

# 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132號

民國113年11月28日辯論終結

01  
02  
03  
04  
05 原 告 廖清錦  
06 訴訟代理人 洪塗生 律師  
07 複 代 理 人 劉怡萱 律師  
08 被 告 臺中市政府  
09 代 表 人 盧秀燕  
10 訴訟代理人 劉桂娟  
11 林以晴

12 上列當事人間因土地更正編定事件，原告不服內政部中華民國11  
13 3年3月28日台內法字第1130007432號訴願決定，提起行政訴訟，  
14 本院判決如下：

## 主 文

- 15  
16 原告之訴駁回。  
17 訴訟費用由原告負擔。

## 事實及理由

### 事實概要：

20 緣原告就其所有坐落○○市○○區（下同）十三張段（下同）  
21 588地號土地（重測前為四塊厝段209-4地號，原面積為564.17  
22 平方公尺，下稱系爭土地），委託代理人傅時興於民國112年4  
23 月19日提出非都市土地更正編定申請書，檢附坐落系爭土地用  
24 電地址為改制前○○縣○○鄉○○路00號建物（下稱系爭建  
25 物）之60年5月裝表供電證明及門牌證明書、身分證明文件、  
26 土地登記簿謄本、地籍圖及62年11月13日航照圖等資料，經臺  
27 中市豐原地政事務所（下稱豐原地政）向被告申請將系爭土地  
28 由特定農業區農牧用地更正編定為同區甲種建築用地（下稱系  
29 爭申請案）。經豐原地政邀集相關單位於112年5月31日辦理實  
30 地會勘後，認系爭土地上有合法建物存在，惟面積以實際測量  
31 為準，豐原地政遂以112年6月21日豐地四字第0000000000號函

01 請原告向該所辦理合法建物位置測量及土地預為分割複丈。原  
02 告於112年7月4日向豐原地政申請辦理土地預為分割複丈，豐  
03 原地政於112年7月18日辦理土地複丈，預為分割合法建物位置  
04 及核定面積為93.70平方公尺，得更正編定為甲種建築用地部  
05 分土地之面積為156.17平方公尺，暫編為588-1地號，並經原  
06 告於該土地複丈圖所有權人認定蓋章欄用印，豐原地政復以11  
07 2年9月25日豐地四字第0000000000號函報請臺中市政府地政局  
08 （下稱地政局）審核。嗣經被告審認系爭土地於土地編定公告  
09 前已存在合法建築物，並依112年5月31日會勘結果及112年7月  
10 18日現場複丈實測結果，認定舊有合法建築物面積為93.70平  
11 方公尺，加計應留設法定空地後合計為156.17平方公尺，遂以  
12 112年11月2日府授地編字第0000000000號函（下稱原處分）復  
13 豐原地政系爭土地內部分土地（暫編為588-1地號，面積為15  
14 6.17平方公尺）准予更正編定為特定農業區甲種建築用地，豐  
15 原地政乃以112年11月7日豐地四字第0000000000號函請原告於  
16 文到10日內向該所申請土地分割複丈，俾憑續辦更正編定異動  
17 作業。原告於112年11月8日檢附112年7月18日預為分割成果圖  
18 等相關資料向豐原地政申請系爭土地分割登記，經豐原地政於  
19 112年11月29日辦竣系爭土地分割登記，並將588-1地號土地更  
20 正編定為甲種建築用地，另以112年11月30日豐地四字第00000  
21 00000號函（下稱112年11月30日函）檢送原處分影本通知原告  
22 系爭土地分割新增588-1地號土地、面積156.17平方公尺，並  
23 於112年11月29日更正編定異動登記為特定農業區甲種建築用  
24 地。原告不服原處分除前揭588-1地號土地外，其他否准系爭  
25 土地更正編定部分，提起訴願，訴願決定駁回，原告不服，遂  
26 提起本件行政訴訟。

27 □原告主張及聲明：

28 (一)主張要旨：

- 29 1.系爭土地在實施建管前確實已有合法建物存在，系爭土地  
30 得以更正編定為一般建築用地，然於面積之認定上，於更  
31 正編定前雖未載有面積，惟於82年6月原告辦理系爭土地

01 之地目變更時，系爭土地面積564平方公尺已變更為建  
02 地，且系爭土地已於86年開始課徵建地稅金至今，原告實  
03 已有信賴基礎系爭土地為建地，至112年始發現地目與使  
04 用類別不一，因而委託代書去辦理土地更正編定，實無法  
05 想像地目已為「建」而編定使用類別卻係「特定農業區農  
06 牧用地」之不合理現象，此部分應為行政疏失。且建地之  
07 認定為「土地」，並非「建物」，系爭土地共564平方公  
08 尺之地目已於82年6月變更為建，且有載明面積，何以於1  
09 12年辦理土地更正編定需實地測量建物面積而推翻86年原  
10 告辦理地目變更時所認定之建地面積？被告以不同之法規  
11 規定去推翻既有之認定，如此對人民之權利毫無保障可  
12 言，且原告已從86年即被課徵一般土地之建地稅金，若土  
13 地為特定農業區農牧用地為何還需要課徵一般土地稅？

14 2.又原告於112年辦理土地更正編定時所附之資料內有用電  
15 證明、門牌證明書、航照圖及82年土地登記簿（地目已變  
16 更為建地之面積資料），除土地登記簿、土地所有權狀上  
17 皆有標示地目建地面積外，航照圖部分之建物面積為116.  
18 2平方公尺，亦較被告實地勘查後所認定之建物面積93.7  
19 平方公尺要多，若同樣以甲種建築用地之建蔽率60%計算  
20 （116.2平方公尺/0.6=193.666667）亦較被告之認定156.  
21 17平方公尺較多，被告無論依地目變更建地面積資料或參  
22 考62年11月13日之航照圖，面積皆較被告認定之156.17平  
23 方公尺多，被告之認定顯有違誤。

24 3.縱認被告所為之法規依據認定有據，惟本件有信賴保護原  
25 則之適用。系爭土地於82年6月申請地目變更，經相關單  
26 位會勘後分割出同段209-4地號面積564平方公尺（即現58  
27 8地號），地目由「田」變更為「建」，為原告之信賴基  
28 礎。又從斯時原告系爭土地亦自86年起課徵建地地價稅至  
29 今，整整27年，為信賴表現，且信賴並無不值得保護之情  
30 形。被告認定系爭土地面積之原則除未考量建築物以外原  
31 告所設置之庭院等設施、62年11月13日之航照圖、82年原

01 告聲請地目變更之臺中縣土地登記簿，更未考量原告之信  
02 賴利益，既得權之保障，違反行政程序法第8條、第9條規  
03 定、憲法對於人民財產權之保障及司法院釋字第525、589  
04 號解釋等強調人民之信賴利益應予保障，使原告受有財產  
05 上之不利益。

06 (二)聲明：

07 1.原處分及訴願決定除認定得更正編定為特定農業區甲種建  
08 築用地（156.17平方公尺）以外部分，均應撤銷。

09 2.上開撤銷部分，被告應依原告112年4月19日申請，就原告  
10 所有系爭土地作成准予更正編定為特定農業區甲種建築用  
11 地之行政處分。

12 □被告答辯及聲明：

13 (一)答辯要旨：

14 1.系爭土地於69年9月24日登記編定為「特定農業區、農牧  
15 用地」，屬田地目、六等則，原告以112年4月19日申請書  
16 檢附60年5月裝表供電用電證明、門牌證明書、土地登記  
17 簿謄本、地籍圖、航照圖等資料，申請將系爭土地更正編  
18 定為同區甲種建築用地。原告檢附60年5月裝表供電用電  
19 證明及工業技術研究院航照圖申請更正編定，案經豐原地  
20 政會同各機關確認系爭土地於62年12月24日實施建築管制  
21 前即有建物存在，依製定非都市土地使用分區圖及編定各  
22 種使用地作業須知（下稱作業須知）及內政部107年1月23  
23 日內授中辦地字第0000000000號函（下稱內政部107年1月  
24 23日函），其檢附之證明文件未載有面積或面積無法認定  
25 者，得依實地會勘認定並經地政機關之測量單位測量之建  
26 物面積辦理，系爭建物經實際測量面積為93.70平方公  
27 尺，並依非都市土地使用管制規則第9條第1項第1款規  
28 定，系爭土地依甲種建築用地60%建蔽率留設法定空地反  
29 推，分割出建築用地面積為156.17平方公尺，原處分依法  
30 並無違誤。

01 2.地目等則制度係日據時期為課徵土地稅賦，依據當時土地  
02 使用現況實施土地調查，作為地目登記之標準，登記為  
03 「建」地目僅表示地目調查當時土地上有建物。非都市土  
04 地於63年1月31日配合區域計畫法公布施行及65年訂頒之  
05 非都市土地使用管制規則等法令依據，劃定各種使用分區  
06 及各使用地編定，依合理用途分配，達實質管制目的，規  
07 定已完成使用編定之非都市土地，均應按其編定使用地類  
08 別作為利用及管制依據，此為內政部89年8月2日台內地字  
09 第8973288號函業已明釋。系爭土地於69年6月1日公告編  
10 定，69年9月24日登記為「特定農業區、農牧用地」，其  
11 土地管制之法定用途已臻明確，原告縱使於82年辦理地目  
12 變更為「建」，依內政部101年5月16日內授中辦地字第00  
13 00000000號函、104年10月23日內授中辦地字第000000000  
14 0號函意旨，非都市土地已奉准變更為「建」地目之土  
15 地，辦理更正編定為一般建築用地，雖不受「實地需有合  
16 法建物存在」之限制，惟仍應檢附編定公告前已為合法房  
17 屋之證明文件，故系爭土地須依內政部107年1月23日函規  
18 定辦理更正編定。又豐原地政為辦理系爭土地更正編定作  
19 業，於112年6月21日以豐地四字第0000000000號函通知原  
20 告辦理系爭土地預為分割事宜，嗣經原告於112年7月4日  
21 向豐原地政申請更正編定之建物測量，112年9月21日豐原  
22 地政製作土地複丈圖且經原告認定蓋章完竣，豐原地政遂  
23 依測量成果陳報被告審查更正編定申請，被告依據原告認  
24 章確定之複丈成果圖及所檢附相關文件核准系爭土地之更  
25 正編定坐落位置，並無違誤。

26 3.系爭土地縱於82年申辦地目變更，仍須依作業須知第9點  
27 第2款第2目規定辦理，始符合建築用地使用管制。且地目  
28 係早期農業社會政府課徵田賦之依據，於土地使用管制已  
29 失其作用，是內政部89年8月2日台內地字第8973288號函  
30 明定，自89年9月1日停止辦理地目變更登記及釐定作業，

01 與已完成使用編定之非都市土地，按其編定使用地類別作  
02 為使用管制之依據，兩者規定不同，不宜比附援引。

03 (二)聲明：

04 原告之訴駁回。

05 □爭點：

06 被告駁回原告系爭土地除認定得更正編定為特定農業區甲種建  
07 築用地（156.17平方公尺）以外之更正編定申請，是否適法？

08 □本院的判斷：

09 (一)事實概要記載之事實，有系爭土地土地登記簿資料（見本院  
10 卷第37頁）、系爭土地土地建物查詢資料（見本院卷第91  
11 頁）、588-1地號土地建物查詢資料（見本院卷第92頁）、  
12 原告112年4月19日非都市土地更正編定申請書（見本院卷第  
13 79頁）、台灣電力公司台中區營業處82年2月5日中區費核證  
14 字第820183號書函（見本院卷第82頁）、系爭建物門牌證明  
15 書（見本院卷第83頁）、系爭土地之工業技術研究院62年航  
16 照套疊地籍線圖及歷史航照影像增值成果說明（見訴願卷第  
17 131-132頁）、系爭土地（分割前）地籍圖謄本（見本院卷  
18 第85頁）、豐原地政112年5月22日豐地四字第0000000000號  
19 會勘通知單（見訴願卷第67頁）、豐原地政112年5月31日受  
20 理更正編定會勘紀錄表（見訴願卷第168-174頁）、豐原地  
21 政112年6月6日豐地四字第0000000000號函（見訴願卷第167  
22 頁）、豐原地政112年6月21日豐地四字第0000000000號函  
23 （見訴願卷第36頁）、原告112年7月4日土地複丈及標示變  
24 更登記申請書（見訴願卷第30頁）、豐原地政112年8月29日  
25 複丈處理結果清冊【收件年字號：112年豐土測字第131200  
26 號（假分割案件000731）】（見訴願卷第37頁）、豐原地政  
27 112年7月4日豐土測字第131200號預為分割成果圖及土地複  
28 丈圖（複丈日期：112年7月18日）（見訴願卷第38-39  
29 頁）、豐原地政112年9月25日豐地四字第0000000000號函  
30 （見訴願卷第74-76頁）、豐原地政112年10月23日豐地四  
31 字第0000000000號函（見訴願卷第70-73頁）、豐原地政112年

01 11月7日豐地四字第0000000000號函（見訴願卷第33頁）、  
02 原處分（見本院卷第89-90頁）、原告112年11月8日申請書  
03 （見訴願卷第34-35頁）、豐原地政112年11月30日函（見訴  
04 願卷第123頁）、訴願決定（見本院卷第23-31頁）等證據可  
05 以證明。

06 (二)被告駁回原告系爭土地除認定得更正編定為特定農業區甲種  
07 建築用地（156.17平方公尺）以外之更正編定申請，為適  
08 法：

09 1.應適用的法令：

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

16 (2)區域計畫法施行細則第14條規定：「（第1項）依本法  
17 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  
18 區圖、編定各種使用地與辦理非都市土地使用分區及使  
19 用地編定檢討之作業方式及程序，由中央主管機關定  
20 之。（第2項）前項使用分區具有下列情形之一者，得  
21 委辦直轄市、縣（市）主管機關核定：一、使用分區之  
22 更正。二、為加強資源保育辦理使用分區之劃定或檢討  
23 變更。三、面積未達1公頃使用分區之劃定。」

24 (3)（111年9月12日修正）作業須知第8點第1款、第5款規  
25 定：「非都市土地各種使用地及其性質：依區域計畫法  
26 施行細則第13條規定，各種使用地之分類及其性質如  
27 下：（一）甲種建築用地：供山坡地範圍外之農業區內  
28 建築使用者。……（五）農牧用地：供農牧生產及其設  
29 施使用者。」第9點第2款第2目、第3目規定：「非都市  
30 土地各種使用地之編定原則：國家公園區內土地不辦理  
31 使用地之編定，其餘土地依下列原則辦理：……(二)現已

01 為某種使用之土地，依下表及說明規定，按宗分別編定  
02 之：……說明：……2. 合於下列情形之一土地，在山坡  
03 地範圍外之農業區或特定專用區編為甲種建築用地；在  
04 山坡地保育區、森林區、風景區及山坡地範圍之農業區  
05 編為丙種建築用地：（1）於使用編定結果公告前屬  
06 『建』地目。（2）於使用編定結果公告前已奉准變更  
07 為『建』地目。（3）於使用編定結果公告前實際已全部  
08 （宗）作建築使用或已依法完成基礎工程者。但原依  
09 土地法規定編定為農業用地之土地，非法變更作建築使  
10 用以及依實施都市計畫以外地區建築物管理辦法申請建  
11 築農舍之土地，仍編為農牧用地。3. 特定農業區、一般  
12 農業區、山坡地保育區、森林區、風景區及特定專用區  
13 內之一宗土地，於使用編定結果公告前，部分已作建築  
14 使用、已依法完成基礎工程者或已領有使用執照者，應  
15 於土地使用現況調查清冊或卡片內註記，並以各該區之  
16 主要用地編定，俟土地所有權人申請分割後再予更正編  
17 定。其有第2目之3但書情形者，不得更正編定為各種建  
18 築用地。」第23點規定：「經編定使用之土地，如土地  
19 所有權人檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使  
20 用之合法證明文件，依照第9點第2款編定原則表及說明  
21 辦理更正編定。」第24點規定：「非都市土地更正編  
22 定、山坡地補註用地及註銷編定等案件，由直轄市、縣  
23 （市）主管機關核定。」

- 24 (4) 實施都市計畫以外地區建築物管理辦法第3條規定：  
25 「實施都市計畫以外地區，1至8等則田地目土地，除土  
26 地所有權人興建自用農舍外，一律不准建築；9至26等  
27 則田地目土地及依土地法編為農業使用之土地，除興建  
28 自用農舍、發展交通、設立學校、建築工廠及興辦其他  
29 公共設施之建築外，一律不准建築。」
- 30 (5) 非都市土地使用管制規則第9條第1項第1款規定：「下  
31 列非都市土地建蔽率及容積率不得超過下列規定。但直

01 轄市或縣（市）政府得視實際需要酌予調降，並報請中  
02 央主管機關備查：一、甲種建築用地：建蔽率百分之6  
03 0。容積率百分之240。」

04 2.按區域計畫法係為促進土地及天然資源之保育利用，人口  
05 及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生  
06 活環境，增進公共福利而制定（同法第1條立法目的參  
07 照）。為貫徹非都市土地之使用管制與生態環境保育之公  
08 共政策，同法第15條第1項並規定，非都市土地，須按照  
09 ○○市○○○區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，  
10 並編定各種使用地，實施管制。而內政部依區域計畫法施  
11 行細則第14條第1項規定，就製定非都市土地使用分區圖  
12 及編定各種使用地之作業方式及程序等細節性、技術性事  
13 項訂定作業須知。

14 3.次按土地使用編定之更正係指土地經前揭使用編定公告  
15 後，發覺原土地使用編定有錯誤或遺漏等情事而辦理更正  
16 編定而言。依上開規定可知，為保障土地所有權人原有合  
17 法權益，編定作業須知第9點第2款第2目之3前段規定，位  
18 在山坡地範圍外之農業區土地，於使用編定結果公告前，  
19 實際已全部作建築使用者，編定為甲種建築用地；同款第  
20 3目復規定，特定農業區內一宗土地，於使用編定結果公  
21 告前，部分已作建築使用者，雖於使用編定結果公告時，  
22 就該部分土地未能依使用現況編定為建築用地，惟賦予土  
23 地所有權人嗣後得檢具足資證明符合上開規定要件之證明  
24 文件，將該部分土地申請分割後再予更正編定為甲種建築  
25 用地（最高行政法院110年度上字第796號判決意旨參  
26 照）。又內政部107年1月23日函意旨略以：「……二、依  
27 本部歷來相關函釋意旨，辦理更正編定為一般建築用地案  
28 件應具備二項要件，即（一）編定前已為合法房屋之證明  
29 文件【如水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或  
30 建物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明書及其  
31 他證明文件經縣（市）政府採認足以明確證明者】；

01 (二) 實地勘查確有合法建築物存在(除天災毀損或  
02 『建』地目土地外)。至實地建物於編定後難免毀損、坍塌  
03 或修(改、新)建等情形,否准其更正編定,未盡合理;  
04 考量更正編定係審認該等土地於實施管制前,已有合法  
05 房屋存在之事實,其准駁關鍵應為『是否於實施建管前  
06 或編定公告前即有合法建物存在,而有編定錯誤之情形』,  
07 前經本部105年8月8日內授中辦地字第0000000000  
08 號函釋有案。惟該函釋易生實地無需有建物存在之誤解,  
09 及如何認定編定前合法建物面積等疑義,案經補充解釋如  
10 下:(一)按非都市土地得更正編定之前提為1、編定錯誤;  
11 或2、編定公告前,已符合製定非都市土地使用分區  
12 圖及編定各種使用地作業須知規定之使用地編定原則及說  
13 明,於編定公告後提出合法證明文件,申請更正為正確之  
14 編定。(二)編定公告前,部分已合法作建築使用,以各  
15 該使用分區之主要用地別編定,於編定公告後,依上開作  
16 業須知第23點規定檢具供居住使用之合法房屋證明文件,  
17 申請更正編定為一般建築用地者,主要係審認編定當時確  
18 有合法建物存在之事實,並非以會勘當時實地存在建物之  
19 現況或用途予以認定。(三)因更正編定涉及實施建築管  
20 理前合法建物面積之認定,不宜僅依建設(工務)單位意  
21 見為準據。爰參酌土地登記規則第79條第4項規定辦理建  
22 物所有權第一次登記組成專案小組認定面積方式,以下列  
23 處理原則辦理更正編定案件:1.在原限制建地擴展執行辦  
24 法、實施都市計畫以外地區建築管理辦法及非都市土地使  
25 用編定前已有合法建物之土地,申辦分割及更正編定時,  
26 由地政機關會同主管建築、農業、稅務、戶政及鄉(鎮、  
27 市、區)公所等單位共同會勘,依申請人提出編定當時已  
28 為合法房屋之證明文件,就共同會勘當時實地存在建物之  
29 位置並參考航照圖確定編定當時確有合法建物存在。2.該  
30 文件已足勘認定為合法建物且載有面積者,依其文件所載  
31 面積辦理;其檢附之證明文件未載有面積或面積無法認定

01 者，得依實地會勘認定並經地政機關之測量單位測量之建  
02 物面積，或參考航照圖判識其面積辦理。3. 至辦理更正編  
03 定之範圍，以申請時該使用地編定之建蔽率標準，按建物  
04 實際面積反推其應留設之法定空地，據以辦理分割及更正  
05 編定。但該等土地扣除合法更正編定範圍所餘面積在50平  
06 方公尺以內者，得併同辦理更正編定免再辦理分割。  
07 ……」經核上開內政部函釋與區域計畫法及作業須知第23  
08 點規定意旨尚無牴觸，被告自得援為辦理土地使用編定更  
09 正案件之依據。

10 4. 被告駁回原告系爭土地除認定得更正編定為特定農業區甲  
11 種建築用地（156.17平方公尺）以外之更正編定申請，為  
12 適法：

13 (1) 按臺灣省政府66年3月22日府建四字第8233號函釋略  
14 以：「主旨：建築法修正公布前合法房屋接水、接電或  
15 申請營業登記，如何認定其房屋為合法，……說明：  
16 ……二、『建築法』適用地區，依該法第3條規定為  
17 『實施都市計畫地區』、『實施區域計畫地區』、『經  
18 內政部指定地區』及『上列地區外之供公眾使用及公有  
19 建築物』。凡『建築法』適用地區，所有建築之建造，  
20 均應依法申領建造執照；依同法第73條規定，非經領得  
21 使用執照不准接水、接電或申請營業登記。至建築法於  
22 民國60年12月22日修正公布前之合法房屋依內政部63.  
23 3.8臺內營字第57150號函第2項規定4種文件（（1）房  
24 屋謄本、建築執照或建物登記證明（2）戶口遷入證明  
25 （3）完納稅捐證明（4）繳納自來水或電費證明）之  
26 一，申請接水、接電或申請營業登記者，應依『建築  
27 法』適用時間認定其房屋是否合法，並依左列規定辦  
28 理：……（三）內政部指定地區：經內政部指定實施  
29 『建築法』而於62年12月24日訂頒『實施都市計畫以外  
30 地區建築物管理辦法』實施管理之地區，計有：1. 62年  
31 12月24日指定1至12等則『田』地目之土地，……」

01 (見本院卷第113-115頁) 經查，系爭土地原為62年12  
02 月24日指定1至12等則「田」地目之土地，為經內政部  
03 指定實施「建築法」而於62年12月24日訂頒「實施都市  
04 計畫以外地區建築物管理辦法」實施管理之地區，又依  
05 實施都市計畫以外地區建築物管理辦法第3條規定，實  
06 施都市計畫以外地區，1至8等則田地目土地，除土地所  
07 有權人興建自用農舍外，一律不准建築。系爭土地係自  
08 重測前四塊厝段209地號分割出之同段209-4地號土地，  
09 改制前臺中縣政府於69年辦理非都市土地使用編定公  
10 告，分割前之重測前四塊厝段209地號土地為都市計畫  
11 外土地，於69年9月24日編定為特定農業區農牧用地，  
12 復於82年6月8日分割出系爭土地，編定使用種類亦為特  
13 定農業區農牧用地，同日系爭土地地目自「田」地目、  
14 六等則變更為「建」地目(見本院卷第35-37頁)。此  
15 有重測前四塊厝段209地號、系爭土地土地登記簿資料  
16 (見本院卷第35-37頁)在卷可稽。是以，因系爭土地  
17 於82年6月始自系爭土地(重測前四塊厝段209地號)分  
18 割出之同段209-4地號土地分割出，地目並自「田」地  
19 目、六等則變更為「建」地目，依實施都市計畫以外地  
20 區建築物管理辦法第3條規定，若地上建物係於62年12  
21 月24日後始興建，除自用農舍外之建物，即非屬合法建  
22 物，先予敘明。

23 (2)經查，系爭建物用電電號為00-00-0000-00，依原告提  
24 出之台灣電力公司台中區營業處82年2月5日中區費核證  
25 字第820183號書函，系爭建物於60年5月已裝表供電  
26 (見本院卷第82頁)。且由航照圖可知，系爭土地至遲  
27 於62年11月13日前已有建築物顯影(見訴願卷第131-13  
28 2頁)，故系爭土地於62年12月24日實施建築管理前已  
29 存在合法建築物。原告於本院113年11月28日言詞辯論  
30 程序亦表示知悉土地登記規則及作業須知關於建物須在  
31 更正編定前已存在，對此部分亦無爭執(見本院卷第28

01 4-285頁)。此有台灣電力公司台中區營業處82年2月5  
02 日中區費核證字第820183號書函(見本院卷第82頁)、  
03 被告112年5月31日受理更正編定會勘紀錄表所附現況照  
04 片(見訴願卷第170-174頁)、系爭土地之工業技術研  
05 究院62年航照套疊地籍線圖及歷史航照影像加值成果說  
06 明(見訴願卷第131-132頁)、本院113年11月28日言詞  
07 辯論筆錄(見本院卷第281-287頁)在卷可稽,應堪認  
08 定。

09 (3)次查,因原告提出系爭申請案,豐原地政邀集相關單位  
10 於112年5月31日辦理實地會勘,被告都市發展局會勘意  
11 見為:「依所附工研院航照圖62.11.13所示有一建物,  
12 及房屋稅籍紀錄表所示61年1月起課屬實施建築管理前  
13 合法房屋證明文件之一,至面積測量請貴管本權責辦  
14 理。」被告地方稅務局豐原分局會勘意見:「前以111  
15 年3月21日中市稅豐分字第0000000000號函提供房屋稅  
16 籍紀錄表及平面圖在案。(至面積無法認定者,請依內  
17 政部107年1月23日內授中辦地字第0000000000號函辦  
18 理。)」○○○○○○○○○○會勘意見:「原為三  
19 重路39號,102年整編為三重三路373號。」申請人或代  
20 理人會勘意見:「請參照工研院之面積(因儀器精密)  
21 予以核發。」地政局會勘意見:「現況有建物。」會勘  
22 結果:「申請人提供60年5月裝表供電之電力公司證  
23 明,並參考工研院62.11.13航照套疊地籍圖判識,經會  
24 勘認定現場有建物存在,面積以實地測量為準。(詳後  
25 附示意圖)」(見訴願卷第168-174頁)因豐原地政認  
26 分割前系爭土地僅部分可辦理更正,遂以112年6月21日  
27 豐地四字第0000000000號函請原告向該所辦理合法建物  
28 位置測量及土地預為分割複丈(見訴願卷第36頁)。原  
29 告於112年7月4日向豐原地政申請辦理土地預為分割複  
30 丈(見訴願卷第30頁),豐原地政於112年7月18日辦理  
31 土地複丈,複丈結果:「本案系爭建物面積為93.70平

01 方公尺，使用分區為『特定農業區、農牧用地』，以甲  
02 種建築用地建蔽率60%反推算，可更正建築用地面積為  
03 156.17平方公尺」並預為分割，分割位置暫編588(1)  
04 地號，土地複丈圖並經原告於該土地複丈圖所有權人認  
05 定蓋章欄用印（見訴願卷第31-32頁）。豐原地政復以1  
06 12年9月25日豐地四字第0000000000號函報請地政局審  
07 核（見訴願卷第74頁）。此亦有原告112年4月19日非都  
08 市土地更正編定申請書（見本院卷第79頁）、豐原地政  
09 112年5月22日豐地四字第0000000000號會勘通知單（見  
10 訴願卷第67頁）、豐原地政112年5月31日受理更正編定  
11 會勘紀錄表（見訴願卷第168-174頁）、豐原地政112年  
12 6月6日豐地四字第0000000000號函（見訴願卷第167  
13 頁）、豐原地政112年6月21日豐地四字第0000000000號  
14 函（見訴願卷第36頁）、原告112年7月4日土地複丈及  
15 標示變更登記申請書（見訴願卷第30頁）、豐原地政11  
16 2年8月29日複丈處理結果清冊【收件年字號：112年豐  
17 土測字第131200號（假分割案件000731）】（見訴願卷  
18 第37頁）、豐原地政112年7月4日豐土測字第131200號  
19 預為分割成果圖及土地複丈圖（複丈日期：112年7月18  
20 日）（見訴願卷第31-32頁）、豐原地政112年9月25日  
21 豐地四字第0000000000號函（見訴願卷第74-76頁）在  
22 卷可稽，亦可認定。

23 (4)嗣經被告審認系爭土地於土地編定公告前已存在合法建  
24 築物，並依112年5月31日會勘結果及112年7月18日現場  
25 複丈實測結果，認定舊有合法建築物面積為93.70平方  
26 公尺，加計應留設法定空地後合計為156.17平方公尺，  
27 以原處分函復豐原地政系爭土地內部分土地（暫編為58  
28 8-1地號，面積為156.17平方公尺）准予更正編定為特  
29 定農業區甲種建築用地（見本院卷第89-90頁），豐原  
30 地政乃以112年11月7日豐地四字第0000000000號函請原  
31 告於文到10日內向該所申請土地分割複丈，俾憑續辦更

01 正編定異動作業（見訴願卷第33頁）。原告遂於112年1  
02 1月8日檢附112年7月18日預為分割成果圖等相關資料向  
03 豐原地政申請系爭土地分割登記（見訴願卷第34-35  
04 頁），經豐原地政於112年11月29日辦竣系爭土地分割  
05 登記（分割後系爭土地現為408平方公尺），並將588-1  
06 地號土地更正編定為甲種建築用地（見本院卷第91-92  
07 頁），另以112年11月30日函檢送原處分影本函知原告  
08 系爭土地分割新增588-1地號土地、面積156.17平方公  
09 尺，並於112年11月29日更正編定異動登記為特定農業  
10 區甲種建築用地（見訴願卷第123-124頁）。此有豐原  
11 地政112年10月23日豐地四字第0000000000號函（見訴  
12 願卷第70-73頁）、豐原地政112年11月7日豐地四字第0  
13 000000000號函（見訴願卷第33頁）、原處分（見本院  
14 卷第89-90頁）、原告112年11月8日申請書（見訴願卷  
15 第34-35頁）、豐原地政112年11月30日函（見訴願卷第  
16 123頁）、系爭土地及588-1地號土地建物查詢資料（見  
17 本院卷第91-92頁）在卷可稽，均堪認定。

18 (5)是以，綜合本件全部事證資料，被告認定系爭土地上舊  
19 有合法建築物面積為93.70平方公尺，加計應留設法定  
20 空地後合計為156.17平方公尺，自系爭土地分割出588  
21 之1地號，並僅核准該588之1地號土地由特定農業區農  
22 牧用地更正編定為同區甲種建築用地，經核應屬有據，  
23 是原處分經核並無違誤。

24 5.雖原告主張系爭土地於82年6月5日曾將地目自「田」變更  
25 為「建」，並自82年起課徵地價稅至111年底，有信賴保  
26 護原則之適用云云。然查：

27 (1)按行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救  
28 濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤  
29 銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一  
30 者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受  
31 益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授

01 予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護  
02 之公益者。」第119條規定：「受益人有下列各款情形  
03 之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂  
04 方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提  
05 供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料  
06 或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因  
07 重大過失而不知者。」依實務及學界通說見解，信賴保  
08 護原則的適用，須具備信賴基礎、信賴表現及信賴值得  
09 保護3項要件。所謂信賴基礎，是指行政機關執行職務  
10 表現於外的特定行為，例如行政處分或解釋函令等。信  
11 賴表現則指，當事人因相信信賴基礎的繼續存在，而有  
12 進一步的具體行為，例如將授益處分給予的給付耗用殆  
13 盡，或進一步作成難以回復的財產處置或生活安排等。  
14 又司法院釋字第525號解釋文表示：「……純屬願望、  
15 期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要  
16 件，不在保護範圍……對構成信賴要件之事實，有客觀  
17 上具體表現之行為，始受信賴之保護……。」可資參  
18 照。所謂信賴值得保護，就行政處分而言，行政程序法  
19 第117條第2款及第119條規定是以排除法的方式認定。  
20 凡受益人沒有行政程序法第119條所列各款情形，其信  
21 賴即被評價為值得保護。

22 (2)惟按內政部88年3月3日(88)台內地字第8888644號  
23 函：「主旨：為廢除地目等則制度乙案，請查照辦理。  
24 說明：地目等則係日據時期為課徵土地稅賦，依土地使  
25 用現況所詮定，惟沿襲至今，地目等則之記載與土地使  
26 用現況已有失實，有關其存廢問題，前經本部邀集有關  
27 機關開會研商獲致廢除地目等則制度之決議，並分別以  
28 87年9月25日台八七內地字第8790533號函及同年11月3  
29 日台八七內地字第8790704號函送會議紀錄在案。惟因  
30 目前仍有法律以地目作為管制手段，為免驟然廢除地目  
31 影響民眾權益，爰採逐步漸進方式，處理原則如下：

01 (一)自民國88年3月16日起，除與民眾權利義務較有  
02 關之『田』、『旱』、『建』、『道』等四種地目之變  
03 更及其他地目土地變更為上述四種地目之登記仍受理  
04 外，其餘與上開地目無關之地目變更登記及地目詮定不  
05 再辦理。(二)土地登記簿上所載之地目原則上仍予保  
06 留，惟日後除『田』、『旱』、『建』、『道』地目  
07 外，其餘地目將不再辦理釐正。至現有地籍圖上已記載  
08 之地目則不予刪除，惟將來一律不再辦理釐正。又如核  
09 發的地籍圖謄本上有地目之記載者，應註明地目僅供參  
10 考字樣。(三)請有關機關儘速檢討並研究以實地勘查  
11 及使用分區或使用編定來替代以地目作為土地使用現  
12 況或土地法定用途認定標準之作法，並請於88年12月底  
13 前將涉有地目之法規修正完畢，俾利全面廢除地目。」

14 (見本院卷第163頁)內政部105年10月27日台內地字第  
15 0000000000號函：「主旨：地目等則制度自106年1月1  
16 日正式廢除，請查照並轉知所屬。說明：……二、按地  
17 目等則制度係日據時期依土地使用現況所銓定，沿襲以  
18 來，其於土地登記簿之記載與現況已不相符。目前都市  
19 土地使用管制係以都市計畫及其相關法令規定辦理；非  
20 都市土地則以使用地類別管制，均非以地目作為利用及  
21 管制之依據。本部於78年即報奉行政院原則同意地目等  
22 則制度應予廢除，嗣以88年3月3日台內地字第8888644  
23 號函釋逐步廢除地目等則制度之處理原則，並請有關機  
24 關儘速研擬替代措施並修正涉有地目等則之法規，持續  
25 推動迄今，各相關機關均已妥為因應，經本部召開會議  
26 研商獲致可全面廢除該制度之共識後，業已報奉行政院  
27 核復同意照辦，爰自106年1月1日起正式廢除地目等則  
28 制度，並停止辦理地目變更登記。三、為因應地目等則  
29 制度之廢除，本部刻正增修相關系統功能，故自106年1  
30 月1日起，土地登記及地價資料謄本及權利書狀，將不  
31 再有地目等則之欄位。倘民眾或行政機關有以原有或歷

01 史地目等則資料作為參考之需者，仍得依下列方式查  
02 詢，惟該等資料僅供參考：……」（見本院卷第165-16  
03 6頁）是以，自106年1月1日起已正式廢除地目等則制  
04 度，並停止辦理地目變更登記，地籍圖謄本上地目之記  
05 載亦僅供參考之用。

06 (3)以前開要件檢視本件情形。首先，就信賴基礎而言，內  
07 政部已自88年起逐步廢除地目等則制度，並於106年1月  
08 1日起正式廢除，自該日起，土地登記及地價資料謄本  
09 及權利書狀，不再有地目等則之欄位，且原告所主張之  
10 信賴基礎為系爭土地之土地登記簿，於原告所提出豐原  
11 地政核發列印之系爭土地土地登記簿即載明「本第一類  
12 謄本係依照人工作業登記簿列印，僅供參考，其權利仍  
13 應以現土地登記簿記載為準。」（見本院卷第37頁），  
14 於系爭土地分割前之土地登記第一類謄本已載明「使用  
15 分區：特定農業區。使用地類別：農牧用地。」（見訴  
16 願卷第108頁）。況系爭土地於82年辦理地目變更登記  
17 所適用的法令依據及處理、認定方式，與更正編定係屬  
18 二事，地目係早期農業社會政府課徵田賦之依據，權責  
19 機關為地政事務所，惟現非都市土地係以作業須知等規  
20 定為土地使用管制規範，權責機關為被告，地目於土地  
21 使用管制已失其作用，兩者規定不同，自不得作為信賴  
22 基礎。是以，原告前揭主張信賴保護原則之云云，於本  
23 件並無信賴基礎存在，自無值得保護之信賴行為。再  
24 者，縱使本件存有原告得主張之信賴基礎，原告並未提  
25 出因對構成信賴要件之事實有客觀上具體表現行為之相  
26 關證據，經查，系爭建物業經認定係自土地編定公告前  
27 已存在合法建築物，並非於地目變更為「建」字後所增  
28 建，且如前所述，系爭土地依實施都市計畫以外地區建  
29 築物管理辦法第3條規定，地上建物係於62年12月24日  
30 後始興建，除自用農舍外之建物，均非屬合法建物，亦  
31 無從計入得更正編定面積之計算，是以，原告對於構成

01 信賴要件之事實，並無客觀上具體表現之行為，無信賴  
02 表現得為主張。另原告主張其自82年起課徵地價稅至11  
03 1年底云云，惟查，依原告所提出111年地價稅繳款書所  
04 載自用住宅用地面積為98.97平方公尺，核與被告實測  
05 建物面積93.7平方公尺相近，地價稅課徵自用住宅用地  
06 面積以系爭建物面積計算，並無違誤，且系爭土地自土  
07 地編定公告前已存在合法建築物，土地使用即非作為農  
08 業使用，縱未變更地目為「建」，惟系爭土地本為特定  
09 農業區農牧用地，於農業使用情形下應課徵田賦，因系  
10 爭土地上有合法建物，為農業用地作非農業使用部分，  
11 即應就此部分課徵地價稅，是原告無從因繳納前揭地價  
12 稅而主張信賴表現。故因前開二信賴保護原則要件原告  
13 均不具備，雖原告無信賴不值得保護之情事，仍無從主  
14 張信賴保護原則之適用。故原告前揭主張，依諸前揭規  
15 定及說明，均無理由，應予駁回。

16 6.綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不  
17 合。原告起訴意旨請求原處分及訴願決定除認定得更正編  
18 定為特定農業區甲種建築用地（156.17平方公尺）以外部  
19 分，均應撤銷，及上開撤銷部分，被告應依原告112年4月  
20 19日申請，就原告所有系爭土地作成准予更正編定為特定  
21 農業區甲種建築用地之行政處分，為無理由，應予駁回。

22 (三)本件的判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟  
23 資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論  
24 述的必要，併予說明。

25 □結論：本件原告之訴為無理由。

26 中 華 民 國 113 年 12 月 19 日

27 審判長法官 劉錫賢

28 法官 郭書豪

29 法官 林靜雯

30 以上正本證明與原本無異。

01 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  
 02 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  
 03 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  
 04 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表  
 05 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

06 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  
 07 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：  
 08

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	

01

文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 12 月 19 日

03

書記官 許騰云