

高雄高等行政法院判決

110年度訴字第105號

民國111年6月15日辯論終結

原告 林永賜

訴訟代理人 李永裕 律師

複代理人 楊上德 律師

被告 臺南市政府

代表人 黃偉哲

訴訟代理人 張聰德

林智偉

上列當事人間都市計畫事件，原告不服內政部中華民國110年3月19日台內訴字第1090067900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：

原告所有臺南市○○區安西段（下稱安西段）937、938、939（109年逕為分割為939、939-2）、941（109年逕為分割為941、941-2）地號等4筆土地（併稱系爭土地），位於臺南市○○區細部計畫A15區，於民國72年10月6日由「農漁區」變更為「低密度住宅區」，附帶條件應儘可能以市地重劃方式辦理，以取得公共設施用地。90年8月16日發布實施「擬定臺南市○○區（和順地區原農漁展變更為住宅區）細部計畫案」將原告系爭土地劃為「住二」住宅區（第二種住宅區）；102年10月21日發布實施「變更臺南市○○區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案」調整編號為「住四-1」，仍維持以市地重劃方式開發。嗣被告擬定「變更臺南市○○區細部計畫A15區（和順地區原農漁區變更為住宅區）尚未完成

01 整體開發地區專案通盤檢討案」計畫書（下稱系爭細部計
02 畫），並於106年12月7日召開系爭細部計畫公開展覽說明
03 會，原告提出陳情表示欲將系爭土地剔除重劃，案經被告於
04 107年9月25日召開臺南市都市計畫委員會第74次會議討論，
05 認系爭土地中僅939地號部分土地（109年逕為分割後之939
06 地號）、941地號部分土地（109年逕為分割後之941地號）
07 等2筆土地，前於80年11月11日經原告經營之新棒企業有限
08 公司（下稱新棒公司）申請建造執照，為建物坐落土地，依
09 臺南市○○區都市計畫解除整體開發處理原則第3點規定，
10 決議將939地號部分土地、941地號部分土地應解除重劃並變
11 更分區為「住一」，其餘部分（即109年逕為分割後之939-
12 2、941-2地號土地及937、938地號土地）仍維持原分區並應
13 參與重劃，被告並據以108年11月27日府都綜字第108120244
14 2A號公告（下稱原處分）自108年11月28日零時起發布實施
15 系爭細部計畫。原告不服，提起訴願，遭訴願決定不受理，
16 遂起本件行政訴訟。

17 二、原告起訴主張及聲明：

18 （一）主張要旨：

19 1、系爭細部計畫係將原告所有安西段939、941地號等2筆土地
20 從重劃範圍內剔除，並將使用分區從原計畫的「住四-1」住
21 宅區，變更為「住一」住宅區，且將原告其餘系爭土地規定
22 為市地重劃範圍，已直接對外變動原告權益，符合行政程序
23 法第92條關於行政處分之定義，且對原告直接發生法律效
24 果。其次，依被告都市發展局109年2月3日都市計畫土地使
25 用分區證明書之記載，「住四-1」住宅區之建蔽率為50%、
26 容積率為180%，「住一」住宅區之建蔽率為50%、容積率為1
27 20%，亦即「住一」住宅區之容積率較「住四-1」住宅區之
28 容積率減少60%，亦即安西段939、941號等2筆土地，原為容
29 積率為180%，遭被告編定使用分區變更為「住一」住宅區
30 後，容積率變為120%，顯見原處分將安西段939、941地號等

01 2筆土地使用分區編定為「住一」住宅區，已直接限制原告
02 之權益並增加原告負擔，具行政處分之性質。

03 2、系爭細部計畫書第6章整體開發地區檢討處理原則第5點第2
04 款規定：「解除整體開發後之土地，其使用分區類別（建築
05 強度）按以下原則調整：……（二）前款外屬原聚落住宅區
06 周邊農漁區變更為住宅區者，比照原聚落住宅區。」亦即在
07 原聚落住宅區周邊，由農漁區變更為住宅區者，其土地使用
08 分區應比照周邊的原聚落住宅區。依被告都市發展局109年1
09 2月11日南市都管字第1091453251號函顯示，原告所有系爭
10 土地的周遭土地，使用分區類別都是「住四」住宅區，而
11 「住四」住宅區之建蔽率為60%、容積率為180%。原處分將
12 原告系爭土地之使用分區從原計畫的「住四-1」住宅區，變
13 更為「住一」住宅區，容積率從180%變更為120%，且原處分
14 忽視原告所有土地的周遭土地，使用分區類別都是「住四」
15 住宅區，未依系爭細部計畫揭示的整體開發地區檢討處理原
16 則規定，有違行政平等（行政程序法第6條）及行政自我拘
17 束原則，原處分自應撤銷。

18 3、原告在安西段939及941地號上有合法建物，為被告不爭執之
19 事實，被告並將上開939及941地號土地，從重劃範圍內剔除
20 除，然而84年時安西段941及941-1地號土地，合併成為安西
21 段941地號1筆土地，88年時安西段939及939-1地號土地，合
22 併成為安西段939地號1筆土地。換言之，在84年及88年時，
23 原告的合法建物所坐落的土地，就是安西段939及941地號2
24 筆土地。依據系爭細部計畫書第6章整體開發地區檢討處理
25 原則第3點規定：「解除整體開發範圍依合法建物建築完成
26 日期所在地號整筆土地為原則。」原告合法建物所坐落土
27 地，就是安西段939及941地號2筆土地。但被告卻在109年將
28 安西段939地號土地，分割成939及939-2地號2筆土地，將安
29 西段941地號土地，分割成941及941-2地號2筆土地，並進而
30 將939及941地號土地從重劃範圍內剔除，將939-2及941-2地
31 號土地納入重劃範圍，被告所為自有違誤。

01 4、90年都市計畫細部計畫以及102年都市計畫（細部計畫）通
02 盤檢討案非司法院釋字第742號解釋公布日起2年後發布之都
03 市計畫，亦非修正行政訴訟法都市計畫審查程序規定施行後
04 發布之都市計畫，原告無從據以對上開都市計畫案提起行政
05 訴訟，然於原處分之訴願程序及行政訴訟程序，訴願機關及
06 行政法院均應對上開都市計畫為附帶之法規審查，即原告仍
07 得爭執。

08 5、原告系爭土地之周遭土地均已劃定建築線，設若939-2及941
09 -2地號土地從重劃範圍內排除，則剩餘之937及938地號土
10 地，將會因為沒有面臨道路，而無法指定建築線，而一旦無
11 法指定建築線，當然無法作為住宅區土地使用，自然也應該
12 從重劃範圍內剔除。

13 6、被告主張原告解除重劃後之土地，符合系爭細部計畫書第6
14 章整體開發地區檢討處理原則第5點第1款：「同一細部計畫
15 住宅區建築強度區分整體開發區及建成區者，比照建成
16 區。」惟所謂建成區，依90年5月擬定臺南市○○區和順地
17 區原農漁區變更為住宅區細部計畫案說明書，係68年併入臺
18 南市都市計畫區前之既成聚落，區內公共設施用地以徵收方
19 式取得，因此在68年前合法完成之建物，即係建成區。然系
20 爭細部計畫書第6章整體開發地區檢討處理原則第2點第1款
21 規定：「安南區都市計畫整體開發區內得檢討解除整體開發
22 之土地如下：68年10月23日發布實施變更及擴大臺南市主要
23 計畫案前，其地上建物有建物登記或建築執照或提出合法建
24 物證明文件者」，亦即在68年前合法完成之建物，可以解除
25 重劃，而解除重劃後，該土地就不在A15區之細部計畫內。
26 被告主張A15區內屬於「住一」使用分區者，為安西段828-8
27 51地號土地上有65年興建完成之合法建物，依前所述，在68
28 年前合法完成之建物，可以解除重劃，而解除重劃後，該土
29 地就不在A15區之細部計畫內，準此，828-851地號土地根本
30 不在A15區之細部計畫內，被告都市發展局111年4月8日都市
31 計畫土地使用分區證明書記載，關於安西段828、830、83

01 5、840、851地號土地是「尚未完成」整體開發，亦即該部
02 分土地是解除整體開發，而不在系爭細部計畫內。據上，系
03 爭細部計畫內，並無建成區，原告土地即不應適用第6章整
04 體開發地區檢討處理原則第5點第1款規定。

05 7、79年臺南市安南區A15區細部計畫將原告系爭土地及西邊緊
06 臨之500戶慈雲社區公告為「低密度住宅區」，原告以新棒
07 公司辦公室及車棚，於80年、81年申請建造執照及使用執
08 照，因是20米安中路邊安西段941地號取得建築線，原告系
09 爭土地都共用此建築線，與68年10月23日之前取得建照之建
10 成區不同，建成區的都市計畫法規應不適用原告系爭土地。
11 原告系爭土地西邊緊臨慈雲社區，是65年建築完工的500戶
12 社區，慈雲社區原來也是A15區，68年以前完工的建築房屋
13 都是建成區住一，85年之後改編為A9區，並改列使用分區為
14 住四，原告土地於80年、81年取得建築執照、使用執照，何
15 以未與緊臨之慈雲社區於85年之後一併改編為A9區，反而將
16 建築基地列入重劃區A15區，顯然不符都市計畫法規。

17 (二)聲明：訴願決定及原處分關於原告所有安西段939、941地號
18 等2筆土地之使用分區編定為「住一」住宅區及安西段937、
19 938、939-2、941-2等4筆土地規定為市地重劃範圍部分均撤
20 銷。

21 三、被告答辯及聲明：

22 (一)答辯要旨：

23 1、原處分係依據都市計畫法第26條規定辦理之通盤檢討案，檢
24 討範圍為臺南市○○區細部計畫A15區（和順地區原農漁區
25 變更為住宅區）內尚未完成市地重劃之土地，係針對土地而
26 非針對特定人，且檢討市地重劃依循之原則為臺南市都市計
27 畫委員會研議通過之「臺南市○○區都市計畫解除整體開發
28 處理原則」，屬於安南區通用具有抽象性及一般性處理原
29 則，故屬法規性質，並非行政處分，且非屬司法院釋字第74
30 2號解釋所述「應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救
31 濟」之範疇。原告並無請求變更都市計畫（原處分）之公法

上請求權，依行政訴訟法第237條之18第1項規定，原告如認為都市計畫（原處分）違法時，得請求「宣告該都市計畫（原處分）無效」，即原處分涉及原告之變更編號第5案無效，回復原計畫「住四-1」住宅區，並維持應以重劃方式開發。原告起訴主張「原告所有土地（臺南市○○區○○段937、938、939-2、941-2地號）自系爭細部計畫內解除重劃，將原告所有土地（臺南市○○區○○段939及941地號）之使用分區編定為住四住宅區。」係屬變更原處分內容，並不合法。況原告107年9月10日陳情書，係陳情將其所有土地剔除重劃，成為住一建地，原告欠缺公法上之請求權基礎，卻提起行政訴訟主張都市計畫將案地變更為「住四」（比照相鄰另一細部計畫區（A9）之住宅區），依法並無理由。

2、依據107年9月25日臺南市都市計畫委員會第74次會議決議：

「除下列各點外，其餘准照本會專案小組初步建議意見通過。」專案小組初步建議意見附表二「人民或團體陳情意見綜理表」編號人陳1之專案小組初步建議意見欄：「建議酌予採納。理由：1. 依『臺南市○○區都市計畫解除整體開發處理原則』第2點第1項第2款，及第5點第1項第1款規定，將原建物登記所在939-1及941地號範圍解除重劃並變更為『住一』。其餘土地仍應參與重劃。……」系爭細部計畫書第7章變更內容表7-1編號5變更理由及備註內容敘明變更為「住一」住宅區之範圍：「該部分住宅區現況已有建物興建，且為細部計畫發布實施前之合法建築，惟該土地之地籍已申請合併，故依原建物登記所在安西段939-1及941地號範圍解除重劃，調整分區為『住一』，解除其附帶條件規定。」、「1. 解除重劃範圍地號：安西段939(部分)、941(部分)，依地籍合併前範圍予以刪除。2. 依地籍合併前申請建築之土地面積為666.15平方公尺。」並無不合。

3、系爭細部計畫之住宅區建築強度有區分整體開發區「住四-1」及建成區「住一」，故A15區解除重劃後應比照建成區「住一」，原告逕自排除臺南市○○區都市計畫解除整體開

發處理原則第5點第1款，直接引第5點第2款，並不符合上開處理原則。又依建物所有權狀登載原告合法建物「建築完成日期」為81年，故原告84、88年再合併之土地依上開處理原則第3點規定非屬解除市地重劃範圍。另原告所述若安西段939-2及941-2地號土地從重劃範圍內排除，則剩餘之937及938地號土地將因沒有面臨道路，而無法指定建築線，無法作住宅區土地使用，也應該從重劃範圍內剔除云云，係屬假設，與事實不符，亦不符合「臺南市○○區都市計畫解除整體開發處理原則」，於法無據。

4、由於市地重劃區土地於重劃開發時須負擔約45%至50%土地，作為公共設施用地及抵付重劃開發費用，故同一細部計畫區內訂定「市○○○區」之容積率（180%）較「建成區」（120%）高。解除市地重劃即已免除減少約一半土地之重劃負擔，爰比照容積率較低之建成區」（120%），以符合公平原則。故原處分都市計畫變更編號第1、3、5案（原告土地為第5案），採取一致性處理原則，將合法建物所在之「住四-1」住宅區土地予以解除重劃變更為「住一」住宅區。且以建築容積計算，解除重劃後之「住一」住宅區仍較原來應重劃之「住四-1」住宅區之建築容積為多，原告稱使用分區由「住四-1」住宅區變更為「住一」住宅區，容積率減少60%，對原告發生具體不利的法律效果云云與事實不符，原告權益並未受損。

5、原告系爭土地所在安南區細部計畫A15區，係於72年10月6日由「農漁區」變更為「低密度住宅區」，附帶條件規定應儘可能以市地重劃方式辦理，以取得公共設施用地。90年8月16日發布實施「擬定臺南市安南區（和順地區原農漁區變更為住宅區）細部計畫案」（擬定計畫為起始計畫）已劃設「住一」住宅區（建成區部分，安西段828、830、835、840、851地號屬之）及「住二」住宅區（市○○○區部分，原告土地屬之）。102年10月21日發布實施「變更臺南市安南區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案」整併安南區細部計

01 畫，將90年8月16日起發布實施「擬定臺南市安南區(和順地
02 區原農漁區變更為住宅區)細部計畫案」之計畫區代號編為
03 A15區，原「住二」住宅區(市地重劃區部分)編號調整為
04 「住四-1」，原「住一」住宅區(建成區部分)編號維持
05 「住一」。108年11月28日發布實施系爭細部細計畫係針對
06 安南區細部計畫A15區範圍內尚未完成整體開發(市地重
07 劃)地區辦理專案通盤檢討，依發布實施之計畫書、圖，並
08 無任何變更內容將該計畫區內土地變更至該計畫區外。故辦
09 理市地重劃之目的係由原農漁區變更為住宅區之土地共同負
10 擔公共設施用地及開闢費用，一旦其中有土地免除重劃負
11 擔，則位處同一重劃地區內之其他土地將相對增加重劃負
12 擔，因此檢討將部分土地解除重劃必須審慎嚴謹，應以合法
13 建物得以保留為限，不容許以合併地籍為由增加解除重劃面
14 積來獲取個人利益，而侵害其他地主權益。

15 (二)聲明：原告之訴駁回。

16 四、爭點：

17 (一)系爭細部計畫是否具有行政處分之性質，原告對之提起行政
18 訴訟，是否適法？

19 (二)原處分將原告所有安西段939、941地號等2筆土地之使用分
20 區編定為「住一」及將安西段937、938、939-2、941-2等4
21 筆土地規定為市地重劃範圍，有無違誤？

22 五、本院的判斷：

23 (一)前提事實：

24 如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳述在卷，並有72
25 年「變更臺南市主要計畫通盤檢討」說明書(處分卷第122
26 至126頁)、90年「擬定臺南市○○區(和順地區原農漁區
27 變更為住宅區)細部計畫案」說明書(處分卷第129至134
28 頁)、102年「變更臺南市○○區都市計畫(細部計畫)通
29 盤檢討案」(處分卷第137至140頁)、臺南市都市計畫委員
30 會第74次會議紀錄(處分卷第105至119頁)、系爭細部計畫

書（本院卷第31至94頁）、原處分（本院卷第29頁）及訴願決定書（本院卷第125至127頁）等附卷足憑，應堪認定。

（二）系爭細部計畫具有行政處分之性質，原告對之提起撤銷訴訟，並無不合：

1、按修正行政訴訟法施行前已發布之都市計畫，不適用修正行政訴訟法第2編第5章都市計畫審查程序之規定，惟修正行政訴訟法施行前發布之都市計畫，具行政處分性質者，於修正行政訴訟法施行後，仍適用行政訴訟法有關違法行政處分之訴訟程序，行政訴訟法施行法第14條之5定有明文。又「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，……。」「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。本院釋字第156號解釋應予補充。都市計畫之訂定（含定期通盤檢討之變更），影響人民權益甚鉅。立法機關應於本解釋公布之日起2年內增訂相關規定，使人民得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟以資救濟。如逾期未增訂，自本解釋公布之日起2年後發布之都市計畫（含定期通盤檢討之變更），其救濟應準用訴願法及行政訴訟法有關違法行政處分之救濟規定。」業經司法院釋字第156號及第742號解釋分別闡釋甚明。是以，都市計畫定期通盤檢討公告內個別項目之具體內容，如直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加負擔，自上開解釋公布之日（105年12月9日）起2年後，至109年7月1日增訂施行行政訴訟法第2編第5章都市計畫審查程序時止發布之都市計畫

（含定期通盤檢討之變更），其救濟應準用訴願法及行政訴訟法有關違法行政處分之救濟規定，合先敘明。

2、經查，被告於106年12月7日召開系爭細部計畫公開展覽說明會，原告提出陳情表示欲將其所有系爭土地剔除重劃，案經107年9月25日臺南市都市計畫委員會第74次會議討論結果，認系爭土地中僅939地號部分土地（即109年逕為分割後之939地號）、941地號部分土地（即109年逕為分割後之941地號）等2筆土地，前於80年11月11日經原告經營之新棒公司申請建造執照，為合法建物坐落土地，依臺南市○○區都市計畫解除整體開發處理原則第2點第1項第2款、第3點及第5點第1款規定，決議將合法建物登記所在939地號部分土地、941地號部分土地解除重劃並變更使用分區為「住一」，其餘系爭土地仍維持原使用分區並應參與重劃，被告並以原處分公告系爭都市計畫，並訂於同年月28日生效，原告不服原處分，提起訴願，遭訴願決定不受理等情，此有系爭細部計畫表7-1變更內容明細表、圖7-6變更第5案變更內容示意圖（本院卷第111、115頁）、107年9月25日臺南市都市計畫委員會第74次會議紀錄（原處分卷第107至111頁）、人民或團體陳情意見綜理表（原處分卷第114至117頁）、原處分（本院卷第29頁）及訴願決定書（本院卷第125至127頁）附卷可稽。則系爭細部計畫之變更內容，係具體將原告所有安西段939地號部分土地、941地號部分土地使用分區編定為「住一」，已直接限制原告之權益及增加原告負擔，揆諸前揭司法院釋字第742號解釋意旨，且原告並已踐行訴願前置程序，業已符合撤銷訴訟之程序合法要件，本院依法自應予以實體審理。

（三）原處分將原告所有安西段939、941地號等2筆土地之使用分區編定為「住一」及將安西段937、938、939-2、941-2等4筆土地規定為市地重劃範圍，並無違誤：

1、應適用的法令：

（1）都市計畫法：

- 01 ①第4條：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為
02 直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」
- 03 ②第7條第1款、第2款：「本法用語定義如左：一、主要計
04 畫：係指依第15條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬
05 定細部計畫之準則。二、細部計畫：係指依第22條之規定所
06 為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依
07 據。」
- 08 ③第8條：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為
09 之。」
- 10 ④第13條第1款：「都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄
11 市公所依左列之規定擬定之：一、市計畫由直轄市、市政府
12 擬定，鎮、縣轄市計畫及鄉街計畫分別由鎮、縣轄市、鄉公
13 所擬定，必要時，得由縣（局）政府擬定之。」
- 14 ⑤第18條：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、
15 縣○市都市計畫委員會審議。其依第13條、第14條規定由內
16 政部或縣（市）政府訂定或擬定之計畫，應先分別徵求有關
17 縣（市）政府及鄉、鎮、縣○市公所之意見，以供參考。」
- 18 ⑥第19條第1項：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委
19 員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府及鄉、鎮、縣
20 轄市公所公開展覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說
21 明會之日期及地點刊登新聞紙或新聞電子報周知；任何公民
22 或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地
23 址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以
24 參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定
25 之。」
- 26 ⑦第20條第1項第2款：「主要計畫應依下列規定分別層報核定
27 之：……二、直轄市、省會、市之主要計畫由內政部核
28 定。」
- 29 ⑧第21條第1項：「主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、
30 縣（市）政府應於接到核定或備案公文之日起30日內，將主

要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期刊登新聞紙或新聞電子報周知。」

⑨第23條第1項、第5項：「（第1項）細部計畫擬定後，除依第14條規定由內政部訂定，及依第16條規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣（市）政府核定實施。……（第5項）細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，應分別依第17條第1項、第18條、第19條及第21條規定辦理。」

⑩第28條：「主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第19條至第21條及第23條之規定辦理。」

(2)系爭細部計畫整體開發地區檢討處理原則

①第1點：「為辦理臺南市○○區都市計畫解除整體開發檢討作業，統一規範解除條件、解除範圍及調整建築強度等事項，特訂定本原則。」

②第2點：「（第1項）安南區都市計畫整體開發區內得檢討解除整體開發之土地如下：(一)民國68年10月23日發布實施『變更及擴大臺南市主要計畫案』前，其地上建物有建物登記或建築執照或提出合法建物證明文件者。(二)民國68年10月23日發布實施『變更及擴大臺南市主要計畫案』後，該地區擬定細部計畫案發布實施前，其地上建物有建物登記或建築執照者。（第2項）前項得檢討解除整體開發之土地如有以下情形者，仍應維持整體開發：(一)檢討後維持或新設必要之公共設施用地者。(二)未鄰接計畫道路者。(三)解除後產生畸零地問題者。(四)原有建物已滅失者。」

③第3點：「解除整體開發範圍依合法建物建築完成日期所在地號整筆土地為原則，但臺南市都市計畫委員會得對於建物佔土地面積比例過小及其他特殊情形另為決議。」

④第4點：「合法建物所在土地解除整體開發後，導致週邊土地不易分配土地或單獨建築使用者，得一併解除整體開發。」

01 ⑤第5點：「解除整體開發後之土地，其使用分區類別（建築
02 強度）按以下原則調整：（一）同一細部計畫住宅區建築強
03 度區分整體開發區及建成區者，比照建成區。（二）前款外
04 屬原聚落住宅區周邊農漁區變更為住宅區者，比照原聚落住
05 宅區。（三）前兩款住宅區土地解除整體開發後，賸餘土地
06 不易配地或單獨建築使用而一併解除整體開發者，分別適用
07 前兩款原則。（四）非屬前述各款情形變更為住宅區者一律
08 變更為『住一』住宅區。（五）現行計畫工業區、商業區等
09 其他分區解除重劃者，依個別案件特性檢討。」

10 2、經查，原告前於109年9月11日向被告所屬都市發展局、地政
11 局等機關提出陳情書，主張其所有安西段939-2、941-2地號
12 土地於90年細部計畫實施以前即為合法建築基地，請求將系
13 爭土地剔除重劃，成為合法「住一」建地，經被告所屬都市
14 發展局以109年10月13日南市都綜字第1091196771號書函
15 （下稱109年10月13日函）復略以：「說明：……二、臺端
16 所述本府於106年12月7日下午3時假臺南市○○區公所4樓禮
17 堂舉辦『變更臺南市○○區細部計畫A15區（和順地區原農
18 漁區變更為住宅區）尚未完成整體開發地區專案通盤檢討
19 案』公開展覽說明會所提供之文件（包括宣傳單及公開展覽
20 草案簡要說明）係簡要說明該都市計畫公開展覽草案內容。
21 依都市計畫法規定之法定程序，該都市計畫案書、圖內容須
22 經本市都市計畫委員會審議完成後，依本府公告發布實施內
23 容為準，合先敘明。三、查本府業以108年11月27日府都綜
24 字第1081202442A號公告『變更臺南市○○區細部計畫A15區
25 （和順地區原農漁區變更為住宅區）尚未完成整體開發地區
26 專案通盤檢討案』自108年11月28日零時起發布實施生效，
27 依據該通檢案計畫書變更第5案之變更理由及備註內容已敘
28 明變更為『住一』住宅區之範圍：『依原建物登記所在安西
29 段939-1及941地號範圍解除重劃，調整分區為「住一」，解
30 除其附帶條件規定。』、『1、減除重劃範圍地號：安西段9
31 39（部分）、941（部分），依地籍合併前範圍予以刪除。

01 2、依地籍合併前申請建築之土地面積為666.15平方公
02 尺。』上開解除重劃範圍係依原建物建築執照登載之地號範
03 圍，非依細部計畫發布實施日期之地號範圍。……。」等
04 語。原告不服上開被告所屬都市發展局109年10月13日函
05 文，提起訴願，遭被告109年12月22日府法濟字第109156595
06 5號訴願決定書以上開被告所屬都市發展局書函非行政處分
07 為由，決定不受理，原告仍表不服，遂提起行政訴訟，請求
08 撤銷訴願決定及被告所屬都市發展局109年10月13日函，及
09 被告應作成就原告所有安西段939-2、941-2地號土地自系爭
10 細部計畫內解除重劃之處分，案經本院109年度訴字第392號
11 判決，就關於請求撤銷訴願決定及被告所屬都市發展局109
12 年10月13日函部分為不合法，關於被告應作成就原告所有安
13 西段939-2、941-2地號土地自系爭細部計畫內解除重劃之處
14 分為無理由等情，有本院調閱本院109年度訴字第392號判決
15 卷宗足參，故被告據此主張原告提起本件訴訟有重複起訴之
16 情形云云。然由前揭事實可知，原告前於本院109年度訴字
17 第392號事件係提起課予義務訴訟，請求被告作成就原告所
18 有安西段939-2、941-2地號土地自系爭細部計畫內解除重劃
19 之處分；至於原告復於本件另行起訴者，係提起撤銷訴訟，
20 請求將系爭細部計畫關於其所有安西段939、941地號等2筆
21 土地之使用分區編定為「住一」住宅區及將其所有安西段93
22 7、938、939-2、941-2等4筆土地維持市地重劃範圍部分均
23 撤銷，則前後二訴之間，就安西段939-2、941-2地號土地自
24 系爭細部計畫內解除重劃之訴求固然相同，但前後二訴之訴
25 訟標的（前訴訴訟標的係請求被告作成特定內容之行政處
26 分，後訴訴訟標的為系爭細部計畫關於原告系爭土地部分之
27 規劃是否違法）及訴訟類型均有不同，二者即非同一事件，
28 從而，原告提起本件訴訟即無重複起訴之疑義，先予敘明。

29 3、第按被告72年10月5日以南市工都字第69232號公告實施之
30 「變更臺南市主要計畫通盤檢討案」（下稱72年主要計畫）
31 編號3變更內容明示：「（第1項）安南區本淵寮、十字路、

海尾寮為該區行政、經濟、地理中心，且距市中心僅5公里，近年來該地區發展迅速，大批住宅、建築物已興建完竣，為配合實際發展情形，及原有住宅區聚落能達到完整鄰里社區單元，將該地區由鹽水溪北側至鹽水溪排水幹南側之農漁區，及海佃路兩側、安中路南側（包含原告所有系爭土地）、溪頂寮西側等部分農漁區，面積計383公頃農漁區變更為低密度住宅區。（第2項）上項變更為低密度住宅區地區，應俟安南區內之主要道路系統配合臺南市交通運輸之整體規劃完成後，予以通盤檢討配設地區性商業中心擬訂細部計畫後，始得申請建築使用，並應儘可能以市地重劃方式辦理，以取得公共設施用地。……」（處分卷第121至126頁）；而後被告續於90年8月14日以90南市都計字第055063號公告實施之「擬定臺南市○○區（和順地區原農漁區變更為住宅區）細部計畫案」（下稱90年細部計畫）第5章規定：「一、『住一』住宅區（建成區部分）：係民國68年併入臺南市都市計畫區前之既成聚落，區內公共設施用地以徵收方式取得。二、『住二』住宅區（市○○○區部分，包含原告系爭土地部分）：依主要計畫規定以市地重劃方式開發，擬辦重劃範圍之公共設施用地面積（不含工程費）不得低於重劃總面積百分之34。」第6章第3點第1、2項規定：「（第1項）『住一』住宅區（建成區）之建蔽率不大於百分之50，容積率不得大於百分之120。（第2項）『住二』住宅區（市○○○區）最小面寬不得低於6公尺，其建蔽率不得大於百分之50，容積率不得大於百分之180。」（處分卷第127至134頁）；嗣被告再於102年10月17日以府都綜字第1020915623B號公告實施之「變更臺南市○○區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案」（下稱102年細部計畫）將72年主要計畫通盤檢討案中關於安中路南側農漁區變更為低密度住宅區劃歸為安南區細部計畫A15區，其應辦整體開發地區規定：「屬本市第4期發展區，『住四-1』住宅區（市○○○區部分），依主要計畫規定以市地重劃方式開發，擬辦重劃

01 範圍之公共設施用地面積（不含工程費）不得低於重劃總面
02 積34%。」備註：「維持原計畫規定」（處分卷第135至140
03 頁）；爾後經被告於108年11月27日以原處分發布實施之系
04 爭細部計畫，並於第1章計畫緣起敘明：「……本細部計畫
05 市○○○區自民國90年起規定迄今已完成安西、安中、安中
06 二及安通等自辦市○○○區，賸餘未辦理土地零散分佈於計
07 畫區內共計14個區塊，部分土地現況已有建物，地政局評估
08 檢討實施市地重劃確有困難，經本府核可後以105年2月16日
09 南市地劃字第1051234675號書函請辦理本次專案通盤檢
10 討。」並於第2章第1節都市計畫辦理歷程敘明：「『擬定臺
11 南市○○區（和順地區原農漁區變更為住宅區）細部計畫
12 案』於民國90年8月公告發布實施，辦理1次土地使用分區管
13 制要點—退縮建築部分專案通盤檢討，后於民國102年10月
14 與安南區其它細部計畫區整併於『變更臺南市○○區都市計
15 畫（細部計畫）通盤檢討案』範圍，並劃分為A15區。」、
16 第2節（現行細部計畫概述）第6點（土地使用分區管制要
17 點）第3條規定：「住宅區之建蔽率及容積率不得超過下列
18 規定：『住一』建蔽率50%，容積率120%；『住四-1』建
19 蔽率50%，容積率180%。」復除於第6章明定整體開發地區
20 檢討處理原則外，並於第7章（變更內容）編號5明示安中路
21 一段與安西路西側住宅區（即原告系爭土地）由原計畫「住
22 四-1」住宅區（0.07公頃），變更為「住一」住宅區（0.07
23 公頃），變更理由謂：「該部分住宅區現況已有建物興建，
24 且為細部計畫發布實施前之合法建築。惟該土地之地籍已申
25 請合併，故依原建物登記所在安西段939-1及941地號範圍解
26 除重劃，調整分區為『住一』，解除其附帶條件規定。」備
27 註：「1、解除重劃範圍地號：安西段939（部分）、941
28 （部分），依地籍合併前範圍予以刪除。2、依地籍合併前
29 申請建築之土地面積為666.15平方公尺。」另第8章（變更
30 後計畫）第3節（重劃單元開發計畫）規定：「考量尚未辦
31 理完成重劃開發範圍之現況建物眾多，以致拆遷補償費用過

01 高，使得整體重劃負擔比例高於45%，因此，考量現有地上
02 物拆遷補償情形，公共設施取得之優先順序、重劃可行性及
03 總負擔比例以45%之原則……」、第4節（土地使用分區管
04 制要點）規定：「本計畫刪除『變更臺南市○○區都市計畫
05 （細部計畫）通盤檢討案』第20條第1項第1款有關『和順地
06 區原農漁區變更為住宅區』其應實施市○○○○○○○○區
07 建築物基地最小面寬不得低於6公尺之規定，其餘維持原計
08 畫。」（處分卷第19、28、87、91、95、100、102頁）等事
09 實，為兩造所是認，並有被告提出72年主要計畫、90年細部
10 計畫、102年細部計畫及系爭細部計畫等規範文件在卷可
11 證，則此等事實自堪信實。準此，90年以後所發布實施之細
12 部計畫（含系爭細部計畫）均切實依循72年主要計畫內容執
13 行臺南市○○區土地之規劃，而系爭細部計畫乃在既有之細
14 部計畫架構下（90年細部計畫所稱之「住一」及「住二」
15 區，即102年以後細部計畫所稱之「住一」及「住四-1」
16 區）所進行之通盤檢討，其目的無非就賸餘未辦理重劃且零
17 散分佈之14個區塊土地，重新檢討將已有合法建物坐落之土
18 地得以剔除於重劃範圍之外並調整部分公共設施用地，以避
19 免上開賸餘土地之重劃負擔比例過高，從而達到促進重劃可
20 行性及土地合理有效利用之結果。是綜觀前揭規範沿革，安
21 南區細部計畫A15區始終保持除建成區外，應以市地重劃方
22 式進行土地規劃及取得公共設施用地之行政目的，尚不容許
23 規範內之土地所有權人除有合法建物坐落之基地外，得以任
24 意逸脫於重劃負擔之外。

- 25 4、其次，由前揭都市計畫演變歷程觀察，安南區細部計畫並無
26 原告自述之79年及85年發布實施細部計畫之紀錄；且原告系
27 爭土地所在之安南區細部計畫A15區，係遲至102年細部計畫
28 才出現之編號區塊劃分；至於原告系爭土地西側及南側之同
29 段943至975地號土地（原告自述為慈雲社區，參本院卷第31
30 7頁），早在72年主要計畫發布實施以前即屬低密度住宅區
31 （處分卷第126頁），為該計畫所稱已興建完竣之住宅區，

有完整道路街廓（安中路一段、安中路一段189巷、203巷等，參本院卷第341頁），後於102年細部計畫將之劃歸為安南區細部計畫A9區，原本即不屬於系爭細部計畫所欲規範之對象。是前揭同段943至975地號土地自72年主要計畫發布實施之際，即與原告系爭土地純係為配合「原有住宅區聚落能達到完整鄰里社區單元」目的而甫從農漁區（無公共設施規劃）變更為低密度住宅區之都市計畫區塊有其本質上之差異，且渠等於歷次細部計畫變更均施予不同之都市計畫規劃（亦即A9區於72年主要計畫實施以前即屬部分有公共設施且建築完竣之住宅區；A15區雖已於72年主要計畫中從農漁區變更為低密度住宅區，但尚待安南區主要道路系統建制完成並擬定細部計畫後始得建築使用，且其欠缺公共設施，經都市計畫規劃需另以市地重劃方式取得公共設施用地），自是符合平等原則所揭示之「相同之事物，應為相同之處理；不同之事物，應依其特性為不同處理」原則，自不因原告系爭土地與A9區土地之地理位置相鄰，就有必要對二者之都市計畫規劃為相同之處置。乃原告指陳79年細部計畫先將原告系爭土地與西側及南側500戶慈雲社區一併劃歸為A15區，85年之後另將慈雲社區改編為A9區，並改列使用分區為住四，卻未將與緊鄰慈雲社區之原告系爭土地一併改編為A9區，反而將原告已有合法建築基地之土地列入A15區，顯然不符都市計畫法規且有違反平等原則云云，洵屬無稽。

5、又查，原告所有安西段939、941地號土地初於76年辦理地籍重測，面積分別為799.55、177.73平方公尺，79年間分割為同段939、939-1、941、941-1等4筆土地，原告則於80年間就同段939-1及941（面積分別為570.62、95.53平方公尺，建築基地面積合計666.15平方公尺）等2筆土地申請建造執照，並於81年9月間建造完成並領得使用執照，惟原告後於84、88年間分別申請將上開4筆土地合併為同段941、939地號等2筆土地，而回復至76年地籍重測時之原狀等事實，復為兩造所不爭，並有系爭939、941地號土地登記第一類謄本、

01 土地登記簿、臺南市地籍異動索引、同段2318建號建物所有
02 權狀、建造執照、使用執照、建造執照審查表、土地使用同
03 意面積示意圖、地籍套繪暨現況配置圖等文件在卷可稽（本
04 院卷第231至237、245至259頁；處分卷第141至142、145至1
05 50、157頁）。準此，原告已符合系爭細部計畫第6章整體開
06 發地區檢討處理原則第2點第1項第2款規定在90年細部計畫
07 發布實施前，在A15區內土地有合法建物登記之情形，且無
08 同原則第2點第2項應維持整體開發之除外情狀，則原告系爭
09 土地即得作為檢討解除整體開發土地之對象；又依同原則第
10 3點規定，原告所有同段2318建號建物係於81年9月間建築完
11 成，當時建築基地整筆土地分別為同段939-1及941地號土地
12 （建築基地共666.15平方公尺），即84及88年合併後之同段
13 939地號部分、941地號部分土地；若將上開建築基地剔除重
14 劃範圍，原告賸餘之系爭土地面積仍甚為可觀（本院卷第31
15 7頁），亦無同原則第4點所稱將「導致週邊土地不易分配土
16 地或單獨建築使用」之情形；再者，安南區細部計畫A15區
17 自102年細部計畫編定以來，即有編入「住一」住宅區（建
18 成區部分），此係屬68年併入臺南市都市計畫區前之既成聚
19 落，並規定區內公共設施用地以徵收方式取得，其範圍如A1
20 5區細部計畫圖所示（處分卷第26頁；本院卷第533、535至5
21 39頁），更無論系爭細部計畫係僅就A15區內尚未完成整體
22 開發地區之專案通盤檢討，其重新檢討之範圍原本就不包括
23 A15區內之「住一」住宅區，但非謂A15區內即不包含「住
24 一」住宅區部分，此於系爭細部計畫檢討後土地使用計畫示
25 意圖即可得知（處分卷第98頁），依此，原告前揭建築基地
26 解除整體開發後，其建築強度依同原則第5點第1款規定，自
27 應比照同A15區內建成區部分土地之編定。從而，系爭細部
28 計畫基於區內土地所有權人（即原告）之陳情，並依據第6
29 章所訂「整體開發地區檢討處理原則」之規定，將原告所有
30 同段2318建號建物坐落之建築基地，即同段939地號部分、9
31 41地號部分土地，依84及88年地籍合併前範圍解除重劃（面

積為666.15平方公尺），並將之調整分區為「住一」住宅區，至於原告其餘系爭土地仍受整體開發之限制，並續維持「住四-1」住宅區之編定等規劃，自屬適法之處置，亦無違反依法行政或平等原則之情事。乃原告先是主張應將其所有系爭土地全部解除重劃，並編定為「住一」住宅區；繼之再舉其相鄰之慈雲社區為例，要求系爭土地不僅應全部解除重劃，且應與相鄰之慈雲社區一同編入為A9區，並改編定為「住四」住宅區，且A15區之建成區建物本可依整體開發地區檢討處理原則解除重劃，則A15區理應不包含建成區部分，故系爭細部計畫未依同原則第5點第2款規定比照慈雲社區自有違法情事云云，均已明顯背於72年主要計畫及90年以後歷次變更之細部計畫規範意旨，其前揭主張亦無足取信。

（四）綜上所述，原告前揭主張，均不足取；系爭細部計畫依原告之陳情及依據整體開發地區檢討處理原則，將109年逕為分割後之原告所有安西段939、941地號等2筆建築基地之使用分區編定為「住一」及將其餘系爭土地維持於市地重劃範圍，並無違法，訴願決定以原告對系爭細部計畫無請求變更都市計畫之公法上請求權為由逕為不受理，雖非妥適，但結論並無二致，乃原告對其請求訴願決定及原處分關於原告所有安西段939、941地號等2筆土地之使用分區編定為「住一」住宅區及安西段937、938、939-2、941-2等4筆土地規定為市地重劃範圍部分均撤銷等情，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘之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，爰不一一論述，附此敘明。

六、結論：原告之訴無理由。

中 華 民 國 111 年 7 月 6 日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官 李 協 明

法官 邱 政 強

法官 林 彥 君

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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241條之1第1項前段）

三、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1項但書、第2項）

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	

01

關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 111 年 7 月 12 日

03

書記官 謝 廉 縈