

憲法法庭 112 年憲判字第 20 號判決

協同意見書

黃瑞明大法官提出

尤伯祥大法官加入

一、原因案件事實大要、聲請理由及判決意旨

(一) 原因案件事實大要

聲請人主張彰化縣○○鄉○○段 000 地號土地（下稱系爭土地）為其祖父石羅與他人共有，並有日治時期土地台帳記載在案，於民國 54 年被政府依無主地處理，經登記為國有後，仍持續由聲請人及族人占有使用，且截至 68 年政府停止徵收田賦前，仍以石羅等人名義繳納田賦。102 年聲請人遭彰化縣警察局以竊占國土函送偵辦，經地檢署為緩起訴處分。聲請人於 104 年向財政部國有財產署中區分署（下稱中區分署）請求返還土地遭拒後，以上開分署為被告，向臺灣彰化地方法院提起民事訴訟，請求將系爭土地移轉登記給聲請人等被駁回，用盡審級救濟敗訴確定後，認臺灣高等法院臺中分院 105 年度上字第 24 號民事判決（下稱確定終局判決）判決中區分署勝訴，亦即中區分署不必移轉登記系爭土地給聲請人等，其所引為判決依據之最高法院 70 年台上字第 311 號民事判例（下稱系爭判例）違憲，向司法院聲請解釋憲法。

(二) 確定終局判決之事實認定與法律適用

確定終局判決認系爭土地雖於 54 年間辦理土地總登記時，依無主土地登記為國有，但應不影響光復前石羅等人已取得之共有權利，理由是「台灣光復後，政府辦理之土地總

登記，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。……自不能認為土地既經台灣光復後地政機關辦理土地總登記程序而登記為國有，原權利人即不得以光復前日據時期之土地登記主張權利」、「惟系爭土地既係分割自 000 號土地，而依 000 號土地日據時期之土地登記簿所載，該土地係登記為石羅等人共有，再參以土地台帳之記載，自可推知系爭土地在日據時期亦即為石羅等人共有。」

確定終局判決援引系爭判例之要旨「釋字第 107 號解釋¹所謂已登記之不動產，無消滅時效之適用，其登記應係指依吾國法令之登記而言，系爭土地如尚未依吾國法令登記為被上訴人所有，而登記為國有後，迄今已經過 15 年，被上訴人請求塗銷此項國有登記，上訴人既有時效完成拒絕給付之抗辯，被上訴人之請求，自屬無從准許。」認因聲請人祖父之土地，係於日治時期為登記，不屬依吾國法令之登記，無釋字第 107 號解釋之適用。自 54 年土地登記為國有，請求權消滅時效應於 69 年已屆至，且聲請人於客觀信賴關係消失後（應係指 68 年後未再徵收田賦），仍長期怠於行使權利請求塗銷國有登記，亦無任何證據證明中區分署有妨礙其行使權利之行為，或有其他可致行使權義狀態顯然失衡之特別情事，故中區分署以民法第 125 條所定之 15 年請求權消滅時效完成為抗辯，並無違反誠信原則之處，拒絕塗銷登記返還土地為有理由，據此駁回聲請人之上訴。

（三）本件判決意旨

本件判決認定「日治時期為人民所有，嗣因逾土地總登

¹ 司法院釋字第 107 號解釋「已登記不動產所有人之回復請求權，無民法第 125 條消滅時效規定之適用。」

記期限，未登記為人民所有，致登記為國有且持續至今之土地，在人民基於該土地所有人地位，請求國家塗銷登記時，無民法消滅時效規定之適用。」並認系爭判例後段不符憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。且敘明自本判決公告之日起，各級法院法官自應不再援用系爭判例後段；並指明本件聲請人就其聲請釋憲之原因案件可依法提起再審之訴以為救濟。本席贊同本件判決並提出協同意見。

二、統治臺灣之各政權管制臺灣土地之簡要經過

- (一) 先民渡海至臺灣開發土地，筚路藍縷以啟山林，祇要是其開墾的土地，產權自然歸其所有，將開墾範圍豎立標誌，即表彰其所有，原無國有之觀念²。清朝末年開始管制土地，其後統治臺灣的日本及國民政府均加強管制土地。新來政權基本上是依舊慣認定土地法律關係，但不少地主仍因新政府的土地清理工作致權利受損³。
- (二) 清朝光緒 12 年(1886 年)巡撫劉銘傳實施土地清丈，並繪製相關清丈圖冊，編訂魚鱗冊作為徵賦之原簿，便於地籍之管理。依據清丈結果，對於土地所有人則發給丈單，類似現在之所有權狀，當時民間俗稱紅單。劉氏實行土地清丈，歷時 6 年始得完成，釐清地籍、發給產權丈單，保護人民產業，並確立財政稅收之基礎⁴，但人民有為逃稅而不向政府申報土地之「隱田」

² 參見立法院公報第 87 卷第 26 期委員會紀錄第 313 頁，洪性榮委員之發言。

³ 參見王泰升著，臺灣法律史概論，2020 年 6 版，第 298 頁。

⁴ 彰化縣彰化地政事務所，地政文物檔案展專刊 土地登記篇，第 3 頁。

習慣⁵。

(三) 日本據台 (1895 年) 後，對於劉銘傳土地清丈成果，極其重視，但原有之魚鱗圖冊多毀於兵燹或舊官吏之隱匿，致多散失而導致殘缺不全，故造成地籍紊亂，徵稅失去依據。於明治 31 年 (1898 年) 發布臺灣地籍規則及臺灣土地調查規則，並成立台灣臨時土地調查局，開始實施土地調查。至明治 37 年 (1904 年) 土地調查事業完成，設置土地臺帳及地圖等圖簿，並交由總督府財務局以建立地籍及賦稅基本冊籍，便於徵收地租 (賦稅) 並進行管理，並於翌年 (1905 年) 發布臺灣土地登記規則實施土地登記，至此揭開了臺灣土地登記制度的序幕⁶。

(四) 第二次世界大戰結束後，國民政府接替日本統治台灣，原則上承認人民日治時期之土地所有權，但要求權利人於一定期限內申報土地權利，經依程序換發權利書狀，載入土地登記簿後，方視為已完成土地總登記，若未依限辦理，該土地即被視為無主土地而登記國有⁷ (本件判決理由第 25 及第 26 段參照)。

三、國有財產法第 52 條之 2 之讓售規定與本件判決均係為解決臺灣因政權更迭所遺留之土地問題

(一) 89 年 1 月 12 日增訂公布國有財產法第 52 條之 2 規定 (下稱讓售規定)：「非公用財產類之不動產，於民

⁵ 參見前註 3，第 298 頁。

⁶ 同註 4，第 5 頁。

⁷ 同註 3，第 301 頁。

國 35 年 12 月 31 日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於本法修正施行日起 3 年內，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。」嗣於 92 年 2 月 6 日修正公布，延長人民申請讓售之期間至 104 年 1 月 13 日。

讓售規定之立法緣起，係針對甚多世代居住在經登記為國有的土地上之民眾，其居住時間雖然久遠，且該等土地本即為使用人祖產或由其向原地主受讓而來，但於光復後政府辦理土地總登記時，因早年資訊不發達，且民智未開，許多居住在該土地上民眾並未辦理登記，以致土地被登記為國有，而形成占用國有土地之情形，為解決該等民眾之問題，特設該讓售規定，讓符合讓售規定要件之不動產直接使用人得向國有財產署或所屬分支機構申請讓售（立法院公報第 92 卷第 8 期院會紀錄第 295 頁至第 303 頁參照）。故知讓售規定係為讓人民得以買回其於光復前已長期居住使用卻遭登記為國有之土地。雖稱直接使用人得申請讓售，但讓售價格係按第一次公告土地現值計價之低廉價格，實質上是國家返還不當登記為國有之土地予世居在該土地之人民，係為解決因政權交替所造成之土地權利糾紛，具有強烈之政策目的⁸。

（二）本件判決認為日治時期為人民所有，嗣因逾土地總登

⁸ 人民依讓售規定申請讓售國有非公用不動產而與國家之爭議，依司法院釋字第 772 號解釋，其訴訟應由行政法院審判。

記期限，未登記為人民所有，致登記為國有且持續至今之土地，國家無民法消滅時效規定之適用之理由包括「考量臺灣因政權更迭而辦理土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀，當時之時空環境，絕大多數人民未通曉中文、因戰事流離他所、遺失土地權利憑證，或因社會資訊、教育尚非發達，不諳法令，甚至因 36 年間之 228 事件引發社會動盪等特殊原因，致未於限期內申報權利憑證繳驗，或於申報後未依限補繳證件，終致其所有之土地被登記為國有。」(本件判決理由第 33 段) 判決理由所描述之歷史背景與讓售規定之立法理由可說完全一致，均係為處理因政權更迭時，國家基於統治高權而將人民已建築、居住、使用或所有之土地登記為國有而產生之不公義情形。

四、讓售規定與本件判決對人民權利保障之異同

人民依讓售規定得向國有財產局或所屬分支機構請求讓售不動產之要件為「非公用財產類之不動產，於民國 35 年 12 月 31 日以前已供建築、居住、使用至今」其直接使用者得於期限前請求讓售不動產。故知得請求讓售不動產並不以日治時期已登記為土地或建物所有權人為必要。於制定讓售規定之過程中，立法委員指出，日治時期為了鼓勵西海岸人民至偏遠地區開墾，提供農具及種子，且約定只要移民耕作達一定年限後，土地便歸其所有，但在日本政府尚未將土地所有權移轉前便已戰敗。國民政府進駐臺灣後，便將這些土

地登記為國有⁹。因此這些日治時期之土地開墾者雖尚未登記取得土地所有權，可依讓售規定申請讓售。申請讓售之證明文件包括戶籍謄本、房屋稅收據、水電費收據、縣市政府建管單位或鄉鎮市區公所核發之證明文件，及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，任繳一種即可（辦理國有財產法第 52 條之 2 讓售案件注意事項第 8 條第 4 項規定參照）。因為祇要證明相關不動產於 35 年 12 月 31 日以前已供建築、居住、使用至今，而不必證明於日治時期已取得所有權，其應提供之證明文件規定相對寬鬆。

本判決宣示無民法消滅時效規定之適用前提為「日治時期為人民所有，嗣因逾土地總登記期限，未登記為人民所有，致登記為國有且持續至今之土地」，至於如何證明有所有權，判決理由指出「人民就登記為國有之土地，主張其為真正權利人者，自應提出相關證據，例如日治時期之台帳登記或土地登記簿之記載等土地權利憑證、是否有長期居住於該土地之事實、國家是否曾經要求人民繳納地價稅、田賦等相關稅捐，並由法院於具體個案，依法妥適認定之」（本件判決理由第 35 段），因本判決係以土地所有為前提，故較諸適用讓售規定請求讓售之要件，有較高之舉證義務。

按人民依讓售規定得請求國家讓售土地之期限為 104 年 1 月 13 日；而本件判決則認人民主張其為日治時期土地所有權人，因逾土地總登記期限，而未登記為人民所有，致登記為國有且持續至今之地，以土地所有權人地位，請求國家塗銷登記者，無民法消滅時效之適用。故如人民主張其為日治

⁹ 參見立法院公報第 87 卷第 26 期委員會紀錄第 315 頁，陳定南委員之發言。

時期土地之所有人（或其繼承人）雖已逾 104 年 1 月 13 日請求讓售之期限者，現仍得依本判決，請求國家塗銷登記並返還土地。

讓售規定為何以 35 年 12 月 31 日以前作為請求讓售權利之基準日？在立法過程中，立法委員曾建議以 34 年 10 月 25 日光復紀念日作為基準日（立法院公報第 87 卷第 26 期委員會紀錄第 320 頁至第 323 頁；第 89 卷第 2 期院會紀錄第 265 頁），但經朝野協商後改為 35 年 12 月 31 日（第 89 卷第 2 期院會紀錄第 272 頁），於院會紀錄未載明變更之理由。但回顧歷史，臺灣行政長官公署於 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，限臺灣人民於 35 年 4 月 21 日起至同年 5 月 20 日之一個月期限內辦理土地申報，後發現大多數土地權利人均未完成申報，經各縣市分別展延，亦有延展至同年 12 月底截止者¹⁰。可以推論於 35 年 12 月 31 日未完成申報者，即可能被登記為國有，因此以該日作為人民得主張讓售之基準點，立法過程也反應了光復初期辦理土地總登記之紊亂現象。

¹⁰ 參見李志殷，臺灣光復初期土地權利憑證繳驗工作之研究，國立政治大學地政學碩士班、私立中國地政研究所碩士論文，2003 年 12 月，第 74 至 82 頁。