

調 查 報 告

壹、案由：據訴，坐落南投縣仁愛鄉春陽段○○○-○地號（94年間分割自○○○地號）原住民保留地早經原權利人胡君於45年間私下將權利讓渡與陳訴人之父，嗣由渠家族實際使用土地迄今，且亦曾經胡君表示放棄土地權利而由仁愛鄉公所於73年間公告收回以進行改配，然並未實際使用土地之胡君竟能陸續於57年及74年間登記取得該筆土地之耕作權與所有權，顯見相關機關涉有違失，爰陳請本院督促仁愛鄉公所、南投縣政府及原住民族委員會塗銷該筆已登記之私有土地所有權，並將土地歸返渠家族等情。

貳、調查意見：

據訴，坐落南投縣仁愛鄉春陽段○○○-○地號（94年間分割自○○○地號）原住民保留地早經原權利人胡君於民國（下同）45年間私下將權利讓渡與陳訴人之父，嗣由渠家族實際使用土地迄今，且亦曾經胡君表示放棄土地權利而由仁愛鄉公所於73年間公告收回以進行改配，然並未實際使用土地之胡君竟能陸續於57年及74年間登記取得該筆土地之耕作權與所有權，顯見相關機關涉有違失，爰陳請本院督促仁愛鄉公所、南投縣政府及原住民族委員會（下稱原民會）塗銷該筆已登記之私有土地所有權，並將土地歸返渠家族等情。

案經本院向南投縣仁愛鄉公所、南投縣埔里地政事務所、南投縣政府、原民會及臺灣南投地方檢察署（下稱南投地檢署）函詢及調閱卷證資料，並於111年11月17日詢問原民會土地管理處、南投縣政府原住民族行政局及仁愛鄉等相關人員，已調查竣事，茲臚列調查意見於

下：

一、本案坐落南投縣仁愛鄉春陽段○○○-○地號原所屬○○○母地號原住民保留地（56年8月21日經土地總登記為中華民國所有，面積5,490m²），於早期仁愛鄉「山地保留地地籍清冊」及「山地保留地調查清冊」已載明使用人為相關人胡君，嗣經胡君陸續於57年4月2日及74年12月12日登記取得耕作權與所有權在案。陳訴人雖以該筆土地早經胡君於45年間私下將權利讓渡與渠父，嗣由渠家族實際使用土地迄今，且亦曾經胡君表示放棄土地權利而經仁愛鄉公所於73年8月23日公告收回以進行改配等由，據以指摘未實際使用土地之胡君竟能取得耕作權及所有權而顯非適法等語，然因案內土地權利登記及公告收回改配之後續相關檔案業經銷毀，或因九二一地震、辦公場所搬遷等因素而滅失；且仁愛鄉公所亦查無胡君放棄土地權利之相關檔案；又本案亦缺乏其他足資佐證上開土地於登記耕作權及所有權當時實際並非由胡君使用之充分事證；復以陳訴人於時隔數十年始向本院陳情，亦徒增取證之困難，以致於本案雖經本院善盡調查之能事，仍難以確認相關機關於胡君登記取得上開耕作權及所有權之過程是否涉有違失。

（一）按行為時（55年1月5日修正發布）「臺灣省山地保留地¹管理辦法」（已於80年4月10日廢止）第4條、第7條及第16條第1項規定：「山地保留地之管理，以本府民政廳為主管機關，縣政府及鄉公所為執行機關。」、「地籍測量完竣地區，山地人民對其所使用之山地保留地，應按左列規定取得土地權利：一、農地登記耕作權，於登記後繼續耕作滿10年時，無

¹ 「山地保留地」嗣後陸續改稱為「『山胞』保留地」、「原住民保留地」。

償取得土地所有權……。」、「山地保留地耕作權、地上權之登記及林地牧地之租用，由使用土地之山地人民提出聲請，經鄉公所提交鄉土地權利審查委員會審查屬實後，分別轉送該管地政事務所依法辦理登記或呈報縣政府核准訂約租用……。」嗣臺灣省政府於63年10月9日修正該辦法，原第7條：「山地人民對其所使用之山地保留地，應按左列規定取得土地權利：一、農地登記耕作權，於登記後繼續耕作滿10年時，無償取得土地所有權……」之規定仍予維持，另於65年7月6日訂頒「山地保留地所有權移轉登記工作要點」，其第9點「作業程序」之(五)「鄉公所審核」事項及其附表即明定鄉公所對於擬申請取得所有權之土地應對「是否繼續使用已滿10年」等土地利用現況進行審核。是依上開規定，原住民申請取得耕作權及所有權，須以申請人有實際使用土地為限，且須繼續使用滿10年始得取得所有權，土地所在之鄉公所則負有審核之責，先予敘明。

- (二)查本案坐落南投縣仁愛鄉春陽段○○○-○地號原所屬○○○母地號土地（登記面積5,490m²），原列屬仁愛鄉「山地保留地地籍清冊」及「山地保留地調查清冊」，並載明使用人為相關人胡○○，嗣於56年8月21日經土地總登記程序登記為「『山胞』保留地」（現改稱稱原住民保留地，所有權人：中華民國，管理機關：原臺灣省政府民政廳），再經胡君於57年4月2日登記取地耕作權、74年12月12日因耕作權屆滿登記取得所有權。
- (三)據陳訴人指稱，胡○○早於45年間已預將本案原春陽段○○○地號土地將來可取得之耕作權等權利私下讓渡予陳訴人之父潘○○，雙方約定於將來胡○○取得該地號土地所有權後無條件將土地移轉

登記予潘○○，嗣潘○○及其家族自45年起即在上開土地使用迄今，未曾中斷；陳訴人並提出四鄰相關人徐○○等人於95年、96年出具之四鄰證明，載明：「春陽段○○○-○號（94年5月12日分割自○○○號）面積2,990.00平方公尺，土地自民國45年至今民國95年本筆土地使用情形經現場了解，確實為春陽村民潘○○原地主使用」；又潘○○曾於95年間被訴竊佔本案春陽段○○○-○地號嗣獲南投地檢署95年度偵字第5370號不起訴處分案件中²，胡○○之子乙○○已於偵查中證稱：「仁愛鄉春陽段第○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○號土地被告使用快40年，我父親胡○○在世時（胡君於76年間亡故），被告就已經在使用了……。」據以指稱胡○○既非本案春陽段○○○地號土地實際使用人，則仁愛鄉公所於57年4月2日及74年12月12日將耕作權及所有權登記予胡君，顯有違失等語。

（四）然查陳訴人於前揭54年4月2日耕作權設定登記及74年12月12日所有權移轉登記後時隔數十年，始以上開相關人前於94年、95年之證述欲證明胡○○並非上開土地登記當時之實際使用人，核其證明力恐仍有所不足；且據仁愛鄉公所、南投縣政府、埔里地政事務所及原民會表示，案內土地權利登記之相關檔案業經銷毀，或因九二一地震、辦公場所搬遷等因素而滅失³；且回溯至76年間之航照圖所示，於此

² 該案因追訴權時效已完成，故被告獲不起訴處分。

³ 據埔里地政事務所表示，依35年土地登記規則第14條規定：「登記聲請書及他項權利清摺，自接收之日起，應保存10年。」又67年間修正之土地登記規則並未修正該條文。本件於57年4月2日登記耕作權案件，其登記申請書及其附件依上開規定應於67年間辦理銷毀，惟有關銷毀證明文件，業因88年921大地震該所倒塌毀損，查無相關資料；又該所94年以前土地登記申請案，業依檔案法相關規定銷毀。

之前之現地亦尚無相關建物致無法據以研判使用人為何人，故目前並無法據以確認辦理土地登記當時有無實際會勘及其會勘結果，以至於目前並無法釐清相關事實等語。

- (五)至於陳訴人另影附胡○○72年3月9日出具之自願拋棄使用權利同意書，並指出其已載明本案○○○地號及案外○○○及○○○地號土地「非本人（即胡○○）使用」、「上開土地（即本案○○○地號及案外○○○及○○○地號土地）確係本人自願拋棄使用權利，交回鄉公所管理。嗣後不再在同一地區內申請分配土地，對本人及家屬生活並無影響，特立具土地權利拋棄書憑辦」；且陳訴人亦影附胡○○之子甲○○於90年5月19日簽章之讓渡協議書⁴，載明：「甲方（即甲○○）同意先父胡○○生前所有坐落於仁愛鄉春陽段原住民保留地，地號：第○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○號等6筆土地，於民國72年3月9日所撰土地權利拋棄書，自動拋棄使用權利，無條件將上開土地讓渡乙方（即潘○○）使用，為恐空口無憑，特立此書為證」（甲○○、潘○○及保證人李○○簽名蓋章於後）；另再指出本案春陽段○○○地號之「原住民保留地地籍清冊」已註明「73年8月23日8702號公告收回改配」、又仁愛鄉公所73年8月23日仁鄉建字8702號函各村辦公處張貼收回公告案之函文記載：「主旨：檢送靜觀段○○○號等61筆山地保留地土地收回公告乙份，請張貼於貴村公告欄，請查照。說明：依據南投縣政府73年6月27日投府民山字第62038號函辦理」、仁愛鄉公所73年8月23日仁

⁴ 按胡君（按指甲○○）並非當時之土地登記所有權人。

鄉建字8702號公告文記載：「主旨：如後所列標示之山地保留地『業經』本所收回，特依法令公告改配使（租）用，請於公告期間內依法申請以憑核配。依據：依山地人民何○○等民國72年12月23日土地權利拋棄書暨臺灣省山地保留地管理辦法第10條規定辦理。公告事項：公告期間自民國73年8月25日至民國73年9月24日止」（本案春陽段○○○地號亦列於該公告之清冊中，並於備註欄載明：「依據縣府72年9月10日投府民山字第87628號函辦理」），證明本案春陽段○○○地號土地業經仁愛鄉公所收回，並據以辦理公告改分配，故陳訴人據上質疑胡○○既於72年間拋棄本案春陽段○○○地號土地權利，且經仁愛鄉公所收回土地以進行改配，則仁愛鄉所仍於74年12月12日將該筆土地所有權移轉登記予胡○○，顯有違誤等語。

（六）然據仁愛鄉公所及南投縣政府表示，行為時「臺灣省山地保留地管理辦法」僅於其第10條及第11條明定原住民使用土地面積超過最高限額或遷居他處之收回土地規定，由於本案相關檔案業經銷毀，或因九二一地震、辦公場所搬遷等因素而無法調閱，致無法查明當時鄉公所為何辦理公告分配之原因，且陳訴人影附之胡○○72年3月9日自願拋棄使用權利同意書係陳訴人單方所提出，該所檔案並查無該權利拋棄之申請案件，故無法判定其真偽⁵；另據原民會表示，礙於南投縣政府及仁愛鄉公所未能查得本案土地收回公告之原因，且查無胡○○拋

⁵ 按潘○○於前揭南投地檢署95年度偵字第5370號不起訴處分案內曾答辯：：「72年間，被告（即潘○○）多次告知胡○○土地要過戶事宜，為此於同年3月9日胡○○向南投縣仁愛鄉公所辦理拋棄第○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○六筆土地，以讓被告得以登記土地上權利。當時胡○○不願簽字，被告又再給付○○萬元予胡○○，胡○○始於拋棄書上簽名。惟此拋棄之手續未完備，以致後來之上開六筆土地名義人仍登記胡○○……。」

棄及塗銷權利案件之檔案，故未能確認當時是否確已完成土地收回程序，以及何以未續處塗銷耕作權事宜，亦即因查無相關檔案資料，實難以釐清相關辦理情形及有無涉有疏失等語。

(七)綜上，本案土地權利登記及公告收回改配之後續相關檔案，業經銷毀，或因九二一地震、辦公場所搬遷等因素而滅失；且仁愛鄉所亦查無相關人胡○○放棄土地權利之相關檔案；又本案亦缺乏其他足資佐證上開土地於登記耕作權及所有權當時實際並非由胡君使用之充分事證；復以陳訴人於時隔數十年始向本院陳情，亦徒增取證之困難，以致於本案雖經本院善盡調查之能事，仍難以確認相關機關於胡君登記取得上開耕作權及所有權之過程是否涉有違失。

二、有關陳訴人指陳本案春陽段○○○地號原住民保留地於94年1月28日經胡君之子繼承並於同年5月12日分割出同地段○○○-○地號後，該○○○-○地號土地（面積2,990m²）嗣卻經多次輾轉移轉予其他非居住於當地之原住民，並設定高額擔保債權之抵押權予非原住民，疑屬違法類型之借名登記，致使原住民保留地非法實質淪為非原住民所掌控一節，核其尚難據陳訴人所提訪談所得之相關事證即得確認；另為遏止原住民保留地遭違法實質轉讓予非原住民，本院前於105年間即以「原住民取得原住民保留地相關權利後，違法轉讓、轉租之行為，不僅嚴重悖離既有原住民保留地政策，違反現行法令，更衍生原住民保留地地權實質流失的危機」等事由糾正原民會，案經該會研擬「原住民族保留地管理利用條例」草案，據以建立原住民保留地所有權之移轉應由讓與人及受讓人具結無借名登記並由鄉公所審查之機制，另亦規定原

住民保留地不得設定地上權、典權、農育權或抵押權予非原住民，嗣該草案經行政院於111年3月17日函送立法院審議在案，後續立法通過後，仍有待各界持續關注此一課題，期共促落實原住民族土地權利之保障。

- (一)按山坡地保育利用條例第37條第1項及第2項，以及原住民保留地開發管理辦法第18條第1項分別規定：「山坡地範圍內原住民保留地，除依法不得私有外，應輔導原住民取得承租權或無償取得所有權。原住民取得原住民保留地所有權，如有移轉，以原住民為限。」、「原住民取得原住民保留地所有權後，除政府指定之特定用途外，其移轉之承受人以原住民為限。」據原民會表示，上開條文係就私有原住民保留地所有權之移轉對象，規定以原住民為限，至於其他本於所有權人之地位得享有之自由使用、收益、處分權能，尚與一般土地之所有權人並無二致，亦即原住民保留地仍受中華民國憲法第15條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」以及民法第765條：「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。」有關財產權規定之保障，故原住民取得原住民保留地所有權後，出租予非原住民，或設定抵押權、地上權予非原住民，並不構成違法等語。
- (二)查本案經據南投縣政府及埔里地政事務所查復並檢附相關資料所載，本案春陽段○○○地號土地於74年12月12日因耕作權屆滿由相關人胡○○登記取得所有權後，嗣經胡君次子乙○○於94年1月28日繼承取得，並於94年5月12日分割為春陽段○○○及○○○-○地號2筆土地，其中○○○地號於94年

6月16日以贈與原因移轉與胡○○長子甲○○，再於94年10月3日以「買賣」原因移轉登記予潘○○（104年5月8日合併入同地段○○○地號）。至於仍由乙○○持有之本案○○○-○地號，嗣於94年10月20日以買賣登記予王○○（原住民）；王○○於98年9月15日以買賣登記予瑪○·○○⁶（原住民），再於102年4月19日連同同地段○○、○○及○○地號土地（4筆土地均屬森林區農牧用地，面積共計6,620m²）設定擔保債權總金額新臺幣1千5百萬元之普通抵押權予劉○○（非原住民）；嗣瑪○·○○再於107年4月27日以贈與登記予其夫伊○·○○（原住民）；伊○·○○於110年9月6日以買賣登記予劉○○（原住民），嗣經於111年1月28日塗銷劉○○於○○○-○地號之抵押權。

（三）有關陳訴人指陳本案春陽段○○○地號原住民保留地於94年1月28日經胡君之子繼承並於同年5月12日分割出同地段○○○-○地號後，該○○○-○地號土地（面積2,990m²）嗣卻經多次輾轉移轉予其他非居住於當地之原住民，並設定高額擔保債權之抵押權予非原住民，疑屬違法類型之借名登記，致使原住民保留地非法實質淪為非原住民所掌控一節，核其以相關訪談紀錄，以及瑪○·○○及伊○·○○系居住於花蓮縣而不可能實際使用本案坐落南投縣仁愛鄉之春陽段○○○-○地號土地等由推論，尚不足以確認上情。另據原民會表示，原住民保留地遭借名登記之情形由來已久，且有其時空背景及複雜社會因素，以現行法令機制，倘當事人未自行承認及有明確事證，該會就該行為尚難查處等

⁶ 設籍於花蓮縣。

語；又稱，依110年9月17日最高法院民事大法庭108年度台上大字第1636號裁定指出：「非原住民乙欲購買原住民甲所有原住民保留地經營民宿，為規避山坡地保育利用條例第37條第2項、原住民保留地開發管理辦法第18條第1項規定，乃與原住民丙成立借名登記契約，以丙名義與甲簽訂買賣契約，甲以該地為乙設定地上權後，將所有權移轉登記予丙。乙丙間之借名登記契約、甲丙間之買賣契約、甲為乙設定地上權及將所有權移轉登記予丙之行為，無異實現非原住民乙取得原住民保留地所有權之效果，自違反上開禁止規定，依民法第71條本文規定，應屬無效。」從而本案土地於74年12月12日因耕作權屆滿而由胡○○登記取得所有權後，嗣已經多次移轉，陳訴人對該土地權利如有爭執，仍宜透過司法程序處理，亦即應由相關當事人向法院訴請確認所有權移轉無效等語。

- (四) 至於原住民保留地遭以借名登記實質淪由非原住民掌握之課題，查上開山坡地保育利用條例與原住民保留地開發管理辦法之規定施行多年以來，原住民於取得原住民保留地相關權利後，違法轉租、轉讓之情形確時有所聞，據原民會表示，現行法令之唯一限制為土地所有權移轉之對象以原住民為限，至於其他本於所有權人之地位得享有之自由使用、收益、處分權能，與一般土地所有權人並無二致，故私有原住民保留地之所有權受憲法財產權之保障，該出租或設定抵押權、地上權行為不構成違法，而實務上因違法轉讓使用權者多不承認其轉讓事實，故該違法行為實查處不易等語。又據原民會委外研究而於104年提出之「原住民保留地土地政策調查研究-非原住民使用總登記為原住民保留地

問題研析」期末報告⁷即已指出，依民法第765條規定：「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。」故取得保留地所有權之原住民得將保留地租予非原住民，並未違反原住民保留地開發管理辦法第18條第1項規定，然因原住民取得保留地所有權之後，僅有所有權移轉限制，以致於欲違法買賣原住民保留地之有心人，仍可以透過一系列「合法」的財產權操作安排，使非原住民處於類似保留地所有權人的地位，同時使原住民所有權人除了土地登記簿上的名義外，不再對保留地的使用、收益、處分享有實質上的權利，形同「人頭」供非原住民使用，亦即形式上雖設定抵押、合夥經營等契約，實質上幾乎等於被非原住民買斷，造成許多表面看似合法，實際上卻是違法之脫法行為。

- (五)有鑑於上情，本院前於105年間即以「原住民取得原住民保留地相關權利後，違法轉讓、轉租之行為，不僅嚴重悖離既有原住民保留地政策，違反現行法令，更衍生原住民保留地地權實質流失的危機，以及原住民與非原住民間對於原住民保留地的產權糾紛與衝突……」等事由糾正原民會，期遏止原住民保留地遭違法實質轉讓予非原住民，以保障原住民族土地權利，案經該會研擬「原住民族保留地管理利用條例」草案，據以建立原住民保留地所有權之移轉應由讓與人及受讓人具結無借名登記並由鄉（鎮、市、區）公所審查之機制，另亦規定原住民保留地不得設定地上權、典權、農育權或抵押權予非原住民（但向金融機構或原住民族儲蓄互助社

⁷ 原民會，104年8月，《「原住民保留地土地政策調查研究-非原住民使用總登記為原住民保留地問題研析」期末報告》，第150頁。

設定抵押權者，不在此限)，嗣該草案經行政院於111年3月17日函送立法院審議在案，後續立法通過後，仍有待各界持續關注此一課題，期共促落實原住民族土地權利之保障。

(六)綜上，本案春陽段○○○-○地號原住民保留地有無遭以違法類型借名登記方式實質淪為非原住民掌控一節，尚難據陳訴人所提訪談所得之相關事證即得確認；另為遏止原住民保留地遭違法實質轉讓予非原住民，以保障原住民族土地權利，原民會業已研擬「原住民族保留地管理利用條例」草案，建立原住民保留地所有權之移轉應由讓與人及受讓人具結無借名登記並由公所審查之機制，另亦規定原住民保留地不得設定地上權、典權、農育權或抵押權予非原住民，嗣該草案經行政院於111年3月17日函送立法院審議在案，後續立法通過後，仍有待各界持續關注此一課題，期共促落實原住民族土地權利之保障。

三、按土地法第43條及民法第759條之1第2項規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」、「因信賴不動產登記之善意第三人，已依法律行為為物權變動之登記者，其變動之效力，不因原登記物權之不實而受影響。」揆其旨在保護信賴登記之善意第三人，而將登記事項賦予絕對真實之公信力，亦即善意第三人信賴登記機關之登記而取得土地權利，不因前手登記原因之無效或撤銷而被追奪。本案春陽段○○○-○地號土地經相關人胡君取得所有權嗣由其子繼承後，業經輾轉由相關人劉君登記取得，核其依土地登記程序取得之所有權，仍應受上開規定之保障，從而陳訴人以上開土地早經渠父於45年間自胡君私下讓渡取得等由，請求回復渠家族土地權益一節，因另涉私權事宜，仍有待

其進一步舉出渠父取得該筆土地之合法權源，以及後續歷次所有權移轉登記之權利人非屬善意第三人之明確事證，並循司法途徑處理。

- (一)按土地法第43條及民法第759條之1第2項規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」、「因信賴不動產登記之善意第三人，已依法律行為為物權變動之登記者，其變動之效力，不因原登記物權之不實而受影響。」揆其旨在保護信賴登記之善意第三人，而將登記事項賦予絕對真實之公信力，亦即善意第三人信賴登記機關之登記而取得土地權利，不因前手登記原因之無效或撤銷而被追奪。
- (二)查本案春陽段○○○-○地號土地經胡君取得所有權嗣由其子繼承後，業經輾轉由相關人劉君登記取得，核其依土地登記程序取得之所有權，應受上開規定之保障，從而陳訴人以上開土地早經渠父於45年間自胡君私下讓渡取得等由，請求回復渠家族土地權益一節，因另涉私權事宜，仍有待其進一步舉出渠父取得該筆土地之合法權源⁸，以及後續歷次所有權移轉登記之權利人非屬善意第三人之明確事證，並循司法途徑處理。

⁸ 據原民會表示，依55年1月5日修正發布之「臺灣省山地保留地管理辦法」第8條第1項規定：「山地人民依前條規定取得或使用之土地及權利暨基地林地上之土地改良物，除合法繼承或贈與於得為繼承之人外，不得讓與轉租或設定其他負擔，並不得在取得耕作權、地上權期間內預期轉讓所有權。」該辦法經63年10月9日修正後，仍維持上開不得預期轉讓所有權之規定。