

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

113年度訴字第309號

114年12月11日辯論終結

原告 楊曼華
訴訟代理人 黃勝文 律師
複代理人 周于新 律師
被告 內政部
代表人 劉世芳（部長）
訴訟代理人 吳秉諺
朱鍊

參加人 臺北市政府
代表人 蔣萬安（市長）
訴訟代理人 張珮琦 律師
賴柏霖 律師

上列當事人間土地徵收事件，原告不服行政院中華民國113年1月18日院臺訴字第1135000564號訴願決定，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

甲、程序部分：

- 一、本件被告代表人原為林右昌，訴訟進行中變更為劉世芳，茲據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第117至118頁），核無不合，應予准許。
- 二、按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。

01 (一) 本件起訴時，原告原列臺北市政府為被告（見本院卷第9
02 頁），嗣於民國（下同）113年5月9日（本院收文日，下
03 同）以行政訴訟更正被告陳報狀增列內政部為被告（見本
04 院卷第107頁），復於113年11月13日追加臺北市政府為被
05 告（見本院卷第221頁），嗣於114年5月19日再撤回對於
06 臺北市政府之起訴（見本院卷第337至339頁），經臺北市
07 政府同意撤回在案（見本院卷第353頁），本院另於114年
08 5月29日依職權裁定命臺北市政府獨立參加本件訴訟（見
09 本院卷第365至367頁）。

10 (二) 原告訴之聲明原為：「一、訴願決定及被告機關111年9月
11 7日府工水字第0000000000號處分書應予撤銷。二、訴訟
12 費用由被告負擔。」（見本院卷第9頁）。嗣原告於113年
13 4月16日以行政訴訟更正訴之聲明、暨補呈救濟歷程說明
14 狀、113年10月30日準備程序更正訴之聲明為：「一、①
15 臺北市政府111年9月7日府工水字第0000000000號處分
16 書。②內政部112年7月20日台內地字第0000000000號函暨
17 其土地徵收審議小組第267次會議記錄。③行政院113年1
18 月18日院臺訴字第0000000000號訴願決定。以上均予以廢
19 棄與撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第9
20 1、212頁）。再於114年5月20日以行政訴訟變更聲明暨補
21 充理由狀變更聲明為：「一、先位聲明：（一）訴願決定
22 及原處分均撤銷。（二）被告應作成撤銷徵收○○市○○
23 區○○段二小段719-3地號土地之行政處分。（三）訴訟
24 費用由被告負擔。二、備位聲明：（一）訴願決定及原處
25 分均撤銷。（二）被告應作成廢止徵收○○市○○區○○
26 段二小段719-3地號土地之行政處分。（三）訴訟費用由
27 被告負擔。」（見本院卷第343頁），核其追加及變更訴
28 之聲明內容尚在本件固有審理範圍，無礙兩造前就本件實
29 體爭點已為之攻擊防禦方法及證據資料之實效性，是基於
30 程序經濟，本院認原告所為訴之變更追加，洵屬適當，應
31 予准許。

01 乙、實體事項：

02 壹、事實概要：

03 一、參加人為興建雙園堤防工程（下稱系爭工程）需要，經行政
04 院50年12月29日台50內字第7682號令（下稱50年12月29日
05 令）准予先行使用工程用地，並報經前臺灣省政府50年12月
06 30日府民地丁字第38370號令（下稱50年12月30日令）核准
07 照案徵收，交由參加人以51年1月8日（51）北市地用字第64
08 2號公告（下稱51年1月8日公告）徵收土地之區域為臺北市
09 雙園區柳段8地號等238筆土地及土地建築改良物。嗣原告於
10 111年4月12日具申請函，以其係被徵收之臺北市雙園區柳段
11 9地號土地所有權人楊永奎（下稱楊君）之繼承人，該筆土
12 地歷經分割、合併及重測，其中重測後之部分土地即○○市
13 ○○區○○段二小段719-3地號土地（下稱系爭土地），面
14 積135平方公尺，目前地目為建、使用分區為第四之一種住
15 宅區，由參加人所屬財政局撥交學校財團法人付費使用中，
16 顯與徵收目的有違，向參加人請求撤銷徵收系爭土地。經參
17 加人審認應屬評估是否廢止徵收之情形，於111年9月7日以
18 府工水字第0000000000號函（下稱111年9月7日函）復原告
19 略以，系爭土地已經參加人依51年徵收計畫完成使用，並無
20 得廢止徵收之情事；如不服處理結果，請依土地徵收條例第
21 50條第4項規定，應於該函送達日起30日內向被告請求廢止
22 徵收。

23 二、原告不服參加人處理結果，於111年9月30日具申請函向被告
24 請求廢止徵收系爭土地，原告復於112年1月31日具申請函續
25 呈理由係依土地徵收條例第49條第1項第1款規定申請，經被
26 告所屬土地徵收審議小組（下稱審議小組）112年7月12日第
27 267次會議決議否准撤銷及廢止徵收，並以112年7月20日台
28 內地字第0000000000號函（下稱原處分）復原告。原告不
29 服，提起訴願，業經行政院113年1月18日院臺訴字第000000
30 0000號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，原告仍不服，遂提
31 起本件行政訴訟。

貳、本件原告主張：

一、系爭土地不在雙園堤防計劃範圍內，51年之徵收純屬錯誤之徵收：

（一）依被告所提供46年起系爭土地附近航測影像與地形圖（告證6）所示，查：

1、57年航測影像圖（施工後）/小比例尺：航測影像圖明顯標示有「混凝土防洪牆」、「土堤」2個顏色不同之區塊。其中，混凝土防洪牆係由該圖像從右上側往左下側延伸、遠離其標示桂林路路底之左側約40公尺始終止；混凝土防洪牆之終止端與土堤構築起始點亦有十來公尺之重疊與銜接，而土堤之起始於桂林路路底左側約30公尺處；至於該圖示右上有白底黑字環河南路貼紙，此係參加人所屬人員予以黏貼示意，惟該圖示位置於57年航測影像圖上，確實尚未有環河南路之設置，且那時候環河南路雖起始至忠孝西路，終止於中興橋，而數年後所闢建之環河南路，雖始自中興橋延淡水河岸至貴陽街，即略左彎而垂直於桂林路不在該圖所示之位置；至於桂林路確屬自始即存在通行中之道路且亦未曾位移。

2、前開土堤設置之起始點，確實位於桂林路路底之左側約30公尺處，且上開「土堤」寬度亦如參加人113年7月4日府授地用字第0000000000號函所述「……『台北市雙園堤防計劃說明書』（附件9）所載，因環河南路一帶之預定堤線房屋林立，為減少堤防用地面積及拆遷房屋，雙園堤防結構係採部分混凝土防洪牆及部分土堤方式興建，又為兼顧交通便利，土堤堤頂寬10公尺以利行車……」，是混凝土防洪牆設立位置始於桂林路路底之右側，確實未有堤頂寬10公尺以利行車車道之設置存在，系爭土地臨桂林路之面寬亦未達10公尺、更無堤後道路之設置，且系爭土地真實位置確實於桂林路路底之右側，絕非被告所辯稱於系爭土地位置設有越堤之車道。

01 (二) 51年參加人施作雙園堤防之前，系爭土地臨淡水河側，已
02 然存在有日本時代施作約2.2公尺高的混凝土防洪牆，目
03 前環河南路2段2巷1號旁尚留遺有20公尺長矗立於環河南
04 路旁明顯可見，至於51年所施作雙園堤防係沿自環河南路
05 上的貴陽街口，承接來自迪化街至貴陽街口段的混凝土防
06 洪牆，往上游施築於日本製作堤防與目前現有堤防之間，
07 由參加人提供58年地形圖（施工後），可看出雙園堤防的
08 施作位置與系爭土地間，確實還有將近18至20公尺之間
09 隔，而51年施作雙園堤防有同時施作含堤身旁道路寬度僅
10 7.95公尺，而混凝土防洪牆身內側至系爭土地亦足足有1
11 7.3公尺以上寬度（可從該地形圖以比例尺測量之），該1
12 7.3公尺絕對足以設置二條8公尺寬之道路，何來有系爭土
13 地供堤後道路使用之道理？

14 (三) 參加人所屬工務局水利工程處111年6月22日北市工水計字
15 第111603283號函，亦明確指明「該地號附近於52年疑似
16 已存在有高度的設施或類似駁坎構造物存在」，此所謂有
17 高度的設施或類似駁坎構造物，即上述日本時代施作約2.
18 2公尺高度的混凝土防洪牆也。益見系爭土地，根本始終
19 從不屬參加人所稱「位於堤後通行道路之內」。

20 二、參加人並未依徵收計畫使用系爭土地：

21 (一) ○○市○○區○段9-4、及9-5地號土地未作為雙園堤防使
22 用，且由楊君服務之學校使用多年，私立三極高級工業學
23 校曾於64年11月28日向參加人申請讓售以供擴建校舍，經
24 參加人所屬教育局64年12月北市教輝一字第47389號函覆
25 略以，請先將○段9-3地號、9-2地號、9-1地號變更為學
26 校所有權後再議。嗣立人學校財團法人於84年許向參加人
27 申請發還系爭土地，然而參加人竟以84年6月19日84北市
28 地四字第84021339號函覆稱「因貴校並非原被徵收之土地
29 所有權人，顯有不適格」，然而身為原被徵收之土地所有
30 權人楊君繼承人之原告提出申請發還系爭土地，參加人明
31 知系爭土地，不僅向未依當時徵目的進行使用，且私立三

01 極高級工業學校在未被徵收之土地於58年9月於取得桂林
02 路167號新建4層樓實習工廠建築物使用執照，該實習工廠
03 之電力給電設備與變壓設施即設置於系爭土地上面，且使
04 用迄今猶付費使用中，難道如此事實不能證明參加人徵收
05 系爭土地後確實未依當時徵收目的進行使用？顯見被告不
06 僅違反土地徵收規定在先，復藉口不予依法返還錯誤徵收
07 土地。縱使參加人辯稱「確已有依當時徵收目的進行使
08 用」，只是完成徵收取得徵收標的物後作為越堤通道使用
09 5、6年後，該道路廢棄而遭比臨土地者佔用興建為電力給
10 電設備與變壓設施，試問全國可有已開闢為通行道路於廢
11 棄後，遭人佔用50餘年而了無糾紛出現之案例？

12 (二) 參加人50年間徵收臺北市○○區○○段9地號1,587平方公尺
13 土地後，於興築雙園堤防完成後所徵收土地確實未使用完
14 畢，倘已依徵收目的完成使用，為何於堤防工程完成1
15 年後的20幾年間還得數度再分割？甚至53年7月被分割出
16 來的柳段9-4與9-5地號土地，於66年4月將已分割土地予
17 以合併、重測後再分割出719-2、719-3地號土地，旋即發
18 布719-2地號土地為公園預定地、719-3之地號土地為住宅
19 區，然而該等土地遭徵收時為工業區、該時候之徵收目的
20 用途為建構雙園堤防使用，甚且徵收時亦未曾有為設置公
21 園之徵收。承上，51年間參加人初始徵收楊君名下臺北市
22 雙園區柳段9地號土地時，確實未有萬華第136號公園之存
23 在、亦無都市計畫第四之一種住宅區之存在，顯見參加人
24 已違反土地法第220條規定。

25 (三) 參加人稱系爭土地於57年間並無地上物、有交通連通及車
26 輛痕跡云云，並據此推論系爭土地具有類似水防道路性質
27 之使用。然：

28 1、系爭土地與坐落於臺北市○○區○○段2小段719地號之土
29 地之交界處早於日據時期已興建有一道高度約2.2公尺之
30 混凝土堤防（該堤防約於70年代拆除，迄今於系爭土地臨
31 近50公尺處，尚遺留存有該堤防之片段可資參照）；復台

01 北市私立立人高級中學亦早於52年間在系爭土地上建有若
02 干校園附屬建物及設施，何以參加人以57年之航測影像稱
03 系爭土地「無地上物」，足徵參加人主張顯非實在。

04 2、次者，參加人自行於57年之航測影像圖上畫所謂車流路
05 線，試圖主張系爭土地有依徵收目的使用。然如前所述，
06 系爭土地自日據時期至70年代止，有一道混凝土堤防存
07 在，殊難想像一般車輛通行會採取迂迴、特地繞過該堤防
08 再穿過系爭土地之方式通行，並作為「防汛、搶險運輸」
09 目的之水防道路使用。縱使行政機關確實認為以迂迴方式
10 進行防汛、搶險運輸較符合經濟效益及侵害人民權益最小
11 之手段（假設語氣），參加人亦自承系爭土地有「類似」
12 水防道路性質之使用，顯見參加人已認識到系爭土地恐在
13 利用規劃上並無設計水防道路甚明。

14 3、暫不論何謂「類似水防道路」，以及「類似水防道路」得
15 作為堤防部分之法規依據（按：被告所引用之河川管理辦
16 法於系爭土地連徵收、參加人修築堤防時尚未施行），迄
17 今未見被告提出彼時興建堤防中有關水防道路設計之相關
18 文件（諸如：設置地點、時間、維護單位、長度、寬度、
19 是否鋪設水泥或瀝青等等），僅憑系爭土地57年航測影像
20 且疑似有車輛使用痕跡，辯稱系爭土地已作為類似水溝道
21 路使用，故參加人已依徵收目的使用云云，已非無疑。復
22 依台灣省水利局84年7月26日（84）水政字第0000000000
23 號函：「水防道路一詞，依臺灣省河川管理規則第四條第
24 1項第4款規定：『指便利防汛、搶險運輸所需之道路及側
25 溝，並為堤防之一部分，其寬度為10公尺。』，依上述規
26 定，該水防道路係專供防汛搶險運輸所需，故其設計標準
27 與供公眾通行之道路或公路不同，如予供公眾通行將涉及
28 交通安全及維護管理事項，故不宜供公眾通行。」亦即，
29 一般情形而言，水防道路並非供公眾通行使用，然系爭土
30 地57年航測影像中除未見有所謂道路之軌跡外，亦未見有

01 避免公眾通行之相關管制措施存在，在在可徵系爭土地並
02 無所謂作為水防道路之事實。

03 4、末以，50年代正值我國經濟起飛階段，系爭土地經6年之
04 發展二地貌及建設恐已與51年徵收並興建堤防完工之時大
05 不相同，參加人以系爭土地於57年間狀況，推論51年已有
06 依徵收目的使用系爭土地，顯非合理。

07 三、綜上所述，系爭土地迄今仍未依徵收目的使用，有徵收機關
08 因作業錯誤，致原徵收之土地不在工程用地範圍內之情事，
09 原告爰依土地徵收條例第49條第1項第1款規定規定請求被告
10 應作成撤銷徵收系爭土地之處分，依法洵屬有據。倘若系爭
11 土地未經使用，係因變更設計或情事變更致無徵收使用之必
12 要者，則依土地徵收條例第49條第2項第1款、第3款規定，
13 則請求廢止徵收等語。

14 四、並聲明：

15 （一）先位聲明：

16 1、訴願決定及原處分均撤銷。

17 2、被告應作成撤銷徵收○○市○○區○○段二小段719-3地
18 號土地之行政處分。

19 3、訴訟費用由被告負擔。

20 （二）備位聲明：

21 1、訴願決定及原處分均撤銷。

22 2、被告應作成廢止徵收○○市○○區○○段二小段719-3地
23 號土地之行政處分。

24 3、訴訟費用由被告負擔。

25 參、被告則以：

26 一、原告主張參加人所提供57年航測影像圖內容非真實呈現及環
27 河南路標示位置有誤乙節，查參加人提供之航測影像等相關
28 圖資係自臺北市歷史圖資展示系統下載後製作，於資料上標
29 示舊雙園堤防及車流等，係為說明徵收當時系爭工程施作及
30 周邊環境之參考。圖面上標示之環河南路位置，為未來道路

01 相對位置，與系爭土地於徵收當時是否已依徵收計畫完成使用
02 無涉。

03 二、原告主張系爭土地於51年施作雙園堤防前已存有日本時代施
04 作之混凝土防洪牆，且混凝土防洪牆身至系爭土地之間隔足
05 以設置兩條8公尺寬道路，系爭土地無需供堤後道路使用乙
06 節，查臨近系爭土地之堤防區段採混凝土防洪牆方式興建，
07 故於堤後空間（堤防臨陸面）會預留部分範圍作為施工空間
08 及完工後水防道路檢修救災空間，且該區段位處堤防尾端，
09 尚需預留較多空間供迴車通行使用。又依57年航測影像及58
10 年地形圖所示，系爭土地上無地上物且有交通連通、車輛使
11 用痕跡，可推論即屬河川管理辦法第6條第1項第3款之水防
12 道路，具通行堤內外交通使用功能，徵收系爭土地確實為工
13 程所必需及無可避免。至於原告所稱日本時代施作之混凝土
14 防洪牆，依46年航測影像所示，系爭土地仍為未開發樣態，
15 與系爭土地尚有距離，應與本案雙園堤防無關聯。

16 三、原告主張立人學校財團法人曾於84年向參加人申請發還系爭
17 土地，參加人不予依法返還錯誤徵收土地乙節，按84年申請
18 發還當時土地法第219條規定：「私有土地經徵收後，有左
19 列情形之一者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿
20 1年之次日起5年內，向該管市、縣地政機關聲請照徵收價額
21 收回其土地……」申請收回應由原土地所有權人提出，查系
22 爭土地原被徵收土地所有權人為原告之父楊君，而非申請人
23 立人學校財團法人，參加人函復不適格而不予發還，於法並
24 無違誤。

25 四、原告主張原徵收臺北市雙園區柳段9地號土地確實未全部闢
26 建堤防及連絡道路使用，仍有部分剩餘土地（系爭土地）閒
27 置從未曾使用乙節，查依參加人與台灣省水利局50年12月
28 「台北市雙園堤防計劃說明書」所載，因環河南路一帶之預
29 定堤線房屋林立，為減少堤防用地面積及拆遷房屋，雙園堤
30 防結構係採部分混凝土防洪牆及部分土堤方式興建。又為兼
31 顧交通便利，土堤堤頂寬10公尺以利行車，混凝土防洪牆牆

01 身與漿砌角石間設有寬7.15公尺道路，故堤防興建完成後，
02 除堤防主體結構外，考量堤內與市區間留設部分空間以供防
03 災搶險使用，堤防範圍包含當時土堤頂延伸至桂林路之道路
04 路，亦涵蓋堤外防洪牆身與角石間道路越堤後銜接堤內道路
05 使用部分（現今環河南路位置，於57年航測影像可查當時為
06 環河南路終點）。經比對57年航測影像及58年地形圖結果，
07 混凝土防洪牆段行經柳段9地號土地部分範圍，而其他部分
08 上有交通連通、車輛使用痕跡，可推論柳段9地號土地部分
09 面積為堤防使用、部分面積作為堤內銜接桂林路之道路，系
10 爭土地即位於水防道路上，具通行堤內外交通使用功能，為
11 堤防內與市區間留設部分空間以供防災搶險使用，已依徵收
12 計畫完成使用，不符合土地徵收條例第49條第2項各款規定
13 應廢止徵收之要件。

14 五、原告主張系爭土地確實未使用完畢，倘已依徵收目的完成使
15 用，何於堤防完成後數度辦理土地分割，並變更都市計畫為
16 公園預定地或住宅區，顯然與徵收目的完全不同乙節，查系
17 爭土地確已依依51年徵收計畫完成使用，後縱有分割或都市
18 計畫變更等情事，已屬參加人行使土地所有權範疇，行政院
19 56年5月2日台（56）內字第3263號函釋參照，原告主張係因
20 未完成使用致土地數度分割、變更為公園預定地或住宅區，
21 與事實不符。

22 六、原告主張違法徵收河堤工程範圍外之學校用地乙節，查系爭
23 土地於51年間徵收時為都市計畫工業區，然因當時雙園區一
24 帶地勢低窪，若有暴雨易造成淡水河水位迴升、氾濫成災，
25 故為災防緊急需要，依徵收當時之土地法第231條規定，經
26 奉行政院50年12月29日台五十內字第7682號令特許先行使
27 用；又查62年間都市計畫法第52條始有規定：「都市計畫範
28 圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當
29 地都市計畫。……」故51年徵收工業區土地並無違反相關規
30 定。

01 七、原告主張系爭土地迄今為私立學校付費使用中乙節，查系爭
02 土地為便利防汛、搶險運輸所需之道路，已依51年徵收計畫
03 完成使用，惟因巡查人力有限及地籍地界不明顯，致有臨近
04 建物擴建占用之情形，另查62年航測影像圖，系爭土地始有
05 建物存在，參加人所屬財政局87年接管後，依臺北市市有公
06 用不動產被占用處理作業要點規定向其追繳無權占用期間之
07 使用補償金。

08 八、綜上結論，系爭土地既經臺北市政府查明已依徵收計畫完成
09 使用，不符合土地徵收條例第49條規定，審議小組112年7月
10 12日第267次會議決議不准予撤銷及廢止徵收，並以被告112
11 年7月20日台內地字第0000000000號函復原告，於法尚無不
12 合等語。

13 九、並聲明：

14 （一）駁回原告之訴。

15 （二）訴訟費用由原告負擔。

16 肆、參加人則以：

17 一、系爭土地係於72年7月1日移轉登記予臺北市，管理者為臺北
18 市政府財政局，登記原因為徵收（原因發生日期為51年1月8
19 日）。系爭土地重測前為臺北市○○區○○段二小段719地
20 號土地（下稱○○段二小段719地號土地），○○段二小段7
21 19地號土地重測前為臺北市○○區○段9地號土地（下稱○
22 ○區○段9地號土地；所有權人原為楊君）。而○○區○段9
23 地號土地業經參加人51年1月8日公告徵收，楊君已於52年1
24 月10日領取土地徵收補償費，徵收程序業已完成。

25 二、依行政院50年12月29日令所載，因雙園區一帶地勢低窪，每
26 年暴雨淡水河洪水受潮頂托水位迴升，最易氾濫成災，為於
27 51年6月底前完成興建雙園堤防工程，准予先行使用該項用
28 地。復查，依51年12月臺北市雙園堤防計畫說明書所載，雙
29 園堤防結構係採混凝土防洪牆及土防方式興建，且依前臺灣
30 省水利工程驗收單可知，雙園堤坊工程實際竣工日期為51年
31 6月30日。

01 三、再比對57年航測影像及58年地形圖結果，混泥土防洪牆段行
02 經「○○區○段9地號土地」土地部分範圍，而其他部分上
03 有交通連通、車輛使用痕跡等情，可知○○區○段9地號土
04 地部分面積為堤防使用、部分作為堤內銜接桂林路之道路，
05 作為類似水防道路性質之使用，系爭土地位於水防道路上，
06 且已依徵收計畫完成使用。原告稱系爭土地有未依徵收目的
07 之使用，與事實不符，故伊請求廢止徵收系爭土地，於法無
08 據。

09 四、又參加人為達200年洪水頻率之保護標準防洪需求，於75年
10 進行雙園堤防改建，將堤牆形式全部改建為RC擋水牆，並與
11 環河南路快速道路共架，而系爭土地鄰近之堤段配合堤線外
12 移，於工程竣工後將原堤防進行拆除，故現存之堤防型式與
13 原工程範圍略有不同，足見系爭土地已於51年間依雙園堤防
14 工程徵收計畫完成使用。復查，系爭土地位於水防道路上，
15 雖因嗣後堤防工程改建而將原先堤防拆除，惟75年改建之雙
16 園堤防仍有維護管理之必要，且將來亦可能因使用年限到期
17 或天災人禍等因素，而有重新修築之必要，系爭土地位於水
18 防道路上，即係河川管理辦法第6條第3款所定為供必要時，
19 便利防汛、搶險運輸所需之道路及側溝。再查，系爭土地位
20 於水防道路上，係便利防汛、搶險運輸所需之道路及側溝，
21 並為堤防之一部，本即不得興建任何建築。又考量大型吊卡
22 車車體較長、過彎半徑需求較大，水防道路自須預留足夠通
23 行及轉彎空間，故原告陳稱系爭土地實際並無作為水防道路
24 之用，與事實不符。另因巡查人力有限，致系爭土地遭民眾
25 違章建物，但不得據此稱系爭土地未依徵收計畫使用。

26 五、再依行政院56年5月2日台（56）內字第3263號函釋意旨，系
27 爭土地於75年8月因都市計畫變更使用分區為第四之一種住
28 宅區，惟系爭土地於徵收當時，使用分區為工業用地，因地
29 處淡水河河川區內，又雙園區一帶地勢低窪，為防災緊急需
30 要，故經行政院50年12月29日令特許先行使用，且系爭土地
31 業已依徵收計畫使用完畢，嗣後因應都市發展而變更使用分

01 區，係屬參加入行使土地所有權之範疇，自非系爭土地得請
02 求廢止徵收之事由等語。

03 六、並聲明：

04 （一）駁回原告之訴。

05 （二）訴訟費用由原告負擔。

06 伍、兩造不爭之事實及兩造爭點：

07 如事實概要欄所述之事實，業據提出46年航測影像（見本卷
08 第49頁）、57年航測影像（見本院卷第51頁）、58年地形圖
09 （見本院卷第55頁）、台北市雙園堤防計劃說明書（見本院
10 卷第155至161頁）、行政院50年12月29日令（見本院卷第25
11 1頁）、臺灣省政府50年12月30日令（見本院卷第253至255
12 頁）、參加入51年1月8日公告、地價補償清冊（見本院卷第
13 257至262頁）、參加入111年9月7日函（見本院卷第21
14 頁）、原告111年9月30日申請函（見乙證1卷第28頁）、原
15 告112年1月31日申請函（見乙證1卷第29至33頁）、審議小
16 組第267次會議紀錄（見本院卷第100至102頁）、原處分
17 （見本院卷第99頁）及訴願決定（見本院卷第73至87頁）等
18 本院卷、乙證1卷所附證物為證，其形式真正為兩造所不爭
19 執，堪信為真，兩造之爭點厥為：

20 一、先位聲明部分：系爭土地是否符合土地徵收條例第49條第1
21 項第1款所稱之「因作業錯誤，致原徵收之土地不在工程用
22 地範圍內」，應撤銷徵收情形？

23 二、如先位聲明無理由，則備位聲明：系爭土地是否符合土地徵
24 收條例第49條第2項第1款、第3款所定「因工程變更設計，
25 致原徵收之土地不在工程用地範圍內」、「已依徵收計畫開
26 始使用，尚未依徵收計畫完成使用之土地，因情事變更，致
27 原徵收土地之全部或一部已無徵收之必要」，應廢止徵收情
28 形？

29 陸、本院之判斷：

30 一、本件應適用之法條與法理：

01 (一) 土地徵收條例第49條第1項第1款規定：「已公告徵收之土
02 地，需用土地人應切實按核准計畫及所定期限使用。在未
03 依徵收計畫完成使用前，需用土地人應每年檢討其興辦事
04 業計畫，並由其上級事業主管機關列管。有下列情形之一
05 者，應辦理撤銷徵收：一、因作業錯誤，致原徵收之土地
06 不在工程用地範圍內。」

07 (二) 土地徵收條例第49條第2項第1款及第3款規定：「已公告
08 徵收之土地，有下列情形之一者，應廢止徵收：一、因工
09 程變更設計，致原徵收之土地不在工程用地範圍內。……
10 三、已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫完成使用之
11 土地，因情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無徵收
12 之必要。」

13 (三) 土地徵收條例第50條第1項、第2項、第3項及第4項規定：
14 「(第1項)撤銷或廢止徵收，由需用土地人向中央主管
15 機關申請之。(第2項)已公告徵收之土地有前條第1項或
16 第2項各款情形之一，而需用土地人未申請撤銷或廢止徵
17 收者，原土地所有權人得向該管直轄市或縣(市)主管機
18 關請求之。(第3項)該管直轄市或縣(市)主管機關收
19 受前項請求後，應會同需用土地人及其他有關機關審查。
20 其合於規定者，由需用土地人依第一項規定申請之；不合
21 規定者，該管直轄市或縣(市)主管機關應將處理結果函
22 復原土地所有權人。(第4項)原土地所有權人不服前項
23 處理結果，應於直轄市或縣(市)主管機關函復送達之日
24 起30日內向中央主管機關請求撤銷或廢止徵收。其合於規
25 定者，由中央主管機關逕予撤銷或廢止；不合規定者，由
26 中央主管機關將處理結果函復原土地所有權人。原土地所
27 有權人不服處理結果者，依法提起行政救濟。」

28 二、先位聲明部分：

29 系爭土地不符合土地徵收條例第49條第1項第1款所稱之「因
30 作業錯誤，致原徵收之土地不在工程用地範圍內」，應撤銷
31 徵收情形：

01 (一) 查參加人為興建系爭工程需要，經行政院50年12月29日令
02 准予先行使用工程用地，並報經前臺灣省政50年12月30日
03 令核准照案徵收，交由參加人以51年1月8日公告徵收土地
04 之區域為臺北市○○區○段8地號等238筆土地（含分割後
05 之系爭土地）及土地建築改良物。嗣原告主張其係被徵收
06 系爭土地所有權人楊君之繼承人，系爭土地目前地目為
07 建、使用分區為第四之一種住宅區，由參加人所屬財政局
08 撥交學校財團法人付費使用中，顯與徵收目的有違，於11
09 1年9月30日、112年1月31日具申請函向被告請求廢止及撤
10 銷徵收系爭土地，經原處分否准撤銷及廢止徵收，本院經
11 核尚無不合。

12 (二) 原告雖主張系爭土地不在雙園堤防計劃範圍內，系爭土地
13 臨桂林路之面寬亦未達10公尺、且系爭土地真實位置於桂
14 林路路底之右側，絕非被告所稱系爭土地位置設有越堤之
15 車道。51年參加人施作雙園堤防之前，系爭土地與坐落於
16 臺北市萬華區直興段2小段719地號之土地之交界處早於日
17 據時期已興建有一道高度約2.2公尺之混凝土堤防（該堤
18 防約於70年代拆除，迄今於系爭土地臨近50公尺處，尚遺
19 留存有該堤防之片段）；復台北市私立立人高級中學亦早
20 於52年間在系爭土地上建有若干校園附屬建物及設施，58
21 年地形圖（施工後），可看出雙園堤防的施作位置與系爭
22 土地間，確實還有將近18至20公尺之間隔，而51年施作雙
23 園堤防有同時施作含堤身旁道路寬度僅7.95公尺，而混凝
24 土防洪牆身內側至系爭土地亦足足有17.3公尺以上寬度，
25 該17.3公尺絕對足以設置二條8公尺寬之道路，何來有系
26 爭土地供堤後道路使用之道理；50年代正值我國經濟起飛
27 階段，系爭土地經6年之發展二地貌及建設恐已與51年徵
28 收並興建堤防完工之時大不相同，參加人以系爭土地於57
29 年間狀況，推論51年已有依徵收目的使用系爭土地，顯非
30 合理云云。

01 (三) 惟【所稱「因作業錯誤，致原徵收之土地不在工程用地範
02 圍內」，係指因位置勘選錯誤、地號摘錄錯誤、地籍圖地
03 號誤繕、地籍分割錯誤、部分徵收之土地未辦理分割，致
04 以全筆土地辦理徵收，分割完成後其錯誤徵收部分、都市
05 計畫中心樁（線）偏移或其他相類似之行政作業錯誤情形
06 （申請土地徵收注意事項第18點規定參照），致原徵收之土
07 地並非位於工程用地範圍內，而有不應徵收之土地誤予徵
08 收之情形。該第2項第1款所稱「因工程變更設計，致原徵
09 收之土地不在工程用地範圍內」，係指公告土地合法徵收
10 後，因需用土地人變更工程設計，例如：交通路線變更或
11 公共工程規模縮小等情形，致原徵收之土地已不在工程用
12 地範圍內；所稱「致原徵收之土地不在工程用地範圍
13 內」，應依徵收目的所為土地使用之規劃，而就所徵收之
14 全部土地整體觀察，不能謂建物之基地始在工程用地範圍
15 內。】（最高行政法院110年上字第342號判決參照）。查
16 系爭土地重測前為○○段二小段719地號土地，○○段二
17 小段719地號土地重測前為○○區○段9地號土地，而○○
18 區○段9地號土地業經參加人51年1月8日公告徵收，依51
19 年12月臺北市雙園堤防計畫說明書所載，雙園堤防結構係
20 採混凝土防洪牆及土防方式興建，依前臺灣省水利工程驗
21 收單可知，雙園堤坊工程實際竣工日期為51年6月30日。
22 且比對57年航測影像及58年地形圖結果，混凝土防洪牆段
23 行經「○○區○段9地號土地」土地部分範圍，而其他部
24 分上有通行道路及交通連通、車輛使用痕跡等情，有臺北
25 市政府51年1月8日公告、地價補償清冊（見本院卷第253
26 至262頁）、50年12月台北市雙園堤防計劃說明書（見本
27 院卷第155至161頁）、前臺灣省水利局工程驗收單（見本
28 院卷第265頁）、57年航測影像（見本院卷第51頁）、58
29 年地形圖（見本院卷第55頁）可稽。

30 (四) 本件依參加人與台灣省水利局50年12月「台北市雙園堤防
31 計劃說明書」所載，雙園堤防結構係採部分混凝土防洪牆

01 及部分土堤方式興建，又為兼顧交通便利，土堤堤頂寬10
02 公尺以利行車，混凝土防洪牆牆身與漿砌角石間設有寬7.
03 15公尺道路，故堤防興建完成後，除堤防主體結構外，考
04 量堤內與市區間留設部分空間以供防災搶險使用，堤防範
05 圍應包含當時土堤頂延伸至桂林路之道路。雖被告無法舉
06 證57年航測影像（施工後）／大比例尺上「車流路線」所
07 示之「越堤道路」（見本院卷第268頁）確實存在，但依5
08 7年航測影像（施工後）、58年地形圖（施工後）（見本
09 院卷第268-269頁），及前揭「台北市雙園堤防計劃說明
10 書」所載混凝土防洪牆牆身與漿砌角石間設有寬7.15公尺
11 「道路」，可知系爭土地與混凝土防洪牆間確有「道路」
12 （並非當時之環河南路），且系爭土地確位於當時之「道
13 路終點」附近，並毗鄰桂林路。因臨近系爭土地之堤防區
14 段採混凝土防洪牆方式興建，故於堤後空間（堤防臨陸
15 面）會預留部分範圍作為施工空間及完工後類似於現今之
16 「水防道路」檢修救災空間。考量大型吊卡車車體較長、
17 過彎半徑需求較大，類似於現今之「水防道路」之道路終
18 點，自須預留足夠通行及轉彎空間，供迴車通行使用。雙
19 園堤坊工程實際竣工時（51年6月30日）水利法及河川管
20 理辦法雖尚未公布，並無現今河川管理辦法第6條第3款所
21 定「三、水防道路：指便利防汛、搶險運輸所需之道路及
22 側溝，並為堤防之一部分」之規定，但當時之河川堤防旁
23 之道路及側溝，也有便利防汛、搶險運輸之實質需求，只
24 是尚無法律上之明文定義，其雖無法律明文，在解釋上仍
25 可認定系爭土地確有類似現今之「水防道路」便利防汛、
26 搶險運輸之功能，是系爭土地與混凝土防洪牆身內側之道
27 路寬度，縱超過7.5公尺，仍應認定為堤防一部分，原告
28 主張「混凝土防洪牆身內側至系爭土地足足有17.3公尺以
29 上寬度，足以設置二條8公尺寬之道路，系爭土地無供堤
30 後道路使用之必要」云云，尚不足採。又依57年航測影像
31 所示，系爭土地上只有一個小陰影，不能證明為地上物，

且有交通連通、車輛使用痕跡，58年地形圖系爭土地上則無地上物，原告主張「系爭土地自日據時期至70年代止，有一道混凝土堤防存在」、「台北市私立立人高級中學亦早於52年間在系爭土地上建有若干校園附屬建物及設施」云云，顯與57年之航測影像、58年地形圖不符，不足採信，系爭土地自可作為類似現今「水防道路」之使用。原告主張「殊難想像一般車輛通行會迂迴、特地繞過該日據時期堤防，再穿過系爭土地之方式通行，作為防汛、搶險運輸目的使用」云云，亦不足採。再者，台灣省水利局84年7月26日（84）水政字第0000000000號函固稱「水防道路設計標準與供公眾通行之道路或公路不同，如予供公眾通行將涉及交通安全及維護管理事項，故不宜供公眾通行」，但只是說明「不宜供公眾通行」，並非「絕不可供公眾通行」，可知既使在84年後已有法律定義之水防道路，亦非絕不可供公眾通行，不能因未「主管機關未在系爭土地設置避免公眾通行之相關管制措施」，即否定其水防道路之性質，何況51年時並無法律明文規定，當時亦無前揭台灣省水利局84年7月26日（84）水政字第0000000000號函之存在，則類似現今「水防道路」之當時「堤後空間（堤防臨陸面）道路」，到底可否供公眾通行？並無明確規定，主管機關所以未在系爭土地設置「避免公眾通行之相關管制措施」，乃因51年時法律規定不明確所致，尚不妨礙系爭土地便利防汛、搶險運輸（類似現今「水防道路」）之功能。是本件已足認定○○區○段9地號土地部分面積為堤防使用、部分作為類似現今水防道路性質之使用（見本院卷第268-269頁），系爭土地自為工程之所必需，難謂不在工程用地範圍內，且已於51年間依雙園堤防工程徵收計畫完成使用。又系爭土地於51年徵收並興建堤防完工時之情狀，距今已60年，證據蒐集不易，57年之航測影像自屬最客觀之證據，在沒有其他證據可證明系爭土地「57年之航測影像與51年堤防完工時之情狀不同」之

前，57年之航測影像自堪採信，原告主張「50年代正值我國經濟起飛階段，系爭土地經6年之發展，地貌及建設恐已與51年堤防完工時大不相同，不得採用系爭土地於57年間狀況，推論51年已有依徵收目的使用系爭土地」云云，亦不足採。

(五) 原告復主張【日本時代施作之混凝土防洪牆2.2公尺及現殘存之20公尺遺址，位於現今環河南路2段2巷1號旁（告證16，見本院卷第163頁），參加人所屬工務局水利工程處111年6月22日北市工水計字第111603283號函，亦明確指明「該地號附近於52年疑似已存在有高度的設施或類似駁坎構造物存在」，此所謂有高度的設施或類似駁坎構造物，即上述日本時代施作約2.2公尺高度的混凝土防洪牆，益見系爭土地，從不在參加人所稱「位於堤後通行道路」之內，系爭土地並不在工程用地範圍內】云云。惟依57年航測影像所示，系爭土地與混凝土防洪牆身之間，確有通行之道路，並有交通連通、車輛使用痕跡，且為「道路終點」，58年地形圖亦顯示系爭土地與混凝土防洪牆身之間有通行道路，為「道路終點」（見本院卷第268-269頁），而在前揭系爭土地與混凝土防洪牆身之間之通行道路範圍內，並無任何「有高度的設施或類似駁坎構造物存在」，是縱參加人所屬工務局水利工程處111年6月22日北市工水計字第111603283號函稱「該地號附近於52年疑似已存在有高度的設施或類似駁坎構造物存在」，且該「有高度的設施或類似駁坎構造物」確屬上述日本時代施作約2.2公尺高度的混凝土防洪牆，其位置亦在非57年航測影像、58年地形圖所顯示當年之「道路範圍」內，其既不在當時道路範圍之內，即不妨礙系爭土地作為當時便利防汛、搶險運輸（類似現今水防道路）性質之使用，原告主張尚無足採。又參加人於75年進行雙園堤防改建，堤牆形式已全部改建為RC擋水牆，並與環河南路快速道路共架，系爭土地鄰近之堤段配合堤線外移，於竣工後已將「原堤

01 防」拆除，故現存之堤防型式與原工程範圍不同，原告主
02 張「系爭土地不在工程用地範圍內，並未作為水防道路之
03 用」云云，尚不足採，原處分否准撤銷徵收，尚無違誤。

04 三、備位聲明部分：原告先位聲明既為無理由，即應就備位聲明
05 部分為審理，系爭土地不符合土地徵收條例第49條第2項第1
06 款、第3款所定「因工程變更設計，致原徵收之土地不在工
07 程用地範圍內」、「已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計
08 畫完成使用之土地，因情事變更，致原徵收土地之全部或一
09 部已無徵收之必要」，應廢止徵收情形：

10 (一) 原告雖主張私立三極高級工業學校實習工廠之電力設備與
11 變壓設施即設置於系爭土地上面，且使用迄今猶付費使用
12 中，系爭土地開闢為通行道路使用5、6年後，即廢棄而遭
13 比臨土地者佔用興建為電力設備與變壓設施，佔用50餘年
14 而了無糾紛，足見興築雙園堤防完成後所徵收土地確實未
15 使用完畢，倘已依徵收目的完成使用，為何於堤防工程完
16 成1年後的20幾年間還得數度再分割？甚至53年7月被分割
17 出來的○段9-4與9-5地號土地，於66年4月將已分割土地
18 予以合併、重測後再分割出719-2、719-3地號土地，旋即
19 發布719-2地號土地為公園預定地、719-3之地號土地為住
20 宅區，然徵收目的並無「萬華第136號公園，都市計畫第
21 四之一種住宅區」，顯見系爭土地係因變更設計或情事變
22 更致無徵收使用之必要，依土地徵收條例第49條第2項第1
23 款、第3款規定，應廢止徵收云云。

24 (二) 惟【該第2項第3款所稱「情事變更」，係指土地徵收所應
25 具備之基礎事實，於完成徵收後發生非徵收當時所能預見
26 之變動而言，因此，於完成徵收後，已依徵收計畫開始使
27 用，尚未依徵收計畫完成使用之土地，如原核准徵收計畫
28 所載興辦事業之許可，經目的事業主管機關撤銷或廢止；
29 或因都市計畫之變更致徵收取得之土地不得作為原計畫興
30 辦事業使用等情形，固屬此所謂「情事變更」；然若僅因
31 需用土地人之主觀事由而變更工程設計或事業設計內容，

01 原核准徵收計畫所載興辦事業之性質並未改變，而不影響
02 土地徵收所應具備之基礎，均尚非此所稱「情事變
03 更」。】（最高行政法院110年上字第342號判決參照）、
04 又【關於徵收處分的廢止，土地徵收條例第49條第2項第
05 2、3款、第4項規定：「已公告徵收之土地，有下列情形
06 之一者，應廢止徵收：……二依徵收計畫開始使用前，興
07 辦之事業改變、興辦事業計畫經註銷、開發方式改變或取
08 得方式改變。三已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫
09 完成使用之土地，因情事變更，致原徵收土地之全部或一
10 部已無徵收之必要。」、「前3項規定，於本條例施行前
11 公告徵收之土地，適用之。」依此規定之徵收廢止，應依
12 條文規範之要件逐一檢視是否合致，缺一不可，如需用土
13 地人已依徵收計畫為被徵收土地之完成使用，即無得依前
14 揭規定請求廢止徵收之可言。至於已依徵收計畫完成使用
15 以後，徵收土地用途之變更，乃所有權之一般行使，與因
16 情事變更致無徵收必要之情節無涉，此時，對於土地徵收
17 條例施行後公告徵收之土地，縱或有同條例第9條第1項第
18 3款「依原徵收計畫開始使用後未滿5年，不繼續依原徵收
19 計畫使用」收回權行使之可能，因本件系爭土地之徵收，
20 時間在土地徵收條例89年2月2日施行前之52年間，乃無此
21 規定適用之餘地】（最高行政法院108年度判字第124號判
22 決參照）。本件臺北市雙園區柳段9地號土地部分面積為
23 堤防使用、部分作為類似水防道路性質之使用，系爭土地
24 位於類似水防道路上，於51年已依徵收計畫完成使用，已
25 如前述，徵收土地事後用途之變更（例53年7月分割成○
26 段9-4與9-5地號土地，66年4月將已分割土地予以合併、
27 重測後再分割出719-2、719-3地號土地，75年進行雙園堤
28 防改建，將堤牆形式全部改建為RC擋水牆，並與環河南路
29 快速道路共架、發布719-2地號土地為公園預定地、719-3
30 之地號土地為住宅區），乃所有權之一般行使，與「因情
31 事變更致無徵收必要」之情節無涉，原告主張「所徵收土

地未使用完畢」云云，尚不足採，亦無何情事變更可言。
又查62年航測影像圖，系爭土地始有建物存在（見乙證1
卷第108頁），並無原告所稱「(51年)開闢為通行道路5、
6年後即遭無權占用」之情事，且系爭土地縱因巡查人力
有限及地籍地界不明顯而遭無權占用，並未因此而廢棄作
為通行道路使用，非謂無權占用狀態已使系爭土地「廢棄
作為通行道路使用」，且參加人所屬財政局87年接管後，
依臺北市市有公用不動產被占用處理作業要點規定向無權
占用追繳無權占用期間之使用補償金（見乙證2卷第143-1
44頁），亦無原告所稱「佔用50餘年了無糾紛，迄今猶付
費使用中」之情事，均不符合土地徵收條例第49條第2項
各款規定應廢止徵收之要件，原告主張尚不足採。

四、綜上，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原
告訴請撤銷，並先位聲明請求被告應作成撤銷徵收○○市○
○區○○段二小段719-3地號土地之行政處分；備位聲明請
求被告應作成廢止徵收○○市○○區○○段二小段719-3地
號土地之行政處分，均無理由，應予駁回。

五、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐
一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由。

中 華 民 國 115 年 1 月 8 日

審判長法官 陳心弘

法官 林妙黛

法官 畢乃俊

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）。

01 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，
02 逕以裁定駁回。

03 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
04 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
05 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
06

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。	

07 中 華 民 國 115 年 1 月 8 日
08 書記官 李依穎