

裁判字號：高雄高等行政法院 97 年度訴字第 929 號 行政判決

裁判日期：民國 98 年 07 月 14 日

案由摘要：有關教育事務

高雄高等行政法院判決

97 年度訴字第 929 號

民國 98 年 6 月 23 日辯論終結

原 告 鄭○心

法定代理人 簡○君

訴訟代理人 王盛鐸 律師

李育禹 律師

蔡文斌 律師

被 告 臺南縣政府

代 表 人 蘇○智

訴訟代理人 楊丞銘 律師

上列當事人間有關教育事務事件，原告不服教育部中華民國 97 年 10 月 13 日臺訴字第 0970185392A 號訴願決定，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、事實概要：

緣原告原為臺南縣麻○鎮總○國民小學（下稱總○國小）學生，被告於民國 97 年 5 月 2 日以府教國字第 0970096948 號函總○國小，該校自 97 學年度（97 年 8 月 1 日）起與臺南縣麻○鎮文○國民小學（下稱文○國小）合併。原告及總○國小家長會不服，提起訴願，經教育部 97 年 7 月 11 日臺訴字第 0970121189A 號訴願決定，關於原告部分，原處分撤銷；關於總○國小家長會部分，訴願不受理。其後，被告於 97 年 7 月 15 日修正臺南縣國民小學小校裁併實施計畫（下稱裁併實施計畫），並更名為臺南縣國民小學裁併實施要點（下稱裁併實施要點），該裁併實施要點第 7 點增列「學生人數高於裁併標準之學校，得依下列方式進行併校，亦可享有本要點所列之各項獎勵

優惠措施：（一）如因學校距離太近，為整合教育資源，經本府審酌得進行合併．．。」之規定，以作為為兩校合併之依據。被告嗣於97年7月15日以府教國字第0970157269號函文總○國小，該校自97學年度起（97年8月1日）與文○國小合併，原告不服，提起訴願，被告因是否已給予人民陳述意見機會之疑慮，於97年7月30日府教國字第0970169024號函撤銷被告上開7月15日函文，又以同日府教國字第0970169040號函總○國小，該校自97學年度起與文○國小合併。原告仍表不服，提起訴願，經遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

甲、程序部分：本件原告為系爭行政處分之適格當事人。

- （一）原告雖非原處分之相對人，惟系爭行政處分性質上屬於行政程序法第92條第2項所稱之一般處分，此有陳○教授所著行政法總論第324、925及926頁、蕭○生教授及李○良教授刊載之文章可資參照。而關於撤銷訴訟當事人適格之認定，對於具第三人效力之行政處分，第三人主張其權利或法律上利益受該行政處分之侵害，而提起撤銷訴訟時，如客觀上亦存有此一可能性，亦可認定其具有訴權，此亦有陳○教授所著行政法總論第1417頁同資參照。原告為總○國小學生，總○國小遭到裁撤，無法再至該校就讀，必須前往其他學校上學，其與該學校間的法律關係，即學籍關係受到改變。又總○國小遭裁撤，原告因無學籍，依國民教育法第2條規定，須轉至其他國小，履行受國民教育之義務，是原告為系爭裁併處分之法律上利害關係人無疑。
- （二）總○國小併校事件，歷經3次訴願程序（教育部97年7月11日臺訴字第0970121189A號函；教育部97年7月31日臺訴字第0970147722號函；教育部97年10月13日臺訴字第0970185392A號函）及停止執行程序（鈞院97年度停字第12號案件），均認原告為法律上利害關係人。且原處分之相對人為總○國小，然代表人校長為被告指派，實難期待校長以總○國小之名義，提起行政救濟，對抗上級機關，是關於法律上利害關係之認定，不宜過於嚴苛。

乙、實體部分：

- (一) 原處分係依國民教育法第 4 條第 2 項規定辦理，然國民教育法第 4 條第 2 項固規定，公立國民小學及國民中學，由直轄市或縣（市）政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置；其學區劃分原則及分發入學規定，由直轄市、縣（市）政府定之。惟上開規定僅就「學區劃分」為規範，並未提及「有關併校之標準及處理程序」，足認國民教育法第 4 條第 2 項不得作為原處分之法律依據。
- (二) 本件被告在處理國小裁併事件，前於 91 年 4 月 12 日府教國字第 0910057828 號函訂頒裁併實施計畫，實施對象為人數在 50 人以下之學校，嗣於 95 年 2 月 16 日以府教國字第 0950032521 號函修訂之，其實施對象為人數在 60 人以下之學校。近 6 年以來，被告均以該裁併實施計畫作為處理「併校」之準則，對於縣內國民小學及人民已形成一種「法的確信」，總○國小自 90 學年度至 96 學年度止，學生人數從 89 人增加至 156 人，未曾低於該裁併實施計畫，被告竟違反原有之行政慣例，執意裁撤總○國小，顯然違反行政自我拘束原則。被告於接獲教育部第 1 次訴願決定後，旋即於 97 年 7 月 15 日以府教國字第 0970157208 號函修正上開裁併實施計畫，增列第 7 點作為裁併總○國小之依據，惟仍無法彌補原處分違反行政自我拘束原則之事實。又被告 97 年 7 月 15 日府教國字頒佈第 0970157208 號函頒訂之裁併實施要點，違反行政程序法明確性原則及信賴保護原則之規定，原告已申請教育部依地方制度法第 30 條第 2 項規定函告無效。
- (三) 依訴願法第 95 條規定，訴願決定有拘束各關係機關之效力，原告信賴第 1 次訴願決定，認被告應不再裁併總○國小，惟總○國小卻於 97 年 7 月 15 日中午 12 時接獲被告 97 年 7 月 14 日府教國字第 0970156998 號函，載稱「終止總○國小無學區規劃之現狀，並自即日起劃定學區」云云。同日下午 3 時，被告又傳來修正裁併實施要點。同日下午 5 時許，被告再以最速件發文總○國小，自 97 學年度（97 年 8 月 1 日）

起與文○國小合併（第2次併校處分）。在同一日以3公函裁廢，顯現權力者之傲慢。又被告未能依訴願法第95條規定遵守教育部之訴願決定，執意裁併總○國小，已嚴重影響人民對於政府之信賴，實有違誠信原則。

（四）按行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，應記載理由。復按人民於行政程序中，如對系爭處分事件有所主張或陳述者，行政機關亦應於處分書中擇要說明採酌與否之理由。行政程序法之所以著重程序正義，主要係為保障「不利益處分」或「負擔處分」之作成前，能有給予相對人或其他利害關係人參與表達意見之機會，藉以提高行政處分之正確性，並保障人民之權益。而行政機關於作成處分前，是否有認真審酌人民之意見，以提供行政處分之正確性，端看其於書面行政處分中之理由欄，是否說明採酌與否之理由。否則，既可事後補正，亦無庸在理由欄說明採酌與否之理由，將使「陳述意見」之立法意旨落空，而無法提高處分之正確性。因此，倘行政機關未能於書面處分中說明何以不採納人民之意見，應視為理由不備，使行政機關正視人民意見，並落實陳述意見之立法意旨。準此，行政程序亦應採如最高法院63年臺上字第3220號判例意旨，即「有罪判決書對於被告有利之證據，如不加以採納，必須說明其不予採納之理由，否則即難謂非判決不備理由之違法」之見解，使上級監督機關，透過行政處分理由之記載，以督促被告重視人民意見，藉以落實陳述意見程序之立法意旨，提高處分之正確性，方屬正辦。被告固然給予學生及家長有表示意見之機會，然對照第2次併校處分與第3次併校處分，可知內容並無太大差異，然於該2次併校處分時程中，被告已接獲53件意見書，惟對於該些意見，被告並未於第3次併校處分之理由欄內說明何以不採納之理由，僅重宣第2次併校處分。是原處分有理由不備，違反行政程序法第96條第1項第2款之規定。

（五）被告認為總○國小與文○國小有所競爭，有礙教育發展等語。惟細觀「文○國小與總○國小90學年度至96學年度學

生人數一覽表」數字之變化，兩校並不存在競爭關係。又總○國小原屬自由學區，所吸引者亦有來自外地學生，無與文○國小競爭學生之問題。被告卻為強制併校，故意將兩校劃歸「同一學區」，不僅違反國民教育法第4條第2項所稱「劃分學區，分區設置」之「一區一校」原則，更顯現被告之恣意濫權。而行政處分以「校地大小」作為裁併總○國小之依據，過於單純化，總○國小校地雖僅有0.463公頃，然應有之校園設備，無一不缺，教學品質更是有口皆碑，此觀其創校60年培育出108博士生，即知總○國小有其健全之教育環境，近來受少子化之影響，其他國小之學生人數均成負面成長，總○國小學生人數卻能逆向增加，已創造出臺灣教育奇蹟。因此，「教學品質」之重要性遠大於「校地大小」，在相同學區之內，應被裁併者，應為文○國小，而非總○國小，被告裁併處分顯有違法。又以實際可供通行距離計算，總○國小與文○國小有1.7公里，而文○國小卻與麻○國民小學僅有1.4公里，是依被告裁併實施要點，應遭廢校的為文○國小，而非總○國小。足見被告併校事件，充滿恣意裁量，有違平等原則。

- (六) 關於學校是否裁併問題，係以「學生人數」作為主要標準。此外，尚應考量該校之師生意願、歷史淵源及文化傳承等因素。被告以「基於對地方長遠發展效益，及本縣生活公益創意美學設計產業之發展」為由，命裁併總○國小，然關於總○國小是否存續，不應以其所「坐落土地之用途」作為考量。原處分忽略總○國小之師生素質日益提昇，學生人數不斷增加，且在總○糖廠步入歷史之餘，該校係糖廠中唯一留存之「活古蹟」，有其深刻之歷史意義及文化價值。是被告以「所坐落土地之未來利用方向」作為裁併總○國小之標準，顯然欠缺合理之關連性，而違反不當連結禁止原則。
- (七) 按人民為教育權之主體。教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、愛國教育、鄉土關懷、資訊知能、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護之現代國民；復按

前項各類學校之編制，應以小班小校為原則，中央主管教育行政機關應做妥善規劃並提供各校必要之援助，教育基本法第 2 條第 1 項、第 2 項及第 11 條第 2 項分別定有明文。教育權之保障，不僅止於「教育機會之均等」，尚須考量「目前師生、同儕間實際相處之情況」，被告未給予過渡期間，驟然裁併總○國小，強迫師、生分離，致學童幼小心靈受衝擊，包括一些身心障礙兒童，均須重新適應環境，學童之受教權顯然受到影響，原併校處分顯然違背教育基本法第 1 條所稱培養健全人格之教育理念。又總○國小之校風在於親師關係互動良好，為教育基本法第 11 條第 2 項「小班小校」之最佳體現，被告將之裁併，亦屬違反教育基本法第 11 條之規定。

- (八) 被告第 1 次發文併校在 97 年 5 月，其並未說明理由有何「急迫性」須在 8 月之前完成併校程序。亦未應要求，讓師生及家長有充分時間準備未來的就學及學習生活，執意 3 個月內裁撤一所小學，目的不知為何，且迄今已逾 1 年，未見被告對總○國小土地作何有效利用，臺南藝術大學亦未進駐，此有相關報導可參，足見本件併校處分並無任何急迫性，被告未給予全校師生應有之緩衝期間，實有違比例原則。
- (九) 被告辦理總○國小裁併校案，有違教育部歷次研究，包含教育部 93 年委託之「國民小學小型學校發展及最適學校規模之研究」報告及 94 年 4 月 11 日邀集被告參與「國民中小學校最適規模與轉型策略—以小型學校整併之可行性策略」所指出併校過程必須有周詳計畫、進行溝通及家長及社區參與等步驟，具體作法採本校改為分校區、分校區改為分班及分班裁減 3 階段方式處理，亦未依「國民中小學設置基準」之「肆、運用方法」規定採「漸進式方式達成」，顯然違反程序正義，有監察院糾正文足資佐證。
- (十) 關於受教權受侵害部分：
- 1、學生之學習權、受教權之保障，我國憲法第 21 條、159 條，及教育基本法第 2 條第 1 項、第 3 項及第 8 條第 2 項均定有明文。學者亦認為教育基本權的核心在於人的自我實現，

人民為教育權之主體之精神，並保障學生之學習權、受教權、身體自主權及人格發展權。我國法律雖無明文規範學生家長有選擇特定學校之權利，然國外學說認為，依憲法之受教權，可承認學生家長有教育場所選擇權。蓋學校之選擇，包括師資、校長及學習環境，均與其人格發展息息相關，而為憲法教育基本權內涵之一，倘如被告所述，此為義務教育，國家只要有供給學習場所即可等語，則過度將學生予以物化，人民成為統治工具，不見對其人格發展有何尊重，被告將學生與其學習環境之連結，以「由甲籠換到乙籠，亦能生存的白老鼠」心態待之，使學生對其學習環境之選擇，「任人擺佈」，實有違法治國家之精神。

- 2、總○國小學童轉學後，依原告所作調查，有高達 92.4% 之學童們不同意縣政府併校，適應不良者約有 70.6%。原告在 97 學年度上學期之家庭聯絡簿上，屢次表示對於總○國小強行併校之不滿及適應不良，尤其其在競選麻○國小 97 學年度 6 年丙班模範兒童優異表現獎之際，麻○國小對於原告在總○國小所獲得之成績獎項，並不列入考慮，原告就代表學校班級欄內之獎狀，係就讀總○國小時所獲得，在遴選模範兒童之際，原告予以提出，卻獨漏「成績優異獎狀」，足見並非原告不予提出，而係麻○國小基於「公平性原則」考量，不將在「考卷難易」、「應考學童人數」不同之情況下，原告所獲總○國小成績優異紀錄列入考量，足認原告之受教權受到侵害。受教權之內涵，包含學童對於學習環境之選擇，且與其人格發展息息相關之事項，均屬憲法教育基本權內涵之一，被告在未經溝通，且未給與緩衝期間之情況下，驟然併校，強迫原告及其他學童轉學，其所侵害者除了學習環境之選擇外，尚剝奪原教師對其之身教學習（每個老師均不同）、同儕間之相處（包含一起畢業之權利），強迫適應新學習環境（新課本、新同學、新競爭團體），以及上學路程之改變等等，在在影響學童之人格發展深遠，又因此係屬強迫轉學，非被告所稱「個人適應能力問題」所可比擬。因此，原告主張強迫學童改變「在可順其自然之情況下，可自原就讀學校畢業

之狀態」，自屬受教權之侵害。並本件裁併事件監察院已對被告提出糾正案等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被告則以：

(一) 按最高行政法院 27 年判字第 42 號判例謂「國家以行政權變更行政區域，如僅劃分疆界以定行政管轄，要不得謂為對於人民之處分而認其有訴願權。」60 年裁字第 233 號判例謂「所謂行政處分，係指官署本於行政權之作用，就特定事件，對於特定個人所為發生公法上效果之處置而言。行政官署變更行政區域劃分疆界，並非對於特定個人所為之處置，要難謂為行政處分，人民不滿行政區域之變更，應依請願法之規定，表示其願望，不得依訴願及行政訴訟程序，請求救濟。」62 年度裁字第 182 號判例謂「上級機關本於監督權，對於下級機關所為之糾正及指示，並非對於人民之行政處分，其以副本抄送原告，純屬意思通知性質，自不得作為訴願之標的。原告如不滿上級機關之指示，應俟受指示之下級機關遵令為行政處分後，再循行政救濟程序請求救濟，乃原告未待行政處分，即行訴願，自為法所不許」。次按，關於國家創設、變更國家組織，並設定其執掌及管轄範圍之權限，謂之國家「組織權」，而國家行使其「組織權」的方式則稱之為「組織行為」，其又以行政主體及組織為重心，包括國家機關的設立、裁併及執掌劃分等相關行為與措施，例如成立新的行政主體或機關、設立新的分支機構、劃分機關內部的業務分工、裁撤或合併某公法上機構、重新劃分地方的行政區域等均屬之；職此以言，學校之遷移、合併、裁撤、減班等，皆屬個別的組織行為，為傳統內部法的領域，其既乏直接對外之法律效果，即與訴願法第 3 條及行政程序法第 92 條規定行政處分之定義不符，而不得為訴願、行政訴訟之標的，此為前引判例見解之理論依據。準此，被告對總○國小、文○國小所為併校決定之函文，乃屬行政機關之內部組織行為，非屬直接對外發生法律效果之行政處分，其自不得做為原告提起訴願及行政訴訟之標的，故本件原告之訴訟係不

合法。

- (二) 被告 97 年 7 月 30 日府教國字第 0970169040 號併校函文，其公告情形如下：1、公告於被告公告欄（公告期限為 1 個月。2、公告於臺南縣麻○鎮總○國民小學之公佈欄（未定公告期限。）3、公告於網站（未定公告期限，記載「請將本文完整張貼於貴校公佈欄及網站」。）（三）被告 97 年 7 月 30 日府教國字第 0970169040 號函內容為「主旨：貴校（總○國小）自 97 學年度（97 年 8 月 1 日）起併入文○國小，請查照」。準此，被告上開函文僅在政策上指示、下命總○國小與文○國小併校，該函之規範對象顯係總○國小與文○國小，並未對外直接（即並未對原告直接）發生權利與義務變動之法律效果，其尚須總○國小依該函意旨實際辦理併校行為後始會對外直接（即對原告直接）發生權利與義務變動之法律效果，由此益知該函確屬行政機關之內部組織行為，非屬直接對外發生法律效果之行政處分，衡諸前引法律規定暨判例見解，則被告之上開函文確非行政處分，原告自不得對上開函文提起訴願及行政訴訟。雖有部分學者如陳○之「行政法總論」、蕭○生之「裁撤迷你小學」及李○良之「行政組織行為與行政爭訟」乙文，認為裁併學校之行為係屬行政處分云云。然該等學者之見解顯然不符訴願法第 3 條、行政程序法第 92 條規定，亦不符前引判例之意旨。又倘將原屬行政機關內部組織行為之裁併校案，認為係行政處分，則裁併校案均極可能因少數家長之執意而必須歷經訴願、行政訴訟之冗長程序始能定案，而害及多數小學學童及家長之權益，亦致行政機關難以因應社會變遷之需要，而為更有效率及更符公益之行政作為。
- (三) 本件併校之結果，原告既可自由選擇至距離總○國小僅 28 5 公尺之文○國小就讀，且麻○鎮又非邊遠偏僻地區，原告在義務教育之前提下原無選校、選班、選師、選同學之權利，原告僅能選擇私立小學，故此非義務教育之受教權內涵至明，則原告之受教權自係未受絲毫減損，原告反因併校後因資源之整合，而有所增益於其受教權，此與上開

學者主張裁併邊遠偏僻之國小，致學童必須曠日廢時跋山涉水至其他國小就讀，顯然影響學童受教權之情形大異其趣。本件之併校函文並未影響原告之權利，即未發生變動原告受教權之權利義務之法律效果。又原告既選擇義務教育，原告即無選校、選班、選師、選同學之權利，故上開事項之變動，乃非屬權利義務之變動，應予辨明。是即使依上開學者之見解，被告之併校函文仍非行政處分。再者，總○國小百多學童僅1人提起行政救濟，其餘99.9%之學童或者贊成併校，或不反對併校，至少不甚反對併校，否則其餘99.9%之學童及其家長何以不一併提起行政救濟。則原告1人欲改變其餘99.9%學童之就學規劃，應認原告已達損人不利己之權利濫用程度。而本件併校案已於97年8月1日執行，總○國小之校長及老師均已至新分發之學校報到，總○國小之校產亦已由教育處移交，所有學生（包含原告在內）均於97年9月1日至新校註冊就讀且學習及適應情況均屬良好，尤其原告已於98年6月自國小畢業，則本件行政訴訟對於原告自無實益，而無權利保護之必要。原告僅以一人提起訴願及行政訴訟而圖影響及變動全體學童之公共利益，即屬權利濫用。

（四）按訴願法第79條第3項規定：「訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，其受理訴願之上級機關僅就原行政處分之合法性進行審查決定。」及行政訴訟法第201條規定「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」準此，縱認本件訴願之標的係屬行政處分，然該行政處分亦屬被告之地方自治事務，衡諸上開規定，本件訴訟自僅得為裁量權是否濫用之審查。

1、按教育基本法第2條、同法第4條、同法第5條、國民教育法第4條第2項、國民教育法施行細則第2條、教育部頒訂之國民中小學設備基準之「陸、校園建築空間及其附屬設備」規定，可知國民義務教育係由政府以全體人民繳納之稅捐，提供給付行政（此與私立學校教育不同），致須講究教育機會之均衡平等及教育資源之合理分配，此為上開

教育基本法之規定。為達教育基本法之上開目的，國民教育法乃進一步規定，各縣市政府應自治地行使行政裁量權，而依「行政區域及學校分布情形」及其他因素以劃分學區並分區設置國民小學，依教育機會之均衡平等及教育資源之合理分配之原則，致每一學區設置一所國民小學，且採取分發入學之方式辦理學童之就學，且各學區內之國小校地面積不得少於 1.8 公頃。然本件同學區內，同時存在依學區劃分所設置之文○國小及不受學區限制而可跨區就讀之總○國小，被告轄內僅此一學區存有同一學區內有兩所國民小學之不合理情況，該情形違反國民教育法「一學區設置一國小」之規定及教育基本法「教育機會均衡平等及教育資源合理分配」之立法目的。總○國小之存在原係嚴重違反前揭教育基本法及國民教育法諸多規定，嚴重扭曲教育資源之合理及均等之分配，並違反教育部所訂定國民中小學設備基準：都市計畫區外國民小學每校面積不得少於 1.8 公頃（18,000 平方公尺），都市計畫區內國民小學每校面積不得少於 2 公頃規定。被告以併校而終止總○國小之上開違法存在狀態，並未違誤，且符首揭教育基本法及國民教育法之諸多規定。又總○國小早年係臺糖公司為總○糖廠員工之子女而創設之私立小學，由於私立小學致不受學區限制，其後於 57 年 8 月 1 日交由地方政府接辦，然其當時學生仍多為糖廠員工之子女，且因歷史因素，致其於改為國小後，享受國家資源卻仍不受學區限制，然總○國小當初之創校目的已不存在（其學生已非糖廠子女）。綜上，被告依教育基本法、國民教育法及教育部頒訂之國小最低校地面積標準等規定，並考量諸多公共利益因素，已足為適法正當之併校決定，而不必依據亦非依據裁併實施計畫而為併校之決定。此因上開併校，係為終止總○國小之違法狀態，使回歸至合法狀態，與「一般所謂小校裁併之小校原係合法存在」迥異。從而，本件總○國小與文○國小之合併案自不受裁併實施計畫之拘束及限制。況被告雖曾訂頒首揭裁併實施計畫，其適用對象僅及於小校（係指原本合法存在之小校），而非屬小校者，被告固不

得依裁併實施計畫為併校之決定，然依其他法源，仍非不得依該其他法源，考量公共利益而為併校之決定。況教育基本法及國民教育法之法律位階高於裁併實施計畫，自無違反行政自我拘束原則。

- 2、原告雖謂國民教育法第4條第2項規定，係僅就學區劃分為規範，並未提及併校之標準及處理程序，因此國民教育法第4條第2項規定，恐難作為原處分之法律依據云云。惟總○國小原係違反上開教育基本法及國民教育法之規定而存在，則被告依據教育基本法及國民教育法之規定，不但得予併校，更應予併校以終止其違法狀態，使回歸於合法狀態，本件併校雖名為併校，然本質則為終止違法狀態之繼續，故此情之併校，僅須教育基本法及國民教育法等規定為依據即足。此外，被告業於97年7月15日將原裁併實施計畫修正為裁併實施要點，依修正之裁併實施要點第7點規定：「學生人數高於裁併標準之學校，得依下列方式進行併校，亦可享有本要點所列之各項獎勵優惠措施：（一）如因學校距離太近，為整合教育資源，經本府審酌得進行合併。（二）學生人數高於裁併標準之學校，有意願與鄰校合併者，如其合併對學生接送之安全性及便利性無影響者，得由意願學校評估後提出併校申請。」另被告復於97年7月14日府教國字第09701569998號函終止總○國小無學區規劃之現狀，並自即日起劃定學區。則裁併實施要點之修訂頒布暨總○國小無學區規劃現狀之終止，均屬為實踐前開教育基本法、國民教育法及教育部訂頒之國小最低校地面積標準所必要，被告將上開現行各項法令規定納入首揭裁併實施要點之中，僅係補充原訂定之裁併實施計畫，要與誠信原則無涉。至原享有該等「跨越學區以接受國民義務教育」違法利益之原告，並不能主張誠信原則。故縱認本件併校除依據教育基本法、國民教育法外尚須依裁併實施計畫，然該裁併實施計畫於併校決定時，已修正為裁併實施要點，且被告亦已終止總○國小之無學區規劃現狀而將其回歸納入學區劃分制度，原處分仍無不合。
- 3、被告於97年7月16日函知總○國小各學生家長就「臺南縣

政府擬將同一學區之總○國小併入文○國小」乙案，於97年7月25日以前陳述意見以供被告參酌。被告接獲53件總○國小學生及家長之意見書，被告再三審酌各界意見後（含上開總○國小學生及家長之意見），基於（1）總○國小與文○國小為同一學區，該學區僅有2百多名學童，而新生兒又逐年減少，兩校相距又僅不到300公尺，且總○國小之面積不但僅達教育部規定之最低校地面積之25%、更僅達文○國小面積之18%致難有發展空間且有礙學童之各育均衡培養，而兩校卻競相爭取同一學區之學童實屬不妥。（2）引進國立臺南藝術大學系所至總○國小，使其鄰近之總○藝文中心發展成為國際級生活工藝創意美學文化學區，以充實學區之藝術文化資源，俾提供學生更好之教育文化環境，並期使合併後之國小朝藝術小學發展。（3）被告將開關文○國小至總○藝文中心之聯通道路及橋樑（兩者相距僅30公尺），使其得享國立臺南藝術大學進駐總○藝文中心之各項國際藝術資源，致合併後之國小得能享受更豐富、更寬廣、更多元之教育資源。（4）以合併之兩校既屬同一學區且又相距不到300公尺，則對學生就學受教之交通安全及便利言並無妨礙，故合併對於學生之受教權無影響，反增益於學生之受教權諸等多公共利益。是被告在保障校長、教職員工、學生等人之相關權益配套，決定自97年8月1日起將總○國小併入文○國小，以貫徹教育基本法及國民教育法之立法目的及價值，並終止總○國小之違法存在狀態。是原處分不但業已審酌原告所陳述之意見、已說明併校決定之理由，原處分並無違誤。

（五）本件併校決定為地方自治事務，並無裁量濫用：

- 1、本件被告允諾併校後，總○國小可原班學生及原班導師整體遷至文○國小，並已允諾將開關文○國小至總○藝文中心之聯通道路及橋樑（兩者相距僅30公尺），使其得享國立臺南藝術大學進駐總○藝文中心後之各項國際藝術資源，致合併後之國小能享受更豐富更寬廣更多元之教育資源。是本件併校決定不但無減損原告受教權之內容（不含違法之選校），反而增益原告受教權之內容，更符合並增進

教育資源之合理分配，受教機會之均衡平等。麻○地區之人文發展，甚至國際化，以達促進公共利益之多贏效果。則本件併校決定實無損於原告之受教權，亦且符合公共利益，致無所謂濫用行政裁量之情至明，訴願決定亦採相同見解。

- 2、原告稱總○國小與其他學區之諸多國小間並無競爭關係云云。惟總○藝文中心於90年11月間成立，當時總○國小人數僅89人，其後因總○藝文中心經營成功，其藝術人文氣息使學生家長趨之若鶩，致總○國小學生人數乃逐年增加，由於總○國小係不分學區自由入學，致採學區就讀制度之文○國小學區內之學童於93年以56人、94年以68人、95年以73人、96年以80人之人數逐年增加至總○國小就讀，終致96年時採正常學區制且校地面積達2萬6125平方公尺之文○國小學生人數竟僅剩110人，而採自由入學制且校地面積僅4,630平方公尺之總○國小學生人數竟達156人，教育資源不合理分配。又總○國小之學生來自於文○國小學區之人數於93年係56人、於94年係68人、於95年係73人、於96年係80人，而呈逐年增加之勢，原告未附事證，亦未說明其依據，即於上開文件加註數字及文字而主張上開人數非係全部來自於文○國小學區，有部分來自於其他國小之學區云云，為無可採。縱以原告上開主張為基礎加以立論，則總○國小增加之學生人數，既係來自於包含文○國小在內之諸多國小學區內之學生，總○國小豈非與更多國小存在競爭關係，其事態豈非更加嚴重，應將總○國小併入文○國小俾使學區制度早日趨於正常。
- 3、臺南縣之其他學校，甚至其他縣市之學校，其裁併亦均有改變學習環境、影響學生之學習狀況與同儕之相處情形，亦即此等情形係屬必然發生，自無侵害受教權。倘謂此係侵害受教權，豈非所有裁併校之案件均絕無可能實行，是原告顯然刻意曲解受教權之意涵。本件併校之結果，原就讀總○國小之原告，既可自由選擇回歸至其原屬學區之中營國小就讀，亦可選擇至距離總○國小僅285公尺之文○國小就讀，且麻○鎮又非邊遠偏僻地區，復以原告在義務

教育之前提下原無選擇學校、老師、同學之權利（此非受教權之內涵），則原告之受教權自係未受絲毫減損（反係併校後因資源之整合而有所增益於其受教權），此與部分裁併案係邊遠偏僻之國小遭廢致學童必須曠日廢時跋山涉水至其他國小就讀，顯然影響學童受教權之情形，大異其趣，是本件併校自未影響原告之受教權至明。又當地人士及社會大眾乃漸表態支持併校，有「陳凱劭的部落格—麻○總○國小抗爭無理」一文、在地里長的心聲一文、歡迎南藝大進駐麻○聯盟之陳情書、竭誠歡迎臺南藝術大學進駐麻○記者會摘要等可證，益見本件原告之訴為無理由。

（六）總○國小之學童轉學後之個別適應情形，乃屬個案問題而與受教權是否受損無關，其不影響併校處分之適法性：

- 1、原告轉學後不但無適應不良情形，亦且適應情形極佳。按依原告轉學至臺南縣麻○國民小學6年丙班後，其級任導師郭清杉老師所製作「鄭○心同學優異表現一覽表」所載，鄭○心在各方面之優異表現，可知原告轉學後不但無適應不良情形，亦且適應情形可謂極佳，是原告所稱其適應不良云云，完全係其個人主觀偏見，而無足取。
- 2、又臺南縣麻○國民小學97學年度6年丙班模範兒童競選活動，班上計有9名候選人參加，據該班導師表示：該次競選活動之「6年丙班模範兒童優異表現具體事蹟表」，係由導師依各學生所主動提供之資料親自整理繕打製作者，當時鄭○心並未提出其於就讀總○國小期間之獎狀予導師，致導師所登入之鄭○心具體事蹟，乃欠缺其於就讀總○國小期間之獎狀所述具體事蹟。況原告鄭○心尚最高票當選該次6年丙班之縣模範兒童代表，且「臺南縣麻○國民小學模範生選拔實施辦法」亦未規定不採計候選人原就讀學校之各項事蹟紀錄。是縱麻○國小有不採計原告就讀總○國小期間之各項事蹟及紀錄之情形，其亦屬併校後就具體個案之行政監督問題，與併校當時通案考量是否侵害受教權之判斷無涉。
- 3、其他學童轉學後並無適應不良之情形，原告雖又指摘其他學童如陳○蓉、尤○婷、陳○然等人亦均發生適應不良之

結果云云。惟陳○蓉轉學至麻○國民小學後，其原總○國小之同學轉學至麻○國民小學，均與陳○蓉編為同班，更且陳○蓉在麻○國小之現任導師亦為原總○國小之老師，是調查表編號 10 所稱陳○蓉學習及適應良好確屬事實。另尤○婷不但未曾有不良反映，尤○婷於轉學至培文國小後，依調查表所示，確實「適應良好，在愉快的心情學習，親師合作愉快」。又陳○然不但未曾有不良反應，亦且依被告 98 年 1 月 6 日依調查表編號 106 所示，陳○然轉學至安業國小後「適應狀況良好，主動積極學習」，安業國小為迎接特教學生陳○然，特別設計規劃良好之無障礙空間設施，此參上開調查表所附「安業國小特教學生（原總○國小學生）校園教學活動照片」足憑。原告指摘其他學童如陳○蓉、尤○婷、陳○然等人亦均發生適應不良之結果云云，亦無足採等語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本件被告於 97 年 5 月 2 日府教國字第 0970096948 號函文總○國小，該校自 97 學年度起與文○國小合併之處分，原告及總○國小家長會長不服，提起訴願，經教育部 97 年 7 月 11 日臺訴字第 0970121189A 號訴願決定，關於原告部分，原處分撤銷；關於總○國小家長會所提訴願部分，訴願不受理。嗣被告於 97 年 7 月 15 日以府教國字第 0970157269 號函文總○國小，該校自 97 學年度起（97 年 8 月 1 日）與文○國小合併，原告不服，提起訴願，被告於 97 年 7 月 30 日府教國字第 0970169024 號函撤銷被告上開 97 年 7 月 15 日函文，並於 97 年 7 月 30 日以府教國字第 0970169040 號函令總○國小自 97 學年度（97 年 8 月 1 日）起併入文○國小等情，有被告上開函文及訴願決定書附卷可稽，且為兩造所不爭執，洵堪認定。本件兩造之爭執厥為：（一）被告 97 年 7 月 30 日府教國字第 0970169040 號函是否為行政處分。（二）原告是否為該函之受處分人或法律上利害關係人，而得提起本件撤銷訴訟。（三）被告 97 年 7 月 30 日府教國字第 0970169040 號函文依國民教育法第 4 條第 2 項規定為裁併之依據是否適法。（四）被告 97 年 7 月 15 日將原裁併實施計畫修正為裁併實施要點，修正之裁併實施要點第 7 點是否得作為總○國小裁併之依據。（五）被告併校決

定是否違反誠信、平等、行政自我拘束、不當聯結禁止、比例原則及違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定。(六)總

○國小裁併至文○國小之決定是否導致原告受教權受有損害

。經查：

(一)關於併校決定是否為行政處分及原告是否為受處分人部分之爭議：

1、按「(第 1 項)本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。(第 2 項)前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」行政程序法第 92 條規定甚明。又公立學校，在性質上，屬於行政主體下設的行政組織，而國家創設、變更國家組織，並設定其職掌及管轄範圍的權限，謂之國家「組織權」，國家行使其「組織權」的方式則稱之為「組織行為」。一般行政組織行為因係針對國家內部的組織，且通常僅具有事實上的影響而不具外部效力，人民對之固無公法上的主觀權利，惟有規制性質之行政組織行為，如以非法規形式，且係對個別事件作成規制之組織行為，已超越行政組織範圍，而對人民發生法律效果，核與首揭行政程序法第 92 條規定：「對外直接發生法律效果之單方行政行為」要件相符，自應認屬行政處分，並應視其對象為個別或可確定範圍而認係個別處分或一般處分。基此，行政機關所為裁併學校之決定，雖屬行政機關之組織行為，惟受裁併者無論其所在是否偏遠，因均變更該校所有學生與學校之關係，是裁併學校之行政組織行為，應認已對外即對學生發生法律效果，自為行政處分，且因裁併決定係對該校所有在學學生發生法律效果，應認係可確定範圍之一般處分，要無疑義。學者陳○著行政法總論 92 年 1 月 3 版第 907 頁、李○良著「行政組織行為與行政爭訟」(刊載月旦法學雜誌 2001 年 9 月第 76 期)及學者蕭○生著「裁撤迷你小學」(刊載月旦法學教室第 16 期)同此見解。是原告主張併校為行政

處分，足堪採取。

- 2、復按我國各級公立學校在法律上屬於公法上的營造物，其與學生間之法律關係，過去認係行政法上的營造物利用關係，而屬於特別權力關係。惟隨著肯認學校組成份子之基本權，有關特別權力關係發生、變更或消滅等影響較重大之基礎關係，尤應允許行政救濟，此與內部經營關係對相對人影響較小情形，不可同視。學者許育典著教育法 2007 年 7 月初版 165 頁以「從特別權力關係的基礎與經營關係理論來看：如果學校創設、廢棄或變更學生的在學關係，就是一種行政處分，適用基礎關係的理論，例如：學校對學生的入學許可、授予學位的許可、退學或開除學籍的處分、畢業證書的拒絕給予，畢業離校的註銷學籍處分，以及學位的剝奪處分等，其處置均得以撤銷訴訟救濟。」等語，同以創設、廢棄或變更學生的在學關係，應屬行政處分。而在學關係，始於學校接受學生入學，終於學生因轉學、退學或畢業等原因離校，涵蓋學生與學校在學之整體法律關係，裁併學校之決定，係將原有學校消滅，是裁併學校決定足以消滅學生與就讀學校原已存在之在學關係，則裁併之組織行為，且已對學生發生法律效果，益足認裁併決定為行政處分。本件被告 97 年 7 月 30 日府教國字第 0970169040 號函，所為自 97 學年度（97 年 8 月 1 日）起將總○國小併入文○國小，為裁併總○國小之決定，足以消滅總○國小已在學學生與總○國小已存在之在學關係，故其性質即為行政處分。又被告 97 年 7 月 30 日府教國字第 0970169040 號函受文者雖僅載總○國小，然該函說明六載：「請將本文完整張貼於貴校公佈欄及網站。」總○國小並於同日張貼該校公佈欄，此有被告 97 年 7 月 30 日府教國字第 0970169040 號函及張貼照片附卷可憑。足證被告系爭函文亦同時對總○國小校內學生公告，使學生知悉被告裁併之決定，是系爭函文即該當首揭行政程序法第 92 條第 2 項規定之對人一般處分，已堪認定。原告為總○國小學生，為該一般處分效力所及，又因該公告函文變更其在學關係，則其對裁併決定提起撤銷訴訟，於法尚無不合。被告抗辯併校

決定僅為個別的組織行為，為傳統內部法的領域，非行政處分及原告非受處分人，其提起本訴為不合法云云，委無可採。

- (二) 又按教育基本法第 9 條規定：「中央政府之教育權限如下：一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督。三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。四、中央教育經費之分配與補助。五、設立並監督國立學校及其他教育機構。六、教育統計、評鑑與政策研究。七、促進教育事務之國際交流。八、依憲法規定對教育事業、教育工作者、少數民族及弱勢群體之教育事項，提供獎勵、扶助或促其發展。前項列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方。」依此規定，除教育基本法第 9 條第 1 項各款所定之屬中央政府教育事項外，其他教育權限應歸屬地方政府權限。又地方制度法第 19 條第 1 項第 4 款第 1 目規定：「縣（市）學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。」綜上規定以觀，國民小學之學區劃分、分區設置等，其權限歸屬地方，而裁撤、歸併、合併國民中、小學校之行政行為，性質與劃分學區、分區設置並無不同，實為廣義之學區劃分行為，其權限同應歸屬地方，自均屬地方自治事項，已臻明確。是國民教育法第 4 條第 2 項：「公立國民小學及國民中學，由直轄市或縣（市）政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置；其學區劃分原則及分發入學規定，由直轄市、縣（市）政府定之。」之規定，應認僅係宣示或確認直轄市或縣（市）政府有劃分學區、分區設置公立國民中、小學之自治權，非認公立國民中小學之學區劃分及設置屬中央權限，而於此為授權直轄市或縣（市）政府辦理之規定，至無疑義。
- (三) 復按行政程序法第 159 條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式

、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」是行政規則屬「內部法」，用以規範行政機關內部秩序或內部行政行為，尚不得單獨直接援引用以規範外界之人民。經查，被告97年7月15日將原裁併實施計畫修正為裁併實施要點，核該裁併實施要點係行政規則，已經被告陳明在卷，而被告首揭97年7月30日府教國字第0970169040號函自97年度將總○國小併入文○國小之決定，係同時對校內學生發生法律效果非單純內部組織行為，足認被告不得僅依首揭裁併實施要點作為裁併之依據。另國民教育法第4條第2項雖規定地方政府有劃分學區、分區設置公立國民中、小學之權限，而依首揭教育基本法第9條及地方制度法第19條第1項第4款第1目規定，裁併國民學校之行政行為，原屬地方政府自治權限，觀諸國民教育法第4條第2項規定內容，亦僅明示其屬地方政府之自治權限，而關於學區劃分標準及處理程序，該規定並無提及，職故，被告不得逕以國民教育法第4條第2項作為辦理裁併學校之自治事項依據。況該規定同時明定直轄市、縣（市）政府就學區劃分原則，應另訂定規定為之，學區劃分既屬地方自治事項，被告辦理劃分學區（含裁併國民學校之廣義劃分學區行為），依首揭國民教育法第4條第2項規定，即應另訂定自治規章，始屬適法。

- （四）又按「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則。」「直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所訂定之自治規則，除法律或自治條例另有規定外，應於發布後依下列規定分別函報有關機關備查：一、其屬法律授權訂定者，函報各該法律所定中央主管機關備查。二、其屬依法定職權或自治條例授權訂定者，分別函送上級政府及各該地方立法機關備查或查照。」「下列事項以自治條例定之：二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」地方制度法第27條第1項、第3項、第28條第2款分別定有明文，而人民有受教育之權利

，為憲法所保障。司法院釋字第 382 號解釋理由闡述亦明。又教育基本法第 8 條第 2 項明定：「學生之學習權及受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障。．．．」則學生之學習權及受教育權等，為受法律保障之基本權利，固無疑義。惟學習權及受教育權內涵為何，此依學者許育典著教育憲法與教育改革（2005 年 5 月版 19 頁）以「針對教育基本權在我國憲法上的觀察，可區分為兩個可能部分：一是以中小學生人格自由開展為核心的國民教育基本權；另一個則是學術自由對大學生學習自由的保障。」準此，直轄市、縣（市）政府建構合理之教育設施，提供適當的教育場所滿足中小學學生上述學習需求，應可認為盡其公法上之義務。而分區設立之國民中小學，即為維護國民教育階段學生之受教品質，使區域均衡發展及教育資源妥善分配而分區設置。客觀上，學區內之各公立小學對於滿足學生受教權、學習權及學生人格自由開展並無軒輊。並依上述國民教育法第 4 條第 2 項關於公立國民小學及國民中學之學區劃分，分區設置之規定，國民義務教育法律規定之本旨，就國民之受教權並無賦予教育場所選擇權之內涵，故行政機關所為學校裁併之決定，應認並非剝奪或限制自治團體居民權利之事項，原告主張本件學校裁併行為，依地方制度法第 28 條第 2 款規定，應訂立自治條例為依據，同無可採，惟其既已對外部人民發生規制之效力，至少亦應依地方制度法第 27 條規定之程序訂立自治規則為依據。被告尚不得以上述國民教育法第 4 條第 2 項規定規避訂定自治規則。另查，被告就裁併臺南縣國民小學教育事項，原訂定臺南縣國民小學小校裁併實施計畫，嗣雖於 97 年 7 月 15 日修正為臺南縣國民小學裁併實施要點，惟該裁併實施要點僅是由縣長核定，並未依地方制度法第 27 條第 3 項關於自治規則訂立之程序辦理，是被告以裁併實施要點作為本件裁併學校處分之依據，容有違誤。本件原告指摘被告併校處分欠缺法令依據，即非無憑。

（五）又依行政訴訟法第 4 條第 1 項規定，必須行政處分違法，並侵害人民之權利或法律上利益，行政法院始得為撤銷原處

分之判決，故本件仍應探究原告之權利或法律上利益是否因原處分而受有損害。承前所述，直轄市、縣（市）政府建構合理之教育設施，提供適當的教育場所以滿足中小學學生上述學習需求，應可認為盡其公法上之義務。而分區設立之國民中小學，即為維護國民教育階段學生之受教品質，使區域均衡發展及教育資源妥善分配而分區設置。客觀上，學區內之各公立小學對於滿足學生受教權、學習權及學生人格自由開展並無軒輊。本件被告 97 年 7 月 30 日府教國字第 0970169040 號函以總○國小自 97 年度起併入文○國小。查文○國小係依學區設置之公立小學，總○國小原係臺糖公司為員工子女創設之私立小學，其後於 57 年 8 月 1 日交由被告辦理，亦為同一學區內之公立國民小學，客觀上，兩學校所受教育資源分配相同，而師資等教育人員之配置，亦受相同規範，是無論在總○國小或文○國小，均能實現學生受教權、學習權及人格自由開展。原告要無爭執其個人僅在總○國小始能實現教育基本權之餘地。復依文○國小與總○國小空照圖顯示及經被告丈量二校之距離，文○國小與總○國小間直線距離不到 300 公尺，自馬路到達學校亦未逾 600 公尺，被告終止總○國小無學區劃分後，總○國小與文山國小位於同一學區內，堪認兩校均能提供同等客觀之教育環境，此核與廢止偏遠學校，對於學生權益或有影響之情形，顯不相侔。況學生之學習權及受教育權內涵並不包括學生選擇特定國民小學之權利。且國民教育法第 6 條第 1 項規定：「6 歲之學齡兒童，由戶政機關調查造冊，送經直轄市、縣（市）政府按學區分發．．．。」基此，可認國小學生應接受直轄市、縣（市）政府按學區分發其所屬學區之國小，並無選擇入學至特定國小之權利。至原告雖引學者李仁森所撰「學習權與教育場所之選擇」一文（刊載月旦法學教室第 78 期）主張學生有教育場所之選擇權而予爭執。然該文係論述身障兒童編入普通班或特殊班對教育權之影響，與本件事實尚不相同，即難比附援引。況該文以「國民可以要求國家建構合理之教育制度和設施」為立論，本件被告所提供之同一學區內文

○或總○國小，其教育資源分配相同，師資等教育人員之配置，亦受相同規範，無論在總○國小或文○國小，除主觀感情因素外，客觀上同能實現學生受教權、學習權及人格自由開展，即滿足前文所論述教育場所選擇權之「提供合理教育設施」內容。本件被告原處分將總○國小併入文○國小，對原告而言，原告基本教育權由總○國小移至文○國小，然並非消滅原告受教權或學習權，此亦與退學處分完全消滅學生之權利，並非等同，即難認原告有何權利或法律上利益因此受有實質損害。

(六) 至原告所述其權利受損情形，為原告之父母因此受有強迫將原告轉入其他國小之義務；侵害原告原受總○國小教師身教學習權利；原告被強迫適應新的環境；上學路程改變；成績採計例如模範生選拔不計舊成績，造成不公，並庭呈問卷調查，總○國小學生適應不良大多反對裁併云云。惟查，6歲至15歲國民強迫入學；另適齡國民之父母或監護人有督促子女或受醫護人入學之義務。強迫入學條例第2條及第6條規定參照。原告為適齡國民，其父母原即存在該項義務，尚非因系爭處分作成而負擔。另原告雖有基本教育權，惟並無指定受特定老師教導之權利，原告主張系爭處分侵害其原受總○國小教師身教學習權利，即無可採。而原告所提問卷調查，有部分學生確不捨總○國小裁併，然此為主觀感情因素，況仍有部分學生表示不願返回總○國小，自難憑此感情因素，認原告權利受損。至併校學生因此須適應新環境、上學路程改變等，縱屬實在，係僅係因履行該行政處分所課予義務之事實行為所造成，難認其受國民教育之權利或法律上利益因該行政處分之作成而受到侵害。而關於舊學校成績採計乙事，則屬學校處置是否適宜問題，亦非可憑此認定係因原處分所致原告權利或法律上利益受有損害。

(七) 再者，本件被告未依地方制度法於第27條規定訂立自治規則為依據，雖有可議，然查，學區劃分及設置國民學校為地方政府之自治事項，至學區如何劃分，應認被告享有裁量權。查總○國小為自由學區，校地面積為0.463公頃，

96 年度學生人數為 156 人；文○國小校地面積 2.6125 公頃，學生人數 110 人，此兩造所不爭執，並有 96 年度學生人數一覽表及空照圖附卷可憑。而總○國小校地面積低於教育部所訂定國民中小學設備基準所訂：都市計畫區外國民小學每校面積不得少於 1.8 公頃（18,000 平方公尺），都市計畫區內國民小學每校面積不得少於 2 公頃規定，亦有國民中小學設備基準附於原處分卷可稽。被告以「校地面積：總○國小僅及教育部規定之校地面積下限 20000 平方公尺（都市計畫區內）、或 18000 平方公尺（都市計畫區外）之 23.1%或 25.7%而已，故嚴重不符教育部所規定之校地面積。兩校關係：兩校相距僅 285 公尺，致兩校均在同一學區（即麻○鎮南勢里、寮部里、龍泉里、總榮里之學區）結果，不但造成教育資源之重疊浪費（分配不合理）、亦且更使兩校為求招生而惡性競爭。建校沿革及後續發展所影響之教育價值及教育資源分配：總○國小原為臺糖公司附屬私立小學，於 57 年 8 月 1 日交由地方政府接辦，由於其目的係提供當時之臺糖公司員工子弟就讀而非屬常規設置之典型國小致其可跨越學區自由入學．．．。學生人數之增減及其因素：總○藝文中心於 90 年 11 月間成立，當時總○國小人數僅 89 人，其後因總○藝文中心經營成功，其藝術人文氣息使學生家長趨之若鶩，致總○國小學生人數乃逐年增加．．．對於教育資源之不合理分配、對於教育理念之扭曲可謂極矣。受教權之影響：該次併校其實僅係遷校、且僅遷移 285 公尺、且遷移後之學校距離總○藝文中心亦僅 30 公尺、且臺南縣政府將儘速興建步道及橋樑以連結文○國小與總○藝文中心使發展成一體；又併校後，其校名可為『文○總○國小』或『總○文○國小』以維繫其歷史感情；又併校後，總○國小可原班學生及原班導師整體遷至文○國小，使能充分適應；又併校後，國立臺南藝術大學將可進駐並與社區內之合併後小學合作使其朝藝術小學之特色方向發展；故總○國小學生之受教權不但完全未受影響，亦且更加有助益於其受教。」等事項作為考量之基礎，此部分屬被告本於裁量權就裁併之優劣情形作

比較，核屬地方自治團體在受憲法及法律規範所享有對自治事項之裁量權限，本院應予尊重，尚無就其妥當性與否而予審究之餘地，併此敘明。

五、綜上所述，本件原告雖因被告 97 年 7 月 30 日府教國字第 0970169040 號函之處分改變形式在學關係，而被告作成上開裁併處分未先行訂立自治規則為依據再行辦理，亦有違誤，惟原告實體之基本教育權並無因此受損。從而，訴願決定予以維持，並無不合。原告提起本件行政訴訟求為撤銷，為無理由，應予駁回。又本件原告之訴既因其權利或法律上利益並未因原處分而受有損害，致遭駁回，故關於原處分是否違反誠信、平等、行政自我拘束、不當聯結禁止、比例原則、違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定及被告行為經監察院糾正等主張，因均與判決結論無影響，故無庸再予論述。另本件事證已明，原告聲請本院函詢教育部相關資料，以說明國民小學之人數，即無必要。至兩造其餘攻擊防禦方法，與判決之結果不生影響，亦無逐一論述之必要，均附此敘明。

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

中 華 民 國 98 年 7 月 14 日

高雄高等行政法院第四庭

審判長法官 楊 惠 欽

法官 林 勇 奮

法官 蘇 秋 津

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

中 華 民 國 98 年 7 月 14 日

書記官 洪 美 智

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（98 年版）第 379-409 頁