

調查意見：

據訴：渠等於民國（下同）77年間陸續購入坐落臺北市士林區至善段土地多筆，總共約6,023坪。該等土地自68年臺北市政府已編定為「保變住編號住25地區」，並於76年6月2日修訂細部計畫公告實施在案。廿餘年來，陳述人等多次提出開發方案，詎該府今卻表示該區不可開發，損及權益等情乙案，經於100年6月28日至現場履勘，聽取臺北市政府都市發展局、環保局、地政處及土地開發總隊說明簡報，且詢問相關案情。並於100年9月21日諮詢政治大學法律學系劉宗德教授、中華大學建築與都市計畫學系解鴻年教授，業調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、臺北市政府於變更本案都市計畫前，未能縝密評估地區地形及現況，考量相關因素，即率予變更為住宅區並完成細部計畫，復因法令更迭開發限制日趨嚴格，致民眾信賴政府公布之計畫取得土地，並投入開發成本，卻延宕迄今仍無法建築使用；復因進行公辦市地重劃，而且縮小面積，使陳情人誤信公辦可行，嗣後卻無法辦理，造成陳訴人不合理的期待，不啻斲傷政府威信與人民之信賴，更嚴重損及民眾之權益，難謂允當。

(一)按臺北市政府於64年間辦理都市計畫保護區通盤檢討，68年2月12日公告發布實施「變更臺北市都市計畫保護區計畫（通盤檢討）」案。因當時保護區變更為住宅係主要計畫之分區變更，尚待擬定細部計畫，故於公告案計畫說明書內附有「臺北市保護區變更為住宅區開發要點」（下稱保變住開發要點），規定變更地區開發條件及開發細節，內容有「以開發區為單位，採自辦重劃或要求政府協助

辦理方式實施整體規劃與開發。」等 6 項。簡言之，各開發區應以全區為範圍，而由開發申請人自行擬定細部計畫後，以自辦重劃或要求政府協助辦理方式整體開發。

(二)查陳訴人等所有士林區至善段三小段土地，面積 19,910.98 平方公尺，約 6,023.07 坪（下稱系爭土地）係屬上述 68 年 2 月 12 日公告變更 25 處保護區為住宅區中之一部分，編號「住 25」（下稱系爭「住 25」地區）。惟該區不同於其他「保變住」地區，其細部計畫業經納入「擬訂外雙溪附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案」並於 70 年 6 月 29 日發布實施，屬已完成細部計畫地區，且該細部計畫又經通盤檢討修訂後於 76 年 6 月 2 日發布實施在案。系爭土地所有人中除同小段○○地號之共有人林○○○（面積 615 平方公尺，權利範圍：10000 分之 537，計 33.03 平方公尺）係於 76 年 5 月取得土地，其餘所有人均在 76 年 6 月 2 日細部計畫通盤檢討修訂發布實施後始取得土地。

(三)陳訴人等於取得系爭土地，即依系爭「住 25」地區細部計畫及「保變住開發要點」規定積極辦理市地重劃，歷經：

- 1、78 年 4 月 18 日向臺北市政府申請成立自辦市地重劃區籌備會，經該府同年 6 月 13 日備查成立。惟因該籌備會無法依「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」第 11 條第 2 項規定之法定人數（該區土地所有權人 3/4 出席）召開會員大會，而於 79 年 5 月 8 日申請解散該籌備會。
- 2、79 年 5 月 8 日依平均地權條例第 57 條規定，向臺北市政府申請優先辦理系爭「住 25」地區市地重劃（即公辦市地重劃）。惟與「保變住開發要點」

要求以自辦市地重劃方式開發規定仍有所不符，且「保變住開發要點」修正案尚在審議中，而無法辦理。

- 3、82年8月3日陳訴人再提出申請，仍因申請重劃之範圍與細部計畫規定不符而無法進行。

及至83年10月7日「保變住開發要點」修正通過，將開發條件修正為：1.各開發區以自辦重劃為原則，必要時得依平均地權條例請求政府協助辦理整體規劃與開發；如開發區內已有建築密集地區，且參與重劃困難，得於擬訂細部計畫時，經規劃單位認定，自重劃範圍剔除之。2.除闢建道路外，坡度超過30%以上地區，原則不准開挖、填土。但如有適當之擋土及排水設施，則坡度30%至45%可做法定空地，坡度逾45%以上者應於細部計畫檢討列為公園、綠地(該要點貳、一、(二)及貳、九、(三)參照)，公辦市地重劃才得以進行。

- (四)惟依系爭「住25」地區細部計畫，北側陡峭區劃設計畫道路，顯無法開闢，且計畫範圍內東北側已有密集建築使用地區，不願參與重劃，復以山坡地坡度超過30%供做空地比之問題遲遲未決，延誤7年有餘未能實施重劃，陳訴人乃於83年10月12日向臺北市議會陳情，請該議會協調臺北市政府儘速檢討修訂系爭「住25」地區細部計畫，早日辦理市地重劃。案經該府於83年11月28日召開第1次工作小組會議，作成結論略以：由該府地政處提出都市計畫變更案之申請。84年7月6日召開第2次工作小組會議，作成結論略以：本案涉及環境影響評估及水土保持計畫部分，應於各開發階段依法辦理。環境影響評估法於八十三年十二月三十日以總統華總(一)義字第八一五六號令制定公布實施，而水土

保持法於八十三年五月二十七日以總統華總（一）義字第二八四五號令制定公布實施，業無從免除環境影響評估與應擬具水土保持計畫，並送請台北市政府核定等事項。¹

（五）84年11月11日臺北市土地重劃大隊（於94年9月6日裁撤，併入臺北市政府地政處土地開發總隊，下稱重劃大隊）邀請有關單位共同研商系爭「住25」地區細部計畫變更事宜會議，獲致結論（五）略以：本重劃區應於重劃前辦理環境影響評估及水土保持計畫，有關環境影響評估及水土保持計畫由重劃大隊專案簽報覓得經費後辦理。惟該府以市地重劃實施辦法第9條規定：「選定之重劃區尚未發布細部計畫或其細部計畫須變更者應於完成細部計畫之擬訂或變更程序後再行辦理重劃。」無法編列預算辦理環境影響評估等作業為由，於84年11月25日函請陳訴人協調其他土地所有權人研提環境影響評估、水土保持及土地開發利用方式送第3次工作小組會議參研。

（六）陳訴人慮及本案雖為公辦重劃，惟重劃大隊覓得經費困難，勢必延緩作業時間，乃自費委託專業公司研提「臺北市士林區(住25)都市計畫修訂變更環境影響說明」，將東北側已有建築密集地區剔除於重劃範圍之外，同時變更部分道路，於85年2月16日送臺北市政府。惟經該府環境保護局於85年2月26日函復：「住25」地區計畫開發住宅面積

¹ 水土保持法第12條略以，水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核：4.開發建築用地、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。前項水土保持計畫未經主管機關核定前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可。

2.6328 公頃，且位於山坡地，屬「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 25 條所規範之開發行為，應依「環境影響評估法」第 6 條規定，於規劃時實施第一階段環境影響評估，陳訴人乃再配合製作都市計畫變更環境影響說明書送審。經臺北市政府於 85 年 10 月 17 日召開第 3 次工作小組會議，作成結論略以：有關環境影響評估說明及水土保持計畫等後續作業，請申辦單位應先作業，並送主管單位檢視。至 86 年 8 月 9 日召開 4 次工作小組會議，確定重劃範圍調整、環境影響評估說明及水土保持計畫等後續作業相關事宜，並決定以專案申請方式辦理都市計畫變更。

(七)嗣臺北市政府於 87 年 6 月 12 日辦理「住 25」地區細部計畫變更案公開展覽後，送經臺北市都市計畫委員會（下稱都委會）88 年 3 月 15 日第 445 次委員會議審決：「配合歷次專案小組會議結論」修正通過，且「本都市計畫審查結果，不得與環境影響評估結果有所違背」，惟系爭「住 25」地區開發環境影響評估案，經臺北市環境影響評估審查委員會（下稱環評會）88 年 7 月 7 日審查結論，認定不應開發，都委會復於同年 11 月 1 日第 455 次委員會議決議：同意暫緩本都市計畫變更案之程序，並請開發單位依程序提出替代方案送環評會審查。惟陳訴人多次提送環境影響評估替代方案，均經環評會審查結論認定不應開發，而無法完成都市計畫變更之程序，臺北市政府爰於 97 年 5 月 5 日以「本重劃區位於山坡地，平均坡度超過 30% 以上之土地面積約占全區土地面積之 68%，依『臺北市山坡地開發建築要點』（下稱山坡地開發建築要點）第 4 點規定，不得作為建築使用，也不得計入建築基地面積檢討

建蔽率與容積率，致重劃後該部分仍無法建築使用。」為由，函復陳訴人「住 25」地區以公辦市地重劃方式開發不可行，故不再推動公辦市地重劃。

(八) 綜上，臺北市政府辦理系爭「住 25」地區之都市計畫變更過程中，未能縝密評估該地區 68% 以上之土地平均坡度超過 30%，且部分地區已有密集建築，考量生態環境、水土保持及公共安全等因素，即率予將原保護區變更為住宅區，並完成細部計畫後納入「擬訂外雙溪附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案」，因北側陡峭區劃設難以開闢之空中樓閣計畫道路，同時規定以自辦市地重劃方式整體開發，致陳訴人購買取得系爭土地後欲依細部計畫開發，卻因系爭「住 25」地區內已有密集房屋、坡度過陡等窒礙難行之原因，遲遲無法進行自辦重劃，嗣臺北市政府雖修改相關法令，變更整體開發範圍，改採公辦重劃方式開發，惟因未慮及水土保持法、山坡地開發建築要點、環境影響評估法等相關法令已陸續公布，山坡地開發限制日趨嚴格，致民眾誤信公辦重劃方式可行，配合辦理都市計畫變更及環境影響評估審查，惟歷經 9 年仍因提送之環境影響評估替代方案，均經環評會審查認定不應開發，而無法完成環境影響評估及都市計畫變更之程序，自 70 年公布細部計畫迄今已 30 年，原公告實施之細部計畫確實無法據以執行、而擬修訂之新細部計畫因環評審查之因素無法完成變更程序、陳訴人取得系爭土地，並投入開發成本卻無法建築使用之困境，造成陳訴人不合理的期待，不啻斲傷政府威信與人民之信賴，更嚴重損及民眾之權益，難謂允當。

二、陳訴人於系爭「住 25」地區細部計畫公告實施後，於 77 年間購入系爭土地，惟因種種障礙事由致延宕多年

未能辦理開發，臺北市政府允應審慎檢討，是否有合於司法院大法官釋字第 525 號解釋範圍，民眾信賴政府法令或計畫之具體表現而產生實體法上利益損害之情形，積極謀求解決之道，以符憲法保障人民權利之意旨。

- (一)按行政程序法第 8 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」同法第 119 條規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」司法院大法官釋字第 525 號解釋稱：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止(行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照)，即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規(如解釋性、裁量性之行政規則)係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而

未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。」是則，行政機關所為行政行為，不論為行政處分、法規命令或行政指導等，若因人民信賴該行為，所生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，始符法治國家保障人民權益之意旨，合先敘明。

(二)按陳訴人等於臺北市政府公告發布「住 25」地區細部計畫後，認可據以辦理開發，始於 77 年間購入系爭土地。惟延宕多年未能辦理開發，其主要障礙分述如下：

- 1、「住 25」地區依「保變住開發要點」規定，須以自辦市地重劃方式整體開發，惟該細部計畫於北側陡峭區劃設計畫道路，實際上並不可行。
- 2、東北側已有密集建築使用地區不願參與重劃，致無法達到自辦市地重劃規定之法定人數。
- 3、陳訴人所研提尚未核准之重劃區範圍（將原細部計畫東北側已有建築密集地區剔除於重劃範圍之外）位於山坡地，平均坡度超過 30% 以上之土地面積約占全區土地面積之 68%，修正前「山坡地開發建築要點」第 4 條規定，山坡地之坡度超過 30% 者，不得作為建築基地，但有適當之擋土及排水設施，事先經主管機關核可者不在此限。嗣 88 年「山坡地開發建築要點」修正，規定開發區域內原自然地形平均坡度超過 30% 者，除水土保持必要設施外，不得作為建築使用，也不得計入建築基地面積檢討建蔽率與容積率，僅得計入開發範圍，致系爭土地雖屬住宅區，惟坡度超過 30% 以上者不但無法建築使用，亦無法計入建築基地之建蔽率與容積率。
- 4、環境影響評估法於 83 年 12 月 30 日公布施行，依該

法第 6 條第 1 項規定：「開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書」，84 年 10 月 18 日公布「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」，依該標準第 25 條規定：「新市區建設，有左列情形之一者，應實施環境影響評估：……（五）位於山坡地，申請開發建築面積 1 公頃以上者。……」系爭土地規劃開發面積 2.6 公頃，且位於山坡地，故須實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書，歷次環評審查均認定不應開發。

- 5、按水土保持法於 83 年 5 月 27 日公布施行，第 13 條規定：「於山坡地、沙丘地或森林區內開發建築、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或森林遊樂區、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖、整地者，應配合區域計畫、都市計畫或集水區治理計畫，並不得影響水土資源及自然生態環境，或造成崩塌沖蝕。申請為前項之使用，應先擬具水土保持計畫，送請各該目的事業主管機關會同主管機關核定，並由各該目的事業主管機關會同主管機關監督其水土保持義務人實施及維護。其計畫內容、審核程序及實施維護之檢查，由各該目的事業主管機關會同主管機關定之。第一項土地使用，屬中央主管機關指定之開發利用行為者，於申請使用前之規劃階段，應進行環境影響評估，報請目的事業主管機關核轉環境保護主管機關審查。」亦造成開發建築相當障礙。

- (三)有關涉及「保變住」法令變動時點，若為陳訴人購買系爭土地前，因係陳訴人應有明確瞭解當時法令

狀態之義務，故不涉及信賴保護原則之適用；至於購買系爭土地後，是否因相關法令變動而造成陳訴人等無法進行開發，則需詳細審慎研究；又前揭（二）之第 4 點與第 5 點部分，所涉環境影響評估法與水土保持法係對於「開發行為」所為一般性之規定，並非單獨對於「保變住開發行為」所為特定行為之措施，質言之，該法並非禁止山坡地開發行為，而係對山坡地開發行為環境影響設定標準，與信賴保護原則適用情形未盡相符²；另第 1 點與第 2 點部分，即系爭「住 25」地區細部計畫於北側陡峭區劃設計畫道路，且將東北側已建築使用地區納入，加上坡度超過 30 度之山坡地是否可供作空地比之問題遲遲未決等因素，致延宕多年未能以自辦市地重劃方式開發之問題，經詢據臺北市政府地政處土地開發總隊表示，本案既已發布細部計畫，重劃計畫必需與細部計畫完全一致，整體開發及重劃目的，僅為落實公共設施用地取得本案仍需以市地重劃方式經核准後始能辦理整體開發。上述問題，於細部計畫案通盤檢討發布實施時即可知悉，系爭土地所有權人取得土地之時間，絕大多數均在細部計畫案通盤檢討發布實施後，此一細部計畫內容與「市地重劃方式辦理整體開發」之要求雖非全然合理，但仍為渠等購地時即已知之限制條件，尚難認有信賴保護原則之適用；另有關第 3 點部分則直接涉及系爭土地實際可供建築面積，查 76 年 6 月 2 日府工二字第 164307 號修訂外雙溪附近地區細部計畫（通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案（P076015）細部計畫通盤檢討分區編號：115（即系爭「住 25」地區細

² 例如購買土地養地 20 年後始申請建照，仍不得適用當時購地時相關法令。

部計畫)中分別將 68 年 12 月 20 日臺北市政府(68)府工二字第 47627 號函修正之臺北市保護區變更為住宅區開發要點與 75 年 3 月 19 日臺北市政府(75)府工二字第 57442 號函修正之山坡地開發建築要點³列入附件，而前揭兩法令迭經修正，造成可開發面積因原自然地形平均坡度超過 30%者，不得計入建築基地面積檢討建蔽率與容積率，僅得計入開發範圍之修正影響建築基地之建蔽率與容積率，確實導致樓地板面積縮減，且涉及相關行政法規變更之情形，雖合乎司法院大法官釋字第 525 號解釋意旨範圍，然其因公辦重劃尚未核准，原細部計畫仍存在下，是否確因山坡地開發建築要點修改內容導致陳情人確有客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害及有無信賴不值得保護之情形，其判定仍猶待主管機關詳細審酌。

(四)綜上，陳訴人於系爭「住 25」地區細部計畫公告實施後，於 77 年間購入系爭土地，惟因種種障礙事由致延宕多年未能辦理開發，臺北市政府允應審慎檢討，是否有合於司法院大法官釋字第 525 號解釋範圍，民眾信賴政府法令或計畫之具體表現而產生實體法上利益損害之情形，積極謀求解決之道，以符憲法保障人民權利之意旨。本院諮詢專家學者相關法律見解及建議⁴，可資參考，併予敘明。

³本案諮詢學者劉宗德教授則認為：「本案所應探討之第二個行政行為，為臺北市政府於 68 年 2 月 12 日公告實施保護區變更為住宅區之主要計畫所附「臺北市保護區變更為住宅區開發要點」，該要點未經過民意機關臺北市議會通過即可任意修廢，應屬位階較低之行政規則，惟該要點涉及人民權利義務，本應該依行政程序法第 160 條第 2 項規定登載於政府公報發布實施，惟當時行政程序法尚未實施，人民無所適從此類之行政規則，變動後如何做為人民申請案件之審查。質言之，這樣之行政規則不足以作為人民權利義務變動之依據。」

⁴本案諮詢學者劉宗德教授認為陳訴人既有信賴保護之適用，得以行使計畫擔保請求權，即臺北市政府有擔保計畫實施之責任，如果無法使計畫實現，就會產

三、系爭「住 25」地區環境影響評估替代方案，雖迭經環評會審查認定不應開發，惟陳訴人仍可依環境影響評估法第 14 條等相關法令規定，檢討歷次環評審查意見，另行提出具體可行之替代方案重新送審，以謀求解決；臺北市政府於陳訴人提出申請時，允宜給予適時之協助。

(一)系爭「住 25」地區之環境影響說明書，歷經 88 年 5 月 5 日、88 年 7 月 7 日、89 年 4 月 26 日、89 年 11 月 6 日、91 年 7 月 9 日、93 年 6 月 17 日等 6 次審查結論均以：本開發基地狹窄、地勢陡斜，坡地安全及水土保持方面仍有疑慮而認定不應開發，96 年間再次檢送替代方案之環境影響說明書，經 96 年 10 月 8 日環評會審查結論，仍認定「不同意本開發案之替代方案」，理由如下：

- 1、生態調查資料不足。
- 2、地下水位調查及坡地穩定分析資料不足。

生憲法第 24 條之行政責任及國家賠償、損失補償責任之問題，國家賠償必須要有故意過失，因此本案而言，要查明臺北市政府在辦理本案過程是否有行政缺失，將來如過要提國賠訴訟，還要查明該府有無違法性及故意過失。如果沒有違法行為，是否有合法的行政行為，仍然導致陳訴人權益受損的損失補償，即准徵收或類似徵收的侵害。國家賠償之程序必須先跟臺北市政府協議，協議不成再提起民事訴訟，損失補償則必須向行政法院提起給付訴訟，本案比較有可能是類似徵收的侵害損失補償，由臺北市政府將本案土地變回保護區，然後以加成的價格購回。又本案雙方也可以締結和解之行政契約處理，即雙方退讓，臺北市政府應明確告訴陳訴人可以開發之地點，而陳訴人也應做相對之承諾。換言之，本案因開發要點的修正及環評法規規定，細部計畫未配合做適度的修正而無法開發，已違反行政程序法第 5 條之明確性原則，臺北市政府應對細部計畫做明確之處理。惟如針對本案做細部計畫變更，即為都市計畫法第 27 條的個案變更，為一行政處分，陳訴人可以提起行政訴訟。所以，還是以締結和解之行政契約為宜，可由都委會及環評會做討論提出可行方案後，再由市府與陳訴人進行協商。另學者解鴻年教授則認為本案細部計畫一直沒有變更，仍屬住宅區，可不循訴訟程序，改採容積移轉方式解決，即透過都市計畫變更該區為公共設施以容積移轉方式開發，或依容積移轉實施辦法規定，政策性需要以特殊指定方式指定該處可以容積移轉方式開發。

- 3、地下室工程未考量施工遇到巨石所造成之影響。
- 4、公園部分政府接管相關問題未釐清。
- 5、本案為特殊案例，詳細水土保持計畫應整體規劃（含建築基地）。
- 6、宜另行評估縮小實際開發範圍或興建量體之替代方案。
- 7、個別基地開發內容應一併納入，整體送審。

(二)按環境影響評估法第14條第2項、第3項規定：「經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案，重新送主管機關審查。開發單位依前項提出之替代方案，如就原地點重新規劃時，不得與主管機關原審查認定不應開發之理由牴觸。」系爭「住25」地區環境影響評估替代方案，雖迭經環評會審查認定不應開發，陳訴人仍應依上開法令規定，檢討歷次環評審查意見，另行提出替代方案，重新送主管機關審查，以謀求解決，臺北市政府於陳訴人提出申請時，允宜給予適時之協助。

(三)另按環境影響評估法第三條規定：「各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會。」其係行政機關依法將公權力授與專業委員會處理，而審查結論則屬行政處分，為行政行為乙環。故雖所組成環評委員因屆次不同且相隔多年，其評審意見仍應具有一致性，始符行政程序法第七條行政自我拘束原則⁵之適用。

⁵行政機關於作成行政處分時，對於相同或具有同一性之事件，應受合法「行政慣例」（或稱行政先例）之拘束如無實質之正當理由，即應為相同之處理。是行政機關作成行政處分時，對於相同或具同一性之事件，為保障人民之正當信賴，並維持法秩序之安定，應受合法行政先例或行政慣例之拘束，如無實質正當理由，即應為相同之處理，此即所謂行政自我拘束原則，故行政機關於法律效果之選擇裁量即應依循此原則，方為適法之行政處分。

調查委員：馬以工、沈美真