

調 查 報 告

壹、案由：據訴：渠等所有坐落合併升格前臺南縣新營市重測前新營段○地號等土地，前經改制前該縣新營市公所於67年函釋為「商業區」，且依法繳納土地稅賦數十載；詎改制前臺南縣政府竟認系爭土地，自45年起即為新營都市計畫之「道路用地」，致權益嚴重受損，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

一、改制前臺南縣鹽水地政事務所66年、67年間及新營公所76年間皆誤認重測前新營段○地號整筆土地均屬商業區；暨改制前臺南縣政府核發之74年5月6日南建局使字第2128號使用執照，亦誤將所坐落之土地均載為商業區，俱戕害都市計畫土地使用管制功能及公信力，洵有違失。

(一)按都市計畫土地使用分區管制乃為促進都市土地合理使用而循都市計畫程序所為之管制方式，其因賦有界定土地財產權範圍之內涵，攸關人民權益至鉅，故主管機關對於人民申請核發土地使用分區證明書之案件，自應確實依照都市計畫程序所規劃之土地使用管制類別謹慎為之。查「新營都市計畫案」於45年11月3日發布實施，嗣於56年2月1日發布實施「新營擴大都市計畫案」，再分於65年11月3日、80年11月19日及94年8月16日發布實施「新營鎮都市計畫通盤檢討案」、「變更新營擴大都市計畫(第一期公共設施保留地專案通盤檢討)案」及「變更新營都市計畫(第二次通盤檢討)案」。都市計畫樁位部份，新營公所則以86年10月21日所工字第21079號公告變更暨擴大新營都市計

畫樁位全面檢測樁位成果圖，公告期間自 86 年 10 月 24 日至 86 年 11 月 22 日止。再配合地籍圖重測，以 95 年 9 月 7 日所工字第 0950016561 號公告「95 年度新營市地籍圖重測區（新營都市計畫區範圍）都市計畫樁位清理補建工程」案都市計畫樁位成果座標表、圖，公告期間自 95 年 9 月 11 日起至 95 年 10 月 11 日止。本案原坐落合併升格前臺南縣新營市重測前新營段 0、148-54、148-108、148-124、148-125、148、148-13、148-18、148-75、148-101、148-107 地號等土地，即於 95 年間配合地籍圖重測及 88、98 年間都市計畫道路地籍逕為分割測量，現為重測後永生段 1130、1130-1、1128、1129、1127、1127-1、1124、982、1126、981、981-1、1123、1123-1、1125、1125-1、1122 地號等土地（下稱系爭土地）。

(二) 本案系爭土地係於 56 年 2 月 1 日發布實施之「新營擴大都市計畫案」，納入都市計畫範圍，據改制前臺南縣政府檢附歷年都市計畫圖指陳，其使用分區迄今未曾變更。次據新營公所查復，依現有發布實施之都市計畫，系爭土地之使用分區包括商業區及道路用地，詳如表 1：

表 1、系爭土地之使用分區一覽表

重測後		使用分區	重測前	
地段	地號		地段	地號
永生段	1130	道路用地	新營段	0
	1130-1	商業區		
永生段	1128	商業區	新營段	148-54
	1124	道路用地		148-108

	1127	道路用地		148-124
	1127-1	商業區		
	1129	商業區		148-125
永生段	982	商業區	新營段	148
	1126	商業區		148-13
	981	道路用地		148-18
	981-1	商業區		
	1123	道路用地		148-75
	1123-1	商業區		
	1125	商業區		148-101
	1125-1	道路用地		
	1122	商業區		148-107

資料來源：新營公所

- (三)惟改制前臺南縣鹽水地政事務所（下稱鹽水地所）竟分以 66 年 12 月 5 日六六所三字第 2757 號函及 67 年 11 月 21 日六七所三字第 4285 號函復陳訴人范○○及當時之臺南縣稅捐稽徵處（本院調查時已改制為前臺南縣稅務局）：「新營鎮新營段 0 地號土地位於延平路旁，校對都市計畫地籍圖並非都市公共設施預定道路，該地有否被道路使用可另行照章申請鑑定。」、「新營鎮新營段 0 號土地屬商業區，並非屬公共設施保留地。」。改制前臺南縣政府針對重測前新營段 148-13、148-18、148-75、148-148-101 及 148-107 地號等土地，核發之 74 年 5 月 6 日南建局使字第 2128 號使用執照，亦將所坐落之土地均載為商業區。又，新營公所以 76 年 9 月 30 日七六所服字第 526 號核發之都市土地分區使用證明書，亦將新營段 0 地號土地載為，係屬新營都市計畫「商業區」。

- (四)據鹽水地所稱，該所上開 66 年及 67 年號函已逾檔案保存年限，函文已銷毀，惟查都市土地地價冊，67 年度重測前新營段 0 地號係位於都市計畫商業區，當時尚未辦理計畫道路逕為分割；另上開號函僅係針對地價業務事項之函文說明，有關都市土地之使用分區證明書之核發尚非地政機關之權責等語。次據改制前臺南縣政府稱，56 年時，都市計畫法並無規定應於細部計畫發布實施後一年內豎立樁誌，計算座標，辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，供公眾閱覽或申請謄本之用；經調閱 74 年 5 月 6 日南建局使字第 2128 號使用執照之相關建造執照申請書，卷附 73 年 7 月 27 日南新建線字第 291 號建築線指示圖，73 年登載上開土地之使用分區為：商業區，非屬道路用地；又該號建築線指示當時現有既成巷道路寬大於計畫道路，係以地籍界線作為建築線，惟似未清楚標示旨揭地號土地現況情形等語。至於新營公所則稱，76 年間核發之使用分區證明書係依據地籍圖，以當時地政單位地籍分割情形核發土地使用分區；目前都市計畫內土地之分區證明申請，須填寫申請書及檢附（申請日）六個月內之地籍圖謄本正本乙份，據以核發土地使用分區證明書。無訂定相關作業規範。都市計畫發布實施後，若無法確認其正確之土地使用分區，會於分區證明書上註明土地涵蓋用地一如部份住宅區、部份道路用地或部份商業區、部份住宅區…等等。並函請地政單位逕為分割，以確定正確之使用分區等語。
- (五)惟依行政院 61 年 9 月 6 日台 61 內字第 8823 號令之要旨，公共設施用地及使用分區之界線應於地籍圖上分割測量，或套繪之，以供參閱。又依行為時地

價調查估計規則（66年6月6日內政部修正發布施行）第12條第1項規定略以：「依本規則第5條第4款規定劃分地價區段時，依左列方法辦理：一、由調查人員攜帶地籍藍圖及基本圖，以地價調查區為單位，實地勘查，就土地之一般狀況、位置、交通、土地使用型態、土地地目等則、分區編定使用及收益情形等作實地之觀察，並斟酌地價之差異，將情況相同或相似之土地劃為一區段。…」，可知地價區段之劃分，係斟酌各項影響地價之因素後，將情況相同或相似之土地劃為同一區段，非謂同一地價區段內之土地，其土地使用分區即屬相同。本案系爭土地當時既未配合都市計畫辦理地籍逕為分割（詳後述），鹽水地所及新營公所復俱未依照行政院上開號令之意旨，套繪都市計畫與地籍圖，即分依當時都市土地地價冊所載內容、地政單位地籍分割情形，查復陳訴人范○○所有重測前新營段0地號土地屬商業區，均有疏失。又，民眾為瞭解都市計畫實施或管制情形，乃向都市計畫主管機關申請核發土地使用分區證明書，該證明書既係行政機關所出具，對外仍具相當之證明效力，廣受社會大眾所信賴，然新營公所竟未訂定核發土地使用分區證明書之相關作業規範，難謂允當，殊值檢討。

（六）另改制前臺南縣政府73年7月27日南新建線字第291號指定之建築線，該府亦自承當時係以現有既成巷道路寬大於計畫道路，故以地籍界線作為建築線，惟似未清楚標示旨揭地號土地現況情形圖等情，致該府嗣後核發之74年5月6日南建局使字第2128號使用執照，有部分坐落土地位於都市計畫道路上，其違失情節，至臻明確。

（七）綜上所述，鹽水地所66年、67年間及新營公所76

年間皆誤認重測前新營段 0 地號整筆土地均屬商業區；又改制前臺南縣政府核發之 74 年 5 月 6 日南建局使字第 2128 號使用執照，亦誤將所坐落之土地均載為商業區，俱戕害都市計畫土地使用管制功能及公信力，洵有違失。

二、新營公所於 65 年 11 月 3 日發布實施「新營鎮都市計畫通盤檢討案」後，未依行為時「都市計畫法」第 23 條及「都市計畫樁測定及管理辦法」第 2 條規定，於該都市計畫發布實施後一年內，豎立樁誌，計算座標，辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，供公眾閱覽或申請謄本之用，核有怠失；改制前臺南縣政府身為都市計畫之地方主管機關，未督促該公所依法行事，亦有疏失。

(一)有關新營都市計畫變更及其都市計畫樁位測定之經過，已如前述。另據改制前臺南縣政府稱，56 年時，都市計畫法並無規定應於細部計畫發布實施後一年內豎立樁誌，計算座標，辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，供公眾閱覽或申請謄本之用；都市計畫樁位測定及管理辦法係 63 年發布實施，因地籍與都市計畫樁位差異過大，72 年起請市鄉規劃局協助分區地形圖重測，73 年起配合都市計畫圖重製才陸續完成測定等語。

(二)惟按「細部計畫擬定後，除首都、直轄市應報由內政部核定實施外，其餘一律由該管省政府核定實施，並應於核定發布實施後一年內豎立樁誌計算座標，辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地，土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。」及「直轄市、縣市政府

、鄉、鎮、縣轄市公所，應於主要計畫或細部計畫核定發布實施後一年內，將主要道路中心樁測釘完竣，並依細部計畫，完成釘樁測量，豎立樁誌，計算座標，辦理地籍分割測量，將道路及其他公共設施用地，土地使用分區之界線，測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。」分為 62 年 9 月 6 日總統令修正公布之「都市計畫法」第 23 條及 63 年 6 月 18 日內政部訂定發布之「都市計畫樁測定及管理辦法」第 2 條所明文規定。

(三)是以，「新營擴大都市計畫案」於 56 年 2 月 1 日發布實施之際，當時相關法令規定即使並未明文規範，都市計畫樁位測定及地籍分割測量之期限，惟依上開條文規定，新營公所於 65 年 11 月 3 日發布實施「新營鎮都市計畫通盤檢討案」後，仍允宜於該都市計畫發布實施後一年內，豎立樁誌，計算座標，辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，供公眾閱覽或申請謄本之用。新營公所遲於 80 年間，始委由前臺灣省政府地政處土地重劃工程規劃總隊全面檢測中心樁，更遲於 86 年間始公告變更暨擴大新營都市計畫樁位全面檢測樁位成果圖，核有怠失。改制前臺南縣政府身為都市計畫之地方主管機關，未督促該公所依法行事，亦有疏失。

三、本案現有之廠前街，因其施設位置與都市計畫道路範圍不一致，致部分土地及其建物坐落都市計畫道路用地上，改制後臺南市政府本於都市計畫地方主管機關權責，允宜儘速研妥解決措施並確實執行，以澈底解決本案經界爭議，落實人民財產權之保障。

(一)查新營公所以 86 年 10 月 21 日所工字第 21079 號公告變更暨擴大新營都市計畫樁位全面檢測樁位成果

圖，已如前述。其中廠前街都市計畫道路中心樁編號為 C957、C1049、C1049-1、C1050、C1051，當時都市計畫道路寬度為 8 公尺。鹽水地所嗣於 88 年間，依據新營公所 87 年 10 月 15 日 87 所工字第 19321 號函辦理新營都市計畫廠前街預定道路逕為分割測量。惟因與陳訴人等認知不符，故陳訴人等於 89 年 12 月 15 日向新營公所陳情所有坐落新營段 148-13、148-54、0 地號等 3 筆土地，原為都市計畫內商業區土地，究於何時及依何程序變更為都市計畫內道路？經新營公所以 90 年 1 月 4 日八九所工字第 22162 號函復：「本案經查其原計畫道路（廠前街）計畫寬度為 8 公尺，而非台端所指『按原來之廠前街係依既成道路規劃為 6 公尺寬』，前述並於本所辦理新營市都市計畫樁位（第二期）測訂疑義第 39 案因其地籍線與都市計畫不符，決議依公告樁位座標成果修改展繪圖街廓線。另為顧及台端等之權益及釐清現有廠前街土地有無因現有地籍線與都市計畫不符而造成疑義，本所將委由測量公司實地鑑測，再視其現況圖，邀集各相關單位協商研辦。」

- (二)新營公所嗣於 90 年 8 月 31 日依上開號函邀集陳訴人及改制前臺南縣政府城鄉發展局、鹽水地所、大川測量公司等相關單位研商廠前街道路寬度疑義並做成結論略以：「1. 原廠前街計畫寬度於民國 56 年 2 月 1 日新營擴大都市計畫發布實施時，其寬度為 6 公尺，地籍據此辦理分割，又 65 年 11 月 3 日發布之新營都市計畫（第一次通盤檢討）時增設 6 公尺道路向東延伸至 2N06 號（中興路）道路，故廠前街計畫路寬應為 6 公尺。2. 依前說明，鹽水地政事務所依據新營市公所 86 年 10 月 21 日公告之中心

樁成果所辦理 8 公尺道路逕為分割與都市計畫寬度不符，其逕為分割之地籍應更正。3. 依都市計畫規劃原意為 6 公尺寬道路，請鹽水地政事務所依前分割 6 公尺地籍鑑測道路中心成果資料，提供新營市公所，供辦理更正新營都市計畫（第二次通盤檢討）之計畫圖與都市計畫樁事宜。」，並依上開結論，以該公所 91 年 8 月 8 日所工字第 0910014590 號函檢送「釐訂本市廠前街道路寬度為六公尺修訂計畫圖說明及現況圖」，請內政部營建署都市計畫委員會納入 91 年 8 月 15 日召開「變更新營都市計畫（第二次通盤檢討）案」專案小組第一次審查會議中一併審核。其變更理由為：該路段原計畫並未註明寬度，但量取寬度似為 8 公尺；而地籍圖為 6 公尺，且已依 6 公尺發照，故配合實際發展變更之。惟經該都委會專案小組第 2 次會議審查意見（編號 13）認為：為避免產生擬變更之土地與原商業區土地為不同土地所有權人所有，造成畸零地之情形，建議維持原計畫。

- (三)新營公所再於 94 年 3 月 11 日邀集陳訴人及相關單位開會研商，其會議結論略以：「1. 依據民國 90 年 8 月 31 日召開研商新營都市計畫廠前街道路寬度疑義案會議結論 1.，請內政部營建署市鄉規劃局南區規劃隊，按原都市計畫樁位於變更新營都市計畫（第二次通盤檢討）案計畫圖，將廠前街修正為六公尺道路。2. 目前該道路前業已大部分依現有路寬六公尺施設，故配合現有道路位置，本所於下次通盤檢討時納入都市計畫變更檢討，未施設側溝部分以儘量使用台糖土地為原則。」。嗣於 94 年 8 月 16 日發布實施之「變更新營都市計畫（第二次通盤檢討）案」，即於都市計畫圖將廠前街註明為 6 公

尺寬，惟該計畫道路並未配合現有道路位置納入都市計畫檢討變更。

- (四)新營公所再於 96 及 98 年間函請鹽水地所，依該公所 94 年 3 月 11 日邀集陳訴人及相關單位研商解決廠前街地籍分割與都市計畫圖疑義案做成之結論辦理地籍逕為分割。然因現有廠前街之施設位置與都市計畫道路範圍不一致，致部分土地及其建物坐落都市計畫道路用地上，陳訴人爰再於 99 年 7 月 8 日向新營公所陳情。經該公所以 99 年 7 月 30 日所工字第 0990012043 號函復同意納入都市計畫通盤檢討中辦理。
- (五)復據改制前臺南縣政府稱，按「變更新營都市計畫（第二次通盤檢討）案」都市計畫圖（民國 73 年 6 月測繪地形圖）中系爭土地、其周邊都市計畫道路及現有巷道之關係，依據「臺南縣建築管理自治條例」規定，應於都市計畫道路境界線指定建築線；本案如涉及土地使用分區變更，仍應循都市計畫法定程序辦理，無法因現有巷道存在而逕行廢止現有都市計畫道路；為維護善意第三人之權益以及考量廠前街南側台糖廠區閒置已久，建議未來納入第三次通盤檢討由地方政府協商台糖並一併檢討周邊交通系統；另配合臺南縣市合併升格，將由市政府統一辦理都市計畫作業等語。
- (六)綜上，有關本案現有之廠前街，因其施設位置與都市計畫道路範圍不一致，致部分土地及其建物坐落都市計畫道路用地上，又配合臺南縣市合併升格，未來都市計畫作業將統一由改制後之臺南市政府辦理，該府本於都市計畫地方主管機關權責，允宜儘速研妥解決措施並確實執行，以澈底解決本案經界爭議，落實人民財產權之保障，並弭民怨。