

裁判字號：最高行政法院 106 年度判字第 513 號 行政判決

裁判日期：民國 106 年 09 月 21 日

案由摘要：都市計畫

最高行政法院判決

106 年度判字第 513 號

上訴人 林楷迪

王東貞

鄭資英

鄭萬泰

瑞豐製衣有限公司

代表人 鄭萬泰

共同

訴訟代理人 藍瀛芳 律師

蔡易廷 律師

被上訴人 內政部

代表人 葉俊榮

參加人 宜蘭縣政府

代表人 吳澤成

上列當事人間都市計畫事件，上訴人對於中華民國 106 年 3 月 8 日臺北高等行政法院 104 年度訴字第 611 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於「內政部民國一零二年十月二十四日內授中辦地字第 1026039754 號函之核定處分」部分廢棄，發回臺北高等行政法院更為審理。

其餘上訴駁回。

駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：

- (一)參加人依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定，辦理「變更羅東都市計畫主要計畫（配合擬定鐵路以東地區細部計畫）」（下稱變更羅東都市計畫），經被上訴人所屬都市計畫委員會（下稱都委會）民國 101 年 3 月 13 日第 775 次會議審議通過

，決議：「本案劃設為產業專用區部分，參採縣政府列席代表之說明，將來細部計畫第 1 種產業專用區及第 2 種產業專用區如需變更，應請縣政府另依程序辦理，以合理管制土地之使用，並請納入計畫書敘明，以資明確外，其餘准照本會專案小組初步建議意見（如附錄）及宜蘭縣政府 101 年 2 月 15 日以府建城字第 1010019128 號函送初步建議意見辦理情形對照表、計畫圖等補充資料通過，並退請該府依照決議修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。」

(二)參加人於 102 年 10 月 1 日以府建城字第 1020157962 號函檢送「變更羅東都市計畫」計畫書、圖，報經被上訴人以 102 年 10 月 9 日台內營字第 1020810652 號函核定（下稱原處分 1），參加人於 102 年 10 月 14 日以府建城字第 1020164959B 號公告發布實施，自 102 年 10 月 15 日零時起生效。

(三)參加人於 102 年 10 月 22 日檢陳「羅東都市計畫（鐵路以東部分）光榮路以西市地重劃」（下稱羅東市地重劃）計畫書，報經被上訴人以 102 年 10 月 24 日內授中辦地字第 1026039754 號函（下稱原處分 2）准予辦理，參加人於 102 年 12 月 5 日以府地開字第 1020197018 號公告「羅東市地重劃」計畫書、圖於閱覽地點（羅東鎮公所、羅東地政事務所及宜蘭縣政府地政處土地開發科），公告期間自 103 年 1 月 20 日至 103 年 2 月 19 日共計 30 日。

(四)上訴人以其等所有之土地坐落上開主要計畫及市地重劃計畫之範圍，因陽明路單側拓寬為 15 公尺，須特別負擔該拓寬之公共設施用地，致土地減少，部分地上物甚至須遭拆除，而不服原處分 1 及原處分 2，提起訴願、行政訴訟均遭駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：

(一)原處分 1 之瑕疵：

1.變更羅東都市計畫主要計畫之變更理由僅載明：「因應北宜高速公路與羅東道路聯絡道之開闢以及羅東後火車站之啟用所帶來的衝擊，積極主動調整計畫範圍內的土地使用型態，以符合未來都市發展與市場需求，並提昇土地使用價值。再者，為健全羅東土地使用紋理，特藉由本變更計

畫之實施，釐清各宗公共設施土地之都市計畫層級。」，綜觀系爭主要計畫書皆未載明其變更內容究竟符合參加人之哪項「建設計畫」？而系爭主要計畫書之附件亦無任何相關建設計畫之公文書類，足見系爭主要計畫並非已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者，亦非已編列預算達政府採購法規定之查核金額以上之重大建設者，且非報經中央各目的事業主管機關專案核准補助 1/2 以上經費興建之重大設施者，更非其他符合都市計畫相關法令或審議規範規定，得依都市計畫法第 27 條規定辦理都市計畫變更者，顯與被上訴人 93 年 1 月 7 日內授營都字第 0920091111 號函不符。且系爭主要計畫之變更內容僅係都市計畫範圍內私有土地利用強度之檢討，核係通盤檢討變更理由，應依都市計畫法第 26 條規定俟通盤檢討時始得辦理變更，非屬特殊個案都市計畫變更程序，原處分 1 明顯違反都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之規定。

2. 參加人以系爭主要計畫書所稱「羅東轉運站」，即為參加人 94 年 5 月 12 日簽呈所載之「溪南地區交通轉運中心」。惟被上訴人係以參加人 94 年 5 月 12 日簽呈作為本件重大設施之核定基礎，則參加人提出據以釐清此一經核定為重大設施規劃內涵之資料，自以 94 年 5 月 12 日前已存在者為限。然觀諸系爭轉運站先期規劃報告書係遲至 95 年間始提出，其中「5.1.1 都市計劃概要說明」中有關都市計畫檢討內容所載，完全未有一語提及配合「羅東轉運站」辦理都市計畫個案變更，顯見系爭轉運站先期規劃與都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款所稱「重大設施」無涉。都市計畫擬定機關依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款申請變更都市計畫，其目的在於配合重大設施之興建，都市計畫之擬定既在配合重大設施，果如參加人所辯重大設施僅為「一個構想」，則都市計畫法以通盤檢討為原則，個案變更為例外之法制，將無法確保。轉運站之規劃即為公共設施計畫之一種，公共設施計畫為符合當地居民之需求，避免財政無謂支出，政府於擬訂公共設施計畫時，必須蒐集資料，對該公共設施之實際需求深入了解，才能有效適當的擬定公共設

施提供的種類、數量及位置。

3. 政府興辦特定公共工程，其過程概經提出興辦事業計畫、土地使用計畫及土地取得計畫等 3 階段。是如依參加人所稱，前揭都市工程先期規劃報告即為羅東轉運站之興辦依據，則就土地使用及開發方式等節，該都市工程先期規劃報告所載，理應與其後續為配合其土地使用所擬定之都市計畫，亦即系爭主要計畫及本件細部計畫內容一致，要屬當然。然依前開都市工程先期規劃報告所載，其規劃之轉運站係設置於「工商特定專用區 III」範圍內，此專用區建蔽率為 60%、容積率為 200%，且依該報告「圖 7-1-1 整體配置圖」所示，係位於光榮路旁，而未與傳藝路接壤。但就系爭主要計畫之細部計畫圖以觀，系爭主要計畫所規劃之羅東轉運站基地則係屬「交通用地」，其反而臨接傳藝路，而未臨接光榮路，至於該種用地之建蔽率為不得大於 80%，基準容積率不得大於 240%。前揭都市工程先期規劃報告與本件細部計畫圖，該二者對轉運站之設置位置、基地使用分區及土地使用管制，均有不同。況依照前揭都市工程先期規劃報告所建議之轉運站開發方式，係規劃以「公辦市地重劃」或「自辦市地重劃」作為土地取得方式，該報告係採取市地重劃並調整土地使用分區管制作為轉運站之開發手段。惟依本件細部計畫就其財源籌措一節所述，其「開發主體與土地取得方式」明揭：「交通用地由政府單位有償取得。」，至「開闢經費來源」則謂：「公共設施興建由政府辦理者，由主辦機關於執行年度預算內編列支應。」；復參諸該計畫表五「擬定羅東都市計畫（鐵路以東地區）細部計畫市地重劃負擔概估表」，屬於羅東轉運站基地之「交通用地」亦未列入市地重劃之共同負擔。是前開細部計畫就羅東轉運站之開發方式，亦與上開都市工程先期規劃報告所載迥異，此洵見本件細部計畫所規劃之羅東轉運站並非以該規劃報告為據，茲二者所稱之轉運站並不具有同一性。實則，依本件細部計畫書所載：「……轉運站之旅運需求參考『宜蘭縣北宜高速公路聯絡道開闢後交通停車及大眾運輸因應方案規劃案』報告，

經『提昇地方公共交通網計畫－宜蘭轉縣運站先期規劃』報告之整理……」等語，即知該細部計畫所規劃之羅東轉運站，係脫胎自前揭 95 年擬訂之「轉運站先期規劃」，該轉運站之具體規劃概於此時始告確定，殊與 93 年擬訂之都市工程先期規劃報告無涉。

4. 依系爭主要計畫之「法令依據」記載，是系爭主要計畫核屬「擬定細部計畫並配合變更主要計畫」之情形，依都市計畫細部計畫審議原則第 4 條，本件僅得配合實際地形或現狀酌予局部性修正。惟觀諸系爭主要計畫書所載，系爭都市計畫卻大幅度地變更土地使用分區，將住宅區、商業區、工業區、公園用地、道路用地「變更」為商業區、產業專用區、交通特定專用區、公園、綠地、廣場用地、道路用地，揆其變更部分既大幅涉及土地使用分區，參諸被上訴人 75 年 9 月 22 日台內營字第 430928 號函所述，本件變更部分當非屬「局部性修正」，自無於擬定細部計畫之際，併同辦理主要計畫之檢討變更之餘地。詎被上訴人仍以原處分 1 核定系爭主要計畫，該處分顯牴觸都市計畫法第 7 條第 1 款及都市計畫細部計畫審議原則第 4 條等規定。
5. 參加人雖然重新研提系爭主要計畫予被上訴人審議，然從被上訴人所屬都委會第 775 次會議紀錄及系爭主要計畫之內容以觀，參加人根本未依照前開都委會第 633 次之會議決議，就系爭市地重劃範圍予以檢討，更遑論有所調整，更未說明未依上開人民陳情事項及會議決議調整之理由。然被上訴人所屬都委會第 755 次會議未釐清都委會第 663 次會議退請參加人辦理事項，是否已由其遵辦完成，即逕自決議通過系爭主要計畫。被上訴人就上開事項未詳為調查，即率以原處分 1 通過，將「羅東火車站、光榮路以西之地區」納入系爭主要計畫之土地使用分區變更及市地重劃範圍。是就被上訴人及其所屬都委會維持「羅東火車站、光榮路以西之地區」之使用分區及未將該區排出市地重劃範圍一節，司法機關顯無法由系爭主要計畫審議過程中得知，亦不足以作為供全民檢視之基礎。本件原處分 1 之作成即屬恣意而有判斷濫用之瑕疵。

(二)原處分2之瑕疵：

- 1.系爭市地重劃係依「變更羅東都市計畫主要計畫(配合擬定鐵路以東地區細部計畫)」及「擬定羅東都市計畫(鐵路以東地區)細部計畫案」為辦理依據，系爭主要計畫之「陸、實施進度及經費」載明：「本案變更範圍內土地擬採用市地重劃方式辦理開發」見系爭主要計畫為系爭市地重劃案之辦理依據，若原處分1為違法，依違法性承繼理論，其後續據以核定之本件市地重劃計畫之行政處分(即原處分2)，亦屬違法，而應併予撤銷。
- 2.系爭主要計畫書「附件二」之「市地重劃可行性評估分析資料」僅載明「市地重劃範圍」、「市地重劃財務計畫試算」、「公共設施用地負擔比例估算」及「費用負擔比例估算」，卻未評估市地重劃實施辦法第8條第1項第3款之「地區發展潛力」、第4款之「人口成長情形與建地需求量」、第5款之「地區現狀」及第6款之「重劃區地價預期增漲幅度」等法定項目，明顯違反市地重劃實施辦法第7條第2項及第8條之規定。準此，市地重劃實施辦法第8條第1項規定之各款項目為未來都市計畫及市地重劃案是否能夠開發之重要指標，然系爭市地重劃範圍之辦理卻未依照法定項目完整評估，則系爭市地重劃計畫是否可行、未來是否有開發可能等節，均屬可疑。系爭市地重劃辦理過程未依照市地重劃實施辦法第8條第1項予以評估，顯與同辦法第7條第2項規定不符，被上訴人以原處分2核定系爭市地重劃計畫，該處分即有基於不完全資訊所作成之瑕疵。
- 3.上訴人所有之土地係位於系爭重劃區內，光榮路與陽明路間之「商三(2)」及「商三(3)」土地，該區於48年間即已實施羅東都市計畫，且90%之計畫道路均已開闢完成，該區核屬市地重劃實施辦法第14條第2項所稱「既成社區」，自並無特別仰賴市地重劃措施以興建公共設施的需求。系爭市地重劃主辦機關即參加人自應依市地重劃實施辦法之規定，就該區土地擬具負擔減輕之原則，始屬適法。復觀諸系爭重劃案「土地所有權人參與共同負擔開發意

願調查」之結果，就「如您的土地劃設為公共設施用地者，您認同之開發方式為何？」一節，在 108 份回收問卷（總發放數 246 份）中亦僅有 38.90% 的土地所有權人同意以市地重劃之方式辦理，足見系爭重劃區內土地所有權人參與重劃意願低落，系爭重劃案顯有擬具負擔減輕原則之必要。惟系爭計畫書就「十、重劃區內原合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則」明載為：「無」，顯與市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款不符。按舉凡重劃區內已有合法建物或既成社區之情況，重劃主辦機關即有依前開規定擬訂負擔減輕原則之法定義務，就此重劃主辦機關並無裁量空間之存在，上訴人所有之土地分別位於「擬定羅東都市計畫（鐵路以東地區）細部計畫」內之「商三（2）」及「商三（3）」之完整街廓，且分別面臨 15 米寬之東宜三路、陽明路及 30 米之傳藝路，揆諸本院 102 年度判字第 596 號判決意旨，核屬前開市地重劃實施辦法所稱之「既成社區」，參加人自有擬訂負擔減輕原則之義務。系爭市地重劃計畫書未依行為時市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款載明「重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則」，被上訴人逕以原處分 2 核定系爭計畫書，顯屬違法等語，求為判決撤銷原處分 1、原處分 2 及訴願決定。

三、被上訴人則以：

(一)參加人 92 年 8 月 20 日府建城字第 0920099408 號公告實施「變更羅東都市計畫（第 3 次通盤檢討）」主要計畫書內第拾點其它一載明：為因應北宜高速公路及羅東聯絡道之興闢對羅東鐵路以東地區未來發展之需求，促進鄰近土地之合理使用及提昇都市環境品質，得劃定適當範圍另行擬定細部計畫，並依法定程序辦理，係本變更案辦理之緣由及依據。原處分 1 核定之主要計畫第 1 章緒論壹已載明：「為因應北宜高速公路通車及羅東聯絡道開通後，羅東後火車站未來交通需求及土地利用型態轉變，配合交通轉運站設置（縣政重大設施），以提升後火車站地區來外交通之便利性……。」。

(二)又參加人已將本變更案與細部計畫列入 94 年縣長施政總報告

一城鄉建設計畫項目，報告內容略以：「北宜高速公路即將於 94 年底通車，將拉近宜蘭與台北都會區之距離，更將使人口與產業的活動，頻繁的在蘭陽平原匯集。為規劃有效土地開發方式……。宜蘭縣政府特借重專家學者規劃完成『宜蘭縣總體規劃』，作為縣政建設藍圖，及指導都市計畫之新訂與通盤檢討……。因應高速公路即將通車，縣內位於交通條件較佳或有一定規模產業之進駐或主要商業中心鄰近之土地，或長期土地未能整體開發之細部計畫地區，為引導土地有效開發，及避免開發失序，目前皆將進行細部計畫規劃、擬定或通盤檢討。……本府將進行細部計畫規劃地區，包括：礁溪車站週邊地區細部計畫……。羅東鐵路以東地區細部計畫、……等」並提送宜蘭縣議會第 15 屆第 7 次大會報告。並於 94 年 5 月 17 日簽呈首長准依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款辦理，簽核內容略以：為配合宜蘭縣溪南地區交通轉運中心之設置，以因應將來北宜高速公路、羅東聯絡道開闢帶來該地區聯外交通便利性大幅提昇，連帶其週邊土地利用型態將隨之重大結構改變。透過新擬細部計畫並配合變更主要計畫都市計畫手段迅行辦理變更，以為未來妥善管理開發之依據。綜上並無上訴人所稱主要計畫之變更事由與都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款不符情形。

(三)本區係依照市地重劃實施辦法第 7 條第 2 項規定以都市計畫指定整體開發區方式辦理，另審查「變更羅東都市計畫主要計畫(配合擬定鐵路以東地區細部計畫)」計畫書，依被上訴人所屬都委會 93 年 11 月 16 日第 597 次會議審決有關「都市計畫規定以市地重劃方式開發案件處理原則」規定，應檢附當地市地重劃主管機關認可之市地重劃可行性評估及實施進度與經費相關證明文件，供被上訴人所屬都委會委員審核，故符合市地重劃實施辦法第 8 條第 1 項所定評估事項，並無瑕疵等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、參加人則陳述：

(一)參加人 94 年 5 月間向宜蘭縣議會第 15 屆第 7 次大會提出縣長施政總報告，依其肆、城鄉建設(三)細部計畫規劃章節可見擬定羅東鐵路以東地區細部計畫，業於 94 年納入參加人施政計

畫之城鄉重大設施建設計畫。復參加人所屬建設局於94年5月17日為配合宜蘭縣溪南地區交通轉運中心之設置，以因應將來北宜高速公路、羅東聯絡道開闢帶來該地區聯外交通便利性大幅提昇，連帶其週邊土地利用型態將隨之重大結構改變，簽奉首長准予依都市計畫法第27條第1項第4款認定辦理新擬該地區細部計畫並配合變更主要計畫。參加人依被上訴人93年1月7日函示4項原則1.已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者，逕予認定符合都市計畫法第27條第1項第4款之規定。復查原處分計畫書第4章變更內容，非上訴人所稱主要計畫之變更內容僅係都市計畫範圍內私有土地利用強度之檢討，係屬通盤檢討變更理由，違反都市計畫法第27條第1項第4款規定。且依94年至95年辦理「提昇地方公共交通網計畫-宜蘭縣轉運站先期規劃」報告書第1章緒論、91年辦理「北宜高通車後交通因應對策規劃報告」及其摘要、93年9月辦理「羅東火車站周邊地區細部計畫暨都市工程先期規劃（含宜蘭縣羅東鎮火車站前廣場景觀改善工程設計）案」報告書第6章規劃及開發構想、第7章土地使用計畫第2節、第10章開發及事業計畫第5節之內容即可瞭解溪南地區交通轉運中心即為羅東轉運站，羅東轉運站之位置、土地使用管制及開發方式已有先期規劃且依規劃報告執行期程皆早於本案重大建設核定函之認定時間，並無上訴人質疑之時間認定疑義。

- (二)參加人依都市計畫細部計畫審議原則第2條規定，循變更羅東都市計畫(第3次通盤檢討)之指導，另行擬定細部計畫，及都市計畫細部計畫審議原則第5條之擬定細部計畫並配合變更主要計畫。參加人88年5月公告實施「擬定礁溪都市計畫(湯圍溫泉溝地區)細部計畫，並配合變更主要計畫」、90年10月公告實施「擬定礁溪都市計畫(別墅區開發區三)細部計畫並配合變更主要計畫(部分別墅區開發三及宗教專用區為別墅區開發區三-一)」以配合實際地形、地物及土地權屬現況分別依都市計畫法第17條、第24條於同一本計畫書合併擬定細部計畫書並配合變更主要計畫，是屬上開原則「以非變更原主要計畫無以配合實際地形或現況且為局部性修正」

之情形，與本案依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定辦理主要計畫書及同時擬定細部計畫書情形有別。變更羅東都市計畫之變更內容，業酌採土地所有權人建議並考量計畫執行之可行性，且於 103 年 1 月 20 日開辦市地重劃工程迄今，對於市地重劃有異議之土地所有權人僅上訴人等 11 人(區內土地所有權人總計 155 人)，足見本案原處分都市計畫具可行性。

(三)按市地重劃實施辦法第 8 條係明定勘選重劃地區之評估事項，其中「地區發展潛力」、「人口成長情形與建地需求量」、「地區現況」於都市計畫已有評估說明，以作為辦理市地重劃評估參據，惟非市地重劃計畫書應載明事項。本案實施市地重劃範圍，依上開都市計畫指定整體開發地區為重劃範圍。另本開發區重劃計畫書報被上訴人核定時，被上訴人以 102 年 8 月 27 日內授中辦地字第 1026651669 號函請參加人補充說明，參加人業於 102 年 8 月 30 日府地開字第 1020137568 號函就財務計畫、土地所有權人負擔比例及土地分配等補充資料。另有關財務試算及土地分配亦委託專業團隊進行評估，無上訴人稱違反市地重劃實施辦法第 7 條第 2 項及第 8 條之情形。

(四)公共設施等服務設施需隨時間演進提升，否則該區居民終究受害，生活品質低落，土地及建物使用效益降低。傳藝路 3 段為本計畫區內東西向之主要道路，以作為引導羅東後火車站車輛進出本計畫區之主要道路及供南北側停車場用地車輛進出之所需道路，以因應後站地區未來都市發展用地及交通停車等需求，本區交通道路系統規劃及土地使用街廓配置均為配合本計畫區都市發展情勢劃設，傳藝路 3 段之功能定位係為服務本計畫區之主要道路，屬區域性道路，對本重劃區具備重要交通功能，其開闢結果，除對本重劃區有直接受益，且對促進本重劃區之都市發展顯有極大助益，開發完成後除建築基地建蔽率、容積率等使用強度增加外，周邊公共設施完善，考量重劃後生活服務便利性、完善，因而效益提升，並無因本案造成效益較低之情形(例如上訴人重劃前為住宅區，建蔽率為 60%，容積率 180%，經重劃後為第三種商業區，建蔽率為 80%，容積率為 260%，容許使用項目重劃

前住宅區僅可作為住宅及小型零售等項目，重劃後第三種商業區可作為零售業、服務業、娛樂業、批發業等相關商業活動)。故由重劃區全體土地所有權人按其土地受益比例共同負擔係屬適法，亦符合社會公平及受益者付費之原則。至於重劃負擔之計算，參據市地重劃實施辦法第 20 條規定所計算重劃前後之地價辦理。區內應行拆遷之建築改良物，皆依參加人制定之「宜蘭縣興辦公共工程建築改良物拆遷補償自治條例」辦理建物拆遷補償、核發自動拆除獎勵金及人口搬遷補助費等。按其規定倘為合法建物，其建物不論新舊，其補償費按「重建價格」估定之。在預定期限內自動拆除遷移，配合公共設施進度，除依重建價格補償外，另依合法建物補償標準 50%加發自動拆除獎勵金補償費等。縱然無法提出合法證明文件之建物亦得按前項自治條例所訂補償標準(亦不論新舊皆依重建價格)80%予以救濟，於期限內自行拆除者，仍加發救濟金額 30%之拆遷處理費，以保障土地所有權人應有之權益。上訴人稱本重劃區 48 年間已實施羅東都市計畫，且 90%計畫道路均已開闢，自無特別仰賴市地重劃之公共設施之需求，參加市地重劃導致減少其土地效用，顯與事實不符。

- (五)依平均地權條例第 60 條規定，減輕原則訂定與否，應視各重劃區之個別情形酌定，該法令並非限制每一重劃計畫書均需訂有減輕原則，惟有無減輕負擔原則之訂定應於市地重劃計畫書明確載明，以利公示。本細部計畫區內密集地區之大部分 2 樓以上合法建物，已於都市計畫階段排除於市地重劃範圍，且依本重劃區內地籍分佈狀況，尚無原有合法建物在原位置分配需辦理增配土地繳納差額地價，或無減低其原有使用效能，而須考量負擔減輕之情形存在。依高雄高等行政法院 103 年度更一字第 5 號判決揭示，「重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則」應就其有無「負擔減輕」之訂定應明確記載於市地重劃計畫書，作為土地所有權人參與意願之參據，不致使民眾權益有模糊不明之空間而損及地主權益。本案開發區內之建物密集區大都於都市計畫階段予保留不列入市地重劃範圍內，重劃計畫書報核時，重劃區內

無上述合法建物重劃後按原位置分配減輕負擔之情形，故於本案市地重劃計畫書具體載明，符合市地重劃實施辦法第 14 條有關重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則之規定，亦符合前項判決上開揭示。有關羅東都市計畫（鐵路以東地區）光榮路以西市地重劃計畫書、圖，業經參加人 102 年 12 月 5 日府地開字第 1020197018 號公告，期間 103 年 1 月 20 日起至 103 年 2 月 19 日止，並以 103 年 1 月 2 日府地開字第 1030000517C 號函通知相關單位及土地所有權人，於同年 2 月 15 日召開「羅東都市計畫（鐵路以東地區）光榮路以西市地重劃」說明會。羅東都市計畫（鐵路以東地區）光榮路以西市地重劃公告期間計有王東貞等 11 名土地所有權人提出異議或陳情，本市地重劃區內公、私土地所有權人共計 155 人，異議或陳情人數僅占土地所有權人數 7%，未達上開應予調處及修訂市地重劃計畫書，重新報核之規定。徵諸上訴人援引本院 102 年度判字第 596 號判決及高雄高等行政法院 103 年度更一字第 5 號判決，高雄市政府辦理市地重劃案例，除高雄市政府另有訂定自治要點「高雄市政府地政局辦理市地重劃區內合法建物增配土地差額地價計算作業要點」辦理外，其市地重劃計畫書載明「重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則由辦理機關列案依行政程序專案簽核處理。」，該判決明示前揭市地重劃計畫書時，就「重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則」並未具體明確記載。然而本案無因辦理市地重劃導致降低效益之情形，故市地重劃計畫書明確載示「重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則為無。」，與前項兩判決案情全然不同等語。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以本件爭點乃在被上訴人核定上開變更羅東都市計畫及核准辦理羅東市地重劃計畫書等處分是否適法？

(一)關於原處分 1 部分：

1. 「都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款『為配合…直轄市或縣（市）興建之重大設施』，係指配合直轄市或縣（市）興建之重大設施，有迅行變更之必要，經直轄市、縣（市）政

府參酌下列 4 項原則逕予認定者。(1)已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者。(2)已編列預算達政府採購法規定之查核金額以上之地方重大建設者。(3)報經中央各目的事業主管機關專案核准補助 2 分之 1 以上經費興建之重大設施者。(4)其他符合都市計畫相關法令或審議規範規定，得依都市計畫法第 27 條規定辦理都市計畫變更者。」經被上訴人 93 年 1 月 7 日內授營都字第 0920091111 號函釋有案，乃其基於主管權責，就執行上開都市計畫法之細節性技術性事項所為之釋示，無違立法意旨及法律保留原則，自得為所屬機關所援用。其中所謂「已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者」且未限以特定程序作成者，始屬「列入」地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫，而應於具體個案逐一判定。上訴人援引新北市政府 103 年 7 月 28 日北府城都字第 1031300900 號函針對行經新北市淡海新市鎮特定區、淡水都市計畫區等之淡海輕軌運輸系統計畫第一期路線工程，說明經該府 103 年 6 月 17 日認屬都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定得逕行變更之情形，及參加人 104 年 1 月 23 日府建交字第 1040013883 號函復宜蘭縣冬山鄉公所請求認定「○○鄉○○地區 00 號道路（永安路）拓寬工程」性質，說明二稱：「本案係內政部營建署於 103 年 9 月 2 日核定為本縣 104-107 年生活圈道路（市區道路）建設計畫案件，依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款認定係屬配合中央興建之重大設施無誤……」主張：縣（市）政府為配合特定建設而變更已實施之都市計畫者，依法須踐行核定該建設為「重大設施」之法定程序，始得賡續辦理都市計畫之個案變更云云，並未提出具體法令依據，尚難遽採。

2.經查，依參加人 91 年辦理「北宜高通車後交通因應對策規劃報告」摘要第七章記載，首見溪南地區交通轉運中心即羅東轉運站之規劃。而參加人 92 年 8 月 20 日府建城字第 0920099408 號公告實施「變更羅東都市計畫(第三次通盤檢討)」主要計畫書內第拾點其他並載明：「一、為因應北宜高速公路及羅東聯絡道之興闢對羅東鐵路以東地區未來發

展之需求，促進鄰近土地之合理使用及提昇都市環境品質，得劃定適當範圍另行擬定細部計畫，並依法定程序辦理。」由參加人 93 年 9 月委託辦理都市工程先期規劃報告第六章規劃及開發構想記載、第十章開發及事業計畫第五節記載，見羅東轉運站之位置、土地使用管制及開發方式之先期規劃。依 94 年 5 月間向宜蘭縣議會第 15 屆第 7 次大會提出縣長施政總報告肆、「城鄉建設」所載，復見該羅東鐵路以東細部計畫係納入參加人施政計畫之城鄉重大設施建設計畫。參加人所屬建設局於 94 年 5 月 17 日為配合宜蘭縣溪南地區交通轉運中心（亦即羅東轉運站）之設置，以因應將來北宜高速公路、羅東聯絡道開闢帶來該地區聯外交通便利性大幅提昇，連帶其週邊土地利用型態將隨之重大結構改變，前於 94 年 5 月 12 日簽：「主旨：『變更羅東都市計畫主要計畫（配合擬定鐵路以東地區細部計畫）案』及『擬定羅東都市計畫（鐵路以東地區細部計畫）案』業經完成規劃，為配合本縣溪南地區交通轉運中心之設置，有必要新擬細部計畫並配合變更主要計畫，擬請准依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定，迅行辦理專案變更都市計畫……」即將於溪南地區設置羅東轉運站列為施政方針，而依被上訴人上開函示之「已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者」，辦理變更都市計畫，並依都市計畫法第 19 條規定，於公告公開展覽變更羅東都市計畫主要計畫（配合擬定鐵路以東地區細部計畫）草案及舉行公開說明會，於公開展覽期滿後，提送宜蘭縣都市計畫委員會 94 年 9 月 7 日第 131 次會議、95 年 12 月 26 日第 139 次會議、96 年 12 月 28 日第 144 次會議審議，於 100 年 3 月 23 日第 163 次會議審議通過，經參加人以 100 年 6 月 23 日府建城字第 1000095223 號函送計畫書圖等報請被上訴人審議；其間歷經被上訴人都委會 95 年 5 月 16 日第 633 次會議（決議：本案退請宜蘭縣政府依照本會專案小組審查意見所提甲案（如附錄）辦理後再議）、97 年 4 月 29 日第 681 次會議審議，被上訴人都委會組成專案小組於 100 年 8 月 31 日、100 年 10 月 11 日及 100 年 12 月 21 日召開 3 次會議聽取參加人簡報完

竣，並獲致初步建議意見，經被上訴人所屬營建署以 101 年 2 月 8 日營授辦審字第 1013580075 號函將該初步審查意見送參加人，經參加人於 101 年 2 月 15 日以府建城字第 1010019128 號函，檢送依初步建議意見辦理情形對照表、計畫圖等補充資料後，經被上訴人都委會於 101 年 3 月 13 日第 775 次會議審議決議，經參加人修正後，於 102 年 10 月 1 日以府建城字第 1020157962 號函檢送變更羅東都市計畫計畫書、圖，依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定，報請被上訴人以原處分 1 核定後，再以參加人 102 年 10 月 14 日府建城字第 1020 164959B 號公告發布實施在案。

3. 觀諸參加人檢送被上訴人審議，於 102 年 10 月製作之「變更羅東都市計畫主要計畫（配合擬定鐵路以東地區細部計畫）計畫書第一章「緒論」、第三章「規劃構想」及第四章「變更內容」記載等節可知，變更羅東都市計畫確包含為因應後站地區未來交通需求，所規劃之羅東轉運站建設。上訴人主張綜觀系爭主要計畫書皆未載明其變更內容究竟符合參加人之哪項「建設計畫」？而系爭主要計畫書之附件亦無任何相關建設計畫之公文書類，是系爭主要計畫並非已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者，原處分 1 明顯違反都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之規定；且被上訴人以參加人 94 年 5 月 12 日簽呈作為本件重大設施之核定基礎，則參加人提出據以釐清此一經核定為重大設施規劃內涵之資料，應以 94 年 5 月 12 日前已存在者，而前揭 93 年擬訂之都市工程先期規劃報告不足為系爭羅東轉運站之依據，而 95 年提出之系爭轉運站先期規劃報告書又完全未有一語提及配合「羅東轉運站」辦理都市計畫個案變更，顯見系爭轉運站先期規劃與都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款所稱「重大設施」無涉云云，乃其主觀見解，洵非可採。

4. 復查，參加人於 92 年 8 月 20 日以府建城字第 0920099408 號公告實施「變更羅東都市計畫（第三次通盤檢討）」主要計畫書內第拾、其它，載明：「為因應北宜高速公路及羅東聯絡道之興闢對羅東鐵路以東地區未來發展之需求，促進

鄰近土地之合理使用及提昇都市環境品質，得劃定適當範圍另行擬定細部計畫，並依法定程序辦理。」，參加人因依該主要計畫規定，即依都市計畫細部計畫審議原則第 2 條規定，循上開主要計畫(第三次通盤檢討)之指導，另行擬定細部計畫，並依該審議原則第 5 條規定，配合變更主要計畫；至上訴人所舉都市計畫細部計畫審議原則第 4 條：「擬定細部計畫並配合變更主要計畫，應以非變更原主要計畫無以配合實際地形或現況，且為局部性修正，並不影響原規劃意旨者為限。」依該原則第 2 條規定：「擬定、變更細部計畫之審議，除都市計畫相關法規及主要計畫另有規定外，應依本原則規定辦理。」於「主要計畫另有規定」時，並無適用。核本件擬定細部計畫並配合變更主要計畫既屬「主要計畫另有規定」，則被上訴人據此審查參加人業依都市計畫法第 22、23 條所訂程序及內容擬定該細部計畫，並依同法第 32 條規定劃定各使用區(產業專用區、商業區、交通用地……等)，並予以不同程度之土地使用管制，辦理必要變更，其變更並不影響原規劃意旨，而予核定如上述，自不生上訴人所指摘之違反都市計畫細部計畫審議原則第 4 條、第 7 條之情形。而上訴人援引之被上訴人 75 年 9 月 22 日台內營字第 430928 號函釋，既與本案前有主要計畫為據之情節有別，是亦無足為有利上訴人之論據，併此敘明。

5. 依被上訴人都委會 95 年 5 月 16 日第 633 次會議第 6 案決議：

「本案退請宜蘭縣政府依照本會專案小組審查意見所提甲案(如附錄)辦理後再議。」，所稱「甲案」為：「將本案退請宜蘭縣政府併同細部計畫參考人民陳情意見重新研提具體可行方案再議：(一)：本案於辦理變更羅東都市計畫(第 3 次通盤檢討)案時，前經提本會 91 年 7 月 30 日第 539 次會議決議略以：『3. 為維護人民權益及符合公平合理原則，本細部計畫範圍之土地所有權人未同意參與回饋共同負擔開發者，其產權範圍之土地使用強度及內容依變更前之使用分區管制之。』(二)經查縣政府於細部計畫所劃定市地重劃範圍，原計畫分區為商業區或住宅區之土地所有權人，

大部分不願意參與回饋共同負擔開發者，故計畫似有調整之必要。」參加人都委會於 95 年 12 月 26 日第 139 次會議業決議：「依專案小組審查決議通過。」參加人並於 96 年 4 月 2 日以府建字第 0960042312 號函將研擬方案送被上訴人，經被上訴人都委會 97 年 4 月 29 日第 681 次會議決議：「本案退請宜蘭縣政府依照本會專案小組初步建議意見（詳附錄）辦理後，再送部核辦。」，被上訴人因遵照該決議於 97 年 5 月 29 日召開光榮路以西地區民眾協商會議、97 年 9 月 19 日召開光榮路以東地區民眾協商會議、98 年 1 月 17 日召開光榮路以西地區民眾協商會議等，並於 100 年 9 月 24 日於羅東鎮公所展演廳召開土地所有權人意願問卷調查說明，會中且針對計畫願景、內容、開發方式及負擔、問卷調查內容等進行說明並民眾相關問題；另為評估計畫可行性及土地所有權人意願，自 100 年 5 月 1 日起至 100 年 9 月 30 日止，採問卷調查方案進行等情，堪認參加人已依被上訴人都委會第 633 次之會議決議辦理。而被上訴人針對參加人以 100 年 6 月 23 日府建城字第 1000095223 號函報請被上訴人審議之系爭計畫書圖等，係經被上訴人都委會組成專案小組於 100 年 8 月 31 日、100 年 10 月 11 日及 100 年 12 月 21 日召開 3 次會議聽取參加人簡報完竣，並獲致初步建議意見，經參加人於 101 年 2 月 15 日以府建城字第 1010019128 號函依初步建議意見辦理情形對照表、計畫圖等補充資料後，始經被上訴人都委會於 101 年 3 月 13 日第 775 次會議審議決議如上述，前且敘及。依被上訴人都委會該第 775 次會議決議通過之專案小組初步建議意見，被上訴人於參加人依被上訴人都委會上開決議修正變更羅東都市計畫計畫書、圖後，始作成核定之原處分 1，足認被上訴人為本件原處分之作成，係經由不同屬性代表所組成獨立專家委員會之判斷，法院為司法審查時，應尊重其所為之專業判斷；揆之都市計畫法第 8 條、第 13 條第 1 項、第 20 條第 1 項第 3 款、各級都市計畫委員會組織規程第 2 條第 1 款、第 4 條第 3 項至第 6 項規定及本院 103 年度判字第 453 號判決意旨，尚無不合。被上訴人都委會第 775 次會議並無上訴人指摘之未釐清該會

第 633 次會議退請參加人辦理事項，是否已由其遵辦完成，即逕自決議通過系爭主要計畫變更案情事；上訴人執此主張被上訴人及其所屬都委會維持「羅東火車站、光榮路以西之地區」之使用分區及未將該區排出市地重劃範圍一節，無法由系爭主要計畫審議過程中得知，原處分 1 之作成係屬恣意而有判斷濫用之瑕疵云云，並非有據，仍無足取。

(二)關於原處分 2 部分：

- 1.依被上訴人平均地權條例第 56 條授權所訂定之行為時市地重劃實施辦法第 2 條、第 7 條、第 8 條第 1 項、第 9 條、第 14 條第 1 項、第 2 項第 10 款及第 16 條規定可知，「重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則」為重劃計畫書應予記載事項，係認對於重劃區內原有合法建物或既成社區者，重劃機關負有在計畫書內記載是否給予負擔減輕之義務，而非於重劃區內原有合法建物或既成社區者，即應擬訂負擔減輕原則，此參 102 年 12 月 23 日內政部內授中辦地字第 1026652412 號令修正發布市地重劃實施辦法第 14 條第 3 項增訂：「……依第 10 款減輕之重劃負擔，不得因此增加其他土地所有權人之負擔。」其理由載明：「重劃區內原有合法建物或既成社區，『倘』其重劃後受益程度較低，得減輕其重劃負擔；另減輕重劃負擔，本應考量重劃負擔之公平性及財務可行性，不得因此而增加其他土地所有人之負擔，為提醒直轄市或縣（市）政府注意，避免疏漏，爰修正第 3 項文字。」，係於不增加其他土地所有人負擔為前提下，限於重劃區內原有合法建物或既成社區，在重劃後有受益程度較低之情形，始裁量減輕其重劃負擔；暨與本件同時適用修正前市地重劃實施辦法之新北市二重疏洪道兩側附近地區市地重劃計畫書、高雄市 73 期、76 期市地重劃計畫書、花蓮縣第 8 期玉里鎮和平市地重劃區重劃計畫書、臺南縣第 7 期麻豆鎮麻豆國中西側市地重劃區重劃計畫書，另適用修正後市地重劃實施辦法之嘉義縣高速公路交流道附近特定區貨物轉運中心區市地重劃計畫書，就該「重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔

減輕之原則」，均記載無訂定減輕負擔原則等情益明。至本院 103 年度判字第 56 號判決：「……主管機關辦理市地重劃時，即應就重劃區內原有合法建物或既成社區者，是否給予負擔減輕，於市地重劃計畫書中為原則之記載……」亦僅指明就重劃區內原有合法建物或既成社區者，「是否」給予負擔減輕，應於市地重劃計畫書中為原則之記載，而非謂應記載負擔減輕原則。上訴人援引該判決主張舉凡重劃區內已有合法建物或既成社區之情況，重劃主辦機關即有依前開規定擬訂負擔減輕原則之法定義務，就此重劃主辦機關並無裁量空間之存在云云，洵非可採。

2. 查參加人檢送被上訴人審議核定之「變更羅東都市計畫主要計畫（配合擬定鐵路以東地區細部計畫）計畫書第五章、陸「實施進度及經費」記載：「本案變更範圍內土地擬採用市地重劃方式及附帶條件變更等方式辦理開發，相關開發方式及經費依細部計畫規定辦理……依據內政部都市計畫委員會第 775 次會議決議，有關本計畫範圍之土地所有權人參與共同負擔開發意願及市地重劃可行性評估詳附件二及附件三。……」已見系爭市地重劃係依照市地重劃實施辦法第 7 條第 2 項規定，以都市計畫指定整體開發地區為重劃地區範圍，主管機關無再自行勘選市地重劃地區之權限，自無行為時市地重劃實施辦法第 8 條第 1 項就主管機關勘選市地重劃地區，應為評估事項規定之適用。上訴人主張參加人就本件市地重劃，未依市地重劃實施辦法第 8 條第 2 項授權訂定之「勘選市地重劃地區評估作業要點」及「勘選市地重劃地區評估表」為評估違法云云，顯有誤解，亦無足取。

3. 況關於行為時市地重劃實施辦法第 8 條第 1 項規定之應評估事項，前於上開都市計畫擬定時即多予審酌，此觀：

(1) 參加人前委由訴外人得盈開發有限公司進行「羅東都市計畫（鐵路以東地區）細部計畫市地重劃模擬分配及財務試算作業服務契約書」案之模擬分配及財務可行性評估，於系爭變更羅東都市計畫主要計畫書附件二即載有市地重劃財務計畫試算、公有地之抵充與負擔上限規定

、公共設施用地負擔比例估算及費用負擔比例估算（包括重劃後平均地價之預估-附表）等，附件三則有「土地所有權人參與共同負擔開發意願調查」。

(2)又依參加人於「變更羅東都市計畫（第三次通盤檢討）書」第四章、檢討後之計畫：拾、「其它」一記載、「變更羅東都市計畫主要計畫（配合擬訂鐵路以東地區細部計畫）計畫書」第一章緒論壹記載、「擬定羅東都市計畫（鐵路以東地區）細部計畫書」第一章緒論壹記載等情，且見關於「地區發展潛力」之評估。

(3)復依「變更羅東都市計畫（第三次通盤檢討）書」第二章發展現況及檢討分析記載、「變更羅東都市計畫主要計畫（配合擬訂鐵路以東地區細部計畫）」第二章原計畫概要參記載、「擬定羅東都市計畫（鐵路以東地區）細部計畫書」第四章實質計畫參記載，亦見關於「人口成長情形與建地需求量」之評估。

(4)再依「變更羅東都市計畫主要計畫（配合擬訂鐵路以東地區細部計畫）」第二章原計畫概要記載、擬定羅東都市計畫（鐵路以東地區）細部計畫書第二章發展現況分析，復見關於「地區現況」評估之情甚明。

(5)故上訴人主張系爭主要計畫未評估市地重劃實施辦法第 8 條第 1 項第 3 款之「地區發展潛力」、第 4 款之「人口成長情形與建地需求量」、第 5 款之「地區現狀」及第 6 款之「重劃區地價預期增漲幅度」等項云云，尚非可採。

4.查系爭市地重劃區內公、私土地所有權人共 155 人，區內無二層樓以上建物，而上訴人中僅上訴人林楷迪、瑞豐製衣有限公司各有一層樓之建物，於系爭市地重劃公告期間，對於市地重劃有異議之土地所有權人僅上訴人等 11 人等事實，為上訴人所不爭，堪信真實。觀之被上訴人系爭市地重劃計畫書記載：「十、重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則：無。」，已經參加人迭陳明：

(1)「……本區交通道路系統規劃及土地使用街廓配置均為配合本計畫區都市發展情勢劃設，傳藝路三段之功能定位係為服務本計畫區之主要道路（見系爭細部計畫書第

14 頁) ，屬區域性道路，對本重劃區具備重要交通功能，其開闢結果，除對本重劃區有直接受益，且對促進本重劃區之都市發展顯有極大助益，開發完成後除建築基地建蔽率、容積率等使用強度增加外，周邊公共設施完善，考量重劃後生活服務便利性、完善，因而效益提升，並無因本案造成效益較低之情形。……區內應行拆遷之建築改良物，皆依本府制定之『宜蘭縣興辦公共工程建築改良物拆遷補償自治條例』辦理建物拆遷補償、核發自動拆除獎勵金及人口搬遷補助費等……依本重劃區內地籍分佈狀況，尚無原有合法建物在原位置分配需辦理增配土地繳納差額地價，或無減低其原有使用效能，而須考量負擔減輕之情形存在……」。

(2) 「本件市地重劃既是配合前開都市計畫而辦理，則亦應參酌前開都市計畫中之事項為評估準據，依『變更羅東都市計畫(第三次通盤檢討)』計畫書中關於住宅區之建蔽率為 60%、容積率為 180%，商業區之建蔽率則為 80%、容積率為 260%，而本件上訴人等人之住宅用地透過市地重劃後，即變更為商業區，其建蔽率、容積率均大幅提升為 80%及 260%，其效益不可謂不大，故其土地利用價值並未降低，受益效能反而提高，且重劃後，羅東轉運站設於該區，交通便利性更大幅提升，對於上訴人等人之土地效益均未減損，反有助益，故參加人已評估前開都市計畫，而認本件市地重劃並無負擔減輕原則之適用，並具體明確載明為『無』，依法公告，藉以齊一重劃區內全體土地所有人負擔之公平……」等語，核無違反市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款規定情事。

5.再宜蘭縣市地重劃委員會設置要點第 2 點係規定：「宜蘭縣政府(以下簡稱本府)為推行市地重劃，設置市地重劃委員會(以下簡稱本會)，得就以下事項審議之：……(二)重劃經費籌措及重劃負擔減免標準之審議事項。……」並未強制規定參加人評估無負擔減輕原則事項，應經該委員會審議。上訴人主張其所有之土地分別位於「擬定羅

東都市計畫（鐵路以東地區）細部計畫」內之「商三（2）」及「商三（3）」之完整街廓，且分別面臨 15 米寬之東宜三路、陽明路及 30 米之傳藝路，乃「既成社區」，系爭重劃區內土地所有權人參與重劃意願低落，參加人有擬訂負擔減輕原則之必要及義務，系爭市地重劃計畫書就市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款規定之「重劃區內原合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則」，明載為：「無」，未見參加人市地重劃委員會之討論，顯然違法云云，乃其主觀見解，要無可取。

- 6.承前所述，都市計畫指定整體開發地區，其以市地重劃方式開發者，應以都市計畫為據。是參加人於上述主要計畫及「擬定羅東都市計畫（鐵路以東地區）細部計畫」分別經由被上訴人 101 年 3 月 13 日都委會第 775 次會議及參加人都委會 102 年 6 月 10 日都市計畫委員會第 177 次會議審議通過後，參加人並以 102 年 7 月 16 日府地開字第 1020113184 號函，依都市計畫指定之市地重劃範圍擬具重劃計畫書，載明市地重劃開發範圍免依開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準規定辦理環境影響評估，報請被上訴人審核。經被上訴人依上開處理原則於 102 年 8 月 15 日邀請專家學者召開審議會，並於同年 8 月 27 日以前授中辦地字第 1026651669 號函送會議紀錄予參加人，經參加人以 102 年 8 月 30 日府地開字第 1020137568 號函，針對委員所提規劃內容、財務計畫、土地所有權人負擔比例及土地分配等問題函送學者專家諮詢意見補充說明（關於人力負荷、資金借貸及財務計畫可行性之評估；有關土地所有權人意願已為瞭解之說明；光榮路以西係由可建築之住宅區變更為商業區，為取得必要性公共設施及考量該區負擔最小化，計算公共設施用地面積及相關建設成本後，初估本區重劃負擔 29%，案經參加人都委會審議通過等）。經被上訴人 102 年 9 月 26 日以前授中辦地字第 1026651793C 號函復略以：參加人上開重劃計畫書內容，經審核尚無不合等語。嗣參加人以 102 年 10 月 14 日府建城字第 1020164959B 號公告發布上開主要計畫及細部計畫案之實施後，將其發布日期及文

號補註計畫書，並加印信及其騎縫章，再以 102 年 10 月 22 日府地開字第 1020171055 號函，將該區重劃計畫書正式函報被上訴人，經被上訴人以原處分 2 核准系爭市地重劃計畫書，揆之上開規定及說明，尚無不合。上訴人主張系爭市地重劃辦理過程未依市地重劃實施辦法第 8 條第 1 項所定事項予以評估，與同辦法第 7 條第 2 項規定不符，原處分 2 係基於不完整之資訊所作成，係屬違法云云，仍無可取。

(三)綜上所述，上訴人之主張尚無可採。原處分 1、2 於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。上訴人猶執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊及防禦方法，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論究說明，附敘明之。

六、上訴人上訴意旨略以：

(一)原判決據以認定本件符合都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之「北宜高通車後交通因應對策規劃報告」摘要等資料，係參加人遲至原審程序始提出，均未見諸被上訴人都委會審議記錄，則本件原處分 1 自有重要資訊漏未審酌之判斷瑕疵。原判決遞予維持，核有漏未適用司法院釋字第 553 號解釋之違法：

- 1.參本院 103 年度判字第 66 號判決意旨，行政法院於審查存有判斷餘地之行政決定時，自應以該機關組織討論及決議過程已存在之證據、資料及表明理由為範圍；倘行政法院於審理程序中另以前開過程中不存在之證據資料，作為認定行政機關依其判斷餘地所為之決定合法與否之基礎，不啻形同行政法院取代行政機關之專業判斷逕行認定，而已侵奪行政機關之判斷餘地範疇。
- 2.從而，縱認都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款關於「重大設施」之認定，係如原判決所述，容因個案而異。惟原計畫擬定機關所提出之資料或說明，依其申請變更之個案事實，是否已然該當都市計畫法前開條文之要件，仍應由依多元、專業組成之被上訴人都委會討論並形成決議後始可確認，自屬當然。是如行政法院依都市計畫擬定機關於行政爭訟程序中始陸續提出之資料，未經被上訴人都委會審認，

逕認定該案是否與都市計畫法第 27 條前開規定相符，核屬以行政法院之認定，取代都委會此一享有判斷餘地組織之判斷，而抵觸權力分立原則。

3. 經查，觀諸原判決據為不利於上訴人認定之證據，其中宜蘭縣議會第 15 屆第 7 次大會提出之縣長施政總報告、94 年 5 月 12 日簽呈，均係參加人於訴願程序中始提出；另前揭北宜高通車對策報告及都市計畫先期規劃，更遲至本件訴訟中，始由參加人依原審要求方陸續提出，且前開資料全未見諸系爭主要計畫書。前開證據資料並未經本件被上訴人都委會，依其多元、專業背景予以檢視、討論，要屬甚明。從而，前開資料既攸關本件是否合乎都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之判斷，被上訴人都委會未予審酌逕為決議通過，業有重要事項漏未審酌之判斷瑕疵；原判決遞予維持，於法已有未洽。況原審據前開未經被上訴人都委會審酌之資料，逕認本件與前開都市計畫法規定無違，而謂原處分 1 及訴願決定並無違誤，更有漏未適用司法院釋字第 553 號解釋之瑕疵。

(二) 茲按都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之「重大設施」，必以都市計畫主管機關對該「興建之設施」為認定核准後，計畫擬定機關始可憑此遞續辦理變更。原判決以無關具體設施之細部計畫，及未經發布之內部簽呈，逕認本件個案變更業經依法定程序核准，自有錯誤適用都市計畫法前開規定之瑕疵：

1. 按被上訴人 93 年 1 月 7 日內授營都字第 09200091111 號函送會議結論，足見都市計畫擬定機關依前開都市計畫法規定辦理個案變更，需就因其興建涉及都市計畫變更之具體設施，先行報請都市計畫主管機關核准認定。
2. 上開認定之方式，參諸「都市計畫規劃手冊」，係擬辦理變更之機關提出申請後，由都市計畫主管機關作成同意辦理個案變更之文件。此例觀諸原審卷附各都市計畫主管機關為進行「重大設施」之認定，而分別作成之新北市政府 103 年 7 月 28 日北府城都字第 1031300900 號函、參加人 104 年 1 月 23 日府建交字第 1040013883 號函、100 年 12 月 30 日府建城字第 1000202416 號函、103 年 8 月 19 日府建城字第 1030

133187 號函（此函與本件事實相同，均係由參加人建設處提出「重大設施」認定之申請）、臺南市政府 101 年 7 月 12 日府都綜字第 1010570884 號函，概無不同；益徵前開都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之核准認定，必以都市計畫主管機關作成同意認定之文件為要。原判決猶認其判定方式因個案而有不同，已難謂與客觀證據相符。

3. 續參諸被上訴人 68 年 11 月 14 日台內營字第 44082 號函，是核前述於辦理個案變更前，應由各級都市計畫主管機關核准之目的，厥在於都市計畫變更對人民權益影響至鉅，其中個案變更相較於通盤檢討，尤屬特例，自應由各主管機關就是否有辦理個案變更之必要性一節予以審查，始可避免個案變更之浮濫，進而導致都市計畫體系破毀。
4. 原判決以參加人提出之建設局 94 年 5 月 12 日簽呈及宜蘭縣議會第 15 屆第 7 次大會縣長施政總報告所載，推認系爭主要計畫與都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之變更程序無違，固非無見。惟觀諸該簽呈主旨，足見該簽文僅係參加人建設局，為興建「溪南地區交通轉運中心」而有必要配合變更都市計畫，而依前述個案變更程序，向本件都市計畫主管機關申請核准認定之文件，核與都市計畫主管機關終局認定或表示同意之文件有別，自不得作為參加人後續辦理變更之法律依據。
5. 況依前揭「都市計畫規劃手冊」所示，計畫擬定機關欲循都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款變更者，需於計畫書之「變更理由及內容」中敘明「依據都市計畫法第 27 條規定，並經中央、直轄市及縣市政府認定，述明個案變更其辦理變更之理由。」惟觀諸系爭主要計畫書「計畫緣起」、「法令依據」等節，殊未有一語提及「溪南地區交通轉運中心」，更未見前開原判決所據之 94 年 5 月 12 日簽呈，則該建設局 94 年 5 月 12 日簽呈是否因故未能正式發文？從而該簽呈是否為輔助參加人之終局認定，而已發生法律效力？洵非無疑。是原判決遽以該簽呈為本件業依都市計畫法第 27 條前開規定核准之論據，應有適用該都市計畫法第 27 條不當之瑕疵。

6.原判決雖另以宜蘭縣議會第15屆第7次大會縣長施政總報告亦旁及「宜蘭市鐵路以東地區細部計畫」，乃據此認定本件業依都市計畫法上開規定核准在案。惟查，該施政總報告乃宜蘭縣縣長於縣議會開議時，針對其過去一年之施政成就，向議會提出之概括性說明，此觀該施政總報告前言即明。故此等施政總報告之作成目的，顯與前述都市計畫個案變更，於辦理前應經都市計畫主管機關先行核定之旨趣無關；且此等施政總報告乃因應議會監督（請參地方制度法第48條），而定期向議會提出，其性質更與前述都市計畫「個案變更」之個案性與例外性不符。原判決以此為本件合乎都市計畫法第27條前開規定之依據，實屬不當聯結。況觀諸其說明內容即包括「教育與文化」、「工商與觀光」、「交通與水利」、「城鄉建設」、「環保與生態」、「農業發展」、「社會福利與醫療」、「社會治安與消防救災」、「行政革新」等9大項。如依原判決上開意旨，豈非前述包含「行政革新」在內等9大項，均已列為都市計畫法第27條第1項第4款所稱「重大設施」，參加人日後皆可依據此總報告辦理都市計畫個案變更？茲亦難見合理。

(三)原判決以前揭北宜高通車對策、都市計畫先期規劃均表明規劃於羅東地區設置轉運站，嗣由參加人建設局於94年5月12日簽請核定，另系爭主要計畫規劃內容亦包含羅東轉運站在內等情，乃認系爭主要計畫變更程序，與都市計畫法第27條前揭規定相符，固非無見。惟查：

- 1.參加人建設局94年5月12日簽呈雖有「『變更羅東都市計畫主要計畫（配合擬定鐵路以東地區細部計畫）案』及『擬定羅東都市計畫（鐵路以東地區）細部計畫案』皆已完成規劃，為配合本縣溪南地區交通轉運中心之設置……」然此「溪南地區交通轉運中心」之具體內容為何？是否即為「羅東轉運站」亦屬未明。
- 2.次觀諸該北宜高通車對策「研究範圍」，足見該對策係為因應北宜高速公路之開通，而針對宜蘭地區所為，要非僅限於羅東鎮或轉運站，自與具體建設是否為「重大設施」

無涉；蓋如該對策即為 94 年 5 月 12 日簽呈核定之對象，豈非整體宜蘭地區之相關建設均屬「重大設施」？況觀諸該對策第 7-17 頁「表 7.2-5 羅東轉運站方案說明」可知，該對策共提出 A、B、C、D 等 4 種建議方案，並未擬訂終局、具體之轉運站規劃內容，則本件「重大設施」核定機關即參加人，當無從依此未定案之建議，審查是否有辦理個案變更之必要，並據此為核定「重大設施」之基礎，是自與建設局 94 年 5 月 12 日簽呈所稱「溪南地區交通轉運中心」無關。

3. 是依前述，北宜高通車對策、先期規劃及建設局 94 年 5 月 12 日簽呈，如係系爭主要計畫所載之「羅東轉運站」是否有配合變更都市計畫之必要性的審查基礎，則上開「羅東轉運站」之配置、規劃，應與前開先期規劃內容一致，自屬當然。系爭主要計畫之「羅東轉運站」具體內容，既與先期規劃內容不相符，則「羅東轉運站」當並非依此規劃。衡諸上情，堪認前開建設局 94 年 5 月 12 日簽呈所稱「溪南地區交通轉運中心」及其所據之先期規劃等資料，實際上並未正式定案，且於後續都市計畫檢討程序中揚棄，自不足為系爭主要計畫之「羅東轉運站」業經核定為「重大設施」之依據。

(四)按重劃區內存有合法建物之土地，其重劃受益程度較其他素地較低，自應依行為時重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款減輕其重劃負擔，始與公平負擔原則相符。乃原判決以無關本件事實之重劃實施辦法增訂理由及重劃計畫書，遽認參加人得裁量是否擬定合法建物減輕負擔原則，自有錯誤適用前開實施辦法之規定等瑕疵：

1. 102 年 12 月 23 日增訂之市地重劃實施辦法第 14 條第 4 項關於不得增加其他土地所有權人負擔之限制，乃本件原處分 2 應適用之 84 年 2 月 13 日修正之市地重劃實施辦法第 14 條所無之規定；且 102 年 12 月 23 日之修正範圍，實際上亦未包含本件應適用之 102 年 12 月 23 日修正前之重劃辦法第 14 條第 2 項第 10 款，而上開 102 年 12 月 23 日修正理由，更是本件 102 年 10 月 24 日原處分 2 作成後始發布。則原判決以原處分

作成後始存在之修正理由，推認原處分所應適用之行為時市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款之內涵，已難謂允當。

2. 況且，原判決雖另以被上訴人提出之前開已核定之重劃計畫書推論如前，惟該等重劃案是否於重劃範圍內存有合法建物或既成社區，從而與本件事實相同，而有比附解釋之空間，顯屬未明。乃原判決未先行探究上開重劃案究係因根本不存在合法建物？抑或有合法建物而經該重劃主辦單位裁量後，認無需擬訂減輕原則？遽以前開重劃案計畫書之減輕原則部分，均記載為無，遞經被上訴人核定一情，認為行為時市地重劃實施辦法上開規定，確實未強制本件重劃主辦單位即輔助參加人擬訂減輕原則，自屬速斷，其判決理由即嫌疏漏。況行為時市地重劃實施辦法該規定具體內涵，其解釋當求諸該規定之規範目的及整體法規範為之，始為正辦；乃原判決逕以被上訴人已核定之案件，推論前開辦法之規範內涵，亦有不當適用行為時市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項之瑕疵。
3. 行為時市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款之規範旨趣，乃藉由該減輕原則之擬訂，調整重劃範圍內土地因其使用情況不同，導致實施重劃後之受益程度不一，卻仍須負擔相同重劃成本之不平等現象。故一旦重劃範圍內土地，於重劃前確實存有合法建物，重劃主辦單位即應依上開行為時市地重劃實施辦法規定，依該土地實際受益程度，擬訂負擔減輕之原則，始合乎前揭平等原則保障之實質平等。此觀該條規定係謂：「前項重劃計畫書應記載左列事項：……十、重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則。」足見該辦法已將重劃區內土地已有合法建物者，視為此類土地較其他未建築素地之受益程度為低，故應予以減輕負擔；並未賦予重劃主辦機關於個案中另行審究受益程度高低，而裁量是否擬訂減輕原則之權限。
4. 另揆諸本院 105 年度判字第 383 號判決，益徵重劃區內土地如查有合法建物，重劃主辦單位自應依法擬訂具體之負擔減輕原則，始與平等原則無違。從而，本件上訴人林楷迪

等人所有之土地，於重劃前即有合法建物存在其上，此乃被上訴人及參加人於原審所是認，並經原判決所確認在案。故原判決認參加人得裁量後不擬訂負擔減輕原則，應有錯誤適用行為時市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款之瑕疵。

(五)縱認參加人就重劃範圍內已存有合法建物之土地，是否依行為時市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款擬訂負擔減輕原則存有裁量權，惟其並未審酌上訴人土地之實際受益情況，復未另行擬訂減輕負擔之實質措施，遽認本件無依前揭規定辦理之必要，核有裁量怠惰等瑕疵，原判決予以維持，亦有漏未適用行政訴訟法第 201 條之違法：

- 1.參加人雖以重劃區內應行拆遷之建築改良物，均依「宜蘭縣興辦公共工程建築改良物拆遷補償自治條例」（下稱建物拆遷補償自治條例）辦理補償，辯稱本件無訂定負擔減輕原則之必要。惟參諸該建物拆遷補償自治條例第 1 條明定：「宜蘭縣政府(以下簡稱本府)為劃一縣內興辦各項公共工程拆除建築改良物(以下簡稱建物)之補償費發放標準，並簡化作業程序，特制定本自治條例。」顯見該建物拆遷補償自治條例係以土地上「建物」為補償對象，則其應否補償、補償範圍為何，端視所欲拆除之建物情況而定，至於該建物所坐落之土地情況，尚非所問；此與前開市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款之負擔減輕原則，係考量各宗「土地」因實施重劃之受益程度而擬訂，顯有不同。簡言之，縱使參加人依該自治條例辦理，亦僅生補償上訴人土地之地上物價值之效果，然上訴人土地之重劃負擔，並不因此有所減輕，反其土地因參與重劃而遭拆除，致其原有使用效益降低。故參加人以前開因素，辯稱其無庸再就重劃區內存有合法建物之土地擬訂減輕原則，核與不當聯結禁止原則有違。
- 2.至參加人雖又以上訴人土地使用效益因重劃及使用分區變更而提升，辯稱本件無需擬訂負擔減輕原則。然因重劃所生之效益，乃重劃區內土地「共同現象」，故如因「重劃提昇土地使用效益」即已合乎前揭公平負擔原則，規範制

訂者實無庸於市地重劃實施辦法內另行要求重劃主管機關應擬訂負擔減輕原則。是依參加人所辯，則前揭市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款不啻形同贅文，難認合理。另按都市計畫法第 32 條規定，足見都市計畫法使用分區之編定，係以計畫範圍內多宗土地為客體；復觀諸系爭主要計畫書所載，該計畫變更住宅區為商業區面積為 5.2415 公頃，已佔系爭重劃面積 8.51 公頃之大部分。使用分區變更既係以計畫區內廣大面積土地為範圍，自不可能就變更範圍內土地，依其有無合法建物而調整其負擔。

- 3.從而，重劃或使用分區之變更，固對重劃區內土地使用效益有所提升，惟此係對區內土地「齊頭式」的「整體提升」，並未依各宗土地實際使用情況，調整其負擔程度。故揆諸前揭負擔減輕原則之規範目的，重劃區內土地縱因重劃或使用分區變更而整體提升，仍有依行為時市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款，實際審酌各宗土地有無合法建物而調整其負擔之必要。故上訴人土地是否因重劃或使用分區變更而提升效益，既非重劃主管機關於擬訂負擔減輕原則時，依法所應審酌之因素，則輔助參加人以此為其未擬訂負擔原則之論據，亦屬不當聯結。
- 4.況按市地重劃實施辦法第 21 條規定，重劃區內公共設施用地負擔，由參加重劃土地所有權人按其「受益程度」比例負擔之；而此「受益程度」依該辦法第 14 條附件二所示，主要係依各宗地重劃前後地價上漲率為計算基礎；再依市地重劃實施辦法第 20 條規定，重劃前後各宗地地價均應將宗地「使用分區」納入評定因素。準此，宗地使用分區變更及重劃所生之效益，既然已作為受益程度之核算基礎，而由宗地所有權人以重劃後土地折價抵付，則如再以此等理由拒不依行為時市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項辦理，形同對同一因素重複評價，難謂與前揭公平負擔及平等原則相符。
- 5.是依前述，縱認參加人非不得藉由其他實質減輕負擔之措施（如實務上慣用之調整重劃地價），同樣達到前揭負擔減輕原則之規範目的後，作成不另行擬訂減輕原則之裁量

決定。惟前述參加人所稱其未再擬訂負擔減輕原則之理由，概與行為時市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款之規範目的無涉，則其依此等與規範目的無關所為之裁量決定，自有裁量濫用之瑕疵。且參加人所辯上訴人土地因重劃、都市計畫使用分區變更而提昇使用效益及拆遷地上物均依法補償等情，既無實質減輕上訴人土地之負擔，卻概認本件無擬訂負擔減輕原則之必要，亦有裁量怠惰之瑕疵。原判決予以維持，自有漏未適用行政訴訟法第 201 條之違法等語。

七、本院按：

(一)本件上訴爭點之確定：

1.原因事實部分：

- (1)本案參加人為「羅東交通轉運站」之設置，引用都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定【即「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：……四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時」】，擬定「變更羅東都市計畫」，依法報請被上訴人核定。
- (2)被上訴人所屬都委會受理該申請核定案後，於 101 年 3 月 13 日第 775 次會議中審議該計畫案，作成以下之決議：
 - ①本案劃設為產業專用區部分，參採縣政府列席代表之說明，將來細部計畫第 1 種產業專用區及第 2 種產業專用區如需變更，應請縣政府另依程序辦理，以合理管制土地之使用，並請納入計畫書敘明，以資明確。
 - ②其餘准照本會專案小組初步建議意見（如附錄）及宜蘭縣政府 101 年 2 月 15 日以府建城字第 1010019128 號函送初步建議意見辦理情形對照表、計畫圖等補充資料通過，並退請該府依照決議修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。
- (3)參加人依循該決議之指示，對「變更羅東都市計畫」之計畫書、圖進行調整，再於 102 年 10 月 1 日以府建城字第 1020157962 號函檢送調整後之「變更羅東都市計畫」，

送請被上訴人核定。被上訴人因此作成原處分 1 之核定處分。並經參加人於 102 年 10 月 14 日以府建城字第 1020164959B 號公告發布實施，自 102 年 10 月 15 日零時起生效。

(4)其後參加人針對經原處分 1 核定之「變更羅東都市計畫」範圍內部分土地，依照該計畫原定之「市地重劃」實施手段，擬具另一「羅東市地重劃」計畫案，而於 102 年 10 月 22 日報請被上訴人核定。被上訴人因此作成原處分 2 之核定處分，並經參加人於 102 年 12 月 5 日以府地開字第 1020197018 號公告該「市地重劃」計畫案（該計畫書、圖之閱覽地點為羅東鎮公所、羅東地政事務所及宜蘭縣政府地政處土地開發科，公告期間自 103 年 1 月 20 日至 103 年 2 月 19 日共計 30 日）。

(5)上訴人則認「二計畫案之計畫內容均有違法之處，故被上訴人作成之原（核定）處分 1 及原（核定）處分 2，亦有瑕疵」，故對該 2 核定處分提起行政爭訟，經原判決駁回其提起之處分撤銷訴訟，而提起本件上訴。

2.上訴人主張前開 2 核定處分違法之具體理由，以及原判決對上訴人提出法律觀點之論駁，俱已如前述，於此不再重覆贅言，僅從規範體系之觀點，簡要說明上訴人主張與原判決對應判斷之重點結論如下。

(1)對原處分 1 部分：

①就「該都市變更計畫之變更許可性」爭點部分：

A. 上訴人係主張：該主要計畫案之擬定與報請核定時，根本沒有「（計畫）興建重大交通設施」之客觀事實存在，因此全然不符「都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款所定、得為都市主要計畫案變更」之法定構成要件，故該主要計畫案之擬定自始違法，被上訴人不應為核定處分。

B. 原判決則認前開主要計畫在擬定及報請核定時，確有「（計畫）興建重大交通設施」之客觀事實存在，而認參加人有權擬定該計畫案，被上訴人所為之核定亦無違法。

②就「該都市變更計畫，其變更之計畫內容是否合法」爭點部分：

A. 上訴人係主張：該都市變更計畫案之擬定，係為配合「鐵路以東地區細部計畫」之擬定。但依都市計畫細部計畫審議原則第4點之規定（即「擬定細部計畫並配合變更主要計畫，應以非變更原主要計畫無以配合實際地形或現況，且為局部性修正，並不影響原規劃意旨者為限」），其主要計畫（即前開都市變更計畫案）之變更計畫內容，限於「為配合實際地形或現況而不得不變更」之情形。然而本件之都計變更計畫案，其變更之計畫內容卻遠遠超過「配合實際地形或現況」之限度，大幅度變更土地使用分區，故該都市計畫變更案之計畫內容違法，被上訴人不應為核定處分。

B. 原判決則認為：都市主要計畫之調整，是隨時間經過，前後相續。本件前開都市變更計畫案之計畫內容變更，乃是依循參加人92年間擬具且經核定之「變更羅東都市計畫（第三次通盤檢討）」之指導為之，故不涉及都市計畫細部計畫審議原則第4點規定之適用，因此其計畫內容並無違法。

③就「該都市變更計畫，針對部分土地範圍（包括上訴人等所有之土地），使用市地重劃手段來實現計畫內容」之合法性爭議部分：

A. 上訴人係主張：其等所有、位於「羅東火車站以東、光榮路以西地區」之土地，在本件都市變更計畫案中，被劃入市地重劃範圍之決定，決定程序沒有尊重、並如實向都委會呈現「市地重劃範圍內土地地主已表達之反對意見」，有濫用判斷權限之違法情事。

B. 原判決則是完整回顧本件都市變更計畫案計畫內容與擬定經過之歷史，確認本案市地重劃範圍之界定，確實有尊重市地重劃範圍內之土地地主意見，亦無濫用判斷權限之瑕疵存在（原判決書第30頁至第

34 頁參照)。

(2)對原處分 2 部分：

- ①就「原處分 2 所立基之原處分 1 是否違法」一節，上訴人強調「既然原處分 1 違法，原處分 2 亦失所附麗」云云，原判決則認「既然原處分 1 屬合法處分，立基於該處分基礎下之原處分 2 是否違法，即應另行判定。
- ②就本件「羅東市地重劃」計畫案，採取市地重劃手段來實現都市計畫之決策，是否有「遵守市地重劃實施辦法第 7 條第 2 項規定，並全面衡量同辦法第 8 條第 1 項各款所定因素」一節：
 - A. 上訴人主張：本件「羅東市地重劃」計畫案沒有遵守市地重劃實施辦法第 7 條第 2 項之規定，復未依同辦法 8 條第 1 項之規定，採行市地重劃手段，所應評估之「都市計畫」、「土地所有權人意願」、「地區發展潛力」、「人口成長情形與建地需求量」、「地區現況」、「重劃後地價預期增漲幅度」、「財務計畫」與「其他特殊事項」。而參加人在作成前開「羅東市地重劃」計畫案時，對「地區發展潛力」、「人口成長情形與建地需求量」、「地區現況」、「重劃後地價預期增漲幅度」等因素，故被上訴人不得予以核定。
 - B. 原判決則經調查結果，則認為參加人擬定本件「羅東市地重劃」計畫案時，有遵守市地重劃實施辦法第 7 條第 2 項之規定，也有評估同辦法 8 條第 1 項各款所定之事項。
- ③就本件「羅東市地重劃」計畫案之計畫內容，是否有遵守行為時市地重劃辦法第 14 條第 2 項第 10 款之規定（即「前項座談會主管機關應以書面載明下列事項，通知土地所有權人：……十、重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則」）一節：
 - A. 上訴人主張：本件「羅東市地重劃」計畫案中明載「無」重劃區內原合法建物或既成社區重劃負擔減輕原則之適用，顯與行為時市地重劃實施辦法第 14

條第 2 項第 10 款不符。

B. 原判決則認參加人可以視個案情況決定是否決定給予「負擔減輕」，因此參加人在計畫案中載明「本案不給予重劃區內原合法建物或既成社區重劃負擔之減輕」，亦屬合法。

3. 上訴人指摘原判決違法之具體理由，亦均詳前所述。而主張內容之重點不外是：

(1) 原處分 1 部分，繼續深化有關「本案不具計畫變更許可性」之主張，分別從各種規範角度，一再強調「前開都市變更計畫擬定及經被上訴人核定」之時點，客觀上並無「重大交通設施之興設計畫」存在（或者至少無法證明其事）。

(2) 原處分 2 部分則仍然鎖定「本案上訴人所有土地之重劃負擔應予減輕」之爭點，分別從二個面向，指摘原判決違法。

① 一方面深化其等對行為時市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款規定內容之抽象法律詮釋，強調「只要劃入市地重劃範圍之土地上確有合法建物或既成社區存在，該土地地主之重劃負擔即應減輕，不能給予參加人裁量權」。

② 另一方面從法律涵攝入手，強調「即使參加人對有合法建物或既成社區存在之重劃土地，是否應給予重劃負擔減輕一事享有裁量權限。但就本案實證特徵而言，上訴人確有減輕重劃負擔之正當性，參加人不審查此等因素即不給予上訴人減輕重劃負擔之處遇，有裁量怠惰之違法情事」。

4. 而上訴人未再爭執之各項爭點，經本院審查原判決之理由形成，亦未發現有違法情事。是以本案有待本院深入審查之爭點，即限於上訴人前開上訴理由是否於法有據。

(二) 本院對前開上訴爭點之判斷結論及其理由形成：

1. 有關原處分 1 之爭點部分：

(1) 此部分爭點所涉及之都市計畫法制背景說明：

① 按都市計畫之劃定，會因此決定「計畫範圍內土地」

在使用上之公法上限制，進而影響到該等土地之市場價格（或使用效率），因此對地主之權益有重大之影響。計畫一旦決定，理論上即會形成計畫範圍土地地主之信賴基礎。所以都市計畫法第 26 條第 1 項前段規定，其不得隨時任意變更。但都市發展走向亦會不斷變化，所以都市計畫之內容仍需不斷調整，而調整結果又不免影響地主對土地使用方法及市場價格之期待。此時法進步性及法安定性之不同規範價值，極易發生衝突。

- ②以上對立規範價值之協調，現行都市計畫之實證法制作了下述之具體規範。
- A. 首先明定都市計畫定有「定期通盤檢討」之規範機制（都市計畫法第 26 條第 1 項但書規定參照）。
 - B. 而在定期通盤檢討之審查事項及考量因素，在實體法層次，與都市計畫之第 1 次擬定完全相同（依都市計畫法第 26 條第 2 項規定授權制定之都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 4 條規定參照），用以貫徹上述之公益（或法進步性價值）。但在程序法層次，一方面對「通盤檢討」之發動時機與檢討內容予以節制（都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 15 條及第 16 條規定參照）；另一方面則要求踐行「基本調查」與「分析推計」程序（都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 5 條第 2 項規定參照），用以維持私益（或法安定性價值）。
 - C. 至於定期通盤檢討後之檢討結論是「原都市計畫必須變更者」，則要求計畫機關重行踐行都市計畫之擬定程序（即專業審議、徵求意見與公開展覽之程序），以求變更結果對土地地主之影響能受到控管，續行維護法安定性之規範價值（都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 13 條前段規定參照）。
- ③而都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款所定之都市變更計畫，依都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 14 條第 1 款之規定，其通盤檢討並無時間限制，只要滿足其構成要

件，計畫擬定機關即可隨時發動。此等規定之規範正當性基礎當在於「都市區域對該重大（交通）設施存在需求之公益性」。此時基於保護土地地主對土地使用方式之信賴，自應嚴格審查該公益性是否存在，而都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款所定「重大（交通）設施（計畫）興建」之構成要件要素應如何為法律詮釋，亦應在此觀點下為之。

(2)在前開法制背景下，都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款所定「許可（變更都市主要計畫）構成要件」之法律詮釋。

①首先必須指明，該條款所稱「重大（交通）設施之興建」，不能解為「設施已經開始實際興建」，而應指「有計畫興建特定設施」即符合要件。因為重大設施必須預為規劃，等到實際興建時才辦理都市計畫變更，緩急不濟，故前述「設施必須已經開始實際興建，計畫方得變更」之論點，有違事物本質，顯非正確。

②然而該條款所定「特定設施之計畫興建」，其計畫之「明確性」及「具體性」到底要到何等程度，方符合法定要件，即屬本案法律適用之關鍵議題。就此本院認為：「只要設施興建決策已定，變更計畫之公益需求浮現，都市計畫擬定機關即可基於公益性考量而為變更計畫之擬定」，因為：

A. 從前開法制背景之說明足知，在實體法層次上，公益性需求始終被優先考量。而地主信賴私益之維護，則首先是透過程序法來實現。另外在實施都市計畫之手段上，也有眾多兼顧地主私益之設計（例如本案採行之市地重劃，都市計畫法第 48 條參照）。

B. 再者從都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 25 條規定內容觀之（即「已劃設而未取得之公共設施用地，應全面清查檢討實際需要，有保留必要者，應策訂其取得策略，擬具可行之事業及財務計畫，納入計畫書規定，並考量與新市區建設地區併同辦理市地重劃或區段徵收，或舊市區地區併同辦理整體開發，以加速公共設施用地之取得開闢」），亦有儘量

保護私益之規範安排。

- (3)原判決已「不厭其煩」地指明，本案羅東轉運站之設置，至少從 91 年間起，即一直是計畫擬定機關（即參加人）長期以來之施政目標，等到 102 年計畫興建決策已非常明確，自符合都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款所定許可計畫變更要件，其認事用法，尚無違誤，應予維持。
- (4)至於上訴意旨對原判決此部分法律涵攝所為之各項指摘均非可採，爰說明如下：
- ①按有關「本案事實是否符合都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款所定之許可計畫變更要件」一事，核屬單純之法律解釋及法律涵攝議題，並未涉及「專業判斷」議題，亦不涉及司法院釋字第 553 號解釋意旨，上訴人對此顯有誤解。
 - ②再者不管是參加人對都市變更計畫內容所為之擬定，或是被上訴人對計畫之核定，基本上都涉及專業。而且依原判決之理由敘述足知，雙方對此「交通設施興建」事宜，已在以往同一都市計畫之擬定、變更與核定程序中，多次提及此事，且被上訴人尚且提供相關意見供參加人參考，在此實證背景下，上訴人指摘「有關『羅東轉運站計畫興建』之許可要件，未經都會實質審查」云云，即全然不具說服力。
 - ③此外有關證明「參加人有意興建羅東轉運站，而被上訴人在以往之核定作業中，因為與參加人有公務來往，而知悉其事」之證據方法，既屬公文書，又無法證明有造假情事，自不能以提出時點在後，而否認其證明力。
 - ④被上訴人 93 年 1 月 7 日內授營都字第 0920091111 號函文所詮釋、符合都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款「許可計畫變更要件」之各種事由，其中(1)事由部分為「已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者」，核與本院前開法律詮釋結論相同。上訴意旨謂「需有興建設施之具體計畫存在，且已先行報請都市計畫主管機關核准認定」云云，顯屬過於嚴格之解

釋，不符規範本旨。至於其他類似變更計畫案之前置作業模式，會視個案事實之實證特徵差異，而有不同。但不能執此「因案不同」之處理模式，據為解釋前開法規範許可要件之法律依據。

⑤至於都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定與都市計畫法通盤檢討規定，在規範體系上應如何解釋，以為公、私益間之權衡調整，本院已詳述如前，自無上訴意旨所稱「導致都市計畫體系破毀」等情存在。

⑥從參加人提出之建設局 94 年 5 月 12 日簽呈及宜蘭縣議會及第 15 屆第 7 次大會縣長施政總報告觀之，可見羅東轉運站之設置，始終是參加人一貫之施政目標，則有關「重大交通設施之興建」事實，自不需另有參加人事前同意之正式公文為據。

⑦本案參加人正是決定興建交通設施之決策機關，並依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款為本案計畫變更案之申請，自然不需其下級機關建設局之事前申請興建，上訴意旨認「沒有建設局簽呈及參加人之終局認定，即客觀上不符合前開許可要件」云云，亦非有據。

⑧上訴意旨一再堅持「一定要有設置羅東轉運站具體興建規劃方案之終局提出，才能算是符合前開許可要件」。但正如前述，本院認為此等解釋標準，對公益之維護，太過嚴苛，事實上「都市計畫」本質上僅是一種「計畫」，距離計畫之終局實現還有時間差距（都市計畫法第 26 條第 1 項後段「……對於非必要之公共設施用地，應變更其使用」規定參照），因此只要有設施興設計畫決策之作成，即應認為符合前開變更許可要件。至於計畫變更後對私益之影響應如何合理化，就本案而言，實屬原處分 2 之議題，不能將二者混為一談。

(5)綜合前開論述，上訴意旨對原處分 1 合法性所提之各項指摘及質疑，尚非有據，其此部分上訴為無理由。

2.有關原處分 2 之爭點部分：

(1)按上訴意旨就此部分無非主張：在「原處分 1 合法，參

加人得依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定，作成『變更羅東都市計畫案』之「給定」前提下，參加人得針對該變更計畫內之部分土地（內含上訴人等所有土地），以「市地重劃」之手段，來實施該都市變更計畫案，因此有權作成前開「市地重劃」計畫案。但即使如此，前開「市地重劃」計畫案之計畫內容，沒有針對「上有合法建物或既成社區存在而參與本件市地重劃」之上訴人所有土地，依行為時市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款之規定，對上訴人為「減輕重劃負擔」之措施，故其「市地重劃」計畫案違法，原處分 2 不應核定而予核定，亦屬「違法」。

(2) 有關行為時市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款規定內容之法律詮釋，應建立在以下之法理基礎下。

① 按有關「市地重劃」中之「重劃負擔」制度，其規範基礎為平均地權條例第 60 條第 1 項及行為時市地重劃實施辦法第 22 條規定。而依前開二條文之規定，實施重劃之公共用地與重劃費用，要分攤給因參與重劃而土地增值之地主，分攤標準則是「按其土地受益比例」決定。至於分攤標的原則上不能是「貨幣」，而應以「重劃區內未建築土地折價抵付」。必須是地主沒有分得「未建築土地」之情形下，才可改以現金繳納。

② 而辨識「土地受益比例」之指標，依市地重劃實施辦法第 29 條第 1 項附件二之公式決定。但該「指標」之衡量因素（地理位置與預估價格）卻失之簡化，以致在實務運用上常造成失衡結果，因此有前開市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款規定之制定，以使受益程度之衡量更為精準。

③ 而市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款規定內容（即「重劃區內原有合法建物或既成社區重劃負擔減輕之原則」）所欲追求之規範目標，則存在以下 2 種不同之法律觀點。

A. 其一認為「有合法建物或既成社區之土地，參與重

劃之結果，相較於無建物之素地，其受益程度較低，因此重劃負擔亦應減輕」。在此法律觀點下，如果重劃前土地上有建物，重劃後取得者為素地，原有之建物被拆除，復已獲得拆遷補償費，該拆遷補償費亦計入重劃費用中，則該地主因為重劃後取得素地，沒有減輕其重劃負擔之正當性，故不符合該條款之規定。

B. 其二則認為「有合法建物或既成社區之土地，其所在區域已開發，故因市地重劃而受益之程度，相較於完全未開發之區域，其受益程度低，因此需減輕其重劃負擔」。在此法律觀點下，同樣是「重劃前土地上有建物，重劃後取得者為素地，原有之建物被拆除，復已獲得拆遷補償費，該拆遷補償費亦計入重劃費用中」之情形，因為從區域之觀點，該地主受益較低，即使在重劃後取得素地，仍然有減輕其重劃負擔之必要，所以此等情形，仍然符合該條款之規定（本院 105 年度判字第 486 號判決參照）。

④但不管採取上述法律見解中之何一見解，如果特定「市地重劃案」之範圍內，並不存在「已開發而有合法建物或既成社區區域」與「未開發純為素地區域」之「區域」明顯對比，則因為根本沒有區域差異之存在，即無對應調整減輕「重劃負擔」比例之必要。此時實施市地重劃之權責機關在擬定重劃計畫書時，如已斟酌過市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款之規定，審查結果認為沒有區域對比差異存在，自得認「該重劃案之重劃負擔無為差別處遇之規範正當性」，而在該重劃計畫書中作成「該案無重劃負擔減輕」之計畫結論。但「同一重劃案中之區域無差別」一事，則需受到行政法院之檢驗。

(3)就本案而言，在上述法律見解基礎下，或許此部分爭點之上訴意旨並沒有提出有規範意義之法律論點。且依下述事證，也似乎未見納入本件市地重劃案案範圍之全部區域存在明顯之開發差異，例如：

- ①依原審卷第 236 頁所示之地籍套繪圖所示，本件「市地重劃」計畫案，其重劃土地範圍落於羅東鎮北迴鐵路以東、光榮路以西之區域，東有站東路、西有光榮路為界，且區域內道路密佈，相較於光榮路以東之區域，似可判斷該市地重劃區在「羅東鎮之市區範圍」，可合理推斷整個重劃區內之開發程度應屬一致。
- ②又依被上訴人所言，上訴人土地重劃前之原本使用規劃屬「住宅區」，重劃後變更為「商業區」。似可推斷「整個重劃範圍當屬已開發區域」，並無「同一市地重劃案中，同時存有已開發區域與未開發區域」之明顯對比存在。
- ③此外依原判決所載，上訴人中僅有林楷迪與瑞豐製衣有限公司 2 人之土地上有合法建物，其餘上訴人之土地上如無「合法建物」，是否另有「違章建物」，而構成「既成社區」，亦未見其等為主張。再者其等在重劃案實施後所分得土地，是否為「素地」，抑或為「有既存建物之土地」，而分得土地實證屬性差異，對市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款之適用會造成何等差異，亦未見上訴人對之為任何體系化之規範論述（有關「重劃負擔之減輕，是否會影響其他參與重劃地主權益」一節，可參閱本院 106 年度判字第 352 號判決）。
- (4)但是被上訴人或原判決同樣沒有對市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款之規範意旨作出正確之解釋，而將論述重點置於「上訴人將因土地重劃結果而有新收益之取得，故無減輕重劃負擔之必要」云云。卻忽略了市地重劃實施辦法第 14 條第 2 項第 10 款之適用前提，乃是「同一重劃案中，不同區域間，收益之『相對』差異性」，以致沒有要求訴訟兩造針對該條款之正確法律適用，提出相關證據，並為「針鋒相對」式之論辯，以致相關事實無法依證據資料，明確認定（本院最多也只能懷疑「本件重劃案範圍內之全部土地，似不存在『已開發區域』與『未開發區域』之明確差異」，但此等懷疑如果未

經證據調查及言詞辯論，即無法確認，亦無從在此事實基礎下作成終局判斷）。從此法律適用角度言之，原判決此部分當有「重要事實未經調查」與「理由不備」之違法情事，應廢棄發回，重為事實認定後，另為終局判斷。

(三)總結以上所述，本案原判決就原處分1部分之認事用法，尚無違誤，上訴意旨指摘原判決違背法令云云，為無理由，應予駁回。至於原處分2部分，由於原判決之法律見解尚有未洽，亦未依正確之法律見解查明相關事實，以致事證不明，本院難為法律判斷，而有廢棄發回，重為事實調查之必要，是以上訴人此部分之上訴為有理由，爰將原判決此部分廢棄，發回原審法院更為事實，另為適法判決。

八、據上論結，本件上訴為一部有理由，一部無理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項、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 106 年 9 月 21 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 林 茂 權

法官 劉 介 中

法官 林 文 舟

法官 林 樹 埔

法官 帥 嘉 寶

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 106 年 9 月 21 日

書記官 陳 建 邦

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（106年1月至12月）第256-308頁