

自行劃定都市更新單元 參加人之權利救濟

——評最高行政法院108年度判字第220號
判決暨臺北高等行政法院107年度訴字
第74號判決



林明鏘

臺灣大學法律學院特聘教授

摘要

臺灣都市更新事件，在由土地所有權人「自行劃定」都市更新單元事件類型中，常因私人有自私的本質，因此即會引起其他都更單元內土地所有權人之異議與不滿，而衍生訴訟事件。

本件臺北高等行政法院108年度訴字第74號判決暨最高行政法院108年度判字第220號判決就是其中一個典型案例，本件涉及臺北市敦化北路台塑企業總部之自辦都市更新，少數鄰人地主向行政法院請求撤銷臺北市政府之核准自辦都更單元處分，由於原告主張並未有效觸及許多爭點，致二審判決不同意參加人均受敗訴裁判，本文則針對各審判決之法律見解為詳細之剖析，並提出本文之評析意見以供參考。

目次

壹、案例事實

貳、本案爭點

參、判決見解與理由

肆、判決評析

DOI: 10.53106/27889866040706

關鍵詞：自劃都市更新單元、參加都市更新人、法律保留原則

壹、案例事實

A公司（本件參加人）委託B公司依都市更新條例（下稱「都更條例」）第11條（現行法為第10條）¹（人民申請自行劃設都市更新單元）及臺北市都市更新自治條例（下稱「臺北市都更自治條例」）第15條規定²，於2015年向C市政府（即本件被告）申請系爭5筆土地範圍內、兩棟建物，自行劃定為都市更新單元（下稱「都更單元」）。本件原告D私有土地及建物位於自行劃定都更單元內，對於C市政府於2017年10月6日核准A公司自行劃定都更單元不服，向內政部提起訴願，暨向臺北高等行政法院（下稱「北高行」）提起之行政訴訟（107年度訴字第74號判決）均被駁回後，爰上訴於最高行政法院，請求撤銷前揭系爭核准自行劃定都更單元之處分。

最高行政法院於2019年5月2日作成108年度判字第220號判決，駁回原告D之上訴聲請，本件爰告形式確定。

貳、本案爭點

綜合歸納本案原告及上訴人主張之爭點，得整理出有下列各項事實上與法律上之爭點：

一、本件都更單元內之少數權利人是否已同意參加本案都市更新？而不得再行不服本件C市政府之核准處分？（誠信原則或禁反言原則）

二、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「評估標準」）³第2條之（三）、（六）、（九）

¹ 本件判決事實發生於都更條例2019年1月30日大幅修正前，故其判決引用條次均與現行法不同，現行都更條例則將原11條規定移列成第23條第1項及第2項規定：「未經劃定或變更應實施更新之地區，有第六條第一款至第三款（窳陋、傾斜或朽壞之虞，未符合都市機能）或第六款情形（居住環境惡劣）之一者，土地及合法建築物所有權人得按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，申請實施都市更新事業。（第一項）前項主管機關所定更新單元劃定基準，應依第六條第一款至第三款及第六款之意旨，明定建築物及地區環境狀況之具體認定方式。（第二項）以下略」。

² 臺北市都市更新自治條例第15條第1項及第5項規定為：「依都市更新條例第11條自行劃定更新單元，申請實施都市更新事業者，其劃定基準應符合第12條（完整街廓十面積在二千平方公尺以上者）及更新單元內之重建區段之建築物及地區環境狀況評估標準表所列規定，其裁量基準由主管機關定之（第一項）……；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及第三項空地過大基地認定基準，由主管機關定之。（第五項）」依第五項之授權，臺北市都市發展局發布「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」。本件焦點在評估標準第2點。

³ 本件系爭之評估標準於2018年8月1日更名為「臺北市自行劃定更新單元內重建區段之建築物及地區環境評估標準」，條文數目由3條增為5條。

指標，是否違反都更條例明示「窳陋傾斜地區」、「危險」或「老舊」之基本許可要件？是否需再進行鑑定？

三、倘C市政府認定A公司之申請案符合前揭「評估標準」之准許判斷，是否屬於「判斷餘地」？若屬肯定，則其判斷有無違反法令或違反最高行政法院歷來判斷餘地得加以審查之「八大標準」？（即最高行政法院103年度判字第66號判決意旨）

參、判決見解與理由

一、本件都更單元內少數權利人是否已經同意本件都更單元劃設申請？按被告機關C及參加人A均共同主張，D業已簽署「參與更新意願書」及「都市更新事業計畫同意書」，依「誠信原則」或「禁反言原則」，原告（暨上訴人）均不得再行反悔或出爾反爾，變更原同意態度轉為不同意之訴訟。

關於原告雖已簽署「參與更新意願書」及「都市更新事業計畫同意書」，惟其仍抗辯認為：上述兩種同意書「均與本件更新單元之劃定同意無關」，蓋（舊）都更條例第10條第1項之同意書，應依被告C市政府訂頒之「申請人自行劃定更新單元同意書」始為合法。本件被告C及參加人所提之「參與更新意願書」內容，與範本所定內容顯不相同，蓋其意願書刪除了同意劃入都更單元之條款，從而原告真意僅是表示「願意依法配合都更程序」而已，並無同意A聲請劃入其土地及建物為都更單元申請核准之真義。（參見北高行前揭判決第2頁，原告起訴主張1.）

本件，行政法院對此爭議，不論北高行或最高行政法院前揭判決爭點整理，均漏未列入整理之爭點，僅臚列本件實體認定准許劃設都更單元之爭點，即核准系爭都更單元均原告D所有房地納入之處分，是否符合「評估標準」第2條所定之（三）、（六）、（九）指標之規定（北高行判決第17頁，五；最高行政法院判決第21頁以下，七、本院按以下），對於程序上之爭點反而均未表示任何意見，甚為可惜。或許是因為一方面都更條例或臺北市都更自治條例並未「明文禁止」單元內權利人此種出爾反爾之行為，即不得因禁反言或誠信原則之故，致令其不得提起行政爭訟；另外一方面，被告及參加人所提出之「意願書」，形式上而言並非「申請自劃都更單元同意書」範本，蓋除非使用制式同意書不另外刪除或添加條款或用語，否則即不能排除少數權利人權益「受害」，而喪失其訴願及行政訴訟之基本訴權。

二、核准處分是否違法？

被告機關依據前揭「評估標準」第2條（三）、（六）、（九）款事由，認為本件申請符合此等之要件，該判斷是否符合上位法規（即都更條例之規定）？是否有違反行政法上之原理原則？即成為本件訴訟判決理由中，最重要之攻防爭點：

- 指標（三）：「更新單元內各種構造建築物面積比例達2分1以上：土磚造、木造、磚造及石造建築物、20年以上之加強磚造及鋼鐵造、30年以上之鋼筋混凝土造及預鑄混凝土造、40年以上之鋼骨混凝土造。」
- 指標（六）：「更新單元周邊距離捷運系統車站、本府公告之本市重大建設⁴或國際觀光據點200公尺以內。」
- 指標（九）：「更新單元內建築物耐震設計標準，不符內政部78年5月5日台內營字第691701號修正之建築技術規則規定者之棟數比例達2分之1以上。」

依評估標準規定凡符合指標（二）、（三）、（四）其中一項，並符合其他兩項指標者，即得核准人民自行劃設都更單元之核准。本件申請人主張已經符合此三項指標被告機關予以實質審查後乃加以核准，依北高行及最高行政法院之前揭判決，均認此種具體化都更條例第6條規定之自治規則，並沒有違反法律保留原則、比例原則，且此種評估指標乃屬專業判斷餘地，法院應予以尊重云云。以下分述其論證理由：

1. 法律保留原則

北高行前揭判決理由中認為：「上開臺北市都市更新自治條例第12條、15條及系爭評估標準，均為直轄市主管機關考量當地社會、經濟、實質環境（？）⁵及居民意願，及避免直轄市政府因經費與人力之限制，致更新地區劃定之標準過高，損及未被主管機關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（？）⁶，而明定土地及合法建築物所有權

⁴ 依據舊評估標準指標六之重大建設及國際觀光據點認定基準（行政規則），所謂臺北市之重大建設係指中山南北路、敦化南北路及仁愛路3條路寬達40公尺以上之景觀道路。

⁵ 「實質環境」並非法規用語，精確來說，應稱之為「地區環境狀況」，併得參見臺北市都市更新自治條例第15條及都更條例施行細則第7條規定。

⁶ 依2019年版新都更條例第10條第1項僅規定：「……土地及合法建築物所有權人得向直轄市、縣（市）主管機關提議畫定更新地區」；惟同法第22條第1項卻又規定：「……土地及合法建築物所有權人……或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元……。」兩者立法體例相互矛盾外，由私人自行劃定都更單元，亦明顯違反「規劃高權」（Planshoheit）不得讓渡之基本原則、規劃高權不得讓渡私人原則，併得見林明鏞，國土計畫法學研究，元照，二版，2018年3月，131頁以下參見。

人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，符合更新單元劃定基準，自行劃定更新單元而訂定之行政規則，以規範自行劃定更新單元，申請實施都市更新事業者，就更新單元內重建區段之建築物及地區環境狀況，所為細節性及技術性事項的評估標準，參照前述1都市更新條例第11條立法理由及說明，核均無違法律保留原則，應先敘明。」（判決理由第18頁，4.部分）

最高行政法院則似秉持不同態度，惟卻仍再度認為：「原判決之認事用法及終局判斷結論『大體上』（雙引號為本文所加）尚無明確違誤，上訴意旨指摘原判決違背法令云云（本文按：本件上訴人主張違反法律保留原則），其所持各項主張，於法均非有據……」（判決第57頁，七、3.）但是卻指摘臺北市政府並沒有「地方立法權」，其判決理由認為：「事實上，都市更新許可要件明定於都市更新條例第6條各款規定中（本文按：故都更單元劃設許可要件亦應循都更條例第6條之意旨，為其具體化明定之指標），而且此等許可性要件，應該也無『因地制宜』之正當性，實難解為地方自治團體之立法權範圍內。從而原判決謂系爭評估標準第2條『建築物及地區環境狀況』欄位中所列『為都市更新條例第6條第1款至第6款所未定』之『七、避免災害之發生』要件，無違『法律保留原則』（見原判決書第29頁），實有再加考量之必要（至少有命被上訴人具體說明其有立法權之理由）。」（判決第46頁，(C)）判決理由（第46頁）即與判決總結理由（第57頁），似乎彼此相互矛盾，有判決理由矛盾致判決當然違背法令（行政訴訟法第243條第2項第6款）。對此判決，上訴人似得依行政訴訟法第273條第1項第2款主張判決理由（即違反法律保留原則）與主文（駁回上訴確定）顯有矛盾，提起再審之訴，惟上訴人似未於30日內之不變期間提起再審之訴，甚為可惜。

按都市更新地區之劃設或許可要件，主要明定於都更條例第6條第1項第1款至6款（優先劃定都市更新地區）及第7條第1項第1款至第3款（迅行劃定都市更新地區）；而都更單元的劃定，因其屬都市更新地區之下位（次要）概念，當然亦應遵循都市更新地區劃設之明文要件，地方自治團體沒有因地制宜的立法權（猶如本件最高行政法院前揭判決理由第46頁(C)所示），所以只能依循法定要件，作更具體化的落實基準，不得另起爐灶，創新許可要件，乃屬「法律保留原則」之基本要求，因此不論是臺北市都更自治條例，或依自治條例而發布之評估標準，均不得創造出法無明文之許可劃定都更單元要件（即七、避免災害之發生）。

本件爭執焦點在於「七、避免災害之發生」，是否脫離都更條例第6條或第7條之法定要件具體化範圍，而有違反「法律保留原則」之虞，似有待深究。

2.比例原則

依據行政程序法第7條明定之比例原則，包含有適當、必要及公私益均衡原則，此三大次原則不僅應適用於行政行為，似亦得原用於憲法上之判準。⁷本件原告（即上訴人）不斷主張被告機關核准自行劃定都更單元之行政行為，明顯違反比例原則，其理由為：「系爭更新單元內建築物結構安全性並無傾頹或朽壞的具體危險，被告機關僅以本件申請形式上合乎系爭評估標準之指標（三）、（六）、（九），即率爾核准（自行）劃定更新單元，顯屬對原告財產權之過度侵害，核與比例原則不符（北高行前揭判決第3頁）」，蓋「都市更新固非無其公益色彩，惟其如欠缺重建之急迫性及具體危險，卻逕採取（拆除）重建之方式，剝奪人民受憲法保障之財產權等基礎性權利，自難認此等更新所追求之公益，與因此造成之權益侵害相當。」因為「都市更新單元一經（核准）劃定，範圍內之土地及建築物（原則上）即會被拆除重建」，私人之財產權即會受到剝奪。（同判決原告主張理由第3頁）

北高行前揭判理由則認為：「比例原則雖屬憲法位階之法律原則，或行政法上之一般法律原則，而有廣泛之適用，……因此，原告主張系爭更新單元內建築物結構安全性並無傾頹或損壞的具體危險，則被告機關僅以本件申請形式上合乎系爭評估標準之指標（三）、（六）、（九），即率爾核准（自行）劃定更新單元，顯屬對原告財產權之過度侵害，核與比例原則不符云云，顯然將本件是否符合系爭評估標準……之構成要件事實，誤解為可以裁量事項，進而主張原處分違反比例原則，參照上開說明（本文按：即比例原則僅適用於裁量而不適用於判斷餘地），自無足採。」此種認為比例原則不適用於「判斷餘地」事項之行政行為，是否妥適合法？似有商榷之餘地（見判決理由第19頁，（一）、6。）。

最高法院前揭判決理由對於上訴人指摘被上訴機關違反比例原則之爭點，則有下述極為簡略之駁回理由：「本院前已一再言明，有關都市更新許可性之規範判準，始終為都市更新條例第6條第1款至第6款之規定，而該規定本身『既無違比例原則之問題』存在，也無違法律保留原則

⁷ 有關比例原則之三大子原則簡要論述，得見林明鏘，行政法講義，八版，2024年3月，33-37頁。

可言。」（參照判決第54頁，(8)、(A)）

本段最高行政法院之見解，似乎完全未理會上訴人之主張：「本案應有比例原則之適用，（亦即）需在（不同意參加人）的財產權保障」與（自行劃定都更單元申請人）所主張之必要性與公益性間作利益權衡，蓋本都更單元內建築物未到達老舊頹壞影響市容或安全結構之急迫性及公益性，原判決似未為審查比例原則之『必要』、『適當』及『均衡』原則，從而原判決有判決不備理由之當然違背法令情事（行政訴訟法第243條第2項第6款參照），本件最高行政法院依然僅以系爭法規範「並無比例原則問題」，一語輕輕帶過，不加論述，似答非所問，亦有與高行前揭判決相同之問題：判決不備理由。

三、被告機關之判斷是否有「判斷餘地」之情事？

按被告機關於審查人民申請自行劃定都更單元案時，是否有所謂「判斷餘地」⁸，法院應予尊重其決定的法律問題？也成為本件原告被告間重要的攻擊防禦爭點，蓋被告機關之答辯理由首段即重申：「依都市更新條例第11條及其立法理由，臺北市都市更新自治條例第15條規定，……本件自行劃定更新單元評估指標認定，應屬地方自治事項……且劃定過程有專家學者經多次嚴密討論後所制定，具有相當程度之專業性及經驗性，涉及不確定法律概念（之判斷餘地），故行政法院……應尊重被告（機關）相當程度之判斷餘地。」（北高行前揭判決理由第9頁三及被告答辯理由（一）及（二）、3.）

北高行於判決理由中，肯認被告機關對於自行劃定都更單元評估標準之判斷，享有「判斷餘地」，其判決理由略以：「（被告）機關為審議都市更新事業計畫、權利變換計畫，依都市更新條例第16條規定，應遴聘（派）專家、學者、熱心公益人士及相關機關代表組成都更審議委員會，以合議、公開之方式辦理。是都市更新審議委員會之決議，係由具專業知識，並能獨立行使職權之委員，經公開且充分之討論後所作成。因此，對於審議會就涉高度專業性判斷之都市更新事業計畫及權利變換計畫審議作成之結果，司法審查時原則上予以尊重，認其享有判斷餘地；惟審議會之

⁸ 「判斷餘地」理論（Buerteilungsspielraum）源自德國行政法院，係指立法者於法律構成要件中，使用不確定法律概念，在某些具有高度屬人性（如：公務員年度考績）、高度技術性（例如：都更、醫事、藥害審議）、經驗性（例如：大學教授升等、解聘）行政機關之判斷可構成判斷餘地，法院固可加以審查，惟原則上應尊重行政機關所為之判斷，併可參見釋字第319號解釋，翁岳生／楊日然／吳庚大法官之一部不同意見書。

判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得將其核定處分予撤銷或變更。」（判決理由第18-19頁，5.）⁹

最高行政法院前揭判決對於此一都更單元自行劃定審議是否屬於判斷餘地？是否有判斷恣意或其他違法情事，則並未直接闡明，而僅間接在二段判決理由中加以肯認。首先，判決理由認為：「（都更條例第6條）原始之規範功能言之，本是要讓主管機關在劃定更新地區時，有判準規範可循，簡化其判斷成本。但都市更新涉及專業判斷，很難以死板之法條構成要件鎖定專業判斷過程中所需依循的全部因素……要容許主管機關為綜合考量。」（判決理由第44頁，(B)、b.與c.）。其次判斷理由再度重申：「系爭評估標準第2條所定指標欄位之功能……在降低主管機關在都市更新許可判斷過程之判斷成本，使其能易於作成判斷。」（判決理由第49頁，(B)、(4)）。至於本件被告機關（即被上訴人）之判斷是否有北高行前揭列舉之八大審查事項，則未見最高行政法院判決一一加以仔細檢視，其理由似僅為「原則尊重判斷餘地」之思考邏輯。

肆、判決評析

一、未能區別「公辦」與「自劃擬定」都更單元之不同評價與審查密度

按都更單元之劃設，涉及國家規劃高權（主權）（Planungshoheit）的行使，雖僅屬都市更新程序伊始之第一階段程序，惟其重要性絕對不亞於都市更新事業計畫，權利變換計畫之審議，因為一旦劃定為都市更新地區（都更條例第6條、第7條）或都市更新單元（更細小的都市更新地區，都更條例第15條），即得自動全面開始啟動都市程序與封閉效力，不論地區

⁹ 判斷餘地有恣意濫用或其他違法情事，依最高行政法院103年度判字第66號判決所建立之八大類型，計有：

- (1)基於錯誤之事實認定或不完全之資訊；
- (2)法律概念涉及事實關係時，涵攝有明顯錯誤；
- (3)明顯違背解釋法則或抵觸上位規範；
- (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；
- (6)違反正當法律程序；
- (7)行政組織不合法或無權限；
- (8)違反其他相關應遵守之原理原則。

其評析併得參見林明鏞，行政法院對都更程序與判斷餘地審查評析：兼評行政法院永春都更判決，收錄於：謝哲勝、林明鏞、李仁森主編，行政行為的司法審查，元照，2018年11月，183-213頁，尤其是第201頁以下。

內土地所有權人是否同意，在臺灣以重建為主的更新方式，更意味著土地與建物所有權之「強制重組」或「類似徵收」，對人民財產權及生存權影響至大且深。因此，德國¹⁰及日本¹¹之都市更新法制，均無如我國現行都更條例第10條規定，允許有所謂的「人民自行劃定都市更新單元提議」之授權，蓋此種人民自行劃定都更單元，不僅意味著規劃高權之實質讓渡，而且也容易造成對非聲請人之不動產「類徵收」行為，致其財產權與生存權之重大影響，不可不慎。而我國學界¹²及法院前揭判決，對於「公辦」與「自辦」劃定都市更新地區或單元，未有此種高權讓渡之明確認識，致誤認為：「公辦」與「自辦」的劃設標準應為一致，均得依都更條例第6條（迅行劃定）、第7條（優先劃定）規定具體化，毋須區別其都市更新之更高「必要性」與「公益性」要件之審酌，此一見解，似有商榷之餘地。

按為保障人民憲法上之財產權與其緊密相關連之生存權，避免人民有「眾暴寡」或「大欺小」的不合理現象出現，所以都市更新之實施，原則上均應以公部門主導劃設都更地區或都更單元為原則，都更地區（或單元）內人民的主動提議劃定都更地區或單元應屬極例外情形，否則即非常容易產生架空我國憲法第15條保障人民財產權與生存權之意旨。

其次，依地方制度法第18條及第19條第1項第6款第1目之明文，「都市計畫之擬定、審議及執行」乃屬地方（直轄市與縣市）之自治事項，與憲法第109條及第110條第1項最後一款規定之「其他依國家法律賦予之事項，由地方立法或交縣執行相互銜接」。而都更地區或都更單元之擬定，應屬憲法及地方制度法上所稱廣義之「都市計畫」範疇內，此由都市計畫法中有第六章「舊市區之更新」（第63條至第73條規定）可以說明，此種解釋並無任何不當擴張或於法無據，只因都更條例硬生生由都市計畫法中抽離，另行制定都更條例，形成都更條例是都市計畫之特別法，應優先適用使然（參照都更條例第1條），從而北高行判決中認為：「因此原告斷章取義以學者¹³見解，指稱自行劃定都市更新單元……程序之進行，有限

¹⁰ 德國空間規劃高權，依德國基本法第28條第2項規定，乃屬於鄉鎮市，因此都更地區劃定高權，亦屬於鄉鎮市（Gemeinde），併得參見林明鏞，德國國土計畫法研究，收錄於：國土計畫法學研究，元照，二版，2018年3月，129-153頁，尤其是第131頁。

¹¹ 日本都市更新制度，得參閱林明鏞，論日本都市更新制度，收錄於：都更法學研究，元照，2018年6月；EY新日本有限責任監察法人等編著，都市再開發の法律、會計、稅務、權利變換の評價，中央經濟社，2021年5月，15-16頁。

¹² 例如：王珍玲，自行劃定更新單元內重建區段之建築物及地區環境評估標準與從新從優原則，裁判時報，99期，2020年9月，3頁以下。

¹³ 此處判決所稱學者見解，依判決理由第3頁及第19頁，原告主張係王珍玲〈論都市更新地區範圍或更

制甚至剝奪人民居住自由及財產權之效果云云，顯有完全忽視後續尚有限期報核都更事業計畫及……審議程序，難認有理由。」（判決第21頁，理由（三）、2參照）。或最高行政法院判決逕認：「按都市更新基本上是一種以外部力量改變既有不動產財產權界定現狀，使不動產之財產權配置能更具市場效率性（主要即是降低市場交易成本）之法制手段。」而且肯定自辦都市更新與公辦都市更新等價，均具有「經濟價值的產權」，因自辦都市更新「創設（公部門／公權力）行動誘因，以重組都市房地及設置物產權支配至，使其使用上更具效率性，符合規模經濟之要求。進而促使產權（強迫）交易發生，使都市不動產資源利用得以最佳化。」（判決理由第36頁，2、A、3.），此種不區別公權力機關自行擬定都更地區或都更單元，抑或由私人（土地及房屋所有權人）擬定者，均有相同的正當性依據（即判決套用經濟學所採之效率性及最佳化之不動產利用，完全忽略此種「外部強制力」來源不同，且規範亦不相同，或係因最高行政法院高度肯定都更條例第11條（現行法第10條），明文授權私人所有權人得自行擬（劃）定都市更新地區（或單元）計畫，向地方主管機關申請實施（現行法已改成較弱語氣之「提議」，但其明文授權性質上均屬相似），此種規劃高權之讓渡，而且用較低標準之審查基準，不僅欠缺正當性（公益性），亦有合理性之高度質疑，惟行政法院卻對「公辦」與「自行擬定」，等價評定，實有高度商榷餘地，蓋外部強制力若來自同地區之私人，依據特殊之基準綜合審議，亦難正當化其行使規劃高權的合理動機（圖利自己財產利益或最大化私人的利益）。從此可見，都更條例第11條（現行法第10條）規定之立法政策，似有追隨德國、日本的實際經驗，避免都市更新利益衝突及瓜田李下，予以刪除為宜，另一方面亦得矯正地方自治團體，長期怠為「都更地區」或「都更單元」計畫之擬定，依都更條例第6條（優先）、第7條（迅行）劃設都市更新地區之法律義務。

最後，最高行政法院判決理由中誤認：「都市更新（地區劃設）許可案件明定於都市更新條例第6（7）條各款規定中，而且此等許可性要件，應該也無因地制宜之正當性，實難解為地方自治團體之立法權範圍內。至少有命被上訴（機關）具體說明其有立法權之理由」（判決理由第46頁，C、1、(C)），依前揭地方制度法第18、19條及憲法第109、110條及都更條例第11條（現行法第10條）規定，應屬明顯錯誤之見解，亦造成判決理

由與主文矛盾現象。

二、同意自行劃定都更單元者是否喪失訴訟權能？

本件原告（即上訴人）是否同意參加人所自行劃定都更單元？若屬肯定，則原告或上訴人是否即喪失其訴訟上之權利保護必要性？成為原被告間之重要爭點，惟不僅臺北高等行政法院，而且亦含最高行政法院前揭判決，均輕輕一筆帶過，未加深究，亦未成為判決上之爭點，甚為可惜，蓋若原告（上訴人），於參加人自行劃定都更單元時，即明示同意其申請被告機關審議該自劃都更單元內容，基於「誠實信用原則」或「禁反言原則」，在審判程序上，似得認其欠缺權利保護必要，或無任何權益受損，以判決駁回原告之訴及上訴（參照北高行判決理由第16頁，（四）參加人之主張）。

北高行前揭判決理由中僅略以：「本件原告之訴（因判斷餘地理論）並無理由，（參加人）主張本件原告並無任何權益受損，欠缺權利保護必要云云，亦無庸再續予審就判斷，應併敘明。」（判決理由第24頁，（八））而完全未加以依行政訴訟法第125條第1項職權調查原告或上訴人是否同意劃設都更單元之事實。

最高行政法院判決理由中，因應上訴人抗辯認為其雖簽署有「參與更新意願書」及「都市更新事業計畫同意書」，惟前揭2份同意書均與自行劃定都更單元之同意無關，且係參加人之整合人員迫使（強暴脅迫之意思表示？）上訴人簽署云云（判決理由二，1），而逕認：「上訴意指指摘其有提起爭訟之主觀公權利（此點並無爭議）（判決理由第27頁，(2)），蓋「上訴人簽署之更新事業計畫同意書與本艦上訴爭點（即自行劃定都更單元）之判斷無涉。」（判決理由第33頁，(G)），不論是北高行認為此一爭點「無庸審查」或最高行政法院判決理由認為「無涉判斷之合法性」，均未正視此一爭點。

依本文所信，此一「有無同意都更單元劃定」乃具有權利保護之必要性的關鍵意義，依行政訴訟法第125條第1項規定，北高行自應依職權調查並探知當事人真意（民法第98條規定參照），確定主觀與客觀表意相互矛盾之現象事實，而非在末段中神來一筆，「併予敘明」，乃判決不備理由最典型之「認定事實」之突襲性裁判¹⁴，判決當然違背法令（行政訴訟法

¹⁴ 認定突襲性裁判的類型說明，併得參閱邱聯恭，程序制度機能論，補訂二版，2018年10月，67-68頁。

第243條第2項第6款參照），最高行政法院未依行政訴訟法第258條規定廢棄原判決，亦屬明顯違法，得聲請再審（行政訴訟法第273條第1項第2款、第14款參照）。

鑑於原告（即上訴人）已經同意第三階段都市更新之「事業計畫內容」以及第四階段之「權利變換計畫」選配更新後房屋及車位等，卻在上訴理由中陳稱「不同意」第一階段之都更單元劃設，依「舉重（後階段同意）以明輕（前一階段卻不同意）之法理，以及主張事實（受脅迫同意）應由上訴人（即原告）負舉證責任之明文規定（行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條之規定），原告徒空言主張未同意或被迫同意云云之事實，因無法舉證以實其說，應認其起訴及上訴，均無權利保護之必要性，自應以判決駁回，而此一爭點，並非如北高行或最高行政法院判決理由中併予敘明之「無關」或「無庸審究」，甚至於「並無爭論」¹⁵。

三、被告機關得否另訂環境評估指標？

依（舊）都更條例第11條明文：「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（即舊法第10條）規定，申請實施該地區之都市更新事業。」因此，本件被告機關依舊都更條例第11條授權地方自治團體「訂定更新單元劃定基準」，依地方制度法第18條及憲法第109條（已廢置）、第110條之意旨，被告機關自有權力制定「劃定基準」，並無最高行政法院判決理由中質疑之「至少（北高行）有命被上訴人具體說明其有立法權之理由」（判決理由第46頁，(C)），蓋此種明顯的判決裡有違背法令，實不應出現。反而北高行前揭判決並未質疑被告機關因地制宜所發布之「臺北市都市更新自治條例」第12條、第15條第1項及第5項以及系爭評估標準第2條之規定，符合「法律保留原則」，蓋臺北市依其自治條例第15條第5項所授權發布之「評估標準」中，所定之指標即認定基準（例如特別指明：中山南北路、敦化南北路及仁愛路3條道路屬臺北市之重大建設），一方面既屬於地方自治權限，另外一方面亦有考量臺北市社會、經濟、實質環境及居民意願之正當

¹⁵ 行政訴訟法上之「權利保護必要要件」係指：提起行政訴訟原告所應具備之一般實體要件（或稱訴訟要件），欠缺一般實體要件又不能補正時，行政法院原則上應以程序判決駁回（行政訴訟法第107條第3項）以遏制濫訴，為2022年所增訂新條文，關於「欠缺權利保護必要」之論述，得參見翁岳生主編，行政訴訟法逐條釋義，四版，2023年10月，359-360頁（劉建宏主筆）。

性，故北高行爰予適用，此乃正確之見解。惟其符合法律保留之論證，缺少「層級化法律保留」¹⁶之細緻論理，乃美中不足之處，蓋「法律保留原則」，若屬地方自治權限之事項內容，地方自治團體自得在未牴觸「法律優越原則」下，另行創設法無明文之評估標準或指標（例如前揭重大建設指標），且此種指標乃屬於法律授權（理由並非如北高行所稱屬技術性、細節性之評估標準），具有法律位階且具正當性（避免標準過高，不易實施都市更新）。

四、被告機關審議評估標準是否屬於判斷餘地？法院得否審查？

按判斷餘地理論自釋字第319號公布後，亦成為行政法院之主流見解，在此高度屬人性、技術性及經驗性之行政機關判斷，在沒有判斷恣意或判斷不足的前提下，法院應予以尊重，而判斷是否恣意或不足的八大理由，最高行政法院103年度判字第66號判決之列舉案例見解，足資參據。

本件，北高行以臺北市政府之「都更審議會」，對於構成要件是否該當性之決議或判斷，因其具有專業性及獨立性，故享有判斷餘地之見解，受到最高行政法院前揭判決之支持，其理由略以：「都市更新許可性或必要性考量，主要涉及……都市更新制度之正當性判斷，顯然偏向於實體法（即都更條例第6、7條）之爭議，並且涉及專業判斷，……該地方主管機關得斟酌眾多權重因素，為綜合判斷。」（判決理由第44頁，(B)、C）其正當理由為「『降低』主管機關在都市更新許可判斷過程之判斷成本，使其易於作判斷。……建立起更具體而可操作之許可判斷標準。」（判決理由第49頁，(4)）北高行與最高行政法院認都更審議會之判斷屬判斷餘地，而非行政裁量，並實質審酌其判斷並無前揭八大可以審查其判斷有恣意濫用或違法之情事，故法院予以尊重之見解，固得加以肯認，惟其曾認「判斷餘地」不適用比例原則云云（即北高行判決理由第19頁，6.之論述），則有瑕疵，蓋判斷餘地之恣意濫用的審查，比例原則仍得作為標準，而非僅僅適用於行政裁量之範疇而已，因為尊重判斷餘地適用的結果，自然會

¹⁶ 「層級化法律保留原則」係指：依釋字第443號解釋理由書所發展出之原則，認為何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，應視規範對象、內容或法益本身所受限制之輕重，容許得為合理差別對待，其層級包含有憲法保留事項、絕對法律保留事項、相對法律保留事項（即行政命令保留事項），以及職權命令保留事項等四大層級區別，本件依舊都更條例第11條規定，乃立法者授權地方自治團體得以行政命令（含自治條例或自治規則）為法律保留之基本要求，故被告機關並未違反法律保留原則，亦未牴觸都更條例第6條（優先劃定）或第7條（迅行劃定）之非窮盡列舉規定。有關階層化法律保留原則之精要說明，併得參閱林明鏞，行政法講義，八版，2024年3月，21頁。

導出許可自劃都更單元之行政處分（手段），自然會有手段與目的（許可都市更新）的關係產生。

最後，都更審議會之決議若屬判斷餘地時，是否仍須「再為鑑定」後，始得合法進行判斷？此一疑義，北高行與最高行政法院前揭判決理由均持否定見解，認為指標（三）之「因年代久遠而傾頹或朽壞之虞，足以妨害公共通行或公共安全」，以及指標（九）避免災害之發生，可由更新單元建物（只有2棟回字型建物）之耐震力不足、地震規模預估值，以及位於中高潛勢土壤液化區資料，即可供判斷「傾頹或朽壞」的機率高低公共安全之虞，故基本上均無再行鑑定之必要（或問題）（最高行政法院判決理由第55頁，b.及c.之論述），此一見解，從判斷之可能性或再行鑑定之必要性而言，均可贊同。此一見解更可與判斷主體具有高度專業性之特性相互連結。

五、本件判斷餘地是否違反比例原則？

依最高行政法院103年度判字第66號判決所建立八大得審查判斷餘地之例外列舉情形，包含「違反其他相關應遵守之原理原則」，因此行政程序法第7條之「比例原則」（適當、必要、均衡原則），自當屬於其範圍之內。惟北高行判決竟誤認判斷餘地之司法審查不含比例原則在內，認為：「顯然原告將本件是否符合系爭評估標準指標（三）、（六）、（九）之構成要件事實誤解為可以裁量事項，進而主張原（許可）處分違反比例原則……自無足採。」云云（判決理由第19頁，6.），此種明顯錯誤之法律見解，不僅不當限縮比例原則之適用範圍，亦違反其判決前段理由5之說明，前後矛盾，亦違反最高行政法院103年度判字第66號所建立之例外審查之許可情形。而最高行政法院前揭判決理由，對於上訴人指摘之此點爭議，意即「原判決錯誤適用比例原則」，竟未置乙詞，亦令人不解。蓋對於構成要件之判斷餘地，並非「純屬事實認定，完全不涉及目的、手段之選擇，故與比例原則無涉」（參見參加人之上訴意旨，判決理由第34頁，(2)、(A)之主張），因為本件經過判斷餘地之判斷後，行政機關立即予以許可自劃都更單元處分，而且法院原則上亦應尊重被告機關之判斷餘地，怎能自欺欺人地說：「完全不涉目的、手段之選擇」！明顯與最高行政法院103年度判字第66號見解背道而馳，殊難理解，為何最高行政法院判決於此，對於違反錯誤適用比例原則之法律見解不加以糾正撤銷？反而在判決書中，使用大幅篇章論述本件自劃都更單元申請許可，並

無「以小博大」（判決理由第40頁）、「搭便車」（判決理由第40頁）或「損人利己」之機率大幅降低（判決理由第47頁），等不直接相干審查判決是否違法之論述，令人十分訝異。

比較合理之論述，似宜改頭換面最高行政法院前揭判決理由，再次肯定比例原則固得適用於判斷餘地的審查上，惟因本件許可自行劃定都市更新單元處分（即手段），對於達成系爭更新之法定目的，具有適當、必要及均衡性要求，因為理由為：

- （一）系爭更新單元之建築基地位於中高潛勢土壤液化區；
- （二）建物已逾30年以上，將來有傾頹或朽壞之機率；
- （三）系爭單元內二棟建物之耐震力依現行法規不足；
- （四）都市更新後可促進臺北市敦化北路之公共建設，完成公益目標。

如此論述，始能達成最高行政法院統一行政法院法律見解之重責大任，完成法律安定性之基本要求，並得兼顧行政訴訟法第255條第2項之意旨：「原判決依其理由（比例原則不適用）雖屬不當，而依其他理由（即補充最高行政法院適用比例原則，仍無違比例原則見解）認為不妥當者，應以上訴為無理由。」

綜上所述，原告暨上訴人起訴（上訴）意旨，針對其認為無立即傾頹或朽壞之虞之建物，竟得依據地方寬鬆之評估標準形式判斷，遽予核准自辦劃設都更單元，有違比例原則及法律保留（理應為法律優越原則）爭點，北高行及最高行政法院應予以正面回應，並以前揭本文所述理由予以駁回，不應逃避審查判斷餘地，而錯誤認為無涉比例原則（北高行）或甚至於誤解當事人所指摘，遽錯認行政規則之「認定基準」無違反比例原則問題，似有判決不備理由之當然違法事由，似宜加以補充。♣

 相關文獻 ◀ 月旦知識庫 www.lawdata.com.tw，更多裁判分析 ▶ 月旦法律分析庫 lawwise.com.tw

作者著作



- 都更法學研究 | 林明鏘
- 國土計畫法學研究 | 林明鏘
- 都市計畫審查程序與都市計畫法（影音） | 林明鏘