臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
114年度訴字第387號
114年9月25日辯論終結

原　　告　張銘顯
訴訟代理人　簡坤山　律師
　　林玉卿　律師
被　　告　宜蘭縣政府
代　表　人　林茂盛（代理縣長）

訴訟代理人　林國漳　律師

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國114年2月24日台內法字第1130053682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、事實概要：

緣原告於民國113年9月9日向被告申請將其所有坐落○○縣○○鄉○○○段（下同）265、270地號土地（面積分別為0.058438、0.056261公頃，下合稱系爭土地）由特定農業區（下同）農牧用地變更編定為甲種建築用地。經被告於113年10月8日辦理現地勘查，認系爭土地西側毗鄰271地號水利用地，平均寬度為3.6公尺，惟現況僅設有約1公尺寬度之水溝，且與271地號西側緊鄰之320地號交通用地間存在寬度約10公尺之帶狀土地，現況為碎石雜草地，未作道路交通使用，與非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第35條第1項第2款規定之被「道路」、「水溝」隔絕要件不符，遂以113年11月1日府地權字第1130155621號函（下稱原處分）駁回原告之申請。原告不服，提起訴願，經內政部以114年2月

24日台內法字第1130053682號訴願決定（下稱訴願決定）駁回。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠系爭土地西側先毗鄰同段271地號水利用地（現況為「水溝」），再毗鄰同段320地號交通用地（現況已完成闢建為「鐵路」），合併寬度已超過四公尺，符合管制規則第35條第1項第2款、第4項規定，被告及訴願機關駁回原告變更編定申請，認事用法實有違誤：

1.原告所有系爭土地確符合管制規則第35條第1項第2款、第4項規定，茲論述如下：

⑴零星土地要件（面積未超過0.12公頃）：

系爭265地號土地面積584.38㎡、270地號土地面積562.61㎡，均未超過0.12公頃。

⑵毗鄰關係要件（土地必須毗鄰甲種、丙種建築用地）：

①系爭265地號土地東、南側毗鄰同段266地號甲種建築用地。

②系爭270地號土地東、北側毗鄰同段266地號甲種建築用地。

⑶包圍要件：

①系爭265地號土地東、南側毗鄰同段266地號甲種建築用地、北側毗鄰同段2地號交通用地，現況為宜蘭縣礁溪鄉「瑪僯路」。

②系爭270地號土地東、北側毗鄰同段266地號甲種建築用地，南側毗鄰同段270-1地號水利用地。

③系爭土地西側毗鄰地籍圖寬度約3.6公尺之同段271地號土地，為特定農業區水利用地，現況為「水溝」，因平均寬度尚不足4公尺，依管制規則第35條第3項之規定，得與再毗鄰之同段320地號交通用地合併計算其寬度，320地號交通用地於56年5月1日即編定為交通用地，現況係由臺灣鐵路管理局（已於113年1月1日改制為國營臺灣鐵路股份有限公司，下稱臺鐵公

司）施設鐵路，271地號水溝合併320地號交通用地，寬度已超過四公尺，符合管制規則第35條第1項第2款、第4條之要件，原告請求將系爭土地變更編定為特定農業區甲種建築用地，應屬有據。

㈡320地號土地已全部完成施設作為鐵路設施，鐵軌以外之土地（即原處分及訴願機關所指「鐵軌與水溝間存在之10公尺帶狀土地」），雖不具有「鐵軌」外觀，但亦是作為「供工程機具通行之施工便道」及「供鐵路維修之通道」（且「僅供」臺鐵公司維修車輛及人員通行，故現實上毫無改變計畫編更為其他使用地之可能性），性質上均屬「道路」，系爭土地自已形成被道路、水溝隔絕之狀態，謹詳述如後：

320地號土地上施設鐵軌以外之土地（即原處分及訴願機關所指「鐵軌與水溝間存在之10公尺帶狀土地」），雖不具有「鐵軌」外觀，但亦是作為「供工程機具通行之施工便道」及「供鐵路維修之通道」，無論「鐵軌」、「施工便道」、「鐵路維修通道」，性質上均屬「道路」，並非僅有「鐵軌」、「柏油路面」才是「道路」，原處分及訴願機關均以「鐵軌與水溝間存在之10公尺帶狀土地現況為碎石雜草地」，即認道路尚未闢建完成，認定事實顯有違誤。

㈢綜上所述，本件聲明求為：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應作成准予原告所有之系爭土地由特定農業區農牧用地變更編定為甲種建築用地之行政處分。

3.訴訟費用由被告負擔。

三、本件被告答辯：

㈠原告就系爭265地號土地申請變更編定，被告再於113年10月8日辦理現地勘查結果，西側毗鄰271地號水利用地地籍平均寬度約3.6公尺，惟現況僅有新設寬度約1公尺之水溝，尚未完成開闢，及271地號西側與緊鄰320地號交通用地間之10公尺寬帶土地，現況為碎石雜草地，未作道路交通使用。是系爭土地之西側未被實際形（完）成之道路、水溝所包圍隔

絕，被告認與管制規則第35條第1項第2款規定情形未合，尚無違誤。

㈡就系爭270地號土地毗鄰地籍條件及現況與系爭265地號相同，其西側毗鄰同段271地號水利用地，地籍平均寬度約為3.2公尺，不足4公尺，現況僅有寬度約1公尺之水溝；與再毗連320地號交通用地現況僅部分為臺鐵公司施設之鐵軌，而該鐵軌與水溝間存在寬度約10公尺帶狀土地，現況為碎石雜草地，未作道路交通使用，該水利及交通用地於完成闢建前，未滿足管制規則第35條所稱被「道路」、「水溝」隔絕要件，即與管制規則第35條第1項第2款規定不符。據此，系爭270地號土地申請變更編定為甲種建築用地，被告為否准處分，亦無違誤。

㈢綜上所述，本件聲明求為：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、本院之判斷：

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。」內政部依區域計畫法第15條第1項規定之授權，訂頒「管制規則」，依照土地使用種類與使用性質進行管制，以實現區域計畫法之立法目的。次按「（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，且其面積未超過〇．一二公頃。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

其面積未超過〇·一二公頃。三、凹入各種建築用地或建築使用之特定目的事業用地，其面積未超過〇·一二公頃，且缺口寬度未超過二十公尺。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，其平均寬度未超過十公尺，於變更後不致妨礙鄰近農業生產環境。五、面積未超過〇·〇一二公頃，且鄰接無相同使用地類別。（第2項）前項第一款至第三款、第五款土地面積因地形坵塊完整需要，得為百分之十以內之增加。（第3項）第一項道路或水溝之平均寬度應為四公尺以上，道路、水溝相毗鄰者，得合併計算其寬度。但有下列情形之一，經直轄市或縣（市）政府認定已達隔絕效果者，其寬度不受限制：一、道路、水溝之一與建築用地或建築使用之特定目的事業用地相毗鄰。二、道路、水溝相毗鄰後，再毗鄰建築用地或建築使用之特定目的事業用地。三、道路、水溝之一或道路、水溝相毗鄰後，與再毗鄰土地間因自然地勢有明顯落差，無法合併整體利用，且於變更後不致妨礙鄰近農業生產環境。（第4項）第一項及前項道路、水溝及各種建築用地或建築使用之特定目的事業用地，指於中華民國七十八年四月三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）符合第一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6項）第一項建築使用之特定目的事業用地，限於作非農業使用之特定目的事業用地，經直轄市或縣（市）政府認定可核發建照者。（第7項）第一項土地於山坡地範圍外之農業區者，變更編定為甲種建築用地；於山坡地保育區、風景區及山坡地範圍內之農

業區者，變更編定為丙種建築用地。」管制規則第35條定有明文。另管制規則第35條104年12月31日修正之立法理由謂：「針對零星或狹小土地毗鄰道路、水溝之一或毗鄰道路、水溝後，與再毗鄰土地間因自然地勢有明顯落差，無法合併整體利用，經直轄市或縣（市）主管機關認定已達隔絕效果，且於變更後不致妨礙鄰近農業生產環境，其道路、水溝（或合併計算）寬度得不受4公尺限制之規定，以促進此類零星或狹小土地合理有效利用，爰增訂第3項第3款，並將現行第3項分列第2款予以規範。」（見管制規則第35條於104年12月31日修正之立法總說明）。此項立法理由雖係針對管制規則第35條第3項第3款所為之說明，但其係為促進此類零星或狹小土地合理有效利用，並同時兼顧地主權益、城鄉發展及保護農地之規範目的，則屬同一。又區域計畫公告實施後，經劃定使用分區並編定使用地類別之非都市土地，即應依其容許使用之項目及許可使用細目為土地之使用，用以達成對非都市土地實施管制之目的；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，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（參照最高行政法院105年度判字第246號判決）。

㈡依據上開規定可知，面積未超過0.12公頃之零星或狹小土地，若依管制規則第35條第1項第2款規定，申請按其毗鄰土地之使用種類，變更編定為甲種或丙種建築用地，須具備以下要件，其一為該條第1項本文規定之「毗鄰關係要件」，係指該零星狹小土地須「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」，亦即申請變更編定的零星狹小土地須至少一邊（面）與建築用地連接相鄰（毗鄰）；其二為同條項第2款規定之「包圍要件」，係指該零星狹小土地非與建築用地相鄰部分

之土地，須為道路、水溝所包圍，或為道路、水溝及各種建築用地所包圍，且面積未超過0.12公頃；其三為同條第4項之「包圍地編定要件」，即道路、水溝及各種建築用地或建築使用之特定目的事業用地，須於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，不受前述時間之限制（最高行政法院112年度上字第143號判決意旨參照）。

㈢又考量管制規則係為促進零星或狹小土地之使用效益，而規範該等土地在符合一定條件下，得申請變更編定為甲種或丙種建築用地，顯然係著眼於土地實際現況之實用性、效益性等因素，始另為得申請變更編定之規範，從而，審查該土地是否符合「一定條件」時，關於「條件是否成就」乙事，自亦應著重在該等條件之「實際現況」，否則將淪為紙上作業。內政部89年6月29日臺(89)內中地字第8979944號函釋：（下稱89年6月29日函釋）：「本部88年9月3日訂頒之『非都市土地變更編定執行要點』第11點第2項規定，前項道路、水溝……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……（但政府興建之道路或水溝設施……不在此限），其平均寬度為4公尺以上者……。有關農田水利會非屬政府機關，自無上開（但書）之適用。至同項後段，所稱平均寬度為4公尺以上者，係以地政事務所核發之地籍圖為準。」90年2月14日臺(90)內中地字第9001214號函釋（下稱90年2月14日函釋）：「按『非都市土地使用管制規則』第15條第1項規定，對於毗鄰甲種、丙種建築用地之零星或狹小土地，得按其毗鄰土地之使用地類別申請變更編定，旨為促進狹小、零星之土地有效使用，兼顧毗鄰土地間之平衡性及效益性。該種用地之申請變更編定要件，『非都市土地變更編定執行要點』第11點著有規定，依該要

點第2項規定，前項道路、水溝暨……經編定或變更編定為交通用地、水利用地暨……或實際已作道路、水溝之未登記土地……。上開規定係就零星狹小土地有被已實際形(完)成之通行道路、水溝包圍事實者為該當要件。按土地登記簿記載之編定使用類別，係對非都市土地使用管制之表徵，編定或變更編定之交通用地、水利用地，在於完成設施前，現實上常基於財力關係、外在因素、自然變遷、核定計畫變更……等原因，造成嗣後有不予闢建而改變計畫編更為其他使用地之可能性，故該種使用地在尚未完成道路或水利設施者，其毗鄰土地現況狀態自尚無形成被道路或水溝隔絕之事實問題，綜上，土地登記簿使用編定類別記載『交通用地』、『水利用地』，於未完成設施闢建前，與非都市土地變更編定執行要點第11點第2項規定所稱被『道路』、『水溝』隔絕要件，難謂符合。」及106年10月27日內授中辦地字第1060050525號函釋（下稱106年10月27日函釋）亦重申相同意旨：「有關非都市土地使用管制規則第35條及第35條之1規定道路、水溝平均寬度認定方式……二、查旨揭規定，係為促進零星或狹小土地於符合一定條件下，得申請變更編定為甲種或丙種建築用地，並為規範地形、地勢之隔絕效果，就毗鄰道路、水溝及各種建築用地等之平均寬度及認定時間點等加以限制，以避免變更浮濫、防止投機行為。三、按本部89年6月29日臺（89）內中地字第8979944號函釋：『……道路、水溝……所稱平均寬度為4公尺以上者，係以地政事務所核發之地籍圖為準。』係為免地方政府執行時認定標準不一，爰規範其寬度之認定標準。至本部90年2月14日臺(90)內中地字第9001214號函釋係重申，為促進狹小、零星之土地有效利用，兼顧毗鄰土地間之平衡性及效益性，對於道路、水溝及其寬度之認定，仍應就其已實際形（完）成之通行道路、水溝包圍隔絕之事實者為該當要件。查上開函釋（已納入本部104年版地政法令彙編第08-03-83~84頁）係為兼顧立法意旨及實務執行，兩者並無扞格之處，

仍請貴府依上開規定就個案事實審認核處。」核上開函釋係就管制規則第35條第1項第2款及第4項規定意旨所為解釋，符合首揭說明意旨，且未增加法律所無之限制，其解釋內容亦與管制規則第35條規定意旨無違，本院於審理時自得加以適用。綜核上開函釋意旨，可知非都市土地經編定為「交通用地」或「水利用地」者，僅係使用地類別之管制措施，然經編定為交通用地或水利用地者，實際上未必即作為交通或水利之用，而管制規則第35條第1項第2款所指之「道路」與「水溝」，與同條第4項所稱之「交通用地」與「水利用地」在涵義上應做不同之解釋，否則二者用語自始即應統一為「道路」、「水溝」，或「交通用地」、「水利用地」，無異其用語之必要（最高行政法院104年度判字第297號判決意旨參照）。另前揭89年6月29日函釋有關「所稱平均寬度為4公尺以上者，係以地政事務所核發之地籍圖為準」，應係指須經由地籍圖套用於實際之物理空間確認土地現況，復依上開90年2月14日函釋該土地現況須已實際形成通行道路、水溝，始有認定其寬度是否為4公尺以上之可能，並非非都市土地一經編定為交通用地或水利用地即可逕以地籍圖經界作為道路、水溝寬度之認定。至於管制規則第35條第1項第2款所指之「水溝」，管制規則並無明確定義，惟參酌管制規則第35條第4項規定意旨，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水利用地或實際已作水溝之未登記土地而言。復依農田水利法第3條第2款規定：「農田水利設施：指本法施行前由農田水利會所轄與本法施行後由主管機關新設之農田水利所需取水、汲水、輸水、蓄水、排水與其他構造物及其附屬構造物。」及農田灌溉排水管理辦法第6條規定：「主管機關應依下列基準，劃設農田水利設施範圍：一、農田水利設施座落土地及設施邊緣。二、灌溉渠道之取水口至農田排水前。三、農田排水渠道之農田排水口至農田排水終點。」並水溝應與水利用地有所區隔之意旨，已如前述，可知，管制規則

所稱之「水溝」，應包含取水、汲水、輸水、蓄水、排水等相關農田水利設施，並以有構造物者為限。復參照前揭函釋意旨，其水溝範圍應以實際完成闢建之設施邊緣為準。

㈣本院經核原處分並無違誤，茲分述如下：

1.經查，系爭土地屬農牧用地，東側毗鄰266地號甲種建築用地，西側毗鄰271地號水利用地，其中265地號土地北側毗鄰2地號土地交通用地，270地號土地南側毗鄰270-1地號水利用地，經被告於113年10月8日現地勘查，認271地號土地寬度未達4公尺且現況僅有寬度約1公尺之水溝，另與271地號土地毗鄰之320地號土地屬交通用地，該部分土地現經鋪設鐵軌使用，並與271地號土地間存在約10公尺寬度之帶狀土地，土地現況為碎石雜草地，未作道路開闢使用。此有各該土地登記謄本、地籍圖、被告113年10月8日現勘照片等影本附卷可參（見原處分卷第17頁至第37頁、第111頁至第115頁）。足認系爭土地之西側未被實際形（完）成之道路、水溝所包圍隔絕，被告認與管制規則第35條第1項第2款規定情形未合，經核於法並無不合。

2.從而，被告認系爭土地不符管制規則第35條第1項第2款規定，以原處分駁回原告之申請。揆諸前揭規定及說明，並無違誤。

3.是原告主張：系爭265、270地號土地西側先毗鄰同段271地號水利用地（現況為「水溝」），再毗鄰同段320地號交通用地（現況已完成闢建為「鐵路」），合併寬度已超過四公尺，符合管制規則第35條第1項第2款、第4項規定，被告及訴願機關駁回原告變更編定申請，認事用法實有違誤云云，不足採信。

㈤原告又主張：320地號土地已全部完成施設作為鐵路設施，鐵軌以外之土地，雖不具有「鐵軌」外觀，但亦是作為「供工程機具通行之施工便道」及「供鐵路維修之通道」性質上均屬「道路」，系爭土地自已形成被道路、水溝隔絕之狀態云云。惟查，

1.依上開內政部90年2月14日、106年10月27日函釋意旨，為促進狹小、零星之土地有效利用，兼顧毗鄰土地間之平衡性及效益性，對於道路、水溝及其寬度之認定，仍應就其已實際形（完）成之通行道路、水溝包圍隔絕之事實者為該當要件，而與土地登記簿記載道路用地、水利用地無涉。

2.經查，系爭271地號水利用地現況僅1公尺水溝，不符管制規則第35條第3項規定平均寬度達4公尺之要件；且系爭320地號交通用地之10公尺帶狀土地部分現況有雜草碎石，並未實際作道路設施使用，業如前述，與上開函釋意旨不符，自無從作為有利原告之認定。

3.綜上，足見原告此部分之主張，亦非可採。

五、綜上所述，原告主張各節，均無可採。本件被告所為原處分，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請判決如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確。兩造其餘攻擊及防禦方法對本件判決結果不生影響，爰不逐一論列，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　9　　日

審判長法　官　許麗華

法　官　吳坤芳

法　官　郭淑珍

一、上為正本係照原本作成。

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提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

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

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.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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　9　　日

書記官　李承翰