高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第487號
民國115年5月12日辯論終結

原　　告　黃盈賓
　　余昀融
　　余姿樺
　　余盈字
　　余盈輝
　　余王銀
　　蘇慧能
　　黃敬德
　　葉林月秀
　　陳吉輝
　　陳素真
　　陳素麗
　　陳吉隆
共　　同
訴訟代理人　呂郁斌　律師
被　　告　內政部
代　表　人　劉世芳
訴訟代理人　吳秉諺
　　許嘉紋
　　程珍惠
參　加　人　交通部公路局

代　表　人　林福山
訴訟代理人　陳琪苗　律師

上列當事人間土地徵收事件，原告不服行政院中華民國113年4月18日院臺訴字第1135004416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

壹、程序方面

一、參加人代表人原為陳文瑞，於本件訴訟審理中變更為林福山，業經新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷2第75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2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（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2項、第3項第2款分別定有明文。查原告起訴時訴之聲明為：「訴願決定及原處分均撤銷。」（見本院卷1第19頁）嗣於民國115年5月12日變更其聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應依原告107年4月16日之申請，作成准予廢止徵收之行政處分。」（見本院卷2第158頁）核其訴訟標的之請求雖有變更，然其請求基礎不變，且被告對該變更無異議而為本案之言詞辯論，依首揭規定，亦應准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

（一）參加人（即改制前臺灣省政府交通處公路局，嗣改隸交通部並於91年1月30日更名為交通部公路總局，復於112年9月15日更名為交通部公路局）為辦理「都市計畫省道台一線經○○縣○○鄉（下稱路竹鄉；99年12月25日改制為○○市○○區）路段工程（北端）」（下稱系爭工程），報經臺灣省政府80年1月10日八十府地二字第10794號函（下稱系爭徵收處分）核准徵收路竹鄉大社段（下稱大社段）275-21地號等295筆土地並附帶徵收其地上物後，交由改

制前高雄縣政府（下稱高雄縣政府；99年12月25日改制併入高雄市政府）80年4月15日（80）府地權字第48948號公告（下稱80年4月15日公告）徵收。

（二）原告黃盈賓、余昀融、余姿樺、余盈字、余盈輝、余王銀、黃敬德、葉林月秀、陳吉輝、陳素真、陳素麗、陳吉隆等12人及訴外人蘇黃雪、陳金源、陳東義（下稱黃君等15人），即前揭徵收土地中坐落路竹鄉路竹段137-32地號等13筆土地（下稱系爭土地）之原所有權人或其繼承人，共同於107年1月18日提出請求書，依土地徵收條例（下稱土徵條例）第49條第2項及第50條規定向高雄市政府請求廢止徵收系爭土地。經高雄市政府向用地機關徵詢意見，參加人所屬第三區養護工程處（下稱三工處；112年9月15日更名為交通部公路局南區養護工程分局）以107年3月15日三工產管字第1070023495號函（下稱107年3月15日函）覆：系爭工程用地當時係配合公共設施保留地徵收，現行都市計畫寬度仍為40公尺且無工程變更設計、興辦事業計畫改變或註銷，開發方式或取得方式改變及情事變更等之情形，不符土徵條例第49條第2項各款規定辦理廢止徵收之要件。高雄市政府乃據以作成107年3月30日高市府地徵字第10730868900號函（下稱107年3月30日函）覆黃君等15人，系爭工程因未為變更設計，興辦事業亦未改變或註銷，尚無土徵條例第49條第2項各款所列應廢止徵收之情形，不合廢止徵收要件；如不服查處結果，請於該函送達之日起30日內，依土徵條例第50條第4項規定，向被告請求廢止徵收。

（三）黃君等15人不服高雄市政府上開查處結果，乃於107年4月13日檢具申請書向被告請求廢止徵收系爭土地。經被告111年4月13日土地徵收審議小組（下稱土徵小組）第240次會議決議保留再議，並由被告以111年4月22日台內地字第1110262580號函（下稱111年4月22日函）請高雄市政府擬

具處理意見並檢送相關文件報部，於下次提會審議時，指派高雄市政府交通、工務、社政及都計等單位列席備詢。

（四）被告繼於112年5月3日召開土徵小組第261次會議審議後，作成112年5月23日台內地字第1120263470號函（下稱原處分1）覆黃君等15人略以：經被告112年5月3日土徵小組第261次會議決議，本案經高雄市政府及參加人歷次查復說明，系爭工程未變更設計，無興辦之事業類別改變或註銷、開發方式改變或取得方式改變，且都市計畫迄今仍為道路用地，並經需用土地人表示預計於116年10月31日開闢完成，亦無情事變更之情形，爰無土徵條例第49條第2項各款規定應辦理廢止徵收之情形，不准予廢止徵收。嗣經被告以112年7月25日台內地字第1120265044號函（下稱112年7月25日函）將原處分1附表編號6申請人姓名余明融更正為余昀融；並因原處分1相對人蘇黃雪已於原處分1作成前之111年12月14日死亡而再以113年1月15日台內地字第1130260364號函（下稱原處分2；與原處分1合稱原處分）依113年1月3日土徵小組第279次會議決議，改以原告蘇慧能等5名蘇黃雪之繼承人為相對人，重為不准予廢止徵收之處分。原告不服而提起訴願；遭行政院訴願決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、系爭土地自80年徵收迄今均未見需地機關有任何興辦工程之積極作為：

⑴原告被徵收之系爭土地原欲和作為省道台一線經過高雄縣路竹都市計畫區須取得第二期第二年公共設施保留地工程用地之便而一併徵收。然因系爭工程是否有其必要性且是否侵害原告財產權，迭生爭議，經時任高雄縣長余陳月瑛函請參加人為暫緩辦理路竹區台一線拓寬並另闢外環道之建議；直至99年7月7日高雄市長陳菊亦行文表示並無拓寬與拆除高雄市路竹區中山路台一線兩旁住戶之情形，益見

台一線已經無拓寬之必要；既無拓寬之必要，加以原用地機關即參加人所屬三工處自徵收迄今約34年均未就系爭土地有積極作為，而此等行政不作為已使原告等人產生合理確信，確信用地機關已無需系爭土地作為台一線拓寬之用，且34年來之通行狀況未產生被告所指之不便性，足證參加人已無需系爭土地作為台一線拓寬之用，則系爭徵收處分已無維持之必要，該當土徵條例第49條第2項第2款、第3款法定廢止徵收情事。依最高行政法院101年度判字第953號判決意旨，系爭土地自80年徵收迄今均未見需地機關有任何興辦工程之作為，則土地徵收是否未符憲法第23條及行政程序法第7條所定必要性與比例原則，顯有疑問，益見本件徵收顯無必要。原告依土徵條例第49條第2項、第50條第4項規定為請求，被告竟作出不准予廢止徵收之行政處分，行政院繼而訴願決定駁回，顯已侵害原告之財產權。

⑵參加人於80年即公告徵收土地，卻遲至114年始辦理查估徵收土地上之建築改良物，就建築改良物之徵收程序顯違土徵條例第5條第1項、第2項「於土地徵收公告之日起3年內徵收」之強制規定。

⑶參加人自80年公布系爭徵收計畫後並未「每年檢討其興辦事業計畫」，顯違土徵條例第49條第1項「已公告徵收之土地，需用土地人應切實按核准計畫及所定期限使用。在未依徵收計畫完成使用前，需用土地人應每年檢討其興辦事業計畫，並由其上級事業主管機關列管」規定。臺灣省議會專案小組於83年3月1日曾邀集參加人、高雄縣政府等相關單位進行專案會議並作成結論，當時省府主席、歷任交通處長、歷任公路局長均已同意此路段縮小為25公尺，請住都局規劃縮小為25公尺，倘需用土地人即參加人有落實每年檢討其興辦事業計畫之規定，系爭徵收案當年即應在每1年之通盤檢討中獲得變更並廢止。

⑷參加人79年12月徵收土地計畫書明載「計畫進度：預定80年3月開工、87年8月完工」，而參加人之上級機關臺灣省政府還以79年11月8日七九府地二字第13215號函、80年1月14日八十府地二字第10794號函分別促請參加人「並應注意同法(土地法)第219條之規定，切實按核准計畫及所定期限使用」。惟參加人迄今逾35年尚未依徵收計畫開始使用系爭土地，則原告自得依土徵條例第49條第2項第3款規定請求廢止徵收，再依土地法第219條第1項第1款：「私有土地經徵收後有左列情形之一者：(一)徵收補償發給完竣屆滿1年，未依徵收計畫開始使用者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿1年之次日起5年內向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請照徵收價額收回其土地」規定請求照徵收價額收回土地。又依司法院釋字第763號解釋，系爭工程本應於87年8月完工，惟迄今仍未按照核准計畫之期限實行，則原告等土地所有權人基於土地徵收關係所衍生之公法上請求權應受憲法財產上之保障。

2、用地機關即三工處107年3月15日函，與其他行政機關意見不同，不符事實：

⑴三工處107年3月15日函覆高雄市政府：「惟因被徵收土地所有人強烈抗爭，反對地上物查估補償及工程拓寬施工，造成地上物未完成查估補償程序，迄今仍無法興闢，並無申請人主張已無拓寬之必要之事由」。但倘系爭土地之徵收係合法且有必要，不可能僅因原告等人強烈抗爭，造成地上物未完成查估補償手續，致無法進行該路段拓寬工程，除非是行政機關有行政怠惰之情事，三工處說明顯與依法行政原則相左。

⑵依高雄縣政府85年2月16日召開路竹鄉都市計畫（中山路）台一線省道變更都市計畫案協調紀錄（下稱85年2月16日協調紀錄）結論，路竹鄉中山路（台一線）徵收當時是○○縣○○○○○○○道並無拓寬至40公尺之必要，且在通盤檢討未有結果之前不強制執行徵收拆除工作等，才

無法進行拓寬工程，三工處前開函文顯悖於事實。更有甚者，系爭路段之所以無法施工，是因三工處101年8月21日三工工字第1010324928號函（下稱101年8月21日函）覆○○市○○區台一線自救會之說明欄二自承：「台一線於○○市路竹路段，現況交通服務水準尚符需求；惟是否依都市計畫寬度拓寬，尚涉及需求性、經費等事宜，需評估可行性」才毋庸進行拓寬工程。

3、由高雄縣政府、臺灣省政府、臺灣省議會、立法院等公文、會議紀錄可知本件原來徵收土地開闢40公尺道路，後來計畫朝向縮減為25公尺，確實存在土徵條例第49條第2項第2款、第3款情事而應廢止徵收：

⑴高雄縣政府早在80年5月6日即行文臺灣省政府交通處轉飭參加人「暫緩辦理該路段之徵收拓寬，並協助另闢外環道路」，經臺灣省政府交通處80年5月20日回函表明「至於建請暫緩辦理該路段拆遷及拓寬工程乙節，若貴府為避免引發地方民眾抗爭情事，同意該段道路變更都市計畫寬度或另闢外環線，則本處原則同意」。嗣由時任高雄縣長余政憲主持85年2月16日協調紀錄，結論為「同意配合將中山路（台一線道）原計畫寬度40公尺縮小為25公尺，並於台一線西側之都市計畫區闢建外環道……縣都委會儘速完成上述都市計畫變更程序」。

⑵臺灣省議會83年6月3日第4次臨時會議提及「關於路竹鄉台一線（即中山路）拓寬工程，為免因拆除路邊兩側建物，影響居民權益，省府主席及歷任交通處長暨公路局長均已同意此路段縮小為25公尺，請住都局規劃縮小為25公尺」並決議送請省政府處理，經臺灣省政府於83年7月23日函覆「本府住都局已錄案辦理，並儘速於近期內完成草案」。

⑶時任立法院副院長王金平於84年6月27日召開協調會決議「（一）○○縣○○鄉○○路已經鄉都委會通過：另開闢外環道路並維持現有路面不予拓寬，且委由省住都局進行

測量中，依法定程序由鄉公所、縣政府、省都委會審議通過後，據以辦理。（二）省公路局及住都局願意依照變更後都市計畫配會辦理。（三）外環道路40公尺寬，其計畫應同時依程序與前項辦理變更都市計畫。（四）現有中山路在都市計畫未完成變更前，省公路局不予拓寬及撤除。」復於87年6月11日召開協調會決議「（一）陳情民眾建議將路竹鄉中山路（台一線）由原規劃40公尺之寬度修正為目前之25公尺，另在台一線西側另行闢建40公尺寬之外環道路，並納入路竹鄉都市計畫第二次通盤檢討中，請路竹鄉公所儘速召開鄉都委會審議，並將審議結果送高雄縣政府核辦。（二）高雄縣都委會配合於87年底前完成上述都市計畫變更程序並陳報省都委會審議。（三）路竹鄉都市計畫第二次通盤檢討審議本案未有結果前，不強制執行徵收、查估、拆除工作。」

4、系爭徵收計畫有土徵條例第49條第2項第3款「因情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無徵收之必要」之廢止徵收情事：

⑴系爭徵收計畫將路竹區台一線由現行25公尺拓寬為40公尺主要係要疏緩車流，而該計畫80年間開辦時往來臺南及高雄間只有國道一號、台一線省道及台十七線公路。惟80年以後往來臺南與高雄增加「南二高」「臺灣高鐵」及「高雄捷運延伸線」等3種方式，甚至臺鐵推動短程區間車服務短程民眾之需求，在政府應鼓勵人民「少開車上路，多搭乘大眾運輸工具」之政策上，已無將台一線路竹段由25公尺拓寬到40公尺之必要。

⑵都市計畫法第44條明定公路通過實施都市計畫之區域者，應避免穿越市區中心。台一線350K+300~354K+000○○市○○區路段拓寬工程不但抵觸該規定，且因拆除部分房屋將改變房屋結構，對建築物的穩定性和安全性產生重大影響。目前興建中之「高雄捷運岡山、路竹延伸線」，依據行政院核定之可行性研究報告書，捷運線高架之路廊配置

於現有道路中央，均可於現有省道台一線路幅內（約23-26公尺）佈設，不會拆遷民房，故不久後岡山與路竹間之台一線省道將有捷運作為交通工具，且政府延伸捷運線之用意即在於鼓勵民眾搭乘大眾運輸工具，而非將馬路拓寬鼓勵民眾開車上路。目前中山高速公路路竹至岡山路段已大幅拓寬車道，成為大型車輛往返路竹、岡山主要通道之用，中間還增設「路科交流道」，大型車輛均由高速公路直接下達路竹科學園區及本洲工業區，不會通行台一線省道。路竹往返岡山、高雄於80年後尚有國道3號（南二高）及台十七線濱海公路，在80年至114年間臺灣人口不升反降之情況下，台一線路竹、岡山段實無因人口成長或車流量增大而應拓寬成40米之必要。被告以34年前之數據來推動現況改變，未就目前「台一線路竹、岡山段之路寬已不敷使用，而有拓寬必要」提出具體數據，難以服眾。

⑶被告及參加人均將系爭徵收計畫近34年仍未完成徵收之原因歸責為原土地所有權人陳情抗爭，並主張「本案工程已完成設計原則核定，初步設計核定，目前辦理細部審查作業中，預計113年至114年完成土地改良物查估、協議價購及徵收作業，115年至116年完成道路拓寬工程」。惟參加人為用地機關，倘系爭徵收計畫真有其必要性及迫切性，不會因原土地所有權人陳情抗爭即延後34年未完成，尤其目前高雄捷運從岡山至路竹、湖內之延伸線工程與系爭徵收計畫之路段完全重疊，在同一路段已興建大眾捷運之前提下，原徵收計畫將道路拓寬為40米確實有調整為25米之必要。

⑷參加人提出「系爭路段近20年尖峰每小時雙向交通量分析表」，統計監測站位為台一線北端之太爺(345K+200)、南端為青埔橋(366K+800)，兩個監測站均距離系爭工程路段「350K+300至354K+000」相當遙遠，所監測之數據不能反應系爭施工路段之具體車流量。93年度在太爺段之全日交通量為41,990(輛/日)、113年度則是24,684(輛/日)，20

年來全日交通量(輛/日)大幅下滑58%；93年度在青埔橋站之全日交通量為50,440(輛/日)、113年度則是37,316(輛/日)，數據亦大幅下滑73%，足證系爭路段每日之總車流量已因2條高速公路、台十七線、臺灣高鐵、臺鐵區間車等運能分擔而大幅減少，近2年若高雄捷運路竹、大湖延伸線再完工，更將大幅提升公共運輸量能而減少車流，事隔35年之後已不見當年規劃系爭工程評估之需求性，反而降低需求性。

⑸80年迄今並無出現任何反應路竹區台一線省道擁塞之抗議事件，反觀35年來居民反對拓寬之新聞層出不窮，足見並無任何當年規劃拓寬路面之急迫性與需求性。且系爭工程80年間完成規劃之初所核撥相關經費可能早已因未實施亦未核銷而解還國庫，時隔35年後歷經政黨多次輪替執政，相關經費如何再獲政府核撥？就算當年核准之預算仍有保留，但在物價早已翻漲多倍之情況下，繼續徵收及施工額外經費今非昔比，在政府財政有限之情況下，系爭工程早已無再繼續實施之必要，確有情事變更之情事。

（二）聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、被告應依原告107年4月16日之申請，作成准予廢止徵收之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、依最高行政法院102年度判字第587號判決意旨，土徵條例第49條第2項所謂「情事變更」係指非徵收當時所能預見之都市計畫變更或計畫興辦事業經廢止或變更而言；即係對於持續性之公共事業，在計畫進行中，事後有積極客觀之情事變更事實發生，致該持續性的公共事業已不再需要該被徵收之土地。系爭土地於63年12月30日擬定都市計畫時即依當時參加人所轄縱貫公路之建議規劃範圍劃定為40公尺寬之道路用地，迄今皆未變更；又系爭工程未變更設

計，無興辦之事業類別改變或註銷、開發方式改變或取得方式改變，並經需用土地人即參加人表示預計於116年10月31日開闢完成，亦無情事變更之情形，不符合前開廢止徵收之規定。

2、有關原告提及前高雄縣長余陳月瑛之建議及前高雄市長陳菊表示情形等節，經參加人113年8月21日路工用字第1130089365號函查復說明，綜整如下：

⑴有關原告所提高雄縣政府85年2月16日協調紀錄結論所載關於台一線縮小為25公尺寬並闢建外環道之規劃乙節。依參加人87年9月11日（87）路規劃字第8794033號函（下稱87年9月11日函）說明：「對於房屋密集路段改善，且公路計畫用地寬度早已公告在案者，除非原路線形不佳或標準過低外，本局擬以不主動提出改線建議，仍以原路拓寬為原則，地方如建議闢外環線，原則認定為地方道路，請地方政府自行規劃辦理，俟開闢完成後本局再考量是否修正路網改走外環線。」高雄市政府工務局110年1月21日高市工務工字第11030127400號函（下稱工務局110年1月21日函）確認本路段並無規劃替代路線相關資料；以及三工處111年4月13日三工產管字第1110036593號函（下稱111年4月13日函）說明二：「另有關闢建外環道路議題，經查95年第2次及107年第3次路竹都市計畫通盤檢討，經歷高雄市都市計畫委員會及內政部都市計畫委員會審議，審議結果均維持台一線40公尺計畫寬度，並無闢建外環道路計畫相關議題。因此，目前並無『闢建外環道路』之計畫。」

⑵有關原告指稱系爭土地自徵收迄今未有所作為乙節。依參加人87年11月16日路用路字第8742629號函（下稱87年11月16日函）說明：「本案台一線路竹鄉中山路公設地南北兩端拓寬工程，用地於民國79、80年間奉准徵收，地上物則因業主抗拒查估及陳情通盤檢討變更都市計畫……本局第三區養護工程處亦於87年2月2日邀集前高雄縣政府及有

關單位研商檢討結果獲得共識：應依照原都市計畫拓寬執行。惟本局87年2、3、4月即委託顧問公司派員測量仍遭業主阻撓……本案本局並非不按原計畫執行，而是從民國81年起遭業主不斷抗爭阻撓，陸續向省府、民意代表、前高雄縣政府陳情協調獲致結論：均為暫緩辦理，以致無法進行後續工作。」89年11月3日、105年6月6日媒體電子報及三工處107年3月15日函說明二（一）：「因土地所有人強烈抗爭，反對地上物查估補償及工程拓寬施工，造成地上物未完成查估補償程序，迄今仍無法興闢。」故系爭土地未能依徵收計畫進行使用係因原土地所有權人陳情抗爭所致。

⑶有關原告指稱依三工處101年8月21日函行文○○市○○區台一線自救會自承：台一線於○○市路竹路段，現況交通服務水準尚符需求；惟是否依都市計畫寬度拓寬，尚涉及需求性、經費等事宜，需評估可行性乙節。依高雄市政府都市發展局111年5月3日高市都發規字第11132008300號函（下稱都發局111年5月3日函）說明二：「旨案道路用地係於63年12月30日擬定都市計畫時依據當時參加人所轄縱貫公路之建議規劃範圍劃定為40公尺寬道路用地，歷次通檢皆因公路總局並無表示不需用，故迄今皆未變更。」且本案可行性評估報告（經交通部110年12月14日交路字第1105015613號函原則同意）第十章結果與建議內容：本路段「即使依國家發展委員會預測未來台灣地區人口預測略有下降，但因國民所得、汽車持有率及戶數等與旅次發生相關因子均呈現增加……如台一線拓寬40公尺，尖峰小時服務水準可提昇至A~C級。」本案北側湖內區預定114年6月依計畫道路拓寬為40公尺，路面寬度由6線車道（雙向3線車道），未來行經本案路竹區路段縮減為4線道（雙向2線車道），形成交通瓶頸路段。由於本路段為大型車輛主要運輸路線，道路縮減造成機慢車、沿線居民被迫壅塞而險象環生。因此考量地方發展及用路人通行安全性、便利

性，以及銜接前段路面寬度，改善周邊地區居民往來交通問題、完善地區路網，故辦理本案拓寬有其必要性。又為使當地民眾充分瞭解本工程規劃方向，已於105年至110年間辦理10場地方說明會蒐集民眾意見以利本案拓寬計畫順利進行。本案工程已完成設計原則核定、初步設計核定，目前辦理細部審查作業中。預計113年至114年完成土地改良物查估、協議價購及徵收作業，115年至116年完成道路拓寬工程。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述要旨：

（一）黃君等15人於107年1月18日請求廢止徵收系爭土地後，高雄市政府地政局曾依司法院釋字第236號解釋意旨，函請參加人依土徵條例第49條檢討其興辦事業計畫，經三工處107年3月15日函覆：「本案路段於63年間發布都市計畫道路寬度為40公尺、77年核定興辦事業計畫，80年間報准徵收取得用地；惟因被徵收之土地所有人強烈抗爭，反對地上物查估補償及工程拓寬施工，造成地上物未完成查估補償程序，迄今仍無法興闢，並無申請人主張『已無拓寬之必要』之事由。……旨揭工程用地當時係配合公共設施保留地徵收，現行都市計畫寬度仍為40公尺，且無工程變更設計、興辦事業計畫改變或註銷，開發方式或取得方式改變及情事變更等之情形。因此並不符合土徵條例第49條第2項各款辦理廢止徵收之要件。」另被告111年4月22日函附土徵小組第240次會議紀錄，請高雄市政府及參加人查明系爭土地所在都市計畫區目前辦理都市計畫第4次通盤檢討情形、現行道路服務水準、預估未來交通流量等相關數據、調查現場建物使用狀況、居民權益影響程度，並補充說明興辦事業開闢之公益性及必要性等事項。經參加人112年1月4日路工用字第1110164396號函（下稱112年1月4日函）附查明事項辦理情形彙整表之查復結果所載：本計畫位於高雄市路竹區，為路竹地區都市計畫區內計畫道路

（一號道路），係該計畫區內主要對外聯絡道路……此區位於工業產業廊帶上，往北串聯臺南仁德保安工業區，往南銜接高雄路竹科學園區……高雄都會區南北向軸線，台一線為主要道路，對於整個高雄都會區之發展確有其重要性存在；該計畫起點北側路段台一線346K+600~650K+300預定於114年6月拓寬為40米道路，往南經中山路、大仁路（高10）路口時，路面寬度由6線車道（雙向3線車道）縮減為4線車道（雙向2線車道），形成交通瓶頸路段，此路段為工業區大型車輛主要運輸路線，道路縮減造成機慢車、沿線居民被迫雍塞而險象環生，考量地方發展及用路人通行安全性、便利性，以銜接前段路面寬度，改善周邊地區居民往來交通問題、完善地區路網……；工程終點處係銜接高雄路竹科技園區中山南路現有道路一併作路面修繕及結構改善，勘選私地以達合理、適當且必要之範圍。而高雄市政府以112年3月3日高市府地徵字第11230723600號函（下稱112年3月3日函）覆：系爭土地等道路用地係於63年12月30日擬定都市計畫時依據參加人所轄縱貫公路之建議規劃範圍劃定為40公尺寬道路用地，因參加人並無表示不需用，故該道路用地仍維持原計畫寬度；再參加人為使當地民眾充分瞭解本案工程規劃方向，自105年間起至110年間止已舉辦10場地方說明會蒐集民眾意見以利本件拓寬計畫順利進行；況且本案工程已完成設計原則核定、初步設計核定，現正辦理細部審查作業中，預計於113年至114年完成土地改良物查估、協議價購及徵收作業程序，而得於115年至116年完成本路段道路拓寬工程，以促進該地區之地方發展及用路人通行安全。故無土徵條例第49條第2項所列各款應廢止徵收之情事，原處分並無違誤。

（二）原告指稱本案從80年興建計畫至113年還在進行查估、協議價購或徵收，經過漫長時空演變，且系爭路段未來有高

雄捷運開闢，顯無維持40公尺之必要性，屬於興建計畫已有變更而應撤銷徵收。惟：

1、參加人於80年間核准徵收、徵收程序完成後，因土地所有權人及地上物權利人多次陳情，致遲遲無法執行本案興建計畫即道路拓寬工程，嗣遭逢土地所有權人及地上物權利人激烈抗拒、阻撓以至於難以執行地上物查估作業，非可歸責參加人。參加人雖因前述抗拒、阻撓，多年來難以執行興建計畫，仍積極辦理說明會、公聽會及用地協議會，並於得進行地上物查估作業時即積極辦理查估作業及發放補償費，並預計於用地取得、地上物補償作業完成後進行本案道路拓寬工程。參加人盡力辦理興建計畫之執行，並非毫無作為，詳如參證3台一線350K+300~354K+000高雄市路竹區路段拓寬工程說明表等資料：

⑴系爭路段之地上物所有人多次陳情政府機關應通盤檢討變更都市計畫，經臺灣省政府交通處81年6月17日函及高雄縣政府84年11月16日函暫緩辦理。而高雄縣政府85年2月16日協調紀錄記錄載有「通盤檢討未有結果之前，不強制執行徵收拆除工作」，因路竹地區之都市計畫通盤檢討尚未有確切結果，參加人乃暫未進行後續工作。嗣因徵收之土地須依計畫執行，參加人遂發函促請三工處積極趕辦測量設計，三工處即於87年2月2日邀集高雄縣政府及有關單位研商檢討結果獲得共識：應依照原都市計畫拓寬執行。然參加人為執行興建計畫工程而派員至系爭路段進行測量時仍遭地上物所有人阻撓而無法進行後續工作，即使參加人於89年至105年間召開說明會，反對之民眾仍激烈抗議，在無法進行工程用地範圍測量下，參加人自難以執行系爭路段之興建計畫。

⑵參加人自105年起至110年間陸續於路竹地區召開10場地方說明會以利本案興建計畫進行，然因民眾意見分歧，如強制進行興建計畫，恐發生激烈抗爭，致參加人未敢貿然執行。嗣參加人於112年8月及11月間召開2場公聽會，又於1

13年3月1日取得交通部同意工程興辦事業計畫，再於同年8月12日就遺漏徵收及重測後產生之畸零地部分召開用地協調會議，並於113年12月31日、114年1月24日及114年4月1日發放土地補償費。此外，於113年8月14日起至11月6日進行地上物查估作業，完成地上物查估成果後即辦理補償費發放作業，日前已通知約15%地上物補償費領取人，預計於114年10月31日前完成全數通知及發放補償費作業。預計於115年間就不同意協議價購部分辦理徵收程序而於116年起辦理拓寬工程。

2、高雄捷運之興建主要是讓通勤民眾多利用大眾運輸系統，減少開車騎車，但目前路竹有高雄科學園區及工業區，經常有很多大型貨車、聯結車及貨櫃車往來，交通流量很大，當時規劃道路寬度為40米，符合該地區現在及未來之交通需求。且高雄捷運係興建在原有道路上，捷運之高架設施使用原有道路路面，原有道路寬度勢必縮減，道路寬度維持原計畫40米可讓上開大型車輛行經該地區路段更加順暢、安全，故有必要維持規劃之40米道路寬度。

（三）參加人製作「台一線350K+300~354K+000○○市○○區路段拓寬可行性評估」定稿本，第二章「基本資料蒐集與分析」2.1交通運輸系統發展與現況分析及第三章「社會經濟發展與運輸需求分析」3.2運輸需求預測與分析，對於現況之交通服務水準及交通需求均有詳細之資料及論述分析。高雄縣政府80年4月15日公告徵收後，因工程用地範圍內有需再予徵收之土地，參加人乃於113年2月間提出「台一線350K+300~354K+000○○市○○區路段拓寬工程」興辦事業計畫，經交通部同年3月1日同意後據以執行本件拓寬工程。而系爭工程具有高度公益性且無土徵條例第49條第2項所列各款應廢止徵收之情事，自應維持：

1、系爭路段（即本件徵收土地範圍）為路竹都市計畫之市區道路，道路現況約24公尺，包括雙向共4線車道及2線慢車道配置，兩側道路路肩空間狹小僅0.5公尺至1.0公尺，且

系爭路段為路竹發展核心地區，該區醫院、銀行、郵局等重要商業、醫療設施均位於台一線中山路旁，車流量趨近飽和，兩側商業活動所需車輛臨停、步行等購物安全緩衝等均占用道路空間，影響系爭路段整體交通服務品質甚鉅，常產生人車爭道、路側商業活動交通安全性不足之危險狀況。

2、依現有資料分析，系爭路段近20年尖峰每小時雙向交通量約介於3,972~5,461pcu/hr之間，現況雙向4線快車道及2線機慢車道之交通旅行速率約為每小時22公里，道路容量已趨近飽和，未來若拓寬增加車道佈設雙向共6線快車道及2線機慢車道以減少路側商業活動之干擾，車流旅行速率將可提升至每小時35.8公里以上，顯可提升整體道路服務水準。

3、依以往事故資料顯示系爭路段因道路寬度不足、無轉向車道致轉向車與直行車爭道，事故密度明顯高於相鄰已拓寬為40公尺路段。況近年來系爭路段發生肇事型態以側撞及同向擦撞二者合計比例達46%，路口交通安全性不足。系爭路段拓寬至計畫道路寬40公尺可提供較佳安全路段及路口交通空間，亦可增加商業及住宅區人本徒步、綠化及維生設施設置空間，符合被告及交通部推動市區道路推動以人本多元空間理念。

4、都市計畫道路寬度之訂定係基於都市計畫發展需求，隨著時空環境變遷、高雄縣市合併升格及都市發展需求提升，台一線路竹段（含系爭路段）現已納入高雄捷運建設計畫路廊，配合捷運車站及商業活動空間，相關人本空間新建之必要性及急迫性，系爭路段之拓寬計畫亦與捷運岡山路竹延伸線建設相輔相成，此段路廊結合地面道路與捷運軌道，同步推動地面與軌道系統整合，不僅提升民眾通勤效率，也可有效發揮捷運節點周邊土地的都市更新與發展潛力，帶動路竹區整體轉型與繁榮。然因用地取得過程中部分民眾異議、抗爭致拓寬工程無法如期推進，致使整體市

區發展停滯、該區交通壅塞持續、公共安全風險加劇、環境品質低落、沿線市容衰敗等負面效應。

5、若撤銷本件徵收計畫對早期即主動退縮新建房屋的民眾約150戶極不公平，基於公平正義與公共利益之原則，應依法儘速完成剩餘用地取得與拆遷作業完成拓寬工程，以回應多數民眾期待。

（四）原告雖主張系爭土地徵收迄今均未有積極作為，而34年來之通行狀況並未產生被告所指之不便性；中山高速公路路竹至岡山路段已大幅拓寬車道，中間增設交流道，大型車輛均由高速公路直接下達路竹科學園區及本洲工業區，不會通行台一線，且路竹往返岡山、高雄尚有國道3號、台十七線，而80年至114年間臺灣人口不升反降，台一線路竹、岡山段實無因人口成長或車流量增大而應拓寬之必要；已無需系爭土地作為台一線拓寬之用，該當土徵條例第49條第2項第2款情況而應廢止徵收。然：

1、參加人並非對系爭土地未有積極作為，已如前述，縱高雄市政府99年7月7日高市府捷綜字第0990039783號函（下稱99年7月7日函）表示無拓寬與拆除高雄市路竹區中山路台一線兩旁住戶之情形，但其並非用地機關，就本件徵收土地範圍之台一線系爭路段是否無拓寬之必要未予詳細調查評估。況原告請求廢止徵收土地，亦經高雄市政府函覆無廢止徵收之必要，參加人仍需要系爭土地作為台一線拓寬之用，實無土徵條例第49條第2項情況，不應廢止徵收。

2、就台一線○○市○○區○○○○○路段之拓寬計畫，如台一線346K+600~366K+600道路現況及拓寬說明表，目前該路段之道路已拓寬至40米及尚未拓寬之40米之現況。而高雄捷運岡山、路竹延伸線高架之路廊、落墩及車站地區將來配置於現有道路中央而對車道空間造成擠壓增加道路影響與衝擊，本徵收計畫範圍南北側相鄰路段，於捷運完成後均有拓寬計畫至雙向6快車道2慢車道，評估計畫路段作為南科高雄園區聯外道路、亦為臺南高雄往來之重要南北

向幹道，系爭路段自有拓寬為40米，配置為雙向6快車道2慢車道，以維持車流順暢性與前後路段一致性，避免成為交通瓶頸路段。

3、縱中山高速公路之路竹至岡山路段已大幅拓寬，但經常塞車狀況嚴重或車行速度緩慢，此係因台一線高雄市橋頭區至湖內區間路段現行路寬不一，無法符合行車順暢及速率需求，大型車輛不得不尋求替代路線即中山高速公路所致。此外，系爭路段尚為臺南、高雄間交通要道，高雄市橋頭區至臺南市仁德區之人口並無負成長，且上開路段之車流量亦逐漸增長，顯無土徵條例第49條第2項應廢止徵收之情況。故請求駁回原告之訴。

五、爭點：

（一）系爭土地有無原告所主張土徵條例第49條第2項第2款、第3款所定應廢止徵收之情事？

（二）原告請求被告應依其107年4月16日之申請，作成廢止徵收之行政處分，有無理由？

六、本院之判斷：

（一）爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有系爭徵收處分（見臺北高等行政法院113年度訴字第700號卷〈下稱北高行卷〉第71頁）、高雄縣政府80年4月15日公告（見北高行卷第72頁）、三工處107年3月15日函（見本院卷1第201頁至第202頁）、高雄市政府107年3月30日函（見原處分卷1第33頁至第34頁）、黃君等15人107年4月16日請求書（見原處分卷1第35頁至第43頁）、被告111年4月13日土徵小組第240次會議紀錄（見原處分卷1第49頁至第51頁）、被告111年4月22日函（見原處分卷1第48頁）、原處分1（見北高行卷第27頁）、被告112年5月3日土徵小組第261次會議紀錄（見北高行卷第28頁至第32頁）、被告112年7月25日函（見訴願卷第46頁）、黃君等15人請求廢止參加人辦理系爭工程徵收土地一覽表（見北高行卷第33頁）、原處分2（見北高行卷第95頁至第96頁）、黃君等1

4人及蘇黃雪之5名繼承人共19人請求廢止參加人辦理系爭工程徵收土地一覽表（見北高行卷第109頁至第110頁）及訴願決定（見北高行卷第35頁至第48頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、土徵條例

⑴第49條第2項、第4項：「（第2項）已公告徵收之土地，有下列情形之一者，應廢止徵收：一、因工程變更設計，致原徵收之土地不在工程用地範圍內。二、依徵收計畫開始使用前，興辦之事業改變、興辦事業計畫經註銷、開發方式改變或取得方式改變。三、已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫完成使用之土地，因情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無徵收之必要。……（第4項）前3項規定，於本條例施行前公告徵收之土地，適用之。」

⑵第50條第1項至第4項：「（第1項）撤銷或廢止徵收，由需用土地人向中央主管機關申請之。（第2項）已公告徵收之土地有前條第1項或第2項各款情形之一，而需用土地人未申請撤銷或廢止徵收者，原土地所有權人得向該管直轄市或縣（市）主管機關請求之。（第3項）該管直轄市或縣（市）主管機關收受前項請求後，應會同需用土地人及其他有關機關審查。其合於規定者，由需用土地人依第1項規定申請之；不合規定者，該管直轄市或縣（市）主管機關應將處理結果函復原土地所有權人。（第4項）原土地所有權人不服前項處理結果，應於直轄市或縣（市）主管機關函復送達之日起30日內向中央主管機關請求撤銷或廢止徵收。其合於規定者，由中央主管機關逕予撤銷或廢止；不合規定者，由中央主管機關將處理結果函復原土地所有權人。原土地所有權人不服處理結果者，依法提起行政救濟。」

2、土徵條例施行細則

⑴第56條之1（108年12月16日增訂）：「本條例第49條所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工；所稱完成使用，指興辦事業整體工程完成驗收。但依其事業性質無需興建工程者，不在此限。」

⑵第57條之1第1項（108年12月16日增訂）：「依本條例第50條第2項規定得請求撤銷或廢止徵收之原土地所有權人，為原被徵收土地之所有權人；原所有權人死亡，為其全體繼承人。但任一繼承人得敘明理由為其全體繼承人之利益請求之。」

（三）原告依土徵條例第49條第2項第2款規定訴請被告依其申請作成廢止徵收之行政處分，核無理由：

1、依前揭土地徵收條例第49條第2項、第4項、第50條第2項至第4項及其施行細則第57條之1第1項規定，被徵收土地之原土地所有權人或其繼承人，如認已被徵收之土地有同條例第49條第2項各款事由，得循同條例第50條第2項所定程序請求廢止徵收，倘未獲准許，即得依同條第4項提起行政救濟。其中土徵條例第49條第2項第2款所定廢止徵收事由，係指對於已經作成徵收處分之土地，於「徵收計畫開始使用前」即發生「興辦之事業改變」、「興辦事業計畫經註銷」或「開發方式改變或取得方式改變」等情事始足當之。對照土徵條例施行細則第56條之1規定，同條例第49條所稱「開始使用」係指興辦事業之主體工程動工而言。

2、本件核無土徵條例第49條第2項第2款所稱「興辦之事業改變」、「興辦事業計畫經註銷」或「開發方式改變或取得方式改變」之情事：

⑴參加人為興辦系爭工程（都市計畫區第2期公共設施保留地取得工程），報經臺灣省政府於80年核准徵收系爭土地並附帶徵收其地上物，交由高雄縣政府完成公告，系爭土地均位在用地徵收地價補償清冊內，且補償費業經系爭土地當時所有權人領款或經高雄縣政府辦理提存在案等情，

有系爭徵收處分（見北高行卷第71頁）、高雄縣政府80年4月15日公告（見北高行卷第72頁）、徵收土地計畫書（見北高行卷第83頁至第87頁）及高雄縣政府80年2月21日80府地權字第70528號函附用地徵收地價補償清冊、提存書（見北高行卷第73頁至第82頁）在卷可稽，並有路段工程（北端）平面圖（見本院卷1第209頁至第214頁）、建築牴觸戶拆遷數量清冊表（北端）（見原處分卷1第92頁至第104頁）附卷可佐，足見系爭土地均屬參加人為興辦系爭工程而循前揭程序報請公告徵收完畢之土地無誤。

⑵參加人辦理系爭工程之過程由於部分民眾抗爭及陳情而尚未能完成全部地上物查估補償程序等情，此觀民眾抗爭之媒體報導（見本院卷1第284頁）、三工處107年3月15日函（見本院卷1第201頁至第202頁）、參加人所屬南區養護工程分局113年8月5日南分局產字第1135003202號函（見本院卷1第351頁至第353頁）、113年9月6日南分局產字第1135006617號函（見本院卷1第354頁至第357頁）、113年10月17日南分局產字第1135010238號函等（見本院卷1第358頁至第360頁）即明，其既尚未完成全部地上物查估補償程序，參加人在客觀上顯然無從開始動工進行該興辦事業主體工程（即拓寬道路工程），依前揭土徵條例施行細則第56條之1規定，堪認其仍屬「依徵收計畫開始使用前」之階段無疑。

⑶原告固主張：由高雄縣政府、臺灣省政府、臺灣省議會、立法院等公文、會議紀錄可知本件原來徵收土地開闢40公尺道路，後來計畫朝向縮減為25公尺，確實存在土徵條例第49條第2項第2款情事而應廢止徵收云云，並提出高雄縣政府80年5月6日八十府地權字第61763號函（見本院卷1第117頁至第119頁）、臺灣省政府交通處80年5月20日八十交二字第24219號函（見本院卷1第121頁）、臺灣省議會83年6月3日第9屆第24次臨時大會議員報告案、83年7月6日權四字第8011516號函（見本院卷1第125頁、第129頁）、

臺灣省政府83年7月23日八三府住都市字第61729號函（見本院卷1第127頁）、立法院84年6月27日路竹鄉中山路台一線省道替代外環道路開闢案、87年6月11日人民陳情案協調會會議紀錄（見本院卷1第131頁至第133頁、第135頁）、高雄縣政府85年2月16日協調紀錄（見本院卷1第123頁）等證據資料為佐。然按土徵條例第49條第2項第2款所定廢止徵收事由係指徵收計畫開始使用前即發生「興辦之事業改變」、「興辦事業計畫經註銷」或「開發方式改變或取得方式改變」等情事始足當之，業如前述。觀諸原告所提出之前揭高雄縣政府、臺灣省政府、臺灣省議會、立法院等文件資料，無非僅能證明原告等人自80年起屢向地方及中央各層級機關單位陳情請求另闢系爭工程路段之外環道路、暫緩辦理該路段之徵收拓寬、將該路段原計畫寬度40公尺縮減為25公尺，確曾獲相關機關就其等陳情表示同意檢討闢建外環道、台一線（中山路）寬從原計畫40公尺縮小為25公尺、都市計畫通盤檢討完成變更前不執行徵收拆除工作等回應。惟是否該當於前揭土徵條例第49條第2項第2款所定廢止徵收事由之要件，仍應進一步審視後續實際上是否確有「興辦之事業改變」、「興辦事業計畫經註銷」或「開發方式改變或取得方式改變」之情事。觀諸參加人87年9月11日函：「對於房屋密集路段改善，且公路計畫用地寬度早已公告在案者，除非原路線形不佳或標準過低外，本局擬以不主動提出改線建議，仍以原路拓寬為原則，地方如建議闢外環線，原則認定為地方道路，請地方政府自行規劃辦理，俟開闢完成後本局再考量是否修正路網改走外環線。」（見北高行卷第116頁至第117頁）足見參加人對於房屋密集路段改善就公路計畫用地寬度已公告在案者，仍以原路拓寬為原則，其就開闢外環線之建議均請地方政府自行規劃辦理。且參加人對於被告於107年間所函詢系爭路段交通服務評估結果，亦函覆依據系爭路段銜接北側湖內區都市計畫與南側岡山區計畫之狀

況，仍有維持計畫寬度40公尺之需求等情，有參加人107年8月8日路工用字第1070092367號函（見原處分卷1第192頁至第194頁）在卷可稽；而在黃君等15人不服高雄市政府查處結果，以107年4月13日檢具申請書向被告請求廢止徵收系爭土地後，經被告111年4月13日土徵小組第240次會議決議保留再議並函請參加人表示意見，參加人仍函覆表示經綜合評估交通影響、沿線居民影響、都市意象、區域發展、建設配合及民意趨勢等因素，確仍有興辦系爭事業之公益性及必要性等情，此觀參加人112年1月4日函附之辦理情形彙整表（見本院卷1第235頁至第251頁）即明，均足認參加人對於系爭工程之規劃並無改變。對照被告91年4月16日都市計畫委員會第531次會議紀錄（見本院卷2第28頁至第36頁）、95年10月路竹鄉公所變更路竹都市計畫（第二次通盤檢討）書（見本院卷2第23頁至第27頁）、107年9月高雄市政府變更路竹都市計畫（第三次通盤檢討）（第一階段）案計畫書（見本院卷2第37頁至第40頁）、工務局110年1月21日函（見北高行卷第118頁）、110年8月高雄市政府變更路竹都市計畫（第四次通盤檢討）案公開徵詢意見計畫概要說明（見本院卷2第49頁至第63頁）、都發局110年1月6日高市都發規字第11030028100號函（見原處分卷1第178頁）、都發局111年5月3日函（見北高行卷第136頁）、高雄市政府112年3月3日函（見原處分卷1第52頁至第53頁）及113年4月高雄市政府變更高雄市路竹主要計畫（第四次通盤檢討）案計畫書（見本院卷2第67頁至第71頁）等與系爭工程相關之都市計畫通盤檢討資料，足見經歷被告都市計畫委員會及高雄市都市計畫委員會審議，其於107年就前次通盤檢討迄今之陳情案研析結論均認有關外環道部分應無闢建需求、台一線省道應維持規劃寬度40公尺（見本院卷2第39頁）；且於113年4月第4次通盤檢討後更指出台一線省道為本計畫區主要聯外道路，南往岡山、楠梓、左營等，北通台南、新營

等，計畫寬度為40公尺，惟尚未拓寬至計畫寬度（見本院卷2第61頁、第70頁）等情。參以高雄市政府所屬工務局及交通局分別於110年及111年間表示其無替代路線規劃，且上述路段拓寬有助提升道路容量，並對捷運岡山路竹延伸線及區域公共運輸之發展有正向助益等情，有工務局110年1月21日函（見北高行卷第118頁）及高雄市政府交通局111年5月12日高市交運規字第11137860800號函（下稱111年5月12日函；見原處分卷1第123頁）在卷可稽。而參加人在所辦理112年第1場、第2場公聽會中亦明確回應相關所有權人及利害關係人之意見表示：都市計畫道路寬度為40公尺，歷經多次通盤檢討迄今皆未變更，且地方政府亦無闢建外環道路之計畫（見附件卷第671頁、第753頁至第754頁）等語，足見系爭工程被徵收土地所在之路竹區都市計畫，歷經4次由學者專家及公益人士共同審議之都市計畫通盤檢討程序後，實際上均未變更系爭工程，仍認系爭工程之道路拓寬40公尺仍有其必要性，且高雄市政府亦無闢建外環道路之計畫。而都市計畫及徵收計畫既均未變更，亦無實際上闢建外環道路之計畫，自難認有何「興辦之事業改變」、「興辦事業計畫經註銷」或「開發方式改變或取得方式改變」之情事。堪認原告所提上開證據資料僅能說明各該機關單位及主管同意暫緩辦理並將原告陳情內容納入日後研議之參考，實際上未獲需用土地機關即參加人之同意，亦未經各級都市計畫委員會採納並落實在都市計畫通盤檢討之內容。此外，參加人所屬南區養護工程分局另於113年2月間提出「台1線350K+300~354K+000高雄市路竹區路段拓寬工程」興辦事業計畫，亦提及該計畫省道台一線350k+300~354k+000路段，主要位於高雄市路竹都市計畫區，全長3.7公里，計畫路寬為40公尺，路段現寬僅23~24公尺不等，計畫區域恰位於高雄、臺南直轄市兩大都會區之運輸縫合軸帶上，起點端前段湖內都市計畫區路段（346k+600~350k+300）拓寬工程目前發包中，

而本計畫南端之岡山、橋頭都市計畫區路段皆已拓寬，僅本計畫道路尚未完成拓寬，前後道路寬度不一，車道縮減易產生交通瓶頸，影響用路人安全，亦未提供友善之人行空間（見附件卷第571頁）等語，嗣經參加人原則同意等情，有該分局113年2月16日南分局企字第1130018685號函附該興辦事業計畫（見附件卷第566頁至第859頁）、交通部113年3月1日交路(一)字第1138600135號函（見本院卷1第322頁）附卷可稽，更見參加人所興辦之系爭工程迄未改變，其雖曾因土地所有權人及利害關係人陳情而暫緩辦理拓寬，然其興辦之事業並無改變，事業計畫復未經註銷，開發方式或取得方式亦無改變，核無土徵條例第49條第2項第2款所定應廢止徵收之情形。從而，被告以不符土徵條例第49條第2項第2款所定要件為由作成原處分否准原告申請廢止徵收，即無不合。原告前揭主張，並未慮及上情，自無可採。

（四）原告依土徵條例第49條第2項第3款規定訴請被告依其申請作成廢止徵收之行政處分，亦無理由：

1、土徵條例第49條第2項第3款所定「情事變更」事由係指徵收處分作成後，開始實施徵收計畫迄完成前，發生徵收當時所未能預見之情事變更，致全部或部分已經徵收之土地不再具有使用必要性，允許以廢止徵收之方式，使徵收處分向後失其效力，以回復原土地所有權人之所有。徵收處分有無發生情事變更致原經徵收之土地無徵收必要，其判斷在於該情事變更是否為徵收處分當時所不可預料，且與土地嗣後無使用必要間具有因果關係。例如：公共設施保留地之徵收，因都市計畫變更非公共設施保留地；或應經目的事業主管機關許可之公共事業興辦，於徵收後，目的事業主管機關為許可之撤銷、廢止或改變其許可內容；或供作興辦事業土地於徵收後發生不適合用為特定興辦事業之情事，如農產品批發市場所需私有地，於徵收後土地遭到有毒廢水汙染，而不宜供民生食用品之交易使用等（最

高行政法院112年度上字第784號判決意旨參照）。準此，土徵條例第49條第2項第3款所定廢止徵收之要件如下：⑴徵收處分已作成並完成徵收程序，由需地機關取得被徵收土地之所有權。⑵在原來徵收計畫（主要指被徵收土地之預計使用目的）不改變之情況下，需地機關已開始興建地上工作物，並形塑該土地之地形地貌，預計使徵收計畫原先預定設置之工作物得以備置齊全，使徵收計畫所預定之興辦事業，得以完成，並順利運作，發揮興辦事業之功能。⑶在被徵收土地上「興辦事業未完工並開始運作以前」之興建施作期間內，因為時空環境背景的改變（即所謂「情事變更」），使原來徵收計畫之實踐（指「被徵收土地上之興辦事業，原本預計之常態化使用方式」）變得不再具有實質意義或功效，致過去之土地徵收作為，現今觀之，已喪失必要性者（最高行政法院108年度判字第264號判決意旨參照）。

2、系爭土地不符土徵條例第49條第2項第3款所定「已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫完成使用」之要件；亦無「情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無徵收之必要」的情形：

⑴依土徵條例施行細則第56條之1規定：「本條例第49條所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工；所稱完成使用，指興辦事業整體工程完成驗收。但依其事業性質無需興建工程者，不在此限。」而參加人尚未完成全部地上物查估補償程序，在客觀上顯然無從開始動工進行該興辦事業主體工程（即拓寬道路工程），業如前述，堪認未達前揭規定所稱「興辦事業之主體工程已動工」情形，自不該當土徵條例第49條第2項第3款所稱「已依徵收計畫開始使用」之要件，故原告顯然難以依據此條款請求被告就系爭土地作成廢止徵收之行政處分。

⑵就系爭工程有無土徵條例第49條第2項第3款所稱「情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無徵收之必要」部分。

觀諸參加人111年2月發布之路段拓寬可行性評估定稿本（見附件卷第2頁至第261頁），系爭路段為「台1線350K+300~354K+000」之計畫路段，其為目前路竹地區聯繫湖內及岡山的南北向幹道，現況道路管制大抵為中央實體分隔，雙向布設4快車道及2機慢車道，兩側無停車管制，另道路兩側多數路段緊鄰民房，故幾乎無停車空間，該計畫路段都市計畫寬度為40公尺，目前道路寬度約23公尺至24公尺，而該計畫路段北側湖內段（346K+600~350K+300）現已依照都市計畫寬度40公尺進行拓寬作業中，拓寬完成後，該計畫路段將成為台一線之瓶頸路段，恐造成交通問題及影響交通運轉順暢度等情，此觀該報告第2章2.1.2道路系統現況、台一線道路路寬、拓寬與否圖示、照片及說明（見附件卷第28頁至第31頁）即明。系爭工程路段倘廢止徵收而維持現有路寬，則車輛行至此路段時，因道路寬度大幅縮減，勢將造成車流集中而導致交通壅塞，危及用路人通行之安全性及便利性，足認該路段道路拓寬之必要性仍然存在。此外，系爭工程被徵收土地所在之路竹區都市計畫，歷經4次由學者專家及公益人士共同審議之都市計畫通盤檢討程序後，實際上均未變更系爭工程，仍認系爭工程之道路拓寬40公尺仍有其必要性，且○○市○○○○○○○○○道路之計畫等情，亦如前述，更難認有何土徵條例第49條第2項第3款所稱「情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無徵收之必要」的情形。從而，被告抗辯本件並無土徵條例第49條第2項第3款所稱因情事變更而應廢止徵收之情形，尚非無據。

⑶原告固主張：系爭徵收計畫將台一線路竹區之省道由現行25公尺拓寬為40公尺主要係要疏緩車流，而該計畫80年間開辦時往來臺南及高雄間只有國道一號、台一線省道及台十七線公路，但80年以後往來臺南與高雄增加南二高、臺灣高鐵及高雄捷運延伸線等3種方式，甚至臺鐵推動短程區間車服務短程民眾之需求；高雄捷運從岡山至路竹、湖

內之延伸線工程與系爭徵收計畫之路段完全重疊，已無將台一線路竹段路面由25公尺拓寬到40公尺之必要，被告以34年前之數據來推動現況改變，未就目前「台一線路竹、岡山段之路寬已不敷使用，而有拓寬必要」提出具體數據，難以服眾；系爭徵收計畫有土徵條例第49條第2項第3款之廢止徵收情事云云。然查，路竹都市計畫係規劃40米寬之省道台一線（中山路）為主要計畫道路，且銜接中華路（高18線）、大仁路（高10線）、大社路（高7-1線）等地區性服務道路，建構路竹地區生活圈道路路網等情，參加人已於前揭111年2月間作成之可行性評估研究報告提出其必要性說明（見附件卷第2頁至第261頁），以供被告作為審酌依據，自難謂被告仍僅以34年前之數據即否准原告之申請。且上述路段拓寬有助提升道路容量，並對捷運岡山路竹延伸線及區域公共運輸之發展有正向助益等情，亦有高雄市政府交通局111年5月12日函（見原處分卷1第123頁）附卷足憑，足見系爭路段作為區域性交通路網之一環，在功能定位上與臺南、高雄之跨都會區運輸路線仍非完全相同，尚難僅以臺南、高雄間存有其他交通設施即謂參加人在被徵收土地上所興辦事業原本預計達成之常態化使用方式已不再具有實質意義或功效。且系爭路段之北側湖內段現已依都市計畫寬度40公尺進行拓寬作業中，拓寬完成後，系爭路段將成為台一線之瓶頸路段，恐造成交通問題及影響交通運轉順暢度等情，亦如前述，更見系爭路段道路拓寬之必要性並未因原告所稱之其他交通設施即有所改變。原告此部分主張，並未慮及上情，自難採憑。

⑷原告復主張：依參加人所提系爭路段雙向交通量分析資料，統計監測站位為台一線北端之太爺(345K+200)、南端為青埔橋(366K+800)，北端太爺段自93至113年間全日交通量大幅下滑58%，南端青埔橋站自93至113年間亦呈現大幅下滑73%之數據，可見系爭路段交通量下降，若近2年高雄捷運路竹線延伸線完工，更減少車流，無拓寬之必要云

云。惟查，原告所稱之前揭南北兩端監測站，實係參加人所設在系爭路段之鄰近測點，並非專為評估系爭工程路段交通特性所設置；而該兩測點距系爭路段北端約5.1公里、南端約12.8公里，相距甚遠，且該兩測點間實際上仍有3處交流道及連絡道、湖內市區、岡山市區、橋頭市區之交通車流進出等情，有調查站位示意圖及其說明（見附件卷第33頁至第34頁）在卷可憑，足見該兩測點所得資料僅能代表該測點或鄰近路段之交通特性，實難僅據該北南端兩測點即精確論斷系爭路段之交通流量特性，原告僅援引該兩測點所得交通量資料即謂系爭路段之交通量大幅下降而已無拓寬必要，容有誤解。而參加人為針對系爭工程之可行性評估蒐集交通資料，乃特別就系爭路段重要路口或路段於108年12月平日上下班時段交通量最高之1小時交通量進行現況調查，針對路段交通量及旅行速率、路口轉向交通量等項目進行資料蒐集，其調查結果略以：大仁路至國昌路（北）路段，現況布設雙向4快車道及2慢車道，平常日尖峰小時交通量約為1,267~2,033 PCU/HR，旅行速率約在31.8~43.5 KM/HR之間，路段中因號誌影響通過車流較低，且受到兩側商業或停車等其他因素影響，以平均旅行速率判定尖峰時段之服務水準為A~C級，屬自由車流介於穩定車流之間。國昌路（北）至民強街路段，現況布設雙向4快車道及2慢車道，平常日尖峰小時交通量約為917~1,955 PCU/HR，旅行速率約在25.1~29.5 KM/HR 之間，路段中因號誌影響通過車流較低，且兩側商業或其他因素影響，以平均旅行速率判定尖峰時段之服務水準為C級，屬穩定車流等情，此觀可行性評估報告書之2.1.2道路系統現況之「二、交通特性與服務水準現況」暨表2.1-13計畫範圍道路系統現況服務水準分析表（見附件卷第33頁至第40頁）即明。且參加人進一步就土地使用現況加以調查後，再參酌經濟社會現況對系爭路段交通量進行預測分析，其結果略以：調查路線北起大仁路，南至路科十路

止，行經路竹市區，全線已開闢惟未足都市計畫寬度（計畫寬度40公尺，現況均寬約24公尺至25公尺）；其中大仁路以南至國昌路以北路段現況道路寬度約為23公尺至28公尺，最寬28公尺位於近大仁路段兩側工業區，僅一小段約150公尺左右；現況使用於大仁路處兩側使用以製造業為主，亦有倉儲使用，工業使用約至聖母街止，主要以沿街面作為主要出入口，使用空間仍以沿街面後側大面積土地為主。續往南行主要為混合使用住宅、商業使用夾雜，沿街面仍以住商混合使用為主；都市計畫土地使用分區，由北至南依序為乙種工業區、住宅區(東)、農業區(西)及1處零星工業區，與使用現況大致屬性相同；路竹加油站對面之農業區，多數有違規建築情形，尤以聖母街北側農業區，做為工廠使用，該部分農業區違規建築使用，部分建築位於台一線40公尺預定開闢用地範圍；計畫區人口預測於未來年雖有下滑，但因車量持有數、家戶數、家戶所得明顯增加，經濟活動所衍生的旅次亦將增加，預計116年時，高雄捷運岡山路竹延伸線RK6及RK8已完工通車，服務水準為C至D級，於捷運車站及相關路網全面完工之130年、140年，其服務水準為C級，倘拓寬路面40公尺，於116年服務水準為B級，於130年、140年服務水準可達A級等情，此觀可行性評估報告書之2.2.2土地使用現況（見附件卷第54頁）、3.1社會經濟現況與發展預測分析（見附件卷第74頁至第82頁）、3.2運輸需求預測與分析（見附件卷第83頁至第90頁）、3.3路段交通量預測分析暨表3.3-1、3.3-2、3.3-3「116年、130年、140年計畫範圍重要道路交通分析表」（見附件卷第91頁至第92頁）即明，足見系爭路段預估將來之車流量並未因人口減少及捷運車站完工而大幅降低，參加人考量路竹區地方發展，改善周邊地區居民及通勤人口往來交通問題，增強路竹區南北向交通運輸與周邊地區聯結，認定仍有依徵收計畫辦理拓寬道路之必要，確有其客觀事實及數據作為推估之依據。原告

此部分主張，對於前揭調查交通量測點所得資料之性質容有誤解，亦無可採。

⑸原告另主張：本件依徵收土地計畫書記載「預定80年3月開工、87年8月完工」，但自80年徵收起未見有何興辦工程之具體作為，已使其等確信已無徵收之必要；參加人於80年即公告徵收土地，卻遲至114年始辦理查估徵收土地上之建築改良物，就建築改良物之徵收程序顯違土徵條例第5條第1項、第2項之強制規定；本案經居民反應後，相關部門已研議開闢外環道路並維持現有路面不拓寬，倘參加人有辦理通盤檢討，徵收計畫早已被推翻云云。惟由原告所提高雄縣政府、臺灣省政府、臺灣省議會、立法院等公文、會議紀錄證據資料僅能說明各該機關單位及主管同意暫緩辦理並將原告陳情內容納入日後研議之參考；系爭工程被徵收土地所在之路竹區都市計畫，歷經4次由學者專家及公益人士共同審議之都市計畫通盤檢討程序後，實際上均未變更系爭工程，仍認系爭工程之道路拓寬40公尺仍有其必要性，且高雄市政府亦無闢建外環道路之計畫，原告等人所陳情事項係未獲得各級都市計畫委員會採納落實在都市計畫通盤檢討之內容等情，業如前述，辦理都市計畫通盤檢討程序及其決議之作成實非參加人之執掌範圍。且觀諸參加人87年11月16日函（見本院卷1第281頁至第283頁）說明略以：本案南北兩端拓寬工程用地於79、80年間奉准徵收，地上物則因業主抗拒查估及陳情通盤檢討變更都市計畫，並非不按原計畫執行，而是從81年起遭業主不斷抗爭阻撓，陸續向臺灣省政府、民意代表、高雄縣政府陳情協調獲致暫緩辦理結論，以致無法進行後續工作等情；對照參加人提出89年11月3日、105年6月6日分別辦理查估作業及召開地方說明會時，遭住戶拒絕、抗爭之新聞資料（見本院卷1第284頁）以觀，足見被徵收之系爭土地迄未能完成全部地上物查估補償程序，依計畫開始執行系爭工程，確係因辦理過程中曾受相關土地所有權人進

行抗爭而程序受阻；參加人未逕採強勢執行作為，無非係為藉由持續溝通及徵詢各方意見以緩和民意壓力，尚非參加人刻意怠於遵守土徵條例第5條第1項、第2項所定期程，自難執此即謂原處分違法。而原告於111年3月間再提出陳情表示路竹省道交通量一直下滑、闢建外環道路等節，亦經參加人所屬三工處111年4月13日函（見北高行卷第119頁至第120頁）覆略以：依110年可行性評估內容，分析捷運興建後台1線依現況寬度配置車道，仍可維持在D級以上的道路服務水準；如拓寬40公尺，尖峰小時服務水準可提昇至A~C級，並且增加商業及住宅區人本徒步、綠化及維生設施設置空間，故台1線路竹地區拓寬有其必要性；另有關闢建外環道路議題，95年第二次及107年第三次路竹都市計畫通盤檢討，經歷高雄市都市計畫委員會及內政部都市計畫委員會審議，審議結果均維持台1線40公尺計畫寬度，並無闢建外環道路計畫相關議題等情；再對照參加人所屬三工處109年至110年間辦理地方說明會（見附件卷第308頁至第314頁、第322頁至第325頁、第334頁至第337頁、第344頁至第345頁、第352頁至第354頁、第363頁至第366頁）、參加人於112年召開2場公聽會（見附件卷第651頁至第694頁、第709頁至第786頁）、參加人113年至114年協議價購土地及土地改良物會議、簽約及補償費匯款資料（見本院卷1第323頁至第327頁、第330頁至第340頁、第341頁至第350頁、第366頁至第369頁），足見參加人對於系爭工程之必要性持續引用各項資料經由地方說明會及公聽會對外加以說明，且持續辦理相關協議價購土地及土地改良物程序，並非未有任何興辦工程之具體作為。故原告此部分主張，難認有據，亦無可採。

七、綜上所述，原告之主張，尚難採憑，系爭土地核無原告所主張土徵條例第49條第2項第2款、第3款所定應廢止徵收之情事。被告作成原處分駁回其申請，於法無違；訴願決定遞予維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，

並請求判命被告應依其申請作成廢止徵收之行政處分，為無理由，應予駁回。

八、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據資料，核於判決結果為無影響，自無逐一論述之必要，附此敘明。

九、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　30　　日

審判長法官　黃　堯　讚

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

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　　115　　年　　6　　月　　30　　日

書記官　林　幸　怡