

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第99號

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26

上 訴 人

叢德仁
叢德莉
陳蔡信美

曾俊源
張文耀
劉繁致
洪天禧
陳鈴櫻
陳麗珠
張多巧

蘇秋香

呂瑞成
潘青虹
呂秀美
曾肇陽
陳明豐

張文昭
王麗琴
林楊美玉

共 同

訴訟代理人 簡凱倫 律師

被 上 訴 人 內政部

代 表 人 劉世芳

訴訟代理人 張容華

01 邱于蓉
02 參 加 人 臺南市政府
03 代 表 人 黃偉哲
04 訴訟代理人 許雅芬 律師
05 蔡宜君 律師
06 王文廷 律師
07 參 加 人 交通部鐵道局

08 代 表 人 楊正君

09 上列當事人間土地徵收事件，上訴人對於中華民國112年12月26
10 日高雄高等行政法院108年度訴字第313號判決，提起上訴，本院
11 判決如下：

12 主 文

- 13 一、上訴駁回。
14 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

15 理 由

16 一、被上訴人代表人由林右昌變更為劉世芳，茲據新任代表人聲
17 明承受訴訟，核無不合。

18 二、爭訟概要：

19 (一)參加人臺南市政府（下稱臺南市政府）為臺南市區鐵路地下
20 化興建工程，依都市計畫法第27條第1項第4款規定，以民國
21 104年7月30日府都綜字第1040687086A號函檢陳經臺南市都
22 市計畫委員會同年5月14日第40次會議決議通過「變更臺南
23 市主要計畫（配合臺南市區鐵路地下化計畫）案」、「變更
24 臺南市主要計畫（配合臺南市區鐵路地下化計畫）（部分鐵
25 路用地、住宅區變更為公園道用地）案」，報經被上訴人以
26 105年9月10日台內營字第1050813183號函核定，臺南市政府
27 據以105年9月20日府都綜字第1050949303A號公告前述2變更
28 計畫案自105年9月21日零時起發布實施生效（原審原告蘇俊
29 文等不服，循序提起行政訴訟，業經本院109年度上字第684
30 號判決駁回確定）。

01 (二)嗣參加人交通部鐵道局（下稱鐵道局）為辦理臺南市區鐵路
02 地下化計畫（東區）、（北區）工程（下稱系爭工程），需
03 用臺南市東區育樂段1356-1地號等146筆（合計面積0.68966
04 7公頃）及北區開元段3-3地號等65筆（合計面積0.309301公
05 頃）土地，乃分別檢附徵收土地計畫書、圖等有關資料，由
06 交通部報經被上訴人土地徵收審議小組（下稱審議小組）於
07 107年9月19日第166次會議決議准予徵收，被上訴人遂以107
08 年10月24日台內地字第10700729361號及第10700729362號函
09 （以下合稱原處分）核准徵收，及一併徵收土地改良物，交
10 由臺南市政府就東區部分以107年10月30日府地用字第10712
11 15320A號公告、同日府地用字第1071215320F號函知所有權
12 人；北區部分則以107年11月5日府地用字第1071229871A號
13 公告，同日另以府地用字第1071229871F號、第1071229871G
14 號函知所有權人。上訴人及原審原告蘇俊文等共65人不服原
15 處分，循序向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴
16 訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審108年度訴
17 字第313號判決（下稱原判決）駁回，上訴人仍不服，提起
18 本件上訴。

19 三、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯與參加人於原審之
20 陳述，均引用原判決之記載。

21 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

22 (一)鐵道局於「107年4月27日上午、下午、同年5月1日上午、下
23 午」召開4場東區協議價購會議，及於「107年5月11日、同
24 年5月17日上午、下午」召開3場北區協議價購會議，另於
25 「107年5月18、19日」派員在長榮新城社區駐點服務，再於
26 協議價購階段，提供所有權人充分陳述意見之機會，並對於
27 陳述意見人之意見進行明確回應及處理。又鐵道局於召開協
28 議價購會議前，已委請具備合法證照之不動產估價師進行查
29 估，並請估價師參酌所有權人之意見，酌情從優調高核算協
30 議價格。鐵道局就協議價購會議之目的、價格形成及標準，
31 以言詞或書面資料等方式，供各土地及土地改良物所有權人

01 參考，俾於協議價購程序中為充分之意見陳述，鐵道局並就
02 各所有權人意見，給與回覆及溝通。鐵道局於申請徵收前，
03 已確實依土地徵收條例第11條第1項及第2項規定辦理數次協
04 議價購程序，而協議價購價格則係委請不動產估價師進行市
05 價查估，並參考政府相關公開資訊及不動產估價師查估取得
06 各項市價資訊，經鐵道局綜合評估後，採以不動產估價師查
07 估之價格（東區新臺幣〈下同〉26,100元/m²~226,300元/
08 m²，北區69,600元/m²~181,500元/m²），並加發協議價購
09 獎勵金120元/m²，按合理市價與上訴人等土地所有權人進行
10 買賣價格之磋商，足認已依土地徵收條例第11條規定踐行實
11 質協議價購程序，自不因上訴人不同意協議價購價格或基於
12 其他理由無意願協議價購，致雙方未能達成協議，指摘鐵道
13 局未進行實質協議價購程序。

14 (二)土地徵收條例僅規定需用土地人於申請徵收土地或土地改良
15 物前，應舉行聽證、公聽會或說明會，並未規定被上訴人審
16 議徵收案件須舉行聽證為之，則聽證程序即非屬被上訴人審
17 議本件徵收案件必經之程序。從而，被上訴人未辦理聽證程
18 序，並不違法。至於司法院釋字第709號解釋，係就都市更
19 新條例關於都市更新事業概要及計畫之審核程序規定而論，
20 而司法院釋字第739號解釋，則係就獎勵土地所有權人辦理
21 市地重劃辦法第8條第1項發起人申請核定成立籌備會之要
22 件、第9條第3款、第20條第1項由籌備會申請核定擬辦重劃
23 範圍、第9條第6款、第26條第1項由籌備會為重劃計畫書之
24 申請核定及公告，並通知土地所有權人等規定，及同辦法關
25 於主管機關核定擬辦重劃範圍及核准實施重劃計畫之程序，
26 是否合憲而論，其釋憲標的均與本件所涉及之土地徵收法
27 規、案件類型無關。

28 (三)本件徵收計畫書之綜合評估分析載明業依土地徵收條例第3
29 條之2規定進行各項評估分析，系爭工程符合下列公益性、
30 必要性、適當性及合法性：1、公益性：本計畫工程完工後
31 將消除鐵路沿線9處平交道、8處地下道及5座陸橋，可解決

01 平交道交通意外事故、提升臺南車站運輸服務品質、未來新增
02 25至40公尺南北向公園道疏解交通；2、必要性：本計畫
03 目的與預計徵收私有土地具合理關連理由、預計徵收私有土
04 地已達必要最小限度範圍、用地勘選無其他可替代地區且無
05 其他土地取得方式，爰本計畫工程申請徵收之土地確有其必
06 要性；本計畫屬鐵路交通事業，依土地徵收條例第3條、鐵
07 路法第7條及都市計畫法第48條得徵收之等語。107年9月19
08 日審議小組第166次會議紀錄中提案編號第166-3案及第166-
09 4案，其決議「准予徵收」，理由略以：「一、『臺南市區
10 鐵路地下化計畫』……鐵路地下化完工後，可消除鐵路平面
11 阻隔及沿線鐵路噪音，減少平交道交通意外事故的發生，改
12 善鐵路設施提高服務水準，促進鐵路客貨運輸之現代化，都
13 市計畫配合工程所需將地面土地規劃為市區道路系統（地下
14 層做鐵路使用），可配合臺南市政府未來將新增該市區南北
15 向道路，紓解市區交通，平衡都市發展，有助於該地區土地
16 適當且合理之利用。……二、本案用地位於臺南市東區，其
17 都市計畫變更案經臺南市政府公告自105年12月1日起生效。
18 其用地勘選係以交通部臺灣鐵路管理局為原有路權用地範圍
19 為原則，考量現有用地東側局部為現有巷道，並綜合鐵路現
20 況、土地地形、行車安全、運轉需求、市區交通衝擊影響及
21 臺南車站古蹟保護等各項因素，依據相關法令規章規劃設
22 計，在兼顧施工期間維持鐵路正常營運，並優先使用公有土
23 地，已達最小限度範圍，並無其他可替代地區。……六、經
24 依土地徵收條例第3條之2所定評估因素綜合評估及審查結
25 果，符合徵收之公益性及必要性。……」、「……二、本案
26 用地位於臺南市北區，……其用地勘選係以交通部臺灣鐵路
27 管理局原有路權用地範圍為原則，考量鐵路現況、土地地
28 形、行車安全、運轉需求、市區交通衝擊影響及臺南車站古
29 蹟保護等各項因素，依據相關法令規章規劃設計，在兼顧施
30 工期間維持鐵路正常營運，並優先使用公有土地，已達最小
31 限度範圍，並無其他可替代地區。……」等語。顯見本件徵

01 收案與臺南市區鐵路地下化之交通需求具有關連，具有公共
02 利益及必要性，系爭工程用地範圍於都市計畫變更階段，已
03 考量公有地優先利用原則及手段最小侵害原則，且屬無其他
04 可替代地區之必要範圍，已綜合權衡判斷徵收之必要性及民
05 眾權益保障，其手段與目的間並未顯失均衡，核與比例原則
06 無違，並無違反徵收之公益性、必要性、適當性與合理性。
07 觀之徵收計畫書內容可知，鐵道局已有考量「聯合開發、捐
08 贈、以地易地、租用、設定地上權」等其他方式，惟因諸多
09 因素〔聯合開發：客觀環境、工程屬性、資金籌措等方面均
10 不具可行性；以地易地：本件取得用地均供工程使用（公
11 用），鐵道局及臺南市政府均無可供交換之公有非公用土
12 地〕，均不適宜，鐵道局並在107年4月27日協議價購會議
13 中，即已向被徵收人說明該等原因。況系爭工程完成後，地
14 面層將闢為「公園道路用地」，並無剩餘土地可發還所有權
15 人或辦理其他開發，上訴人主張採行聯合開發、區段徵收、
16 市地重劃、都市更新等方式，並不可採。

17 (四)公有非公用土地之取得，雖不排除以土地交換辦法方式取
18 得，但由都市計畫私有公共設施保留地與公有非公用土地交
19 換辦法（下稱交換辦法）第4條、第7條第1項、第8條、第12
20 條第1項、第13條第1、2項及第15條第2項等規定觀之，須以
21 主管機關於各該年度有可供交換土地之提出及私有公共設施
22 保留地所有權人參與交換招標，並就特定交換標的得標，始
23 有可能依此途徑取得土地。若需地機關辦理徵收前，客觀上
24 不存在此一替代徵收之條件，私有公共設施保留地所有權
25 人，即不得因有交換辦法之規定，認需用土地人未依交換辦
26 法為土地交換，所為對私有公共設施保留地之徵收，與土地
27 徵收條例第11條之規定不合，亦不得以之作為需用土地人用
28 徵收方式取得土地所有權，非屬最後不得已手段，而與比例
29 原則有悖之理由。臺南市政府於107年5月11日公告：「主
30 旨：有關『都市計畫私有公共設施保留地與公有非公用土地
31 交換』業務，今(107)年度無適當可供交換之公有非公用土

01 地，請周知。」因斯時客觀上不存在可供交換之公有非公用
02 土地，鐵道局即無從依交換辦法規定之方式取得上訴人土
03 地。況上訴人未能踐行需先取得交換資格證明書並辦理投標
04 之程序，亦使本件循交換辦法取得土地之程序為不可能。故
05 鐵道局未採取以地易地替代徵收，並無不法。

06 (五)綜上，被上訴人作成原處分核准徵收，並無違法，上訴人訴
07 請判決撤銷訴願決定及原處分，為無理由等語，判決駁回上
08 訴人在原審之訴。

09 五、本院經核原判決駁回上訴人在第一審之訴，尚無違誤，茲就
10 上訴意旨補充論述如下：

11 (一)都市計畫法第42條規定：「(第1項)都市計畫地區範圍
12 內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道
13 路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場
14 所、河道及港埠用地。二、學校、社教機構、社會福利設
15 施、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。三、上下
16 水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章
17 規定之其他公共設施用地。(第2項)前項各款公共設施用
18 地應儘先利用適當之公有土地。」第48條規定：「依本法指
19 定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機
20 構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市
21 公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市
22 地重劃。」是可知，都市計畫地區範圍內，應視實際情況，
23 分別設置道路、下水道等公共設施用地，並應儘先利用適當
24 之公有土地；依都市計畫法指定之公共設施保留地，其供公
25 用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；
26 如非供公用事業設施之用者，由該管政府或鄉、鎮、縣轄市
27 公所依徵收、區段徵收或市地重劃之方式取得。是以需用土
28 地人取得依都市計畫法指定之公共設施保留地之方式為多
29 元，徵收是其中方式之一。

30 (二)土地徵收條例第3條第2款固規定以：「國家因公益需要，興
31 辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事

01 業所必須者為限：……二、交通事業。」然土地徵收，係國
02 家因公益需要興辦事業，對人民受憲法保障之財產權，經由
03 法定程序予以剝奪，因此，規定此項徵收及其程序之法律必
04 須符合必要性原則，並應於相當期間內給予補償外；在為具
05 體徵收時，亦應具備：1. 公益性：因興辦交通公益事業而徵
06 收私有土地，須有助於該交通事業公益目的之達成。2. 必要
07 性：上開交通所欲達成之公益目的，其事業用地之取得，應
08 先以協議價購或聯合開發、設定地上權、捐贈等與所有權人
09 協議方式為之，協議不成，始得予以強制徵收。3. 符合比例
10 原則：須興辦交通事業徵收私有土地所欲達成之公益目的，
11 與徵收強制剝奪人民財產造成人民財產權損害之私益及未徵
12 收所維持之公益中利益，相互權衡輕重後，確認因興辦交通
13 事業所造成之損害與欲達成目的之利益並無顯失均衡情形，
14 始符合憲法第23條及行政程序法第7條規定之比例原則，其
15 強制徵收私有土地，始為適法。

16 (三)土地徵收條例第3條之1第1項規定：「需用土地人興辦公益
17 事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，並
18 應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事
19 業土地。」第3條之2規定：「需用土地人興辦事業徵收土地
20 時，應依下列因素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜
21 合評估分析：一、社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、
22 年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及
23 健康風險之影響程度。二、經濟因素：包括徵收計畫對稅
24 收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府
25 配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產
26 業鏈及土地利用完整性。三、文化及生態因素：包括因徵收
27 計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生
28 改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。
29 四、永續發展因素：包括國家永續發展政策、永續指標及國
30 土計畫。五、其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加
31 以評估參考之事項。」是可知，國家因公益需要興辦交通事

01 業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，雖得
02 徵收私有土地，惟其徵收之範圍，應以其事業所必須者為
03 限，且應依社會、經濟、文化及生態、永續發展及其他依徵
04 收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項等因
05 素，評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析。
06 是以，即使需用土地人所勘選之興辦事業用地，係依都市計
07 畫法指定之公共設施保留地，依法得以徵收之方式取得私有
08 土地，其範圍仍應以其事業所必須者為限，且該事業必須符
09 合徵收之公益性、必要性及適當與合理。

10 (四)土地徵收條例第10條規定：「(第1項)需用土地人興辦之
11 事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或
12 土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許
13 可。(第2項)需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機
14 關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人
15 之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說
16 明會者，不在此限。(第3項)特定農業區經行政院核定為
17 重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽
18 證。(第4項)需用土地人興辦之事業無須報經目的事業主
19 管機關許可者，除有第2項但書情形外，應於與所有權人協
20 議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會。」土地徵收條
21 例施行細則第10條規定：「(第1項)需用土地人依本條例
22 第10條規定舉行公聽會，應至少舉行2場，其辦理事項如
23 下：一、應於7日前將舉行公聽會之事由、日期及地點公
24 告……二、依土地登記簿所載住所，以書面通知興辦事業計
25 畫範圍內之土地所有權人。三、說明興辦事業概況、展示相
26 關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要性、適當與合理性及
27 合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。後場公
28 聽會並應說明對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳
29 述意見之明確回應及處理情形。四、公聽會應作成會議紀
30 錄，並將紀錄公告周知……需用土地人並需於其網站上張貼
31 公告及書面通知陳述意見之土地所有權人及利害關係人。

01 五、依前2款規定所為前場公聽會紀錄之公告及書面通知，
02 與對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳述意見之回
03 應及處理，應於舉行後場公聽會前為之。（第2項）事業計
04 畫報請目的事業主管機關許可及徵收案件送由核准徵收機關
05 核准時，應一併檢附所有公聽會紀錄、土地所有權人及利害
06 關係人之意見與對其意見之回應及處理情形。」是可知，需
07 用土地人無論其興辦之事業是否須報經目的事業主管機關許
08 可，均應依上開法令之規定舉行至少2場之公聽會，說明興
09 辦事業概況、展示相關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要
10 性、適當與合理性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關
11 係人之意見，故應於與所有權人協議價購或以其他方式取得
12 前，先舉行公聽會，而所有公聽會紀錄、土地所有權人及利
13 害關係人之意見與需用土地人對其意見之回應及處理情形，
14 均應於送由核准徵收機關核准時一併檢附供審查。至於特定
15 農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，
16 則應依行政程序法舉行聽證。

17 (五)土地徵收條例第11條規定：「（第1項）需用土地人申請徵
18 收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共
19 安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權
20 人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經
21 開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例
22 申請徵收。（第2項）前項協議之內容應作成書面，並應記
23 明協議之結果。如未能達成協議，應記明未達成協議之理
24 由，於申請時送交中央主管機關。……（第4項）第1項協議
25 價購，應由需用土地人依市價與所有權人協議。（第5項）
26 前項所稱市價，指市場正常交易價格。」是可知，協議程序
27 係土地徵收正當行政程序之一環，為土地徵收之合法要件，
28 雖上開規定得以開會方式為之，惟不得徒以形式上之開會協
29 議，而無實質之意義與內容，參與協議之人員，應與所有權
30 人詳予溝通交涉，且除協議價購外，尚須協議得否以其他方
31 式取得用地，始符比例原則之要求。

01 (六)土地徵收條例第13條第1項及第2項規定：「(第1項)申請
02 徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫
03 書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫
04 圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣(市)
05 主管機關。(第2項)中央主管機關為前項之審核，應審查
06 下列事項：一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當
07 與合理。二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。三、
08 該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計
09 畫或國土計畫。四、該事業計畫是否有助於土地適當且合理
10 之利用。五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。六、依
11 本條例第34條之1提出之安置計畫是否合理可行。七、其他
12 依法應為或得為審查之事項。」第13條之1第1項規定：「前
13 條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文
14 件：一、徵收土地或土地改良物原因。二、徵收土地或土地
15 改良物所在地範圍及面積。三、興辦事業之種類及法令依
16 據。四、興辦事業計畫之必要性說明。五、與土地所有權人
17 或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過情
18 形及所有權人陳述意見之情形。六、公益性及必要性評估報
19 告。七、土地使用之現狀及其使用人之姓名、住所。八、土
20 地改良物情形。九、一併徵收之土地改良物。十、四鄰接連
21 土地之使用狀況及其改良情形。十一、徵收土地區內有無古
22 蹟、遺址或登錄之歷史建築，並註明其現狀及維護措施。十
23 二、舉行聽證、公聽會、說明會之情形，並應檢附會議紀錄
24 及出席紀錄。十三、土地或土地改良物所有權人或管理人之
25 姓名、住所。十四、被徵收土地之使用配置。十五、興辦事
26 業概略及其計畫進度。十六、應需補償金額總數及其分配。
27 十七、準備金額總數及其來源。十八、涉及原住民土地之徵
28 收，應檢附中央原住民族主管機關之書面同意文件。十九、
29 安置計畫。」第14條規定：「徵收土地或土地改良物，由中
30 央主管機關核准之。」是可知，申請徵收土地，應由需用土
31 地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊及土地使用

01 計畫圖，送由核准徵收機關核准，徵收計畫書應記載徵收土
02 地原因、範圍及面積、興辦事業之種類及法令依據、興辦事
03 業計畫之必要性說明、公益性及必要性評估報告、被徵收土
04 地之使用配置及興辦事業概略及其計畫進度……等19款事
05 項，並檢附相關證明文件；核准徵收機關審核時，則應逐項
06 審查是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理、需
07 用土地人是否具有執行該事業之能力、申請徵收之土地是否
08 符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫、該事業計畫是否
09 有助於土地適當且合理之利用、其財務評估及安置計畫是否
10 合理可行及其他依法應為或得為審查之事項，核上開各事項
11 尚不涉及高度屬人性、不可替代性、風險的預測或危險的評
12 估，且相關法規並無給予核准徵收機關專屬判斷之授權，不
13 生判斷餘地之問題。

14 (七)經查，鐵道局為辦理系爭工程，需用臺南市東區育樂段1356
15 -1地號等146筆（合計面積0.689667公頃）及北區開元段3-3
16 地號等65筆（合計面積0.309301公頃）土地，乃分別檢附徵
17 收土地計畫書、圖等有關資料，由交通部報經審議小組於10
18 7年9月19日第166次會議決議准予徵收，被上訴人據以原處
19 分核准徵收，及一併徵收土地改良物，交由臺南市政府就東
20 區部分以107年10月30日府地用字第1071215320A號公告、同
21 日府地用字第1071215320F號函知所有權人，北區部分則以1
22 07年11月5日府地用字第1071229871A號公告，同日另以府地
23 用字第1071229871F號、第1071229871G號函知所有權人；鐵
24 道局於系爭工程用地取得協議價購會議召開前，已委託不動
25 產估價師事務所進行系爭工程用地之合理市場價值評估，以
26 比較法勘估毗鄰之非公共設施保留地比準地地價，評估本件
27 被徵收土地之合理市價；又依東區、北區土地徵收計畫書所
28 載，本件徵收案提出申請前，鐵道局於「106年5月18日、同
29 年7月19日、同年9月29日、同年11月10日」召開4場東區公
30 聽會，及於「106年4月14日、同年5月23日、同年6月29日、
31 同年8月3日、同年12月5日」召開5場北區公聽會，說明興辦

01 事業概況與事業計畫之公益性、必要性、適當性及合法性，
02 並聽取所有權人之意見，進行回應及處理；臺南市政府就上
03 開各場公聽會，分別於「106年5月1日、同年6月29日、同年
04 9月15日、同年10月27日」，「106年3月23日、同年5月4
05 日、同年6月14日、同年7月12日、同年11月16日」，將舉辦
06 東區、北區公聽會事由、日期、地點公告於需用土地所在地
07 之公共地方、市政府、區公所、里辦公處之公告處所，與住
08 戶之適當公共位置，並依土地登記簿所載住所通知有關土地
09 所有權人，且刊登政府公報及張貼於需用土地人網站，嗣後
10 亦均將會議紀錄公告及書面通知陳述意見人；鐵道局並於
11 「107年4月27日上午、下午、同年5月1日上午、下午」召開
12 4場東區協議價購會議，及於「107年5月11日、同年5月17日
13 上午、下午」召開3場北區協議價購會議，另於「107年5月1
14 8、19日」派員在長榮新城社區駐點服務，再於協議價購階
15 段，提供所有權人充分陳述意見之機會，並對於陳述意見人
16 之意見進行明確回應及處理等情，為原審依法認定之事實，
17 經核與卷內證據相符。原判決據以論明：司法院釋字第709
18 號解釋，係就都市更新條例關於都市更新事業概要及計畫之
19 審核程序規定而論，至司法院釋字第739號解釋，則係就獎
20 勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第8條第1項發起人申請核
21 定成立籌備會之要件、第9條第3款、第20條第1項由籌備會
22 申請核定擬辦重劃範圍、第9條第6款、第26條第1項由籌備
23 會為重劃計畫書之申請核定及公告，並通知土地所有權人等
24 規定，及同辦法關於主管機關核定擬辦重劃範圍及核准實施
25 重劃計畫之程序，是否合憲而論，其釋憲標的均與本件所涉
26 及之土地徵收法規、案件類型無關，本件徵收未辦理聽證程
27 序，並未違反司法院釋字第709號及第739號解釋所揭示之正
28 當法律程序原則；另鐵道局就協議價購會議之目的、價格形
29 成及標準，係以言詞或書面資料等方式，供各土地及土地改
30 良物所有權人參考，俾於協議價購程序中為充分之意見陳
31 述，鐵道局並就各所有權人意見，給與回覆及溝通，是鐵道

01 局於申請徵收前，已確實依土地徵收條例第11條第1項及第2
02 項規定辦理數次協議價購程序，協議價購價格係委請不動產
03 估價師進行市價查估，以比較法勘估毗鄰非公共設施保留地
04 比準地地價，評估本件被徵收土地之合理市價，並加計120
05 元/m²之補償獎勵金，按合理市價與上訴人等土地所有權人
06 進行買賣價格之磋商，足認已依土地徵收條例第11條規定踐
07 行實質協議價購程序，自不因上訴人不同意該價格或基於其
08 他理由無意願協議價購，致雙方未能達成協議，指摘鐵道局
09 未進行實質協議價購程序等語，業已詳述得心證之理由及認
10 定之依據，經核與上開土地徵收法令之規定無違。上訴意旨
11 主張：原判決關於本件不須踐行聽證程序之見解，違反司法
12 院釋字第709號及第739號解釋意旨，構成適用法則不當之違
13 法等語，核屬其主觀見解，並不可採。

14 (八)原判決已敘明：鐵道局為辦理系爭工程，需用臺南市東區育
15 樂段1356-1地號等146筆（合計面積0.689667公頃）及北區
16 開元段3-3地號等65筆（合計面積0.309301公頃）土地，乃
17 分別檢附東區、北區徵收土地計畫書、圖等有關資料，詳載
18 興辦鐵路地下化工程之目的，與徵收私有土地之合理性、必
19 要性，由交通部報經審議小組於107年9月19日第166次會議
20 依法審議，就社會、經濟、文化及生態、永續發展及其他等
21 因素為綜合評估分析，分析結果認定本件徵收計畫確具有公
22 益性及必要性，決議准予徵收；審議小組第166次會議紀錄
23 其中提案編號第166-3案及第166-4案，其決議「准予徵
24 收」，理由略以：「一、『臺南市區鐵路地下化計畫』……
25 鐵路地下化完工後，可消除鐵路平面阻隔及沿線鐵路噪音，
26 減少平交道交通意外事故的發生，改善鐵路設施提高服務水
27 準，促進鐵路客貨運輸之現代化，都市計畫配合工程所需將
28 地面土地規劃為市區道路系統（地下層做鐵路使用），可配
29 合臺南市政府未來將新增該市區南北向道路，紓解市區交
30 通，平衡都市發展，有助於該地區土地適當且合理之利用。
31 ……二、本案用地位於臺南市東區，其都市計畫變更案經臺

01 南市政府公告自105年12月1日起生效。其用地勘選係以交通
02 部臺灣鐵路管理局為原有路權用地範圍為原則，考量現有用
03 地東側局部為現有巷道，並綜合鐵路現況、土地地形、行車
04 安全、運轉需求、市區交通衝擊影響及臺南車站古蹟保護等
05 各項因素，依據相關法令規章規劃設計，在兼顧施工期間維
06 持鐵路正常營運，並優先使用公有土地，已達最小限度範
07 圍，並無其他可替代地區。……六、經依土地徵收條例第3
08 條之2所定評估因素綜合評估及審查結果，符合徵收之公益
09 性及必要性。……」、「……二、本案用地位於臺南市北
10 區，……其用地勘選係以交通部臺灣鐵路管理局原有路權用
11 地範圍為原則，考量鐵路現況、土地地形、行車安全、運轉
12 需求、市區交通衝擊影響及臺南車站古蹟保護等各項因素，
13 依據相關法令規章規劃設計，在兼顧施工期間維持鐵路正常
14 營運，並優先使用公有土地，已達最小限度範圍，並無其他
15 可替代地區。……」，顯見本件徵收案與臺南市區鐵路地下
16 化之交通需求具有關連，具有公共利益及必要性，工程用地
17 範圍於都市計畫變更階段，已考量公有地優先利用原則及手
18 段最小侵害原則，且屬無其他可替代地區之必要範圍，實已
19 綜合權衡判斷徵收之必要性及民眾權益保障，其手段與目的
20 間並未顯失均衡，並無違反徵收之公益性、必要性、適當性
21 與合理性，且系爭工程施作完成後，原供鐵路地下化工程使
22 用之土地，隧道之上方不宜進行開發建設，地面層將闢為
23 「公園道路用地」，繼續供公眾使用，並無剩餘土地可發還
24 所有權人或辦理其他目的之開發，與「對於一定區域重新規
25 劃、分配之整體開發」顯然相悖，自無以聯合開發、區段徵
26 收、市地重劃、都市更新方式辦理之餘地等情，詳述其得心
27 證之理由，並就上訴人於原審主張本件徵收違反比例原則等
28 各節，何以不足採取，分別予以論駁甚詳，經核亦與上開土
29 地徵收法令之規定無違。原判決因認審議小組業已審查徵收
30 之必要性而決議准予徵收，被上訴人據以作成原處分核准徵
31 收，並未違反比例原則，即無不合。上訴意旨猶主張：原判

01 決未區分都市計畫審議程序與土地徵收審議程序，二者分屬
02 適用不同法律，且程序目的及功能迥然不同，都市計畫審議
03 結果無從擔保徵收公益性及必要性之存在，顯有不適用土地
04 徵收條例第13條第2項規定徵收必要性原則或適用不當之違
05 法；原判決僅以徵收計畫書之片段記載，代替審議小組逕認
06 定原處分未違反比例原則，構成行政訴訟法第243條第2項第
07 6款所定理由不備之違法，及不適用土地徵收條例第3條之
08 1、第3條之2、第13條之1第1項或適用不當之違法等語，無
09 非重述其在原審提出而為原審所不採之主張，復執陳詞為爭
10 議，並無可取。

11 (九)行政訴訟法第243條第2項第6款所謂判決不備理由，乃判決
12 有未載理由，或所載理由不完備或不明瞭等情形；而判決理
13 由矛盾則指其理由前後抵觸，或判決主文與理由不符，足以
14 影響裁判結果之情形而言。如判決已將其判斷事實所調查證
15 據之結果及斟酌辯論意旨等項，記明於判決，可勾稽認定事
16 實之證據基礎，並足以明瞭其調查證據及取捨原因，證據與
17 應證事實間之關聯性，事實真偽之判斷，合於經驗法則與論
18 理法則者，即難謂有違背法令之情形。原判決另說明：觀之
19 被上訴人依都市計畫法第50條之2第2項所訂定之交換辦法第
20 4條、第7條第1項、第8條、第12條第1項、第13條第1、2
21 項、第15條第2項等規定，可知私有公共設施保留地欲循交
22 換辦法辦理交換者，須經私有公共設施保留地之土地所有權
23 人先提出申請取得交換資格證明書並辦理投標，而本件因臺
24 南市政府於107年5月11日已公告107年度無適當公有非公用
25 土地可供交換，且上訴人未能踐行需先取得交換資格證明書
26 並辦理投標之程序，亦使本件循交換辦法取得土地之程序為
27 不可能，鐵道局未採取以地易地替代徵收，並無不法，本件
28 徵收計畫書已表明鐵道局及臺南市政府均無可供交換之國有
29 地及市有地，被上訴人核准本件徵收，即無不合等語，經核
30 與經驗法則、論理法則及證據法則無違。上訴意旨主張：關
31 於本件是否存在「公有地互易」之較小侵害手段，原判決認

01 定之事實顯與卷存關鍵證據全然背離，且未記載未予審認之
02 理由，已構成理由不備之違法等語，無非依憑己見，就原判
03 決已論斷者，泛言其判決理由不備，亦無可採。

04 (十)綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決駁回上訴人在原
05 審之訴，並無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背
06 法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。至於原審原告陳致
07 曉提起上訴部分，本院另為裁定，併予指明。

08 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
09 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項
10 前段，判決如主文。

11 中 華 民 國 114 年 12 月 26 日

12 最高行政法院第四庭

13 審判長法官 王 碧 芳

14 法官 王 俊 雄

15 法官 鍾 啟 煒

16 法官 羅 月 君

17 法官 陳 文 燦

18 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

19 中 華 民 國 114 年 12 月 26 日

20 書記官 章 舒 涵