

裁判字號：最高行政法院 109 年度上字第 684 號 行政判決

裁判日期：民國 111 年 07 月 28 日

案由摘要：都市計畫

最高行政法院判決

109 年度上字第 684 號

上 訴 人 蘇俊文
陳蔡信美
陳致曉
陳割
曾永霖
林美淑
陳麗珠
陳焯沛
周秀茹
洪天熿
孫盟堯
張玲綿
黃春香
謝杉陽
朱素玲

共 同

訴訟代理人 詹順貴 律師

簡凱倫 律師

被 上 訴 人 內政部

代 表 人 徐國勇

訴訟代理人 吳任偉 律師

莊曜隸 律師

參 加 人 臺南市政府

代 表 人 黃偉哲

訴訟代理人 許雅芬 律師

鄭婷婷 律師

蔡宜君 律師

參 加 人 交通部鐵道局

代 表 人 伍勝園

訴訟代理人 孔繁琦 律師

上列當事人間都市計畫事件，上訴人對於中華民國 109 年 4 月 8 日高雄高等行政法院 106 年度訴字第 400 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本案縮略用詞列表：

全稱	簡稱
交通部臺灣鐵路管理局	臺鐵局
交通部鐵路改建工程局	鐵工局
交通部鐵道局（由鐵工局與交通部高速鐵路工程局整併）	鐵道局
行政院經濟建設委員會	經建會
臺灣省政府交通處辦理臺南地區進行鐵路立體化（地下化、高架化）可行性研究暨規劃	82 年研究案
鐵工局 84 年 12 月綜合規劃報告	84 年綜規報告
鐵工局 96 年臺南市區鐵路地下化工程綜合規劃報告	96 年綜規報告或原軌案（於現有軌道下方施作地下永久軌）
鐵工局 98 年 3 月「臺南市	98 年 3 月綜規報告

鐵路地下化工程綜合規劃報告 補充之評估作業」評估報告	
鐵工局 98 年 7 月「臺南市 區鐵路地下化計畫綜合規劃報 告」	98 年 7 月綜規報告或 核定案 (於現有軌道東側土地 施作地下永久軌)
臺南市都市計畫委員會	臺南市都委會
104 年 5 月 14 日第 40 次 會議決議通過「變更臺南市主 要計畫(配合臺南市區鐵路地 下化計畫)案」	系爭變更主要計畫一
104 年 5 月 14 日第 40 次 會議決議通過「變更臺南市主 要計畫(配合臺南市區鐵路地 下化計畫)(部分鐵路用地、 住宅區變更為公園道用地)案 」	系爭變更主要計畫二
系爭變更主要計畫一、二	系爭變更計畫案
內政部都市計畫委員會	被上訴人都委會
被上訴人 105 年 9 月 10 日 台內營字第 1050813183 號函 核定系爭變更計畫案	原處分 (地下永久軌配置於現 有軌道東側)
反臺南鐵路東移自救會	自救會
自救會提案	自救會原軌案

二、事實概要：

- (一)參加人臺南市政府為臺南市區鐵路地下化興建工程，依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定，以民國 104 年 7 月 30 日府都綜字第 1040687086A 號函(下稱 104 年 7 月 30 日函)檢陳經臺南市都委會同年 5 月 14 日第 40 次會議決議通過系爭變更主要計畫一及系爭變更主要計畫二，報經被上訴人以原處分核定，臺南市政府據以 105 年 9 月 20 日府都綜字第 1050949303A 號公告(下稱 105 年 9 月 20 日公告)系爭變更計畫案自 105 年 9 月 21 日零時起發布實施生效。
- (二)上訴人不服原處分，共同循序向高雄高等行政法院(下稱原審)提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審 106 年度訴字第 400 號判決(下稱原判決)駁回，上訴人等乃提起上訴(另原判決當事人欄除上訴人蘇俊文等 15 人外，其餘原審原告 59 人未上訴，已確定)。

三、上訴人起訴主張及被上訴人暨參加人在原審答辯，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

- (一)都市計畫法未規定變更都市計畫須舉行聽證，被上訴人未辦理聽證程序，不違反行政程序法第 107 條規定。司法院釋字第 709、739 號解釋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。被上訴人已先於 105 年 9 月 10 日作成原處分，不能以其不及適用內政部 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」而指摘其程序違法。
- (二)依被上訴人都委會第 880 次會議決議揭示之理由，核定案改建後之道路寬度為 25~40 公尺之公園道，對紓解鄰近地區交通與塑造市中心區意象，具有具體效益，符合規劃專業與臺南市長期發展願景所需；而「自救會」提出原軌施作之整體空間規劃，其市中心區縱向道路過於狹小(寬度僅 11~16 公尺)，且僅為雙向各一車道之狹小道路，不符合臺南市中心區應有之道路規劃等級，且都市環境與景觀亦未能獲得明顯改善。又被上訴人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。

(三)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，各路段之路面寬度不一，取其均值稱為原 6 米平行巷道，係沿著鐵道線提供臨路住戶進出及不特定用路人南北雙向往來通行，同時備供鐵道沿線防、救災、鐵路緊急事故（翻覆、火燒車）之救援需求，且依 96 年綜規報告之規劃，亦認為須先有替代性道路才能將原道路納入施工範圍。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，及將原 6 米平行巷道自林森路一段向南至中華東路 3 段 393 巷 24 弄巷道終點為止，有新設 6 米平行巷道以取代遭劃入施工範圍之 6 米平行巷道之必要。工程需地範圍內合法建築物之拆餘部分，所有人就該贖餘部分建物之改建或增建，仍可繼續為從來之使用，需有道路供其通行。依核定案，在施工期間兼具臨時巷道的功能，而免設平行巷道，但原軌案將臨時軌配置在永久軌東側，在施工期間，鐵道沿線原臨路建物土地出入之人車，須跨越過臨時軌道區，才能使用覆蓋板上的西側臨時巷道通行進出，違反軌道及道路交通安全的要求。

(四)長榮新城路段之平行巷道、開元國小西側為開元路 71 巷通往開元人行陸橋之巷道，及保仁路以南約 160 公尺平行巷道，劃入原軌案的臨時軌施工範圍，均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。原軌案因設置 6 米平行巷道需地面積合計 16,980 平方公尺：原軌案由於考量交通及防、救災需求，應設置 2,830 公尺長之 6 米平行巷道，故需地面積必須增加 16,980 平方公尺（計算式： $2,830 \times 6 = 16,980$ 平方公尺）。

(五)核定案公、私有土地拆遷範圍（需地面積）小於原軌案，另核定案係考量設站地點應具有良好之集散服務系統及便利轉乘之地點、應接近旅客之供應點及擴大客源、具有因應將來成長時，車站設施及站區轉運設施之可擴充性等條件，及運量預測結果顯示林森站及南臺南站均具有增設通勤車站之需求潛力，故認為增設南臺南站及林森站兩座通勤站具有必要

性。

- (六)「原軌案」公、私有土地拆遷範圍 56,797 平方公尺，「核定案」公、私有土地拆遷範圍為 51,418 平方公尺。核定案依其土地權屬表所載，需取得非臺鐵局土地 5.1 公頃，其中公有土地面積為 21,121 平方公尺、私有土地面積則為 30,297 平方公尺，合計 51,418 平方公尺，小於原軌案需地面積。又核定案需用私有土地面積 30,297 平方公尺，較原軌案的 33,516 平方公尺減少 3,219 平方公尺，且核定案需用 368 筆私有土地，比原軌案需用 542 筆私有土地，減少使用 174 筆私有土地，足認比原軌案更符合都市計畫法第 42 條第 2 項規定之計畫指導原則。
- (七)核定案不必另外施作臨時軌工程，則與臨時軌工程相關工作的時間即可減省，就施工期間而言，明顯較優於原軌案之結論。在永久軌施工區以覆蓋板供通行、救災之用，免去設置臨時巷道的土地需求、工程時間與經費；且完工後將由較寬闊的鐵路廊帶道路取代各路段寬狹不一的原 6 米平行巷道功能，也提高路地的使用效能。
- (八)兩方案規劃路線範圍所需拆除之房屋建物面積，即使未納入可能需設置 6 米平行巷道之情形下，原軌案估計共將拆除 71,157 平方公尺房屋面積及 116,996 平方公尺樓地板面積，相較核定案僅需拆除 49,740 平方公尺房屋面積及 95,586 平方公尺樓地板面積，原軌案對於人民使用居住之建物將有更大範圍之影響。但如果鐵道是經過人口密集的住宅區，主張向軌道兩側取得需用土地之原軌案與只向東側取得需用土地之核定案，前者影響的土地筆數與拆遷戶數，應該會比後者多（兩側的總數大於一側），不過就個別土地或建物所有人所受影響或侵害的程度而言，後者應該會大於前者（本來兩側分擔改為一側單獨負擔）。由於 98 年 3 月綜規報告第一冊附錄三及附錄四的建物拆遷調查表，未載明其公私權屬，而建物登記面積，未必等同實際建築面積，且抵觸施工之建築物均已拆除，因此無從再調查據以比較，何況原軌案本來就沒有規劃並調查如在東側新設 6 米平行巷道所需拆除之房屋面積，當然無從逕認核定案對私有建物的拆除面積、拆除總樓地板

面積小於或大於原軌案，自難遽以認定原處分違法，且此僅為單一項目，在其他整體利益衡量仍可認核定案較優時，即不影響原處分之適法性。

- (九)無論是原軌案或是核定案所規劃的鐵路地下化施工，依我國鐵道工程施工技術水準均有施作可行性，純從施工技術的觀點來看，兩方案對古蹟造成的風險應屬相當。然核定案比原軌案的施工範圍與臺南車站古蹟間距離更遠。依臺南市政府「臺南市區鐵路地下化計畫工程技術論壇簡報」之「核定案斷面示意圖」及「方案綜合比較表」顯示，核定案所規劃的鐵路地下化施工範圍與臺南車站古蹟間之距離約 20 公尺，而原軌案所規劃之永久地下站體與臺南車站、月台古蹟有重疊部分。基於相對位置距離的比較來看，核定案之地下化施工對臺南車站古蹟造成的風險應低於原軌案。
- (十)系爭變更計畫案並無司法院釋字第 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。本件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，被上訴人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等語，駁回上訴人在原審之訴。

五、本院判斷：

- (一)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。
- (二)都市計畫決定是以達成未來目標為目的，為帶有預測性、創

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

(三)經查，參加人臺南市政府以104年7月30日函檢陳經臺南市都委會同年5月14日第40次會議決議通過系爭變更主要計畫一及系爭變更主要計畫二，報經被上訴人以原處分核定，臺南市政府據以105年9月20日公告上開計畫案自105年9月21日零時起發布實施生效，為原判決確定之事實。而兩造已就原判決確定之事實所援引之82年研究案、84年綜規報告、96年綜規報告、經建會96年10月25日都字第0960004851號函（98年7月綜規報告附錄一）、行政院96年10月26日院臺交字第0960049234號函（98年7月綜規報告附錄一）、98年綜規報告、行政院98年9月9日院臺交字第0980054496號函（系爭變更主要計畫一附件一第1頁）、交通部101年4月3日交路字第1010403808號函（系爭變更主要計畫一附件二第1頁）、臺南市政府101年7月12日府都綜字第1010570884號函（系爭變更主要計畫一附件三第1頁）、104年7月30日府都綜字第1040687086A號函、臺南市都委會104年5月14日第40次會議決議、被上訴人都委會第880次會議紀錄、臺南市政府105年9月20日公告、原處分等，於原審言詞辯論時就之陳述辯論，並有兩造言詞辯論意旨狀可憑，本院自得斟酌據以為裁判。本案為上訴人對系爭計畫案提起之行政訴訟，是以本案審查之標的為原處分核定通過之系爭變更計畫案。

(四)都市計畫法第7條第1款、第2款規定：「本法用語定義如左：

一、主要計畫：係指依第15條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則。二、細部計畫：係指依第22條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據。」第8條規定：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」第13條第1款規定：「都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所依下列之規定擬定之：一、市計畫由直轄市、市政府擬定，……。」第15條規定：「（第1項）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：一、當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。二、行政區域及計畫地區範圍。三、人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。五、名勝、古蹟及

具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。六、主要道路及其他公眾運輸系統。七、主要上下水道系統。八、學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫地區範圍使用之公共設施用地。九、實施進度及經費。十、其他應加表明之事項。

(第 2 項)前項主要計畫書，除用文字、圖表說明外，應附主要計畫圖，其比例尺不得小於一萬分之一；其實施進度以 5 年為一期，最長不得超過 25 年。」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。」第 20 條第 1 項第 2 款規定：「主要計畫應依下列規定分別層報核定之：……二、直轄市、省會、市之主要計畫由內政部核定。」第 21 條第 1 項規定：「主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣(市)政府應於接到核定或備案公文之日起 30 日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期刊登新聞紙或新聞電子報周知。」第 26 條規定：「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。……。」第 27 條第 1 項第 4 款規定：「都市計畫經發布實施後，遇有下列情事之一時，當地直轄市、縣(市)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。」第 28 條規定：「主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第 19 條至第 21 條及第 23 條之規定辦理。」可知主要計畫主要是依據計畫地區範圍人口之

成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之調查與推計，預測未來發展目標，規劃土地使用及主要道路、其他公眾運輸系統、主要上下水道系統及公共設施等配置，而為綜合性、一般性、長期性及全盤性計畫，以作為發展及建設之原則性指導，並為細部計畫之準則。又為兼顧計畫之穩定性及因應變化之可調整彈性，指示主管機關以預測 25 年內之發展為原則，惟應隨時事變化，於都市計畫發布實施後 3 至 5 年為一期加以通盤檢討，如遇都市計畫法第 27 條所定情事，並得視實際情況辦理個案變更。又都市計畫法對於公共設施用地之規劃原則之規範密度規定於第 42 條：「(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、……。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 43 條規定：「公共設施用地，應就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境。」第 44 條規定：「道路系統、停車場及加油站，應按土地使用分區及交通情形與預期之發展配置之。鐵路、公路通過實施都市計畫之區域者，應避免穿越市區中心。」

(五)經查：

1. 系爭變更計畫案乃參加人臺南市政府就其列為臺南市興建之重大設施「臺南市區鐵路地下化」之個別開發行為，依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定辦理之主要計畫個案變更，主要在於配合該鐵路地下化工程而變更土地使用配置及管制。
2. 「臺南市都市計畫」以日治時期日人所訂之計畫為基礎，光復後，分別於 38 年及 45 年發布實施都市計畫，當時都市計畫範圍大致涵蓋現今臺南市東區、南區、北區、中西區等以火車站為核心之周邊地區，以及部分安平區聚落；後於 68 年將臺南市行政轄區全部納入都市計畫範圍後，又分別於 72 年、85 年及 92 年完成主要計畫通盤檢討，另分別於 78 年及 80 年完

成第一期公共設施保留地及工業區專案通盤檢討。92年完成主要計畫第四次通盤檢討後，為使都市計畫能與區政建設工作推展相互呼應，遂依據各行政區範圍分別辦理通盤檢討。與系爭變更計畫案相關者為東區及北區部分，其後配合都市發展需要，多次分別於全市主要計畫及行政區主要計畫辦理個案變更。100年完成中華電信股份有限公司用地專案通盤檢討，該案已彙整主要計畫歷次個案變更，且迄至系爭變更計畫案為止並無其他變更，故本次即以其檢討後之計畫為現行計畫內容。

3. 系爭變更計畫案緣起於為解決西部縱貫鐵路對臺南市區造成之交通及都市發展問題，並促進交通運輸系統整合及協調，達到均衡區域發展的目標。臺南市政府及前臺灣省政府於80年6月中旬開始辦理臺南市區鐵路立體化(郊區化)可行性研究，先後完成82年研究報告、84年綜規報告，再於88年6月完成綜規報告第一次修訂，後又於89年、90年及92年再配合中央主管機關意見修訂綜規報告之工程內容，96年再依經建會審議意見辦理綜規報告第三次修訂，其後遞經補充評估之98年3月綜規報告，續經相關部會、參加人臺南市政府、鐵工局、臺鐵局等共同研商，預估總經費新臺幣293.6億元，工期7年8個月，並依「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」協商中央及地方經費分攤方式，最後完成98年7月綜規報告，經行政院98年9月9日院臺交字第0980054496號函核定，其工程用地範圍經交通部101年4月3日交路字第1010403808號函核定。嗣經參加人臺南市政府就此臺南市興建之重大設施，辦理完成系爭變更計畫案。經核系爭變更計畫案之啓動並未違反都市計畫法第27條第1項第4款「配合中央、直轄市或縣(市)興建之重大設施」之規定。
4. 上述系爭變更計畫案配合之臺南市區地下化工程研議過程中，關於98年7月綜規報告(核定案)：係規劃以現有軌道維持鐵路營運，不另設置臨時軌，而於現有軌道東側，採用明挖覆蓋單孔雙軌隧道施作地下永久軌，完工後，站體東移，現有軌切換至永久軌營運。而與核定案差異較大者，如96年綜規報告(原軌案)：規劃於現有鐵路東正線東側設置臨時軌道

，將現有軌道之營運切換至臨時軌，臨時軌所需私有土地以徵收方式取得，並辦理地上物拆遷及補償。地下永久軌所需私有土地以徵收方式取得(範圍及於現有軌道西側土地、民房)。地下化永久軌施工完畢後，臨時軌之營運切換至地下永久軌。此外，另有自救會原軌案：自救會所稱之原軌案與96年綜規報告原軌案不同。96年綜規報告需徵收現有軌道西側私有土地，拆遷西側民房(即原軌路權併用西側土地施工)；自救會之主張則為：①永久軌置於原有軌道下方；②永久軌路權西側與原有軌道路權西側對齊；③以「徵用」方式取得現有軌道東側土地設置臨時軌道，完工後，徵用之土地返還原土地所有權人。

5.次依據系爭變更計畫案之計畫書記載，臺南市區鐵路地下化計畫範圍北起臺南市永康區永康橋以南約0.17公里處，南至生產路以南約1.91公里，全長8.23公里。位於臺南市主要計畫範圍內之長度約6.76公里，工程用地範圍面積約14.85公頃，其中涉及變更面積總計約11.87公頃。計畫目標乃為解決鐵路平交道所產生之交通瓶頸問題，提高鐵、公路行車安全；改善鐵路行車產生之噪音、振動等環境公害問題，提昇生活品質；促進都市整體發展，提高土地利用價值；站區開發結合車站古蹟保存，強化臺南古都風貌促進都市整體發展；配合都市捷運之規劃，期建立都會區完整大眾捷運系統；改善鐵路設施提高服務水準，促進鐵路客貨運輸之現代化。並於進行分析自然環境、自然與人文景觀資源、人口等資訊及鐵路地下化工程範圍涉及之臺南市北區、東區之土地使用現況；現行鐵路南北貫穿，造成部分鐵路兩側地區道路系統無法銜接；計畫區範圍內與鐵路橫交之17條寬度寬窄不一之道路(實踐街、長榮路5段、開元路、東豐路、小東路、大學路西段、民族路、青年路、東門路、光華街、大同路一段141巷、府連路、大同路一段197巷、林森路一段、榮譽街、中華東路、生產路)及與鐵路平行之3條道路(北門路、大同路、前鋒路)之交錯關係及其交通量、服務水準、受鐵路與平交道之影響等情，從而預測並設定系爭變更計畫案之空間機能定位及配置構想，解決縱貫鐵路貫穿臺南市區造成之市區

阻隔，交通耗費，消弭鐵路沿線兩側都市發展限制，秉此規劃並決定上述鐵路地下化之土地使用配置。且除將原臺南車站改為地下站，另新增林森、南臺南地下通勤站，沿途消除鐵路沿線 9 處平交道、8 處地下道(5 處車行地下道、3 處人行道地下道)、2 處鐵路橋涵及 3 處陸橋等方式，預期完工後可消除市區鐵路平交道造成之市區阻隔與交通壅塞問題並有利行車安全，並促進臺南市古都之都市更新發展。工程用地劃設原則，以不影響現有鐵路之營運，減少用地徵收且符合安全施工距離原則下，地下化工程之連續壁開挖與現有軌道中心淨距為 3.0 公尺；外軌道中心與隧道內壁淨距應預留 3 公尺作為標準軌設置空間；另引道段之開挖面與現有軌道距離至少 2.5 公尺；豎曲面之縱坡應避開立體橫交道路，使其盡可能於施工期間仍保持立體交叉，避免新增臨時平交道，以減少現有交通與人車安全造成衝擊；曲線半徑在上述原則下，應較現有線型為佳；南北引道所造成之道路阻隔，需尋找替代道路或增設道路供人車通行。南北引道應參考原計畫道路及現況道路之寬度，各另外徵收 8 公尺寬之平行道路，供未來施工及完工通行使用。至其發展定位與規劃構想，於機能定位上，係以未來「臺南市區鐵路地下化計畫」工程完成後，由北而南長達 8.2 公里之地面層騰空後，成為市中心區之重要發展軸帶，故配合此重大建設之推動將鐵路兩側都市空間定位為「永續發展廊帶」，其中因鐵路地下化騰空土地與臺南站及南臺南站區部分，將以生態綠園道作為周遭不同特色區劃新生廊帶之主軸，並為平面及立體空間之串連。進而據之規劃本案變更範圍，以交通運輸系統、開放空間系統、空間配置以及都市防災等面向為主發展其構想。其中空間配置構想，則以鐵路地下化工程範圍西側原鐵路用地之土地將騰空不再做為鐵路使用，而鐵路地下化工程設計之用地範圍寬度約 16.3 公尺，考量工程結構安全、鐵路行車安全、鐵路地下化工程完工後其上方騰空廊帶除必要之車站站體、通風口、逃生口、抽水機房等公共設施及公用設備外，已無法進行開發建築，故依據鐵路地下化計畫定線之工程用地範圍，將該地面騰空廊帶規劃為適當公共設施用地，除工程引道段

及站區外，主要規劃為公園道(兼供鐵路使用)使用，以作為鐵路沿線人口稠密地區之出入動線、紓解周邊道路交通擁擠問題，並提昇地區環境及景觀品質。透過以鐵路地下化工程以及鐵路地下化騰空之南北連續性綠色廊帶，營造都市綠帶景觀與串連周邊公園、綠地、廣場、學校等開放空間及市中心都市活動機能，依據鐵路沿線地區發展特性，分別賦予適當機能定位。

6.系爭變更主要計畫一與系爭變更主要計畫二基於上述目標與規劃構想，爰變更土地使用配置及管制。關於其用地範圍、所有權權屬、變更原則、實質變更及土地取得方式之內容分述如下：

(1)系爭變更主要計畫一：①變更臺南市鐵路地下化工程用地範圍土地(即原鐵路東側土地)之土地使用配置及管制，此部分工程用地包括北區及東區都市計畫內鐵路地下化工程用地範圍土地，工程用地範圍地籍面積 14.85 公頃，權屬依序為臺鐵局管理之國有土地(面積約 9.81 公頃，占工程用地範圍土地面積比例約 66.1%)、其他公有土地(約 2.79 公頃，占比約 18.8%)、其他私有土地(約 1.75 公頃，占比約 11.8%)、國營事業土地(約 0.50 公頃，占比約 3.4%)。②變更原則：以地下層作為鐵路軌道使用之土地，地面層得供公園、綠地及道路使用，並配合公園道系統規劃為整體性綠化廊道，輔以景觀設計，塑造都市景觀軸線，串聯地區開放空間系統，因之配合土地使用及交通系統需求變更為公園道用地(兼供鐵路使用)。另外部分穿越現有公園用地及道路用地之路段，則配合週邊土地使用變更為公園用地(兼供鐵路使用)及道路用地(兼供鐵路使用)。軌道使用地面層部分，主要位於既有鐵路用地西側作為臨時軌平面鐵路及鐵路地下化南北兩端之鐵路引道段，鐵路引道段地面層提供隧道出口使用，因此引道段土地變更為鐵路用地。另為配合鐵路地下工程需要於引道段東側規劃 8 公尺便道提供工程施工使用，施工完成後將作為社區出入引道，故施工便道土地變更為道路用地(兼供鐵路使用)。車站使用部分：臺南市區鐵路地下化工程新增兩處通勤站(林森站及南臺南站)，車站使用土地變更為車站用地，並配

合車站土地使用需求，於細部計畫研擬土地使用管制要點。

③實質變更內容：變更位置為私校 2 用地(聖功女中)至計畫範圍南界之鐵路地下化工程用地範圍，包括：A、原計畫商業區(單位公頃，下同，0.25)、高密度住宅區(1.33)、中密度住宅區(2.98)、「公 61」公園用地(0.01)、公園道用地(0.31)、「文小 16」國小學校用地(0.02)、「文大 12」大專學校用地(0.03)、鐵路用地(5.21)、保護區(0.10)、農業區(0.04)等變更為公園道用地(兼供鐵路使用)(10.29)；B、原計畫道路用地(0.54)變更為道路用地(兼供鐵路使用)(0.54)；C、中密度住宅區(0.43)、「私校 2」私立學校用地(0.01)變更為鐵路(0.44)；D、「公 73」公園用地(0.16)變更為公園用地(兼供鐵路使用)(0.16)；E、「車專 4」車站專用區(0.27)、中密度住宅區(0.18)變更為車站用地(0.44)。

④土地取得方式，私有土地由交通部採一般徵收方式或私人捐贈方式取得；公有土地非屬市有地由交通部與臺南市政府依法辦理撥用，市有地則由交通部與臺南市政府協議使用。

(2)系爭變更主要計畫二：①就鐵路地下化工程完工後，變更關於地下化工程範圍西側，即原鐵路用地之土地騰空不再做鐵路使用後之土地使用配置及管制，此部分變更範圍內之鐵路用地地籍面積 4.36 公頃，權屬依序為臺鐵局管理之國有土地(面積約 4.34 公頃，占工程用地範圍土地面積比例約 99.54%)、臺南市政府土地(約 0.02 公頃，占比約 0.46%)；②變更原則：配合「臺南市區鐵路地下化計畫」第一階段都市計畫變更，以延續全線帶狀都市綠化空間，確實消弭鐵路兩側都市發展限制，達到都市縫合與整體發展之目的。未來鐵路地下化工程完成，沿線臺鐵局管理之國有土地已無鐵路使用需求，故配合上述鐵路地下化計畫工程範圍土地平面層規劃為公園道系統之構想，將柴頭港溪至開元路、民族路至中華東路、鐵路地下化工程範圍西側原鐵路用地內臺鐵局管理之國有土地，一併變更為公園道用地。③實質變更內容：變更位置為永康區、北區之行政區交界(柴頭港溪)至開元路(3-2-20M)及民族路(3-6-34M)至中華東路(2-1-30M)等區段間之鐵路地下化工程用地西側，將原有之鐵路用地(單位公頃，下同，4

.34)、住宅區(0.02)變更為公園道用地(4.36)。④土地取得方式為「作為都市計畫變更負擔之公共設施，提供予臺南市政府作為公園道使用」。

7.綜上，系爭變更計畫案係為解決都市人口近用縱貫鐵路沿線空間而密集形成之市區中心，已因該鐵路造成之交通阻隔及都市發展問題，而配合該既有穿越臺南市區之縱貫鐵路地下化工程，及就完工後地面層土地與其西側原鐵路用地如何使用配置所為之規劃，核其設定之目標及採取之措施，並無逾越都市計畫法有關主要計畫及個案變更及公共設施用地配置之指導原則，並其計畫內容採取之措施，亦有其合理必要之正當性。

(六)形成系爭變更計畫案之前的政策構思過程，諸如84年綜規報告、96年綜規報告(原軌案)、98年3月綜規報告，或者在與公眾對話過程中人民提出之想法例如自救會原軌案，並非系爭變更計畫案所配合之興建方案。本件司法之審查標的為系爭變更計畫案，至於行政機關之政策方案則非法院可代替其選擇。惟上開興建政策定調前曾經構思或於對話過程中出現之主要方案，適足呈現系爭變更計畫案配合核定案之利益衡量過程，而於系爭變更計畫案審議過程中，予以衡量回應，此有臺南市都委會第40次會議紀錄，及被上訴人審議時，聽取專案小組、臺南市政府、鐵工局、自救會、在地居民團體意見，召開「擴大專案小組會議」讓支持與反對雙方進行說明論證可參。據被上訴人第880次都委會於聽取規劃機關、民眾陳情及自救會之意見後，決議通過系爭變更計畫變案之理由，略以臺南市政府配合核定案而為之系爭變更計畫案，其對都市規劃及健全都市發展效益之合理性、公益性及必要性較優：「1.臺南鐵路地下化案之空間規劃，是否能塑造出臺南市中心區長遠發展的關鍵改善，實為本案都市計畫審議最核心議題。觀察核定案，其改建後之道路寬度為25~40公尺之公園道，對紓解鄰近地區交通與塑造市中心區意象，具有具體效益，確實符合規劃專業與臺南市長期發展願景所需。2.自救會提出原軌施作之整體空間規劃，雖具備都市縫合效果，惟其產生市中心區縱向道路過於狹小(寬度僅11~16

公尺)，僅為雙向各一車道之狹小道路，不符合臺南市中心區應有之道路規劃等級，且都市環境與景觀亦未能獲得明顯改善。因此，……本委員會認為核定案之公益性明顯優於原軌案（註：應指自救會原軌案）。」「1.核定案之公私有土地拆遷範圍約 5.14 公頃，原軌案因需考量原有平行巷道功能及交通、防災需求，必須於東側新設 6 米巷道，土地拆遷範圍增加至約 5.4 公頃，較核定案多約 0.26 公頃。2.基於拆遷範圍較小與對都市長期發展較佳之條件，本委員會認為採取核定案，符合必要性之規劃原則。」另就解決交通安全以及平交道問題部分，理由略以：「1.臺南車站旅運量日益提升，市區交通亟待改善：原臺南市是一個發源較早的城市，鐵路貫穿市中心密集發展建成區，數十年來沿線多處平交道導致市區交通阻塞及意外頻繁，既有道路系統難以紓解交通，藉由交通管理手段可達成之改善效果甚小。更顯推動鐵路地下化以保障用路人交通安全之急迫與公益性。2.核定案無需增設臨時車站，施工期間除長榮地下道需配合於實踐平交道(位於引道段)封閉後改建為臨時平交道外，其餘橫交道路儘可能保持立體交叉之交通動線，不增設平交道，對維護交通安全及降低市區交通衝擊更有助益。相較原軌案必須增加 4 個臨時平交道(拆除東門、開元、中華陸橋及小東地下道)及擴建 1 處臨時臺南車站，占用前鋒路路寬，嚴重影響市區交通。以火車站以北開元路、東豐路、小東路 3 處平交道為例，列車通過時將完全阻斷東西向車流。另民族路限高降低，僅容小型車通過。此外，占用既有平行巷道，阻斷民眾通行使用時間約 7 年以上，亦須配合留設巷道。整體而言，核定案衝擊更小、風險更低。」另關於核定案規劃內容與土地徵購計畫，所能滿足正當性、公益性、必要性等原則之程度，高於原軌案之理由，略以：「1.就土地開發利益創造與歸屬方面，鐵路地下化完工後，原公有與私有(徵購)之工程用地與原鐵路用地，均合併為寬度 25~40 公尺的公園道用地，無任何住宅或商業不動產開發。另兩處新增車站用地，一處為國營事業所有，一處為願意配合工程執行之私有土地，無其他直接關聯的不動產開發規劃。……本規劃案無圖利任何特定人

不動產開發利益或提供機會之虞。至於，因鐵路地下化所創造較佳環境品質，確有帶動周邊土地做更高價值使用，有助地方經濟與長期都市發展。然此現象本為都市建設之必然，甚或為應期待之結果，……屬於無涉特定人與潛在獲利者廣泛之集體利益，屬於都市規劃與建設本應被期待與要求之效益。」

「核定案版本之工程用地為 15.05 公頃，後經臺南市都委會決議：『參酌陳情人意見，在工程可行原則下減少用地範圍或調整位置』，重新檢討並縮減用地需求 0.2 公頃在案。調整後工程用地約 14.85 公頃中，公有與國營事業土地約 13.10 公頃(占 88.2%)，私有土地約 1.75 公頃(占 11.8%)。綜此二者，顯示本案之規劃，對土地徵收條例第 3 條之 1 儘量縮小徵購範圍與優先使用公有土地之原則，已有所注意與回應。」

此外，復敘明 8 成拆遷戶可視個別拆遷情形及意願進行整建、重建，及以補償容積方式加速拆遷戶重建，回到原地更新重建家園。對被徵購土地除依法給予補償外，另得以成本價(約市價 5 折)承購專案照顧住宅，優於原軌案僅能提供土地租金與安置過程之租金補貼。依參加人臺南市政府提供之資料顯示，涉及工程拆遷之 323 戶門牌戶中，擁有合法建築物之 285 門牌戶，有承購專案照顧住宅(有 30、47、50 等坪型與店舖共四類)資格，該住宅位於臺南市東區新興發展區，緊鄰鐵路地下化新增之南臺南車站，截至 105 年 7 月底計有 201 門牌戶登記申購。復敘明對其他弱勢戶之照顧情形。另原軌案所提徵用方式之唯一優點在於被徵用土地地主於完工後得取回土地重新興建房屋，但同樣面臨既有房屋必須拆遷與工程期之搬遷與安置，反而因為施工範圍擴大，較核定案增加拆遷房屋，而弱勢拆遷戶所面對問題與核定案完全相同；並評估原軌案涉及工程風險與交通衝擊明顯高於核定案，且地下化完工後所創造的都市空間效益，明顯低於核定案等情在案。

- (七)又原有軌道東側自衛民街起至中華陸橋南端文化新城，此一
- 路段，有一縱向平行巷道，為兩造於原審所不爭，原判決復已敘明依參加人鐵道局提供之平行巷道平面圖顯示該平行巷道在各路段之路面寬度不一，最窄處 2.9 公尺(青年路 232 巷

南端)到最寬處 9.1 公尺(樹林街一段附近) ,並取其均值簡稱為 6 米平行巷道。該 6 米平行巷道係沿著鐵道線供臨路住戶進出及不特定用路人南北雙向往來通行,同時備供鐵道沿線防、救災功能,尤其是鐵路緊急事故之救援需求,此為該 6 米平行巷道坐落之國有土地之所以劃入鐵道路權而由臺鐵局擔任管理者之緣故。而不論核定案與原軌案都是採用鐵路地下化的方法,消除地面上的平交道等交通障礙,以達到都市縫合的目標。在鐵路地下化施工期間,因仍須維持鐵路營運,兩方案均有臨時軌與永久軌,在永久軌施工期間,以臨時軌經營鐵路運輸,兩方案的差異在於臨時軌與永久軌位置互換。但以 96 年綜規報告原軌案規劃,亦認須先有替代性道路才能將原道路納入施工範圍。由於原軌案並未規劃並調查如在東側新設 6 米平行巷道所需拆除建物面積,故亦未計入新設 6 米平行巷道所需拆除之房屋面積。然如採原軌案因須於原有軌道東側施作臨時軌,則沿線之原 6 米平行巷道遭劃入施工範圍部分,即應顧及施工期間鐵道沿線之交通及防、救災及緊急事故需求。加以工程需地範圍內合法建築物之拆餘部分,核屬臺南市興辦公共設施拆除合法建築物賸餘部分就地整建辦法第 2 條第 1 項規定所稱賸餘部分,所有人就該賸餘部分建物之改建或增建,仍可繼續為從來之使用,故如原臨路住戶抵觸該臨時軌需用土地致需拆除部分建物改建者,若未有新設平行巷道,其保留之拆餘建物於修補整建完成後,將因無巷道可供通行出入,使其坐落土地成為袋地。然若為使原臨路住戶的拆除賸餘部分得以通行出入,卻就臨路住戶之拆餘部分,再徵收取得新設 6 米平行巷道所需土地,如此又對被徵收之臨路住戶產生另一次財產權的侵害。至上訴人所稱鐵路沿線各街廓有高達 40 條以上之替代道路可資使用一節,其對不特定用路人或可尋其他鄰近道路替代,但對於面臨並倚賴原 6 米平行巷道之鐵道沿線臨路住戶之通行,及鐵道本身暨沿線之防、救災等需求,不會因此消失而無須面對,當有重新設置平行巷道以取代原 6 米平行巷道功能之必要。此外,關於長榮新城社區西側路段如經劃入原軌案臨時軌施工範圍,其通行寬度僅餘約 3 公尺,有必要維持該平行巷

道原有 度以維持其原有功能。另關於開元國小路段之平行巷道係供鐵路兩側之成功國中、開元國中與大光國小使用之人行陸橋橋墩銜接之用，該橋墩與原軌案臨時軌道衝突，然而原平行巷道乃提供學童與居民方便又安全橫越鐵道之捷徑，附近尚有台南二中、聖功女中等學校眾多學生往返，如落入原軌案臨時軌施工範圍，更有重新施設 6 米平行巷道之必要。至於保仁路以南約 160 公尺平行巷道，位置約在大同汽車展示中心東方形成 T 字型路口，路口轉折向東行進即與保仁路(即龍寶路)通連，形成三角形區域，東行巷道兩側與平行巷道東側均有建物錯落其間，應顧及其通行及防、救災需求，亦有重新設置平行巷道以取代遭劃入原軌案臨時軌範圍之巷道功能必要。從而在原軌案之基礎下，考量交通及防、救災需求，應另覓長約 2,830 公尺之土地設置新 6 米平行巷道，將致增加工程需地面積約 16,980 平方公尺。而在地下永久軌用地部分，核定案是以現有軌道作為臨時軌，並在現有軌道的東側位置施作永久軌；原軌案則是在現有軌道的下方位置施作永久軌，且沿著永久軌東側施作臨時軌。在相同工程規劃設計標準下，由於臺鐵局營運中的現有軌道之路權寬度在不同路段有不同的路權寬度，在路權寬度不敷使用部分，為鐵路地下化施工所需，即有徵收私有土地或撥用公有土地之必要。故在需用永久軌工程土地部分，原軌案規劃採取向現有軌道東、西兩側徵收、撥用以取得需用土地的方式；核定案則採取只向東側取得需用土地的方式施作地下永久軌。總體而言，核定案或原軌案之永久軌工程部分，均因臺鐵局現有路權範圍土地不敷使用，無可避免須取得私有土地，差別僅在於如採核定案，只向原有軌道東側取得需用土地，而原軌案，則兼向原有軌道東、西兩側取得需用土地。且據被上訴人估計核定案之公、私有土地合計拆遷範圍約 5.14 公頃，原軌案則約為 5.4 公頃。至於自救會原軌案雖將永久軌設置於原有軌道下方，然其線型與 96 年綜規報告原軌案不同。96 年綜規報告需徵收現有軌道西側私有土地，拆遷西側民房(即原軌路權併用西側土地施工)。自救會主張之原軌案則為：

- ①永久軌置於原有軌道下方；
- ②永久軌路權西側與原有軌道

路權西側對齊；③以「徵用」方式取得現有軌道東側土地設置臨時軌道，完工後，徵用之土地返還原土地所有權人。自救會原軌案雖不必徵收私有土地，但原軌地下化後產生市中心區縱向鐵路廊帶道路寬度，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因素，至多僅為永久軌之 16.3 公尺寬度。原判決復敘明其認定審查系爭變更計畫案所評估公、私有土地拆遷範圍與原軌案之比較，各約 5 公頃，及系爭變更計畫案增設南臺南站及林森站之必要性，暨原軌案拆遷面積及範圍略多系爭變更計畫案，且系爭變更計畫案需用私有土地較原軌案所需私有土地之面積及筆數亦較少，無違都市計畫法第 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等情。是以原判決綜合系爭變更計畫案業已衡量各面向公私利益，據以審查認定系爭變更計畫案尚無利益衡量瑕疵情事，並詳論其判斷之依據，將判斷而得心證之理由，記明於判決，亦無違證據法則、經驗法則與論理法則。

- (八)上訴意旨雖以關於原軌案之規劃，包括 84 年綜規報告、96 年綜規報告及 98 年 3 月綜規報告等三個版本，而比較以上各版本，可知 96 年綜規報告原軌案徵收面積僅有 21,970 平方公尺，但 98 年 3 月綜規報告徵收面積卻高達 37,171 平方公尺（調整規劃面積大於登記面積之違誤後，應為 36,483 平方公尺），二者重大落差之原因，係因參加人鐵道局重新檢討兩方案之所需工程用地面積、建物拆除面積及用地取得費用估算，惟原判決未檢視該「重新檢討後之原軌案」是否仍有占用平行巷道而有施設 6 米平行巷道之必要；並在誤認臺鐵局路權寬度應為 26.3 公尺之基礎下，認為原軌案據該寬度調整，即會占用原 6 米平行巷道；復有忽略例如青年路 215 巷 本即為一死巷，僅能透過衛民街接壤前鋒路直通臺南車站，不生使用青年路 215 巷需求之事實；且臨路住戶房屋如因新設 6 米平行巷道應予拆除，則拆除後已無該臨路住戶，即無原判決所稱須另覓新設 6 米平行巷道土地之必要，原判決認有臨路住戶之通行需求，即屬矛盾。加以 96 年綜規報告原軌案並無另設 6 米平行巷道之規劃，且如依 98 年 3 月綜規報告將鐵路線型

往西側挪動增加西側徵收面積，即無為東側臨路住戶另設 6 米平行巷道之必要，甚且縱應設置新 6 米平行巷道，只要暫時採用徵用民地供該 6 米平行巷道即可，原判決卻以徵收之角度論斷原處分無利益衡量瑕疵，即有違誤。再者，以現行工程技術及實例，均可克服於硬體設施下施工之問題，本案均無有關原軌案之古蹟保護工程會造成不可承受之工程風險評估，故古蹟保護顯非於原軌東側土地施作地下化永久軌之正當理由，此部分即有資訊不足之利益衡量瑕疵。是以原判決有判決與證據不合、理由矛盾及不備之違法云云。然查：

1. 上訴意旨亦陳明 98 年 3 月綜規報告，相較 96 年綜規報告(原軌案)，其軌道線型於林森路一段至中華東路路段往「西側」挪動而增加西側徵收面積，並同時減少東側使用面積，依參加入鐵道局所提 98 年 3 月綜規報告版本之原軌案，其於上揭路段沿線西側徵收之「私有面積」2,700.14 平方公尺，較 96 年綜規報告西側徵收面積 711.47 平方公尺(包含公私有面積)為多；又參酌 98 年 3 月綜規報告於相同路段之東側徵收面積僅有竹嵩厝段 4078 地號之 135.4 平方公尺，相較 96 年綜規報告(原軌案)於同路段東側徵收面積卻高達 1,168.52 平方公尺。如此，98 年 3 月綜規報告版本之原軌案之臨時軌工程於林森路一段以南至中華東路路段，施工範圍僅有極少部分會使用平行巷道面積，亦即幾乎未占用既有平行巷道，足資證明 98 年 3 月綜規報告於林森路一段至中華東路路段所採取增加西側徵收面積並同時減少東側徵收面積之方式，而幾乎完全騰空既有 6 米平行巷道可供通行，即無 96 年綜規報告(原軌案)僅餘 3 至 4 米巷道之情形等語。則按原判決業已敘明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，不能在不同效益之基礎下，單純為面積的比較等理由甚詳。且如將軌道線型於林森路一段至中華東路路段往「西側」挪動以增加西側徵收面積，或可達到上訴人所稱同時減少東側使用面積而不會占用原 6 米平行巷道之目的。然而，東、西兩側私有土地的重要性，無高下之別，其因規劃線型不同之影響，致受財產權之侵害與犧牲，亦無分軒輊，尚難以上開往西移增加西側徵收面積以減少

東側徵收面積之規劃，即謂此種規劃是較適切衡平而應採取卻遭漏未衡量採納之方案。系爭變更計畫案於經過各面向公私利益衡量後，採取只向東側取得需用土地的方式施作地下永久軌，而未採取原軌案向東、西兩側徵收、撥用方式施作地下永久軌，核係如前所述均經納入利益衡量因素之衡量結果。又所謂判決不備理由係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據；所謂判決理由矛盾，係指判決有多項理由，且互相衝突，無以導出判決之結論而言。故縱其說明為當事人所不認同，亦與判決不備理由或矛盾有間。原判決係考量鐵路沿線居民交通及沿線防、救災、緊急事故等需求，故而就如果採取 96 年綜規報告(原軌案)時應否在部分路段另行施設 6 米平行巷道，予以整體論述，加以原軌案如前所述拆遷範圍及影響層面更大而未獲採用，即不生續予衡量該 6 米平行巷道應以徵用或徵收取得用地為較適切之問題。是以原判決未再詳論 98 年 3 月綜規報告之差異，及個別臨路住戶與鐵路相對位置之差異，自與判決理由不備有別。至於原判決論述臺鐵局路權寬度應達多少公尺方為適當之比較基礎等情，核係其認定事實及證據之取捨，均不影響判決之結論。

2. 又系爭變更計畫案係在配合既有穿越臺南市區之縱貫鐵路地下化工程，及完工後地面層土地與其西側原鐵路用地如何使用配置所為之規劃決定，其結合既有車站古蹟，以承載城市記憶並開展都市未來新意象，固亦為計畫目標之一，惟如何保存臺南車站古蹟之議題，業經被上訴人第 880 次都委會審議時說明此屬工程技術可處理議題，尊重工程單位專業意見等語甚詳，原判決亦論明無論是原軌案或是核定案所規劃的鐵路地下化施工，依我國鐵道工程施工技術水準均有施作可行性，從施工技術的觀點來看，兩方案對古蹟造成的風險應屬相當。是原判決又以兩案地下化施工範圍與臺南車站古蹟之距離推論核定案之地下化施工對該古蹟之風險低於原軌案，核屬贅論，亦與判決之結果無影響。
3. 從而，上訴意旨以前詞指摘原判決有與證據不合、理由矛盾及理由不備之違背法令情事云云，並無可採。

(九)末按憲法上正當法律程序原則之內涵，除要求人民權利受侵害或限制時，應有使其獲得救濟之機會與制度，亦要求立法者依據所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序成本等因素綜合考量，制定相應之法定程序(司法院釋字第 689 號解釋理由書參照)。準此，公眾參與計畫或行政程序，目的在於提升最終決定之正確及適當性，但並非限制立法者應建立相同之程序形式，而係應先行確立參與程序所欲謀求之目標，參酌上述各項因素，而為適切之規範，以作為行政機關應遵循之正當程序之最低標準，而由行政機關據以為實質適當及有效的運作。按都市計畫法就都市計畫變更有關之審議、公開展覽、層報核定及發布實施等程序，規定於同法第 19 條至第 21 條及第 23 條，另於第 74 條規定內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之，並授權行政院訂定各級都市計畫委員會之組織。上開規定並未要求進行正式之聽證程序。上訴意旨徒以原判決於本案未類推適用司法院釋字第 709、739 號有關都市更新及獎勵土地所有權人辦理市地重劃應辦理聽證之解釋，指摘原判決有不適用上開司法院解釋或適用不當之違法，依前述說明，自非可採。

(十)綜上所述，原判決核無上訴人所指有違背法令情事，上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、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 111 年 7 月 28 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 陳 國 成

法官 王 碧 芳

法官 鍾 啟 煌

法官 蔡 紹 良

法官 簡 慧 娟

以上正本證明與原本無異

中華民國 111 年 7 月 28 日

書記官 蕭君卉

資料來源：最高行政法院司法院公報第 64 卷 9 期 30-59 頁最高行政法院裁判書彙編（111 年 1 月至 12 月）第 91-117 頁