

裁判字號：最高行政法院 107 年判字第 630 號判決

裁判日期：民國 107 年 10 月 31 日

裁判案由：文化資產保存

最 高 行 政 法 院 判 決

107年度判字第630號

上 訴 人 台灣中油股份有限公司

代 表 人 戴謙

訴訟代理人 羅凱正 律師

被 上 訴 人 高雄市政府

代 表 人 許立明

訴訟代理人 盧世欽 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106年6月6日高雄高等行政法院105年度訴字第170號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、本件上訴人代表人由陳金德變更為楊偉甫，再變更為戴謙；被上訴人代表人由陳菊變更為許立明，茲分據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，均應予准許。
- 二、緣被上訴人所屬文化局就坐落高○○○區○○段000~000、000、000、000、000~000、000、000~000、000~000、000、000-0、000、000-0、000~000、000-0、000~000地號等土地，面積約470,061平方公尺土地上日本第六海軍燃料廠（中油宏南宿舍群等）（下稱系爭宿舍群），分別於民國104年6月22日召開高雄市文化景觀審議會（現名稱為高雄市政府史蹟文化景觀審議會，下稱文化景觀審議會）第1次會議以及同年8月4日召開文化景觀審議會第2次會議，經審議認定系爭宿舍群建置於日治時期，為日本第六海軍燃料廠之附屬眷舍基地之一，歷史場域完整。且區內擁有許多老樹、鳥類，具有生態環境保存的價值。系爭宿舍群落隨著歷史的演進，雖然陸續擴建，仍擁有高度產業共同體的群體社區認同與生活文化，具有特殊的產業文化特色等情，具有保存價值，決議將系爭宿舍群登錄為文化景觀。被上訴人依據上開會議決議、文化資產保存法第54條及文化景觀登錄及廢止審查辦法（下稱審查辦法）第2條、第4條之規定，以104年8月28日高市府文資字第10431229701號公告（下稱系爭公告）登錄系爭宿舍群為文化景觀，上訴人提起訴願，遭決定駁回，遂就關於其所有坐落高雄市○○區○○段000、000-000

、000、000-000、000-000、000、000-0、000、000-0、000-000（原判決誤載為000-000）、000-0、000-000地號等57筆土地（下稱系爭土地）部分，提起行政訴訟，經高雄高等行政法院（下稱原審）判決駁回。上訴人仍不服，乃提起本件上訴。

- 三、上訴人起訴主張略以：(一)宏南社區內共132棟住戶宿舍、3棟公差宿舍、3棟單身宿舍、8棟公共建築，依據建築類型共分A、B、C、D、E、F、G、H、I、J、K、L、M、N、O、P、Q共17區，因N區內N10號宿舍已指定為市定古蹟，目前已與專家學者積極研擬維護計畫中。宏毅共有305棟住戶宿舍、14棟公共建築、1間幼稚園、2所學校，依建築類型歸納出8種樣式為A~H區。另依據上訴人調查結果，其中建築年份逾60年，具有歷史價值之日據官舍建築有H、I、L、N等4類共43棟，面積共7,505.98平方公尺。基此，應公告文化景觀之登錄範圍，應僅有7,505.98平方公尺。系爭宿舍群以「具特殊產業文化特色」被審議通過登錄為文化景觀，但宿舍僅為建築非煉油產業之核心價值，應屬聚落而非文化景觀。本件文化景觀之劃設範圍過大，在執行上易造成窒礙難行，上訴人期以系爭宿舍群「1943年前」之建築為核心劃設範圍，其他具有產權爭議與範圍合適性之50多公頃範圍，不適列入文化景觀登錄範圍。(二)以系爭公告之登錄理由，足見其認定標準為日治時期以降之歷史場域為論斷。被上訴人公告之「日本第六海軍燃料廠（中油宏南宿舍群等）」文化景觀之登錄範圍，將中油育樂場「高爾夫球場」、「宏南游泳池」、「宏南網球場」及「宏南社區室內體育館」、「高雄區福利分會（原宏南辦公室）」、「宏南餐廳」、「宏南訓練中心」（原保齡球館）等休閒設施一併納入文化景觀公告範圍，惟前揭休閒設施並非建置於日治時期，亦非日本第六海軍燃料廠之附屬眷舍基地或其歷史場域，不具有歷史文化與建築之意義，顯然與被上訴人登錄理由所界定之時代背景不符，不應列入本件文化景觀登錄範圍內。況被上訴人就本件文化景觀登錄範圍，何以高達470,061平方公尺，並未加以說明指定之基準，被上訴人其判斷顯已違反行政法上之平等原則及比例原則。(三)依104年8月14日修正前之審查辦法第3條規定，文化景觀之登錄應包括現場勘查、審議並作成登錄處分之決定、辦理公告、報中央主管機關備查等程序。而系爭公告乃「辦理公告」階段所生，尚未依法完成文化景觀登錄之程序，依據程序從新原則，本件於系爭公告作成前既已於104年8月14日修正審查辦法第3條，於現場勘查後增列「召開公聽會」之程序，被上訴人自應召開公聽會以為程序之完備。惟被上訴人無視前揭規定，公告系爭宿舍群為文化景觀，核本件所為文化景觀登錄之登錄程序，顯與正當法律程序有違。再者，被上訴人公告文化景觀範圍面積廣達約470,061平方公尺，102年8月28日現場勘查，主要係針對系爭宿舍群之2棟

(雙併)房舍進行現勘，就系爭公告文化景觀範圍並未實質進行勘查，難認被上訴人已依法進行現場勘查。(四)依據被上訴人提出國立高雄大學(下稱高雄大學)永續居住環境科技中心「中油宏南宏毅宿舍群」基礎調查成果報告書(下稱基礎調查成果報告書)所載，日治時期宿舍區房舍形式共分為4種，比照海軍官舍標準建照分為1至4級。其中「丙種官舍」、「舊丁種官舍」、「乙種官舍」部分為日治時期建築，因上開區域之建築年份皆逾60年，此部分應屬與劃定目的有密切關連之日據官舍建築，上訴人同意全部納入文化景觀範圍。而「甲種官舍」部分於因日治時期雖僅有1間將官宿舍，惟該甲種官舍在戰後擴建變更成為中油高級招待所，外觀已喪失原有樣貌，顯無法達成呈現歷史演進態貌之目的，自不應劃入登錄範圍。「新丁種官舍」部分，經證人陳啓仁於105年12月28日履勘現場到場所證，足見「新丁種官舍」無論自建築結構性或日治時期燃料廠歷史價值之保存角度而言，皆不具關連性，新丁種官舍區塊的建物即便有仿造日治時期官舍或以類似的雙拼建物格式興建，其也是國民政府來台後進行建造的建築物，與日治時期燃料廠完全無任何關聯性，該區域之建築及使用目的，已與登錄理由所載之歷史保存價值度等因素不相關連，新丁種官舍部分，自應排除在文化景觀範圍。而其餘「白色區塊」(即原判決附圖所示「白色區塊」，下同)部分，依證人陳啓仁證稱，可知白色區塊之建物，係屬不能確定建造年代之建物，與本件文化景觀名稱『日本第六海軍燃料廠』及其登錄理由無任何關連，被上訴人所屬文化局遽將此部分納入本件文化景觀之內，顯然判斷有誤。而「白色區塊」之內另有上訴人之相關育樂公共設施，包括公差宿舍(現為高級招待所)、洗衣部、宏南活動中心、體育館、游泳池、高雄區福利分會、宏南餐廳、宏南訓練中心、高爾夫球練習場、網球場、圓環等，前揭休閒設施並非具有歷史文化與建築之意義，顯不應列入本件文化景觀登錄範圍內，被上訴人竟將該休閒設施一併納入，實有裁量濫用或裁量怠惰之情事。(五)系爭文化景觀，經文化景觀審議會決議指定為文化景觀之判斷，固涉專業且具判斷餘地，惟行政法院仍得就其判斷所涉基礎事實之認定是否有誤，或有無違背行政法上原理原則等部分加以審查。該審議會對於「新丁種宿舍」以及其他「白色區塊」等建築建造之時代、與「日治時期」有無關連、是否為「日本第六海軍燃料廠」之範圍等事實認定、判斷究為文化景觀之標準是否出於與事物無關之考量，其有所憑據之基礎事實及判斷標準之違誤，除非經重新審議予以釐清，否則無法逕行排除此違法瑕疵。綜上，本件文化景觀劃設之登錄範圍，有前揭基礎事實認定錯誤、裁量不當、違反比例原則等語，並聲明請求判決訴願決定及系爭公告關於上訴人所有系爭土地部分均撤銷。

四、被上訴人答辯略以：(一)被上訴人為審理高雄市文化景觀，設

有高雄市古蹟歷史建築聚落文化景觀審議會（嗣改稱為文化景觀審議會），是系爭宿舍群是否具備登錄為文化景觀條件，應由該審議會委員本於專業審查認定，本件係依據審查辦法規定，經審議通過登錄文化景觀後，被上訴人始依規定辦理文化景觀登錄公告。文化景觀審議會係以委員會形態組成，並依規定程序召開會議進行審議及作成決議，具有專業判斷性質，符合正當法律程序。文化景觀審議會對於系爭宿舍群是否登錄為文化景觀進行專業性審查時，對於是否符合認定基準之不確定法律概念，本享有判斷餘地，除能提出具有專業依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則其合理性之專業判斷自當予以尊重。被上訴人於公告登錄系爭宿舍群為文化景觀前，曾於102年8月28日辦理會勘及分別於102年8月28日、103年7月17日、104年6月22日及同年8月4日召開審議會，並給予上訴人陳述意見之機會且製作會議紀錄，復將歷次會議紀錄函送上訴人，是被上訴人依審查辦法第3條等規定辦理系爭文化景觀之登錄程序，並無裁量濫用或怠惰之情形，符合正當法律程序。

(二)基礎調查成果報告書中關於「高雄煉油廠宿舍公共空間探討」記載略以，系爭宿舍群空間脈絡可分為4個時期，分別為日治時期末期、國民政府接收時期、國家資本擴張時期及民營化產業轉型時期。系爭宿舍群即是時代變遷下的產物，自日治時期日式建築元素的導入，國民政府來臺後西方元素的融合，一直到臺灣經濟起飛現代建築元素的興起，層層交疊積累出豐富的歷史人文空間場域，方能形成現在的宏南及宏毅宿舍群如此別具風味的特殊住宅社區。宏南游泳池、體育館等宏南宿舍群重要之運動公共空間，大多係於1950年代國家資本擴張時期，由上訴人著手規劃興建員工福利設施。由於宏南及宏毅社區過去屬於封閉型社區，因此居民生活圈以社區為主，而煉油廠工作是24小時輪班制，為使員工能保有身心健康，因此公共空間的設置即為居民們聯絡感情的重要場合，且可以起到整合社區力量，培育意見領袖和形成輿論壓力的作用。為繼續維繫宏南、宏毅社區之珍貴空間及公共場域元素，具體紀錄保存宏南、宏毅社區變遷歷程與人文歷史軌跡，系爭公告爰將宏南宿舍相關運動公共空間納入登錄範圍，並於登錄理由載明：「……兩宿舍群落隨著歷史的演進，雖然陸續擴建，仍擁有高度產業共同體的群體社區認同與生活文化，具有特殊的產業文化特色。」由是觀之，被上訴人將系爭宿舍群登錄為文化景觀係本於專業及判斷餘地，並無違反比例原則及平等原則之情事。

(三)文化景觀審議會於審議文化資產價值時固將所有權人之意見納入參酌事項，卻非表示文化資產之指定或登錄，均應徵得所有權人同意後始得為之，且按主管機關作成指定、登錄之行政處分，尚不受所有權人主張之拘束，其所有權人同意與否，更非文化資產指定、登錄之前提要件，上訴人自不得據此作為系爭宿舍群不應登錄文化景

觀或登錄範圍過大之理由。(四)104年8月14日修正審查辦法第3條，雖新增召開公聽會之程序，惟於該辦法修正前，本件已於102年8月28日完成現場勘查及於104年8月4日經文化景觀審議會審議完畢並作成登錄處分之決定。雖尚未完成公告程序，然前階段審議完成部分，縱依程序從新原則，仍應不受新修正條文之規範，否則即有溯及既往之虞。故被上訴人審議完畢並作成登錄決定時規定尚未修正，程序與法無違，惟作成決定與公告時點間有相當期間經過，尚難因此期間之新修規定逕行認定系爭公告違反審查辦法第3條之情形。另登錄文化景觀之審查標準僅須符合審查辦法第2條任一款基準即可，無須4款基準均須兼具。系爭宿舍群因同時符合前開條文之4款基準，被上訴人於系爭公告中乃將審查辦法第2條中4款基準兼列等語，資為抗辯。並聲明請求判決駁回上訴人在原審之訴。

- 五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：(一)審查辦法第3條規定於104年8月14日修正，依中央法規標準法第13條、審查辦法第7條規定，係自該辦法發布日起算至第3日起發生效力，則其僅就事後文化景觀登錄尚未進行之程序，或僅進行至現場勘查，尚未進入審議程序發生規範效果，但上開規定對於業已完成之各項階段程序並不發生溯及適用或否定其程序效力之結果。被上訴人業於104年8月4日完成行為時審查辦法第3條第2款規定所指「審議並作成登錄處分之決定」程序，雖審查辦法第3條規定於104年8月14日修訂「審議並作成登錄處分之決定」程序前增設召開公聽會程序，惟被上訴人既已完成「審議並作成登錄處分之決定」程序，則被上訴人依104年8月14日修正之審查辦法第3條規定，亦僅須繼續實施「審議並作成登錄處分之決定」程序後之「辦理公告」、「報中央主管機關備查」程序，尚無溯及適用「審議並作成登錄處分之決定」程序前之召開公聽會程序之理。(二)再按審查辦法第2條第1項規定之審查基準，如「表現人類與自然互動具有文化意義」、「具紀念性、代表性或特殊性之歷史、文化、藝術或科學價值」、「具時代或社會意義」、「具罕見性」等，均為不確定法律概念，均屬涉及具高度之專業性判斷，且為獨立專家委員會就不確定法律概念所為之評價，基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，行政機關就此等行政事項享有專業判斷之餘地，參照行政訴訟法第4條第2項及第201條之規定，行政法院僅得審查行政機關之判斷有無恣意濫用及其他違法情事，構成應予撤銷或變更之情形。(三)系爭公告於公告事項之登錄理由，與文化景觀審議會102年8月28日現場勘查後所達成之102年度第5次會議決議事項記載登錄理由相同，亦即說明系爭宿舍群經文化景觀審議會審認其已該當審查辦法第2條第1項規定之各款要件，而得登錄為文化景觀。被上訴人提出之基礎調查成果報告書，復為被上訴人文化景觀審議會作成系爭宿舍群應登

錄為文化景觀之文獻資料，則其基礎調查成果報告書所載內容亦得視為系爭公告登錄理由之詳細說明。依此，系爭宿舍群因其原為日本第六海軍燃料場之附屬眷舍基地，經國民政府接收後又轉作上訴人煉油廠之員工宿舍使用，而該宿舍群原本即以圍牆區隔附近之後勁區域而形成相對封閉之社群，其區內空間變革與圍牆外之後勁居民居住環境顯有差異。其特殊之文化景觀乃是將系爭宿舍群視為一個整體聚落綜合觀察，此與系爭宿舍群內哪些屬於日遺宿舍，哪些屬於國民政府遷台以後所興建者並無關係，蓋縱使是資本擴張期以後興建之建物，因其仍延續日治時期之規劃仿建並增加自己時代之特色，而具備其文化之傳承及一體性；且該項特殊之居住風格，自無法將居住在該封閉社群內所使用之公共空間，諸如體育設施、公園、福利社等加以剔除，否則其所塑造之獨特文化地景勢必有所欠缺。(四)原審會同兩造及證人即上開基礎調查成果報告書製作人之一之高雄大學教授陳啓仁於105年12月28日至系爭宿舍群履勘現場，系爭宿舍群至今仍是以圍牆圈圍之社區，通過大門後，即有圓環、室內體育場等設施，左右兩側均為宿舍群，其中上訴人並無爭執之乙種、丙種及舊丁種宿舍，則係分別散落於室內體育場之兩側，各類型宿舍大多○道路區○○街道空間及植栽規劃在甲乙丙丁4種宿舍區內有明顯之一致性，僅於系爭宿舍群東北側白色區塊部分（單身員工宿舍及公寓式勞工住宅）略有差異等情，則如基礎調查成果報告書所附「圖2-8」（即原審判決附圖）所示。又依證人陳啓仁之證述，再次說明系爭宿舍群何以符合審查辦法第2條第1項各款要件之詳細理由，並說明系爭宿舍群之街廓現狀確實源自於日治時期之街廓規劃，且系爭宿舍群所形成之特殊文化景觀必須整體觀察，而不得另將甲種官舍、新丁種官舍、其餘白色區塊或公共休閒設施分別割裂。是此，上訴人主張系爭公告所限定之文化景觀應僅限於系爭宿舍群內之乙種、丙種及舊丁種官舍乙節，純係從古蹟及歷史建築角度觀察，此與審查辦法第2條第1項所列各款要件並無必要關連；且該等宿舍原本即為前揭基礎調查成果報告書所稱之日遺宿舍。但系爭宿舍群值得登錄為文化景觀，並非僅侷限於日遺宿舍，而是必須將該封閉社群內之街廓規劃、樹木植栽、各時期建築特色、公共休閒設施合併整體觀察。(五)另本件就系爭宿舍群應否列為文化景觀，被上訴人前後召開4次審議委員會，其後於104年8月4日104年度文化景觀審議會第2次會議，決議將系爭宿舍群登錄為文化景觀，且觀諸審議委員會委員之意見，均已詳述其認定系爭宿舍群應登錄為文化景觀之理由，上揭審議委員會之判斷亦查無前述恣意濫用及其他違法情事，自應予以尊重。從而，被上訴人以系爭公告登錄系爭宿舍群為文化景觀，於法並無不合等語，因將系爭公告關於上訴人所有系爭土地部分及訴願決定維持，駁回上訴人在原審之訴。

六、上訴意旨略謂：(一)依中央法規標準法第18條規定，法規修訂後之適用及效力，原則上採取「從新原則」，係以整體事件之「處理程序終結前」作為法規修訂後之適用及效力基準，如於整體事件之「處理程序終結前」已有法規之修訂，原則上即應適用新法規。審查辦法第3條係於104年8月14日修訂增加「召開公聽會」之程序，當時系爭公告尚在處理進行中，並未進入公告程序，處於「處理程序終結前」之事件，依中央法規標準法第18條所揭示之「從新原則」，被上訴人仍應依據104年8月14日審查辦法補行公聽會之召開及以後之審議及公告程序，始謂符合正當法律程序。蓋法規修訂生效後，係向將來發生效力，尚未處理終結之事件，原則上應一體適用新法規，且係將新法規整體適用於尚未處理終結之事件，豈有於適用新法規時，再依據尚未處理終結事件所進行之各階段程序之不同，而決定是否適用新法規之理。(二)102年8月28日被上訴人文化局指派文化景觀審議委員李文環、陳啓仁及劉金昌等3位委員成立專案小組，會同上訴人會勘「中油宏南宏毅宿舍群」，並於102年10月9日委託第三人高雄大學永續居住環境科技中心辦理基礎調查（由高雄大學教授陳啓仁帶領進行調查），之後專案小組即根據高雄大學調查報告及登錄範圍研提建議方案分別於103年1月15日、103年2月25日召開兩次小組會議進行討論。該兩次會議中，陳啓仁係以受委託調查之研究單位高雄大學身分，出席會議表示意見，當時其尚未提出基礎調查成果報告書。嗣後文化景觀審議會於103年7月17日召開會議，陳啓仁以委員身分出席，103年9月高雄大學出具基礎調查成果報告書。陳啓仁又於104年5月27日參加專案小組會議，並以文化景觀審議會委員身分參加。其後，陳啓仁即陸續以委員身分，參與104年6月22日、104年8月4日之文化景觀審議會。陳啓仁於本件文化景觀登錄程序中，一方面擔任文化景觀審議會之委員，另一方面受被上訴人文化局委託進行「『中油宏南宏毅宿舍群』基礎調查」，並出具基礎調查成果報告書。同時代表研究單位於專案小組會議提供意見，又同時以文化景觀審議會之委員身分於專案小組及審議委員會表示意見，顯見該委員主觀上早已有將「中油宏南宏毅宿舍群」登錄為文化景觀之特定立場，實已欠缺公正性及客觀性，文化景觀審議會之組織顯不合法。系爭公告顯有恣意濫用、違法裁量等情事，實有判決不適用法規或適用不當之違背法令。(三)不論修正前後之審查辦法，均要求文化景觀之登錄必須踐行「現場勘查」之程序。惟全體審議委員除審議委員李文環、陳啓仁及劉金昌等3人曾實地至現場勘查外，其餘審議委員迄至104年8月28日被上訴人公告本件文化景觀登錄之範圍前，均未實際前往現場勘查，僅憑審議委員李文環、陳啓仁及劉金昌等3人之轉述始得知現場狀況，有違審查辦法要求必須「現場勘查」之正當法律程序，而審議委員藉由傳聞、轉述之內容，於後續所進

行之文化景觀審議過程及登錄範圍、理由之認定，有裁量濫用、恣意濫用、裁量怠惰等違法判斷或裁量之情事，有判決不適用法規或適用不當之違背法令。(四)關於「甲種官舍」，因日治時期雖僅有1間將官宿舍，惟該甲種官舍在戰後擴建變更成為中油高級招待所，外觀已喪失原有樣貌，顯無法達成呈現歷史演進態貌之目的，自不應劃入登錄範圍；而「新丁種官舍」部分，其區塊之建物即便有仿造日治時期官舍或以類似的雙拼建物格式興建，惟該建物係於國民政府來台後進行建造的建築物，與日治時期燃料廠是完全無任何關聯性，新丁種官舍的區塊及當初公告文化景觀範圍已經有凹兩塊下來，與全區關聯是分開的，就其建築物原始建造及材料，該區域之建築及使用目的，已與登錄理由所載之歷史保存價值度等因素不相關連，新丁種官舍部分，自應排除在文化景觀範圍；其餘「白色區塊」部分，依證人陳啓仁於原審105年12月28日履勘現場到場證稱，可知白色區塊之建物，顯然係屬於不能確定建造年代之建物，與本件文化景觀名稱「日本第六海軍燃料廠」及其登錄理由無任何關連，將該「白色區塊」範圍納入本件文化景觀之內，顯然判斷有誤，實有重新劃定之必要。又「白色區域」之內另有上訴人之相關育樂公共設施，包括公差宿舍（現為高級招待所）、洗衣部、宏南活動中心、體育館、游泳池、高雄區福利分會、宏南餐廳、宏南訓練中心、高爾夫練習場、網球場、圓環等，前揭休閒設施並非具有歷史文化與建築之意義，顯不應列入本件文化景觀登錄範圍內。(五)本件文化景觀登錄範圍，高達470,061平方公尺，被上訴人卻未說明全數列為文化景觀之具體理由，卻僅以空泛之詞藻認定應為文化景觀之登錄，並未具體說明指定之基準，顯已違反行政法上之平等原則及比例原則等語，並聲明請求廢棄原判決；撤銷訴願決定及系爭公告關於上訴人所有系爭土地部分。

七、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴理由再予補充論述如下：

- (一)按「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1項)文化景觀由直轄市、縣(市)主管機關審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。(第2項)前項登錄基準、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。」行為時(即105年7月27日修正前)文化資產保存法第6條第1項、第54條定有明文。次依行為時文化資產保存法第54條第2項規定授權訂定之審查辦法第3條規定：「文化景觀之登錄，包括下列程序：現場勘查。審議並作成登錄處分之決定。辦理公告。報中央主管機關備查。」嗣審查辦法於104年8月14日修正第3條規定為：「文化景觀之登錄，包括下列程序：現場勘查。召開公聽會。審議並作成登錄處分之決定。辦理公告。報中央主

管機關備查。」（其修法理由載明：□文化景觀其登錄所劃定之範圍通常屬面狀區域，往往涉及各公、私部門及所有權人。故主管機關於登錄前，如能以公開辦理公聽會之方式，廣徵各界意見，將有利於未來文化景觀之管理維護工作。目前文化景觀之登錄工作均係由各直轄市、縣（市）政府所主導，未有上開之處理機制，為使文化景觀之審議登錄程序更為完善，爰修正第3條條文，登錄程序新增第2款「召開公聽會」程序。□款次遞移。）其後於105年4月26日再次修正審查辦法第3條第2款規定：「召開公聽會，並邀請有關機關陳述意見。」（其修法理由載明：現行文化景觀之登錄工作均係由各直轄市、縣（市）政府依文化資產保存法審議登錄，鑑於文化景觀之保存必須依賴各機關之橫向溝通才能執行，為使文化景觀之審議登錄程序更為完善，將事先會商機制納入登錄程序，爰於第2款增訂「並邀請有關機關陳述意見」之規定。）又於106年7月27日（即現行）修正第3條規定為：「主管機關為文化景觀之登錄，依下列程序為之：□現場勘查。□召開公聽會。□經審議會審議並作成登錄處分之決議。□作成登錄處分，辦理公告，並通知處分相對人。□直轄市、縣（市）主管機關登錄者，報中央主管機關備查」（其修法理由載明：□配合本法第6條規定，修正序文、第3款及第5款文字，以明確規定登錄處分各該程序階段之行為。□主管機關為辦理文化景觀之登錄，於行政處分作成前應請有關機關、學者專家及當地居民代表等召開公聽會，聽取各界意見，作為登錄文化景觀及評估影響之參考，現行條文第2款後段「並邀請有關機關陳述意見」係屬贅文，爰予刪除。□按指定或登錄文化資產係屬行政處分，依行政程序法第110條規定，行政處分自送達、通知或使相對人知悉之內容起，對其發生效力，爰修正第4款，定明主管機關應將登錄處分通知經登錄文化資產之所有權人等處分相對人之程序。）則審查辦法第3條固迭經數次修正，但從修法理由可知，係為完善文化景觀之登錄程序，而在文化景觀審議會進行審議前另行安插公聽會，橫向機關陳述意見之程序，以使文化景觀審議會之審議能加入廣納各方意見之效果。惟前揭審查辦法程序規定之修正，依中央法規標準法第13條、行為時審查辦法第7條規定，係自該辦法發布日起算至第3日起發生效力。又無論依現行或行為時（包括104年8月14日修正前及105年4月26日修正前）審查辦法第3條之規定可知，主管機關作成文化景觀登錄處分包括數階段行政程序行為，是苟前一階段之程序行為已進行並完成，即應進入下一階段之程序。是104年8月14日新修正增加之程序規定（召開公聽會），僅就文化景觀登錄尚未進行之程序，或僅進行至現場勘查，尚未進入審議程序發生規範效果。但上開規定對於業已完成之各項階段程序應不發生溯及適用或否定其程序效力之結果。茲經原審經調查後，認定被上訴人係於102年8月28日與文化

景觀審議會會同上訴人前往系爭宿舍群及中油宏毅宿舍群現場勘查後，隨即於同日召開102年度文化景觀審議會第5次會議，會中決議將系爭宿舍群及中油宏毅宿舍群登錄為文化景觀。惟其範圍則授權被上訴人文化局組成專案小組討論後，另提送文化景觀審議會確認。嗣被上訴人文化局即組成專案小組並於102年10月9日委託第三人高雄大學永續居住環境科技中心辦理基礎調查，之後專案小組即根據高雄大學調查報告及登錄範圍研提建議方案分別於103年1月15日、2月25日召開審議會議，並與上訴人就登錄範圍進行會商及交換意見。嗣於103年7月17日被上訴人召開103年度第3次文化景觀審議會，決議因系爭宿舍群及宏毅宿舍群文化景觀登錄範圍涉及相關都市發展暨區域性計畫，請被上訴人業務單位進一步評估了解後，再提送至審議委員會審議。而後被上訴人遂於103年9月12日委託第三人中治公司辦理系爭宿舍群及中油宏毅宿舍群文化景觀保存維護計畫暨保存計畫整體規劃，並由被上訴人文化局組成之專案小組於104年5月27日召開系爭宿舍及中油宏毅宿舍群登錄範圍第3次會議認定文化景觀登錄範圍。最後被上訴人分別於104年6月22日、同年8月4日召開104年度文化景觀審議會第1次及第2次會議。案經文化景觀審議會決議採分階段登錄，先以系爭宿舍群為第一階段文化景觀登錄範圍。總面積為470,061.04平方公尺；另針對中油宏毅宿舍群將視後續研究成果辦理擴大範圍之第二階段登錄，並將系爭宿舍群登錄名稱調整為「日本第六海軍燃料廠（中油宏南宿舍群等）」。被上訴人以104年8月17日函將會議紀錄檢送上訴人，並依行為時文化資產保存法第54條、行為時審查辦法第2條第1至4款與第4條等規定，於104年8月28日以系爭公告登錄系爭宿舍群為文化景觀等情，為原判決確定之事實，經核與卷內資料相符。依上可知，被上訴人已於104年8月4日完成行為時（按即104年8月14日修正前）審查辦法第3條第2款規定所指「審議並作成登錄處分之決定」之程序，雖審查辦法第3條規定於同年8月14日修訂「審議並作成登錄處分之決定」程序前增設召開公聽會程序，惟被上訴人既已於該修法前完成「審議並作成登錄處分之決定」程序，則被上訴人依104年8月14日修正之審查辦法第3條規定，僅須繼續實施「審議並作成登錄處分之決定」程序後之「辦理公告」、「報中央機關備查」程序，尚無應溯及適用「審議並作成登錄處分之決定」程序前之召開公聽會程序之理。原判決此部分之法律見解並無違誤，核無上訴意旨指摘適用法規有誤、違背法令之情形。至中央法規標準法第18條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」所規範者係行政機關受理人民申請許可案件後，在處理程序終結前，

法令有變更時，應適用法令之準據時點問題，依其規定，以處理程序終結即作成處分時之變更後新法為原則，得例外適用變更前之舊法者，則限於依申請案件之性質及舊法有利於當事人而新法未廢除或禁止人民之申請等情形。核與本件上訴人所爭執之行政處分乃負擔處分者有別，上訴人據此指摘原判決違背法令云云，亦有未合。

- (二)次按行為時（即106年7月27日修正前）文化資產審議委員會組織準則（已於106年7月27日修正發布新名稱為「文化資產審議會組織及運作辦法」）第1條規定：「本準則依文化資產保存法（以下簡稱本法）第6條第2項規定訂定之。」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：各類文化資產指定之審議事項。各類文化資產登錄之審議事項。其他本法規定重大事項之審議。」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條第1項規定：「委員應親自出席會議，會議之決議，以2分之1委員之出席，出席委員3分之2以上同意行之。」第8條規定：「審議委員會有關利益迴避之規定，依行政程序法第32條及第33條規定為之。」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。（第3項）審議委員會為審議案件之需要，得推派委員偕同業務有關人員組成專案小組現場勘查或訪查，並研擬意見，提供會議參考。（第4項）前項審議委員會或專案小組，得邀請專家學者及有關機關代表提供諮詢意見。」又按行政程序法第32條規定：「公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時。本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。於該事件，曾為證人、鑑定人者。」第33條規定：「（第1項）公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避：有前條所定之情形而不自行迴避者。有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。（第2項）前項申請，應舉其原因及事實，向該公務員所屬機關為之，並應為適當之釋明；

被申請迴避之公務員，對於該申請得提出意見書。（第3項）不服行政機關之駁回決定者，得於5日內提請上級機關覆決，受理機關除有正當理由外，應於10日內為適當之處置。（第4項）被申請迴避之公務員在其所屬機關就該申請事件為準許或駁回之決定前，應停止行政程序。但有急迫情形，仍應為必要處置。（第5項）公務員有前條所定情形不自行迴避，而未經當事人申請迴避者，應由該公務員所屬機關依職權命其迴避。」查本件被上訴人為審理高雄市文化景觀等相關事項，設有文化景觀審議會，茲依行為時文化資產審議委員會組織準則第9條規定可知，**審議委員會為審議案件之需要，本得推派委員偕同業務有關人員組成專案小組現場勘查或訪查，並研擬意見，提供會議參考。**則以陳啓仁為本件文化景觀審議會之審議委員，亦係高雄大學教授，具備專門知識背景，被上訴人文化局成立專案小組於102年10月9日委託第三人高雄大學永續居住環境科技中心辦理基礎調查，高雄大學經調查後，作成基礎調查成果報告書。陳啓仁教授**固為參與基礎調查成果報告書製作人之一，其身兼審議委員參與本件基礎調查，惟既係以因對此方面有專門知識，故參與調查提供專業意見，尚難遽認有何違法之處。**上訴人並未提出陳啓仁有何行政程序法第32條規定應迴避事由，經核上訴人所舉情形，亦與前揭法定規定應迴避情形未合；上訴人亦未於前開行政程序中依同法第33條申請陳啓仁迴避審議。又參諸原判決業已詳述基礎調查成果報告書內容詳列系爭宿舍群歷史軌跡及空間變革，並從各方面綜合觀察系爭宿舍群何以構成特殊之文化景觀及為何具文化之傳承之理由，而原審亦曾於審理期間會同兩造及證人即陳啓仁教授一同至系爭宿舍群履勘現場，並由該證人證述說明系爭宿舍群何以符合審查辦法第2條第1項各款要件之詳細理由，是以該基礎調查成果報告書內容亦顯難認有何偏頗或不當之處。上訴人僅泛稱陳啓仁委員未迴避且高雄大學永續居住環境科技中心所作基礎調查成果報告書有高度偏頗，並指摘本件文化景觀審議會之組織有不合法情事及系爭公告有恣意濫用、違法裁量云云，惟未提出陳啓仁委員有何符合應迴避之法定事由，亦未提出具有專業學術依據之具體理由動搖前開專業審查之可信度及正確性，是其此項主張難認有據，洵不足採。

(三)再者，上訴人據以指摘本件違反審查辦法要求必須「現場勘查」之正當法律程序云云。惟被上訴人係於102年8月28日與文化景觀審議會會同上訴人前往系爭宿舍群及中油宏毅宿舍群現場勘查後，隨即於同日召開102年度文化景觀審議會第5次會議，會中決議將系爭宿舍群及中油宏毅宿舍群登錄為文化景觀，惟其範圍則授權被上訴人文化局組成專案小組討論後，另提送文化景觀審議會確認等情，為原判決所是認，亦為上訴人所不爭，參諸102年度文化景觀審議會第5次會議記錄亦載明「壹、日期：102年8月28日……□中油（宏南、宏

毅)宿舍群現勘：14時25分□審議會：15時20分。貳、地點：…… 2.中油(宏南、宏毅)宿舍群□審議會：本局至善廳3樓第1會議室……陸、提案討論……(一)說明：本局於102年7月31日接獲通報，宏南宿舍其中2棟建物，台灣中油股份有限公司即將於近日進行拆除。 2.本局於102年8月2日邀請本市文資審議委員李文環、陳啓仁及劉金昌等3位委員組成專案小組，並會同中油公司進行會勘。 3.經會勘討論，結論如下：……(2)宏南宿舍群建置於日治時期(約1937年)，區內現存舊有眷舍比例仍高，歷史場域完整，且具有豐富自然環境景觀，請中油公司提供宿舍群相關資料予文化局，俾進行後續文化資產審議程序。……(四)決議：…… 2.『中油宏南宏毅宿舍群』同意登錄為文化景觀。……(3)範圍：授權文化局組專案小組討論後，提送大會確認。……」等語(參見原審卷第121~124頁)，足見本件被上訴人為登錄處分前，由被上訴人邀由文化資產審議會委員李文環等3位委員組成專案小組，到現場會同會勘，業已踐行現場勘查程序無誤，核與行為時文化資產審議委員會組織準則第9條及行為時審查辦法第3條規定無違。茲由上揭規定觀之，所謂現場勘查程序，雖係登錄處分前必須踐行之程序，惟基於審議案件之需要，自可視個案實際情形及需求，進行該現場勘查程序，並非需由全體審議委員至現場勘查始可。復依原判決詳述前揭102年度文化景觀審議會第5次會議，會中決議將系爭宿舍群及中油宏毅宿舍群登錄為文化景觀，惟其範圍則授權被上訴人文化局組成專案小組討論後，另提送文化景觀審議會確認。隨即被上訴人文化局即組成專案小組並委託第三人高雄大學永續居住環境科技中心辦理基礎調查，專案小組復根據調查報告及登錄範圍研提建議方案，數次召開審議會議進行討論，並與上訴人就登錄範圍進行會商及交換意見，又於103年7月17日召開文化景觀審議會，對於系爭宿舍群及中油宏毅宿舍群之登錄範圍等事項予以討論，嗣於104年5月27日始由專案小組就登錄範圍部分作成決議，將建議登錄範圍圖修正後，提送文化景觀審議會審議。足見有關現場勘查及系爭宿舍群登錄範圍等事項，審議委員及兩造間均有多次討論情形。上訴人並未具體說明本件勘查程序有何違法之處，遽以本件僅有審議委員李文環、陳啓仁及劉金昌等3人曾實地至現場勘查外，其餘審議委員未全體至現場勘查，違反前揭審查辦法要求必須「現場勘查」之正當法律程序又後續所進行之文化景觀審議過程及登錄範圍、理由之認定，有裁量濫用、恣意濫用、裁量怠惰等違法判斷或裁量之情事之違背法令情事云云，核屬其主觀之法律見解，亦委不足採。

(四)又對於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，對於具有高度屬人性之評定(如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等)、高度科技性之判斷(如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取舍

）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：(1)行政機關所為之判斷，是否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，其涵攝有無明顯錯誤。(3)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。(4)行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。(5)行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當聯結之禁止。(6)行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。(7)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。(8)行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等。按行為時（105年7月27日修正前）文化資產保存法第3條第3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：……□文化景觀：指神話、傳說、事蹟、歷史事件、社群生活或儀式行為所定著之空間及相關連之環境。……」又按行為時審查辦法第2條規定：「（第1項）文化景觀之登錄，依下列基準為之：□表現人類與自然互動具有文化意義。□具紀念性、代表性或特殊性之歷史、文化、藝術或科學價值。□具時代或社會意義。□具罕見性。（第2項）前項基準，直轄市、縣（市）主管機關得依地方特性，另定補充規定。」則上揭所謂「文化景觀」、「表現人類與自然互動具有文化意義」、「具紀念性、代表性或特殊性之歷史、文化、藝術或科學價值」、「具時代或社會意義」、「具罕見性」等，均係屬不確定法律概念，具專業性且涉及文化價值判斷。是系爭宿舍群得否指定為文化景觀之文化資產，依規定應由專家組成審議委員會，本於專業素養為判斷，法院對該判斷應予尊重，倘經審查行政機關作成判斷時無前揭情形，要難任意指摘其有違法之情形。

(五)本件業經原審查明被上訴人為審理高雄市文化景觀等相關事項，設有文化景觀審議會，系爭宿舍群是否具備登錄為文化景觀之要件，應由審議會委員本於專業審查認定，具有文化景觀價值自應以文化景觀之方式予以保存維護。本案係依據行為時審查辦法規定，經審議通過登錄文化景觀後，被上訴人始依規定辦理文化景觀登錄公告。而文化景觀審議會係以委員會形態組成，並採合議制方式審議判斷，文化景觀審議會成員中具有古蹟、歷史建築、聚落及文化景觀相關專門學識經驗之專家學者合計最低人數不得少於委員總人數 $\frac{3}{2}$ ，並依規定程序召開會議進行審議，且須經過半數委員之出席及出席委員 $\frac{3}{2}$ 以上同意始得作成決議，已具有專業判斷性質，且其程序核無不法，亦符合正當法律程序。文化景

觀審議會就系爭宿舍群是否登錄為文化景觀進行專業審查時，對於是否符合前述認定基準之不確定法律概念，本享有判斷餘地。除非能提出專業依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度及正確性，否則即應尊重其判斷。茲查被上訴人於公告登錄系爭宿舍群為文化景觀前，曾於102年8月28日辦理會勘及分別於102年8月28日、103年7月17日、104年6月22日及同年8月4日多次召開文化景觀審議會，由多位專家學者進行審議，是文化景觀審議會委員依規定程序召開會議進行討論，並為審議，會議期間亦給予上訴人陳述意見之機會，且製作會議紀錄等節。則文化景觀審議會委員秉持其專門學識經驗，參酌高雄大學永續居住環境科技中心所作基礎調查成果報告書、歷次會議討論所得及現場會勘紀錄等相關資料綜合判斷後，始為認定系爭宿舍群係具有文化景觀價值，應以文化景觀之方式予以保存維護。系爭宿舍群是否應列為文化景觀，既經被上訴人前後召開多次審議會，其後於104年8月4日104年度文化景觀審議會第2次會議，決議將系爭宿舍群登錄為文化景觀，且觀諸審議會委員之意見，已詳述其等認定系爭宿舍群應登錄為文化景觀之理由，又上揭審議會之判斷查無恣意濫用及其他違法情事。原審就此業經調查證據及斟酌全辯論意旨認定屬實，並詳加說明本件並無上訴人所指登錄理由不符及違反比例及平等原則情事，尚無事證足認原判決有未依職權調查證據之違背法令情事，上訴人仍執前開理由，泛言指摘原判決違法，自難認為有理由。

(六)綜上所述，原判決以系爭公告關於上訴人所有系爭土地部分及訴願決定均無違誤，而駁回上訴人在第一審之訴，認事用法核無違誤，並已明確論明其認定事實之依據及得心證之理由，且對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，詳為說明，其所適用之法規與應適用之法規，並無違背，與解釋、判例亦無牴觸，尚無所謂判決不適用法規或適用不當等違背法令之情形。上訴論旨，無非就原判決業已論駁之理由，以及就原審證據取捨、認定事實之職權行使事項，執其主觀之法律見解，加以爭執，指摘原判決有違背法令情事，求予廢棄，難認為有理由，應予駁回。

八、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 107 年 10 月 31 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 吳 東 都

法官 胡 方 新

法官 程 怡 怡

法官 張 國 勳

法官 陳 秀 嫻

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 107 年 11 月 1 日

