最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第477號

上　訴　人　林秋國

訴訟代理人　陳惠嫕　律師

被 上訴 人　內政部

代　表　人　劉世芳

上列當事人間都市計畫事件，上訴人對於中華民國113年6月26日高雄高等行政法院110年度都訴字第5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、上訴人所有高雄市路竹區文南段439-44地號土地及與他人共有同段439-2、439-3、439-4、439-5、439-7地號土地（以下合稱系爭土地），前經高雄市政府於民國63年12月30日公告發布實施的「路竹都市計畫」劃設為「文（高）用地」。後來高雄市政府依被上訴人109年10月26日台內營字第1090055253號函及都市計畫法第21條、第28條規定，以109年11月10日高市府都發規字第10935272902號公告發布實施「變更路竹都市計畫（第3次通盤檢討）（第3階段）案」都市計畫書、圖（下稱系爭都市計畫），並自109年11月11日零時起生效。系爭都市計畫第4章「變更實質計畫內容」將原「文（高）用地」公有土地部分（面積0.4711公頃），全部變更為「文（中）用地」；原「文（高）用地」私有土地部分（面積3.4490公頃），則分別變更為住宅區（面積2.2739公頃）、「文（中）用地」（面積0.7847公頃）及道路用地（面積0.3904公頃），並附帶條件「3.4490公頃文（高）用地變更為住宅區（剔除4,711平方公尺之市有土地），變更之負擔比例為34.07％，變更負擔之公共設施用地為文（中）及道路用地，並以市地重劃方式開發。」系爭土地因而由「文（高）用地」變更為住宅區。上訴人不服系爭都市

計畫，向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲請宣告系爭都市計畫關於第4章「變更實質計畫內容」部分無效。經原審110年度都訴字第5號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審的答辯均引用原判決的記載。

三、原審駁回上訴人在第一審之訴，是以：㈠系爭都市計畫經高雄市政府依都市計畫法第26條等規定擬定，除依法辦理公開徵詢意見的公告、公開展覽及公開展覽說明會外，並就公開展覽期間公民、團體的陳情意見作成綜理表，並載明處理情形後，送請各級都市計畫委員會（下稱都委會）審議，業經高雄市都委會第38次會議、被上訴人都委會第898次及第918次會議審議通過。系爭都市計畫業已踐行都市計畫法所定公眾參與的程序，沒有違反正當法律程序。㈡系爭土地使用分區原為「文（高）用地」，業經系爭都市計畫變更為住宅區，已非公共設施用地。縱系爭都市計畫未將原「文（高）用地」全部解編，仍保留部分學校用地，亦不影響系爭土地使用分區業已變更為住宅區的結果。系爭土地使用分區的變更，雖有公共設施用地負擔比例34.07%的條件。然市地重劃採受益者負擔原則，參加重劃的土地所有權人固享有重劃後按比例分配領回土地的增值利益，但也須提供一定比例的抵費地，負擔公共設施用地及費用。土地所有權人於重劃後受分配的土地面積，雖因提供抵費地而少於重劃前面積，但重劃後的土地總價值原則上不會少於重劃前的土地總價值。因此，上訴人固因系爭都市計畫第4章「變更實質計畫內容」表4-1-1附帶條件的規定，致重劃後受分配土地面積較重劃前少，但上訴人並未計算系爭土地因市地重劃所增加的經濟價值。上訴人主張因系爭都市計畫而權益受損等等，為不可採。㈢上訴人雖主張：路竹區無學校用地不足的問題，系爭都市計畫以「文（中）用地」保留學校用地，係背離實際情況等等。但少子化現象僅代表教育單位未來可能招收的

學生數量變少，不當然得出「不得擴建校舍」的結論。是否擴建校舍，涉及教育政策的選擇，應委諸教育主管機關的專業裁量。高雄市政府教育局（下稱高市教育局）103年4月7日高市教高字第10332295700號函、106年9月20日高市教秘字第10636155700號函暨所附分析意見及103年12月8日「高雄市爭取設立『路竹實驗高中分部』校園整體規劃及校舍新建工程」計畫，均顯示路竹區仍有保留學校用地的必要，且上開分析意見已經107年3月13日被上訴人都委會第918次會議決議通過，並無不合理之處。國家科學及技術委員會（下稱國科會）113年3月15日科會產字第1130015954號函雖表示：已經教育部同意在橋頭區設置實驗中學，故路竹區已無設立必要等等。然國科會擇定在橋頭區設置中學，是於系爭都市計畫規劃、審議、核定及發布實施後始發生，高雄市政府及高市教育局對此無從預見，亦難認系爭都市計畫保留「文（中）用地」有所違誤。㈣上訴人雖主張：系爭都市計畫「文（中）用地」部分現已變更作滯洪池使用，可見無保留必要等等。惟高雄市政府於系爭都市計畫公告後，於110年1月12日公告「高雄市第97期市地重劃區重劃計畫」。因該重劃區開發面積約3.4490公頃，已逾2公頃，故高雄市政府水利局於110年4月20日召開「高雄市第97期市地重劃工程」出流管制計畫書審查會，評估該重劃區內尚無公共設施用地可供容納淹水量體，經與高市教育局研商後，乃於「文（中）用地」內透過多目標使用施作滯洪池設施，尚與學校用地整體使用目的相符等等，為其判斷的基礎。

四、本院判斷如下：

㈠都市計畫法第42條第1項第2款規定：「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：……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。」第43條規定：「公共設施用地，應就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利，及確保良好之都

市生活環境。」第46條規定：「中小學校、社教場所、社會福利設施、市場、郵政、電信、變電所、衛生、警所、消防、防空等公共設施，應按閭鄰單位或居民分布情形適當配置之。」第48條規定：「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。」據此，都市計畫地區範圍內有關中小學校用地，應視實際情況，就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定其位置與面積，並應按閭鄰單位或居民分布情形適當配置，除得以徵收或區段徵收方式取得用地外，市地重劃亦為取得該公共設施用地的方式。是以，市地重劃為實施都市計畫的手段，市地重劃的實施受都市計畫拘束，須有都市計畫確定公共設施用地的位置、面積及開發方式（市地重劃、區段徵收等）後，重劃機關始得據以實施。市地重劃範圍內的公共設施種類、區位、面積及實施方式，為經都市計畫主管機關核定，已發布的都市計畫內容，就此內容所生爭議，自有行政訴訟法第5章都市計畫審查程序的適用。

㈡上訴人的起訴已具備訴訟權能的要件，原審應以系爭都市計畫是否違法，作為上訴人本案訴訟有無理由的論據，不能以上訴人無權益侵害結果，認其訴訟在實體上為無理由，原判決有適用行政訴訟法第237條之18規定不當的違法：

1.為因應司法院釋字第742號解釋：「都市計畫之訂定（含定期通盤檢討之變更），影響人民權益甚鉅。立法機關應於本解釋公布之日起2年內增訂相關規定，使人民得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟以資救濟。」行政訴訟法於109年1月15日增訂公布第2編第5章都市計畫審查程序，其立法理由指明：「……四、基於上述，本章規定具有下列主要特徵……㈠仍採原告與被告兩造對審之方式進行訴訟，凡權利或法律上之利益受都市計畫侵害或將受侵害之人民、地方自治團體或其他公法人，均得以本章規

定之程序提起行政訴訟……但於實體審查時，則著眼於法秩序維護之客觀功能，一旦認定都市計畫違法（指違反作成都市計畫之程序規定、較高位階之法規範（含不成文法）、利益衡量原則等），除依法補正外，原則上即應宣告其為無效……於行政法院審查及裁判之範圍，不受原告訴之聲明之拘束……都市計畫是否合法之判斷，不受原告所主張理由之拘束，法院應依法自行審認。㈡基於客觀訴訟之性質，法院如認定都市計畫違法而宣告其為無效、失效或違法者，該裁判具對世效力……。㈣基於客觀訴訟之性質，都市計畫審查程序，不得與非行本章程序之其他訴訟合併提起，以免混淆適用法則。」故該法第237條之18第1項規定：「人民、地方自治團體或其他公法人認為行政機關依都市計畫法發布之都市計畫違法，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，得依本章規定，以核定都市計畫之行政機關為被告，逕向管轄之高等行政法院提起訴訟，請求宣告該都市計畫無效。」立法理由表示：「……㈣訴訟要件：主張都市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原告之權利或法律上利益，且其主張具有可能性。基於上述訴訟要件之規定，限於能具體主張權益受害者，始享有訴訟實施權……至有無權利或法律上利益受損害，應依個案事實，參酌保護規範理論具體判斷（司法院釋字第774號、第469號解釋意旨參照）……。」第237條之22關於訴訟參加規定的立法理由亦表示：「都市計畫審查程序旨在維護客觀法秩序，故有關法律上具利害關係之第三人或涉及其權限之行政機關參與訴訟之法制，應斟酌其客觀訴訟之性質……等因素，另行妥為建立。……自不宜逕行適用以權利救濟目的（主觀訴訟）為基礎之本法第1編（總則編）第3章第4節訴訟參加之規定……。」第237條之28第1項及第4項規定：「（第1項）高等行政法院認原告請求宣告無效之都市計畫違法者，應宣告該都市計畫無效。同一都市計畫中未經原告請求，而與原告請求宣告無效之部分具不可

分關係，經法院審查認定違法者，併宣告無效。……（第4項）前3項確定判決，對第三人亦有效力。」其立法理由：「一、……提起訴訟之原告固有訴訟要件之限制，然都市計畫審查程序事件，具客觀訴訟之性質，行政法院審查及裁判之範圍，不限於原告訴之聲明，如同一都市計畫中未經原告請求，而與原告請求宣告無效部分具不可分關係，且經行政法院審查認定亦違法者，併宣告無效……五、基於都市計畫審查程序之客觀訴訟性質及維護法秩序功能，法院確定判決宣告無效、自違法原因發生時起失效或違法，均應賦與對世效力，以儘早確認法秩序，避免在不同人及個案間發生見解歧異，並期紛爭能一次解決……。」綜合上開規定及立法說明可知，都市計畫審查程序在起訴合法性上，為避免民眾訴訟，仍有相當於行政訴訟法第4條至第8條規定關於訴訟權能的要件，原告須具體主張其權利或法律上利益，有因違法的都市計畫而受直接損害、因適用而損害或在可預見的時間內將受損害等可能性，起訴始為合法。至於在訴訟有無理由的層次，則著眼於法秩序維護的客觀功能，僅關心都市計畫是否違法，而不再考量都市計畫的違法情形是否造成原告的權利或法律上利益受侵害，此所以在都市計畫審查程序中，行政法院的審查及裁判範圍，不受原告訴之聲明及主張理由的拘束。這與行政訴訟法第4條至第8條規定的主觀訴訟類型，在訴訟有無理由的層次上，仍須以原告有權利或法律上利益受侵害的結果不同。

2. 高雄市政府於63年12月30日公告發布實施「路竹都市計畫」，並分別於76年辦理第1次通盤檢討、96年辦理第2次通盤檢討。其後為因應縣市合併後路竹地區發展的需要，且已達法定通盤檢討年限，故於103年間開始辦理第3次通盤檢討，因有部分內容涉及市地重劃，故以分階段審議及核定方式辦理，「變更路竹都市計畫（第3次通盤檢討）（第1階段）案」已於107年11月22日公告發布實施；第2階段為路竹區保安段900-1地號土地恢復為原道路用地部分，已於109年1月1

3日公告發布實施。系爭都市計畫為第3次通盤檢討第3階段案，其第4章「變更實質計畫內容」表4-1-1變更內容顯示：原63年12月30日公告發布實施的「路竹都市計畫」中「文（高）用地」（3.9201公頃），其中公有土地（0.4711公頃）全部變更為「文（中）用地」；私有土地（3.4490公頃）則分別變更為「住宅區」（2.2739公頃）、「文（中）用地」（0.7847公頃）及「道路用地」（0.3904公頃）；並附帶條件：「3.4490公頃文（高）用地變更為住宅區（剔除4,711平方公尺之市有土地），變更之負擔比例為34.07%，變更負擔之公共設施用地為文（中）及道路用地，並以市地重劃方式開發。」其變更理由欄表示：「……2.依據高雄市政府102年7月25日高市府地徵字第10232027200號函，路竹區文南段439地號等土地申請收回案，經內政部土地徵收審議小組第33次會議決議：『准予發還』，且已辦理發還作業。3.市府教育局考量路竹區現有高雄科學園區開發及鄰近行政區無市立普通高中，希望保留部分學校用地，故將高雄市政府地政局、教育局管理市有土地，文南段800、809地號土地（面積約為4,711平方公尺）保留為文（中）用地。4.基於解決公共設施保留地及兼顧學校設校需求，建議保留部分學校用地（變更後文(中)用地共計為1.2558公頃），部分變更為住宅區，並以市地重劃方式辦理。5.依地政局104年1月27日高市地政發字第10470107800號函，按市地重劃相關規定，學校用地非屬共同負擔用地，為利後續市地重劃開發可行，將學校用地變更為文（中）用地，文（中）用地面積依103年11月27日協調會決議調整為1.20公頃（含重劃區外市有土地）。」搭配圖4-1-1「變更內容第1案示意圖」內容可知，上訴人所有系爭土地原為公共設施用地中的學校用地〔文（高）用地〕，業經系爭都市計畫變更為住宅區；至原文（高）用地其餘部分則分別變更為住宅區、文（中）用地及道路用地。

3.上訴人對其系爭土地由學校用地變更為住宅區乙情，並無反對意見，而是主張：系爭都市計畫雖將原文（高）用地的一部分變更為住宅區，但其他變更為文（中）用地（1.2558公頃）部分，仍維持作學校用地使用，且附加市地重劃開發、變更負擔比例34.07％的條件，上訴人因而於重劃時須負擔高比例的公共設施用地負擔，就系爭土地權益仍有受損等等。上訴人為系爭土地所有權人，系爭土地坐落於系爭都市計畫範圍內，此為原審依法確認的事實。由於系爭都市計畫中原文（高）用地範圍並未全數解除公共設施用地的屬性，而是部分變更為文（中）用地及道路用地，上訴人從而於重劃時負有一定比例的公共設施用地負擔，故系爭都市計畫仍對其系爭土地所有權的使用收益權能產生限制，應已符合行政訴訟法第237條之18第1項所定「認為……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」的起訴要件，不因系爭都市計畫已較63年12月30日公告發布實施的「路竹都市計畫」更有利於上訴人，而有差異。因為即使是相較之下較有利的變更，仍已對上訴人系爭土地所有權產生限制。如上開法律見解所述，上訴人既已合法提起都市計畫規範審查訴訟，在上訴人訴有無理由、是否勝訴的層次，即與上訴人個人權益是否受違法的都市計畫損害無關。如都市計畫確有違法情事，縱事實上沒有造成上訴人的權益侵害，仍應作成上訴人勝訴的判決。原判決以：參加市地重劃的土地所有權人，一方面享有重劃後按比例分配領回土地的增值利益，另一方面也須共同負擔「公共設施用地負擔」，重劃後受分配的土地面積，雖因提供抵費地致少於重劃前面積，但重劃後的土地總價值（地價總數額）原則上不會少於重劃前的土地總價值（地價總數額），是從客觀實質面觀之，原土地價值並未因而受有減損，上訴人固因系爭都市計畫第4章「變更實質計畫內容」表4-1-1附帶條件的規定，致重劃後受分配的土地面積較重劃前少，但上訴人未計算其土地因市地重劃而增加的經濟價值等等，認定上訴人並

未因系爭都市計畫而有權益受損，提起本件都市計畫規範審查訴訟為無理由，有適用行政訴訟法第237條之18規定不當的違法情形。

㈢原審就系爭都市計畫保留學校用公共設施用地之必要性評估的基礎事實，未依職權調查證據，有不適用行政訴訟法第125條第1項及第133條規定的違背法令情事：

1.都市計畫法第3條規定：「本法所稱之都市計畫，係指在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，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」第5條規定：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計25年內之發展情形訂定之。」是以，都市計畫是主管行政機關依據都市現在及既往情況，預計都市未來發展情況，所為具預測性及創造性的規劃行為。主管行政機關對於都市計畫範圍內人口成長、經濟發展、交通流量、住民對於教育、文化、休閒等公共設施之需求所為的預測、估計與判斷等，具有判斷餘地。行政法院對此判斷餘地固應予以尊重，但仍得就行政機關對於都市現在及既往情況的事實調查是否正確、對都市未來發展的預估是否符合都市計畫專業領域所承認的方式等為審查。如行政機關之判斷所植基的基礎事實有誤，或評估方法不足以支持其判斷，即無尊重其判斷餘地可言。另主管行政機關基於上開預估事項所擬具的地區發展目標、土地使用規劃等，屬計畫形成自由的事項，並非判斷餘地。行政法院對此計畫形成自由的事項，應審查是否符合強制性的程序、組織及實體規範、是否具備計畫的正當性基礎及必要性、是否符合上位計畫的內容及指導原則、是否符合利益衡量原則等。其中有關利益衡量原則部分，行政法院係為有限度的審查，即審查利益衡量有無瑕疵，包括未為衡量或衡量怠惰、調查及彙整階段的衡量不足、評價階段的衡量，以及決定階段的衡量不合比例等。

2.行政訴訟法第237條之28第1項前段及第2項規定：「（第1項）高等行政法院認原告請求宣告無效之都市計畫違法者，

應宣告該都市計畫無效。……（第2項）前項情形，都市計畫發布後始發生違法原因者，應宣告自違法原因發生時起失效。」其立法理由表示：「……二、高等行政法院經審理後，如認原告請求宣告無效之都市計畫確有違法原因，例如：違反作成之程序規定未經合法補正、牴觸較高位階之法規範（含不成文法）、有裁量瑕疵或利益衡量瑕疵等，即應以判決宣告該都市計畫無效。……三、如系爭都市計畫之違法原因，係於該都市計畫發布後始發生者，例如：都市計畫發布後，對該都市計畫有規範效力之法律始行公布施行，依法應即時變更該都市計畫而未變更，於此等情形，法院自無從宣告該都市計畫無效，爰於第2項規定法院應宣告自該違法原因發生時起失效。至法院應依職權查明違法原因係於何時發生，乃屬當然。惟此與宣告定期失效之情形仍有所不同。」依此要旨可知，都市計畫違法，原則上應宣告都市計畫自始無效，僅於都市計畫並非自始違法，而是發布後發生違法原因的情形，始得例外宣告都市計畫於某一時點向後失效。由此，可推知都市計畫審查程序的裁判基準時，原則上是以都市計畫發布實施時的事實及法律狀態為準，僅在確認都市計畫失效的情形，其判斷基準時點始有向後延伸的可能。

3.行政訴訟法第125條第1項及第133條規定，行政法院應依職權調查事實關係及證據，不受當事人事實主張及證據聲明拘束。依此可知，我國行政訴訟採行職權調查原則，行政法院應本於職權探知並解明事實關係，以保障人民權益，並確保行政權的合法行使。縱令當事人未提出的事實，或對其主張的事實未提出證據，法院仍應調查必要的證據，不生當事人主觀舉證責任問題，僅於行政法院對個案事實經依職權調查結果仍屬不明時，始生客觀舉證責任的分配。事實審法院就個案事實未依職權調查並予認定，即屬未盡職權調查義務，而有不適用行政訴訟法第125條第1項及第133條規定的違背法令情事。

4.原判決引用高市教育局103年4月7日高市教高字第10332295700號函：「旨揭文高用地經本局102年1月14日研議略以：考量12年國教之均、優質化目標，且為吸引鄰近科學園區工作人員子弟就讀、分散教育資源於本市邊陲地區等因素，應審慎評估設置實驗科學高級中學之可行性，因此，爰擬請鈞府同意保留。」高市教育局106年9月20日高市教秘字第10636155700號函所附分析意見：「一、依據『普通高級中學學校建築及其附屬設備標準』計算，106學年度路竹高中（即高雄市立路竹高級中學，下同）國中部43班、高中部21班，全校班級數合計64班，校地需求面積至少需65,900平方公尺，現有校地面積61,683平方公尺，尚不足4,217平方公尺，衡酌學校為完全中學，須兼顧高中部及國中部學生之教育需求，不足之校地亦侷限學校整體空間規劃發展。二、高雄科學園區自2009年起陸續有廠商進駐設廠，至2017年6月為止，已有效核准74家廠商之投資申請，土地已租賃144.49公頃（78.91％），廠房已租賃61單位（78.21％）。未來高雄科學園區將結合楠梓加工出口區、高雄多功能經貿園區、高雄軟體科技園區及屏東二代加工出口區，形成南臺灣科技走廊，高雄科學園區後續發展可期，勢將引入大量人口及工作人員子弟，亦將增加就讀路竹高中之學生來源。三、另因103年11月實驗教育三法通過後，為鼓勵教育實驗與創新，故開始實施學校型態實驗教育，以保障人民學習及受教育權利，促進教育多元化發展，爰此，實驗教育為教育局往後之發展重點，且路竹區僅路竹高中一所市立高中職，為提供日後發展實驗教育之需要，尚須預留學校日後發展實驗教育之空間。四、綜上，衡酌均衡區域發展，挹注偏鄉教育資源，兼顧實驗教育展望規劃，以及高雄科學園區後續發展引入之人口成長及學生生源，仍請保留1.2591公頃之學校用地，作為路竹高中後續預留作為第二校區用地之儲備用地使用。」以及高市教育局曾於103年12月8日提出「高雄市政府104年度重要行政計畫先期作業（整體）計畫書－高雄市爭取設立

『路竹實驗高中分部』校園整體規劃及校舍新建工程」，規劃在「變更路竹都市計畫案」編號13-1、13-2案（文高用地）新設立高雄市立路竹高級中學分部校區，並更名為「高雄市立路竹實驗高中」等依據，認為高市教育局是依106學年度路竹高中及其國中部全部班級數計算校地需求面積仍有不足，並預期高雄科學園區後續發展將引入人口及學生來源，且考量路竹高中發展實驗教育的空間，進而認定路竹區仍有保留學校用地的必要，並無不合理之處等等，肯認主管行政機關的判斷餘地，固非無據。然而：

⑴高雄市政府113年5月2日高市府地發字第11370533800號函附陳述意見狀表示：於101年起該府辦理「變更路竹都市計畫（第3次通盤檢討）案」期間，教育部經政策考量已無設置路竹科學園區實驗高中需要，將本案「文（高）用地」提經內政部土地徵收審議小組第33次會議決議「准予發還」等等；國科會113年3月15日科會產字第1030015954號函亦表示：「……二、本會南部科學園區管理局除原有高雄園區（路竹園區）外，另新設高雄第二園區（橋頭園區）及籌設高雄第三園區（楠梓園區），已規劃於距離三園區位置皆相當之橋頭區設置『國立高科實驗高級中等學校』，以解決高雄市轄內科學園區廠商員工子女就學問題。設校計畫書於112年5月17日獲教育部同意設立，同年8月1日成立國立高科實驗高級中等學校籌備處。三、目前已為高雄三園區員工子女就學擇定橋頭區設定實驗中學在案，高科實中籌備處亦已成立，爰路竹地區已無設立實驗中學之必要。」據此，高市教育局原評估有保留學校用地必要的基礎事實之一（吸引鄰近科學園區工作人員子弟就讀、設置實驗科學高級中學等）即有重大出入，足以影響學校用公共設施用地需求之判斷的正確性。原判決雖認為：國科會最後擇定在橋頭區設置高中，是於系爭都市計畫規劃、審議、核定及發布實施後始行發生，高雄市政府及高市教育局於辦理路竹都市計畫第3次通盤檢討期間，對此無從預見，衡酌都市計畫為預測性規劃行

為，難認系爭都市計畫保留文(中)用地有違誤等等。然而，前引高雄市政府113年5月2日高市府地發字第11370533800號函附陳述意見狀已表示：於101年起辦理「變更路竹都市計畫（第3次通盤檢討）案」期間，教育部經政策考量已無設置路竹科學園區實驗高中需要等等；於原審113年4月11日準備程序到場陳述意見的高雄市政府訴訟代理人亦陳稱：一開始是教育部要徵收作為路竹科學園區實驗中學使用，後來92年認為沒有設立實驗中學的需求，所以歸還市政府看是不是解編，還地於民，一開始有評估市政府自行設立路竹中學的可行性，後來評估發現沒有這個需求，因為也問過國科會，討論過程中也有詢問周邊學校，評估其他學校是不是有校地不足的情形，盡可能以這塊地作為第二校地或其他學校使用，據教育單位清查發現路竹高中自升格為國高中合一後，其校地就不符合法令需求，所以107年高市教育局有重新發函都委會，所以保留這塊地，當時規劃已經不再是作為實驗中學使用，而是作為路竹高中第二校區教學使用等等，似均顯示於系爭都市計畫發布前，所謂吸引鄰近科學園區工作人員子弟就讀、設置實驗科學高級中學等保留文「中」用地需求的理由已不復存在。則高雄市政府及高市教育局於辦理路竹都市計畫第3次通盤檢討期間，是於何時確定已無設置實驗科學高級中學的必要、是否對國科會已規劃在橋頭區設置國立高科實驗高級中等學校乙情全然不知、無從預見，致未將此等因素納入評估，尚有疑義，有待查證。原審未依職權調查，有不適用行政訴訟法第125條第1項及第133條規定的違誤。

⑵高市教育局依普通高級中學學校建築及其附屬設備標準，按106學年度路竹高中的國、高中班級數，評估該校現有校地面積不足4,217平方公尺，認有保留學校用公共設施用地的必要，固非無據，然依107年9月「變更路竹都市計畫（第3次通盤檢討）（第1階段）案」計畫書第5章第1節計畫人口推估記載：「……路竹都市計畫第二次通盤檢討之計畫目標

年為民國100年，計畫人口為50,500人。而本次檢討……將目標年修正為民國115年……四、人口年齡結構分析：路竹都市計畫所在路竹區之生育人口年齡以20-24歲、25-29歲、30-34歲為主，其所佔比例由99年之7.01％、8.27％、9.03％逐年緩降至103年之6.70％、6.97％、8.36％，顯示路竹區未來人口已將呈現逐年緩降趨勢……綜合以上各點，路竹都市計畫區現況人口為33,974人，於現行計畫人口尚有16,526人之差距……建議本次通盤檢討調降計畫人口，建議調降為35,000人為民國115年計畫人口，並以此作為各項實質規劃之基礎」；第6章實質計畫檢討分析第1節課題4記載：「依全市學童數之發展趨勢，就目前全市國中及國小學校用地劃設而言，已可滿足未來之需求，另人口結構未來朝高齡化與少子化發展，學校用地設立需求減少，應可優先將尚無設立需求之學校用地檢討變更，並盡量弭補其他公共設施用地之不足」；第2節實質計畫分析建議第3點計畫人口記載：「路竹都市計畫第二次通盤檢判之計畫目標年為民國100年，計畫人口為50,500人。而本次檢討則配合主要計畫將目標年修正為民國115年，路竹都市計畫區現況人口為28,078人，與現行計畫人口尚有22,422人之差距，而路竹都市計畫區各類數學模式所估算之人口數多為30,000人以下，與現行計畫人口差距尚有約20,000人之差距。考量預測之計畫人口與現況人口之差異，將對未來規劃內容難以發展及實現，本次通盤檢討調整民國115年計畫人口為35,000人」；第4點公共設施記載：「……㈡文小（5）用地原劃設意旨是提供作為大社社區周邊區域居民就學使用，但大社國小近幾年來學生人數有逐年下降之狀況，文小（5）用地為因應少子化社會現象，原計畫學校用地屬民房密集地區（大社社區），且有學校用地替代方案（大社國小），文小（5）用地應無保留之必要」；另內政部都委會107年3月13日第918次會議紀錄附件2高雄市政府107年1月30日高市府都發規字第10730421300號函送處理情形對照表記載：「依據高雄市政府教育局

106年10月3日高市教小字第10636551400號函，有關路竹區學校用地分析說明如下：⑴路竹區整體人口數：101-105年之近5年路竹區人口數呈現下降。⑵103-108學年度學齡人口數，除107學年度學齡人口數稍多外，其餘年度學齡人口數均呈現下滑情形」，均顯示路竹區生育年齡人口數與未來人口數逐年緩降的趨勢，以及少子化的現象。依此，可合理預期在該地區就讀國高中的在學人數可能逐年減少。高市教育局僅以106年單一學年度的路竹高中班級數評估該校的校地需求面積，而未能以較長期的入學人數變化，評估該校往後的在學人數及班級數，再依普通高級中學學校建築及其附屬設備標準計算校地需求面積，似不足以呈現少子化趨勢下的學校用地需求。又縱有保留路竹高中校地擴充的需求，高市教育局以106年單一學年度的班級數評估路竹高中現有校地面積不足4,217平方公尺，與系爭都市計畫保留「文（中）用地」多達1.2558公頃，存有相當差距，有何保留大範圍學校用地面積的必要性，未見原審調查釐清。再者，高市教育局106年9月20日高市教秘字第10636155700號函附分析意見所稱：尚須預留路竹高中日後發展實驗教育的空間等等，其評估內容及規畫情形等，亦未見有何證據佐證。況且，系爭都市計畫文（中）用地部分，於系爭都市計畫發布實施後，係設置多目標使用的滯洪池，與原新設實驗中學或作為路竹高中第二校區用地的評估基礎截然不同。此一設置滯洪池的必要性，是否為系爭都市計畫規劃時所無法預見、系爭都市計畫究竟有無保留文（中）用地的需求、所需面積是否達1.2558公頃，事涉上訴人重劃負擔比例，自應有合理的評估基礎及佐證，原審就此未予究明，亦有未依職權調查證據的違法。

㈣綜上所述，原判決有前述違背法令情事，且影響判決結果，上訴意旨主張原判決違法，求予廢棄，為有理由。又本件尚有前開事證仍待原審調查審認，本院無從自為裁判，故將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭另為適法的裁判。另原

審以原判決併就上訴人依行政訴訟法第237條之30規定聲請停止執行部分為無理由的認定，惟原判決既經廢棄，上訴人的聲請應由原審另為適法的處理，併予說明。

五、結論：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　　115　　年　　1　　月　　29　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　高　愈　杰

法官　林　秀　圓

法官　李　明　益

法官　楊　坤　樵

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　29　　日

書記官　高　玉　潔