臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
112年度訴字第940號
114年8月14日辯論終結

原　　告　財團法人台灣省私立台北仁濟院

代　表　人　林明成
訴訟代理人　林雅芬　律師
　　姜威宇　律師
　　林家妤　律師
被　　告　臺北市政府文化局

代　表　人　蔡詩萍（局長）住同上
訴訟代理人　劉博文　律師
　　邱稚亘

上列當事人間文化資產保存事件，原告不服中華民國112年6月13日府訴三字第112608374號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

㈠原告為○○市○○區000號「仁濟醫院」（建號：臺北市萬華區龍山段2小段1153建號，下稱系爭建物，坐落土地地號：臺北市萬華區龍山段2小段335-1、336至339地號）之所有權人。系爭建物原為被告自行普查列冊追蹤之建物，於民國111年9月27日接獲通報該建物刻正進行施工工程，乃於翌日即同年9月28日邀集臺北市古蹟歷史建築紀念建築聚落建

築群考古遺址史蹟及文化景觀審議會（下稱文資審議會）委員3人至現場進行勘查。經被告以111年10月4日北市文化文資字第11130344691號公告系爭建物為暫定古蹟，並通知原告立即停工。被告嗣依文化資產保存法（下稱文資法）施行細則第14條及臺北市政府古蹟歷史建築紀念建築聚落建築群考古遺址史蹟及文化景觀審議會設置要點（下稱臺北市文資審議會設置要點）第6點等規定，由5位文資審議會委員組成「本市○○區『○○街000號（仁濟醫院）』文化資產價值審查專案小組」（下稱專案小組），並邀集原告、臺北市萬華區公所及青山里辦公處等人員，於111年10月5日進行會勘，因委員意見不同，乃再次組成專案小組於111年10月27日進行現場會勘。

㈡文資審議會於111年11月28日召開第155次會議（下稱第155次文資審議會），經聽取原告及相關出席人員等之意見後，作成結論略以：「……二、本案委員總人數23人，迴避人數0人，出席委員19人，逾半數委員出席，出席委員15人同意，4人不同意，同意人數達出席委員過半數，故本案決議同意登錄○○區『○○街000號（仁濟醫院）』為歷史建築。公告事項如下：㈠名稱：『○○街000號（仁濟醫院）』。㈡種類：醫院。㈢位置或地址：○○市○○區○○街000號。㈣歷史建築及其所定著土地範圍之面積及地號：歷史建築本體為○○街000號建築本體，建物為萬華區龍山段2小段1153建號（1,086.42平方公尺），建築物坐落土地為萬華區段335-1小段（613平方公尺）、336（403平方公尺）、337（973平方公尺）、338（97平方公尺）、339（109平方公尺）地號。（實際保存面積須以保存範圍實測數據為準）……㈤登錄理由及其法令依據： 1、2層磚造木構屋頂造。外牆為洗石子、鋁窗、花格鐵窗。可見證1950年代臺灣醫院建築之構造及工法，具建築史價值。2、仁濟院為艋舺地區重要地主，且病院與艋舺地區發展有密切關聯，而本建物扮演地方醫療之重要角色，具備歷史性之價值。3、符

合歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法第2條第1、2、3款登錄基準。三、本案依文化資產保存法、歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法辦理後續事宜。……」等語。被告爰依文資法第18條、歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法（下稱審查及輔助辦法）第5條等規定，以111年12月20日北市文化文資字第11130439533號函（下稱111年12月20日函）檢送同日期北市文化文資字第11130439531號公告（下稱原處分）登錄系爭建物為本市歷史建築，另報請文化部備查。嗣經文化部以112年1月3日文授資局蹟字第1123000058號函備查在案。原告不服提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠原處分登錄理由認定之事實或資訊基礎，顯然有誤而違法：

1.登錄理由第1項稱：「2層磚造木構屋頂造。外牆為洗石子、鋁窗、花格鐵窗。可見證1950年代臺灣醫院建築之構造及工法，具建築史價值」惟洗石子外牆為95年間整建後之新面貌；95年間整建時已將系爭建物全數門窗及隔間換新，改為塑鋼窗，並非鋁窗，且鋁窗係於1980年代左右廣泛應用在我國建築。又系爭建物現存鐵窗並無所謂窗花，亦非1950年代所裝設。

2.登錄理由第2項稱：「仁濟院為艋舺地區重要地主，且病院與艋舺地區發展有密切關聯，而本建物扮演地方醫療之重要角色，具備歷史性之價值。」惟原告於臺北市共有3處院區，最早為○○街000號院區，前身為清代艋舺育嬰堂，民國前11年改名為臺北仁濟院（民國12年整修為臺北施醫所，66年建築完成醫院大樓）；嗣遷移至○○路0段00號，並於1922年設置精神病療養所即仁濟療養院，已於95年登錄為歷史建築。系爭建物係於40年間新建完成，文資審議委員基於錯誤之史實認知，誤將系爭建物院區追溯至清代、日治時期之地方醫療史地位。

㈡原處分登錄理由不符合審查及輔助辦法第2條第1項各款之審查基準：

1.登錄理由第1項除有上述事實認定錯誤外，並未論及「地域風貌」、「民間藝術特色」、「地區性建造物類型之特色」，自不該當審查及輔助辦法第1款與第3款登錄基準。

2.登錄理由第2項除錯將原告其他院區之歷史價值強加於系爭建物，其泛稱艋舺地區重要地主、艋舺地區發展、地方醫療云云，未論及系爭建物有何「建築史或技術史之價值」，顯不符合審查及輔助辦法第2款登錄基準；所述內容亦未有隻字論及艋舺地區究有何「地域風貌」、「民間藝術特色」或「地區性建造物類型之特色」反映於系爭建物之形體外觀上，實不能僅以寥寥「艋舺地區」、「地方」等語，即認定系爭建物該當審查及輔助辦法第2款登錄基準。

㈢被告機關未經第155次文資審議會審議臨訟主張之理由，已違反歷史建築登錄理由應經文資審議會審議通過之規定：

1.行政處分理由追補並非毫無限制，依實務上採行有條件肯定說之見解，尚須符合「未改變行政處分之本質與結果（同一性）」、「須屬於裁判基準時已存在之理由」、「無礙當事人之攻擊防禦（程序保障權利）」及「須由行政機關自行追補理由」等要件。此外，裁量處分與判斷餘地決定不適用理由追補。

2.文資法第6條第1項、審查及輔助辦法第4條第1項、第5條第1項第3款等規定，歷史建築之登錄應先經現場勘查、審議會審議，且登錄歷史建築之具體理由亦在審議會議討論，均通過後方得作成登錄處分，該處分公告時並應明載其登錄理由。被告於113年10月14日開庭簡報及當庭陳述之所謂系爭建物價值云云，暫不論其主張根本無理由，顯已與第155次文資審議會通過之原處分登錄理由不同，未經文資審議會審議通過之理由，當不得於本件訴訟中追補。況且，被告雖主張本件有判斷餘地云云，則依最高行政法院及學說見解，被告於訴訟中補充原處分作成時未提出之理由，因判斷餘地決

定之理由即構成行政處分本質之一部分，應認此舉已構成新行政處分之作成而變動處分之同一性，且係剝奪訴願機關就處分之合目的性為審查之可能性，亦有礙原告訴願等行政救濟階段之防禦權，已違反理由追補之前提要件，自不得為之。

㈣原處分違反行政程序法第5條及第96條第1項第2款所揭櫫之明確性原則：原處分登錄理由一，被告於訴願中已自承：「外牆為洗石子、鋁窗、花格鐵窗」係李訓良委員對現狀之描述，與1950年代之臺灣醫院建築之構造及工法無直接關聯」，益見原處分所謂「1950年代之臺灣醫院建築之構造及工法」究何所指，極不明確。被告另主張：登錄理由二已敘明系爭建物具有歷史性價值，符合審查及輔助辦法第2條各款之登錄基準等語，更係空言以所謂「歷史性價值」為由進行登錄，未具體審查系爭建物究何以該當審查及輔助辦法第2條登錄基準，原處分欠缺明確性甚明，顯屬違法而應撤銷。

㈤系爭建物經多次整建，早已失去原有風貌且主構件滅失，不應再登錄為歷史建築：

1.歷史建築滅失或毀損致失去原有風貌、主構件滅失者，主管機關得廢止該歷史建築之登錄，可知系爭建築既已完全拆除，自不應再將已滅失無實際形體存在之系爭建物登錄為歷史建築，否則無異將有形之歷史建築以無形文化資產之姿強行保留，於法不合，為最高行政法院108年度裁字第1437號裁定揭示在案。

2.系爭建物於95年間進行整建，洗石子外牆已重新修建，窗戶改為塑鋼窗並拆除鐵窗，隔間、磚牆等均重新砌製，系爭建物實為95年間整建後之新面貌。臺北市政府都市發展局（下稱臺北市都發局）於110年間完成耐震能力評估，原告勞資會議中勞方代表反映屋頂塌陷危及公安，系爭建物於111年5至7月發包整建，已卸除腐蝕崩毀之內裝及樑柱牆面，屋頂木結構舊料已因嚴重腐朽而全部移除，磚造牆亦已因結構性

不佳而崩落，洗石子外牆亦已因修建工程所必要卸除大半，嗣因工程單位認建物結構腐蝕嚴重，非經重建無法符合現代醫療標準而停工。

3.系爭建物經多次整建，早已失去原有風貌且主構件滅失，經委請臺北市建築師公會鑑定結果，其現況與42年新建時之原貌相比，一、二樓格局大部分已毀壞破損，僅餘斷垣殘壁，變更面積高達95.3%，建物毀損致失去原有風貌，主構件滅失，不應再登錄為歷史建築。另該建物耐震能力不足，雖補強結構可以滿足建物耐震能力，但所費不貲，且無法滿足作為醫療照護之場所使用及逃生避難之要求，實需拆除重建才能繼續作為醫療使用，原處分強以其舊有面貌登錄為歷史建築，顯然欠缺必要性及衡平性，並牴觸比例原則，自屬違法。此外，原處分將系爭建物所坐落5筆土地全部納入公告範圍，違反明確性原則及比例原則。

㈥依文資法施行細則第14條第2、3項規定，召開文資審議會前，專案小組應評估個案維護方式、經費，及價值變動對於所有權人之不利影響，此乃對於所有權人財產權之保障應予考量之因素，如未踐行此項評估，應認違反法定正當程序，其審議結論有恣意濫用之違法。第155次文資審議會會議紀錄及原處分，均未論及系爭建物如何保存管理維護，及指定登錄範圍對於原告之影響。被告雖提出文化資產價值評估報告，惟僅空洞表示依相關法規辦理，未具體論及該案維護方式、經費，亦無評估價值變動對於原告之不利影響，難認已依文資法施行細則第14條第2、3項規定進行評估。

㈦聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠被告綜合整理出席111年10月27日會勘之委員意見，經送文資審議會審議後作出結論，認系爭建物為2層樓之磚造木構屋頂造，外牆為洗石子、鋁窗、花格鐵窗，見證1950年代臺灣醫院建築之構造及工法，具建築史價值。仁濟醫院是萬華區重要醫療建築，系爭建物承載自1923年設立臺北施醫所以

來之重要醫療歷史，該建物中之16床木造病室、X光室及開刀房是當時臺灣醫療設施現代化的具體表現，展示了台灣在特定歷史時期的醫療技術進步，具有醫療史與社會自主救濟歷程等文化價值。參與會勘之專案小組委員分別具體指出系爭建物具有文資價值之理由，審議會於充分聽取原告陳述意見後經討論，認符合審查及輔助辦法第2條第1款至第3款規定之要件，作成同意登錄為歷史建築。前述之觀察及評估都在當時之現場審查中完成，並非原告所指控「事後補充」之理由。

㈡被告所為原處分已具體指出具有文化資產價值之認定理由，足使人民瞭解系爭建物被指定為歷史建築之原因事實，公告復已指出系爭建築之所在及認定之依據及所定著之土地，故原處分並無違反明確性原則。又即便原告對所原處分公告之理由有所質疑，但被告亦已在訴願階段逐一說明，參照最高行政法院109年度上字第702號判決意旨，被告在訴訟之前的訴願階段已詳為補充說明，亦已充分說明系爭建築具有文資價值的原因，並無原告所稱公告理由不明而違反明確性原則之情。此外，被告在本院準備程序之說明，涉及原處分理由之追補，因相關說明，仍與系爭建物之建築技術及歷史脈絡有關，並未改變行政處分之本質與同一性。且相關說明，均在委員現場勘查當時即已存在，被告亦將勘查、討論紀錄寄予原告，無礙當事人之程序保障權利，是縱已構成理由追補，亦屬合法。

㈢文化資產之認定並非以過去某特定時點為唯一認定標準，系爭建物雖因修復而拆除部分，但仍可確認原有建築形式與構造，未來可透過加強結構與現代化工法修復。被告於111年11月文化資產價值評估報告第29頁已提出系爭建物之未來保存管理維護及對登錄範圍提出影響評估。該評估報告已整理系爭建物之基本資料，同時也就各專業文資委員在提供相關專業意見後所形成的價值分析等情予以整理；另詳細評估系爭建物倘指定為文化資產後應由所有權人進行未來保存、管

理維護等管理行為，該報告也提供文資審議會進行詳細審議時之參考，最終並使系爭建物獲得審查通過，證明程序上以及評估內容的專業性和正當性。

㈣原告雖主張被告公告土地範圍過大云云。然而，土地範圍涵蓋萬華區龍山段二小段之多筆地號，意在保護建物的整體環境及使用脈絡，確保文化資產的真實性與有機性，其與廟宇的廟埕及三合院稻埕等例子類似，這些附屬空間對於文化遺產的保存具有不可分割的價值。因此，土地範圍之劃定基於文化資產使用功能的完整性，經專業評估並附有範圍示意圖，具體且符合法律要求，範圍劃定係包含與歷史建築相關使用與歷史脈絡的必要部分，並非不當擴大。

㈤依臺北市容積移轉審查許可自治條例之規定，私有土地上的歷史建築可以進行容積移轉，以保障所有權人財產權益之同時，也能實現土地的開發價值。原告作為系爭建物之所有權人，可透過申請容積移轉，將建物所在地容積率轉移至其他地區進行開發。另系爭建物登錄為歷史建築，不僅可以透過具有巧思的修復再利用計畫，保留其文化價值，同時還能通過修復計畫提升其功能性，故原告之開發權益未受影響。

㈥聲明：原告之訴駁回。

四、本件如事實概要欄所載之事實，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有111年10月4日北市文化文資字第11130344691號公告（原處分卷第12至13頁）、被告111年10月5日、111年10月27日專案小組會勘紀錄（原處分卷第17至68頁）、第155次文資審議會會議紀錄（本院卷2第59至102頁）、原處分（本院卷1第233至236頁、原處分卷第2至9頁）及訴願決定（本院卷1第237至251頁）等件影本在卷可稽，洵堪認定。是本件爭點厥在：被告以原處分公告登錄系爭建物為臺北市歷史建築，是否適法有據？

五、本院之判斷：

㈠本件應適用之法令：

1.為保存及活用文化資產，充實國民精神生活，發揚多元文化

，特制定文資法。依行為時（即105年7月27日修正，下同）文資法第2條規定：「文化資產之保存、維護、宣揚及權利之轉移，依本法之規定。」第3條第1款第2目規定：「本法所稱文化資產，指具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄之下列有形及無形文化資產：一、有形文化資產：……㈡歷史建築：指歷史事件所定著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值，應予保存之建造物及附屬設施。」第4條第1項前段規定：「本法所稱主管機關：在中央為文化部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。……」第6條規定：「（第1項）主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄、廢止及其他本法規定之重大事項，應組成相關審議會，進行審議。（第2項）前項審議會之任務、組織、運作、旁聽、委員之遴聘、任期、迴避及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」第9條規定：「（第1項）主管機關應尊重文化資產所有人之權益，並提供其專業諮詢。（第2項）前項文化資產所有人對於其財產被主管機關認定為文化資產之行政處分不服時，得依法提請訴願及行政訴訟。」第18條第1項、第5項規定：「（第1項）歷史建築、紀念建築由直轄市、縣（市）主管機關審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。……（第5項）歷史建築、紀念建築登錄基準、廢止條件、申請與審查程序、輔助及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

2.文資法第112條規定授權訂定之文資法施行細則第2條規定：「本法第3條第1款第1目、第2目及第3目所定古蹟、歷史建築及紀念建築，包括祠堂、寺廟、教堂、宅第、官邸、商店、城郭、關塞、衙署、機關、辦公廳舍、銀行、集會堂、市場、車站、書院、學校、博物館、戲劇院、醫院、碑碣、牌坊、墓葬、堤閘、燈塔、橋樑、產業及其他設施。」第14條規定：「（第1項）主管機關依本法第6條組成文化資產審議會（以下簡稱審議會），應依本法第3條所定文化資產類

別，分別審議各類文化資產之指定、登錄、廢止等重大事項。（第2項）主管機關將文化資產指定、登錄或文化資產保存技術及保存者登錄、認定之個案交付審議會審議前，應依據文化資產類別、特性組成專案小組，就文化資產之歷史、藝術、科學、自然等價值進行評估，並依評估結果作成報告，內容應包括專案小組成員、個案基本資料說明、相關會議紀錄、文化資產價值評估內容及評估結果等。（第3項）文化資產屬古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟、文化景觀、自然地景及自然紀念物類別者，前項評估應包括未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響。」

3.依文資法第18條第5項規定授權訂定之行為時審查及輔助辦法第2條規定：「歷史建築之登錄，應符合下列基準之一：一、表現地域風貌或民間藝術特色者。二、具建築史或技術史之價值者。三、具地區性建造物類型之特色者。」第4條第1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關為歷史建築、紀念建築之登錄，依下列程序為之：一、現場勘查。二、經審議會審議通過。三、作成登錄處分，辦理公告，並通知申請人或處分相對人。」第5條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關辦理前條第三款公告，應載明下列事項：一、名稱、種類、位置或地址。二、歷史建築、紀念建築及其所定著土地範圍之面積及地號。三、登錄理由及其法令依據。四、公告日期及文號。（第2項）第一項公告，應揭示於主管機關公布欄30日，並刊登政府公報、新聞紙或資訊網路。」

4.依文資法第6條第2項規定授權訂定之文化資產審議會組織及運作辦法（下稱組織及運作辦法）第2條規定 「文化資產審議會（以下簡稱審議會）之任務如下：一、各類文化資產指定、登錄、廢止之審議。二、文化資產保存技術及保存者登錄、認定、廢止之審議。三、辦理本法第14條第2項、第34條第2項、第36條、第51條第1項、第57條第2項、第60條第2

項、第62條第1項規定之審議。四、其他本法規定重大事項之審議。」第4條第1項、第2項規定：「（第1項）審議會置召集人1人，由主管機關首長或其指派之代表兼任；置委員11人至23人，除召集人為當然委員外，由主管機關首長遴聘主管機關或有關機關代表、專家學者及民間團體代表擔任。（第2項）前項專家學者、民間團體代表應具備該審議會所涉文化資產類別之相關學術專長或實務經驗，專家學者及民間團體代表委員人數不得少於委員總人數4分之3。」第6條第5項、第6項規定：「（第5項）審議會議應有全體委員過半數之出席，始得開會；並有出席委員過半數之同意，始得決議。（第6項）前項出席委員中，專家學者及民間團體代表委員人數不得低於2分之1。」第8條規定：「（第1項）主管機關為審議文化資產之指定、登錄或文化資產保存技術及保存者之登錄、認定，於辦理現場勘查或訪查程序時，應邀請審議會委員參與。（第2項）前項及第9條第2項現場勘查或訪查時，應通知文化資產所有人、使用人、管理人或其他利害關係人；並應依案件需要，邀請有關機關、團體或專家學者提供諮詢意見。（第3項）個人及團體提報案，於審議、現場勘查或訪查時，應邀請個人及團體提報者出席說明價值。」第9條規定：「（第1項）審議會審議時，得參酌本法施行細則第14條第2項、第3項規定之評估報告內容，進行文化資產指定、登錄或文化資產保存技術及保存者登錄、認定之審議。（第2項）審議會為審議案件之需要，得推派委員偕同業務有關人員進行現場勘查或訪查，並研擬意見提報審議會；審議會開會審議該個案時，參與現勘或訪查之委員應至少有一人出席。」

5. 臺北市政府為保存維護臺北市古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟及文化景觀，依文資法第6條第1項及組織及運作辦法規定，設置臺北市政府古蹟歷史建築紀念建築聚落建築群考古遺址史蹟及文化景觀審議會，並訂定臺北市文資審議會設置要點，其行為時（113年8月14日

修正前）第2點第1項規定：「（第1項）本會置委員11至23人，召集人由市長指派之副市長兼任，副召集人一人，由市長指派文化局局長兼任，其餘委員由民政局、工務局及都市發展局局長或其指派之代表兼任，並由文化局就下列專家學者及民間團體代表依規定程序報請市長聘（派）兼之：……（第2項）前項專家學者及民間團體代表其人數合計不得少於委員總人數4分之3。」第6點規定：「（第1項）文化局為辦理古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟及文化景觀之指定、登錄或古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟及文化景觀保存技術及保存者之登錄、認定事宜而進行現場勘查或訪查程序時，應邀請本會委員參與，並由參與現場勘查或訪查程序之委員擬具意見提供本會審議時參考；其他案件如有需要者，文化局亦得邀請本會委員參與現場勘查或訪查程序。（第2項）本會開會審議前項個案時，參與現場勘查或訪查之委員應至少有一人出席。（第3項）本會審議時，得參酌文資法施行細則第14條第2項、第3項規定之評估報告內容，進行古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟及文化景觀指定、登錄或古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟及文化景觀保存技術及保存者登錄、認定之審議。（第4項）前三項審議、現場勘查或訪查時，應視需要邀請專家學者及有關機關 代表提供諮詢意見；個人及團體提報之審議案，應邀請提報人出席說明價值。」

㈡文資法第3條第1款、文資法施行細則第2條第1項、審查及輔助辦法第2條規定所稱「歷史建築」，為不確定法律概念，且得否登錄為該文化資產，核屬高度專業判斷範疇，有賴專家學者組成審議委員會，本於專業素養為判斷，故文資法第6條第1項明定主管機關應設文資審委會，依文資法之規定，進行審議歷史建築之登錄及其他文資法規定之重大事項。從而文資審委會依其特殊的專業知識與經驗，以合議制方式加以判斷及認定「歷史建築」時，如非出於錯誤之事實及不完

全之資訊、涵攝無明顯錯誤、無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範、無違一般公認之價值、非出於與事物無關之考量、未違反法定之正當程序、組織合法且有判斷權限、未違反相關法治國家應遵守之原理原則，並得自審查過程得知其審查結論之依據時，行政法院應予尊重。否則，依行政訴訟法第201條規定，行政法院即得予撤銷。

㈢兩造不爭執之前提事實：

1.原告於臺北市共設有三院區，門牌號碼分別為系爭建物所在之○○街000號（即系爭建物）、對街之○○街000號及○○路0段00號。原告最初發跡於○○街000號（時稱龍山寺町）之院區，其前身為清代艋舺育嬰堂，於民國前11年改名為臺北仁濟院，因院舍頹敗，遷移至○○路0段00號（時稱崛江町）院區，○○街000號院區於12年間整修設為臺北施醫所，於66年間建築完成醫院大樓。

2.○○路0段00號院區於西元1922年設置精神病療養所即仁濟療養院，已於95年經登錄為歷史建築，於98年間將其捐贈予臺北市政府（本院卷1第307、308頁）。

3.系爭建物係於40年5月間所新建，於95年間進行整修工程（本院卷1第269至297頁）。原告於110年7月間收到臺北市都發局來函，命完成建築物耐震能力詳細評估（本院卷1第337、338頁）。原告鑑於屋頂漏水變形，有塌陷之風險，恐危及安全，遂進行整建工程（本院卷1第340頁）。

4.被告於111年9月27日接獲通報系爭建物正在進行施工工程，於111年9月28日邀集文資審議會委員3人至現場進行勘查，並於111年10月4日公告系爭建物為暫定古蹟，並命原告立即停工。被告嗣由5位文資審議會委員組成專案小組，並邀集原告及相關人員先後於111年10月5日、10月27日進行會勘（原處分卷第17至68頁、本院卷1第355至363頁）。本院於114年2月26日進行現場勘查，發現整建工程業已停工，系爭建物外牆覆有施工布幕，其為2層樓磚造、木構屋頂、鋼筋混凝土樓板及木造桁架之建物，原進行拆除工程，房間隔間

已拆除，木構屋頂木架亦拆除集中保存在後側庭院，現搭建臨時鐵皮屋頂保護，部分牆面業已拆除，仍存有樑柱，地面堆置大量磚塊水泥；二樓樓板業已拆除，仍留有樑柱及裸露之鋼筋（本院卷2第397至418頁）。

㈣本件並未因系爭建物毀損致失去原有風貌、主構件滅失，而不應登錄為歷史建築：

1.歷史建築係文資法第3條所規定之「有形文化資產」，指歷史事件所定著或具有歷史性、文化、藝術價值之建築物及附屬設施。所謂「有形」，係指具有實際形體之意，故歷史建築至少必須有「實際形體」之建築物，始足當之。建物若已經完全拆除，原則上不應再將已滅失無實際形體存在之建物登錄為歷史建築。至建物若非全部拆除，尚有部分形體建物，衡諸文資法第18條第4項、審查及輔助辦法第7條規定，歷史建築滅失或毀損致失去原有風貌、主構件滅失者，主管機關「得」廢止該歷史建築之登錄。是建物部分拆除，主管機關應就其滅失或毀損程度，依前述歷史建築之要件及其個案因素，綜合考量衡酌。

2.原告雖主張系爭建物經多次整建，經委請臺北市建築師公會鑑定結果，其現況與42年新建時之原貌相比，變更面積高達95.3%，建物毀損致失去原有風貌，主構件滅失，不應再登錄為歷史建築云云。惟查歷史建築之認定，非以現況與該歷史所欲呈現之過去某時點完全符合為必要，因此建物之外觀結構、內部陳設因人為修繕或自然毀損而有所變更，若透過文資專業審查、修復，猶具有文化資產價值，仍有登錄為歷史建築之必要。查系爭建物於40年間新建後，於95年間進行整修工程，原告嗣因系爭建物老舊而有白蟻蛀蝕、漏水現象，遂進行整建工程，首先進行拆除作業，其中房間隔間已拆除，木構屋頂木架亦拆除，集中保存在後側庭院，現搭建臨時鐵皮屋頂保護，部分牆面業已拆除，仍存有樑柱，地面堆置大量磚塊水泥，二樓樓板業已拆除，仍留有樑柱及裸露之鋼筋，已如前述。原告主張系爭建物因年代久遠，幾乎經

重新翻修，且現況因整修工程已大部分破損毀壞乙節，固非無憑。惟參諸文資審議委員於111年10月5日會勘時表示：「左側立面保存尚稱完整」；另於111年10月24日會勘時表示：「建物為2層磚造，鋼筋混凝土樓板與木造桁架，現在雖因修復而拆除部分，但仍可確認原有之建築形式與構造。」「未來可透過加強構造與現代工法修復。」等語；另參諸被告111年10月5日、10月27日進行會勘所拍攝之照片，及本院於114年2月26日進行現場勘查所制作之勘驗筆錄，可知系爭建物並非全部拆除，仍保留原有建物之建築形式與主要構造，此與原告援引最高行政法院108年度裁字第1437號裁定之建物係已完全拆除之情有間，自難比附援引，原告此部分主張，容有誤會，不足採認。

㈤原處分公告系爭建物為歷史建築，其判斷有基於錯誤之事實、不完全之資訊等違誤情狀：

1.文資法第3條第1款第2目所稱之「歷史建築」、審查及輔助辦法第2條第1項所定歷史建築的登錄基準，及該辦法第5條第2款所定「為保存歷史建築文化資產價值所必要而不可割捨之定著土地範圍」，均屬不確定法律概念，且建造物及附屬設施得否登錄為歷史建築，涉及文化價值判斷及屬於高度專業範疇，文資法第6條第1項及臺北市文資審議會設置要點第2點，亦明定臺北市內有形文化資產之指定，應由被上訴人組成具備審議所涉文化資產相關專長背景之專家學者，且其人數不得少於審議會委員總人數一定比例的審議會，以此等具專業意義之合議制組織，進行審議決定，足見歷史建築登錄之決定具有不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，行政法院對於行政機關所為之決定，應尊重其有專業判斷餘地；然就不涉及價值取捨之事實認定、法律適用及有關程序等非屬專業判斷領域等事項，則應仍予以審查。換言之，行政法院就行政機關所為歷史建築登錄公告之適法性，乃須審查其決定有無：1.出於錯誤或不完全之資訊為事實認定。2.法律概念涉及事實關係之涵攝明顯錯誤。3.對法律概念之解

釋明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.違反一般公認之價值判斷標準。5.出於與事物無關之考量，即違反不當聯結之禁止。6.違反法定之正當程序。7.判斷機關之組織合法且具權限。8.違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等違法情事（最高行政法院111年度上字第485號判決意旨參照）。

2.原處分登錄理由一雖記載：「2層磚造木構屋頂造。外牆為洗石子、鋁窗、花格鐵窗。可見證1950年代臺灣醫院建築之構造及工法，具建築史價值。」惟就洗石子部分，原告主張系爭建物外牆於42年間建造時所用之材料為「噴顏色水泥」，入口騎樓部分於42年間建造當時為「洗凝石」，並非洗石子，洗石子為95年間重新修建時所使用，故無法見證1950年代所謂臺灣醫院建築之構造及工法，不具建築史價值等語，此有原告委託臺北市建築師公會鑑定之鑑定報告記載：入口騎樓、外觀牆壁之現況為洗石子，係95年間重新修建時所使用；於42年間建造時使用洗石子為GL以上50公分、窗框美術板等語可稽（本院卷2第243至245頁之臺北市建築師公會113年鑑字第2961號鑑定報告書）。另有關鋁窗部分，原告主張系爭建物於95年間整建時改裝塑鋼窗，並非鋁窗；何況鋁窗乃1980年代始廣泛運用於我國建築，縱使為鋁窗，亦無法見證1950年代醫院建築構造工法等語，亦有原告95年施工計畫書、工程變更設計明細表等附卷可稽（本院卷1第270至275、287至293頁）。再就花格鐵窗部分，原告主張系爭建物95年間整建後已拆除鐵窗，且系爭建物現存鐵窗並無所謂窗花、亦非1950年代所裝設，此觀該等鐵窗上預留冷氣安裝區，而1950年代冷氣機尚未引進臺灣等語，此亦有鐵窗花介紹報導、照片、臺灣工業文化資產網資料等件附卷可稽（本院卷1第299至303、511、513頁）。準此，原處分登錄理由一雖載明：「2層磚造木構屋頂造。外牆為洗石子、鋁窗、花格鐵窗。可見證1950年代臺灣醫院建築之構造及工法，具建築史價值。」惟其認定之事實或資訊基礎容有上述

瑕疵可指，據以作成之原處分自屬速斷。況且，被告自承外牆洗石子、鋁窗、花格鐵窗係李○○委員對現況之描述，與1950年代台灣醫院建築之構造及工法無直接關聯等語（見本院卷1第256頁、訴願卷第143頁）。倘依被告所述，外牆洗石子、鋁窗、花格鐵窗既與1950年代台灣醫院建築之構造及工法無直接關聯，僅係文資審議委員個人對於系爭建物之描述，何以仍將其列為登錄理由？且文資審議委員之發言內容，亦無庸全部記載在原處分之登錄理由上，是被告此部分主張，核無足採。再者，若摒除「外牆洗石子、鋁窗、花格鐵窗」部分，登錄理由所稱「1950年代臺灣醫院建築之構造及工法」為何？憑據為何？尚非明確，自難遽認系爭建物符合審查及輔助辦法第2條第1項規定所列之判斷基準。

3.本件除原處分所載登錄理由外，被告於本院審理時主張「系爭建築是日治時期的獨棟醫生館過渡到日洋式系統性的新式醫院，自1950年迄今，仍保留其建築樣貌、風格，如山型牆、牆面、開窗比例、內部構建等，而具有文化、歷史的重要性。」「知名文史工作者張哲生之臉書、日人渡邊義孝所著臺灣日式建築紀行一書，亦均認系爭建物具有文化資產價值。」(113年10月14日準備程序筆錄第3頁，本院卷1第493頁）等語，以作為原處分適法性之補充說明。其中後者為被告認有文史工作者支持其觀點之主張，僅係就登錄理由所為之補充闡述，並非新增之理由。惟就前者，有關「山型牆」、「開窗比例」等項，係除原處分所載「洗石子外牆、鋁窗、花格鐵窗」以外有關系爭建物本體具有歷史建築因素之描述，故屬新增之理由。就一般案件而言，行政處分作成後，行政機關於行政訴訟中基於職權調查原則及訴訟（程序）經濟原則，於「未改變行政處分之本質與結果（同一性）」、「須屬於裁判基準時已存在之理由」、「無礙當事人之攻擊防禦（程序保障權利）」及「須由行政機關自行追補理由」之前提下，得允許行政機關於行政訴訟中追補行政處分之理由及其法律依據（最高行政法院107年度判字第20

號判決、110年度上字第654號判決意旨參照）。惟依行政處分之性質或實體法有特別規定，前述理由追補倘不符合程序正義及規範目的，應受到限制。依文資法第6條第1項規定：「主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄、廢止及其他本法規定之重大事項，應組成相關審議會，進行審議。」另審查及輔助辦法第4條第1項、第5條第1項第3款分別規定：「直轄市、縣（市）主管機關為歷史建築、紀念建築之登錄，依下列程序為之：一、現場勘查。二、經審議會審議通過。三、作成登錄處分，辦理公告，並通知申請人或處分相對人。」「直轄市、縣（市）主管機關辦理前條第三款公告，應載明下列事項：……三、登錄理由及其法令依據。」可知歷史建築之登錄應先經現場勘查、文資審議會審議，且登錄歷史建築之具體理由亦在文資審議會議討論，經決議通過後方得作成登錄處分，該處分公告時並應明載其登錄理由。從而，文資審議會非僅古蹟或歷史建築之鑑定者角色，而是判斷者的角色。本件係於第155次文資審議會中審認其登錄理由（本院卷2第68、69頁），倘被告於歷經現場勘查、文資審議會審議、作成登錄處分並辦理公告等程序，均未成為登錄為歷史建築之理由，嗣於行政訴訟審理時始行提出，勢必將文資法賦予文資審議會專業討論、審議、決定之權限空洞化，並侵害原告依法享有之程序參與權限，從而被告於本院審理時再行添加山形牆、開窗比例等項，已非就原處分原有登錄理由之說明，而係增加原處分所無之登錄理由，揆諸上開規定及說明，不應容許。

㈥被告未依文資法施行細則第14條第2、3項規定進行評估，違反法定正當程序：

1.前揭文資法施行細則第14條第2項、第3項規定，專案小組應評估文化資產之價值及未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響，原於104年8月31日增訂於第7條之1，其條文為：「主管機關依本法規定進行文化資產指定、登錄之審議時，應依據文化資產類別、特性組成專案小組，就文化資產之歷史、

文化、藝術、科學、自然等價值，及未來管理維護財務規劃、指定登錄範圍之影響進行評估。」源起於當時未明文規定各類文化資產指定、登錄前，應有事先之評估機制，因有未妥，為使文化資產之指定、登錄程序更為完善，並有助於未來文化資產之管理維護工作，乃予增訂。可知此項評估關係文化資產經指定登錄後之維護方式、經費，及價值變動對於所有權人之不利影響，屬於對於所有權人財產權之保障應予考量之因素。因此，主管機關將文化資產之個案交付文資審議會審議前，應依據其類別、特性組成專案小組，就其歷史、藝術、科學、自然等文化資產價值進行評估，此乃法定必要程序，主管機關若未實質踐行此義務，即有違正當法律程序，其所為文化資產公告之行政處分，即構成違法應予撤銷之事由。主管機關文化部107年8月15日文授資局綜字第1073009181號函亦釋明：「該規定之立法目的是認為主管機關審議各類文化資產之指定、登錄前，應有事先之評估機制，俾使文化資產之指定、登錄程序更為完善，並有助於未來文化資產之管理維護工作。其規定『應』係為強化主管機關於文化資產指定、登錄前，應就文化資產之歷史、藝術、科學、自然等價值進行評估之義務，且依文化資產審議會組織及運作辦法第9條第1項規定，該項價值評估報告尚須送審議會，供審議委員參酌判斷之參考。爰文資法施行細則第14條乃法定應踐行之必要程序，至行政機關如未踐行上述法定必要程序，則此等行政瑕疵對行政處分之影響，係屬重大明顯瑕疵而無效或屬得撤銷、補正之情形，則應由司法機關依具體個案調查事實認定之。」故關於評估程序之重要性可得而知，雖組織及運作辦法第9條第1項規定審議委員「得」參酌評估所得，惟評估之內容涉及文化資產之價值，甚至是關係未來活化文化資產之方式及其可能性，倘審議委員不具此等專業，應認參酌評估所得已屬裁量限縮到零而屬「應」予審酌之事項，審議委員方得判斷文化資產經指定登錄後，會否減損標的價值及增加人民維護費用支出之情形，以作為其表

示專家意見之考量因素（最高行政法院109年度上字第270號判決、110年度上字第530號判決意旨參照）。

2.查第155次文資審議會會議記錄及原處分，並未論及系爭建物未來如何保存維護，及指定登錄範圍對於原告之影響。至被告雖主張其提出111年11月文化資產價值評估報告（本院卷2第119至128頁），其中第29頁已提出系爭建物之未來保存管理維護，及對登錄範圍提出影響評估。惟查，該評估報告除記載系爭建物之基本資料外，就「價值分析」乙節，僅臚列各專業文資委員對於系爭建物具有文化資產價值（即具歷史建築之要件）之理由，並無具體之價值評估。另在「未來保存管理維護」一節記載：「㈠本案倘指定登錄為文化資產，依現行文化資產保存法規定應由所有人、管理人、使用人管理維護，故未來保存管理維護由所有權人進行說明。㈡倘不指定不登錄為文化資產，由所有權人依相關規定辦理。」等語；又在「指定登錄範圍之影響評估」乙節記載：「㈠本案倘指定登錄為文化資產，後續建築本體倘涉及修復或再利用事項，須依《文化資產保存法》規定提送計畫予文化局審查。㈡本案倘指定登錄為文化資產，基地周邊相關營建工程或其他開發行為，且符合《文化資產保存法》第34條、《文化資產保存法施行細則》第22條之範圍條件者，須依《文化資產保存法》第34規定辦理。㈢倘不指定登錄為文化資產，由所有權人依相關規定辦理。」僅援引文資法相關法條說明應由所有權人負責辦理，對於未來維護保存之可能方式，及其利弊得失並財務支出等項並無具體、實質內容，此與文資法施行細則之前揭規定所欲達成之目的，相去甚遠，實未符評估之意義，有違法定正當程序，難謂符合文資法施行細則第7條之1規定。從而第155次文資審議會既係基於不完全之資訊而作成同意登錄系爭建物為臺北市歷史建築之判斷，應認出於恣意濫用而屬違法。

㈦原處分公告定著土地範圍之判斷有資訊不足、違反正當程序之違法：

1.歷史建築為地上物，關於其保存必有定著之土地，且基於造景、觀覽、維護、防災之必要，其基地理應大於建築本體之基座，惟究應以若干面積為妥適必要，則應考量上開因素予以判斷。相對於此，尚應考量土地所有權人對於土地之權利，是否因歷史建築定著而遭受一般人難以忍受之犧牲。此一議題仍涉及文化、藝術、歷史領域之專業事項，以目前主管機關之作業程序，即經專案小組調查蒐集相關資料，提供審議會由委員審查決定之，自應認此一決定，仍具專家判斷之性質。惟此一決定將影響人民對其土地之用益，專家就此所為判斷，應從利益衡平之角度出發，以比例原則加以調控。如關於公私益之衡量，可能以計算、評估方式為之，即應具體辦理，而不得失之空泛或偏狹（最高行政法院109年度上字第270號判決意旨參照）。

2.本件原處分將系爭建物登錄為歷史建築，而所登錄之土地建號及面積為：萬華區龍山段2小段335-1（613平方公尺）、336（403平方公尺）、337（973平方公尺）、338（97平方公尺）、339（109平方公尺）地號土地（本院卷1第234至236頁），亦即將系爭建物所坐落之5筆土地全部納入登錄範圍。惟觀諸被告文資審議專案小組之會勘紀錄、第155次文資審議會會議紀錄及原處分之公告，均未見登錄土地範圍之具體理由。查系爭建物之建築本體面積為1086.42平方公尺，而系爭5筆土地面積合計2195平方公尺，超出系爭建物面積甚多，此有原處分、本院114年2月26日勘驗筆錄可稽（本院卷1第234至235、卷2第397至402頁）。被告於本院審理時主張系爭建物同時坐落於系爭5筆地號土地上，與基地無從分離，考量系爭建物係全棟保存，為使歷史訊息的原貌得以完整保存，自有一併登錄之必要等語，僅屬建物定著土地之空泛理由，未見關於登錄系爭5筆土地必要性之具體理由，亦未見依文資法施行細則第14條第2項、第3項之評估，且未概算定著大小對於原告權益之影響，容有判斷所憑藉之資訊不充分，違反正當程序之違誤，難認原處分公告系爭建

物定著於原告土地及其範圍，屬無可替代且侵害之手段而符合比例原則。

六、綜上所述，被告作成原處分，應有違誤，訴願決定未予糾正，予以駁回，亦有未合，原告指摘訴願決定及原處分違法，請求撤銷，為有理由，應予准許。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

八、結論：本件原告之訴為有理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　9　　月　　11　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　郭淑珍

法　官　傅伊君

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。

師為訴訟代理人	2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　9　　月　　19　　日

書記官　賴淑真