臺中高等行政法院判決

110年度訴字第363號

112年1月12日辯論終結

原　　告　張金城(兼張春朝等35人之被選定當事人)

　　廖萬慶(兼張春朝等35人之被選定當事人)

　　徐天佑(兼張春朝等35人之被選定當事人)

　　林國隆

　　林錫輝

　　林唐永

　　曾桂梅

追加原告　張瑞明

　　徐永年

　　廖信發

被　　告　內政部

代　表　人　花敬群

訴訟代理人　翁國軒

　　吳任偉　律師

　　朱怡瑄　律師

輔助參加人　臺中市政府

代　表　人　盧秀燕

訴訟代理人　羅仁甫

　　黃培軒

上列當事人間都市計畫事件，原告不服行政院110年12月15日院臺訴字第1100179745號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴及追加之訴均駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序部分：

一、本件被告代表人原為徐國勇，於訴訟進行中變更為花敬群，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷三第389頁），核無不合，應予准許。另原告張秋桂於起訴後之民國111年7月21日死亡，由其繼承人張吳也、張孟如、張孟容、張鐙勻、張尹甄、張振宗（本即為原告）聲明承受訴訟，依法核無不合，應予准許。

二、關於原告當事人部分：

㈠按修正行政訴訟法施行前已發布之都市計畫，不適用修正行政訴訟法第二編第五章都市計畫審查程序之規定。惟修正行政訴訟法施行前發布之都市計畫，具行政處分性質者，於修正行政訴訟法施行後，仍適用行政訴訟法有關違法行政處分之訴訟程序，行政訴訟法施行法第14條之5第1項、第2項定有明文。次按「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……。」司法院釋字第156號解釋闡釋甚明，參諸其理由書所為說明「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，其因而致使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，依照訴願法第1條、第2條第1項及行政訴訟法第1條之規定，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。始符憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨。此項都市計畫之個別變更，與都市計畫之擬定、發布及擬定計畫機關依規定5年定期通盤檢討所作必要之變更（都市計畫法第26條參照），並

非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔者，有所不同。」而按都市計畫法第26條第1項規定「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。」可知都市計畫經發布實施後，除依前開規定每3年或5年內定期通盤檢討外，原則上不得隨時任意變更，然為因應特殊情況發生而有變更必要之情況，故於同法第27條規定得迅行個別變更之情況，而依都市計畫法第27條第1項規定對都市計畫所為之個別變更，該變更行為直接限制計畫區內土地之開發使用權益，如直接限制人民之權利、利益或增加其負擔，應認具有行政處分之性質，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許計畫區內權利人就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。

㈡查本件「變更烏日都市計畫主要計畫（配合前竹地區區段徵收開發）」案（下稱系爭變更主要計畫），原係納入臺中縣91年12月10日發布實施之「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」中變14、變15案附帶條件辦理，然依原核定附帶條件所劃入區段徵收範圍，因該次通盤檢討審議過程有多次變更調整，致出現核定書圖有圖文不符情形，且經時空背景轉換，公告現值、市場價格、各項開發成本及民眾參與條件皆有差異，原臺中縣政府於93年11月對前竹地區區段徵收執行方式進行評估，顯示開發完成後，預期無法與市場價格競爭，形成財務無法平衡之窘境，原臺中縣政府因此提出「配合前竹地區區段徵收辦理都市計畫變更案」，以確認區段徵收範圍並變更非必要性公共設施面積以減少財政負擔，案經99年9月被告都市計畫委員會第739次會議審議通過，100年8月第762次會議審議公開展覽期間公民或團體陳情意見，隨即進行相關區段徵收作業程序，惟歷經土地徵收條例修法、臺中縣市合併開發主體變更等因素，輔助參加人

臺中市政府（下稱臺中市政府）分別於103年11月、106年10月提報被告都委會辦理展期（第839次及909次會議），區段徵收計畫於107年8月提經被告土地徵收審議小組第163次會議准予區段徵收，被告於107年8月28日核准臺中市政府區段徵收土地及土地改良物，臺中市政府於107年11月完成補償費發價等作業，並依都市計畫法第27條第1項第4款暨第2項規定提報被告核定系爭變更主要計畫書圖，而經被告108年9月24日台內營字第1080815820號函予以核定（下稱原處分）。另按都市計畫法第7條第1款定義主要計畫「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」，於第15條規定：「(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，其比例尺不得小於一萬分之一；其實施進度以5年為一期，最長不得超過25年。」是可知主要計畫係為改善居民生活環境，並促進有計畫之均衡發展所擬定的指導計畫，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，將各部門的個別計畫彼此連貫配合起來，例如土地使用計畫，以及公共設施計畫、交通運輸計畫、上下水道系統等個別計畫，均應以總計畫為目標同時擬定，並據以制定圖說，列為綱要，期以作為都市建設之指導準則，依其性質，固不能對全部計畫地區作細緻詳盡的規劃，惟依都市計畫法第15

條第1項第4款規定可知，其就解決前揭土地區位及空間問題之土地使用計畫，已有規範。再審諸本件之爭訟標的為系爭變更主要計畫，雖非屬對計畫地區為細緻詳盡規劃而具執行性、具體性、中短期性、局部性之細部計畫，然主要計畫既已涉及土地區位、空間問題等土地使用計畫，依都市計畫法第27條規定為主要計畫之個別變更，於計畫區內之土地所有權人如認其權利、利益受有限制或增加其負擔，自得就被告所核定具有行政處分性質之系爭變更主要計畫案提起行政爭訟。

㈢查原告起訴除自然人名義廖萬慶、徐天佑為原告之外，原係以「反對烏日區前竹區段徵收自救會」之名義為原告，惟自救會與其會員為不同之主體，且會員各居住不同地區並持有計畫區內不同位置之土地，其對於系爭變更主要計畫之具體項目如何限制其權利或增加其負擔，均不相同，無從以自救會名義而籠統提起行政訴訟。本件訴願期間經行政院訴願機關請其補正，自救會會員提出補正會員名冊蓋印私章並載明其所持有區段徵收範圍內之土地，經臺中市政府110年3月3日府授地區二字第1100042895號函檢送彙整表確認自救會會員32人(含張金城、廖萬慶、徐天佑，其中曾桐基已故，而由曾煥聰等7名繼承人為訴願人)為都市計畫區段徵收範圍內之原土地所有權人，惟部分會員持有土地地號及會員身分證字號有誤寫情事(訴願卷一電卷第243-248、351-359、503-508頁)，經訴願機關以自然人、法人身分列為訴願人而為訴願決定，原告不服，提起本件行政訴訟，復以自救會名義提起，經本院闡明後，嗣提出自救會會員蓋印私章名冊(本院卷二第521-523頁、本院卷三第53-55頁)，雖原告上揭自救會會員蓋印私章名冊所載部分人員之土地地號及徐天佑、林錫輝、林唐永身分證字號有誤，然兩造均不爭執上開會員名冊係本件計畫區內土地所有權人，復有被告提出之彙整表可按(本院卷三第263-266頁)，並經本院職權查詢徐天佑、林錫輝、林唐永之人別無誤，有其等之戶役政資訊網站查詢個

人基本資料可稽，是應認各該自救會會員有自行起訴之意思，其原以自救會名義起訴之瑕疵應認已補正為自然人、法人等會員名義為原告。

㈣按「多數有共同利益之人得由其中選定1人至5人為全體起訴或被訴。」「訴訟繫屬後經選定或指定當事人者，其他當事人脫離訴訟。」行政訴訟法第29條第1項及第3項分別定有明文。原告提出上揭名冊共列38名會員(編號13曾桐基於110年2月亡故，由編號33至編號39曾煥聰、曾煥祥、曾煥霖、曾惠浙、曾俊達、曾慈惠、曾冠棠繼承)。嗣原告提出張淨德、張淨慧、張麗花、張炳森、張瑞明、徐福義、徐惟隆、徐煒閔、徐佩汝、徐珮芸、林清木、林楊伸、林奕倫、林銘彬、林秀蓮、林金印、林子貴、劉煌、徐永年、廖信發、晉惠塑膠工業股份有限公司(代表人劉煌，下稱晉惠公司)等21人選定原告張金城、廖萬慶、徐天佑為當事人，有選定當事人同意書在卷（本院卷三第387頁），嗣於112年1月10日再以「112年1月12日言詞辯論狀」主張張春朝、張淨慧、張淨德、張麗花、張炳森、張瑞明、林金印、林清木、林楊伸、林奕倫、林銘彬、林秀蓮、林子貴、劉煌、賴朝良、徐福義、徐惟隆、徐煒閔、徐珮汝、徐珮芸、徐永年、廖信發、張秋鄉、賴登州、曾煥聰、曾煥祥、曾煥霖、曾惠浙、曾慈惠、曾俊達、曾冠棠、張吳也、張孟如、張孟容、張鐙勻、張尹甄、張振宗、晉惠公司等38人選定原告張金城、廖萬慶、徐天佑為當事人（本院卷四第295-302頁），惟其中張瑞明、徐永年、廖信發等3人並未列於起訴後補正自救會會員名冊且未提起訴願，此3人追加為原告並不合法，應予駁回，其餘35人核與行政訴訟法第34條規定訴訟當事人之選定應以文書證之，並無不合，則張春朝等35人於合法選定當事人後即脫離本件訴訟。至原列於自救會會員名冊且經訴願程序而提起本件訴訟之原告林國隆、林錫輝、林唐永、曾桂梅並未選定張金城等3人為當事人，仍為本件原告。

三、關於原告訴之聲明部分：

㈠查原告起訴狀未明確記載訴之聲明，僅於狀末請求「判決撤銷旱溪排水截彎取直處分，被告應取消變更水道，回到現有水道之地方習慣」，復以準備書狀㈠聲明請求判決「1.撤銷系爭主要計畫行政指導辦理前竹區段徵收開發，並撤銷系爭主要計畫違法規劃隔離帶，違背工廠用地事實設置住宅區、道路，違背都市計畫法第5條廢棄光德路，違背環評法第14條變更水道，截彎取直旱溪排水等行政判斷。並撤銷訴願決定。被告負擔訴訟費用。2.被告『逕為核定』系爭主要計畫，違背都市計畫法第19條規定『內政部核定主要計畫』、應遵守行為時同法第2條『都市計畫依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。』，違背應適用核定當時有效『101年公布修正土地徵收條例第11條第1項末段規定』，該函僅有主旨，不備事實、理由、法律依據，違背行政程序法第96條第1項第2款。後者100年8月23日審議通過當時尚無所(配合前竹地區區段徵收開發案)興建重大工程，即違背『都市計畫法第27條第1項第4款及第2項』。有再審原處分理由，有依行政程序法第128條第1項第3款聲請處分機關撤銷、廢止、變更處分之權利。3.107年7月被告違背行為時土地徵收條例第4條第1項第3款、修正土地徵收條例第11條第1項末段規定，無環境影響書亦未經審查環境影響書，而許可前竹地區區段徵收開發案，違背環評法第14條規定，依法許可無效。應撤銷37位原告區段徵收處分。」(本院卷三第33頁)等，因其訴之聲明及其所持理由未予分開表明，惟依其書狀內容應係不服被告108年9月24日台內營字第1080815820號函核定之「變更烏日都市計畫主要計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」（下稱原處分或系爭變更主要計畫），經本院開庭闡明是否更正為「訴願決定及原處分均撤銷」，原告仍堅持不願意變更訴之聲明(本院卷三第20-22頁)。

㈡嗣原告張金城等3人另於112年1月10日以「112年1月12日言詞辯論狀」記載「原處分：1.內政部108年9月24日台內營字第1080815820號函，（簡稱108年9月24日函，是110年12月3

0日撤銷訴訟狀甲證2）2.內政部107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函，（以下簡稱107年8月28日函）（乙證13）2.訴願決定書：110年12月15日院臺訴字第1100179745號（是110年12月30日撤銷訴訟狀甲證1）訴之聲明：1.訴願決定、原處分核定第762次會審議通過附帶條件先行區段徵收原告等人之土地及改良物部分均撤銷。2.原處分核定第762次會審議通過陳情案3(一)(二)、6(一)(二)、10(一)(二)均撤銷。3.訴訟費用由被告負擔。」（本院卷四第297頁）首先，原告林國隆、林錫輝、林唐永、曾桂梅並未選定張金城等3人為當事人，張金城等3人於112年1月10日以「112年1月12日言詞辯論狀」所為訴之聲明變更，不及於原告林國隆、林錫輝、林唐永、曾桂梅，且該4人並未另行具狀聲明，是原告林國隆、林錫輝、林唐永、曾桂梅之訴之聲明，認應維持準備書狀㈠之聲明內容。

㈢查本件係因原告不服行政院110年12月15日院臺訴字第1100179745號訴願決定，而循序提起行政訴訟，觀上開訴願決定之審議標的為內政部108年9月24日台內營字第1080815820號函之行政處分，並不包括內政部107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函，兩者其一為系爭都市計畫變更案，另一則為區段徵收，其行政程序、適用法令並非相同，且為不同之爭訟標的，本件係關於都市計畫變更案之行政訴訟，自無從准許原告張金城等3人於言詞辯論期日前2日追加「內政部107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函」為審理標的，而妨礙本案訴訟之終結，是此部分訴之追加不合法，不應准許。

㈣再者，關於「內政部107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函」之爭議，前由「反對烏日區前竹區段徵收自救會、廖萬慶、徐天佑」為訴願人提起訴願，並未以自救會之自然人、法人會員名義提出訴願，廖萬慶、徐天佑之訴願經實體駁回，自救會則經訴願不受理，嗣仍由「反對烏日區前竹區段徵收自救會、廖萬慶、徐天佑」為原告起訴，歷經本院10

8年度訴字第38號、最高行政法院108年度裁字第1468號、本院108年度訴更一字第23號、最高行政法院109年度上字第816號先後裁判後，關於「反對烏日區前竹區段徵收自救會」為原告之部分業已駁回確定，現餘廖萬慶、徐天佑請求「撤銷訴願決定及原處分關於區段徵收其所有土地及土地改良物」之訴，由本院111年度訴更二字第19號審理中。查原告林國隆、林錫輝、林唐永、曾桂梅並未就內政部107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函提起訴願，其等訴之聲明第3點請求「撤銷原告區段徵收處分」，屬行政訴訟法第107條第1項第10款規定起訴不備其他要件，該部分之訴不合法，應予裁定駁回，然為集中審理並統一處理本件爭訟，均併於本件判決駁回，至於原告林國隆等4人之其餘聲明內容經本院實體論駁部分，詳後述。至原告張金城等3人112年1月10日書狀聲明第1項「訴願決定、原處分核定第762次會審議通過附帶條件先行區段徵收原告等人之土地及改良物部分均撤銷。」為爭執系爭主要計畫變更案之附帶條件，即原處分核定變更主要計畫以先行區段徵收為附帶條件是否適法乙節，該項聲明所指並非內政部107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函之行政處分，先予敘明。

㈤至原告張金城等3人於112年1月10日以「112年1月12日言詞辯論狀」所載之訴之聲明，為本件起訴時即已爭訟之系爭變更主要計畫，且上開聲明變更簡化準備書狀㈠之聲明方式，基礎事實相同，其3人所為聲明之變更應予准許。

四、一造辯論：本件原告林國隆、林錫輝、林唐永、曾桂梅經合法通知，無正當理由而未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條所列各款情形，爰依到場被告之聲請，由其一造辯論而為判決。

貳、實體部分

一、爭訟概要：

前臺中縣政府（99年12月25日改制後為臺中市政府）於91年12月10日府建城字第09132828203號公告發布「擴大及變更

烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」。嗣依都市計畫法第27條第1項第4款暨第2項規定辦理「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」，經被告都市計畫委員會（下稱都委會）於99年9月21日第739次會議及100年8月23日第762次會議審議通過，附帶條件規定以區段徵收方式辦理整體開發，並應由前臺中縣政府依土地徵收條例第4條規定先行辦理區段徵收，俟符合土地徵收條例第20條規定後，再檢具變更計畫書、圖報由被告核定後發布實施。嗣因歷經臺中縣、市合併及土地徵收條例修正等因素，致其未及於前述會議審議通過紀錄文到3年內（屆滿日期：103年9月13日）完成開發，案經臺中市政府評估本案仍有開發之必要，經報奉被告都委會103年11月11日第839次會議及106年10月3日第909次會議同意延長開發期程至108年9月12日。臺中市政府於此期間數次提出修改區段徵收評估報告，於106年8月14日經被告核定區段徵收開發範圍，並於107年7月6日以府授地區二字第1070152383號函檢送烏日前竹地區區段徵收計畫書、徵收土地圖冊、土地使用計畫圖、區段徵收計畫書提會審查單、評估分析表及處理情形一覽表等資料，報請被告核定。案經被告聽取人民意見及輔助參加人臺中市政府（下稱臺中市政府）說明，並提請107年8月8日被告土地徵收審議小組第163次會議審議通過，經被告以107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函核准，臺中市政府乃以107年10月2日府授地區二字第1070231982號公告前竹地區區段徵收，公告期間自107年10月8日起至107年11月7日止，並以107年10月2日府授地區二字第10702319821號函通知土地所有權人及土地改良物所有權人等領取補償費。嗣臺中市政府於108年8月23日報請被告核定「變更烏日都市計畫主要計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」（系爭變更主要計畫），經被告以108年9月24日台內營字第1080815820號函核定（原處分），臺中市政府遂於108年10月7日以府授都計字第1080234161號公告發布實施系爭變更主要計畫，並以108年10月7日

府授都計字第10802341611號公告發布「變更烏日都市計畫細部計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」（下稱系爭細部計畫）。原告等人不服，於109年7月14日提起行政訴訟，經本院109年度都訴字第1號裁定以本件應適用舊法，不適用行政訴訟法於109年1月15日增訂「都市計畫審查程序」專章（109年7月1日施行），且原告未經訴願程序，但提起訴訟時，仍在合法得提起訴願之期間內，乃駁回原告之訴，並移送於訴願管轄機關行政院，經行政院110年12月15日院臺訴字第1100179745號訴願決定駁回，原告不服，提起本件訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.被告以108年9月24日台內營字第1080815820號函核定「變更烏日都市計畫主要計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」，可知是配合前竹地區區段徵收開發。而前竹地區區段徵收開發案之上位都市計畫為臺中市政府91年12月10日發布實施之「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）」案，依土地法第213條、第214條規定保留徵收3年期限，自94年12月11日起，視為廢止徵收，沒有行政裁量，是羈束處分。前竹地區開發方式轉換為都市計畫法第58條所規定土地重劃方式。被告都委會103年11月11日第839次會議、104年12月8日第865次會議、106年10月3日第909次會議，決議開發期程（指報核徵收範圍案）修正延期至108年9月12日，而非督促臺中市政府合法行政，違背土地法第214條。如開發程序依法轉換成土地重劃程序後，已無配合前竹地區區段徵收開發重大建設之必要，即無進行都市計畫法第27條第1項第4款變更都市計畫之必要，被告100年8月23日都委會第762次會議決議「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發案）」即屬違法。訴願決定以上揭第839、第865次、第909次會議為內部討論之行政行為，已逾越授權範圍。

2. 被告都委會100年8月23日第762次會議後，至108年9月24日核准系爭變更主要計畫，8年期間土地徵收條例已於101年1月4日大幅修正，徵收須有必要性、公益性，符合比例原則，以保護私人財產。被告土地徵收審議小組107年8月8日第163次會第163-1號案會議紀錄以「臺中市旱溪排水變更水道」需地，及推行社會住宅需地為由，核准「前竹地區區段徵收開發」範圍案，違背土地徵收條例第3條第4款、第8款規定。本件並無同條例第4條第1項第3款之條件，卻准予徵收水利用地、社福用地，及新市鎮開發建設用地，顯屬違法，關於區段徵收案，目前已繫屬最高行政法院109年度上字第816號案。被告在都市計畫案未審議通過，就先行核准「前竹地區區段徵收開發案」範圍，然後先行辦理區段徵收，1年內再公布核定之系爭主要計畫，無法無天。100年8月23日當時確無興建重大工程(前竹地區區段徵收開發)，其都市計畫審議通過及108年9月24日逕為核定主要計畫書、圖，違背當時「都市計畫法第27條第1項第4款及第2項」。該核定函僅有主旨，而缺乏事實、理由、法律依據，違反行政程序法第96條第1項第2款，有再審處分之理由，有依行政程序法第128條第1項第3款聲請處分機關撤銷、廢止、變更處分之權利。

3. 直轄市都市計畫稱為市鎮計畫，系爭變更都市計畫即市鎮計畫，其開發行為即為市鎮開發行為，臺中市旱溪排水是中央管，變更水道案是「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第14條第1項河川水道變更應實施環境影響評估項目，須實施環評。被告抗辯新市鎮條例的開發才是新市鎮開發行為，系爭都市計畫之規劃及審議無關實地開發，無須環評之見解，違背都市計畫法第58條實施系爭變更都市計畫是開發新市區事業之本質，違背同法第27條之2、環境影響評估法第5條第1項第8款、第14條第1項、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第45條等應進行環境影響評估之規定，應撤銷其開發許可。

4. 第1案系爭變更主要計畫變更範圍含括「環中路以東、光明路以西、工乙用地以南三角形區域」使用分區，與毗鄰工乙用地使用分區之間，並無自然地形或人為地形可資區隔，依公告時有效之都市計畫通盤檢討實施辦法第39條規定，應同樣編為工乙用地。被告以都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則，是誤用法條，應予撤銷。第2案廢棄原光德路規劃路線，違反市區道路及附屬工程設計標準第10條第1項規定「平面線形設計（平面道路）應與發布實施之都市計畫圖說相互配合」，如廢棄原光德路規劃路線，則新路線勢必造成須拆除現有民房，看不出必要性，原決議所謂「考量交通系統完整性」，卻不以使用人習慣及鄰近住民對行政信賴為考量，違背人本主義。違反都市計畫法第42條公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。第3案頭前厝段114-3地號等多筆土地自57年起經工業局輔導登記為工廠用地，61年規畫都市計畫，系爭變更主要計畫未經調查土地使用情形，未會同工業主管機關意見，疏忽該地登記為工廠用地事實信賴，未納編為工業用地，數十年無污染，原處分所謂鄰近住宅區恐影響生活品質，顯屬獨斷。第4案旱溪排水整治計畫在前竹里段截彎取直變更水道，惟100年第三河川局執行旱溪整治計畫後，十年來無水患，其變更水道即無必要性，違背水利法規定，亦未環評及審查變更河道之影響。

5. 前臺中縣○○○○○市政府地政局誤會內政部第739次會議內容，第67頁有請臺中縣政府另依土地徵收條例規定，第4條規定都市裡農業區，經過內政部核定後可以區段徵收，但103年胡自強市○○○○○○○○○○○○○○道由水利署挹注徵收款項尚為可行，內政部739次會議第68頁第10大點㈡是說財務不可行，所以這都市計畫是因為沒有核定，沒有公告而發布實施，從頭到尾沒有內政部核定就作區段徵收。99年3月30日內政部都委會第727次會議，前臺中縣政府91公頃要變110.7公頃區段徵收面積，可不可以變，是因高鐵設烏日逕為變更都市計畫，但都沒有核定、公告、發布實施，所

以沒有現行都市計畫的法律效力。739次會議第67頁要求當時的縣政府依土地徵收條例第4條的規定先行辦理區段徵收，但沒有都市計畫，就沒有區段徵收，河道被黑派佔用，才會弄截彎取直，讓河道寬度變成60公尺寬，現有的河道寬度還不到30公尺，那是砂石業想要河道內的砂石等語。

㈡原告林國隆、林錫輝、林唐永、曾桂梅訴之聲明：1.撤銷系爭主要計畫行政指導辦理前竹區段徵收開發，並撤銷系爭主要計畫違法規劃隔離帶，違背工廠用地事實設置住宅區、道路，違背都市計畫法第5條廢棄光德路，違背環評法第14條變更水道，截彎取直旱溪排水等行政判斷。並撤銷訴願決定。被告負擔訴訟費用。2.被告「逕為核定」系爭主要計畫，違背都市計畫法第19條規定「內政部核定主要計畫」、應遵守行為時同法第2條「都市計畫依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」，違背應適用核定當時有效「101年公布修正土地徵收條例第11條第1項末段規定」，該函僅有主旨，不備事實、理由、法律依據，違背行政程序法第96條第1項第2款。後者100年8月23日審議通過當時尚無所(配合前竹地區區段徵收開發案)興建重大工程，即違背「都市計畫法第27條第1項第4款及第2項」。有再審原處分理由，有依行政程序法第128條第1項第3款聲請處分機關撤銷、廢止、變更處分之權利。3.107年7月被告違背行為時土地徵收條例第4條第1項第3款、修正土地徵收條例第11條第1項末段規定，無環境影響書亦未經審查環境影響書，而許可前竹地區區段徵收開發案，違背環評法第14條規定，依法許可無效。

㈢原告張金城、廖萬慶、徐天佑訴之聲明：

1.訴願決定、原處分核定第762次會審議通過附帶條件先行區段徵收原告等人之土地及改良物部分均撤銷。

2.原處分核定第762次會審議通過陳情案3(一)(二)、6(一)(二)、10(一)(二)均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.事實經過說明：

⑴前臺中縣政府於91年12月10日以府建城字第0913282803號函發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」。前臺中縣○○○○市計畫法第27條第1項第4款及第2項規定辦理「變更烏日都市計畫主要計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」，另於95年間依據都市計畫法第19條規定舉行公開展覽，分期95年9月6日起30天、99年11月15日起30天及100年6月15日舉行，又95年9月19日、99年12月7日及100年6月30日於烏日區前竹社區發展協會活動中心舉行都市計畫公開說明會，並提經前臺中縣都市計畫委員會97年10月23日第35屆第6次會議、98年5月11日第36屆第3次會議、98年9月7日第36屆第5次會議審議通過，報請被告核定。經被告都委會99年9月21日第739次會議決議：「本案除下列各點外，其餘准照本會專案小組初步建議意見（如附錄）及臺中縣政府99年9月10日府建城字第0990287701號函送計畫內容通過，並退請臺中縣政府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。……請臺中縣政府另依土地徵收條例第4條規定，先行辦理區段徵收，俟符合土地徵收條例第20條第1項、第3項但書規定後，再檢具變更計畫書、圖報由本部逕予核定後實施；如無法於委員會審議通過紀錄文到3年內完成者，請臺中縣政府於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發期程。」及100年8月23日第762次會議決議：「本案除補辦公開展覽期間公民或團體陳情意見，決議詳如下表外，其餘仍照本會第739次會議決議通過，並退請臺中市政府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。」。因臺中市政府於辦理期間，歷經縣、市合併及101年1月4日修正土地徵收條例，爰將「變更烏日都市計畫主要計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」再提出被告都委會討論，被告都委會103年11月1

1日第839次會議決議：「一、參採臺中市政府及經濟部水利署列席代表之說明，本案准照臺中市政府103年9月26日府授都計字第1030192642號函送修正計畫並退請該府併本會739、762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。二、惟為利旱溪河道改道工程用地取得及整治工程之進行，以避免水患危害居民生命財產安全，應請臺中市政府積極辦理外，如該府於紀錄文到1年內未能將修正計畫書、圖報內政部核定，則應將計畫區土地區段徵收作業狀況、進度等，提請大會報告。」又臺中市政府認本件仍有開發之必要，經被告都委會104年12月8日第865次會議決定：「洽悉，並請臺中市政府積極辦理。」復因臺中市政府考量開發期程將於106年9月13日屆滿，為維護土地所有權人權益，且經臺中市政府評估本案仍有繼續推展開發之必要，故申請延長開發期程2年。被告都委會並於106年10月3日第909次會議決議：「本案採納臺中市政府列席人員說明，除將開發期程修正至108年9月12日以資妥適外，其餘退請該府併本會739、762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。」

⑵上開延長開發期程之期間內，臺中市政府為辦理先行區段徵收必要，於102年4月17日以府授地區一字第1020061042號函報請被告核定區段徵收範圍，同時因歷經縣、市合併、土地徵收條例修法，改以市價徵收、增設徵收之公益性及必要性評估等機制，臺中市政府依被告建議並修正相關資料，被告土地徵收審議小組並組成專案小組，以審查前竹區段徵收之開發範圍、公益性及必要性等事宜。被告亦於105年7月21日依法辦理現場勘查，聽取臺中市政府陳述意見後，請臺中市政府補充相關資料並配合修改評估報告，以供後續被告土地徵收審議小組會議討論及參酌。被告土地徵收審議小組並於106年5月10日第131次會議決議：「本案原則同意辦理，惟請臺中市政府就下列事項補

充並修正區段徵收可行性及公益性及必要性評估報告報部審認後，再予核准。」被告以106年5月25日內授中辦地字第1061304392號函請臺中市政府依上揭第131次會議決議辦理。臺中市政府以106年7月6日府授地區二字第1060144356號函檢送修正之區段徵收可行性、公益性及必要性評估報告書、建議意見暨答覆說明表，經被告於106年8月14日以內授中辦地字第1061305618號函就臺中市政府報請核定「烏日前竹地區區段徵收案」區段徵收開發範圍准予辦理。臺中市政府即據以辦理協議價購、通知所有權人陳述意見、召開區段徵收公聽會後，於107年7月6日以府授地區二字第1070152383號函檢送區段徵收計畫書、徵收土地圖冊、土地使用計畫圖等，報請被告核定，被告聽取人民意見及臺中市政府說明後，被告以107年8月28日內授辦地字第1071305191號函准予區段徵收，並要求依會議決議辦理。臺中市政府以107年10月2日府授地區二字第1070231982號公告前竹地區區段徵收，公告期間自107年10月8日起至107年11月7日止，並以107年10月2日府授地區字第10702319821號函通知土地所有權人及土地改良物所有權人等領取補償費。臺中市政府108年8月23日報請被告核定系爭變更主要計畫，經被告以108年9月24日台內營字第1080815820號函核定，臺中市政府以108年10月7日府授都計第10802341611號公告發布實施，並以108年10月7日府授都計第10802341611號公告發布系爭細部計畫。

2. 原告主張應依土地法第213條逾期不徵收及未實施環評部分，查系爭變更主要計畫係依據都市計畫法第27條第1項第4款及第2項辦理，非依土地法第213條呈請核定公布徵收之範圍。又系爭變更主要計畫及系爭細部計畫之規劃及審議程序，皆無涉及實地工程開發，並非環境影響評估法所規範之開發行為。且後續區段徵收後個別土地之開發行為，即應由各用地機關擬具具體興建計畫時，依開發行為實施環境影響評估細目及範圍認定標準與環境影響評估法相關規定辦理。

臺中市政府地政局前於106年5月8日中市○區二字第10600166278號函詢臺中市政府環境保護局，是否應實施環境影響評估，經環境保護局106年5月16日中市環綜字第1060048740號函覆：「依所附資料（本市烏日前竹地區區段徵收範圍為烏日區頭前厝段、阿密哩段、重建段、蘆竹湳段、信義段及興祥段等2584筆土地，面積110.7公頃，屬都市土地，非位於山坡地及特定農業區），經貴局係目的事業主管機關權責認定應依『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準』第25條第1項第1款『社區興建或擴建』之規定判認應否實施環境影響評估，並填具『開發行為應否實施環境影響評估目的事業主管機關確認表』確認免實施環境影響評估，本局爰依前開規定判定免實施環境影響評估。惟本案計畫區規劃有住宅區、商業區、宗教區、學校用地、道路用地及機關用地後續應依個別開發時之認定標準規定認定應否實施環境影響評估。」是臺中市政府環境保護局亦認實施環境影響評估須依個別開發之認定標準為斷。

3. 原告另主張前竹里旱溪排水河道截彎取直工程，應實施環境影響評估，且無必要性乙節。查旱溪河道主管機關為經濟部水利署第三河川局，河道範圍之指定或廢除事宜屬第三河川局主管權責，臺中市政府係依第三河川局所提供之排水圖籍辦理都市計畫分區後，再報請被告予以核定。再依經濟部水利署109年3月4日經水河字第10953055770號函說明二略以：「旱溪河道取直方案（下稱本方案）係依據行政院經濟建設委員會83年5月18日第736次委員會議函政策指示旱溪廢河道部分，應與都市發展做整體規劃，並配合內政部都市審議委員會審議之『擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案』，經濟部水利署經水利專業評估符合排水防洪標準後所提出。」故本方案是否應進行環境影響評估，皆依環境影響評估法相關規定辦理。又水利署前於95年召開小組審議「臺中地區旱溪排水治理計畫」時，亦經行政院環境保護署表示依當時環境影響評估法，本方案非屬應實施環境評估之計

畫。又本方案係為區段徵收事件，非為系爭主要計畫及系爭細部計畫範圍，區段徵收過程皆依法處理，經本院108年度訴更一字第23判決認定被告核准區段徵收之行政處分合法並無違誤。

4. 原告復主張系爭主要計畫未依都市計畫定期通盤檢討實施辦法第39條規定，以自然或人為地形為分界，將環中路以東、光明路以西，工乙用地以南形區塊（三角土地）納入區段徵收，又廢除光德路規劃，及未將頭前厝段114-3地號等土地編定為工業用地云云。原告上揭所述之陳情，皆提經被告都委會100年8月23日第762次會議，曾分別決議略以：(1)系爭三角土地：臺中市政府認尚不符都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則之適用，且如恢復為農業區亦與周邊之土地使用性質未符。被告都委會第762次會議決議照市府研析意見辦理。(2)廢除光德路規劃：臺中市政府認現況光德路於都市計畫第三次通盤檢討變更廢除，考量計畫區與交通系統完整性，擬不予調整。被告都委會第762次會議決議照市府研析意見辦理。(3)未將頭前厝段114-3地號等土地編定為工業用：臺中市政府認陳情部分係為計畫道路，考量道路系統之完整性，且開發後鄰近地區皆為住宅區，恐影響地區生活品質。被告都委會第762次會議決議照市府研析意見辦理。又91年12月10日公告發布實施之「擴大及變更烏日都市計畫(第三次通盤檢討)」變更內容第14案，因編號6(即光明路)、編號7(即光德路)道路部分路段過彎，故予以捨彎取直，以利交通，並合併以區段徵收方式辦理整體開發。故於該次計畫內容，即已廢除光德路。而被告都委會100年8月23日第762次會議針對人民陳情案件編號6(一)(二)陳情人建議事項：「1.光德路拓寬截彎取直。2.光德橋與光德路不做廢除。」，臺中市政府研析意見所述「擬不予採納」係指不採納陳情人提出之建議，而研析意見之理由中所稱「擬不予調整」係指不再調整91年第三次通盤檢討變更已將光德路廢棄

之既成事實，光德路因已廢棄，自不採納陳情人建議之拓寬截彎取直。

5. 就系爭三角土地變更歷程說明如下：依臺中市政府都市發展局111年6月2日函文所載，可知系爭三角土地原分區為農業區，91年12月10日公告發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」，將系爭三角土地變更為第三種住宅區」及「綠地用地」，用以區隔北側乙種工業區。經原告廖萬慶等人陳情變更為工業使用，剔除於區段徵收範圍外，原臺中縣都委會98年9月7日第36屆第5次會議審議通過規畫將系爭三角土地變更為乙種工業區，惟經被告都委會99年9月21日第739次會議決議本案尚不符「都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則」之適用，且如恢復為農業區亦與周邊之土地使用性質未符，建議維持原計畫。被告都委會100年8月23日第762次會議決議照市府研析意見辦理，即本案不符「都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則」之適用。於108年10月7日公告發布實施系爭變更主要計畫、系爭細部計畫，該三角形區塊之現行土地使用分區為第三種住宅區及綠地用地。而依「都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則」第2點規定：「本原則適用對象，以原都市計畫工業區毗鄰土地確無工業區可供擴建，且其申請變更為工業區之用途，應與原有廠地相關並符合下列情形之一：㈠經經濟部認定屬附加產值高或創造相當就業人口之投資事業者。㈡經直轄市、縣（市）政府同意為增設污染防治設備者。㈢經經濟部核定屬設立營運總部者。」系爭三角土地並無工廠登記資料，故系爭三角土地不符此規定之適用情形等語。

6. 系爭變更主要計畫書附件一為本案認定為符合都市計畫法第27條第1項第4款及被告93年1月7日內授營都字第0920091111號函規定之「重大建設計畫」之函文。依該函文後段所載，本件應是符合被告93年1月7日內授營都字第0920091111號函所載，都市計畫法第27條第1項第4款所列參酌之四項原則中

之（1）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。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠被告核定系爭變更主要計畫是否違背都市計畫法第27條第1項第4款、第2項？

㈡臺中市政府先為區段徵收，再檢具變更計畫書、圖報經被告以原處分核定系爭變更主要計畫，程序是否適法？原告主張本件逾土地法第213條、第214條保留徵收期限，不應延長開發期限，而應轉換成土地重劃即不須區段徵收，亦不須變更都市計畫乙節，有無理由？

㈢原告主張「環中路以東、光明路以西、工乙用地以南三角形地區」應規劃為工業用地，系爭變更主要計畫將之規劃為住宅用地及綠地用地，應屬違法乙節，是否可採?

㈣原告主張系爭變更主要計畫廢棄原光德路之規劃路線，應屬違法乙節，是否可採?

㈤原告主張系爭變更主要計畫未將頭前厝段114-3地號等土地納為工業用地，應屬違法乙節，是否可採?

㈥原告主張系爭變更主要計畫將旱溪排水整治計畫在前竹里段截彎取直變更水道，應屬違法，且未環評乙節，是否可採?

五、本院的判斷：

㈠本件應適用之法規：

1.行為時都市計畫法（104年12月30日修正）

第2條規定：「都市計畫依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」

第3條規定：「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。」

第4條規定：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)(局)為縣(市)(局)政府。」

第7條規定：「本法用語定義如下：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。二、細部計畫：係指依第22條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據。……」

第8條規定：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」

第13條第1款規定：「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。……」

第18條規定：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣○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)(局)政府訂定或擬定之計畫，應先分別徵求有關縣(市)(局)政府及鄉、鎮、縣○市公所之意見，以供參考。」

第19條規定：「(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。(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。」

第20條「(第1項)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。三、縣○○○○○○○○市之主要計畫由內政部核定。……」

第21條第1項規定：「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。」

第23條第1項規定：「細部計畫擬定後，除依第14條規定由內政部訂定，及依第16條規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣(市)政府核定實施。」

第27條規定：「(第1項)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。(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。」

第28條規定：「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.據上可知，都市計畫之訂定及變更，依都市計畫法規定，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。

㈡被告核定系爭變更主要計畫，無違都市計畫法第27條第1項第4款及第2項之規定：

1.按都市計畫法第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。就此，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：「有關都市計畫法第27條第1項第3、

4款之申請變更程序及認定核准機關，基於地方制度法第18條、第19條『都市計畫之擬定、審議及執行』為直轄市、縣（市）自治事項，都市計畫法第23條規定細部計畫由直轄市、縣（市）政府核定實施，暨簡化行政作業程序，提高行政效率，爰重新檢討營建協調會報決議……修正如次：……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。⑵已編列預算達政府採購法規定之查核金額以上之地方重大建設者。⑶報經中央各目的事業主管機關專案核准補助1/2以上經費興建之重大設施者。⑷其他符合都市計畫相關法令或審議規範規定，得依都市計畫法第27條規定辦理都市計畫變更者。」系爭認定原則，係都市計畫法中央主管機關基於法定職權，針對細節性及技術性事項，為協助所屬機關統一解釋法令而訂頒之解釋性行政規則（行政程序第159條第2項第2款參照），符合都市計畫法第27條第1項第4款之法律原意，既未逾越母法之規範意旨，亦未對人民增加法律所無之限制，而與法律保留原則無違，被告自得援為依法行政之依據。

2.原告爭執100年8月23日當時無興建重大工程（前竹地區區段徵收開發），原處分核定系爭變更主要計畫有違都市計畫法第27條第1項第4款及第2項規定云云，惟被告主張系爭變更主要都市計畫係依上開認定原則中（1）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，經臺中市政府認屬興建重大設施，而依都市計畫法第27條第1項第4款規定辦理系爭都市計畫變更案，報經被告以原處分核定等節，是本院審查原處分之適法性時，應以原處分於108年9月24日作成時，「前竹地區區段徵收」是否「已列入臺中市政府（含合併前臺中縣政府）施政方針、施政計畫之重大設施建設計

畫」，而符合都市計畫法第27條第1項第4款得迅行個別變更都市計畫之要件。

3. 經查，前臺中縣政府地政局於94年5月9日簽呈略以：「主旨：為辦理烏日鄉前竹地區區段徵收業務，須辦理都市計畫變更乙案……三、91年間發布實施『擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）書』，其規劃之區段徵收範圍包含九德村及前竹村二地區，且原則上劃分為單一開發區，惟若受限於政府財力及人力，無法一次辦理者，則可依公共設施負擔比例相近及取得公共設施之完整性等原則，另行分區辦理。次依前揭區段徵收委員會之決議，本年度先行辦理前竹地區區段徵收，九德地區則配合發展情形，於爾後年度續行辦理。……四、為辦理旨揭區段徵收開發計畫書暨範圍內建築改良物禁限建報核事宜，案經比對都市計畫圖和區段徵收範圍，並以都市計畫圖套繪地籍圖估算後，發現實際面積114.15公頃、無償取得之公共設施用地比例達45.74%，與都市計畫書所載之區段徵收面積90公頃及無償取得之公共設施用地比例顯有出入……為利區段徵收作業之遂行，本案擬請本府建設局依都市計畫程序修正前述都市計畫書誤繕部分……擬辦：本案如蒙核可，即移請建設局依都市計畫相關規定辦理都市計畫變更作業」、前臺中縣政府建設處城鄉計畫科98年9月7日簽略以：「一、為辦理烏日鄉前竹地區區段徵收業務，前經貴處（即地政處）94年5月簽奉核示同意依據都市計畫法規定辦理變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案，為將本府核准辦理個案變更都市計畫之相關文件納入計畫書內，原請貴處依據本府96年11月13日府建城字第0960311322號函及內政部93年1月7日內授營都字第0920091111號函示意旨，另以發文方式辦理（正本函知本府，副本函知烏日鄉公所），俾憑納入計畫書內。……」，嗣經臺中縣政府98年9月11日府地區徵字第284856號函（稿）：「主旨：有關『變更烏日都市計畫(配合前竹地區區段徵收開發）』案，符合都市計畫法第27條第1項第4款及內政部93年

1月7日內授營都字第0920091111號函規定之重大建設計畫，請查照。」正本發予該府建設處、副本予臺中縣○○鄉公所、地政處（本院卷四第439-445頁），並為系爭主要計畫書附件一本案認定為重大建設計畫之公文，即臺中縣政府98年9月15日府地區徵字第0980284856號函（系爭主要計畫書手寫編碼第79頁）。

4. 另因99年12月25日臺中縣市合併，土地徵收條例修正等因素，臺中市政府歷經多次提出修正區段徵收評估報告，於106年8月14日經被告核定區段徵收範圍，嗣於107年8月8日被告土地徵收審議小組第163次會議審議通過准予區段徵收，業如前開爭訟概要所述，而觀上開會議決議理由：「一、本案係臺中市政府考量烏日地區住商用地開闢率與計畫人口達成率已達8成以上，都市發展趨於飽和，區內現有基礎公共設施服務水準嚴重不足，且該區近年人口持續成長，屬臺中市人口發展及住宅需求度較高之地區，仍有都市發展及取得公共設施用地之需求，並為配合經濟部95年核定之臺中地區旱溪排水治理計畫，取得旱溪河道截彎取直工程所需用地，與推動社會住宅政策提供社會住宅用地等需要，爰辦理整體開發，以紓解都市發展壓力，提升地區環境品質與公共設施服務水準，及降低水患發生風險，保障民眾生命財產權益。經依土地徵收條例第3條之2所定評估因素評估結果，及綜合考量各種用地取得方式後，以區段徵收方式辦理整體開發尚屬適當合理，並有助於土地適當且合理之利用，具徵收之公益性及必要性。……」（訴願卷一第519-520頁），可知臺中市政府因烏日都市發展趨於飽和，現有基礎公共設施服務水準嚴重不足，且因人口持續成長而有都市發展必要，及取得公共設施用地需求，而早有就前竹地區整體開發之施政計畫，且由上開臺中縣政府相關局處之簽呈，可知前竹地區區段徵收開發於91年間第三次通盤檢討案之後，始終為合併前臺中縣政府之施政計畫，而縣市合併後，臺中市政府仍持續進行前竹地區區段徵收之評估，並提請被告核定區段徵收範

圍、區段徵收土地及土地改良物，仍是將前竹地區區段徵收開發定為其施政計畫，並逐步依法行政落實施政計畫。

5.綜上各情，足以證明於108年9月24日原處分作成以前，臺中市政府確已將前竹地區區段徵收開發列入其施政計畫之重大設施建設計畫。

㈢臺中市政府依土地徵收條例第4條第1項第3款及第2款規定，先行區段徵收，其後再發布實施都市計畫，程序適法：

1.經查，前臺中縣政府於91年12月10日府建城字第09132828203號公告發布「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」，其中變14、15案附帶條件辦理區段徵收之範圍，因該次通盤檢討審議過程有多次調整變更，致出現核定書圖有圖文不符情形，且因時空背景之轉換，公告現值、市場價格、各項開發成本及民眾參與條件皆有所差異，故前臺中縣政府於93年11月針對九德村地區及前竹村地區區段徵收執行方式進行評估，評估結果顯示兩地區之剩餘可標售土地成本皆高於市場行情，開發完成後，預期無法與市場價格競爭，形成財務無法平衡，嗣依都市計畫法第27條第1項第4款暨第2項規定辦理「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」，並於95年9月6日起至95年10月6日公開展覽30日，95年9月19日辦理公開說明會，嗣經被告都委會於99年9月21日第739次會議決議：「(第7案)本案除下列各點外，其餘准照本會專案小組初步建議意見（如附錄）及臺中縣政府99年9月10日府建城字第0990287701號函送計畫內容通過，並退請臺中縣政府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。……【附錄】本會專案小組初步建議意見：……五、有關本案擬採區段徵收辦理部分：……(四)另本案如經本會審議通過後，仍應依下列各點辦理，以免延宕區段徵收整體開發之期程。1、請臺中縣政府另依土地徵收條例第4條規定，先行辦理區段徵收，俟符合土地徵收條例第20條第1項、第3項但書規定後，再檢具變更計畫書、圖報本部逕予核定後發布實施；如無法於委員會審議通過紀錄

文到3年內完成者，請臺中縣政府於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發期程。2.委員會審議通過紀錄文到3年內未能依照前項意見辦理者，仍應維持91年『擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案』發布實施前之原土地使用分區或公共設施用地，惟如有繼續開發之必要，應重新依都市計畫法定程序辦理檢討變更。……十一、後續辦理事項：本案因變更內容與原公開展覽草案差異較大，為避免影響他人權益，建議如經本會審決通過後，另依都市計畫法第19條規定，辦理公開展覽及說明會……。」（系爭變更主要計畫書手寫編碼第95-103頁），臺中市政府乃分別於99年11月15日至99年12月15日、100年6月15日至100年7月14日分別補辦公開展覽完竣，於99年12月7日、100年6月30日辦理第二次、第三次公開說明會後，並以100年8月9日府授都計字第1000149775號函送補辦公開展覽期間公民或團體陳情意見到被告都委會討論。經被告都委會100年8月23日第762次會議審議通過以：「本案除補辦公開展覽期間公民或團體陳情意見，決議詳如下表外，其餘仍照本會第739次會決議通過，並退請臺中市政府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。」（系爭變更主要計畫書手寫編碼第113-113頁），惟因歷經臺中縣、市於99年12月25日合併及101年1月4日土地徵收條例修正等因素，致其未及於前述會議審議通過紀錄文到3年內（屆滿日期：103年9月13日）完成開發，案經臺中市政府評估本案仍有開發之必要，以103年7月10日府授都計字第1030129840號函(乙證22)及103年9月26日府授都計字第1030192642號函檢送修正計畫內容報被告，並再申請延長開發期程3年(乙證29)，經被告都委會103年11月11日第839次會議：「一、參採臺中市政府及經濟部水利署列席代表之說明，本案准照臺中市政府103年9月26日府授都計字第1030192642號函送修正計畫內容通過，並退請該府併本會739、762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。二、惟為利旱溪

河道改道工程用地取得及整治工程之進行，以避免水患危害居民生命財產安全，應請臺中市政府積極辦理外，如該府於記錄文到1年內未能將修正計畫書、圖報內政部核定，則應將計畫區土地區段徵收作業狀況、進度等，提請大會報告。」（系爭變更主要計畫書手寫編碼第126-129頁），因臺中市政府迄至104年12月8日被告都委會第865次會議時，尚未將修正計畫書、圖報由被告內政部核定，該次說明：「四、查本案至今尚未將修正計畫書、圖報由內政部核定，故依上開決議，請臺中市政府將計畫區土地區段徵收作業狀況、進度等，提請大會報告。並請臺中市政府積極辦理。」並決定：「洽悉，並請臺中市政府積極辦理。」（系爭變更主要計畫書手寫編碼第130-133頁），惟臺中市政府考量上開期程即將於106年9月13日屆滿，為維護土地所有權人權益，且經該府評估本案仍有繼續推展開發之必要，故以106年7月28日府授都市字第1060159734號函(乙證24)申請再延長開發期程2年，經被告都委會106年10月3日第909次會議同意延長開發期程至108年9月12日，並退請該府併被告都委會739、762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（系爭變更主要計畫書手寫編碼第134-137頁）。

2. 臺中市政府於此期間數次函報被告核定區段徵收開發範圍，並於107年7月6日以府授地區二字第1070152383號函檢送烏日前竹地區區段徵收計畫書、徵收土地圖冊、土地使用計畫圖、區段徵收計畫書提會審查單及相關附表等資料，報請被告核定。案經被告聽取人民意見及臺中市政府說明，並提請107年8月8日被告土地徵收審議小組第163次會議審議通過，經被告以107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函核准（系爭變更主要計畫書手寫編碼第141-150頁），臺中市政府乃以107年10月2日府授地區二字第1070231982號公告前竹地區區段徵收，公告期間自107年10月8日起至107年11月7日止，並以107年10月2日府授地區二字第10702319821號函通

知土地所有權人及土地改良物所有權人等已依法公告徵收及後續辦理補償方式等事宜（訴願卷一第521-527頁、本院卷二第395-402頁）。嗣臺中市政府於108年8月23日報請被告核定「變更烏日都市計畫主要計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」（系爭變更主要計畫），經被告以108年9月24日台內營字第1080815820號函核定（本院卷一第275頁），臺中市政府遂於108年10月7日以府授都計字第1080234161號公告發布實施系爭主要計畫，並以108年10月7日府授都計字第10802341611號公告發布「變更烏日都市計畫細部計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」（本院卷二第403-405頁）。

3. 依上所述，系爭變更主要計畫原為91年12月10日第三次通盤檢討案之變14、15案，因前開各項因素而經前臺中縣政府提出配合前竹地區區段徵收辦理都市計畫變更案，歷經被告都委會多次會議審議、展期，臺中市政府於000年00月間完成區段徵收補償費發價等作業，而提報被告核定系爭變更主要計畫案。系爭變更主要計畫配合前竹地區區段徵收開發之範圍，經系爭變更主要計畫書第一章第三節「變更位置及範圍」記載：「二、（一）本計畫變更範圍包括……第三次通盤檢討變更內容明細表第14案及第15案內容……（二）區段徵收範圍釐清……本案變更計畫範圍主要係以擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案中，變更內容明細表變14案及變15案所述之區段徵收範圍為主……」（系爭變更主要計畫書第6-14頁），並經最高行政法院109年度上字第816號判決理由論明：「查系爭區段徵收案之區段徵收計畫書，記載『徵收土地或土地改良物原因』為：『本區劃為農業區40多年來……』『第3次通盤檢討案將本案農業區變更為住宅區、商業區等都市發展用地，配置必要公共設施，並規定以區段徵收方式整體開發。』等語；及第3次通盤檢討案（區段徵收計畫書附件4「興辦事業核准文號」）之變更內容明細表新編號14及新編號15（第3次通盤檢討案第93至94

頁），將該地區由農業區變更為住宅區、商業區等都市發展用地及相關公共設施用地，並附帶條件指定以區段徵收方式辦理整體開發（其新編號14之變更理由為：『一、原計畫農業區之農業環境已遭破壞。二、配合旱溪截彎取直計畫工程用地發還土地之需要。三、因原計畫區住宅區發展已飽和，並配合計畫人口調整，新增一計畫鄰里單元。……』附帶條件為：『……以區段徵收方式辦理整體開發，俟開發完成後始得發照建築。』；新編號15之變更理由為：『一、本地區為原計畫第2次通盤檢討時配合旱溪及40米道路規劃後剩餘農業區附帶條件變更地區，因本地區剩餘土地狹長零碎，不適合單獨開發。二、配合本次通盤檢討鄰近土地變更檢討，一併納入整體區段徵收開發範圍，以符實際。三、配合旱溪截彎取直計畫。四、旱溪屬都市排水，變更河道位置不影響原大里溪水系整治計畫。五、避免畸零地產生。」附帶條件為：『併第14案辦理整體開發。』）；再佐以第3次通盤檢討案之區段征收範圍示意圖（第3次通盤檢討案第141頁）、區段徵收計畫書附件19『區段徵收範圍地籍圖』等；堪認第3次通盤檢討案之變更內容明細表新編號14及新編號15之土地，為系爭區段徵收案之土地（同被上訴人111年10月13日台內地字第1110042324號函說明內容），且屬都市土地（指依法發布都市計畫範圍內之土地，平均地權條例第3條第1款及都市計畫法第32條參照）之農業區經變更為建築用地，由參加人報經被上訴人106年8月14日函核定系爭區段徵收案之開發範圍（區段徵收計畫書附件7），自得依土徵條例第4條第1項第3款及第2項之規定，先行區段徵收，其後再發布實施都市計畫，不受都市計畫法第52條規定之限制，此參諸司法院釋字第513號解釋理由書第2段：『都市計畫法第52條前段規定：都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。旨在管制土地使用分區及藉由計畫引導建設發展，對土地使用一經合理規劃而公告確定，各級政府在徵收土地作為公共設施用地時，即應就是否

為其事業所必要及有無妨礙需用土地之都市計畫詳加審查。是中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫範圍內原非公共設施用地之私有土地時，除法律另有規定（例如土地徵收條例第4條第2項)外，應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違……』之意旨即明，更加證明依土徵條例第4條第1項第3款及第2項『先行區段徵收』者，不受都市計畫法第52條規定之限制，符合憲法第15條所定保障人民財產權之意旨。且查被上訴人依土徵條例第4條第1項第3款及第2項規定，以原處分核准參加人區段徵收系爭土地及土地改良物，交由參加人107年10月2日公告（公告期間：自107年10月8日起至000年00月7日止）後，業於公告期滿後1年內，經被上訴人108年9月24日函核定系爭變更都市計畫案（主要計畫），並經參加人108年10月7日公告，自108年10月8日零時起生效（原審卷1第313至315頁），亦符合土徵條例第4條第2項『並於區段徵收公告期滿後1年內發布實施都市計畫』之規定。原處分業已敘明其主旨、事實、理由及其法令依據，核無上訴人所指因違反行政程序法第96條第1項第2款而屬同法第111條第6款無效之情形。」（參該案判決第15頁以下），可知系爭變更主要計畫所涉變更內容主要為第三次通盤檢討案之第14案、第15案，而第14案、第15案內容屬區段徵收範圍，由臺中市政府依土地徵收條例第4條第1項第3款及第2項辦理先行區段徵收，再經被告以原處分核定系爭變更主要計畫，交由臺中市政府發布實施系爭變更主要計畫，程序適法，尚無原告所指被告未審議通過都市計畫案即先行核准區段徵收係無法無天之違誤。是原告張金城等3人聲明第1項「訴願決定、原處分核定第762次會審議通過附帶條件先行區段徵收原告等人之土地及土地改良物部分均撤銷」、林國隆等4人聲明第1項「撤銷系爭主要計畫行政指導辦理前竹區段徵收開發」之請求，均無理由，應予駁回。

4.而系爭變更主要計畫雖原由前臺中縣政府代烏日鄉公所辦理變更都市計畫，而經被告都委會專案小組建議法令依據修正為「都市計畫法第27條第1項第4款暨第2項」，並經被告都委會99年9月21日第739次會議審議通過，然臺中縣、市於99年12月25日合併並升格為直轄市，合併後之都市計畫層級提升為市鎮計畫，原臺中縣內隸屬鄉鎮計畫之都市計畫區亦升格為市鎮計畫，是系爭變更主要計畫案核定前，即由臺中市政府依都市計畫法第19條規定辦理公開展覽、說明會，對於公民或團體於公開展覽期間所提陳情為研析意見後，併同系爭變更主要計畫報請被告核定，而綜合上開過程，系爭變更主要計畫之擬定、審議、核定及發布等程序，並無違法。另被告核定系爭變更主要計畫後，亦由臺中市政府依法將都市計畫書、圖公告發布實施，並於公告載明公告地點、公告內容（乙證17），而系爭變更主要計畫書亦詳載法令依據都市計畫法第27條第1項第4款及第2項辦理，是原告主張被告核定函僅有主旨不備事實、理由、法律依據，違反都市計畫法第19條、第2條、土地徵收條例第4條、第11條第1項末段、行政程序法第96條第1項第2款等節，並無可採。

5.又按土地法第213條第2項所稱保留徵收，係指就舉辦事業將來所需用之土地，在未需用以前，預為呈請核定公布其徵收之範圍，並禁止妨礙徵收之使用之謂。91年12月10日發布實施第三次通盤檢討案，係指定以區段徵收方式辦理第14案、第15案之整體開發，系爭區段徵收案亦係對都市土地之農業區變更為建築用地，而為區段徵收，顯非屬保留徵收，自無土地法第214條之保留徵收期間的適用，另按都市計畫法第58條規定：「縣(市)政府為實施新市區之建設，對於劃定範圍內之土地及地上物得實施區段徵收或土地重劃。」係以縣(市)政府為實施新市區之建設，得選擇以區段徵收或土地重劃方式辦理，然本件原處分核定係附帶條件以區段徵收方式取得土地，故無轉換為土地重劃之可能，自無原告所主張逾保留徵收期限即應將前竹地區開發方式轉換為都市計畫法第

58條規定土地重劃方式之可能，而被告都委會因臺中市政府辦理前竹地區區段徵收作業而同意系爭變更主要計畫案展延期程，亦與土地法第214條所定保留徵收期限無涉，是原告主張系爭變更主要計畫有違土地法第213條、第214條，且無依都市計畫法第27條第1項第4款變更都市計畫之必要云云，核無足採。

6.至原告主張被告土地徵收小組107年8月8日第163次會議核准前竹地區區段徵收開發案，違背土地徵收條例第3條第4款、第8款規定乙節，及原告林國隆等4人訴之聲明第3點主張被告107年7月無環境影響書亦未經審查環境影響書，而許可前竹地區區段徵收開發案，違背環評法第14條規定許可無效等節，業經最高行政法院109年度上字第816號判決第18頁、第21頁論駁明確（本院卷四第150、153頁），本件不再贅述。

㈣系爭變更主要計畫將原告所主張「環中路以東、光明路以西、工乙用地以南之三角形地區」規劃為住宅用地及綠地用地、廢棄部分光德路、未將頭前厝段114-3地號等土地編定為工業用等，核屬適法：

1.原告所爭執之系爭三角形地區、廢棄部分光德路、頭前厝段114-3地號等土地，業經被告提出乙證28所附細部計畫圖（標示爭執地區），分別標示系爭三角形地區土地為廖萬慶、徐天佑所有，廢棄部分光德路係指橫過系爭區段徵收範圍之路段，頭前厝段114-3地號等土地為晉惠公司所有（本院卷三第271頁）。

2.經查，原告所稱之三角形土地為廖萬慶、徐天佑所有，於61年11月30日公告發布實施烏日都市計畫時為農業區，而三角形土地北側則編為乙種工業區。77年2月25日公告發布實施之「變更烏日都市計畫(第一次通盤檢討)」，該三角形土地仍維持原分區農業區。84年1月23日公告發布實施「變更烏日都市計畫(第二次通盤檢討)」，其中變更編號第1案為配合大臺中地區生活圈2號道路系統，故將部分工業區及農業區規劃變更為「道路用地」（50公尺計畫道路，現為環中路

六段），其道路線形與西側之光明路連接，因而形成系爭三角形區塊，該三角形區塊於84年間第二次通盤檢討案仍為原分區農業區(歷次都市計畫示意圖詳見本院卷三第275-279頁、乙證28)，而系爭三角形土地北側早於61年間發布實施烏日都市計畫時即編為乙種工業區，故系爭三角形土地自始即與北側乙種工業區之土地使用分區不同(乙證30)。91年12月10日公告發布實施「擴大及變更烏日都市計畫(第三次通盤檢討)案」，前竹地區區段徵收範圍為第三次通盤檢討案之變14、變15，附帶條件為與「50M計畫道路、40M外環路、6號、7號道路合併以區段徵收方式辦理整體開發，俟開發完成後始得發照建築」，第三次通盤檢討計畫區東側將原計畫中90.18公頃「農業區」變更為「住宅區」45.15公頃、商業區6.97公頃及其地用地，系爭三角形地區即位於第三次通盤檢討計畫區東側，由農業區變更為第三種住宅區及綠地用地（用以區隔北側乙種工業)，第14案之變更理由為：「一、原計畫農業區之農業環境已遭破壞。二、配合旱溪截彎取直計畫工程用地發還土地之需要。三、因原計畫區住宅區發展已飽和，並配合計畫人口調整，新增一計畫鄰里單元。四、6號、7號道路部分路段過彎、予以捨彎取直，以利交通。五、原計畫50M道路曲線半徑加大，以利交通。六、使本區之道路系統與周圍區域之聯繫道路能夠合理整合。」(系爭變更主要計畫書第7頁)。經原告廖萬慶等人陳情建議將該三角地區變更為工業使用，嗣95年辦理「變更烏日都市計畫(配合前竹地區區段徵收開發)案」，經原臺中縣都委會98年9月7日第36屆第5次會議審議通過，曾規劃將該三角形區塊(第三種住宅區及綠地用地)變更為乙種工業區，變更理由為：「環中路東側北端原為農業區，於第三次通盤檢討變更為第三種住宅區、綠地，並納入區段徵收範圍，惟該區現況部分供工業使用，其緊鄰之北側現亦為乙種工業區，考量街廓使用現況及整體性有其變更需要。2.土地所有權人亦陳情其變更為工業使用，爰剔除於區段徵收範圍外，另訂其附帶

條件，以符公平原則。」(見系爭變更主要計畫書手寫編碼第107頁)，惟經被告都委會99年9月21日第739次會議決議：「本案尚不符『都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則』之適用，且如恢復為農業區亦與周邊之土地使用性質未符，爰建議維持原計畫。」而審諸被告都委會99年9月21日第739次會議所稱之「都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則」第2點規定：「本原則適用對象，以原都市計畫工業區毗鄰土地確無工業區可供擴建，且其申請變更為工業區之用途，應與原有廠地相關並符合下列情形之一：㈠經經濟部認定屬附加產值高或創造相當就業人口之投資事業者。㈡經直轄市、縣（市）政府同意為增設污染防治設備者。㈢經經濟部核定屬設立營運總部者。」因系爭三角形土地並無上揭各款事由，得予變更為工業區，且三角形土地原本即與左側、南側土地同為農業區，於91年間第三次通盤檢討案一併規劃為住宅區，如僅將系爭三角形土地恢復為農業區亦與周邊之土地使用性質未符，因此被告都委會99年第739次會議建議仍維持原計畫。又被告都委會100年8月23日第762次會議仍就廖萬慶等人關於系爭三角形土地之陳情，決議：臺中市政府認尚不符都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則之適用，且如恢復為農業區亦與周邊之土地使用性質未符，是第762次會議決議照市府研析意見辦理。因之，系爭變更主要計畫經被告核定之內容，前竹區段徵收範圍住宅區面積由45.95公頃變更為56.64公頃，即於變4項目增加0.11公頃、變5增加10.58公頃，然系爭三角土地並非位於變4、變5區域內(系爭計畫書第54-56、58、60頁)，亦即仍維持第三次通盤檢討案所規劃之第三種住宅區及綠地用地。衡酌上開系爭三角形土地之變更歷程，應認臺中市政府之研析意見及被告都委會之審議結果均無違誤。

3. 廢棄部分光德路乙節，依91年第三次通盤檢討案變更內容第14案，已於變更理由載明「6號、7號道路部分路段過彎，予以捨彎取直，以利交通」，而第14案之附帶條件則為「與50

米計畫道路、40米外環路、6號、7號道路合併以區段徵收方式辦理整體開發，俟開發完成始得發建照建築」，前開6號道路為光明路、7號道路為光德路（乙證31），是廢除部分光德路係於第三次通盤檢討案即已確定之計畫內容，尚非系爭變更主要計畫始為廢棄光德路之規劃，惟被告都委會100年8月23日第762次會議仍就廢棄光德路之陳情審議：臺中市政府認現況光德路於都市計畫第三次通盤檢討變更廢除，考量計畫區與交通系統完整性，擬不予調整，是決議照市府研析意見辦理。另參系爭變更主要計畫中表5-1變更內容明細表，變5案之變更理由第10點載明「原計畫6號、7號道路配合土地使用分區調整」，再觀圖2-5變更範圍道路系統現況示意圖、圖6-1變更後土地使用計畫示意圖、圖6-2變更後區段徵收範圍土地使用計畫示意圖（系爭變更主要計畫書第35、63、64頁），顯然光德路之道路現況係橫越系爭區段徵收範圍內經都市計畫變更為住宅區、文中小用地等區塊，如仍保留光德路之道路現況，將使計畫區內之土地使用欠缺完整性，且依圖6-1、6-2所示，廢棄光德路後之計畫區內土地使用能使各區塊與各道路呈現棋盤式規劃，確實符合臺中市政府研析意見所稱「計畫區與交通系統完整性」，因之，變5案之變更理由第10點將7號道路即光德路配合土地使用分區進行調整（系爭變更主要計畫書第56頁），難認有何違反都市計畫法第5條、第42條規定之情事，原告此節所執，並不可採。

4. 晉惠公司所有之頭前厝段114-3地號等土地，經臺中市政府研析意見認陳情部分係為計畫道路，考量道路系統之完整性，且開發後鄰近地區皆為住宅區，恐影響地區生活品質，並經被告都委會100年8月23日第762次會議決議照市府研析意見。而晉惠公司所有之頭前厝段114-3地號等土地附近，均整體規劃為住宅區(本院卷三第269、271頁)，依系爭變更主要計畫書第27頁所載土地使用現況說明：「本變更計畫區位於烏日都市計畫區東側，鄰近土地使用型態住宅及工業為

主，範圍內土地目前多為農業使用。由於北側緊鄰烏日都市計畫區之工業區，故除了一般住宅與農舍之外，尚有零星的小型加工廠散佈在基地範圍內，其多為鐵皮搭建，聚落或沿街帶狀形式發展。」及第28頁圖2-1土地使用現況示意圖、第32頁圖2-4現況建築樓層示意圖，可知區域內僅有零星工廠散佈，是被告整體規劃為住宅區、商業區、學校用地，並重新規劃道路系統，而未將頭前厝段114-3地號等土地編定為工業用地，尚難認有違法之處。另原告張金城雖陳情希望和平巷聚落剔除於區段徵收範圍，亦經臺中市政府研析意見表示「依本案參與區段徵收意願調查結果，和平巷聚落同意參與地主人數比例爲64.71%，以面積統計同意比例爲58.47%，故考量地方之整體發展及民意，於98年9月7日臺中縣○市計畫委員會第36屆第5次會議，納入區段徵收範圍。」經被告都委會第762次會議決議：「據市府列席代表補充說明除參考居民意願外，因和平巷之巷道狹窄，基於安全考量，故仍納入區段徵收區，本案同意照市府研析意見辦理。」(系爭變更主要計畫書第121頁)，尚難認有違法之處。

5.故原告上揭陳情意見，業提經被告都委會審議討論後而不採納。而關於上揭三角地區是否變更為工業區、免設隔離綠帶、光德路是否廢除、頭前厝段114-3地號土地是否保留不徵收等節，因涉及烏日區整體都市計畫就未來區域內人口密度、公共設施、使用分區、交通系統等統合規劃，除行政機關有未遵守法定程序、基於錯誤之事實為判斷、不遵守一般有效價值判斷，或夾雜與事實無關之考慮因素作成決定等情形外，應尊重被告都委會所為具不可替代性、專業性及法律授權之專屬性決定，而承認其有判斷餘地，在判斷餘地範圍內，應尊重行政機關所為之專業判斷。

㈤原告另主張前竹里旱溪排水河道截彎取直工程，應實施環境影響評估，且無必要性乙節。查旱溪河道主管機關為經濟部水利署第三河川局，河道範圍之指定或廢除事宜屬第三河川局主管權責，臺中市政府係依第三河川局所提供之排水圖籍

辦理都市計畫分區後，再報請被告予以核定。關於旱溪排水治理計畫關係地方居民生命財產安全，有其急迫性，被告都委會99年9月21日第739次會議：「四、旱溪排水河道用地土地取得方式，請縣府積極調查區內土地所有權人參加區段徵收之意願等。」嗣自救會名義陳情旱溪整治應與區段徵收同步辦理、原告張金城陳情旱溪河道自48年87水災迄今未曾改道，無需另行開挖，原河道在前竹範圍土地納入都市計畫內，舊河道應併入區段徵收範圍等節，提經被告都委會100年8月23日第762次會議審議，臺中市政府研析意見以旱溪河道截彎取直係於91年擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）所劃定，部分現況河道已在區段徵收範圍內，本案已規劃同時辦理，第762次會議決議照市府研析意見辦理(見系爭變更主要計畫書手寫編碼第121頁)。是原告上揭陳情意見，業經被告都委會審議討論，同意區段徵收與旱溪整治同時辦理，但仍認截彎取直工程有其必要。再依經濟部水利署109年3月4日經水河字第10953055770號函略以：「說明二、旱溪河道取直方案（以下簡稱本方案）係依據行政院經濟建設委員會83年5月18日第736次委員會議函政策指示旱溪廢河道部分，應與都市發展做整體規劃，並配合內政部都市審議委員會審議之『擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案』，本署經水利專業評估符合排水防洪標準後所提出。三、本方案是否應進行環境影響評估，皆依環境影響評估法相關規定辦理。且本署前於95年召開小組審議『臺中地區旱溪排水治理計畫』時，亦邀請行政院環境保護署與會並於會中表示依現行環評法規相關規定，非屬應實施環境評估之計畫。」故旱溪河道取直方案早於行政院經濟建設委員會83年5月18日第736次委員會議函政策指示旱溪廢河道部分，應與都市發展做整體規劃，並配合內政部都市審議委員會審議之「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」，復經水利署評估符合排水防洪標準後所提出，故關於旱溪河道是否應截彎取直，涉及水利整治必要性及是否影響附近人

民居住安全等，應認主管機關就此有其專業之判斷餘地。況且，原告亦未具體說明，旱溪河道截彎取直究竟如何侵害其權益或利益。至原告主張旱溪排水整治違背環評法而未實施環評乙節，業經本院109年度訴字第124號判決第72-77頁論明在案（見本院卷四第104頁以下，該案原告為本案原告張金城、廖萬慶、徐天佑，現為最高行政法院111年度上字第566號審理中），而本件原處分所核定者為系爭變更主要計畫，尚非旱溪排水河道工程，不因該工程是否應實施環評而影響系爭變更主要計畫之核定，是原告於本案再為相同主張，難認可採。

㈥又系爭變更主要計畫雖係依都市計畫法第27條第1項第4款為個別變更，依司法院釋字第156號解釋，如權利、利益直接受限制或增加負擔之人得提起行政爭訟以資救濟，然系爭變更主要計畫仍係屬具指導性、綜合性、作為細部計畫準則等性質之主要計畫，就土地使用分區、公共設施、交通系統、都市防災、都市衛生系統等方面檢討後訂定計畫，皆無涉及實地工程開發，並非環境影響評估法所規範之開發行為，亦非屬都市計畫法第27條之2第1項規定：「重大投資開發案件，涉及都市計畫之擬定、變更，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，得採平行作業方式辦理。必要時，並得聯合作業，由都市計畫主管機關召集聯席會議審決之。」所稱之重大投資開發案件，且本件僅是由被告以原處分核定系爭變更主要計畫，並非原告所稱新市鎮開發行為，於被告核定系爭變更主要計畫前，自無依環境影響評估法進行環評之必要，從而，原告主張原處分違背都市計畫法第58條、27條之2、環境影響評估法第5條第1項第8款、第14條第1項、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第45條等規定，應撤銷開發許可云云，核有誤解，並不可採。另原告主張被告都委會第739次會議認系爭計畫財務不可行乙節，查被告都委會該次會議附錄專案小組初步建議意見「十、（二）請敘明原計畫區段徵收財務不可行，仍

納入都市計畫書發布實施之原因」（系爭變更主要計畫書手寫編碼第101頁背面），而系爭計畫案之「計畫緣起」（系爭變更主要計畫書第5頁）正可回應上開專案小組之意見，且系爭變更主要計畫案經臺中市政府修正再提報被告審議核定，於被告都委會100年8月23日第762次會議、103年11月11日第839次會議、104年12月8日第865次會議、106年10月3日第909次會議內容均未見質疑系爭變更計畫案區段徵收財務不可行，且系爭變更主要計畫書第七章第二節復明確記載開發經費，分就非區段徵收範圍開發經費、區段徵收開發經費、預計土地所有權人領回抵價地比例進行說明，且經被告都委會審議通過並由被告予以核定，另在系爭變更主要計畫經被告核定前，被告土地徵收審議小組107年8月8日第163次會議決議理由載明：「二、本案區段徵收所需經費臺中市政府已編列預算支應，財務評估應屬可行。另本案抵價地比例為50%，符合土地徵收條例第39條規定。」（訴願卷一第520頁）。綜上各情，難認仍有原告所主張財務不可行之狀況。又原告林國隆等4人訴之聲明第2點述及有行政程序法第128條第1項第3款聲請處分機關撤銷、廢止、變更處分之權利乙節，核與本件尚爭訟中之原處分（含系爭變更主要計畫）無涉，不再贅論。

㈦綜上所述，原告起訴所執各項聲明及理由，業經本院逐一論駁如前，原告之主張均無可採，原處分於法並無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告如上揭訴之聲明之請求，均無理由，應予駁回。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

七、結論：原告之訴無理由，追加之訴不合法。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　9　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉錫賢

法　官　林靜雯

法　官　楊蕙芬

以上正本證明與原本無異。

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）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　9　　日

書記官　林昱妏