臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第192號
民國113年12月5日辯論終結

原　　告　洪國鐙
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　王麗雅
　　張詒翔

上列當事人間土地變更編定事件，原告不服內政部中華民國113年6月24日台內法字第1130401562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、爭訟概要：

一、原告以民國112年12月25日申請書向被告申請將其所有坐落○○市○○區○○段(下同)88-1地號土地(面積0.009541公頃，下稱系爭土地)，依非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第35條之1第1項第2款規定，由一般農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地。經被告依管制規則第35條之1第4項規定，審認系爭土地應與相毗鄰同屬農牧用地之88地號土地為整體認定，就該凹入範圍（包括系爭土地與88地號土地）整體認定面積合計已超過0.12公頃，與管制規則第35條之1第1項第2款規定不符，以113年3月14日府授地編字第0000000000號函（下稱原處分）駁回原告之申請。

二、原告不服原處分，提起訴願，經訴願決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

貳、原告主張略以：

一、原處分雖認系爭土地符合管制規則第35條之1第1項第2款所定凹入鄉村區、三面連接鄉村區之要件，然錯誤引用管制規則第35條第5項規定，將系爭土地與毗鄰之88地號土地作整體認定，以面積合計0.152648頃，已逾0.12公頃而駁回。然第35條第5項已明定「符合第1項各款規定有數筆土地者，土地所有權人個別申請變更編定時，應檢附周圍相關土地地籍圖簿資料，直轄市或縣（市）政府應就整體加以認定後核准之。」即整體認定後應核准之，被告怎可引用後駁回？

二、系爭土地寬僅2.3米，長度為39米，面積0.009541公頃，實為鄉村區土地邊緣畸零不整土地，三面連接鄉村區，符合管制規則第35條之1第1項第2款所規定之0.12公頃以下，及內政部94年9月12日內授中辦字第0000000000號函（下稱內政部94年9月12日函）：未以部分面積申請變更編定分割後即可符合認定基準，而僅就其部分面積申請變更編定。懇請准予變更為甲種建築用地。

三、88號土地根本就不符合非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第2款之情況，就不會有第35條第5項整體認定的情況，應該就我的88-1土地單獨認定，就不會有不合規定情形。法條明定「所指數筆土地」，該數筆土地應該都是符合35條之1第1項之情形才得做「整體認定」。

四、聲明：

(一)訴願決定及原處分均撤銷。

(二)被告應依原告112年12月25日申請就系爭土地作成准予變更為甲種建築用地之行政處分。

參、被告答辯略以：

一、依據管制規則第35條之1第1項第2款、第4項、第35條第5項規定、內政部91年5月31日台內中地字第0000000000號令增訂管制規則第35條之1規定之立法理由、94年9月12日函意旨，當認鄉村區邊緣畸零不整之土地變更編定為建築用地，目的在使其能與原有鄉村區整併後邊緣平整化，俾促進土地利用之整體性及一致性。凹入應以鄉村區的整體立場來看而

非以單筆系爭土地來看，所以本案是整個凹入區是包含88、88-1土地。在審查時，是就整個凹入區的缺口來看，亦即假設88、88-1中沒有地籍線，則其缺口可以有兩種評價方式，一種認為缺口是在北側，一種缺口是向東側，這兩種缺口的方向都是可以被認定的。但是不論是向北缺口或是向東缺口，包含的土地都會包含到88、88-1土地，所以都一定要做整體考量、認定。基此，所謂的「凹入」應該以鄉村區的立場來看，而非以系爭土地的立場來定義凹入，故本案必須整體認定，方能符合該條增訂理由。

二、系爭土地編定「一般農業區、農牧用地」（面積0.009541公頃），其北側毗鄰83地號土地（鄉村區、乙種建築用地）；南側毗鄰120地號土地（鄉村區、交通用地）；西側毗鄰83-24、83-25、83-26號土地（鄉村區、乙種建築用地），雖符合管制規則第35條之1第1項第2款所定凹入鄉村區、三面連接鄉村區之要件，然系爭土地於96年1月25日判決分割自毗鄰88地號土地（一般農業區、農牧用地；面積0.143107公頃），依管制規則第35條之1第4項規定應依第35條第5項規定辦理，以系爭土地與88地號土地整體而為認定，其面積合計0.152648公頃，已逾0.12公頃，與管制規則第35條之1第1項第2款規定不符，自不得容許系爭土地由「一般農業區、農牧用地」變更編定為「同區、甲種建築用地」。

三、聲明：原告之訴駁回。

肆、本院的判斷：

一、應適用之法規範：

(一)區域計畫法

第15條第1項：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照○○市○○○區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」

(二)區域計畫法施行細則

1、第11條第2款、第4款：「非都市土地得劃定為下列各種使用區：二、一般農業區：特定農業區以外供農業使用之土地。」、「四、鄉村區：為調和、改善農村居住與生產環境及配合政府興建住宅社區政策之需要，會同有關機關劃定者。」

2、第13條第1款、第2款：「直轄市、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，且除海域用地外，並應繪入地籍圖；其已依法核定之各種公共設施用地，能確定其界線者，並應測定其界線後編定之：一、甲種建築用地：供山坡地範圍外之農業區內建築使用者。二、乙種建築用地：供鄉村區內建築使用者。」

(三)管制規則

1、管制規則第1條規定：「本規則依區域計畫法（以下簡稱本法）第15條第1項規定訂定之。」

2、第5條：非都市土地使用分區劃定及使用編定後，由直轄市或縣(市)政府管制其使用，……。

3、第35條第5項：「符合第1項各款規定有數筆土地者，土地所有權人個別申請變更編定時，應檢附周圍相關土地地籍圖簿資料，直轄市或縣（市）主管機關應就整體加以認定後核准之。」

4、第35條之1第1項第2款、第4項：「(第1項)○○市○○○○區邊緣畸零不整且未依法禁、限建，並經直轄市或縣（市）政府認定非作為隔離必要之土地，合於下列各款規定之一者，得在原使用分區內申請變更編定為建築用地：……二、凹入鄉村區之土地，三面連接鄉村區，面積在0.12公頃以下。……(第4項)符合第1項各款規定有數筆土地者，土地所有權人個別申請變更編定時，依前條第5項規定辦理。……。」

二、本件爭訟概要欄所載之事實，業經兩造各自陳述在卷，並有下列證據足佐：

(一)原處分（本院卷第41-42頁）、訴願決定書。

(二)原告申請書及附件(第99-120頁)、土地使用分區圖及使用地編定圖(第131-134頁)、系爭土地及毗鄰土地之土地謄本(第113-119、151-204頁)。

三、系爭土地不符合管制規則第35條之1第1項第2款、第4項規定之要件，原處分駁回原告申請，並無違誤：

(一)區域計畫法管制土地之立法目的與原則:

國家基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，並配合國家經濟發展及環境保護之政策，訂定符合社會需要之土地使用保育計畫，區域計畫法即係為合理調整土地上各種不同的使用需求與人民整體利益之均衡考量所制定之法律。又土地使用分區管制係達成土地使用計畫之主要工具，其意義係為確保土地有秩序發展，將計畫範圍內之土地，依使用目的與需求之不同，劃定各種不同用途之分區，再視計畫需要，依使用強度細分若干等級，給予不同之使用性質與使用強制之規範，並限制妨礙各分區用途之其他使用。依上揭肆、一、(一)區域計畫法第15條第1項及肆、一、(二)區域計畫法施行細則第11條第2款、第4款及第13條第1款、第2款等規定，各直轄市或縣（市）政府應依區域計畫擬定之土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，再依據該計畫書、圖編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。是土地一經使用分區及用地編定後，除有特別規定外，原則上自應依編定之內容使用。

(二)管制規則第35條之1第1項第2款、第4項之解釋與適用:

1、為貫徹上開立法目的，內政部本於上開肆、一區域計畫法第15條第1項授權，依據區域計畫法施行細則第13條劃定各種使用區及第15條編定各種使用地之規定，訂定管制規則，按土地之使用種類與性質實施管制，以促進非都市土地之合理利用。準此，非都市土地之各種使用地的「編定」及其「變

更」，應屬直轄市及縣（市）政府的權責事項；其所為決定，應循區域計畫法之相關規定及中央主管機關依法律授權所定之管制規則，並受上級主管機關之「核備」審查。從而，可知上開「用地編定」之計畫管制措施及其變更，屬於直轄市及縣（市）政府的「自治事項」，而且各該地方主管機關在法律以及授權命令的容許範圍內，享有一定的「計畫形成自由」，俾滿足地方自治團體的計畫需求。在此架構下，中央主管機關受法律授權所訂定之實體管制規則，以及各該地方主管機關 就用地編定或變更所為之決定，應符合區域計畫法所定指導原則；行政機關就此所為之裁量決定，司法機關原則上應予尊重而僅做有限度之審查。換言之，只要管制規則之實體內容或者個別的計畫決定，符合平等原則的基本規範要求，並且與區域計畫法所定之各項指導原則間存在有適當合理的關連而無權限之濫用，其適法性即應受司法機關之肯認。

2、按「非都市土地使用管制規則第35條第5項所稱『就整體加以認定』，須先有符合同條第1項各款規定之數筆土地，其土地所有權人個別申請變更編定時，即應檢附周圍相關土地地籍圖簿資料，再由直轄市或縣（市）政府就整體加以認定。……整體認定應以申請變更編定時該筆或多筆土地之整筆面積計算，不得以部分面積經變更編定分割後即可符合認定基準，而僅就其部分面積申請變更編定。」（最高行政法院112年度上字第143號判決參照）。又內政部94年9月12日函略以：「主旨：關於非都市土地使用管制規則第35條之1執行疑義乙案，請依會商結論辦理，請查照。說明：二、有關……非都市土地使用管制規則第35條之1執行疑義，案經……開會研商，獲致決議如下：（一）非都市土地使用管制規則第35條之1第3項(即現行法第4項)規定，土地所有權人個別申請變更編定時，其『整體認定』(『』為原函釋所符加，下同)範圍界線之認定方式：1、按符合非都市土地使用管制規則第35條之1第1項所列各款規定之一者，得在原使

用分區內申請變更編定為建築用地。依上開規定申請變更編定案件，如涉及同條第3項規定(按現為第4項)，土地所有權人個別申請變更編定時，其『整體認定』範圍界線，係以先審認符合同條第1項各款規定之要件後，再就其符合要件範圍內土地整體加以認定之。2、非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第3款所稱凹入鄉村區之土地，應以三面連接鄉村區，且整筆土地均在凹入之範圍內為原則……（二）依非都市土地使用管制規則第35條之1第1項各款申請變更編定之土地，應以申請變更編定時該筆或多筆土地之整筆面積計算，不得以部分面積經變更編定分割後即可符合認定基準，而僅就其部分面積申請變更編定。……」(本院卷第129-130頁)。核上開釋示所指：「其『整體認定』範圍界線，係以先審認符合同條第1項各款規定之要件後，再就其符合要件範圍內土地整體加以認定之」，即係指符合非都市土地使用管制規則第35條之1第1項所列各款規定情形之申請土地，仍應再另就周圍相關土地整體加以認定，應認函示意旨未逸出上開管制規則第35條之1第1、4項之文義範圍，且符合該規定之立法目的，亦為內政部本於區域計畫法之主管機關地位為協助下級機關適用法令及認定事實所為之解釋性函釋，自得予以援用。

3、管制規則第35條之1增訂理由略謂：「二、……本規則第35條有規定毗鄰甲種、丙種建築用地或……之零星或狹小土地……得按其毗鄰土地申請變更編定為甲種、丙種建築用地，惟毗鄰乙種建築用地並無得辦理變更編定為建築用地之規定，常有民眾陳情不公，縣（市）政府迭有反映，為促進鄉村區邊緣畸零不整土地有效利用，並處理過去通盤檢討遺留之個案問題等，……並增訂第35條之1，其修正重點如次：……（二)增訂毗鄰鄉村區邊緣畸零不整且未依法禁限建或經直轄市、縣（市）政府認定非作為隔離必要之土地，合於一定條件者，得在原使用分區內申請變更編定為建築用地(修正條文第35條之1）。」(本院卷第121-122頁)，足見

鄉村區邊緣畸零不整之土地容許變更編定為建築用地，立法目的在使其能與原有鄉村區整併後邊緣平整化，俾促進土地利用之整體性及一致性。惟承前，基於上開達成非都市土地之使用管制與生態環境保育之公共政策，即原則上仍應依編定之內容使用，是縱申請之土地有符合第35條之1第1項各款得申請變更之情形，基於各別土地與其週遭土地所形成之土地管制、利用關係具多樣性，為達成上開立法目的，法規範結構上乃以管制規則第35條之1第4項適用第35條第5項，許行政機關在具體個案中，在不逾越法律規範框架的同時，能切合個案而為最妥適的處理，以符合個案正義的要求，即應由主管機關併「再就」周圍相關土地整體加以認定之。亦即，申請畸零土地變更編定為建築用地，仍應與土地整體之利用、管制相權衡，而賦予主管機關得依實際個案情形為行政之判斷餘地。

4、第35條之1第1項第2款所指土地若屬凹入鄉村區之土地，三面連接鄉村區，且面積未超過0.12公頃之零星或狹小土地，為促進其合理使用，則賦予該零星、狹小之土地得與相鄰土地變成同一用地別之機會，以創造出較大面積土地利用之乘數效果，但為避免其擴張無度致失平衡，亦即一旦符合上開規定之小面積土地，一方面屬「三面連接鄉村區」等土地毗鄰，一方面又與其他使用分區之土地相鄰，則當該筆土地如願變為建築用地之後，其週邊之其他使用分區土地或又可依此模式複製，援例繼續變更，則特定農業區內，所有受較高度使用限制之農牧用地，最後都可以改為使用價值較高之建築用地，則原來非都市計畫區土地之管制目標將無法達成。是以，管制規則第35條之1第4項依第35條第5項之規定另為限制性管制規範，予主管機關有合於立法目的之判斷餘地，所指「符合第1項各款規定有數筆土地者」而為「整體加以認定」，依其規範目的解釋，應係指申請之土地，符合第1項各款規定即為已足，至規範用語所指「有數筆土地者」係指所涉及應整體判斷之土地有數筆者，應另本於第35條第5

項為整體加以認定之意。簡言之，申請之土地於符合第1項各款規定之情形並涉及「數筆土地」時，即應另為「整體加以認定」，要非指該所涉及之「數筆土地」，亦需各別均有符合管制規則第35條之1第1項各款之情形。

5、綜上，為貫徹非都市土地之使用管制與生態環境保育之公共政策目的，即依前揭立法目的，縱申請之土地符合管制規則第35條之1第1項各款情形，惟主管機關仍應併「再就」週邊之其他使用分區土地併為判斷，為合於立法目的之整體認定。

(三)經查:

1、系爭土地編定「一般農業區、農牧用地」(面積0.009541公頃)，其北側毗鄰83地號土地（鄉村區、乙種建築用地）；南側毗鄰120地號土地（鄉村區、交通用地）；西側毗鄰83-24、83-25、83-26號土地（鄉村區、乙種建築用地），此有上揭土地謄本(本院卷第113-119、151-201頁)、土地使用分區圖(同卷第131頁)、土地使用編定圖(同卷第132頁)附卷可稽，是系爭土地單獨觀察，確符合管制規則第35條之1第1項第2款所定凹入鄉村區、三面連接鄉村區、面積在0.12公頃以下等要件。

2、惟查，系爭土地於96年1月25日判決分割自毗鄰88地號土地（一般農業區、農牧用地；面積0.143107公頃）(本院卷第202-203頁)，系爭土地與88地號土地相鄰，依系爭土地與88地號土地「整體觀察」，亦係屬該當符合第35條之1第1項第2款之凹入鄉村區、三面連接鄉村區等要件之土地，是就土地整體之利用、管制等目的觀察，主管機關即被告依前揭說明，自得依管制規則第35條之1第4項規定適用第35條第5項規定，即得就系爭土地與88地號土地整體加以認定之。又以系爭土地面積0.009541公頃、88地號土地面積0.143107公頃，合計達0.152648公頃，已逾0.12公頃，參酌第35條之1第1項第2款規範意旨，被告依前揭說明，就申請土地變更編

定為與土地整體利用、管制相權衡後，認不符變更為建築用地之情形，核其所為判斷要與法無違。

3、原告固主張系爭土地不應與88地號土地整體加以認定云云。惟查，縱申請之土地有管制規則第35條之1第1項各款情形，惟主管機關仍應就週邊之其他土地為合於立法目的之整體認定，業如上述，且本案系爭土地如原告所述為長39公尺、寬2.3公尺之狹長狀，其成為狹長畸零地係因判決分割自毗鄰88地號土地之結果，如僅就系爭土地單獨准予變更編定為甲種建築用地，然毗鄰之88地號土地仍屬凹入鄉村區之情狀，顯無法達到使原有鄉村區整併後邊緣平整化，俾促進土地利用之整體性及一致性，依前揭說明，核與管制規則第35條之1增訂之立法目的不合，亦使受較高度使用限制之農牧用地，得以分割等方式將土地過度分割零碎，導致非都市計畫區土地之管制目標無法達成，顯失與上開管制原則相違，亦無准其變更之合理必要性，原告主張自不可採。另管制條例第35條第5項所指就整體加以認定後核准之，其文字用語固為「核准之」，惟其規範目的僅係單純表示主管機關具同意權而已，原告主張被告依此即應為核准之處分，亦不可採。

四、綜上所述，系爭土地既與管制規則第35條之1第1項第2款、第4項規定申請變更編定為建築用地之要件有間，原告申請變更為特定農業區甲種建築用地，自非法所許。則被告就原告所提系爭申請案件作成原處分予以駁回，認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，於法亦無不合。原告訴請判決如訴之聲明所示，自無從准許。

伍、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

陸、結論：本件原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　12　　月　　26　　日

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　郭書豪

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
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　12　　月　　26　　日

書記官　林昱妏