

# 最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第626號

110年8月3日辯論終結

上 訴 人 臺北市府  
代 表 人 柯文哲  
訴訟代理人 林光彥 律師  
複 代 理 人 楊蕙謙 律師  
被 上 訴 人 趙順生  
馬安莉

林龍輝  
周中慧

共 同

訴訟代理人 陳榮哲 律師  
高紫棠 律師

上列當事人間都市計畫事件，上訴人對於中華民國108年5月2日臺北高等行政法院107年度訴字第384號判決關於其不利部分，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決除確定部分外廢棄。

廢棄部分被上訴人在第一審之訴駁回。

廢棄部分第一審及上訴審訴訟費用由被上訴人負擔。

理 由

一、本件事實經過：

(一)緣上訴人前於民國59年7月4日以府工二字第29248號公告實施「陽明山管理局轄區主要計畫案」(下稱59年主要計畫案)，計畫範圍包含當時之臺北市士林區全部。嗣上訴人陸續擬訂各地區細部計畫並配合修正主要計畫，其中與本件相關者有：1. 65年11月23日以65府工二字第47452號公告發布實施「擬定士林芝東路以南30號道路以東，及雙溪以北地區

01 細部計畫暨配合修訂主要計畫」，計畫範圍：士林芝東路以  
02 南，30號計畫路以東，及雙溪以北地區，包括三玉里、芝山  
03 里、忠誠里及岩山里之一部分地區(下稱65年11月23日細部  
04 計畫暨配合修訂主要計畫案)；2. 66年10月19日以66府工二  
05 字第43428號公告發布實施「擬訂士林舊市區細部計畫暨配  
06 合修訂主要計畫案」，計畫範圍：包含士林區福祿、福德、  
07 智勇、仁化、義方、禮文里全部及舊佳、福壽、福林、德  
08 行、芝山、岩山、信忠里之一部分地區(下稱66年10月19日  
09 細部計畫暨配合修訂主要計畫案)。上訴人嗣並辦理細部計  
10 畫之通盤檢討，其中與本件相關者有：1. 72年8月12日以72  
11 府工二字第30527號公告發布實施「修訂士林舊市區細部計  
12 畫(通盤檢討)案」，計畫範圍：士林區福祿、福德、智勇、  
13 仁化、義方、禮文里全部及舊佳、福壽、福林、德行、芝  
14 山、岩山、信忠里之一部分地區[下稱72年8月12日細部計畫  
15 (通盤檢討)案]；2. 73年4月5日以73府工二字第10113號公告  
16 發布實施「修訂士林區天母二、三路、30號計畫道路、芝東  
17 路、保護區界線、雙溪堤防、中山北路、磺溪堤防所圍地區  
18 細部計畫(通盤檢討)案」，計畫範圍：士林區蘭雅、忠誠、  
19 名山、岩山等里全部，及舊佳、蘭興、志成、福壽、芝山、  
20 三玉等里部分[下稱73年4月5日細部計畫(通盤檢討)案]；3.  
21 81年2月27日以81府工二字第81007450號公告發布實施「修  
22 訂士林區天母東、西路、忠誠路，士東路保護區界線、雙溪  
23 堤防、中山北路、磺溪堤防所圍地區細部計畫(第二次通盤  
24 檢討)暨配合修訂主要計畫案」，計畫範圍：士林區三玉  
25 里、蘭雅里、忠誠里、岩山里全部及蘭興里、芝山里、名山  
26 里一部分[下稱81年2月27日細部計畫(第二次通盤檢討)暨配  
27 合修訂主要計畫案]。上訴人自88年起開始整合各細部計畫  
28 區，以行政區為單元辦理都市計畫通盤檢討。於臺北市士林  
29 區，上訴人辦理「臺北市士林區都市計畫通盤檢討(主要計  
30 畫)案」，於100年6月13日以府都規字第10032279600號公

01 告公開展覽30日，嗣於106年3月14日以府都規字第10601150  
02 600號報請內政部核定。

03 (二)上訴人考量芝山岩周邊生態環境良好，現階段面對周邊建物  
04 改建及都市更新後的建築量體，整體景觀管制有其迫切性及  
05 必要性，於102年11月12日以府都設字第10237912801號令  
06 (下稱上訴人102年11月12日令)發布應提送都市設計審議範  
07 圍圖，東至忠義街、忠義街123巷、仰德大道1段、福林路，  
08 西至忠誠路1段、中山北路5段，南至福志路、雨農路，北至  
09 德行東路所圍區域，惟未訂定相關管制事項。嗣經臺北市都  
10 市計畫委員會(下稱臺北市都委會)104年11月19日第678次委  
11 員會決議，要求上訴人就芝山岩周邊景觀資源，研提具體方  
12 案並保障地主權益等相關配套措施，以落實景觀管制。上訴  
13 人據此研擬「變更臺北市士林區芝山段三小段361地號等土  
14 地第三種住宅區、第三之一種住宅區變更為第三種住宅區  
15 (特)、第三之一種住宅區(特)暨劃定芝山岩周邊景觀管  
16 制區細部計畫案」(下稱系爭計畫草案)，經臺北市都市設  
17 計及土地使用開發許可審議委員會(下稱臺北市都審會)105  
18 年5月19日第441次委員會審議通過，復經臺北市都委會105  
19 年8月11日第693次會議及105年11月10日第701次會議研議，  
20 決議認定符合都市計畫法第27條第1項第4款規定辦理都市計  
21 畫個案變更。上開計畫草案自105年11月25日至105年12月24  
22 日辦理公開展覽，上訴人並於105年12月7日19時假士林區芝  
23 山岩區民活動中心、105年12月21日19時假士林區雨農國小  
24 活動中心舉辦說明會。案經上訴人提送臺北市都委會106年7  
25 月20日第712次委員會審議，並於106年8月24日第715次委員  
26 會審議決議，修正法令依據為都市計畫法第27條第1項第3  
27 款，並修正名稱及內容。

28 (三)上訴人以106年9月19日府都規字第10602018000號核定公  
29 告：「擬定臺北市士林區芝山岩周邊景觀管制規定計畫案」  
30 (下稱系爭計畫或原處分)計畫書，並自106年9月20日零時  
31 起生效。計畫內容略以：貳、二、計畫管制範圍：士林區中

01 山北路5段、忠誠路1段以東，中正路、福林路以北，忠義街  
02 以西，德行東路、忠義街123巷以南範圍(下稱本計畫區)；  
03 伍、變更計畫內容：本計畫區全區不得作為容積接受基地；  
04 陸、都市設計準則：本計畫區之建築開發應經臺北市都審會  
05 審議通過後，始得核發建造執照。一、建築物高度及量體管  
06 制規定(一)雙溪以北：國防部軍事情報局、聯合醫院陽明院  
07 區、雨農國小、雨聲國小應採低度使用，(二)雙溪以南：  
08 福林國小、福志公園及志誠公園，以低矮量體形成本區視覺  
09 跳島，作為芝山岩向南眺望周邊之潛力視角，(三)為保留  
10 該等公共設施用地長期發展之彈性，(一)(二)項建築物之  
11 高度得經臺北市都審會審議通過酌予放寬。二、本計畫區內  
12 建築物外牆顏色應與地區山脈景致協調配合，以中、高明度  
13 及中、低彩度為原則。三、本計畫區內屋突層(含水塔、空  
14 調、視訊、避雷針、露天機電設備及裝飾構造物等)，應配  
15 合建築物作整體規劃設計，並加強植栽、景觀綠美化處理。  
16 四、本計畫區內各露台及屋頂層之綠化面積合計值於扣除必  
17 要之設施物後至少應達屋頂層當層面積之1/3為原則。五、  
18 本計畫區內建築物屋頂層禁止設置招牌廣告或電子展示廣  
19 告。六、本計畫區內建築物應有日、夜間照明計畫並應審慎  
20 評估光環境因素。七、本準則中部分列為「原則」性之規  
21 定，如經臺北市都審會審議通過，得不受該「原則」性之規  
22 定限制。

23 (四)被上訴人不服系爭計畫，提起訴願，經內政部107年1月30日  
24 台內訴字第1060091616號(被上訴人趙順生、馬安莉部  
25 分)、第1070005427號(被上訴人周中慧部分)及107年1月  
26 29日台內訴字第1072200122號(被上訴人林龍輝部分)決定  
27 訴願駁回，共同提起行政訴訟，請求：1. 先位聲明：確認原  
28 處分無效。2. 備位聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經臺北  
29 高等行政法院(下稱原審)以107年度訴字第384號判決(下  
30 稱原判決)訴願決定及原處分均撤銷；被上訴人其餘之訴駁  
31 回。上訴人遂就原判決於其不利部分，提起本件上訴。

01 (五)上訴程序進行中，上訴人所擬定報核之「臺北市士林區都市  
02 計畫通盤檢討(主要計畫)案」，因計畫範圍不包括士林區  
03 全部(部分地區另案辦理)，經內政部以110年1月26日台內營  
04 字第1100800819號函核定「臺北市士林區都市計畫通盤檢討  
05 (主要計畫)(第一階段)案」[下稱110年通盤檢討(主要計  
06 畫)案]，上訴人於110年2月5日以府都規字第11000903351  
07 號公告發布實施。上訴人旋於110年3月23日以府都規字第11  
08 030166631號核定公告發布實施「臺北市士林區都市計畫通  
09 盤檢討(細部計畫)(第一階段)案」[下稱110年通盤檢討  
10 (細部計畫)案]。

11 二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原  
12 判決所載。

13 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

14 (一)59年主要計畫案於59年7月4日公告實施，作為臺北市○○區  
15 等區域都市計畫之主要計畫，超過25年未就士林區發展現況  
16 依法進行檢討，違反都市計畫法第15條第2項規定。而未為  
17 相關之檢討或變更該都市計畫案之主要計畫，由都市發展的  
18 過程中而言，該都市計畫仍然發揮其計畫之預先性，有可能  
19 被落實於都市建設或作為相關都市規劃之參考或搭配，因此  
20 不能因超過25年及未曾檢討或變更，而認為該都市計畫因違  
21 法而失其效力。上訴人考量本計畫區環境，現階段面對周邊  
22 建物改建及都更後的建築量體，依據都市計畫法第27條第1  
23 項第3款規定，辦理都市計畫變更，於106年9月19日公告系  
24 爭計畫，上訴人透過「本計畫範圍內土地不得作為容積接受  
25 基地」之方式，實踐禁止增額容積的管制措施，直接限制本  
26 計畫區內土地所有權人之財產，其管制事項具體而影響範圍  
27 明確，為行政處分。

28 (二)經查，系爭計畫究竟是59年主要計畫案之變更計畫案或細部  
29 執行計畫，欠缺非常明確之判定標準，惟不符合行政程序法  
30 第111條第7款規定之明顯重大瑕疵；類此需要法院透過訴訟  
31 的方式為認事用法者，即使有瑕疵，也不具備明顯性，被上

01 訴人主張原處分有明顯重大瑕疵，得依行政程序法第111條  
02 第7款規定，認定原處分為無效者，自無足採。

03 (三)又查，59年主要計畫案並未就本計畫區環境有所計畫，該主  
04 要計畫案是以計畫圖說公告周知，而該計畫圖非常簡略，所  
05 示圖例之說明也並未針對本計畫區環境有所具體而明顯之計  
06 畫圖示；因此，無由判斷關於本計畫區是59年主要計畫案有  
07 所計畫的範圍。則系爭計畫為59年主要計畫案之變更計畫  
08 案，自無足採。參照都市計畫法第20條、第23條規定，系爭  
09 計畫既非屬主要計畫案之變更計畫案，則無需由內政部核  
10 定，應堪認定。又59年主要計畫案關於都市設計、景觀管制  
11 等事項均付之闕如，且自公告實施以來，未就士林區發展現  
12 況依法依限進行檢討，直到100年間上訴人辦理通盤檢討  
13 案，對於59年主要計畫案進行通盤檢討時，才樹立景觀綱要  
14 計畫與都市設計準則，才首將本計畫區劃進擬定景觀改善執  
15 行計畫之地區。故上訴人若欲就本計畫區擬定景觀改善執行  
16 計畫進行整頓，程序上自應先處理通盤檢討案，經內政部核  
17 定通過後再來擬定系爭計畫。這些情形恰可證實59年主要計  
18 畫案與系爭計畫間並無銜接性；而系爭計畫也非59年主要計  
19 畫案所實施之都市細部計畫案。

20 (四)上訴人稱59年主要計畫案雖已公告實施逾25年，仍屬合法有  
21 效計畫案，又雖對於計畫範圍內之容積、建築高度及景觀等  
22 事項未有任何說明與限制，顯見59年主要計畫案並未事先就  
23 此等事項予以規範，而待細部計畫再予詳細規劃，仍得作為  
24 系爭計畫之依據云云。查59年主要計畫案於擬定時並未對本  
25 計畫區之景觀管制或環境保護有所著墨；爾後直接以辦理細  
26 部計畫的方式實施景觀管制措施，極可能欠缺依憑之準則，  
27 更有可能涉及主要計畫所無之內容，而超越主要計畫的規  
28 劃，現實上所呈現的實質內容，反而成為主要計畫的變更  
29 案。上訴人企圖辦理通盤檢討案目前仍在內政部審查核定  
30 中，現實上僅僅有細部計畫而無「合法足已參考之主要計  
31 畫」或無「合法而夠細緻足已作為準則之主要計畫」。

01 (五)從都市計畫法之設計而言，第27條都市計畫個別變更乃針對  
02 第26條定期通盤檢討變更所設之例外規定，自應從嚴解釋及  
03 適用，且法條復規定變更時應「迅行」變更，故個別變更當  
04 係於變更有時間上之要求而不及於定期通盤檢討中加以檢討  
05 變更之情況下，始有適用第27條第1項各款規定之餘地，又  
06 為避免藉詞任意變更，主管機關應審慎認定其適用要件，以  
07 符合都市計畫法所規定之意旨。本案情節是數十年就59年主  
08 要計畫案不為通盤檢討，而所為之通盤檢討又正報請內政部  
09 核定中，自無急迫「本計畫範圍內土地不得作為容積接受基  
10 地，並自106年9月20日零時起生效」之必要，故以都市計畫  
11 法第27條第1項第3款規定辦理之迅行變更，自有未洽。而10  
12 6年之通盤檢討(主要計畫)案公展版計畫書內表明：「六、  
13 景觀綱要計畫與都市設計準則(一)景觀計畫目標……(二)應  
14 擬定景觀改善執行計劃地區……芝山岩周邊地區」執行是景  
15 觀改善，而指定原因是「重要人文史蹟地區」，而檢討原則是  
16 「視覺景觀與天際線管制。公共設施規劃設計應與芝山岩  
17 風貌相互配合」，這與系爭計畫「應以芝山岩及其周邊地區  
18 構築而成的既有環境，所累積出文化景觀及獨特風貌品質的  
19 維護為其宗旨」相互一致，這些都因循著芝山岩是重要人文  
20 史蹟地區而來，而所謂視覺景觀與天際線管制，其目的是透  
21 過工具性的安排(都市計畫通盤檢討)達到目的性的實踐  
22 (確保有良好的生活環境)，同時要考量平面橫向的二維空  
23 間，也要兼顧時間縱向的三維面向，裨益現狀之空間安排與  
24 未來之都市發展；系爭計畫容積接受的限制，不足以實現芝  
25 山岩風貌之「文化景觀及獨特風貌品質的維護」，而僅管制  
26 了「周邊建物改建及都更後的建築量體」，是屬手段與目的  
27 之不相當，而有違比例原則。

28 (六)上訴人依循正常的主要計畫通盤檢討案，報請內政部核定，  
29 以落實本計畫區之重要人文史蹟地區，而檢討原則是視覺景  
30 觀與天際線管制，及公共設施規劃設計應與芝山岩風貌相互  
31 配合；但在通盤檢討中僅落實於主要計畫之檢討原則。卻另

01 循為因應特殊情況發生而有變更之必要，故於都市計畫法第  
02 27條規定得迅行個別變更之情況；透過系爭計畫，以都市計  
03 畫法第27條第1項第3款規定，以「本計畫範圍內土地不得作  
04 為容積接受基地」為手段，實現「芝山岩周邊環境，現階段  
05 面對周邊建物改建及都更後的建築量體，整體景觀管制有迫  
06 切性及必要性」之目的；就此並非「因應特殊情況發生而有  
07 變更之必要」之情狀，而濫用該法第27條得迅行變更之手  
08 段，系爭計畫自屬違誤。

09 (七)59年主要計畫案超過25年且未曾檢討或變更，必然存在著與  
10 都市之客觀發展及民眾之主觀期待間的落差，而面對這樣的  
11 落差，若有選擇之空間或選項之可能，應該傾向都市客觀現  
12 狀與民眾主觀期待之考量，而非執著或拘泥於歷時長久未經  
13 檢討之都市計畫。故放寬關於被上訴人所稱先位聲明（確認  
14 訴訟）之訴之利益，及備位聲明（撤銷訴訟）之保護必要之  
15 審查，以資平衡59年主要計畫案數十年未經檢討而不失其效  
16 力之窘境。而認為被上訴人住所地均十分接近芝山岩，而有  
17 地緣關係，始具備確認訴訟訴之利益及撤銷訴訟保護必要之  
18 要件。

19 (八)綜上，被上訴人先位聲明，為無理由，應予駁回。備位聲  
20 明，系爭計畫即原處分則有違誤，訴願決定未予糾正，亦有  
21 不合，被上訴人訴請判決撤銷，為有理由，應予准許。

22 四、上訴意旨略謂：

23 (一)「容積移轉」並非土地所有權人就其土地當然享有之權利，  
24 實係國家為達公益目的（如取得公共設施保留地等）而給予  
25 之「優惠」。是以，本件被上訴人並無權利或法律上利益受  
26 侵害，並無權利保護必要。另上訴人已將系爭計畫主要規範  
27 內容明確訂定於110年通盤檢討（細部計畫）案。縱系爭計  
28 畫經撤銷，被上訴人亦應受該上開通盤檢討案之拘束，其所  
29 有土地建物仍不得作為容積接受基地，是以，被上訴人顯然  
30 欠缺權利保護必要，應予駁回。



- 01 (二)上訴人考量芝山岩整體景觀管制有其迫切性及必要性，依都  
02 市計畫法第32條、第39條、臺北市土地使用分區管制自治條  
03 例第95條規定，以上訴人102年11月12日令訂定芝山岩遺址  
04 周邊地區建築申請案須辦理都市設計審議之認定範圍。
- 05 (三)按都市計畫法第22條第1項第3款及第39條規定，可見容積管  
06 制相關事項屬細部計畫層次。另按都市計畫容積移轉實施辦  
07 法第4條規定，足徵容積移轉之管制事項得以細部計畫方式  
08 訂之，且都市計畫定期通盤檢討實施辦法第7條並未明文規  
09 定有關景觀事項須於主要計畫始得訂定。故不論110年通盤  
10 檢討（主要計畫）案是否訂有「景觀綱要計畫與都市設計準  
11 則」等事項，上訴人本得依據59年主要計畫案規劃系爭計畫  
12 之內容（包括土地使用分區管制，如限制容積移入、要求都  
13 市設計）。是以，被上訴人主張「主要計畫方能訂定景觀維  
14 護事項」等語，欠缺法律依據。
- 15 (四)查59年主要計畫案雖已公告實施逾25年，然該主要計畫案已  
16 明確指示芝山岩周邊地區應維持中低度發展，且歷年來該地  
17 區實施之細部計畫及通盤檢討案，均沿襲該主要計畫案所揭  
18 示之原則，故59年主要計畫案仍得作為系爭計畫之規劃準則  
19 及依據。原判決認系爭計畫與59年主要計畫案間並無銜接  
20 性，有判決不適用53年9月1日公布之都市計畫法第14條規  
21 定、現行都市計畫法第3條、第7條第1款、第15條第2項、第  
22 21條第1項、第22條第1項、第32條、第39條、臺北市都市計  
23 畫施行自治條例第25條、第26條規定或適用不當及判決不備  
24 理由之違背法令。
- 25 (五)判斷依都市計畫法第27條所為迅行變更之適法性，尚難以擬  
26 定計畫機關未依同法第26條第1項規定辦理通盤檢討而為必  
27 要之變更，即謂該迅行變更係屬違法。且因都市計畫通盤檢  
28 討耗費時程過久，時效上無法配合重大建設之需要，倘須待  
29 主要計畫通盤檢討完成後，始得辦理都市計畫之變更，恐緩  
30 不濟急。原判決增加「時間上不及於定期通盤檢討」此一法

01 無明文之限制，顯有違背都市計畫法第27條第1項規定外，  
02 亦無提出具體理由，有判決不備理由之違法。

03 (六)都市計畫法第27條第1項第3款規定之「為適應國防或經濟發  
04 展之需要時」固為不確定法律概念，然此處上訴人應享有判  
05 斷餘地。且上訴人依該款規定進行都市計畫之變更，具體內  
06 容應如何規劃，則屬計畫形成自由之範疇。上訴人得針對實  
07 際情況需要及專業判斷，據以形成具體之計畫內容。原判決  
08 逕認系爭計畫不符都市計畫法第27條第1項第3款規定，有判  
09 決違背該款規定及判決不備理由之違法。

10 (七)上訴人以系爭計畫限制容積移入及應辦理都市設計審議為手  
11 段，以達到保護景觀及觀光資源、維護居民生活品質等公益  
12 目的，使公益及私益盡可能取得平衡，確屬適法。原判決認  
13 為系爭計畫違反比例原則，有適用行政程序法第7條規定不  
14 當、判決不備理由之違背法令。

15 (八)系爭計畫係提送臺北市都委會審議通過，該委員會委員係由  
16 專業人士組成且獨立行使審議職權，於都市設計規劃之專業  
17 領域應予以尊重，尤以都市計畫法第27條第1項第3款規定  
18 「為適應國防或經濟發展之需要」屬不確定法律概念，上訴  
19 人如何適用及規劃應享有判斷餘地。惟原判決未尊重上訴人  
20 就擬定系爭計畫享有之判斷餘地，並未敘明臺北市都委會規  
21 劃內容有何判斷瑕疵之具體理由，或該決定有何不符法令之  
22 情形，逕認系爭計畫不符都市計畫法第27條第1項第3款規  
23 定，有判決違背法令及不備理由之違法。

#### 24 五、本院查：

25 (一)本計畫區範圍土地於系爭計畫公告發布實施前即公告發布實  
26 施有主要計畫及細部計畫：

- 27 1. 查59年主要計畫案，係士林區劃併臺北市之後，由上訴人所  
28 擬訂，送內政部核定，經上訴人於59年7月4日公告實施，此  
29 有該計畫案說明書在原審卷一第56-60頁可參，其計畫範圍  
30 包含本計畫區全部，此亦有上訴人所套繪之59年主要計畫案  
31 圖在本院卷三第169頁可按。

01 2. 59年主要計畫案公告實施後，上訴人即陸續擬訂各地區細部  
02 計畫並配合修正主要計畫，就本計畫區範圍，其中雙溪以北  
03 地區，公告發布實施有65年11月23日細部計畫暨配合修訂主  
04 要計畫案；雙溪以南地區，公告發布實施有66年10月19日細  
05 部計畫暨配合修訂主要計畫案，有上開都市計畫書、圖在本  
06 院卷可參(卷一第291-299頁、第315-325頁及第455-457  
07 頁)。上訴人嗣並辦理細部計畫之通盤檢討，其中雙溪以北  
08 地區，先後公告發布實施有73年4月5日細部計畫(通盤檢討)  
09 案及81年2月27日細部計畫(第二次通盤檢討)暨配合修訂主  
10 要計畫案；雙溪以南地區，公告發布實施有72年8月12日細  
11 部計畫(通盤檢討)案，有上開都市計畫書、圖在本院卷可參  
12 (卷一第355-373頁、第419-442頁、第459-463頁、卷二第47  
13 -61頁)。

14 3. 由上都市計畫書圖足認上訴人就本計畫區非但公告發布實施  
15 59年主要計畫案，且均已分就雙溪以北及以南地區擬訂細部  
16 計畫，並予以通盤檢討之事實。按行政訴訟法第133條前段  
17 規定：「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據」，第18  
18 9條第1項規定：「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及  
19 調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽」，本  
20 件原判決未就上開事實依職權予以調查，逕謂上訴人就所轄  
21 臺北市各地區並未通過細部計畫，以資配合59年主要計畫案  
22 云云，即有不適用上開規定之違法。

23 (二)系爭計畫係上訴人依都市計畫法第27條第1項第3款所為之細  
24 部計畫變更案，性質上可定性為行政處分：

25 1. 按都市計畫法第27條第1項第3款規定：「都市計畫經發布實  
26 施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市……應視實際情況  
27 迅行變更：三、為適應國防或經濟發展之需要時。」第28條  
28 規定：「主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展  
29 覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第19條至第21  
30 條及第23條之規定辦理。」查系爭計畫案名為「擬定臺北市  
31 士林區芝山岩周邊景觀管制規定計畫案」，雖未明文記載係

01 細部計畫之變更，惟於計畫書「貳、原都市計畫情形」  
02 「一、原發布實施計畫名稱及文號」於表1臚列「歷年都市  
03 計畫發布情形」如上開65年至81年5項計畫案，且程序上係  
04 由上訴人自行核定公告發布實施(參原處分卷第1頁及第5  
05 頁)，法令依據亦援引都市計畫法第27條第1項第3款，是上  
06 訴人主張其依該條款所為之細部計畫變更案，非無所據，從  
07 而原判決謂上訴人依此款所為之變更，並非為主要計畫之變  
08 更，尚無違誤，至於是否合於該款之事由得辦理個別變更，  
09 乃至計畫之內容是否應以主要計畫為之，此乃系爭計畫實體  
10 上有無違法之問題，詳後說明。

- 11 2. 又依司法院釋字第156號解釋意旨：主管機關就都市計畫之  
12 個別變更，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域  
13 內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性  
14 質，其因而致使特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當  
15 或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救  
16 濟。查系爭計畫主要有2大管制規定：「伍、變更計畫內  
17 容」及「陸、都市設計準則」，前者規定本計畫區全區不得  
18 作為容積接受基地，即禁止容積移入，後者規定本計畫區之  
19 建築開發均應經臺北市都審會審議通過後，始得核發建造執  
20 照，並設有管制規定，其中有「原則」性之規定者，例如  
21 「二、本計畫區內建築物外牆顏色應與地區山脈景致協調配  
22 合，以中、高明度及中、低彩度為原則」，此種「原則」性  
23 之規定，依七、之規定，如經臺北市都審會審議通過，得不  
24 受該「原則」性之規定限制，其中亦有非「原則」性之規定  
25 者，例如「五、本計畫區內建築物屋頂層禁止設置招牌廣告  
26 或電子展示廣告」。系爭計畫上開2大管制規定，直接限制  
27 本計畫區內土地之建築開發使用權益，依上開解釋意旨，即  
28 應肯認其具有行政處分之性質，得為撤銷訴訟之程序標的。
- 29 3. 至上訴人雖曾以102年11月12日令訂定「芝山岩遺址周邊地  
30 區建築申請案須經『臺北市都市設計及土地使用開發許可審  
31 議委員會』審議通過後，始得申請建築執照」之認定範圍，

01 並自102年12月2日起實施，並有上訴人102年11月12日府都  
02 設字第10237912800號函、上開令及範圍圖在本院卷三第187  
03 頁可按，惟查系爭計畫業於第3頁說明基於整體性考量，將  
04 福志路以南、中正路以北、雨農路以西、中山北路以東範  
05 圍，併予納入管制，故本計畫區範圍顯較上開認定範圍為  
06 大；此外，系爭計畫亦於第2頁說明上開令未訂定相關管制  
07 事項，是系爭計畫於「陸、都市設計準則」所規定之相關管  
08 制事項，自於系爭計畫實施日起發生其各項管制之規制效  
09 力，上訴意旨主張系爭計畫就此部分未產生規制效力云云，  
10 尚非可採。

11 (三)本件被上訴人即原審原告具訴訟權能，且有請求法院保護權  
12 利之必要：

- 13 1. 查本件被上訴人趙順生於士林區○○段一小段有土地及建  
14 物，被上訴人馬安莉、周中慧及林龍輝於士林區○○段二小  
15 段有土地及建物，此分別有所有權狀影本在趙順生等訴願卷  
16 2-1冊第88-89頁及第28-29頁，土地及建物登記謄本在周中  
17 慧訴願卷第30-41頁及本院卷二第433-439頁可按，是上開土  
18 地及建物均坐落本計畫區內，堪以認定，且為兩造所不爭。  
19 原判決未依職權就上開事實予以調查，僅謂被上訴人等住所  
20 均十分接近芝山岩，而有地緣關係，尚嫌率斷。
- 21 2. 被上訴人有土地及建物坐落本計畫區內，而系爭計畫2大管  
22 制規定，直接限制本計畫區內土地之建築開發使用權益，均  
23 如前述，則被上訴人起訴主張系爭計畫違法致其財產權益受  
24 有侵害，核非無可能，則被上訴人就本件撤銷訴訟有訴訟權  
25 能，堪以認定。又系爭計畫係都市計畫之個別變更，司法院  
26 早於68年作成之上開釋字第156號解釋即肯認人民可提起撤  
27 銷訴訟以資救濟，則被上訴人起訴請求行政法院撤銷訴願決  
28 定及原處分(即系爭計畫)予以救濟，自於權利保護必要之要  
29 件並無欠缺。
- 30 3. 至上訴意旨主張容積移轉本身並非土地所有權人就其土地當  
31 然享有之權利，而係國家為達公益目的，相對給予之優惠，

01 並非其土地與生俱來之權利或法律上利益，被上訴人並無權  
02 利或法律上利益受侵害，提起本件訴訟無權利保護必要一  
03 節，核上訴人上開主張應係指摘被上訴人無提起撤銷訴訟之  
04 訴訟權能，然其卻主張被上訴人欠缺權利保護必要，混淆2  
05 不同之實體判決要件，先予指明；又系爭計畫關於禁止容積  
06 移入之限制，意味著對本計畫區土地之建築開發使用有所限  
07 制，已如前述，如有違法，自應許本計畫區內土地所有權人  
08 提起撤銷訴訟尋求救濟，故上訴人之此一主張於法尚屬無  
09 據；原判決雖亦未予採取上訴人上開主張，而持起訴合法之  
10 結論，惟其所謂放寬關於被上訴人備位聲明（撤銷訴訟）之  
11 保護必要之審查，以資平衡59年主要計畫案數十年未經檢討  
12 而不失其效力之窘境，並以前述之地緣關係，認本件撤銷訴  
13 訟具保護必要要件之論述，非但亦混淆上開2實體判決要  
14 件，且就實體判決要件之審查增加無關之考量，於法難謂有  
15 據，併此指明。

- 16 4. 又查110年通盤檢討(細部計畫)案「玖、其他規定」「二、  
17 士林區歷年都市計畫特殊規定：士林區已發布都市計畫所載  
18 之特殊規定，除本次通盤檢討所列者外，其餘停止適用」，  
19 「本計畫區全區不得作為容積接受基地」之系爭計畫管制內  
20 容，經列入表28「士林區現行計畫土地使用分區特殊規定綜  
21 整表」編號17；復於「壹拾參、附件一、都市設計審議範圍  
22 相關準則」之「附1-26芝山岩周邊景觀管制地區都市設計準  
23 則」作與系爭計畫相同之管制內容之規定，此有上開計畫書  
24 第98-114頁及附件節本在本院卷四第253-275頁可參，由上  
25 開計畫內容固可見系爭計畫之2大管制規定，經該細部計畫  
26 通盤檢討案全部接納，並未停用或變更，惟上訴人據此主張  
27 即使系爭計畫經撤銷，被上訴人仍應受該細部計畫通盤檢討  
28 案之拘束，被上訴人顯然欠缺權利保護必要云云，忽略上開  
29 計畫與系爭計畫發布實施日期相距3年多，是被上訴人訴請  
30 撤銷系爭計畫自有權利保護之必要。

01 (四)容積禁止移入及都市設計準則納入細部計畫予以管制，於法  
02 無違：

03 1. 都市計畫法第1條規定：「為改善居民生活環境，並促進  
04 市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」第3條規  
05 定：「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生  
06 活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設  
07 施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」  
08 是可知都市計畫之目的在創立一個動態的不斷回饋的過程，  
09 在此過程中提供一個有秩序的都市發展環境，對各種活動  
10 (即使用)在地理位置上的排列作適當的配合，規劃充足的公  
11 共設施。希望一方面獲得一個良好與經濟的生活環境，二方  
12 面藉良好與經濟的生活環境吸引並促進產業發展，增加人民  
13 的財富，三方面藉此保護我們賴以維生的自然環境，簡言  
14 之，都市計畫的終極目標是提高生活的品質。

15 2. 土地為一都市之基本組成因素，各種都市之實質設施均需  
16 在土地上建立，都市土地之合宜使用，有助都市之發展。因此  
17 土地使用計畫是都市計畫的最重要的部分之一，而其主要目  
18 的在解決都市發展上的兩個重要問題，首先是區位問題，就  
19 是要把各種使用(如居住、商業、工業、公園)配置到哪些土  
20 地上去，其次是空間問題，就是要用多少面積的土地來容納  
21 都市裡的活動。實施土地使用計畫需要有兩種政策工具，在  
22 積極面，以政府投資的公共設施及其他建設的時序及區位，  
23 按計畫進行，同時也可以誘導民間的開發也按都市計畫進  
24 行，使得公、私開發能相配合，此種積極的工具有分期分區  
25 發展計畫及財務計畫；在消極面，以管制的工具，例如土地  
26 使用分區管制，控制私人的發展能按計畫進行。

27 3. 都市計畫法第7條第1款定義主要計畫「係指依第15條所定之  
28 主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則」，於  
29 第15條規定：「(第1項)市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並  
30 視其實際情形，就左列事項分別表明之：一、當地自然、社  
31 會及經濟狀況之調查與分析。二、行政區域及計畫地區範

01 圍。三、人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟  
02 發展之推計。四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配  
03 置。五、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建  
04 築。六、主要道路及其他公眾運輸系統。七、主要上下水道  
05 系統。八、學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫  
06 地區範圍使用之公共設施用地。九、實施進度及經費。十、  
07 其他應加表明之事項。(第2項)前項主要計畫書，除用文  
08 字、圖表說明外，應附主要計畫圖，其比例尺不得小於一萬  
09 分之一；其實施進度以5年為一期，最長不得超過25年。」  
10 是可知，主要計畫係為改善居民生活環境，並促進有計畫之  
11 均衡發展所擬定的指導計畫，作為擬定細部計畫之準則，  
12 性質上具指導性、綜合性、長期性、全盤性之計畫，視都市  
13 為整體，就有關都市發展的諸多因素，予以綜合考量，將各  
14 部門的個別計畫彼此連貫配合起來，例如土地使用計畫，以  
15 及公共設施計畫、交通運輸計畫、上下水道系統等個別計  
16 畫，均應以總計畫為目標同時擬定，並據以制定圖說，列為  
17 綱要，期以作為都市建設之指導準則，依其性質，固不能對  
18 全部計畫地區作細緻詳盡的規劃，惟依都市計畫法第15條第  
19 1項第4款規定可知，其就解決前揭土地區位及空間問題之土  
20 地使用計畫，已有規範。又都市計畫法第7條第2款定義細部  
21 計畫「係指依第22條之規定所為之細部計畫書及細部計畫  
22 圖，作為實施都市計畫之依據」，於第22條規定：「(第1  
23 項)細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明  
24 之：一、計畫地區範圍。二、居住密度及容納人口。三、土  
25 地使用分區管制。四、事業及財務計畫。五、道路系統。  
26 六、地區性之公共設施用地。七、其他。(第2項)前項細部  
27 計畫圖比例尺不得小於一千二百分之一。」亦可知，細部計  
28 畫是主要計畫的實施工具，細部計畫性質上具執行性、具體  
29 性、中短期性、局部性之計畫，為全部都市計畫地區之設  
30 計，為細緻詳盡的規劃，而依都市計畫法第22條第1項第3款  
31 規定，應於細部計畫表明土地使用分區管制事項。



01 4. 62年9月6日修正公布之都市計畫法(下稱62年都市計畫法)第  
02 13條第1項第1款規定：「都市計畫由各級地方政府或鄉鎮公所依左列之規定擬定之：一、市計畫由市政府擬定」，第20  
03 條第1項第2款規定：「主要計畫應依左列規定分別層報核定  
04 之：二、直轄市、省會及省轄市之主要計畫由內政部核  
05 定。」第23條規定：「細部計畫擬定後，除首都、直轄市應  
06 報由內政部核定實施外，其餘一律由該管省政府核定實  
07 施……」依上開立法設計之制度可知，就直轄市之都市計  
08 畫，無論主要計畫或細部計畫均由直轄市政府擬定，亦均報  
09 由內政部核定實施。嗣88年1月25日地方制度法制定公布，  
10 並自公布日施行，於第18條第6款第1、2目規定：「下列各  
11 款為直轄市自治事項：六、關於都市計畫及營建事項如下：  
12 (一) 直轄市都市計畫之擬定、審議及執行。(二) 直轄市建  
13 築管理。」乃於91年5月15日修正公布都市計畫法第23條第  
14 1、2項為：「(第1項)細部計畫擬定後，除依第14條規定由  
15 內政部訂定，及依第16條規定與主要計畫合併擬定者，由內  
16 政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣(市)政府核定  
17 實施。(第2項)前項細部計畫核定之審議原則，由內政部定  
18 之。」立法說明略以：為簡化細部計畫核定層級，縮短都市  
19 計畫制定流程；而於立法院審查之當時，內政部政務次長許  
20 應深復說明略以：為配合政府改造，落實地方自治，在責任  
21 政治之基礎及權力下放之政策下，建構中央與地方間分工合  
22 作之夥伴關係，並縮短細部計畫審議時所需時程，加速都市  
23 計畫之實施，爰修正細部計畫之核定程序，至於細部計畫核  
24 定之審議原則，則明定由內政部訂定之，以利執行(立法院  
25 第5屆第1會期第10次會議議案關係文書參照)。依上開地方  
26 制度法及都市計畫法之規定可知，為落實地方自治，就非與  
27 主要計畫合併擬定之細部計畫，直轄市政府有擬定、審議、  
28 核定及執行之權限，至於前揭關於主要計畫及細部計畫定義  
29 及內容之相關條文，則均未修正。  
30

- 01 5. 關於土地使用分區管制，62年都市計畫法即於第3章設有專  
02 章(除於91年12月11日將第39條及第41條之省政府修正為內  
03 政部，再於110年5月26日將第41條刪除「局」字外，其餘均  
04 未變動)，於第32條規定：「(第1項)都市計畫得劃定住  
05 宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用  
06 區域或特定專用區。(第2項)前項各使用區，得視實際需  
07 要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」於第33條  
08 至第38條分別就農業區、保護區、住宅區、商業區、工業  
09 區、其他行政、文教、風景等各使用區及特定專用區內土地  
10 及建築物之使用予以規範，並於第39條規定：「對於都市計  
11 畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積  
12 或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深  
13 度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或  
14 防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於  
15 本法施行細則中作必要之規定。」對照53年9月1日修正公  
16 布、62年9月6日修正公布前之都市計畫法第37條規定：「對  
17 於都市計劃各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用，  
18 基地面積或基地內應保留空地之比率及建築物之高度、構  
19 造、設備暨防空設施之規劃，直轄市或省政府得依據地方實  
20 際情況作必要之規定。」可知，現行都市計畫法所稱之土地  
21 使用分區管制，其內容包含甚廣，對於各使用區及特定專用  
22 區內土地及建築物之使用，除了基地面積或基地內應保留空  
23 地之比率及建築物之高度外，尚加入了容積率、基地內前後  
24 側院之深度及寬度、停車場，以及有關交通、景觀或防火等  
25 事項。
- 26 6. 關於上開都市計畫法第39條所稱之施行細則，依62年都市計  
27 畫法第85條規定：「本法施行細則，由省(市)政府依當地  
28 情形訂定，送內政部核轉備案。」，於91年12月11日則修正  
29 公布為：「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送  
30 內政部核轉行政院備案；在省由內政部訂定，送請行政院備  
31 案。」上訴人依上開之授權，於65年2月4日發布都市計畫法

01 臺北市施行細則，於65年1月14日經行政院備案，於第25條  
02 規定：「本府在都市計畫地區內，認為土地有合理使用之必  
03 要時，得擬定細部計畫規定地區內土地及建築物之使用，基  
04 地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側  
05 院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、  
06 景觀或防火等事項，依本法第23條規定之程序報經核定施  
07 行。」第26條規定：「依本法第32條第2項規定，再予劃分  
08 不同程度使用區內之土地，本府得另訂『土地分區使用管制  
09 規則』管理之。」嗣上訴人於72年4月25日訂定發布臺北市  
10 土地分區使用管制規則，包括下列重要規定：就各使用分區  
11 准許使用之使用組別、建蔽率、容積率、建築基地面積大  
12 小、高度比、前後側院深度及鄰棟隔間、離街停車場及裝卸  
13 場大小、廣告招牌之設置及綜合設計放寬規定等。至於容積  
14 率之管制則是透過都市計畫之細部計畫通盤檢討方式分期分  
15 區實施，例如本計畫區即是依72年8月12日細部計畫(通盤檢  
16 討)案及73年4月5日細部計畫(通盤檢討)案予以實施。又地  
17 方制度法第25條規定：「直轄市……得就其自治事項或依法  
18 律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法  
19 機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例……」10  
20 0年7月22日都市計畫法臺北市施行細則經修正公布名稱為臺  
21 北市都市計畫施行自治條例及修正公布全文，臺北市土地分  
22 區使用管制規則亦經修正公布名稱為臺北市土地使用分區管  
23 制自治條例及修正公布部分條文，附此說明。

- 24 7. 容積率係指基地內建築物之容積總樓地板面積與基地面積之  
25 比(建築技術規則建築設計施工編第161條第1項參照)，容積  
26 管制是控制建築發展強度、人口總量及生活品質的重要手段，  
27 容積管制講求的是住宅面積與公共設施的均衡，因此在  
28 細部計畫內各種住宅區及商業區之容積率，應依據主要計畫  
29 分派之人口數或細部計畫推計之計畫人口數、直轄市、縣  
30 (市)政府所訂每人平均居住樓地板面積，並參酌實際發展  
31 現況需要與公共設施用地面積服務水準檢討訂定之。其他各

01 使用分區及公共設施用地應依其計畫特性、區位、面臨道路  
02 功能、寬度、鄰近公共設施之配置情形、地形、地質、水文  
03 及發展現況，分別訂定不同之容積率(都市計畫細部計畫審  
04 議原則第7點參照)，更可藉由不同容積之賦予，鼓勵多樣性  
05 的建築設計，創造具有地區特色之優美都市景觀。

- 06 8. 承上說明，容積率既係考量各種因素而合理制定，為保障都  
07 市計畫區域內人民的生活品質，即應切實據此以實施容積管  
08 制，不得任意提高或移入他地之容積。然而，面對公共設施  
09 保留地之取得及古蹟建築物之保存維護的龐大補償費用，財  
10 源不足問題，內政部乃試提出都市計畫容積移轉實施辦法草  
11 案以謀解決。所謂容積移轉係指一宗土地容積移轉至其他可  
12 建築土地供建築使用允許原屬一宗土地之可建築容積率，部  
13 分或全部移轉至另一宗可建築土地使用，如此一來，接受移  
14 入容積之建築基地即承載了高於前揭合理制定的容積，公共  
15 設施無法均衡，人民之生活品質將有下降之虞。88年4月6日  
16 內政部訂定發布都市計畫容積移轉實施辦法，第1條規定：  
17 「為實施都市計畫容積移轉，以改善都市景觀、增進都市土  
18 地之更有效利用、輔助公共設施保留地之取得興闢及促進具  
19 有紀念性或藝術價值建築之保存維護，特訂定本辦法。」惟  
20 並非法律規定或以法律明列其授權依據，嗣於91年12月11日  
21 修正公布增訂都市計畫法第83條之1：「(第1項)公共設施保  
22 留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保  
23 存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。  
24 (第2項)前項容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方  
25 式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算  
26 公式、移轉方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之  
27 辦法，由內政部定之。」(98年1月7日修正第2項增加折繳代  
28 金4字)。立法理由除表明配合行政程序法之施行，增訂本  
29 條，明列上開辦法之授權依據外，亦說明以：第1項明定為  
30 改善都市景觀、增進都市土地有效利用、輔助公共設施保留  
31 地之取得興闢及促進具有紀念性或藝術價值建築與歷史建築

01 之保存維護，得以容積移轉方式辦理。內政部乃於91年12月  
02 31日修正發布第1條：「本辦法依都市計畫法第83條之1第2  
03 項規定訂定之。」明列其授權依據，93年6月30日修正發布  
04 全文，其後迄至103年8月4日歷經數次部分條文之修正。依  
05 現行都市計畫容積移轉實施辦法第4條第1項規定：「直轄  
06 市、縣（市）主管機關為辦理容積移轉，得考量都市發展密  
07 度、發展總量、公共設施劃設水準及發展優先次序，訂定審  
08 查許可條件，提經該管都市計畫委員會或都市設計審議委員  
09 會審議通過後實施之。」第8條至第15條規定接受基地之可  
10 移入容積之上限及接受基地移入送出基地之容積計算公式  
11 等，第16條第1項規定容積之移轉採申請許可制，第17條規  
12 定由直轄市、縣（市）主管機關受理、審查及決定容積移轉  
13 申請案件。由上規定可知，容積移入有其上限，須經基地所  
14 有權人等申請許可，而由直轄市、縣（市）主管機關受理、  
15 審查及許可，而關於容積移轉審查許可條件，該辦法規定由  
16 直轄市、縣（市）主管機關提經該管都市計畫委員會或都市  
17 設計審議委員會審議通過後實施之即可。103年6月30日臺北  
18 市制定公布臺北市容積移轉審查許可自治條例(95年9月25日  
19 起即依修正前都市計畫容積移轉實施辦法訂定發布臺北市都  
20 市計畫容積移轉審查許可條件)，第1條規定：「(第1項)臺  
21 北市（以下簡稱本市）為加速公共設施保留地取得及保存歷  
22 史街區、歷史建築，並維護都市景觀及開發之合理公平性，  
23 特制定本自治條例。(第2項)有關依都市計畫法、都市計畫  
24 容積移轉實施辦法及其授權訂定之法規辦理容積移轉，適用  
25 本自治條例之規定。」第7條第7款規定：「接受基地之面  
26 積，應超過一千平方公尺，且不得為下列土地：七、依本市  
27 都市計畫規定禁止容積移轉、獎勵地區之土地。」容積率之  
28 制定既屬土地使用分區管制事項之一，屬地方自治事項，且  
29 得以細部計畫定之，均如前述，則僅屬影響原制定之容積率  
30 多寡的容積移轉(送出、移入或禁止移入)事項，自無可能亦  
31 無依據反而不是地方自治事項，或反而應以主要計畫定之，

01 被上訴人指摘上開自治條例之規定違反再授權禁止之規定，  
02 尚非可採。又，被上訴人執都市計畫容積移轉實施辦法第7  
03 條第1項規定主張禁止容積移入應於主要計畫規定云云，查  
04 該第7條規定為：「（第1項）送出基地申請移轉容積時，以  
05 移轉至同一主要計畫地區範圍內之其他可建築用地建築使用  
06 為限；都市計畫原擬定機關得考量都市整體發展情況，指定  
07 移入地區範圍，必要時，並得送請上級都市計畫委員會審定  
08 之。（第2項）前條第1項第1款送出基地申請移轉容積，其情  
09 形特殊者，提經內政部都市計畫委員會審議通過後，得移轉  
10 至同一直轄市、縣（市）之其他主要計畫地區。」係在規範  
11 送出基地移轉容積申請個案之處理，與上訴人以細部計畫規  
12 定禁止特定地區土地容積移轉，而通案的排除容積移入情形  
13 自有不同；再者，上開辦法規定固規定在「考量都市整體發  
14 展情況」之情形下，「送請上級都市計畫委員會審定」，指  
15 定移入地區範圍，亦僅屬審定須移轉至不同主要計畫地區之  
16 個案而已，並無明文規定應於都市計畫書中為之，更不能執  
17 為禁止容積移入應以主要計畫為之的依據，至於都市計畫容  
18 積移轉實施辦法於93年修正前之第8條固曾規定：「送出基  
19 地之可移出容積，以移轉至同一主要計畫地區範圍內之其他  
20 可建築土地建築使用為限；直轄市、縣（市）主管機關並得  
21 考量都市整體發展，『於都市計畫書中』指定移入地區範  
22 圍。」惟此非現行應適用之條文，併予指明。

- 23 9. 關於都市設計，都市計畫法並未明文規定應以主要計畫或細  
24 部計畫規定。都市設計因都市計畫區之區位、性質以及未來  
25 發展之不同而有不同之都市設計手段，因此都市設計在操作  
26 上，須配合時空、自然環境、交通環境等條件，處理都市計  
27 畫區實質環境的品質特色、地方特性及空間形塑等。都市設  
28 計係為空間實質形塑之主要方式，故不同性質或不同內容之  
29 都市計畫，其表明之內容亦有所不同，主要計畫為都市計畫  
30 之綱要計畫內容，係作為都市計畫區發展指導原則，細部計  
31 畫則為空間實質落實之依據，因此都市設計與細部計畫之關

01 係較為密切，應於細部計畫中清楚表明其都市計畫區操作都  
02 市設計之內容。土地使用分區管制事項依都市計畫法第22條  
03 及第39條之規定，得於細部計畫表明，並得於該法施行細則  
04 作必要之規定，已如前述，是可認為都市設計亦係都市計畫  
05 土地使用分區管制之一環(內政部97.6.6內授營都字第09700  
06 84530號函同此看法)。依臺北市土地使用分區管制自治條例  
07 第95條第1項規定：「市政府得視需要設臺北市都市設計及  
08 土地使用開發許可審議委員會，審議下列事項：一、本市都  
09 市計畫說明書中載明需經審查地區、大規模建築物、特種建  
10 築物及本市重大公共工程、公共建築。二、依都市計畫規定  
11 指定為土地開發許可地區之開發許可。三、經市政府目的事  
12 業主管機關核准之新興產業或生產型態改變之產業，得申請  
13 調整其使用組別及核准條件。」是上訴人得依此規定設立臺  
14 北市都審會審議上開各款事項，以落實都市計畫土地使用分  
15 區管制；而依上開第1款「本市都市計畫說明書中載明需經  
16 審查地區」之規定復可知，該自治條例對於需經審查地區要  
17 求以都市計畫說明書中載明為限，雖未規定係細部計畫，惟  
18 此既係地方自治事項，自應認不以主要計畫書中載明為必  
19 要。

- 20 10. 再依都市計畫定期通盤檢討實施辦法第9條規定：「(第1項)  
21 都市計畫通盤檢討時，下列地區應辦理都市設計，納入細部  
22 計畫：一、新市鎮。二、新市區建設地區：都市中心、副都  
23 市中心、實施大規模整體開發之新市區。三、舊市區更新地  
24 區。四、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築  
25 物之周圍地區。五、位於高速鐵路、高速公路及區域計畫指  
26 定景觀道路二側一公里範圍內之地區。六、其他經主要計畫  
27 指定應辦理都市設計之地區。(第2項)都市設計之內容視實  
28 際需要，表明下列事項：一、公共開放空間系統配置及其綠  
29 化、保水事項。二、人行空間、步道或自行車道系統動線配  
30 置事項。三、交通運輸系統、汽車、機車與自行車之停車空  
31 間及出入動線配置事項。四、建築基地細分規模及地下室開

01 挖之限制事項。五、建築量體配置、高度、造型、色彩、風格、  
02 綠建材及水資源回收再利用之事項。六、環境保護設施  
03 及資源再利用設施配置事項。七、景觀計畫。八、防災、救  
04 災空間及設施配置事項。九、管理維護計畫。」亦可知關於  
05 都市設計納入細部計畫為已足。至於同辦法第5條第1項規  
06 定：「都市計畫通盤檢討前應先進行計畫地區之基本調查及  
07 分析推計，作為通盤檢討之基礎，其內容至少應包括下列各  
08 款：一、自然生態環境、自然及人文景觀資源、可供再生利  
09 用資源。二、災害發生歷史及特性、災害潛勢情形。三、人  
10 口規模、成長及組成、人口密度分布。四、建築密度分布、  
11 產業結構及發展、土地利用、住宅供需。五、公共設施容受  
12 力。六、交通運輸。」僅係要求於通盤檢討前應先至少就所  
13 列各款進行計畫地區之基本調查及分析推計，作為通盤檢討  
14 之基礎，非謂此係主要計畫應表明之事項；又同辦法第7  
15 條：「辦理主要計畫通盤檢討時，應視實際需要擬定下列各  
16 款生態都市發展策略……」及第8條：「辦理細部計畫通盤  
17 檢討時，應視實際需要擬定下列各款生態都市規劃原則……」  
18 係在規定於主要計畫通盤檢討擬定生態都市發展  
19 策略，以指導於細部計畫通盤檢討所擬定之生態都市規劃原  
20 則，是依此規定主要計畫通盤檢討固可依實際需要擬定所列  
21 各款生態都市發展策略，此際細部計畫之相關內容即應注意  
22 不得牴觸該策略，如主要計畫未予擬定，細部計畫仍非不得  
23 作必要之規定以維土地使用分區管制之功能。

24 (五)原處分以都市計畫法第27條第1項第3款「為適應國防或經濟  
25 發展之需要時」為據所為之細部計畫變更案，於法尚無不  
26 合：

- 27 1. 都市計畫法第26條第1項規定：「都市計畫經發布實施後，  
28 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  
29 應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之  
30 變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」第27  
31 條第1項規定：「都市計畫經發布實施後，遇有下列情事之



01 一時，當地直轄市……應視實際情況迅行變更：一、因戰  
02 爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。  
03 二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展  
04 之需要時。四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大  
05 設施時。」都市計畫因屬法規性質（司法院釋字第742號解釋  
06 參照），規範人民土地使用之權利與義務，是自不宜朝令夕  
07 改，而應具穩定性；然都市計畫之制定係依據一定時間之情  
08 況所為之判斷，一旦情況有所變遷而與擬定計畫時不同，則  
09 自不能抱殘守闕，必須為了適應新的情況以謀變更而為之適  
10 應，因此都市計畫亦必須具有彈性，即可變性。因此都市計  
11 畫法於第26條第1項本文規定，都市計畫經發布實施後，不  
12 得隨時任意變更，惟同時建立了定期性及隨時性變更之機  
13 制：所謂定期性變更之機制，係在同條項但書規定要求擬定  
14 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  
15 情況，並參考人民建議作必要之變更，並於同條第2項授權  
16 內政部就定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等  
17 事項訂定實施辦法，內政部依此授權訂定發布之都市計畫定  
18 期通盤檢討實施辦法第2條規定：「都市計畫通盤檢討時，  
19 應視實際情形分期分區就本法第15條或第22條規定之事項全  
20 部或部分辦理。但都市計畫發布實施已屆滿計畫年限或25年  
21 者，應予全面通盤檢討。」所謂隨時性變更之機制，則係在  
22 同法第27條第1項規定遇有法定各款事由時，應許主管機關  
23 視實際情況迅行變更，而與可能須分期分區，且可能須全面  
24 辦理的定期通盤檢討之變更脫鉤處理，避免緩不濟急。

- 25 2. 系爭計畫係上訴人依都市計畫法第27條第1項第3款所為之細  
26 部計畫變更案，性質上可定性為行政處分，已如(二)所述；  
27 容積禁止移入及都市設計準則得納入細部計畫予以管制，已  
28 如(四)所述；本計畫區範圍土地於系爭計畫公告發布實施前  
29 即公告發布實施有細部計畫，亦如(一)所述。則本件上訴人  
30 就原已發布之細部計畫予以變更，納入容積禁止移入及都市  
31 設計準則予以管制，性質上應屬直轄市政府辦理細部計畫之

01 變更，依都市計畫法第28條規定：「主要計畫及細部計畫之  
02 變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事  
03 項，應分別依照第19條至第21條及第23條之規定辦理。」及  
04 第23條第1項規定：「細部計畫擬定後，除依第14條規定由  
05 內政部訂定，及依第16條規定與主要計畫合併擬定者，由內  
06 政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣（市）政府核定  
07 實施。」是可知關於臺北市之細部計畫變更，其有關審議、  
08 公開展覽、核定及發布實施等事項，依行為時同法第19條規  
09 定，於細部計畫變更案擬定後，送臺北市都委會審議前，應  
10 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  
11 期及地點登報周知（109年1月15日修正公布為刊登新聞紙或  
12 新聞電子報周知）；任何公民或團體得於公開展覽期間內，  
13 以書面載明姓名或名稱及地址，向上訴人提出意見，由臺北  
14 市都委會予以參考審議，連同審議結果及細部計畫變更案，  
15 依同法第23條之規定報由上訴人核定實施；再依行為時同法  
16 21條規定，上訴人應於細部計畫變更案核定後起30日內，將  
17 細部計畫變更案之書、圖發布實施，並應將發布地點及日期  
18 登報周知（109年1月15日修正公布為刊登新聞紙或新聞電子  
19 報周知）。綜上，上訴人就細部計畫之變更有核定之權限，  
20 而無庸層報內政部核定；又關於細部計畫變更之程序，依上  
21 開規定觀之，並無分係依同法第26條之定期通盤檢討變更或  
22 依同法第27條之個別變更，而有不同，第27條第1項之個別  
23 變更程序不是一個簡化或者略式的程序。

- 24 3. 都市計畫法第27條第1項促使都市計畫主管機關為個別變更  
25 之原因，可略分為二：其一，因應天然不可抗力之損害破  
26 壞，如第1款及第2款，其二，因應人為因素，如第3款及第4  
27 款，該第4款明文規定「為配合中央、直轄市或縣（市）興  
28 建之重大設施時」，可認其應適用於為特定開發利用行為所  
29 為之計畫，於本件不能適用，上訴人於草案時雖予援用，惟  
30 最後於106年8月24日經臺北市都委會第715次委員會議決議  
31 法令依據改為同條項第3款，而未適用第4款，先予指明。上

01 訴人主張本件係有該條項第3款「為適應經濟發展之需要  
02 時」之情形，是本件應予審究者在於應如何看待「為適應經  
03 濟發展之需要時」此一不確定法律概念？是否僅狹義的限定  
04 於為因應積極的經濟發展或建設所需？這樣如何與同條項第  
05 4款分擔因應人為因素而產生即時變更需要之規範功能？因  
06 此是否可自永續發展理論之觀點，亦可適用於為因應避免經  
07 濟或建設發展所帶來的衝突，以維環境與經濟與社會價值之  
08 間之平衡？基於都市計畫法的規定是一種目標性規範的特性  
09 (詳後述)，在此一階段關於「為適應經濟發展之需要時」不  
10 確定法律概念適用之審查，不宜過度嚴格限定，致地方主管  
11 機關喪失即時變更之工具，況此細部計畫變更案本身仍應受  
12 法院之合法性審查。

- 13 4. 查本件上訴人就系爭計畫範圍不曾為主要計畫通盤檢討，而  
14 所為之細部計畫通盤檢討在72年至81年間，上訴人自88年起  
15 開始整合各細部計畫區，以行政區單元辦理都市計畫通盤檢  
16 討，迄至本院審理中之110年2月5日及3月23日，臺北市士林  
17 區的第一階段主要計畫及細部計畫之通盤檢討案，始分別經  
18 核定及公告發布實施，已如前述，是上訴人未依都市計畫法  
19 第26條及都市計畫定期通盤檢討實施辦法等規定之要求辦理  
20 完成定期通盤檢討，此為不爭之事實。然而，本件上訴人於  
21 102年間起即認芝山岩周邊生態環境良好，現階段面對周邊  
22 建物改建及都市更新後的建築量體，整體景觀管制有其迫切  
23 性及必要性，乃依臺北市都委會104年之決議開始研擬辦理  
24 個別變更程序，至106年9月19日公告系爭計畫案，較諸110  
25 年3月23日110年通盤檢討(細部計畫)案之公告，早了約3年  
26 半，此即都市計畫法第27條個案迅行變更規範之功能。原判  
27 決以都市計畫法第27條個別變更乃針對第26條定期通盤檢討  
28 變更所設之例外規定，自應從嚴解釋及適用，而未就本件是  
29 否該當都市計畫法第27條第1項第3款「為適應經濟發展之需  
30 要時」之要件予以檢視及論述，僅以59年主要計畫案數十年  
31 不為通盤檢討，而所為之通盤檢討又正報請內政部核定中

01 (有類似之規制：視覺景觀與天際線管制)，自無急迫「本  
02 計畫範圍內土地不得作為容積接受基地，並自106年9月20日  
03 零時起生效」之必要，係濫用都市計畫法第27條第1項第3款  
04 規定辦理之迅行變更之手段云云，依上開之說明，自有不適  
05 用法規之違法。

06 (六)系爭計畫經本院審查結果，認並無違法應予撤銷之情事：

- 07 1. 行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構  
08 想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措  
09 施等所為之設計與規劃，謂之行政計畫(行政程序法第163條  
10 規定參照)。在學理上，與空間有關之規劃，主要區分為總  
11 體規劃(或稱通盤計畫)及部門規劃(或稱專門計畫)，前者涉  
12 及特定區域土地利用的整體發展，例如都市計畫，後者則是  
13 以於特定部分區域中實現特定目的之規劃為主，例如鐵路、  
14 機場或電廠等事業計畫。而一般法律規範屬於條件性規範，  
15 完整的法律規範包括構成要件及法律效果，法律的適用則  
16 是以三段論證之涵攝模式。反之，計畫法的規定，則是目標  
17 性規範，立法者給予規劃者一定的規劃目標、規劃原則及規  
18 劃方針的指示，對於規劃過程後結果的內容不予規範，而由  
19 規劃者自主實現規劃之目標。因此目標性規範，並非前述傳  
20 統法學三段論證以涵攝之方式適用法律，而是由規劃者遵  
21 循一定的法定程序，分析目前自然、社會及經濟狀況，預測  
22 未來發展，調查及評價可能受到計畫內容影響的各方不同  
23 公益及私益，進而積極形成具體計畫內容，以實現立法者於  
24 法規中所揭示的規範目標，亦即法律所規定之目標於具體  
25 計畫中應如何呈現，立法者並未規定，而由規劃者依其規  
26 劃專業以各種可能的方式實現，故規劃者依其專業對於實  
27 體結果的形成享有相當的空間，即所謂計畫形成自由，或稱  
28 為計畫裁量。
- 29 2. 依(四)4.所述，都市計畫之細部計畫屬直轄市之自治事  
30 項，依都市計畫法第6條規定，直轄市政府對於都市計畫  
31 範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用，  
因此直轄市基於其計畫高權，於法律規定的規劃目標及規  
劃原則的框

01 架下擬訂空間總體計畫，並對於計畫內容的形成自行負責。  
02 然而，在權力制衡的角度下，原則上行政機關之公權力行為  
03 仍須受司法監督，因此行政機關於都市計畫之計畫形成自  
04 由，應考量下列因素並受拘束，茲說明如下：

05 (1)在形式方面，須遵循強制之程序規定，包括法定之程序  
06 類型、管轄權、公眾參與等。應予特別說明的是，公眾  
07 參與程序之規定，其功能在協助計畫主體能取得作成利  
08 益衡量所需要的重要事實及資訊，除有助於計畫所需之  
09 評估預測資訊外，更能瞭解計畫所涉相關公、私益狀  
10 況，而得以將法規所要求的各公私益因素列入考量，  
11 併予適當衡量。

12 (2)在實質方面：

13 A. 上位法規及其所規定之計畫指導原則：都市計畫不得  
14 與憲法、法律及基於法律授權之法規命令牴觸，且應受  
15 到各該上位法規之強制性的實體禁止及誠命規定之拘  
16 束；又所謂上位法規規定之計畫指導原則，可能為毫  
17 無彈性而須嚴格遵守之明確標準，也有可能係較為抽象  
18 之要求顧及或配合特定之公益，視個案具體情形而  
19 定。

20 B. 對擬定之計畫具有指導及拘束作用之上位計畫：例如國  
21 土計畫(內政部於107年4月30日台內營字第1070807769號  
22 公告)、臺灣北部區域計畫(第一次通盤檢討)(內政部於8  
23 4年11月24日台內營字第8480619號公告)等；對於細部計  
24 畫而言，主要計畫自亦屬其上位計畫。

25 C. 擬定之計畫對於達成計畫目標之必要性：具體計畫應具  
26 備計畫正當性基礎，而計畫正當性涉及的是行政機關於  
27 都市計畫行使公權力而對於人民權利可能產生之影響，  
28 因此基於比例原則之考量，必須考量計畫之必要性，而  
29 只要計畫內容所採之措施為合理所需，即認符合必要性  
30 之要求。而在都市計畫法之實體規範中，法院應就計畫  
31 是否遵循上位法規及上位計畫先予審查，至於財產權

01 受限制的範圍及程度，則在審查利益衡量之階段為之，  
02 簡言之，只有在行政機關之計畫裁量有重大明顯錯誤的  
03 情形下，始得認計畫不具正當性基礎而違法。

04 D. 利益衡量原則：計畫自由的行使，最重要的就是進行利  
05 益衡量，以形塑具體的計畫內容。所謂利益衡量原則，  
06 係指行政機關於擬定或核定計畫時，應權衡可能受到計  
07 畫影響的各方不同公益及私益，而使各種利益於計畫內  
08 容中處於協調的狀態。利益衡量原則涉及計畫高權對於  
09 不同利益間之衡平，都市計畫法並未如德國建設法第1條  
10 第7項設有利益衡量條款：「擬訂建設指導計畫時，應就  
11 公益及私益彼此相互間為適當權衡」，惟應認本質上即  
12 係基於憲法上比例原則而產生的要求。利益衡量原則不  
13 僅適用於利益衡量過程，亦及於依權衡結果所得的總體  
14 結論，即利益衡量結果。而法院對於計畫形成自由是否  
15 符合利益衡量原則之審查，應僅得審查其是否有利益衡  
16 量瑕疵。依德國聯邦行政法院所發展出的利益衡量瑕  
17 疵，具有瑕疵因而違法的利益衡量包括下列4種情形：①  
18 未為衡量或衡量怠惰；②於調查、彙整階段之衡量不  
19 足；③於評價階段之衡量錯估；④於利益調合與決定階  
20 段之衡量不合比例，可值借鏡。

21 3. 系爭計畫並未違反應遵守之強制程序規定：

22 (1) 本件屬都市計畫細部計畫之個別變更，依都市計畫法第28  
23 條之規定，其有關審議、公開展覽、核定及發布實施等事  
24 項，應分別依照第19條、第21條及第23條之規定辦理，上  
25 訴人有核定之權限，已如前述。

26 (2) 查系爭計畫草案自105年11月25日至105年12月24日辦理公  
27 開展覽，上訴人並於105年12月7日19時假士林區芝山岩區  
28 民活動中心、105年12月21日19時假士林區雨農國小活動中  
29 心舉辦說明會，並將公開展覽及說明會之日期及地點刊登  
30 新聞紙周知，此有上訴人105年11月24日府都規字第105392  
31 91900號公告、105年11月25日及26日新聞紙影本、105年12

01 月15日及16日新聞紙影本在原處分卷第381-385頁及第405-  
02 411頁可按。上開計畫草案經上訴人提送臺北市都委會106  
03 年7月20日第712次委員會審議，並於106年8月24日第715次  
04 委員會審議決議：「市府就芝山岩暨周邊地區文化資產整  
05 體景觀與環境維護，落實於都市計畫予以管制，立意良  
06 好，本委員會予以肯定。有關建物高度管制，過去多有循  
07 都市計畫法第27條辦理個案變更之案例，惟涉及民眾權益  
08 部分，市府仍宜審慎整體考量並輔以配套措施，積極與民  
09 眾再作溝通，故本案分階段處理，涉及私有土地之建物高  
10 度及相關配套措施，包含建蔽率放寬、建築量體管制及基  
11 地退縮建築等，請市府另案依都市計畫法第26條規定，循  
12 通盤檢討程序，納入後續士林區細部計畫通盤檢討案內辦  
13 理、並修正法令依據為都市計畫法第27條第1項第3款」，  
14 上訴人於106年9月19日核定公告發布實施系爭計畫，此有  
15 上開會議簡報、紀錄及公告在原處分卷第255-310頁可稽。  
16 核均與上開程序規定無違。

17 4. 系爭計畫並未牴觸上位法規範及上位計畫：

- 18 (1) 都市計畫法第23條第2項規定，細部計畫核定之審議原則，  
19 由內政部定之。都市計畫細部計畫審議原則第2點規定：「  
20 擬定、變更細部計畫之審議，除都市計畫相關法規及主要  
21 計畫另有規定外，應依本原則規定辦理。」第3點規定：  
22 「各級都市計畫委員會審議細部計畫所作決議，不得逾越  
23 本法第22條所定都市計畫書圖所應表明事項。」核系爭計  
24 畫之主要內容有2部分，分別是禁止容積移入及都市設計準  
25 則，並非都市計畫法第22條所定主要計畫書圖所應表明事  
26 項，依前揭之說明，得納入細部計畫予以管制，均如前  
27 述，此外，系爭計畫於應遵守之上位法規範如都市計畫  
28 法、都市計畫細部計畫審議原則等亦無牴觸之情事。
- 29 (2) 依都市計畫法第7條第1款規定，主要計畫作為擬定細部計  
30 畫之準則，而依同法第15條第1項規定應表明於主要計畫之  
31 各事項均係擬定細部計畫之準則，已如前述。茲再舉都市

01 計畫細部計畫審議原則第7點規定：「細部計畫內各種住宅  
02 區及商業區之容積率，應依據主要計畫分派之人口數或細  
03 部計畫推計之計畫人口數、直轄市、縣（市）政府所訂每  
04 人平均居住樓地板面積，並參酌實際發展現況需要與公共  
05 設施用地面積服務水準檢討訂定之。其他各使用分區及公  
06 共設施用地應依其計畫特性、區位、面臨道路功能、寬  
07 度、鄰近公共設施之配置情形、地形、地質、水文及發展  
08 現況，分別訂定不同之容積率。」為例說明，容積率之訂  
09 定，須依據都市計畫法第15條第1項第1款之當地自然、社  
10 會及經濟狀況之調查與分析、第2款之行政區域及計畫地區  
11 範圍、第3款之分派人口數、第4款之住宅、商業土地使用  
12 之配置(區位)、第6款之道路運輸系統、第7款之公共設施  
13 等，此即主要計畫對細部計畫之指導功能。

14 (3)都市計畫法第5條規定：「都市計畫應依據現在及既往情  
15 況，並預計25年內之發展情形訂定之。」第15條第2項規  
16 定：「前項主要計畫書，除用文字、圖表說明外，應附主  
17 要計畫圖，其比例尺不得小於一萬分之一；其實施進度以5  
18 年為一期，最長不得超過25年。」所稱25年，分別係指計  
19 畫之預測時間及實施進度年期之最長限度，而非謂該主要  
20 計畫年期或壽命僅25年，此業據原判決論明以不能因主要  
21 計畫超過25年及未曾檢討或變更，而認為該主要計畫失其  
22 效力。另應予說明者，一個數十年未通盤檢討之主要計  
23 畫，沒有人會認為這是一個好的或合時宜的主要計畫，但  
24 是依照都市計畫法之制度設計，其仍然為有效且不容下位  
25 計畫即細部計畫牴觸之上位計畫，此即本計畫區前此所擬  
26 訂之細部計畫案或細部計畫通盤檢討案，多有須配合修訂  
27 主要計畫之故。原判決所要求符合的「銜接性」，是都市  
28 計畫法所沒有規定的，都市計畫學理及實務亦沒有的，且  
29 以59年主要計畫案關於都市設計、景觀管制等事項均付之  
30 闕如，59年主要計畫案與系爭計畫間並無其所謂的「銜接  
31 性」，乃認系爭計畫違法，自有不適用法規之違法。



01 (4)綜上，系爭計畫之主要計畫係59年主要計畫案，並未就禁  
02 止容積移入及都市設計準則另訂定指導原則，則系爭計畫  
03 即無抵觸該主要計畫其他表明事項；又經核系爭計畫與84  
04 年11月24日公告之臺灣北部區域計畫(第一次通盤檢討)亦  
05 無抵觸，自應認系爭計畫於上位計畫並無抵觸。至國土計  
06 畫係於107年4月30日公告，在系爭計畫發布實施之後，附  
07 予說明。

08 5.系爭計畫無計畫衡量瑕疵，亦與比例原則無違：

09 (1)查系爭計畫緣起：「臺北市芝山岩是臺北盆地發展最重要的  
10 的地標之一。早在一萬八千年前，海水越過關渡峽口，進  
11 入臺北盆地，逐漸形成一座內灣鹹水湖的小島，芝山岩見  
12 證了海水進入臺北盆地後又退離的地貌演變與人類活動的  
13 珍貴紀錄，其重要性不僅是其因地理變化形成特殊自然風  
14 貌，更是因為它蘊含地理、人文、歷史的豐富資產，爰  
15 此，內政部遂於82年2月5日台(82)內民字第8278365號公  
16 告芝山岩遺址為古蹟遺址。基於芝山岩周邊景觀資源的重  
17 要性，本府民政局分別在民國85年、89年進行『芝山岩文  
18 化史蹟公園史前文化、人文歷史、視覺景觀等資源調查及  
19 軍民資源之培育』、『芝山岩文化史蹟公園資源維護展示  
20 計畫』研究案，針對芝山岩進行詳細的資源調查工作，並  
21 於『芝山岩文化史蹟公園資源維護展示計畫』中提出周邊  
22 地區景觀管制計畫與經營管理計畫。而此二重要的研究計  
23 畫完成之後，因未有法制化行動，以致無法落實於都市發  
24 展的管理機制之中，確實保護芝山岩周邊的環境景觀。考  
25 量芝山岩周邊生態環境良好，現階段面對周邊建物改建及  
26 都更後的建築量體，整體景觀管制有其迫切性及必要性，  
27 本府前於102年11月12日以府都設字第10237912801號令發  
28 布芝山岩周邊應提送都市設計審議之範圍，惟仍未訂定相  
29 關管制事項。嗣經本市都市計畫委員會104年11月19日第67  
30 8次委員會議決議，要求本府就芝山岩周邊景觀資源，研  
31 提具體方案並保障地主權益等相關配套措施，以落實景觀

01 管制。本府據此研擬芝山岩周邊景觀管制計畫，提送本市  
02 都市設計及土地使用開發許可審議委員會105年5月19日第4  
03 41次委員會議審議通過，經本府認定符合都市計畫法第27  
04 條第1項第4款辦理個案變更。」業據上訴人敘明於系爭計  
05 畫「壹、計畫緣起」（系爭計畫第1-2頁，在原處分卷第3-4  
06 頁），並有上訴人102年11月12日府都設字第10237912800號  
07 函及102年11月12日令(含附圖)在本院卷三第185-187頁可  
08 參。

09 (2)次查，系爭計畫地區之土地使用現況：「(一)芝山岩現  
10 況：1.生態資源：芝山岩於西元1896年被發現是臺灣最早  
11 發現紀錄的考古遺址，也是台灣唯一有7個文化層之遺址、  
12 臺北地區唯一現存『芝山岩文化層』遺跡之所在，經內政  
13 部於民國82年核定為二級古蹟。在歷經了大屯山噴發的火  
14 山作用、臺北湖的形成與消失，芝山岩下的古老岩層和生  
15 物遺跡都被完整保留至今。今日在山頂和山坡的岩石上，  
16 仍可見到被海浪沖打所留下的痕跡。由於芝山岩曾經歷過  
17 鹹水湖、淡水沼澤的環境，至今在此還可見『搭肉刺』、  
18 『皮孫木』等生長在海濱的海岸植物，成為環境變遷的證  
19 據。為保存、推廣教育芝山岩豐富之生態、文化遺址，本  
20 府文化局自民國91年起陸續整修園內建物，並規劃為教育  
21 展示、休閒遊憩空間—芝山文化生態綠園—是我國第一座  
22 文化生態公園，是臺北都會中珍貴的休閒綠地及森林寶  
23 庫。2.信仰中心—芝山岩惠濟宮：芝山岩上除了史前遺  
24 址、『古臺北湖』時期海岸植物外，尚有惠濟宮見證了漳  
25 州人移民士林的移墾史，是士林地區的重要信仰中心，並  
26 設有文昌祠義學，開啟士林文風。約創建於清乾隆年間，  
27 廟中供奉漳州人的守護神開漳聖王陳元光，故也稱『士林  
28 開漳聖王廟』；又因位於芝山岩頂，故俗稱『芝山岩  
29 廟』。惠濟宮經多次改建後，除正殿尚保持傳統之木架構  
30 外，餘所展現之形制及營建方式，充分表現出當時社會之  
31 現代化心態及審美觀，迥異於傳統營建規制與程序，見證

01 了當時的潮流及趨勢，於74年經內政部74台內民字第33809  
02 5號公告為古蹟。3. 芝山岩高度：絕對高度：芝山岩山頂高  
03 程49.2公尺，附近住宅區高程約8公尺，最高的眺望點惠濟  
04 宮廣場高程僅37.4公尺，芝山岩周邊地表高程5.8~9.5公  
05 尺。相對高度：從最高眺望點高程37.4公尺至地表高差約2  
06 9.4公尺（27.9~31.6公尺），僅約8~9層的建築高度。  
07 （二）芝山岩周邊土地使用現況：計畫區內主要為40年住宅  
08 公寓，除沿忠誠路與中山北路分佈數棟高層住宅大廈外，  
09 現況多為低密度住宅使用，商業使用以社區型及鄰里商業  
10 為主，例如餐廳、便利商店、咖啡餐飲、機車修理、加油  
11 站等，零星分布於社區。中山北路與忠誠路分佈較多地區  
12 型商業，包含速食餐廳、家具商店、房屋仲介公司、醫療  
13 器材商店、自行車零售、餐廳等。計畫區北側為聯合醫院  
14 陽明院區、雨農國小；東側為軍情局，東北側保護區內仍  
15 有部分古厝，東側為雨聲國小；雙溪兩側為河濱公園；雙  
16 溪以南亦為住宅社區。（三）芝山岩周邊建築物現況：計畫  
17 區內建物多以4、5層公寓為主，至誠路兩側仍有部分建築  
18 物為2層樓，東南側芝園別莊為1~2樓低矮樓層建築，北側  
19 鄰忠誠路一段與西側中山北路兩側約為9~12樓之建物。雙  
20 溪以南雨農山莊建築物高度約為7、12層樓。此外，基地西  
21 南側福志路上已興建有17層樓高之建築物。北側聯合醫院  
22 建築物為8層樓大型醫療設施，東北側軍情局內部以1、2層  
23 建築為主，最高建築物為7層樓高。（四）芝山岩周邊公共  
24 設施開闢情形：本計畫範圍內之公共設施用地，除雨農市  
25 場因環境窳陋亟待更新改建僅留沿街商業使用外，餘公園  
26 用地、綠地用地、國小用地、醫療用地、抽水站用地及排  
27 水溝用地等皆已開闢完成。」交通系統：「計畫區範圍內  
28 的道路依其聯外性質與車行流量的強度分為四個層級：  
29 （一）地區主要聯外幹道：42公尺中山北路。（二）地區主  
30 要聯絡道路：45公尺忠誠路一段、32公尺中正路、27公尺  
31 福林路。（三）地區收集道路：22公尺至誠路一~二段、22

01 公尺兩農路、22公尺福志路、15公尺德行東路。(四)地方  
02 性道路：12公尺忠義街、22公尺雨聲街、8公尺雙溪街。」  
03 都市視覺走廊：「(一)兩農路視覺走廊：兩農路福志路  
04 口，朝北視覺走廊受兩側建築限制，芝山岩為視覺端點。  
05 兩農橋上向北眺望可見芝山岩較完整山勢。(二)芝山岩眺  
06 望景觀：芝山岩有2處山頂、惠濟宮及東南角眺望亭可在山  
07 上遠眺，但多數仍為現有樹木遮擋，僅有惠濟宮廣場及眺  
08 望亭視線較為開闊，以上就芝山岩作眺望分析：1. 惠濟宮  
09 廣場：透過福林國小、志成公園，加上部分私有地開發建  
10 築控制，可在芝山岩惠濟宮位置遠眺士林官邸附近的山  
11 勢。2. 東北角山頂：其視線受樹木遮擋，僅能從樹梢空隙  
12 望出，可見陽明山勢。3. 西北角山頂：多為樹梢所遮蔽，  
13 僅能從空隙中看見近距離兩農國小及醫院，尚無進(近)距  
14 離遮擋的問題。」業據上訴人敘明於系爭計畫「參、發展  
15 現況」，並有圖3-17可參(系爭計畫第5-13頁，在原處分卷  
16 第7-15頁)。

- 17 (3)再查，系爭計畫草案原名稱為：「變更臺北市士林區芝山  
18 段三小段361地號等土地第三種住宅區、第三之一種住宅區  
19 變更為第三種住宅區(特)、第三之一種住宅區(特)暨劃  
20 定芝山岩周邊景觀管制區細部計畫案」，上訴人於105年8  
21 月11日送臺北市都委會第693次會議研議，決議以：「一、  
22 本案係由建管、都市設計層次提升為都市計畫層次，在景  
23 觀法未通過之前重點景觀區的實踐。二、此案屬公共財之  
24 概念，必須明確且有所依據的定義出周邊影響圈。芝山岩  
25 本身既是文化資產也是歷史遺址，尚且有三千多萬年以來  
26 珍貴的生態、地質資源，故於此重點景觀之管制上，必須  
27 了解其主軸與周邊影響之關係，並予以定義出來。三、本  
28 案在管制要項上，除建築高度管制外，應再包含建築物對  
29 角線尺度、天際線型式、建築物頂層部色彩計畫、視覺軸  
30 線、視覺端點，以及公共動線與公共視覺的可及性，即避  
31 免芝山岩整個被包住而失去其視覺的可及性。四、本案在

01 配套措施上應優先確保法定容積的權益，故採放寬建蔽率  
02 的方式，另不允許容積移入本案所劃定之影響範圍、都更  
03 獎勵原則不予保障惟視個案情況再予協助，尤其是市府參  
04 與民間都更部分之獎勵，市府原則將予放棄。五、委員所  
05 提意見提供市府參考，後續仍須再加強與民眾之溝通，明  
06 確告知相關基礎配套及法定容積權之保障。」（見原處分卷  
07 一第242頁）。復經臺北市都委會105年8月25日第694次會  
08 議提示，請上訴人依第693次委員會議意見修正後，提送該  
09 會於105年11月10日第701次會議進行第二次研議，決議：

10 「本案歷經兩次委員會議，大致方向皆肯定同仁的努力  
11 。故本案有關委員所提建議請市府納入參考，並儘速辦理  
12 公開展覽法定程序。」

13 (4)上開草案嗣經上訴人以105年11月24日府都規字第10539291  
14 900號公告公開展覽，草案原名稱如前所述，原列計畫目  
15 標、變更計畫內容及都市設計準則及其他事項(見原審卷一  
16 第71-82頁)如下：

17 A. 草案「肆、計畫目標與規劃構想」：「一、計畫目標：形  
18 塑芝山岩周邊景觀之可視性，研擬建築量體及高度管制計  
19 畫，創造具地區特色之城市文化空間。」「二、規劃構  
20 想：(一)管制構想：兼具視覺景觀、生態環境、開放空間  
21 及生活動線的管制。1. 以生態跳島之概念，維持目前較好  
22 的生態環境，建築物以不超過現況量體為原則，故情報  
23 局、陽明醫院、雨農國小、雨聲國小等，均應採低度使  
24 用。2. 芝山岩主要視覺衝擊區域為惠濟宮南側街廓，並以  
25 劍潭山作為視覺焦點，且作為高度管制依據，進行量體規  
26 範，保持視覺穿透。(二)芝山岩周邊視覺景觀管制：以惠  
27 濟宮為視覺核心切入分析，分析角度有二，續據此視覺軸  
28 線及周邊區域特性，劃設各層級之影響區：1. 芝山岩往北  
29 俯瞰之景觀分析，如芝山岩惠濟宮眺望七星山、大屯山及  
30 觀音山等。2. 芝山岩往南俯瞰之景觀分析，如芝山岩惠濟  
31 宮眺望劍潭山、芝山岩眺望雨農路等。3. 由街道端點仰望

01 芝山岩之視覺分析，如雨農路眺望芝山岩、中山北路五段  
02 眺望芝山岩等。(三) 依據芝山岩周邊區域特性，就各層級  
03 影響區，分區分項訂定都市設計準則，規範基地規模、建  
04 築物高度、量體、開放空間等，同時為保障周邊土地所有  
05 權人之權益，計畫範圍內倘因高度管制致法定容積無法用  
06 罄時得放寬建蔽率，景觀管制構想如下：1. 建築物高度及  
07 量體管制規定—雙溪以北：(1) 芝山岩北側建築量體規範：  
08 確保七星山、觀音山、大屯山等山系端點之視覺穿透性。  
09 ……(2) 芝山岩南側建築量體規範：以劍潭山1/2山脊線作  
10 為視覺端點高度管制，訂定第一影響區、第二影響區之管  
11 制範圍。……2. 建築物高度及量體管制規定—雙溪以南：  
12 建築基地之建築物量體以維持由惠濟宮廣場遠眺劍潭山之  
13 山脊完整性為原則，訂定各區建築物之絕對高度及建築物  
14 水平投影面積之最大對角線長度。……(四) 本計畫範圍不  
15 得作為容積接受基地，避免增加本計畫區之開發強度。」

16 B. 草案「伍、變更計畫內容」：「一、變更土地使用分區：  
17 本計畫區雙溪以北因受高度管制而需放寬建蔽率至60%，為  
18 利後續執行，爰將第三種住宅區變更為第三種住宅區  
19 (特)、第三之一種住宅區變更為第三之一種住宅區(特  
20 )，面積共13.9公頃。……二、土地使用分區管制：(一)  
21 土地使用及強度。本計畫雙溪以北之第三種住宅區  
22 (特)、第三之一種住宅區(特)之建蔽率、容積率及使用  
23 管制詳如表3。……(二) 本計畫區全區不得作為容積接  
24 受基地。」

25 C. 草案「陸、都市設計準則」：「本計畫區之建築開發應經  
26 『臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會』審議  
27 通過後，始得核發建造執照。一、建築物高度及量體管制  
28 規定：有關芝山岩周邊建築高度管制依照各街廓特性、街  
29 道紋理及與芝山岩距離等因素，分下列管制區訂定高度管  
30 制……設計規定：(一) 雙溪以北：1. 第一影響區：(1) 建  
31 築物絕對高度不得超過30公尺。……2. 第二影響區：(1)

01 建築物絕對高度不得超過38公尺。……3. 芝山岩北側之公  
02 共設施用地：芝山岩東側保護區目前仍維持較好的生態環  
03 境，故國防部軍事情報局……應採低度使用……4. 芝山岩  
04 北側及忠誠路一段東側區域之住宅區：建築物水平投影面  
05 積之最大對角線長度以不超過45公尺為原則……(二)雙溪  
06 以南：1. 高度管制：……(1)雙溪、福志路、忠勇街及福志  
07 公園所圍範圍，建築物絕對高度不得超過50公尺。但雨農  
08 市場因法定容積高於周邊使用分區，建築物絕對高度不得  
09 超過58公尺。(2)福志公園東側，福志路、忠勇街、福林國  
10 小、中正路及福林路所圍範圍，建築物絕對高度不得超過5  
11 5公尺。(3)臨中山北路五段東側住三之二及商一特與臨中  
12 正路住三之一地區，建築物絕對高度不得超過68公尺。2.  
13 建築量體管制：(1)雨農路兩側：建築物以基座部及塔樓部  
14 之分段式處理。……(2)除雨農路兩側建築外，餘建築物水  
15 平投影面積之最大對角線長度以不超過45公尺為原則。3.  
16 公共設施用地：……(三)本計畫區建築物外牆顏色應與地  
17 區山脈景致協調配合，以中、高明度及中、低彩度為原  
18 則。(四)本計畫區內所稱建築物絕對高度係含屋突層，其  
19 屋突層（含水塔、空調、視訊、避雷針、露天機電設備及  
20 裝飾構造物等），應配合建築物作整體規劃設計，並加強  
21 植栽、景觀綠美化處理。(五)各露台及屋頂層之綠化面積  
22 合計值於扣除必要之設施物後至少應達屋頂層當層面積之  
23 1/3為原則。(六)本區建築物屋頂層禁止設置招牌廣告或  
24 電子展示廣告。(七)建築物應有日、夜間照明計畫並應審  
25 慎評估光環境因素。二、開放空間系統：(一)雨農路二側  
26 （除雨農市場外），應自道路境界線起退縮至少4公尺無遮  
27 簷人行道。雨農市場應自臨接道路境界線起退縮至少6公尺  
28 無遮簷人行道。無遮簷人行道應留設淨寬至少2.5公尺之連  
29 續通道。(二)除前項建築基地外，其餘計畫區內基地除依  
30 相關規定指定退縮開放空間外，應自道路境界線起退縮留  
31 設2公尺以上之無遮簷人行道。(三)指定留設無遮簷人行

01 道得計入院落寬度、深度及法定空地檢討。(四) 建築基地  
02 應盡量維持現有之動線或生活路徑。四、本準則中部分列  
03 為『原則』性之規定，如經『臺北市都市設計及土地使用  
04 開發許可審議委員會』審議通過，得不受該『原則』性之  
05 規定限制。」

06 D. 草案「柒、其他」：「一、本計畫範圍內之建築基地因高  
07 度管制致無法容受所申請各項容積獎勵，不得主張將該容  
08 積獎勵移出等補償措施。二、本計畫範圍之都市更新開發  
09 基地其更新獎勵值應依本設計準則整體檢討。三、本計畫  
10 未規定事項，悉依原計畫及相關法令規定辦理。」

11 (5)系爭計畫草案嗣經公開展覽、說明會、地方座談會、議員  
12 協調會及地方諮詢會(見原處分卷第387-403頁)，迄至106  
13 年7月，收執人民陳情意見二百餘件，上訴人歸納公民或團  
14 體意見，分別就景觀政策、個案基地權益影響、法令及程  
15 序及其他面向提出意見(詳見原處分卷第266-273頁)，將全  
16 案提106年7月20日臺北市都委會第712次委員會議審議，決  
17 議以：「請市府就本案都市計畫辦理之法源依據、行政程  
18 序之合法性再作釐清，並就環境品質與產權價值之關係、  
19 管制規範對於法定容積與都市更新容積獎勵申請以及景觀  
20 環境之影響，進行模擬與試算後，再行提會審議」(見原  
21 處分卷第276頁)。

22 (6)106年8月24日臺北市都委會召開第715次委員會議審議，經  
23 委員分別發言後(王秀娟委員因戶籍地址涉及系爭計畫案變  
24 更內容，陳亮全委員及郭城孟委員，因在擔任委員前曾參  
25 與相關連署，均自行迴避)，主席兼主任委員林欽榮綜整發  
26 言：「1. 在聆聽都市發展局的簡報及各位委員的意見後，  
27 本人作為主席，把本案拉高層次並站在一個較和緩的角度  
28 來看，建議應分階段來處理。首先，本案法源依據改用都  
29 市計畫法第27條第1項第3款，在法理上獲得諸位委員支  
30 持，全案無須退回且無重新公開展覽的必要。2. 承多位委  
31 員所提示，本案有關建築高度管制分為第一影響區30公



01 尺、第二影響區38公尺，是否要如此精確的區分？又雖有放  
02 寬建蔽率作為配套措施，但尚須考慮基地退縮建築等限  
03 制，因牽涉到人民權益受限的部分較多，應有更詳盡的試  
04 算，以解除各位委員的疑慮並讓更多民眾理解，基於事緩  
05 則圓，建議本案部分管制內容循都市計畫法第26條規定納  
06 入市府立即啟動的全市各行政區通盤檢討案內辦理。3. 另  
07 本案的計畫目的不單只是為了景觀，至少應顧及到二個層  
08 次：第一個層次是芝山岩至少有2300年的古蹟遺址以及史  
09 蹟公園的存在，其文化、景觀皆須被維護；第二個層次是指  
10 芝山岩周邊既成建築及公共設施，所構築的既成環境景觀  
11 的和諧性。故本案的目標，是為達成芝山岩及其周邊地區  
12 所構築而成具有文化景觀與獨特風貌品質的維護。本案計  
13 畫書第13頁計畫目標僅說明是為了景觀，內容過於簡單，  
14 應再詳細申明。而在此目的下要達到環境和諧，不必然只  
15 是要限制高度，還要兼顧居住的人，以及芝山岩如何被看  
16 及被可及化。4. 容積的種類共有三種，其一為法定容積，  
17 是一定要保障的；其二為都市更新容積獎勵，雖法律有規  
18 定不得加以限制，惟承李委員得全所言，都市更新獎勵是  
19 有條件許可，屬半對價關係；其三是容積移轉，為三者中  
20 唯一法有明文表示得於都市計畫中加以規範。在前述前提  
21 之下，個人建議全區禁止容積移入。此並非特例，如簡報  
22 內容所示，臺北市早在民國90幾年，青田街舊日式宿舍周  
23 邊即有全面的管制，且為個案變更，這部分各位委員也均  
24 有共識。5. 本案分階段辦理，建議由公而私，全區四個里  
25 (名山里、岩山里、福志里及聖山里)所有的公共設施用地  
26 優先管制，包括雨聲國小、雨農國小、陽明醫院、福林國  
27 小及軍事情報局，均依照其既有高度予以管制，分別從1  
28 6、20、30至40公尺不等。6. 目前本區的都市計畫未有規範  
29 都市設計，故未來本區建築開發應優先適用都市設計審  
30 議。而有關都市設計審議的範圍，係臺北市土地使用分區  
31 管制自治條例所授權，依法行政機關可以發布，惟經由都

01 市計畫訂定將更為周全。7. 基於上述等理由，初步做以下  
02 建議，並徵求各位委員的意見：(1)有關高度管制及該管制  
03 所衍生的配套措施，諸如建蔽率放寬、建築面積水平投影  
04 之最大對角線長度限制、基地退縮等措施，應再詳盡的考  
05 量與規劃，並與民眾再做溝通，因此建議循都市計畫法第2  
06 6條規定納入士林區都市計畫通盤檢討辦理。其餘部分各位  
07 委員支持仍循都市計畫法第27條第1項第3款辦理本案變  
08 更。(2)本案全區土地納入都市設計審議。(3)容積移入係  
09 屬對價關係，且臺北市容積移轉審查許可自治條例授權行  
10 政機關得以都市計畫規範，故本計畫範圍內土地不得作為  
11 容積接受基地。(4)本案優先以計畫範圍內之機關、醫療及  
12 國小等公共設施用地進行管制以為示範，由公而私，從政  
13 府部門開始限制起。包含國防部軍事情報局、聯合醫院陽  
14 明院區、雨農國小、雨聲國小及福林國小，其建築物的高  
15 度，依照市府本次所提修正方案，其絕對高度予以優先管  
16 制。惟為保留該等公共設施用地長期發展之彈性，得經臺  
17 北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議通過酌  
18 予放寬。(5)建議本計畫範圍內，目前在都市更新審議程  
19 序中之市有土地參與更新案件，建議臺北市財政局就市有地  
20 能有示範作用，在不影響公私有財產權益下，法定容積一  
21 定要保障，惟不再積極爭取都市更新獎勵。(6)附帶建議市  
22 府不應只是管制，也應解決芝山岩周邊地區都市更新的權  
23 益問題。市府應成立一個專案小組，於當地設置提供居民  
24 諮詢的工作站，讓有都市更新或都市設計等相關問題的民  
25 眾，得以有窗口諮詢。」(見原處分卷第125-128頁)最後10  
26 6年8月24日臺北市都委會第715次委員會議作成決議：  
27 「一、市府就芝山岩暨周邊地區文化資產整體景觀與環境  
28 維護，落實於都市計畫予以管制，立意良好，本委員會予  
29 以肯定。有關建物高度管制，過去多有循都市計畫法第27  
30 條辦理個案變更之案例，惟涉及民眾權益部分，市府仍宜  
31 審慎整體考量並輔以配套措施，積極與民眾再作溝通，故

01 本案分階段處理，涉及私有土地之建物高度及相關配套措  
02 施，包含建蔽率放寬、建築量體管制及基地退縮建築等，  
03 請市府另案依都市計畫法第26條規定，循通盤檢討程序納  
04 入後續士林區細部計畫通盤檢討案內辦理。二、本案除前  
05 項外，依以下幾點修正通過：(一) 法令依據同意市府本次  
06 所提修正為都市計畫法第27條第1項第3款。(二) 計畫目標  
07 敘述應再予強化，不單只是為了景觀，而是應以芝山岩及  
08 其周邊地區構築而成的既有環境，所積累出文化景觀及獨  
09 特風貌品質的維護為其宗旨。(三) 為保存維護市定古蹟芝  
10 山岩遺址以及惠濟宮等文化資產，並兼顧與維護基地周邊  
11 既有建築物的景觀所構成的和諧性，同意市府本計畫範圍  
12 內土地不得作為容積接受基地，且全區納入都市設計審議  
13 範圍。(四) 本案優先以計畫範圍內之機關、醫療及國小等  
14 公共設施用地進行管制以為示範。包括國防部軍事情報  
15 局、聯合醫院陽明院區、雨農國小、雨聲國小及福林國  
16 小，其建物高度規定，依市府本次所提修正計畫內容辦  
17 理。惟為保留該等公共設施用地長期發展之彈性，得經臺  
18 北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議通過酌  
19 予放寬。(五) 計畫案名配合修正。(六) 公民或團體陳情  
20 意見審決同決議。」(見原處分卷第115-116頁)。

21 (7) 上訴人所屬都市發展局依上開臺北市都委會之決議，將上  
22 開草案之內容分階段處理，修正系爭計畫名稱為：「擬定  
23 臺北市士林區芝山岩周邊景觀管制規定計畫案」，修正  
24 「計畫目標與規劃構想」，刪減草案「變更計畫內容」，  
25 僅剩下「本計畫區全區不得作為容積接受基地」1項，亦大  
26 幅刪減草案「都市設計準則」，上訴人乃於106年9月19日  
27 核定公告系爭計畫。

28 (8) 由上述關於系爭計畫之擬定、審議及核定公告各階段之歷  
29 程以觀，上訴人並無未為利益衡量或衡量怠惰之情事，亦  
30 無於調查、彙整階段之衡量不足、或於評價階段之衡量錯  
31 估、或於利益調合與決定階段之衡量不合比例之利益衡量

01 瑕疵之情事。而依上開之說明，只有在行政機關之計畫裁  
02 量有重大明顯錯誤的情形下，始得認計畫不具正當性基礎  
03 而有違反比例原則之違法。原判決不見上訴人於審議階  
04 段，基於追求公益與私益之調合所為之修正，放棄原關於  
05 建築物高度等之直接限制，而在不影響原容積率及都市更  
06 新容積獎勵之原則下，於此階段僅採取杜絕建商以買容積  
07 之方式增加建築物之量體等情，而逕論以上訴人選擇「本  
08 計畫範圍內土地不得作為容積接受基地」為手段，故這樣  
09 的容積接受的限制，不足以實現芝山岩風貌之「文化景觀  
10 及獨特風貌品質的維護」，而僅管制了「周邊建物改建及  
11 都更後的建築量體」，是屬手段與目的之不相當，而有違  
12 於比例原則云云，依上開之說明，亦自有判決不適用法規  
13 之違法。

14 (9)附予說明者，我國固迄今未有關於景觀之專法，以追求  
15 「為促進都市、農、山、漁村，良好的景觀形成，由綜合  
16 景觀計畫之策定與其他政策，企圖實現形成優美風格之國  
17 土及創造豐潤的生活環境與實現具有個性活力的地域社  
18 會」(日本景觀法第1條立法目的參照)，惟都市景觀之營造  
19 是刻不容緩，不應任意否定地方主管機關在現有法制之脈  
20 絡下為提昇環境品質所為之措施。被上訴人一方面主張本  
21 件情形，在國外可能會依法指定「景觀地區」或透過「景  
22 觀協定」，限制建築物之高度、規模等，以達良好景觀的  
23 形成與維護，惟其一般係以建物高度、樓層數、路寬比、  
24 道路斜線等作為定量基準云云，核此正是前引系爭計畫草  
25 案所採取者，經上訴人利益衡量後為求和諧，決定採分階  
26 段處理者，另一方面又指該最緩和的手段即禁止容積移  
27 入，與維護本計畫區周遭整體景觀風貌間不具關連性、相  
28 當性，自相矛盾，無可採信。

29 (七)綜上所述，上訴人援引都市計畫法第27條第1項第3款規定所  
30 為之細部計畫變更，於法尚無違誤，訴願決定遞予維持，亦  
31 無不合。原判決既有如上所述之違法，且違法情事復足以影

01 響判決結果，上訴人指摘原判決違背法令，求予廢棄，即有  
02 理由。爰依本院行言詞辯論所調查確認之事實為判決基礎，  
03 將原判決除確定部分外廢棄，並駁回該部分被上訴人在第一  
04 審之訴。

05 六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1  
06 項、第259條第3款、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟  
07 法第85條第1項前段，判決如主文。

08 中 華 民 國 110 年 8 月 19 日

09 最高行政法院第一庭

10 審判長法官 侯 東 昇

11 法官 簡 慧 娟

12 法官 鍾 啟 煌

13 法官 蔡 紹 良

14 法官 王 碧 芳

15 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

16 中 華 民 國 110 年 8 月 19 日

17 書記官 葉 倩 如