高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
110年度訴字第275號
113年1月30日辯論終結

原　　告　呂藍平
訴訟代理人　潘怡珍律師
　　張清凱律師
被　　告　嘉義縣政府
代　表　人　翁章梁
訴訟代理人　黃正宜
　　李孟勳
　　劉炯意律師

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5月24日台內訴字第1100021090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：

緣原告及訴外人即18位其他土地所有權人於民國109年12月1日（被告收文日）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條規定，由原告具名提出109年11月30日申請書並檢附相關圖冊資料，向被告申請成立「○○縣○○鎮○○段○○市○○○區籌備會」（下稱系爭籌備會），經被告審認其申請重劃範圍（下稱系爭重劃範圍）坐落被告預計辦理並已訂於110年1月15日召開公辦市地重劃座談會之「○○縣○○鎮○○市○○○區」（下稱工乙重劃區）範圍內（即開發單元1至4中之開發單元4），屬被告推動重大公共建設會報列管之項目，乃依獎勵重劃辦法第8條第3項第3款規定，以110年1月13日府地劃字第0000000000號

函（下稱原處分）駁回原告之申請。原告不服，提起訴願，經遭決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、原告已依獎勵重劃辦法第8條第1項規定，檢附完備資料，向被告提出申請成立籌備會，系爭申請範圍內已達平均地權條例第57條、第58條規定之私有土地所有權人半數以上，且所有土地面積超過區內私有土地總面積半數者之同意，被告應核准優先原告自辦市重劃。

2、依嘉義縣土地所有權人申請自辦市地重劃審查作業要點（下稱自辦市地重劃審查要點）第1、2、3點規定，被告受理原告之申請，依法即應依所附審查表進行審查，此當為正當程序之要求。被告以原處分否准原告之申請，根本未依法定程序進行審查，明顯違反自辦市地重劃審查要點之「土地所有權人發起成立自辦市地重劃籌備會審查表」之審查程序。

3、市地重劃之本質上不屬獎勵重劃辦法第8條第3項第3款「經政府擬定開發計畫或有重大建設」，且依被告提出之事實過程，尚無任何具體重劃計畫書，亦不符上述第8條第3項第3款規定之情形。被告駁回原告之申請，實因希望土地所有權人全區辦理，惟本件系爭重劃範圍只有1至4單元中之部分4單元，不符期待，被告才以公辦為由阻礙原告及其他地主籌組自辦市地重劃，此可由被告108年4月24日108年第1次推動重大公共建設會報，於內政部尚研議為使此區彈性開發而再分作4單元之期間，即與研議內容逆向操作，預先決議整區一次開發，枉顧內政部最後亦同意使此區有更彈性地分區開發條件。被告明知無法以全區開發為由阻擋原告申請，而其上開理由無法源授權依據，為免該審查基準被直接挑戰，率以獎勵重劃辦法第8條第3項第3款否准原告請求，原處分已違法律保留原則。

4、被告以其曾決議就工乙重劃區發動公辦市地重劃程序，並因而籌編預算等情，並不該當獎勵重劃辦法第8條第3項第3款

規定之「重大建設」，被告據此駁回原告申請，顯違反法律優位原則。退步言，原處分所依據之獎勵重劃辦法第8條第3項第3項規定所稱「重大建設」，並未有明確定義及界定，顯與明確性原則相違，致使土地所有權人依法申請自辦市地重劃之權益受到剝奪，亦有違背明確性原則，原處分逕予駁回，顯有違誤。

5、不論係一次性全區實施重劃或分區分期實施重劃，都能夠落都市計畫，故第4單元開發，並不妨害整體發展。且依內政部都市計畫委員會（下稱內政部都委會）第956號會議紀錄第9案附錄附表一補辦公展後公民或團體陳情意見綜理表編號再9案，專案小組也同意再細分為4單元分區開發，並為該次會議通過，因此，內政部在作成專業的決議時肯定已為評估。另參酌內政部都委會第885次會議紀錄關於大林都市計畫提案，對於以市地重劃方式辦理開發，要求進行可行性評估，而上開第956號第9案附錄附表一補辦公展後公民或團體陳情意見綜理表編號再9案陳情理由記載顯示道路、地下管線工程施工方案的均能順暢銜接等內容，足徵關於管線設置衝突的問題確曾有再針對該4單元分區重劃之可行性評估，並無被告所憂心之管線設置衝突、影響排水增加淹水風險之疑慮。

6、內政部85年12月6日台（85）內地字第8511991號函（下稱85年12月6日函）認為獎勵重劃辦法第8條第3項第3款所指之開發計畫，是指市地重劃以外之開發計畫或其他重大建設事業計畫，乃屬正解。雖嗣後因為執行爭議，認為宜由縣市政府就個案評估開發時程、地方整體發展、公共利益，依權責決定，而決議停止該函釋之適用，不納入地政法令彙編，但也不可能只因為怕有執行爭議即變更法律解釋，否則，現在新產生的公辦市地重劃遲遲不辦的執行爭議，法律解釋難道又要一變再變，如此人民將無所適從。且自85年12月6日函明確要求縣市政府本於「個案評估開發時程、地方整體發展、公共利益」，為實際之衡量，益可證明，內政部對於縣市政

府決定非公辦市地重劃不可時，應衡量其必要性、公益性，職是，自不得僅以公辦市地重劃先作了部分工作，作為否准自辦市地重劃的理由。再者，重劃工作最花錢的部分就是工程，本件原告對於擬自辦市地重劃的範圍，願意挹注工程費和其他重劃所需費用，則被告即應說明其還是要花自己經費為公辦市地重劃之必要性。

(二)聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、被告應依原告之申請，作成核准原告成立系爭籌備會之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、被告於108年4月24日108年第1次推動重大公共建設會報，已決議工乙重劃區經專案報告後，由被告發動辦理公辦市地重劃程序，並定期召開會報檢討；復經108年10月29日內政部都市計畫委員會第956次會議決議以市地重劃方式開發；嗣經釐清都市計畫樁位，109年12月1日辦理完成重劃範圍之預為分割作業並確認地籍範圍；再訂於110年1月15日召開公辦市地重劃座談會。另被告為辦理工乙重劃區公辦市地重劃，籌編預算，所需預算已提請嘉義縣議會108年第19屆第2次定期會照原編通過。又依嘉義縣實施平均地權基金110年1月份會計報告，資產中銀行存款部分尚有流動資產現金部分約新臺幣（下同）3億3千萬元，累積剩餘達3億元，足見工乙重劃區屬被告之重大建設並已編列相關執行預算。從而，被告審查原告申請之系爭重劃範圍位於被告預計辦理之工乙重劃區內，屬被告推動重大公共建設會報列管項目，乃依獎勵重劃辦法第8條第3項第3款規定，以原處分駁回原告之申請，並無不合。

2、再者，工乙重劃區全區一次重劃優於分區重劃，如分期分區辦理開發，將有工程介面銜接整合之困難，且將影響都市整體發展，無法形塑完整之都市景觀。自辦市地重劃因具有行

政委託色彩，究應公辦或自辦市地重劃屬被告基於主管機關之裁量權限，對於是否核准原告申請成立系爭籌備會，被告得基於公益考量而行使裁量權。被告108年4月3日就工乙重劃區範圍已形成辦理公辦市地重劃之政策決定，後續相關都市計畫行政行為，均係為落實上開公辦市地重劃而辦理，符合獎勵重劃辦法第8條第3項第3款所稱開發計畫與重大建設之規定，被告自得否准原告之申請。本件工乙重劃區範圍因開發規模大，涉及高度之財務風險，以及被告市地重劃政策推行，與抵費地盈餘運用等公共利益，由被告辦理公辦市地重劃具有重大公益性，被告基於公共利益考量及配合縣政整體發展，本於主管機關權責，採公辦市地重劃方式辦理，且業已擬定開發實施計畫，並核定本案為重大建設，自合於獎勵重劃辦法第8條第3項第3款規定。被告以原處分駁回原告之申請，當屬無誤。

(二)聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：被告認原告擬自辦系爭重劃範圍（工乙重劃區開發單元4），將以公辦市地重劃方式辦理，屬被告推動重大公共建設列管項目，依獎勵重劃辦法第8條第3項第3款規定，以原處分否准原告成立系爭籌備會之申請，是否適法？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：如爭訟概要欄所記載之事實，已經兩造分別陳明在卷，並有原告申請書及相關圖冊資料（第321-454頁）、原處分（第31頁）、訴願決定書（第27-30頁）附本院卷一可查。

(二)應適用之法令：

1、平均地權條例

(1)第56條：「（第1項）各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：一、新○○市○區之全部或一部，實施開發建設者。二、○○市○區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。三、都市土地開發新社區者。四、經中央主管機關指定限期辦理

者。（第2項）依前項規定辦理市地重劃時，主管機關應擬具市地重劃計畫書，送經上級主管機關核定公告滿30日後實施之。（第3項）在前項公告期間內，重劃地區私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃地區土地總面積半數者，表示反對時，主管機關應予調處，並參酌反對理由，修訂市地重劃計畫書，重行報請核定，並依其核定結果公告實施。（第4項）市地重劃地區之選定、公告禁止事項、計畫之擬訂、核定、公告通知、測量、調查、地價查估、計算負擔、分配設計、拆遷補償、工程施工、地籍整理、交接清償及財務結算等事項之實施辦法，由中央主管機關定之。」

(2)第58條：「（第1項）為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理之。其獎勵事項如左：……（第2項）前項重劃會組織、職權、重劃業務、獎勵措施等事項之辦法，由中央主管機關定之。（第3項）重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私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之。」

2、獎勵重劃辦法

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

(2)第8條第1項、第2項、第3項第3款：「（第1項）自辦市地重劃，應由擬辦重劃範圍土地所有權人發起成立籌備會，並由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本，向直轄市或縣（市）主管機關申請核准成立籌備會；……。（第2項）前項發起成立籌備會，應以發起人人數逾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。（第3項）第1項申請有下列各款情形之一者，應不予核准：……三、經政府擬定開發計畫或有重大建設。」

(三)被告認原告擬自辦系爭重劃範圍（工乙重劃區開發單元4），將以公辦市地重劃方式辦理，且為被告推動重大公共建設列管項目，依獎勵重劃辦法第8條第3項第3款規定，以原處分否准原告成立系爭籌備會之申請，應屬適法：

1、原告於109年12月1日（被告收文日）向被告申請核准成立系爭籌備會，其申請系爭重劃範圍為工乙重劃區開發單元4土地，惟該開發單元4土地業經被告於108年4月3日「2019專案計畫報告」會議決議（本院卷一第482頁）：「一、市地重劃區：㈠大林都市計畫（第四次通盤檢討）1.工乙(變6)、文高(變8)、大林慈濟醫院北側農業區(變7 -1、7-2)，請經濟發展處儘速完成都市計畫檢討變更，由地政處接續辦理公辦市地重劃……。」等語，即將開發單元4列入辦理公辦市地重劃範圍，且由被告納入推動重大公共建設定期管考，此有被告108年4月24日第1次「推動重大公共建設會報」紀錄附本院卷一（第83-87頁）可查。而後經內政部都市計畫委員會108年10月29日第956次會議決議（本院卷一第329頁、第338-339頁）：「為增加市地重劃辦理之可行性，劃分四個重劃單元，……變更範圍得整區一次開發或依示意圖分區開發……。（註：見本院卷二第164頁圖5開發單元1至4之範圍示意圖）」，並經嘉義縣議會108年11月第19屆第2次定期會議決議（本院卷一第91-99頁）：「○○縣○○鎮工乙市地重劃案，109年預算數1億9,633萬3,000元，照原編通過。」其後，被告並依上述內政部108年10月29日第956次會議決議及經嘉義縣議會核定預算，彙整地籍資料釐清都市計畫樁位，於109年1月7日以府經城字第0000000000號函請○○縣○○鎮公所就工乙重劃區市地重劃範圍內土地預為分割，俾確認範圍界線（本院卷一第113頁），並於109年9月30日會同○○縣○○鎮公所及大林地政事務所確認都市計畫樁位，再於109年12月1日完成重劃範圍土地分割及整理等情，亦有○○縣○○鎮公所109年9月25日嘉大鎮見字第0000000000號函及嘉義縣大林地政事務109年12月1日嘉林地測字

第0000000000號函在卷可憑（本院卷一第115-117頁）。足見原告於109年12月1日向被告申請核准成立系爭籌備會時，被告已擬定工乙重劃區範圍內之土地（包括系爭重劃範圍開發單元4），將以公辦市地重劃方式辦理開發，並已編列預算併予實施公辦市地重劃開發作業程序甚明。是被告既已擬定開發單元4以公辦市地重劃方式開發，並由被告納入推動重大公共建設定期管考，自屬獎勵重劃辦法第8條第3項第3款所定「經政府擬定開發計畫或有重大建設」，故其以原處分不予核准原告系爭籌備會之申請，於法尚無不合。

2、原告雖主張市地重劃之本質上不屬獎勵重劃辦法第8條第3項第3款「經政府擬定開發計畫或有重大建設」，依內政部85年12月6日函意旨，獎勵重劃辦法第8條第3項第3款所稱「經政府擬定開發計畫或有重大建設」，應不包括市地重劃開發方式云云。惟查：

(1)市地重劃依平均地權條例第56條規定，如係由主管機關辦理市地重劃，即為「公辦市地重劃」，然因國家為促進土地有效利用並減輕財政負擔，受限於主管機關人力及財力考量，同條例第58條第1項規定，鼓勵土地所有權人自行籌組團體進行市地重劃，即為「自辦市地重劃」，並以該條第2項規定授權內政部訂定獎勵重劃辦法。而依獎勵重劃辦法第8條第1項、第2項規定，土地所有權人固得自行發起成立籌備會，並向直轄市或縣（市）主管機關申請核准後，自行辦理市地重劃。然同條第3項規定，如自辦市地重劃範圍有不得自辦市地重劃情形，主管機關應不予核准，其立法理由：「土地所有權人申請成立籌備會時，其檢附之擬辦重劃範圍如有明確不得自辦市地重劃情形時，倘於土地所有權人籌組成立重劃會及召開會員大會審議擬辦重劃範圍等事項，始予否准，徒使土地所有權人虛擲人力及財力，衍生爭議及行政資源之浪費。」足見獎勵重劃辦法第8條第3項各款態樣，解釋上，應係例示規定，自不以上開種類為限，故判斷是否「不得自辦市地重劃情形」，仍應以該地區是否已經政府擬

定自行辦理開發、重劃或建設之標準為斷。該條第3項係土地所有權人於不得自辦市地重劃情形復申請自辦市地重劃，為免形成同一地區有不同之開發方式，影響整體開發計畫，或自辦市地重劃不能滿足重大建設需要，有礙政府施政之推動實施而設。是公辦、自辦市地重劃均係實施都市計畫之開發方式，如政府已開始辦理公辦市地重劃，則無再辦理自辦市地重劃之必要，土地所有權人自無依獎勵重劃辦法第8條第1項規定向主管機關申請核准成立籌備會之請求權。

(2)次查，內政部85年12月6日函謂：「……本部於77年6月15日修正發布『獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法』，於第18條（註：現行第8條）規定不予核准辦理自辦市地重劃之消極條件，俾便遵循。其第3款規定『經政府擬定開發計畫或有重大建設者』不予核准自辦市地重劃，係為避免政府已擬定開發計畫或有重大建設之地區，因土地所有權人提出申請自辦市地重劃，形成同一地區有不同之開發方式，影響整體開發，或自辦市地重劃不能應乎重大建設需要，有礙政府所擬定開發計畫或重大建設之推動實施而設。而公辦市地重劃及自辦市地重劃均係實施都市計畫之開發方式，雖辦理主體不同，但開發方式則無不同，故在同樣依都市計畫規劃，提供相同公共設施用地之條件下，該市地重劃由政府公辦或由土地所有權人自辦，均得達成都市計畫整體開發之目的。準此，該條款所稱『經政府擬定開發計畫或有重大建設』，應指市地重劃以外之開發計畫或其他重大建設事業計畫。」等語（本院卷一第157頁），雖指出公辦市地重劃及自辦市地重劃均為開發方式，兩者均得達成都市計畫整體開發之目的，惟於此情形下，非謂自辦市地重劃即得取代公辦市地重劃，自辦市地重劃核其目的在於「公私協力」之基礎上，由政府部門運用民間資金及效能，輔助公辦市地重劃之不足，進而實現都市計畫目標，故主管機關依其施政、財政規劃對於都市計畫整體開發方式具有裁量權限，倘其已擬定公辦重劃為開發方式，則應不予核准自辦市地重劃，避免同一地區

有不同之開發方式，衍生爭議及民間、行政資源之浪費，致都市計畫整體開發之目的尚難達成，自非獎勵重劃辦法第8條第3項立法之原意。參以內政部就上開解釋函令是否有效及獎勵重劃辦法第8條第3項第3款適用之疑義，經該部以110年9月15日台內地字第0000000000號函說明：經內政部104年3月26日召開「104年版地政法令彙編－土地重劃部分」審查會議檢討，認為市地重劃採公辦或自辦方式進行，宜由直轄市、縣（市）政府就個案評估開發時程、地方整體發展或公共利益，依權責決定，旨揭函示易造成執行爭議，爰決議停止該函示適用，不納入地政法令彙編等語（本院卷一第159頁），足證主管機關依其職權就個案評估採何種開發方式辦理都市計畫，本即具有裁量權限，如主管機關已擬定以公辦市地重劃方式辦理，自應予尊重，亦不受上開內政部85年12月6日函之拘束。原告前開主張，顯有誤會，洵不足採。

3、原告另主張其向被告申請成立系爭籌備會時，被告尚無任何具體重劃計畫書，不符獎勵重劃辦法第8條第3項第3款規定之情形云云。惟獎勵重劃辦法第8條第3項第3款所稱開發計畫或重大建設，並不須已達到擬定「重劃計畫書」而得以提出送審、據以實施之具體書、圖之程度，而應指「有公辦市地重劃之計畫」即符合該要件。換言之，只要被告公辦市地重劃之政策已定，並經由內政部核定以公辦市地重劃方式辦理者，即符合該條款所稱「經擬定開發計畫或重大建設」之規定。斯時，土地所有權人即不得再行申請自辦市地重劃，以免疊床架屋，影響整體之開發。至原告主張其籌備會發起人之人數已符合獎勵重劃辦法第8條規定之要件，依自辦市地重劃審查要點第1、2、3點規定，被告受理原告之申請，依法即應依所附審查表進行審查，被告未依法定程序進行審查，明顯違反自辦市地重劃審查要點之「土地所有權人發起成立自辦市地重劃籌備會審查表」之審查程序云云。惟自辦市地重劃審查要點「土地所有權人發起成立自辦市地重劃籌備會審查表」四至八項已明列「有無妨礙政府開發計畫或重

大建設」審查項目（本院卷二第307-308頁），而本件被告已擬定開發單元4以公辦市地重劃方式開發，並由被告納入推動重大公共建設定期管考，屬獎勵重劃辦法第8條第3項第3款所定「經政府擬定開發計畫或有重大建設」，故被告以原處分不予核准原告系爭籌備會之申請，於法並無不合，已如前述。原告主張被告未依法定程序進行審查云云，與事實不符，自非可採。

(四)綜上所述，原告之主張均非可採，原處分於法有據，訴願決定予以維持，亦無違誤。原告仍執前詞指摘原處分及訴願決定違法，應予撤銷，及請求判命被告應依其申請，作成核准成立系爭籌備會之行政處分，均無理由，應予駁回。

六、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，爰無逐一論述之必要。

七、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　2　　月　　27　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　孫　國　禎

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

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49條之1第1項）

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3項、第4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.當事人或其代表人、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、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。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、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。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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　　113　　年　　3　　月　　1　　日

書記官　周　良　駿