

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第409號

上 訴 人 羅明政

訴訟代理人 蔡志揚 律師

被 上 訴 人 高雄市政府

代 表 人 陳其邁

訴訟代理人 翁浩建

陳玉媛

徐瑩峰

參 加 人 金廣成建設股份有限公司

代 表 人 陳玫玲

訴訟代理人 林石猛 律師

張思國 律師

上列當事人間都市更新事件，上訴人對於中華民國109年2月11日高雄高等行政法院108年度訴字第266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、參加人依民國108年1月30日修正公布前(即99年5月12日修正公布)之都市更新條例(下稱都更條例)第11條、第19條及第22條等規定，自行劃定坐落高雄市○○區○○段706地號1筆土地(下稱系爭土地)為更新單元，上訴人所有門牌號碼高雄市○○區○○路00號2樓之6建物(即高雄市○○區○○段703建號，面積72.39平方公尺)暨其坐落系爭土地(應有部分：萬分之184，下合稱系爭房地)位於上開更新單元範圍內。參加人於104年8月5日向被上訴人申請實施「擬定高雄市○○

01 區○○段706地號等1筆土地都市更新事業計畫案」(下稱系
02 爭都更事業計畫)，被上訴人遂於105年3月8日至4月6日辦理
03 公開展覽30日，同年3月21日在公開展覽期間內召開公辦公
04 聽會，同年7月12日召開幹事會；另依103年4月25日修正增
05 訂發布之都市更新條例施行細則(下稱都更條例施行細則)第
06 11條之1規定，於106年1月24日召開聽證會。案經高雄市都
07 市更新及爭議處理審議會(下稱審議會)於106年4月7日召開
08 第16次會議決議請參加人修正系爭都更事業計畫，3個月內
09 再報被上訴人所屬都市發展局續提會審議；被上訴人復於10
10 6年7月19日召開系爭都更事業計畫案諮詢會議，協調上訴人
11 與其他所有權人之意見；嗣經審議會於106年12月25日第19
12 次會議決議修正通過參加人所提報之系爭都更事業計畫，參
13 加人於107年6月1日檢送修正後事業計畫書，被上訴人乃以1
14 07年12月18日高市府都發住字第10734411200號函(下稱原處
15 分)准予核定系爭都更事業計畫，並以同年月日高市府都發
16 住字第10734411202號公告系爭都更事業計畫書圖。上訴人
17 不服，提起訴願，經訴願決定以本件係經聽證而免除訴願之
18 非屬訴願救濟範圍內事項而予不受理，上訴人乃向高雄高等
19 行政法院(下稱原審)提起行政訴訟，並聲明：「原處分撤
20 銷」。經原審依職權命參加人獨立參加本件被上訴人之訴
21 訟，並以108年度訴字第266號判決(下稱原判決)駁回後，上
22 訴人不服，遂提起本件上訴。

23 二、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
24 判決所載。

25 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

26 (一)參加人擬具自行劃定更新單元範圍，原已取得更新單元內系
27 爭房地所在之「幸福公寓」(下稱系爭建物)50戶之其中42戶
28 土地及建物所有權，且於103年4月24日及104年1月5日舉辦
29 更新單元自辦公聽會後，復取得其他土地及建物所有權人之
30 同意，合計已取得更新單元內土地及合法建築物所有權人同
31 意比例為62.5%(總計8人、同意5人)，雖未符合都更條例第2

01 2條第1項「更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有
02 權人均超過2/3同意」要件，惟其同意事業計畫之土地面積
03 共計1,135.73平方公尺(土地總面積1,209平方公尺)、同意
04 事業計畫之合法建築物面積共計3,852.2平方公尺(建物總面
05 積4,098.06平方公尺)，其同意比例分別為93.94%(土地)、9
06 4%(建物)，符合都更條例第22條第1項但書之要件，依同條
07 例第10條第2項後段規定，得免擬具都市更新事業概要，逕
08 行擬具都市更新事業計畫辦理，並於都市更新事業計畫書中
09 載明更新單元符合高雄市都市更新自治條例(下稱自治條例)
10 第3條至第5條及「附表-高雄市未經劃定應實施更新之地區
11 自行劃定重建都市更新單元建築物及地區環境評估標準表」
12 (下稱評估標準表)所列環境評估指標(下稱指標)，再就參加
13 人自行劃定更新單元是否合法之審查，亦經被上訴人送由審
14 議會審議通過後以原處分核定准予實施，參加人自行劃定更
15 新單元，於法無違。

16 (二)參加人於104年8月5日申請報核系爭都更事業計畫，經被上
17 訴人送審議會審議後，認系爭都更事業計畫符合自治條例第
18 3條至第5條及評估標準表第2點、第4點及指標(三)、(六)、□等
19 規定，原處分核准參加人申請自行劃定更新單元，符合都更
20 條例第1條所定「促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦
21 都市機能，改善居住環境，增進公共利益」之宗旨，確具公
22 益性，且無恣意濫用、違反比例或平等原則及其他違法情
23 事。

24 (三)參加人向被上訴人申請擬定系爭都更事業計畫時即已附自行
25 劃定更新單元說明，且經審議會第16次、第19次會議實質審
26 查後決議通過。又評估標準表第2點所謂建築物「因年代久
27 遠有傾頹或朽壞之虞」，並非必須建築物實際上已達不堪使
28 用，或已有傾頹或朽壞之具體事實為必要。依指標(三)規定以
29 各種構造建築物定不同使用年限，可知「年代久遠」係以建
30 築物之屋齡已達一定年限作為判斷建築物是否老舊之要件，
31 且為「建物有傾頹或朽壞之虞」之重要參考因素。「建物有

01 傾頹或朽壞之虞」屬不確定法律概念，涉及被上訴人（直轄
02 市主管機關）考量當地社會、經濟、實質環境及居民意願綜
03 合專業性及技術性評估，原審尊重被上訴人之判斷餘地。至
04 於「高雄市地價查估用建築改良物標準單價、耐用年數及折
05 舊率表」規定，係供稅捐機關核計相關賦稅（如地價稅、房
06 屋稅）之用，與被上訴人所定自行劃定更新單元內建築物是
07 否「因年代久遠有傾頹或朽壞之虞」之判斷基準不同，自不
08 得執以為判斷之依據。另觀指標(三)並無如指標(四)訂有應就劃
09 定更新單元範圍內建物應先經委託建築師、專業技師或機構
10 辦理鑑定之規定，無鑑定問題存在。此外，上訴人住家照片
11 僅顯示住家內部現況，無法得知系爭建物整體建物之實際狀
12 況，且該照片未有日期顯示，尚難據此而為有利之認定。

13 (四)評估標準表第4點未能與重大建設配合者，係以指標(六)位於
14 大眾運輸系統車站本體及車站出入口（含捷運場站及火車站）
15 400公尺內為重要評估因素，乃考量大眾運輸系統車站
16 出入口附近人車流量較大，兼及高雄捷運、輕軌有居民通勤
17 與旅客觀光之附加目標，故劃定車站出入口一定距離範圍內
18 之建築物須配合車站之流量及城市街景美化需求。本件更新
19 單元基地內既有建築面積與基地面積約為93.72%，足見系爭
20 建物係緊沿建築線興建，並未預留人行步道空間，造成騎
21 樓、兩側巷道狹窄，加以系爭建物並無規劃完善停車空間，
22 容易形成人車混雜之情形，實不利地區救災及人車動線，且
23 建物外觀斑駁、老舊，與街道景觀格格不入，實有建物重整
24 之必要。參加人於審議會第16次、第19次會議均提出更新單
25 元重建後之建築規劃，對地區救災以及人車動線均將有所提
26 升，更有助於都市景觀美化及提升生活環境品質，此有上開
27 審議會簡報在卷可參，並經審議會審查委員實質討論審議
28 後，決議同意核准參加人所提系爭都更事業計畫，觀之審議
29 會第16次、第19次會議紀錄即明。系爭建物既符合評估標準
30 表所定之前開指標及項目，其劃定為都市更新單元，實施都
31 市更新計畫，自有促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦

01 都市機能，改善居住環境，以達到增進公共利益之目的。且
02 本件更新範圍內合法所有權人同意比例甚高，而系爭建物除
03 上訴人外之住戶均同意系爭都更事業計畫，並已遷出系爭建
04 物，上訴人亦長期無居住於系爭建物，此據其自承在卷。所
05 謂公益既屬公眾利益，系爭都更事業計畫有高比例的合法所
06 有權人同意，已符合公益性要求；倘僅為上訴人利益，而損
07 及其他所有權人利益，將更不符合公益。此外，依上訴人陳
08 述，可知其亦不反對系爭都更事業計畫，僅對於建物規劃有
09 不同意見，益證被上訴人核准參加人系爭都更事業計畫，並
10 無上訴人所稱不符合公益性之情事。

11 (五)上訴人於歷次會議始終主張參加人建物規劃應大、小坪數戶
12 數相當，反對「一層一戶」作法，然其陳情均未獲處理，本
13 件實質上未完盡聽證程序，與正當法律程序未符云云。惟
14 查：參加人於104年8月5日向被上訴人申請系爭都更事業計
15 畫報核，經公開展覽、公聽會等程序後，被上訴人依內政部
16 辦理都市更新聽證程序作業要點規定，於106年1月4日公告
17 於同年1月24日舉行聽證，同年1月6日至8日登報公示，同年
18 1月6日對上訴人送達聽證通知，並將上訴人歷次會議之意見
19 擬定「聽證待釐清之事證或爭點」，上訴人亦有出席被上訴
20 人於106年1月24日所舉行之聽證，聽證計畫將上訴人意見列
21 入重點討論項目，參加人及其他住戶均有回應上訴人所提問
22 題，其他土地及合法建築物所有權人蔡康德、劉承安均表示
23 同意大坪數之規劃，上訴人所提出之意見經充分討論並作成
24 聽證紀錄，本件聽證程序符合行政程序法第59條第1項及第6
25 4條規定，已確保上訴人知悉相關資訊及適時陳述意見之機
26 會，出席委員亦提出理由說明以回應上訴人意見，該聽證程
27 序具有實質審查要素，而非上訴人所述僅形式上進行聽證程
28 序。

29 (六)上訴人以陳情人身分列席出席106年4月7日審議會第16次會
30 議，其先以書面提出意見，經委員詢問後，並以口頭回復，
31 其後各委員表示審查意見，此次會議決議建築坪數規劃尚無

01 結論，有會議紀錄在卷可憑。審議會另於106年12月25日召
02 開第19次會議，上訴人亦列席表示意見，而對於系爭都更事
03 業計畫之建築規劃，僅上訴人1人提出小坪數方案，然為尊
04 重少數意見，審議會採取折衷方案，通過以至少保留3個樓
05 層規劃3至4戶建築規劃供原所有權人選配，顯見審議會決議
06 時，確將上訴人意見列入考量。雖審議會之決議未完全採納
07 上訴人意見，惟此係其尚須兼顧其他所有權人意見之結果，
08 況且被上訴人所為核定，均符合都更條例所定之程序及實體
09 要件。且上訴人均有出席聽證會、審議會陳述意見，被上訴
10 人亦有將上開聽證紀錄送請審議會審議，並將審議會會議紀
11 錄送達予上訴人，足見上訴人已明確知悉相關決議過程及結
12 論。上訴人主張原處分並未記明其陳情不採納之理由，已違
13 反正當法律程序云云，即非可採等語，判決駁回上訴人原審
14 之訴。

15 四、上訴意旨略謂：

16 (一)系爭都更事業計畫於報核時，私有土地所有權人僅有8人，
17 基地內高達93.94%之土地及建物產權為參加人所有，又本案
18 無申請都市更新獎勵、容積移轉及其他容積獎勵，僅是單純
19 將一棟舊建物拆除改建成新大樓而已，足見本案毋庸循都市
20 更新方式辦理，僅須以合建或依公寓大廈管理條例相關規定
21 辦理即可，然參加人卻申請以都市更新方式開發，無非係基
22 於都更條例所定之「多數決」機制，企圖減省溝通協商之成
23 本，強制所有權人參加更新，自應符合重要公益及具備必要
24 性。第1次審議會議之何芳子、謝博明、陳信雄、陳玉霖委
25 員意見亦同。然審議會並未斟酌或考量參加人所提本案具有
26 公益性及必要性之理由，實難從原處分或審議過程探知委員
27 是否認同，存有法律概念涵攝錯誤之判斷瑕疵，蓋：1.何以
28 1棟5層樓老舊公寓與「亞洲新灣區」景觀顯不相容？2.未來
29 留設沿街式開放空間，難道就必然不會有機車擅自停放？3.
30 未來重建後留設之法定停車空間，並未開放供公眾使用，何
31 以稱得上「公益」？4.系爭土地位於第五種商業區，建蔽率

01 本可達70%，然本案卻興建「豪宅」，採用較低之建蔽率，
02 復未申請都市更新容積獎勵，是以本案1樓地面層所留設之
03 空間，多半為自家之入口門廊及車道，參加人所稱「室內公
04 共層及屋頂留設綠化空間」亦無益於他人。5. 系爭建物為鋼
05 筋混凝土構造建築物，並非參加人所稱屬「非防火構造」建
06 築，且未曾經結構安全評估有安全之疑慮，僅因改建成鋼骨
07 構造而提昇耐震性能，即可強迫私有產權參與更新重建？如
08 此凡是鋼筋混凝土構造建築物，是否均須拆除改建？6. 系爭
09 建物後方排水溝之高程問題，並非建物本身之問題，豈是一
10 定要透過拆除改建才可改善？7. 「設置一站公共自行車站」
11 所能補強之公益性顯然極為有限，自難成為強迫上訴人參與
12 重建、強制拆除之理由。原判決就此予以尊重，違反行政程
13 序法第96條及第97條規定，並有容認判斷恣意濫用違法之瑕
14 疵。

15 (二)自司法院釋字第709號解釋(下稱709號解釋)及本院103年度
16 判字第66號判決意旨作成後，臺北市、新北市、桃園市、臺
17 中市及臺南市就聽證或公聽會中所有權人之陳情意見，均列
18 有原處分機關「採納或不採納之理由」，改變過往僅有通過
19 之結論而無理由以致法院根本無從審查判斷違法之情況。反
20 觀原處分仍只有通過之結論，而無採納或不採納之理由。就
21 上訴人於聽證及審議過程中最質疑「豪宅」欠缺公益性之問
22 題，原判決就謝博明、莊孟翰、陳淑美、姚志明等委員於審
23 議過程中發表之意見，歸結出審議會採取折衷方案，通過以
24 至少保留3個樓層規劃3至4戶建築規劃供原所有權人選配，
25 顯見審議會決議時確將上訴人意見列入考量云云；但就審議
26 會委員及上訴人質疑系爭都更事業計畫具有何等公益性及必
27 要性，卻未置一詞，顯見原判決亦無從自原處分明瞭何以原
28 本委員質疑本案之公益性及必要性。原判決雖以系爭建物已
29 符合評估標準表之指標及項目，且更新單元範圍內合法所有
30 權人同意比例甚高，上訴人亦長期無居住於系爭建物、僅對
31 於建物規劃有不同意見等理由，而認為本案具有公益性，然

01 依評估標準表第2點規定「因年代久遠有傾頹或朽壞之虞」
02 之文義，至少必須建築物實際上已達「有傾頹或朽壞之虞」
03 或已有「傾頹或朽壞之虞」之具體事實為必要，而非僅以建
04 築物之屋齡已達一定年限作為判斷要件。再按上訴人未居住
05 於系爭建物，實係參加人取得系爭建物大多數產權後，並未
06 善盡管理維護，任其破敗甚至蓄意毀壞，致使上訴人不得不
07 搬遷原址。另參加人雖於109年4月自行委請技師提出系爭建
08 物耐震能力詳細評估，然該份報告為原處分及原判決作成時
09 所無，本院為法律審，無可容許新事實及新證據之提出與認
10 定，縱該報告有可採之處，亦應發回由事實審再調查，無足
11 採為判斷系爭建物是否具備「有傾頹或朽壞之虞」之證據。
12 原判決認被上訴人得僅以系爭建物屋齡達30年，即可判斷系
13 爭建物符合「因年代久遠有傾頹或朽壞之虞」要件，且此判
14 斷餘地應受尊重云云，顯然不符法令規定，且違反行政程序
15 法第96、97條所定行政處分之說理義務。又原判決亦未交
16 代，被上訴人究係如何考量當地社會、經濟、實質環境及居
17 民意願為綜合專業性及技術性評估而作出判斷，顯有判決不
18 備理由。

19 (三)參照內政部營建署於97年11月頒布之「都市更新作業手冊」
20 所載「選配限制」範例、內政部100年10月19日台內營字第1
21 000809224號函釋、100年12月7日台內營字第1000810535號
22 函釋及新北市政府於102年5月29日召開訂定「新北市都市更
23 新辦理權利變換選配作業執行要點」座談會提出之草案，可
24 知都市更新事業計畫並非不得對於合法所有權人「超額選
25 配」作出限制，然宜限於「所有權人選配價值遠高於其應分
26 配價值」之情形，而所謂「遠高於」係指「超出應分配之權
27 利價值達一個或數個面積單元」，倘欲再更加限制所有權人
28 之選配權益，應有合理正當之理由，否則難謂無恣意濫用之
29 違法。查本案參加人原報核之系爭都更事業計畫並未設有選
30 配限制，係於審議通過當次之會議決議增加限制僅以合法所
31 有權人應分配價值之20%為限，顯然不符前揭內政部函釋及

01 「都市更新作業手冊」所示，尤以本案之規劃多為大坪數之
02 「豪宅」設計，縱如參加人所陳，本件於權利變換實際估價
03 後，依上訴人之應分配價值仍可選配3至5樓小坪數之住宅單
04 元云云，然實際上只有低樓層之4戶可供選擇，嚴重限制原
05 合法所有權人之居住自由，此亦為上訴人起訴主張應放寬選
06 配限制以及主張中高樓層應規劃小坪數單元之理由。上訴人
07 於選配會議公開抽籤日表明不自行選配，係因拒絕接受系爭
08 都更事業計畫之規劃設計及選配原則限制，非自願放棄選配
09 之權利。原判決容認系爭建物之房屋坪數規劃，就上訴人主
10 張此20%選配限制違法之情事，完全未置一詞，顯有判決理
11 由不備。

12 五、本院判斷：

13 (一)108年1月30日修正公布前(即99年5月12日修正公布，下稱行
14 為時)都更條例第10條第2項後段：「……同意比例已達第22
15 條規定者，得免擬具都市更新事業概要，並依第15條及第19
16 條規定，逕行擬具都市更新事業計畫辦理。」第11條規定：
17 「未經劃定應實施更新之地區，土地及合法建築物所有權人
18 為促進其土地再開發利用或改善居住環境，得依主管機關所
19 定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，依前條規定，申
20 請實施該地區之都市更新事業。」第16條規定：「各級主管
21 機關為審議都市更新事業計畫、權利變換計畫及處理有關爭
22 議，應分別遴聘(派)學者、專家、熱心公益人士及相關機關
23 代表，以合議制及公開方式辦理之；必要時，並得委託專業
24 團體或機構協助作技術性之諮商。」第19條規定：「(第1
25 項)都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣
26 (市)主管機關審議通過後核定發布實施；其屬依第7條第2項
27 規定辦理之都市更新事業，得逕送中央主管機關審議通過後
28 核定發布實施。並即公告30日及通知更新單元範圍內土地、
29 合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預
30 告登記請求權人；變更時，亦同。(第2項)擬訂或變更都市
31 更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。(第3

項)都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所公開展覽30日，……(第4項)前2項公開展覽……之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人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，向各級主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。經各級主管機關審議修正者，免再公開展覽。(第5項)依第7條規定劃定之都市更新地區或採整建、維護方式辦理之更新單元，實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人之同意者，於擬訂或變更都市更新事業計畫時，得免舉辦公開展覽及公聽會，不受前3項規定之限制。」第22條第1項後段規定：「(第1項)實施者擬定或變更都市更新事業計畫報核時，……；其屬依第11條規定申請獲准實施都市更新事業者，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過3分之2，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過4分之3之同意。但其私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過5分之4同意者，其所有權人數不予計算。」103年4月25日修正都更條例施行細則第11條之1規定：「各級主管機關依本條例第19條、第19條之1、第29條及第29條之1規定核定都市更新事業計畫及權利變換計畫前，應舉行聽證；各級主管機關核定前，應斟酌聽證全部結果，並說明採納或不採納之理由。」

(二)自治條例第1條規定：「為辦理本市都市更新，促進本市土地有計畫之再開發利用，以復興都市機能，改善居住環境，並增進公共利益，特制定本自治條例。」第3條第1項第4款及第2項前段規定：「(第1項)土地及合法建築物所有權人自行劃定更新單元，以重建方式實施都市更新事業者，除都市更新計畫另有規定外，應符合下列規定之一：……四、同一街廓內扣除已建築完成且無礙建築設計或市容觀瞻而無法合併更新之土地後，土地面積在1千平方公尺以上。(第2項)

01 前項所稱街廓，以基地四周臨接計畫道路為原則。」第4條
02 第1項規定：「依前條規定自行劃定之更新單元，其基地內
03 既有建築面積與基地面積之比值，不得小於原法定建蔽率2
04 分之1。」第5條規定：「依第3條規定自行劃定之更新單
05 元，不得位於農業區、保護區等非都市發展用地。」第6條
06 規定：「（第1項）未劃定應實施更新之地區，土地及合法
07 建築物所有權人自行劃定更新單元，以重建方式實施都市更
08 新事業者，除應符合前3條規定外，其更新單元內之建築物
09 及地區環境應符合附表規定，並於都市更新概要或計畫內載
10 明。（第2項）前項自行劃定更新單元，應經高雄市都市更
11 新及爭議處理審議會審議通過。」附表（即評估標準表）第
12 2點規定：「建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物
13 排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共通行或公共安全
14 者。『符合指標(二)、(三)或(四)其中之一項及其他指標之二項
15 者』」第4點規定：「建築物未能與重大建設配合者。『符
16 合指標(六)及其他指標之二項者。』」指標(三)規定：「更新單
17 元內各種構造建築物使用已逾下列年期之面積比例達2分之1
18 以上：土磚造、木造、磚造及石造建築物、20年以上之加強
19 磚造及鋼鐵造、30年以上之鋼筋混凝土造及預鑄混凝土造、
20 40年以上之鋼骨鋼筋混凝土造及鋼骨造。」指標(六)規定：
21 「本市重大建設鄰近地區。範圍包括：位於大眾運輸系統車
22 站本體及車站出入口（含捷運場站及火車站）400公尺
23 內……」指標□規定：「更新單元內4層以上之合法建築物
24 棟數佔更新單元內建築物棟數達3分之1以上，且該4層以上
25 合法建築物半數以上無設置電梯設備及法定停車位數低於戶
26 數者。」

27 (三)審議會設置要點第1點規定：「本府為審議本市都市更新事
28 業計畫、權利變換計畫及處理有關爭議，依都市更新條例第
29 16條規定，特設高雄市都市更新及爭議處理審議會（以下簡
30 稱本會），並訂定本要點。」第2點規定：「本會任務如
31 下：(一)有關都市更新事業計畫之擬定及變更之審議。(二)有關

01 權利變換計畫之擬定及變更之審議。(三)有關權利變換相關爭
02 議事項之處理。(四)其他有關都市更新之交議及研究建議事
03 項。」第3點第1項規定：「本會置委員17人至21人，其中一
04 人為召集人，由本府都市發展局局長兼任；一人為副召集
05 人，由本府都市發展局副局長兼任；其餘委員由本府就下列
06 人員聘（派）兼之：(一)本府都市更新業務之主管及相關機關
07 代表。(二)具有都市計畫、建築景觀、社會、法律、交通、財
08 經、土地開發、估價或地政等專門學識經驗之學者、專家。
09 (三)熱心公益人士。」第6點第1項規定：「本會會議應有過半
10 數委員之出席，出席委員過半數之同意始得作成決議；正反
11 意見同數時，取決於主席。」

12 (四)行政程序法第64條規定：「(第1項)聽證，應作成聽證紀
13 錄。(第2項)前項紀錄，應載明到場人所為陳述或發問之要
14 旨及其提出之文書、證據，並記明當事人於聽證程序進行中
15 聲明異議之事由及主持人對異議之處理。(第3項)聽證紀
16 錄，得以錄音、錄影輔助之。(第4項)聽證紀錄當場製作完
17 成者，由陳述或發問人簽名或蓋章；未當場製作完成者，由
18 主持人指定日期、場所供陳述或發問人閱覽，並由其簽名或
19 蓋章。(第5項)前項情形，陳述或發問人拒絕簽名、蓋章或
20 未於指定日期、場所閱覽者，應記明其事由。(第6項)陳述
21 或發問人對聽證紀錄之記載有異議者，得即時提出。主持人
22 認異議有理由者，應予更正或補充；無理由者，應記明其異
23 議。」第97條第2款規定：「書面之行政處分有下列各款情
24 形之一者，得不記明理由：二、處分相對人或利害關係人無
25 待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由者。」

26 (五)經查，以下為原判決確定之事實，經核與卷證資料相符，亦
27 無違論理及經驗法則：

28 1、本件更新單元並未位於被上訴人公告劃定都市更新地區，而
29 係由參加人依上述行為時都更條例第11條及自治條例第3條
30 至第6條規定，擬具自行劃定系爭土地為更新單元，以重建
31 方式實施都市更新，並因其取得如下所述免擬具事業概要之

01 同意比例門檻，而於104年8月5日向被上訴人申請報核系爭
02 都更事業計畫。上訴人所有之系爭房地(建物門牌號碼：高
03 雄市○○區○○路00號2樓之6，面積72.39平方公尺；坐落
04 系爭土地應有部分：萬分之184)位於上開更新單元範圍內。
05 參加人原已取得更新單元內系爭建物50戶之其中42戶土地及
06 建物所有權，且於103年4月24日及104年1月5日舉辦更新單
07 元自辦公聽會後，復取得其他土地及建物所有權人之同意，
08 合計參加人已取得更新單元內土地及合法建築物所有權人同
09 意比例為62.5%（總計8人、同意5人），而其同意事業計畫
10 之土地面積共計1,135.73平方公尺（土地總面積1,209平方
11 公尺）、同意事業計畫之合法建築物面積共計3,852.2平方
12 公尺（建物總面積4,098.06平方公尺），其同意比例分別為
13 93.94%（土地）、94%（建物）。

14 2、又本件更新單元範圍位於高雄市苓雅區海邊路以東、苓中路
15 以北、永平路以西所圍成之街廓內，土地面積為1,209平方
16 公尺，建築面積約為1,133.12平方公尺，基地內既有建築面
17 積與基地面積約為93.72%。此更新單元位於「變更原高雄市
18 （前金、新興、苓雅地區）細部計畫（第四次通盤檢討）
19 案」範圍內，使用分區為第五種商業區，基地臨海邊路，為
20 指定都市設計審議地區，距離高雄環狀輕軌C10站250公尺。
21 而更新單元內之系爭建物於66年10月7日取得使用執照，67
22 年1月26日辦理第1次建物登記，為屋齡達30年以上之地上5
23 層、地下1層樓鋼筋混凝土建築，未設置電梯，地下室為住
24 戶自行劃設之停車空間，汽車車位8席及機車車位10席。又
25 系爭建物住戶均已遷出，上訴人亦長期未居住於系爭建物。

26 3、被上訴人就參加人之申請，依都更條例第19條及其施行細則
27 第6條規定，於105年3月8日至同年4月6日辦理公開展覽30
28 日；依同條例第16條、第19條規定，於105年3月21日舉行公
29 辦公聽會；依審議會設置要點第10、11點規定，於105年7月
30 12日召開幹事會；再依都更條例施行細則第11條之1規定，
31 於106年1月4日公告於同年1月24日舉行聽證，同年1月6日至

01 8日登報公示，同年1月6日對上訴人送達聽證通知，並將上
02 訴人等住戶歷次陳述之意見擬定「聽證待釐清之事證或爭
03 點」，並依同條例第16條、第19條規定，送由審議會審議，
04 經審議會106年4月7日第16次會議決議參加人應依審議會審
05 查意見提出修正事業計畫，經106年12月25日審議會第19次
06 會議審議。

- 07 4、據參加人於審議會第19次會議時提出說明：「都市更新案因
08 申請容積獎勵關係，多被要求應具有公益性設施，本案並未
09 申請容積獎勵……。惟本案辦理都市更新作業，仍具有其公
10 益性，說明如下：1. 市容的改善：本案基地位於亞洲新灣區
11 水岸第一排，並緊鄰流行音樂中心，基地現況為1棟5層樓的
12 老舊公寓，而基地旁邊二側皆為商業大樓，本案更新後，將
13 可改善亞洲新灣區第一排的水岸景觀。2. 人行空間的改善：
14 本案基地現況騎樓大多停滿機車，未來更新後，將配合退縮
15 留設沿街式開放空間，提供人行行走空間。3. 停車空間的增
16 加：本案基地為1棟5層樓公寓，原建築設計並未有停車空
17 間，僅有住戶於地下1樓自行劃設之停車空間，地下1樓柱子
18 較多，不易停車，未來本案更新後將依法令規定留設法定停
19 車空間，提供75席汽車停車位、30席機車停車位及3席自行
20 車停車位。4. 綠地開放空間的增加：本案基地受限於面積狹
21 小，無法留設較多的綠地開放空間，惟原基地建築之建蔽率
22 高達93.72%，本案更新後建蔽率為51.41%，比原有建築留設
23 更多的開放空間，本案亦於室內公共層及屋頂留設綠化空
24 間，塑造生態城市環境。5. 提升建物防災功能：本案基地為
25 1棟5層樓之老舊公寓，非防火構造且內部空間窳陋，且基地
26 位於土壤液化中高潛勢區，建物耐震性不足，本案更新後建
27 物全棟為鋼骨構造，建物耐震、防災等安全性將大幅提昇。
28 6. 改善居住環境：本案於執行過程中，透過現地調查及訪談
29 方式，得知原幸福公寓後方排水溝，因海平面較水溝平面
30 高，以致水溝內之污水常湧出發出惡臭，待本案更新後，將
31 可透過排水系統改善此問題，提昇幸福公寓及周邊住宅居住

01 環境。7. 為提供本案更具體之公益性，本案將配合於高雄輕
02 軌C10光榮碼頭站旁，申請出資設置一站高雄公共自行車
03 站，以提昇本案之公益性」，經審議會第19次會議審議後決
04 議通過，決議結論略以：「本案位於本市輕軌及海流音樂中
05 心沿線，為改善本市居住環境，增進公共利益，並保障原住
06 戶安心居住，後續權利變換……」經被上訴人採納審議會意
07 見後核定系爭都更事業計畫。

08 5、又依上訴人陳述，其並非反對都更，而是對系爭都更事業計
09 畫建物規劃有不同意見。次以，本件關於上訴人於聽證及審
10 議會中提出有關重建後建物大、小坪數及戶數規劃等意見，
11 均經審議會實質審議。相關過程為：於聽證計畫中將上訴人
12 意見列入重點討論項目，對於上訴人所提問題，經參加人及
13 其他住戶均有回應，其他土地及合法建築物所有權人蔡康
14 德、劉承安均表示同意大坪數之規劃；出席委員姚志明表
15 示：「大多數所有權人都同意大坪數，僅少數所有權人不同
16 意，建議實施者於審議會前統計大小坪數意願需求。」委員
17 陳世雷表示：「建議實施者統計原住戶願意分回或願意加價
18 購得更大坪數之人數及意願。」而審議會106年4月7日第16
19 次會議，上訴人以陳情人身分列席出席，先以書面提出意
20 見，經委員詢問後，上訴人口頭回復：「房屋選配以面向海
21 邊路（面海景觀）較好，因本案房屋為父執輩留下（起家
22 厝），希望改建後可以分配到視野較好的戶別，並由本人或
23 子女長期持有，另陳情人強烈主張本棟建築物第3-7樓規劃
24 為小坪數住宅。」其後各委員審查意見，謝博明委員表示：
25 「1. 本案已取消都更之容積獎勵，而僅利用都更模式來加速
26 土地開發的建築推動。然而建築的規劃4樓以上都規劃大坪
27 數產品，在產品規劃上不富彈性，以致受到原住戶之質疑與
28 反對，建議實施者應加強與反對住戶溝通。」莊孟翰委員表
29 示：「2. 3樓到5樓規劃為小坪數，其他是豪宅，這種規劃格
30 局在台北也是常有，大小坪數不同格局應該不衝突。」陳淑
31 美委員表示：「1. 小坪數與大坪數比例問題不全然是富人與

窮人的差異，在台北房價較高地方，一樣有高單價小坪數的產品，不見得都是高單價大坪數高總價的產品，這反映到家庭人口結構，所以北部房價較高，購買的產品可能是區段好但高單價坪數不見得很大，用坪數來區分窮人富人應該不是很正確。2. 目前高雄現行房地產市場成交比例，高坪數高單價的產品（2,000萬元以上）成交比例在5%以下，大部分成交的坪數多在中小坪，本案規劃應再斟酌。」而因此次會議決議建築坪數規劃尚無結論，審議會另於106年12月25日召開第19次會議，上訴人列席表示意見：應將第3層至第11層為雙拼之中坪數等語；又參加人對於審議會第16次會議委員有關都更後建築設計規劃之提議，已於該次會議中提出簡報表示其願配合規劃一層2戶、一層3戶、一層4戶之建築設計供原住戶選擇。另參加人就建築設計規劃爭議進行問卷調查，系爭建物之所有權人共8人，僅上訴人1人支持方案三即3樓到7樓為1層4戶小坪數，其餘7人均支持方案一即3樓到28樓為1層1戶大坪數；嗣經姚志明委員對此問卷請參加人說明調查時間點及所有權人意見，再經審議會委員討論後，決議通過「本案事業計畫原則同意，依下列決議事項修正後通過：『1. 本案……，後續權利變換應至少保留3個樓層規劃3至4戶，並能供所有權人依需求與意願選配』……」。

(六) 原判決並無上訴意旨指摘之違背法令情事：

- 1、按都市更新為都市計畫之一環，乃用以促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。都市更新條例即為此目的而制定，具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義（經濟社會文化權利國際公約第11條第1項規定參照），並為限制財產權與居住自由之法律依據。都市更新之實施涉及政治、經濟、社會、實質環境及居民權利等因素之考量，本質上係屬國家或地方自治團體之公共事務，故縱使基於事實上需要及引入民間活力之政策考量，而以法律規定人民在一定條件下得申請自行辦理，國家或地方自治團體仍須以公權力為必要之監督及審

查決定(709號解釋理由書參照)。都更條例第11條賦予未經劃定應實施更新單元地區之土地及合法建築物所有權人於促進其土地再開發利用或改善居住環境之目的下，得依主管機關所定更新單元劃定基準，於取得擬自行劃定之更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物一定比例之同意後，擬具事業概要(如土地及私有合法建築物均超過5分之4同意者，免擬具事業概要，得逕行擬具都市更新事業計畫)，向當地直轄市、縣(市)主管機關核准，申請實施該地區之都市更新事業。是以主管機關就人民自行擬定在小規模土地上劃定更新單元實施都市更新之情形，應審查其是否符合相關規範，並權衡公、私利益及必要性，依職權為專業判斷。復依審議會設置要點第3點第1項規定，可知審議會係由具有都市更新行政及學術等專業所組成之具有專業性、獨立性及多元性之委員會，提供主管機關作成決定之專業意見。原判決業已論明系爭建物屋齡30餘年，幾無住戶居住，上訴人亦長期未居住其位在2樓之系爭房地；又系爭建物及其坐落之系爭土地未在被上訴人劃定應實施都市更新之地區，而參加人已取得系爭建物50戶之其中42戶土地及建物所有權，加計其他土地及建物所有權人之同意，合計更新單元內土地及合法建築物所有權人同意比例為62.5%（總計8人、同意5人），本件同意事業計畫之土地面積共計1,135.73平方公尺（土地總面積1,209平方公尺）、同意事業計畫之合法建築物面積共計3,852.2平方公尺（建物總面積4,098.06平方公尺），同意比例分別為93.94%（土地）、94%（建物），參加人已具備都更條例第22條第1項但書「其私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過5分之4同意者，其所有權人數不予計算」之比例而得自行劃定更新單元，並依同條例第10條第2項規定逕行擬具系爭都更事業計畫申請實施都更事業。又參加人劃定之更新單元，符合自治條例第3條第1項第4款「同一街廓內扣除已建築完成且無礙建築設計或市容觀瞻而無法合併更新之土地後，土地面積在1千平方公尺以上」第4條第1項「基

01 地內既有建築面積與基地面積之比值，不得小於原法定建蔽
02 率2分之1」第5條「更新單元，不得位於農業區、保護區等
03 非都市發展用地」及指標(三)「30年以上之鋼筋混凝土造」指
04 標(六)「重大建設鄰近地區。範圍包括：位於大眾運輸系統車
05 站本體及車站出入口（含捷運場站及火車站）400公尺內」
06 及指標□「更新單元內四層以上之合法建築物棟數佔更新單
07 元內建築物棟數達3分之1以上，且該四層以上合法建築物半
08 數以上無設置電梯設備及法定停車位數低於戶數者」等規
09 定。並已踐行前述公開展覽30日、公辦公聽會、舉行聽證、
10 登報公示、對上訴人送達聽證通知、將上訴人等住戶歷次陳
11 述之意見擬定「聽證待釐清之事證或爭點」，進而檢送全案
12 資料，送由審議會審議。審議會於評估參加人所提系爭都更
13 事業計畫所述系爭建物係於66年9月8日建築完成，建物外觀
14 老舊簡陋，部分有傾頹朽壞之虞，兩側巷道彎曲狹小，建物
15 內部之公共避難空間及停車空間於建築時均未規劃，排水系
16 統不良致環境衛生疑慮，且該建物係於921地震前所建而有
17 耐震性疑慮，多數樓層已廢置多年而幾乎無人居住，已無法
18 發揮原有住宅之功能，及其更新後有助城市市容之改觀，得
19 提昇人行、停車空間、排水及居住環境等機能及有利都市發
20 展。再者，審議會於聽取上訴人先後表達應將新建物3到11
21 樓或3到7樓規劃為小坪數，及其他住戶對更新後建物規劃之
22 意見後，具體要求參加人修正大、小坪數及戶數規劃，以兼
23 顧原有住戶更新意願及小坪數住戶居住權益，經參加人修正
24 後再送審議，並綜合考量更新前建物現況及更新後建物規劃
25 設計，肯認更新後之更新單元對周遭環境之景觀、人行、建
26 築安全及都市防災等有一定環境貢獻，審議結果採取至少保
27 留3個樓層規劃3至4戶建築規劃供原所有權人選配而決議通
28 過。而被上訴人基於審議會之專業性、審議資料之完整性及
29 業已衡量公、私益及其必要性等情，核定參加人劃定之更新
30 單元及系爭都更事業計畫，即於法無違。此外，針對上訴人
31 於審議會及聽證程序中表達之意見，業經被上訴人命參加人

01 設置專屬網站，提供各階段相關資訊（含會議紀錄等相關資
02 料），並周知土地建物所有權人充分瞭解計畫內容及相關資
03 訊，並可調閱歷次會議紀錄，而上訴人均有出席前述聽證
04 會、審議會陳述意見，均經被上訴人將上開聽證紀錄送請審
05 議會審議，並將審議會會議紀錄送達上訴人，足使上訴人知
06 悉相關決議過程、結論及被上訴人作成原處分之理由等情。
07 經核原判決業已詳述其得心證之理由，並認原處分並無違反
08 行政程序法第96條及第97條有關書面行政處分應記載事項及
09 得不記明理由等規定，亦無不審查原處分有無不符合更新要
10 件及未對相關利益進行衡量之違法情事，上訴意旨主張原判
11 決未審查原處分是否合乎公益性及必要性，全然尊重被上訴
12 人僅有結論而無理由之判斷，有違反行政程序法第96條及第
13 97條及容任原處分判斷恣意之違法，並有判決不備理由之違
14 法云云，並無可採。

15 2、至於上訴人主張選配原則限制20%違法一節，經查，此選配
16 原則乃參加人回應審議會之要求而將之表明於系爭都更事業
17 計畫，此觀原判決引用為證據資料之審議會第19次會議紀錄
18 可明（原審卷二第373頁），而上訴人於原審未曾就此選配原
19 則加以爭執。又原審言詞辯論時審判長提示參加人製作之
20 「權利人更新前後權利價值計算結果」（原審卷一第373
21 頁），詢問上訴人本件更新後建築物第3、4、5樓均規劃3
22 戶，參加人通知上訴人登記選配，上訴人到場不抽籤而由參
23 加人代抽，上訴人更新前權利價值約為新臺幣（下同）899
24 萬元，更新後應分配價值約1,622萬元，抽籤分配3樓A3價值
25 約18,071,775元，可能還要補差價，但此部分尚未核定公告
26 等情，則據上訴人表示此部分並非本案審理範圍等語在案
27 （原審卷三第367頁）。又選配原則應依個案情節衡量，不可
28 能一成不變適用所有案例，而上訴人所舉內政部營建署於97
29 年11月頒布之「都市更新作業手冊」所載「選配限制」範
30 例、內政部100年10月19日台內營字第1000809224號函釋、1
31 00年12月7日台內營字第1000810535號函釋及新北市政府於1

01 02年5月29日召開訂定「新北市都市更新辦理權利變換選配
02 作業執行要點」座談會提出之草案等，或屬舉例，或屬草
03 案，無拘束本案之效力；而上述內政部之函釋，旨在針對所
04 有權人選配價值超出其應分配之權利價值達一個或數個面積
05 等所謂遠高於其應分配權利價值之案例，表示有關多選配部
06 分，係屬實施者由土地所有權人折價抵付或現金補償後取得
07 之房地，宜由實施者與所有權人合意為之的意見，上開函釋
08 並未對所有都市更新事業計畫的選配原則作成通案性限制。
09 上訴人於上訴時始提出上揭範例、草案及內政部函釋，指摘
10 原判決就選配原則未置一詞，致限制原住戶就更新後房屋之
11 自主選擇權利，影響原住戶居住自由，而有判決不備理由之
12 違法，並非可取。

13 (七)綜上，原判決以原處分並無上訴人主張之違法情事，駁回上
14 訴人之訴，於法並無不合。上訴意旨，指摘原判決違背法
15 令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

16 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
17 項、第98條第1項前段，判決如主文。

18 中 華 民 國 110 年 11 月 11 日

19 最高行政法院第一庭

20 審判長法官 侯 東 昇

21 法官 王 碧 芳

22 法官 鍾 啟 煌

23 法官 蔡 紹 良

24 法官 簡 慧 娟

25 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

26 中 華 民 國 110 年 11 月 11 日

27 書記官 劉 柏 君