

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第689號

上 訴 人 內政部

代 表 人 劉世芳

訴訟代理人 吳兆原 律師

被 上 訴 人 鴻運瀝青化學股份有限公司

代 表 人 陳敏行

訴訟代理人 林奕辰 律師

陳俊瑋 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8月10日臺北高等行政法院111年度都訴字第2號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

一、爭訟概要：

(一)緣改制前臺北縣政府（現改制為新北市政府，下稱新北市府）於民國61年4月26日發布實施「土城都市計畫」（下稱61年原計畫），將被上訴人所有重測前坐落○○縣○○鄉○○段○○○小段277-4地號土地（重測後為新北市○○區○○段755地號，下稱系爭土地），劃入61年原計畫編號IV-13之計畫道路（下稱原計畫道路）範圍內，原計畫道路為工業區邊陲地帶之囊底路並提供迴車功能。嗣新北市府陸續進行61年原計畫之通盤檢討，先後於70年2月23日、75年3月3日、79年10月19日、82年7月7日發布實施，其間系爭土地雖經依法徵收並於80年10月29日辦竣所有權登記，惟原計畫道路因北二高高速公路之興建而遭其邊坡阻隔，喪失迴車功能而遲未闢建完成，系爭土地則遭被上訴人長期違法占有，合併同段756地號土地經營瀝青化學工廠。

01 (二)新北市府依都市計畫法第26條規定，續辦理「變更土城都市
02 計畫(第三次通盤檢討)」，經新北市都市計畫委員會(下稱
03 市都委會)審議決議視實際發展需求，分階段報由上訴人核
04 定後，依法發布實施。新北市府據以辦理「變更土城都市計
05 畫(第三次通盤檢討)(第一階段)」案(下稱第一階段都
06 計案)，循序報經上訴人之都市計畫委員會(下稱中央都委
07 會)108年6月18日第948次會議審議決議通過，經上訴人以1
08 08年11月18日函核定後，由新北市府公告自108年12月16日
09 起發布實施。嗣新北市府依中央都委會第948次會議決議，
10 擬定「變更土城都市計畫(第三次通盤檢討)(第二階段)
11 都市計畫案」(下稱系爭都市計畫)，就已辦理土地徵收但
12 未開闢之原計畫道路，未能向南銜接至高速公路涵洞口，現
13 有道路承天路位於原計畫道路東側可通行至涵洞口，造成計
14 畫道路與現況道路不符情形，經考量現況道路調整計畫道路
15 線型，依原計畫道路範圍向東拓寬至現有工業區建築物邊
16 界，並將原計畫0.1875公頃工業區土地變更為道路用地，使
17 變更後之原計畫道路(下稱系爭計畫道路)由15公尺寬向南
18 逐漸往東拓寬為36.5公尺，得以順接承天路通往高速公路涵
19 洞口(下合稱系爭規劃內容)，提交中央都委會109年10月2
20 7日第979次會議審議，決議請新北市府補充土地權人相關權
21 益、指定建築線及合法建築物影響等內容納入計畫書敘明
22 後，照案通過，新北市府依上開決議補充系爭都市計畫之內
23 容後，經上訴人於110年9月13日以台內營字第1100814173號
24 函核定，由新北市府以110年9月27日新北府城審字第110180
25 35352號函公告自110年9月29日起發布實施。被上訴人不
26 服，認其所有原屬工業區之同段756地號土地(下稱756地號
27 土地)，經系爭都市計畫納入系爭計畫道路範圍內變更為道
28 路用地，損害其財產權，向臺北高等行政法院(下稱原審)
29 提起行政訴訟，聲明：「宣告系爭都市計畫無效」，經原審
30 依被上訴人聲明而為判決，上訴人不服，提起上訴。

01 二、被上訴人起訴主張、上訴人在原審之答辯及聲明均引用原判
02 決之記載。

03 三、原審為不利上訴人之判決，是略以：(一)系爭都市計畫擬定、
04 審議及發布之過程，均合乎都市計畫法所規範應遵守之程序
05 規定，並符合現行法令關於都市計畫公眾參與之規定，尚無
06 違反正當法律程序。(二)系爭規劃內容就系爭計畫道路範圍向
07 南逐漸往東拓寬為36.5公尺，但實作寬度維持15公尺，並在
08 系爭土地上向南往涵洞前之拓寬處劃設迴轉道之緣由，上訴
09 人及新北市府於原審雖陳稱是因原計畫道路接近捷運永寧
10 站，鄰近土城交流道，周遭交通壅塞，有公車等大型車輛繞
11 行承天路、中央路回土城交流道之需要，並提出相關佐證，
12 但系爭都市計畫變更理由內並未提及此等劃設迴轉道之需
13 求，未盡說理義務即拓寬道路使用範圍，將0.1875公頃工業
14 區土地變更為道路用地，其中迴轉道中央分隔島寬度甚至已
15 相當於計畫地區範圍內次要道路，顯有衡量不足之利益衡量
16 程序瑕疵。(三)至於新北市府公告之第一階段都計案對於交通
17 系統現有道路及服務現況之調查，固可印證承天路交通現況
18 有易於尖峰時段壅塞之情，然計畫中並未敘及上訴人所稱公
19 車繞行之問題或有留設迴轉道之必要，難認新北市府及上訴
20 人於擬定及核定系爭都市計畫時已調查並妥適權衡受到計畫
21 變更影響之各方公、私利益，有衡量怠惰之違法。上訴人另
22 提出新北市府養護工程處於系爭都市計畫發布實施後，啟動
23 市區道路設計程序之相關會議資料，難為上訴人有利之認
24 定。(四)系爭規劃內容將被上訴人所有之756地號土地納入系
25 爭計畫道路範圍內，致該土地可能遭徵購，所經營之瀝青工
26 廠亦將被迫關閉，影響其財產權至鉅。至系爭規劃內容考量
27 道路線型，將系爭計畫道路順接承天路，可兼顧新北市○○
28 區○○段259地號鄰地（下稱系爭鄰地）所有權人已依原計
29 畫道路邊界指定建築線權益等公、私益之目的，然為此可將
30 現有8公尺承天路單邊拓寬7公尺，即與承天路結合拓寬，並
31 另開闢一條10公尺道路連通系爭計畫道路與系爭鄰地（下稱

01 系爭替代方案)，即能達成相同目的，並可將原規劃內容之
02 0.1848公頃道路用地回復為工業用地，對被上訴人等土地所
03 有權人之財產權益侵害較小。況系爭都市計畫內容中，關於
04 工業區內究竟有多少車輛有使用系爭規劃內容之迴車道迴車
05 的需求、此迴車功能得帶來多少公共效益、需增加多少道路
06 寬度才符合各類車輛最小迴轉半徑需求、為此有哪些方案可
07 供選擇及個別利弊得失如何等等分析推計，均付之闕如，且
08 新北市府所擬系爭計畫道路最寬處寬度已遠超越系爭都市計
09 畫範圍內之主要道路或次要道路，其必要性顯非無疑，又系
10 爭計畫道路實作寬度倘僅15公尺，其餘道路寬度用途也未於
11 系爭都市計畫變更理由中敘明，顯難認系爭都市計畫之系爭
12 規劃內容為達成上述目的所採侵害最小之必要手段，不符憲
13 法比例原則之要求，系爭都市計畫衡量不合比例，而有利益
14 衡量結果之瑕疵。上訴人未詳為衡酌逕予核定，即有違誤，
15 被上訴人訴請宣告系爭都市計畫無效，為有理由等語，為其
16 判斷之基礎。

17 四、本院按：

18 (一)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
19 都市未來之發展情形，所為具有預測性、創造性之規劃行為
20 (都市計畫法第5條參照)。法治國家對此等計畫行政決定
21 之法的控制，有別於傳統行政行為，乃透過條件式規範，以
22 明確之構成要件該當，定明行政機關得為特定內容之判斷決
23 定或裁量；計畫法則著重於設定計畫目標、原則或方針等綱
24 領性指示，並規範為達成計畫目標綱領所應遵循之組織、程
25 序及相關步驟，暨具體規劃計畫內容時，所應列入衡量之事
26 項，至於計畫內容之規劃決定，則由主管行政機關以自我負
27 責方式具體形成。都市計畫法第1條：「為改善居民生活環
28 境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本
29 法。」第3條：「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內
30 有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康
31 樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規

01 劃而言。」即為都市計畫在對一定地區內有關都市生活之經
02 濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，以
03 及土地（空間）使用之未來發展規劃上，設定須「合理有
04 序」之規劃原則，並以「改善居民生活環境、促進市、鎮、
05 鄉街均衡發展」為計畫之目標。都市計畫主管機關在上述規
06 劃目標及原則之框架下，對於計畫內容之形成，享有一定範
07 圍之「計畫形成自由」（或稱「計畫裁量」），可謂無形成
08 自由之規劃，即無計畫可言。故行政法院對計畫行為適法性
09 之司法審查及節制，應著重於計畫之過程是否符合法律所定
10 之組織、程序；計畫之形成，是否符法定之規劃原則，與
11 不同規劃密度、範圍、取向所形成之其他計畫間，相互調和
12 而合理有序；計畫形成之內容，其中實施計畫採行之相關措
13 施，是否為達成法定目標合理所需，而符合比例原則中之適
14 當性與必要性原則；又計畫內容之形成，是否符合利益衡量
15 原則，亦即，是否已對於應列入衡量之公、私益事項，經正
16 確之調查、認識及評價其重要性後，予以妥適衡量，使計畫
17 內容涉及之各項公益及私益，在客觀上處於合理之衡平關
18 係，而無「未為衡量（衡量怠惰）」、「衡量不足」、「衡
19 量評價錯誤」或「衡量不合比例原則」（下合稱衡量瑕疵）
20 等情事，依此，合於平等原則及狹義比例原則（即衡平性原
21 則）。是若計畫主管機關已依循合法之組織、程序，決定計
22 畫之內容，且合於法定目標及規劃原則，又未與其他計畫相
23 衝突，尤其無下位計畫抵觸上位計畫之情形，並已符合利益
24 衡量原則者，有鑑於都市計畫決定本質上所具政策方針取向
25 並仰賴行政專業之評估、判斷，立法者並為此授予計畫主管
26 機關形成計畫內容之決定空間，行政法院即應予適度尊重，
27 尚不得代替計畫主管機關行使其計畫高權，逕以自行認定其
28 他替代可行之規劃方案亦得達成計畫目標，遽認主管機關決
29 定之計畫內容，非屬侵害當事人權益最小之必要手段而違反
30 比例原則。惟都市計畫既為主管機關依據都市現在情狀之認
31 知、判斷及未來發展之預測、評估等，進而所為之空間規

01 劃，關於計畫範圍內都市既有情狀之認知或判斷，以及未來
02 發展之預測或評估，為主管機關就都市發展基礎事實之判斷
03 與評估，此雖為主管機關作成計畫裁量（計畫形成自由）之
04 基礎，但與計畫裁量乃基於該等事實之判斷、預測，進而對
05 都市生活重要設施及土地（空間）使用之配置與管制，所形
06 成計畫內容之規劃性決定，仍屬不同層次之事項。若都市計
07 畫相關法令授權主管機關，就此計畫裁量所需之事實基礎，
08 享有評估、預測、判斷之專屬權限者，行政法院就其適法性
09 之司法審查，應尊重其判斷餘地，僅審查其組織、程序之適
10 法性，及單純無涉評價之事實調查、認定是否正確，與關於
11 事實評估、預測、判斷之方式，是否為計畫專業領域所認之
12 適當方式而合理、適當，尚不得與計畫裁量是否符合利益衡
13 量原則之司法審查相混淆。

14 (二)經查，被上訴人所有系爭土地位在61年原計畫所規劃之原計
15 畫道路範圍內，原計畫道路為該都市計畫邊陲地帶之囊底路
16 並提供迴車功能；61年原計畫嗣歷經數次通盤檢討變更發布
17 實施，其間系爭土地雖經依法徵收並於80年10月29日辦竣所
18 有權登記，但原計畫道路因北二高高速公路之興建而遭其邊
19 坡阻隔，喪失迴車功能，故而遲未闢建完成，系爭土地則遭
20 被上訴人長期違法占有，合併756地號土地經營瀝青工廠使
21 用。後新北市府擬定第一階段都計案之草案，辦理自106年7
22 月10日起算30日之公開展覽，被上訴人與系爭鄰地游姓所有
23 權人均有於公開展覽期間，就原計畫道路之變更規劃，提出
24 相關意見，經市都委會專案小組研商會議參酌討論後作成初
25 步建議意見，並經市都委會107年5月24日第87次會議決議通
26 過，由新北市府提報上訴人審議核定，中央都委會於107年9
27 月14日召開專案小組會議、於108年6月18日召開第948次會
28 議，均有通知被上訴人列席陳述意見，被上訴人及游姓鄰地
29 所有權人並有於中央都委會之專案小組會議中，補充陳述意
30 見，市都委會及中央都委會專案小組回應2位土地所有權人
31 意見及採納或不採納之理由，皆有作成陳情意見綜理表予以

01 註記，因該2位土地所有權人關於原計畫道路如何變更規劃
02 之意見存有不相容之爭議，經中央都委會第948次會議參酌
03 後，保留涉及原計畫道路變更內容部分，審議通過新北市府
04 所提其餘部分之計畫草案即第一階段都計案，經上訴人於10
05 8年11月18日核定，由新北市府以108年12月13日函公告，自
06 同年月16日起發布實施。新北市府嗣再依中央都委會第948
07 次會議之決議，考量61年原計畫所規劃15公尺寬並已辦妥徵
08 收之原計畫道路，遭後續興建之高速公路阻隔，現況僅以東
09 側8公尺寬之現有道路承天路貫穿涵洞往南通行，致原計畫
10 道路與道路通行現況不符，且承天路於尖峰時段之交通流量
11 易生壅塞，需解決此等交通問題，在審酌上述道路通行現
12 況，及道路系統之整體性、必要性及安全性，避免系爭計畫
13 道路於未來開發時，因北二高而受到限制，且原計畫道路範
14 圍西側之系爭鄰地已依原計畫道路邊界指定建築線，需保障
15 土地所有權人之權益，原計畫道路範圍則已徵收完竣，故而
16 研議具體可行之變更方案，擬定系爭規劃內容之系爭都市計
17 畫，其中變更後之系爭計畫道路範圍寬度雖由15公尺向南逐
18 漸往東拓寬為36.5公尺，惟依新北市府交通局之建議，實作
19 道路寬度仍維持15公尺順接涵洞口，在涵洞前規劃迴車道，
20 其餘寬度即迴車道中央分隔島部分，則採植栽景觀綠化方式
21 辦理，依此既無撤銷徵收問題，亦不影響系爭鄰地既有工業
22 區已指定建築線在案合法建築物使用之權益，也未造成該地
23 後續無法指定建築線之問題，經中央都委會109年10月27日
24 第979次會議審議，決議請新北市府補充土地權人相關權
25 益、指定建築線及合法建築物影響等內容納入計畫書敘明
26 後，照案通過，新北市府依該決議補充系爭都市計畫之內容
27 後，經上訴人核定，由新北市府公告自110年9月29日起發布
28 實施等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。原
29 判決據此論明：上訴人於通盤檢討變更原都市計畫之土地使
30 用分區或道路用地而形成系爭都市計畫內容時，有依法定組
31 織審議，並辦理公眾參與程序，使任何公民或團體均得提出

01 意見，並有通知系爭都市計畫變更內容所涉及之土地所有權
02 人得以到場陳述意見，並無被上訴人所指稱未予其陳述意見
03 機會而違反正當法律程序之情事，核無違誤。

04 (三)惟關於系爭都市計畫形成內容之適法性，參照原審前開確定
05 之事實，系爭都市計畫乃為因應61年原計畫所規劃之原計畫
06 道路因故遲未闢建，導致原計畫道路已與道路現況不符，且
07 現有道路已有不敷使用之情形，基於此等事實面對周遭道路
08 現況之認識及未來交通系統發展之預測與評估，依都市計畫
09 之通盤檢討程序，參酌道路交通系統規劃之整體性、必要性
10 及安全性考量，而為系爭規劃內容之變更。則上述有關道路
11 現況及未來交通發展等之調查認定與評估、預測、分析研判
12 等，均屬計畫決定機關行使其計畫裁量前，所需對事實面之
13 評估、預測與判斷，並非計畫裁量本身。至於系爭都市計畫
14 在上述事實評估、判斷之基礎上，於決定計畫內容時，如何
15 在道路交通系統運輸流暢、安全之公共利益，與其他公、私
16 益之間，取得妥適之利益衡平，則為計畫裁量是否遵守利益
17 衡量原則之問題，兩者不應予混淆。又參照前述都市計畫法
18 第1條、第3條、第5條之規範意旨，都市計畫本是由主管行
19 政機關依都市現在及既往情況，預計都市未來之發展情形，
20 而對一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、
21 國防、文教、康樂等重要設施，以及土地（空間）之使用，
22 作合理有序之規劃，同法第26條第1項但書並要求擬定計畫
23 機關每3年或5年應定期依都市發展情況，參考人民建議作通
24 盤檢討之必要變更，另行為時都市計畫定期通盤檢討實施辦
25 法（下稱通盤檢討實施辦法）第4條第1項則要求辦理計畫全
26 面通盤檢討時，應分別依據都市計畫法第15條或第22條規定
27 所列含主要道路及其他公眾運輸系統、道路系統等事項及考
28 慮未來發展需要，並參考機關、團體或人民建議作必要之修
29 正；同辦法第5條要求通盤檢討前應先進行計畫地區交通運
30 輸事項之基本調查及分析推計，以作為通盤檢討之基礎；第
31 24條要求道路用地應按交通量、道路設計標準檢討；第28條

01 第2項另要求計畫道路以外之既成道路應衡酌計畫道路之規
02 劃情形及實際需求，檢討其存廢等。凡此可知，都市計畫法
03 令乃授權主管機關對於都市計畫通盤檢討基礎所需道路交通
04 運輸現況、交通流量、道路交通系統之發展等事項的評估、
05 預測、判斷，享有其專屬權限，非行政法院得擅予代為評
06 估、判斷，徵諸前開說明，行政法院應尊重主管機關對此等
07 事項之判斷餘地，司法審查除原判決前已肯認之組織、程序
08 適法性外，應著重於單純事實調查認定之正確性，及相關評
09 估、預測、判斷之方式，是否為計畫專業領域所認之適當方
10 式而合理、適當。

11 (四)而查，系爭都市計畫規劃實施前，原計畫道路周邊現有8公
12 尺寬之承天路遇交通尖峰易壅塞，有藉開闢15公尺寬之原計
13 畫道路銜接承天路經高速公路涵洞向南通行，達成交通系統
14 整體性、安全性之必要，乃經原審審認無誤。至於系爭計畫
15 道路之用地範圍由61年原計畫所規劃15公尺寬，向南逐漸往
16 東拓寬為36.5公尺，但道路實作寬度仍維持15公尺，並在系
17 爭土地上向南往涵洞之前的拓寬處劃設迴轉道，扣除實作道
18 路之其餘寬度作迴車道中央分隔島，採植栽景觀綠化規劃之
19 緣由，上訴人及新北市府於原審即以書狀或言詞陳明：因原
20 計畫道路位在工業區，且接近捷運永寧站，鄰近土城交流道，
21 乃大眾運輸之重要樞紐，周遭交通壅塞，往來桃園市、
22 新北市之大客車、公車，以及大貨車、聯結車等，有繞行承
23 天路、忠承路、千歲路、金城路後，由中央路回土城交流道
24 之需要，但大型客、貨車之車身長可達12公尺，當地道路
25 現況欠缺迴轉空間，且迴車常造成嚴重堵塞，故依新北市府
26 交通局建議，原系爭計畫道路實作寬度維持15公尺寬，在系
27 爭土地上向南往涵洞之前劃設迴轉空間，供上述車輛繞行使
28 用等情明確，並已提出新北市議會第2屆第3次定期會總質詢
29 書面答覆表、新北市府養護工程處108年8月29日函及新北市
30 府交通局108年8月14日會勘紀錄，及數號公車路線圖等為佐
31 證（見原判決第24頁理由說明）。參照前開說明，此等關於

01 系爭計畫道路線型、寬度規劃內容所憑道路周邊交通現況及
02 未來發展之調查認定與預測、評估，包括大型客、貨車於現
03 在及未來沿系爭計畫道路繞行之需求，該留設多少迴轉半徑
04 空間，亦即系爭計畫道路之道路用地範圍應為多寬之規劃，
05 始得供大型車輛順利迴轉，而對未來交通順暢產生足夠效益
06 等，均屬相關主管機關享有判斷餘地之事項，系爭都市計畫
07 規劃至核定發布實施之組織、程序等，既無違誤，原審應依
08 職權調查審認者，乃單純無涉評價之事實調查、認定（例如
09 現況大型車輛有無繞行週邊現有道路致生交通問題）是否正
10 確，以及關乎事實面之評估、預測者（例如大型車輛在未來
11 交通發展上是否仍有迴轉繞行之需求、設迴轉道應留設多少
12 迴轉半徑空間始足產生效益等），其評估、預測之方式，是
13 否為計畫專業領域所認之適當方式而合理、適當等，此與計
14 畫形成之利益衡量不同。又都市計畫法令，包括通盤檢討實
15 施辦法第5條第1項定明都市計畫通盤檢討前應先進行計畫地
16 區基本調查及分析推計之各款內容，均未要求此等計畫裁量
17 所需之事實基礎，應鉅細靡遺一概予以登載於事前調查、分
18 析推計報告或公告之都市計畫內容中，自不得僅以都市計畫
19 或相關調查、分析報告中未詳予載明為由，即未盡行政法院
20 職權調查之責，甚至將此主管機關享有判斷餘地之事實認
21 定、評估判斷事項，誤認為計畫裁量範疇，逕認計畫主管機
22 關之計畫裁量有衡量不足或怠惰之瑕疵。惟原審未依職權調
23 查究明主管機關就作為計畫裁量基礎之事實調查認定與預估
24 判斷是否有誤，逕以系爭都市計畫或事前相關調查報告並未
25 敘及工業區道路交通現況有公車繞行問題，或未來仍有多少
26 車輛需迴轉繞行、為此應留設多少迴轉空間始生效益等情事
27 為由，即遽認系爭計畫道路設置迴轉道及其用地範圍寬度之
28 規劃，有衡量不足及衡量怠惰之利益衡量瑕疵，甚至擅代計
29 畫主管機關行使計畫裁量，將被上訴人違法占用已徵收土地
30 經營瀝青工廠之非法營利部分，也納入受憲法保障而應為計
31 畫主管機關予以斟酌之財產權益，以原審自行採認之系爭替

01 代方案，認屬同可達成系爭都市計畫規劃目的，並對相關土
02 地所有權人財產權益侵害較小之手段，逕認系爭都市計畫違
03 反比例原則之必要性原則，並據以宣告系爭都市計畫無效，
04 自有違誤。

05 (五)綜上，原判決既有如前所述違背法令之事由，且與判決結論
06 有影響，上訴意旨求予廢棄，為有理由。又因本件關於計畫
07 形成內容適法性，包括計畫所需基礎事實之調查認定與預測
08 評估是否有誤，以及計畫裁量有無違反利益衡量原則等，均
09 仍有待原審再為調查審認，本院無從自為判決，故將原判決
10 廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為審理。

11 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
12 項、第260條第1項，判決如主文。

13 中 華 民 國 114 年 8 月 14 日

14 最高行政法院第三庭

15 審判長法官 蕭 惠 芳

16 法官 林 惠 瑜

17 法官 李 君 豪

18 法官 林 淑 婷

19 法官 梁 哲 瑋

20 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

21 中 華 民 國 114 年 8 月 14 日

22 書記官 曾 彥 碩