

高雄高等行政法院判決

107年度訴更一字第16號

) FKT64W1Z1X5L0;@民國109年7月9日辯論

原告 國際興業股份有限公司

代表人 黃國書

訴訟代理人 許世烜 律師

楊家明 律師

葉永芳 律師

被告 臺南市政府經濟發展局

代表人 陳凱凌

被告 臺南市新化地政事務所

代表人 吳昭霖

共同

訴訟代理人 潘俞樺 律師

上列當事人間有關土地登記事務事件，原告提起行政訴訟，經本院106年度訴字第267號判決後，原告不服，提起上訴，經最高行政法院107年度判字第387號判決廢棄原判決，發回本院更為審理，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、被告臺南市政府經濟發展局（下稱經發局）代表人原為殷世熙，於本件訴訟審理中陸續變更為蕭富仁、郭阿梅，再變更為陳凱凌；被告臺南市新化地政事務所（下稱新化地政）代表人原為鄭炳源，於訴訟審理中變更為吳昭霖，均據其新任

01 代表人聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

02 二、按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他
03 訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第
04 2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論
05 者，視為同意變更或加。（第3項）有下列情形之一者，訴
06 之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變
07 更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第
08 2項及第3項第2款分別定有明文。本件原告起訴時訴之聲明
09 為：「（1）被告經發局應通知被告新化地政將臺南市○市
10 區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○號及臺南市○市區○○段○○
11 ○○○○○○○○○○○○○○○○○號土地（下稱系爭土地）之標示部其
12 他登記事項欄位於民國106年1月11日所註記『本標的出售、
13 設定負擔或為其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明
14 文件』之登記塗銷。（2）被告新化地政應將系爭土地之標
15 示部其他登記事項欄位於106年1月11日所註記『本標的出售
16 、設定負擔或為其他處分時，應取得工業主管機關核准之證
17 明文件』之登記塗銷。」嗣於107年12月4日本院更審準備程
18 序變更聲明為：「（1）先位聲明：被告經發局應通知被告
19 新化地政將系爭土地之標示部其他登記事項欄位於106年1月
20 11日所註記『本標的出售、設定負擔或為其他處分時，應取
21 得工業主管機關核准之證明文件』之登記塗銷。（2）備位
22 聲明：被告新化地政應將系爭土地之標示部其他登記事項欄
23 位於106年1月11日所註記『本標的出售、設定負擔或為其他
24 處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件』之登記塗銷
25 。」再於109年4月22日提出行政訴訟聲明狀變更聲明為：「
26 （1）被告經發局應通知被告新化地政將系爭土地之標示部
27 其他登記事項欄位於106年1月11日所註記『本標的出售、設

定負擔或為其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件』之登記塗銷。（2）被告新化地政應將系爭土地之標示部其他登記事項欄位於106年1月11日所註記『本標的出售、設定負擔或為其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件』之登記塗銷。」經核，原告訴之聲明變更前後其請求基礎事實不變，其上述之變更尚屬適當，並無礙於被告之防禦及訴訟之終結，應予准許，合先敘明。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

原告所有系爭土地位於臺南市新市工業區（下稱新市工業區）內。被告新化地政經被告經發局106年1月9日南市○區00000000000號函（下稱106年1月9日函）囑託，就系爭土地於土地之標示部其他登記事項欄加註「本標的出售、設定負擔或為其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件」（下稱系爭註記）。原告不服，提起行政訴訟，經本院106年度訴字第267號判決駁回，原告猶不服，提起上訴，經最高行政法院107年度判字第387號判決將原判決廢棄，發回本院更為審理。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 1、被告經發局係以106年1月9日函囑託被告新化地政依產業創新條例第51條規定，就系爭土地之地籍資料加註「出售、設定負擔或其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件」；惟產業創新條例於99年5月12日公布施行，已超過5年時效，依行政程序法第131條第1項及第2項規定，被告經發局之請求權（囑託註記權）因時效完成而當然消滅。且被告經發局於106年1月9日函所為囑託註記行為，

其目的為日後將系爭土地移轉為工業區管理機關所有，凍結原告就系爭土地之自由處分，嚴重損及原告之土地所有權權益，竟未依行政程序法第39條規定通知原告，亦未給予原告有充分陳述意見之機會，顯然系爭註記違背法令。再者，系爭註記雖非土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記事項，固不生不動產取得、設定、喪失及變更之效力，惟系爭註記乃是被告具公法規制性之行政行為，就原告所有之系爭土地註記（凍結處分），對外（形成）發生限制土地所有權行使之法律效果，即難謂非行政處分；且系爭註記非單純之資訊揭露，非單純警示或提醒第三人注意，也非單純公務上之連繫，而係創設、增加原告未有之法律效果（限制原告將系爭土地出售、設定負擔或為其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件），對原告之自由權及財產權產生限制，依司法院釋字第156、423、724號解釋，即具有行政處分之性質，被告經發局囑託登記之行為乃係違法之行政處分。

2、最高行政法院98年12月份第2次庭長法官聯席會議決議已闡示，除非有人民預見法律將有所變更，現行法律規定有不清楚或紊亂之現象，立法者欲藉由溯及性法律加以整理或清除；現行法律違憲而無效，立法者以新規定取代；因溯及性法律所造成之負擔微不足道；溯及性法律係為達成極為重要之公益上目的，且其重要性高於法安定性之要求等情形外，立法機關及行政機關均應遵守法律不溯既往原則。系爭註記影響原告權益頗鉅，已違反最高行政法院98年12月份第2次庭長法官聯席會議所揭示之「溯及性法律所造成之負擔微不足道」，也違反「溯及性法律係為達成極為重要之公益上目的」，自不得溯及既往適用，被告經

發局卻將99年公布施行之產業創新條例適用於62年成立之新市工業區，顯有違反法律不溯及既往原則而有不適用法規（行政程序法第5條）及適用不當之繆誤。

3、憲法第15條規定，人民之財產權應予保障，國家因公用或其他公益目的之必要，固得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償，且應儘速發給，此有司法院釋字第400、440、445、503、703、732、737、747號解釋在案，此乃國家普世遵行之法則，放諸四海皆準，且為聯合國人權保障公約所一再宣示，即便是工業區內閒置土地，依原促進產業升級條例第38條有強制收買之規定，政府尚須發還工業區開發管理基金，否則有公法上不當得利（參見司法院釋字第515號解釋），產業創新條例第42條亦設有償徵收之規定、第46條之1設有閒置土地強制拍賣之規定，在在顯示政府取得人民財產，須依法有償徵收，絕無溯及性強制歸公之道理。就論理法則而言，既然因公用或公益目的（譬如作為道路使用之私人財產），國家尚須依法徵收道路用地，並迅速給予合理之補償，舉輕明重，系爭土地並非相關法令所定義「道路」用地，縱係「道路」用地，產權為私人所有，依上述司法院釋字第400號等解釋，須依法有償徵收，且應儘速給予合理之補償。在新市工業區62年設立當時之獎勵投資條例並無此規定，系爭註記違反憲法第15條規定。

4、新市工業區內及附近土地曾經於98年間經地籍圖重測，地籍線因重測而有變動（原為港子墘段土地，重測後在工業區西側邊界處有三德段、華美段兩個地段之分界線），故62年間編定之工業區範圍、65年間實施都市計畫細部計畫所編定各類土地之範圍，均因98年間重測而有變動其界址

線位置，確有部分土地界址線移到工業區範圍外之水溝內。原告雖於原審表示不請求勘驗現場鑑界測量，惟仍應有調查必要。系爭三德段865、866、867及868地號等4筆土地，業經臺南市政府財政稅務局106年地價稅課稅土地清單列為課稅土地，並經臺南市政府建築管理單位核准興建廠房為建築基地，非屬公共設施用地，系爭註記不合法。

5、系爭土地全部位於工業區外圍邊界上，道路用地徵收後剩餘的畸零地，新市○○區○○○○道路用地，已於80年間經新市區公所徵收，如土地位於新市工業區範圍內，應在80年間徵收完畢。另參酌被告經發局網頁查詢資料可知工業區內公共設施為零，更可證明系爭土地不在工業區範圍內。又被告提出之規劃地籍圖，製作日期及製作人均付之闕如，尚難作為本件有關工業區範圍之證明。依改制前臺南縣政府65年3月30日南府建字第31753號函：「關於國際興業股份有限公司核准開發之新市工業用地之編定範圍，應以行政院核定所附地籍範圍圖蓋有戳記色線為準，請查照。」是以，新市工業區之範圍應以「行政院核定所附地籍範圍圖蓋有戳記色線」為準。至被告提出之「邱永漢國際興業股份有限公司土地坐落：臺南縣○鄉○○○段縮尺分1/1200」，無發文單位之公文、圖名，亦無製作日期、製作人，圖上並無標示與經行政院核定之地籍範圍圖相關之文字記載，且圖中紅色線上所蓋戳記，戳記上之文字模糊難以辨認，該圖是否為臺南縣政府65年3月30日南府建字第31753號函所稱行政院核定所附地籍範圍圖，尚有可議。被告應舉證證明系爭土地均位於新市工業區範圍內，否則其遽加註記，即有逾越權限之議。

6、縱認系爭土地位於工業區範圍內，惟系爭華美段54地號土

01 地面積42.87平方公尺、96-1地號土地面積61.30平方公尺
02 、97-1地號土地面積10.36平方公尺、三德段865地號土地
03 面積152.07平方公尺、866地號土地149.74平方公尺、867
04 地號土地面積105.65平方公尺及868地號土地面積104.90
05 平方公尺，7筆土地面積合計626.89平方公尺，土地公告
06 現值合計新臺幣（下同）8,529,991元，並非毫無價值之
07 土地；其中三德段865、866地號2筆土地為華美段159-178
08 建號等建物之建築基地；三德段867、868地號2筆土地則
09 為華美段180至187及361建號等建物之建築基地。又三德
10 段865及866地號2筆土地與上開地上建物為共同擔保標的
11 物，在96年12月31日即已設定抵押權予第一商業銀行股份
12 有限公司。又求美工藝股份有限公司（下稱求美公司）建
13 造執照相關資料中「建造執照及雜項執照規定項目審查表
14 」，「地號表」載明建築基地為新市鄉○○○段760、000
15 00000000000000000000000000000000號等6筆土地，其土地
16 使用分區或編定均屬「300：工業區」土地，上開6筆建築
17 基地中761、761-1地號分割為761、761-1、761-3、761-4
18 地號，重測後為三德段865、866、867、868地號，是系爭
19 三德段865、866、867、868地號土地乃屬建築物之建築基
20 地，在96年申請建造執照時，上開4筆土地（原港子墘段7
21 61、761-1）之土地使用分區編定屬○○○區○○○道路
22 或其他公共設施用地。是以，系爭三德段865、866、867
23 、868地號等4筆土地，其土地使用分區屬工業區之建築用
24 地，顯然不是道路公共設施用地，被告以上開4筆土地屬
25 公共設施用地而加以註記，即屬違法。另依臺南市政府工
26 務局109年2月7日南市工管二字第1090166962號函可知，
27 重測前港子墘段761地號土地全部○○○區○○○○段○○○

○○○號土地則部分屬道路用地，部分屬工業區，則系爭三德段865、867地號土地全部屬都市計畫○○○區○○○道路用地，應無爭議，而三德段866、868地號土地則為一部分屬「道路用地」，一部分屬「工業區」，既然有一部分不符合產業創新條例第51條規定之「公共設施用地」，在被告未將土地依都市○○○道路用地之範圍逕為分割前，遽然將三德段866、868地號土地均視為道路用地加以註記，即違反產業創新條例第51條規定，而侵害原告之所有權，原告請求塗銷，應有理由。至於系爭華美段54、96-1及97-1地號土地雖為道路用地，如位於工業區範圍內，則屬於應徵收而未徵收之土地。依原獎勵投資條例規定，有關工業區公共設施用地應由該管政府機關照價收買。此項有關原告所有權之保障，不應因新法之實施而喪失，既然應照價收買，則被告援引產業創新條例第51條第2、3項所規定公民營事業開發工業區公共設施用地所有權應無償移轉予工業區管理機構，租售、設定負擔應報經當地地方主管機關核准之相關規定而加以註記，即有可議。

7、依最高法院103年度判字第692號判決反面解釋，如行政機關囑託登記機關註記事項非僅為資訊之揭露，而是對外直接發生法律效果，對人民之自由或權利形成限制時，則已逾越行政權得行使之範圍，應有法律或授權之法規命令為依據，否則即屬違法。原告就系爭土地之所有權，應受法律保障，依設立工業區時之獎勵投資條例，關於工業區公共設施用地，應由主管機關照價收買，而事後亦由改制前臺南縣政府辦理徵○○○區○○道路用地，是原告就系爭土地之所有權應受法律保障，如被告欲取得其所有權，應以價購或徵收之方式，不能逕予沒入或無償移轉。雖

產業創新條例第68條規定，關於原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，適用該條例之規定。然有關人民財產權之保障，應不能以新法溯及既往的剝奪，而得由被告主張無償移轉。是被告依產業創新條例有關工業區公共設施用地應無償移轉予主管機關之規定之保全而加以註記，已難謂無損害原告之土地所有權，已生禁止原告出租、處分等法律上效果，自應有法律規定或法律授權之行政命令，始得為註記行為。至經濟部工業局101年2月13日工地字第10100128700號函，並非法律或授權之命令，又詳查產業創新條例、產業創新條例施行細則等法律及授權制定之法規命令中，均未有工業區主管機關就產業創新條例第51條第2、3項所規定之公共設施用地得囑託登記機關逕行於人民土地註記「本標的出售、設定負擔或為其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件」之規定。則被告經發局未依法律或法律授權之法規命令，僅依其他行政機關之函文為據，遽為囑託登記機關於系爭土地註記之侵害人民權利行為，即違反法律保留原則，亦難認適法。

- 8、依據74年11月15日發布實施之「變更新市都市計畫（第一次通盤檢討案）」，有關係爭土地附近位置（即新市○○區○○○○道處），確有部分土地由原工業區用地變更為4米寬道路用地之記載，然而，都市計畫變更內容並非記載某某地號土地變更為道路用地，其變更內容係記載：○○○○區○○○鄰○道部分，變更5公尺深為鐵路用地（面積0.010公頃）及4公尺深為人行步道」，是以，有關74年11月15日發布實施之「變更新市都市計畫（第一次通盤檢討案）」之工業區西側4米寬人行步道範圍，即是鐵道用

01 地向外（東）測量4公尺寬（深）之範圍，屬計畫道路用
02 地，其餘部分不在變更範圍內，則屬原都市計畫「工業區
03 」用地範圍。求美公司之建造執照申請暨核准資料中套繪
04 圖，有關係爭三德段4筆土地相關位置之道路用地範圍暨
05 建築線位置，確實是依照都市計畫留設4米寬之計畫道路
06 範圍後，再標示出建築線位置。由74年11月15日發布實施
07 之「變更新市都市計畫（第一次通盤檢討案）」之書、圖
08 ，及建造執照卷內建築線指示套繪圖等可知，臺南市政府
09 工務局核准指定建築線及核發建造執照，係依都市計畫規
10 定而為審核，並無錯誤。

11 （二）聲明：

12 1、被告經發局應通知被告新化地政將系爭土地之標示部其他
13 登記事項欄位於106年1月11日所註記「本標的出售、設定
14 負擔或為其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文
15 件」之登記塗銷。

16 2、被告新化地政應將系爭土地之標示部其他登記事項欄位於
17 106年1月11日所註記「本標的出售、設定負擔或為其他處
18 分時，應取得工業主管機關核准之證明文件」之登記塗銷
19 。

20 三、被告答辯及聲明：

21 （一）答辯要旨：

22 1、依最高行政法院105年度判字第354號及107年度判字第387
23 號判決意旨可知，土地登記規則第29條並非就註記登記所
24 為規定，行為時土地登記規則第29條第1項第13款規定無
25 法推得政府機關囑託登記機關為註記，須有法律或經明確
26 授權之法規命令為依據。

27 2、被告經發局依內政部101年11月26日內授中辦地字第10160

41194號函（下稱內政部101年11月26日函）意旨，以106年1月9日函囑託被告新化地政辦理系爭註記之登記，內容為「本標的出售、設定負擔或為其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件。」等字。觀諸系爭土地土地登記第一類謄本，系爭註記內容係於土地標示部之「其他登記事項」欄記載「本標的出售、設定負擔或為其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件。」足徵被告新化地政於土地登記簿標示部上所為系爭註記，確係依被告經發局106月1月9日函內容為之，且未逾越囑託範圍。準此，系爭註記乃被告經發局、新化地政，所選擇主動揭露之資訊及方式，以此方式促使地政機關登記人員注意，並使公眾於申請閱覽系爭土地土地登記謄本時對土地之管制即可清楚知悉至明。最高行政法院107年度判字第387號判決亦認定被告新化地政依被告經發局囑託為系爭註記，核與產業創新條例第51條第2項、第3項規範目的相符，亦無違背比例原則及法律保留原則，原告指稱被告新化地政所為系爭註記，係不法侵害原告所有權之行為，顯無理由。

3、產業創新條例第51條第2項、第3項規定所規範之對象，應非僅限「管理機構」，亦非僅限於「無償移轉予管理機構」之公共設施用地。職是之故，為確保產業園區及工業區之公共設施用地及公共建築物與設施能符合原規劃使用，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，該工業用地或工業區未廢止編定者，其土地之取得、租售、使用及管理，應適用產業創新條例之規定，且該等工業區如尚未申請成立管理機構，該工業區之開發單位，則應依產業創新條例第52條第1項、第50條第1項各款規定成立管理機構，而工業區之開發單位為公民營事業

者，該工業區之公共設施用地及公共建築物與設備應無償移轉予管理機關以辦理管理維護，且涉及公共設施用地及公共建築物與設備之租售、設定負擔或為其他處分，非經直轄市、縣（市）主管機關核准，不生效力。惟若，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業區，縱未設有管理機構，且工業區內之公共設施用地，亦未移轉予管理機關，然此僅關涉管理機構之成立及公共設施用地之取得問題，與工業區內土地之管理及維護等，分屬二事，不可據此推論系爭土地無產業創新條例第51條第2項、第3項規定適用，自不待言。

4、依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，該工業用地或工業區未廢止編定者，其土地之取得、租售、使用及管理，應適用產業創新條例之規定，乃係行為時產業創新條例第68條規定，且依其立法理由可知，立法者有意明文規範法規用於現在仍存在、尚未終結之事實或法律關係，故行為時產業創新條例第68條所規範者，係跨越原獎勵投資條例、原促進產業升級條例及產業創新條例等施行時期之法律關係，而非溯及適用於施行前業已終結之法律關係，該條文並無違反法律禁止溯及既往之情事，本件應適用產業創新條例暨相關子法規定，原告稱新市工業區係62年間成立之老舊工業區，不適用現行產業創新條例規定云云，顯係對法規有所誤解，不可採用。

5、參照產業創新條例第51條第3項立法理由，其用語為「為避免……與原規劃使用性質不同」，可知性質上原規劃性質作為公共設施用地之土地，在未經廢止編定或變更用途前，仍受工業區核准計畫之管制，屬產業創新條例按原規劃性質使用之規範標的。故該條文所指「公共設施用地」

之合目的解釋不以嗣後經都市計畫劃定為「公共設施用地」之土地為限，尚包括工業區開發或核准設立或變更時依工業區計畫圖冊原規劃使用性質作公共設施之土地在內。又依都市計畫法臺灣省施行細則第22條、都市計畫法臺南市施行細則第21條規定可知，關於工業區土地應按原規劃使用性質之使用管制，仍應適用原獎勵投資條例等有關法令，不因核定實施都市計畫而排除該等法令之適用。故原告主張系爭土地經劃定為「乙種工業區」而非「公共設施用地」，應非屬產業創新條例第51條規定之「公共設施用地」云云，並不可採。又按工業園區各種用地用途及使用規範辦法第6條第1項第1款及第8條規定，新市○○區○○道路及排水系統、水道等設施用地，應屬新市工業區區內公共設施用地並應按所核定之計畫使用。

6、新市工業區係原告於62年間依據當時獎勵投資條例（80年1月30日廢止）相關規定申請開發，並報奉行政院62年5月22日台62內4405號函核准編定設置，迄今未廢止編定之工業區。另臺南縣政府65年3月30日南府建工字第31753號函記載「關於國際興業股份有限公司核准開發之新市工業用地之編定範圍，應以行政院核定所附地籍範圍圖蓋有『截記』色線為準」，而臺灣省政府建設廳65年3月19日建一字第37530號函記載「關於貴縣新市工業用地之編定範圍應以行政院核定，所附地籍範圍圖蓋有『戳記』色線為準」，故上開臺南縣政府函所載之「截記色線」，恐係「戳記色線」之誤植。又關於新市工業區地籍圖範圍，另有「邱永漢國際興業股份有限公司新市工業區用地圖」，觀此圖之邊界範圍係以色線圈記，色線之邊角蓋有長方形戳記，與上揭函文所載「戳記色線」內容大致相符，此應可作

為認定新市工業用地編定範圍之依據。且此「邱永漢國際興業股份有限公司新市工業區用地圖」，亦核與新市工業區規劃地籍圖、新市工業區用地平面圖相符，均得作為認定新市工業區範圍之用。

7、系爭華美段54地號土地重測前為「港子墘段703-3地號」（分割自港子墘段703地號），經核對重測前地籍圖及新市工業區用地平面圖，港子墘段723地號土地位於新市工業區地籍範圍圖邊界內，而「港子墘段703-3地號」土地位於同段723地號土地西側（即新市工業區邊界內），故應屬新市工業區。又系爭華美段96-1地號土地，分割自同段96地號土地，重測前為「港子墘段379-24地號」（分割自港子墘段379-5地號），經核對重測前地籍圖、新市工業區用地平面圖及邱永漢國際興業股份有限公司新市工業區用地圖，756地號土地位於新市工業區地籍範圍圖邊界內，而「港子墘段379-5地號」應位於新市○○區○○於○○段○○○○○號土地，分割自同段97地號土地，重測前為「港子墘段756-3地號」（分割自港子墘段756地號），經核對重測前地籍圖及新市工業區用地平面圖，756地號土地位於行政院核定之新市工業區地籍範圍圖邊界內，且於62年9月14日登記核准規劃為工業用地，則系爭華美段97-1地號土地自應位於新市工業區內。另系爭三德段865地號土地重測前為港子墘段761地號、三德段866地號土地重測前為港子墘段761-1地號（分割自港子墘段761地號）、三德段867地號土地重測前為港子墘段761-3地號（分割自港子墘段761地號）、三德段868地號土地（分割自港子墘段761-1地號），故系爭三德段4筆土地，均係分割自港子墘段761地號土地，參酌62年土地登記簿，該地經核准規

劃為工業用地，且核對重測前地籍圖及新市工業區用地平面圖，港子墘段761地號土地位於新市工業區地籍範圍圖西側邊界內，故系爭三德段4筆土地自屬新市工業區內土地。此外，系爭三德段4筆土地於65年2月21日以前屬都市計畫以外土地，65年2月21日發布實施之「新市鄉都市計畫核定案」劃設為工業區，嗣於74年11月15日發布實施之「變更新市都市計畫（第一次通盤檢討）案」變更○○○區○○○道路用地」。再於92年10月21日發布實施之「變更新市都市計畫（第二次通盤檢討案）」仍劃設為「道路用地」，是以，系爭三德段4筆土地，於65年2月21日後始屬都市計畫內土地，故改制前臺南縣政府62年9月13日南府地甲字第82352號函核准工業用地規劃，實係依原獎勵投資條例核准之新市工業區規劃，而非都市計畫之使用分區。且依原獎勵投資條例第51條規定，核定編定為工業用地者，其區位應與區域計畫或都市計畫相互配合，然此無礙土地核定編定為工業用地後，如該工業用地未廢止編定，該等土地屬編定工業用地土地並應按核定計畫使用之理。基此，系爭三德段4筆土地於62年9月14日核准規劃為新市工業區工業用地後，既然新市工業區至今仍存在而未廢止編定，故該4筆土地自始至終均係新市工業區內土地。

8、系爭華美段54地號等6筆土地登記謄本其他登記事項記載：「（一般註記事項）所有權移轉登記應檢附主管機關核准文件辦理」，係改制前臺南縣政府建設局依79年12月29日制定之促進產業升級條例第37條第3項規定所為，與新市工業區相關，而與都市計畫無關。又促進產業升級條例於88年12月31日修正，原第37條第3項修正為第60條第4項，後於91年1月31日修正公布之促進產業升級條例刪除第

60條第4項。促進產業創新條例第60條第4項刪除後，有關工業用地原依規定於土地登記簿標示部其他登記事項欄內之註記事項需否予以塗銷乙節，依內政部91年3月29日台內中地字第0910004315號函：「工業區土地原依促進產業升級條例第60條受讓人應以興辦工業人為限及檢附核准文件申辦所有權移轉登記等相關規定業已刪除，原依上開規定於土地登記簿標示部其他登記事項欄內註記之相關事項已失所附麗，本應予以塗銷，惟考量塗銷該註記事項之清理工作，需花費相當人力，且並無立即塗銷之急迫性，日後倘遇有工業區土地之申辦案件時，再由審查人員簽註併予塗銷該項註記。」從而，系爭土地土地登記謄本有前述「（一般註記事項）所有權移轉登記應檢附主管機關核准文件辦理」註記，與系爭註記係屬不同註記，前者註記未因當時促進產業升級條例第60條第4項刪除而失所附麗，然該註記未即時塗銷，係參酌上述內政部函辦理，並非無故不予塗銷。是以，系爭土地如欲辦理移轉，因前者註記已失所附麗，故應依系爭註記辦理。又系爭註記所謂工業主管機關，依產業創新條例第3條規定，系爭土地如欲辦理移轉，應取得工業主管機關即被告經發局之同意。

9、依據臺灣光復時期土地登記簿，港子墘段703、756、761地號土地均記載「據台南縣政府（62）9.13南府地甲字第82352號函核准工業用地規劃」等字樣，故由上開土地分割出來之系爭華美段54、97-1地號、三德段865至868地號等6筆土地，應係62年間依獎勵投資條例核准規劃之新市工業區工業用地。而華美段96-1地號土地登記謄本之其他登記事項雖無「（一般註記事項）所有權移轉登記應檢附主管機關核准文件辦理」之註記，惟依港子墘段379-24地

號土地之臺灣省臺南縣土地登記簿「備考」記載：「所有
權移轉登記應檢附主管機關核准文件辦理，依據台南縣政
府79.5.18府建工字第60392號函」，核與前述註記內容相
符，由此推知，分割自港子墘段379-24地號之華美段96-1
地號土地，應屬受促進產業升級條例規範之工業區用地。

10、依原告申請設置新市工業區時之開發計畫書暨其所附新市
工業區工業用地出售辦法第2點，載明工業區土地規劃為
「公共設施土地」及「可供設廠土地」兩類並明列供「道
路、水溝、綠帶保留地、辦公大樓（郵局、銀行、報關行
、招待所、會議室、辦公廳）、保稅倉庫、保健及樂育中
心變電所」使用之公共設施用地，為23,000坪或57,851公
頃，開發成本估計包括購地費用10,512,213元、公共設施
費用13,400,900元，由此可知，新市工業區設置時即規劃
有非供出售之公共設施土地，且系爭土地於原規劃時即為
「道」（道路用地）或「水」（即水利圳埤用地）或「田
」（水利圳埤用地旁之水田用地），核與上述新市工業區
申請設置原規劃之道路、水溝等公共設施土地，及現行工
業園區各種用地用途及使用規範辦法第6條第1項第1款規
定之公共設施用地相符，自應受產業創新條例第51條第3
項規範。況依前所述，本件應按原規劃使用性質之使用管
制，且應適用產業創新條例暨相關法令，不因核定實施都
市計畫而排除該等法令之適用。縱依原告主張本件適用都
市計畫，惟依臺南市新市區公所都市計畫土地使用分區（
或公共設施用地）證明書，系爭土地○○○區○○○道路
用地」且係屬都市計畫法所稱之公共設施保留地，亦非原
告可為建築用地。系爭土地係新市工業區原規劃作為公共
設施之土地，性質上屬產業創新條例所指之「公共設施用

地」，而臺南市政府授權辦理產業創新條例業務之主管機關為被告經發局而非臺南市政府工務局，故臺南市政府工務局所核發之建造執照及使用執照，與原告違反上開規定違法使用系爭土地之事實，應無關涉，自難據此認定被告經發局適用產業創新條例暨相關法令，有所違誤。

11、臺南市政府都市發展局（下稱都發局）109年5月20日南市都管字第1090530422號函記載，74年11月15日「變更新市都市計畫（第一次通盤檢討）案」時，新市工業區（工四）西側毗鄰鐵道用地位置變更為4公尺人行步道及5公尺鐵路用地，人行步道係屬計畫道路系統。復依都發局106年8月23日南市者都管字第1060888675號函（下稱都發局106年8月23日函）說明，系爭三德段865、866、867、868地號等4筆土地，其都市計畫歷程於74年11月15日發布實施之「變更新市都市計畫（第一次通盤檢討）案」變更○○○區○○○道路用地」。嗣於92年10月21日發布實施之「變更新市都市計畫（第二次通盤檢討）案」仍劃設為「道路用地」。且依臺南市新市區公所106年9月28日106新市00848號都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書，亦認定系爭三德段4筆土地，屬「道路用地」。又系爭三德段4筆土地之寬度為4公尺，西側毗鄰之土地為同段332地號土地，故系爭三德段4筆土地之寬度，核與前述74年11月15日變更新市都市計畫（第一次通盤檢討）案變更新市工業區（工四）西側毗鄰鐵道部分之4公尺人行步道相符。從而，系爭三德段4筆土地均為道路用地，屬公共設施用地，被告經發局於106年1月9日函依產業創新條例第51條第3項暨其立法意旨及內政部101年11月26日函要旨，囑託被告新化地政依法註記（註記登記日期為106年1月

11日），於法相符。另系爭三德段4筆土地，於98年間進行地籍重測地籍調查時，均經被告新化地政通知土地所有權人實地協助指界後，確認土地坐落、界址、面積、使用狀況等，由原告委託蘇咨綾到場，並同意協助指界之結果，而為指界人簽章，顯見原告同意系爭三德段4筆土地之地籍圖重測結果，並無異議，重測土地之界址亦係由原告依其所有權實際管理範圍辦理指界所為，原告明確知悉系爭三德段4筆土地之坐落位置、界址、面積及使用狀況，依其土地寬度及位置，原告自應知悉地籍圖重測後系爭三德段4筆土地屬4公尺計畫道路，原告否認系爭三德段4筆土地屬道路用地，顯係臨訟推諉之詞，不可採信。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：系爭土地是否屬於新市工業區內之公共設施用地？原告請求塗銷系爭註記有無理由？

五、本院的判斷：

（一）前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，有系爭土地土地登記第一類謄本（前審卷第55至62頁）、被告經發局106年1月9日函（前審卷第125至126頁）、本院106年度訴字第267號判決（本院卷1第39至66頁）、最高行政法院107年度判字第387號判決（本院卷1第17至36頁）等附卷可參，應堪認定。

（二）應適用的法令：

1、產業創新條例第39條第1項、第5項：「（第1項）產業園區得規劃下列用地：一、產業用地。二、社區用地。三、公共設施用地。四、其他經中央主管機關核定之用地。…（第5項）第1項各種用地之用途、使用規範及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

01 2、產業創新條例第50條：「（第1項）產業園區應依下列規
02 定成立管理機構，辦理產業園區內公共設施用地及公共建
03 築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜：一、中央主
04 管機關或直轄市、縣（市）主管機關開發之產業園區，由
05 各該主管機關成立，並得委託其他機關或公民營事業成立
06 或經營管理。二、公民營事業開發之產業園區，由各該公
07 民營事業於辦理土地租售時，向所在地直轄市、縣（市）
08 主管機關申請成立法人性質之管理機構。三、二以上興辦
09 產業人聯合申請設置產業園區，應自所在地直轄市、縣（
10 市）主管機關公告設置時，成立管理機構。四、單一興辦
11 產業人申請設置之產業園區或該產業園區全部租售予另一
12 單一興辦產業人單獨使用時，得免成立管理機構。（第2
13 項）中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關依前項規
14 定成立之管理機構，其組織、人員管理、薪給基準、退職
15 儲金提存、撫卹及其他相關事項之辦法，由各該主管機關
16 定之。（第3項）中央主管機關或直轄市、縣（市）主管
17 機關依第1項第1款規定委託成立管理機構之經營、管理
18 及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

19 3、產業創新條例第51條：「（第1項）中央主管機關或直轄
20 市、縣（市）主管機關開發之產業園區，其公共設施用地
21 及公共建築物與設施，由該產業園區之管理機構代管，並
22 應依下列規定登記。但本條例另有規定者，不在此限：一
23 、中央主管機關開發之產業園區，其所有權登記為國有，
24 管理機關為經濟部。但社區內之公共設施用地及公共建築
25 物與設施，其所有權登記為所在地之直轄市、縣（市）有
26 ，管理機關為該直轄市、縣（市）主管機關。二、直轄市
27 、縣（市）主管機關開發之產業園區，其所有權登記為所

屬直轄市、縣（市）有，管理機關為該直轄市、縣（市）主管機關。（第2項）公民營事業開發之產業園區，其公共設施用地及公共建築物與設施之所有權，應無償移轉登記予各該管理機構。但公共設施用地及公共建築物與設施係供不特定對象使用或屬社區範圍內者，其所有權應登記為所在地之直轄市、縣（市）有，並由該直轄市、縣（市）主管機關管理。（第3項）前項公民營事業移轉登記所有權予各該管理機構後，該公共設施用地或公共建築物與設施之租售、設定負擔或為其他處分，非經直轄市、縣（市）主管機關核准，不生效力。」

4、產業創新條例第52條第1項：「本條例施行前開發之工業區，得依第50條規定成立管理機構。」

5、產業創新條例第68條：「本條例施行前，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，適用本條例之規定。」

6、都市計畫法臺南市施行細則第21條：「依原獎勵投資條例、原促進產業升級條例或產業創新條例規定編定開發之工業區內建築物及土地之使用，得依其有關法令規定辦理，不受第17條至第19條之限制。」

7、工業園區各種用地用途及使用規範辦法第6條第1項第1款：「工業園區內公共設施用地以供下列設施使用：一、公共設施：○○○區○○○○○道路……。」

（三）按人民之財產權應予保障，憲法第15條定有明文。憲法所保障之人民基本權利，具有防禦權功能，人民於其基本權利受到國家侵害時，得請求國家排除侵害行為。國家之侵害行為如屬負擔行政處分，受害人民得主張該行政處分違法，損害其權益，依行政訴訟法第4條規定提起撤銷訴訟

，以排除該侵害行為。國家之侵害行為如屬行政事實行為，此項侵害事實即屬行政訴訟法第8條第1項所稱之「公法上原因」，受害人民得主張該行政事實行為違法，損害其權益，依行政訴訟法第8條第1項規定提起一般給付訴訟，請求行政機關作成行政處分以外之其他非財產上給付，以排除該侵害行為。例如土地登記簿上註記「本土地涉及違法地目變更，土地使用管制仍應受原『田』地目之限制」，事實上影響其所在土地所有權之圓滿狀態，侵害土地所有權人之所有權，土地所有權人認上開註記違法者，得向行政法院提起一般給付訴訟，請求排除侵害行為即除去系爭註記（回復未為系爭註記之狀態）（最高行政法院99年度3月第1次庭長法官聯席會議決議意旨參照）。依此，人民因財產權受侵害，提起行政訴訟，只要國家之行政事實行為，有對人民之財產權造成損害之可能，即有賦與人民提起一般給付訴訟，以請求排除該行政事實行為（結果除去請求權）之必要。又按憲法所定人民之自由及權利，凡不妨害社會秩序公共利益者，均應受保障，僅於符合憲法第23條規定之條件下，得予以限制；至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異；涉及人民其他自由權利之限制者，應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許（司法院釋字第443號解釋理由參照）。可知，行政機關所作成之行政行為若未對人民之自由或權利形成限

制時，即不生法律保留問題。依土地法所為之不動產物權登記具有公示力與公信力，登記之內容自須正確真實，以確保人民之財產權及維護交易之安全，乃司法院釋字第600號解釋所明闡。是不動產物權登記制度有確保人民財產權及維護交易安全，公、私益兼顧之目的。為達此政策目的，於必要時，可由登記機關於相關土地之登記簿標示部上註記一定資訊，如該註記僅為資訊之揭露，未對外直接發生法律效果，而對人民之自由或權利未形成限制時，依前所述有關法律保留之論述，應為行政權得行使之範圍，在公益與私益之平衡下，如與比例原則無違，登記機關於所掌登記簿為必要之註記，縱無法律或授權之法規命令為依據，應難認屬違法（最高行政法院103年度判字第692號、105年度判字第354號、106年度判字第284號、107年度判字第74號、107年度判字第387號判決要旨參照）。是依最高行政法院判決表示之向來見解可知，登記機關為達成國家特定政策目的，雖無法律或授權之法規命令為依據，固得於僅為資訊之揭露，未對外直接發生法律效果，未對人民自由或權利形成限制之情形下，於表彰不動產權利登記文件上自為裁量註記，但登記機關為註記時理應確認該註記事項已為確定之資訊，而不得將未經證實之資訊，以宣示國家政策之名義，任意登載於不動產物權登記簿上，亦屬事理之當然。

（四）經查，被告經發局囑託被告新化地政於106年1月11日就系爭土地辦理系爭註記，係註記於系爭土地登記謄本土地標示部之一般註記事項欄內，而非註記於土地所有權部，且未改變原有系爭土地所有權人、面積及權利範圍之記載乙節，有原告提出系爭土地登記第一類謄本在卷可稽（原審

卷第55至62頁），是以系爭註記並未改變系爭土地仍為原告所有之權利狀態，自堪以認定。惟按「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」為民法第765條規定所明定，此即說明所有權者，除有法令所定之限制外，於事實上及法律上管領其物唯一之權利，並得要求其他人不得稍加妨害及干涉。然系爭註記內容已對原告106年1月11日以後欲行使系爭土地之出售、設定負擔或為其他處分之所有權能時，增設其應先履行「取得工業主管機關核准之證明文件」之公法義務，不論此項公法義務是否出於法令規定之要求，系爭註記之結果，事實上已對原告系爭土地所有權之行使形成限制，原告並稱：系爭土地編號4至7部分（重測前為臺南市○市區○○○段○○○○○○○○○號土地），曾於96年間連同同段760、760-1、760-2地號土地由第三人求美公司以之為建築基地，經臺南市政府工務局核准發給建照而得興建廠房，嗣後並經該局續核給使照而得使用土地上之建物，原告並以上開土地及廠房全部向銀行供擔保設定最高限額抵押。詎被告於106年間於系爭土地登記謄本作成系爭註記，致銀行認原告提出之擔保品有瑕疵，將註銷融資等語（本院卷1第421頁），經核與原告所提改制前臺南縣政府（96）南工局使字第03493號使用執照、（96）南縣造字第5390號建造執照規定項目審查表、地號表、現況計畫圖、套繪圖、被告提出系爭土地編號4至7之土地登記公務用謄本等文件（本院卷1第137至141、235至245、475至489頁）記載內容相符。是以系爭註記雖未實質否定或剝奪原告對系爭土地之所有權利，但事實上因該註記之存在，使得第三人望之卻步，影響系爭土地既有之設定負擔，並

因而影響原告對系爭土地所有權之圓滿狀態，揆諸前揭決議意旨之說明，原告自得就系爭註記提起一般給付訴訟，以回復未為系爭註記之狀態，合先敘明。

（五）關於原告第1項聲明部分：

1、第按政府為獎勵投資加速經濟發展，促進產業升級，健全經濟發展，及促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力，先後制定獎勵投資條例（49年9月10日公布至80年1月30日廢止），促進產業升級條例（79年12月29日公布至99年5月12日廢止），及產業創新條例（99年5月12日公布）作為規範。又產業創新條例第68條立法理由謂：「本條例施行前，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，其區內土地之取得、租售、使用及管理，仍應有法可循，爰明定適用本條例之規定。」依上，足認產業創新條例公布後，就依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，仍在運作者，關於其土地之取得、租售、使用及管理等事項，有產業創新條例規定之適用，為立法者有意之安排。

2、次觀諸產業創新條例第39條第1項、第5項、第50條第1項第2款、第51條第2項及第3項、第52條第1項規定及同條例第51條第3項立法理由：「……三、依第50條第1項第2款規定公民營事業開發之產業園區，應成立法人性質之管理機構，為避免該管理機構任意處分區內公共設施用地或公共建築物與設施，而降低公共設施用地面積比率，或與原規劃使用性質不同，爰於第3項明定其處分應報經直轄市、縣（市）主管機關核准；未經核准者，其租售、設定負擔或為其他處分之行為，不生效力。」意旨，足認立法者有意限制產業園區內公共設施用地及公共建築物與設施之

所有權移轉，並賦予主管機關對於公共設施用地及公共建築物與設施之租售、設定負擔或為其他處分之核准權，確保產業園區及工業區之公共設施用地及公共建築物與設施能符合原規劃之使用，以達成促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力之立法目的。依此，內政部101年11月26日函略謂：「……為產業創新條例第51條第2項、第3項所明定，是為避免上開公共設施用地或公共建築物與設施，有未經直轄市、縣（市）主管機關核准而為出售、設定負擔或為其他處分，致失其效力之情形，同意由各直轄市、縣（市）政府將公民營事業開發之產業園區尚未註記之部分公共設施用地或公共建築物與設施之地段及地、建號等列冊囑託該管登記機關於登記簿標示部其他登記事項欄辦理註記登記。」係內政部以土地登記主管機關之地位，為協助下級機關受囑託辦理註記登記，基於職權所為之解釋性規定，核其內容，除與產業創新條例第51條第2項、第3項規範意之目的相符外，以「註記」方式，作為確保產業園區及工業區之公共設施用地及公共建築物與設施能符合原規劃使用之手段，對相關人權利之影響，未逾必要程度，所採取之方法與其所欲達成之目的亦屬相當，行政機關據該函受囑託辦理「註記」，尚難認係不法侵害土地所有權人之財產權，與比例原則及法律保留原則亦無違背（最高行政法院107年度判字第387號判決要旨參照）。

- 3、是依前揭最高行政法院表示之法律見解，各直轄市、縣（市）政府將公民營事業開發之產業園區尚未註記之部分0000000000000000段○○○○號等列冊囑託該管登記機關於登記簿標示部其他登記事項欄辦理產業創新條例第51條第3項規定之登記註記，係因該等產業

園區內之公共設施用地在辦理登記註記以前，早經99年間公布施行之產業創新條例普遍且全面性之限制其處分權利，並非因登記註記以後始發生限制所有權之效果，登記註記之性質只是將該等土地所有權業已存在之法令限制予以揭示而已。至於依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，只要該工業區尚未廢止適用，依產業創新條例第68條規定，本應一同受前揭規定之適用。雖產業創新條例第52條第1項規定上開工業區得成立管理機構，亦得不成立管理機構，但無論其是否成立管理機構，仍無損於該工業區之開發單位或直轄縣市政府應對園區內之公共設施用地應積極管理以符合原規劃使用要求之公法義務。乃原告訴稱產業創新條例溯及適用62年間依原獎勵投資條例規定興辦開發之新市工業區，有違法律不溯及既往原則，且產業創新條例已於99年公布施行，被告遲至106年間始辦理系爭註記，亦已罹於登記請求權時效云云，洵屬無據。惟依前揭最高行政院所表示之法律見解可知，各直轄縣市政府得對某筆土地辦理產業創新條例第51條第3項規定之登記註記，首先其應屬產業創新條例第51條所指之產業園區（包含依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區）內之土地；其次，依都市計畫法臺南市施行細則第21條及工業園區各種用地用途及使用規範辦法第6條第1項第1款規定觀之，該筆土地亦必須於產業園區規劃作公共設施用地使用者，始有產業創新條例第51條第3項規定之適用，並得依內政部101年11月26日函辦理登記註記。

4、關於系爭土地是否為新市工業區範圍內之土地部分：

（1）如附表所示7筆土地俱為原告所有，為97、98年間因地

籍圖重測所變更之地籍編號，其中附表編號1之華美段54地號土地，重測前為港子墘段703-3地號土地，79年9月18日自同段703地號分割而來；編號2之華美段96-1地號土地，分割自同段96地號，重測前為港子墘段379-24地號，並於76年12月2日自同段379-5地號分割而來；編號3之華美段97-1地號土地，分割自同段97地號，重測前為港子墘段756-3地號，並於65年11月30日自同段756地號分割而來；編號4之三德段865地號土地，重測前為港子墘段761地號土地；編號5之三德段866地號土地，重測前為港子墘段761-1地號土地（761-1地號係於79年2月13日自同段761地號因分割所增加之地號）；編號6之三德段867地號土地，重測前為港子墘段761-3地號土地，亦係自同段761地號分割而來；編號7之三德段868地號土地，重測前為港子墘段761-4地號土地，則自同段761-1地號分割而來之事實，為兩造所是認，並有如附表所示土地登記公務用謄本、台南縣土地登記簿、土地異動索引等文件在卷可證（本院卷1第465至489、629、679至686頁），則此等事實自堪信實。

（2）新市工業區係原告於62年間依據原獎勵投資條例相關規定申請開發，並報奉行政院62年5月22日台62內4405號函核准編定設置，原告並於62年6月28日以邱國（62）總字第036號函檢送原告規劃之開發計畫書送請經濟部工業局核定，雖該開發計畫書附有新市工業區土地位置圖，但該附圖僅為位置簡圖，並無任何土地編號之標示（本院卷1第390頁）；至改制前臺灣省政府曾以62年8月6日府建一字第86134號函表示檢送新市工業區位置圖、地籍平面圖、主要道路系統規劃圖及土地清冊等物予

內政部等機關，但該函已無保存函文附件，僅說明該工業區總面積為24.5086公頃等情，有被告提出原告並無爭執之原告62年6月28日函、改制前臺灣省政府62年8月6日函等文件在卷可參（本院卷1第345至404頁）。

（3）又被告於本院準備程序提出「國際興業股份有限公司新市工業區規劃地籍圖」一份（本院卷1第295頁），主張上開規劃地籍圖為原告於新市工業區核定設置當時所繪製，亦可說明新市工業區之範圍等語。然查，縱認上開規劃地籍圖為原告所繪製，被告始終無法說明該圖實際繪製之時點，以及該圖究係屬哪份公函之附屬文件。且被告於本院準備程序係陳稱：上開規劃地籍圖內凡有標示土地地號者，均屬新市工業區之範圍等語（本院卷1第332頁），然查，上開規劃地籍圖有各種顏色之標示，唯獨沒有圈劃出新市工業區之範圍界線，且若將該圖上所有標示地號土地均視為新市工業區範圍，其坐落土地之位置圖形明顯與原告62年6月28日函所附新市工業區位置圖簡圖不符，並將重測前港子墘段756地號土地西側均全部納入新市工業區範圍。依此，被告嗣後又改稱：上開規劃地籍圖應該僅是規劃圖，並非嗣後定案之新市工業區範圍圖，如以此張規劃地籍圖來判斷新市工業區之範圍，尚非妥當等語（本院卷1第333頁）。是以前揭被告提出之新市工業區規劃地籍圖尚不足以作為新市工業區範圍認定之資料，已堪可認定。

（4）嗣後被告復提出改制前臺南縣政府65年3月30日南府建工字第31753號函謂：「關於國際興業股份有限公司核准開發之新市工業用地之編定範圍，應以行政院核定所附地籍範圍圖蓋有戳（應為「戳」字之誤）記色線為準

，請查照。」並隨函檢附改制前臺灣省政府建設廳65年3月19日建一字第37530號函及「國際興業股份有限公司新市工業用地範圍圖」影本乙份為證（本院卷1第491至495頁，其中範圍圖之彩色影本附於本院卷1第429頁）。依上開新市工業用地範圍圖所示，其有圈劃出新市工業區之外圍邊界，除詳載區內土地地號外，位於邊界區內之土地亦以箭頭標示其地號，其中東側邊界含「雜723」地號、西南側邊界含「道756」地號、西側邊界含「建760」地號，此均為重測前舊地號之標示。而港子墘段723地號土地位於同段703-3地號土地之東側，今依前揭範圍圖所示，港子墘段723地號土地尚屬新市工業區範圍，則附表編號1所示土地亦自當於前揭範圍圖所示之新市工業區範圍內；另港子墘段756地號土地既為上開範圍圖所包含，則附表編號3之土地亦應屬新市工業區。此外，上開範圍圖均未標示出港子墘段379-5（或379-24）、761（或761-1、761-3、761-4）地號土地，則附表編號2、4至7之土地是否位於前揭範圍圖所示之新市工業區範圍內，尚有疑義。

（5）雖被告嗣後另提出不能判定製作日期及出處之「邱永漢國際興業股份有限公司新市工業區用地圖」一份為證（本院卷1第553頁），主張此圖之邊界範圍係以色線圈記，色線之邊角蓋有長方形戳記，與改制前臺南縣政府65年3月30日函所附範圍圖內容大致相符，故此亦應可作為認定新市工業用地編定範圍之依據等語。然查，該圖所標示之地籍編號並非使用系爭土地重測前之地號（例如該圖西側臨省鐵路土地標示為「田444、水444-1、田444-2」，被告稱此為日據時期之土地編制，並非系爭

土地重測前之港子墘段之地籍編號)，且地界形狀亦與系爭土地重測前後之土地界線顯有不同，縱使該圖並非虛構，但因其既使用港子墘段更早以前之地界編號，顯見其製作時間更早於被告先前提出之「國際興業股份有限公司新市工業區規劃地籍圖」文件（本院卷1第295頁），而上開規劃圖尚且未經定案，則製作期間更早、又無從認識並判斷系爭土地地籍界線之「邱永漢國際興業股份有限公司新市工業區用地圖」，自更難認得作為新市工業用地編定範圍之認定。

(6) 又被告續提出系爭土地自臺灣光復以來之各類土地登記謄本，依光復後土地登記簿資料顯示系爭土地重測前未分割之地號，即改制前臺南縣○市鄉○○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號土地，於62年9月14日辦理土地標示部登記時，均以備註欄記載：「據台南縣政府（62）、9、13南府地甲字第82352號函核准工業用地規劃」；且系爭土地亦於79年間於台南縣土地登記簿備考欄登記註記：「所有權移轉登記應檢附主管機關核准文件辦理，依據台南縣政府79、5、18府建工字第60392號函」，而上開79年之註記於88年間辦理地籍資料電子處理作業以後，仍續登載於系爭土地之土地標示部；再者，系爭土地於62年及79年所為之註記，與其他新市工業區範圍內之土地○○○○○段00000000000000000000號）相同，亦均於同時期辦理同一內容之註記乙節，有被告提出原告並無爭執之系爭土地登記公務用謄本、光復後土地登記簿、台南縣土地登記簿、華○段0000000000000000000000號土地登記公務用謄本等文件在卷可證（本院卷1第465至489頁；本院卷2第59至316頁）。被告並稱：系

01 爭土地62年所為之註記，係依原獎勵投資條例第51條規
02 定，核定編定為工業用地規劃後所為之註記；至於系爭
03 土地79年所為之註記，則係改制前臺南縣政府建設局依
04 79年間制定之促進產業升級條例第37條第3項規定所為
05 ，因促進產業升級條例於88年12月31日修正，原第37條
06 第3項修正為第60條第4項，後於91年1月31日修正公布
07 之促進產業升級條例又刪除第60條第4項規定，致79年
08 註記變成贅文，惟內政部91年3月29日台內中地字第091
09 0004315號函謂：「工業區土地原依促進產業升級條例
10 第60條受讓人應以興辦工業人為限及檢附核准文件申辦
11 所有權移轉登記等相關規定業已刪除，原依上開規定於
12 土地登記簿標示部其他登記事項欄內註記之相關事項已
13 失所附麗，本應予以塗銷，惟考量塗銷該註記事項之清
14 理工作，需花費相當人力，且並無立即塗銷之急迫性，
15 日後倘遇有工業區土地之申辦案件時，再由審查人員簽
16 註併予塗銷該項註記。」等語，此即系爭土地及其他新
17 市工業區土地仍部分保留79年註記之故等語，並提出原
18 告復無爭執之促進產業升級條例修正條文節錄文、內政
19 部91年3月29日函、改制前臺南縣政府91年4月3日府地
20 籍字第0910050912號函等文件在卷可佐（本院卷2第51
21 至57頁），是由系爭土地登記簿所留存之62年及79年註
22 記內容觀察，足證系爭土地確於62年間由改制前臺南縣
23 政府依原獎勵投資條例第51條規定，經層級核准後所編
24 定之工業用地，並於核定當時即登記註記於土地登記簿
25 上，且與其他新市工業區工業用地實施相當之註記及同
26 受嗣後修訂之促進產業升級條例及產業創新條例所規範
27 ，則系爭土地應均屬產業創新條例第51條所指之產業園

區內之土地，已足堪認定。乃原告仍稱系爭土地非屬原
獎勵投資條例所設立之工業用地範圍云云，自屬無據。

5、關於系爭土地是否業經規劃作公共設施用地部分：

(1) 查被告經發局就系爭土地辦理系爭註記，係以系爭土地
經新市鄉都市計畫規劃編定為道路用地，故系爭土地自
屬產業園區內之公共設施用地等語，並以臺南市新市區
公所106年9月28日出具之都市計畫土地使用分區證明書
、都發局106年8月23日函等文件為證（前審卷第225至
227頁；本院卷1第687頁）。而原告就系爭土地編號1至
3部分並無爭執，但否認系爭土地編號4至7部分為公共
設施用地，並主張系爭土地編號4至7部分向來為臺南市
政府財政稅務局列為應課徵地價稅之土地，且第三人求
美公司以重測前臺南縣新市鄉○○○段757、758、000
00000000000000000000號土地於94年間申請指定建
築線時，亦係經改制前臺南縣新市鄉公所依65年2月21
日南府建都字第18016號公告發布實施之都市0000
00000段000○號土地使用分區○○○區○○段○○○
○○○號土地○○○區○○○道路用地部分工業區，隨後
經改制前臺南縣政府以96南縣造字第5390號建造執照核
准作為建築基地使用，業經建築完成並取得使用執照，
則系爭土地編號4至7部分既為建築基地，自無可能為公
共設施用地等語，亦有原告提出臺南市政府工務局檢送
96南縣造字第5390號建造執照卷所附之94年11月8日94
年所建字第13927號建築線指示（定）申請書圖、建造
執照及雜項執照規定項目審查表、地號表、現況計畫圖
、套繪圖等文件為證（本院卷1第235至247頁；卷2第13
1至133頁）。是以系爭土地編號1至3部分業經都市○○

○○○道路用地乙節，為兩造所不爭，並有臺南市新市區公所106年9月28日出具之都市計畫使用分區證明書乙份（前審卷第225頁）在卷可佐，則前揭3筆土地即屬產業園區內之公共設施用地之事實，即堪可認定。

（2）次查，被告提出之都發局106年8月23日函關於系爭土地編號4至7部分都市計畫歷程說明略以：「（一）65年2月21日以前屬都市計畫以外土地，65年2月21日發布實施之『新市鄉都市計畫核定案』劃設為『工業區』。（二）74年11月15日發布實施之『變更新市都市計畫（第一次通盤檢討）案』變更○○○區○○○道路用地』。（三）92年10月21日發布實施之『變更新市都市計畫（第二次通盤檢討）案』仍劃設為『道路用地』。」等語（本院卷1第687頁），此即說明系爭土地編號4至7部分原經65年都市計畫編定工業區，待至74年變更都市計畫時始改編定為道路用地，而其後都市計畫雖於92年間再次變更，但未改動該部分土地之使用分區。又查，新市工業區於65年間都市計畫編定為「工四」用地，其西側毗鄰15米鐵路用地，嗣74年變更都市計畫第一次通盤檢討時，標示變更內容為：○○○區○○○鄰○道部分，變更5公尺深為鐵路用地（面積0.10公頃）及4公尺深為人行步道。」其後此部分之都市計畫即不曾變更等情，有65年新市都市計畫圖、改制前新市鄉公所74年8月製作之變更新市都市計畫（第一次通盤檢討）書、圖等文件在卷可稽（本院卷2第269至277、317頁）；而都發局復以109年5月20日南市都管字第1090530422號函表示：新市工業區（工四）西側毗鄰鐵路用地部分，於65年都市計畫並無規劃4公尺深之人行步道，而74年變更都市

計畫所增設之人行步道則屬計畫道路系統等語（本院卷2第333頁）。由是觀之，新市工業區西側土地於74年新市鄉都市計畫變更，主要係將其西側9公尺深之土地，改編為拓寬既有之鐵路用地（增加5公尺寬）及增設4公尺寬之計畫道路，則該4公尺寬計畫道路西側應臨拓寬之鐵路用地，東側始為工業區（工四）用地。再查，系爭土地編號4至7之西側毗鄰同段332地號（鐵路用地）土地，東側則毗鄰華美段215、217地號（工業區）土地，於98年實施重測時，系爭土地編號4至5、編號6至7之寬度適為4公尺等情，亦有被告提出原告並無爭執之臺南市○市區○○段○○○段000000000000

0號4至7之重測地籍調查表、界址標示補正表等文件在卷可證（本院卷2第367至383頁），則系爭土地編號4至7適為74年變更都市計畫所指西側臨鐵路用地、東側臨工業區用地之4公尺計畫道路，此核與都發局106年8月23日函所述意旨相符，則系爭土地編號4至7亦應屬產業園區內之公共設施用地。

（3）雖原告舉96南縣造字第5390號建造執照卷所附之94年11月8日94年所建字第13927號建築線指示（定）申請書圖、建造執照及雜項執照規定項目審查表、地號表、現況計畫圖、套繪圖等文件，主張改制前臺南縣新市鄉公所亦曾於94年11月間因求美公司指定建築線之申請，審定其建築基地之港子墘段761（即重測後之系爭土地編號4、6）、761-1（即重測後之系爭土地編號5、7）地號土地都市計畫使用分區分別○○○區○○○道路用地部分工業區，並已審認74年變更都市計畫所增設之4公尺寬計畫道路，復經改制前臺南縣政府發給建造執照，自應

以改制前臺南縣新市鄉公所94年間就指定建築線之審定為據。然查，改制前臺南縣新市鄉公所於00000000000000000000號4至7都市計畫使用分區，係表明依據65年2月21日南府建都字第18016號公告所為（參本院卷2第131頁），而非依據申請當時已有之74年或92年公告之都市計畫，則其對系爭土地編號4至7使用分區判定之法規依據引用錯誤，已難遽信，況港子墘段761-1地號土地係於74年變更都市計畫以後，於79年間自同段761地號土地分割而出，且分割形狀南北不均（參被告新化地政109年5月25日所測字第1090047809號函，本院卷2第345至351頁），何以僅有港子墘段761-1地號為部分道路用地部○○○區○○○段○○○○號仍為工業區之情形？雖96南縣造字第5390號建造執照所附現況計畫圖及套繪圖有另標示建築線，並說明建築基地包含部分港子墘段761-1地號土地及同段761地號土地全部，但該圖為原告委請建築師製作之建築圖說，並非都市計畫地籍套繪資料，則該等資料尚不得據為都市計畫使用分區判定之基準，故原告前揭主張，亦無足取信。

（4）綜此，系爭土地均經都市○○○○○道路用地，而系爭土地復為產業園區內之土地，則該等土地即為○○○區○○道路用地，並為產業創新條例第51條第3項規定所指之公共設施用地，則揆諸前揭規定之說明，被告經發局自得就系爭土地囑託被告新化地政辦理系爭註記。

（六）關於原告第2項聲明部分：

1、按土地登記規則第29條第12款規定：「政府機關遇有下列各款情形之一時，得囑託登記機關登記之：……十二、其他依法規得囑託登記機關登記者。」上開條文並未規定行

01 政機關囑託登記時須提出登記原因證明文件等相關資料，
02 顯見在囑託登記之場合，為囑託登記之機關無須提出登記
03 原因之證明文件，則地政機關為登記時，除事實上不能或
04 無從辦理，得將實情函復外，並無就囑託登記原因之適法
05 正當與否，加以審查之權。

06 2、揆諸前揭說明，所謂「結果除去請求權」乃人民因其權利
07 受公權力之違法干涉，請求排除該違法干涉之事實結果，
08 以回復原有狀況之權利，其目的在於排除違法行政行為之
09 結果，以回復於違法干涉前存在之狀態。查本件被告經發
10 局依內政部101年11月26日函文意旨，以106年1月9日函囑
11 被告新化地政辦理系爭註記之登記，此有被告新化地政10
12 6年6月14日所登字第1060062261號函、被告經發局106年1
13 月9日函及內政部101年11月26日函附卷可稽（前審卷第67
14 至69、71、125至126頁）。復觀諸系爭土地土地登記第一
15 類謄本，系爭註記內容係於土地標示部之「其他登記事項
16 」欄記載「本標的出售、設定負擔或為其他處分時，應取
17 得工業主管機關核准之證明文件。」等字樣（前審卷第55
18 頁至第62頁），足徵被告新化地政於土地登記簿標示部上
19 所為系爭註記，係依被告經發局106月1月9日函囑內容為
20 之，而依上開說明，因囑託登記之機關無須提出登記原因
21 之證明文件，則被告新化地政為登記時，除事實上不能或
22 無從辦理，得將實情函覆外，並無就囑託登記原因之適法
23 正當與否加以審查，亦即就囑託登記原因而言，被告新化
24 地政並無審查權限，則原告主張系爭註記事實上影響系爭
25 土地所有權之圓滿狀態，提起一般給付訴訟，欲排除系爭
26 註記違法干涉之結果，只要直接請求被告經發局通知被告
27 新化地政將系爭註記塗銷，登記機關即被告新化地政自應

01 依被告經發局之囑託塗銷系爭註記，即可排除違法行政行
02 為之結果，回復其原有狀況之權利，根本毋庸另行請求被
03 告新化地政將系爭註記塗銷，則原告第2項聲明基於公法
04 上結果除去請求權，請求被告新化地政應將系爭土地之標
05 示部其他登記事項欄位於106年1月11日之系爭註記塗銷，
06 即無理由，應予駁回。

07 (七) 綜上所述，原告前揭主張，均不足取，而系爭土地確為新
08 市○○區○○○○道路用地，則被告經發局依產業創新條
09 例第51條第3項及內政部101年11月26日函示，囑託被告新
10 化地政於系爭土地標示部辦理系爭註記，並無違誤。乃原
11 告訴請被告經發局應通知被告新化地政將系爭註記塗銷及
12 被告新化地政應將系爭註記塗銷等情，均為無理由，均應
13 予駁回。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦
14 方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一
15 一論述之必要，併予敘明。

16 六、結論：原告之訴為無理由。

17 中 華 民 國 109 年 7 月 30 日

18 高雄高等行政法院第二庭

19 審判長法官 吳 永 宋

20 法官 孫 奇 芳

21 法官 林 彥 君

22 以上正本係照原本作成。

23 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
24 未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由
25 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
26 定駁回。

27 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴

訟法第241條之1第1項前段)

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一) 符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二) 非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。

中華民國 109 年 7 月 30 日

書記官 謝 廉 縈

附表：系爭土地重測前後地號明細

編號	重測後土地地號	重測前土地地號
1	臺南市○市區○○段○○○號	臺南縣新市鄉○○○段703-3地號，分割自同段703地號
2	臺南市○市區○○段○○○○○號	臺南縣新市鄉○○○段379-24地號，分割自同段379-5地號
3	臺南市○市區○○段○○○○○號	臺南縣新市鄉○○○段756-3地號，分割自同段756地號
4	臺南市○市區○○段○○○○○號	臺南縣新市鄉○○○段761地號
5	臺南市○市區○○段○○○○○號	臺南縣新市鄉○○○段761-1地號
6	臺南市○市區○○段○○○○○號	臺南縣新市鄉○○○段761-3地號，分割自同段761地號

(續上頁)

01
02
03
04

7	臺南市○市區○○段○○○○號	臺南縣新市鄉○○○段761-4 地號，分割自同段761-1地號
---	----------------	------------------------------------