高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
110年度都訴字第5號
民國113年6月5日辯論終結

原　　告　林秋國
訴訟代理人　陳惠嫕　律師
被　　告　內政部
代　表　人　劉世芳
訴訟代理人　陳富義
　　陳政均
　　吳兆原　律師

上列當事人間因都市計畫事件，原告提起行政訴訟，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、程序方面：

行政訴訟法於第1編（總則）第3章（當事人）第4節訂有訴訟參加之規定，其中第44條規定：「行政法院認其他行政機關有輔助一造之必要者，得命其參加訴訟。前項行政機關或有利害關係之第三人亦得聲請參加。」惟同法第237條之22規定：「高等行政法院受理都市計畫審查程序事件，不適用前編第3章第4節訴訟參加之規定。」第237條之24第1項規定：「都市計畫審查程序事件，高等行政法院認為具利害關係之第三人有輔助一造之必要者，得命其參加訴訟。有利害關係之第三人亦得聲請參加。」第237條之25前段規定：「高等行政法院審理都市計畫審查程序事件，應依職權通知都市計畫之擬定機關及發布機關於期日到場陳述意見，並得通知權限受都市計畫影響之行政機關於期日到場陳述意見。」而依上開3條之立法理由：「都市計畫審查程序旨在

維護客觀法秩序，故有關法律上具利害關係之第三人或涉及其權限之行政機關參與訴訟之法制，應斟酌其客觀訴訟之性質，以及都市計畫之作成過程與可能造成之實際影響等因素，另行妥為建立。不僅應基於權利保護目的而使法律上具利害關係之第三人有參與訴訟之機會，且為使法院得以有效審查都市計畫之合法性，除被告機關外，亦當責成參與都市計畫作成與因都市計畫發布而權限行使受影響之其他行政機關，負擔一定之協力義務。又一般行政訴訟多以具體之行政行為為對象，所牽涉具法律上利害關係之第三人較具體特定，不同於都市計畫審查程序之訴訟，因都市計畫所牽涉利害關係之對象往往難以特定，自不宜逕行適用以權利救濟目的（主觀訴訟）為基礎之本法第1編（總則編）第3章第4節訴訟參加之規定，爰先為本條之規定，以求明確而為後續規定建制之基礎。」「原告提起都市計畫審查訴訟，法院如以判決駁回原告之訴，其判決雖僅於當事人間發生拘束力，但為維護前條以外具法律上利害關係之第三人之權益，並使法院更了解都市計畫所涉之利益狀態，於判決前得為更周延之思慮，以符客觀訴訟之性質，爰為第1項規定，使法院就個案情形認有必要由該第三人輔助原告時，得依職權命其參加訴訟。並為同項後段規定，使第三人有聲請參加訴訟之機會。前述具利害關係之第三人應包括機關代表國家或地方政府權利主體地位，立於與人民同一之地位而受都市計畫影響之情形，併此敘明。」「審查都市計畫之擬定機關與發布機關，對該都市計畫之內容與作成經過，知之最詳，如於法院審理都市計畫審查程序事件時，由其到庭陳述意見，當能適時提供資訊，使法院思慮更為周延，而有效提升審理效率，並為正確判斷，爰於本條前段規定法院應依職權通知其於期日到場陳述意見。」等語以觀，是可知高等行政法院受理都市計畫審查程序事件，不適用行政訴訟法第1編第3章第4節訴訟參加之規定，該節之第44條自亦不在適用之列；都市計畫審查程序固訂有輔助參加之制度，惟限於由具利害關係之

第三人輔助一造之情形；至於都市計畫之擬定機關與發布機關，由於其對訟爭之都市計畫之內容與作成經過，知之最詳，乃責成其負擔一定之協力義務，由法院依職權通知該等機關於期日到場陳述意見，俾能適時提供資訊，使法院思慮更為周延，而有效提升審理效率，並為正確判斷，是以該等機關之陳述意見非為輔助一造，亦不得輔助一造（最高行政法院111年度抗字第281號裁定意旨參照）。查本院先前因認高雄市政府有輔助被告之必要，而依行政訴訟法第44條第1項規定，於民國112年2月21日以110年度都訴字第5號裁定（本院卷2第33至35頁）命高雄市政府應參加被告之訴訟，揆諸前揭說明，於法即有未合，應認不發生命輔助參加訴訟之效果，從而，本判決自亦不將之列載於當事人欄，併此指明。

貳、實體方面：

一、事實概要：

緣原告所有坐落高雄市路竹區文南段439-44地號及與他人共有同段439-2、439-3、439-4、439-5、439-7地號等6筆土地（下稱系爭土地），原位於高雄市路竹區文（高）用地內。嗣高雄市政府依據被告109年10月26日臺內營字第1090055253號函及都市計畫法第21條、第28條規定，於109年11月10日以高市府都發規字第10935272902號公告發布實施「變更路竹都市計畫（第3次通盤檢討）（第3階段）案」都市計畫（下稱系爭都市計畫）書、圖，系爭都市計畫將原文（高）用地公有土地部分（面積0.4711公頃），全部變更為文（中）用地，即仍作學校用公共設施用地；至原文（高）用地私有土地部分（面積3.4490公頃），則分別變更為住宅區（面積2.2739公頃）、文（中）用地（面積0.7847公頃）及道路用地（面積0.3904公頃），原告所有系爭土地因此變更為住宅區。原告認系爭都市計畫保留原文（高）用地內全部市有土地及部分私有土地作為學校用公共設施用地，不符合

實際情況，違反都市計畫法第42條第1項規定，將損害私有土地所有人之土地權益，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、原告因系爭都市計畫保留部分學校用地（即文(中)用地）不解編，並以市地重劃方式開發為附帶條件，以致原告分得土地面積，較原有土地面積短少34.07%，只剩65.93%，原告之權利及法律上利益，因系爭都市計畫明顯受有損害，是原告依行政訴訟法第237條之18第1項規定提起本件行政訴訟，具備主觀權利保護要件。況且，原告因被迫負擔公共設施用地，致其所有系爭土地面積34.07%部分將隨時被移轉登記予高雄市政府，足見本件併有急迫之危險，遂依行政訴訟法第237條之30第1項規定再次聲請鈞院暫時停止執行系爭都市計畫，以避免原告於判決確定前發生重大損害。

2、因受少子化趨勢影響，路竹區之計畫人口由100年50,500人，調降為115年35,000人，15年間計畫人口數調降15,500人，調降比例高達30.69%。且依據高雄市政府教育局（下稱教育局）之統計資料，109學年度路竹區國高中平均每班學生數均低於高雄市國高中平均每班學生數，足見路竹都市計畫區並無學校用地不足問題，自無增加之必要。系爭都市計畫保留原文（高）用地內全部市有土地及部分私有土地作為學校用地（即文(中)用地），不符合實際情況，違反都市計畫法第42條第1項規定，將損害私有土地所有人之土地權益。

3、依據國家科學及技術委員會（下稱國科會）113年3月15日科會產字第0000000000號函所載，該會南部科學園區管理局（下稱南科管理局）已規劃於橋頭區設置「國立高科實驗高級中等學校」（下稱高科實中），是路竹區已無設立實驗中學之必要。益證系爭都市計畫已無再保留文（中）用地之必要。高雄市政府及教育局以高雄科學園區設立、鄰近行政區無市立普通高中，將致路竹區學生源增加，路竹高中現有校

地不足，及將來發展實驗教育，有預留第2校區之儲備用地需求等由，認應保留學校用地，俱無理由。被告依上述不實理由作出保留學校用地之錯誤判斷而核定系爭都市計畫，自亦於法不合。

4、查高雄市政府水利局（下稱水利局）依照高雄市淹水災害分布區位規劃之滯洪池分布區域中，並未包含路竹區，足證水利局認定路竹都市計畫區並無設置滯洪池之必要。高雄市政府代理人許峻僑於鈞院113年2月22日行準備程序時到庭陳稱：「使用分區目前還是文中用地，……，現場其實不是純粹的滯洪池，……，先以設置多目標生態教育的滯洪池使用，日後再看教育局有何規劃再行調整運用。」「學校用地不一定要做校舍使用，……。」等語，足證○○市○○○○路竹都市計畫區並無保留文（中）用地之必要，其刻意保留部分土地不解編，只是為了供其隨時取用而巧立不實名目罷了。

5、綜上，系爭都市計畫內容應變更如下：(1)原計畫文（高）用地（含公有土地面積0.4711公頃、私有土地面積3.4490公頃），應全部變更為住宅區。(2)變更為住宅區後，住宅區所需道路用地，依都市計畫法第42條第2項規定應儘先利用公有土地。系爭公有土地（面積0.4711公頃）不再作學校用地，應將之變更為系爭都市計畫住宅區所需道路用地。私有土地（面積3.4490公頃）則應全數解編，發還土地所有人。(3)原文（高）用地範圍之公、私有土地應以同一市地重劃方式開發，不應剔除公有土地，且公私共有土地亦應納入。上述見解，一則踐行憲法第15條人民之財產權應予保障規定，將私有非必要公共設施保留地解編，還地於民；再則踐行都市計畫法第42條第2項規定，各款公共設施應儘先利用適當之公有土地；三則解決系爭0.4711公頃公有公共設施用地問題。

(二)聲明：宣告系爭都市計畫關於第4章變更實質計畫內容部分無效。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、原告所有系爭土地，早於63年12月30日公告發布實施之「路竹都市計畫」即已劃設為「文（高）用地」。因此，縱系爭都市計畫未將「文（高）用地」全部解編而保留部分學校用地，至多僅係維持既有之狀態，此部分不會造成任何權利或法律上利益之損害，亦不影響原告所有系爭土地業已變更為住宅區之結果。遑論系爭都市計畫係將原告所有之系爭土地由「文（高）用地」變更為「住宅區」，已使系爭土地經濟價值提升而獲有利益。倘鈞院採納原告主張，並宣告對其有利之系爭都市計畫無效，將使系爭土地將全部回復為「文（高）用地」，對原告更為不利，顯示原告起訴欠缺權利保護必要。是以，原告所有之系爭土地經系爭都市計畫變更為住宅區，並無權利或法律上利益受損之情形。從而，原告起訴請求鈞院宣告系爭都市計畫無效，欠缺行政訴訟法第237條之18第1項之訴訟要件，顯無理由，應予駁回。至於部分私有土地遭系爭都市計畫變更為文（中）用地，亦與原告無涉，併此敘明。

2、少子化因素非必然導出無學校用地需求之結論，為提供學子充足校地並提供優質學習環境等理由，被告基於計畫形成自由，核定系爭都市計畫，將部分文（高）用地變更為文（中）用地，適法有據，應予維持。原告僅憑少子化、人口逐年減少及學生生源逐漸萎縮等理由，訴請宣告系爭都市計畫無效，洵屬無據。

3、高雄市政府早於103年間即已積極向國科會南科管理局爭取設立「路竹實驗高中分部」，且當時路竹高中已面臨全校教室使用已達飽和且無法原地拆除重建之困境，是系爭都市計畫仍保留1.2558公頃之土地為文（中）用地，供路竹高中第2校區儲備用地使用，實有必要。雖依國科會113年3月15日科會產字第0000000000號函所載，其南科管理局已規劃於橋頭區設置高科實中，是路竹區已無設立實驗中學之必要。惟

系爭都市計畫規劃、審議、核定及發布之時點，均早於前述國科會112年擇定之時點，考量都市計畫本身便具有預測性，不能因嗣後國科會南科管理局未擇定路竹區設立實驗高中，即稱系爭都市計畫預測失準而無效。

4、又上述保留之文（中）用地，現雖作為多目標使用施作滯洪池設施，然此一事實同樣發生於系爭都市計畫規劃、審議、核定及發布之後，且高雄市政府仍舊表明上述土地有作為學校用地之必要，僅係先行設置作滯洪池而已，嗣後再視教育局對文（中）用地之規劃再行調整，是此一滯洪池之設置，亦不應影響系爭都市計畫之效力。

5、原告主張因少子化請求將路竹區文南段學校用地全部解編等陳情內容及教育局認有學校用地需求之理由，業經高雄市政府以106年10月30日高市府都發規字第00000000000號函併同研析意見交由被告都市計畫委員會（下稱都委會）於107年3月13日第918次會議討論審議後作成決定。此一涉及高度專業之都市計畫判斷，合法且符合事實，依據最高行政法院105年度判字第598號判決及106年度判字第345號判決意旨，鈞院應予以尊重並維持之。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告所有系爭土地原為文（高）用地，遭系爭都市計畫變更為住宅區，並限定以市地重劃方式開發，且負擔公共設施比例為34.07%，有無權益受損？

(二)系爭都市計畫仍保留原文（高）用地面積1.2558公頃（含公有土地面積0.4711公頃、私有土地面積0.7847公頃）作為文（中）用地，有無違反都市計畫法第42條規定？

五、本院的判斷：

(一)事實概要記載之事實，有系爭土地登記謄本（本院卷1第39至49頁）、高雄市政府109年11月10日高市府都發規字第10935272902號公告（本院卷1第35頁）、系爭都市計畫第4章「變更實質計畫內容」表4-1-1（本院卷1第51頁），高雄市

土地使用分區查詢資料（本院卷1第219至221頁）等證據可以證明。

(二)原告並未因系爭都市計畫而有權益受損，是其提起本件行政訴訟，請求宣告系爭都市計畫關於第4章變更實質計畫內容部分無效，並聲請本院暫時停止系爭都市計畫該部分之執行或適用(參本院卷2第375至378頁)，均無理由：

1、應適用的法令：

(1)行政訴訟法：

①第237條之18：「（第1項）人民、地方自治團體或其他公法人認為行政機關依都市計畫法發布之都市計畫違法，而直接損害、因適用而損害或在可預見之時間內將損害其權利或法律上利益者，得依本章規定，以核定都市計畫之行政機關為被告，逕向管轄之高等行政法院提起訴訟，請求宣告該都市計畫無效。（第2項）前項情形，不得與非行本章程序之其他訴訟合併提起。」

②第237條之30第1項、第2項：「（第1項）於爭執之都市計畫，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請管轄本案之行政法院暫時停止適用或執行，或為其他必要之處置。（第2項）前項情形，準用第295條至第297條、第298條第3項、第4項、第301條及第303條之規定。」

(2)都市計畫法：

①第1條：「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」

②第3條：「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」

③第5條：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計二十五年內之發展情形訂定之。」

④第7條第1款：「本法用語定義如左：一、主要計畫：係指依第15條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫

之準則。」

⑤行為時第19條第1項：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽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；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。」

⑥第20條第2款：「主要計畫應依下列規定分別層報核定之：……二、直轄市、省會、市之主要計畫由內政部核定。」

⑦行為時第21條第1項：「主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）（局）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。」

⑧第26條第1項：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每3年內或5年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」

⑨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、揆諸上述規定可知，行政訴訟法109年1月15日增訂、同年7月1日施行之第2編第5章「都市計畫審查程序」之訴訟客體，係以「依都市計畫法發布之都市計畫」為對象，並不包含其他開發計畫在內。又都市計畫審查程序雖具有客觀訴訟之性質，惟得提起都市計畫審查訴訟之原告，仍應具備主觀權利保護要件，必須其權利或法律上利益受違法之都市計畫之直接侵害，或因適用而損害，或在可預見之時間內將受損害者，始為享有訴權之適格當事人。

3、其次，都市計畫，無論是主要計畫或細部計畫，其擬定及變更，均應依都市計畫法所定之程序為之，不得隨時任意變更。而主要計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照擬定之程序，即都市計畫法第19條至第21條之規定辦理，此觀同法第28條規定即明。亦即主要計畫擬定後，應先送由該管都委會審議，於審議前，應先公開展覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新聞紙等周知；而任何公民或團體得均於公開展覽期間內，以書面向該管政府提出意見，由該管政府都委會予以參考審議；最後該管政府連同審議結果及都市計畫一併報請內政部核定之。

4、經查，系爭都市計畫係經高雄市政府依據都市計畫法第26條等規定擬定，除依法辦理公開徵詢意見之公告、公開展覽及公開展覽說明會外，並就公開展覽期間公民或團體陳情意見作成綜理表並載明處理情形（即各該陳情建議未便採納之具體理由）後送請各級都委會會議審議，且業經高雄市都委會第38次會議、被告都委會第898次及第918次會議審議通過，因而完成系爭都市計畫之公告，此有系爭都市計畫書圖（原處分卷第1至35頁）、高雄市變更都市計畫審核摘要表（原處分卷第3頁）、高雄市政府106年10月30日高市府都發規字第10634075500號函送再公開展覽期間公民或團體陳情意見綜理表（原處分卷第102至109頁）、被告都委會第898次及第918次會議紀錄（原處分卷第41至96頁、第97至132頁）、被告109年10月26日臺內營字第1090055253號函（原處分卷第37頁）及高雄市政府109年11月10日高市府都發規字第10935272902號公告（本院卷1第35頁）在卷可佐。則系爭都市計畫之作成業已踐行前揭都市計畫法所定公眾參與之規定，尚無違反正當法律程序之情事。

5、復觀諸系爭都市計畫第4章「變更實質計畫內容」表4-1-1之內容（本院卷1第51頁），原於63年12月30日公告發布實施之「路竹都市計畫」劃設為「文（高）用地」者，其中公有

土地面積0.4711公頃部分，遭系爭都市計畫全部變更為「文（中）用地」；另原「文（高）用地」之私有土地面積3.4490公頃部分，系爭都市計畫則分別變更為「住宅區」（面積2.2739公頃）、「文（中）用地」（面積0.7847公頃）及「道路用地」（面積0.3904公頃），並於附帶條件載明：「3.4490公頃文（高）用地變更為住宅區（剔除4,711平方公尺之市有土地），變更之負擔比例為34.07％，變更負擔之公共設施用地為文（中）及道路用地，並以市地重劃方式開發。」等語，而其變更之理由略以：「……2、依據高雄市政府102年7月25日高市府地徵字第10232027200號函，路竹區文南段439地號等土地申請收回案，經內政部土地徵收審議小組第33次會議決議：『准予發還』，且已辦理發還作業。3、市府教育局考量路竹區現有高雄科學園區開發及鄰近行政區無市立普通高中，希望保留部分學校用地，故將高雄市政府地政局、教育局管理市有土地，文南段800、809地號土地（面積約為4,711平方公尺）保留為文（中）用地。4、基於解決公共設施保留地及兼顧學校設校需求，建議保留部分學校用地（變更後文(中)用地共計為1.2558公頃），部分變更為住宅區，並以市地重劃方式辦理。5、依地政局104年1月27日高市地政發字第10470107800號函，按市地重劃相關規定，學校用地非屬共同負擔用地，為利後續市地重劃開發可行，將學校用地變更為文（中）用地，文（中）用地面積依103年11月27日協調會決議調整為1.20公頃（含重劃區外市有土地）。」等語。查原告所有系爭土地，其使用分區原為文（高）用地，業經系爭都市計畫變更為住宅區，此有系爭土地登記第1類謄本及高雄市土地使用分區查詢資料附本院卷1（第39至49頁、第219至221頁）可稽。由上可知，原告所有系爭土地已非公共設施用地（學校用地），縱系爭都市計畫未將原計畫文（高）用地全部解編，仍然保留部分學校用地，亦不影響原告所有系爭土地使用分區業已變更為住宅區之結果。

6、原告主張其所有之系爭土地使用分區雖然變更為住宅區，然因系爭都市計畫第4章「變更實質計畫內容」表4-1-1附帶條件規定，原文（高）用地變更為住宅區之部分應以市地重劃方式開發，且公共設施用地負擔比例為34.07%，導致其所有系爭土地將發生面積被減少34.07%之重大損害云云。惟查：

(1)都市計畫法第48條規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」平均地權條例第56條第1項第3款、第4項規定：「（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：……三、都市土地開發新社區者。……（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。」第60條第1項規定：「依本條例規定實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等10項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等4項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。如無未建築土地者，改以現金繳納。……。」依平均地權條例第56條第4項授權訂定之市地重劃實施辦法第14條第3項第7款至第10款規定：「第1項重劃計畫書應記載下列事項：……七、預估公共設施用地負擔：包括土地所有權人共同負擔之公共設施用地項目、面積及平均負擔比率。八、預估費用負擔：包括土地所有權人共同負擔之工程項目及其費用、重劃費用及貸款利息之總額與平均負擔比率。九、土地所有權人平均重劃負擔比率概計。十、重劃區內原

有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則。」第21條第1項規定：「土地所有權人依本條例第60條規定，應共同負擔之項目如下：一、公共設施用地負擔：指重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等10項用地，扣除重劃區內原公有道路、溝渠、河川及未登記地等土地後，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例所算得之負擔。二、費用負擔：指工程費用、重劃費用及貸款利息，由參加重劃土地所有權人依其土地受益比例，按評定重劃後地價折價抵付之負擔。」

(2)依上述規定可知，市地重劃係依照都市計畫規劃內容，將一定範圍之土地進行規劃整理與興辦公共設施，並計算扣除土地所有權人依其受益比例負擔之公共設施用地及重劃相關費用後，按原有土地相關位次重新分配予土地原所有權人之土地改良措施，有促進土地利用、健全都市發展之功能，並為政府取得公共設施保留地之方式。亦即市地重劃係採「受益者負擔原則」，市地重劃所創利益及所需負擔，均須由參加市地重劃之土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。參加市地重劃之土地所有權人，一方面享有重劃後按比例分配領回土地之增值利益，另一方面也需共同負擔「公共設施用地負擔」與「費用負擔」。準此可知，土地所有權人於重劃後受分配之土地面積，雖因提供抵費地致少於重劃前面積，但重劃後其土地總價值（地價總數額）原則上不會少於重劃前之土地總價值（地價總數額），是從客觀實質面觀之，原土地之價值並未因而受有減損。從而，原告固因系爭都市計畫第4章「變更實質計畫內容」表4-1-1附帶條件之規定，致重劃後受分配之土地面積雖較重劃前為少，然原告並未計算其土地因市地重劃而增加之經濟價值，是原告主張其因系爭都市計畫而權益受損云云，容有誤解，委無可採。故原告提起行政訴訟，難認與行政訴訟法第237條之18第1項規定之要件相符。

7、另原告於113年6月3日提出行政訴訟暫時停止執行聲請狀（本院卷2第375至378頁），主張其所有系爭土地面積34.07%部分將隨時被移轉登記予高雄市政府，而有急迫之危險等由，依行政訴訟法第237條之30第1項規定，聲請本院暫時停止執行系爭都市計畫。惟查，原告前以系爭都市計畫之公告執行將造成其權利發生重大損害等由，依同條項規定，聲請本院裁定系爭都市計畫有關文（高）用地變更部分應暫時停止執行，循經本院110年度都全字第1號裁定（本院卷1第345至360頁）及最高行政法院111年度抗字第65號裁定（本院卷1第361至367頁）駁回確定在案。次查，原告之權益並未因系爭都市計畫而受損，業如前述，且其公共設施用地負擔比例34.07%【計算式：（公共設施用地負擔總面積3,904㎡＋7,847㎡－重劃前原公有道路、溝渠、河川及未登記地面積0㎡）□重劃區總面積34,490㎡＝34.07%】，亦符合平均地權條例第60條第1項及市地重劃實施辦法第21條規定，是原告於本院行言詞辯論前，再次具狀依行政訴訟法第237條之30第1項規定聲請本院暫時停止系爭都市計畫之執行或適用，為無理由，併予駁回。

(三)系爭都市計畫保留文（中）用地1.2558公頃，並未違反都市計畫法第42條第1項規定：

1、都市計畫係由主管行政機關依據都市現在及既往情況之認知，於進行調查、評估、分析、評價、預測在時間推移下都市未來發展形態及所追求之價值目標，就一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃，於改善居民生活環境及維繫世代發展等各方需求，以專業、多元、彈性及綜合之手段，事前就所設定之都市發展目標可能涉及之問題、有關之解決方法、步驟或措施等加以討論規劃，以實現其預設目標之計畫決定，此觀都市計畫法第1條、第3條及第5條規定可明。

2、其次，都市計畫決定是以達成未來目標為目的，為帶有預測性、創造性之規劃行為，與傳統行政機關面對已發生或是目前待解決之個案，依據法令從事，而立即呈現成果之行政行為有別。立法者多以訂定目標性、指示性之框架規範，至於計畫目標之設定，以及如何達成該目標或應如何具體化履行該任務，則交由行政機關以自我負責方式規劃。基此特性，行政機關對於達成目標之規劃，自具手段綜合性及可選擇性，而對計畫內容享有一定範圍之形成自由。惟該計畫性行政行為之公權力行使，並非因此不受節制，仍應受到立法者事先設定之指示及事後之司法審查，加以控管，以保護人民權益。在計畫決定自由與相對司法事後審查之下，會壓縮該形成自由之控管界限，由立法者界定。司法則在計畫決定所追求之目標是否合法、合理必要，及實現目標的手段上有無逾越立法者設定之界限，牴觸法律設定之指導原則，或違反其上位計畫，並應符合一般得為法源之行政法一般原則，及其程序上有無踐行法律規定之正當程序，確保公眾及其他機關意見之實質參與而得展現不同立場或利益等進行全面合法性審查。復因都市計畫之規劃者在進行規劃及計畫決定時，必須綜合考量前述各項需求及政策、財政等各種複雜因素，權衡受到計畫決定影響且相互牽動之各方公私利益，評估各種可行性，而為適切之比較衡量。故行政機關享有之計畫形成自由，必須建立在計畫內容形成過程中對於可能受計畫決定影響之利益及對達成計畫目標手段必要性進行比較衡量，使各方公私利益於計畫內容處於衡平狀態，從而形成計畫決定，而為計畫形成自由之合法界限。由於計畫行為之特性，立法者對於行政機關如何實現計畫目標，及應如何具體化及實現該目標所涉及各方立場與不同利益間應如何調和、權衡，採取開放態度，將此具有高度政策、行政與專業之評估與判斷，授權行政機關有形成計畫內容決定之規劃高權，故司法機關對行政機關計畫形成自由應遵守之利益衡量原則，僅能有限度的審查利益衡量過程及利益衡量結果有無瑕疵，

包括未為衡量、衡量不足、衡量評價錯誤及衡量不合比例原則等違反利益衡量原則情事。是除該決定有前述違法情事及利益衡量瑕疵情形外，應予尊重（最高行政法院109年度上字第684號判決要旨參照）。

3、原告主張因少子化趨勢，路竹區之人口數及學生數逐漸減少，並無學校用地不足之問題，自無再增加學校用地之必要，系爭都市計畫猶保留原文（高）用地全部市有土地及部分私有土地作為學校用地（文(中)用地），實背離實際情況，高估學校用地需求，浪費公有土地資源云云。惟查，「少子化現象」或生育率減少，本為各國在現代工業社會發展下之趨勢，不獨我國如此。然以現行教育政策而言，「少子化現象」僅代表教育單位未來可能招收之學生數量變少，未必然將導致「不得擴建校舍」之結論。蓋因教育單位尚可能因降低師資及師生比例、精緻化或特色化教學等資源分配方式，而需要相同（甚至更多）的教育資源。換言之，是否擴建校舍，實乃涉及教育政策之選擇：究應延續昔日教育模式，以大班集中式教學之傳統模式？抑或配合「少子化」對教育品質之精緻要求，改採小班分散式教學之實驗模式？凡此種種，其間涉及教育理念與社會價值之調和，自應委諸教育主管機關之專業裁量，徒憑「少子化」之趨勢，尚難認定路竹區確無保留部分原文（高）用地變更作為文（中）用地之必要。

4、次查，高雄市政府自101年起辦理路竹都市計畫第3次通盤檢討期間，關於原劃設為文（高）用地應否保留之問題，教育局曾以103年4月7日高市教高字第00000000000號函表示：「說明：……二、旨揭文高用地經本局102年1月14日研議略以：考量12年國教之均、優質化目標，且為吸引鄰近科學園區工作人員子弟就讀、分散教育資源○○市○○○區等因素，應審慎評估設置實驗科學高級中學之可行性，因此，爰擬請鈞府同意保留。」等語（本院卷2第313頁）；嗣以106年9月20日高市教秘字第00000000000號函提出分析意見，內

容略以：「一、依據『普通高級中學學校建築及其附屬設備標準』計算，106學年度路竹高中國中部43班、高中部21班，全校班級數合計64班，校地需求面積至少需65,900平方公尺，現有校地面積61,683平方公尺，尚不足4,217平方公尺，衡酌學校為完全中學，須兼顧高中部及國中部學生之教育需求，不足之校地亦侷限學校整體空間規劃發展。二、高雄科學園區自2009年起陸續有廠商進駐設廠，至2017年6月為止，已有效核准74家廠商之投資申請，土地已租賃44.49公頃（78.91％），廠房已租賃61單位（78.21％）。未來高雄科學園區將結合楠梓加工出口區、高雄多功能經貿園區、高雄軟體科技園區及屏東二代加工出口區，形成南臺灣科技走廊，高雄科學園區後續發展可期，勢將引入大量人口及工作人員子弟，亦將增加就讀路竹高中之學生來源。三、另因103年11月實驗教育三法通過後，為鼓勵教育實驗與創新，故開始實施學校型態實驗教育，以保障人民學習及受教育權利，促進教育多元化發展，秉此，實驗教育為教育局往後之發展重點，且路竹區僅路竹高中一所市立高中職，為提供日後發展實驗教育之需要，尚須預留學校日後發展實驗教育之空間。四、綜上，衡酌均衡區域發展，挹注偏鄉教育資源，兼顧實驗教育展望規劃，以及高雄科學園區後續發展引入之人口成長及學生生源，仍請保留1.2591公頃之學校用地，作為路竹高中後續預留作為第二校區用地之儲備用地使用。」等語（本院卷2第315至317頁）。況且，教育局曾於103年12月8日提出「高雄市政府104年度重要行政計畫先期作業（整體）計畫書－高雄市爭取設立『路竹實驗高中分部』校園整體規劃及校舍新建工程」（本院卷3第505至537頁），規劃在「變更路竹都市計畫案」編號13-1、13-2案（文高用地）新設立路竹高中分部，並更名為「○○市○路竹實驗高中」。由上足見，主管機關教育局係依據106學年度路竹區高中國中部全部班級數計算校地需求面積仍有不足，並預期高雄科學園區後續發展將引入人口及學生生源，且考量路竹

高中發展實驗教育之空間，進而認定路竹區仍有保留學校用地之必要，難認有何不合理之處，且上述106年9月20日教育局之分析意見，亦經107年3月13日被告都委會918次會議決議通過在案（參見原處分卷第97至111頁）。其後本院於113年3月6日以高行津紀辛110都訴000005字第0000000000號函（本院卷2第241頁）詢國科會是否仍有在路竹區設立實驗中學之必要，雖經該會以113年3月15日科會產字第0000000000號函（本院卷2第243頁）表示，其已規劃在橋頭區設置高科實中，且經教育部同意設立，路竹區已無設立實驗中學之必要。然查，國科會最後擇定在橋頭區設置高科實中，係於系爭都市計畫規劃、審議、核定及發布實施後始行發生，是高雄市政府及教育局於辦理路竹都市計畫第3次通盤檢討期間，對此實無從預見。衡酌都市計畫為帶有預測性之規劃行為，自難認系爭都市計畫保留學校用地（文(中)用地）即有違誤。原告以此指摘系爭都市計畫違法，洵無可採。

5、原告復主張系爭都市計畫保留為文（中）用地部分，現已變更為滯洪池使用，益證高雄市政府明知路竹都市計畫區並無保留文（中）用地之必要，其刻意保留部分土地不解編，只是為了供其隨時取用而巧立不實名目云云。惟土地開發利用面積達2公頃以上，致增加逕流量者，應提出出流管制計畫書，並向目的事業主管機關水利局申請，避免因開發後造成基地外有淹水情形發生，此觀水利法第83條之7暨「出流管制計畫書與規劃書審核監督及免辦認定辦法」第2條規定甚明。經查，高雄市政府於系爭都市計畫公告後，報經被告核定，於110年1月12日公告「高雄市第97期市地重劃區重劃計畫」書、圖，此有被告110年1月7日臺內地字第1090266888號函（本院卷1第223頁）及高雄市政府110年1月12日高市府地發字第11000093501號公告（本院卷1第37頁）附卷可考。次查，因上述第97期市地重劃區開發面積約3.4490公頃，已逾2公頃，水利局遂於110年4月20日召開「高雄市第97期市地重劃工程」出流管制計畫書審查會，經各委員提出開發區

開闢應考量基地內淹水補償所需量體，其中基地內淹水補償量體係由經濟部水利署網站「水利地理資訊系統淹水潛勢圖」（以24小時350mm降雨量）計算淹水量體，經評估後，上述第97期市地重劃區內尚無公共設施用地可容納前開淹水量體，經與教育局研商，乃於文（中）用地透過多目標使用施作滯洪池設施，業經高雄市政府於113年5月1日陳述意見狀（本院卷2第311至312頁）陳述甚明。核學校用地未必僅能供作興建校舍使用，為避免因上述第97期市地重劃區開發後造成基地外有淹水情形發生，而設置多目標使用之滯洪池，難謂與學校用地整體使用之目的不符。是原告上開所訴，實無足採。

6、又都市計畫法第42條規定：「（第1項）都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。二、學校、社教機構、社會福利設施、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章規定之其他公共設施用地。（第2項）前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」可知都市計畫地區範圍內公共設施用地固應儘先利用適當之公有土地，惟倘無適當之公有土地，依同法第48條規定，尚得依徵收、區段徵收及市地重劃之方式取得。是以，系爭都市計畫保留面積0.7847公頃之私有土地作為文（中）用地，並規定以市地重劃方式辦理，於法即無違誤。原告主張系爭都市計畫保留文（中）用地1.2558公頃，違反都市計畫法第42條第1項規定云云，實無可採。

六、綜上所述，系爭都市計畫關於第4章變更實質計畫內容部分並無違誤，原告起訴請求宣告無效，並聲請暫時停止系爭都市計畫之執行或適用，均為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘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，附此敘明。

七、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　6　　月　　26　　日

審判長法官　李　協　明

法官　孫　奇　芳

法官　邱　政　強

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	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內

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	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　　6　　月　　26　　日

書記官　黃　玉　幸