

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

113年度訴字第41號

民國113年12月18日辯論終結

原告 吳淑珍

被告 雲林縣政府

代表人 張麗善

訴訟代理人 陳智全 律師

上列當事人間農業發展條例事件，原告不服農業部中華民國113年1月10日農訴字第1120727421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：

查原告起訴狀所載訴之聲明原為：被告撤銷駁回原告申請所有北港鎮樹子腳段472-32地號土地申請農業設施容許使用1案（見本院卷第11頁），嗣於民國113年12月17日言詞辯論期日補足完整課予義務訴訟聲明為：1.撤銷訴願決定（農業部農訴字第0000000000號訴願決定書）、原處分（雲林縣政府112年3月24日府農林二字第0000000000號函）。2.請求被告應就原告112年3月10日提出農業用地作農業設施容許使用申請案件，作成容許原告在坐落○○縣○○鎮○○○段472-32地號土地上設置集貨及包裝場所、車輛運迴轉空間及田埂等農業設施之行政處分（見本院卷第415-416頁），經核於法並無不合，應予准許。

貳、實體方面：

一、事實概要：

原告擬利用所有位於都市計畫農業區內之坐落○○縣○○鎮○○○段472-32地號、總面積212.87平方公尺土地（下稱系

01 爭土地)上設置「集貨運銷處理室(一)集貨及包裝場所」(下
02 稱甲設施)、「車輛運迴轉空間」(下稱乙設施)及「田
03 埂」(下稱丙設施)等整體農業設施(下稱系爭農業設
04 施),各該設施占地面積依序53.29平方公尺、58.53平方公
05 尺及9.67平方公尺,合計121.49平方公尺,乃於112年3月10
06 日向被告提出農業用地作農業設施容許使用申請書(下稱系
07 爭申請書)並檢附經營計畫、112年農民耕作措施申報書、
08 農業設施位置略圖暨建築師事務所圖、系爭土地現況照片等
09 書件,申請農業用地作系爭農業設施容許使用(下稱系爭申
10 請案)。案經被告審認系爭申請案件之經營計畫內容顯不合
11 理,且系爭農業設施與系爭土地之農業經營必要性顯不相
12 當,乃依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法(下稱
13 審查辦法)第6條第1項第2款規定,以112年3月24日府農林
14 二字第0000000000號函(下稱原處分)不予同意。原告不
15 服,提起訴願,經農業部訴願決定駁回,遂提起本件行政訴
16 訟。

17 二、原告主張及聲明：

18 (一)原告申請設置一層樓建築之甲設施,面積53.29平方公尺,
19 建築物高度最高7.2公尺,係為供原告所生產之食用玉米、
20 蒜頭及少量芋、絲瓜、南瓜等農產品,採收後作為農產品堆
21 貨倉庫使用,並可進行簡易包裝,進而運送至北港新市場販
22 售。亦可臨時存放農作所需之農藥、肥料、種子、農具器皿
23 之用;乙設施之面積58.53平方公尺,係為供車輛裝卸及載
24 運農產品、相關資材之用;丙設施女面積9.67平方公尺,長
25 64.49公尺、寬0.15公尺、高0.3公尺,係藉於系爭土地四周
26 施作水泥田埂,避免農作土壤流失,並作為土地界址使用,
27 該三項設施面積合計121.49平方公尺,建蔽率僅57.07%(計
28 算式:121.49/121.49212.87),符合都市計畫農業區建蔽
29 率60%之規定。

30 (二)原告配合農糧轉作休耕政策之農地計有坐落頂庄段504地號
31 土地;大庄段264、265地號土地;樹子腳段72-5、75-3、47

01 0-12、471-11、472-32地號土地；新西段963地號等9筆土
02 地。原告生產的農產品雖大部分交由販運商或行口收購，惟
03 仍有部分農產品直接於北港新市場販售，為集貨包裝運銷，
04 農業設施設置區位選擇乃以交通運輸、集貨便利、鄰近市
05 場、淨零碳排等因素考量，中位數點位即為系爭土地，故選
06 擇該地最具經濟效益。透過雲156縣鄉道（大同路）、155縣
07 道（民樂路）及145縣道（文仁路）交通網絡運輸，集貨於
08 坐落145縣道（文仁路）旁之系爭土地。若另覓面積更大之
09 土地，反而阻礙整體耕地完整性，使得農地破碎化，不利經
10 濟規模生產。原告112年就系爭土地以種植白菜園為用途，
11 持續有農業生產事實，並經農糧轉作休耕政策勘查合格有
12 案，113年將調整為種植食用玉米此單一經濟作物。原告申
13 請設置之設施擬施作毗鄰於現有道路並集中於系爭土地邊
14 緣，不影響其餘耕地之生產經營環境。且設施內部透過堆高
15 機、木棧板、層架等設計可垂直置放農產品，並無大地坪面
16 積需求，乃僅申請設置甲設施53.29平方公尺範圍。

17 (三)審查辦法及相關函釋並無限制農地面積應達1,000平方公尺
18 方能申請農業設施容許使用，況甲設施並非農業資材室，無
19 須比照農業資材室之申請條件，審查辦法第13條規定附表一
20 僅規定甲設施供花卉以外之農糧產品使用，依每1公噸集貨
21 輛樓地板興建面積53平方公尺計算。參原告112年轉作休耕
22 申報情形，種植1.4854公頃農地，食用玉米112年第一期占
23 1.2663公頃、第二期占0.5996公頃，計1.8659公頃，據雲林
24 縣110年食用玉米每公頃單位產量為11.353公噸，則有21.18
25 36公噸（計算式： 1.8659×11.353 ）之產量；蒜頭112年第二
26 期占0.667公頃，據雲林縣110年蒜頭每公頃單位產量為9.83
27 5公噸，則有6.559945公噸（計算式： 0.667×9.835 ）之
28 產量，則最大可興建面積為1470.41平方公尺〈計算式： $(21.1836 + 6.56) \times 53$ 〉，原告僅申請設置甲設施53.29平方公
29 尺範圍，並無不合。系爭土地面積不大，難以達到經濟栽培
30 之規模，審酌農業設施性質，考慮原告及親屬所有鄰近農
31

01 地，尚屬合理。被告未通知原告補正逕以原處分駁回系爭申
02 請，有違審查辦法第6條第1項第1款規定等語。

03 (四)聲明：1.撤銷訴願決定及原處分。2.請求被告應就原告112
04 年3月10日提出農業用地作農業設施容許使用申請案件，作
05 成容許原告在系爭土地上設置系爭農業設施之行政處分。

06 三、被告答辯及聲明：

07 (一)依審查辦法附表一農作產銷設施分類規定雖無敘明設置設施
08 之土地面積限制，但系爭土地面積僅212.87平方公尺，原已
09 十分狹小且不利農業經濟栽培，如再使用121.49平方公尺土
10 地面積設置設施，可耕地面積僅剩91.38平方公尺，農地將
11 更加破碎化，實無達到農業生產有效管理目的。考量臺灣地
12 狹人稠，農地資源珍貴稀有，一旦挪做他用後不易回復，為
13 避免農地流失及破碎化，故認為系爭申請所附經營計畫內容
14 缺乏合理性與必要性。

15 (二)另依改制前行政院農業委員會（下稱農委會）101年5月11日
16 農企字第0000000000號函（下稱101年5月11日函）及107年5
17 月23日農企字第0000000000號函（下稱107年5月23日函）之
18 相關釋意旨，原告就其設置甲設施等，係為輔助農業生產之
19 經營管理所需，則需基於農業生產之事實，始有輔助經營管
20 理需求而附屬設置相關設施之必要，且申請該等設施坐落之
21 系爭土地需有實際農業生產事實，該等農業設施性質應與其
22 現況生產之作物及處理行為相連結。原告申請設置甲設施，
23 供其他自有或契作農地之自產農產品使用，於規定尚無不
24 允，惟依系爭申請書、經營計畫及檢附之土地現況照片，再
25 對照被告現勘照片，系爭土地現況為多種類作物混合種植，
26 非屬一般經濟栽培種植態樣，難以認定具農業生產之事實，
27 因此農業設施無法與坐落之系爭土地生產作物及處理行為相
28 連結，故系爭申請自然缺乏合理性與必要性。

29 (三)至於原告所稱考量交通及地利之便部分，亦不能改變其經營
30 計畫內容顯不合理且設施與農業經營之必要性顯不相當之事
31 實。因此被告審查後，認應依審查辦法第6條第1項第2款規

01 定駁回系爭申請，所為不利原告之處分並無違法或不當之
02 處，本件原告之訴顯無理由等語。

03 (四)聲明：原告之訴駁回。

04 四、本院判斷：

05 (一)前提事實：

06 如事實概要欄所述之事實，有系爭申請書及檢附之經營計
07 畫、112年農民耕作措施申報書、農業設施位置略圖暨建築
08 師事務所圖、系爭土地現況照片等資料、系爭土地謄本、地
09 籍圖謄本、雲林縣北港鎮都市計畫土地使用分區圖（或公共
10 設施用地）證明書、原處分、訴願決定等件附卷可稽（分見
11 本院卷第99頁、第109至135頁、第97頁及第75至80頁），堪
12 予認定。

13 (二)按農業發展條例第8條之1第2項、第3項規定：「（第2項）
14 農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施
15 之容許使用…（第3項）前項農業設施容許使用與興建之種
16 類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，
17 由中央主管機關會商有關機關定之。」審查辦法第6條第1項
18 第2款規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，有下列
19 情形之一者，不予同意：…二、經營計畫內容顯不合理，或
20 設施與農業經營之必要性顯不相當。…」經核上開審查辦法
21 規定，為農委會本於農業發展條例第8條之1第3項之授權，
22 就辦理有關農業設施容許使用之申請程序及其他應遵行事項
23 所訂定之法規命令，核無逾越母法授權範圍，亦未牴觸其規
24 範意旨，自得予以援用。

25 (三)依農業發展條例第1條規定，可知確保農業永續發展，因應
26 農業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結
27 構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水
28 準俱屬農業發展條例之立法目的，其第2章「農地利用與管
29 理」第8條之1明定符合符合規定要件者，得免申請建築執
30 照，在農業用地上興建農業設施，並授權中央主管機關訂定
31 審查辦法以為辦理準據。故該辦法有關規定均在達成母法之

01 規範目的及公共利益，於農業用地設置農業設施非但不得違
02 反關於農業政策（如審查辦法第7條總面積之限制）、違反
03 農地管制事項（如審查辦法第6條第3款土地分區使用或用地
04 編定類別容許之限制）、危及農地安全（如審查辦法第8條
05 設施高度之限制）、影響四鄰關係（如審查辦法第6條第5款
06 不得妨礙道路通行）等規定外，尚須符合促進及提高農地有
07 效利用之積極目的，始得容許之。換言之，主管機關受理人
08 民申請農業用地作農業設施容許使用之案件，必須考量農業
09 發展條例及審查辦法所欲實現之立法目的，具有正當合理之
10 關聯，其審查申請案件是否符合審查辦法第6條第2款「經營
11 計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當」
12 之要件，具有高度裁量空間（最高行政法院109年度上字第2
13 97號判決意旨參照）。

14 (四)原告雖以上開情詞，主張其設置系爭農業設施之目的係供自
15 己生產之食用玉米、蒜頭及少量芋、絲瓜、南瓜等農產品，
16 採收後作為農產品堆貨倉庫使用，並可進行簡易包裝，亦可
17 臨時存放農作所需之農藥、肥料、種子、農具器皿之用，並
18 可將其直系血親所有坐落雲林縣北港鎮頂庄段504地號、大
19 庄段264、265地號、樹子腳段72-5、75-3、470-12、471-11
20 地號、新西段963地號等8筆土地所生產農產品運送至該處所
21 為簡易集貨包裝、運輸處理等語，資為系爭申請案件符合規
22 定要件之論據。惟：

23 1.觀諸農業發展條例第8條之1第2項規定意旨，並參照其立
24 法理由載謂：「…增列第2項，在促進農業用地上與農業
25 經營不可分離之有固定基礎之農業設施設置之合理化，並
26 避免耕地因存在該等被認為違規之農業設施而致無法移轉
27 登記。蓋農業用地上申請興建有固定基礎農業設施，在實
28 務執行上，依土地使用管制規定，屬容許使用之範圍，由
29 農業單位配合核准農民辦理容許使用後，持憑辦理申請建
30 築執照。…」等語，可知有固定基礎之農業設施係輔助其
31 坐落農業用地之農業生產或經營，彼此具有不可分離之連

01 結關係，若申請設置之農業設施非屬其坐落農地生產上或
02 經營上所需求者，該設施即與農業經營之必要性顯不相
03 當，欠缺容許使用該農地設置之合理性與必要性。是以，
04 審查辦法第6條第1項第2款明定經營計畫內容顯不合理，
05 或設施與農業經營之必要性顯不相當者，地方主管機關應
06 不予同意，核與農業發展條例第8條之1規範目的相符，自
07 得予適用（最高行政法院111年度上字第711號判決意旨參
08 照）。準此，農委會108年6月20日農企字第1070223368號
09 函釋略以：「……二、依據申請農業用地作農業設施容許
10 使用審查辦法第6條規定，申請農業用地作農業設施容許
11 使用，有經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必
12 要性顯不相當者，不予同意，故申請農業用地作農業設施
13 容許使用，應由貴府依個案所提經營計畫之合理性，以及
14 申請設施與農業經營之必要性，視個案實情據以審認核
15 處。按上開規定，已明示農業設施之申請除應符合設施所
16 定之基準及條件外，尚須針對申請該設施所提之經營計畫
17 內容進行合於設施設置目的之合理性及必要性審查，始符
18 法制……」等意旨與108年6月21日農企字第1080225473號
19 函釋略以：「……三、按農業設施係輔助其坐落農業用地
20 之農業生產或經營，須有農業生產之事實，且應與該坐落
21 用地之生產行為相連結，始可設置，容許辦法第6條第2款
22 規定，申請農業用地作農業設施容許使用有經營計畫內容
23 顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當之情形，
24 不予同意。是以，農業用地申請農業設施容許使用，係就
25 設施坐落之農業用地整體規劃，以作農業生產或經營之使
26 用行為及事實，予以審認農業設施之興建需求……」等意
27 旨，乃中央主管機關農委會為協助下級機關或屬官認定事
28 實、行使裁量權，本於職權發布之解釋性規定，符合前開
29 農業發展條例第8條及容許使用審查辦法規定意旨，自得
30 予以援用。

- 01 2.準此，農業設施必須與所坐落農地之農業生產或經營具有
02 合理性與必要性，始符合審查辦法第6條規定之容許設置
03 要件。則原告既以系爭土地作設置系爭農業設施之基地，
04 則系爭申請案是否符合規定要件，自應就爭農業設施與所
05 坐落系爭土地間之農業經營關連性予以審查，不及於坐落
06 基地以外之其他土地。則原告所列系爭農業設施所坐落之
07 系爭土地以外農業用地，非屬審查系爭申請案件適法與否
08 之土地標的。
- 09 3.查系爭土地總面積僅212.87平方公尺，有該筆土地登記謄
10 本在卷可按（見本院卷第131頁），其可能生產之農作物
11 數量已相當有限；再依原告提出系爭申請書及經營計畫
12 （見本院卷第189-193頁）所載，原告係擬在系爭土地上
13 設置系爭農業設施之占地總面積多達121.49平方公尺，其
14 占地比例雖僅57.07%，符合未超過60%上限之法定形式
15 要件。但系爭土地扣除上開設施用地面積後，僅剩餘91.3
16 8平方公尺可供農業生產使用，明顯更降低原來已極其有
17 限之可能產量及經濟價值，卻利用過半土地面積設置系爭
18 農業設施作為面積不及100平方公尺土地所生產農產品之
19 集貨及包裝場所，明顯違背系爭農地合理利用之正當目
20 的。
- 21 4.再原告所擬經營計畫雖載稱：系爭土地種植作物包含水
22 稻、食用玉米、芋頭、絲瓜、蒜頭、落花生、南瓜等，各
23 類作物現況種植之面積為「112年一期作種植1.4854公頃
24 農地，種植水稻0.2049公頃、食用玉米1.2663公頃、芋頭
25 0.0071公頃、綠瓜0.0071公頃。112年二期作種植1.4854
26 公頃農地，種植落花生0.2049公頃、食用玉米0.5996公
27 頃、蒜頭0.667公頃、芋頭0.0071公頃、南瓜0.0071公
28 頃」等語，然系爭土地總面積僅212.87平方公尺，原告將系
29 爭土地以外之土地列入設置系爭農業設施之經營計畫範圍
30 內，於法自有未合。再者，參佐卷附土地現況照片、現勘
31 照片等資料（見本院卷第199-203頁），足見系爭土地現

01 況係多種類作物混雜種植，顯非屬具經濟效益之大量農業
02 生產，以原告擬將系爭地作為生產食用玉米、蒜頭及少量
03 芋、絲瓜、南瓜等作物用途，及設置系爭農業設施後之剩
04 餘面積以觀，其生產規模明顯未達到必須設置占地過半之
05 農業設施，以作為少量農產品之集貨及包裝場所。原告起
06 訴後雖具狀載稱：「113已調整為種植單一經濟作物食用
07 玉米」等情（見本院卷第247頁），然縱認所述屬實，衡
08 酌系爭土地設置系爭農業設施後之殘餘91.38平方公尺面
09 積土地，其可能產量甚少，即使包括可供儲放「鋤頭、水
10 桶、鐮刀數把」之農具，亦難認有設置系爭農業設施之必
11 要性。

12 (五)是故，被告審認原告就系爭申請案件所擬經營計畫內容顯不
13 合理，且設置系爭農業設施與系爭土地農業經營之必要性顯
14 不相當，依審查辦法第6條第1項第2款規定作成原處分否准
15 所請，自屬適法有據。

16 五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。本件被告就系爭
17 申請案件作成原處分不予同意原告所請，認事用法俱無違
18 誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請判決如前訴之
19 聲明所示，為無理由，無從准許。

20 六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘主張及所提證據資料，核
21 與判決結果不生影響，並無逐一論述之必要，附此敘明。

22 七、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

23 中 華 民 國 114 年 1 月 15 日

24 審判長法官 蔡 紹 良

25 法官 黃 司 熒

26 法官 陳 怡 君

27 以上正本證明與原本無異。

28 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
29 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
30 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 114 年 1 月 15 日
書記官 黃 靜 華