最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第301號

上 訴 人即
原 審被 告　臺北市政府
代　表　人　蔣萬安
訴訟代理人　林光彥　律師
複 代理 人　李致葳　律師
訴訟代理人　張雨新　律師
上 訴 人即
原審參加人　雷耀榮

訴訟代理人　許献進　律師
　　李仲翔　律師
　　周宛萱　律師
被 上訴 人　蘇庭鋒

訴訟代理人　蔡志揚　律師
輔助參加人　陳月娥

上列當事人間都市更新事件，上訴人對於中華民國113年4月11日臺北高等行政法院111年度訴字第1179號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決廢棄。

二、被上訴人在第一審之訴駁回。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人及輔助參加人陳月娥（下稱陳月娥）為臺北市○○區○○段○小段（下同，故略之）164地號土地，及其上同段249建號、251建號、門牌號碼○○市○○區○○○路0段000巷00弄00號0樓、0樓之所有人。上訴人即參加人雷耀榮

（下稱雷耀榮）則為163地號土地，及其上同段247建號、門牌號碼同弄00號0樓之所有人。上開164地號與163地號土地相鄰，其上建物屬於同一宗建築基地範圍內之建築物（使用執照同為：66使字第324號，下稱系爭使照）。雷耀榮委託台北再開發規劃股份有限公司於民國110年11月17日依都市更新條例（下稱都更條例）第23條、行為時（112年12月18日修正前，下同）臺北市都市更新自治條例（下稱系爭自治條例）第15條規定，向上訴人臺北市政府（下稱北市府）申請（下稱系爭申請）將包含雷耀榮所有163地號及同小段142地號等合計11筆土地（屬未經劃定為應實施更新之地區，下稱系爭土地），自行劃定更新單元（面積計1,729平方公尺，下稱系爭更新單元）。案經北市府以系爭更新單元內建物有都更條例第6條第2款情事（即因年代久遠而有傾頹或朽壞之虞，足以妨害公共交通或公共安全），符合系爭自治條例第12條第1項第4款（下或稱系爭規定）、第15條、臺北市自行劃定更新單元內重建區段之建築物及地區環境狀況評估標準（下稱評估標準）第3條，及臺北市自行劃定更新單元重建區段作業須知（下稱作業須知）第5點規定，乃以111年3月28日府都新字第1116000809號函（下稱原處分）核准在案。被上訴人以其毗鄰系爭更新單元之164地號土地未劃入更新單元為由，指原處分違法，循序提起行政訴訟，聲明：原處分及訴願決定均撤銷。原審依職權裁定命雷耀榮獨立參加訴訟，及依陳月娥聲請，裁准其參加訴訟，並以111年度訴字第1179號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分。北市府及雷耀榮均不服，提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張、北市府於原審之答辯及聲明，暨雷耀榮於原審之陳述，均引用原判決所載。

三、原審為不利上訴人之判決，係略以：雷耀榮申請劃定系爭更新單元，應符合系爭規定中「街廓內相鄰土地業已建築完成，無法合併更新」之要件，即應限於街廓內相鄰土地客觀上業已更新完成而無法（也毋庸）合併更新，至於主觀上鄰

地所有人不願意更新則不與焉。如此解釋，始符合都更條例所希望達成的大面積整體規劃，以復甦都市機能之立法目的，並負擔統籌配合分擔公共建設的義務，不致使更新單元的劃定，變相成為形式上披著都市更新外衣的小面積「合建」行為，規模過小卻享有容積獎勵之資格，此絕非都更條例之立法本意。而依雷耀榮提出之自行劃定更新單元申請表所附「更新單元毗鄰畸零地檢討表」可知，北市府就「業已建築完成」之認定標準，係與臺北市畸零地使用自治條例（下稱畸零地自治條例）第4條第1項第1款、第2項規定「業已建築完成」作同一解釋，惟此將系爭規定所稱「街廓內相鄰土地業已建築完成，無法合併更新」一事，與如何規範建築基地最小面積之寬度及深度等同視之而作成原處分，有解釋法律錯誤之情形。申請自行劃定更新單元，不能僅以「文義上」符合系爭自治條例第12條規定，及更新單元內重建區段之建築物及地區環境狀況評估標準表所定之標準為已足，仍須實質符合都更條例規定之意旨。本件更新單元劃定固然應考量是否造成鄰地成為畸零地，但並不是唯一考量因素。系爭更新單元西側被上訴人所有建築物與雷耀榮所有建物，既共同領有系爭使照，且為同一宗建築基地範圍內之連棟建築物，則被上訴人所有建物與雷耀榮所有建物應屬相同，均為年代久遠而有傾頹或朽壞之虞，足以妨害公共交通或公共安全。從而被上訴人所有建物坐落土地，也應依都更條例第6條第2款規定，優先劃為更新地區始為正確。北市府就系爭申請適用系爭規定時，就「業已建築完成」之要件僅僵硬形式審查鄰地是否符合建築基地最小面積之寬度及深度，而不使鄰地成為畸零地無法建築而已，未通盤審查系爭申請，是否實質符合都更條例規定之意旨，自有解釋法令錯誤之違法。另依據雷耀榮所擬具之系爭更新單元檢討書所載，經統計系爭更新單元東側、西側土地所有權人，有更新意願比例固僅有11.36%、21.31%，但是無更新意願的土地所有權人數均為0，這代表系爭更新單元東、西兩側土地所有人實質

上並沒有明確積極表示不願意參與系爭更新單元，此情或係肇因於如何參與系爭更新單元之條件無法與實施者達成協議，這正凸顯北市府作為公權力主體就劃定系爭更新單元之審查，不得流於形式而置身度外。因為都市更新涉及複雜的公共利益的調合，由私人主導一切，由市場決定價格的想法，在臺灣地區現實環境中，即有可能淪為大欺小、強凌弱、多數制壓少數的結局（或甚且少數壓制多數）。實則，未經劃定應實施更新之地區，人民為促進其土地再開發利用或改善居住環境，申請自行劃定更新單元，因計畫高權屬於都市計畫層次，其性質類似都市計畫法第24條所規定之自行擬定或變更細部計畫，雷耀榮就系爭申請只有建議權，不代表當然會被核可。實施都市更新因可享有容積獎勵及租稅減免之優惠，所以在此同時應完成都更條例第1條所示促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境與景觀，增進公共利益之任務，此與私法合建行為主要在於謀求權利人之最大利益有別，原處分既有不當適用系爭規定，未符都更條例整體意旨之違法，自應予以撤銷等詞，為其論據。

四、本院按：

㈠行政訴訟法第42條之獨立參加，旨在使參加人有機會維護自己之權利或法律上利益，避免因他人訴訟之結果(法院之裁判)而受損害，並非如第44條規定之輔助參加，係為使法律上利害關係人得輔助當事人之一造，使其獲得勝訴之判決。因此，第三人之權利或法律上利益，必須因法院判決原告勝訴之結果直接受到損害，始有令其獨立參加之必要。查陳月娥與被上訴人為同門牌號碼之3樓住戶，陳月娥以北市府核准系爭土地自行劃定更新單元，影響其權益及住居安全，具狀聲請參加訴訟，核其法律上利害關係與被上訴人相同，不會因法院判決被上訴人勝訴之結果，致其權利或法律上利害關係受到損害，自非屬行政訴訟法第42條規定命獨立參加之範圍，僅為第44條第2項規定之利害關係人，而可依該規定

聲請輔助參加，原審雖誤裁准陳月娥獨立參加，仍應認其為輔助參加人，合先敘明。

㈡都更條例第1條規定：「為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境與景觀，增進公共利益，特制定本條例。」第3條第1款、第2款、第5款規定：「本條例用詞，定義如下：一、都市更新：指依本條例所定程序，在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施。二、更新地區：指依本條例或都市計畫法規定程序，於都市計畫特定範圍內劃定或變更應進行都市更新之地區。……五、更新單元：指可單獨實施都市更新事業之範圍。」第6條第1款至第3款、第6款規定：「有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定或變更為更新地區並訂定或變更都市更新計畫：一、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。二、建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全。三、建築物未符合都市應有之機能。……六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。」第23條第1項、第2項規定：「未經劃定或變更應實施更新之地區，有第6條第1款至第3款或第6款情形之一者，土地及合法建築物所有權人得按主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，依前條規定，申請實施都市更新事業。」「前項主管機關訂定更新單元劃定基準，應依第6條第1款至第3款及第6款之意旨，明訂建築物及地區環境狀況之具體認定方式。」查上開第23條第1項規定，於108年1月30日都更條例全文修正前，原於舊法第11條規定：「未經劃定應實施更新之地區，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，得依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，依前條規定，申請實施該地區之都市更新事業。」並徵諸其揭示之立法理由可知，都更條例第23條第1項規範意旨，係為避免地方政府因經費與人力之限制，致更新地區劃定之標準過高，損及未被主管機關劃定

或變更應更新地區之居民得辦理都市更新，改善其環境品質之權益，故明定未經劃定或變更應實施更新之地區，如有第6條第1款至第3款或第6款情形之一者，土地及合法建築物所有權人得按主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，申請實施都市更新事業。

㈢都更條例施行細則第7條規定：「更新單元之劃定，應考量原有社會、經濟關係及人文特色之維繫、整體再發展目標之促進、公共設施負擔之公平性及土地權利整合之易行性等因素。」又都市更新為都市計畫之一環，屬地方自治事項，臺北市就辦理都市更新業務，並依都更條例第23條第2項規定意旨，所制定之系爭自治條例第15條第1項、第5項規定：「依都市更新條例第23條自行劃定更新單元，申請實施都市更新事業者，其劃定基準為第12條及更新單元內重建區段之建築物及地區環境狀況評估標準所列規定。」「第1項更新單元內重建區段之建築物及地區環境狀況評估標準及……，由市政府定之。」第12條規定：「（第1項）經市政府劃定應實施更新之地區，其更新單元劃定基準應符合下列規定之一。但依都市更新條例第7條劃定之更新地區，不受本條之限制：一、為完整之計畫街廓者。二、街廓內面積在2千平方公尺以上者。三、街廓內鄰接2條以上之計畫道路，面積大於該街廓4分之1，且在1千平方公尺以上者。四、街廓內相鄰土地業已建築完成，無法合併更新，且無礙建築設計及市容觀瞻並為一次更新完成，其面積在1千平方公尺以上者。但其面積在5百平方公尺以上，經敘明理由，提經審議會審議通過者。五、跨街廓更新單元之劃設，其中應至少有一街廓符合第1款至第4款規定之一，並採整體開發，且不影響各街廓內相鄰土地之開發者。（第2項）前項所稱街廓，指四週被都市計畫道路圍成之土地；土地鄰接永久性空地、公園、廣場、堤防、河川等者，得以被都市計畫道路、永久性空地、公園、廣場、堤防、河川等圍成之土地認定街廓範圍。」準此可知，依都更條例第23條第1項規定申請自行劃

定更新單元，實施都市更新事業者，其劃定基準應符合系爭自治條例第12條第1項所列5款規定之一。又上開條項所列5款要件，係因應臺北市都市環境、地理狀況及住居情形不同，所訂定之更新單元劃定基準；各款為獨立之劃定基準，並無原則與例外規定之分，且第2款至第4款就街廓內土地劃定更新單元者，已視其有無鄰接道路、面積大小及相鄰土地能合併等情形，分別規定更新單元最小面積限制，經核與都更條例係用以促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境與景觀，增進公共利益之立法意旨，尚無違背，自得予適用。至於上開第4款所稱「街廓內相鄰土地業已建築完成，無法合併更新」者，依其文義及規定意涵，應指街廓內已建築完成之相鄰土地，事實上存有無法合併更新之事由而言，並不限於街廓內相鄰土地客觀上已更新完成而無法（也毋庸）合併更新為必要。原判決謂依系爭自治條例第12條規定，臺北市就都市更新單元劃定標準之設計，係以「相當面積之完整(計畫)街廓」為準據，認上開第1項第4款規定，本質上已屬完整街廓原則之例外事由，進而謂該款要件之解釋，基於都更條例所希望達成大面積整體規劃，以復甦都市機能之立法目的，應限於街廓內相鄰土地客觀上已更新完成而無法（也毋庸）合併更新，至於主觀上鄰地所有人不願意更新則不與焉云云，顯與系爭自治條例第12條規定之文義解釋及規範意旨不合，有適用法規不當之違誤。

㈣上訴人依系爭自治條例第15條第5項授權訂定之評估標準第2條第1項第3款第3目規定：「臺北市（以下簡稱本市）未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元內重建區段之建築物及地區環境狀況，應符合下列2款以上規定。……：……三、更新單元內建築物符合下列各種構造之樓地板面積占更新單元內建築物總樓地板面積比例達2分之1以上，且經專業機構依都市危險及老舊建築物結構安全性能評估辦法辦理結構安全性能評估之初步評估，其結果為未達最低等級或未達

一定標準之棟數，占更新單元內建築物總棟數比例達2分之1以上者：……㈢30年以上之鋼筋混凝土造……。」第3條規定：「更新單元內所有建築物符合前條第1項第3款所定各目構造年限，且經專業機構依都市危險及老舊建築物結構安全性能評估辦法，辦理結構安全性能評估，其初步評估結果為未達最低等級者，得劃定為更新單元，不受前條規定之限制。」係就臺北市自行劃定更新單元內重建區段之建築物及地區環境狀況所訂定之具體評估標準，其標準具體明確，且與都更條例第6條第1款至第3款及第6款規定意旨無違，北市府自得援引為認定上開重建區段建築物及地區環境狀況之評估依據。

㈤又北市府為處理自行劃定更新單元申請案，依職權所訂定發布之作業須知第5點第1項、第2項規定：「申請自劃更新單元階段，應依臺北市畸零地使用自治條例規定檢討有無造成自劃更新單元鄰接土地成為畸零地之情形，並應由建築師簽證確認。」「同一宗建築基地範圍或同一宗建築基地之連棟建築物因部分拆除，申請部分基地範圍分割納入自劃更新單元範圍者，應經建築師簽證符合建築基地法定空地分割辦法，及經建築師或相關技師簽證符合未拆除之建築物相關結構安全補強之處理方式，並報經臺北市建築管理工程處同意。」第8點規定：「依本自治條例第15條第1項規定申請自劃更新單元，而未與事業概要或都市更新事業計畫一併辦理（以下簡稱單獨申請自劃更新單元）者，申請人於送件前1年內應辦理自劃更新單元範圍內說明會並調查土地及合法建築物所有權人參與更新之意願。」第9點第1項規定：「本府受理單獨申請自劃更新單元申請案，有下列情形之一者，申請人應於送件前辦理自劃更新單元所在街廓內全部相鄰土地協調會並調查土地及合法建築物所有權人參與更新之意願：㈠自劃更新單元面積未達1千平方公尺或自劃跨街廓更新單元中面積未達1千平方公尺之街廓。㈡自劃更新單元毗鄰土地之建築物已建築完成且達30年以上。㈢自劃更新單元所在

街廓內相鄰土地面積未達1千平方公尺。」第10點第1項規定：「申請人依前點第1項規定辦理相鄰土地所有權人參與更新意願調查後，其意願比率高於或等於依第8點規定辦理之自劃更新單元範圍內所有權人參與更新之意願比率者，申請人以將該相鄰土地納入自劃更新單元為原則。」係為避免因自劃更新單元造成鄰接土地為畸零地，無法建築；或因自劃更新單元內建築物拆除，危害鄰房之結構安全，並使自劃更新單元所在街廓內符合上開規定要件之相鄰土地得納入自劃更新單元，擴大更新單元範圍，俾兼顧相鄰土地及合法建築物所有權人之財產權與居住自由，並達都更條例促進都市土地有計劃再開發利用及改善居住環境之立法目的。

㈥經查，系爭土地屬未經劃定應實施都市更新之地區，雷耀榮依都更條例第23條規定，向北市府申請將系爭土地（面積計1,729平方公尺）自行劃定更新單元，該更新單元內之建築物，均為已逾40年以上之鋼筋混凝土造，並經社團法人桃園市土木技師工會進行結構安全耐震評估，結果其耐震能力未達最低等級（危險度總分數大於45分）而有疑慮；且系爭更新單元相鄰土地包含東、西兩側之建築物已建築完成，年期分別為38年、44年，經申請人雷耀榮調查相鄰東側、西側土地所有權人之更新意願比例僅有11.36％、21.31％；又系爭更新單元西側之被上訴人所有建築物與雷耀榮所有建築物，共同領有系爭使照，屬在同一宗建築基地範圍內之建築物，已經劉宇傑建築師簽證確認無涉及毗鄰畸零地及符合建築基地法定空地分割辦法之情形，並由劉宇傑建築師、陳村林結構技師簽證出具結構安全說明書說明施工程序可保護未拆除部分之鄰房建築物結構安全無虞，報經主管機關臺北市建築管理工程處同意在案。至被上訴人主張系爭更新單元內現有之建築物拆除過程，將對其所有之相鄰建築物安全造成重大影響，指摘原處分違反作業須知第5點第2項規定，為其個人之主觀見解而不可採；暨被上訴人所提出林佳緯結構技師所出具之建築物安全鑑定報告書，其鑑定結論僅說明系爭更新

單元內建築物拆除後，可能使剩餘之相鄰建築物減少抵抗地震力之整體韌性容量等，但未就劉宇傑建築師、陳村林結構技師簽證之結構安全說明書所載，未拆除建築物結構安全補強處理方式有何瑕疵予以說明，無法作為有利被上訴人之認定等情，已經原審依調查證據之辯論結果認定甚明，核與卷內證據相符。復依原審採據之系爭更新單元檢討書之參與更新意願統計表所示，系爭更新單元內所有權人同意參與更新比率超過95％，但相鄰土地(包含東、西側）所有權人同意比率均未逾30％，更新之意願比率甚低，土地權利整合不易，且上開相鄰土地未納入系爭更新單元範圍，日後仍得自行合併劃定更新單元，亦無違都更條例促進都市土地有計劃再開發利用及改善居住環境之立法目的。據此，北市府審認系爭更新單元規模，符合系爭自治條例第12條第1項第4款「街廓內相鄰土地業已建築完成，無法合併更新，無礙建築設計及市容觀瞻並為一次更新完成，其面積在1千平方公尺以上者」之劃定基準；該單元內建築物狀況符合評估標準第3條規定，屬都更條例第6條第1項第2款「建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞，足以妨害公共交通或公共安全」之情形，得劃定為更新單元，且系爭更新單元劃定有助於改善單元內住戶居住環境及土地再開發利用，符合都更條例第1條立法意旨，並經建築師、結構技師簽證確認系爭更新單元無造成鄰地為畸零地或危害鄰房之結構安全；及系爭更新單元相鄰土地所有權人同意參與更新之意願比率，經調查結果未達系爭更新單元範圍內所有權人參與更新之意願比率，因此雷耀榮未將上開相鄰土地納入更新單元範圍，符合作業須知第5點、第10點規定等由，依都更條例第23條、系爭自治條例第15條規定，作成原處分核准雷耀榮申請自行劃定系爭更新單元，揆諸前開規定及說明，並無不合。又承上論，作業須知第5點有關畸零地檢討之規定，係為保障相鄰土地所有權人權益，避免因自劃更新單元造成鄰接土地為畸零地，日後無法建築。原判決所稱雷耀榮於自行劃定更新單元申請表

所附「更新單元毗鄰畸零地檢討表」（見訴願卷第371-372頁），即是雷耀榮依上開須知規定提出經依畸零地自治條例規定檢討，並由劉宇傑建築師簽證確認系爭更新單元無造成鄰接土地為畸零地之情形。原審援引上開檢討表為證，認北市府將系爭自治條例第12條第1項第4款「業已建築完成」要件，與畸零地自治條例第4條第1項第1款、第2項之「業已建築完成」作同一解釋，未通盤審查雷耀榮申請自行劃定系爭更新單元，是否實質符合都更條例規定意旨，即有錯誤解釋適用系爭自治條例第12條第1項第4款規定之違法，據以撤銷原處分，自有認定事實與卷內證據不符及適用法規不當之違誤。

㈦又查，都更條例第38條規定係針對主管機關依第7條迅行劃定更新或變更更新地區；或依整建、維護方式辦理都市更新者所為之規範，核與本件為未經劃定或變更應實施更新之地區，由土地及合法建築物所有權人依都更條例第23條規定申請自行劃定更新單元者，全然不同。被上訴人援引與本案自行劃定更新單元爭議無關之司法院釋字第709號解釋意旨，指摘原處分容許於非依同條例第7條規定劃定或變更之都市更新地區內，以辦理重建之各該棟建築物所有權人人數、所有權及其基地所有權應有部分為計算基礎，分別計算其同意之比率，違反都更條例第38條規定及比例原則云云，亦無足採。

㈧綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分，既有上述違背法令之情事，並於判決結論有影響，上訴論旨求予廢棄，即有理由；且依原審確認之事實，本院已可自為判決，爰將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　30　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　梁　哲　瑋
法官　李　君　豪
法官　廖　建　彥
法官　林　淑　婷

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異
中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　30　　日
書記官　徐　子　嵐