

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155號
民國114年1月16日辯論終結

原告 黃瑞孟
訴訟代理人 林世祿 律師
被告 彰化縣政府
代表人 王惠美
訴訟代理人 黃金庫

上列當事人間因土地變更編定事件，原告不服內政部中華民國113年4月30日臺內法字第1130010315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

一、爭訟概要：

原告於民國112年9月19日向被告申請將其所有坐落○○縣○○鎮○○段（下同）1569、1570、1571地號等3筆非都市土地（下合稱系爭土地，面積合計0.1227公頃），由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地。經被告審查後，認定系爭土地雖南側毗鄰1560、1562地號水利用地、西側毗鄰1573地號水利用地及1574地號交通用地、東側及北側分別毗鄰1568、1572地號甲種建築用地，惟其南側毗鄰之水利用地實際僅有平均寬度約2.15公尺之水溝，與非都市土地使用管制規則第35條第1項各款規定不符，遂以113年1月16日府地用字第0000000000號函（下稱原處分）駁回原告之申請。原告不服，提起訴願，經內政部以113年4月30日臺內法字第0000000000號訴願決定書（下稱訴願決定）予以駁回。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

01 二、原告主張要旨及聲明：

02 (一)訴願決定援引內政部90年2月14日臺（九十）內中地字第900
03 1214號解釋（下稱90年2月14日函釋）及106年10月27日內授
04 中辦地字第0000000000號函釋（下稱106年10月27日函釋）
05 以為駁回依據，惟查：

06 1.106年10月27日函釋之完整內容如甲證5，其中另涉及89年6
07 月29日臺89內中地字第8979944號函（下稱89年6月29日函
08 釋），且稱89年6月29日函釋和90年2月14日函釋並無扞格之
09 處。

10 2.再查90年2月14日函釋之主要內容為「交通用地、水利用
11 地」於「尚未完成設施闢建前」才有適用，理由是有可能
12 「編」更為其他使用地之可能，即因財力等而變更交通用地
13 等為其他用地，因此89年6月29日函釋及90年2月14日函釋應
14 解為如已「完成設施闢建」即應無90年2月14日函釋之適
15 用，即應適用89年6月29日函釋，即以地籍圖4公尺為準，否
16 則89年6月29日函釋、90年2月14日函釋如何併存呢？

17 (二)本件1562、1560地號土地上有兩條重劃時即已完成之水溝，
18 水溝等設施均已完成，水溝本身寬雖不足4米，但剩下之種
19 樹部分也僅剩之2、30公分，也不可能再變更編定用途，尤
20 其依非都市土地使用規則第30條第6項也不可能再變更，因
21 此即無90年2月14日函釋之顧慮即變更改用途。故本件應適用8
22 9年6月29日函釋，依地籍圖1560、1562地號寬度即超過4公
23 尺，因此應准予變更。

24 (三)90年2月14日函釋完整內容即表示因「現實上常基於財力關
25 係、外在因素、自然變遷、核定計畫變更……等原因，造成
26 嗣後有不予闢建而改變計畫『編』更為其他使用地之可能
27 性，……」，而被告所引乙證9稱現況種喬木部分「仍有保
28 留必要」，即知已不變更「編定」，且此才2、30公分，也
29 難變更改用途，故即無90年2月14日函釋之顧慮，尤其依非都
30 市土地使用規則第30條第6項也不能再變更，故本件應適用8
31 9年6月29日函釋。

01 (四)計算水溝寬度怎能只算「渠底」、「渠寬」，卻不計算渠
02 堤、堤岸、清渠及維修道路寬度等？如此不合理，因為水溝
03 構成必有堤岸、維修堤路等，而本件水溝兩邊均設有水泥護
04 堤，旁邊20多公分種有喬木應為美化及護堤，更可免遭侵
05 占，故怎能不計入寬度呢？尤其農田水利法第3條第2款「農
06 田水利設施不只排水、輸水」，乃包括「其他構造物及其附
07 屬構造物」，而由甲證11也可知「綠美化」也屬農田水利設
08 施，故喬木部分也應計入，至少也應函詢農田水利署查詢其
09 範圍應否加計綠美化？及是否已依重劃核定計畫完成水利設
10 施？如未完成為何未按照重劃規劃範圍完成設施？

11 (五)依訴願卷內之內政部112年9月1日臺內地字第0000000000號
12 函說明四中可知「水溝」不能只算「渠底」、「渠寬」，應
13 包括「其他構造物」、「附屬構造物」，且本件也是「重劃
14 水利地」，依法僅能作為水路，原處分即有不當。

15 (六)乙證9之113年6月6日會勘紀錄可知「管理機構」表示「仍有
16 保留之必要」，即應適用89年6月29日函釋。

17 (七)訴願卷內彰化農田水利會92年2月11日92彰水管灌字第01304
18 號函表示「同意」作為「綠美化」（即現植樹部分），即有
19 甲證11之「綠美化」，亦為水利構造物，更應計入水溝等，
20 故本件應有89年6月29日函釋之適用。

21 (八)按被告113年7月30日函所提案例不同本案：

- 22 1.被告所提水溝未提及水溝是否含水利設施，綠美化等。
- 23 2.該水溝乃「非重劃地」，本件乃「重劃地」。
- 24 3.該案仍有90年2月14日函釋及89年6月29日函釋問題。

25 (九)為何有彰化縣鹿港地政事務所112年11月16日複丈成果圖？
26 並未會同原告，但顯示水溝平均3米，若另加上綠美化即種
27 樹部分（見甲證8中之樹木部分）即有4米以上。

28 (十)縱此案例事實沒有問題，但法律適用應以內政部解釋為準，
29 而非以被告為準。

30 □本件重點即在106年10月27日函釋指89年6月29日函釋及90年
31 2月14日函釋可併存：

- 01 1.依89年6月29日函釋本件可變更。
- 02 2.依90年2月14日函釋本件亦可變更，因90年2月14日函釋精神
- 03 即水溝等之土地均已「不可能變更改用途」即為包圍隔絕，即
- 04 不可能變更地目等，本件：
- 05 (1)農田水利署稱未使用土地仍有保留必要。
- 06 (2)重劃之水利地依非都市土地使用規則第30條第6項不可能
- 07 再變更。
- 08 (3)依112年9月1日臺內地字第0000000000號函（訴願卷第25
- 09 頁）應包括水利設施（即附屬、其他構造物），又依甲證
- 10 11水利設施含「綠美化」，且綠美化乃農田水利會92年同
- 11 意（見訴願卷中彰化農田水利會92年2月11日函），故本
- 12 件已完全「包圍隔絕」。
- 13 (4)尤其農田水利法第3條第2款更明文農田水利設施不限於輸
- 14 水水道，包括「其他構造物及其附屬構造物」。
- 15 (5)尤其非都市土地使用管制規則之原始規定基準乃臺灣省政
- 16 府78年之基準（見甲證12），其規定第2條第2項即認為
- 17 「為道路、水溝或部分為上項設施」所包圍，即不能只算
- 18 水溝要含其他設施。
- 19 □勘驗當日農業部農田水利署（下稱農田水利署）彰化管理處
- 20 鹿港工作站所屬人員稱「如係水利用地，裡面一定會有溝與
- 21 堤岸」、「可稱為堤岸……堤岸不一定是水泥構造，像種樹
- 22 那個可以算是堤岸，是水利設施外，多出來的水利用地」云
- 23 云，故依本院卷第415-417頁（即照片17至22）即第404頁中
- 24 (三)之長441公分，符合89年6月29日函釋、90年2月14日函
- 25 釋之4公尺以上，符合非都市土地使用管制規則第35條規定
- 26 而可變更編定。
- 27 □農地重劃條例第37條及其施行細則第53條規定農田水利署管
- 28 理的是「水路」及「水利設施」，故堤岸維護路、綠美化等
- 29 應均是「水利設施」。
- 30 □依法務部96年10月26日法律字第0000000000號函、101年4月
- 31 5日法律字第0000000000號函均認為溝渠堤岸屬「附屬構造

01 建造物」、「水利設施」。

02 □聲明：

03 1. 訴願決定及原處分均撤銷。

04 2. 被告應依原告112年9月19日非都市土地變更編定申請書所請
05 作成准許系爭土地變更編定為特定農業區甲種建築用地之行
06 政處分。

07 3. 訴訟費用由被告負擔。

08 三、被告答辯要旨及聲明：

09 (一)內政部90年2月14日函釋：「……按土地登記簿記載之編定
10 使用類別，係對非都市土地使用管制之表徵，編定或變更編
11 定之交通用地、水利用地，在於完成設施前，現實上常基於
12 財力關係、外在因素、自然變遷、核定計畫變更……等原
13 因，造成嗣後有不予闢建而改變計畫編更為其他使用地之可
14 能性，故該種使用地在尚未完成道路或水利設施者，其毗鄰
15 土地現況狀態自尚無形成被道路或水溝隔絕之事實問題，綜
16 上，土地登記簿使用編定類別記載『交通用地』、『水利用
17 地』，於未完成設施闢建前，與非都市土地變更編定執行要
18 點第11點第2項規定所稱被『道路』、『水溝』隔絕要件，
19 難謂符合。」及內政部106年10月27日函釋：「……按本部8
20 9年6月29日臺（89）內中地字第8979944號函釋：『……道
21 路、水溝……所稱平均寬度為4公尺以上者，係以地政事務
22 所核發之地籍圖為準。』係為免地方政府執行時認定標準不
23 一，爰規範其寬度之認定標準。至本部90年2月14日臺(90)
24 內中地字第9001214號函釋係重申，為促進狹小、零星之土
25 地有效利用，兼顧毗鄰土地間之平衡性及效益性，對於道
26 路、水溝及其寬度之認定，仍應就其已實際形（完）成之通
27 行道路、水溝包圍隔絕之事實者為該當要件。……」

28 (二)查系爭土地編定為特定農業區農牧用地（面積合計：0.1227
29 公頃），毗鄰土地情形：1. 北側毗鄰鹿鳴段1572地號（特定
30 農業區甲種建築用地）、2. 東側毗鄰鹿鳴段1568地號（特定
31 農業區甲種建築用地）、3. 西側毗鄰鹿鳴段1573、1584等2

01 筆地號（特定農業區水利用地）及鹿鳴段1574地號（特定農
02 業區交通用地）、4. 南側毗鄰鹿鳴段1562、1560等2筆地號
03 （特定農業區水利用地）。

04 (三)然按非都市土地使用管制規則第35條規定及內政部90年2月1
05 4日函釋及106年10月27日函釋意旨，申請變更編定為建築用
06 地之土地周圍之交通用地及水利用地，現況仍應有已實際形
07 （完）成之通行道路、水溝之客觀事實，始符合「隔絕」要
08 件。經查與系爭土地相毗鄰（緊鄰）南側鹿鳴段1562、1560
09 地號等2筆水利用地，現況經權管機關（農田水利署彰化管
10 理處）112年12月11日於現場指認並詳述水溝寬度：「鹿鳴1
11 562地號為本署轄管之頭庄小排15-1，為內面工，渠寬約150
12 cm渠底約為75cm，平均寬度約114cm；鹿鳴1560地號為本署
13 轄管之草港中主給1，為U型溝，渠寬約為65cm。」合計渠寬
14 約為2.15公尺(150cm+65cm)，另被告農地重劃主管機關113
15 年6月19日府地劃字第0000000000號函有關「鹿鳴（一）農
16 地重劃區鹿鳴段1560、1562地號土地現況水溝渠面寬度與其
17 地籍線寬度未盡相符」一案，檢送113年6月6日會勘紀錄：
18 「……管理機關表示其餘未作溝渠使用部分（現況為種植喬
19 木，如附照片），仍有保留必要……」，因此非都市土地使
20 用管制規則所稱「水溝」係指能達到包圍隔絕效果之已實際
21 形（完）成，系爭土地相毗鄰（緊鄰）南側鹿鳴段1560及15
22 62地號等2筆水利用地難謂符合上開規定之寬度要件及隔絕
23 要件，故未符合非都市土地使用管制規則第35條第1項第2款
24 所定有水溝隔絕之要件，是原告主張之事實及理由，核不足
25 採。

26 (四)另查，系爭土地亦不符合非都市土地使用管制規則第35條第
27 1項第1款、第3款、第4款及第5款規定。是以被告引用內政
28 部90年2月14日函釋、106年10月27日函釋意旨為處分內容之
29 依據，係對非都市土地使用管制規則第35條第1項第2款規定
30 意旨所為之解釋性函釋，並未有增加法所無之限制條件。

01 (五)綜上所述，系爭土地未符合非都市土地使用管制規則第35條
02 第1項各款規定，駁回原告變更編定申請，於法並無不合。
03 被告以原處分駁回系爭土地申請案及訴願決定之訴願駁回，
04 應無原告所稱被告及內政部適用法令之錯誤。

05 (六)依據內政部106年10月27日內授中辦地字第0000000000號函
06 示：「……對於道路、水溝及其寬度之認定，仍應就其已實
07 際形（完）成之通行道路、水溝包圍隔絕之事實者為該當要
08 件。」被告於112年12月11日邀集農田水利署彰化管理處現
09 場勘查，經該處代表指認現況溝渠寬度合計2.15公尺，按原
10 告陳報狀及113年11月22日該處代表勘驗意見亦認定堤岸係
11 水利設施外之土地，是本件溝渠實際闢設寬度與上開函示
12 「水溝包圍隔絕之事實者為該當要件」不符，故未符合非都
13 市土地使用管制規則第35條第1項第2款所定有水溝隔絕之要
14 件。

15 (七)聲明：

- 16 1.駁回原告之訴。
- 17 2.訴訟費用由原告負擔。

18 四、爭點：

- 19 (一)系爭土地是否符合非都市土地使用管制規則第35條第1項各
20 款規定之要件，而得以申請變更編定為甲種建築用地？
- 21 (二)被告以原處分否准原告變更編定系爭土地為甲種建築用地之
22 申請，是否適法？

23 五、本院的判斷：

24 (一)前提事實：

25 爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有112
26 年9月19日非都市土地變更編定申請書、系爭土地之土地登
27 記第一類謄本、地籍圖謄本、系爭土地之臺灣省彰化縣土地
28 登記簿、原處分及訴願決定（本院卷第19-20、27-32、25、
29 45-47、55-65、83、109-115頁、訴願卷第35-36、40、41-4
30 6、104-106、123-124、128-133、134-136、153-157頁）等
31 件附卷可稽，堪予認定。

01 (二)本件應適用之法令

02 1.區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不
03 屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，
04 按照○○市○○○區使用計畫，製定非都市土地使用分區
05 圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管
06 制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定
07 之。」

08 2.非都市土地使用管制規則第27條規定：「（第1項）土地使
09 用分區內各種使用地，除依第三章規定辦理使用分區及使用
10 地變更者外，應在原使用分區範圍內申請變更編定。（第2
11 項）前項使用分區內各種使用地之變更編定原則，除本規則
12 另有規定外，應依使用分區內各種使用地變更編定原則表如
13 附表三辦理。（第3項）非都市土地變更編定執行要點，由
14 內政部定之。」第28條規定：「（第1項）申請使用地變更
15 編定，應檢附下列文件，向土地所在地直轄市或縣（市）政
16 府申請核准，並依規定繳納規費：一、非都市土地變更編定
17 申請書如附表四。二、興辦事業計畫核准文件。三、申請變
18 更編定同意書。四、土地使用計畫配置圖及位置圖。五、其
19 他有關文件。（第2項）下列申請案件免附前項第2款及第4
20 款規定文件：一、符合第35條、第35條之1第1項第1款、第2
21 款、第4款或第5款規定之零星或狹小土地。二、依第40條規
22 定已檢附需地機關核發之拆除通知書。三、鄉村區土地變更
23 編定為乙種建築用地。四、變更編定為農牧、林業、國土保
24 安或生態保護用地。（第3項）申請案件符合第35條之1第1
25 項第3款者，免附第1項第2款規定文件。（第4項）申請人為
26 土地所有權人者，免附第1項第3款規定之文件。（第5項）
27 興辦事業計畫有第30條第2項及第3項規定情形者，應檢附區
28 域計畫擬定機關核發許可文件。其屬山坡地範圍內土地申請
29 興辦事業計畫面積未達10公頃者，應檢附興辦事業計畫面積
30 免受限制文件。」第35條規定：「（第1項）毗鄰甲種、丙
31 種建築用地或已作國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建

01 住宅特定目的事業用地之零星或狹小土地，合於下列各款規
02 定之一者，得按其毗鄰土地申請變更編定為甲種、丙種建築
03 用地：一、為各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地
04 或都市計畫住宅區、商業區、工業區所包圍，且其面積未超
05 過0.12公頃。二、道路、水溝所包圍或為道路、水溝及各種
06 建築用地、建築使用之特定目的事業用地所包圍，且其面積
07 未超過0.12公頃。三、凹入各種建築用地或建築使用之特定
08 目的事業用地，其面積未超過0.12公頃，且缺口寬度未超過
09 20公尺。四、對邊為各種建築用地、作建築使用之特定目的
10 事業用地、都市計畫住宅區、商業區、工業區或道路、水溝
11 等，所夾狹長之土地，其平均寬度未超過10公尺，於變更後
12 不致妨礙鄰近農業生產環境。五、面積未超過0.012公頃，
13 且鄰接無相同使用地類別。（第2項）前項第1款至第3款、
14 第5款土地面積因地形坵塊完整需要，得為百分之十以內之
15 增加。（第3項）第1項道路或水溝之平均寬度應為4公尺以
16 上，道路、水溝相毗鄰者，得合併計算其寬度。但有下列情
17 形之一，經直轄市或縣（市）政府認定已達隔絕效果者，其
18 寬度不受限制：一、道路、水溝之一與建築用地或建築使用
19 之特定目的事業用地相毗鄰。二、道路、水溝相毗鄰後，再
20 毗鄰建築用地或建築使用之特定目的事業用地。三、道路、
21 水溝之一或道路、水溝相毗鄰後，與再毗鄰土地間因自然地
22 勢有明顯落差，無法合併整體利用，且於變更後不致妨礙鄰
23 近農業生產環境。（第4項）第1項及前項道路、水溝及各種
24 建築用地或建築使用之特定目的事業用地，指於中華民國78
25 年4月3日臺灣省非都市零星地變更編定認定基準頒行前，經
26 編定或變更編定為交通用地、水利用地及各該種建築用地、
27 特定目的事業用地，或實際已作道路、水溝之未登記土地
28 者。但政府規劃興建之道路、水溝或建築使用之特定目的事
29 業用地及具公用地役關係之既成道路，不受前段時間之限
30 制。（第5項）符合第1項各款規定有數筆土地者，土地所有
31 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

01 料，直轄市或縣（市）政府應就整體加以認定後核准之。

02 （第6項）第1項建築使用之特定目的事業用地，限於作非農
03 業使用之特定目的事業用地，經直轄市或縣（市）政府認定
04 可核發建照者。（第7項）第1項土地於山坡地範圍外之農業
05 區者，變更編定為甲種建築用地；於山坡地保育區、風景區
06 及山坡地範圍內之農業區者，變更編定為丙種建築用地。」

07 3.非都市土地變更編定執行要點第1點規定：「本要點依非都
08 市土地使用管制規則（以下簡稱本規則）第27條第3項規定
09 訂定之。」第5點規定：「直轄市或縣（市）政府受理變更
10 編定案件後，應會同相關機關（單位）審查，必要時得實地
11 會勘，其審查作業程序如附錄三之一及附錄三之二。」

12 (三)依據上開規定可知，面積未超過0.12公頃之零星或狹小土
13 地，若依非都市土地使用管制規則第35條第1項第2款規定，
14 申請按其毗鄰土地之使用種類，變更編定為甲種或丙種建築
15 用地，須具備以下要件，其一為該條第1項本文規定之「毗
16 鄰關係要件」，係指該零星狹小土地須「毗鄰甲種、丙種建
17 築用地或已作國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅
18 特定目的事業用地」，亦即申請變更編定的零星狹小土地須
19 至少一邊（面）與建築用地連接相鄰（毗鄰）；其二為同條
20 項第2款規定之「包圍要件」，係指該零星狹小土地非與建
21 築用地相鄰部分之土地，須為道路、水溝所包圍，或為道
22 路、水溝及各種建築用地所包圍，且面積未超過0.12公頃；
23 其三為同條第4項之「包圍地編定要件」，即道路、水溝及
24 各種建築用地或建築使用之特定目的事業用地，須於78年4
25 月3日臺灣省非都市零星地變更編定認定基準頒行前，經編
26 定或變更編定為交通用地、水利用地及各該種建築用地、特
27 定目的事業用地，或實際已作道路、水溝之未登記土地者，
28 但政府規劃興建之道路、水溝或建築使用之特定目的事業用
29 地及具公用地役關係之既成道路，不受前述時間之限制（最
30 高行政法院112年度上字第143號判決意旨參照）。

01 (四)又考量非都市土地使用管制規則係為促進零星或狹小土地之
02 使用效益，而規範該等土地在符合一定條件下，得申請變更
03 編定為甲種或丙種建築用地，顯然係著眼於土地實際現況之
04 實用性、效益性等因素，始另為得申請變更編定之規範，從
05 而，審查該土地是否符合「一定條件」時，關於「條件是否
06 成就」乙事，自亦應著重在該等條件之「實際現況」，否則
07 將淪為紙上作業。內政部89年6月29日臺(89)內中地字第897
08 9944號函釋：「本部88年9月3日訂頒之『非都市土地變更編
09 定執行要點』第11點第2項規定，前項道路、水溝……指於
10 中華民國78年4月3日臺灣省非都市零星地變更編定認定基準
11 頒行前……（但政府興建之道路或水溝設施……不在此
12 限），其平均寬度為4公尺以上者……。有關農田水利會非
13 屬政府機關，自無上開（但書）之適用。至同項後段，所稱
14 平均寬度為4公尺以上者，係以地政事務所核發之地籍圖為
15 準。」90年2月14日臺(90)內中地字第9001214號函釋：「按
16 『非都市土地使用管制規則』第15條第1項規定，對於毗鄰
17 甲種、丙種建築用地之零星或狹小土地，得按其毗鄰土地之
18 使用地類別申請變更編定，旨為促進狹小、零星之土地有效
19 使用，兼顧毗鄰土地間之平衡性及效益性。該種用地之申請
20 變更編定要件，『非都市土地變更編定執行要點』第11點著
21 有規定，依該要點第2項規定，前項道路、水溝暨……經編
22 定或變更編定為交通用地、水利用地暨……或實際已作道
23 路、水溝之未登記土地……。上開規定係就零星狹小土地有
24 被已實際形(完)成之通行道路、水溝包圍事實者為該當要
25 件。按土地登記簿記載之編定使用類別，係對非都市土地使
26 用管制之表徵，編定或變更編定之交通用地、水利用地，在
27 於完成設施前，現實上常基於財力關係、外在因素、自然變
28 遷、核定計畫變更……等原因，造成嗣後有不予闢建而改變
29 計畫編更為其他使用地之可能性，故該種使用地在尚未完成
30 道路或水利設施者，其毗鄰土地現況狀態自尚無形成被道路
31 或水溝隔絕之事實問題，綜上，土地登記簿使用編定類別記

01 載『交通用地』、『水利用地』，於未完成設施闢建前，與
02 非都市土地變更編定執行要點第11點第2項規定所稱被『道
03 路』、『水溝』隔絕要件，難謂符合。」及106年10月27日
04 內授中辦地字第0000000000號函釋亦重申相同意旨：「有關
05 非都市土地使用管制規則第35條及第35條之1規定道路、水
06 溝平均寬度認定方式……二、查旨揭規定，係為促進零星或
07 狹小土地於符合一定條件下，得申請變更編定為甲種或丙種
08 建築用地，並為規範地形、地勢之隔絕效果，就毗鄰道路、
09 水溝及各種建築用地等之平均寬度及認定時間點等加以限
10 制，以避免變更浮濫、防止投機行為。三、按本部89年6月2
11 9日臺（89）內中地字第8979944號函釋：『……道路、水
12 溝……所稱平均寬度為4公尺以上者，係以地政事務所核發
13 之地籍圖為準。』係為免地方政府執行時認定標準不一，爰
14 規範其寬度之認定標準。至本部90年2月14日臺（90）內中地
15 字第9001214號函釋係重申，為促進狹小、零星之土地有效
16 利用，兼顧毗鄰土地間之平衡性及效益性，對於道路、水溝
17 及其寬度之認定，仍應就其已實際形（完）成之通行道路、
18 水溝包圍隔絕之事實者為該當要件。查上開函釋（已納入本
19 部104年版地政法令彙編第08-03-83~84頁）係為兼顧立法意
20 旨及實務執行，兩者並無扞格之處，仍請貴府依上開規定就
21 個案事實審認核處。」核上開函釋係就非都市土地使用管制
22 規則第35條第1項第2款及第4項規定意旨所為解釋，符合首
23 揭說明意旨，且未增加法律所無之限制，其解釋內容亦與非
24 都市土地使用管制規則第35條規定意旨無違，本院於審理時
25 自得加以適用。綜核上開函釋意旨，可知非都市土地經編定
26 為「交通用地」或「水利用地」者，僅係使用地類別之管制
27 措施，然經編定為交通用地或水利用地者，實際上未必即作
28 為交通或水利之用，而非都市土地使用管制規則第35條第1
29 項第2款所指之「道路」與「水溝」，與同條第4項所稱之
30 「交通用地」與「水利用地」在涵義上應做不同之解釋，否
31 則二者用語自始即應統一為「道路」、「水溝」，或「交通

01 用地」、「水利用地」，無異其用語之必要（最高行政法院
02 104年度判字第297號判決意旨參照）。另前揭89年6月29日
03 函釋有關「所稱平均寬度為4公尺以上者，係以地政事務所
04 核發之地籍圖為準」，應係指須經由地籍圖套用於實際之物理
05 空間確認土地現況，復依90年2月14日函釋該土地現況須
06 已實際形成通行道路、水溝，始有認定其寬度是否為4公尺
07 以上之可能，並非非都市土地一經編定為交通用地或水利用
08 地即可逕以地籍圖經界作為道路、水溝寬度之認定。是原告
09 主張本件應適用89年6月29日函釋，依地籍圖1560、1562地
10 號寬度即超過4公尺，因此應准予變更云云，即有所誤解，
11 委非可採。至於非都市土地使用管制規則第35條第1項第2款
12 所指之「水溝」，非都市土地使用管制規則並無明確定義，
13 惟參酌該管制規則第35條第4項規定意旨，指於78年4月3日
14 臺灣省非都市零星地變更編定認定基準頒行前，經編定或變
15 更編定為水利用地或實際已作水溝之未登記土地而言。復依
16 農田水利法第3條第2款規定：「農田水利設施：指本法施行
17 前由農田水利會所轄與本法施行後由主管機關新設之農田水
18 利所需取水、汲水、輸水、蓄水、排水與其他構造物及其附
19 屬構造物。」及農田灌溉排水管理辦法第6條規定：「主管
20 機關應依下列基準，劃設農田水利設施範圍：一、農田水利
21 設施座落土地及設施邊緣。二、灌溉渠道之取水口至農田排
22 水前。三、農田排水渠道之農田排水口至農田排水終點。」
23 並水溝應與水利用地有所區隔之意旨，已如前述，可知，上
24 開管制規則所稱之「水溝」，應包含取水、汲水、輸水、蓄
25 水、排水等相關農田水利設施，並以有構造物者為限。復參
26 照前揭函釋意旨，其水溝範圍應以實際完成闢建之設施邊緣
27 為準。

28 (五)經查，原告以112年9月19日非都市土地變更編定申請書，依
29 非都市土地使用管制規則第28條規定，向被告申請將其所有
30 之系爭土地，由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建
31 築用地（本院卷第39頁）。而系爭土地所在位置，其南側毗

01 鄰1560、1562地號為水利用地、西側毗鄰1573地號為水利用
02 地及1574地號為交通用地、東側及北側分別毗鄰1568、1572
03 地號則為甲種建築用地，分別有非都市土地使用分區圖、非
04 都市土地使用編定圖（本院卷第173、175、177頁）、土地
05 建物查詢資料（訴願卷第102、103頁）、臺灣省彰化縣土地
06 登記簿（訴願卷第107、108頁）等件在卷可稽。雖系爭土地
07 面積合計0.1227公頃，已超過非都市土地使用管制規則第35
08 條第1項各款申請非都市土地變更編定需面積未達0.12公頃
09 之限制，但經被告審查後認定其基於地形坵塊完整需要，得
10 為百分之十以內之增加，故仍依同條第2項規定予以受理
11 （本院卷第509頁）。惟經本院依職權至現場勘驗，系爭土
12 地南側毗鄰1560、1562地號水利用地，屬於國有土地，目前
13 由農田水利署管理（本院卷第163-164頁），1562地號土地
14 由農田水利署闢建「頭庄小排15-1」排水設施，為內面工
15 （即上寬下窄倒梯形），渠寬（水泥基座全部，含渠岸）約
16 223cm（本院卷第404、414頁），1560地號土地則經農田水
17 利署闢建「草港中主給1」給水設施，為U型溝，渠寬（水泥
18 基座全部，含渠岸）約101cm（本院卷第404、409-411
19 頁），此經本院現場勘驗屬實，並有土地建物查詢資料、圳
20 路圖（本院卷第429頁）、勘驗筆錄、現場照片在卷足憑。
21 依前揭說明，非都市土地使用管制規則第35條第1項第2款所
22 指之「水溝」，應包含取水、汲水、輸水、蓄水、排水等相
23 關農田水利設施，並以有構造物者為限，其水溝範圍並以實
24 際完成闢建之設施邊緣為準。因此，系爭土地南側毗鄰156
25 0、1562地號之水溝寬度，即應以實際完成闢建之水利設施
26 構造物為準，經加計排水、給水設施含渠岸在內之總寬度為
27 324cm，並未達非都市土地使用管制規則第35條第3項所規定
28 平均寬度應為4公尺以上之要件。被告雖參酌其於112年12月
29 11日會同所屬地政處及行政院農業委員會農田水利署彰化管
30 理處辦理現場勘查之會勘結論：「鹿鳴1562地號為本署轄管
31 之頭庄小排15-1，為內面工，渠寬約150cm，渠底約為75c

01 m，平均寬度約114cm。鹿鳴1560地號為本署轄管之草港中主
02 給1，為U型溝，渠寬約為65cm。」（本院卷第179-181
03 頁），認定其水溝寬度僅215cm，不足4公尺，乃以原處分否
04 准原告之非都市土地變更編定申請，雖論證過程尚有不同，
05 但結論仍屬一致，故應予維持。

06 (六)雖原告主張系爭水溝之渠寬計算，應包含農田水利法第3條
07 第2款「農田水利設施」之其他構造物及其附屬構造物，並
08 應涵蓋綠美化範圍等語。惟查：

09 1.國家為確保糧食安全及農業永續，促進農田水利事業發展，
10 健全農田水利設施之興建、維護及管理，以穩定供應農業發
11 展所需之灌溉用水及擴大灌溉服務，並維護農業生產與提升
12 農地利用價值及妥善處理農田水利會之改制事宜，於109年7
13 月22日公布、同年10月1日施行之農田水利法，將農田水利
14 會改制為行政機關，主管機關為行政院農業委員會（現為農
15 業部，下同），並依據行政院農業委員會農田水利署暫行組
16 織規程設置農田水利署辦理農田水利業務。依農田水利法第
17 5條規定：「（第1項）主管機關應劃設農田水利設施範圍，
18 加以管理維護，並公告之；其變更、廢止時，亦同。涉及原
19 住民族地區者，由主管機關會商中央原住民族主管機關公告
20 之。（第2項）前項農田水利設施範圍之劃設基準、管理維
21 護、變更或廢止及其他相關事項之辦法，由主管機關會商中
22 央水利主管機關定之。」其立法理由並謂：「一、第一項明
23 定主管機關應劃設農田水利設施所涉及之區域範圍，以執行
24 本法規範之各項管理作為。又農田水利設施範圍內之農田水
25 利設施維護及改善作業，應由主管機關依本法與水利法之主
26 管機關分工合作，爰該設施涉及水庫蓄水範圍、河川範圍、
27 排水範圍與農田水利設施範圍管轄重疊部分，仍需經水利主
28 管機關核准；另汲水設施（水井）之管制事項涉及地下水管
29 制事務亦依水利法辦理，併予敘明。二、農田水利設施範圍
30 之劃設基準、管理維護等相關事項之辦法，由主管機關定
31 之，爰為第二項規定。」另行政院農業委員會依農田水利法

01 第4條第3項、第5條第2項、第8條第2項、第12條第2項、第1
02 3條第4項、第14條第3項及第16條第3項之規定，就農田水利
03 事業區域及灌溉制度劃設、農田水利設施範圍劃設、變更及
04 廢止、農田水利設施許可變更為非農業使用、拆除及修復管
05 理、農田水利設施兼作其他使用許可申請、農田水利設施範
06 圍其他銜接設施許可申請、農田水利設施範圍排放非農田排
07 水審核許可、灌溉水質檢測及許可引取灌溉用水等辦理事
08 項，參酌水利法及原農田水利會灌溉排水管理要點等相關規
09 定，訂定「農田灌溉排水管理辦法」。對照水利法係以水利
10 行政之處理及水利事業之興辦為其適用範圍，此觀該法第1
11 條即明。除第一章總則外，其規範內容包含水利區及水利機
12 構（第二章）、水權（第三章）、水權之登記（第四章）、
13 水利事業之興辦（第五章）、水之蓄洩（第六章）、水道防
14 護（第七章）、逕流分擔與出流管制（第七章之一）、水利
15 經費（第八章）、罰則（第九章）及附則（第十章）。其第
16 78條之3規定：「排水設施範圍內禁止下列行為：一、填塞
17 排水路。二、毀損或變更排水設施。三、啟閉、移動或毀壞
18 水閘門或其附屬設施。四、棄置廢土或廢棄物。五、飼養牲
19 畜或其他養殖行為。六、其他妨礙排水之行為。排水設施範
20 圍內之下列行為，非經許可不得為之：一、施設、改建、修
21 復或拆除建造物。二、排注廢污水。三、採取或堆置土石。
22 四、種植植物。五、挖掘、埋填或變更排水設施範圍內原有
23 形態之使用行為。」及水利法施行細則第3條規定：「本法
24 第3條用詞定義如下：……三、灌溉：指用人為方法取水供
25 應農田或農作物，以發展農業。四、排水：指用人為方法排
26 洩足以危害或可供回歸利用之地面水或地下水。」又水利法
27 於112年11月10日修正時，為因應109年10月1日施行之農田
28 水利法，遂將修正前水利法第12條、第63條之1、第63條之
29 2、第63條之3等規定，就有關灌溉事業之興辦、設施之變
30 更、廢止、管理及其他相關事項予以刪除。據此，關於農田
31 灌溉排水圳路之管理養護、灌溉事業等皆為農田水利法所規

01 範，並由行政院農業委員會為主管機關，亦即農田水利設施
02 興建、維護、管理及改善作業均是由主管機關所執行。

03 2.另參酌前揭農田水利法第3條第2款之立法理由：「第2款明
04 定農田水利設施之定義。為因應農田水利設施多樣化之態
05 樣，爰依農田水利會現有之農田水利設施，按其功能類型規
06 範其範圍如下：（一）取水：如水閘、渠首工、揚水場與臨
07 時攔水壩等。（二）汲水：如抽水站、水井等。（三）輸
08 水：如幹支分及所屬給水渠道、渡槽、虹吸工、道路暗渠
09 等。（四）蓄水：如貯水池等。（五）排水：如農業排水渠
10 道等。（六）其他構造物：如跌水工、涵洞、沉砂池、減水
11 壩、圍墾堤、跌給水門等。（七）附屬構造物：如版橋、量
12 水設備等。」可知，農田水利法第3條第2款規定之農田水利
13 設施，其所稱之構造物，係指以人工建造而具有一定構造之
14 物而言，此觀該立法理由有關其他構造物及附屬構造物所舉
15 之適例，包含跌水工、涵洞、沉砂池、減水壩、圍墾堤、跌
16 給水門、版橋、量水設備等皆屬一定工作物即可知。

17 3.原告雖陳稱綠美化部分屬於農田水利法第3條第2款所定之
18 「農田水利設施」，並援引農業部農田水利署彰化管理處承
19 辦人員許惠芳於本院勘驗時陳稱「（現場水溝除溝面之外，
20 其他部分是如何稱呼？）可稱為『堤岸』，我們都叫
21 『岸』，堤岸不一定是水泥構造，像種樹那個也可以算是堤
22 岸，是水利設施外，多出來的水利用地。」等語（本院卷第
23 403頁），主張系爭土地旁綠美化部分亦屬水利設施部分，
24 應計入水溝寬度云云。然查，原告所稱系爭土地旁之「綠美
25 化」區域，係指系爭土地南側圍牆至系爭排水設施北側水泥
26 基座外緣間種植「福木」之區域（參見勘驗照片圖17、23，
27 本院卷第415、418頁），此部分加計系爭水溝之總寬度後將
28 達441公分（本院卷第404頁）。惟依前揭說明可知，農田水
29 利設施興建、維護、管理及改善作業均是由主管機關所執
30 行，若非其基於執行上開作業目的所為之項目即難謂為農田
31 水利設施。依原告所稱，系爭「綠美化」區域，乃原告為求

01 美化其牆垣，前於92年間向臺灣省彰化農田水利會（即農業
02 部農田水利署彰化管理處前身）申請作為自費綠美化之用，
03 有92年1月18日申請書、臺灣省彰化農田水利會92年2月11日
04 九二彰水管灌字第01304號函在卷可稽（本院卷第423-425
05 頁）。依其92年1月18日申請書說明欄所載：「……茲因上
06 開土地西邊及南邊所毗鄰貴轄同段1573、1562等地號水利地
07 於86年間土地重劃後雖設有排水溝渠，惟其溝岸周圍則因雜
08 草叢生，不但有礙觀瞻且易滋生蚊蟲而有引發登革熱等傳染
09 病之虞，對附近居民環境衛生造成嚴重威脅，申請人鑑於清
10 理上開溝渠環境已刻不容緩，為此特函請貴會明察，准申請
11 人自費整治上開溝岸綠美化……」等語，顯見該綠美化區域
12 係原告向農田水利署彰化管理處借用系爭水溝邊屬於公有之
13 土地部分自行栽種「福木」而形成之「綠美化」區塊，該區
14 塊原屬「雜草叢生」、「有礙觀瞻且易滋生蚊蟲」的荒蕪之
15 地，且該區塊並無農田水利主管機關所建造之給水、排水系
16 統之水利構造物，除有圳路圖（本院卷第429頁）可資比對
17 外，並觀之現場農田水利署建造給水、排水設施之構造物
18 （含水溝基座、溝岸等水泥構造物）並不及於原告借用作為
19 綠美化之區塊，該區塊僅為一般泥土地即可知。由此可見原
20 告沿其所有之圍牆邊種植福木之綠美化區塊，顯非水溝構造
21 物之一部分。至於農田水利署彰化管理處承辦人員許惠芳於
22 本院勘驗時陳稱「（現場水溝除溝面之外，其他部分是如何
23 稱呼？）可稱為『堤岸』，我們都叫『岸』，堤岸不一定是
24 水泥構造，像種樹那個也可以算是堤岸，是水利設施外，多
25 出來的水利用地。」等語，純屬其個人認知，並不拘束本
26 院，況且其所稱之「種樹」行為並非農田水利署所為，僅是
27 原告申借作為綠美化之用，非屬因農田水利設施之興建、維
28 護、管理及改善作業所建造之構造物，與水利設施之要件不
29 合，難認屬於非都市土地使用管制規則第35條第1項第2款所
30 稱「水溝」之一部分，是原告主張於計算該款條文所稱「水

01 溝」寬度時，應加計上開「綠美化」區塊，即於法無據，應
02 難憑採。

03 (七)又系爭土地僅東、北兩側毗鄰甲種建築用地，與非都市土地
04 使用管制規則第35條第1項第1款、第3款至第5款所規定之情
05 形亦有未合，尚難認其符合其餘各款得申請變更編定為甲
06 種、丙種建築用地之要件。依上開規定及說明，自難認本件
07 申請案符合非都市土地使用管制規則第35條第1項各款規定
08 得申請變更編定之要件。

09 六、綜上所述，原告之主張均非可採，原處分於法有據，訴願決
10 定予以維持，亦無違誤。原告仍執前詞指摘原處分及訴願決
11 定違法，應予撤銷，及請求判命被告應依其申請，作成准原
12 告所有系爭土地變更編定為甲種建築用地之行政處分，均無
13 理由，應予駁回。

14 七、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
15 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必
16 要，一併說明。

17 八、結論：原告之訴為無理由，判決如主文。

18 中 華 民 國 114 年 2 月 6 日

19 審判長法官 劉錫賢

20 法官 林靜雯

21 法官 郭書豪

22 以上正本證明與原本無異。

23 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
24 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
25 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
26 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
27 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

28 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
29 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

30

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件

<p>(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 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。
<p>(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。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 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。
<p>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。</p>	

中 華 民 國 114 年 2 月 6 日

書記官 莊啟明