

高雄高等行政法院判決

110年度訴字第176號

民國111年6月8日辯論終結

原告 顏福源
訴訟代理人 潘怡珍 律師
黃淑芬 律師

被告 臺南市政府

代表人 黃偉哲
訴訟代理人 鄭嘉慧 律師

上列當事人間土地重劃事件，原告不服內政部中華民國110年3月22日臺內訴字第1100420381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

壹、程序部分

按市地重劃實施辦法第2條第1項規定，市地重劃由中央、直轄市或縣（市）主管機關辦理，而被告雖基於自主組織權，將審核土地所有權人自辦市地重劃之事項劃歸由被告所屬地政局掌理，惟由被告所屬地政局分層負責明細表（甲表）觀之，關於成立或解散籌備會事項之決行權責須經4層審核，故依事務權限須以被告名義對外作成行政處分。本件否准原告成立籌備會之申請，確實經層層審核後經臺南市副市長趙卿惠核定，故以被告名義發文並無違誤（而非以被告所屬地政局名義發文），合先敘明。

貳、實體部分

一、爭訟概要：

緣原告與其他訴外人36人等於民國109年9月8日由原告具名提出申請書並檢附相關圖冊，向被告申請成立臺南市永康區大灣段地區自辦市地重劃區籌備會，經被告審查結果，發現

其所申請自辦市地重劃之範圍（下稱系爭範圍）為被告預計110年辦理之「臺南市永康大同市地重劃區」（下稱系爭重劃區），並於109年5月21日簽准市長同意以公辦市地重劃方式辦理且完成先期作業計畫及預算編列，屬被告擬定開發計畫之重大建設，乃依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵重劃辦法）第8條第3項第3款規定，以109年11月4日府地劃字第1091113974號函駁回原告之申請。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：

（一）主張要旨：

1、被告辯稱其係依獎勵重劃辦法第8條第3項第3款規定，以「變更高速公路永康交流道附近特定區計畫（第4次通盤檢討）（第2階段）案」編號第6案範圍之市地重劃為被告擬定開發計畫之重大建設為由，駁回原告成立籌備會之申請：

（1）惟關於重大建設的具體內容，被告均未加以說明。其雖曾辯稱系爭範圍之面積達3.714公頃，費用達新臺幣（下同）1億459萬元（被告完全沿用都市計畫審議階段可行性評估所列之粗估費用），且有跨區之情形，即自行定義其自屬重大建設。然查，臺南市同樣費用破億，且跨區重劃情形之自辦市地重劃會比比皆是，故被告辯稱系爭範圍之重劃作業屬重大建設，仍舊未經舉證，自不足採。

（2）被告辯稱其主張之重大建設業已具備經擬定開發計畫之情形，然關於重大建設之具體項目仍舊未經被告舉證，更遑論其虛構之重大建設有何已擬定開發計畫之情形。

2、被告於原告109年9月8日申請前，尚未對系爭範圍「擬定」開發計畫：

（1）依照被告所屬地政局網頁公開資訊說明公辦市地重劃作業程序，顯示被告公辦市地重劃首要之任務為「選定重劃區」，並報經上級主管機關核准，隨後才得以接著研訂市地重劃計畫書。以被告轄區內需以市地重劃開發者之地區如此之多，則以被告網頁說明之上開作業邏輯、順序，若未經此選定之

作業，根本無從針對某區為開發計畫之進入擬定作業。又按市地重劃實施辦法第8條第1項、勘選市○○○○區評估作業要點第4點第2項前段等規定，上開「選定重劃區」之作業涉及龐大之評估細目、條件及克服方式等分析工作。其中市地重劃實施辦法規定，被告應就都市計畫、土地所有權人意願、地區發展潛力、人口成長情形與建地需求量、地區現況、重劃後地價預期增漲幅度、財務計畫及其他特殊事項等八大事項加以評估。而勘選市地重劃地區評估作業要點及評估表規定，被告應在此八大事項內調查至少22項細目，此22項細目包含土地所有權人意願、地區現況（絕非都市計畫審議時之現況）之評估、重劃後地價預期增長幅度調查。經查，被告於本件都市計畫審定後迄原告申請時，對於選定重劃地點應辦之法定作業尚未著手，足徵在意願、現況、地價均尚未調查前，被告絕對無法憑空擬定、完成沒有精確背景資料之開發計畫。

- (2)關於被告以答辯三狀之時程表顯示其內部諸多局處的行政程序，證明其對系爭範圍業已擬定開發計畫。然查，前述時程表有一半以上之事實都是發生在原告申請之後，此部分事實無涉本件之爭點。再按關於「擬定開發計畫」如何解釋乙節，依平均地權條例、市地重劃實施辦法、獎勵重劃辦法等所有規範市地重劃之法條脈絡及文義解釋，關於擬定開發計畫，明顯即指內含法規要求之內容，並得據以實施之具體重劃計畫（書、圖）。目前國內土地開發方式無非為一般徵收、區段徵收、市地重劃、都市更新四大類，所有開發方式之計畫都有具體開發計畫（書、圖）之明確規範，例如徵收計畫、區段徵收計畫、重劃計畫、都市更新計畫及都市更新事業計畫。經查，被告於原告109年9月8日申請以前，未完成任何開發計畫，即未完成重劃計畫書之擬定，迄今亦未完成重劃計畫書之擬定，被告既以獎勵重劃辦法第8條第3項第3款規定駁回原告成立籌備會之申請，則該條款亦應參照獎勵重劃辦法相關規定。按獎勵重劃辦法第3章「重劃業

務」，正是規範重劃開發方式計畫擬訂之章節，因此獎勵重劃辦法中的「開發計畫」即是指重劃計畫，而擬定開發計畫自當指該章節之擬定重劃計畫，應屬無疑。職是，獎勵重劃辦法第8條第3項第3款規定之擬定開發計畫明顯即指擬定重劃計畫書，被告為駁回原告申請而割裂適用、解釋獎勵重劃辦法之規範，自屬無據。

(3)被告於原告申請前所為之108年可行性評估報告，無關公辦或自辦市地重劃作業，業經原告提出內政部營建署（下稱營建署）111年6月2日營授辦城字第1110039325號函為證。營建署認定在市地重劃、區段徵收或都市更新，應提出主管機關認可之可行性評估，其性質及目的乃是關於都市計畫審議參考之用，完全無涉縣市政府執行公辦重劃之作業，且原告亦於原證10整理臺南市自辦市地重劃會所依循之都市計畫均曾作可行性評估之資料，故被告以此說明其曾擬定開發計畫，顯然無稽。按都市計畫仍在審議階段，尚未審定，無從確認都市計畫內容是否確定變更或以何種方式進行開發，被告的作業竟能跑在都市計畫審定之前，實在荒謬。復觀諸被告所提出之「被告所屬地政局110年9月30日南市地劃字第1101182203號會勘通知書」（本院卷第255頁），顯示在其重劃業務單位地政局於110年9月發包前置作業後，地政局才與各局處單位、得標廠商即客觀國際開發有限公司進行重劃作業範圍之勘選評估，足徵被告上開都市計畫審議階段之可行性評估，根本就只是都市計畫業務單位即被告所屬都市發展局所作，未有任何重劃作業主管機關被告所屬地政局之參與，而是直到110年9月才發文進行市地重劃作業的評估。由此益證被告在110年底，諸多前置作業及評估作業都尚未進行，根本不可能在沒有評估調查進行下即完成開發計畫之擬定。

(4)至被告另湊合了原告提出申請前，市長曾經簽准公辦、每年度施政重點（內容完全抄襲108年都市發展局之可行性評估）、每年度預算編列程序（預算金額僅是3百多萬元的前

置作業，預算說明書中完全未有重大建設項目之說明，說明書所載之重劃費用金額也完全抄襲108年都市發展局之可行性評估），以證明其於系爭範圍有「擬定開發計畫」。然查，獎勵重劃辦法第8條第3項第3款所指之擬定開發計畫即為第3章之重劃計畫之擬定，業如前述，且所有國土空間使用、開發計畫均至少有擬定、提出予上級主管機關審核、發布實施之階段，因此其開發計畫之性質，自須是得以提出送審、據以實施之具體書、圖。被告捨本逐末地湊合了可行性評估、市長簽核、年度施政重點、前置作業預算程序成為一聚合物，根本不具備任何具體書圖及擬定外觀，此一聚合物無法送核，復無法直接實施，故被告以此一聚合物主張其於原告申請前已擬定開發計畫，顯無可採。

(5)綜上，被告於原告申請前所為之都市計畫審議階段之重劃可行性評估、市長簽核、每年度施政重點、每年度前置預算編列程序，均非「擬定開發計畫」。

3、綜上，原告就系爭範圍申請成立籌備會，並無獎勵重劃辦法第8條第3項第3款之情形，公辦及自辦市地重劃同樣都可落實都市計畫，亦均同樣能達到開發新市區及取得公共設施等目的，被告駁回原告之申請，顯然有違依法行政原則及明確性原則。

(二)聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、被告對於原告109年9月8日之申請，應作成核准原告成立臺南市○○區○○段地區自辦市地重劃區籌備會之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、原告訴稱公辦市地重劃應不屬獎勵重劃辦法第8條第3項第3款之「經政府擬定開發計畫或有重大建設」部分，並不可採：

(1)按獎勵重劃辦法第8條第3項第3款規定：「經政府擬定開發計畫或有重大建設」，而政府公辦市地重劃，當然符合該款

之規範條件。原告訴稱在同樣依都市計畫規劃，提供相同公共設施用地條件下，獎勵重劃辦法第8條第3項第3款應指市地重劃以外之開發計畫或其他重大建設事業計畫，且至少應達到擬定重劃計畫書之程度云云，惟原告此部分主張均無法律依據，尤其法條僅規定「經政府擬定開發計畫」即可，並無如原告所稱必須至擬定重劃計畫書之程度。

(2)其次，本件系爭範圍經內政部都市計畫委員會(下稱都委會)109年3月24日第965次會議審議通過採市地重劃方式開發，109年5月21日市長簽准同意以公辦市地重劃方式辦理，109年10月28日都市計畫發布實施生效。且被告於內政部審議通過後，即將本案列為110年度重要施政計畫進行作業，排定工作進度表、編列預算與辦理性別影響評估，預算更經臺南市議會第3屆第4次定期會及第7次臨時會審議通過，目前被告並擬將系爭重劃區與鄰近臺南市○○○○○○○○區及臺南市永康五王市地重劃區，合併招標委託專業服務廠商協辦後續與土地所有權人座談會等事宜，乃已實質推動進行中，此時更不宜核准自辦市地重劃籌備會。

2、原告訴稱被告於其109年9月8日申請成立籌備會前，並無具體擬定開發計畫之行政作為云云，並不可採：

(1)自107年起，被告所屬都市發展局即就「變更高速公路永康交流道附近特定區計畫(第4次通盤檢討)案」為討論辦理，期間並曾製作「變更高速公路永康交流道附近特定區計畫(第4次通盤檢討)案」變更編號第6案等6件市地重劃可行性評估報告書(系爭重劃區屬於變更高速公路永康交流道附近特定地區計畫案的第6案)，請被告所屬地政局就市地重劃可行性表示意見，並依被告所屬地政局函文意見修正，此參被告所屬都市發展局108年5月16日南市都規字第1080501269號函檢送修正後之可行性評估報告書(含修正處理情形對照表)請被告所屬地政局協助審視市地重劃可行性即明，被告所屬地政局於108年6月10日以南市地劃字第1080645174號函回覆意見，認原則可行。而前述評估報告內即已將重劃

01 範圍、面積、預期效益、土地使用權屬、預估公共設施用地
02 負擔、費用、財務計畫等為綜合評估，並針對被告所屬地政
03 局建議意見也提出修正處理方案，此有修正處理情形對照表
04 可證，且由修正處理情形對照表內容亦可知被告所屬都市發
05 展局於規劃階段曾與農田水利會等機構研商，且亦參考被告
06 所屬水利局提供之「臺南市永康區兩水下水道系統規劃檢討
07 報告」；另被告所屬地政局亦就工程費用、重劃負擔比例等
08 提出意見，故實際已就本件公辦市地重劃之相關內容等為實
09 質評估規劃。

10 (2)上述「變更高速公路永康交流道附近特定區計畫（第4次通
11 盤檢討）案」，於109年3月24日經內政部都委會第965次會
12 議審議通過，審議過程專案小組亦提出修正建議，此可參上
13 開內政部都委會會議紀錄第7案附表1及附圖1（本案屬第7案
14 之再公開展示編號4）。而審議通過後，被告接續進行各項
15 規畫，於109年6月1日依規定辦理性別影響評估課程，並辦
16 理性別影響評估，嗣於109年9月2日並已經性別平等辦公室
17 初評，而此都市計畫案並經被告於109年10月23日以府都規
18 字第1091243187A號公告自同年月28日起實施生效。

19 (3)109年5月13日被告所屬地政局檢具109年3月24日內政部都委
20 會第965次會議紀錄等資料，說明擬以「臺南市永康大同市
21 地重劃」之名，辦理公辦市地重劃，正式簽請核示，並於10
22 9年5月21日經市長簽准同意採公辦方式辦理。

23 (4)109年9月前被告即已就本件市地重劃案編列預算：

24 ①按政府機關編列下年度預算，均是自年度中即開始收集編
25 纂，此可參110年度臺南市總預算案總說明內，明確記載
26 「貳、總預算籌編經過及主要內容：……一、總預算案彙編
27 經過：本府於109年5月依據『110年度中央及地方政府預算
28 籌編原則』及『110年度直轄市及縣（市）總預算編製要
29 點』規定，開始籌編110年度總預算案，……」等語。故被
30 告所屬地政局於109年5月份即已將本件公辦市地重劃預算送
31 出，而臺南市議會係排定於109年10月29日開始審查總預

算，其後是因不同政黨於審議預算過程中互相杯葛，導致110年度總預算延宕到110年始行通過，故並非如原告所稱110年度之預算係110年間通過，而推論109年9月其申請籌備會前被告連預算都還未編列。

②被告所屬地政局於編列預算時，就本件公辦市地重劃已明確說明總工程經費預算數為1億459萬元，依工程進度分年編列經費，此參110年度被告所屬地政局「臺南市實施平均地權基金業務計畫及預算說明」、「臺南市實施平均地權基金涉及開發工程之長期投資明細表」，關於「永康大同市地重劃」科目項下記載本年度預算數外，於工程費說明欄內特別記載：「本開發區面積計約3.714公頃，執行期間為110年至113年，總工程經費預算數為1億459萬元，……，依工程進度分年編列經費一次發包，……。」等語，故並非如原告所稱只有編列326萬9千元預算。

③依被告所屬地政局涉及開發工程之長期投資明細表，明確可見「科目及業務項目欄」內已將辦理永康大同市地重劃整體預算分類編纂：服務費用、業務宣導費、專業服務費（含遴聘專家學者之出席費鐘點費、委託調查研究費）、稅捐與規費、工程費等，足證是已擬定之計畫。

3、原告提出決標公告，主張被告係於110年9月1日甫將本件永康大同市地重劃作業發包，被告於原告109年9月8日提出籌備會申請時僅是前置準備作業，並無擬定開發計畫云云。惟查：

(1)政府機關不同於私人企業，政府機關之政策多須先經可行性評估，並先經機關內各部門協調，可行後才會正式行文申請上級核准並編纂預算，因此，於政府機關之政策正式施行前早已實質評估規畫。承前所述，本件公辦永康大同市地重劃案，早經被告評估規劃，是已擬定開發計畫在先。

(2)由原告所提決標公告之附圖，亦可見已明確標示永康大同市地重劃須辦理範圍，並非尚未決定而須由決標廠商研擬或討

01 論，且該重劃範圍與前述可行性評估報告之重劃範圍相同，
02 可知此為已擬定計畫之後續執行階段。

03 (3)被告所屬地政局110年9月30日南市地劃字第1101182203號會
04 勘通知單雖記載於110年10月14日辦理系爭重劃區範圍勘選
05 評估作業，惟備註二記載：「有關本案都市計畫經內政部都
06 市計畫委員會第965次會議審定，報部編號第6案變更內容之
07 現行公（兒）5-3用地於變更後新計畫是否劃有部分溝渠用
08 地，及公（兒）5-4用地開闢可能影響現有巷道與鄰地地主
09 通行部分，敬請都市發展局提供意見。」等語，明確可見是
10 請被告所屬都市發展局就已擬定計畫範圍對實際土地現況可
11 能造成影響為評估，亦可知會勘通知單雖記載重劃區範圍勘
12 選評估，但實際並非新重劃計畫或新重劃範圍勘選，而是就
13 已擬定之重劃計畫進行細部調整之會勘。

14 4、原告訴稱被告所提之可行性評估報告，並非獎勵重劃辦法第
15 8條第3項第3款之已擬定開發計畫，並不可採：

16 (1)按都市計畫整體開發地區處理方案第5點第1款規定：「各級
17 政府於辦理都市計畫新訂、擴大或變更時，如擬於都市計畫
18 書規定以市地重劃、區段徵收或其他方式辦理整體開發者，
19 應先會同當地地政機關或其他相關機關評估可行性，以避免
20 無法辦理整體開發之都市計畫案件增加。」亦即經市地重劃
21 可行性評估後，該範圍土地才有市地重劃之可能，故此確實
22 為被告已實施之程序。

23 (2)系爭範圍之土地於109年3月24日經內政部都委會審議通過准
24 予市地重劃後，被告所屬地政局即派員至重劃區現勘，並於
25 109年4月份列入110年度重要施政計畫，由被告所屬地政局
26 於「110年度重要施政內容計畫先期作業（整體）計畫書」
27 內列為重要施政計畫；其後依規定提報預算，109年5月21日
28 並經市長簽准以公辦市地重劃方式辦理開發。而預算、重要
29 施政計畫先期作業均經被告所屬財稅局和主計處審查表示意
30 見，110年度重要施政計畫先期作業審查表亦經市長核定，
31 嗣被告於109年8月18日召開110年度總預算案審查及平衡會

議，並於109年9月1日第454次市政會議決議通過「臺南市政府110年度施政計畫」草案、「臺南市政府中程施政計畫（110年度至113年度）」草案。因此，於原告109年9月8日提出申請成立自辦市○○○區籌備會時，系爭重劃範圍確實已經被告擬定開發計畫。

5、原告訴稱市地重劃可行性評估為被告所屬都市發展局製作，目的與被告所屬地政局掌管之公辦重劃業務不同，故無法以可行性評估作為被告對系爭重劃範圍已擬定開發計畫之認定。惟查：

(1)原告上開所訴，故意忽視被告於前所說明之永康大同市地重劃之規劃及擬定計畫過程，被告並非僅有製作市地重劃可行性評估報告書，故原告於109年9月8日申請自辦市地重劃時，系爭範圍已有明確公辦市地重劃之計畫（均已列入被告110年度重要施政計畫和中程施政計畫），且編列有預算，當然符合獎勵重劃辦法第8條第3項第3款之已擬定開發計畫，而非如原告所稱只是擬公辦之想法。

(2)依平均地權條例第2條、第56條及市地重劃實施辦法第2條規定，被告為公辦市地重劃之辦理主體無疑；而被告所屬都市發展局製作可行性評估、地政局製作「110年度重要施政計畫先期作業（整體）計畫書」及提出預算、研考會彙辦110年度重要施政計畫先期作業、主計處籌編預算等，乃地方自治團體基於自主組織權決定其內部執行機關，但仍均為被告之作為，故被告整體擬訂計畫之過程，已符合獎勵重劃辦法第8條第3項第3款規定之「經政府擬定開發計畫或有重大建設」。

6、原告訴稱被告未遵照市○○○○○○○○○○○○○○○○區進行評估。惟查：

(1)查市地重劃可行性評估並無規定之格式，惟被告所屬都市發展局於辦理可行性評估時，會與各相關局處開會討論（由被告所屬都市發展局108年5月16日南市都規字第1080501269號函即可見該局檢送修正後之市地重劃可行性評估報告書請被

告所屬地政局表示意見)。再比對本件市地重劃可行性評估報告書內容與市地重劃實施辦法第8條第1項及勘選市○○○○區評估作業要點第4點所定之評估事項，可見可行性評估報告書已考量評估土地現況、都市計畫、預期效益、地價、公共設施用地負擔等事項。且如前所述，勘選市○○○○區評估作業要點第4點第2項已明定，第1項各款評估細目及評估條件，主辦單位得酌為增減細目，必要時亦得自行訂定各評估項目之權重。

(2)綜上，本件雖未直接將「勘選市地重劃地區評估表」列入評估報告內，但可知實已斟酌該地區實際情形，選擇需要之勘選市地重劃地區項目內容為評估。

7、又本件市地重劃，面積達3.714公頃，整體開發費用達1億459萬元，且按被告所屬地政局110年度施政計畫載明：「壹、年度施政目標：……八、配合市政及都市發展，積極辦理本市土地開發業務：（業務成果面向）（一）配合市府重大政策及都市規劃方向，積極以區段徵收及市地重劃方式辦理重大建設土地開發計畫，預計110年度辦理13案市地重劃及4案區段徵收，其中2案市地重劃案及2案區段徵收案屬新案件，並結合規劃設計低碳、綠色及生態之基礎公共工程，營造宜居大臺南之利基。……（三）辦理市地重劃說明會、座談會及區段徵收公聽會，建立與民眾溝通的管道，推廣市民共同參與開發理念，以提升民眾對土地開發的支持與信賴。」等語；另被告109年4月7日府研綜字第1090324409號函亦記載：「說明：……二、應提報年度重要施政計畫先期作業之計畫類型及經費額度，請參閱上述『注意事項』，另相關事項說明如下：……（二）新興中長程計畫經費需求1億元以上之重要公共建設計畫須於『整體計畫書』填列『經濟效益』及『財務規劃』。」等語。而被告所屬地政局於提報本件公辦市地重劃案之先期作業計畫書時，即有就此兩內容為說明填載。綜上，本件公辦市地重劃當然屬於重大建設。

(二)聲明：原告之訴駁回。

01 四、爭點：被告於原告109年9月8日提出成立籌備會之申請前，
02 是否已就系爭範圍擬定開發計畫？被告以原處分否准原告所
03 請，是否適法？

04 五、本院的判斷：

05 (一)前提事實：如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳述在
06 卷，並有原告109年9月8日申請書（本院卷第31頁）、被告
07 所屬地政局109年5月13日簽呈（本院卷第112-113頁）、被
08 告109年11月4日府地劃字第1091113974號函（本院卷第103
09 頁）及訴願決定書（本院卷第21-25頁）附卷可稽，堪予認
10 定。

11 (二)被告於原告109年9月8日提出成立籌備會之申請前，業已就
12 系爭範圍擬定開發計畫，被告以原處分否准所請，於法有
13 據：

14 1、應適用之法令：

15 (1)平均地權條例第58條：「（第1項）為促進土地利用，擴大
16 辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理
17 之。其獎勵事項如左：……。 （第2項）前項重劃會組織、
18 職權、重劃業務、獎勵措施等事項之辦法，由中央主管機關
19 定之。 （第3項）重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私
20 有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私
21 有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准後實施
22 之。」

23 (2)獎勵重劃辦法：

24 ①第1條：「本辦法依平均地權條例（以下簡稱本條例）第58
25 條第2項規定訂定之。」

26 ②第8條第1項、第2項、第3項第3款：「（第1項）自辦市地重
27 劃，應由擬辦重劃範圍土地所有權人發起成立籌備會，並由
28 發起人檢附擬辦重劃範圍圖及其於該範圍土地所有權狀影
29 本，向直轄市或縣（市）主管機關申請核准成立籌備會；
30 ……。 （第2項）前項發起成立籌備會，應以發起人人數逾
31 擬辦重劃範圍土地所有權人總數十分之三，及其於該範圍所

01 有土地面積合計逾該範圍土地總面積十分之三之同意行之。

02 (第3項)第1項申請有下列各款情形之一者，應不予核准：

03 ……三、經政府擬定開發計畫或有重大建設。」

04 (3)準此可知，土地所有權人固得自行發起成立籌備會，並向直
05 轄市或縣（市）主管機關申請核准後，自行辦理市地重劃；
06 然倘其擬選定之重劃範圍業經政府擬定開發計畫或有重大建
07 設之情事，主管機關應否准其成立，其立法意旨係為避免政
08 府已擬定開發計畫或有重大建設之地區，因土地所有權人提
09 出申請自辦市地重劃，形成同一地區有不同之開發方式，影
10 響整體開發，或自辦市地重劃不能應乎重大建設需要，有礙
11 政府所擬定開發計畫或重大建設之推動實施而設。

12 (4)又按公辦市地重劃作業程序，依序為選定重劃區、研訂市地
13 重劃計畫書、公告重劃計畫書、舉行地主座談會及處理反對
14 意見、研訂禁止土地移轉及禁建等事項、測量、現況調查及
15 查定地價、編造各種清冊、計算負擔及分配設計、工程規劃
16 設計及施工、分配結果公告、通知及異議處理、土地改良物
17 或墳墓拆遷補償、地籍整理及地價換算、交接及清償、抵費
18 地處理及財務結算，此觀市地重劃實施辦法之規定即明。惟
19 按「擬定或變更主要計畫或細部計畫時，其計畫書附帶以市
20 地重劃、區段徵收方式辦理者，應檢具本府地政主管機關認
21 可之可行性評估相關證明文件。」「都市計畫規劃階段擬決
22 定是否採市地重劃開發時，得參考本要點辦理評估，並將評
23 估結果作為審議都市計畫之參考。」都市計畫法臺南市施行
24 細則第8條及勘選市○○○○區評估作業要點第6點分別定有
25 明文。由上可知，都市計畫擬定或變更附帶以市地重劃方式
26 辦理者，必須先進行可行性評估，亦即都市計畫變更是否要
27 以市地重劃作為土地開發方式，主管機關於都市計畫規劃階
28 段，即須先進行可行性之評估，而非俟選定重劃區、研訂市
29 地重劃計畫書之階段方開始評估規劃。是獎勵重劃辦法第8
30 條第3項第3款所稱「開發計畫」，不能解為須已達到擬定
31 「重劃計畫書」而得以提出送審、據以實施之具體書、圖之

01 程度，而應指「有公辦市地重劃之計畫」即符合該要件。換
02 言之，只要被告公辦市地重劃之政策已定，並擬定先期作業
03 計畫，即符合該條款所稱擬定「開發計畫」之規定。斯時，
04 土地所有權人即不得再行申請自辦市地重劃，以免疊床架
05 屋，影響整體之開發。

06 2、得心證之理由：

07 (1)經查，原告於109年9月8日以申請書並檢附相關圖冊，向被
08 告申請成立臺南市永康區大灣段地區自辦市地重劃區籌備
09 會，而其申請自辦重劃範圍位於臺南市永康區永大路二段以
10 東，蜈蚣潭中排以西，永平街以南，北興路以北，屬「變更
11 高速公路永康交流道附近特定區計畫（第4次通盤檢討）
12 （第2階段）案」範圍內之土地（即原「文小5」學校用地周
13 邊地區），前經內政部都委會109年3月24日第965次會議審
14 議通過採市地重劃方式開發，嗣經被告以109年10月23日府
15 都規字第1091243187A號公告自同年月28日起發布實施生
16 效，依上開都市計畫書表10-1「審竣未核定案件變更內容明
17 細表」記載：「報部編號：六。公展編號：五。位置：『文
18 小5』、『市五』、『公兒5-3』及『公兒5-4』周邊地區。
19 ……附帶條件一：以市地重劃方式開發。變更理由：1、
20 『文小5』學校用地自67年劃設迄今尚未徵收開闢，且周邊
21 已有西勢國小可供學童就學。經本府教育局評估服務距離、
22 空間需求及使用現況結果，該用地已無設校需求，爰予解編
23 規劃為住宅區及必要公共設施。2、配合學校用地解編，併
24 同檢討周邊未取得之『市5』、『公兒5-3』、『公兒5-
25 4』、『廣自』及計畫道路用地等，納入辦理市地重劃整體
26 開發，提昇地區生活環境品質。……。備註：……。3、應依
27 平均地權條例相關規定，先行擬具市地重劃計畫書，送經市
28 地重劃主管機關審核通過後，再檢具變更主要計畫書、圖報
29 由內政部逕予核定後實施。」等語，此為兩造所不爭，並有
30 原告109年9月8日申請書（本院卷第31頁）、內政部都委會1
31 09年3月24日第965次會議紀錄（本院卷第221-224頁）、被

告109年10月23日府都規字第1091243187A號公告（本院卷第75頁）、「變更高速公路永康交流道附近特定區計畫（第4次通盤檢討）（第2階段）計畫書」表10-1及圖10-2（訴願卷第23-42、44頁）為憑。

- (2)次查，被告所屬都市發展局自107年起，即就「變更高速公路永康交流道附近特定區計畫（第4次通盤檢討）案」為討論辦理，期間並曾擬定「變更高速公路永康交流道附近特定區計畫（第4次通盤檢討）案」變更編號第6案等6件市地重劃可行性評估報告書（系爭重劃區屬於上述變更計畫案之第6案），函請被告所屬地政局就市地重劃可行性表示意見。嗣被告所屬地政局於108年6月10日以南市地劃字第1080645174號函復被告所屬都市發展局，認原則可行，此有被告所屬都市發展局108年5月16日南市都規字第1080501269號函（本院卷第199頁）、108年4月「變更高速公路永康交流道附近特定區計畫（第4次通盤檢討）變更草案第6案」跨區市地重劃可行性評估（本院卷第205-217頁）及被告所屬地政局108年6月10日南市地劃字第1080645174號函（本院卷第219-220頁）附卷可佐。而由前述108年4月跨區市地重劃可行性評估報告書之內容觀之，其中載明：「重劃範圍與面積：本重劃區位於永康區永大路二段以東至國民路之間，係以跨區市地重劃之方式辦理，重劃範圍以現行都市計畫之『文（小）5』學校用地、『公（兒）5-3』公兒用地、『公（兒）5-4』公兒用地、『市5』市場用地等未開闢之公共設施保留地為主，另納入『市5』及『文（小）5』學校用地南側未開闢道路及東側『廣（自）』廣場兼自行車道用地等，計畫面積約3.714公頃。」「預期效益：1、公共設施完善：……。2、充裕地方財政：……。3、提升土地效益：……。」「重劃區土地權屬：本重劃區公有土地面積為0.189公頃，占總面積之5.09%，私有土地占最大宗，面積為3.525公頃，占總面積之94.91%。」「土地使用現況：重劃範圍現況除『文（小）5』學校用地範圍內多處臨時建物供工業及停車

01 使用外，其餘多閒置未使用。」「預估公共設施用地負擔：
02 ……36.85%。」「預估費用負擔：……（四）開發費用總
03 合：前述3項費用合計市地重劃總費用為15,604萬元。
04 （五）平均費用負擔比例：……9.77%。」「土地所有權人
05 平均重劃負擔比例概算：……46.62%。」「財務計畫：
06 （一）資金需求總金額（總費用）為新臺幣156,040,000
07 元。（二）財源籌措方式：1、由臺南市政府地政局編列預
08 算。2、向財政部建設基金或金融機構及臺南市平均地權基
09 金貸款支應。（三）償還計算：由土地所有權人折價抵付重
10 劃負擔之抵費地出售款或繳納差額地價償還。」等語，足見
11 被告所屬都市○○○○○○○○○○區之重劃範圍與面
12 積、預期效益、土地權屬、土地使用現況、公共設施用地負
13 擔、費用負擔、土地所有權人平均重劃負擔比例及財務計畫
14 等事項於會同相關機關評估後，始作成的綜合評估。固然，
15 該項評估乃地方自治團體基於自主組織權決定其內部執行機
16 關，但仍均為被告之作為，核已就系爭重劃區公辦市地重劃
17 之相關內容等為實質評估規劃。故被告整體擬訂計畫之過
18 程，業已符合獎勵重劃辦法第8條第3項第3款「經政府擬定
19 開發計畫」之規定，要可認定。

20 (3)第查，上述「變更高速公路永康交流道附近特定區計畫（第
21 4次通盤檢討）（第2階段）案」嗣於109年3月24日經內政部
22 都委會第965次會議審議通過，並就系爭範圍准予以市地重
23 劃方式開發後，被告所屬地政局即派員至重劃區現勘，並於
24 109年4月份填具110年度重要施政計畫先期作業摘要表、先
25 期作業（整體）計畫書，將系爭臺南市永康大同市地重劃案
26 列為重要施政計畫，計畫期程自110年1月至115年12月，其
27 後依規定提報預算，並於109年5月21日經市長簽准以公辦市
28 地重劃方式辦理開發。嗣被告於109年8月18日召開110年度
29 總預算案審查及平衡會議，並於109年9月1日第454次市政會
30 議決議通過「被告110年度施政計畫」草案及「被告中程施
31 政計畫（110年度至113年度）」草案，嗣臺南市議會第3屆

第4次定期會及第7次臨時會審議通過臺南市110年度總預算案在案，此有被告110年度重要施政計畫先期作業摘要表（本院卷第345頁）、被告110年度重要施政計畫先期作業（整體）計畫書（計畫名稱：臺南市永康大同市地重劃案）（本院卷第347-353頁）、被告所屬地政局109年5月13日簽呈（本院卷第112-113頁）、被告109年8月13日府主預字第1090958637號開會通知單（本院卷第361頁）、被告109年9月1日第454次市政會議紀錄（本院卷第363頁）、被告110年度施政計畫節本（本院卷第379-387頁）、被告中程施政計畫節本（110年度至113年度）（本院卷第367-371頁）、被告110年1月28日府主預字第1100157132B號函（本院卷第81頁）及臺南市議會110年1月21日南議財經字第1100000447號函（本院卷第82頁）附卷可稽。

- (4)觀諸被告110年度施政計畫及中程施政計畫（110年度至113年度）中有關被告所屬地政局部分（本院卷第386、371頁），均將辦理永康大同（文小5）市地重劃案列入施政計畫範圍；且110年度臺南市總預算案總說明記載：「貳、總預算籌編經過及主要內容：……一、總預算案彙編經過：本府於109年5月依據『110年度中央及地方政府預算籌編原則』及『110年度直轄市及縣（市）總預算編製要點』規定，開始籌編110年度總預算案，……」等語（本院卷第242頁）；復按110年度被告所屬地政局臺南市實施平均地權基金「業務計畫及預算說明」及「涉及開發工程之長期投資明細表」（本院卷第77-80頁）所示，系爭永康大同市地重劃案110年度預算數雖僅為326萬9千元，然於工程費之說明欄內特別記載：「本開發區面積計約3.714公頃，執行期間為110年至113年，總工程經費預算數為1億459萬元，……，依工程進度分年編列經費一次發包，……。」等語，且「科目及業務項目」欄內亦將辦理系爭永康大同市地重劃之整體預算分別以服務費用、材料及用品費、租金與利息、稅捐與規費（強制費）、工程費等項目編纂。足見被告於原告109年9

01 月8日申請成立籌備會前，確實已就系爭範圍完成先期作業
02 計畫，並編列預算，其總工程經費預算數為1億459萬元，而
03 110年度預算數則依工程進度分年編列為326萬9千元。此
04 外，被告另於109年4月7日府研綜字第1090324409號函亦記
05 載：「說明：……二、應提報年度重要施政計畫先期作業之
06 計畫類型及經費額度，請參閱上述『注意事項』，另相關事
07 項說明如下：……（二）新興中長程計畫經費需求1億元以
08 上之重要公共建設計畫須於『整體計畫書』填列『經濟效
09 益』及『財務規劃』。」等語。而被告所屬地政局於提報本
10 件公辦市地重劃案之先期作業計畫書時，即有就此兩內容為
11 說明填載。綜上，本件公辦市地重劃，無論從經濟效益及財
12 務規劃之規模觀之，稱其屬於被告之重大建設，亦不為過。

13 (5)綜上，系爭重劃區係被告以都市計畫通盤檢討推動公共設施
14 用地解編，並以跨區公辦市地重劃方式辦理整體開發，復於
15 109年5月21日經市長簽准同意以公辦市地重劃方式辦理，且
16 完成先期作業計畫及預算編列，核屬已經被告擬定開發計
17 畫。是被告依獎勵重劃辦法第8條第3項第3款規定，以原處
18 分否准原告成立籌備會之申請，並無違誤。原告主張獎勵重
19 劃辦法第8條第3項第3款所稱之「開發計畫」，應指「重劃
20 計畫書」而言，而被告於109年9月8日原告提出成立籌備會
21 之申請時，尚未就系爭範圍擬定重劃計畫書，自不得駁回原
22 告所請云云，洵無可採。

23 (三)原告復主張依據110年9月1日決標公告及被告所屬地政局110
24 年9月30日南市地劃字第1101182203號會勘通知書，可見被
25 告所屬地政局係於110年9月始將系爭市地重劃作業發包，並
26 進行重劃作業範圍之勘選評估，足徵被告上開都市計畫審議
27 階段之可行性評估，僅係都市計畫業務單位即被告所屬都市
28 發展局所作，未有任何重劃作業主管機關被告所屬地政局之
29 參與，益證被告於原告109年9月8日提出籌備會申請時，僅
30 有前置準備作業，尚未擬定開發計畫云云：

01 1、惟如前所述，本件系爭市地重劃案，早經被告所屬都市發展
02 局自107年起通盤檢討高速公路永康交流道附近特定區計畫
03 （第4次通盤檢討）時即開始討論辦理，期間並曾製作可行
04 性評估報告，函請被告所屬地政局就市地重劃可行性表示意
05 見，並依該局函示意見修正，嗣被告所屬地政局於108年6月
06 10日以南市地劃字第1080645174號函復被告所屬都市發展
07 局，認原則可行，足見上述可行性評估業經被告所屬地政局
08 參與，並非如原告所訴僅係被告所屬都市發展局所製作。

09 2、復由110年9月1日決標公告之附圖（本院卷第179頁）觀之，
10 業已明確標示「臺南市永康竹圍、永康大同、永康五王市地
11 重劃作業聯合委託專業服務案」之採購案應辦理市地重劃之
12 範圍，且其中永康大同市地重劃範圍與前述可行性評估報告
13 之重劃範圍相同，並非尚未決定而須由決標廠商研擬或討
14 論，可知此採購案之招標及決標，即為被告所屬地政局就已
15 擬定開發計畫之後續執行階段。其次，被告所屬地政局雖於
16 110年9月30日以南市地劃字第1101182203號會勘通知單（本
17 院卷第255頁）訂於同年10月14日辦理系爭重劃區範圍勘選
18 評估作業，惟該通知單備註欄第2點記載：「有關本案都市
19 計畫經內政部都市計畫委員會第965次會議審定，報部編號
20 第6案變更內容之現行公（兒）5-3用地於變更後新計畫是否
21 劃有部分溝渠用地，及公（兒）5-4用地開闢可能影響現有
22 巷道與鄰地地主通行部分，敬請都市發展局提供意見。」等
23 語，足見被告所屬地政局雖訂於110年10月14日辦理系爭重
24 劃區範圍勘選評估作業，然實際上並非就重劃範圍重新勘
25 選，而係就已擬定之開發計畫進行細部調整之會勘，並請被
26 告所屬都市發展局就已擬定計畫範圍對實際土地現況可能造
27 成影響為評估，自難以之認定被告於原告109年9月8日提出
28 籌備會申請時，僅有前置準備作業，尚未擬定開發計畫。是
29 原告上開所訴，並不可採。

30 （四）原告又主張依營建署111年6月2日營授辦城字第1110039325
31 號函意旨，被告於原告申請前所為之可行性評估，其性質及

01 目的乃是關於都市計畫審議參考之用，完全無涉縣市政府執
02 行公辦重劃之作業，且原告亦於原證10整理臺南市先前自辦
03 市地重劃會所依循之都市計畫均曾作可行性評估之資料，足
04 證可行性評估並非公辦市地重劃之作業內容，故被告以此說
05 明其曾擬定開發計畫，顯然無據云云：

06 1、惟按都市計畫整體開發地區處理方案第5點第1款規定：「各
07 級政府於辦理都市計畫新訂、擴大或變更時，如擬於都市計
08 畫書規定以市地重劃、區段徵收或其他方式辦理整體開發
09 者，應先會同當地地政機關或其他相關機關評估可行性，以
10 避免無法辦理整體開發之都市計畫案件增加。」準此，各級
11 政府擬以市地重劃方式辦理整體開發，不論是自辦或是公辦
12 市地重劃，均必須先進行可行性評估，方有市地重劃之可
13 能，足見可行性評估並非完全無涉各級政府執行公辦市地重
14 劃之作業，倒反是進行市地重劃前之必行程序。

15 2、又查原告於原證10（本院卷第481頁）所列臺南市自辦市地
16 重劃案件，其中臺南市第123期新營區新生自辦市地重劃區
17 所依據之「擬定新營都市計畫（原『公卅七』公園用地變更
18 為住宅區及水溝用地）細部計畫案」，其附件一「本案臺南
19 縣政府地政處重劃可行性評估文件」即改制前臺南縣政府地
20 政處99年6月24日地開字第0990000108號函載明：「主旨：
21 有關『擬定新營都市計畫（原『公37』公園用地變更為住宅
22 區及水溝用地）細部計畫案』市地重劃可行性評估乙案，因
23 屬應積極推動之附帶條件整體開發區，在其由土地所有權人
24 自願辦理並自負盈虧之原則下，其市地重劃可行性視為可
25 行，……」等語。足見上述重劃區之土地所有權人之所以得
26 以自辦市地重劃，亦係經過地政機關及相關機關評估其自辦
27 之可行性後，方得為之。益徵可行性評估之內容將影響日後
28 市地重劃之辦理。是原告上開所訴，實無可採。

29 (五)原告訴稱被告未依市地重劃實施辦法第8條第1項、勘選市○
30 ○○○區評估作業要點第4點第2項前段等規定，對系爭範圍
31 進行評估，自無從認定被告業已擬定開發計畫云云：

- 01 1、按「（第1項）主管機關勘選市地重劃地區時，應就左列事
02 項加以評估：一、都市計畫。二、土地所有權人意願。三、
03 地區發展潛力。四、人口成長情形與建地需求量。五、地區
04 現況。六、重劃後地價預期增漲幅度。七、財務計畫。八、
05 其他特殊事項。（第2項）勘選市地重劃地區評估作業要
06 點，由中央主管機關定之。」市地重劃實施辦法第8條定有
07 明文。次按「本要點依市地重劃實施辦法第8條第2項規定訂
08 定之。」「直轄市或縣（市）政府勘選市地重劃區時，應依
09 本要點規定辦理評估；……。」「（第1項）評估內容包括
10 下列事項：（一）都市計畫。（二）土地所有權人意願。
11 （三）地區發展潛力。（四）人口成長情形與建地需求量。
12 （五）地區現況。（六）重劃後地價預期增漲幅度。（七）
13 財務計畫。（八）其他特殊事項。（第2項）前項各款之評
14 估細目及評估條件，如附勘選市地重劃地區評估表。為配合
15 各地區實際情形，主辦單位得酌為增減細目，必要時亦得自
16 行訂定各評估項目之權重，以為評定辦理地區優先順序之依
17 據。」「都市計畫規劃階段擬決定是否採市地重劃開發時，
18 得參考本要點辦理評估，並將評估結果作為審議都市計畫之
19 參考。」分別為勘選市地重劃地區評估作業要點第1點、第2
20 點、第4點、第6點所明定。
- 21 2、觀諸108年4月「變更高速公路永康交流道附近特定區計畫
22 （第4次通盤檢討）變更草案第6案」跨區市地重劃可行性評
23 估（本院卷第205-217頁）所載，核已就預期效益、土地使
24 用現況、都市計畫、地價、公共設施用地負擔、財務計畫等
25 事項加以評估。況且，上開勘選市○○○○區評估作業要點
26 第4點第2項後段及第6點亦已明定，都市計畫規劃階段擬決
27 定是否採市地重劃開發時，得參考該要點規定辦理評估，且
28 該點第1項各款評估細目及評估條件，主辦單位為配合各地
29 區實際情形，亦得酌為增減細目，必要時亦得自行訂定各評
30 估項目之權重，足見主辦單位無須完全依據該作業要點第4
31 點第1項及第2項前段所定事項予以評估。又按都市計畫法臺

南市施行細則第8條規定，擬定或變更主要計畫或細部計畫時，其計畫書附帶以市地重劃、區段徵收方式辦理者，應檢具被告地政主管機關認可之可行性評估相關證明文件，然並未要求可行性評估相關證明文件必須具備一定之格式。是以，上述108年4月可行性評估雖未直接將勘選市○○○○區評估作業要點第4點第2項附表「勘選市○○○○區評估表」列入其中，然實已斟酌該地區實際情形，選擇需要之項目內容加以評估，難認於法有違。是原告執此指摘被告未擬定開發計畫，亦無足取。

六、綜上所述，原告所訴均無可採。被告以原處分否准原告成立籌備會之申請，核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告起訴意旨求為均予撤銷，並請求被告應依其109年9月8日之申請，作成核准成立臺南市○○區○○段地區自辦市地重劃區籌備會之行政處分，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，並無逐一論述之必要；另原告請求本院傳喚被告所屬都市發展局承辦人鄒明志到庭作證（本院卷第389頁），並請求本院向內政部函詢都市計畫法臺灣省施行細則第10條第1項所稱「可行性評估相關證明文件」，是否係供都市計畫審議單位參考同意擬定、變更之資料？此一可行性評估資料是否為日後都市計畫執行機關（或人民組成之重劃會）在執行區段徵收、市地重劃、都市更新作業之實施依據（本院卷第457-459頁）？經本院審酌後亦認無此必要，附此敘明。

七、結論：原告之訴為無理由。

中 華 民 國 111 年 6 月 22 日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官 李 協 明

法官 林 彥 君

法官 邱 政 強

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）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

01 中 華 民 國 111 年 6 月 22 日

02 書記官 黃 玉 幸