最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第76號

上　訴　人　南投縣政府

代　表　人　許淑華

訴訟代理人　常照倫　律師

被 上訴 人　李錫珍

上列當事人間土地變更編定事件，上訴人對於中華民國112年11月30日臺中高等行政法院112年度訴字第189號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決廢棄。

二、被上訴人在第一審之訴駁回。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、爭訟概要：

被上訴人於民國111年11月22日繕具申請書，向上訴人申請依非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第35條之1第1項第3款規定，將其所有坐落南投縣○○○鎮○○段（下同）602地號土地（面積為0.246255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。案經上訴人審認系爭土地左側未完全凹入鄉村區，未符合管制規則第35條之1第1項第3款之規定，以112年3月13日府地用字第1110279021號函（下稱原處分）駁回被上訴人之申請。被上訴人不服，循序向臺中高等行政法院（下稱原

審）提起行政訴訟，經原審112年度訴字第189號判決（下稱原判決）：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.上訴人應依被上訴人111年11月22日之申請，作成准予將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。上訴人不服，提起本件上訴，並聲明：1.原判決廢棄。2.被上訴人在第一審之訴駁回。

二、被上訴人起訴主張與上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審撤銷訴願決定及原處分，並命上訴人應依被上訴人111年11月22日之申請，作成准予將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，係以：

㈠系爭土地東側、北側、西側均毗鄰鄉村區，係整筆凹入鄉村區範圍內，雖系爭土地西南側缺口有部分凸出，惟該凸出部分係遭毗鄰之545地號土地（水利用地）、621地號土地（交通用地）、623地號土地（水利用地）及548地號土地（交通用地）隔絕於其他特定農業區農業用地之外，且系爭土地面積為0.246255公頃，而西南側凸出部分面積僅為0.047503公頃，東側、北側、西側均毗鄰鄉村區，故原則上已整筆凹入鄉村區範圍內，至其缺口雖有部分凸出現象，惟毗鄰水溝及道路，故其缺口部分凸出之外圍（側）有道路、水溝等用地隔絕，且系爭土地整筆面積又在0.5公頃以下，依內政部94年9月12日內授中辦地字第0940726072號函（下稱內政部94年9月12日函）、108年4月19日內授中辦地字第1080262032號函（下稱內政部108年4月19日函）釋意旨，應視為凹入範圍，故系爭土地符合管制規則第35條之1第1項第3款規定，被上訴人請求上訴人准予系爭土地變更編定為同區甲種建築用地，即有理由，上訴人以原處分駁回被上訴人之申請，即有違誤，訴願決定予以維持，亦有未合。

㈡依管制規則第35條之1第1項第3款規定及前開內政部函釋意旨，係以三面連接鄉村區且整筆土地均在凹入之範圍內為原則，缺口如有部分凸出現象時，而外圍（側）有道路、水溝

等用地隔絕，且面積在0.5公頃以下者，即得視為凹入範圍。若如上訴人所述「未連接鄉村區的那一面就是凹入的缺口，至於凹入缺口的那一面，其邊長大小則在所不問」，已另外增加缺口認定方式之限制，顯係逸出管制規則第35條之1第1項第3款規定、內政部94年9月12日函及內政部108年4月19日函之文義範圍，增加法律所無之限制，是上訴人前揭主張，並不可採等語，為其論據。

四、本院按：

㈠按區域計畫法第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。」準此，實施區域計畫地區之非都市土地，應由直轄市或縣（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，授權中央主管機關訂定管制規則實施管制。又非都市土地使用地類別之編定，為土地使用管制措施之一環，所指「編定」應包括土地使用地類別之第1次編定及變更編定，此為土地使用管制規範所必要，而屬區域計畫法第15條第1項規定所授權之範圍。次按，管制規則為內政部依區域計畫法第15條第1項規定授權訂定，該規則第27條第1項、第2項規定：「（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。」而依該附表三「使用分區內各種使用地變更編定原則表」所示，除管制規則另有規定外，特定農業區農牧用地原則上不允許變更編定為甲種、乙種、丙種、丁種等各種建築用地。同規則第35條之1第1項第2款、第3款、第3項規定：「（第1項）非都市土地鄉村區邊緣畸零不整且未

依法禁、限建，並經直轄市或縣（市）政府認定非作為隔離必要之土地，合於下列各款規定之一者，得在原使用分區內申請變更編定為建築用地：……二、凹入鄉村區之土地，三面連接鄉村區，面積在0.12公頃以下。三、凹入鄉村區之土地，外圍有道路、水溝、機關、學校、軍事等用地隔絕，或其他經直轄市或縣（市）政府認定具明顯隔絕之自然界線，面積在0.5公頃以下。……（第3項）第1項道路、水溝及其寬度、各種建築用地、作建築使用之特定目的事業用地之認定依前條第3項、第4項及第6項規定辦理。」為非都市土地鄉村區邊緣畸零不整且未依法禁、限建土地，變更編定為建築用地，所為之要件規定，核屬管制規則第27條第2項所稱「本規則另有規定」之例外情形。又對照管制規則第35條之1第1項第2款及第3款之規定可知，面積在0.12公頃以下者，符合凹入鄉村區，三面連接鄉村區之要件，即可申請變更編定為建築用地；面積逾0.12公頃且在0.5公頃以下者，除須凹入鄉村區之外，其外圍須有道路、水溝、機關、學校、軍事等用地隔絕，或其他經直轄市或縣（市）政府認定具明顯隔絕之自然界線，始得申請變更編定為建築用地，故第3款之適用要件相較於第2款顯然更為嚴格。再者，依管制規則第35條之1第3項規定，同條第1項第3款申請變更編定之土地，除須符合鄉村區邊緣畸零不整且未依法禁、限建，並經直轄市或縣（市）政府認定非作為隔離必要之土地，以及凹入鄉村區，外圍有道路、水溝、機關、學校、軍事等用地隔絕，或其他經直轄市或縣（市）政府認定具明顯隔絕之自然界線，面積在0.5公頃以下等要件之外，如申請變更編定之土地外圍為道路、水溝所隔絕，則該道路、水溝及其寬度必須符合管制規則第35條第3項、第4項規定之要件，始足當之。

㈡內政部105年8月26日內授中辦地字第1051304105號函略以：「主旨：有關貴府函為非都市土地使用管制規則第35條之1第1項規定『畸零不整』之執行疑義1案，復請查照。說明：

……二、依旨揭管制規則第35條之1規定：……係本部91年5月31日台內中地字第0910084243號令所增訂，旨在促進鄉村區邊緣畸零不整且未依法禁限建或經直轄市、縣（市）政府認定非為隔離必要之土地有效利用，並處理過去通盤檢討遺留之個案問題。三、按臺灣省各縣（市）政府辦理非都市土地使用編定時，係就現有建地邊緣為範圍劃定鄉村區。由於鄉村區聚落建築因原即未整體規劃，肇致所劃定之鄉村區邊緣有凹入、畸零不整之情形。故旨揭畸零不整係指鄉村區之邊緣，並非擬申請變更編定之土地而言。……」上開函釋為區域計畫法之主管機關為協助下級機關解釋法令、認定事實所為之解釋性函釋，核其意旨，並未逸出管制規則第35條之1之文義範圍，亦與該條規定之立法目的相符，自得適用。準此，管制規則第35條之1第1項所稱「畸零不整」，係指鄉村區之邊緣而言，並非指擬申請變更編定之土地。上訴意旨主張：系爭土地地形方整，面積達0.246255公頃，是否仍屬畸零不整，實有疑義，原判決未探究系爭土地是否為邊緣畸零不整，有無符合管制規則第35條之1適用之前提要件，有適用法規不當及判決理由不備之違法等語，容屬誤會，尚非可採。

㈢內政部94年9月12日函釋略以：「……2、非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第3款所稱凹入鄉村區之土地，應以三面連接鄉村區，且整筆土地均在凹入之範圍內為原則，但第3款凹入鄉村區之土地有部分凸出現象時，而外側已為道路、水溝等自然界線或外圍有機關、學校、軍事用地隔絕，其面積在0.5公頃以下者，仍得視為凹入範圍。……。」及108年4月19日函釋略以：「……二、非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第3款所稱『凹入鄉村區』之認定，前經本部94年9月12日內授中辦地字第0940726072號函說明二已有詳明解釋，揆其意旨，擬申請變更編定之土地，應以整筆凹入鄉村區範圍內為原則，至其缺口如有部分凸出現象時，以外圍（側）有道路、水溝、機關、學校、軍事等用地隔

絕，或其他經直轄市或縣（市）政府認定具明顯隔絕之自然界線，且面積在0.5公頃以下者，始得視為凹入範圍。……。」上開函釋所稱「凹入鄉村區之土地有部分凸出現象」、「其缺口如有部分凸出現象」，已逸脫「整筆土地均在凹入之範圍內」之原則而屬例外情形。鑑於管制規則第35條之1第1項第3款規定已屬同規則第27條第2項所稱「本規則另有規定」之例外規定，而上開函釋所稱「視為凹入範圍」又屬管制規則第35條之1第1項第3款所稱「凹入鄉村區」之例外情形，故於適用上開函釋將凸出部分「視為凹入範圍」時，自應從嚴管制而不允從寬解釋，必須其凸出部分相對於凹入範圍係屬些微部分，且綜觀鄉村區邊緣凹入、畸零不整之情形，其凸出程度不悖於鄉村區邊緣平整，始符合管制規則第35條之1第1項第3款之規範意旨。

㈣經查，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，面積為0.246255公頃，其北側毗鄰601、610、609地號之鄉村區乙種建築用地，西側毗鄰606、606-1、604、604-1、604-2、603地號之鄉村區乙種建築用地，東側毗鄰602-1地號之特定農業區水利用地，與系爭土地應整筆加以審認，東側毗鄰586-3、586、586-1、574-1、574-2地號為鄉村區乙種建築用地，其西南側缺口有部分凸出，該凸出部分係遭毗鄰之545地號土地（水利用地）、621地號土地（交通用地）、623地號土地（水利用地）及548地號土地（交通用地）隔絕於其他特定農業區農業（牧）用地之外等情，為原審確定之事實，經核與卷內證據相符。原判決以系爭土地面積為0.246255公頃，西南側凸出部分面積僅為0.047503公頃，系爭土地東側、北側、西側均毗鄰鄉村區，原則上已整筆凹入鄉村區範圍內，其缺口雖有部分凸出現象，惟凸出之外圍有水溝及道路阻絕，依內政部94年9月12日函及108年4月19日函釋意旨，應視為凹入範圍，故系爭土地符合管制規則第35條之1第1項第3款規定，固非無見。惟查：

1.依管制規則第35條之1第3項規定，同條第1項第3款申請變更編定之土地其外圍為道路、水溝所隔絕者，該道路、水溝及其寬度必須符合管制規則第35條第3項、第4項規定之要件，始足當之，已如前述。原判決僅以系爭土地原則上已整筆凹入鄉村區範圍內，其缺口凸出部分為水溝及道路所阻絕，應視為凹入範圍為由，逕認被上訴人請求上訴人准予系爭土地變更編定為同區甲種建築用地，即有理由，漏未進一步依管制規則第35條之1第3項規定，審認該道路、水溝及其寬度是否符合管制規則第35條第3項、第4項規定之要件，容屬速斷，核有未依職權調查證據、判決理由不備及不適用法規之違誤。

2.況且，系爭土地之西南側缺口有部分凸出現象，為原審確定之事實，是系爭土地之西側已不符合管制規則第35條之1第1項第3款所稱「凹入鄉村區」之土地，應以「整筆土地均在凹入之範圍內」之原則。又該凸出部分雖有毗鄰之545地號土地（水利用地）、621地號土地（交通用地）、623地號土地（水利用地）及548地號土地（交通用地）隔絕於其他特定農業區農業（牧）用地之外，然依被上訴人估算該凸出部分面積約0.047503公頃，此為原判決所認定，則該凸出部分面積佔系爭土地面積已達19.29％，客觀上該凸出部分已非僅屬些微部分，且該凸出部分已造成系爭土地僅北側及東側毗鄰鄉村區，而西側未全部毗鄰鄉村區，依前揭規定及說明，自難以視為凹入範圍。從而，上訴人審認系爭土地西南側未完全凹入鄉村區，未符合管制規則第35條之1第1項第3款之規定，亦不符合同條項其餘各款之規定，而以原處分駁回被上訴人之申請，並無不合。原判決論以：系爭土地原則上已整筆凹入鄉村區範圍內，其缺口雖有部分凸出現象，惟毗鄰水溝及道路，依內政部94年9月12日函及108年4月19日函釋意旨，應視為凹入範圍，故符合管制規則第35條之1第1項第3款規定等語，容有適用法規不當之違誤。

㈤綜上所述，原處分認事用法尚無違誤，訴願決定予以維持亦無不合。原判決撤銷訴願決定及原處分，並命上訴人應依被上訴人111年11月22日之申請，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，既有上開違背法令情形，其違法情事已足以影響判決結果，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由。又因本件事實已臻明確，相關爭點業經兩造於原審充分攻防，本院自為判決，並不會對兩造造成突襲，故由本院本於原審確定之事實，將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

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259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　18　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　王　俊　雄

法官　鍾　啟　煒

法官　羅　月　君

法官　陳　文　燦

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　18　　日

書記官　章　舒　涵