

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
111年度都訴字第4號
113年11月28日辯論終結

原告 農業部農田水利署

代表人 蔡昇甫（署長）

訴訟代理人 陳倉富 律師

林文楨

被告 內政部

代表人 劉世芳（部長）

訴訟代理人 吳兆原 律師

被告 宜蘭縣政府

代表人 林姿妙（縣長）

訴訟代理人 劉逸柏 律師

複代理人 張捷誠 律師

訴訟代理人 龍非池

邱瑋亭

上列當事人間都市計畫事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告內政部之代表人原為徐國勇，於訴訟中先後變更為花敬群、林右昌、劉世芳，並經新任代表人承受訴訟（本院卷三

01 第251-252頁、本院卷四第73-74頁），核無不合，應予准
02 許。

03 二、事實概要：

04 原告不服(一)被告內政部民國110年9月22日台內營字第110081
05 4468號函（下稱「內政部110年9月22日函」）核定之被告宜
06 蘭縣政府110年9月28日府建都字第1100156417B號公告「變
07 更蘇澳（新馬地區）主要計畫（配合新城溪以南、三號道路
08 以北地區細部計畫（第一次通盤檢討））案」（下稱系爭主
09 要計畫）及(二)被告宜蘭縣政府核定之110年9月28日府建都字
10 第1100156417D號公告「變更蘇澳（新馬地區）新城溪以
11 南、三號道路以北地區細部計畫（第一次通盤檢討））案」
12 （下稱系爭細部計畫），原告於111年9月22日向本院對系爭
13 主要計畫、系爭細部計畫提起本件行政訴訟，請求宣告系爭
14 主要計畫、系爭細部計畫（以下合稱系爭都市計畫）均無
15 效。

16 三、原告起訴主張及聲明：

17 (一)、依行政訴訟法第237之18條第1項規定，得為都市計畫審查訴
18 訟之原告為人民、地方自治團體或其他公法人。本件被告核
19 定之都市計畫範圍，區內原告所屬宜蘭管理處原管有灌排渠
20 道水利用地係改制前之公法人臺灣宜蘭農田水利會所有，嗣
21 雖於109年10月1日改制為行政機關，惟依最高行政法院76年
22 度判字第643號判決意旨，所謂人民應包括行政機關或鄉、
23 鎮自治機關，基於與人民同一之地位而受違法行政處分者在
24 內，此為實務向來見解。原告主張系爭都市計畫有關溝渠用
25 地寬度及指配等內容侵害其權利，違反農田水利法第23條第
26 4項規定關於原告之資產不受平均地權條例第60條抵充規定
27 之限制之適用，應有訴訟實施權。

28 (二)、系爭都市計畫違法

29 1、原告之主張非係屬都市計畫委員會之高度專業判斷（計畫高
30 權）：

01 宜蘭縣政府核定範圍即宜蘭縣蘇澳鎮慶安段自辦市地重劃區
02 範圍，區內原告所屬宜蘭管理處（改制前臺灣宜蘭農田水利
03 會）原管有灌排渠道水利用地計有慶安段174地號等262筆土
04 地，總面積約32,045平方公尺。若扣除原告所屬宜蘭管理處
05 建議留設之馬賽大排用地（長度約1,300公尺；寬3公尺）及
06 原國小預定地南隅灌溉水路用地（長度約500公尺；寬1公
07 尺），計面積4,250平方公尺，則可參加重劃並分配土地之
08 面積約27,795平方公尺。按本重劃區土地所有權人平均重劃
09 負擔比例為44.97%，因此原告原可配回建築用地約為15,29
10 5平方公尺。然被告宜蘭縣政府屢次一再忽視原告所屬宜蘭
11 管理處（含改制前臺灣宜蘭農田水利會）所提上述溝渠用地
12 寬度之函文意見，竟以107年7月18日府建都字第107010126
13 號函檢送宜蘭縣都市計劃委員會第201次會議紀錄，其中第1
14 案決議（一）略以：「考量馬賽大排下游仍有農田灌溉需
15 求，配合農田水利會業務需求，爰配合規劃溝渠用地。惟溝
16 渠用地倘依農田水利會意見僅分別留設3公尺及1公尺，勢必
17 造成U型溝設計，與本計畫打造韌性城市與形塑優質水岸景
18 觀之構想不符；次查本計畫範圍內農田水利會土地係農地重
19 劃取得（由土地所有權人共同負擔），原屬公共設施性質，
20 溝渠用地全部指配予農田水利會尚屬合理，故溝渠用地仍應
21 維持11公尺及6公尺寬，以涵蓋溝渠兩側護岸，塑造良好水
22 岸環境。」等語，實係涉及系爭都市計畫是否違法之問題，
23 尚非係屬於其能在法律及授權命令之容許範圍所享有之計畫
24 形成自由或計畫高權。

- 25 2、按原農地重劃區範圍與嗣經市地重劃之範圍並不一致，且各
26 該重劃範圍內之土地及成員更不相同，而如市地重劃範圍內
27 之私有土地皆得因原農地重劃時農民提供之土地抵充為公共
28 設施用地而減少計扣該區公共設施用地負擔，此對原農地重
29 劃區內之土地及所有權人亦不公平。系爭都市計畫於審議及
30 核定時，前臺灣宜蘭農田水利會尚未改制，而依最高行政法
31 院100年度判字第1134號判決理由，其引同院98年度4月份第

01 2次庭長法官聯席會議決議，亦認於該判決之事實中，宜蘭
02 縣政府逕將臺灣宜蘭農田水利會就「宜蘭市運動公園附近地
03 區（省道以西部分）市地重劃區」於市地重劃土地前，原屬
04 農民提供之水路用地，登記為臺灣宜蘭農田水利會所有部
05 分，依平均地權條例第60條第1項前段全數抵充公共使用之
06 道路、溝渠等10項用地係屬違誤；縱目前臺灣宜蘭農田水利
07 會已改制為行政院農業委員會農田水利署宜蘭管理處，惟依
08 甫施行之農田水利法第23條第4項規定，改制後原屬農田水
09 利會之土地仍不受平均地權條例第60條第1項有關公有土地
10 抵充之規定，此更印證宜蘭縣都市計畫委員會第201次會議
11 紀錄所謂「慶安段市地重劃後，當時參與農地重劃之地主，
12 原以公益為由提供之土地由農田水利會取得，變成私人土
13 地，在參與慶安段市地重劃後，又必須再提供部分土地供作
14 公共設施之用，無疑分別在兩次重劃過程中兩次減損土地，
15 顯屬不公。」等語，實於法有違。

16 3、市地重劃實施辦法第9條：「選定之重劃地區尚未發布細部
17 計畫或其細部計畫需變更者，應於完成細部計畫之擬定或變
18 更程序後，再行辦理重劃。但選定重劃之地區，其主要計畫
19 具有都市計畫法第二十二條第一項規定之內容者，得先依主
20 要計畫辦理重劃，以配合擬定細部計畫。」，是市地重劃係
21 依據都市計畫規劃內容來辦理，故選定之重劃區須已發布都
22 市計畫細部計畫者或雖無細部計畫但其主要計畫具有細部計
23 畫實質內容者。如尚未發布細部計畫或其細部計畫需變更
24 者，應於完成細部計畫之擬定或變更程序後，再行辦理市地
25 重劃。故系爭細部計畫早於宜蘭縣都市計畫委員會107年6月
26 15日第201次會議即審定「變更蘇澳（新馬地區）新城溪以
27 南、三號道路以北地區細部計畫（第一次通盤檢討）案」，
28 惟另於110年9月28日始發布實施。該細部計畫已明載計畫範
29 圍應採自辦市地重劃方式辦理開發，嗣宜蘭縣政府以110年9
30 月30日府地開字第1100158429號函通知「宜蘭縣蘇澳鎮慶安
31 段自辦市地重劃會」准予核定「宜蘭縣蘇澳鎮慶安段自辦市

01 地重劃區重劃計畫書」。按內政部73年7月2日台(73)內地字
02 第239866號函釋：「……水利會管有之灌排渠道參加市地重
03 劃，擬依下列原則辦理分配：（一）農田水利會所有土地於
04 重劃後優先指配於重劃區內新設農田灌排渠道（不包括重劃
05 區內市區排水專用渠道）應以農田水利會重劃前仍供農田灌
06 排渠道之土地為限（包括水、溝地目及重劃前已作灌排渠道
07 使用之其他地目土地不包括已報廢灌排渠道）因基於重劃後
08 對水利用地並無受益，故此部分土地，不計扣負擔。（二）
09 其他農田水利會參加重劃之土地分配於建地者，仍依一般計
10 算負擔之公式計扣負擔。……」；又依內政部109年12月1日
11 台內地字第1090065941號函釋：「……依本部73年7月2日台
12 (73)內地字第239866號函釋規定，農田水利署管有之灌排渠
13 道參加市地重劃，重劃後優先指配於重劃區內新設農田灌排
14 渠道（不包括重劃區內市區排水專用渠道），應以該署重劃
15 前仍供農田灌排渠道之土地為限（包括水、溝地目及重劃前
16 已做灌排渠道使用之其他地目土地，不包括已報廢灌排渠
17 道），因基於重劃後對水利用地並無受益，故此部分土地不
18 計扣重劃負擔。至於平均地權條例第60條所稱溝渠用地，依
19 市地重劃實施辦法第21條第2項規定，係指依都市計畫法定
20 程序所劃設供重劃區內公共使用之排水用地，依規定為參加
21 重劃土地所有權人共同負擔之公共設施用地，並於重劃後市
22 地重劃實施辦法第50條規定登記為直轄市或縣（市）有，管
23 理機關為各該公共設施主管機關。基此，本案請貴府釐清都
24 市計畫劃設溝渠用地及溝渠兼園道用地之目的性質，依規妥
25 處。……」。無論改制前之農田水利會或改制後之農田水利
26 署，皆應適用上開函釋辦理，亦即除於市地重劃前後皆有農
27 田灌排需求之土地，始得於重劃後優先指配於重劃區內新設
28 農田灌排渠道外，其餘參加市地重劃之土地於計扣負擔後，
29 即可分配回建地，此亦與因應農田水利會改制所訂之農田水
30 利法第23條第4項之立法意旨相同。查宜蘭縣都市計畫委員
31 會107年6月15日第201次會議紀錄：「……一、審議第1案：

01 『變更蘇澳（新馬地區）新城溪以南、三號道路以北地區細
02 部計畫（第一次通盤檢討）案』決議：（一）變更內容依專
03 案小組建議意見通過（專案小組建議之變更內容詳附件一、
04 二）。其中變更第九案附帶決議如下：1. 考量馬賽大排下游
05 仍有農田灌溉需求，配合農田水利會業務需求，爰配合規劃
06 溝渠用地。惟溝渠用地寬度倘依農田水利會意見僅分別留設
07 3公尺及1公尺，勢必造成U型溝設計，與本計畫打造韌性城
08 市與形塑優質水岸景觀之構想不符；次查本計畫範圍內農田
09 水利會土地係農地重劃取得（由土地所有權人共同負擔），
10 原屬公共設施性質，溝渠用地全部指配予農田水利會尚屬合
11 理，故溝渠用地仍應維持11公尺及6公尺寬，以涵蓋溝渠兩
12 側護岸，塑造良好水岸環境。2. 變更理由應敘明該溝渠用地
13 係依農田水利會灌溉排水使用需求而劃設，俾利未來市地重
14 劃據以執行指配作業。……」，是自此觀之，被告宜蘭縣政
15 府原已明確知悉原告於市地重劃後僅需分別留設3公尺及1公
16 尺之溝渠用地寬度即足敷需求（註：重劃前馬賽大排實際寬
17 度亦約為3公尺），但卻寧無視並抵觸前揭內政部之釋示意
18 旨，強以「本計畫範圍內農田水利會土地係農地重劃取得
19 （由土地所有權人共同負擔），原屬公共設施性質，溝渠用
20 地全部指配予農田水利會尚屬合理」為不當聯結，即逕予分
21 別劃設11公尺及6公尺寬之溝渠用地，僅為使原告因市地重
22 劃減少分配建地；甚者其變更理由竟要求敘明係「該溝渠用
23 地係依農田水利會灌溉排水使用需求而劃設，俾利未來市地
24 重劃據以執行指配作業。」，此除無視原告之實際提出之需
25 求外，並將損害原告將來減少可配回之建地，及無端增加該
26 溝渠用地管理維護之成本，於法已然有違。又因系爭細部計
27 畫（第一次通盤檢討）第6-17頁載有「二、財務計畫」，其
28 內之（一）預估公共設施用地平均負擔中亦直接列明「水利
29 會重劃後優先指配於區內溝渠用地：1.6561公頃」。另依上
30 揭重劃計畫書內容第1頁之「二、法律依據」更明確指出係
31 依內政部都市計畫委員會107年10月2日第931次會議審定

01 「變更蘇澳（新馬地區）主要計畫（配合新城溪以南、三號
02 道路以北地區細部計畫）（第一次通盤檢討）案」及宜蘭縣
03 都市計畫委員會107年6月15日第201次會議審定「變更蘇澳
04 （新馬地區）新城溪以南、三號道路以北地區細部計畫（第
05 一次通盤檢討）案」為據。再者，依該重劃計畫書第6、7頁
06 有關「重劃地區原公有道路、溝渠、河川及未登記地土地面積」
07 雖未明載有將原告坐落於該範圍內參加自辦市地重劃之
08 土地列為依平均地權條例第60條第1項應抵充為區內共同負
09 擔之公共設施用地，惟該重劃計畫書第7、8頁之「預估公共
10 設施用地負擔」卻已將「溝渠用地」（面積16,561平方公尺）
11 列為公共設施，且於該重劃計畫書第8頁列出「土地所有權
12 人負擔公共設施用地面積」之計算公式，即「=共同負擔之
13 公共設施用地及面積-抵充之原公有道路、溝渠、河川及未
14 登記地等土地面積-重劃前已取得之公共設施用地按原位置
15 原面積分配之土地面積=270,163-36,569.18-16,561=217,03
16 2.82」。據上，即可得該重劃計畫書完全係依細部計畫所
17 載，以上述分別劃設11公尺及6公尺寬之溝渠用地面積合計
18 16,561平方公尺土地，將於市地重劃後分配予原告，且此數
19 據即為「宜蘭縣蘇澳鎮慶安段自辦市地重劃區重劃計畫書」
20 第8頁重劃前已取得之公共設施用地按原位置原面積分配之
21 土地面積數字完全相同。此將使原告將來減少可配回之建
22 地，及增加該溝渠用地管理維護之成本，其結果如同將原告
23 之土地依平均地權條例第60條第1項抵充為區內共同負擔之
24 公共設施用地無異，自有違誤。況系爭主要計畫第4-7頁亦
25 載有：「（三）曾辦理農地重劃對於開發方式改變未影響地
26 主權益：本計畫曾於民國57年辦理農地重劃，原農地重劃取
27 得之農路公有土地，開發方式變更為市地重劃後，前述土地
28 符合平均地權條例第60條規定將優先抵充為公共設施用地；
29 此外，本計畫新劃設之溝渠用地，為農田水利會灌排渠道亦
30 將以農田水利土地優先指配，不計入共同負擔，故地主權益
31 將不受開發方式變更影響。」等語亦可證明。

- 01 4、市地重劃實施辦法第21條第1項第1款規定：「公共設施用地
02 負擔：指重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、
03 鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零
04 售市場等十項用地……」；另同條第2項規定：「……所稱
05 重劃區內供公共使用之溝渠，指依都市計畫法定程序所劃設
06 供重劃區內公共使用之排水用地。」；復依獎勵土地所有權
07 人辦理市地重劃辦法第39條第1項規定：「自辦市地重劃共
08 同負擔及抵充之公共設施用地，登記為直轄市或縣（市）
09 有；管理機關為各該公共設施主管機關。」，是原告所屬宜
10 蘭管理處管理之參與系爭市地重劃之土地係屬「農田水利事
11 業」使用且係依農田水利法第23條第1項規定成立之農田水
12 利事業作業基金管理之國有土地，並該溝渠係將來作為下游
13 農田灌溉使用，而非為供本案重劃區內公共使用之排水用
14 地；再則，原告農田水利署亦非為上開規定所列10項公共設
15 施用地之主管或管理機關，故倘宜蘭縣政府擬將上述超過3
16 公尺及1公尺以外範圍之溝渠用地指配登記予原告農田水利
17 署，似亦未符上揭相關法令規定。
- 18 5、按93年11月16日內政部都市計畫委員會第五九七次會議紀錄
19 （摘要）……八、臨時動議報告案件之第一案有關「都市計
20 畫規定以市地重劃方式開發案件處理原則」案：有關都市計
21 畫變更，擬規定以『市地重劃』方式開發案件，經本會審決
22 通過者，現行僅規定應依照「都市計畫法臺灣省施行細則」
23 第10條規定，檢附當地市地重劃主管機關認可之可行性評估
24 相關證明文件後，即可報由內政部逕予核定交地方政府發布
25 實施，並未比照上開以區段徵收方式開發案件之處理原則辦
26 理，究其原因，在於平均地權條例中並無得先行實施市地重
27 劃，再發布實施都市計畫之規定，且市地重劃實施辦法第9
28 條規定：「選定之重劃地區尚未發布細部計畫或其細部計畫
29 需變更者，應於完成細部計畫之擬定或變更程序後，再行辦
30 理重劃。但選定重劃之地區，其主要計畫具有都市計畫法第
31 22條第1項規定之內容者，得先依主要計畫辦理重劃，以配

01 合擬定細部計畫。」、獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法
02 第19條規定：「籌備會申請擬辦重劃地區有左列各款情形之
03 一者，應不予核准：……重劃範圍位於都市計畫檢討變更地
04 區且涉及重劃範圍內之都市計畫變更者。」，是以，依照目
05 前市地重劃相關法令規定，市地重劃之辦理，除主要計畫具
06 有細部計畫內容者，得先依主要計畫辦理重劃，再配合擬定
07 細部計畫外，其餘均應於完成細部計畫之擬定或變更程序後
08 始得為之；至於土地所有權人申請自辦市地重劃地區，如位
09 於都市計畫檢討變更地區且涉及重劃範圍內之都市計畫變更
10 者，市地重劃主管機關亦不予核准。

11 6、又按內政部103年10月17日內授營都字第1030812157號函，
12 依法令原是須先細部計畫發布實施後，市地重劃計畫書再依
13 細部計畫擬具並公告，但實務上為免發生是否核發建築執照
14 及農業用地相關稅賦減免等問題，程序上反而是主要計畫變
15 更及細部計畫審定後，先不發布實施，但重劃開發單位仍然
16 須依據已審定但未發布之細部計畫草案內容擬具市地重劃計
17 畫書，嗣再送請市地重劃主管機關審核。亦因此，市地重劃
18 計畫書是依據已審定之細部計畫擬具，而本件當時已審定但
19 未發布之細部計畫內容即已載有原告管有重劃範圍內之1.65
20 61公頃須以溝渠用地優先指配予原告，是以，即使如被告所
21 稱，原告未於市地重劃計畫書於110年5月28日核定後之30日
22 內提起訴願，因市地重劃計畫書是依據已審定之細部計畫擬
23 具並核定，此時縱原告提起訴願，囿於該細部計畫仍記載如
24 上優先指配之規定，如何期待該訴願結果能除去上開違法狀
25 態而滿足原告請求？況該市地重劃計畫書核定處分之相對人
26 為市地重劃會而並非原告，原告依法並無提起訴願之當事人
27 資格。若再因此認定原告因未針對該市地重劃計畫書之核定
28 提起訴願，而使本件行政訴訟產生失權效果，則原告將因行
29 政機關屈於其他原因之實務考量的便宜措施，致喪失所有行
30 政救濟途徑？依系爭主要計畫內5-2頁之表5-0-1(實質計畫
31 變更內容綜理表)編號3中，將變更前溝渠兼廣場用地、溝渠

01 兼道路用地、道路用地等變更為園道用地，且其變更理由2
02 亦提及「沿水圳渠道劃設為園道用地，維持既有農業灌排功
03 能，另透過聚集藍帶與綠帶資源以創造計畫區內大型開放空
04 間，提升整體生活環境品質。」等語。又第4-7頁（三）
05 中，亦載有「……此外，本計畫新劃設之溝渠用地，為農田
06 水利會灌排渠道亦將以農田水利會所有土地優先指配，不計
07 入共同負擔，故地主權益將不受開發方式變更影響。」，亦
08 即在主要計畫變更中，雖將相關用地變更為園道用地，但該
09 園道用地其內已含有溝渠使用，此從系爭主要計畫說明文字
10 及其第6-2頁變更都市計畫示意圖對照系爭細部計畫第6-6頁
11 之圖6-3-1通盤檢討後公共設施用地配置表示意圖即可知。

12 7、系爭細部計畫於宜蘭縣都市計畫委員會第201次會議紀錄委
13 員會審議時，除未理會原臺灣宜蘭農田水利會有關溝渠用地
14 應分別為3公尺及1公尺之建議，甚且記載：「……次查本計
15 畫範圍內農田水利會土地係農地重劃取得(由土地所有權人
16 共同負擔)，原屬公共設施性質，溝渠用地全部指配予農田
17 水利會尚屬合理，故溝渠用地仍應維持11公尺及6公尺寬，
18 以涵蓋溝渠兩側護岸，塑造良好水岸環境。……」，如此未
19 考量都市計畫內各用地之劃設需求及專業考量，卻以重劃後
20 多指配溝渠用地予原宜蘭農田水利會為其劃設溝渠用地之目
21 的，洵已違反不當聯結禁止原則。

22 (三)、聲明：1、請求宣告系爭主要計畫無效。2、請求宣告系爭
23 細部計畫無效。

24 四、被告內政部之答辯及聲明：

25 (一)、參考德國行政法院法第47條第2項規定，德國行政機關得向
26 法院聲請法規（都市計畫）審查。然而我國未將行政機關列
27 為適格原告，足認係有意排除，亦有學者持相同見解，過往
28 實務肯認行政機關得作為行政訴訟之原告，無非係以與人民
29 同一地位受行政處分之標準來審酌，然此與本件欲審查具法
30 規性質之都市計畫客觀訴訟性質截然不同，是原告作為一行政
31 機關不具本件原告適格。

- 01 (二)、原告未具體指明系爭主要計畫無效之理由，且原告之主張或
02 為都市計畫委員會高度專業判斷，或非屬行政法院或都市計
03 畫審查程序得審查之領域，本件起訴顯無理由。
- 04 1、原告爭執之標的涉及「宜蘭縣蘇澳鎮慶安段自辦市地重劃
05 區」及平均地權條例適用等內容，此部分非屬依都市計畫法
06 發布之都市計畫，原告如有爭執應依法另行起訴，不得於都
07 市計畫審查程序合併。至於原告援引最高行政法院100年度
08 判字第1134號判決並主張違法云云，經查原告管理之土地未
09 有依平均地權條例第60條第1項抵充之情形，此觀「宜蘭縣
10 蘇澳鎮慶安段自辦市地重劃區」重劃計畫書記載抵充之土地
11 分別為財政部國有財產署、交通部公路總局、被告宜蘭縣政
12 府、宜蘭縣蘇澳鎮公所管理之土地即明，與前開最高行政法
13 院判決不同，無從比附援引。從原告起訴狀及甲證3可知，
14 原告亦爭執溝渠維護管理權責，惟行政機關權限歸屬非行政
15 法院所得審查之領域，更不得據此逕論系爭都市計畫無效。
- 16 2、系爭主要計畫第5-1、5-2頁「第五章變更內容」係將計畫區
17 內土地分別變更為「住宅區」、「公園用地」、「園道用
18 地」及「道路用地」，並將開發方式由「開發許可」變更為
19 「市地重劃」，未有原告爭執之溝渠用地，原告迄未具體指
20 出系爭主要計畫有何變更為溝渠用地之情事。系爭主要計畫
21 第4-7頁係被告宜蘭縣政府擬定並提出「曾辦理農地重劃對
22 於開發方式改變未影響地主權益」之說明。細繹其內容，乃
23 係針對原農地重劃取得之農路公有土地符合平均地權條例第
24 60條規定將優先抵充為公共設施用地，非謂原告管理之土地
25 將優先抵充，且遍查系爭主要計畫、系爭細部計畫及重劃計
26 畫書圖亦未有抵充原告管理土地之情事，原告主張違法無效
27 云云，洵屬無據。
- 28 3、行政訴訟法第237-18條以下都市計畫審查程序專章規定之違
29 「法」，仍應回歸都市計畫法、地方制度法規定之實體標準
30 判斷。都市計畫為一地方自治事項，依地方制度法第30條第
31 1項、第2項及第75條第4項規定，應以其內容有無違背憲

01 法、法律或基於法律授權之法規為審查標準為限。都市計畫
02 擬定、執行屬被告宜蘭縣政府之地方自治事項，原告如認都
03 市計畫內容及溝渠用地之劃設有違背憲法、法律或基於法律
04 授權法規之情事，應循地方制度法第75條第4項、第8項規定
05 辦理，殊無透過行政法院為客觀法規審查有無依法行政之必
06 要，本件起訴欠缺權利保護必要。

07 4、「關於市地重劃的部分將優先指配的範圍擴張超出1米、3米
08 部分，是否不符合內政部73年、109年之函釋？」

09 本件為行政訴訟法第237-18條以下都市計畫審查程序，系爭
10 市地重劃業經被告宜蘭縣政府110年5月28日府地開字地1100
11 088968B號函核准實施市地重劃，此種核准（定）之行政處
12 分性質上屬裁量處分。原告於收到該處分書後，未提出訴願
13 救濟，該處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，
14 其效力繼續存在。依照系爭主要計畫第六章「變更後計畫內
15 容」記載，系爭主要計畫未有變更為「溝渠用地」之情事，
16 無涉平均地權條例第60條第2項優先指配之問題。至於細部
17 計畫部分，被告內政部109年12月1日台內地字第1090065941
18 號函載明「本案請貴府釐清都市計畫劃設溝渠用地及溝渠間
19 園道用地之目的及性質，依規妥處」，經查被告宜蘭縣政府
20 112年8月30日府建都字第1120149950號函檢附行政訴訟補充
21 答辯狀（四）第5頁以下已為說明，應無違反之情形。

22 (三)、聲明：駁回原告之訴。

23 五、被告宜蘭縣政府之答辯及聲明：

24 (一)、參考德國行政法院法第47條第2項規定及我國學者見解，行
25 政機關實不具行政訴訟法第237-18條以下都市計畫審查程序
26 之原告適格，且都市計畫擬定、執行屬被告之地方自治事
27 項，原告如認都市計畫內容及溝渠用地之劃設有違背憲法、
28 法律或基於法律授權法規之情事，應循地方制度法第75條第
29 4項、第8項規定辦理，實無透過行政法院為客觀法規審查之
30 必要，原告提起本件訴訟，實有起訴程序不合法且無從補
31 正，起訴欠缺權利保護必要。

01 (二)、原告認為系爭主要計畫與系爭細部計畫違反農田水利法第23
02 條第4項云云，顯有誤解：

03 依甲證1附錄二「宜蘭縣蘇澳鎮慶安段自辦市地重劃區」核
04 定函所附宜蘭縣蘇澳鎮慶安段自辦市地重劃區重劃計畫書第
05 7頁可知，按平均地權條例第60條第1項規定抵充之公有土地
06 中，並無為原告經營之土地，應無違反農田水利法第23條第
07 4項之問題。系爭細部計畫將系爭土地之土地使用分區從
08 「溝渠兼道路用地變更為溝渠用地」，並坐落於園道用地範
09 圍內，此舉毋寧僅係依被告宜蘭縣政府之規劃構想，將使用
10 分區之調整。按農田水利法第23條第1至4項規定可知，農田
11 水利法施行後，農田水利會之資產不得用於平均地權條例第
12 60條第1項所稱之「抵充」，但仍可以依照平均地權條例第6
13 0條第2項為「優先指配」，原告所管理之土地非屬排水用之
14 公共設施用地，而應非平均地權條例第60條第1項規定應由
15 重劃區內土地所有權人共同負擔之公共設施用地。而為非共
16 同負擔之公共設施用地，則被告宜蘭縣政府按平均地權條例
17 第60條第2項規定予以優先指配乃於法有據，亦無違農田水
18 利法第23條第4項僅限不得依據平均地權條例第60條第1項規
19 定抵充之規範，則自無原告所指之違法。原告行政訴訟準備
20 書（二）狀二、（四）、頁4處之提及之公式，依平均地權
21 條例第60條第1項規定抵充者之面積為「36,569.18」平方公
22 尺。而依平均地權條例第60條第2項優先指配者之面積為「1
23 6,561」平方公尺，即所謂「重劃前已取得之公共設施用地
24 按原位置原面積分配之土地面積」，則此應為「優先指配」
25 而與平均地權條例第60條第1項所稱之「抵充」何干？原告上
26 開此等公式之說明，亦明揭原告誤將平權條例第60條第1項
27 規定之「抵充」與同條例第2項規定之「優先指配」視為同
28 一，而據指摘違反農田水利法第23條第4項，則其主張顯有
29 違誤，自不可採。被告宜蘭縣政府上開依據平權條例第60條
30 第2項規定所為之優先指配，實則亦應合於都市計畫法第42

01 條第2項規定所稱「前項各款公共設施用地應儘先利用適當
02 之公有土地。」之規範意旨。

03 (三)、原告稱被告之都市計畫委員會審議系爭主要計畫、細部計畫
04 違反不當聯結禁止原則云云……顯有誤解：

05 系爭計畫依規劃構想及宜蘭縣都市計畫委員會意見劃設一定
06 範圍溝渠用地係基於計畫高權之權限分派，且計畫擬定過程
07 尚循都市計畫法等相關規定，依法辦理公開展覽、受理陳
08 情、審議、層報核定及發布實施等事項，並報請內政部同意
09 備查在案。被告都市計畫委員會第201次會議決議(略以)
10 「1. 考量馬賽大排下游仍有農田灌溉需求，配合農業水利會
11 業務需求，爰配合規劃溝渠用地。惟溝渠用地寬度倘依農田
12 水利會意見僅分別留設3公尺及1公尺，勢必造成U型溝設
13 計，與本計畫打造韌性城市與形塑優質水岸景觀之構想不
14 符……，故溝渠用地仍應維持11公尺及6公尺寬，以涵蓋溝
15 渠兩側護岸，塑造良好水岸環境。2. 變更理由應敘明該溝渠
16 用地係依農田水利會灌溉排水使用需求而劃設，俾利未來市
17 地重劃據以執行指配作業。」(同乙證1)。是以，該溝渠用
18 地寬度及範圍係宜蘭縣都市計畫委員會基於塑造良好水岸環
19 境之計畫目標並兼顧農田水利會相關需求決議劃設，即所為
20 之行為與追求之目的，有合理之聯結關係，並經被告循都市
21 計畫法定程序公告，實係有考量計畫內各用地之劃設需求及
22 專業考量，而非如原告所述有違反不當聯結禁止原則。被告
23 宜蘭縣政府所為進行土地之分配與設計時，應有一定行政裁
24 量及兼顧整體規劃利益以及參與重劃土地所有權人全體之利
25 益，自無原告所指違反不當連結禁止原則之情形。被告所為
26 優先指配並未違反內政部73年7月2日內地字第239866號函、
27 109年12月1日台內地字1090065941號函等語。

28 (四)、聲明：駁回原告之訴。

29 六、得心證之理由

30 前開事實概要欄所載事實，除後述爭點外，有系爭主要計畫
31 (內政部原處分卷第1-109頁)、內政部110年9月22日函

01 (內政部原處分卷第111頁)、宜蘭縣政府110年9月28日府
02 建都字第1100156417B號公告(內政部原處分卷第113頁)、
03 系爭細部計畫(本院卷二第7-629頁)、宜蘭縣政府110年9
04 月28日府建都字第1100156417D號公告(本院卷二第5頁)、
05 原告之行政訴訟起訴狀(本院卷一第9-19頁)等在卷可證,
06 足以認定為真實。本件主要爭點為:(一)、原告是否具原告適
07 格?(二)、系爭主要計畫、系爭細部計畫是否有違法而直接損
08 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
09 法律上利益?

10 (一)、原告具有提起本件訴訟之原告適格

11 1、行政訴訟法第237條之18第1項規定:「人民、地方自治團體
12 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
13 法,而直接損害、因適用而損害或在可預見之時間內將損害
14 其權利或法律上利益者,得依本章規定,以核定都市計畫之
15 行政機關為被告,逕向管轄之高等行政法院提起訴訟,請求
16 宣告該都市計畫無效。」參照司法院編印行政訴訟都市計畫
17 審查程序制度研究修正資料彙編(二)(第5-208至5-230頁)關
18 於原告適格之討論過程,在行政訴訟規範審查制度研究修正
19 委員會107年5月25日第5次會議,當時會議主席林錫堯提及
20 「人民、地方自治團體或其他公法人」排除機關,與德國法
21 不同,文字用語是否已盡周延?等語,吳東都委員(時任最
22 高行政法院庭長,現任最高行政法院院長)表示「這個問題
23 在行政訴訟法第4條、第5條也會發生,實務上機關立於與人
24 民同一地位的話也包含在『人民』內,這還可以解決。」
25 楊惠欽委員(時任高雄高等行政法院院長,現任司法院大法
26 官)表示「另一個問題,原告部分現在是要併列人民、地方
27 自治團體及其他公法人嗎?因為行政訴訟法第4條只有規定
28 人民,實務操作上其實都包含地方自治團體與其他公法人在
29 內,只要其是本於人民地位而受處分,這邊特別列出,會不
30 會讓人質疑同一部法律為不同規定,其意義為何?」林明昕
31 委員(臺灣大學法律系教授)亦表示「我的想法與楊委員惠

01 欽一樣，贊成全部用人民就好。我當時擬定條文用地方自治
02 團體與公法人，只是避免大家不知道，所以特別提出。條文
03 可依照行政訴訟法第4條僅規定人民，用解釋方式包含地方
04 自治團體與公法人，立法說明中也可加以說明。」其餘討論
05 則聚焦於地方自治團體在何種範圍內可以作為原告適格。對
06 照本條立法理由相關部分略以：「原告資格：人民、地方自
07 治團體或其他公法人。本項將『地方自治團體或其他公法
08 人』列為原告資格，乃因其自治權有被侵害之可能。」可知
09 本條所規定人民、地方自治團體或其他公法人，應與行政訴
10 訟法第4條僅規定人民為同一解釋，包括行政機關立於與人
11 民同一之地位時得作為原告提起行政訴訟，至於特別將地方
12 自治團體或其他公法人予以並列規定只具有例舉效果，並無
13 因此有意限制或變更行政訴訟實務上對於原告適格之一貫見
14 解。此外，在行政訴訟法第237條之24第1項規定：「都市計
15 畫審查程序事件，高等行政法院認為具利害關係之第三人有
16 輔助一造之必要者，得命其參加訴訟。有利害關係之第三人
17 亦得聲請參加。」其立法理由略以「二、原告提起都市計畫
18 審查訴訟，法院如以判決駁回原告之訴，其判決雖僅於當事
19 人間發生拘束力，但為維護前條以外具法律上利害關係之第
20 三人之權益，並使法院更了解都市計畫所涉之利益狀態，於
21 判決前得為更周延之思慮，以符客觀訴訟之性質，爰為第一
22 項規定，使法院就個案情形認有必要由該第三人輔助原告
23 時，得依職權命其參加訴訟。並為同項後段規定，使第三人
24 有聲請參加訴訟之機會。前述具利害關係之第三人應包括機
25 關代表國家或地方政府權利主體地位，立於與人民同一之地
26 位而受都市計畫影響之情形，併此敘明。」明確提到具利害
27 關係而參加訴訟之第三人包括立於與人民同一之地位而受都
28 市計畫影響之行政機關在內，兩相對照可知原告及輔助原告
29 之參加人都應該包括立於與人民同一地位之行政機關在內，
30 始符合都市計畫訴訟性質與我國實務向來見解。學者亦認為
31 「本條僅使用『人民』之文字，而不使用『自然人或法人行

政機關』（如德國行政法院法47II規定參照），其目的在於放寬原告適格，不限於『自然人』與『法人』兩者，而解釋上似應包括『非法人團體』之組織在內，例如：未登記之祭祀公業或神明會、公寓大廈管理委員會或市場管理自治會，以使得權利受損者或受有損害之虞者，均得以原告身分提起本案之訴訟，而享有訴訟權能（Klagebefugnis）。」（參照翁岳生主編，張登科、許宗力副主編，行政訴訟法逐條釋義，第687頁，2021年10月3版1刷），綜合上述法條規定、立法理由、立法過程的討論及學者見解，可知並無特意排除行政機關立於與人民同一地位，得提起行政訴訟法第237條之18都市計畫審查訴訟之原告適格地位。

2、按109年10月1日施行的農田水利法第34條第2項規定：「自本法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用。」農田水利會組織通則第1條第2項規定：「農田水利會為公法人。」農田水利法第34條第2項規定並經憲法法庭111年8月2日111年憲判字第14號判決認為「不生侵害憲法第14條保障人民結社自由之問題，不生違反法律不溯及既往原則及信賴保護原則之問題。」而無違反憲法。農田水利署則是於109年8月7日經行政院核准設立，當時並訂有行政院農業委員會農田水利署暫行組織規程作為依據，嗣依112年8月1日施行的農業部農田水利署組織法第1條規定：「農業部為辦理農田水利業務，特設農田水利署……」，可知以往具有公法人地位之農田水利會已不存在，行政院農業委員會又變更組織為行政院農業部，故目前是由農業部設立農田水利署即原告辦理農田水利業務，原告不是公法人而是農業部所屬下級行政機關，原告主張宜蘭縣蘇澳鎮慶安段自辦市地重劃區範圍，區內原告所屬宜蘭管理處（改制前臺灣宜蘭農田水利會）原管有灌排渠道水利用地計有慶安段174地號等262筆土地（詳如原告準備書(二)狀之附表，本院卷三第347-357頁），總面積約32,045平方公尺，若扣除原告所屬宜蘭管理處建議留設之馬賽大排用地（長度約1,300公尺；寬3公尺）及原國小預

01 定地南隅灌溉水路用地（長度約500公尺；寬1公尺），計面
02 積4,250平方公尺，則可參加重劃並分配土地之面積約27,79
03 5平方公尺，按本重劃區土地所有權人平均重劃負擔比例為4
04 4.97%，因此原告原可配回建築用地約為15,295平方公尺，
05 原告主張因系爭都市計畫違法，致原告減少分配約6,762平
06 方公尺之（計算式： $12,281 \times (1-44.94\%) = 6,762$ ）可建
07 築用地分配（本院卷一第11頁、卷四第179頁），原告主張
08 其權利或法律上利益因系爭都市計畫違法而受損害，是原告
09 具有提起本件都市計畫審查訴訟之原告適格。被告辯稱原告
10 為行政機關故不具原告適格云云，應屬誤解法律而無可採。

11 (二)、原告之訴無理由

- 12 1、按都市計畫係由主管行政機關依據都市現在及既往情況之認
13 知，於進行調查、評估、分析、評價、預測在時間推移下都
14 市未來發展形態及所追求之價值目標，就一定地區內有關都
15 市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重
16 要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃，於
17 改善居民生活環境及維繫世代發展等各方需求，以專業、多
18 元、彈性及綜合之手段，事前就所設定之都市發展目標可能
19 涉及之問題、有關之解決方法、步驟或措施等加以討論規
20 劃，以實現其預設目標之計畫決定，此觀都市計畫法第1
21 條、第3條及第5條規定可明。
- 22 2、都市計畫決定是以達成未來目標為目的，為帶有預測性、創
23 造性之規劃行為，與傳統行政機關面對已發生或是目前待解
24 決之個案作成之行政行為有別。因此，立法者對都市計畫多
25 以訂定目標性、指示性之框架規範，至於計畫目標之設定，
26 以及如何達成該目標或應如何具體化履行該任務，則交由行
27 政機關以自我負責方式規劃。基此特性，行政機關對於達成
28 目標之規劃，自具手段綜合性及可選擇性，而對計畫內容享
29 有一定範圍之形成自由，無形成自由之規劃即無計畫可言。
30 惟該計畫性行政行為之公權力行使，仍應受立法者事先設定
31 之指示及事後司法審查之控管，以保護人民權益。在計畫決

01 定自由與相對之下會壓縮該形成自由之控管界限，由立法者
02 界定。司法則在計畫決定所追求之目標是否合法、合理必
03 要，及實現目標的手段上有無逾越立法者設定之界限，牴觸
04 法律設定之指導原則，或違反其上位計畫，並應符合一般得
05 為法源之行政法一般原則，及其程序上有無踐行法律規定之
06 正當程序，確保公眾及其他機關意見之實質參與而得展現不
07 同立場或利益等進行全面合法性審查。復因都市計畫之規劃
08 者在進行規劃及計畫決定時，必須綜合考量各項需求及政
09 策、財政等各種複雜因素，權衡受到計畫決定影響且相互牽
10 動之各方公私利益，評估各種可行性，而為適切之比較衡
11 量。故行政機關享有之計畫形成自由，必須建立在計畫內容
12 形成過程中對於可能受計畫決定影響之利益及對達成計畫目
13 標手段必要性進行比較衡量，使各方公私利益於計畫內容處
14 於衡平狀態，從而形成計畫決定，而為計畫形成自由之合法
15 界限。由於計畫行為之特性，立法者對於行政機關如何實現
16 計畫目標，及應如何具體化及實現該目標所涉及各方立場與
17 不同利益間應如何調和、權衡，採取開放態度，將此具有高
18 度政策、行政與專業之評估與判斷，授權行政機關有形成計
19 畫內容決定之規劃高權，故司法機關對行政機關計畫形成自
20 由應遵守之利益衡量原則，僅能有限度的審查利益衡量過程
21 及利益衡量結果有無瑕疵，包括未為衡量、衡量不足、衡量
22 評價錯誤及衡量不合比例原則等違反利益衡量原則情事。是
23 除該決定有前述違法情事及利益衡量瑕疵情形外，應予尊
24 重。

- 25 3、都市計畫法第5條規定：「都市計畫應依據現在及既往情
26 況，並預計25年內之發展情形訂定之。」第7條第1款、第2
27 款規定：「本法用語定義如左：一、主要計畫：係指依第15
28 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
29 則。二、細部計畫：係指依第22條之規定所為之細部計畫書
30 及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據。」第19條規定：
31 「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應

01 於各該直轄市、縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展
02 覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地
03 點刊登新聞紙或新聞電子報周知；任何公民或團體得於公開
04 展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提
05 出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審
06 議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。……」第20條第
07 1項第4款規定：「主要計畫應依下列規定分別層報核定之：
08 ……四、鎮及鄉街之主要計畫由內政部核定。」都市計畫法
09 第22條第1項第5款、第6款規定：「細部計畫應以細部計畫書
10 及細部計畫圖就左列事項表明之：……五、道路系統。六、
11 地區性之公共設施用地。」第23條第1項規定：「細部計畫
12 擬定後，除依第14條規定由內政部訂定，及依第16條規定與
13 主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管
14 直轄市、縣（市）政府核定實施。」第26條規定：「都市計
15 畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每
16 3年內或5年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考
17 人民建議作必要之變更。……」第27條第1項第4款規定：
18 「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄
19 市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際
20 情況迅行變更：……四、為配合中央、直轄市或縣（市）興
21 建之重大設施時。」（110年5月26日修正公布條文將「左
22 列」修正為「下列」，並刪除「局」）第28條規定：「主要
23 計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定
24 及發布實施等事項，應分別依照第19條至第21條及第23條之
25 規定辦理。」可知，主要計畫主要是依據計畫地區範圍人口
26 之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之調查與
27 推計，預測未來發展目標，規劃土地使用及主要道路、其他
28 公眾運輸系統、主要上下水道系統及公共設施等配置，屬於
29 計畫原則、綱要及指導。而細部計畫涵括計畫地區範圍、居
30 住密度及容納人口、土地使用分區管制、事業及財務計畫、
31 道路系統、地區性之公共設施用地及其他有關事項，具有因

01 地制宜之地域與個案特性。復為兼顧計畫之穩定性及因應變
02 化之可調整彈性，都市計畫法指示主管機關以預測25年內之
03 發展為原則，惟應隨時事變化，於都市計畫發布實施後3至5
04 年為一期加以通盤檢討，如有遇都市計畫法第27條之個案情
05 事，亦得視實際情況辦理迅行變更(個案變更)，以符實際需
06 要。又都市計畫法對於公共設施用地之規劃原則規定於第42
07 條及第43條，即都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別
08 設置包含道路、學校、醫療衛生機構及機關用地等公共設施
09 用地，並應儘先利用適當之公有土地，及應就人口、土地使
10 用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面
11 積，以增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境。

12 4、平均地權條例第56條第1項規定：「各級主管機關得就下列
13 地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：……」即
14 公辦市地重劃，須報經上級主管機關（即內政部〔同條例第
15 2條參照〕）核准後辦理；同條例第58條規定：「（第1項）
16 為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人
17 自行組織重劃會辦理之。其獎勵事項如左：……（第2項）
18 前項重劃會組織、職權、重劃業務、獎勵措施等事項之辦
19 法，由中央主管機關定之。（第3項）重劃會辦理市地重劃
20 時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土
21 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
22 主管機關核准後實施之。」即自辦市地重劃，則須報經主管
23 機關（即直轄市、縣、市政府〔同條例第2條參照〕）核准
24 後實施，而主管機關是否核准自辦市地重劃，須由主管機關
25 按內政部依同條例第58條第2項授權訂定之獎勵重劃辦法，
26 就籌備會成立（獎勵重劃辦法第8條）、重劃會成立（獎勵
27 重劃辦法第11條第4項）、重劃範圍（獎勵重劃辦法第20
28 條）、市地重劃之實施（獎勵重劃辦法第25條），依法裁量
29 後，決定是否予以核准（定）。又市地重劃係依照都市計畫
30 規劃內容，將一定範圍內畸零細碎、形狀不整之土地，按原
31 有位次，交換分合為形狀整齊的土地後，重新分配予原土地

01 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
02 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
03 施，為實現都市計畫目標之工具，有促進土地利用、加速經
04 濟發展之功能，並為政府取得公共設施保留地之方式，具有
05 重要公共利益。依平均地權條例第58條規定可知，自辦市地
06 重劃實施制度，係為促進土地利用效益、擴大辦理市地重
07 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
08 市地重劃之勞費（司法院釋字第232號解釋理由書參照），
09 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
10 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
11 保留地等重要公共利益。

- 12 5、按平均地權條例第60條第1項、第2項分別規定：「(第1項)依
13 本條例規定實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、
14 溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國
15 民中學、停車場、零售市場等十項用地，除以原公有道路、
16 溝渠、河川及未登記地等四項土地抵充外，其不足土地及工
17 程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按
18 其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵
19 付。如無未建築土地者，改以現金繳納。其經限期繳納而逾
20 期不繳納者，得移送法院強制執行。(第2項)重劃區內未列
21 為前項共同負擔之其他公共設施用地，於土地交換分配時，
22 應以該重劃地區之公有土地優先指配。」農田水利法第23條
23 第1至4項規定：「(第1項)農田水利會改制後資產及負債由國
24 家概括承受，並納入依前條第一項規定設置之農田水利事業
25 作業基金管理。(第2項)前項資產移轉予農田水利事業作業
26 基金管理時，免收一切稅捐。(第3項)為籌措農田水利事業
27 經費，第一項由國家承受資產之使用、收益及處分均以活化
28 收益方式辦理，不受國有財產法第二十八條、第四章及第六
29 章之限制；其活化收益之項目、收費及其他相關事項之辦
30 法，由主管機關定之。各機關依法撥用者，應辦理有償撥
31 用。(第4項)第一項資產不受土地徵收條例第四十三條第一

01 項但書、平均地權條例第六十條第一項及農村社區土地重劃
02 條例第十一條第二項有關公有土地無償撥充或抵充規定之限
03 制。」可知農田水利會之資產不得用於平均地權條例第60條
04 第1項所稱之抵充，但仍可以依照平均地權條例第60條第2項
05 為優先指配，可知抵充與優先指配並不相同。

06 6、依內政部103年10月17日內授營都字第1030812157號函「都
07 市計畫規定以市地重劃方式開發案件處理原則」：「一、請
08 於○○○都委會審定細部計畫後，依平均地權條例相關規
09 定，先行擬具市地重劃計畫書，送經市地重劃主管機關審核
10 通過後，再檢具變更主要計畫書、圖報由本部逕予核定後實
11 施；如無法於委員會審議通過紀錄文到3年內擬具市地重劃
12 計畫書，送經市地重劃主管機關審核通過者，請都市計畫擬
13 定機關於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發
14 期程。二、委員會審議通過紀錄文到3年內未能依照前項意
15 見辦理者，仍應維持原土地使用分區或公共設施用地，惟如
16 有繼續開發之必要，應重新依都市計畫法定程序辦理檢討變
17 更。三、配套措施及辦理程序：(一)有關都市計畫變更，擬
18 規定以市地重劃方式開發者，於變更主要計畫草案經本部都
19 委會審定後，即可依據審定之主要計畫草案，先行辦理擬定
20 細部計畫作業。(二)於○○○都委會審定細部計畫後，重劃
21 開發單位即可依據審定之細部計畫草案內容，先行擬具市地
22 重劃計畫書，送請市地重劃主管機關審核；經審核通過者，
23 由市地重劃主管機關將審核通過結果函知都市計畫擬定機
24 關。(三)都市計畫擬定機關於接獲市地重劃主管機關函知市
25 地重劃計畫書審核通過結果後，再檢具變更主要計畫書、圖
26 報由本部逕予核定後，分別依序辦理主要計畫之發布實施、
27 細部計畫之核定及發布實施、市地重劃計畫之核定及公告實
28 施。」

29 7、按「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，
30 其效力繼續存在。」「無效之行政處分自始不生效力。」分
31 別為行政程序法第110條第3項及第4項所明定。可知行政處

01 分除具無效事由而當然無效外，在未經權限機關撤銷、廢止
02 或因其他事由失效前，其效力繼續存在，國家機關（包括原
03 處分機關及法院）應受其拘束。再者，行政機關基於前行政
04 處分已發生之構成要件效力為基礎，續行作成後行政行為
05 者，當事人不服後行政行為，提起行政訴訟，因其程序標的
06 （或稱訴訟客體）並非前行政處分，基於法秩序安定原則，
07 前行政處分之合法性非屬受訴行政法院審理之範圍。

08 8、查系爭主要計畫及系爭細部計畫依都市計畫法第28條規定準
09 用同法第19條及第23條規定，於105年6月13日至105年7月12
10 日期間公開展覽並刊登報紙(被告宜蘭縣政府原處分卷乙證
11 9，未編頁碼)，並先後於105年6月22日及105年7月9日於宜
12 蘭縣蘇澳鎮公所辦竣公開展覽說明會；於105年8月3日、105
13 年8月22日、105年9月14日、106年7月7日、106年9月25日、
14 107年3月7日及107年5月15日召開宜蘭縣都市計畫委員會專
15 案小組會議(被告宜蘭縣政府原處分卷乙證10，未編頁碼)，
16 系爭主要計畫案於107年1月23日經宜蘭縣都市計畫委員會第
17 199次會議審竣(被告宜蘭縣政府原處分卷乙證11，未編頁
18 碼)，並於107年10月2日經內政部都市計畫委員會第931次會
19 議審竣(被告宜蘭縣政府原處分卷乙證2，未編頁碼)。另系
20 爭細部計畫案經107年6月15日宜蘭縣都市計畫委員會第201
21 次會議審竣(被告宜蘭縣政府原處分卷乙證1，未編頁碼)，
22 並於109年9月28日同系爭主要計畫案經被告公告實施並函請
23 內政部備查在案。前開程序於法並無違誤。

24 9、又查本件都市計畫係為配合市地重劃整體開發期程，採市地
25 重劃先行，有被告宜蘭縣政府以110年5月28日府地開字第11
26 00088968B號函、被告宜蘭縣政府110年5月28日府地開字第1
27 100088968A號公告可參（本院卷一第197-201頁），於核定
28 市地重劃後，始公告系爭主要計畫及系爭細部計畫變更。被
29 告內政部核定之系爭主要計畫係將計畫區內土地分別變更為
30 「住宅區」、「公園用地」、「園道用地」及「道路用
31 地」，並將開發方式由「開發許可」變更為「市地重劃」，

01 並無劃設溝渠用地，不影響原告權利或法律上利益。且依宜
02 蘭縣蘇澳鎮慶安段自辦市地重劃區重劃計畫書（本院卷一第
03 221-223頁）可知，所抵充之土地分別為財政部國有財產
04 署、交通部公路總局、被告宜蘭縣政府、宜蘭縣蘇澳鎮公所
05 管理之土地，至於原告管理的土地並無按平均地權條例第60
06 條第1項規定予以抵充，並無違反農田水利法第23條第4項規
07 定：「第一項資產不受土地徵收條例第四十三條第一項但
08 書、平均地權條例第六十條第一項及農村社區土地重劃條例
09 第十一條第二項有關公有土地無償撥充或抵充規定之限
10 制。」之情形，是原告主張其土地經抵充云云，實屬誤解，
11 也與原告主張的最高行政法院100年度判字第1134號判決背
12 景有所不同，無從援引。而原告未對被告宜蘭縣政府以110
13 年5月28日府地開字第1100088968B號函公告核定依法提起行
14 政爭訟救濟，該核定處分即告確定，在未被撤銷之前有存續
15 力，法院應予尊重，上開核定處分並非本件之程序標的，原
16 告無從於本件合併以爭執系爭都市計畫無效之程序請求本院
17 予以審查。

- 18 □、被告宜蘭縣政府既然於核定系爭市地重劃計畫書時，未將原
19 告經管之土地抵充，而是將系爭土地之土地使用分區從「溝
20 渠兼道路用地變更為溝渠用地」（本院卷二第117頁之系爭
21 細部計畫表5-1-1實質計畫變更內容綜理表編號9及本院卷二
22 第145頁之圖5-1-9），並坐落於園道用地範圍內，是通盤考
23 量後對於使用分區之調整，又依都市計畫法第42條所規定：
24 「（第1項）都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置
25 左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊
26 樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。二、學
27 校、社教機構、社會福利設施、體育場所、市場、醫療衛生
28 機構及機關用地。三、上下水道、郵政、電信、變電所及其
29 他公用事業用地。四、本章規定之其他公共設施用地。（第2
30 項）前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」
31 儘先利用適當屬於原告所管理之公有土地，且因都市計畫法

01 第42條規定並無被農田水利法第23條第4項排除，則系爭細
02 部計畫之優先指派於法並無不合。至於原告主張市地重劃實
03 施辦法第21條、獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第39條
04 部分，仍是關於平均地權條例第60條之抵充，但本件並無依
05 平均地權條例第60條抵充原告土地，自無違反上述規定。

06 □、被告所為優先指配並未違反內政部73年7月2日內地字第2398
07 66號函，該函係適用於農田水利會改制前但已參與市地重劃
08 而言，原告係以改制後之身分參與，故該函應不適用本案。
09 至於內政部109年12月1日台內地字1090065941號函，由於原
10 告參與本件自辦市地重劃時，原管有之公有土地係非供本案
11 重劃區公共使用之排水用地，非屬平均地權條例第60條第1
12 項應納為共同負擔之公共設施用地種類，而是未列為平均地
13 權條例第60條第1項共同負擔之其他公共設施用地，則被告
14 依法按平均地權條例第60條第2項為優先指配，自無不法之
15 處。況內政部84年01月24日（84）台內地字第8401091號函
16 亦明揭：「查平均地權條例第六十條第二項規定，重劃區內
17 未列為共同負擔之公共設施用地，於土地交換分配時，應以
18 該重劃地區之公有土地優先指配。又市地重劃實施辦法第三
19 十四條第一項規定，重劃區未列為共同負擔之公共設施用
20 地，除以重劃區內之公有土地優先指配外，得以抵費地指配
21 之。同一公共設施用地不能以公有土地或抵費地指配者，應
22 按該公共設施用地範圍內土地所有權人所有土地面積比例分
23 配之……。準此，本案重劃區內如尚有依規定得以指配為未
24 列為共同負擔公共設施用地之公有土地時，應以該等公有土
25 地優先指配，以符平均地權條例第六十條第二項之規定」亦
26 可作為原告所管有之公有土地自應被優先指配之依據（本院
27 卷三第445頁）。

28 □、再查被告宜蘭縣政府都市計畫委員會107年6月15日第201次
29 會議決議(略以)：「1. 考量馬賽大排下游仍有農田灌溉需
30 求，配合農業水利會業務需求，爰配合規劃溝渠用地。惟溝
31 渠用地寬度倘依農田水利會意見僅分別留設3公尺及1公尺，

01 勢必造成U型溝設計，與本計畫打造韌性城市與形塑優質水
02 岸景觀之構想不符……，故溝渠用地仍應維持11公尺及6公
03 尺寬，以涵蓋溝渠兩側護岸，塑造良好水岸環境。2. 變更理
04 由應敘明該溝渠用地係依農田水利會灌溉排水使用需求而劃
05 設，俾利未來市地重劃據以執行指配作業。」(被告宜蘭縣
06 政府原處分卷乙證1)。其考量在於該溝渠用地寬度及範圍可
07 達成塑造良好水岸環境之計畫目標並兼顧農田水利會相關需
08 求決議所劃設，係考量計畫內各用地之劃設需求及專業，兩
09 者間有合理關聯，原告所稱違反不當連結禁止原則云云，尚
10 無可採。

11 □、綜上所述，系爭主要計畫、系爭細部計畫並無應宣告無效之
12 情形。原告仍主張上情，訴請宣告無效，為無理由，應予駁
13 回。

14 七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
15 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
16 要，一併說明。

17 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
18 1項前段，判決如主文。

19 中 華 民 國 114 年 1 月 16 日

20 審判長法官 洪慕芳

21 法官 周泰德

22 法官 郭銘禮

23 一、上為正本係照原本作成。

24 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
25 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
26 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
27 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
28 繕本）。

29 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，
30 逕以裁定駁回。

01 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
 02 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
 03 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)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

05 中 華 民 國 114 年 1 月 16 日
 06 書記官 林淑盈