

# 最高行政法院裁定

113年度抗字第86號

抗 告 人 國營臺灣鐵路股份有限公司

代 表 人 杜微

訴訟代理人 葉張基 律師

林韋甫 律師

上列抗告人因與相對人文化部間文化資產保存事件，抗告人對於中華民國113年2月29日臺北高等行政法院111年度訴字第1224號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

## 主 文

- 一、抗告駁回。
- 二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

## 理 由

一、相對人為維持國定古蹟「臺灣總督府交通局鐵道部（廳舍、八角樓男廁、戰時指揮中心、工務室、電源室、食堂）」、國定古蹟「臺北府城-北門、東門、南門、小南門」（下合稱系爭古蹟）及其周遭直轄市定古蹟、歷史建築及遺構之整體風貌維護考量，依文化資產保存法（下稱文資法）第37條、古蹟保存計畫作業辦法（下稱作業辦法）第8條等規定，就擬定之「國定古蹟臺北府城暨總督府交通局鐵道部保存計畫」（下稱系爭古蹟保存計畫）於民國107年7月19日召開說明會、108年7月4日起辦理公開展覽30日、108年7月16日舉行公聽會後，提經相對人之第8屆古蹟歷史建築紀念建築審議會109年8月28日第2次會議決議通過後，即以110年11月10日文授資局蹟字第11030121791號公告系爭古蹟保存計畫自即日實施。抗告人不服，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定及系爭古蹟保存計畫均撤銷。經原裁定駁回，抗告人乃提起本件抗告。

二、抗告意旨略以：

01 系爭古蹟保存計畫範圍內C1、D1東半街廓新建工程開發商  
02 (投資人)○○○○股份有限公司(下稱○○公司)於工程或開  
03 發行為進行前(即申請建築執照前)，依文資法第34條第2項  
04 規定，應經主管機關召開古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落  
05 建築群審議會審議通過後，始得進行工程或開發行為。相對  
06 人對於○○公司之審議申請召開之數次審議會，均適用系爭  
07 古蹟保存計畫(草案)之內容作為審查標準，而影響該公司建  
08 築執照之申請，且系爭古蹟保存計畫對位在C1、D1東半街廓  
09 之○○公司工程限高48公尺，惟對D1西半街廓新建建築物之  
10 量體高度，則以不得超過國定古蹟鐵道部廳舍之高度，而予  
11 限高於16公尺內，並臆測系爭古蹟保存計畫區域內存在考古  
12 遺址，應送審議且限制E1、E2街廓開發方式，違背「變更臺  
13 北車站特定專用區E1、E2、D1西半街廓暨周邊地區為特定專  
14 用區、博物館特定專用區及道路用地主要計畫」，參以臺北  
15 市都市發展局(下稱北市都發局)112年12月1日北市都規字第  
16 1120148357號函(下稱112年12月1日函)說明三表示在都市計  
17 畫變更前保存計畫範圍內之都市設計審議及建照等申請程  
18 序，均徵詢文資主管機關意見，該函之附件即相對人111年1  
19 月12日文授資局蹟字第1113000594號函(下稱111年1月12日  
20 函)說明四：「……有關保存計畫所提必要規定、管制事項  
21 內容尚未納入都市計畫之都市設計準則前，仍作為本部辦理  
22 文化資產保存法第34條審議、第38條會同審查或相關規定之  
23 執行依循……」足認系爭古蹟保存計畫乃具有對外規制力之  
24 行政處分，不因其用語、形式，以及是否有後續行為或記載  
25 不得聲明不服之文字而異。原裁定無視系爭古蹟保存計畫已  
26 有直接限制抗告人之權益或增加其負擔之具體項目及抗告人  
27 提出之眾多具體事證，片面採信相對人與事實不符之陳明，  
28 顯然違反行政程序法第92條規定等語。

29 三、本院按：

30 (一)文資法第4條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為文  
31 化部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政

01 府。但自然地景及自然紀念物之中央主管機關為行政院農業  
02 委員會……」第34條規定：「(第1項)營建工程或其他開發  
03 行為，不得破壞古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群之  
04 完整，亦不得遮蓋其外貌或阻塞其觀覽之通道。(第2項)有  
05 前項所列情形之虞者，於工程或開發行為進行前，應經主管  
06 機關召開古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群審議會審  
07 議通過後，始得為之。」第35條第1項規定：「古蹟、歷史  
08 建築、紀念建築及聚落建築群所在地都市計畫之訂定或變  
09 更，應先徵求主管機關之意見。」第38條規定：「古蹟定著  
10 土地之周邊公私營建工程或其他開發行為之申請，各目的事  
11 業主管機關於都市設計之審議時，應會同主管機關就公共開  
12 放空間系統配置與其綠化、建築量體配置、高度、造型、色  
13 彩及風格等影響古蹟風貌保存之事項進行審查。」上開規定  
14 係針對個別營建工程及其他開發行為進行前，先就涉及古蹟  
15 等事項直接加以審查控管，一方面先由主管機關就涉及古蹟  
16 之事項，先為審議，避免其破壞古蹟、遮蓋古蹟外貌或阻塞  
17 其觀覽之通道；另一方面則在各目的事業主管機關核准古蹟  
18 定著土地之周邊公私營建工程或其他開發行為之建築或許可  
19 開發申請前，於都市設計審議階段，會同主管機關就公共開  
20 放空間系統配置及其綠化、建築量體配置、高度、造型、色  
21 彩及風格等影響古蹟風貌保存之事項進行審查，以強化古蹟  
22 周邊環境之保存維護工作。是以主管機關及目的事業主管機  
23 關依據上開規定，本即應對個別營建工程及其他開發行為進  
24 行上述古蹟等事項之審議管制，不因主管機關已否訂定文資  
25 法第37條所列古蹟保存計畫而異。

26 (二)古蹟保存與都市計畫具有密切關係，可藉都市計畫保存古蹟  
27 及避免因都市計畫之實施而移遷古蹟，文資法第35條第1項  
28 乃規定：「古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群所在地  
29 都市計畫之訂定或變更，應先徵求主管機關之意見。」復為  
30 使古蹟保存工作與當地區域計畫、都市計畫或國家公園計畫  
31 相結合，86年5月14日修正公布之文資法第36條第1項即定有

01 此種調控機制(條文內容：「為維護古蹟並保全其環境景觀  
02 觀，古蹟主管機關得會同有關機關，擬具古蹟保存計畫，並  
03 依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法有關規定編定、劃  
04 定或變更古蹟保存用地或保存區，予以保存維護。」)嗣於1  
05 05年7月27日修正公布之文資法，分別於第37條規定：「(第  
06 1項)為維護古蹟並保全其環境景觀，主管機關應會同有關機  
07 關訂定古蹟保存計畫，據以公告實施。(第2項)古蹟保存計  
08 畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之區域計畫、都市  
09 計畫或國家公園計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦  
10 理變更作業。(第3項)主管機關於擬定古蹟保存計畫過程  
11 中，應分階段舉辦說明會、公聽會及公開展覽，並應通知當  
12 地居民參與。(第4項)第1項古蹟保存計畫之項目、內容、訂  
13 定程序、公告、變更、撤銷、廢止及其他應遵行事項之辦  
14 法，由中央主管機關會商有關機關定之。」及第39條第1項  
15 規定：「主管機關得就第37條古蹟保存計畫內容，依區域計  
16 畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或  
17 變更為古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依  
18 本法相關規定予以保存維護。」再觀文資法第37條第4項授  
19 權訂定之作業辦法第2條規定：「古蹟保存計畫，應以章節  
20 及圖表敘明下列項目：一、計畫範圍。二、基礎調查。三、  
21 法令研究。四、體制建構。五、相關圖面。六、其他相關附  
22 件。」第6條規定：「第2條第4款體制建構，應包括下列內  
23 容：一、必要之土地使用計畫變更建議。二、依本法第34  
24 條、第39條、第41條、第42條提出必要規定事項、土地使用  
25 管制及獎勵措施之建議。三、依本法第38條提出古蹟定著土  
26 地周邊範圍及緩衝地區都市設計審議原則、建築及景觀規範  
27 之建議。」綜上可知，古蹟保存計畫，旨在前述對於營建工  
28 程或其他開發行為之個案審查方式外，要求文資法主管機關  
29 提前對於古蹟及其環境景觀之維護及保全作通盤構想，而會  
30 同有關機關訂定古蹟保存計畫後，將該抽象方針性質之計畫  
31 提送古蹟所在地之區域計畫委員會、都市計畫委員會或國家

01 公園計畫委員會，供各該委員會規劃區域、都市或國家公園  
02 發展及土地使用等計畫之考量，並於其規劃決議後，納入古  
03 蹟所在地之區域計畫、都市計畫或國家公園計畫，以此方式  
04 落實維護古蹟並保全其環境景觀之目的。

05 (三)所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定  
06 或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行  
07 為。文資法規定之古蹟保存計畫係抽象之方針，意在整合行  
08 政機關合力落實計畫目標，其所為之都市計畫變更建議，對  
09 於一般人民，並非直接發生法律效果之行政處分，此建議須  
10 待各主管機關依據該計畫採行具體影響人民權利義務之措施  
11 時始對人民發生直接之規範效力。經查，系爭古蹟保存計畫  
12 乃相對人考量北門及鐵道部周邊的歷史脈絡特質，依據文資  
13 法第37條規定，進行景觀視覺影響評估及古蹟保存計畫之擬  
14 定，並以古蹟保存計畫範圍為基礎，擬定景觀風貌管制及都  
15 市計畫之變更建議，以達到維護北門及鐵道部周邊環境景觀  
16 之目的。依其計畫書內容所涉土地使用計畫變更、土地使用  
17 管制變更、建築管理、古蹟及其周邊景觀風貌管制，均屬都  
18 市計畫及都市設計之變更建議，均有待都市計畫主管機關依  
19 都市計畫程序納入考量審議，作成都市計畫之變更始能具體  
20 落實，有該計畫書附卷可資對照(原審卷一第43-257頁)。凡  
21 此足見，系爭古蹟保存計畫實係對有關都市計畫及都市設計  
22 之變更建議，並非行政處分甚明。

23 (四)又古蹟保存作為歷史意義的載體，為賦予其土地及建築之意  
24 義，主管機關醞釀之評估規劃及中心構想當係沿續至古蹟保  
25 存計畫之訂定或修正，故即便沒有古蹟保存計畫，主管機關  
26 於營建工程或開發行為進行前，依據文資法第34條及第38條  
27 所為之審議主要標準縱與日後之古蹟保存計畫草案或公告實  
28 施之計畫吻合，或在都市計畫變更前先以古蹟保存計畫作為  
29 審議之構想，核乃不脫其古蹟保存之初衷構想而為沿續其古  
30 蹟保存主軸脈絡之當然之理。依此，相對人111年1月12日函  
31 及北市都發局112年12月1日函，表示在都市計畫變更前保存

01 計畫範圍內之都市設計審議及建照等申請程序，均徵詢文資  
02 主管機關意見，及有關保存計畫所提必要規定、管制事項內  
03 容尚未納入都市計畫之都市設計準則前，仍作為相對人辦理  
04 文資法第34條之審議、第38條會同審查或相關規定之執行依  
05 循等語，乃自明之理。上開個案審議，仍待相對人依據文資  
06 法第34條及第38條對營建工程或開發行為作成審議結果之決  
07 定，方屬行政處分，系爭古蹟保存計畫不因於具體個案審議  
08 中被援用為其中之看法即單獨成為直接對人民發生法律效果  
09 之行政處分。抗告人執上開函文主張系爭古蹟保存計畫乃具  
10 有對外規制力之行政處分，並無可採。

11 (五)至於相對人於投資人○○公司於工程或開發行為進行前(即  
12 申請建築執照前)，召開古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落  
13 建築群審議會對其開發計畫之審查，乃依據文資法第34條第  
14 2項規定應盡之作為，與有無系爭古蹟保存計畫無涉。抗告  
15 人主張相對人對於○○公司之審議均適用系爭古蹟保存計畫  
16 (草案)之內容作為審查標準，故系爭古蹟保存計畫即為影響  
17 該公司建築執照申請之行政處分云云，並無可取。又依文資  
18 法第37條及第39條規定，系爭古蹟保存計畫所為之都市計畫  
19 變更建議，既然均待都市計畫主管機關納入都市計畫之檢討  
20 考量，經過都市計畫變更程序方能具體變更落實，自不生系  
21 爭古蹟保存計畫牴觸現有都市計畫之問題。抗告人主張系爭  
22 古蹟保存計畫對位在C1、D1東半街廓之○○公司工程限高48  
23 公尺，惟對D1西半街廓新建建築物之量體高度，則以不得超  
24 過國定古蹟鐵道部廳舍之高度，而予限高於16公尺內，並臆  
25 測系爭古蹟保存計畫區域內存在考古遺址，應送審議且限制  
26 E1、E2街廓開發方式，為違背「變更臺北車站特定專用區E  
27 1、E2、D1西半街廓暨周邊地區為特定專用區、博物館特定  
28 專用區及道路用地主要計畫」之行政處分云云，顯係對法令  
29 之誤解，並不可採。從而，抗告人對系爭古蹟保存計畫提起  
30 撤銷訴訟，原審以該計畫非行政處分，認抗告人提起本件撤  
31 銷訴訟不備起訴要件，予以裁定駁回，即無不合。抗告意旨

01 猶執前詞，指摘原裁定違法，求予廢棄，為無理由，應予駁  
02 回。

03 四、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民  
04 事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如主文。

05 中 華 民 國 113 年 11 月 21 日

06 最高行政法院第二庭

07 審判長法官 陳 國 成

08 法官 林 淑 婷

09 法官 高 愈 杰

10 法官 蔡 如 琪

11 法官 簡 慧 娟

12 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

13 中 華 民 國 113 年 11 月 21 日

14 書記官 蕭 君 卉