



高雄高等行政法院新聞稿

發稿日期：109年4月8日

發稿單位：發言人室

連絡人：審判長 吳永宋

連絡電話：07-3573726 分機 編號：109-05

有關本院 106 年度訴字第 400 號原告蘇俊文等 74 人與被告內政部間都市計畫事件，於民國 109 年 4 月 8 日下午 4 時宣判，其裁判摘要如下：

壹、主文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

貳、事實概要：

- (一) 為解決臺南地區鐵路平交道所衍生之交通瓶頸問題，改善鐵路行車噪音、振動等環境公害，及促進都市整體發展，臺灣省政府交通處委託美商美聯科技股份有限公司臺灣分公司於 82 年 3 月間完成對臺南地區進行鐵路立體化（地下化、高架化）可行性研究暨 84 年 12 月間完成綜合規劃報告（下稱 84 年綜規報告），惟因臺南車站嗣於 87 年 12 月 18 日經列為古蹟，致已完成之上述綜合規劃須配合修改；88 年間因臺灣省政府精簡作業，由整併前交通部鐵路改建工程局即鐵道局接續辦理規劃作業，構想利用交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）管理之現有鐵路用地，不足部

分則向現有鐵路用地之東、西兩側取得需用土地，於 96 年 9 月完成在原有軌道下方施作永久軌及原有軌道東側施作地面臨時軌之「台南市區鐵路地下化工程綜合規劃報告」(下稱 96 年綜規報告或原軌案)，經交通部報請行政院交經濟建設委員會(下稱經建會)審議結果，以時空環境已有變化為由，針對臨時軌工程部分，請臺南市政府協助研究其它路線之可行性；又因軌道次類別建設經費拮据，請評估本建設工程與鄰近區域一併辦理都市更新計畫，以土地開發效益挹注本案工程經費之可行性；並請重新檢討工程施作方式，縮短工程時程，減低當地交通衝擊。行政院爰將上述經建會審議結果，以 96 年 10 月 26 日院臺交字第 0960049234 號函復交通部轉請鐵道局查照辦理。

- (二) 鐵道局就上述經建會審議結果，於 98 年 3 月提出原軌案之替代方案即「臺南市鐵路地下化工程綜合規劃報告補充之評估作業」評估報告(下稱 98 年 3 月綜規報告第一冊)，嗣於 98 年 7 月完成在原有軌道的東側取得需用土地施作地下永久軌之「臺南市區鐵路地下化計畫綜合規劃報告」(下稱 98 年 7 月綜規報告或核定案)，經交通部層轉經建會審議通過並報請行政院以 98 年 9 月 9 日院臺交字第 0980054496 號函核定。臺南市政府即按核定案之規劃，於 101 年 7 月 12 日依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定，將「臺

南市區鐵路地下化計畫」列為其興建之重大設施，辦理都市計畫迅行變更，並以 104 年 7 月 30 日府都綜字第 1040687086A 號函檢陳經臺南市都市計畫委員會同年 5 月 14 日第 40 次會議決議通過之系爭變更計畫案，報請被告所屬都市計畫委員會（下稱被告都委會）審議。被告都委會於 105 年 8 月 9 日第 880 次會議（下稱被告都委會第 880 次會議）決議准照臺南市政府核議意見通過，報由被告以 105 年 9 月 10 日台內營字第 1050813183 號函（下稱原處分）核定，臺南市政府即以 105 年 9 月 20 日府都綜字第 1050949303A 號公告系爭變更計畫案自 105 年 9 月 21 日零時起發布實施生效。

- （三）原告 74 人不服原處分，提起訴願，其中蘇俊文等 37 人經訴願決定駁回；原告蔡佳玲等 37 人，經訴願決定訴願不受理，於是提起行政訴訟。

參、裁判理由摘要：

本院合議庭審理結果，認原告之訴為無理由，其理由說明如下：

- （一）原告 74 人具備當事人適格要件：

原告蘇俊文等 37 人，均為系爭變更計畫案變更範圍內之土地或建物所有權人，因系爭變更計畫案之變更而直接損害其權利，具有提起本件訴訟之訴訟權能。另原告蔡佳玲等 37 人居住並設籍於系爭變更計畫案

變更範圍內，其所居住房地，於系爭變更計畫案核定後，將被徵收而須拆遷，原告蔡佳玲等 37 人之居住自由亦將受影響，則原告蔡佳玲等 37 人提起本件撤銷訴訟即應具有訴訟實施權能，而為適格之原告。

(二) 被告未辦理聽證程序，無違司法院釋字第 709 號及第 739 號解釋意旨：

都市計畫法既未規定變更都市計畫須舉行聽證為之，則聽證程序即非屬法定必經之程序，被告未辦理聽證程序，並不違法。又司法院釋字第 709 號解釋及釋字第 739 號解釋，分別係就都市更新條例及獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法所為解釋，其釋憲標的均與本件所涉及之都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款法條、變更都市計畫案件類型無關。原告指摘被告未經辦理聽證程序所作成之原處分，抵觸司法院釋字第 709 號及第 739 號解釋意旨，尚非的論。至於內政部 105 年 10 月 31 日內政部台內法字第 1052101137 號令訂定發布「內政部舉行聽證作業要點」第 2 點固規定：「本部審理都市計畫、重要濕地、海岸管理、都市更新、土地徵收及市地重劃等案件，於作成行政處分前，依法規規定應舉行聽證，或依職權認有舉行聽證之必要者，依本要點規定辦理（流程如附圖）。」然因本件被告已先於 105 年 9 月 10 日作成核定系爭變更計畫案之原處分，自不能以其不及適用嗣後訂定發布生效之內政部舉行聽證作業要點有關聽證之規定而指摘其

程序為違法。

- (三) 行政機關對於行政計畫之確定享有一定的計畫形成自由。對於計畫形成自由事項即都市計畫變更內容所為之司法審查，依計畫形成自由界限理論，除了審查變更計畫是否遵守強制的程序規定、是否具有必要性、是否與上位計畫或法規一致及受到計畫指導原則之拘束外，尚應依利益衡量瑕疵理論，審查都市計畫內容是否權衡可能受到計畫影響的各種不同公益與私益，使各方利益處於協調之狀態。
- (四) 有關台鐵路權範圍之訂定，就直線段之最小需求寬度而言，84年綜規報告所規劃之最小需求寬度為23.61公尺（包括佈設永久軌道及臨時軌道東、西正線並考慮附屬設備之需求），96年綜規報告訂定之最小需求寬度則為25.81公尺，核定案之98年綜規報告所訂定之最小需求寬度則為26.3公尺。就規劃範圍而言，84年綜規報告及96年綜規報告規劃範圍，同樣全長7.55公里；而核定案即98年7月綜規報告之規劃範圍全長8.23公里，規劃範圍比較原軌案之7.55公里多出0.68公里。另98年3月綜規報告（第一冊第7-12、7-13頁）在檢討線形佈設時，為符合安全施工距離之要求，將地下化工程之連續壁開挖與現有軌道中心淨距，由原規劃2.8公尺增加至約3公尺；另外軌道中心與隧道內壁淨距，則因考量預留未來設置標準軌之空間，亦由原規劃2.7公尺增加為3公尺，其提

升施工安全及預留未來設置標準軌空間之考量優於原軌案。是以原軌案亦應符合相同的要求，達到相同效益，始具比較性，若依其因此增加之施工安全距離及軌道中心與隧道內壁淨距計算，則原規劃預估的需地面積，也應該會隨之增加。上述 98 年綜規報告有關路權範圍訂定之最小需求寬度差異及各項施工淨距等規劃內容，係為符合安全施工距離之要求，於計算不同方案所需用土地面積時，應以相同標準加以計算，才能在相同的基礎上對照比較。原軌案欲達到與核定案相同效益，其路權寬度勢必等幅增加，始具比較性，不能於不同效益之基礎下，單純為各項面積之比較。

(五) 有關係爭變更計畫案是否合於都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定之審查：

1、核定案與原軌案有關道路寬度之都市規劃效益相當，然優於「自救會」提案：

核定案與原軌案有關鐵路廊帶縱向道路規劃方案之內容，北起東門路、南至龍寶路（即保仁路），均採雙向各二車道以上設計，兩案各路段之道路設計寬度均相同。就此以言，核定案與原軌案的規劃內容既然完全相同，足以證明核定案所謂有關道路寬度之都市規劃效益之公益性，與原軌案應無不同，就此觀點而言，二者顯無高下之分。然而「自救會」因減少徵收三原則主張以「徵用」方式使用臨時軌道用地（期間約 3

年，迄臨時軌移回原軌用地止)，即完全不必徵收私有土地，因此，「自救會」雖同樣主張永久軌置於現有軌下方，但因其主張在永久軌施作完成後，將臨時軌用地返還原地主，鐵道廊帶道路之範圍即縮減為僅指永久軌用地部分（寬度 16.3 公尺）而已，故縱不考慮扣除必要之緊急出入口、通風口或抽水機房等公共設施設備之因素，至多僅產生寬度 16.3 公尺之鐵路廊帶道路，顯然不及核定案所規劃 26.3 公尺以上之鐵路廊帶道路寬度，被告都委會決議所謂比較兩方案有關道路寬度之都市規劃效益，應認為核定案之公益性明顯優於「原軌案」，應係指優於「自救會」之提案而言，非指優於 96 年綜規報告之原軌案。

2、原軌案有在東側設置 6 米平行巷道之必要：
原有軌道東側自衛民街起至中華陸橋南端文化新城有一縱向平行巷道（寬度取其平均值簡稱原 6 米平行巷道），兼供通行同時備供鐵道沿線防、救災功能，如因施工之需，而遭劃入施工範圍，則在施工期間，應顧及鐵道沿線原有交通及防、救災之需求，除非有其他有效替代原 6 米平行巷道功能之方法，否則即有重新設置 6 米平行巷道以取代遭劃入施工範圍的原 6 米平行巷道功能之必要。分述如下：

(1) 原軌案將原 6 米平行巷道北自衛民街起，南至林森路一段為止均劃入施工範圍，有新設平行巷道之必要。

- (2) 原軌案將原 6 米平行巷道自林森路一段向南至中華東路三段 393 巷 24 弄巷道終點為止均劃入施工範圍，有新設平行巷道之必要。
- (3) 長榮新城路段的平行巷道劃入施工範圍，亦有設置維持其原有功能之必要。
- (4) 開元國小路段有重新施設 6 米平行巷道之必要。
- (5) 保仁路以南約 160 公尺，應有重新設置平行巷道以取代遭劃入施工範圍的原有平行巷道功能之必要。

3、原軌案因設置 6 米平行巷道需地面積合計 16,980 m²。原軌案之臨時軌東側須留設平行巷道之所在位置，係指：

長榮新城路段約 140 公尺、開元國小路段約 120 公尺、衛民街至文化新城路段約 2,410 公尺、保仁路以南路段約 160 公尺等處，合計長度約 2,830 公尺，故原軌案工程的需地面積必須增加此部分面積 16,980 m²。

4、核定案需地面積為 51,418 m²，原軌案需地面積 56,797 m²，核定案需地面積小於原軌案：

- (1) 核定案增設南臺南站及林森路站兩座通勤站之規劃，提昇大量運輸公眾搭乘之便利性，顯優於原軌案，原軌案欲達相同之效益，亦應加計增設這兩座通勤站的需地面積 3,334 m²，始具比較性。

- (2) 「原軌案」公、私有土地拆遷範圍為 56,797 m²：

A、原軌案之徵收面積總額應為 36,483 m²，加計原軌案有設置 6 米平行巷道必要所需土地面積 16,980 m²，以及增設南臺南站及林森路站兩座通勤站而應增列需地面積 3,334 m²，合計 56,797 m²。

B、台鐵路權範圍之訂定，就直線段之最小需求寬度而言，84 年綜規報告所規劃之最小需求寬度為 23.61 公尺，96 年綜規報告訂定之最小需求寬度增加為 25.81 公尺，98 年綜規報告之核定案所訂定的最小需求寬度又修正增加為 26.3 公尺。按路權範圍訂定之最小需求寬度及各項施工淨距等規劃內容，係為符合安全施工距離之要求，於計算不同方案所需用土地面積時，應以相同標準加以計算，才能在相同的基礎上對照比較，原軌案欲達到與核定案相同之效益，其路權寬度勢必等幅增加，始具比較基礎，不能在不同效益之基礎下，單純為面積的比較。因此，按相同的工程規劃設計標準，原軌案至少須就規劃範圍全線再增加 2.69 公尺寬度的需地面積，則原軌案須拆遷的土地面積將遠超過 56,797 m²。又依核定案 98 年綜規報告，其規劃長度較原軌案多出 0.68 公里，則原軌案尚須就此 0.68 公里規劃範圍加計需地面積。

(3)「核定案」公、私有土地拆遷範圍為 51,418 m²：核定案依其土地權屬表（第 8-9 頁）所載，需取得非臺鐵局土地 5.1 公頃，其中公有土地面積為 21,121 m²、私有土地面積則為 30,297 m²，合計 51,418 m²，小於原軌案

的需地面積 56,797 m²。

5、依核定案需用私有土地面積 30,297 m²，較原軌案的 33,516 m²減少 3,219 m²，而且減少使用 174 筆私有土地，核定案比原軌案更符合都市計畫法第 42 條第 2 項「公共設施用地應儘先利用適當之公有土地」之計畫指導原則。

6、核定案所規劃的鐵路地下化施工位置距離臺南火車站古蹟較遠，對古蹟造成的風險低於原軌案。

7、原處分無違司法院釋字第 732 號解釋意旨：本件因都市計畫之主要計畫變更所涉變更範圍之土地，均屬於交通事業及直轄市交通規劃所必須之土地，並無司法院釋字第 732 號解釋所指報請徵收交通事業所必須者「以外」之毗鄰地區土地（即非交通事業所必須之土地），使土地資源之利益重新分配或移轉國家或其他私人享有之情形。且查臺南市區鐵路地下化計畫係以逐年編列公務預算方式支應建設經費，自無原告所指為了以土地開發效益挹注系爭地下化工程經費，而併就系爭地下化工程與鄰近區域辦理都市更新，導致徵收面積大幅增加之情事。

（六）綜上所述，原告蔡佳玲等 37 人均居住並設籍在系爭變更計畫案變更範圍內，其所居住房地，於系爭變更計畫案核定後，將須拆遷，其等居住自由亦將受影響，即屬法律上利害關係人，自為適格原告；原告蘇俊文等 37 人為系

爭變更計畫範圍內之土地或建物所有權人，因變更計畫案而直接損害其權利，具有訴訟實施權能。又都市計畫法並未規定聽證為必經之程序，而司法院釋字第 709 號解釋，係就都市更新條例關於都市更新事業概要及計畫之審核程序規定而論，釋字第 739 號解釋，則係就獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法相關規定是否合憲而論，均與本件變更都市計畫之案情無涉。又考量原臨路住戶之通行權益，及其與鐵道本身沿線之防、救災需求，原軌案確有設置平行巷道之必要；原軌案需用的公、私有土地合計 56,797 m²，大於核定案的 51,418 m²；核定案需用私有土地 30,297 m²，小於原軌案的 33,516 m²（不含通勤站之私有土地面積），且原軌案需用土地筆數比核定案多出 175 筆，其中有 174 筆為私有土地，足認採取核定案需用的私有土地筆數及面積均比原軌案更少，較符合都市計畫法第 42 條第 2 項「公共設施用地應儘先利用適當之公有土地」原則之要求。且核定案的施工範圍距離臺南車站古蹟比原軌案更遠，因施工而對古蹟造成破壞的風險較低；再加上核定案既然不必另外施作臨時軌工程，則與臨時軌工程相關的工作時間即可減省，不論是減省工期若干，均不影響核定案因此臨時軌工程相關的工作時間之減省，就施工期間之比較而言，明顯較優於原軌案之結論。縱然核定案與原軌案有關道路寬度之都市規劃效益（公益性）相當，惟本於行政機關對於行政計畫之確定享有一定的計畫形成自由之觀點，被告綜合上述各項爭點之比

較觀察，而以原處分核定系爭變更計畫案，尚難認為有何利益衡量之程序瑕疵或衡量不合比例之利益衡量結果瑕疵之違法。

肆、本件得上訴。

伍、合議庭成員：審判長蘇秋津、陪席法官邱政強、受命法官孫國禎。

參考法條：

都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款：「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。」

都市計畫法第 42 條第 2 項：「前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」