# 最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第512號

上　訴　人　臺南市政府

代　表　人　黃偉哲

訴訟代理人　鄭植元　律師

　　蔡文健　律師

上 訴　人　臺南市第145期外塭（四）自辦市地重劃區重劃會（即原審參加人）

代　表　人　萬昆明

訴訟代理人　潘怡珍　律師

　　張清凱　律師

被 上訴 人　林相吉

　　許美芳

　　曾文興

　　曾劉梅香

　　吳秀月

　　方福利

　　李怡慧

　　吳志賢

　　吳修田

　　李秋燕

　　李謝水雀

　　邱欽海

　　邱振益

　　李東周

　　黃淑芬（即蘇英俊之承受訴訟人）

　　蘇志忠（即蘇英俊之承受訴訟人）

　　蘇彗媖（即蘇英俊之承受訴訟人）

　　蘇文凌（即蘇英俊之承受訴訟人）

共　　同

訴訟代理人　葉美利　律師

上列當事人間土地重劃事件，上訴人對於中華民國112年5月4日高雄高等行政法院110年度訴字第8號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院高等行政訴訟庭。

理　由

一、上訴人臺南市政府(下稱臺南市府)於民國103年12月15日以府地劃字第1031153418號函核定臺南市第145期外塭(四)自辦市地重劃區（下稱系爭重劃區）範圍，被上訴人所有之土地均坐落系爭重劃區範圍內。嗣上訴人臺南市第145期外塭（四）自辦市地重劃區重劃會(下稱系爭重劃會，與臺南市府合稱上訴人)經臺南市府以106年5月17日府地劃字第1060496248號函核定成立後，系爭重劃會隨即申請系爭重劃區實施市地重劃（下稱系爭市地重劃案），經臺南市府舉行聽證會及臺南市市地重劃委員會109年度第3次會議審議後，臺南市府以109年10月5日府地劃字第1091112642B號函(下稱原處分)准予核定系爭市地重劃案，並以同日同發文字第1091112642A號公告在案。被上訴人不服，提起行政訴訟，聲明：原處分撤銷。經原判決撤銷原處分，上訴人不服，提起上訴。

二、被上訴人起訴主張、臺南市府於原審之答辯及系爭重劃會於原審之陳述，均援引原判決所載。

三、原判決撤銷原處分，係以：

(一)被上訴人主張系爭重劃會以投機方式移轉土地所有權為共有，增加人數，以藉掌控重劃業務一節，經原審訊問相關證人並為調查後，認本件並無充當人頭會員之情事，被上訴人主張會員透過買賣、贈與移轉，使其等土地之應有部分，均達最小建築面積，為脫法行為及違反正當法律程序云云，固均不可採。

(二)惟重劃計畫書主要之內容，包含重劃範圍、法令依據、土地所有權人數、總面積及同意情形、預估公共設施保留地負擔、費用負擔、財務計畫等，主管機關即應就此項目進行審

查。就參與重劃之土地而言，其上有無合法建物或既成社區，會影響對其受益程度之高低，而市地重劃實施辦法第14條第3項第10款規定既將「合法建物」與「既成社區」並列為應予減輕重劃負擔之對象，即已說明既成社區係屬合法建物以外之建築群像，因其建築時間久遠或不可考究，且與合法建物相同，均與之共同使用未重劃前原有土地既有交通及地利，而少有依賴市地重劃後所增設之土地便利或相關公共設施，是其就重劃之受益程度明顯降低；反之，土地上無建物之素地，因重劃結果受益程度高，重劃會理應有對此調整減輕「重劃負擔」比例之必要，而其計畫內容是否與各區位土地所有權人受益程度相當，就此主管機關應予審查，並受行政法院之檢驗。

(三)市地重劃實施辦法第21條第1項規定，實施市地重劃時，參與重劃土地所有權人必須公同負擔重劃區內供公共使用之道路等10項法定「公共設施之用地」，及「各項費用」(包括工程費用、重劃費用與貸款利息)，此等共同負擔係由土地所有權人按其土地受益比例計算。系爭市地重劃案以台19線(安和路)為區隔，得分為東西二區，被上訴人所有土地緊鄰安和路6段，多位在安和路西側，對外聯絡道路已修築完成，並有電力、自來水等公共設施之配置，以此觀之，原無辦理重劃之實益。而東側土地廣大，確有透過市地重劃劃定公共設施用地之地理位置及面積，且設置供公共使用之道路、溝渠等公共設施之必要。又被上訴人所有土地因重劃所增設者僅有巷道或水利設施之開設部分，則透過重劃防止土地細碎及提高土地利用最佳化並增加土地價值之規劃部分，與被上訴人所在之土地關聯性並不高，非不得就東西兩側各自因公共設施用地設置受益之程度而為調整，然系爭重劃會提出之重劃費用分擔原則，就此未為斟酌，一律(未考量合法建物或既有建物)以重劃總平均負擔比率47.00%為標準，與受益付費原則有違，臺南市府未為審究即予核定，於法自有違誤。

(四)依系爭重劃區重劃計畫書(下稱系爭重劃計畫書)第10點及第11點內容觀之，有關系爭重劃區內得不計扣重劃負擔者，僅臨安和路兩側合法建物，至於其他現有建物並無經評價為「既成社區」部分。而臨安和路兩側其他建物僅經評價為「現有建物」，則其減輕之重劃負擔部分，為不計扣重劃費用，但就公共設施用地平均負擔，與其他會員相同，均負擔比率34.16%。惟被上訴人所有土地利用現況，多為臨安和路6段搭建鐵皮建物，並分別自71年至102年間陸續興建，係於89年7月臺南市府發布實施「擬定臺南市安南區中州寮(含第三、四期發展區部分)細部計畫案」發布前，建物所在區位已完成電力、自來水及道路之設置，公共設施配置相當成熟，已為相當之開發。而其等陸續興建之工廠、二手車行、五金行、倉庫、理髮店，亦有民眾於此區位居住及從事生產、商業活動，實與既成社區相類似。再者，其等現有建物之違建型態，非可全歸責於建物所有權人，且並未造成市地細碎而有礙市地之有效利用，依其使用現狀，亦應屬既成社區，具既成社區之開發實況，與其他未臨安和路之素地地區，於重劃開發前後有明顯的已開發區及未開發區之區別，應適用或類推適用原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕原則，減輕其等重劃之負擔，方符合公平。然依系爭重劃計畫書之規劃，被上訴人於重劃後受分配之面積顯然減少，如再配合甲、乙種建地建蔽率60%之限制，欲維持原有建物規模(改建或重建)之利用，必須增配土地，即被上訴人必須繳納增配該土地之差額地價購買增配土地，縱系爭重劃會所規劃之減輕費用負擔12.84%，亦無法改變被上訴人仍需出錢買回增配之土地方得維持擬用之建築基地之情形。是以，系爭重劃會原有對應調整減輕「公共設施用地負擔」比例之必要，惟系爭重劃會提出之系爭重劃區內原有合法建物或既成社區負擔減輕之原則，僅評定被上訴人所有建物為「現有建物」，未適用或類推適用「既成社區」再減少「公共設施用地負擔」比例(設計上未必與合法建物採原面積發還之標

準)，或另訂定增配土地地價時予以核減之標準，顯有未合，臺南市府未為審究並准予核定系爭市地重劃案，於法有所違誤等由，為其論據。

四、本院按:

(一)平均地權條例第58條第1項、第2項規定:「(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。……(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60條第1項規定：「依本條例規定實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠……等10項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等4項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。如無未建築土地者，改以現金繳納。……。」市地重劃實施辦法第14條第3項、第4項規定：「(第3項)……重劃計畫書應記載下列事項：……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。……。(第4項)前項第7款至第9款之計算式如附件1；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21條第1項規定：「土地所有權人依本條例第60條規定，應共同負擔之項目如下：一、公共設施用地負擔：指重劃區內供公共使用之道路、溝渠……等10項用地，扣除重劃區內原公有道路、溝渠、河川及未登記地等土地後，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例所算得之負擔。二、費用負擔：指工程費用、重劃費用及貸款利息，由參加重劃土地所有權人依其土地受益比例，按評定重劃後地價折價抵付之負擔。」上開市地重劃實施辦法之規定，依獎勵土

地所有權人辦理市地重劃辦法(下稱獎勵重劃辦法)第2條規定，於自辦市地重劃準用之。

(二)自辦市地重劃實施作業為多階段之執行程序，不同階段自辦市地重劃執行程序中，則由公權力為必要之監督及審查決定，獎勵重劃辦法並分別設有不同之規範條文。又重劃區內土地所有權人主要義務在於負擔公共設施用地以及工程費用、重劃費用、貸款利息等費用負擔，依市地重劃實施辦法第14條第3項第7至9款規定，市地重劃計畫書記載內容，關於土地所有權人共同負擔之項目，其「預估公共設施用地負擔」項目、面積及平均負擔比率；「預估費用負擔」金額與平均負擔比率，均僅屬預估值。而公共設施用地平均負擔比率＋費用平均負擔比率，即為土地所有權人平均重劃負擔比率(同辦法第14條第4項附件1計算式參照)，亦係概計估值。此階段關於重劃計畫書就土地所有權人平均重劃負擔比率之概計，尚與參加重劃之土地所有權人按土地受益比例計算實際負擔之問題無涉，土地所有權人實際負擔金額應依獎勵重劃辦法第33條規定辦理，並報請主管機關核定。查系爭重劃計畫書第10點規定：土地所有權人平均重劃負擔比率概計：重劃總平均負擔比率＝公共設施用地平均負擔比率＋費用平均負擔比率(47.00％＝34.16％＋12.84％)，有系爭重劃計畫書附原審卷可稽，為原判決所確定之事實。系爭重劃計畫書關於土地所有權人平均重劃負擔比率47.00％，僅係概計估值，反映的是參加重劃之全部土地所有權人平均重劃負擔比率，並非被上訴人實際應負擔之比率，尚無所謂按土地受益比例計算實際負擔之問題。原判決以系爭市地重劃案未考量安和路兩側土地各自因公共設施用地設置受益之程度而為調整，一律以重劃總平均負擔比率47.00％為標準，有違受益付費原則，而認臺南市府就此未為審究即予核定，於法有違等情，依上開規定及說明，即有適用法規不當之違誤。

(三)市地重劃之目的係以交換分合重新劃定土地界址與形狀而為土地分配，分配內容包括應分配面積及位置之決定，其中分

配面積之計算，係以重劃前土地面積扣除重劃負擔，故重劃負擔影響分配面積。又市地重劃負擔之義務人，依平均地權條例第60條規定，係由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，是若土地所有權人間之受益比例均相同時，則每一所有權人之負擔比例亦隨之相同。惟每宗土地因位置優劣、地價高低、面臨道路寬度、使用分區，鄰近公共設施情形、是否屬於重劃區內原有合法建物或既成社區等情形如有不同，受益比例程度自非相同，土地所有權人負擔即有輕重之別，進而影響獲分配面積比例。而市地重劃對重劃區內原有合法建物或既成社區之土地所有權人而言，其效益較其他未建築土地為低，是以，市地重劃實施辦法於第14條第3項第10款明定，市地重劃計劃書應記載「重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則」，課予主管機關應審酌重劃區內原有合法建物或既成社區，其土地因重劃而受益之程度，在財務平衡（自償性）前提下，為合義務之裁量，而合理減輕其重劃負擔，以符合平均地權條例第60條第1項規範之意旨。

(四)查系爭重劃計畫書第11點明定：「重劃區內原有合法建物或既成社區負擔減輕之原則：1、臨安和路兩側合法建物：以不計扣重劃負擔依原位置及原面積發還為原則，但涉及影響重劃工程施工時，由重劃會和土地所有權人另行協商之。（備註：合法建物定義：⑴持有使用執照者，⑵建築管理條例實施以前已存在之建物。）2、臨安和路兩側現有建物部分（扣除合法建物）：以不計扣費用負擔原則計算重劃後土地發還面積，但涉及影響重劃工程施工時，由重劃會和土地所有權人另行協商之。有關安和路兩側現有建物位置略圖如附件9所示。3、上述臨安和路兩側建物需於重劃計畫書核定日之前已存在，才能適用負擔減輕之原則。」依此，有關系爭重劃區內得不計扣重劃負擔者，為臨安和路兩側合法建物，而臨安和路兩側其他建物僅經評價為「現有建物」，其減輕之重劃負擔部分，為不計扣重劃費用，但就公共設施用

地平均負擔，與其他會員相同，均負擔比率34.16%；又被上訴人所有土地多位在安和路西側，土地利用現況，多為臨安和路6段搭建鐵皮建物，非屬合法建物等情，為原判決所確認之事實，核與卷內證據相符。原判決以被上訴人現有建物具既成社區之開發實況，與其他未臨安和路之素地地區有別，原有對應調整減輕「公共設施用地負擔」比例之必要，惟系爭市地重劃案僅評定被上訴人所有建物為現有建物，未適用或類推適用既成社區再減少公共設施用地負擔比例，或另訂定增配土地地價時予以核減之標準，顯有未合，而認臺南市府就此未為審究並予核定，於法有違等語，固非無見。

(五)惟查，市地重劃實施辦法第14條第3項第10款雖明定市地重劃計劃書應記載「重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則」，然每宗土地受益比例程度本有不同，合法建物或既成社區負擔減輕之內容亦非必相同。系爭重劃計畫書第11點已依上開負擔減輕之原則，載明就臨安和路兩側合法建物部分，以不計扣重劃負擔依原位置及原面積發還為原則；就臨安和路兩側現有建物部分（扣除合法建物），以不計扣費用負擔原則計算重劃後土地發還面積等情，已如前述。關於合法建物負擔減輕部分固無待論，而就被上訴人現有建物部分，雖其負擔減輕之內容與合法建物不同，惟上開市地重劃實施辦法關於負擔減輕之原則，僅明定「合法建物」或「既成社區」兩類，並未包括此兩類以外之其他「現有建物」，則首應究明系爭重劃計畫書將非屬合法建物之被上訴人現有建物列入負擔減輕原則之範圍，依據為何？是否即係認其等現有建物為既成社區或類似既成社區，而依市地重劃實施辦法第14條第3項第10款規定予以減輕負擔？再者，系爭重劃計畫書既已就被上訴人現有建物予以減輕負擔，則原審亦應就此減輕之內容是否適法、有無影響原處分之合法性等情予以調查審認，並敘明得心證之理由。惟查，原判決先稱被上訴人之建物現狀實與既成社區相類似(原判決第40頁第12行)，嗣又稱依其使用現狀，亦應屬既成社區

(同上頁第19行)，則原審究竟認定被上訴人現有建物係既成社區而應適用上開負擔減輕原則；或係認定為類似既成社區，而有類推適用上開負擔減輕原則之必要，判決理由前後不一，已有未合。原判決繼稱被上訴人現有建物所在區位已為相當之開發，與未臨安和路之素地地區，有明顯已開發區及未開發區之區別，應適用或類推適用負擔減輕原則，再減少「公共設施用地負擔」比例，或另訂定增配土地地價時予以核減之標準等語。惟合法建物或既成社區減輕負擔之內容非必相同，已如前述，系爭重劃計畫書既已就被上訴人現有建物，載明以不計扣費用負擔原則計算重劃後土地發還面積等情，予以減輕負擔，已與其他未開發而純為素地之區域就重劃負擔有所區別，此部分並無原判決所指不符公平之情形。再者，被上訴人現有建物既多為非屬合法建物之鐵皮建物，縱所在區位已為相當之開發，然系爭重劃計畫書亦已依其使用現狀，予以不計扣費用負擔之減輕，是否必須與合法建物為相同內容之負擔減輕，亦非無斟酌餘地，原審自應依職權調查，並敘明其認定被上訴人現有建物應與合法建物適用相同減輕負擔內容之理由。惟原判決未敘明被上訴人現有建物何以必須與合法建物適用相同之負擔減輕原則，再減少公共設施用地負擔；以及系爭重劃計畫書就被上訴人現有建物以不計扣費用負擔原則計算重劃後土地發還面積之減輕內容，究竟有何違誤之處，逕以系爭重劃會所提負擔減輕原則，僅評定被上訴人所有建物為現有建物，未適用或類推適用既成社區再減少公共設施用地負擔比例等情，認臺南市府准予核定系爭市地重劃案，於法有違，而將原處分撤銷，亦有未盡職權調查義務及判決不備理由之違法。

(六)綜上所述，原判決既有如上述違背法令情事，並將影響判決結論，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，即有理由。又因本件事實尚有由原審再為調查認定之必要，本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為適法之裁判。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　17　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　林　惠　瑜

法官　梁　哲　瑋

法官　林　淑　婷

法官　李　君　豪

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　17　　日

書記官　高　玉　潔