

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭

111年度訴字第1442號

114年1月9日辯論終結

原告 邱鴻義
宋慧貞
邱繼立
邱鴻源

邱鴻君
邱鴻霖

邱繼民
邱垂志
邱垂登

被告 政新塑膠工業股份有限公司

兼 代表人 劉學鈺

共同

訴訟代理人 楊仲強 律師

被告 桃園市政府

代表人 張善政（市長）

訴訟代理人 黃成翔

洪宇佳

簡家豪

參加人 桃園市中壢區普義自辦市地重劃區重劃會

代 表 人 陳重熙

訴訟代理人 蔡本勇 律師

上列當事人間土地重劃事件，原告不服內政部中華民國111年9月26日台內訴字第1110133326號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告之代表人原為鄭文燦，於訴訟中變更為張善政，並經新任代表人承受訴訟（本院卷一第253-254頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

(一)、被告於84年8月7日發布實施「變更中壢平鎮都市擴大修訂計畫（第二次通盤檢討）案，暫予保留，另案辦理部分案」（下稱「84年都市計畫變更案」），將工二十三工業區變更為住宅區（約31.96公頃），附帶條件為應另行擬定細部計畫，並俟細部計畫完成法定程序發布實施後，始得發照建築，並以市地重劃方式辦理開發。嗣被告於88年11月4日發布實施「變更中壢平鎮都市計畫（部分住宅區為工商綜合專用區及生態綠地）案」（下稱「88年個案變更」），將訴外人泰豐輪胎股份有限公司所有位於「84年都市計畫變更案」範圍內851-1地號等土地（約10.25公頃）由住宅區變更為工商綜合區及生態綠地。被告復就上開「84年都市計畫變更案」範圍，扣除「88年個案變更」及南側「變更中壢平鎮都市擴大修訂計畫（配合臺鐵捷運化桃園段高架化建設計畫）案」之鐵（道）用地範圍之其餘土地，依照該計畫附帶條件辦理「擬定中壢平鎮都市擴大修訂計畫（原部分工二十三工業區變更為住宅區細部計畫）案」（下稱「系爭細部計畫

案」），計畫範圍面積約21.66公頃；另為提高開發可行性，並考量全區公共設施用地之完整性及工廠搬遷期程等因素，調整為「整體規劃、分區開發」，將開發範圍劃分為再發展地區及市地重劃地區，市地重劃地區則劃為A區（含部分泰豐輪胎廠區）、B區（泰豐輪胎廠區範圍），後經桃園市都市計畫委員會108年7月24日第35次會議審定通過。

(二)、參加人以「系爭細部計畫案」之市地重劃地區A區為自辦市地重劃範圍，並以110年5月11日函檢附相關資料向被告申請核定重劃範圍，經被告以110年6月10日府地重字第1100141717號函通知補正，參加人以110年7月14日函補正相關資料後，被告以110年8月17日府地重字第1100207085號函通知土地所有權人陳述意見，並以110年9月13日府地重字第1100234256號函檢送重劃範圍內土地所有權人及利害關係人陳述意見書，請參加人予以回應並函覆該府，被告另於110年8月13日邀集相關單位辦理會勘後，以110年9月10日府地重字第1100232698號函檢送會勘紀錄予參加人，請參加人依各單位意見辦理。嗣參加人以110年10月4日函檢送陳述意見綜理表予被告，被告遂提送桃園市政府市地重劃會110年10月22日110年第5次會議審議，決議略以：「請參加人積極溝通，依實際情形補充說明後再送下次會議審議」，並經被告以111年1月26日府地重字第1110027571號函檢送上開會議紀錄予參加人。參加人再以111年2月10日函檢送修正後之陳述意見綜理表予被告，被告乃於111年3月28日召開桃園市政府市地重劃會111年第1次會議，決議：「同意參加人申請核定之重劃範圍」，被告遂以111年5月5日府地重字第1110121564號函（下稱原處分）核定申請重劃範圍（下稱「系爭重劃範圍」），並通知重劃範圍內全體土地所有權人及已知利害關係人，及以111年5月5日府地重字第11101215641號公告於機關公告欄及網站。

(三)、原告為「系爭重劃範圍」內之土地或建物所有權人，其中原告邱鴻源、宋慧貞、邱鴻君、邱繼立共有桃園市中壢區普義

01 段（下同）888地號土地；原告邱鴻義、邱鴻源、邱鴻君共
02 有888-1地號土地；原告邱鴻霖所有889、889-1地號等2筆土
03 地；原告邱垂登、邱垂志共有890地號土地；原告劉學鈺所
04 有891地號土地；原告邱繼民所有1337建號建物（門牌號
05 碼：桃園市○○區○○○路0段000巷00號）；原告邱鴻源所
06 有1338建號建物（門牌號碼：桃園市○○區○○○路0段000
07 巷00弄0號）；原告政新塑膠工業股份有限公司所有4153建
08 號建物（門牌號碼：桃園市○○區○○○路0段000巷00
09 號），均不服原處分，提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起
10 本件行政訴訟。

11 三、原告起訴主張及聲明：

12 (一)、依最高行政法院109年度判字第258號判決意旨，行政機關依
13 平均地權條例第58條第3項規定，對於自辦市地重劃業務是
14 否符合獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵辦
15 法）第13條第4項之規定具有實質裁量審核之權限，若刻意
16 就某一極小面積地號土地移轉為多數人共有，以達法律規定
17 人數半數以上之要求，則顯非以正當程序取得，於計算重劃
18 區內私有土地所有權人是否半數以上時，該部分人數應不予
19 以列計，主管機關就重劃區內私有土地所有權人是否過半，
20 應為實質之審查。然被告竟僅以形式認定即予核准，完全未
21 審酌有無虛灌人頭之情形，原處分顯有違比例原則，並有裁
22 量怠惰及濫用權力之違法。

23 (二)、本件參加人亦係透過多人共有一小筆土地方式，以達符合平
24 均地權條例第58條第3項規定「重劃區內私有土地所有權人
25 半數以上」之要件，經查，本件重劃面積為76,078.17平方
26 公尺，土地筆數107筆，會員人數741人，重劃會會員大會名
27 冊739人，自辦市地重劃預計得分配土地之最小面積為36平
28 方公尺，低於此面積則無法分配土地，937-1地號土地係由9
29 37地號土地分割而來，分割面積僅有1平方公尺，該土地有3
30 93人係於105年3月間以贈與之名義取得土地，取得土地之面
31 積均僅有0.002平方公尺，土地根本完全無法利用，土地贈

與過戶之規費顯遠大於土地之價值，贈與毫無理由，顯為虛假增設之人頭。至於874、875地號土地，有91人以調處共有物分割之名義取得土地，取得土地之大抵均小於1平方公尺，實際上完全無法使用收益，亦為虛假增設之人頭，相加共計484人，3筆土地筆數僅佔土地總筆數之0.028(計算式：3/107)，然人數卻占重劃會員人數之0.655(計算式：484/739)，3筆土地占自辦市地重劃預計重劃面積比例極低、占市地重劃土地筆數比例極低，然3筆地號內無法使用收益之所有權人數卻占全體會員人數的66%，比例顯然失衡。自辦市地重劃會主席即法定代理人陳重熙就973-1、874、875地號均為所有權人，又自辦市地重劃會之理事、監事、候補理監之全體即陳重熙、劉敏郎、李佳璋、鍾金倉、劉光漢、胡曉明、萬昆明、陳重吉、陳建翔、陳重勝，均恰好皆為874地號土地所有權人，且皆剛好有於109年3月7日取得市地重劃範圍內土地，更顯本件市地重劃不合理之處。874、875地號土地調處分割取得土地之人，委託他人代為行使自辦市地重劃同意權之比例竟然高達92%，然而其餘104筆地號土地，竟幾乎沒有任何代理人代為行使同意權，相關代理人竟剛好集中在系爭3筆土地，而未見於其他104筆土地，亦證上開移轉顯僅係參加人為形式符合獎勵辦法，會員大會決議須有1/2以上人數同意之規定，而事前虛假移轉、意圖虛灌人數借以符合資格之人頭至明。

(三)、市地重劃需以整個地區(地域、地廓)而為整體範圍開發，並將該範圍內畸零細碎、形狀不整之土地，按原有位次，交換分合為形狀整齊的土地，藉以實現整體都市計畫，本件為提高辦理市地重劃可能性，改以分區開發，反造成規劃不連續、重劃範圍內土地畸零細碎、形狀不整而無法達成市地重劃之立法目的，亦與84年8月7日公告實施「變更中壢平鎮都市擴大修訂計畫(第二次通盤檢討)案，暫予保留，另案辦理部分案」將位於中壢區泰豐輪胎廠址及周邊地區31.96公頃

01 由工業區變更用途為住宅區並將變更區域全部以市地重劃方
02 式辦理整體開發意旨有違。

03 (四)、市地重劃涉及參與重劃土地所有權人之財產權及居住自由等
04 重要權益，自應就土地所有權人意願加以評估，原告並不同
05 意市地重劃，被告顯未就土地所有權人之意願加以評估即准
06 予核定重劃範圍，顯有審核、評估之瑕疵。市地重劃範圍本
07 可考量使用目的、是否臨路、建物性質而將範圍內土地、建
08 物予以排除而不列入，原告所有土地、建物與建成區範圍
09 四、五區域土地、建物相鄰且並無任何不同均為合法建築，
10 建成區範圍四、五區域土地排除理由為合法建築，基於相同
11 事件相同處理原則，原告所有土地、建物自應排除於自辦市
12 地重劃範圍內。

13 (五)、聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

14 四、被告答辯：

15 (一)、參加人係於109年6月18日核准成立，原告所稱應不予計入之
16 484位會員，其中91人為874及875地號土地所有權人，係104
17 年間經調處共有物分割取得，即土地所有權人就其共有土地
18 不能自行協議分割，依土地法第34條之1第6項規定向該管直
19 轄市、縣(市)地政機關申請調處之登記，尚非新取得之土
20 地；餘393人為937-1地號土地所有權人，係105年間辦理贈
21 與登記，可謂上述484位會員其取得土地之時點均屬籌備會
22 成立前1年(即108年)所取得，縱其等所有土地面積未達系爭
23 重劃區最小建築基地面積之規定，亦非獎勵辦法第13條第4
24 項但書第2款不予列入計算之範疇，本案被告依法審查，並
25 無違誤，原告引述最高行政法院109年度判字第258號判決所
26 涉案件，乃係臺中市政府係依據95年修正發布之獎勵辦法審
27 查，與被告依循現行106年修正獎勵辦法踐行相關程序，顯
28 有差異，難以比附。

29 (二)、本案相關都市計畫規畫事宜經轉請被告所屬都市發展局查
30 復，依據都市計畫細部計畫審議原則第10點及都市計畫整體
31 開發地區處理方案參、解決對策第3點，就地區特性將現況

01 屬密集之合法建築地區併同部分道路用地劃定為再發展區，
02 不納入市地重劃範圍，並將該區之容積率由200%酌予調降至
03 120%，以兼顧範圍內平衡，以上歷程均經都市計畫委員會法
04 定審議程序，有關原告指陳本案主要計畫與細部計畫範圍不
05 合且為提高開發可能性改以分區開發，有違主要計畫規定意
06 旨一節，顯係誤解。原告為本案重劃之會員，就本案自辦重
07 劃事務有其他意見，亦可於重劃會辦理徵求土地所有權人同
08 意及重劃計畫書草案審議等程序提出，倘本件自辦重劃終未
09 達平均地權條例第58條第3項過半數同意辦理市地重劃門
10 檻，如確係都市計畫規劃內容有窒礙困難之處，自得交由都
11 市計畫主管機關循程序檢討辦理。另查系爭都市計畫範圍B
12 區已由該區土地所有權人發起辦理申請核准實施市地重劃作
13 業，並於111年11月29日公告核准實施市地重劃，原告所陳
14 重劃範圍畸零不整，且未指定泰豐廠區土地辦理市地重劃等
15 情事，顯係不諳本案都市計畫規定開發範圍及內容。

16 (三)、原告提出不同意重劃範圍、不參加重劃及建請納入泰豐公司
17 土地辦理重劃等意見，經轉請參加人查復後，始彙整該案相
18 關資料提陳桃園市政府市地重劃會110年第5次審議後，因部
19 分回應內容尚欠詳盡，請參加人再依實際協調情形補充說
20 明，並積極溝通研議合法建物保留方案有案，以確保土地所
21 有權人權益，避免影響後續重劃作業推展，案經參加人依前
22 揭會議紀錄爰提交補充回應綜理表後，提請桃園市政府市地
23 重劃會111年第1次會議審議，因本案申請核定重劃範圍檢附
24 之書表圖冊經審與獎勵辦法第20條規定尚無不符，且其擬辦
25 範圍與84年主要計畫、106年公告重新公開展覽及本市都市
26 計畫委員會110年第64次會議審定之細部計畫範圍相符，爰
27 決議本案申請案原則照案通過，綜上所述，被告係依規定完
28 成公告、提請合議制審議程序後，始以111年5月5日府地重
29 字第1110121564號函依法核定系爭重劃範圍，洵屬有據。按
30 市地重劃辦法第8條勘選重劃地區評估事項規定，土地所有
31 權人意願僅為被告評估事項之一部分，尚應參酌都市計畫等

其他評估事項就開發範圍作整體考量，本案核定範圍之申請經提市地重劃會合議制審議，考量系爭重劃範圍與都市計畫擬整體開發範圍相符，爰決議照案通過，有關區內土地所有權人陳述意見依獎勵辦法第6條規定程序，重劃會於徵求土地所有權人同意辦理重劃情形時，即應予以妥善溝通協調，以利重劃作業。

(四)、聲明：原告之訴駁回。

五、參加人陳述：

(一)、參加人審議擬辦重劃範圍，決議應屬合法。參加人於110年5月8日召開第一次會員大會，依法通過桃園市中壢區普義自辦市地重劃區擬辦重劃範圍（同意人數為59.86%、同意面積為57.50%），於110年7月14日依獎勵辦法第20條之規定，檢送相關資料，申請被告依法核定系爭重劃範圍，並經被告以原處分核定系爭重劃範圍。原告主張不應列入會員393人部分，係於105年3月2日至105年3月7日取得重劃範圍土地之所有權，系爭重劃區籌備會係於109年6月18日經被告依法核准成立，依獎勵辦法第13條第4項規定，該393人不是在籌備會核准成立之日前一年起至重劃完成前取得所有權之重劃範圍土地，是其人數及所有土地面積仍應列入計算。另原告主張因繼承公同共有後，辦理分割為分別共有，而主張不列入會員91人部分，依獎勵重劃辦法第13條第4項但書規定，亦應列入計算。

(二)、縱使扣除原告主張不列入會員393人部分，參加人於110年5月8日召開第一次會員大會審議，議案一：「桃園市中壢區普義自辦市地重劃區重劃範圍」，依原告主張不列入會員部分390人（成立大會時為393人，黃添勝死亡由黃詩婷辦理繼承登記，林進松、吳雪怡109年3月17日買賣移轉登記予陳重熙，故為390人），剔除該不列入會員部分390人，可計表決會員人數為345人。則議案一：「桃園市中壢區普義自辦市地重劃區重劃範圍」（同意人數179人，同意比例51.88%）及議案二：「修改重劃會章程」（同意人數178人，同意比

01 例51.59%-參證十一之人數計算有所錯誤，特此更正），亦
02 符合全體會員二分之一以上，及其於重劃範圍所有土地面積
03 逾該範圍土地總面積二分之一之同意之規定。

04 (三)、參加人申請核定重劃範圍，案經審查擬辦範圍與被告84年都
05 市計畫變更案指定辦理市地重劃範圍相同，嗣經桃園市政府
06 市地重劃會111年第1次會議審議通過，本案核定重劃範圍處
07 分均符合程序及相關規定，並無違法之情事，原告指稱未考
08 量土地所有權人意見一節，按其等陳述相異涉及私權爭執，
09 應循司法途徑裁判為宜；且土地所有權人意願僅為被告評估
10 內容一部分，尚應參酌都市計畫等其他評估事項，就開發範
11 圍作整體考量，原告為本案重劃會之會員，就重劃事務若有
12 其他意見，亦可依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第6
13 條規定，徵求其他土地所有權人意見後，向重劃會提出，倘
14 本案未能依平均地權條例第58條第3項過半數同意辦理市地
15 重劃門檻，顯見都市計畫規劃內容有窒礙困難之處，自得交
16 由都市計畫主管機關辦理檢討。按都市計畫細部計畫審議規
17 則第10點規定，細部計畫之土地使用分區管制，應依據地區
18 特性，按各種土地使用分區類別，分別訂定其土地使用容許
19 項目及使用強度，並就其合理性與可行性予以審議；又按都
20 市計畫整體開發地區處理方案參、解決對策第3點規定，已
21 發展之市區，依計畫書規定實施整體開發確有困難者，得降
22 低容積率後解除整體開發限制。本案實施整體開發確有困難
23 部分，已於前開審定細部計畫區域內，依前開規定劃設為第
24 一種住宅區(再發展地區)，並將容積率200%降至120%，以兼
25 顧範圍內平衡。原告主張本案主要計畫與細部計畫範圍不
26 合、重劃範圍畸零不整，有違主要計畫規定與細部計畫之情
27 事，顯有誤解。

28 (四)、另原告主張重劃範圍面積為84年都市計畫變更案三分之一，
29 且為三塊畸零細碎、形狀不整之土地，與都市計畫整體開發
30 之立法目的有悖。且原告所有土地並無道路需求，且無編入
31 第二住宅區之必要，重劃範圍之劃定未考量細部規劃之合理

性，亦無法使區域整體開發，並使原告蒙受損失一節。被告依據84年都市計畫變更案附帶條件，擬定系爭細部計畫案，將開發範圍劃分為再發展地區及市地重劃地區，並將市地重劃地區劃為A區(含部分泰豐輪胎廠區土地)、B區(泰豐輪胎廠區範圍)，系爭重劃會依系爭細部計畫案規劃之市地重劃區分區，據以擬定重劃範圍，原告主張應為系爭細部計畫案之內容，並非被告核定本案重劃範圍之行政處分審議範圍。原告之主張，顯有誤會。

(五)、聲明：原告之訴駁回。

六、得心證之理由

事實概要欄除下列爭點之外，其餘為兩造所不爭執，並有84年8月7日公告實施之「變更中壢平鎮都市擴大修訂計畫(第二次通盤檢討)案，暫予保留，另案辦理部分」書、圖(乙證卷1第13-22頁)、88年11月4日公告實施之「變更中壢平鎮都市計畫(部分住宅區為工商綜合專用區及生態綠地)案」書、圖(乙證卷1第235-301頁)、106年8月「擬定中壢平鎮都市擴大修訂計畫(原部分工二十三工業區變更為住宅區)」細部計畫書(乙證卷1第23-84頁)、桃園市都市計畫委員會108年5月6日第31次會議紀錄(乙證卷1第85-105頁)、桃園市都市計畫委員會108年7月24日第35次會議紀錄(乙證卷1第106-130頁)、被告109年6月18日府地重字第1090154132號函(本院卷1第329頁)、參加人110年1月9日成立大會會議紀錄(本院卷1第331-337頁)、被告110年2月1日府地重字第11000254871號公告(本院卷1第339頁)、參加人110年5月8日第一次會員大會會議紀錄(本院卷1第341-343頁)、被告110年6月10日府地重字第1100141717號函(本院卷1第345頁)、參加人110年7月14日普義自重字第047號函(乙證卷1第131頁)、110年8月13日桃園市中壢區普義自辦市地重劃區重劃範圍會勘紀錄(乙證卷1第135-138頁)、被告110年8月17日府地重字第11002070851號公告(乙證卷1第132頁)、被告110年9月10日府地重字第1100232698號函(乙證

卷1第134頁）、被告110年9月13日府地重字第1100234256號函（乙證卷1第145頁）、參加人110年10月4日普義自重字第056號函（乙證卷1第147-164頁）、桃園市政府市地重劃會110年10月22日110年第5次會議之會議紀錄（乙證卷1第165-167頁）、參加人111年2月10日普義自重字第058號函（乙證卷1第169-186頁）、桃園市政府市地重劃會111年3月28日111年第1次會議之會議紀錄（乙證卷1第187-234頁）、原處分（本院卷1第359頁）、訴願決定書（本院卷1第211-218頁）等在卷可證，足以認定為真實。本件主要爭點為被告對於973-1、874、875地號土地所有權人於計算重劃區內私有土地所有權人是否半數以上時，應否實質審查？以及被告作成原處分未評估土地所有權人意願，是否有審核評估之瑕疵？

(一)、平均地權條例第58條規定：「（第1項）為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理之。……（第2項）前項重劃會組織、職權、重劃業務、獎勵措施等事項之辦法，由中央主管機關定之。（第3項）重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准後實施之。」內政部依據平均地權條例（以下簡稱本條例）第58條第2項規定訂定獎勵重劃辦法，並以95年6月22日內政部內授中辦地字第0950724221號令修正發布全文58條，自發布日施行，之後分別於101年2月4日、106年7月27日、108年4月9日修正部分條文。

(二)、關於106年7月27日修正前獎勵重劃辦法第8條第1項發起人申請核定成立籌備會之要件，同辦法第9條第3款、第20條第1項由籌備會申請核定擬辦重劃範圍、第9條第6款、第26條第1項由籌備會為重劃計畫書之申請核定及公告，並通知土地所有權人等規定，同辦法關於主管機關核定擬辦重劃範圍及核准實施重劃計畫之程序，以及平均地權條例第58條第3項規定之同意比率，是否合憲的問題，經司法院釋字第739號解釋認為95年版獎勵重劃辦法上開規定均違憲，平均地權條

01 例第58條第3項規定之同意比率則為合憲。解釋文：「獎勵
02 土地所有權人辦理市地重劃辦法第八條第一項發起人申請核
03 定成立籌備會之要件，未就發起人於擬辦重劃範圍內所有土
04 地面積之總和應占擬辦重劃範圍內土地總面積比率為規定；
05 於以土地所有權人七人以上為發起人時，復未就該人數與所
06 有擬辦重劃範圍內土地所有權人總數之比率為規定，與憲法
07 要求之正當行政程序不符。同辦法第九條第三款、第二十條
08 第一項規定由籌備會申請核定擬辦重劃範圍，以及同辦法第
09 九條第六款、第二十六條第一項規定由籌備會為重劃計畫書
10 之申請核定及公告，並通知土地所有權人等，均屬重劃會之
11 職權，卻交由籌備會為之，與平均地權條例第五十八條第一
12 項規定意旨不符，且超出同條第二項規定之授權目的與範
13 圍，違反法律保留原則。同辦法關於主管機關核定擬辦重劃
14 範圍之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議、於核
15 定前予利害關係人陳述意見之機會，以及分別送達核定處分
16 於重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人；同辦法關於
17 主管機關核准實施重劃計畫之程序，未要求主管機關應設置
18 適當組織為審議、將重劃計畫相關資訊分別送達重劃範圍內
19 申請人以外之其他土地所有權人，及以公開方式舉辦聽證，
20 使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全
21 部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核
22 准之市地重劃計畫，分別送達重劃範圍內各土地所有權人及
23 他項權利人等，均不符憲法要求之正當行政程序。上開規
24 定，均有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。相關機
25 關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起一
26 年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。平均
27 地權條例第五十八條第三項規定，尚難遽謂違反比例原則、
28 平等原則。」

29 (三)、釋字第739號解釋理由書略以

- 30 1、「憲法第十五條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依
31 財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免

於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（本院釋字第四〇〇號解釋參照）。又憲法第十條規定人民有居住之自由，旨在保障人民有選擇其居住處所，營私人生活不受干預之自由（本院釋字第四四三號解釋參照）。國家為增進公共利益，固得以法律或法律明確授權之法規命令對於人民之財產權或居住自由予以限制，惟依法律授權訂定之法規命令，仍不得牴觸其授權之目的、內容及範圍，方符憲法第二十三條法律保留原則。又憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序（本院釋字第六八九號、第七〇九號解釋參照）。」

2、「自辦市地重劃個案係由部分土地所有權人申請主管機關核定成立之籌備會發動，此發動將使重劃範圍（平均地權條例第五十六條至第六十條之一所稱重劃區、重劃地區，及獎勵重劃辦法所稱重劃區、重劃範圍、重劃區範圍等語，本解釋概稱重劃範圍）內之土地所有權人，被迫參與自辦市地重劃程序，面臨人民財產權與居住自由被限制之危險。又土地所有權人於自辦市地重劃範圍經核定後，因主管機關得公告禁止或限制重劃範圍內土地之移轉及建築改良物之新建等，對其土地及建築改良物之使用、收益、處分權能已造成一定之限制；於執行重劃計畫時，亦應依主管機關核定之重劃計畫內容，負擔公共設施用地、工程費用、重劃費用、貸款利息，並僅於扣除重劃負擔後之其餘土地達最小分配面積標準時才可受土地分配（平均地權條例第五十九條、第六十條、第六十條之一、獎勵重劃辦法第二條、市地重劃實施辦法第十一條至第十三條規定參照），而受有財產權及居住自由之限制。申請主管機關核定成立籌備會之要件、主管機關核定擬辦重劃範圍及核准實施重劃計畫應遵行之程序，暨申請核准實施重劃計畫合法要件之同意比率規定，均為整體行政程

01 序之一環，須符合憲法要求之正當行政程序，以衡平國家、
02 同意參與重劃者與不同意參與重劃者之權益，始為憲法之所
03 許（本院釋字第四八八號、第七〇九號解釋參照）。」

04 3、「獎勵重劃辦法第八條第一項規定：『自辦市地重劃應由土
05 地所有權人過半數或七人以上發起成立籌備會，並由發起人
06 檢附範圍圖及發起人所有區內土地所有權狀影本，向直轄市
07 或縣（市）主管機關申請核定……。』如土地所有權人未達
08 十二人時，僅須過半數土地所有權人，即可申請核定成立籌
09 備會，不問發起人於擬辦重劃範圍內所有土地面積之總和應
10 占擬辦重劃範圍內土地總面積比率為何；土地所有權人十二
11 人以上時，僅須七人即可申請核定成立籌備會，不問發起人
12 人數所占擬辦重劃範圍內土地所有權人總數之比率為何，亦
13 不問發起人於擬辦重劃範圍內所有土地面積之總和應占擬辦
14 重劃範圍內土地總面積之比率為何，皆可能迫使多數土地所
15 有權人或擁有更多面積之其他土地所有權人，面臨財產權與
16 居住自由被侵害之危險，難謂實質正當，不符憲法要求之正
17 當行政程序，有違憲法保障人民財產權與居住自由之意
18 旨。」

19 4、「平均地權條例第五十八條第一項規定：『為促進土地利
20 用，擴大辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃
21 會辦理之。……。』是自辦市地重劃事項應由重劃會辦理。同
22 條第二項規定：『前項重劃會組織、職權、重劃業務、獎勵
23 措施等事項之辦法，由中央主管機關定之。』據此授權訂定
24 之辦法雖非不得就籌備會之設立及組成併為規定，但籌備會
25 之功能應限於處理籌組重劃會之過渡任務，而不包括應由重
26 劃會行使之職權，始無違於法律保留原則。獎勵重劃辦法第
27 九條第三款、第六款規定：『籌備會之任務如下：……。三、
28 申請核定擬辦重劃範圍。……。六、重劃計畫書之……。申請核
29 定及公告，並通知土地所有權人。』第二十條第一項規定：
30 『籌備會成立後，應備具申請書並檢附下列圖冊向直轄市或
31 縣（市）主管機關申請核定擬辦重劃範圍：……。』以及第

二十六條第一項規定：『籌備會應檢附下列書、表、圖冊，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請核准實施市地重劃：……』均屬重劃會之職權，非屬籌組重劃會之過渡任務，卻交由籌備會為之，除與平均地權條例第五十八條第一項規定意旨不符外，且超出同條第二項規定之授權目的與範圍，違反法律保留原則。」

5、「主管機關核定擬辦重劃範圍、核准實施重劃計畫之行政行為，係以公權力對於自辦市地重劃個案為必要之監督及審查決定，性質核屬行政處分，不僅限制重劃範圍內不同意參與重劃者之財產權與居住自由，並影響原有土地上之他項權利人權益（獎勵重劃辦法第三十七條、第三十八條規定參照）。相關法令除應規定主管機關應設置適當組織為審議外，並應按審查事項、處分內容與效力、對於權利限制之程度分別規定應踐行之正當行政程序（本院釋字第709號解釋參照）。獎勵重劃辦法關於主管機關核定擬辦重劃範圍之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議，亦未要求主管機關於核定前給予利害關係人陳述意見之機會，又未將核定處分分別送達於重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人，致未能確保其等知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，以主張或維護其權利；同辦法關於主管機關核准實施重劃計畫之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議，又未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核准之市地重劃計畫，分別送達重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等，致未能確保其等知悉相關資訊及適時參與聽證之機會，以主張或維護其權利，均不符合憲法要求之正當行政程序。」

6、「平均地權條例第五十八條第三項規定：『重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所

有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准後實施之。』查市地重劃不僅涉及重劃範圍內不同意參與重劃者之財產權與居住自由，亦涉及重要公益之實現、同意參與重劃者之財產與適足居住環境之權益，以及原有土地上之他項權利人之權益，有關同意之比率如非太低而違反憲法要求之正當行政程序，當屬立法形成之自由（本院釋字第709號解釋參照）。上開規定縱採同條例第五十七條同一之同意比率，且未如都市更新條例第二十二條第一項區分不同類型，採不同之同意比率，亦難遽謂已達違反比例原則、平等原則之程度。惟有關機關允宜審酌擬辦自辦市地重劃之區域是否已擬定細部計畫或是否屬於平均地權條例第五十六條第一項各款得辦理市地重劃之區域，或重劃範圍是否業經主管機關列入當地分區發展計畫土地，或有進行市地重劃之急迫性等因素（獎勵重劃辦法第四條、都市計畫法第二十四條、都市更新條例第二十二條第一項規定參照），適時檢討申請之同意比率，併此指明。」

- 7、綜合上述解釋理由，可知市地重劃所涉及的基本權，包括重劃範圍內不同意參與重劃者之財產權與居住自由、同意參與重劃者之財產與適足居住環境之權益、原有土地上之他項權利人之權益，以及重要公益之實現。主管機關以行政處分核定擬辦重劃範圍、核准實施重劃計畫，係以公權力對於自辦市地重劃個案為必要之監督及審查決定，不僅限制重劃範圍內不同意參與重劃者之財產權與居住自由，並影響原有土地上之他項權利人權益。申請主管機關核定成立籌備會之要件、主管機關核定擬辦重劃範圍及核准實施重劃計畫應遵行之程序，暨申請核准實施重劃計畫合法要件之同意比率規定，均為整體行政程序之一環，須符合憲法要求之正當行政程序，以衡平國家、同意參與重劃者與不同意參與重劃者之權益，始為憲法之所許。於闡釋相關法令規定時，如果迫使多數土地所有權人或擁有更多面積之其他土地所有權人，面臨財產權與居住自由被侵害之危險，即難謂實質正當而不符

01 憲法要求之正當行政程序，有違憲法保障人民財產權與居住
02 自由之意旨。

03 (四)、釋字第739號解釋之原因案件之一，是坐落於臺中市整體開
04 發地區單元八之鑫新平自辦市地重劃區（後更名為臺中市
05 科經貿自辦市地重劃區），經訴外人臺中市政府以95年11月
06 13日府地劃字第0950234341號函及95年11月15日府地劃字第
07 0950240068號函核准訴外人李錦佃等發起人成立鑫新平自辦
08 市地重劃區籌備會，該籌備會於96年10月22日依106年7月27
09 日修正前獎勵重劃辦法第20條規定，申請臺中市政府核定鑫
10 新平重劃區範圍及重劃區名稱，臺中市政府乃以97年1月22
11 日府地劃字第0970016303號函核定重劃區（整體開發區單元
12 八）範圍並核定重劃區名稱為「鑫新平自辦市地重劃區」，
13 臺中市政府核算全區內同意辦理都市計畫細部計畫及參加重
14 劃之私有土地所有權人人數為967人、同意人數占全區私有
15 土地所有權人數53.51%、同意面積為33.7640公頃、同意面
16 積占全區私有土地面積54.61%。97年11月6日及12月8日鑫
17 新平自辦市地重劃區籌備會以鑫新平字第040號及鑫新平字
18 第42號函檢附該單元內土地清冊、土地所有權人同意參加重
19 劃之同意書清冊、土地所有權人意見分析統計表、徵求土地
20 所有權人等清冊，申請臺中市政府核定該單元之重劃計畫
21 書，並更名為「臺中市科經貿自辦市地重劃區」。經臺中
22 市政府書面審核該重劃區取得區內私有土地所有權人半數以
23 上及其所有面積半數以上之同意，認為符合平均地權條例第
24 58條之規定，乃以97年12月19日府地劃字第0970298342號函
25 核定重劃計畫書，交由該重劃區籌備會於98年3月10日起至9
26 8年4月9日止公告重劃計畫書，嗣於98年5月22日假臺中市北
27 屯區公所召開第1次會員大會，選出理、監事成立臺中市
28 科經貿自辦市地重劃區重劃會，上開會議紀錄並報經臺中市
29 政府以98年6月10日府地劃字第0980140854號函予以核定。
30 訴外人胡天賜之被繼承人即訴外人陳絹不服臺中市政府核定
31 臺中市科經貿自辦市地重劃案，所提起之行政訴訟經臺中

01 高等行政法院以99年度訴字第125號判決駁回陳絹之訴。陳
02 絹不服，提起上訴，經最高行政法院100年度判字第1790號
03 判決駁回確定。陳絹於最高行政法院100年10月13日判決當
04 日死亡，胡天賜聲請司法院解釋，經司法院作成釋字第739
05 號解釋後，胡天賜提起再審之訴，經最高行政法院106年度
06 判字第515號判決以原確定判決所適用之法令（修正前獎勵
07 重劃辦法第8條第1項、第9條第3款、第6款、第20條第1項、
08 第26條第1項），既經宣告為違憲，且胡天賜為司法院釋字
09 第739號解釋之聲請人，其再審之訴為有理由，爰將原確定
10 判決廢棄，回復至本件上訴審程序，判決發回臺中高等行政
11 法院更為審理。嗣經臺中高等行政法院依行政訴訟法第198
12 條規定，以108年度訴更二字第1號判決臺中市政府97年1月2
13 2日府地劃字第0970016303號函及臺中市政府97年12月19日
14 府地劃字第0970298342號函均違法、胡天賜其餘之訴駁回。
15 臺中市政府就判決不利於其部分上訴，經最高行政法院109
16 年5月7日109年度判字第258號判決駁回上訴而確定。

17 (五)、最高行政法院109年度判字第258號判決維持臺中高等行政法
18 院108年度訴更二字第1號判決之見解，認為參加重劃之私有
19 土地所有權人透過多人共有1小筆土地方式，以達符合平均
20 地權條例第58條第3項規定「重劃區內私有土地所有權人半
21 數以上」之要件，違反平均地權條例第58條第3項之立法意
22 旨及規範目的。最高行政法院進一步闡釋臺中高等行政法院
23 係依臺中市政府核定時之平均地權條例第58條第3項規定，
24 認該條所謂「重劃區內私有土地所有權人半數以上」，應指
25 以正當程序取得所有權之所有權人而言，如為辦理重劃，刻
26 意就某一極小面積地號土地移轉為多數人共有，以達法律規
27 定人數半數以上之要求，則顯非以正當程序取得，於計算重
28 劃區內私有土地所有權人是否半數以上時，該部分人數應不
29 予以列計，主管機關就重劃區內私有土地所有權人是否過
30 半，應為實質之審查。而認擬辦重劃範圍內廣順段557地號
31 土地，面積34.42平方公尺，於95年10月1日以買賣為原因登

01 記為789人共有，該789人是否臺中市中科經貿自辦市地重劃
02 區或其前身籌備會為辦理重劃案，透過多人共有一小筆土地
03 方式，以達符合平均地權條例第58條第3項規定「重劃區內
04 私有土地所有權人半數以上」之要件，關係臺中市中科經貿
05 自辦市地重劃區重劃案之適法與否，臺中市政府應為實質之
06 審查，卻未為實質審查，於97年12月19日逕以該重劃區取得
07 區內私有土地所有權人半數以上及其所有面積半數以上之同
08 意，已符合平均地權條例第58條之規定，而作成核定重劃計
09 畫書之行政處分，為有違誤。故臺中高等行政法院係認為刻
10 意就某一極小面積地號土地移轉為多數人共有，以達法律規
11 定人數半數以上之要求，則顯非以正當程序取得，於計算重
12 劃區內私有土地所有權人是否半數以上時，該部分人數應不
13 予以列計。而認臺中市政府就此部分應依平均地權條例第58
14 條第3項規定之立法意旨，就重劃區內私有土地所有權人半
15 數以上之要件為實質審查立論，經核於法並無違誤等語。可
16 知最高行政法院認為主管機關於適用平均地權條例第58條第
17 3項時，對於重劃區內私有土地所有權人半數以上之要件，
18 應進行實質審查，始能符合正當程序的要求，而且並未設下
19 取得所有權之時間限制。綜上，主管機關應當遵循釋字第73
20 9號所揭示的實質正當性、憲法要求之正當行政程序，對於
21 私有土地所有權人進行實質審查，以免違反憲法保障人民財
22 產權與居住自由之意旨，而且實質審查必須依照個別私有土
23 地所有權之取得脈絡進行查核，包括其取得日期、取得方
24 式、人數多寡、取得之合理性、是否為罕見型態等通盤考
25 量，並無法逕以取得所有權之日期是否在例如籌備會成立前
26 之某個特定時間點作為有無實質正當性之判斷標準。

27 (六)、內政部依平均地權條例第58條第2項規定之授權所訂定的獎
28 勵重劃辦法，其中關於會員大會的委託代理、決議事項所需
29 表決人數與面積之原則與除外規定，95年6月22日修正發布
30 第13條第3項規定：「會員大會對於前項各款事項之決議，
31 應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區

01 總面積二分之一以上之同意。但重劃前已協議價購或徵收取
02 得之公共設施用地並按本辦法規定原位置原面積分配及依法
03 應抵充之土地，其人數、面積不列入計算。」101年2月4日
04 修正發布第13條第3項規定：「會員大會對於前項各款事項
05 之決議，應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超
06 過重劃區總面積二分之一以上之同意。但有下列情形之一
07 者，其人數、面積不列入計算：……二、籌備會核准成立之
08 日前一年起至重劃完成前取得土地所有權，除繼承取得者
09 外，其持有土地面積合計未達該重劃區都市計畫規定最小建
10 築基地面積或土地分配後重劃區最小分配面積二分之一。
11 ……」101年2月4日修正發布之第13條之修正理由略以：
12 「……又會員大會召開時部分投機者仍以小面積移轉為多人
13 共有方式藉人數之優勢掌控或阻擾會員大會決議之事項，並
14 操控重劃業務之進行，爰增訂籌備會核准成立之日前一年起
15 至重劃完成前取得土地所有權，除繼承取得者外，其持有土
16 地面積合計未達該重劃區都市計畫規定最小建築基地面積二
17 分之一或土地分配後重劃區最小分配面積二分之一者，其人
18 數、面積不列入計算，俾遏止虛灌人數之情形。……」106
19 年7月27日修正發布第13條第4項規定：「會員大會對於前項
20 各款事項之決議，應有全體會員二分之一以上，及其於重劃
21 範圍所有土地面積逾該範圍土地總面積二分之一之同意行
22 之。但會員有下列情形之一者，其人數及所有土地面積不列
23 入計算：……二、自籌備會核准成立之日前一年起至重劃完
24 成前取得所有權之重劃範圍土地，除繼承取得者外，其所有
25 土地面積未達該範圍都市計畫規定最小建築基地面積；都市
26 計畫未規定者，應達該直轄市或縣（市）畸零地使用規則規
27 定建築基地最小寬度及最小深度相乘之面積。……」106年7
28 月27日修正發布之第13條修正理由略以：「……又現行自辦
29 市地重劃以會員於重劃範圍內所有土地面積合計是否達都市
30 計畫規定最小建築基地面積二分之一或土地分配後重劃區最
31 小分配面積二分之一作為計算會員大會同意比率之基準時，

因其門檻較低，近年仍有個案自辦重劃區因虛灌人頭滋生糾紛，影響土地所有權人權益，為遏止投機者藉小面積移轉多數人共有，以人數優勢掌控或阻擾重劃業務之進行，爰提高其門檻，刪除現行第三項第二款『二分之一』之規定。……」108年4月9日修正發布第13條第4項第2款則僅將「畸零地使用規則」修正為「畸零地使用自治法規」，其餘不變。由上述修正歷程，可知獎勵辦法為遏止投機者藉由小面積移轉多數人共有之方式，以虛灌人頭之虛假人數優勢掌控阻撓重劃案，將籌備會核准成立之日前一年起至重劃完成前取得所有權之重劃範圍土地，除繼承取得者外，其所有土地面積未達該範圍都市計畫規定最小建築基地面積；都市計畫未規定者，應達該直轄市或縣（市）畸零地使用規則規定建築基地最小寬度及最小深度相乘之面積者，於會員大會不計入人數及所有土地面積，但此僅係例示，並非表示其他非以正當程序取得之土地所有權人，即可依獎勵辦法上開規定予以計入。因此，平均地權條例第58條第3項規定所謂「重劃區內私有土地所有權人半數以上」，應指以正當程序取得所有權之所有權人而言。如為辦理重劃，刻意就某一極小面積地號土地移轉為多數人共有，以達法律規定人數半數以上之要求，則顯非以正當程序取得，於計算重劃區內私有土地所有權人是否半數以上時，該部分人數應不予以列計，主管機關就重劃區內私有土地所有權人是否過半，應為實質之審查，除適用獎勵辦法第13條規定之外，仍應依據釋字第739號、上述實務見解意旨適用平均地權條例第58條第3項之規定。

(七)、又市地重劃係依照都市計畫規劃內容，將一定範圍內畸零細碎、形狀不整之土地，按原有位次，交換分合為形狀整齊的土地後，重新分配予原土地所有權人，並由原土地所有權人按其土地受益比例共同負擔公共設施用地及其所需興建費用的綜合性都市土地改良措施，為實現都市計畫目標之工具，有促進土地利用、加速經濟發展之功能，並為政府取得公共

設施保留地之方式，具有重要公共利益。依平均地權條例第58條規定可知，自辦市地重劃實施制度，係為促進土地利用效益、擴大辦理市地重劃，同時減免主管機關依平均地權條例第56條規定發動辦理市地重劃之勞費（司法院釋字第232號解釋理由書參照），而獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃，在執行上具有私法自治的特性，惟市地重劃本質上為公行政任務，涉及參與重劃土地所有權人之財產權及居住自由等重要權益，且影響政府取得公共設施保留地等重要公共利益，主管機關仍須以公權力為必要之監督及審查決定，以盡國家擔保責任。

(八)、查被告是以110年2月1日府地重字第11000254871號公告核准參加人之成立（本院卷1第339頁），擬辦重劃範圍內937-1地號土地係於104年12月9日自937地號土地分割而來，面積僅1平方公尺，有重劃範圍土地地號清冊（表2）可參（本院卷4第425頁），原由訴外人許正隆一人所有（本院卷9第339頁），嗣於105年3月2日以贈與為原因將謝偉翔等30人登記為所有權人（本院卷9第339頁至349頁）、於105年3月3日以贈與為原因將林明仁等90人登記為所有權人（本院卷9第351頁至379頁）、於105年3月4日以贈與為原因將劉綺雅等150人登記為所有權人（本院卷9第381頁至425頁）、於105年3月7日以贈與為原因將蔣淑珍等126人登記為所有權人（本院卷9第427頁至467頁），有桃園市地籍異動索引可參，且其等所取得之土地面積每人皆為0.002平方公尺，有所有權人土地歸戶清冊（本院卷4第429頁至第492頁）、重劃會成立大會資格辦理情形一覽表（本院卷4第493頁至本院卷5第41頁）可參，可知937-1地號土地所有權人的人數，於105年3月2日至同年月7日之間，由1人迅速增加為397人，被告自申請書面資料極易查知上情，且一望即知其正當性顯有可疑，自應予以實質審查。

(九)、又查，於105年3月7日辦畢上開所有權登記之後，109年6月18日被告核准成立系爭重劃區之籌備會（本院卷1第329

頁），110年2月1日被告公告核准參加人之成立（本院卷1第281頁）之前，937-1地號土地雖有發生小部分所有權人之變動，包括：(1)葉鴻基前於105年3月4日以贈與為原因登記之0.002平方公尺（本院卷9第423頁），於105年12月12日另以繼承為原因登記予所有權人葉佩君、葉庭瑋各0.001平方公尺，葉鴻基於同日以繼承為原因遭刪除所有權人登記（本院卷9第465頁、本院卷4第468頁），(2)陳重熙於109年3月17日以買賣為原因登記為所有權人，許正隆於同日以買賣為原因遭刪除所有權人登記（本院卷9第479頁），(3)楊福志前於105年3月3日以贈與為原因登記之0.002平方公尺（本院卷9第65頁），於109年10月26日另以分割繼承為原因登記予所有權人楊曾素珍0.002平方公尺，楊福志於同日以分割繼承為原因遭刪除所有權人登記，因此，併計楊曾素珍前於105年3月3日以贈與為原因登記之0.002平方公尺，楊曾素珍之所有權面積增加為0.004平方公尺（本院卷9第365、481頁、本院卷4第467頁），(4)吳雪怡前於105年3月3日以贈與為原因登記之0.002平方公尺（本院卷9第369頁），另於110年1月27日以買賣為原因登記予陳重熙為所有權人（本院卷9第483頁），(5)林進松前於105年3月3日以贈與為原因登記之0.002平方公尺（本院卷9第359頁），另於110年2月2日以買賣為原因登記予陳重熙為所有權人（本院卷9第483頁）。因此，937-1地號所有權人與登記面積有些許變動，除陳重熙之所有權面積為0.12平方公尺，權利範圍為54/450（本院卷4第457頁），楊曾素珍所有權面積為0.004平方公尺，權利範圍為2/450，葉佩君、葉庭瑋各0.001平方公尺，權利範圍為1/900之外，其餘所有權人393人所有權面積為0.002平方公尺，權利範圍為1/450，其中被列入籌備會核准成立之日前一年起至重劃完成前取得土地所有權者之會員人數總計為397人，是否參加人或其前身籌備會為辦理重劃案，透過多人共有一小筆土地方式，以達符合平均地權條例第58條第3項

規定「重劃區內私有土地所有權人半數以上」之要件，攸關重劃案之適法與否，被告自應為實質之審查。

(十)、本件重劃區會員人數共741人，其中公有1人，私有740人，依桃園市畸零地使用自治條例，最小分配土地面積為36平方公尺等情，有系爭重劃區籌備會基本資料表可參(本院卷4第421頁)，937-1地號所有權人之會員總數為397人，大約占全體私有會員人數740人之53.6%，而110年5月8日第一次會員大會通過向被告提出系爭重劃範圍之申請核定，得參與表決之會員人數為735人(本院卷1第341頁)，確實影響到平均地權條例第58條第3項規定「重劃區內私有土地所有權人半數以上」之要件，攸關原處分之適法與否，被告自應為實質之審查，卻未為審查，僅以形式上符合獎勵辦法第13條第4項第2款規定之會員資格作為基礎，取得私有土地所有權人2分之1以上及其所有面積2分之1以上之同意，逕依獎勵辦法第20條之規定，於111年5月5日以原處分核定系爭重劃範圍，為有違誤，自應予以撤銷。

□、又查本件與最高行政法院109年度判字第258號判決之背景事實，有其相似之處。本件參加人之代表人為陳重熙，最高行政法院109年度判字第258號判決案件之參加人臺中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會之代表人亦為陳重熙。臺中市中科經貿自辦市地重劃區重劃案係將擬辦重劃範圍內廣順段557地號土地，面積34.42平方公尺，於95年10月1日以買賣為原因登記為789人共有，該789人是否臺中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會或其前身籌備會為辦理重劃案，透過多人共有一小筆土地方式，以達符合平均地權條例第58條第3項規定「重劃區內私有土地所有權人半數以上」之要件，攸關重劃案之適法與否，臺中市政府自應為實質之審查。而臺中市政府卻未為實質審查，於97年12月19日逕以該重劃區取得區內私有土地所有權人半數以上及其所有面積半數以上之同意，已符合平均地權條例第58條之規定，而核定重劃計畫書，實有違誤等情，為臺中高等行政法院108年度訴更二字第1號判

01 決所認定之事實與見解，並經最高行政法院109年度判字第2
02 58號判決予以維持，有上開判決附卷可參（本院卷13第31
03 0、312、313、334頁），又若將34.42平方公尺平均分配給7
04 89人，則每人可分配之面積約為0.043平方公尺（小數點後
05 第4位以下數字無條件捨去）。本件則是將1平方公尺之面
06 積，以贈與為原因登記給396人，且其等所取得之土地面積
07 每人皆設定為0.002平方公尺，顯屬刻意行為，比前述最高
08 行政法院109年度判字第258號判決之情形更為明顯，被告對
09 於其正當性更應實質調查，不得僅依獎勵辦法作為審查標
10 準。是本件參照上開實務見解，原處分之違法甚為明確。

- 11 □、被告與參加人雖辯稱上述會員取得土地之時點均屬籌備會成
12 立前1年(即108年)所取得，縱所有土地面積未達系爭重劃區
13 最小建築基地面積之規定，亦非獎勵辦法第13條第4項但書
14 第2款不予列入計算之範疇，況依民法第759條之1規定：
15 「不動產物權經登記者，推定登記權利人適法有此權利。因
16 信賴不動產登記之善意第三人，已依法律行為為物權變動之
17 登記者，其變動之效力，不因原登記物權之不實而受影
18 響。」市地重劃實施辦法第15條規定：「辦理市地重劃計算
19 重劃人數及面積時，除下列規定外，以土地登記簿記載者為
20 準」獎勵辦法第2條規定：「土地所有權人自行辦理市地重
21 劃（以下簡稱自辦市地重劃），依本辦法之規定。本辦法未
22 規定者，準用市地重劃實施辦法之規定。」第3條第2項規定
23 ：「前項重劃會，係以自辦市地重劃區內全體土地所有權人
24 為會員」，參與自辦市地重劃之會員僅限於是否為土地登記
25 簿記載之所有權人，被告之審查仍不得違反相關法令規定，
26 恣意逾越法令逕為否准認定重劃區各土地所有權人之重劃會
27 會員資格，會員資格爭議非屬公法範疇，原告可循民事訴訟
28 主張云云。惟查，由上開辯詞可知被告確實並未適用平均地
29 權條例第58條第3項之規定，未遵照最高行政法院109年度判
30 字第258號判決揭示之意旨，因此並未實質審查「重劃區內
31 私有土地所有權人半數以上」之要件，被告亦未參照釋字第

739號解釋意旨，以實質正當性去檢視937-1地號土地所有權人的人數，於105年3月2日至同年月7日之間，由1人迅速增加為397人，是否得以作為重劃區內之會員資格，繼而作成剝奪限制其他不願意參與重劃者之財產權與居住自由之決定？是否符合憲法保障人民財產權與居住自由之意旨？被告於監督參加人辦理市地重劃時，應優先遵照憲法基本權規定、釋字第739號解釋、以及最高行政法院109年度判字第258號判決意旨，適用平均地權條例第58條第3項之規定，本應由被告以公權力監督介入，並非命被告予以變更原有之土地登記所生民事法律狀態，或僅適用下位階的獎勵辦法、市地重劃實施辦法。是其所辯並無可採。

- 、關於被告及參加人辯稱最高行政法院109年度判字第258號判決所涉案件係臺中市政府適用95年修正發布之獎勵辦法，與本件被告適用之現行獎勵辦法，顯有差異難以比附云云。惟查，平均地權條例第58條第3項之規定迄今並無修正，且經釋字第739號解釋認為合憲，無論是臺中市政府或被告於審核時都應優先予以適用，並且依照該解釋之意旨適用獎勵辦法。95年修正發布之獎勵辦法第13條雖無現行獎勵辦法第13條第4項第2款規定，但參照獎勵辦法第13條第4項第2款規定歷次修法意旨是為了避免虛灌人頭情形，於適用時自應做實質審查才能符合修法意旨，現行獎勵辦法第13條第4項第2款規定雖僅例示「自籌備會核准成立之日前一年起至重劃完成前取得所有權之重劃範圍土地」，但不應以此即卸免主管機關於申請案件明顯有虛灌人頭之可疑時，依平均地權條例第58條第3項之規定，應實質審查「重劃區內私有土地所有權人半數以上」，是否為正當程序取得所有權之所有權人之責。因此，如為辦理重劃，刻意就某一極小面積地號土地移轉為多數人共有，以達法律規定人數半數以上之要求，則顯非以正當程序取得，於計算重劃區內私有土地所有權人是否半數以上時，該部分人數應不予以列計，主管機關就重劃區內私有土地所有權人是否過半，仍應為實質之審查，亦即主

管機關除適用獎勵辦法第13條規定之外，仍應依據釋字第739號、最高行政法院109年度判字第258號判決意旨適用平均地權條例第58條第3項之規定。是其所辯並無可採。

□、關於參加人辯稱縱使扣除937-1地號土地所有權人之會員人數及面積後，參加人於110年5月8日召開第一次會員大會審議，議案一：「桃園市中壢區普義自辦市地重劃區重劃範圍」，同意人數179人，同意比例51.88%，議案二：「修改重劃會章程」（同意人數178人，同意比例51.59%），亦符合規定云云。惟查，937-1地號土地所有權人係刻意以及小面積地號土地移轉為多數人共有，已達法律規定人數半數以上之要求，顯非以正當程序取得，其法律效果為計算重劃區內私有土地所有權人是否半數以上時，該部分人數不予以列計，被告應依平均地權條例第58條第3項規定予以實質審查而認定，非謂可由參加人自行認定扣除而自認符合規定。是其所辯並無可採。

□、又原處分因被告未實質審查參加人是否為辦理系爭重劃案，透過多人共有937-1地號土地之方式，以達符合平均地權條例第58條第3項規定「重劃區內私有土地所有權人半數以上」之要件，由本院予以撤銷，則原告另行主張874、875地號土地有91人以調處共有物分割之名義取得土地，面積大多小於1平方公尺，且於參加人成立之後已有多人處分持有而非土地所有權人，另參加人之全體理事、監事、候補理監事即陳重熙、劉敏郎、李佳璋、鍾金倉、劉光漢、胡曉明、萬昆明、陳重吉、陳建翔、陳重勝均為874地號土地所有權人，且皆有於109年3月7日取得市地重劃範圍內土地（本院卷5第129頁至130頁），937-1、874、875地號3筆土地僅佔市地重劃土地總筆數約0.028（計算式：3/107），然人數卻占市地重劃會員人數約0.655（計算式：484/739）。937-1、874、875地號3筆土地所有權人有極高比例委託他人代為行使自辦市地重劃同意權，其餘104筆地號土地竟幾乎沒有任何代理人代為行使同意權，相關代理人集中在該3筆土地，原告因

01 此主張874、875地號所有權人亦有虛灌人頭情事，以及審酌
02 另有數名系爭重劃範圍之土地所有權人於陳述意見時同樣表
03 示略以：「陳重熙於110年1月9日擔任主席時表示『我們在
04 台中亦有幾處自辦市地重劃，其中有幾件已進入法律訴訟程
05 序』……啃食市地重劃利益是專業，……好一個好訟專業的
06 市地重劃開發團隊……無知的地主出席人，選得過手中握有
07 3、4百張委託書的開發利益團隊嗎？一堆委託書蓋一堆選
08 票！……果然，陳重熙、萬昆明、鐘金倉等當選為理事，互
09 選陳重熙為理事長，萬昆明一逢大開發有限公司，鐘金倉一
10 台灣強發展機構……」部分，有參加人110年10月4日普義自
11 重字第056號函檢附之系爭重劃範圍陳述意見綜理表（修正
12 後）可參（乙證卷1第154-158頁），兩相對照，是否亦有違
13 反實質正當程序或是權利濫用情事，亦有必要由被告依法予
14 以實質審查。

15 七、從而，被告未實質審查是否參加重劃之私有土地所有權人透
16 過多人共有973-1地號土地方式，以達符合平均地權條例第5
17 8條第3項規定「重劃區內私有土地所有權人半數以上」之要
18 件，而作成原處分，尚有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未
19 合。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

20 八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判
21 決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

22 九、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第
23 1項前段，判決如主文。

24 中 華 民 國 114 年 2 月 13 日

25 審判長法官 洪慕芳

26 法官 周泰德

27 法官 郭銘禮

28 一、上為正本係照原本作成。

29 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
30 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
31 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明	

01

文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 2 月 13 日

03

書記官 林淑盈