最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第637號

上　訴　人　陳胡雅香

　　陳瓊讚

共　　同
訴訟代理人　陳達德　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8月20日高雄高等行政法院112年度都訴更一字第1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、臺南市政府所辦理之「變更○○都市計畫（第三次通盤檢討）案（第一階段）」（下稱系爭主要計畫），經被上訴人以民國110年1月19日台內營字第1100800176號函（下稱110年1月19日函）核定，並由臺南市政府以110年2月3日府都規字第1100157000A號公告自110年2月5日零時起生效，其係檢討變更「商二」商業區之附帶條件內容，解除指定大型購物中心使用。而上訴人陳胡雅香所有坐落○○市○○區○○段（下同）00、00-0地號土地，及上訴人陳瓊讚受託管理（土地所有權人暨信託委託人：○○股份有限公司）00-0地號土地（上述3筆土地下合稱系爭土地），均位於系爭主要計畫劃定之「商二-1」商業區內，因認系爭主要計畫關於解除「商二-1地區指定大型購物中心使用」部分違法，提起行政訴訟，並聲明：宣告被上訴人110年1月19日函核定之系爭主要計畫中，關於解除「商二-1地區指定大型購物中心使用」

部分無效。經高雄高等行政法院（下稱原審）110年度都訴字第3號裁定（下稱原審前裁定）駁回其訴，上訴人不服，提起抗告，經本院111年度抗字第281號裁定廢棄原審前裁定，發回原審更為審理。嗣經原審重新審理，以112年度都訴更一字第1號判決（下稱原判決）駁回，仍未甘服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均引用原判決之記載。

三、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

㈠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。

㈡都市計畫法第7條第1款、第2款規定：「本法用語定義如左：一、主要計畫：係指依第15條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則。二、細部計畫：係指依第22條之規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據。」第15條第1項規定：「市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：一、當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。二、行政區域及計畫地區範圍。三、人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。五、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。六、主要道路及其他公眾運輸系統。七、主要上下水道系統。八、學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫地區範圍使用之公共設施用地。九、實施進度及經費。十、其他應加表明之事項。」第22條第1項規定：「細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：一、計畫地區範圍。二、居住密度及容納人口。三、土地使用分區管制。四、事業及財務計畫。五、道路系統。六、地區性之公共設施用地。七、其他。」可知，主要計畫係為改善居民生活環境，並促進有計畫之均衡發展所擬定的指導計畫，作為擬定細部計畫之準則，性質上具指導性、綜合性、長期性、全盤性之計畫，視都市為整體，就有關都市發展的諸多因素，予以綜合考量，將各部門的個別計畫彼此連貫配合起來，例如土地使用計畫，以及公共設施計畫、交

通運輸計畫、上下水道系統等個別計畫，均應以總計畫為目標同時擬定，並據以制定圖說，列為綱要，期以作為都市建設之指導準則，依其性質，固不能對全部計畫地區作細緻詳盡的規劃，惟依都市計畫法第15條第1項第4款規定可知，其就解決前揭土地區位及空間問題之土地使用計畫，已有規範。至細部計畫是主要計畫之實施工具，細部計畫性質上具執行性、具體性、中短期性、局部性之計畫，為全部都市計畫地區之設計，作細緻詳盡的規劃。而依都市計畫法第22條第1項第3款規定，應於細部計畫表明土地使用分區管制事項。況且，關於土地使用分區管制，都市計畫法於第3章亦設有專章，依都市計畫法第32條規定：「（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」並於第33條至第38條分別就農業區、保護區、住宅區、商業區、工業區、其他行政、文教、風景等各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用予以規範，復於第39條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」可知，都市計畫法所稱之土地使用分區管制，其內容包含甚廣，對於各使用區內土地及建築物之使用，基地面積等事項均屬之。再參酌都市計畫法第23條第2項規定授權訂定之都市計畫細部計畫審議原則第2點、第10點及都市計畫法臺南市施行細則第12條第1、4項規定，亦均有關於「土地使用分區管制」之相關規範，堪認土地使用分區管制於都市計畫相關法令已明文規定應於細部計畫中記載。而依司法院釋字第406號解釋文：「都市計畫法第15條第1項第10款所稱『其他應加表明之事項』，係指同條項第1款至第9款以外與其性質相

類而須表明於主要計畫書之事項，對於法律已另有明文規定之事項，自不得再依該款規定為限制或相反之表明或規定。……」足見都市計畫法第15條第1項第10款所稱「其他應加表明之事項」，自不包含上開法規明文規定應記載於細部計畫之土地使用分區管制事項。

㈢都市計畫法第26條規定：「(第1項)都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每3年內或5年內至少應通盤檢討1次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。(第2項)前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。」內政部依上開授權規定訂定之行為時都市計畫定期通盤檢討實施辦法（下稱實施辦法）第4條第1項規定：「辦理主要計畫或細部計畫全面通盤檢討時，應分別依據本法第15條或第22條規定之全部事項及考慮未來發展需要，並參考機關、團體或人民建議作必要之修正。」第13條規定：「都市計畫經通盤檢討必須變更者，應即依照本法所定程序辦理變更；無須變更者，應將檢討結果連同民眾陳情意見於提經該管都市計畫委員會審議通過並層報核定機關備查後，公告週知。」第14條規定：「都市計畫發布實施後有下列情形之一者，應即辦理通盤檢討：一、都市計畫依本法第27條之規定辦理變更致原計畫無法配合者。二、區域計畫公告實施後，原已發布實施之都市計畫不能配合者。三、都市計畫實施地區之行政界線重新調整，而原計畫無法配合者。四、經內政部指示為配合都市計畫地區實際發展需要應即辦理通盤檢討者。五、依第3條規定，合併辦理通盤檢討者。六、依第4條規定，辦理細部計畫通盤檢討時，涉及主要計畫部分需一併檢討者。」第15條規定：「都市計畫發布實施未滿2年，除有前條規定之情事外，不得藉故通盤檢討，辦理變更。」由以上規定可知，都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更，但擬定計畫之機關每3年內或5年內至少應通盤檢討1次，依據發展情

況，並參考人民建議作必要之變更；又都市計畫發布實施未滿2年，除有實施辦法第14條規定之6款應即辦理通盤檢討之情事外，不得藉故通盤檢討，辦理變更。申言之，實施辦法第14條規定之6款情形，係都市計畫發布實施未滿2年，原不得辦理通盤檢討而應即辦理通盤檢討之例外情事，非謂已屆辦理通盤檢討法定年限之都市計畫，無該辦法第14條規定之6款情形，即不得辦理通盤檢討。

㈣經查，○○都市計畫於64年11月20日發布實施，於80年間第一次通盤檢討時，在000號縣道（○○路）南側緊臨臺南市處，增加商業區專供大型購物中心使用面積，復另行擬定細部計畫，並於86年1月23日公告。嗣被上訴人再於99年公告主要計畫，依原計畫以現有商店集中之市街為基礎，劃設4處，其中000號縣道南側緊臨臺南市部分商業區，指定供大型購物中心使用（編號「商二」，又因土地使用分區管制不同細分「商二-1」、「商二-2」），其餘3處商業區均屬第一種商業區，其土地使用仍應依細部計畫辦理。其後，臺南市政府依都市計畫法第26條規定辦理5年通盤檢討時，進行商業區土地使用現況分析，國道一號以西之「商二」現況閒置情形較嚴重，且考量「商二」未依原指定大型購物中心開發使用之原因，隨社經環境之變遷，周邊已有○○文化中心、○○購物中心與○○量販店等商圈，區域型商業機能發展蓬勃，已無發展大型購物中心之利基，且生活與消費型態轉變促使綜合性商品零售服務興起，早期國家建設計畫以大型購物中心設立帶動市區近郊發展政策，已被百貨公司、超級市場、便利商店所取代，致其土地長期閒置未能利用。嗣臺南市政府於107年1月辦理意見調查及座談會，有80％之地主同意將「商二-1」解除指定供大型購物中心使用，其同意解除者所有土地總面積比例達84.01％。臺南市政府依據上開資料，並重新檢視「商二」之政策配合性、市場需求性及環境容受力，且參酌地主意見調查成果後，爰將「商二」指定供大型購物中心使用予以解除，復經臺南市政府辦理公開

展覽，舉辦公開說明會，再送經臺南市都市計畫委員會審查後酌予採納，提至被上訴人所屬都市計畫委員會審查時，另將上訴人提出之陳情理由附案提出，經該會審議後，仍決議予以變更等情，為原審依職權所確定之事實，核與卷證相符。

㈤原判決依其調查證據之結果，論明：揆諸系爭主要計畫之表7-1變更內容明細表第19案變更理由所載，可知系爭主要計畫之變更計畫理由已充分說明，其理由亦具體明確；又都市計畫法第15條第1項第10款所稱「其他應加表明之事項」，並不包含前揭法規明文規定應記載於細部計畫之土地使用分區管制事項，是系爭主要計畫變更「商二」商業區附帶條件內容，解除指定供大型購物中心使用，所涉及整體開發且該區域內土地之開發利用，仍須另依細部計畫之相關管制規定辦理，其記載並無違反同法第15條主要計畫應表明事項之規定；被上訴人依系爭主要計畫之內容，原本建構在大型購物中心規劃下之街廓規劃，因取消大型購物中心規劃後，即需重新辦理檢討，「商二-1」街廓不論劃分為3處指定開發單元（單元A、B、C，每處最小開發基地為14,000平方公尺），或以大街廓整體開發方式之單一開發單元，即為該商業區內土地及建築物之使用、基地面積等事項之規劃，參照同法第39條規定，即屬都市計畫法所稱土地使用分區管制之範疇，依同法第22條第1項第3款規定，該事項應載明於細部計畫，而非載明於系爭主要計畫中，自無同法第15條第1項第10款規定之適用；系爭主要計畫之變更，具備正當性基礎及必要性，且無計畫裁量瑕疵，法院尊重被上訴人之計畫形成自由，應予維持，至其實際開發規模之要件或限制，仍須另以細部計畫之管制規定為據，原判決依此認定原處分適法並駁回上訴人之訴，參照前開規定及說明，核無違誤。上訴意旨仍執陳詞主張：系爭主要計畫未於法律依據中敘明本件究竟有何必須辦理通盤檢討之法定事由，明顯違反實施辦法第14條之規定；被上訴人將大型購物中心解除，應依都市計

畫法第7條第1款、第15條第1項第10款之規定，表明應以大街廓整體開發方式進行，作為細部計畫擬定之準則，否則依「變更○○都市計畫（商二地區）細部計畫（第一次通盤檢討）案」，將商二全街廓依各該土地地界區劃成A、B、C3個整體開發單元，將致C單元無法開發，而成為該都市計畫實施後之唯一廢地，不但將成為未來都市景觀中之毒瘤，更可能成為大臺南地區之都市、社會、環境，甚至治安上之重大問題，故系爭主要計畫未表明應以大街廓整體開發方式，卻表明解除大型購物中心等土地使用分區管制之記載，洵屬違法云云，無非係執其個人主觀之見解，就原審已論斷或指駁不採其主張之理由，指摘原判決有適用法規不當之違背法令情事，並無足採。

四、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　30　　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　楊　坤　樵

法官　李　明　益

法官　林　秀　圓

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　30　　日

書記官　蕭　君　卉