

壹、案

由：據訴，臺南市政府於 70 年間發布實施之「變更佳里都市計畫（通盤檢討）」案，就坐落臺南市佳里區佳里段 1659、1659-3、1659-4、1659-6、1659-7、1659-10、1678-1、1679、1679-1、1680、1680-2、1680-3、1681-3、1681-8、1689-6 地號等 15 筆土地，自日據時期即編定為「祠」地目，且地上建有善行寺，疑未詳查，不當將上開土地，部分劃設為停車場、人行步道用地及商業區，嗣以善行寺建物及土地產權不一為由，否准該寺申請或提報為指定古蹟，復以該寺擅自修建為由，查報認定為違章建築。究該府將上開土地部分劃設為非寺廟用地之理由及相關法令依據為何？據指陳，善行寺雖無土地所有權，但業經法院判決審認有永久地上權，該府否准該寺申請或提報為指定古蹟，是否適法？該寺遭查報為違章建築之始末經過及理由為何？善行寺既已列為歷史建築，惟遭主管機關查報涉及違建，是否影響後續文化資產之保存？等疑義有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

據訴，臺南市政府於 70 年間發布實施之「變更佳里都市計畫（通盤檢討）」案，就坐落臺南市佳里區佳里段 1659、1659-3、1659-4、1659-6、1659-7、1659-10、1678-1、1679、1679-1、1680、1680-2、1680-3、1681-3、1681-8、1689-6 地號等 15 筆土地，自日據時期即編定為「祠」地目，且地上建有善行寺，疑未詳查，不當將上開土地，部分劃設為停車場、人行步道用地及商業區，嗣以善行寺建物及土地產權不一為由，否准該寺申請或提報為指定古蹟，復以該寺擅自修建為由，查報認定為違章建築。究該府將上開土地部分劃設為非寺廟用地之理由及相關法令依據為何？據指陳，善行寺雖無土地所有權，但業經法院判決審認有永久地上權，該府否准該寺申請或提報為指定古蹟，是否適法？該寺遭查報為違章建築之始末經過及理由為何？善行寺既已列為歷史建築，惟遭主管機關查報涉及違建，是否影響後續文化資產之保存？等疑義有深入瞭解之必要案。等情案，經調閱南投縣政府、原民會等機關卷證資料，並於 108 年 10 月 31 日約詢原民會及陳訴人等後，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、本案善行寺座落土地自規劃為都市計畫停車場用地或道路用地迄今已數十年，臺南市政府均無法依都市計畫之規劃進行公共設施開發，顯見當時規劃未能落實評估，臺南市政府既已受理善行寺申請指定為古蹟或申請登錄為歷史建築，且正辦理「變更佳里都市計畫（公共設施用地專案通盤檢討）」陳情意見彙整中，未來建築主體無論是否可登錄或指定為古蹟或歷史建物，相關土地用地規劃該府於各級都市計畫委員會審議時實應依權責審慎處理

(一)查 45 年 3 月 5 日發布實施「佳里都市計畫」時，本案相關土地並未劃設使用分區，至 70 年 11 月 6 日發布實施之「變更佳里都市計畫(通盤檢討)」計畫書內容則載明因原計畫區未有土地使用分區計畫，住宅、商店、工廠混雜一起，造成土地未能合理利用，且有礙都市觀瞻與健全發展，故為匡正土地合理使用與促進都市健全發展，始增訂土地分區使用計畫，依通盤檢討辦法，分別檢討商業區、停車場、寺廟用地及道路用地面積及區位。而審查當時將善行寺座落土地規劃停車場用地原因，僅載明係因佳里市區中心建築已甚為密集，尋找停車場用地不易，故除於社區中心內利用公有地及善行寺劃設停車場各一處，並於三鄰里中心內各劃設停車場一處外，不足之停車場用地可利用公園道作路邊停車，面積共 1.01 公頃；道路用地之規劃，係分為聯外道路、環狀道路、區內道路及公園道 4 種，其中 4 公尺人行步道屬區內道路系統，依土地使用計畫及發展現況，由聯外道路分歧配設之。

(二)查善行寺自 53 年起即屬登記有案之合法寺廟，依現有檔卷資料臺南市政府 70 年間發布「變更佳里都市計畫(通盤檢討)」公開展覽期間，善行寺即陳情表達將該寺現址部分變更為停車場及道路用地係屬有違常理及剝奪該寺權益之強烈訴求，惟經當時臺灣省都市計畫委員會第 165 次會議決議：「併鎮都市計畫委員會第 3 案決議」(即仍保持變更為停車場及道路用地決議)，而 77 年發布「變更佳里都市計畫(第二次通盤檢討)」公開展覽期間，善行寺再次表達陳情將用地變更變更為寺廟用地之訴求，卻經臺灣省都市計畫委員會第 322 次會決議：

「未便採納。理由：佳里鎮通盤檢討後停車場用地尚未達需要面積 2.62 公頃」，縱至 103 年發布「變更佳里都市計畫(第四次通盤檢討)(第一階段)」辦理期間雖亦接獲善行寺所提陳情將停車場用地變更為宗教專用區之建議，仍未獲原臺南縣都市計畫委員會採納。然現況自 70 年間都市計畫變更劃設為停車場及道路用地迄今已數十年，臺南市政府均無法依都市計畫之規劃進行公共設施開發，顯見當時規劃未能落實評估。

(三)106 年、108 年間因臺南市政府辦理「變更佳里都市計畫(公共設施用地專案通盤檢討)」，並依「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第 44 條規定分別於 106 年 3 月 22 日及 108 年 8 月 16 日辦理公告徵求意見。善行寺於 108 年 8 月 30 日提出陳情書，嗣該專案通盤檢討案自 108 年 10 月 31 日起辦理公開展覽，善行寺再度向臺南市政府提出都市計畫變更陳情，該府表示因善行寺另申請指定為古蹟或歷史建物，未來建築主體若可登錄或指定為古蹟或歷史建物，將於各級都市計畫委員會審議期間，併案提交各級都市計畫委員會予以參考審議。

(四)至於善行寺建築主體申請指定古蹟或歷史建物登錄目前之辦理情形，因 94 年間申請駁回原因係由於當時建物與其定著之土地產權權屬不一，土地所有人、建物所有人之爭議無法獲得一致的立場，故該府退請善行寺與金○○協商一致後，再行提出歷史建築申請，該府亦說明 94 年 2 月 5 日「文化資產保存法」於有形文化資產如古蹟、歷史建築等，其中以古蹟指定較具有強制性，而歷史建築登錄則屬於鼓勵性質。當時該法第 9 條規定：「主管機關

應尊重文化資產所有人之權益，並提供其專業諮詢。……」因此實務作法多以尊重私人產權意願為主，故當時時空背景之下，歷史建築之保存，因實質有賴產權人之維護意識，故善行寺登錄歷史建築案，才會要求雙方協商一致後，再行提出歷史建築申請。臺南市政府解釋其本次受理申請原因，除受歷審法院判決內容影響外，亦因文化部 103 年 3 月 26 日文資局蹟字第 1033002389 號函解釋前述「文化資產保存法」第 9 條執行疑義，敘明所有人同意與否非文化資產指定、登錄之前提要件及 105 年間「文化資產保存法」等法規之大幅度修改有關，該府自受理後即著手辦理相關審議前置行政作業，並主動與善行寺聯繫告知相關權利義務及審查办理流程等，目前已於 109 年 4 月 8 日進行文化資產審議現勘程序，未來將定期召開審查會進行審議等。

(五)綜上，本案善行寺座落土地自規劃為都市計畫停車場用地或道路用地迄今已數十年，臺南市政府均無法依都市計畫之規劃進行公共設施開發，顯見當時規劃未能落實評估，臺南市政府既已受理善行寺申請指定為古蹟或申請登錄為歷史建築，且正辦理「變更佳里都市計畫（公共設施用地專案通盤檢討）」陳情意見彙整中，未來建築主體無論是否可登錄或指定為古蹟或歷史建物，相關土地用地規劃該府於各級都市計畫委員會審議時實應依權責審慎處理。

二、有關佳里段 16○○-4 地號等多筆土地標示部註記「徵收工程受益費」部分，經臺南市政府查證土地所有權人金○○無欠繳紀錄後，業由臺南市佳里地政事務所

塗銷該等註記，釐正土地相關圖籍簿冊，避免民眾混淆誤解

- (一)「工程受益費徵收條例」第 2 條規定：「各級政府於該管區域內，因推行都市建設，提高土地使用，便利交通或防止天然災害，而建築或改善道路……等工程，應就直接受益之公私有土地及其改良物，徵收工程受益費……」第 6 條第 2 項規定：「就土地及其改良物徵收之工程受益費，於各該工程開工之日起，至完工後一年內開徵。」其施行細則第 3 條規定：「本條例第 2 條所稱道路，係指公路、市區道路及其必要之附屬設施。」第 17 條規定：「各級政府辦理新築或改善市區道路工程，應向該道路兩旁受益範圍內之公私有土地及其改良物徵收工程受益費。」是以，若各級政府於該管區域內，有新開闢或改善道路工程時，應於一定期間內就該道路兩旁直接受益之公私有土地等徵收工程受益費。
- (二)查本案金○○所有佳里段 16○○-4 地號至 16○○-10 地號等 7 筆土地，土地登記簿記載均有「徵收工程受益費」註記，臺南市政府說明前述子地號雖係由佳里段 16○○地號於 73 年 9 月 17 日逕為分割而來，但因佳里段 1659 地號分割前、後並無「徵收工程受益費」註記之內容，故無法推論佳里段 16○○-4 地號等土地其「徵收工程受益費」註記是否係自母地號轉載而來，依檔卷資料僅得判斷係於 73 年 9 月 17 日囑託登記，惟實際登記理由是否因尚需繳納（或欠繳）工程受益費無法獲悉。

(三)查本案登記金○○所有之佳里段 16○○-3 地號土地使用分區為「停車場用地」，另佳里段 16○○-4 地號及 16○○-10 地號 2 筆土地使用分區則為「道路用地」。依臺南市政府提供資料及其說明，佳里段 16○○-3 地號土地（停車場用地）雖曾由前臺南縣政府地政局於 79 年 4 月 17 日囑託辦理「公告徵收」註記，但因該府嗣後無法籌措地價補償費等緣由，該府於 79 年 6 月 8 日以 79 府地用字第 69326 號函囑託撤銷徵收並塗銷該徵收註記。因本案佳里段 16○○-4 地號及 16○○-10 地號 2 筆「道路用地」迄未依法辦理徵收，且無法獲悉「徵收工程受益費」註記緣由，為求慎重，臺南市佳里地政事務所緣於本案調查期間函詢臺南市政府財政稅務局佳里分局，釐清該等土地所有權人（金○○）是否有欠繳工程受益費等之情事，惟據該局表示土地所有權人（金○○）除無欠繳「徵收工程受益費」外，並同意塗銷該等註記之回復，故臺南市佳里地政事務所據以辦理塗銷該等土地「徵收工程受益費」註記，避免產生混淆誤解。

(四)綜上所述，可知工程受益費之收取係因政府為都市建設而有建築或改善道路等工程緣故，因而向受益之公私有土地依比例收取之稅費，有關佳里段 16○○-4 地號等多筆土地標示部註記「徵收工程受益費」部分，經臺南市政府查證釐清土地所有權人金○○無欠繳紀錄後，業由臺南市佳里地政事務所塗銷該等註記，釐正土地相關圖籍簿冊，避免民眾混淆誤解。

三、關於善行寺陳訴是否得依臺灣高等法院臺南分院 102 年度重上字第 82 號民事判決要求臺南市政府據以登

記地上權一節，因本案地上權並非判決主文所判斷之訴訟標的，臺南市政府（登記機關）尚難據以辦理地上權設定登記

(一)查善行寺建物本體座落金○○所有之臺南市佳里區佳里段16○○地號等6筆土地，建造有磚造平房及通道等，使用面積合計有1,146平方公尺。依歷次法院判決內容可知善行寺在前述土地上享有合法使用權源，係依據日據時期金○○管理人黃○○及全體信徒代表所書立之承諾書，而因金○○曾於70年間訴請善行寺拆屋還地，案經臺灣臺南地方法院、臺灣高等法院臺南分院、最高法院審理確定，終以善行寺於前述土地上享有地上權，而判決金○○敗訴。嗣於101年間金○○復以前述土地之地上權並未定有期限為由，訴請臺灣臺南地方法院終止地上權，惟經臺灣臺南地方法院判斷認定，兩造所爭執之承諾書記載地上權屬於永久之存續，為有意約定之永久地上權，是兩造間明確就所爭執地上權之期間約定為永久存續，且為有效之約定，而駁回金○○聲請之訴求，金○○雖對前述判決提起上訴，惟最終仍獲臺灣高等法院臺南分院認定（度年重上字第82號民事判決）善行寺就該等土地使用有地上權等他項權利之存在，且占有之始並非無權占有之判斷。

(二)善行寺陳訴，金○○原就該寺使用金○○所有之土地訴請法院判決終止其地上權，惟最終歷審法院除駁回金○○聲請外，於判決內容均肯認善行寺擁有合法之地上權權利，土地使用亦非無權占有，因此駁回金○○訴之聲請，至此，應可認定善行寺合法擁有該等土地地上權之權利，而為求將該等權益落

實於土地登記俾以對外展示公信效力，故善行寺陳請臺南市政府是否得據以協助辦理地上權之設定登記，經函臺南市政府查復說明表示，依內政部 79 年 7 月 11 日台內地字第 816948 號函意旨，民事訴訟法第 400 條第 1 項規定確定判決之既判力，僅於判決主文所判斷之訴訟標的，始可發生。若訴訟標的以外之事實，縱令與為訴訟標的之法律關係有影響，因而於判決理由中對之有所判斷，除同條第 2 項所定情形外，尚不能因該判決已經確定而認此項判斷有既判力（最高法院 73 年台上字第 3292 號判例參照）。為求審慎，經另函中央主管機關內政部表示意見，該部亦說明本案臺灣高等法院臺南分院 102 年度重上字第 82 號民事判決理由中，縱認該寺在訟爭土地上有合法有效之永久存續期間地上權，僅係判決理由中判斷，尚難認該判決就該寺於訟爭土地上之地上權權源，已有實體上確定之效力而得據以辦理地上權設定登記。換言之，本案歷審判決理由對地上權存在與否之判斷，因非本案訴訟之標的，並無法據以辦理地上權設定登記。

- (三)綜上所述，關於善行寺陳訴是否得依臺灣高等法院臺南分院 102 年度重上字第 82 號民事判決要求臺南市政府據以登記地上權一節，因本案地上權並非判決主文所判斷之訴訟標的，臺南市政府尚難據以辦理地上權設定登記。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，臺南市政府檢討改進並本權責自行控管妥處。
- 二、調查意見一至三，函復善行寺。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：李月德、仇桂美