高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
114年度訴更一字第1號
115年5月26日辯論終結

原　　告　林富枝(即洪仲義之承受訴訟人)

　　洪明宏(即洪仲義之承受訴訟人)

　　洪明德(即洪仲義之承受訴訟人)

共　　同
訴訟代理人　吳澄潔　律師
被　　告　內政部
代　表　人　劉世芳
訴訟代理人　吳兆原　律師
複 代理 人　康賢綜　律師
參　加　人　屏東縣政府
代　表　人　周春米
訴訟代理人　蕭永宏　律師
參　加　人　屏東縣屏東市公所

代　表　人　周佳琪
訴訟代理人　李丕正

上列當事人間都市計畫事件，原告不服行政院中華民國109年8月19日院臺訴字第1090185631號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院109年度訴字第364號判決後，原告提起上訴，經最高行政法院111年度上字第795號判決廢棄，發回本院更為審理，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、事實概要：

緣參加人屏東縣屏東市公所（下稱屏東市公所）為辦理屏東市林森路一巷道路路線調整，乃申請參加人屏東縣政府依都市計畫法第27條第1項第4款規定，辦理「變更屏東都市計畫（部分住宅區為道路用地）（配合屏東市林森路一巷道路路線調整）案」）（下稱系爭都市計畫），案經參加人屏東縣政府同意辦理變更，提交屏東縣都市計畫委員會（下稱都委會）決議通過後，報經被告民國108年7月8日內授營中字第1080811158號函（下稱原處分）核定，參加人屏東縣政府並據以108年7月24日屏府城都字第10825456501號公告，自108年7月26日起公告實施。原告所有○○縣○○市○○段（下同）00地號土地（下稱系爭土地）位於系爭都市計畫範圍內，原告不服原處分，提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起本件訴訟，前經本院以109年度訴字第364號判決（下稱前判決）駁回，原告不服，提起上訴，經最高行政法院111年度上字第795號判決（下稱發回判決）廢棄並發回本院更為審理。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.參加人屏東縣政府以105年8月30日屏府城都字第10528032500號函（下稱105年8月30日函）核准依都市計畫法第27條第1項第4款規定辦理都市計畫個案變更，惟於105年7月4日簽稿會核單中，工務處意見為：變更理由既係配合「屏東市污水下水道系統工程計畫」，該計畫是否列入本府施政方針、施政計畫之重大建設計畫，宜由水利處本權責認定。於105年8月2日簽辦單中，工務處承辦人蔡○○簽辦：「配合本府屏東市污水下水道系統工程計畫辦理都市計畫變更」等語，故屏縣政府重大施政方針者，只有屏東市污水下水道系統工程計畫。實務上臺中高等行政法院101年度訴字第260號判決、臺北高等行政法院100年度訴字第883號判決，均認定8公尺

道路之擴建或闢建，不符合都市計畫法第27條第1項第4款重大建設。又參加人早於101年即知系爭土地存在通行問題，於104年12月民事判決敗訴確定後，參加人有餘裕時間可於107年7月發布之都市計畫定期通盤檢討中一併變更，卻不往此正途，竟謂本件為突發事件，具有急迫性，而以「個案變更」方式處理，顯無正當理由。

2. 有關00地號土地，其寬度最寬7公尺、北端有4.5公尺，仍可供人車通行使用，只要政府施加鐵腕拆除其上違建，早已足供通行使用，則無需再向東擴展而侵害原告私人土地權益，並無急迫性可言。觀系爭都市計畫書前後2版內容，只因00地號土地地主出售土地予參加人、該地鋪設柏油路順著往前至系爭土地，始規劃路面拓寬為8公尺。另依建築相關法令，建築時巷道兩側建物應各退0.8公尺，加上北端4.5公尺，已有超過6公尺以上之寬度，足讓車輛往來通行。

3. 被告稱系爭土地道路闢通有不可取代性云云，惟屏東大學二校區間可供銜接林森路與民生路之道路，有寬18公尺之廣東路、寬10至14公尺之民教路、寬5.5公尺之民生路12巷接福田巷，且林森路一巷平時車輛少，只有上下學時車輛較多，非屬不可取代之唯一通行道路。參加人於108年間在00地號土地上設置路障及告示牌，不准人車通行，致車輛改道，以此作為都市計畫變更之理由，顯有疑義。

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. 參加人屏東縣政府105年8月30日函載明本案係為建構完善便利道路系統重大建設，符合都市計畫法第27條第1項第4款規定。依系爭都市計畫書（105年9月版、107年4月版）可知，個案變更之重大建設，原係因道路及污水下水道工程，嗣經修正後，該計畫書之變更理由，已刪除污水下水道工程事由。又原告提出工務處承辦人蔡○○簽文部分，參加人屏東縣政府為地方自治團體公法人，應以參加人具名之函文為意

思表示，而非以個別承辦人意思為準。「變更屏東都市計畫（第二次通盤檢討）（第二階段）案」（下稱屏東都市計畫通盤檢討案）自107年7月12日發布實施，系爭都市計畫如列入該通盤檢討案，曠日廢時，故參加人依都市計畫法第27條第1項第4款規定，以個案變更方式辦理，並無違誤。

2. 原告依民事判決強制執行後，並架設鐵皮圍籬將系爭土地圈圍，雖有00地號土地可通行，但00地號土地呈不規則曲線，寬窄不一，最窄處寬4.4公尺，最寬處寬6.4公尺，其上違建拆除後，通道仍甚為狹小，經常引發車禍，故當地民眾及國立屏東大學（下稱屏東大學）提出陳情請求改善交通安全，參加人屏東市公所遂擬定系爭都市計畫，經參加人屏東縣政府簽請首長同意將之列為配合該府施政方針，為施政計畫之重大設施建設計畫。系爭都市計畫經屏東縣政府都委會審議通過，主要考量林森路一巷道路為當地連結林森路和民生路間重要的南北向道路，也是供屏東大學民生校區與林森校區間師生上課往返之重要道路，具有個案變更都市計畫之急迫性及必要性。

3. 系爭都市計畫所涉道路規劃、建設與管理等事項，及交通之規劃、營運及管理等事項，均係地方自治事項之範疇，應尊重地方自治團體對於形塑地方生活所採取之價值決定，被告採取寬鬆審查密度。參加人於都市計畫審議程序中提出系爭都市計畫書，說明個案變更計畫之需求、限縮人民權利之公益目的考量、及如何合於重大建設等要件，在無明顯重大瑕疵之情形下，被告自應尊重。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述要旨：

㈠參加人屏東縣政府：

1. 變更系爭都市計畫（105年9月版）經被告都委會第913次會議要求修正變更理由，依參加人屏東市公所107年5月8日屏市建字第10731910400號函（下稱107年5月8日函）檢附第913次會議決議處理情形對照表之第1項處理情形，已敘明屏東

市污水下水道系統工程，非本案變更之主要理由。是修正後，係以公共交通之需要及完備道路系統、防救災系統為本案都市計畫變更理由。屏東都市計畫通盤檢討案第1次公開展覽時間自90年4月10日起至90年5月10日止，其後經多次會議，至107年參加人屏東縣政府以107年7月10日屏府城都第10724753501號公告（下稱107年7月10日公告）自107年7月12日實施，歷經17年始完成通盤檢討程序。如將本案併入通盤檢討案，恐使全部程序重新進行，且本案是突發事件，亦無法併入通盤檢討程序辦理。

2. 林森路一巷00地號土地，於未變更前地目為水利地，非供道路通行之用，故有依都市計畫法第27條第1項第4款為個案變更之必要，且該地最窄處（北側）僅為4.4公尺，汽車會車困難，其土地北側左方（坐落00地號土地）為合法建物，無法拓寬，為解決交通瓶頸，始有設置8公尺寬道路而徵收系爭土地之必要。林森路一巷為當地區域居民及屏東大學民生校區、林森校區師生南北通行之主要通道。106年林森路一巷北段為原告封閉後，居民與屏東大學師生僅能通行西側之福田巷，福田巷兩則建物緊臨路邊僅3.6公尺寬，且南側係銜接西行單行道，造成該路口車禍頻仍。至於原告所述廣東路、民教路等，非學生通行路段，無法疏散學校上下課的人潮，是系爭土地在整個交通網絡上實有不可取代之地位。

㈡參加人屏東市公所：

1. 系爭都市計畫（105年9月版）本係為促進道路通行順暢、維護交通安全、防災救護及污水下水道之設置為變更理由。惟民事判決執行後，系爭土地污水下水道重行設置並於107年1月29日完工，該下水道既已遷移，日後並不會移回系爭土地，故修正後之系爭都市計畫未以此為變更理由。

2. 系爭都市計畫（108年5月版）變更理由說明「調整巷道路線，提供順暢之緊急防救災道路，其路外設施帶並可兼供緊急避難使用，故本案變更可提昇本地區緊急防救災之效率。」因該巷道住宅密集，狹窄彎曲且甚多老舊建物，一旦

發生火警或居民有緊急救護需求時，恐因環境因素妨害消防或救護工作。徵收系爭土地部分土地，可與00地號土地合併而規劃為8公尺計畫道路，變更後之8公尺道路可利汽、機車及行人混合通行，消防車輛通行，提昇防救災作業效率，維護居民之生命身體及財產安全，若僅以00地號土地供作使用，其臨接林森路之交叉路口處僅4.4公尺，顯然不足。

3.當地居民及屏東大學師生長期依賴林森路一巷通行，該二校區間連接林森路及民生路間之南北向道路，林森路一巷南段，於民生路北行經光榮橋跨越殺蛇溪後，僅有林森路一巷之動線係直接貫通連接林森路，實有其無可替代之優勢地位。至於路寬3.6公尺之福田巷，該巷道狹窄曲折，行車視線受限而易肇生交通事故，無法取代林森路一巷。

五、爭點：

被告以原處分核准系爭都市計畫，是否符合都市計畫法第27條第1項第4款規定之要件，具有正當性及必要性？

六、本院之判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有系爭都市計畫（定稿版，處分卷全卷）、原處分（前審卷1第275頁）、參加人屏東縣政府108年7月24日公告（前審卷1第31頁）、訴願決定（前審卷1第35至47頁）、前審判決（本院卷1第25至60頁）及發回判決（本院卷1第15至23頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令-行為時（104年12月30日修正公布）都市計畫法

1.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。」

2.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。」

3.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。」

4. 第8條：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」
5. 第13條第1款：「都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列之規定擬定之：一、市計畫由直轄市、市政府擬定，鎮、縣轄市計畫及鄉街計畫分別由鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時，得由縣（局）政府擬定之。」
6. 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）（局）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登報周知；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。 」
7. 第20條第1項第2款：「主要計畫應依左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。」
8. 第21條第1項：「主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）（局）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登報周知。」
9. 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一次，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。」
10. 第27條第1項第4款：「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）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。」
11. 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。」

12. 第42條第1項第1款及第2項：「（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……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。」

㈢都市計畫變更之法律依據：

1. 依行為時都市計畫法第5條、第26條、第27條第1項第4款規定可知，都市計畫規範人民土地使用之權利與義務，為兼顧計畫之穩定性及因應變化之可調整彈性，都市計畫應以預測25年內之發展為原則，惟應隨時事變化，於都市計畫發布實施後3至5年為1期加以通盤檢討，如有遇都市計畫法第27條之個案情事，亦得視實際情況辦理迅行變更（個案變更），以符實際需要。都市計畫決定是以達成未來目標為目的，為帶有預測性、創造性之規劃行為，行政機關對於達成目標之規劃，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。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，僅能有限度的審查利益衡量過程及利益衡量結果有無瑕疵，包括未為衡量、衡量不足、衡量評估錯誤及衡量不合比例原則等違反利益衡量原則情事，若無利益衡量瑕疵情形，即應予尊重。又依同法第8條、第13條第1款、第19條第1項、第20條第1項第2款、第21條第1項、第28條規定可知，都市計畫於計畫擬定後，應先送由該管政府都市計畫委員會審議，於審議前，應先公開展覽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登報周知；而任何公民或團體得均於公開展覽期間內，以書面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；最後該管政府連同審議結果及都市計畫一併報請內政部核定，再予發布實施。復依地方制度法第19條第6款第1目規定，縣政府都市計畫之擬定、審議及執行，為縣政府自治事項。

2. 都市計畫發布實施後，為實際需要，以個案變更時，都市計畫法第27條第1項第4款所謂「為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施」，係指為配合中央、直轄市或縣

（市）所興建之重大設施所必需，非迅行變更都市計畫，無以適應中央、直轄市或縣（市）興建重大設施之需要者而言。被告93年1月7日內授營都字第0920091111號函檢送之會議結論㈠略以：「……3.都市計畫法第27條第1項第4款『為配合……直轄市或縣（市）興建之重大設施』，係指配合直轄市或縣（市）興建之重大建設，有迅行變更之必要，經直轄市、縣（市）政府參酌下列4項原則逕予認定者。⑴已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者。……」該認定原則，乃被告本於主管機關之職權，就都市計畫法第27條第1項第4款規定所為之解釋性行政規則，其內容並無違反該款規定之規範意旨，亦未對人民增加法律所無之限制，被告自得援為辦理相關事務之依據（最高行政法院112年度上字第174號判決意旨參照）。

㈣系爭都市計畫符合行為時都市計畫法第27條第1項第4款規定：

1.公開展覽及縣級都委會審議：

參加人屏東縣政府以105年8月30日函同意參加人屏東市公所所請，依都市計畫法第27條第1項第4款「為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大建設」規定辦理都市計畫個案變更。於系爭都市計畫書（105年9月版）變更理由記載：⑴建構地區完善及便利之道路系統；⑵調整道路路線，減輕對民眾權益損害；⑶透過都市計畫執行與有效管理，禁止違章與佔用之情事；⑷俾利污水下水道幹線工程之施作及地區防救災計畫運作。經屏東縣都委會於106年8月17日第204次會議審議通過，於107年5月28日起至107年6月27日公開展覽30日，107年6月5日辦理公開說明會，嗣由屏東縣都委會於107年7月11日第210次會議審議通過，續送被告都委會審議等情，此有上開都市計畫書（前審卷1第53至88頁）、都市計畫審核摘要表（前審卷1第93頁）、該會議紀錄（前審卷1第151至154、156至159頁）附卷可稽，核與行為時都市計畫法第13條第1款、第19條第1項、第20條第1項第2款相符。

2.被告都委會審議：

被告都委會於106年12月5日第913次會議第7案決議：「本案除下列各點外，其餘准照屏東縣政府核議意見通過，並退請該府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。一、為強化本案辦理個案變更之必要性及急迫性，請縣政府於計畫書內適當章節補充訴訟過程、都市計畫變更歷程、下水道工程施作範圍及相關法令規定等內容，並配合修正變更理由，以資妥適。二、為利瞭解本計畫區道路系統銜接情形，請補充敘明本案開發完成前後道路示意圖、交通道路系統路網圖、周邊道路交通量變化情形、交通改善狀況（包括人行步道之銜接及行人安全)等內容，並納入計畫書中。……」，及於106年12月19日第914次會議決議：「第七案……經查公開展覽變更內容與本會審竣內容不一致，故建議新增決議第七點『本案如經本會審決通過後，因變更內容與原公開展覽內容不一致者，請縣政府另案辦理公開展覽及說明會，公開展覽期間無公民或團體陳情意見，則報由內政部逕予核定，免再提會審議；否則再提會討論。』經主席徵得全體委員意見後，同意修正。」並將本案退回予參加人，有該會議紀錄可參（本院卷1第102至104、107至108頁）。

3.參加人屏東市公所依被告都委會決議之處理情形：

參加人屏東市公所依上開第913次會議決議第1點，其處理情形為：「因下水道工程經於106年11月完成埋管路線變更工程之施作，污水管路之施埋非本案變更之主要理由。修正以公共交通之需要及完備道路系統、防救災系統為本案變更理由。」並修正系爭都市計畫書（107年4月版，本院卷1第113至172頁），其「陸、變更理由」記載：⑴提供順暢、安全之公共交通路線；⑵提升本地區緊急防救災功能；⑶地方政府得合法執行增進公共利益之相關建設；⑷符合依法行政之程序等情，足見此修正已將污水下水道幹線工程施作之理由刪除，系爭都市計畫係因道路交通所需而辦理都市計畫變更。另參加人屏東市公所依上開第913次會議決議第2點，其

處理情形為：補充歷年供公共通行使用之巷道路線、法院強制刨除路面後分別說明、補充變更後巷道規劃設計構想、補充交通道路系統路網圖、補充周邊道路交通量調查結果，並詳載系爭都市計畫書等語，此有參加人屏東市公所107年5月8日屏市建字第10731910400號函（本院卷1第109頁）檢送處理情形對照表（本院卷1第111至112頁）在卷可參。經參加人屏東縣政府審議後，乃於107年5月28日至107年6月27日補辦再公開展覽完竣，期間計接獲公民或團體陳情意見6件，續送被告都委會討論。

4.再公開展覽期間對於原告陳情意見之處理：

經被告都委會108年1月29日第939次會議審議決議：「（第9案）本案除如附表1 、2本會決議欄外，其餘准照……通過，並退請該府併同本會第913次會及第914次會議決議依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。」其附表1、2陳情意見綜理表共6件陳情（陳情人均為原告），其中原告主張原埋設系爭土地污水管路設施，經民事法院判決違法及執行強制拆除，而計畫書內容與法院歧異有失公信力部分，經參加人屏東市公所答覆：「本案係以道路系統、交通安全之需要認定符合都市計畫法第27條第1項第4款。非以污水下水道埋管需要。」續經屏東縣都委會決議：「本道路為本區連結林森路和民生路間重要的縱向（南北向）道路，且本道路也是供屏東大學民生校區與林森校區間師生上課往返的重要道路；本案變更為計畫道路範圍已將○○段00地號全部公有土地納入，私有土地範圍則確實曾有供人車通行的事實存在，本案仍建議依再公展變更內容報內政部審議。」被告都委會於附表2編號3亦回覆：「考量林森路一巷北段（重測後為○○段00、00地號等2筆土地）係民國63年間○○段0-0地號土地所有權人提出建築申請時，因申請基地未臨接計畫道路，故採自行留設退縮道路（即私設通路），以連接林森路，並供當地社區居民出入通行使用，其中○○段00地號於民國65年經土地買賣後，仍長年提供當

地居民通行使用，亦是屏東大學林森校區及民生校區間師生往來重要通道，是以，縣政府為提供順暢完整之交通系統，透過都市計畫變更興辦及養護相關道路設施，並依法給予私有地主相當之補償，爰本案有其辦理都市計畫變更之必要性，故同意照縣政府研析意見……。」此有該會議決議（前審卷1第315至318頁）及附表1、2陳情意見綜理表（前審卷1第319至328頁）在卷可參。益證被告及參加人屏東縣政府、屏東市公所係因道路交通所需，依都市計畫法第27條第1項第4款規定辦理系爭都市計畫個案變更，而原污水下水道幹線工程施作業經變更埋管路線完成，無需經由系爭土地，已非屬系爭都市計畫之變更理由。

5. 系爭都市計畫之核定及公告：

參加人屏東縣政府依被告都委會決議，再提出修正之系爭都市計畫書（108年5月版，即定稿版），其中「陸、變更理由」除107年4月版之⑴至⑷外（本院卷一第149頁），另增加：「⑸變更係為交通需要，且本路段公有土地亦全部納入道路規劃」乙節（見原處分卷第28至29頁），並依前揭第939次會議決議意旨，逕送被告核定，被告於108年7月8日以原處分核定後，經參加人屏東縣政府於108年7月24日公告，自108年7月26日起實施計畫，此有該計畫書（原處分卷）、原處分（前審卷1第275頁）及上開公告（前審卷1第31頁）在卷可憑。由上可見，被告都委會第913會議決議提出數項缺失之處，參加人均遵照其意見予以修正，被告都委會第914會議決議係以應再補辦公開展覽作為附帶條件通過計畫內容，參加人屏東縣政府既已依該決議補辦公開展覽，將補辦公開展覽期間公民或團體陳情意見提予被告都委會第939次會議討論，並經該會議審議後仍維持系爭都市計畫內容，堪認系爭都市計畫之作成，已踐行行為時都市計畫法第19至21條之規定，其計畫之擬定、審議、核定及發布等程序並無違法，尚無違反正當法律程序之情事。

6.原告雖主張105年7月4日簽稿會核單、105年8月2日簽辦單工務處承辦人蔡○○均表示變更理由係配合「屏東市污水下水道系統工程計畫」，故參加人屏縣政府重大施政方針者，只有屏東市污水下水道系統工程計畫云云。惟查，參加人屏東縣政府係以105年8月30日函（前審卷1第639頁）准參加人屏東市公所變更都市計畫之申請，其主旨明確記載：「貴所為建構地區完善及便利之道路系統、調整道路路線減輕對民眾權益損害等辦理『變更屏東都市計畫（部分住宅區為道路用地）（配合屏東市林森路一巷道路路線調整）案』，擬依都市計畫法第27條第1項第4款規定，申請辦理都市計畫個案變更」等語，並於說明欄第2項記載：「案准依本府工務處認定屬配合本府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫，同意依旨揭條款專案辦理個案都市變更都市計畫，並請貴所迅行研提本變更計畫書、圖……」等情，且系爭都市計畫書（105年9月版）變更理由第1、2點亦有相同記載，足見系爭都市計畫案變更理由係以改善當地交通問題，建構完整道路系統為主要目的。至有關105年7月4日簽稿會核單（前審卷1第627頁），水利處意見以本案係變更為道路用地，作為重要之通行道路，建請由道路主管機關（工務處）為主政認定單位等語，工務處意見則以涉及污水下水道系統，應由水利處本權責認定等語，於105年7月21日城鄉發展處便簽（前審卷1第629頁）綜合意見說明三略以：本案事涉道路工程系統及下水道系統工程計畫，請上級裁示何為主政單位。嗣參加人屏東縣政府於105年8月22日簽（前審卷1第635至367頁）說明欄三略以：……乃簽經鈞長指定由工務處為認定重大建設主政單位，並經工務處認定本案屬配合本府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫等語，已據工務處於該簽稿會核單上簽章且未表示異議，參加人屏東縣政府遂以105年8月30日函核定系爭都市計畫案。足見系爭都市計畫之變更確係以改善道路系統為重要之目的，經參加人屏東縣政府認定屬施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫，與行為時都市計畫

法第27條第1項第4款規定無違，於法並無不合。原告上揭主張，尚無可採。至原告所舉臺中高等行政法院101年度訴字第260號判決、臺北高等行政法院100年度訴字第883號判決等實務見解部分，該等案件事實分別涉及將住宅區變更為醫療專用區、因建商興建超高層摩天大樓之需而變更計畫，均與本件個案事實有別，自無從比附援引，亦無從據為對原告有利認定之憑據。

7. 原告另主張參加人早在101年間即知系爭土地存在通行問題，於104年12月民事訴訟敗訴確定後，有餘裕時間可於107年7月發布之定期通盤檢討一併變更，不往此正途，卻以突發事件為由，採個案變更之方式為之，無正當理由云云。經查：

⑴有關屏東都市計畫通盤檢討案，公開展覽時間自90年4月10日起至90年5月10日止，並於90年4月17日至同年月20日舉辦說明會，其後經屏東縣都委會審議通過，提報被告都委會103年4月15日第825次會審議，其決議略以：「本案如經本會審決通過後，變更內容與原公開展覽內容不一致者，應依都市計畫法第19條規定，另案辦理公開展覽及說明會，公開展覽期間無公民或團體陳情意見或與本變更案無直接關係者，則報由內政部逕予核定，免再提會審議；否則再提會討論。」因部分變更內容與原公開展覽內容不一致，且考量本案辦理時程較長，為確保民眾權益，避免後續執行產生爭議，參加人屏東縣政府103年11月26日公告自103年12月2日起至103年12月31日止再行辦理公開展覽。此期間共接獲公民或團體陳情意見48件，因陳情案繁多，案情複雜，審議曠日廢時，被告都委會遂以組成專案小組之方式審查，參加人屏東縣政府就專案小組初步審查意見於105年7月5日提出處理補充資料送被告核定，被告都委會於105年11月29日召開第889次會議議決，嗣被告審查參加人屏東縣政府於107年3月28日提出之修正計畫書、圖及依上開第825、889次會議決議處理情形對照表後，於107年7月2日逕予核定，經參加人

屏東縣政府於107年7月10日公告自107年7月12日起實施等情，此有參加人屏東縣政府103年11月26日公告（本院卷1第173至174頁）、被告都委會第889次會議紀錄（本院卷1第189至191頁）、參加人屏東縣政府107年3月28日函（本院卷1第197頁）、被告107年7月2日函（本院卷1第199頁）、參加人屏東縣政府107年7月10日公告（本院卷1第201頁）在卷足憑，堪信屬實。

⑵原告與參加人屏東縣政府、屏東市公所間，關於系爭土地作為道路使用（如舖設柏油路、設置排水溝、地下污水處理管徑及圓形人孔蓋等），妨害原告所有權之行使，經原告請求排除侵害事件，原告於101年間向臺灣屏東地方法院提起民事訴訟，該院於103年10月15日101年度訴字第537號判決認定參加人屏東市公所應將系爭土地柏油路面予以拆除、回復原狀並交還原告（未據參加人屏東市公所提起上訴），惟設置排水溝、污水處理管徑及人孔蓋部分駁回原告所請，原告就不利部分提起上訴，嗣經104年12月16日臺灣高等法院高雄分院103年度上易字第412號民事判決將原判決除確定部分外廢棄，並判命參加人屏東縣政府應挖除下水道相關設施，將系爭土地回復原狀交還原告而告確定，此有上開民事判決（訴願卷1第52至60、64至72頁）存卷可稽，堪認參加人應將系爭土地上設置之道路相關設施移除等節，迄上開民事判決確定始為明確。又系爭土地於105年7月29日經民事強制執行柏油路面刨除後，原告就系爭土地即施作其地界鐵皮圍籬，影響附近居民及屏東大學師生通行，致生交通安全問題，此觀系爭都市計畫書之土地使用現況（處分卷第19至20頁）可證，故林森路轉入林森路一巷之交叉路口，因原告封閉系爭土地後，只有經由00地號土地通行，而00地號土地寬度過窄，客觀上顯不利通行之問題始全面浮現。

⑶參加人為改善當地交通問題，於提出系爭都市計畫後，依都市計畫法規定辦理變更都市計畫。惟屏東都市計畫通盤檢討案，自90年開啟程序，直至參加人屏東縣政府於107年7月10

日公告實施，歷經17年之久，此期間經數次屏東縣都委會審議並修正都市計畫內容，於103年12月2日第2次公開展覽程序之前，參加人與原告間就系爭土地作為道路使用之爭議，仍於民事訴訟審理中，尚未明確，待104年12月16日上開民事二審判決作成，並經參加人屏東縣政府擬定系爭都市計畫書（105年9月版）後，該通盤檢討案已進入被告都委會審議最終階段；倘本案以定期通盤檢討程序辦理，須將本案併入通盤檢討都市計畫書內，需再舉行公開展覽程序，彙整公民或團體陳情意見後，送請屏東縣都委會審議，再送被告都委會審議，如有爭議時需退回重審，故本案併入通盤檢討案後，將使之程序延宕，恐使先前已審議完成之通盤檢討都市計畫部分，遲未能發布實施，致都市土地無法開發利用，影響都市發展與民眾權益。是參加人屏東縣政府主張本案是突發事件，無法併入通盤檢討程序辦理，難謂無據。從而，參加人屏東縣政府為林森路一巷民眾通行道路開闢之重大設施所需，依都市計畫法第27條第1項第4款規定，以個案變更之方式辦理系爭都市計畫，尚無違誤。原告上揭主張，委無可取。

㈤系爭都市計畫具有正當性與必要性：

1. 查系爭都市計畫係因林森路一巷（林森路至民生路）為屏東市區南北向之重要通行道路，未納入都市計畫交通系統並規劃為道路用地，尤其是林森路一巷之林森路至殺蛇溪路段，為屏東大學林森校區及民生校區間師生通行重要之聯絡道路，參加人為改善當地交通問題、取得用地以供道路開闢所需而變更部分住宅區為道路用地。對照系爭都市計畫書，就該變更計畫緣起載明：林森路一巷北段全線有4至6公尺寬公有土地 （00地號土地），惟均被沿線依其指定建築之各戶住宅佔用並違建私用，而多年來鋪設柏油路面實際提供通行，則多屬該巷道東側建築退縮之私有土地。因原告就系爭土地提出排除侵害之訴訟，經民事判決認定應將土地回復原狀交還原告，於105年7月強制執行路面刨除後，原告依其地

界施作鐵皮圍牆，致阻塞巷道造成用路人、車往來交通不便。為保障林森路一巷眾多用路人之行車安全、交通順暢及提供兩側地區緊急消防救災路線之需，該巷道亟需依法成為供公共使用之道路。該段巷道西側建物係以公有地（00地號土地）指定建築，該公有地部分遭鄰接之各住戶佔用違建乙節，應循違建拆除執行回復作道路使用；另00地號及系爭土地私有地部分，依司法院釋字第513號解釋，中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫中原非公共設施用地之私有土地時，自應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收。故本案變更建築退縮之私有土地為公共設施（道路）用地，以利後續徵收作業有其必要性等情（處分卷第1至2頁）。有關系爭都市計畫變更理由：⑴提供順暢、安全之公共交通路線：該段巷道國有土地北端多處轉折、南端未順接光榮橋，故亟需納入多年來供通行之私有地，並變更為公共設施用地，藉由土地徵收及道路設計，提供順暢之交通路線，減少交通事故之發生，保障用路人之行車安全。⑵提昇本地區緊急防救災功能：調整巷道路線，提供順暢之緊急防救災道路，其路外設施帶並可兼供緊急避難使用，此變更可提昇本地區緊急防救災之效率。⑶地方政府得合法執行增進公共利益之相關建設：該段巷道最佳行車路線為私設巷道，惟其產權為私人所有變更為公共設施用地，俾地方政府得合法建置路燈、號誌桿，施築道路側溝及舖設柏油路。⑷符合依法行政之程序：依司法院釋字第513號解釋應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收公共使用。⑸變更係為交通需要，且該路段公有土地亦全部納入道路規劃：基於本案除供屏東大學民生校區與林森校區間師生上課往返需要外，且變更為計畫道路範圍確實曾有供人車通行的事實存在，並已將00地號全部公有土地納入變更範圍辦理（處分卷第28至29頁）。是以，系爭都市計畫係參加人屏東縣政府為提供林森路一巷（尤以林森路至殺蛇溪路段）順暢完整之交通系統，考量該路段為屏東大學林森校區及民生校區間師生往來重要通道，且長年提供當地

居民通行使用，擬開闢道路及設置道路相關設施，透過系爭都市計畫變更，依法給予原告等私有地主相當之補償，此經被告都委員會衡酌辦理都市計畫變更之公益性、必要性，爰同意參加人屏東縣政府提出之計畫內容並作成決議在案，核符都市計畫法第1條、第3條、第5條及第42條規定，於法並無不合。

2.原告雖主張屏東大學二校區間，銜接林森路與民生路之道路，有寬18公尺之廣東路、寬10至14公尺之民教路、寬5.5公尺之民生路12巷接福田巷，且林森路一巷平時車輛少，非屬不可取代之唯一通行道路，又參加人在00地號土地上設置路障，不准人車通行，實無急迫性可言云云。然查：

⑴屏東大學民生校區及林森校區間以殺蛇溪相隔，依卷附參加人提供之62年、64年、66年、67年、70年航照圖套繪地籍圖（前審卷1第681至695頁）及民事卷內79年、80年、83年、86年、89年、90年航照圖（屏東地院101訴537卷1第108至113頁）觀之，自64年起林森路一巷兩側陸續有房屋興建，於67年間該巷道有清楚路形，由林森路轉至林森路一巷，經由系爭土地及00地號土地，順接光榮橋，通過殺蛇溪至民生路，是系爭土地自60年代即作道路通行使用之事。嗣民事法院於105年7月29日強制執行拆除系爭土地柏油路面後，原告隨即架設鐵皮圍籬將系爭土地圈圍，於106年3月8日屏東地院106年度訴字第193號民事承審法官會同原告洪仲義等人至現場履勘，其結果為：系爭土地往西距離屏東大學林森校區宿舍庭約50公尺，往南距離民生校區約200公尺，系爭土地經被設置鐵皮圍籬封閉後，往來上開二校區多通行系爭土地西側同段00地號土地上之福田巷（寬3公尺），再系爭土地附近多為商店、民宅，交通繁忙等情，原告洪仲義對於上開勘驗結果並無異議。觀諸福田巷之現況照片（本院卷1第250頁），其巷道路面狹窄，兩側均有合法建物，參加人就林森路一巷封閉後改道福田巷，對其路口交通流量進行調查，福田巷寬僅約3至4公尺無法會車，原使用林森路一巷往來林森

路、民生路之車輛多繞路改道，但通過機車則多改道福田巷，晨峰時段約湧入機車445部；昏峰時段則約570部，自林森路南下車流出福田巷之後，在民生路12巷單行道逆向轉回林森路一巷者，晨峰時段有機車178部，昏峰時段則有121部，違規情形相當嚴重。因林森路一巷北段之封閉除造成車輛繞道、機車改道之不便，大量交通湧入窄小之福田巷，除帶入交通壅塞、危害交通安全問題外更引入噪音、空污問題，影響該巷之居住環境。再者，福田巷南端與民生路12巷（單行道）巷口呈銳角銜接（夾角僅約25度），轉彎視線不良，為易肇車禍之路口。故福田巷替代林森路一巷交通期間衍生之問題，可見林森路一巷恢復原提供公共通行之功能，對本地區及往來林森路、民生路用路人車而言，均有迫切需要，有系爭都市計畫書之交通流量調查在卷可參（處分卷第24至26頁）。

⑵又屏東大學於106年6月5日以屏大學字第1061100427號函（本院卷1第203頁）向參加人屏東市公所提出陳情略以：「說明一、屏東市林森路1巷原為本校教職員工生多年來往返民生、林森兩校區主要使用道路，自該路段封閉後，本校教職員工生僅能利用民生路12巷及福田巷通行，然此兩巷弄路寬不到3公尺，且路口為南北雙向銜接東西向單行道，轉彎角度亦僅約25度，加上路緣緊臨殺蛇溪及附近住家，毫無安全緩衝。爰此，車禍事故頻傳，車輛及行人通行之安全性堪慮。二、本校原請教職員工生繞行民生路及民教路以維持行車安全線，然經近半年之觀察，民教路實無法消化增加之車流量，因而連帶影響本校附屬小學師生與家長於該路段出入安全，造成嚴重之交通安全隱憂。三、本校已業盡所能，仍無法改善林森路1巷封路對本校教職員工生造成之重大交通影響，亟需藉由政府力量之介入，以解決困境……」等語，且經當地民眾及學生多次表示抗議（見前審卷1第525至526頁自由時報報導），足見屏東大學師生及附近居民有長期使用林森路一巷通行，並作為通行主要道路之事實，在原

告將系爭土地以鐵皮圍籬封閉後，使原本南北通行無礙之林森路一巷難以通行，附近居民及屏東大學師生皆受其影響，改以其他鄰近南北向道路（即福田巷、民教路）通行，然福田巷因道路窄小且銜接單行道，交通違規、車禍事故頻傳，而民教路因湧入改道車輛，致車流量過大超出負荷，造成交通壅塞，易肇生交通事故，故民教路、福田巷均無可能替代林森路一巷，且涉及交通之重大公共利益，有急迫處理之必要。是參加人屏東縣政府認定包含系爭土地西側部分、12及00地號等數筆土地改編為道路用地並興闢道路作為地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫，且有迅行變更為道路用地之必要，以聯繫民生路及林森路兩地交通之需要，應屬有據。至於廣東路部分，依原告提出通道位置圖（本院卷1第427頁），並對照系爭都市計畫之圖11道路系統示意圖（處分卷第22頁）可知，廣東路雖為南北向道路，但未與屏東大學林森校區相鄰，乃民教路西側之平行道路，距離民生校區甚遠，相較於林森路一巷，實增加用路人繞行距離，尚難替代林森路一巷作為主要聯絡道路。是原告上揭主張，洵無可採。

3.原告另主張：00地號土地北端有4.5公尺，仍可供人車通行使用，無須將路面拓寬為8公尺，只要政府施加鐵腕拆除巷道內違建，已足供通行使用，且依系爭都市計畫前後2版內容，只因00地號土地徵收之故，順著往前至系爭土地，始規劃路面拓寬為8公尺云云。但查：

⑴林森路一巷位於屏東大學林森校區及民生校區之間，為唯一之雙向通行聯絡道路，供屏東大學師生及附近居民長期使用，附近多為商店、民宅，交通繁忙，已如上述，且林森路一巷北端與路寬10公尺之林森路相接，車流量較大，用路人眾多，依參加人屏東縣政府105年7月4日簽文（前審卷1第625至626頁）說明五記載：以00地號公有土地優先劃設為8公尺計畫道路等語，並有系爭都市計畫書（105年9月版）圖1計畫範圍示意圖（前審卷1第62頁）存卷可憑，故林森路一

巷於規劃之初即為8公尺寬道路。又00地號土地所有權人邱盛堂於106年1月17日同意參加人之徵收處置（見同意書，本院卷1第161頁），則最適宜做為林森路一巷通行使用之道路自不能排除與00地號土地南北直線接壤之系爭土地西側部分，此觀系爭都市計畫書（108年5月版）圖15道路設計構想示意圖（處分卷第27頁）即明，復據參加人於本院審理時陳明：起初未規劃設施帶，對原告土地侵害較小，但遭原告反對，召開公聽會後，因12號地主同意出售土地，並參考都委會委員意見，使光榮橋側土地得以順接光榮橋等語（本院卷1第303頁）。準此，參加人於系爭都市計畫以開闢8公尺等寬市區道路為基礎，考量都市計畫法第42條第1、2項規定，除徵用00地號土地外，並以直線連接南端光榮橋之00地號土地及系爭土地西側部分為徵收主軸，將林森路一巷北端之○○段00、00-0、00地號土地、○○段○○段0000-0、0000-0地號土地、中段之系爭土地西側部分、00、00地號土地、南端之○○段00地號土地均一併納入該道路規劃之中（處分卷第15頁），堪認尚屬適宜達成其上開行政目的且損害最小之手段。是被告以原處分核定之系爭都市計畫並無重大明顯錯誤，該計畫變更案應認具正當性基礎。

⑵另依土地寬度示意圖（本院卷1第213頁），00地號土地與其相鄰系爭土地雖同與林森路相接，惟00地號土地呈不規則曲線，寬窄不一，其北端與林森路相接處寬度僅4.5公尺，最窄處寬4.4公尺，最寬處寬6.4公尺，於其上無違建之情形，仍不足8公尺寬，尚需徵收系爭土地西側部分。再依系爭都市計畫之圖15道路設計構想示意圖（處分卷第27頁），兩輛汽車安全錯身距離，至少單向車道寬度需3.75公尺，如僅就00地號土地徵用為林森路一巷之道路用地，不僅四輪車輛在林森路與林森路一巷交岔口處錯車不易（見前審卷1第529頁自由時報拍攝照片），更因自民生路往北行經光榮橋後，00地號土地未與光榮橋直線銜接，必須通行與00地號土地左右接壤之00地號土地，再往北行，如不經系爭土地，需急轉彎

至00地號土地始接林森路，其路形如此蜿蜒曲折，顯不利通行（見本院卷1第252頁圖6變更前照片），易肇生交通事故。反觀徵收系爭土地為道路用地，依其道路設計，此段車道為筆直狀態，使之更順暢與北端林森路及南端光榮橋相接，並將00地號土地西側之不規則處變更為人行道及設施帶（見本院卷2第43至44頁，依都市計畫開闢道路後之現況照片），達成人車分流目的，以減少交通事故之發生，兼顧消防救災使用，使大型車輛得以進入，其設計上具有公益性及必要性。至原告主張建築時巷道兩側建物應各退0.8公尺，加上4.5公尺，有超過6公尺以上之寬度云云，然00號地號土地西側已有現存之合法建物即○○段000建號（前審卷1第461至467頁），規劃為道路勢將損害人民合法建物之權益，考量系爭土地自60年代即作為道路供通行之事實，業如前述，是參加人基於利益衡量結果，徵收系爭土地作為道路用地，其計畫裁量尚無瑕疵可言。原告上揭主張，亦無可採。

七、綜上所述，原告主張均無可採，原處分並無違誤，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經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料均經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，自無逐一論述之必要。

八、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　30　　日

審判長法官　黃　堯　讚

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　　115　　年　　6　　月　　30　　日

書記官　鄭　郁　萱