

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第911號

112年5月17日辯論終結

原告 楊瑞祥

楊瑞兆

楊乃潔

被告 臺北市政府

代表人 蔣萬安

訴訟代理人 梁紹芳

李惠閔

張雨新 律師

參加人 臺北市士林區忠勇新村附近更新地區福林段一小
段355地號等18筆土地更新單元都市更新會

代表人 王玉珊

訴訟代理人 劉敏卿 律師

劉炳烽 律師

上列當事人間都市更新事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告起訴後，被告代表人由柯文哲變更為蔣萬安，茲據其聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、本件事實經過：

(一)、臺北市士林區福林段1小段355-368、373、374、379及380地號等18筆土地，位於被告依都市更新條例(下稱都更條例)第6條第1款以民國89年6月26日府都四字第8904521800號公告劃定之臺北市士林區編號1位置名稱「忠勇新村附近更新地區」範圍。嗣更新團體「臺北市士林區忠勇新村附近更新地

01 區福林段1小段355地號等18筆土地更新單元都市更新會」
02 (下稱參加人)經被告以106年4月25日府都新字第105311250
03 00號函核准籌組，並於106年6月2日召開成立大會後，報請
04 被告以106年7月31日府都新字第10631336200號函核准立
05 案。繼於106年11月9日召開之會員大會議決通過事業計畫內
06 容，在取得更新單元範圍內私有土地所有權人80.77%及其所
07 有面積92.23%同意，私有合法建築物所有權人92.31%及其面
08 積93.6%同意，符合當時都更條例第22條規定之同意比例，
09 擬具「臺北市士林區福林段1小段355地號等18筆土地都市更
10 新事業計畫」(下稱系爭都更事業計畫)，依都更條例第19
11 條規定以106年12月19日106福林字第045號函報請被告核
12 定。被告續於107年6月8日至107年7月7日辦理公開展覽30
13 日，並於公開展覽期間107年6月27日舉辦公聽會聽取意見，
14 再於108年9月27日舉行聽證後，將全案提請臺北市都市更新
15 及爭議處理審議會(下稱審議會)審議，經審議會108年11月2
16 2日第398次會議審查結果，決議修正後通過，以被告109年6
17 月10日府都新字第10970013851號公告核定實施由參加人擔
18 任實施者擬具之系爭都更事業計畫之計畫書圖(自109年6月1
19 1日零時起生效)，並以109年6月10日府都新字第1097001385
20 3號函通知准予核定實施(下稱原處分)。

21 (二)、原告為臺北市士林區福林段1小段379地號土地之所有權人，
22 不同意該筆土地被劃入系爭都更事業計畫之更新單元範圍，
23 不服原處分而提起本件行政訴訟。

24 三、原告主張略以：

25 (一)、原告始終無意參加系爭都更案，想保留店面供生活使用，而
26 實施者即參加人未與原告溝通，不了解也不想解決原告的疑
27 慮，長期以來，379地號土地地主都是處於被忽略情況。被
28 告應該認真執行公權力，原告多次陳情表達意見，被告都只
29 回應實施者應持續溝通，但實施者一直拖延，並沒有善意回
30 應。此外，379地號土地上建物即○○路00號，是合法建
31 築，民國54年即存在，有門牌並接水電，因歷經多次道路徵

01 收而修補牆壁，並非擅自興建，卻未被納入合理估價，且系
02 爭都更案不是自主都更，實施者是建商，假借自主都更行建
03 商合建以賺取政府獎勵，也沒有對鄰地提出完善的敦鄰政
04 策。

05 (二)、本件的公聽會及說明會都只是過場，被告及參加人沒有聽取
06 原告的需求及建議，即使審議會第398次會議請參加人與原
07 告進行溝通協調，參加人也無意處理，不尊重原告意願，被
08 告卻強行核定本案，明顯忽略該次會議的決議內容。被告10
09 6年2月24日第271次的審議會，並沒有通知原告，而參加人
10 與北側367地號土地地主協調，為何不與原告協商，被告也
11 應查明，被告的核准，已經造成原告權益受損等語。為此聲
12 明求為判決撤銷原處分。

13 四、被告則略以：

14 (一)、原告所有之379地號土地，位於臨雨農路側，屬本件都更案
15 之重建區段，該土地上建物即○○路00號，依都更條例施行
16 細則第15條第1項關於都更條例第22條合法建築物認定之規
17 定，該建築物並無建物登記謄本，也沒有建築主管機關核發
18 之建造執照，而房屋稅籍證明，只是房屋稅課徵資料，是以
19 該建築物應屬未經許可興建之建物，無從認定為合法建築
20 物，在系爭都更事業計畫是列為其他改良物，原告所稱未估
21 價，應有誤解。參加人向被告報核本案時，已取得符合都更
22 條例第22條第1項地主同意比例規定，並經被告辦理公開展
23 覽、公聽會、聽證及審議會審議討論後，續由被告核定參加
24 人實施系爭都更事業計畫，應無不合。

25 (二)、都更事業之實施，不以全部地主同意為必要，原告楊瑞祥在
26 公開展覽期間舉辦公辦公聽會時，並未表示無意參與系爭都
27 更案，也未針對會員大會通過事業計畫內容表示異議，而參
28 加人在事業計畫也詳實記錄與原告溝通時間、方式及溝通情
29 形，並在審議會第398次會議時說明及回應，原告表示參加
30 人未溝通協調，恐與實情不符，原告不能因為不滿意協調結
31 果，就說參加人沒有溝通協調。至都更案之營造廠商為何、

實施者與地主協商資料等均非都更條例規定事業計畫應記載事項，原告以此指摘，自有誤會。又參加人劃定之更新單元，符合臺北市都市更新自治條例第12條第4款規定，本件更新單元土地原為15筆土地，因恐造成北側366地號等3筆土地，因面積過小，未來無法辦理都更重建，故被告舉辦公辦鄰地協調及提送審議會第271次會議討論後擴大範圍為18筆土地。另唐惠群在審議會108年11月22日第398次會議是代表東亞建築經理股份有限公司，以參加人受託人身分列席，原告也列席該次會議，唐惠群是在審議會第398次會議後之109年7月1日以學者專家身分經聘為審議會委員，非原告誤認之消防委員等語資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、參加人表示略以：

(一)、參加人是由更新地區土地所有權人組成，鑒於該區房屋屋齡均屆50年左右，房屋破舊雜亂、結構不安全，居住品質低落，地主們經過多次溝通才成立此更新團體，推舉地主之一王玉珊為代表人，再由地主推薦之東亞建築經理有限公司及宏瑋地產開發股份有限公司參與本件都更案之協助整合、興建等工作。為達成本件都更案，歷經多次正式或非正式協調，原告雖不是每次都到，也多次到場，並曾表示待整合完竣再找原告，原告意向未明，但不是如367地號地主黃茹霞一開始即表達不參與都更。本件原告之379地號土地，面積9坪多，為未建築完成之畸零地，其上為2層鐵皮建物，未辦保存登記，非合法建物，無法以整建或維護方式進行，若不列入本件都更單元，日後無法獨自興建。本件都更案必須納入原告之379地號土地，就都市景觀，才有整體規劃之外觀，對整體及都市景觀有利、對被告也有利，而如採整建或維護，將造成人行空間破碎及不能延續。原告為謀個人額外私利，訴請撤銷原處分，不顧政府公信力及參加人之信賴利益，於法無據且非事理之平。

(二)、本件都更單元之18筆土地係經劃定應實施更新之地區，原告之379地號土地，為未建築完成之畸零地，故應納入本件都

更單元等語。

六、本院查：

(一)、108年1月30日修正公布之都更條例第86條第2項規定：「本條例中華民國107年12月28日修正之條文施行前已報核或已核定之都市更新事業計畫，其都市更新事業計畫或權利變換計畫之擬訂、審核及變更，除第33條及第48條第1項聽證規定外，得適用修正前之規定。」系爭都更事業計畫係參加人於106年12月19日以106福林字第045號函報核(見本院卷一第85頁)，則依前開規定，該都更事業計畫之擬訂、審核，除第33條新增的聽證規定外，得適用修正前之規定，先予指明。

(二)、按都更條例的制定，是為促進都市土地有計畫的再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境與景觀，增進公共利益。108年1月30日修正公布前(下稱修正前)都更條例第3條規定：「本條例用語定義如下：□都市更新：係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。□都市更新事業：係指依本條例規定，在更新地區內實施重建、整建或維護事業。□更新單元：係指更新地區‘0可單獨實施都市更新事業之分區。……」第4條規定：「都市更新處理方式，分為下列三種：□重建：係指拆除更新地區內原有建築物，重新建築，住戶安置，改進區內公共設施，並得變更土地使用性質或使用密度。□整建：係指改建、修建更新地區內建築物或充實其設備，並改進區內公共設施。□維護：係指加強更新地區內土地使用及建築管理，改進區內公共設施，以保持其良好狀況。」

(三)、由修正前都更條例第5、6、7、10、11、19條規定可知，主管機關係就都市的發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估，劃定更新地區，並視實際需要分別訂定都更計畫，表明更新地區範圍、基本目標與策略、實質再發展、劃定之更新單元或其劃定基準等事項，作為擬定都更事業計畫之指導。而更新地區的劃定，則

依目的之不同，區分為優先劃定更新地區及迅行劃定更新地區。且無論是否經劃定應實施更新之地區，都可以依主管機關所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，於符合更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人，並其所有土地總面積及合法建築總樓地板面積均超過一定比例之同意；或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，由實施者擬訂都更事業計畫，經一定之程序，報由主管機關審議核定。又更新單元是指可單獨實施都更事業的範圍，單元的劃定涉及都更事業計畫實施的區位選擇，劃定的範圍即為都更事業計畫地區範圍，依修正前都更條例第21條規定，此為都更事業計畫應表明的事項之一。又現行以權利變換方式實施的都更制度，係以犧牲少數不同意者專有之土地及建築物權利為手段，使其喪失所有權而領受補償金，以完成都市更新目的，因此基於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨，主管機關應核實審查都更事業計畫的公益性及必要性，尤須重視不同意而強制參與該都更事業計畫者之財產權居住自由所受限制。所稱公益性及必要性，不能只因符合修正前都更條例第6條所定各款情形之一，也不能只以不同意參與的土地無法劃定更新單元為由，應併予考量如更新單元未包括不同意參與之土地，更新工作是否不能合理進行，或不能達到土地再開發利用或改善居住環境目的，並審慎審查不同意者之土地及建築物部分，對該都更單元之進行更新是否不可或缺及必要。

(四)、再都市更新的實施涉及政治、經濟、社會、實質環境及居民權利等因素考量，本質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。……而於土地及合法建築物所有權人自行組織更新團體實施之情形，主管機關……對都更事業計畫所為之核定，乃主管機關依法定程就都更事業計畫，賦予法律上拘束力之公權力行為，性質屬

行政處分，此行政處分涉及建築物配置、費用負擔、拆遷安置、財務計畫等實施都更事業之規制措施，後續程序貫徹執行核准內容結果，可使土地或建築物所有權人或其他權利人，乃至更新單元以外之人之權利受到不同程度影響，甚至在一定情形下喪失其權利，並被強制遷離其居住處所，屬限制人民財產權與居住自由之行政處分。是以為能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共識，以提高接受度，除規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管機關之審查事項、處分內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。而於都更事業計畫之核定，限制人民財產權及居住自由尤其直接、嚴重，並應規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，始無違於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨，有司法院釋字第709號解釋理由可資參照。依此解釋，內政部乃於103年4月25日修正都更條例施行細則增訂第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。」嗣據該解釋文精神，108年1月30日修正公布全文之都更條例第33條，增訂主管機關於核定發布實施都更事業計畫前，除於核定前已無任何異議可以形成爭點進行論辯，或業經全體所有權人同意以整建、維護、協議合建或其他方式辦理者等，已無聽證之實益者而得免辦外，應依行政程序法有關聽證之規定舉行聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述後，由主管機關斟酌全部聽證之結果作成行政處分，規定：「各級主管機關依前條規定核定發布實施都市更新事業計畫前，除有下列

情形之一者外，應舉行聽證；各級主管機關應斟酌聽證紀錄，並說明採納或不採納之理由作成核定：……」。

(五)、又修正前都更條例第16條規定：「各級主管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議，應分別遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表，以合議制及公開方式辦理之；必要時，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商。」被告為辦理有關審議都更事業計畫、權利變換計畫及處理有關爭議，特設審議會，並訂定臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點（下稱審議會設置要點），行為時該要點第3點規定：「審議會任務如下：(一)關於更新單元範圍之審議事項。(二)關於都市更新事業計畫擬訂、變更之審議事項。(三)關於權利變換計畫擬訂、變更之審議事項。(四)關於權利變換有關爭議之處理事項。(五)其他有關都市更新之爭議及研究建議事項。」第2點第1項規定：「審議會置委員17至21人，其中1人為主任委員，由市長或其指派人員兼任之；2人為副主任委員，由市長指派人員兼任之；其餘委員，由市長分別就下列人員聘派之：(一)主管業務及有關機關之代表。(二)具有都市計畫、建築、景觀、社會、法律、交通、財經、土地開發、估價或地政等專門學識經驗之專家學者。(三)熱心公益人士。」第10點第1項規定：「審議會非有過半數以上委員之出席不得開會，並有出席委員過半數之同意始得決議，可否同數時，由主席裁決。」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（參最高法院109年度上字第409號判決意旨）。

(六)、本件前述事實，有被告89年6月26日府都四字第8904521800號公告、審議會106年2月24日第271次會議紀錄、被告106年4月25日府都新字第10531125000號核准籌組更新會函、106年7月31日府都新字第10631336200號核准更新會立案函、立案證書、參加人106年11月23日會員大會會議紀錄、106年12

01 月19日106福林字第045號函、107年6月27日公聽會發言要
02 點、108年9月27日聽證紀錄及原告3人108年9月22日表示不
03 同意參與系爭都更而出具之聽證意見書、審議會108年11月2
04 2月第398次會議紀錄、原告109年4月30日陳情書、109年6月
05 10日府都新字第10970013853號核定准予實施函、核定版之
06 系爭都更事業計畫、367地號與379地號土地建物之現況照
07 片、379地號土地登記謄本等在卷憑佐，為可確認之事實。
08 而由本案全卷資料可知，379地號土地及其上建物所有權人
09 之原告3人始終未曾同意參加系爭都更案，不願被劃入系爭
10 都更單元即系爭都更事業計畫之計畫地區範圍。是依前開規
11 定及說明，就系爭都更事業計畫關於計畫地區範圍之審查，
12 被告除檢視是否符合相關規範，如都更單元的劃定是否符合
13 劃定基準外，應權衡公、私利益及必要性，依職權為專業判
14 斷，並就其形成判斷所採及不採之理由，予以說明，否則即
15 與正當行政程序有違，所作判斷難謂無恣意之違法，當不能
16 認為已實質審查（參最高行政法院107年度判字第591號判決
17 意旨）。經查，原告始終未曾同意參加系爭都更案等節，已
18 如前述，其等於108年9月27日聽證會並再次重申不同意參加
19 都更之本意（見本院卷一第559-566頁聽證紀錄及聽證意見
20 書），惟觀之審議會108年11月22日第398次會議紀錄及該次
21 會議之提案資料或幹事書面意見（見被告111年7月21日陳報
22 (三)狀提出之乙證29、本院卷二第51-71頁被告112年4月7日陳
23 報(四)狀提出之乙證29-1、29-2），無論是幹事的複審意見、
24 提案討論的審查意見或108年11月22日當日討論內容，均未
25 見就原告379地號土地之劃入或劃出系爭都更單元，討論如
26 何實質影響本件都更工作之進行；併就更新對都市環境、機
27 能的改善與原告因都更被強制喪失土地所有權而領受補償金
28 之損害，予以利益衡量之檢視及綜合評價；系爭都更單元於
29 劃出379地號土地後，如仍符合都更單元劃定基準，在鄰地
30 建物仍多屬民國58年間即建築完成房屋（見本院卷二第78
31 頁）、對本件更新單元內367地號土地上52年9月1日即建築完

成之10133建號建物，仍採整建維護處理方式之情形下，強制劃入379地號土地，究有何更新所欲維護公益的關聯性及急迫性？379地號土地對於系爭都更事業計畫究有如何程度的不可或缺？劃入的結果，是不是以破壞原告所有權之手段，來增進他人私益而已？舉凡此等被告理當審慎審查並說理的公益性及必要性面向，審議會未經討論即作出「民眾所述不同意都更之意見，請實施者持續溝通協調整合」之決議內容（見本院卷一第25頁審議會108年11月22日第398次會議決議），該次審議會就系爭都更事業計畫所為修正通過之決議，明顯是違反正當行政程序、未經實質審查的恣意判斷，不符憲法保障人民財產權之意旨，則被告據以所為准予核定實施系爭都更事業計畫之決定，於法當然有誤而不能維持。

(七)、綜上，原告訴請撤銷原處分，於法有據，應予准許。而原處分既經撤銷，被告應依本判決之意旨重為核實審議。

七、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁。至參加人聲請訊問建築師黃郅鈞，請其解釋本件都更案範圍如何確定及送請被告核備前都更會開會之經過情形，因不影響本件判決結論，核無調查必要，併予敘明。

八、結論，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 5 月 31 日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法 官 蘇嫻娟

法 官 魏式瑜

法 官 劉正偉

- 一、上為正本係照原本作成。
- 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）
- 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴

01 訟法第241條之1第1項前段)

02 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
03 條第1項但書、第2項）
04

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

05 中 華 民 國 112 年 5 月 31 日

06 書記官 黃明和