

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第56號

原告 沈佳柔

沈鈺翔

沈威成

沈欣儒

被告 雲林縣政府

代表人 張麗善

訴訟代理人 康志遠 律師

上列當事人間土地更正編定事件，原告不服內政部111年12月26日台內訴字第1110420902號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

本件原告沈鈺翔、沈欣儒經合法通知，無正當理由而未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條所列各款情形，爰依到場被告之聲請，由其等一造辯論而為判決。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

(一)緣原告所有坐落○○縣○○市○○段茄苳腳小段663地號土地（農地重劃前為同小段40-8地號，民國57年間自同小段40-6地號分割，下稱系爭土地），現為特定農業區農牧用地，位屬被告民國57年間辦理雲林縣大崙農地重劃區內土地，其地目重劃後依現況調查結果載為「田」地目。原告向被告陳情，被告以108年2月14日府地劃二字第0000000000號函（下稱108年2月14日函）通知雲林縣斗六地政事務所（下稱斗六地

政所)將系爭土地地目轉載為「建」，於108年2月22日辦竣地目更正。嗣原告於108年2月23日向斗六地政所申請將系爭土地更正編定為同區甲種建築用地，並於同年3月19日補正系爭土地分割前母地號40-6地號土地坐落建物之戶口遷入證明等資料報請斗六地政所函轉被告審核，被告以108年9月9日府地用一字第0000000000號函(下稱被告108年9月9日函)復斗六地政所，同意准予依分割前母地號之合法房屋證明文件辦理更正編定，請斗六地政所查核原告所附之合法房屋證明文件是否位於分割前母地號土地上。原告於108年9月25日申請書檢送用電證明等資料報請斗六地政所函轉被告審查。

(二)被告對於系爭土地是否可更正編定仍有疑義，於109年1月9日函請內政部釋疑，經內政部109年3月2日台內地字第0000000000號函復，被告乃以109年3月13日府地劃二字第0000000000號函、109年7月2日府地劃二字第0000000000號函請斗六地政所將系爭土地地目更正為「田」，並撤銷前揭被告108年2月14日函，斗六地政所遂將系爭土地地目更正登記為「田」，並以109年7月22日斗地一字第0000000000號函(下稱斗六地政所109年7月22日函)通知原告，原告不服，提起訴願、行政訴訟，經本院111年4月20日110年度訴字第40號判決駁回，原告仍表不服，提起上訴，由最高行政法院審理中。

(三)另被告就原告108年2月23日申請更正編定部分，以111年3月29日府地用一字第0000000000號函(下稱111年3月29日函)通知斗六地所略以：因系爭土地地目已登記更正為「田」地目，請該所通知原告重新修正更正編定申請書內容後再重啟更正編定流程等語，斗六地政所以111年4月12日斗地三字第0000000000號函請原告補附文件憑辦，原告以111年4月25日說明書報請斗六地政所函轉被告審查，因被告遲未作成否准處分，原告提起訴願，經內部111年6月24日台內訴字第0000000000號訴願決定被告就更正編定申請案應於1個月內作成處分，被告乃以111年6月30日函請斗六地政所會同相關單位

實地會勘查核是否符合更正編定要件，斗六地政所於111年7月11日辦理會勘後，以111年7月22日斗地三字第0000000000號函檢送原告108年2月23日申請書及相關文件請被告審核。經被告審認系爭土地現況無居住使用合法房屋、申請時檢附合法房屋證明文件非位於系爭土地上，系爭土地非屬62年12月24日實施建築管理前即有合法建物存在而有編定錯誤之情形，乃以111年8月2日府地用二字第0000000000號函（下稱原處分）通知斗六地政所駁回原告之申請，斗六地政所乃以111年8月16日斗地三字第0000000000號函（下稱斗六地政所111年8月16日函）通知原告。原告不服被告111年3月29日函、原處分及斗六地政所111年8月16日函，提起訴願，經內政部111年12月26日台內訴字第0000000000號訴願決定：「關於原處分機關111年8月2日府地用二字第0000000000號函部分訴願駁回。其餘部分訴願不受理。」原告仍表不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1. 系爭土地分割前屬於母地號40-6地號(建地目)之一部分，被告未經當時地主同意逕為分割出40-8地號，地目仍為建，後旋經農地重劃，系爭土地未參與交換分合，卻遭被告擅自變更地目為「田」，已違法在先，原告於106年5月12日申請，請求被告將系爭土地由特定農業區農牧用地變更編定為乙種建築用地之行政處分。後被告發現地目登記錯誤，以108年2月14日函同意更正為地目「建」，原告乃以系爭土地為「建」地目，108年2月23日、3月19日提出申請更正編定為甲種建築用地，被告以108年9月9日函表示系爭土地於重劃分割前，母地號40-6地號已有合法建物，故承諾原告滿足「檢附合法房屋證明文件證明時點早於分割」與「分割亦非土地所有權人自行申請」兩條件後，即同意更正系爭土地編定「甲種建築用地」，原告乃於9月25日補正台電證明、空照圖等，被告卻遲未更正，反以109年7月2日函撤銷108年2

01 月14日同意更正為建地目函，並通知斗六地政所將系爭土地
02 變更登記為田地目，致系爭土地喪失依法更正編定為甲種建
03 築用地之前提條件，原告先就變更地目部分提起行政訴訟，
04 刻正於最高行法院審理中。另關於更正編定之申請，因被告
05 遲未作成實體決定，原告曾依法提起課予義務訴願，經內政
06 部111年6月24日台內訴字第0000000000號訴願決定命被告應
07 於1個月內作成處分，被告始作成111年8月2日函及斗六地政
08 所111年8月16日函。惟原告已依被告函文指示於9月25日補
09 正台電證明、空照圖等，被告卻違反禁反言原則，未履行更
10 正編正為甲種建築用地之義務，有違誠信原則。

- 11 2. 系爭土地之母地號於62年12月24日前存在合法建物，系爭土
12 地自得更正編定為「一般建築用地」，係依據「製定非都市
13 土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」（下稱作業須
14 知）第23點規定及內政部105年8月8日內授中辦地字第00000
15 00000號函：「三、按更正編定主要係審認該等土地於實施
16 管制前，已有合法房屋存在之事實，從而將編定錯誤之使用
17 地類別更正編定為一般建築用地，其准駁關鍵應為『是否於
18 實施建管前或公告編定前即有合法建物存在，而有編定錯誤
19 之情形』。因案關實施管制前個案事實審認，倘編定錯誤事
20 實經查明確定，自得准予更正編定為正確之使用地類別，以
21 保障民眾實施管制前之既有權益。」被告108年9月9日函要
22 求原告「檢附合法房屋證明文件證明時點早於分割」與「分
23 割亦非土地所有權人自行申請」，亦以「分割前」之土地為
24 基準，審查合法房屋存續與否。斗六地政所108年11月15日
25 函表示經內政部國土測繪中心「國土測繪圖資服務雲」系
26 統，經套疊土地地籍圖及門牌定位查詢，顯示門牌○○縣○
27 ○市鎮○路000號建物位置坐落於663地號（重劃前為40-8地
28 號）分割前之母地號40-6地號上，且原告已出具相關證明文
29 件，該建物最早於45年設籍，可知40-6地號至少有該合法建
30 物存在，已符合公告編定前有合法建物存在之要件。又雲林
31 縣斗六市公所112年9月20日函檢附舊有房屋證明書及被告所

01 屬觀光局函釋，門牌920號建物於45年已有設籍，並申請台
02 電用電裝置，屬實施區域計畫施行前興建完成之合法房屋，
03 已符合作業須知第23點公告編定前有「合法建物存在」之要
04 件，應准予系爭土地編定為一般建築用地。

- 05 3. 又若系爭土地於編定結果公告前為「建」地目，或已奉准變
06 更為「建」地目，被告應依作業須知第9點第2款說明2之規
07 定，以系爭土地於使用編定結果公告前已屬「建」地目，作
08 成將系爭土地編定為甲種建築用地：

09 (1)依區域計畫法施行細則第13條第1項第1款規定、作業須知
10 第9點第2款說明2之規定，合於下列情形之一土地，在山
11 坡地範圍外之農業區編為甲種建築用地：(1)於使用編定結
12 果公告前屬「建」地目。(2)於使用編定結果公告前已奉准
13 變更為「建」地目。

14 (2)依內政部101年5月16日內授中辦地字第0000000000號函：
15 「非都市土地使用編定公告前已為『建』地目或已奉准變
16 更為『建』地目之土地，辦理更正編定為一般建築用地，
17 不受本部88年12月13日台內中地字第8886880號及92年9月
18 25日內授中辦地字第0000000000號函釋『實地需有合法建
19 物存在』之限制。」

20 (3)縱使系爭土地不存有合法建物存在，仍能於提出合法房屋
21 證明文件後，更正編定為甲種建築用地。關於系爭土地編
22 定結果公告前是否應為「建」，為本件訴訟之前提問題，
23 該部分目前已繫屬最高行政法院審理中，因涉本案裁判結
24 果，請依行政訴訟法第177條第2項規定裁定停止訴訟。

- 25 4. 被告111年3月29日函逕自撤銷原已核定之108年9月9日函屬
26 附款授益性行政處分，並直接對原告發生系爭土地喪失依照
27 作業須知第9點第2款說明2編定為甲種建築用地之法律資
28 格，致原告無法以系爭土地為建築開發利用，非僅為觀念通
29 知，性質應為行政處分，且已超過行政程序法第121條第1項
30 規定之2年除斥期間。至於斗六地政所111年8月16日函係基
31 於原處分之指示「五、本案駁回後，請依照內政部……規

01 定，一併塗銷本案標示部更正編定相關註記」，不僅將原處
02 分送達原告，駁回原告之申請，亦同時變更更正地籍登記相
03 關註記，依訴願法第13條規定，上級機關本於法定職權所為
04 之行政處分交由下級機關執行者，以該上級機關為原行政處
05 分機關，故仍列被告為機關，一併訴請撤銷斗六地政所111
06 年8月16日函等語。

07 (二)聲明：1. 訴願決定及斗六地政所111年8月16日函、被告111
08 年8月2日函及被告111年3月29日函均撤銷。2. 被告應依原告
09 108年2月23日申請書，作成准予系爭土地由特定農業區農牧
10 用地更正編定為同區甲種建築用地之行政處分。

11 三、被告答辯及聲明：

12 (一)答辯要旨：

13 1. 對於更正編定為建築用地，依作業須知第9、23點規定，及
14 下列內政部相關函釋，應以該筆土地上於實施建管前或公告
15 編定前即有合法建物存在為要件：

16 (1)105年8月8日內授中辦地字第0000000000號函說明三：

17 「按更正編定主要係審認該筆土地於實施管制前，已有合
18 法房屋存在之事實，從而將編定錯誤之使用地類別更正編
19 定為一般建築用地，其准駁關鍵應為『是否於實施建管前
20 或公告編定前即有合法建物存在，而有編定錯誤之情
21 形』。」

22 (2)104年10月23日內授中辦地字第0000000000號函說明二：

23 「非都市土地編定公告前已為『建』地目或已奉准變更為
24 『建』地目之土地，辦理更正編定為一般建築用地，不受
25 本部88年12月13日台內中地字第8886880號及92年9月25日
26 內授中辦地字第0000000000號函釋『實地需有合法建物存
27 在』之限制，惟仍應檢附編定公告前已為合法房屋之證明
28 文件。」

29 (3)107年1月23日內授中辦地字第0000000000號函釋：「依本
30 部歷來相關函釋意旨，辦理更正編定為一般建築用地案件
31 應具備二項要件，即(一)編定前已為合法房屋之證明文件

(如水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明書及其他證明文件經縣(市)政府採認足以明確證明者)；(二)實地勘查確有合法建築物存在(除天災毀損或『建』地目土地外)。至實地建物於編定後難免毀損、坍塌或修(改、新)建等情形，否准其更正編定，未盡合理；考量更正編定係審認該等土地於實施管制前，已有合法房屋存在之事實，其准駁關鍵應為『是否於實施建管前或編定公告前即有合法建物存在，而有編定錯誤之情形』……。」

2. 依40-6地號及40-8地號之舊登記簿所載，40-6地號於57年5月25日分割出同段40-8地號，依時序40-6地號土地由「畑」變更為「建物敷地」當時，因尚未進行分割，應有包含系爭40-8地號，惟查無行政院(四)內地字第289號電之內容，已無法查知當時改為「建物敷地」之原因。另說明系爭土地於分割後為「建」地目，但重劃後變更為「田」地目，雖再依被告108年2月14日函改為建地目，惟經內政部109年3月2日台內地字第0000000000號函質疑是否符合農地重劃函釋規定，故被告於109年3月13日撤銷被告108年2月14日函。至於內政部109年3月2日函請被告查明之4件資料，目前僅有原有土地與新分土地對照清冊及農地重劃測量原圖，其餘已查無原始資料。40-6地號分割出40-8地號土地，40-8地號土地重劃分配後變更663地號土地(即系爭土地)，分割後之40-6地號土地，於重劃後仍為40-6地號，有舊登記簿及農地重劃測量原圖可稽。至於舊登記簿在土地標示部備註所載「雲林縣政府56年12月22日雲府地劃字第70298號農地重劃公告」，該公告已過公文保存年限，查無資料。又為何「乙證1重劃後663地號收件在前，甲證6登載重劃前40-8地號卻收件在後」疑義，經函詢斗六地政所，經該所112年8月2日函表示登記申請書已逾15年保存期限，已銷毀，上揭疑義尚無法回覆。惟依當時重劃之土地對照清冊為57年3月編造，清冊內容所示重劃前土地係記載為40-8地號土地，已為分割後地號，判

01 斷應先分割再為重劃，且舊登記簿所載「雲林縣政府(56)1
02 2、22雲府地劃字第70298號農地重劃公告確定」，可能是僅
03 指重劃實施範圍之公告確定，而非指重劃土地分配確定，本
04 件時程應為56年12月對重劃實施範圍公告確定，40-6地號土
05 地再分割出40-8地號土地，於57年3月編定重劃土地對照清
06 冊，辦理土地分配完畢後再為公告確定及登載。40-6地號於
07 重劃後係原位置保留，未進行地籍整理，故未重新編地號，
08 而40-8地號重劃後參加交換分合而重新分配，故重新編定新
09 地號663地號。40-6地號自56年迄今，於57年5月25日分割出
10 40-8地號，85年4月18日逕為分割出40-8地號（因地號誤植
11 於112年7月28日更正為40-20地號），於109年8月6日判決分
12 割出40-11至40-19地號。又參加農地重劃之土地，依內政部
13 109年3月2日函及臺灣省政府52年2月7日府民地戊字第8779
14 號函，參加交換分合而予設施灌溉排水系統有水源可供灌溉
15 者，重劃後地目會重新銓定為田，40-8地號土地週遭灌溉情
16 形，詳農田水利會地理空間處理平台資料(彩色圖)及農田水
17 利會灌溉管理整合雲系統資料，該土地北側有「後廊小給二
18 之二」給水路，南側有「保長廊支線放水路」之排水路。

19 3. 系爭土地上於實施建管前查無合法建物存在，被告駁回原告
20 申請更正編定，自無違誤：

21 (1)依作業須知第9、23點規定及前揭內政部函釋，申請將特
22 定農業區農牧用地更正編定為同區甲種建築用地，應以於
23 實施建管前或公告編定前土地上已有合法建物存在為要件
24 始得核定並為更正編定。查系爭土地位於雲林縣57年間辦
25 理雲林縣大崙農地重劃區內，重劃後地目銓定為「田地目
26 11等則」，於64年8月22日地目等則調整為「田地目10等
27 則」，有土地舊登記簿、雲林縣大崙農地重劃區土地所有
28 權人原有土地與新分配土地對照清冊為證，而實施都市計
29 畫以外地區建築物管理辦法為62年12月24日公布實施，被
30 告對雲林縣內土地係於73年11月20日實施編定管制，因
31 此，於62年12月24日前系爭土地既為「田地目10等則」，

01 依實施都市計畫以外地區建築物管理辦法第3條規定於62
02 年12月24日後，除興建自用農舍、發展交通、設立學校、
03 建築工廠及興辦其他公共設施之建築外，一律不准建築，
04 則系爭土地上若有建物存在，須為62年12月24日前所建
05 築，始屬合法建物。

06 (2)依斗六地政所111年7月11日會勘記錄，雲林縣稅務局會勘
07 人員表示系爭土地上無設立房屋稅籍資料，亦無門牌號碼
08 920號房屋，斗六地政所會勘人員表示原告檢附鎮南路920
09 號之合法房屋文件，非坐落於系爭土地上，斗六市公所會
10 勘人員表示系爭土地無居住使用合法房屋，僅有照片所示
11 之小廟存在，最終會勘綜合意見為系爭土地現況無合法房
12 屋坐落。經斗六地政所111年7月22日函檢附原告108年2月
13 23日申請書及門牌鎮南路920號建物用電證明、922號門牌
14 證明書及空照圖等資料、111年4月25日申請書及勘查會議
15 紀錄等資料送被告辦理。

16 (3)原告雖曾提出門牌鎮南路920號建物用電證明、922號門牌
17 證明書及空照圖等資料，欲證明系爭土地上合法房屋存
18 在，惟地籍圖資網路便民服務系統資料，920號房屋係坐
19 落於同段40-6地號，未辦保存登記。922號房屋係於70年3
20 月21日辦理建物第一次登記為○○縣○○市○○段茄苳腳
21 小段12建號，坐落於40-6地號，但併同40-6地號判決分割
22 後，於109年8月6日辦理基地號變更為同小段40-11地號。
23 故922號目前坐落於40-11地號土地，此可見乙證18圖中標
24 示「地政門牌定位結果-○○縣○○市鎮○路000號」。故
25 920、922號房屋均非坐落於系爭土地上，自難認系爭土地
26 上於62年12月24日前有合法建物存在。次依農林航空測量
27 所之航照圖，拍照日期為63年3月5日，顯示系爭土地（66
28 3地號）上尚無任何建物存在。另依73年2月1日土地編定
29 資料卡備註欄所載使用現況為農牧使用其他區，並無註記
30 有建物存在。

01 (4)綜上，系爭土地現況無合法房屋坐落，又原告提出合法房
02 屋證明文件所載地址非位於系爭土地上，被告認定系爭土
03 地上在實施建管（62年12月24日）前並無合法建物存在，
04 不符更正編定規定，駁回更正編定之申請，並無違誤。

05 4. 被告108年9月9日函說明二係記載：「本案業經貴所查明旨
06 揭地號於重劃分割前，其母地號已有合法建物，倘檢附之合
07 法房屋證明文件其證明時點早於分割，且分割亦非土地所有
08 權人自行申請之，本府同意准予依分割前母地號之合法房屋
09 證明文件辦理更正編定，惟仍請貴所詳加查核其所附之合法
10 房屋證明文件是否位於分割前母地號土地上，再檢具相關證
11 明文件報府審查」等語，其意須再審查合法房屋證明文件及
12 該合法房屋是否坐落於系爭土地上，非逕為同意原告申請更
13 正編定。且該函係被告發函予斗六地政所，屬機關內部間之
14 溝通，非行政處分，不能認定被告已對原告表示同意原告申
15 請更正編定，則被告經審查本件事證後，認不符更正編定規
16 定而駁回，自無違反禁反言原則。對於被告108年9月9日函
17 認是否得依重劃分割前母地號之合法房屋證明文件據以辦理
18 更正編定，其適法性有疑義，遂以111年3月29日函示不再爰
19 用。再者，依上揭作業須知、內政部函釋等，並無規定得以
20 重劃分割前母地號之合法房屋證明文件來辦理更正編定，且
21 依作業須知第9點第2款說明2(3)規定：「於使用編定結果公
22 告前實際已全部(宗)作為建築使用或已依法完成基礎工程
23 者」，意即須土地於使用編定前實際已全部或全宗均作建築
24 使用，始得編定為甲種建築用地，則若分割前母地號土地僅
25 一部作為建築使用，已不符全部作為建築使用之規定，分割
26 後土地仍應依各該土地上先前有無合法建物而為各自認定，
27 如分割前之原始建物，非坐落在分割後之土地上，則該筆土
28 地仍不符上開規定，即仍以分割後土地之範圍內有無使用編
29 定前合法建物存在來認定。

30 5. 另依內政部110年7月8日台內地字第0000000000號函：「實
31 施管制前之合法建物（三合院）係坐落於合併分割前之A、B

- 及C地號，其中A地號於69年6月1日公告編定為甲種建築用地，而B、C地號等2筆土地則編定為農牧用地，嗣上開B、C地號土地經法院判決合併分割為B-1地號等數筆土地，基於同一建物之建築管理及土地使用管制之一致，建請通知建物坐落之其他各筆土地所有權人，並徵得其同意，依本部上開號函釋原則留設法定空地，併同辦理更正編定為建築用地，以符實際」等語，則編定公告前合法建物坐落之土地，分割後，有前揭編定公告前合法建物坐落之土地，可更正編定為建築用地，以此意旨，如分割後之土地上未有編定公告前合法建物坐落，自不得更正編定為建築用地，亦以分割後土地範圍來認定有無合法建物存在。本件系爭土地係分割自40-6地號土地，依農林航空測量所之航照圖所示，於實施建管前有建物存在，係在重劃分割前母地號40-6地號土地右方，系爭土地範圍(663地號)內並無任何建物存在，在現今系爭土地範圍內，未作為建築使用，自不能再以母地號土地非屬系爭土地範圍內之建物，辦理更正編定，因此，系爭土地上仍屬查無實施建管前有合法建物存在，不符更正編定之要件。
6. 原告請求撤銷之被告111年3月29日函，非屬行政處分：此函是被告通知斗六地政所，因系爭土地因被告以109年3月13日函及109年7月2日函請斗六地政所將系爭土地地目更正回復為「田」地目，並撤銷108年2月14日函，並經更正登記完畢，則斗六地政所函送原告申請更正編定案件已有異動，應請轉知原告補正文件後再重啟更正編定流程，其屬機關內部之通知文書，非屬對外直接發生法律效果之行政行為，非屬行政處分，且被告108年9月9日並非行政處分，已如前述，則111年3月29日函表明不再爰用被告108年9月9日函，僅為下級機關之指導，自非對於違法行政處分之撤銷，無受行政程序法第121條第1項除斥期間之規範。
7. 被告請求撤銷之斗六地政所111年8月16日函，係斗六地政所轉知原告有關被告111年8月2日駁回其申請更正編定之結果，屬通知性質，難認屬行政處分等語。

01 (二)聲明：原告之訴駁回。

02 四、爭點：

03 (一)原告請求撤銷被告111年8月2日原處分函文，是否有理由？

04 (二)原告請求被告應作成准予系爭土地，由特定農業區農牧用地
05 更正編定為同區甲種建築用地之行政處分，是否有理由？

06 (三)原告請求撤銷斗六地政所111年8月16日函及被告111年3月29
07 日函，是否合法？

08 五、本院的判斷：

09 (一)前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭
10 執，並有被告108年2月14日函(甲證9、乙證2)、原告108年2
11 月23日申請書(乙證3)、原告108年3月19日補正申請書(甲證
12 10)、被告108年9月9日函(甲證11)、原告108年9月25日補正
13 申請書(甲證13)、被告109年1月9日函(乙證4)、內政部109
14 年3月2日台內地字第0000000000號函(乙證5)、被告109年3
15 月13日函(乙證8)、被告109年7月2日函(甲證14、乙證9)、
16 斗六地政所109年7月22日函(乙證10)、本院110年度訴字第4
17 0號判決(訴願卷第169-202頁)、被告111年3月29日函(甲證
18 3)、被告111年6月30日函(乙證11)、斗六地政所111年7月11
19 日會勘紀錄表及照片(乙證12、乙證27)、被告111年8月2日
20 函即原處分(甲證2、乙證13)、斗六地政所111年8月16日函
21 (甲證1、乙證14)、訴願決定(甲證4)等相關資料在卷可稽，
22 堪認為真實。

23 (二)本件應適用之法規：

24 1. 區域計畫法第4條第1項規定：「區域計畫之主管機關：中央
25 為內政部；……；縣(市)為縣(市)政府。」第15條第1項規
26 定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應
27 由有關直轄市或縣(市)政府，按照○○市○○○區使用計
28 畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經
29 上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制
30 規則，由中央主管機關定之。」同法施行細則第13條：「直
31 轄市、縣(市)主管機關依本法第15條規定編定各種使用地

時，應按非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，依下列規定編定……：一、甲種建築用地：供山坡地範圍外之農業區內建築使用者。……五、農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。……」第14條第1項規定：「依本法第15條及第15條之1第1項第1款製定非都市土地使用分區圖、編定各種使用地與辦理非都市土地使用分區及使用地編定檢討之作業方式及程序，由中央主管機關定之。」

2. 內政部訂定作業須知第9點第2款第2目、第3目規定：「非都市土地各種使用地之編定原則：國家公園區內土地不辦理使用地之編定，其餘土地依下列原則辦理：……(二)現已為某種使用之土地，依下表及說明規定，按宗分別編定之：……2. 合於下列情形之一土地，在山坡地範圍外之農業區或特定專用區編為甲種建築用地；……：(1)於使用編定結果公告前屬「建」地目。(2)於使用編定結果公告前已奉准變更為「建」地目。(3)於使用編定結果公告前實際已全部(宗)作建築使用或已依法完成基礎工程者。但原依土地法規定編定為農業用地之土地，非法變更作建築使用以及依實施都市計畫以外地區建築物管理辦法申請建築農舍之土地，仍編為農牧用地。3. 特定農業區、……內之一宗土地，於使用編定結果公告前，部分已作建築使用、已依法完成基礎工程者或已領有使用執照者，應於土地使用現況調查清冊或卡片內註記，並以各該區之主要用地編定，俟土地所有權人申請分割後再予更正編定。其有第2目之3但書情形者，不得更正編定為各種建築用地。」第23點規定：「經編定使用之土地，如土地所有權人檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件，依照第9點第2款編定原則表及說明辦理更正編定。」第24點規定：「非都市土地更正編定、山坡地補註用地及註銷編定等案件，由直轄市、縣(市)主管機關核定。」
3. 內政部104年10月23日內授中辦地字第0000000000號函(乙證16)說明二：「非都市土地編定公告前已為『建』地目或已

01 奉准變更為『建』地目之土地，辦理更正編定為一般建築用
02 地，不受本部88年12月13日台內中地字第8886880號及92年9
03 月25日內授中辦地字第0000000000號函釋『實地需有合法建
04 物存在』之限制，惟仍應檢附編定公告前已為合法房屋之證
05 明文件。」、105年8月8日內授中辦地字第0000000000號函
06 (乙證15)說明三：「按更正編定主要係審認該筆土地於實施
07 管制前，已有合法房屋存在之事實，從而將編定錯誤之使用
08 地類別更正編定為一般建築用地，其准駁關鍵應為『是否於
09 實施建管前或公告編定前即有合法建物存在，而有編定錯誤
10 之情形』。」107年1月23日內授中辦地字第0000000000號函
11 釋(乙證17)：「依本部歷來相關函釋意旨，辦理更正編定為
12 一般建築用地案件應具備二項要件，即(一)編定前已為合法房
13 屋之證明文件(如水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築
14 執照或建物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明書
15 及其他證明文件經縣(市)政府採認足以明確證明者)；(二)
16 實地勘查確有合法建築物存在(除天災毀損或『建』地目土
17 地外)。至實地建物於編定後難免毀損、坍塌或修(改、新)
18 建等情形，否准其更正編定，未盡合理；考量更正編定係審
19 認該等土地於實施管制前，已有合法房屋存在之事實，其准
20 駁關鍵應為『是否於實施建管前或編定公告前即有合法建物
21 存在，而有編定錯誤之情形』……」

- 22 4. 是依作業須知第23點申請將特定農業區農牧用地更正編定為
23 同區甲種建築用地，須具備二項要件：(一)檢具公告編定或實
24 施建築管理前已為合法房屋之證明文件。(二)實地勘查確有合
25 法建築物存在(除天災毀損或「建」地目土地外)。如有毀
26 損、坍塌或修(改、新)建等情形，仍應提出該等土地於實施
27 管制前，已有合法房屋存在之事實證明文件。

- 28 (三)34年臺灣光復後，陸續進行土地改革，雖耕地三七五減租條
29 例係於40年6月完成立法並由總統公布，然38年4月14日臺灣
30 省政府會議公布施行「台灣省私有耕地租用辦法」，連續頒
31 布「台灣省私有耕地租用辦法施行細則」、「台灣省辦理私

有耕地租約登記注意事項」、「台灣省推行三七五減租督導
委任組織規程」與「台灣省各縣市推行三七五減租委員會組
織規程」等法規，規定全省各縣市於38年第一期農作物收割
時實施減租規定，租額不得超過「主要作物正產品全年收穫
總量」千分之三七五，惟如何計算每筆耕地上主要作物正產
品全年收穫總量？涉及土地地目等則的問題，地目等則係將
土地以生產力區分等級，地目等則數字越小，土地生產力越
高，過去即為執政者收取地租的重要依據，於38年施行減租
規定後，所依據的計算方法仍根據日本時代地籍簿冊之地目
等則以評定收穫總量與計算地租，而該日本時代地目等則最
近一次釐訂為西元1944年（即民國33年），距臺灣光復後38
年開始實施減租規定已有5年差距，自於各地衍生地目等則
糾紛而必須舉辦地目等則調整，國民政府為解決此問題而於
39年頒布「台灣省地目等則調整辦法」（地目等則制度業於
106年1月1日廢除），嗣於42年實施耕者有其田後，將土地
放領予現耕佃農，耕地面積逐漸增加，但農地畸零現象卻相
對嚴重，缺少農路、水路，灌排不良，政府乃於47年起推動
農地重劃政策，49年辦理「八七水災農地重劃」、50年辦理
「示範農地重劃」、51~60年辦理「第一期10年農地重
劃」、61~65年辦理「加速農村建設與東部災區復耕農地重
劃」、66~69年辦理「六年經建計劃農地重劃」、70~74年辦
理「加速完成農地重劃五年計畫」、75~80年辦理「改善農
業結構提高農民所得方案」中之農地重劃計畫、81~86年辦
理「農業綜合調整方案」中之農地重劃計畫、87~90年辦理
「跨世紀農業建設方案」中之農地重劃計畫、90~94年辦理
「邁進21世紀農業新方案」等，農地重劃為一種綜合性土地
改良政策，將一定區域內農地重新規劃整理，建立標準坵
塊，設農路、建水路，使每一坵塊直接臨路、灌溉與排水，
將零碎不整農地透過交換分合予以集中，俾以改善農業生
產結構，增進土地利用，擴大農場規模，便利機械操作，提高

01 生產效率，節省農民勞力，降低經營成本，減少作物災害
02 等，目前仍繼續辦理中。

03 (四)查乙證25所示40-6地號之舊土地登記簿，登記號數第925
04 號，土地標示部「壹」收件日45年7月10日、地目「畑」、
05 地積80公畝22公釐，「貳」收件日50年6月30日、地目「建
06 物敷地」、等則「76則」、面積相同、備註「地目變更，全
07 省地目普查依行政院（四）內字第289號電規定逕為登記50
08 年6月1日確定變更」，「叁」收件57年5月25日斗地登字第8
09 975號、同日登記、地目「建」、等則「76則」、地積43公
10 畝60公厘、備註「因分割0公頃36公畝62公厘轉載登記號第1
11 328號」（本院卷一第347-348頁），另觀登記號數第1328號
12 即為40-8地號舊土地登記簿，土地標示部「壹」收件57年5
13 月25日斗地登字第8975號、同日登記、地目「建」、等則
14 「76則」、地積36公畝62公釐、備註「因分割由登記第925
15 號」，並接續記載「收件：57年3月18日斗地登字第4420
16 號、登記：57年3月18日、原因：……因實施農地重劃依照
17 雲林縣政府（56）12月22日雲府地劃字第70298號農地重劃
18 公告確定塗銷前標示」，另於所有權部雖記載楊榮華等9
19 人，但於「發給所有權狀」欄均空白而未填載權狀字號，接
20 續並記載「收件：57年3月18日斗地登字第4421號、登記：5
21 7年3月18日、原因：56年12月22日因實施農地重劃依照雲林
22 縣(56)12月22日雲府地劃字第70298號農地重劃公告確定塗
23 銷權利先後第(空白)欄所有權」（本院卷一第353-355
24 頁），顯見40-8地號辦理土地登記事項時並未實際發予所有
25 權人權狀，且於57年5月25日收件所為登記事項係自40-6地
26 號分割並因農地重劃公告確定而塗銷土地標示部及所有權
27 部，另參乙證25之40-6地號舊土地登記簿左上角蓋有「重劃
28 區」字樣（本院卷一第347頁），乙證23雲林縣大崙農地重
29 劃地區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊（57年
30 3月編造），其中楊榮華等9人共有之重劃前所有土地40-8地
31 號（地目建、等則76、面積3662、使用方式空白），重劃後

01 分配土地為663地號（地目田、等則11、面積3595、使用方
02 式自耕，見本院卷一第341-342頁），可知分割前地積80公
03 畝22公釐之40-6地號經納入被告56年至57年間辦理大崙農地
04 重劃地區內，且於該次農地重劃程序自40-6地號中分割出地
05 積36公畝62公釐之40-8地號，40-8地號土地復因農地重劃後
06 經原位置分配土地而新編為同小段663地號，再觀乙證1、乙
07 證28之系爭663地號舊土地登記簿所載，土地標示部「壹」
08 收件57年3月18日斗地登字第4420號、同日登記、地目田、
09 等則11則、地積35公畝95公釐、備註「依照雲林縣政府（5
10 6）12月22日雲府地劃字第70298號農地重劃公告確定」（本
11 院卷一第363頁），系爭663地號辦理土地登記之57年3月18
12 日收件字號核與上開40-8地號同日收件字號相同，且其等登
13 記之備註欄均記載相同之農地重劃公告，足認此二地號係同
14 一土地之重劃前後不同地號，益證乙證33農地重劃區土地分
15 配卡40-8地號分配後地號「662」顯為誤載（本院卷一第423
16 頁），另農地重劃後土地地目銓定方式，依乙證6臺灣省政
17 府55年2月7日府民地戊字第8779號函：「對於重劃後之地目
18 等則，凡參加交換分合之土地而予設施灌溉排水系統有水源
19 可供灌溉者，重劃後地目均訂為『田』……凡依照本府(53)
20 1222府民地戊字第9142號令規定，未參加交換分合而列入保
21 留清冊之土地，係按照變更使用測量及調查結果與重劃區實
22 測原圖上所編之地號，編造未參加交換分合土地對照清冊，
23 於公告確定後據以辦理登記。」（本院卷一第203頁），依
24 被告前揭對照清冊，重劃前40-8地號土地（面積0.3662公
25 頃），經參與農地重劃，扣除負擔農水路用地面積後，分配
26 為663地號土地（面積0.3595公頃），另由農田水利會地理
27 空間處理平台資料（彩色圖）及農田水利會灌溉管理整合雲系
28 統資料，663地號土地北側有「後廊小給二之二」給水路，
29 南側有「保長廊支線放水路」之排水路（本院卷一第425-427
30 頁），確實符合當時臺灣省政府函令規定重劃土地設施灌排
31 系統而有水源可供灌溉者，地目均訂為田，是重劃後之系爭

01 663地號土地自應將地目訂為田。復參臺灣光復後各時期之
02 土地改革政策，被告辦理大崙農地重劃之時期為「第一期10
03 年農地重劃」，當時政府既積極透過農地重劃政策並改善
04 農、水路，以促進土地利用並提高生產效率，辦理重劃後之
05 農地自負有其生產目的，且由乙證23農地重劃地區土地所有
06 權人原有土地與新分配土地對照清冊中，重劃前40-8地號土
07 地之使用方式為空白，但重劃後663地號土地之使用方式則
08 明確記載自耕，亦堪認663地號土地除依臺灣省政府函令須
09 訂其重劃後地目為田之外，其實際使用方式確實負有耕作之
10 生產目的，則系爭土地歷經農地重劃後，實與母地號40-6地
11 號土地分割後土地上因有建物存在，重劃後地目仍為建之土
12 地使用目的已然不同，應認系爭土地自57年農地重劃後即有
13 其自身之土地利用目的及土地管制方式，已無必要且不得再
14 與分割前母地號之土地使用合併觀察。

15 (五)嗣為實施非都市土地使用編定及管制，內政部於64年8月1日
16 發布「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須
17 知」，雲林縣則於73年11月20日辦理非都市土地使用編定公
18 告，此前，系爭663地號土地於64年8月22日因台灣省政府64
19 年8月5日府民地中字第1320號函核定地目等則調整逕為變更
20 登記，地目仍為田，等則調整為10則，編定使用種類「農業
21 用地」（本院卷一第179頁），另於73年2月1日辦理土地使
22 用現況調查，其使用現狀為「農牧使用」，並無註記建物存
23 在（本院卷一第339頁），經被告73年11月17日非都市土地
24 使用編定公告確定，73年11月20日雲林縣辦理非都市土地使
25 用編定時，編定使用種類為「特定農業區農牧用地」，並於
26 同日辦理土地使用編定之土地登記（本院卷一第179頁），
27 是被告於73年間就系爭土地所辦理之非都市土地使用編定，
28 並無編定錯誤之情事。

29 (六)原告主張系爭土地之母地號於62年12月24日實施土地管制之
30 前，至少有鎮南路920號之合法建物存在，已符作業須知第2
31 3點公告編定前有合法建物存在之要件，應編定為「一般建

01 築用地」乙節，經查，門牌鎮南路920號房屋，經被告查明
02 屬未辦理保存登記之建物，目前坐落於40-6地號土地上(本
03 院卷一第263頁、388頁)，雖原告所提920號房屋用電證明、
04 房屋稅籍載明920號房屋於57年設籍及裝表用電(本院卷一
05 第235、237頁)，及斗六戶政事務所108年11月12日函顯示9
06 20號房屋最早於45年即有人設籍(本院卷一第243頁)，可
07 知920號建物確實於62年12月24日土地管制前即已存在，然
08 其所在土地並非系爭土地，而是40-6地號土地，此亦為57年
09 母地號40-6地號土地參與農地重劃時，分割出40-8地號後，
10 其餘面積土地仍保留40-6地號且地目仍為「建」之因。另門
11 牌鎮南路922號建物，經被告查明係於70年3月21日辦理建物
12 第一次登記(○○縣○○市○○段茄苳腳小段12建號)，已屬
13 64年12月24日實施土地管制後之建物，原坐落土地地號為40
14 -6地號，嗣40-6地號於109年8月6日經判決分割後，於同日
15 辦理基地地號變更為40-11地號(乙證29斗六地政所說明二
16 及乙證31)，另由原告所提出922號房屋稅籍證明書顯示該房
17 屋於70年2月起課，可見922號房屋最早於70年坐落於40-6地
18 號，亦非系爭土地之上。故上揭二建物均非坐落在系爭土地
19 上。另斗六地政所於111年7月11日會同相關單位至系爭土地
20 辦理會勘，綜合意見認定系爭土地現況無合法房屋坐落，有
21 會勘紀錄及照片可稽(本院卷一第229-233頁)，亦合於前開
22 證據資料。是系爭土地上僅有現場照片所示1座小廟，並無
23 任何建物存在。且系爭土地早於57年農地重劃後即不得另與
24 分割前母地號40-6地號土地合併觀察土地使用情形，業如前
25 述，自無可能主張以母地號上之建物為系爭土地於公告編定
26 前之合法建物，是原告此部分主張，並無可採。

27 (七)另原告主張若系爭土地於編定結果公告前為「建」地目或結
28 果公告前已奉准變更為「建」地目，應准許系爭土地更正編
29 定為「甲種建築用地」乙節，惟查系爭土地係於57年間農地
30 重劃時，自母地號40-6地號土地分割出40-8地號，並於重劃
31 後新分配土地為系爭663地號，且於農地重劃後663地號土地

之使用方式載為「自耕」，系爭土地自57年間之農地重劃後，其土地使用方式早已獨立於母地號40-6地號土地，且自農地重劃起即編為地目「田」，並無於非都市土地使用編定結果公告前屬「建」地目或已奉准變更為「建」地目之情事，是原告此節主張，亦無可採。至於被告將系爭土地地目由「田」地目變更為「建」地目，再回復為「田」地目，即系爭土地是否應編定為「建」地目，有無編定錯誤，目前繫屬最高行政法院，倘經最高行政法院審理結果撤銷而為有利於原告之判決，則原告仍得再依相關規定申請更正編定為甲種建築用地，其請求本件依行政訴訟法第177條第2項裁定停止訴訟，核無必要，先予敘明。

(八)綜上，原告前開主張均不符作業須知第9點第2款第2目、第23點等規定，且未能提出系爭土地於使用編定結果公告前，已有合法建物存在，被告以原處分否准原告更正編定為甲種建築用地之申請，並無違誤。原告進而訴請被告應作成准予系爭土地由特定農業區農牧用地更正編定為同區甲種建築用地之行政處分，並無理由。

(九)原告訴請撤銷被告111年3月29日函部分：

經查，被告111年3月29日函說明欄係以：「二、本府依據108年4月15日府地用二字第0000000000號函、108年7月23日府地用字第0000000000號函、109年1月9日府地用二字第0000000000號函詢內政部有關是否得依照重劃分割前母地號之合法房屋證明文件據以辦理更正編定，惟依據內政部108年4月30日台內地字第0000000000號函、內政部108年8月12日台內地字第0000000000號函、109年3月2日台內地字第0000000000號函皆未確認適法。爰本府108年9月9日府地用一字第0000000000號函適法性已有疑義，自即日起不再援用。三、經審查貴所所送案件，有下列事項需請貴所確認：(一)是否有內政部函釋合法證明文件得適用分割前母地號規定，若無，應限期申請人提出相關法規證明後送本府辦理駁回。(二)依據旨揭土地標示部，地目已於109年7月20日登記更正為『田』地

目，與貴所所送案件條件已有異動，應請申請人重新修正更正編定申請書內容後，貴所再重啟更正編定流程。四、請貴所確定上開事項再後送本府辦理准駁。」（本院卷一第51頁），另觀108年9月9日函說明二載：「本案業經貴所查明旨揭地號於重劃分割前，其母地號已有合法建物，倘檢附之合法房屋證明文件其證明時點早於分割，且分割亦非土地所有權人自行申請之，本府同意准予依分割前母地號之合法房屋證明文件辦理更正編定，惟仍請貴所詳加查核其所附之合法房屋證明文件是否位於分割前母地號土地上，再檢具相關證明文件報府審查。」（本院卷一第85頁），被告上開2函文之正本收文者均是斗六地政所，且函文內容均僅表示是否得依重劃分割前母地號之合法房屋證明文件據以辦理系爭土地更正編定之法律適用問題，僅為行政機關間意見傳達之內部文件，並未對原告發生直接具體之法律效果，又縱111年3月29日函說明三(二)內容通知斗六地政所函請申請人重新修正更正編定申請書內容後，重啟更正編定流程等語，亦僅是因系爭土地地目為「田」，為顧及申請人之權益而要求斗六地政所通知申請人修正申請書內容，惟被告111年3月29日函並未對原告之申請為准駁決定，就原告申請更正編定系爭土地為甲種建築用地乙事尚未發生直接具體之法律效果，即非行政處分，原告對非屬行政處分之被告111年3月29日函文提起撤銷訴訟，應認此部分起訴不合法。

(十)原告訴請撤銷斗六地政所111年8月16日函部分：

查斗六地政所111年8月16日函文(本院卷一第249頁)係轉知被告原處分駁回原告申請更正編定之結果，僅具通知性質，難認屬行政處分，且此函文既非被告所為，原告一併訴請撤銷，並不合法，亦屬被告不適格。

□綜上所述，原處分(被告111年8月2日函)於法並無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，原告進而請求被告應作成准予系爭土地由特定農業區農牧用地更正編定為同區甲種建築用地之行政處

分，亦無理由，均應駁回。另原告訴請撤銷斗六地政所111年8月16日函及被告111年3月29日函部分，並不合法，基於卷證齊一且判決程序較為嚴謹，不另為裁定駁回，而一併以本判決駁回。

□本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

六、結論：原告之訴一部分無理由，一部分不合法。

中 華 民 國 113 年 2 月 1 日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官 劉錫賢

法官 林靜雯

法官 楊蕙芬

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。

	3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 113 年 2 月 1 日

書記官 朱子勻