

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
112年度訴字第345號
民國113年10月16日辯論終結

原告 林建州
訴訟代理人 施秉慧 律師
 焦文城 律師

上一人
複代理人 洪肇垣 律師

被告 臺南市政府
代表人 黃偉哲
訴訟代理人 黃冠程

 藍晨維

參加人 臺南市善化區北子店自辦市地重劃區重劃會

代表人 周建宏
訴訟代理人 侯信逸 律師
 鄭志倫 律師
 賴怡馨 律師

上列當事人間都市計畫事件，原告不服內政部中華民國112年7月24日台內訴字第1120033617號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

- 一、被告民國111年11月17日府地劃字第00000000000號函撤銷。
- 二、原告其餘之訴駁回。
- 三、訴訟費用由被告負擔10分之9，餘由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

- (一)緣被告依都市計畫法第26條規定辦理「變更善化主要計畫（第四次通盤檢討）（含都市計畫圖重製）（第一階段）」案（下稱善化第一階段都市計畫案），報經內政部都市計畫

01 委員會（下稱都委會）於民國108年5月21日第946次會議、1
02 09年1月14日第961次會議審議通過，並以內政部109年5月29
03 日台內營字第0000000000號函核定，由被告以109年6月9日
04 府都綜字第0000000000號公告發布實施在案。其中變更編
05 號第8案{文(中)用地及文(中)西側之農業區}，附帶條件規
06 定應以市地重劃方式辦理開發，並應依平均地權條例相關規
07 定，先行擬具市地重劃計畫書，送經市地重劃主管機關即被
08 告審核通過後，再檢具變更主要計畫書圖報由內政部逕予核
09 定後實施。

10 (二)善化第一階段都市計畫案公布實施後，被告就上開變更編號
11 第8案範圍，於109年11月20日核准成立「臺南市第149期善
12 化區北子店○○市○○○區」市地重劃案（下稱系爭重劃
13 案）之重劃會（即參加人）；復於110年11月3日核定參加人
14 申請之重劃範圍。嗣參加人於111年1月26日召開會員大會審
15 議重劃計畫書草案通過，於111年5月4日檢具該草案向被告
16 申請核准實施市地重劃。被告受理申請案後，於111年7月14
17 日舉行聽證會完竣，另由所屬地政局於111年8月9日發函檢
18 送重劃計畫書草案請各工程主管機關提出審查意見，被告所
19 屬工務局（下稱工務局）於111年8月31日具函陳報「側溝」
20 工程項目之編列單價過低，建請修正。經被告轉知後，參加
21 人參照工務局意見就重劃計畫書草案之部分內容予以調整修
22 正，重新擬定修正後之重劃計畫書111年10月版（下稱重劃
23 計畫書修正版），送由被告提請臺南市市地重劃委員會於11
24 1年10月7日審議結果，認符合規定，被告遂依獎勵土地所有
25 權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵重劃辦法）第27條第2項
26 規定，以111年11月17日府地劃字第0000000000號函（下稱
27 原處分A）核准實施市地重劃。

28 (三)被告於系爭重劃案經審核通過後，接續辦理「變更善化主要
29 計畫（第四次通盤檢討）（含都市計畫圖重製）（第二階
30 段）（再公展編號第8案）」之都市計畫案（下稱善化第二
31 階段都市計畫案），報經內政部都委會審議通過，以內政部

01 112年3月30日台內營字第0000000000號函核定，由被告以11
02 2年4月13日府都綜字第0000000000號公告自112年4月14日
03 發布實施。參加人遂就前經核准實施之重劃計畫書修正版，
04 於法律依據欄，補充載入善化第二階段都市計畫案發布實施
05 之日期與文號，製作成市地重劃計畫書112年4月版（下稱重
06 劃計畫書公告版），於112年4月27日檢送該公告版向被告申
07 請重劃計畫書之公告作業，被告遂以112年5月3日府地劃字
08 第0000000000號函（下稱原處分B）通知准予核定。

09 (四)原告為系爭重劃案之重劃範圍內土地所有權人，不服原處分
10 A，前於112年1月13日向本院提起行政訴訟，經本院112年度
11 都訴字第1號裁定以所訴係市地重劃案非都市計畫案，應對
12 原處分A提起撤銷訴訟始為正確，原告卻誤依行政訴訟法都
13 市計畫審查程序專章提起宣告無效訴訟，且未踐行訴願程
14 序，遂裁定駁回原告之訴，並移送內政部訴願審議。嗣內政
15 部112年7月24日台內訴字第0000000000號訴願決定以被告係
16 經聽證始作成原處分A，免經訴願及其先行程序，作成不受
17 理之訴願決定。原告收受上開訴願決定後，就原處分A、原
18 處分B，一併提起本件行政訴訟。

19 二、原告起訴主張及聲明：

20 (一)主張要旨：

21 1、原處分A部分：

22 善化第一階段都市計畫案公布實施後，參加人循序申請系爭
23 重劃案之實施，被告依獎勵重劃辦法第27條第2項規定，於1
24 11年11月17日作成原處分A，核准參加人實施市地重劃，然
25 所核定之重劃計畫書修正版，有下列違法事由：

26 (1)應抵充之公有道路用地0.02公頃，未依規定抵充：

27 ①行政院農業部農田水利署（下稱農田水利署）經管之坐落重
28 劃區範圍內土地資產，面積為0.13公頃之農業區土地，其中
29 0.02公頃為道路兼灌溉設施使用，合於平均地權條例第60條
30 第1項規定所稱「原公有道路」，依規定應予抵充，重劃計
31 畫書記載不予抵充，即有違誤。至於農田水利法第23條第4

01 項規定，其文義係指不受平均地權條例第60條第1項所列十
02 項用地之限制，不包括重劃區內原公有道路、溝渠土地。

03 ②系爭重劃案係以109年6月10日零時起發布實施生效之善化第
04 一階段都市計畫案之「變更編號第8案變更後之計畫內容」
05 為依據，而農田水利法第23條第4項修正之規定，係109年7
06 月22日公布，並於同年10月1日施行，不能溯及適用於系爭
07 重劃案。

08 ③農田水利署經營之上述0.02公頃道路用地，於都市計畫變更
09 前後，均仍可供灌溉之用，將其抵充，無礙於「道路兼灌溉
10 設施用地」排水設施之運作，未侵害農田水利署之利益，核
11 與農田水利法第23條第4項立法理由所稱「維持原資產收益
12 達專款專用之政策目標」之意旨無違。

13 (2)重劃計畫書修正版修正內容增加工程費用編列表第2項第3點
14 側溝單價及複價，實質上增加土地所有人之工程費負擔，且
15 未經會員大會決議通過：

16 ①重劃會員大會通過審議通過之重劃計畫書草案，其附件三工
17 程費用編列表第2項第3點「側溝」之道路工程項目，其編列
18 預估單價7,000元/M，複價7,938,000元。然參加人擅自修
19 正，送由被告核定之重劃計畫書修正版，調高至單價12,80
20 0/M，複價14,515,200元。此工程費事項之性質，係獎勵重
21 劃辦法第13條第3項第8款「審議預算及決算」之事項，依該
22 規定屬會員大會之權責，然參加人未經會員大會之決議，擅
23 自修正後申請核定，被告則以參加人採納工務局之審查意見
24 修正為由，即率然認符合規定而核准之，即有違反該規定。
25 況參加人自行修正部分內容，提高預估之側溝工程單價，將
26 連帶增加工程費用的支出及重劃後地主的負擔，兩者內容已
27 明顯不同，應重新送會員大會決議，始得送請被告核定。

28 ②重劃計畫書修正版增加側溝項目之工程費用，將增加總體工
29 程費支出，亦即增加重劃範圍內土地所有權人之負擔。不論
30 平均重劃負擔比率概計如何變更，對所有權人均為不利。此
31 已實質發生加重原告負擔之法律效果，非僅為預估性質。況

01 系爭重劃案尚未有細部工程設計，而工務局亦稱「無法得知
02 側溝斷面尺寸」，且側溝係屬下水道之公共設施，其工程費
03 用尚得由地方政府編列預算補助，重劃計畫書修正版卻逕予
04 調整預估工程費用而增加重劃範圍內土地所有權人之負擔，
05 顯不合理。

06 2、原處分B部分：

07 善化第二階段都市計畫案公布實施後，被告復依參加人之申
08 請，依獎勵重劃辦法第27條第2項規定，於112年5月3日作成
09 原處分B，核准參加人實施市地重劃，所核定之重劃計畫書
10 公告版，係以經核定之重劃計畫書修正版為依據，增列善化
11 第二階段都市計畫案之日期及文號為法律依據，亦具有同上
12 述之違法事由，應併予撤銷。

13 (二)聲明：原處分A、原處分B均撤銷。

14 三、被告答辯及聲明：

15 (一)答辯要旨：

16 1、農田水利署資產之公有道路用地0.02公頃未予抵充，並無違
17 法：

18 系爭重劃案之重劃區內公有土地，其登記管理機關為農田水
19 利署，依農田水利法第23條第1、4項明文規定，其資產並無
20 平均地權條例第60條第1項辦理抵充規定之適用，參加人申
21 請實施之重劃計畫書記載未予抵充，被告核准實施，並無違
22 法。

23 2、參加人自行修正部分內容之重劃計畫書修正版，無須重新送
24 會員大會決議，被告亦無須重新舉行聽證或通知相關權利人
25 給予陳述意見機會：

26 (1)重劃計畫書草案需載明之公共設施用地負擔、費用負擔、土
27 地所有權人平均重劃負擔比率概計，均屬預估之數值。依獎
28 勵重劃辦法第32、33條規定，相關工程預算須由合格相關工
29 程技師簽證、工程主管機關核定後，始得發包施工。最終確
30 定之工程費用，仍待重劃土地分配前，依主管機關核定之數
31 額為準。被告現階段核定之重劃計畫書修正版，僅係針對系

01 爭重劃案之計畫准許實施，並非最終之核定。工務局依據現
02 行（111年）工程標準，就側溝項目之工程費用預估，提供
03 專業意見給參加人參考，經參加人採納，自行將重劃計畫書
04 草案之部分內容修正，重新作成重劃計畫書修正版，送經被
05 告審核，符合規定，不影響將來的最終核定結果，亦不影響
06 重劃地主受分配之利益，被告予以核准，並無違法。

07 (2)獎勵重劃辦法第27條之1規定之正當程序，係針對「已核准
08 實施市地重劃之自辦重劃案」，因實務執行需要，須申請核
09 准修正重劃計畫書時，為保障相關權利人之權益，始有其適
10 用。本件係同辦法第27條規定申請核准實施市地重劃案，而
11 非核准「經核准實施市地重劃案後，再行修正重劃計畫書」
12 之情形，與該規定情形不同，自無須重新召開會員大會決議
13 或給予陳述意見機會。

14 (3)重劃計畫書草案之平均重劃負擔比率概計為49.48%，參加人
15 參考工務局之專業意見，自行修正側溝單價及總價，同時修
16 正預估重劃後地價等相關內容，送經被告核定之重劃計畫書
17 修正版，平均重劃負擔比率下修為49.19%，並未增加重劃範
18 圍內土地所有權人之負擔比率，對地主權益有更佳的保障。
19 參照內政部101年4月20日內授中辦地字第0000000000號函
20 （下稱101年4月20日函）及99年3月5日內授中辦地字第0000
21 000000號函（下稱99年3月5日函）解釋意旨，參加人無須重
22 新召開會員大會決議通過。

23 (4)臺南市市地重劃委員會雖不知經核定之重劃計畫書修正版未
24 再次送會員大會審議通過，但召開委員會議審議時，重劃計
25 畫書草案（111年4月版）、重劃計畫書修正版（111年10月
26 版）及聽證會議紀錄等資料，均有提送作為會議參考資料。

27 (5)參加人111年1月26日召開會員大會決議通過之重劃計畫書草
28 案，於「預估費用負擔」編列表之說明欄，備註：「2.應以
29 經主管機關核定之工程設計預算書所載工程細目及金額為
30 準。」可見參加人已向與會地主說明實際的工程費用以主管

01 機關核定為準，嗣後工程費之數額可能修正，應為重劃會會
02 員所知悉。

03 3、原處分A作成後，已對外發生核定重劃計畫書，並准予實施
04 之法律效力，至於原處分B僅是補充記載為其法律依據之都
05 市計畫案文號，重新送請完成公告作業。

06 (二)聲明：原告之訴駁回。

07 四、參加人陳述要旨：

08 (一)原處分A係合法之行政處分，原處分B係觀念通知性質之重複
09 處分，未經實質審議之決定程序，並非行政處分。

10 (二)自辦市地重劃實施程序為多階段行政程序，重劃計畫書有關
11 重劃各項費用金額，在「預估費用負擔」欄記載之金額，僅
12 為預估性質，須待施工完畢結算後，由參加人將計算負擔總
13 計表送由被告核定，土地所有權人實際分擔之金額始能確
14 定。但系爭重劃案僅進行至「檢送重劃計畫書申請核准實施
15 市地重劃」之階段，尚未到達核定計算負擔總計表之階段，
16 原告不能於此階段，即謂已造成工程費之加重負擔。

17 (三)參加人依工務局之審查意見，將重劃計畫書草案所載之側溝
18 項目工程費調高，同時參酌該草案經會員大會決議通過已逾
19 一年之久，臺南市地價上漲甚多，遂請不動產估價師重新估
20 價，調漲重劃後平均地價，作為預估平均負擔比率之計算基
21 礎。就修正調整後之工程費、重劃後平均地價重新核算結
22 果，因費用平均負擔比率、重劃總平均負擔比率沒有增加，
23 參照內政部101年4月20日函及99年3月5日函意旨，不須重新
24 送會員大會決議，得逕送請被告核准實施。

25 五、爭點：

26 (一)原處分A核准重劃計畫書修正版之實施，有無不符合規定或
27 違反正當行政程序之違誤？

28 (二)原處分B是否具行政處分性？

29 六、本院的判斷：

30 (一)前提事實：

01 如事實概要欄所載等情，經兩造分別陳述在卷，並有土地建
02 物查詢資料（第237頁）附本院112年度都訴字第1號卷、內
03 政部都委會108年5月21日第946次會議紀錄（第119頁）、10
04 9年1月14日第961次會議（第359頁）、被告109年11月20日
05 府地劃字第0000000000號函（第397頁）、被告110年11月3
06 日府地劃字第0000000000號函（第568頁）、參加人111年5
07 月4日善化北子店自劃字第111050401號函（第449頁）、重
08 劃計畫書草案（第169頁）、重劃計畫書修正版（第43
09 頁）、臺南市市地重劃委員會111年度第3次會議紀錄（第8
10 3、193、195頁）、原處分A（第27頁）、本院112年度都訴
11 字第1號裁定（第31頁）、參加人112年4月27日善化北子店
12 自劃字第112042701號函（第555頁，下稱112年4月27日
13 函）、原處分B（第29頁）、訴願決定書（第37頁）附本院
14 卷1、善化第一階段都市計畫案書表圖冊（第116頁）、善化
15 第二階段都市計畫案書表圖冊（第78頁）、被告112年4月13
16 日府都綜字第0000000000號公告（第77頁）、被告109年6
17 月9日府都綜字第0000000000號公告（第115頁）、參加人1
18 11年1月26日會員大會會議紀錄（第156頁）、111年7月14日
19 聽證會議紀錄（第219頁）、工務局111年8月31日南市工養
20 二字第0000000000號函（第323頁）、重劃計畫書公告版
21 （第51頁）附本院卷2為證，可信為真實。

22 (二)應適用的法令：

23 1、平均地權條例

24 (1)第58條：「（第1項）為促進土地利用，擴大辦理市地重
25 劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理之……。（第
26 2項）前項重劃會組織、職權、重劃業務、獎勵措施等事項
27 之辦法，由中央主管機關定之。（第3項）重劃會辦理市地
28 重劃時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所
29 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，
30 並經主管機關核准後實施之。」

01 (2)第60條第1項：「依本條例規定實施市地重劃時，重劃區內
02 供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、
03 綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項用
04 地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等四項土地抵
05 充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參
06 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
07 區內未建築土地折價抵付……。」

08 2、獎勵重劃辦法

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

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

20 (3)第26條第1項：「前條第1項第4款土地所有權人同意書應載
21 明下列事項：……六、重劃經費負擔概算及負擔方式。」

22 (4)第27條：「（第1項）直轄市或縣（市）主管機關受理申請
23 核准實施市地重劃後，應檢送重劃計畫書草案，通知土地所
24 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
25 日前為之，並於機關公告欄及網站公告，公告期間自通知之
26 日起，不得少於15日。（第2項）直轄市或縣（市）主管機
27 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
28 方式舉行聽證，斟酌全部聽證之結果，說明採納及不採納之
29 理由，作成准駁之決定。經審議符合規定者，應核准實施市
30 地重劃，核准處分書應連同重劃計畫書、聽證會紀錄及合議
31 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

01 關係人，並於機關公告欄及網站公告；……（第3項）重劃
02 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
03 已知之利害關係人。」

04 (5)第32條第1項、第2項：「（第1項）自辦市地重劃範圍公共
05 設施工程，理事會應依有關規定規劃、設計及監造，並委由
06 合格之相關工程技師簽證；其設計書圖及工程預算，並應於
07 計算負擔總計表報核前，送請各該工程主管機關核定，始得
08 發包施工。施工前應提報經簽證之監造執行計畫，送請各該
09 工程主管機關備查。（第2項）各該工程主管機關為前項核
10 定時，應依各該地區所定公共設施工程費用規定予以審
11 查。」

12 (6)第33條：「（第1項）重劃負擔之計算及土地交換分合設
13 計，依市地重劃實施辦法規定辦理。（第2項）重劃會於辦
14 理重劃土地分配前，應將計算負擔總計表送請直轄市或縣
15 （市）主管機關核定。（第3項）前項計算負擔總計表有關
16 工程費用，應以送經各工程主管機關核定之數額為準；土地
17 改良物或墳墓之拆遷補償費，以理事會查定提交會員大會通
18 過之數額為準；其餘重劃費用，以重劃計畫書所載數額為
19 準；貸款利息，以各該工程主管機關核定之工程費用，及理
20 事會查定提交會員大會通過之地上物拆遷補償費與重劃費用
21 加總數額，重新計算之金額為準。」

22 3、市地重劃實施辦法第14條：「（第1項）重劃地區選定後，
23 主管機關應舉辦座談會，並擬具市地重劃計畫書，報請上級
24 主管機關核定。……（第3項）第1項重劃計畫書應記載下列
25 事項：……七、預估公共設施用地負擔：包括土地所有權人
26 共同負擔之公共設施用地項目、面積及平均負擔比率。八、
27 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
28 費用、重劃費用及貸款利息之總額與平均負擔比率。九、土
29 地所有權人平均重劃負擔比率概計。……（第4項）前項第7
30 款至第9款之計算式如附件一……」

01 4、農田水利法第23條第1項、第4項：「（第1項）農田水利會
02 改制後資產及負債由國家概括承受……（第4項）第1項資產
03 不受……平均地權條例第60條第1項……有關公有土地無償
04 撥充或抵充規定之限制。」

05 （三）為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，除公辦市地重劃外，
06 立法政策上亦獎勵土地所有權人自行組織辦理。在土地所有
07 權人自辦市地重劃之多階段行政程序中，依獎勵重劃辦法規
08 定主要程序（第6條）之各重劃階段，就成立籌備會之核准
09 （第8條第1項）、成立重劃會之核准（第11條第4項）、重劃
10 範圍之核定（第20條第1項）、實施市地重劃（重劃計畫
11 書）之核准（第27條第2項）、計算負擔總計表之核定（第
12 3條第2項）、分配結果之公告（第35條），均須由重劃主管
13 機關以公權力對於自辦市地重劃個案為必要之監督及審查決
14 定，經審查核准或核定後，始得進入下一階段重劃程序，藉
15 以維護公共利益及確保少數不同意重劃之土地所有權人的權
16 益。在主管機關核准實施市地重劃（重劃計畫書）之審查程
17 序，因自辦市地重劃係由重劃區土地所有人自行組成重劃會
18 辦理，本於私法自治原則而實施市地重劃，就擬予申請實施
19 之重劃計畫書草案內容，具有高度之自治性與相當之自主
20 性，由全體會員依規定表決形成多數意見之決定，重劃主管
21 機關僅立於公益監督者之地位，審查重劃計畫書草案是否符
22 合規定，據以作成准駁之決定。故依獎勵重劃辦法第25條第
23 1項規定意旨，基於私法自治原則的尊重，由重劃會擬定之
24 重劃計畫書草案，須先送經會員大會審議通過，再送請主管
25 機關核准實施，始符合規定。再者，基於司法院釋字第739
26 號解釋意旨，為擴大民眾參與，增加民眾陳述意見之機會，
27 以符合正當行政程序，獎勵重劃辦法第27條第1、2項明定主
28 管機關於受理重劃會提出之市地重劃申請案後，應踐行檢送
29 重劃計畫書草案予相關權利人等、舉辦聽證會及聽證期日前
30 15日公告通知之正當行政程序，且須以合議制方式就業經會
31 員大會決議通過之重劃計畫書草案進行審議，而重劃主管機

01 關僅得依合議制組織之審議結果，作成准許或駁回申請之決
02 定，並無以公權力介入調整或修改重劃計畫書草案內容之權
03 限。準此，重劃主管機關所為核准處分有無踐行上述之正當
04 行政程序、核准實施之重劃計畫書有無符合先經會員大會審
05 議通過之規定，即為司法審查該核准處分合法性之判斷基
06 礎。

07 (四)原處分A核准實施之重劃計畫書修正版，未經會員大會審議
08 通過，被告亦未舉行聽證或給予陳述意見之機會，核有違
09 誤：

10 1、參加人修正部分內容之重劃計畫書修正版與經會員大會審議
11 通過之重劃計畫書草案之間，已有重要內容之變更：

12 (1)經查，參加人於111年5月4日檢附經會員大會審議通過之重
13 劃計畫書草案及相關書表圖冊，向被告申請實施市地重劃，
14 被告受理後，檢送重劃計畫書草案予相關權利人、於聽證期
15 日前15日公告、於111年7月14日舉行聽證會完竣，並送由工
16 程機關審查。嗣因工務局111年8月31日表示側溝編列單價過
17 低應予修正之審查意見，參加人遂依其審查意見就重劃計畫
18 書草案之部分內容予以調整修正，重新製作重劃計畫書修正
19 版（111年10月版），然未重新送會員大會決議，亦未舉行
20 聽證會或檢送予重劃區土地所有人或利害關係人表示意見，
21 逕送由被告提請臺南市市地重劃委員會於111年10月7日審議
22 結果，認符合規定，被告作成原處分A予以核准等情，為兩
23 造所不爭，並有前述相關證據資料為證。

24 (2)依重劃計畫書草案之記載內容，核有：附件三「工程費用編
25 列表」之側溝單價7,000元及複價（即總價）7,938,000元
26 （本院卷1第185頁）、預估費用負擔總計79,903,697元（本
27 院卷1第177、178頁）、重劃後平均地價23,200元（本院卷1
28 第178、191頁）、預估費用負擔比率13.79%及土地所有權人
29 平均重劃負擔比率概計49.48%（本院卷1第178頁）等情。參
30 加人修正後之重劃計畫書修正版，其記載內容則為：附件三
31 「工程費用編列表」之側溝單價12,800元及複價（即總價）

01 14,515,200元（本院卷1第57頁）、預估費用負擔總計89,36
02 1,347元（本院卷1第49、50頁）、重劃後平均地價26,500元
03 （本院卷1第50、64頁）、預估費用負擔比率13.50%及土地
04 所有權人平均重劃負擔比率概計49.19%（本院卷1第50頁）
05 等情。經核上述修正內容，已涉及市地重劃實施辦法第14條
06 第3項第8款必須記載事項之預估共同負擔之工程費用及費用
07 負擔比率、同項第9款土地所有權人平均重劃負擔比率概
08 計，且涉及獎勵重劃辦法第26條第1項第6款土地所有權人同
09 意書應載明事項之「重劃經費負擔概算及負擔方式」，此為
10 土地所有人評估系爭重劃案實施可行性，是否符合主觀利益
11 而同意實施之重要判斷因素，足認兩者之重要內容已有變
12 更，不具有同一性。

13 2、重劃計畫書修正版未經會員大會審議通過，不符合獎勵重劃
14 辦法第25條第1項規定：

15 依獎勵重劃辦法第25條第1項、第27條第1項及第2項規定意
16 旨，重劃主管機關以合議制方式審議結果，認符合規定，核
17 准參加人申請實施之重劃計畫書，以業經召開重劃會會員大
18 會審議通過者為限。惟查，參加人修正後送請臺南市市地重
19 劃委員會於111年10月7日審議之重劃計畫書修正版，與重劃
20 計畫書草案不具有同一性，且未經重新送會員大會審議通
21 過，即有不符獎勵重劃辦法第25條第1項規定情形。被告
22 認其符合規定，以原處分A核准實施，即有違誤。

23 3、被告作成原處分A，未舉行聽證或給予陳述意見之機會，違
24 反正當行政程序：

25 (1)依獎勵重劃辦法第27條第1、2項規定，重劃主管機關作成核
26 准實施市地重劃之行政處分，應踐行先行通知重劃計畫書草
27 案予相關權利人等並公告、舉行聽證會之正當行政程序。惟
28 查，被告受理參加人之申請案後，就重劃計畫書草案固有踐
29 行上述正當行政程序，然就參加人修正後已不具同一性之重
30 劃計畫書修正版，則未重新踐行上述正當行政程序。從而，

01 被告以原處分A核准重劃計畫書修正版之實施，即有違反正
02 當行政程序之違誤。

03 (2)退步而言，縱認重劃計畫書修正版係參加人就被告已依前述
04 規定踐行聽證會完竣之「重劃計畫書草案」所為修正草案，
05 續行申請核准實施程序，且僅修正部分內容，基於「儘速完
06 成重劃，避免重劃期程延長致增加重劃費用之負擔，並能儘
07 早提供公共設施之使用，亦有其公共利益，不宜因重劃計畫
08 書修正草案之審議作業程序繁複，致重劃期程延長」之市地
09 重劃精神（參照獎勵重劃辦法第27條之1第1項立法理由），
10 得類推適用獎勵重劃辦法第27條之1第1、2項規定，被告倘
11 認無再次舉行聽證會之必要，至少應踐行重新檢送修正後之
12 重劃計畫書，通知全體土地所有權人及已知之利害關係人陳
13 述意見，給予就事實與法律上辨明之機會，以保障重劃範圍
14 內各土地所有權人及他項權利人之財產權與居住自由，始符
15 合司法院釋字第739號解釋所揭示之憲法上正當行政程序的
16 要求。然被告作成原處分A核定之重劃計畫書修正版，既未
17 舉行聽證會，亦未踐行檢送給予陳述意見機會之正當行政程
18 序，致無法蒐集不同意重劃土地所有權人或其他利害關係人
19 之意見，以供審議之合議制組織參酌，則其作成決定之參考
20 資訊即有不完全，足認此項程序瑕疵對實體決定即原處分A
21 之正確性有所影響，原處分A亦有違誤。

22 4、被告及參加人雖主張重劃計畫書修正版之側溝預估工程費用
23 及費用負擔比率、土地所有權人平均重劃負擔比率，均屬預
24 估數值，非確定之數額。實施後之確定數額，獎勵重劃辦法
25 第32條、第33條已有規定其核定方式，且修正後之重劃計畫
26 書修正版，比重劃計畫書草案低，對土地所有人較為有利，
27 故無須重新經過會員大會決議、踐行給予陳述意見機會之正
28 當行政程序云云，並援引內政部99年3月5日函及101年4月20
29 日函為據。惟查：

30 (1)依獎勵重劃辦法第25條第2項規定，重劃會申請實施市地重
31 劃之重劃計畫書草案，應載明市地重劃辦法第14條第3項規

01 定各款事項，其中第7、8、9款應記載事項，依其明白文
02 義，均屬該計劃所預估之數值（包括預估公共設施用地面積
03 及其負擔比率、預估各項費用總額及平均負擔比率、土地所
04 有權人平均重劃負擔比率概計等），可知在重劃計畫書草案
05 核定階段，獎勵重劃辦法第25條、第27條規定應經會員大會
06 審議通過、踐行正當行政程序之條件，其立法設計精神，本
07 即以「預估之數值」為規範標的。被告主張就重劃計畫書草
08 案之預估數值予以修正，並無上開規定之適用，自無可採。
09 至於獎勵重劃辦法第32條、第33條，均係針對核准實施市地
10 重劃以後之另一階段程序而規範，因實施之結果與預估之數
11 值發生差異，本在預期之內，故規定其設計圖說及工程預算
12 須送請各該工程主管機關核定後，始得發包施工；計算負擔
13 總計表有關工程費用，應以各工程主管機關核定之確定數額
14 為準，此係工程費用結算階段之規範，與本件係核准○○市
15 ○○○○段之爭議，不具有體系解釋方法之參考價值，被告
16 援引上開規定之主張，亦無從採為有利判斷之依據。

17 (2)自辦市地重劃程序於土地所有人之間、其與重劃會之間，屬
18 於私法關係，關於各土地所有人是否同意重劃會擬定之重劃
19 計畫書草案，有私法自治原則之適用，故送請主管機關核准
20 實施之重劃計畫書草案，其計畫內容為何，須依全體會員之
21 表決結果而定，亦即應以主觀之意思表示同意為要件，而非
22 以客觀上有利或不利為準。又重劃計畫書草案之內容擬定、
23 會員大會審議通過，屬私法自治領域，已如前述，故在核定
24 重劃計畫書之階段，不因其計畫內容較為有利或不利，而免
25 除經會員大會審議通過之條件限制。

26 (3)重劃計畫書修正案之「側溝」工程項目，因預估工程費用增
27 加，理應發生重劃費用及費用負擔比率、總平均負擔比率增
28 加之結果，對土地所有人較為不利。然參加人自行估算後，
29 調高預估之「重劃後平均地價」，從每平方公尺23,200元調
30 高為26,500元，以消抵工程費用增加之影響，得出負擔比率
31 較低之計算結果（參照市地重劃實施辦法第14條第4項附件

01 一之計算式二)，據以主張修正後之費用負擔比率、總平均
02 負擔比率反而比較低，對土地所有人較為有利。惟參加人重
03 新計算之「重劃後平均地價」，係以不同基準時之地價為計
04 算標準，核已變更原草案之地價計算基礎，則其調整幅度是
05 否正確合理，有無調幅不足之情形，純屬參加人一方之自行
06 設算，未經全體會員審視或為意思表示，尚難以其形式上較
07 為有利而免除經全會員大會同意之要件。

08 (4)被告雖援引內政部99年3月5日函及101年4月20日函為據。惟
09 查，上開函釋內容（本院卷2第321、322頁）係針對獎勵重
10 劃辦法第33條、第34條之適用，亦即就市地重劃程序進行核
11 定工程費用、計算負擔總計表、審議重劃分配結果的階段，
12 發現施工後核算之工程費或負擔比率，與重劃計畫書記載之
13 預估內容，有所不符合時，可否免修正重劃計畫書，核定之
14 計算負擔總計表應否再提報會員大會決議之問題。然本件爭
15 議係核准實施市地重劃之前階段問題，核與上開函釋內容為
16 施作完工後，核定工程費、計算負擔總計表之後階段問題，
17 兩者並不相同，上開函釋無法作為本件判斷之參考，併予敘
18 明。

19 (5)重劃計畫書草案之「捌、預估費用負擔」「項目：工程費
20 用」之說明欄，固有載明「2.應以經主管機關核定之工程設
21 計預算書所載工程細目及金額為準。」等語（本院卷1第177
22 頁），然依此文字意旨，核係重申獎勵重劃辦法第32條第1
23 項、第33條第3項前段之法規意旨，並非概括授權參加人得
24 任意修正重劃計畫書草案內容，無須再重新經過會員大會決
25 議，更不可能因此使被告免除踐行正當行政程序之義務。故
26 上開記載內容，無從採為有利於被告及參加人之判斷依據。

27 (五)原處分A核准實施之重劃計畫書修正版，關於農田水利署資
28 產之公有道路用地不予抵充之部分，尚無違誤：

29 1、依農田水利法第23條第1項及第4項規定意旨，農田水利會改
30 制後資產「不受……平均地權條例第60條第1項……有關公
31 有土地無償撥充或抵充規定之限制」的明白文義，參對其立

01 法理由謂「配合農田水利會改制事宜，農田水利會現有資產
02 及負債均由國家概括承受，且農田水利事業作業基金設置係
03 配合政府推動農田水利會改制政策，爰為第1項規定」「又
04 因農田水利會現有資產於改制後轉為公有，為維持原資產收
05 益達專款專用之政策目標，排除有關公有土地以無償撥充或
06 抵充規範，爰為第4項規定。」之意旨，可知農田水利會改
07 制後由農田水利署經營之土地資產，明文規定排除平均地權
08 條例第60條第1項原公有土地抵充規定之適用，並無疑義。
09 原告主張農田水利法第23條第4項所定排除適用平均地權條
10 例第60條第1項抵充規定之土地，不包括重劃區內原公有道
11 路、溝渠土地云云，與上述文義、立法理由不符，核屬其主
12 觀歧異之見解，並無可採。

13 2、經查，系爭重劃區內文（中）西側之農業區道路兼灌溉設施
14 用地（附）0.02公頃，係以農田水利署嘉南管理處為管理機
15 關之公有土地，有該處110年6月3日農水嘉南字第000000000
16 0號函（本院卷1第297頁）及重劃範圍內公有土地位置標示
17 示意圖（本院卷2第38頁）附卷為證。依前述說明，依農田
18 水利法第23條第4項規定，並無平均地權條例第60條第1項抵
19 充規定之適用。是以，重劃計畫書修正版之「陸、重劃區原
20 公有道路、溝渠、河川及未登記地土地面積」欄，記載農田
21 水利署管理之公有土地，可抵充土地面積為「0」（本院卷1
22 第47頁），亦即未將原供作道路用地之0.02公頃予以抵充，
23 於法尚無不合。

24 3、農田水利法第23條第1、4項規定係109年7月22日公布，於同
25 年10月1日施行。參加人於111年1月26日召開會員大會審議
26 重劃計畫書草案通過、被告111年11月17日作成原處分A就重
27 劃計畫書修正版核准實施市地重劃，均在農田水利法修正施
28 行之後，適用該規定自無違反禁止法律溯及既往原則。原告
29 主張善化第一階段都市計畫案審議通過時，修正農田水利法
30 第23條第1、4項規定尚未施行，故不能適用該規定云云，核
31 屬個人主觀之歧異見解，並無可採。

01 (六)原處分B性質上並非行政處分：

02 1、按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下
03 列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可
04 以補正者，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程
05 式或不備其他要件。」第4條第1項：「人民因中央或地方機
06 關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益……得
07 向行政法院提起撤銷訴訟。」可知撤銷訴訟須以行政處分為
08 程序標的，否則，其起訴即不備程序要件，為不合法且無從
09 補正，應以裁定駁回。又行政機關就個別事件對外所為公法
10 上之單方行為，倘僅重申先前已生效行政處分之相同內容，
11 未經實體決定程序，不對外發生法律效果，其僅屬觀念通知
12 性質之重複處分，不具行政處分性質。

13 2、緣內政部核定善化第一階段都市計畫案（含變更編號第8
14 案），由被告於109年6月9日發函公告發布實施在案。嗣被
15 告於111年11月17日作成原處分A，核定之重劃計畫書修正
16 版，法律依據載明：「一、依平均地權條例第58條第3項規
17 定辦理。二、都市計畫發布日期及文號：本案都市計畫內容
18 尚未發布實施，依內政部都委會108年5月21日第946次會議
19 與109年1月14日第961次會議決議……待前述程序完成後再
20 行填入本重劃計畫書內。」等語（本院卷1第45頁），並將
21 該處分書送達於相關權利人。嗣內政部於112年3月30日核定
22 善化第二階段都市計畫案，經被告公告自112年4月14日發布
23 實施生效。參加人遂補充載入善化第二階段都市計畫案發布
24 實施之日期與文號，製作重劃計畫書公告版，以112年4月27
25 日函載明：「主旨：為辦理本○○市○○○區重劃計畫書公
26 告作業，隨文檢附載入本重劃案所屬都市計畫已發布實施日
27 期與文號內容之核定公告版重劃計畫書，恭請貴府准予本會
28 申請作業。」等語（本院卷1第555頁），向被告提出申請。
29 被告遂依參加人之申請，於112年5月3日作成原處分B，依其
30 所核定之重劃計畫書公告版，法律依據載明：「一、依平均
31 地權條例第58條第3項規定辦理。二、都市計畫發布日期及

01 文號：……(一)都市計畫發布日期：自112年4月14日零時起發
02 布實施生效。(二)都市計畫發布文號：府都綜字第0000000000
03 0號函。」等語（本院卷2第53頁），此有前述之證據資料為
04 證。依上所述，可知原處分A、原處分B之相繼作成，有上述
05 因果關聯性，經核對兩者之內容，重劃計畫書公告版除增列
06 善化第二階段都市計畫案之日期及文號為法律依據外，其餘
07 內容與重劃計畫書修正版均相同，足認被告係以補充記載之
08 方法，將原處分A所預留之尚待程序完成後再行填入重劃計
09 畫書之都市計畫案文號，逕予補記載入，並未再次召開市地
10 重劃委員會議為合議制審議，未經實質審查之決定，僅為補
11 充記載公告實施之都市計畫案文號，客觀上並未直接對外發
12 生任何法律效果，性質上純屬觀念通知性質之重複處分，不
13 具行政處分性。原告對原處分B提起撤銷訴訟，其起訴即屬
14 不備其他要件，依其情形不能補正，依上述規定及說明，應
15 併予駁回。

16 (七)綜上所述，原處分A有如上述部分事由之違誤，被告及參加
17 人關於此部分之主張，尚無可採。原告訴請撤銷原處分A，
18 為有理由，應予准許。至於原處分B部分，起訴不合法，於
19 本件判決程序中，併予駁回。又本件判決基礎已臻明確，兩
20 造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與判決
21 結果不生影響，並無逐一論述之必要，併此說明。

22 七、結論：原告之訴為一部有理由，一部不合法。

23 中 華 民 國 113 年 11 月 6 日

24 審判長法官 李 協 明

25 法官 邱 政 強

26 法官 孫 奇 芳

27 一、上為正本係照原本作成。

28 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
29 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
30 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

01 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
02 繕本）。

03 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，
04 逕以裁定駁回。

05 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
06 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
07 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
08

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。	

01 中 華 民 國 113 年 11 月 6 日
02 書記官 祝 語 萱