

臺北高等行政法院判決

111年度都訴字第2號

112年7月19日辯論終結

原告 鴻運瀝青化學股份有限公司

代表人 陳敏行（董事長）

訴訟代理人 林奕辰 律師

陳俊瑋 律師

被告 內政部

代表人 林右昌（部長）

訴訟代理人 吳兆原 律師

上列當事人間都市計畫事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

宣告「變更土城都市計畫（第三次通盤檢討）（第二階段）都市計畫案」無效。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告起訴時，被告之代表人原為徐國勇，於訴訟進行中變更為花敬群、林右昌，茲據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷二第327至332頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

（一）原告所有之重測前臺北縣土城鄉大安寮段大安寮小段277-4地號土地（重測後為新北市土城區大安段755地號，下稱755地號土地），位處新北市政府於民國61年4月26日發布實施「土城都市計畫」（下稱61年都市計畫）之編號IV-13計畫道路（下稱系爭計畫道路）範圍，系爭計畫道路於該處工業區之都市計畫邊陲地帶規劃囊底路提供迴車之功能，改制前臺北縣政府之後陸續進行全面性通盤檢討，先後於70年2月2

01 3日發布實施「土城都市計畫通盤檢討計畫書」、75年3月3
02 日發布實施「變更土城都市計畫（第一次公共設施通盤檢
03 討）案」、79年10月19日發布實施「變更土城都市計畫（第
04 一期公共設施保留地專案通盤檢討）案」及82年7月7日發布
05 實施「變更土城都市計畫（第二次通盤檢討）案」。755地
06 號土地嗣經前臺灣省政府77年8月11日府地四字第75739號函
07 准予徵收，改制前臺北縣政府於78年5月2日北府地四字第25
08 3267號函公告徵收，並於80年10月29日辦竣所有權移轉登
09 記。惟前述囊底路因77年高速公路興建計畫未留設系爭計畫
10 道路之迴車道，遭高速公路邊坡阻隔而無法迴車，致系爭計
11 畫道路迄今未能完成開闢。

12 (二)新北市政府考量原計畫圖發布實施已逾40年，書圖老舊、精
13 準度不足，嗣擬定「變更土城都市計畫（第三次通盤檢
14 討）」，經新北市都市計畫委員會（下稱新北市都委會）審
15 議決議視實際發展需求，分階段報由被告核定後，依法發布
16 實施，並自100年1月3日起辦理公開展覽。「變更土城都市
17 計畫（第三次通盤檢討）（第一階段）」案（下稱第一階段
18 都計案）經新北市都委會通盤檢討審議通過，提經被告都市
19 計畫委員會（下稱被告都委會）106年3月21日第896次會議
20 審議，決議除部分變更暫予保留外，其餘通過部分與原公開
21 展覽草案不一致部分應補辦公開展覽及說明會，故第一階段
22 都計案自106年7月10日起辦理再公開展覽30日，嗣經被告都
23 委會108年6月18日第948次會議審議通過，惟就涉及系爭計
24 畫道路變更內容部分暫予保留，第一階段都計案俟經被告於
25 108年11月18日台內營字第1080819627號函核定，新北市政
26 府108年12月13日新北府城審字第10823468601號函公告，自
27 108年12月16日起發布實施。依被告都委會第948次會議決
28 議，就已徵收未開闢之系爭計畫道路未能向南銜接至高速公
29 路涵洞，造成計畫道路與現狀道路不符之情況，另請新北
30 市政府研議具體可行之變更方案後，再提會討論，新北市政
31 府遂再擬定「變更土城都市計畫（第三次通盤檢討）（第二階

段)都市計畫案」(下稱系爭都市計畫)，考量現況道路調整計畫道路線型，依原計畫道路範圍向東拓寬，將原計畫中0.1875公頃之工業區變更為道路用地，使變更後之計畫道路由15公尺漸變成36.5公尺，得以順接高速公路涵洞口，並以109年2月17日新北府城審字第1090243935號函送修正計畫書圖提交被告都委會109年10月27日第979次會議審議，決議除請新北市政府補充土地權人相關權益、指定建築線及合法建築物影響等內容，納入計畫書敘明外，其餘照案通過，系爭都市計畫遂經被告於110年9月13日以台內營字第1100814173號函核定，新北市政府110年9月27日以新北府城審字第11018035352號函公告自110年9月29日起發布實施。原告不服，認其所有坐落新北市土城區大安段756地號土地(下稱756地號土地)，經系爭都市計畫納入系爭計畫道路範圍內，損害其財產權，遂提起本件行政訴訟。

三、原告之主張及聲明：

(一)系爭都市計畫作成之程序，未給予原告充分而實質陳述意見之機會，程序保障已有重大瑕疵：

- 1.系爭都市計畫於100年1月3日及106年7月10日舉辦第1次、第2次公開展覽時，所載變更方案為：「IV-13計畫道路(變更案第27案)因考量道路系統整體性、必要性及安全性，避免IV-13計畫道路於未來開發時因北二高而受到限制，因此建議將IV-13計畫道路下方連接承天路，並向左拓寬5~6公尺，為15公尺計畫道路。」新北市政府於107年5月24日審議結果卻變更為：「……變更後計畫道路寬度由15公尺漸變成36.5公尺，考量本案確實有順接高速公路涵洞口之需求，交通局建議變更後實作道路寬度仍維持15公尺寬順接涵洞口，其餘寬度由植栽景觀綠化方式辦理。」之結論，嗣被告都委會第979次會議決議審議通過，決議請新北市政府補充土地所有權人相關權益、指定建築線及合法建物影響等內容，納入計畫書敘明外，其餘照新北市政府109年2月17日新北府城審字第1090243935號函送修正計畫內容通過，並請依照修正

01 計畫書、圖後，報由被告逕予核定，維持新北市政府審議結
02 果。故系爭都市計畫將系爭計畫道路寬度由15公尺漸變成3
03 6.5公尺，而實際上車行寬度仍維持15公尺，未能增加道路
04 面積，其餘寬度作為植栽景觀綠化之用，亦與迴車功能無
05 關，違反第1次及第2次公開展覽時所提出之變更方案，程序
06 已有違誤。

07 2.因已遭徵收之755地號土地迄今數十年均未能依土城都市計
08 畫闢建系爭計畫道路，已違反前臺灣省政府77年8月11日府
09 地四字第75739號函，所附徵收土地計畫書所載明「計畫進
10 度：自公告之日期15年完工」之都市計畫期程。系爭都市計
11 畫變更系爭計畫道路寬度後，將755地號土地「主要範圍供
12 作植栽景觀綠化」，將756地號土地部分範圍納入系爭計畫
13 道路範圍將供作道路用地，嚴重侵害原告權益。原告雖曾於
14 系爭都市計畫第1次及第2次公開展覽時就變更方案陳述意
15 見，然被告審議時，從未通知原告陳述意見，系爭都市計畫
16 書僅有表2載明「公民或團體再公展後逕向內政部陳情意見
17 綜理表」、表3「公民或團體再公展陳情意見綜理表」，未
18 見被告及新北市政府審議過程之公民陳情意見書面紀錄及敘
19 明採納或不採納理由之書面紀錄，則被告是否確實給予原告
20 充分陳述意見之機會、原告之意見何以未據採納？均無書面
21 紀錄可稽，顯見系爭都市計畫之作成，並未給予原告充分而
22 實質陳述意見之機會，程序保障顯有重大瑕疵，自屬違法。
23 新北市政府於111年始委請杜風工程服務股份有限公司（下
24 稱杜風公司）設計道路改善平面圖，可知被告於109年進行
25 審議時，渾然不知新北市政府就系爭計畫道路所為之道路設
26 計內容為何，被告亦自承其全無審酌，則其審議核定之程序
27 徒具形式而無法發揮實質程序保障功能。

28 (二)系爭都市計畫變更IV-13道路計畫之理由，違反行政程序法
29 第7條之比例原則及都市計畫關於公益性、必要性、適當性
30 及合法性之要求：

01 1.系爭計畫道路於61年即已規劃完成，後段僅為一條迴轉道
02 路，所以一直未依原計畫徵收開闢。而80年國道3號高速公路
03 興建後，該計畫道路更成為一條「無尾而撞牆」之計畫道
04 路，根本無開闢之必要，期間歷經多次檢討變更，迄今將近
05 50年仍遲遲未能開闢。系爭計畫道路屬於計畫區內次要道
06 路，道路路寬現況為忠承路至中央路段為15米，忠承路以南
07 至國道3號高速公路涵洞口為約12至8米不等之路寬，涵洞內
08 車道約8米，路側槽化約6~7米不等，均為雙車道雙向通
09 行，出涵洞至承天路71巷約8米，則為單車道雙向通行，均
10 為既成事實，則要拓寬忠承路口以南至涵洞口之路段，只須
11 沿現有承天路情況拓寬為15米寬之道路即可，根本不須變更
12 都市計畫將已徵收未開闢之15公尺計畫道路變更為36.5公尺
13 寬。系爭都市計畫將756地號土地納入計畫道路範圍供作道
14 路用地，755地號土地之主要範圍將供作植栽景觀綠化，侵
15 害原告權益至鉅。

16 2.系爭都市計畫變更理由3載明：「交通局建議變更後實作道
17 路寬度仍維持15公尺寬順接涵洞口，其餘寬度由植栽景觀綠
18 化方式辦理。」等語，足證變更計畫後之實作道路寬度仍為
19 15公尺，與原先之計畫道路寬度並無不同，顯無變更之必
20 要。遑論變更為36.5公尺寬度後，除15公尺寬之道路外，其
21 餘寬度竟係作為「植栽景觀綠化」之用，故系爭都市計畫已
22 無助於原開闢道路之目的，且未考量原告之利益，選擇對原
23 告侵害最小之方案，即除15公尺寬之道路範圍外，其餘寬度
24 皆還地於民。又變更理由2稱：「考量永和段259地號土地已
25 依原計畫道路邊界指定建築線，為保障永和段259地號土地
26 所有權人權益」云云，倘係如此，則只須將計畫道路與永和
27 段259地號土地相接部分拓寬即可，不需以系爭都市計畫將
28 系爭計畫道路範圍向東拓寬由15公尺變成36.5公尺。被告抗
29 辯259地號土地所有權人主張已指定建築線云云，未見被
30 告、新北市政府提出文書資料證明，退步言之，永和段259
31 地號所有權人倘有指定建築線之必要，新北市政府可於道路

改善平面圖右側開闢一條筆直道路直接連通259地號土地與承天路、北二高涵洞口，不僅維持該地之建築線，也便利通行，亦無徵收土地之爭議，為兩全其美之解決方法，何必大費周章、耗費公帑拆除沿線民宅、工廠，僅為配合該不知所云、邏輯錯亂之迴轉道設計？徵收土地、拆除廠房之舉，僅以公告現值計算，至少侵害原告財產權達數億且被迫關閉瀝青工廠資遣員工，竟僅係為維護鄰地之建築線、供承天路旁之植栽景觀綠化使用，恐已嚴重悖離都市計畫本旨，不符行政程序法第7條之比例原則及都市計畫法所要求之公益性、必要性、適當性及合法性之要求。

- 3.監察院調查報告及糾正案指出，61年發布實施土城都市計畫案所劃設之系爭計畫道路，捨棄順接既有之承天路不用，另行徵收民地規劃新路線，因系爭計畫道路之迴車道位屬北二高工程範圍內，於77年4月變更為高速公路用地，惟新北市政府並未與高公局積極溝通，致高速公路興建計畫仍將通行涵洞留在承天路上，並未就系爭計畫道路留設迴車道，使其成為「無尾路」之錯誤設計，而新北市政府於辦理「變更土城都市計畫（第二次通盤檢討）」案時，未就系爭計畫道路喪失迴車功能成為「無尾路」，即時納入檢討，將系爭計畫道路路線予以變更或恢復囊底路迴車道之設計；復延宕辦理「變更土城都市計畫（第三次通盤檢討）」案之時程，有違都市計畫法第26條之規定；系爭都市計畫復將系爭計畫道路寬度變更為36.5公尺，實際車行寬度仍維持15公尺，未增加道路面積，其餘寬度作為植栽景觀綠化之用，亦與迴車功能無關，且變更系爭計畫道路之過程，未依法聽取、採納原告之意見，亦未採取對人民權益損害最小之方法，進行道路路線之規劃，違反行政程序法第7條比例原則之要求，事後猶企圖粉飾過往疏失，犧牲人民財產權作為代價，實有疏失。
- 4.被告陳稱系爭計畫道路設計係供公車及大車迴轉之用，為臨訟置詞，不足為採。部分公車業者先前因承租忠承路邊空地作為公車發車總站，因此部分公車到承天路終點站後，才會

再順承天路前行並左轉忠承路，進入忠承路旁空地公車發車總站，進行人員休息及車輛檢查，等待發車，並無公車左轉忠承路再直接迴轉上北二高。且系爭計畫道路週遭路寬現況為忠承路至中央路段為15公尺，忠承路以南至高速公路涵洞口為8至12公尺不等之路寬，均為雙車道雙向通行，若要拓寬忠承路以南至涵洞口之路段，僅須沿現有承天路拓寬為15公尺之道路順接即可，道路改善平面圖所示之迴車道，顯然變更原筆直設計之承天路動線，除原直行車輛動線被迫改為行走彎道至涵洞外，甚至增加全無功能之迴車道，新北市政府亟欲開闢此一迴轉道，且不惜以原告鉅額資產為代價，有無事先進行車流統計及動線規劃？此設計能發揮什麼交通疏導功能、抑或增加通行危險和不便？能創造或保全之公共利益為何？泛泛空言，均未見車流量統計數據等客觀憑據，且系爭都市計畫書圖等文書資料、被告審議過程中均無隻字片語敘及，不足為侵害財產權之正當理由。更遑論倘要達到迴轉功能，由道路改善平面圖左側承天路與忠誠路交叉口有15米道路（相當於4線道）之設計觀之，在承天路與忠誠路交叉口即可設計同樣之迴轉功能，根本不需要再向755地號及756地號土地、北二高涵洞口延伸，造成756地號土地成為槽化島畸零地、供作景觀植栽，顯違比例原則。此外，被告乃審查核定、最後把關之單位，豈能以「道路規劃並非主要計畫必須實質審酌的部分」一語帶過。

(三)法院應將755地號土地一併納入本件審理範圍，倘法院宣告系爭都市計畫無效，原告即得依土地徵收條例第49條規定請求廢止徵收：

1.依據新北市政府於111年委請杜風公司設計之道路改善平面圖，可知其係將755、756地號土地均納入系爭計畫道路之範圍、統一規劃設計，益證兩土地具有不可分關係，依行政訴訟法第237條之21規定，實難將二者割裂觀之，法院應將755地號土地一併納入本件審理範圍。

01 2.系爭都市計畫倘經法院審認違法而宣告無效，原告即得依土
02 地徵收條例第49條規定請求廢止徵收。755地號土地係經前
03 臺灣省政府77年8月11日府地四字第75739號函准予徵收，屬
04 土地徵收條例於89年2月4日公布施行前所為之徵收，依土地
05 法第219條、第219條之1規定，原土地所有權人縱於徵收補
06 償發給完竣後，倘徵收機關未每年通知及公告原土地所有權
07 人或其繼承人土地使用情形者，原土地所有權人或其繼承人
08 得於徵收計畫使用期限屆滿之次日起10年內，申請收回土
09 地，是原告亦得依法行使收回權，請求新北市政府收回已徵
10 收但迄今數十年仍未闢建道路之755地號土地。

11 (四)聲明：宣告系爭都市計畫無效。

12 四、被告之答辯及聲明：

13 (一)原告於系爭都市計畫審議過程已數次陳述意見，經新北市政
14 府述明未採納理由，並由被告都委會審議後決議，已給予充
15 分程序保障：

16 1.被告106年3月21日第896次被告都委會審議「變更土城都市
17 計畫（第三次通盤檢討）案」時決議：「本案擬變更內容與
18 原公開展覽草案不一致部分，為避免影響他人權益，本案經
19 本會審決後，另案補辦公開展覽及說明會，如公开展覽期間
20 無人民或團體提出異議，則准予通過；否則應再提會討
21 論。」本案遂於106年7月10日再公开展覽30日，並於再公展
22 期間有原告與鄰地永和段259地號所有權人就系爭計畫道路
23 規劃提出陳情。兩者意見分別經新北市都委會再公展後106
24 年11月20日第1次及107年4月16日第3次專案小組研商會議討
25 論並作成初步建議意見，即建議將已徵收之道路用地（即75
26 5地號土地）維持原道路用地，並向東拓寬至現有工業區建
27 築物邊界，且敘明不採納原告陳情建議之理由後，經107年5
28 月24日新北市都委會第87次會議決議通過後，新北市政府便
29 將人民陳情意見函送予被告。

30 2.經被告都委會組成專案小組審查本案，於審酌新北市政府擬
31 定之案爭都市計畫內容，包括變更位置及範圍、變更理由、

變更位置示意圖及照片等資料後，於第979次會議決議照關係人（指系爭都市計畫之擬定及發布機關即新北市政府）所提方案通過。審議過程中，新北市政府城鄉發展局分別函請原告及鄰地所有人列席107年9月14日召開再公展後第1次專案小組會議、108年6月18日被告都委會948次會議進行意見說明，原告亦於107年9月14日會議提出補充陳情內容，嗣經新北市政府補充理由後，專案小組初步意見係照新北市政府核議意見（未便採納）並同意新北市政府補充理由。依前開都市計畫審議過程可知，原告已多次陳述意見，其意見經新北市都委會專案小組及被告都委會專案小組審議並提出初步意見後，分別經新北市都委會及被告都委會決議通過，足認原告已獲得充分程序保障。

3.依此，被告都委會之審議決定，既係經由不同屬性代表所組成獨立專家委員會之判斷，基於計畫形成自由，被告都委會已審酌新北市政府、原告及永和段259地號土地所有權人提出之資料、陳述意見等，並決議採新北市政府所提方案通過，過程中已保障原告參與程序，行政法院應尊重高度專業之都市計畫判斷（最高行政法院105年度判字第598號判決及106年度判字第345號判決意旨參照）。原告另稱於110年9月、10月間始知悉變更後之內容，此觀107年5月24日新北市都委會第87次會議紀錄已清楚記載755地號維持原道路用地並採植栽景觀綠化之，同時向東拓寬至現有工業區建築物邊界。原告於107年9月14日被告都委會再公展後第1次專案小組補充意見亦提到「IV-13變成約40公尺寬的道路，一條30~40公尺這麼寬的道路……」等語，顯見原告主張不知系爭都市計畫內容，與事實不符，不足採信。

(二)系爭都市計畫符合比例原則、公益性、必要性與適當性，原告泛稱其違法無效，洵屬無據：

1.61年土城都市計畫案規劃將755地號土地作為道路用地，並由改制前臺北縣土城鄉公所為辦理系爭計畫道路工程，奉前臺灣省政府准予徵收，經改制前臺北縣政府公告徵收，並辦

竣移轉登記。惟755地號之部分土地現仍為原告廠區作業使用，忠承路與承天路交叉路口至高速公路涵洞間，全段尚未開闢為道路。系爭都市計畫僅係將相鄰755地號之其他地號土地（包括756地號）約0.1875公頃工業區變更為道路用地，且變更部分之土地實際上早已開闢為供公眾通行且有公部門維護管理之道路（承天路）。依原告於再公展陳情意見及本件訴訟之主張「由高速公路涵洞至忠承路此段之承天路部分，原左側道路邊緣已切齊涵洞，建議改由左側向右拓寬15M」、「要拓寬忠承路口以南至涵洞口之路段，只須沿著現有承天路情況拓寬為15米寬之道路即可」、「除15公尺寬之道路範圍外，其餘寬度竟係作為『植栽景觀綠化』之用，其餘寬度皆還地於民」可知，原告係同意既有承天路（高速公路涵洞至忠承路段）繼續作為道路使用並拓寬至15公尺寬。原告實際不服並爭執者，乃755地號土地仍維持道路用地並作為植栽景觀綠化，即原告期將755地號變更為非道路用地後，據以請求廢止徵收並發還原有土地。惟755地號土地作為道路用地乃61年土城都市計畫案之規劃，非系爭都市計畫變更內容，且原告已非755地號土地所有權人，根本無從置喙該土地使用分區。再者，系爭計畫道路規劃非原告一人之事，尚涉鄰地即永和段259地號土地所有人之合法權益。原告訴求之方案，將755地號土地由道路用地改為工業區；承天路依現有路況拓寬，不僅影響永和段259地號土地之進出，且因上開土地已依系爭計畫道路邊界指定建築線，原告方案勢必將影響既有工業區合法建築之權益。原告與鄰地所有人於系爭都市計畫審議過程中，已分別向新北市都委會及被告都委會表達意見，新北市都委會專案小組研商時便要求維護兩邊權益平衡，被告都委會第979次會議決議亦表明「請補充土地所有權人相關權益、指定建築線及合法建物影響等內容」。系爭都市計畫內容最終考量現況道路調整計畫道路線型，依原計畫道路範圍向東拓寬至現有工業區建築物邊界，足以保障合法建築物土地所有權人權益、合法建築

- 01 物拆遷及後續增改建無法制定建築線之問題，顯見系爭都市
02 計畫完全符合比例原則、公益性、必要性與適當性之要求。
- 03 2.捷運永寧站周遭交通壅塞、車輛迴轉問題早已為民眾持續關
04 心之重要議題，新北市政府交通局曾於108年8月14日辦理
05 「研商本市土城區承天路與中央路口交通壅塞改善事宜」會
06 勘，會勘結論明載「經現場勘查後，現況車流量多，尖峰時
07 段易造成壅塞，且考量周邊工業區轉型發展與開發及民意需
08 求殷切，承天路南段（承天路4巷至國3公路路口）拓寬及
09 開闢至永和街有必要與需求性，請養護工程處於9月底完成
10 評估」，故原告稱新北市政府未為任何評估，與事實不符。
11 因當時案爭都市計畫尚在審議中，新北市政府養護工程處表
12 示將待都市計畫核定發布實施後進行研議拓寬改善細節。嗣
13 系爭都市計畫發布實施後，養護工程處啟動設計程序，依市
14 區道路及附屬工程設計規範為設計，將公有土地以及現況作
15 道路使用之私有土地納入規劃設計範圍，並邀集新北市政府
16 下轄相關權責單位於111年4月27日、同年8月10日辦理基本
17 設計審查會、經核定後於同年12月27日辦理細部設計審查
18 會，並依各與會單位所提建議修正設計書圖後同意核定辦
19 理。前開細部設計審查會亦有邀請原告出席，併此說明。
- 20 3.所謂「道路系統整體性、必要性及安全性」係新北市政府考
21 量系爭計畫道路前段（承天路靠近中央路三段）已完成開闢
22 利用，其東南側之國道3號高速公路範圍雖於82年1月19日完
23 工通車，惟系爭計畫道路後段範圍未與現有承天路重疊，恐
24 無法與國道3號高速公路涵洞對接，拓寬道路與國道3號現有
25 過路箱涵交會處形成之轉彎線型，易造成行車路線改變後影
26 響行車視線及安全。又若依現有承天路拓寬為15公尺，無法
27 與忠承路口正交，造成道路路口及線型偏移。另因該區域為
28 工業區，常有大型車輛進出，常發生大型車輛於忠承路與承
29 天路口迴轉，或穿越高路公路涵洞後繞行忠義路，造成相關
30 路口壅塞、交通效率降低及增加貨物運輸時間，在考量交通
31 動線順暢並兼顧永和段259地號土地已依原計畫道路境界線

01 指定建築線及其進出之權益，系爭都市計畫依原計畫道路範
02 圍向東拓寬至現有工業區建築物邊界，使系爭計畫道路順接
03 承天路以連接高速公路涵洞，採雙向雙車道分流方式分流車
04 輛，並於高速公路涵洞銜接處透過道路槽化設計，規劃迴轉
05 車道供車輛使用，將滿足當地工業區大型車輛迴車、既有道
06 路通行及改善承天路往高速公路方向車輛交織等交通需求，
07 系爭都市計畫內容實為最佳妥善處理國道3號高速公路涵洞
08 未能對接、既有合法建築權益及完整道路線形之最適宜方
09 案。至於植栽景觀部分，係為營造都市友善安全環境，道路
10 設計依法必須重視景觀、力求美化，且應留設植栽之空間，
11 新北市政府依法規劃設計，適法有據。前開評估係新北市政
12 府基於都市計畫擬定執行、直轄市道路之規劃、建設及管理
13 即地方制度法保障之地方自治事項，被告本應尊重其地方自
14 治權限，系爭內容未有任何違法，原告亦未具體指明該自治
15 事項有何違法之情事，僅空言泛稱該道路用地無需求云云，
16 顯非適法之理由。

- 17 4.承天路（忠承路至高速公路涵洞間）現況應存在兩條道路，
18 一條為755地號公有土地上之道路，另一條則為現時之承天
19 路。前者於61年土城都市計畫案劃為道路用地後，依當時市
20 區道路條例第16條規定，已不得為任何建築行為，原告於64
21 年2月24日買賣取得該地後，無視法令限制，擅為違章建築
22 持續至今，然該地依法仍應為道路使用，無庸置疑。後者即
23 現時之承天路於高速公路未開闢及755地號未徵收前便存在
24 道路線形而為主管機關養護至今，兩條道路中間之區塊即道
25 路改善平面圖之中央分隔島，理應存在數十年以上，此從承
26 天路靠永和段259地號至高速公路涵洞間現況照片便可知
27 悉。現況未有該分隔島，係因原告違章建築所致，不應因此
28 否認該區塊應存在數十年之事實。原告佯稱系爭都市計畫造
29 成756地號土地成為槽化島畸零地云云，顯係混淆該二道路
30 形成之時間與事實。依此，新北市政府設計符合現場存在二
31 道路之情形，並參考臺北市及桃園市相關道路設計案例，依

01 都市計畫法第42條第2項儘先利用適當之755地號公有土地為
02 迴轉功能設計，內容與事實及法令規定相符。至監察院對行
03 政機關提出糾正所提出之糾正案文，為其基於監察權之行使
04 所製作，依照最高行政法院107年度判字第160號判決意旨，
05 其調查結果之認定不拘束法院於案件審理時對事實認定之職
06 權行使。原告所提調查報告係由原告向監察院陳訴而啟動，
07 其內容隻字未提及原告違章建築長期占用國有土地而不拆除
08 除，立場已屬偏頗，且調查報告指摘755地號土地部分，非
09 本件審查範圍，故監察院調查報告無從作成對原告有利之認
10 定。

11 (三)原告請求將755地號土地納入本件審理範圍，不符行政訴訟
12 法第237條之21規定，洵屬無據：

13 行政訴訟法第237條之21立法理由明確指出具不可分關係者
14 限於「都市計畫」，原告主張新北市政府提出之道路改善平
15 面圖納入755地號及756地號土地，兩者具不可分關係而得納
16 入本件審理範圍云云，洵屬誤解。又755地號土地作為道路
17 用地早於61年土城都市計畫案便核定，原告已非上開土地所
18 有權人，根本無權請求法院審理，況且系爭都市計畫亦無關
19 755地號土地，原告提起本件訴訟不服之標的係755地號土
20 地，原告未有將755地號土地納入系爭都市計畫之公法上請
21 求權，都市計畫未將上開土地置入其中，依最高行政法院10
22 9年度上字第1093號判決意旨，原告無權據此主張系爭都市
23 計畫無效。至原告訴請依土地徵收條例第49條規定廢止徵
24 收，非都市計畫審查程序專章之訴訟程序，依法不得與本件
25 訴訟合併提起，因此有無符合廢止或撤銷徵收事由，非本訴
26 訟得以審理範圍，此部分請求顯然違法，應予駁回。

27 (四)聲明：原告之訴駁回。

28 五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘
29 為兩造所不爭執，並有：系爭都市計畫書、圖（本院卷一第
30 43至194頁）、內政部110年9月13日台內營字第1100814173
31 號函（本院卷二第153頁）、新北市政府110年9月27日新北

01 府城審字第11018035352號公告（本院卷二第155頁）、被告
02 都委會第896次、第948次及第979次會議紀錄（本院卷一第1
03 44至192頁、第93至143頁、第86至92頁）、新北市都委會10
04 7年5月24日新北市都市計畫委員會第87次會議紀錄（本院卷
05 一第379至434頁）、變更內容示意圖（本院卷一第75頁）、
06 新北市政府地政局107年6月13日新北地徵字第1071090734號
07 函、107年1月23日新北地徵字第1070133698號函（本院卷一
08 第195至196頁、第205至206頁）、新北市政府111年6月29日
09 新北府工養字第1114848318號函（本院卷一第197至201
10 頁）、監察院112年1月18日函暨調查意見（本院卷二第287
11 至309頁）、都市計畫套繪地籍圖（本院卷二第339、341
12 頁）、系爭計畫道路現場街景照片及道路改善平面圖（本院
13 卷二第357至361頁）、臺灣省政府77年8月11日府地四字第7
14 5739號函（本院卷二第383至384頁）、臺北縣政府78年5月2
15 日七七北府地四字第253267號函（本院卷二第385至386
16 頁）、徵收土地計畫書（本院卷二第387至395頁）、新北市
17 議會第2屆第3次定期會總質詢書面答覆表（本院卷二第525
18 頁）、新北市政府養護工程處108年8月29日新北養二字第10
19 84336670號函、111年4月27日、8月10日、12月27日道路改
20 善工程設計審查會簽到簿（本院卷二第529至530頁、第531
21 至533頁）、新北市政府交通局108年8月14日「研商本市土
22 城區承天路與中央路口交通壅塞改善事宜」會勘紀錄（本院
23 卷二第527頁）、新北市政府城鄉發展局108年6月13日新北
24 城審字第1081095715號函、107年9月10日新北城審字第1071
25 749118號函（本院卷二第553至556頁）、違章建築拆除時間
26 通知單（本院卷二第405、407頁）、本院112年度全字第19
27 號裁定、112年度停字第32號裁定（本院卷二第415至421
28 頁、第423至429頁）、原告另案請求返還土地民事調解聲請
29 狀及附件（本院卷二第541至551頁）、永和段259地號建造
30 執照申請書、建造執照、使用執照申請書、使用執照及建築
31 線指示（定）申請書圖（本院卷二第593至624頁）、系爭計

01 畫道路原始設計範圍圖（本院卷三第29至31頁）、路寬現況示
02 意圖（本院卷三第33頁）、755地號及756地號土地相對位置
03 及範圍示意圖（本院卷三第35頁），及系爭計畫道路、承天
04 路及工廠位置示意圖、空照圖、地籍圖、使用分區圖（本院
05 卷三第37頁、第67至81頁）等文件可參，自堪認為真正。是
06 本件爭執事項厥為：(一)系爭都市計畫之作成，有無違反正當
07 法律程序之瑕疵？(二)系爭都市計畫是否有利益衡量之瑕疵？
08 (三)本件是否得將755地號土地納入本案系爭都市計畫之審理
09 範圍，並將相關連之都市計畫納入宣告無效之標的？

10 六、本院之判斷：

11 (一)本件應適用之法令：

- 12 1.按都市計畫法第13條第1款規定：「都市計畫由各級地方政
13 府或鄉、鎮、縣轄市公所依下列之規定擬定之：一、市計畫
14 由直轄市、市政府擬定，鎮、縣轄市計畫及鄉街計畫分別由
15 鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時，得由縣政府擬定之。」
16 第18條前段規定：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或
17 鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。」第19條規定：
18 「（第1項）主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會
19 審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市
20 公所公開展覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會
21 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
22 體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向
23 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
24 議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。（第
25 2項）前項之審議，各級都市計畫委員會應於60天內完成。
26 但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以60天為限。
27 （第3項）該管政府都市計畫委員會審議修正，或經內政部
28 指示修正者，免再公開展覽及舉行說明會。」第20條第1項
29 第2款規定：「主要計畫應依下列規定分別層報核定之：
30 ……二、直轄市、省會、市之主要計畫由內政部核定。
31 ……」第21條第1項規定：「主要計畫經核定或備案後，當

01 地直轄市、縣（市）政府應於接到核定或備案公文之日起30
02 日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地
03 點及日期刊登新聞紙或新聞電子報周知。」第26條規定：
04 「（第1項）都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。
05 但擬定計畫之機關每3年內或5年內至少應通盤檢討1次，依
06 據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之
07 公共設施用地，應變更其使用。（第2項）前項都市計畫定期
08 通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施
09 辦法，由內政部定之。」第28條規定：「主要計畫及細部計
10 畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等
11 事項，應分別依照第19條至第21條及第23條之規定辦理。」
12 第42條規定：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別
13 設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒
14 童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。
15 ……」第44條規定：「道路系統、停車場所及加油站，應按
16 土地使用分區及交通情形與預期之發展配置之。鐵路、公路
17 通過實施都市計畫之區域者，應避免穿越市區中心。」依前
18 揭規定可知，都市計畫之市鎮計畫，應先擬定主要計畫書，
19 主要計畫公布實施後，應繼續完成細部計畫。主要計畫及細
20 部計畫，均應送由該管政府或鄉鎮（縣轄市）都市計畫委員
21 會審議，在審議前應公開展覽，於公開展覽期間，任何公民
22 或團體均得提出意見，由都市計畫委員會審議，審議結果並
23 應報請上級政府核定後發布實施。

24 2.次按有關道路系統之設置，乃立法者授與都市計畫主管機關
25 按土地使用分區及交通情形與預期之發展為配置之總體規劃
26 權力，以滿足地方人口成長及都市發展之需求，係屬計畫高
27 權之一部分，主管機關於擬定及核定計畫時，應權衡受到計
28 畫影響之各方利益，使各種公益、私益均受到妥適之考量，
29 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
30 即為基於憲法比例原則因蘊而生之要求，於法治國原則下，
31 計畫形成自由之行使應受到利益衡量原則之限制。以本案之

道路系統之劃定而言，主管機關即應在前述法令規定之框架下，享有計畫形成之自由，惟主管機關對於受計畫影響之已知或應知之公、私益，未就重要事項進行適當之調查或評估（未為衡量、衡量不足或衡量錯估），而有利益衡量程序瑕疵，或衡量不合比例，而有利益衡量結果瑕疵，則仍應受行政法院之審查。

3. 又都市計畫之劃定，會因此決定「計畫範圍內土地」在使用上之公法上限制，依此對地主之權益有重大之影響。又計畫一旦決定，依都市計畫法第26條第1項前段規定，其不得隨時任意變更。但都市發展走向亦會不斷變化，故都市計畫之內容仍需不斷調整，而調整結果又會影響地主對土地之使用，是依都市計畫定期通盤檢討實施辦法第5條規定：「第1項）都市計畫通盤檢討前應先進行計畫地區之基本調查及分析推計，作為通盤檢討之基礎，其內容至少應包括下列各款：一、自然生態環境、自然及人文景觀資源、可供再生利用資源。二、災害發生歷史及特性、災害潛勢情形。三、人口規模、成長及組成、人口密度分布。四、建築密度分布、產業結構及發展、土地利用、住宅供需。五、公共設施容受力。六、交通運輸。（第2項）都市計畫通盤檢討時，應依據前項基本調查及分析推計，研擬發展課題、對策及願景，作為檢討之依據。」藉此要求計畫擬定機關於通盤檢討前應先踐行「基本調查」與「分析推計」程序，用以達到與環境共生之都市永續發展目標，並更細緻考慮該都市居住人口特性、產業發展之相關設施需求，以針對都市發展之走向進行計畫內容相應之調整。從而，主管機關擬定都市計畫，或之後依都市計畫法第26條第1項定期通盤檢討予以變更，人民原則上固無請求為如何擬訂計畫或通盤檢討變更之權利，但中央或地方因興建道路系統等公共設施，所為都市計畫之定期通盤檢討，既係源自前述公益之目的，此時基於保護土地所有權人對土地使用之權益，自應予嚴格審查該公益性是否存在。

01 4.再按我國行政訴訟法於109年1月15日增定第二編第五章「都
02 市計畫審查程序」，並自同年7月1日起施行，依據於同日生
03 效之行政訴訟法施行法第14條之5規定：「（第1項）修正行
04 政訴訟法施行前已發布之都市計畫，不適用修正行政訴訟法
05 第二編第五章都市計畫審查程序之規定。（第2項）修正行
06 政訴訟法施行前發布之都市計畫，具行政處分性質者，於修
07 正行政訴訟法施行後，仍適用行政訴訟法有關違法行政處分
08 之訴訟程序。」修正後專章之規定僅得適用於行政訴訟法修
09 正施行後，始發布之都市計畫，於施行前已發布之都市計
10 畫，則不適用新修正行政訴訟法都市計畫審查程序之規定。
11 又按行政訴訟法第237條之28第1項規定：「高等行政法院認
12 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
13 效。同一都市計畫中未經原告請求，而與原告請求宣告無效
14 之部分具不可分關係，經法院審查認定違法者，併宣告無
15 效。」準此，高等行政法院經審理後，如認原告請求宣告無
16 效之都市計畫確有違法原因，例如：違反作成之程序規定未
17 經合法補正、牴觸較高位階之法規範（含不成文法）、有裁
18 量瑕疵或利益衡量瑕疵等，即應以判決宣告該都市計畫無
19 效。且是否違法之判斷，法院應不受原告主張之拘束。又提
20 起訴訟之原告固有訴訟要件之限制，然都市計畫審查程序事
21 件，具客觀訴訟之性質，行政法院審查及裁判之範圍，不限
22 於原告訴之聲明，如同一都市計畫中未經原告請求，而與原
23 告請求宣告無效部分具不可分關係，且經行政法院審查認定
24 亦違法者，得併宣告無效。是以，行政法院合併宣告無效之
25 前提係限定「同一都市計畫」而言，且依法均得適用都市計
26 畫審查程序專章之規定乃屬當然。如為修正行政訴訟法施行
27 前已發布之舊都市計畫先針對特定土地劃定為道路用地，本
28 非得適用新修正行政訴訟法都市計畫審查程序之客體，日後
29 針對此都市計畫進行局部通盤檢討，經通盤檢討而發布之新
30 都市計畫就相鄰區域之土地使用分區變更為道路用地，並將
31 兩者土地合併供作辦理同一道路動線之都市設計，即使新都

01 市計畫之局部檢討變更與舊都市計畫劃定為道路用地之土地
02 均納為同一道路規劃，但新、舊都市計畫內容顯不相同，即
03 非得認屬「同一都市計畫」，行政法院依法自無從將舊都市
04 計畫納入宣告無效之標的。

05 (二)系爭都市計畫之作成尚無違反正當法律程序：

06 1.原告雖主張：系爭都市計畫作成之程序，未給予原告充分而
07 實質陳述意見之機會，程序保障已有重大瑕疵等語。惟查，
08 新北市政府擬定「變更土城都市計畫（第三次通盤檢討）」，
09 經新北市都委會審議決議視實際發展需求，分階段
10 報由被告核定後，依法發布實施，並自100年1月3日起辦理
11 公開展覽。嗣經新北市都委會通盤檢討審議通過，提經被告
12 都委會106年3月21日第896次會議審議，決議除部分變更暫
13 予保留外，其餘通過部分與原公開展覽草案不一致部分應補
14 辦公開展覽及說明會，基於下列事證足徵原告前揭主張為不
15 可採：

16 (1)變更土城都市計畫第三次通盤檢討之第一階段都計案自106
17 年7月10日起辦理再公開展覽30日，於再公展期間有原告與
18 鄰地（永和段259地號）所有權人游進益就系爭計畫道路規
19 劃提出陳情。其中原告主張：「（陳情建議理由）IV-13計
20 畫道路（變11）應予連接之高速公路涵洞同寬銜接才合理。
21 （陳情事項）由高速公路涵洞至忠承路此段之承天路部分，
22 原左側道路邊緣已切齊涵洞，建議改由左側向右拓寬15
23 M。」訴外人游進益則建議略以：「（陳情建議理由）本案
24 現址建物為合法經營之旅館業所使用，該建物於95年3月9日
25 經改制前新北市政府指定面前15米都市計畫道路為建築
26 線……變更土城都市計畫第三次通盤檢討案，決議將原15公
27 尺都市計畫道路往承天路偏移，致使本案基地形成沒有道路
28 可供出入之裏地，此舉將對民眾合法權益形成重大傷害。
29 （陳情事項）為彌補都市計畫偏移造成民眾合法權利之損
30 害，並符合民法所賦予之裏地通行權，建請都委會同意，由
31 此次通盤檢討於承天路新增設之15公尺計畫道路，劃設一條

01 10公尺之計畫道路連通本基地……」等語（參本院卷一第29
02 1至292頁），經新北市都委會於106年11月20日、12月21
03 日，及107年4月16日召開3次專案小組研商會議討論並作成
04 初步建議意見，續經107年5月24日新北市都委會第87次會議
05 決議通過，有107年5月24日會議紀錄附卷可參（本院卷一第
06 377至388頁）。

- 07 (2)新北市政府將前開審議結果提報被告審議核定，被告都委會
08 先後於107年9月14日召開再公展後第1次專案小組會議，及
09 於108年6月18日召開第948次會議，均由新北市政府城鄉發
10 展局發函通知原告列席陳述意見（參本院卷二第553至555
11 頁）。原告遂於107年9月14日被告都委會專案小組會議另補
12 充主張：「1. IV-13計畫道路這條是迴車道，他並不是道
13 路，因為第二高速公路將其全部覆蓋，變成一條無用道路。
14 過去曾向省府陳情，為避免土地變成畸零地，同意承天路8
15 公尺道路單邊拓寬7公尺，如今迴車道已無用處，應廢除重
16 新規劃、徵收及協商，若無其他規劃，應將土地還予民眾。
17 我們建議道路應以涵洞為中心開闢，讓道路通行更加通順，
18 也避免土地被二次徵收。2. IV-13變成約40公尺寬的道路，
19 一條30~40公尺這麼寬的道路，把我們工廠土地從IV-13計畫
20 道路切成畸零地，然後現在又要把畸零地給徵收，這樣你叫
21 我們工廠如何生存下去。」訴外人游進益則重申補充略以：
22 「目前已依現行計畫道路指定建築線申請做旅館使用，倘15
23 公尺計畫道路依草案調整後將使永和段259地號變成裡地，
24 建議開闢一條10公尺計畫道路連通調整後15公尺道與永和
25 段 259 地號……」等語（參本院卷一第291至293頁），足
26 見被告於檢討變更系爭都市計畫土地使用分區或變更為道路
27 用地時，為維護相關土地所有權人權益，除透過公開展覽方
28 式，使任何公民或團體均得提出意見外，另已於辦理都市計
29 畫通盤檢討草案階段，即就計畫變更內容涉及系爭計畫道路
30 變更之土地所有權人，參據內政部訂頒之「依都市計畫法第
31 27條規定辦理之變更都市計畫草案以一般徵收方式取得用地

應行注意事項」規定予以通知，使其等有到場陳述意見之機會，核與內政部102年7月29日內授營都字第1020807705號函釋意旨並無不符（參本院卷一第203頁）。

2.再者，第一階段都計案係經被告於108年11月18日核定，新北市政府於108年12月13日公告，自108年12月16日起發布實施。依被告都委會第948次會議決議，就已徵收未開闢之系爭計畫道路未能向南銜接至高速公路涵洞，造成計畫道路與現狀道路不符之情況，另請新北市政府研議具體可行之變更方案後，再提會討論（參本院卷一第278至279頁），新北市政府遂再擬定系爭都市計畫，考量現況道路調整計畫道路線型，依原計畫道路範圍向東拓寬，將原計畫中0.1875公頃之工業區變更為道路用地，使變更後之計畫道路由15公尺漸變成36.5公尺，得以順接高速公路涵洞口，並以109年2月17日新北府城審字第1090243935號函送修正計畫書圖提交被告都委會109年10月27日第979次會議審議，決議除請新北市政府補充土地權人相關權益、指定建築線及合法建築物影響等內容，納入計畫書敘明外，其餘照案通過，另有關新北市都委會及被告都委會專案小組回應原告陳情事項之決議及初步意見（採納或不採納之理由），則有「變更土城都市計畫（第三次通盤檢討）」案公民或團體再公展後逕向內政部陳情意見綜理表附卷可查（本院卷一第291至292頁），系爭都市計畫始經被告於110年9月13日核定，新北市政府於110年9月27日公告自110年9月29日起發布實施。足見系爭都市計畫擬定、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規定，並符合現行法令關於都市計畫公眾參與之規定，尚無違反正當法律程序之情。

(三)系爭都市計畫有利益衡量之瑕疵：

查系爭都市計畫變更範圍內之系爭計畫道路為已徵收未開闢之15公尺計畫道路，目前尚未能向南銜接至高速公路涵洞口，現況道路承天路位於計畫道路東側可通行至涵洞口，造成計畫道路與現況道路不符之情況。故被告考量現況道路調

整計畫道路線型，依原計畫道路範圍向東拓寬至現有工業區建築物邊界，既無撤銷徵收問題，亦無影響既有工業區（永和段259地號）已指定建築線在案合法建築物土地所有權人之權益及後續無法指定建築線等問題，爰將原計畫中0.1875公頃之工業區變更為道路用地，核其變更理由主要係以：「1. 考量道路系統整體性、必要性及安全性，避免IV-13計畫道路於未來開發時因北二高而受到限制，因此將IV-13計畫道路順接承天路。2. 考量永和段259地號已依原計畫道路邊界指定建築線，為保障土地所有權人權益，且原計畫道路已依法辦理徵收尚未開闢，本次檢討將計畫道路範圍向東拓寬至現有工業區建築物邊界，藉以連接高速公路涵洞。3. 變更後計畫道路寬度由15公尺漸變成36.5公尺，考量本案確實有順接高速公路涵洞口之需求，交通局建議變更後實作道路寬度仍維持15公尺寬順接涵洞口，其餘寬度由植栽景觀綠化方式辦理。」等為依據（參本院卷一第256頁），另經本院依職權通知系爭都市計畫之擬定兼發布機關即新北市政府到庭陳述意見，據其於本院準備程序中陳稱：經關係人現勘，這個地方是靠近捷運永寧站，有些公車的終點站是在承天路上，故承天路上有許多公車會左轉忠承路再迴轉上北二高，所以除了公車的迴轉需求外還有工業區的大車迴轉需求，因此必須要給大車有迴車的地方等語（本院卷二第352頁），並另提出其委託杜風公司設計之道路改善平面圖附卷為憑（本院卷二第359至361頁）。惟本院基於下列之理由，認系爭都市計畫有利益衡量之瑕疵：

1. 先就本件有無利益衡量程序瑕疵而言，系爭計畫道路之規劃乃源自於61年4月26日土城都市計畫案，其範圍包含755地號土地，並於系爭計畫道路末端劃設囊底路作為迴車使用，該計畫書將土城都市性質定位為臺北市外圍附廓地區之工業衛星市鎮，其中關於道路系統計畫於市鎮中心之外圍設一環狀式主要道路路寬18公尺，計畫區內除部分利用原有道路拓寬外，其餘以新計畫道路為原則，以主要道路連接幹道，住宅

區之次要及出入道路則以主要道路為經點，從61年4月26日計畫書中土城都市計畫道路表以觀（參61年計畫書第30頁表十），可知計畫地區範圍內之幹線道路、主要道路寬度分別規劃為25、18公尺；次要道路則為12或15公尺，系爭計畫道路位處土城都市計畫區內西南側工業區內（參61年計畫書圖十土地都市計畫示意圖），屬寬度15公尺之次要道路，末端劃設囊底路，另參土城都市計畫道路表註一附記：「囊底路之迴轉直徑2公尺」，惟未見計畫書載明劃設囊底路供車輛迴轉之緣由；又755地號土地因早經61年都市計畫劃為系爭計畫道路範圍，經前臺灣省政府77年8月11日府地四字第75739號函准予徵收，改制前臺北縣政府於78年5月2日北府地四字第253267號公告徵收、並於80年10月29日辦竣移轉登記，已完成徵收之法定程序，原告並領取徵收補償金完竣，有上開函文公告及徵收土地計畫書等附卷可稽（本院卷二第383至395頁），然囊底路因77年高速公路興建計畫未留設系爭計畫道路之迴車道，致遭高速公路邊坡阻隔而無法迴車，使系爭計畫道路已喪失迴轉之功能，且南向發展已遭高速公路阻隔，於原計畫書圖發布實施後已逾40年，系爭計畫道路仍未完成開闢，且755地號土地雖早已完成徵收，卻任由原告違法佔用經營瀝青工廠數十年，則新北市政府於相隔近50年後再進行系爭都市計畫通盤檢討時，相關之背景事實相較於61年擬定土城都市計畫案時已截然不同，理應就該地人口規模、成長及組成、人口密度分布、建築密度分布、產業結構及發展、土地利用及交通運輸等進行基本調查（都市計畫定期通盤檢討實施辦法第5條第2項規定參照），以分析推計系爭計畫道路之迴轉功能有無保留之公、私益需求，及迴轉直徑究應維持61年4月26日計畫書所載2公尺，或有再拓寬之需求。

2. 然被告於108年11月18日核定、新北市政府於108年12月13日公告第一階段都計案時，明知迴轉道之留設涉及系爭計畫道路寬度之規劃，卻未就與此道路規劃相關之重要事項，例

01 如：進出工業區有迴轉需求之車流量、車輛類型及所需最小
02 迴轉半徑等進行適當之調查或評估，於系爭都市計畫變更理
03 由內無隻字片語提及有劃設迴轉道之需求，未善盡計畫變更
04 之說理義務，即遽將與系爭計畫道路相鄰原計畫中0.1875公
05 頃之工業區變更為道路用地（含原告所有756地號土地），
06 甚至依新北市政府委外設計規劃之道路改善平面圖所示，劃
07 設迴轉道中央分隔島之寬度長達12公尺（參本院卷二第361
08 頁），已相當於計畫地區範圍內前述次要道路之寬度，顯有
09 衡量不足之情，而有明顯利益衡量程序瑕疵，且此利益衡量
10 程序瑕疵之存在與系爭計畫變更之內容密切相關，倘被告及
11 新北市政府針對系爭計畫道路之迴轉需求進行妥適之調查與
12 評估，計畫內容對於系爭計畫道路迴轉功能之保留與否及最
13 小迴轉半徑寬度之留設等節確將可能有所不同，而屬具重要
14 性之程序瑕疵，堪可認定。

15 3.被告雖答辯以：捷運永寧站周遭交通壅塞、車輛迴轉問題早
16 已為民眾持續關心之重要議題，新北市政府交通局曾於108
17 年8月14日辦理「研商本市土城區承天路與中央路口交通壅
18 塞改善事宜」會勘，其會勘結論明載「經現場勘查後，現況
19 車流量多，尖峰時段易造成壅塞，且考量周邊工業區轉型發
20 展與開發及民意需求殷切，承天路南段（承天路4巷至國3公
21 速公路口）拓寬及開闢至永和街有必要與需求性，請養護工
22 程處於9月底完成評估」；捷運永寧站鄰近土城交流道，為
23 捷運、公車等大眾運輸之重要樞紐，其中統聯客運行駛之70
24 9等號往來桃園市及新北市之公車，為考量大客車行車安
25 全，這些公車在抵達捷運永寧站後，皆須繞行承天路、忠承
26 路、千歲路、金城路後，由中央路重新回到土城交流道等
27 語，並提出新北市議會第2屆第3次定期會總質詢書面答覆
28 表、新北市政府養護工程處108年8月29日新北養二字第1084
29 336670號函及新北市政府交通局108年8月14日「研商本市土
30 城區承天路與中央路口交通壅塞改善事宜」會勘紀錄，及行
31 經承天路709號等公車路線圖等為據（本院卷二第525至529

頁、卷三第163至177頁），然對照新北市政府於108年12月13日公告之第一階段都計案對於交通系統現有道路及服務現況之調查，可見承天路雙向僅各1車道，於尖峰時段車流量達291至501車次，均呈現D級【接近不穩定車流（可忍受之延滯）】之服務水準（參108年12月16日第一階段都計案第4-59頁），另依計畫目標年交通量預測及服務水準分析（都計案第4-71、72頁），對承天路服務水準之預測亦介於C級（穩定車流）至D級間，固可印證新北市政府於擬定系爭都市計畫時對於承天路交通現況進行基礎調查，已發現有於尖峰時段易造成壅塞之情，然計畫中對於大眾運輸之調查及公車路線之彙整（都計案第4-61、62頁）並未敘及被告答辯狀所指稱有公車繞行之問題，遑論有斟酌於系爭計畫道路留設迴轉道之必要，故被告所舉前揭事證至多僅能說明承天路交通現況有拓寬之需求，而與系爭計畫道路迴轉功能是否應保留及最小迴轉半徑應留設多少空間等節之調查及分析推計顯屬無涉，自難認新北市政府及被告於擬定及核定系爭都市計畫時已調查、權衡受到計畫變更影響之各方利益，使各種公益、私益均受到妥適之考量，而有衡量怠惰之違法；至被告另提出新北市政府養護工程處111年4月27日、8月10日、12月27日道路改善工程設計審查會簽到簿等（本院卷二第531至533頁）均僅是系爭都市計畫發布實施後，新北市政府養護工程處啟動市區道路設計程序所召開之相關會議，核與系爭都市計畫於通盤檢討過程中所應踐行之「基本調查」與「分析推計」程序無涉，自難依此為被告有利之認定。

- 4.再就有無衡量結果瑕疵部分言之，被告就此固答辯稱：被告都委會之審議決定，既係經由不同屬性代表所組成獨立專家委員會之判斷，基於計畫形成自由，被告都委會已審酌關係人、原告、永和段259地號土地所有權人提出之資料、陳述意見等，並決議採關係人所提方案通過，過程中已保障原告參與程序，依最高行政法院判解意旨，本院應尊重此一高度專業之都市計畫判斷等語。惟按行政機關對於相關公、私利

01 益進行合法之調查、評估後，於都市計畫中決定優先選擇其
02 一，其他利益退讓時，對此預測評估之結果，屬計畫形成自
03 由範疇，行政法院原則上固當予以尊重，並僅能作低密度之
04 審查，惟如被犧牲之特定利益無助於實現優先性利益，或被
05 犧牲之利益與實現之利益顯不相當，而欠缺事理正當性時，
06 即可能認有衡量不合比例之瑕疵。又憲法第15條規定人民之
07 財產權應予保障，旨在使財產所有人得依財產之存續狀態行
08 使其自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力或第三
09 人之侵害，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人
10 格之生活資源。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保
11 障與限制，並為憲法第143條第1項所明定。國家因公用或其
12 他公益目的之必要，如中央或地方興建公共設施，須徵收都
13 市計畫範圍內原非公共設施用地之私有土地時，除法律另有
14 規定（例如土地徵收條例第4條第2項）外，雖得透過變更都
15 市計畫之程序，再予徵收，惟承前所述，主管機關於擬定及
16 核定計畫時，應權衡受到計畫影響之各方利益，使各種公
17 益、私益均受到妥適之關照，自應注意採取之方法有助於目
18 的之達成。有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民
19 權益損害最少者。且採取之方法所造成之損害不得與欲達成
20 目的之利益顯失均衡。

- 21 5.第查，系爭都市計畫將原計畫中0.1875公頃之工業區變更為
22 道路用地，並將原告所有756地號土地納入系爭計畫道路範
23 圍內，故在可預見之時間內原告所有756地號土地將受徵購
24 （參系爭都市計畫第5-1頁），其所經營之瀝青工廠亦將被
25 迫關閉，致影響其財產權至鉅。至系爭都市計畫之變更固有
26 考量道路線型，將系爭計畫道路順接承天路，及兼顧永和段
27 259地號鄰地所有權人已依原計畫道路邊界指定建築線權益
28 等公、私益之目的，然為達成此等目的，參酌被告所提供10
29 6年7月10日再公展計畫書（本院卷二第559至591頁），可知
30 非不得以承天路8公尺道路單邊拓寬7公尺，即與承天路結合
31 拓寬（調整後如再公展都市計畫圖所示，本院卷二第557

頁），暨參佐前述訴外人游進益之陳情建議，另開闢一條10公尺道路連通系爭計畫道路與永和段259地號土地之方式，即能同時達成前述相同之目的，甚至可將原計畫中0.1848公頃之道路用地回復變更為工業用地（參本院卷二第582頁），依此得對原告等土地所有人之財產權益侵害較小。又縱因系爭計畫道路位處工業區內及都市計畫邊陲地帶，被告仍認系爭計畫道路與既成道路之功能屬性不同，61年都市計畫原規劃15公尺計畫道路及囊底路提供迴車功能均應予保留，然關於工業區內究竟有多少車輛有此迴車之需求？此迴車功能得帶來多少公共之效益及系爭計畫道路至少需增加多少之道路寬度才符合工業區內各類車輛最小迴轉半徑之需求？增加迴車之功能有哪些都市計畫變更方案可供選擇及個別之利弊得失如何？等問題之分析推計，系爭都市計畫均付之闕如，被告都委會第948次會議決議雖就已徵收未開闢之系爭計畫道路未能向南銜接至高速公路涵洞，造成計畫道路與現狀道路不符之情況，另請新北市政府研議具體可行之變更方案後，再提會討論，惟新北市政府再擬定之系爭都市計畫仍維持原議，依原計畫道路範圍向東拓寬，使變更後之計畫道路由15公尺漸變成36.5公尺，且此道路寬度已遠超越系爭都市計畫範圍內所有主要道路及次要道路之路寬（參108年12月16日第一階段都計案第7-23頁表7.5-1道路層級分類及道路編號明細表），是否有其必要性，顯非無疑；又計畫變更後依新北市交通局之建議，實作道路寬度倘僅仍維持15公尺寬順接高速公路涵洞口，未實質增加供車輛通行之道路寬度及面積，至其餘道路寬度是否均為提供車輛迴轉功能所必要，或僅作植栽景觀綠化方式辦理而與迴車功能無關，並未見系爭都市計畫於變更理由中清楚敘明（參系爭都市計畫第3-3頁表3.1-1變更內容明細表），顯難認此計畫之變更係為達成前述系爭計畫道路順接承天路等目的所不得不採之必要手段，且非侵害最小之方式，不符憲法比例原則之要求，

而與憲法保障人民財產權之意旨有違，原告依此主張系爭都市計畫衡量不合比例，而有利益衡量結果瑕疵，即非無憑。
(四)61年都市計畫非得納入本件宣告無效之標的，但仍得將之作
為系爭都市計畫法效力之先決問題予以附帶審查：

1.原告固主張：法院應將755地號土地一併納入本件審理範圍，倘法院宣告系爭都市計畫無效，原告即得依土地徵收條例第49條規定請求廢止徵收等語，惟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二編第五章「都市計畫審查程序」專章之規定僅得適用於行政訴訟法修正施行後，始發布之都市計畫，於施行前已發布之都市計畫，則不適用新修正行政訴訟法都市計畫審查程序之規定。經查，改制前臺北縣政府為開闢興建系爭計畫道路，透過擬定都市計畫之方式將755地號劃入系爭計畫道路之範圍，俟61年都市計畫發布實施後，雖歷經被告於70年、75年、79年及82年多次通盤檢討變更（參卷內計畫書影本），就此部分始終維持不變，755地號土地既早經61年發布實施之都市計畫劃為系爭計畫道路範圍，並規劃為道路用地，且已完成徵收之法定程序，原告並已領取徵收補償金完竣，為兩造於本院準備程序中所是認（本院卷三第8至9頁），由此可知755地號土地之徵收顯係植基於61年都市計畫而來，而61年都市計畫既係109年7月1日行政訴訟法修正施行前早已發布，依前揭規定，洵非得適用新修正都市計畫審查程序之規定，是其主張：此計畫與系爭都市計畫均涉及系爭計畫道路之統一規劃設計，具有不可分關係，應一併納入本件宣告無效之標的云云，於法無據，要非可採。

2.再者，依行政訴訟法第237條之28第1項規定，都市計畫審查程序事件，具客觀訴訟之性質，行政法院審查及裁判之範圍，不限於原告訴之聲明，如同一都市計畫中未經原告請求，而與原告請求宣告無效部分具不可分關係，且經行政法院審查認定亦違法者，固得併宣告無效，惟此係限定「同一都市計畫」，且依法均得適用都市計畫審查程序專章之規定

01 為前提，業如前述。查61年都市計畫既為修正行政訴訟法於
02 109年7月1日施行前早已發布之都市計畫，本無適用都市計
03 畫審查程序專章規定之餘地，且此舊都市計畫將755地號劃
04 入系爭計畫道路之範圍，日後進行局部通盤檢討變更時，11
05 0年發布之系爭都市計畫再將計畫道路相鄰工業區之土地
06 （含原告所有756地號土地）變更為道路用地，使原計畫道
07 路範圍向東拓寬，即使系爭都市計畫之局部檢討變更與61年
08 都市計畫劃定為道路用地之土地均納為系爭計畫道路規劃而
09 具規制關連，但系爭都市計畫與61年都市計畫變更使用之土
10 地顯不相同，即非得認屬「同一都市計畫」，本院依法自無
11 從將61年都市計畫納入本件宣告無效之標的。惟61年都市計
12 畫就計畫道路規劃內容與系爭都市計畫間仍具延續性，故仍
13 得作為系爭都市計畫效力之先決問題合併予以附帶審查，是
14 經本院綜合斟酌系爭計畫道路相關計畫（包含61年、70年、
15 75年、79年及82年都市計畫），乃至108年12月16日第一階
16 段都計案及系爭都市計畫歷次通盤檢討之過程，據以認定系
17 爭都市計畫有前述利益衡量之瑕疵，至本件已徵收未開闢之
18 系爭計畫道路未能向南銜接至高速公路涵洞，造成計畫道路
19 與現狀道路不符之情況究應採取何種變更方案，自應由被告
20 及新北市政府依本院前述法律見解，踐行「基本調查」與
21 「分析推計」程序後重為通盤整體之規劃。

22 七、綜上所述，新北市政府及被告依都市計畫法第26條規定辦理
23 系爭都市計畫定期通盤檢討，為維護相關土地所有權人權
24 益，除透過公開展覽方式，使任何公民或團體均得提出意見
25 外，另已於辦理都市計畫通盤檢討草案階段，即就計畫變更
26 內容涉及系爭計畫道路變更之土地所有權人包含原告，通知
27 其等有到場陳述意見之機會，核無原告指摘違反正當法律程
28 序之情；惟新北市政府未詳予探究61年都市計畫在系爭計畫
29 道路末端劃設囊底路供車輛迴轉之緣由，又依其到庭陳述意
30 見，可知維持系爭計畫道路迴車之功能為系爭都市計畫變更
31 之重要理由之一，卻未針對系爭計畫道路之車輛迴轉需求進

行妥適之調查與評估前，逕決定依原計畫道路範圍向東拓寬，使變更後之計畫道路由15公尺漸變成36.5公尺，且此道路寬度已遠超越系爭都市計畫範圍內所有主要道路及次要道路之路寬，顯難認屬侵害人民權益最小之方式；另為達成系爭計畫道路順接承天路，及兼顧鄰地所有權人已依原計畫道路邊界指定建築線權益目的，亦非無其他侵害較小之方案可供選擇，是難認新北市政府於擬定系爭都市計畫時，已權衡受到計畫影響之各方利益，使各種公益、私益均受到妥適之考量，而有利益衡量之瑕疵，被告未予詳為衡酌逕予核定，即有違誤，原告起訴請求宣告系爭都市計畫無效，為有理由，應予准許。

八、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影響，爰不逐一論述，附此指明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 8 月 10 日

臺北高等行政法院第八庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 楊 坤 樵

法官 鄭 凱 文

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2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. 上訴人或其法定代理人具備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 8 月 10 日

書記官 吳 芳 靜