高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第108號
112年11月3日辯論終結

原　　告　劉許罕

訴訟代理人　林昱宏　律師
被　　告　內政部
代　表　人　林右昌
訴訟代理人　鄭倩如

　　鄭雅芳
參　加　人　嘉義縣民雄鄉公所

代　表　人　林于玲
訴訟代理人　陳炳霖

上列當事人間土地徵收事件，原告不服行政院中華民國112年2月8日院臺訴字第1125001903號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣參加人辦理民雄頭橋地區都市計畫特Ⅱ道路（下稱系爭道路）銜接13號道路興闢工程（下稱系爭工程），需用○○縣○○鄉○○○段（下稱江厝店段）539-1地號等21筆土地，面積1.246公頃，檢附徵收土地計畫書、圖等有關資料，報經被告以民國111年7月21日台內地字第0000000000號函（下稱原處分）核准徵收，並一併徵收其土地改良物，及徵收經協議價購取得○○縣○○鄉○○段（下稱頭橋段）557-4地

號等2筆土地之土地改良物【徵收土地範圍包含原告所有頭橋段551-7、551-8地號土地（下稱系爭土地）及其土地改良物】，由嘉義縣政府於111年8月1日以府地權字第0000000000號公告（下稱111年8月1日公告）徵收，並經該府以同日府地權字第0000000000號函通知所有權人（含原告）領取補償費。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.依都市計畫法第19條、第23條規定，都市計畫之主要計畫或細部計畫之變更，均應經公開展覽並舉行說明會，始符合法定程序。嘉義縣政府為興辦系爭工程，以一般徵收方式，徵收原告所有系爭土地，以110年3月11日府經城字第0000000000號公告實施「變更民雄（頭橋地區）都市計畫（部分特Ⅱ及13-2號道路用地取得方式）案」（下稱110年3月11日公告都市計畫變更案），然該案於公告前未依法公開展覽並舉行說明會，是原處分所據之110年3月11日公告系爭都市計畫變更案，有核定程序上之瑕疵，於法未合。

2.有關協議價購程序，土地徵收條例第30條明定應以市價協議，則需地機關於進行協議價購前，本應向地價評議委員會（下稱地評會）取得市價之資料，而作為協議之依據，方合於程序。惟卷內並無嘉義縣地評會評定地價資料，參加人僅以太宇不動產估價師事務所查估價格作為評定市價，程序上顯不合法，被告未予審查即予核准徵收，應有違法。

3.依土地徵收條例第3條之2規定，應就社會、經濟、文化及生態、永續發展因素等評估事項作影響程度之評估。而江厝店聚落及黃昏市場實際上有無交通壅塞情形，及如何評估該路段服務水準於120年將降至C級，參加人所提出之徵收計畫書、評估報告、公益性及必要性評估分析表等資料，只見空泛理由，全未提出客觀數據或計算過程以供核憑查考，被告土地徵收審議小組（下稱土徵小組）第244次會議卻未指

摘，即決議准予通過，其判斷有基於不完全資訊而違法之情事。又參加人將進入頭橋工業區及○○市區○0○路線分為紫線、綠線、黃線，3線交匯於江厝店聚落，此為壅塞可能原因。其中黃線之中洋子工業區進入民雄交流道，可經由159縣道接164縣道，以減緩江厝店聚落交通壅塞之情形。13號道路之西側原即有嘉82產業道路，如予拓寬可銜接工業二路進入頭橋工業區，且嘉82道路兩側多為農田，辦理徵收屬侵害較少之手段。另原告於112年9月13日沿166縣道行經黃昏市場，尖峰時間車流量甚少，故徵收計畫書所據之事實有誤，系爭道路欠缺實施一般徵收之公益性及必要性。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 關於都市計畫，系爭道路於86年8月14日「變更民雄（頭橋地區）都市計畫（第一次通盤檢討）案」（下稱第一次通盤檢討案）即已劃設，係為配合人口成長需求、取得第二高速公路聯絡道路（連結東西向至166縣道）之重大交通建設。該計畫原定系爭道路全部以區段徵收方式辦理，尚未規劃徵收時程，惟考量本案交通壅塞之原因，急需調整系爭道路與13號、13-2號道路之配合，嘉義縣政府作成110年3月11日公告都市計畫變更案，先將此一部分路段改為一般徵收並施作系爭工程，以便交通分流，是上開110年3月11日公告系爭都市計畫變更案只有變更徵收取得方式，仍維持都市計畫第一次通盤檢討案之道路規劃。

2. 參加人辦理第1次協議價購時，因應防疫期間，於110年7月12日函附協議價購說明資料通知土地所有權人，以書面通信方式協議價購，原告接獲書面通知後，在110年7月28日協議價購同意書之意願表達為「不同意」。於110年8月6日召開第2次協議價購會，參加人就興辦事業概況、工程規劃、協議價購價格形成及處理程序、協議價購同意書或陳述意見及無法以其他方式取得用地之情形等詳予說明，原告當日亦有

出席協議價購會議，惟未於會上發言或陳述。是參加人舉辦協議價購程序皆合於規定，並無原告所稱協議不合法之情事。另依被告102年4月15日台內地字第0000000000號函（下稱被告102年4月15日函），協議價格是雙方當事人合意，僅需參考政府相關公開資訊、不動產仲介業之相關資訊或內政部實價登錄等資訊，選取比價地後，決定協議價格，即可與民眾協議，故協議價購之價格不需經地評會評定。

3. 就本案徵收審議程序，被告土徵小組成員研擬初審意見，並於會前將會議議程、待審案件、個案資料、徵收計畫書及相關圖說提供予土徵小組委員審閱。土徵小組第244次會議審議時，除由土徵小組成員報告外，參加人代表亦列席說明，經全體委員審議認為本案符合土地徵收條例第13條等規定，決議准予徵收，要無原告所述本案無詳實審議之情形。於100年民雄交流道完工啟用後，頭橋地區車流逐漸增加，部分連接道路（如嘉80、嘉82）仍為產業道路，路寬不足，大型車輛主要經由166縣道、嘉81（13-1號道路）、銜接都市計畫11號道路通往頭橋工業區及嘉義市，因嘉81（13-1號道路）與11號道路路寬均僅15公尺，且交接處係○○國小校門口，附近為江厝店聚落及黃昏市場，於交通尖峰時段人車並行，造成車輛壅塞及交通雜亂，嚴重危及學童上下課安全，該路段服務水準於120年將降至C級，實有辦理系爭工程之公益性及必要性。系爭工程用地勘選均屬都市計畫之道路用地，並依「市區道路及附屬工程設計規範」設計，達必要最小限度範圍，尚無其他可替代地區，且系爭工程完工後，即可改善該路段道路服務水準，依土地徵收條例第3條之2規定評估因素，綜合評估及審查結果，符合徵收之公益性及必要性，並無不當。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述：

1. 系爭土地於86年8月14日公告發布實施第一次通盤檢討案，即劃設為都市計畫道路用地，符合土地徵收條例第3條之1規

定。依司法院釋字第742號解釋意旨，不服都市計畫變更之行政處分，應另案提起行政救濟，以符法制。原告認110年3月11日公告都市計畫變更案有程序瑕疵，係屬另一事件，與原處分核准徵收係屬不同之行政處分。

2. 協議價格乃屬私法契約範疇，有別於徵收價格，毋須依土地徵收條例第30條第2項規定提送地評會評定。參加人已先行檢送協議價購說明資料、價格形成說明資料、用地地籍調查清冊、改良物補償清冊、協議價購同意書、陳述意見書、用地範圍圖、協議價購常見陳述意見答覆彙整表及簡報說明光碟等資料，以書面通信方式與原告進行價購程序，再於110年8月6日召開協議價購會議，與原告進行實體協議價購程序。參加人所為上開書面及會議之方式，均為進行協議價購程序之實質表現，且該2次協議購價時皆有說明地價區段之劃分及參考之農業區買賣實例，程序上並無違誤。

3. 參加人已依土地徵收條例第3條之2規定就社會因素等各項因素調查分析，並有具體數據，非原告所稱僅有空泛理由。本案周邊主要行車道路均為省道、縣道及鄉道，係供不特定對象使用之公共交通設施，非經必要，應儘量避免限制對象使用，以利通達性、便利性，並減少運輸成本及均衡地區發展。又從中洋子工業區進入民雄交流道之黃線，尚有其他路線可連通，但無法排除用路人仍選擇通過江厝店聚落及○○國小之路線，且嘉82道路寬度僅有4、5公尺，實為巷道，位於都市計畫區之農業區，倘要拓寬，路線非筆直而係彎曲，將影響農業發展，造成更多土地所有權人權益損失，是原告所述之方案，非為改善交通之策。

五、爭點：

本件徵收是否具備公益性及必要性？被告以原處分核准徵收系爭土地及一併徵收地上物，是否適法？□

六、本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，有原處分（處分卷二第9至10頁）、嘉義縣政府111年8月1日公告暨同日通知函（處分卷二第19至22、23至27頁）、訴願決定（處分卷二第31至42頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

1.都市計畫法

⑴第21條第1項：「主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）政府應於接到核定或備案公文之日起30日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期刊登新聞紙或新聞電子報周知。」

⑵第26條第1項：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每3年內或5年內至少應通盤檢討1次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」

⑶第27條第1項第4款：「都市計畫經發布實施後，遇有下列情事之一時，當地直轄市、縣（市）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。」

⑷第28條：「主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第19條至第21條及第23條之規定辦理。」

⑸第42條：「（第1項）都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。……（第2項）前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」

⑹第48條：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」

2.土地徵收條例

⑴第3條第2款：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：二、交通事業。……」

⑵第3條之1第1項：「需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地。」

⑶第3條之2：「需用土地人興辦事業徵收土地時，應依下列因素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析：一、社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。二、經濟因素：包括徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。三、文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。四、永續發展因素：包括國家永續發展政策、永續指標及國土計畫。五、其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。」

⑷第5條第1項本文：「徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。……。」

⑸第10條第1項、第2項：「（第1項）需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。（第2項）需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。……。」

⑹第11條：「（第1項）需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議

且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。（第2項）前項協議之內容應作成書面，並應記明協議之結果。如未能達成協議，應記明未達成協議之理由，於申請時送交中央主管機關。（第3項）第1項協議價購，依其他法律規定有優先購買權者，無優先購買權之適用。（第4項）第1項協議價購，應由需用土地人依市價與所有權人協議。（第5項）前項所稱市價，指市場正常交易價格。」

⑺第13條第1項、第2項：「（第1項）申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。（第2項）中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。三、該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。四、該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。六、依本條例第34條之1提出之安置計畫是否合理可行。七、其他依法應為或得為審查之事項。」

⑻第13條之1第1項：「前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：一、徵收土地或土地改良物原因。二、徵收土地或土地改良物所在地範圍及面積。三、興辦事業之種類及法令依據。四、興辦事業計畫之必要性說明。五、與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過情形及所有權人陳述意見之情形。六、公益性及必要性評估報告。七、土地使用之現狀及其使用人之姓名、住所。八、土地改良物情形。九、一併徵收之土地改良物。十、四鄰接連土地之使用狀況及其改良情形。十一、徵收土地區內有無古蹟、遺址或登錄之歷史建築……。十二、舉行聽證、公聽會、說明會之情形，並應檢附會議紀錄及出席紀錄。十三、土地或土地改良物所有權人

或管理人之姓名、住所。十四、被徵收土地之使用配置。十五、興辦事業概略及其計畫進度。十六、應需補償金額總數及其分配。十七、準備金額總數及其來源。十八、涉及原住民土地之徵收……。十九、安置計畫。」

⑼第14條：「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」

⑽第15條：「（第1項）中央主管機關為審議徵收案件，應遴聘（派）專家學者、民間團體及相關機關代表，以合議制方式辦理之。（第2項）前項專家學者應由地政、環境影響評估、都市計畫、城鄉規劃等專業領域學者組成，其中專家學者及民間團體代表不得少於2分之1。」

3.土地徵收條例施行細則

⑴第10條：「（第1項）需用土地人依本條例第10條規定舉行公聽會，應至少舉行2場，其辦理事項如下：一、應於7日前將舉行公聽會之事由、日期及地點公告……二、依土地登記簿所載住所，以書面通知興辦事業計畫範圍內之土地所有權人。三、說明興辦事業概況、展示相關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要性、適當與合理性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。後場公聽會並應說明對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳述意見之明確回應及處理情形。四、公聽會應作成會議紀錄，並將紀錄公告周知……需用土地人並需於其網站上張貼公告及書面通知陳述意見之土地所有權人及利害關係人。五、依前2款規定所為前場公聽會紀錄之公告及書面通知，與對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳述意見之回應及處理，應於舉行後場公聽會前為之。（第2項）事業計畫報請目的事業主管機關許可及徵收案件送由核准徵收機關核准時，應一併檢附所有公聽會紀錄、土地所有權人及利害關係人之意見與對其意見之回應及處理情形。」

⑵第15條第3款：「徵收案件之申請程序如下：三、需用土地人為鄉（鎮、市）公所者，應經該管縣（市）政府核轉中央

主管機關核定。……」

4.被告土徵小組設置要點

⑴第2點：「本小組任務如下：㈠審議申請徵收土地或土地改良物案件。……」

⑵第3點第1項：「本小組置委員21人至31人，其中1人為召集人，由本部政務次長兼任；1人為副召集人，由本部常務次長兼任；其餘委員由本部就下列人員派兼或遴聘之，任一性別委員不得少於三分之一：㈠主管業務單位主管。㈡有關業務機關首長或單位主管或代表。㈢具有地政、法律、環境資源、都市計畫、城鄉規劃、公共行政、農業、經濟、交通運輸規劃及其他相關專門學識經驗之專家學者及民間團體代表。」

㈢關於系爭道路之都市計畫：

1.依都市計畫法第42條、第48條規定可知，都市計畫地區範圍內，應視實際情況，設置道路等公共設施用地，並應儘先利用適當之公有土地；依都市計畫法指定之公共設施保留地，如非供公用事業設施之用者，由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依一般徵收、區段徵收等之方式取得。是以需用土地人取得依都市計畫法指定之公共設施保留地之方式為多元，徵收是其中方式之一。另依都市計畫法第26條第1項及第27條規定可知，都市計畫經發布實施後，並非不得變更，除應依據發展情況並參考人民建議定期通盤檢討作必要之變更外，如遇有重大事變、災害，或為適應國防、經濟發展需要，或為配合興建重大設施，尚應視實際情況迅行變更。而司法院釋字第156號解釋：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟……」已闡明都市計畫之個別變更具行政處分性質之意旨。

2. 查「民雄（頭橋地區）都市計畫」係74年2月9日核定公告，並於86年8月14日公告發布實施第一次通盤檢討案，此次通盤檢討係配合人口成長需求及取得第二高速公路聯絡道路等重大交通建設土地，劃設特Ⅱ號之系爭道路，並於計畫區適當地點劃設住宅區、公共設施用地，以區段徵收方式取得，有74年2月9日民雄（頭橋地區）都市計畫（訴願卷第87至88頁）、110年3月11日公告都市計畫變更案計畫書前言部分（本院卷第359頁）在卷可稽。嗣98年2月26日「變更民雄（頭橋地區）都市計畫（第二次通盤檢討）（第一階段部分）」案仍維持系爭道路用地以區段徵收方式取得，惟參加人為解決江厝店聚落及黃昏市場交通壅塞問題，擬依上開都市計畫開闢13號道路及部分系爭道路，作為分流道路。該道路屬於都市計畫道路用地（以區段徵收方式辦理）， 因嘉義縣政府財源短絀，短期內無辦理區段徵收之計畫，於107年間向被告申請並獲得道路工程經費後，參加人乃提出都市計畫變更案，辦理變更上開都市計畫道路之土地開發方式，改以一般徵收方式取得，並經嘉義縣政府以110年3月11日公告實施等情，此有徵收土地計畫書第1至4頁附於處分卷一可參。足見原告所有之系爭土地，早已於86年8月14日第一次通盤檢討案變更為道路用地，該都市計畫未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效，其效力繼續存在，原告自應受拘束。又110年3月11日公告都市計畫變更案（參本院卷第384頁）僅變更參加人開闢系爭道路「土地取得之方式」，將原定之區段徵收改為一般徵收，並未變更或重新劃定系爭道路之路線。

3. 原告雖主張110年3月11日公告前未依法公開展覽並舉行說明會，該次變更都市計畫案程序有瑕疵云云，惟參加人依都市計畫法第27條第1項第4款規定提出都市計畫變更案，於109年2月18日通知土地所有權人，並張貼公告及登報公示，於109年2月20日起至109年3月21日公開展覽30日，於109年3月11日舉辦公開說明會，會後參加人將人民或團體陳述意見綜

理表檢附於計畫書送交被告審查，經被告109年10月13日都市計畫委員會第978次會議審議通過，嘉義縣政府依都市計畫法第21條第1項、第28條規定，以110年3月11日公告實施在案，此有嘉義縣政府109年2月18日府經城字第10900246091號通知函、同日府經城字第10900246092號公告（本院卷第225至226頁）、登報資料（本院卷第227至230頁）在卷可憑，亦有上開計畫書變更都市計畫審核摘要表（本院卷第356頁）可證，程序上並無不合。是原告此部分主張，顯與事實不符，尚難據為對原告有利之認定。

㈣本件徵收已踐行實質協議價購程序：

1.鑑於土地徵收係以公權力強制剝奪私人財產權之行政手段，考量憲法對於私人財產權保障及比例原則規定意旨，基於尊重私有財產權益，非有必要，應儘可能避免徵收。是依土地徵收條例第11條規定，需用土地人踐行協議價購取得公共事業所需土地，為徵收合法之要件，須已確實踐行此一程序，仍無法取得公共事業所需土地，始以徵收方式取得，方屬不得已之最後手段，而具必要性，此無非要求需用土地人應儘可能採取溫和手段，避免強制剝奪人民之財產，以達公共利益與私益之平衡。而前開徵收補償價格之「協議」本身，必須建立在雙方之共識基礎上，無法強迫，若土地被徵收人已於協議價購會議中掌握認定市價相關資料並充分表達意見，仍無法於土地價格上達成共議，應足認已踐行實質協議價購程序（最高行政法院102年度判字第567號判決、105年度裁字第980號裁定意旨參見）。可知協議價購屬私法契約範疇，需用土地人應以市價與土地所有權人進行溝通協議，係申請徵收土地之法定先行程序，且屬中央主管機關之被告受理土地徵收申請案，應審查之合法要件之一。又本案需用土地人之參加人考量徵收為政府執行公權力取得土地所有權之最後手段，亦考量選擇對人民權益損害最小且不妨礙公共建設推動之方式，為鼓勵所有權人同意協議價購以減少採徵收方式取得土地，及基於市價來源應有所依據及具公信力等因

素，乃依被告101年3月15日台內地字第10101307672號函釋（下稱101年3月15日函）：「協議價購應依市價與所有權人協議，所謂市價係指市場正常交易價格，該市價資訊之取得可參考政府相關公開資訊或不動產仲介業之相關資訊，或委由不動產估價師查估。」取得各項市價資訊，經綜合評估訂定價格，確實與土地所有權人進行協議，以落實同條例第11條協議價購之立法精神。該函釋乃被告就協議價購訂定市價所為技術性、細節性之規定，作為下級機關執行業據之依據，經核並未逾越土地徵收條例等相關規定，與法律保留原則尚無違背，參加人辦理本件協議價購程序時，自得援用，並作為徵收土地市價認定之依據。

2. 查參加人依都市計畫辦理系爭工程，通知土地所有權人於108年4月18日參加規劃前座談會，並於110年4月14日、同年5月19日分別舉行2次公聽會，除說明興辦事業概況、用地範圍勘選說明、徵收土地綜合分析評估（社會因素、經濟因素、文化及生態因素、永續發展因素及其他）及說明計畫之公益性、必要性、適當性及合法性外，並聽取土地所有權人及利害關係人陳述意見，原告均有到場出席等情，有座談會開會通知單及簽到冊（本院卷第219、224頁）、參加人110年5月5日公告之公聽會第1次會議記錄及簽到簿（處分卷一第77至88、93頁）、110年6月15日公告之公聽會第2次會議紀錄及簽到簿（處分卷一第99至112、117頁）附卷可稽，足見原告於第1次協議價購會議前，對於系爭工程及協議價購之目的應有相當之瞭解。又參加人依土地徵收條例第11條規定，於申請徵收土地前，與土地所有權人進行協議價購，因正逢疫情期間，第1次協議價購會以書面方式進行，於110年7月12日將協議價購說明資料、價格形成說明資料（含本案標的及買賣實例位置圖）、協議價購同意書、陳述意見書等資料函送土地所有權人，原告於協議價購同意書中記載其不同意之理由並送交予參加人，參加人於110年8月26日舉辦第2次協議價購會再予說明，原告亦出席會議，此會議就協議

價購之目的、法令依據、協議價格之形成及標準、協議不成將依法辦理徵收、相關徵收補償及異議處理等事項詳加說明，並給予土地所有權人陳述意見之機會，會後彙整土地所有權人陳述意見及參加人之回覆記載於會議紀錄等情，有參加人110年7月12日嘉民鄉建字第0000000000號函檢附第1次協議價購相關資料（處分卷二第75至83頁）、原告110年7月28日協議價購同意書之意願表達（處分卷二第149頁）、 上揭第2次協議價購會會議紀錄、簡報、簽到簿及相關資料（處分卷二第125至136、99至120、141、89至96頁）存卷可憑。足見參加人就協議價購會議之目的、價格形成及標準等事項，以書面及言詞之方式向土地所有權人說明，而原告等土地所有權人於協議價購程序中已為充分之意見陳述，參加人並就各個意見，確實評估及溝通並給予回覆。足認參加人於申請徵收前，召開2次協議價購會議，按市價與原告等土地所有權人進行協議磋商，已依土地徵收條例第11條規定踐行實質協議價購程序。

3. 原告雖主張卷內並無嘉義縣地評會評定地價資料可供參酌，參加人僅以太宇不動產估價師事務所查估價格作為評定市價，程序上顯不合法云云。惟依土地徵收條例第11條規定，需用土地機關於申請徵收土地前，應依市價與土地所有權人協議進行價購，該條第5項明定，所稱之市價，係指市場正常交易價格。而依被告101年3月15日函釋「參考政府相關公開資訊或不動產仲介業之相關資訊，或委由不動產估價師查估」，參加人委託太宇不動產估價師事務所查估各項市價資訊，並依市價查估辦法及參酌時價登錄價格併排除期待因素，經綜合評估後，決定協議價購土地之市價，經參加人於協議價購會議紀錄中陳明（處分卷二第126頁），並有不動產估價報告（處分卷一第143至155頁）在卷可參，是參加人依市場正常交易價格之資訊，決定協議價購徵收土地之市價，與同條例第11條第5項規定並無不合。另參被告102年4月15日函釋（本院卷第183頁）略以：需用土地人應以市價

與土地所有權人協議，因市價會隨市場交易狀況變動、交易雙方對交易標的價值認知、價格基準日等而有合理區間，協議價購與徵收補償雖同採市價標準，但因時間點不同，亦不一定有相同水準，逕以地評會評定之市價為協議價購標準，恐有違協議價購之精神等語。協議價購在需用土地人進行協商時，係以其取得之各項市價資訊作為協議價購之價格基礎，與土地所有權人達成協議，屬契約性質，其土地價格仍取決兩造雙方之協議結果，如前所述，原告已於協議價購會議中知悉土地價格形成及標準並充分表達意見，足認參加人已踐行法定協議價購之程序，雖雙方就徵收價格未達成合意，然是否踐行法定協議價購程序，在於是否踐行實質議價，參加人提出之價格僅供雙方協議參考，尚無拘束力，核與同條例第30條第3項、第5項規定徵收土地應按照徵收當期之「市價」補償其地價為法定補償，依市價查估辦法規定辦理查估，並經主管機關提交地價評議委員會評定之程序始能確認，二者屬性不同，則參加人提出協議價購之市價，無經由地評會評定程序，於法並無不合，原告上揭主張，自非可取。至原告主張現在徵收之價格與同地段價差極大，希望可提高徵收土地金額，且地上物查估數量不符云云，然有關原告對於徵收地價、地上物異議處理程序不服部分，該徵收補償之原處分機關為嘉義縣政府，並非被告或參加人，原告已另案提起行政救濟（本院卷第171至172頁），核非本件審理之範圍，併此敘明。

㈤本件徵收具有公益性、必要性：

1.有關土地徵收，係國家因公益需要興辦事業，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪，因此，規定此項徵收及其程序之法律必須符合必要性原則，並應於相當期間內給予補償外，依土地徵收條例第3條第2款規定，在為交通事業具體徵收時，亦應具備：1.公益性：因交通事業公益而徵收私有土地，須有助於該公益目的之達成。2.必要性：交通事業所欲達成之公益目的，其道路用地之取得，應先以協議

價購或聯合開發、設定地上權、捐贈等與所有權人協議方式為之，協議不成，始得予以強制徵收。3.符合比例原則：須興闢道路徵收私有土地所欲達成之公益目的，與徵收強制剝奪人民財產造成人民財產權損害之私益及未徵收所維持之公益中利益，相互權衡輕重後，確認因興闢道路所造成之損害與欲達成交通運輸目的之利益並無顯失均衡情形，始符合憲法第23條及行政程序法第7條規定之比例原則，其徵收土地，始為適法。另依同條例第3條之1第1項、第3條之2規定可知，國家因交通事業之公益目的需要，興闢道路，應按實際需要，勘選適當用地及範圍，雖得徵收私有土地，惟其徵收之範圍，應以該道路工程所必須者為限，且應依社會、經濟、文化及生態、永續發展及其他依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項等因素，評估興闢道路之公益性及必要性，並為綜合評估分析。又據同條例第10條及其施行細則第10條之規定，需用土地人應舉行至少2場之公聽會，說明興辦事業概況、展示相關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要性、適當與合理性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見，故應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會，而所有公聽會紀錄、土地所有權人及利害關係人之意見與需用土地人對其意見之回應及處理情形，均應於送由核准徵收機關核准時一併檢附供審查。觀同條例第13條第1項、第2項及第13條之1第1項規定即知，申請徵收土地，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，於核准徵收機關審核時，應審查是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理、需用土地人是否具有執行該事業之能力、申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、該計畫是否有助於土地適當且合理之利用、其財務評估及其他依法應為或得為審查之事項（最高行政法院109年度上字第898、899號判決意旨參照）。

2. 查參加人為辦理本案徵收，先後舉辦2場公聽會及2場協議價購會議，均依規定辦理相關公告及通知程序，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見，另就協議結果作成書面，於參加人申請徵收時納入徵收計畫書以供被告審查，確已聽取土地所有權人及利害關係人意見，並踐行實質協議價購之正當法律程序，已如上述。參加人辦理本案徵收，係依土地徵收條例第11條第5項規定之價格，與原告進行協議價購程序，因未能達成協議，始報請被告核准徵收，並一併徵收其土地改良物，核與上開土地徵收法令之規定無違。被告土徵小組於111年7月6日召集第244次會議審議本件徵收案（提案編號第224-6案），事前擬具初審意見於提會審查單，再送請土徵小組委員審議，經決議准予徵收，有該會議紀錄、初審意見表、提會審查單等相關附件資料（處分卷一第5至12、16、17至61頁）附卷可稽。依上揭提會審查單所載，於審議決議前，就下列事項已事先詳為審核：⑴是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當及合理。⑵需用土地人是否具有執行該事業之能力。⑶事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。⑷事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。⑸事業計畫之財務評估是否合理可行。⑹徵收土地計畫提出之安置計畫是否合理可行。⑺是否已依規定召開公聽會、說明會或聽證。⑻是否已依規定辦理協議價購。⑼是否已以書面通知所有權人陳述意見，及陳述情形。⑽徵收補償地價是否依規定提地價評議委員會評定；且據初審意見記載（處分卷一第22至23頁）：本件徵收案符合土地徵收條例第13條審查結果。又被告土徵小組委員，依同條例第15條規定，係經中央主管機關遴聘（派）為審議徵收案件之委員，均為地政、環境影響評估、都市計畫、城鄉規劃等專業領域學者，或相關業務之民間團體及相關機關代表，故各該委員對於審核徵收案件是否符合同條例第13條第2項規定，應甚為熟稔，於會議前各委員審酌前揭相關書面資料，於會議時有助於各該要件之審查，以迅速取得共識，

且依該會議紀錄所示，審議當時並無委員發現疑義而提出不同意見，並就准予徵收之理由詳予記載。是被告土徵小組業已審查本案徵收案之公益性、必要性及妥適性而為決議，被告據此作成原處分核准徵收系爭土地，核屬適法。

3.原告固主張系爭道路實際有無交通壅塞情形，如何評估該路段服務水準於120年將降至C級，參加人提出之徵收計畫書等資料，只見空泛理由，全未提出客觀數據或計算過程以供核憑云云。惟查：

⑴徵收土地計畫書之公益性及必要性評估報告，記載本案徵收對社會因素（徵收所影響人口之多寡、年齡結構、徵收計畫對周圍社會現況之影響、對弱勢族群生活型態之影響、對健康風險之影響程度）、經濟因素（稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用及各級政府配合興辦公共設施與政府財政支出及負債情形、農林漁牧產業鏈、土地利用完整性）、文化及生態因素（城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變、生態環境、周邊居民或社會整體之影響）、永續發展因素（國家永續發展政策、永續指標、國土計畫）、其他因素等影響程度之研析。於徵收計畫書中，就興辦事業計畫必要性說明：①計畫目的與預計徵收私有土地合理關連理由：系爭工程依86年8月14日第一次通盤檢討案劃設為道路用地，因原都市計畫區內住宅區使用率已達94.43%，配合取得南二高聯絡道等重大建設，劃設系爭道路，經98年2月26日「變更民雄（頭橋地區）都市計畫（第二次通盤檢討）（第一階段部分）案」仍維持道路用地並以區段徵收方式取得。系爭道路為民雄（頭橋地區）都市計畫東西向主要聯外幹道，東往二高聯絡道，向西連接166縣道通往新港，因嘉義縣政府財源短純，短期內無辦理區段徵收計畫無法開闢道路，致周邊地區無法開發，嚴重阻礙該地區整體都市計畫發展，降低地區交通易行性及可及性。100年中山高速公路民雄交流道完工啟用後，頭橋地區車流量逐漸增加，因該地區部分連接道路（如嘉80、嘉82）仍為產業道路，路

寬不足，大型車輛主要經由164縣道、嘉81（13-1道路）、銜接都市計畫11號道路通往頭橋工業區及嘉義市，因嘉81（13-1道路）與11號道路交接處係○○國小出入校門，附近為江厝店聚落及黃昏市場，於交通尖峰時段人車並行，造成車輛壅塞及交通雜亂，嚴重危及學童上下課安全，且該路段服務水準於120年將降至C級，因嘉81（13-1道路）及11號道路路寬均僅15公尺且已開闢完成，為分散○○國小及江厝店聚落附近之車流，改善交通瓶頸，爰依都市計畫新闢系爭道路銜接166縣道進入頭橋工業區及嘉義市區。②預計徵收私有土地已達必要最小限度範圍理由：徵收計畫僅徵收工程所需範圍，及都市計畫道路範圍內之土地，用地勘選已達必要最小限度之範圍。③用地勘選有無其他可替代地區：本案已依徵收土地勘選範圍作業要點規定，就損失最少地方為之，以建構完整交通路網，確保行車安全，促進都市整體發展進行規劃，綜合評估為最佳路線，無其他可替代路線。④是否有其他取得方式：本案屬道路工程，為符合工程設計永續使用之目的，並保障公共利益，經評估應取得工程範圍內土地所有權，不宜採取租賃或設定地上權方式取得土地；因本案前經協議價購會與案內部分所有權人未達成協議，且未有地主表示願以其他方式提供土地，依土地徵收條例第11條規定辦理徵收取得，無其他取得方式。⑤其他評估必要性理由：嘉81（13-1號道路）為民雄交流道通往頭橋工業區及○○市○○○道路之一，因通往工業區之車輛多為大卡車及聯結車，且現有嘉81（13-1號道路）及11號道路路寬僅有15公尺，影響○○國小學童上下課安全，系爭工程完工後，透過交通管制方式（如限制大型車輛禁止進入等）引導大型車輛經由13號道路銜接系爭道路，通往頭橋工業區及嘉義市，以維護學童安全，且系爭道路及13號道路為都市計畫規劃之緊急道路、救援運輸道路及火災防止延燒帶，開闢後可提升都市計畫整體防災減災效能等情，此有徵收土地計畫書第3至13頁附於處分卷一可參。

⑵被告土徵小組就上開徵收土地計畫書等資料，經評估後認該計畫具備公益性、必要性、適當性及合法性，其審議理由略以（處分卷一第10至12頁）：本案為一般徵收，興辦交通事業，依土地徵收條例第3條第2款、都市計畫法第48條規定辦理，協議取得情形為工程用地範圍內私有地面積4.6235公頃，其中以協議價購方式取得面積3.3775公頃。案經審查系爭道路為民雄（頭橋地區）之東西向主要聯外道路，連接二高連絡道及新港鄉，自100年中山高速公路民雄交流道完工啟用後，頭橋地區車流逐漸增加，因該地區部分連接道路（如嘉80、嘉82）仍為產業道路，路寬不足，大型車輛主要經由164縣道、嘉81、銜接都市計畫11號道路通往頭橋工業區及嘉義市，因嘉81與11號道路（路寬均僅15公尺）交接處，係○○國小出入校門，附近為江厝店聚落及黃昏市場，於交通尖峰時段人車並行，造成車輛壅塞及交通雜亂，嚴重危及學童上下課安全，且該路段服務水準於120年將降至C級，爰依都市計畫新闢13號道路及部分系爭道路，以改善來往車流交通情形，並促進該地區都市發展。工程規劃13號道路長度880公尺，寬度20公尺，配置雙向各1汽車道、慢車道及人行道等設施，系爭道路長800公尺，前段銜接13號道路部分，寬度30公尺，配置雙向各2汽車道、慢車道及人行道等設施；後段銜接166縣道部分，寬度40公尺，配置雙向各2汽車道、慢車道、人行道及10公尺綠帶。工程範圍內無已登錄之文化古蹟，且對生態環境影響甚微，另用地勘選屬86年8月14日公告發布實施第一次通盤檢討案之道路用地，已達最小限度範圍，無其他可替代地區，完工後可改善原有道路服務水準，建構完整交通路網，提升行車安全及整體運輸量能，有助於該地區土地適當且合理之利用，經依土地徵收條例第3條之2所定評估因素綜合評估及審查結果，符合徵收之公益性及必要性。本案已由參加人編列相關預算，案經依土地徵收條例第13條審查結果，符合相關法令規定，准予徵收等語。顯見本件徵收案與系爭道路銜接13號道路之興闢，以

及通往頭橋工業區及嘉義市之交通需求具有關連，而系爭工程有助於緩解○○國小校門口及附近江厝店聚落、黃昏市場於尖峰時段之車流，並配合民雄頭橋地區都市整體發展需要，具有公共利益及必要性，且工程用地均屬於都市計畫道路範圍內之土地，並僅徵收工程所需範圍，用地勘選已達必要最小限度之範圍，屬無其他可替代地區之必要範圍，復經參加人與土地所有權人協議，同意協議價購面積為3.3775公頃，占工程範圍內私有地面積73.05%，實已綜合權衡判斷開發之必要性及民眾權益保障，其手段與目的間並未顯失均衡，核與比例原則無違，亦無違反徵收之公益性、必要性、適當性與合理性，原處分核准徵收，於法並無違誤。是原告空言泛稱被告土徵小組未實質審議，其判斷有基於不完全資訊之違法云云，實不足採。

⑶有關道路服務水準降級部分，民雄頭橋地區都市計畫系爭道路銜接13號道路工程，因中山高速公路民雄交流道完工啟用後，車流急速增加，連絡嘉義市均需行經頭橋地區都市計畫13-1號道路（文化路），並行經○○國小校門及江厝店部落，造成車輛壅塞交通紊亂，且嚴重危及學童上下課安全，並肇致道路強度不足，縮短路面使用期限，擬新闢都市計畫系爭道路銜接13號道路，以作為13-1號道路之分流道路。又166縣道西起東石鄉往東經六腳鄉、新港鄉接民雄頭橋工業區，往西連接往竹崎榔，其中經民雄交流道可上下國道1號，為東石鄉、六腳鄉、新港鄉及民雄鄉等之主要東西向聯外幹道，現逐步拓寬為15公尺；而嘉76線道路為民雄頭橋工業區重要聯絡道路，部分路寬約7.8至10公尺，標線分隔，全線雙向二車道，路段道路寬度不足，影響行車安全，都市計畫11號道路寬度為15公尺，現況大部分皆已開闢完成。就120年道路情況評估，以嘉義市政府於106年「嘉義市整體運輸規劃運輸需求模型建置計畫」案所建置運輸需求模型為依據，預測其交通量，並以計畫道路周邊之主要幹道進行道路交通特性分析。依據交通部運輸研究所「2011年台灣公路容

量手冊」所載「需求流率/容量比」（服務水準C級為0.63至0.79）為績效標準，於120年間166縣道至文化路之路段，公路流量2,100，往東尖峰交通量1,345，往西尖峰交通量1,438，需求流率/容量比分別為0.64、0.68，服務水準均為C級，又上開交通流量計算，乃依「交通部交通工程規範」所觀測，調查在於蒐集平常日或假日交通量及其交通組成資料，蒐集時得依應用目的於下列時段蒐集交通特性資料：①連續24小時交通量。②晝間12小時或16小時交通量。③上、下午尖峰時間各2小時交通量等情，有107年5月嘉義縣政府「生活圈道路交通系統建設計畫（市區道路）八年計畫104-111年提案計畫」（本院卷第391至398頁）及交通部交通工程規範（本院卷第399至402頁）在卷可憑，復據被告及參加人陳述明確（本院卷第312至316頁），應可採信。至原告主張其於112年9月13日早上沿166縣道經江厝店聚落黃昏市場，尖峰時間車流量甚少，並提出行車紀錄器錄影截圖（本院卷第329至337、309頁）為憑云云，惟原告所提出之畫面並未顯示時間，僅見太陽甫升起，推估時間早上約6、7點，實非○○市○○○○○段，況據參加人陳明：該○○市○○○○○段一定會壅塞，每天都在發生的事實，不是只有特定日期，交通非常壅塞等語（本院卷第314頁），並有該路段照片為證（本院卷第233頁），足見原告欲以上開「清晨時段」所拍攝之照片，證○○市○○○○○段交通未壅塞之事實，洵屬無稽。

4.原告另主張黃線之中洋子工業區進入民雄交流道，可經由159縣道接164縣道，以減緩江厝店聚落壅塞之情形，且13號道路之西側原即有嘉82道路，倘拓寬可銜接工業二路進入頭橋工業區，且嘉82道路兩側多為農田，辦理徵收屬侵害較少之手段云云。經查，依參加人所提出之現況周邊主要道路使用分析圖（本院卷第233頁）可知，由民雄交流道通往嘉義市及頭橋工業區之路線，可經由該圖所示之黃線及紫線，新港鄉通往嘉義市及頭橋工業區，則可經由如圖所示之綠線，3

線均行經○○國小及江厝店聚落一帶，甚至黃線在此處另分支通往中洋子工業區，因數條路線在此處匯集同一路段，車輛交織頻繁，此乃造成交通壅塞之主因。參加人擬以部分系爭道路銜接13號道路（即紅線）之系爭工程，可有效解決江厝店部落及黃昏市場於尖峰時段既有車輛壅塞、交通紊亂，危及學童上下課出入安全等問題，並提升道路服務品質，紓解民雄交流道連絡嘉義市車流，增益交通路網，提升民雄鄉對外連結之便利性及可及性，應認有其必要性及公益性。有關該圖所示黃線之交通狀況，據參加人表示：黃線是主要道路的動線，但不是唯一的動線，沒有辦法限制用路人只能用哪一條路線云云（本院卷第272頁），依上開分析圖所示，從中洋子工業區進入民雄交流道，除黃線以外，尚有其他路線可通行，然用路人通常有其慣用之通行路線，現階段多數用路人以較便利、距離較短、通達性較高之黃線通行，而非選擇其他路線通行，致該路段車流量居高不下，原告此部分主張，顯與交通實況不符，即無可採。就嘉82線部分，據參加人陳明：嘉82線為巷道，寬度僅有4、5公尺，屬於都市計畫區域內之農業區，無計畫道路路線，如要拓寬，因農業區之故，路線非直線，而是彎曲的，將造成更多土地所有權人權益損失，且農地徵收影響農業發展，不符合土地徵收精神等語（本院卷第271頁），依前開分析圖暨道路照片，嘉82線銜接黃線通往頭橋工業區，然其道路寬度狹窄，不利大型車輛通行，倘以該路線作為黃線分流，勢必進行道路拓寬工程，因嘉82線兩側均為農田，土地使用編定屬都市計畫農業區，為保護農地資源，確保農業生產環境之完整及農業之永續發展，立法者於土地徵收條例第3條之1第4項揭示農業區農牧用地，除因零星夾雜難以避免，或有更大公益之興辦事業外，原則上不得徵收，是原告主張拓寬嘉82線部分，亦不可取。從而，參加人辦理系爭工程，已考量鄰近道路現況、土地地形、道路線型平整性及交通路網完整，其用地勘選均屬都市計畫道路用地，其徵收計畫具適當及合理性，且達必

要最小限度範圍，尚無其他可替代地區。原告上揭主張，容屬其個人主觀之歧異見解，均非可採。

七、綜上所述，原告主張俱無可採。原處分核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經斟酌後核與本件判決結果不生影響，爰不逐一論述。

八、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　12　　月　　5　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。

	3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　12　　月　　5　　日

書記官　鄭　郁　萱