臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第八庭
111年度都訴字第5號
113年12月17日辯論終結

原　　告　呂邱阿香

　　呂學宏

　　呂學信
　　陳其遠

　　劉陳色

　　陳健和

　　蔡美齡

上七人共同
訴訟代理人　簡凱倫　律師
　　熊依翎　律師
　　洪誌聖　律師
原　　告　曾彥智
共　　同
訴訟代理人　李柏寬　律師
　　熊依翎　律師
　　洪誌聖　律師
原　　告　吳明哲
　　徐石福

　　卿莉麗
　　孫偉忠

蘇寶美

上五人共同

訴訟代理人　郭鴻儀　律師

簡凱倫　律師

呂冠輝　律師

原　　告　陳正宗

鍾秀蜜

李美霞

簡麗秋

陳建忠

王亭（即王德發之承受訴訟人）

王昱（即王德發之承受訴訟人）

上七人共同

訴訟代理人　熊依翎　律師

郭鴻儀　律師

周宇修　律師

被　　告　內政部

代　表　人　劉世芳（部長）

訴訟代理人　高烊輝　律師

沈政雄　律師

魏潮宗　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

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

一、被繼承人王德發提起本件訴訟後，於民國112年9月14日死亡，茲據其繼承人即原告王亭、王昱具狀聲明承受訴訟（本院卷三第427至428頁），核無不合，應予准許。

二、本件原告起訴時，被告之代表人原為徐國勇，於訴訟進行中依序變更為花敬群、林右昌、劉世芳，茲據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷二第61至62頁、第207至208頁及本院卷四第169至170頁），核無不合，應予准許。

貳、事實概要：

一、行政院於98年12月2日以院臺經字第0980073417號函核定通過「愛台12建設」總體計畫，將桃園國際機場為中心規劃之桃園國際航空城，列為12項優先建設之一。為因應桃園航空城之推動，改制前桃園縣政府先於99年4月30日公告實施桃園航空城區域計畫，規劃就機場園區及航空城區域範圍內，以新訂都市計畫方式及配合將來新訂桃園國際機場及附近地區特定區計畫辦理。續由交通部依據國際機場園區發展條例（下稱機場發展條例）第5條規定，報經行政院100年4月11日核定「桃園國際機場園區綱要計畫」（下稱園區綱要計畫）後，與桃園縣政府協商並獲致共識，桃園航空城計畫將於一個特定區計畫之原則及架構下，由交通部民用航空局（下稱民航局）及桃園縣政府分別為機場園區及附近地區之開發主體，辦理重要建設或土地開發等作業，並依財務各別獨立、同時啟動、分區取得開發之方式推動。交通部遂依機場發展條例第9條規定，於101年12月12日交航㈠字第1018100233號函（下稱101年12月12日函）送「擬定桃園國際機場園區及附近特定區計畫案」（下稱系爭計畫案），請被告協助辦理擬定特定區計畫及審議相關事宜，案經桃園縣政府10

2年1月28日府城綜字第1020012713號函同意後，被告以102年2月19日台內營字第1020818013號函復交通部同意擔任系爭都市計畫擬定機關及協助審議事宜。

二、交通部依非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點，擬具「新訂桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」申請書，提報102年3月25日被告區域計畫委員會第323次會議審查，決議略以：基於本案為行政院核定之國家重大建設計畫，為提升桃園機場服務機能，並發展航空關聯產業而提出新訂都市計畫之申請，考量該類型土地使用採都市計畫方式管制較為適宜，故本案採新訂都市計畫辦理，原則予以同意以面積4,791公頃辦理新訂都市計畫。行政院另於102年3月27日核定「桃園航空城機場園區建設計畫」（下稱園區建設計畫）及「桃園航空城附近地區建設計畫」（下稱地區建設計畫）為重大建設，並依機場發展條例及土地徵收條例（下稱土徵條例）規定採區段徵收方式開發，擬將桃園航空城規劃為以桃園國際機場所創造客貨運輸與運籌服務的便捷性與國際連結性，吸引相關產業在其周邊群聚發展，進而形成以機場為中心的多元機能都會區。園區建設計畫用地範圍包括現有機場及自由貿易港區，及機場擴建區範圍（擴充第三跑道用地、機場擴充用地、自由貿易港區及周邊地區）及生活地區（國防部同意釋出之海軍基地及周邊地區）；地區建設計畫用地範圍包括航空噪音60分貝等噪音線以北之產業發展區，捷運車站周邊商業、住宅區等（包含機場捷運A11、A15及A16車站及航空城捷運線G14車站周邊地區）。

三、系爭計畫案經被告營建署城鄉發展分署（下稱城鄉分署）依都市計畫法第19條第1項規定，自102年起陸續辦理系爭計畫案2次公開展覽、再公開展覽及補辦公開展覽，並分梯舉辦23場次公開說明會，期間參酌民航局及桃園市政府建議修正計畫資料研析後，數次函送計畫書、圖、處理情形表及公民或團體陳情意見綜理表，提交被告都市計畫委員會（下稱被告都委會）討論審議，並因案情複雜，由被告都委會組成專

案小組召開21次會議暨赴現場勘查；另被告都委會專案小組與土地徵收審議小組（下稱土徵小組）專案小組共同召開7次會議聯席審查，案經被告土徵小組於109年4月29日第201次會議審查決議准予區段徵收，被告據以109年6月19日台內地字第1090122545號、第1090263261號函分別通知交通部及桃園市政府核准區段徵收，桃園市政府則以109年10月29日府地航字第10902616391號及第10902616393號公告；被告都委會於110年7月20日第993次會議審議通過「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫（第一階段）」（下稱系爭都市計畫），俟經被告於110年10月25日台內營字第1100816063號函（下稱核定函）核定通過，嗣桃園市政府以110年10月29日府都綜字第1100277897號公告（下稱110年10月29日公告），自110年11月2日發布實施，計畫範圍含括前開行政院核定地區建設計畫內之所有都市及非都市土地，合計計畫面積4,564.26公頃，第一期計畫範圍面積4,012.07公頃，至系爭計畫案第二期都市計畫（下稱第二期計畫）範圍依據被告都委會第919次會議決議，附近地區第二期發展區於附近地區第一期發展區產業專用區之產業招商權責發生率達65%以上，始可啟動。原告呂邱阿香等人不服，主張渠等所有土地及建物、居住地或工作地，經系爭都市計畫納入系爭都市計畫範圍內，損害其等權益，遂提起本件行政訴訟。

參、原告之主張及聲明：

一、當事人適格及權利保護必要部分：

㈠原告陳建忠、蔡美齡、王亭、王昱及簡麗秋均具當事人適格：

1.原告陳建忠雖非系爭都市計畫範圍內之土地或建物所有權人，惟其設籍且長年居住之福海宮遭系爭都市計畫劃設為機場專用區並經被告於109年10月29日公告辦理先行區段徵收，福海宮管理委員會因系爭都市計畫要求其搬離住居所，雙方不論是租賃契約或是使用借貸關係，契約遭到福海宮終止之原因，明確載於臺灣桃園地方法院簡易庭111年度桃簡

字第284號民事判決（下稱系爭民事判決），造成其無法再居住於原址，受有居住遷徙自由權利之直接損害，故原告陳建忠具有提起本件訴訟之當事人適格。

2.原告蔡美齡為原告曾彥智之配偶，二人共同居住於系爭都市計畫範圍內東隆凱悅社區，建物係原告曾彥智所有，其居住地因遭系爭都市計畫劃設於緊鄰自二區與機場專用區之住宅區，將造成生活機能之不便利，嚴重影響居住品質，因加工製造、包裝、轉運、物流業進駐與大型運輸車輛之頻繁通行，造成空氣品質、噪音、安全性、生活機能等居住環境之不利影響，未來第三跑道興建後航空器起降之噪音評估增量上升到65至75dB之第二類管制區，將使超標的空氣污染更加惡化，其適足居住權確實受到影響，受有其他權利或法律上利益之損害，故原告蔡美齡具有本件訴訟之當事人適格。

3.原告王亭、王昱之土地及建物，及原告簡麗秋從事托育之工作地，均位於第二期計畫範圍內，計畫雖尚未發布實施，惟系爭都市計畫第8章第15節已公開第二期計畫內容，將計畫人口納入整體規劃，並將徵收範圍明確標示於計畫書，載明啟動第二期計畫之條件，實質上直接將第二期計畫納入規劃內容整體衡量，在可預見之時間內範圍內土地及建物將遭徵收，剝奪渠等所有權及工作權，因此原告王亭、王昱及簡麗秋均屬於系爭都市計畫保護對象，具有原告當事人適格。

㈡原告徐石福、卿莉麗、蘇寶美等3人於本件訴訟仍有權利保護必要：

原告徐石福、卿莉麗、蘇寶美等3人雖於本院110年度訴字第860號撤銷土地徵收事件獲勝訴判決，確定被告對渠等之土地徵收處分撤銷。原告徐石福、卿莉麗、蘇寶美等3人因原有地上物欲回復至原本可居住使用狀態，需耗費龐大費用進行重建，雖曾提出重新納入徵收範圍之主張，惟被告內政部及需用土地人民航局是否同意重新辦理徵收，至今仍未確定。縱使被告及民航局未來同意將渠等原有之土地及地上物重新納入徵收範圍，辦理協議價購或徵收，然其方案亦可能

涉及抵價地分配或安置事宜，而於重新徵收後，繼續居住於系爭都市計畫範圍內，致其居住權及所有權之侵害，故原告徐石福、卿莉麗、蘇寶美等3人仍有繼續本件訴訟之實益，具有權利保護之必要。

二、計畫正當性與必要性部分：

㈠系爭都市計畫以財務自償作為計畫目標，不具正當性，且違反比例原則及公平負擔原則：

系爭都市計畫第8章第11節「區段徵收公益性與必要性」二、桃園航空城附近地區建設計畫（二）必要性之內容，已明確揭示系爭都市計畫係以區段徵收之開發手段為規劃前提，而財務自償係區段徵收之核心目標，因此其計畫目標當然包含財務自償，惟無論是從都市計畫法第1條、第3條、第12條等規定，都無法推論其合法性。系爭都市計畫因已預設採抵價地式之區段徵收之土地開發手段，將第三跑道機場擴建用地、自由貿易港專用區、車站專用區等屬不特定多數人為受益者之公共建設成本，轉嫁於桃園航空城區段徵收內之被徵收人承擔外，計畫內容明確揭示被告係透過抵價地式之區段徵收，以超額徵收土地之方式，日後才能拿配餘地進行標售及多元開發，以達到財務自償之計畫目標，顯不具正當性，且已違反比例原則及公平負擔原則。

㈡系爭都市計畫之訂定理由及計畫目的以區段徵收之開發手段辦理，欠缺正當性及必要性：

1.依原有桃園航空城區域計畫施行，倘被告以區段徵收作為本件預設之土地開發手段，依土徵條例第4條第1項第4款規定，非都市土地實施開發建設者仍得採用區段徵收，何須改以新訂都市計畫方式辦理，才能解決土地取得困難之問題？為何會有公共設施建設無法整體規劃、取得闢建之困難？以及各功能分區位置及範圍未臻明確及管制困難之問題？被告區域計畫委員會102年4月25日第323次會議紀錄之決議僅記載「考量該類型土地使用採都市計畫方式管制較為適宜」等

文字，就本件有何無法以桃園航空城區域計畫方式辦理，完全未敘明理由並盡說明義務。

2.又系爭都市計畫第8章第11節「區段徵收公益性及必要性」之說明，係援引園區建設計畫及地區建設計畫之說理。惟計畫內容，有土地配置及範圍、財務計畫或採取區段徵收之開發手段，被告本於職權應獨立審視土地空間配置之合理性及必要性，且就徵收範圍及財務規劃予以充分說理及衡量，不能以其他計畫內容取代被告應於系爭特定區計畫之說理義務。系爭都市計畫雖以「妥善安置適居」為計畫目標，卻採區段徵收之財務計畫及開發手段，預設以大規模迫遷之方式取得所需用地，並未衡量其徵收範圍之合理性及必要性外，對於開發手段是否另有採取市地重劃、都市更新或聯合開發等較小侵害之手段，從而縮小合理之開發面積範圍，已「倒果為因」而欠缺計畫正當性及必要性，且未予評估審視及說理，率認採區段徵收乃必要手段，有利益衡量怠惰之違誤。

三、系爭都市計畫違反上位規範：

㈠系爭都市計畫違反都市計畫法第15條第1項規定：

機場發展條例第10條第1項所列各款事項得視實際需要全部或一部予以簡化，係指「土地使用配置與分區管制」之事項可採彈性規劃，然簡化記載並非免除記載，系爭都市計畫完全未就主要上下水道之公共設施為任何記載，且未見敘明實際需要簡化記載之理由，違反都市計畫法第15條第1項及機場發展條例第10條規定。至被告稱系爭都市計畫之土地使用計畫，已配合計畫區生活污水處理所需，劃設2處污水處理廠用地，且系爭都市計畫之財務計畫，載明公共設施費用包含代辦管線工程等費用，於後續辦理區段徵收開發作業時，一併將主要上下水道系統納入，故並非未於計畫書表明云云，完全與系爭都市計畫內容無涉。

㈡系爭都市計畫違反都市計畫法第19條第1項及第2項規定：

被告都委會未於第一次、第二次公開展覽及再公開展覽期滿30日內審議系爭都市計畫，已違反都市計畫法第19條第1項

公開展覽期滿30日內審議規定，且未於第二次公開展覽及再公開展覽期滿120日內完成審議，亦違反同條第2項所訂審議期間之規定。

㈢系爭都市計畫不符合都市計畫法第45條規定：

系爭都市計畫之公共設施用地面積需求推估綜理表僅列公園綠地、廣場、體育場所、兒童遊樂場之需求面積為267公頃，遠低於全部計畫面積10%之456.432公頃，且被告僅以備註表示「以計畫區面積扣除機場專用區1,732公頃、自由貿易港區161公頃，計2,667公頃推估」，完全未敘明扣除機場專用區、自由貿易港區之面積進行公設面積核算之理由，已違反都市計畫法第45條規定。被告都委會未就系爭都市計畫是否符合都市計畫法第45條所稱「特殊情形」進行判斷或衡量，顯未盡說明義務，被告辯稱機場專用區及自由貿易港專供飛機、旅客、貨物進出，為限制對象及特殊規定發展之使用，且因設置機場起降跑道，空間使用本身即具有一定空曠性，若仍取其中10%面積於原本已足夠之其他使用分區再分配作為公園等用地，實屬不利於土地有效利用云云，乃被告應訴時代被告都委會進行斟酌或補充之理由，自不可採。

四、系爭都市計畫有利益衡量之瑕疵：

㈠有關機場第三跑道選址有計畫衡量怠惰之瑕疵：

1.系爭都市計畫將園區綱要計畫列在第二章第二節「重大建設計畫」，而非第二章第一節「上位計畫」，顯見兩者並無上下位階之法拘束效力，況園區綱要計畫須依據實際發展情況，每5年檢討修正，亦見其內容僅具有指導而非拘束系爭都市計畫，被告主張系爭都市計畫不得抵觸園區綱要計畫之內容，顯有架空主管機關權責之嫌，自不足採。系爭都市計畫係以新訂都市計畫方式辦理，依系爭都市計畫所載，關於機場第三跑道選址於園區綱要計畫規劃階段曾擬訂三種配置構想方案，其中A方案第三跑道預定位置與現有桃園機場北跑道以北距離1,295公尺，符合國際規範可獨立運作之條件，考量桃園國際機場未來之計畫發展彈性、發展條件及地

理優勢，最終採取方案A為擴建最終方案。然則，園區綱要計畫係以桃園國際機場之成長為規劃目的，以機場發展條例施行細則規範其園區綱要計畫內容，卻同時涉及被告土地利用規劃權限，並不妥適。

2.桃園國際機場股份有限公司（下稱桃機公司）於辦理國際機場園區開發計畫第三跑道之環境影響評估程序時，即曾於第二階段環境影響評估範疇界定會議提出園區綱要計畫所列之三種開發方案，作為開發之替代方案討論。可知，園區綱要計畫所擇訂之開發方案，尚須經環境影響評估主管機關審查，並非拘束系爭都市計畫之開發方式，被告未衡量整體土地使用是否應採取新訂都市計畫方式規劃系爭都市計畫，全盤依照園區綱要計畫泛稱保留計畫發展彈性作為選擇A方案之規劃依據，並未說明園區綱要計畫之需求，需於園區外採行新訂都市計畫之高強度開發方式規劃，或對於園區所採取之區位選擇、開發方式及手段為利益衡量及充分之說理，計畫審議亦未就涉及第三跑道設置位置所可能造成之糧食安全、拆遷戶數（土地所有人權益影響）、區內意願調查回收率過低等不同利益予以說明考量，即逕自認定採取搬遷人口影響較多之A方案而免除其利益衡量及說理之義務，顯有計畫衡量怠惰與說理不足之違誤。

㈡被告未依法辦理原告之陳情意見：

1.原告呂邱阿香、呂學宏、呂學信、陳其遠等人所有位於崙仔後聚落之土地及地上物確實不在航空噪音60分貝線以內之地區，且屬既有住宅，與系爭都市計畫所載要避免於航空噪音60分貝線以上地區新設住宅區，顯有不同，被告未考量增設隔音牆、隔音門窗或窗簾設施等噪音防制措施，逕於被告都委會107年3月27日第919次會議以該區緊鄰機場第三跑道而生有噪音為理由將之納入計畫範圍，不符合公民及人民團體陳情意見類型暨處理原則表（下稱陳情處理原則）關於計畫增加範圍第1點、第2點之情事。

2.原告劉陳色之土地座落位置，屬於計畫邊緣；且可於區段徵收階段申請原位置保留分配，顯見無土地使用需求，予以剔除不影響整體建設計畫，然被告卻未剔除計畫範圍，顯違反陳情處理原則剔除計畫範圍部分規定。又福海宮具合法寺廟登記依陳情處理原則有關宗教專用區處理原則類型一之規定，係採原地劃設宗教專用區，然被告未舉證福海宮有妨礙飛航安全及未來周邊發展機能之虞，復未依陳情處理原則，讓福海宮原地劃設宗教專用區，對福海宮之財產權與彰顯之文化資產身分造成侵害，顯然違法。

㈢農地變更之影響部分：

1.系爭都市計畫未適當衡量農業用地變更之影響，有衡量不足之瑕疵：

⑴系爭都市計畫之土地使用計畫所定之農業專用區面積僅保留10.29公頃之範圍供農業使用，與使用現況供農業使用面積約1,819公頃相距甚大，對於糧食生產面積之影響甚鉅，系爭都市計畫未提出具體數據說明對於農地總量及對於糧食生產環境之影響，顯未適當衡量農業用地變更之影響。行政院農業委員會（下稱農委會，即改制後農業部）102年4月8日農企字第1020012275號函（下稱農委會102年4月8日函）內容似未就系爭都市計畫有無影響農業生產環境之完整進行認定，且其說明事項第2點記載農業生產用地為540公頃，與系爭都市計畫記載之目前供農業使用之土地面積為約1,819公頃差距亦達3倍有餘，基礎事實與系爭都市計畫內容顯有出入，系爭都市計畫不得以上開函文即認對於農業用地變更之影響業有適當之衡量。

⑵我國農地違規使用之情形普遍，現況供農業使用必然低於使用地編定為農牧用地之面積，然計畫調查之結果反係現況供農業使用高於使用地編定為農牧用地之面積，有於調查、彙整階段衡量不足之衡量瑕疵。且值世界糧食短缺，國家重視糧食自足之時，然未見農委會提出具體數據說明或系爭都市計畫內容就農業用地變更導致之糧食減產數量有任何調查、

彙整，難認本件農業用地變更有針對「變更農業用地所欲達成之公益」與「維持農用之糧食安全公益」間為利益衡量，難認其變更具事理正當性，亦有衡量不合比例之瑕疵存在。

2.系爭都市計畫未能符合因應氣候變遷之規劃，有衡量不足之衡量瑕疵，且有違上位計畫：

被告未具體說明大規模變更農業使用土地面積一事如何因應氣候變遷所造成之影響，且未有農地面積變化量與洪水變化量之相關數據分析及模擬研究，顯未能符合因應氣候變遷之規劃，容有於調查、彙整階段之衡量不足或未為衡量之瑕疵。再者，系爭都市計畫關於氣候變遷具體調適策略亦付之闕如，各項氣候變遷之調適策略，只是單純反映或保留既有之狀態（河川、埤塘），未見有特別因應氣候變遷做出何種調整。如滯洪需求之評估、各項排水與防洪規劃之推估，並未將氣候變遷之因素納入考量，系爭都市計畫就氣候變遷調適之基礎事實調查，以及後續所作成之調適策略，係建立在事實調查不足之基礎，顯有利益衡量不足之瑕疵，並致生違反桃園市國土計畫、環境基本法及國家氣候變遷調適政策綱領等上位計畫之恣意。

㈣滯洪設施規劃部分：

1.關於滯洪需求及滯洪設施容量之調查推估，有衡量瑕疵：

⑴系爭都市計畫書之表4-17為評估防洪設施是否足供滯洪需求之重要參考依據，但其中滯洪體積、埤塘滯洪量等兩欄位數據顯與「桃園航空城水域環境活化再生計畫先期規劃及需求研擬計畫」（下稱水域需求研擬計畫）所載資訊顯有落差；綠地滯洪量、LID雨水貯留及相關保留量之資料來源也未見於水域需求研擬計畫中；二計畫對各集水分區是否足供滯洪需求亦有不同之評估結果，則表4-17之數據資料來源不明，其資訊正確性即有疑義，顯有於調查、彙整階段衡量不足之瑕疵，足證系爭都市計畫有關排水與滯洪之規劃，係基於錯誤之事實或推估所作成，而有重大瑕疵。

①埤塘滯洪量數值不符：系爭都市計畫稱計畫範圍內之埤塘總共可滯洪116.79萬立方公尺，但水域需求研擬計畫卻稱僅可滯洪59.23萬立方公尺，二者數據差異甚鉅。則系爭都市計畫所載資訊究竟從何而來？二者差異原因為何？是否有過度高估埤塘滯洪能力？皆未明確敘明理由，顯有疑義。

②滯洪設施能否妥善因應極端降雨之推估結果不同：系爭都市計畫書之表4-17雖宣稱「南崁1區」「南崁2區」「南崁4區」「埔心溪區」「新街溪區」之滯洪設施均足供滯洪需求，但水域需求研擬計畫表6.3.2，卻指上開各集水分區僅有「老街溪區」足供滯洪需求，其餘區域之滯洪設施均有不足。則系爭都市計畫之滯洪設施，能否妥善因應極端降雨？二者似有不同之推估結果，而有疑義。

③滯洪體積之數據不同：系爭都市計畫有關開發後所需「滯洪體積」載明為113.61萬立方公尺，而水域需求研擬計畫則為116.81萬立方公尺，二者數據並不相同。系爭都市計畫一方面高估既有埤塘之滯洪能力，另一方面又低估開發後所需滯洪體積，並以來源不明之數據，稱系爭都市計畫多數集水分區之滯洪設施已足供滯洪需求，推算是否正確，即有可疑。

④綠地滯洪量及LID雨水貯留及相關保留量數據來源不明：水域需求研擬計畫全文，完全未見系爭都市計畫書之表4-16、表4-17中所提及之「綠地滯洪量」及「LID雨水貯留及相關保留量」數據。惟資料來源，卻又載明數據是出自於水域需求研擬計畫，則該等資料是從何而來？評估之過程為何？

⑵對照系爭都市計畫書之表4-15至表4-17可知，用以滯洪之主要規劃，係現況埤塘滯洪量（116.79萬立方公尺）、綠地滯洪量（25.21萬）及LID雨水貯留及相關保留量（5.55萬），其中綠地滯洪量亦為利用計畫區各集水區內現有綠地而為計算，是可知系爭都市計畫利用現況埤塘滯洪量及綠地滯洪量，已佔總滯洪規劃高達約96%，表4-17並依此滯洪量之規劃，檢討得出除南崁3區及新街溪區外，其他各區均足供滯洪需求，此結論與「新訂桃園國際機場園區及附近地區特定

區計畫案」政策評估說明書（下稱評估說明書）套繪24小時延時降雨之淹水結果已有扞格。再者，因系爭都市計畫區河川周邊係屬淹水潛勢區，現況埤塘及綠地滯洪量於單日強降雨200㎜以上時，即會如評估說明書所示產生淹水，繼續以現況埤塘充作滯洪設施，已不敷滯洪需求，遑論因應開發期總尖峰流量354.94萬立方公尺之滯洪需求，顯見系爭都市計畫關於滯洪體積之調查，未將評估說明書所為氣候變遷衝擊評估之資料及結果納入計畫書並妥適為衡量，而有滯洪需求體積調查、衡量不足之瑕疵存在。

⑶系爭計畫書圖4-8編號3、4、6、8、9、10、11、13號埤塘，所刪除的埤塘則為乙證33編號3、4號埤塘。然而，被告對於上開埤塘增減事項，雖於計畫書中宣稱資料來源是依照水域需求研擬計畫，卻又於答辯狀自承二者列入計算之埤塘不同，反足證被告就滯洪需求之評估根本不是依據103年水域需求研擬計畫之評估所為，可知其計畫書記載顯有錯誤。又相關埤塘增減事宜，由於是影響系爭計畫範圍之滯洪體積能否因應氣候變遷之重要依據，然被告就此卻未於系爭計畫歷次審議會議中確認哪些埤塘納入或不納入滯洪設施，更顯有計畫基於不完整資訊所作成之瑕疵。再者，圖4-8之編號3滲眉埤於系爭計畫發布前已列為桃園捷運綠線北機廠建築用地，埤塘已遭填平並開始興建捷運機廠使用，及編號4拔子林埤依google空拍圖顯示正在施工及填平狀態，但系爭計畫書卻仍列為計畫區之滯洪設施，納入埤塘滯洪量體之計算中，顯見系爭計畫已有調查錯誤，且基於錯誤事實基礎作成之謬誤，而有衡量不足之瑕疵。

2.就逕流量之推估有未將氣候變遷調適納入利益衡量之違誤：系爭都市計畫不論在哪個分區或開發階段，均是將降雨強度固定設為每小時63.93公厘來推算尖峰流量，以現況降雨強度來評估20年後之降雨強度並據以作為尖峰流量的推估基礎，顯然沒有將降雨強度未來將增加之氣候變遷情境納入逕流量推估之考量，均以相同之現況或歷史數據，依現有數據

對未來可能發生之情形進行降雨強度之推估，明顯低估開發後所需滯洪體積。系爭都市計畫及水域需求研擬計畫甚至完全未計算降雨強度時所擇定之降雨延時基準，未敘明其係以何「雨量測站」作為資料基礎來源，則在開發後將有大量農地轉為產業用地、住宅或機場跑道，以及氣候變遷所導致短延時暴雨等多重因素，顯然未妥善評估相關氣候變遷及開發情境。至系爭都市計畫第三章實質發展環境之氣候部分雖載明降雨季與非降雨季近十年來之差距改變已從258公厘增加至752公厘，並已調查桃園市歷年極端災害之災損，然上開記載僅是單純記述現況，非謂已有具體將氣候變遷調適納入實際防洪規劃之評估考量。尤其，系爭都市計畫評估之強降雨不僅明顯少於歷史尖峰值，更未對未來極端氣候衍生之強降雨為任何評估，已有應衡量而未衡量之瑕疵。況查，依評估說明書套繪降雨延時24小時600公厘之結果，顯示系爭都市計畫區已呈現嚴重淹水之情形，現有滯洪設施是否足敷因應等攸關氣候調適與都市防災之重要事項，未見任何評估或衡量，其所設定最大時降雨，更少於歷史尖峰值，而非立於對未來極端氣候型態之評估基礎。系爭都市計畫關於逕流量之推估，有未將氣候變遷調適策略納入利益衡量之瑕疵。

㈤產業人口推估部分：

1.關於就業人口之估算，有調查及評價錯估之利益衡量瑕疵：

系爭都市計畫書之表4-4及表4-5所載130年依低成長推估所計算之及業人口及產業人口，然上開數據係以Michel van Wijk所著「Airports as Cityports in the City-region，Urban and Regional Research centre Utrecht, Facultyof Geosciences, Utrecht University」（下稱系爭文獻）一文所載，國際機場每百萬客運人次可創造（直接與間接合計）共2,000個工作機會為據，被告前於102年7月擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫書誤植每百萬客運量人次可創造2,950個及業機會，並用以推估產業人口及計畫人口為12.31至18.46萬人，其以錯誤資料為計算基礎所計算之

產業專用區9.93萬人就業機會顯屬高估，無從以此推估產業專用區之需用面積。再者，依系爭文獻之各大國際機場彙整表，內容完全未提及「就業機會共計約2,600~3,200個」，且表格所援引資料不乏西元1994年之數據，迄今已20年有餘，系爭都市計畫如何取得數據，數據能否如實反映現行環境，均屬有疑。再者，國際機場彙整表直接就業機會所派生出間接就業機會超過2倍者，僅有鳳凰城、慕尼黑及米蘭等3個國際機場而已，其他彙整表所列10個國際機場，其直接就業機會所衍生間接就業機會根本不足2倍甚或不到1倍，則系爭都市計畫以2至2.5倍之高倍數進行間接就業計畫之推算，根據為何？完全未見說明，顯有未為調查或調查不足之違誤。系爭都市計畫就桃園國際機場創造多少直接、間接就業人口，說理自我矛盾，並混用多個不同之評估基準，不當創造出過分低估直接就業人口及過度膨脹間接就業人口之評估結果，已構成都市計畫評價錯估之利益衡量瑕疵。

2.關於國家重點發展產業新增人口推估有衡量瑕疵：

系爭都市計畫除表4-4已推估之產業人口外，將國家重點發展產業新增就業機會衍生產業人口，其中15,842人額外計入產業人口數字，得出系爭計畫書表4-5產業人口推估表，其計算式是依經濟部關於國家重點發展產業之規劃，預計全國總計將新增18.4萬個就業機會，再就桃園市就業人口占全國就業人口之平均比重概念（約8.61%）而計算得出，系爭都市計畫將全市因國家重點發展產業新增就業機會全數計入系爭都市計畫之產業人口，未調查衡量桃園市或鄰近地區其他開發計畫有關產業發展內容及其吸納效應，有未為調查或調查不完足之違誤，顯然有衡量錯估之瑕疵。

㈥產業專用區需求推估：

1.間接及業人口與重點發展產業新增人口有重複推估之瑕疵：

系爭都市計畫關於直接就業機會及間接就業機會，分別係如何對應所預計引進之核心或非核心產業？倘直接就業機會指核心產業之就業，即已包含國家重點產業在內，系爭都市計

畫未說明二者究竟有何不同。況且，依系爭文獻統計表4.5之13個國際機場之總就業機會，包含直接就業機會及間接就業機會，而所謂間接就業機會，係指由直接就業機會所產生非直接、衍生及促生之就業機會。從而系爭都市計畫書之表4-4稱依該文獻推估直接及間接就業機會並加總得出「總及業人數」，即已包含由直接就業機會所衍生所有間接就業機會在內，惟其竟又於總及業人數外，於表4-5額外加計國家重點發展產業新增就業機會衍生產業人口，顯屬重複計算，推估產業人口顯有過度膨脹之違誤。

2.產業專用區及業人口規模顯然過度高估：

依系爭文獻所謂間接就業人口之定義，係指由直接就業人口所衍生之就業機會而言，亦即間接就業人口並非僅在產業專用區內工作，亦有可能在自由貿易港區或商業區工作，以提供整體機場產業網絡所需之各項服務。是以系爭都市計畫所稱產業專用區及業人口，並不必然全數於產業專用區內工作，被告即有高估該區及業人口之謬誤。又依系爭都市計畫之產業專用區計算方式，並非單純指產業專用區所需，故系爭都市計畫將所有間接就業人口均算入產業專用區需地面積，顯然已過度膨脹專用區之就業機會。倘依系爭都市計畫之計算方式，認定產業需求面積為500至600公頃之間，則系爭都市計畫於自由貿易港區、商業區、產業專用區，合計規劃高達843.27公頃之產業發展地帶，顯然不合乎系爭都市計畫區域所需，而有計畫評價錯估之謬誤。

3.系爭都市計畫僅擷取特定兩行業之需用面積用以推估產業專用區之全部面積，其推估結果顯有重大違誤：

系爭都市計畫第四章第二節產業發展定位，內容僅泛稱桃園航空城之關聯產業及引進產業類別，未提出具體數據說明劃設429.21公頃產業專用區之必要，及其中各產業專用區之面積如何計算，遑論未論及第一、二之一種產業專用區仍位於現有沙崙油庫使用之安全性評估，未具體論述產業專用區之需求數據，無從證明其規劃之正當性及必要性。系爭都市計

畫所訂第一、二、二之一、三及四種產業專用區之核心業務、次核心業務或支援性產業種類繁多，僅以其中機械設備製造業及倉儲業之所需面積，推估全部產業專用區之劃設面積，未慮及製造業或運輸及倉儲業等大業別項下，尚包含諸多與系爭都市計畫相關之產業類別，且其劃設之產業專用區主要引進機場之衍生產業類別，有相當多計畫所欲引進產業專用區之核心發展產業，屬於人均所需樓地板面積相對較小之服務性產業，被告未予評估衡量，也未敘明其不予採納其他行業別資料之理由，計算結果自有重大違誤。被告亦未衡量倉儲業已於自由貿易港區有所設置，亦不討論倉儲業之產業專用區之就業人口占比為何，即草率將二產業之人均樓地板面積平均，推估顯有過度恣意之嫌。綜上，被告未納入其他人均所需樓地板面積較低之第三級服務業，又未實質評估倉儲業在產業專用區之人口占比為何，即直接推斷人均樓地板面積為120至140平方公尺，顯有衡量欠缺之瑕疵。

4.產業專用區平均容積率推估有利益衡量瑕疵：

被告逕以四種類別產業專用區之容積率直接平均，並取整數240%作為計算基礎，顯然未考量各不同類型之產業專用區面積不一，必須透過加權平均之方式才能計算平均容積率。系爭都市計畫一律以容積率為240%計算產業專用區之所需面積，數字來源顯屬有誤，且未針對各產業專用區分別計算，考量個別差異，亦有衡量錯估之謬誤。倘若比較240%與269.83%之容積率，二者換算所得產業專用區總樓地板面積相差達128.03公頃，已構成明顯之利益衡量瑕疵。

㈦住宅區需求面積推估：

1.系爭都市計畫以錯誤之人均所需樓地板面積為基礎，推估住宅用地需求，有計畫衡量瑕疵：

系爭都市計畫以桃園國際機場及業人口加計國家重點發展產業新增就業機會衍生產業人口，推估產業人口為13.89萬人，顯有違誤，據此作為推估居住人口18.31萬人之基礎，自屬有誤。又依被告營建署110年住宅資訊統計彙報所列住

宅居住水準年報表，其中桃園市平均每人居住面積換算為50.58平方公尺，系爭都市計畫以每人平均70平方公尺計算所需住宅區樓地板面積，與營建署住宅資訊統計彙報資料有極大差異。如以系爭都市計畫人口為18.31萬人為計，二者差距達346.79公頃，益見計畫衡量之基準顯有謬誤。

2.未衡量商業區及毗鄰都市計畫住宅區亦可供住宅使用，具有衡量瑕疵：

依系爭都市計畫之土地使用計畫面積表可知，除住宅區371.61公頃外，尚有商業區305.07公頃可作為住宅使用，被告忽略商業區可容納之居住人口，逕以居住人口18萬人推估所需住宅區面積，已有違誤，況依監察院103年內調79號調查報告之推估結果，認為可容納人口數約為25.4萬人，業已超過計畫人口。又系爭都市計畫推估住宅用地需求，不含系爭都市計畫規定之獎勵容積以及附近計畫人口未達80%以上之大園、大園（菓林地區）、航空貨運園區（大園南港地區）特定區計畫、高速鐵路桃園車站特定區、蘆竹（大竹地區）等都市計畫住宅區434.88公頃、商業區75.22公頃可提供之居住人口在內，更遑論系爭都市計畫之第二、三、四類之產業專用區所包含之旅館業、一般觀光旅館、國際觀光旅館、員工宿舍所可提供之居住人口，車站專用區亦可作為多戶住宅、旅館使用。系爭都市計畫規劃之商業區，既可作為住宅使用，且因住宅區面積顯屬高估且未評估空閒住宅率、低度用電使用住宅比率、待售住宅數等重要資料，足證系爭都市計畫規劃371.61公頃之住宅區，顯無必要性，不得逕自徵收系爭都市計畫範圍內之土地作為住宅區使用。

㈧商業區需求推估：

系爭都市計畫總人口為18.31萬，對應之商業區面積不得超過103.5公頃，惟系爭都市計畫目前規劃商業區高達305.07公頃，如何期待於系爭都市計畫發布3至5年之定期通盤檢討時，能將商業區之規模降低至103.5公頃以符合計畫法規？是被告仍應遵守都市計畫定期通盤檢討相關規定調整，否則

即構成計畫違反上位法規之情形。又被告雖引都市計畫定期通盤檢討實施辦法（下稱通盤檢討實施辦法）第31條第1項第2款規定，稱系爭都市計畫可規劃之商業區面積最大可達662公頃。然系爭都市計畫規劃305.07公頃之商業區，已大於通盤檢討實施辦法第31條第1項第1款計算總計畫人口為18.31萬人時，商業區總面積不得大於103.5公頃之規定，被告未附具理由敘明商業區推估依據，亦未論及如何估算機場園區、附近地區第一期計畫為何各有高達195.42公頃、110.86公頃商業區之需求。該條項並未設有第1款或第2款規定可選擇其一之規定，應認都市計畫商業區之劃設，仍應「同時符合」該二款規定始為適法，自不得以第2款事由排除第1款之適用，其理甚明。

㈨安置計畫之規劃：

1.拆遷戶安置計畫有衡量怠惰之瑕疵：

系爭都市計畫規劃用於拆遷戶安置之第二種及第五種住宅區共68.57公頃，然被告未調查受拆遷戶數及其他居住遷徙自由受影響之承租戶，致無從評估安置計畫所需土地使用面積，無法判斷設置面積是否足供達成妥善安置之目標。再者，被告不僅未調查將受系爭都市計畫影響之人民居住權，亦未調查、評價安置需求所涉公益之重要性，難認被告於核定系爭都市計畫時已調查、權衡受計畫影響之各方利益，使各種公益、私益均受到妥適之考量，而有衡量怠惰之違法。縱系爭都市計畫曾就安置需求進行推估，惟安置措施選項，未扣除所有權人未受財產權剝奪、所有權人受徵收但仍得居住於原址、所有權人僅單純領取補償等無庸安置情形，此基礎資訊之錯誤將導致安置需求之錯誤推估，亦使安置目標之公益受到錯誤評價，造成衡量錯估。綜上，系爭都市計畫關於安置計畫之利益衡量，因未充分調查拆遷戶之安置需求致無從衡量所需土地使用面積，即有衡量怠惰；安置措施未排除無庸安置情形，有未正確評估安置需求之衡量錯估，以及未盡公、私益調和之說理義務，而有衡量怠惰之情形。

2.關於農民工作權之安置利益，有衡量怠惰之違法：

系爭都市計畫僅調查農耕用地所有權人之安置意願，卻未調查農業實際從業人員，其未將農業實際從業人員之工作權及私益納入調查，難認被告於核定系爭都市計畫時已充分調查、衡量受計畫影響之利益，而有衡量怠惰之違法。另系爭都市計畫僅規劃10.29公頃之安置面積，無法滿足49.29公頃之農業專用區土地使用需求，且農業專用區選擇太少或與住宅區距離過遠等因素嚴重影響農民耕作意願，造成妥善安置、農民權益保障之目標遭到稀釋，均將農民工作權之安置利益評價為劣後於其他公益。系爭都市計畫未曾將農民工作權之安置利益受到何等評價，及此利益與其他公益進行調和後，農業專用區面積仍不敷安置需求之理由載明於計畫中，顯未盡計畫衡量之說理義務，自有衡量怠惰之違法。

五、聲明：請求宣告系爭都市計畫無效。

肆、被告之答辯及聲明：

一、當事人適格及權利保護必要部分：

㈠原告陳建忠、蔡美齡、王亭、王昱及簡麗秋不具當事人適格：

1.原告陳建忠係受福海宮管理委員會之委任而居住於寺廟內管理寺廟事務，其居住權源係源自福海宮管理委員會與其住持間之委任關係，亦即本於原土地及建築物所有權人之利益或其土地可利用性而來，並非都市計畫法所保護之利益。再者，福海宮之土地及建築物所有權人於系爭都市計畫公告前，已同意將寺廟遷移至系爭都市計畫劃設之宗教專用區，亦即認同系爭都市計畫對其原土地及建築物使用用途之變更，原告陳建忠之居住權因福海宮同意遷移而終止，其已無居住權源。又系爭民事判決命原告陳建忠應將福海宮所在之房屋全部騰空遷讓返還福海宮，從判決理由可知，原告陳建忠未能繼續居住於福海宮係因其自行承諾會於110年1月17日遷出，而福海宮同意配合搬遷，並非因系爭都市計畫公告實

施致其居住權益受影響。故原告陳建忠並無權利或法律上利益遭受侵害，其不具備當事人適格。

2.原告蔡美齡居住之東隆凱悅社區維持第一種住宅區而原地保留未予區段徵收遷移，並留設住宅區之必要進入道路，係被告都委會第832次會議決議採納社區住戶陳情原址保留不納入區段徵收範圍意見之結果。況其並非計畫範圍內之土地或建物所有權人，系爭都市計畫亦未徵收其居住地或變更其土地編定，且其居住於巷弄社區內，非大型運輸車輛通行經過之地點，對其居住環境並無影響，縱使因此有生活機能之不利影響，亦係社區所在地理位置原本具有之特性及機能，非系爭都市計畫所致，充其量僅是影響其於都市計畫實施後所生之反射利益或事實上利害關係。再者，由社區住戶同意維持第一種住宅區而不納入區段徵收範圍，可知飛機起降所生噪音並未對其生活造成重大難以忍受之侵害。是以原告蔡美齡並無因系爭都市計畫而致其權利或法律上利益損害，並不具備原告當事人適格。

3.原告王亭、王昱所有之土地及建物，及原告簡麗秋之工作地雖位於第二期計畫範圍內，然第二期計畫目前尚未公告實施，即使達成啟動條件，仍需視桃園市政府是否有繼續開發意願，並非達成啟動條件即當然公告實施，最終是否納入區段徵收之開發範圍並核定徵收計畫書，尚難預見。而第二期計畫範圍目前仍維持原有土地使用分區管制或原有都市計畫之實施，屬非都市土地使用或大園（菓林地區）都市計畫與南崁地區都市計畫部分農業區，故原告王亭、王昱並無因計畫之發布實施而受有剝奪土地及建物所有權。至原告簡麗秋從事保母托育工作，縱使工作地之土地及建物嗣後因第二期計畫啟動而被徵收及遷移，僅是工作地點之變更，並未使其工作權受剝奪或限制，難認因此造成工作權之重大影響，縱認對工作權造成影響，充其量僅是影響其於都市計畫實施後所生之反射利益或事實上利害關係，故原告王亭、王昱及簡麗秋均不具有本件訴訟原告當事人適格。

㈡原告呂邱阿香、呂學宏、呂學信、陳其遠、吳明哲、徐石福、蘇寶美、卿莉麗、劉陳色等人，並無提起本案之訴訟利益：

被告對於原告呂邱阿香、呂學宏、呂學信、陳其遠、吳明哲、徐石福、蘇寶美、卿莉麗、劉陳色等人所有土地核准徵收處分，業經本院110年訴字第860號判決撤銷，因被告並未提起上訴而告確定，因此，原告呂邱阿香等人之土地及建築物所有權並未受有徵收處分，系爭都市計畫擬定以區段徵收為開發方式，並無侵害其土地所有權，渠等並無爭執系爭都市計畫採區段徵收為開發方式之訴訟利益。

二、計畫正當性與必要性部分：

㈠系爭都市計畫並無違反比例原則及公平負擔原則：

系爭都市計畫書所載「區段徵收為財務自償事業，……整體計畫面積須預留充足之配餘地，以供政府標售或多元開發，償還開發成本」等語，係闡明依平均地權條例第54條第1項後段、第2項及同條例施行細則第70條、第79條之1、第80條等規定，開發成本及費用應以出售區段徵收土地之地價收入抵付之意旨，並無違反公平負擔原則。又系爭都市計畫採行區段徵收，財務風險由政府自行負擔，開發經費由民航事業作業基金及平均地權基金先行支應及負擔貸款。另被徵收人原有屬農業區土地，如選擇抵價地領回，則是以開發後住宅區或商業區為原則，且區段徵收範圍內之公共建設，亦可由被徵收人使用，共享區域繁榮、優質居住生活發展空間、土地價值增益等開發利益，被告並無將第三跑道機場擴建用地、自由貿易港專用區、車站專用區等屬不特定多數人為受益者之公共建設成本，轉嫁區段徵收內之被徵收人承擔，符合正當法定程序，且補償計畫已充分補償被徵收土地所有權人之特別犧牲時，原則上即應予尊重而認其為適法，故具有正當性及必要性，並無違反比例原則及公平負擔原則。

㈡系爭都市計畫將妥善安置、適居環境納為計畫目標，為合理必要，具有正當性：

1.系爭都市計畫敘明於拆遷階段有暫時性之安置措施外，另須依土徵條例及相關補償規定訂定安置措施，此應於區段徵收計畫中訂定之，安置措施選項應依據不同使用分區，分別就拆遷戶安置、工廠安置、學校安置等規劃不同安置措施。故系爭都市計畫之計畫目標㈥載以「尊重在地人文，妥善安置市區環境」，本屬採取區段徵收制度所應有之配套措施，符合區段徵收實施辦法第5條及第17條規定，且應於都市計畫中妥為規劃，避免錯亂安置影響都市發展及計畫實施，反而損及所有權人居住權益。是系爭都市計畫將妥善安置、適居環境納為計畫目標，為合理必要，且具有正當性。

2.系爭都市計畫屬新訂都市計畫，需用土地人須提出區段徵收評估報告書供都市計畫審議之參考，計畫書關於區段徵收公益性與必要性，就以區段徵收為土地取得方式無可替代，並敘明：「鑒於區段徵收方式較可維護地主權益、為減少用地取得衝擊……就土地所有權人而言，可自行選擇領取現金或抵價地，其權益不因徵收而消失」等語，即經評估後認為區段徵收有其必要性。而園區綱要計畫亦已比較採行一般徵收與區段徵收對於機場園區開發之優缺，認為應循區段徵收方式辦理，系爭都市計畫依此指導原則為規劃，並無牴觸。

3.系爭都市計畫範圍內大部分屬於非都市土地，亦非畸零細碎不整之土地，其範圍相當大，整體開發費用高，若由重劃土地所有權人共同負擔開發成本費用，財務風險過大，無論法令依據及環境客觀條件，均非合於市地重劃之要件。另需用土地人於評估報告書中調查土地所有權人參與區段徵收意願，就特定區計畫範圍內，非常願意及願意者約79.72%，持有土地面積佔私有土地總面積約67.95%；而附近地區計畫範圍內，有多達73%土地所有權人願意參加本案區段徵收，足見土地所有權人對於採區段徵收方式之意願極高，難認區段徵收為對所有權人權益侵害較採一般徵收方式為大之手段。

三、系爭都市計畫符合上位規範：

㈠系爭都市計畫並無違反都市計畫法第15條第1項規定：

系爭都市計畫之土地使用計畫內，已配合計畫區生活污水處理所需，劃設2處污水處理廠用地，面積9.79公頃。再者，系爭都市計畫於審議期間依法檢送用水計畫經經濟部水利署102年5月20日經水源字第10215065650號函審查同意，故用水及污水相關需求，皆已納入計畫載明。又計畫書之財務計畫，關於園區建設計畫及地區建設計畫（第一期）之徵收開發成本估算表部分（即表8-9、表8-10）皆載明公共設施費用，包含代辦管線工程等費用，於後續辦理區段徵收開發作業時，一併將相關主要上下水道系統納入，因此，被告並非未於計畫書表明主要上下水道系統事項。況系爭都市計畫縱使未將主要上下水道系統事項列入，亦屬得依機場發展條例第10條第2項簡化應表明事項內容之結果，本即不受都市計畫法第15條之限制，於法無違。

㈡系爭都市計畫並無違反都市計畫法第19條規定：

都市計畫法第19條第1項並無「應於公開展覽期滿30日內審議」之明文，故系爭都市計畫自無違反上開規定。至都市計畫法臺灣省施行細則第5條規定「公開展覽期滿30日內審議」，係指縣市政府擬定之都市計畫，但系爭都市計畫之擬定機關並非縣市政府，故無上開規定適用。又系爭都市計畫案件規模龐大，影響層面廣泛，計畫內容爭議性高，審議過程因應陳情意見而增辦聽證程序，併隨修補正文件資料或修正都市計畫書圖，自有延長必要，且審議時程亦應扣除修補正相關文件資料或書圖、增辦聽證程序之日數。縱有逾期，亦是為廣納民意並以充裕時間妥適謹慎處理及衡量各方利益，對計畫範圍內之人民或爭執計畫適法性之原告而言，並無不利益，尚難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，而認為構成計畫無效之法律效果。

㈢系爭都市計畫符合都市計畫法第45條規定之特殊情形要件：

依系爭都市計畫土地使用分區管制要點（下稱土管要點）第8點及第9點規定，機場專用區及自由貿易港專供飛機、旅客、貨物進出，而為限制對象及特殊規定發展之使用，且因

設置機場起降跑道，兩旁亦應維持淨空，空間使用本身即具有一定空曠性，原本即無人潮長時間聚集，若仍取其中10%面積於原本已足夠之其他使用分區再分配作為公園等用地，實屬過當而不利於土地有效利用。系爭都市計畫檢討公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場等開放性公共設施面積需求時，將符合公共空間開放需求特性之機場專用區及自由貿易港區面積自計畫總面積4,564.26公頃中扣除，採2,723.20公頃之10%計算開放性公共設施之需求面積，符合都市計畫法第45條規定之特殊情形要件，並無裁量瑕疵。

四、系爭都市計畫無利益衡量之瑕疵：

㈠系爭都市計畫採新訂都市計畫方式，機場園區第三跑道區位選擇，未牴觸園區綱要計畫等上位計畫，無裁量怠惰：

1.園區綱要計畫為上位計畫，對於園區發展用地範圍及土地使用配置，具有指導園區特定區計畫訂定之功能。而園區綱要計畫提出三種不同跑道設計方案，最終採取A方案，此為交通部基於其為航空及機場發展條例之主管機關所提出之評估規劃，基此揭示園區發展用地範圍及土地利用配置以供訂定園區特定區計畫所遵循，而系爭都市計畫以園區綱要計畫所提出之A方案及其土地使用配置加以細部規劃，與其指導方向並無牴觸。

2.園區綱要計畫評估第三跑道區位選擇之方案後，為因應發展目標運量需求，在跑道容量上保留餘裕，確保未來計畫發展彈性，建議採用方案A。而系爭都市計畫審酌各方案對於都市發展之影響程度及效益，認為園區綱要計畫所採方案A符合都市計畫發展之方向，且於計畫書詳細說明計畫範圍內各項資料蒐集、推估，空間規劃支援系統，及土地使用、分配等各項利益衡量，而將利益衡量結果形諸計畫內容。有關計畫範圍及其區位選擇、取捨，經由舉辦公開展覽、聽取人民陳情意見，並衡量各項陳述意見後而為綜合規劃，此從各次都委會會議紀錄及其所附陳情意見綜理表（含處理意見）可

知。故被告已就土地利用為各項利益衡量，並將結果形諸計畫內容，自無計畫衡量怠惰或未為說理之違誤。

㈡被告作成系爭都市計畫時，並無違反陳情處理原則之情事：

1.崙仔後聚落增加納為計畫範圍，係衡量全區土地所有權人多數表明同意納入區段徵收，並考量其區位緊鄰機場第三跑道位置，應屬第一級航空噪音管制區範圍，未來飛機起降產生之噪音影響甚鉅不適居住及跑道興建工程墊高高程，導致該區可能淹水，將產生對周邊環境脆弱度提高之虞，且該聚落部分地區已納入計畫範圍，社區之生活機能不完整等環境外部性問題，如不予納入計畫範圍將無法完整保留原有功能，將影響民眾居住品質，依個案檢討一併納入，並無違反陳情處理原則計畫範圍增加部分第2點規定。

2.原告劉陳色之土地雖坐落於計畫邊緣，因其仍位在計畫範圍東側以縣道108線（海山路）交通用地邊界之界線內，基於以人為界線之原則，若予剔除將影響整體建設計畫之完整性，因此並未個案予以剔除，但將其劃為第三住宅區而可個案申請原位置保留，且其亦已獲准原位置保留之申請，故未予剔除並未損及原告劉陳色之權益。

3.被告都委會原已同意福海宮保留其主體及周邊使用空間為宗教專用區，即原地劃設宗教專用區。因被告未同意福海宮擴大周邊留設之公共設施範圍之陳情意見，因而，福海宮改提出將寺廟原劃設宗教專用區0.55公頃調整位置，即遷移至公園用地（公8）南側靠商業區處劃設宗教專用區面積0.69公頃，後續區段徵收作業由福海宮所申領抵價地之權利價值辦理分配之方案。嗣經被告都委會109年12月8日第982次會議決議，係基於衡量增進機場營運效能與飛航安全政策，並保留福海宮無形文化資產活動場域之考量，於徵得福海宮意願之下，同意其所提出之搬遷方案，並未違反陳情處理原則，亦未對福海宮之財產權及文化資產身分造成違法侵害。

㈢農地變更之影響：

1.已適當衡量農業用地變更之影響：

⑴被告依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點及非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點第6點規定，提出系爭都市計畫之農地變更使用說明書，敘明相關數據與影響說明，特定區內農業用地變更使用並不影響農業生產環境之完整，經農委會102年4月8日函原則同意，顯見系爭都市計畫變更農業用地部分確有適當衡量農業用地變更之影響。至土地使用現況面積表內載明現況農業使用為1,819公頃，係依農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第4條規定，將得作農作、森林、養殖、畜牧、保育及休耕廢耕等土地列入總計面積，而農委會102年4月8日函說明二㈡所載，計畫區內從事農業生產用地尚有540公頃，係指計畫區內實際生產農地面積，並未列入休耕農地、廢耕及雜林地，二者分別依據不同標準為計算，並無基礎事實不同之違誤。另農委會於105年5月1日「桃園航空城計畫機場園區特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性聽證會議」總結發言表示，目前全國農地總量符合需求總量之目標值，尚維持在糧食安全範疇內，而桃園航空城計畫區尚非桃園市主要農業生產區域，且農地變更釋出造成糧食減少部分，由桃園市政府於計畫區外其他區域加強推動休耕地活化及農業生產加以補足；另外，配合農業專區之規劃、農業科技引用以及農業政策改變，亦能提高農業生產量，故系爭都市計畫變更農業用地尚無影響糧食安全之疑慮。

⑵交通部於機場園區範圍規劃農業專用區，提供安置需求，然土地區段徵收公告期間無人提出配售申請；桃園市政府於105年間辦理土地所有權人參與區段徵收及繼續耕作意願調查及本案106年桃園航空城計畫附近地區（第一期）區段徵收及農業耕作調查結果，多數土地所有權人表示無繼續耕作意願，而整體都市計畫規劃及農水路灌排設置區位劃設之農業專用區，於109年11月間區段徵收公告期間，亦無農耕需求對象提出申請配售，故實際並無面積不敷安置需求之情形，非可據此論斷系爭都市計畫有造成農民權益保障目標被稀釋

之結果。因此，系爭都市計畫規劃10.29公頃之農業專用區，無損害計畫範圍內之農民權益，且係審酌實際需求而為規劃，以使土地資源達有效利用，並無評價劣後於其他公益之情形。綜上，系爭都市計畫確已適當衡量農業用地變更之影響，並已提出具體數據說明對於農地總量及對於糧食生產環境之影響，就農業用地變更所帶來之公益與維持農用所保護之公益進行衡量。

2.農地策略確有將氣候變遷納入評估考量，並無衡量不足：

⑴系爭都市計畫第六章課題與對策內之都市防災，其中課題一內提及為因應全球極端氣候之趨勢，新興城市應透過土地使用規劃達到氣候變遷之調適策略，由是可知，系爭都市計畫係遵循國家氣候變遷調適政策綱領，研擬調適策略降低開發對環境之衝擊，具體方法即為透過土地使用分區及公共設施用地之規劃，提出減少逕流量及增加保水之調適措施。依據109年5月28日桃園航空城機場園區特定區土地區段徵收計畫書可知桃園航空城計畫之農地情況非屬優良農地，自與國家氣候變遷調適政策綱領所稱之情形並不相符。可知，系爭都市計畫關於氣候變遷具體調適步驟及策略，已符合因應氣候變遷之規劃，並無調查彙整階段衡量不足之衡量瑕疵。

⑵系爭都市計畫於第三章實質發展環境第一節氣候部分、第八節都市防災就歷史災害概述部分，均已綜整桃園市105至108年間受到颱風豪雨災害造成之災損、積淹水以及90年至104年間乾旱或強降雨導致缺水等歷史災害資料。又系爭都市計畫之排水及滯洪設施規劃，依據桃園市政府水務局（下稱水務局）103年之水域需求研擬計畫內容計算滯洪總需求量為129.72萬立方公尺。而系爭都市計畫區內17口埤塘，可提供116.79萬立方公尺滯洪量體，綠地可提供25.21萬立方公尺之滯洪量體，至於南崁3區及新街溪二集水區滯洪供給量不足部分，則參採評估說明書結論利用現行公園，學校、公設地、河川綠帶等藍綠帶網絡等打造並納入滯洪設施，以解決分區滯洪供給量不均勻問題，符合滯洪要求，並因應氣候變

遷所造成之極端降雨變化。再者，系爭都市計畫於辦理評估說明書，分別就颱洪災害、水資源以及海平面上升等氣候變遷衝擊，彙整系爭都市計畫區範圍內歷史災害事件整理。且系爭都市計畫於評估說明書套繪計畫區降雨延時24小時至600公厘之淹水情形，足以涵蓋現在及未來極端降雨變化，顯示系爭都市計畫確有將現在及未來之氣候變遷情境下極端降雨變化納入評估，並進行模擬、推測如何因應氣候變遷所造成之極端降雨變化。綜上，系爭都市計畫確有將氣候變遷納入評估考量，並無衡量不足之瑕疵。

㈣滯洪設施規劃：

1.有關排水及滯洪設施規劃，並無基於錯誤或不完整資訊所作成之衡量瑕疵：

⑴系爭都市計畫確有將氣候變遷納入評估考量。又系爭都市計畫之排水及滯洪設施規劃，相關內容為依據水務局103年之水域需求研擬計畫內容，就7大集水分區逕流係數開發前期0.5、中期0.7、後期0.8，採低衝擊開發原則，計算各集水分區前、後期尖峰流量之差為滯洪體積，預計滯洪總需求量為129.72萬立方公尺。另依據政策環境影響評估結論，計算計畫範圍內17口埤塘，可提供116.79萬立方公尺滯洪量體，綠地可提供25.21萬立方公尺之滯洪量體，至於南崁3區及新街溪二集水區滯洪供給量不足部分，則參採政策環境影響評估結論利用藍綠帶網絡打造並納入滯洪設施，以解決分區滯洪供給量不均勻問題，並符合滯洪要求。

⑵排水及滯洪設施規劃及水域需求研擬計畫之資料數據說明：

①埤塘滯洪量部分：計畫書之表4-15所計算之埤塘滯洪量，係依據集水分區示意圖所標示之17口埤塘，依功能需求，分為滯洪池、滯洪中水、中水迴歸水、戰備水池、灌溉滯洪中水等5類，以現有埤塘浚深或築堤1~3公尺，透過水閘門控制水位及水路串連，估算計畫區內17口埤塘可提供116.79萬立方公尺之埤塘滯洪量體。顯見系爭都市計畫與水域需求研擬計畫，二者乃以不同基準將埤塘列入各集水區並計算滯洪量。

②滯洪體積部分：計畫書之表4-14計畫區開發前後逕流量推估表，依正確之計算結果，南崁4區之滯洪體積應為8.42萬立方公尺，表4-17關於南崁4區之滯洪體積誤載而疏未更正，因而導致可提供之滯洪總量與水域需求研擬計畫之表6.3.2有所不同。惟上開誤載導致之計算錯誤，亦不影響系爭都市計畫就滯洪體之檢討結論，蓋已更正後之滯洪總體積為116.81萬立方公尺，而系爭都市計畫之埤塘滯洪量、綠地滯洪量以及LID貯留及相關保留量之加總為147.55萬立方公尺，亦得以滿足滯洪總量需求。

③系爭都市計畫係於102年起即提送被告都委會審議者，依據經濟部108年2月19日公告之出流管制計畫書與規劃書審核監督及免辦認定辦法第3條第1項第2款，以及第31條規定第1項第2款規定，毋庸提出出流管制規劃書，惟未來區域辦理各項開發行為時仍應依據相關開發之法令規定辦理出流管制規劃，自得符合滯洪總量之要求。

⑶系爭都市計畫有關排水及滯洪設施規劃，並無基於錯誤或不完整資訊所作成之重大瑕疵，且未來區域辦理各項開發行為時仍應依據相關開發之法令規定辦理出流管制規劃。又系爭都市計畫為新訂都市計畫，依據都市計畫法第26條第1項規定，於系爭都市計畫發布實施後每3年內或5年內，尚須為通盤檢討，而滯洪體積後續仍應於定期通盤檢討時依當時現況再次檢討調整，非逕以此認定計畫有衡量不足之瑕疵。

⑷系爭計畫圖4-8之編號3滲眉埤區域，因底泥污染而停止使用，基於桃園市政府所提水域面積完全補償原則方案，經由被告區域計畫委員會及都市計畫委員會審查通過，已於110年6月24日公告變更為捷運系統用地，依據桃園市政府審核通過之「桃園都會區大眾捷運系統航空城捷運線（綠線）建設計畫（北機廠）出流管制計畫」內容說明，該區域範圍於實際開發時，已透過「暴雨經理模式」（Storm Water Management Model）模擬各重現期降雨逕流以推估所需滯洪體積，據以設計規劃滯洪池，顯見該區域實際開發所規劃之有

效滯洪體積，確實符合滯洪體積需求量，且依據前開會議審查結論，於系爭計畫第二期地區達啟動區段徵收條件時，桃園市政府及都市計畫擬定機關仍須依開發當時之時空背景及現況環境檢討調整航空城計畫後，並考量埤塘水系整體環境及生態服務系統後再予檢討調整。而編號4拔子林埤塘位於系爭計畫內之公園用地區域，為「桃園航空城計畫區段徵收工程A2分標統包工程」範圍，於徵收工程決標後，目前由統包商續據以辦理細部設計及施工，後續仍將作為滯洪池使用，設計施工並無違反系爭計畫之政策環境影響評估結論。

2.逕流量之推估已將氣候變遷調適納入衡量：

⑴系爭都市計畫於評估說明書套繪系爭都市計畫區降雨延時24小時至600公厘之淹水情形，已足以涵蓋現在及未來極端降雨變化，顯示系爭都市計畫確有將現在及未來之氣候變遷情境下極端降雨變化納入評估，並進行模擬、推測如何因應氣候變遷所造成之極端降雨變化。評估說明書並就都市熱島效應為評估，評估方式為針對土地使用類別變遷與氣溫差異之變化進行長期而廣泛之統計分析，並擬透過最新都市規劃綠化手法，提高計畫區內公園、藍綠帶面積，及透過建築綠屋頂、綠牆面及產業用地較高比例之綠覆率，降低建築用地綠排放，提高透水綠及含水率，以控制都市熱島效應，益徵系爭都市計畫確有納入評估全球暖化所造成之氣溫變遷影響。

⑵水域需求研擬計畫有關逕流量之推估實已納入對現在及未來之氣候變遷情境下極端降雨變化進行模擬、推測，並將計畫區內之防洪保護標準均提升至100年重現期一日暴雨保護標準。所謂重現期雨量的計算便是利用降雨頻率分析之發生機率概念評估可能發生的極端降雨量。又系爭都市計畫係以擘畫桃園國際機場未來30年之發展藍圖，且依據通盤檢討實施辦法之規定，日後亦需進行通盤檢討，則必然再就21世紀末之氣候變遷情形再為檢討更正。至水域需求研擬計畫於推估逕流量非僅參考合理化公式，僅係作為參酌依據之一。復從水域需求研擬計畫第六章整體防洪治理先期規劃，對於既有

水文分析，可知系爭都市計畫以及水域需求研擬計畫所預測推估之最大24小時暴雨及尖峰流量，均已足以涵蓋現在及未來極端降雨變化。足見，系爭都市計畫及水域需求研擬計畫確有將現在及未來之氣候變遷情境下極端降雨變化納入計畫評估，並進行模擬、推測如何因應氣候變遷所造成之極端降雨變化，而無衡量不足之瑕疵。

㈤產業人口推估：

1.推估及業人口及產業人口，並無違誤：

系爭都市計畫係參考系爭文獻，以國際機場每百萬客運量人次創造1,900個及業機會之低成長情境，依130年桃園國際機場客運量推估約6,478萬人，據以計算桃園國際機場及業人口為12.31萬人，再參考客運量相近之國際機場案例，採用間接就業機會為直接就業機會之2.11倍為推論基準，拆分總及業人口中3.93萬人屬直接及業人口、8.35萬人屬間接及業人口，最後再以間接及業人口加計國家重點發展產業新增就業機會衍生產業人口1.58萬人，推估出系爭都市計畫產業人口為9.93萬人。依照系爭文獻表4.5所列之每年每百萬客運量之總就業機會，13個國際機場中僅3個機場之總就業機會，低於系爭都市計畫採用之計算標準，故其採用國際機場每百萬客運量人次創造1,900個及業機會之低成長情境進行推估，具有合理性。至系爭都市計畫已敘明採擇該表中與桃園國際機場近年旅客量及發展率相近者，故選擇以鳳凰城機場（2.5倍）及慕尼黑機場（2.0倍）為參考範圍，並採用2.11倍計算，據此拆分每年每百萬客運量之總就業機會1,900個，相當於直接就業機會611個、間接就業機會1,289個，與表4.5所列13個國際機場相較，尚低於其中9個國際機場之間接就業機會，顯見系爭都市計畫並無明顯高估之情況，具有合理性。

2.系爭都市計畫以國家重點發展產業推估系爭都市計畫內衍生產業人口，應屬合理：

系爭都市計畫以國家重點發展產業之雲端運算、智慧電動車及綠能等3種產業於全國新增18.4萬個就業機會，並以桃園市就業人口佔全國就業人口之平均比重約8.61%進行估算，推估系爭都市計畫將因此衍生產業人口15,842人。且因桃園市工業區產業類型以化學製品（材料）製造業、紡織（成衣）業、金屬及電子業為主，較不適宜作為國家重點發展產業腹地，故此新興產業發展區位以座落系爭都市計畫較為適宜，因此推估國家重點發展產業於系爭都市計畫內將衍生產業人口15,842人，應屬合理。

㈥產業專用區需求推估：

1.關於間接及業人口與重點發展產業新增人口並無重複推估：

系爭都市計畫已敘明因應桃園市工業用地轉型之需求，以及因應機場園區及國家重點產業之發展需求，須劃設產業專用區。因此推估國家重點發展產業於系爭都市計畫內將衍生產業人口15,842人，作為產業人口之一部分，應屬合理。又系爭都市計畫參考系爭文獻，依130年桃園國際機場客運量推估，據以計算桃園國際機場及業人口，再參考客運量相近之國際機場案例，採用間接就業機會為直接就業機會之2.11倍為推論基準，據以拆分前開總及業人口之直接及業人口、間接及業人口。據此推估，計畫產業人口包括因應機場客運量所創造的間接及業人口8.35萬人及國家重點發展產業所創造之衍生產業人口1.58萬人，合計約9.93萬個就業機會，亦屬合理。

2.產業專用區及業人口規模之推估係屬合理：

間接就業人口縱使可能於自由貿易港區或商業港區工作，亦與產業專用區主要劃設目標為引入產業類別多屬機械設備製造業及倉儲業之機場衍生就業產業之目的並不相衝突，產業專用區之目的既在於引入機械設備製造業及倉儲業，則以此二類人均樓地板面積計算人均樓地板面積，以避免規劃面積不符需求，應屬合理。況系爭都市計畫劃設產業專用區仍須考量於60分貝噪音線以北劃設，實際劃設之面積為429.21公

頃，亦已低於原先推算產業專用區之需求為500至600公頃。系爭都市計畫所推算產業專用區之面積需求，係依產業需要之計畫人口進行推估，相關數據之引用，均參考歷年資料及國外文獻，規劃過程除審慎運用國內外經驗進行專業評估，並後經被告都委會評估審定，前開用地所規劃之量體，並無過度評估之虞。

3.以機械設備製造業及倉儲業之人均用地面積，推估所需產業用地面積，並無衡量瑕疵：

關於推估產業空間需求之人均樓地板面積，系爭都市計畫是航空產業所發展出來之自主性新興產業都市計畫，計畫地區未來將以航空產業為基礎帶動相關周邊產業發展，搭配前店後廠概念，透過周邊產業區作為桃園機場相互支援，預期機場周邊將有人流、物流之經濟活動與需求，依95年工商普查資料分析核心產業類型篩選相關適用產業項目，即如系爭都市計畫書之表4-11機場特定區核心產業類型所示，因此產業類別選擇機械設備製造業及倉儲業等類型進行產業空間之推估，故以此二類人均樓地板面積平均值約120平方公尺，考量規劃彈性，以120至140平方公尺推估產業專用區需求面積，並無不合。縱間接就業人口可能於自由貿易港區或商業港區工作，亦與產業專用區主要劃設目標為引入產業類別多屬機械設備製造業及倉儲業之機場衍生就業產業之目的並不相衝突，產業專用區之目的既在於引入機械設備製造業及倉儲業，則以此二類人均樓地板面積計算人均樓地板面積，以避免規劃面積不符需求，應屬合理。

4.以容積率240%計算推估產業專用區需求面積，確屬有據：

系爭都市計畫計算產業專用區需求面積時，容積率採用240%計算，是以四種產業專用區之容積率180%、210%、280%及320%之平均值247.5%，取整數240%計算。參考緊鄰系爭都市計畫之周邊開發計畫即高速鐵路桃園車站特定區細部計畫土地使用分區管制要點之容積率規範，以容積率240%計算推估產

業專用區需求面積，確屬有據。原告主張應按各產業專用區之面積採用加權平均方式計算平均容積率，實乏依據。

㈦住宅區需求面積推估：

1.以人均樓地板面積推估住宅用地需求並無衡量瑕疵：

系爭都市計畫推估產業人口13.89萬人，透過格林勞利模式推估依賴人口與服務人口，進而推估居住人口為18.31萬人，確屬有據。系爭都市計畫復以計畫人口18.31萬人考量，評估應提供之適量住宅區，參考104年桃園市統計年報戶量為每戶2.81人，另以趨勢預測法預測目標年130年桃園市戶量約每戶2.53人，故以每戶2.5人推估目標年之平均戶量。又依據營建署住宅資訊統計彙報針對桃園市105年、106年核發使用執照平均樓地板面積（不含農舍）檢核，居住水準維持每戶50坪。系爭都市計畫遂以戶量成長趨勢即使用執照每戶建坪作線性迴歸分析，而計算目標年130年家戶居住水準趨近每戶55坪，進而推估每人樓地板面積為每人72.72平方公尺，故系爭都市計畫即係以70平方公尺推估計畫區內住宅區、商業區之可容納人口數，此與住宅用地需求及住宅區面積為不同面向之探討，自與110年被告營建署住宅資訊統計彙報所列「住宅居住水準年報表」，平均每人居住面積50.58平方公尺之數據不同。至監察院103年內調79號調查報告並非對目標年130年之預估，尚難援引。因此，系爭都市計畫以人均樓地板面積推估住宅用地需求並無衡量瑕疵。

2.系爭都市計畫無需衡量毗鄰都市計畫住宅區及系爭都市計畫商業區亦可供住宅使用：

系爭都市計畫依據營建署住宅資訊統計彙報，以平均每人樓地板面積70平方公尺推估計畫區內住宅區、商業區之可容納人口數計約18.26萬人，與計畫人口18萬人相符，足以提供計畫人口適量住宅。且由計畫書之表8-11「容積率與計畫人口檢核表」顯示系爭都市計畫確已將商業區部分比例作住宅使用納入計算總住宅樓地板面積，並無忽視商業區可供作住宅使用之情形。系爭都市計畫為獨立之都市計畫，規劃之住

宅用地是依產業所需之計畫人口推估住宅區需求面積為595公頃，因而具體規劃住宅區總計371.61公頃，系爭都市計畫有自身計畫人口之居住需求，自非考量周邊都市計畫尚可容納之人口數。況大園、大園（菓林地區）、航空貨運園區（大園南港地區）特定區計畫、高速鐵路桃園車站特定區、蘆竹（大竹地區）等周邊都市計畫現有的住商土地，各有其原有使用計畫，且需保留將來發展彈性，不可與系爭都市計畫之住宅區規劃混為一談。

㈧商業區需求推估：

系爭都市計畫為新訂都市計畫，並非對已發布實施都市計畫之通盤檢討，並無通盤檢討實施辦法第31條第1項第2款規定之直接適用。且系爭都市計畫為求審慎，於計畫內仍依據通盤檢討實施辦法相關規定檢核，以15%之上限劃設商業區，惟屬系爭都市計畫自我劃設之規範。系爭都市計畫商業區劃設規模需考量未來引進包含金融服務、跨國性企業等大型商業設施，並搭配捷運場站周邊大眾運輸導向型發展之規劃理念，於捷運站周邊服務半徑500公尺範圍內規劃商業區，劃設面積合計305.07公頃，未超過系爭都市計畫規範之商業區面積上限662公頃，尚屬合理。原告援引不適用之通盤檢討實施辦法，甚至以尚未發生之事實為立論基礎，稱系爭都市計畫有所瑕疵，顯乏依據。

㈨安置計畫之規劃：

1.系爭都市計畫對於拆遷戶之安置計畫，並無衡量瑕疵：

⑴拆遷戶安置原則採「就近安置」及「先建後遷」為安置計畫最高原則。有關「就近安置」，原則上於各村轄內至少規劃1處足額之安置街廓（第二種住宅區），供該村於區段徵收前即擁有合法透天住宅村民自由抽籤選配。而「先建後遷」部份，則採取第1階段先建，第2階段後遷，需求評估依據是以機場園區第二種住宅區面積共24.96公頃，以每戶100平方公尺計算，約可提供2,496戶安置，第五種住宅區（供安置

住宅使用）面積共9.90公頃，容積率300%，以每戶樓地板面積約40坪計算，約可提供2,000戶居住，尚符合安置需求。

⑵依都市計畫法第15條及第22條，安置計畫非屬都市計畫依法應記載事項，系爭都市計畫僅針對拆遷戶安置敘明安置措施選項及拆遷戶安置原則，後續實際需求及規劃仍應依土徵條例第13條及第13條之1規定以核定之區段徵收計畫內容為準。因本案擬採區段徵收方式辦理開發面積約3,000餘公頃，系爭都市計畫於提請被告都委會第818次會議審議時，已請城鄉分署、交通部及桃園市政府補充區段徵收公益性及必要性說明、分期分區計畫、區段徵收可行性評估及意願調查資料、開發期程及預算編列情形、拆遷安置原則及相關配套措施等項，供審議參考。有關特定區計畫後續區段徵收之執行部分，被告都委會建議以「先建後拆」為安置計畫之最高原則，請交通部及桃園市政府依公共建設之優先順序，提供區段徵收工程執行期程規劃及安置計畫原則，納入計畫書敘明，以作為後續區段徵收執行之依據。因而，系爭都市計畫書之計畫內容亦有安置計畫，針對拆遷戶安置敘明安置措施選項及拆遷戶安置原則，並敘明「另含依土徵條例及相關補償規定訂定安置措施，後續仍應以核定之區段徵收計畫內容為準」等語。綜上，被告關於拆遷戶之安置計畫，並無衡量怠惰之瑕疵。

⑶有關安置計畫調查安置意願之情形，詳載於109年6月19日核准徵收之機場園區特定區土地區段徵收計畫書及附近地區（第一期）特定區區段徵收計畫書，故無衡量怠惰之違法。另桃園市政府規劃選配安置土地及配售安置住宅，供安置戶擇一選擇，其中安置土地劃設單元，參考桃園市區段徵收案執行經驗，每一單元劃設原則為100平方公尺，並加成1.2倍初步估算安置需求面積，後續在執行區段徵收過程，也參考人民陳情意見，考量計畫範圍內有設籍人口較多家戶情形，在符合選配條件下至多得選配160平方公尺，以滿足安置對象實際居住需要，目前附近地區（第一期）範圍安置土地

（第二種住宅區）共劃設24.07公頃。另安置住宅由政府籌辦興建，其中附近地區（第一期）共興建846戶，尚符安置需要。再者，本案以優先安置合法建物精神，規劃提供安置土地選配及安置住宅配售等二大措施，供安置對象選擇。就桃園市政府之補助措施方面，非合法建物除依桃園市建物補償相關規定發放建築改良物救濟金，亦考量航空城地區歷史背景及計畫推動需要，提供包含搬遷獎勵金、房租補助費、人口遷移費、搬遷補助費、安置重建補助費等補助。可知，原告若屬於受拆遷戶，均已獲得妥善安置或相當補償，並無影響其居住遷徙自由，欠缺訴訟利益。

2.系爭都市計畫已充分考慮農業實際從業人員權益：

系爭都市計畫已敘明成立農民輔導安置工作小組、協助農民媒合或租用農地繼續耕作、設置農業專用區提供配售農地選擇、輔導轉業工作媒合等措施，實已充分考慮農業實際從業人員權益之情形。

五、聲明：原告之訴駁回。

伍、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有附表證據清單所示之證據可參，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：

一、當事人適格及權利保護必要部分：

㈠原告陳建忠、蔡美齡、王德發（後由王亭、王昱承受訴訟）、簡麗秋是否具當事人適格？

㈡原告呂邱阿香等人是否具有權利保護必要？

二、系爭都市計畫是否具備計畫正當性基礎之必要性？

㈠系爭都市計畫以財務自償之目標作為計畫目的，是否具有正當性？是否違反比例原則及公平負擔原則？

㈡系爭都市計畫之訂定理由及計畫目的以區段徵收之開發手段辦理，是否欠缺正當性及必要性？

三、系爭都市計畫是否符合上位規範？

㈠系爭都市計畫有無違反都市計畫法第15條第1項第7款應於計畫書明列主要上下水道系統之規定？

㈡系爭都市計畫有無違反都市計畫法第19條公開展覽及審議期間之規定？

㈢系爭都市計畫有無違反都市計畫法第45條留設法定最低公共設施面積比例之規定？

四、系爭都市計畫是否有利益衡量之瑕疵？

㈠被告以園區綱要計畫建議之方案A擬定系爭都市計畫，有無衡量怠惰之瑕疵？

㈡被告是否有違反陳情處理原則之瑕疵？

㈢農地變更之影響：

1.是否衡量農地變更對糧食安全之影響？

2.是否衡量農地變更如何因應氣候變遷？

㈣滯洪設施規劃：

1.開發後滯洪需求及滯洪設施容量之調查推估有無衡量瑕疵？

2.是否依國家氣候變遷調適綱領將氣候變遷情境納入衡量？

㈤產業人口推估：

1.直接與間接及業人口推估有無衡量瑕疵？

2.重點發展產業新增人口推估有無衡量瑕疵？

㈥產業專用區需求推估：

1.間接及業人口與重點發展產業新增人口有無重複推估之瑕疵？

2.是否有錯估產業專用區內及業人口規模之衡量瑕疵？

3.是否有人均所需產業用地面積推估之衡量瑕疵？

4.產業專用區平均容積率推估有無衡量瑕疵？

㈦住宅區需求面積推估：

1.平均每人所需居住面積推估有無衡量瑕疵？

2.是否衡量毗鄰都市計畫住宅區及系爭都市計畫商業區亦可供住宅使用？

㈧商業區需求推估：

有無違反通盤檢討實施辦法有關商業區劃設面積之上限規定？

㈨安置計畫之規劃：

1.安置計畫是否已具體衡量被拆遷戶之安置需求？

2.安置計畫是否已具體衡量農民之工作需求？

陸、本院之判斷：

一、本件應適用之法律：

㈠按機場發展條例第1條規定：「為提升國家競爭力，並促進國際機場園區及航空城發展，進而帶動區域產業及經濟繁榮，特制定本條例。」第2條規定：「本條例之主管機關為交通部。」第3條規定：「本條例用詞，定義如下：一、機場專用區：指主管機關劃定提供航空運輸服務所需之機場範圍。二、國際機場園區：指機場專用區及其區內或毗鄰之自由貿易港區（以下簡稱自由港區）。三、航空城：指國際機場園區周邊因機場活動所衍生發展之各類商業、加工製造、會議展覽、休閒娛樂及住宅等相關使用之區域。…」第5條規定：「（第1項）主管機關應擬訂園區綱要計畫，報行政院核定；變更時，亦同。…（第2項）機場公司應依前項園區綱要計畫及第9條園區特定區計畫，擬訂園區實施計畫，報主管機關核定……（第3項）第1項園區綱要計畫應視實際發展情況，至少每5年檢討修正一次。但有下列情事之一者，得隨時檢討修正：……」第9條規定：「主管機關得依第5條第1項園區綱要計畫，商請中央都市計畫主管機關擬訂園區特定區計畫。…」第11條規定：「主管機關核定園區實施計畫所需新增之土地，…其為私有者，由機場公司與所有權人協議價購或以其他方式取得使用權利，協議價購或以其他方式取得使用權利已達計畫新增用地面積百分之50，而其他新增計畫用地無法價購或取得使用權利時，得依法申請徵收。必要時，得由主管機關指定民航局依法辦理撥用、徵收或區段徵收。…」第36條規定：「為促進航空城之發展，園區所在地之直轄市、縣（市）政府得依區域計畫法規定，於特定範圍擬定區域計畫；……」又都市計畫法第12條規定：「為發展工業或為保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，應擬定特定區計畫。」第14條第1項規定：「特定區

計畫，必要時，得由內政部訂定之。」第19條第1項規定：「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30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。」第20條規定：「（第1項）主要計畫應依左列規定分別層報核定之：……五、特定區計畫由縣（市）政府擬定者，由內政部核定；直轄市政府擬定者，由內政部核定，轉報行政院備案；內政部訂定者，報行政院備案。（第2項）主要計畫在區域計畫地區範圍內者，內政部在訂定或核定前，應先徵詢各該區域計畫機構之意見。…」第26條第1項規定：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每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。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」由此可知，為促進航空城之發展，直轄市、縣（市）政府得依區域計畫法規定，於特定範圍，就其未來發展願景、構想、人口、產業、環境等事宜，擬定區域計畫，送直轄市、縣（市）區域計畫委員會審議報內政部核定。國際機場園區之主管機關即交通部，依據機場發展條例第5條之規定，則亦應先擬定園區綱要計畫，使機場園區發展作業進入綜合規劃階段，嗣園區綱要計畫奉行政院核定後，有關機場園區新增土地之使用變更及用地取得，得由交通部依機場發展條例第9條規定，商請內政部依園區綱要計畫擬定特定區計畫，核定園區實施計畫所需新增之土地，必要時，並得依法辦理撥用、徵收或區段徵收。足見區域計畫、園區綱要計畫與園區特定區計畫間具多階段行政程序之架構，不同行政程序間彼此交錯、前後銜接，且彼此間具有上下位階之計畫關係，行政機關於前階段就計畫內容已進行之先行程序及決

定，與後階段程序及決定彼此間息息相關，應居於相互協調之關係，且為因應現況之改變，園區綱要計畫及園區特定區計畫均須依據實際發展情況，定期檢討修正計畫內容。

㈡次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。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作成之行政行為有別。因此，立法者對都市計畫多以訂定目標性、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，仍應受立法者事先設定之指示及事後司法審查之控管，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比較衡量，使各方公私利益於計畫內容處於衡平狀態，從而形成計畫決定，而為計畫形成自由之合法界限。由於計畫行為之特性，立法者對於行政機關如何實現計畫目標，及應如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調和、權衡，採取開放態度，將此具有高度政策、行政與專業之評估與判斷，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無瑕疵，包括未為衡量、衡量不足、衡量評價錯誤及衡量不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法情事及利益衡量瑕疵情形外，應予尊重（最高行政法院111年度上字第372號判決意旨參照）。又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，包含未為衡量、衡量不足或衡量錯估，均可歸類屬利益衡量程序瑕疵，此類瑕疵僅於瑕疵明顯且對利益衡量結果有影響時，始為具重要性之瑕疵，蓋計畫形成自由行使如逾越前開界線，因計畫作成後常伴隨後續一連串之開發行為，可能涉及人民財產使用收益等權利，如不論瑕疵情節、程度輕重均使之影響計畫之法律效果，顯不利於法律安定性之維護。換言之，利益衡量程序瑕疵不僅須明顯，且依個別情形有具體可能性可認為無該瑕疵，計畫內容將有所不同時，該瑕疵始具重要性，而可能影響計畫之效力。

二、當事人適格及權利保護必要部分：

㈠按憲法第16條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上利益遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲

及時有效救濟之機會。司法院釋字第156號解釋：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟……。」所稱「一定區域內人民」固係指都市計畫個別變更範圍內之人民而言，惟都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，仍應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴訟權之意旨（司法院釋字第774號解釋意旨參照）。行政訴訟法第五章之都市計畫審查訴訟程序，係以依都市計畫法發布之都市計畫為訴訟客體，使人民、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，得據以對該都市計畫，提起行政訴訟，預為紛爭解決，此觀行政訴訟法第237條之18第1項規定自明。依此，都市計畫審查程序雖具有客觀訴訟的性質，但並非民眾訴訟，原告提起都市計畫審查訴訟，仍須主張自己的主觀公權利受到損害或在可預見的未來有損害之虞，而具備訴訟權能，始得為之。

㈡承前所述，系爭計畫乃是為提升國家競爭力，並促進國際機場園區及航空城發展，進而帶動區域產業及經濟繁榮而擬定，現階段桃園國際機場二條跑道客貨運量無法因應未來發展需求，擴建第三跑道勢在必行，園區綱要計畫擘畫桃園國際機場未來30年之發展藍圖，期能「強化桃園國際機場作為東亞樞紐機場之功能，並帶動國內潛力產業從事創新，創造更頻繁之客運需求」，除機場園區內第三跑道、第三航廈及各項建設之興建推動外，周邊地區更為提供機場關聯及支援產業重要腹地，以發揮競爭優勢與互補效能（參系爭都市計畫第一章第一節計畫緣起所載）。故一旦系爭都市計畫確定機場園區及附近地區整體發展之目標及計畫，即為後續執行

該都市計畫所必要之開發措施（例如：營建許可之核發、土地區段徵收等）建立基礎，且系爭都市計畫範圍內及毗鄰土地相互間之狀況即因計畫內容而持續改變，計畫範圍內土地相關權利人及鄰地土地所有權人因此可預測都市計畫範圍內依法容許之行為及限制，倘計畫內容確定，致都市計畫範圍內或範圍外之人民認都市計畫有違法之情事致其權益受損，揆諸前揭司法院解釋意旨，即應容許其提起行政訴訟以資救濟。

㈢原告陳建忠、蔡美齡、王德發（後由王亭、王昱承受訴訟）、簡麗秋之當事人適格：

1.原告陳建忠固主張設籍且長年居住之福海宮遭系爭都市計畫劃設為機場專用區，福海宮管理委員會因系爭都市計畫要求其搬離住居所，雙方不論是租賃契約或是使用借貸關係，契約遭到福海宮終止之原因，明確載於臺灣桃園地方法院簡易庭民事判決，造成其無法再居住於原址，其因系爭都市計畫受有居住遷徙自由權利之直接損害等語。惟查，福海宮廟方於系爭都市計畫審議過程中原堅持原地保留，惟經福海宮管理委員會於108年11月20日函知交通部民航局同意遷移暨提出遷建基地地點，另於109年10月16日向被告所屬營建署提出陳情書，再次重申為配合國家重大建設同意遷移，此業經福海宮管理委員會全體委員同意等語，嗣經被告都委會多次審議，終於109年12月8日第982次會議審議參酌福海宮廟方遷移意願及民航局等機關意見，同意遷移劃設宗教專用區等情，有福海宮108年11月20日函、109年10月16日陳情書及內政部都委會109年12月8日第982次會議紀錄等附卷可稽（本院卷三第598至602頁、第611至618頁）；另參以卷附原告陳建忠援引之系爭民事判決以觀（本院卷二第561至567頁），可知該案為福海宮對原告陳建忠訴請返還房屋（即福海宮提供廟祝居住之房屋）事件，該案爭議固可能係起因於福海宮管理委員會決議配合系爭都市計畫遷移，但原告陳建忠是否有繼續占有使用並居住在福海宮之合法權源，顯係繫於其廟

祝職務之關係是否存在，及渠等間是否已達成原告陳建忠應於110年1月10日遷出之合意等私法關係，而與被告嗣於110年10月25日核定之系爭都市計畫並無直接關連，原告陳建忠所稱居住遷徙自由權利等損害顯非因系爭都市計畫所致，自難謂系爭都市計畫直接損害、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。從而，原告陳建忠提起本件行政訴訟，請求宣告系爭都市計畫無效，顯非適格之當事人。

2.原告蔡美齡住所為○○市○○區○○村0鄰○○○○段000巷00號，且自97年起設籍迄今，其所居住社區（東隆凱悅社區）位於系爭都市計畫範圍內，且位於即將開闢之機場第三跑道附近，現位處60分貝線以南之第一級航空噪音防制區，然於機場第三跑道興建完成航空噪音分貝線模擬示意圖套疊蔡美齡住所，未來第三跑道興建完成後，其住所將位於65分貝線至75分貝線範圍內，即屬第二級航空噪音防制區，此業據被告具狀陳明（本院卷三第218頁），且有原告蔡美齡所提供之戶籍謄本、桃園國際機場航空噪音防制區示意圖及桃園國際機場第三跑道環境影響評估報告書節本等在卷可佐（本院卷一第189頁、本院卷二第489至494頁），足見原告蔡美齡主張系爭都市計畫將造成噪音等居住環境之不利影響，使其適足居住權因而受侵蝕，受有權利或法律上利益之損害，故具有本件訴訟之當事人適格等語（本院卷二第272頁筆錄），尚非無憑。此另可參諸原告所居住社區雖屬系爭都市計畫範圍內，惟因居民陳情意見分歧，前經剔除於區段徵收範圍外而採原地保留，然仍有居民持續表達參與區段徵收意願，交通部民航局因此曾以109年7月10日函載明：「就機場園區長期規劃而言，考量園區整體發展之完整性及營運安全管理，及政策環評結論避免於60分貝線以上地區新設住宅區等因素，該區域未來長遠規劃仍以機場園區為宜，並應避免不相容之土地使用（住宅區）」等語（本院卷三第588頁），由此益徵系爭都市計畫機場園區之開發確屬可能影響

計畫範圍內原告蔡美齡之居住品質等權益，揆諸前揭規定及說明，應具當事人適格。

3.原告王德發（後由王亭、王昱承受訴訟）、簡麗秋所有之土地均位於系爭都市計畫第二期計畫範圍內，且第二期範圍與第一期相緊鄰（參系爭都市計畫圖8-22分期分區發展示意圖），此為兩造所不爭執，並有原告王德發、簡麗秋提供之土地登記謄本及位置圖在卷可參（本院卷一第191頁、第213頁、卷二第481頁）；另觀諸系爭都市計畫第八章計畫內容第十五節「第二期計畫內容」，固可見對於第二期計畫範圍、土地使用、公共設施、交通系統及分期分區發展等計畫，均已有具體明確之規劃，惟亦同時敘明：「第二期範圍依據內政部都市計畫委員會第 919 次會議決議，附近地區第二期發展區於附近地區第一期發展區產業專用區之產業招商權責發生率達 65%以上，始可啟動。」（系爭都市計畫第8-139頁），堪認第二期範圍內之土地於前揭條件成就前，均仍維持原有土地使用分區管制，且不會啟動區段徵收程序。然從系爭都市計畫第四章第五節「公共設施耐受力分析」、第六節「排水及滯洪設施規劃」等內容綜合以觀，足見系爭計畫第一期與第二期範圍鄰近，於第一期範圍內進行土地之開發顯將連帶影響第二期範圍內居民之財產權，致有為前揭整體一致性規劃之必要，此可觀諸都市計畫圖4-8「計畫區集水分區示意圖」、圖8-14「防災計畫示意圖」（系爭都市計畫第4-23頁、第8-56頁）均同時囊括第一期及第二期計畫範圍益明，從而，原告主張第一期範圍已開始進行大規模之土地利用變更所可能引發洪災等風險已產生，會實質影響到第二期範圍內原告生命及財產的權利，故土地位於第二期範圍之原告亦有利害關係等語（本院卷四第30頁），尚非全然無據，是依前開規定及說明，堪認系爭都市計畫（第一期）範圍外之原告王德發（後由王亭、王昱承受訴訟）、簡麗秋，亦應屬本案適格之當事人。

㈣原告呂邱阿香等人仍有權利保護必要：

被告雖答辯稱：本案原告呂邱阿香、呂學宏、呂學信、吳明哲、徐石福、蘇寶美、卿莉麗、劉陳色、陳其遠、陳正宗、鍾秀蜜等11人（下稱原告呂邱阿香等人），被告對於其所有土地核准徵收處分，業經本院110年訴字第859號、第860號判決撤銷，被告並未提起上訴，因前揭原告之土地及建築物所有權並未受有徵收處分，系爭都市計畫雖擬定以區段徵收為開發方式，但並無侵害其等土地所有權，原告呂邱阿香等人無爭執系爭計畫中採區段徵收為開發方式之訴訟利益等語。惟查，原告呂邱阿香、呂學信、呂學宏、陳其遠所有之土地及建物均位於海口里崙仔後聚落，原本並非於計畫範圍內，但因聚落多位民眾陳情（海口里居民權益自救會檢附全區所有權人96.9%表明同意）納入計畫範圍部分，經被告都委會107年3月27日第919次會議決議，考量因其區位緊鄰第三跑道飛機起降範圍，受噪音影響甚鉅不適居住，第三跑道興建完成後，應屬第一級航空噪音管制區範圍；再者因應跑道興建需墊高高程，將產生對周邊環境脆弱度提高之虞；且該聚落部分地區已納入計畫範圍，社區之生活機能不完整等有利於都市發展之因素，如不予納入計畫範圍將無法完整保留原有功能，影響居住品質，遂依個案檢討一併納入。並於107年5月11日至同年6月9日間補辦公開展覽及說明會後，始將海口里崙仔後聚落納入系爭都市計畫範圍所調整土地使用計畫內容為第二種產業專用區，此有本院依職權查詢海口里崙仔後聚落納入計畫範圍補辦公開展覽之相關網頁公開資料在卷可稽，並於審理中當庭提示兩造確認無訛（本院卷三第657至674頁、卷四第24頁）；原告吳明哲、徐石福、蘇寶美、卿莉麗、劉陳色、陳正宗、鍾秀蜜所有之土地則由一般農業區農牧用地或交通用地變更為產業專用區或第三種住宅區（本院卷三第241頁）。足見原告呂邱阿香等人所有土地及建物，經納入系爭計畫範圍後，縱其等土地所受區段徵收處分業經本院前揭判決撤銷，然區段徵收及系爭都市計畫合法性之判斷本屬二事，其等財產權於前揭區段徵收事件判決

後，位處海口里崙仔後聚落部分之原告仍可能受系爭都市計畫機場跑道開發之影響，而影響居住生活之品質（參本院卷三第548至549頁、第655頁）；至土地使用分區管制計畫部分仍待需地機關即交通部研議撤銷徵收後之系爭都市計畫調整因應作法，交由被告都委會審議，此分據被告及交通部具狀及於本院審理中到庭敘明（參本院卷四第218至219頁筆錄、第492至495頁筆錄、第237至242頁），是迄今原告呂邱阿香等人所有土地仍受系爭都市計畫前開土地使用分區管制之拘束，其等提起本件都市計畫審查訴訟，依此主張具備訴訟權能，自非無憑，尚難以其等因本院另案區段徵收判決已獲權利救濟，逕否認原告呂邱阿香等人有提起本件訴訟之權利保護必要。

三、計畫正當性與必要性部分：

㈠系爭都市計畫以財務自償之目標作為計畫目的，是否具有正當性？是否違反比例原則及公平負擔原則？

1.依土徵條例之規定，區段徵收係指政府基於新都市建設、舊都市更新、農村社區更新或其他建設目的需要（土徵條例第4條第1項參照），經由法定程序公益性及必要性之權衡判斷後（土徵條例第3之2條規定參照），對於一定區域內之土地，全部予以徵收，並重新規劃整理。俟開發完成後，由政府直接支配使用公共設施用地，其他之可供建築使用土地，部分供作土地所有權人領回抵價地之用，部分作為開發目的或撥供需地機關或專案讓售予特定對象，剩餘土地則辦理公開標售、標租或設定地上權（土徵條例第44條規定參照），並以處分土地所得收入優先償還抵付開發總費用，如有盈餘，原則全部撥充實施平均地權基金；如有不足，由實施平均地權基金貼補之一種整體建設方式（土徵條例施行細則第56條規定參照）。是以，透過辦理區段徵收，政府可無償取得公共設施用地及節省龐大之建設經費支出，土地所有權人亦可領回抵價地，享有開發後土地價值提高、公共設施完善及生活品質提升等諸多利益，屬公私互蒙其利之「自償性財

務計畫」。且為確保區段徵收計畫之合理可行，需用土地人申請區段徵收土地，應檢具區段徵收計畫書、徵收土地圖冊及土地使用計畫圖，送由當地直轄市或縣（市）主管機關邀集需用土地人及土地所有權人舉行公聽會後，報請中央主管機關核准（土徵條例第38條規定參照），關於其檢具之區段徵收計畫書即應載明「財務計畫，包括預估區段徵收開發總費用、預算編列情形及籌措方式及償還開發總費用分析。」（土徵條例施行細則第36條第1項第21款規定參照）中央主管機關於審核時則應審查「該事業計畫之財務評估是否合理可行」（土徵條例第13條第2項第5款、第48條規定參照）。綜觀前揭規定可知，都市計畫之開發方式採區段徵收方式者，其財務之風險係由政府承擔，而由於區段徵收自開始實施至完成常耗時多年，諸多因素均可能為區段徵收之費用及收入增添變數，此與都市計畫採區段徵收方式開發之成敗，自屬密切相關，屬都市計畫中財務計畫可行性評估之一環，應屬當然之理，此可參諸都市計畫草案以區段徵收方式辦理開發應行注意事項第2點規定：「都市計畫草案以區段徵收方式辦理開發者，都市計畫主管機關應主動送請地政主管機關就可行性、財務等分析評估，並加強聯繫動態調整計畫草案內容。」益明。

2.承前所述，為降低財務風險及不確定性，現行法令要求主管機關對於相關可能影響區段徵收之變數於一定條件下進行財務試算，亦即針對地價補償費、土地改良物補償費、工程費用、土地標售價格、抵價地發還比例等因素進行敏感度分析，以作為未來風險控管之參考，更進一步供作決定抵價地發還比例之重要參考依據。準此，系爭都市計畫第八章第十節財務計畫即分別援引桃園航空城機場園區特定區土地區段徵收計畫書、桃園航空城附近地區(第一期)特定區區段徵收案區段徵收計畫書之財務計畫，就開發總費用、市價評定標準、預算編列情形及籌措方式暨償還開發總費用分析等項進行估算，目的係在對系爭都市計畫採區段徵收方式之財務風

險進行控管，經核，應合於前揭相關都市計畫及區段徵收相關法令之要求。至系爭都市計畫第八章第十一節「區段徵收公益性與必要性」二、桃園航空城附近地區建設計畫中有關必要性分析內容所載：「(3)區段徵收財務自償，須有充足之配餘地：區段徵收為財務自償事業，區段徵收開發總費用將達數千億元，整體計畫面積須預留充足之配餘地，以供政府標售或多元開發，償還開發成本。」等語（參系爭都市計畫書第8-122頁），至多僅是重申系爭都市計畫採區段徵收開發方式屬自償性財務計畫，應依法令之要求對開發費用、風險進行推估及控管而已，僅為都市計畫中財務計畫可行性評估之一環，實無涉都市計畫之目標，原告片面擷取上開都市計畫之內容，並將之曲解為系爭都市計畫目標，依此推論被告係透過抵價地式之區段徵收，以超額徵收土地方式，才能拿到配餘地進行標售及多元開發，以達到財務自償之計畫目標，系爭都市計畫不具正當性，已違反比例原則及公平負擔原則云云，容有誤會，要非可採。

㈡系爭都市計畫之訂定理由及計畫目的以區段徵收之開發手段辦理，是否欠缺正當性及必要性？

1.按都市計畫之新訂、擴大或非都市土地實施開發建設，擬以區段徵收方式開發時，由需用土地人會同當地直轄市或縣（市）主管機關及其他相關機關勘選區段徵收範圍，並填寫區段徵收評估報告書，作為各級都市計畫委員會審議都市計畫或區域計畫委員會審議區域計畫之參考。需用土地人應於內政部區域計畫委員會或內政部都市計畫委員會審議通過前，向內政部土徵小組報告其公益性及必要性（區段徵收實施辦法第4條規定參照）。區段徵收辦理之依據經常為都市計畫之擬定或擴大，但都市計畫之審議主要是以土地利用規劃之合理性為主，係以形成合理之土地利用規劃及都市空間規劃為其核心，而區段徵收係以用地取得及建設為核心開發之手段，審議之對象則為核准徵收與否，涉及私有財產權之限制或剝奪，性質上與前階段都市計畫概念、目的、作用、

審議之性質及所關注之公益面向迥然不同。區段徵收與都市計畫兩者間固然密切相關，但都市計畫為空間利用之上位規範，理應先有必要且合理之都市計畫存在，而後始有進一步考量為落實都市計畫應選擇何種開發手段，乃至於有無採行區段徵收必要性之考量，故而都市計畫之必要性與區段徵收之必要性，所應考量之項目及要素均有不同，兩者應屬不同層次之問題，尚非得混為一談。準此，為因應桃園航空城之推動，改制前桃園縣政府先於99年4月30日公告實施桃園航空城區域計畫，續由交通部於園區綱要計畫報經行政院100年4月11日核定後，依機場發展條例第9條規定，以101年12月12日函送系爭計畫案請被告協助辦理擬定特定區計畫及審議相關事宜，案經改制前桃園縣政府102年1月28日發函同意後，被告遂以102年2月19日台內營字第1020818013號函復交通部同意擔任都市計畫擬定機關，其間園區綱要計畫經檢討修正後，於109年12月經核定發布第二版；另經被告都委會之多次審議，終於110年7月20日第993次會議審議通過系爭都市計畫，俟經被告以110年10月25日核定函核定通過，桃園市政府並以110年10月29日公告，自110年11月2日發布實施。承前所述，系爭計畫緣起於現階段桃園國際機場二條跑道客貨運量不敷未來發展之需求，亟需擴建第三跑道，園區綱要計畫擘畫桃園國際機場未來30年之發展藍圖，除機場園區內第三跑道、第三航廈及各項建設之興建推動外，周邊地區更為提供機場關聯及支援產業重要腹地，以發揮競爭優勢與互補效能，故桃園航空城既為國家重大建設，系爭都市計畫以取得未來20年發展所需發展腹地為對策（參系爭都市計畫第8-1頁計畫年期訂為130年），考量其特殊需求予以規劃周邊土地之使用，應具有其公益性之考量，具備計畫之正當性要無疑義；另系爭都市計畫於第四章「發展預測及檢討」根據機場園區之發展預測及產業發展定位，對計畫人口及土地使用面積需求進行推估，其對策係由行政院推動桃園航空城核心計畫專案小組進行產業規劃及招商，透過產業發展政

策，吸引產業及就業人口移入，亦引入商業、住宅等使用，健全計畫區生活機能，納入自給自足之新市鎮規劃理念，打造適居環境，提高人口移居意願，抒解桃園區及中壢區既有發展都心，甚至大臺北都會區人口壓力（參系爭都市計畫第六章第二節課題與對策，第6-4頁至第6-5頁），經核其預測及推估之結果，亦具合理性及必要性（詳後述）。

2.原告固以前揭情詞主張非都市土地實施開發建設者仍得採用區段徵收，何須改以新訂都市計畫方式辦理，才能解決土地取得困難之問題，並質疑被告區域計畫委員會102年4月25日第323次會議紀錄之決議僅記載「考量該類型土地使用採都市計畫方式管制較為適宜」等文字，就本件有何無法以桃園航空城區域計畫方式辦理，完全未敘明理由並盡說明義務等語，惟查，觀諸系爭都市計畫第一章緒論中已明白揭示：「桃園航空城區域計畫於99年4月公告實施，屬綱要性之指導計畫，空間上規劃八大功能分區，依區域計畫法及非都市土地使用管制規則申請開發許可，惟因下列因素致使計畫內容難以施行，包括：(1)各功能分區位置及範圍未臻明確及其管制困難；(2)區域計畫範圍內土地以開發許可方式辦理，土地取得困難；(3)公共設施建設無法整體規劃、取得闢建，滿足地方需求。致使區域計畫政策產生轉折，故延續桃園航空城區域計畫之規劃理念，採新訂都市計畫方式辦理。」（參系爭都市計畫第1-4頁）有關採新訂都市計畫方式辦理乃前經被告區域計畫委員會於102年4月25日第323次會議決議一：「本案為行政院核定之國家重大建設計畫，為提升桃園機場服務機能，並發展航空關聯產業而提出新訂都市計畫之申請，考量該類型土地使用採都市計畫方式管制較為適宜，故本案採新訂都市計畫辦理，原則予以同意。」及決議四：「本案後續依法辦理都市計畫規劃時，建議申請機關應確實遵照下列事項辦理：（一）有關本案新訂都市計畫範圍內之土地，未來應秉持公平合理原則下研定回饋負擔機制，本案暫不審定其開發方式，俟後續都市計畫擬定時，再

循都市計畫審議機制審定其開發方式，俾有效落實公平合理原則與計畫目標；惟本案開發方式如擬不採區段徵收，應敘明不採區段徵收之理由，具體說明辦理範圍、土地開發計畫、分期分區發展計畫及財務計畫，並應於依都市計畫法擬定都市計畫前，徵得行政院同意。……」在案（參系爭都市計畫附2-1頁、附2-3頁，本院卷一第399至403頁），被告始以102年5月17日台營字第1020805301號函明白表示：基於系爭計畫為行政院核定之國家重大建設計畫，為提升桃園機場服務機能，就區位、規模及機能等項目原則同意辦理新訂都市計畫，並重申前揭決議意旨（參系爭都市計畫附1-1頁、附1-2頁）。由此足徵桃園航空城區域計畫採新訂都市計畫方式辦理，係經被告區域計畫委員會之審議通過，衡以區域計畫與系爭都市計畫間具多階段行政程序之架構，不同行政程序間彼此交錯、前後銜接，且彼此間具有上下位階之計畫關係，桃園航空城區域計畫為系爭都市計畫之上位計畫，揆諸首揭規定及說明，可知行政機關於前階段就計畫內容已進行之先行程序及決定，與後階段程序及決定彼此間息息相關，應居於相互協調之關係，系爭都市計畫因此受區域計畫委員會決議之影響，並於計畫書中據以敘明採取新訂都市計畫方式辦理之理由，洵屬有據。

3.此外，交通部於擬定園區綱要計畫時，已就用地取得方式採取一般徵收或區段徵收，分別基於「財務負荷」、「地主權益與推動執行性」、「整體開發效益」等評估指標，分析比較兩者之優劣（參園區綱要計畫第9-12頁），考量機場園區擴建計畫為帶動航空城甚至國家整體發展之旗艦計畫，系爭計畫需地規模龐大且大部分土地歸屬私人所有，後續涉及大面積聚落、學校、寺廟及墓地等拆遷，又基於區段徵收之地主配合意願較高，且具加速周邊公共建設、帶動航空城整體發展的可觀外部效益等考量，已決定採區段徵收方式辦理機場園區擴建用地取得作業，並朝一次取得機場園區擴建用地、分階段開發方式辦理，因此將區段徵收作業期程設定自

2011年推估至2026年底（參園區綱要計畫第9-11頁）；另對照桃園航空城區域計畫於第六章土地分區使用計畫與土地分區管制第三節三、各功能分區指導原則中有關「航空服務生活地區指導原則」亦清楚敘明：「本功能分區未來配合機場園區土地取得採跨區區段徵收，後續之土地使用及相關管制依都市計畫相關規定辦理。實際範圍依『新訂桃園國際機場及附近地區特定區計畫』核定範圍為準。」（參桃園航空城區域計畫第6-23頁）系爭都市計畫因此延續園區綱要計畫及桃園航空城區域計畫中之前述規劃及決定，於計畫第八章第九節事業計畫中有關「開發方式」載明：「本計畫依行政院核定之『桃園航空城附近地區建設計畫』及『桃園航空城機場園區建設計畫』重大建設範圍，依國際機場園區發展條例及土徵條例規定以區段徵收方式開發。」（參系爭都市計畫第8-104頁），亦屬歷經區域計畫、園區綱要計畫與系爭都市計畫等多階段行政程序評估及規劃之結果，且已就可能之土地開發方式為利弊評估，於法並無不合。

4.末以，區段徵收與都市計畫兩者間固然密切相關，但被告都委會對土地利用所為預測推估及利益衡量，與於徵收階段，被告土徵小組應衡量徵收之公益性及必要性，兩者所應考量之項目及要素均有不同，業如前述。被告對於原告呂邱阿香等11人所有土地所為核准徵收處分，固經本院110年訴字第859號、第860號另案判決以被告土徵小組及其專案小組關於原告所有土地所為准予區段徵收之決議，未審慎審查並說明其公益性、必要性及比例原則等面向，並敘明其理由，容有未經實質審查恣意判斷之違誤，而據以撤銷被告准予區段徵收原告呂邱阿香等11人所有土地之處分，然此至多僅屬區段徵收範圍因個案判決事後發生重新檢討之必要，經檢討後如為配合區段徵收之需要，例如：依交通部訴訟代理人於本院言詞辯論程序中所述，核准徵收處分嗣後經法院判決撤銷之部分原告，未納入區段徵收範圍卻共同享有區段徵收開發之利益與成果，對於其他參與區段徵收之所有權人並不公平，

為考量區段徵收公平性問題，後續擬將此部分原告所有土地使用分區變更或回復（參本院卷四第495頁筆錄），需地機關即應比照區段徵收實施辦法第7條及第14條等規定配合辦理都市計畫通盤檢討或個案變更之問題，而不當然影響上位規範即系爭都市計畫合法性之判斷，自無從依此為原告有利之認定，併此敘明。

四、是否符合上位規範：

㈠都市計畫法第15條第1項第7款部分：

1.按都市計畫法第15條第1項規定：「市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：……七、主要上下水道系統。……」第16條規定：「鄉街計畫及特定區計畫之主要計畫所應表明事項，得視實際需要，參照前條第1項規定事項全部或一部予以簡化，並得與細部計畫合併擬定之。」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。……」機場發展條例第10條規定：「（第1項）園區特定區計畫之主要計畫及細部計畫得合併訂定，載明下列事項：一、計畫地區範圍。二、發展現況及預測。三、發展定位及策略。四、整體發展架構。五、土地使用配置與分區管制。六、主要道路及其他公眾運輸系統。七、公共設施。八、開發方式。九、實施進度及財務計畫。十、其他應加表明之事項。（第2項）前項各款事項，得視實際需要全部或一部予以簡化，不受都市計畫法第15條、第16條及第22條規定之限制。」其立法理由明白揭示為利未來訂定土地使用配置與分區管制時，應能採彈性規劃，避免限制日後開發使用之彈性，爰明定有關前述各款園區特定區計畫應記載事項，得視實際需要全部或一部予以簡化，不受都市計畫法第15條、第16條及第22條規定之限制。

2.從前揭規定可知，園區特定區計畫目的在規劃國際機場園區及航空城之發展，其性質與規模均與一般都市計畫迥異，依機場發展條例第10條規定，園區特定區計畫之主要計畫及細

部計畫得合併擬定，且應記載事項與都市計畫法第15條等規定亦有差異，為保留園區土地發展之彈性，不僅有關法定之應記載事項得視需要全部或一部予以簡化記載，依同條文第2項規定更已明訂園區特定區計畫不受都市計畫法第15條、第16條及第22條規定之限制，原告忽視前揭條文之規定，仍執前詞主張系爭都市計畫未將主要上下水道系統事項納入計畫書內，已違反都市計畫法第15條第1項第7款之規定云云，於法不符，容有誤會。

㈡都市計畫法第19條部分：

1.依都市計畫法第19條規定：「（第1項）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30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。（第2項）前項之審議，各級都市計畫委員會應於60天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以60天為限。（第3項）該管政府都市計畫委員會審議修正，或經內政部指示修正者，免再公開展覽及舉行說明會。」其立法理由揭示前揭有關審議期間之規定，乃都市計畫法於91年5月15日修正時，參照環境影響評估法第13條規定之立法例增訂，以有效掌握審議時程。

2.原告固質疑系爭都市計畫未遵守都市計畫法第19條所定開始審議及審議完成期限之限制規定云云，惟查，觀諸都市計畫法第19條規定，並無原告主張應於「公開展覽期滿30內審議」之相關規定，至其另援引都市計畫法臺灣省施行細則第5條及都市計畫法桃園市施行細則第3條等規定，其所適用之對象乃縣（市）政府及桃園市政府所擬定之都市計畫，與系爭都市計畫係由內政部擬定之情況有間，於本件自無適用之餘地；又按都市計畫法第19條乃涉及公眾參與之程序性規

定，由於都市計畫所擬定之建設開發及土地利用計畫可能直接影響都市計畫範圍內眾多土地、建築物所有權人之財產權及居住自由，並因其利害關係複雜，為使主管機關於審議都市計畫時，能保持公開透明，並斟酌各方面之利益，透過促使人民積極參與，建立共識，以提高其接受度，一方面課予主管機關就計畫內容應公開展覽及舉行說明會之義務，以建立公眾參與之機制，另一方面，明訂都委會完成審議之期限，以兼顧審議之效率與期程。然若不問都市計畫之規模及性質，均適用相同審議期間之規定，顯非妥適，尤其當計畫規模龐大，所需關照之利害關係人眾多且複雜，為確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，僅舉辦說明會往往已不符實際需求，而須反覆多次舉辦聽證會，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，經都委會斟酌全部聽證紀錄，請相關機關提供必要之資訊並補正相關文件後，說明採納及不採納之理由始能作成最終核定，此情況亦非少見，故倘墨守前述審議期限之規定，又要求主管機關擴大公眾參與，恪遵正當行政程序之要求，無異是緣木求魚，其非合理妥當之法令解釋方式至明。

3.第查，系爭都市計畫之書圖共辦理4次公開展覽，分別為：第一次公開展覽（自102年7月24日起至102年8月22日止）、第二次公開展覽（自103年2月25日起至103年3月26日止）、再公開展覽（自106年8月11日起至106年9月9日止）、補辦公開展覽（自107年5月11日起至107年6月9日止）。其中，第二次公開展覽部分，係依據102年12月30日都市計畫委員會第818次會議決議辦理（原處分卷第3-8頁），公展期間至103年3月26日期滿，後續被告都委會共召開25次專案小組會議，其間於103年6月20日檢送修正計畫書提都委會；嗣於辦理再公開展覽後，因持贊同或反對意見之公民或團體所提事證分歧，涉及航空城發展之專業性事證釐清，送經被告都委會106年12月5日第913次會議決議依「內政部舉行聽證作業要點」第3點第1項第2款規定辦理聽證會議（原處分卷第3-2

009頁），於107年2月3日舉行聽證，另由被告營建署城鄉分署依聽證總結及都委會專案小組初步建議意見修正後之計畫書，於107年3月23日函送被告修正計畫書、圖及處理情形對照表，併同本案聽證總結，再提被告都市委會107年3月27日第919次會議審議，通過計畫範圍再縮減約127公頃，惟因再公開展覽部分新增海口里崙仔後聚落納入計畫範圍（面積4.37公頃），超出原公開展覽變更範圍，決議請依都市計畫法規定辦理公開展覽（原處分卷第3-2022頁）。因此，再行就該部分修正計畫書補辦公開展覽後，提被告都委會107年7月17日第926次會議審議通過（原處分卷第3-2831頁）。又因配合被告土徵小組107年10月31日第171次會議針對開發範圍內涉有剔除區邊界面積調整、都市計畫圖與地籍圖不一致、國道2號路權範圍套繪錯誤及都市計畫圖使用分區誤植等事項之決議，案經需地機關交通部民航局及桃園市政府函送相關資料予被告營建署城鄉分署，經該分署檢討修正後於108年2月11日檢送修正計畫書、圖資料，再提經被告都委會108年2月19日第940次會議審議通過（原處分卷第3-2842頁）。綜觀前述系爭都市計畫之審議經過，足認被告答辯稱：系爭都市計畫歷經兩次公開展覽、再公開展覽及補辦公開展覽，並舉辦多次說明會，又因計畫範圍規模龐大，影響層面廣泛，計畫內容爭議性高，為因應諸多陳情意見而增辦聽證，並隨時補充、修正相關文件及計畫書圖，自有延長審議期限之必要等語，應屬有據，況原告並未能具體指出被告有何刻意延宕系爭都市計畫審議或行政怠惰之情事，都市計畫法第19條第2項有關審議期限之規定，自僅能認屬訓示性之規定，尚無足影響系爭都市計畫之有效性。

㈢都市計畫法第45條部分：

1.按都市計畫法第42條規定：「（第1項）都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。二、學校、社教機構、社會福利設

施、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章規定之其他公共設施用地。（第2項）前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」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百分之10。」衡以前揭規定之立法目的應在於都市居民生活品質之維持有賴建築物周邊諸多公共設施之設置，而公共設施之負擔承載及供給能力有限，其中尤以公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場更有依計畫人口密度及自然環境，作有系統布置之必要，因此除有特殊情形外，否則容任都市土地作高強度之使用，將可能對人民居住環境及城市景觀帶來負面之影響。

2.系爭都市計畫有關公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場用地需求面積之推算係採計畫總面積扣除機場專用區、自由貿易港專用區面積，以2,723.20公頃之10%計算（參系爭都市計畫表8-3公共設施計畫面積檢討表及表4-13公共設施用地面積需求推估綜理表，8-30頁、4-22頁）。原告固質疑系爭都市計畫未說明何以採前揭方式估算公園等公設面積之理由，顯未盡說理之義務等語，惟觀諸系爭都市計畫第八章第二節土地使用計畫顯示機場專用區及自由貿易港專用區合計達占全部計畫面積約45.84%，而機場專用區係供既有桃園國際機場、第三跑道預定地、第三航廈、新客機坪、新貨運站、維修區及支援輔助設施區等使用；自由貿易港區則除供作既有航空貨運園區使用，另規劃引進物流機能、製造機能，吸引高附加價值之物流服務業者或高科技產業製造廠進駐（系爭都市計畫第6-21頁）。足見系爭計畫範圍內之機場專用區及自由貿易港區土地使用規劃之用途特殊且明確，且計畫區部份位於航空噪音防制區，不適合規劃住宅、學校及醫療等生活服務設施，計畫所預設之人口密度及自然環境自與其他土地使用分區明顯有別，系爭都市計畫爰於第六章第

一節發展潛力與限制中明白揭示：後續規劃應審慎考量航空噪音補償等因素，針對計畫範圍、土地使用、公共設施等予以合理配置等語（系爭都市計畫第6-1頁、第6-2頁），此並經被告於本院審理中具狀補充敘明：依系爭計畫土管要點第8點、第9點規定，可知機場專用區及自由貿易港專供飛機、人、貨短暫進出等特定用途之使用，空間不具有人口處於長時間聚集狀態之特性，自無留設前述綠色生活空間之需求，倘若仍將其面積計入最低限度比例之基礎，反而強留過大比例之公園等設施予其他使用分區，難認符合實際需求，且有未能有效利用土地之疑慮等情明確（本院卷二第82至83頁），由此堪認系爭都市計畫有關公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場用地需求面積之推估，乃依據機場專用區及自由貿易港區土地使用之特殊性，並參酌計畫人口密度及自然環境，作有系統之合理配置，核無原告所指摘前述違法之情事。

五、利益衡量部分：

㈠被告以園區綱要計畫建議之方案A擬定系爭都市計畫，核無衡量怠惰之瑕疵：

1.按機場發展條例施行細則第2條第1項規定：「本條例第5條第1項所定園區綱要計畫，應包括下列事項：一、計畫範圍。二、國際機場園區功能定位及發展策略。三、相關社會與經濟狀況之現況分析及發展推估。四、航空運量現況分析及發展預測。五、園區發展用地範圍及土地使用配置。六、機場專用區及自由貿易港區。七、地面運輸系統。八、公共設施。九、開發方式與事業及財務計畫策略。十、其他應表明之事項。」園區綱要計畫既係為促進國際機場園區及航空城發展，進而帶動區域產業及經濟繁榮而擬定，與國家整體運輸及產業發展息息相關，參諸前揭規定可知，其規劃之內容即無可迴避必須就園區發展用地範圍及土地使用配置（包含機場跑道預定之位置）作出指引性之方向及原則，供作後續被告擬定系爭都市計畫之基礎，然此並不妨礙系爭都市計

畫基於建築密度分布、產業結構發展及土地利用等節，進行基礎調查及分析推計後，為進一步土地使用分區之規劃，是園區綱要計畫與系爭都市計畫間應屬多階段行政程序之架構，不同行政程序間彼此交錯、前後銜接，彼此間息息相關，應居於相互協調之關係，業如前述，原告主張：被告以園區綱要計畫建議之方案A擬定系爭都市計畫，有架空其身為都市計畫主管機關權責之嫌云云，容有誤會。

2.此外，觀諸園區綱要計畫主要內容包含園區功能定位與發展策略、運量發展預測、未來用地範圍及使用配置、交通運輸規劃、開發方式與事業及財務計畫策略等，相當於可行性研究階段，於計畫奉行政院核定後，機場園區發展作業將進入綜合規劃階段，並分成建設發展、用地取得等兩個軸向進行。在建設發展部分，將由機場公司擬訂園區實施計畫；用地取得部分將擬訂園區特定區計畫，並據以辦理區段徵收（參園區綱要計畫1.1計畫位階所載）。就機場第三跑道配置之構想，園區綱要計畫則提出方案A～C，並就㈠跑道容量、㈡用地徵收範圍、㈢周邊環境衝擊、㈣計畫發展彈性等項進行評估，最終採取方案A為跑道配置建議之理由略以：「方案A為確保整體跑道系統容量最大化，新建第三跑道與北跑道位置距離較遠，所需配合的用地徵收範圍最大、對周邊環境的衝擊也較其他方案大。方案C則需要在北側用地取得後，立即展開兩條跑道新建工程，才能廢除既有05/23跑道。新跑道建設期程為整體園區發展之關鍵，若期程受阻，則所有園區發展均將面臨延滯。綜觀世界各國既有之樞紐機場發展歷程，機場容量及確保發展彈性是重要之成功要件。由於跑道設施是決定機場容量之關鍵設施，而跑道建設因對周邊環境衝擊大，也往往多遭受周邊居民抗議難以取得跑道建設用地。因此，方案B、C在因應發展目標運量需求後已無餘裕，未來桃園機場園區高度成長將須再另覓用地建設新的跑道。而方案A除能因應發展目標運量需求之外，在跑道容量上尚保留相當餘裕，確保未來計畫發展彈性。因此，為確

保可靠之機場容量並保留計畫發展彈性，本計畫建議跑道配置採用方案A。」（參園區綱要計畫第13-19至第13-29頁）園區綱要計畫嗣經行政院於100年4月11日核定後，系爭都市計畫於103年2月25日起至同年3月26日止辦理公開展覽，續經被告都委會103年7月29日第832次會議審議通過，交通部復依據前揭都委會之審定結果，分別就機場園區及附近地區（第一期），自104年10月3日起至同年11月15日止各辦理12場預備聽證，及自105年4月29日起至同年5月1日止辦理各3場聽證，其中爭點一「有關政府興闢桃園機場第三跑道及自由貿易港區有無必要？其用地需求量體推估及區位選擇，是否有具體合理性及必要性」中，即分別針對「第三跑道設置必要性」、「運量預測評估」、「第三跑道設置區位」、「第三跑道配置方案」、「第三跑道預定地現況條件」、「自由貿易港區設置必要性」等議題，通知徵收範圍內之土地所有權人、他項權利人、已辦竣建物登記之建物所有權人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人等到場參與，總通知人數約1萬餘人，令持正、反意見之民眾、相關機關及中央目的事業主管機關均有表示意見之機會，最後經交通部彙整意見，並審酌全部聽證紀錄後，就前開爭點始形成結論略以：「目前實際客貨運量逐年成長，甚至超過綱要計畫提出之運量預測，為滿足2030年運量需求使機場永續發展及提升國家競爭力，第三跑道確有興建必要性，而將其設置於現有北跑道以北用地範圍，始能對周遭環境影響降至最低……。」等語，此有交通部提供之聽證作業報告及會議紀錄（參丙證卷1-1第17至26頁）附卷可稽。

3.於歷經前述多次聽證後，被告都委會另參酌行政院109年12月核定之園區綱要計畫（第二版），審議通過之系爭都市計畫始援引園區綱要計畫為指導性之重大建設計畫，有關機場第三跑道配置構想方案載稱：「第三跑道於規劃階段曾擬訂三種配置構想方案，其中除A方案第三跑道預定位置與現有桃園機場北跑道距離1,295公尺，符合國際規範可獨立運作

之條件外，其餘B、C等方案均為相距380公尺，跑道起降容量受限。其中，各方案之跑道配置型式中，方案B及方案C兩方案之相依平行跑道配置，推估兩方案可服務年旅客量皆為5~6.5千萬人，未來如桃園機場園區較發展目標高度成長，跑道容量將無因應之餘裕，可能需要再另覓用地建設新的跑道。而方案A之獨立平行跑道配置，可服務年旅客量為7~9千萬人，除能因應發展目標運量需求之外，在跑道容量上尚保留相當餘裕，確保未來計畫發展彈性。再者，規劃採用方案A，於機場北側靠海地區興建能平行獨立起降之第三跑道，除考量機場南側、高鐵青埔站至中山高沿線一帶，為桃園西側地區人口、產業集聚發展之都市發展帶，如劃設為第三跑道勢對都市發展產生較大影響，同時亦可藉由廢除桃園海軍基地，提供航空城周邊都市較優質之發展空間。」等語（系爭都市計畫第2-11頁）。綜上，堪認相關機關於園區綱要計畫核定後，已透過聽證程序確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利之機會，被告據此衡量各方利益後，亦已在系爭都市計畫中客觀審酌前述機場第三跑道配置A～C方案之利弊得失，並詳載最終採用方案A之理由，核無原告主張不附理由全盤採納園區綱要計畫所選擇方案，或衡量怠惰之瑕疵。

㈡系爭都市計畫核無違反陳情處理原則：

1.崙仔後聚落部分：

原告主張系爭都市計畫違反陳情處理原則關於計畫增加範圍第1點及第2點規定之理由，無非係以被告未調查原告呂邱阿香、呂學宏、呂學信、陳其遠等人所有位於崙仔後聚落之土地及地上物是否確係不在航空噪音60分貝線以內之地區，逕於被告都委會第919次會議將之納入計畫範圍，違反計畫範圍「以不增加為原則」等語，惟查，海口里崙仔後聚落部分之原告可能受系爭都市計畫機場跑道開發之影響，於開發後原告呂邱阿香、呂學宏、呂學信、陳其遠等人所有之土地均

會位於第一級及第二級航空噪音管制區範圍內，而影響居住生活之品質等情，業據本院當庭與兩造確認無訛（本院卷三第549頁、第641至642頁），並有原告所提出桃園機場第三跑道計畫目標年之航空噪音管制線範圍與原告呂邱阿香等人原有土地及地上物之相對位置圖1紙附卷可佐（本院卷三第655頁）。準此，被告都委會第919次會議因此審酌海口里崙仔後聚落多位民眾陳情納入計畫範圍部分（編號再人83等），雖第832次會議決議有關計畫範圍增加之陳情處理原則第1點係以不增加為原則，惟考量其區位緊鄰機場第三跑道位置，未來飛機起降產生之噪音及跑道工程高程較高導致該區可能淹水等環境外部性問題，確實將影響民眾居住品質，與陳情處理原則第2點「倘所陳土地部分未納入計畫範圍，而無法完整保留原有功能，影響居住品質，則視各案檢討一併納入。」之精神並無違背，始決議將海口里崙仔後聚落納入計畫範圍，並應另案補辦理公開展覽及說明會（原處分卷第3-2022頁、第3-2051頁至第3-2052頁），自非無憑。原告以前揭情詞泛稱噪音防制尚有其他改善措施云云，尚無從逕予推論系爭都市計畫有違反陳情處理原則之情。

2.原告劉陳色及福海宮之土地部分：

⑴依原告劉陳色提供所有土地之位置圖（本院卷一第411頁）觀之，固可見其土地坐落於計畫邊緣，然系爭都市計畫第一期計畫範圍東側係以縣道108線（海山路）交通用地為邊界（系爭都市計畫第1-5頁），而原告劉陳色之土地位處系爭都市計畫範圍之邊界內，若將之剔除可能影響計畫完整性，是依據剔除計畫範圍處理原則3「以天然或人為界線為原則」（系爭都市計畫第6-19頁），故未將該個案予以剔除，此據被告具狀敘明（本院卷三第473頁），經核應屬有據；另陳情處理原則有關宗教專用區部分，建議保留原則為：「具合法寺廟登記，並且不妨礙飛航安全及未來周邊發展機能者。原地劃設宗教專用區；具合法寺廟登記，惟妨礙飛航安全及未來周邊發展機能者。則應協商寺廟建築位移於鄰近

地區，劃設宗教專用區。」足見福海宮是否能原地保留主要應審究其存在是否可能影響飛航安全，就此節經被告都委會專案小組於109年10月16日第15次會議審議時已請民航局提供相關資料（本院卷三第607至608頁），參諸該局以109年11月12日航工規字第1090031207號函復略以：有關福海宮宗教專用區調整位置一節，基於原審定專用區位於第三跑道南側轉接面，異地安置可強化飛航安全並增進機場營運效能。與廟方協調溝通，考量福海宮「飛輦轎、過金火」等民俗祭典儀式經公告登錄為無形文化資產，建議南移後考量後續該土地使用活動空間宜由廟方維護管理等語（本院卷三第603頁），及被告都委會109年12月8日第982次會議決議載稱：「福海宮目前所在位置確實恐有影響飛航安全之疑慮，今福海宮提出願意搬遷，應予以支持；另福海宮強調南移位置及面積0.69公頃之方案是請示輔信王公擲筊欽點結果，前開南移方案又為福海宮願意搬遷之強烈訴求，爰基於飛航安全政策考量，並保留福海宮無形文化資產之活動場域，同意宗教專用區南移後面積為0.69公頃。」等語（本院卷三第611至614頁），可知福海宮原廟址因十分鄰近第三跑道位置，確有妨礙飛航安全之可能，且福海宮經協商後，也已同意搬遷，有交通部提供之福海宮管理委員會108年11月20日函及109年10月16日陳情書等（本院卷三第598至602頁）附卷可按，是被告都委會經審議後決議同意其遷移，另劃設宗教專用區，實與前述陳情處理原則無違。

⑵原告固仍質疑被告未舉證福海宮有妨礙飛航安全之虞云云，然衡諸系爭都市計畫對於宗教專用區之土地使用分區管制規範明訂：應符合「交通部民用航空局對機場四周禁止施放有礙飛航安全物體實施要點」、「航空站飛行場及助航設備四周禁止或限制燈光照射角度管理辦法」及「航空站飛行場助航設備四周禁止限制建築物及其他障礙物高度管理辦法」等相關規定，避免人為有礙飛航安全之土地使用或活動。並禁止有礙飛航安全物體、活動，包括人為施放之風箏、天燈、

爆竹（鞭炮）、煙火、信號彈、煙霧彈、遙控飛機、氣球或其他類似物品類、或可能影響航空器飛航安全之漂浮或移動物體（系爭都市計畫第8-77頁），對照前述福海宮「飛輦轎、過金火」等民俗祭典儀式，確非無可能對飛航安全造成危害，是權責機關以人為慶典活動難以完全禁止，且飛航安全不容有任何閃失為由，協商福海宮遷移，另劃設宗教專用區，亦應無違前述陳情處理原則。

㈢系爭都市計畫對農地變更之影響核無衡量不足之瑕疵：

1.糧食安全之影響：

⑴按「農業用地變更使用，屬下列情形之一者，應徵得農業主管機關同意：……（三）都市計畫農業區、保護區農業用地劃定或變更為非農業使用。」「興辦事業人申請農業用地變更使用，應擬具農業用地變更使用說明書，就下列事項詳予說明：（一）擬申請變更之農業用地之使用現況。（二）變更使用前後之使用分區、編定類別、面積。……」「目的事業主管機關對於興辦事業人申請農業用地變更，應就事業設置之必要性與計畫使用農業用地所提區位、面積之必要性、合理性及無可替代性，提出評估意見，或具體表示是否支持該興辦事業及土地使用。」此為農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第2點第3款、第3點第1項及第4點所明訂。

⑵準此，本件被告以102年3月4日函檢附「新訂桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」農地變更使用說明書予農委會，獲農委會102年4月8日函復原則同意農業用地得變更使用，並同時敘明略以：「鑑於本案辦理變更使用之農業用地面積甚廣，應請開發機關注意相關農民權益處理，及採行必要措施降低對週邊農業生產環境之影響。計畫區內從事農業生產用地尚有540公頃，故對農民權益保障與維護，應予以重視。爰請詳細調查本案區域徵收範圍內農民繼續從事農業耕作及經營意願，得依土徵條例第43條之1規定規劃配設農業專用區，以引導農民集中農業經營。基於推動國內農業轉

型並共創雙贏，本計畫請將農業加值發展納入產業用地規劃。請重視農業具有生態環境等多功能價值及效益，儘力保留農地劃為綠色空間，以符本案『創造吸引力、競爭力之產業與生態並重的綠色生活概念都市』之計畫目的。」（系爭都市計畫附1-4頁、第1-5頁）又按「特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。」為土徵條例第10條第3項所明定。是交通部於104至105年間所舉辦之預備聽證及聽證會議，就徵收農地與糧食安全之議題，農委會於聽證會中之回應意見為：全國農地需求總量之目標值為74萬到81萬公頃，現階段可供生產之農地，除平地型之一般農業區及特定農業區約40多萬公頃外，尚有都市計畫農業區的10萬多公頃及山坡地之農牧用地約25萬公頃，故目前全國農地總量，尚維持在糧食安全之範疇內。桃園航空城計畫區內糧食生產分布，與桃園市其他鄉鎮或全國的農業生產區域相比，尚非主要農業生產區域，但農委會仍會持續從事農業生產面及通路行銷面等各部分推動措施，以減緩本案開發對全國農業生產之影響。至所形成聽證結論為：目前全國農地總量尚維持在糧食安全範疇內，且本案徵收範圍非屬主要糧食生產地區，農地釋出尚無糧食安全之虞，農委會後續也將積極推動休耕地活化等措施，以增加糧食生產，另針對計畫範圍內有繼續從事農耕意願之土地所有權人，依土徵條例第43條之1規定劃設農業專用區，滿足其繼續耕作之需求等語（參丙證卷1-1第33頁、第35至36頁）。嗣於系爭都市計畫為回應土徵小組之決議，有關糧食安全乙節回應說明則載稱略以：「1.特定區計畫地理環境位處沿海地區，不宜作物生長，且近年來因沿海不明公害、水源污染、季節性風害、農村老化、農地休耕及灌溉渠道廢弛使農地無法耕作，生產價值低。特定區全區實際稻作面積約310公頃，本計畫區約144公頃(依區段徵收面積比例47%推估)，僅佔農業用地14%，對糧食安全影響應屬輕微。2.另依102年農委會休耕政策改為全年僅休耕獎勵一期，農地將恢

復耕作。目前全縣尚可活化6,092公頃農地復耕，足以彌足特定區內原有糧食生產。」（系爭都市計畫附2-4頁）

⑶綜上，足徵被告針對計畫範圍內農地變更對糧食安全所造成之影響，自都市計畫審議及辦理徵收等階段之多階段行政程序中，已依法調查、舉行聽證及彙整正反意見，具體評估全國農地之需求總量及系爭都市計畫對糧食生產環境之影響，並於計畫中敘明認定有關農地之變更不影響國內糧食安全之理由，並無衡量不足之瑕疵。至原告固另指稱：依系爭都市計畫之調查，計畫範圍內之土地利用現況供農業使用之面積約1,819公頃(包含休耕農地面積約906公頃，系爭都市計畫第3-38頁)，且使用地編定為農牧用地之面積約1,716公頃（系爭都市計畫第3-39頁），惟衡諸我國目前農地使用狀況，違規使用之情形相當普遍，是現況供農業使用必然低於使用地編定為農牧用地之面積，然系爭都市計畫調查之結果反係現況供農業使用高於使用地編定為農牧用地之面積，可徵系爭都市計畫確存在於調查及彙整階段之衡量不足之衡量瑕疵云云，惟細譯原告所指系爭都市計畫第3-38頁表3-22係針對「計畫區土地使用現況」之面積進行調查，其中供農業使用之面積為1,819公頃；系爭都市計畫第3-39頁表3-24則係針對「計畫區非都市土地使用地編定」之面積進行調查，其中經編定為農牧用地之面積為1,716公頃。足見前者調查範圍及目的為計畫區內全部土地中供農業使用者，後者調查範圍及目的則集中於計畫區內之非都市土地編定為農牧用地者，兩者調查之範圍及目的均不相同，自非可相提併論，原告前開論述顯已混淆兩者；至農委會102年4月8日函復固提及「計畫區內從事農業生產用地尚有540公頃」，然此僅係指實際生產農地而言，而尚未加計休耕農地（約906公頃）、廢耕及雜林地（約492公頃），此亦有卷附農委會針對被告所提農地變更使用說明書之意見回應說明可證（本院卷三第371至375頁）。是綜觀原告前揭主張均僅片面擷取系爭都市計畫中部分之內容相比對，或以前揭農委會102年4月

8日函所載農業生產用地面積與系爭都市計畫內容相比對，且僅憑比對得出之統計數據不同，即逕予推論系爭都市計畫於調查、彙整階段有衡量錯誤或不足等利益衡量瑕疵，卻未詳予審究兩者統計數據之範圍、時間及標準是否相同，其立論基礎顯有誤會，本院尚難遽予採憑。

2.氣候變遷之影響：

⑴按「非都市土地申請辦理新訂或擴大都市計畫，應依下列規定辦理：……（六）氣候變遷調適策略：依據行政院核定國家氣候變遷調適政策綱領，考量都市計畫類型因地制宜就災害、維生基礎設施、水資源、土地使用、海岸、能源供給及產業、農業生產與生物多樣性及健康等調適領域，研擬調適策略。」為非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點第5點第1項第6款所明訂。行政院101年6月25日院臺環字第1010036440號函核定之國家氣候變遷調適政策綱領內容分就災害、維生基礎設施、水資源、土地使用、海岸、能源供給及產業、農業生產及生物多樣性與健康等8個調適領域，分別陳述各領域所受氣候變遷的衝擊與挑戰，並且提出因應調適策略，及落實執行的推動機制與配合措施。其中領域四、土地使用（二）調適策略6.檢討既有空間規劃在調適氣候變遷之缺失與不足。(3)保護優良農地，避免轉為非農業生產功能的使用。陸、落實執行，二、配合措施，議題一、研究發展，（二）調適研究發展的方向，5.氣候變遷治理：……(4)納入氣候變遷考量，研擬在國家糧食安全、水資源供給條件下的鄉村規劃、農業發展與農地政策（本院卷一第466頁、第479頁）。

⑵原告固援引前揭規定主張：系爭都市計畫未具體說明大規模變更農業使用土地面積如何因應氣候變遷所造成之影響，顯屬未能符合因應氣候變遷之規劃，有衡量不足之衡量瑕疵云云，惟查，國家氣候變遷調適政策綱領有關土地使用之調適策略固提及「保護優良農地，避免轉為非農業生產功能的使用」，然參諸系爭都市計畫於審議過程中，其評估結果認為

系爭計畫地理環境位處沿海地區，不宜作物生長，且近年來因沿海不明公害、水源污染、季節性風害、農村老化、農地休耕及灌溉渠道廢弛使農地無法耕作，生產價值低。且桃園航空城計畫區內糧食生產分布，與桃園市其他鄉鎮或全國的農業生產區域相比，尚非主要農業生產區域，故尚無影響糧食安全之虞等節以觀，系爭計畫內之農業區能否得謂屬國家氣候變遷調適政策綱領所指之「優良農地」，已非無疑；又況，細繹前述調適策略之文義，當土地開發與農地之保護相衝突時，應僅是儘量避免將優良農地轉為非農業生產使用，而非不論個案情況，一律禁止之意。此外，觀諸系爭都市計畫第六章課題與對策中，有關因應全球極端氣候之趨勢，土地使用規劃之調適策略及作法，明白揭示：「對策：參酌『國家氣候變遷調適政策綱領』，就土地規劃管理之角度落實氣候變遷調適策略（Adaptation Strategy），降低氣候變遷可能之影響與衝擊，提出相關調適策略。1.災害領域(1)限制環境敏感地區之開發：透過土地使用規劃，避免環境敏感地區之不當開發，降低未來受災之可能。本計畫範圍市管河川老街溪、南崁溪依據堤防預定線區域線劃設為河川區，避免開發利用。(2)災害潛勢地區緩衝空間之留設：於颱洪災害潛勢地區劃設緩衝之藍、綠軸帶，降低暴雨侵襲可能造成之災損。2.土地使用領域(1)減少逕流量之調適措施：透過埤塘之保留、生態補償措施、增加雨水貯留滲透率、強化公共設施截水，提升整體透水率，降低地表之總逕流量，減少下游承受水體之負荷。(2)增加保水之調適措施：訂定各類使用分區及公共設施之綠化透水面積、強化各項開發及公共設施之截水及保水措施，使用透水材質，加強整體地區保水。(3)生態綠網系統建構：透過整體綠網建構、生態網絡之串聯，緩和都市熱島效應，減輕氣候變遷之影響。(4)水岸藍帶串聯：透過水岸藍帶串聯，降低水資源之消耗，降低能源之使用，並調節整體城市之微氣候。」（系爭都市計畫第6-17頁）由此堪認系爭都市計畫已針對氣

候變遷下之極端氣候，根據國家氣候變遷調適政策綱領之指引，提出調適之策略及因應措施，尚難認有原告所指摘之前開衡量瑕疵存在。

㈣滯洪設施規劃部分：

1.被告關於滯洪需求及滯洪設施容量之調查推估並無衡量瑕疵：

⑴觀諸系爭都市計畫第四章發展預測與檢討第六節排水及滯洪設施規劃內容，主要係參考改制前桃園縣政府水務局委託中興工程顧問股份有限公司於103年1月出具之水域需求研擬計畫（本院卷三第21至165頁），據以推估計畫區（除機場專用區及自由貿易港專用區外）開發前後逕流量，以計算滯洪體積（後期尖峰流量與前期尖峰流量之差值），並調查計畫區各集水區內埤塘、綠地滯洪量及LID雨水貯流及相關保留量，用以預估計畫區開發後滯洪設施能否滿足滯洪總量之要求。系爭都市計畫另參酌政策環境影響評估之結論，認應整合區內河川水系、埤塘、排水之藍綠帶網絡規劃，並考慮水資源回收、循環利用、生態廊道、景觀軸線等整體功能，初期建議將航空城區內17口埤塘依功能需求，分為滯洪池、滯洪中水、中水迴歸水、戰備水池、灌溉滯洪中水等5 類，以現有埤塘浚深或築堤1～3公尺，透過水閘門控制水位及水路串連，讓埤塘成為航空城最重要滯洪池。經計算結果可提供116.79萬立方公尺滯洪供給量（見表4-15），尚可滿足滯洪總量要求。惟亦同時指出南崁3 區及新街溪區供給量仍有不足（見表4-17），建議利用現行公園，學校、公設地(如污水處理廠)、河川綠帶等打造滯洪設施等納入後續工程施作之考量，並於後續規劃階段研議調整集水分區邊界，以解決分區滯洪供給量不均勻問題，使符合滯洪要求（系爭都市計畫第4-25頁）。

⑵原告固執水域需求研擬計畫與系爭都市計畫內容相比對，發現兩者資料有多處明顯不符之處，且數據資料來源不明，依此主張系爭都市計畫有關排水與滯洪之規劃，係基於錯誤之

事實或推估所作成，而有重大瑕疵等語。然觀諸系爭都市計畫內容有關開發前後逕流量推估表、滯洪量體計算表及開發後滯洪設施計算表等，雖均註明資料來源為水域需求研擬計畫，惟該計畫早於103年1月作成，迄系爭都市計畫於110年11月2日發布實施時，已歷時多年，為因應各種可能之情事變更，自有與時俱進隨時更新之必要，故不妨礙被告針對計畫區內埤塘之現況及參考其他調查資料，作進一步之更新，而難僅憑系爭都市計畫之內容與引註資料來源內容不符，或有部分數據資料來源引註不明，即遽推論係基於錯誤之事實或推估作成，況系爭都市計畫已明白揭示另參酌政策環境影響評估之結論，將航空城區內17口埤塘依功能需求，分為滯洪池、滯洪中水、中水迴歸水、戰備水池、灌溉滯洪中水等5類，此與水域需求研擬計畫僅針對計畫區內12口埤塘計算滯洪量顯有不同（本院卷三第95頁），因此兩者所計算得出之滯洪量差異甚鉅，自屬當然之理。

⑶再者，系爭都市計畫推估計畫區開發前後逕流量，即以後期尖峰流量與前期尖峰流量之差值以計算滯洪體積，目的在檢討開發前後所增加之逕流量，以目前計畫區內滯洪設施之滯洪體積而言，是否足以滿足滯洪總量之要求，核屬符合國家氣候變遷調適政策綱領所揭示有關領域四土地使用之調適策略：「逕流總量管理制度應納入都市及區域計畫審議，並於都市及區域計畫通盤檢討落實推動，由開發單位自行吸收因開發增加之逕流量。」之意旨（本院卷一第465頁）。至原告另援引之政策評估說明書套繪系爭計畫區降雨延時24小時200㎜、350㎜、450㎜、600㎜之淹水情形，發覺系爭計畫區於南崁溪、埔心溪、新街溪、老街溪周邊淹水潛勢範圍，其淹水深度、範圍隨單日降雨強度增加而提升，其中又以計畫區東北側南崁溪周邊地區較為嚴重，如圖3.2-22「計畫區及鄰近地區淹水潛勢示意圖」所示（參本院卷三第357至358頁），其用意則在檢視氣候變遷於系爭計畫可能造成災害風險之調查與評估，藉以劃設高災害風險區與潛在風險區，並

評估系爭重大公共工程之災害脆弱度與防護能力，係屬依據國家氣候變遷調適政策綱領所揭示有關領域一災害之調適策略而為（本院卷一第458頁）。足見系爭都市計畫有關滯洪體積之調查，與原告所援引政策評估說明書之內容無涉，原告竟片面擷取政策評估說明書中「氣候變遷衝擊及脆弱度分析」之部分內容，指摘被告未將評估說明書所為氣候變遷衝擊評估之資料及結果納入計畫書並妥適為衡量，而有滯洪需求體積調查、衡量不足之瑕疵存在云云，容有混淆誤認滯洪體積調查評估之目的，無堪採憑。

⑷此外，原告又主張：系爭都市計畫圖4-8編號3滲眉埤於系爭計畫發布前已列為桃園捷運綠線北機廠建築用地，埤塘已遭填平並開始興建捷運機廠使用，及編號4拔子林埤依google空拍圖顯示正在施工及填平狀態，但系爭計畫書卻仍列為計畫區之滯洪設施，納入埤塘滯洪量體之計算中，顯見系爭計畫已有調查錯誤，而有衡量不足之瑕疵等語。惟查，滲眉埤係位於系爭都市計畫第二期範圍內（本院卷四第343頁），桃園市政府於109年5月14日擬具「桃園都會區大眾捷運系統航空城捷運線（綠線）建設計畫」北機廠工程用地之開發計畫，規劃滲眉埤變更為桃園捷運綠線北機廠使用（本院卷四第455頁），並報請被告區域計畫委員會110年1月28日第443次會議審核後決議略以：經考量本案開發時程急迫性，以及航空城計畫第二期須俟第一期產業專用區之招商權責發生率65%以上始可啟動，開發期程及後續規劃內容具高度不確定性，被告原則同意將申請人（即桃園市政府）所提建議調整方案錄案，納入該計畫第二期啟動區段徵收時之整體考量，屆時請申請人及都市計畫擬定機關（即被告營建署城鄉分署）依開發當時時空背景及現況環境，並考量埤塘水系整體環境及生態服務系統功能再予檢討調整，研提研析意見及修正方案後，送被告都委會審議，同意確認，請申請人納入計畫書載明等語（本院卷四第345至346頁），及被告都委會110年3月9日第986次會議審議後決議：有關本案區位選址合理

性涉及已審定系爭都市計畫調整等事宜，並涉及系爭都市計畫（第二期部分）相關審議決議及應遵循事項，請桃園市政府依區域計畫委員會第443次會議決議補充說明相關建議調整方案及處理情形，並納入計畫書敘明等語（本院卷四第371至373頁），被告始於110年8月5日依區域計畫法第15條之1規定，同意核發開發許可（本院卷四第459至461頁）。由此足徵滲眉埤變更為興建捷運機廠使用乙事，始終為被告所掌握，僅係因考量系爭都市計畫採分階段開發，又滲眉埤係位於系爭都市計畫第二期範圍，開發期程及後續規劃內容均具高度不確定性，故經被告都委會審議後決議納入系爭都市計畫（第二期）之後續檢討、修正，是縱系爭都市計畫對埤塘滯洪量體之推估，因前開情事變更而未臻精確，然此為被告都委會明知且經審酌，可期待依嗣後之檢討及修正而得補正，縱認屬瑕疵亦不具重要性，尚無足影響系爭都市計畫之效力。

⑸又按「辦理土地開發利用達一定規模以上，致增加逕流量者，義務人應提出出流管制計畫書向目的事業主管機關申請，由目的事業主管機關轉送該土地所在地之直轄市、縣（市）主管機關核定。」「（第1項）前2條之削減洪峰流量方案，應能削減因土地開發利用所增加之洪峰流量，使土地開發利用基地排水出流於檢核基準下之開發後洪峰流量不超過開發前洪峰流量。（第2項）前項檢核基準及洪峰流量計算方法，由中央主管機關公告。」為水利法於107年6月20日修正（108年2月1日施行）時增訂第83條之7第1項及第83條之9所明定，經濟部並依水利法第83條之9第2項規定之授權訂定發布出流管制計畫書與規劃書檢核基準及洪峰流量計算方法。準此，因土地開發所增加之逕流量管制除應納入都市計畫審議外，依現行法制於後續實際進行開發前，開發人尚須提出出流管制計畫書，以確保整體開發利用所增加之洪峰流量由開發人設置相關減洪設施所吸納。有關滲眉埤之前述開發計畫，業經桃園市政府捷運工程局提送出流管制計畫

書，且經桃園市政府核定通過（參本院卷四第319至321頁），核亦符合國家氣候變遷調適政策綱領所揭示逕流總量管理制度之推行，及由開發單位自行吸收因開發增加之逕流量等調適策略之意旨，併此敘明。

⑹末以，有關編號4拔子林埤部分，乃位於系爭都市計畫內之公園用地區域，為「桃園航空城計畫區段徵收工程A2分標統包工程」範圍，基於系爭都市計畫所揭示水與綠網絡生態策略，為提高公共綠色開放空間便利性，串聯各開放空間，形塑生態綠網，並營造多樣性空間（系爭都市計畫第8-42頁），而將原為灌溉使用之編號4拔子林埤，規劃作為滯洪池，未來完工後將營造為公園內生態滯洪池，提供民眾休憩及作為防災滯洪使用，目前由統包商據以辦理細部設計及施工，後續仍將作為滯洪池使用，此業據被告具狀敘明，並有提其出工程設計說明書影本在卷可考（本院卷四第339頁），足徵原告僅憑網路空拍圖推論編號4拔子林埤正在施工及填平狀態與事實不符，要非可採。

2.系爭都市計畫並無違反國家氣候變遷調適政策綱領：

⑴觀諸系爭都市計畫第六章課題與對策中，有關因應全球極端氣候之趨勢，土地使用規劃之調適策略及作法，已明白揭示參酌「國家氣候變遷調適政策綱領」，就土地規劃管理之角度落實氣候變遷調適策略，降低氣候變遷可能之影響與衝擊，提出相關調適策略等情，業如前述。原告固援引國家氣候變遷調適政策綱領之序言揭示「因應氣候變遷的調適措施必須儘早展開，且不得不在未知之中進行能讓風險最小化的決策」，並質疑系爭都市計畫關於開發前後逕流尖峰流量之推估，未將極端氣候所衍生之強降雨納入考量及評估，依此主張其有違反國家氣候變遷調適政策綱領及未妥善進行利益衡量之違法。然國家氣候變遷調適政策綱領之序言亦同時提及：「氣候變遷具有高度的不確定性，包括時間與空間的不確定，聯合國的氣候報告與諸多文獻模擬未來氣候變遷衝擊之各類情境，產生多種不同的預測。」（參本院卷一第427

頁）。足見於極端氣候下，有關降雨量之推估有各種可能之方式，國家氣候變遷調適政策綱領就應如何為降雨量之合理推估，實未提供任何具體之指引，有關臺灣氣候變遷，就降雨方面僅揭示略以：「若僅看年度總降雨量，過去100年以來，臺灣年平均雨量並沒有明顯的變化趨勢，但若以數十年為週期來看待，則可觀測到乾季與濕季的降雨變化。值得注意的是，臺灣降雨日數呈現減少的趨勢，以100年來看，趨勢為每10年減少4天；但若看最近30年，則增至每10年減少6天，顯示降雨日減少趨勢益發明顯。……同時，統計資料顯示大豪雨日數（日雨量大於200㎜）在近50年和近30年皆有明顯增多的趨勢，且近10年極端強降雨颱風數目倍增。與灌溉和水資源保育有關的小雨日數則大幅度減少，近 100年趨勢為每10年減少2天，而近30年增加為每10年減少4天，同樣顯示小雨日數減少趨勢的極端化。」等語（本院卷一第435頁），是原告僅憑一己主觀之見解，指摘系爭都市計畫未將氣候變遷導致極端氣候之情形納入考量云云，已難認可採。

⑵其次，都市計畫涉及計畫地區現況之基本調查，及未來發展之分析推計，目的在針對未來發展之願景，對土地使用作出合理之規劃。因此，由於計畫行為之特性，立法者對於行政機關如何實現計畫目標，及應如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調和、權衡，採取開放態度，將此具有高度政策、行政與專業之評估與判斷，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無瑕疵。是除該決定有前述違法情事及利益衡量瑕疵情形外，應予尊重。準此，有關逕流尖峰流量之推估既為預測，本涉及高度不確定性及專業性，且立法者就洪峰流量之計算方法，除於申請開發許可階段提出出流管制計畫書或出流管制規劃書時，依「出流管制計畫書與規劃書檢核基準及洪峰流量計算方法」訂有相關規

範外，並無其他與本案相關之框架性立法，在此情況下，逕流尖峰流量之推估本有多種可能之方式，應考量之變數眾多，且涉及高度之風險預測判斷，本院自難僅憑原告空言指稱系爭都市計畫未將降雨強度未來將增加此一氣候變遷情境納入逕流量推估之考量中，有衡量不足之瑕疵云云，逕為其有利之認定。

㈤產業人口推估部分：

1.直接與間接及業人口推估尚難認有衡量瑕疵：

系爭都市計畫有關產業人口推估載稱：「參考 Michel van Wijk（2007）以國際機場進行相關研究，其經驗法則平均每百萬客運量人次創造950個直接及業機會，而每個直接及業機會約至少可再創造另一個間接及業機會，故共計至少創造2,000個及業機會。另除了依經驗法則提出眾數外，作者彙整各大國際機場相關統計供參，國際機場創造及業機會共計約2,600～3,200個，其間接就業機會為直接就業機會約0.6～3.1倍不等。桃園國際機場 2007年客運量2,342萬人次，2012年成長至2,784萬人次，成長率3.14%，依第一節內容推估130年桃園國際機場客運量約為6,478萬人。參考前述文獻同頁之國際機場彙整表中，與桃園國際機場近年旅客量及發展率相近者，其間接就業機會為直接就業機會約2~2.5 倍。參考桃園航空城區域計畫之計畫人口推估方式，以及業人數之高成長（2,850）、中成長（2,400）及低成長（1,900）不同情境推估桃園國際機場及業人口於130年介於12.31 萬人~18.46萬人之間（詳表4-4）。」（系爭都市計畫第4-11頁、第4-12頁）可知系爭都市計畫援引之系爭文獻係以彙整表之方式，整理比較數個國際機場每百萬客運量所衍生之直接與間接就業機會，並選擇其中與桃園國際機場近年旅客量及發展率相近者為比較之參考依據，得出間接就業機會為直接就業機會約2~2.5倍間，因此以2.11倍（參表4-4）為推估之依據，此為經彙整比較且推估之結果，與首揭「每個直接及業機會約至少可再創造另一個間接及業機會，故共計至少

創造2,000個及業機會」等語，係指依一般經驗法則概略而言，兩者並無矛盾或衝突；是倘依系爭都市計畫所推估130年時桃園國際機場客運量達6,478萬人（系爭都市計畫第4-3頁），以每百萬客運量增加1,900人就業機會之低成長標準計算，合計約增加12.31萬個就業機會（計算式：64.78×1,900＝123,082），再依前述2.11倍之比例，推算12.31萬個就業機會內含直接就業機會約為3.96萬個及間接就業機會約為8.35萬個，經核系爭都市計畫業已詳述其估算之原理原則及依據，且前後一致，並無原告指摘之矛盾或錯誤之處。

2.重點發展產業新增人口推估尚難認有衡量瑕疵：

「國家重點發展產業」係指經濟部依據產業發展綱領之精神，並順應全球外在環境的變遷，促進我國產業的升級轉型，研擬「2020年產業發展策略」。該策略即在考量「市場潛力、經濟關聯效果、與綠色成長之連結性」等，契合產業發展綱領精神後，選定與目前行政院推動相關之技術領域與核心產業，做為未來經濟部政策之推動重點，包括精密機械產業、智慧型自動化產業、高附加價值金屬材料產業、智慧手持裝置產業、智慧電子產業、智慧生活產業、高值化石化產業、高值化紡織產業、設計產業及資訊服務產業等，分屬金屬機械工業、資訊電子工業、化學工業及民生工業（系爭都市計畫第4-5頁），因此經濟部根據國家重點發展產業之規劃，如雲端運算產業預計新增50,000個就業機會、智慧電動車產業預計新增24,000個就業機會、綠能產業預計新增 110,000個就業機會。系爭都市計畫依此就桃園市就業人口占全國就業人口之平均比重概念（約8.61%），估算產生之就業機會如下：雲端運算產業預計新增4,305個就業機會、智慧電動車產業預計新增2,066個就業機會、綠能產業預計新增9,471個就業機會，合計衍生產業人口約15,842人（系爭都市計畫第4-12頁）。原告固質疑前揭推估方式未說明桃園市其他開發計畫何以完全不會吸納國家重點產業人口，主張被告有衡量錯估之瑕疵等語。惟從系爭都市計畫有關土地使

用面積之需求載稱：「依照桃園航空城核心計畫產業規劃及招商分組第3次會議，台灣經濟研究院所提報之產業需求分析，本案產業專用區適合引進產業類型包括產業全球運籌中心、複合式休閒產業、物流配銷產業、文化創意產業、軟體產業、智慧電動車產業；本計畫規劃之產業專用區，以三低一高為核心產業原則，引進策略性產業以提升整體產業技術水準，使桃園航空城成為經貿樞紐，全面提升台灣經濟與國際地位，符合整體產業轉型升級需求。目前機場鄰近工業區開發已飽和，剩餘土地面積小且零散。桃園科技工業園區所有土地皆已售出，66%都已完成建廠，而環保科技園區也全數土地皆有廠商申請入園，另外大潭工業區為專屬台電使用並已進駐，大園工業區已有約200家廠商、觀音工業區有約300家廠商進駐，皆已趨近飽和，既有工業區產業類型多屬化工、傳產、電子及環保產業，與航空城引入產業不符，因應未來航空城發展，亟需完整的產業用地。另國家重點產業為帶動國家產業轉型發展之重要項目，航空城為國家重大建設計畫，集中規劃產業專用區引導產業發展之群聚效應，較適合重點產業設置。桃園市工業區現況產業類型以化學製品（材料）製造業、紡織（成衣）業、金屬及電子業為主，較不適宜作為國家重點發展產業腹地，故此新興產業發展區位以座落於機場特定區之新市鎮較為適宜。」等語以觀（系爭都市計畫第4-18頁），足徵系爭都市計畫乃根據國家重點產業之發展需求，分析計畫區內規劃產業專用區足以引導產業發展群聚效應之優勢，又機場鄰近既有工業區開發已飽和，且桃園市工業區現況發展之產業類型，不適宜作為國家重點發展產業之腹地等因素綜合考量下，始認國家重點產業發展區位以選擇坐落系爭都市計畫範圍內之產業專用區較為適宜，此本隱含有政策及價值之決定，屬計畫形成自由之範疇，且計畫書內已敘明作此產業發展定位及規劃之緣由，是原告以前開理由泛稱被告有衡量錯估之瑕疵，實屬無據。

㈥產業專用區需求推估部分：

1.間接及業人口與重點發展產業新增人口核無重複推估：

查系爭都市計畫屬產業發展為主之都市計畫，為因應桃園國際機場整體發展，參考國外文獻以機場客運量推估其衍生產業（及業）人口，因此提及因應機場客運量所直接創造的就業機會（直接及業人口）與間接創造之就業機會（間接及業人口），另加計國家重點發展產業之規劃預計可能創造之就業機會，透過格林勞利模式推估前述產業人口衍生之依賴人口與服務人口，進而推導出本計畫之居住人口，做為計畫人口參考依據；至「核心發展產業」、「次核心發展產業」及「支援性產業或附屬設施」等3大類型，目的係在就機場園區之產業發展作定位，乃為產業專用區預計引進之產業預先規劃，且於計畫中針對前揭3大類型產業類別一併敘明（系爭都市計畫第4-10頁）。此可分別參諸系爭都市計畫第四章第二節產業發展定位及第三節計畫人口推估之內容益明。足徵計畫中所指涉「直接及業人口」、「間接及業人口」與「核心發展產業」，各有不同之用意，原告徒憑未見計畫中說明「直接及業人口」及「間接及業人口」如何對應預計引進之「核心」或「非核心發展產業」乙節，逕自推論出系爭都市計畫有關產業人口之推估有重複計算云云，實難認有何關聯性，顯屬無據。

2.產業專用區內及業人口規模難認有衡量瑕疵：

有關產業專用區空間需求之推估，系爭都市計畫係根據前述產業人口推估，包括「因應機場客運量所間接創造的就業機會」（8.35萬）及「國家重點發展產業所創造的就業機會」(1.58萬)，計約為9.93萬個就業機會。產業空間需求則係參考95年工商普查單位從業樓地板需求（100年及105年工商及服務業普查資料未統計前述樓地板面積）之調查結果，分析核心產業類型篩選相關適用產業項目，包含運輸輔助業、機械設備製造業及倉儲業等之人均樓地板面積分別為301.58、43.78、195.88㎡（如表4-11）；又運輸輔助業主要集中於機場專用區內。產業專用區則引入機場衍生產業，又以機械

設備製造業及倉儲業為主，本計畫遂以此二類產業前述經調查之人均樓地板面積平均值約120㎡，並考量規劃彈性，以120㎡~140㎡為推估依據。以9.93萬就業機會、容積率240%（參考高速鐵路桃園車站特定區細部計畫土地使用分管制要點）、產業人均樓地板面積120㎡~140㎡，推估產業專用區需求面積，估計需劃設500公頃~600公頃之產業專用區（系爭都市計畫第4-19頁）。原告就此雖以間接就業人口並非僅可能在產業專用區內工作，亦可在自由貿易港區或商業區內工作，依此指摘系爭都市計畫有高估產業專用區及業人口之謬誤。然承前所述，基於產業專用區對於未來引進產業類別之規劃，及空間發展定位之想望，系爭都市計畫因此預設產業專用區規劃目標為引入國家重點發展產業，及國際機場衍生之間接及業工作機會，此乃涉及政策及價值之決定，屬計畫形成自由之範疇，原告以個人一己主觀之見解，質疑產業專用區內及業人口規模有高估之嫌疑，實屬無據。

3.人均所需產業用地面積推估難認有衡量瑕疵：

原告就系爭都市計畫有關產業專用區空間需求之推估，另主張其推估全部產業專用區之劃設面積，毫未慮及製造業或運輸及倉儲業等大業別下，尚包含諸多與系爭都市計畫相關之產業類別，且系爭都市計畫劃設之產業專用區主要引進機場之衍生產業類別以觀，事實上有相當多計畫所欲引進產業專用區之核心發展產業，屬於人均所需樓地板面積相對較小之服務性產業，被告完全未予評估衡量，也未就此敘明其不予採納其他行業別資料之理由，計算結果自有重大違誤等語。然查，系爭都市計畫業已敘明產業專用區所引入機場衍生產業，以機械設備製造業及倉儲業為主要大宗，爰以此二類人均樓地板面積調查結果平均值為估算基礎（系爭都市計畫第4-19頁），核已合理說明其推估之依據，至原告提出之前揭諸多質疑，固言之成理，然都市計畫對於未來發展之分析推計，乃具有高度政策、行政與專業之評估與判斷，行政機關具有形成計畫內容決定之規劃高權，其所需關照、衡量之各

方利益眾多，本難有一絕對客觀之推估方式，倘行政機關對於其所採利益衡量之因素及分析推計方式已得為合理之說明，並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，並符合一般得為法源之行政法一般原則，本院自應予適度尊重。又況，產業專用區引進之衍生產業類別不勝枚舉，所需人均樓地板面積各不相同，且產業用地面積之推估除考量所需人均樓地板面積外，亦可能參考國內外實務發展之經驗，衡平考量個案及區域發展之特性，包括腹地條件、交通區位及民眾意見等予以彈性調整，可能考量之因素本難以窮盡列舉，倘不採系爭都市計畫前述推估方式，究應採何種推估方式為妥適，亦未見原告敘明，自難僅憑原告隨機撿擇其中部分衡量因素，主張系爭都市計畫未予衡量或衡量不足，即遽推論其前開主張為可採。再者，產業專用區於劃設時，系爭都市計畫另參酌政策環評審查意見，另增設以60分貝噪音線以北劃設產業專用區之限制（系爭都市計畫第4-21頁），故實際劃設之面積為429.21公頃（系爭都市計畫第8-7頁），亦已低於前開推算產業專用區空間之需求為500公頃~600公頃，是原告所指前揭利益衡量程序瑕疵是否可認為無該瑕疵，計畫內容將有所不同，而屬重要性瑕疵，亦非無疑。

4.產業專用區平均容積率推估難認有衡量瑕疵：

原告就產業專用區空間需求之推估，又質疑系爭都市計畫書所載土地使用分區之容積率，第一、二、二之一、三及四種產業專用區之容積率分別為180%、210%、210%、280%及320%，系爭都市計畫卻以一律以容積率為240%計算產業專用區之所需面積，其數字來源顯屬有誤，且未針對各產業專用區分別計算，考量個別面積差異，必須透過加權平均方式才能算出平均容積率等語。然承前所述，都市計畫乃為在計畫範圍地區內有關都市生活作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃，自涉及對未來發展之預測及需求之分析推計，然礙於可能之變數眾多，何部分為應納入衡量之重要因素、何

部分為可得忽略，及應採取平均或加權平均之推計方式等，所持見解及立場均因人而異，都市計畫相關法令就此並無強制性之框架規範，且為因應未來發展之各種可能性，自有授權行政機關具有形成計畫內容決定規劃高權之必要，行政機關對於達成目標之規劃，應具手段綜合性及可選擇性，況有關產業專用區設置之合理性及必要性亦經列入交通部於105年所舉辦聽證之爭點二討論，並作成結論略以：本計畫產業專用區、住宅區及商業區等用地面積之劃設，係參考歷年資料及國外文獻，規劃過程中除審慎運用國內外經驗進行專業評估，亦衡平考量個案發展特性，同時由各相關機關共同檢視，並參考民眾意見，最後經都市計畫委員會評估審定，所規劃之量體應屬合理等語（丙證卷1-1，第26頁），惟原告前揭主張無異係以個人主觀之見解取代被告都委會透過計畫審議程序作成之決定，且未具體敘明如採其所謂加權平均方式計算，再綜合斟酌前述不同之產業類別及人均樓地板面積，推估結果將有何不同，自難認可採。

㈦住宅區需求面積推估部分：

1.平均每人所需居住面積推估難認有衡量瑕疵：

⑴系爭都市計畫綜合考量桃園國際機場衍生產業人口和重點發展產業創造就業，推估創造就業機會介於13.89萬~20.04 萬人間，應屬有據，業經本院認明如前，另有關計畫人口之推估，系爭都市計畫則透過格林勞利模式推估前述產業人口衍生之依賴人口與服務人口，進而推估居住人口，所參採之參數包含通勤率、依賴人口係數（總人口/二、三級產業人口）及人口服務比率（三級及業人口/總人口）等，並配合區域計畫之計畫年期，計畫人口分別以115年及130年予以訂定。依此推估結果介於18.31萬~25.75萬人，且考量本計畫係以產業發展需求而訂定之都市計畫，配合區域計畫總量管制並引導周邊都市計畫區人口進駐及相關重大都市計畫之開發，並為兼顧環境容受力、水資源及環境品質，研訂計畫人口115年為10萬人，130年為18萬人。依130年計畫人口18萬

人，推估戶數7.2萬戶（參考桃園市104年戶量2.81人/戶，考量未來家庭結構轉變，酌予調整以2.5人/戶推計），並依桃園市平均每戶建坪50坪（165㎡）（參考內政部營建署住宅資訊統計彙報），總樓地板面積約1,188公頃，以住宅區容積率200%推估住宅用地需求約595公頃（系爭都市計畫第4-13頁、第4-21頁）。經核系爭都市計畫有關計畫人口數及住宅用地需求之推估，業已合理說明其推估之方式及依據，於法並無不合。

⑵原告固以前揭情詞質疑系爭都市計畫所採平均每人所需居住面積之基準（70平方公尺/人）有誤，而認應採營建署110年住宅資訊年報所列住宅居住水準年報表平均每人居住面積50.58平方公尺，或監察院103年內調79號調查報告所採平均每人居住面積50平方公尺之標準為妥適。惟對照被告就此答辯稱：系爭計畫即係參考104年桃園市統計年報戶量為2.81人/戶，另以趨勢預測法預測目標年130年桃園市戶量約2.53人/戶，故以2.5人/戶推估目標年之平均戶量。另依據內政部營建署住宅資訊統計彙報針對桃園市105年、106年核發使用執照平均樓地板面積（不含農舍）檢核，桃園市當時居住水準維持50坪/戶。系爭計畫遂以戶量成長趨勢即使用執照每戶建坪作線性迴歸分析，而計算目標年130年家戶居住水準趨近55坪/戶。依此推算每人平均居住面積為22坪/人（72.72平方公尺/人），故系爭計畫即係以70平方公尺以推估計畫區內住宅區、商業區之可容納人口數等語（本院卷二第519至520頁），足見系爭都市計畫有關平均每人所需居住面積推估除已為現況調查外，並考量未來家庭結構之變化，詳予說明其推算目標年分析推計之理由，反觀原告援引營建署110年住宅資訊統計彙報所列住宅居住水準年報表平均每人居住面積，認應採平均每人居住面積50.58平方公尺計算，卻未合理所明其依據，至監察院前揭調查報告所採平均每人居住面積50平方公尺之標準（本院卷一第541頁），所援引都市計畫工業區檢討變更審議規範第9條規定，係為審議都

市計畫工業區變更為非工業使用案件，並落實都市計畫法第27條之1第2項規定而訂定（審議規範第1條參照），適用範圍為依通盤檢討實施辦法有關工業區檢討基準檢討後，不適合繼續作工業使用等案例（審議規範第2條參照），足見該審議規範所規範之客體與系爭都市計畫不同，是否得於適用於本件計畫，已非無疑，況該規定並未區分地區之特性及未來需求之變化，均一體適用相同之標準，亦難認已妥適回應計畫地區內現在及未來之需求，是認應以系爭都市計畫所採前揭平均每人所需居住面積之基準為合理，原告前揭主張為無理由。

2.是否應衡量毗鄰都市計畫住宅區及系爭都市計畫商業區亦可供住宅使用？

⑴原告固援引監察院103年內調79號調查報告載稱：依系爭計畫所載之土地使用計畫面積表，「桃園航空城附近地區建設計畫」區內除規劃住宅區665.77公頃外，尚有商業區345.15公頃，再依系爭計畫土地使用分區管制規定，商業區仍可作為住宅使用，如此推估可容納人口數約為25.4萬人（如附表3），已超過計畫人口，如依每人50㎡為標準計算，推估可容納人口數高達35.54萬人，遠超過計畫人口，上述之計算結果，尚不含系爭計畫規定之獎勵容積20%以及附近計畫人口未達80%以上之「大園」、「大園（菓林地區）」、「航空貨運園區（大園南港地區）特定區計畫」、「高速鐵路桃園車站特定區」、「蘆竹（大竹地區）」等都市計畫住宅區434.88公頃、商業區75.22公頃可提供之居住人口在內等語（本院卷一第541至542頁），主張系爭都市計畫未衡量毗鄰都市計畫住宅區及系爭都市計畫商業區亦可供住宅使用，具有衡量瑕疵等語。惟查，系爭都市計畫規劃住宅區及商業區總計分別為371.61公頃、305.07公頃，與原告所援引監察院前揭調查報告依據之背景資訊已有差異，原告逕將之採為其主張論證之基礎，已有未洽；又觀諸系爭都市計畫於第八章計畫內容載稱：「考量桃園市整體區域發展訂定計畫人口18

萬人，為符合計畫人口發展需求，於本計畫提供適量之住宅區。依據內政部營建署住宅資訊統計年報，以平均每人樓地板面積70㎡推估計畫區內住宅區、商業區之可容納人口數，計約18.26萬人，與本計畫之計畫人口18萬人相符。」等語（系爭都市計畫第8-134頁），足見其不僅就住宅區可容納之人口數進行考量，因依據系爭都市計畫之土地使用分區管制規定，商業區亦容許作多戶住宅使用（系爭都市計畫第8-70頁至第8-72頁），故亦已將商業區可容納之人口數一併納入考量，此可參諸系爭計畫表8-11容積率與計畫人口檢核表所載益明（系爭都市計畫第8-135頁），原告前開主張顯有誤會。

⑵又按非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點第5點規定：「（第1項）非都市土地申請辦理新訂或擴大都市計畫，應依下列規定辦理：（一）區位分析：1.都市發展趨勢之關聯影響：（1）新訂或擴大都市計畫，該申請範圍所在之鄉（鎮、市、區）既有都市計畫區都市發展用地或計畫人口應達百分之80以上。其中都市發展用地部分，應檢附最新版（1年內）航空照片或衛星影像之分析結果。（2）為符合區域計畫所指定城鄉發展優先次序，新訂或擴大都市計畫，應先檢討利用鄰近或原有都市計畫整體發展地區、推動都市更新地區及都市計畫農業區。……（二）規模分析：……2.應依據各該區域計畫對於目標年人口與用地需求總量管制及成長管理之指導，核實推估人口成長與分布，及實際用地需求。3.調查計畫範圍內之現況人口，並說明擬引進計畫人口（含居住人口或產業人口）之策略及優勢條件。各類型都市計畫之計畫人口規模推估方式如下：……（2）產業為主型：依據產業發展需要，核實推算就業人口，並應經中央工業或產業主管機關核可。（第2項）非都市土地以發展產業、保持優美風景、管制發展或其他特定目的，申請辦理新訂或擴大都市計畫者，得不受前項第1款之限制。」前揭規定之立法意旨揭示為配合內政部於99年6月15日公告實施之

「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫—因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」有關土地使用基本方針所指定城鄉發展優先次序，為避免土地資源浪費與過度耗用，城鄉發展應以原有都市計畫地區內尚未開發土地，及都市周邊土地為優先考量範圍；並應加速辦理都市更新，以促進土地資源再利用。新訂或擴大都市計畫係第4順位，爰規定應先檢討利用鄰近或原有都市計畫整體發展地區、推動都市更新地區。惟同點第2項規定亦同時明白揭示為配合國家重大建設或發展重大產業需要，得免受上開城鄉發展優先順序之限制。準此，系爭都市計畫於第一章緒論中即開宗明義說明系爭計畫經行政院於102年3月27日核定為國家重大建設，係以產業發展需求而訂定之都市計畫，自得不受前述「申請範圍所在之鄉（鎮、市、區）既有都市計畫區都市發展用地或計畫人口應達百分之80以上」條件之限制。又系爭都市計畫透過產業發展政策，目標在吸引產業及就業人口移入，開發建設初期闢建機場第三跑道、自由貿易港區及產業專用區將創造及業機會，進而吸引人口移入。依照大園、蘆竹社會遷移率（約55%）推估，估計115年約5.5萬人自市外遷入本計畫區，4.5萬自市內移入；130年約9.9萬人自市外遷入本計畫區，8.1萬人自市內移入。並納入自給自足的新市鎮規劃理念，打造適居環境。建構完善大眾運輸與轉乘設施，透過交通便利性擴大服務範圍，提高人口移居意願，同時紓解桃園區及中壢區既有發展都心甚至大臺北都會區人口壓力（系爭都市計畫第4-15頁、第6-5頁）。從而，系爭都市計畫既已預設吸引產業及就業人口移入之目標，並打造自給自足之新市鎮，則其以產業人口推估居住人口，並依計畫自身人口居住之需求，具體規劃住宅區需求面積，自無不當。原告主張應考量毗鄰都市計畫住宅區亦可供住宅使用云云，顯與系爭都市計畫吸引產業及就業人口移入、打造自給自足新市鎮，並紓解周遭既有發展都心人口壓力等目標背道而馳，難認可採。

㈧商業區需求推估部分：

查系爭都市計畫有關商業區空間需求之推估，係參酌都市計畫定期通盤檢討實施辦法第31條第1項第2款第1目之規定，商業區總面積占都市發展用地總面積之比例不得超過15%，依此推估商業區面積不應超過662公頃（系爭都市計畫第4-21頁）。另於計畫內容實際規劃時，劃設商業區面積合計305.07公頃，佔計畫面積7.60%。依區位、容許使用內容及發展強度分為第一種商業區、第二種商業區、第三種商業區及第四種商業區（系爭都市計畫第8-3頁）。原告固援引通盤檢討實施辦法第31條第1項第1款第3目之規定，主張系爭都市計畫總人口為18.31萬，故對應之商業區面積不得超過103.5公頃，系爭計畫目前規劃商業區高達305.07公頃，已有違反上位規範之情形云云。然通盤檢討實施辦法係依都市計畫法第26條第2項規定授權訂定，所規範之對象為都市計畫定期通盤檢討之事項，惟系爭都市計畫為新訂都市計畫，業如前述，前開規定於本件顯無適用之餘地，原告前揭主張容有誤會；至原告另以系爭計畫目前所規劃商業區之規模，難以期待於發布實施後3至5年之定期通盤檢討時，能將規模降低以符合前述計畫規範等語，至多亦僅是涉及系爭都市計畫日後進行定期通盤檢討時適法性之問題，無從影響本院前開之認定。

㈨安置計畫之規劃部分：

1.安置計畫已具體衡量被拆遷戶之安置需求：

⑴按土徵條例第13條規定：「（第1項）申請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圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。（第2項）中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：……六、依本條例第34條之1提出之安置計畫是否合理可行。……」第13條之1第1項規定：「前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：……十九、安置計畫。」又都市計畫為空間利用之上位規範，其審議主要是以

土地利用規劃之合理性為主，係以形成合理之土地利用規劃及都市空間規劃為其核心，而區段徵收係以用地取得及建設為核心開發之手段，審議之對象則為核准徵收與否，涉及私有財產權之限制或剝奪，故兩者審議之內容及重點自有差異。是從前揭規定可知安置計畫乃涉及用地取得及建設重要之一環，故列為徵收計畫書依法應記載事項，及被告土徵小組應審核之內容，而都市計畫書應記載事項眾多，且不若徵收處分將立即發生完全剝奪人民財產權之效果，是都市計畫法第15條及第22條均未將安置計畫列為計畫書圖之應記載事項，遑論園區特定區計畫因其特殊性，依機場發展條例第10條規定，更有採彈性規劃之需求，而得視實際需要全部或一部予以簡化記載。從而，系爭都市計畫依法應為審酌及各方利益衡量之項目眾多，惟基於前述理由，安置計畫並非其依法應記載事項及被告都委會審議之重點，至多因系爭都市計畫之新訂擬以區段徵收方式開發，依區段徵收實施辦法第4條第1項規定，須由需用土地人會同當地直轄市或縣（市）主管機關及其他相關機關勘選區段徵收範圍，並填寫區段徵收評估報告書（包含安置計畫，參同辦法第5條規定），作為被告都委會審議系爭都市計畫之參考。

⑵原告固主張：系爭都市計畫關於安置計畫之利益衡量，因未充分調查拆遷戶之安置需求致無從衡量所需土地使用面積，即有衡量怠惰；安置措施未排除無庸安置情形，有未正確評估安置需求之衡量錯估，以及未盡公、私益調和之說理義務，而有衡量怠惰之情形云云。惟揆諸前開規定及說明，足見安置計畫並非系爭都市計畫書應記載事項，及被告都委會審議之重點，原告前揭主張於法無據，容有誤會；又綜觀被告都委會審議過程，可知系爭計畫因擬採區段徵收方式辦理開發，面積達3千餘公頃，影響人民權益甚鉅，被告都委會早於102年12月30日召開之第818次會議決議，即請被告營建署城鄉分署、交通部及桃園縣政府補充區段徵收之公益性及必要性說明、分期分區計畫、區段徵收可行性評估及意願調

查資料、開發期程及預算編列情形、拆遷安置原則及相關配套措施等項，供其審議參考（原處分卷第3-11頁）；嗣依被告都委會專案小組第25次會議彙整之初步建議意見，更建議有關區段徵收安置計畫部分適度摘錄於都市計畫書中敘明，以利查考。並請交通部及桃園縣政府補充安置計畫之需求推估依據，及規劃是否符合前開安置計畫需求之說明（原處分卷第3-689頁）。交通部因此於103年8月桃園航空城機場園區建設計畫區段徵收評估報告書中敘明略以：拆遷戶安置原則採「就近安置」及「先建後遷」為安置計畫之最高原則。有關「就近安置」，原則上於各村轄內至少規劃1處足額之安置街廓（第二種住宅區），供該村於區段徵收前即擁有合法透天住宅村民自由抽籤選配。而「先建後遷」部份，則採取第1階段先建，第2階段後遷，需求評估依據是以機場園區第二種住宅區面積共24.96公頃，以每戶100㎡計算，約可提供2,496戶安置，第五種住宅區（供安置住宅使用）面積共9.90公頃，容積率300%，以每戶樓地板面積約40坪計算，約可提供2,000戶居住，尚符合安置需求等語（本院卷三第481至483頁）；桃園市政府則於103年6月5日回應被告都委會專案小組第22至27次會議之簡報資料中亦說明略以：有關整體安置計畫中遷移安置戶數推估，係依本特定區計畫之都市計畫第一次公展版（102年7月），查詢範圍內各戶政事務所提供門牌資料並參考桃園縣蘆竹地政事務所已辦妥建物登記之建物門牌……等資料，初步區分附近地區範圍內合法建物及非合法建物數量各為2,839及1,445戶，合計附近地區建物總數量約為4,284戶。經都市計畫再公展版（103年2月）草案中已新增許多第一種住宅區或第一之一種住宅區（皆屬不納入區段徵收範圍）或依民眾陳情意見將其建物座落地劃設為第三種住宅區（未來區段徵收階段可申請原位置保留），故實際需遷移戶將較上述統計數量大幅減少。且按再公展草案，住二安置街廓約可提供2,700戶安置，另合宜住宅用地約可提供8,000戶居住，符合安置需求等語（本院卷三第488

頁）。另有關安置意願等基礎資訊之調查評估，亦依土徵條例第13條及第13條之1等規定，詳載於桃園航空城機場園區特定區及附近地區（第一期）特定區土地區段徵收計畫書（本院卷三第491至498頁）。由此足徵系爭都市計畫第八章第12節安置計畫僅係擷取部分內容，且其審議程序符合區段徵收實施辦法第4條及第5條之規定，原告僅憑計畫書中節錄之部分安置計畫內容，而未全盤檢視安置計畫評估、審議之經過，即遽指摘系爭都市計畫有前開衡量瑕疵，尚無堪採憑。

2.安置計畫已具體衡量農民之工作需求：

⑴按土徵條例第43條之1第1項規定：「區段徵收範圍內得規劃配設農業專用區，供原土地所有權人以其已領之現金地價補償費數額申請折算配售土地，作為農業耕作使用。」土徵條例施行細則第48條之1規定：「（第1項）本條例第43條之1所稱農業專用區，指供農業耕作使用之土地使用分區。（第2項）需用土地人應於都市計畫規劃時，調查原土地所有權人於區段徵收後繼續從事耕作之意願，作為劃設農業專用區面積及位置之參考。（第3項）各級主管機關依本條例第43條之1第2項規定訂定配售辦法時，應會商需用土地人並邀集原土地所有權人舉行土地配售說明會，且應於徵收公告時，於公告事項內載明欲申請配售農業專用區土地之原土地所有權人，應選擇領取現金補償。（第4項）先行區段徵收地區，都市計畫應於農業專用區劃設完成後再發布實施。」另區段徵收實施辦法第5條第9款規定：「前條第1項區段徵收評估報告書，應記載下列事項，並應附具範圍圖：……九、土地所有權人參加區段徵收意願及繼續耕作意願調查情形。……」第32條之2第2項規定：「農業專用區規劃時，應考量都市計畫整體規劃、區段徵收財務計畫及原土地所有權人繼續從事耕作之意願。配售之土地以耕作單元為規劃原則。」是為保障原土地所有權人繼續從事耕作之權利，各級主管機關得視原土地所有權人需求情形，規劃農業專用區，於完成

都市計畫程序後，供原土地所有權人以其已領之現金補償費數額申請折算配售土地，繼續農業耕作使用。

⑵觀諸系爭都市計畫第八章計畫內容第二節土地使用計畫中有關規劃農業專用區劃設面積為10.29公頃，佔計畫面積 0.26%（系爭都市計畫第8-5頁、第8-7頁）。另於第十二節安置計畫中有關農民權益保障載稱：「(一)成立農民輔導安置工作小組，協助維護農民權益。（二)針對有意於區外繼續農耕農民，利用農地銀行系統，協助農民媒合購買或租用農地繼續耕作。(三)設置農業專用區，提供配售農地選擇：依土地徵收條例第43之1條規定，劃設農業專用區2處，供參加區段徵收原土地所有權人以其已領現金地價補償費數額申請折算配售土地，作為永續農業耕作使用。但無人申請配售或申請配售仍有剩餘之農業專用區土地，於下次通盤檢討時調整變更為其他使用分區或用地。(四)輔導離農者轉業工作媒合。(五)採取主動關懷，進行農民意願調查。」等語（系爭都市計畫第8-129頁）；又依前述規定，需用土地人應於都市計畫規劃時，調查原土地所有權人於區段徵收後繼續從事耕作之意願，作為劃設農業專用區面積及位置之參考，是參諸系爭都市計畫附錄五、六所附交通部民航局及桃園市政府所填報之區段徵收評估報告書，均分別記載經調查區內土地所有權人之意願略以：「區內土地所有權人目前仍有意願從事農耕者，在瞭解農專區使用限制及配售原則後，仍有意願申請配售農專區之地主計121位，約佔目前有意願繼續農耕者55.5%，持有土地面積約21.88公頃，約佔私有土地總面積2.48%。表示無意願者計97位，約佔目前有意願繼續農耕者44.5%，持有土地面積約20.78公頃，約佔私有土地總面積2.35%。另本計畫已針對121位土地所有權人進行電訪，經確認後僅21人尚有意願配售農業專用區。」、「為瞭解有繼續耕作意願之土地所有權人對於申請配售農業專用區土地之意願，其中就日後有繼續耕作意願之土地所有權人（280人）與其面積（62.33公頃）分析：經調查結果顯示，表示有意

願計111人（佔6.27％），面積27.41公頃（佔7.11％）；無意願計120人（佔6.78％），面積22.99公頃（佔5.97％）。亦即僅有少數有繼續耕作意願之土地所有權人有意願申請配售農業專用區，且持有土地面積約27.41公頃。」（系爭都市計畫附5-32頁、附6-35頁）可證系爭都市計畫有關農業專用區之規劃，已綜合考量都市計畫整體規劃及原土地所有權人繼續從事耕作之意願，並於安置計畫中，針對有意願繼續耕作之農民提供協助，核與前開法令規定並無不合。原告主張系爭都市計畫未將農業實際從業人員之權益納入考量，有衡量怠惰之違法云云，殊非可採。至原告另援引前述桃園市政府區段徵收評估報告書中之土地所有權人意願調查結果載稱略以：「現況仍做農業耕作之土地所有權人對於區段徵收開發後繼續耕作之意願不高，其可能原因應為土地所有權人受訪年紀太大、農業專用區選擇區域太少或農業專用區與住宅區距離太遠等原因」，主張系爭都市計畫有關農業專用區之規劃面積不敷安置需求等語。然查，於109年11月間區段徵收公告後，經通知土地所有權人得於公告期間提出農業專用區之申請，實際上並無原告主張面積不敷安置需求之情形，又系爭都市計畫劃設農業專用區有2處可供選擇，係考量針對土地所有權人繼續耕作意願調查之結果，且並非所有農業專用區均距離住宅區遙遠，尚須視實際配售之位置而定，此業據被告當庭及具狀敘明（本院卷三第461頁、卷四第491頁），並有系爭都市計畫圖8-4土地使用計畫示意圖㈢可資參照（系爭都市計畫第8-12頁），是難僅憑原告前揭片面之詞為其有利之認定。

柒、綜上所述，原告主張各節均非可採，改制前桃園縣政府於99年4月30日公告實施桃園航空城區域計畫，規劃就機場園區及航空城區域範圍內，以新訂都市計畫方式及配合將來新訂桃園國際機場及附近地區特定區計畫辦理。續由交通部依據機場發展條例第5條規定，報經行政院100年4月11日核定園區綱要計畫後，另依機場發展條例第9條規定商請中央都市

計畫主管機關即被告擬訂園區特定區計畫，本件被告遂依都市計畫法規定，自102年起陸續辦理系爭計畫案2次公開展覽、再公開展覽及補辦公開展覽，業已依法踐行公眾參與程序，且具備計畫之正當性及必要性。原告呂邱阿香等人不服，主張渠等所有土地及建物、居住地或工作地，經系爭都市計畫納入系爭都市計畫範圍內，損害其等權益，遂提起本件行政訴訟，惟查，原告陳建忠所稱居住遷徙自由權利等損害顯非因系爭都市計畫所致，難謂具原告當事人適格；至其餘原告所主張系爭都市計畫違法之瑕疵，依本院逐一調查審認之結果，系爭都市計畫不僅符合都市計畫法所規範之強制規定及關於系爭都市計畫規劃之上位指導原則外，亦查無利益衡量瑕疵等違法，被告都委會於110年7月20日第993次會議審議通過系爭都市計畫，俟經被告以110年10月25日核定函核定通過，嗣桃園市政府以110年10月29日公告自110年11月2日發布實施，於法並無違誤。原告徒執前開情詞，訴請宣告系爭都市計畫無效，為無理由，應予駁回。

捌、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　　114　　年　　1　　月　　21　　日

審判長法　官　侯東昇

法　官　郭淑珍

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　　114　　年　　1　　月　　21　　日

書記官　高郁婷