

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

110年度都訴字第2號

112年12月6日辯論終結

原告 山太元開發股份有限公司

代表人 李豐裕

訴訟代理人 陳觀民 律師

原告 李豐裕

被告 臺北市政府

代表人 蔣萬安

訴訟代理人 林光彥 律師

被告 內政部

代表人 林右昌

訴訟代理人 李志祥

陳政均

上列當事人間因都市計畫事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、本件被告臺北市政府(下稱北市府)代表人由柯文哲變更為蔣萬安、被告內政部(下稱內政部)代表人由徐國勇依序變更為花敬群、林右昌，茲分別據新任代表人聲明承受訴訟(見本院卷三第173、183頁)，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

(一)、臺北市士林區翠山段1小段362、364、366地號土地係國有土地(權利範圍均為全部)，同小段363、365地號土地為臺北市有土地(權利範圍均為全部，與前開國有土地，下合稱系爭

公地)，同小段370地號土地則屬原告山太元開發股份有限公司(下稱山太元公司)、李豐裕以外之私人所有土地(下稱系爭私地，與系爭公地，下合稱系爭土地)，北市府於民國59年7月4日以府工二字第29248號公告實施「陽明山管理局轄區主要計劃案」，計畫範圍包含當時之臺北市士林區全部，系爭土地則經劃定為保護區。嗣北市府陸續擬訂各地區細部計畫並配合修正主要計畫，其中以65年6月21日府工二字第22164號公告實施「擬定雙溪段內、外雙溪小段989地號等為雙溪中央社區(第一期社區)細部計畫並配合修訂主要計畫案」，將系爭土地變更為住宅區(系爭公地之363、365地號土地為道路用地)，並為雙溪中央社區(第一期社區)用地，繼以71年9月24日府工二字第39394號公告實施「修訂雙溪中央社區(第一期社區)細部計畫(通盤檢討)暨配合修訂主要計畫案」，將系爭土地變更為住宅區(第一種住宅區，363、365地號土地仍為道路用地)。

(二)、北市府自88年開始整合各細部計畫區，以行政區為單元辦理都市計畫通盤檢討，並於臺北市士林區辦理「臺北市士林區都市計畫通盤檢討(主要計畫)案」(下稱系爭通盤檢討)，100年6月13日公告公開展覽30日，期間舉辦說明會，經臺北市都市計畫委員會(下稱北市都委會)審議通過後，於106年3月14日報請內政部核定。經提內政部都市計畫委員會(下稱內政部都委會)109年10月13日第978次會議審議通過，內政部以110年1月26日台內營字第1100800819號函(下稱110年1月26日函)核定「臺北市士林區都市計畫通盤檢討(主要計畫)(第一階段)案」(下稱系爭主計)，北市府據以110年2月5日府都規字第11000903351號公告(下稱110年2月5日公告)實施，並自110年2月6日生效。北市府繼以110年3月23日府都規字第11030166631號公告(下稱110年3月23日公告)核定「臺北市士林區都市計畫通盤檢討(細部計畫)(第一階段)案」(下稱系爭細計)，並自110年3月24日生效。

01 (三)、原告山太元公司係臺北市士林區翠山段2小段301地號、304-
02 1地號土地所有權人(權利範圍分別為299/2200、1/1)，原告
03 李豐裕為同小段301地號、304地號、316地號土地所有權人
04 (權利範圍各為285/2200、1/1、454/5460，原告二人所有上
05 開土地，下合稱原告土地)，原告土地均坐落在系爭通盤檢
06 討計畫區內，乃向北市府陳請將部分原告土地由保護區變更
07 為住宅區或特定專用區，經北市都委會上開檢討審議結果，
08 決議系爭主計仍維持原告土地原有使用分區管制即保護區之
09 劃定，惟系爭公地(即系爭主計變更編號「外10」士林48號
10 公園預定地北側未開闢住宅區)均變更為保護區，系爭私地
11 部分(即系爭主計變更編號「外07」中央社區255號公車總站
12 南側未開闢住宅區)亦變更為保護區。在系爭主計、細計核
13 定公告之後，原告認系爭土地位於原告土地附近，系爭土地
14 經變更為保護區，損及原告對於系爭土地將施設道路之信
15 賴，造成原告土地淪為袋地，影響其對土地之開發利用，侵
16 害其財產權及生存權，變更系爭土地為保護區之都市計畫因
17 違法而無效，乃提起本件訴訟。

18 三、原告主張略以：

19 (一)、原告權利受有損害，為適格當事人：

20 1.系爭公地365地號計畫道路土地與366地號第一種住宅區土地
21 遭北市府變更為保護區，造成通往原告土地袋地通行之障
22 礙，嚴重阻斷及損害毗連土地所有權人的通行權利，造成原
23 告無法經營農藝園藝林業生物科技休閒農業，而生財產權及
24 生存權之損害。原告原擬依住宅法及相關法令規定，提出申
25 請由民間興辦社會住宅，但尚未向所有管理機關完成承租、
26 設定地上權以興辦社會住宅之手續；上開365地號土地之計
27 畫道路遲未開闢，北市府未向中央尋求協助統籌經費或未編
28 列工程預算用以闢建聯外計畫道路，損害原告通行權及結合
29 農業科技經營之權益，其請求北市府編列預算以施設計畫道
30 路，於法有據。

01 2.原告80年4月間完繳遺產稅，北市府收取人民7000多萬元的
02 稅款，即有為人民食衣住行育樂的設施編列預算落實各項建
03 設之義務，但北市府漠視原告權益，系爭土地道路設施之工
04 程預算怠忽編列長達30年，導致原告之規劃停擺，依國家賠
05 償法第2條第2項之規定，北市府應負擔國家賠償責任。原告
06 有通行權及人民已有納稅，竟一再未受政府編列預算解決原
07 告土地聯外道路之通達設施，自屬直接損害原告之權利。北
08 市府未就公民團體陳情意見回應說明，亦未列入檢討，即行
09 政怠惰，未將原告土地以市地重劃來區段徵收並變更為住宅
10 區。本件涉及北市府就系爭土地既為管理機關而尚未盡善良
11 管理之責任，且系爭公地部分係北市府所管理，屬於都市計
12 畫道路(公共設施用地)，原告曾請求北市府編列年度預算辦
13 理，但北市府故意或過失以違法之系爭主計及細計，將計畫
14 道路變更為保護區之行為，侵害原告通行權及法律上利益之
15 財產權，致原告遭受重大之損害，而系爭私地之法定空地遭
16 違法變更為保護區，確有侵害系爭私地住戶之財產權。北市
17 府認為原告起訴不適格，顯然違背憲法，從而意圖剝奪人民
18 的訴訟權，委不足取，司法院釋字第371號解釋足資參照。

19 (二)、計畫審議程序違法，均應宣告無效：

20 1.本件應適用憲法務實架構，中華民國首都在臺北市，應依都
21 市計畫法第20條第1項第1款規定之程序辦理，系爭主計應送
22 行政院備查，被告辯稱臺北市並非首都，顯悖逆事實。系爭
23 都市計畫係應報請行政院備案之主要計畫，非經准予備案，
24 不得發布實施，但備案機關於文到後30日內不為准否之指示
25 者，視為准予備案，足見內政部110年1月26日函所為之核
26 定，顯係未向行政院報請備案之主要計畫，程序上自屬違
27 法。

28 2.依系爭細計發布實施公告文、計畫書、圖，圖示編號9及11
29 原編定公園用地，北市府違法變更為保護區，依各機關受理
30 人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之
31 法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，

適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規，故被告適用系爭主計及細計，顯然違反中央法規標準法第18條，侵害原告之權益至深且鉅。系爭土地之計畫道路及使用分區第一種住宅區，原告於80年間已查明屬實並產生信賴，行政機關不能恣意變更，系爭主計及細計內容竟任意變更系爭土地之使用分區，顯然違背原都市計畫法律之安定性、法律不溯及既往原則及信賴保護之誠信原則。

3.依北市都委會專案委員會議記錄所示，105年8月4日討論系爭主計草案時，合法組成之出席委員含召集人僅有3名，其他人均非都委會委員，自不可代理行使職權，故專案小組委員出席人數不足額，該次會議自屬無效，之後北市都委會及內政部都委會就都市計畫擬定審議所作成之歷次決議，當然自始無效。且依內政部公布之會議規範第55條所列表決方式，不包含鼓掌表決，上開專案委員會就本案係採取何種方式，當須進一步審究是否確實無人異議，而無具體核算票數之必要。從而，內政部之核定亦有程序違法，則系爭主計及細計均應宣告無效。

4.系爭主計僅就特權者准許個案變更或分階段進行，反而均不採用公民團體的建議事項，可見公民團體之意見表達，形同虛設，違反各級都市計畫委員會組織規程第10條之規定。又系爭細計變更內容係位於「修訂雙溪中央社區(第一期社區)細部計畫(第二次通盤檢討)暨配合修訂主要計畫案」範圍內，該計畫內容於86年10月3日經北市都委會第431次委員會審決修正通過，除未依法定程序公開展覽及聽取公民團體之意見外，該次決議並未經合法公告書圖及核定日，則該細部計畫暨配合修訂主要計畫案既失其效力，系爭細計自屬無效。

5.依都市計畫法第19條規定，各級都市計畫委員會應於60天內完成審議，系爭主計於北市府100年6月13日府都規字第10032279600號公告公開展覽，迄系爭細計於109年8月12日函送

01 北市都委會進行審議，審議期間長達10年，違背審議期限規
02 定，自屬違法，且100年所擬之都市計畫不符合事實現況與
03 法制時宜，為不利於人民之計畫。況依都市計畫法第26條規
04 定，擬定計畫之機關每3年或5年內，至少應通盤檢討1次，
05 然北市府86年至100年間，100年至110年間，均已超過5年之
06 期限，未審議期間即不得再引用失真的文件與書圖，足見北
07 市都委會專案小組委員會會議未加以糾正，有嚴重之故意疏
08 失。

09 6.系爭主計認定之事實有錯誤，其計畫書編號「外09」及「外
10 11」之擬變更面積不明確，並將原告土地錯置為「1小
11 段」，與系爭主計「外08」息息相關，示意圖諸多違誤，北
12 市府呈報內政部之內容也是如此，則都市計畫審查大會如何
13 通過諸此不正確資料？且系爭土地及原告土地範圍均查無崩
14 塌情形，而系爭主計回復原狀，雖不宜高強度之建築開發，
15 仍得定位為中、低密度住宅發展型態，由民間依據獎勵土地
16 所有權人辦理市地重劃辦法成立自辦重劃會繼續推動社會住
17 宅。北市府於90年就系爭土地所提供之現況及理由，其坡度
18 未詳細分割、分列計算，竟草率概算分析而不精確，且有不
19 實記載已不存在之崁腳斷層狀況，系爭主計變更編號「外0
20 7」、「外08」、「外10」所述理由確有不實，北市府對相
21 關土地現況分析與整理及評價均不客觀，即屬重大違誤之情
22 事，顯見專案小組之審查不實在，於此系爭主計及細計均自
23 始無效等語。

24 (三)、為此聲明求為判決：1.宣告「臺北市士林區都市計畫通盤檢
25 討細部計畫第一階段案」關於將系爭土地由第一種住宅區、
26 計畫道路用地，變更為保護區用地部分，無效。2.宣告臺北
27 市士林區都市計畫通盤檢討主要計畫第一階段案無效(指關
28 於將系爭土地由第一種住宅區、計畫道路用地，變更為保護
29 區用地部分)。3.確認北市府110年2月5日公告無效。

30 四、北市府略以：

31 (一)、原告權利未受損害，不具當事人適格：

01 1.原告得否經營農藝園藝林業生物科技休閒農業，與系爭主計
02 無關，系爭公地於系爭主計公布實施前，本即非作為道路供
03 公眾通行所使用，縱使系爭主計自始未公布，原告仍無法經
04 由系爭公地對外通行，原告尚需自行向主管機關申請開闢道
05 路使用，是系爭主計對於原告土地之通行權並未造成額外之
06 限制。況無論系爭公地之土地使用分區為何，若原告土地符
07 合民法第787條第1項所定要件，均可能主張袋地通行權，亦
08 不因系爭公地上是否成立袋地通行權，而影響都市計畫使用
09 分區變更之合法性。

10 2.系爭公地係由系爭主計變更為保護區，並非系爭細計始為變
11 更，系爭主計基於環境維護、維持原地形地貌等因素，而將
12 系爭公地變更為保護區，於法有據，且屬合理，並無違反法
13 安定性或信賴保護原則。縱如原告所稱，其原預計依住宅法
14 及相關法令規定，申請承租國有地並興建社會住宅，顯見原
15 告僅係對於公有土地開發方向之片面期待，而非依法享有之
16 權利或法律上利益；且原告未舉證系爭主計與其無法承租國
17 有地間，有何因果關係，故系爭公地雖經系爭主計變更為保
18 護區，原告仍無從據此主張系爭主計及細計有何違法，而損
19 害其權利或法律上利益之情形。至原告繳納遺產稅，與北市
20 府是否編列預算開闢道路亦無涉，北市府是否編列預算開闢
21 計畫道路，涉及政府財政及政策實施順序等問題，原告並未
22 提出其請求國家編列預算興建特定公共設施之請求權基礎，
23 且無法規賦予人民有請求國家編列預算興建特定公共設施之
24 公權利。系爭主計及細計並未限制原告之袋地通行權，且原
25 告得於保護區開闢農路，並不影響其通行之權益，是原告並
26 未因系爭主計及細計而受有任何損害。又都市計畫本屬計畫
27 行政之一環，且因都市計畫內涉及之事項、領域種類繁多，
28 具有高度專業性之要求，故原則上法院會尊重行政機關之專
29 業性，給予行政機關所擬訂計畫相當程度之尊重，而使行政
30 機關享有計畫形成自由，法院僅得就該計畫之合法性進行審
31 酌。系爭主計既屬都市計畫之範疇，原則上自應享有計畫形

01 成自由，法院得於合法之前提下，尊重行政機關之判斷，並
02 無原告所稱替行政機關背書、違背憲法權力分立原則等情
03 事，原告所引司法院釋字第371號解釋，與本件並無關聯。

04 (二)、系爭主計及細計之計畫審議程序均合法：

05 1.系爭主計之範圍雖位於臺北市內，然無論憲法或法律均未有
06 針對我國首都進行規範之條文，故臺北市非屬憲法及法律所
07 明定之首都，自無都市計畫法第20條第1項第1款及第3項規
08 定之適用，且都市計畫法第20條於62年9月6日公布施行後，
09 臺北市相關主要計畫案經內政部核定後，即函請北市府發布
10 實施，無報請行政院備案之情形。系爭主計既經內政部以11
11 0年1月26日函核定，已符合都市計畫法第20條第1項第2款規
12 定之要件，北市府自得依法發布實施系爭主計。

13 2.都市計畫發布後，應依發展現況定期辦理通盤檢討或個別變
14 更，並非永久不得變更其土地使用分區，北市府自得依據現
15 況及發展情形，為適當合理之檢討規劃，甚至變更土地之使
16 用分區。而系爭土地確屬山崩與地滑地質敏感區之範疇，系
17 爭主計基於環境維護、維持原地形地貌等因素，變更系爭土
18 地之使用分區為保護區，自未違反法安定性或信賴保護原
19 則，亦無顯失均衡或顯非合理情形，與都市計畫法第33條規
20 定相符，並無違法或不當情事。

21 3.原告所陳之105年8月4日會議，係屬北市都委會之專案小組
22 會議，故該次專案小組會議僅供都委會審議之參考，自無出
23 席委員人數應過半之限制。況該專案小組人數共7人，出席
24 該日專案小組會議之委員共4人，其中陳志銘委員、張哲揚
25 委員、林崇傑委員，分屬當時北市府之財政局長、交通局長
26 及產業發展局長，其等自得依各級都市計畫委員會組織規程
27 第7條第2項規定，指派代表出席。該日專案小組會議之出席
28 人數顯已符合各級都市計畫委員會組織規程第9條之規定。

29 4.系爭主計「附件六：本計畫案公民或團體所提陳情意見」，
30 確有將公民及團體之陳情意見綜整回應，其中包括原告山太
31 元公司之陳情意見，亦有記載回應說明及北市都委會105年8

01 月4日第23次專案小組之審查意見，並非未將陳情意見列入
02 檢討，不得僅因北市府未依原告陳情意見辦理，即稱公民團
03 體意見表達之程序形同虛設。又依各級都市計畫委員會組織
04 規程第10條規定可知，北市都委會委員會開會時，僅係得允
05 許與案情有關之公民或團體代表列席說明，而非應通知到場
06 表示意見，況原告非屬系爭土地之所有權人，縱北市都委會
07 欲通知與案情有關之公民或團體代表列席說明，亦與原告無
08 涉，原告不得以北市都委會未通知其到場陳述意見，即稱北
09 市都委會86年10月3日第431次委員會程序違法。又北市都委
10 會105年8月4日專案小組會議，會議記錄均未提及該次會議
11 係以鼓掌方式進行表決等文字，原告並未提出相關證據以實
12 其說，況無論有無鼓掌，既然現場無人表示異議，即屬無異
13 議通過。

14 5.系爭主計並未逾越審議期限，且主要計畫與細部計畫係屬不
15 同之都市計畫，原告以系爭主計於100年6月13日辦理公開展
16 覽之時間，與系爭細計於109年8月12日函送北市都委會之時
17 間進行比較，並稱審議期間長達10年，顯係混淆系爭主計及
18 系爭細計非屬相同都市計畫之事實。

19 6.系爭主計編號「外09」及「外11」之變更面積，於系爭主計
20 內均有明確之記載，並無原告所稱系爭主計擬變更面積不明
21 確之情形，原告並未說明「外09」之面積與專案小組審查間
22 之關聯為何，亦未具體指出係何項計畫內容自始無效及無效
23 之理由為何，而北市都委會105年8月4日第23次專案小組會
24 議之審查意見雖誤列土地地號小段，然系爭主計計畫書中已
25 將此錯誤修正。又系爭主計編號「外07」及「外10」之變更
26 內容均位於「修訂雙溪中央社區(第一期社區)細部計畫(第
27 二次通盤檢討)暨配合修訂主要計畫案」之範圍內，且該計
28 畫於86年10月3日即經北市都委會第431次委員會審決通過，
29 而嵌腳斷層係於89年始經中央地質調查所移除，北市都委會
30 於86年進行審決時仍存在，故無不實記載之情形。依系爭主
31 計變更編號「外10」之補充說明可知，原未開闢住宅區之範

01 圍包括但不限於翠山段1小段366地號等土地，原告自不得逕
02 以翠山段1小段362、363、364、366地號土地之登記面積，
03 與原中央社區士林48號公園預定地北側未開闢住宅區之面積
04 不同，即主張都市計畫內容不實在。再由系爭主計變更編號
05 「外08」之變更理由可知，原中央社區士林47號公園預定地
06 宜劃為保護區維持原地形地貌之理由，在於其位於平均坡度
07 大於30%以上之地區、可及性低且供公園利用之腹地不足，
08 而不宜開闢為公園。從而，系爭主計並無原告所稱變更編號
09 「外07」、「外08」、「外10」敘述不實在而違法之情形。
10 此外，原告未就系爭主計計畫書內有何違誤，提出具體說明
11 及事證，僅空泛指摘系爭主計有諸多違誤等語置辯。

12 (三)、為此聲明求為判決：原告之訴駁回。

13 五、內政部則略以：北市府依都市計畫法第26條規定辦理之系爭
14 通盤檢討，自100年6月14日起至100年7月13日止公開展覽30
15 天及刊登報紙周知，並於100年7月1日、6日舉辦說明會，北
16 市府於公開展覽期滿後，經北市都委會106年1月20日第705
17 次會議審議修正通過，並經該府以106年3月14日函送計畫
18 書、圖報請核定，經內政部都委會組成專案小組聽取簡報，
19 獲致具體建議意見後，該計畫案經提內政部都委會108年11
20 月26日第958次會議及109年10月13日第978次會議審決修正
21 通過。該都市計畫通盤檢討案第一階段之計畫內容，經內政
22 部以110年1月26日函核定，並經北市府以110年2月5日公告
23 發布實施，依最高行政法院106年度判字第406號判決所述，
24 臺北市都市計畫之主要計畫核定程序，應適用都市計畫法第
25 20條第1項第2款直轄市之規定。是以，系爭主計依都市計畫
26 法第8條之法定程序辦理，並無違誤等語資為抗辯。為此聲
27 明求為判決：原告之訴駁回。

28 六、本院查：

29 (一)、上開事實概要欄所述之事實，有系爭公地所有權狀(本院卷
30 一第171-179頁)、原告土地所有權狀及土地登記第一類謄本
31 (本院卷一第153-161頁、卷二第135-145頁)、地籍圖資(本

院卷一第275-279頁)、臺北市歷史圖資展示系統截圖資料(本院卷一第312頁)、系爭私地地籍圖資(本院卷二第97-101頁)、北市府65年6月21日公告(本院卷一第49-58頁)、內政部108年12月12日函暨所附都委會第958次會議紀錄(附件一卷第275-310頁)、第978次會議紀錄(附件一卷第311-340頁)、110年1月26日函(附件一卷第7頁)、110年2月5日公告(附件一卷第5頁)、110年3月23日公告(附件二卷第3頁)、系爭主計計畫圖套繪結果(本院卷一第281頁)、系爭細計計畫圖套繪結果(本院卷一第284頁)及外放之系爭主計計畫書圖、系爭細計計畫書與臺北市地形圖(N4556、N4656)等件在卷足稽，原告並表示系爭私地非其所有等語在卷(本院卷三第557頁)，為可確認之事實。

(二)、關於原告訴請宣告系爭主計及細計無效部分，為當事人不適格：

- 1.行政訴訟法第237條之18第1項規定：「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。」其立法理由謂：「第1項規定都市計畫審查訴訟之原告資格、被告資格、訴訟客體、訴訟要件、訴訟請求、第一審管轄法院。其內容分述如下：……(四)訴訟要件：主張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原告之權利或法律上利益，且其主張具有可能性。基於上述訴訟要件之規定，限於能具體主張權益受害者，始享有訴訟實施權，如此，一方面可使權益受侵害者獲得救濟之機會，同時也可避免因採行民眾訴訟或公益訴訟而發生濫訴之缺失。又依上開規定，違法之都市計畫可能損害原告權益之型態，可分為：直接損害、因適用而損害或在可預見之時間內將損害，此係參酌德國行政法院法第47條規定而來。無論何種型態，損害均係因主張違法之

01 都市計畫所致，惟因都市計畫內容多樣，其造成損害，有由
02 發布之都市計畫內容即可直接認定者；有須經適用都市計畫
03 後始發現其內容係造成損害之原因者；亦有依客觀觀察具體
04 情況，足認在可預見之時間內將會造成損害，而無變更之期
05 待可能者。至有無權利或法律上利益受損害，應依個案事
06 實，參酌保護規範理論具體判斷(司法院釋字第774號、第46
07 9號解釋意旨參照)，且人民所受損害不限於憲法上權利，而
08 包括法律上之權利及利益，例如：日照權(建築技術規則建
09 築設計施工編第39條之1第1項本文參照)，但不包括僅具反
10 射利益或事實上之利害關係。」是可知，人民提起都市計畫
11 審查訴訟，請求宣告都市計畫無效之訴訟要件，限於能具體
12 主張都市計畫違法致其權利或法律上利益受侵害，且其主張
13 在形式審查上非顯無可能，始具有訴訟權能。若非權利或法
14 律上利益，而僅係單純經濟上、感情上等反射利益受損害或
15 屬事實上之利害關係，自無訴訟權能。又所謂當事人適格，
16 係指就具體特定訴訟，得以自己名義為原告或被告，因而得
17 受本案判決者而言，訴訟權能即為行政訴訟原告適格之主要
18 判準。

19 2.62年9月6日修正公布都市計畫法第85條規定：「本法施行細
20 則，由省(市)政府依當地情形訂定，送內政部核轉備案。」
21 91年12月11日修正公布為：「本法施行細則，在直轄市由直
22 轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案；在省由內政部訂
23 定，送請行政院備案。」北市府基上授權，於65年2月4日發
24 布都市計畫法臺北市施行細則，65年1月14日經行政院備
25 案，其中第26條規定：「依本法第三十二條第二項規定，再
26 予劃分不同程度使用區內之土地，本府得另訂『土地分區使
27 用管制規則』管理之。」嗣北市府訂定發布臺北市土地分區
28 使用管制規則。又地方制度法第25條規定：「直轄市……得
29 就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。
30 自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，
31 稱自治條例……」100年7月22日都市計畫法臺北市施行細則

經修正公布名稱為臺北市都市計畫施行自治條例及修正公布全文，臺北市土地分區使用管制規則亦經修正公布名稱為臺北市土地使用分區管制自治條例及修正公布部分條文。臺北市都市計畫施行自治條例第1條規定：「臺北市(以下簡稱本市)為提升都市生活環境品質，並落實都市計畫法之實施，依都市計畫法(以下簡稱本法)第八十五條規定制定本自治條例。」、第2條第2款第1目規定：「本自治條例用詞定義如下：二、道路：合於下列規定之一者。(一)經主要計畫或細部計畫規定發布之計畫道路。」、第10條第8款規定：「本市都市計畫地區範圍內劃定下列使用分區，分別限制其使用。八、保護區。」、第10條之1第8款規定：「前條各使用分區使用限制如下：八、保護區：以供國土保安、水土保持及維護天然資源之使用為主。」、第26條規定：「市政府得依本法第三十二條第二項規定將使用分區用建築物及土地之使用再予劃分不同程序之使用管制，並另訂土地使用分區管制自治條例管理。」臺北市土地使用分區管制自治條例第1條規定：「臺北市(以下簡稱本市)為落實都市計畫土地使用分區管制，依臺北市都市計畫施行自治條例第二十六條規定制定本自治條例。」、第5條規定：「本市都市計畫範圍內土地及建築物之使用，依其性質、用途、規模，訂定之組別及使用項目如附表。」附表：「第四十九組：農藝及園藝業(一)農作物種植物。(二)花圃、溫室、苗圃及果園。(三)造林。第五十組：農業及農業設施(一)家畜、家禽飼養場(不含養豬)。(二)農業倉庫及農舍。(三)水產養殖。(四)牛、羊牧場。(五)堆肥場(舍)。(六)集貨分裝場。(七)蓄水池。(八)休閒農業之相關設施。(九)動物收容處所。」、第75條規定：「在保護區內得為下列規定之使用：一、允許使用：第四十九組：農藝及園藝業。二、附條件允許使用：……(十六)第五十組：農業及農業設施。……」、第78條規定：「保護區內之土地，禁止下列行為。但第七十五條、第七十五條之一、第七十五條之二及第七十五條之三所列各款所必

01 須，並經市政府核准者，不在此限：一、砍伐或焚燬竹木。
02 但間伐經市政府核准者，不在此限。二、破壞地形或改變地
03 貌。三、破壞或污染水源、堵塞泉源、改變水路或填埋池
04 塘、沼澤。四、採取土石。五、其他經市政府認為應行禁止
05 之事項。」申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第1
06 條規定：「本辦法依農業發展條例第八條之一第三項規定訂
07 定之。」、第2條第1項第2款規定：「本辦法所稱農業用地
08 之範圍如下：二、依都市計畫法劃定為農業區、保護區內之
09 土地。」、第3條第1款規定：「本辦法所稱農業設施之種類
10 如下：一、農作產銷設施。」、第4條規定：「申請農業用
11 地作農業設施容許使用，應填具申請書及檢附下列文件各三
12 份，向土地所在地之直轄市或縣(市)主管機關提出：……
13 五、土地使用同意書。但土地為申請人單獨所有者，免附。
14 ……」、第13條規定：「(第1項)農作產銷設施分為下列各
15 類：……六、其他農作產銷設施：指供與農業經營使用有關
16 之設施。(第2項)前項各類設施之許可使用細目，應符合附
17 表一相關規定。」附表一農作產銷設施分類別規定修正規
18 定：「類別：其他農作產銷。許可使用細目：一、農路。
19 ……」是可知，都市計畫保護區之土地得附條件允許作包含
20 申請農路之許可使用。

21 3.系爭主計及系爭細計對於原告土地原有之使用分區管制狀態
22 並未予以變更(即維持保護區之劃定)，又系爭公地為公有土
23 地，其中363、365地號土地原經都市計畫規定發布為道寬6
24 公尺之計畫道路，系爭私地則非屬原告所有，均如前述，而
25 迄至系爭主計發布實施時止，系爭土地之全部或一部並未經
26 北市府開闢為道路供公眾通行使用乙事，業據北市府訴訟代
27 理人陳明在卷(見本院卷一第204-205頁)，並有前開卷附之
28 臺北市歷史圖資展示系統截圖資料可佐，且原告土地至上開
29 計畫道路土地，其間尚有系爭公地之366地號、同小段368、
30 369地號等土地相隔，二土地並無相鄰接壤之關係，此觀前
31 揭外放之臺北市地形圖(N4656)及卷附之地籍圖(見本院卷一

第275、276、279頁)、系爭主計計畫圖套繪結果(見本院卷一第281頁)、系爭細計計畫圖套繪結果(見本院卷一第284頁)甚明，此由原告李豐裕於系爭主計審議階段，即曾向內政部陳請先准許於上開368、369地號闢設農路(或升降設施)，俾便原告土地通行至上揭365地號計畫道路乙情(見系爭主計計畫書第514-515頁)更明，難認原告土地對於系爭公地上之計畫道路具有依存使用關係。又現行法令並未賦予原告有請求北市府於系爭土地闢設道路之公法上請求權，而行政機關闢通道路，人民得以通行而受利益，係因公用地役關係所附隨而生之反射利益，難謂利用該土地通行之人民對之有何權利或法律上利益可言，況系爭主計及細計並未限制或剝奪原告得依民法規定主張之袋地通行權，且原告仍得依上開自治條例相關規定，申請於系爭土地上為農路之許可使用，尚難逕謂原告有何權利及法律上之利益，因系爭主計或系爭細計之發布，而受有直接損害、因適用而損害或在可預見之時間內將受損害。準此，原告提起本件行政訴訟，請求宣告系爭細計關於將系爭土地由第一種住宅區、計畫道路用地，變更為保護區用地部分及系爭主計無效，並不具備訴訟權能，為當事人不適格。原告主張其權利受有損害部分，並不可採。

(三)、縱寬認原告因系爭主計及細計發布而受有損害之訴訟要件，然經本院審查系爭主計及細計，並無違法、無效或失效之情事：

- 1.按都市計畫係由主管行政機關依據都市現在及既往情況之認知，於進行調查、評估、分析、評價、預測在時間推移下都市未來發展形態及所追求之價值目標，就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，於改善居民生活環境及維繫世代發展等各方需求，以專業、多元、彈性及綜合之手段，事前就所設定之都市發展目標可能涉及之問題、有關之解決方法、步驟或措施等加以討論規

劃，以實現其預設目標之計畫決定，此觀都市計畫法第1條、第3條及第5條規定可明。是可知都市計畫之目的在創立一個動態的不斷回饋過程，在此過程中提供一個有秩序的都市發展環境，對各種活動(即土地利用)在地理位置上之排列作適當的配合，規劃充足的公共設施。希望一方面獲得一個良好與經濟的生活環境，二方面藉良好與經濟的生活環境吸引並促進產業發展，增加人民的財富，三方面藉此保護我們賴以維生的自然環境與生態。簡言之，都市計畫的終極目標是提高公眾生活的品質。

2. 都市計畫決定是以達成未來目標為目的，為帶有預測性、創造性之規劃行為，與傳統行政機關面對已發生或是目前待解決之個案，依據法令從事，而立即呈現成果之行政行為有別。立法者多以訂定目標性、指示性之框架規範，至於計畫目標之設定，以及如何達成該目標或應如何具體化履行該任務，則交由行政機關以自我負責方式規劃。基此特性，行政機關對於達成目標之規劃，自具手段綜合性及可選擇性，而對計畫內容享有一定範圍之形成自由，無形成自由之規劃即無計畫可言。惟該計畫性行政行為之公權力行使，並非因此不受節制，仍應受到立法者事先設定之指示及事後之司法審查，加以控管，以保護人民權益。在計畫決定自由與相對之下會壓縮該形成自由之控管界限，由立法者界定。司法則在計畫決定所追求之目標是否合法、合理必要，及實現目標的手段上有無逾越立法者設定之界限，牴觸法律設定之指導原則，或違反其上位計畫，並應符合一般得為法源之行政法一般原則，及其程序上有無踐行法律規定之正當程序，確保公眾及其他機關意見之實質參與而得展現不同立場或利益等進行全面合法性審查。復因都市計畫之規劃者在進行規劃及計畫決定時，必須綜合考量前述各項需求及政策、財政等各種複雜因素，權衡受到計畫決定影響且相互牽動之各方公私利益，評估各種可行性，而為適切之比較衡量。故行政機關享有之計畫形成自由，必須建立在計畫內容形成過程中對於可

01 能受計畫決定影響之利益及對達成計畫目標手段必要性進行
02 比較衡量，使各方公私利益於計畫內容處於衡平狀態，從而
03 形成計畫決定，而為計畫形成自由之合法界限。由於計畫行
04 為之特性，立法者對於行政機關如何實現計畫目標，及應如
05 何具體化及實現該目標所涉及各方立場與不同利益間應如何
06 調和、權衡，採取開放態度，將此具有高度政策、行政與專
07 業之評估與判斷，授權行政機關有形成計畫內容決定之規劃
08 高權，故司法機關對行政機關計畫形成自由應遵守之利益衡
09 量原則，僅能有限度的審查利益衡量過程及利益衡量結果有
10 無瑕疵，包括未為衡量、衡量不足、衡量評價錯誤及衡量不
11 合比例原則等違反利益衡量原則情事。是除該決定有前述違
12 法情事及利益衡量瑕疵情形外，應予尊重(最高行政法院109
13 年度上字第684號判決參照)。

14 3.都市計畫法第9條明定都市計畫分為市(鎮)計畫、鄉街計
15 畫、特定區計畫，於第7條第1款定義主要計畫「係指依第十
16 五條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之
17 準則」，於第15條規定：「市鎮計畫應先擬定主要計畫書，
18 並視其實際情形，就左列事項分別表明之：一、當地自然、
19 社會及經濟狀況之調查與分析。二、行政區域及計畫地區範
20 圍。三、人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟
21 發展之推計。四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配
22 置。五、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建
23 築。六、主要道路及其他公眾運輸系統。七、主要上下水道
24 系統。八、學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫
25 地區範圍使用之公共設施用地。九、實施進度及經費。十、
26 其他應加表明之事項。前項主要計畫書，除用文字、圖表說
27 明外，應附主要計畫圖，其比例尺不得小於一萬分之一；其
28 實施進度以五年為一期，最長不得超過二十五年。」是可
29 知，市鎮計畫之主要計畫係為改善都市居民生活環境，並促
30 進有計畫之均衡發展所擬定的指導計畫，其作為擬定細部計
31 畫之準則，性質上為具指導性、綜合性、長期性、全盤性之

計畫，視都市為整體規劃設計對象，就有關都市發展之諸多因素，予以綜合通盤考量，將各部門的個別計畫彼此連貫配合整體規劃，例如土地使用計畫，以及公共設施計畫、交通運輸計畫、上下水道系統、水土涵養保持等個別計畫，均應以總計畫為目標同時擬定，並據以制定圖說，列為綱要，期以作為都市建設之指導準則。又都市計畫法第7條第2款定義細部計畫「係指依第二十二條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據」，於第22條規定：

「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：一、計畫地區範圍。二、居住密度及容納人口。三、土地使用分區管制。四、事業及財務計畫。五、道路系統。六、地區性之公共設施用地。七、其他。前項細部計畫圖比例尺不得小於一千二百分之一。」亦可知，細部計畫是主要計畫的實施工具，細部計畫性質上屬具執行性、具體性、中短期性、局部性之計畫，為全部都市計畫地區之設計，為細緻詳盡的個別規劃。

4. 都市計畫法第4條規定：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；……」（按本法110年5月26日修正係因應地方制度法制定及陽明山管理局已降編為陽明山管理處，爰刪除「局」相關文字）、第8條規定：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」、第13條第1款規定：「都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所依下列之規定擬定之：一、市計畫由直轄市、市政府擬定，……」、第18條前段規定：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。」、第19條規定：「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，

01 連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。前項之審
02 議，各級都市計畫委員會應於六十天內完成。但情形特殊
03 者，其審議期限得予延長，延長以六十天為限。該管政府都
04 市計畫委員會審議修正，或經內政部指示修正者，免再公開
05 展覽及舉行說明會。」、第20條第1項第2款規定：「主要計
06 畫應依下列規定分別層報核定之：二、直轄市、省會、市之
07 主要計畫由內政部核定。」、第21條第1項規定：「主要計
08 畫經核定或備案後，當地直轄市、縣(市)政府應於接到核定
09 或備案公文之日起三十日內，將主要計畫書及主要計畫圖發
10 布實施，並應將發布地點及日期刊登新聞紙或新聞電子報周
11 知。」、第23條規定：「(第1項)細部計畫擬定後，除依第
12 十四條規定由內政部訂定，及依第十六條規定與主要計畫合
13 併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣
14 (市)政府核定實施。(第2項)前項細部計畫核定之審議原
15 則，由內政部定之。(第5項)細部計畫之擬定、審議、公開
16 展覽及發布實施，應分別依第十七條第一項、第十八條、第
17 十九條及第二十一條規定辦理。」、第26條規定：「都市計
18 畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每
19 三年內或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參
20 考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應
21 變更其使用。前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業
22 方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。」、第
23 28條規定：「主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公
24 開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第十九條
25 至第二十一條及第二十三條之規定辦理。」、第74條規定：
26 「內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研
27 究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。都市計畫
28 委員會之組織，由行政院定之。」而都市計畫法對於保護區
29 用地之規劃原則係規定於第33條：「都市計畫地區，得視地
30 理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設
31 置保護區，並限制其建築使用。」。

01 5.依都市計畫法第26條第2項授權規定訂定之都市計畫定期通
02 盤檢討實施辦法第2條規定：「都市計畫通盤檢討時，應視
03 實際情形分期分區就本法第十五條或第二十二條規定之事項
04 全部或部分辦理。但都市計畫發布實施已屆滿計畫年限或二
05 十五年者，應予全面通盤檢討。」、第4條規定：「辦理主
06 要計畫或細部計畫全面通盤檢討時，應分別依據本法第十五
07 條或第二十二條規定之全部事項及考慮未來發展需要，並參
08 考機關、團體或人民建議作必要之修正。依前項規定辦理細
09 部計畫通盤檢討時，其涉及主要計畫部分，得一併檢討
10 之。」、第5條規定：「都市計畫通盤檢討前應先進行計畫
11 地區之基本調查及分析推計，作為通盤檢討之基礎，其內容
12 至少應包括下列各款：一、自然生態環境、自然及人文景觀
13 資源、可供再生利用資源。二、災害發生歷史及特性、災害
14 潛勢情形。三、人口規模、成長及組成、人口密度分布。
15 四、建築密度分布、產業結構及發展、土地利用、住宅供
16 需。五、公共設施容受力。六、交通運輸。都市計畫通盤檢
17 討時，應依據前項基本調查及分析推計，研擬發展課題、對
18 策及願景，作為檢討之依據。」、第6條規定：「都市計畫
19 通盤檢討時，應依據都市災害發生歷史、特性及災害潛勢情
20 形，就都市防災避難場所及設施、流域型蓄洪及滯洪設施、
21 救災路線、火災延燒防止地帶等事項進行規劃及檢討，並調
22 整土地使用分區或使用管制。」、第13條規定：「都市計畫
23 經通盤檢討必須變更者，應即依照本法所定程序辦理變更；
24 無須變更者，應將檢討結果連同民眾陳情意見於提經該管都
25 市計畫委員會審議通過並層報核定機關備查後，公告週
26 知。」、第30條規定：「住宅區之檢討，應依據都市發展之
27 特性、地理環境及計畫目標等，區分成不同發展性質及使用
28 強度之住宅區，其面積標準應依據未來二十五年內計畫人口
29 居住需求預估數計算。原計畫住宅區實際上已較適宜作為其
30 他使用分區，且變更用途後對於鄰近土地使用分區無妨礙
31 者，得將該土地變更為其他使用分區。……」又依都市計畫

法第23條第2項授權規定訂定之都市計畫細部計畫審議原則第9點規定：「位於山坡地之細部計畫，應依下列規定辦理：(一)開發建築使用應符合建築技術規則、山坡地開發建築管理辦法及水土保持法相關規定。(二)坵塊圖上之平均坡度在百分之四十以上之地區，不得建築使用，其面積之百分之八十土地應維持原始地形地貌，不得開發利用，其餘百分之二十土地得規劃作道路、公園及綠地等設施使用。(三)坵塊圖上之平均坡度在百分之三十以上未達百分之四十之地區，以作為道路、公園及綠地或無建築行為之開放性公共設施使用為限。(四)坵塊圖上之平均坡度在百分之三十以下之地區，始得作為建築基地使用。前項第二款至第四款規定，直轄市、縣(市)政府已訂定相關規定者，從其規定。」另依都市計畫法第74條第2項規定訂定之各級都市計畫委員會組織規程第2條第1款規定：「都市計畫委員會之職掌如左：一、關於都市計畫擬定變更之審議事項。」、第3條第1項、第2項規定：「內政部都市計畫委員會置主任委員及副主任委員各一人，委員二十人至三十人。直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)都市計畫委員會置主任委員及副主任委員各一人，委員十二人至二十人。」、第4條規定：「(第1項)都市計畫委員會主任委員，由內政部、各級地方政府或鄉(鎮、市)公所首長分別兼任；其在直轄市、縣(市)政府，並得指派副首長或主管業務機關首長擔任之。(第3項)都市計畫委員會委員，由內政部，各級地方政府或鄉(鎮、市)公所首長分別就左列人員派聘之：一、主管業務機關首長或單位主管。二、有關業務機關首長或單位主管或代表。三、具有專門學術經驗之專家。四、熱心公益人士。」、第7條規定：「都市計畫委員會會議由主任委員召集，並為會議主席，主任委員不克出席會議時，由副主任委員代理主席，副主任委員亦不克出席者，由出席委員互推一人代理主席。都市計畫委員會委員應親自出席會議。但第四條第三項第一款及第二款之委員，因故不能親自出席時，得指派代表出席。前項指派之

代表列入出席人數，並參與會議發言及表決。」、第9條規定：「都市計畫委員會審議及討論之案件，應依會議方式進行，非有過半數以上委員之出席不得開會，並有出席委員過半數之同意始得決議，可否同數時，由主席裁決。」、第12條規定：「都市計畫委員會得推派委員或調派業務有關人員就都市計畫有關事項實地調查，並研擬意見，提供會議討論及審議之參考。前項實地調查及意見之研擬，必要時，得由主任委員於會議前，分請有關委員或調派業務有關人員為之，並得聘請其他專家參與。」、第12條之1規定：「內政部、各級地方政府及鄉(鎮、市)公所應將都市計畫委員會之委員名單、會議議程及會議紀錄等相關資訊，公開於網際網路。」。

6. 綜上可知，行政機關於都市計畫之計畫形成自由，應考量下列因素並受拘束：

- (1) 須遵循強制之程序規定，包括法定之程序類型、管轄權、公眾參與等。應予特別說明的是，公眾參與程序之規定，其功能在協助計畫主體能取得作成利益衡量所需要的重要事實及資訊，除有助於計畫所需之評估預測資訊外，更能瞭解計畫所涉相關公、私益狀況，而得以將法規範所要求的各公私益因素列入考量，併予適當衡量。
- (2) 上位法規範及其所規定之計畫指導原則：都市計畫不得與憲法、法律及基於法律授權之法規命令牴觸，且應受到各該上位法規範之強制性的實體禁止及誠命規定之拘束；又所謂上位法規範規定之計畫指導原則，可能為毫無彈性而須嚴格遵守之明確標準，也有可能係較為抽象之要求顧及或配合特定之公益，視個案具體情形而定。
- (3) 擬定之計畫對於達成計畫目標之必要性：具體計畫應具備計畫正當性基礎，而計畫正當性涉及的是行政機關於都市計畫行使公權力而對於人民權利可能產生之影響，因此基於比例原則之考量，必須考量計畫之必要性，而只要計畫內容所採之措施為合理所需，即認符合必要性之要求。而

在都市計畫法之實體規範中，法院應就計畫是否遵循上位法規範及上位計畫先予審查，至於財產權受限制的範圍及程度，則在審查利益衡量之階段為之。簡言之，只有在行政機關之計畫裁量有重大明顯錯誤的情形下，始得認計畫不具正當性基礎而違法。

(4)利益衡量原則：計畫自由的行使，最重要的就是進行利益衡量，以形塑具體的計畫內容。所謂利益衡量原則，係指行政機關於擬定或核定計畫時，應權衡可能受到計畫影響的各方不同公益及私益，而使各種利益於計畫內容中處於協調的狀態。利益衡量原則涉及計畫高權對於不同利益間之衡平，本質上即係基於憲法上比例原則而產生的要求。利益衡量原則不僅適用於利益衡量過程，亦及於依權衡結果所得的總體結論，即利益衡量結果。而法院對於計畫形成自由是否符合利益衡量原則之審查，應僅得審查其是否有利益衡量瑕疵，具有瑕疵因而違法的利益衡量包括下列4種情形：①未為衡量或衡量怠惰；②於調查、彙整階段之衡量不足；③於評價階段之衡量錯估；④於利益調合與決定階段之衡量不合比例。

7.系爭主計有關擬定變更、公開展覽及舉辦說明會、對公民團體反映意見之處理(就原告陳情部分)、逐級審議、核定及發布實施等事項，內政部就直轄市之主要計畫有核定權限，且北市府及內政部已依都市計畫法第19條、第21條等相關規定辦理(見附件一全卷、外放之系爭主計計畫書審核摘要表及第153-200、295-301、514-515頁、本院卷一第322-328頁、本院卷二第181-403、405-490、491-554頁、本院卷三第5-127頁)，核未有違反應遵守強制程序規定之情形，亦未牴觸上位法規範及上位計畫(見系爭主計計畫書第58-60頁)，而系爭土地經系爭通盤檢討變更為保護區，主要原因係基於所在地形多為平均坡度大於30%之地區，且區內建物約有三分之二曾發生填方區域滲流滑移、淘涮沈陷所致之災害，此非炭腳斷層所致，本區就地質、地形因素考量，均不宜再開

發，其具有潛在崩塌危險之敏感區域，應以保護區列管(見系爭主計計畫書第120頁、本院卷一第377-378、384頁；至崁腳斷層縱事後經剔除於斷層帶之管制，尚不構成系爭主計評價衡量之錯估)，是系爭土地經變更為保護區或原告土地維持原保護區之劃定，皆有其合理必要之正當性，並無前述計畫衡量瑕疵及違反比例原則(相關檢討原則、變更位置及理由，詳見系爭主計計畫書第88、119-120、142-143頁、本院卷一第372-392頁)，系爭主計核無應予宣告無效、失效或違法之情事，而北市府為系爭主計之擬定機關，其於系爭主計經核定後所為之110年2月5日公告，僅係揭示內政部所核定系爭主計內容之執行行為，非屬行政處分。又都市計畫因屬法規性質(司法院釋字第742號解釋參照)，規範人民土地使用之權利與義務，固不宜朝令夕改，而應具穩定性，然都市計畫之制定係依據一定時間的現地情況所為之判斷，一旦情況有所變遷而與擬定計畫時不同，則自不能抱殘守闕，必須為了適應新的情況以謀變更而為之適應，因此都市計畫亦必須具有彈性，即可變性。準此，都市計畫法於第26條第1項前段規定，都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更，惟同時建立定期性及隨時性變更之機制：所謂定期性變更之機制，係在同條項但書要求擬定計畫機關於每3年內或5年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更，隨時性變更之機制則係在同法第27條第1項規定，遇有法定各款事由時，應許主管機關視實際情況迅行變更，而與可能須分期分區，且可能須全面辦理的定期通盤檢討之變更脫鉤處理，避免緩不濟急。原告以系爭主計任意變更系爭土地之使用分區，違背都市計畫法律之安定性、法律不溯及既往原則及信賴保護原則為由，指摘系爭主計違法、無效，並不可採。又一個數十年未通盤檢討之主要計畫，固非屬良善或合時宜之都市計畫，然依都市計畫法之制度設計，其仍然為有效之主要計畫，原告執此指摘系爭主計違法，亦不可採。再者，原告二人於系爭主計審議階段，即多

01 次向北市府或內政部陳情意見及建議辦法，並分別經北市府
02 具體回應說明甚詳(見系爭主計計畫書第295-301、514-515
03 頁)，其有關公民團體意見表達形同虛設之主張，容有誤
04 會，不足憑採。又北市都委會105年8月4日專案小組會議之
05 出席人數已達法定最低人數，且該次會議性質屬各級都市計
06 畫委員會組織規程第12條所定之程序，並無主要計畫審議程
07 序不合法之情事，原告以北市都委會專案小組105年8月4日
08 會議僅有3位委員出席，開會人數不足而違法，系爭主計全
09 部程序因之違法為由，指摘系爭主計違法，自不可採。至原
10 告聲請調查系爭土地崁腳斷層名稱是否業經經濟部中央地質
11 調查所公告除名乙節，本院認為此對本件判決結果不生影
12 響，核無調查之必要，附此敘明。

13 8.系爭細計有關擬定變更、公開展覽及舉辦說明會、對公民團
14 體反映意見之處理、審議、核定及發布實施等事項，北市府
15 有核定細部計畫之權限，且已依都市計畫法第28條分別依照
16 第19條、第21條及第23條等規定辦理(見附件二全卷、系爭
17 細計計畫書第125-128頁)，未有違反應遵守強制程序規定之
18 情形，且未牴觸系爭主計之計畫規定，亦無計畫衡量瑕疵
19 (系爭細計並未將系爭土地變更為保護區，見本院卷三第471
20 頁，而系爭土地係因系爭主計已將之變更為保護區，系爭細
21 計乃將之自「都市計畫劃定山坡地開發建築管制地區」劃
22 出，相關變更情形，見系爭細計計畫書第86-96頁，併參第9
23 5頁註3之說明)，系爭細計核無應予宣告無效、失效或違法
24 之情事。

25 (四)、綜上，原告主張各節，並不可採。原告之權利或法律上利益
26 並未因系爭主計及系爭細計之發布而受損害，其訴請宣告系
27 爭主計及系爭細計無效部分，為當事人不適格，且系爭主計
28 及系爭細計之程序及內容，並無應予宣告無效、失效或違法
29 之情事，而北市府110年2月5日公告，非屬行政處分，不得
30 對之提起確認無效訴訟。原告訴請判決如聲明所示，為無理
31 由，應予駁回。

(五)、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段、第104條，民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 12 月 27 日

審判長法官 蘇嫻娟

法官 林季緯

法官 劉正偉

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一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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。	

中 華 民 國 112 年 12 月 27 日

書記官 黃品蓉