高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
111年度訴字第210號
民國112年12月19日辯論終結

原　　告　吳明良
　　陽至彬
　　王俊雄
　　林慧瓊
　　吳文俊
　　王瑞霖
　　王寶崇
　　王仁宗
共　　同
訴訟代理人　蕭聖澄　律師
被　　告　高雄市政府地政局

代　表　人　陳冠福
訴訟代理人　林川田
　　陳啟城
　　唐瑤茹
參　加　人　高雄市第87期湖內區普濟自辦市地重劃會

代　表　人　沈俊龍
訴訟代理人　蘇文斌　律師
　　許婉慧　律師
　　方彥博　律師

上列當事人間土地重劃事件，原告不服高雄市政府中華民國111年4月13日高市府法訴字第11130288000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、程序方面：

一、按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。查原告起訴時訴之聲明為：「訴願決定及原處分均撤銷。」（見本院卷1第11頁至第12頁）嗣於民國112年2月9日具狀變更為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應將原處分所核定『高雄市第87期湖內區普濟○○市○○○區』西側同區民族路121巷之相鄰計畫道路部分列入重劃範圍（而非僅以該路中心線為界）。」（見本院卷2第329頁）復於112年12月19日言詞辯論時變更為：「訴願決定及原處分均撤銷。」（見本院卷3第189頁至第190頁）核其訴訟標的之請求前後雖有變更，然其請求基礎不變，依前揭規定，應予准許。

二、行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」準此，人民提起撤銷訴訟應先踐行合法之訴願程序，否則其起訴即不備程序要件且無從命補正，行政法院即應以裁定駁回。查原告王宗仁固與原告吳明良、陽至彬、王俊雄、林慧瓊、吳文俊、王瑞霖、王寶崇等7人（下稱原告吳明良等7人）共同提起本件撤銷訴訟，然原告王宗仁於訴願程序僅擔任原告吳明良等7人之訴願代理人，而未以自己名義提起訴願等情，此觀原告吳明良等7人訴願書(見本院卷1第197頁至第231頁)及訴願決定(見本院卷1第234頁至第243頁)即明，其未先踐行合法之訴願程序即提起本件撤銷訴

訟，核屬不備起訴程序要件且無從補正，依前揭說明，本院原應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回，然因原告王宗仁就原處分與原告吳明良等7人同時起訴且其卷證共通，本院為求裁判卷證齊一及訴訟經濟，爰就原告王宗仁程序不合法部分以較為慎重之判決併予駁回，合先敘明。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

（一）「湖內鄉（大湖地區）都市計畫」於73年擬定時劃定「二號計畫道路○○市○○○○區」及「五-2號計畫道路○○市○○○○區」等2處整體開發地區，規定應依有關規定辦理市地重劃並俟開發完成後始得發照建築，總面積約24.5公頃；該都市計畫於73年6月28日公告發布實施。80年10月24日辦理「變更湖內（大湖地區）都市計畫第一次通盤檢討案」，調整國小二用地變更增加住宅區，並將住宅區納入北側市地重劃範圍，總面積約26.02公頃。其中「五-2號計畫道路○○市○○○○區」先後於83年及91年間由相關土地所有權人成立重劃會，就其中部分範圍分2期自行辦理並完成重劃。「五-2號計畫道路○○市○○○○區」剩餘尚未重劃土地則經高雄市政府於105年依都市計畫程序辦理「變更高雄市湖內（大湖地區）都市計畫（第三次通盤檢討）」案時，劃分為3區，其中大湖整體開發區第1區（即高雄市第87期湖內區普濟○○市○○○區範圍；面積7.921公頃）附帶條件為應以市地重劃方式辦理整體開發。案經送請內政部都市計畫委員會（下稱內政部都委會）審議，於107年2月6日第916次會議審議修正通過，該計畫案名稱修正為「變更高雄市湖內（大湖地區）主要計畫(第三次通盤檢討暨都市計畫圖重製案」（下稱系爭變更計畫案），並就超出原公開展覽範圍部分另案辦理公開展覽，期間因尚有公民或團體提出陳情意見與該變更案有直接關係而再提內政部都委會審議，案經該會於10

7年12月11日第936次會議審定通過；嗣於110年6月15日第991次審議通過延長開發期程至113年3月15日。

（二）被告在內政部都委會審定通過系爭變更計畫案後，於109年1月13日准予發起人申請成立「○○市○○區○○段地區自辦市地重劃籌備會」（下稱系爭籌備會）；繼於109年7月2日准予成立「高雄市第87期湖內區普濟自辦市地重劃會」（即參加人）。參加人乃於109年11月19日依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵辦法）第20條第1項規定申請核定重劃實施範圍。被告於109年12月29日依獎勵辦法第20條第2項規定，函送擬辦重劃範圍都市計畫套繪圖及意見陳述書通知擬辦範圍內全體土地所有權人及已知之利害關係人陳述意見並於機關公告欄及網站公告，公告期間自110年1月4日至110年1月25日止，期間內計有10位地主提出意見陳述書。被告遂於110年2月5日召開聯合初審會議，並通知上開10位地主列席陳述意見後，再依獎勵辦法第20條第3項規定，於110年4月19日將前揭審查紀錄提請○○市○○○○○○○區段徵收會（下稱市區會）第23次會議審議，該會決議請參加人主動與陳情人聯繫協調並綜整案情始末專案報告及研提具體方案，再提會審查。參加人依該決議於110年6月1日召開陳情意見土地所有權人協調會，並於110年8月23日及同年10月21日檢送專案報告及補充說明後，被告於111年1月3日提請市區會第27次會議審議，該會決議同意參加人申請核定重劃範圍。

（三）案經被告簽請市長核定後，於111年2月9日以高市地政發字第00000000000號函通知參加人准予核定重劃範圍為湖內區普濟段及工專段土地，名稱為「高雄市第87期湖內區普濟○○市○○○區」（下稱系爭重劃範圍），並公告前揭核定系爭重劃範圍且發函送達系爭重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人（下稱原處分）。原告吳明良等7人不服，提起訴願；高雄市政府於111年4月13日以高

市府法訴字第00000000000號訴願決定書(下稱訴願決定)駁回其訴願，原告不服，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、被告核定原處分有未依法規及裁量濫用之違法：

⑴系爭市地重劃案之範圍位於73年6月28日發布實施「湖內（大湖地區）都市計畫案」時所劃定之整體開發區範圍內；嗣於80年、92年、108年間發布實施「變更湖內（大湖地區）都市計畫（第一次通盤檢討）」、「變更湖內（大湖地區）都市計畫（第二次通盤檢討）」、系爭變更計畫案。本案既屬都市計畫下之市地重劃案，自應符合上位都市計畫。由系爭變更計畫案內容可知，其交通系統計畫中之主要道路「五-2」（民族街121巷；下稱系爭道路）計畫寬度為15公尺，且該道路不僅是公用設施用地之一，同時也是該都市計畫案之救災路線，至少道路應屬10公尺以上計畫道路。

⑵原告吳明良等7人為湖內區普濟段958、1080、1105、1106地號土地（下稱系爭土地）地主，系爭土地皆位在系爭重劃範圍內並有部分作為公用設施用地之道路用地（即系爭道路）。然依系爭變更計畫案之摘要，其交通系統計畫中之主要道路即系爭道路計畫寬度為15公尺，該道路不僅是公用設施用地之一，同時也是該都市計畫案之救災路線；依原處分附件重劃範圍地籍圖可知本案以系爭道路中心線作為西側邊界，惟此做法即將系爭道路一分為二，致系爭道路寬度砍半（道路寬度僅剩小於8公尺），不符前述計畫道路應有15公尺寬度，且有違反前述都市計畫中都市防災系統之道路寬度，顯與變更都市計畫內容不符。將致系爭道路無法符合變更都市計畫、無法達到防災系統之公益性，同時也致原告所有土地一分為二而無法妥善使用，被告違反上位都市計畫而逕予核定，顯係違法。

⑶由土地法第90條、都市計畫法第1條、第3條、第15條第1項、第22條第1項、平均地權條例、市地重劃實施辦法、市區道路條例等相關規定整體觀察，可○○市區○道路溝渠及其他公共使用之土地，應依都市計畫法預為規定，都市計畫之市鎮計畫，應先擬定主要計畫書，表明主要道路及其他公眾運輸系統，主要計畫公布實施後，應繼續完成細部計畫，表明道路系統，其主要計畫及細部計畫，均應送由該管政府或鄉鎮（縣轄市）都市計畫委員會審議，在審議前應公開展覽，於公開展覽期間，任何公民或團體均得提出意見，由都市計畫委員會審議，審議結果並應報請上級政府核定後公布實施。市地重劃係主管機關為○○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而設。重劃地區之範圍，由該管主管機關勘定；應儘量配合都市計畫之閭鄰單位辦理；都市計畫指定整體開發之地區，其以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃地區範圍，並得分區辦理市地重劃；倘選定之重劃地區尚未發布細部計畫或其細部計畫需變更者，應於完成細部計畫之擬定或變更程序後，再行辦理重劃。交通為實業之母，完整、安全、舒適，符合人性化的道路系統，足以促進都市整體發展及土地的合理使用，是道路乃都市計畫重劃區內之重要公共設施，因道路之適當規劃、施設，落實都市計畫（市地重劃）之目的。依通說見解，都市計畫指定整體開發之地區，其以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃地區範圍，並得分區辦理市地重劃；倘選定之重劃地區尚未發布細部計畫或其細部計畫需變更者，應於完成細部計畫之擬定或變更程序後，再行辦理重劃。新竹縣政府網站亦說明：市地重劃係依都市計畫規劃內容來辦理，故選定之重劃區須已發布都市計畫細部計畫者或雖無細部計畫但其主要計畫具有細部計畫實質內容者。如尚未發布細部計畫或其細部計畫需變更者，應於完成細部計畫之擬定或變更

程序後，再行辦理重劃。被告不察，縱任參加人將系爭道路一分為二，違反都市計畫，顯有違法。況道路用地係作為市地重劃範圍內之公用設施用地，應以公益性質優先，不應允○○市○○○○○○○道路開設，造成範圍內更嚴重之交通、防災問題，原處分違法甚明。原告已於參加人會員大會明白表示反對，應將系爭道路全部劃入本案始符合都市計畫意思，惟參加人就本案市地重劃會範圍之重要事項，刻意規避以「理事會」辦理。甚而主管機關並未使原告等利害關係人到場以言詞為意見陳述及辯論，並未斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納理由作成核定，未連同已核准之市地重劃計畫分別送達重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等，依司法院釋字第739號意旨，原處分於法有違。

⑷被告抗辯此乃整體開發地區，但依學者徐世榮為文「政府劃『整體開發區』，必須符合保障人民財產權及基本人權之規範」所述：「那是因為政府另創一個名詞，它叫做整體開發區，只要被政府的都市計畫劃入整體開發區，政府就可以剝奪人民的土地所有權，而這可能是與憲法財產權及基本人權應予保障的規定相牴觸的。因此，為何被列入整體開發區一定要有非常嚴謹的要件，如公益性、必要性、比例性、最小損害、最後迫不得已手段等，這才是真正的關鍵之處。翻遍都市計畫法、平均地權條例、或是土地徵收條例，我們其實都找不到整體開發地區的法源依據，其長期以來辦理的依據，乃是源自於內政部2002年訂頒、2009年修正的都市計畫整體開發地區處理方案，然這個處理方案根本就是缺乏法律的依據或是授權。」被告以整體開發地區概念為由，不當限制原告財產權，致原告所有系爭土地（包含系爭道路）部分將被切成兩半而無法合理使用，違反法律保留原則、法律明確性原則。

⑸111年9月20日開庭時法官詢問被告：「……重劃地區範圍的劃定，被告仍有調整之可能性……？」被告回稱：「市

地重劃實施辦法第7條第2項與獎勵辦法第22條有寫相同文字，實務上辦理有分……若是自由勘選區就比較會是用市地重劃實施辦法第7條第1項，若是整體開發區就會適用第7條第2項整體開發地區為重劃地區範圍。」被告似主張對此有裁量權，若被告作出原處分未依法律規定或經法律授權明確性之辦法，逕行不依市地重劃實施辦法第7條第1項，原處分即有違法。

⑹若認被告就此有裁量權，本件仍有調整可能性，並非被告所述不可變更範圍。被告明知原告已向主管機關陳述意見主張納入西側道路全部，卻在111年1月3日市區會第27次會議紀錄中對此項訴求完全未置一詞，不但未對此作出任何具體決定，更無任何實質理由而逕予忽視，形同否決人民陳情意見，原處分顯係裁量濫用而違法。

2、「以道路中心線為邊界」與「將整條道路都劃入範圍」對原告之具體影響：

⑴由系爭道路現狀照片可看出系爭道路現狀並未整體開發，部分路段有曲折或不平整、道路受排水溝或電線桿等配置而被分割，並有部分道路似被人以雜物、車輛占用，甚至系爭道路將近一半完全未開發成為道路，而不能通往中山路1段447巷，不利於交通、消防等公益使用。

⑵發展性方面：依系爭變更計畫案計畫書（107年7月）第159頁、第7節分期分區發展計畫，分為已發展區、優先發展區（五-2道路東側整體開發地區）、次優先發展區（三-1號道路北側住宅區細部計畫）之範圍。若將系爭道路一分為二，顯將造成原告數筆土地被迫分為「優先發展區」、或遙遙無期之「次優先發展區」，影響甚鉅。再依第110頁第六章都市發展願景「空間發展規劃構想圖」，系爭道路剛好是東側「新興居住發展區」、西側「生態農田發展區」之分野，若將系爭道路分為兩半，顯會造成系爭土地之開發使用有明顯差異。且依同章第112至113頁、第二節現有課題與對策提到不少現狀問題需要改善，課題三「現

行計畫規劃內容與現況都市發展情形不符」，內容提到「變更湖內（大湖地區）都市計畫（第二次通盤檢討）案」發布實施迄今已逾10年……課題四「現行計畫公共設施用地多未開闢，影響土地所有權人權益」，內容提到：細究已開闢公共設施之經費來源，多為藉由整體開發方式，由土地所有權人自行負擔，而未規定整體開發之公共設施，因政府財務拮据，距土地徵收仍遙遙無期，影響其土地所有權人權益。因此可知原處分將系爭道路一分為二，原告所有土地將有一半很可能將被擱置數10年以上才有進一步開發機會。被告雖稱未來開發會徵收系爭道路之另一半，但徵收遙遙無期，影響土地所有權人權益甚鉅。

⑶經濟方面：依原告所有土地謄本記載，該段958地號111年1月公告土地現值新臺幣（下同）6,615元/平方公尺、1106地號111年1月公告土地現值5,552元/平方公尺。再依被告111年11月30日高市地發企字第00000000000號函附「重劃計畫書草案」附件11，湖內區普濟段重劃後地價說明：市地重劃實施辦法第20條；重劃後之地價應參酌各街廓土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施、土地使用分區及重劃後預期發展情形，估計重劃後各路皆知路線價或區段價。重劃後地價之評估……預期其未來成熟度修正等因素，決定以28,300元/平方公尺為重劃後地價。原處分將系爭道路一分為二，前開土地將有一部分未重劃，另部分經重劃後之土地價值將飛漲至5倍，「以道路中心線為邊界」與「將整條道路都劃入範圍」對原告、周邊地主之具體影響甚大。

3、被告抗辯市地重劃符合程序，並不可採：

⑴本件雖為市地重劃，依司法院釋字第763號、第739號解釋意旨，實際效果不亞於徵收，將致人民對其財產權有特別犧牲之情形，自應踐行最嚴謹之憲法正當法律程序要求。若政府徒有程序上形式，卻對人民行使權利置之不理，明顯為侵害人民財產權之手段，應由後續救濟時予以糾正。

另依平均地權條例規定，關於「市地重劃地區之選定」應以市地重劃實施辦法，非以關於重劃會組織等之獎勵辦法，被告抗辯○○市○○○○區之選定係以獎勵辦法第22條取代獎勵辦法第7條、第8條，不符平均地權條例。

⑵參加人於109年11月19日向被告申請核定重劃範圍後，被告未以合議制方式審議，亦未敘明理由為何否准原告等人之陳述意見：

①被告官方網站對系爭重劃區之成果說明，係於109年1月13日核准成立籌備會；嗣於109年7月2日核准成立重劃會，且依參加人申請核定重劃範圍聯合初審會議紀錄，原告有明確提出陳述意見：「擬請完整開發15米計畫道路，免除日後開發建設困難重重，並可振興重劃區繁榮，故本人反對15米計畫道路以中心為界。」然該會議該審查結論：「後續邀請意見陳述人至○○市○○○○區段徵收陳述意見並將各單位審查意見及建議續提該會議審議。」由此可知該會議未有具體准駁，即未以合議制方式審議核准核定重劃範圍，亦未提出具體為何否准原告等人之陳述意見。

②依○○市○○○區會第27次會議紀錄，其中雖有討論參加人申請核定重劃範圍審議案，其決議稱「本案經重劃會重新檢討後，將調降重劃總平均負擔比率，故勉予同意，後續簽報市長核定，並請重劃會加強與土地所有權人溝通，以消弭爭議。」可知該會議僅有就「重劃總平均負擔比率」作出決議，根本沒有合議討論申請核定重劃範圍，忽視前開原告到場陳述意見，對土地所有權人所提出之陳述意見與重劃範圍爭議未置一詞，更沒有提出准駁之具體理由。被告與參加人似刻意忽略原告等土地所有權人之陳述意見，強渡關山，形同架空獎勵辦法第20條第2項、第3項之立法意旨及憲法上正當法律程序，犧牲原告等土地所有權人之權益，顯與憲法保障之財產權、歷來大法官解釋不符。

⑶原處分基於前開會議顯係出於錯誤之事實認定或不完全之資訊（前次會議並未就重劃範圍作出決議，顯然仍有爭議）、有違一般公認之價值判斷標準（僅將系爭道路一半列入重劃範圍，另一半道路無從開發或使用，也無法達成都市計畫之防災、交通功能）、牴觸既存之上位規範（平均地權條例）、違反法定之正當程序（原告提出爭執、卻無合理之准駁理由等），原處分有恣意濫用及違法情事，法院得予撤銷或變更。

4、被告抗辯不能變更都市計畫，亦不可採：

⑴都市計畫法第24條規定，土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。土地權利關係人得為促進其土地利用，提出都市計畫之變更，原告身為系爭重劃範圍內之土地所有權人，於被告辦理系爭市地重劃事宜時，明確提出陳述意見「擬請完整開發15米計畫道路，免除日後開發建設困難重重，並可振興重劃區繁榮，故本人反對15米計畫道路以中心為界。」然都市計畫法並未具體規範第24條相關辦法，原告之用意即申請被告將系爭道路劃入都市計畫（即相對應於系爭市地重劃案）範圍內。原告應有請求被告辦理之權利。都市計畫法第26條規定，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1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。

⑵被告引用內政部都委會第916次會議紀錄，該會議於107年2月6日召開，提及「……另為提升剩餘未重劃土地之重劃可能性，爰調整重劃範圍，納入周邊道路。」細觀前開都市計畫即有前開之具體變更「納入周邊道路」也就是系爭道路，此即被告提案於前開會議中討論之結果，都市計畫並非被告所稱完全沒有變更之空間或可能。況前開會議於

召開後，原告已於110年2月5日市區會議中提出具體陳述意見如上，該會議結論為參加人應跟土地所有權人協調，原告亦於同年6月2日陳情意見協調會議明確表示意見，惜未獲參加人重視，被告竟仍漠視原告等土地所有權人意見，逕以原處分核定重劃範圍。

⑶前開都市計畫會議已過3年，依法應有通盤檢討之必要，被告即可忠實呈現原告之陳述意見，再次提案至內政部都委會審議，讓原告之訴求可透過程序調整，並健全、符合歷來高雄市湖內區都市計畫之防災、交通等重要功能，即可獲得包括被告、都市計畫範圍內之人民、重劃會、原告等數贏局面，惜被告卻似刻意規避，明知該案有重大爭議未解決，卻趕在111年2月9日核發原處分，明顯違背歷來該區都市計畫中關於防災、交通等重要事宜，實有不當。

⑷內政部都委會第916次會議紀錄第81頁載明：「本案擬以市地重劃方式開發，建議……委員會審議通過紀錄文到3年內未能依照前項意見辦理者，仍應維持原土地使用分區或公共設施用地……」「本案經本會審決後，得視實際發展需要，檢具變更都市計畫書、圖，分階段報請本部核定，依法公告發布實施」。該會議於107年2月6日召開後，迄未能完成市地重劃計畫書，送經市地重劃主管機關審核通過等流程，則該都市計畫之現況是否如被告所言以系爭道路中心線為界，顯有疑問。又會議中闡明「得視實際發展需要，檢具變更都市計畫書、圖，分階段報請本部核定」，顯見被告得依土地權利關係人，包括原告、參加人、利害關係人等之請求，視實際狀況，提出變更都市計畫書給內政部核定，被告所稱依都市計畫無法調整，顯非實情，應不可採。原處分及訴願決定有前開違法之處，請法院判決如訴之聲明。

（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、關於原告主張系爭重劃範圍以系爭道路中心線作為西側邊界，將系爭道路一分為二，致系爭道路寬度小於8公尺，不符計畫道路應有15公尺之寬度，違反都市計畫部分：

⑴參加人申請核定之重劃範圍係「湖內（大湖地區）都市計畫第三次通盤檢討」劃設大湖整體開發區第1區（即本案第87期湖內區普濟○○市○○○區範圍），經內政部都委會第916次會議審議及936次會議審定通過附帶條件以市地重劃方式辦理整體開發。依獎勵辦法第22條第3項、市地重劃實施辦法第7條第2項規定，本案倘實施市地重劃有困難者，應檢討其都市計畫，惟本案都市計畫辦理公開展覽期間，原告未針對整體開發地區範圍提出陳情意見，為維護法律關係安定性，本案仍應以都市計畫指定整體開發地區為重劃範圍，且參加人依都市計畫指定之整體開發區範圍辦理，符合獎勵辦法第20條規定，與法並無不合。

⑵都市計畫倘依原告主張將剩餘半寬道路納入重劃，恐涉都市計畫變更程序；後如都市計畫變更程序完竣，公共設施負擔比例及費用負擔比例將增加，造成區內地主重劃負擔增加，分回土地比例減少，致權益受損；惟系爭道路倘納入重劃範圍全寬開闢，有助於提升整體交通路網功能，並解決公共設施用地長期無法開闢問題。

⑶依獎勵辦法第22條規定，被告仍應依都市計畫審定之整體開發範圍核定重劃範圍，並無原告所稱被告針對重劃範圍有裁量權。又系爭道路中心線以東將以重劃方式開闢，系爭道路中心線以西則循日後相關計畫興闢，俟該系爭道路皆全寬開闢後，仍是都市計畫道路寬度，並無原告所稱系爭道路寬度砍半之情形。原處分僅係核定重劃範圍及重劃會名稱，至重劃範圍以道路全寬或半寬納入，並非原處分核定範疇，原告前開主張對原處分內容及效力有所誤解。

⑷關於原告主張被告未使原告等利害關係人到場以言詞為意見陳述及辯論且未斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，未連同已核准之市地重劃計畫分別送達

重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等，被告逕予核定與法有違乙節。原告所述前揭程序應係依獎勵辦法第27條規定之程序，因參加人目前尚未向高雄市政府申請核准實施市地重劃，被告自未辦理舉辦聽證及斟酌全部聽證結果，說明採納及不採納之理由，作成准駁之決定等辦理程序。原告上開主張，顯有誤解。

2、關於市地重劃：

⑴為因應105年7月29日司法院釋字第739號解釋，內政部檢討修正獎勵辦法，並於106年7月27日修正發布實施，修正理由包含：直轄市或縣(市）主管機關核定重劃範圍及核准實施重劃計畫之過程，未設置適當組織審議、未將重劃計畫相關資訊分別送達重劃範圍土地所有權人及未以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場陳述意見等，亦不符憲法要求之正當行政程序等。而本案自辦市地重劃相關作業係於獎勵重劃辦法修法後才開始辦理，發起人108年始申請成立籌備會，被告依修正後之獎勵辦法規定審核自辦市地重劃案，符合正當行政程序。

⑵獎勵辦法之法源依據係依平均地權條例第58條第2項規定所授權訂定，而自辦市地重劃原則依獎勵辦法之規定，獎勵辦法未規定者才準用市地重劃實施辦法之規定，本案屬自辦市地重劃，本應依獎勵辦法之規定辦理，被告依獎勵辦法之規定核定重劃範圍，尚無原告所謂不符母法平均地權條例之情形。

⑶被告依獎勵辦法第20條及市地重劃實施辦法第2條第2項規定訂定○○市○○○區會設置要點，並依該要點第1點規定設○○市○○○區會，以合議制方式審議及協調推動市地重劃，依該要點第2點、第3點規定，該會任務定有申請核定擬辦重劃範圍之審議等任務，其委員由副市長、秘書長、財政局局長等各局處首長擔任。

⑷參加人於109年11月19日向被告申請核定重劃範圍，被告遂於109年12月29日依獎勵辦法第20條第2項規定辦理公告

及通知擬辦重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人陳述意見，期間收到原告等人之陳述意見書，並函覆原告等人其建議意見錄案，納入參加人申請擬辦重劃範圍案，供核定重劃範圍聯合初審會議參考，俟該案召開會議時，另函通知蒞會說明，後被告依高雄市政府處理土地所有權人申請自辦市地重劃要點（下稱高市處理重劃要點）第6點於110年2月5日舉行聯合初審會議審查，並分別於110年4月19日及111年1月3日提送高雄市政府第23次及第29次市區會進行合議制審議，符合前開獎勵辦法第20條以合議制方式審議參加人申請核定重劃範圍之規定，故原告所稱被告未以合議制方式審議乙節，應屬誤解。

3、關於都市計畫：

⑴依內政部都委會第916次會議紀錄決議所載：「四、本案擬以市地重劃方式開發……先行擬具市地重劃計畫書，……如無法於委員會審議通過紀錄文到3年內擬具市地重劃計畫書，送經市地重劃主管機關審核通過者，請高雄市政府於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發期程。（二）委員會審議通過紀錄文到3年內未能依照前項意見辦理者，仍應維持原土地使用分區或公共設施用地，惟如有繼續開發之必要，應重新依都市計畫法定程序辦理檢討變更。」參加人於110年1月20日擬具申請延長開發期程說明書，由被告函請都市計畫權管機關向內政部提案展期，後經內政部都委會第991次會議紀錄決議：「本案應先行擬具市地重劃計畫書，……如無法於內政部都委會107年2月6日第916次會議通過紀錄文到（107年3月15日）6年內擬具市地重劃計畫書，送經市地重劃主管機關審核通過者，請於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發期程……」參加人既於期限屆滿前敘明理由，向內政部都委會重新提會審議延長開發期程，並通過有案，其開發期程即展延至113年3月14日，並無前開會議決議「維持原土地使用分區或公共設施用地，惟如有繼續開

發之必要，應重新依都市計畫法定程序辦理檢討變更。」之適用。

⑵原告提及「……土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫……」所稱之土地權利關係人乙節，按內政部60年4月1日台內地字第409267號函釋係指土地所有權人及土地使用權人。又原告所提「內政部都委會第916次會議……爰調整重劃範圍，納入周邊道路……都市計畫並非被告所稱完全沒有變更之空間或可能」乙節，內政部都委會第916次會議屬都市計畫通盤檢討，自可調整修正都市計畫內容（變更重劃範圍，納入周邊道路）。惟本案都市計畫後經內政部都委會第936次會議審定通過，被告即應依都市計畫審定之整體開發區範圍核定本案重劃範圍，於法並無不符。倘原告對已審定之都市計畫內容（重劃範圍）有意見，似應由原告依行政訴訟法都市計畫審查程序專章向都市計畫權管機關提起訴訟。被告係依都市計畫指定整體開發之地區核定參加人所申請之重劃範圍，於法並無違誤。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述要旨：

（一）依獎勵辦法第20條第1項規定，主管機關所審核者為「重劃範圍」並非「重劃計畫」，此可由該項規定重劃會應檢附「一、擬辦重劃範圍及位置圖。二、擬辦重劃範圍都市計畫地籍套繪圖。三、擬辦重劃範圍土地清冊並載明土地所有權人及已知之利害關係人」等與重劃區位置、範圍相關之地籍套繪圖與土地所有權人或已知利害關係人之清冊等得證，前開規定所側重者在於重劃範圍、範圍內之地主及利害關係人及覆核第1次會員大會同意之地主是否在重劃範圍內，目的在確定重劃範圍，與啟動重劃後具體重劃計畫無涉。實因上開程序為重劃之初確定重劃會及重劃範圍符合法律規定可啟動重劃，尚未達重劃計畫該如何施行

之程度，與重劃範圍核定後再經會員同意重劃計畫乃不同程序階段，原告將所有不同程序混為一談，顯非的論。

（二）被告並非都市計畫主管機關，其於目前重劃作業流程僅係依上開規定審查重劃會所提出之重劃範圍是否合於都市計畫規定，無從更改都市計畫範圍及內容，原告既就此主張撤銷訴訟，應具體指明被告於核定重劃範圍之處分中，有何違法之處，意即如依原告主張，其應證明被告於核定重劃範圍之審查時，需審查都市計畫當否，否則該程序僅係審查重劃會擬辦理重劃之範圍與都市計畫範圍是否相符，且被告亦有依規定通知擬辦重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人陳述意見，程序上並無違法。

（三）至將系爭重劃範圍西側同區系爭道路相鄰計畫道路部分列入重劃範圍（非僅以系爭道路中心線為界）部分，當前程序係重劃範圍經重劃會之第1次會員大會通過後，提交被告核定之程序，該程序提出之當事人為參加人，並非原告，原告在此程序中並非申請人，無任何依法申請之權利，更遑論被告於此重劃範圍核定程序中對原告有任何之作為義務。

（四）原告主張上開理由並非原處分是否違法或機關有無處分義務所需審究之範疇，應聚焦於被告於重劃範圍核定程序中所應審查之項目、有無違法，方不致偏離本件核心。本程序所核定者為重劃範圍，並非重劃計畫；原告所引用最高行政法院102年度判字第596號、103年度判字第198號均與重劃核定範圍之程序無關，無法作為本件核定審查依據。且若依原告主張增加道路寬度時，經參加人計算，公共設施負擔比例將增加2.49%，而土地所有權人分回之土地面積將減少2.35%。請法院駁回原告之訴。

五、爭點：

（一）被告就參加人申請核定系爭重劃範圍（西側以系爭道路中心線為界），得否不依系爭變更計畫案而自行裁量變更重劃範圍？

（二）被告依參加人申請作成原處分准予核定系爭重劃範圍（西側以系爭道路中心線為界）是否適法？

六、本院之判斷：

（一）爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有73年6月28日「湖內鄉（大湖地區）都市計畫書」（見本院卷1第275頁至第282頁）、80年10月24日「變更湖內鄉（大湖地區）都市計畫(第一次通盤檢討)書」（見本院卷1第283頁至第287頁）、高雄市政府108年7月「變更高雄市湖內（大湖地區）主要計畫(第三次通盤檢討暨都市計畫圖重製)(第二階段)案計畫書」（見本院卷1第127頁至第173頁）、內政部都委會107年2月6日第916次會議紀錄（見本院卷1第289頁至第329頁）、107年12月11日第936次會議紀錄(見本院卷1第331頁至第348頁）、被告109年1月13日高市地政發字第00000000000號函(見本院卷1第349頁)、被告109年7月2日高市地政發字第00000000000號函(見本院卷1第351頁)、 被告土地開發處109年12月29日高市地發企字第00000000000號公告暨檢附重劃範圍都市計劃地籍套繪圖(見本院卷1第363頁至第364頁)、110年2月5日聯合初審會議開會通知單(見本院卷2第253頁至第254頁)、110年2月23日高市地政發企字第00000000000號函暨檢附同年月5日聯合初審會議紀錄(見本院卷1第367頁至第374頁)、參加人109年4月29日普濟籌字第10904016號函(見本院卷3第7頁至第8頁）、109年11月19日普濟重字第10911023號函(見本院卷1第361頁)、高雄市政府110年5月4日高市府地發字第00000000000號函暨檢附110年4月19日○○市○○○區會第23次會議紀錄(見本院卷1第375頁至第377頁)、111年1月10日高市府地發字第00000000000號函暨檢附111年1月3日○○市○○○區會第27次會議紀錄及簽到單(見本院卷1第399頁至第405頁)、參加人110年6月2日普濟重字第1100642號函暨檢附110年6月1日召開土地所有權人提出陳情意見協調會議紀錄及開會通知(見本院卷1第379頁至第383

頁)、110年8月23日普濟重字第1100643號函暨檢附申請核定重劃範圍審議專案報告(見本院卷1第385頁至第395頁)、110年10月21日普濟重字第11010048號函暨檢附專案報告補充說明(見本院卷1第397頁至第398頁)、原處分(見本院卷1第409頁至第412頁)及訴願決定(見本院卷1第264頁至第273頁)等附卷可稽，自堪認定。

(二)應適用之法令：

1、平均地權條例

⑴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。」

⑵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：一、給予低利之重劃貸款。二、免收或減收地籍整理規費及換發權利書狀費用。三、優先興建重劃區及其相關地區之公共設施。四、免徵或減徵地價稅與田賦。五、其他有助於市地重劃之推行事項。(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、獎勵辦法

⑴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。」

⑵第2條：「土地所有權人自行辦理市地重劃（以下簡稱自辦市地重劃），依本辦法之規定。本辦法未規定者，準用市地重劃實施辦法之規定。」

⑶第20條：「(第1項)重劃會於擬辦重劃範圍經會員大會審議通過後，應備具申請書並檢附下列圖冊向直轄市或縣（市）主管機關申請核定重劃範圍：一、擬辦重劃範圍及位置圖。二、擬辦重劃範圍都市計畫地籍套繪圖。三、擬辦重劃範圍土地清冊並載明土地所有權人及已知之利害關係人。四、公共設施用地負擔項目及其概略面積。(第2項)直轄市或縣（市）主管機關受理前項申請後，應檢送擬辦重劃範圍都市計畫地籍套繪圖，通知擬辦重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人陳述意見，通知應於受理陳述意見截止日15日前為之，並於機關公告欄及網站公告，公告期間自通知之日起，不得少於15日。(第3項)直轄市或縣（市）主管機關應以合議制方式審議第1項申請案件。經審議符合規定者，應核定重劃範圍，核定處分書應送達重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人，並於機關公告欄及網站公告；不予核定重劃範圍者，應敘明理由駁回。(第4項)第1項第3款、前2項、第25條第1項第3款、第27條、第27條之1第1項、第2項及第4項所稱已知之利害關係人，指重劃範圍土地登記簿所載土地他項權利人、囑託限制登記機關、預告登記請求權人、耕地三七五租約承租人及合法建物所有權人。」

⑷第22條：「(第1項)擬辦重劃範圍土地所有權人依本條例第60條第1項規定應提供之公共設施用地，經直轄市或縣（市）主管機關計算，扣除原公有道路、溝渠、河川用地及未登記地抵充部分後賸餘面積，未達該範圍土地扣除上開抵充土地後之面積20%者，直轄市或縣（市）主管機關應通知重劃會重新調整擬辦重劃範圍。(第2項)依前項規定處理結果，應共同負擔之公共設施用地仍未達20%者，其不足部分得按下列順序經擬辦重劃範圍全體土地所有權人同意列為共同負擔或由部分土地所有權人同意自行負擔後，核定重劃範圍：一、提供該範圍其他非共同負擔之公共設施用地。二、經徵得直轄市或縣（市）都市計畫主管機關之同意，增加劃設之公共設施用地。(第3項)都市計畫指定整體開發之地區以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃範圍，並得依都市計畫規定或劃定之開發分區辦理市地重劃。」

⑸第25條：「(第1項)重劃計畫書草案經會員大會審議通過後，重劃會應檢附下列書、表、圖冊，向直轄市或縣（市）主管機關申請核准實施市地重劃：一、申請書。二、重劃計畫書草案。三、重劃範圍土地清冊並載明土地所有權人及已知之利害關係人。四、土地所有權人同意書。五、土地所有權人意見分析表，包括同意、不同意之意見及其處理經過情形。六、其他有關資料。(第2項)前項第2款重劃計畫書草案，應載明市地重劃實施辦法第14條第3項規定事項。」

⑹第27條：「(第1項)直轄市或縣（市）主管機關受理申請核准實施市地重劃後，應檢送重劃計畫書草案，通知土地所有權人及已知之利害關係人舉辦聽證，通知應於聽證期日15日前為之，並於機關公告欄及網站公告，公告期間自通知之日起，不得少於15日。(第2項)直轄市或縣（市）主管機關應以合議制方式審議第25條第1項申請案件，並應以公開方式舉行聽證，斟酌全部聽證之結果，說明採納

及不採納之理由，作成准駁之決定。經審議符合規定者，應核准實施市地重劃，核准處分書應連同重劃計畫書、聽證會紀錄及合議制審議紀錄，送達重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人，並於機關公告欄及網站公告；不予核准實施市地重劃者，應敘明理由駁回。(第3項)重劃會應於重劃計畫書核定後公告30日，並通知土地所有權人及已知之利害關係人。」

3、市地重劃實施辦法

⑴第1條：「本辦法依平均地權條例（以下簡稱本條例）第56條第4項訂定之。」

⑵第2條：「（第1項）市地重劃由中央、直轄市或縣（市）主管機關辦理。（第2項）前項主管機關為協調推動市地重劃，應遴聘（派）專家學者、重劃區所在地鄉（鎮、市）長及相關機關代表，以合議制方式辦理之。」

⑶第7條：「（第1項）重劃地區範圍應儘量配合都市計畫之閭鄰單位辦理，其邊界並應依下列原則劃定：一、明顯之地形、地物。二、非屬整個街廓納入重劃區者，依街廓分配線。三、計畫道路中心線。但路寬在8公尺以下或都市計畫附帶以市地重劃方式開發者，得將道路全寬納入重劃區。（第2項）都市計畫指定整體開發之地區，其以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃地區範圍，並得依都市計畫劃定之開發分區辦理市地重劃；其經依第8條評估實施市地重劃確有困難者，應檢討都市計畫後再行辦理重劃。」

⑷第8條：「（第1項）主管機關○○市○○○○區時，應就左列事項加以評估：一、都市計畫。二、土地所有權人意願。三、地區發展潛力。四、人口成長情形與建地需求量。五、地區現況。六、重劃後地價預期增漲幅度。七、財務計畫。八、其他特殊事項。（第2項）○○市○○○○區評估作業要點，由中央主管機關定之。」

⑸第14條：「（第1項）重劃地區選定後，主管機關應舉辦座談會，並擬具市地重劃計畫書，報請上級主管機關核定。（第2項）前項座談會主管機關應以書面載明下列事項，通知土地所有權人：一、重劃區範圍及總面積（附範圍圖）。二、公共設施用地負擔項目及其概略面積。三、舉辦重劃工程項目。四、重劃經費負擔概算及負擔方式。五、預計重劃平均負擔比率。（第3項）第1項重劃計畫書應記載下列事項：一、重劃地區及其範圍。二、法律依據。三、辦理重劃原因及預期效益。四、重劃地區公、私有土地總面積及其土地所有權人總數。五、重劃地區原公有道路、溝渠、河川及未登記地土地面積。六、土地總面積：指計畫範圍內之公、私有土地面積及未登記地之計算面積。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。十一、財務計畫：包括資金需求總額、貸款及償還計畫。十二、預定重劃工作進度表。十三、重劃區範圍都市計畫地籍套繪圖。（第4項）前項第7款至第9款之計算式如附件一；依第10款減輕之重劃負擔，不得因此增加其他土地所有權人之負擔。（第5項）依本條例辦理重劃，如為申請優先實施重劃或有超額負擔者，重劃計畫書應記載土地所有權人同意辦理情形及處理方法。」

4、高市處理重劃要點

⑴第1點：「本府為處理土地所有權人申請自辦市地重劃，特訂定本要點。」

⑵第3點：「本府受理申請核准成立籌備會後之作業程序如下：（第1項）(一)舉行聯合初審會議審查（審查機關及事項如附件2）。(二)提請○○市○○○○區段徵收會審

議。(三)簽報市長核准。（第2項）依前項規定召開會議時，籌備會發起人之代表人應親自出席；代表人為法人，其代表人因故未能出席時，得指派代理人出席。申請案如委任代理人辦理者，代理人應一併出席第一項會議。（第3項）申請案經初審結果有需補正事項，經本府通知限期補正，屆期未完成補正者，本府地政局應敘明事實及理由，逕提○○市○○○○區段徵收會審議。（第4項）籌備會經本府核准成立者，其名稱定為「高雄市○○區○○自辦市地重劃籌備會」。」

⑶第4點：「（第1項）籌備會依獎勵辦法第11條第4項規定成立重劃會，應填具自主檢查表（如附件3），並檢附表內所定應備之文件向本府申請核准。（第2項）前項申請案經審查(審查表如附件4)符合規定者，簽報市長核准。（第3項）重劃會經本府核准成立者，其名稱定為「高雄市第○○期○○區○○自辦市地重劃會」。」

⑷第5點：「重劃會依獎勵辦法第20條規定，向本府申請核定重劃範圍，應填具自主檢查表（如附件5），並檢附表內所定應備之文件。」

⑸第6點：「（第1項）本府受理申請核定重劃範圍後之作業程序如下：(一)舉行聯合初審會議審查（審查機關及事項如附件6）(二)提請○○市○○○○區段徵收會審議。(三)簽報市長核定。（第2項）初審前，本府應檢送擬辦重劃範圍都市計畫地籍套繪圖及意見陳述書（如附件7），通知擬辦重劃範圍內全體土地所有權人及已知利害關係人陳述意見，並於本府公告欄及網站公告周知。（第3項）依第1項規定召開會議時，重劃會理事長應親自出席。理事會依獎勵辦法第14條第3項規定委託法人或學術團體辦理重劃業務者，受託人應一併出席。必要時，得同意擬辦範圍土地所有權人及已知利害關係人出席陳述意見。（第4項）申請案經初審結果後有需補正事項，經本府通知限期補正，屆期未完成補正者，本府地政局應敘明

事實及理由，逕提○○市○○○○區段徵收會審議。（第5項）第1項第2款經○○市○○○○區段徵收會決議應重新調整重劃範圍者，重劃會應重新提請會員大會審議。審議通過者，即簽報市長核定；不通過者，應重新提報○○市○○○○區段徵收會審議。（第6項）重劃範圍經本府核定者，其名稱定為『高雄市第○○期○○區○○自辦市地重劃區』，並公告於本府公告欄及網站。」

⑹第9點：「（第1項）本府受理申請核准實施市地重劃後之作業程序如下：(一)舉行聽證。(二)舉行聯合初審會議審查（審查機關及事項如附件9）(三)提請○○市○○○○區段徵收會審議。(四)簽報市長核准。（第2項）前項第1款聽證，應依『高雄市政府舉行自辦市地重劃聽證程序作業要點』辦理。（第3項）依第1項規定召開會議時，重劃會理事長應親自出席。理事會依獎勵辦法第14條第3項規定委託法人或學術團體辦理重劃業務者，受託人應一併出席。必要時，得同意擬辦範圍土地所有權人及已知利害關係人出席陳述意見。（第4項）申請案初審結果如有需補正事項，經本府通知限期補正，屆期未完成補正者，本府地政局應敘明事實及理由，逕提○○市○○○○區段徵收會審議。（第5項）市地重劃經本府核准實施者，應公告於本府公告欄及網站。」

5、○○市○○○區會設置要點

⑴第1點：「為○○市○○○○區段徵收業務，特設○○市○○○○○○○區段徵收會（以下簡稱本會），並訂定本要點。」

⑵第2點(二)：「本會任務如下：（二）自辦市地重劃：1. 申請核准成立籌備會之審議。2. 申請核定擬辦重劃範圍之審議。3. 申請核准實施市地重劃之審議。4. 土地改良物或墳墓補償數額異議或拒不拆遷案件之調處。5. 其他有關事項。」

⑶第3點：「（第1項）本會置委員11人，其中一人為召集人，由副市長兼任；其他委員由本府就下列人員聘（派）兼之：（一）秘書長（二）財政局局長（三）農業局局長（四）都市發展局局長（五）工務局局長（六）法制局局長（七）地政局局長（八）主計處處長（九）專家學者2人（第2項）本會委員任期2年，期滿得續聘（派）兼之。任期內出缺時，得補聘（派）兼至原任期屆滿之日止。」

⑷第5點：「本會會議應有全體委員2分之1以上出席及出席委員2分之1以上同意始得作成決議；正反意見同數時，由主席裁決之。」

（三）被告就參加人申請核定系爭重劃範圍，不得違反系爭變更計畫案而自行裁量變更重劃範圍；被告依參加人申請作成原處分准予核定系爭重劃範圍西側以系爭道路中心線為界，核屬適法：

1、按市地重劃係指將一定區域內雜亂不合經濟使用之土地予以重新整理，加強公共設施，使其成為整齊劃一，利於土地使用之宗地而後仍分配於原所有權人之土地改良方式。對照前揭平均地權條例第56條、第58條規定以觀，辦理市地重劃可分為政府公辦市地重劃及土地所有權人自辦市地重劃（下稱自辦市地重劃）。公辦市地重劃係指主管機關依都市計畫之規劃內容，將都市一定範圍內之土地，全部重新加以規劃整理，興辦各項公共設施，並由主管機關主導辦理。自辦市地重劃則係基於政府人力與物力之有限性，為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，政府得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理，經由重劃區私有土地所有權人半數以上，其所有土地面積超過重劃私有土地總面積半數以上者之同意，經主管機關核准，由土地所有權人自行組織重劃會主導辦理市地重劃。內政部依平均地權條例第56條第4項訂定市地重劃實施辦法，並依同條例第58條第2項訂定獎勵辦法分別作為公辦市地重劃及自辦市地重劃之作業依據。而前揭獎勵辦法第2條規定，自辦市地

重劃依該獎勵辦法規定，該辦法未規定者，準用市地重劃實施辦法之規定。準此，辦理自辦市地重劃作業應優先適用該獎勵辦法規定。

2、查「湖內鄉（大湖地區）都市計畫」於73年擬定時劃定「二號計畫道路以南市地重劃地區」及「五-2號計畫道路以東市地重劃地區」等2處整體開發地區，規定應依有關規定辦理市地重劃並俟開發完成後始得發照建築，總面積約24.5公頃；該都市計畫於73年6月28日公告發布實施。80年10月24日辦理「變更湖內（大湖地區）都市計畫第一次通盤檢討案」，調整國小二用地變更增加住宅區，並將住宅區納入北側市地重劃範圍，總面積約26.02公頃。其中「五-2號計畫道路以東市地重劃地區」先後於83年及91年間由相關土地所有權人成立重劃會，就其中部分範圍分2期自行辦理並完成重劃；「五-2號計畫道路以東市地重劃地區」剩餘尚未重劃土地則經高雄市政府於105年依都市計畫程序辦理「變更高雄市湖內（大湖地區）都市計畫(第三次通盤檢討）」案時，劃分為3區，其中大湖整體開發區第1區（即系爭重劃區範圍；面積7.921公頃）附帶條件為應以市地重劃方式辦理整體開發；案經送請內政部都委會審議，於107年2月6日第916次會議審議修正通過，該計畫案名稱修正為系爭變更計畫案，並就超出原公開展覽範圍部分另案辦理公開展覽，期間因尚有公民或團體提出陳情意見與該變更案有直接關係而再提內政部都委會審議，案經該會於107年12月11日第936次會議審定通過等情，有73年6月28日「湖內鄉（大湖地區）都市計畫書」(見本院卷1第275頁至第282頁)、80年10月24日「變更湖內鄉（大湖地區）都市計畫(第一次通盤檢討)書」(見本院卷1第283頁至第287頁)、高雄市政府108年7月「變更高雄市湖內（大湖地區）主要計畫(第三次通盤檢討暨都市計畫圖重製)(第二階段)案計畫書」(見本院卷1第127頁至第173頁）、內政部都委會107年2月6日第916次會議紀錄

（見本院卷1第289頁至第329頁）、107年12月11日第936次會議紀錄(見本院卷1第331頁至第348頁)及整體開發區劃定歷程說明資料（見本院卷2第311頁至第327頁）附卷可稽。堪認系爭重劃區範圍為都市計畫指定整體開發之地區，並應以市地重劃方式辦理整體開發甚明。

3、被告在內政部都委會審定通過系爭變更計畫案後，於109年1月13日准予發起人申請成立系爭籌備會；繼於109年7月2日准予成立重劃會即參加人等情，此觀被告109年1月13日高市地政發字第10970050700號函(見本院卷1第349頁)、被告109年7月2日高市地政發字第10971042100號函(見本院卷1第351頁)即明，堪認系爭重劃區範圍已由土地所有權人依平均地權條例第58條及獎勵辦法申請自辦市地重劃。參加人乃於109年11月19日依獎勵辦法第20條第1項規定以普濟重字第10911023號函（下稱參加人109年11月19日函）向被告申請核定重劃範圍等情，有參加人109年11月19日函(見本院卷1第361頁)附卷可憑。依獎勵辦法第22條第3項規定，都市計畫指定整體開發之地區以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃範圍，並得依都市計畫規定或劃定之開發分區辦理市地重劃。系爭重劃範圍既係位在系爭變更計畫案所指定整體開發地區內並應以市地重劃方式開發，足見被告就參加人申請核定系爭重劃範圍，不得違反系爭變更計畫案而自行裁量變更重劃範圍甚明。對照高雄市政府108年7月「變更高雄市湖內（大湖地區）主要計畫(第三次通盤檢討暨都市計畫圖重製)(第二階段)案計畫書」圖6變更內容位置示意圖、圖7變更後計畫示意圖(見本院卷1第153頁至第155頁)，以及被告109年12月29日高市地發企字第10971895701號公告暨檢附重劃範圍都市計劃地籍套繪圖(見本院卷1第363頁至第364頁)以觀，被告認定參加人擬辦理重劃之範圍與系爭變更計畫案指定範圍相符，作成原處分准予核定，並無不合。

4、原告固主張：被告未使原告等利害關係人到場以言詞為意見陳述及辯論且未斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，未連同已核准之市地重劃計畫分別送達重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等，被告逕予核定與法有違；參加人於109年11月19日向被告申請核定重劃範圍後，被告未以合議制方式審議，亦未敘明理由為何否准原告等人之陳述意見，刻意忽略原告等土地所有權人之陳述意見，強渡關山，形同架空獎勵辦法第20條第2項、第3項之立法意旨及憲法上正當法律程序，犧牲原告等土地所有權人之權益，顯與憲法保障之財產權、歷來大法官解釋不符；原告已於110年2月5日市區會議中提出具體陳述意見，該會議結論為參加人應跟土地所有權人協調，原告亦於同年6月2日陳情意見協調會議表示意見，未獲參加人重視，被告漠視原告等土地所有權人意見，違法核定重劃範圍，違反法定之正當程序云云。然按司法院大法官基於憲法要求之正當行政程序、法律保留原則及憲法保障人民財產權與居住自由之意旨，於105年7月29日作成釋字第739號解釋認平均地權條例第58條第3項規定尚難遽謂違反比例原則、平等原則，惟宣告獎勵辦法部分條文違憲，由主管機關於該解釋公布之日起1年內檢討修正。內政部乃依該司法院解釋意旨檢討修正獎勵辦法，並於106年7月27日修正發布實施。查本案自辦市地重劃發起人108年始申請成立籌備會，被告於109年1月13日准予發起人申請成立系爭籌備會，繼於109年7月2日准予成立重劃會等情，業如前述，足見本案自辦市地重劃相關作業係於內政部依前揭司法院解釋意旨檢討修正獎勵辦法後，被告始依修正後獎勵辦法為辦理，尚難認仍牴觸前揭司法院解釋意旨。觀諸參加人109年11月19日函內容：「二、檢附相關圖冊資料如下：(一) 高雄市第87期湖內區普濟自辦市地重劃會申請核定重劃範圍自主檢查表、(二)擬辦重劃範圍及位置圖25份、(三) 擬辦重劃範圍都市計劃地籍套繪圖2

5份、(四) 擬辦重劃範圍土地清冊2份、(五)公共設施用地負擔項目及其概略面積。」(見本院卷1第361頁)核符獎勵辦法第20條第1項所定重劃會申請核定重劃範圍申請書所應備書圖。被告乃於109年12月29日函送擬辦重劃範圍都市計畫套繪圖及意見陳述書通知擬辦範圍內全體土地所有權人及已知之利害關係人陳述意見並於機關公告欄及網站公告，公告期間自110年1月4日至110年1月25日止等情，有被告土地開發處109年12月29日高市地發企字第10971895701號公告暨檢附重劃範圍都市計劃地籍套繪圖(見本院卷1第363頁至第364頁)附卷可稽，被告上開辦理程序核符獎勵辦法第20條第2項規定。而獎勵辦法第20條第3項規定，直轄市或縣（市）主管機關應以合議制方式審議同條第1項申請案件。被告乃依獎勵辦法第20條及市地重劃實施辦法第2條第2項規定訂定高雄市政府市區會設置要點，並依該要點第1點規定設高雄市政府市區會，以合議制方式審議及協調推動市地重劃；依該要點第2點、第3點規定，該會任務包含申請核定擬辦重劃範圍之審議，其委員由副市長、秘書長、財政局局長等各局處首長擔任。前揭公告期間被告收受原告等人之陳述意見書後，函覆其建議意見錄案，納入參加人申請擬辦重劃範圍案，以供核定重劃範圍聯合初審會議參考，俟該案召開會議時，另函通知其到會說明；後被告依高市處理重劃要點第6點於110年2月5日舉行聯合初審會議審查，並分別於110年4月19日及111年1月3日提送高雄市政府第23次及第29次市區會進行合議制審議，其程序亦核符獎勵辦法第20條第3項以合議制方式審議參加人申請核定重劃範圍規定，故原告主張被告未以合議制方式審議云云，顯與客觀事實相違，自無可採。至原告所述主管機關應以合議制方式審議申請案件並應以公開方式舉行聽證，斟酌全部聽證之結果，說明採納及不採納之理由，作成准駁決定等程序，實係獎勵辦法第27條所定關於主管機關受理申請核准實施市地重劃之核定

程序，而本件僅為被告受理參加人於109年11月19日依獎勵辦法第20條第1項規定申請核定重劃範圍之核定程序，尚非受理申請核准實施市地重劃之核定程序，原告此部分主張，對於原處分在自辦市地重劃流程中所處階段顯有誤解。而高雄市政府市區會第23次會議決議請參加人主動與陳情人聯繫協調並綜整案情始末專案報告及研提具體方案，再提會審查；參加人乃依該決議於110年6月1日召開陳情意見土地所有權人協調會，並於110年8月23日及同年10月21日檢送專案報告及補充說明後，被告於111年1月3日提請市區會第27次會議審議，該會始決議同意參加人申請核定重劃範圍等情，有被告土地開發處110年2月5日聯合初審會議開會通知單(見本院卷2第253頁至第254頁)、110年2月23日高市地政發企字第11070221400號函暨檢附同年月5日聯合初審會議紀錄(見本院卷1第367頁至第374頁)、高雄市政府110年5月4日高市府地發字第11070504900號函暨檢附110年4月19日高雄市政府市區會第23次會議紀錄(見本院卷1第375頁至第377頁)、111年1月10日高市府地發字第11170032800號函暨檢附111年1月3日高雄市政府市區會第27次會議紀錄及簽到單(見本院卷1第399頁至第405頁)、參加人110年6月2日普濟重字第1100642號函暨檢附110年6月1日召開土地所有權人提出陳情意見協調會議紀錄及開會通知(見本院卷1第379頁至第383頁)、110年8月23日普濟重字第1100643號函暨檢附申請核定重劃範圍審議專案報告(見本院卷1第385頁至第395頁)、110年10月21日普濟重字第11010048號函暨檢附專案報告補充說明(見本院卷1第397頁至第398頁)附卷可稽，其中針對原告等7人所陳將系爭道路15米全寬列入開闢之意見，已由參加人於110年6月1日協調會中向陳情人提出研議說明，並於110年8月23日及同年10月21日將檢送專案報告及補充說明予高雄市政府市區會審酌後始作成決議同意參加人申請核定重劃範圍，堪認被告辦理上開核定程序過程中並非對

於原告等人所陳意見未予置理，實係經由前揭協調及研議程序，經聽取系爭土地所有人即原告之陳述意見後，由高雄市政府市區會審議符合規定而予照案通過，其未採納原告意見，無非係考量本件市地重劃案為指定之整體開發地區，及重劃範圍有關土地所有權人及利害關係人之權益保障，且當時重劃作業流程僅係審查參加人所申請重劃範圍是否合於都市計畫規定，無從更改都市計畫範圍及內容，僅審查參加人擬辦理重劃之範圍與都市計畫範圍是否相符。而系爭重劃範圍既係位在系爭變更計畫案所指定整體開發地區內並應以市地重劃方式開發，被告就參加人申請核定系爭重劃範圍不得違反系爭變更計畫案而自行裁量變更重劃範圍，業如前述，則被告經踐行前揭合議制審議程序，依系爭變更計畫案所指定整體開發地區範圍作成原處分准予核定系爭重劃範圍，自難謂有何違法。從而，原告前揭主張，並不可採。

5、原告另主張：被告以整體開發地區概念為由，不當限制原告財產權，原處分以系爭道路中心線作為西側邊界，將系爭道路一分為二，致系爭道路寬度僅剩小於8公尺，不符前述計畫道路應有15公尺寬度，且有違反前述都市計畫中都市防災系統之道路寬度，顯與變更都市計畫內容不符、無法達到防災系統之公益性，同時也致原告所有系爭土地一分為二而無法妥善使用，被告違反上位都市計畫而逕予核定，顯係違法；依平均地權條例規定，市地重劃地區之選定應以市地重劃實施辦法，非以關於重劃會組織等之獎勵辦法，被告關於市地重劃地區選定之抗辯係以獎勵辦法第22條取代獎勵辦法第7條、第8條，違反平均地權條例，原處分出於錯誤之事實認定或不完全之資訊、有違一般公認之價值判斷標準、法律保留原則及法律明確性原則等恣意濫用及違法情事云云。惟按都市計畫指定整體開發之地區以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃範圍，並得依都市計畫規定或劃定之開發分區辦

理市地重劃，獎勵辦法第22條第3項定有明文，足見自辦市地重劃範圍位在都市計畫指定整體開發地區內，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃範圍。觀諸系爭變更計畫案之整體範圍，位於高雄市湖內區南面，鄰近路竹區及茄萣區，計畫範圍以大湖地區為地區發展中心，東起交通部臺灣鐵路管理局鐵道縱貫線與路竹區交界，西至台灣糖業公司鐵道以西約20公尺處，南以湖內區行政區域範圍為限，北鄰二仁溪及函口圳，含括部分田尾里、太爺里、海埔里、大湖里、湖內里、湖東里等6鄰里單元，計畫面積約612.860公頃等情，有系爭變更計畫案及現行計畫示意圖（見本院卷2第18頁、第19頁、第29頁、第273頁）在卷可稽；對照系爭變更計畫案之計畫道路一覽表及系統圖（見本院卷2第32頁至第33頁）以觀，堪認寬度15公尺之「五-2號計畫道路」全寬均在系爭變更計畫案整體範圍內，並不因被告核定系爭重劃範圍即改變該計畫道路之寬度，至於該計畫道路如何分段分區開闢及取得用地乃另一問題，故原告主張原處分違反上位都市計畫且無法達到防災系統之公益性云云，對於原處分之規制內容及效力範圍，容有誤解。再觀諸市地重劃實施辦法第7條第2項規定都市計畫指定整體開發之地區，其以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃地區範圍，並得依都市計畫劃定之開發分區辦理市地重劃；其經依第8條評估實施市地重劃確有困難者，應檢討都市計畫後再行辦理重劃；參照市地重劃實施辦法第8條係主管機關勘選市地重劃地區時應加以評估事項之列舉規定，足見市地重劃實施辦法第7條第2項後段關於實施市地重劃確有困難，應檢討都市計畫後再行辦理重劃之規定，實係主管機關辦理公辦市地重劃勘選市地重劃範圍時方有適用，且主管機關縱經評估實施市地重劃確有困難而欲作成異於都市計畫內容以變更所勘選市地重劃範圍，亦仍須另循檢討都市計畫程序後始能續行辦理重劃，並非得於勘選市地重劃範圍

之程序逕為變更都市計畫所指定之整體開發地區範圍。況被告並非都市計畫之主管機關而係市地重劃主管機關，系爭道路其餘部分是否納入本件自辦市地重劃範圍，已涉及變更都市計畫內容之範疇，被告並無逕為變更都市計畫內容之權限；原告不服都市計畫所指定整體開發地區範圍，實應另循都市計畫相關行政救濟程序方為正辦。從而，原告前揭主張，顯乏其據，亦不足採。

七、綜上所述，原告之主張，均無可採。被告作成原處分核定系爭重劃範圍，核無違法；訴願決定予以維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

八、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法對判決結果核無影響，自無逐一論述之必要，附此敘明。

九、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　12　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

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	1.當事人或其代表人、管理人、法定代

一者，得不委任律師為訴訟代理人。	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　　1　　月　　15　　日

書記官　林　幸　怡