臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
114年度訴字第108號
115年7月1日辯論終結

原　　告　詹金生
訴訟代理人　李昀丞　律師
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　王麗雅
　　彭于倩

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114年2月24日台內法字第1130054555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：

原告於民國113年9月24日向被告提出非都市土地變更編定申請書申請將其所有坐落臺中市霧峰區霧工段254地號土地（面積為0.050859公頃，下稱系爭土地）由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地，經被告審認不符非都市土地使用管制規則第35條第1項序文規定之要件，乃以113年12月9日府授地編字第1130317276號函（下稱原處分)予以駁回，原告不服，提起訴願，經內政部以114年2月24日台內法字第1130054555號訴願決定（下稱訴願決定)駁回，原告仍不服，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.非都市土地使用管制規則第27條第2項、第35條第1項與第4項本文規定均已逾母法授權範圍，增加區域計畫法第15

條第1項規定所無之限制，亦牴觸同法第13條、第15條之規範意旨，顯有違授權明確性、法律保留原則，本案應不予適用：

⑴區域計畫法第15條第1項第2句「變更（使用地）之程序亦同。」自其文義，既已將土地編定種類之變更程序與方式，規定「同於」該項第一句所規定，即應伴隨各該區域計畫之通盤檢討，由各該主管機關審視各區實際發展情況，依其裁量辦理。遍查本法，無建構任何各使用地具體上應（得)核准或許可變更之要件與限制；區域計畫法第15條第1項第3句，僅泛言「其管制規則，由中央主管機關定之。」既未規範管制之原則，亦未提及管制之事項，鑒於土地使用管制制度，涉及個別土地使用方式與強度之限制，皆係對於人民使用土地權利與義務之強力干預，如此空泛之授權條款，皆難認其授權於內容、範圍上，符合憲法對於授權明確性之要求，遑論縱以整體授權法律即區域計畫法所表現之關聯意義，其對於非都市土地應如何具體、細節性建構各使用地管制要件之原則或限制，均毫無任何指示或規範，實與空白授權無異，自有違反授權明確性原則之可議；況非都市土地使用管制規則第四章中，第30條至第36條之規定，實已將區域計畫法第13條行政機關「視實際發展情況」之變更裁量權限，限於「申請人擬具興辦事業計畫」之特定幾種情形，並逕自以同規則第27條第2項限縮、排除其餘行政機關准予變更之可能性。此一規範設計，無異於未經母法授權之情形下，即將上述非都市土地使用管制規則第30至36條規定，明訂為人民申請土地使用編制變更之適用、許可條件，而自行創設與區域計畫法第15條第1項法文文義、規範意旨皆有所扞格之申請制度，自難謂同規則第27條第2項、第30至36條規定，僅係為執行區域計畫法第15條第1項第2句之法

律，所需之細節性、執行性內容而設之法規命令。此觀較諸區域計畫法第15條之1關於變更分區之規定，該處條文除明訂適用條件外，尚規定相關許可條件等，再由非都市土地使用管制規則第三章進一步就細節加以規範，益見非都市土地使用管制規則第四章中，第27條第2項、第30至36條規定根本欠缺先由母法就適用條件與實體性原則先予規定，再由子法就細節性、執行性內容加以規定之架構，況其業已嚴重牴觸區域計畫法第13條、第15條第1項之規範意旨。是以，非都市土地使用管制規則第27條第2項（含附表三）、第35條第1項規定，均已逾母法授權範圍，增加區域計畫法第15條第1項規定所無之限制，亦牴觸區域計畫法第13條、第15條之規範意旨，顯有違授權明確性、法律保留原則，本案應不予適用之，則被告依據非都市土地使用管制規則第35條第1項序文規定所為之原處分，自屬違法之行政處分。

⑵系爭土地北側鄰國道3號，東側臨柳豐路，車流量大，落塵嚴重，不利農作物生長；並因國道3號高架路面廣闊，遮天蔽日，陰影覆蓋範圍大，致土地日照時間大幅減少，甚難農作；復因周邊缺乏農田水利署有效管理之灌溉溝渠，耕種水源不易維持；縱有水源，除供應不穩定外，鑒於周遭已為住宅使用，鄰近流水之水質必受周圍住家用水排放影響，衡情該水源亦已無法用於耕作使用，以及其毗鄰之○○市○○區○○段（下稱同段）246至253地號土地已作住宅使用甚久，系爭土地鄰接福新路、柳豐路等公眾道路，交通便捷，附近亦無其他農業環境，不致妨礙生產等情，是依區域計畫法第13條、15條第1項、第2項，以及製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第9點第2款、第10點第1款規定，堪認系爭土地已不具農業生產環境條件，不利耕作，為促進非都市

土地合理利用，其使用編定，應有編定為甲種建築用地之必要。

⑶非都市土地使用管制規則第35條第4項本文規定係對於同條第1項「毗鄰甲種、丙種建築用地或已作國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅特定目的事業用地之零星或狹小土地」，限縮於「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頒行前，經編定或變更編定為各該種建築用地」者（但書情形除外），即係對於人民開啟申請土地使用編定變更程序之行使要件，再作出之額外限制，自係關乎人民土地之使用權利，且影響非微者。從而，非都市土地使用管制規則第35條第4項本文規定自應在區域計畫法之明文授權範圍內，始與授權明確性、法律保留原則無違，更不得與母法規範意旨相悖。惟細繹非都市土地使用管制規則第35條第1項之所以規定「毗鄰甲種、丙種建築用地或已作國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅特定目的事業用地之零星或狹小土地」為其適用條件，綜合區域計畫法第15條規範意旨以觀，無非係基於各種類使用地之決定，涉及使用分區空間上之分工，倘能使各自毗鄰土地再實際利用情形上能不互相妨礙，除可促進個別土地之有效利用外，甚至達成區域利益強化之效果。是以，該毗鄰之要件，自以「現在」或「將來」之實際情形始有探究、審酌之意義與實益，至於該毗鄰之土地「過去」如何，則不與焉；並觀諸區域計畫法第13條規定：「區域計畫公告實施後，擬定計畫之機關應視實際發展情況，每5年通盤檢討1次，並作必要之變更」可知區域計畫法上對於分區、使用地之劃分，乃逐時、實地之通盤檢討，而係與時俱進、因時制宜之制度，俾能隨時代變遷，持續促進非都市土地合理利用，絕非墨守成規、食古不化，一味考究過去如何之行政作業

流程而已。基此，非都市土地使用管制規則第35條第4項本文規定除本質上改變人民申請土地使用編定變更之適用、許可條件，然未經母法授權外，其「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頒行前，經編定或變更編定為各該種建築用地」之限縮條件，已妨礙、剝奪各該使用分區現在、將來追求區域利益強化之機會，亦與區域計畫法第13條規定，非但不具任何合理關聯，甚而嚴重牴觸其規範意旨。從而，自難認非都市土地使用管制規則第35條第4項本文規定，與授權明確性、法律保留原則，以及區域計畫法第13條、第15條之規範意旨均無違，自非適法。

⑷又非都市土地使用管制規則第35條第1項序文中所謂「毗鄰」，觀諸同條項第1款「……或都市計畫住宅區、商業區、工業區所包圍」第2款規定「道路、水溝所包圍……」，足見序文處之「毗鄰」，不可能係指完整相接者，否則以上條款不啻淪為具文；次觀同條項第5款，尚規定「……且鄰接無相同使用地類別」，已見用語上之不同，足以證明此係行政機關有意區隔「毗鄰」與「鄰接」之意義，自應當為不同之解釋；再觀我國法制上，對於「毗鄰」之定義，諸如90年捷運法第7條第4項許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收大眾捷運設施土地之毗鄰地區土地，包括與捷運設施用地相連接、與捷運設施用地在同一街廓內且能與捷運設施用地連成同一建築基地、與捷運設施用地相鄰之街廓而以地下道或陸橋相連通算之土地，以及新北市市有非公用土地與民間合作開發要點所謂毗鄰土地，係指與市有非公用土地相連者，或與市有非公用土地在同一街廓內，且能與市有非公用土地合供為同一開發基地範圍者等，族繁不及備載，可知所謂「毗鄰」，本不以直接相連者為限；

反觀，如法規範果有要求土地應直接相連者，均會於「毗鄰土地」後方加上「地形完整銜接」此類之條件，或加上「但為合併計算寬度不超過十公尺之都市計畫道路用地、既成道路或水路分隔，且可與原土地合併供一生產單元完整使用者」此類之但書，如都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則之情形，惟非都市土地使用管制規則第35條顯未有如此條件與規範架構；況觀非都市土地使用管制規則第35條第5項既已規定：「符合第一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」，可見數筆符合同條第1項規定之土地所有權人，於個別申請變更編定時，行政政機關尚須考量周圍相關土地之實際情形，整體加以認定，此益證同條第1項所謂「毗鄰」，應就整體周圍相關土地為觀察，視該等土地間有無經濟上、使用上，或其他緊密結合關係，以判斷該等土地間是否「毗鄰」，而非僅係以該等土地於地籍圖上形式是否直接相連為準，應屬明確。

⑸本件系爭土地與相鄰接之同段245地號農牧用地，以及其所包圍之246至253地號等8筆甲種建築用地，均係於重測前分割自柳樹南段556-4地號土地，同作為墓地及其附屬基地之使用，且246至253地號等8筆甲種建築用地分割後雖均已建築房屋，惟仍為福新路、柳豐路所包圍而屬同一街廓範圍，堪認其等間具有經濟上之緊密結合關係；且自分割前系爭土地、上述土地內之實際位置，對照柳樹南段556-4地號土地作為墓地時使用之墓園、田埂座落位置可知，其分界實與現今地籍圖上之分界線大相逕庭，足見系爭土地與上述245地號土地農牧用地、246至253地號甲種建築用地，其間區隔實在相當模糊，並無分管之事實，而確

係同作為墓地及其附屬基地之使用，顯具有使用上之緊密結合關係。系爭土地實與246至253地號等8筆甲種建築用地毗鄰，已合於非都市土地使用管制規則第35條第1項序文規定之要件；或認本件應類推適用同條第5項規定，有將系爭土地、245地號土地與246至253地號土地為整體認定之必要，而以上開土地具使用上、經濟上之緊密結合關係，認系爭土地應有變更編定為甲種建築用地之實益。至於246至253地號等8筆甲種建築用地雖係於90年始變更編定，惟非都市土地使用管制規則第35條第4項本文規定既有前述之違法情形，自應不予適用之，則246至253地號等8筆甲種建築用地究於何時編定或變更編定，均非所問。

2.縱認系爭土地不符非都市土地使用管制規則第35條第1項、第4項序文規定之要件，原處分逕以與系爭土地相鄰接之同段244地號特定目的事業用地非作住宅使用，遽認原告之申請為無理由，其所持理由，亦有可議之處，蓋非都市土地使用管制規則第35條第1項序文固規定：「毗鄰甲種、丙種建築用地或已作國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅特定目的事業用地之零星或狹小土地，合於下列各款規定之一者，得按其毗鄰土地申請變更編定為甲種、丙種建築用地：……」惟同條項、同條第3項各款復規定：「一、為各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地或都市計畫住宅區、商業區、工業區所包圍……二、道路、水溝所包圍或為道路、水溝及各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地所包圍……三、凹入各種建築用地或建築使用之特定目的事業用地……」、「一、道路、水溝之一與建築用地或建築使用之特定目的事業用地相毗鄰。二、道路、水溝相毗鄰後，再毗鄰建築用地或建築使用之特定目的事業用地……」基此，上述條文中之「各種建築用地」、「建築用地」係與非都市土地使用管制規則第35條第1項序文中之「甲種、丙種建築用地」相

對應，則上述條文中之「建築使用之特定目的事業用地」，自係與「已作國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅特定目的事業用地」相對應，惟前者之範圍，但凡供建築使用者均可，不以住宅為限，顯較後者之範圍為大；佐以同條第4項乃規定：「第一項及前項道路、水溝及各種建築用地或建築使用之特定目的事業用座，指於中華民國78年4月3日臺灣省非都市零星地變更編定認定基準頒行前，經編定或變更編定為交通用地、水利用地及各該種建築用地、特定目的事業用地，或實際已作道路、水溝之未登記土地者。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地及具公用地役關係之既成道路，不受前段時間之限制」，而依我國土地使用編定制度，得申請變更為特定目的事業用地之主體，除政府外，尚有公營事業機構興辦者，以及非都市土地變更編定執行要點第8點所列舉之30款主體，依此足見非都市土地使用管制規則第35條第1項序文關於毗鄰特定目的事業用地之適用條件，絕非僅止於「已作國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅特定目的事業用地」三者，否則所謂「建築使用之特定目的事業用地」，根本沒有在非都市土地使用管制規則第35條第4項本文中先加以規範，再以但書排除之必要，而徒增冗贅，可知非都市土地來用管制規則第35條第1項序文所列舉之三種特定目的事業用地，毋寧僅係「建築使用之特定目的事業用地」之例示規定而已。故原處分逕以與系爭土地相鄰接之同段244地號特定目的事業用地，非供住宅使用，遽認原告之申請為無理由，實有可議之處等語。

㈡聲明：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2.被告就原告113年9月24日之申請，應作成准予將坐落臺中市霧峰區霧工段254地號土地由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地之行政處分。

3.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭土地不符非都市土地使用管制規則第35條規定：

⑴系爭土地為農牧用地，東側及北側鄰接交通用地、西側鄰接特定目的事業用地、南側鄰接農牧用地，四周東、北、南側均無鄰接甲、丙種建築用地，僅西側毗鄰同段244地號特定目的事業用地（台灣糖業股份有限公司所有），惟該特定目的事業用地現況為雜木林並無作住宅使用，是以系爭土地四周並無毗鄰甲種、丙種建築用地或已作國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅之特定目的事業用地，不符非都市土地使用管制規則第35條第1項規定，自不得變更編定為「特定農業區甲種建築用地」。

⑵縱依非都市土地使用管制規則第35條第5項規定，將系爭土地與同段245地號及新厝段609-1地號以整體認定方式檢討，其毗鄰霧工段246、247、248、249、250、251、252、253地號等8筆甲種建築用地，於重測前分割自柳樹湳段556-4地號，又重測前柳樹湳段556-4地號係於90年9月10日變更編定為甲種建築用地，即該等甲種建築用地非於78年4月3日前編定或變更編定為建築用地，故仍未符合非都市土地使用管制規則第35條規定。

2.原告謂非都市土地使用管制規則第27條、第35條規定已逾母法授權範圍、增加區域計畫法第15條所無之限制云云，惟依區域計畫法第15條規定，授權中央主管機關訂定非都市土地使用管制規則以規範土地容許使用項目種類、強度、變更使用等程序，以管制各宗土地使用。至區域計畫法第15條所謂「變更之程序亦同」，係指依同法第13條規定辦理區域計畫變更時，仍需依同條前段規定辦理。是以，原告辦理使用地變更編定應依非都市土地使用管制規則第27條規定之程序提出申請，此為法律明定，與原告所

指之區域計畫通盤檢討變更（區域計畫法第13條）、通盤檢討後分區變更（區域計畫法第15條之1）、通盤檢討後使用地編定方式（製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第10點第1款）涉及之主體及程序均不相同，原告卻將不同變更概念混為一談，難謂有據。再者，中央主管機關訂定管制規則就非都市土地使用管制等執行法律之細節性、技術性事項加以規定，此為貫徹區域計畫法實施非都市土地使用管制之立法目的所必要，並未對人民權利增加法律所無之限制，與憲法第15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（最高行政法院109年度判字第510號判決意旨參照）等語。

㈡聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、本院判斷：

㈠查原告於113年9月20日以非都市土地變更編定申請書向被告提出將其所有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築用地之申請（下稱系爭申請），經被告113年9月24日收文後審認不符非都市土地使用管制規則第35條第1項序文規定之變更要件，乃作成原處分駁回所請，復據訴願決定予以維持等事實，有系爭申請書(被告收文日為113年9月24日，見本院卷第101至102頁)、系爭土地之土地建物查詢資料(見本院卷第99至100頁)、原處分（見本院卷第139至140頁）、訴願決定（見本院卷第29至33頁）等件存卷可稽，堪予認定。

㈡按區域計畫法第1條規定：「為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，特制定本法。」第15條第1項規定：「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，按照非都市土地分區使用計畫，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。」

㈢依區域計畫法第15條第1項規定授權訂定之非都市土地使用管制規則（下稱系爭管制規則）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。」第27條規定：「（第1項）土地使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地變更者外，應在原使用分區範圍內申請變更編定。（第2項）前項使用分區內各種使用地之變更編定原則，除本規則另有規定外，應依使用分區內各種使用地變更編定原則表如附表三辦理。（第3項）非都市土地變更編定執行要點，由內政部定之。」第35條第1項、第4項及第5項規定：「（第1項）毗鄰甲種、丙種建築用地或已作國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅特定目的事業用地之零星或狹小土地，合於下列各款規定之一者，得按其毗鄰土地申請變更編定為甲種、丙種建築用地：一、為各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地或都市計畫住宅區、商業區、工業區所包圍，且其面積未超過0.12公頃。二、道路、水溝所包圍或為道路、水溝及各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地所包圍，且其面積未超過0.12公頃。三、凹入各種建築用地或建築使用之特定目的事業用地，其面積未超過0.12公頃，且缺口寬度未超過20公尺。四、對邊為各種建築用地、作建築使用之特定目的事業用地、都市計畫住宅區、商業區、工業區或道路、水溝等，所夾狹長之土地，其平均寬度未超過10公尺，於變更後不致妨礙鄰近農業生產環境。五、面積未超過0.012公頃，且鄰接無相同使用地類別。……（第4項）第1項及前項道路、水溝及各種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，經編定或變更編定為交通用地、水利用地及各該種建築用地、特定目的事業用地，或實際已作道路、水溝之未登記土地者。但政府規劃興建之道路、水溝或建築使用之特定

目的事業用地及具公用地役關係之既成道路，不受前段時間之限制。（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）政府應就整體加以認定後核准之。」

㈣關於原告主張：區域計畫法第15條規定有授權不明確，及系爭管制規則第27條第2項及第35條第1項、第2項有逾越母法授權範圍，增加區域計畫法第15條第1項所無之限制，而牴觸同法第13條，顯有違授權明確性及法律保留原則乙節：

1.依司法院釋字第394號、第426號及第612號解釋意旨，授權條款之明確程度應與劃定人民權利義務之限制程度相稱，若法律授權主管機關訂定法規命令，其授權條款雖為概括規定，但只要其授權目的、內容及範圍可由母法整體之立法目的、整體結構或相關法條意旨予以推知，即符合法律授權明確性原則。

2.觀諸前引區域計畫法第1條規定之立法宗旨，足見其立法目的係「為促進土地及天然資源之合理利用，並劃定土地使用分區，實施土地使用管制」，而同法第15條授權中央主管機關訂定「非都市土地使用管制規則」即係基於落實國土資源合理規劃與利用之政策需要而為，所稱管制規則，其範疇自涵蓋「土地使用管制」、「使用分區之劃定」及「變更編定」等制度運作機制，授權範圍實屬清晰明確，核無原告所指空白授權之情形。

3.再者，區域計畫法規範之核心價值在於土地之合理利用與維持土地使用秩序之維持，而依同法第27條第1項規定可知，土地變更編定並非完全不許，但原則上應在原使用分區範圍內申請，是該規定透過明確限制變更之空間邊界，以避免土地利用之任意擴張與破壞；且由同條第2項規定可知，變更編定原則應嚴格依據「使用分區內各種使用地變更編定原則表（附表三）」辦理，該表就各種使用分區（如特定農業區、一般農業區、鄉村區等）與預計變更之

使用地類別（如甲建、乙建、農牧用地等）劃分允許（「＋」）或不允許（「×」）之條件，規範內容極為具體、明確，使申請人於提出申請前即得清晰預見其土地變更之可能性；同條第3項更授權內政部訂定「非都市土地變更編定執行要點」，以補強實務審查之程序與細節規範，確保全省審查標準之一致性與客觀性，以排除行政機關恣意裁量之空間。衡諸非都市土地經整體編定後，常因地形、歷史演變或周邊已開發建築之包圍，產生面積過小、形狀狹長或凹入之「零星土地」，若強求該等零星土地仍須維持原農業或非建築用途，不僅違反經濟利用原則，亦易形成土地利用之死角，則系爭管制規則第35條第1項設定面積（小於0.12公頃）、地形條件（包圍、凹入、狹長）等客觀要件，容許變更為建築用地，實合於母法「促進土地合理利用」之授權宗旨。又系爭管制規則第35條第4項之所以規範變更編定所需之毗鄰「道路、水溝或建築用地」原則上須於78年4月3日前即已存在或經編定之要件，參照該條項108年2月14日修正意旨：「對於毗鄰甲種、丙種建築用地或具住宅性質之特定目的事業用地之零星或狹小土地，倘為建築用地、水溝、道路等所隔絕，得申請變更編定為建築用地；為避免投機及流於浮濫，爰規範毗鄰建築用地或建築使用之特定目的事業用地及道路、水溝等，應於78年4月3日原臺灣省非都市零星地變更編定認定基準頒行前，經編定或變更編定者為限。……」可知，係主管機關基於行政經驗與公益考量所作之合理技術性規範，而以臺灣省非都市零星地變更編定認定基準頒行日即78年4月3日為基準作為配套，以避免在無時間限制之情形下，可能導致不法人士透過人工切割土地、開鑿私設水溝或先行違規建築，創造「被包圍」或「凹入」之事實以規避土地管制，實屬實施土地使用管制所必要之配套措施，堪認符合母法授權之精神。至系爭管制規則第35條第5項規定數筆土地個別申請變更時，主管機關應檢附相

關資料並就整體加以認定後核准，其規範目的從文義上可知係在防止土地所有權人利用「化整為零」方式，將大面積土地分割為數筆小於0.12公頃之土地分別申請，進而破壞區域整體土地規劃，此等要求主管機關進行「整體審查」之規定，乃行政程序與實質審查之技術性細節，用意在防堵規制漏洞，亦在母法授權管制之目的與範圍內。

4.是以，系爭管制規則係主管機關依據區域計畫法第15條第1項之概括授權，為達到促進土地合理利用、維持區域發展秩序、防堵違法規避管制所訂定之實質與程序性細節規範，其內容均可由母法之立法目的與整體結構合理導出，該規則第27條及第35條就零星狹小土地申請變更編定設定嚴格之面積、地形限制、歷史時間基準（第4項）及整體審查機制（第5項），乃主管機關考量土地合理利用與避免土地化整為零、規避管制所為之必要細節性與技術性規範，屬於主管機關對土地使用合理劃定之裁量範疇，自未逾越母法區域計畫法第15條第1項之授權目的與範圍，亦未違背該法保障公共福利與國土合理利用之旨趣，符合法律保留原則與授權明確性原則，而得加以適用。原告此部分之主張，於法尚欠允洽，洵無足採。

㈤經查：

1.依系爭管制規則第35條第1項序文規定，零星或狹小土地，須毗鄰甲、丙種建築用地，或毗鄰已作國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅特定目的事業用地，始得按其毗鄰之土地，申請變更編定為甲種或丙種建築用地。查系爭土地為農牧用地，其東側鄰接同區南柳段1047地號交通用地、北側鄰接同段（下同）121地號交通用地、南側鄰接245地號農牧用地、西側鄰接244地號特定目事業用地等節，有系爭土地周邊土地使用分區對照圖（見原處分卷第68、99頁、本院卷第103頁）、系爭土地周邊土地地籍圖謄本及臺中市158空間資訊網套疊地籍線之航照及編定圖（內含地號對照資訊，見原處分卷第41頁及本院卷第

147頁）、同段244至253地號土地之土地登記第二類謄本（見原處分卷第42至62頁）在卷可佐，堪為認定。又系爭土地西側鄰接之同段244地號特定目的事業用地之現況為雜木林，目前並無作為國民或勞工住宅使用一節，亦有被告所屬地政局於113年11月29日前往系爭土地現場拍攝之現地示意圖及照片等影本在卷可稽。足見系爭土地並不具備系爭管制規則第35條第1項本文所定之「毗鄰得變更之標的地類別」要件，本無從進一步審查其是否符合同條項各款之地形條件，縱逐一檢視該條第1項各款客觀地形要件，系爭土地雖小於0.012公頃，然系爭土地除南側為農牧用地外，西側為非依法作建築使用之特定目的事業用地（現況為雜木），東、北側則為交通用地，並未形成被「各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地或都市計畫住宅區、商業區、工業區所包圍」或為「道路、水溝所包圍」或為「道路、水溝及各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地所包圍」之該條第1項第1、2款之要件；又其南側鄰接土地同為農牧用地，已與該條項第5款之規定有所未合，復因與之屬緊接狀態而非凹入建築用地內，且對邊並未被各種建築用地、作建築使用之特定目的事業用地、都市計畫住宅區、商業區、工業區或道路、水溝等包夾，亦與該條第1項第3、4款之要件不符，被告因而依法未予核准變更編定，自屬有據。

2.原告雖復以上開情詞主張：系爭管制規則第35條第1項序文所稱之「毗鄰」並不以土地直接相連接者為限，本件應類推適用同條第5項之標準，認定系爭土地符合第35條第1項之毗鄰要件，得變更編定為甲種建築用地云云。惟系爭使用管制規則第35條第5項規定依其文義可知立法目的係為防範土地所有權人將大面積土地化整為零以規避第1項面積限制，或防止個別申請導致土地利用零碎化，故規範主管機關於面臨數筆土地申請時，應發揮整體審查之管制效能，本身並不具備創設或放寬實體變更條件之效力，而

非獨立之實體變更編定請求權基礎甚明，故該項規定之適用，自須以申請土地已符合同條第1項各款實體要件為前提。本件原告申請之土地未符系爭管制規則第35條第1項各款所定要件，業如前述，自無適用同條第5項進行整體認定之餘地，原告主張應予類推適應，顯有誤解。況本件同段245地號土地包圍之同段246地號至253地號等8筆甲種建築用地，係於重測前分割自臺中市霧峰區柳樹南段556-4號土地，該土地於90年9月10日變更編定為甲種建築用地，非屬同條第4項規定所指於78年4月3日前變更編定為建築用地之情形，有土地異動索引資料附卷可稽（見本院卷第155至172頁），是原告主張系爭土地應與同段245地號土地整體認定而符合系爭管制規則第35條規定，亦難謂有據。

3.原告雖又主張：系爭管制規則第35條第1項序文所列舉之3種包括國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅之特定目的事業用地，僅係例示規定，應認只要屬於「供建築使用之特定目的事業用地」或「已作特定目的事業用地」而不限於國宅、勞宅或政府專案住宅，均得作為申請零星或狹小土地變更編定時的毗鄰標的云云。惟：

⑴依系爭管制規則第27條第3項規定授權訂定之「非都市土地變更編定執行要點」（下稱系爭執行要點）第9點第1、2項規定：「（第1項）原供特定用途使用之特定目的事業用地，擬變更原用途作為第八點各款規定之特定目的事業使用者，申請人應依本規則第三十條規定擬具興辦事業計畫，報經目的事業主管機關核准；目的事業主管機關核准前，應徵得變更前目的事業主管機關及有關機關同意，並於核准時副知直轄市或縣（市）政府相關機關(單位)，惟無需辦理變更編定異動程序。（第2項）前項申請人應依本規則第28條規定檢附相關文件，向土地所在直轄市或縣(市)政府申請變更用途並繳交審查規費，經該直轄市或縣(市)政府審查核准後，函

請土地登記機關將變更用途之事業計畫使用項目等資料，依相關規定程序登錄於土地參考資訊檔。」是特定目的事業用地如有變更編定之情形，需於申請經審查核准後，經主管機關函土地登記機關依規定將之登錄於土地參考資訊檔。

⑵查系爭土地西側毗鄰之同段244地號土地之現況為雜木林而非供建築使用一節，已如前述，該地依卷附土地建物查詢資料顯示係臺灣糖業股份有限公司所有（見本院卷第309頁），且該地之初編為特定目的事業用地，目前異動清冊並無變更編定之情事，故無土地參考資訊檔等節，有被告115年5月26日府授地編字第1150163657號函及所檢附之該地異動索引查詢資料在卷可佐（見本院卷第307至311頁）。足徵該同段244地號土地並無變更原用途作為系爭執行要點第8點各款規定之特定目的事業使用之情形甚明，況該處之現況為雜木林而未有任何住宅一節，已如前述，更與系爭管制規定第35條第1項規定之要件有所不符，原告執此認為原處分未予適用且本院未依職權調取同段244地號土地之興辦事業計畫云云，顯屬誤解。

4.關於原告主張坐落臺中市霧峰區南柳段1042地號土地為特定目的事業用地，與系爭土地外圍之福新路、柳豐路相毗鄰，目前正在整地施工等事實，而聲請向主管機關調取該筆土地之興辦事業計畫、變更編定審查資料乙節。經觀諸卷附原告提出系爭土地相關鄰地查詢資料（見本院卷第233頁），足認上開南柳段1042地號土地與系爭土地中間有計畫道路阻絕，客觀上已非毗鄰土地，自無予以調查之必要，附此敘明。

㈥是故，本件系爭土地因不具備非都市土地使用管制規則第35條第1項得申請變更編定為建築用地之要件，被告作成原處分駁回原告所請，自屬適法有據。

五、綜上所述，本件原告主張各節，均非可取。被告作成原處分否准原告之系爭申請案，認事用法並無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請判決如前揭訴之聲明所示，自無從准許。

六、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料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰無逐一論述之必要，併此敘明。

七、末按訴訟已經言詞辯論終結後，必須發現該事件尚未達到可為裁判程度，始有裁定再開辯論程序之必要。若事實上無再開言詞辯論之必要者，為避免司法資源不必要耗損，及增添當事人無謂訴訟程序牽累，當不能僅因當事人言詞辯論終結後請求再開言詞辯論，即裁定准許之。查原告在本件訴訟言詞辯論終結後，於115年7月2日遞狀聲請再開言詞辯論，所據理由無非以本件有勘驗現場必要為由，然本件原告之申請案不符合變更土地使用編定之法定要件，其事證已至明確之程度，並不因未勘驗現場而動搖原處分之適法性基礎，核與判斷原告之訴有無理由無關，故本件自無再開言詞辯論之必要。

八、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　7　　月　　22　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　陳怡君

法官　林學晴

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　　115　　年　　7　　月　　22　　日

書記官　詹靜宜