高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度都訴更一字第1號
113年7月23日辯論終結

原　　告　陳胡雅香

　　陳瓊讚

共　　同
訴訟代理人　陳達德　律師
被　　告　內政部
代　表　人　劉世芳
訴訟代理人　曾義權
　　宋旻駿

上列當事人間都市計畫事件，原告提起行政訴訟，本院以110年度都訴字第3號裁定後，原告提起抗告，經最高行政法院111年度抗字第281號裁定廢棄，發回本院更為審理，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、第一審及發回前抗告訴訟費用均由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、被告代表人原為林右昌，嗣於本件訴訟中變更為劉世芳，並據其新任代表人具狀聲明承受訴訟，於法尚無不合，應予准許。

二、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：「（第1項）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。（第2項）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。」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，此觀最高行政法院111年度抗字第281號裁定意旨（下稱發回裁定）甚明。本院爰不將臺南市政府列為輔助參加人，先予敘明。

貳、實體方面

一、事實概要：

緣臺南市政府辦理「變更仁德都市計畫（第三次通盤檢討）案（第一階段）」（下稱系爭主要計畫），經被告以民國110年1月19日台內營字第0000000000號函（下稱110年1月19日函）核定，並由臺南市政府以110年2月3日府都規字第00000000000號公告（下稱110年2月3日公告）自110年2月5日零時起生效，其係檢討變更「商二」商業區之附帶條件內容，解除指定大型購物中心使用。而原告陳胡雅香所有坐落○○市○○區○○段（下同）21、21-3地號土地，及原告陳瓊讚受託管理（土地所有權人暨信託委託人：東雲股份有限公司）21-1地號土地（上述3筆土地下合稱系爭土地），均位於系爭主要計畫劃定之「商二-1」商業區內，因認系爭主要計畫

關於解除「商二-1地區指定大型購物中心使用」部分違法，提起行政訴訟，並聲明：宣告被告110年1月19日函核定之系爭主要計畫中，關於解除「商二-1地區指定大型購物中心使用」部分無效。本院以110年度都訴字第3號裁定（下稱前審裁定）駁回其訴，原告不服，提起抗告，經最高行政法院以發回裁定廢棄，發回本院審理。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.被告於86年1月公告「仁德都市計畫（11號道路以西、1號道路以南商業區）細部計畫」（下稱86年細部計畫）明定商業區土地採大尺度街廓之規劃方式，以利未來整體開發執行，應整體規劃並實施都市設計，為商業區之計畫原則。上開辦理細部計畫時，已就商業區周邊地域發展情況詳細檢討，嗣後因周邊地域發展情形有所變動，依都市計畫法第26條第1項規定，理應至少於0年內，進行通盤檢討。而臺南市政府依據「發展情況」或「人民建議」等情形，認有將「指定供大型購物中心使用予以解除」變更之必要，惟其變更理由顯非近0年內所發生之情事，是系爭主要計畫所臚列理由，明顯非被告、臺南市政府依憑之真正原因，其變更違反同法第26條第1項規定。另原告於審議階段，多次向被告表達訴求，皆未獲置理，且其變更計畫將妨礙原告所有土地之使用，有違都市計畫定期通盤檢討實施辦法（下稱實施辦法）第31條第3項就商業區進行使用分區調整時，對於鄰近土地使用分區無妨礙之規定。

2.被告將商二商業區之設置大型購物中心條件解除，應依都市計畫法第7條第1款、同法第15條第1項第10款之規定，表明應以大街廓整體開發方式進行，作為細部計畫擬定之準則，然被告並未為之，於法有違。又「變更仁德都市計畫（商二地區）細部計畫（第一次通盤檢討）案」（下稱110年細部計畫）及臺南市都市計畫委員會第84次會議決議，對於「商二-1」取消大街廓整體規劃限制，全街廓依各該土地地界區

劃成A、B、C三個整體開發單元，容任A、B單元之大地主逕行開發，致C單元之小地主（即原告）整合困難，無法開發成為廢地及景觀毒瘤，基於都市整體公益性、單元劃分之合理性及土地開發彈性，應以大尺度街廓整體開發之方式規劃。上開分3單元開發，依臺南市政府研析意見「避免土地零星開發不利日後整體規劃」，則更應以大街廓整體規劃方式進行，則系爭主要計畫之變更，與整體規劃原則相悖，亦與110年細部計畫書「第一章緒論」「壹、計畫起緣」末段所載稱：「以因應商業型態轉型及促進土地利用彈性」之目的，自相矛盾，是被告所為110年1月19日函，於法有誤，應為無效。

㈡聲明：

請求宣告被告110年1月19日函核定之系爭主要計畫中，關於解除「商二-1地區指定大型購物中心使用」部分無效。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.本案自104年6月25日起30日辦理公告徵求意見，距99年7月16日發布實施「變更仁德都市計畫（含原高速公路永康交流道附近特定區計畫仁德鄉轄部分）（第二次通盤檢討）案（第一階段）」（下稱99年主要計畫），並未逾都市計畫法第26條規定5年檢討期限。「商二-1」商業區周邊有東區文化中心、南紡購物中心、仁德量販店商圈，商業機能發展蓬勃，該區已無大型購物中心發展之利基，且公開徵詢該區全體地主意見，同意解除指定供大型購物中心使用之地主佔80%，土地面積佔84.01%，顯示多數地主同意解除指定供大型購物中心使用。臺南市政府為尊重人民團體之陳情意見，其就民眾陳情之理由與建議事項提出具體研析意見，並交臺南市都市計畫委員會、被告都市計畫委員會審議，經審議通過後，被告以110年1月19日函核定，臺南市政府於110年2月3日公告，已踐行正當法律程序。

2.都市計畫法第15條及第22條有分別載敘主要計畫及細部計畫應表明事項，有關土地使用分區管制，依同法第22條第1項規定應以細部計畫書及細部計畫圖表明之。另依司法院釋字第406號解釋文：「都市計畫法第15條第1項第10款所稱『其他應加表明之事項』，係指同條項第1款至第9款以外與其性質相類而須表明於主要計畫書之事項，對於法律已另有明文規定之事項，自不得再依該款規定為限制或相反之表明或規定」，而實務上「其他應加表明之事項」具體事例，常見類型有暫予保留案、附帶條件案、廢止原計畫圖案。故指定大型購物中心使用或採整體開發方式等皆應屬細部計畫內土地使用分區管制之規定事項，自無需於主要計畫書之系爭主要計畫內載明。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、臺南市政府陳述意見：

於系爭主要計畫形成過程中，臺南市政府已充分調查，亦針對土地所有權人意願做問卷調查分析，於利益衡量部分，亦無偏袒或比例失衡之情形，是原告所爭執「解除大型購物中心」主要計畫內容違誤，並無理由。有關主要計畫是否應載明「以大街廓整體開發」乙節，依都市計畫法第15條及第22條規定可知，涉及土地使用分區管制內容係屬細部計畫範疇，且依釋字第406號解釋文，對於法律另有明文規定之事項，自不得再於「主要計畫書」為限制或相反之表明或規定。是土地使用分區管制項目，與系爭主要計畫無涉，自無違反同法第7條第1款及第15條第1項第10款之規定。

五、爭點：

被告110年1月19日函核定系爭主要計畫關於解除「商二-1地區指定大型購物中心使用」部分是否適法？原告訴請確認無效，有無理由？□

六、本院之判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有系爭主要計畫書（前審卷1第75至290頁）、被告110年1月19日函（前審卷1第363頁）、臺南市政府110年2月3日公告（前審卷1第75頁）、土地建物查詢資料（本院卷1第203至209頁）、前審裁定（本院卷1第21至25頁）、發回裁定（本院卷1第15至20頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

1.都市計畫法

⑴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。」

⑵第5條：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計25年內之發展情形訂定之。」

⑶第7條第1、2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。二、細部計畫：係指依第22條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據。」

⑷第8條：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」

⑸第15條：「（第1項）市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：一、當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。二、行政區域及計畫地區範圍。三、人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。五、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。六、主要道路及其他公眾運輸系統。七、主要上下水道系統。八、學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫地區範圍使用之公共設施用地。九、實施進度及經費。十、其他應加表明之事項。（第2項）前項主要計畫書，除用文

字、圖表說明外，應附主要計畫圖，其比例尺不得小於一萬分之一；其實施進度以5年為一期，最長不得超過25年。」

⑹第18條：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。……」

⑺行為時（110年5月26日修正前）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。」（修正後僅因應「地方制度法」制定，以及陽明山管理局已降編為陽明山管理處，爰刪除「局」相關文字，其餘均未變動。）

⑻第20條第1項第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。」

⑼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。」（修正後僅因應「地方制度法」制定，以及陽明山管理局已降編為陽明山管理處，爰刪除「局」相關文字，其餘均未變動。）

⑽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。（第2項）前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。」

⑾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。」

⑿第35條：「商業區為促進商業發展而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙商業之便利。」

2.都市計畫定期通盤檢討實施辦法

⑴第1條：「本辦法依都市計畫法（以下簡稱本法）第26條第2項規定訂定之。」

⑵第2條：「都市計畫通盤檢討時，應視實際情形分期分區就本法第15條或第22條規定之事項全部或部分辦理。但都市計畫發布實施已屆滿計畫年限或25年者，應予全面通盤檢討。」

⑶第4條第1項：「辦理主要計畫或細部計畫全面通盤檢討時，應分別依據本法第15條或第22條規定之全部事項及考慮未來發展需要，並參考機關、團體或人民建議作必要之修正。」

⑷第16條：「都市計畫發布實施後，人民申請變更都市計畫或建議，除有本法第24條規定之情事外，應彙集作為通盤檢討之參考，不得個案辦理，零星變更。」

⑸第44條：「都市計畫通盤檢討前，辦理機關應將通盤檢討範圍及有關書件公告於各該直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所公告30天，並將公告之日期及地點登報週知，公民或團體得於公告期間，以書面載明姓名、地址，向辦理機關提出意見，供作通盤檢討之參考。」

㈢得心證理由：

1.按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。都市計畫之訂定及變更，依上

開都市計畫法規定，原則會歷經計畫之擬定、公開展覽、舉行說明會、審議、核定或備案及發布實施等程序，且係在一定地區內就有關都市生活所需重要設施作有計畫之發展，並對土地使用作合理規劃，以改善居民生活環境，並促進有計畫之均衡發展，其中主要計畫所擬定的指導計畫，作為擬定細部計畫之準則 ，性質上具指導性、綜合性、長期性、全盤性之計畫，視都市為整體，就有關都市發展的諸多因素，予以綜合考量。

2. 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，無形成自由之規劃即無計畫可言。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號判決意旨參照）。

3. 仁德都市計畫於64年11月20日發布實施，於80年間第一次通盤檢討時，為因應臺南都會區之發展及配合國家建設6年計畫（80年至85年）「健全都會區發展」發展策略，於182號縣道（中山路）南側緊臨臺南市處，增加商業區專供大型購物中心使用面積，並另行擬定細部計畫，此觀81年5月7日發布實施「變更仁德都市計畫(第一次通盤檢討)」案（下稱81年主要計畫），將一部分農業區（18.16公頃）變更為商業區，以提供大型購物中心使用，並循該主要計畫辦理細部計畫之擬定，於86年1月23日公告之86年細部計畫即明。被告再於99年公告主要計畫，依原計畫以現有商店集中之市街為基礎，劃設4處，其中182縣道南側緊臨○○市○○○○區，指定供大型購物中心使用（編號「商二」，又因土地使用分區管制不同細分「商二-1」、「商二-2」），其餘3處商業區均屬第一種商業區，其土地使用仍應依細部計畫辦理等情，此有81年主要計畫第三章檢討後之計畫第四點第2項商業區暨其公告（本院110都訴2卷1第351、407頁）、86年細部計畫第四章實質發展計畫第一、二節暨其公告（本院110都訴2號卷3第3、33頁）、99年主要計畫第二章原計畫概述第四節土地使用分區、第八章變更後之計畫第三節土地使用

分區計畫第二點商業區（本院110都訴2卷2第3、26、147頁）在卷可稽。臺南市政府依都市計畫法第26條規定辦理5年通盤檢討時，進行商業區土地使用現況分析，國道一號以西之「商二」現況閒置情形較嚴重，約有70.62%面積現況為雜林草地等，「商二」使用率僅32.04%。考量「商二」未依原指定大型購物中心開發使用之原因，隨社經環境之變遷，周邊已有東區文化中心、南紡購物中心與仁德量販店等商圈，區域型商業機能發展蓬勃，已無發展大型購物中心之利基，且生活與消費型態轉變促使綜合性商品零售服務興起，早期國家建設計畫以大型購物中心設立帶動市區近郊發展政策，已被百貨公司、超級市場、便利商店所取代，致其土地長期閒置未能利用。為瞭解地主對「商二-1」之土地開發及規劃意見，臺南市政府於107年1月辦理意見調查及座談會，有80%之地主同意將「商二-1」解除指定供大型購物中心使用，其同意解除者所有土地總面積比例達84.01%。臺南市政府依據上開資料綜合評估：隨著經濟成長及產業結構改變，經濟發展政策已重新導向推動知識經濟、產業再造及全球連結，原計畫「商二」指定供大型購物中心以帶動區域均衡發展之構想，已難配合現階段之經濟發展政策，以及刻正推動之前瞻基礎建設、建設新臺南十大旗艦計畫等相關重大建設計畫；再者，「商二」鄰接之中山路為國道1號高速公路臺南交流道之聯絡道，於尖峰時段服務水準受交流道進出之車流及號誌影響嚴重，倘大型購物中心設置後將加重該聯絡道路之負荷，且鄰近亦有後甲里斷層帶，未宜作為高強度活動使用，故經重新檢視「商二」之政策配合性、市場需求性及環境容受力，並參酌地主意見調查成果後，爰將「商二」指定供大型購物中心使用予以解除等情，此有系爭主要計畫第四章發展現況分析之參土地使用現況分析、表4-15土地使用現況面積統計表、第六章計畫構想之壹發展課題與對策第3點（前審卷1第153、156至157、209至210頁）附卷足憑。另臺南市政府分別於106年10月12日起30日、109年6月3

0日起30日辦理公開展覽，並於106年11月3日、109年7月24日舉辦公開說明會（見本院卷1第231頁變更都市計畫審核摘要表），嗣本案送經臺南市都市計畫委員會先後於107年8月27日、108年10月31日第73、84次會議（前審卷2第25至26頁、本院卷1第156至161頁）審查後酌予採納，提至被告都市計畫委員會審查時，另將原告109年4月21日、同年5月11日提出陳情理由附案提出，經該會於109年9月22日第977次會議（第8案）審議，仍決議予以變更（本院卷1第277至287頁），核與上開都市計畫法規定相符，程序上並無違誤。系爭主要計畫之表7-1變更內容明細表第19案（前審卷1第247至248頁）變更理由記載：「……3.考量商二周邊商業核心包括現有東區文化中心、南紡購物中心與仁德量販店等商圈，區域型商業機能發展蓬勃，本地區已無發展大型購物中心之利基，且生活與消費型態轉變促使結合性商品零售服務興起，爰早期國家建設計畫（現名為國家發展計畫）以大型購物中心設立帶動市區近郊發展政策，已被百貨公司、超級市場、便利商店所取代。4.該商業區已閒置多年，為促進土地有效利用，另為避免大型購物中心設置過度加重交通負荷以及鄰近後甲里斷層環境敏感因素，並參考多數地主意願，故取消商二指定供大型購物中心使用，以增加使用彈性，惟為確保商業區仍應提供原規劃目的之商業服務機能，應於細部計畫訂定其管制內容。」等情，足認系爭主要計畫之變更計畫理由已充分說明，其理由亦具體明確，並無出於錯誤之事實認定或不完全之資訊而為判斷，本院應予尊重。是被告以110年1月19日函核定，臺南市政府據以110年2月3日公告發布實施，於法並無不合。

4.原告雖主張依都市計畫法第26條第1項規定於0年內進行通盤檢討，而被告、臺南市政府所提變更理由，非近0年內所發生之情事而違反同法第26條規定，且原告多次向被告表達訴求，皆未獲置理，妨礙原告所有土地之使用，有違實施辦法第31條第3項規定云云。惟查：

⑴依前揭都市計畫法第5、26條及實施辦法第2、4條規定可知，都市計畫應依據現在及既往情況，並預計25年內之發展情形訂定之，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。而都市計畫法第26條第1項所稱3年或5年，則指計畫之通盤檢討之年限，但不能因計畫超過25年及未於3年內或5年內檢討或變更，而認為該計畫失其效力（參照最高行政法院109年度上字第816號判決意旨）。都市計畫之制定係依據一定時間的現地情況所為之判斷，一旦情況有所變遷而與擬定計畫時不同，自不能抱殘守缺，必須為了適應新的情況以謀變更而為之適應，因此都市計畫亦必須具有彈性，即可變性。故都市計畫法於第26條第1項前段規定，於5年內應定期通盤檢討，係訓示規定而非效力規定，縱未於5年內為定期通盤檢討，仍屬依法公告實施且仍有效之都市計畫，否則將造成主管機關未依都市計畫法第26條第1項規定按時通盤檢討後，即不能再為通盤檢討之情形，顯不符合都市計畫法等法規之立法目的。

⑵查系爭主要計畫之前次通盤檢討，依系爭主要計畫表2-1辦理歷程綜整表（前審卷1第89至90頁）可知，第二次通盤檢討第一階段為99年7月15日公告99年主要計畫，第二階段於100年6月17日公告發布實施，而本案第三次通盤檢討程序展開為104年6月25日起30日公告徵求意見（本院卷1第231頁），符合都市計畫法第26條第1項規定5年內通盤檢討之規定。又民眾於106年2月9日提出陳情建議放寬商業區土地使用管制乙節，經臺南市政府以106年3月2日府都規字第10601 96619號函（本院卷1第243頁）回復此意見納入公民或團體陳情意見供規劃參考，且原告於公開展覽期間歷次陳情意見，經臺南市政府具體回應說明，已彙整其意見提報作為臺南市都市計畫委員會第73次會議審議參考，更提送至被告都市計畫委員會第965、977次會議審議（前審卷2第29至40頁），尚無違正當法律程序之要求。臺南市政府於擬定系爭

主要計畫時，依其所調閱80年至105年航照圖（本院卷1第213至219頁）可知，「商二-1」土地為雜林草地，已閒置多年，土地使用率低，且觀周邊購物中心、批發量販、百貨公司、超級市場、便利商店分布圖（本院110年都訴2卷3第141、143、147頁），鄰近地區商業活動蓬勃發展，已無發展大型購物中心之利基，亦無以原計畫設立大型購物中心以促進當地商業發展之必要，另於107年1月3日至同年月17日進行「商二-1」商業區土地所有權人意願調查，其調查結果（本院卷1第179至181頁）略以：該區土地所有權人10人，同意解除者：8人，不同意解除：2人（即原告2人），故同意人數高達80%，佔土地持有面積占84.01%。為促進都市土地有效開發利用，被告、臺南市都市計畫委員會視土地使用狀況、周邊商業發展情形及考量土地所有權人之意願等因素，認為解除「商二地區指定大型購物中心使用」土地管制，賦予土地使用適當機能性而予以變更，有其合理必要之正當性，且其變更理由所據資料均係第三次通盤檢討時，基於商二土地使用資料蒐集、周圍商業現況調查分析、土地所有權人意願調查等相關事證，符合發展情況，核與都市計畫法第26條第1項通盤檢討變更計畫之構成要件該當，於法並無不合。另依實施辦法第31條第3項規定：「原計畫商業區實際上已較適宜作其他使用分區，且變更用途後對於鄰近土地使用分區無妨礙者，得將該土地變更為其他使用分區。」，故該條項規定適用前提乃係商業區土地較適宜變更為住宅區、工業區、農業區等其他土地使用分區，而要求其變更不應妨礙鄰近土地使用分區。惟系爭主要計畫僅係解除原有都市計畫關於商二地區指定供大型購物中心使用之限制，並未改變商二地區仍為商業區使用之規劃，核無實施辦法第31條第3項規定之適用。是原告此部分主張，並非可取。

5. 原告又主張被告將大型購物中心解除，應依都市計畫法第7條第1款、同法第15條第1項第10款之規定，表明應以大街廓

整體開發方式進行，作為細部計畫擬定之準則云云。經查：

⑴都市計畫法第7條第1款定義主要計畫「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」，於第15條規定，主要計畫係為改善居民生活環境，並促進有計畫之均衡發展所擬定的指導計畫，作為擬定細部計畫之準則，性質上具指導性、綜合性、長期性、全盤性之計畫，視都市為整體，就有關都市發展的諸多因素，予以綜合考量，將各部門的個別計畫彼此連貫配合起來，例如土地使用計畫，以及公共設施計畫、交通運輸計畫、上下水道系統等個別計畫，均應以總計畫為目標同時擬定，並據以制定圖說，列為綱要，期以作為都市建設之指導準則，依其性質，固不能對全部計畫地區作細緻詳盡的規劃，惟依都市計畫法第15條第1項第4款「住宅、商業、工業及其他土地使用之配置」規定可知，其就解決前揭土地區位及空間問題之土地使用計畫，已有規範。又都市計畫法第7條第2款定義細部計畫「係指依第22條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據」，於第22條規定：「細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：一、計畫地區範圍。二、居住密度及容納人口。三、土地使用分區管制。四、事業及財務計畫。五、道路系統。六、地區性之公共設施用地。七、其他。前項細部計畫圖比例尺不得小於一千二百分之一。」亦可知，細部計畫是主要計畫的實施工具，細部計畫性質上具執行性、具體性、中短期性、局部性之計畫，為全部都市計畫地區之設計，為細緻詳盡的規劃，而依都市計畫法第22條第1項第3款規定，應於細部計畫表明土地使用分區管制事項。關於土地使用分區管制，都市計畫法於第3章設有專章，依都市計畫法第32條規定：「（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」，於第33條至第38條分別就農業區、保護區、住宅

區、商業區、工業區、其他行政、文教、風景等各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用予以規範，並於第39條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」可知，都市計畫法所稱之土地使用分區管制，其內容包含甚廣，對於各使用區內土地及建築物之使用，基地面積等事項均屬之（最高行政法院108年度上字第626號判決意旨參照）。

⑵有關土地使用分區管制之記載，依前述都市計畫法第22條第1項第3款規定，應於細部計畫表明土地使用分區管制事項，另依都市計畫法第23條第2項規定授權訂定之都市計畫細部計畫審議原則（本院卷2第113至115頁）第2點規定：「擬定、變更細部計畫之審議，除都市計畫相關法規及主要計畫另有規定外，應依本原則規定辦理。」第10點規定：「細部計畫之土地使用分區管制，應依據地區特性，按各種土地使用分區類別，分別訂定其土地使用容許項目以及使用強度，並就其合理性與可行性予以審議之。」及都市計畫法臺南市施行細則第12條第1、4項規定：「（第1項）擬定或變更細部計畫時，應於都市計畫書中訂定或檢討土地使用分區管制要點，並得就該地區環境之需要，訂定都市設計有關事項。（第4項）第1項土地使用分區管制要點規定之土地及建築物使用，得視各都市計畫區實際發展需要，訂定較本細則嚴格之規定。」可知，土地使用分區管制於都市計畫相關法令已明文規定應於細部計畫中記載。就主要計畫記載事項，係依據都市計畫法第15條第1項各款規定，依司法院釋字第406號解釋文：「都市計畫法第15條第1項第10款所稱『其他應加表明之事項』，係指同條項第1款至第9款以外與其性質相類而須表明於主要計畫書之事項，對於法律已另有明文規定之事項，自不得再依該款規定為限制或相反之表明或規定。」

足見該條項第10款所稱「其他應加表明之事項」，自不包含上開法規明文規定應記載於細部計畫之土地使用分區管制事項。查系爭主要計畫於110年2月3日公告後，依該計畫第七章第壹節第3點土地使用變更原則，其中（二）商業區變更原則「2.考量現況使用發展需求，予以檢討變更『商二』商業區附帶條件內容，解除指定供大型購物中心使用。」（前審卷1第236頁），第八章第貳節第2點，其中（二）第二-1種商業區「位於市道第182線（即中山路，①-1號道路）南側緊臨東區部分之商業區，面積計約5.24公頃，屬另行擬定細部計畫區，故其土地使用仍應依細部計畫之相關管制規定辦理。」（前審卷1第255頁），是系爭主要計畫變更「商二」商業區附帶條件內容，解除指定供大型購物中心使用，所涉及整體開發且該區域內土地之開發利用，仍須另依細部計畫之相關管制規定辦理，其記載並無違反同法第15條主要計畫應表明事項之規定。被告復依系爭主要計畫之內容，原本建構在大型購物中心規劃下之街廓規劃，因取消大型購物中心規劃後，即需重新辦理檢討，「商二-1」街廓不論劃分為3處指定開發單元（單元A、B、C，每處最小開發基地為14,000平方公尺），或以大街廓整體開發方式之單一開發單元，即為該商業區內土地及建築物之使用，基地面積等事項之規劃，參照同法第39條規定，即屬都市計畫法所稱土地使用分區管制之範疇，依同法第22條第1項第3款規定，該事項應載明於細部計畫，而非主要計畫之系爭主要計畫中，自無同法第15條第1項第10款規定之適用。是原告前揭主張，核屬其對法令之誤解，委無足取。

6.再原告主張110年細部計畫將商二全街廓依各該土地地界區劃成A、B、C三個整體開發單元，將致C單元無法開發，則更應以大街廓整體規劃方式進行，與整體規劃原則相悖云云。然系爭主要計畫關於原告系爭土地坐落之「商二-1」區塊並未改變其既有商業區之使用方式，反而取消原有都市計畫僅供大型購物中心使用之開發限制，使該區塊內之土地所有權

人無須合併鄰近其他土地且需限建設大型購物中心規劃為由方得開發使用其所有地，但也不禁止區塊內土地所有權人整併建設大型購物中心之決定，此乃為增加使用彈性，確保商業區仍應提供原規劃目的之商業服務機能而為適當之調整，以期改善該地區土地長期閒置、使用率低下之問題，業經本院審認如前，是系爭主要計畫之變更，具備正當性基礎及必要性，且無計畫裁量瑕疵，本院尊重被告之計畫形成自由，應予維持，至其實際開發規模之要件或限制，仍須另以細部計畫之管制規定為據。原告另提出臺南市都市計畫委員會第84次會議決議暨附錄建議意見（本院卷1第156至161頁），及引用110年細部計畫書「第一章緒論」「壹、計畫起緣及目的」等內容部分，惟上開資料均屬110年細部計畫記載事項，原告對於該計畫關於變更「土地使用分區管制要點第3點」（即「商二-1」街廓劃分為3處指定整體開發單元）不服，於另案（本院110年度都訴字第2號）主張該計畫無效之行政訴訟，業經最高行政法院以111年度上字第493號自為判決（本院卷2第131至149頁）而駁回其訴確定在案，原告自應受拘束，不得再予爭執。則原告於本件續以前詞主張此部分違法無效云云，洵非可採。

七、綜上所述，原告之主張，均無可採。系爭主要計畫解除「商二-1地區指定大型購物中心使用」，並無違法，被告110年1月19日函予以核定，亦無不合。原告訴請宣告系爭主要計畫無效，為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料均經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

八、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　20　　日

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　　8　　月　　20　　日

書記官　鄭　郁　萱