

調 查 報 告

壹、案由：據訴，日治時期已登記渠先祖父陳○○等人共有坐落重測前高雄縣林園鄉中芸段○○地號土地，因66年間轉錄新登記簿時遺漏登記所有權，致遭認為無主土地後登記為國有，經向高雄市政府地政局大寮地政事務所申辦遺漏更正登記，詎遭否准。究該所辦理系爭土地光復初期登記舊簿及共有人連名簿之登載轉錄作業有無違失？系爭土地總登記後，遲至72年間始辦理無主土地公告作業，行政作業有無瑕疵？現行法令規定及制度執行，有無需檢討修正之處？事涉人民財產權之保障，實有深入查明之必要案。

貳、調查意見：

本案經向請高雄市政府、內政部等機關調閱相關卷證資料，並於民國(下同)111年9月2日至現場履勘，聽取高雄市政府地政局、高雄市政府地政局大寮地政事務所(下稱大寮地政所)等機關人員簡報說明，112年1月9日詢問財政部國有財產署南區分署(下稱國產署南區分署)、內政部、高雄市政府等相關主管人員，同年4月27日諮詢專家者，同年6月17日再至高雄市政府，詢問該府地政局、大寮地政所、高雄市大寮戶政事務所、高雄林園區公所、高雄市稅捐稽徵處大寮分處、國產署南區分署等相關主管人員，業經調查竣事。茲臚列調查意見如下：

- 一、本案重測前高雄縣林園鄉中芸段○○地號土地(下稱系爭土地)與毗鄰同段○○地號等2筆土地區塊相連完整，日治時期土地登記簿、土地台帳連名簿記載共有人亦相同，地上有密集且多為早期未辦登記之建

物，應係日治時期共有分管土地，惟前高雄縣政府未能查明系爭土地未併同段○○地號於光復初期辦理土地權利憑證檢驗及換發權利書狀辦法完成登記，逕依「逾總登記期限無人申請登記之土地處理原則」於72年10月16日起至73年1月15日止經系爭土地資料公告提供閱覽無人異議後，續將本案無主土地執行代管1年，於76年5月16日登記為國有。嗣陳訴人以遺漏登記為由依土地法第69條申請更正登記，大寮地政所率以土地登記規則第57條第1項第4款規定，駁回其申請。陳訴人不服，依法提起行政救濟均經駁回在案，本案地政機關及行政救濟機關以司法院釋字第598號解釋意旨，土地法第69條所稱登記錯誤，依土地登記規則第13條之規定，係指登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符，且係於無礙登記同一性之範圍內，始得申請更正登記為由，駁回陳訴人申請及行政救濟固非無據，惟未考量同段○○地號土地尚有系爭土地上陳訴人及其它土地所有權人之所有權除應依法繳稅外，更易滋生共有人產權爭議，高雄市政府應積極協助釐清事實真相，以維護民眾財產權益。

- (一)陳訴人訴稱其先祖於日治時期即與多人持分共有重測前高雄縣林園鄉中芸段○○地號(重測後分割為鳳芸段○○、○○、○○及○○地號)及同段○○地號(重測後分割為鳳芸段○○、○○、○○及○○地號)等2筆土地所有權，並於該2筆土地上興建建物，而該建物自38年1月起即經稅捐機關依法核課房屋稅，亦有日治時期戶口名簿及房屋稅籍證明書可稽。另因前述2筆地號土地相毗連且共有人相同，故依光復初期辦理土地總登記相關規定，在檢同相關證明文件後申請總登記。陳訴人稱其父親告知系爭土地及同段○○地號等2筆土地當時係連名申請

登記，然僅同段○○地號完成總登記，系爭土地可能因登記人員遺漏而未登記，導致系爭土地遭認為無主土地，終登記為國有。此外，陳訴人亦提供日治時期土地登記簿及土地台帳等相關資料，以佐證其先祖共有系爭土地之真實性。

(二)案經函詢高雄市政府表示，土地權利人或有權繼承者，未有於臺灣光復初期辦理土地總登記期間，持登記證書向主管地政機關繳驗相關證明文件，依土地登記規則第57條、臺灣地籍釐整辦法第4條第1項、臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法第5條及第14條等規定視為無主土地。參照臺灣地籍釐整辦法第3條、臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法第14條、逾總登記期限無人申請登記土地處理原則第4點及土地法第57條等法規意旨，系爭土地於光復前既經日本政府辦理地籍測量，視為已依照土地法施行地籍測量，光復後該土地逾期無人申請驗證，或經申請而逾限未補繳證件者，該土地則視為無主土地。

(三)又系爭土地經依法補辦無主土地公告、執行代管程序，於代管期間無人申請，國產署南區分署¹於75年間申辦所有權登記，公告期滿無人異議，即為國有登記。本案就補正事項第3點「本案係主張日據時期權利申辦遺漏更正登記，請檢附土地總登記期間足資證明權屬之權利憑證及申請人已依臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法申請之相關證明文件。」陳訴人雖檢具日治時期土地登記簿、土地台帳連名簿等資料申請遺漏更正登記，然上開文件仍與臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀

¹ 改制前為財政部國有財產局南區辦事處。

辦法第5條規定應檢附之證件不符，雖土地台帳上蓋有「登記濟」之章，亦非為完成申報驗證土地權利及換發權利書狀之證明，故難以認定為土地總登記期間足資證明權屬之權利憑證及已依臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法申請之相關證明文件等語。

(四)此外，高雄市政府訴願決定認定系爭土地於土地總登記期間，未有土地權利人或有權繼承之人持憑相關證明文件，向管轄之地政機關申辦登記，依土地法第57條規定應視為無主土地。且改制前高雄縣鳳山地政事務所（下稱鳳山地政所）依無人登記土地處理原則第4點第4款規定於72年9月13日檢附「逾總登記期限無人申報所有權登記列為代管土地公告清冊」及「逾限無人申報土地所有權登記代管公告一覽表」等文件，報請改制前高雄縣政府將包含系爭土地在內之無主土地，辦理執行代管程序，經該府辦理代管公告3個月，並執行代管1年期間之程序，於法並無違誤。

(五)經核高雄市政府之說明及所提供佐證資料，改制前高雄縣政府及鳳山地政所依相關法令及程序就系爭土地補辦無主土地公告、執行代管，並依國產署南區分署申請而辦理國有登記，固非無據。惟審閱相關卷證與文獻資料，系爭土地是否確為無主土地，顯有疑義，分述如下：

1、依日治時期之土地台帳及土地登記簿觀之，系爭土地及同段○○地號等2筆土地係屬私有土地，且共有人均相同，而陳訴人祖父陳○○因繼承而取得之權利範圍為848分之20。

(1)據學者指出，日治時期臺灣之地籍管理（土地登記）制度，數度變動。亦即，由原來之適用

舊慣，採行當事人意思表示成立生效之方式，變為以法律設限，再變為1905年土地登記規則之原則上非依同規則登記，不生效力之登記生效主義；而自1923年起至1945年臺灣光復止，適用日本民法物權編之規定，物權變動因當事人意思表示合致而成立，登記僅為對抗第三人之要件。又，就地籍簿冊而言，主要有土地台帳及土地登記簿。而關於土地權利，有登錄於土地台帳，並已登記於土地登記簿者；亦有僅登錄於土地台帳，但因未申請登記或不屬於登記區之範圍，致未登記於土地登記簿者²。

- (2) 詢據高雄市政府表示，系爭土地及同段○○地號等2筆土地日治時期土地登記簿、土地台帳連名簿，其上確實載有陳訴人祖父陳○○相續（即繼承，下同）取得自陳○所有848分之20權利範圍之記事，且前開2筆土地於日治時期所載共有人相同等語。經查該府提供前開2筆土地之日治時期土地登記簿、土地台帳連名簿之記載，陳○於該2筆土地之權利範圍為848分之40，陳○○與陳○於29年間相續（即繼承）共同（各二分之一）取得陳○之權利範圍848分之20，故陳○○之權利範圍為848分之20。復據該府提供前開2筆土地之日治時期土地登記簿、土地台帳之記載情形，該2筆土地之共有人均相同，顯見系爭土地及同段○○地號等2筆土地於日治時期確屬私人共有之土地。
- (3) 綜上，依日治時期之土地台帳及土地登記簿觀

² 陳立夫「台灣光復初期土地總登記(權利憑證繳驗)問題之探討」，收錄於「土地法研究」，新學林出版，96年8月，第41-42頁。

之，系爭土地及同段○○地號等2筆土地係屬私有土地，且共有人均相同，而陳訴人祖父陳○○因繼承而取得之權利範圍為848分之20。

2、系爭土地與同段○○地號等2筆土地上有密集且多為早期未辦登記之建物，其中陳訴人之建物坐落於系爭土地範圍內，而其僅繼承取得同段○○地號土地所有權，產生房地權利未能合一之情形，推測應係日治時期共有人取得土地所有權後，協議分管該2筆土地並於地上建屋自住，惟系爭土地未完成總登記而被登記為國有所致：

- (1) 查系爭土地與同段○○地號等2筆土地上有密集且多為早期未辦登記之建物，自38年1月起即經稅捐機關依法核課房屋稅，亦有台灣電力股份有限公司鳳山區營業處開立用電證明（鳳芸路○○號裝表供電年月係23年4月），顯見該建物早於38年前即已興建完成。惟陳訴人僅繼承取得同段○○地號土地之所有權，並無系爭土地權利，此種有房無地及有地（持分）卻無房，房地權利未能合一情形，並非多見。
- (2) 為進一步釐清該2筆土地上建物是否有類似陳訴人此種房地權利未能合一之情形，經審視資料發現，系爭土地於重測後分割為鳳芸段○○、○○、○○及○○地號等4筆土地，其中同段○○地號及○○地號再分割出同段○○之○、○○之○、○○之○、○○之○、○○之○、○○之○、○○之○、○○之○地號等8筆土地，查其原因係90～95年間由多位申請人檢具地上建物於35年12月31日以前已設籍之資料，依國有財產法第52條之2規定向國產署申請讓售而取得土地所有權，經核對高雄市政府

及國產署提供之統計資料發現，申請讓售該等國有土地之申請人，多為繼承或受贈自系爭土地及同段○○地號等2筆土地共有人之所有權。

(3) 為瞭解土地使用現況，經實地履勘發現，系爭土地與同段○○地號等2筆土地相毗連且區塊完整，而陳訴人之建物（門牌為鳳芸路○○號）坐落於系爭土地（重測分割之鳳芸段○○地號土地，使用分區為道路用地）範圍內，從現場部分建物相互跨越2筆土地，以及建物使用現況、建物使用人與土地所有權之關係，推測應係日治時期共有人取得該2筆土地所有權後，採協議分管方式，於地上建屋自住，陳訴人之建物係坐落於系爭土地上，惟該筆土地未完成總登記而被登記為國有，致其未有系爭土地所有權，且該2筆土地上房地權利未能合一之現象，並非僅陳訴人一人。

(4) 綜上，系爭土地與同段○○地號等2筆土地上有密集且多為早期未辦登記之建物，其中陳訴人之建物坐落於系爭土地範圍內，而繼承取得土地持分卻係同段○○地號土地，產生房地權利未能合一之情形，推測應係日治時期共有人取得土地後，協議分管該2筆土地並於各自分管位置建屋自住，惟系爭土地未完成總登記而被登記為國有所致。

3、本案調閱及核對同段○○地號土地毗鄰其他已完成總登記之土地申報資料，該區域土地從收件至完成登記時間，與當時辦理土地權利憑證繳驗之時序大致吻合，資料保存尚稱完整，惟獨缺同段○○地號土地之總登記申報書等相關申報資

料，該等資料僅存於政府部門，對於釐清案情至關重大，容有詳予查明之必要：

- (1) 按日治時期日本政府於臺灣曾實施地籍測量與土地登記，地籍整理已具有基礎，惟其所採行之土地登記制度，係契據登記制度，與我國現行制度不同，且其所登記之土地權利種類亦與我國有異，臺灣既已光復，關於土地權利之登記，自應適用我國法律辦理。為因應當時情勢，行政院於35年11月26日第767次院會通過「台灣地籍釐整辦法」一種，作為釐整臺灣地籍之依據。依該辦法第4條規定：「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。前項換發土地權利書狀，祇收權利書狀費，免繳登記費，依照第一項規定，換發土地權利書狀之地區，視為已依照土地法辦理土地總登記。」³
- (2) 臺灣省行政長官公署為執行上開規定，乃於36年5月2日公布「台灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法」，俾各縣市政府辦理土地權利憑證繳驗及換發權利書狀時有所遵循。該辦法第4條規定，辦理繳驗權利憑證換發權利書狀之程序為：1、接收申請書及原權利憑證文件；2、審查及發還原權利憑證；3、公告；4、編造土地登記簿並換發權利書狀。第5條規定：「土地權利人，應於規定繳驗憑證期限內填具

³ 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月出版，第214-215頁。

申請書，檢同左列各款證件之一，向各該縣市地政機關申請辦理。一、前日本時代法院所發之不動產之登記濟證。二、前日本時代各州廳所發關係該土地之謄本。三、最近3年內任何1年地租收據。前項各種證件全缺或遺失者，應申敘理由，取具鄉鎮長或四鄰之保證書。」⁴第14條規定：「逾期無人申請驗證之土地，或經申請而逾限未補繳證件者，其土地視為無主土地，由該管縣市地政機關公告2個月，公告期滿，無人提出異議者，即為國有土地。」

(3) 又按34年10月25日臺灣光復後，臺灣省行政長官公署旋於35年4月5日發布「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」⁵，自35年4月21日起至同年5月20日止，在此1個月期間內，無論公有、私有土地，凡已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，審驗無疑義者，於加蓋「驗訖」鐵印後，再另行通知，憑收據領回憑證。上開公告發布之次日，臺灣省行政長官公署復發布「初期清理地籍實施要點」及同公署民政處發布「台灣初期清理地籍圖籍檢查收件審查須知」，對於日治時期之地籍圖、土地台帳等地籍資料之檢核，以及土地權利申報之收件審查等予以規範，以為權利憑證繳驗工作之執行準據。

(4) 當時土地權利憑證繳驗及換發權利書狀之申

⁴ 同前註，第219-220頁。

⁵ 卯微卅五署民字第2896號。

報，係於35年4月21日開始，同年12月底土地權利憑證經審核完畢，隨即將核對無誤之權利憑證加蓋印信後，先予發還土地權利人。而後，各縣市即於36年2月起依照臺灣省各縣市政府辦理土地權利公告辦法規定，分鄉鎮開始土地權利公告，由權利人閱覽地籍登記圖冊；公告期間依法原訂為2個月，惟因同年社會事件關係，乃將公告期間延展至同年6月底，始告完竣。公告期滿無異議之土地，隨即編造土地登記簿，換發權利書狀，並視為已依土地法規定完成土地總登記⁶。

- (5) 依高雄市政府提供土地登記舊簿⁷記載，同段○○地號土地係於35年7月20日送件申請登記（第985號），並已完成總登記程序。該府表示，經對照大寮地政所總登記申報書及土地登記總簿資料，缺漏總戶第985號之總登記申報書情事，無法提供；另系爭土地因總登記時未申報，故土地登記總簿中收件資料空白，無法提供系爭土地之總登記申報書，也無法獲悉該地號土地申請當時檢附佐證資料是否為前日本法院所繕發之不動產登記濟證，或前日本各州廳所發關係該土地之謄本證明，僅能從土地登記舊簿記載知悉收件日為35年7月20日，共有人為李○○等34人，並於36年7月28日完成登記。嗣系爭土地與同段○○地號土地於73年辦理地籍圖重測時，均依規定通知所有權人到場

⁶ 內政部編印「土地行政概況」，46年，第13頁。

⁷ 土地總登記後編造之土地登記簿使用至62年，後奉臺灣省政府62年1月30日府民地甲字302號令重新編造。重新編造前之土地登記簿，被地政人員統稱為「舊簿」，而重新編造後之土地登記簿則稱為「新簿」。

指界，同段○○地號土地重測後為鳳芸段○○、○○、○○、○○地號等4筆土地，共有人為李○○等54人，陳訴人因繼承而取得權利範圍1696分之40。

(6) 經調閱及核對同段○○地號土地毗鄰其他已完成總登記之土地資料，整理分析發現同段○○之○○地號(所有權人蔡○○)、○○之○○地號(所有權人蘇○等6人)、○○之○○地號(所有權人柯○○等4人)、○○之○○地號(所有權人蘇○○、等4人)、○○之○○地號(所有權人劉○○)及○○之○○地號(所有權人李○○)其辦理總登記時之收件號及完成登記日期等資料，分別為993號、992號、995號、996號、997號及998號，收件日分別為35年7月8日(完成登記日為36年10月28日)、35年7月19日(完成登記日為36年10月28日)、35年7月26日(完成登記日為36年11月10日)、35年7月17日(完成登記日為36年11月7日)、35年7月8日(完成登記日為36年11月11日)及35年7月5日(完成登記日為36年11月11日)，該區域土地從收件至完成登記時間，與當時辦理土地權利憑證繳驗之時序大致吻合，資料保存尚稱完整，惟同段○○地號土地申報總登記時之申報書等相關資料卻已闕失，為何成冊裝訂之土地登記總簿中，獨缺該地號之資料，仍有待釐清。

(7) 綜上，本案調閱及核對同段○○地號土地毗鄰其他已完成總登記之土地申報資料，該區域土地從收件至完成登記時間，與當時辦理土地權利憑證繳驗之時序大致吻合，資料保存尚稱完整，惟獨缺同段○○地號土地之總登記申報書

等相關申報資料，該等資料僅存於政府部門，對於釐清案情至關重大，容有詳予查明之必要。

4、高雄市政府依土地登記總簿中收件資料空白為由，認系爭土地於總登記當時未提出申報，固非無據，惟審酌系爭土地與同段○○地號土地之關聯性，以及土地權利關係人可能不諳法令等諸多因素，系爭土地因故未能完成申報之可能性極高：

- (1) 土地法第57條規定：「逾登記期限無人聲請登記之土地或經聲請而逾限未補繳證明文件者，其土地視為無主土地，由該管直轄市或縣(市)地政機關公告之，公告期滿，無人提出異議，即為國有土地之登記。」；臺灣地籍釐整辦法第3條規定：「光復前日本政府已辦之地籍測量，如合於土地法第十四條之規定，視為已依照土地法施行地籍測量，其原有測量圖測與地籍測量規則之規定不符合者，應由主管地政機關改正之。」；逾總登記期限無人申請登記土地處理原則第4點規定：「未完成無主土地公告代管程序亦未完成所有權登記之土地，應分別依照下列規定處理：……(四)日據時期土地台帳及不動產登記簿記載為國人私有者，亦應依法補辦無主土地公告，並於公告開始3個月後依法執行代管，代管期間無人申請，期滿即為國有登記，縣市政府執行代管情形應每半年報內政部備查。」
- (2) 高雄市政府表示，依上開法規及台灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法第14條規定意旨，系爭土地於光復前既經日本政府辦理地

籍測量，視為已依照土地法施行地籍測量，光復後該土地逾期無人申請驗證，或經申請而逾限未補繳證件者，其土地則視為無主土地。是系爭土地既已依土地法第57條及無人登記土地處理原則完成無主土地公告及代管程序，並已登記為國有土地，自應不再受理權利主張與補辦登記；系爭土地因總登記時未申報，故土地登記總簿中收件資料空白，無法提供系爭土地之總登記申報書，也無法獲悉該地號土地申請當時檢附佐證資料是否為前日本法院所繕發之不動產登記濟證，或前日本各州廳所發關係該土地之謄本證明等語。

- (3) 高雄市政府所持理由，係土地登記總簿中有關系爭土地之收件資料為空白，故無法提供當時該筆土地總登記申報書及相關土地權利憑證繳驗資料。惟陳訴人稱系爭土地與同段○○地號等2筆土地係相毗連，故依當時相關規定，由土地權利人檢同相關證明文件申請總登記，當時該2筆土地已連名申請，然僅同段○○地號完成總登記，系爭土地可能被承辦人員遺漏而未登記等語。惟內政部表示，系爭土地因查無權利憑證繳納申報書，現今尚無從得知其係自始無申報，或有申報但經通知有瑕疵須補正，致當時登記簿未登記有所有權人等語。
- (4) 按系爭土地與同段○○地號等2筆土地相毗連且共有人均相同且眾多，除有特殊原因外，當時申報土地權利憑證繳驗時，應一併提出申報，始符常理。惟當時申報土地權利憑證繳驗

時，依規定1張申報書僅能填寫1個地號⁸，申請人恐因不諳規定以1張申報書同時填寫系爭土地與同段○○地號等2筆土地而遭認定不符規定而遭要求補正。若是如此，系爭土地須另補填申報書，並經全體共有人重新蓋章始能提出，有可能因共有人眾多蓋章不易或其他因素而未能完成申報。亦有可能如陳訴人所述，承辦人員僅登記同段○○地號，惟系爭土地因程序未完成而未登記。

(5) 綜上，高雄市政府依土地登記總簿中收件資料空白為由，認系爭土地於總登記當時未提出申報，固非無據，惟審酌系爭土地與同段○○地號土地之關聯性，以及土地權利關係人可能不諳法令等諸多因素，系爭土地因故未能完成申報之可能性極高。

5、臺灣光復初期，行政機關為施政便宜，以無主土地公告取代書面通知，當時時空環境，要令土地權利人知悉相關政令，並限期課予繳驗憑證、聲請登記等義務，實有困難。當時雖曾採行便利權利人補報、保障人民財產權之作法，惟僅實施不到2個月即告終止。系爭土地上早有共有人建屋居住，且日治時期建立之地籍資料，均可查知權利人之姓名及地址，公告期間，系爭土地原權利人中竟無一人前往補報手續，當時申報相關措施，顯有未盡周延之處。

(1) 土地法第57條所為之無主土地公告，涉及土地

⁸ 臺灣省行政長官公署35年4月5日卯徽州五署民字第2896號公告第2段（填寫申報書注意事項）載明：「茲將繳驗土地權利權證，和填寫申報書時，應行注意各點，分別明示於後：……二、每一號土地應填一張，注意填寫，不要浪費；……四、各人應將各人所有土地，分起同時申報……。」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」，82年1月出版，第224頁-225頁。

所有權之得喪，所發生之法律效果影響劇烈，其程序尤須嚴謹，故行政機關負有確保程序當事人知悉行政行為內容之義務，俾利其能及時提出補救以維護應有權益。然查臺灣光復初期，行政機關為施政便宜，以無主土地公告取代書面通知，加上當時社會混亂、訊息閉鎖、交通不便，要令土地權利人知悉相關政令，並限期課予繳驗憑證、聲請登記等義務，實有困難。另國內有研究發現⁹，臺灣光復後辦理之土地權利公告或無主土地公告，係令土地權利人前往政府機關閱覽土地登記總簿，以代替揭示公告，如此能否真正達公告目的，容非無疑。

- (2) 當時臺灣省政府民政廳地政局曾以38年11月14日參捌戌寒地甲字第3147號代電特別規定：「……茲為保障人民產權便利個權利人補報起見，特規定下列各點：甲、凡人民尚未申請登記之代管土地，應即分鄉鎮(區)別抄成調查冊(冊式由各縣市自行印用)，並即加派人員實地逐筆查明原土地臺帳所載業主不申請登記之原因及現在使用之情形，填入調查冊，除應詳細指導人民補報手續及限期申請外，並將調查冊送經土地所在地之村里長及鄉鎮(區)長證明，以免遺漏而便催促；乙、此次省府特准延長代管期限，各縣市政府應廣為宣導，張貼佈告，利用村里長大會等各種集會，並轉請普遍宣導縣市以下各級民意機關協助進行，務期人民得在此次展延期內補報齊全……。」

⁹ 李志殷，92年，「台灣光復初期土地權利憑證繳驗工作之研究」，政治大學地政學系碩士論文，第113頁；李志殷，99年，「臺灣土地登記制度變遷之研究」，政治大學法律學院碩士論文，第155、157頁參照。

- (3) 揆諸上開代電規定目的，不乏考量臺灣光復初期辦理土地權利憑證繳驗之時空環境，適逢政權交替之社會混亂動盪時期，人民因戰事流離失所，加上當時社會資訊閉鎖¹⁰、交通不便、教育普及低落等諸多不穩定因素，為彌補行政程序之不足，對於原土地臺帳所載業主逾期未申報土地權利者，規定應由政府機關布告週知及請各級民意機關協助宣導外，並進一步派員實地調查、指導逾期未申報土地權利者進行補報，以避免所有土地權利人因不諳新頒規定，未於限期內完成申報權利憑證繳驗，最終喪失土地所有權的不良結果發生。然該項便利權利人補報、保障人民財產權之作法，實施僅不到2個月¹¹。
- (4) 按系爭土地與同段○○地號等2筆土地上有密集且多為早期未辦登記之建物，應為共有人協議分管該2筆土地並於地上建屋自住，已如上述。復按日治時期建立之地籍資料(土地台帳或土地登記簿)，亦可得知系爭土地原權利人之姓名及地址，故理論上不存在無法通知當事人並派員實地指導補報之情事，因此，如非政府相關措施不切實際、工作流於形式，無法確保程序當事人知悉行政行為內容並及時進行補救，即為當時系爭土地共有人認已完成系爭土地之申報程序，相關證明文件均已繳驗，故

¹⁰ 臺灣省行政長官公署視臺灣人使用日文為奴化之象徵，因而在35年10月，光復滿1年後，禁止日文報紙與雜誌之發行，使得臺灣人民無法由報章雜誌獲得資訊，進而造成封鎖臺灣人資訊之效果(許雪姬，民國80年，「臺灣光復初期的語文問題」，『思與言』，第29卷第4期，第18頁；李志殷，民國92年，「台灣光復初期土地權利憑證繳驗工作之研究」，政治大學地政學系碩士論文，第109-110頁參照)。

¹¹ 李志殷，民國99年，「臺灣土地登記制度變遷之研究」，政治大學法律學院碩士論文，第155頁參照。

無人前往補報手續以肇致被收歸國有。

(5) 綜上，臺灣光復初期，行政機關為施政便宜，以無主土地公告取代書面通知，當時時空環境，要令土地權利人知悉相關政令，並限期課予繳驗憑證、聲請登記等義務，實有困難。當時雖曾採行便利權利人補報、保障人民財產權之作法，惟僅實施不到2個月即告終止。系爭土地上早有共有人建屋居住，且日治時期建立之地籍資料，均可查知權利人之姓名及地址，公告期間，系爭土地原權利人中竟無一人前往補報手續，當時申報相關措施，顯有未盡周延之處。

6、臺灣光復後辦理土地權利憑證繳驗之目的在整理地籍，僅為地政機關清查土地之一種程序，與物權登記無關，並不影響光復前原權利人因登記取得之物權。故系爭土地所有權人當時如因故未辦理申報或雖有申報而未能完成，能否將其視為無主土地並辦理國有登記，即有待商榷：

(1) 學者指出¹²，土地法第57條規定之立法意旨以觀，其規範之對象，係已有所有權人之土地，並非真正之無主土地，僅係為促使土地所有權人不敢怠忽拖延登記之申請，以達地籍整理之目的；且為使土地全部登記，故法律予以擬制為無主土地，經一定公告期限後，仍未補辦登記者，即為登記為國有土地。當時臺灣辦理土地權利憑證繳驗之時空環境，不少民眾因戰事而流離他所、土地權利憑證紛失，或因當時社

¹² 陳立夫「台灣光復初期土地總登記(權利憑證繳驗)問題之探討」，收錄於「土地法研究」，新學林出版，96年8月，第67頁。

會資訊、教育尚非發達，不諳法令，甚至因當年之社會動盪現象等特殊原因，以致無法於限期內申報權利憑證繳驗，或因申報後未依限補繳證件，結果終至於喪失土地所有權。至少其妥當性，即有待進一步斟酌。

- (2) 尤以土地權利憑證繳驗當時，並非所有逾期未申報之土地，即被視為無主土地，而予以公告，進而登記為國有。亦即，當時有對於未申報土地權利憑證繳驗，卻直接依日治時期之土地台帳或土地登記簿，予以抄錄轉載至光復初期地政機關所編造之土地登記簿者，且情形相當普遍。現各地政事務所所存光復後首次編造之土地登記簿中，其第一次記載之土地標示部及所有權部內容，如無收件日期及字號記載者，一般認為應屬直接轉錄者。故對於未申報之土地權利，而被依法登記為國有土地之所有權人而言，實有失公平¹³。
- (3) 再者，我國法院實務見解多認為，臺灣光復後所辦理之土地總登記（即土地權利憑證繳驗），其目的在整理地籍，僅為地政機關清查土地之一種程序，與物權登記無關，並不影響光復前原權利人因登記取得之物權¹⁴。故光復後所舉辦之總登記，應就原來登記簿土地台帳及權利憑證之狀態為之¹⁵。前述法令所規定之程序，應屬清查、整理並確認原登記之性質，顯非否認日治時期之原登記效力，而全盤另行重新創設

¹³ 陳立夫「台灣光復初期土地總登記（權利憑證繳驗）問題之探討」，收錄於「土地法研究」，新學林出版，96年8月，第68頁。

¹⁴ 最高法院79年台上字第1360號判決參照。

¹⁵ 改制前行政法院46年判字第64號判例參照。

新登記效力之性質¹⁶。依日治時期之土地台帳及土地登記簿所載，系爭土地及同段○○地號等2筆土地均屬私有土地，且於日治時期所載共有人相同，系爭土地辦理土地權利憑證繳驗時因故未能完成，在沒有共有人以外其他之人主張該筆土地為其所有並提出相關證明文件情形之下，允應以日治時期登記簿記載之情形，作為其所有權判斷之依據。

(4) 綜上，臺灣光復後辦理土地權利憑證繳驗之目的在整理地籍，僅為地政機關清查土地之一種程序，與物權登記無關，並不影響光復前原權利人因登記取得之物權。故系爭土地所有權人當時如因故未辦理申報或雖有申報而未能完成，能否將其視為無主土地並辦理國有登記，即有待商榷。

7、系爭土地辦理土地權利憑證繳驗時因故未能完成，在沒有共有人以外其他之人主張該筆土地為其所有並提出相關證明文件情形之下，允應以日治時期登記簿記載之情形，作為判斷其所有權之依據：

(1) 按臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法第5條規定：「土地權利人，應於規定繳驗憑證期限內填具申請書，檢同左列各款證件之一，向各該縣市地政機關申請辦理。一、前日本時代法院所發之不動產之登記濟證。二、前日本時代各州廳所發關係該土地之謄本。三、最近3年內任何1年地租收據。前項各種證件全缺或遺失者，應申敘理由，取具鄉鎮長或四

¹⁶ 最高行政法院91年度判字第606號判決參照。

鄰之保證書。」¹⁷陳訴人提供系爭土地之日治時期土地登記簿、連名簿及土地台帳等資料，雖與規定應檢附之證件不符，惟申報當時土地權利關係人可能不諳法令等諸多因素，因故未能完成申報之可能性極高，且當時登記機關保存之同段○○地號土地之總登記申報書等相關資料已闕失，以如上述，當時是否已檢送登記機關或因年代久遠而逸失，無從查考。

- (2) 有關陳訴人提供之土地台帳證明資料蓋用有「登記濟」之印記，是否可視同具有登記效力之權利證明文件一節，詢據內政部表示，日本治臺初期為加速開發臺灣，並增進財政收入，以進行土地調查作為辦理地租改正的第一步，乃於1898年公布「臺灣土地調查規則」由臨時土地調查局進行土地調查（地籍整理）事業，另同年公布「臺灣地籍規則」以為詮定地目，設置地籍圖冊之依據，其第2條規定：「地方廳應備置土地台帳及地圖，登錄土地有關事項。」而土地調查工作完成後，土地台帳資料移交於各地方稅務機關管理，並於1904年公布「臺灣地租規則」（律令第12號），其中第11條規定：「地租向業主徵收之，但出典之土地向典主（典權人）徵收之。……業主、典主及管理人依照土地台帳登錄者為準。」故當時日本政府係根據調查結果確定土地權利後，登錄於土地台帳，作為地稅課徵之依據，土地台帳所查定之事項如有異動，業主、典主或管理人須於一定期間內提出申告，土地台帳之管轄機關接獲

¹⁷ 同前註，第219-220頁。

土地分割、合併、滅失等事項之通知時，應依權責為變更登記。

- (3) 承上，土地台帳係日本政府為清楚掌握臺灣土地狀況，進行土地調查及相關地籍整理事業下所編製，並由各地方稅務機關管理作為課徵稅賦之依歸，其與為保護土地權利之持有及交易，由法院出張所或登記所辦理登記並所管有之土地登記簿或登記完畢發給權利人之登記濟證，得以證明土地已辦理登記之文件尚屬有別。另日文漢字「濟」係完成之意，於土地台帳蓋有「登記濟」字樣之印，或應解為調查結果或變更事項完成登錄後所蓋用。內政部另查明以當時相關法令，尚無發現有台帳內容完成變動時應蓋用「登記濟」印記之相關規定，且蓋用有「登記濟」印記之台帳並非常態，系爭土地台帳所蓋用之「登記濟」究係何意，因年代久遠已無可考等語。
- (4) 因此可知，日治時期之臺灣地籍管理為二元化制度，即司法機關掌管土地登記，另由行政機關中之賦稅機關掌理土地台帳及地圖，兩者主管機關不同，法令依據亦有別。此種二元化之土地制度，致使未登記土地地籍測量人民申請土地分割、合併、地目變更，必須先向當地稅務機關申請測量或複丈複查，經測量或勘查成果核准，訂正土地台帳後，再由土地權利人憑台帳謄本另向登記機關申辦登記。陳訴人所檢具蓋用有「登記濟」印記之台帳，雖與法院出張所或登記所辦理登記並所管有之土地登記簿或登記完畢發給權利人之登記濟證有別，然依當時土地台帳及土地登記簿所載，系爭土地

及同段○○地號等2筆土地均屬私有土地，且共有人均相同，在無他人主張系爭土地為其所有並提出相關證明文件之情形下，允應以當時登記簿記載之情形，作為判斷所有權之依據。

(5) 此外，系爭土地及同段○○地號等2筆土地於日治時期確屬私人所有，且土地台帳與土地登記簿記載之共有人亦相同，同段○○地號土地係35年7月20日送件申請登記，至36年7月28日始完成登記程序。惟據高雄市政府提供系爭土地與同段○○地號土地日治時期土地台帳及登記簿記載，該2筆土地自送件申請登記而尚未完成登記期間，仍有辦理共有人所有權移轉登記之情形(李○○、李○○、黃○○、劉○○、蔡○○、林○○、林○○、伍○○、林○○、伍○○等人，取得日期36年6月24日)，且該部分之所有權變動情形，於完成總登記登記時亦一併納入辦理¹⁸，更可佐證系爭土地應屬私人所有，且所有權人與同段○○地號土地均相同。

(6) 綜上，系爭土地辦理土地權利憑證繳驗時因故未能完成，在沒有共有人以外其他之人主張該筆土地為其所有並提出相關證明文件情形之下，允應以日治時期登記簿記載之情形，作為判斷其所有權之依據。

8、陳訴人允應依上開行政法院判決意旨，另循民事訴訟途徑聲明請求法院判決其所有權存在，並塗銷國有登記並准予補辦總登記：

¹⁸ 李○○、李○○、黃○○、劉○○、蔡○○、林○○、林○○、伍○○、林○○、伍○○等人，取得日期36年6月24日，當時顯無法出具臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法第5條規定之各款證件，是否有取具鄉鎮長或四鄰之保證書，無從知悉。

- (1) 陳訴人 106 年 6 月 12 日檢附日治時期土地登記簿、戶籍謄本及除戶謄本等證明文件，主張系爭土地為其先祖所有，因地政機關疏未於土地登記簿上一併轉載，致系爭土地遭認為無主土地，終登記為國有，向大寮地政所申請遺漏更正登記。大寮地政所審認陳訴人所附權利證明文件尚須補正，爰通知其依限補正土地總登記期間足資證明權屬之權利憑證，及已依臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法申請之相關證明文件，陳訴人逾限未依補正事項完全補正，大寮地政所乃依土地登記規則第 57 條第 1 項第 4 款規定，駁回其申請。陳訴人不服，提起訴願及行政訴訟，均經駁回在案¹⁹。
- (2) 法院判決認為，依司法院釋字第 598 號解釋意旨，土地法第 69 條所稱登記錯誤，依土地登記規則第 13 條之規定，係指登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符，且係於無礙登記同一性之範圍內，始得申請更正登記。陳訴人主張系爭土地有登記錯誤之情形，顯非因鳳山地政所有未依文件為詳實正確之登記所生之錯誤，而係對登記所示之法律關係有所爭執；且因申請更正登記後之權利主體為陳訴人，與系爭土地原所有權登記所載中華民國不符，其申請更正登記已涉及權利主體之變動，有違登記之同一性，自與土地法第 69 條及土地登記規則第 13 條「更正登記」之要件不符。

¹⁹ 高雄市政府 106 年 12 月 6 日第 106081172 號訴願決定書、高雄高等行政法院 107 年度訴字第 62 號判決、最高行政法院 108 年度裁字第 662 號裁定。

- (3) 陳訴人雖檢具日據時代共有人名簿、日據時代土地登記簿、連名簿及土地台帳等資料提出申請，惟上開文件與前開臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法第5條規定應檢附之證件不符，經大寮地政所以補正通知書請其依限補正土地總登記期間足資證明權屬之權利憑證及已依臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法申請之相關證明文件，陳訴人既逾期補正不完全，則被上訴人依土地登記規則第57條第1項第4款規定以原處分駁回其申請，依法尚屬有據。
- (4) 系爭土地既經改制前高雄縣政府依無人登記土地處理原則第4點等規定辦理代管程序，且經鳳山地政所依法公告逕為國有登記，則除真正權利人有具體反證證明該登記不適法，並經法院判決塗銷登記外，該登記具有絕對效力，陳訴人倘仍欲對之主張權利，自應循民事訴訟途徑主張，聲明請求法院判決其所有權存在，而塗銷國有登記並准予補辦總登記。
- (5) 綜上，陳訴人允宜依上開行政法院判決意旨，另循民事訴訟途徑聲明請求法院判決其系爭土地所有權存在，而塗銷國有登記並准予補辦總登記。
- (六) 綜上，系爭土地與毗鄰同段○○地號等2筆土地區塊相連完整，日治時期土地登記簿、土地台帳連名簿記載共有人亦相同，地上有密集且多為早期未辦登記之建物，應係日治時期共有分管土地，惟前高雄縣政府未能查明系爭土地未併同段○○地號於光復初期辦理土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法完成登記，逕依「逾總登記期限無人申請登記之

土地處理原則」於72年10月16日起至73年1月15日止經系爭土地資料公告提供閱覽無人異議後，續將本案無主土地執行代管1年，於76年5月16日登記為國有。嗣陳訴人以遺漏登記為由依土地法第69條申請更正登記，大寮地政所率以土地登記規則第57條第1項第4款規定，駁回其申請。陳訴人不服，依法提起行政救濟均經駁回在案，本案地政機關及行政救濟機關以司法院釋字第598號解釋意旨，土地法第69條所稱登記錯誤，依土地登記規則第13條之規定，係指登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符，且係於無礙登記同一性之範圍內，始得申請更正登記為由，駁回陳訴人申請及行政救濟固非無據，惟未考量同段○○地號土地尚有系爭土地上陳訴人及其它土地所有權人之所有權除應依法繳稅外，更易滋生共有人產權爭議，高雄市政府應積極協助釐清事實真相，以維護民眾財產權益。

二、地政機關辦理系爭土地重測時，僅根據土地登記簿，逐筆抄錄有關土地之標示及所有權、他項權利資料，以作為通知及核對重測土地之所有權人之依據，未能仔細詢問鄰地或地上建物所有權人了解詳情，協助陳訴人及相關權利人釐清事實真相，告知其相關法律規定與適當之解決途徑，以避免後續衍生之爭議，仍有未周之處。

(一)73年當時之土地法第46條之2規定：「重新實施地籍測量時，土地所有權人應於地政機關通知之限期內，自行設立界標，並到場指界。……」、地籍測量實施規則(64年5月26日發布施行)第79條第1項規定：「地籍調查，係就土地坐落、界址、地目、原有面積使用狀況、及其所有權人，他項權利人與使用

人之姓名、住址等事項，查註於地籍調查表內。」第82條第1項規定：「地籍調查，應通知土地所有權人於一定期限內會同辦理。」第194條之1規定「私有土地與未登記土地相毗鄰者，依下列規定施測：一、私有土地所有權人所指認之界址，未占用未登記土地者，以其指認之界址施測。占用未登記土地者，應參照舊地籍圖及其他可靠資料所示之坵塊形狀及關係位置，實地測定界址，逕行施測。二、私有土地之一部分，已為道路、水路公眾使用，其所有權人無法指界時，依照前款方法，實地測定界址，逕行施測。」

(二)另地籍調查表之編造方式為將重測地區範圍內全部土地，根據土地登記簿，逐筆抄錄土地坐落、地號、地目、等則、面積及土地所有權人姓名、住所，他項權利姓名、住所，其已辦理建物登記之土地，並根據建物登記簿抄錄建物標示及權利登記情形。待編造竣事，應由股長或主辦人詳為核對土地登記簿。填表人及校對者並分別蓋章²⁰。是以辦理地籍圖重測地籍調查時，應通知土地所有權人到場指界，並將土地使用狀況、土地所有權人、他項權利人等資料查註於地籍調查表。

(三)據高雄市政府表示，系爭土地於73年間辦理地籍圖重測，依土地登記簿之記載尚無所有權人相關資料，當時鳳山地政所依上開規定於地籍調查表內查註為無主土地，並於重測後依法編造重測後地號為鳳芸段○○、○○、○○及○○地號等4筆土地在案；毗鄰之同段○○地號土地(當時已分割為○○

²⁰ 改制前臺灣省地政處測量總隊編印「地籍圖重測實務暨有關法令輯要」(72年7月版，第16頁)參照。

之○○、○○之○○及○○之○○地號等3筆土地)均依規定通知所有權人到場指界，並將調查情形填註於地籍調查表等語。

(四)惟陳訴人稱系爭土地辦理地籍圖重測時，現況建物密集且有人居住，地政機關若於地籍調查或實施重測前有派員實地查勘，當無可能發生地籍調查表記載使用狀況為「磚造平房」卻「無主」或「經案地調查，該筆土地為無主土地」等情事。詢據高雄市政府表示，系爭土地重測時辦理地籍調查作業，該筆土地及鄰地之經界查註皆為「13參照舊地籍圖」，且鄰地土地所有權人多數到場並認章，故測量人員即依地籍調查表上查註「參照舊地籍圖」內容逕行施測。當時系爭土地登記簿並無登記土地所有權人相關資料，爰無從通知土地所有權人辦理重測等語。

(五)另為釐清毗鄰之同段○○地號土地(當時已分割為○○之○○、○○之○○及○○之○○地號土地)於當年辦理地籍圖重測時，是否依規定通知土地所有權人到場指界，經審酌高雄市政府提供資料，該府除依規定於72年11月2日以平信通知同段○○地號全部所有權人(包含陳訴人父親)到場指界外，72年11月11日指界履勘當日則共計有李○○等人到場指界確認蓋章，並將調查情形填註地籍調查表。

(六)按地籍圖重測係為釐正地籍圖，確認土地相關界址位置，並未涉及土地所有權異動。系爭土地當時之土地登記簿並無登記土地所有權人，重測人員無從通知土地所有權人協助指界，固非無由。然辦理地籍圖重測地籍調查時，除應通知土地所有權人到場

指界，亦需將土地使用狀況、土地所有權人、他項權利人等資料查註於地籍調查表，系爭土地與毗鄰同段○○地號等2筆土地區塊相連完整，且經陳訴人之先祖取得所有權後，即於該土地興建建物，而該建物自38年1月起即經稅捐機關依法核課建物稅在案。另依陳訴人檢附之空照圖可知，系爭土地及其周圍土地早於65年12月23日實施空拍前即已蓋滿建物且有人居住，惟土地登記簿記載為無主土地，顯然異於一般常理。

(七)惟實務上地政機關於地籍調查時，亦僅根據土地登記簿，逐筆抄錄有關土地之標示及所有權、他項權利資料，以作為通知及核對重測土地之所有權人之依據。當時系爭土地登記簿並無登記土地所有權人相關資料，當然無從通知土地所有權人辦理重測，然重測人員於現場辦理重測時，若能仔細詢問鄰地或地上建物所有權人，應可了解詳情予以註記，縱未能改變登記簿記載之內容，亦可協助陳訴人及相關權利人釐清事實真相，並告知其相關法律規定與適當之解決途徑，以避免後續衍生之爭議。

(八)綜上，地政機關辦理系爭土地重測時，僅根據土地登記簿，逐筆抄錄有關土地之標示及所有權、他項權利資料，以作為通知及核對重測土地之所有權人之依據，未能仔細詢問鄰地或地上建物所有權人了解詳情，協助陳訴人及相關權利人釐清事實真相，告知其相關法律規定與適當之解決途徑，以避免後續衍生之爭議，仍有未周之處。

三、國產署於處分系爭土地過程，未能察覺系爭土地與同段○○地號土地建物之使用現況，先予了解該2筆土地建物使用人與土地所有權之關係，並循該2筆土地

登記之歷史脈絡，詳加釐清後再採取更為妥適之處置方式，仍有未周，應研議可行之處理方案，以確保民眾應有之財產權益。

- (一) 國有財產法第18條規定：「不動產之國有登記，由管理機關囑託該管直轄市、縣（市）地政機關為之。」第52條之2規定：「非公用財產類之不動產，於民國三十五年十二月三十一日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於民國一百零四年一月十三日前，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在五百平方公尺以內部分，得按第一次公告土地現值計價。」另依國產署訂頒審查國有財產法第52條之2讓售案件注意事項第8點規定，申請人依本法條申請讓售時，應繳附之35年12月31日以前已使用國有土地之證明文件（以下證件任繳一種）：1. 在該地上房屋設有本人或他人戶籍之戶籍謄本。2. 房屋稅收據，或稅務機關課稅或免稅證明文件。3. 水電費收據或自來水、電力公司裝設水電證明文件。4. 當地縣市政府建管單位或鄉鎮市區公所核發之證明文件。5. 其他由政府機關或公營事業機構或公法人出具足資證明之文件。
- (二) 據高雄市政府表示，系爭土地之權利人或有權繼承者，未於臺灣光復初期辦理土地總登記期間，持憑登記證書向地政機關繳驗相關證明文件，視為無主土地，故改制前高雄縣鳳山地政事務所（下稱鳳山地政所）遂於72年9月13日²¹檢附「逾總登記期限無人申報所有權登記列為代管土地公告清冊」及「逾期限無人申報土地所有權登記代管公告一覽表」等文

²¹ 72年9月13日（72）鳳地一字第7141號函。

件報請改制前高雄縣政府，該府乃於同年10月4日公告²²。嗣國產署於75年間申辦上開土地所有權第一次登記，經鳳山地政所審查後，依「逾總登記期限無人申請登記土地處理原則」規定，分別於75年12月31日及76年2月21日檢送逾總登記期限無人申報所有權登記之私有無主土地，以及逾總登記期限無人申報所有權登記土地代管公告期滿收歸國有土地清冊，報請改制前高雄縣政府複審，該府於同年3月13日函²³准依法公告，鳳山地政所於同年4月6日依土地法第57條及土地登記規則第34條等相關規定公告1個月，期滿無人異議，爰於同年5月16日登記為國有。

- (三)另國產署南區分署表示，系爭土地重測後已分割為鳳芸○○地號、○○地號、○○地號、○○地號，土地所有權人為中華民國，其中○○地號分割出○○之○至○○之○地號等6筆土地、○○地號分割出○○之○至○○之○地號等7筆土地。分割後○○之○、○○之○、○○之○、○○之○、○○之○、○○之○、○○之○、○○之○、○○之○、○○之○、○○之○地號等10筆土地，係於90~95年間由蔡○○等10人分別檢具地上建物係於35年12月31日以前設籍資料依前揭規定申請讓售，經核符規定，爰准售有案，現土地所有權人共10人。而該署尚經管同段○○、○○、○○之○、○○、○○、○○之○、○○之○地號7筆國有土地地上使用人，因法令已停止適用，無法依上開規定申辦讓售；又鳳芸○○、○○地號2筆國有土地使用分區為道路用地，屬

²² 72年10月4日(72)府地籍字第97859號公告。

²³ 76年3月13日(76)府地籍字第19886號函。

都市計畫法第42條規範之公共設施用地，應由高雄市政府依國有財產法第38條相關規定辦理撥用，亦無法辦理讓售；另國有財產法第42條第1項第2款規定略以，國有非公用土地於82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者，得逕予出租。陳訴人使用上開2筆國有土地，倘符合前述規定得檢具82年7月21日前實際使用時間證明文件辦理申租，以取得合法使用權等語。

- (四)又國產署以陳訴人父親自80年5月、88年9月起，即分別占用系爭土地重測後分割之鳳芸段○○號土地（20平方公尺）及同段○○號土地（面積61平方公尺）迄今，向法院提起不當得利訴訟，迭經臺灣高雄地方法院²⁴、臺灣高等法院高雄分院判決²⁵確定，命陳訴人應給付國產署新臺幣（下同）53,205元，及其中27,430元自100年5月14日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息，並自104年12月1日起至返還占用土地之日止，按年給付依占用面積及各年度土地申報地價年息百分之三計算之金額。
- (五)按系爭土地因故未能完成總登記之原因，調查意見一已論述綦詳。國產署²⁶依土地法第57條及國有財產法第18條規定，囑託鳳山地政所辦理系爭土地國有登記，嗣依地上建物所有人之申請辦理分割，依國有財產法第52條之2規定准予讓售，且就陳訴人父親占用系爭土地部分，向法院提起不當得利訴訟，固非無據，然該署於辦理過程，未能察覺系爭土地與同段○○地號土地有密集且多為早期未辦登記之建物，部分建物相互跨越2筆土地之使用現

²⁴ 臺灣高雄地方法院103年度鳳訴字第7號民事判決。

²⁵ 臺灣高等法院高雄分院104年度上易字第334號民事判決。

²⁶ 改制前財政部國有財產局臺灣南區辦事處。

況，先予了解該2筆土地建物使用人與土地所有權之關係，以及該2筆土地於日治時期之土地台帳與土地登記簿記載之共有人均相同，為何僅同段○○地號土地完成總登記之不合理情形，詳加釐清後再予建物使用人研商，採取更為妥適之處置方式，致使系爭土地之產權與其使用情形更加複雜化。

(六)又按國有財產法第52條之2之立法緣起，係因臺灣光復後辦理土地總登記時，已長期供建築居住使用之土地，其直接使用人不諳法令而未申辦登記，致基地經登記為國有，反成無權占有，極不公平，為回復其權利，特設明文以為依據²⁷。另司法院詹森林大法官於釋字第772號解釋之協同意見書亦表示，從該條規定為解決因人民不諳法律，以致甚多人民世代居住之不動產被登記為國有，而形成占用國有不動產之情形，以「低廉」之價格讓售予長期建築、居住使用迄今之直接使用人，及延長土地直接使用人申請讓售之時間觀之，足見該條規定立法目的為還地於民及實現居住正義並藉此解決早期因政權交替所造成之土地糾紛。

(七)系爭土地於日治時期地籍資料之記載，陳訴人先祖即為共有人之一，且與同段○○地號土地有密集且多為早期未辦登記之建物，相較於國有財產法第52條之2係為解決建物使用人不諳法令而未申辦登記致占用國有土地之情形，政府更應協助其取回既有之土地所有權。然因已逾該法條所規定之申請讓售期限，不僅無法申請按「第一次公告土地現值」計

²⁷ 原始立法委員提案增訂文字為：「國有非公用財產類之不動產由直接使用人於民國34年10月25日以前使用至今者，應無償發還于該直接使用人或直接使用之合法繼承人。但該不動產已繳之售價、租金或使用補償金不得要求返還。」立法院第5屆第2會期第17次會議議案關係文書第86頁參照。

價讓售，更須繳納法院判決之不當得利金額，並於返還系爭土地前，按年給付依占用面積及各年度土地申報地價年息百分之三計算之金額，難謂合理。

(八)綜上，國產署於處分系爭土地過程，未能察覺系爭土地與同段○○地號土地建物之使用現況，先予了解該2筆土地建物使用人與土地所有權之關係，並循該2筆土地登記之歷史脈絡，詳加釐清後再採取更為妥適之處置方式，仍有未周，應研議可行之處理方案，以確保民眾應有之財產權益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，二，函請高雄市政府檢討改進。
- 二、調查意見三，函請國有財產署參處見復。
- 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：施錦芳
葉宜津

中 華 民 國 112 年 7 月 18 日