

壹、案由：據訴，新竹縣政府在民國46年，將新竹市親仁段二小段12地號土地，不當辦理所有權移轉登記為縣有。新竹縣政府進行親仁里都市更新案，使居民面臨拆屋還地的處境。究竟實情為何？有調查之必要案。

## 貳、調查意見：

據訴，登記為新竹縣所有之新竹市親仁段二小段12地號土地，原屬日據時期日人被遣返後之無主土地，民國(下同)38年政府播遷來臺時，當地住民父母一輩經政府安排在該地建屋，後代則延續居住生活迄今已長達6、70年。詎新竹市地政事務所於辦理土地總登記時，未公告將該土地所有權登記給38年已合法且和平繼續善意使用該地之住戶，竟於46年由登記機關以違法不實之登記，將所有權登記為新竹縣所有，剝奪合法住戶之權益。該等住戶係於自己之土地自建房舍，且建物亦屬實施建築管理前之合法建物，如今新竹縣政府實施都市更新，並無權利反對住戶參加都市更新之分配，然而新竹縣政府卻意圖用不實登記取得之土地權利來剝奪住戶的合法權益，配合建商利用司法強制驅逐住戶。又該地係當時之地政機關以偽造之登記文件辦理登記為新竹縣所有，依據土地登記規則第144條規定，登記證明文件經該主管機關認定係屬偽造者，於第三人取得該土地權利之新登記前，登記主管機關得於報經直轄市或縣(市)地政主管機關查明後塗銷之。故本案應查明後，由住戶辦理建物面積測量分割就其權利範圍登記取得土地所有權，或塗銷其全部之土地權利後將土地所有權登記國有，改由中央政府主持都市更新等情。

案經調閱陳訴人歷來陳訴事證與有關機關之函復說明等相關檔案，並蒐集日據時期及臺灣光復初期土地登記制度等相關文獻，嗣於108年4月11日詢問新竹市政府副市長沈慧虹、都市發展處處長陳凱凌、地政處處長吳堂安、新竹縣政府秘書長陳季媛、財政處處長黃國峯、地政處副處長古瓊漢、內政部地政司簡任視察林家正、財政部國有財產署組長陳美芳等相關主管人員，再於同年6月11日詢問陳訴人，已完成調查，調查意見於下：

一、本案坐落新竹市親仁段二小段12地號土地源自日據時期「新竹郡新竹街水田壹參六番（原為『竹北一堡水田庄百參拾六番』）」，乃係大正11年6月5日以「相續」原因由周春傳移轉登記為「周宜銘」所有，再於大正11年7月7日以「杜賣契字」原因移轉登記為「新竹州」所有，並因「區畫變更」而於昭和10年8月1日「轉寫」（改編）為「新竹市旭町二丁目拾貳番」土地；臺灣光復後，經於46年2月9日以「奉令接管」原因登記為新竹縣所有（土地登記簿即「舊簿」載為「旭町二丁目拾貳地號」）；至於該筆土地之「旭町二丁目」地段名稱，原係新竹市政府於42年間已通案改編為「親仁段二小段」，迨至53年7月16日始因辦理土地分割而於土地登記簿謄本變更登載為「親仁段二小段」，業據內政部及新竹市政府檢附日據至臺灣光復後各時期土地登記簿等相關資料影本證述並確認在案，是以新竹縣所擁有上開土地之所有權，仍應受土地法第43條有關土地登記效力之保障：

按土地法第43條規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」本案登記為新竹縣有之坐落新竹市東大路之親仁段二小段12地號土地（面積2,161平方公尺，屬都市計畫第二種住宅區，下稱本案土地），位屬新竹縣政府委外辦理「擬定新竹市親仁段二小段12地號等43筆土地<sup>1</sup>都市更新事業計畫案」之都市更新單元範圍。該筆土地之土地登記過程，據內政部及新竹市政府檢附日據至臺灣光復後各時期土地登記簿等相關資料影本（如附件所示）證述並確認如下，則新竹縣擁有上開土地所有權，仍應受土地法第43條有關土地登記效力之保障當非無據：

---

<sup>1</sup> 總面積11,436m<sup>2</sup>，其中中華民國持有面積275m<sup>2</sup>、新竹縣持有面積11,044m<sup>2</sup>、新竹市持有面積117m<sup>2</sup>。

- (一) 本案土地源自日據時期「新竹郡新竹街水田壹參六番」土地（原為明治41年2月5日辦理登記之「竹北一堡水田庄百參拾六番」），經於大正11年6月5日間以「相續」原因由原所有權人（業主）周春傳（原登記住所為「竹北一堡新竹街土名北門百參拾番地」）移轉登記為周宜銘所有，大正11年7月7日再以「杜賣契字」原因移轉登記為「新竹州」所有。大正13年7月18日，毗鄰之水田136-1、132-2、133-1、134-3及135-3番土地再合併入本案土地。上開土地嗣因「區畫變更」而於昭和10年8月1日「轉寫」（改編）為「新竹市旭町二丁目拾貳番」土地。
- (二) 臺灣光復後，本案土地經新竹縣政府之囑託，於46年2月19日以「39年10月25日由新竹縣政府奉令接管」原因，登記為新竹縣有（土地登記簿即「舊簿」載為「旭町二丁目拾貳地號」）。至於該筆土地之「旭町二丁目」地段名稱，原係新竹市政府於42年間已通案改編為「親仁段二小段」，迨至53年7月16日始因辦理土地分割而於土地登記簿謄本變更登載為「親仁段二小段」（本案土地登記過程詳下表所示）。

**本案新竹市親仁段二小段12地號土地登記沿革表**

登記號數	土地標示	所有權人	標示異動	所有權異動
73	水田庄 136番 (新竹 郡新竹 街水田 壹參六 番)	周春傳 周春渠	1甲4分9厘6毛5 系(「竹北一堡水田 庄百參拾六番」於 明治41年2月5日 辦理登記，業主周 春傳登記住所為 「竹北一堡新竹街 土名北門百參拾番 地」)	

登記號數	土地標示	所有權人	標示異動	所有權異動			
		周春傳 周春渠	1 甲 3 分 8 厘 5 毛 5 系(大正 3 年 6 月 5 日分割)				
		周春傳		大正 4 年 4 月 2 日杜賣契字由周春渠移轉周春傳			
		周春傳	2 分 4 厘 6 毛 1 系(大正 10 年 11 月 19 日分割) ※「竹北一堡水田庄百參拾六番」於大正 10 年 11 月 19 日調整為「新竹郡新竹街水田壹參六番」				
		周春傳	建地(大正 11 年 3 月 7 日地目變更)				
		周宜銘		大正 11 年 6 月 5 日相續由周春傳移轉周宜銘			
		新竹州		大正 11 年 7 月 7 日杜賣契字由周宜銘移轉新竹州			
		新竹州	1 甲 3 分 2 毛 厘 8 毛 8 系(大正 13 年 7 月 18 日合併)	登記號數	地號	所有人	備註
				314	136-1(大正 10 年 11 月 19 日自水田 136 番分割, 分割時權利人為周春傳)	新竹州	大正 11 年 7 月 7 日杜賣契字由周宜銘移轉新竹州
				317	132-2(大正 10 年 11 月 19 日自水田 132 番分割, 分割時權利人為林鑑、陳清油、顏城)	新竹州(國庫)	大正 11 年 4 月 21 日杜賣契字由林鑑、陳清油、顏城等 3 人移轉新竹州(國庫)
				319	133-1(大正 10 年 11 月 19 日自水田 133 番分割, 分割時權利人為林歪頭)	新竹州(國庫)	大正 11 年 4 月 19 日杜賣契字由林歪頭移轉新竹州(國庫)
				323	134-3(大正 10 年 11 月 19 日自水田 134 番分割, 分割時權利人為周春)	新竹州	大正 11 年 7 月 7 日杜賣契字由周宜銘移轉新竹州

登記號數	土地標示	所有權人	標示異動	所有權異動		
				傳)		
			326	135-3(大正10年11月19日自水田135番分割,分割時傳利人為莊炎、莊長水、莊開、莊金泉)	新竹州(國庫)	大正11年4月21日杜賣契字由莊炎、莊長水、莊開、莊金泉等4人移轉新竹州(國庫)
52	新竹市旭町二丁12番	新竹州	行政區畫名稱及地番變更(昭和10年8月1日)			
127	新竹市旭町二丁12地號	新竹縣		39年10月25日奉令接管,46年2月9日辦竣土地總登記		
127	新竹市親仁段二小段12地號	新竹縣	23公畝33公厘,53年7月16日因土地分割登記,登記為親仁段二小段12地號			
—	新竹市親仁段二小段12地號		2,231平方公尺 78年7月20日分割登記			
—	新竹市親仁段二小段12地號		2,161平方公尺 88年1月15日分割登記			

資料來源：內政部及新竹市政府

二、有關內政部及新竹市政府表示，本案坐落新竹市親仁段二小段12地號土地乃係大正11年6月5日以「相續」原因由周春傳移轉登記為「周宜銘」所有，再於大正11年7月7日以「杜賣契字」原因移轉登記為「新竹州」所有，而非無主土地，並有第73號之「新竹郡新竹街

水田壹參六番」土地登記簿可稽一節，雖經陳訴人指陳該土地登記簿係遭變造，並虛構「周宜銘」為人頭，藉此將土地「杜賣契字」予「新竹州」，而其相關土地臺帳及後續土地登記簿亦同屬變造等情，然此一質疑經內政部及新竹市政府檢具相關事證及說明予以釐清，並提出「周宜銘」（周春傳之孫）之日據時期戶籍謄本以證明確有其人，從而陳訴人所陳內容，尚難遽認屬實：

(一)有關陳訴人對於日據時期竹北一堡水田庄136番土地登記簿(附件1)之質疑一節：

- 1、據陳訴人指陳，依據日據時期新竹市旭町二丁目12番土地登記簿(附件3)所載，該地號係由分設區畫變更前之水田登記簿號數第73號之竹北一堡水田庄136番土地(附件1)轉寫，經其調查，水田登記簿號數第73號之登記，係遭改寫過之土地登記，且其「表題部五番」關於水田庄136番合併其他土地所做的登記，恐係偽造而來，而經由改寫之結果，乃變造出新的水田庄136番以利作為旭町二丁目12番都市土地所有權之來源等語。
- 2、據內政部及新竹市政府表示，日據時期水田庄136番之土地登記簿，為明治38年以前適用舊慣時期之日據時期登記簿，又本案水田庄136番土地原面積為1.4965甲，分別於大正3年、大正10年辦理分割，第2次分割後面積為0.2461甲；於大正13年7月18日與再同段136-1(登記番號314)、132-2(登記番號317)、133-1(登記號319)、134-3(登記番號323)及135-3(登記番號326)番等5筆土地合併，合併後面積為1.3288甲；該土地並於昭和10年8月1日因行政區畫名稱及地番變更登記為新竹市旭町二丁目12番，此有日據時期登

記簿之記載可稽。

- 3、陳訴人又指陳，甲區第三番有關「移轉」之登記事項是用一個刻好的姓名、地址的大木刻章所蓋，係為方便蓋於相關欲取得之土地，故「周宜銘」僅係土地登記使用之人頭等情。
- 4、據內政部及新竹市政府表示，新竹市地政事務所保存管理日據時期登記簿冊之登簿內容，大多為手寫，然常用用語亦有以蓋章形式為之；又依據日據時期第73號土地登記舊簿所載，土地所有權人周宜銘是相續（繼承）自周春傳，經對照新竹市政府提供之日據時期戶籍謄本所載，周宜銘確有其人，且係周春傳之孫，而周春傳之住所為「新竹廳竹北一堡新竹街土名北門百三十番地」，亦與土地登記簿謄本所載業主之住所相符，故本院依上開戶籍及地籍登記之勾稽對照結果，實難遽認「周宜銘」係遭虛構而藉以將本案土地移轉登記為「新竹州」之人頭。

**(二)有關陳訴人對於新竹市旭町二丁目12番土地臺帳(附件2)之質疑一節：**

- 1、日本政府為建立完整之土地資料，藉以增加稅收鞏固財政，乃於明治31年（1898年）7月由臺灣總督府以律令第13號公布「臺灣地籍規則」（其第2條規定地方廳應備置土地臺帳及地籍圖，登錄土地有關事項），並於同年以律令第14號公布「臺灣土地調查規則」，自明治32年起實施土地調查（地籍整理）事業，迄明治37年（1904年），土地調查完成，並根據調查結果設置土地臺帳及地籍圖冊，以為地稅課徵之依據。據內政部及新



竹市政府表示，依「臺灣地籍釐整辦法」第4條<sup>2</sup>及「臺灣省土地憑證繳驗換發權利書狀辦法」第7條<sup>3</sup>、第8條<sup>4</sup>規定，縣(市)政府接受繳驗之申請書及證件後，將該申報書繳驗憑證、土地臺帳及不動產登記簿三者互相核對無誤後，始登記之。又依「臺灣省各縣市編造登記簿應行注意事項」甲項規定，臺灣省土地登記簿係暫利用原土地臺帳，再予繕造編製登記簿，為光復後之權宜作法。陳訴人闡釋「國民政府之總登記是要以日本政府之土地臺帳做其登記基礎」應屬誤解。

- 2、又據陳訴人指稱，本案新竹市旭町二丁目12番之土地臺帳上註記2個編號，這2個編號是完全不同性質的土地編號，竹北一堡水田庄136番是課稅用之編號、旭町二丁目12番是都市計畫用之編號，原農業用地水田庄136番課稅用之土地臺帳不見了，有人刻意將2個性質不同之編號連結在一起；而且正常習慣寫法，「136」應寫在正中位置才對，但卻寫旁邊，還以線條刪除，如此寫法似乎是從別的文件抄錄謄寫過來，故當時刻意製作這種假臺帳之目的是要配合國民政府對於編造土地總登記之規定，為了冒充「合法之總登

---

<sup>2</sup>臺灣地籍釐整辦法第4條：在光復前日本政府已辦不動產登記之區域，不動產權利人應將所持登記證書向主管地政機關繳驗，經審查公告無異議後，換發土地所有權狀，或他項權利證明書，並編造登記簿。……依照第一項規定，換發土地權利書狀之地區，視為已依土地法辦理土地總登記。」

<sup>3</sup>臺灣省土地憑證繳驗換發權利書狀辦法第7條：縣(市)政府接收申報書及證件後，應即審查，審查時，應將所繳驗之申報書產權憑證與土地臺帳不動產登記簿三者互為核對，經核對相符者，應即在各關係證件加蓋縣(市)政府名義之驗訖發還戳記，及審查人員印章後發還，核對不符者，應查明原委分別依法處理。

前項審查分初審、複審，初審由縣市政府派遣人員辦理，複審由縣市政府地方民意機關代表及法院代表，會同組織委員會辦理之。

<sup>4</sup>臺灣省土地憑證繳驗換發權利書狀辦法第8條：土地權利憑證，經審查後，即發還並同時公告，公告期間定為2個月，期滿無人提出異議，應即換發所有權狀，或他項權利證明書。前項公告，得由縣市地政機關張貼佈告，令權利關係人免費公開閱覽登記圖冊代替揭示。

記」，以利進行旭町二丁目12番登記為新竹州之手法等情。

- 3、惟據內政部及新竹市政府表示，本案土地臺帳刪除「136」番編號，新增「12」番編號，係因「町名改正」而變更為旭町二丁目12番，故水田庄136番土地臺帳為繼續沿用至旭町二丁目12番，因而於地番欄劃除「136」再填為「12」，揆其土地臺帳摘要欄並已註明「行政區劃變更 昭和10年8月1日」，尚非如陳訴人所述有冒充情形。
- 4、再據陳訴人指陳，經其隨機取樣鄰近之親仁段12-1等相關土地，並整理新舊編號土地之臺帳合併、買賣之時間，發現土地所有權移轉之時間非常凌亂，還刻意區分，不像是由政府推動之計畫；又蒐集毗鄰旭町二丁目12番土地之相關地號土地臺帳，發現日本政府這種公有土地登記，竟分成「新竹州」及「國庫」，而且向人民用「杜賣契字」取得土地所有權之時間，每一筆土地均不同；另為何將道路登記給國庫？將建地登記給新竹州？其答案即是，這些臺帳全部非日本政府製作，而這是當時將被圈定之範圍內無主土地於改地目、改地名和改地號後，全面造假將日本政府規劃之都市計畫當成國民政府欲實施之都市計畫，並將原屬日產之無主土地全數都登記為公有土地，而其中將建地登記給新竹州等情。
- 5、惟據內政部及新竹市政府表示，親仁段二小段12、12-1、12-2、12-3、13、13-1、16、17地號自日據時起皆已分別登記於新竹州、國庫所有，此有日據時期登記簿及土地臺帳正本可供證明，並無造假情事。至於日據時期日本政府所為之買賣行為，及其會將何種土地買賣登記為新竹州或國

庫，均屬該時日本政府之作為。

(三)陳訴人對於日據時期新竹市旭町二丁目12番土地登記簿(附件3)之質疑一節：

1、據陳訴人指陳，日據時期新竹市旭町二丁目12番土地登記簿甲區事項欄記載所有權者為「新竹州」，另記載「右登記簿分設區畫變更前，登記簿轉寫。昭和10年8月1日」，則所謂「轉寫」係指何意？轉寫是否為抄錄？是否表示另有「原件」？若有，該登記簿之原件為何？又國民政府於35、36年辦理土地總登記時，因臺灣已光復，當不會採用「旭町二丁目12番」之地段名來辦理總登記，因其是日本都市計畫之地段名，又是日本地名，故附件3所使用日本政府都市計畫土地地段編號做成之登記簿，是地政機關為配合46年實施平均地權而偽造改用都市計畫新地段編號辦理之登記等情。

2、惟據內政部及新竹市政府表示：

(1) 附件3為日據時期水田庄136番土地於昭和10年町名改正後，變更為旭町二丁目12番之土地登記簿(昭和10年8月1日水田改正為旭町之登記簿)。至於新竹市「町名改正」情形，查昭和10年(西元1935年)3月13日經臺灣總督以府令第2號發布新竹市管轄區域改正，包括田町等15町及客雅等14個大字。而新竹州廳於新竹州報964號以(新竹州告示第88號)於同年8月1日公告新竹市的大字及字的區域，新竹市於同年8月2日於(新竹市報)283號轉載新竹州告示。新竹市又在同年9月30日公告(新竹市區設置規程)，將新竹市分為16區(包括本案之旭町區)，於10月1日施行。而町名與地籍之關係則在42

年1月3日經新竹縣議會同意將町名關係的大小字更改為「段」與「小段」(本案旭町二丁目則改為親仁段二小段)。

(2) 次查土地登記番號52號之新竹市旭町二丁目12番土地登記簿記載，甲區記有「右登記簿分設區畫變更表前登記簿轉寫昭和10年8月1日」，表題部亦載有「登記簿分設區畫變更水田登記簿第73號」；另登記番號第73號之水田庄136番表題部亦載有「登記簿分設區畫變更新町名登記簿第52號移付登記用紙閉鎖昭和10年8月1日」，其與上開文獻說明旭町區域名稱於昭和10年8月1日實施相符。

(3) 另水田庄136番土地登記簿因「閉鎖」(截止記載)，故將有效之登記資料轉寫到旭町二丁目12番土地登記簿。

(四) 有關陳訴人對於新竹市地政事務所於46年製作之新竹州旭町二丁目12地號土地登記簿(附件4)之質疑一節：

- 1、據陳訴人指陳，為何本案土地標示部之「標示先後」由「壹附之一」開始而非「壹」開始？為何所有權部之「權利先後」由「壹」開始？
- 2、經據內政部及新竹市政府表示，附件4係臺灣光復後之最原始製作之登記簿，為辦理土地總登記所編造之旭町二丁目12地號(42年町名改段名)土地登記簿。依前臺灣省政府民政廳於36年7月36日訂頒「臺灣省各縣市編造登記簿應行注意事項」之乙項略以：「登記簿之記載依下列規定：  
一、土地標示部：1.標示先後欄：填載土地標示先後次序，如第一次所有權登記時該欄填為第一，第一次土地登記後之分合變更登記時，則應

填為第二，餘類推。……二、所有權部：1.權利先後欄填載所有權人聲請登記時取得權利之次序……。」又依前臺灣省政府民政廳於36年7月參陸戍東民地甲字第355號代電訂頒「臺灣省土地權利憑證換發書狀後辦理一般登記須知」規定：主登記即土地全然獨立存在而為申請登記者，如所有權、地上權等之取得移轉、設定負擔等之登記；附記登記，指附隨于主登記而為申請登記變更主登記事項之一部者，或更名、住所變更等登記情形。故如為主登記者，將依其登記先後順序於「標示先後欄」、「權利先後欄」填載壹、貳……等次序；另如該主登記於登記完竣後，嗣後有附記登記者，將於該主登記「權利先後欄」空白處，註記該主登記之附記登記次序(如「壹」、「附記壹」)。至附件4新竹州旭町二丁目12地號土地登記簿「標示先後欄」記載「壹附之一」，目前尚查無明確作業規定，惟其他地政事務所亦有相同登記方式(如臺北市北投地政事務所、新北市板橋地政事務所)。按此作法係於該主登記若有附記登記時，即於該主登記旁註明「附之○」，相當於其附記登記之總表，俾利於人工登記時代登記人員得以一目了然及掌握其記載情形，避免發生審查遺漏情事。

3、次據陳訴人指陳，為何本案將「舊的所有權人」寫成「新竹州」？為何以「鉛筆」寫成「新竹州」之登記？為何「土地標示部」之「壹附之一」、「所有權部」之「壹」之登記員蓋章處未依規定由登記員「蓋章」？而主管亦未依規定核對名章？為何無收件及登記之時間？

4、經據新竹市政府表示：

- (1) 因當時登記人員皆已不在，無從可考，推測當時登記簿所有權部主登記次序「壹」、鉛筆書寫之新竹州，為當時新竹市地政事務所先行核對日據臺帳、登記簿所為公地清查之註明，因光復之初公地權屬與辦理程序及囑託登記機關之權利義務未盡完備，其註明以利後續接收機關囑託登記時，審核清查註明結果與囑託登記權屬是否相符。
- (2) 又依「臺灣省各縣市編造登記簿應行注意事項」之乙項略以：「登記簿之記載依下列規定：一、土地標示部：……7.登記員蓋章欄，登記員於本簿登記完畢後在本欄蓋章負責。二、所有權部……10.備註及登記員蓋章欄，照土地標示部規定記載。」故新竹州旭町二丁目12地號土地登記簿依當時規定僅需由登記員蓋章。至陳訴人所敘該注意事項之甲項規定：「經登記完畢校對無誤者承辦人員應於登記員蓋章欄加蓋私章並送主管長官核蓋名章。」此點為上開注意事項甲項第7點規定，係規範利用土地臺帳繕造登記之方式，而非為登記簿記載事項。
- (3) 另本案親仁段二小段12地號土地自日據時期即登記為新竹州所有，光復後39年10月25日由新竹縣政府奉令接管，並經該府46年2月18日(46)府地籍字第4616號函囑託所有權登記為新竹縣有，核與臺灣省政府41年3月25日肆臺寅有府管四字第3199號代電之修正「臺灣省政府公有土地囑託登記提要」規定，州廳有土地由縣市接管所有相符，該地號自日據時期即已辦理不動產登記，光復後亦完成公有土地囑託登記，其登記之性質自為依法完成總登記無疑。

5、再據陳訴人指陳，本案為何不是34年10月接收而是39年10月25日「奉令」接收？奉何者之令接收？此種土地之性質是交戰土地或公有尚未完成登記之土地？係何因奉令接收？

6、經據內政部及新竹市政府表示：

(1) 光復之初，臺灣省行政長官公署為把握時機加強管理省內公有土地，雖訂有「臺灣省公有土地緊急清查辦法」及「臺灣省土地權利清理辦法」，惟因公地權屬與辦理程序及囑託登記機關之權利義務間多尚未盡明瞭，爰臺灣省政府37年12月18日代電訂定「臺灣省公有土地囑託登記提要」，38年起各縣市政府開始派員至各機關催辦，並指導填寫表冊，該府並以40年1月16日肆拾子銑府網地甲字第97號代電：「為加緊辦理公有土地囑託總登記簡化審核程序起見，此後各縣市局受理公有土地囑託總登記案件，應依照本府參柒亥巧府網地丁字第1568號電頒臺灣省公有土地囑託登記提要及有關法令規定，經審查無誤後，即行公告，完成登記手續。」該府復以41年3月25日肆壹寅有府管四字第3199號代電，奉行政院核示公地登記辦法及附發「修正臺灣省公有土地囑託登記提要」，規定臺灣省境內公有土地如已辦竣登記而與該修正提要不符者，應即按照該修正提要更正之，其未辦竣登記者，應一律按照該修正提要辦理。

(2) 又39年10月25日，臺灣省政府依據「臺灣省地方自治實施綱要」，調整全省行政區域，改設21縣市。原大新竹縣分設桃園、新竹、苗栗3縣，新竹地方乃將原省轄新竹市併原新竹縣轄關西、新埔兩鎮、湖口、紅毛、竹北、橫山、芎

林、北埔、峨眉等7鄉及尖石、五峰兩山地鄉等合併成立為新竹縣，縣治設於新竹市。

- (3) 按上開參考資料所示，新竹縣係於39年10月25日成立，又依上開臺灣省政府41年3月25修正之「臺灣省政府公有土地囑託登記提要」規定，接管前「州廳有土地」，接管後之權屬為「縣市有」，本案土地接管所奉令者，推測應為新竹縣正式成立之法源即臺灣省地方自治實施綱要。

7、復據陳訴人指陳，本案為何於36年間未辦理新竹州旭町二丁目12地號之總登記？為何於46年登記？所依據之法令為何？該登記係「囑託」登記亦或其他登記？

8、經據內政部、新竹市政府及新竹縣政府表示：

- (1) 查臺灣省政府曾以36年8月26日參陸未寢地甲字第576號代電發布國有省有土地之劃分，在未經中央核定前，有關公有土地之土地權利書狀暫緩填發之命令。又參照該府37年7月14日參柒午寒綱地甲字第847號代電略以：「查本省公有土地前經原接管機關於舉辦土地權利憑證繳驗時提出申報，惟以當時因光復未久，公地權屬未經劃定，各機關率多未能提出奉准保管或使用之正式保管文件，或原權利憑證不齊全，且因推行公地放租放領政策之關係，管用機關已多變動，現本省公地之權屬及保管使用人大多均已劃定，各機關亦正在積極辦理編造公地清冊，補繳登記原因證明文件，囑託登記中」推測於公有土地之原接管機關雖有於舉辦土地權利憑證繳驗時申報，但因公地權屬未經劃定等原因，未足據以該申報資料即辦理土地總登記，而需嗣後另依公有土地囑託登記及公告規



定程序辦理。

- (2) 次查日據時期土地臺帳及不動產登記簿中記載為國、省、縣、市、(含州、廳、街、庄)有之土地，該管縣市政府本應會同該權屬機關切實調查，並依有關規定為公有之登記。光復之初，臺灣省行政長官公署，為把握時機加強管理省內公有土地，訂定「臺灣省公有土地緊急清查辦法」及「臺灣省土地權利清理辦法」，茲以公地權屬與辦理程序及囑託登記機關之權利義務間多尚未盡明瞭，致許多公有土地皆未完成繳驗憑證申報總登記，臺灣省政府爰於37年12月18日特訂定「臺灣省公有土地囑託登記提要」，俾利政府機關有所遵循，該府並以40年1月16日肆十子銑府網地甲自地00097號代電：「為加緊辦理公有土地囑託總登記簡化審核程序起見，此後各縣市局受理公有土地囑託總登記案件，應依照本府參柒亥巧府網地丁字第1568號電頒臺灣省公有土地囑託登記提要，經審查無誤後，即行公告，完成登記手續。」並於41年3月25日肆壹寅有府管四字第03199號代電修正「臺灣省政府公有土地囑託登記提要」，規定臺灣省境內公有土地如已辦竣登記而與該修正提要不符者，應即按照該修正提要更正之，其未辦竣登記者，應一律按照該修正提要辦理。
- (3) 案經新竹縣政府依據土地法第55、58條暨土地登記規則58、59、60條之規定，以45年11月20日(45)府地籍字第30577號公告，將囑託登記清

單公告周知<sup>5</sup>，並刊登於45年12月2日聯合報第4版(附件6)；後於46年2月2日公告期滿，遂以46年2月18日(46)府地籍字第4616號函囑託各地政事務所依法辦理登記(本案土地係囑託新竹縣新竹地政事務所辦理登記)；本案親仁段二小段12地號土地由新竹地政事務所(現新竹市地政事務所)以46年2月19收件新地字第98號案件辦理登記為新竹縣有。又有關公告所列坐落親仁段57筆土地，經調閱該公告原稿，清單僅列有筆數，詳細地號已無相關資料可供查考；該57筆土地，光復前權屬為「國庫」，嗣後依規登記為「國有」。至於本案土地係屬同伴公告案之另坐落親仁段62筆土地範疇，依公告清單所示，光復前權屬為「新竹州」，嗣後依規登記為「縣有」，不屬前述57筆土地範圍。

(五)有關陳訴人對於新竹市旭町二丁目12地號之「臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書」(附件7)所提出之質疑一節：

- 1、據陳訴人指陳，本案新竹市旭町二丁目12地號之「臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書」之作用為何？為何申報繳驗時間為35年6月5日？為何權利人記載「原-新竹州」及「現-中華民國國民政府」，而於46年卻將土地登記為「新竹縣」？又當時既擬申報為「中華民國國民政府」所有，何以由地方政府之當時新竹市長進行申報？另為

---

<sup>5</sup> 依據「臺灣省土地權利清理辦法」(行政院36年11月28日發布)第6條規定：「原屬臺灣各州廳以下之市、街、庄公有土地，由州廳接管委員會接管有案者，依其原來隸屬範圍分為縣、市、鄉鎮有土地」；經查9年(西元1920)，地方官制改行州制，將桃園、新竹、苗栗三廳合併成為新竹州，光復後，原新竹州改為新竹縣，縣治設桃園，39年(西元1950)重劃臺灣的地方行政區域，將新竹縣分成桃園、新竹、苗栗三縣，新竹縣治則置於新竹市內，直至71年7月1日才分為新竹縣及新竹市，故本筆土地原隸屬新竹州有，依前開辦法，46年由新竹縣接收係符合當時之法令規定。

何登記員「鄭朝枝」同時出現於「35年」(指臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書背面)及「46年」之土地登記文件?

- 2、據內政部、新竹市政府及新竹縣政府表示：
- (1) 據新竹市地政事務所陳報，該所檔存正本，繳驗憑證申報書背面，並無登記員鄭朝枝之用印。
  - (2) 臺灣光復之初百事待興，為推行土地政策，須充分明瞭土地客觀與主觀的最近狀況，爰臺灣省行政長官公署於35年4月5日以卯微38署民字第2896號公告，自35年4月21日至同年5月20日止1個月內，無論公有、私有土地，凡已取得關係土地上各種權利的團體，或個人，應填妥申報書，並檢齊有關土地權利憑證，持向土地所在地土地整理處審驗。又依臺灣省行政長官公署民政廳35年5月18日辰巧民地字第3277號代電，公有土地由各保管機關申報，如無保管機關者，則由縣市地政機關申報，原屬州廳處分者，於所有權人姓名欄填縣有，保管機關填在使用人欄。
  - (3) 依行政院35年11月26日第767次會議決議通過之臺灣地籍釐整辦法第8條規定：「臺灣省之公有土地，應由主管地政機關清理，並編造清冊。」及臺灣省行政長官公署所制定臺灣省公有土地緊急清查辦法，令公地各機關應於35年底前完成公有土地清查工作，足見公有土地於35年間仍屬清查階段，其繳驗憑證申報係依臺灣省行政長官公署35年4月5日卯微三五署民字第2896號發布之公告及臺灣省行政長官公署民政廳民國35年5月18日辰巧民地字第3277號代電核示之繳驗土地權利憑證。

- (4) 上開申報繳驗時間為35年6月5日，依當時時空背景，臺灣省行政長官公署於35年4月5日卯微35署民字第2896號發布「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記」公告，向人民宣達即將開始辦理土地權利憑證繳驗，其主要內容為：〈1〉自35年4月21日起至同年5月20日止，在此1個月期限內，無論公有、私有土地，凡取得關係土地上各種權利之團體或個人，各應填妥申報書並檢齊有關土地權利憑證，持向土地所在地土地整理處申報。〈2〉已申報者，均得視同已為土地法規定之第一次土地所有權登記（該公告發布當時仍屬舊土地法時期，無土地總登記一詞）。〈3〉在規定期限內不申報之土地，將一律依法作為公有土地，由政府代管。
- (5) 再者，臺灣省行政長官公署民政廳於35年5月18日辰巧民地字第3277號代電核示繳驗土地權利憑證等事宜，其內容提及公有土地之申報，係由各保管機關申報。34年臺灣光復，臺灣省行政長官公署新竹州接管委員會，於11月9日開始接收原新竹州之機構。同月17日接收新竹市役所，遂成立新竹市政府，隸屬於接管委員會，11月30日接收原各郡役所。翌年1月接管委員會結束，成立新竹縣政府，暫借原新竹州廳辦公。新竹縣政府於2月28日遷往桃園，新竹市亦因全省行政區域調整，正式設為省轄市，成立新竹市政府。故以當時時空背景及臺灣省行政長官公署民政廳35年5月18日辰巧民地字第3277號代電，公有土地申報由當時土地所在地即保管機關，新竹市政府代為申報。
- (6) 臺灣省行政長官公署及嗣後成立之省政府，對

公有土地之囑託登記及私有土地申請登記案件，在申報期限上採不同作法。即私有土地權利人應依「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記」公告之規定期限內，申請權利憑證繳驗；而對於公有土地權利人之囑託，即使逾越申請權利憑證繳驗規定期限，仍得續行辦理。

(7) 由於繳驗憑證申報，應提出如土地臺帳謄本之權利憑證，此觀「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記」公告第7點可知，本案日據時期土地臺帳記載自大正11年7月7日即已登記為新竹州，故本繳驗憑證申報之原權利人記載為新竹州，並無疑問。本案土地申報當時應僅照「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記」公告而為，此時公有土地清查工作仍未完成且未有相關公有土地囑託登記之規定，其申報書所填光復後權利人為中華民國國民政府，應僅為當時公有土地由國民政府治理之統稱。

(8) 事實上，依新竹市地政事務所之查復，本案土地係新竹縣政府奉令接管，並經縣府46年2月18日以(46)府地籍字第4616號函囑託所有權登記為新竹縣有。故本案土地並非依臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法規定辦理登記。

(六) 綜上，有關內政部及新竹市政府表示，本案坐落新竹市親仁段二小段12地號土地乃係大正11年6月5日以「相續」原因由周春傳移轉登記為「周宜銘」所有，再於大正11年7月7日以「杜賣契字」原因移轉登記為「新竹州」所有，而非無主土地，並有第73

號之「新竹郡新竹街水田壹參六番」土地登記簿可稽一節，雖經陳訴人指陳該土地登記簿係遭變造，並虛構「周宜銘」為人頭，藉此將土地「杜賣契字」予「新竹州」，而其相關土地臺帳及後續土地登記簿亦同屬變造等情，然此一質疑經內政部及新竹市政府檢具相關事證及說明予以釐清，並提出「周宜銘」（周春傳之孫）之日據時期戶籍謄本以證明確有其人，從而陳訴人所陳內容，尚難遽認屬實。

三、日據時期臺灣總督府於明治31年間發布「臺灣地籍規則」及「臺灣土地調查規則」，規定由人民填具「土地申告書」持向臺灣總督府土地調查局地方派出所申告其土地，以藉由確認土地產權而達成稅收等目的，然其經測量查定後係登載於土地臺帳等資料，此與後續依據明治38年（1905）公布「臺灣土地登記規則」所造具之土地登記簿尚屬有別；又總督府復於明治37年5月發布「關於大租權整理案」，核係用以消滅一切大租權並確定原來之小租戶為業主，並非消滅私有土地所有權，從而有關陳訴人指陳本案土地既於明治34年9月9日之申告書載有大租權之相關記載，則其私有土地之所有權（業主權）自應於明治37年消滅大租權後即已不存在，何以於41年2月5日仍登記為周春傳等人所有，而此一土地登記距上開申告日期相隔6年有餘，亦非合理，據此主張該土地登記之登記簿係經變造等情，當屬誤解：

（一）日本政府於據臺後，基於稅收等目的，於明治31年7月由臺灣總督府律令第13號公布「臺灣地籍規則」，規定地方官廳應該備付登錄有土地資訊的土地臺帳及地圖，另為配合臺灣地籍規則之頒行及實施土地調查有關土地申報、地籍調查測量，作為執行之依據，復以律令第14號公布「臺灣土地調查規

則」，進行土地調查，其第1階段作法是先釐定村落土地範圍、製作村落草圖，並蒐集相關資訊；第2階段則由申告者提出「土地申告書」向土地調查局派出所辦理申報，經測量、查定等作業後，根據調查結果設置土地臺帳等，以確定土地權利，並為地稅課徵之依據<sup>6</sup>。

(二)又日本政府鑑於大租戶與小租戶<sup>7</sup>及現耕佃人間之租佃關係複雜，則由現耕佃人納租與小租戶，再由小租戶納租與大租戶，不但形成一地二主之弊，且在大租戶擁有徵收大租之權下，與小租戶分享其利，致現耕佃人租負過重，而政府課稅之收入則微。為釐清地權，確立土地制度，改正賦稅，日人乃配合土地調查，附帶辦理大租權之清理及消滅，經總督府於明治36年12月律令第9號發布「關於大租權確定案」，再於明治37年5月以律令第6號發布「關於大租權整理案」，消滅一切大租權，而由政

<sup>6</sup> 資料來源：1. 內政部，《臺灣土地登記制度之由來與光復初期土地登記之回顧》，81年3月編印；2. 陳立夫，〈臺灣光復初期土地總登記(權利憑證繳驗)問題之探討〉，收錄於陳氏所著《土地法研究》，臺北：新學林，96年8月；3. 吳密察〈臺灣總督府「土地調查事業(1898-1905)」的展開及其意義〉，師大臺灣史學報第10期，106年12月31日出刊。

<sup>7</sup> 有關「大租戶」、「小租戶」之形成背景及其衍生之問題，據前揭《臺灣土地登記制度之由來與光復初期土地登記之回顧》(第9頁至第10頁)所載，康熙22年(1683年)，明鄭亡，臺灣入清版圖。清廷將鄭氏時代之「官田」及「私田」一律改為民有。同治13年牡丹社事件發生，日政府出兵犯我臺灣南部，入侵蕃界山地，清廷乃授沈葆楨為欽差來臺主持防務，沈氏為順應世變，蒿目時艱，以治臺之要，首在「開山撫蕃」，於是放棄封禁政策，鼓勵漢民開墾內山蕃界，以為防務善後之需，光緒元年復設招墾局，定招墾規章，推動拓墾蕃地，惟未盡勵行，效果不大。蓋清初以來，開山墾野，由於群蕃四塞，絕非易事，既需充足勞力及資本，更須武備，以防「蕃害」，故墾者多非具有此實力者不為功。有此實力者，招丁來墾即所謂「墾戶」，招來之丁即所謂「墾丁」，迨土地墾成，墾戶即申報官府取得所有權成為業主，而墾丁則淪為「佃戶」，其墾成之土地，佃戶則具永佃權。於日既久，佃戶或因致富，或改業而轉租與第三人耕作，此第三人即所謂「現耕佃人」；而佃戶則稱為「小租戶」，如此乃形成清代一田二主之制。至於其三者之地租關係，則業主(墾戶)須負擔政府所課之正供(田賦)，佃戶須繳納地租予業主，其租額大體約合土地生產量之10分之1左右，此所謂「大租」，而墾戶因亦稱為「大租戶」，現耕佃人又須繳租於「小租戶」，其租額：小租戶與現耕佃人之比，通常以五五分或四六分，即所謂「小租」。此種墾佃關係頗為複雜，官有地與蕃地，莫不如此，乃致現耕佃人負擔重，而政府稅課輕之情形，且豪強私墾虛報隱匿之風甚熾，雖有開墾而無陞科，田變園或園變田，官府亦置之不問，土地買賣、典質亦不報告官府，形成所謂「有田無賦，有賦無田」者比比皆是，地權不清，經界不正，稅制失宜，影響國計民生，已達嚴重之狀態。

府對大租權人或其繼承人發給補償費，總計應領補償費之大租權人36,000餘人，大租權遂告消滅，並確定原來之小租戶為業主（多數受領補償費之大租戶，以公債證書作為抵押向臺灣銀行融資貸款，創立今日之彰化銀行）<sup>8</sup>。

(三)嗣土地臺帳編造完成後，於明治38年5月25日又以律令第3號公布「臺灣土地登記規則」，規定土地臺帳登錄之有關土地業主權、典權、胎權、贖耕權等權利之設定、移轉、變更、處分之限制或消滅，除繼承、遺漏外，非依本規則登記不生效力，又其土地登記係由土地管轄之地方法院，或其出張所或登記所辦理，至此，正式開啟日據時期之臺灣土地登記制度。

(四)查本案土地縱於明治34年9月9日之「土地申告書」載有大租權之相關記載，然其經明治37年消滅大租權之政策後，係確定原來之小租戶為業主，故其私有土地之所有權（業主權）並非同屬消滅；另該申告書之目的係為編造土地臺帳等資料，而土地簿之造簿及登記事宜，係於後續「臺灣土地登記規則」發布後始進行，基此，尚不宜以本案土地申告書載有大租權之記載，以及該「土地申告書」與後續土地登記簿所載登記時間（41年2月5日仍登記為周春傳等人所有）相距高達6年餘為由，而遽認本案土地登記簿係屬變造。

(五)綜上，日據時期臺灣總督府於明治31年間發布「臺灣地籍規則」及「臺灣土地調查規則」，規定由人

---

<sup>8</sup> 資料來源：1. 內政部，《臺灣土地登記制度之由來與光復初期土地登記之回顧》，81年3月編印；2. 陳立夫，〈臺灣光復初期土地總登記（權利憑證繳驗）問題之探討〉，收錄於陳氏所著《土地法研究》，臺北：新學林，96年8月；3. 吳密察〈臺灣總督府「土地調查事業（1898-1905）」的展開及其意義〉，師大臺灣史學報第10期，106年12月31日出刊。



民填具「土地申告書」持向臺灣總督府土地調查局地方派出所申告其土地，以藉由確認土地產權而達成稅收等目的，然其經測量查定後係登載於土地臺帳等資料，此與後續依據明治38年（1905）公布「臺灣土地登記規則」所造具之土地登記簿尚屬有別；又總督府復於明治37年5月發布「關於大租權整理案」，核係用以消滅一切大租權並確定原來之小租戶為業主，並非消滅私有土地所有權，從而有關陳訴人指陳本案土地既於明治34年9月9日之申告書載有大租權之相關記載，則其私有土地之所有權（業主權）自應於明治37年消滅大租權後即已不存在，何以於41年2月5日仍登記為周春傳等人所有，而此一土地登記距上開申告日期相隔6年有餘，亦非合理，據此主張該土地登記之登記簿係經變造等情，當屬誤解。

- 四、本案坐落新竹市親仁段二小段12地號土地所屬「擬定新竹市親仁段二小段12地號等43筆土地都市更新事業計畫案」之部分範圍，乃係當地住居者居住數十年的安身立命之所，當屬聯合國《經濟社會文化權利國際公約》第11條第1項「適足居住權」及該公約第4號一般性意見所稱「使用權的法律保障」對象，惟新竹縣政府規劃辦理該都市更新之過程，除捨棄行為時都市更新條例第36條有關地上物拆遷之程序規定外，更忽視其實踐「適足居住權」之公法上義務，率以「公法遁入私法」手段，而援引民法第767條物上請求權等規定訴請住居者拆屋還地及給付所謂不當得利，即有違上開公約保障「適足居住權」及我國兩公約施行法意旨，應請該府確實檢討改進並引以為戒，並對本案面臨拆遷之住居者，善盡安置、搬遷等相關義務；又身為都市更新條例地方主管機關之新竹市政府，亦

應本諸上開「適足居住權」精神及現行都市更新條例有關規定，審慎審核本案「拆遷安置計畫」，以及提供社會住宅或租金補貼等相關協助，以免住居者陷於流離失所之困境：

- (一)聯合國大會於西元(下同)1966年12月16日通過《公民與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, 下稱公政公約)及《經濟社會文化權利國際公約》(International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, 下稱經社文公約, 以上兩者合稱兩公約), 其與1948年公布之聯合國《世界人權宣言》, 堪稱最重要之國際人權法典, 亦是國際上人權保障體系不可或缺之一環, 旨在闡明人類之基本人權, 並敦促各國積極落實, 期使人人於公民政治與經濟社會文化權利上, 享有自由及保障。因此, 兩公約要求締約國「承允遇現行立法或其他措施尚無規定時, 各依本國憲法程序, 並遵照本公約規定, 採取必要步驟, 制定必要之立法或其他措施, 以實現本公約所確認之權利。」(公政公約第2條第2項)、「承允盡其資源能力所及, 各自並藉國際協助與合作, 特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟, 務期以所有適當方法, 尤其包括通過立法措施, 逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。」(經社文公約第2條第1項)。而我國雖於早年已簽署兩公約, 卻因國際形勢遲未能成為締約國, 直到98年4月22日制定公布「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」(下稱兩公約施行法, 自98年12月10日施行), 賦與兩公約國內法律之效力, 以此展現我國與國際人權保障標準接軌, 並與各締約國共同接受國際監督之

決心。該法除開宗明義揭示：「為實施聯合國1966年公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約，健全我國人權保障體系，特制定本法。」（第1條）之外，並明定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」（第2條）、「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」（第3條），另要求：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後2年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」（第8條）又106年1月11日修正公布之住宅法第53條亦申明：「居住為基本人權，其內涵應參照經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約，及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋。」此外，我國亦於91年至97年提出4次國家人權報告試行報告，再於101年及105提出初次及第2次兩公約國家報告，並於102年及106年兩度邀請國際人權專家來我國審查，提出國際審查會議結論性意見，先予敘明。

（二）次按有關人民「適足居住權」之保障，經社文公約第11條第1項即明定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。」至於其內涵為何？聯合國經社文委員會1991年通過之第4號一般性意見<sup>9</sup>指出，「適足居住權」之應考慮之面向，除

---

<sup>9</sup> 按聯合國人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會不定期發表之「一般性意見（general comments）」，是條約機構對特定條文所作之解釋，其清楚闡述公約所保障權利之內涵，有

「服務、材料、設備和基礎設施的可使用性」、「可負擔性」、「適居性」、「可取得性」之外，亦包括「使用權的法律保障」，諸如租用（公共和私人）住宿設施……和非正規聚居地，包括占有土地和財產，且不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程度的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅離、騷擾和其他威脅（第8點）；更強調「強制驅離的事例應被推定為不相容於《公約》的要求。只有按照國際法的有關原則，在某些特別例外的條件下才是允許的」（第18點）。嗣1997年，經社文委員會又通過第7號一般性意見，進一步將「強制驅離」定義為：「個人、家庭及／或社區在違背他們意願的情況下被永久或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制驅離並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強制驅離。」（第3點）。該號解釋另指出：「強制驅離不但明顯地侵犯了《公約》所鄭重規定的權利，同時也違反了不少公民和政治權利，例如：生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權、以及和平享用財產權等。」（第4點）、「如果沒有得到充分的保護，任何人有權不受強制驅離。該條尤其承認任何人的住宅有權受到保障，免受『無理或非法侵擾』。值得注意的是，國家有義務確保這種權利受到尊重，不因資源多寡的考量而改變。」（第8點）、「《公約》第2條第1項要求締約國使用『所有適當方法』，包括通

---

助於了解公約所確認之權利，是聯合國之正式文件。又依兩公約施行法第3條：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」之規定，上開一般性意見在我國已是適用公政公約及經社文公約應參照之標準。

過立法措施，以促進《公約》所保護的所有權利……若要設立一項有效的保護制度，保障免受強制驅離的立法是必不可少的基础。這樣的立法措施應：(a) 對房屋和土地的居住者提供儘可能最大的使用保障；(b) 符合《公約》的規定；以及(c) 能嚴格地限制在什麼情況下方允許驅離居住者……。」(第9點)、「用強制驅離、拆除房屋作為一種懲罰措施也是不符合《公約》的規範的。此外，委員會還注意到1949年日內瓦公約及其1977年議定書都規定國家有義務禁止用強制驅離的手法去遷移平民、拆毀私人財產。」(第12點)、「驅離不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。如果受影響的人無法自給，締約國必須在其所可使用資源的最大限度內，採取一切適當的措施，確保提供適足的替代住房、替代住區或替代的具有生產能力的土地。」(第16點)。

(三) 基此，經社文公約所保障人民「適足居住權」乃國家之基本義務，國家應盡其資源能力保障此一人民的權利；而「適足居住權」之內涵，除要求締約國應從積極面保障人民對房屋之「可使用性」、「可負擔性」、「適居性」、「可取得性」，更應在民法上之狹義財產權觀點之外，對任何形式的占有（例如非正規住居者），保障其免遭強制驅離、騷擾和其他威脅；至於消極面，則禁止在沒有適當保護措施下，違背居住者意願而將其驅離，縱使驅離具正當性，亦應循正當程序，且不應使其無家可歸，而須採取一切適當的措施，確保提供適足的替代住房。要言之，一旦涉及改變居住現狀，國家之裁量空間即大幅限縮，必須嚴格遵守程序與實質保障，且不得恣意以經濟發展或公共利益之迫切必要性作為強制驅

離住居所之理由，國家也必須受國際人權監督機構較高密度之比例原則審查<sup>10</sup>。

(四)惟查我國自兩公約施行法於98年12月10日施行以來，相關機關仍屢屢以經濟發展或公共利益之目的，藉由民法物上請求權之規定，逕採「公法遁入私法」手段，對非正規住居者動輒訴請遷離，並要求該等相對弱勢之居住者支付不當得利，卻忽視國家實踐「適足居住權」之公法上義務，因而引發抗爭，徒耗龐大社會成本<sup>11</sup>。有鑑於此，我國邀請來臺之國際人權專家學者即於106年1月20日通過之我國兩公約第2次國家報告國際審查會議結論性意見與建議<sup>12</sup>，特別提出：「審查委員會持續關切在中華民國(臺灣)正發生的驅離與剝奪土地的頻繁程度。」(第38點)、「審查委員會建議所有形式的迫遷應宣布暫時中止，直到一部符合政府的國際人權義務，包括聯合國經濟社會文化權利委員會第7號一般性意見，以及聯合國關於基於開發目的的驅離及迫遷的基本原則及準則(簡稱「聯合國驅離準則」)的迫遷安置及重建法制定為止。」(第39點)、「審查委員會也關切當局對非正規住居者提起民事訴訟。委員會建議重新檢視這樣的作法，以使非正規住居者的住房權依國際人權標準受到尊重。」(第41點)、「審查委員會關切例如土地徵收條例、都市更新條例、市地重劃實施辦法、獎勵土地所有權人辦理市地重

---

<sup>10</sup> 翁燕菁，適足居住權之可裁判性—初探國際人權法及其實踐，全國律師月刊，第19卷第1期，104年1月，頁17。

<sup>11</sup> 例如樂生療養院、華光社區、苗栗大埔及大觀社區拆遷案等。

<sup>12</sup> 106年1月20日兩公約第2次國家報告國際審查會議結論性意見與建議發表記者會上，公政公約第2次國家報告審查委員會主席Manfred Nowak教授特別點出：「我們也認為在人權教育的領域，應更努力，特別是教育公務人員執行公務及規劃政府方案時，應採取以人權為本的方式。」

劃辦法，以及各機關經管國有公用被占用不動產處理原則等法令，含有並非基於人權的規定，並在全臺各地被用於剝奪人民與社區的權益。委員會建議，所有與國內住房與土地政策有關的地方及中央法規應修正，以符合中華民國（臺灣）的國際人權義務。」（第42點）。

- （五）又查，詹森林大法官於司法院108年度統二字第8號賴○○聲請案不受理決議協同意見書提出：「兩公約關於『適足居住權』之規定，在相關內國法令落實之前，是否足供人民作為請求國家負給付義務之依據，從而具有權利之規範效力，而可該當憲法第15條所稱之『財產權』或憲法第22條所稱之「其他自由或權利」，固仍待深論，然其具有防禦權之性質，在人民就『適足居住權』與國家所生之公法關係中，可用以對抗國家之不法侵害，應無疑義。」、「在民法上，本來即有關於『非法占有他人財產之權利』，及『取得與合法權利對抗之資格』之明文。最明顯之例子，乃無權占有他人動產或未登記之不動產，已達一段期間，致占有人取得對抗所有人所有物返還請求權之資格（時效抗辯，民法第125條等），及以行使所有權（或其他財產權）之意思，（自始合法或非法）占有他人動產或不動產（或其他財產），已達一段期間，致取得該他人動產或不動產（或其他財產）之所有權（或其他財產權）（時效取得，民法第768條至第772條）。」、「至於兩公約規定之適足居住權，在私所有人與私占有人關於房地返還及拆屋還地，而就所適用民法第767條之違憲審查上，所具有之規範功能，依本席意見，至少為：（1）即使該所有人得請求占有人返還房地或拆屋還地，亦應在

通知、協商、補償、安置等程序上，確保該占有人獲得適當之保障。(2)如強制返還房地或拆屋還地，將嚴重侵害占有人之人性尊嚴時，至少應延緩強制，甚至即應不得強制。」、「在有無嚴重侵害占有人人性尊嚴之認定上，不能僅因占有人尚有財產或資力，即認為強制其返還所占有之房屋或/及土地，並不構成對其人性尊嚴之侵害。亦即，占有人與其所占有之房屋或/及土地，如因期間長久，或其他因素，而有特殊情感時，亦應考慮如強制其返還該標的物，是否有損其人性尊嚴。」合先敘明。

- (六)查本案新竹縣政府為配合中央以都市更新復甦都市機能，以及大面積公有土地不予出售之政策，乃就將本案親仁段二小段12地號土地(面積2,161平方公尺)所在之東大路一段、世界街、仁愛街、仁愛街50巷所圍街廓之新竹市中心精華地區之43筆土地<sup>13</sup>，規劃辦理都市更新。據新竹縣政府及新竹市政府表示，該範圍大部分土地為早期之軍方眷舍用地，惟軍方多已辦理安置拆遷補償，其餘土地計有64戶占有公有土地之舊違章建築物，皆為老舊建物，其構造分別有混凝土造、加強磚造及鐵皮造，樓層數為1~2樓，現況環境窳陋傾頹，有公共安全及衛生之慮，並不符合現代都市化生活之機能需求，亦與附近建築環境不協調，亟待改善；而縣府從未容許或同意興建行為，且該等建物於興建前均未與縣府成立租賃或其他合法使用之法律關係，自始即屬無權占有，又建物所有權人未於取得土地合法使用關係前即自行興建，故地上建物現況均屬違

---

<sup>13</sup> 總面積11,436m<sup>2</sup>，其中中華民國持有面積275m<sup>2</sup>、新竹縣持有面積11,044m<sup>2</sup>、新竹市持有面積117m<sup>2</sup>。



章建物等語。惟據陳訴人指稱，原屬日據時期日人被遣返後之無主土地，38年政府播遷來臺時，當地住民父母一輩經政府安排在該地建屋，後代則延續居住生活迄今已長達6、70年等語<sup>14</sup>。

- (七)經據新竹縣政府表示，本案經該府公開招商後於105年5月8日與理銘開發股份有限公司(下稱理銘開發公司)簽訂實施都市更新事業委託契約，委託理銘開發公司擔任本案都市更新實施者，並由「實施者」提出占用戶處理方案；該府與理銘開發公司簽訂之委託契約第3.3條約定：「乙方(理銘開發公司)辦理本案都市更新事業計畫及權利變換之申請報核、審議及執行相關事務時，甲方同意適時提供必要之協助(例如：拆屋還地訴訟案……等。)，惟各該事務之一切責任與費用由乙方自行負擔。」爰自簽約後理銘開發公司開始舉辦說明會、座談會、公聽會及地上占用戶溝通協調會……等與占用戶展開說明及溝通，過程中發現除部分占用人有「非自用」或「無居住事實」等情形外，亦有占用人陳訴「拆遷補償費過低」、「地上物占用建坪、換更新後一坪」等理由，案經理銘開發公司依個案需求逐一溝通協商並以現金補償方式(補償標準至少不低於新竹市都市更新事業及權利變換計畫提列共同負擔項目及金額審議原則)處理違占戶，惟仍溝通未果，遂改依委託契約3.3向縣府提出必要之協助(拆屋還地訴訟)，嗣經縣府與理銘開發公司透過工作會議討論並視占用情況及類型分期分批提起訴訟計27戶。又本案業

---

<sup>14</sup>例如臺灣新竹地方法院100年度訴字第133號判決引敘陳訴人王○指述：王君之所陳建物係渠母於52年購買，並於事後增建。

經理銘開發公司依都市更新條例第19條<sup>15</sup>及第29條<sup>16</sup>規定，於106年6月9日舉辦公聽會，並於同年6月30日將「擬定新竹市親仁段二小段12地號等43筆土地都市更新事業計畫案」報請新竹市政府核定中。

(八)惟查新竹縣政府及其委託之本案都市更新實施者，並未考量本案土地上之住居者已於該等土地上安身立命數十年之歷史背景，更忽視政府機關實踐經社文公約「適足居住權」之公法上義務，率以「公法遁入私法」手段，援引民法第767條物上請求權等規定訴請住居者拆屋還地及給付所謂不當得利，即有違兩公約保障「適足居住權」及我國兩公約施行法意旨。

(九)次按都市更新條例第36條規定（都市更新條例108年1月30日全文修正前為第21條），都市更新事業計畫應視其實際情形表明「拆遷安置計畫」等事項。又該條例108年1月30日全文修正前之第36條亦規

---

<sup>15</sup>行為時都市更新條例第19條：（第1項）都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施；其屬依第七條第二項規定辦理之都市更新事業，得逕送中央主管機關審議通過後核定發布實施。並即公告三十日及通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；變更時，亦同。（第2項）擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並舉辦公聽會；實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人同意者，公開展覽期間得縮短為十五日。（第3項）前二項公開展覽、公聽會之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。經各級主管機關審議修正者，免再公開展覽。（第4項）依第七條規定劃定之都市更新地區或採整建、維護方式辦理之更新單元，實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人之同意者，於擬訂或變更都市更新事業計畫時，得免舉辦公開展覽及公聽會，不受前三項規定之限制。

<sup>16</sup>行為時都市更新條例第29條：（第1項）以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於都市更新事業計畫核定發布實施後擬具權利變換計畫，依第十九條規定程序辦理審議、公開展覽、核定及發布實施等事項；變更時，亦同。但必要時，權利變換計畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一併辦理。（第2項）實施者為擬訂或變更權利變換計畫，須進入權利變換範圍內公、私有土地或建築物實施調查或測量時，準用第二十三條規定辦理。（第3項）權利變換計畫應表明之事項及權利變換實施辦法，由中央主管機關定之。

定：「(第1項)權利變換範圍內應行拆除遷移之土地改良物，由實施者公告之，並通知其所有權人、管理人或使用人，限期30日內自行拆除或遷移；屆期不拆除或遷移者，實施者得予代為或請求當地直轄市、縣(市)主管機關代為之，直轄市、縣(市)主管機關有代為拆除或遷移之義務；直轄市、縣(市)主管機關並應訂定期限辦理強制拆除或遷移，期限以6個月為限。其因情形特殊有正當理由者，得報經中央主管機關核准延長6個月，並以2次為限。但應拆除或遷移之土地改良物為政府代管或法院強制執行者，實施者應於拆除或遷移前，通知代管機關或執行法院為必要之處理。(第2項)前項因權利變換而拆除或遷移之土地改良物，應補償其價值或建築物之殘餘價值，其補償金額由實施者查定之，代為拆除或遷移費用在應領補償金額內扣回；對補償金額有異議時，由直轄市、縣(市)主管機關核定之。」

17

(十)惟查新竹縣政府及其委託之本案都市更新實施者，並未體認上開由實施者請求當地直轄市、縣(市)主管機關代為辦理拆遷規定，係隱涵有藉地方主管機關之介入以審酌其拆遷安置計畫是否完備，進而兼顧保障現住居者居住權之精神，乃該府竟捨上開

---

<sup>17</sup> 都市更新條例108年1月30日全文修正後之第57條第1項、第2項規定：「(第1項)權利變換範圍內應行拆除或遷移之土地改良物，由實施者依主管機關公告之權利變換計畫通知其所有權人、管理人或使用人，限期30日內自行拆除或遷移；屆期不拆除或遷移者，依下列順序辦理：一、由實施者予以代為之。二、由實施者請求當地直轄市、縣(市)主管機關代為之。(第2項)實施者依前項第一款規定代為拆除或遷移前，應就拆除或遷移之期日、方式、安置或其他拆遷相關事項，本於真誠磋商精神予以協調，並訂定期限辦理拆除或遷移；協調不成者，由實施者依前項第2款規定請求直轄市、縣(市)主管機關代為之；直轄市、縣(市)主管機關受理前項第2款之請求後應再行協調，再行協調不成者，直轄市、縣(市)主管機關應訂定期限辦理拆除或遷移。但由直轄市、縣(市)主管機關自行實施者，得於協調不成時逕為訂定期限辦理拆除或遷移，不適用再行協調之規定。」

規定，率而循私法程序訴請住居者返還土地，亦非可取。

(十一)另按108年1月30日修正增訂之現行都市更新條例第84條規定：「(第1項)都市更新事業計畫核定發布實施日1年前，或以權利變換方式實施於權利變換計畫核定發布實施日1年前，於都市更新事業計畫範圍內有居住事實，且符合住宅法第4條<sup>18</sup>第2項之經濟、社會弱勢者身分或未達最小分配面積單元者，因其所居住建築物計畫拆除或遷移，致無屋可居住者，除已納入都市更新事業計畫之拆遷安置計畫或權利變換計畫之舊違章建築戶處理方案予以安置者外，於建築物拆除或遷移前，直轄市、縣(市)主管機關應依住宅法規定提供社會住宅或租金補貼等協助，或以專案方式辦理，中央主管機關得提供必要之協助。(第2項)前項之經濟或社會弱勢身分除依住宅法第4條第2項第1款至第11款認定者外，直轄市、縣(市)主管機關應審酌更新單元內實際狀況，依住宅法第4條第2項第12款認定之。」<sup>19</sup>揆其立法意旨乃在：「規定於一定期間前，於都市更新事業計畫範圍內有居住事實之經濟或社會弱勢者身分，因其所居住之建築物拆除或遷移，致無屋可居住者，

---

<sup>18</sup> 住宅法第4條規定：「(第1項)主管機關及民間興辦之社會住宅，應以直轄市、縣(市)轄區為計算範圍，提供至少百分之三十以上比率出租予經濟或社會弱勢者，另提供一定比率予未設籍於當地且在該地區就學、就業有居住需求者。(第2項)前項經濟或社會弱勢者身分，指下列規定之一者：一、低收入戶或中低收入戶。二、特殊境遇家庭。三、育有未成年子女三人以上。四、於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿二十五歲。五、六十五歲以上之老人。六、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。七、身心障礙者。八、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者。九、原住民。十、災民。十一、遊民。十二、其他經主管機關認定者。」

<sup>19</sup> 本條為都市更新條例108年1月30日全文修正時新增，其立法理由為：「規定於一定期間前，於都市更新事業計畫範圍內有居住事實之經濟或社會弱勢者身分，因其所居住之建築物拆除或遷移，致無屋可居住者，除已納入拆遷安置計畫或舊違章建築戶處理方案予以安置者外，應由地方政府依住宅法規定提供社會住宅或租金補貼等協助。」

除已納入拆遷安置計畫或舊違章建築戶處理方案予以安置者外，應由地方政府依住宅法規定提供社會住宅或租金補貼等協助。」

(十二)查本案土地所屬之「擬定新竹市親仁段二小段12地號等43筆土地都市更新事業計畫案」業經報請新竹市政府審核中，應請新竹市政府本諸經社文公約「適足居住權」精神及現行都市更新條例第36條規定，審慎審核本案「拆遷安置計畫」，並依該條例第84條有關「直轄市、縣（市）主管機關應依住宅法規定提供社會住宅或租金補貼等協助，或以專案方式辦理，中央主管機關得提供必要之協助」之規定，切實辦理。

(十三)綜上，本案坐落新竹市親仁段二小段12地號土地所屬「擬定新竹市親仁段二小段12地號等43筆土地都市更新事業計畫案」部分範圍，乃係當地住居者居住數十年的安身立命之所，當屬聯合國《經濟社會文化權利國際公約》第11條第1項「適足居住權」及該公約第4號一般性意見所稱「使用權的法律保障」對象，惟新竹縣政府規劃辦理該都市更新之過程，除捨棄行為時都市更新條例第36條有關地上物拆遷之程序規定外，更忽視其實踐「適足居住權」之公法上義務，率以「公法遁入私法」手段，而援引民法第767條物上請求權等規定訴請住居者拆屋還地及給付所謂不當得利，即有違上開公約保障「適足居住權」及我國兩公約施行法意旨，應請該府確實檢討改進並引以為戒，並對本案面臨拆遷之住居者，善盡安置、搬遷等相關義務；又身為都市更新條例地方主管機關之新竹市政府，亦應本諸上開「適足居住權」精神及現行都市更新條例有關規定，審

慎審核本案「拆遷安置計畫」，以及提供社會住宅或租金補貼等相關協助，以免住居者陷於流離失所之困境。

參、處理辦法：

- 一、調查意見四，糾正新竹縣政府。
- 二、調查意見四，函請新竹市政府依法妥處見復。
- 三、調查意見（不含附件），函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：王幼玲、王美玉、高涌誠