臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

109年10月21日辯論終結

原　　告　賴惠英

　　戴安基

共　　同

訴訟代理人　彭志傑　律師

被　　告　彰化縣政府

代　表　人　王惠美

訴訟代理人　葉健民

上列當事人間土地變更編定事件，原告不服內政部109年3月23日台內訴字第1090002726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：

㈠緣原告於108年8月23日向被告申請將其所有坐落彰化縣○○鎮○○段○○○○段○000○號土地（面積0.134685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。案經被告交由彰化縣田中地政事務所（下稱田中地所）審核土地分區情況。田中地所調閱被告69年公告之彰化縣非都市土地使用分區，發現系爭土地毗鄰之896-4、896-5地號原編定圖所示土地著色為特定農業區，非位於鄉村區範圍內，惟其編定為鄉村區。田中地所爰函報被告擬將同段896-4、896-5地號更正分區為特定農業區，經被告以108

年9月5日府地用字第1080306584號函（下稱被告108年9月5日函）同意更正編定。另田中地所查證同段858-1地號原編定圖所示土地著色亦為特定農業區，非屬鄉村區範圍內，惟於76年辦理重測期間合併，誤將該地號編定為鄉村區，爰函報被告擬將858-1地號更正分區為特定農業區，並經被告以108年10月8日府地用字第1080351232號函（下稱被告108年10月8日函）同意更正編定。

㈡嗣被告依據被告108年9月5日函及被告108年10月8日函更正編定之結果，審認系爭土地面積0.134685公頃，東側及北側毗鄰896-4、896-5地號土地屬特定農業區交通用地，西側毗鄰858-1地號土地屬特定農業區農牧用地、858地號土地屬鄉村區乙種建築用地、南側毗鄰893地號為鄉村區乙種建築用地，不符合非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第35條之1第1項各款規定，遂以108年11月5日府地用字第1080298466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109年3月23日台內訴字第1090002726號訴願決定（下稱訴願決定）駁回。原告不服，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.按行政程序法第8條、第9條、土地法第43條規定及管制規則第35條之1第1項第3款規定，原告因信賴被告所登記之地籍資料，確認系爭土地符合管制規則第35條之1第1項第3款包圍夾雜規定要件（申請當時系爭土地北側毗鄰同段896-5地號土地編定為「鄉村區、交通用地」、西側毗鄰同段858地號土地編定為「鄉村區、交通用地」、南側毗鄰同段893地號土地編定為「鄉村區、乙種建築用地」、東

側毗鄰896-1、-2、-4地號土地編定為「鄉村區、交通用地」）而購入，並於108年8月23日向被告申請將該地變更編定為甲種建築用地。

2.按區域計畫法第15條、同法施行細則第12條及非都市土地使用分區更正劃定或檢討變更案件委辦直轄市縣（市）政府核定作業要點（下稱作業要點）第2點、第3點規定，被告僅依照內灣段69年非都市土地使用分區圖資料，即據以同意田中地所將同段896-4、896-5地號土地之使用分區由鄉村區更正編定為特定農業區，而未依前開區域計畫法、同法施行細則及作業要點規定，踐行應經縣（市）主管機關會同更正前、後目的事業主管機關確認、及製作書圖文件、公開展覽、說明會、審議、公告等程序，明顯違法。

3.又896-4、896-5地號土地始於92年間才依據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）規定補辦編定為鄉村區，過程均有踐行前開製作書圖文件、公開展覽、說明會、審議、公告等法定程序，故該2筆土地於92年3月6日補辦編定為鄉村區是依法有據之行政處分。另依作業須知第6點非都市土地使用分區之劃定原則規定，896-4、896-5地號土地使用分區應劃定為鄉村區或特定農業區，應依上開劃定原則據以檢討辦理，而非僅依69年非都市土地使用分區圖著色資料判定，況69年與92年間的時空地貌、人口聚居需要已大有變遷，且896-4、896-5地號土地現況為道路且編定為交通用地，實際用途為毗鄰鄉村區之居民日常生活出入道路，並非作為農業用途，屬該鄉村區整體生活範疇，故主管機關於92年3月6日依法補辦編定鄉村區時，應屬已撤銷或變更69年非都市土地使用分區之原編定，而為新的行政處分。原處分竟依已撤

銷或遭變更已失效力之舊行政處分去更正仍有效力之92年3月6日之行政處分，亦屬違法。

4.按信賴保護原則為行政行為基本原則之一，參照司法院釋字第525、589、605號解釋，信賴保護原則以法治國家之法安定性原則為根據，指人民因信賴特定行政行為所形成之法秩序，而安排其生活或處置其財產時，則不能因嗣後行政行為之變更，而影響人民之既得權益，使其遭受不可預見之損害。亦即行政機關之行為如罔顧人民值得保護之信賴，而使其遭受不可預測之負擔或喪失利益時，且非基於保護或增進公共利益之必要而對其利益之損失予以補償，或因人民有忍受之義務外，不得為之。又參照內政部88年10月18日台88內中地字第8886462號函、89年3月6日台89內中地字第8978714號函釋意旨，原告因信賴被告土地登記簿資料之公示性，確認系爭土地於申請變更編定為特定農業區甲種建築用地當時區位條件合於管制規則第35條之1第1項第3款包圍夾雜規定要件而購入，應有上開信賴利益保護之適用。

5.又依管制規則第6條附表1各種使用地容許使用項目及許可使用細目表規定，非都市土地係以使用地類別進行使用管制，即編定為「鄉村區、交通用地」與「特定農業區、交通用地」之土地都是以交通用地作為使用管制對象，被告將896-4、896-5地號土地使用分區由鄉村區更正編定為特定農業區，但使用地類別依然是交通用地，顯無所欲維護之公益性存在，故原處分確屬違法。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應撤銷彰化縣○○鎮○○段○○○○○○○○○○○○○號2筆土

地使用分區更正編定為特定農業區之行政處分。

3.被告應依原告108年8月23日之申請作成核准原告所有彰化縣○○鎮○○段○○○○號土地，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。

4.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依作業須知第6點、第9點第3款規定及管制規則第35條之1規定，原告於108年8月23日向被告申請系爭土地變更編定，被告受理申請後即請田中地所協助調閱審查69年公告之彰化縣非都市土地使用分區圖及系爭土地之毗鄰所有土地歷年編定異動後，發現同段896-4、896-5地號土地位於特定農業區範圍，非屬鄉村區範圍內，惟92年辦理補辦編定時未依作業須知第6點規定，編為鄉村區。田中地所函報被告擬將同段896-4、896-5地號更正分區為特定農業區，經被告以108年9月5日函同意更正編定。另同段858、858-1地號為田中地所依權責逕為辦理更正作業，本件申請經審查後，未符管制規則第35條之1第1項各款規定，駁回變更編定申請。

2.按信賴保護原則為行政行為基本原則，其適用條件有3，信賴基礎、信賴表現、信賴值得保護，縱然當事人符合適用條件，但其值得保護之利益尚需考量公益，公益如較信賴利益為重時，則信賴利益不值得保護。且須致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體上利益受損害為限。系爭土地依非都市土地使用分區圖自69年公告迄今，皆位於特定農業區範圍，該圖至今並未有劃定錯誤需更正或檢討變更之情形，自無適用「作業要點」。896-4、896-5地號於

69年公告後應辦理編定，當年未辦編定之原因不可考，92年發現896-4、896-5地號尚未編定而補辦編定，係為完成69年未完之工作，參照非都市土地使用分區圖辦理編定，視為第一次編定，無所謂撤銷問題，至於隨時間年代更迭是否須辦理分區檢討，區域計畫主管機關自會考量。

3.另系爭土地於原告購入時登記簿並未註記該筆土地符合管制規則第35條之1第1項各款規定，且系爭土地原告自購入迄今，價值面積等資料至今並未變動，本件申請不符合客觀上具體表現其因信賴而生之實體上利益受損害，故原告以自我預期之未發生結果要求信賴利益保護實無理由。同段896-4、896-5地號使用地類別皆編定為交通用地，使用分區編為特定農業區是為使資料正確並符合原劃定範圍及精神，自當維護其公益性。

㈡聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、爭點：

㈠被告108年9月5日函同意將同段896-4、896-5地號更正編定為特定農業區土地，是否適法？

㈡被告審認系爭土地不符合管制規則第35條之1第1項各款之規定，以原處分否准原告之申請，是否適法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

緣原告於108年8月23日向被告申請將其所有系爭土地（面積0.134685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（乙證3）。案經被告交由田中地所審核系爭土地東側及北側毗鄰國有896-4、896-5地號土地，西側毗鄰國

有858、858-1地號土地等土地分區情況。經田中地所調閱被告69年公告之彰化縣非都市土地使用分區圖，發現896-4、896-5地號原編定圖所示土地著色為特定農業區，非位於鄉村區範圍內，惟其編定為鄉村區。田中地所爰函報被告擬將同段896-4、896-5地號更正分區為特定農業區，經被告108年9月5日函（乙證6）同意更正編定。另田中地所查證同段858-1地號原編定圖所示土地著色亦為特定農業區，非屬鄉村區範圍內，惟於76年辦理重測期間合併，誤將該地號編定為鄉村區，爰函報被告擬將858-1地號更正分區為特定農業區，並經被告108年10月8日函（丁證1）同意更正編定。嗣被告依據系爭108年9月5日函及108年10月8日函更正編定之結果，審認系爭土地面積0.134685公頃，東側及北側毗鄰896-4、896-5地號土地屬特定農業區交通用地（被告108年9月5日函同意由鄉村區更正編定為特定農業區），西側毗鄰858-1地號土地屬特定農業區農牧用地（被告108年10月8日函同意由鄉村區更正編定為特定農業區）、858地號土地屬鄉村區乙種建築用地、南側毗鄰893地號為鄉村區乙種建築用地，不符合管制規則第35條之1第1項各款規定，遂以原處分（甲證1）駁回原告之申請。原告不服，提起訴願，經決定駁回（甲證3），以上事實有各項資料可查（甲證1、3、乙證3、6、丁證1，本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡被告108年9月5日函同意更正編定同段896-4、896-5地號為特定農業區土地，應屬適法：

1.應適用的法令：

⑴區域計畫法第4條第1項、第15條第1項。

⑵區域計畫法施行細則第12條、第14條。

⑶作業須知第4點、第6點、第9點第3款、第24點。

⑷作業要點第1點、第2點第1款、第3點、第4點（附錄）。

2.按區域計畫法第1條規定：「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，特制定本法。」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。」可知，土地為人民生活所不可或缺，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，應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。而區域計畫上承長期經濟發展計畫，下繼以都市計畫及都市以外土地使用之管制，就區域建設作全盤性之設計規劃，使社會與經濟發展相互配合，探求區域間之均衡發展，在土地利用上則有合理分配土地使用，使農業、工業各得所需土地，增加生產；防止或減少公害之發生，確保民眾生活暨工作及休憩之空間；促使都市與鄉村均衡發展及幫助自然資源之開發與保育之效果。而為貫徹非都市土地之使用管制與生態環境保育之公共政策，關於非都市土地，須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，實施管制，內政部即依該法授權訂定管制規則，將非都市土地劃分為各種使用區域，在各使用區域內編成19種用地，依照土地使用種類與使用性

質進行管制，以實現首揭區域計畫法之立法目的。

3.次依同法施行細則第12條第1項前段規定，非都市土地使用分區圖，應按鄉（鎮、市、區）之行政區域分別繪製，其比例尺不得小於2萬5千分之一，並標明各種使用區之界線。又依同法施行細則第14條第1項之規定，內政部乃訂定作業須知，以為直轄市（縣）市政府辦理製定非都市土地使用分區圖及各種使用地編定、變更及檢討之作業程序，並依同法第2項規定，訂定作業要點，以為委辦直轄市、縣（市）主管機關核定非都市土地使用分區之更正、加強資源保育辦理使用分區之劃定或檢討變更及面積未達1公頃使用分區之劃定等案件之依據。並於106年6月1日以台內營字第1060807084號公告，將「使用分區之更正」、「為加強資源保育，辦理使用分區之劃定或檢討變更」以及「面積未達1公頃使用分區之劃定」委由直轄市、縣（市）政府核定。準此，非屬開發利用之非都市土地使用分區之更正作業程序，依區域計畫法第15條、第15條之1規定，原應由直轄市、縣（市）主管機關報經上級主管機關核定，然依前述作業要點第2點至第4點規定及前開內政部公告，倘原使用分區劃定確有錯誤，且並非涉有認定疑義或涉及重大政策之情形，即使土地所有權人未申請更正，直轄市、縣（市）主管機關仍得主動會同更正前、後目的事業主管機關及有關機關審認確定後，核定更正。另按作業須知第6點第4款規定，鄉村區之劃定原則為凡人口聚居在200人以上，得斟酌地方情形及需要，就現有建地邊緣為範圍，劃為鄉村區。

4.查前揭作業須知及作業要點，乃內政部分別依區域計畫法施行細則第14條第1項、第2項規定之授權所訂定，就區域

計畫法第15條、第15條之1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等執行法律之細節性、技術性事項加以規定，為貫徹區域計畫法實施非都市土地使用管制之立法目的所必要，並未對人民權利增加法律所無之限制，與憲法第15條保障人民財產權之意旨及第23條法律保留原則尚無牴觸，被告自得援引為辦理土地使用分區編定或更正編正等相關案件之依據。

5.經查，同段896-4、896-5地號土地，係於89年8月21日分割自同段896地號土地（特定農業區交通用地，丁證4、乙證10），田中地所於92年2月20日中地二字第0920000758號函報被告，依作業須知第9點第3款規定，辦理896-4、896-5地號補辦編定為鄉村區交通用地（丁證4、9），並經被告以92年2月27日府地用字第0920032512號函同意備查在案（丁證18）。嗣田中地所因審查原告之申請案，檢查發現同段896-4、896-5地號土地之原編定清冊與被告前以69年5月29日69彰府地用字第6064號公告之彰化縣非都市土地使用分區及使用編定圖不符，乃以108年8月28日中地二字第1080004047號函報請被告同意更正分區為特定農業區（丁證4），並經被告以108年9月5日函同意更正編定同段896-4、896-5地號為特定農業區土地（乙證6）。次查，被告前以69年5月29日69彰府地用字第6064號公告彰化縣非都市土地使用分區及使用編定圖暨編定清冊，並自公告之日起實施管制，同段896-4、896-5地號土地使用分區迄今未經檢討變更（乙證8），依○○○鎮○○段（重測後為香山段）69年非都市土地使用分區圖圖例所示，特定農業區之配色為黃色框線，鄉村區之配色為紅色框線（

乙證9），系爭土地重測前為內灣段212地號（丁證20），於該圖上標示「田212」，同段896-4、896-5地號土地則毗鄰系爭土地北側及東側，觀察該圖可知，系爭土地及同段896-4、896-5地號土地位置之著色均為黃色，此有彰化縣○○鎮○○段69年非都市土地使用分區圖及現行地籍圖附卷可稽（乙證11、12）。

6.準此，依該圖所示，同段896-4、896-5地號原編定圖所示土地著色均為特定農業區，並未坐落於鄉村區之界線範圍內，原使用分區之劃定確實與該圖不符，係屬原使用分區劃定確有錯誤，且並非涉有認定疑義或涉及重大政策之情形，是田中地所於92年2月20日中地二字第0920000758號函報並經被告92年2月27日府地用字第0920032512號函同意備查同段896-4、896-5地號補辦編定為鄉村區，與前揭作業須知第6點第4款之劃定原則及上開69年非都市土地使用分區圖不符，是被告以108年9月5日函同意更正編定同段896-4、896-5地號為特定農業區土地（乙證6），依法核無違誤。

7.原告雖以前揭情詞主張被告108年9月5日函違法云云。惟依作業須知第4點規定可知，區域土地使用管制之結構，分為土地分區使用計畫、非都市土地使用分區圖及編定各種使用地3個層次，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分區容許使用種類之限制。經查本件係因土地使用分區於補辦編定時，發生錯誤，以致與原始之被告69年非都市土地使用分區圖不符，而有圖、簿不符之情形，與土地使用分區經劃定後，因使用分區依法為檢討、調整所為之土

地使用分區劃定之變更不同，屬作業須知第19點規定之更正，並經內政部委由直轄市、縣（市）主管機關辦理，是原告主張本件應踐行公開展覽、說明會、審議、公告等程序，並無可採。又既然本件係經編定之土地使用分區與原非都市土地使用分區圖不符之情形，則被告於92年2月27日府地用字第0920032512號函同意田中地所將同段896-4、896-5地號補辦編定為鄉村區，即有違誤，田中地所於審查原告之申請時，發現上開錯誤，乃報被告予以更正，是被告108年9月5日函同意更正編定同段896-4、896-5地號為特定農業區土地於法並無不合，原告前揭陳詞尚無足採。

㈢被告以原處分否准原告之申請，尚屬適法：

1.應適用的法令：

⑴區域計畫法第15條第1項、同法施行細則第20條第4項。

⑵管制規則第27條、第35條之1第1項至第5項。

2.按區域計畫法第15條第1項規定可知，區域計畫公告實施後非都市土地，原則上應由直轄市或縣（市）政府依非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編各種使用地，作為土地使用管制之依據，其使用分區及使用地編定，非有管制規則為依據，不得變更。次依管制規則第27條第1項及第2項規定，除管制規則另有明文外，使用地變更編定，須依使用分區內各種使用地變更編定原則表之規定，在原使用分區內，係允許為該類使用者，始得為之。再按管制規則第35條之1第1項第3款、第3項及第35條第3項、第4項、第5項規定可知，主張依管制規則第35條之1第1項第3款規定申請將土地變更為建築用地者，土地必須係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，且合於下列要件者，得變更編定為建築用地：⑴為凹入鄉村區之土地且面積在0.5公頃（=5,000平方公尺）以下；⑵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；⑶外圍為道路或水溝包圍者，該道路或水溝之平均寬度應為4公尺以上，道路、水溝相毗連者，得合併計算其寬度；⑷道路、水溝須於78年4月3日臺灣省非都市零星地變更編定認定基準頒定前，經編定或變更編定為交通用地、水利用地，或實際已作道路、水溝之未登記土地。但政府規劃興建之道路、水溝不受上開時間之限制。又依管制規則第35條之1第4項適用第35條第5項規定，符合同條第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，應就該數筆土地整體加以認定。

3.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1,346.85平方公尺即0.134685公頃（丁證20），並於90年1月17日分割892-1地號土地。系爭土地西側為同段858-1地號土地，東北側及東側則毗鄰同段896-5、896-4地號土地，東南側及南側為同段896-1、896-2及893地號土地（乙證12），其周圍土地即西側858-1地號土地、東北側896-5及東側896-4地號土地於經被告以108年9月5日函及108年10月8日函同意更正編定後，均為特定農業區交通用地（丁證16），則系爭土地非屬凹入鄉村區之土地，與上揭要件⑴已不符合等情，有系爭土地地籍圖謄本（丁證15）、同段896-4、896-5、858-1地號土地登記謄本（丁證14、16）附卷可憑。又經被告審核，系爭土地亦未符合管制規則第35條之1第1項其餘各款規定之要件

（甲證1）。準此，系爭土地依法即無從予以變更編定，被告以原處分駁回原告之申請，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。

4.原告雖主張係信賴被告土地登記簿資料之公示性，確認系爭土地於提出申請當時之區位條件合於管制規則第35條之1第1項第3款包圍夾雜規定要件而購入，應有信賴保護原則之適用，且被告將同段896-4、896-5地號土地更正編定為特定農業區，但使用地類別依然為交通用地，顯然無所欲維護之公益存在云云。惟：

⑴按所謂信賴保護原則係指人民本於既存法秩序所獲取之權利或法律上之利益，不得因嗣後法秩序發生變動，使其遭致不能預見之損害而言。故行政機關對外表示之國家意思或事實行為須已發生信賴基礎，且人民因該信賴基礎已表現具體之信賴行為，而行政機關變更已發生信賴基礎之法秩序，致使人民之既得權益受損害，始有適用信賴保護原則之餘地。若人民主張之權益並非源自既存法秩序之當然效果，或行政機關所為之國家意思或事實行為亦未賦予人民享有特定權益之信賴基礎，或行政機關並無變動既存法秩序，即不能認定人民有因法秩序變動致損害其合法權益之情形，自無適用信賴保護原則可言（最高行政法院93年度判字第1677號、94年度判字第1309號、98年度判字第172號判決意旨參照）。

⑵次按區域計畫法第15條、第16條規定，非都市土地之使用管制，悉依經公告之使用分區及使用地種類之編定為據。直轄市或縣（市）政府就非都市土地為各種使用地編定結果，依同法施行細則第20條第4項規定，固應登載於土地登記簿，然此項登載，乃為執行管制之技術性

規定，按公告之編定結果照錄，僅係事實行為，並非行政處分，目的在於方便執行管制之查考，不能代替公告之編定結果作為管制之依據。公告之編定結果為管制依據，其公告內容錯誤，足以引起對於土地使用管制依據之信賴，具有信賴基礎；反之，土地登記簿之記載並非管制依據，其錯誤不足以引起對於土地使用管制依據之信賴，不具有信賴基礎，無從構成信賴保護原則之要件而排除對於錯誤登記結果之撤銷。

⑶經查，同段896-4、896-5地號土地，早經被告69年公告之非都市土地使用分區圖劃定為「特定農業區」，並依法公告，迄今未經檢討變更（乙證8），仍維持原劃定，揆諸上開說明，原告於購買系爭土地時，土地登記簿謄本雖有記載同段896-4、896-5地號土地使用分區為「鄉村區」之「錯誤」，但該錯誤不足以引起原告對於土地使用管制依據之信賴，既不具有信賴基礎，無從構成信賴保護原則之首揭要件。又本件原告購買之系爭土地編定為「特定農業區農牧用地」，並無公告或土地登記簿記載之錯誤。至原告主張因信賴另筆同段896-4、896-5地號土地於土地登記簿本上之記載「錯誤」，至多為原告購買系爭土地之「動機」，其間並無直接因果關係，原告購買系爭土地主要乃相信依管制規則第35條之1第1項規定，可以變更編定為建築用地，尚與前開信賴保護之構成要件中之「信賴表現」，即原告信賴行政機關的意思表現而實際開始規劃社會活動，並付諸實施有間。蓋原告並非購買上開記載「錯誤」之同段896-4、896-5地號土地，而係購買系爭土地。其表現在外的行為，與同段896-4、896-5地號土地無直接的關連，尚難將

其投資購買系爭土地所生的損失，歸咎於信賴相鄰土地的使用分區記載錯誤，其上揭主張自無可採。

㈣綜上所述，原處分及被告108年9月5日函並無違誤，訴願決定予以維持，並無不合。原告訴請撤銷上開處分，並請求被告應依原告108年8月23日之申請作成核准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。又原告請求調查所提甲證7之22個案例，縱有編定錯誤，亦與本件無關，本院並無調查之必要，就此併予敘明。另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，一併說明。

六、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　18　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

法　官　林　靜　雯

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	所　需　要　件

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.上訴人或其法定代理人具備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　　109　　年　　11　　月　　24　　日

書記官　李　孟　純

本判決引用的相關條文：

【區域計畫法】

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12條

（第1項）依本法第15條規定製定非都市土地使用分區圖，應按鄉（鎮、市、區）之行政區域分別繪製，其比例尺不得小於2萬5千分之1，並標明各種使用區之界線；已依法核定之各種公共設施、道路及河川用地，能確定其界線者，應一併標明之。

（第2項）前項各種使用區之界線，應根據圖面、地形、地物等顯著標誌與說明書，依下列規定認定之：……。

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：
一、使用分區之更正。
二、為加強資源保育辦理使用分區之劃定或檢討變更。
三、面積未達1公頃使用分區之劃定。
第20條第4項
各種使用地編定結果，除海域用地外，應登載於土地登記簿，變更編定時亦同。
【製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知】
第4點
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3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。
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：
㈠特定農業區：有下列各目情形之一者，得會同農業、糧食、

水利主管機關劃定為特定農業區。

1.曾經或已進行投資建設重要農業改良設施之土地。

2.現為田地目土地、或其他地目實際已從事水稻生產之土地。但區域性生產力較差之低等則或不適農作生產之水田，不在此限。

3.位於前2目土地範圍內供農業或非農業使用之零星土地，應一併予以劃入。

㈡……。

㈣鄉村區：凡人口聚居在200人以上，得斟酌地方情形及需要，就現有建地邊緣為範圍，劃為鄉村區。但山地鄉及離島地區之聚居人口在100人以上者，得比照辦理。聚居人口在1500人以上者，如區內現有空地，不敷未來5年人口成長需要時，得增加鄉村發展用地。

……。

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：……。

㈢未辦理測量登記之未編定土地，經測量登記完竣者，依前2款各種使用地之編定原則辦理編定。但毗鄰甲種、丙種建築用地之零星或狹小之未登記土地，得依非都市土地使用管制規則第35條規定認定後，據以辦理編定。

第19點

錯誤或遺漏之更正：

㈠直轄市、縣（市）主管機關自非都市土地使用分區及各種使用地編定結果公告之日起，實施非都市土地使用管制。土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有遺漏或錯誤情事，應於公告之日起30日內以書面提出申請更正，經直轄市、縣（市）主管機關查明屬實，並彙報中央主管機關核備或核定後更正之，並復知申請人。

㈡前款直轄市、縣（市）主管機關報請更正案件，中央主管機關應派員實地抽查，必要時，會同有關機關辦理之。其抽查數額不得少於彙報土地宗數百分之10。抽查結果並應簽報主管長官考核。

第24點

非都市土地更正編定、山坡地補註用地及註銷編定等案件，由直轄市、縣（市）主管機關核定。

【非都市土地使用分區更正劃定或檢討變更案件委辦直轄市縣（市）政府核定作業要點】

第1點

為委辦直轄市、縣（市）主管機關辦理非都市土地使用分區之更正、加強資源保育辦理使用分區之劃定或檢討變更及面積未達1公頃使用分區之劃定案件，特訂定本要點。

第2點第1款

直轄市、縣（市）主管機關辦理非屬開發利用之非都市土地使用分區更正、劃定或檢討變更，應依區域計畫法第15條、第15條之1規定，報經上級主管機關核定。但使用分區有下列情形之一者，得委辦直轄市、縣（市）主管機關核定：

㈠使用分區之更正：

1.原使用分區劃定確有錯誤，經直轄市、縣（市）主管機關

會同更正前、後目的事業主管機關及有關機關審認確定。

2.前目情形，土地所有權人未申請更正者，直轄市、縣（市）主管機關得循前目程序，主動辦理。……。

第3點

直轄市、縣（市）主管機關辦理第2點非都市土地使用分區之更正、劃定或檢討變更案件應備之書圖文件，與受理、檢查、公開展覽及說明會、審議等程序，應依作業須知相關規定辦理。

第4點

直轄市、縣（市）主管機關辦理第2點非都市土地使用分區之更正、劃定或檢討變更案件，倘有認定疑義或涉及重大政策，仍得視需要報經中央主管機關核定。

【非都市土地使用管制規則】

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。

第2條

非都市土地得劃定為特定農業、一般農業、工業、鄉村、森林、山坡地保育、風景、國家公園、河川、海域、特定專用等使用分區。

第3條

非都市土地依其使用分區之性質，編定為甲種建築、乙種建築、丙種建築、丁種建築、農牧、林業、養殖、鹽業、礦業、窯業、交通、水利、遊憩、古蹟保存、生態保護、國土保安、殯葬、海域、特定目的事業等使用地。

第27條

（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3辦理。

（第3項）非都市土地變更編定執行要點，由內政部定之。

第35條之1第1項、第3項至第5項

（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：

一、毗鄰鄉村區之土地，外圍有道路、水溝或各種建築用地、作建築使用之特定目的事業用地、都市計畫住宅區、商業區、工業區等隔絕，面積在0.12公頃以下。

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。

四、毗鄰鄉村區之土地，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○○○區○○○區○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。

（第4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，依前條第5項規定辦理。

（第5項）直轄市或縣（市）政府於審查第1項各款規定時，得提報該直轄市或縣（市）非都市土地使用編定審議小組審議後予以准駁。

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱	證據內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	原處分-被告108年11月5日府地用字第0000000000號函		本院卷	P21-25
甲證2	原告訴願書		本院卷	P27-30
甲證3	訴願決定-內政部109年3月23日台內訴字第1090002726號函附同文號訴願決定		本院卷	P31-38
甲證4	非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點		本院卷	P39-46
甲證5	內政部88年10月18日台(88)內中地字第8886462號函		本院卷	P47

（續上頁）

甲證6	內政部89年3月6日台89內中地字第8978714號函		本院卷	P49
甲證7	被告轄區編定為鄉村區之22案例		本院卷	P305-325
乙證1	原處分-被告108年11月5日府地用字第0000000000號函		本院卷	P71-73
乙證2	訴願決定-內政部109年3月23日台內訴字第1090002726號函附同文號訴願決定書		本院卷	P75-83
乙證3	原告108年8月非都市土地變更編定申請書		本院卷	P85-86
乙證4	製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第6點、第9點及非都市土地使用管制規則第35條之1		本院卷	P87-92
乙證5	○○○鎮○○段非都市土地使用分區圖		本院卷	P93-95

（續上頁）

乙證6	被告108年9月5日府地用字第1080306584號函		本院卷	P97
乙證7	○○○鎮○○段69年非都市土地使用分區圖（箭頭標註896-4、896-5地號位置）		本院卷	P217-219
乙證8	被告69年5月29日69彰府地用字第6064號公告		本院卷	P221
乙證9	○○○鎮○○段69年非都市土地使用分區圖（含圖例標示）		本院卷	P223
乙證10	○○○鎮○○段896-4、896-5地號異動索引		本院卷	P247-250
乙證11	○○○鎮○○段69年非都市土地使用分區圖		本院卷	P251-254
乙證12	○○○鎮○○段○○○○○○號土地附近地籍圖		本院卷	P255
丁證1	被告108年10月8日府地用字第1080351232號函		本院卷	P100-1~100-2

（續上頁）

丁證2	製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知		本院卷	P107-131
丁證3	非都市土地使用分區更正劃定或檢討變更案件委辦直轄市縣（市）政府核定作業要點		本院卷	P133-134
丁證4	彰化縣田中地政事務所108年8月28日中地二字第10000000 00號函及所附田○○鎮○○段896-4、896-5地號土地編定清冊、編定異動清冊、原編定圖、清冊、登記謄本等資料		本院卷	P165-181
丁證5	被告108年9月5日府地用字第1080306584號函		本院卷	P182
丁證6	彰化縣田中地政事務所108年10月3日中地二字第10000000000號函及所附田中○○鎮○○段○○○○○○號土地編定清冊、編定異動清冊、工務處同意函、會議紀		本院卷	P183-212

（續上頁）

	錄、複丈成果圖、原編定圖、重測地籍調查表、登記謄本等資料			
丁證7	109年7月21日準備程序筆錄		本院卷	P231-240
丁證8	109年9月1日準備程序筆錄		本院卷	P261-268
丁證9	彰化縣田中地政事務所109年9月18日中地二字第10000000000號函及所附該所92年2月20日中地二字第0000000000號函所辦理事項全卷資料		本院卷	P283-293
丁證10	109年9月22日準備程序筆錄		本院卷	P297-304
丁證11	被告訴願補充答辯書		訴願卷	P32-33
丁證12	原告訴願理由補充書		訴願卷	P35-37
丁證13	原告訴願書		訴願卷	P57-60
丁證14	○○○鎮○○段896-4、896		訴願卷	P65-67

（續上頁）

	-5及858地號土地登記謄本(108年8月21日列印)			
丁證15	○○○鎮○○段○○○○號地籍圖謄本		訴願卷	P68
丁證16	○○○鎮○○段896-4、896-5及858-1地號土地登記謄本(108年11月13日列印)及地籍圖謄本		訴願卷	P69-73
丁證17	被告訴願答辯書		訴願卷	P74-79
丁證18	○○○鎮○○段896-4、896-5地號土地編定更正相關附件資料		訴願卷	P99-106
丁證19	○○○鎮○○段○○○○○○號土地編定更正相關附件資料		訴願卷	P107-115
丁證20	○○○鎮○○段○○○○號土地登記謄本		訴願卷	P116