論都市計畫個案變更所涉一定地區及其鄰人權利保護
—司法院釋字第 774 號解釋之回響（上）

文／陳明燦

壹 序說

按司法院大法官於民國（下同）108 年 1 月 11 日作成釋字第 774 號解釋（下稱系爭解釋），其問題爭點在於：都市計畫個別變更（應係「個案變更」之誤[1]）「範圍外」之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，得否請求救濟？系爭解釋之解釋文謂：「都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。本院釋字第 156 號解釋應予補充。」此與於 105 年 12 月 9 日所作成釋字第 742 號解釋文第一段末句所示者相同，兩者皆具有「補充」釋字第 156 號解釋之企圖（功能）[2]。雖然釋字第 156 號解釋文已清楚指明「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制（都市計畫）一定區域內……。」從文義解釋法之側面觀察，應無疑義（雖系爭解釋聲請人認釋字第 156 號解釋文義過於誨暗不明），然而絕大多數大法官均贊同應賦予都市計畫個別變更[3]範圍「外」之人民亦享有行政訴訟權利（僅 3 位大法官提出不同意見書）[4]，其共識度可謂不低。雖是如此，本文仍嘗試從德國土地利用計畫法上所發展出「計畫類型性原則」（das Prinzip der Plantypmäßigkeit）之觀點釐清都市計畫以下各計畫之「實施地區」（Geltungsbereich）之真正意涵，以及從作為指導下位土地整體開發計畫（如市地重劃計畫）之擔保功能予以論述。末者，本文亦嘗試從「保護規範理論」（Schutznormtheorie）之觀點，分析對於「公建築法」（öffentliches Baurecht）相關規定，關係人於計畫地區範圍內、外行使「鄰人（權利）保障」（Nachbarschutz）相關問題。最後再從都市計畫之「實質審議」（materielle Prüfung）觀點，論述主管機關應如何為各種公私利益「衡量」（Abwägung），以使其計畫符合「合法性原則」（Gesetzmäßigkeitsprinzip）相關要求，並以之作為本文之結論。

貳 都市計畫一定地區意涵及功能詮釋

一、都市計畫法上「計畫類型性原則」之觀點

茲因都市計畫依其定義係指對於一定地區內之土地使用秩序為空間上規劃之一種「總體地域性計畫」（räumliche Gesamtplan），鑒於各層級土地利用計畫有具其一定規劃目標及其計畫地區（守備範圍）之特色[5]，從比較法之觀點以論，本文擬以德國土地利用計畫法為例予以觀察，其於計畫法上有所謂「計畫類型性原則」[6]，旨在避免計畫間相互僭越而弱化其應有功能。進言之，係指各級計畫機關依其計畫層級（如聯邦級、邦級及鄉鎮級土地使用計畫），負有將其規劃地區內土地使用規範內容逐漸「具體化」（Konkretisierung）於整體（單一）之計畫書上之義務，由此規定亦衍生出各層級計畫所訂土地使用規範內容，須與其所屬計畫發生「類型相容」（typenkonform）之規劃義務，易言之，每一層級計畫皆有其各自規劃目標與計畫地區，且上位計畫之發布乃為下位計畫擬定之擔保基礎，進而逐漸形成一系統封閉之計畫體系，以求計畫區內土地使用「總淨效益」之最大化，而此亦為實施土地使用計畫之主要目標。又此一原則亦得適用於我國現行土地使用計畫體制上，茲簡述如下：

（一）都市計畫（都市地區）：由都市計畫法第 3 條（都市計畫之定義）得知，都市計畫係指就「都市（一定）地區」內之土地使用秩序經由空間規劃一定程序所獲致產出物（計畫書、圖）[7]之謂，按都市計畫法第 10 條至第 12 條規定，例如於「直轄市」（新北市）地區應擬訂新北市都市計畫、於「彰化縣員林鎮」應擬訂員林鎮都市計畫，至於該等都市計畫之「地區範圍」應如何決定，法未明定，但確屬重要者，理應依據規劃地區社經等條件與達成同法第 3 條所定相關設施（如文教與經濟等項目）等目的因素，再經由法定規劃程序予以確定之。惟無論如何，以公共設施保留地所有權人欲適用「容積（權）」規定者為例，則應以「都市計畫地區內」始有其適用[8]，再者如人民對其土地欲具有建築執照（期待權）者，亦同[9]，此為都市計畫實施地區所涉及人民之權利相關規定者。再就其「（管制）義務面」而言，同法第 39 條（土地及建物之使用管制）與第 41 條（原有建物不合使用土地使用分區之處理）等規定，均為適例。於是凡非屬於都市計畫地區內之土地（如屬於非都市計畫地區或國家公園計畫地區者）均無旨揭規定之適用。

（二）都市更新計畫（更新地區）：由都市計畫法第 63 條規定得知，都市更新計畫僅得於都市（細部）計畫地區內擬定與實施，其實施地區依據都市更新條例第 3 條第 2 款與第 3 款規定得名為「更新地區」，至於主管機關於劃定該更新地區時，應依據同條例第 5 條所定基準為之。其規定：「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、人文特色及整體景觀，進行全面調查及評估，並視實際情況劃定更新地區、訂定或變更都市更新計畫。」是主管機關雖享有裁量權限，但尚不得恣意為之。

（三）都市更新事業計畫（更新單元）：茲由都市更新條例第 22 條第 1 項規定可知，都市更新事業計畫僅得於都市更新計畫之更新地區內擬定與實施。再由同條例第 3 條第 4 款與第 5 款規定得知，都市更新計畫所實施之一定地區得名為「更新單元」，至其劃定基準仍應依據同條例施行細則第 7 條規定為之。其規定：「更新單元之劃定，應考量原有社會、經濟關係及人文特色之維繫、整體再發展目標之促進、公共設施負擔之公平性及土地權利整合之易行性等因素。」若與旨揭「更新地區」劃定基準相較，雖差異不大，但其規範密度較高（如「公共設施負擔之公平性」此一基準），而更「限縮」其計畫之「有效（實施）範圍」（Geltungsbereich）。

（四）都市更新權利變換計畫（重建區段）[10]：由都市更新條例第 3 條第 7 款規定可知，其僅得於都市更新計畫（更新單元）內之「重建區段」[11]實施都市更新權利變換計畫。此外，按同條例第 48 條第 1 項規定，該計畫之擬定與實施亦應以「都市更新事業計畫」之合法存在為要件，並進一步限縮其實施地區。

綜結上論，都市計畫所涉及「一定地區」之意涵，毋寧係於土地使用計畫體系之基礎上體現了相關計畫之相互綿密與內容銜接性，但各自卻成一具完整與封閉系統之計畫。進言之，上位計畫（如都市計畫）為下位計畫（如都市更新計畫）之擔保（前置必要）計畫，而都市更新計畫又為都市更新事業計畫之前置必要計畫。此外，隨著相關計畫由上位漸次邁向下位計畫，其計畫規劃地區亦漸次減小，但土地使用規範（管制）密度卻漸次增加，亦即下位計畫所涉及（例如）「實施（一定）地區」內土地使用規劃內容益趨具體化（如從「更新地區」具體化至「更新單元」。非位於後者地區內者即不得實施都市更新事業計畫），從而若謂「一定地區」帶有扮演結合相關計畫之「紐帶」角色者，應不為過。另外，須指出者為，各層級計畫內容雖具相互銜接性，但其規劃目標各異。於此特性之下，各級計畫實施地區範圍內土地權利關係人，毋寧係關注於處理方式（會否發動「重建」）及實施方式（會否實施徵收）等議題上，從而對其所有不動產形成具有「命運共同體」（Schicksalsgemeinschaft）之特殊關係，此與實施地區範圍外土地權利關係人所關注者截然不同。

（下期待續）

（作者為國立台北大學公共事務學院不動產與城鄉環境學系特聘教授）

註釋

1 茲於都市計畫之變更型態概可分為都市計畫法第 26 條第 1 項「通盤（全部）檢討變更」與同法第 27 條第 1 項「個案（局部）變更」，後者於實務上多基於同條項第 4 款（為配合中央直轄市或縣、市興建之重大設施時）為之，本案即屬之。

2 有關系爭解釋與釋字第 742 號解釋文對於釋字第 156 號解釋之比較說明，進一步得參林俊益（2019），「釋字第 774 號解釋協同意見書」，頁 9-13。

3 茲按都市計畫法第 28 條規定，都市計畫之變更（包括「通盤檢討變更」與「個案變更」）程序與新訂程序相同，從而本文統以「都市計畫」稱之，而不另予以區分，合先敘明。

4 對此爭議學者見解（例如）得參：林明鏘（2015），「都市計畫個案變更之利益害關係人 - 評最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決」，月旦裁判時報第 31 期，頁 10；以及林孟楠（2016），「都市計畫之保護規範目的 - 評最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決」，法令月刊第 67 卷第 12 期，頁 76。

5 若分別以都市計畫與都市更新計畫為例，其規劃目標得分別由都市計畫法第 1 條與都市更新條例第 1 條推導出。

6 Vgl. Hoppe/Bönker/Grotefels (2010), Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, München: Verlag C.H. Beck, §5, Rn.94-98.

7 至於從計畫之「內容結構」而言，都市計畫得細分為主要計畫與細部計畫，其應載事項（內容）得參都市計畫法第 15 條與第 22 條。

8 都市計畫法第 83 條之 1 第 1 項規定參照。

9 都市計畫法第 17 條第 1 項規定參照。

10 嚴格而言，都市更新權利變換計畫之性質應屬土地權利調整（地權）計畫而非地用計畫，惟本文採寬認主義而將其納入。

11 除「重建」（侵犯人民土地財產或居住權之強度為最高）之外，有關都市更新之處理方式尚包括「整建」與「維護」，惟其侵犯人民土地財產權之強度相對較低，相關定義得參都市更新條例第 4 條第 1 項。

法源法
www.lawba
檢索全部法規、司法判解、行政函釋、裁判書、起訴書、論著
服務
TEL:02-2
家事
可 理
關係不再 愛永在
法院家事調解新制讓您不需訴訟，以和平理性協商代
詳
司
http://w