

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第676號

上 訴 人 內政部

代 表 人 劉世芳

訴訟代理人 吳兆原 律師

上 訴 人 臺北市政府

代 表 人 蔣萬安

訴訟代理人 張珮琦 律師

陳俊豪 律師

楊喬茵 律師

被 上 訴 人 英屬維京群島商勝方投資有限公司台灣分公司

代 表 人 方淦純

訴訟代理人 詹順貴 律師

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19日臺北高等行政法院111年度都訴字第1號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決廢棄。

二、被上訴人在第一審之訴駁回。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

(一)上訴人臺北市政府（下稱北市府）為配合「臺北都會區大眾捷運系統萬大—中和—樹林線（下稱萬大線）」重大設施之興建，依都市計畫法第27條第1項第4款規定，辦理都市計畫變更作業，經上訴人內政部（下稱內政部）以民國104年10月7日函核定後，北市府以104年10月29日公告實施「配合臺北市捷運萬大—中和—樹林線工程變更沿線土地為捷運開發區（不含LG01站）主要計畫案」（下稱前主要計畫），自104年10月30日零時生效；另以105年3月21日公告核定「擬定

臺北市捷運萬大—中和—樹林線捷運開發區（不含LG01站）細部計畫案」（下稱前細部計畫，並與前主要計畫合稱前都市計畫），自105年3月22日零時生效。英屬維京群島商勝方投資有限公司（下稱勝方公司）所有坐落臺北市萬華區萬大段二小段（下同）570-4、570-5地號土地（面積各為586、107平方公尺，合計693平方公尺，下合稱為系爭土地），位於前都市計畫範圍內，依前都市計畫規定，由「住宅區」變更為「捷運開發區」，供萬大線第1期工程LG04站（下稱系爭車站）編號「捷七」工程（下稱系爭工程）將來設置緊急出口、通風口、轉乘設施等相關捷運必要設施及建設住商混合大樓之土地聯合開發（下稱系爭聯合開發）使用；在依上述計畫所定系爭聯合開發使用土地前，則仍得依原規定使用。其後，北市府實施前都市計畫辦理系爭工程用地取得，因勝方公司未同意參與系爭聯合開發或系爭土地之協議價購方案，乃以前都市計畫所定系爭聯合開發所需範圍，報請內政部核准徵收系爭土地及其地上物，經內政部以108年3月29日台內地字第1080261702號函（下稱內政部108年函）復，以土地所有權人無意願參與系爭聯合開發，則以前都市計畫核定開發所需範圍辦理徵收，恐有違反司法院釋字第732號解釋意旨及比例原則之虞為由，建請北市府改依大眾捷運法第6條規定，以捷運必要設施最小限度劃設徵收範圍，辦理用地取得。北市府再召開說明會並請勝方公司表明，是否同意系爭土地之協議價購或參與系爭聯合開發；如不同意，即將依內政部108年函意旨，辦理變更都市計畫。勝方公司先後於108年5月10日、13日函復未同意協議價購或參與開發。

(二)北市府爰依內政部108年函意旨，考量系爭車站營運安全，認仍有於車站南側設置緊急出口、通風口等相關設施（下稱系爭捷運設施）之必要，乃依都市計畫法第27條第1項第4款規定，辦理前都市計畫之個案變更，將系爭土地南側面積260平方公尺範圍，由「捷運開發區」變更為「捷運系統用地」，其餘面積433平方公尺之土地範圍，則由「捷運開發

01 區」變更回復為「住宅區」，擬具「配合臺北捷運萬大—中
02 和一樹林線LG04站捷七用地變更捷運開發區為捷運系統用地
03 及住宅區主要計畫案」（下稱原主要計畫）草案及「擬定臺
04 北市萬華區萬大段二小段570-4地號等捷運系統用地及第三
05 種住宅區細部計畫案」（下稱原細部計畫，並與原主要計畫
06 合稱為原都市計畫）草案，經公開展覽及說明會程序，提送
07 北市府都市計畫委員會（下稱市都委會）110年2月18日第77
08 6次會議審議通過後，將原主要計畫報經內政部都市計畫委
09 員會（下稱部都委會）110年8月17日第996次會議決議通
10 過，經內政部以110年10月13日內授營都字第1100047893號
11 函（下稱主計核定函）核定發布實施，北市府以110年10月2
12 8日府都規字第11000962411號公告實施原主要計畫，自翌日
13 零時起生效，北市府另以110年10月29日府都規字第1103085
14 4241號公告（下稱細計核定公告）核定並公告原細部計畫，
15 自翌日零時起生效。因系爭土地在變更為住宅區前，自92年
16 起即作加油站營業之從來使用，勝方公司於101年8月間取得
17 系爭土地所有權後，將系爭土地及坐落其上萬大段二小段15
18 66號建物、儲油槽、加油機設備等，出租予山隆通運股份有
19 限公司（下稱山隆公司）經營加油站（下稱系爭加油站）使
20 用至今，被上訴人為勝方公司之分公司，系爭土地為其業務
21 管理範圍，因認原都市計畫所規劃捷運系統用地以外之住宅
22 區面積，已無法依加油站設置相關法規繼續經營加油站，損
23 害其權益而有不服，向原審提起行政訴訟，聲明：「確認原
24 都市計畫無效」，經原審依被上訴人訴之聲明而為判決。上
25 訴人不服，提起本件上訴。

26 二、被上訴人起訴主張、北市府及內政部於原審之答辯與聲明，
27 均引用原判決所載。

28 三、原審為不利上訴人之判決，係略以：(一)系爭土地為勝方公司
29 所有，原都市計畫直接規制系爭土地之使用，勝方公司財產
30 權可能因原都市計畫違法而受有損害，被上訴人為勝方公司
31 台灣分公司，業務範圍包含系爭土地之管理，具有為勝方公

01 司進行本件訴訟之訴訟權能、訴訟實施權及當事人能力。(二)
02 北市府依前都市計畫報請內政部徵收系爭土地，經內政部10
03 8年函請北市府改依大眾捷運法第6條規定，以最小限度範圍
04 劃設徵收範圍辦理用地取得，即顯示前都市計畫關於系爭土
05 地部分有變更之必要，無法再予執行。原都市計畫如經法院
06 宣告無效，北市府須依內政部108年函重行辦理都市計畫變
07 更，無法繼續執行前都市計畫關於系爭土地之內容，則被上
08 訴人得以保有系爭土地向來利用之可能，本件都市計畫審查
09 訴訟即有權利保護必要。(三)原都市計畫將系爭土地其中260
10 平方公尺由捷運開發區變更為捷運系統用地，其餘433平方
11 公尺由捷運開發區變更為住宅區；捷運系統工程使用系爭土
12 地之範圍變小，日後徵收土地範圍也變小，形式上雖有利於
13 被上訴人，然被上訴人仍不能維持向來系爭加油站之營業使
14 用。而捷運系統工程所需土地面積既已因徵收必要範圍變
15 小，選地彈性即相對增加，應將周邊其他土地利用可能性各
16 方案一併列入，重新考量。原都市計畫卻基於工程急迫性等
17 因素，直接在前主要計畫基礎上，認限縮系爭土地使用範圍
18 已對被上訴人有利，即維持在系爭土地上施作捷運設施之方
19 案，原都市計畫相關資料並無有關減縮系爭土地使用範圍
20 後，保全系爭加油站之方案是否可行或其利弊得失之調查與
21 評估，忽略工程需地範圍已有大幅變更之情事，未就上述已
22 知可能方案為具體之評估、比較，有衡量不足之瑕疵。又鄰
23 近588、589、590、591、592及594地號6筆土地（下稱系爭6
24 筆土地），地上均為二層樓舊式騎樓建物，日後土地開發有
25 受法令上限制而成為畸零地之可能，對都市景觀影響如何，
26 及系爭加油站對周邊居民或屬嫌惡設施等，亦未為上訴人納
27 入利益衡量，也有衡量不足之瑕疵。故被上訴人訴請宣告原
28 都市計畫無效，為有理由等詞，為其論據。

29 四、本院按：

30 (一)行政訴訟法第237條之18第1項：「人民、地方自治團體或其
31 他公法人認為行政機關依都市計畫法發布之都市計畫違法，

而直接損害、因適用而損害或在可預見之時間內將損害其權利或法律上利益者，得依本章規定，以核定都市計畫之行政機關為被告，逕向管轄之高等行政法院提起訴訟，請求宣告該都市計畫無效。」第237條之28：「（第1項）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。（第2項）前項情形，都市計畫發布後始發生違法原因者，應宣告自違法原因發生時起失效。（第3項）都市計畫違法，而依法僅得為違法之宣告者，應宣告其違法。（第4項）前三項確定判決，對第三人亦有效力。（第5項）第1項情形，高等行政法院認與原告請求宣告無效之部分具不可分關係之不同都市計畫亦違法者，得於判決理由中一併敘明。」參其立法理由可知，行政訴訟法第2篇第5章所定之都市計畫審查程序，乃為維護都市計畫之法秩序，以期都市計畫紛爭能一次解決所設，法院實體審理都市計畫是否違法及所為判決之範圍，不以原告訴之聲明為限，雖具客觀訴訟之性質；然為避免民眾訴訟或公益訴訟之濫訴情形，其起訴仍以原告之權利或法律上利益，有因都市計畫違法而直接受損害或因其適用而受損害，或在可預見之時間內將受損害，而有此權利保護之必要，始屬適法；若原告主張之權利或法律上利益等法律地位，因其所訴請宣告之都市計畫無效而有所改善者，即有權利保護之必要。

(二)都市計畫是由主管行政機關依據都市現在及既往情況，預計都市未來之發展情形，所為具有預測性、創造性之規劃行為（都市計畫法第5條規定參照）。法治國家對計畫行政決定之法的控制，著重於設定計畫目標、原則或方針等綱領性指示，並規範為達成計畫目標綱領所應遵循之組織、程序及相關步驟，暨具體規劃計畫內容時，所應列入衡量之事項；至於計畫內容之規劃決定，則由主管行政機關以自我負責方式具體形成。故都市計畫主管機關在上述規劃目標及原則之框

01 架下，對於計畫內容之形成，享有一定範圍之「計畫形成自
02 由」（或稱「計畫裁量」），而行政法院對計畫行為適法性
03 之司法審查及節制，則著重於計畫之過程是否符合法律所定
04 之組織、程序；計畫之形成，是否符合法定之規劃原則，與
05 不同規劃密度、範圍、取向所形成之其他計畫間，相互調和
06 而合理有序；計畫形成之內容，其中實施計畫採行之相關措
07 施，是否為達成法定目標合理所需，而符合比例原則中之適
08 當性與必要性原則；又計畫內容之形成，是否符合利益衡量
09 原則，亦即，是否已對於應列入衡量之公、私益事項，經正
10 確之調查、認識及評價其重要性後，予以妥適衡量，使計畫
11 內容涉及之各項公益及私益，在客觀上處於合理之衡平關
12 係，無「未為衡量（衡量怠惰）」、「衡量不足」、「衡量
13 評價錯誤」或「衡量不合比例原則」（下合稱衡量瑕疵）等
14 情事，而合於平等原則及狹義比例原則（即衡平性原則）。
15 因此，若計畫主管機關已依循合法之組織、程序，決定計畫
16 之內容，且合於法定目標及規劃原則，又未與其他計畫相衝
17 突，尤其無下位計畫牴觸上位計畫之情形，並已將應列入衡
18 量之公、私益事項，經正確調查、認識及評價其重要性後予
19 以妥適衡量，而符合利益衡量原則者，有鑑於都市計畫決定
20 本質上所具政策方針取向並仰賴行政專業之評估、判斷，立
21 法者並為此授予計畫主管機關形成計畫內容之決定空間，計
22 畫主管機關考量諸多規劃方案而經妥適利益衡量決定之計畫
23 內容，行政法院即應予適度尊重，尚不得代替計畫主管機關
24 行使其計畫高權，自行認定其他替代方案較為可行或侵害當
25 事人權益更小，即率認計畫主管機關有未將該等替代方案納
26 入考量而「衡量不足」之瑕疵。

27 (三)本件系爭土地面積合計693平方公尺，由勝方公司出租山隆
28 公司經營加油站為合法之使用，前都市計畫為配合捷運萬大
29 線重大設施之興建，依都市計畫法第27條第1項第4款為迅行
30 變更，將系爭土地之土地使用分區由「住宅區」變更為「捷
31 運開發區」，規劃供系爭工程將來設置緊急出口、通風口、

轉乘設施等相關捷運必要設施及系爭聯合開發使用，北市府因勝方公司未同意參與系爭聯合開發或協議價購系爭土地方案，報請內政部核准徵收系爭土地，經內政部以土地所有權人無意願參與系爭聯合開發，依前都市計畫核定開發所需範圍辦理徵收，恐有違司法院釋字第732號解釋意旨及比例原則之虞為由，以內政部108年函，建請北市府改依大眾捷運法第6條規定，以捷運必要設施最小限度劃設徵收範圍，辦理用地取得；北市府再召開說明會並請勝方公司表明是否同意系爭土地之協議價購或參與系爭聯合開發，勝方公司則未表示同意。北市府考量系爭車站營運安全，仍有於車站南側設置系爭捷運設施之必要，乃依都市計畫法上開規定，辦理前都市計畫之個案迅行變更，將系爭土地南側使用面積260平方公尺由「捷運開發區」變更為「捷運系統用地」，其餘土地面積433平方公尺由「捷運開發區」變更回復為「住宅區」，擬具原都市計畫草案，經公開展覽並舉行說明會，將人民提出意見併原都市計畫提送市都委會審議通過，將原主要計畫併人民提出意見，報經部都委會審議通過後，內政部以主計核定函核定原主要計畫發布實施，經北市府公告自110年10月29日零時生效，北市府則以細計核定公告，核定並公告原細部計畫自同年月30日零時起生效實施；而北市府就其規劃依原都市計畫僅徵收系爭土地之260平方公尺，其餘變更回復為「住宅區」一節，經彙整經濟部能源局及所屬產業發展局之函復意見，並查詢加油站設置管理規則相關規定，評估徵收後之剩餘土地恐不符合加油站設置管理規則規定要件，應無法依該管理規則申經核准繼續經營加油站，已提出研析意見供部都委會審議時參酌等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。另參原審所查明之前細部計畫及原細部計畫內容，前都市計畫將系爭土地規劃為「捷運開發區」，為供系爭車站南側出入口之系爭聯合開發使用，故不規定其建蔽率，基準容積率則以225%為上限；原都市計畫將系爭土地其中設置系爭捷運設施使用部分變更為「捷運

系統用地」，建蔽率及容積率固然不予規定，但變更回復為「住宅區」部分，建蔽率、容積率則各以45%、225%為上限。依此，系爭土地在經原都市計畫變更其使用分區前，受前都市計畫之規範，土地所有權人勝方公司本得選擇參與不受建蔽率限制之系爭聯合開發，且即使不願參與系爭聯合開發，在其不同意協議價購系爭土地之前提下，系爭土地未依前都市計畫所核定系爭聯合開發為建築使用前，勝方公司仍得出租予山隆公司經營系爭加油站為從來之使用，且依前都市計畫以系爭聯合開發為範圍申請徵收系爭土地之計畫，亦經內政部108年函否准之，亦即土地所有權人勝方公司未同意系爭聯合開發或協議價購方案之前，均得繼續出租予山隆公司經營加油站為從來之使用。至於內政部108年函乃其居於徵收核准機關地位，就北市府前為興辦系爭聯合開發事業所申請徵收計畫之否准表示，其意涵僅止於北市府不得依都市計畫法第27條規定申辦個案徵收系爭土地，則前都市計畫關於系爭土地變更為「捷運開發區」之使用分區，以及該區預定進行系爭車站南側出入口聯合開發使用之規劃，雖不得依徵收方式實施以取得系爭土地全部，惟仍不排除嗣後情事變更，土地所有權人同意參與系爭聯合開發或協議價購等其他方式，而得以實施前都市計畫關於上述規劃之安排。然原都市計畫核定公告實施後，系爭土地劃分為「捷運系統用地」及「住宅區」，其中「捷運系統用地」部分，將依大眾捷運法第6條規定徵收取得系爭捷運設施所需用地，其餘「住宅區」土地部分，建築使用則受建蔽率45%上限之限制，且難以申請核准經營加油站使用。是故，倘若原都市計畫為違法，被上訴人母公司勝方公司對系爭土地之財產權能，將因違法原都市計畫之適用，而在將來可預見時間內受有損害，且經行政法院於本件都市計畫審查程序之訴宣告原都市計畫無效者，將回復至前都市計畫對系爭土地之規制狀態，勝方公司對系爭土地財產權能之法律地位顯有改善，被上訴人為勝方公司在我國分公司，自有提起本件訴訟之訴訟

01 權能及權利保護之必要。原判決誤認內政部108年函否准北
02 市府申請核准徵收系爭土地計畫後，前都市計畫即無從實施
03 執行，據以論斷行政法院宣告原都市計畫無效者，北市府即
04 須重行辦理都市計畫變更，使被上訴人母公司勝方公司保有
05 維持系爭土地向來利用之可能，此部分理由雖有未洽，惟認
06 定被上訴人有訴訟權能及權利保護必要之結論則無違誤，合
07 先敘明。

08 (四)又承前述，原都市計畫經北市府擬定後，有經公開展覽、舉
09 行說明會，並將人民提出意見，併原都市計畫送經市都委會
10 參酌而審議通過，再將原主要計畫連同審議結果送部都委會
11 審議通過，始由內政部以主計核定函核定後，由北市府公告
12 發布實施原主要計畫，並由北市府細計核定公告原細部計畫
13 發布實施，確已依都市計畫法所定組織、程序，踐行都市計
14 畫核定發布實施前之正當行政程序，且原審經職權調查結
15 果，也查無原都市計畫有何程序瑕疵。至關於原都市計畫之
16 實體內容是否適法，經查：

- 17 1.依原審前述確定之事實，原都市計畫既為配合捷運萬大線重
18 大設施之興建，將系爭土地部分範圍規劃為「捷運系統用
19 地」供興建系爭捷運設施，以符合系爭車站南側出入使用，
20 其餘部分回復為「住宅區」供土地所有權人依法使用，其採
21 行使用分區規劃之措施，乃達成興建系爭車站重大設施之目
22 標合理所需。
- 23 2.關於原都市計畫是否符合利益衡量原則，本件北市府擬定原
24 都市計畫送審議前，關於捷運系統用地之選址，係依公共設
25 施用地、公有未充分利用土地、公營事業用地（下合稱公用
26 土地）、私有未利用土地、私有低度使用土地等順序，遞次
27 選擇考量，乃為原審所查明；申言之，私有非低度使用土
28 地，選址順序仍在私有低度使用土地之後。而上述選址原則
29 在依大眾捷運法第6條規定，以徵收或撥用取得捷運系統用
30 地之情形，能盡量避免人民私有財產權因興建捷運設施之公
31 益而蒙受特別犧牲，固為北市府作為計畫主管機關衡量公、

01 私益使其合理衡平之一種展現，但北市府如確經多方衡量
02 後，認將公用土地規劃為捷運系統用地不符捷運系統建設目
03 標而技術上不可行，或雖非不可行但仍以私有低度使用土地
04 為最適宜之合理衡平規劃方案者，因而選擇私有低度使用土
05 地作為捷運系統用地，排除其他公用土地或私有非低度使用
06 土地作為捷運系統用地之規劃方案，參照前開關於計畫裁量
07 之說明，自不得以都市計畫捷運系統用地之選址結果，未選
08 擇利用公用土地甚或私有非低度使用土地之其他方案，即認
09 北市府計畫主管機關有所謂「衡量不足」之瑕疵。

- 10 3. 北市府在原都市計畫規劃系爭捷運設施用地時，確曾考慮過
11 分散系爭捷運設施，將緊急出口移置萬大路中央分隔島之公
12 共設施用地，圖以減少捷運設施使用系爭土地影響系爭加油
13 站之範圍，惟此替代方案（下稱公設用地方案）之通風井仍
14 須使用系爭土地，致加油站部分現有設施猶需地主勝方公司
15 確定如何遷移並考量得否繼續經營，且緊急出口移至中央分
16 隔道部分也須與北市府交通局協調調整萬大路路型；另外在
17 前都市計畫規劃當時，北市府也曾考慮過使用567、570地號
18 土地，但此方案對行人進出車站動線規劃不理想，且通風井
19 無法銜接至機房，不符捷運系統建設目標而技術上不可行；
20 又曾考慮過將其上蓋滿老舊建築使用之系爭6筆土地，規劃
21 為捷運開發區進行整體聯合開發，說明會中並曾向會眾表明
22 其為該等土地參與開發之利弊衡量，即該等土地若未參與捷
23 運聯合開發，該等土地將來重建開發，因受都市更新條例、
24 土地使用分區管制、畸零地使用等法令限制，本須經建築管
25 理主管機關核准，恐因規模不足而受限之情事，惟系爭6筆
26 土地所有權人仍表明不願參與聯合開發或被徵收土地；而在
27 北市府依內政部108年函意旨，依捷運設施使用最小限度範
28 圍，進行捷運系統用地選址規劃時，也曾考量過僅將系爭6
29 筆土地其中590、591、592、594地號等4筆土地，併鄰近595
30 地號及部分系爭土地等規劃為捷運系統用地，避免系爭捷運
31 設施全部使用系爭土地之方案（下稱私有高度使用地方

案），但最終原都市計畫仍選擇將系爭捷運設施集中位於系爭土地上，規劃為「捷運系統用地」，並將系爭土地其餘部分規劃回復為「住宅區」等情，亦為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。另參原審查明在卷之系爭6筆土地現場照片顯示，系爭6筆土地上蓋滿之多戶建築物，除少數招租外，多作店面營業使用，顯為私有非低度使用之土地。依此，北市府於形成原都市計畫之規劃內容前，顯已就諸多避免使用系爭土地之其他替代方案的利弊得失，為相關之調查、認識及評估，並經其就相關公、私益為衡量後，始作成原都市計畫規劃內容之決定，將系爭捷運設施集中坐落在土地所有權單一、現經營加油站使用之系爭土地，並將其餘土地回復為「住宅區」，保存所有權人之財產權益，而排除選擇須調整萬大路路型影響道路交通公益且系爭加油站得否繼續經營猶屬未定之公設用地方案，或須對多筆土地進行土地及地上物繁複徵收作業之私有高度使用地方案。原都市計畫之內容形成，既經上述各項公、私益之妥適衡量，且其規劃在客觀上顯難認有失合理之衡平，參照前開說明，即無利益衡量之瑕疵，行政法院應予適度尊重，認無計畫裁量之瑕疵。原判決卻舉北市府於原都市計畫規劃階段所曾考量並對外表明過之其他規劃方案為例，在已依職權查明北市府未採其他規劃方案有其利益衡量之各項考量因素情形下，竟以北市府是基於工程急迫性因素，直接在前都市計畫基礎上作成原都市計畫，未將系爭6筆土地為老舊建築難以重建開發，對都市景觀之負面影響，及系爭加油站屬嫌惡設施等均未一併納入考量為由，率認原都市計畫有「衡量不足」之瑕疵而違法，並以原判決宣告原都市計畫無效，核即有認定事實不依證據、判決理由矛盾，且適用計畫裁量法規不當之違誤。又參前述，原都市計畫依原審確定之事實，經核既無程序或實體之瑕疵，即難謂違法，原判決逕予宣告原都市計畫無效，於法未合。

01 (五)綜上所述，原判決既有如上述之違誤，並足以影響判決結
02 果，上訴意旨求予廢棄，為有理由，且依原審確定之事實及
03 依法得斟酌之事實，本院已可自為判決，爰將原判決廢棄，
04 並駁回被上訴人在第一審之訴。

05 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
06 項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

07 中 華 民 國 115 年 8 月 13 日

08 最高行政法院第三庭

09 審判長法官 蕭 惠 芳

10 法官 梁 哲 瑋

11 法官 李 君 豪

12 法官 廖 建 彥

13 法官 林 淑 婷

14 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

15 中 華 民 國 115 年 8 月 13 日

16 書記官 徐 子 嵐