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60號
民國114年9月18日辯論終結

原　　告　林中生

　　高新發

共　　同
訴訟代理人　林孟毅　律師
　　廖子婷　律師
　　鄭伊純　律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　劉世寶

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113年12月20日台內法字第1130049286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、緣原告於民國113年2月5日向被告申請將其所共有坐落○○縣○○鄉○○段(下同)356地號土地(下稱系爭土地，面積0.129705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。經被告審認系爭土地東側毗鄰357地號(特定農業區交通用地)、401地號(特定農業區水利用地)，西側毗鄰370地號等9筆土地(特定農業區甲種建築用地)，南側毗鄰359、360地號(特定農業區甲種建築用地)及358地號(特定農業區水利用地)，北側毗鄰352、379地號(特定農業區交通用

地)，因南側358地號水利用地現況為土渠，核與非都市土地使用管制規則(下稱管制規則)第35條第1項各款及第4項規定不符，以113年8月22日府地用字第0000000000號函(下稱原處分)駁回原告申請。

二、原告不服原處分，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)系爭土地依管制規則第35條第1項第2款及同條第2項至第5項之規定，於「整體認定」後，已符合變更編定為甲種建築用地之要件。因系爭土地南側毗鄰之358地號土地其平均寬度未達4公尺以上(平均寬度僅1公尺），不符管制規則第35條第3項「平均寬度應為4公尺以上」之要件，無法達到隔絕效果，此際依臺北高等行政法院101年度訴字第143號判決意旨及精神，應將358地號與系爭土地劃定為同一區塊（系爭整體區塊），並僅以359地號與360地號作為系爭整體區塊「南側」之毗鄰土地，方屬適法合理。則系爭整體區塊(356及358地號)係為道路（即352、379、357地號，同區交通用地）、水溝（401地號，同區水利用地）及各種建築用地（即359、360及370地號等9筆土地，同區甲種建築用地）所包圍，且系爭整體區塊經合併計算面積為0.131408公頃（356地號面積為0.129705公頃，358地號面積為0.001703公頃），未逾0.132公頃，符合管制規則第35條第1項第2款及同條第2項關於面積限制之規定，被告自應作成核准變更編定之處分。

(二)參酌新竹縣政府、嘉義縣政府、臺中市政府曾就第三人申請變更編定，將毗鄰之水利用地、交通用地、林業用地，以整體認定方式，一併包入所欲申請土地變更編定之認定範圍，而予核准(甲證6、甲證7、甲證8)，其本質上均係由受理申請機關以「整體認定」之方式，將土地變更編定之申請人土地與「未合於」變更編定之相鄰土地（無隔絕效果之交通或

水利用地，抑或尚未徵得同意、核准之林業用地）一併包入審定範圍，並得出申請變更編定之土地通過審查之結論。

(三)依起訴狀第13頁附圖1案例所示，以農牧用地四面毗鄰建築用地，符合管制規則第35條之要件，可單獨申請變更編定。如附圖2所示將該農牧用地分為編號1至編號9地號，則單獨申請變更編定，均不符合第35條第1項各款，然依第35條第5項規定整體認定後，即符合第1項各款規定。附圖3所示將該農牧用地分為編號10至編號17地號農牧用地及編號18號水利用地，依相同整體認定及上揭臺北高等行政法院101年度訴字第143號判決意旨，應將編號18號水利用地一併整體認定。本件被告忽視管制規則第35條之規範意旨，強行擴大內政部97年6月4日內授中辦地字第0000000000號函(下稱97年6月4日函)意旨，於法有誤。何況，參酌內政部113年11月26日國署計字第0000000000號函釋（下稱內政部113年函釋）解釋管制規則第35條第5項整體認定之方式時，並無內政部94年9月12日內授中辦地字第0000000000號函釋(下稱94年9月12日函)之適用，而內政部97年6月4日函係援引94年9月12日函釋之見解，自應同樣無從適用，被告援引內政部97年6月4日函，應有違誤。

(四)被告以農田水利署彰化管理處(下稱彰管處)未同意358地號廢止水利用途之證明(下稱廢水證明)為由，主張358地號土地無法申請變更編定為甲種建築用地，無從納入整體認定範圍，顯係自增法所無之限制。細繹管制規則，未見水利用地需先取得廢水證明方得納入整體認定範圍。惟原告仍在被告人員建議下，向彰管處申請廢水證明，卻經彰管處以358地號土地毗鄰之系爭土地為農牧用地，且現況仍做為農業使用，需保留為水利用地為由，拒絕作成廢水證明(甲證12)。即被告與彰管處二者就土地變更編定申請流程之認定，陷於因果循環，使人民無所適從，更導致系爭土地與358地號土地永無通過變更編定之可能。被告以原告未取得廢水證明為由，駁回變更編定之申請，於法有違。

(五)358地號土地雖為國有地，然常年遭到鄰地（359地號）三合院建築後院所佔用，且無任何流水渠道存在，實際現況並非作為灌溉水渠之使用，系爭土地已無適合耕作農用條件下，為土地利用價值之最大化，並符合區域計畫法及管制使用規則之立法宗旨，提出本件變更編定之申請，在洽詢被告人員之意見，被告建議原告先向彰管處申請開挖水道規劃興建，之後即得順利取得變更，嗣原告向彰管處陳情方式，辦理於358地號開挖土渠，卻因彰管處之土渠開挖作為及後續函文，導致被告認為該開挖土渠之舉動非屬政府主導之開挖規劃，依彰管處113年6月25日函復，駁回原告申請，已違反禁反言原則、誠信原則與平等原則。原告若未依被告建議向彰管處陳情開挖土渠，依內政部90年2月14日台(90)內中地字第9001214號函意旨，縱使358地號土地經編定為水利用地，在尚未完成水利設施前，其與毗鄰之系爭土地間自尚無形成水溝隔絕之事實問題，而與管制規則第35條第1項第2款「水溝」之隔絕要件未符，復依前揭整體認定之精神，358地號土地與系爭土地應認定為同一區塊，並認定係與359地號毗鄰，而符合管制規則第35條第1項第2款之要件。

(六)被告以系爭土地毗鄰之358地號水利用地之型式現況樣態不符「78年4月3日前編定為水利用地或由政府規劃興建」規定，即認定不符變更編定要件，惟系爭土地四周大部分為建築用地及道路，南側部分與358地號，佔比全部鄰地範圍約為11%，佔比極低，原處分否准所請，造成土地資源之浪費，顯不具必要性及比例原則。

二、聲明：

(一)訴願決定及原處分均撤銷。

(二)被告對於原告113年2月5日之申請，應作成准予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行政處分。

參、被告答辯及聲明：

一、答辯意旨略以：

(一)查系爭土地南側毗鄰358地號同區水利用地，係於80年12月9日農地重劃編定為水利用地，非屬78年4月3日前即編定為水利用地之土地。且現況土渠型式非重劃當時施作，經被告函詢土地管理機關彰管處，彰管處以113年6月25日函復：「經查永靖鄉崙美段358地號水利用地，現況土渠型式係為民眾來函陳情為農地排水需求，由本處先行協助開挖，非為規劃興建而施作。」是該水利用地未符合管制規則第35條第4項規定要件，準此，系爭土地自未符合同條第1項第2款規定。

(二)系爭土地未被建築用地所包圍或有凹入建築用地之情形，與第35條條第1項第1、3款規定不符，另系爭土地平均寬度超過10公尺，非屬同條項第4款規定之狹長土地，其面積為0.129705公頃，與同條項第5款規定不符。原處分否准申請，於法並無不合。

(三)至於原告主張應依管制規則第35條第5條規定，以系爭土地與358地號土地整體認定，而符合同條第1項第2款規定部分：

1、依內政部97年函釋略以，土地所有權人個別申請變更編定時，其整體認定範圍界線，係以先審認符合管制規則第35條第1項各款規定之要件後，再就其符合要件範圍內土地整體加以認定之。故得納入整體認定範圍之數筆土地，係以符合同條文第1項規定要件，得申請變更編定為甲種或丙種建築用地者為原則(乙證7)；107年4月13日內授中辦地字第0000000000號函(下稱107年4月13日函)釋略以，管制規則第35條第5項規定，其意旨為納入整體認定範圍之數筆土地，係以符合同條文第1項各款規定要件，得申請變更編定為甲種或丙種建築用地者為原則，而以部分土地申請變更編定之情形(乙證8)；107年5月10日內授中辦地字第0000000000號函釋(下稱107年5月10日函）略以，得納入整體認定範圍之數筆土地，係以符合同條文第1項規定要件，得申請變更編定為甲種或丙種建築用地者為原則（乙證9)。可知得納入整體認

定範圍之數筆土地，係以符合管制規則同條文第1項規定要件，得申請變更編定為甲種或丙種建築用地者為原則。

2、依管制規則第28條、第30條第7項規定，申請變更編定之土地應取得管理機關及變更前目的事業主管機關同意，系爭土地南側358地號水利用地，該地管理機關業以113年1月29日函(乙證10)敘明應予保留作水利用地，對於原告申請辦理廢止水利用途，欠難同意。是該水利用地仍需保留作水利用地，無法變更編定為其他使用地，自無法納入整體認定範圍。

(四)內政部113年函釋說明三所稱內政部94年函釋部分，係指94年函釋說明二(三)就管制規則第35條之1第1項第3款「凹入鄉村區」時之實質認定方式所為補充解釋，至於其他非屬凹入鄉村區外圍有道路、水溝隔絕之管制規則第35條第1項及第35條之1第1項各款規定者，則無內政部94年函之適用，參照內政部107年4月13日函釋、107年5月10日函釋亦敘明94年函釋說明二(三)之決議，係就管制規則第35條之1第1項第3款規定(凹入鄉村區之土地)辦理變更編定之情形而言，倘申請變更編定為建築用地之土地非屬凹入鄉村區者，則不適用。而97年函釋所引用為94年函釋說明二(一)1有關土地所有權人個別申請變更編定時，其「整體認定」範圍界線之認定方式。與內政部113年函、107年4月13日函、107年5月10日函釋引用94年函釋說明二(三)意旨，顯有不同。

(五)至原告主張358地號土地佔比全部鄰地範圍約為11%，佔比極低，原處分難謂已符比例原則一節，有關得否申請辦理變更編定為甲種建築用地之要件，管制規則第35條已定有明文，主管機關於訂定（或修正）管制規則時，業已充分考量各項條件因素始予發布施行，在其未為修正（變更）相關規定要件之前，仍應以現行規定審核為之，故本件必須完全符合管制規則第35條之規定要件，始得准予辦理變更編定。

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113年2月5日申請書及附件(本院卷(下同)第35-63頁)、彰管處113年6月25日函及113年5月9日會勘紀錄及照片(第159-163頁)、原處分(第141-144頁)、訴願決定(第147-153頁)。

二、應適用之法規範：

(一)區域計畫法

第15條第1項：「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○○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。」

(二)區域計畫法施行細則

1、第11條第1款：「非都市土地得劃定為下列各種使用區：一、特定農業區：優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者。」

2、第13條第1款：「直轄市、縣（市）主管機關依本法第15條規定編定各種使用地時，應按非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，依下列規定編定，且除海域用地外，並應繪入地籍圖；其已依法核定之各種公共設施用地，能確定其界線者，並應測定其界線後編定之：一、甲種建築用地：供山坡地範圍外之農業區內建築使用者。」

(三)管制規則

1、第1條：「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。」

2、第5條：「非都市土地使用分區劃定及使用編定後，由直轄市或縣(市)政府管制其使用，……。」

3、第28條規定：「(第1項)申請使用地變更編定，應檢附下列文件，向土地所在地直轄市或縣(市)政府申請核准，並依規

定繳納規費：一、非都市土地變更編定申請書如附表四。二、興辦事業計畫核准文件。三、申請變更編定同意書。四、土地使用計畫配置圖及位置圖。五、其他有關文件。(第2項)下列申請案件免附前項第2款及第4款規定文件：一、符合第35條、第35條之1第1項第1款、第2款、第4款或第5款規定之零星或狹小土地。……」

4、第30條第7項規定：「依第28條第2項或第3項規定免檢附興辦事業計畫核准文件之變更編定案件，直轄市或縣(市)政府於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣(市)目的事業主管機關及有關機關同意。……」

5、第35條規定：「（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。……」

三、區域計畫法管制土地之立法目的與原則，維持土地編定為原則：

國家基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，並配合國家經濟發展及環境保護之政策，訂定符合社會需要之土地使用保育計畫，區域計畫法即係為合理調整土地上各種不同的使用需求與人民整體利益之均衡考量所制定之法律。又土地使用分區管制係達成土地使用計畫之主要工具，其意義係為確保土地有秩序發展，將計畫範圍內之土地，依使用目的與需求之不同，劃定各種不同用途之分區，再視計畫需要，依使用強度細分若干等級，給予不同之使用性質與使用強制之規範，並限制妨礙各分區用途之其他使用。依上揭區域計畫法第15條第1項及區域計畫法施行細則第11條第2款、第4款及第13條第1款、第2款等規定，各直轄市或縣（市）政府應依區域計畫擬定之土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，再依據該計畫書、圖編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。是土地一經使用分區及用地編定後，除有特別規定外，原則上自應依編定之內容使用。

四、管制規則第35條第1項第2款、第4項之解釋與適用，變更之限制適用：

(一)為貫徹上開立法目的，內政部本於上開區域計畫法第15條第1項授權，依據區域計畫法施行細則第13條劃定各種使用區及第15條編定各種使用地之規定，訂定管制規則，按土地之使用種類與性質實施管制，以促進非都市土地之合理利用。準此，非都市土地之各種使用地的「編定」及其「變更」，應屬直轄市及縣（市）政府的權責事項；其所為決定，應循區域計畫法之相關規定及中央主管機關依法律授權所定之管

制規則，並受上級主管機關之「核備」審查。從而，可知上開「用地編定」之計畫管制措施及其變更，屬於直轄市及縣（市）政府的「自治事項」，而且各該地方主管機關在法律以及授權命令的容許範圍內，享有一定的「計畫形成自由」，俾滿足地方自治團體的計畫需求。在此架構下，中央主管機關受法律授權所訂定之實體管制規則，以及各該地方主管機關就用地編定或變更所為之決定，應符合區域計畫法所定指導原則；行政機關就此所為之裁量決定，司法機關原則上應予尊重而僅做有限度之審查。換言之，只要管制規則之實體內容或者個別的計畫決定，符合平等原則的基本規範要求，並且與區域計畫法所定之各項指導原則間存在有適當合理的關連而無權限之濫用，其適法性即應受司法機關之肯認。又區域計畫法管制土地之立法目的與維持土地編定為原則既如上述，是於變更編定之審查上自應為限制之適用，即無從於事實及法令適用上為從寬認定或逕為申請人有利之解釋。

(二)管制規則第35條第1項第2款:管制規則第35條，係對經劃定使用分區並編定使用地類別原未容許為建築使用之非都市土地，因土地零星或狹小，例外於合一定要件下，得許其申請按其毗鄰土地申請變更編定為甲種或丙種建築用地，其立法目的，當係為使原本零星或狹小之土地，能因與毗鄰土地之合併使用，而提高使用效能；惟為免過度損及原劃定之使用分區及其管制目的，乃有適用之最大面積限制。而管制規則第35條第1項第2款規定之適用，須毗鄰甲種、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(35條第1項本文)，同時合致「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」及「面積未超過0.12公頃」二要件(35條第1項第2款)，始得變更(最高行政法院105年度判字第246號判決理由六參照)。而所稱道路、水溝及各種建築用地或建築使用之特定目的事業用地，同條第4項明文規定，係指於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。

(三)管制規則第35條第4項:管制規則早於90年3月26日即以第35條第2項規定：「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(但政府興建之道路或水溝設施或建築使用之特定目的事業用地不在此限)，其平均寬度為4公尺以上者。二者相毗鄰者得合併計算其寬度。因地形坵塊完整需要，前項各款面積得為百分之10以內之增加。」已詳定該條所指「道路、水溝」之意義。嗣於98年3月18日修正增訂第35條第4項但書規定「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。」立法意旨係對於毗鄰甲種、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。其中政府規劃興建之道路得不受上開時間之限制，係因其為公用或公益所需，難謂有投機之虞；至具公用地役關係之既成道路，其形成係因公益而特別犧牲其財產之利益（司法院釋字第400號解釋參照），亦難謂有投機之虞，將其納入規範，尚屬合理。爰明定其變更編定為交通用地之時點，不受上開時點限制之規定(108年2月14日修正理由參照)。故管制規則第35條第4項已詳訂申請變更編定之土地所毗鄰之道路、水溝，限於78年4月3日前編定或變更編定為交通用地、水利用地，係為避免投機及流於浮濫之目的。惟如屬政府規劃興建之道路、水

溝，或具公用地役關係之既成道路，係因其為公用或公益所需，難謂有投機之虞，始得不受上開時間之限制。

五、系爭土地不符管制規則第35條第1項各款及第4項規定之要件，原告請求變更編定為甲種建築用地，並無理由：

(一)系爭土地非管制規則第35條所指零星或狹小土地: 系爭土地之使用分區為特定農業區，使用地類別為農牧用地，面積0.129705公頃，東側毗鄰357地號特定農業區交通用地、401地號特定農業區水利用地，西側毗鄰370地號等9筆土地特定農業區甲種建築用地，北側毗鄰352、379地號特定農業區交通用地，南側毗鄰359、360地號特定農業區甲種建築用地及358地號特定農業區水利用地，及358地號水利用地，有○○縣○○鄉○○段上揭分區土地編定圖資及土地登記謄本、地籍圖在卷可憑（第39-42、52-56、165、167頁）。則以系爭土地面積已超過0.12公頃，非屬零星或狹小土地，已不符管制規則第35條第1項各款所定可申請變更編定之土地面積要件，核與上開管制規則第35條首先之要件即土地零星或狹小，已有未合。

(二)系爭土地不符合管制規則第35條第1項第2款:系爭土地南側毗鄰之358地號土地(面積17平方公尺)係於80年12月9日農地重劃編定為水利用地，非屬78年4月3日前即編定為水利用地之土地，即不符管制規則第35條第4項本文所稱「第1項及前項道路、水溝，指於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」之要件。且該358地號水利用地現況土渠型式，並非80年重劃當時施作，經被告函詢土地管理機關彰管處，彰管處以113年6月25日函復：「經查永靖鄉崙美段358地號水利用地，現況土渠型式係為民眾來函陳情為農地排水需求，由本處先行協助開挖，非為規劃興建而施作。」有該函文及現勘紀錄附卷可稽(本院卷第159-163頁)，即該水利用地亦不符管制規則第35條第4項但書所規定「但政府規劃興建之道路、水溝，不受前段時間之限制」之情形。堪認該水利用地

未符合管制規則第35條第4項規定要件，則系爭土地自未符合同條第1項第2款之規定。

(三)系爭土地不符合管制規則第35條第1項其它各款:系爭土地東側、南側，北側毗鄰交通用地、水利用地，並不符合管制規則第35條第1項第1款「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」之規定；另系爭土地非屬凹入各種建築用地或建築使用之特定目的事業用地之情形，不符合同條項第3款規定；又系爭土地平均寬度超過10公尺，不符同條項第4款規定「所夾狹長之土地，其平均寬度未超過10公尺」之土地；且系爭土地面積0.129705公頃，亦不符同條項第5款面積未超過0.012公頃之規定。

(四)綜上，系爭土地與管制規則第35條第1項各款及第4項規定不符，原處分否准原告申請變更編定為甲種建築用地，於法並無不合。

六、原告其餘主張不採之理由：

(一)原告主張被告應就系爭土地與南側毗鄰之358地號土地劃定為同一區塊，依管制規則第35條第5項規定整體加以認定，因358地號南側之359地號土地為建築用地，如將系爭土地與358地號土地整體認定，即符合管制規則第35條第1項第2款之規定，應予變更為甲種建築用地等語，惟查：

1、管制規則第35條第5項規定：「『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。」、第35條之1第4項規定：「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，依前條第5項規定辦理。」

2、內政部94年9月12日函略以：「主旨：關於管制規則第35條之1執行疑義乙案，請依會商結論辦理，請查照。說明：……二、有關……管制規則第35條之1執行疑義，案經……開會研商，獲致決議如下：(一)管制規則第35條之1第3項

(現行法第4項)規定，土地所有權人個別申請變更編定時，其『整體認定』範圍界線之認定方式：1、按符合管制規則第35條之1第1項所列各款規定之一者，得在原使用分區內申請變更編定為建築用地。依上開規定申請變更編定案件，如涉及同條第3項規定，土地所有權人個別申請變更編定時，其『整體認定』範圍界線，係以先審認符合同條第1項各款規定之要件後，再就其符合要件範圍內土地整體加以認定之。」(本院卷第171頁)。97年6月4日函：「查管制規則第35條第3項(現行法第5項)規定：『符合第1項第1款至第3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。』次查本部94年9月12日函內授中辦地字第0000000000號函釋說明二(一)1，有關土地所有權人個別申請變更編定，其『整體認定』範圍界線，係以先審認符合同條第1項各款規定之要件後，再就其符合要件範圍內土地整體加以認定之。」(第169頁)、107年4月13日函略以：「二、依管制規則第35條第5項規定：『……」，其意旨為納入整體認定範圍之數筆土地，係以符合同條文第1項各款規定要件，得申請變更編定為甲種或丙種建築用地者為原則，而以部分土地申請變更編定之情形；至本部94年9月12日內授中辦地字第0000000000號函說明二（三）之決議，係就管制規則第35條之1第1項第3款規定（凹入鄉村區之土地）辦理變更編定之情形而言，……。」(第173-174頁)、107年5月10日函略以：「二、查管制規則第35條規定係為促進非都市土地範圍內之零星狹小土地有效利用，爰明訂其符合一定條件者，得申請變更編定為甲種、丙種建築用地。另依同條第5項規定：『……』就上開整體範圍之認定，依本部97年6月4日函釋略以，土地所有權人個別申請變更編定時，其整體認定範圍界線，係以先審認符合同條第1項各款規定之要件後，再就其符合要件範圍內土地整體加以認定之。」(第175頁)，核上開釋示所指： 「其『整體認定』範

圍界線，係以先審認符合同條第1項各款規定之要件後，再就其符合要件範圍內土地整體加以認定之」，係指「符合管制規則第35條第1項所列各款規定」情形之申請土地，仍應再另就周圍相關土地整體加以認定，未逸出上開管制規則第35條第5項之文義範圍，且符合該規定之立法目的，亦為內政部本於區域計畫法之主管機關地位為協助下級機關適用法令及認定事實所為之解釋性函釋，自得予以援用。

3、綜上說明，管制規則第35條第5項規定「應整體認定」，其基於立法授權訂定之目的係為納入整體認定範圍之數筆土地，須「符合同條文第1項各款規定」要件，得申請變更編定為甲種或丙種建築用地者，而以部分土地申請變更編定之情形，准許行政機關在具體個案中，在不逾越法律規範框架的同時，能切合個案而為最妥適的處理，以符合個案正義的要求，由主管機關併「再就」周圍相關土地整體加以認定之。反之，如申請變更編定之土地已不符合第35條第1項各款規定要件，即無再併就周圍土地予以整體認定之必要。亦即，係於客觀上符合各款要件時，為符區域計畫法管制土地之立法目的與原則，維持土地編定為原則及變更之限制適用，予主管機關併「再就」周圍相關土地整體加以認定之權限。查本件系爭土地並不符合管制規則第35條第1項各款規定，已如前述，自無再以毗鄰土地合併整體認定之必要，原告主張系爭土地應與毗鄰之358地號土地整體認定云云，並無可採。至於原告援引新竹縣、嘉義縣、臺中市有整體認定核准之案例(甲證6、7、8)，惟該3件案例土地面積均未逾0.12公頃，與本件系爭土地已逾0.12公頃迥異，且個案事實不同，自無從比附援引為即無從為有利於原告之認定。

4、至原告主張，被告援引內政部97年6月4日函及94年9月12日函，業經內政部113年11月26日函釋(本院卷第109頁)以94年9月12日函不適用於管制規則第35條第5項規定整體認定之方式云云。經查:

(1)管制規則第35條之1第4項及第35條第5項均規定「符合第1項各款規定有數筆土地者」，並無二致。至於內政部113年11月26日函釋略以：「(三)本部94年9月12日內授中辦地字第0000000000號函，係對於管制規則第35條之1第1項第3款『凹入鄉村區』情形，涉及『整體認定』時之實質認定方式所為補充解釋，因管制規則第35條及第35條之1二者規範目的與適用對象有別，爰依管制規則第35條規定申辦之案件，並無本部94年9月12日前揭號函之適用。」僅係說明內政部94年9月12日函係就「凹入鄉村區」情形，涉及整體認定時之實質認定方式所為補充解釋，不適用於第35條關於毗鄰甲種、丙種建築用地之實質認定方式，經核並無與內政部97年6月4日函及94年9月12日函相違之意旨。原告上揭主張，核有誤解。至於其援引之臺北高等行政法院101年度訴字第143號判決，與本件個案事實認定不同，無從比附援引。

(2)此外，依管制規則第28條、第30條第7項規定，申請變更編定之土地應取得管理機關及變更前目的事業主管機關同意，系爭土地南側358地號水利用地，該地管理機關業以113年1月29日函(乙證10)敘明應予保留作水利用地，對於原告申請辦理廢止水利用途，欠難同意。是該水利用地仍需保留作水利用地，無法變更編定為其他使用地，自無法納入整體認定範圍。再者，本件系爭土地並不符合管制規則第35條第1項各款規定，業迭如前述，自即無再以毗鄰土地合併整體認定之必要。

(二)原告主張系爭土地與358地號土地劃定為同一區域，面積合計未逾0.132公頃，符合管制規則第35條第2項、第1項第2款規定云云。按管制規則第35條第2項規定：「前項第1款至第3款、第5款土地面積因地形坵塊完整需要，得為百分之10以內之增加。」系爭土地面積為0.129705公頃，若符合「土地面積因地形坵塊完整需要」之要件，固得放寬其最大面積限制百分之10之前提下，將合於申請變更編定之最大面積限制，然依前開說明，系爭土地所毗鄰之358地號水利用地，

因未合致第35條第4項規定要件，即不符合第1項第2款為「道路、水溝所包圍」之要件，且無從依同條第5項規定整體認定，故系爭土地是否合致「土地面積因地形坵塊完整需要」之要件，已無關系爭土地申請本件變更編定是否具備管制規則第35條第1項第2款要件之判斷(最高行政法院105年度判字第246號判決理由六(二)同此意旨)，原告上揭主張，亦無可採。

(三)原告主張被告未查358地號土地土渠設置始末及利用現況，且該土地佔比全部鄰地範圍約為11%，佔比極低，原處分難謂符合比例原則云云，並聲請現場勘查系爭土地及土渠實際使用情形(原告114年5月14日聲請調查證據狀)。經查:

1、358地號土地未符管制規則第35條第4項規定要件，已如前述，又本件有關得否申請辦理變更編定為甲種建築用地之要件，管制規則第35條已定有明文，主管機關於訂定(或修正)管制規則時，業已充分考量各項條件因素始予發布施行，在其未為修正(變更)相關規定要件之前，仍應以現行規定審核為之，被告依現行管制規則第35條之規定要件，否准原告變更編定之申請，符合上開區域計畫法管制土地之立法目的與原則，難認有何違反比例原則之情事。

2、再區域計畫法管制土地之立法目的與維持土地編定為原則，於變更編定之審查上應為限制之適用，核與土地實際利用情況無直接關係，即不因土地未符各該編定利用即影響變更編定與否之審查，更無從以未依法利用反而得據為土地變更編定之事由，是系爭土地及土渠實際使用情形為何不影響本件之認定，自無現場勘驗調查之必要。

(四)原告主張其依被告人員建議而向彰管處申請開挖358地號土地之土渠，嗣後卻認定該土渠非政府規劃興建，而否准原告申請，有違禁反言原則、誠信原則，且陷於因果循環，導致系爭土地與358地號土地永無通過變更編定之可能云云。惟查，管制規則第35條第4項已詳訂申請變更編定之土地所毗鄰之道路、水溝，限於78年4月3日前編定或變更編定為交通

用地、水利用地，係為避免投機及流於浮濫之目的，嗣於108年修法增訂但書，如屬政府規劃興建之道路、水溝，或具公用地役關係之既成道路，係因其為公用或公益所需，始得不受上開時間之限制，業如前述。本件358地號土地既非屬78年4月3日前編定之水利用地，其上土渠縱係原告向彰管處申請而設置，惟該水溝設置與否非屬被告權責範圍，亦與上開認定無涉，是被告認系爭土地不符管制規則第35條第4項之規定，難認有違禁反言原則、誠信原則。況且，管制規則第35條規定，係就毗鄰甲種、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，為促進零星或狹小土地合理有效利用，於合一定條件時，許其變更編定為甲種、丙種建築用地，屬原土地使用管制原則之例外，本應從嚴解釋，系爭土地不符管制規則第35條規定之要件，即不得申請變更編定為甲種建築用地，原告主張將導致系爭土地與358地號土地永無通過變更編定之可能，難認有據。

七、綜上所述，被告以原告所請與管制規則第35條第1項各款及第4項規定不符，以原處分駁回申請，依據首揭法令規定及說明，原處分並無違法，訴願決定予以維持，亦核無不合。原告訴請撤銷，並請求被告對於原告113年2月5日之申請，應作成准予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　　114　　年　　10　　月　　2　　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 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。

==========強制換頁==========

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　2　　日

書記官　林昱妏