高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
110年度訴字第419號
民國113年4月18日辯論終結

原　　告　金唐殿
代　表　人　黃維明
訴訟代理人　林石猛　律師
　　吳孟桓　律師
被　　告　臺南市政府文化局

代　表　人　謝仕淵
訴訟代理人　鄭猷耀　律師
複 代理 人　張嘉珉　律師
訴訟代理人　吳鎧任　律師
複　代理人　林裕展　律師
參　加　人　善行寺
代　表　人　蕭炳輝
訴訟代理人　蘇琬婷　律師

上列當事人間文化資產保存事件，原告不服臺南市政府中華民國110年9月11日府法濟字第1101099334號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分（被告民國110年3月26日南市文資字第000000000號函）均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要:

被告於民國108年10月23日接獲參加人提報申請「佳里善行寺」（本體為「大士殿」、「廂房」，面積共302.4平方公尺，位於○○市○○區○○街00號，下稱系爭建物）指定古蹟或登錄為歷史建築，嗣其完備補件證明後，被告於109年3

月27日辦理所有權人溝通說明會，會後於109年4月8日辦理現場勘查程序，並於109年7月1日召開臺南市古蹟歷史建築紀念建築聚落建築群史蹟及文化景觀審議會（下稱文資審議會）109年度第3次會議，決議將系爭建物登錄為歷史建築，繼於109年12月14日召開109年度第5次審議會決議系爭建物定著土地範圍與登錄理由及法令依據等公告內容，再於110年1月27日辦理現場勘查程序後，於110年2月22日召開110年度第1次審議會，決議同意通過將系爭建物登錄為歷史建築，另考量定著之1657-3地號土地現況有民宅，遂同意通過調整定著之1657-3地號土地範圍，從「全部」改為「部分」，並同意通過109年度第5次審議會決議通過之登錄理由及法令依據等公告內容。被告乃依上開決議，於110年3月26日作成南市文資字第00000000000號公告（下稱原處分）登錄系爭建物為歷史建築並公告其定著土地範圍（如附圖一），復將公告送達原告。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、本件主管機關為「臺南市政府」，並非被告，且文資審議會係配置於臺南市政府層級之委員會，而非配置於被告層級之委員會，被告並非文化資產保存法（下稱文資法）所規定之主管機關，其以自己名義作成原處分將系爭建物公告登錄為歷史建築並公告其所定著土地範圍，顯然違法。

2、被告欠缺「可供專業論辯之必要判斷理由說明」，未盡文資法施行細則第14條提出評估報告之義務，致文資審議會基於不完全之資訊作成原處分，構成原處分之撤銷原因：

⑴司法院釋字第813號解釋針對歷史建築之登錄，認為其限制基地所有權人之使用、收益、處分等權能，已逾越其社會責任所應忍受範圍之損失，故採取較為嚴格的審查密度。又臺北高等行政法院106年度訴字第1566號判決，即要求機關就建物後續之修繕回復應附上「可供專業論辯之必要判斷理由

說明」，足見文資法施行細則第14條雖然未限制機關提出評估報告之格式，但並非機關得以脫免其就個案基本資料說明、相關會議紀錄、文化資產價值評估內容及評估結果、未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響等事項之實質評估義務，機關必須提出「可供專業論辯之必要判斷理由說明」。

⑵由文資法施行細則第14條第3項規定意旨可知，所謂「評估報告」應是一個完整嚴謹之書面報告，而非僅是會議紀錄。再依該條第2項規定，機關提出評估報告義務之時點為審議會審議前，該法定義務自然不受審議會判斷餘地的保障。由被告提出評估報告可以發見，被告對於「未來保存管理維護」、「個案基本資料說明」、「文化資產價值評估內容」等部分，並未提出「可供專業論辯之必要判斷理由說明」，實與文資法施行細則第14條提出評估報告之義務不符。

3、系爭建物104年鑑定時即被認定多處早已翻新，且仍有結構疑慮，建議更新所有主要木構架，故數年來一直都有修繕，而此舉將使登錄理由中「善行寺保存完整大木構」等情不復存在，代表技術上即無「修舊如舊」之可能，此部分涉及歷史建築後續能否「修舊如舊」，確保其歷史延續性的重要事實，被告不僅在評估報告中完全未考慮「未來保存管理維護」之細節，後續的審議會亦未討論此部分。參加人雖在起訴後提出修繕申請，但此與被告是否提出完整之保存維護計畫無關，且完全未包含登錄理由及鑑定報告提到的木構保存部分。又系爭建物於108年8月大幅翻修，111年4月間3棟建物皆有修繕工程，被告稱系爭建物目前尚未正式開始施工，顯然與事實不符。就「未來延續性」而言，社團法人台南市建築公會104年4月13日○○市○○區佳里段1689-3、1689-4地號上建物（大士殿）使用年限鑑定報告書（下稱104年鑑定報告）已清楚指出，因過去蟻害及採用工法問題，建議更換所有主要木構架，然而，此舉將會使登錄理由中「保存完整大木構」等情不復存在。由此可見，未來無論系爭建物因結構問題倒塌或因修繕而更換木構，皆會衝擊登錄理由中

「保存完整大木構」，使本件因欠缺未來歷史延續性而失去正當性。是故，倘若評估報告或原處分理由中，未就「未來保存管理維護、指定登錄範圍影響」詳細說明或規範，更無從確保未來此一歷史延續性之存在。甚者，依鈞院108年度訴字第240號判決意旨，法院並不因機關形式上有提出評估報告便認為程序上合法，而是實質判斷機關是否有擬定完整之保存維護計畫，而且認為此文資法施行細則第14條之義務，並不會因審議委員曾在後續審議會提出維護建議，便可脫免或補正機關提出保存維護計畫之義務。職此，被告就「未來保存管理維護」，始終未提出「可供專業論辯之必要判斷理由說明」，實有違誤。

4、被告提出評估報告，佐以簡報內容，可發現許多明顯錯誤、疑義及不足之處，又欠缺可供專業論辯之必要判斷理由說明：

⑴清朝到日治初期的「善行堂」，無論坐落地點、宗教派別、建物用途都與現在的參加人建築無關，彼此沒有傳承、延續。所謂「龍華齋教善行堂」並不在現今參加人或原告場址，亦未相鄰，且現今參加人為一般佛教，無論人員、教派或建築皆與齋教無關，所謂文化資產之「歷史延續性」，有「人的延續」及「物的延續」，「龍華齋教善行堂」與系爭建物卻是二者皆無。齋教常見的三公椅、四點金、老母燈、內家鄉之空間佈置，皆未見於系爭建物，齋教之空間佈置涉及齋教對於教派祖師之崇拜，亦為齋教有別於傳統佛道教之顯著區別，系爭建物於日治時期興建時並非信奉龍華齋教，被告一再稱「齋教」、「龍華齋教」之「歷史沿革」，顯然無據。又三寶殿並非參加人之一部分，系爭建物亦非於清朝時期興建，三寶殿為原告的一殿，無論祭祀活動、歷史沿革或建物利用，皆與參加人無關，不在本件歷史建物登錄範圍內。至被告所提「八仙陶土泥塑」、「何金龍來臺整修金唐殿時所雕塑」，並無依據，且其工法是否真為泥塑(抑或是交趾陶等其他工法)，未見專業的分析或文獻支持。況何金

龍匠師係原告於日治時期聘請之汕頭名匠，以「剪黏」工法聞名，比對原告殿中何金龍匠師之作品，與善行寺屋頂上「八仙陶土泥塑」，二者工法、外觀與風格皆相差甚遠，善行寺屋頂「八仙陶土泥塑」如要作為登錄歷史建築之理由，理應說明為何具有保存意義，被告未說明即無「可供專業論辯之必要判斷理由說明」。

⑵系爭建物之木構，其工法、裝飾(或其他因素)相較於其他舊屋有何具有特別保存之意義，由評估報告佐以簡報內容，完全看不出相關分析或判斷(例如：做工細緻、細部工法特別)，只提到「疊斗式架構」、「穿斗式架構」，無法作為登錄為歷史建築之實質理由。再者，系爭建物登錄理由載明「保留完整大木構」等語，理應敘明材料、工法、構法、結構等部分究竟有何具保存價值處。尤其系爭建物又有結構疑慮，未來能否「修舊如舊」必須在依文資法施行細則第14條提出評估報告時便詳細說明，否則如何保障材料、工法、構法、結構能否保存，被告未說明難認已履行文資法施行細則第14條提出評估報告之義務。職此，本件在文資審議會或溝通說明會中，被告未能回應說明何以有「可供專業論辯之必要判斷理由說明」之欠缺，顯然難認其已合乎文資法施行細則第14條之義務，故應撤銷原處分。

5、104年鑑定報告為另案法院囑託建築師公會作成之鑑定，鑑定人具有實務經驗，其程序嚴謹，且事後參加人於108年、111年皆有大幅度翻修，尤其左右廂房在108年整個屋頂木構毀損，改以鋼架支撐，足見104年鑑定報告之判斷具有相當可信度。證人張嘉祥不僅在審議時未發現此情，對於建物曾經法院囑託鑑定、左右廂房木構改為鋼構支撐等亦毫不知情，證人張嘉祥此部分之判斷顯然有誤。又依最高行政法院106年度判字第641號判決意旨，得否「修舊如舊」，為歷史建物審議之重點，亦為判斷主管機關於審議前是否提出「可供專業論辯之必要判斷理由說明」之重要判準，非得一概屬於登錄後之事項。再者，證人張嘉祥自承其無法判斷龍華齋

教，其依據係由參加人提供之文件及其他有相關研究背景之委員。然而其以西華堂為例，點出齋教建築之特色為「供奉齋教的教主(或稱祖師)」之空間布置或擺設，此實為正確點出齋教建築之特色。惟其稱「使用的空間，並沒有說齋教有特定的空間，但目前僅有臺南市西德堂有特別的空間稱做內家鄉。」云云，顯然錯誤。齋教之特色在於除了供奉神祇外，尚有崇拜其教派祖師，具有祕密結社之色彩，故空間擺設會反映此特色，除西華堂外，德化堂(龍華派)有三公椅、報恩堂及擇賢堂(先天派)有老母燈、西德堂(金幢派)有內家鄉，足見證人張嘉祥所述不符實際情況。況參加人並未提供或留存任何足以證明龍華齋教活動之文物，亦無法說明為何西元1933年出版之「台南州祠廟名鑑」)所記錄「龍華齋教善行堂」之位置與參加人現址不同，「龍華齋教善行堂」所供奉之神祇無一與參加人目前供奉之神祇重疊。另證人張嘉祥僅是認為八仙脊飾為原有的，時間久遠，見證當時的工藝，也有其價值性，但舉凡由匠師製作、採用工法、藝術風格或其特殊性，皆未見於審議委員之意見或會議討論中，無法由上開紀錄中看出審議委員之多數意見認為該八仙脊飾能見證當時工藝而其價值性足以登錄為歷史建築等情，甚至未見審議委員質疑被告記載「何金龍來臺整修金唐殿時所雕塑」，證人張嘉祥顯受被告簡報內容影響，若不釐清直接交由「後續階段研究」，有違文資法施行細則第14條提出評估報告之義務。至證人張嘉祥於111年8月22日履勘期日另提出例如：日式風景畫彩繪、雞舌拱、出釘等其認為有存價值者，此部分未見於評估報告、簡報片內容、會勘紀錄，亦未見文資審議會曾經討論過，難認該部分為系爭建物被指定為歷史建築之正當理由。

6、證人蕭瓊瑞自承並無宗教、民間信仰之研究，其對於「龍華齋教善行堂」是否為參加人現址、齋教「三公椅」等格局、為何「龍華齋教善行堂」所供奉之神祇未見於今參加人、參加人是否存有齋教勸善書等情，皆一概不知且未曾研究。證

人蕭瓊瑞對於參加人之齋教沿革認為與原告形成道、齋同體之特色，其論據為52年7月30日出版金唐殿善行寺沿革誌，其認為是否為龍華齋教不妨礙其將參加人認定為齋教之判斷。惟52年7月30日出版「金唐殿善行寺沿革誌」並非嚴謹的學術著作，亦非日治時代記錄，實難作為佐證，參照臺北高等行政法院105年度訴字第545號判決見解，文化資產審議所依據之書籍資料並不能作為唯一證據，尤其是成書在後之文獻，更必須經過考證，且國內有關齋教之研究文獻，未見有以此斷定系爭建物為齋教遺址者，實因該書成書年代為52年，並非日治時代當代人紀錄當時事件，受限於作者個人之文獻考證能力，不能單以此論斷參加人具有齋教沿革。證人蕭瓊瑞認為原告與系爭建物曾為一體，具有「前殿後寺」之格局，然「金唐殿善行寺沿革誌」不能作為過去事件、活動之證據，「金唐殿善行寺沿革誌」所記載「三寶殿」並非參加人範圍內，而是位於原告範圍，原告與參加人建築時間相隔76年，所謂「前殿後寺」之格局，後寺應是金唐殿中的「三寶殿」而非系爭建物。再者，系爭建物自起造後，長年作為殯葬之用(火葬場、靈骨塔、納骨塔)，故其並非由金唐殿方向出入，而是與金唐殿之出入動線相反，否則豈有可能抬棺、運送骨灰、送喪隊伍出入原告正門。因此，無論從建築時間、建築功能、出入動線等角度觀察，原告與參加人間並無所謂「前殿後寺」之格局。職此，證人蕭瓊瑞稱系爭建物為龍華齋教之代表建築等語，除了「金唐殿善行寺沿革誌」以外，未參考其他學術研究作為佐證，對於齋教建築格局、參加人過往用途、是否保有齋教勸善書、為何「龍華齋善行堂」之神祇未見於系爭建物等問題，一概不知，則其以系爭建物為齋教代表，作為指定為歷史建築之依據，顯然係基於錯誤之背景資訊所為之判斷。

7、由審議委員意見單可知，除未載明理由者外，均記載「齋教」、「齋堂」等作為同意登錄之理由，足見其受被告所提供之資料影響，在未有另行調查研究下作出此決定。證人張

嘉祥、蕭瓊瑞之證詞，雖另外提出其同意登錄之理由，但不僅未見於審議會議紀錄、意見單或被告提供資料中，更與其於意見單所載不符。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、原告雖就○○市○○區佳里段1659，1659-3、1659-4、1659-6、1659-7、1659-10地號（下稱系爭土地）存在所有權，惟原告與參加人於日治時期訂有承諾書，約定將上開土地永久設定地上權予參加人，此為臺灣高等法院臺南分院102年度重上字第82號民事判決及最高法院72年度台上字第3598號判決所認定，足認原告就系爭土地並無用益權限，不論被告是否作成原處分，均不致影響原告使用、收益、管理系爭土地，換言之，原告雖為系爭建物定著土地之所有人，惟原告已就系爭土地設定永久地上權予參加人，原告基於所有權能所得行使之使用、收益、管理權限已受剝奪，自不因原處分之作成導致原告於法律上處於更不利益之地位，且原告所有權能受限制之情形亦不會因原處分撤銷而改善，則原告提起訴訟自屬「無用的權利保護」，而有欠缺權利保護必要之情形，原告提起本件訴訟應屬違法。

2、歷史建築之審查及登錄係屬地方自治事項，則臺南市基於司法院釋字第527號解釋所揭櫫之自主組織權，自得本於地方自治團體之地位，將歷史建築之審查、登錄及公告權限分配予所屬行政機關辦理。臺南市政府以臺南市政府組織自治條例第11條第1項第12款、被告組織規程第3條第4款等規定，將有關文化資產保存管理等相關業務（包括各類古蹟、歷史建築、聚落、遺址、古物、文化景觀之審議、指定、登錄及廢止等管理業務），均賦予被告管轄，自得認臺南市已就文化資產保存管理等相關業務藉由上開規定設定予被告管轄，由被告行使臺南市基於地方自治團體地位所具備之權限，則被告依據文化資產保存管理等相關業務之管轄權限作成原處

分自屬適法。縱認被告組織規程無從作為取得管轄權之依據，惟臺南市文化資產管理處（下稱文資處）組織規程第3條第1款既已將歷史建築之審議、指定劃歸文資處管轄，文資處又係被告所屬機關，文資處作成行政決定之合法性基礎係來自於被告及臺南市政府所傳遞之民主正當性，而藉由行政一體及科層體制之建立取得事務管轄權限，則被告就文資處之權責事項自亦有管轄權，故本件由被告行使歷史建築之審議、指定權限而作成原處分，自屬合法。

3、臺南市業已依文資法第6條第1項規定及最高行政法院108年度上字第1099號判決意旨，設置文資審議會，並經文資審議會作成系爭建物為歷史建築之決議，被告亦依文資審議會之決議作成原處分，自屬合於文資法設置獨立於行政機關層級體制外之審議會，審議文化資產之指定、登錄、廢止及其他重大事項之立法意旨。次依文資法第4條第1項前段、第18條第1項業已規定歷史建築之審查登錄及公告係地方自治團體所享有之地方自治權限，地方自治團體基於司法院釋字第527號解釋所揭禁之自主組織權，本即有權自主將歷史建築之公告權限分配予所屬行政機關行使，而臺南市業已依臺南市政府組織自治條例及被告組織規程等規定，將歷史建築之公告權限分配予被告行使，故不論文資審議會究係隸屬於臺南市政府或被告，均不影響被告依文資審議會之決議作成原處分之適法性與正當性。

4、行為時歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法（下稱歷史建築審查辦法）第5條第1項規定應公告之「登錄理由」並未要求應說明至何種程度，有關登錄理由之記載內容應回歸文資審議會之專業判斷，亦即主管機關公告之登錄理由，其內容足徵文化資產之登錄基準，且無偏離該文化資產之實際情狀，即屬合法。被告已依行為時歷史建築審查辦法第5條第1項規定詳細記載應予公告之內容，使第三人均能從公告內容知悉文化資產登錄之相關資訊，包含歷史建築之名稱、位置、本體範圍及其定著土地之劃設範圍，甚者，更將定著

土地範圍劃設之理由一併詳述於公告內容中，故被告已依規定將文化資產公告之必要記載事項逐一詳列，所有權人、使用人、利害關係人等均得知悉其公告內容，原告主張原處分違反明確性原則顯無理由。

5、文資審議會係由建築、工程、歷史、藝術及法律等學術背景之委員組成，且於召開前已至系爭建物現場勘查3次，並針對系爭建物之組成、結構、外觀、歷史脈絡等事項進行評估，已充分考量系爭建物之保存價值而作成決議。其次，依證人張嘉祥之證述可知，文資審議會認定大士殿枝木構部分並無不堪使用之情形，而仍具有文化資產保存價值，且縱使系爭建物有使用鋼柱、鋼架等物件加以支撐建築物，惟此等物件均係為確保建物安全性所採取之緊急加固方式，不致影響整體建築所具備之文化資產價值，自不致影響指定系爭建物為歷史建築之決定；換言之，系爭建物之左、右廂房雖有採取緊急加固或修繕等方式確保建物之安全性，惟系爭建物所採取之措施或於審議前即存在，並經審議委員確認無損系爭建物作為歷史建築之價值，或於經指定為歷史建築後，經參加人報請文資處確認不致影響系爭建物之整體建築所具備之文化資產，於准予備查後始進行修繕，足徵系爭建物雖有採取緊急加固措施，惟該等措施並不影響被告作成原處分之決定。又依證人蕭瓊瑞之證述可知，文資審議會已綜合系爭建物有齋教佛教化之歷史脈絡、原告與系爭建物構成「前殿後寺」之建築現狀，而具有「道、齋同體」之特色，至於究竟是否為「龍華齋教」，於本件判斷並無影響。綜合證人張嘉祥及蕭瓊瑞之陳述及全部卷證資料，文資審議會作成指定系爭建物為歷史建築之決議，並非出於錯誤或不完全之事實所作成，原告主張被告基於錯誤或不完全之事實作成處分自無理由。況依相良吉哉所著之「台南州祠名鑑」，善行堂原為龍華派齋教，其管理人為邱溪，而依原告董事會發行之「金唐殿善行寺沿革誌」，邱溪即為「佳里善行寺」開山住持「惻淨法師」之俗名，伊創立善行堂後因日治時期對宗教

方面之管制，善行堂遂齋教佛教化而改為金唐殿善行寺，足認就參加人之人事及歷史脈絡以觀，善行堂及參加人係屬同一。又系爭建物之大士殿正殿左右為「位牌堂」、「祖師堂」，此均係龍華派齋教之建築格局，且「祖師堂」之名亦為龍華派初祖「羅祖」而來，且系爭建物現存格局正殿左右仍奉「善行堂」創立者牌位及捐贈者之長生祿位，此在在均係齋教特色之展現。再依現存典籍以觀，系爭建物除以佛經為主外，另藏有「科儀」等百年古本，亦可佐證由原「善行堂」變遷至今「佳里善行寺」之過程中，深受齋教、道教、佛教等影響及融合之文化軌跡；且由「金唐殿善行寺沿革誌」亦收錄「善行堂」匾、「佛門廣佈」匾及「大雄寶殿」匾之拓文，更足證「佳里善行寺」見證「齋教佛教化」之歷史。另觀系爭建物不僅於建築結構上保留完整之三合院制齋堂，更見證轉以佛教為主之歷史痕跡而顯得彌足珍貴，且與被告作成之評估報告及於文資審議會開會過程中之簡報相符，亦與證人張嘉祥、蕭瓊瑞等委員之認定一致，足見文資審查會作成之決議並無認定事實之錯誤。系爭建物所顯現建築及歷史之價值，均有登錄為歷史建築，而加以保存、維護之必要。

6、文資處於108年10月23日獲參加人以系爭建物提報申請指定或登錄相關文化資產後，除依行為時歷史建築審查辦法第4條第1項踐行相關審議程序外，並依據文資審議會109年7月1日第3次會議決議請文資處籌組專案小組討論研議定著土地範圍後，再提送審議會審議，經109年11月30日召開文資審議會109年度第3次工作會議，將系爭建物所應審議之定著土地範圍納入會議議程進行討論，由與會委員針對系爭建物應如何劃設定著土地範圍提出專業意見，考量後續管理維護之需求，提出定著土地範圍劃設建議並作成會議紀錄，後將其會議紀錄提至審議會供審議委員參考，故系爭建物登錄歷史建築之審議過程均符合行為時歷史建築審查辦法與文資法施行細則規定。況且，參照最高行政法院109年度上字第270號

判決意旨，評估文化資產經指定登錄後之維護方式、經費，及價值變動，係著重於所有權人財產權不利之影響，系爭建物既由參加人以所有權人之身分向主管機關提出申請指定、登錄文化資產，亦足徵參加人有意支應相關之人力、物力與財力，就系爭建物進行管理維護，換言之，文資法施行細則第14條所定「未來管理維護財務規劃、指定登錄範圍之影響」於系爭建物審議個案即非審議會委員參酌之重點，即便參加人不足以投入相應之人力、物力與財力進行管理維護，按現行文化資產保存政策，仍可透過中央或地方政府之輔導及補助措施給予協助，達到妥善保存文化資產之目的。故原告主張原處分就「未來如何管理維護、相關管理維護權責及對周遭環境（即指定登錄範圍周遭）有何影響」，並未進行足夠的評估，致文資審議會基於不完全之資訊作成處分，構成原處分之撤銷原因，顯無理由。

7、系爭建物之屋脊上有八仙瘠飾之雕塑，顯具有觀覽價值，而大士殿後面（即東側） 現有通道僅3公尺寬，無法完整觀覽欣賞本體屋脊之泥塑裝飾，經文資審議會委員現場勘查後，認一般人必須立於距離「大士殿」本體約8公尺處，始得完整地觀覽屋脊上雕塑所呈現之視覺藝術饗宴，其次系爭建物位於袋地，並未緊鄰連外道路，對民眾參觀及後續修繕工程顯有不便，經文資審議會委員討論後，遂決議將「佳里善行寺」至○○市○○區○○○○○○道之土地一併納入為定著土地範圍，不僅提供遊客參訪通行使用，後續若有修繕需求，相關工程車輛與機具，亦可利用該通道進出。再者，中和街連接通道雖現僅有約3公尺之寬度可供通行之用，惟考量將來系爭建物如有大規模修繕，需要使用重型機具，現有通道寬度無法符合上開需求，達成文化資產保存維護之目的，經文資審議會討論，預將通道劃設約9公尺，將部分「善行幼兒園」教室建築之範圍納入，因幼兒園係參加人所營運，而該建築及所座落之土地亦為參加人所有，參加人就

此處定著土地範圍之指定並無異議，堪認就此部並無違反比例原則之情。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述：

(一)原告雖為系爭建物坐落之佳里段1659地號土地所有權人，惟參加人於日治時期已取得永久無償地上權，業經最高法院72年度台上字第3598號民事判決認定，雖未經登記，亦可為地上權之主張，不論系爭建物登錄歷史建築與否，均不影響原告之所有權受永久無償地上權之限制，原告實無訴之利益。

(二)系爭建物前身為「齋教龍華派善行堂」，為民俗信仰「齋教」於日治時期佛教空門化之體現，具有歷史意義：

1、系爭建物緣起為道光16年，相良吉哉所著「台南州祠名鑑」中提及「善行堂」為龍華派齋教，創立於道光16年，管理人為「邱溪」等語，而邱溪即為參加人開山住持惻淨法師俗名，此觀「金唐殿善行寺沿革誌」記載明確，系爭建物前身善行堂雖曾位於佳里1696地號土地，但嗣後遷至現址，一脈相承。又參加人開山住持惻淨法師（俗名邱溪）原為齋教龍華派善行堂管理人，善行堂於日治時期因日本政府對於臺灣傳統信仰打壓，故齋教迫於時代壓力，改與佛教合流，此即為「齋堂空門化」，原齋堂供奉之神明改以佛教觀音為主。是以，原善行堂嗣後改為臨濟宗，管理人邱溪亦皈依佛教，為惻淨法師，參加人處現保存昭和14年臨濟宗臺灣布教監督高林玄寶命令：「善行堂堂主 邱惻淨 台南州宗務委員」之命令文書，即可體現「善行堂」轉為臨濟宗「佳里善行寺」之過程。

2、系爭建物之合院式建築，其屋頂屋脊上「八仙」型塑 為道教信仰之八仙神明，顯見系爭建物於建築上，受道教信仰影響之體現。由日治時期遺留之藍曬圖可知，系爭建物大士殿正殿左右為「位牌堂」、「祖師堂」，此均為齋教龍華派建築格局，「祖師堂」名稱為龍華派初祖「羅祖」而來，且目前系爭建物現存格局仍為此，正殿左右仍奉善行堂創立者

牌位及捐贈者之長生錄位，此均為齋教特色體現，且為佛教所無。目前參加人為佛教為主，但前身「善行堂」之名源於龍華教派特色，學者考其命名源流為「鹽水善德堂」，目前以佛教佛經為主，但亦存有齋教之「科儀」等百年古本：如大正3年之「大乘正教科儀寶卷」當中記載「羅祖師堂」等文字即為龍華派齋教之體現，其中亦出現「祝壽文八仙過海」、「本府府城城隍……香火灶君」等道教神明信仰痕跡，此外，尚有齋教「皈依科儀」及反應日治時期皇民化運動之「皇民奉公經」等文書亦可佐證系爭建物自「善行堂」之變遷至今，深受齋教、道教、佛教等影響及融合之痕跡，足反應日治時期皇民化運動本身及其對於齋教空門化之影響，對地方言具有深遠歷史意義。另原告董事會所發行之「金唐殿善行寺沿革誌」，「後篇善行寺」於第四章「文物」亦錄有明治42年「善行堂」匾、大正甲子年「佛門廣佈」匾 、民國50年「大雄寶殿」匾之拓文，亦可說明參加人由齋教善行堂逐步轉變為以佛教為主之善行寺之過程。

(三)據學者研究，齋堂形式可粗分為「街屋式」、「廟宇式」、「合院式」、「日本社殿式」，其中「合院式」又有「一條龍」、「單伸手」及「三合院」之分。系爭建物屬合院式建築中之「 三合院」形式，深具保存價值，業經審議會委員及證人張嘉祥證述在案。另據學者文獻，若干合院式齋堂建築已遭拆除或毀於921地震，合院式之三合院制齋堂建築愈為稀少，加以參加人嗣後轉為佛教為主，與部分齋堂目前仍以齋教為主不同，系爭建物之建築及文物留存百年至今之可貴，登錄為歷史建築之必要，不容否認。

(四)綜上所述，系爭建物符合歷史建築審查辦法第2條所定要件，原處分並無違誤，證人張嘉祥及蕭瓊瑞亦對系爭建物登錄為歷史建築之評估過程及認定理由詳加證述，系爭建物之建築型制、格局及保存之典籍文物亦均可佐證證人所言及審議會之認定無誤，原告主張實不足採。

五、爭點：

(一)被告對於「歷史建築」之審查登錄是否具有事務管轄權限？
(二)原告提起本件訴訟有無權利保護必要？
(三)被告作成原處分將系爭建物公告為歷史建築，並將佳里段1657-3地號等土地部分範圍列為該歷史建築的定著土地範圍，是否適法？
六、本院的判斷：
(一)前提事實：
如爭訟概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明在卷，復有○○市○○區金唐山善行寺文化資產審議所有權人溝通說明會會議紀錄（訴願卷第211至215頁）、文資審議會109年4月8日109年度第2次相關案件現場勘查行程表（訴願卷第220頁）、110年1月27日110年度第1次現場勘查行程表（本院卷1第223頁）、109年7月1日109年度第3次會議會議紀錄（本院卷1第183至185頁）、109年度第5次會議會議紀錄（本院卷1第197至205頁）、110年度第1次會議會議紀錄（本院卷1第227至233頁）、原處分（本院卷1第35至37頁）及訴願決定書（本院卷1第39至61頁）等附卷可證，堪予認定。
(二)被告對於「歷史建築」之審查登錄具有事務管轄權限：
1、應適用的法令：
⑴文資法第3條第1款第2目：「本法所稱文化資產，指具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄之下列有形及無形文化資產：一、有形文化資產：……（二）歷史建築：指歷史事件所定著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值，應予保存之建造物及附屬設施。」
⑵文資法第4條第1項前段：「本法所稱主管機關：在中央為文化部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」
⑶文資法第6條第1項：「主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄、廢止及其他本法規定之重大事項，應組成相關審議會，進行審議。」

⑷文資法第18條第1項、第2項、第5項：「(第1項)歷史建築、紀念建築由直轄市、縣（市）主管機關審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。（第2項）建造物所有人得向直轄市、縣（市）主管機關申請登錄歷史建築、紀念建築，主管機關應依法定程序審查之。……(第5項)歷史建築、紀念建築登錄基準、廢止條件、申請與審查程序、輔助及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

2、經查：

⑴按地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第10章詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法第111條明定如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者則屬於縣，旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效。憲法繼於第11章第2節設「縣」地方制度之專節規定，分別於憲法第118條、第121條、第128條規定直轄市、縣與市實行自治，以實現住民自治之理念，使地方人民對於地方事務及公共政策有直接參與或形成之權。憲法增修條文第9條亦係本諸上述意旨而設，地方制度法並據此而制定公布。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。為使地方自治團體得以自我負責處理地方事務，地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限，國家機關自應予以尊

重。所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構)或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限。地方自治團體於考量地方關係之特殊性及行政之合目的性下轉化抽象規定，具體決定及設置必要的內部組織，透過自主組織權之行使，由其立法機關與行政機關共同形塑地方自治事項之管轄權如何分配。是以中央法律所規定中央及地方主管機關之權限涉及自治事項，地方自治團體本於其對自治事項之立法與執行高權，可依地方自治條例或自治規則自行決定由某層級之特定行政機關作為行政程序法第11條意義下之原管轄機關，而為團體權限之劃分（司法院釋字第498號、第527號解釋理由書參照，並參蕭文生「地方自治團體之自主組織權」，詹鎮榮「地方自治事項之權限委任」)。

⑵依地方制度法第62條第1項、第2項及第4項規定授權訂定之地方行政機關組織準則第2條規定，可知直轄市之地方行政機關指直轄市政府；另依準則第5條第1項第1款規定：「直轄市政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：（一）局、處、委員會：一級機關用之。處限於輔助兼具業務性質之機關用之。（二）處、大隊、所、中心：二級機關用之。」因此，直轄市自治團體若已於自治法規為團體權限之劃分者，原無再依行政程序法第15條第1項規定為權限委任之必要，反之，若未為權限劃分者，直轄市政府基於業務需要，自得依行政程序法第15條規定之要件及程序以權限委任行為將其管轄權移轉至所屬下級機關行使（最高行政法院111年度上字第26號判決意旨參照）。

⑶由上開文資法規定可知，歷史建築由直轄市政府審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查，直轄市政府為歷史建築審查登錄及辦理公告之主管機關。又臺南市政府依臺南市政府組織自治條例第11條第1項第12款、第2項規定下設文

化局，並訂定臺南市政府文化局組織規程。依臺南市政府文化局組織規程第8條規定：「本局下設文化資產管理處、圖書館及博物館；其組織規程另定之。」行為時文資處組織規程第3條規定：「本處設下列各組，分別掌理各有關事項：一、文化資產研究組：各類古蹟、歷史建築、聚落、遺址、古物、文化景觀之審議、指定、登錄及廢止、遺址及水下文化資產監管保護計畫、古物調查研究及保存維護計畫、聚落保存及再發展計畫、文化景觀保存維護計畫及保存修復科學等事項……。」是以，臺南市政府基於地方政府之自主組織權及團體管轄權限，已將古蹟、歷史建築、聚落、遺址、古物、文化景觀之審議、指定、登錄及廢止等業務，劃歸被告所屬文資處管轄，則被告所屬文資處就臺南市轄內歷史建築公告相關業務，自具有管轄權限，而被告作為文資處之上級機關，自亦對歷史建築登錄具有管轄權限。乃原告主張被告並非文資法所規定之主管機關，其以自己名義作成原處分將系爭建物公告登錄為歷史建築並公告其所定著土地範圍，顯然違法云云，不足採取。

⑷又文資法第6條第1項規定文化資產之指定、登錄、廢止及其他本法規定之重大事項之審議應經審議會審議，係因文化資產之指定、登錄、廢止涉及文化價值之判斷，及屬高度專業範疇，宜由多方專家組成審議會，本於專業素養為判斷，以確保行政機關就文化資產之審議儘可能臻於正確、妥適。臺南市業已依上開規定，於市政府設置文資審議會，並經文資審議會作成佳里善行寺為歷史建築之決議，被告亦依文資審議會決議作成原處分，自已合乎文資法第6條第1項規定，至於文資審議會究竟係歸置於臺南市政府或被告所屬機構，與文化資產登錄公告主管機關之認定無涉，自不因臺南市政府將文資審議會設置於市政府名義之下，而非歸置在被告所屬機構，而據此否定被告對歷史建築公告相關業務之事務管轄權限。

⑸行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則（司法院釋字第613號解釋理由書參照）。本件被告所屬文資處分層負責明細表，雖就各類有形文化資產指定、登錄、廢止變更之審議結果及公告業務劃分為市長核定，但此僅係同一行政主體內上下級行政機關間公文呈送之內部流程，地方自治團體之首長要以如何之方式保留若干對下級行政機關事務之統籌指揮監督，促進合作，提昇效能，亦屬於行政權之自主組織權範圍，屬於行政一體原則之展現；基於行政權具有主動、積極、機動、全面之特質（司法院釋字第793號解釋理由書參照）及權力分立原則，行政權要積極主動應對、形塑、調控多元複雜之社會生活事實並執行法律，其依法所為組織分工、權限劃分只要為人民所得預見，事務與對外作成決定之機關間具有合理關聯，非出於恣意，即符合行政程序法上對事務權限之要求，司法權無須過度介入。地方自治團體行政權內部之行政流程則有相當之彈性得由首長去形塑；故依上開明細表，市長以內部核定之方式保留對下級行政機關事務之統籌指揮監督，但對外仍由被告作為事務管轄機關並作成行政處分，亦無不可；除非有特殊情事，必須考量行政機關間內部流程，方能及時有效保障人民權利，否則以對外作成行政處分之行政機關作為被告即為適法。故依上開明細表，有形文化資產指定公告業務雖劃由市長核定，但本件並不存在前述特殊情事存在，故上開明細表不影響被告具有本件事務管轄權限，且係對外作成決定之行政機關。

(三)原告提起本件訴訟有訴之利益：

1、按「古蹟、歷史建築或紀念建築及其所定著土地所有權移轉前，應事先通知主管機關；其屬私有者，除繼承者外，主管機關有依同樣條件優先購買之權。」「營建工程或其他開發行為，不得破壞古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群之完整，亦不得遮蓋其外貌或阻塞其觀覽之通道。」「（第1項）依第39條及第40條規定劃設之古蹟、歷史建築或紀念建築保存用地或保存區、其他使用用地或分區及特定專用區內，關於下列事項之申請，應經目的事業主管機關核准：一、建築物與其他工作物之新建、增建、改建、修繕、遷移、拆除或其他外形及色彩之變更。二、宅地之形成、土地之開墾、道路之整修、拓寬及其他土地形狀之變更。三、竹木採伐及土石之採取。四、廣告物之設置。（第2項）目的事業主管機關為審查前項之申請，應會同主管機關為之。」「有下列情事之一者，處新臺幣30萬元以上2百萬元以下罰鍰：……七、毀損歷史建築、紀念建築之全部、一部或其附屬設施。」文資法第32條、第34條第1項、第42條及第106條第1項第7款定有明文。由上開規定可知，定著於第三人所有土地上之建造物及附屬設施，經登錄為歷史建築後，該第三人使用、管理、處分該土地之權能因文資法相關規定受限制，於交易市場上，其交易價值必因歷史建築之標記而發生一定之減損或窒礙。

2、經查，原處分所載公告內容：「一、歷史建築『佳里善行寺』。（一）名稱：佳里善行寺。（二）種類：寺廟。（三）位置或地址：○○市○○區○○街00號。（四）歷史建築及其所定著土地範圍之面積及地號：（詳附圖一）１、歷史建築本體及面積：大士殿、廂房，面積共302.4平方公尺。２、定著土地地號及面積：佳里段1657-3部分、1659部分、1659-3部分、1659-4部分、1659-6部分、1659-10部分、1680部分、1680-2、1680-3、1681-3、1681-8、1679-1部分地號，詳附圖，面積1271.359平方公尺。……。」原告為上開公告定著土地佳里段1659、1659-3、1659-4、1659-

6、1659-10地號土地所有權人（本院卷3第29至33頁），其使用、管理、處分所有土地之權能顯然因上開公告而受限制，雖上開土地因設定永久地上權予參加人，使原告之使用、管理權能受到剝奪，然其處分土地之權能仍因文資法相關規定受限制，且永久地上權如有法定終止事由時，並非無法終止，原告使用、管理權能仍有回復之可能，尚難因此認定原告欠缺權利保護必要，從而，原告提起本件撤銷訴訟，仍具有訴之利益，被告主張原告已就上開土地設定永久地上權予參加人，原告基於所有權能所得行使之使用、收益、管理權限已受剝奪，自不因原處分之作成導致原告於法律上處於更不利益之地位，原告提起本件訴訟欠缺權利保護必要云云，無足採取。

(四)原處分將系爭建物登錄為歷史建築，並無違誤：

1、應適用的法令：

⑴文資法施行細則：

①第2條：「本法第3條第1款第1目、第2目及第3目所定古蹟、歷史建築及紀念建築，包括祠堂、寺廟、教堂、宅第、官邸、商店、城郭、關塞、衙署、機關、辦公廳舍、銀行、集會堂、市場、車站、書院、學校、博物館、戲劇院、醫院、碑碣、牌坊、墓葬、堤閘、燈塔、橋樑、產業及其他設施。」

②行為時第14條：「(第1項)主管機關依本法第6條組成文化資產審議會（以下簡稱審議會），應依本法第3條所定文化資產類別，分別審議各類文化資產之指定、登錄、廢止等重大事項。(第2項)主管機關將文化資產指定、登錄或文化資產保存技術及保存者登錄、認定之個案交付審議會審議前，應依據文化資產類別、特性組成專案小組，就文化資產之歷史、藝術、科學、自然等價值進行評估。(第3項)文化資產屬古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟、文化景觀、自然地景及自然紀念物類別者，前項評估應包括未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響。」

⑵行為時歷史建築審查辦法：

①第2條第1項：「（第1項）歷史建築之登錄，應符合下列基準之一：一、表現地域風貌或民間藝術特色者。二、具建築史或技術史之價值者。三、具地區性建造物類型之特色者。」

②第4條：「(第1項)直轄市、縣（市）主管機關為歷史建築、紀念建築之登錄，依下列程序為之：一、現場勘查。二、經審議會審議通過。三、作成登錄處分，辦理公告，並通知申請人或處分相對人。(第2項)直轄市、縣（市）主管機關登錄後，應報中央主管機關備查。」

③第5條：「(第1項)直轄市、縣（市）主管機關辦理前條第3款公告，應載明下列事項：一、名稱、種類、位置或地址。二、歷史建築、紀念建築及其所定著土地範圍之面積及地號。三、登錄理由及其法令依據。四、公告日期及文號。(第2項)第1項公告，應揭示於主管機關公布欄30日，並刊登政府公報、新聞紙或資訊網路。」

⑶文化資產審議會組織及運作辦法：

①第2條第1款：「文化資產審議會（以下簡稱審議會）之任務如下：1、各類文化資產指定、登錄、廢止之審議。」

②第4條第1項及第2項：「(第1項)審議會置召集人1人，由主管機關首長或其指派之代表兼任；置委員11人至23人，除召集人為當然委員外，由主管機關首長遴聘主管機關或有關機關代表、專家學者及民間團體代表擔任。(第2項)前項專家學者、民間團體代表應具備該審議會所涉文化資產類別之相關學術專長或實務經驗，專家學者及民間團體代表委員人數不得少於委員總人數4分之3。」

③第6條：「(第1項)審議會應定期舉行會議，必要時得召開臨時會議。(第2項)會議由召集人擔任主席；召集人不克出席或迴避時，由出席委員互推一人為主席。(第3項)專家學者及民間團體代表委員應親自出席，不得代理。機關代表委員不克出席時，得指派該機關人員列席，在會議中發言，但不

得參與表決。(第4項)審議會開會審議第2條所定事項，應通知文化資產所有人、使用人、管理人或其他利害關係人列席陳述意見；並得依案件需要，邀請有關機關、團體或專家學者提供諮詢意見。(第5項)審議會之決議，以過半數委員之出席，出席委員3分之2以上同意行之。(第6項)前項出席委員中，專家學者及民間團體代表委員人數不得低於2分之1。(第7項)審議會應作成會議紀錄，載明委員總人數、出席人數、同意人數、迴避人數及相關內容，並應將會議決議公布於主管機關網站。」

④第8條：「(第1項)主管機關為審議文化資產之指定、登錄或文化資產保存技術及保存者之登錄、認定，於辦理現場勘查或訪查程序時，應邀請審議會委員參與。(第2項)前項及第9條第2項現場勘查或訪查時，應通知文化資產所有人、使用人、管理人或其他利害關係人；並應依案件需要，邀請有關機關、團體或專家學者提供諮詢意見。(第3項)個人及團體提報案，於審議、現場勘查或訪查時，應邀請個人及團體提報者出席說明價值。」

⑤第9條：「(第1項) 審議會審議時，得參酌本法施行細則第14條第2項、第3項規定之評估報告內容，進行文化資產指定、登錄或文化資產保存技術及保存者登錄、認定之審議。(第2項)審議會為審議案件之需要，得推派委員偕同業務有關人員進行現場勘查或訪查，並研擬意見提報審議會；審議會開會審議該個案時，參與現勘或訪查之委員應至少有1人出席。」

2、經查：

⑴文資法第3條第1款規定所稱歷史事件所定著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值，以及歷史建築登錄辦法第2條第1項所定「表現地域風貌或民間藝術特色」、「具建築史或技術史之價值」或「具地區性建造物類型之特色者」等要件，均為不確定法律概念，且得否指定為文化資產，涉及文化價值判斷及屬於高度專業範疇，文資法第6條第1項暨

依該條第2項授權訂定之文化資產審議會組織及運作辦法第3條、第4條第1項、第2項亦明定各類文化資產之指定、登錄，均應由主管機關組成專業審議會進行審議決定。足認歷史建築登錄之決定具有不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，應可承認行政法院對於行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，行政法院原則上尊重行政之機關之判斷。僅在行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事，始例外加以審查，其情形包括：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8.行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等。是以，倘經審查行政機關作成判斷時並無前揭恣意濫用及其他違法情事，要難任意指摘其有違法之情形。

⑵查被告於108年10月23日接獲參加人提報申請系爭建物指定古蹟或登錄為歷史建築，嗣其完備補件證明後，被告於109年3月27日辦理所有權人溝通說明會後，於109年4月8日邀集文資審議會委員、系爭建物所有人及相關人員至現場辦理勘查程序，其後，被告組成專案小組作成109年6月15日評估報告，連同勘查意見提送審議會審議參考。嗣文資審議會於109年7月1日召開109年第3次會議，審議會委員共15人，其中機關代表3人，其餘委員則分別為古蹟、建築及文化景觀等領域之專家、學者，此次會議出席委員12人（專家學者及民間團體代表委員11人；府內委員1人），於聽取原告及參加人之意見後，10人表示同意系爭建物登錄為歷史建築，已達出席委員3分之2以上。隨後被告提出109年11月30日評估報告，文資審議會再於109年12月14日召開109年度第5次會

議，該次會議有8位委員出席（專家學者及民間團體代表委員7位；府內委員1位），共8人表示同意登錄理由，達出席委員3分之2以上，決議通過登錄理由為「具地區性建造物類型之特色：善行寺保存完整大木構、精良的泥塑等工法，以及傳統閩式合院的空間，與金唐殿共同反映臺灣佛、道宗教融合之場域，具特殊性」，並決議通過「佳里善行寺」定著土地範圍。而後，被告為確保本件相關人等之審議參與權益，再於110年1月27日邀集文資審議會委員、系爭建物所有人及相關人員辦理第2次現場勘查程序，經被告提出110年2月18日評估報告後，文資審議會復於110年2月22日召開110年度第1次會議，該次會議有10位委員出席（專家學者及民間團體代表委員9位；府內委員1位），出席委員10位表示同意系爭建物登錄為歷史建築，已達出席委員3分之2以上。會議中並決議通過調整原109年度第5次會議決議定著土地範圍，被告乃依上開決議，以原處分公告登錄系爭建物為歷史建築並公告其定著土地範圍等情，此有109年3月27日所有權人溝通說明會議紀錄（訴願卷第211至216頁）、109年4月8日現場勘查簽到單（訴願卷第221至223頁）、意見單（本院卷1第313至334頁）、110年1月27日現場勘查簽到單（訴願卷第273至275頁）、意見單（本院卷1第337至351頁）、109年6月15日、109年11月30日、110年2月18日審議前個案評估小組會議評估報告（本院卷1第303至311頁）、文資審議會委員名單（本院卷2第133頁）、109年7月1日109年第3次會議、109年12月14日109年度第5次會議、110年2月22日110年度第1次會議紀錄（本院卷1第181至213、227至244頁）及原處分等（本院卷1第35至37頁）附卷可稽，足堪信實。是以，文資審議會之決議均已符合行為時歷史建築審查辦法之登錄程序規定及文化資產審議會組織及運作辦法之組織、列席、出席及表決程序等規定，則其前揭決議事項自是符合正當法律程序。

⑶次查，以原告名義發行之「金唐殿善行寺沿革誌」所載，善行寺係於12年間由楊水灌等人發起，寺址位於金唐殿後空餘之廟有地，於13年興建完成，以名僧惻淨師邱溪為主持，至日本發動太平洋戰爭，日本人為強化體制，乃命善行堂納入日本的佛教系統，即改善行堂為金唐山善行寺，自此龍華派齋堂始入空門（本院卷3第119頁）。又系爭建物位於金唐殿後方，為仿民厝作法之齋堂。大士殿保存了早期傳統三合院的建築形式，正殿面寬五間，大廳為疊斗式架構，伸手為穿斗式架構，屋脊為大脊，而屋頂上之大脊有精良的八仙陶土泥塑。正殿前方左右廂房面寬各為3間，脊式為小脊、紅瓦、出屐起。屋身在臺度以下為磚造洗石子飾面，臺度以上為木板壁。屋瓦為薄紅瓦，主體建材有圓柱形木材、白灰牆、洗石子山牆，木質楹椽，通廊為出步起（本院卷1第427頁）。而被告於109年4月8日辦理現場勘查程序時，審議委員張嘉祥表明其意見為：「與金唐殿共同為日治時期以來整個歷史場域之重要建築物，具高度歷史意義」，徐明福委員之意見為：「就日治時期的善行寺（乃原金唐殿善行堂）而言，在歷史意義上及建築技術史上皆具有文化資產價值，故建議其凹的範圍登錄為歷史建築。」曾國恩委員之意見為：「日治時期合院建築群，有『一條龍』及內外護龍。格局尚屬完整。建築構造屬大木作及磚作灰泥作系統。正廳名次間之大木構造完整，護龍構造局部以鋼構補強。」曾國棟委員之意見為：「善行寺前身為龍華教齋堂善行堂，大士殿等合院建築完成於大正13年，見證齋堂空門化的歷史。金唐殿與善行寺原屬同管理組織，齋（佛）、道並存同一歷史場域，有其歷史淵源。」蕭瓊瑞委員之意見為：「本建築正廳，仍具大木結構之特色，左右護龍和正廉具建築結構之一體性，具基本材料及內部空間尚稱完整，建議一體登錄。本案乃臺灣齋堂建築之代表之一，且與金唐殿形成道、齋同體之特色，兩者之分合亦映現歷史之意義。」等語，有文資審議會109年4月8日現場勘查意見單及照片在卷（本院卷1第314至3

34頁）可稽，足見審議委員多數初步認為系爭建物具有歷史價值，值得予以保存。再者，文資審議會109年第3次會議，有10位委員表示同意登錄歷史建築，其意見為「善行寺與金唐殿自古以來同處一歷史場域，善行寺之三合院建築及院埕表現傳統建築形式及風貌屋脊泥塑保存原有，可能為國寶大師何金龍之作品。」、「善行寺與金唐殿同具齋、儒、道、佛多種信仰融合宗教空間的場域」、「呈現日治時齋堂建築的風格及技術」、「與金唐殿之空間構成一體。大木作、磚作屬閩式傳統工法。地域性齋教建築之代表，見證不同宗教派別多樣共存之特色」、「一條龍與內外護龍之三合院民居式齋堂閩式風格」、「本案反映臺灣三教融和的歷史事實，為早期龍華齋教之代表建築」、「大木構及泥塑構造，反應齋堂的建築構造特徵」、「金唐殿與善行寺原為同一管理組織，佛、道並存的宗教場域，具地方特色」、「能見證建築技術發展歷程。少見之齋教合一之建物，且歷史發展與金唐殿密不可分」等語（本院卷2第121至132頁）。

⑷又本院於111年8月22日至現場勘驗時，證人即審查委員張嘉祥證稱：「（問：你們來現勘時跟現況比，善行寺有什麼差別？）沒有太大的差別，但寺方針對屋面滲漏水有做了局部修復，修復工法與原有相同。外部仍維持原有的空間配置，整體棟架也沒改變。（問：現勘時是否就棟架系統、建築物的安全進行判斷？）現勘階段是會討論當下有無立即的危險；如果有立即的危險，審議會會要求緊急加固。（問：那本案是從哪裡判斷屬歷史建築？）善行寺興建距今近百年，與金唐殿共同保存佳里地區一個珍貴的歷史場域，另外，善行寺在空間、型制上仍維持原有合院氏頂簡樸素雅風貌，其建築元素，見證百年前傳統工藝，並融入日式影響，在建築文化上具保存價值，例如大士殿正面及廂房的門窗和2㎜手工玻璃，以及大士殿內部之木作彩繪均可看出日式工藝文化影響。（問：現勘時確實有考慮建築本體的安全性？）有，但是這個階段主要是看有無立即危險，核心目標則聚焦在研

判建物有無歷史特色等文化資產價值，至於建物本體之安全、修復、再利用是下一個階段的事。（問：大殿上有那些柱子是腐蝕的嗎？）用手或工具敲擊可以初步分辨柱子是否有腐蝕，如果蛀掉敲出來會有空洞聲；沒有蛀掉敲出來會比較結實，像是這根柱子（大殿右邊牆壁），會蛀掉大部分是因為靠著牆壁，因為毛細現象使濕氣沿著牆壁漫延上來，但這個木柱蛀掉的情況，尚不會影響整個本體安全，後續修復也可以用把腐蝕部分鋸掉，取下，再補新的木頭來補強。（問：104年結構鑑定報告認定善行寺已受蛀等而有立即危險性，審議小組討論時，是否有針對善行寺木構需要換掉，當時審議並有審酌104年鑑定報告？）本案是否有立即的危險性，可以馬上研判出來，104年到109年已相隔5年，本件建築物還是好好的，並沒有如建築師公會所述的危險。我們在現勘時沒有建築師的報告，我們是從實際的狀況來做研判，當時審議時沒有看到鑑定報告，是最近寺方才提出鑑定報告。我仔細看後，認為鑑定報告不足以推翻審議結論。（問：審議會是否有做結構應力分析？）審議會重點在做文資價值的研判，有價值就登錄文化資產，後續就要做修復及再利用計畫，這時候才要做具體的結構應力分析。（問：審議當時有判斷蟻害、滲水問題已經進行的工法來進行判斷？）來現勘時有看到白蟻、滲水的問題，但是研判都是可以改善。（問：104年的結構鑑定報告提及多年以來防治白蟻的工法都是以灌注，但會影響木構的結構，雖然白蟻解決了，但會影響建物支撐力？）這邊有空洞聲（敲靠牆壁的木構），可能有蟲蟻蛀蝕，現在用灌注敲出來是結實的聲音，這對建築結構並不影響，結構鑑定報告無法判斷這部分，對真正結構、木構部分，上開鑑定內容尚不夠專業。……（問：當時的右廂房幾乎已經不存在，是否會影響該建物的歷史判定？）屋面雖然塌下來，但是屋面的構造有楹仔（台語）、楹仔上面有角材（台語），角材上面有紅色的望磚，望磚上面有屋瓦，雖然有塌掉一部分，但沒有塌掉還是可以

看出原有構造層次，甚至瓦片大小、形狀都可以記錄下來，作為後續修復時的依據，右廂房的空間是要使用的，為防屋頂塌陷可以採臨時性、緊急性的鋼柱、鋼架搭設，這是讓空間的機能可以維持，不會影響建物的價值，重點在於屋面、構造的層次是可以回復原有的樣貌及構造。……右廂房非歷史建築的全部，只是一部分。右廂房的屋面雖然換新過，重點在於屋架是原來的、窗戶也是原來的、地坪也是原來的，整個建築的整體雖然有一部分換新的，並沒有減損其價值性，例如衣服破了，一部分用新的布料來補，這更可以見證建物的生命史。（問：原本善行寺的空間就是這樣，那邊（指左廂房）也進行大範圍的改造，是否還有歷史建物價值的判斷？）左廂房的屋頂與右廂房的屋頂不同，例如構法仍維持原來楹仔、角材、望磚，然後望磚再疊屋瓦，這是從清朝漢人過來的傳統建物的工法。楹仔快要塌了寺方為了安全性，作了一個臨時性鋼架的支撐。另外，左廂房的柱子（敲擊聲是鋼架的聲明），這也是為了避免屋簷塌下臨時性的支撐，最珍貴在於屋簷下的角材，有釘子篡出來（台語稱為出丁，古時候男丁是越多越好），但真正的用意，這些角材上面有一塊木條，必須用釘子釘著篡出角材，角材才是穩定的，這是構造上必須的，又必須給其好的意義，這是傳統建築非常珍貴的地方。右廂房屋簷也有出丁，善行寺是民國13年即日本大正13年（1924）所建，是日治時期中期的建築物，但仍保有臺灣傳統構造（作法），是文化的一部分。（問：屋脊上的八仙脊飾據傳是何金龍匠師所製作，當時審議有針對這部分進一步討論？）八仙脊飾，我們在審議階段時就知道，這是原有的，並非嗣後加上去，既然是原有的，那就有其珍貴性，是否為何金龍做的，是在後續階段研究。（問：建物跟誰做的有關？）傳統建築的工藝性與匠師有關，善行寺如果是何金龍做的或是王保原做的，他們是國寶級大師，建物的珍貴性更高。如果不是，但時間久遠的，也見證當時的工藝，也有其價值性。（問：委員在評定本件歷

史建築，在比較其他歷史建築或古蹟後，有哪些屬於他自己獨特的特色？）依文資法登錄歷史建築古蹟必須具備民間藝術特色以及地區性建造物類型之特色，本件善行寺建築的獨特性如下：一、棟架：大士殿的棟架，由前後金柱及大通、二通、三通及短柱和彎束組成，類型上屬傳統疊斗式大木棟架。二、楹架端部有雞舌拱，作法精緻，兼具工藝美學與力學功能。三、善行寺是日本大正13年所建，是日治中期的建築，當時日本人對臺灣生活、工藝、建築都已經產生影響，例如大士殿上的彩繪、大士殿的玻璃窗門（傳統是木板門），可以見證日本人文化、工藝的影響。四、左、右廂房的木屋架係洋式正同柱式，屋簷有傳統出釘作法。整體而言，從文化、建築、工藝等均有其特色，此類建築物已經不多了，值得登錄歷史建築。（問：善行寺有日治的文化特色，如彩繪、玻璃，你如何判斷本件是在日治時期或者是日治時期之後的建築特色？）一般而言，日本領有臺灣期間，我們的匠師在作法上會受日本的工藝影響。善行寺的大士殿上的彩繪，題材係風景畫，不是傳統水墨或忠孝節義，研判係日治時期之風尚，未來，善行寺大殿上的彩繪不宜重繪，只需清潔及保護，另外，大士殿屋頂楹端的雞舌拱特別漂亮，含有力學上的意義，又有美學上的意義，楹端因柱子撐著，剪應力最大，也最容易產生破壞，如果有雞舌拱就可以使穩定性、力學性更高，這值得我們好好保留，雞舌拱兼具傳統工藝及美學的意義。」等語（本院卷1第477至483頁）。

⑸另證人即審查委員蕭瓊瑞亦於本院審理時證稱：以我個人對本件的瞭解，被我認定作為歷史建築或古蹟，非常重要的歷史意義為它是臺灣齋教、佛教、道教的合成體，這點是非常特殊的，有時不完全把它以佛教來看待，其實更是齋教與道教的合一，在臺灣有過美好的合作及相當的歷史，延續相當長一段時間。之所以不用佛教，是因為早期是齋教，後來齋教佛教化，這是在臺灣特殊的現象，佛教是唸佛經，齋教是

唸善書（即儒家經典），關鍵是在這裡。早期臺灣的民間信仰，齋教幾乎是大宗，說它是宗教不如說是一種民間的教化，尤其是婦女，很多到齋堂裡唸顯書，臺南最有名的就是德化堂，那就是齋教，到後來社會演變，齋教慢慢跟佛教合而為一，這種佛與齋教的合而為一是中國文化的大現象，中國原來是沒有宗教，因為在孔子的時代對於所有宗教是敬而遠之，不談不可知的知識，是談人間的知識，因為以有生之年追求無涯的知識是不智慧的，因此儒家是談人道，不談天道，很有名的一句話就是「天道遠而人道邇」。後來漢代的出現就是孔子理想的實現，東漢之後道德被扭曲，儒家就逐漸衰微。直到魏晉南北朝佛家代替儒家興起。這段的意思要來說明儒家與佛家思想上有相通的地方，齋教是讀儒家的經典，為什麼會變佛教化，歷史就有這樣的案例，臺灣也是如此，因為兩者在思想上有相通的地方。齋教與佛教都講善行，但是以往齋教是不讀佛經，佛教化之後就開始讀佛經，就是同時有儒家經典也有佛家的經典。判斷「道、齋同體之特色」主要有兩點，一個是從寺廟沿革說明它們曾經是一體，第二是從現存的建築，前殿後寺（即建築本身的格局，前面是金唐殿，後面是善行寺）我認為金唐殿就是道教；善行寺原本是齋教，之後齋教佛教化。「龍華齋教」只是一種民間的說法，重點是在於三教合一的事實。我是從「前殿後寺」的建築現狀及寺廟沿革來綜合判斷。我們沒有去探討到底是否為龍華齋教，但並不妨害我將善行寺認定為齋教的判斷。我認為要不要被指定為歷史建築乃至於過去是否與金唐殿合在一起，對於善行寺是否被指定為歷史建築這件事情是沒有影響。據我理解很多的「寺」原本是「堂」，在齋教佛教化的過程中，有很多「堂」已經改為「寺」，至於善行寺原來是齋堂，後來也有佛教化，但最重要的一點是跟道教又在一起，這是非常少見的臺灣三教融合，不過雖然善行寺跟道教在一起，但祭祀空間又是分開的等語（本院卷2第228至234頁）。

⑹綜前觀察，本件經由專家的參與，透過常設機制建立的文資審議會審議，文資審議會的設置與組成、會議的進行與決議程序復核符前揭規定，且歷次審議會被告均將審議委員事前現勘結果、系爭建物之歷史沿革、建築特色及外觀照片等詳細內容整理作為審議之參考資料，有審議會簡報在卷可憑（本院卷1第399至431頁），而本院於審理時亦前往系爭建物現場勘驗其外觀，有勘驗筆錄及勘驗照片（本院卷1第475至484、487至499頁）可稽，佐以前揭審查委員之證詞，並未發覺審議會所為之判斷，有何出於錯誤之事實認定或不完全之資訊、涉及事實關係之法律概念涵攝有明顯錯誤，或其判斷有違一般公認之價值判斷標準之情形；再者，復參諸審查委員張嘉祥證述情節，亦可得知右廂房的屋面雖然換新過，重點在於屋架是原來的、窗戶也是原來的、地坪也是原來的，整個建築的整體雖然有一部分換新的，並沒有減損其價值性。足見系爭建物雖因屋面部分坍塌，而搭建有臨時性鋼架或更新部分木構件，然仍可見其原有構造層次及建築工法，且屋面、構造的層次均有回復原有樣貌之可能，自不因部分毀損而影響其建築及歷史價值，況且系爭建物既有毀損情形，更有登錄為歷史建築即時加以維護之迫切性，從而，文資審議會於討論後決議系爭建物具地區性建造物類型之特色，應登錄歷史建築，渠等判定自應尊重。乃原告主張被告未就系爭建物未來保存管理維護、個案基本資料說明、文化資產價值評估內容提出專業判斷說明，且被告提出評估報告、簡報內容，關於系爭建物是否為龍華齋教善行堂、有無齋教特色建築等事項有許多明顯錯誤、疑義及不足之處，致文資審議會基於不完全之資訊作成原處分，且系爭建物已有明顯結構毀損疑慮，並不存在「保存完整大木構」之情形，原處分亦有判斷瑕疵云云，均無足採。

(五)原處分所指定著土地範圍過廣，有判斷出於不完足事實之情事，且亦違反比例原則：

1、應適用的法令：

市區道路及附屬工程設計標準

⑴第1條：「本標○○市區道路條例第32條第1項規定訂定之。」

⑵第2條第1款：「本標準之用詞定義如下：一、車道：指以標線或實體劃定道路之部分，及其他供車輛行駛之道路空間。」

⑶第11條：「市區道路車道寬度規定如下：一、供汽車行駛之車道寬度依設計速率訂定，於快速道路者，不得小於3.25公尺；於主要道路及次要道路者，不得小於3公尺；於服務道路者，不得小於2.8公尺。二、機車道寬度不得小於1.5公尺。三、腳踏自行車道寬度不得小於1.2公尺。四、公車專用道寬度，不得小於3公尺。五、慢車道寬度不得小於2公尺。但道路寬度不足者，慢車道寬度不得小於1.5公尺。」

2、查原處分載明：「2、定著土地地號及面積：佳里段1657-3部分、1659部分、1659-3部分、1659-4部分、1659-6部分、1659-10部分、1680部分、1680-2、1680-3、1681-3、1681-8、1679-1部分地號，詳附圖（即附圖一），面積1271.359平方公尺。3、定著土地劃設理由：建物本體坐落橫○○市○○區佳里段1659-3、1659-4、1659及1657-3地號，其土地上方仍有其他使用中之建物（前方金唐殿及善行寺左右護龍，1657-3地號上尚有民宅），為保有建物本體空間脈絡之完整以及對外聯繫通道，同時衡酌土地所有權人、使用人之權益，將大士殿前埕空間及1659-6部分、1659-10部分、1680部分、1680-2、1680-3、1681-3、1681-8、1679-1部分地號納入定著土地範圍，劃設定著土地範圍如圖示。」等語（本院卷1第35至36頁）。是依原處分所載定著土地劃設理由，其係為完整保存系爭建物及賦予對外聯繫通道，遂將該建物前埕空間、左右護龍及後側L形通道一併劃入定著土地範圍。

3、第查，被告文資審議會委員於109年4月8日至系爭建物現場勘查後製作之意見單固大多數建議登錄為歷史建築，但關於

定著土地範圍少有著墨，僅委員張嘉祥於意見單上表示：「登錄範圍建議包括三合院建築體以及所圍束之前埕空間。」；另委員曾國恩亦表示：「日治時期合院建築群，有“一條龍”及內外護龍，格局尚屬完整。」等語，有該日現場勘查意見單在卷可佐（本院卷1第313至336頁）；其次，被告文資審議會於109年12月14日召開109年度第5次會議審議系爭建物定著土地範圍及登錄理由時，先由評估小組製作評估報告及工作會議製作簡報，由測量公司繪製系爭建物位置圖、套繪地籍圖、周邊土地使用分區示意圖及建議定著土地範圍方案1（包含左右護龍、廚房及其後側通道，並表明通道係為考量作為系爭建物北邊及西邊之對外道路）及方案2（僅包含左右護龍及後側通道，不含廚房，並表明通道係為考量作為系爭建物西邊之對外道路，即附圖一）之套繪地籍圖，惟上開圖示均僅標示系爭建物（或含左右護龍）坐落位置及後側通道寬度（分別為8公尺、9.052公尺），而未標示其他建物，也未標示該定著土地後側通道上有無其他建物存在；而被告文資審議會當日決議時，亦僅就評估小組擬定之定著土地範圍方案1及方案2先行表決，大多數委員同意方案2之議案（即附圖一），嗣後再決議系爭建物登錄理由及定著土地範圍劃設理由等情，亦有109年11月30日評估報告、109年12月14日簡報及文資審議會109年度第5次會議紀錄等文件在卷可稽（本院卷1第197至213、307至308、415至422頁）。由是觀之，文資審議會委員至系爭建物現場勘查時，僅少數委員有就保存系爭建物之相關歷史場域範圍表示意見，亦即系爭建物之前埕空間及其左右護龍與該建物格局完整性密切相關，有劃入該建物定著土地範圍之必要，至於後側通道則無委員特別討論。雖109年11月30日評估小租之評估報告及嗣後製作之會前簡報有併將系爭建物後側通道納入定著土地範圍，惟僅扼要表明要作為系爭建物北邊及西邊對外聯絡之道路使用，此外，其繪製之圖表僅有通道寬度（西側入口處通道寬9.052公尺，轉彎後大士殿後側通道寬8

公尺），並未標明該項通道內有無其他建物存在，何況其擬定不同方案之重點僅在於是否需在既有之西邊對外聯絡道路外，另外增設北邊之對外聯絡道路。迨至109年12月14日文資審議會進行審議時，該次會議亦僅就評估小組擬定之方案1及方案2交付表決，而多數意見不同意增設北邊對外聯絡通道，並於定著土地劃設理由表示此係「為保有建物本體空間脈絡之完整以及對外聯繫通道」之故。綜此，被告文資審議會所以將系爭建物坐落以外之土地劃入定著土地範圍者，關於大士殿前埕空間及其左右護龍，係為保有系爭建物空間脈絡完整性；至於系爭建物後側通道，則是供作系爭建物西邊對外聯繫道路使用之故。

4、又查，經本院會同兩造、參加人及地政事務所人員於113年2月5日至系爭建物進行履勘時，系爭建物原本即存有後方西邊入口之L形通道，分別以紅磚及水泥鋪成，可以聯通系爭建物大士殿及其左右護龍，該通道寬度經地政事務所人員實地測量結果均為3.6公尺，至於該L形通道東邊為系爭建物及左右護龍，西邊所圈圍之處則為參加人附設之幼稚園（即善行幼兒園）建物，惟原處分所劃設定著土地範圍關於西邊L形通道之寬度則分別為8公尺及9.052公尺，明顯遠大於系爭建物現有通道之寬度，嗣經本院諭知佳里地政事務所人員就原處分所劃設的系爭建物及其定著土地範圍，以及該定著土地範圍內有哪些建物坐落及其位置，據以實地測量並繪製複丈成果圖到院，而後該地政事務所乃以113年3月29日所測量字第0000000000號函將該測量成果圖檢送到院（即附圖二）等事實，有本院上開勘驗筆錄（含現場測量照片）、○○市○里地政事務所113年3月29日函在卷可參（本院卷3第227至239、301至303頁）。由於原告為原處分所載定著土地範圍內佳里段1659、1659-3、1659-4、1659-6及1659-10地號土地之所有權人（本院卷3第29至33頁），另參加人則為原處分所載定著土地範圍內佳里段1680、1680-2、1680-3、1681-3、1679-1地號土地之所有權人（本院卷3第367至375

頁），並就原告所有上開土地有永久地上權，則依地政事務所繪製之測量成果圖觀之，原處分所劃設之系爭建物後側西邊L形對外通道，總計包含了原告所有之佳里段1659-3地號土地及參加人所有之同段1680、1680-2、1681-3、1680-3地號土地，且該通道上除系爭建物現存之通道外，另又包含與系爭建物完整性無關之善行幼兒園建物在內。

5、雖被告於本院審理時續補稱所以將系爭建物後側L形通道劃設8公尺以上寬度，此係因系爭建物大士殿上方屋脊有八仙脊飾之雕塑，顯具有觀賞價值，然系爭建物後側現有通道僅寬約3公尺，不足以完整觀覽該屋脊之泥塑裝飾，佐以系爭建物屬袋地，為便利遊客參訪通行及後續修繕而有大型工程機具車輛進出使用需求，故為滿足其觀賞可能性及修繕需求，遂有劃設8公尺以上寬度之必要，更無論參加人對指定範圍均無異議等語（本院卷3第335至339頁）；另參加人於本院審理時亦附和表示：目前系爭建物及其定著土地之指定對參加人附設幼兒園並不生任何影響，縱使事後系爭建物有修繕需求而需拆除通道上幼兒園建物，伊願考量配合等語（本院卷3第358頁）。然查，依○○市區道路條例授權訂○○市區道路及附屬工程設計標準第11條規○○市區○道寬度，縱使為快速道路，亦僅要求不得少於3.25公尺，換言之，只要車道寬度不小於3.25公尺，即可容納○○市區道路行駛之中小型車輛，乃至大型車輛（包含公車在內）出入其中。而系爭建物現有L形通道寬度已達3.6公尺乙節，已如前述，何況系爭建物為三合院構造，其僅有一層平房之高度，似無可能使用高層建築所需之伸縮桿等重型機具，且該等工程車輛如原本即可行○○市區道路，則系爭建物現有通道究竟有何不利該等工程車輛之進出，亦未見被告或文資審議會評估小組或大會審議中有所斟酌或說明；其次，系爭建物大士殿上方屋脊有八仙脊飾之雕塑前後皆有裝置，此從大士殿前埕空間即得清楚觀覽，亦有本院111年8月22日至現場勘驗時所拍攝之照片在卷可證（見本院卷1第489頁），若大士殿

屋脊後方之雕塑亦有重要觀覽價值致有劃設大通道之必要，何以此等事實均未經被告評估小組或文資審議委員、乃至大會審議期間予以具體表示？再者，參加人附設幼兒園建物如既與系爭建物之歷史場域無涉，並可隨時因系爭建物修繕需要而予以拆除，則該幼兒園建物及原處分所劃設北側通道部分坐落之原告所有土地（即佳里段1659-3地號土地），原告對該部分土地之管理使用權益理應即可恢復至圓滿狀態，又何能謂劃設8公尺寬之通道不致影響或侵害原告對該土地之所有權能？故綜前觀察，被告文資審議會於審議系爭建物定著土地範圍時，主要就大士殿前埕空間及其左右護龍略加著墨，至於後側通道僅著重在供作系爭建物西邊之對外聯絡道路使用，加以評估小組製作之評估報告及會前簡報僅扼要繪製通道形狀及考量是否增加北邊通道，但對於通道上有無其他建物則未呈現於審議會議當中，且通道寬度之妥適及必要性亦未經委員斟酌及討論，則被告及參加人前揭主張無非係於訴訟中事後補述，已非可採，更無論渠等前揭主張亦不足以說明有何於現有通道之外另行設置8公尺以上寬度通道之必要性，故原處分此部分即有違法瑕疵情事，則原告主張原處分關於劃設定著土地範圍部分，有違反比例原則情事等語，即屬於法有據。

(六)綜上所述，原處分所指定著土地範圍過廣，有出於不完足事實而為判斷，及違反比例原則之違誤，訴願決定未予糾正，即有未合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。又本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊及防禦方法經本院審酌後，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論究說明，併此說明。

七、結論：原告之訴有理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　9　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　廖　建　彥

法官　黃　奕　超

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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項第3款）。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.上訴人或其代表人、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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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　　113　　年　　5　　月　　9　　日

書記官　蔡　玫　芳