

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第587號

上 訴 人 郭文己

林三益

林沛馨

林明俊

郭怡青

郭怡婷

郭聰盈

林方血

李寶珠

李宗榮

李寶蓮

李文洲

共 同

訴訟代理人 黃紹文 律師

被 上 訴 人 內政部

代 表 人 林右昌

上列當事人間都市計畫事件，上訴人對於中華民國112年7月18日高雄高等行政法院110年度都訴字第4號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

01 一、爭訟概要：

02 (一)改制前○○縣政府（下稱○○縣政府，民國00年00月00日○
03 ○縣、市合併後改制為○○市政府）為發展國民教育，闢建
04 ○○鄉○○○校地（下稱系爭校地）需要，於77年7月間以
05 徵收土地計劃書申請徵收改制前○○縣○○鄉○○段（下稱
06 ○○段）000地號等32筆土地（合計面積3.1167公頃），案
07 經臺灣省政府77年9月23日七七府地四字第158001號函核准
08 徵收，○○縣政府乃據以78年4月11日七八府地用字第39782
09 號公告徵收（公告期間自78年4月11日起至同年5月11日止）
10 及於78年5月23日發放土地徵收及地上物補償費完竣，並分
11 別於80年2月22日、81年12月23日辦竣土地所有權移轉登
12 記。上訴人林方血所有○○段00地號；上訴人郭文己所有同
13 段000、000地號；上訴人郭怡青、郭怡婷、郭聰盈之被繼承
14 人○○○○（00年0月00日死亡）所有同段000地號；上訴人
15 李寶珠、李宗榮、李寶蓮、李文洲之被繼承人○○○（000
16 年0月0日死亡）及○○○（000年0月0日死亡）各所有同段0
17 00、000地號；上訴人林三益、林沛馨、林明俊之被繼承人
18 ○○○（00年0月00日死亡）所有同段000地號土地（上7筆
19 土地以下合稱系爭土地）均為其中被徵收之土地。

20 (二)嗣○○市政府依都市計畫法第26條規定，辦理「變更○○都
21 市計畫（第四次通盤檢討）（第一階段）」（下稱系爭都市
22 計畫），以105年1月28日府都規字第1041306101A號公告分
23 別於105年2月1日、105年2月18日辦理公開展覽30天、舉行
24 說明會後，於106年7月7日經○○市都市計畫委員會第61次
25 會議審議通過報請被上訴人審議。上訴人於被上訴人之都市
26 計畫委員會審議期間，針對系爭土地，提出陳情略謂：「系
27 爭都市計畫仍保留之前所編定之○○○小學用地，但系爭土
28 地自被徵收後，未曾興建小學，遲至102年間始在徵收土地
29 之一隅興建球場，但均與原都市計畫興建小學之使用目的不
30 符，可見劃設並徵收系爭土地為○○○用地並無必要」等
31 語，經○○市政府提送研析意見略以：「經評估未來仍有設

01 校需求；……依計畫人口推估學齡人口……現有學校用地面
02 積仍有不足，且○○○現況係由○○國小管理，球場使用率
03 高，故本案建議維持學校用地」等語，經被上訴人之都市計
04 畫委員會於108年12月10日第959次會議決議：「採納市政府
05 列席人員說明，該學校用地已完成徵收且現況已作教育事業
06 使用中，故除請○○市政府依決議第1點（即詳予補充該學
07 校用地現況使用計畫、未來使用需求及相關之實施進度等內
08 容，並納入計畫書敘明）妥為補充，並納入計畫書敘明，以
09 資完備外，其餘照該府研析意見通過。」

10 (三)其後，○○市政府依前述第959次會議決議，以109年2月11
11 日府都規字第1090103733A號公告再將系爭都市計畫分別於1
12 09年2月12日、109年2月27日辦理公開展覽30天、舉行說明
13 會後，提經被上訴人之都市計畫委員會109年8月25日第975
14 次會議審議通過，並經被上訴人以109年12月15日台內營字
15 第1090820954號函核定後，○○市政府乃據以109年12月25
16 日府都規字第1091500711A號公告系爭都市計畫自109年12月
17 28日零時起發布實施生效。上訴人認系爭土地自徵收迄今因
18 人口與環境有所變更，已無興辦小學之必要，○○市政府亦
19 未依原都市計畫在系爭校地興建小學，自應於都市計畫定期
20 通盤檢討中予以變更，惟系爭都市計畫未就系爭校地部分予
21 以檢討變更，有違法情事，於是向原審提起行政訴訟，聲
22 明：「系爭都市計畫關於○（○）○學校用地之都市計畫應
23 宣告為無效」。經原判決駁回，上訴人不服，遂提起本件上
24 訴。

25 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
26 載。

27 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

28 系爭土地所有權人為○○市，管理單位為○○市○○區○○
29 國民小學（下稱○○國小），上訴人已非系爭土地之所有權
30 人，則系爭都市計畫於通盤檢討時關於系爭校地部分之都市
31 計畫未有變更，尚難謂上訴人有何權利及法律上之利益受到

01 損害。且系爭都市計畫關於系爭校地未予變更部分，係為解
02 決○○國小之校地面積不足2公頃，另綜合考量○○區未來2
03 5年居住人口及國小學生增加之發展情形，乃於系爭都市計
04 畫通盤檢討時，保留系爭校地未予變更，核其設定之目標及
05 採取之措施，並無逾越都市計畫法有關主要計畫及公共設施
06 用地配置之指導原則，且系爭都市計畫保留系爭校地未予變
07 更，亦有其合理必要之正當性，尚無利益衡量瑕疵情事。另
08 系爭土地自辦理徵收之後已否依原都市計畫使用分區使用及
09 有無目的不符等情，乃○○市政府原擬訂徵收計畫是否過度
10 徵收及原徵收處分核准徵收系爭土地是否合法，以及上訴人
11 得否依土地徵收條例第49條第2項及第50條規定申請廢止徵
12 收之問題，與系爭都市計畫是否違法無關等語，判決駁回上
13 訴人在原審之訴。

14 四、本院按：

15 (一)行政訴訟法第五章之都市計畫審查訴訟程序，係以依都市計
16 畫法發布之都市計畫為訴訟客體，使人民、地方自治團體或
17 其他公法人認為行政機關依都市計畫法發布之都市計畫違
18 法，而直接損害、因適用而損害或在可預見之時間內將損害
19 其權利或法律上利益者，得據以對該都市計畫，提起行政訴
20 訟，預為紛爭解決，此觀行政訴訟法第237條之18第1項規定
21 自明。依此，都市計畫審查程序雖具有客觀訴訟的性質，但
22 並非民眾訴訟，原告提起都市計畫審查訴訟，仍須主張自己
23 的主觀公權利受到損害或在可預見的未來有損害之虞，而具
24 備訴訟權能，始得為之。

25 (二)都市計畫法第15條規定：「(第1項)市鎮計畫應先擬定主要
26 計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：一、當
27 地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。二、行政區域及計
28 畫地區範圍。三、人口之成長、分布、組成、計畫年期內人
29 口與經濟發展之推計。四、住宅、商業、工業及其他土地使
30 用之配置。五、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保
31 存之建築。六、主要道路及其他公眾運輸系統。七、主要上

01 下水道系統。八、學校用地、大型公園、批發市場及供作全
02 部計畫地區範圍使用之公共設施用地。九、實施進度及經
03 費。十、其他應加表明之事項。(第2項)前項主要計畫書，
04 除用文字、圖表說明外，應附主要計畫圖，其比例尺不得小
05 於一萬分之一；其實施進度以5年為一期，最長不得超過25
06 年。」第20條第1項第2款規定：「主要計畫應依下列規定分
07 別層報核定之：……二、直轄市、省會、市之主要計畫由內
08 政部核定。」第21條第1項規定：「主要計畫經核定或備案
09 後，當地直轄市、縣(市)政府應於接到核定或備案公文之
10 日起30日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將
11 發布地點及日期刊登新聞紙或新聞電子報周知。」第26條規
12 定：「(第1項)都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變
13 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
14 次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。……
15 (第2項)前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法
16 及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。」第28條規
17 定：「主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展
18 覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第19條至第21
19 條及第23條之規定辦理。」又都市計畫法對於公共設施用地
20 之規劃原則之規範密度於第42條規定：「(第1項)都市計畫
21 地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：
22 一、道路、公園、……二、學校、社教機構、社會福利設
23 施、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。三、上下
24 水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章
25 規定之其他公共設施用地。(第2項)前項各款公共設施用地
26 應儘先利用適當之公有土地。」第43條規定：「公共設施用
27 地，應就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決
28 定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利，及確保良
29 好之都市生活環境。」第46條規定：「中小學校、社教場
30 所、社會福利設施、市場、郵政、電信、變電所、衛生、警
31 所、消防、防空等公共設施，應按閭鄰單位或居民分布情形

01 適當配置之。」依都市計畫法第26條第2項規定訂定之都市
02 計畫定期通盤檢討實施辦法第19條規定：「學校用地之檢討
03 依下列規定辦理：一、國民中小學：（一）應會同主管教育
04 行政機關依據學齡人口數占總人口數之比例或出生率之人口
05 發展趨勢，推計計畫目標年學童人數，參照國民教育法第8
06 條之1授權訂定之規定檢討學校用地之需求。（二）檢討原
07 則：1. 有增設學校用地之必要時，應優先利用適當之公有土
08 地，並訂定建設進度與經費來源。2. 已設立之學校足敷需求
09 者，應將其餘尚無設立需求之學校用地檢討變更，並儘量彌
10 補其他公共設施用地之不足。3. 已設立之學校用地有剩餘或
11 閒置空間者，應考量多目標使用。（三）國民中小學校用地
12 得合併規劃為中小學用地。……」可知主要計畫主要是依據
13 計畫地區範圍人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與
14 經濟發展之調查與推計，預測未來發展目標，規劃土地使用
15 及公眾運輸系統、主要上下水道系統及學校用地等公共設施
16 等配置，而為綜合性、一般性、長期性及全盤性計畫，以作
17 為發展及建設之原則性指導，並為細部計畫之準則。又為兼
18 顧計畫之穩定性及因應變化之可調整彈性，指示主管機關以
19 預測25年內之發展為原則，惟應隨時事變化，於都市計畫發
20 布實施後3至5年為一期加以通盤檢討，並在計畫形成過程中
21 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
22 性進行比較衡量，使各方公、私利益於計畫內容處於衡平狀
23 態。由於都市計畫是朝向未來的規劃，私益固然會成為都市
24 計畫所要保障之主觀權利及應予衡量之利益，但原告主張的
25 私益如非屬依照都市計畫法訂定的方式受到影響的利益，而
26 不成為規劃者進行利益衡量時的必要資料與必須考量者，即
27 難認原告主張的權利損害，為都市計畫法訂定之都市計畫所
28 保護之權利，從而即不具提起都市計畫審查訴訟之訴訟權
29 能。

30 (三)國家因公用或其他公益目的之必要，得經由法定程序徵收人
31 民之土地，惟基於憲法正當程序之要求，國家應踐行之程序

01 保障及於徵收前（例如於徵收計畫確定前，國家應聽取土地
02 所有權人及利害關係人之意見，司法院釋字第409號解釋參
03 照）、徵收時（例如辦理徵收時，應嚴格要求國家踐行公告
04 及書面通知之程序，以確保土地或土地改良物所有權人及他
05 項權利人知悉相關資訊，俾適時行使其權利；徵收之補償應
06 儘速發給，否則徵收土地核准案即應失其效力，司法院釋字
07 第516號及第731號解釋參照），及徵收完成後，國家負有一
08 定之程序保障義務，使被徵收人得以適時知悉被徵收土地之
09 後續使用情形，而為憲法財產權保障之延伸，以保障人民申
10 請收回其被徵收土地之權利（司法院釋字第763號解釋參
11 照）。是以，國家徵收人民土地後，基於憲法財產權保障之
12 延伸，於現行法分別於土地徵收條例第49條、第50條規定人
13 民得以撤銷及廢止徵收之事由及請求權，以及於土地法第21
14 9條及都市計畫法第83條規定收回權之行使事由及期間。換
15 言之，人民被徵收之土地，係藉由上述撤銷徵收、廢止徵收
16 或收回權之行使，作為回復或延伸保障其財產權之手段。至
17 於都市計畫之訂定或變更，係就計畫地區之未來發展本於都
18 市計畫之指示，向未來規劃，其就計畫地區內前依徵收成為
19 公有之土地，應否變更原有計畫以成就原土地所有權人之撤
20 銷、廢止徵收及收回權之要件，並非規劃者進行利益衡量時
21 的必要資料與必須考量事項，故有關原告主張之撤銷、廢止
22 徵收請求權，並非規劃者依照都市計畫法訂定之都市計畫所
23 要保護之權利，原告主張這些請求權受到都市計畫損害，難
24 認因此具有提起都市計畫審查訴訟之訴訟權能。至於都市計
25 畫經公、私益衡量後所為都市計畫變更，如間接成為未曾依
26 徵收計畫使用之土地之撤銷或廢止之關聯因素者，此或可能
27 成為人民依土地徵收條例第49條及第50條行使撤銷或廢止徵
28 收請求權時得主張之關聯事證，但撤銷或廢止徵收，分別為
29 土地徵收條例第49條及第50條賦予之請求權，各有不同要
30 件，原土地所有權人不能因此主張這些事由均應提前至都市

01 計畫規劃時應先行且必須納入考量之資料與必須考量之利
02 益。

03 (四)經查，原屬上訴人或其繼承人所有之系爭土地，前於77年9
04 月23日經臺灣省政府核准徵收，繼由○○縣政府以78年4月1
05 1日七八府地用字第39782號公告徵收（公告期間自78年4月1
06 1日起至同年5月11日止），並於78年5月23日發放土地徵收
07 及地上物補償費完竣，分別於80年2月22日、81年12月23日
08 辦竣土地所有權移轉登記為○○市所有。而系爭都市計畫緣
09 起於○○都市計畫自61年發布實施，分別於69年、78年及91
10 年辦理3次通盤檢討作業，有鑑於前次通盤檢討發布實施至
11 今已逾法令規定檢討之期限，並歷經原○○縣市於00年00月
12 合併升格，計畫區之實質環境已有所變遷，有重新審視○○
13 都市計畫區的各项發展現況及條件，給予適切的發展定位及
14 規範，提升整體都市環境品質及土地使用之效益，而予通盤
15 檢討之必要。嗣於考量現有○○都市計畫區國小學校用地劃
16 設4處，其中○○○、○○○、○○○為現有之○○市○○
17 區○○國民小學（下稱○○國小）、○○國小、○○國小附
18 設幼稚園，○○○為○○國小管理之壘球場使用，區內國小
19 用地○○○（○○國小）面積1.88公頃未達「國民小學及國
20 民中學設施設備基準」第6點規定，12班以下都市計畫區內
21 學校校地面積不得少於2公頃，有校地不敷使用之情形，及
22 ○○○目前由○○國小代為管理，現況有基本運動簡易設
23 施，評估○○國小校地面積未達設備基準之校地面積2公
24 頃，不敷容納，爰保留○○○供該校未來規劃使用，並研議
25 為臨校第二校區，以提供充足之校地面積，加以預計○○區
26 於未來25年內，在附近「○○綠能產業園區」大量就業人口
27 進駐、「陸軍砲兵指揮部」遷入及○○市捷運系統整體路網
28 規劃報告已獲交通部同意核備，其中優先路網已規劃「第一
29 期藍線延伸進入○○區」等產業及交通發展因素，綜合考量
30 ○○區未來25年居住人口及國小學生增加之發展情形，系爭
31 都市計畫案保留系爭校地顯有其必要性及公益性，因而系爭

01 都市計畫於通盤檢討時保留系爭校地未予變更等情，為原判
02 決合法確定之事實。依此，原判決論明：系爭土地於77年間
03 既經徵收完成而為公有土地，上訴人已非系爭土地所有權
04 人，至於上訴人關於系爭都市計畫仍保留30年前所編定之系
05 爭校地，但系爭土地自辦理徵收之後，始終未曾興建小學及
06 未為土地利用，遲至94年間始在系爭土地上之一隅興建壘球
07 場，而與原都市計畫使用分區目的不符之主張，核屬○○市
08 政府原擬訂徵收計畫是否過度徵收及原徵收處分核准徵收系
09 爭土地是否合法之問題，以及上訴人得否依土地徵收條例第
10 49條第2項及第50條規定申請廢止徵收之問題，上訴人並無
11 據此對系爭都市計畫提起本件行政訴訟之訴訟權能，進而以
12 上訴人訴請宣告系爭都市計畫關於系爭校地之部分為無效，
13 為原告不適格，駁回上訴人之訴等情，依前述規定及說明，
14 經核於法並無違誤。上訴意旨猶執一己之見解，主張系爭都
15 市計畫關於系爭校地部分如予檢討變更，上訴人即可因原有
16 徵收之廢止取回被徵收土地，故上訴人之主張如有理由，確
17 影響上訴人可否取回原有土地之所有權，具有法律上利益而
18 為適格原告，暨就原判決其他贅述而不影響判決結果之理
19 由，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
20 回。

21 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
22 項、第98條第1項前段、第104條，民事訴訟法第85條第1項
23 前段，判決如主文。

24 中 華 民 國 113 年 6 月 26 日

25 最高行政法院第二庭

26 審判長法官 陳 國 成

27 法官 林 淑 婷

28 法官 蔡 如 琪

29 法官 陳 文 燦

30 法官 簡 慧 娟

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 113 年 6 月 26 日
03 書 記 官 蕭 君 卉