高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度都訴字第2號
民國114年3月11日辯論終結

原　　告　孫劍煌
被　　告　內政部
代　表　人　劉世芳
訴訟代理人　曾義權
　　楊靜怡

上列當事人間都市計畫事件，原告提起行政訴訟，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

壹、程序方面

一、被告代表人原為林右昌，於本件訴訟審理中變更為劉世芳，業經新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷1第473頁至第474頁），核無不合，應予准許。

二、按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。查原告起訴時列屏東縣政府為被告，訴之聲明為：「請求宣告民國112年8月2日發布實施變更東港都市計畫（部分農業區、部分乙種工業區、部分綠地為河道用地及部分道路用地為河道用地兼供道路使用）（配合東港第一排水護岸改善工程第3、4期）案無效。」嗣於112年12月8日具狀更正被告為內政部（見本院卷1第161頁）。復於113年9月30日具狀變更其聲明為：「（一）先位聲明：請求宣告112年8月2日

發布實施變更東港都市計畫（部分農業區、部分乙種工業區、部分綠地為河道用地及部分道路用地為河道用地兼供道路使用）（配合東港第一排水護岸改善工程第3、4期）案原告所有東新段892-7地號、891-3地號部分無效。（二）備位聲明：請求宣告112年8月2日發布實施變更東港都市計畫（部分農業區、部分乙種工業區、部分綠地為河道用地及部分道路用地為河道用地兼供道路使用）（配合東港第一排水護岸改善工程第3、4期）案無效。」（見本院卷2第29頁）核其聲明變更僅係增列為先位及備位聲明分別就「變更東港都市計畫（部分農業區、部分乙種工業區、部分綠地為河道用地及部分道路用地為河道用地兼供道路使用）（配合東港第一排水護岸改善工程第3、4期）案」（下稱系爭都市計畫）之一部及全部訴請確認無效，其請求基礎不變，依首揭規定，應予准許。

三、行政訴訟法第237條之22規定：「高等行政法院受理都市計畫審查程序事件，不適用前編第3章第4節訴訟參加之規定。」第237條之25前段規定：「高等行政法院審理都市計畫審查程序事件，應依職權通知都市計畫之擬定機關及發布機關於期日到場陳述意見，並得通知權限受都市計畫影響之行政機關於期日到場陳述意見。」準此，高等行政法院受理都市計畫審查程序事件，不適用行政訴訟法第1編第3章第4節訴訟參加之規定；至都市計畫之擬定機關與發布機關，由於其對訟爭之都市計畫之內容與作成經過，知之最詳，乃責成其負擔一定之協力義務，由法院依職權通知該等機關於期日到場陳述意見，俾能適時提供資訊，使法院思慮更為周延，而有效提升審理效率並為正確判斷，該等機關之陳述意見尚非僅為輔助一造。爰依前揭規定通知系爭都市計畫之發布機關屏東縣政府到場陳述意見，而不列為輔助參加人。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

（一）屏東縣政府水利處為配合經濟部水利署辦理「牛埔溪排水系統－東港第一大排水治理計畫之東港第一排水護岸改善工程（第3、4期）」（下稱系爭排水治理計畫），乃依經濟部110年6月18日核定公告之用地範圍線圖作為變更範圍，將位在整治工程所需部分農業區、部分乙種工業區、部分綠地變更為河道用地，及部分道路用地變更為河道用地兼供道路使用，以利辦理用地徵收及排水改善事宜，並向屏東縣政府申請依都市計畫法第27條第1項第4款暨第2項規定辦理變更系爭都市計畫。案經屏東縣政府同意辦理，經提交屏東縣都市計畫委員會（下稱屏東縣都委會）於111年7月7日召開第232次會議決議通過後，再經被告都市計畫委員會（下稱都委會）於112年2月7日召開第1027次會議決議請屏東縣政府依決議事項修正計畫書、圖後，報由被告逕予核定。屏東縣政府於同年3月依決議事項修正完成系爭都市計畫書、圖，經被告於112年7月20日以內授營中字第1120809601號函（下稱112年7月20日函）核定。屏東縣政府乃於112年7月31日以屏府城都字第11250292501號公告（下稱112年7月31日公告）自112年8月2日起發布實施系爭都市計畫，並依建築法、都市計畫法及有關法令規定實施建築管理。

（二）原告所有坐落屏東縣東港鎮東新段891、892-1地號土地（使用分區為乙種工業用地；113年1月22日逕為分割增加地號891-1至891-3地號、892-3至892-7地號；下稱系爭土地）部分位在系爭都市計畫變更範圍內，原告不服系爭都市計畫將其部分系爭土地變更為河道用地，遂於112年8月14日提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、系爭都市計畫違反比例原則、平等原則及不當聯結禁止原則，且有利益衡量之瑕疵：

⑴原告為系爭土地所有權人，如系爭都市計畫變更後將使部分系爭土地變更為河道用地。系爭都市計畫僅為拓寬道路，在土地所有權人不同意之狀況下，不通知持反對意見之土地所有權人而變更都市計畫，欲以徵收手段取得私有土地，其取得土地手段難謂正當。

⑵由109年10月27日「牛埔排水系統－東港第一大排水治理計畫－東港第一大排水用地範圍線」地方說明會（下稱屏東縣政府109年10月27日地方說明會）簡報資料以觀，「東港第一排水護岸改善工程（新溝二號橋～2K+271）含橋樑改建委託設計及監造技術服務」資料已明確規劃1K+571～3K+079（即新溝二號橋至無名橋）之施工圖與用地範圍線已可滿足都市計劃的水利需求，且規劃設計者正是屏東縣政府，則本案增設水防道路顯非必要。南岸（即左岸）擴建5米水防道路並非必要，屏東縣政府稱因陳金田（其所有船頭段109地號土地為不臨路土地）陳情，水利處遂積極協助規劃水防道路，以供其交通便利而得以從水防道路通行。系爭都市計畫變更僅是為部分地主通行便利性，原告本有道路得以通行，無須從水防道路通行，卻因此被徵收土地。該簡報資料第11頁左邊規劃0K+858～1K+571（即箱涵橋至新溝二號橋）之南岸水防道路1.5米，北岸水防道路亦可配合調整（即右岸道路不必為5米），新興橋至新溝二號橋間建物密度相仿，而原告土地建築密度更高，系爭都市計畫可用同樣規劃而無須徵收原告土地，亦可達成水利目的，系爭都市計畫並非最小限度必要範圍，且徵收非為水利考量，不應准許。0K+858～1K+571（即箱涵橋至新溝二號橋）與本案1K+571～3K+079（即新溝二號橋至無名橋）緊鄰，而0K+858～1K+571南岸並無設置水防道路，北岸水防道路也不足4米，系爭土地緊鄰1K+571，應用相同規劃，而非僅因屏東縣政府喜好而差別待遇，原告要被多徵收5米土地，極不公平。第1期、第2期工程渠寬相同，大多是單邊設置水防道路，多數水防道路

也不足4米，顯見系爭都市計畫變更加徵5米水防道路並非必要。

⑶最小限度範圍為初期規劃之單邊水防道路，而不以5米水防道路為必要，水防道路亦可配合調整寬度，且有無建物也要列入考量，原告土地與建物無徵收之必要。部分地主想要開路，只要開設有簽署土地先行使用同意書的地主即可使用，不徵收原告所有之系爭土地不影響其功能性，因原告所有之土地位在第2期與第3期工程之交界，是系爭工程規劃水防道路之最旁邊，不列入規劃設計也不影響其他地主水防道路功能性。

⑷「東港第一排水護岸改善工程（新溝二號橋～2K+271）含橋樑改建」（下稱原規劃工程）與系爭都市計畫變更範圍相鄰，工程範圍完全重疊，系爭都市計畫變更範圍係於原規劃工程相鄰之土地再多徵收5米作為水防道路，均為屏東縣政府水利處規劃，顯見本案為原規劃工程之延伸或變更，關係緊密，屏東縣政府推託稱原規劃工程與本案無涉，與事實不符。屏東縣政府109年10月27日地方說明會時，承辦人多次向民眾解釋單面設置水防道路符合法規，且以第1期、第2期工程來看，多處路段未設置水防道路，有設置水防道路的部分也未達4米，超過4米的都是工程規劃前原有道路，並非因工程而新增，且第1期與第2期工程約於108年規劃，111年完工，與系爭工程時間相近不遠。

⑸如以建物緊鄰堤防可不用設置水防道路為由，原告所有之系爭土地亦屬建物緊鄰堤防，與第2期工程同屬左岸（即南岸）而有相同條件，建物較第2期乙種工業區部分更為密集，且109年說明會亦公布南岸無水防道路規劃版本。屏東縣政府雖稱因機具關係而須加開寬度5米之水防道路，然無法說明為何有些是3米多、有些是無水防道路，原告土地卻要拓寬為5米，此差別待遇顯違平等原則。

⑹系爭都市計畫變更理由為「10年重現期洪水設計渠道通洪能力，25年重現期洪水不溢堤為目標」。然本次都市計畫

變更前後之差別，僅在南岸增設5米水防道路，河道寬度並未改變，亦即本次都市計畫變更的真實理由係增設水防道路以增加通行便利性，而非因拓寬河道之防災目的，故系爭都市計畫變更記載理由與真實理由不符。

2、系爭土地無列入系爭都市計畫變更之必要性，該變更影響原告權益甚鉅：

⑴系爭都市計畫變更目的係於原規劃工程再增設5米水防道路，故預計將原告所有之系爭土地使用分區由乙種工業用地變更為河道用地，並進行徵收程序。系爭都市計畫變更與前次都市計畫差別僅在「南岸水防道路之增設」，且系爭土地分割後之東新段892-7、891-3地號土地位置與第1、2期工程土地相鄰。而第1、2期工程之南岸可不劃設水防道路，東新段892-7、891-3地號土地自可比照辦理。換言之，新興橋以東至新溝二號橋同屬工業用地，若上述地段可分割而不規劃檢討設置水防道路，與上述地段相鄰的東新段892-7、891-3地號土地條件相同，系爭都市計畫如將新溝二號橋至新溝橋間土地排除，從新溝橋以上游開始規劃便毫無影響。新溝橋於完工後不會拆除，縱拆除仍可經由船頭路通行至南岸水防道路而不致影響通行。況縱拆除後原址重建新橋，也能達到屏東縣政府所述救災目的，屏東縣政府卻堅持徵收強拆原告土地與建物。

⑵原告與家人（包含行動不便之母親）居住在系爭土地並經營新車展示場（大利路）與修車廠（臨船頭），新車展示場與修車廠間有高低差而無法共用出入口。屏東縣政府提出立固不動產估價師聯合事務所查估報告所示用地範圍線為都市計畫變更前之用地範圍線，足見不需要加徵5米亦可規劃水利工程而達成「10年重現期洪水設計渠道通洪能力，25年重現期洪水不溢堤為目標」之水利目的，益證系爭都市計畫僅是為通行目的而增設水防道路，顯非最小侵害手段。該查估報告顯示第3期前期之範圍較系爭土地範圍稍小，但查估建物價值達新臺幣（下同）2,587,826

元，系爭都市計畫徵收面積更大且加徵5米，除將導致原告母親住所無法規劃重建，更致土地在被徵收後無法規劃修車廠動線，修車廠入口僅剩不到5米，出入口如此狹窄將使原告難以繼續經營修車廠維持生計。

⑶屏東縣政府稱新溝橋於工程完工後要拆除，然屏東縣政府於110年公聽會與歷次施工會議、徵收與協議價購相關會議均無稱要拆橋，甚至發包工程圖，公聽會散布虛假資訊，使利害關係人或被徵收土地所有權人認知錯誤，亦或臨訟扭曲事實以取得訴訟利益。

3、都市計畫會議未合法通知及公告，亦無記載反對意見：

⑴原告未收到111年5月20日會議通知及會議紀錄，屏東縣政府雖提出大宗掛號，然掛號單上沒有地址，不僅原告沒有收到，當時鄰地所有權人張壽峰也沒收到。原告於112年2月2日參加東港鎮公所舉行之「東港第一排水護岸改善工程（新溝二號橋至2K+271）工程施工說明會」時，發言說明系爭土地應無需擴建道路，且徵收會造成建物拆除到主要起居位置，致原有使用狀況有重大改變，故不同意徵收土地。但主持人稱「不需要你同意」，也不記入會議紀錄，致送往被告審議小組之計畫書未記載反對意見。且屏東縣政府知悉原告不同意加徵收5米作水防道路且不同意簽署5米水防道路土地先行使用同意書，但未於都市變更計畫書記載。原告於歷次會議均表達不願被徵收，與其他陳情要求開設水防道路並簽署土地先行使用同意書的土地所有權人意見不同，屏東縣政府稱不徵收原告土地違反平等原則，顯有違誤。

⑵本案都市計畫變更與原規劃工程之關係緊密，且原規劃工程包含前期原告被徵收之河道用地，故不論本案或原規劃工程歷次相關會議，屏東縣政府均有通知義務，應提出有合法通知原告之證明，其雖稱有寄送至原告戶籍地，然未提出合法送達之證明，原告並未收到屏東縣政府都市計畫變更相關通知。

⑶本案於111年5月2日至同年6月2日公開展覽期間，未將都市計畫書、圖在網路上公告，依行政自我拘束原則，屏東縣政府有應公開書圖於網路而未公開之瑕疵。屏東縣政府雖稱已於城鄉發展處最新消息之網頁公告，然實際點進該網址卻並無任何發布消息之紀錄，且屏東縣政府應說明歷次都市計畫變更公開展覽均登載於都市計畫書圖網，卻獨漏系爭都市計畫而未公告之原因。屏東縣政府如認有公告，應提供上傳公告之資料（包含網站後台的上傳時間、檔案、瀏覽人次）。因本次增設5米水防道路突然更改名稱，未沿用前案名稱「東港第一排水護岸改善工程（新溝二號橋至2K+271）工程」，致都市計畫無從自標題得知變更範圍，且無概要圖、無標示地點。縱原告看到公告，亦無從得知究竟是何處，網路也無從閱覽檔案，更不知是否與自己所有之系爭土地相關。

⑷原告並未收到系爭都市計畫變更草案說明會或公開說明會通知（110年10月8日與111年5月20日會議），直到參加112年2月2日施工會議始驚覺屏東縣政府要加開5米水防道路，與當初屏東縣政府於協議價購會議時稱不會加徵5米水防道路土地完全不同；且屏東縣政府稱110年10月8日有舉辦都市變更座談會，但自開會照片以觀，竟只有5人參加，且5人應包含屏東縣政府與東港鎮公所相關工作人員，屏東縣政府雖稱土地所有權人眾多，然與土地徵收相關之說明會竟如此少人參加，顯見屏東縣政府並未通知，原告未收到通知應非個案。

（二）聲明：

1、先位聲明：請求宣告112年8月2日發布實施系爭都市計畫原告所有系爭土地部分無效。

2、備位聲明：請求宣告112年8月2日發布實施系爭都市計畫無效。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、本案皆依都市計畫法所定要件及程序，並經各級都委會審議後，依規定發布實施在案。屏東縣政府依規定辦理變更都市計畫，經其依都市計畫法第19條規定公告公開展覽，提經屏東縣都委會審議通過後，報請被告核定。案經被告都委會112年2月7日第1027次會議審議通過，屏東縣政府依決議修正主要計畫書、圖後，報經被告依都市計畫法第20條規定核定，屏東縣政府即依都市計畫法第21條規定公告發布實施。

2、關於原告主張擴建5米水防道路並非必要部分：原告所有系爭土地經112年8月2日發布實施後已變更為河道用地，依河川管理辦法第6條規定，水防道路指便利防汛、搶險運輸所需之道路及側溝，並為堤防之一部分。為確保河道堤防疏通及救災搶險之需，乃依經濟部水利署98年6月4日經水河字第09816004020號函「區域排水集水區域及治理計畫堤防預定線（用地範圍）劃定原則」（下稱用地範圍劃定原則）第2條第7項水防道路設置劃定原則第3款，計畫渠頂寬大於或等於15公尺者，以設置雙邊為原則，寬度4至6公尺。東港第一排水渠寬20公尺，故於河道堤防兩側劃設5公尺搶修搶險水防道路使用，並非如原告所稱本案工程範圍內劃設之水防道路並無必要性。

3、關於原告主張都市計畫會議未合法通知、未合法公告及未記載反對意見部分：本案依都市計畫法第19條以書面方式通知土地所有權人，屏東縣政府業依土地謄本所登載地址，以掛號文件通知原告。嗣屏東縣政府於110年10月8日召開都市計畫變更座談會，與土地所有權人說明變更內容及相關權益，並於111年5月2日公開展覽30天，期間未接獲民眾陳情。經屏東縣都委會111年7月7日第232次會議及被告都委會112年2月7日第1027次會議審議通過後，被告以112年7月20日函核定本案，屏東縣政府再以112年7月31公告發布實施，有關本案計畫書、圖檔案、公開展覽及說

明會日程等事項，皆已刊登於屏東縣政府網站，符合都市計畫程序規定。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、屏東縣政府陳述要旨：

（一）關於增設5米水防道路之必要性：

1、依河川管理辦法規定，水防道路係指便利防汛、搶險運輸所需之道路，考量實際防汛搶險等使用尚能預留局部路寬餘裕、避免影響水防道路外之私有構造物，且避免徵收過多私地，原則上採5公尺寬設置。實際防汛搶險等機具（如一般之PC120、200型挖土機）迴轉半徑為2.0至2.6公尺，水防道路寬4公尺之作業腹地明顯不足，原則上採5公尺較適。如遇緊急抽水需求，一般移動式抽水機機身長分別為2.56公尺（0.3cms移抽）及3公尺（0.5cms移抽），另考量必要接頭等，現場設置後佔地已近4公尺，水防道路寬4公尺之作業腹地幾無剩餘空間，原則採5公尺較適。

2、依用地範圍劃定原則內容略以：……以設置雙邊為原則，寬度4至6公尺。如有特殊考量得酌予放寬，或單邊設置。第1期工程於108年完成工程發包，配合東港鎮新信自辦市地重劃區辦理成果，於無名橋下游左岸及無名橋至不老橋間右岸與重劃道路共用水防道路，分別劃設4公尺及7公尺道路；第2期工程渠段之用地範圍線圖於109年8月6日經授水字第10920212720號函核定公告，並於110年完成工程發包，該渠段現況符合用地範圍劃定原則：如有建物或社區緊鄰堤防、護岸，確無法設置劃定時，得以社區進出道路替代之。故配合社區道路替代水防道路功能，且不另調整兩岸局部現況未達4公尺寬之既成道路；第3期工程之用地範圍線圖於110年6月18日經授水字第11020214420號函（下稱110年6月18日函）核定公告，用地範圍劃定原則採雙岸劃設5公尺寬之水防道路，據此興辦水利事業。

3、若無水防道路之設置，緊臨原告所有系爭土地之堤防，施作及將來維修均有困難。且位在船頭路上之新溝橋，工程

完成後需拆除，無法從新溝橋進出，而水防道由東往西通行，由於原告所有系爭土地地段未設置水防道路而不能通行至大利路一段，相當程度影響水防道路救災、搶險之功能。故原告所有系爭土地設置水防道路，與都市計畫具有不可分割性。

（二）關於原告主張系爭都市計畫違反比例原則、平等原則及不當聯結禁止原則部分：

1、系爭都市計畫是為解決「牛浦溪排水系統—東港第一大排水」淹水問題，事涉民眾權益之保障，變更範圍依經濟部110年7月12日經授水字第11020215370號公告（下稱經濟部110年7月12日公告），屏東縣政府辦理變更都市計畫乃以該函文之公告範圍為據。水道設計及水防道路設置，河道兩邊均設置5米之水防道路。若依原告主張，不得徵收其所有土地5米之水防道路，將嚴重影響水防道路之功能性。再從系爭都市計畫書第20頁變更內容示意圖以觀，徵收乙種工業用地眾多，如僅不徵收原告所有之工業用地，對其他工業用地所有權人而言，違反平等原則。本件都市計畫變更是依經濟部所公告之範圍而為變更之依據，並無違反比例原則及不當聯結禁止原則之情事，原告主張其所有之系爭土地並無列入都市計畫變更之必要性並無理由。

2、依立固不動產估價師聯合事務所查估報告所示，應徵收部分之建物並無合法之建造執照或使用執照等證明文件。原告迄未提出建物合法之證明文件，可以推認應徵收拆除建物部分為違章建築，違章建築主管機關得依法予以拆除，原告豈可主張影響其權益甚鉅。而都市計畫是以公益性為衡量為優先，原告以其違章建築之保存而阻礙公共利益，並不可採。

（三）關於原告所主張未依法通知土地所有權人、未記載反對意見部分：

1、原告所稱「東港第一排水護岸改善工程（新溝二號橋～2K+271）（含橋梁改建）」所召開之協議價購會議係為原都

市計畫範圍內之用地取得事宜會議。112年2月2日召開「東港第一排水護岸改善工程（新溝二號橋～2K+271）（含橋梁改建）」工程說明會係為該工程開工前說明會，原告所提會議皆非本都市計畫變更相關之座談會及說明會，與本案變更程序無涉。

2、本案依都市計畫法第19條規定以書面通知土地所有權人，通知地址為土地地籍謄本所載地址，屏東縣政府以掛號文件通知各土地所有權人，屏東縣政府雖曾向郵局索取送達回執，然郵局表示時間太久而無保存。屏東縣政府依都市計畫變更流程於110年8月27日完成都市計畫書、圖草案，另於110年10月8日召開都市計畫變更座談會，向土地所有權人說明變更內容及相關權益，並將土地所有權人之意見記載於會議紀錄第7項，另參酌座談會議中相關意見而修正都市計畫書、圖草案。111年5月2日至同年6月2日辦理公開展覽，111年5月20日舉辦公開展覽說明會及公展期間於屏東縣政府網站之最新消息刊登公告及相關檔案，後於111年7月7日經屏東縣都委會第232次會議審議通過，112年2月7日經被告都委會第1027次會議審議通過，並於112年7月31日公告，112年8月2日發布實施。

3、原告主張110年10月8日舉辦之會議，屏東縣政府水利處係依「都市計畫草案辦理公開展覽前應行注意事項」第4點第1款規定：「申請變更都市計畫者於申請都市計畫主管機關同意依都市計畫法第27條第1項第3款或第4款辦理迅行變更前，應舉行座談會，……。」該注意事項內容未規定座談會如何通知，屏東縣政府水利處於110年10月1日以屏府水工字第11048482000號函通知各土地所有權人、議會、東港鎮公所等相關單位，均依法律規定辦理通知。

4、本案後續依都市計畫法第19條及都市計畫法臺灣省施行細則第6條公開展覽規定，主要計畫擬定送都委會審議前，於屏東縣政府及東港鎮公所所在地辦理公開展覽，公開展覽時間自111年5月2日起至同年6月2日止，公開展覽說明

會於111年5月20日10時於東港鎮公所舉行，亦附有掛號通知所有權人郵寄清冊，公開展覽說明會現場照片及簽到單等佐證。屏東縣政府亦依規定將公開展覽日期、地點連同舉辦說明會日期、地點刊登當地新聞紙3日、政府公報及網際網路，並於111年4月27日以屏府城都字第1111608820 0號函請東港鎮公所協助轉發本案變更範圍所在村里（船頭里、東新里）辦公處張貼公告，同時印製2,500份傳單，協請東港鎮公所發放或置於民眾交流集會處，以作為公告周知之用。屏東縣政府111年4月27日屏府城都字第11 116088201號公告已於公告事項載明公開展覽時間、地點、公開說明會時間，另有登載於聯合報之公告啟事，屏東縣政府始以112年7月31日公告實施。以上文件均載明系爭都市計畫全部資訊之地點與方式，並無未合法公告及展覽之情事。

5、關於排水整治工程所需及變更都市計畫內容，對原告所有土地及地上物徵收補償，有第1次排水工程施作之徵收補償及配合都市計畫變更徵收補償。原告已領取第1次徵收補償金，可見並無未合法通知之情事，可知屏東縣政府應無故意不通知原告關於變更都市計畫之理由。

五、爭點：

（一）原告起訴請求宣告系爭都市計畫關於系爭土地部分無效，該部分是否與其餘變更部分具不可分關係？

（二）系爭都市計畫變更程序是否違法、有無利益衡量瑕疵？

六、本院之判斷：

（一）爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有經濟部11 0年6月18日函（見本院卷1第76頁）及用地範圍線圖（見原處分卷第7頁至第17頁）、系爭排水治理計畫簡報檔（見本院卷1第209頁至第232頁）、屏東縣政府110年11月17日屏府城都字第11054594600號函（下稱110年11月17日函；見本院卷1第85頁）、屏東縣都委會111年7月7日第232次會議紀錄（見本院卷1第250頁至第261頁）、被告都委

會112年2月7日第1027次會議紀錄（見本院卷1第263頁至第266頁）、被告112年7月20日函（見本院卷1第267頁）、屏東縣政府112年7月31日公告（見本院卷1第269頁）、系爭都市計畫圖（見本院卷1第41頁）、系爭都市計畫書（見原處分卷第79頁至第184頁）、系爭土地登記謄本（見本院卷2第117頁至第118頁）及地籍圖謄本（見本院卷2第45頁至第47頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、都市計畫法

⑴第1條：「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」

⑵第3條：「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」

⑶第5條：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計25年內之發展情形訂定之。」

⑷第7條第1款：「本法用語定義如左：一、主要計畫：係指依第15條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則。」

⑸第8條：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」

⑹第15條：「（第1項）市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：一、當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。二、行政區域及計畫地區範圍。三、人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。五、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。六、主要道路及其他公眾運輸系統。七、主要上下水道系統。八、學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫地區範圍使用之公共設施用地。九、實施進度

及經費。十、其他應加表明之事項。（第2項）前項主要計畫書，除用文字、圖表說明外，應附主要計畫圖，其比例尺不得小於1萬分之1；其實施進度以5年為1期，最長不得超過25年。」

⑺第18條：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。其依第13條、第14條規定由內政部或縣（市）政府訂定或擬定之計畫，應先分別徵求有關縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所之意見，以供參考。」

⑻第19條：「（第1項）主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新聞紙或新聞電子報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。（第2項）前項之審議，各級都市計畫委員會應於60天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以60天為限。（第3項）該管政府都市計畫委員會審議修正，或經內政部指示修正者，免再公開展覽及舉行說明會。」

⑼第20條第1項第2款：「主要計畫應依下列規定分別層報核定之：……二、直轄市、省會、市之主要計畫由內政部核定。」

⑽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。」

⑾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。」

⑿第27條第1項第4款、第2項：「（第1項）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。（第2項）前項都市計畫之變更，內政部或縣（市）政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更。」

⒀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。」

2、都市計畫法臺灣省施行細則第6條：「本法第19條規定之公開展覽，應在各該縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所所在地為之，縣（市）政府應將公開展覽日期、地點連同舉辦說明會之日期、地點刊登當地新聞紙3日、政府公報及網際網路，並在有關村（里）辦公處張貼公告。」

3、都市計畫草案辦理公開展覽前應行注意事項

⑴第4點第1款：「依都市計畫法第27條第1項第3款或第4款規定辦理迅行變更，應依下列規定辦理：（一）申請變更都市計畫者於申請都市計畫主管機關同意依都市計畫法第27條第1項第3款或第4款辦理迅行變更前，應舉行座談會，並將舉行座談會之會議情形、出席會議相關公民或團體陳述意見之處理情形相關文件，併送都市計畫擬定機關辦理審議之參考。……。」

⑵第5點：「座談會過程應拍照或錄影存檔。」

4、依都市計畫法第27條規定辦理之變更都市計畫草案以一般徵收方式取得用地應行注意事項

⑴第2點：「需用土地人申請同意依都市計畫法第27條規定辦理個案變更都市計畫後，應提供變更範圍之相關地籍資

料及變更都市計畫書、圖草案，送請都市計畫主管機關協助辦理變更都市計畫事宜。」

⑵第3點：「都市計畫主管機關於辦理變更都市計畫草案公開展覽前，應詳實查核變更都市計畫書、圖草案，並提供用地變更範圍予地政主管機關會同需用土地人就變更範圍土地所有權人造冊。」

⑶第4點：「都市計畫主管機關辦理變更都市計畫草案公開展覽事宜，應依規定公告及登報周知，並印製公開展覽說明會及地點傳單，責請村里幹事轉發計畫區內住戶，並同時由需用土地人依3個月內之土地登記簿所載住所，以書面掛號通知或專人送達變更範圍內之土地所有權人。」

5、水利法第82條第1項至第3項：「（第1項）水道治理計畫線或用地範圍線內之土地，經主管機關報請上級主管機關核定公告後，得依法徵收之；未徵收者，為防止水患，並得限制其使用。（第2項）水道治理計畫線或用地範圍線內之土地經公告實施後，主管機關應定期辦理通盤檢討。但因重大天然災害致水道遽烈變遷時，得適時修正變更。（第3項）主管機關依第1項公告之水道治理計畫線或用地範圍線內施設防洪設施所需之用地，或依計畫所為截彎取直或擴大通洪斷面辦理河道治理，致無法使用之私有土地及既有堤防用地，應視實際需要辦理徵收。」

（三）系爭都市計畫關於系爭土地變更部分與其餘部分變更部分具不可分關係：

1、按「高等行政法院認原告請求宣告無效之都市計畫違法者，應宣告該都市計畫無效。同一都市計畫中未經原告請求，而與原告請求宣告無效之部分具不可分關係，經法院審查認定違法者，併宣告無效。」行政訴訟法第237條之28第1項定有明文。蓋都市計畫審查程序事件具客觀訴訟之性質，行政法院就都市計畫之審查範圍不當然以原告訴之聲明範圍為限，若同一都市計畫中未經原告請求而與其請

求宣告無效部分具不可分關係者，經行政法院審查認定違法時，自得併宣告無效。

2、原告固以先位聲明就系爭都市計畫關於其所有之系爭土地部分訴請確認無效，並以備位聲明就系爭都市計畫全部訴請確認無效。然查，系爭都市計畫變更係源於屏東縣政府水利處為配合經濟部水利署所辦理系爭排水治理計畫，乃依經濟部核定公告之用地範圍線圖作為變更範圍，將位在整治工程所需部分農業區、部分乙種工業區、部分綠地變更為河道用地，及部分道路用地變更為河道用地兼供道路使用，以利辦理用地徵收及排水改善事宜，並向屏東縣政府申請依都市計畫法第27條第1項第4款暨第2項規定辦理等情，有經濟部110年6月18日函（見本院卷1第76頁）及用地範圍線圖（見原處分卷第7頁至第17頁）、系爭排水治理計畫簡報檔（見本院卷1第209頁至第232頁）、屏東縣政府110年11月17日函（見本院卷1第85頁）在卷可稽。對照河川管理辦法第6條第3款規定，水防道路指便利防汛、搶險運輸所需之道路及側溝，並為堤防之一部分。而由前揭系爭排水治理計畫圖以觀，東港第一排水護岸改善工程係沿該排水呈東西向線型範圍所整體規劃施作；系爭都市計畫將原告部分系爭土地變更為河道用地之土地位置則位在該工程1K+571即新溝二號橋東南側（見本院卷1第27頁、本院卷2第13頁）鄰東港第一排水之位置，倘將系爭都市計畫關於變更系爭土地部分除去，勢將使規劃興建之南岸水防道路無法直接連通新溝二號橋及南北向之大利路一段，自相當程度影響東西向線型水防道路所具救災、搶險運輸功能。堪認系爭都市計畫關於系爭土地變更部分與其餘部分變更部分具不可分關係。依上開規定，本院審查範圍自不受原告先位聲明範圍拘束。

（四）系爭都市計畫變更程序核無違法：

1、按都市計畫係由行政機關依都市現在及既往情況之認知，於進行調查、評估、分析、評價、預測在時間推移下都市

未來發展形態及所追求之價值目標，就一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃，於改善居民生活環境及維繫世代發展等各方需求，以專業、多元、彈性及綜合之手段，事前就所設定之都市發展目標可能涉及之問題、有關之解決方法、步驟或措施等加以討論規劃，以實現其預設目標之計畫決定，此觀都市計畫法第1條、第3條及第5條規定即明。都市計畫之訂定及變更，依上開都市計畫法規定，原則會歷經計畫之擬定、公開展覽、舉行說明會、審議、核定或備案及發布實施等程序，且係在一定地區內就有關都市生活所需重要設施作有計畫之發展，並對土地使用作合理規劃，以改善居民生活環境，並促進有計畫之均衡發展，其中主要計畫所擬定的指導計畫，作為擬定細部計畫之準則，性質上具指導性、綜合性、長期性、全盤性之計畫，視都市為整體，就有關都市發展的諸多因素，予以綜合考量。

2、因都市計畫規範人民土地使用之權利與義務，影響人民財產權益深遠，其變更程序自須慎重，故都市計畫法第26條第1項規定，都市計畫經發布實施後，除每3年或5年定期通盤檢討作必要之變更外，原則上不得隨時任意變更。惟為因應戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變、避免重大災害之發生、適應國防或經濟發展需要、配合中央或地方興建重大設施需要時，為使都市計畫得以彈性因應，同法第27條第1項乃明定有前開4種情形時，得視實際情況迅行變更。其中第4款規定「為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時」，係指為配合中央、直轄市或縣（市）所興建之重大設施所需，非迅行變更都市計畫無以興建該重大設施而言。

3、查系爭都市計畫變更係源於屏東縣政府水利處為配合經濟部水利署所辦理系爭排水治理計畫，乃依經濟部核定公告之用地範圍線圖作為變更範圍，業如前述。因經濟部水利

署係於109年4月27日即函知屏東縣政府經濟部已核定「前瞻基礎建設計畫－水環境建設－縣市管河川及區域排水整體改善計畫第5批次防洪綜合治理工程工作計畫」等情，有經濟部水利署109年4月27日經水河字第10953175430號函（見本院卷1第89頁至第91頁）在卷可稽。屏東縣政府據以於109年10月27日辦理「牛埔溪排水系統－東港第一大排水治理計畫」地方說明會，110年4月6日辦理工程計畫擬經許可前之宣導及溝通公聽會等情，有系爭排水治理計畫地方說明會資料（見本院卷1第209頁至第232頁）及公聽會會議紀錄（見本院卷1第317頁至第339頁）在卷可憑。經屏東縣政府110年4月27日報請經濟部水利署轉陳經濟部核定，經濟部乃於110年6月18日核定「牛浦溪排水系統—東港第一大排水」用地範圍線圖（圖號第1號至第3號0K+426止、第7號1K+571起至第15號）並函請屏東縣政府公告揭示用地範圍線圖及相關資料等情，有經濟部110年6月18日函（見本院卷1第76頁）、110年7月12日公告（見原處分卷第1頁）、110年7月12日經授水字第11020215371號函及用地範圍線圖（見原處分卷第5頁至第17頁）附卷可稽。而屏東縣政府乃依都市計畫草案辦理公開展覽前應行注意事項第4點第1款規定，於110年10月1日以屏府水工字第11048482000號函（下稱110年10月1日函）通知各土地所有權人及相關部會於同年月8日東港鎮公所召開系爭都市計畫草案座談會後；屏東縣政府始以110年11月17日函同意所屬水利處配合經濟部水利署辦理系爭排水治理計畫而依都市計畫法第27條第1項第4款辦理系爭都市計畫變更等情，有屏東縣政府110年10月1日函（見本院卷1第447頁）、110年10月8日會議紀錄（見原處分卷第19頁至第25頁）及110年11月17日函（見本院卷1第85頁）在卷可憑。堪認屏東縣政府確係為經濟部水利署辦理系爭排水治理計畫興建之重大設施所需而依前揭都市計畫法規定迅行變更系爭都市計畫無誤。

4、屏東縣政府繼於111年4月27日依都市計畫法第19條第1項以屏府城都字第11116088201號公告（下稱111年4月27日公告）於111年5月2日至同年6月2日公開展覽系爭都市計畫書、圖，並於111年5月20日東港鎮公所舉行公開說明會，同時將此公告登載於屏東縣政府公報及各大報紙3日，亦將此公告及計畫書、圖等資料刊登於網頁，復將上開公告事項以掛號方式郵寄予各土地所有權人等情，有111年4月27日公告（見原處分卷第27頁至第29頁）、報紙公告（見原處分卷第31頁至第35頁）、網頁公告（見原處分卷第61頁）、掛號郵寄執據聯（見原處分卷第45頁至第57頁）、111年5月20日系爭都市計畫公展公開說明會簽到簿（見原處分卷第37頁至第41頁）在卷可稽。案經屏東縣都委會於111年7月7日召開第232次會議，決議通過系爭都市計畫；被告都委會於112年2月7日召開第1027次會議，請屏東縣政府依照決議意見修正系爭都市計畫書、圖後，報由被告逕予核定；嗣經屏東縣政府於112年3月提出修正後系爭都市計畫書、圖，經被告以112年7月20日函核定後；屏東縣政府乃以112年7月31日公告，並函請東港鎮公所依法張貼系爭都市計畫書、圖及公告等情，有屏東縣都委會111年7月7日第232次會議紀錄（見本院卷1第250頁至第261頁）、被告都委會112年2月7日第1027次會議紀錄（見本院卷1第263頁至第266頁）、被告112年7月20日函（見本院卷1第267頁）、屏東縣政府112年7月31日公告（見本院卷1第269頁）、112年7月31日屏府城都字第11250292500函（見原處分卷第75頁）、系爭都市計畫書（見原處分卷第79頁至第184頁）附卷可憑。其程序核符都市計畫法第13條第1款前段、第15條、第18條、第19條、第20條第1項第2款、第21條第1項及都市計畫草案辦理公開展覽前應行注意事項第4點第1款本文、第5點等規定，堪認系爭都市計畫變更在程序上並無違法。

5、原告固主張：其未收到111年5月20日會議通知，屏東縣政府所提出大宗掛號存根聯無記載地址，屏東縣政府應提出合法送達證明；其於屏東縣政府都市計畫書圖服務網公開展覽查詢結果，未見系爭都市計畫書、圖電子檔以供閱覽云云。然查，屏東縣政府係以111年4月27日公告將於111年5月2日至同年6月2日公開展覽系爭都市計畫書、圖，並於111年5月20日東港鎮公所舉行公開說明會，同時將此公告登載於屏東縣政府公報及各大報紙3日，亦將此公告及計畫書、圖等資料刊登於網頁，復將上開公告事項以掛號方式郵寄予各土地所有權人等情，業如前述。屏東縣政府已提出掛號郵寄執據聯及土地所有權人名冊（見原處分卷第45頁至第57頁）為佐。對照111年5月20日公展公開說明會之出席民眾包含相關該名冊所列土地所有權人許金標、吳麗華、郭順正、楊貴雄等人，有111年5月20日系爭都市計畫公展公開說明會簽到簿（見原處分卷第37頁至第41頁）在卷可稽，堪認屏東縣政府確曾依法踐行通知程序無訛；原告空言否認其曾收受通知，則乏其據。至原告所稱其於屏東縣政府都市計畫書圖服務網公開展覽查詢結果，未見系爭都市計畫書、圖電子檔以供閱覽乙節，無非係因系爭都市計畫公開展覽時間屆至後，如欲經由網際網路瀏覽系爭都市計畫書、圖電子檔，則應經由屏東縣政府都市計畫書圖服務網「都市計畫書圖查詢」欄位取得，而非仍由「都市計畫公開展覽查詢」欄位查詢。故原告上開主張，均無從動搖系爭都市計畫變更在程序上之適法性。

6、原告另主張：其於112年2月2日參加東港鎮公所舉行之「東港第一排水護岸改善工程（新溝二號橋至2K+271）工程施工說明會」時，發言說明系爭土地應無需擴建道路，且不同意徵收土地，其意見未記入會議紀錄，致送往被告審議小組之計畫書漏未記載反對意見；且其於歷次會議均表達不願被徵收，有112年2月22日陳情書為證云云。惟查，屏東縣政府係於110年10月1日即發函通知各土地所有

權人及相關部會依都市計畫草案辦理公開展覽前應行注意事項第4點第1款規定於同年月8日東港鎮公所召開系爭都市計畫草案座談會向土地所有權人說明變更內容及相關權益等情，有屏東縣政府110年10月1日函（見本院卷1第447頁）、110年10月8日會議紀錄（見原處分卷第19頁至第25頁）在卷可憑，自屏東縣政府110年10月8日系爭都市計畫草案座談會會議記錄以觀，各土地所有權人雖有表示寄送開會通知單至開會日期間過短、關注土地徵收價額如何計算或私有財產是否有補償措施之意見，然並無反對系爭都市計畫草案或用地範圍線圖之相關意見；嗣經屏東縣政府於111年5月2日公開展覽30天；復於111年5月20日在東港鎮公所辦理公展公開說明會等情，則如前述，公開展覽期間，屏東縣政府並未接獲人民陳情意見案，此觀屏東縣都委會111年7月7日第232次會議紀錄（見本院卷1第254頁）即明。對照原告112年2月22日陳情書（見本院卷1第239頁至第241頁）內容以觀，其於112年2月2日所參加在東港鎮公所舉行之「東港第一排水護岸改善工程（新溝二號橋至2K+271）工程施工說明會」，實係水利主管機關為興辦該工程進行宣導及溝通所舉行之公聽會，核與系爭都市計畫變更程序中依都市計畫法所辦理前揭說明會性質並不相同；且屏東縣都委會於111年7月7日召開第232次會議決議通過系爭都市計畫，並提報被告都委會審議；被告都委會則於112年2月7日召開第1027次會議進行審議等情，業如前述，足見原告參與上開工程施工說明會及向屏東縣政府水利處所遞交之112年2月22日陳情書均屬屏東縣都委會於111年7月7日召開第232次會議決議通過系爭都市計畫後所為，亦非於系爭都市計畫公開展覽期間所表示之反對意見，自與系爭都市計畫變更程序適法性無涉，亦無從作為對其有利認定之佐憑。

（五）系爭都市計畫並無利益衡量瑕疵之違法：

1、都市計畫決定係為達成未來目標所實施具有預測性、創造性之規劃行為，與傳統行政機關面對已發生或目前待解決之個案，依法令從事立即呈現成果之行政行為有別。故立法者就此類規劃行為多僅制定目標性、指示性之框架規範；至於計畫目標之設定，及如何達成該目標或應如何具體化履行該任務，則授權由行政機關以自我負責方式規劃。基此特性，行政機關對於達成目標之規劃，自具手段綜合性及可選擇性而對計畫內容享有一定範圍之形成自由。惟該計畫性行政行為之公權力行使仍應受立法者事先設定之指示及事後之司法審查的控管，以保護人民權益。由立法者界定計畫決定自由之控管界限。司法機關則就計畫決定所追求之目標是否合法、合理必要，及實現目標的手段上有無逾越立法者設定之界限、牴觸法律設定之指導原則，或有無違反其上位計畫、行政法一般原則，及其程序上有無踐行法律規定之正當程序，確保公眾及其他機關意見之實質參與而得展現不同立場或利益等進行全面合法性審查。而因都市計畫之規劃者在進行規劃及計畫決定時，須綜合考量前述各項需求及政策、財政等各種複雜因素，權衡受到計畫決定影響且相互牽動之各方公私利益，評估各種可行性。故行政機關享有之計畫形成自由必須建立在計畫內容形成過程中對於可能受計畫決定影響之利益及對達成計畫目標手段必要性進行比較衡量，使各方公私利益於計畫內容處於衡平狀態而形成計畫決定，並以此作為計畫形成自由之合法界限。由於計畫行為前揭特性，立法者對行政機關如何實現計畫目標，及應如何具體化及實現該目標所涉及各方立場與不同利益間應如何調和、權衡採取開放態度，乃將此具有高度政策、行政與專業之評估與判斷，授權行政機關享有形成計畫內容決定之規劃高權，故司法機關對行政機關計畫形成自由應遵守之利益衡量原則僅為有限度之審查，除其利益衡量過程及利益衡量結果有未為衡量、衡量不足、衡量評價錯誤及衡量不合比

例原則等違反利益衡量原則情事以外，則應尊重行政機關之計畫決定。

2、查系爭都市計畫變更係因屏東縣政府為配合經濟部水利署辦理系爭排水治理計畫，目的係為改善東港地區淹水問題、取得用地以供施工所需而變更原核定之整治工程用地範圍。對照系爭都市計畫書就該變更計畫緣起載明：東港第一排水集水區位於屏東縣東港鎮及南州鄉，屬牛埔排水系統支流，因先天地勢低窪且位於地層下陷區，每逢降雨，洪水常溢岸漫入田間，地方飽受淹水之苦；又出口處受牛埔溪排水及其出口潮位頂托影響，若遇颱風洪豪雨及暴潮風發生時，洪水氾濫更加惡化，急需辦理整治，經濟部於110年6月18日完成核定屏東縣管區域排水「牛埔溪排水系統-東港第一大排水」用地範圍線圖，並於110年7月12日完成公告，以供排水改善決策與工程實施之參考，並含用地範圍線劃設提供未來辦理公告事宜，作為排水治理計畫之依據。屏東縣政府於110年完成「牛埔溪排水系統-東港第一大排水治理計畫」報告，藉由排水路之拓寬整治，使東港第一大排水得以宣洩10年重現期距洪水量，並達25年洪峰流量不溢堤之目標，減輕淹水災害與損失。本案變更範圍即為「牛埔溪排水系統-東港第一大排水治理計畫之東港第一排水護岸改善工程第3、4期」整治工程用地範圍，其包括東港都市計畫範圍內部分農業區、部分乙種工業區、部分綠地、部分道路用地，為符合土地使用分區規定，將用地範圍內土地需配合相關法令規定變更為河道用地及河道用地兼供道路使用（見本院卷1第48頁）。對照國土計畫法第6條第2款所定國土計畫之規劃基本原則應考量自然條件及水資源供應能力，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力，堪認其規劃考量符合上位指導規範；且其計畫具有明確目標，核符都市計畫法第1條、第3條及第5條規定，亦堪認具有正當性與必要性。

3、再就利益衡量過程及其衡量結果以觀，系爭都市計畫書就排水系統現況載明：東港第一大排水系統為牛埔溪排水系統支流，屬屏東縣管區域排水，流路長約3.56km，集水面積約16.40km^2，本集水區之暴雨多發生於5月至9月，並分析淹水原因及淹水潛勢分析後，認為東港第一大排水出口匯入牛埔溪排水幹線，受外水位頂托及現有排水路渠道通水斷面不足影響，現況僅具2至5年重現期通水能力，淹水地區主要集中沿岸兩側及東港第一大排水與下廊排水匯流點等附近（見本院卷1第59頁至第63頁），堪認其已就排水系統現況已確實加以調查、彙整。屏東縣政府據此擬訂其綜合治水策略為：①排水整治標準以可容納10年重現期距洪峰流量，25年重現期距洪峰流量不溢堤為原則。②因牛埔溪排水系統直排出海位設閘門，故以背水堤方式減輕兩岸低地淹水災害，東港第一大排水匯入牛埔溪排水之位置為牛埔溪計畫堤頂，故採用相同高程銜接向上游水平延伸至計畫水位加水高相會處。③採渠道拓寬方式進行整治，因集水區中下游為東港鎮都市計畫範圍，下游渠道兩側拓寬範圍受到限制條件較多，故配合於上游設置滯洪池以降低中下游洪峰量，使中下游渠道整治後之斷面符合排水保護標準。④東港第一大排水上游左岸台糖用地，該用地已施設滯洪池，滯洪池地設置降低洪峰流量，減輕淹水災害。其擬訂主要治理方式則為：變更範圍-新溝二號橋(1K+571)至無名橋(3K+079)渠段屬東港都市計畫範圍內，此渠段通水斷面大多不足，因此採矩型斷面整治、拓寬及堤防施作，計畫堤頂寬度為20M，計畫堤頂為EL.+2.80~+3.25M，於左右兩岸各留設5m水防道路。其預期之河道改善效益為：經河道整治工程施作後，預估將可容納10年重現期距洪峰流量及25年重現期距洪峰流量不溢堤之保護能力，可減少淹水面積約684.2公頃，並可保護逾萬人免受淹水之苦（見本院卷1第64頁）；其就具體實施方式則載明：用地取得方式就改善工程所需公有土地依規定得辦理

撥用，所需私有土地則以協議價購，經協議不成者，得由主管機關依水利法第82條規定依法辦理徵收；就財源籌措及工程費用則由屏東縣政府就其開發費用包括土地徵購費及地上物補償、工程費等，於110年至112年間由中央水利主管機關及該縣政府編列預算支應；變更範圍實際開發年期得視地方政府財力及實際發展需要酌予調整（見本院卷1第73頁），堪認其規劃方式在客觀上合理，所運用規劃手段得在可預期時間內實現其規劃內容。此外，就變更範圍內之土地權屬、農業設施、現有農田灌溉排水系統及周邊道路系統之影響部分，其載明：本次變更範圍內之土地共計85筆，其中12筆為公有土地，73筆為私有土地；公有土地之所有權人為中華民國(管理者包含財政部國有財產署、屏東縣東港鎮公所、行政院農業委員會農田水利署、教育部)，面積合計約0.04公頃，約佔變更範圍總面積之5.63%；私有土地面積合計約0.67公頃，約佔變更範圍總面積之94.37%。本案周圍使用現況主要為農地使用，周邊道路系統目前尚未開闢，現況並無灌溉渠道流經，因此並無阻斷周遭之灌溉排水系統及影響其兩岸通行功能；本案係為變更用地範圍內之土地為河道用地，以供施作東港第一排水護岸改善工程第3、4期，於河堤兩側劃設水防道路(約為5M)作為隔離設施，以降低河堤兩側所產生之衝擊與影響，而該道路由東側計畫範圍線無名橋(3K+079)至新溝二號橋(1K+571)，於開發完成後衍生之交通量對該道路影響不大，亦對周邊農路通行及鄰近地區農業生產環境並無任何不良影響，待後續周邊計畫道路開闢時再依開闢需求設置橋梁，涉及農業區部分業經屏東縣政府農業處表示尚不影響周遭農業生產環境（見本院卷1第55頁），亦足見其已就變更範圍內之土地權屬、農業設施、現有農田灌溉排水系統及周邊道路系統之影響已確實加以調查、彙整並為衡量相關利益之重要性予以評價，核無未為衡量、衡量

不足、衡量評價錯誤及衡量不合比例原則等違反利益衡量原則情事，自無利益衡量瑕疵之違法瑕疵。

4、原告固主張：在其所有系爭土地位置之南岸增設5米水防道路並非必要，縱有設置之必要，其餘水防道路寬度不一、亦有無設置水防道路之部分，足見屏東縣政府設置寬度5米之水防道路並非必要；屏東縣政府僅因陳金田陳情而積極協助規劃水防道路，以供其通行而得以從水防道路進出，系爭都市計畫書變更理由與真實理由不符云云。然按都市計畫乃為在計畫範圍地區內有關都市生活作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃，自涉及對未來發展之預測及需求之分析推計，礙於可能之變數眾多，都市計畫相關法令就此並無強制性之框架規範，且為因應未來發展之各種可能性，自有授權行政機關具有形成計畫內容決定規劃高權之必要，行政機關對於達成目標之規劃，應具手段綜合性及可選擇性。查系爭都市計畫變更範圍乃是依前述經濟部所核定與公告系爭排水治理計畫之用地範圍線圖而定，各渠段是否設置水防道路及其設置規格則需視該地區建物密集程度及社區道路得否滿足搶救之需求而定。被告已具體表明依用地範圍劃定原則第2條第7項所定水防道路設置劃定原則第3款規定：「計畫渠頂寬大於或等於15公尺者，以設置雙邊為原則，寬度4至6公尺。如有特殊考量得酌予放寬，或單邊設置。」對照系爭都市計畫變更所欲配合治理之東港第一大排水渠寬度為20公尺（見本院卷1第25頁），則系爭都市計畫規劃於東港第一排水雙邊設置寬度5公尺水防道路，符合該水防道路設置劃定原則；且屏東縣政府亦表示：水防道路係便利防汛、搶險運輸所需之道路，考量實際防汛搶險等使用尚能預留局部路寬餘裕、避免影響水防道路外之私有構造物且避免徵收過多私地，原則上採5公尺寬設置，實際防汛搶險等機具迴轉半徑為2.0至2.6公尺，水防道路若僅寬4公尺，其作業腹地明顯不足，故原則上採5公尺較適；如遇緊急抽水需

求，一般移動式抽水機機身長分別為2.56公尺及3公尺，另考量必要接頭等，現場設置後佔地已近4公尺，水防道路寬4公尺之作業腹地幾無剩餘空間，原則採5公尺較適，堪認其已合理說明其推估之方式及依據。對照系爭都市計畫變更位置位在新溝二號橋（1K＋571）至無名橋（3K＋079），主要治理方式為於左右兩岸各留設5米水防道路，改善效益預計可減少淹水面積684.2公頃，並可保護數萬人免於受淹水侵擾，業如前述，倘未設置該5米水防道路則影響系爭排水治理計畫所欲達成排水治理之目的。屏東縣政府規劃初期雖僅在北岸設置水防道路，然經說明會與會民眾與陳金田建請劃設兩岸水防道路，經屏東縣政府評估後衡量搶修搶險之公共利益後，乃決定於北岸及南岸均設置水防道路；新溝二號橋下游南段，係因現況RC建物林立，依用地範圍劃定原則屬社區緊鄰堤岸、護岸而無法設置劃定之情境，且該段完工後尚有寬約1.5至2公尺道路，尚可配合社區道路滿足緊急搶救需求而未設5公尺水防道路等情，有屏東縣政府112年3月30日屏府水工字第11207280800號函（見本院卷1第389頁至第390頁）在卷可稽，足見其規劃該工程時已就各渠段周遭環境進行加以調查、彙整並衡量相關利益之重要性予以評價。再對照訴外人陳金田所有土地之位置實際上座落在原告所有之系爭土地東側（見本院卷2第15頁），實難認系爭都市計畫在南岸增設5米水防道路僅係單純供陳金田所有土地通行所用。此外，屏東縣政府規劃時已預定將「新溝橋」拆除，若未就系爭土地鄰近東港第一排水處設置水防道路，勢將使該水防道路無法直接通行至大利路一段及新溝二號橋（見本院卷2第13頁），堪認該段水防道路之設置在道路系統銜接上具有關鍵地位。況原告系爭土地上建物係違章建築，此為原告所自承，並有建物查估紀錄表（見本院卷2第7頁至第12頁）在卷可稽，設置系爭5米水防道路固將影響系爭土地上建物存續及原告廠房出入動線，然審酌建築法第25條第

1項及第86條第1款違章建築相關規定及公益私益比較衡量結果，若宣告系爭都市計畫無效將無法滿足河道堤防之疏通、救災搶險之需要，如遇淹水情況將使抽水、排水機具難以進出；且系爭土地變更範圍僅有172.25平方公尺（見本院卷1第102頁），實施系爭都市計畫則可改善淹水面積為684.2公頃（見本院卷1第64頁），原告僅憑其私益考量即遽指摘系爭都市計畫有衡量瑕疵，尚無堪採憑。

七、綜上所述，原告之主張，均非可採。系爭都市計畫變更程序核符都市計畫法規定，亦無利益衡量瑕疵之違法，自無違誤。原告仍執前詞，訴請宣告系爭都市計畫無效，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，核與本判決結果不生影響，爰不逐一論駁，併此敘明。

九、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　18　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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項第3款）。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	所需要件

形	
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、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，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、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者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴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　　114　　年　　4　　月　　21　　日

書記官　林　幸　怡