

調 查 意 見

壹、案由：據訴：臺北市政府漠視都市更新條例等相關規定，逕予核准該市中正區中正段 2 小段 48 地號等 37 筆土地納入「促進都市再生 2010 年台北好好看」開發計畫，致渠等所有非老舊建物將遭全數拆除，損及居住權益等情乙案。

貳、調查意見：

據訴：臺北市政府漠視都市更新條例等相關規定，逕予核准該市中正區中正段 2 小段 48 地號等 37 筆土地納入「促進都市再生 2010 年臺北好好看」開發計畫，致渠等所有非老舊建物將遭全數拆除，損及居住權益等情乙案，經函請臺北市政府查復，因涉及行政救濟事宜，故依本院收受人民書狀及處理辦法第 12 條第 1 款「已進入行政救濟程序者。」及本院辦理調查案件注意事項第 6 條：「調查委員調查案件中有下列情事之一者，得報准暫停調查。……（三）有監察院收受人民書狀及處理辦法第 12 條第 1 款及第 2 款規定情事者。……」之規定，於 99 年 7 月 5 日暫停調查。嗣行政救濟程序終結，乃自 101 年 11 月 19 日恢復調查，並於同年 12 月 6 日約詢臺北市政府都市發展局局長丁育群及都市更新處處長林崇傑。案經調查竣事，茲臚述調查意見如下：

- 一、臺北市政府依該市「未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」3 項評估指標，認定該市中正區中正段 2 小段 48 地號等 37 筆土地及建物符合都市更新條例第 6 條第 2 款規定，優先劃定為更新地區，顯有疏失。又，上開環境評估標準之各項評估指標，是否足以作為認定民眾申請自行劃定「更新單元」之基準，容有深入檢討之必要。

(一)鑒於都市更新地區具有權利人多、權利關係複雜以及所需投入之人力、財力相當龐大之特性，而過去辦理之都市更新，大多為小規模零星進行，導致投入龐大的人力、財力完成之都市更新案，對於都市整體再發展之助益不大，故於都市更新條例第5條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應就都市之發展狀況、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市更新計畫，表明下列事項，作為擬定都市更新事業計畫之指導：一、更新地區範圍。二、基本目標與策略。三、實質再發展。四、劃定之更新單元或其劃定基準。五、其他應表明事項。」明定地方主管機關於推展都市更新工作時，應就全盤都市發展狀況，進行調查評估，劃定更新地區，視實際需要分別訂定都市更新計畫，並於都市更新計畫中，對實質環境做整體的規劃後，訂定適當規模之更新單元之劃定基準，或直接將都市更新地區劃分為多個適當規模的更新單元，統合公、私部門分頭實施都市更新，以兼顧都市更新事業之可行性及整體性；並於同條例第6條、第7條規定：「有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區：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。四、建築物未能與重大建設配合。五、具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。」、「有下列各款情形之一時，直轄市、縣（市）主管

機關應視實際情況，迅行劃定更新地區，並視實際需要訂定或變更都市更新計畫：一、因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞。二、為避免重大災害之發生。三、為配合中央或地方之重大建設。前項更新地區之劃定或都市更新計畫之擬定、變更，上級主管機關得指定該管直轄市、縣（市）主管機關限期為之，必要時並得逕為辦理。」明定得優先劃定為更新地區及應迅行劃定更新地區之情形；又更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，關係人民權利義務至鉅，故於同條例第 8 條第 1 項規定：「更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，未涉及都市計畫之擬定或變更者，送各級主管機關遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表審議通過後，公告實施之；其涉及都市計畫主要計畫或細部計畫之擬定或變更者，依都市計畫法規定程序辦理，主要計畫或細部計畫得一併辦理擬定或變更。」明定除涉及都市計畫主要計畫或細部計畫之擬定或變更者，應依都市計畫法規定程序辦理外，應送主管機關遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表審議通過後，公告實施之；此外，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，損及未被劃定為更新地區之居民辦理都市更新，改善其環境品質之權益，於同條例第 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。」明定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，且符合更新單元劃定

基準者，亦得自行劃定更新單元，申請實施都市更新事業（立法院公報第 87 卷第 42 期院會審議都市更新條例草案立法理由紀錄參照）。

(二) 詢據臺北市政府表示：該府於 72 年 9 月 22 日即已訂頒「臺北市都市更新實施辦法」（下稱實施辦法）推動該市都市更新，嗣 87 年 11 月 11 日都市更新條例公布實施，該府乃依都市更新條例重新檢討整合過去選定公告之更新地區，分別於 89 年及 91 年就轄內公告劃定 194 處更新地區，同時將原實施辦法內容及名稱修正，於 90 年 4 月 20 日公布實施「臺北市都市更新自治條例」（下稱自治條例），該條例第 15 條第 1 項（94 年 7 月 28 日修正）規定：「未經主管機關劃定應實施都市更新之地區，其土地及合法建築物所有權人自行劃定更新單元，申請實施都市更新事業者，應符合第 12 條規定，且更新單元內重建區段之建築物及地區環境狀況應符合評估標準表所列規定，並於更新事業概要內載明。」該府乃依同條第 4 項規定：「第一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表，由主管機關定之。」研訂「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」（下稱系爭環境評估標準），作為民眾依都市更新條例第 11 條自行劃定更新單元之劃定基準。依系爭環境評估標準第 2 條附表所列「建築物及地區環境狀況」項下之 6 種分類，與都市更新條例第 6 條所列各款條件均相同云云。

(三) 又臺北市政府為配合「2010 臺北國際花卉博覽會」於 2010 年 11 月 6 日開幕，除會場場館與園藝工程之建設外，會場外部之整體都市環境亦亟需積極改善與美化，爰推出綜合性的都市景觀改造行動—「

臺北好好看」系列計畫（共包含 8 項行動計畫及 3 項整合計畫），其中系列 1「臺北地標建築，增加開放空間」計畫，係由該府於 97 年 1 月 31 日公告實施「徵求參與『促進都市再生 2010 年臺北好好看』開發計畫案」，期藉由都市計畫專案變更予以容積獎勵的誘因，鼓勵民間開發創造地標建築、增加都市開放空間，進而達到都市再生之目標。

(四)合康工程顧問股份有限公司（下稱合康公司）以該市中正區中正段 2 小段 48 地號等 37 筆土地，依上開公告實施之開發計畫向臺北市政府提出申請，案經該府 97 年 10 月 9 日召開審查委員會審查，因該基地符合「交通樞紐」及「老舊社區」等範圍條件而同意推薦，該府乃依都市更新條例第 6 條第 2 款、第 8 條規定，辦理其街廓之都市計畫（細部計畫）變更及劃定為都市更新地區，並經臺北市都市計畫委員會 98 年 5 月 18 日、同年 11 月 25 日兩次「促進都市再生 2010 年臺北好好看開發計畫老舊社區 B 組」專案小組審議，以及臺北市都市計畫委員會 99 年 1 月 27 日第 607 次委員會議審議通過，該府旋以 99 年 3 月 17 日府都規字第 09900738100 號公告（下稱「原處分」）實施「修訂臺北市中正區中正段 2 小段 48 地號等 37 土地第 3 種住宅區及第 3-2 種住宅區細部計畫暨劃定都市更新地區案」（下稱「系爭都計變更及劃定都更地區案」）計畫書圖，並於計畫書載明：「……拾、事業及財務計畫：……、其他：申請單位應於開發案經本市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議通過，並經市府核備後，於 99 年 3 月前取得建築執照，並於 99 年 9 月 30 日前開工……。」

(五)嗣趙瑞煌等 6 人（含部分陳訴人）以其所有坐落於

系爭都計變更及劃定都更地區案內之土地及建物，遭臺北市政府變更都市計畫劃定為更新地區為由，不服原處分，提起訴願，經內政部以100年3月21日台內訴字第1000042661號訴願決定駁回，該訴願決定理由略以：「……原處分機關審認系爭更新範圍，其基地內達30年以上之建物樓地板面積比例達80%以上，符合「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」所列指標（三）所定各構造建築物面積比例達二分之一以上之規定；且該基地建築物17棟，其中有16棟不符耐震標準，亦符合指標（九）所定不符本部78年5月5日台內營字第691701號修正建築技術規則之規定而高達比例二分之一以上；本基地面積為5,442.38平方公尺，因更新單元面積在3,000平方公尺以上或完整街廓，並應舉辦地區說明會及土地及合法建築物所有權人均超過十分之三，並其所有土地總面積及合法建築物樓地板面積均超過十分之三之同意，符合指標（十四）規定。原處分機關審查之過程係依專業之判斷過程，且其判斷程序並非基於錯誤之資訊，亦未違反法定正當程序、一般公認之價值判斷、不當連結之禁止、平等原則、公益原則，難謂有何違法之處……」趙瑞煌等6人不服訴願決定，乃提起行政訴訟，案經臺北高等行政法院100年12月8日100年度訴字第883號判決：「訴願決定及原處分均撤銷」，臺北市政府不服，提起上訴，案經最高行政法院101年7月19日101年判字第647號判決駁回上訴確定在案。最高行政法院上開判決主要理由略以：上訴人（即臺北市政府，下同）係依都市更新條例第6條第2款規定將「系爭都計變更及劃定都更地區案」街廓劃定

為更新地區，自應符合都市更新條例第 6 條第 2 款規定「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」之要件；而臺北市政府依系爭環境評估標準第 2 條針對都市更新條例第 6 條第 2 款所規定之評估標準，認為「系爭都計變更及劃定都更地區案」街廓內之建築物符合該條所列之指標(三)、(九)、(十四)，並據以作成原處分，將「系爭都計變更及劃定都更地區案」街廓劃定為更新地區；惟系爭環境評估標準指標(三)未實質審究更新單元內之建築物是否確有傾頹或朽壞之虞，違反都市更新條例第 6 條第 2 款之規範意旨，且系爭街廓內被上訴人所有之建築物，其耐用年數至少尚有 21 年、22 年、28 年及 47 年以上，甚至被上訴人所有之鋼筋混凝土造建物，屋齡僅有 12 年，非但不屬「因年代久遠有傾頹或朽壞之虞」之情形，且根本無「重建」更新之必要，自不符合指標(三)之規定；另建築物興建時有無適用內政部 78 年 5 月 5 日修正後之建築技術規則，並非判斷建築物耐震能力之唯一標準；指標(九)未考量影響建築物實際耐震能力之各種因素，而僅以建築物興建時有無適用內政部 78 年 5 月 5 日修正後之建築技術規則為判斷建築物耐震能力之唯一標準，亦與實情不符；據此，於未經任何結構安全之檢測評估，率爾斷定「系爭都計變更及劃定都更地區案」街廓內之建築物有都市更新條例第 6 條第 2 款「建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞」而「足以妨害公共安全」之情形，亦不足採；又系爭環境評估標準指標(十四)與判斷是否符合都市更新條例所定得予劃定為更新地區之要件無涉等語。

(六)綜上可知，臺北市政府研訂之系爭環境評估標準，係作為民眾依都市更新條例第 11 條自行劃定更新單元之劃定基準，惟系爭環境評估標準第 2 條附表所列「建築物及地區環境狀況」項下之 6 種分類與都市更新條例第 6 條所列各款條件均相同，顯示系爭環境評估標準應係作為臺北市政府用以判斷民眾申請自行劃定之更新單元，是否符合都市更新條例第 6 條規定，而得優先劃定為更新地區，並准其實施都市更新事業之基準，故其所列之各項評估指標，自應符合都市更新條例第 6 條所規定之各項要件。臺北市政府雖辯稱「系爭都計變更及劃定都更地區案」符合系爭環境評估標準第 2 條第 2 項附表之二：「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，足以妨害公共通行或公共安全」，並原則符合評估指標(三)、(九)、(十四)云云，惟最高行政法院上開判決認為，該 3 項評估指標尚不足以認定「系爭都計變更及劃定都更地區案」符合都市更新條例第 6 條第 2 款規定之要件，評估指標(十四)更與該條例第 6 條規定之各項要件無涉，據此，臺北市政府依上開 3 項評估指標，即認定該市中正區中正段 2 小段 48 地號等 37 筆土地及建物符合都市更新條例第 6 條第 2 款規定，而將其劃定為都市更新地區，顯有疏失。

(七)又，臺北市政府雖謂：依「都市更新條例」第 11 條、「臺北市都市更新自治條例」第 15 條及系爭環境評估標準規定，未經劃定「更新地區」範圍內，私有土地及合法建築物所有權人為申請自行劃定「更新單元」時，採取該市民間申請自行劃定「更新單元」環境評估標準之 14 項指標，係符合其中哪幾項指標，俾供該府審查劃定「更新單元」之參考。

「系爭都計變更及劃定都更地區案」係依都市計畫法規定劃定「更新地區」，本無須檢討劃定「更新單元」之環境評估標準，惟為提供該市都委會委員審議參考，故特別將劃定「更新單元」才須檢討之環境評估標準，於計畫書內敘明符合「臺北市都市更新自治條例」第 12 條劃定面積規定及「原則」符合申請自行劃定「更新單元」14 項評估指標之指標(三)、(九)、(十四)等 3 項指標等語，惟按「系爭都計變更及劃定都更地區案」之都市計畫書業已載明：「法令依據：都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款、都市更新條例第 6、8 條」，且其修訂細部計畫之主要內容為「劃定都市更新地區」與「容積獎勵」，顯見「系爭都計變更及劃定都更地區案」係由民眾提出申請，經臺北市政府認定符合都市更新條例第 6 條之要件，因其劃設為都市更新地區，涉及都市計畫細部計畫之變更，乃依同條例第 8 條規定，循都市計畫法規定程序辦理，惟最高行政法院上開判決認定「系爭都計變更及劃定都更地區案」，並不符合都市更新條例第 6 條第 2 款規定之要件，則其劃定為都市更新地區及辦理都市計畫細部計畫變更之依據，均因先決條件不存在而失所附麗，該府縱本於職權依上開條款規定優先劃定為都市更新之地區，亦應符合該條所規定之各項要件。此外，依都市更新條例第 11 條之立法意旨，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，損及未被劃定為更新地區之居民辦理都市更新，改善其環境品質之權益，故得否自行劃定更新單元，申請實施都市更新事業之評估標準，亦應依其申請之條件而有所不同，此觀同條例第 5、6、7 條規定即明。據此，系爭環境評估標準之 14 項評估

指標，是否足以作為認定民眾申請自行劃定「更新單元」之基準，容有深入檢討之必要。

二、臺北市政府依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定公告實施「系爭都計變更及劃定都更地區案」，經行政法院以違反同條項款之規定為由判決撤銷原處分後，竟又依同條項款之規定，變更「系爭都計變更及劃定都更地區案」，回復原都市計畫，無疑多此一舉，實有未當。

(一)按都市計畫法第 27 條第 1 項規定：「都市計畫經發布實施後，遇有下列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需要時。四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。」又，內政部 93 年 1 月 7 日內授營都字第 09200091111 號函釋：「都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款原規定省興建重大設施，已調整為縣（市）興建重大設施，其認定核准機關……原則上由縣（市）政府以認定，惟為維護都市計畫之整體性與安定性，……係以下列規定者為限：1. 已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施計畫者。2. 已編列預算達政府採購法規定之查核金額以上之地方重大設施計畫者。3. 報經中央各目的事業主管機關專案核准補助 1/2 以上經費興建重大設施計畫者。4. 其他符合都市計畫相關法令或審議規範規定，得依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定辦理都市計畫變更者。……」在案。

(二)「系爭都計變更及劃定都更地區案」之都市計畫書業已載明：「法令依據：都市計畫法第 27 條第 1 項

第 4 款、都市更新條例第 6、8 條」，且其修訂細部計畫之主要內容為「劃定都市更新地區」與「容積獎勵」，已如前述。詢據臺北市政府表示，「系爭都計變更及劃定都更地區案」是否符合都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定，業由該府報經內政部 101 年 1 月 30 日內授營都字第 1010080676 號函復略以，因涉及事實認定，請該府參酌該部上開第 09200091111 號函釋內容本於職權自行核處；該府認為前開函釋所敘認定重大設施原則第 1 點「已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者」，不應僅侷限於重大設施本體，實應包含相關配套計畫或子計畫，否則將造成施政方針及整體政策計畫之推動窒礙難行；「系爭都計變更及劃定都更地區案」及其他配合「徵求參與『促進都市再生 2010 年臺北好好看』開發計畫案」辦理個案變更都市計畫之案件，均係配合「2010 臺北國際花卉博覽會」之配套計畫，須於 99 年 9 月 30 日前開工並依開發期程規定辦理，具有重要性、急迫性及必要性，而上開博覽會確屬該市重大設施建設計畫，符合內政部上開第 09200091111 號函釋「已列入地方政府施政方針、施政計畫重大設施建設計畫者」之原則，故依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款辦理都市計畫變更加尚無違失云云。

- (三) 惟「系爭都計變更及劃定都更地區案」業經臺北高等行政法院上開判決：「訴願決定及原處分均撤銷」，並經最高行政法院上開判決駁回上訴確定在案。最高行政法院上開判決理由指出，都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款所謂「為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施」，係指為配合中央、直轄市或縣（市）所「興建」之重大設施所必需，非迅

行變更都市計畫，無以適應中央、直轄市或縣（市）興建重大設施之需要者而言；上訴人（即臺北市政府）於臺北好好看開發計畫案中，並未「興建」任何「重大設施」或建設，「系爭都計變更及劃定都更地區案」所核准變更之計畫內容，僅有參加人（即合康公司）欲藉該變更都市計畫興建兩棟 28 層之超高層摩天大樓，則上訴人以為配合其公告之臺北好好看開發計畫案，而作成個別變更都市計畫之原處分，顯已違反都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之規定，更有悖於都市計畫法之立法意旨；再上訴人以上開都市計畫之個別變更為前提，將系爭街廓劃入系爭都市更新地區案之原處分，其適法性亦失所附麗。

- (四)按行政訴訟法第 213 條規定：「訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，有確定力。」、第 216 條規定：「撤銷或變更原處分或決定之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力。原處分或決定經判決撤銷後，機關須重為處分或決定者，應依判決意旨為之。前二項判決，如係指摘機關適用法律之見解有違誤時，該機關即應受判決之拘束，不得為相左或歧異之決定或處分。……」故「系爭都計變更及劃定都更地區案」之原處分，既經行政法院以違反都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之規定為由判決撤銷，即自始失其效力而回復原處分前（原都市計畫）之狀態，更無須再另以都市計畫變更方式回復原都市計畫，惟臺北市政府竟於最高行政法院上開判決後，又依同條項款之規定，以 101 年 7 月 25 日府都規字第 10102145100 號公告變更「系爭都計變更及劃定都更地區案」，回復原都市計畫，無疑多此一舉，實有未當。

參、處理辦法：

- 一、影附調查意見，函請臺北市政府確實檢討改進見復。
- 二、影附調查意見，函送內政部參考。
- 三、影附調查意見，函復陳情人。

調查委員：黃武次

中 華 民 國 102 年 2 月 日