

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第623號

上 訴 人 臺南市政府

代 表 人 黃偉哲

訴訟代理人 葉張基 律師

複 代 理 人 林韋甫 律師

被 上 訴 人 中國石油化學工業開發股份有限公司

代 表 人 陳瑞隆

訴訟代理人 李益甄 律師

陳柏霖 律師

上列當事人間文化資產保存事件，上訴人對於中華民國112年6月21日高雄高等行政法院109年度訴更一字第22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、上訴人以被上訴人所有臺南市○○區媽宮段（下稱媽宮段）1054、1074、1075、1076、1079地號土地上之宿舍建物及位於同區○○○○路000巷00弄與00弄之間的2座水池、1座游泳池（下稱系爭水池、游泳池）為日治時期鐘淵曹達臺南工場生產軍事用鹼氣工業遺構之一部分（員工生活區及生活設施），具特殊歷史背景，全區建物及設施配置所形塑之空間紋理見證昔日之工業員工生活聚落，具歷史文化價值；宿舍群量體相當大，當前實屬稀少；腹地廣闊，具再利用潛力，就地理區位來看，並有助結合附近社區之歷史文化資產，具觀光發展效益為由，於民國103年11月17日以府文資處字第1031053448B號公告（下稱系爭公告）將上述宿舍建物及系爭水池、游泳池指定名稱為「原日本鐘淵曹達株式會社臺南工場宿舍群」直轄市定古蹟，古蹟本體為原審104年度訴字第428號判決（下稱前判決）附表所示門牌之宿舍建物共16棟（雙拚2棟、3戶連棟建築4棟、4戶連棟建築7棟、6戶連棟建築3

棟)及系爭水池、游泳池(以下合稱系爭宿舍群);定著土地之範圍包括被上訴人所有媽宮段1042(部分)、1054、1073、1074、1075、1076、1077、1077-1、1078、1079、1080、1081、1089-1、1101、1102、1103、1104、1115地號等18筆土地部分(下稱原處分,定著土地範圍另包括臺南市所有媽宮段1055、1124地號土地)。被上訴人不服,提起訴願,經訴願決定將原處分關於古蹟定著土地之範圍,就被上訴人所有媽宮段1077、1077-1、1078地號等3筆土地撤銷(另亦撤銷○○市所有1124地號土地部分);其餘部分訴願駁回(嗣上訴人於104年12月17日依訴願決定之意旨以府文資處字第1041210996B號為變更公告)。被上訴人對其不利之指定古蹟本體即系爭宿舍群及定著土地範圍媽宮段1042(部分)、1054、1073、1074、1075、1076、1079、1080、1081、1089-1、1101、1102、1103、1104、1115地號等15筆土地不服,提起行政訴訟,經原審前判決撤銷訴願決定及原處分關於將前判決附表所示編號1、6、9、16建物指定為古蹟本體及將前判決附表所示編號2、3、4、5、7、8、10、11、12、13、14、15建物及位於系爭水池、游泳池坐落位置以外之土地指定為古蹟定著土地範圍部分,並駁回被上訴人其餘之訴。兩造對不利於其部分不服,提起上訴,經本院109年度判字第383號判決(下稱本院發回判決)將前判決廢棄,並發回原審更為審理,經原審109年度訴更一字第22號判決(下稱原判決)將訴願決定關於駁回部分及原處分均撤銷。上訴人不服,提起上訴。

二、被上訴人起訴主張、上訴人在原審之答辯暨原判決理由,均引用原判決所載。

三、本院按:

(一)行為時即94年2月5日修正之文化資產保存法(下稱文資法)第3條第1款規定:「本法所稱文化資產,指具有歷史、文化、藝術、科學等價值,並經指定或登錄之下列資產:一、古蹟、歷史建築、聚落:指人類為生活需要所營建之具有歷

01 史、文化價值之建造物及附屬設施群。」第4條第1項規定：
02 「前條第1款至第6款古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景
03 觀、傳統藝術、民俗及有關文物及古物之主管機關：在中央
04 為行政院文化建設委員會（以下簡稱文建會，按自101年5月
05 20日起改由文化部管轄）；在直轄市為直轄市政府；在縣
06 （市）為縣（市）政府。」第6條規定：「（第1項）主管機
07 關為審議各類文化資產之指定、登錄及其他本法規定之重大
08 事項，應設相關審議委員會，進行審議。（第2項）前項審
09 議委員會之組織準則，由文建會會同農委會定之。」第14條
10 規定：「（第1項）古蹟依其主管機關區分為國定、直轄市定、
11 縣（市）定3類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。
12 直轄市、縣（市）定者，並應報中央主管機關備查。……
13 （第3項）前2項指定基準、審查、廢止條件與程序及其他應遵
14 行事項之辦法，由中央主管機關定之。」同法施行細則第2
15 條第1項規定：「本法第3條第1款所定古蹟及歷史建築，為年
16 代長久且其重要部分仍完整之建造物及附屬設施群，包括祠
17 堂、寺廟、宅第、城郭、關塞、衙署、車站、書院、碑碣、
18 教堂、牌坊、墓葬、堤閘、燈塔、橋樑及產業設施等。」

19 (二)行為時即99年3月2日修正之古蹟指定及廢止審查辦法(下稱
20 古蹟指定辦法)第2條規定：「(第1項)古蹟之指定，依下列
21 基準為之：一、具歷史、文化、藝術價值。二、重要歷史事
22 件或人物之關係。三、各時代表現地方營造技術流派特色
23 者。四、具稀少性，不易再現者。五、具建築史上之意義，
24 有再利用之價值及潛力者。六、具其他古蹟價值者。
25 ……」第3條第1項規定：「古蹟之指定，依下列程序為
26 之：一、現場勘查。二、審議並作成指定處分之決定。三、
27 辦理公告。四、直轄市、縣（市）定者，報中央主管機關備
28 查。」第4條規定：「(第1項)主管機關對審議指定之古蹟，
29 應辦理公告。(第2項)前項公告，應載明下列事項：一、名
30 稱、種類、位置或地址。二、古蹟及其所定著土地之範圍。
31 三、指定理由及其法令依據。四、公告日期及文號。

01 ……。」第5條規定：「(第1項)古蹟指定公告後，應由該主
02 管機關填具古蹟清冊，載明下列事項，附圖片電子檔，函報
03 中央主管機關備查：一、名稱、種類、位置或地址。二、古
04 蹟及所定著土地之範圍。三、指定理由及其法令依據。四、
05 公告日期及文號。……。(第2項)前項所定圖說，應繪製於
06 地籍圖上，並標明下列事項：一、古蹟之範圍界線及其、使
07 用配置。二、古蹟所定著土地界線。三、附近街廓名稱與位
08 置。四、圖面之比例尺。」依此，古蹟之指定固應辦理公
09 告，惟依上開第4條第2項規定之公告內容，並不包括必須在
10 地籍圖上標示古蹟範圍界線及定著土地界線。在地籍圖上標
11 示古蹟範圍界線及定著土地界線，係古蹟指定辦法第5條古
12 蹟指定公告之後，於函報中央主管機關備查時之要求。

13 (三)102年10月28日修正之文化資產審議委員會組織準則(下稱審
14 議會組織準則)第9條規定：「(第1項)審議委員會審議文化
15 資產之指定或登錄前，得由主管機關依據文化資產類別、特
16 性組成專案小組，就文化資產之歷史、文化、藝術、科學及
17 自然價值進行評估，並提出文化資產評估報告。(第2項)前
18 項審議委員會審議時，得參酌前項評估報告內容，進行文化
19 資產指定或登錄之審議。(第3項)審議委員會為審議案件之
20 需要，得推派委員偕同業務有關人員組成專案小組現場勘查
21 或訪查，並研擬意見，提供會議參考。(第4項)前項審議委
22 員會或專案小組，得邀請專家學者及有關機關代表提供諮詢
23 意見。」可知，專案小組之成立與否，並非強制規定，且即
24 使成立專案小組，亦僅係規定其提出文化資產評估報告或現
25 勘訪查後研擬之意見，以供給審議委員會審議時參考之用。
26 縱專案小組未提出評估報告或研擬意見供審議會參考，亦不
27 得遽指審議程序因此為違法。

28 (四)查本件古蹟之指定，經現場勘查第1梯次為102年4月22日下
29 午4時25分至5時25分，勘查之審議委員為顏○○、葉○○、
30 孔○○、施○○、黃○○及蕭○○共6人；第2梯次為102年5
31 月7日上午11時5分至12時，勘查之審議委員則為顏○○、葉

01 ○○、林○○、范○○、孫○○共5人，嗣於103年5月13日
02 第2屆臺南市古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會(下稱
03 第2屆審議會)第6次會議決議指定為直轄市定古蹟、103年9
04 月9日第2屆審議會第7次會議決議指定名稱、古蹟本體及定
05 著土地範圍，再經上訴人作成系爭公告等情，為原審依法確
06 認之事實，核與卷內證據相符。原判決以現場勘查時，固無
07 庸全體審議委員均須至現場，惟到場之審議委員應就各個建
08 造物及附屬設施等是否具有歷史、文化、藝術、科學價值及
09 其所構成空間紋理之範圍研擬意見，且應派員依審議委員之
10 意見實際測量古蹟本體範圍的界線，而標明於地籍圖上，以
11 供未到場之審議委員參考，始符合古蹟指定之程序；並以本
12 件審議委員現場勘查並不確實，亦未研擬意見或提出文化資
13 產評估報告供審議會參酌，審議會之決議顯係出於不完全資
14 訊所為，原處分公告之古蹟定著土地面積亦違反明確性原
15 則、比例原則及不當聯結禁止原則等語，而撤銷原處分，固
16 非無見。惟查：

- 17 1. 本院發回判決已指明：當具古蹟價值之多數建築物，基於整
18 體考量而為一古蹟案之指定時，因該等建築物間係具時空之
19 關聯性，則運用「紋理」概念於評斷古蹟、或劃定保存古蹟
20 必要之不可分割之土地範圍，尚非法所不許。則排除訴願決
21 定撤銷部分，原處分以整體歷史紋理空間，公告古蹟所定著
22 土地範圍縱大於古蹟本體坐落範圍，然為妥善保存本件古蹟
23 及其周遭環境景觀與整體風貌、以達成文化資產保存及維護
24 之公益目的上，是否非屬必要，而不在合理之保存範圍，非
25 無斟酌之餘地等語。準此，關於原處分所指定古蹟之定著土
26 地範圍是否合理必要，原審應本於妥善保存本件古蹟及其周
27 遭環境景觀與整體風貌、以達成文化資產保存及維護之公益
28 目的上，依職權調查認定。惟查，原判決以空間紋理係由建
29 造物、附屬設施、公共空間及街道所組成，而媽宮段1078、
30 1080、1081、1089-1、1101、1102、1103、1104、1115、11
31 24地號(下稱1078地號等10筆)土地，並無任何能表彰空間紋

01 理之建造物、附屬設施、公共設施或街道，該10筆土地即非
02 古蹟之空間紋理所涵蓋之範圍；復誤解前開古蹟指定辦法及
03 審議會組織準則之規定，以本件查無原審卷內有現勘委員就
04 現場宿舍16棟建造物、附屬設施及空間紋理範圍研擬評估意
05 見之記載，且第2屆第7次審議會亦無就1078地號等10筆土地
06 之評估意見書或勘驗筆錄，上訴人提供第2屆第7次審議會審
07 查之預定指定範圍之宿舍群，均未就古蹟本體範圍界線如實
08 標明於地籍圖上，是其指定古蹟之程序自屬違法等語，依上
09 開規定及說明，已有未盡職權調查義務及適用法規不當之違
10 誤。再者，原審就上開有關現勘委員應研擬意見供審議會參
11 考，始符合指定古蹟程序規定之相關論據，遍觀原審卷內並
12 未見就此爭點闡明並使當事人得為事實上及法律上適當完全
13 之陳述及辯論，即逕作為判決之基礎，致生突襲性裁判之結
14 果，原判決亦有不適用行政訴訟法第125條規定之違法。

15 2. 承上論，指定古蹟之公告內容，並不包括必須將古蹟及定著
16 土地範圍界線標示在地籍圖上，遑論在作成公告前之審議會
17 審議程序中，縱使主管機關提供予審議會審議之古蹟及定著
18 土地範圍，並未在地籍圖上標示界線，亦不得遽指其程序有
19 違法或公告即有不明確之情形。至於審議會作成指定古蹟之
20 決定，其判斷有無出於不完全之資訊或恣意濫用等違法情
21 事，此為原審應依職權調查之事項，原審自應依職權調查並
22 敘明其認定之理由。徵諸本件古蹟指定之過程，於前開兩梯
23 次之審議委員現場勘查後，102年10月24日專案小組會議討
24 論並建議延長暫定古蹟身分、同年11月8日第2屆審議會第3
25 次會議決議同意延長，再經第2屆審議會第6次會議決議指
26 定為直轄市定古蹟及第7次會議決議指定名稱、古蹟本體及定
27 著土地範圍，有原處分卷可參；又第2屆審議會第6次及第7
28 次會議，除會議紀錄外，亦有審議委員書面意見單及相關審
29 議資料等件附於原審卷可憑，上訴人並主張出席的審議委員
30 均有取得其業務單位提供之簡報，甚至包括被上訴人所提出
31 之空拍圖，經詳細實質地討論後，本於其專業合議作出最後

01 結論，並無資訊不充足之情形等語。是原審自應綜合上情依
02 職權調查認定並敘明理由，惟原判決逕以依前開兩梯次之表
03 定勘查時間每次均為1小時，委員是否能勘查本件公告之16
04 棟宿舍及其定著土地每一範圍，已非無疑，復未見其擬具評
05 估意見書或勘驗筆錄，難認有確實勘查；上訴人亦未實際測
06 量古蹟本體範圍界線，而標明於地籍圖上供審議會參考等
07 情，即認審議會因此作成本件指定古蹟之決定，其判斷有出
08 於不完全資訊之違誤，依上說明，亦有不適用法規、適用法
09 規不當及不備理由之違法。

10 3. 古蹟定著土地範圍是否合理必要，應在妥善保存古蹟及其周
11 遭環境景觀與整體風貌、以達成文化資產保存及維護之公益
12 目的上為綜合判斷，已如前述。原判決認原處分將1078地號
13 等10筆土地框列為古蹟定著土地範圍，實際上係意圖藉此達
14 成觀光發展之商業利益需求，與古蹟文化資產價值保存之必
15 要性顯然無關，有出於與事物無關之考量而違反不當聯結禁
16 止原則一節，固非無據。惟原處分係以符合古蹟指定辦法第
17 2條第1項第1款具歷史、文化、藝術價值者：其為日治時期
18 鐘淵曹達臺南工場生產軍事用鹼氣工業遺構之一部分（員工
19 生活區及生活設施），具特殊歷史背景，全區建物及設施配
20 置所形塑之空間紋理見證昔日之工業員工生活聚落，具歷史
21 文化價值；第4款具稀少性，不易再現者：宿舍群量體相當
22 大，當前實屬稀少；及第6款具其他古蹟價值者：腹地廣
23 闊，具再利用潛力，就地理區位來看，並有助結合附近社區
24 之歷史文化資產，具觀光發展效益等情，為指定之法律依據
25 及理由。而上開各款事由乃各自獨立之事由，並無必須同時
26 兼具之必要，原審自應就原處分所依據之各款事由詳查並綜
27 合審究後為認定，卻逕以上情即認原處分所公告之定著土地
28 範圍過大，顯然違反比例原則等語，尚嫌速斷。

29 4. 又本院發回判決另指明原處分基於整體性考量所為本件古蹟
30 之指定，是否得割裂判斷而不影響其古蹟價值、新違建部分
31 究係如何亦具古蹟價值等諸多事項有待原審調查、釐清等

01 語，並非肯認原處分所指定古蹟本體及定著土地範圍有整體
02 不可割裂之情形。原審應運用「紋理」概念評斷本件古蹟、
03 或劃定保存古蹟必要之不可分割之土地範圍，詳予審究原處
04 分所指定之古蹟即系爭宿舍群是否合於文資法第3條第1款、
05 同法施行細則第2條第1項及古蹟指定辦法第2條指定基準等
06 規定？所公告定著土地範圍在妥善保存本件古蹟及其周遭環
07 境景觀與整體風貌、以達成文化資產保存及維護之公益目的
08 上，是否合理必要？原處分公告之系爭宿舍群中，倘有部分
09 非屬古蹟而經指定為古蹟者、或定著土地之範圍有過大而逾
10 合理必要者，其餘部分是否亦將因此喪失指定為古蹟之歷
11 史、文化或藝術價值，以至於不符合指定為古蹟之規定等
12 情，依職權調查、釐清並敘明其認定理由。惟原審未詳予究
13 明上情，逕將原處分撤銷，亦有判決不適用法規及適用法規
14 不當之違誤。

15 (五)綜上所述，原判決既有如上述違背法令情事，並將影響判決
16 結論，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，即有理由。又
17 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
18 為判決，爰將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為適
19 法之裁判。

20 四、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
21 項、第260條第1項，判決如主文。

22 中 華 民 國 115 年 3 月 26 日

23 最高行政法院第三庭

24 審判長法官 蕭 惠 芳

25 法官 羅 月 君

26 法官 梁 哲 瑋

27 法官 林 淑 婷

28 法官 李 君 豪

29 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

30 中 華 民 國 115 年 3 月 26 日

