

# 日治時期臺灣總督府的 林野支配與所有權 ——以「緣故關係」為中心\*

李文良\*\*

## 摘 要

本文主要探討臺灣總督府將林野納入支配過程中，以所有權為中心所產生的地權問題以及政府的對應措施。筆者基本上認為：因為清政府的國土經營概念侷限在「開發/封禁」的簡單態度上。對於可開發地區，即發給墾照允許一般人民積極進行開墾，政府只就開墾完成的土地，區分為田、園兩種地目進行管理。至於未墾地以及封禁地區則未予實際管理，因而也未發展出相對應的地目來。到了日治時期，臺灣總督府試圖將臺灣全土納入控制，已墾地依土地利用型態，沿用適當地目，直接承認人民的業主權；其它的未墾地則統稱為「林野」。依據清代的土地管理，一般人民雖不具有林野的業主權，但在墾照制度下，也取得了一定的合法支配權。對於這種具有一定程度的支配關係，卻又未強大到足以被認定為業主權的林野，總督府特別設計了緣故關係林野制度加以整理。

本文的結論是，臺灣總督府在處理林野問題時，基於統治穩定的考量，順應殖民地人民對於業主權的要求，除了不斷調整認定原則、增加統治的柔軟度外，甚至也藉用「善意」的道德性理由，擴大解釋清代以來非法佔墾利用的林野，以期順利完成林野的支配。

關鍵詞：林野、殖民地控制、地籍整理、土地行政、緣故關係

---

\* 本文之原始構想來自臺灣大學法律系王泰升先生臺灣法律史專題研究之課程報告。之後，筆者接受日本交流協會日臺交流中心 1998 年度之資助，於東京大學擔任客員研究員期間完成文稿，並在 1999 年度「日臺青年臺灣史研究者交流會議」上做過正式的發表。對於諸多研究者的啟發與協助，深表感激。

\*\* 國立臺灣大學歷史學研究所博士候選人。

## 一、前言

一般說來，清代臺灣民間取得業主權的方式，是由墾戶先向官府提出申請，取得墾照後再招集佃人前來拓墾，官府則在拓墾活動有了一定的成果後，至現地進行勘丈（測量）、陞科，將土地納入國家帳冊管理，同時向業主課稅並發給「丈單」執憑。亦即在拓墾完成之前，政府並未對土地進行地籍測量與登錄工作。國家土地帳冊上主要是登錄需要納稅的土地而已，可以說是一種賦役冊。對於政府來說，未完成開墾的土地並不具有納稅的義務，因而也不用登錄在土地帳冊上；對於人民來說，土地未納稅以及未登錄於土地帳冊，土地的關係人自然無法從政府取得足以證明土地業主權的契字與稅單。

從這裡看來，清政府的國土經營概念似乎侷限在「開發／封禁」的簡單態度上。對於可開發地區，即發給墾照允許一般人民積極進行開墾，而政府只就開墾完成的土地，區分為田、園兩種地目進行管理。<sup>(1)</sup> 清代政府似乎未對未墾地進行管理，因而也未發展出相對應的地目來。<sup>(2)</sup>

進入日治時代，新政府希望將全部土地納入國家的控制內，對於已墾地總督府沿用舊稱加以管理，未墾地則統稱為「林野」。因此，「林野」一詞一開始出現的時候，在概念上相當接近未墾地（比較正確地說是已墾地以外的土地），所以「林野」只是一種泛稱並非法定地目。直到明治三十一年（1898）臺灣總督府為施行土地調查制訂〈臺灣地籍規則〉時，才予以適度區分並明確訂定「山林」「原野」的地目。<sup>(3)</sup>

(1) 即使植林也是編以「園」的地目，到了晚清，因為茶作面積的擴大才再有「茶園」地目的產生。

(2) 所以，清代並沒有「林野」的概念，也沒有此一地目，這也就是矢內原忠雄接受《臺灣私法》意見所說的林野的附屬性格：「蓋在清朝時代，由於山林未經量丈賦課，故對山林業主權，未曾發行地券之類；林野業主權的取得，或當作田園或厝地（宅地）的附屬物，或則由於竹木採取等事實上的佔據利用，或則由於買賣或其他的權限」。矢內原忠雄著、周憲文譯，《日本帝國主義下之臺灣》（臺北：帕米爾書店，1987），頁19。

(3) 《臺灣私法》在談及林野時，開宗名義便說：「以法律公認山林及原野之地目，係以〈臺灣地籍規則〉（明治31年律令第13號）為始。以前在例規上（清例）通常稱之為山場。此外，則依人民自由之稱呼，名稱甚多，如山地、山崙、山業、山崗等，稍為平坦之地則稱之為山坪；又，施以少許人工改良，栽植龍眼、番檨、竹抱，有一些收穫者，則有山園、山畚、埔園、桂竹林、麻竹林、果仔宅等名稱。又，產山、柴山、空山、荒山、山林埔地、樹林、埔地、草山、草地、草埔、荒埔等等其它名稱亦不少。然而，這

日本領臺前夕，臺灣林野的權利狀態大致上可以區分為以下三種，一是經政府核發墾照合法准許開墾但尚未墾成者（處於林野的狀態）；二是，未經政府許可而非法佔墾利用者（其中有已墾成田、園者，日治時期稱之為「無斷開墾地」；也有直接以林野狀態佔有利用者）；三，完全未經政府許可或為民間利用者（尚處於林野的狀態）。其中，第一、二種的林野雖有使用人或佔有人進行利用，但在清代的土地行政中，並不被視為業主。然而，「使用人不是業主」並不同於「不具有任何的權利」，特別是第一種林野的使用人乃是在政府發給執照的情況下，合法進行利用的。進入日治時代，總督府為了與已有明確業主（民有、官有）的土地區別，特稱之為「緣故關係地」。(4)

那麼，以釐清臺灣業主權所屬狀態為目標的總督府，如何來處理這種具有一定程度的支配關係、卻又未強大到足以被認定為業主權的緣故關係林野呢？或者是說，臺灣的林野是以怎樣的形式從傳統過渡到近代的呢？這是本文所要處理的主要課題。

## 二、清代墾照之整理

根據清代臺灣的開墾制度，人民在開墾土地之前必須向政府申請墾照，取得墾照許可範圍內之土地的優先開墾權利。即使土地最後並未完全墾熟，墾戶對於墾照中被許可開墾的土地，也具有一定程度的支配權利。因此，日本領臺後首先面臨的便是隨著「墾照」而來的各項問題。包括一、清代的墾照仍否有效？如果有效，應該如何整理與規範？二、本島人經由墾照所取得的權利（從近代法看來）

---

些都只是因為依據山林的土地狀態之不同，名稱相異而已，事實上不管為何都是山林或原野。又，在粵族間往往有書寫為山嶽的慣習」。《臺灣私法》一卷下（臺北：臨時臺灣舊慣調查會，1910），頁63。總督府在法規的漢文版中將「山林」、「原野」分別譯為「山場林地」以及「曠野荒地」。《臺灣總督府報》，第331號（明治31年7月17日）。

而由於「土地調查」主要是調查清代「已墾地」（業主權，清政府管理所及）的部分。所以《臺灣私法》說：「明治31年開始施行土地調查事業，同年7月17日公布〈臺灣地籍規則〉，在第一條第二號訂定山林原野等的種目，山林及原野遂被視為調查區域外，除調查員特別認為有必要調查者之外，一律不調查。」。《臺灣私法》一卷下，頁68。

(4) 「緣故關係」應當以形容詞而非名詞來理解，也就是可以說成是「具有緣故關係的」，所以會有「緣故關係地」「緣故關係林野」「緣故關係人」等等。至於「緣故關係林野」的定義請參閱第四節。

實質內涵為何？

對於第一項問題，日本在領臺後不久，即於明治二十八年（1895）十月三十一日以日令第二十六號，發布〈官有林野及樟腦製造業取締規則〉，規則的第三條至第八條如下。<sup>(5)</sup>

第三條 臺灣交接以前，若有清國政府之執照准伐採官地之樹木及開墾官地或熬製樟腦者，即日後須遵地方官廳告示日期，照于左開列各項，將清國政府所發執照應赴地方官廳一併具稟呈覽。

伐採樹木列明

- 一 山林土名、位置、地區境界（添付繪地圖）
- 二 山林寬窄、樹木盡數
- 三 所伐木料有幾類及其用處、搬運通路、運去何處
- 四 何時可以伐完

開墾林野列明

- 一 土地之名、位置、地區境界（添付繪地圖）
- 二 山林寬窄
- 三 樹木等類、樹木盡數、所伐木料有幾類及其用處、運去何處
- 四 何時可以開完

熬製樟腦列明

- 一 熬製樟腦地位置
- 二 樟林土名、位置、地區境界（添付繪地圖）
- 三 樟林寬窄、樟樹若干
- 四 熬製樟腦灶額及鍋之數目
- 五 每灶用工人若干

---

(5) 中譯文引自：臺灣總督府民政局文書課，《臺灣總督府例規類抄》（東京：金城書院，1896），頁221-226。日本領臺初期雖以日文制定法律，但考量臺灣民眾的日文閱讀能力以及漢文傳統，在正式公告法令的場合會有漢文版作為對照（官定的漢文版）。其漢文在今天看來雖然字句有些奇怪，但還不致於引發誤會，故本文在此仍保留原漢文版字句。

六 每日熬製樟腦至多者若干至少者若干

七 樟腦搬運通路、運去何處

八 何時可以伐完

第四條 地方官必須查明虛實如何，允准即發給執照，如地方官查出所稟有不確實者或不具備者，即飭其改正。

第五條 自地方官所示之限期內，若有不稟請允，或清國政府所發之執照糊塗有不明白者，或故意遲延完業日期者，一經地方官查出並經臺灣總督府民政局長官批准，將所用器械等件一概充公。

第六條 若違第二條定規者，即嚴罰銀五十圓至五百圓為止，又照第五條定規所用器械等件一概充公。

第七條 若有人故意幫助違第二條定規者，一經查出，即嚴罰銀二圓至二百圓為止。

第八條 罰銀一項，自示之後仍未繳納，至經催迫已過十日者，盡行將其財產公賣，除罰款外若有餘存，仍給還本人。

從第三條之規定看來，在日本領臺前已從清官方取得開墾林野之執照者，必須依據日令第二十六號的規定，在地方官廳規定的期限內，檢附證據書類並列明(一)土地之名、位置、地區境界(添付繪地圖)；(二)山林寬窄；(三)樹木等類、樹木盡數、所伐木料有幾類及其用處、運去何處；(四)何時可以開完等資料，向所屬地方官廳(縣)提出申請。

然而，〈官有林野及樟腦製造業取締規則〉並未明確規定執照(許可證)的種類以及截止日期。因此，民政局長官水野遵就在日令第二十六號發布的同一天，以訓令第十七號將相關處理原則通知各地方官。該訓令中說明了所謂的「清國政府之許可證」係指由臺灣樟腦硫磺總局、撫墾局、樟腦稽查局或其他官衙所發給，並由地方認可為確實有效之證件(第一條)。至於申請的截止日期，初步決定為「現已施行民政之地方，於領受規則之日起算三十日；尚未施行民政之地方，於施行民政之日起算三十日」。此後因臺灣各地的申請並不踴躍，經過一次展期後，又在明治二十九年九月二十五日以府令第三十九號，將官有林野開墾之最終申請期

限定為當年的十二月三十一日。(6)

從法律的層面看來，清領時期的墾照持有者只要在明治二十九年十二月三十一日以前，依據明治二十八年日令第二十六號的規定，向所屬地方官廳提出申請並經認可，即可換發新的許可證（執照），繼續保有原墾照的權利。(7) 相對地，假使墾戶沒有依據規定重新提出申請，舊墾照隨即失效，墾照持有者不再保有墾區內未墾土地的優先開墾權。這也就是高等林野調查委員會（以下簡稱高林委員會）《裁決書》中所說的：由於原告「並未履行明治二十八年日令第二十六號以及明治二十九年府令第三十九號之手續，故原告主張具有土地業主權，並不適當」。(8)

但這裡會引發爭議的一個問題，在於明治二十八年日令第二十六號並未直接規定「未依規定提出申請者，其墾照無效」。僅在第五條規定：未申請者，一經地方官查出並經臺灣總督府民政局長官批准，將所用器械等件一概充公。由於日令第二十六號將核可的權利下放給地方官廳，要求原墾照持有者必需向所屬地方官廳提出申請。因此，可以透過地方官廳的規範程序來加以理解。

明治二十九年九月九日，當時的臺北縣知事橋口文藏以廳告示第十八號規定「倘有過期者，就地查後。已開墾之地，照地租規則；未開之素地，照後來頒布官有森林原野豫約賣渡規則。必應再行稟請准否，方可開墾」。(9) 對於未在規定期限內重新辦理再申請手續者之墾照權利，作出較為明確的無效規定。

清領時期政府所發給的墾照，雖然必須視其持有人有無依據規定重新提出再申請，而決定仍否有效，但是更基本的問題是，從總督府的法律體系看來，本島人經由清代墾照所獲得的土地權利，到底是怎樣的權利呢？

(6) 明治 29 年府令第 39 號，〈臺灣總督府報〉，《臺灣新報》第 25 號（明治 29 年 9 月 25 日），附錄。原文如下「明治二十九年府令第三十九號：臺灣受渡以前許可ヲ得レ官有森林原野ノ開墾ニ從事シタルモノニシテ本年二月二十八日迄出願スルヲ得サリシモノハ其事情ヲ具シ來ル明治二十九年十二月三十一日迄二官有森林原野及樟腦製造業取締規則第三條第二項ノ事項明記ノ上出願スヘシ 明治二十九年九月二十五日 臺灣總督 子爵 桂太郎」。

(7) 李文良，〈日治初期臺灣林野經營之展開過程——以大嵙崁（桃園大溪）地區為中心〉，《臺灣史研究》3: 1（1996 年 6 月），頁 151。

(8) 「明治二十八年日令第二十六號及明治二十九年府令第三十九號ノ手續ヲ履マサルモノナルカ、故ニ申立人カ土地ノ業主權ヲ有セリトノ主張ハ其當ヲ得タルモノニアラズ」。〈大正三年高林第 512 號裁決書〉《高等林野調查委員會公文類纂》，09924 卷（南投：臺灣省文獻會），頁 512-517。可見日本領臺初期對於林野的規範，也影響了總督府後來的林野業主權之認定。

(9) 明治 29 年臺北縣告示第 18 號，〈臺北縣報第九號〉，《臺灣新報》第 36 號（明治 29 年 10 月 14 日），附錄。

## 「墾照」的權利內涵

關於清代墾照的權利內涵，臺灣總督府高林委員會在《裁決書》中做了以下的解釋：清政府給予的墾照只是一種開墾的許可，而非給予業主權，因此墾照持有者取得業主權的部份僅止於完成開墾，並經勘丈、發給丈單註明四至的部份。<sup>(10)</sup> 從高林委員會的判決結果看來，清代墾照的權利內涵可以說已經很清楚了，亦即「持有清領時期之墾照並不能等同於擁有業主權」。墾照持有者在取得墾照後必須先行完成開墾，再經政府勘丈，另外換發丈單，才算是擁有業主權。在此之前，土地所有權為官府所有。這也就是為調查臺灣舊慣而完成的《臺灣私法》一書所說的「官府給墾土地之目的在於開墾」。<sup>(11)</sup> 顯然，所謂的墾照是政府在土地為「官有」的前題下，以開墾為目的所發給的。<sup>(12)</sup> 日本領臺後，官有的主體由「清國」轉為「日本國」，墾照範圍內尚未完成開墾的土地，自然也是屬於日本國所有。既然墾照無效，且土地係在官有的前題下給墾的，土地所有權在墾照失效後自然回歸官有。高林委員會即據此邏輯，將原墾照範圍內至日本領臺後方才進行開墾的土地，查定為官有。

准此，對於墾照持有人來說，墾照既然是政府以開墾之目的而發給的執照，持有人未能在規定的許可期限內完成原執照所賦予的目的，或是因為自己的疏忽致使執照失效，則持有人不得主張擁有墾照範圍內土地的任何「業」或相關權利，也是相當明確的事實。

但是，儘管臺灣總督府認定：清政府所發給的墾照不能等同於墾照持有人擁有墾照許可範圍內全部土地之業主權。而且，墾照也因政權轉換、持有人未及辦理再登記手續，而在法律的層面上失去了效力。但是在實際的社會運作中，是否也一樣無效了呢？或者是說法律層面的變動，對於土地關係人的關係或行為，是否產生了同時性的連帶效應呢？

(10) 〈大正三年高林第 512 號裁決書〉，頁 512-517。

(11) 「官ノ給墾ハ土地ノ開墾ヲ目的トスルモノニシテ」，《臺灣私法》，一卷下，頁 70。

(12) 「未何人ノ占有ニモ歸セサル土地ハ、總テ之ヲ以テ官地ト為スコトハ清國政府時代ノ法律ト云フヘク從テ之ヲ變シテ民業ト為サントスルニハ預メ官ニ稟請シテ、其許可ヲ經ヘキヲ原則トス」，《臺灣私法》，一卷上，頁 95。

### 三、法律規範與現實社會的落差

我們可以以北臺灣著名的板橋林家，在清代為開墾今天桃園縣大溪鎮美華里與福安里（清代稱為三層庄，即大溪慈湖陵寢所在的河階臺地）而參與投資的陳集成墾號來做說明。道光八年（1828），板橋林家的先祖林安邦與當地其它家族，合資十股募集資本金一萬圓，組成陳集成墾號，進入拓墾。隨著時間的推移，原本僅為合股人之家的林家逐漸掌握墾號管理權，而原本十股合資的墾號，也因股份的併購逐漸集中於少數人手中。最晚至明治三十八年（1905）時，只剩下林、李、陳三家分別各佔 75%（林本源）、20%（李傳儉）、5%（陳乾）。

但依據日本領臺後對於清代墾照的整理，陳集成墾號必須在明治二十九年十二月三十一日以前，依據明治二十八年日令第二十六號向地方官廳提出申請，才得以繼續清代墾照所附帶的權利。然而不知原因為何，不管是板橋林家還是其它的合股人都未在期限內提出申請。因此可以說，陳集成墾號自明治三十年一月一日凌晨零時起，已經失去墾區內未墾地的開墾權。<sup>(13)</sup>

至明治四十三年（1910）板橋林家卻經當時桃園廳長西美波之仲裁，由林家以林熊徵之名義出資一萬五千七百元，買收陳、李家兩家擁有的 25% 股權，作為林本源六興公司之財產，掌握了陳集成墾號。<sup>(14)</sup> 板橋林家此一舉動的目的，不只要取得墾號名下的大租權，更希望據此控制其它未墾地的開墾權，甚至是在同年展開的林野調查期間，以墾照為證據書類，取得三層庄全部土地（包括未墾地）的業主權。這從林家在同一年展開的林野調查期間，向地方林野調查委員會提出申告，要求擁有全庄土地業主權的動作，可以明顯地看的出來。

當然，林家取得土地的開墾權並非是為了自己親自開墾。板橋林家主要還是依循清代以來的習慣，繼續招集佃人、簽定租佃契約，由墾佃來負責土地的開墾活動。例如，明治三十六年（1903）十一月，板橋林家由陳集成具名將座落於三

(13) 李文良，〈三層埔的土地拓殖過程與業主權取得——一個隘墾區的拓殖史研究（1790-1925）〉，《臺灣開發史論文集》（臺北：國史館，1997），頁 253。

(14) 所以「陳集成之權利，包括既查定地、未查定地以及債權、債務等，全部歸林本源所有」，〈林本源各房各管合約に對する各房の希望〉，《鈴木三郎關係文書》，R165。



層埔內頭藁土名員潭仔坑的一處「荒山」，出贖與林愈恭栽植相樹，雙方並約定(一)林愈恭出無息定銀兩元；(二)佃人自備工本栽種相樹，俟樹木茂大欲砍之日，墾戶、佃人邀同到地查點橫數，墾佃依三七比例分管；(三)該處地界內原有茶園、水田仍歸墾戶掌管，佃人不得混佔；(四)租約年限自該年起算滿三十年為止；(五)限滿之日佃戶仍將該處相樹砍淨，土地交還墾戶掌管，墾戶則歸還定銀。<sup>(15)</sup> 其後，林愈恭還將該地轉贖與曾廣炭、姚天德、林明經、林德民、陳求等人。<sup>(16)</sup> 當然，佃人在簽定契約的同時也意味著認可了板橋林家擁有墾照上的權利。

從《高等林野調查委員會公文類纂》所留存的文書看來，儘管依據日本領臺後的法律規範，板橋林家所擁有的墾照早在明治三十年一月一日後即因未提出申請，以致失去效力，然而直到明治四十三年臺灣林野調查事業展開之前，一般的百姓或墾照管理人都還在「清代墾照」的概念下，持續進行土地的開墾活動。

結果，政府在林野調查時基於法律立場，判定板橋林家持有之墾照無效，林家無法擁有原墾照範圍之內其它未墾土地的開墾權。如此，林家在明治四十三年(1910)三月，經當時桃園廳長之仲裁，出資一萬五千七百元買收陳集成 25%之股權的代價，只能取得陳集成名下的已墾土地與完整的大租權而已，林家的利益明顯受損。此外，假使說板橋林家的墾照早在明治二十九年底便已失效，未墾地之地權同時轉為日本國政府所有，那麼，原先佃人在林家擁有墾照的「意識前提」<sup>(17)</sup> 下所成立的租佃關係，應該也同樣不具有法律上的效力。也就是說，自林家取得開墾承諾，多年來自費工本，建造屋宇、開墾田園的墾佃，突然因為林野整理而成為非經政府許可、自行開墾官有地的「無斷開墾者」。如此，總督府若要貫徹官方的法律規範，藉由林野整理的完成，會在政府與社會間產生極大的混亂與衝突，甚至危及統治的穩定。那麼，這一個可能的衝突最後實際上是以怎樣的情況過渡的呢？

(15) 明治 36 年 11 月，〈同立贖山栽種相樹木合約字〉，《高等林野調查委員會公文類纂》，09902 卷，頁 303-304。

(16) 林熊徵，〈不服申立補充書——海山堡三層庄土名頭察：國庫に對する分〉，《高等林野調查委員會公文類纂》，09902 卷，頁 255。

(17) 事實上，林家的權利早在簽約之前就喪失，此刻佃人和林家簽約，只能說是雙方在「意識上」都還認定林家擁有土地權利，而林家自清代以來在當地擁有的強大權利是支撐這種意識得以存在的主要力量。

## 四、緣故關係土地的成立及其意義

### 「佔有事實」認定原則

依據明治二十八年日令第二十六號〈官有林野及樟腦製造業取締規則〉第一條之規定，「無上手證據及山林原野之地契，算爲官地」。依據此一法令，凡無證據書類之土地皆應被視爲官有。因此，總督府在林野調查進行的過程中，大可依此原則將缺乏證據書類，或墾照已然失效的土地查定爲官有。但是，總督府在林野調查進行前夕，訂定官、民有林野之業主認定原則時，並沒有執意堅持此一認定原則，而是接受《臺灣私法》對於日令第二十六號第一條的擴大解釋，以爲「官有林野取締規則中所說的地券或其它的確證，應該解釋爲不單是指書面上的證據而已，還包括人證以及其它事實上的佔有狀態」，<sup>(18)</sup>而在證據書類的認定方法之外，再加上「佔有事實」一項。即雖無證據書類，但如「費相當勞資」、「多年栽種管理」且「持續平穩佔有」之土地，亦認定爲民有。<sup>(19)</sup>

此一佔有事實認定原則，並不止用於建立缺乏證據書類者可以依「佔有事實」原則取得土地業主權的管道；它還同時用在有證據書類，但若土地「全然屬於放棄狀態」、「佔有之日尚淺」者爲官有之認定上，意即「證據書類的種類有丈單、賣契、墾字、墾照、給出字、鬮分字、典契、合約字等」，種類繁多，被用來做爲認定土地業主權的證書，具有不同程度的強弱差異，必需探求其契據成立過程並「徵之實地」，方能決定是否具有效力。<sup>(20)</sup>因此，增訂「佔有事實」認定原則，事實上具有兩面的效用，可以說是爲彈性彌補日令第二十六號。<sup>(21)</sup>

總督府擴大解釋日令第二十六號對於林野業主權之認定，並增訂「佔有事實」認定原則，顯然是衡量臺灣林野之特殊性的結果，其目的在於讓行政官僚（林野調查員）在判定官、民有業主權時有較大的自主權。在此，我們似乎可以大膽推

(18) 臨時臺灣舊慣調查會，《臺灣私法》一卷下，頁77；矢內原忠雄著、周憲文譯，《日本帝國主義下之臺灣》，頁19。

(19) 臺灣總督府殖產局，《臺灣林野調查事業報告》，頁83-96。

(20) 同上註，頁84。其中列舉九項原則。

(21) 佔有事實原則讓業主權認定得以跳脫文書主義的框架，使業主權的認定有比較大的空間。

測，臺灣總督府最晚在明治四十三年（1910）決定增訂佔有事實認定原則時，依然堅信地籍整理可以明確地將地籍區分為官、民有。總督府雖然看到了臺灣林野問題的特殊性，但似乎尚未捕捉到臺灣林野真正的問題所在。

## 從佔有事實到緣故關係

佔有事實認定原則的出現，事實上來自於先前臺灣總督府的土地調查事業。誠如江丙坤所指出的，以佔有事實做為業主權之認定原則經歷了幾度的演變。一開始在土地調查試驗期，土地調查局僅只規定土地業主之申告人必須添付相關證據書類，向地方土地調查委員會提出申告。至於業主權認定的方法與原則完全付之闕如。結果，事業一經展開，地方土地調查員卻因缺乏明確的認定原則可供依循，只得逐一向土地調查局請示，要求裁定業主歸屬。土地調查局因此在明治三十二年修訂〈土地調查員須知〉時，以在清末劉銘傳清賦事業時領有丈單、繳納租賦或被裁定為業主因而擁有證據書類者為判定土地業主的原則。然而，證據書類的問題並不止於那一種證據書類才算是有效的書類，而是有時根本就缺乏證據書類。明治三十三年（1900）土地調查局因此開會決定「將島民既成事實的佔有權，加以法律上的認定」。並在明治三十四年（1901）四月五日制定的〈土地調查規程〉中，增訂「無證據書類但有足以認定業主之佔有或其他事實者」亦得視為業主的規定。<sup>(22)</sup> 值得注意的是，土地調查時期的佔有事實認定原則只用在「佔有者若有佔有事實，雖無證據書類亦可確立為業主」之一面，與前述的林野調查時期不同。

因此，可以說佔有事實認定原則至土地調查正式展開後的第四年，方得正式成形並被列入法規之中。該原則是土地調查局在事業的展開過程中，面對臺灣社會的特殊情況，不斷學習認知的結果。林野調查事業則繼承此項既有的經驗，一開始便在業主權認定原則中增列了佔有事實一項。只是土地調查時期雖在業主權認定上不斷地調整認定原則與法規，但似乎在增訂佔有事實認定原則後便解決了業主認定的問題。那麼，何以林野調查時期，卻必須在佔有事實原則之外另外做

---

(22) 江丙坤，《臺灣田賦改革事業之研究》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1972；臺灣研究叢刊第108種），頁111-112。

出一套緣故關係的制度呢？特別是這一套緣故關係制度，在性格上明顯與總督府確立業主權歸屬的政策目標相矛盾。

## 緣故關係的矛盾與妥協性格

如果說緣故關係地是指對於「費相當勞資」、「多年栽種管理」且「持續平穩佔有」之土地，雖認定原佔有人的權利，但是將之查定為官有。那麼，既然土地是本島人民依本島之「永行舊慣」，<sup>(23)</sup> 長久以來「無他人異議」進行利用。而「無他人異議」，在實際的社會運作上意指具有「排他性」，此一「排他性」事實上可以相對構成「土地私有權」的要件。那麼，在佔有事實的前題下，政府何不直接將之查定為民有，卻反而查定為官有呢？反過來說，假使佔有人並無明確的證據書類，何不查定為官有呢？何以仍在官有的前題下，允許其繼續佔有利用？不管怎麼說，緣故關係地不但違背了明治二十八年日令第二十六號的規定，也偏離了佔有事實的認定原則。緣故關係土地不但讓政府的政策看起來前後不一，也讓以達成臺灣全土業主權之明確化的地籍整理出現了曖昧化的破綻。一如矢內原忠雄所指出的「緣故關係的存在，就完全的土地所有權而論，未免美中不足，使林野的利用與處分不能徹底」。<sup>(24)</sup>

那麼，總督府在政策目標與實際社會衝突中所展現的妥協之一側面——成立緣故關係土地——的意義在那裡呢？這或許是解開在總督府的近代性林野地籍整理下，臺灣的林野如何由傳統利用舊慣過渡到近代土地權利關係的關鍵所在。

## 緣故關係地的內容

所謂緣故關係地依土地取得方式（法規）之不同，大致上可分為「保管林」、「開墾拂下地」及「預約賣渡地」三種。（表一）<sup>(25)</sup> 其中，保管林是指「在官有林野之內，也有為當地人民久經善意佔有，而從事竹木採伐等經濟利用」的土地，對於其土地「雖不承認業主權，但其利益則予以保護，因此乃於保管林的名義下，仍許其繼續佔有並利用，而惟附以某種限制而已；對於這樣的林野，則規定徵收

(23) 臺灣總督府內務局，《臺灣官有林野整理事業報告書》，頁1。

(24) 矢內原忠雄著、周憲文譯，《日本帝國主義下之臺灣》，頁19。

(25) 〈林野調査の結果に依る地元人民へ特別許可處分調〉，《鈴木三郎關係文書》，R86。

相當的保管費」。<sup>(26)</sup>「開墾拂下地」是指未經政府許可即行佔墾並已完成土地改良，地目為田、園者。該佔有人得依法規申請將開墾地放領，經放領程序完成後土地即為民有。「預約賣渡地」則是在精神上延續日令第二十六號，讓超過申請期限的墾照持有者或新的申請人可以再藉由各式預約賣渡或貸渡規則，申請預約開墾繼續保有墾權，以便在土地成墾後進一步取得土地業主權。<sup>(27)</sup>但因三者之中以保管林之面積較大，故一般亦以「保管林」稱之。

表一 依林野調查結果對原地緣關係人民特別許可處分土地

廳別	保管林		開墾拂下		預約賣渡		總計	
	件數	面積	件數	面積	件數	面積	件數	面積
臺北	26,516	80,975.1050	2,736	804.5887			29,252	81,779.6937
宜蘭	2,857	8,845.9285	939	427.9455			3,796	9,273.8740
桃園	816	1,517.5280	266	215.5270			1,082	1,733.0550
新竹	9,544	36,810.7050	1,498	588.9316			11,042	37,399.6366
臺中	5,677	10,719.6058	1,314	734.8065	221	274.4779	7,212	11,728.8902
南投	1,559	5,011.5760	754	673.7975	297	229.5755	2,610	5,914.9490
嘉義	4,183	13,650.5275	2,528	2,581.9574			6,711	16,232.4849
臺南	5,902	12,083.5760	3,366	2,211.6362	321	95.2311	9,589	14,390.4433
阿猴	2,235	3,298.1905	1,766	973.5457	328	263.5813	4,329	4,535.3175
合計	59,289	172,912.7423	15,167	9,212.7361	1,167	862.8658	75,623	182,988.3442

資料來源：《鈴木三郎關係文書》，R86（臺北：中央研究院傅斯年圖書館藏，微卷）。

說明：1. 1915年調查，面積單位：甲。

2. 開墾拂下地，臺北、桃園、新竹及嘉義四廳尚未完全處分完畢。

3. 保管林預定在第二期林野計劃五年間放領為民有。

## 緣故關係制度的成立(1)：保管林

關於保管林制度的成立經過、認定標準，目前缺乏詳細的資料可供參考。然而從經費來源看來，保管林一開始是在大正二年（1913）以「保管林調查費」之

(26) 矢內原忠雄著、周憲文譯，《日本帝國主義下之臺灣》，頁19。

(27) 關於預約賣渡之制度與施行請參閱李文良，〈日治初期臺灣林野經營之展開過程——以大嵙崁（桃園大溪）地區為中心〉，頁160-161。

名，特別編列 13,116 元之經費整理出來的結果。經費係屬獨立的預算科目，並非列在林野調查費之中。<sup>(28)</sup> 這也可以證明，緣故關係並非是總督府進行林野調查時原有的既定政策。另外，如果用保管林制度來檢視林野調查時的民有地認定原則，便可以發現總督府在林野調查時建立的「無契字亦可為民有（佔有事實）」之認定原則，極有可能未被施行，或者可能是因嚴格執行的關係，以致於大多數人並未依此原則獲得業主權。（詳見下文）因此，總督府才有必要在林野調查即將結束的大正二年，再建立與此一原則類似，卻被視為「日本森林政策中」「空前絕後的變通辦法」的保管林制度。<sup>(29)</sup> 換句話說，保管林制度不但可以說是前一原則的重新「制度化」，而且也是在作為「救濟制度」的情況下重新推展的政策。<sup>(30)</sup>

## 緣故關係制度的成立(2)：開墾拂下地

總督府早在明治二十九年（1896）制定〈臺灣官有森林原野及產物特別處分令〉時，即定有「依地籍調查所發現的開墾地，應賣渡給開墾人」（第一條第八號）一款。明治三十一年（1898）開始施行的土地調查事業，對於無斷開墾地的處分，也依循此一原則。而在林野調查階段，總督府在明治四十五年（1912）七月西部展開林野調查之前，已提出佔有事實的業主權認定原則，因此於西部展開的林野調查亦準備依循此一原則進行。但是，西部先期進行調查的嘉義及南投廳，在大正元年十一月所發表的查定結果中，並未有人依據此一認定原則取得業主權。為此，總督府在翌年的二月，特別針對「林野調查之際所發現的田、園等開墾地」作成處分決議。總督府認為此等被查定為國庫地的開墾地，雖不能無視於其非法佔墾行為，但「畢竟是因為不識法規，當初未積極辦理申請手續」所致，以其已投入相當資金、勞力墾成土地的事實，是可以諒解其行為的。因此，對於這些開墾地，若由開墾者提出「拂下開墾願」（申請土地放領），在無害土地整理的情況下，得依〈臺灣官有森林原野及產物特別處分令〉第一條第八號整理，依合理地

(28) 臺灣總督府殖產局，《領臺二十年臺灣林業の沿革並成績概要》，頁 62。

(29) 轉引自梁華璜，〈竹林事件探討——日本帝國主義掠奪臺灣山林之一例〉，《國立成功大學歷史學報》5（1978 年 7 月），頁 281。

(30) 深谷留三，〈國有林野保護と地元住民〉，《臺灣山林會報》39（臺北：財團法人臺灣山林會，1919 年 7 月），頁 7。

價放領予原開墾人，<sup>(31)</sup>並於三月二十日將此決定知會嘉義及南投二廳長，尋求補救方法。最後當局決定以公開辦理「開墾地拂下出願」方式收場。地方廳受理一般人民所提出的申請書，在總督府完成地價調查後，預定於官有林野整理第一年起實施，<sup>(32)</sup>每甲的平均放領價格為 30 圓（表二）。

表二 林野調查時期開墾地(無斷開墾地)處分豫定計劃

年 度 別	放領面積	放領金額	圓/甲
大正三年(1914)	2,212	72,416	33
大正四年(1916)	2,078	68,028	33
大正五年(1916)	7,309	206,101	28
合 計	11,599	346,545	30

資料來源：〈臨時官有林野特別處分費豫算年度計畫豫想〉，《鈴木三郎關係文書》，R89。

雖然總督府預定自大正三年（1914）起，以三年的時間完成無斷開墾地的放領。但是，一方面因為初期整理事業的進行並不順暢；另一方面又因新的非法佔墾情形又陸續出現，使得無斷開墾地的整理處分一直延至大正十二年（1923）方才結束。此外，大正七年（1918）起，也針對各廳進行林野整理事業之際新發現的無斷開墾地同時進行處分。但是前後者間，在處分的內容上有所差異。

第一個差異是法源上的依據。雖然二者同樣是依據〈臺灣官有森林原野特別處分令〉第一條第八號，但是由於該令曾在大正四年（1915）六月改正，所以二者所依據法令雖同，但實際的內涵卻有部份差別。大正四年的修正主要是在第八號增訂下列條文：「對於林野調查查定以前，依舊慣為開墾、牧畜或植樹，而使用森林原野，或採取森林原野之重要產物者，應將森林原野賣渡予該使用人」。<sup>(33)</sup>原先修訂前的法令僅適用於開墾地，即地目為田、園者，條文修訂後，適用的地目已放寬至開墾地以外的畜牧或植樹用地。而適用地目的放寬，應會增加受惠的

(31) 〈林野調査の際發見したる開墾地整理の件〉，大正 2 年 2 月 27 日民殖第二三九號府議決定。轉引自臺灣總督府內務局，《臺灣官有林野整理事業報告書》，頁 156-157。

(32) 〈林野調査に伴ふ開墾地拂下處分に關する件〉，大正 3 年 3 月 31 日殖林第 537 號決定。同上註，頁 158-159。

(33) 大正 4 年 5 月敕令第 83 號，《府報》，第 764 號（大正 4 年 6 月 2 日）。

對象。從表三中每件申請案平均面積不到一甲（0.6 及 0.4 甲）的情況可以推估，受惠的對象應是一般的小農家庭。

表三 官有林野整理事業中無斷開墾地實際處分成果

年度別	林野調查時期			林野整理時期		
	件數	面積	金額	件數	面積	金額
大正三年	3,360	2,224	72,592			
大正四年	4,741	2,231	93,281			
大正五年	4,926	2,049	94,841			
大正六年	1,966	2,138	84,367			
大正七年	2,804	2,018	85,847	131	25	1,360
大正八年	1,865	1,078	67,453	217	141	10,782
大正九年	153	120	10,940	349	90	33,185
大正十年	351	135	21,220	62	11	2,002
大正十一年	15	3	272	15	23	1,043
大正十二年	23	5	248	10	14	2,101
合 計	20,204	12,001	531,060	748	303	50,473

資料來源：臺灣總督府內務局，《臺灣官有林野整理事業報告書》，頁 481-484。

說明：1. 原表小數下四位，本表取整數，小數下四捨五入。

2. 林野調查時期平均每件為 0.6 甲、每甲 44 圓；林野整理時期平均每件 0.4 甲、每甲 167 圓。

3. 放領後，有 695 件、358 甲，因未完成賣渡金之納付而遭取消許可。故實際放領成果為 20,257 件、11,946 甲、561,100 圓。

第二個明顯的差異是呈現在放領價格的落差上。放領價格由原來每甲平均 44 元，到後來每甲平均 167 元，前後之間相差將近四倍。價格的差異同時反映：總督府對於無斷開墾地的處理，還兼顧著其緣故關係的強弱程度。

此外，若非法佔墾的合法化管道一直存在，顯然也會危害整個林野的經營管理。所以總督府在大正六年（1917）針對新的無斷開墾地發布處理原則的同時，也在該決定案中同時訂下落日條款，限定該決議的有效期間僅限於「林野整理實施期間」，<sup>(34)</sup>翌年並明確規範該「林野整理實施期間為自大正五年度至大正十四

(34) 〈無斷開墾地處理に関する件〉，大正 6 年 10 月 22 日財稅直第 5766 號。轉引自臺灣總督府內務局，《臺灣官有林野整理事業報告書》，頁 159。



年度」。<sup>(35)</sup> 因此，當合法化管道於大正十四年度關閉後，總督府必得對無斷開墾地採取法律上的斷然處置才行。

## 緣故關係地的作用

緣故關係制度雖然是過渡性的政策設計，但是藉由此一政策設計，減緩了林野整理事業過程中官、民之間因土地觀念之差異，所可能導致的嚴重磨擦。換言之，緣故關係地在事業過程中起了相當的潤滑作用。對於緣故關係人來說，雖然土地被查定為官有，並且必需繳納一定數額的保管費，但是藉由繳納保管費，卻可取得官方保證的「緣故關係」，將來即可在此層「緣故關係」的保證下取得土地所有權，即「由不確實之緣故，移於確實之業主權」，「永安於確實之財產」。<sup>(36)</sup> 就總督府立場而言，首先是官、民有區分得以順利完成，繼之，在財政上於保管林制度的過渡期可以取得保管費，放領時可以徵收放領費，完成放領後則經由租稅制度的施行，再取得具經常費收入性格的租稅收入。因此，保管林制度的建立，非但降低了因地籍整理所可能引發的社會抗爭衝突，總督府也獲得了實際的經濟利益。

藉由十八萬甲保管林土地的建立，原土地關係人並未中斷其土地利用，而政府則在「將來會放領予原佔有人」的承諾下，得以將之收為官有，完成官、民有地區分的政策目標。

## 五、結語

假使說地籍整理係政府對於社會的土地清查與規範，那麼衝突主要應該是以土地為中介，展現在國家與業主兩造之間而已。但是，因為清代臺灣的土地拓殖具有特別的慣習，在多重租佃關係之下，業佃之間並不純然只是具有租佃關係而已。事實上，佃人藉由開墾過程中的勞力與資金投入，也獲得了一定的「業」的支配權力。因此，臺灣總督府的地籍整理事實上也牽動了業佃之間的矛盾。那麼，

(35) 〈無斷開墾地處理方に關する件〉，大正7年2月8日財稅直第44號。轉引自臺灣總督府內務局，《臺灣官有林野整理事業報告書》，頁160。

(36) 野呂寧，〈林野整理事業一斑〉，《臺灣時報》32（臺北：臺灣時報雜誌社，1922年3月），頁21。

政府如果沒有好好地處理此一經由地籍整理所觸動並累積的社會反抗能量，可能會導致與原先政策意圖相反的結果，甚至危及統治的穩定。

爲此，總督府在地籍整理事業的過程中，做了許多技術性的調整，對於人民的業主權要求做了一定程度的讓步。例如，假使我們把明治二十八年（1895）日令第二十六號（嚴格的文書主義、法律原則）、明治三十三年（1900）佔有事實法律化（事實認定原則出現）、明治四十三年（1910）佔有事實原則兩面化（事實認定原則超越文書主義）連起來一起看，便可以明顯發現總督府逐漸跳脫文書主義與法律至上的僵硬框架，往盡可能（最大化）讓國家的土地帳冊符合社會現狀的方向調整，在承認社會現狀（舊慣）的前提下適度地調整法令與原則，呈現出統治技術柔軟化的面向。

從結果看來，臺灣的社會雖然有不滿的情形產生，然並未形成廣泛的衝突與暴動。也就是說，政府有效地疏緩了社會反抗的能量，並達成政策目標。其中，緣故關係制度是主要的緩衝機制設計。藉由此一設計，臺灣淺山丘陵地帶的拓墾順利地從清代過渡日本統治時代，並建立近代的土地權利關係。此外，總督府對林野進行土地區劃，建立每一筆土地的相關資訊。這和清代只將之視爲未墾地，未予納入國家土地帳冊控制的情形完全不同。如此，對於林野也不再只是侷限於「開發/封禁」的簡單態度，而是能具體地進行經營。

## 引用書目

矢內原忠雄（著）、周憲文（譯）

1987 《日本帝國主義下之臺灣》。臺北：帕米爾書店。

江丙坤

1972 《臺灣田賦改革事業之研究》。臺北：臺灣銀行經濟研究室；臺灣研究叢刊第 108 種。

李文良

1997 〈三層埔的土地拓殖過程與業主權取得——一個隘墾區的拓殖史研究 (1790-925)〉，《臺灣開發史論文集》，頁 217-262。臺北：國史館。

1996 〈日治初期臺灣林野經營之展開過程——以大料崁(桃園大溪)地區為中心〉，《臺灣史研究》3(1): 144-169。

國立國會圖書館憲政資料室

《鈴木三郎關係文書》。臺北：中央研究院傅斯年圖書館藏；微卷。

梁華璜

1978 〈竹林事件探討——日本帝國主義掠奪臺灣山林之一例〉，《國立成功大學歷史學報》5:245-286。

深谷留三

1919 〈國有林野保護と地元住民〉，《臺灣山林會報》39:2-8。

野呂寧

1922 〈林野整理事業一斑〉，《臺灣時報》32:23-28。

黃于玲

1998 〈清代噶瑪蘭土地租佃制度的形成與演變——以國家與階級關係為中心的分析〉。臺北：國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。

臺灣總督府

1926 《臺灣官有林野整理事業報告書》。臺北：臺灣總督府內務局。

《臺灣總督府公文類纂》。南投：臺灣省文獻委員會藏。

《臺灣總督府高等林野調查委員會公文類纂》。南投：臺灣省文獻委員會藏。

《臺灣總督府報》。臺北：臺灣總督府。

臺灣總督府民政局文書課

1896 《臺灣總督府例規類抄》。東京：金城書院。

臺灣總督府殖產局

1915 《臺灣林野調查事業報告》。臺北：臺灣總督府殖產局。

1916 《領臺二十年臺灣林業の沿革並成績概要》。臺北：臺灣總督府殖產局。

臺灣總督府臨時臺灣土地調查局

《土地申告書》。南投：臺灣省文獻委員會藏。

蔡淵梨

1985 〈合股經營與清代臺灣的土地開發〉，《國立臺灣師範大學歷史學報》13:275-301。

臨時臺灣舊慣調查會

1910 《臺灣私法》，第一卷下。臺北：臨時臺灣舊慣調查會。

魏家弘

1996 〈臺灣土地所有權概念的形成功過——從業到所有權〉。臺北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

## ***Engokake* and the Control of *Rinya* — the Formation of *Rinya* Ownership in Taiwan During the Japanese Rule**

Wen-liang Li\*

### ABSTRACT

This paper investigates the problems emerged from the land ownership and official solution during the time when the Government-General of Taiwan attempted to put the *rinya* (forest and wild land which were un-registered, whether under reclamation or un-reclaimed) under control. The author considers that the Qing Government held a very simple attitude by limiting the management of territory to merely the idea of “reclamation” and “prohibit.” The Qing Government granted reclamation permits, which allowed people to actively cultivate land. The government then classified the developed land into paddy and dry fields so developers could take the land. On the other hand, The Qing Government never minded those un-developed land and prohibited areas.

During the Japanese rule, the Government-General of Taiwan tried to put all lands of Taiwan under control. On the one hand, the Government admitted people's rights to use the land according to the types and proper registration. On the other hand, it named the un-reclaimed and un-registered land as *rinya*. Although under the land management during the Qing Dynasty, they were not allowed to own *rinya*, people had obtained some kinds of legal rights to use *rinya* under the reclamation permit system. Since their claims were not legally strong enough to declare their ownership on *rinya*, the Government-General of Taiwan worked out a unique system called *engokanke-rinya* (occupation relationship) to classify and arrange these *rinya* lands.

In conclusion, under the consideration of maintaining political stability and satisfying people's demand in ownership, the Government-General of Taiwan not only continuously adjusted its principles, trying to make all the rules more flexible, but also used such a moral reason as “goodwill” to conclude a very generous explanation to those illegal forest land occupants since the Qing times. Through these, the government expected to control over *rinya* smoothly and overwhelmingly.

**Keywords:** *rinya*, colonial control, arrangement of land ownership, land administration, *engokanke*

---

\* Ph.D. Candidate, Graduate Institute of History, National Taiwan University.