臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

110年2月4日辯論終結

原　　告　陳文龍

　　陳美雪

訴訟代理人　練家雄　律師

複代理人　郭庭妤　律師

被　　告　臺中市政府

代　表　人　盧秀燕

訴訟代理人　余沐蓉

上列當事人間因土地變更編定事件，原告不服內政部中華民國109年5月25日台內訴字第1090022008號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告於民國109年2月12日繕具申請書，請求被告依非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第3款規定，將其所有坐落臺中市○○區○○段○○○○○○號土地（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。案經被告審認系爭土地僅西北面毗連鄉村區，未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項第3款之規定及內政部94年9月12日內授中辦地字第0940726072號函釋(下稱內政部94年9月12日函釋)之內容，乃以109年2月26日府授地編字第1090038625號函(下稱原處分)駁回原告之申請。原告

不服提起訴願遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.內政部94年9月12日函釋關於「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」部分之解釋錯誤，無拘束本件申請事項之效力：

⑴按「主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據。另法官於審判時應就具體案情，依其獨立確信之判斷，認定事實，適用法律，不受行政機關函釋之拘束，乃屬當然，業經本院釋字第137號、第216號、第407號等號解釋闡明在案。法條使用之法律概念，有多種解釋之可能時，主管機關為執行法律，雖得基於職權，作出解釋性之行政規則，然其解釋內容仍不得逾越母法文義可能之範圍」，釋字第586號解釋理由書闡釋在案。易言之，如解釋性行政規則之內容增加法所無之要件並限制人民權利，而逾越立法者原意，即與法律保留原則有違；又若解釋性行政規則逾越母法，法官自得拒絕適用該行政規則。

⑵管制規則第35條之1第1項第3款規定文字並未有同條項第2款規定之「三面連接鄉村區」要件，而係另加入「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」之要件。觀91年5月31日增訂之管制規則第35條之1立法說明略以：「二、…又本規則第35條有規定毗鄰甲種、丙種建築用地或…之『零星或狹小土地』…得按其毗鄰土地申請變更編定為甲種、丙種建築用地，惟毗鄰乙種建築用地並無得辦理變更編定為建

築用地之規定，常有民眾陳情不公，縣（市）政府迭有反映為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）政府認定非作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，爰增訂之」，可知增訂上開規定乃著眼於區域整體發展與土地最大利用，以及保障人民土地所有權之權能，避免造成憲法上財產權之不必要限制。此外，內政部嗣於102年9月19日修正管制規則第35條之1規定，修正後之規定仍舊未納入「三面連接鄉村區」之要件。參諸91年增訂該條文以來，已有不少關於該條第3款之爭議案件，如上揭規定第3款如內政部94年9月12日函釋所示，有「三面連接鄉村區」之限制必要，則修法時自當將該要件加入條文中，以補足原本之立法闕漏；換言之，由立法者於102年9月19日之修法作為，足見該款規定並無施加「三面連接鄉村區」要件之必要。是無論依法條文義解釋或其立法目，第3款規定顯不含「三面連接鄉村區」之要件；至於第3款規定「凹入鄉村區之土地」要件之解釋，不以「三面連接」鄉村區為必要，蓋若將「凹入鄉村區之土地」要件解釋為「三面連接鄉村區」之意思，將大幅降低此規定促進鄉村邊緣畸零地利用之功能，違背規範之本旨。況且，若「凹入鄉村區」之文義僅能限定於「三面連接鄉村區」，則同條第2款規定自無須再特別記載「三面連接鄉村區」之文字。從而，解釋「凹入鄉村區之土地」之重點，應係由大範圍來看，鄉村區土地「環繞」（而非連接）欲申請變更之土地，而使該土地包覆於鄉村區土地，即為已足。從而，內政部94年9月12日函釋認第35條之1第2款規定之「凹入鄉村區之土地」，尚須「三面連接鄉村區」，顯屬錯誤解釋，並增加法所無之要件，限制人民財產權重大而逾越母法原意。

2.本件申請變更編定之系爭土地，其北面被萬豐國小（學校）、西側被中正路（道路）、東側被水利用地暨工業用地所包覆，可徵確符前揭條文所載「外圍有道路、水溝、機關、學校、軍事等用地隔絕」之要件；再者，本件系爭土地雖僅一面連接鄉村區，然其餘未連接鄉村區之部分（凸出現象），已被前揭道路、水溝等用地所包圍，此部分應依內政部94年9月12日函釋所載，視為凹入範圍，則被告自應准許將臺中市○○區○○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」。然原處分及訴願決定對於內政部94年9月12日函釋後段之「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。」棄置不論，而僅以前段之「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」駁回原告之請求，縱認內政部94年9月12日函釋有其拘束力，原處分及訴願決定顯係對前揭函釋斷章取義，忽視對原告有利之部分，與行政程序法第9條有利不利一律注意之規定有違。

3.學者指出非都市土地之管制法令對於管制原則、程序、救濟等主要課題缺乏指標性法律規定，因而淪為以未有法律授權之職權命令或函令解釋作為規範依據，不僅嚴重影響實質法治國家依法行政之基本要求，即授權明確性原則、法律明確性原則、法律保留原則等，同時也大幅限縮人民使用土地的自由及權利。申言之，區域計畫法第15條授權中央主管機關訂定管制規則，雖不違反法律保留原則，然管制規則規範並不完善，致行政機關多以函令解釋擅自填補，在欠缺法律授

權基礎下，不當限制人民權利，長期以來為人所詬病，其中「臺灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」業經釋字第532號解釋宣告違反法律保留原則。又管制規則第35條之1之目的本在促進畸零不整之土地有效利用，自難期待所有畸零不整之土地均如方正之「冂字」凹入，而有三面連接鄉村區之情形。是若將「凹入鄉村區之土地」解釋為「須三面連接鄉村區」，將大幅降低此規定促進鄉村邊緣畸零地利用之功能，違背規範之本旨。準此，解釋「凹入鄉村區之土地」之重點，應以大範圍土地觀察，鄉村區土地「環繞」（而非連接）欲申請變更之土地，而使該土地包覆於鄉村區土地，即為已足。本件申請變更編定之系爭土地，除西北面毗鄰地號34之土地屬鄉村區外，其北面萬豐國小坐落之地號690土地亦為鄉村區，西北面地號35以及東北面地號770之土地亦然，從整體區域來觀察，系爭土地之西北面、北面及東北面均為鄉村區，確屬鄉村區邊緣畸零不整，且有凹入鄉村區情形之土地。再者，系爭土地北面地號32土地為水利用地、地號690土地為學校用地；西側地號39及南側地號57之土地為道路用地；東側地號1341、1342土地則為水利用地，可徵已符合管制規則第35條之1第3款所載「外圍有道路、水溝、機關、學校、軍事等用地隔絕」之要件，被告自應准許將臺中市○○區○○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」。況由系爭土地航照圖顯示目前土地周遭已蓋了很多的建物，足見系爭土地要作農地使用是有困難。

㈡聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷，2.被告應依原告之申請作成准許原告所有坐落系爭土地由「特定農業區農牧用地」

變更編定為「同區甲種建築用地」之處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭土地(面積合計0.4042公頃)編定為「特定農業區、農牧用地」，且基地東側毗鄰同段775、1341、1342地號特定農業區土地、北側毗連同段32地號特定農業區土地、西側毗連39、40、42、44、45、46、47、49地號特定農業區土地，僅西北面毗連同段34地號鄉村區土地，並未三面凹入鄉村區，且外圍非由道路、水溝、機關、學校、軍事等用地完全隔絕之情形，顯與管制規則規定之要件及內政部94年9月12日函釋規定未合。復管制規則係依區域計畫法第15條第1項授權訂定，即行政程序法第150條規定所稱法規命令，非原告所言缺乏法律依據；又內政部94年9月12日函釋，係就管制規則第35條之1第1項第3款「凹入鄉村區」之認定及第3項「整體認定」之認定方式所作出解釋性之函釋。依行政程序法第159條規定，解釋函令係指上級機關對於下級機關發布，針對法規有疑義之部分，或應其他機關或人民之請求，為求法令適用能統一所作成的法規解釋，有針對通案抽象法令為之者，亦有針對具體個案指示涵攝者；準此，函釋原則上應可以認為是一種解釋性行政規則之補充，被告並無斷章取義逾越法律之規定，是原處分並無違誤，原告請求顯無理由。

2.原告主張系爭2筆土地是凹入鄉村區的土地，外圍有水溝、道路或其他建築用地的包圍之詞。惟依圖示（本院卷第57頁）白色區域是水利用地，左邊為特農區的特目，因為學校用地或軍方用地都編為特定目的事業用地，旁邊是特農區甲建，中間○○○區○道路（中正路）、特農區的水利用地（水溝），右上為特農區特目（萬豐國小是鄉村區），系爭土地

並無三面凹入鄉村區，並不符合管制規則第35條之1第1項第3款規定，其要件至少要有三面凹入在鄉村區，另一面要有道路、水溝、機關學校、軍事用地隔絕，且面積在0.5公頃以下，如果一面連接鄉村區，其他縱使有學校用地、水利用地、道路用地、軍事用地等，比較符合同條第1款的情形，即系爭土地並無凹入僅有毗鄰，比較屬於第1款規定的毗鄰鄉村區，惟其面積超過0.12公頃，即本案系爭土地達0.4公頃，不符合第1款的要件；依非都市土地使用分區調整作業圖例，會以顏色比對謄本代表的區域，萬豐國小及這○○○區○○○鄉村區○○○○段○○○號是乙建、豐正段690地號土地是鄉村區特目），其他都是特農區水利用地、特農區交通用地，再上去都是鄉村區，右○○○區○○○段○○○○號土地是特農區特目，右邊都不是鄉村區，故除了34、690地號土地外，其他都是特定農業區，雖以顏色比對，但實際上還需以謄本上面的標示為準，另770地號土地與系爭土地並沒有毗鄰，故未列入考量，而35地號土地是鄉村區的交通用地，但非系爭土地的毗鄰土地，所以亦未列入考量。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：系爭土地是否符合管制規則第35條之1第1項第3款規定之情形，原告得否請求變更編定為同區甲種建築用地？

五、本院的判斷：

㈠前揭爭訟概要之事實，分別有如附表所示各項資料即甲證1、2、乙證1、2、3、4等可佐；另本件判決相關證據之編號詳附表所示。

㈡應適用的法令(詳附錄)：

1.區域計畫法第15條第1項。

2.管制規則第1條、第35條之1第1項。

㈢按依前揭區域計畫法第15條第1項及管制規則第1條、第35條之1第1項，及同條第6項之規定「第1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。」而管制規則第35條之1之立法說明第2點略以：「……又本規則第35條有規定毗鄰甲種、丙種建築用地或……之『零星或狹小土地』……得按其毗鄰土地申請變更編定為甲種、丙種建築用地，惟毗鄰乙種建築用地並無得辦理變更編定為建築用地之規定，常有民眾陳情不公，縣（市）政府迭有反映，為促進鄉村區邊緣畸零不整且未依法禁限建或經直轄市或縣（市）政府認定非作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，爰增訂之。」

1.本院審之管制規則第35條之1之立法說明第3點略以：「……至第3款面積採0.5公頃係延續以往鄉村區5年通盤檢討規定，對於三面凹入鄉村區外圍又有自然界限等隔絕之特殊情況0.5公頃以下允許變更編定，無須整體規劃開發，為行政之一貫性，爰將面積訂為0.5公頃以下得辦理之。」，亦說明非管制規則第35條之1第3款所稱「凹入鄉村區之土地」，係「三面凹入鄉村區」之情形。並參以最高行政法院104年判字第387號判決意旨「㈠……管制規則第1、6項之規定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，該規定固涉及人民自由權利之限制，惟區域計畫法第15條第1項，既已授權主管機關對於管制規則發布命令為補充規定，則非都市土地使用管制規則第35條之1之規定，尚難謂與法律保留原則所要求之授權明確性不符，而與憲法第23條規定之意旨不相違背。……㈡又按內政部94年9月12日函釋：『主旨：關於非都市土

地使用管制規則第35條之1執行疑義乙案，請依會商結論辦理，請查照。說明：……二、有關……非都市土地使用管制規則第35條之1執行疑義，案經……開會研商，獲致決議如下：㈠非都市土地使用管制規則第35條之1第3項規定，土地所有權人個別申請變更編定時，其整體認定範圍界線之認定方式：……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。……。』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，並未逸出非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第3款之文義範圍，亦與該條規定之立法目的相符，自得作為下級機關辦理依非都市土地使用管制規則第35條之1規定申請變更編定為『甲種建築用地』案件之處理依據。上訴意旨，以內政部94年9月12日函釋卻將第3款所稱凹入鄉村區之土地，加上第2款要求之應以三面連接鄉村區，顯增加母法所無之限制，主張原判決錯誤援引，適用法規顯有錯誤，亦屬無據。」是據上，內政部94年9月12日內授中辦地字第0940726072號函令有關管制規則第35條之1第1項第3款所稱凹入鄉村區之土地，以「三面連接鄉村區」之解釋內容，核未逾越管制規則之規範意旨；故原告主張上開內政部94年9月12日函釋認管制規則第35條之1第2款規定之「凹入鄉村區之土地」，尚須「三面連接鄉村區」，顯屬錯誤解釋，並增加法所無之要件，限制人民財產權重大而逾越母法原意之詞，並非有據。

2.查本件，原告於109年2月12日向被告申請系爭土地變更編定類別為甲種建築用地，有附表乙證1之資料可佐；而系爭土地毗鄰土地包括同段32地號土地係特定農業區水利用地、34地號土地係鄉村區乙種建築用地、39地號土地係特定農業區交通用地、40、42、44、45、46、47地號土地係特定農業區甲種建築用地、49地號土地係特定農業區交通用地、57地號土地係特定農業區交通用地、1342地號土地係特定農業區水利用地、1341地號土地係特定農業區水利用地、775地號土地係特定農業區特定目的事業用地，有各該土地登記第二類謄本在卷可稽（本院卷第63-80、93-94頁），核係凹入特定農業區及小部分鄉村區等使用分區之土地，未有凹入鄉村區之情形；又系爭土地雖毗鄰水利及交通用地，但其亦同時毗鄰特定目的事業用地及甲種建築用地，且原告主張萬豐國小所在之與系爭○○○區○○段○○○○號土地係「鄉村區」特定目的事業用地，但該筆土地與系爭土地間尚有前開32地號特定農業區水利用地，亦不符合管制規則第35條之1第1項第3款規定「外圍有道路、水溝……學校……等用地隔絕……」之情形。系爭土地僅屬毗鄰上開34地號「鄉村區」乙種建築用地，但其申請變更編定類別為甲種建築用地之系爭土地合計0.4042公頃，已逾管制規則第35條之1第1項第1款0.12公頃之規定，是被告辯述系爭土地並無三面凹入鄉村區，其要件要有三面凹入在鄉村區，另一面要有道路、水溝、機關學校、軍事用地隔絕，且面積在0.5公頃以下，系爭土地比較屬於第1款規定的毗鄰鄉村區，惟其面積超過0.12公頃，故均不符合管制規則第35條之1第1項1、3款規定要件之情，係屬可採。

3.關於原告提出臺中市000000000000000000

段000號之土地標示為特定目的鄉村，而該筆土地查詢資料亦記載鄉村區特定目的事業用地（本院卷第57、251頁），但因該土地與系爭土地間尚有前開775地號特定農業區特定目的事業用地，另與系爭土地同段35地號鄉村區交通用地，該土地與系爭土地並未毗鄰，系爭土地係與39地號特定農業區交通用地相連接，有地籍圖謄本1份可佐（本院卷第59頁），自均無從作為管制規則第35條之1第1項第3款毗鄰連接土地之認定依據，是被告稱775地號、35地土地未毗鄰系爭土地，故未予以考量之情，尚屬有據。又上開2.所述與系爭土地毗鄰土地包括同段32地號土地係「特定農業區」水利用地、34地號土地係「鄉村區」乙種建築用地、39地號土地係「特定農業區」交通用地、40、42、44、45、46、47地號土地係「特定農業區」甲種建築用地、49地號土地係「特定農業區」交通用地、57地號土地係「特定農業區」交通用地、1342地號土地係「特定農業區」水利用地、1341地號土地係「特定農業區」水利用地、775地號土地係「特定農業區」特定目的事業用地，僅34地號土地屬鄉村區，其餘土地均屬特定農業區；甚至原告提及與系爭○○○區○○段○○○○號土地係「鄉村區」特定目的事業用地、754地號土地係「特定農業區」丁種建築用地、755地號土地係「特定農業區」丁種建築用地、756地號土地係「特定農業區」農牧用地、757地號土地係「特定農業區」丁種建築用地、767地號土地係「特定農業區」牧用地等（本院卷第57、81-92頁），亦多屬特定農業區土地；均係依區域計劃法施行細則第14條第1項之規定訂定之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點關於非都市土地使用分區劃定原則，及第9點非都市土地各種使用地之編定原則、編定原則表所為

之劃定、編定（本院卷第253-271頁），附此敘明。是據上，被告認定系爭土地並不符管制規則第35條之1第1項第3款之規定，尚無不合。

㈣、綜上所述，原告主張尚非可採，被告審認系爭土地不符管制規則第35條之1第1項第3款之規定，以原處分否准原告本件系爭土地變更編定為特定農業區甲種建築用地之申請，核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，並請求被告應依原告之申請作成准許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處分，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，於判決結果無影響，爰不逐一論列，附此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　2　　月　　25　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　莊　金　昌

法　官　楊　嵩　琇

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代理人之情形	所需要件
（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　　110　　年　　2　　月　　25　　日

書記官　黃　靜　華

附錄(參考法條及判例、判決)：

1.區域計畫法第15條第1項

區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，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。

2.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）第十五條第一項規定訂定之。

第35條之1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，面積在〇．一二公頃以下。二、凹入鄉村區之土地，三面連接鄉村區，面積在〇．一二公頃以下。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，面積在〇．五公頃以下。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、都市計畫住宅區〇〇〇區〇〇〇區〇道路、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。

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	原處分	本院卷	25-26
甲證2	訴願決定	本院卷	27-32
乙證1	原告非都市土地變更編定申請書等資料	本院卷	51-107
乙證2	原處分	本院卷	109-110
乙證3	訴願決定	本院卷	111-116
乙證4	內政部94年9月12日內授中辦地字第0000000000號函	本院卷	117
乙證5	非都市土地使用管制規則第35條之1規定	本院卷	119

（續上頁）

乙證6	行政程序法第150條、第159條第2項規定	本院卷	121