

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44號

民國113年11月20日辯論終結

原告 黃正東

訴訟代理人 王世勳 律師

被告 臺中市政府

代表人 盧秀燕

訴訟代理人 劉桂娟

施潔伶

上列當事人間土地更正編定事件，原告不服內政部中華民國112年12月26日台內法字第1120053804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、事實概要：

原告委託代理人即訴外人朱燁雯檢具非都市土地更正編定申請書（下稱系爭申請書）及門牌號碼戶籍謄本、用電證明、62年航照圖等文件，於民國112年8月14日提出於臺中市大甲地政事務所（下稱大甲地政事務所）申請將坐落臺中市大甲區（下同）順帆段131地號土地（重劃前原編定地號為改制前臺中縣大甲鎮頂後厝子段41-12地號，下稱系爭土地）之使用分區編定類別由特定農業區農牧用地更正編定為同區「甲種建築用地」（下稱系爭申請案），經大甲地政事務所初核認定不符合法定更正要件，而以112年8月24日甲地三字第1120006978號函（下稱112年8月24日函）檢送系爭申請案件相關書件資料予被告所屬地政局。案經被告審認原編定並無錯誤，原告申請更正與規定要件不符，原編定應予維持，

01 乃作成112年9月6日府授地編字第1120256579號函（下稱原
02 處分）駁回原告申請，並經大甲地政事務所以112年9月11日
03 甲地三字第1120006664號（下稱112年9月11日函）函通知原
04 告。原告不服，提起訴願，經內政部以112年12月26日台內
05 法字第1120053804號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，遂提
06 起本件行政訴訟。

07 二、原告主張及聲明：

08 (一)原告為系爭土地之所有權人，參照人工戶籍謄本，門牌號碼
09 ○○市○○區○○路00號建物（下稱系爭建物）於57年間早
10 已存在，而系爭土地係在67年間經編定為農業用地。故系爭
11 土地於使用編定結果公告前，實際已全部作建築使用。依區
12 域計畫法第15條規定、同法施行細則第16條規定及製定非都
13 市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8點、第9點第2款說明2、第22點等規定，應准予編定
15 為甲種建築用地，但原編定為特定農業區農牧用地，自屬錯
16 誤，被告應就系爭申請案件作成准予更正編定為特定農業區
17 甲種建築用地之行政處分等語。

18 (二)聲明：

19 1.訴願決定及原處分均撤銷。

20 2.被告應就原告所有臺中市大甲區順帆段131地號土地作成准
21 予更正編定為特定農業區甲種建築用地之行政處分。

22 三、被告答辯及聲明：

23 (一)原告雖主張系爭土地於使用編定結果公告前，實際已全部
24 (宗)作建築使用或已依法完成基礎工程者，即應准予編定
25 (或更正編定)為甲種建築用地等語。惟其未能依作業須知
26 第23點規定檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使用
27 之合法證明文件，或依內政部107年1月23日內授中辦地字第
28 1071300969號函釋（下稱內政部107年1月23日函釋），檢具
29 合法房屋或合法建物之證明文件。再依大甲地政事務所112
30 年8月22日甲區公建字第1120017243號函附農舍註記管制清
31 冊、112年10月31日甲區公建字第1120022734號函附編號：

01 (68)甲建字第067號自用農舍使用執照存根所載，系爭土地
02 係於68年、69年申請增建自用農舍，故縱使目前系爭土地上
03 之建物為62年12月24日前之原有農舍，依作業須知第9點第2
04 款說明2.之(3)規定，仍不得據以更正編定為建築用地。

05 (二)原告雖提出戶籍謄本憑以主張系爭建物早於57年間已存在等
06 語。然依大甲地政事務所112年8月18日中市甲戶字第000000
07 0000號函附門牌申請初編資料，系爭建物門牌係於69年9月1
08 6日申請初編。復依原告檢附之戶籍謄本所載，訴外人黃江
09 玉枝於57年9月6日遷戶籍於順帆路39之1號建物，迨至71年6
10 月21日始將戶籍遷至系爭建物，原告主張系爭建物自57年即
11 已存在，顯有誤解。

12 (三)聲明：原告之訴駁回。

13 四、本院判斷：

14 (一)前提事實：

15 如事實概要欄所述之事實，有系爭土地之土地登記第一類謄
16 本（見本院卷第62頁至第63頁）、系爭申請書（見本院卷第
17 57頁至第58頁）、112年8月24日函（見本院卷第67頁至第68
18 頁）、原處分（見本院卷第69頁至第70頁）、112年9月11日
19 函（見本院卷第71頁至第72頁）、訴願決定（見本院卷第21
20 頁至第33頁）等附卷可稽，堪認屬實。

21 (二)應適用的法令：

- 22 1.區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不
23 屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，
24 按照○○市○○○區使用計畫，製定非都市土地使用分區
25 圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管
26 制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定
27 之。」
- 28 2.區域計畫法施行細則第13條第1項第1款、第5款規定：「直
29 轄市、縣（市）主管機關依本法第15條規定編定各種使用地
30 時，應按非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能供使用
31 之性質，參酌地方實際需要，依下列規定編定，且除海域用

01 地外，並應繪入地籍圖；其已依法核定之各種公共設施用
02 地，能確定其界線者，並應測定其界線後編定之：一、甲種
03 建築用地：供山坡地範圍外之農業區內建築使用者。…五、
04 農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。」第16條規定：
05 「依本法第十五條製定非都市土地使用分區圖、編定各種使
06 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
07 式及程序，由內政部定之。」

- 08 3. 作業須知第8點第1款、第5款規定：「非都市土地各種使用
09 地及其性質：依區域計畫法施行細則第13條規定，各種使用
10 地之分類及其性質如下：（一）甲種建築用地：供山坡地範
11 圍外之農業區內建築使用者。…（五）農牧用地：供農牧生
12 產及其設施使用者。」第9點第2款規定：「九、非都市土地
13 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
14 編定，其餘土地依下列原則辦理：（一）依核定計畫編定各
15 種使用地，其中資源型使用分區，不涉及土地使用開發行
16 為，經各該目的事業主管機關依法核定用途者，分別依其核
17 定用途編定之；設施型使用分區，其開發類別達非都市土地
18 使用管制規則第11條第1項所定規模，經中央或直轄市、縣
19 （市）主管機關審議許可者，應依其核定用途編定之。
20 （二）現已為某種使用之土地，依下表及說明規定，按宗分
21 別編定之：…。」第9點第2款說明2.之(3)規定：「合於下列
22 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
23 甲種建築用地；在山坡地保育區、森林區、風景區及山坡地
24 範圍之農業區編為丙種建築用地：…（3）於使用編定結果
25 公告前實際已全部（宗）作建築使用或已依法完成基礎工程
26 者。但原依土地法規定編定為農業用地之土地，非法變更作
27 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
28 建築農舍之土地，仍編為農牧用地。」第23點規定：「經編
29 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
30 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
31 原則表及說明辦理更正編定。」

- 01 4.實施都市計畫以外地區建築物管理辦法（下稱管理辦法）第
02 3條規定：「實施都市計畫以外地區，一至八等則田地目土
03 地，除土地所有權人興建自用農舍外，一律不准建築；九至
04 二十六等則田地目土地及依土地法編為農業使用之土地，除
05 興建自用農舍、發展交通、設立學校、建築工廠及興辦其他
06 公共設施之建築外，一律不准建築。」
- 07 5.臺中市政府地政局辦理非都市土地更正編定作業要點（下稱
08 編定作業要點）第4點第3款規定：「編定公告前已為合法房
09 屋證明文件之認定期間如下：…（三）民國69年6月1日：非
10 屬上列二款之非都市土地。」
- 11 6.改制前臺灣省政府66年3月22日府建四字第8233號函（下稱
12 前臺灣省政府66年3月22日函）略以：「主旨：建築法修正
13 公布前合法房屋接水、接電或申請營業登記，如何認定其房
14 屋為合法……說明：……二、『建築法』適用地區，依該法
15 第三條規定為……『經內政部指定地區』……（三）內政部指
16 定地區：經內政部指定實施『建築法』而於六十二年十二月
17 二十四日訂頒『實施都市計畫以外地區建築物管理辦法』實
18 施管理之地區，計有：1.六十二年十二月二十四日指定一至
19 十二等則『田』地目之土地，……」85年5月9日八五地四字
20 第28828號函略以：「『田』地目一至十二等則之土地，已
21 於民國六十二年十二月二十四日編為『農業用地』。……」
- 22 7.內政部107年1月23日號函釋略以：「……說明：……二、依
23 本部歷來相關函釋意旨，辦理更正編定為一般建築用地案件
24 應具備二項要件，即（一）編定前已為合法房屋之證明文件【如
25 水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證
26 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
27 縣（市）政府採認足以明確證明者】；（二）實地勘查確有合法
28 建築物存在（除天災毀損或「建」地目土地外）。……其准
29 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
30 存在，而有編定錯誤之情形」，……（一）按非都市土地得更正
31 編定之前提為1、編定錯誤；或2、編定公告前，已符合製定

01 非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定之使用
02 用地編定原則及說明，於編定公告後提出合法證明文件，申
03 請更正為正確之編定。……」

04 8.經核前揭作業須知乃內政部依區域計畫法施行細則第14條第
05 1項規定之授權所訂定；而編定作業要點則係○○市○○○
06 ○區域計畫法、非都市土地使用管制規則及製定非都市土地
07 使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定所訂定。再者，
08 前引各該作業須知及編定作業要點之相關規定，係就區域計
09 畫法第15條、第15條之1製定非都市土地使用分區圖、編定
10 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
11 作業方式及程序等執行法律之細節性、技術性事項加以規
12 定，為貫徹區域計畫法實施非都市土地使用管制之立法目的
13 所必要，並未對人民權利增加法律所無之限制，與憲法第15
14 條保障人民財產權之意旨及第23條法律保留原則尚無牴觸，
15 自得作為被告辦理土地使用分區編定或更正編正等相關案件
16 之規範依據。

17 (三)系爭土地不合作業須知第9點第2款說明2.之(3)關於更正編
18 定為甲種建築用地之要件，被告駁回原告系爭申請案，核屬
19 適法有據：

20 1.觀諸原告提出系爭申請案件，業於「非都市土地更正編定
21 申請書」載明係依據作業須知相關規定，並檢具戶口遷入
22 證明、接電證明及身分證、地籍圖等文件，資為系爭土地
23 上之建物係非都市土地使用編定前已為合法房屋之證明文
24 件（見本院卷第57至64頁），復據其委任訴訟代理人於本
25 院準備程序期日陳明：起訴狀所記載主張原處分機關應依
26 相關規定將系爭土地更正編定為甲種建築用地，所稱相關
27 規定係指作業須知第9點第2款之說明2.之(3)等語在卷（見
28 本院卷第190頁），且主張系爭建物係於57年間早已存
29 在，而系爭土地係在67年間經編定為農業用地等情，憑為
30 其申請更正系爭土地地類編定之論據等情，足見原告係依

01 作業須知第9點第2款說明2.之(3)規定，據為其提起本件系
02 爭申請案件之請求權基礎。

03 2.查原告為系爭土地之共有人，其權利範圍即應有部分為7
04 分之2，而系爭土地重劃前地號編定為頂後厝子段41-12地
05 號，係於69年9月26日編定為特定農業區農牧用地，其上
06 建物之門牌號碼為順帆路45號等事實，有卷附系爭土地之
07 目前土地登記謄本、重劃前人工土地登記簿謄本、自用農
08 舍建造執照存根等件可按（見本院卷第62至63頁、訴願卷
09 第81至82頁、本院卷第124頁及第126頁），堪予認定。

10 3.依據管理辦法第3條前段規定，並參酌前臺灣省政府66年3
11 月22日函示意旨，可知62年12月24日指定1至12等則
12 「田」地目之土地，自62年12月24日起為建築法適用地區
13 而受建築管制，即應依管理辦法實施建築管理。查系爭土
14 地重劃前之地目屬「田」為七等則，而於69年9月26日公
15 告編定為特定農業區農牧用地之事實，有前揭卷附系爭土
16 地之目前土地登記謄本及重劃前人工土地登記簿謄本足
17 按。依上開說明，系爭土地自62年12月24日起，除土地所
18 有權人興建自用農舍外，一律不准建築，則系爭土地上之
19 建物若於62年12月24日後始興建者，除自用農舍外，均非
20 屬合法建物。查坐落系爭土地上之自用農舍，其建築許可
21 登載紀錄分別為「(68)甲建使字第067號自用農舍使用
22 執照」及「(69)甲建字第031號自用農舍建築執照」，
23 在此之前查無原建物新建許可資料等情，有臺中市大甲區
24 公所112年10月31日甲區公建字第1120022734號函及檢附
25 之臺中縣政府建設局實施都市計畫以外地區自用農舍使用
26 執照及建築執照存根，暨臺中市大甲區公所113年6月14日
27 甲區公建字第1130011869號函等件在卷可憑（分見本院卷
28 第123頁、第124頁及第126頁）。綜觀前開事證情況，當
29 認坐落系爭土地上之系爭建物係依據農業用地興建自用農
30 舍相關規定所建造之自用農舍無誤，殊難憑認係於62年12
31 月24日前興建，而不受建築管制之其他合法建物。

- 01 4.原告申請時雖檢附戶籍登記簿謄本及台灣電力公司台中區
02 營業處（下稱台電台中區營業處）出具之用電地址臺中市
03 大甲區順帆路45號裝表供電資料，憑以主張：系爭建物始
04 自57年間已經存在等語。然依卷附戶號「中縣甲西戶字第
05 352號」戶籍登記簿及臺中市大甲區戶政事務所112年8月1
06 8日中市甲戶字第1120002756號函及檢附現址「臺中市大
07 甲區西崎里順帆路45號」門牌申請初編資料檔案所示（見
08 本院卷第58頁及第129頁），足認訴外人黃江玉枝係於71
09 年6月21日始遷戶籍至順帆路45號，且門牌號碼「臺中市
10 大甲區西崎里順帆路45號」係於69年9月16日申請初編，
11 迄今未有異動，無整編資料，該戶於71年6月21日即有人
12 設籍等情；而由上開台電台中區營業處出具之供電資料所
13 載（見本院卷第59頁），可見系爭建物所在現址係於69年
14 11月1日始裝表供電甚明。是以，原告主張系爭建物始自5
15 7年間已經存在乙節，核與上開戶籍登記簿謄本及供電資
16 料所示情形相左，無從憑採。又觀諸系爭土地之66年航照
17 圖及農業部林業及自然保育署航測及遙測分署於62年9月1
18 8日拍攝之系爭土地類比航攝影像（見訴願卷第83至84
19 頁），皆顯示系爭土地於上開航照圖及航攝影像拍攝時並
20 無建物存在，益證原告此部分主張並無實據，殊難採信。
- 21 5.按依編定作業要點第4點第3款規定，被告所屬地政局辦理
22 非都市土地更正編定，關於編定公告前已為合法房屋證明
23 文件之認定期間，就非屬於「經銓定一至十二等則之
24 「田」地目土地及內政部指定實施建築管理地區：豐原
25 區、大里區、霧峰區、太平區、潭子區、烏日區及大雅
26 區。」及「經銓定為十三至二十六等則之「田」地目土
27 地」之非都市土地，認定期間為69年6月1日。查原告所提
28 出之系爭建物用電資料既載明系爭建物於69年11月1日始
29 裝表供電，且系爭建物門牌號碼經查係在69年9月16日初
30 編，該等日期顯然均不符合上述編定作業要點所規定69年
31 6月1日之認定期間。則被告論斷原告申請時檢附之戶口遷

01 入及接電等證明文件（見本院卷第57至59頁），均不符合
02 更正編定為建築用地之文件，於法即屬有據。

03 6.是故，系爭土地係於69年9月26日公告編定為特定農業區
04 農牧用地，原告訴訟代理人雖主張：依據當事人表示系爭
05 土地在使用編定結果公告前已全部作為建築使用等語（見
06 本院卷第191頁），然未能提出相關證據資料憑以證明，
07 自非可採。又系爭土地申請自用農舍建築許可登載紀錄分
08 別為「（68）甲建使字第067號自用農舍使用執照」及
09 「（69）甲建字第031號自用農舍建築執照」，系爭建物
10 確屬農舍等情，均如前述，是系爭土地屬依管理辦法申請
11 建築農舍之土地，則依作業須知第9點第2款之說明2.之(3)
12 規定，仍應編為農牧用地。原處分以原編定並無錯誤，仍
13 應維持原編定，而駁回原告所請，自屬適法有據。

14 五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。原處分認事用法
15 俱無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷原
16 處分及訴願決定，並求為判決命被告應系爭申請案件作成准
17 予更正編定為特定農業區甲種建築用地之行政處分，為無理
18 由，無從准許。

19 六、本件為判決基礎事證已經明確，兩造間其餘攻擊防禦方法及
20 提出證據，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此
21 敘明。

22 七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

23 中 華 民 國 113 年 12 月 11 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

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

03 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
04 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：
05

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。	

06 中 華 民 國 113 年 12 月 11 日
07 書記官 黃 靜 華