

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第720號

上 訴 人 林永賜

訴訟代理人 林石猛 律師

戴敬哲 律師

被 上 訴 人 臺南市政府

代 表 人 黃偉哲

上列當事人間都市計畫事件，上訴人對於中華民國111年7月6日高雄高等行政法院110年度訴字第105號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

(一)緣上訴人所有坐落臺南市○○區安西段（下稱安西段）937、938、939、941地號等4筆土地（下合稱系爭土地，同段土地，下各以地號代稱之），前經民國72年10月6日發布實施之「變更臺南市主要計畫通盤檢討案」（下稱系爭主要計畫），由「農漁區」變更為「低密度住宅區」，並規劃將來開發時，該區公共設施之用地，儘可能以辦理市地重劃方式取得為原則。嗣系爭土地其中939地號及941地號土地於79年間各分割出同段939-1地號及941-1地號土地，上訴人並於80年間，同意其任負責人之新棒企業有限公司為起造人，在939-1及941地號土地（面積各為570.62、95.53平方公尺，合計666.15平方公尺）上，申請建造1層2棟1戶之建築物，於81年9月間建造完成並領得使用執照，辦妥登記為同段2318建號之建築物（下稱系爭建物）。之後，941地號與941-1地號土地於84年間合併回復為941地號土地，939地號與939-1地號土地於88年間合併回復為939地號土地。

01 (二)嗣被上訴人依系爭主要計畫所定準則，於90年8月16日發布
02 實施「擬定臺南市○○區（和順地區原農漁區變更為住宅
03 區）細部計畫案」（下稱90年細部計畫），將該細部計畫區
04 分為「建成區」及「市地重劃區」2部分，前者為68年間併
05 入臺南市都市計畫區前之既成聚落，區內公共設施用地以徵
06 收方式取得，劃設為「住一」住宅區，容積率不大於12
07 0%；後者為「住二」住宅區，以市地重劃方式辦理開發，
08 容積率不大於180%，系爭土地則位在後者「住二」住宅區
09 範圍內。之後，被上訴人於102年10月21日發布實施「變更
10 臺南市○○區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案」（下稱10
11 2年細部計畫），將計畫實施範圍編為A1至A28區，系爭土地
12 位在編號A15區，該區調整為「住四-1」住宅區，仍維持以
13 市地重劃方式辦理開發。

14 (三)後續，被上訴人又擬定「變更臺南市○○區細部計畫A15區
15 （和順地區原農漁區變更為住宅區）尚未完成整體開發地區
16 專案通盤檢討案」計畫書（下稱系爭計畫草案），上訴人於
17 106年12月間所辦理之公開展覽說明會中陳情，應將系爭土
18 地解除以重劃辦理整體開發之管制，經被上訴人於107年9月
19 25日召開臺南市都市計畫委員會（下稱市都委會）第74次會
20 議討論，依「臺南市○○區都市計畫解除整體開發處理原
21 則」（下稱處理原則）第3點規定，決議將939、941地號土
22 地以系爭建物81年9月間建造完成時所坐落當時939-1及941
23 地號土地（面積合計666.15平方公尺）之位置、面積為範
24 圍，解除該部分土地須參與市地重劃整體開發之管制，並將
25 該部分土地比照「建成區」，變更編定為「住一」住宅區，
26 系爭土地其餘部分則仍維持系爭計畫草案所定「住四-1」住
27 宅區並應參與重劃之整體開發（下稱系爭決議），被上訴人
28 依系爭決議擬定修正系爭計畫草案（下稱系爭細部計畫）
29 後，以108年11月27日府都綜字第1081202442A號核定公告
30 （下稱原處分）自108年11月28日零時起發布實施。嗣939地
31 號土地、941地號土地於109年間，依系爭細部計畫之規劃，

就其中繼續參與重劃整體開發維持「住四-1」住宅區之部分，逕行測量而分割出939-2、941-2地號土地；分割後所餘939、941地號土地，其位置、面積即依系爭決議解除參與重劃開發而變更為「住一」住宅區之部分。上訴人認原處分使其109年逕行分割後之939、941地號土地，在變更為「住一」區後之容積率降低，且未將937、938、939-2、941-2地號等其餘4筆土地解除以重劃辦理開發之管制，對原處分有所不服，循序向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲明：「訴願決定及原處分關於939、941地號土地使用分區編定為『住一』住宅區及937、938、939-2、941-2地號等4筆土地決定為市地重劃範圍部分均撤銷。」經原審以110年度訴字第105號判決（下稱原判決）駁回，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯及聲明均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：（一）系爭細部計畫變更內容具體將上訴人所有939地號、941地號部分之土地使用分區改編定為「住一」住宅區，已直接限制上訴人權益並增加其負擔，上訴人並已踐行訴願前置程序，揆諸司法院釋字第742號解釋意旨，對原處分所提撤銷訴訟合法，應予實體審理。（二）被上訴人歷次發布實施之細部計畫，包括系爭細部計畫在內，均依循系爭主要計畫內容而執行，系爭細部計畫則在既有細部計畫架構下，就賸餘未辦理重劃且零散分布之區塊土地進行重新檢討，將已有合法建物坐落土地得剔除於重劃範圍之外，並調整部分公共設施用地，以避免賸餘土地重劃負擔比例過高，促進重劃可行性及土地合理有效利用。依系爭細部計畫之沿革，該細部計畫內，市地重劃區內除有合法建物建造完成時所坐落之基地外，均應以市地重劃方式進行土地規劃並取得公共設施用地。至於系爭土地西側及南側慈雲社區坐落之土地，在系爭主要計畫發布實施前即屬已興建完竣、有完整道路街廓之低密度住宅區，102年

01 細部計畫劃歸編號A9區，不屬系爭細部計畫範圍內，與系爭
02 土地在系爭主要計畫發布實施時，甫從欠缺公共設施規劃之
03 農漁區變更為低密度住宅區，兩者有本質上差異，102年細
04 部計畫將系爭土地編入A15區而非A9區，以市地重劃方式辦
05 理開發取得公共設施用地，並無違誤。(三)939、941地號土地
06 於76年辦理地籍重測時之面積分別為799.55、177.73平方公
07 尺，79年間各分割出939-1、941-1地號土地，上訴人於80年
08 間同意在939-1及941地號土地上申請建造執照，於81年9月
09 間建造完成系爭建物並領得使用執照，當時建築基地整筆土
10 地為939-1及941地號土地（面積共666.15平方公尺），依納
11 入系爭細部計畫第6章之處理原則第2點、第3點及第4點，應
12 得以建造完成時之上開2筆土地為範圍，解除以市地重劃方
13 式辦理整體開發，並依同處理原則第5點第1款規定，該住宅
14 區土地解除整體開發後，比照A15區內建成區之建築強度，
15 調整為「住一」住宅區；至於系爭土地其餘部分仍受依市地
16 重劃辦理整體開發之限制，並維持「住四-1」住宅區之編定
17 等規劃，自屬適法等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

18 四、本院按：

19 (一)系爭細部計畫是修正行政訴訟法第2編第5章都市計畫審查程
20 序規定於109年7月1日修正施行前，於108年11月28日所發布
21 實施，依行政訴訟法施行法第14條之5第1項規定，不適用上
22 開都市計畫審查程序；惟系爭細部計畫雖為擬定機關對原細
23 部計畫所為定期通盤檢討之變更，但其將系爭土地其中93
24 9、941地號部分土地（即109年逕行分割後面積合計666.15
25 平方公尺之該兩地號土地）之使用分區由最高容積率180%
26 之「住四-1」住宅區變更為120%之「住一」住宅區，並要
27 求其餘部分系爭土地仍須參與市地重劃整體開發而分攤重劃
28 費用，已直接限制上訴人對該等土地之所有權益，上訴人既
29 認該等具體項目部分之核定發布實施，不法侵害其所有權
30 益，並已踐行合法訴願前置程序，依司法院釋字第742號解

釋意旨及行政訴訟法施行法第14條之5第2項規定，自得提起撤銷訴訟以資救濟，合先敘明。

(二)都市計畫是由主管行政機關依據都市現在及既往情況，預計都市未來之發展情形，對一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施及土地（空間）使用之未來發展，所為具有預測性、創造性之規劃行為（都市計畫法第3條、第5條參照）。法治國家對此等計畫行政決定之法的控制，有別於傳統行政行為，乃著重由法令設定計畫之目標、原則或方針等綱領性指示，並規範為達成計畫目標綱領所應遵循之組織、程序及相關步驟，暨具體規劃計畫內容時，所應列入衡量之事項；至於計畫內容之規劃決定，則由都市計畫主管機關在上述規劃目標及原則之框架下，以自我負責方式具體形成，而享有一定範圍之「計畫形成自由」（或稱「計畫裁量」），可謂無形成自由之規劃，即無計畫可言。行政法院對計畫行為適法性之司法審查及節制，則著重在計畫之過程是否符合法律所定之組織、程序；計畫之形成，是否符合法定之規劃原則，與不同規劃密度、範圍、取向所形成之其他計畫間，相互調和而合理有序；計畫形成之內容，其中實施計畫採行之相關措施，是否為達成法定目標合理所需，而符合比例原則中之適當性與必要性原則；又計畫內容之形成，是否符合利益衡量原則，亦即，是否已對於應列入衡量之公、私益事項，經正確之調查、認識及評價其重要性後，予以妥適衡量，使計畫內容涉及之各項公益及私益，在客觀上處於合理之衡平關係，而無「未為衡量（衡量怠惰）」、「衡量不足」、「衡量評價錯誤」或「衡量不合比例原則」（下合稱衡量瑕疵）等情事，依此，合於平等原則及狹義比例原則（即衡平性原則）。是若計畫主管機關已依循合法之組織、程序，決定計畫之內容，且合於法定目標及規劃原則，又未與其他計畫相衝突，尤其無下位計畫牴觸上位計畫之情形，並已符合利益衡量原則者，行政法院即應予適度尊重。

01 (三)都市計畫法第7條第1款、第2款：「本法用語定義如左：□
02 主要計畫：係指依第15條所定之主要計畫書及主要計畫圖，
03 作為擬定細部計畫之準則。□細部計畫：係指依第22條之規
04 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
05 據。」第15條第1項：「市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並
06 視其實際情形，就左列事項分別表明之：□當地自然、社會
07 及經濟狀況之調查與分析。□行政區域及計畫地區範圍。□
08 人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推
09 計。□住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。……□主
10 要道路及其他公眾運輸系統。……□學校用地、大型公園、
11 批發市場及供作全部計畫地區範圍使用之公共設施用地。□
12 實施進度及經費。□其他應加表明之事項。」第22條：「細
13 部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：□
14 計畫地區範圍。□居住密度及容納人口。□土地使用分區管
15 制。□事業及財務計畫。□道路系統。□地區性之公共設施
16 用地。□其他。」第26條第1項：「都市計畫經發布實施
17 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
18 至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必
19 要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」
20 可知，細部計畫乃主要計畫之下位計畫，須依主要計畫訂定
21 計畫區域內之土地使用配置及公共設施用地開發所需經費籌
22 措方式之準則而擬定。而主要計畫經通盤檢討就計畫區域內
23 之自然、社會、經濟狀況與人口成長、分布、組成之發展，
24 進行調查、分析與預測、評估後，決定將特定區域之土地使
25 用配置由「農漁區」變更為「低密度住宅區」，並預定此特
26 定區域於將來開發時，公共設施所需用地儘可能以辦理市地
27 重劃方式取得為原則，則細部計畫依此主要計畫之準則，擬
28 定該特定區域除實際上已開發建成之區域外，其餘部分均以
29 市地重劃方式辦理土地之開發使用，即難謂有牴觸上位主要
30 計畫之可言。

(四)經查，經被上訴人通盤檢討於72年間發布實施之系爭主要計畫，將上訴人所有之系爭土地由原劃歸之「農漁區」土地使用配置變更為「低密度住宅區」，並訂定該區將來開發時，公共設施用地儘可能以辦理市地重劃方式取得之準則，嗣被上訴人發布實施90年細部計畫，將計畫區內分為既成聚落之「建成區」及「市地重劃區」2部分，前者以徵收方式取得公共設施用地，土地使用分區編為「住一」住宅區，容積率不大於120%；後者則規劃以市地重劃方式辦理開發，原編為「住二」住宅區，重劃範圍之容積率不大於180%，系爭土地位在以市地重劃方式辦理開發之「住二」住宅區內；之後，被上訴人於102年間發布實施102年細部計畫，原「住二」住宅區改編為「住四-1」住宅區，系爭土地位在編號A15區，土地使用分區為「住四-1」住宅區，仍維持以市地重劃方式辦理開發；後續，被上訴人又以原處分核定公告自108年11月28日起發布實施系爭細部計畫，該系爭細部計畫第6章所訂定之處理原則，乃為賸餘未辦理重劃而零散分布之區塊土地，進行市地重劃範圍重新檢討之原則，依處理原則第2點至第5點之規定，系爭主要計畫發布實施後，該地區擬定細部計畫案發布實施前，土地上有辦妥登記或有建築執照之合法建物者，除非有處理原則第2點第2項之除外情形，或該建物所占土地面積比例過小或有其他特殊情形而經市都委會另為決議者外，以該建物建築完成日期所在地號整筆土地為範圍，解除以市地重劃方式辦理整體開發之限制；若合法建物所在土地解除整體開發後，致週邊土地不易分配土地或單獨建築使用者，得一併解除以市地重劃方式辦理整體開發，解除整體開發後之土地，其使用分區類別（建築強度）於同一細部計畫住宅區建築強度有區分整體開發區及建成區者，得比照建成區編定。系爭土地其中939、941地號土地曾於79年間分割出同段939-1及941-1地號土地，分割後之939-1及941地號土地（面積各為570.62、95.53平方公尺，合計666.15平方公尺），經上訴人同意在其上於81年9月間建造完成系

01 爭建物並辦妥建物登記；941地號與941-1地號土地於84年間
02 合併回復為941地號土地，939地號與939-1地號土地於88年
03 間合併回復為939地號土地，即回復至79年分割前之原狀，
04 系爭細部計畫有參酌上訴人於公開展覽說明會對系爭計畫草
05 案之陳情，將系爭建物81年9月間建造完成所坐落當時之939
06 -1及941地號整筆土地之位置、面積（即109年間依系爭細部
07 計畫逕行分割後之939、941地號土地，面積各570.62、95.5
08 3平方公尺，合計666.15平方公尺），解除須參與市地重劃
09 整體開發之限制，並比照同一細部計畫「建成區」之土地使
10 用分區管制，變更編定為「住一」住宅區，系爭土地其餘部
11 分，包括937、938地號土地及109年間逕行分割後之939-2、
12 941-2地號土地等，則維持須參與市地重劃之整體開發，為
13 「住四-1」住宅區等情，為原審依法確定之事實，核與卷內
14 證據相符。原判決據此論明：系爭主要計畫發布實施後歷來
15 發布實施之細部計畫，包含系爭細部計畫在內，均依循系爭
16 主要計畫內容執行規劃，除既成聚落規劃為「建成區」之
17 「住一」住宅區，不參與市地重劃整體開發外，其餘均須參
18 與市地重劃方式辦理整體開發，系爭土地所在編號A15區，
19 並非系爭主要計畫發布實施時之既成聚落，該區從「農漁
20 區」變更為「低密度住宅區」，尚欠缺整體開發及公共設
21 施，故經細部計畫規劃為應參與市地重劃開發之區域，並無
22 違誤；系爭細部計畫就賸餘未辦理重劃之區塊土地進行重劃
23 範圍的通盤檢討，則為避免賸餘土地之重劃負擔比例過高，
24 促進重劃可行性及土地合理有效利用，將系爭土地其中93
25 9、941地號土地部分範圍，依系爭細部計畫第6章處理原則
26 第2點、第3點及第4點，以系爭建物建造完成時坐落地號整
27 筆土地為範圍，解除以市地重劃方式辦理整體開發之限制，
28 並依處理原則第5點第1款規定，比照建成區之建築強度而調
29 整為「住一」住宅區，系爭土地其餘部分則仍受依市地重劃
30 辦理整體開發之限制，維持「住四-1」住宅區之編定等規
31 劃，均屬適法等語，即已敘明其認定系爭細部計畫並無牴觸

01 上位系爭主要計畫之問題，且系爭土地坐落之區域，以市地
02 重劃方式取得公共設施用地之手段，為達成計畫目標合理所
03 需，系爭細部計畫依處理原則所定檢討市地重劃辦理範圍之
04 利益衡量標準，將系爭土地以系爭建物建造完成時之地號整
05 筆土地為範圍，解除參與市地重劃之管制，並比照建成區進
06 行土地使用分區管制，其餘部分維持市地重劃辦理開發及其
07 土地使用分區管制，已將應列入衡量之公、私益事項，經正
08 確調查、認識及評價其重要性後，予以妥適衡量，並無利益
09 衡量瑕疵之詳細理由，原判決依此認定原處分適法並駁回上
10 訴人之訴，參照前開規定及說明，核無違誤。上訴意旨引用
11 內政部所發布不具法規性質之「都市計畫整體開發地區處理
12 方案」（下稱處理方案），並以不具信賴基礎之系爭計畫草
13 案公開展覽說明會公告所列摘要內容（下稱草案摘要），主
14 張草案摘要與公開展覽之處理原則第3點不同，應以草案摘
15 要為準，將939、941地號土地全部範圍解除以市地重劃辦理
16 開發之管制，否則即違反信賴保護、誠信原則，且系爭土地
17 應依處理方案之建議，全部解除以市地重劃辦理開發之管
18 制，原判決未依處理方案審查原處分適法性，未保障上訴人
19 對草案摘要內容之信賴，判決不適用法規云云，無非依其主
20 觀見解，指摘原判決違法，並非可採。

21 (五)至於上訴意旨雖另主張系爭細部計畫是否將系爭土地全部解
22 除市地重劃之管制，具裁量處分之性質，上訴人本得依訴願
23 程序救濟原處分裁量之不適當，卻遭訴願決定不受理，原判
24 決未撤銷違法訴願決定，剝奪上訴人受訴願救濟權利，判決
25 不適用法規且不備理由云云。惟按撤銷訴訟是以對人民直接
26 發生侵益性法律效果之原處分為程序標的，處分相對人對原
27 處分依法踐行訴願前置程序，經訴願機關誤認其非行政處分
28 而從程序上決定不受理者，若原處分屬裁量處分，關於裁量
29 是否適當，乃由訴願機關所審查，非行政法院所得審查之範
30 圍（訴願法第1條第1項、行政訴訟法第4條第1項、第2項參
31 照），當事人逕行提起撤銷訴訟並表明其應受訴願程序審查

01 原處分適當性之訴願利益者，行政法院固得依此撤銷訴願決
02 定，使訴願機關併就原裁量處分之適法及適當性，重為實質
03 審查之決定。然當事人在所提撤銷訴訟中，既對原裁量處分
04 違法侵害其權益已有明確爭訟之聲明及主張，若經行政法院
05 對此訴訟標的法律關係為實質審理，認原處分適法而判決其
06 訴無理由應予駁回者，因原裁量處分之適當性本非撤銷訴訟
07 審理之範疇，當事人對此事項之爭執，亦原得依訴願法第4
08 章規定，循訴願再審程序以資救濟，自無再由行政法院為當
09 事人此部分訴願利益而單予撤銷訴願決定之餘地。本件原審
10 既已就原處分是否違法侵害上訴人權益之訴訟標的法律關係
11 為實質審理，並認原處分適法而以原判決駁回上訴人對原處
12 分所提撤銷訴訟，未另撤銷訴願決定，自無違誤。

13 五、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，上訴
14 意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
15 回。另本院為法律審，依行政訴訟法第254條第1項規定，應
16 以高等行政法院判決確定之事實為判決基礎，當事人在上訴
17 審不得提出新攻擊防禦方法或新事實、新證據資為上訴之理
18 由。上訴意旨另指稱90年、102年細部計畫及系爭細部計畫
19 關於市地重劃區域之決定，是否有依市地重劃實施辦法第2
20 章所定程序、標準選定，原審未予職權調查乃有所誤云云，
21 係上訴人於上訴審始提出新事實事項爭執之新攻擊方法，本
22 院無從加以審酌，併此敘明。

23 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
24 項、第98條第1項前段，判決如主文。

25 中 華 民 國 114 年 9 月 11 日

26 最高行政法院第三庭

27 審判長法官 蕭 惠 芳

28 法官 李 君 豪

29 法官 林 淑 婷

30 法官 廖 建 彥

31 法官 梁 哲 瑋

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 114 年 9 月 11 日
03 書記官 曾 彥 碩