

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第149號

民國114年5月6日辯論終結

原告 洪素嬌

黃金墻

共同

訴訟代理人 陳韋利 律師

被告 高雄市政府

代表人 陳其邁

訴訟代理人 李衣婷 律師

陳惠好 律師

上列當事人間土地重劃事件，原告不服內政部中華民國113年2月19日台內法字第1130000734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2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（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2項、第3項第2款分別定有明文。

二、查原告起訴時訴之聲明為：「撤銷原處分（即被告112年11月20日高市府地發字第11271435300號函）及內政部台內法字第1130000734號訴願決定，並命被告應依原告之反對理由，作成修訂市地重劃計畫書之處分，重新報請核定，並依

核定結果公告。」（見本院卷第11頁）嗣於民國113年10月29日具狀變更其聲明為：「1、訴願決定（即內政部113年2月19日台內法字第1130000734號）及原處分（即被告112年11月20日高市府地發字第11271435300號函）均撤銷。2、被告對原告於112年11月1日以異議書函所為之申請，應依本判決之法律見解，另為適法之處分。」（見本院卷第365頁至第366頁）核其請求之基礎不變，且被告無異議而為本案之言詞辯論，依前揭規定，其變更應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

（一）原告洪素嬌為○○市○○區○○段（下稱灣興段）59-3地號土地所有權人，原告黃金墻為灣興段59-4地號土地所有權人（以下合稱系爭土地）。被告於112年9月22日擬具「高雄市第107期市地重劃區重劃計畫書」（下稱系爭重劃計畫書），報經內政部於112年10月4日以台內地字第000000000號函（下稱內政部112年10月4日函）准予辦理，被告乃於同日以高市府地發字第00000000000號公告（下稱被告112年10月4日公告）系爭重劃計畫書、圖（公告期間自112年10月6日起至同年11月5日止），並以高市府地發字11271237002號函（下稱被告112年10月4日函）通知系爭重劃區內土地所有權人於112年10月18日舉行說明會。系爭土地均位在系爭重劃區範圍內。

（二）原告於112年11月1日提出異議書（下稱系爭異議書）主張系爭重劃計畫書所載預估公共設施用地負擔道路用地面積約8,301平方公尺均由全體參與重劃之土地所有權人負擔，違反「重劃地區性」原則而有過度負擔之違法，請求被告重新檢討、修訂系爭重劃計畫書再行公告。被告於112年11月20日以高市府地發字第00000000000號函否准（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，遭訴願決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

01 (一) 主張要旨：

02 1、原處分為行政處分，原告得提起本件訴訟：

03 (1)土地所有權人依市地重劃實施辦法第16條第2項規定，對
04 於重劃計畫書表示反對意見者，經主管機關拒絕採納其意
05 見而維持原計畫公告內容，主管機關函覆公文具行政處分
06 性質，土地所有權人認損及其權益，自得提起行政爭訟程
07 序以為救濟。

08 (2)原告在系爭重劃計畫書公告期間內提出反對意見，經被告
09 拒絕採納其意見而維持原公告內容，該拒絕公函具行政處
10 分性質，故原告對原處分依法提起訴願及本件行政訴訟以
11 為行政救濟，符合市地重劃實施辦法第16條第2項規定。

12 2、系爭重劃計畫書預估公共設施用地由全體參與重劃之土地
13 所有權人負擔，違反「重劃地區性」原則而使原告過度負
14 擔，違反平均地權條例第60條規範意旨：

15 (1)平均地權條例第60條第1項規定「重劃區內供公共使用之
16 道路」，解釋上應為「重劃區內鄰里使用所必要之公共設
17 施」，而非得恣意擴張至屬跨區域以外供其他區域之不特
18 定公眾所使用之公共設施。申言之，土地所有權人就市地
19 重劃所應負擔之公共設施用地負擔成本，應在支應重劃區
20 內居民在鄰里日常生活所必須之公共設施為限；若屬跨區
21 域以外供其他區域之不特定公眾所使用的公共設施，則應
22 由行政主體以編列預算支應興建維運之公共設施，不應由
23 參與重劃之地主負擔。平均地權條例第60條第1項所定性
24 質上屬受益費「非稅公課」的重劃公設成本，在何等條件
25 下得由重劃區內土地所有權人共同負擔，就應以「受益與
26 負擔平衡原則」及「受益群體共同受益利用性原則」加以
27 檢驗。諸如鄰里公園、國民小學、國民中學等例示性公共
28 設施，都具有針對重劃地區居民使用需求而設的鄰里特
29 性，重劃區內土地所有權人為以此等設施主要受益對象，由
30 其等共同負擔其重劃公設全數成本，在受益比例與負擔間
31 具有合理關聯，尚屬合理公平。若該等公共設施建設在都

市計畫對計畫區域整體建設發展規劃當中，其主要目的或功能是在滿足跨越重劃區內外不特定公眾的都市交通、衛生、休憩、交易等生活上需求而屬跨重劃區域性公共設施者，則此種主要目的或功能不具「重劃地區性」特質的公共設施，重劃區內土地所有權人的利用及受益可能性，原則上與重劃區外不特定公眾利用受益的意義相當。若要求重劃區內土地所有權人也應為跨重劃區域性公共設施的重劃公設成本全數共同負擔，不僅在此受益費公課的課徵上顯失受益與負擔的平衡，在公課的用途上，因不具「重劃地區性」特質的公共設施，並非主要為重劃區內土地所有權人群體提供受益利用，享有利用受益可能性的主體為廣泛跨區域性的不特定公眾，卻要求土地所有權人他益性公共設施承擔建設成本，形成所謂「他益公課」，違反「受益與負擔平衡原則」及「受益群體共同受益利用性原則」，與憲法平等原則及財產權保障意旨相違，形成重劃區土地所有權人的特別犧牲，且其公課措施本意在將公共建設財政成本轉嫁人民，性質上無從為此特別犧牲再提供補償，應自始為法所不許。

- (2)土地重劃之共同負擔得強制重劃區內土地所有權人無償以抵費地抵付重劃共同負擔（包含公共設施用地負擔及費用負擔），其法律基礎來自平均地權條例第60條規定，市地重劃固屬落實都市計畫之整體性、強制性開發方式，然都市計畫規劃內容與市地重劃範圍內土地所有權人共同負擔之界限乃屬2事。基於市地重劃制度本旨及前述平均地權條例第60條規定應以符合憲法財產權保障意旨之理解，故平均地權條例第60條第1項所定參加重劃土地所有權人應共同負擔10項公共設施用地，其內涵應僅指性質屬鄰里性（地區性）者，如鄰里公園、兒童遊樂場、與主要道路連接之地區道路等（都市計畫法第22條第1項第6款參照），而非泛指重劃區內屬該條所列都市計畫公共設施用地均得列為共同負擔。至重劃區內如有區域型（全市性）公共設

施用地（如主要道路、大型公園、主要上下水道等設施；都市計畫法第15條第1項第6款至第8款參照），於市地重劃土地分配時，原則上應以該重劃區之公有土地優先指配及由重劃實施者自行負擔。是以，市地重劃實施辦法第24條規定，重劃區域內之區域性道路、下水道等公共設施，其用地均應由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，或依同法第26條規定，重劃區內之道路，不問路幅寬度，其用地一律由參加重劃土地所有權人共同負擔，實與平均地權條例第60條第1項規定意旨不符，亦超出同條例之授權範圍而違反法律保留原則。

(3)系爭重劃計畫書第三、（二）點已載明○○市○○○道路用地規劃之主要目的及功能，係在於「完善高雄環狀輕軌完工後周邊交通運輸系統，將龍德新路寬度拓寬至26公尺，並東向延伸銜接至民族一路，成為大順一路替代道路，完成後預估移轉部分大順路交通量，可提升該路段交通服務水準，除改善環狀輕軌工程期間所致之道路壅塞課題，亦於輕軌完工後具有紓解大型開發案衍生交通量之效益，屬配合直轄市興建之重大設施」，可見龍德新路目的為配合直轄市興建之重大設施，改善環狀輕軌工程期間所致道路壅塞課題，亦於輕軌完工後具有紓解大型開發案衍生交通量之效益，完善高雄環狀輕軌完工後周邊交通運輸系統。是以，通行使用系爭重劃區規劃之道路者，多數為重劃區外不特定公眾利用受益，重劃區內土地所有權人之面臨及通行使用僅是道路開闢後之附隨效益而已，故系爭重劃區所規劃道路並非以滿足重劃區內居民或土地所有權人之生活需求為主要目的，其主要目的或功能在於滿足重劃區外不特定公眾之都市交通需求，而屬跨重劃區域性的公共設施。系爭重劃道路顯屬區域型（全市性）之公共設施，亦即為「主要道路」而非「地區道路」，應以該重劃區之公有土地優先指配及由重劃實施者自行負擔，不應由重劃區內少數居民之財產負擔全體市民之通行便利，否則

01 即違反平均地權條例第60條第1項重劃公設成本應符合
02 「受益與負擔平衡原則」及「受益群體共同受益利用性原
03 則」，與憲法平等原則及財產權保障意旨相違，形成重劃
04 區土地所有人的特別犧牲，為法所不許。

05 (4)系爭重劃計畫書內關於土地所有權人應負擔公共設施用地
06 總面積為15,242平方公尺，其中道路面積高達8,301平方
07 公尺，占公共設施用地之比例高達54.56%（計算式 3762
08 $3.64-22381.64=15242$ ； $8301/15242=54.56\%$ ）。被告顯
09 係○○市○○○○○段，以無償方式取得「跨區域道路用
10 地」，且計畫區域內土地狀態並非畸零分散，並無危害公
11 共安全、公共衛生、公共交通或無法促進土地合理使用需
12 要之情事（平均地權條例第56條第1項第2款參照），若依
13 系爭市地重劃計畫書內容逕予核定，亦有適法性疑義。若
14 被告確有為紓解因大順路輕軌營運和大型開發案完成後衍
15 生交通量之公共利益而有開闢道路之需要，亦應由被告負
16 擔經費以徵收方式為之，或以興建鄰里道路額外擴充為幹
17 道所必須之土地徵收價金和道路開闢成本，作價參與系爭
18 市地重劃之開發成本，不應由系爭重劃區內之土地所有權
19 人負擔，致其公共設施用地平均負擔比例達40.51%，此
20 種「他益公課」顯屬不符合比例原則之行政手段。

21 (5)原處分雖引用本院109年度訴字第233號判決而認道路並未
22 有鄰里性之限制，然該判決已肯認平均地權條例第60條第
23 1項規定確有鄰里性及受益者付費之要求，且表明：對主
24 要目的或功能在服務重劃區外不特定公眾的需求，不具鄰
25 里性之公共設施，不符平均地權條例第60條第1項所定受
26 益者付費之精神，此等公共設施用地不應列入土地所有權
27 人公共設施用地之重劃負擔，否則將使重劃區內土地所有
28 權人超過其受益範圍而增加重劃負擔，違反受益付費原則
29 而屬違法。由前揭系爭重劃計畫書第三、（二）點可見系
30 爭重劃區所規劃之道路主要目的或功能，並非以滿足重劃
31 區內居民或土地所有權人之生活需求為主要目的，乃在於

01 滿足重劃區外不特定公眾之都市交通需求及滿足被告於輕
02 軌完工前後紓解交通之需求，故依前揭判決所載之鄰里性
03 判斷標準，龍德新路顯不具鄰里性，不應列入土地所有權
04 人公共設施用地之重劃負擔，否則將使重劃區內土地所有
05 權人超過其受益範圍而增加重劃負擔，違反受益付費原則
06 而違法。

07 3、本案爭點為「原告就系爭重劃計畫書所應負擔作為公共設
08 施之土地是否過度而違法」，並非龍德新路於系爭細部計
09 畫內容中是否應開闢：

10 (1)都市計畫法關於細部計畫之規劃，與平均地權條例之市地
11 重劃雖有密切關聯，然其規範目的與是否違法之審查標準
12 均不相同。都市計畫法關於特定區域之都市計畫與其細部
13 計畫之合法性，主要在於土地空間秩序規範與利用的合理
14 性，是否基於都市計畫專業（例如人口預估需求）和其他
15 法規所要求（例如可能製造風險的場所之安全隔離距離）
16 應予充分衡量；平均地權條例則是市地重劃計畫書之合法
17 性，在於土地所有權人應負擔作為公共設施之土地價值比
18 例，符合法律允許應負擔的項目及未逾越其法定應負擔比
19 例，使其財產權未遭過度侵害。又都市計畫法所規劃之公
20 共設施用地，與公共設施用地之取得係屬2事，後者若以
21 徵收或土地重劃而取得，仍須符合土地徵收條例與平均地
22 權條例之要件，並非都市計畫之細部計劃對該道路用地取
23 得之規劃與其他周邊土地並以市地重劃辦理，龍德新路由
24 重劃區域內之土地所有權人負擔即當然合法，此為本件原
25 告爭執之所在。

26 (2)本案爭點為「原告就系爭重劃計畫書所應負擔作為公共設
27 施之土地是否過度而違法」。被告提出系爭細部計畫之規
28 劃內容為「拓寬為26公尺之主要計畫道路」、「變更細部
29 計畫道路面積0.83公頃與系爭重劃計畫書道路面積8,301
30 平方公尺相同」，顯已自認龍德新路並非鄰里道路而為主
31 要幹道；系爭重劃計畫書規劃由參與重劃之土地所有權人

01 負擔全部道路用地，即屬違法負擔。申言之，都市計畫固
02 可規劃道路用地，然以市地重劃取得之土地僅能作為具有
03 鄰里性之道路使用或公共設施使用，而不具鄰里性之主要
04 幹道或大型公共設施應由縣市政府價購抵價地或以徵收補
05 償方式負擔。原告雖曾表示龍德新路開闢並無必要，然從
06 未於本件訴訟中爭執都市計畫細部計畫之道路用地規劃違
07 法而就此請求法院裁判，原告爭執重點係請求法院審查系
08 爭重劃計畫書是否違法。故本案爭點在於：龍德新路應扣
09 除具有鄰里性質之道路面積得由重劃區內土地所有權人共
10 同負擔外，其餘土地部分應由被告負擔價購或徵收的經
11 費，在此基礎上重新試算重劃計畫書之財務負擔。被告抗
12 辯原告並無權利保護必要，顯係誤解原告之主張。

13 4、原告主張僅限於「具有鄰里性質之道路面積」始得由重劃
14 區內土地所有權人共同負擔，超出「具有鄰里性質之道路
15 面積」以外之道路，其土地應由被告負擔價購或徵收及工
16 程費的經費，於此基礎上重新試算重劃計畫書之財務負
17 擔。關於具鄰里性質之道路面積，此種道路主要係以滿足
18 重劃區內土地所有權人之交通需求，故依市區道路及附屬
19 工程設計標準第3條關於市區道路之分類及定義，服務道
20 路係最符合接近具有鄰里性質之道路。依同標準第11條第
21 1款規定，服務道路之寬度不得小於2.8公尺；「雙向單車
22 道」即已足以滿足重劃區內土地所有權人之交通需求，故
23 具有鄰里性質之道路得以雙向單車道之服務道路為標準，
24 道路寬度總計為5.6公尺寬即可；如從寬解釋，原告亦同
25 意道路寬度得以6公尺計算。系爭重劃計畫書「公共設施
26 取得與闢建數量及提供可建築用地面積」表（見本院卷第
27 112頁）中關於道路用地面積8,301平方公尺，自應由道路
28 寬度26公尺減少至以道路寬度6公尺計算所得之面積。因
29 原告無相關資料可供精確計算面積，故先以道路寬度6/26
30 之比例計算，計算後重劃區內土地所有權人至多僅提供19
31 15.62平方公尺作為鄰里道路使用（ $8,301 \times 6/26 = 1915.6$

2；4捨5入至小數點第2位），超過此面積以外之土地及道路修建工程費用，應由被告負擔價購或徵收以及道路修建的經費，故請求被告於此基礎上重新試算重劃計畫書之財務負擔。

（二）聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、被告對原告系爭異議書所為之申請，應依本判決之法律見解，另為適法之處分。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、本案於公告期間僅原告提出異議，未達重劃地區私有土地所有權人半數以上，土地面積亦未逾重劃地區土地總面積半數，被告毋須依平均地權條例第56條第3項規定，踐行調處及修訂系爭重劃計畫書程序，故被告未進行調處、修訂系爭重劃計畫書，並無違法：

(1)依平均地權條例第56條第2項及第3項、本院93年度訴字第400號判決意旨，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，主管機關始須進行調處並參酌反對理由，修訂市地重劃計畫書，重新報請核定。

(2)系爭重劃區內私有土地所有權人37人，土地總面積為37,623.64平方公尺。公告期間僅有原告2人提出異議，僅占私有土地所有權人約5%【計算式： $2 \div 37 \div 5.4\%$ ，4捨5入至小數點第3位】（系爭重劃計畫書公告時，私有土地所有權人已有42人，若以此計算，異議人數更僅占土地所有權人總數約4.8%），且原告所有之土地面積合計僅671.77平方公尺【計算式： $336.36 + 335.41 = 671.77$ 】，亦僅占總土地面積約1.8%【計算式： $671.77 \div 37,623.64 \div 1.8\%$ ，4捨5入至小數點第3位】。是以，系爭重劃區內表示反對人數或面積總數均未達半數，被告毋須依平均地權條例第56條規定，進行調處或修訂系爭重劃計畫書，重新報

請核定。況系爭重劃區內表示反對人數或面積總數佔比微乎其微，若被告須為極少數所有權人且持有極少土地面積之反對而須重新修訂系爭重劃計畫書，反而影響系爭重劃區內同意之大多數所有權人權益，亦影響公共利益，更與平均地權條例第56條第3項規定不符，故被告未進行調處或重新修訂系爭重劃計畫書，並無違誤。

(3)土地重劃乃政府為促進土地利用或為開發、提升城市功能，改造城市需要所施行之土地政策。因此，實施土地重劃時，應以顧及多數參加重劃之土地所有權人之利益為原則，不以專為滿足少數人之意願為目的，換言之，不能因特定人一己願否接受之主張而有所遷就或變動，況法令已考量受益與負擔之原則，就土地之分配、負擔有一定之規範，若允許重劃區內之所有權人一方面享受土地重劃後，交通便利、土地使用分區改變所帶來土地價值大幅提升之龐大財產利益，卻無需負擔土地重劃之成本，反由機關負擔，實際上將造成未受有利益之非重劃區人民共同負擔之結果，顯失公平，更與受益付費原則相悖。若因極少數人之反對，不顧多數人之同意意見而影響土地重劃，將不利於公共政策之推動，影響公益甚鉅。

2、道路用地應無重劃地區性之限制，被告自可依法定之計畫權限規劃系爭重劃區內之道路寬度：

(1)參照最高行政法院108年度判字第251號判決、本院110年度訴更一字第17號判決意旨：「以平均地權條例第60條第1項規定之文義，所指『重劃區內供公共使用之道路』，未有須為『鄰里道路』之限制，亦無『鄰里道路』定義之規定。再者，市地重劃為都市計畫主管機關實現其都市計畫之開發方法，依都市計畫法第48條規定，可依市地重劃方式取得區域內之公共設施保留地；惟平均地權條例第60條第3項規定，同條第1項所規定之10項用地，由參加重劃土地所有權人共同負擔者，以不超過該重劃區總面積百分之45為原則，法律已有共同負擔之最高限制。而都市計畫

之擬定，主管機關對於平均地權條例第60條第1項規定之各項公共設施之設置，有法定之計畫權限。因此都市計畫之擬定機關對於計畫範圍內之道路，得依都市發展之整體規劃，就其功能及實際需要決定其寬度。依此，都市計畫主管機關基於都市發展之整體考量，於為疏解已存在或都市計畫範圍擴大後可能之交通擁塞，於都市計畫中設計較寬之道路時，倘該道路○○市○○○區，並非僅在解決其他地區之交通擁塞，而足以提升重劃區之完整性，增加重劃區內土地聯外之便利性，並有助於重劃區之發展及土地價值之提高時，則該計畫道路通過重劃區部分，即非與重劃區之開發無關，至於道路寬度大小，應尊重計畫機關擬定都市計畫之權限。於此情形，該都市計畫範圍內之土地辦理市地重劃時，由參與重劃土地之全部所有權人共同負擔此路段之興闢成本，除與平均地權條例第60條第1項及市地重劃實施辦法第21條第1項規定之意旨，不相抵觸外，亦符合受益者付費之精神。」。

- (2)由上開實務見解可知平均地權條例第60條第1項所稱重劃區內供公共使用之道路，本就未有須為具備重劃地區性之限制，亦無所謂之鄰里道路，且平均地權條例第60條已明定共同負擔之最高限制。又都市計畫之擬定機關對公共設施有法定之計畫權限，於計畫範圍內道路，得依都市發展之整體規劃，就其功能及實際需要決定其寬度。被告依法定計畫權限就系爭重劃區內之道路，依都市發展之整體規劃，就其功能及實際需要決定其寬度，且不受是否具備重劃地區性之限制。原告主張系爭重劃區道路面積由全體參加重劃之土地所有權人負擔違反重劃地區性，並不可採。
- 3、龍德新路並非僅在解決跨區域之交通問題，尚足以提升重劃區之完整性，增加重劃區內土地聯外之便利性，且有助於系爭重劃區之發展及土地價值之提高，由系爭重劃區之全部土地所有權人負擔應符合受益者付費原則：

- 01 (1)依最高行政法院108年度判字第251號判決見解，可知縱主
02 管機關基於都市發展之整體考量，為疏解已存在或可能之
03 交通擁塞，於都市計畫中設計較寬之道路時，若該道路○
04 ○市○○○區，並非僅在解決其他地區之交通擁塞，而足
05 以提升重劃區都市計畫之完整性增加重劃區內土地聯外之
06 便利性，並有助於重劃區之發展及土地價值之提高時，則
07 該計畫道路通過重劃區部分，即非與重劃區之開發無關，
08 至於道路寬度大小，應尊重計畫機關擬定都市計畫之權
09 限。在此情形下，都市計畫範圍內之土地辦理市地重劃
10 時，由參與重劃土地之全部所有權人共同負擔此路段之興
11 闢成本，與平均地權條例第60條第1項及市地重劃實施辦
12 法第21條第1項規定意旨，不相牴觸，亦符合受益者付費
13 之精神。另參照本院110年度訴更一字第17號判決意旨：
14 「一般人使用道路僅通行之便利，係屬反射利益，惟重劃
15 區內之土地，因重劃區內設置道路之結果，除具有通行之
16 便利外，亦會對該重劃區內之土地帶來增值之經濟上利
17 益，故重劃區內規劃道路用地，由重劃區內土地所有權人
18 按比例負擔，亦符合受益者付費原則，依法並無不合。」
- 19 (2)系爭重劃計畫書三、（二）重劃區辦理原因及特殊情形記
20 載：「將龍德新路寬度拓寬至26公尺。並向東延伸銜接至
21 民族一路，……，亦提供區內外地主未來通行至博愛路、
22 自由路及民族路等大型南北向幹道之便利性，……同時提
23 供在地公園休閒、停車需求及道路服務等地方基礎公共設
24 施，並帶動地方商業發展，改變舊有工業市容，再造地方
25 環境及完善生活機能。」顯然龍德新路有提供區內外地主
26 未來通行至博愛路、自由路及民族路等大型南北幹道之便
27 利性之功能。由系爭重劃計畫書附件8重劃區地形圖及附
28 件11重劃區範圍都市計畫地籍套繪圖對比相較可發現，系
29 爭重劃區內除面臨民族一路、大順一路、河堤南路之土地
30 外，原本僅有1條蜿蜒小徑通往大順一路，或經由系爭重
31 劃區外之小徑通往民族一路，但系爭重劃區內兩側之河堤

01 南路與民族一路無法直接相通，重劃後龍德新路貫穿河堤
02 南路、民族一路，系爭重劃區內土地所有權人可直接透過
03 筆直道路到達河堤南路、民族一路，增加系爭重劃區內土
04 地所有權人未來通行至大型幹道之便利性。

05 (3)系爭重劃計畫書（四）重劃預期效益：「本案工業區現況
06 使用為部分工廠及部分空地……重劃完成後，可藉由地籍
07 整理消除土地畸零不整現象，提高土地利用效益，同時帶
08 動大順路商業發展及公園休憩等使用，……使在地鄰里地
09 社區機能生活更加便利。」系爭重劃區原為乙種工業區，
10 重劃後為特定商業區，其建蔽率及容積率已有提升，加上
11 龍德新路之通過，可見系爭重劃區不僅使用強度提升，亦
12 會因周圍面臨寬敞之道路或通往主要幹道之便利性增加，
13 土地價值大幅提升，故龍德新路顯為增加重劃區內土地聯
14 外之便利性而設，並有助於重劃區之發展及土地價值之提
15 高，而與系爭重劃區之開發相關。系爭重劃區之土地所有
16 權人不僅享受生活機能、交通之便利性，更享受土地價值
17 大幅提升之經濟利益，故由參與重劃之系爭重劃區全部土
18 地所有權人共同負擔龍德新路之興闢成本，未牴觸平均地
19 權條例第60條第1項及市地重劃實施辦法第21條第1項規
20 定，亦符合受益者付費之精神，原告主張被告將龍德新路
21 列入公共設施用地之重劃負擔，違反受益付費原則，並不
22 可採。

23 (4)原告雖援引臺北高等行政法院105年度訴字1849號判決為
24 佐，然該判決事實概要所涉及之羅東都市計畫，記載均關
25 於考量交通運輸、完善交通系統聯繫與開放空間意象。反
26 觀系爭重劃計畫書之重劃區辦理原因及特殊情形記載：
27 「提供區內外地主未來通行至博愛路、自由路及民族路等
28 大型南北幹道之便利性」、「帶動地方商業發展，改變舊
29 有工業市容」等語，已說明係為系爭重劃區內所有權人之
30 交通便利考量，且有利於該區之土地利用發展與市容改

01 造，此均具有重劃地區性之原因，而與前述臺北高等行政
02 法院判決之羅東都市計畫情形不同。

03 (5)原告主張系爭重劃區土地所有權人至多僅須負擔鄰里性質
04 道路即面積1915.62平方公尺作為鄰里道路使用及相對應
05 之土地、道路修建工程費用，並無理由，將使重劃區內之
06 所有權人一方面享受土地重劃後，交通便利、土地使用分
07 區改變所帶來土地價值大幅提升之龐大財產利益，卻又無
08 需負擔土地重劃之成本，反由地方財政負擔（即實際上由
09 全體納稅人民負擔），而造成未受有利益之非重劃區人民
10 共同負擔之結果，顯失公平，更悖於受益者付費原則，並
11 不可採。

12 4、龍德新路拓寬及東延早於細部計畫時所擬定，原告提起本
13 件訴訟爭執龍德新路拓寬及東延無必要性且不具鄰里性，
14 不得作為重劃地區範圍內之土地所有權人公共設施用地之
15 重劃負擔，應認欠缺權利保護必要：

16 (1)依系爭重劃計畫書「二、法令依據」段落記載：平均地權
17 條例第56條第1項第2款、市地重劃實施辦法第14條，及
18 「112年9月22日高市府都發規字第11234395501號公告發
19 布實施『變更原高雄市主要計畫(凹子底地區)(配合高雄
20 環狀輕軌捷運建設-龍德新路拓寬及東延)案』（下稱系爭
21 主要計畫）及112年9月22日高市府都發規字第1123439580
22 1號公告發布實施『擬定及變更高雄市凹子底地區細部計
23 畫(配合高雄環狀輕軌捷運建設-龍德新路拓寬及東延)
24 案』（下稱系爭細部計畫）。系爭細部計畫圖之「變更乙
25 種工業區為道路用地(附)」（見本院卷第307頁），與系
26 爭重劃計畫書之附件11重劃區範圍都市計畫地籍套繪圖中
27 粉紅色區塊（見本院卷第262頁）所指之道路用地位置、
28 範圍相同。

29 (2)龍德新路拓寬及東延之規劃早於112年9月22日經高市府都
30 發規字第00000000000號公告發布實施系爭細部計畫中所
31 擬定，若原告認被告所發布之都市計畫（含主要計畫及細

部計畫) 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，得依行政訴訟法第5章都市計畫審查程序以下，於都市計畫發布後1年內向法院提起宣告都市計畫無效、違法或失效，而非待至被告112年10月4日公告系爭重劃計畫書時，再爭執系爭細部計畫關於龍德新路拓寬及東延案之妥適與否。否則，不啻變相將應於都市計畫審查程序中尋求法院審查都市計畫無效、違法或失效的管道及應遵守起訴之不變期間負擔義務，拖延至市地重劃階段再爭執公共設施用地負擔合理性，恐空洞化行政訴訟設置都市計畫審查程序由司法介入審查合法性與必要性之規範本旨。

(3)「龍德新路拓寬及東延案」為112年9月22日經被告公告發布實施系爭細部計畫之一部。自系爭細部計畫書內「貳、主要計畫變更內容」變更原則及變更內容之記載(見本院卷第327頁)，足見龍德新路拓寬為26公尺之計畫道路，並東延至民族一路之路段以結合TOD發展(TOD指大眾運輸導向發展)乃主要計畫擬定及變更內容，公辦市地重劃只是實施都市計畫之手段、方式而已。

(4)觀諸系爭細部計畫書圖48「細部計畫擬定及變更後都市計畫示意圖」(見本院卷第343頁)圖例中之「道路用地」，對照系爭細部計畫書表17「擬定及變更後土地使用計畫對照表」，可知龍德新路拓寬為26公尺且東延至民族一路之路段，此變更細部計畫部分之計畫面積為道路用地0.83公頃，與系爭重劃計畫書第6頁「(三)公共設施取得與闢建數量及提供可建築用地面積」(見本院卷第112頁)中之「道路用地」面積為8,301平方公尺相同。可見為取得龍德新路東延至民族一路之路段，主要計畫調整為3.76公頃工業區；2.93公頃特定商業專用區；0.83公頃道路用地(見本院卷第331頁)；系爭細部計畫以上開主要計畫為準則，將原計畫為乙種工業區面積0.83公頃，規劃

01 為道路用地0.83公頃（見本院卷第337頁），僅是公辦市
02 地重劃方式辦理。

03 (5)原告爭執開闢龍德新路之必要性，又主張龍德新路占公共
04 設施比例頗高，不具鄰里性，係對於主要計畫擬定、變更
05 龍德新路原有路段自20公尺拓寬為26公尺，東向延伸至民
06 族一路並配合既有道路路線規劃出口，及系爭細部計畫將
07 「（原計畫）乙種工業區0.83公頃」變更為「（新計畫）
08 道路用地0.83公頃」部分表示不服。原告理應自被告112
09 年9月22日發布系爭都市計畫後1年內之不變期間向法院提
10 起請求宣告都市計畫無效之訴，而非遲於辦理市地重劃階
11 段始爭執開闢龍德新路之必要性。原告起訴爭執開闢龍德
12 新路之必要性進而主張系爭重劃計畫書有違反平均地權條
13 例第60條第1項規定，欠缺權利保護之必要。

14 5、關於系爭重劃區土地所有權人應負擔部分，說明如下：

15 (1)系爭重劃計畫在土地分配設計及計算負擔且分配結果尚未
16 公布階段時，被告無法提供各所有權人應負擔部分，僅能
17 依系爭重劃計畫書說明公共設施用平均負擔比率40.51%
18 （見本院卷第115頁）及重劃總平均負擔比率44.74%（見
19 本院卷第117頁）。

20 (2)依市地重劃實施辦法第25條、第26條第1項第3款規定，重
21 劃後面臨龍德新路兩側之土地所有權人依法應受有臨街地
22 特別負擔。惟原告重劃前所有之系爭土地面臨大順一路，
23 故重劃後原告土地分配位置，依市地重劃實施辦法第31條
24 規定，原則上會分配於原街廓之面臨原有路街線即大順一
25 路，而非分配於新劃設之龍德新路兩側，其就公共設施之
26 負擔，原則上並無臨街地負擔，應僅為一般負擔，故原告
27 之公共設施用地負擔比率原則應低於系爭重劃計畫書記載
28 之平均負擔比率40.51%，但實際負擔比率仍以最終土地
29 分配結果公告為準。如原告對於土地分配結果公告之內容
30 （如重劃負擔）仍有所爭執，原告應於土地分配結果公告

01 後再對其提出異議等救濟程序，而非爭執系爭重劃計畫書
02 之內容。

03 6、關於原告主張系爭重劃區之所有權人僅需負擔以道路寬度
04 6公尺計算面積之土地、道路修建工程費用部分：

05 (1)依系爭市地重劃公告時應適用100年12月23日修正之都市
06 計畫工業區檢討變更審議規範（下稱工業區變更審議規
07 範）第6點第1款第1目規定：「六、申請人申請變更工業
08 區，於主要計畫核定前，應檢附全部土地所有權人土地使
09 用變更同意書或同意開發證明文件，與直轄市、縣（市）
10 政府或鄉（鎮、市）公所簽定協議書，並同意下列事項，
11 納入計畫書規定：（一）變更工業區應捐贈公共設施用地
12 及可建築土地予直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公
13 所，並應符合下列規定：1. 變更為住宅區、商業區應捐贈
14 公共設施用地及可建築土地面積之合計佔變更工業區土地
15 總面積之比例，分別不得低於37%、40.5%；變更為其他
16 使用分區者，由都市計畫委員會視實際情形審決之。」系
17 爭重劃計畫書「八、預估公共設施用地負擔」之部分（見
18 本院卷第115頁），詳載公共設施用地平均負擔比率為40.
19 51%，顯未低於40.5%，符合工業區變更審議規範第6點
20 第1款第1目之要件，此觀系爭細部計畫書附表5-1之「辦
21 理情形說明」欄位記載：「1. 本案係以公辦市地重劃方式
22 辦理，並配合變更及擬定細部計畫，已依規定劃設公共設
23 施用地1.52公頃（佔全區面積40.50%），本案全區實質
24 劃設公共設施用地面積為1.52公頃（佔全區面積40.5
25 0%），符合規範規定。」等語自明（見本院卷第347
26 頁）。故被告規劃15,242平方公尺之公共設施用地，包含
27 道路用地面積約8,301平方公尺、綠地用地面積約895平方
28 公尺、公園用地面積約1,343平方公尺、停車場用地面積
29 約4,703平方公尺，上開公共設施用地面積均於細部計畫
30 案所變更及擬定（見本院卷第337頁），故原告爭執○○
31 市○○○道路用地面積占公共設施用地比例54.56%過

01 高，此爭點並不適合於審查系爭重劃計畫書有無違反平均
02 地權條例第60條規定之層次思考，更非此層次得以解決之
03 問題。

04 (2)原告雖以系爭細部計畫書規劃內容為「拓寬26公尺之主要
05 計畫道路」，主張被告自認龍德新路並非鄰里道路而係主
06 要幹道。然都市計畫有主要計畫與細部計畫之分，系爭細
07 部計畫書記載之「主要計畫道路」係指都市計畫主要計畫
08 中之道路，與主要幹道有別。換言之，系爭細部計畫書所
09 載之主要計畫道路，旨在說明龍德新路於「都市計畫中」
10 之層級，而主要幹道此應為「交通系統中」道路之層級，
11 2者屬不同範疇，原告主張被告自認龍德新路並非鄰里道
12 路而係主要幹道，應有誤會。

13 (3)原告雖主張僅限於具有鄰里性質之道路面積始得由重劃區
14 內土地所有權人共同負擔，並主張重劃區土地所有權人至
15 多僅提供1915.62平方公尺道路使用，及負擔相對應之土
16 地、道路修建工程費用。然道路用地應無重劃地區性之限
17 制，且系爭重劃計畫書之公共設施用地負擔除符合工業區
18 變更審議規範第6點第1款第1目工業區變更為商業區，土
19 地所有權人應捐贈公共設施用地及可建築土地面積比例規
20 定外，且系爭重劃區公共設施負擔平均負擔面積之比率亦
21 未超過平均地權條例第60條所設45%上限。故系爭重劃計
22 畫書並無違法，原告主張系爭重劃計畫書規劃由參與重劃
23 之土地所有權人負擔道路用地屬違法負擔，並不可採。

24 (二)聲明：原告之訴駁回。

25 四、爭點：

26 (一)系爭重劃計畫書有關道路用地公共設施用地負擔，有無違
27 反平均地權條例第60條所定受益者負擔原則？

28 (二)原告請求判命被告依系爭異議書意旨修訂系爭重劃計畫書
29 有關道路用地公共設施用地負擔，有無理由？

30 五、本院之判斷：

01 (一) 爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有系爭土地
02 登記謄本（見本院卷第97頁至第100頁）、系爭重劃計畫
03 書（見本院卷第107頁至第169頁）、內政部112年10月4日
04 函（見訴願卷第196頁）、被告112年10月4日公告（見原
05 處分卷第37頁）、被告112年10月4日函（見本院卷第101
06 頁至第102頁）、系爭異議書（見本院卷第171頁至第176
07 頁）、原處分（見本院卷第73頁至第75頁）及訴願決定
08 （見本院卷第83頁至第96頁）附卷可稽，自堪認定。

09 (二) 應適用之法令：

10 1、平均地權條例

11 (1)第56條第1項第2款、第2項、第3項、第4項：「（第1項）
12 各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機關核准後，
13 辦理市地重劃：……二、○○市○區為公共安全、公共衛
14 生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。……。 （第
15 2項）依前項規定辦理市地重劃時，主管機關應擬具市地
16 重劃計畫書，送經上級主管機關核定公告滿30日後實施
17 之。（第3項）在前項公告期間內，重劃地區私有土地所
18 有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃地區土地總
19 面積半數者，表示反對時，主管機關應予調處，並參酌反
20 對理由，修訂市地重劃計畫書，重行報請核定，並依其核
21 定結果公告實施。（第4項）市地重劃地區之選定、公告
22 禁止事項、計畫之擬訂、核定、公告通知、測量、調查、
23 地價查估、計算負擔、分配設計、拆遷補償、工程施工、
24 地籍整理、交接清償及財務結算等事項之實施辦法，由中
25 央主管機關定之。」

26 (2)第60條第1項、第3項：「（第1項）依本條例規定實施市
27 地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂
28 場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車
29 場、零售市場等10項用地，除以原公有道路、溝渠、河川
30 及未登記地等4項土地抵充外，其不足土地及工程費用、
31 重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地

01 受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。
02 如無未建築土地者，改以現金繳納。其經限期繳納而逾期
03 不繳納者，得移送法院強制執行。……（第3項）依第1項
04 規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該
05 重劃區總面積百分之45為限。但經重劃區內私有土地所有
06 權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積
07 半數之同意者，不在此限。」

08 (3)第60條之1第1項、第2項：「（第1項）重劃區內之土地扣
09 除前條規定折價抵付共同負擔之土地後，其餘土地仍依各
10 宗土地地價數額比例分配與原土地所有權人。但應分配土
11 地之一部或全部因未達最小分配面積標準，不能分配土地
12 者，得以現金補償之。（第2項）依前項規定分配結果，
13 實際分配之土地面積多於應分配之面積者，應繳納差額地
14 價；實際分配面積少於應分配之面積者，應發給差額地
15 價。」

16 2、平均地權條例施行細則

17 (1)第81條：「依本條例第56條辦理市地重劃時，應由直轄市
18 或縣（市）主管機關調查各宗土地之位置、交通及利用情
19 形，並斟酌重劃後各宗土地利用價值，相互比較估計重劃
20 前後地價，提經地價評議委員會評定後，作為計算公共用
21 地負擔、費用負擔、土地交換分配及變通補償之標準。」

22 (2)第82條：「本條例第60條之用詞，定義如下：一、原公有
23 道路、溝渠、河川等土地：指重劃計畫書核定時，實際作
24 道路、溝渠、河川使用及原作道路、溝渠、河川使用已廢
25 置而尚未完成廢置程序之公有土地。二、未登記地：指重
26 劃計畫書核定時，尚未依土地法辦理總登記之土地。三、
27 工程費用：指道路、橋樑、溝渠、地下管道、兒童遊樂
28 場、鄰里公園、廣場、綠地、平面停車場等公共設施之規
29 劃設計、施工、整地、材料、工程管理費用及應徵收之空
30 氣污染防制費。四、重劃費用：指土地改良物或墳墓拆遷
31 補償費、地籍整理費及辦理本重劃區必要之業務費。」

3、市地重劃實施辦法

(1)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。」

(2)第16條：「（第1項）重劃計畫書經核定後，主管機關應即依法公告，及通知土地所有權人，並舉行說明會，說明重劃意旨及計畫要點。（第2項）土地所有權人對重劃計畫書有反對意見者，應於公告期間內以書面載明理由與其

01 所有土地坐落、面積及姓名、住址，於簽名或蓋章後，提
02 出於主管機關為之。」

03 (3)第20條：「重劃前後之地價應依下列規定查估後，提請地
04 價評議委員會評定之：一、重劃前之地價應先調查土地位
05 置、地勢、交通、使用狀況、買賣實例及當期公告現值等
06 資料，分別估計重劃前各宗土地地價。二、重劃後之地價
07 應參酌各街廓土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共
08 設施、土地使用分區及重劃後預期發展情形，估計重劃後
09 各路街之路線價或區段價。」

10 (4)第21條：「（第1項）土地所有權人依本條例第60條規
11 定，應共同負擔之項目如下：一、公共設施用地負擔：指
12 重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公
13 園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市
14 場等10項用地，扣除重劃區內原公有道路、溝渠、河川及
15 未登記地等土地後，由參加重劃土地所有權人按其土地受
16 益比例所算得之負擔。二、費用負擔：指工程費用、重劃
17 費用及貸款利息，由參加重劃土地所有權人依其土地受益
18 比例，按評定重劃後地價折價抵付之負擔。（第2項）前
19 項第1款所定重劃區內供公共使用之道路，包括道路之安
20 全島、綠帶及人行步道；所稱重劃區內供公共使用之溝
21 渠，指依都市計畫法定程序所劃設供重劃區內公共使用之
22 排水用地。（第3項）第1項第1款所列舉10項用地，不包
23 括下列用地：一、重劃前業經主管機關核准興建之兒童遊
24 樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停
25 車場、零售市場等8種用地。二、重劃前政府已取得者。
26 （第4項）第1項第2款所稱工程費用，指道路、橋樑、溝
27 渠、地下管道、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、平
28 面停車場等公共設施之規劃設計、施工、整地、材料、工
29 程管理費用及應徵收之空氣污染防制費。」

30 (5)第24條：「重劃區內之區域性道路、下水道等公共設施，
31 除其用地應由重劃區內土地所有權人按其土地受益比例共

同負擔外，其工程費用得由政府視實際情況編列預算補助，或由政府視實際情況配合施工。」

(6)第25條：「（第1項）公共設施用地負擔包括臨街地特別負擔及一般負擔。（第2項）前項之臨街地特別負擔，指重劃後分配於道路兩側之臨街地，對其面臨之道路用地，按路寬比例所計算之負擔。（第3項）第1項之一般負擔，指公共設施用地負擔扣除道路兩側臨街地特別負擔後，所餘之負擔。」

（三）系爭重劃計畫書有關道路用地之重劃負擔，並未違反受益者負擔原則：

1、按「（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、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。」「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。」都市計畫法第42條、第48條規定分別定有明文。對照前揭平均地權條例第56條、第60條第1項、第3項、第60條之1第1項、第2項、平均地權條例施行細則第81條、市地重劃實施辦法第20條、第21條第1項規定，足見所謂公辦市地重劃係指主管機關依照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，並於扣除參與重劃土地所有權人之法定共同負擔公共設施用地及供抵繳工程費用、重劃費用與貸款利息等所需土地後，依都市計畫之規定將原有土地予以交換分合，使其成為形狀整齊之土地，再重新分配予土地原所有權人之一種實現都

市意象之整體開發方式(或工具)。主管機關於研擬都市計畫之際，本應考量未來於計畫區內採行市地重劃之可能性，並將之視為都市計畫形成過程中計畫目標之一，且具有重要性而得與其他公、私益(例如提供足夠公共設施)為利益衡量，是以市地重劃與都市計畫兩者間並非為各自完全獨立，而是具有相互緊密扣合之關係。因此，主管機關於此都市開發過程，除必須將因重劃所生之利益與不利益，依據比例原則予以一併考量並據以分配之外，尚須遵守重劃法上「價值擔保原則」之意旨，也就是重劃區內每一土地所有權人於重劃完成後所能配得土地，均須依其重劃前之土地價值為基準，且該兩土地之價值須謹守一定關聯性，也就是重劃後所獲分配土地的價值，應高於或至少不低於重劃前原土地的價值，不致使土地所有權人受有價值之減損。因此，土地所有權人若因實施重劃而生增值者，主管機關可透過「平等利得原則」予以增值汲取，亦即經由公共設施用地及重劃費用負擔方式為之。而土地所有權人是否因實施重劃而受有價值減損，或因實施重劃而受有價值增益，均應與都市計畫之規劃合併整體觀察，以資公平（最高行政法院109年度上字第1068號判決意旨參照）。次按都市計畫擬定機關對於平均地權條例第60條第1項所定各項公共設施之設置具法定之計畫權限，對於計畫範圍內之道路，自得依都市發展之整體規劃，就其功能及實際需要決定其寬度；其基於都市發展之整體考量，為疏解已存在或都市計畫範圍擴大後可能之交通壅塞，於都市計畫中設計較寬之道路時，倘該道路○○市○○○區，並非僅在解決其他地區之交通壅塞，而足以提升重劃區之完整性，增加重劃區內土地聯外之便利性，並有助於重劃區之發展及土地價值之提高時，則該計畫道路通過重劃區部分，即非與重劃區之開發無關；該都市計畫範圍內之土地辦理市地重劃時，由參與重劃土地之全部所有權人共同負擔此路段之興闢成本，除與平均地權條例第60條第1項

01 及市地重劃實施辦法第21條第1項規定意旨，不相牴觸
02 外，亦符合受益者付費之精神（最高行政法院109年度判
03 字第260號判決意旨參照）。

- 04 2、查系爭重劃計畫書載明重劃地區及其範圍：「本重劃區坐
05 落於高雄市三民區，範圍包括灣興段之部分土地，為都市
06 計畫指定以公辦市地重劃方式整體開發地區，總面積約37
07 6,623.64平方公尺，範圍四至如下：東：以民族一路為
08 界、西：以河堤南路為界、南：以民族一路373巷為界、
09 北：以大順一路為界」；其法令依據為：平均地權條例第
10 56條第1項第2款、市地重劃實施辦法第14條，及系爭主要
11 計畫、系爭細部計畫等，此觀系爭重劃計畫書（見本院卷
12 第109頁）即明。而被告於112年9月22日分別公告系爭主
13 要計畫及系爭細部計畫等情，有各該公告（見原處分卷第
14 33頁、第35頁）及系爭細部計畫書節本（見本院卷第309
15 頁至第355頁）在卷可稽。其中系爭主要計畫變更原則
16 為：「（一）配合龍德新路拓寬為26公尺應調整為主要計
17 畫道路，龍德新路之現行主要計畫為工業區與特定商業專
18 用區，應於主要計畫變更為道路用地。另河堤南路以及新
19 闢20公尺寬分流車道等細部計畫道路，主要計畫配合鄰近
20 分區調整變更為特定商業專用區及商業區。（二）配合龍
21 德新路東延及結合TOD發展並將市中心工業區轉型利用，
22 工業區以公辦市地重劃方式辦理開發，主要計畫變更為特
23 定商業專用區（附）及道路用地（附），細部計畫規劃為
24 綠地、停車場、公園及特定商業專用區。……」（見本院
25 卷第327頁）對照主要計畫變更內容綜理表編號6載明：將
26 大順一路、河堤南路及民族一路間之「工業區（3.76公
27 頃）」變更為「特定商業專用區（2.93公頃）」及「道路
28 用地（0.83公頃）」；其變更理由為：「1.因應高雄環狀
29 輕軌二階工程（美術館路、大順路）之「龍德新路拓寬及
30 東延」優化調整措施，龍德新路拓寬至26公尺，並東延至
31 民族一路，作為大順一路替代道路，並另新闢20公尺寬分

01 流車道向西銜接博愛路，可提升周邊道路交通服務水準，
02 並完善高雄環狀輕軌完工後周邊交通運輸系統。2. 為取得
03 龍德新路東延至民族一路之路段以及結合TOD發展並將市
04 中心工業區轉型利用，本次將大順一路、河堤南路及民族
05 一路間之工業區規劃為26公尺計畫道路、公園、綠地、停
06 車場及特定商業專用區等，並以公辦市地重劃方式辦理。
07 3. 配合龍德新路調整為主要計畫道路，應於主要計畫變更
08 為道路用地；另公園、綠地、停車場則規劃為細部計畫公
09 園用地、停車場用地及綠地用地，應於主要計畫配合鄰近
10 分區一併調整為特定商業專用區（附）。」其備註欄載
11 明：「附帶條件：應以公辦市地重劃方式辦理整體開發，
12 劃設變更面積之40.5%公共設施用地。」（見本院卷第33
13 1頁）而系爭細部計畫則依前揭系爭主要計畫之變更原則
14 及內容，為取得龍德新路東延至民族一路之路段以及結合
15 TOD發展並將市中心工業區轉型利用，主要計畫調整3.76
16 公頃工業區為2.93公頃特定商業專用區（附）及0.83公頃
17 道路用地（附），並以公辦市地重劃方式辦理；規劃為2.
18 24公頃特定商業專用區（附），以及規劃1.52公頃公園用
19 地（附）、綠地用地（附）、停車場用地（附）及道路用
20 地（附）等公共設施用地，其中公共設施用地佔變更工業
21 區部分面積40.50%（見本院卷第341頁、第347頁）。再
22 對照系爭細部計畫圖之「變更乙種工業區為道路用地
23 （附）」（見本院卷第307頁）與系爭重劃計畫書之附件11
24 重劃區範圍都市計畫地籍套繪圖（見本院卷第262頁）以
25 觀，足見系爭重劃計畫確係依據系爭主要計畫及系爭細部
26 計畫指定以公辦市地重劃方式整體開發區域無訛。其中列
27 入共同負擔之公共設施用地面積共計15,242平方公尺（包
28 含道路用地面積8,301平方公尺），佔重劃區總面積比率
29 為40.51%（見本院卷第112頁、第115頁），核符平均地
30 權條例第60條第3項所定共同負擔之最高比例限制，亦符
31 合100年12月23日修正之工業區變更審議規範第6點第1款

第1目規定：「六、申請人申請變更工業區，於主要計畫核定前，應檢附全部土地所有權人土地使用變更同意書或同意開發證明文件，與直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所簽定協議書，並同意下列事項，納入計畫書規定：（一）變更工業區應捐贈公共設施用地及可建築土地予直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所，並應符合下列規定：1. 變更為住宅區、商業區應捐贈公共設施用地及可建築土地面積之合計佔變更工業區土地總面積之比例，分別不得低於37%、40.5%；變更為其他使用分區者，由都市計畫委員會視實際情形審決之。」依前揭市地重劃時所應遵循受益者負擔原則及價值擔保原則之相關說明，系爭重劃計畫書包含龍德新路拓寬及東延等有關道路用地之重劃負擔，核屬適法。

- 3、原告固主張：系爭重劃計畫之主要目的及功能係為完善高雄環狀輕軌完工後周邊交通運輸系統，通行使用系爭重劃區規劃之道路者，多數為重劃區外不特定公眾，重劃區內土地所有權人之面臨及通行使用僅是道路開闢後之附隨效益；系爭重劃區所規劃道路並非以滿足重劃區內居民或土地所有權人之生活需求為主要目的，乃在滿足重劃區外不特定公眾之都市交通需求而屬跨重劃區域性公共設施；系爭重劃計畫書關於預估公共設施用地負擔中道路用地面積部分約8,301平方公尺，均由全體參與重劃之土地所有權人負擔，違反「重劃地區性」（或稱鄰里性）原則而使其過度負擔；若僅要滿足重劃區內土地所有權人之交通生活需求，龍德新路無須設計拓寬至26公尺，故龍德新路顯然不具鄰里性，不應列入土地所有權人公共設施用地之重劃負擔，否則將使重劃區內土地所有權人超過其受益範圍而增加重劃負擔，違反受益付費原則；被告應依其主張而重新修訂系爭重劃計畫書云云，並引用本院109年度訴字第233號判決、臺北高等行政法院105年度訴字1849號判決為佐。然按平均地權條例第60條第1項關於「重劃區內供公

共使用之道路」，實未明文設有鄰里性之要件限制，縱基於憲法平等原則及財產權保障意旨，而欲就該條文採取目的性限縮或合憲性解釋，仍須考量該法律規範之整體價值取向與立法目的，並審酌在個案中依通常法律解釋方法之適用結果均無從獲致符合規範意旨之結論，尚難一概而論；且都市計畫擬定機關基於都市發展之整體考量，為疏解已存在或都市計畫範圍擴大後可能之交通壅塞而於都市計畫中設計較寬之道路時，倘該道路穿過市地重劃區，並非僅在解決其他地區之交通壅塞而足以提升重劃區之完整性，增加重劃區內土地聯外便利性，並有助於重劃區發展及土地價值提高時，則該計畫道路通過重劃區部分，即非與重劃區開發無關；該都市計畫範圍內之土地辦理市地重劃時，由參與重劃土地之全部所有權人共同負擔此路段興闢成本，除與平均地權條例第60條第1項及市地重劃實施辦法第21條第1項規定意旨，不相牴觸外，亦符合受益者付費之精神；而土地所有權人是否因實施重劃而受價值減損或增益，應與都市計畫之規劃合併整體觀察，其因實施重劃所生增值，主管機關可依平等利得原則經由公共設施用地及重劃費用負擔方式予以增值汲取，均如前述，足見受益付費原則及價值擔保原則之審查基準已足以完整涵蓋應予評價各該面向，在平均地權條例第60條第1項之文義範圍外附加重劃地區性或鄰里性等概念內涵未臻明確之要件，倒不如依據受益付費原則及價值擔保原則在個案中依其具體情形加以審慎衡酌。查系爭重劃區內私有土地所有權人於擬定當時共計37人、公有土地所有權人為0人，土地總面積為37,623.64平方公尺，均為私有土地（見本院卷第114頁）；公告期間僅有原告2人提出異議，且其所有之土地面積合計僅671.77平方公尺，此有系爭土地登記謄本（見本院卷第97頁至第100頁）在卷可佐，堪認系爭重劃區內表示反對人數或其所有土地面積總數均未超過半數，則被告自無由依平均地權條例第56條第3項規定進行

調處或修訂系爭重劃計畫書，重新報請核定。再由系爭細部計畫圖（見本院卷第307頁）與系爭重劃區範圍都市計畫地籍套繪圖（見本院卷第262頁）以觀，原告重劃前所有之系爭土地面臨大順一路，依市地重劃實施辦法第31條第1項規定，重劃後其土地分配位置原則上將分配於原街廓之面臨原有路街線即大順一路，實亦將面臨行經大順一路之高雄環狀輕軌路線，同受高雄環狀輕軌完工後對於該路線周邊交通狀況影響；而穿過系爭重劃區之龍德新路向東延伸銜接民族一路、向西延伸銜接河堤南路、大順一路、自由二路，其道路寬度拓寬至26公尺；足見爭重劃計畫書「三、辦理重劃原因及預期效益（二）重劃區辦理原因及特殊情形」記載：「……亦提供區內地未來通行至博愛路、自由路及民族路等大型南北向幹道之便利性，……並帶動地方商業發展，改變舊有工業市容，再造地方環境及完善生活機能。」（見本院卷第111頁至第112頁）、「三、辦理重劃原因及預期效益（四）重劃預期效益」記載：「……重劃完成後，可藉由地籍整理消除土地畸零不整現象，提高土地利用效益，同時帶動大順路商業發展及公園休憩等使用，並透過道路及停車等設施完善區域機能，美化周邊視覺景觀、提昇健康生活環境，使在地鄰里社區機能生活更加便利。」（見本院卷第113頁）等情，均有基於都市發展整體考量之事實面依據，亦堪認系爭重劃計畫關於龍德新路拓寬及東延之目的除在配合直轄市興建之重大建設，亦即完善高雄環狀輕軌完工後周邊交通運輸系統，解決道路壅塞問題以外，亦可增加系爭重劃區內土地未來通行至博愛路、自由路及民族路等大型南北向幹道之便利性，足以提升系爭重劃區之完整性，並有助於系爭重劃區發展及提高土地價值。況本案系爭重劃區亦將系爭土地所在街廓由「乙種工業區」變更為「特定商業專用區」（見本院卷第307頁、第331頁）；對照都市計畫法高雄市施行細則第20條規定：「本市各使用分區及公共

設施用地之建蔽率及容積率如附表二。但其他法律、法規命令、自治條例或都市計畫書另有規定者，從其規定。」及其附表二「高雄市都市計畫使用分區及公共設施用地建蔽率及容積率一覽表」，原屬乙種工業區基準容積率不得大於300%；重劃區變更為特定商業專用區後，其基準容積率不得大於504%（見本院卷第112頁），顯見系爭土地所在位置將不但將因龍德新路拓寬及東延而提升對外通行之便利性，亦將因土地使用分區變更而提升可資利用強度，與都市計畫之規劃合併整體觀察，該部分土地勢將因實施重劃產生增值，依前揭說明，則被告將龍德新路拓寬及東延所需公共設施用地列入土地所有權人公共設施用地之重劃負擔，自難認違反受益付費原則或價值擔保原則；且系爭重劃區內並無任何公有土地，是原告主張主要道路應以該重劃區之公有土地優先指配及由重劃實施者自行負擔，尚乏其事實面上之依據；再就其實際上可能負擔程度而言，依前揭市地重劃實施辦法第25條規定，倘原告於重劃後所分配土地位置並非位在龍德新路兩側，則其就該公共設施負擔即無臨街地負擔而僅為一般負擔，顯見制度上已就各該土地所有權人所受利益影響程度給予在公共設施負擔上之區別對待，更難認系爭重劃計畫書將使原告超過受益範圍而屬過度負擔。至原告所援引本院109年度訴字第233號判決（見原處分卷第79頁至第116頁）係涉及關於「廣場」公共設施用地負擔之爭執，並未涉及土地使用分區變更而提升利用強度之議題，核與本案爭點為「重劃區內供公共使用之道路」公共設施用地負擔且有土地使用分區變更而提升利用強度之情形，在事物本質上顯屬有間，自難比附援引；而原告所援引臺北高等行政法院105年度訴字第1849號判決，則屬該院依該案事實所為個案法律見解，且該判決業經最高行政法院109年度上字第1068號判決以其未究明是否違反價值擔保原則為由廢棄發回更審，亦難逕作為有利於原告主張之佐憑。從而，原告前揭主張

01 將使其片面享有土地重劃後，交通機能改善、土地使用分
02 區變更所致地價大幅提升之財產利益而未能依法適度共同
03 負擔土地重劃之成本，難謂符合依據受益付費原則及價值
04 擔保原則在本件個案具體審查後所決定之適法負擔狀態，
05 自不可採；故其請求判命被告依系爭異議書意旨修訂系爭
06 重劃計畫書有關道路用地公共設施用地負擔，即乏其據，
07 亦難准許。

08 六、綜上所述，原告之主張，並不可採。被告作成原處分駁回其
09 申請，於法無違；訴願決定遞予維持，亦無不合。從而，原
10 告訴請撤銷原處分及訴願決定，並請求判命被告應依系爭異
11 議書所為申請，另為適法處分，為無理由，應予駁回。

12 七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據
13 資料，核於判決結果為無影響，自無逐一論述之必要，附此
14 敘明。

15 八、結論：原告之訴為無理由。

16 中 華 民 國 114 年 6 月 13 日

17 審判長法官 孫 國 禎

18 法官 林 韋 岑

19 法官 曾 宏 揚

20 一、上為正本係照原本作成。

21 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
22 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
23 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
24 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
25 繕本）。

26 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，
27 逕以裁定駁回。

28 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
29 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
30 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

31 得不委任律師為

所需要件

訴訟代理人之情形	
(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 114 年 6 月 13 日

書記官 林 幸 怡