

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭

113年度訴字第569號

113年12月5日辯論終結

原告 周珍璉

周東山

周衡山

周珍玉

周于鈞

共同

訴訟代理人 劉逸柏 律師

複代理人 杜佳燕 律師

被告 花蓮縣政府

代表人 徐榛蔚（縣長）

訴訟代理人 賴宛秀

余姿婷

高嘉瑩

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服內政部中華民國113年3月26日台內法字第1130401144號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告公同共有坐落花蓮縣玉里鎮神社段446地號土地（重測前為玉里段381-3地號，下稱系爭土地），位於玉里都市計畫範圍內之農業區，面積為761.76平方公尺，現況有門牌號碼花蓮縣玉里鎮○○街00號建物（於民國112年8月15日辦理第一

01 次登記，由原告周珍璉、周衡山、周珍玉、周于鈞按應有部分
02 分比率1/5、1/5、1/5、1/5、2/5分別共有，下稱系爭建
03 物）。原告以112年3月7日及112年5月4日申請書（下合稱11
04 2年申請書），向被告詢問系爭土地是否為都市計畫法臺灣
05 省施行細則第30條（下稱系爭規定）所定「已建築供居住使
06 用之合法建築物基地」，經被告分別以112年3月29日府建計
07 字第1120045413號函及112年5月17日府建計字第1120088165
08 號函函復說明法令依據，並請原告提供得以佐證於都市計畫
09 發布實施前即已實際居住系爭建物之資料（下合稱112年
10 函）。嗣原告於112年9月11日檢附申請書、用電證明、土地
11 登記簿謄本(舊簿)、58年2月27日戶口名簿等影本，向被告
12 申請將系爭土地擴大認定全部範圍為都市計畫發布前合法建
13 築物基地（下稱系爭申請），被告以112年10月17日府建計
14 字第1120185013號函復原告略以：「……二、……台端所有
15 土地係屬玉里都市計畫範圍內之農業區，原玉里都市計畫
16 (玉里擴大都市計畫)於63年1月30日（誤載為62年11月9日）
17 發布實施，惟查於63年10月3日地目變更為『建』地目，爰
18 以『在都市計畫發布前已建築供居住使用之合法建築物基
19 地』作為是否適用上開條文之認定要件……三、按內政部於
20 102年4月2日內授營中字第1020131852號函釋……併予說
21 明。……四、續查台端……所附之用電證明及戶口遷入證明
22 予以判斷曾有居住事實；另依所附之花蓮縣地方稅務局房屋
23 稅籍證明書所載該建築物僅有部分面積(49.5平方公尺)起課
24 時間在都市計畫發布之前，依上開條文及函釋規定，就『已
25 建築供居住使用之合法建築物基地』之認定，係以建築法第
26 11條規定『建築基地為供建築物本身所占之地面及其所應留
27 設法定空地』予以判斷之，故台端所有土地符合都市計畫法
28 臺灣省施行細則第30條規定所稱之已建築居住使用之合法建
29 築物基地範圍為82.5平方公尺(建築物面積49.5平方公尺+依
30 建蔽率60%計算應留設法定空地面積33平方公尺)……」等
31 語（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，經內政部以113

01 年3月26日台內法字第1130401144號訴願決定駁回（下稱訴
02 願決定），原告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

03 二、原告起訴主張及聲明：

04 (一)主張要旨：

05 系爭規定僅規範構成「農業區土地在都市計畫發布前已為建
06 地目、編定為可供興建住宅使用之建築用地，或已建築供居
07 住使用之合法建築物基地」之建築建物限制及使用方法。系
08 爭建物於58年2月27日即有戶口遷入，且系爭土地係於玉里
09 都市計畫發布後之63年10月3日始辦理地目變更為「建」，
10 且歷年均整筆繳納地價稅，足見系爭土地於都市計畫發布前
11 業已申請為建築供居住使用之合法建築物基地，應整宗系爭
12 土地均為合法建築物基地。被告卻以系爭規定解釋系爭土地
13 僅49.5平方公尺屬都市計畫發布前已建築供居住使用之合法
14 建築物基地，並推算建蔽率60%，僅以82.5平方公尺為合法
15 建築物基地範圍，實有倒果為因之違誤。

16 (二)聲明：

17 1.訴願決定及原處分均撤銷。

18 2.被告應依原告之系爭申請，作成認定系爭土地符合系爭規定
19 所定「已建築供居住使用之合法建築物基地」範圍為整筆土
20 地面積761.76平方公尺之行政處分。

21 三、被告答辯及聲明：

22 (一)答辯要旨：

23 依花蓮縣地方稅務局房屋稅籍證明書所載，系爭建物僅有部
24 分面積(49.5平方公尺)起課時間在玉里都市計畫發布之前，
25 依法就「已建築供居住使用之合法建築物基地」之認定，係
26 以建築法第11條規定「建築基地為供建築物本身所占之地面
27 及其所應留設之法定空地」予以判斷，為保障農業區土地所
28 有權人原有合法建築使用之權益，系爭土地符合系爭規定所
29 稱之已建築居住使用之合法建築物基地範圍為82.5平方公尺
30 (建築物面積49.5平方公尺+依建蔽率60%計算應留設法定
31 空地面積33平方公尺)，原處分並無違誤。

01 (二)聲明：

02 原告之訴駁回。

03 四、爭點：

04 系爭土地符合系爭規定所定「已建築供居住使用之合法建築
05 物基地」範圍為何？

06 五、本院的判斷：

07 (一)前提事實：

08 上開爭訟概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有系爭土
09 地登記第一類謄本（甲證3）、花蓮縣玉里鎮公所都市計畫
10 土地使用分區證明書（甲證4）、系爭建物登記第一類謄本
11 （甲證10、本院卷第283-291頁）、原告112年申請書、被告
12 112年函（乙證6）、系爭申請書及檢附之文件（乙證1）、
13 原處分（甲證2、乙證2）、訴願決定及送達證書（甲證1、
14 訴願卷第152頁）可查，堪信為真。

15 (二)應適用的法令及法理的說明：

16 1.都市計畫法第85條規定：「本法施行細則，在直轄市由直轄
17 市政府訂定，送內政部核轉行政院備案；在省由內政部訂
18 定，送請行政院備案。」內政部依都市計畫法第85條規定授
19 權訂定之都市計畫法臺灣省施行細則，其中第30條（即系爭
20 規定）規定：「農業區土地在都市計畫發布前已為建地目、
21 編定為可供興建住宅使用之建築用地，或已建築供居住使用
22 之合法建築物基地者，其建築物及使用，應依下列規定辦
23 理：一、建築物簷高不得超過14公尺，並以4層為限，建蔽
24 率不得大於百分之六十，容積率不得大於百分之一百八十。
25 二、土地及建築物除作居住使用及建築物之第1層得作小型
26 商店及飲食店外，不得違反農業區有關土地使用分區之規
27 定。三、原有建築物之建蔽率已超過第1款規定者，得就地
28 修建。但改建、增建或拆除後新建，不得違反第1款之規
29 定。」

30 2.建築技術規則建築設計施工編第1條第4款規定：「本編建築
31 技術用語，其他各編得適用，其定義如下：……四、建蔽

01 率：建築面積占基地面積之比率。……」又建築法第11條第
02 1項、第2項規定：「（第1項）本法所稱建築基地，為供建
03 築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地。建築基地原
04 為數宗者，於申請建築前應合併為一宗。（第2項）前項法
05 定空地之留設，應包括建築物與其前後左右之道路或其他建
06 築物間之距離，其寬度於建築管理規則中定之。」

- 07 3.關於系爭規定有關都市計畫發布前「已建築供居住使用之合
08 法建築物」如何認定1節，內政部89年4月24日台內營字第89
09 04763號函示(下稱89年4月24日函示)略以：「……說明……
10 二、……實施建築管理前已建造完成之合法建築物，可檢附
11 下列證明文件之一：(1)建築執照、(2)建物登記證明、(3)未實
12 施建築管理地區建築物完工證明書、(4)載有該建築物資料之
13 土地使用現況、(5)完納稅捐證明、(6)繳納自來水費或電費證
14 明、(7)戶口遷入證明、(8)地形圖、都市計畫圖、都市計畫禁
15 建圖、航照圖或政府機關測繪圖，據以認之。……」內政部
16 90年8月31日台內營字第9085194號函示(下稱90年8月31日函
17 示)略以：「……結論……三、至前開條文所稱『已建築供
18 居住使用之合法建築物基地』之認定，請縣(市)政府參考本
19 部地政司及營建署所訂實施建築管理前合法建築物認定標
20 準，及以往實際執行之經驗，本於職權辦理。」內政部91年
21 3月19日內授營建管字第0900018726號函示(下稱91年3月19
22 日函示)略以：「……說明……二、……旨揭『實施建築管
23 理前』基準日期，應依下列規定認定：(一)在實施都市計畫地
24 區係指當地計畫公布實施之日期。(二)在實施區域計畫地區係
25 指當地區域計畫法第15條第1項劃定使用分區並編定各種使
26 用公布之日期。……」內政部102年4月2日內授營中字第102
27 0131852號函示(下稱102年4月2日函示)略以：「……一、查
28 都市計畫法臺灣省施行細則第30條規定：『農業區土地在都
29 市計畫發布前已為建地目、編定為可供興建住宅使用之建築
30 用地、或已建築供居住使用之合法建築物基地者，其建築物
31 及使用，應依下列規定辦理：……』，本案所坐落之土地如

01 經貴府查明係於都市計畫發布實施前已建築供居住使用之合
02 法建築物基地，自有上開條文之適用……二、有關『已建築
03 供居住使用之合法建築物』如何認定乙節，請依本部90年8
04 月31日台90內營字第9085194號函送會議紀錄規定辦理；另
05 依建築法第11條規定『建築基地』為供建築物本身所占之地
06 面及其所應留設法定空地。故本案已供居住使用之合法建築
07 物基地之確認，應請依實際供居住使用部分，按上開號部函
08 規定之證明文件及建築法相關規定確實查明依法認定之。
09 三、至本案農業區土地在都市計畫發布前已建築供居住使用
10 之合法建築物基地申請建築，其建築面積如何核算乙節，應
11 請貴府確實查明本案該基地實際供居住使用情形，本諸權責
12 參酌前開認定原則依法核處。」經核上開內政部函示，為內
13 政部本於主管機關職權所為之解釋，與系爭規定意旨尚無抵
14 觸，亦未增加系爭規定所無之限制，被告自得援為認定系爭
15 土地符合系爭規定所稱之已建築居住使用之合法建築物基地
16 範圍之依據。

17 4.準此，農業區土地在都市計畫發布前，屬已建築供居住使用
18 之合法建築物基地者，其「已建築供居住使用之合法建築
19 物」之認定及其「建築基地面積」之核算，應依系爭規定及
20 前開內政部函示辦理，亦即應依前述水電、稅捐、戶籍資料
21 等證明文件認定，並依該基地實際供居住使用情形，按建築
22 法第11條第1項所定「建築基地為供建築物本身所占之地面
23 及其所應留設法定空地。」之規定計算之。

24 5.至於54年4月2日公布之臺灣省地目等則調整辦法第17條第2
25 項規定：「已建有永久性建築物之土地，應就其實際使用面
26 積編為『建』地目，其建物四週附屬用地一併編入，不受前
27 項之限制。」（本院卷第350頁），其所稱「其建物四週附
28 屬用地」，參依臺灣省政府民政廳36年7月29日參陸午艷民
29 地甲字第150號代電附「地類」及「地目」對照表，「建」
30 地目係指房屋及其附屬之庭院、園圃、一切基地均屬之，固
31 有內政部地政司113年9月5日內地司字字1130274091號書函

（下稱113年9月5日書函，本院卷第229-230頁）足憑。然地目等則制度，係日據時期依土地使用現況所銓定，臺灣省地目等則調整辦法之立法目的，係臺灣省政府為加強地籍管理，合理調整地目等則，期使賦稅負擔公平起見而訂定，此觀72年9月27日廢止前臺灣省地目等則調整辦法第1條規定（本院卷第234、349頁）即明。又因地目等則制度沿襲以來，其於土地登記簿之記載與現況已不相符，目前都市土地使用管制係以都市計畫及其相關法令規定辦理；非都市土地則以使用地類別管制，均非以地目作為利用及管制之依據，嗣經內政部報奉行政院核復同意，業自106年1月1日起正式廢除地目等則制度，並停止辦理地目變更登記，亦有內政部地政司113年9月5日書函可稽。足見土地地目等則如何調整、登記，係為賦稅負擔公平之考量，與建築法規範建築基地之目的，係為進行建築之管理，係屬二事，二者不能混為一談。是都市計畫農業區「建」地目可供建築之基地範圍，仍應依建築法相關法令認定，自不能以該土地地目為建，即反推整宗土地均屬可供建築之基地。

(三)系爭土地符合系爭規定所定「已建築供居住使用之合法建築物基地」範圍，應為82.5平方公尺：

- 1.系爭土地位於被告62年11月9日發布實施玉里都市計畫案範圍內，屬都市計畫農業區，並於63年10月3日地目變更為「建」，現況有系爭建物，此有被告62年1月30日府建劃字第6175號公告（本院卷第367-368頁）、系爭土地之土地臺帳、光復初期土地舊簿、臺灣省花蓮縣土地登記簿、土地登記第一類謄本（本院卷第337-344頁、甲證3）、花蓮縣玉里鎮公所都市計畫土地使用分區證明書（甲證4）、地目變更申請書（本院卷第348頁）及現況照片（本院卷第392頁）可佐。
- 2.依前揭內政部90年8月31日及102年4月2日函示，系爭規定所稱「已建築供居住使用之合法房屋建築物基地」之認定，係請縣市政府參考內政部地政司及改制前營建署所定實施建築管理前合法建築物認定標準及以往實際執行之經驗，本於職

01 權辦理。復依前述內政部89年4月24日、91年3月19日函示，
02 實施建築管理前已建造完成之合法建築物之認定，得檢附水
03 電、稅捐、戶籍資料等證明文件。而依原告提出之戶籍謄
04 本、花蓮縣地方稅務局房屋稅籍證明書及用電證明（本院卷
05 第345-346、388、399、402-405頁）所示，系爭建物所在地
06 址已於58年7月1日裝表供電（用電地址：花蓮縣玉里鎮○○
07 街00號），且自59年1月起課房屋稅，足以確認系爭建物〔土
08 石磚造（雜木）構造，面積49.5平方公尺部分〕於玉里都市
09 計畫發布實施前，已建築完成且實際供居住使用。

10 3.足見系爭土地應屬系爭規定所定「已建築供居住使用之合法
11 建築物基地」，則被告就系爭土地合法建築物基地面積之核
12 算，依內政部90年8月31日及102年4月2日函示意旨，以都市
13 計畫發布前合法建築物實際面積為49.5平方公尺（本院卷第
14 388頁），除以建蔽率60%，反推其應留設之法定空地面積
15 為33平方公尺，再與該建築物面積加總為其合法建築物基地
16 面積，即已建築居住使用之合法建築物基地範圍為82.5平方
17 公尺（計算式：建築物面積49.5平方公尺＋依建蔽率60%計
18 算應留設法定空地面積33平方公尺），經核與內政部前揭函
19 示意旨尚屬無違，並經本院向系爭規定之主管機關內政部確
20 認屬實（本院卷第225-227頁）。從而，原告以系爭申請書
21 並檢附相關文件請求擴大確認系爭土地範圍全部（面積為76
22 1.76平方公尺），為已建築供居住使用之合法建築物基地，
23 被告以原處分駁回原告之系爭申請，並無不合。

24 4.至於系爭土地是否符合土地稅法第22條所定應徵田賦之要件，
25 而可免徵地價稅，與系爭土地可供合法建築物基地範圍
26 之認定無涉，是原告提出之系爭土地104年地價稅繳款書
27 （甲證7），不足作為對其有利之認定；另原告所引內政部6
28 9年7月1日第029102號函、89年2月10日台內營字第8982398
29 號函、內政部營建署104年8月10日營授辦存字第1040049981
30 號函（甲證11-13），經核其意旨，僅在重申農業區土地在
31 都市計畫發布前已為建地目、編定為可供興建住宅使用之建

01 築用地、或已建築供居住使用之合法建築物基地者，其建築
02 物及使用，應依據系爭規定辦理，及其已建築供居住之合法
03 建築物應如何認定，均不足作為對原告有利之論據。是原告
04 主張被告以內政部102年4月2日函示增加系爭規定所無之限
05 制，系爭土地依系爭規定之闡釋，應以整宗土地為合法建築
06 基地之範圍等語，為其一己主觀見解，並無可採。

07 (四)綜上所述，原處分認定系爭土地符合系爭規定所定「已建築
08 供居住使用之合法建築物基地」範圍為82.5平方公尺，於法
09 並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告主張系爭土
10 地符合系爭規定所定「已建築供居住使用之合法建築物基
11 地」範圍，應為整宗土地面積761.76平方公尺，並訴請判決
12 如聲明所示，為無理由，應予駁回。

13 六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
14 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
15 要，一併說明。

16 中 華 民 國 113 年 12 月 26 日
17 審判長法官 洪慕芳
18 法官 郭銘禮
19 法官 孫萍萍

20 一、上為正本係照原本作成。

21 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
22 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
23 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
24 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
25 繕本）。

26 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
27 逕以裁定駁回。

28 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
29 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
30 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

31 得不委任律師為訴

所需要件

訟代理人之情形	
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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. 上訴人為公法人、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 113 年 12 月 26

日 書記官 李虹儒