

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴更一字第24號
113年7月18日辯論終結

原告 財政部國有財產署北區分署

代表人 郭曉蓉（分署長）

訴訟代理人 吳嘉榮 律師

被告 臺北市府

代表人 蔣萬安（市長）

訴訟代理人 張雨新 律師

吳子瑜

許雅婷

參加人 龍麟建設股份有限公司

代表人 葉松年

訴訟代理人 童兆祥 律師

邱亮儒 律師

符詠涵 律師

輔助參加人 內政部

代表人 劉世芳（部長）

訴訟代理人 洪郁惠

葛家瑜

廖天宇

上列當事人間都市更新事件，原告不服內政部中華民國108年4月

01 23日台內訴字第1080013608號訴願決定，提起行政訴訟，經本院
02 判決駁回，原告提起上訴，經最高行政法院廢棄原判決，發回本
03 院更審，本院判決如下：

04 主 文

05 訴願決定、原處分均撤銷。

06 第一審及發回前上訴審訴訟費用，由被告負擔。

07 事實及理由

08 一、程序事項：

09 輔助參加人代表人原為林右昌，於訴訟進行中變更為劉世
10 芳，茲由其具狀聲明承受訴訟（本院卷第594頁），核無不
11 合，應予准許。

12 二、事實概要：

13 緣被告於民國95年2月16日以府都新字第09572893600號公告
14 劃定「臺北市大安區懷生段2小段16地號等6筆土地為更新地
15 區（更新單元）」，嗣參加人提出都市更新事業概要及更新
16 事業計畫，經被告於95年8月2日核准更新事業概要，於96年
17 12月6日核定都市更新事業計畫；其後，參加人於100年9月7
18 日申請「變更臺北市大安區懷生段2小段16地號等6筆土地都
19 市更新事業計畫案」（下稱系爭都更變更事業計畫案），復
20 經被告以103年11月28日府都新字第10332176902號函(下稱1
21 03年11月28日號函)核准，參加人乃依行為時即108年1月30
22 日修正前都市更新條例第19條、第29條等規定，向被告提出
23 申請「擬定臺北市大安區懷生段2小段16地號等6筆土地都市
24 更新權利變換計畫案」（下稱系爭權變計畫，產權分佈如附
25 表所示），經被告以106年3月14日府都新字第10630121102
26 號函（下稱核定處分）准予核定實施，並於106年3月15日至
27 106年4月13日公告。原告為系爭都更案變更事業計畫範圍內
28 44、45、45-2、17-1、17-5地號土地（面積1,887.21m²），
29 以及44地號上724、1353建號建物（即門牌號碼臺北市大安
30 區忠孝東路3段262號、252號地下室）所有權人，因不服系
31 爭權變計畫關於權利變換價值部分，提起異議，經臺北市都

01 市更新及爭議處理審議會（下稱都更審議會）於107年7月20
02 日第334次會議決議系爭權變計畫關於權利變換價值之部
03 分，被告乃以107年10月4日府授都新字第10760095141號函
04 通知原告（下稱原處分）。原告不服，乃循序提起訴願、行
05 政訴訟，前經本院以108年度訴字第973號判決（下稱原判
06 決）駁回，嗣經最高行政法院以110年度上字第185號判決
07 （下稱發回判決）廢棄原判決，發回本院更為審理。

08 三、本件原告主張：

09 (一)系爭都更案中，45、45-2、17-1、17-5地號等4筆土地（下
10 稱系爭國有地）雖有「有地無屋」之情形，但依臺北市政府
11 建築管理處100年7月29日北市都建照字第10069166600號函
12 及65使字第1516號使用執照（即63建大安敦南0003號建造執
13 照），除17-5地號為部分使用，部分納入使用執照之法定空
14 地比例計算外，其餘系爭國有地及16、44地號土地均屬建築
15 物（即正義國宅）本身所占地面及其所應留設之法定空地；
16 而依大安地政事務所檢送之重測前十二甲段1-5地號土地及
17 重測後45-2、17-1、17-5地號土地登記謄本、系爭都更案變
18 更事業計畫及系爭權變計畫等資料觀之，16、44地號於重測
19 分割前為十二甲段1-529、1-528地號，經合併為十二甲段1-
20 5地號，而為正義國宅165戶房屋之建築基地，嗣分割出系爭
21 國有地，故重測前十二甲段1-5地號土地為正義國宅等165戶
22 之建築基地，為兩造所不爭；而系爭國有地既自重測前十二
23 甲段1-5地號土地分割為4筆有獨立編號之單獨宗地，面積合
24 計1,763m²，已達最小建築面積，性質上即屬建築法第11條
25 及建築基地法定空地分割辦法第4條規定之單獨使用宗地，
26 而屬不動產估價技術規則（下稱估價規則）第127條規定之
27 未建築使用基地，應以素地價值推估系爭國有地之權利價
28 值；退步言之，依建築法第11條第1項之旨趣，系爭國有地
29 性質上仍為正義大樓建築基地之一部，雖無法確認其對應正
30 義國宅之特定區分所有建物，惟仍非單純無建築物之空地，
31 充其量僅得依估價規則第126條之2第1項第2款規定，以「虛

01 擬對應」建物評估其權利價值，而不得扣除正義國宅全棟建
02 物之權利價值。

03 (二)即使系爭國有地面積未超過正義國宅等165戶房屋依法應留
04 設之法定空地面積，系爭國有地面積合計1,763m²，依原告
05 經管權利範圍核算，占系爭都更案更新單元面積5,041m²之3
06 2%，如以正義國宅全棟為系爭國有地相對應之區分所有建物
07 而扣除其權利價值，顯然逾越系爭國有地應分擔正義國宅
08 專有部分之比例，對原告顯失公平。正義國宅區分所有建物
09 所有權人中，除了原告有724及1353號建物外，其他正義國
10 宅區分所有建物所有權人均非系爭國有地之所有權人，渠等
11 與系爭國有地間僅有建築法上法定空地關係，並無所有權或
12 其他私權連結；以正義國宅區分所有建物基地權利價值，扣
13 除正義國宅區分所有建物權利價值，以計算系爭國有地之權
14 利價值，顯失公允等語。並聲明：訴願決定、原處分及107
15 年10月4日審議核復均撤銷。

16 四、被告則以：

17 (一)系爭都更案各階段辦理情形如下：

- 18 1.被告於95年2月16日公告劃定系爭都更案更新單元範圍，分
19 為2區段，A區段包括44、45、45-2地號土地，面積計3,914
20 m²，B區段包括16、17-1、17-5地號土地，面積計1,127m²，
21 更新單元面積總計5,041m²；其中，45、45-2地號土地為國
22 防部軍備局與臺北市瑠公農田水利會（下稱瑠公農田水利
23 會）共有，其餘土地則屬國有及市有土地，更新單元範圍內
24 另有164戶合法建築物。
- 25 2.嗣被告於96年12月6日核定實施系爭都更案事業計畫，更新
26 單元範圍、面積、產權分布情形均不變，其中，A區有130
27 戶、B區有35戶，合計165戶合法建築物。
- 28 3.被告復於103年11月28日核定變更事業計畫，更新單元、面
29 積均不變，產權分布情形則有所變更；A區44地號土地2,32
30 0.41m²之持分移轉予私地主江陳也仔等153人，B區16地號土
31 地702m²之持分移轉予私地主即參加人等37人，其餘私有土

01 地為瑠公農田水利會持有之45、45-2地號土地99.71m²持
02 分；國有土地為原告管理之44地號土地持分及系爭國有地，
03 面積合計1,887.21m²；市有土地為臺北市財政局（下稱財政局）
04 管理之17-1、17-5地號土地之持分31.67m²；上開土地
05 面積合計仍為5,041m²。

06 4.被告於106年3月14日核定系爭權變計畫，更新單元、面積均
07 不變，45、45-2地號土地仍為中華民國（管理人為被告）及
08 瑠公農田水利會共有；17-1、17-5地號土地仍為中華民國
09 （管理人為原告）及臺北市（管理人為財政局）共有，44、
10 16地號土地除原告所有之44地號土地持分外，其餘均為私
11 有，以上公有土地面積合計1,915.22m²，私有土地面積合計
12 3,125.78m²，總計5,041m²。

13 (二)由上可知，系爭都更案更新單元範圍面積自始均為5,041
14 m²，其中系爭國有地係因財政部基於政策保留不賣給住戶，
15 最終導致私地主係持有正義大樓坐落之16、44地號土地持
16 分，並未持有法定空地即系爭國有地之持分。系爭都更案確
17 有原建物正義國宅坐落16、44地號土地，私地主無法定空地
18 即系爭國有地持分，而形成建物所有權人有屋有地無法定空
19 地，公地主原告除724建號及1353建號有屋有地有法定空地
20 外，其他有地（有法定空地）無屋之情況。系爭國有地雖為
21 正義國宅法定空地，惟其中17-1及17-5地號土地係地政機關
22 自17地號逕為分割而來，亦即係由地政機關逕依測量結果辦
23 理之分割，並非建築法第11條規定許可單獨分割使用之土
24 地。原告對於系爭國有地為正義國宅法定空地乙事既無爭
25 執，自無適用估價規則第127條之餘地。

26 (三)輔助參加人雖到庭說明估價規則第126條之2之適用並不以區
27 分所有建物與土地間有緊密關連為前提，惟依發回判決意
28 旨，正義國宅與土地間仍應認有緊密關連；正義國宅之原興
29 建目的係為安置眷戶，故於重測前十二甲段1-5地號土地興
30 建正義國宅，系爭都更案A、B區段土地均屬同一建照、使
31 照，而正義國宅為5層樓區分所有鋼筋混凝土建築物，符合

01 估價規則第125條、第126條或第126條之2所適用權利變換前
02 為區分所有建物前提規定，而系爭都更案因財政部僅同意讓
03 售建物所在之44地號持分及16地號，保留系爭國有地等4筆
04 法定空地不予出售，形成有地無屋情況，應可適用估價規則
05 第126條之2進行權利價值調整，參加人乃據以進行價值評
06 估，惟原告於98年4月1日函覆拒絕依行為時都市更新條例
07 （下稱都更條例）第39條進行協議，應認已無法適用估價規
08 則第126條之2第2項自行協議規定；而估價規則第125條第3
09 項規定區分所有建物情況特殊致計算基地權利價值顯失公平
10 者，得由估價師依個案實際情形酌予調整基地權利價值，所
11 稱情況特殊，包括有屋無地、有地無屋或有屋有地但土地持
12 分顯不合理等產權不一情況；本件經105年8月25日第一次幹
13 事複審會議、105年9月7日第二次幹事複審會議及105年12月
14 5日審議會第264次會議討論後，同意正義國宅耐用年限以專
15 業技師評估鑑定為估算依據；正義國宅屋齡雖已近40年，惟
16 市場關於透天建物最老交易屋齡為70年，故技師以70年耐用
17 年數評估認定正義國宅尚有30年耐用年數，應認尚可接受。
18 輔助參加人112年11月10日函已說明，本件為已分割具獨立
19 地號之法定空地估價，並非適用估價規則第126條之2之情
20 形，而屬該條未明確規範之狀況，應援引該條處理有地無屋
21 之精神再予強化或補充；本件估價係依中華民國不動產估價
22 師公會全國聯合會第6號公報（下稱第6號公報）及都市更新
23 權利變換不動產估價報告書範本及審查注意事項（下稱估價
24 範本）並計算區分所有建物之基地權利價值，已可認係類推
25 適用估價規則第126條之2第1項第1款規定，本件估價並無違
26 法等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

27 五、參加人則以：

28 (一)本件依估價規則第126條之2第1項第1款估價，並無違誤：

29 系爭國有地及16地號、44地號均係自重測前十二甲段1-5地
30 號土地分割或重測而來；系爭國有地與16、44地號土地均屬
31 正義大樓同一建造執照、同一使用執照之建築基地，依建築

01 法第11條及實務見解可知，法定空地為建築基地扣除建築物
02 本身使用面積之差，而該建築基地上合法建物係坐落於16地
03 號及44地號，故系爭國有地為正義國宅之法定空地，16地號
04 土地上之區分所有建物法定空地為17-1、17-5地號土地，44
05 地號土地上區分所有建物法定空地則為45、45-2地號土地，
06 此為兩造所不爭，則系爭國有地屬估價規則第126條之2第1
07 款規定「該基地所有權人持有之土地持分可確認其對應之區
08 分所有建物者」之情形，參加人依估價規則第125條或第126
09 條計算其對應區分所有建物之基地權利價值，再扣除該合法
10 區分所有建物權利價值，並無不合，此亦有輔助參加人112
11 年11月10日函說明可證；另參照第6號公報及估價範本，更
12 新單元土地為已分割具獨立地號之法定空地，其估價原則應
13 採下列方式評估：考量同一建築基地（同一使用執照）範圍
14 合併評估，並視為未持有建物之有地無屋者，以整宗基地更
15 新前整體價值扣除該建築基地整體地上建物之合法建物所有
16 權價值後，考量該法定空地座落位置、個別條件修正評估
17 之，則系爭國有地屬土地持分可確認其對應之區分所有建物
18 之情形，已如前述，系爭國有地僅係正義國宅之法定空地，
19 並無單獨存在價值，與一般素地不同，參加人依據估價規則
20 第126條之1第1項第1款估價，與第6號公報及估價範本亦屬
21 相符。

22 (二)原告主張應依估價規則第127條規定，以素地估算其權利價
23 值，並無理由：

24 建築法第11條第3項規定之法定空地分割係由人民申請，惟
25 系爭國有地中，45-2地號、17-5地號均係因其都市計畫使用
26 分區與45地號、17-1地號不同，而由被告依都市計畫法第23
27 條辦理逕為分割，故與建築法第11條第3項無涉，原告主張
28 系爭國有地係依建築法相關規定單獨分割出來，而主張應適
29 用估價規則第127條規定，以素地估算其權利價值云云，應
30 屬誤會。

01 (三)系爭國有地為正義國宅法定空地，以確保正義國宅有足夠良
02 好之通風採光及適當之建築物距離，增進使用人之舒適、安
03 全及衛生等公共利益，故系爭國有地與正義國宅間，自具有
04 緊密連結關係：

05 發回判決認為估價規則第126條之2規定，應以建物與坐落土
06 地間有緊密連結關係為前提，此係增加估價規則第126條之2
07 文字所無之限制，輔助參加人於本院準備程序中對此亦持否
08 定見解，是以，緊密連結關係是否為適用估價規則第126條
09 之2之前提，尚非無疑。縱認緊密連結關係為適用估價規則
10 第126條之2之前提，系爭國有地確為正義國宅之法定空地，
11 以確保良好之日照、通風、採光、防火及各建築物間距離，
12 如無系爭國有地作為法定空地，正義國宅亦無可能取得建
13 照、使照，更無可能完成興建，自與正義國宅有緊密連結關
14 係。

15 (四)本件估價將系爭都更案更新單元分為A區段與B區段，各區段
16 視為一宗地評估，並依估價規則第84條規定，考量各土地個
17 別條件差異（如使用分區、建蔽率、容積率、地形、土地面
18 寬、土地深度及臨主要道路距離等因素），以分算各筆土地
19 地價；A區段44地號土地面積2,576m²，臨主要道路，容積率
20 630%，45、45-2地號土地面積僅606m²、732m²，合併容積
21 率408.4%，未臨主要道路，故44地號土地價值較高；B區段
22 16地號面積702m²，臨主要道路，容積率630%，17-1、17-5
23 地號土地面積僅224m²、201m²，合併容積率438.5%，未臨
24 主要道路，故16地號土地價值較高。發回判決認未將屬於同
25 區段之土地視為相同條件之同一土地以評價，應屬誤會等
26 語，資為抗辯。

27 (五)並聲明：駁回原告之訴。

28 六、輔助參加人另以：

29 估價規則於102年12月20日新增第126條之2，係為處理地上
30 有區分所有建物之基地所有權人未持有該區分所有建物產權
31 者（即有地無屋之情形），其土地權利價值計算方式；另，

01 已分割具獨立地號之法定空地估價原則，係第6號公報及估
02 價範本針對估價規則第126條之2未明確規範之狀況，援引該
03 條處理有地無屋之精神再予強化或補充。系爭國有地即屬獨
04 立分割出來具有獨立地號之法定空地，並非估價規則第126
05 條之2所規範之狀況，實務之處理會依據第6號公報之審查注
06 意事項，以及估價範本第21頁C大點6小點所載內容，參考估
07 價規則第126條之2的精神去評估。輔助參加人未曾依發回判
08 決意旨討論估價規則第126條之2之適用前提，在解釋上是否
09 應以區分所有建物與土地間有聯合貢獻之高度關係為必要等
10 語。

11 七、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩
12 造所不爭執，並有系爭國有地、44地號土地登記第二類謄本
13 （原審卷第61、62、63、64、289頁）、系爭建物登記第二
14 類謄本（原審卷第287、288頁）、被告95年2月16日公告
15 （原審卷第43頁）、被告103年11月28日函（原審卷第45-47
16 頁）、系爭權變計畫案核定版節本（原審卷第53-57頁）、
17 核定處分（原審卷第25-27頁）、都更審議會107年7月20日
18 第334次會議紀錄節本（原審卷第187-191頁、訴願卷第287-
19 291頁）、系爭估價報告（訴願卷第66-137頁、原審卷第362
20 頁以下即參證2）、原處分（原審卷第29-30頁）、訴願決定
21 （原審卷第32-41頁）附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳
22 述，本件爭點厥為：被告之原處分適用估價規則第126條之2
23 第1項規定計算系爭國有地之權利價值，有無違誤？

24 八、本院得判斷之心證：

25 (一)都市更新，係指依都更條例所定程序，在都市計畫範圍內，
26 實施重建、整建或維護措施，此觀行為時都更條例第3條第1
27 項規定自明。同條例第4條第1項規定：「都市更新處理方
28 式，分為下列三種：一、重建：係指拆除更新地區內原有建
29 築物，重新建築，住戶安置，改進區內公共設施，並得變更
30 土地使用性質或使用密度。二、整建：係指改建、修建更新
31 地區內建築物或充實其設備，並改進區內公共設施。三、維

01 護：係指加強更新地區內土地使用及建築管理，改進區內公
02 共設施，以保持其良好狀況。」第25條第1項規定：「都市
03 更新事業計畫範圍內重建區段之土地，以權利變換方式實施
04 之。但由主管機關或其他機關辦理者，得以徵收、區段徵收
05 或市地重劃方式實施之；其他法律另有規定或經全體土地及
06 合法建築物所有權人同意者，得以協議合建或其他方式實施
07 之。」第29條規定：「(第1項)以權利變換方式實施都市更
08 新時，實施者應於都市更新事業計畫核定發布實施後擬具權
09 利變換計畫，依第19條規定程序辦理審議、公開展覽、核定
10 及發布實施等事項；變更時，亦同。但必要時，權利變換計
11 畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一併辦理。……(第3
12 項)權利變換計畫應表明之事項及權利變換實施辦法，由中
13 央主管機關定之。」第31條第1項規定：「權利變換後之土
14 地及建築物扣除前條規定折價抵付共同負擔後，其餘土地及
15 建築物依各宗土地權利變換前之權利價值比例，分配與原土
16 地所有權人。……。」第36條規定：「(第1項)權利變換範
17 圍內應行拆除遷移之土地改良物，由實施者公告之，……
18 (第2項)前項因權利變換而拆除或遷移之土地改良物，應補
19 償其價值或建築物之殘餘價值，……。」再依第29條第3項
20 規定授權訂定之行為時(即108年6月17日修正前)都市更新權
21 利變換實施辦法(下稱權變實施辦法)第6條：「(第1項)權利
22 變換前各宗土地及更新後建築物及其土地應有部分及權利變
23 換範圍內其他土地於評價基準日之權利價值，由實施者委託
24 3家以上專業估價者查估後評定之。(第2項)前項專業估價
25 者，指不動產估價師或其他依法律得從事不動產估價業務
26 者。」及第8條：「第6條及第7條之評價基準日，應由實施
27 者定之，其日期限於權利變換計畫報核日前6個月內。但本
28 辦法中華民國96年12月18日修正施行前已核定發布實施之都
29 市更新事業計畫，實施者於修正施行日起6個月內申請權利
30 變換計畫報核者，其評價基準日，得以都市更新事業計畫核
31 定發布日為準。」等規定，可知都市更新事業計畫範圍內重

01 建區段之土地，以權利變換方式實施之者，參與權利變換之
02 客體主要係以都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地權利
03 價值為分配基礎，並由實施者委託3家鑑價機構為評價基準
04 日之權利價值查估後評定。如係委託不動產估價師估價者，
05 則由不動產估價師依不動產估價師法第19條第1項授權訂定
06 之估價規則，作為其進行不動產估價時應遵守之作業程序、
07 方法及估價時應遵行事項之規範。

08 (二)估價規則第七章「權利估價」關於都市更新權利變換規定於
09 第124條至第128條，係內政部於102年12月20日修正或增
10 訂，其對如何估算權利變換前為區分所有建物之基地權利價
11 值，分別規定於第125條、第126條及第126條之2，至如屬權
12 利變換前之基地未建築使用者，依第127條規定則以素地價
13 值推估其權利價值。又估價規則第126條之2規定：「(第1
14 項)權利變換前地上有區分所有建物之基地所有權人未持有
15 該區分所有建物產權者，其土地權利價值計算方式如下：
16 一、該基地所有權人持有之土地持分可確認其對應之區分所
17 有建物者，依第125條或第126條計算其對應區分所有建物之
18 基地權利價值，再扣除該合法區分所有建物權利價值。二、
19 該基地所有權人持有之土地持分無法確認其對應之區分所有
20 建物者，依下列方式計算：(一)依第125條或第126條計算
21 同一建築基地平均單價。(二)前目平均單價乘以無持分建
22 物權屬之基地持分面積。(三)計算地上建物全棟之權利價
23 值。(四)前目乘以無持分建物權屬之基地持分比例。
24 (五)第2目扣除前目之餘額。(第2項)前項無持分建物權屬
25 之基地所有權人與其地上建物所有權人自行協議者，依其協
26 議辦理。」可知其係第125條或第126條有關估算權利變換前
27 區分所有建物基地價值之例外規定，依其增訂理由，旨在考
28 量權利變換前地上有區分所有建物之基地所有權人未持有該
29 區分所有建物產權者(即有地無屋之情形)，如逕依第125條
30 或第126條計算各區分所有權人之基地價值並不公平，爰規
31 範未對應區分所有建物之土地權利計算方式，並以實務上區

01 分所有建物權屬與其坐落之基地權屬，或有土地權屬可對應
02 其他建物權屬，及土地權屬無法對應其他建物權屬等情形，
03 依各該情形分別規範未對應區分所有建物之土地權利價值計
04 算方式。是以對照第125條：「(第1項)權利變換前為區分所
05 有建物者，應以全棟建物之基地價值比率，分算各區分所有
06 建物房地總價之基地權利價值，公式如下：各區分所有建物
07 之基地權利價值＝各區分所有建物房地總價×基地價值比率
08 (第2項)前項基地價值比率之計算公式如下：基地價值比率
09 ＝素地單價×基地總面積/素地單價×基地總面積＋〔營造或
10 施工費單價×(1－累積折舊率)×全棟建物面積〕(第3項)區
11 分所有建物情況特殊致依第1項計算之基地權利價值顯失公
12 平者，得依第126條之2計算之基地權利價值予以調整。」及
13 第126條：「權利變換前區分所有建物之基地總價值低於區
14 分所有建物坐落基地之素地總價值者，各區分所有建物之基
15 地權利價值，計算方式如下：一、依前條規定計算基地價值
16 比率。二、各區分所有建物基地權利價值＝各區分所有建物
17 房地總價×基地價值比率。三、各區分所有建物基地權利價
18 值比率＝各區分所有建物基地權利價值/∑(各區分所有建
19 物基地權利價值)。四、各區分所有建物調整後基地權利價
20 值＝區分所有建物坐落基地之素地總價值×各區分所有建物
21 基地權利價值比率。」等規定，可知上開規定係採取土地與
22 建物共同創造之聯合貢獻說為基礎，以之計算權利變換前各
23 區分建物所有權人之「基地權利價值」。惟在第126條之2所
24 定之「有地無屋」情形，則以區分所有建物之基地所有人之
25 「土地權利價值」推估，並分為二種情形，如屬第126條之2
26 第1項第1款之土地所有權人持有之土地持分有可確認之對應
27 區分所有建物者，則先依第125條或第126條計算該對應區分
28 所有建物之基地權利價值，再扣除該合法區分所有建物權利
29 價值；如屬第126條之2第1項第2款之無法確認對應之區分所
30 有建物者，則依第125條或第126條計算同一建築基地平均單
31 價，續以平均單價乘以無持分建物權屬之基地持分面積，求

01 出該區分所有建物之基地權利價值，繼以計算地上建物全棟
02 權利價值，乘以無持分建物權屬之基地持分比例，求出該區
03 分所有建物應對應之「虛擬」建物之權利價值，而後以上開
04 之基地權利價值，扣除其所對應之建物權利價值之餘額，
05 作為各該「有地無屋者」之基地權利價值，而為權利變換之
06 分配基礎。換言之，估價規則第126條之2所謂「有地無屋」
07 之基地權利價值，尚須扣除其所對應或虛擬對應之區分所有
08 建物價值，所剩餘額方為其基地權利價值。

09 (三)惟按以重建方式為都市更新，係將更新地區內原有建築物拆
10 除，以取得更新地區內原有建築物坐落基地，為重新建築之
11 用，是估價規則有關都市更新權利變換之規定，雖是作為不
12 動產估價師估算參與都市更新之土地及建物權利價值之規
13 範，但各種更新單元內建物及土地配置情形是否均屬一致或
14 類似，抑或情況有別，乃評價過程中所應釐清並賦予評價意
15 義，而非不分情節有無差異，一律為單純之算式套用。故於
16 評價過程中，如可確認其非估價規則訂定時所稱之一般實務
17 情形，此時即應視個案差異為適當合理之調整，以求公平合
18 理之價值分配，保障人民之財產權。是以估價規則「第一章
19 總則」第8條之不動產估價作業程序、第11條不動產估價應
20 蒐集之資料等規定，即在課予不動產估價師應本於同規則第
21 5條之要求，力求客觀公正，運用邏輯方法及經驗法則，進
22 行調查、勘察、整理、比較、分析及調整等估價工作之義
23 務。估價規則第124條規定：「都市更新權利變換估價，其
24 評估項目應依都市更新條例及都市更新權利變換實施辦法等
25 相關法令規定辦理。」旨亦要求估價時應符合都更條例權利
26 變換之公平合理性。按都更條例第36條第2項規定因權利變
27 換而拆除或遷移之土地改良物，應補償其價值或建築物之殘
28 餘價值，並此補償費依同條例第30條及第31條規定已列入共
29 同負擔之權利變換費用；又102年12月20日修正發布之估價
30 規則，於第125條及第126條之外，增訂之前所無之第126條
31 之2規定，採建物與土地聯合貢獻為估算分配之基礎，且係

01 參考實務情形，建立在「有地無屋」之基地價值必然低於區
02 分所有權人「有地有屋者」之前提下，從而並非以「有地無
03 屋」者持有之基地應有部分價值為計算基礎，而係以對應或
04 虛擬對應之區分所有建物基地權利價值扣除各該區分所有建
05 物權利價值，求得「有地無屋」之基地權利價值。是以估價
06 規則第125條、第126條或第126條之2等規定，當以區分所有
07 建物與其坐落之土地間彼此具有緊密連結關聯為前提，則第
08 126條之2所稱「建物之基地所有權人未持有該區分所有建物
09 產權者」解釋上，自以區分所有建物與土地之間具有聯合貢
10 獻之高度關係，若不以此公式拆算即失公平為必要。

11 (四)又行政訴訟法第260條第3項規定：「受發回或發交之高等行
12 政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其
13 判決基礎。」本件為經最高行政法院發回更審之案件，本院
14 在此個案中，自應受最高行政法院110年度上字第185判決所
15 表示個案法律意見之拘束(詳上述見解)，並依其提示之法律
16 意見，據以為解釋法律之指針。從而，依前揭規定意旨，本
17 院自應以上開最高行政法院判決之法律上判斷為本件判決之
18 基礎，爰先指明。

19 (五)經查：

- 20 1. 被告於95年2月16日以府都新字第09572893600號公告劃定
21 「臺北市大安區懷生段2小段16地號等6筆土地為更新地區
22 (更新單元)」，嗣參加人提出都市更新事業概要及更新事
23 業計畫，經被告於95年8月2日核准更新事業概要，於96年12
24 月6日核定都市更新事業計畫；其後，參加人於100年9月7日
25 申請系爭都更變更事業計畫案，復經被告以103年11月28日
26 號函核准後，參加人向被告提出系爭權變計畫，迭經被告核
27 定實施，並於於106年3月15日至106年4月13日公告；又原告
28 為系爭都更案變更事業案計畫範圍內44、45、45-2、17-1、
29 17-5地號土地(面積1,887.21m²)，以及44地號上724、135
30 3建號建物(即門牌號碼臺北市大安區忠孝東路3段262號、2

01 52號地下室)所有權人等情，均如前述，亦有相關卷證可證
02 明。

- 03 2. 次查，本件被告之系爭權變計畫，係依估價規則第126條之2
04 第1項第1款估價，觀諸其估價範圍，系爭估價報告將更新前
05 估價標的區分為A、B兩區段，其中A區段包括上下平行毗鄰
06 之44、45、45-2地號3筆土地，各筆均為完整之長方型土
07 地，彼此間界址呈筆直橫線，3筆土地合併後，即形成A區段
08 之最大長方型土地，面積合計3,914平方公尺(面積各為44地
09 號2,576平方公尺、45地號606平方公尺、45-2地號732平方
10 公尺)，其上700建號等130筆合法建物實際僅坐落於44地號
11 土地；另B區段包括16、17-1、17-5地號土地，此3筆土地亦
12 為上下平行毗鄰，3筆土地合併後，即形成B區段之長方型土
13 地，面積合計1,127平方公尺(面積各為16地號702平方公
14 尺、17-1地號224平方公尺、17-5地號201平方公尺)，759建
15 號等35筆合法建物實際僅坐落於16地號土地等情，有上開系
16 爭估價報告(訴願卷第66-137頁、原審卷參證2)附卷可證。
- 17 3. 本件都市更新劃定更新單元及擬定之更新計畫、事業計畫、
18 權利變換計畫以上開6筆土地為同一單元：

- 19 (1)行為時都更條例第27條：「(第1項)都市更新事業計畫範
20 圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新，並依都市更
21 新事業計畫處理之，不受土地法第25條、國有財產法第7
22 條、第28條、第66條、預算法第25條、第26條、第86條及地
23 方政府公產管理法令相關規定之限制。(第2項)公有土地
24 及建築物為公用財產而須變更為非公用財產者，應配合當地
25 都市更新事業計畫，由各該級政府之非公用財產管理機關逕
26 行變更為非公用財產，統籌處理，不適用國有財產法第33條
27 至第35條及地方政府公產管理法令之相關規定。(第3項)
28 前二項公有財產依下列方式處理：一、自行辦理、委託其他
29 機關(構)辦理或信託予信託機構辦理更新。二、由信託機
30 構為實施者以信託方式實施都市更新事業，應信託予該信託
31 機構。三、由直轄市、縣(市)政府或其他機關以徵收、區

01 段徵收方式實施都市更新事業時，辦理撥用。四、以權利變
02 換方式實施都市更新事業時，除按應有之權利價值選擇參與
03 分配或領取補償金外，並得讓售實施者。五、以協議合建方
04 式實施時，得以標售或專案讓售予實施者；其採標售方式
05 時，除原有法定優先承購者外，實施者得以同樣條件優先承
06 購。六、其他法律規定之方式。（第4項）公有土地上之舊
07 違章建築戶，如經協議納入都市更新事業計畫處理，並給付
08 管理機關不當得利使用補償金及相關訴訟費用後，管理機關
09 得與該舊違章建築戶達成訴訟上之和解。」又都市更新事業
10 範圍內國有土地處理原則【即處理原則】第3點第1款：「國
11 有土地（含公用土地及非公用土地，下同）以同意依都市更
12 新條例（以下簡稱都更條例）規定劃入更新單元為原則。」
13 此項處理原則，係因都市更新第27條第1項之規定（都市更
14 新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更
15 新），而為配合都市更新政策之推動並提升國有財產運用效
16 益及兼顧國庫利益，而訂定此一行政規則，落實國有土地
17 （含公用土地及非公用土地）以同意依都市更新條例規定劃
18 入更新單元為原則，所為技術性及細節性之規範。進一步，
19 針對國有非公用土地與都市更新案間，另有104年8月24日修
20 正公布之國有非公用土地參與都市更新注意事項【即注意事
21 項】第16點：「經更新單元內國有公用財產管理機關同意，
22 執行機關得就單元內國有非公用土地，委託該管理機關依第
23 13點（執行機關應依下列規定申請分配更新後之房、地：
24 略）、第14點（執行機關將申請分配意見函告實施者時，應
25 一併告知下列事項：略）規定，併同辦理申請分配作業。」
26 查此注意事項，係依前述處理原則第15點（此為行為時法，
27 現行法為第16點）規定訂定之，是國有非公用土地參與都市
28 更新有關細節性及技術性事項的作業性規範。上開處理原則
29 及注意事項，參照大法官會議釋字第443號解釋理由書自無
30 違法律保留原則。

01 (2)經查，揆諸前述之實務見解，系爭國有地，既然屬於國有
02 地，原則上均列為都市更新範圍（行為時都市更新條例第27
03 條等條文）；另系爭國有地及16、44地號等6筆土地，均由
04 十二甲段1-5地號分割或重測而來(16地號土地重測前乃十二
05 甲段1-529，44地號土地則為十二甲段1-528，該二地號土地
06 乃從十二甲段1-5地號分割，至於17-5地號土地本從17-1地
07 號土地分割，而17-1地號土地更從172地號土地分割，該地
08 號重測前乃十二甲段1-5地號，又45-2地號也是由45地號土
09 地分割，45地號重測前同為十二甲段1-5地號)；另16地號土
10 地共坐落35戶，44地號則有130戶，而系爭國有地並無任何
11 建物等情，有上開土地之土地登記第二類及第一類謄本(本
12 院卷第107-110頁、第121-127頁)。此外，依照正義大樓使
13 用執照存根(本院卷第111頁)，該建築地號乃十二甲段1-5地
14 號，應可得知上開6筆地號土地均屬於正義大樓使用執照上
15 之建築基地。

16 (3)另依照被告95年2月16日之公告(原審卷第43頁)以及計畫書
17 圖(本院卷第180頁)，已經如附表所示，分為A、B兩區，更
18 新單元範圍內另有164戶合法建築物；中間歷經被告96年12
19 月6日核定實施都市更新事業計畫(本院卷第181頁，以及更
20 乙證2-1光碟)、被告103年11月28日核定之實施變更都市更
21 新事業計畫函以及計畫書(原審卷第45-57頁以及更乙證3之
22 光碟)直到被告106年3月14日核定之實施變更都市更新事業
23 計畫函以及計畫書(原審卷第25-27頁，以及更乙證7之光
24 碟，本院卷後附都市更新事業計畫電子檔紙本列印)，更新
25 範圍並未變更，最後之產權部分乃附表所示(詳情也可參被
26 告言詞辯論狀即本院卷第466-469頁)，且為原告所未爭執。
27 故而，本件都市更新劃定更新單元及擬定之更新計畫、事業
28 計畫、權利變換計畫，面積並未變更，均為5,041平方公
29 尺，應堪認附表所示之6筆土地為同一單元等情無誤。

30 4. 原告雖主張系爭國有地已達最小建築面積，性質上即屬建築
31 法第11條及建築基地法定空地分割辦法第4條規定之單獨使

01 用宗地，故為估價規則第127條規定之未建築使用基地，被
02 告應以素地價值推估系爭國有地之權利價值等語，然本院以
03 為並不可採，理由如下：

04 (1)依照73年11月7日修正公布之建築法第11條規定：「(第1項)
05 本法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留
06 設之法定空地。建築基地原為數宗者，於申請建築前應合併
07 為一宗。(第2項)前項法定空地之留設，應包括建築物與其
08 前後左右之道路或其他建築物間之距離，其寬度於建築管理
09 規則中定之。(第3項)應留設之法定空地，非依規定不得分
10 割、移轉，並不得重複使用；其分割辦法，由內政部定
11 之。」(嗣為配合行政程序法規定，爰於92年6月5日修正公
12 布第3項，明確授權訂定法定空地分割辦法之內容，使授權
13 目的、內容及範圍具體明確；並將「內政部」修正為「中央
14 主管建築機關」，迄今仍為現行法)。建築基地法定空地分
15 割辦法依照建築法第11條第3項訂定之，該辦法第3條規定：
16 「建築基地之法定空地併同建築物之分割，非於分割後合於
17 左列各款規定者不得為之。一、每一建築基地之法定空地與
18 建築物所占地面應相連接，連接部分寬度不得小於二公尺。
19 二、每一建築基地之建蔽率應合於規定。但本辦法發布前已
20 領建造執照，或已提出申請而於本辦法發布後方領得建造執
21 照者，不在此限。三、每一建築基地均應連接建築線並得以
22 單獨申請建築。四、每一建築基地之建築物應具獨立之出入
23 口。」第4條規定：「建築基地空地面積超過依法應保留之
24 法定空地面積者，其超出部分之分割，應以分割後能單獨建
25 築使用或已與其鄰地成立協議調整地形或合併建築使用者為
26 限。」第5條第1項規定：「申請建築基地法定空地分割，應
27 檢附直轄市、縣市主管建築機關准予分割之證明文件。」從
28 而，應留設之法定空地，申請人得依照上開辦法申請建築基
29 地法定空地分割，然應檢附直轄市、縣市主管建築機關准予
30 分割之證明文件，並須符合同辦法第3條、第4條規範。

31 (2)系爭國有地乃法定空地範疇

01 經查，都市更新劃定更新單元及擬定之更新計畫、事業計
02 畫、權利變換計畫以系爭國有地及16地號、44地號為同一單
03 元，且系爭國有地及16地號、44地號均係自重測前十二甲段
04 1-5地號土地分割或重測而來，已如前述。又系爭國有地(依
05 照使用執照，17-5地號為部分使用，部分納入使用執照之法
06 定空地比例計算)及16、44地號土地均屬建築物(即正義國
07 宅)本身所占地面及其所應留設之法定空地等情，為兩造所
08 不爭，並有前揭被告106年3月14日核定之實施變更都市更新
09 事業計畫書1-1、2-1頁所記載(本院卷第115-117頁之更參證
10 7、本院卷第99-101頁之更參證3)，以及財政部97年9月26日
11 台財產管字第09740019150號函表示：系爭國有地均為正義
12 大樓法定空地國有持分等語(本院卷第119頁)附卷可證。應
13 堪認系爭國有地為正義國宅法定空地。故而，系爭國有地為
14 正義國宅法定空地，其中17-1及17-5地號土地雖係地政機關
15 自17地號逕為分割而來，應認為係由地政機關逕依測量結果
16 辦理之分割，而非原告依照建築法第11條規定由申請人申請
17 之單獨分割，自與該條文許可單獨分割使用之土地無涉(同
18 無後續建築基地法定空地分割辦法之適用)，而非屬於單獨
19 宗地。因而，原告主張系爭國有地已達最小建築面積，且有
20 建築法第11條等條文適用，故被告應適用估價規則第127條
21 等語，應非可採。

22 5. 然而，區分所有建物與系爭國有地間並不具有緊密連結關
23 聯，被告之原處分適用第126條之2第1項規定計算系爭國有
24 地之權利價值，涵攝有所錯誤：

25 (1)經查，依系爭估價報告顯示系爭國有地均為公有土地，其中
26 45、45-2地號土地由原告及瑠公農田水利會共有，另17-1、
27 17-5地號土地則由原告與臺北市共有，然而坐落44地號土地
28 之正義國宅區分所有建物所有人，除1353建號及724建號共2
29 戶為原告所有外，其餘私有128戶，無一為45、45-2地號土
30 地所有權人；而正義國宅另一棟坐落16地號土地之建物共30
31 戶，亦無一戶為17-1及17-5地號之土地所有權人。實則，本

01 案之上開情形應與估價規則第126條之2規範情形有所差異，
02 此經輔助參加人已然敘明：估價規則第126條之2規定新增理
03 由，是為了處理地上有區分所有建物之基地所有權人未持有
04 該區分所有建物產權者（即有地無屋之情形），其土地權利
05 價值計算方式，依照模擬案例，上開規則第126條之2第1項
06 第1款所對應的，是建物所有權人為甲、乙、丙、丁，而基
07 地所有權人為甲、乙、戊、丁，那對於丙跟戊而言，就可以
08 計算戊的土地權利價值。至於同條第1項第2款則是處理基地
09 所有權人多出一個戊，其沒有辦法對應地上建物所有權，那
10 就依照第1項第2款規定，就基地權利價值進行估算。第126
11 條之2是處理坐落的基地在實務上通常可能隱含法定空地持
12 分。然而，本案的狀況是一個獨立分割出來具有獨立地號的
13 法定空地，這就不是第126條之2要規範的情形等語（本院卷
14 第456-457頁），應可得知。故上開規定於立法理由所提之實
15 務案例，與本案情形有顯然的差異（參本院卷第327頁102年
16 10月14日估價規則修正草案之圖示），自難援引上開立法理
17 由所提之實務案例。

18 (2)本件更新單元內6筆土地面積合計5,041平方公尺，其中45、
19 45-2、17-1、17-5地號4筆土地面積高達1,763平方公尺，占
20 全部面積30%(原告應有部分21174/22879)，惟坐落於44地號
21 及16地號土地上之建物幾乎9成8以上區分所有建物所有權人
22 未持有上開4筆土地所有權。質言之，正義國宅區分所有建
23 物所有權人，除原告2戶外，其餘區分所有權人均非系爭國
24 有地之所有權人(106年3月14日核定之實施變更都市更新事
25 業計畫函以及計畫書5-1至32之產權分布情形，本院卷後附
26 都市更新事業計畫電子檔紙本列印，以及系爭估價報告，即
27 訴願卷第127-137頁)，亦即正義國宅區分所有建物所有權人
28 與系爭國有地之間除可能僅有建築法上法定空地關係外，並
29 無所有權或其他私權之連結隸屬關係。

30 (3)再觀系爭估價報告評估A、B區段土地價值表，A區45、45-2
31 地號土地於合併44地號前之土地價格估算每坪僅約44地號土

01 地價格之一半，致該2筆土地總價占上開3筆土地總價值20.4
02 65%，而44地號土地則占79.535%；另B區17-1、17-5地號土
03 地價格於合併16地號土地前價格每坪亦僅16地號土地價格之
04 一半，致該2筆土地總價占上揭3筆土地總價值26.158%，而1
05 6地號土地則占73.842%(訴願卷第117、118頁，即系爭估價
06 報告電子檔第219頁)。依照上述可知，系爭國有地縱係成就
07 同一建築執照內完整街廓之建築基地，在無該系爭國有地情
08 形下，亦不影響正義國宅之整體利用，從而系爭估價報告並
09 未將之視為相同條件之同一土地評估，而係認其為條件異於
10 正義國宅實際坐落土地之其他可分土地(並調增44地號及16
11 地號土地價值各12.8%、12.3%，調降45、45-2地號土地價值
12 44.1%、34.3%)，亦堪認區分所有建物與系爭國有地間並不
13 具有緊密連結關聯，被告不應適用估價規則第126條之2。

14 (4)更遑論，依照系爭估價報告各戶權利價值明細表及權利價值
15 推算(訴願卷第126-136頁)可知，本件於計算原告系爭國有
16 地權利價值時，係以正義國宅區分所有建物之基地權利價
17 值，扣除正義國宅之建物權利價值，剩餘價值方為系爭國有
18 地之權利價值，並將該遭扣除之權利價值等量增加至正義國
19 宅區分建物所有權人之權利價值，由區分建物所有權人分
20 享，形成45、45-2地號土地減少之權利價值數額恰等於44地
21 號區分所有建物增加之權利價值(此部分原告更新前權利價
22 值比例經推算為13.7000%)，及17-1、17-5地號土地減少之
23 權利價值數額相同於16地號土地區分所有建物增加之權利價
24 值(此部分原告更新前權利價值比例經推算為17.1989%)。故
25 而，上揭扣除方式對原告而言顯失公平，而非估價規則第12
26 6條之2所規範之情形。

27 (六)綜上，因區分所有建物與系爭國有地間並不具有緊密連結關
28 聯，更顯失公平，故原處分適用估價規則第126條之2涵攝既
29 有違誤，無從維持，從而，關於被告後續實質探討，同無從
30 維持。

01 九、從而，被告原處分之作成，就估價規則第126條之2涵攝有
02 誤，而有違法之處，訴願決定疏而未論，予以維持，亦有未
03 合。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

04 十、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法，經核與判決
05 之結果不生影響，無庸逐一論述，併予敘明。

06 據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項
07 前段，判決如主文。

08 中 華 民 國 113 年 8 月 22 日

09 審判長法官 高愈杰

10 法官 郭銘禮

11 法官 周泰德

12 一、上為正本係照原本作成。

13 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
14 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
15 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
16 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
17 繕本）。

18 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，
19 逕以裁定駁回。

20 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
21 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
22 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
23

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。 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 113 年 8 月 22 日

書記官 徐偉倫

附表

地號 管理者 /所有權人	A區			B區		
		44	45	45-2	17-1	17-5
原告	1,887.21m ²					
臺北市財政局				31.67m ²		
瑠公農田水利會		99.71m ²				
江陳也仔等153人	2,320.41m ²					
參加人等36人						702m ²

01

合計	5,041m ²
----	---------------------