最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第383號

上　訴　人
即原審原告　中國石油化學工業開發股份有限公司
代　表　人　陳瑞隆
訴訟代理人　李益甄　律師
　　葉伊馨　律師（兼送達代收人）
上　訴　人
即原審被告　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　葉張基　律師

上列當事人間文化資產保存事件，上訴人對於中華民國107年12月20日高雄高等行政法院104年度訴字第428號判決，對其不利部分，各自提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理　由

一、中國石油化學工業開發股份有限公司（下稱中石化公司）、臺南市政府提起上訴後，其代表人分別由林克銘變更為陳瑞隆、李孟諺變更為黃偉哲，茲均據繼任者具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人臺南市政府以上訴人中石化公司所有臺南市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○宿舍建物及位於臺南市○○區○○○○路○○○巷○○弄與11弄之間的水池、游泳池為日治時期鐘淵曹達臺南工場生產軍事用鹼氯工業遺構之一部分（員工生活區及生活設施），具特殊歷史背景，全區建物及設施配置所形塑之空間紋理見證昔日之工業員工生活聚落，具歷史文化價值；宿舍群量體相當大，當前實屬稀少；腹地廣闊，具再利用潛力，就地理區位來看，並有助結合附近社區之歷史文化資產，具觀光發展效益為由，於民國103年11月17日以府文資處字第0000000000B號公告（下稱原處分）將上述宿舍建物、水池及游泳池指定

名稱為「原日本鐘淵曹達株式會社臺南工場宿舍群」直轄市定古蹟，古蹟本體為附表（即原判決附表）所示門牌之宿舍建物共16棟（雙拚2棟、3戶連棟建築4棟、4戶連棟建築7棟、6戶連棟建築3棟）及位於臺南市○○區○○○○路○○○巷○○弄與11弄之間的2座水池、1座游泳池（以下合稱系爭宿舍群）；定著土地之範圍包括上訴人中石化公司所有1042（部分）、1054、1073、1074、1075、1076、1077、1077-1、1078、1079、1080、1081、1089-1、1101、1102、1103、1104、1115地號等18筆土地，及臺南市所有之1055、1124地號土地。上訴人中石化公司不服，提起訴願，經訴願決定將原處分關於古蹟定著土地之範圍，撤銷上訴人中石化公司所有1077、1077-1、1078地號及臺南市所有1124地號等4筆土地部分，並駁回其餘部分之訴願。上訴人中石化公司仍就對其不利之指定古蹟本體即系爭宿舍群以及其所有之15筆定著土地範圍部分（即1042、1054、1073、1074、1075、1076、1079、1080、1081、1089-1、1101、1102、1103、1104、1115地號，下稱系爭土地）提起行政訴訟。經原判決撤銷訴願決定及原處分關於將原判決附表所示編號1、6、9、16建物指定為古蹟本體，及將原判決附表所示編號2、3、4、5、7、8、10、11、12、13、14、15建物及位於臺南市○○區○○○○路○○○巷○○弄與11弄之間的2座水池、1座游泳池坐落位置以外之土地指定為古蹟定著土地範圍部分，並駁回上訴人中石化公司其餘之訴。兩造乃各對不利其之部分提起上訴。

三、上訴人中石化公司起訴主張及上訴人臺南市政府於原審之答辯均引用原判決所載。

四、原審為如上述部分撤銷、部分駁回之判決，其理由略以：

㈠、原處分就系爭宿舍群所指定之部分古蹟本體（即如原判決附表所示編號1、6、9、16建物）認定係屬「日治時期所建」，有基於錯誤之事實認定而作成原處分之瑕疵：

1.由原處分所載古蹟名稱「原日本鐘淵曹達株式會社臺南工場宿舍群」及指定理由「其為日治時期鐘淵曹達臺南工場生產

軍事用鹼氯工業遺構之一部分（員工生活區及生活設施），具特殊歷史背景，全區建物及設施配置所形塑之空間紋理見證昔日之工業員工生活聚落，具歷史文化價值。」清楚可見上訴人臺南市政府因認系爭宿舍群係日治時期所建，故而指定為古蹟，否則何能稱其為日治時期鐘淵曹達臺南工場生產軍事用鹼氯工業遺構之一部分，又何能見證昔日之工業員工生活。

2.為明瞭系爭宿舍群之建造年代，原審分別囑託曾國恩建築師及解鴻年教授鑑定。曾國恩建築師首先就「日式木構造宿舍建築特色」指出：日治初期臺灣日本官舍所需木材（杉木、松木）多從日本進口，因臺日氣候差異，使木料遭白蟻蛀蝕、以及潮氣造成腐朽嚴重，導致該時期所興建之官舍多未留存。直至明治40年（西元1907年）研究出防蟻方法，改善設計與工法，且開始開採臺灣各地林場取得木料，從而逐漸發展出適合臺灣環境的日本官舍建築（堀入憲二，西元2007年）。日治時期之房屋類型依其居住者身分背景及用途不同，分別有官舍、軍營、家屋、社宅及移民村等類型。而社宅意指企業或社團團體興建之員工宿舍，其建築形態是簇群化，其組合型態有獨棟（一戶建）、雙拼（二戶建）及連棟（四至十幾戶建）等，其宿舍之型態與居住者的官階職務有關（陳佩琪，西元2000年）。官舍與社宅之「宿舍體系住宅」，其除了各等級宿舍建築本身具有價值外，集體開發興建之整體宿舍區亦具特色，有別於一般臺灣傳統建築群聚之有機性，反映出當時臺灣近代住宅整體規劃之思潮。日式木構造的建築特色呈現在其使用建材材料、建築形式與空間格局上。建築形式主要以下方式呈現：地板架高，增設通風口，以因應臺灣潮濕氣候，用以隔絕地坪潮氣，達通風之效；利用緣側將戶外庭園的空間景色融入室內，並部分增設戶袋，以收納門窗；其採木構造之柔性結構系統以吸附地震能量，其早期多使用日本進口之日本杉木，至大正年間漸使用臺灣本地木材，如檜木、扁柏等。另外在建築構造上可大致分為基礎

及木地板、牆體、屋架等部分。

3.依上述兩位鑑定人就系爭宿舍群建造年代鑑定結果，分兩部分說明如下：⑴鑑定結果非屬日治時期建築部分：原判決附表所示編號1（L棟）、編號6（H棟）、編號9（K棟）及編號16（A棟）等建物均非日治時期建築。原處分係以如原判決附表所示編號1、6、9、16建物均為日治時期鐘淵曹達臺南工場生產軍事用鹼氯工業遺構之一部分（員工生活區及生活設施），具特殊歷史背景，具歷史文化價值為由，而將之指定為古蹟，但依上述鑑定結果及意見，各該建物，或為二戰後建築，或為70年代左右之產物，既均非日治時期建築，自無從見證日治時期之工業員工生活，難認具有上訴人臺南市政府所主張之歷史文化價值，上訴人臺南市政府就上述建築非日治時期所建之重要事項，即有基於錯誤之事實認定而作成原處分之瑕疵，可堪認定。⑵鑑定結果屬日治時期建築部分：①原判決附表所示編號建物1、6、9、16以外其餘宿舍建物部分，依曾國恩建築師之鑑定結果，除上述如原判決附表所示編號1、6、9、16等建物以外，系爭宿舍群多數即其餘原判決附表所示編號2（M棟）、編號3（N棟）、編號4（O棟）、編號5（P棟）、編號7（I棟）、編號8（J棟）、編號10（D棟）、編號11（E棟）、編號12（F棟）、編號13（G棟）、編號14（C棟）、編號15（B棟）有架高木地板且留有通氣孔，室內以木料軸組組成，天花板為原木的竿緣天花形式，格局留有緣側，外牆以竹編夾泥牆、木摺牆再覆以雨淋板方式，或是磚牆再覆以灰泥方式構成。由於部分有後期增建之天花板覆蓋，未能逐一檢視其屋架，惟以編號5（P棟）建物可清楚看見其為和小屋屋架，編號12（F棟）建物則為洋小屋屋架，為日治時期木構造建築之重要特色，初步推斷宿舍群多數建築為日治時期興建。又上訴人中石化公司就上述宿舍建物的原有房屋面積、新建違建面積及附連圍繞之前後庭院面積暨其坐落位置，也曾委請鉅識測繪科技有限公司實施測繪，有測量成果報告書可憑，而上訴人臺南市政府於審

理中就上述測量成果報告書之測量結果也表明並不爭執，再參酌曾國恩建築師之鑑定結果暨所附現場照片，足認各該違建部分因與上述宿舍建物的原有房屋已附合而成為原有房屋的一部分；而附連圍繞之前後庭院部分，因各有植栽等地上物並分別設置不同材質之圍籬柵欄等工作物，增益宿舍建物之功能，使用上已不可分割，故均應計入古蹟本體範圍，是以上訴人臺南市政府就此部分之指定應無瑕疵可指。至於解鴻年教授之鑑定意見，則以戰時資源有限，為員工興建具水泥屋瓦頂宿舍之可能性不高為由，乃依上訴人中石化公司主張鐘淵曹達株式會社之員工宿舍係由茅草木片暨竹條搭建而成所提原審原證16照片，推測系爭宿舍群應為二戰後所建，然上述照片顯示之房舍縱橫交錯，且緊鄰大面積水池，核與二戰期間於西元1945年1月15日攝得之美軍轟炸行動航空照片顯示系爭土地上之房舍並未緊鄰大面積水池，且均為南北座向整齊排列之情形不同，由此可見，原審原證16由茅草木片暨竹條搭建之房舍照片顯然不是西元1945年1月15日美軍轟炸行動航空照片攝得之系爭土地上之房舍；再者，依系爭土地之西元1974年航照圖所顯示系爭宿舍群坐落位置及地形地貌觀察，核與上述西元1945年1月15日美軍轟炸行動航空照片攝得之系爭土地上之房舍坐落情形大致相同，益徵系爭宿舍群在二戰前即已存在，應可確信。②原判決附表所示位於臺南市○○區○○○○路○○○巷○○弄與11弄之間的2座水池及1座游泳池部分，由西元1947年航照圖可清楚看見宿舍上下三排中間（按即位於臺南市○○區○○○○路○○○巷○○弄與11弄之間）有消防水池及游泳池，足見在日治時期即已存在；另依解鴻年教授之鑑定意見，則認為消防水池保存相對完整，游泳池保存相當完整，池底疑似使用青磚，可能為日治時期的建材。足以認定位於臺南市○○區○○○○路○○○巷○○弄與11弄之間的2座水池及1座游泳池應自日治時期即已存在，屬於鐘淵曹達臺南工場員工之生活設施，為系爭宿舍群之附屬設施。

4.綜上鑑定結果，系爭宿舍群其中如前所述之原判決附表所示建物編號2、3、4、5、7、8、10、11、12、13、14、15及位於臺南市○○區○○○○路○○○巷○○弄與11弄之間的2座水池、1座游泳池等古蹟本體，既均為日治時期所建，並於103年5月13日舉行之第二屆臺南市古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會（下稱臺南文審會）第六次會議，由出席之8名審議委員以：「其為日治時期鐘淵曹達臺南工場生產軍事用鹼氯工業遺構之一部分（員工生活區及生活設施），具特殊歷史背景，……見證昔日之工業員工生活聚落」，認具歷史文化價值，及「宿舍群量體相當大」，具稀少性，不易再現為由，符合行為時古蹟指定及廢止審查辦法第2條第1項第1、4款所列基準，決議將之指定為直轄市定古蹟，爰審酌系爭宿舍群是否具歷史、文化、藝術價值，上訴人臺南市政府已於原處分說明其指定古蹟之理由，有關認其為日治時期鐘淵曹達臺南工場生產軍事用鹼氯工業遺構之一部分（員工生活區及生活設施），具特殊歷史背景，見證昔日之工業員工生活聚落，具歷史文化價值部分，尚無違於事實及經驗法則；又因系爭宿舍群量體相當大，當前實屬稀少，而認具稀少性，不易再現，亦合於事理，原審自應尊重其判斷餘地。至上訴人中石化公司雖主張其他日式宿舍群被指定為古蹟或登錄歷史建築者眾，當不具稀少性等語，然而，其他日式宿舍群縱為日治時期之建築，然其建築之設計、內容及風格不盡相同，且文化資產具有個別性，其保存本應具多樣性，自不應以尚有其他日式宿舍群被指定為古蹟，而認系爭宿舍群不具稀少性、不易再現之事實。況行為時古蹟指定及廢止審查辦法第2條第1項第4款「具稀少性」乃在強化古蹟指定之必要性，倘行為時文化資產保存法（下稱文資法）第3條第1款指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之建造物已符合古蹟概念而有指定保存之公共利益，縱非罕見，仍可指定為古蹟予以保存。

5.惟上訴人臺南市政府另以「腹地廣闊，具再利用潛力，就地

理區位來看，並有助結合附近社區之歷史文化資產，具觀光發展效益」為由，援引行為時古蹟指定及廢止審查辦法第2條第1項第6款「具其他古蹟價值者」作為古蹟指定之依據。然依106年7月27日修正前古蹟指定及廢止審查辦法第2條第1項規定：「古蹟之指定，依下列基準為之：一、具歷史、文化、藝術價值。二、重要歷史事件或人物之關係。三、各時代表現地方營造技術流派特色者。四、具稀少性，不易再現者。五、具建築史上之意義，有再利用之價值及潛力者。六、具其他古蹟價值者。」可知，上述各款基準均係對於被指定之「古蹟本體」，從各種角度所作的描述。原處分所謂「腹地廣闊」顯非指古蹟本體而言，「具觀光發展價值」亦非指定古蹟所應考量之因素，更非藉此擴大古蹟定著土地範圍之正當事由。從而，上訴人臺南市政府以行為時古蹟指定及廢止審查辦法第2條第1項第6款「具其他古蹟價值者」作為本件古蹟指定之依據，即難謂合。

㈡、上訴人臺南市政府以「全區建物及設施配置所形塑之空間紋理」為由，指定系爭土地為古蹟定著土地範圍，除原判決附表所示建物編號2、3、4、5、7、8、10、11、12、13、14、15及位於臺南市○○區○○○○路○○○巷○○弄與11弄之間的2座水池、1座游泳池等古蹟本體坐落位置以外之土地部分，有法律上瑕疵：

1.原處分就定著土地之範圍原指定20筆系爭土地，其理由為「全區建物及設施配置所形塑之空間紋理」。然而基於以下理由，並不合法：⑴空間紋理並非指定古蹟或古蹟定著土地範圍之基準：依行為時古蹟指定及廢止審查辦法第4條第1、2項規定，其中需敘明所定著土地之範圍者，係指該古蹟本體及基於古蹟文化資產價值保存必要與不可分割之範圍而言。實務上認為此土地範圍之劃定所應衡酌之因素，實為現行文資法第30條第1項所定之「古蹟完整性」及「不得遮蓋古蹟之外貌與阻塞其觀覽之通道（即觀賞可能性）」之要求。準此，上訴人臺南市政府原處分自應就古蹟及其所定著土地之

範圍，在公告內記載其基於「古蹟完整性」及「不得遮蓋古蹟之外貌與阻塞其觀覽之通道（即觀賞可能性）」之法要求，衡酌判斷之理由，若無此等具體判斷理由之記載，即有「專業判斷說明不足」之瑕疵。上訴人臺南市政府原處分以空間紋理作為指定古蹟及其定著土地範圍之依據，惟依行為時文資法第16條第3項規定之授權於94年12月30日訂定發布之聚落登錄廢止審查及輔助辦法（嗣於106年7月27日修正發布新名稱：聚落建築群登錄廢止審查及輔助辦法）第2條第1項規定：「聚落之登錄，依下列基準為之：一、整體環境具地方特色者。二、歷史脈絡與紋理具保存價值者。三、設計形式具藝術特色者。」空間紋理固然為聚落登錄之基準，但並非指定古蹟或古蹟定著土地範圍之基準，此觀106年7月27日修正前古蹟指定及廢止審查辦法第2條第1項規定甚明。上訴人臺南市政府既非依聚落之登錄程序進行審查，自不應引用行為時聚落登錄廢止審查及補助辦法之基準，以空間紋理決定古蹟定著土地範圍。如果上訴人臺南市政府在法無明文規定以空間紋理作為古蹟定著土地範圍基準之前提下，認空間紋理在本件極具重要性，亦應說明何以將已空無建造物之土地指定為古蹟所定著土地之範圍，以及依何標準、如何決定指定古蹟所定著土地之界線，以明其所作利益衡量之判斷。惟從103年9月9日就系爭宿舍群指定古蹟本體及定著土地範圍之審議而舉行之第二屆臺南文審會第7次會議紀錄觀之，無從看出何以作成「其定著土地範圍則以歷史紋理之完整範圍劃設」之決議結論，自無從判斷是否曾就土地與建物所有人之利益，與古蹟保存之公益目的為適切的利益衡量，應認具有上述「專業判斷說明不足」之瑕疵。㈡全區建物及設施配置所形塑之空間紋理早已破壞：查98年5月間上訴人臺南市政府為開闢A-18-15M都市○○道路，對上訴人中石化公司所有之土地（媽宮段1036-5、1055地號）及土地改良物一併進行徵收，原判決附表所示編號3（N棟）、編號4（O棟）、編號8（J棟）、編號10（D棟）等原為4戶連棟建築，因邊間

臨路各戶與道路牴觸而均遭拆除，遭拆各戶位置已闢建道路完成，無從回復，有徵收公告、補償清冊、拆除公告及拆除位置圖為憑。嗣上訴人中石化公司於100年間因系爭宿舍群中部分宿舍破敗不堪，為避免第三人擅入致生危險，曾申請拆除3棟8戶宿舍建築，亦獲上訴人臺南市政府同意並核發拆除執照在案，另在游泳池的西南方原有一間臺鹼代用小學；宿舍區的入口位於東南角，東側靠近入口處原有一醫務室；中間東側原有一冂字型的康樂廳及中山堂，中山堂的前方原有幾棟建物，據當地居民表示為福利社與菜市場，上述各種建造物，均已不存在，有曾國恩建築師之鑑定結果可查。上訴人臺南市政府所指上述古蹟定著土地範圍內之建造物業經拆除者眾，又經上訴人臺南市政府開闢A-18-15M都市〇〇道路，上訴人臺南市政府所謂「全區建物及設施配置所形塑之空間紋理」早已被破壞而殘缺不全，自不應以被破壞而殘缺不全的空間紋理作為將全區土地均指定為古蹟定著土地範圍之理由。

2.是以，系爭宿舍群如原判決附表所示編號2（M棟）、編號3（N棟）、編號4（O棟）、編號5（P棟）、編號7（I棟）、編號8（J棟）、編號10（D棟）、編號11（E棟）、編號12（F棟）、編號13（G棟）、編號14（C棟）、編號15（B棟）建物及位於臺南市〇〇區〇〇〇〇路〇〇〇巷〇〇弄與11弄之間的2座水池、1座游泳池，既均為日治時期建築之建造物，則其坐落之土地部分，因使用上不可分割，基於古蹟完整性及觀賞可能性等要求，上訴人臺南市政府指定古蹟本體坐落位置為其定著土地之範圍（含如原判決附表所示編號2、3、4、5、7、8、10、11、12、13、14、15之違建部分及附連圍繞之前後庭院部分），應屬正當；惟逾此部分，僅以空間紋理為由，即指定上述古蹟本體坐落位置以外上訴人中石化公司所有15筆系爭土地為古蹟定著土地範圍部分，上訴人臺南市政府既未說明依何標準、如何決定古蹟所定著土地之界線，自無從認其曾就土地與建物所有人之利益，與古蹟保存之公益

目的為適切的利益衡量，其指定即有法律上之瑕疵。

㈢、至於上訴人中石化公司另主張原處分有下列程序上之瑕疵等語，均無可採，理由如下：

1.依行為時文化資產審議委員會組織準則（嗣於106年7月27日修正發布新名稱：文化資產審議會組織及運作辦法）第6條規定及其立法理由可知，文化資產審議委員會召開會議時，應邀請陳述意見者，係指其對文化資產的權利，將因行政機關作成行政處分而遭限制或剝奪之處分相對人，通常係指文化資產所有人、使用人、管理人等法律上利害關係人而言。而文化資產所有人又為最常見之當然的法律上利害關係人，此觀文資法第9條規定即明。而上訴人中石化公司是系爭宿舍群的所有人，在文化資產審議委員會召開會議時均受邀到場陳述意見，為上訴人中石化公司所不爭執，並有會議紀錄可以證明，核與行為時文化資產審議委員會組織準則第6條所規定之程序要求相符。至於系爭宿舍群實際占有使用者，既經上訴人中石化公司指為無權占有，且在民事訴訟中，核僅具事實上之利害關係，此外又無證據可以證明其等為法律上利害關係人，上訴人臺南市政府自無通知到場陳述意見之法律義務，因此，上訴人臺南市政府未通知系爭宿舍群實際占有使用者到場陳述意見，自無違反行為時文化資產審議委員會組織準則第6條規定可言。

2.依行政程序法第114條第1項第3款及第2項前段規定，陳述意見之補正只須在為處分之行政機關尚可得改正之階段中完成，即符合規範本旨，而使原行政處分之程序瑕疵獲得治癒。而依臺南文審會第6次會議及第7次會議之開會通知單暨附件會議議程表所示，於103年5月13日召集之第6次會議就審議事項僅記載「臺南市安南區中石化日式宿舍群申請登錄歷史建築或指定古蹟審議案」；同年9月9日召集之第7次會議就審議事項則僅記載「臺南市安南區中石化日式宿舍群指定古蹟本體及範圍審議案」，均未詳細記載所涉及之土地地號及範圍，是以上訴人中石化公司主張其在作成決議前並無充分

準備之陳述機會，應可採信。然而，上訴人中石化公司因不服原處分而提起訴願時，已於訴願書就此程序瑕疵詳加指摘，並委任李益甄律師於104年1月23日104年度第1次訴願審議會到場陳述意見，有該次陳述意見紀錄、報到單及簡報資料可證，故依前述規定，應認上訴人臺南市政府雖未於103年9月9日召開臺南文審會第7次會議之前，告知古蹟定著土地範圍從原先預計之10筆地號增加至20筆地號，致生上訴人中石化公司未能於作成決議前陳述意見之瑕疵已獲得補正。

3.按行政程序法第123條規定所謂授予利益之合法行政處分，係指行政處分之效果係對相對人設定或確認權利或法律上之利益者而言。有關古蹟之指定，依文資法、古蹟管理維護辦法等規定，古蹟及其所定著土地所有權移轉前，應事先通知主管機關；其屬私有者，除繼承者外，主管機關有依同樣條件優先購買之權；古蹟不得遷移、拆除或毀損；古蹟應保存原有形貌及工法，如因故毀損，而主要構造與建材仍存在者，應依照原有形貌修復，並得依其性質，由所有人、使用人或管理人提出計畫，經主管機關核准後，採取適當之修復或再利用方式；因重大災害有辦理古蹟緊急修復之必要者，其所有人、使用人或管理人應於災後30日內提報搶修計畫，並於災後6個月內提出修復計畫，均於主管機關核准後為之；古蹟經主管機關審查認因管理不當致有滅失或減損價值之虞者，主管機關得通知所有人、使用人或管理人限期改善，屆期未改善者，主管機關得逕為管理維護、修復，並徵收代履行所需費用，或強制徵收古蹟及其所定著土地；古蹟管理維護計畫需依照古蹟管理維護辦法為之；倘若基於所有權人身分對於私有古蹟為用益、處分等行為而未遵守法令對於前述行為限制時，將面臨行為時文資法規定之刑事或行政處罰。由此可見將人民私有之建造物指定為古蹟，將使所有權人之處分、用益、維修行為受到法規嚴格的限制。是以，古蹟之指定，涉及人民財產權之限制甚明，相對地文資法第9章亦有獎勵或補助及賦稅減免之規定，故不論「指定古蹟」或「

不指定古蹟」之行政處分，均非單純的授益行政處分，上訴人中石化公司援引行政程序法第123條規定而為主張，已有未合。又上訴人臺南市政府前曾就上訴人中石化公司所有的系爭宿舍群審議是否指定為古蹟或登錄為歷史建築，並於94年7月12日臺南市第三屆古蹟暨歷史建築審查委員會第四次定期會作成「不指定為古蹟，亦不登錄為歷史建築」之決議，惟核與本件指定古蹟本體及其定著土地範圍之原處分所進行之程序，在行政程序上，非屬同一事件之行政程序，也不是為了「廢止」94年7月12日不指定古蹟之行政處分而進行之程序，而是上訴人臺南市政府依職權啟動另一文化資產審議程序，作業上係為新的「指定古蹟之行政處分」，並非以原處分「廢止」94年7月12日不指定古蹟之行政處分，此觀103年5月13日舉行之臺南文審會第6次會議決議內容所謂「文化資產保存法自94年11月起大幅度修法，目前時空背景已有變遷」等語，可以推知，不僅新修正公布之文資法全文104條嗣經行政院以命令定自94年11月1日施行；文建會並依行為時文資法第14條第3項規定之授權，於95年1月12日訂定發布古蹟指定及廢止審查辦法，明定古蹟之指定及廢止之基準、程序，以及相關應記載事項。上訴人臺南市政府在不同時空背景及法制之下，依新法制所為原處分，並非廢止處分，當無行政程序法第123條「廢止」授益行政處分規定之適用，自無違反信賴保護原則或禁反言原則可言等詞，茲為其論據。

五、上訴意旨略以：

㈠、上訴人中石化公司部分：

1.依行為時文化資產審議委員會組織準則第6條規定，審議委員會舉行會議時應邀請到場陳述意見之對象應包含「使用人」在內，而該條文並未區分使用人為有權使用或無權使用人而異其適用。原判決逕將該條之適用範圍排除「無權使用人」，並以系爭宿舍群使用人均為無權使用人，上訴人臺南市政府依該條規定毋庸通知其等到場陳述意見，係有判決適用

行為時文化資產審議委員會組織準則第6條不當之違法。又原判決認文化資產審議委員會未使上訴人中石化公司至會議現場陳述意見之瑕疵已因其於訴願中至訴願機關文化部陳述意見補正，亦有違行政程序法第114條第1項、第2項規定。

2.上訴人臺南市政府就系爭宿舍群先前已作成之不指定為古蹟、亦不登錄為歷史建築之處分，該處分於廢止前即具有構成要件效力，不得作成與其效力相反之原處分，否則即違反行政處分之構成要件效力及拘束力。原判決一方面認定上訴人臺南市政府以99年5月19日南市文維字第09918516440號函（下稱上訴人臺南市政府99年5月19日函）認定系爭宿舍群非古蹟，且此處分未經廢止，其效力依行政程序法第110條第3項規定仍繼續存在；又認定原處分將系爭宿舍群指定為古蹟為合法，顯有判決理由矛盾、違反論理法則及違背行政程序法第110條第3項、第117條、第121條、第123條、第124條規定。而95年1月12日古蹟指定及廢止審查辦法發布前，古蹟之指定標準業明文於90年12月19日修正之文資法施行細則第38條，該施行細則第38條與前揭古蹟指定及廢止審查辦法第2條之內容近乎相同，原判決於系爭宿舍群客觀上狀態無任何變更之情況，泛稱文資法有修正情事，有重為處分之必要，違背90年12月19日文資法施行細則第38條、95年1月12日古蹟指定及廢止審查辦法第2條及證據法則之規定，並有判決不備理由之違法。

3.原判決係以曾國恩建築師之鑑定報告為據，而認定原判決附表所示編號1、6、9、16以外之建物為日治時期興建存續迄今之建築。因系爭宿舍群之外觀大多業經改建為水泥、磚造建物，因此為此等判斷時，自應須進入建物比對查看，始得於充足資訊之情況為正確之判斷。然自曾國恩建築師之鑑定報告可知，其並未進入大多數之宿舍進行觀察比對，是其鑑定報告之結論並非基於完整且正確之資訊作成，而係自其中一、二棟所顯現之片段狀況，而推測該棟為日治時期興建存續迄今之建築，甚而推斷其他宿舍亦為相同情況。另原審原

證16照片與曾國恩建築師鑑定報告第39頁及第43頁照片僅係拍攝角度不同而已，原審未詳加比對，遽認原審原證16所示之建物非系爭宿舍，單憑曾國恩建築師之鑑定報告逕為上述認定，並以日治時期系爭宿舍周圍存在水池及游泳池，逕認現今之水池及游泳池為日治時期遺留迄今，乃有違證據、論理法則。又無視解鴻年教授亦從建物工法、樣式等因素所為此等宿舍非日治時期而係嗣經改建之鑑定結果，另將上開建物周遭之違建及庭院計入古蹟本體，悖於卷內照片所呈現之未附合狀況，復未說明何以認定其等有附合情事及有何等增益之效果，顯有判決違反文資法第3條第1項第1款、古蹟指定及廢止辦法第2條第1項規定，及違反證據法則、判決理由不備之違法。而原判決未指明系爭宿舍群周遭違建之具體內容為何，而僅以卷內勘測紀錄所示惟鑑面積為認定依據，亦有判決內容不明確之違誤。

4.依行為時古蹟指定及廢止審查標準第2條第1項規定可知，稀少性為古蹟指定要件之一，且與其他要件相同，並無必備要件及補強要件之分，原判決區分必備要件及補強要件，並認稀少性僅具補強要件性質，違背行為時古蹟指定及廢止審查標準第2條第1項及其授權母法行為時文資法第14條第3項之規定。又法院原則上雖就行政機關之判斷餘地，應予尊重，惟就行政機關所為之判斷是否係出於錯誤之事實認定或不完全之資訊、及於法律概念涉及事實關係時行政機關之涵攝有無明顯錯誤等事項，法院仍得加以審查，而本件系爭宿舍群是否具符合稀少性要件，乃事實認定是否有誤及涵攝文資法之古蹟指定要件是否有誤之情事，是法院依法自應審酌。因建物之數量並非建物本體之特色，故稀少性不包含古蹟建物群眾多此種類型，95年3月間文資法施行細則業將古蹟指定之要件「規模之大小」刪除，原判決再以系爭宿舍群之建物高達16棟為由，將規模大小此等經刪除之概念強行藉由稀少性要件將其合法化，已違95年1月12日古蹟指定及廢止審查辦法第2條第1項第4款之規定。又原判決於無證據之情況，

認定系爭宿舍之「設計、內容及風格」均與其他經指定為古蹟之日式建築不同，卻未說明不同之處為何，亦有違證據法則及判決不備理由之違法等語。

㈡、上訴人臺南市政府部分：

1.自94年10月31日（即行為時）文資法第3條第1項規定可知，「古蹟、歷史建築、聚落」的定義係相同；105年7月27日修正文資法除將「古蹟、歷史建築、聚落」拆開分別規定外，尚對於其各自定義，其中古蹟的定義除增加「藝術價值」之選項外，並將最末句「建造物及附屬設施群」修正為「建造物及附屬設施」，表示原本認為古蹟可以從多數建物限縮至單一建物，而此「群」的概念，在修正後文資法聚落建築群就是以「紋理」之方式所表現，故行為時文資法古蹟的概念，解釋上當然包括「紋理」，而其「聚落」定義則無法包括本案「『產業類』的建造物群體」；且行為時文資法的「古蹟」定義包括「具有歷史、文化價值之建造物及附屬設施群。」，故上訴人臺南市政府依法指定原處分範圍所有面積（扣除訴願會撤銷之部分），符合行為時文資法對於「古蹟」的定義。又本案文化資產價值在整區建築所彰顯的歷史意義及作為鐘淵曹達臺南工場生產軍事用鹼氯工業遺構之一部份（員工生活區及生活設施）之見證。若由此面向或此價值判斷之基準而言，整區宿舍建築是原始日治時期興建亦或是後來因年久失修毀壞而於民國時期再次增建、修建或是新建之建物，都是作為當時員工宿舍或其後代子孫作為居住場所之使用；建物所座落之區位與位置，也是在原始之員工生活區及生活設施之空間脈絡中，若因為其為民國時期建物，而將其排除或忽略其背後所代表之歷史意義，便違背了本案之指定理由，變成從建物之形式或年代來判斷其文化資產價值。

2.臺南文審會確實認定本案「全區」符合行為時古蹟指定及廢止審查辦法第2條第1款「具歷史文化價值」，至於「空間紋理」則是在說明本案如何「具歷史文化價值」；至行為時古蹟指定及廢止審查辦法第2條第6款「具其他古蹟價值者」部

分，上訴人臺南市政府係以系爭宿舍群的「全區建物及設施配置所形塑之空間紋理見證昔日之工業員工生活聚落」為指定理由，此已經明確說明不限於「建物主體」，而是整個區域（包括上訴人中石化公司所稱之「腹地」）的「空間紋理」。「空間紋理」除作為「歷史文化價值」之論述理由外，亦可符合「其他古蹟價值」之不確定法律概念內，在此情形下，系爭日式宿舍群並無區分日治時代興建或民國時代興建之問題，在空間紋理的範圍內，上訴人均得指定為古蹟。本案文化資產審議委員會係就建築群量體面積與所在區位作成之文化資產價值判斷，審議標的並非單一建築量體，而是佔地廣大的建築群，「腹地廣闊」、「具再利用潛力」等語均無違事實，乃是對標的指定為古蹟本體的價值敘述。本案建築群量體龐大，定著土地範圍亦是考量建築群完整性之保存而定，並無藉故擴張之情事。又關於「再利用潛力」及發展觀光效益部分，除符合行為時文資法第20、21、22、25、26條古蹟「再利用」之觀念外，亦屬於行為時古蹟指定及廢止審查辦法第2條第1項第6款所規定「其他古蹟價值」。指定古蹟絕對不限於建物及其坐落土地，尚包括整個指定範圍的「空間紋理」。原判決稱上開辦法「各款基準均係對於被指定之『古蹟本體』，從各種角度所作的描述」，顯有錯誤適用之違法。

3.原處分指定公告內容係記載「古蹟本體為日治時期鐘淵曹達臺南工場生產軍事用鹼氯工業遺構之一部份（員工生活區及生活設施）」，顯未以「系爭宿舍為日治時期興建」為指定理由，只是說明系爭標的在日治時期已經是宿舍群，當然會因數十年來員工在地生活持續利用而有改建、修建、增建之情形（包括數棟在民國時期改建之宿舍，距今亦有50、60年之久），但不能倒果為因地以後續員工數十年來在地生活持續利用而有改建、修建、增建所變動之「建物材質、形式等」推翻宿舍群是在日治時期已經存在之事實；且曾國恩建築師已明確表示本案雖有部分建物拆除與計畫道路開闢，但並

未導致「空間紋理被破壞而殘缺不全」之程度，整體街廓及空間紋理仍清晰可見，連續性的空間發展脈絡亦彰顯了歷史的延續性；再者本案文化資產審議委員會決議：「其定著土地範圍則以歷史紋理之完整範圍劃設」，強化以「歷史紋理」為劃設定著土地範圍，即使定著土地範圍內有部分遭受開發（興闢道路）或忽視（4棟遭拆除後重建），亦不影響上開審查遺產完整性涵蓋程度之要件。故原判決認為上訴人臺南市政府指定理由為「宿舍群為日治時期所建」、「部分建物拆除與計畫道路開闢使空間紋理被破壞而殘缺不全」，顯有認定事實不依證據之違背法令等語。

六、本院查：

㈠、按94年2月5日修正之行為時文資法第3條第1款規定：「本法所稱文化資產，指具有歷史、文化、藝術、科學等價值，並經指定或登錄之下列資產：一、古蹟、歷史建築、聚落：指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之建造物及附屬設施群。」（嗣於105年7月27日修正第3條第1款規定：「本法所稱文化資產，指具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄之下列有形及無形文化資產：一、有形文化資產：（一）古蹟：指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化、藝術價值之建造物及附屬設施。（二）歷史建築：指歷史事件所定著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值，應予保存之建造物及附屬設施。……（四）聚落建築群：指建築式樣、風格特殊或與景觀協調，而具有歷史、藝術或科學價值之建造物群或街區。……）」第4條第1項規定：「前條第1款至第6款古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀、傳統藝術、民俗及有關文物及古物之主管機關：在中央為行政院文化建設委員會（以下簡稱文建會，按自101年5月20日起改由文化部管轄）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第6條規定：「（第1項）主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄及其他本法規定之重大事項，應設相關審議委員會，進行審議。（第2項）前

項審議委員會之組織準則，由文建會會同農委會定之。」第14條規定：「（第1項）古蹟依其主管機關區分為國定、直轄市定、縣（市）定3類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。直轄市、縣（市）定者，並應報中央主管機關備查。……（第3項）前2項指定基準、審查、廢止條件與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。……」準此，指定或登錄文化資產，應由主管機關設置相關審議委員會進行之審議，此係鑑於社會之變遷與多元化，始於94年間增訂為進行文化資產事項審議之必備程序。

㈡、次按有關古蹟等文化資產之保存觀念，業由古蹟凍結式之保存與修復觀念，發展至鼓勵古蹟之再利用，期使發掘蘊藏在有形文化資產中的文化價值，是行為時文資法第1條規定：「為保存及活用文化資產，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。」又依102年10月28日文化部會同行政院農業委員會依行為時文資法第6條第2項授權修正之行為時文化資產審議委員會組織準則（嗣於106年7月27日修正發布新名稱：文化資產審議會組織及運作辦法）第2條規定：「文化資產審議委員會（以下簡稱審議委員會）審議事項如下：一、各類文化資產指定之審議事項。二、各類文化資產登錄之審議事項。……」第3條規定：「（第1項）主管機關得視需要依本法第3條規定之文化資產類別分設審議委員會。（第2項）審議委員會各置委員9人至21人，由機關代表及專家學者擔任。（第3項）前項專家學者應具備該審議委員會所屬文化資產之相關專業背景，且其人數不得少於委員總人數3分之2。」第4條規定：「（第1項）審議委員會置主任委員1人，由主管機關首長為主任委員兼任主席，或由機關首長指定之。（第2項）主任委員不克出席時，由出席委員互推1人為主席。」第6條規定：「（第1項）審議委員會應定期舉行會議，必要時得召開臨時會議。（第2項）前項會議召開時，應邀請文化資產所有人、使用人、管理人或其他利害關係人陳述意見。」第7條規定：「（第1項）委員應親自出席

會議，會議之決議，以過半數委員之出席，出席委員3分之2以上同意行之。（第2項）前項出席委員中，專家學者委員人數不得低於2分之1。……」第9條規定：「（第1項）審議委員會審議文化資產之指定或登錄前，得由主管機關依據文化資產類別、特性組成專案小組，就文化資產之歷史、文化、藝術、科學及自然價值進行評估，並提出文化資產評估報告。（第2項）前項審議委員會審議時，得參酌前項評估報告內容，進行文化資產指定或登錄之審議……」已見審議委員會引進專家學者參與文化資產之審議事項，透過專業領域的專家與公務員共同合作，以達成文化資產保存及活用之行政目的。

㈢、99年3月2日文化建設委員會（下稱文建會）依文資法第14條第3項授權修訂之古蹟指定及廢止審查辦法（106年7月27日修正全文）第2條第1項規定：「古蹟之指定，依下列基準為之：一、具歷史、文化、藝術價值。二、重要歷史事件或人物之關係。三、各時代表現地方營造技術流派特色者。四、具稀少性，不易再現者。五、具建築史上之意義，有再利用之價值及潛力者。六、具其他古蹟價值者。」第3條第1項規定：「古蹟之指定，依下列程序為之：一、現場勘查。二、審議並作成指定處分之決定。三、辦理公告。四、直轄市、縣（市）定者，報中央主管機關備查。」第4條規定：「（第1項）主管機關對審議指定之古蹟，應辦理公告。（第2項）前項公告，應載明下列事項：一、名稱、種類、位置或地址。二、古蹟及其所定著土地之範圍。三、指定理由及其法令依據。四、公告日期及文號。……」第5條規定：「（第1項）古蹟指定公告後，應由該主管機關填具古蹟清冊，載明下列事項，附圖片電子檔，函報中央主管機關備查：一、名稱、種類、位置或地址。二、古蹟及所定著土地之範圍。……五、古蹟及其所定著土地之所有人、使用人或管理人之基本資料。六、古蹟之創建年代、歷史沿革。七、古蹟之現狀、特徵、使用情形。八、土地使用分區或編訂使用類別、附

近景觀及使用狀況。九、其他相關事項。（第2項）前項所定圖說，應繪製於地藉圖上，並標明下列事項：一、古蹟之範圍界線及其、使用配置。二、古蹟所定著土地界線。三、附近街廓名稱與位置。四、圖面之比例尺。」明定地方主管機關對經審議指定之古蹟，應填具清冊，並載明相關事項函報備查，以確認個案已踐行完整之行政程序。而上訴人臺南市政府為審議臺南市古蹟、歷史建築、聚落及文化景觀相關事項，前訂有臺南市古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會設置要點（106年12月26日廢止），設臺南市古蹟、歷史建築、聚落及文化景觀審議委員會，審議臺南市古蹟之指定等事項。

㈣、再71年5月26日公布之文資法第3條原規定：「本法所稱之文化資產，指具有歷史、文化、藝術價值之左列資產：……二、古蹟：指古建築物、遺址及其他文化遺蹟。……」嗣為對「古蹟」之內容對象依其類型、特性做較為具體明確之規定，而於89年2月9日修正同條第2款規定：「古蹟：指依本法指定、公告之古建築物、傳統聚落、古市街，考古遺址及其他歷史文化遺蹟。」又配合各類文化資產之特質，將建造物類型於94年2月5日修正同列於第3條第1款如前所述，復鑑於古蹟、歷史建築、聚落屬性有所不同，不宜一體適用，爰於105年7月27日修正第3條規定：「本法所稱文化資產，指具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄之下列有形及無形文化資產：一、有形文化資產：（一）古蹟：指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化、藝術價值之建造物及附屬設施。（二）歷史建築：……（四）聚落建築群：指建築式樣、風格特殊或與景觀協調，而具有歷史、藝術或科學價值之建造物群或街區。……」將古蹟、歷史建築、聚落分列各目。依上述立法沿革可知，法律上古蹟之概念隨著時代之演進，迭經修正、調整。行為時文資法以「古蹟」乃指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之建造物及附屬設施群；行為時古蹟指定及廢止審查辦法第2條第1項並就

古蹟指定之基準為規範，惟觀之該規定所指「具歷史、文化、藝術價值」、「具稀少性，不易再現者」、「具其他古蹟價值者」等基準，均屬不確定法律概念，牽涉文化價值之判斷，須具特殊知識，具高度專業性，法定程序且係由專家學者組成審議委員會，彙整專業知識，本於其專業素養而為判斷，前已述及，則考量相關古蹟事實及評估，既已經由多位具此方面學術知識專家共同參與審議，擔保此決定在學術上及實質上之品質，是行政法院就行政機關據文審會判斷所為之決定，雖予審查，惟承認其判斷餘地，而採有限度之審查。除非行政機關所為指定古蹟之判斷有下列：1.出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝明顯錯誤。3.對於法律概念之解釋明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.違反一般公認之價值判斷標準。5.出於與事物無關之考量。6.違反法定之正當程序。7.組織不合法或無判斷之權限。8.違反相關法治國家所應遵守之原理原則等恣意濫用或違法情事時，法院對其判斷原則上係予尊重。

㈤、行政訴訟法第125條第1項、第2項、第3項規定：「（第1項）行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。（第2項）審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論。（第3項）審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」是行政法院在審理案件時應盡闡明義務，其闡明內容包括事實之闡明及法律之闡明，使當事人盡主張事實及聲明之能事，以符合行政訴訟法第125條規定之本旨。如未盡闡明義務，訴訟程序即構成重大瑕疵而有違誤。又依行為時文資法及古蹟指定及廢止審查辦法規定，古蹟係指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之「建造物」及「附屬設施群」；核與民法第811條規定：「動產因附合而為不動產之重要成分者，不動產所有人，取得動產所有權。」乃有關確立

所有權歸屬之規範，兩者概念上並不當然可畫上等號。原審逕以系爭宿舍群中，經其認符合古蹟要件之建物，於原有房屋外之新違建部分，因與上述宿舍建物的原有房屋已附合而成為原有房屋的一部分，又附連圍繞之前後庭院部分，因各有植栽等地上物並分別設置不同材質之圍籬柵欄等工作物，增益宿舍建物之功能，使用上已不可分割等由，認均應計入古蹟本體範圍；而未先曉諭上訴人臺南市政府釐清該等部分是否亦在所指定之古蹟本體範圍暨其理由，並讓兩造就相關事實暨法律意見為完全辯論，已有未盡闡明義務之疏漏。再觀之解鴻年教授鑑定報告所附照片顯示有獨立於原有房屋之紅磚造工作物、或為附有塑膠頂蓋之停車棚、或為鐵絲、木片拼裝之圍籬等，究係如何具有古蹟價值，而應為所有權人負有管理維護義務之客體（詳後述），亦非無疑。是上訴人中石化公司執此指摘原判決違反證據法則及理由不備，容非無據。

㈥、復按文化資產古蹟之保存係具充實國民生活之公益性，行為時文資法第30條明載：「營建工程及其他開發行為，不得破壞古蹟之完整、遮蓋古蹟之外貌或阻塞其觀覽之通道……」是依行為時古蹟指定及廢止審查辦法第4條第2項第2款規定，應敘明之古蹟定著土地的範圍，係指包括該古蹟本體及基於古蹟文化資產價值保存必要與不可分割之範圍，並不限於古蹟本體坐落之土地，而應著重於劃定能完整呈現該古蹟的歷史、文化及藝術價值之範圍，文審會就此亦具前述之判斷餘地。承前所述，文資法「歷史建築」、「聚落」乃從古蹟概念分化出來。而105年7月27日文資法第3條第1款修正前（即本案應適用之行為時法），雖將「古蹟」、「歷史建築」、「聚落」均以「人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之建造物及附屬設施群」概括定義，然行為時文資法仍依其屬性之不同，分別就「古蹟」、「歷史建築」、「聚落」之登錄基準、審查程序等事項，依序於第14條第3項、第15條第2項、第16條第3項授權中央主管機關定之。觀之上述

行為時古蹟指定及廢止審查辦法有關「具歷史、文化、藝術價值」、「重要歷史事件或人物之關係」、「各時代表現地方營造技術流派特色者」、「具稀少性，不易再現者」、「具建築史上之意義，有再利用之價值及潛力者」等古蹟指定基準；較之行為時聚落登錄廢止審查及輔助辦法第2條第1項規定：「聚落之登錄，依下列基準為之：一、整體環境具地方特色者。二、歷史脈絡與紋理具保存價值者。三、設計形式具藝術特色者。」第3條規定：「重要聚落之登錄，依下列基準為之：一、整體及周圍環境具重要地方特色者。二、整體歷史脈絡與紋理具重要保存價值者或瀕臨消失者。三、整體設計形式優良具全國獨特性之藝術特色者。」固可見聚落著重其整體性，其中以「歷史脈絡與紋理具保存價值者」之「聚落」登錄基準，並未經古蹟指定及廢止審查辦法明列為指定古蹟基準之一。惟此應係古蹟之指定首重於行為時古蹟指定及廢止審查辦法規定之「具歷史、文化價值」、「重要歷史事件或人物之關係」、「具稀少性，不易再現」、「具其他古蹟價值」等面向，因此指定基準極度抽象概括，而建造物之歷史、文化價值，多來自特定之時空背景，藉由古蹟名稱呈現其指定之主題，環繞該主題而為古蹟之指定，其所涉古蹟本體並不限於單一建造物；當具古蹟價值之多數建造物，基於整體考量而為一古蹟案之指定時，因該等建造物間係具時空之關聯性，則運用「紋理」概念於評斷古蹟、或劃定保存古蹟必要之不可分割之土地範圍，既非法所明文禁止，自難謂係違法。原審未慮及於此，逕認所謂「紋理」係屬聚落之基準，無法於古蹟及其定著土地範圍之認定為考量云云，亦有未洽。

㈦、再查，系爭宿舍群經上訴人臺南市政府以原處分，指定名稱為「原日本鐘淵曹達株式會社臺南工場宿舍群」之市定古蹟。於第二屆臺南文審會第1次會議於102年5月14日舉行之前，上訴人臺南市政府先後於102年4月22日、5月7日辦理兩梯次審議委員會前現場勘查。其後方於103年5月13日舉行之第

二屆臺南文審會第6次會議，由出席之8名審議委員以：「……此中石化日式宿舍群量體相當大，當前實屬稀少，且腹地廣闊，具再利用潛力，就地理區位來看，並有助結合附近社區之歷史文化資產，具觀光發展效益。又其為日治時期鐘淵曹達臺南工場生產軍事用鹼氯工業遺構之一部分（員工生活區及生活設施），具特殊歷史背景，全區建物及設施配置所形塑之空間紋理見證昔日之工業員工生活聚落，具歷史文化價值」為由，決議將系爭宿舍群「指定為直轄市定古蹟，指定名稱及定著土地範圍請業務單位研議，於下次大會討論確認。」嗣於103年9月9日就系爭宿舍群指定古蹟本體及定著土地範圍之審議而舉行之第二屆臺南文審會第7次會議，上訴人臺南市政府提出簡報就系爭宿舍群，預計指定古蹟本體範圍為宿舍共16棟，預計指定古蹟之定著土地範圍則為媽宮段1042（部分）、1054、1055（部分）、1073（部分）、1074、1075、1076、1077、1077-1、1079地號等10筆土地，經討論後決議：「（現場委員8人共7人表示同意，達2/3以上，決議成立）本會第六次會議審議本案符合〈古蹟指定及廢止審查辦法〉第2條第1項第1款『具歷史、文化、藝術價值』、第4款『具稀少性，不易再現者』及第6款『具其他古蹟價值者』之指定基準，指定為『直轄市定古蹟』。本次（第七次會議）審議通過其指定名稱為『原日本鐘淵曹達株式會社臺南工場宿舍群』，古蹟本體為16棟宿舍（內含雙拼2棟、三戶連棟建築4棟　原為四戶式因開闢道路被拆除一戶ㄚ、四戶連棟建築7棟、六戶連棟建築3棟）及2水池、1游泳池。其定著土地範圍則以歷史紋理之完整範圍劃設（見附圖）。」乃原審依法確定之事實，核指定系爭古蹟理由載有：「其為日治時期鐘淵曹達臺南工場生產軍事用鹼氯工業遺構之一部分（員工生活區及生活設施）」、「全區建物及設施配置所形塑之空間紋理見證昔日之工業員工生活聚落」之歷史文化價值，參酌原以「中石化安順廠區日式宿舍群」開啟之系爭古蹟審議程序（見原處分卷第5頁102年4月30日上訴

人臺南市政府開會通知單），到決議指定為古蹟時，捨棄「日式」用語而改以「臺南工場宿舍群」形容系爭宿舍群之情，顯示上訴人臺南市政府主張其上述指定系爭古蹟理由已明確說明不限於「建物主體」，而是整個區域之空間紋理等語，似非無據；觀之103年5月13日審議委員會審議有關系爭宿舍群現況資料中，即有區分「日式屋舍」、「後期建蓋6間式連棟宿舍」、「後期建蓋者」，審議委員且曾至現場會勘，經審議委員會仍將此等後期建蓋者（即原判決附表編號1、6、9、16建物），決議納入系爭古蹟指定範圍，則原判決逕以其附表所示編號1、6、9、16建物非日治時期所建，即謂原處分將該等建物指定為古蹟，係出於錯誤之事實認定乙節，容亦有是否曲解指定原意之疑慮。且稽之系爭古蹟審議歷程，於102年10月24日專案小組（成員包括葉澤山、林峰田、曾國恩、徐明福、孔憲法、吳欣修、張皇珍）會議曾國恩委員即表示：「宿舍群的『保存式更新』並不止是『表層之面』的保存，需有原聚落、社區紋理、生態、變遷之延續等思維，才能保存原紋理並延續新生命（當然在整理規劃上亦可以加入景觀協調及量體不唐突的新建築）」（見原審卷二第43頁會議紀錄），嗣並決議通過古蹟名稱為「原日本鐘淵曹達株式會社臺南工場宿舍群」，及上訴人臺南市政府於訴願答辯書、上訴理由書說明：「古蹟著重於全區建物及設施配置所形塑之空間紋理，乃見證昔日之鐘淵曹達株式會社臺南工場生產軍事用鹼氯工業及後來臺碱工場之員工生活聚落。其宿舍群之巷道、被拆除房屋遺留之空地，以及空間中生長之植栽，所形塑之生活聚落氛圍，皆是指定理由所重視之空間紋理。」（見原審卷二第19頁）、「上訴人認為全區土地均屬定著土地之範圍，確實包括宿舍群所有建物本體及基於古蹟文化資產價值保存必要與不可分割之範圍，必須全區指定方得達成基於『古蹟完整性』及『不得遮蓋古蹟之外貌與阻塞其觀覽之通道（即觀賞可能性）』之要求」等語，益見上訴人臺南市政府就系爭古蹟之指定，側重於「日治時

期鐘淵曹達臺南工場生產軍事用鹼氯工業遺構」，強調得見證昔日之工業員工生活聚落，上訴人臺南市政府係在上述整體性之考量下而為系爭古蹟指定之情，則原指定之範圍如遭部分撤銷，不免致生是否動搖系爭古蹟指定基礎之疑慮，容有待原審向上訴人臺南市政府釐清。再原處分指定之古蹟定著土地範圍中，東側無建造物之1077、1077-1、1078及1124地號等4筆土地部分，已經訴願決定以：「……經本部訴願審議會4位委員會同本部文資局同仁及文化資產專家學者於104年4月2日、104年5月8日前往臺南市安南區『原日本鐘淵曹達株式會社臺南工場宿舍群』進行履勘，依地籍圖與現場情況逐一比對確認，並拍照存卷。……本件指定古蹟公告之古蹟定著土地之範圍，就此臺南市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號土地部分，揆諸上情，此區域與其所欲保存古蹟之空間紋理是否具有關聯性以及其必要性，不無疑問。」為由，將原處分關於古蹟定著土地之範圍，就該4筆地號土地部分，予以撤銷，其餘部分於履勘現場後仍予維持；參酌原判決引述之曾國恩建築師鑑定結果：「系爭宿舍群即便是部分宿舍受到建築物損壞、產業發展或生活環境改變等因素，遭到拆除或改建，但是其建築物、巷弄街道、公共設施如消防水池、游泳池、蓄水池等皆自日治時期已存在，且空間紋理未大幅度的改變，而此空間紋理之歷史延續，體現了在地的歷史發展脈絡。」則排除已經訴願決定撤銷部分，原處分以整體歷史紋理空間，公告古蹟所定著土地範圍縱大於古蹟本體坐落範圍，然為妥善保存系爭古蹟及其周遭環境景觀與整體風貌、以達成文化資產保存及維護之公益目的上，是否非屬必要，而不在合理之保存範圍，亦即是否非古蹟本體坐落之土地即無指定為定著土地範圍之必要，非無斟酌之餘地。縱上訴人臺南市政府欲以「空間紋理」表達之系爭宿舍群在整體觀察下所彰顯之「古蹟」歷史、文化價值，過於抽象，然非不得令其敘明、或請曾國恩建築師進一步說明，究係因有如何具體情狀之「空間紋理」，而有將

除古蹟本體坐落地號以外土地（甚至其他地號空地），一併納入系爭古蹟定著土地範圍之必要。原審逕以上訴人臺南市政府為開闢都市○○道路，前於指定範圍徵收土地及土地改良物，且已有多棟建造物遭拆除，「全區建物及設施配置所形塑之空間紋理」早已被破壞而殘缺不全為由，即將原處分就古蹟本體坐落之1054、1074、1075、1076、1079地號以外之其他1080、1081、1089-1、1101、1102、1103、1104、1115地號等多筆指定定著土地範圍（除已經訴願決定撤銷部分），皆予撤銷，稍嫌速斷。是上訴人臺南市政府執此指摘，即非無可取。

㈧、末按行為時文化資產審議委員會組織準則第6條第2項規定，文化資產審議委員會召開時，應邀請文化資產所有人、使用人、管理人或其他利害關係人陳述意見；依其立法理由記載：「明定會議召開時，應邀請文化資產利害關係人陳述意見。依行政程序法第102條規定，給予該處分相對人陳述意見之機會。」及參酌文建會95年6月20日文壹字第0951105785號函釋：「一、文化資產審議委員會之審議事項，限於文化資產之指定、登錄或其他文化資產保存法規定之重大事項，召開會議時，並應邀請所有人等或其他利害關係人陳述意見。二、上開所稱『利害關係人』……係指因文化資產指定、登錄……及文化資產保存法規定重大事項之審議，而有直接影響關係之人。復利害關係指法律上之利害關係，不包括事實上之利害關係。……」足見該項規定對主管機關課予通知義務，旨在保障因文化資產之指定、登錄或其他重大事項之審議，致權益直接受影響者，在主管機關作成決定前，有陳述意見之機會。而依行為時文資法第18條第1項規定：「古蹟由所有人、使用人或管理人管理維護。」第20條第1項、第2項規定：「（第1項）古蹟之管理維護，係指下列事項：一、日常保養及定期維修。二、使用或再利用經營管理。……（第2項）古蹟於指定後，所有人、使用人或管理人應擬定管理維護計畫，並報主管機關備查。」第21條第1項規定

：「古蹟應保存原有形貌及工法，如因故毀損，而主要構造與建材仍存在者，應依照原有形貌修復，並得依其性質，由所有人、使用人或管理人提出計畫，經主管機關核准後，採取適當之修復或再利用方式。」第23條第1項規定：「因重大災害有辦理古蹟緊急修復之必要者，其所有人、使用人或管理人應於災後30日內提報搶修計畫，並於災後6個月內提出修復計畫，均於主管機關核准後為之。」第24條規定：「古蹟經主管機關審查認因管理不當致有滅失或減損價值之虞者，主管機關得通知所有人、使用人或管理人限期改善，屆期未改善者，主管機關得逕為管理維護、修復，並徵收代履行所需費用，或強制徵收古蹟及其所定著土地。」第97條第1項第1款、第2項規定：「（第1項）有下列情事之一者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰：一、古蹟之所有人、使用人或管理人，對古蹟之修復或再利用，違反第21條規定，未依主管機關核定之計畫為之。……（第2項）有前項第1款……，經主管機關限期通知改正而不改正，或未依改正事項改正者，得按次分別處罰，至改正為止；情況急迫時，主管機關得代為必要處置，並向行為人徵收代履行費用；第4款情形，並得勒令停工，通知自來水、電力事業等配合斷絕自來水、電力或其他能源。」可知，古蹟之指定使建築物所有權人、使用人、管理人負有上述管理維護等上述義務。其中使用人履行管理維護義務且係以其有使用權為前提；倘無使用權之事實上使用者，在其未取得所有權人同意之情形下，原難期其進行文資法規定之古蹟維護、保存之相關義務。故原判決認無權占用系爭宿舍之占有人，就系爭古蹟之指定僅具事實上之利害關係，未據上訴人臺南市政府通知到場陳述意見，並未違反文化資產審議委員會組織準則第6條規定乙節，尚無上訴人中石化公司主張之適用該規定不當之違法。另行政程序法第114條第1項第3款及第2項規定：「（第1項）違反程序或方式規定之行政處分，除依第111條規定而無效者外，因……下列情形而補正：……三、應給予當事人陳

述意見之機會已於事後給予者。（第2項）……前項第2款至第5款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」核其立法意旨無非在嚴格區分行政與司法程序，並強化行政法院對官署遵守行政程序之監督作用。故陳述意見之補正，只須在為處分之行政機關尚可得改正之階段中完成，即符合規範本旨，而使原行政處分之程序瑕疵獲得治癒。查上訴人中石化公司就系爭古蹟定著土地之範圍，於臺南文審會作成決議前，雖未有充分準備陳述意見之機會，然於訴願程序進行中，訴願審議委員會已依上訴人中石化公司申請，通知其於104年1月23日到會陳述意見，經其委任之李益甄律師於訴願審議會到場陳述意見，乃原審依法確定之事實。是依上開規定，原處分就上述事項未給予陳述意見之瑕疵，已因訴願機關事後給予而治癒。上訴人中石化公司主張原判決認原處分就此程序瑕疵已獲得補正，有違行政程序法第114條第1項、第2項規定云云，並無可取。再有關古蹟之審查指定原於行為時文資法施行細則第38條規定：「古蹟之審查指定，依下列各款綜合評定之：一、所具歷史、文化、藝術價值。二、時代之遠近。三、與重要歷史事件或人物之關係。四、表現各時代之特色、技術、流派或地方之特色。五、數量之多寡。六、保存之情況。七、規模之大小。八、附近之環境。九、其他有關事項。」乃臚列應考量之因素予以綜合評定；94年2月5日文資法修法後，則於古蹟指定及廢止審查辦法第2條第1項規定6款獨立基準以代之，故單以「規模之大小」乙項，固無足作為判定古蹟之基準，惟不能執此即謂行為時審酌人類為生活需要所營建之建造物及附屬設施群是否「具稀少性，不易再現」之歷史、文化價值，不能將其「規模之大小」納入考量因素。上訴人中石化公司主張：95年3月間文資法施行細則業將古蹟指定之要件「規模之大小」刪除，是稀少性不包含古蹟建物群眾多此種類型，原判決以系爭宿舍群之建物高達16棟為由，將規模大小此等經刪除之概念強行藉由稀少性

要件將其合法化，有違行為時古蹟指定及廢止審查辦法第2條第1項第4款規定云云，顯有誤解，亦無可採，爰俱附此敘明。

㈨、綜上所述，原判決既有如上所述適用法規不當、不適用法規等違誤，而影響判決之結論，故上訴人指摘原判決違法，求予廢棄，即有理由。又因原處分基於整體性考量所為系爭古蹟之指定，是否得割裂判斷而不影響其古蹟價值、新違建部分究係如何亦具古蹟價值等上述諸多事項有待原審法院調查、釐清，本院無從逕為判決。故將原判決廢棄，發回原審法院查明後，再為適法之裁判。另文化資產審議委員會對文化資產之認定雖有獨立決定權，惟不具獨立機關地位，審議委員會之決定並非行政處分，猶待主管機關據該委員會判斷結果而為處分後，方生法律效果。是94年7月12日臺南市第三屆古蹟暨歷史建築審查委員會第4次定期會決議「中石化日式宿舍群不指定為古蹟……」固為原審確定之事實，惟上訴人臺南市政府是否已據該決議為處分，原審卷內並無資料可供查考，是上訴人中石化公司主張上訴人臺南市政府就系爭宿舍群先前已作成之不指定為古蹟、亦不登錄為歷史建築之處分云云，此部分事實尚有未明，亦待原審法院調查，併此敘明。

七、據上論結，本件兩造上訴為有理由。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　　109　　年　　7　　月　　23　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　鄭　小　康

法官　劉　介　中

法官　林　文　舟

法官　帥　嘉　寶

法官　林　玫　君

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　7　　月　　23　　日

書記官　蘇　婉　婷