

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第118號

上 訴 人 陽明山娛樂事業有限公司

代 表 人 武祥生

訴訟代理人 施宣旭 律師

翁栢垚 律師

劉昱玟 律師

被 上 訴 人 內政部

代 表 人 劉世芳

訴訟代理人 黃旭田 律師

上列當事人間國家公園法事件，上訴人對於中華民國112年12月28日臺北高等行政法院111年度訴字第1604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、被上訴人代表人由林右昌變更為劉世芳，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、事實概要：

被上訴人依國家公園法第7條及國家公園法施行細則第6條規定，檢陳「陽明山國家公園計畫（第4次通盤檢討）」計畫書、圖（下稱系爭4通計畫），報請行政院民國111年2月16日院臺建字第1100036856號函（下稱111年2月16日函）核定後，被上訴人以111年4月8日台內營字第1110804992號公告，自111年4月15日起生效（下稱系爭公告）。上訴人不服，提起訴願，經行政院以111年11月10日院臺訴字第1110177626號訴願決定書決定訴願不受理（下稱訴願決定），上訴人仍不服，向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴

01 訟，並聲明：訴願決定及系爭公告關於馬槽遊憩區變更部分
02 均撤銷。經原審111年度訴字第1604號判決（下稱原判決）
03 駁回後，上訴人提起上訴，並聲明：1.原判決廢棄。2.訴願
04 決定及系爭公告關於馬槽遊憩區變更部分均撤銷。

05 三、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
06 載。

07 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

08 （一）系爭公告尚非行政處分：

09 1.系爭4通計畫之基本方針為建構北臺灣國土永續發展典範
10 與生態系核心，保護國家公園之自然地景、多元棲地生態
11 與文化景觀，訂定分區、保護利用及經營管理計畫綱要，
12 並據此訂定國家公園事業，與短中長程發展目標與分期發
13 展計畫。系爭4通計畫關於遊憩區之檢討，除變更馬槽遊
14 憩區之計畫外，亦通盤檢討菁山、雙溪、小觀音山鞍部等
15 遊憩區之分區計畫，並通盤檢視其他生態保護區、特別景
16 觀區、一般管制區等區域之計畫內容，足見系爭4通計畫
17 係為因應自然資源保育、景觀維護、避免潛在危險地區之
18 開發及實際經營管理需要，並非就個別具體事件之處理，
19 亦非以個別人民利益之保護為目的，而係對於全體陽明山
20 國家公園區域內之各項分區、保護利用及經營管理事項所
21 為計畫性之整體規劃，並未直接影響各該分區內人民之權
22 利、利益或增加其限制。

23 2.系爭4通計畫雖將馬槽遊憩區作部分變更，惟猶待後續內
24 政部營建署陽明山國家公園管理處（按：於112年9月20日
25 改制為內政部國家公園署陽明山國家公園管理處，下稱陽
26 管處）擬定細部計畫、變更土地使用分區之編定及個案申
27 請投資經營許可、開發許可、建築許可或營運許可之准駁
28 後，始能具體特定。上訴人縱為馬槽遊憩區西區土地之所
29 有權人之一，或潛在投資經營之申請人，其權利義務亦不
30 因系爭4通計畫關於變更馬槽遊憩區之記載，而直接受到
31 規制。是系爭4通計畫核非行政處分，上訴人對系爭公告

01 關於馬槽遊憩區變更部分提起撤銷訴訟，即欠缺此訴訟類
02 型之客體應係「行政處分」之要件，應依修正前行政訴訟
03 法第107條第1項第10款規定駁回之。

04 (二)縱認系爭公告為行政處分，上訴人對系爭公告關於馬槽遊憩
05 區變更部分提起撤銷訴訟為合法，亦無理由：

06 1.陽管處為辦理系爭4通計畫作業，籌組由19人組成之作業
07 小組，辦理系爭4通計畫之先期規劃內容及規劃內容之建
08 議，以及通盤檢討變更、陳情意見之初步審議等事項。陽
09 管處並委託學邑工程技術顧問股份有限公司（下稱學邑公
10 司）辦理先期規劃研究，針對國家公園遊憩區之劃設、調
11 整及管制進行研究並提出通盤檢討之建議，學邑公司於10
12 6年12月15日作成「陽明山國家公園遊憩區劃設暨保護利
13 用管制原則檢討案成果報告書」（下稱成果報告書）。陽
14 管處於107年啟動系爭4通計畫通盤檢討前，先以107年7月
15 9日營陽企字第1071002888A號公告自107年7月16日起至10
16 7年8月14日止公告30日，辦理公開意見徵求，及舉辦6場
17 次說明會，依據陽明山國家公園計畫地區之自然資源、人
18 文資料等現況及未來發展需要，參考機關、團體或人民建
19 議，進行計畫內容之檢討，並將人民、機關、團體所提意
20 見予以彙整、逐案檢討並敘明理由，作成系爭4通計畫草
21 案，並以108年11月20日營陽企字第1081004674A號公告自
22 108年11月25日起至108年12月24日止公告30日，辦理系爭
23 4通計畫草案公開展覽，及辦理7場次說明會後，於109年5
24 月11日提報被上訴人國家公園計畫委員會審議、修正，由
25 被上訴人報經行政院111年2月16日函核定後，以系爭公告
26 自111年4月15日起生效。足見陽管處及被上訴人辦理系爭
27 4通計畫之時間及程序，符合國家公園法、國家公園法施
28 行細則及國家公園計畫通盤檢討作業要點（下稱通盤檢討
29 作業要點）之相關規定。

30 2.經學邑公司實際分析結果發現，馬槽遊憩區西區所涉環境
31 敏感項目種類較多，且「坡度超過40%以上區域」、「中

央地質調查所環境地質資料庫中敏感度高區域」及「92年陽管處委託研究指認環境敏感度高區域」等項目涉及面積均超過西區總面積10%以上，另有12%範圍屬改制前行政院農業委員會（已改制為農業部，下稱農委會）公告之土石流潛勢溪流影響範圍，整體危險型環境敏感區占西區總面積比例高達56%。西區東、西、南三面均為危險型環境敏感區，臨接主要道路（陽金公路）沿線全為多重地質敏感區。學邑公司之成果報告書係取得前、後之相關資料，就遊憩區內土地使用現況進行補充現地調查，更新舊有資料，進行疊圖套繪，並就環境危險型敏感因子項目進行分析後，歸納發現馬槽遊憩區西區環境危險型敏感因子項目之聯集面積高達56%，並無上訴人指摘被上訴人以第3次通盤檢討前已存在之圖資資料為依據，作成系爭4通計畫之情形。

- 3.陽管處依通盤檢討作業要點等相關規定，擬定系爭4通計畫，其第5章變更計畫內容第1節變更原則所揭示之遊憩區變更調整原則為：①尚未開發之遊憩區若超過半數以上面積屬危險型環境敏感地區者。包含A.經濟部中央地質調查所公告之地質敏感區、B.農委會水土保持局公告之土石流潛勢溪流、C.坡度在40%以上之地區、D.地質災害潛勢區、E.管理處委託調查研究成果等5項條件因子，應以廢止或調整遊憩區改劃其他分區為原則。②屬於地質、地形、水文環境敏感，或具無法以人力再造之特殊天然景緻，而應妥予保護之地區，得調整為特別景觀區。③既有土地已有聚落發展、合法或原有合法建築物零星分布，其環境應予維護改善者，得參酌道路、等高線、自然地形或地籍線，調整為第三種一般管制區。
- 4.經陽管處作業小組全面通盤檢討檢視園區內尚未開發遊憩區，其中遊憩區檢討變更案計有4案（編號24、25、26、29），就其中編號24之馬槽遊憩區（遊1）變更案，依據系爭4通計畫第5章第1節變更調整原則，彙整地質法發布實

01 施暨近年園區內相關調查研究成果，區域涉及地質災害敏
02 感、遊憩環境安全維護等因素，並經套繪①經濟部中央地
03 質調查所（下稱地調所）公告之地質敏感區、②農委會公
04 告之土石流潛勢溪流、③坡度在40%以上之地區、④地質
05 災害潛勢區、⑤陽管處委託調查研究成果等5項條件因子
06 後，若超過半數以上面積屬危險型環境敏感地區，應配合
07 檢討廢止或調整遊憩區改劃其他分區。馬槽遊憩區分東、
08 西2區，西區涉及各項危險型環境敏感因子聯集面積占總
09 面積比例高達56%，其東、西、南三面均為危險型環境敏
10 感區，臨接主要道路沿線全為多重地質敏感區，而東區各
11 種危險型環境敏感因子聯集面積則未超過總面積半數以
12 上，陽管處作業小組檢討後將馬槽遊憩區西區變更為第三
13 種一般管制區及特別景觀區，並於變更理由第4點明揭：
14 「原遊憩區劃設範圍，鑑地質法發布實施暨近年園區內相
15 關調查研究成果，區域涉及地質災害敏感、遊憩環境安全
16 維護，調整遊憩區範圍，將原遊憩區內屬本園成立前已有
17 聚落或建築物零星分布之土地，參酌現況土地使用情形、
18 地籍調整為第三種一般管制區；原遊憩區內屬於環境敏感
19 地區，參酌現況土地使用情形、地籍調整為特別景觀
20 區。」

- 21 5.比對陽管處101年7月「變更陽明山國家公園馬槽遊憩區
22 （遊1）細部計畫（第2次通盤檢討）案計畫書圖10之「陽
23 明山國家公園馬槽遊憩區地質災害潛勢示意圖」，與學邑
24 公司成果報告書之圖22「馬槽遊憩區（遊1）範圍內山崩
25 地滑環境敏感區位置示意圖」及圖27「馬槽遊憩區土石流
26 潛勢情形」，可發現馬槽遊憩區之山崩地滑環境敏感區及
27 土石流潛勢溪流影響範圍，均有所增加。另上訴人預定興
28 建溫泉旅館之「溫泉遊憩用地範圍」，與經濟部公告之
29 「山崩與地滑地質敏感區」部分重疊，更位處較易發生山
30 崩地滑之「順向坡」，該區之地質更是呈現不斷變化之趨
31 勢，並自經濟部公告「山崩與地滑地質敏感區（L0001臺

北市)」後，馬槽遊憩區不斷發生山崩與地滑，尤其000年00月間發生之嚴重山崩、地滑與地裂，除與經濟部公告之「山崩與地滑地質敏感區」重疊，亦發生於前揭區域以外，足見馬槽遊憩區之地質及自然環境處於高度危險且係持續惡化改變之狀態。

6.被上訴人為因應近年來馬槽遊憩區自然環境調查成果，鑒於地質敏感之安全考量，因馬槽遊憩區西區屬危險型環境敏感地區者超過半數以上面積，已達前述系爭4通計畫變更遊憩區之分區標準，馬槽遊憩區東區則否，而僅將馬槽遊憩區西區變更為第三種一般管制區與特別景觀區，符合通盤檢討作業要點第6點第4款第1目「因自然環境及道路交通之改變無法作遊憩區使用者，得變更為其他使用分區。」之意旨，根據東、西兩區不同之環境狀況為相異之處置，並無恣意為差別待遇，違反平等原則之情形。

7.上訴人雖曾於99年3月27日向陽管處申請馬槽遊憩區（遊1）西區土地開發，並提出投資經營計畫書，惟因馬槽遊憩區西區土地開發，存有地質環境安全疑慮等疑義，經陽管處依審查建議通知上訴人於期限內補充地質安全、取水水源及防災之具體解決對策，再提大會討論，嗣上訴人於103年6月20日，以尚需時日進行詳細調查評估開發安全與地質研究，並審慎檢討整體規劃及計畫內容為由，而申請撤案。馬槽遊憩區東、西兩區迄系爭4通計畫辦理公開徵求意見之107年7月16日止，均無投資經營者申請開發，自難認上訴人對於地質與自然環境處於高度危險且持續改變狀態之馬槽遊憩區西區，有「遊憩區使用分區不會變更」之信賴基礎或信賴利益可言。

8.被上訴人為因應自然資源保育、景觀維護、避免潛在危險地區之開發及實際經營管理需要，於系爭4通計畫變更馬槽遊憩區西區部分，符合通盤檢討作業要點第6點第4款第1目規定，無違行政自我拘束原則、明確性原則、平等原則、誠信原則及信賴保護原則。上訴人訴請撤銷訴願決定

01 及系爭公告關於馬槽遊憩區變更部分，為無理由等語，判
02 決駁回上訴人在原審之訴。

03 五、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，其結論尚無不合，
04 茲補充論述如下：

05 (一)國家公園法第3條規定：「國家公園主管機關為內政部。」
06 第7條規定：「國家公園之設立、廢止及其區域之劃定、變
07 更，由內政部報請行政院核定公告之。」第8條規定：「本
08 法用詞，定義如下：一、國家公園：指為永續保育國家特殊
09 景觀、生態系統，保存生物多樣性及文化多元性並供國民之
10 育樂及研究，經主管機關依本法規定劃設之區域。……三、
11 國家公園計畫：指供國家公園整個區域之保護、利用及發展
12 等經營管理上所需之綜合性計畫。……六、一般管制區：指
13 國家公園區域內不屬於其他任何分區之土地及水域，包括既
14 有小村落，並准許原土地、水域利用型態之地區。七、遊憩
15 區：指適合各種野外育樂活動，並准許興建適當育樂設施及
16 有限度資源利用行為之地區。……九、特別景觀區：指無法
17 以人力再造之特殊自然地理景觀，而嚴格限制開發行為之地
18 區。……」第12條規定：「國家公園得按區域內現有土地利
19 用型態及資源特性，劃分左列各區管理之：一、一般管制
20 區。二、遊憩區。三、史蹟保存區。四、特別景觀區。五、
21 生態保護區。」國家公園法施行細則第3條第1項規定：「依
22 本法第7條規定報請設立國家公園，應擬具國家公園計畫及
23 圖，其計畫書應載明左列事項。一、計畫範圍及其現況與特
24 性。二、計畫目標及基本方針。三、計畫內容：包括分區、
25 保護、利用、建設、經營、管理、經費概算、效益分析等
26 項。四、實施日期。五、其他事項。」第4條規定：「國家
27 公園計畫經報請行政院核定後，由內政部公告之，並分別通
28 知有關機關及發交當地地方政府及鄉鎮市公所公開展示。」
29 第5條第1項規定：「國家公園計畫實施後，在國家公園區域
30 內，已核定之開發計畫或建設計畫、都市計畫及非都市土地
31 使用編定，應協調配合國家公園計畫修訂。」第6條規定：

「（第1項）國家公園計畫公告實施後，主管機關應每5年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有左列情形之一者，得隨時檢討變更之：一、發生或避免重大災害者。二、內政部國家公園計畫委員會建議變更者。三、變更範圍之土地為公地，變更內容不涉及人民權益者。（第2項）依本法第7條變更國家公園計畫，準用第3條及第4條之規定。」是可知，國家公園計畫經依國家公園法第7條規定核定後公告實施，具有拘束國家公園區域內有關之開發或建設計畫、都市計畫及非都市土地使用編定之法規效力，依同法施行細則第6條第1項本文定期通盤檢討所作必要之變更，如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之憲法原則，雖因國家公園計畫並非都市計畫，而無法直接適用行政訴訟法第五章都市計畫審查程序，然二者性質相近，參照司法院釋字第742號解釋之意旨，應准許其提起行政訴訟以資救濟，並準用訴願法及行政訴訟法有關違法行政處分之救濟程序，始符憲法第16條保障人民訴訟權之意旨。

(二)通盤檢討作業要點第1點規定：「國家公園計畫之通盤檢討依本要點之規定辦理之。」第2點規定：「辦理國家公園計畫通盤檢討，應依據每一國家公園計畫地區之自然資源、人文資料等現況及未來發展需要，並參考機關、團體或人民建議，進行計畫內容之檢討。」第3點規定：「國家公園計畫經通盤檢討後，必須變更者，應即依國家公園法及施行細則所定程序辦理變更後公告之。」第5點規定：「國家公園計畫通盤檢討前應先進行自然及人文資源分析，作為通盤檢討之基礎。」第6點第4款第1目規定：「各分區計畫檢討原則：……(四)遊憩區之檢討依下列之規定：1.遊憩區之位置，因自然環境及道路交通之改變無法作遊憩區使用者，得變更為其他使用分區。」第7點規定：「於辦理通盤檢討時，相關保護、管理計畫及保護利用管制原（規）則應一併加入檢討修正。」第8點規定：「國家公園計畫之通盤檢討作業由

01 各該國家公園管理處組成通盤檢討作業小組辦理。」第9點
02 規定：「國家公園計畫之通盤檢討前，辦理機關應分別通知
03 有關機關、當地地方政府及鄉（鎮、市、區）公所，並公告
04 30日，將公告之日期及地點登報週知，公開徵求意見。人
05 民、機關、團體得於公告期間內，以書面載明姓名、住址向
06 辦理機關提出意見，供作通盤檢討之參考。」第10點規定：
07 「人民、機關、團體所提意見，辦理機關應予彙集，依檢討
08 變更原則，逐案檢討，不予變更者，應敘明理由。」第11點
09 規定：「國家公園計畫通盤檢討經核定後，內政部應於接獲
10 核定公文之日起30日內登報週知並分別通知有關機關及當地
11 地方政府及鄉（鎮、市、區）公所公告30日。」

12 (三)經查，上訴人為馬槽遊憩區西區土地所有權人之一，被上訴
13 人檢陳系爭4通計畫，報請行政院111年2月16日函核定後，
14 被上訴人以系爭公告自111年4月15日起生效，其中馬槽遊憩
15 區西區變更為第三種一般管制區及特別景觀區等情，為原審
16 確定之事實。鑑於上開具體分區項目之變更，使上訴人就其
17 所有原屬遊憩區之土地，已無從申請興建適當育樂設施，直
18 接限制上訴人所有權之使用範圍，參照司法院釋字第742號
19 解釋之意旨，上訴人以擬定及公告國家公園計畫之主管機關
20 內政部為被告，提起撤銷訴訟以資救濟，於法並無不合。原
21 判決論以：系爭4通計畫關於馬槽遊憩區西區之檢討變更，
22 並非就個別具體事件之處理，亦非以個別人民利益之保護為
23 目的，縱認國家公園計畫定期通盤檢討變更違法且損及權利
24 或法律上利益，人民須俟後續國家公園管理處擬定或變更細
25 部計畫及土地使用分區之編定，或行政機關作成否准個案申
26 請投資經營許可、開發許可、建築許可或營運許可之行政處
27 分後，始得依行政訴訟法提起撤銷訴訟等語，容有未洽，惟
28 尚不影響判決之結果。

29 (四)次查，陽明山國家公園計畫自74年實施，其間分別於84年1
30 月1日、94年8月15日及102年7月15日完成第1至3次通盤檢
31 討，依92年8月26日、92年12月18日被上訴人國家公園計畫

01 委員會第53次、第54次會議紀錄（下稱92年8月26日、92年1
02 2月18日會議紀錄）記載略以：「……於陽明山國家公園下
03 次通盤檢討時，如已劃定之各遊憩區尚未辦理開發者，應檢
04 討其存廢。」陽管處為辦理系爭4通計畫作業，乃籌組作業
05 小組（由陽管處所屬人員、內政部警政署保安警察第七總隊
06 第四大隊大隊長、國立大學相關學系教師、中央研究院研究
07 員及內政部國家公園署指派人員共19人組成），辦理系爭4
08 通計畫之先期規劃內容及規劃內容之建議，以及通盤檢討變
09 更、陳情意見之初步審議等事項；陽管處並於106年4月19日
10 至106年12月15日委託學邑公司辦理先期規劃研究，於106年
11 12月15日作成成果報告書；嗣陽管處於107年啟動系爭4通計
12 畫，先於107年7月9日公告自107年7月16日起至107年8月14
13 日止公告30日，辦理公開意見徵求，及舉辦6場次說明會，
14 作成系爭4通計畫草案，並於108年11月20日公告自108年11
15 月25日起至108年12月24日止公告30日，辦理系爭4通計畫草
16 案公開展覽，及辦理7場次說明會後，於109年5月11日提報
17 被上訴人國家公園計畫委員會審議、修正，由被上訴人報經
18 行政院111年2月16日函核定後，以系爭公告自111年4月15日
19 起生效等情，為原審依法確定之事實，經核與卷內證據相
20 符。原判決據以論明：陽管處依據陽明山國家公園計畫地區
21 之自然資源、人文資料等現況及未來發展需要，參考機關、
22 團體或人民建議，進行計畫內容之檢討，並將人民、機關、
23 團體所提意見予以彙整、逐案檢討並敘明理由，作成系爭4
24 通計畫草案，自108年11月25日起至108年12月24日止公告30
25 日，辦理系爭4通計畫草案公開展覽，及辦理7場次說明會
26 後，提報被上訴人國家公園計畫委員會審議、修正，由被上
27 訴人報經行政院111年2月16日函核定後，以系爭公告自111
28 年4月15日起生效，堪認陽管處及被上訴人辦理系爭4通計畫
29 之時間及程序，符合國家公園法第7條、國家公園法施行細
30 則第6條第1項本文、通盤檢討作業要點、陽明山國家公園計

01 畫（第4次通盤檢討）作業小組組織及任務之相關規定等
02 語，經核並無不合。

03 (五)依學邑公司作成之成果報告書所載，納入危險型敏感因子分
04 析項目包括：①104年8月26日經濟部公告「山崩與地滑地質
05 敏感區劃定計畫書（L0001臺北市）」、②農委會公告之「1
06 05年度1687條土石流潛勢溪流影響範圍圖」、③坡度超過4
07 0%以上區域、④97年地調所出版之「都會區及周緣坡地環
08 境地質資料庫圖籍」及⑤陽管處前於91及92年委託國立臺灣
09 大學辦理之「建置陽明山國家公園地質災害資料庫之調查研
10 究（I）、（II）」標示為環境敏感度「很高」之區域。經
11 學邑公司分析結果，馬槽遊憩區（遊1）總面積32.87公頃，
12 ①山崩與地滑地質敏感區面積2.04公頃，占比6.2%、②土
13 石流潛勢溪影響範圍面積3.30公頃，占比10%、③坡度超過
14 40%以上區域面積11.69公頃，占比35.6%、④地調所環境
15 地質資料庫高敏感地區面積2.47公頃，占比7.5%、⑤陽管
16 處委託調查地質敏感度「很高」區域面積5.66公頃、占比1
17 7.2%，綜合分析馬槽遊憩區危險型敏感區面積16.49公頃，
18 占總面積比例50.2%。經進一步就馬槽遊憩區東、西兩區分
19 析結果，馬槽遊憩區東區各危險型敏感項目中以「坡度超過
20 40%以上區域」所占比例最高，達東區39%，其餘各項目均
21 在10%以下，危險型敏感區占東區總面積為46%，區位在緊
22 鄰馬槽溪東側溪谷及北側山坡地區域，臨接主要道路（陽金
23 公路）側多非環境敏感區域；而西區所涉環境敏感項目種類
24 較多，且「坡度超過40%以上區域」、「中央地質調查所環
25 境地質資料庫中敏感度高區域」及「92年陽管處委託研究指
26 認環境敏感度很高區域」等項目涉及面積均超過西區總面積
27 10%以上，另有12%範圍屬農委會公告之土石流潛勢溪流影
28 響範圍，整體危險型環境敏感區占西區總面積比例高達5
29 6%，以區位而言，西區之東、西、南三面均為危險型環境
30 敏感區，臨接主要道路（陽金公路）沿線全為多重地質敏感
31 區。而陽明山國家公園計畫第3次通盤檢討係於102年7月15

01 日完成，已如前述，是原判決因認學邑公司之成果報告書係
02 取得前、後之相關資料，就遊憩區內土地使用現況進行補充
03 現地調查，更新舊有資料，進行疊圖套繪，並就環境危險型
04 敏感因子項目進行分析後，歸納發現馬槽遊憩區西區各種環
05 境危險型敏感因子項目之聯集面積高達56%，並無上訴人所
06 指被上訴人僅以第3次通盤檢討前已存在之圖資資料為依據
07 之情形，經核亦無違誤。

08 (六)原判決復敘明：1.被上訴人依通盤檢討作業要點等相關規定
09 與國家公園計畫委員會92年8月26日、92年12月18日會議紀
10 錄之意旨，擬定系爭4通計畫，就陽明山國家公園內劃定之
11 各遊憩區尚未辦理開發者，檢討其存廢，其中第5章變更計
12 畫內容第1節變更原則所揭示之遊憩區變更調整原則為：
13 「①尚未開發之遊憩區若超過半數以上面積屬危險型環境敏
14 感地區者。包含A.經濟部中央地質調查所公告之地質敏感
15 區、B.行政院農業委員會水土保持局公告之土石流潛勢溪
16 流、C.坡度在40%以上之地區、D.地質災害潛勢區、E.管理
17 處委託調查研究成果等5項條件因子，應以廢止或調整遊憩
18 區改劃其他分區為原則。②屬於地質、地形、水文環境敏
19 感，或具無法以人力再造之特殊天然景緻，而應妥予保護之
20 地區，得調整為特別景觀區。③既有土地已有聚落發展、合
21 法或原有合法建築物零星分布，其環境應予維護改善者，得
22 參酌道路、等高線、自然地形或地籍線，調整為第三種一般
23 管制區。……」2.被上訴人全面通盤檢討檢視陽明山國家公
24 園區內尚未開發遊憩區，計有4案（編號24、25、26、2
25 9），就其中編號24之馬槽遊憩區（遊1）變更案，依據系爭
26 4通計畫上開變更調整原則，彙整地質法發布實施暨近年園
27 區內相關調查研究成果，區域涉及地質災害敏感、遊憩環境
28 安全維護等因素，並經套繪①地調所公告之地質敏感區、②
29 農委會公告之土石流潛勢溪流、③坡度在40%以上之地區、
30 ④地質災害潛勢區、⑤陽管處委託調查研究成果等5項條件
31 因子後，若超過半數以上面積屬危險型環境敏感地區，應配

合檢討廢止或調整遊憩區改劃其他分區。馬槽遊憩區分東、西2區，其中西區涉及各項危險型環境敏感因子聯集面積占總面積比例高達56%，其東、西、南三面均為危險型環境敏感區，臨接主要道路（陽金公路）沿線全為多重地質敏感區，而東區各種危險型環境敏感因子聯集面積則未超過半數以上，爰將馬槽遊憩區西區變更為第三種一般管制區及特別景觀區，並於變更理由第4點載明：「原遊憩區劃設範圍，鑑地質法發布實施暨近年園區內相關調查研究成果，區域涉及地質災害敏感、遊憩環境安全維護，調整遊憩區範圍，將原遊憩區內屬本園成立前已有聚落或建築物零星分布之土地，參酌現況土地使用情形、地籍調整為第三種一般管制區；原遊憩區內屬於環境敏感地區，參酌現況土地使用情形、地籍調整為特別景觀區。」3.比對陽管處101年7月「變更陽明山國家公園馬槽遊憩區（遊1）細部計畫（第2次通盤檢討）案計畫書圖10之「陽明山國家公園馬槽遊憩區地質災害潛勢示意圖」，與學邑公司成果報告書之圖22「馬槽遊憩區（遊1）範圍內山崩地滑環境敏感區位置示意圖」及圖27「馬槽遊憩區土石流潛勢情形」，亦可發現馬槽遊憩區之山崩地滑環境敏感區及土石流潛勢溪流影響範圍，均有所增加。4.上訴人預定興建溫泉旅館之「溫泉遊憩用地範圍」，與經濟部公告之「山崩與地滑地質敏感區」部分重疊，更位處較易發生山崩地滑之「順向坡」，該區之地質更是呈現不斷變化之趨勢，且自經濟部104年8月公告「山崩與地滑地質敏感區（L0001臺北市）」後，馬槽遊憩區仍不斷發生山崩與地滑，尤其000年00月間發生之嚴重山崩、地滑與地裂，除與經濟部公告之「山崩與地滑地質敏感區」範圍重疊，亦發生於前揭區域以外，足見馬槽遊憩區之地質及自然環境處於高度危險且係持續惡化改變之狀態，被上訴人為因應近年來馬槽遊憩區該區域自然環境調查成果，鑒於地質敏感之安全考量，因馬槽遊憩區西區屬各項危險型環境敏感因子聯集面積超過總面積半數以上者，已達前述系爭4通計畫調整變

更遊憩區之分區標準，馬槽遊憩區東區則否，而僅將馬槽遊憩區西區變更為第三種一般管制區及特別景觀區，符合通盤檢討作業要點第6點第4款第1目「因自然環境及道路交通之改變無法作遊憩區使用者，得變更為其他使用分區。」之意旨，係根據東、西兩區不同之環境狀況為相異之處置，並無恣意為差別待遇，違反平等原則之情形。5.上訴人雖曾於99年3月27日向陽管處申請馬槽遊憩區（遊1）西區土地開發，並提出投資經營計畫書，然已於103年6月20日申請撤案，迄第4次通盤檢討於107年7月16日辦理公開徵求意見時，東、西區均尚未辦理開發且無相關開發之計畫，自難認上訴人對於地質與自然環境處於高度危險且持續改變狀態之馬槽遊憩區西區，有「遊憩區使用分區不會變更」之信賴基礎或信賴利益可言等語，業已詳述得心證之理由，並審酌系爭4通計畫之擬定、審議及核定公告各階段之歷程，其利益衡量結果並無明顯瑕疵，亦無違反行政自我拘束原則、明確性原則、平等原則、誠信原則及信賴保護原則之情事，原判決因認系爭4通計畫關於馬槽遊憩區西區變更部分，符合通盤檢討作業要點第6點第4款第1目等規定，而駁回上訴人在原審之訴，即無不合。上訴意旨主張：上訴人於原審已爭執原判決所援引之被證15、16等證據，實係參考第3次通盤檢討前之資料作成，且未針對馬槽遊憩區為相關之敘述或評估；被證17部分亦非第3次通盤檢討後再為檢測之資料，故上開證據均無從證明馬槽遊憩區自第3次通盤檢討後，有發生「自然環境之改變無法作遊憩區使用」之情事，原判決就此重要之攻防方法漏未審酌亦未說明理由，有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定及理由不備之違法等語，核係就原審取捨證據、認定事實之職權行使，執其主觀見解泛言原判決違背法令，並無可採。

(七)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，其部分理由之論述，雖有未洽之處，惟依本院前述理由，其判決結果尚屬正

01 當，仍應予維持。上訴論旨，仍執詞指摘原判決違法，求予
02 廢棄，為無理由，應予駁回。

03 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2
04 項、第98條第1項前段，判決如主文。

05 中 華 民 國 115 年 1 月 8 日

06 最高行政法院第四庭

07 審判長法官 王 碧 芳

08 法官 王 俊 雄

09 法官 鍾 啟 煒

10 法官 羅 月 君

11 法官 陳 文 燦

12 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

13 中 華 民 國 115 年 1 月 8 日

14 書記官 章 舒 涵