最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第393號

上　訴　人　宜蘭縣政府

代　表　人　林茂盛
訴訟代理人　林國漳　律師
被 上訴 人　許煌

上列當事人間有關土地事務事件，上訴人對於中華民國113年4月25日臺北高等行政法院112年度訴字第513號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決除確定部分外廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理　由

一、緣被上訴人所有坐落宜蘭縣冬山鄉小南澳段（下稱小南澳段）25-16、25-37地號土地（以下同段土地，逕以地號稱之）等2筆土地（下合稱系爭土地），原均編定為「一般農業區農牧用地」，因改制前經濟部水利署第一河川局（現改制為經濟部水利署第一河川分署，下稱第一河川局）辦理中央管河川蘭陽溪水系支流羅東溪等河川區域之分區調整作業，報請經濟部依水利法第82條規定，以109年12月15日經授水字第10920223820號公告（下稱系爭河川區域調整公告），將系爭土地部分範圍劃入羅東溪之水道治理計畫線及用地範圍線範圍內的河川區域。嗣經原審被告宜蘭縣羅東地政事務所（下稱羅東地政所）製作河川圖籍套繪地籍圖送第一河川局確認後，由上訴人參照系爭河川區域調整公告及河川圖籍套繪地籍圖，依區域計畫法第15條之1第1項第1款、區域計畫法施行細則第14條規定，辦理非都市土地使用分區及使用地之變更並予核定後，以112年1月17日府地權字第11200015107A號公告（下稱系爭變更編定公告）其變更編定之

結果，並以同日府地權字第1120015107C號土地使用編定結果通知書檢附系爭土地之編定結果清冊（下稱原處分），將系爭變更編定公告就系爭土地之變更編定結果，即25-37地號土地編定為「河川區農牧用地」（「備註」欄加註「部分屬一般農業區農牧用地」）、25-16地號土地編定為「一般農業區農牧用地」（「備註」欄加註「部分屬河川區農牧用地」），通知被上訴人。被上訴人不服，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起訴訟，聲明：「1.訴願決定及原處分均撤銷。2.上訴人、原審被告羅東地政所就小南澳段『地籍公告圖』，應依『宜蘭縣冬山鄉小南澳圖十九葉之內第七號圖』地籍藍曬圖（下稱系爭第七號圖）複製。3.上訴人應提出宜蘭地區控制點及系爭第七號圖上所有圖根點等『永久測量標』登錄及管理資料。4.原審被告羅東地政所就系爭第七號圖數值化，應：⑴按『圖幅地籍座標參數值』為『地籍座標系統數值化』建檔及整合。⑵以『臺灣省三角點成果表』為控制點。⑶依前款所得之三角點（控制點）及系爭第七號圖圖根點等永久測量標為測量。5.請求判令原審被告羅東地政所按系爭第七號圖及聲明第三項所示控制點等資料，就25-16、25-37、25-14地號土地，辦理再鑑界複丈。」經原審以112年度訴字第513號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分，並駁回被上訴人其餘之訴。上訴人就原判決不利部分不服，提起本件上訴（被上訴人於原審所提一般給付訴訟即聲明第2.至5.項經原判決駁回部分，未經上訴，業已確定）。

二、被上訴人起訴之主張、上訴人在原審之答辯及聲明均引用原判決之記載。

三、原審就上訴部分為不利上訴人之判決，係略以：直轄市、縣(市)政府辦理區域計畫土地使用分區及用地編定之變更，乃屬自治事項，依區域計畫法第15條之1第1項第1款規定，該須報經上級主管機關即內政部核定，為中央政府對於地方自治團體自治事項之合法性監督，本質上即外控審查而非自律

或自我省察，區域計畫法施行細則第14條第2項第2款容許上級機關將核定監督事項委辦直轄市、縣（市）政府自行辦理，違背母法規定，應予拒絕適用，原處分未依區域計畫法上開規定報經上級主管機關核定，難認合法，訴願決定未予糾正，亦有未合等語，為其判斷之基礎。

四、本院按：

(一)區域計畫法是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，增進公共福利而制定（同法第1條參照）。同法第4條第1項：「區域計畫之主管機關：中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。」第6條第1項：「區域計畫之擬定機關如左：一、跨越兩個省（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定。二、跨越兩個縣（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定。三、跨越兩個鄉、鎮（市）行政區以上之區域計畫，由縣主管機關擬定。」第9條第3款：「區域計畫依左列規定程序核定之：……三、縣（市）主管機關擬定之區域計畫，應經縣（市）區域計畫委員會審議通過，報請中央主管機關核定。」第10條：「區域計畫核定後，擬定計畫之機關應於接到核定公文之日起40天內公告實施，並將計畫圖說發交各有關地方政府及鄉、鎮（市）公所分別公開展示；其展示期間，不得少於30日。……。」第13條：「(第1項)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年通盤檢討一次，並作必要之變更。……。(第2項)區域計畫之變更，依第9條及第10條程序辦理……。」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。(第2項)前項非都市土地分區圖，應按鄉、鎮（市）分別繪製，並利用重要建築或地形上

顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。」第15條之1第1項第1款：「區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第11條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：一、政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣（市)政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更。」第16條第1項：「直轄市或縣（市）政府依第15條規定實施非都市土地分區使用管制時，應將非都市土地分區圖及編定結果予以公告；其編定結果，應通知土地所有權人。」區域計畫法施行細則第7條第1項：「……縣（市）主管機關擬定之區域計畫，應遵循中央主管機關擬定之區域計畫。」第10條第1項第2款：「區域土地應符合土地分區使用計畫，並依下列規定管制：……二、非都市土地：指都市土地以外之土地；其使用依本法第15條規定訂定非都市土地使用管制規則管制之。」第11條第2款、第9款：「非都市土地得劃定為下列各種使用區：……二、一般農業區：特定農業區以外供農業使用之土地。……九、河川區：為保護水道、確保河防安全及水流宣洩，依水利法等有關法規，會同有關機關劃定者。」第13條：「(第1項)……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：……五、農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。……。(第2項)前項各種使用地編定完成後，直轄市、縣（市）主管機關應報中央主管機關核定；變更編定時，亦同。」第14條：「（第1項）依本法第15條及第15條之1第1項第1款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，由中央主管機關定之。（第2項）前項使用分區具有下列情形之一者，得委辦直轄市、縣（市）主管機關核定：

……二、為加強資源保育辦理使用分區之劃定或檢討變更。」

(二)區域計畫法中央主管機關依同法施行細則第14條第1項規定，訂有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），行為時作業須知第4點：「(第1項)土地使用管制之結構：依據區域計畫法第7條第9款、第15條及同法施行細則第5條規定，區域土地使用管制之結構，可分為三個層次：㈠上層：土地分區使用計畫。㈡中層：非都市土地使用分區圖。㈢下層：編定各種使用地。(第2項)上述三層次，分別具有上下位之指導關係，即製定非都市土地使用分區圖，須受土地分區使用計畫之指導；編定各種使用地，則須受非都市土地使用分區圖所定之使用區容許使用種類之限制。」第5點：「非都市土地使用分區之類別：非都市土地分區域計畫法施行細則第11條規定，劃定為下列各種使用區：……㈡一般農業區：特定農業區以外供農業使用之土地。……㈨河川區：為保護水道、確保河防安全及水流宣洩，依水利法等有關法規，會同有關機關劃定者。……。」第6點：「非都市土地使用分區之劃定原則：區域計畫尚未依區域計畫法第13條規定通盤檢討前，非都市土地使用分區，應依照土地分區使用計畫及土地分區管制，參照下列原則劃定之：……㈡一般農業區：特定農業區以外，可供農業使用之土地，得會同農業、糧食主管機關劃定為一般農業區。……。」第7點：「非都市土地使用分區之檢討原則：㈠區域計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應會同農業、建設、水利等相關單位就特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區、河川區、海域區及非以開發設施導向之特定專用區、風景區等資源型使用分區，依區域計畫土地分區使用計畫之劃定原則，辦理劃定或檢討變更使用分區；未劃定或檢討變更為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區、河川區者，維持原使用分區，擬新劃定或檢討變更為工業區、鄉村區、風景區、特定專用區等設施型

使用分區者，應依區域計畫規定之原則，經中央或直轄市、縣（市）主管機關許可劃定或變更之範圍辦理。各種使用分區之劃定或檢討變更原則如下：……9.劃定或檢討變更為河川區：⑴經水利主管機關依法公告之河川區域內或水道治理計畫線或用地範圍線內之土地，並以其較寬者為界劃定。……。」第8點：「非都市土地各種使用地及其性質：依區域計畫法施行細則第13條規定，各種使用地之分類及其性質如下：……㈤農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。……。」第9點：「非都市土地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編定，其餘土地依下列原則辦理：㈠依核定計畫編定各種使用地，其中資源型使用分區，不涉及土地使用開發行為，經各該目的事業主管機關依法核定用途者，分別依其核定用途編定之；……。㈡現已為某種使用之土地，依下表及說明規定，按宗分別編定之：……5.河川區之私有土地得依使用現況編定為農牧用地；……。……10.一宗土地有數種不同之使用現況，均為其所屬使用分區所容許之使用者，以使用面積較多之現況為準，編定其用途。……。」第10點：「非都市土地各種使用地檢討之原則：非都市土地使用編定公告後，有下列情形之一，得檢討並變更編定。㈠區域計畫依區域計畫法第13條規定辦理通盤檢討，非都市土地變更為……河川區……者，依第9點第2款所定編定原則表及說明辦理變更編定。……。」第13點：「檢查：㈠1.直轄市或縣（市）主管機關應會商有關機關(單位)，對各鄉（鎮、市、區）非都市土地使用分區之劃定及土地使用編定結果，隨即檢查。並報請中央主管機關會同有關機關抽查。2.中央主管機關應於土地使用編定過程中隨時派員或會同督導及抽查。㈡檢查時應特別注意下列事項：……2.各使用分區之劃定是否與規定之劃定原則相符。3.各種使用地之編定，是否與規定之編定原則相符。……。……㈣非都市土地使用分區草圖及土地使用編定草圖經檢查或抽查結果應予修正者即予修正後，分別繪製非都市土地使

用分區正圖及土地使用編定正圖。」第17點：「核備或核定：㈠直轄市、縣（市）主管機關製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地完竣，應依區域計畫法第15條第1項或第15條之1第1項第1款規定，檢附非都市土地使用分區檢討（劃定或檢討變更）查核表……、公開展覽及說明會資料，併同人民陳情意見處理情形、專案小組審議通過結果、非都市土地使用分區圖、土地使用編定圖、土地使用編定清冊、面積彙整表依序排列乙式五份，報中央主管機關核備或核定。如未涉及使用地變更編定者，得免附使用地編定圖。……。」

(三)綜合前開規定可知，跨越兩個鄉、鎮（市）行政區以上之區域計畫，由縣（市）政府擬定其區域計畫，且應遵循中央主管機關擬定之區域計畫，並經縣（市）區域計畫委員會審議通過，再報請中央主管機關核定，始得公告實施之；嗣由縣（市）政府劃定非都市土地使用分區或編定各種使用地及其等後續之檢討變更等，亦須按照中央主管機關所核定之區域計畫，受其中土地分區使用計畫及非都市土地使用分區圖之層層指導，並須遵守中央主管機關所訂定之非都市土地使用管制規則及作業須知等規定，中央主管機關並得在非都市土地使用分區劃定及土地使用編定與檢討變更之過程中，派員或會同其他機關予以督導、檢查，注意是否與中央法規規定之原則相符。而區域計畫公告實施後，符合非都市土地分區使用計畫之縣（市）所轄非都市土地，為加強水資源保育，有變更原屬一般農業區土地之使用分區必要者，縣（市）政府仍須依區域計畫土地分區使用計畫之劃定原則，參照水利主管機關依法公告之河川區域或水道治理計畫線或用地範圍線，檢討是否有變更為河川區土地之必要，據以擬定土地使用分區劃定及使用地編定之變更案，報經上級主管機關即中央主管機關核定，始得辦理變更。上述由組織、程序到實體規劃內容層層節制之事前監督機制，乃為避免交由縣（市）政府因地制宜所規劃擬定之區域計畫及非都市土地之分區使

用管制，偏離國家整體土地及天然資源保育利用、人口及產業活動合理分布之發展規劃。惟上述須報經中央主管機關核定之權責事項，依地方制度法第2條第3款、第14條等規定，本得視情事之需要，委辦予縣（市）地方自治團體執行辦理，縣（市）政府辦理受委辦之核定事項，有違背憲法、法律、中央法令或逾越權限之情事者，委辦之中央主管機關並得依同法第75條第5項規定，逕予撤銷、變更、廢止或停止其執行。此等依地方制度法所為之委辦，本為地方制度法之所許，且無涉人民自由或權利之限制，同法更定有相關之監督機制，而有關縣（市）所轄非都市土地使用分區及使用地之劃定、編定或其檢討變更，在核定公告實施前，也已歷經前述法定組織、程序及實體各面向之層層節制與監督。區域計畫法施行細則第14條第2項第2款本於上述考量，就為加強資源保育而辦理非都市土地使用分區及使用地之劃定、編定或其檢討變更的情事需要，規定中央主管機關得將此事項之核定，委辦縣（市）主管機關執行辦理，自仍屬執行區域計畫法所需細節性、技術性事項之規範，與法律保留原則並無違背，亦未牴觸區域計畫法或其他優位之法律規範，不違法律優位原則，中央主管機關自得依區域計畫法施行細則上開規定，將此核定事項委辦縣（市）主管機關辦理之，縣（市）主管機關依此核定公告非都市土地使用分區之劃定及使用地之編定或其檢討變更，並將變更編定結果通知土地所有權人，自不因未經中央主管機關自行核定，即屬違法。

(四)經查，被上訴人所有系爭土地原編定為一般農業區農牧用地，因第一河川局辦理羅東溪等河川區域之分區調整作業，報請經濟部以系爭河川區域調整公告，將系爭土地部分範圍劃入羅東溪之水道治理計畫線及用地範圍線範圍內的河川區域。嗣經羅東地政所製作河川圖籍套繪地籍圖送第一河川局確認後，由上訴人參照系爭河川區域調整公告及河川圖籍套繪地籍圖，依區域計畫法第15條之1第1項第1款、區域計畫法施行細則第14條規定，擬定非都市土地使用分區及使用地

編定之變更案並予核定，以系爭變更編定公告，公告其變更編定之結果，並以原處分將系爭土地之變更編定結果通知被上訴人，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。又依原審查明在卷之事實，區域計畫法中央主管機關即內政部已依區域計畫法施行細則第14條第2項第2款之規定，將宜蘭縣境內為加強羅東溪等河川水資源保育而辦理使用分區檢討變更之核定事項，委辦宜蘭縣政府執行辦理，並定有「非都市土地使用分區更正劃定或檢討變更及使用地檢討變更案件委辦直轄市縣（市）政府核定作業要點」，供其遵循，參照前開規定及說明，上訴人擬定本件非都市土地使用分區及使用地編定變更後，由上訴人逕依受委辦意旨予以核定，縱未報經內政部予以核定，並未因此即有違誤。原判決依其錯誤之法律見解，逕以系爭變更編定公告未報經內政部核定，依系爭變更編定公告所為之原處分即難認合法，訴願決定亦有未合為由，將訴願決定及原處分併予撤銷，即有適用法規不當之違誤。又被上訴人於原審主張原處分乃依錯誤之地籍圖，使系爭土地部分錯誤坐落在河川區域內而變更其土地使用分區，因而有違法瑕疵等語，關係本件被上訴人對原處分所提撤銷訴訟有無理由，原判決均未予論究，亦有未盡職權調查義務及判決不備理由之違法。

(五)綜上，原判決關於被上訴人不服原處分所提撤銷訴訟部分，既有前述之違法，違法情事復足以影響判決結果，上訴論旨求予廢棄，為有理由，且因事證尚有由原審再為調查審認之必要，本院無從自為判決，故將原判決此部分廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為審理。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　2　　月　　12　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　李　君　豪

法官　林　淑　婷

法官　廖　建　彥

法官　梁　哲　瑋

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　2　　月　　12　　日

書記官　曾　彥　碩