

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度訴字第195號

民國115年1月8日辯論終結

原告 楊勝得

訴訟代理人 張菟萱 律師

複代理人 齊偉綦 律師

被告 臺中市政府

代表人 盧秀燕

訴訟代理人 江振源 律師

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114年4月25日台內法字第1140117115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、爭訟概要：

一、緣原告委託訴外人承柏資產管理顧問有限公司(下稱代理人)以民國113年6月25日非都市土地更正編定申請書，檢附門牌為○○市○○區○○路0段000號(下稱系爭建物)之臺中市房屋稅籍紀錄表附房屋平面圖(下稱稅籍紀錄)、62年7月9日農業部林業及自然保育署航測及遙測分署航照圖(下稱航照圖)、土地登記謄本及改制前臺灣省臺中縣土地登記簿等資料，向臺中市雅潭地政事務所(下稱雅潭地政事務所)申請將其所有○○市○○區○○段818、819地號土地(面積分別為321.38、406.64平方公尺，下合稱系爭土地)，由特定農業區農牧用地更正編定為同區甲種建築用地。經雅潭地政事務所會同臺中市政府地政局(下稱地政局)等及代理人於113年8月6日至系爭土地會勘，現況有系爭建物，會勘結果略以：依臺中市政府地政局辦理非都市土地更正編定作業要點第8

點、第10點規定辦理。雅潭地政事務所以113年8月15日函復原告系爭土地僅系爭建物部分辦理更正，請向該所申請辦理土地分割測量(預為分割)，原告於113年8月28日提出複丈申請書，該所於113年9月10日辦理複丈，並依據系爭建物位置預為分割及核定面積為：818地號土地81.57平方公尺、819地號土地60.99平方公尺，依建蔽率60%反推其面積分別為135.95平方公尺、101.65平方公尺，並分別暫編為818(1)地號及819(1)地號，雅潭地政事務所復以113年10月9日函報被告審核，認定系爭土地於69年6月1日經改制前臺中縣政府辦理非都市土地使用編定公告前已存在合法房屋，以113年10月15日府授地編字第1130294892號函(下稱原處分)復雅潭地政事務所准予辦理，該所乃以113年10月16日雅地四字第1130005653號函通知原告。

二、原告不服原處分不利部分，提起訴願，經訴願決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

貳、原告起訴主張及聲明：

一、起訴意旨略以：

(一)系爭土地依據「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」(下稱作業須知)第9點第2款第2目之3規定，應得全宗辦理更正編定：

1、系爭建物自45年以前即已存在，坐落於重測前○○縣○○市○○段283之3地號(面積2,538平方公尺)、283地號土地(面積1,358平方公尺)，原土地所有人於70年8月28日向改制前豐原地政事務所申請變更地目，經前臺中縣政府依實地勘查結果，認定系爭建物實際使用面積及其附屬用地未達全宗面積三分之二以上，依據臺灣省地目等則調整辦法第17條第1項、第2項之規定：「地目變更除應依照本辦法第7條規定辦理外，一筆土地中，地目變更佔全面積三分之二以上者，應全部變更其地目，但其餘三分之一之面積在0.05公頃以上者，視實地使用情形辦理分割測量。已建有永久性建築物之土地，應就其實際使用面積編為『建』地目，其建物四週附

屬用地一併編入，不受前項規定之限制。」僅能就系爭房屋實際使用面積及其附屬用地面積辦理地目變更。前臺中縣政府因此於70年將283之3、283地號土地分割出有系爭房屋之283之6(面積319平方公尺)、283之5地號(面積406平方公尺)2筆土地，並辦理土地分割及地目變更登記，有甲證13土地登記簿可稽，復於109年11月3日因地籍圖重測，將283之6地號變更為818地號(面積321.38平方公尺)、283之5地號變更為819地號(面積406.64平方公尺)(甲證1)，因測量技術進步，面積些許增加。

2、系爭土地早於70年8月31日辦理地目變更，已就系爭建物所實際使用面積及附屬用地為實質認定，具行政處分構成要件效力。被告應以70年處分所認定之事實為基礎。即符合作業須知第9點第2款第2目之3規定：「(3)於使用編定結果公告前實際已全部(宗)作建築使用或已依法完成基礎工程者。」被告應將系爭土地全部更正編定為甲種建築用地。

3、被告曾於81年間，就同樣坐落於聚興段253地號等6筆土地，先作成准予分割並辦理地目變更之處分，後於82年經所有權人提出人工登記謄本確認為建地，即依作業須知第9點第2款第2目之3規定，准予全宗土地更正編定為甲種建築用地(甲證17)。此外被告更出具報告向臺中市議會稱尚有千筆土地有相同情形(甲證18)，可見被告對於相同情事，長達20、30年均准予全宗土地更正編定，而未以建物範圍反推建蔽率後為二次分割，顯有行政慣例，構成人民信賴基礎，被告應依平等原則、行政自我拘束原則，將系爭土地全部更正編定為甲種建築用地。

(二)系爭土地依據作業須知第9點第2款第2目之1、之2規定，應得全宗辦理更正編定：

1、依內政部101年5月16日內授中辦地字第1016650820號函釋(下稱101年5月16日函)：「地目、等則之歷史淵源悠久，經銓定為建地目或已依法變更為建地目者，該筆土地即屬可供建築使用之土地，於非都市土地編定時即應編定為可建築用

01 地，如有編定錯誤需辦理更正編定者，不受本部88年12月13
02 日台內中地字第8886880號及92年9月25日內授中辦地字第09
03 20083974號函釋，有關申請更正編定為建築用地時，實地需
04 有合法建物存在規定之限制。」可知，更正編定制度設計之
05 所由，係因4、50年前全台「初次編定」時無法全面符合使
06 用現狀，因而允許人民得申請更正編定，以符合初次編定前
07 之使用現況。

08 2、依作業須知第9點第2款第2目之1、之2規定：「(1)於使用編
09 定結果公告前屬『建』地目。(2)於使用編定結果公告前已
10 奉准變更為『建』地目。」，針對編定公告「前」，使用現
11 況已符合建地目之土地，特別規定可整筆土地更正編定為甲
12 種建築用地，而無庸再以「實地之合法建物面積」認定之。

13 3、系爭土地於45年7月6日、62年7月9日、62年11月22日、66年
14 4月2日、67年12月2日、69年9月20日、70年4月25日之航照
15 圖，均清晰可見有一棟三合院建物。前臺中縣編定公告時間
16 為69年6月1日，系爭土地於編定公告後70年8月28日變更地
17 目，中間僅間隔453天，雖地目變更日期在編定公告後，然
18 而前開航照圖及編定公告後未幾即可經核准變更地目為建地
19 之事實，應足推認系爭土地於編定公告「前」即已處於「得
20 變更地目為「建」之狀態。是以，由更正編定之規範目的
21 言，將系爭土地全宗依地目類別變更為甲種建築用地，方符
22 合此制度設計之目的，並能平衡兼顧土地使用管理之公共利
23 益及土地所有人之財產權保障。

24 (三)退步言，系爭土地無從依作業須知第9點第2款第2目辦理整
25 筆土地更正編定，系爭建物得辦理更正編定之範圍亦應包括
26 三合院全部及左護龍外側之建物，合計275.80平方公尺，以
27 建蔽率反推，得更正編定面積應為459.66平方公尺：

28 1、依作業須知第9點第2款第3目規定、內政部107年1月23日內
29 授中辦地字第1071300969號函(下稱107年1月23日函)：
30 「……就共同會勘當時實地存在建物之位置並參考航照圖確
31 定編定當時確有合法建物存在。2、該文件已足堪認定為合

01 法建物且載有面積者，依其文件所載面積辦理，其檢附之證
02 明文件未載面積或面積無法認定者，得依實地會勘認定並經
03 地政機關之測量單位測量之建物面積，或參考航照圖判識其
04 面積辦理。」、臺中市政府地政局辦理非都市土地更正編定
05 作業要點(下稱臺中市編定作業要點)第4點規定：「(一)民
06 國62年12月24日：經銓定1至12等則之『田』地目土地及內
07 政部指定實施建築管理地區：豐原區、大里區、霧峰區、太
08 平區、潭子區、烏日區及大雅區。」

09 2、作業須知第9點第2款已明確規定就土地「部分已做建築使
10 用」之認定標準為「編定結果公告前」，意即，以系爭土地
11 所坐落之臺中市潭子區（前臺中縣潭子鄉）而言，其認定之
12 標準應以編定公告之69年6月1日，於此日期前存在於系爭土
13 地上已作建築使用、已依法完成基礎工法或已領有使用執
14 照，依上揭作業須知規定，均可申請更正編定為甲種建築用
15 地。然臺中市編定作業要點第4點規定卻以62年12月24日作
16 為認定建物合法性之時點，核與作業須知相異之規定，顯違
17 反法律保留原則，已逾越執行法令之細節性、技術性事項之
18 範圍，為無效。

19 3、系爭建物左右護龍部分應全部納入計算，面積為202.08平方
20 公尺：以45年航照圖所顯示之面積計算，三合院面積應為20
21 2.08平方公尺(計算式：43.2+56.16+43.2+29.76*2=202.0
22 8)。然被告以62年7月9日航照圖，認定系爭建物斯時僅有約
23 現況之一半長度（甲證2頁4左下圖之橘色部分），而未注意
24 除62年航照圖外，其餘年度航照圖，系爭房屋左右護龍之長
25 度均如現狀。被告僅單獨以62年航照圖為基礎，認定系爭建
26 物之面積，違反行政程序法第9條有利不利一律注意原則。

27 4、系爭建物左護龍外側平行等長建物之面積73.72平方公尺亦
28 應納入計算：由45年7月6日航照圖可見三合院建築，除正身
29 外，並有等長僅較外埕略短一些的左右護龍，以及左護龍外
30 側與其平行、等長之建物，面積約為73.72平方公尺（甲證1
31 2頁1、甲證15）。另系爭土地上自62年7月9日之航照圖（即

01 甲證12頁3) 中即清楚可見，系爭土地上之三合院左側護龍
02 外側有一與左護龍平行、並較整修中左護龍略長、稍短於三
03 合院外埕及三合院聯外通道之平行建物。其後之所有航照圖
04 中，均可見到系爭土地上有此一與三合院左側護龍平行之建
05 物，該建物為實施建築管理前即已存在之合法建物要屬無
06 疑，依系爭作業須知第9 點之規定，其面積應計入得辦理更
07 正編定之範圍內，而無庸考量該建物是否為供人居住使
08 用。再者，55年稅籍平面圖中，該「豬舍」最北端之位置約
09 與三合院正身平行，最南端約與三合院右側護龍最南端平
10 行。其長度與62年7月9日之航照圖（即甲證12頁3）、62年11
11 月22日之航照圖（即甲證12頁5）明顯不同。應可證明在55年
12 繪製稅籍平面圖後至62年7月航照圖拍攝間，該豬舍曾經合
13 法改建或增建。參照原告所提出甲證15平面圖可見，55年稅
14 籍平面圖中之「豬舍」其大小、位置約略等於甲證15平面圖
15 中之家用豬舍。再參甲證16之照片更可證明，該建物經改建
16 後，並非磚牆高度僅及腰間之豬舍，而是有正常高度能遮蔽
17 風雨、供人居住之通常建物，僅係最南端之空間仍做為家庭
18 豬隻飼養所用。另依內政部107年1月23日函釋意旨，該部分
19 建築亦得以實地會勘、以地政機關測量單位測量之建築面
20 積，或參考航照圖辦理更正編定。被告不顧實地會勘現況，
21 該建物係前段2間廁所、中段家用豬舍、後段儲藏空間、晾
22 衣空間及1間浴室(甲證16)，被告未考量稅籍紀錄表，並無
23 營業用之註記，仍逕將該部分全部以豬舍認定，顯有非基於
24 事實所為，與建物之現況不符。

25 5、綜上，縱使鈞院認定系爭土地不應全宗辦理更正編定，其於
26 69年6月1日編定公告前，其上合法建物之面積應為275.80平
27 方公尺(計算式：202.08+73.72=275.80)，以建蔽率百分之6
28 0回推面積應為459.66平方公尺。

29 (四)調查證據：

30 1、命被告提出依據作業須知第9點第2款第2目之3規定，准予將
31 特種農業用地全宗更正編定為甲種建築用地之案件資料，以

釐清前述之行政慣例。

2、請囑託雅潭地政事務所測量甲證15平面圖所示各分區、甲證2第4頁房屋現況平面圖所示兩塊藍色部分之面積各為何，以確認原告得請求更正編定為甲種建築用地之面積範圍。

二、聲明：

(一)原處分及訴願決定就否准818地號土地於135.95平方公尺、819地號土地於101.65平方公尺外之面積更正編定為同區甲種建築用地之部分均撤銷。

(二)上開撤銷部分，被告應依原告113年6月25日之申請，再就○○市○○區○○段818土地部分面積185.43平方公尺，819部分土地面積304.99平方公尺，准許作成由特定農業區農牧用地更正編定為同區甲種建築用地之處分。

參、被告答辯及聲明：

一、答辯意旨略以：

(一)系爭土地原均屬「田地目、6等則」之土地，前臺中縣非都市土地使用編定公告日期為69年6月1日(乙證15)，公告編定為「特定農業區、農牧用地」，嗣於70年8月31日地目變更登記為「建」(乙證3)，該地於編定當時仍為「田」地目土地，非屬編定結果公告前屬「建」地目或使用編定結果公告前已奉准變更為「建」地目之土地，不符作業須知第9點第2款第2目規定自明。且已完成使用編定之非都市土地，均應按其編定使用地類別作為利用及管制之依據，本案更正編定亦與該土地之地目變更無涉，此為內政部89年8月2日台內地字第8973288函(乙證10)釋所示。又按內政部79年11月6日台內地字第847321號函(乙證11)業已明示，地目變更應以其變更使用當時之行為是否牴觸有關法令為準駁之依據，至更正編定，應依「作業須知」規定辦理。是以，二者之認定標準及法令依據並不相同，原告縱於70年8月31日將系爭土地變更為「建」地目，後續仍應依作業須知規定向被告申請更正編定。

(二)原告申請將系爭土地更正編定為甲種建築用地，應以系爭土地於62年12月24日實施建築管理前(乙證9)，即已存在合法建築物為判定。至辦理更正編定之範圍，應依非都市土地使用管制規則第9條第1項第1款規定及內政部107年1月23日函釋，以申請時該使用地編定之建蔽率（即甲種建築用地建蔽率60%），按建築物實際面積反推其應留設之法定空地，據以辦理分割及更正編定。至原告主張應計入合法建物面積之三合院左右護龍「紫色區域」，依所附62年7月9日之航照圖顯示，於當時尚不存在；又依稅籍紀錄表所附房屋平面圖即右側後段部分（即本院卷第233頁、乙證4-1圖示④）雖有稅籍記載，惟該部分係69年12月起課，不符編定公告前合法房屋之認定標準。系爭土地於62年12月24日實施建築管理前之地地上物情形，目前只能從稅籍資料之房屋平面圖中看出：55年1月間有①②③之三合院、69年12月間在三合院南側有④之增建物、不詳年份在三合院西側有豬舍（乙證4-1），可知唯有①②③之三合院得認定為「實施建築管理前之供人居住使用建物」，其餘增建物（編定公告後）、豬舍（非供人居住使用）不符要件，故原處分依內政部107年1月23日內授中辦地字第1071300969號函而以①②③之三合院的面積反算甲種建築用地建蔽率後准許系爭土地部分範圍更正編定（乙證12、原證5），自屬正辦。至原告爭執：從空照圖可以看出編定公告前已存在④之增建物云云。但觀卷內只有69年9月20之空照圖足以看出三合院南側有增建出地上物，再更早以前之66年4月4日、67年12月2日空照圖則均無法明顯看出有何增建（甲證12），核與稅籍資料呈現「④之增建物自69年12月間起課房屋稅」乙節尚屬相合（乙證4-1）。故確實無從認定④之增建物於69年6月1日編定公告前（乙證15）存在。遑論空照圖頂多照出屋頂，無法看出屋頂下之使用型態，自不可能據此認定「④之增建物係『供人居住使用之建物』」，從而原告以空照圖為據，顯非「編定公告前有『供

人居住使用之合法建物』」此要件之積極舉證，自無從採為對原告有利之判斷。

(三)依內政部107年1月23日函釋申請人提出編定當時已為合法房屋之證明文件，已足堪認定為合法建物且載有面積者，即依其文件所載面積辦理；內政部104年3月31日內授中辦地字第1040018696號函(乙證13)所示，「合法房屋」係指一般供居住(住宅)使用之建築物，尚不包括倉庫、工寮等使用；且參原臺灣省政府地政處85年5月9日85地四字第28828號函(乙證14)所示豬舍、牛舍、雞舍等家禽畜舍設施，均屬農舍，不得更正編定為各種建築用地。原告所稱系爭土地面對三合院左側之長型建物，因航照圖未能判斷該長形建物之使用用途(是否為居住使用)，是依臺中市政府地方稅務局豐原分局提供房屋平面圖記載係為豬舍(乙證4-1)，依上開函釋自非屬得更正編定為建築用地範圍，被告以房屋稅籍紀錄表之房屋平面圖所載建物面積，核定舊有合法建築物面積為142.56平方公尺，洵屬有據。

(四)至原告所稱興龍段741~746地號整筆土地更正編定為「甲種建築用地」一節(乙證16)，經查，該案辦理情形茲依時間序分述如下：

1、該等土地重測前為聚興段253地號土地(面積3,898平方公尺)，原地目為「田」，於81年11月18日連件辦理分割及地目變更登記，依舊有建物坐落位置分割出253-3地號(面積818平方公尺)，253-3地號土地同日由「田」地目變更登記為「建」地目，再於82年4月7日由「特定農業區農牧用地」更正編定登記為「同區甲種建築用地」。253-3地號後於82年4月28日分割為同段253-3至-8地號等共6筆土地，109年地籍圖重測後為興龍段746、745、744、743、742及741地號等6筆土地。

2、經調閱該6筆土地分割及重測前地目變更及更正編定檔案，依據當時檔存核准函簽稿及其相關文件，並無從得知該案判斷之依據及所認定事實，且更正編定案件，本即應依當時之

法令規定及其所檢附之證明文件，就個案實際情形綜合判斷予以認定。原告主張援引該案比照辦理，惟於該案基礎事實不明情形下，難以援用。

(五)原告主張參照內政部101年5月7日內授中辦地字第1016650820號函釋地目、等則之歷史淵源悠久，經銓定為建地目或已依法變更為建地目者，該筆土地即屬可供建築使用之土地，於非都市土地編定時即應編定為可建築用地一節，經查該函係為釋示非都市土地使用編定公告前已為「建」地目或已奉准變更為「建」地目之土地，辦理更正編定為一般建築用地，不受內政部88年12月13日台內中地字第8886880號及92年9月25日內授中辦地字第0920083974號函釋「實地需有合法建物存在」之限制。惟原告僅節錄該函部分文字予以主張，應係有所誤解。

二、聲明：原告之訴駁回。

肆、本院的判斷：

一、本件爭訟概要欄所載之事實，業經兩造各自陳述在卷，並有下列證據足佐：原告更正編定申請書附件(含房屋稅籍證明書、62年7月9日航照圖、土地登記謄本及登記簿(本院卷，下同，第213-227頁)、113年8月6日會勘紀錄表(第230頁)、房屋稅籍紀錄表(第231-233頁)、雅潭地政事務所113年8月15日函及土地複丈圖、土地複丈成果圖(第234-237頁)、雅潭地政事務所113年10月9日函(第238-239頁)、原處分(第211-212頁)、雅潭地政事務所113年10月16日(第240-241頁)、訴願決定(第189-197頁)。

二、本件應適用之法令：

(一)區域計畫法

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……按照○○市○○○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。」

01 (二)區域計畫法施行細則

02 第14條第1項規定：「依本法第15條及第15條之1第1項第1款
03 製定非都市土地使用分區圖、編定各種使用地與辦理非都市
04 土地使用分區及使用地編定檢討之作業方式及程序，由中央
05 主管機關定之。」

06 (三)作業須知

07 1、第8點第1款、第5款規定：「非都市土地各種使用地及其性
08 質：依區域計畫法施行細則第13條規定，各種使用地之分類
09 及其性質如下：（一）甲種建築用地：供山坡地範圍外之農
10 業區內建築使用者。……（五）農牧用地：供農牧生產及其
11 設施使用者。」

12 2、第9點第2款第2目、第3目規定：「非都市土地各種使用地之
13 編定原則：……（二）現已為某種使用之土地，依下表及說明
14 規定，按宗分別編定之：……2. 合於下列情形之一土地，在
15 山坡地範圍外之農業區或特定專用區編為甲種建築用
16 地……：（1）於使用編定結果公告前屬『建』地目。（2）
17 於使用編定結果公告前已奉准變更為『建』地目。（3）於
18 使用編定結果公告前實際已全部（宗）作建築使用或已依法
19 完成基礎工程者。但原依土地法規定編定為農業用地之土
20 地，非法變更作建築使用以及依實施都市計畫以外地區建築
21 物管理辦法申請建築農舍之土地，仍編為農牧用地。3. 特定
22 農業區……之一宗土地，於使用編定結果公告前，部分已作
23 建築使用、已依法完成基礎工程者或已領有使用執照者，應
24 於土地使用現況調查清冊或卡片內註記，並以各該區之主要
25 用地編定，俟土地所有權人申請分割後再予更正編定。其有
26 第2目之3但書情形者，不得更正編定為各種建築用地。」

27 3、第23點規定：「經編定使用之土地，如土地所有權人檢具確
28 於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件，
29 依照第9點第2款編定原則表及說明辦理更正編定。」

30 (四)建築法於60年12月22日第100條規定：「第3條所定適用地區
31 以外之建築物，得由內政部另定辦法管理之。」內政部據以

於62年12月24日訂頒施行之實施都市計畫以外地區建築物管理辦法第3條規定：「實施都市計畫以外地區，1至8等則田地目土地，除土地所有權人興建自用農舍外，一律不准建築；9至12等則田地目土地及依土地法編為農業使用之土地，除興建自用農舍、發展交通、設立學校、建築工廠及興辦其他公共設施之建築物外，一律不准建築。」

(五)非都市土地使用管制規則

第9條第1項第1款規定：「下列非都市土地建蔽率及容積率不得超過下列規定。但直轄市或縣（市）政府得視實際需要酌予調降，並報請中央主管機關備查：一、甲種建築用地：建蔽率百分之60。容積率百分之240。」

(六)臺灣省政府66年3月22日府建四字第8233號函釋略以：「主旨：建築法修正公布前合法房屋接水、接電或申請營業登記，如何認定其房屋為合法，……說明：……二、『建築法』適用地區，依該法第3條規定為『實施都市計畫地區』、『實施區域計畫地區』、『經內政部指定地區』及『上列地區外之供公眾使用及公有建築物』。凡『建築法』適用地區，所有建築之建造，均應依法申領建造執照；依同法第73條規定，非經領得使用執照不准接水、接電或申請營業登記。至建築法於民國60年12月22日修正公布前之合法房屋依內政部63.3.8臺內營字第57150號函第2項規定4種文件（1.房屋謄本、建築執照或建物登記證明2.戶口遷入證明3.完納稅捐證明4.繳納自來水或電費證明）之一申請接水、接電或申請營業登記者，應依『建築法』適用時間認定其房屋是否合法，並依左列規定辦理：……（三）內政部指定地區：經內政部指定實施『建築法』而於62年12月24日訂頒『實施都市計畫以外地區建築物管理辦法』實施管理之地區，計有：1.62年12月24日指定1至12等則『田』地目之土地，及左列省轄市、鄉、鎮、縣轄市全部行政區：……臺中縣：……潭子鄉……。」（即臺中縣市合併後之潭子區）（第247頁）。

- 01 (七)前臺灣省政府地政局67年1月25日地四字第7875號函略以：
02 「農舍起造人檢附建築及使用執照或合法完工證明文件內記
03 載為農舍字樣應為農舍，又豬舍、牛舍、雞舍，均屬農舍，
04 不得變更地目及分割。」(訴願決定第5頁)
- 05 (八)前臺灣省政府地政處85年5月9日85地四字第28828號函釋略
06 以：「四、豬舍、牛舍、雞舍等家禽畜舍設施，均屬農舍，
07 不得變更地目及分割，又建築農舍之土地，不得更正編定為
08 各種建築用地。」(第261頁)
- 09 (九)內政部104年3月31日內授中辦地字第1040018696號函說明二
10 略以：「……非都市土地一般農業區農牧用地更正編定為同
11 區甲種建築用地應具備要件之一，即檢具非都市土地公告編
12 定前已為合法房屋之證明文件，該『合法房屋』係指一般供
13 居住(住宅)使用之建築物，尚不包括倉庫、工寮等使用。」
14 (第259頁)
- 15 (十)內政部107年1月23日函：「……二、……辦理更正編定為一
16 般建築用地案件應具備二項要件，即(一)編定前已為合法
17 房屋之證明文件【如水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建
18 築執照或建物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明
19 書及其他證明文件經縣(市)政府採認足以明確證明者】；
20 (二)實地勘查確有合法建築物存在(除天災毀損或『建』
21 地目土地外)。……按非都市土地得更正編定之前提為1、
22 編定錯誤；或2、編定公告前，已符合製定非都市土地使用
23 分區圖及編定各種使用地作業須知規定之使用地編定原則及
24 說明，於編定公告後提出合法證明文件，申請更正為正確之
25 編定。……編定公告前，部分已合法作建築使用，以各該使
26 用分區之主要用地別編定，於編定公告後，依上開作業須知
27 第23點規定檢具供居住使用之合法房屋證明文件，申請更正
28 編定為一般建築用地者，主要係審認編定當時確有合法建物
29 存在之事實，並非以會勘當時實地存在建物之現況或用途予
30 以認定。(三)因更正編定涉及實施建築管理前合法建物面
31 積之認定……依申請人提出編定當時已為合法房屋之證明文

01 件……2. 該文件已足勘認定為合法建物且載有面積者，依其
02 文件所載面積辦理；其檢附之證明文件未載有面積或面積無
03 法認定者，得依實地會勘認定並經地政機關之測量單位測量
04 之建物面積，或參考航照圖判識其面積辦理。3. 至辦理更正
05 編定之範圍，以申請時該使用地編定之建蔽率標準，按建物
06 實際面積反推其應留設之法定空地，據以辦理分割及更正編
07 定。但該等土地扣除合法更正編定範圍所餘面積在50平方公
08 尺以內者，得併同辦理更正編定免再辦理分割。……。」
09 (第255-258頁)經核上開內政部函釋與區域計畫法及作業須
10 知第23點規定意旨尚無牴觸，被告自得援為辦理土地使用編
11 定更正案件之依據。

12 □臺中市編定作業要點：

13 第8點規定：「整筆土地僅部分得更正編定之土地，應請申
14 請人於接獲通知辦理分割函文後10日內至地政事務所申請土
15 地預為分割複丈，並先行確認是否位於經公告之山坡地範
16 圍，以合法建物面積，依甲種建築用地建蔽率百分之60或丙
17 種建築用地建蔽率百分之40，反推其法定空地，更正範圍應
18 涵蓋原有合法建物，就分割出之子地號（母地號維持原編
19 定）更正編定。其所留設之法定空地，除得依地形或實際需
20 要留設出入通道外，餘應以集中留設及避免細碎畸零為原
21 則，又上開留設之出入通道，應計入法定空地範圍內。另土
22 地更正範圍所餘面積在50平方公尺以內者，得併同辦理更正
23 編定免再辦理分割……。」

24 三、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
25 建築用地（237.6平方公尺）以外之更正編定申請，為適
26 法：

27 (一)依上揭區域計畫法第15條第1項、同法施行細則第14條第1項
28 規定、作業須知第8點、第9點第2款、第23點等規定可知，
29 土地使用編定之更正，係指土地使用編定公告後，發覺原編
30 定有錯誤或遺漏等情事而辦理更正編定而言；因此，編定是
31 否符合更正編定之要件，自當以編定當時之事實狀態為準。

而依上述作業須知第8點關於「建築用地」及「農牧用地」之規定可知，供農牧生產使用之「設施」，並非此編定作業須知關於「建築用地」規定中所稱之「建築使用」，否則建築用地及農牧用地之認定即會混淆，而違反訂定使用地類別之目的。此徵諸作業須知第9點第2款第2目之3但書規定「依實施都市計畫以外地區建築物管理辦法申請建築農舍之土地，仍編為農牧用地。」亦可知，並非建有地上物者即屬上述「建築用地」規定所稱之「建築使用」。又上述作業須知第9點第2款第2目之3前段所規定，「於使用編定結果公告前」，實際已全部(宗)「作建築使用」者，該宗土地得編甲種建築用地；暨同款第3目所規定，一宗土地「於使用編定結果公告前」，部分已作「作建築使用」者，土地所有權人得就該部分土地申請更正編定為甲種建築用地，係為兼顧人民原有合法權益，而遷就土地使用現況所為之編定。因此，土地所有權人以特定農業區農牧用地於使用編定結果公告前，實際已全部或部分作建築使用為由，依編定作業須知第23點規定申請更正編定為同區之甲種建築用地，自應符合於使用編定結果公告前已有合法建物，且經實地勘查確有合法建物存在之要件(最高行政法院111年度上字第528號判決理由四、(二))。

(二)經查，系爭聚興段283-3、283地號土地位於改制前臺中市潭子鄉，原編定為田地目6等則，經前臺中縣政府於69年6月1日非都市土地使用編定公告，同年9月6日補登記為特定農業區農牧用地，惟潭子鄉仍屬內政部指定實施「建築法」而於62年12月24日訂頒「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」實施管理之地區，又依該管理辦法第3條規定，實施都市計畫以外地區，1至8等則田地目土地，除土地所有權人興建自用農舍外，一律不准建築。聚興段283-6地號於70年8月28日分割自283-3地號、283-5地號於70年8月28日分割自283地號，並同日變更為建地目，惟該2筆土地斯時並未申請更正使用編定，仍屬特定農業區農牧用地，109年地籍圖重測

01 後為818地號、819地號，有土地謄本附卷可稽(第374-377
02 頁、62-65頁)。

03 (三)原告於113年6月25日檢具系爭土地上所坐落系爭建物之房屋
04 稅籍紀錄表附房屋平面圖(第219、231-233頁)、62年7月9日
05 航照圖(第220-221頁)、土地登記謄本(第222-225頁)及改制
06 前臺灣省臺中縣土地登記簿(第226-229頁)等資料，向雅潭
07 地政事務所申請將系爭土地，由特定農業區農牧用地更正編
08 定為同區甲種建築用地。經雅潭地政事務所於113年8月6日
09 實地會勘，經勘查系爭土地使用現況有系爭建物，會勘結果
10 略以：依房屋稅籍紀錄表之房屋平面圖，扣除69年12月起課
11 及豬舍部分面積，後續依臺中市政府地政局辦理非都市土地
12 更正編定作業要點第8點、第10點規定辦理，經原告代理人
13 於會勘紀錄簽名確認(第230頁)。雅潭地政事務所以113年8
14 月15日函復原告系爭土地僅系爭建物部分辦理更正，請向該
15 所申請辦理土地分割測量(預為分割)，原告於113年8月28日
16 提出複丈申請書，雅潭地政事務所於113年9月10日辦理複
17 丈，依房屋稅籍紀錄表房屋平面圖①、②、③部分，稅籍起
18 課年月為55年1月，核屬建築管制前之舊有建物，惟因紀錄
19 表僅記載平面圖①、②面積，漏載平面圖③面積，乃依據系
20 爭建物位置，認舊有合法建物之面積共計為142.56(56.16+
21 43.2+43.2)平方公尺(本院卷第232-233頁)，預為分割及核
22 定面積分別為：818地號土地81.57平方公尺、819地號土地6
23 0.99平方公尺，並依內政部107年1月23日函示意旨及臺中市
24 編定作業要點第8點規定，依甲種建築用地建蔽率60%反推其
25 面積分別為135.95平方公尺、101.65平方公尺，合計為237.
26 6平方公尺，並分別暫編為818(1)地號及819(1)地號，有原
27 告申請書及附件、113年8月6日會勘紀錄、雅潭雅潭地政事
28 務所113年8月15日函(第234頁)、預為分割複丈圖(第235
29 頁)、複圖成果圖(第237頁)、雅潭雅潭地政事務所113年10
30 月9日函(第238-239頁)附卷可稽。

01 (四)左右護龍延長部分：關於房屋平面圖④部分，面積29.8平方
02 公尺，稅籍起課年月為69年12月，為62年12月24日建築管制
03 後所建，亦為69年6月1日編定公告後所建，另「左側護龍延
04 長」部分，不僅未登錄於房屋稅籍紀錄表，原告亦未檢具上
05 揭內政部所示4種文件之一，難認定係屬使用編定公告前之
06 合法房屋。另由原告提出62年7月9日、62年11月22日、67年
07 12月2日航照圖(第125-131頁)均未見平面圖④及左側護龍延
08 長部分，至於69年9月20日航照圖(第132-133頁)模糊不清，
09 無從辨識，70年4月25日航照圖可見平面圖④，但未見左側
10 護龍延長部分(第134-135頁)，核與稅籍紀錄表平面圖④所
11 載起課年月為69年12月一致。故被告依房屋稅籍紀錄表及平
12 面圖，據以認定平面圖④及左側護龍延長部分，非屬合法建
13 物，並無違誤。

14 (五)與左護龍平行之長形建物部分：依內政部107年1月23日函釋
15 申請人提出編定當時已為合法房屋之證明文件，已足堪認定
16 為合法建物且載有面積者，即依其文件所載面積辦理；此部
17 分房屋稅籍平面圖經註記為「豬舍」，該部分面積未予課
18 稅，有房屋稅籍紀錄表附卷可稽(第219、231-233頁)。而62
19 年航照圖(第125頁)僅能顯示有該長形建物，惟未能判斷其
20 使用用途是否作居住使用。依前揭前臺灣省政府地政局67年
21 1月25日地四字第7875號函、前臺灣省政府地政處85年5月9
22 日85地四字第28828號函、內政部104年3月31日內授中辦地
23 字第1040018696號函等函釋意旨，豬舍、牛舍、雞舍等家禽
24 畜舍設施，均屬農舍，非屬一般供居住(住宅)使用之建物，
25 不得變更地目及分割，亦不得更正編定為各種建築用地，被
26 告就此部分認非屬合法建物面積，尚無違誤。原告主張該長
27 形建物目前使用現況係前段為廁所、中段為豬舍、後段為儲
28 藏空間、晾衣空間、浴室，不應全部認定為豬舍云云，並無
29 可採。

30 (六)原告主張興龍段741～746地號等6筆土地，於82年整筆土地
31 更正編定為「甲種建築用地」及被告曾出具報告向市議會稱

尚有千筆土地均為地目變更為建即整筆更正編定為甲種建築用地，本件應為相同處理云云。按各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。為中央法規標準法第18條前段定有明文。上揭興龍段6筆土地重測前為聚興段253地號土地(面積3,898平方公尺)，原地目為「田」，於81年11月18日連件辦理分割及地目變更登記，依舊有建物坐落位置分割出253-3地號(面積818平方公尺)，同日變更為建地目，253-3地號土地再於82年4月7日由「特定農業區、農牧用地」更正編定登記為「同區甲種建築用地」，82年4月28日分割為253-3至-8等6筆土地，109年重測後興龍段741～746地號，上揭土地申請人係檢附用電、稅籍、戶籍等證明文件辦理分割，經審核符合作業須知第9條第2款第3目規定准予分割及變更地目為建，惟依當時原臺灣省地政處訂有「辦理非都市土地使用分區及編定各種使用地作業要點」，其中對於編定建築用地面積之範圍認定，於該作業要點乙、三、(六)2.規定，特定(一般)農業區之建地目或已奉准變更地目建之土地或非建地目實際已全筆土地供建築使用(三分之二以上，其餘面積在0.05公頃以下者)編為甲種建築用地等規定，惟經被告調閱前臺中縣政府及豐原地政事務所保存之相關函文、更正清冊及人工登記謄本等，均未能判斷當時審核情形等，有乙證16(第165-311頁)土地謄本及原告提出之甲證18報告書(第405-407頁)附卷可稽。本件原告於70年變更地目時，並未隨即申請更正編定，上揭個案情狀自難逕認與本件相同，且內政部於107年1月23日函關於使用編定公告前部分已合法作建築使用，其面積如何認定乙節已作統一函示，以申請時該使用地編定之建蔽率標準，按建物實際面積反推其留設之法定空地，據以辦理分割及更正編定之範圍，臺中市作業要點於108年7月5日訂定第8點亦為相同規定，原告於113年申請更正編定，自應適用現行之規定辦理。原告主張被告有違行政慣例、信賴原則云云，亦

01 無可採。原告再請求命被告提出依據作業須知第9點第2款第
02 2目之3規定，准予將特種農業用地全宗更正編定為甲種建築
03 用地之案件資料，亦無必要。

04 (七)綜上，被告據此以原處分就系爭土地得辦理更正編定之部分
05 面積，符合作業須知第9點第2款第3目規定，暫編為818(1)
06 地號及819(1)地號，並以甲種建築用地建蔽率60%，准予更
07 正編定面積合計為237.6平方公尺，經核並無違誤。

08 四、原告主張系爭土地已於70年8月31日自「田」變更地目為
09 「建」，依據臺灣省地目等則調整辦法第17條第1、2項規
10 定，應認系爭土地已「全宗」作建築使用，全部更正編定為
11 甲種建築用地云云。經查：

12 (一)系爭土地不符作業須知第9點第2款第2目之1、之2規定：系
13 爭818、819地號土地重測前為聚興段283-6、283-5地號土地
14 (分別分割自同段283-3、283地號土地)，於70年8月31日
15 辦理分割、同日辦理地目變更登記，將「田地目陸等則」，
16 變更為「建地目73等則」，有改制前臺灣省臺中縣土地登記
17 簿等附卷可稽(第226-229頁)，堪認系爭土地非屬69年6月1
18 日使用編地公告前已為「建地」或已奉准變更為「建」地
19 目，而係於70年始變更為「建」地目，核與作業須知第9點
20 第2款第2目之1、之2規定及原告所引內政部101年5月7日函
21 釋意旨(甲證10)不符。

22 (二)系爭土地不符作業須知第9點第2款第2目之3規定：系爭土地
23 於70年辦理分割後，283-6地號土地面積319平方公尺、283-
24 5地號土地面積406平方公尺，2筆土地合計面積725平方公
25 尺，惟該2筆土地上之建物，屬使用編定公告前實際作建築
26 使用包含房屋平面圖①、②、③，面積為142.56平方公尺，
27 已如前所述，堪認系爭土地亦非「於使用編定結果公告前實
28 際已全部(宗)作建築使用」，不符作業須知第9條第2款第2
29 目之3規定，原告主張應認全部作建築使用，並無可採。又
30 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月
31 22日函示意旨，可知62年12月24日指定1至12等則「田」地

01 目之土地，自62年12月24日起為建築法適用地區而受建築管
02 制，即應依管理辦法實施建築管理，潭子鄉業經內政部於62
03 年12月24日指定實施建築管理地區，臺中縣市合併後，臺中
04 市地政局辦理非都市土地更正編定要點第4條規定：「編定
05 公告前已為合法房屋證明文件之認定期間如下：(一)民國62
06 年12月24日：經銓定1至12等則之『田』地目土地及內政部
07 指定實施建築管理地區：豐原區、大里區、霧峰區，太平
08 區、潭子區、烏日區及大雅區。」亦屬一致，原告主張潭子
09 區應以69年6月1日作為認定建物合法性之時點，上揭規定違
10 反法律保留原則云云，亦無可據。

11 (三)原告雖主張臺灣省地目等則調整辦法第17條第1、2項規定，
12 應認系爭土地已「全宗」作建築使用云云。惟查臺灣省地目
13 等則調整辦法係於54年7月2日公布施行、72年9月27日廢
14 止，地目等則制度係日據時期依土地使用現況所銓定，沿襲
15 以來，其於土地登記簿之記載與現況已不相同，而內政部業
16 於62年12月24日訂頒施行之實施都市計畫以外地區建築物管
17 理辦法，及訂頒作業須知就製定非都市土地使用分區圖及編
18 定各種使用地為相關規定，依68年1月11日修正之作業須知
19 第6點規定：「各種使用地及其性質：各種使用地之分類及
20 其性質如左：(一)甲種建築用地-係供農業區內建築使用
21 者。……(五)農牧用地-係供農牧生產使用者。……」第7
22 點規定：「各種使用地之編定原則：……(三)依使用現況
23 編定，現已為某種使用之土地，得參酌左表規定，按宗分別
24 編定之：……」(見訴願決定第4頁、本院卷第111頁)，足見
25 系爭土地於69年6月1日使用編定公告係依編定時使用現況編
26 定之。另參酌內政部79年11月6日台內地字第847321號函：
27 「本案地目變更應以其變更使用當時之行為是否抵觸有關法
28 令為準駁之依據；至更正編定，應依『製作非都市土地使用
29 分區及編定各種使用地作業須知』規定辦理。」(第253
30 頁)，可知變更地目與更正編定係屬兩事，二者之認定標準
31 及法令依據並不相同。故無從僅因系爭土地於70年變更建地

目，即認定該土地全宗作建築使用，原告主張有構成要件效力云云，並無可採。又本案事證已明，原告請求囑託測量，自亦無必要。

五、綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告起訴意旨請求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築用地（237.6平方公尺）以外部分，均應撤銷，及上開撤銷部分，被告應依原告113年6月25日申請，就原告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地之行政處分，為無理由，應予駁回。

伍、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，無一一論述的必要。

陸、結論：原告之訴為無理由。

中 華 民 國 115 年 1 月 29 日

審判長法官 劉錫賢

法官 林靜雯

法官 郭書豪

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
(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 115 年 1 月 29 日

書記官 林昱紋