

彰化縣政府訴願決定書（案號 100—701）

府法訴字第 1000098011 號

訴 願 人：○○○

地址：○○市○○區○○里○鄰○○路○○號○樓
之○

送達代收人：○○○

地址：○○縣○○鎮○○路○段○○號

原處分機關：彰化縣溪湖地政事務所

訴願人因塗銷中華民國 38 年 12 月 31 日以前以典權等非以法定不動產物權名稱登記之土地權利登記事件，不服本縣溪湖地政事務所 100 年 2 月 16 日溪地一字第 1000000850 號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於 3 個月內查明後，另為適法之處分。

事 實

緣坐落本縣○○鄉○○段○○、○○、○○及○○地號土地（71 年土地重劃前為○○○段○○及○○地號，日據時期為石埤腳段○○地號，民國 35 年總登記時申報為○○及○○地號，下稱：系爭土地）所登記之典權，經原處分機關清查日據時期登記簿，係發生於清朝光緒 11 年 10 月 2 日，而於民國前 4 年（明治 41 年）辦理設定登記，典權人為「○○○」，土地所有權人為「○○○」。民國 1 年（明治 45 年）因典權相續，典權人變更為「○○○」及「○○○」，總登記申報時，典權人業已死亡，由相續關係人「○○○」單獨代為申報典權權利。民國 43 年由訴願人○○○繼承「○○○」之典權 2 分之 1，「○○○、○○○、○○○、○○○、○○○」等 5 人繼承「○○○」之典權 2 分之 1。民國 85 年，由○○○等 5 人繼承○○○典權 10 分之 1，○○○等 6 人繼承○○○典權 10 分之 1。前開典權嗣經原處分機關認定屬地籍清理條例第 27 條應清理之民國 38 年 12 月 31 日以前非以法定物權名稱登記之

土地權利，乃依地籍清理條例第 3 條規定，由本府公告 90 日（自民國 98 年 3 月 10 日起至民國 98 年 6 月 8 日止），公告期滿無人異議，由原處分機關依上開條例第 8 條及 27 條規定辦理逕為塗銷登記審查無誤之公告 3 個月（自民國 98 年 7 月 13 日起至民國 98 年 10 月 13 日止），公告期間內，訴願人以書面檢附戶籍謄本、日據時期土地登記簿及他項權利證明書等證明文件向原處分機關提出異議，因查無土地所有權人或繼承人相關資料，經內政部於 99 年 1 月 20 日召開研商地籍清理業務工作相關疑義會議（下稱：研商會議），原處分機關乃參照該會議資料「因對造不存在，無需探究土地權利爭執之內涵，登記機關即得因缺乏對造人而認非屬土地權利爭執，以書面敘明理由及法令依據，逕行駁回該異議案件，並逕為塗銷該非法定不動產物權。」及該研商會議紀錄五、會議結論（二）2「另所提異議倘經登記機關依本條例第 9 條規定審查非屬土地權利爭執者，應將審查結果回復異議人，並依本條例第 27 條規定於公告期滿後逕為塗銷登記……。」認定本案對造不存在，非屬土地權利爭執，應依地籍清理條例第 27 條規定於公告期滿後逕為塗銷登記，遂於 99 年 3 月 23 日逕為辦理系爭土地典權塗銷登記，同時以 99 年 3 月 29 日溪地一字第 0990001424 號函復訴願人，訴願人不服，提起訴願。案經本府 99 年 10 月 15 日府法訴字第 0990180645 號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於 3 個月內另為適法之處分。」。嗣經原處分機關以 99 年 11 月 24 日溪地一字第 0990005545 號函請內政部釋示，經內政部以 100 年 1 月 19 日台內地字第 1000018121 號函復，原處分機關據該函意旨，認定本案非屬權利爭執事件，並以 100 年 2 月 16 日溪地一字第 1000000850 號函復訴願人維持塗銷系爭土地典權登記之處分。訴願人不服，遂向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

- （一）99 年 10 月 15 日府法訴字第 0990180645 號彰化縣政府訴願決定書理由欄已載明，將內政部 99 年 1 月 20 日研商會議資料之擬辦意見與會議結論作連結，認定對造不存在，即非屬土地權利爭執，殊值商榷；另原處分機關

參照該會議資料所記載之擬辦意見，作為本件行政處分之依據，似亦有可議之處。惟原處分仍執意以上開內政部 99 年 1 月 20 日研商會議之擬辦意見作為處分之依據，自難謂適法妥適。

- (二) 本案確因年代久遠，極可能發生相關資料遺漏之缺憾，原處分機關理應竭盡所能調取相關資料，豈可將「查無資料」之不利益歸諸於資源相對弱勢之訴願人。今原處分機關就「本案對造是否存在」等攸關訴願人權益之事項，本應依職權主動探知、調查，卻怠於為之，顯與行政程序法第 9 條規定有違。抑且，前揭訴願決定書理由欄亦已明確指摘「…至於無法查知土地所有權人『○○○』及其繼承人，即謂『對造不存在』，或說『非屬土地權利爭執』，難謂於法有據，亦非無疑義。」。惟原處分仍無視於上揭訴願決定書之指摘，亦疏未詳查系爭土地之所有權人○○○及其繼承人是否存在，即遽為不利於訴願人之認定，於法有違。
- (三) 原處分機關以直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法第 16 條之規定，即遽認「調處行為應有對造，本案之對造不明，既無對造，無從調處，何來爭執？故本案非屬權利爭執事件」，而為不利於訴願人之認定，顯屬率斷。原處分機關並無確切證據足證原土地所有權人「○○○」是否過世，亦未依民法第 8 條以下規定聲請「死亡宣告」，如何得出「對造（即土地所有權人）不存在」之結論？縱認原土地所有權人○○○確已過世，原處分機關亦應依民法第 1178 條以下規定，聲請法院選任遺產管理人，以就其名下之遺產為妥善之處置，然原處分機關捨此正途，遽認「對造（即土地所有權人）不存在」，認事用法顯有違誤。
- (四) 又前揭訴願決定之意旨已認定本件係屬有人異議之案件，與地籍清理條例第 27 條所規定之「無人異議」者不同。本件訴願人既於法定期間內合法提出異議，原處分機關自不得逕以無人異議為由，依上開條例規定於公告

期滿逕為塗銷系爭土地典權登記云云。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 參照最高法院 49 年台上字第 2432 號判例及參照最高法院 71 年台上字第 4980 號判決、88 年台上字第 1643 號判決，本案認定屬地籍清理條例第 27 條應清理之「以典權或臨時典權登記之不動產質權」土地。
- (二) 本所處分經訴願決定撤銷後，本所遂以 99 年 11 月 24 日溪地一字第 0990005545 號函，針對訴願書指摘疑義請釋內政部，經內政部以 100 年 1 月 19 日台內地字第 1000018121 號函復略以：「…三、有關土地權利關係人於公告期間提出異議之處理方式乙節，依本(地籍清理)條例第 9 條明定…又本部 99 年 2 月 4 日台內地字第 0990019500 號函附 99 年 1 月 20 日研商地籍清理業務工作相關疑義會議紀錄五、會議結論(二)規定：『…土地權利關係人依地籍清理條例第 27 條規定所提異議之處理，準用本條例第 9 條規定辦理。…另所提異議倘經登記機關依本條例第 9 條規定審查非屬土地權利爭執者，應將審查結果回復異議人，並依本條例第 27 條規定於公告期滿後逕為塗銷登記。當事人如有不服，再循行政救濟途徑處理。』……。四、是本案土地權利倘經 貴府清查確屬 38 年 12 月 31 日前之典權登記之不動產質權，依本條例第 27 條規定應由該管登記機關公告 3 個月，土地權利關係人於前開公告期間提出異議者，準用本條例第 9 條規定應檢附證明文件並以書面提出，經該管登記機關審查權利爭執者應移送貴府調處，倘經審查非屬權利爭執者，仍請依上開本部 99 年 2 月 4 日函附會議紀錄之會議結論辦理；至異議人所提異議是否屬權利爭執，應由登記機關依其檢附之證明文件本於權責審查。」。本所依上開規定辦理，並無違誤。
- (三) 有關由「登記機關」審查是否屬土地權利爭執一事，本所以日據時期住址「○○○○○庄」向福興鄉戶政事務所查詢轄區內所有姓名為「○○○」之繼承人資料，及

重劃後登記之住址「○○鄉○○村○○鄰○○路○○巷○○之○○號」與日據時期土地番號「○○上堡○○腳○○番地」向○○鄉戶政事務所查詢其繼承人資料，均無所獲，是以對造不存在而無從進行調處，且本所係依戶政機關查復資料作事實判斷查無此人，而非無所依據，故認定非屬土地權利爭執。另本案塗銷之典權屬地籍清理條例第 27 條應清理之土地而塗銷，此為法律規定之強制塗銷，前提在於本案之典權確屬日本民法之不動產質權，故不應於民法施行於臺灣後繼續存在，此觀廢除前之臨時典權登記法令補充規定第 7 點自明（土地所有權人得逕為申請塗銷，不需典權人同意），因此，典權人縱有異議，於行政機關之角度看待，仍不屬權利「爭執」之範疇云云。

理 由

- 一、按地籍清理條例第 9 條第 1 項規定：「土地關係權利人於前條公告期間內，得以書面向該管登記機關提出異議，並應檢附證明文件，經該管登記機關審查屬土地權利爭執者，應移送直轄市或縣（市）主管機關調處。」、同條例第 27 條規定：「土地權利，於中華民國三十八年十二月三十一日以前登記，並有下列各款情形之一者，由登記機關公告三個月，期滿無人異議，逕為塗銷登記：一、以典權或臨時典權登記之不動產質權。……四、其他非以法定不動產物權名稱登記。前項公告期間異議之處理，準用第九條規定辦理。」，訴願法第 96 條規定：「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」。
- 二、次按內政部 76 年 6 月 10 日台(76)內地字第 511293 號函釋：「業經函准法務部七十六年六月二日法七六律字第六二九七號函以：『查日本民法施行於台灣前，在台灣發生之典權，自民法施行於台灣（民國 12 年 1 月 1 日）以後，依日本民法施行法第三十四條、第三十二條、第三十一條及日本

民法第三百六十條規定，應適用日本民法關於不動產質權之規定，而變為有存續期限十年之不動產質權（參照最高法院四十九年台上字第二四三二號判例）。前開判例對於日本民法施行於台灣前清朝時期，在台灣發生之典權仍可適用。該不動產質權於台灣光復後，雖為保全物權公示主義之原則，保護交易之安全，而依行政院台四十（內）字第一一九三號令補訂辦法之規定，准由權利人申請登記為臨時典權，以資過渡，但究與我民法上之典權有別，似尚無變更不動產質權性質之效力，權利人行使此項權利，似僅得依日本不動產質權之規定為之。本件典權係發生於民國前三十六年清朝時期，即日本民法施行於台灣前，於民國前二年辦理設定登記，民國十二年依當時日據時期法令變更為不動產質權，並於台灣光復後臨時登記為典權，權利人行使權利似僅得依前開日本民法暨其施行法有關不動產質權之規定為之，而不得依我民法第九百二十四條規定，申請取得典物所有權。』本部同意上開法務部之意見。」。

- 三、再按內政部 99 年 1 月 20 日研商會議就有關「研商地籍清理業務工作相關疑義會議資料」貳、討論事項提案四「承提案三，土地所有權人倘已死亡且查無其繼承人，即死亡絕嗣者，登記機關應如何辦理土地權利關係人之異議案及非法定物權？擬辦：參照直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法第 16 條規定：『申請調處案件有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）政府應以書面敘明理由駁回之：……六、登記名義人死亡，其繼承人有無不明致無法通知……。』是以，因對造不存在，無需探究土地權利爭執之內涵，登記機關即得因缺乏對造人而認非屬土地權利爭執，以書面敘明理由及法令依據，逕行駁回該異議案件，並逕為塗銷該非法定不動產物權。」與內政部 99 年 1 月 20 日召開研商地籍清理業務工作相關疑義會議紀錄五、會議結論（二）2：「另所提異議倘經登記機關依本條例第 9 條規定審查非屬土地權利

爭執者，應將審查結果回復異議人，並依本條例第 27 條規定於公告期滿後逕為塗銷登記。當事人如有不服，再循行政救濟途徑處理。」。

- 四、卷查原處分機關以 99 年 11 月 24 日溪地一字第 0990005545 號函請內政部釋示，經內政部以 100 年 1 月 19 日台內地字第 1000018121 號函復，原處分機關據該函意旨，認定系爭土地之典權係發生於清朝光緒 11 年 10 月 2 日，在民國前 4 年（明治 41 年）辦理設定登記，應適用日本民法關於不動產質權之規定，係屬地籍清理條例第 27 條規定之清理標的；並以日據時期住址「○○○○庄」向福興鄉戶政事務所查詢轄區內所有姓名為「○○○」之繼承人資料，及重劃後登記之住址「○○鄉○○村○○鄰○○路○○巷○○之○○號」與日據時期土地番號「○○上堡○○腳○○番地」向○○鄉戶政事務所查詢其繼承人資料，均無所獲，因此認定對造不存在而無從進行調處，而非屬土地權利爭執，固非無據。
- 五、惟查本府 99 年 10 月 15 日府法訴字第 0990180645 號訴願決定書之意旨，其係以「原處分機關將前開（內政部 99 年 1 月 20 日）研商會議資料之擬辦意見與會議結論做連結，認定對造不存在，即非屬土地權利爭執，殊值商榷；另原處分機關參照該會議資料所記載之擬辦意見，做為本件行政處分之依據，似亦有可議之處。至於無法查知土地所有權人『施文舉』及其繼承人，即謂『對造不存在』，或說『非屬土地權利爭執』，難謂於法有據，亦非無疑義。」為由，撤銷原處分機關 99 年 3 月 29 日溪地一字第 0990001424 號函所為之處分，依訴願法第 96 條之規定，原處分機關即應依上揭訴願決定書意旨重為處分，然原處分機關卻以「直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法第 16 條規定，土地登記簿住址空白或不全，致權屬無法查明，或登記名義人死亡，其繼承人有無不明致無法查明者，直轄市、縣（市）政府應以書面敘明理由駁回之。是以調處行為應有對造，本案之對造不明，既無對造，無從調處，何來爭執？」為理由，認定本案非屬權利爭執事件，而「維持」原處分。按直轄市縣（市）不動產

糾紛調處委員會設置及調處辦法第 16 條第 5 款及第 6 款之規定，係因調處應先通知當事人到場協議，如協議不成或未到場者，始得予以裁處，如土地登記簿登記名義人住址空白或不全，其權屬無法查明者，或因登記名義人死亡而其繼承人有無不明，致無法通知到場協議者，地政機關無從受理申請調處而因此所設之駁回規定，此與系爭案件是否屬「土地權利爭執」事件無涉。是以，原處分機關據直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法第 16 條之規定，以系爭案件因對造不明而無從調處，認定本案非屬土地權利爭執事件，容對法令有所誤解，亦有違上開訴願決定書之意旨，原處分尚非無可議之處。

六、再查本件系爭土地之典權既係發生於清朝光緒 11 年 10 月 2 日，而在民國前 4 年（明治 41 年）辦理設定登記之典權，此項典權自民法施行於臺灣（民國 12 年 1 月 1 日）以後，依日本民法施行法第 31 條、第 32 條、第 34 條及日本民法第 360 條規定，應適用日本民法關於不動產質權之規定，而變更為有存續期限十年之不動產質權，於期限屆滿後，當事人亦得更新之，惟不動產質權期限之更新，以明示之更新為限，其質權關係未經更新契約另訂存續期間者，於期限屆滿時消滅（最高法院 49 年台上字第 2432 號判例要旨及內政部 76 年 6 月 10 日台內地字第 511293 號函釋參照）；且按地籍清理條例第 9 條第 1 項之規定，土地關係權利人以書面向該管登記機關提出異議者，應檢附證明文件，經該管登記機關審查屬土地權利爭執者，即應移送直轄市或縣（市）主管機關調處。卷查本件訴願人向原處分機關提出異議所檢附之戶籍謄本、日據時期土地登記簿及他項權利證明書等證明文件，已足資證明系爭土地典權形式上之存在，且訴願人既已提出系爭土地典權非屬應適用日本民法規定之不動產質權之異議，與原處分機關之認定有所爭執，則該異議是否非屬地籍清理條例第 9 條第 1 項所稱之「土地權利爭執」，仍有探究之餘地。是原處分機關遽認本案並無有關土地權利之爭執事項，進而依據地籍清理條例第 27 條規定而逕為塗銷之登記，尚非無可議

之處。基此，原處分應予撤銷，由原處分機關於 3 個月內向中央主管機關函詢查明後，另為適法之處分，以符法制。

七、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	張瑞濱
	委員	呂宗麟
	委員	李玲瑩
	委員	林宇光
	委員	邱文津
	委員	陳廷墉
	委員	溫豐文
	委員	黃鴻隆
	委員	楊瑞美
	委員	蔡和昌
	委員	蕭文生

中 華 民 國 100 年 8 月 9 日

縣 長 卓 伯 源