

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

109年度都訴字第1號

115年5月29日辯論終結

115年8月7日辯論終結

原告 張文娟（兼附表一之被選定人）

黃金姍（兼附表一之被選定人）

李嘉明（兼附表一之被選定人）

廖翁連鶯（兼附表一之被選定人）

蔡鈴木（兼附表一之被選定人）

葉碧慎

葉碧專

謝麗芳

王崇安

王崇岳

上 二 人

訴訟代理人 詹順貴律師

李柏寬律師

輔助參加人 游清雄

被 告 內政部

代 表 人 劉世芳

訴訟代理人 曾義權

楊靜怡

宋旻駿

01 被 告 新北市政府

02 代 表 人 侯友宜

03 訴訟代理人 陳郁涵律師

04 上列當事人間都市計畫事件，原告提起行政訴訟，本院判決如
05 下：

06 主 文

07 原告之訴駁回。

08 訴訟費用由原告負擔。

09 事實及理由

10 壹、程序事項：

11 一、下列當事人起訴不合法：

12 (一)自然人死亡時，因喪失權利能力而無當事人能力，林慶豐
13 (歿於民國108年12月27日)、林清郎(歿於109年3月21
14 日)，於本件109年9月21日起訴前已死亡，有其戶籍資料附
15 卷可稽(本院卷五第97、123頁)，其無當事人能力且不能
16 補正，此部分起訴為不合法，應予駁回。

17 (二)本件為111年6月22日公布、112年8月15日施行之修正行政訴
18 訟法施行前已繫屬於本院之都市計畫審查程序事件，於修正
19 行政訴訟法施行後尚未終結，依行政訴訟法施行法第18條第
20 1款規定，由本院適用舊法即修正行政訴訟法施行前之行政
21 訴訟法(下稱修正前行政訴訟法)審理。次按「當事人書
22 狀，除別有規定外，應記載下列各款事項：一、當事人姓
23 名、性別、年齡、身分證明文件字號、職業及住所或居所；
24 當事人為法人、機關或其他團體者，其名稱及所在地、事務
25 所或營業所。……」、「原告之訴，有下列各款情形之一
26 者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可補正者，審判長
27 應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件
28 者。」修正前行政訴訟法第57條第1款、第107條第1項第10
29 款分別定有明文。本件附表二所示原告鄭禾隴等9人，未依
30 規定於起訴狀正確記載其身分證明文件字號。茲經本院審判
31 長於113年1月4日、113年5月24日以裁定命於14日內補正前

開事項（本院卷三第561-562頁、本院卷五第373-374頁），該裁定已合法送達並有送達證書（本院卷三第565頁[鄭禾隴]、第567頁[陳梅蘭]、第569頁[劉耀澤]、第577頁[楊蕙誼]、第579頁[林志泓]，本院卷五第427頁[謝戴壁]、第429頁[簡立凱]、第431頁[劉清和]、第433頁[曾偉豪]）在卷可稽。惟其等迄未補正前開事項，此部分起訴為不合法，應予駁回。

二、都市計畫審查程序是行政訴訟法新建立且唯一的規範審查程序，係以抽象規範的都市計畫為程序對象，且性質上屬於客觀訴訟，而行政訴訟法之其他程序，卻是以具體行政行為或法律關係為程序對象，而且性質上屬於主觀訴訟。兩者性質不同，以受影響的人的範圍及影響程度，前者不容易確定，後者容易確定。又由於都市計畫審查程序宣告都市計畫無效、失效或違法之判決，有對世效，受理訴訟行政法院應盡可能獲取相關訴訟資料及資訊，原被告以外之人之參與訴訟，反而較諸其他種訴訟程序重要。因此，都市計畫審查程序之訴訟參加，不宜直接適用行政訴訟法總則編第3章第4節「訴訟參加」規定，而須另行設計規定。「都市計畫審查程序事件，高等行政法院認為具利害關係之第三人有助一造之必要者，得命其參加訴訟。有利害關係之第三人亦得聲請參加。」行政訴訟法第237條之24第1項定有明文。輔助參加人游清雄於114年3月7日（本院收文日）具狀聲請訴訟參加（本院卷十第151頁），雖錯誤援引行政訴訟法第42條第1項後段規定作為訴訟參加依據，然經核其所有坐落於新北市新莊區瓊泰段56-1地號之房地（門牌號碼：新北市新莊區新莊路676號）位在本件新莊都市計畫（即後文之系爭新莊都市計畫）範圍內，有土地建物查詢資料可證（本院卷十三第83、97頁），且渠主張之「封路」、「減路」等事項核與被選定人兼原告張文娟、黃金姘、李嘉明、廖翁連鶯、蔡鈴木（此5人與謝麗芳、葉碧慎、葉碧專，下合稱原告張文娟等

01 人)一致，應認參加人於本件具有法律上利害關係，應允其
02 輔助參加本件訴訟。

03 三、本件被告內政部代表人原為徐國勇，嗣於訴訟進行中變更代
04 表人為林右昌、劉世芳，並經變更後代表人具狀聲明承受訴
05 訟（本院卷二第473-474、本院卷七145-146頁），核無不
06 合，應予准許。原告謝麗芳經本院公示送達公告（本院卷十
07 三第43-48頁）、原告葉碧慎、葉碧專經本院合法通知（本
08 院卷十三第9、11頁）後，未於言詞辯論期日到場，核無行
09 政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列之情事，
10 爰依被告之聲請，由其等就原告謝麗芳、葉碧慎、葉碧專部
11 分，一造辯論而為判決。

12 貳、事實概要：

13 一、被告新北市政府（即改制前臺北縣政府）分別於87年1月12
14 日與同年3月27日發布實施「變更泰山都市計畫（塭仔圳地
15 區）（三期防洪拆遷安置方案）主要計畫」案（下稱87年泰
16 山主要計畫）及「變更新莊都市計畫（塭仔圳地區）（三期
17 防洪拆遷安置方案）主要計畫」案（下稱87年新莊主要計
18 畫，與87年泰山主要計畫合稱87年泰山、新莊主要計畫），
19 並循上開主要計畫案辦理細部計畫之擬定，於91年12月31日
20 發布實施「擬定泰山都市計畫（塭仔圳地區）（三期防洪拆
21 遷安置方案）細部計畫」案、「擬定新莊都市計畫（塭仔圳
22 地區）（三期防洪拆遷安置方案）細部計畫」案（下稱91年
23 新莊細部計畫），開啟塭仔圳地區之整體開發。

24 二、被告新北市政府復於94年12月26日發布實施「變更泰山都市
25 計畫（塭仔圳地區）（三期防洪拆遷安置方案）細部計畫
26 （土地使用分區管制要點專案通盤檢討）」案、「變更新莊
27 都市計畫（塭仔圳地區）（三期防洪拆遷安置方案）細部計
28 畫（土地使用分區管制要點專案通盤檢討）」案，據以辦理
29 「新莊、泰山塭仔圳地區市地重劃區規劃暨分區工程基本設
30 計原則」，作為市政建設之依據。由於87年泰山、新莊主要
31 計畫劃設工業區之安置目的已不存在，配合新北市整體工業

發展布局、實際發展之需要及國家重大交通建設，被告新北市政府遂自98年起依行為時都市計畫法第26條及都市計畫定期通盤檢討實施辦法等規定，辦理泰山、新莊塹仔圳地區之都市計畫通盤檢討，嗣經新北市都市計畫委員會(下稱新北市都委會)及內政部都市計畫委員會(下稱內政部都委會)二級審議通過後，被告內政部乃於109年7月15日、同年月27日分別以台內營字第1090811336號函及台內營字第1090811804號函核定「變更新莊都市計畫(塹仔圳地區)主要計畫(第一次通盤檢討)案」(下稱系爭新莊主要計畫)、「變更泰山都市計畫(塹仔圳地區)主要計畫(第一次通盤檢討)案」(下稱系爭泰山主要計畫，並與系爭新莊主要計畫合稱系爭泰山、新莊主要計畫)，並於109年8月4日發布實施。被告新北市政府依系爭泰山、新莊主要計畫之內容，擬定細部計畫之變更案，並於109年8月3日分別以新北府城都字第10914479521號、第10914479523號公告核定「變更新莊都市計畫(塹仔圳地區)細部計畫(第一次通盤檢討)案」(下稱系爭新莊細部計畫，與系爭新莊主要計畫合稱系爭新莊都市計畫)及「變更泰山都市計畫(塹仔圳地區)細部計畫(第一次通盤檢討)案」(下稱系爭泰山細部計畫，與系爭新莊細部計畫合稱系爭泰山、新莊細部計畫，並與系爭泰山、新莊主要計畫合稱系爭都市計畫)，並於109年8月5日實施。

參、原告主張：

一、系爭新莊細部計畫辦理公開展覽時，曾限制民眾自由入場聽取說明會簡報，且違反都市計畫法第19條有關審議期間之規定，有違反程序規定之違法：

(一)系爭新莊細部計畫於辦理第四次公開展覽之公開說明會時，竟要求必須持有通知單者始得入內參與，並於會場門口管制無通知單者不得進入。惟收受都市計畫公開說明會會議通知單者，僅為都市計畫範圍內之土地所有權人，但受都市計畫影響之鄰近居民，或實際居住居民但無土地所有權者，縱使

01 知悉會議，亦無從入內參與，顯不符公開說明之本旨，而有
02 違正當行政程序。

03 (二)以系爭新莊細部計畫「開始審議」至「完成審議」之期間以
04 觀，因系爭新莊細部計畫係於108年10月8日辦理第一次專案
05 小組研商會議開啟本案審議程序，而於109年3月20日始經新
06 北市都委會大會審議通過，期間共計歷時165日，亦顯已違
07 反都市計畫法第19條第2項之規定。

08 二、系爭都市計畫有下述違反實體法規定之違法：

09 (一)系爭新莊主要計畫未依都市計畫法第15條敘明「計畫人口推
10 計」之依據，亦未擬定「主要上下水道系統」，致使作為計
11 畫形成中最為基礎資訊均付之闕如，而有計畫無效之事由：

12 1.系爭新莊主要、細部計畫書第三章「發展現況分析與預測」
13 第三節「人口」一章（新莊主要計畫書第52頁、新莊細部計
14 畫書第82頁以下），僅記載本計畫區內自98年至108年之人
15 口數量、人口結構及人口金字塔，然而上開資訊均屬「過
16 去」既存之人口統計資料。惟有關都市計畫範圍內於「計畫
17 目標年」究竟預計有多少人口與經濟發展，卻完全未見系爭
18 新莊主要計畫有任何之推估或計算依據，顯見系爭新莊都市
19 計畫根本未依法妥為「推計」目標人口數。第八節「災害歷
20 史及潛勢分析」，究竟欲建置哪些上下水道系統或滯洪設施
21 來解決上開問題，亦未見系爭新莊主要計畫書有何明確之記
22 載。

23 2.系爭新莊主要、細部計畫書第六章「檢討後計畫」第三節
24 「居住密度與計畫人口」中（新莊主要計畫書第160頁、新
25 莊細部計畫書第215頁），雖有泛稱目標年115年之「計畫人
26 口為49,000人，居住密度平均每公頃約480人」，然究竟都
27 市計畫人口為49,000人係依據何種方式推估而得？亦完全未
28 有任何記載。

29 3.系爭新莊主要計畫由於就有關計畫目標年之人口推計、上下
30 水道系統規劃均付之闕如，已使系爭新莊主要計畫最為根本
31 性、基礎性之資訊均乏實質內容，堪信系爭新莊主要計畫已

顯然違反都市計畫法第15條之規定，應予宣告系爭新莊主要計畫無效。至依上開主要計畫所擬定之系爭新莊細部計畫，因與上開主要計畫具不可分關係，且其內容相近且無上開記載人口推計及上下水道系統事項，而應併同宣告無效。

(二)系爭新莊主要計畫顯未符合都市計畫法第45條有關開放性公共設施應達10%以上之法定標準：

1.系爭新莊主要計畫有關五項公共設施用地，總計僅規劃20.4218公頃（新莊主要計畫書第164-165頁），而系爭新莊主要計畫總面積為240.7660公頃（新莊主要計畫書第160頁），故經核算本主要計畫範圍內僅規劃8.48%之開放性公共設施（計算式： $20.4218 \div 240.7660 = 8.48\%$ ），顯然未達都市計畫法第45條規定至少10%之要求，可見系爭新莊主要計畫已顯有違法。另若將新莊、泰山二都市計畫（即系爭都市計畫）併計觀察，系爭都市計畫合計開放空間為37.6598公頃，但總計畫範圍面積為467.4471公頃，經核算開放性公共設施亦未達10%之標準，而顯有違法事由。

2.系爭新莊主要計畫雖就上開開放性公共設施規劃不足乙節，於計畫書之表46「變更新莊、泰山都市計畫(塭仔圳地區)主要計畫(第一次通盤檢討)案變更前後效益對照表」中指明，將「藉由本案細部計畫土地使用管制要點規定全區建築退縮留設綠帶方式酌予補充計17.4公頃」以資因應（新莊主要計畫書第182頁），然「建築退縮所留設之綠帶」，其土地使用分區並非公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場等公共設施用地，而係一般私有之商業區、住宅區或工業區用地，則以退縮方式計入所稱「開放性公共設施」之範疇，完全不符都市計畫法之要求。倘上開土地未經建築或開發，或屬系爭新莊都市計畫實施前即已建成之區域，除經開發或改建，否則亦無法產生上開「公共設施」，則上開公共設施是否產生，顯然必須繫諸於未來是否土地所有權人是否開發利用等不確定因素，堪信以建築退縮方式計入五項開放性公共設施面積，與都市計畫法第45條之目的顯有未洽。

01 (三)系爭新莊主要計畫所規劃之商業區面積，有違行為時即106
02 年4月18日修正發布之都市計畫定期通盤檢討實施辦法（下
03 稱都計通檢辦法）第31條之規定：

04 1.按都計通檢辦法第31條第1項第1款規定，系爭新莊都市計畫
05 所載目標年計畫人口規模為49,000人計算，商業區總面積應
06 以不超出23公頃（計算式： $30 \times 0.45 + 19 \times 0.5 = 23$ ）為標準。依
07 系爭新莊主要計畫後所規劃之土地使用分區總表所示，系爭
08 新莊主要計畫竟規劃高達33.0560公頃之商業區土地（新莊
09 主要計畫書第159頁），顯然超出上開辦法所定商業區面積規
10 定，而有違法事由。又主要計畫商業區內縱有部分土地於細
11 部計畫中，另規劃為細部計畫道路等公共設施，故二者面積
12 會有部分落差，惟查系爭新莊細部計畫後各土地使用分區面
13 積總表（新莊細部計畫書第194頁），其中「第一種商業區」
14 面積為0公頃、「第二種商業區」面積為28.4158公頃、「商
15 業區（附）」面積為0.7004公頃，合計細部計畫商業區面積
16 共高達29.1162公頃，亦顯然違反都計通檢辦法所定商業區
17 不得大於23公頃之上限。

18 2.次按都計通檢辦法第31條第1項第2款規定，以計畫範圍面積
19 240.7660公頃計算，系爭新莊都市計畫商業區之面積應不得
20 大於24.0766公頃。然查系爭新莊主要計畫商業區為33.0560
21 公頃、細部計畫商業區合計為29.1162公頃，均大於上開都
22 計通檢辦法第31條第1項第2款所計算而得之上限，顯見系爭
23 新莊主要計畫完全未依上開原則妥為辦理通盤檢討。

24 (四)系爭新莊都市計畫未依據都計通檢辦法第35條及都市計畫法
25 新北市施行細則第38條之規定，檢討都市計畫容積總量：系
26 爭新莊主要計畫內未就都市計畫範圍內所需容積總量有任何
27 調查或推估之記載，亦未將容積獎勵納入評估，顯有違誤。
28 另系爭新莊細部計畫雖於第三章第九節「容積率」部分（新
29 莊細部計畫書第117頁以下），有敘明系爭新莊細部計畫於
30 通盤檢討前之平均住宅區及商業區容積率，但上開資訊均僅

01 是既有容積率之歷史資料，而完全未見其訂定「未來計畫目
02 標年」之平均容積率。

03 三、系爭都市計畫有下述利益衡量瑕疵而違法：

04 (一)原告張文娟等人：

- 05 1.系爭新莊主要計畫刪除新樹路、新莊路、福營路、三和路、
06 三泰路5條路，並變更土地使用分區為第二種、第三種住宅
07 區，經由建商財團出售。被告無故刪除前開5條道路，市地
08 重劃後未增加、反而減少公共設施，使三泰路2號至22號、
09 新莊路666號至680號、775號至783號、777巷1號至3號門口
10 將無道路，福營路整排前門變後門，隔間、廚房及客廳等房
11 屋配置均需重做(本院卷二第401頁)。
- 12 2.被告新北市政府於93年間以新樹路要自10米拓寬為15米為
13 由，未通知原告而逕為分割、徵收土地，已違反徵收程序法
14 第100條、102條、第107條及第108條規定。新樹路迄今寬度
15 仍為10米，經市地重劃後仍未改變，顯無徵收必要，被告已
16 違反徵收程序法等規定，應返還人民土地(本院卷二第401-
17 403頁)。
- 18 3.按系爭都市計畫公告前之新北市土地使用管制一覽表(都市
19 計劃容積率表)(最後修正日期：86年8月15日)，新莊商
20 業區之建蔽率為80%、容積率為440%、泰山商業區之建蔽
21 率為80%、容積率為300%(本院卷一第143-145頁)。次按
22 泰山、新莊細部計畫通盤檢討案土地使用分區管制要點(下
23 稱土地使用分區管制要點)第2點規定，無折繳代金者，其
24 容積率為115%；繳交申請基地面積17.5%土地以代金方式
25 折繳，其容積率調整為140%；繳交申請基地面積45%土地
26 以代金方式折繳，其容積率調整為210%。另按同要點第5點
27 規定，系爭都市計畫限定最小基地開發規模，鄰里商業中心
28 最小基地開發規模為1000平方公尺、毗鄰1號道路(特二
29 號)及2號道路(新北大道)最小基地開發規模1000公尺。
- 30 4.原告張文娟等人所有之合法房屋於57年前即建造完成，地目
31 為建地。嗣因淡水河洪水平原管制辦法而禁建，迄今尚未解

01 禁。經濟部於62年定案二重疏洪道，並確定不在新莊與泰山
02 做淡水河疏洪道，則新莊、泰山塭仔圳地區應解除禁建規
03 定。

- 04 5.系爭都市計畫將原告張文娟等人之土地使用分區劃定為第一
05 種住宅區，容積率降為115%，致坪數僅餘6至8坪，即使原
06 告繳納代金亦無法蓋三樓建物，坪數未達更新最小面積1000
07 平方公尺之要求、亦未符合都市危險及老舊建築物加速重建
08 條例之基地面積500平方公尺之要求（本院卷一第160頁），
09 已違反都市計畫法、土地法等規定。住宅區或建地從不需繳
10 交45%代金，與合法房屋同樣排除於市地重劃外之輔大、工
11 業區、教堂農地變建地都無負擔，為何原告須與排除於市地
12 重劃外者一樣繳納45%差別容積？顯已違反比例原則及平等
13 原則（本院卷二第403頁），並返還原告張文娟等人合法房屋
14 應有之容積率440%。

15 (二)原告王崇安、王崇岳：

- 16 1.系爭新莊細部計畫有關道路交通系統調整部分，未考量影響
17 原告王崇安、王崇岳所有之土地利用較小之其他可行方案，
18 顯有利益衡量之瑕疵：關於道路交通系統之規劃，應於權衡
19 時兼顧公益與私益之調和，始無利益衡量瑕疵。而系爭新莊
20 細部計畫道路系統有關原告王崇安、王崇岳所有之土地西側
21 之規劃，乃是採取在新莊區瓊泰段541、541-1地號土地西側
22 處書設畸形且凸出約七公尺之住三用地，使前開地號臨計畫
23 道路、部分不臨計畫道路。此種規劃應已直接損害原告王崇
24 安、王崇岳之私益，其中可能包含：(1)造成原告王崇安、王
25 崇岳所有之土地遭到上開住三土地之阻擋，而阻礙土地正常
26 進出動線；(2)臨計畫道路可指定建築線縮短、門面部分減
27 縮，影響未來土地開發使用權益；(3)住三用地倘於重劃開發
28 後興建房屋，可能迫近原告王崇安、王崇岳土地上之建物，
29 而使原告王崇安、王崇岳受有日照減少之損害；(4)道路系統
30 於原告王崇安、王崇岳所有之土地門前大幅度轉彎，且迫近

01 計畫道路路口，將導致交通壅塞影響，而居住生活品質等各
02 項負面影響。

03 2.系爭新莊都市計畫有關第一種住宅區容積率調整部分，顯有
04 違背行政法上平等原則，且有利益衡量之瑕疵：87年新莊主
05 要計畫有關合法密集房屋之處理方式已指明有二：(1)納入重
06 劃範圍，但訂定減輕重劃負擔；(2)排除重劃，並訂定差額容
07 積管制。是以，如將原告王崇安、王崇岳所有之合法房屋納
08 入重劃並予以保留，事實上仍應給予上開合法房屋額外「減
09 輕重劃負擔」之措施，這是因為合法房屋密集地區，縱可部
10 分享受到重劃區內公共設施之外溢效益，但並未如其他土地
11 所有權人享受土地臨接道路、區塊重新調整形狀之利益，則
12 其負擔比例應相較其他確實經土地調整之所有權人為低，始
13 符實質平等之原則。倘原告王崇安、王崇岳所有之合法房屋
14 納入重劃範圍時，都必須透過「減輕重劃負擔」之方式來降
15 低其負擔義務，而不會有如其他一般重劃區內土地所有權人
16 必須負擔將近重劃法定上限45%之共同負擔額，則系爭新莊
17 細部計畫將合法房屋排除於重劃範圍外時，卻又一律要求合
18 法房屋密集者必須繳交45%代金，始得與重劃範圍內之所有
19 權人取得相同之210%容積，其論理即自相矛盾，而顯與行
20 政法上之平等原則有違。由此可見，91年新莊細部計畫設定
21 第一種住宅區及第三種住宅區差別容積為140%及210%（差
22 距33.33%），而非115%及210%（差距45%），應堪信是考
23 量過合法房屋聚落減輕負擔之原則後所設，而相較系爭新莊
24 細部計畫變更後之規定，更符合平等原則。系爭新莊都市計
25 畫是否確已考量合法密集房屋內之土地平均面積較小，土地
26 整合不易，進而評估上開指定開發方式之限制是否可行及適
27 當？有無分析、調查上開土地整合之可行性？均有未明，而
28 應有衡量不足之瑕疵。

29 四、並聲明：

30 (一)原告張文娟等人迭經變更聲明，於言詞辯論期日確定聲明
31 為：「1.宣告系爭新莊主要計畫、系爭泰山主要計畫無效。

01 2.宣告系爭新莊細部計畫、系爭泰山細部計畫無效。」（本
02 院卷十二第166頁）。

03 (二)原告王崇安、王崇岳於113年10月1日（本院收文日）以行政
04 訴訟言詞辯論意旨狀聲明：「1.先位聲明：(1)宣告系爭新莊
05 主要計畫無效。(2)宣告系爭新莊細部計畫無效。2.備位聲
06 明：(1)宣告系爭新莊細部計畫，變更『核定編號51關於調整
07 細部計畫路型部分』無效或違法。(2)宣告系爭新莊細部計
08 畫，變更『土地使用分區管制要點第七點關於第一種住宅區
09 部分』無效或違法。」（本院卷八第105-106頁）。

10 肆、被告內政部則以：

11 一、系爭都市計畫之主要計畫於87年公告實施、細部計畫於91年
12 公告實施。被告新北市政府依都市計畫法第26條第1項規
13 定，自98年起辦理系爭都市計畫之通盤檢討作業。被告新北
14 市政府辦理公開展覽30天、登報周知並舉行公開說明會在
15 案，經新北市都委會審議通過後，報請被告內政部核定通
16 過，被告新北市政府再於109年8月3日公告發布實施。系爭
17 都市計畫變更皆依都市計畫法所定之要件及程序，並經各都
18 市計畫委員會審議後，依規定發布實施在案，都市計畫變更
19 程序於法並無疑義及不合。

20 二、有關原告張文娟等人及原告王崇安、王崇岳主張既有合法密
21 集聚落建築物之權利受損部分，查本案為確保計畫區內既有
22 合法密集聚落原有使用之權益，在不妨礙系爭新莊主要計畫
23 公共設施機能與完整性及重劃工程、土地配地等考量下，於
24 第八節土地使用分區管制原則性規範中，就管制方式、管制
25 內容及容積獎勵之部分，擬具相關原則，作為後續擬定土地
26 使用分區管制要點時之參據，以徹底落實主要計畫之指導性
27 功能。被告新北市政府依循上開主要計畫變更案之指導，於
28 擬定細部計畫時，基於主要計畫住宅區鄰里單元構想，考量
29 市地重劃可行性及土地所有權人重劃配地權益，以土地所有
30 權人持有土地情形，整併道路系統，以大街廓方式來進行規
31 劃。同時考量既有合法密集聚落居住權益以及開發公平性與

01 一致性，遵循主要計畫之指示以排除重劃及訂定不同程度之
02 差別容積之方式，劃設不同住宅區等級，以多元方式（如市
03 地重劃、自行興建或參與都市更新等）進行開發，乃屬地方
04 政府之規劃高權。故原告張文娟等人及原告王崇安、王崇岳
05 主張應恢復現有合法房屋之使用及應予以恢復原有之權益部
06 分，依上開使用強度規定為土地使用分區管制要點內容，而
07 該要點屬系爭新莊細部計畫範疇，系爭新莊主要計畫僅為原
08 則性規範，原告張文娟等人及原告王崇安、王崇岳誤解都市
09 計畫法令之規定，此部分之救濟尚非屬被告內政部之權責。

10 三、按行政訴訟法第237條之18第1項規定，原告張文娟等人及原
11 告王崇安、王崇岳提起都市計畫審查訴訟限於「權利或法律
12 上利益」受損害者為限，尚不包含「事實上利益受損害」之
13 情形。經被告新北市政府所查，原告張文娟等人及輔助參加
14 人主張新莊路、福營路、新樹路、三和路、三泰路之刪除，
15 影響居民進出云云，然其尚未達到完全無法通行之程度，至
16 多僅可能造成原告張文娟等人及輔助參加人因現有道路廢除
17 而增加些許交通時間，該時間之花費並非甚鉅，未達至社會
18 上一般人難以忍受之程度，此種「通行便利性」應屬反射利
19 益，非屬權利或法律上保護之利益，故實難認具有訴訟權
20 能。至建蔽率及容積率之高低，雖會影響原告張文娟等人及
21 原告王崇安、王崇岳未來興建建築物所占之基地面積及可建
22 築之總樓地板面積，然其上非屬權利或法律上之利益，屬單
23 純事實上利益受損；退步言之，倘建蔽率與容積率屬財產權
24 者，應為一種「集體財產權」，由政府控制總量及支配分
25 派，既人民財產權之內涵係透過都市計畫行程，則難認被告
26 核定、發布之都市計畫有侵害原告張文娟等人及原告王崇
27 安、王崇岳權利或法律上利益等情。

28 四、並聲明：原告之訴駁回。

29 伍、被告新北市政府則以：

30 一、系爭都市計畫之細部計畫之作成，程序均符合都市計畫法第
31 28條、第23條、第19條及第21條第1項規定，於法尚無違

01 誤：被告新北市政府依據都市計畫法第26條規定，分別擬定
02 系爭泰山、新莊細部計畫後，依法踐行公開展覽、舉行說明
03 會、審議及發布實施等相關程序，並於重新檢討都市計畫檢
04 核表中，再次確認上開辦理內容，系爭都市計畫做成之程序
05 並無違法。系爭泰山、新莊細部計畫中，就市地重劃、「第
06 一種住宅區」、「容積率」及有關「新莊路、福營路、新樹
07 路、三和路、三泰路」之變更，均係依循較高位階之法規範
08 （即主要計畫），且未有違反公平性、比例原則及居住正
09 義。

10 二、關於原告張文娟等人及輔助參加人主張新莊主要計畫刪除新
11 莊路、福營路、新樹路、三和路及三泰路部分：

12 (一)有關新樹路部分：

13 1.美華新村出入部分：查系爭新莊都市計畫中，在確保美華新
14 村既有合法密集聚落居住權益下，除將其排除於市地重劃範
15 圍，劃設為第一種住宅區外，同時亦有斟酌既有聚落出入通
16 行需求，在不影響公共設施系統機能及完整性下，酌予調整
17 道路路型，供其對外通行使用，以符合道路通行之規定。

18 2.靠近塔寮坑溪北側部分：按凡變更都市計畫書與變更都市計
19 畫圖未指明變更之部分，均係以原計畫為準。查原告張文娟
20 等人及輔助參加人主張新樹路靠近塔寮坑溪北側有斷掉，尚
21 非屬系爭新莊細部計畫之範圍，既非屬於系爭都市計畫之範
22 圍，依行政訴訟法施行法第14條之5規定，自不得提起都市
23 計畫審查程序訴訟。況變更後並未致新樹路完全無法通行，
24 渠等稱新樹路斷掉讓合法房屋居民無法出入云云，委無足
25 取。

26 3.瓊泰段207地號部分：查系爭新莊主要計畫圖可知瓊泰段207
27 地號附近之新樹路土地並未有變更，又依新北市政府城鄉發
28 展局109年12月14日新北城測字第1092385655號函所示，新
29 北市新莊區新樹路19號到65之2號道路中心線並無東移，足
30 證原告張文娟等人及輔助參加人所爭執者，尚非系爭新莊都

01 市計畫範圍，依行政訴訟法施行法第14條之5規定，自不得
02 提起都市計畫審查程序訴訟。

03 (二)有關新莊路、福營路部分：查原告張文娟等人及輔助參加人
04 所指與新樹路交會之新莊路與福營路，非屬新莊塭仔圳地區
05 都市計畫道路，其主張新莊區瓊泰段55-3地號現有道路新莊
06 路有減掉之情，於系爭新莊細部計畫中並未為變更。渠等非
07 屬上開土地之所有權人，其當無因上開土地使用分區之變更
08 而受有財產權之損害，且由於第一種住宅區並不參與市地重
09 劃，其當無所謂因系爭都市計畫市地重劃之執行而遭刪除之
10 情，故原告張文娟等人及輔助參加人據此請求宣告無效，難
11 認有理。

12 三、關於原告張文娟等人及原告王崇安、王崇岳不服市地重劃及
13 系爭都市計畫之容積率部分：

14 (一)新莊、泰山塭仔圳地區都市計畫之開發方式，自87年發布實
15 施主要計畫以來，均係採市地重劃之方式辦理，並於94年開
16 放民間辦理市地重劃細部計畫，將計畫區分為6大分區、38
17 開發單元。考量前開開發單元自發布迄今僅有3處完成開發
18 重劃開發，故於系爭泰山、新莊主要計畫中取消開發單元，
19 將原計畫變更為「公辦」市地重劃方式辦理。對於原有合法
20 密集地區是否應納入市地重劃範圍，參與市地重劃，並為確
21 保計畫區內既有合法密集聚落原有使用之權益，於不妨礙主
22 要計畫公共設施機能與完整性及重劃工程、土地配地等考
23 量，於系爭泰山、新莊主要計畫中，擬定「新莊、泰山都市
24 計畫（塭仔圳地區）合法密集建築物排除公辦市地重劃範圍
25 處理原則」，作為後續都市計畫規畫之依循。

26 (二)被告新北市政府依循前開主要計畫變更案之指導，於擬定系
27 爭新莊細部計畫「住宅區」之土地分區使用計畫時，遵循系
28 爭新莊主要計畫之指示以排除重劃及訂定不同程度之差別容
29 積之方式，劃設不同住宅區等級，不僅將「第一種住宅區」
30 與「第二種住宅區」指定為都市更新地區，且賦予坐落於此

二類型之土地所有權人，得依其意願自行興建或參與都市更新方式重建。

(三)就第一種住宅區容積率，被告內政部於核定系爭泰山、新莊主要計畫通盤檢討案時，因新莊塭仔圳地區西側有山腳斷層經過，考量區內地質災害潛勢，不宜高強度之建築開發，因此將之發展定位為「中、低密度住宅發展型態」為主，並揭示塭仔圳重劃區之住宅區（第三種住宅區）之容積率為210%，較系爭新莊都市計畫一般地區住宅區（容積率300%）之土地使用強度略有不同，以提升都市地區之土地防洪管理效能與調適能，及強化緊急應變及防災能力，並指示於土地使用分區管制要點規定，於細部計畫時應考量計畫執行之可行性與公平性等。被告新北市政府遂依循系爭泰山、新莊主要計畫及都市計畫法新北市施行細則之規定，於系爭泰山、新莊細部計畫中就使用分區管制要點之第一種住宅區之容積率相關規定。

(四)前開對於原係農業區自用住宅之第一種住宅區，於未來改建時不同負擔之差別容積且得以代金折繳之規定，有關重劃負擔比例之訂定，係參依重劃區共同負擔比例（即平均地權條例第60條第3項市地重劃共同負擔之比例以不超過45%為原則），再與重劃區基準容積量依至前提下，若負擔土地45%時，第一種住宅區比照第三種住宅區容積率，調整為210%，若維持現行計畫容積率140%，則應負擔土地17.5%；若不負擔時，則容積率調整為115%。同時考量既有合法聚落居住權益，並鼓勵都市更新與整合開發，再增訂再發展區採都市更新方式開發；或依「都市危險及老舊建築物加速重建條例」、「新北市政府執行舊市區小建築基地合併整體開發處理原則」或「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」，且面積達一定規模者，則維持現行計畫開發強度（即容積率140%），免繳代金。此種在不超過環境容受力下，基於與市地重劃區負擔之公平性及促進整合開發，依據不同

情節而實施差別容積率之規定，難謂有何牴觸公平性、比例原則及居住正義之情。

四、並聲明：原告之訴駁回。

陸、上述事實概要欄所述的事實，為兩造所不爭執，並有新北市政府109年8月3日新北府城都字第10914479521號、第10914479523號、第10914479525號、第10914479527號公告（本院卷一第417、418、419、420頁）在卷可稽，足以認定為真正。

柒、本院判斷如下：

一、按都市計畫，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。其應依據現在及既往情況，並預計25年內之發展情形訂定之（都市計畫法第3條、第5條參照）。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）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新聞紙或新聞電子報周知；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。（都市計畫法第19條第1項參照）。都市計畫包括主要計畫及細部計畫行政，涉及一定地域未來發展之綜合預測、評價與規劃。主要計畫係表明都市發展之基本構想，作為擬定細部計畫之準則；細部計畫則作為實施都市計畫之依據（都市計畫法第7條第1、2款參照），而關於細部計畫之內容，為以細部計畫書及計畫圖表明計畫地區範圍內之土地使用分區管制及地區性公共設施用地等事項（都市計畫法第22條參照）。內政部核定主要計畫之處分，未經撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在，該管直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所擬定細部計畫之土地使用分區管制及地區性公共設施用地之範圍，自當配合主

01 要計畫並受其拘束。至舉辦都市計畫所為之土地徵收，係以
02 都市計畫內容為藍圖，以之實現都市計畫之目標。是本件訴
03 訟之程序標的為新莊與泰山細部計畫書、圖，依都市計畫法
04 第23條公告核定之行政處分，屬計畫行政之範疇，尚與土地
05 徵收行政有別，先予敘明。

06 二、參酌上揭都市計畫法第3條、第5條規定可知，都市計畫係對
07 一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國
08 防、文教、康樂等重要設施，依據現在及既往情況，並預計
09 25年內之發展情形，作有計畫的發展，並對土地使用作合理
10 之規劃。可知都市計畫對於一定地區所為「有計畫之發展，
11 並對土地使用作合理之規劃」，即都市計畫內容所確立該地
12 區發展之目標、方向及土地使用規劃，此係基於專業預測而
13 擬定之具體內容，屬於計畫形成自由的事項，而計畫形成自
14 由的行使，最重要的就是進行利益衡量，行政機關於擬定或
15 核定計畫時，應權衡可能受到計畫影響的各方不同公益和私
16 益，而使各種利益於計畫內容中處於協調的狀態。利益衡量
17 原則，不僅適用於利益衡量過程，亦及於利益衡量所得的總
18 結論（利益衡量結果）。利益衡量違法的態樣有：未為衡量
19 （怠於衡量）、衡量不足、衡量錯估及衡量不合比例。例
20 如，擬定都市計畫作相關事項之調查、分析及推計不足，致
21 未將重要事項及資料納入考量，即屬衡量不足；就調查所得
22 重要事項之評價有錯誤，為衡量錯估；對於各種公益及私益
23 事項重要性所占之比重作不成比例之衡量，則為衡量不合比
24 例。

25 三、承上，相較於一般法律規範為條件性規範，以三段式論證法
26 律解釋及適用法律，處理個案的特定問題，計畫法規範則為
27 目標性規範，規範內容是綱領性、目標性規定，為規劃者設
28 定進行規劃時應遵行的目標、原則及指導方針。行政機關對
29 於未來所為之預測規劃而形成土地使用都市計畫內容，實現
30 立法者透過目的性規範所確定的目標、原則及指導方針，具
31 有相當程度的形成空間，此為「計畫形成自由」。雖然如

01 此，基於法治國家原則，行政行為應受法的監督，對此計畫
02 形成自由，法律上仍有其限制，逾此限制作成之都市計畫即
03 屬違法。都市計畫的違法事由依上述的審查模式可區分為
04 四：(一)違反程序規定；(二)牴觸上位計畫或違反先行程序決
05 定；(三)違反實體法上禁止或誡命；(四)利益衡量違法。

06 四、本件原告爭執最烈的其中一項爭點，在於系爭都市計畫有關
07 差別容積率訂定的問題。但就差別容積率論述之前，應先就
08 系爭都市計畫的規劃以及容積率的設計審究如下：

09 (一)都市環境品質雖然和容積率之實施有密切關係，但是都市環
10 境良窳不能忽略都市計畫之規劃。一般而言，都市計畫內容
11 主要包括三大部門：土地使用分區計畫、公共設施計畫和交
12 通運輸計畫；而都市機能是否健全和三大部門規劃與開發密
13 不可分。都市計畫之規劃必須掌握三件事情：1.了解都市情
14 境；2.都市未來想發展成什麼樣情境；3.如何達到想要情
15 境，也就是如何執行。依據這三件事情都市規劃程序可以再
16 細分10個步驟：1.確定規劃範圍；2.資料收集分析與預測；
17 3.界定都市發展問題與都市發展機會；4.建立目標體系；5.
18 研擬替選發展策略方案；6.評估替選發展策略方案；7.選擇
19 替選發展策略方案；8.計劃轉換成實施方案；9.執行計畫方
20 案；10.最後，監測發展結果與都市情境之改變，做為下一次
21 通盤檢討之依據。容積率雖然是土地使用管制重要因素，但
22 是影響都市發展因素眾多，包括都市規模、計畫人口、人口
23 密度、公共設施服務水準等，這些因素都和容積率有關，也
24 就是容積率訂定與這些因素環環相扣，不能單獨考慮。

25 (二)容積率訂定首應依據計畫人口、居住密度、每人平均居住樓
26 地板面積、公共設施服務水準等因素訂出平均容積率，並依
27 計畫特性、區位、面臨道路寬度、鄰近公共設施情形、地形
28 地質、發展現況、發展機會與限制，分別訂定不同容積率。
29 有關容積率訂定分為三個步驟，分別是：1.都市計畫人口估
30 計：都市總人口數量預測後，進行不同居住人口密度之空間
31 分派，爾後依據各項公共設施設置標準估計公共設施面積數

量，並對公共設施進行空間配置；2.設定人口密度：居住人口密度關係著住宅區和商業區規劃數量；設定的人口密度愈低，住宅區需要面積愈大，人口密度設定愈高，所需規劃住宅區面積愈少；3.計算容積率：不同居住人口密度代表著不同容積率設計，一個都市需規劃多少人口密度種類和都市規劃目標有關。各個不同人口密度計算出不同容積率之後，可以得到都市整體平均容積率。至於平均容積率的計算公式為： $(\text{住宅區總樓地板面積} + \text{商業區供居住總樓地板面積}) \div (\text{住宅區面積} + \text{商業區面積}) \times 100\%$ 。其中，住宅區總樓地板面積為各類型住宅區面積乘以各自容積率之總和；商業區供居住總樓地板面積則為各類型商業區面積乘以其供居住使用容積率之總和。

(三)系爭都市計畫有如事實概要欄所載之計畫辦理經過，再就細部計畫內容以觀（新莊都市計畫細部計畫書圖29，第218頁；表47，第219頁。泰山都市計畫細部計畫書圖30，第207頁；表47，第208頁），可知塹仔圳洪水平原一級管制區總面積467.45公頃解除後，全部納入都市計畫變更範圍；其中，新莊部分240.77公頃，泰山部分226.68公頃。由於該計畫區過去未辦理市地重劃，除原有聚落外，其餘住宅區及商業區開闢率均極低，約在6%左右，加以舊有聚落僅占住宅區面積1.41%，舊有聚落之現況人口難以作為地區未來發展預測使用，供作計畫區容積檢討之依據。準此，該次通盤檢討變更作業係從計畫容積供給量進行人口總數估計，以作為容積管制及獎勵規定修訂之參考。該計畫區之計畫人口96,000人，居住密度每公頃約480人，屬於中密度設計。土地使用分區之規劃，包括第一種住宅區7.06公頃、第二種住宅區0.56公頃、第三種住宅區190.71公頃、第一種商業區5.04公頃、第二種商業區42.63公頃、產業專用區4.20公頃、第一種乙種工業區4.05公頃、第二種乙種工業區0.56公頃，土地使用分區面積總共260.65公頃；公共設施用地包括公園、兒童遊樂場、國中、國小等總共199.82公頃，占計畫總面積

01 42.75%；從公共設施規劃比例觀之，可以說是屬於一個可
02 以接受之居住環境品質的設計。本院委請陳立夫教授、邊泰
03 明教授鑑定結果亦同此見解（本院卷十第439-440頁即鑑定
04 意見書第33-34頁）。至於系爭都市計畫指定以市地重劃辦
05 理，以及系爭都市計畫關於土地使用分區管制要點等節，則
06 於下述論及原告之各項主張時分別敘述之。

07 五、系爭都市計畫應無違反程序規定之違法：

08 (一)都市計畫法第19條第1項、第2項規定：「（第1項）主要計
09 畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直
10 轄市、縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽30天及
11 舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新
12 聞紙或新聞電子報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間
13 內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，
14 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
15 主要計畫一併報請內政部核定之。（第2項）前項之審議，
16 各級都市計畫委員會應於60天內完成。但情形特殊者，其審
17 議期限得予延長，延長以60天為限。」原告王崇安、王崇岳
18 主張系爭新莊細部計畫審議歷時計165日，違反都市計畫法
19 第19條第2項之規定等語。惟都市計畫案件規模龐大，影響
20 層面廣泛，計畫內容爭議性高，審議過程因應陳情意見而增
21 辦聽證程序，併隨修補正文件資料或修正都市計畫書圖，自
22 有延長必要，且審議時程亦應扣除修補正相關文件資料或書
23 圖、增辦聽證程序之日數。縱有逾期，亦是為廣納民意並以
24 充裕時間妥適謹慎處理及衡量各方利益（如新北市都委會專
25 案小組研商會議、內政部都委會有考量原告王崇安、王崇岳
26 陳情之意見，並酌予採納，原處分卷第924、1810-1816、18
27 41、2247-2255、2280-2287、2635-2643頁），對計畫範圍
28 內之人民或爭執計畫適法性之原告而言，並無不利益，尚難
29 以未遵守都市計畫法第19條第2項有關審議期限之訓示規定
30 ，而認為構成計畫無效之法律效果。至於原告王崇安、王崇
31 岳復主張系爭新莊細部計畫辦理公開展覽之公開說明會時，

01 限制必須持有通知單者始得入內等語，就未持有通知書者不
02 得參與公開說明會一事，原告王崇安、王崇岳並未舉證以實
03 其說，故不得以其單方面之主張即為其有利之認定。

04 六、系爭都市計畫沒有違反實體法規定之違法：

05 (一)都市計畫法第15條第1項第3款、第7款規定：「市鎮計畫應
06 先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明
07 之：……□人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經
08 濟發展之推計。……□主要上下水道系統。」第16條規定：
09 「鄉街計畫及特定區計畫之主要計畫所應表明事項，得視實
10 際需要，參照前條第一項規定事項全部或一部予以簡化，並
11 得與細部計畫合併擬定之。」可知，主要計畫內容應表明之
12 事項首需依據實際情況而定，並且得全部或一部予以簡化。
13 經查：

14 1.依據系爭新莊主要計畫表13新北市、新莊區及本計畫區歷年
15 人口成長統計表（新莊主要計畫書第53頁）的分析，計畫區
16 內歷年人口之變化由93年的18,906人成長至107年24,797
17 人，計增加5,891人，年平均成長率為1.97%，較新莊區相
18 同期間人口成長率0.54%為高，亦較新北市之0.6%為高，
19 顯示本計畫區所在行政區域，相較新北市及新莊區其他地區
20 而言，為一快速發展地區，新莊區歷年人口自然增加率有逐
21 年下降之趨勢，近3年已呈現穩定，平均人口自然增加率為
22 0.4%（ $(0.46+0.42+0.32) \div 3 = 0.4$ ），較新北市近3年
23 的年平均人口自然增加率約0.2%（ $(0.27+0.2+0.12) \div 3 \approx 0.2$ ）略高。新莊區歷年人口社會增加大致呈現遞減現
24 象，平均人口社會增加率為0.02%，較新北市平均人口社會
25 增加率0.3%為低，主要乃新莊區可開發土地多已開發完
26 成，未來人口引入將視副都心與本計畫區開發情形決定。再
27 以系爭新莊主要計畫表14歷年本計畫區與新莊區人口分布變
28 遷表（新莊主要計畫書第54頁）所示108年之人口數觀之，
29 本計畫區人口數占新莊區總人口數6.03%。就歷年來之所占
30 比例自98年的5.49%至上述108年的6.03%之趨勢而言，大
31

體呈現穩定增加狀態，顯示新莊區人口增加過程中，有逐漸向本計畫區集中之趨勢。從而，截至107年底，新莊塭仔圳地區現況人口為24,797人，占新莊區總人口比例為5.94%。新莊塭仔圳地區因遲未能辦理整體開發，致現況人口成長率趨緩（新莊主要計畫書第52-59頁）。職是之故，系爭新莊主要計畫將塭仔圳地區定位在兼顧生態與永續利用之前提，導入TOD土地利用模式，鼓勵「大街廓」整體開發，以捷運線為發展軸帶，配合溪北CBD發展，沿場站周邊地區劃設商業區，且依區位發展機能，規劃門戶中心商業區及鄰里商業區提供大新莊知識產業園區及周邊住宅社區商業服務，並配合新莊副都心發展，規劃中、低密度發展、高品質住宅社區以滿足地區發展衍生進駐人口需要，發展兼具居住、商業、服務、休閒、交通轉運等複合性功能的溪北宜居基地（新莊主要計畫書第115-117頁），故以115年時預計塭仔圳地區計畫人口達到49,000人，居住密度每公頃約480人為目標（新莊主要計畫書第160頁）。系爭新莊主要計畫係以過去及現在人口成長、分布、人口結構組成（新莊主要計畫書第54-59頁，包含三階段年齡結構及扶養比、人口金字塔及戶數數量的統計）及產業，考量未來經濟發展，規劃未來計畫年期內之人口，並非毫無任何推估依據是以，原告主張未見系爭新莊主要計畫關於人口數量有任何推估等語，應有誤會。

2.次查，系爭新莊主要計畫參考新北市消防局網站資料，以及「108年新北市地區災害防救計畫」，判斷淹水潛勢地區多位於貴子坑溪中上游及塔寮坑溪與西盛溝交會處，主因地勢低窪、排水不良，故系爭新莊主要計畫將公園集中留設於貴子坑溪及塔寮坑溪流域兩側，未來得兼作滯洪設施及相關抽水站設施（新莊主要計畫書第100頁）。經調查區內既有水圳及河川資源，系爭新莊主要計畫配合都市計畫發展定位、構想及經濟部100年10月4日公告之塔寮坑溪排水堤防預定線調整，合理檢討規劃溝渠用地，結合貴子坑溪及塔寮坑溪流域防洪整治及生態滯洪池使用，整併細部計畫公園兼兒童遊

樂場用地，將公園綠地以集中河川流域兩側地區為原則加以規劃（新莊主要計畫書第109、133、135、174-175頁）。又配合都市維生線共同管溝系統、電線管路之地下化系統、管路耐震化及維生線管理中心系統，系爭新莊主要計畫建立維生線佈設資訊系統和配合防災計畫系統，於主要逃生路徑及防災區劃週邊，儘量以共同管溝予以容納，並分別就給水系統、電力系統、電訊系統、瓦斯系統揭示劃設原則，其中給水管下水道的水平距離應留設至少3公尺以上，但給水管應高於污水下水道，如因水源必須設置於不良地點，下水道工程應特別處理（新莊主要計畫書第109、133、135、174-176頁）。據此，系爭新莊主要計畫已有就都市計畫法第15條第1項第7款主要上下水道系統為說明，並透過溝渠、滯洪設施及公園綠地集中留設於河川流域兩側地區，強化防洪機能，並無原告王崇安、王崇岳所稱違法情事。

(二)都市計畫法第45條規定：「公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場，應依計畫人口密度及自然環境，作有系統之布置，除具有特殊情形外，其占用土地總面積不得少於全部計畫面積10%。」

1.經查，由於塭仔圳地區位於新北市新莊區與泰山區的交界處，範圍涵蓋部分的新莊區及部分的泰山區，塭仔圳地區土地總面積467.4471公頃，故上揭都市計畫法第45條規定之公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場等5項公共設施用地，應劃設面積46.7447公頃。而上述之5項公共設施用地面積，檢討後新莊塭仔圳地區面積20.4218公頃、泰山塭仔圳地區面積17.2380公頃，合計37.6598公頃（ $20.4218 + 17.2380 = 37.6598$ ），固然不足法定應劃設面積46.7447公頃，就此部分系爭新莊主要計畫載明，不足部分由系爭新莊細部計畫劃設提供（新莊主要計畫書第164-165頁）。之所以由細部計畫劃設提供，乃是因為本計畫區公共設施規劃，除依鄰里單元配置鄰里性公共設施外，應配合塔寮坑溪及貴子坑溪流流域與鄰里公園、廣場等活動據點分布，整併細部計畫公園

兼兒童遊樂場用地，將公園綠地以集中河川流域兩側地區為原則加以規劃，業如前所述。從而，系爭泰山、新莊細部計畫中，就有關公園、綠地、廣場、體育場所、兒童遊樂場用地總面積為67.5685公頃【公園用地（29.4078公頃）+公園兼溝渠用地（3.3859公頃）+綠地（0.7715公頃）+廣場用地（0.2726公頃）+廣場兼停車場用地（1.7891公頃）+鄰里公園兼兒童遊樂場用地（7.0048公頃）+園道用地（23.3159公頃）+綠地兼道路用地（1.6209公頃）=67.5685公頃】（新莊細部計畫書第223-225頁表48），再加計塭仔圳地區前述之5項公共設施用地37.6598公頃後，合計為105.2283公頃（67.5685+37.6598=105.2283），超出法定應劃設面積46.7447公頃甚多，自符合都市計畫法第45條之規定。

2.次查，單就原告王崇安、王崇岳有爭執之系爭新莊都市計畫以論，系爭都市計畫總面積為240.7660公頃（新莊細部計畫書第219頁表47），新莊塭仔圳地區公園用地、公園兼溝渠用地、綠地、廣場兼停車場用地、園道之5項公共設施用地，面積為20.4218公頃，其與計畫總面積的比例約為8.48%（ $20.4218 \div 240.7660 \approx 8.48\%$ ），未達都市計畫法第45條規定之10%，但不足10%部分細部計畫劃設提供等情，均經本院論述如上。而系爭新莊細部計畫有關公園、綠地、廣場、體育場所、兒童遊樂場用地的總面積則為43.787公頃【公園用地（12.0108公頃）+公園兼溝渠用地（3.3859公頃）+綠地用地（0.0696公頃）+廣場用地（0.0237公頃）+廣場兼停車場用地（1.7891公頃）+鄰里公園兼兒童遊樂場用地（3.2424公頃）+園道用地（22.0350公頃）+綠地兼道路用地（1.2305公頃）=43.787公頃】（新莊細部計畫書第220-221頁），再加計前述之5項公共設施用地20.4218公頃，合計64.2088公頃（20.4218+43.787=64.2088），與計畫總面積之比例約為27%（ $64.2088 \div 240.7660 \approx 27\%$ ）比例高於都市計畫法第45條所規定之10%，可證不論塭仔圳地區整體抑或塭仔圳新莊部分都市計畫，並無原告王崇安、

01 王崇岳所指都市綠色生活空間嚴重不足、環境品質惡化之
02 情。

03 (三)都計通檢辦法第31條第1項規定：「商業區之檢討，應依據
04 都市階層、計畫性質及地方特性區分成不同發展性質及使用
05 強度之商業區，其面積標準應符合下列規定：□商業區總面
06 積應依下列計畫人口規模檢討之：(一)3萬人口以下者，商業
07 區面積以每千人不得超出0.45公頃為準。(二)逾3萬至10萬人
08 口者，超出3萬人口部分，商業區面積以每千人不得超出0.5
09 0公頃為準。(三)逾10萬至20萬人口者，超出10萬人口部分，
10 商業區面積以每千人不得超出0.55公頃為準。(四)逾20萬至50
11 萬人口者，超出20萬人口部分，商業區面積以每千人不得超
12 出0.60公頃為準。(五)逾50萬至150萬人口者，超出50萬人口
13 部分，商業區面積以每千人不得超出0.65公頃為準。(六)逾15
14 0萬人口者，超出150萬人口部分，商業區面積以每千人不得
15 超出0.70公頃為準。□商業區總面積占都市發展用地總面積
16 之比例，依下列規定：(一)區域中心除直轄市不得超過15%
17 外，其餘地區不得超過12%。(二)次區域中心、地方中心、都
18 會區衛星市鎮及一般市鎮不得超過10%。(三)都會區衛星集居
19 地及農村集居中心，不得超過8%。」經查，依計畫人口規
20 模檢討：系爭新莊都市計畫人口415,000人，依上揭都計通
21 檢辦法第31條第1項第1款之規定，商業區應劃設232.5公
22 頃，現行系爭新莊都市計畫劃設商業區89.55公頃，尚可增
23 設商業區142.95公頃（新莊細部計畫書第101頁）。再依商
24 業區總面積占都市發展用地總面積之比例檢討，系爭新莊都
25 市計畫區屬都會區之一般市鎮，計畫商業區面積應占都市發
26 展用地（1,462.5404公頃）面積10%，即商業區應劃設146.
27 25公頃，尚可增設56.71公頃商業區（新莊細部計畫書第102
28 頁）。系爭新莊細部計畫變更後第二種商業區面積為28.415
29 8公頃，商業區（附）為0.7004公頃（新莊細部計畫書第194
30 頁），二者共計29.1162公頃，符合都計通檢辦法第31條第1
31 項規定。

(四)都計通檢辦法第35條規定：「都市計畫通盤檢討時，應檢討都市計畫容積總量；都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討。」行為時即108年7月3日修正發布之都市計畫法新北市施行細則第38條規定：「為使土地合理使用，應依下列規定，於都市計畫書內訂定容積管制規定：□住宅區及商業區，應依計畫容納人口、居住密度、每人平均居住樓地板面積及公共設施服務水準，訂定平均容積率，並依其計畫特性、區位、面臨道路寬度、鄰近公共設施之配置情形、地形地質、發展現況及限制，分別訂定不同之容積率管制。□其他使用分區，應視實際發展情形需要及公共設施服務水準訂定。□實施容積率管制前，符合分區使用之合法建築物，改建時其容積規定與建築物管理事宜，應視實際發展情形需要及公共設施服務水準而訂定。」經查，系爭新莊細部計畫容積通盤檢討前住宅區面積為104.1380公頃，總樓地板面積169.6786公頃，平均容積率163%，通盤檢討前商業區面積32.1163公頃，總樓地板面積84.0937公頃，平均容積率262%。由於系爭新莊細部計畫區尚未辦理市地重劃，除原有聚落外，其餘住宅區及商業區開闢率均極低，約在6%左右，加以舊有聚落僅占住宅區面積1.41%，舊有聚落之現況容積難以反映地區未來發展趨勢，供作計畫區容積檢討之依據，本次通盤檢討作業將從計畫容積供給量進行分析，以作為容積管制及獎勵規定修訂之參考。依原計畫土地使用管制要點及相關容積獎勵規定，如以每人擁有樓地板面積50平方公尺計算，在不考量容積獎勵情形下，住宅區加計商業區部分可作住宅使用樓地板面積，可容納之人口最大量為44,554人，較計畫人口少4,446人，如住宅區與商業區均獲得容積獎勵30%情形下，可容納之人口最大量將增加為57,230人，較計畫人口超出8,230人（新莊細部計畫書第117頁）。另本地區屬新興開發地區，其公共設施之劃設數量除須滿足系爭新莊細部計畫區人口數外及尚期逐步解決系爭新莊都市計畫公共設施不足問題，然系爭新莊細部計畫區如作

容積移轉接收基地時，新增之人口數將大幅降低逐步解決系爭新莊都市計畫公共設施不足問題之效果。此外，系爭新莊細部計畫區仍有非屬共同負擔之公共設施用地取得問題，故在系爭新莊都市計畫計畫人口及基準容積全盤考量調整下，系爭新莊細部計畫區仍不宜作為系爭新莊都市計畫之容積移轉接收基地，如仍欲作為容積移轉政策施行地區，應以取得區內非屬共同負擔之公共設施用地為優先，並全盤考量調整部分地區容積為配套措施，方可為之（新莊細部計畫書第119頁）。據此可證，系爭新莊細部計畫就該都市計畫各土地使用分區訂有容積總量，且亦說明住宅區及商業區之平均容積率，並依都計通檢辦法第35條、新北施行細則第38條規定訂定容積率而為管制，實無違法之情況。

七、系爭都市計畫亦無利益衡量瑕疵之違法：

（一）關於差別容積率部分：

- 1.按都市計畫法第22條第1項第3款規定：「細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：……□土地使用分區管制。」都計通檢辦法第35條規定：「都市計畫通盤檢討時，應檢討都市計畫容積總量；都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討。」
- 2.經查，依照主要計畫的構想，採市地重劃整體開發理念，採取市地重劃方式作為手段完成都市計畫，並採整體開發單元方式開發，有關整體開發單元之劃設原則如下：(1)以主要計畫街廓進行劃設為原則，面積較小之街廓並酌予合併劃設；(2)以明顯之地形、地物如既有道路、溝渠、河川等為開發單元範圍界線；(3)以計畫道路中心線為開發單元範圍界線，但位於整體開發範圍邊界者或其他實際因素，得將道路全寬納入開發單元；(4)開發單元範圍內包含之非共同負擔之公共設施用地及共同負擔之公共設施用地一併納入整體開發（泰山主要計畫書第2頁、泰山細部計畫書第30頁、新莊主要計畫書第2頁、新莊細部計畫書第30頁）。

01 3.至於在系爭泰山、新莊細部計畫中，土地使用分區管制有關
02 住宅區之規定，則係依循主要計畫上揭住宅區鄰里單元構
03 想，並考慮市地重劃可行性及土地所有權人重劃配地權益，
04 視土地所有權人持有土地情形，整併道路系統，以大街廓方
05 式規劃；同時，考量既有合法密集聚落居住權益，予以排除
06 重劃，並考量開發公平性與一致性，訂定不同程度之差別容
07 積，劃設不同住宅區等級為第一種住宅區、第二種住宅區及
08 第三種住宅區。第一種住宅區：係指原屬62年1月12日發布
09 實施「新莊都市計畫」案之農業區，考量既有合法密集聚落
10 居住權益，依其合法房屋範圍，予以排除市地重劃。第二種
11 住宅區：原屬78年12月21日發布實施「新莊都市計畫(第一
12 次通盤檢討)」案，依臺灣省政府建設廳核准範圍由農業區
13 變更為零星工業區，嗣後91年12月30、31日發布實施「擬定
14 新莊都市計畫(塭仔圳地區)(三期防洪拆遷安置方案)細部計
15 畫配合變更主要計畫」案及91年新莊細部計畫案，配合住宅
16 區內合法工業使用部分變更為第二種住宅區，予以排除市地
17 重劃。第三種住宅區：以市地重劃方式開發（泰山細部計畫
18 書第148頁、新莊細部計畫書第151頁）。

19 4.如前所述，系爭都市計畫係以市地重劃作為手段完成。市地
20 重劃是土地重新整理、合併與分割，再予重新分配之制度。
21 市地重劃土地分配原則，係以參加重劃土地所有權人扣除應
22 共同負擔部分後，以重劃前原有土地相關位次分配之（市地
23 重劃實施辦法第31條參照），分配後各宗土地均面臨道路且
24 須達最小規模，故有將畸零不整土地整理變成方正而可立即
25 建築之功能。市地重劃土地分回比例與共同負擔比例（即抵
26 費地比例）應該是參與市地重劃者最關心議題，兩者並呈現
27 互動關係；當土地所有權人必須負擔市地重劃區內公共設施
28 比例愈多時，可分回土地比例便愈少。本件再依據系爭泰
29 山、新莊細部計畫之「表44 變更新莊、泰山都市計畫(塭仔
30 圳地區)細部計畫(第一次通盤檢討)案土地使用分區管制要
31 點變更前後條文對照表」之變更理由，細部計畫區內屬於原

01 農業區之自用住宅及原零星工業區者，為保障其合法權益，
02 分別劃設第一種住宅區、商業區(附)、第二種住宅區及第二
03 種乙種工業區；因未被納入市地重劃範圍，不必提供45%之
04 重劃共同負擔（含地區性公共設施），基於公平起見，爰採
05 取差別容積率設計，分別給予較低之第一種住宅區和商業區
06 (附)115%容積率、第二種住宅區132%容積率，以及第二種
07 工業區115%容積率；參與市地重劃共同負擔45%之土地規
08 劃成第三種住宅區(210%)、第一種商業區(280%)、第二種
09 商業區(330%)以及第一種工業區(210%)。第一種住宅區、
10 商業區(附)及第二種乙種工業區申請建築時，若願繳納共同
11 負擔45%土地折換成代金者，得提高容積率為210%；若願
12 意繳交申請基地面積17.5%土地以代金方式折繳者，容積率
13 分別提高到140%。原零星工業區若被劃為第二種住宅區
14 者，參酌「都市計畫工業區檢討變更審議規範」內工業區變
15 更住宅區之回饋標準，若負擔37%，容積率調整為210%；
16 若負擔土地30.4%，容積率調整為190%，若不負擔，容積
17 率設計為132%。代金計算由被告新北市政府委託三家以上
18 專業估價者查估申請建造執照當期全部土地之價格乘以應負
19 擔土地面積比例；且其代金數額不得低於鄰近重劃區內使用
20 性質相同分區之公告現值1.4倍，估價所需費用亦由申請人
21 負擔。但經地政主管機關公告土地分配之日起，得依公告之
22 地價計算，其代金計算為公告市地重劃後地價(鄰近區段地
23 價)基地總面積應負擔土地面積比例（泰山細部計畫書第184
24 -186、226-228頁、新莊細部計畫書第195-197、237-239
25 頁）。

- 26 5.市地重劃共同負擔，對區內土地所有權人而言，是一種公平
27 性之制度設計；市地重劃區外土地所有權人因為沒有參與重
28 劃，卻享受相同公共設施服務水準，給予較低容積率，仍不
29 失為規劃上之一種公平處理。況且，於109年1月17日109年
30 泰山、新莊細部計畫通盤檢討案（再提會討論）新北市都委
31 會專案小組第3次研商會議中，原告王崇安、王崇岳陳情

「反對重劃，本人已持合法建物，參與重劃並未能顧及本人權益」等語，經酌予採納認定「基於既有合法密集聚落居住權益，將瓊泰段541、541-1地號等2筆土地，予以排除重劃，並調整路型（本院卷三第397、424頁）。另有新莊合法房屋自救會陳情「將渠等所有之合法房屋恢復為『住宅區』，還我民國57年應享有之都市發展權益，且容積率至少400%以上」（同原告張文娟等人之主張），經部分採納認定「1.本計畫區於57年公告為淡水河洪水平原一級管制區，於62年都市計畫發布時，依其管制範圍劃為農業區，即與新莊住宅區性質不同。2.嗣後因洪水平原管制之解除，於87年辦理主要計畫變更，將農業區有條件變更為都市計畫發展用地（住宅區、商業區），以市地重劃方式辦理，並對於區內原有合法房屋密集地區，於細部計畫時再考慮計畫執行之可行性與公平性，訂定差別容積管制及申請開發（整體開發或個別建築）審查獎勵要點。爰採本次通檢修訂差別容積機制：倘依都市更新開發者，或『都市危險及老舊建築物加速重建條例』或『新北市政府執行舊市區小建築基地合併整體開發處理原則』或『新北市政府處理防災型建築加速改善要點』相關規定申請建築且申請基地面積達500m²以上者，則維持現行計畫開發強度（容積率為140%），免予負擔回饋。3.考量開發多元性，對於再發展區之開發規定，經104年都委會審議通過，由應依都市更新開發改為得依都市更新方式辦理，即不侷限以都市更新方式開發，故未來得依危老相關規定辦理。」（本院卷三第407-408頁），可見被告新北市政府就系爭泰山、新莊細部計畫之擬定，仍有藉公眾參與之方式，就原告王崇安、王崇岳及原告張文娟等人之意見審酌後予以部分採納，足資證明被告新北市政府已就利益衡量予以審酌且無違反之處。至原告王崇安、王崇岳主張系爭新莊細部計畫有關第一種住宅區容積率調整部分，顯有違背行政法上平等原則，且有利益衡量之瑕疵等語；原告張文娟等人

01 所請返還合法房屋應有之容積率440%等語，本院認為均不
02 可採。

03 (二)關於道路更改部分：

04 1.就原告張文娟等人及輔助參加人主張刪除新樹路等5條道路
05 部分（本院卷一第122、491-493頁），本院認為：

06 (1)有關新樹路部分：

07 ①經查，系爭新莊都市計畫中，在確保美華新村既有合法密集
08 聚落（即建國段86-1、87-1、88之1等52筆地號）居住權益
09 下，除將其排除於市地重劃範圍，劃設為第一種住宅區外，
10 同時亦有斟酌既有聚落出入通行需求，在不影響公共設施系
11 統機能及完整性下，酌予調整4-2道路路型，並於西側劃設
12 路寬6公尺之公共設施用地（即「綠地兼道路用地」），供
13 其對外通行使用，以符合道路通行之規定（新莊主要計畫書
14 第145頁核定編號28-6、新莊主要計畫圖編號2942、新莊細
15 部計畫書第179頁核定編號48、第182頁所示圖28、第185
16 頁、新莊細部計畫圖編號2942），並未有原告張文娟等人所
17 稱美華新村未有道路通行之情。

18 ②依行政訴訟法施行法第14條之5規定，修正後行政訴訟法第
19 二編第五章「都市計畫審查程序」專章之規定僅得適用於行
20 政訴訟法修正施行後，始發布之都市計畫，於施行前已發布
21 之都市計畫，則不適用新修正行政訴訟法都市計畫審查程序
22 之規定。查原告張文娟等人主張「新樹路靠近塔寮坑溪北側
23 有斷掉」等語，然如新莊細部計畫圖編號2942，編號47-1右
24 側住三區域所顯示之新樹路位置，其尚非屬系爭新莊細部計
25 畫之範圍，109年6月30日以前發布都市計畫即已如此，依行
26 政訴訟法施行法第14條之5規定，就此自不得提起都市計畫
27 審查程序訴訟。況且，系爭新莊細部計畫中雖於細部計畫書
28 第178頁核定編號47欄中，有就變更內容1欄所示內容為調
29 整，惟變更後之新樹路尚可透過新莊細部計畫圖編號2942，
30 編號47-1黃色外框粉紅色斜線所示之部分，通往30公尺之4-
31 2道路，新樹路沒有無法通行之情形，原告張文娟等人稱

01 「新樹路斷掉讓合法房屋居民無法出入」等語，顯與事實不
02 符而不可採。

03 ③同理，新莊主要計畫圖編號2942、3043及新莊細部計畫圖編
04 號2942、3043，可知瓊泰段207地號附近之新樹路土地並未
05 有變更，又依新北市政府城鄉發展局109年12月14日新北城
06 測字第1092385655號函（本院卷一第436-437頁）所示，新北
07 市新莊區新樹路19號到65之2號前都市計畫樁位成果，為93
08 年4月28日公告擬定新莊都市計畫（塭仔圳地區）（三期防
09 洪拆遷安置方案）細部計畫案樁位測定作業與109年8月28日
10 公告之新莊主要計畫與新莊細部計畫樁位測定作業，道路中
11 心線並無東移之情等語，足證原告張文娟等人及輔助參加人
12 所爭執「三和路、三泰路(直通輔大醫院)、福營路(直通捷
13 運3號出口)、新莊路減掉。新樹路斷掉中間減掉(直通樹林
14 火車站)。」等語（本院卷一第215頁），尚非系爭新莊都市
15 計畫範圍，依上揭行政訴訟法施行法第14條之5規定，亦不
16 得提起都市計畫審查程序訴訟。

17 (2)有關新莊路、福營路部分：經查，原告張文娟等人及輔助參
18 加人所指與新樹路交會之新莊路與福營路（本院卷一第216
19 頁），均非屬新莊塭仔圳地區都市計畫道路（參見新莊細部
20 計畫書第49頁「變更新莊都市計畫(塭仔圳地區)細部計畫
21 (第一次通盤檢討)案通檢前示意圖」），且雖然系爭新莊細
22 部計畫中，有就與坐落於新樹路交會路口西側現有道路福營
23 路（即瓊泰段96-2地號）土地使用分區為變更，即系爭新莊
24 細部計畫書第173-174頁核定編號38變更內容3所示（即新莊
25 細部計畫圖編號3043，38-3綠色外框橘色斜線所示之區
26 域），惟此變更係為確保既有合法密集聚落（福營路社區）
27 於排除市地重劃範圍後，嗣後該聚落房屋改建與出入通行之
28 需求，故一併將南側公有巷道（即福營路）納入第一種住宅
29 區，確保未來合併開發之機會，確保居住權益。另就原告張
30 文娟等人及輔助參加人所指坐落於新莊區瓊泰段55-3地號現
31 有道路新莊路有減掉之情（本院卷一第216頁）等語，惟系

01 爭新莊細部計畫中並未就該土地為變更，依行政訴訟法施行
02 法第14條之5規定，仍不得提起都市計畫審查程序訴訟。況
03 輔助參加人於115年8月7日言詞辯論程序到庭自陳，其只是
04 聽說「新莊路會被廢掉」。其實，輔助參加人仍能通行新莊
05 路，只是因為市地重劃作業施工架設圍籬，出入須繞道通行
06 增加約10分鐘交通時間等情，均為其所不否認。益證新莊路
07 並無廢止之情，輔助參加人實際上亦無權利或法律上利益受
08 損害。

09 (3)有關三泰路、三和路部分：

10 原告張文娟等人指陳私立輔仁大學之「三泰路」有斷掉之情
11 等語（本院卷一第511頁、本院卷三第63頁）。惟查，三泰
12 路非屬系爭都市計畫之範圍（按：本件為塭仔圳地區都市計
13 畫，參見泰山主要計畫圖編號2944、泰山細部計畫圖編號29
14 44、新莊主要計畫圖編號2944、新莊細部計畫圖編號294
15 4），而屬系爭新莊都市計畫之範圍，此有三泰路都市計畫
16 示意圖（本院卷三第251頁）可佐。因此，坐落於系爭新莊
17 都市計畫範圍內之三泰路並未變更，亦無原告張文娟等人所
18 指「減路」情形。

19 (4)其餘原告張文娟等人所指現有道路有消滅之情（本院卷一第
20 511頁、本院卷三第63頁），例如：①現有道路「三泰路」
21 與中正路相接部分（新莊細部計畫圖編號3043現有道路三泰
22 路與中正路相接於橘色外框所示之「第一種住宅區」部
23 分）；②現有道路「三和路」與中正路相接之部分（新莊細
24 部計畫圖編號3043現有道路三泰路與中正路相接之橘色外框
25 西側所示之「第三種住宅區」部分）；③私立輔仁大學東側
26 「三泰路」部分（新莊細部計畫圖編號2943中間，現有道路
27 三泰路紅色外框所示之第二種商業區）；④現有道路「新樹
28 路」減路部分（新莊細部計畫圖編號2942，計畫道路30M 4-
29 2東側與計畫道路15M-14南側部分坐落於「第三種住宅區」
30 之現有道路新樹路）（本院卷三第253-257頁）。惟查，觀諸
31 系爭都市計畫之書圖內容可知，上關道路屬「現有道路」，

並非「計畫道路」，且系爭都市計畫並未就現有道路坐落土地為使用分區之變更，凡於系爭都市計畫未指明變更之部分，均應以原計畫為準，在不適用上開都市計畫之情況下，難謂其屬於爭執之上開都市計畫之範圍，且依行政訴訟法施行法第15條規定，對於修正行政訴訟法施行前已發布之都市計畫具有行政處分性質者，於修法後，仍適用有關違法行政處分之訴訟程序，不得適用都市計畫審查程序，故原告張文娟等人及輔助參加人自不得於本訴訟程序中對非屬系爭都市計畫內容請求宣告無效。

2.就原告王崇安、王崇岳主張系爭新莊細部計畫有關道路交通系統調整部分，未考量影響渠二人所有土地利用較小之其他可行方案，顯有利益衡量之瑕疵等語。本院認為：

- (1)如前所述，原告王崇安、王崇岳於108年間系爭都市計畫辦理再公開展覽期間陳情，反對其所有新莊區瓊泰段第541、541-1地號土地參與市地重劃，經新北市都委會專案小組審認上揭土地部分為合法房屋，且全數土地所有權人皆同意排除市地重劃，符合系爭新莊主要計畫之合法密集建築物排除公辦市地重劃範圍處理原則，考量上開土地北側有既有合法密集建築物前於91年新莊細部計畫中已排除重劃在案，故一併將其中公有土地（瓊泰段244、244-1(部分)）地號排除市地重劃範圍，從「道路用地」，變更為「第一種住宅區」，並調整細部計畫道路系統，將位於瓊泰段541、541-1地號東南側之土地由第三種住宅區變更為道路用地，此有新北市都委會第116次會議紀錄可稽【參新莊細部計畫書第附一（六）-1至第附一（六）-34頁，表一「變更新莊都市計畫（塹仔圳地區）細部計畫（第一次通盤檢討）（再提會討論）案公民或團體陳情意見綜理表」新編號：四展人1（第附一（六）-3頁）、變更綜理表再提會討論編號18、43、46之變更示意圖（第附一（六）-22頁）、變更綜理表再提會討論編號33、49、增1、增2之變更示意圖（第附一（六）-2

3頁）、新莊細部計畫書第180頁核定編號51、新莊細部計畫圖編號3043、3042】。

(2)而且，將原告王崇安、王崇岳所有之新莊區瓊泰段541、541-1地號土地全數劃設為第一種住宅區後，該土地除西側仍保有面寬約10公尺臨接10米計畫道路外，其東側亦將臨接10米計畫道路，具有兩面臨路條件（本院卷八第153頁、新莊細部計畫圖編號2942、2943、3042、3043），可謂已充分保障原告王崇安、王崇岳進出通行之權益，都市計畫之變更顯然沒有損害渠等土地所有權之情。原告王崇安、王崇岳指摘被告新北市政府未就前開已鄰接計畫道路之路型、動線、交通流量衡量之情，應為無據。

3.行政訴訟法第237條之18規定：「人民、地方自治團體或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。」因此依本法提起訴訟者，應以能具體主張權益受害者，始享有訴訟實施權（最高行政法院113年度上字第433號判決意旨參照）。主張道路規劃損害其權利或法律上利益，可想像者只有規劃道路，直接侵害所有權，或造成其土地完全閉鎖，必須支付袋地通行權對價之情況，本件上述道路並沒有所謂「滅路」情事，而都只是「通行上便利」，退萬步言，此等「通行上便利」應為反射利益，非屬權利或法律上保護之利益，亦實難認具有訴訟權能。

捌、綜上所述，原告張文娟等人、王崇安、王崇岳及輔助參加人所訴各節，均非可採，系爭都市計畫於法並無違誤，渠等請求宣告系爭都市計畫無效，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊及防禦方法，經本院審酌後，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論究說明，附敘明之。

玖、結論：附表二所示之原告其訴不合法，其餘原告等人之訴無理由。

中華民國 115 年 8 月 20 日

審判長法官 楊得君

法官 黃翊哲

法官 高維駿

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之	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。

01

一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 115 年 8 月 20 日

03

書記官 吳宜遙

04

附表一：

05

項次	原告	住址
1	李旺達	
2	顏國詳	
3	賴易信	
4	蔡居福	
5	黃雅齡	
6	王崇德	
7	黃榮泰	
8	王簡冠	
9	陳昌喜	
10	李陳扁	
11	鄭碧霞	
12	廖霈錦	
13	賴正富	
14	陳章科	
15	鄭誠淨	

16	張陳惠美	
17	蔡李柿	
18	曾足	
19	李嘉祥	
20	李文凱	
21	劉錡泰	
22	柯吳夜珠	
23	顏忠正	
24	劉金水	
25	高泉富	
26	高泉會	
27	曾永發	
28	徐麗婷	
29	邱麗雪	
30	葉玉珍	
31	黃宗川	
32	游水泉	
33	賴芃蓁	
34	蘇碧	
35	簡日春	
36	黃美桃	
37	林陳秀足	
38	陳寶雪	
39	陳碧琴	
40	謝蕙如	
41	黃蔡淑蘭	
42	蕭伊君	
43	張陳金豆	

44	高火金	
45	謝裕昌	
46	黃金堂	
47	李安政	
48	何侯巧蘭	
49	許曜麟	
50	李沅達	
51	張秋美	
52	李秋德	
53	江璧如	
54	戴月雲	
55	陳睿詮	
56	廖健豪	
57	林登源	
58	陳施美玉	
59	蘇財億	
60	徐啓榮	
61	劉子文	
62	陳榮吉	
63	施簡鴛鴦	
64	郭平七	
65	張永裕	
66	劉駿寬	
67	李逸偉	
68	李金蓮	
69	陳全發	
70	曾源盛	
71	劉美容	

72	張永昀	
73	李嘉明	
74	羅佳樑	
75	陳政雄	
76	蕭烟泉	
77	張先智	
78	周翁秀香	
79	周國源	
80	徐曾鳳菊	
81	王來泉	
82	施秉澤	
83	施明宏	
84	謝章熙	
85	周振榮	
86	柯勝元	
87	洪施文里	
88	周金郎	
89	周永興	
90	李崇洋	
91	陳珮儒	
92	吳榮娥	
93	賴徐秀菊	
94	馮顯志	
95	康秋琴	
96	曾麗華	
97	譚玲麗	
98	楊谷珍	
99	蔡金娥	

100	黃清河	
101	朱百川	
102	王志雄	
103	蕭陳素如	
104	李漢威	
105	于孝慈	
106	易永祥	
107	林合浪	
108	陳謝麗華	
109	林柯閔	
110	張義雄	
111	朱百琴	
112	傅清源	
113	游麗足	
114	陳耀庭	
115	林癸旭	
116	彭偉雄	
117	官梅花（兼譚敦 順之繼承人）	
118	陳秀霞	
119	涂祐榮	
120	張蔡彩雪	
121	張美娥	
122	陳翠柳	
123	張王貴美	
124	林惠敏	
125	李佳音	
126	張陳素梅	

127	陳柏學	
128	陳財源	
129	周忠誠	
130	蕭睿嫻	
131	林東佑	
132	李黃芳	
133	陳玉峯	
134	袁登琴	
135	林福春	
136	林采錦	
137	陳德福	
138	廖素伶	
139	高惠貞	
140	陳柏鎮	
141	黃月英	
142	徐貴招	
143	馬張桂蓮	
144	蘇美玲	
145	賴淑精	
146	詹傑仁（即詹古冬菊繼承人）	
147	詹逸鳴（即詹古冬菊繼承人）	
148	詹文彬（即詹古冬菊繼承人）	
149	詹文光（即詹古冬菊繼承人）	
150	詹文銘（即詹古冬菊繼承人）	

01 附表二：
02

項次	姓名	住址
1	鄭禾隴	
2	陳梅蘭	
3	劉耀澤	
4	楊蕙誼	
5	林志泓	
6	謝戴壁	
7	簡立凱	
8	劉清和	
9	曾偉豪	