高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
111年度訴字第251號
民國114年5月22日辯論終結

原　　告　吳永福
　　吳永祿
共　　同
訴訟代理人　甘龍強　律師
被　　告　臺南市左鎮區公所

代　表　人　余基吉
訴訟代理人　郭芷寧
參　加　人　顏朝興

上列當事人間耕地三七五租約事件，原告不服臺南市政府中華民國111年6月8日府法濟字第1110719013號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、本件於民國111年6月22日修正公布、112年8月15日施行之行政訴訟法施行前已繫屬於本院，於修正行政訴訟法施行後尚未終結，依行政訴訟法施行法第18條第1款規定，應由本院依舊法（即修正前行政訴訟法）審理，合先敘明。

二、原告起訴後變更訴之聲明為：「1.訴願決定及原處分（即被告110年12月20日左所民字第1100867729號函）均撤銷。2.被告應就原告110年1月18日之申請作成准予收回臺南市左鎮區內庄子段262-4地號土地之行政處分。」（本院卷第604

頁）核其主張之基礎事實均為相同，被告亦無反對之表示，依行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

原告就其所有位於臺南市左鎮區內庄子段262-4地號土地（下稱系爭耕地），出租予參加人耕作，並訂有左鄉字第85號耕地三七五租約（下稱系爭租約），租期於109年12月31日屆滿。嗣原告以擴大家庭農場經營規模為由，向被告申請收回系爭耕地，參加人則申請續訂租約。被告審認原告符合耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第19條第2項規定，以110年5月10日左所民字第1100316829號函准予原告收回系爭耕地自耕，惟經臺南市政府110年11月5日府法濟字第1101304138號訴願決定撤銷上開處分，並命被告於2個月內另為適法之處分。嗣經被告審理結果，認參加人有減租條例第19條第1項第3款規定之情形，原告收回耕地不符合減租條例第19條第2項規定，乃依減租條例第20條規定，作成110年12月20日左所民字第1100867729號函（下稱原處分）准由參加人續訂租約6年（租約期間：110年1月1日起至115年12月31日止）。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、依內政部109年6月4日台內地字第1090263181號函訂頒之「私有出租耕地109年底租約期滿處理工作手冊」（下稱109年工作手冊）玖、三、(一)、(3)規定，所謂同一戶非指戶籍在同一戶之情形，而係指實際共同居住而言。依被告109年底私有耕地租約期滿承租人收益情形及耕作概況訪談筆錄，參加人陳述其長子顏智鴻是挖土機操作員，別無額外收入。但實際上顏智鴻於捷新資源管理顧問有限公司（下稱捷新公司）有薪資收入，該公司月薪清單載明顏智鴻為「歸仁晚班」員工。倘若參加人之子顏智鴻與參加人共同居住，參

加人豈能不知顏智鴻在捷新公司上晚班？可見參加人長子顏智鴻與其妻及子女實際上應居住他處，未與參加人共同居住之可能性較大。從而，計算參加人及其配偶李梅雀108年度所得總額扣減支出總額，餘額應為正數，未該當減租條例第19條第1項第3款事由，原告自得收回系爭耕地。

2、又參加人之子顏智鴻既為挖土機操作員，則依勞動部109年7月發布之職類別薪資調查報告表8「勞建工程業受僱員工人數、每人每月薪資」所示，堆土、吊車、起重機等移運設備操作人員之經常性薪資為47,406元，故全年薪資應為新臺幣（下同）568,872元。顏智鴻於108年另經捷新公司給付66,040元，有108年度綜合所得稅各類所得資料清單可證。顏智鴻上開所得加總為634,912元，則據此計算參加人與其同住家屬（假設參加人之子顏智鴻及其妻兒與參加人共同居住）之108年收入總額應為1,189,312元。從而，上開全年收入總額1,189,312元，扣減被告核算全年生活費用支出938,129元後，餘額251,183元為正數，亦未該當減租條例第19條第1項第3款事由。

3、又如認參加人之媳江佩蓉之所得與生活費用支出應列入計算，則其所得依當時之基本工資23,100元計算，年所得為277,200元；生活費用支出依臺南市政府公告之108年度臺南市最低生活費用每月12,388元，1年為148,656元。其所得數額大於生活費用數額，因此將之列入計算，對於上開所得扣減支出餘額均為正數之結果，不生影響。

(二)聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、被告就原告所有系爭耕地，經原告與參加人所訂系爭租約作成准予收回耕地自耕之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、原告主張審核未實際反應現況，惟109年工作手冊係內政部為協助下級行政機關認定事實所訂頒之行政規則，其中就執

行減租條例第19條規定部分，核其內容已慮及實際存在事實及難以調查事實之認定，並於出租人及承租人適用同一標準認定之，故未違反減租條例第19條規範意旨範圍，當得作為認定事實之依據，自得予以援用。被告審核參加人之收益標準，參照109年工作手冊所載，係以租約期滿前1年（即108年）參加人本人及其配偶與同一戶之直系血親綜合所得稅所得額扣除參加人本人及其配偶與同一戶之直系血親屬全年生活費支出，計算參加人之所有收益，如該數據結果為負數，表示不足以維持一家生活。

2、依參加人提供之戶籍謄本所示，參加人與其配偶、長女、長子、長媳、孫女2人、孫子1人及弟弟等設籍於同戶，惟弟弟為旁系血親、 長媳非參加人之直系血親、長女已出嫁且居住外縣市，故參加人同一戶列計人口為參加人及其配偶、長子、孫女2人、孫子1人等6人。經計算後，參加人及其配偶與同一戶內直系血親108年所得餘額為負數。原告因有減租條例第19條第1項第3款情事，故被告作成准由參加人續訂租約之處分。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述要旨：

參加人同住家人有配偶、長子、長媳及3個孫子女。系爭耕地原為其母耕作，現在由參加人耕種芭樂，但入不敷出，108年時耕地收入為0元。108年長子收入僅打夜工6萬多元，後來就沒有了，長媳生小孩後就沒有在工廠上班，可從每年所得稅調查等語。

五、爭點：減租條例第19條第1項第3款規定，出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者，是否要將與承租人共同生活之直系姻親（長媳）納入計算？原告申請收回所有系爭耕地自耕，有無理由？

六、本院之判斷：

(一)前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，有系爭租約（第107頁）、被告110年5月10日左所民字第1100316829號函（第109頁）、臺南市政府110年11月5日府法濟字第1101304138號訴願決定（第111至121頁）、原處分（第29至31頁）及訴願決定（第39至50頁）附本院卷可稽，堪予認定。

(二)應適用的法令：

1、減租條例：

(1)第5條規定：「耕地租佃期間，不得少於6年；其原約定租期超過6年者，依其原約定。」

(2)第19條第1項、第2項：「(第1項)耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：一、出租人不能自任耕作者。二、出租人所有收益足以維持一家生活者。三、出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。(第2項)出租人為擴大家庭農場經營規模，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受前項第2款規定之限制。」

(3)第20條：「耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約。」

2、109年工作手冊：「三、審核標準……（一）出租人申請收回自耕，承租人申請續訂租約【雙方皆有申請】……（3）減租條例第19條第1項第2款所稱『出租人所有收益足以維持一家生活者』，係謂租約期滿前1年（即108年）出租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親綜合所得稅所得總額足以支付出租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年生活費支出者而言。又同條項第3款所稱『出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者』，係指租約期滿前1年（即108年）承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親綜合所得稅所得總額，扣除出租人申請收回耕地部分之所得額後，不足以支付承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年生活費用者而言。(4) 出租人、承租人收益審核標準如下：……A、出租人、承租人之收益，以租約期滿前1年（即108年），出租人，承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親

綜合所得總額為準。並應由當事人提供該租約期滿前1年（即108年）年底之戶口名薄（應包含現住人口及非現住人口詳細記事之戶口名簿影本，得以回溯確認108年12月31日該戶之實際人口數），以資佐證同戶情形。B、審核出租人、承租人收益資料，如無具體之證據可資參考時，可參酌勞動部最近1次公布（按：108年）之『職類別薪資調查報告』……所列各職類受僱員工平均每人月經常性薪資，核計其全年所得。C、出租人、承租人本人及配偶或其同一戶內直系血親如為無固定職業或無固定收入之人，其收益之認定，得以勞動部公布之基本工資2萬3,100元/月……核計基本收入。至於是否屬有工作能力而須核計其所得之人，參考社會救助法第5條之3規定，指16歲以上，未滿65歲，而無下列情事之一者：……。D、審核出租人、承租人收益時，對於下列兩種收益，如經出租人、承租人之一方舉證並查明屬實者，亦應併入收益總額核計：……。G、查核出租人、承租人收益，必要時得實地訪談，並作成收益訪談筆錄。（5）出租人、承租人生活費用審核標準如下：A、出租人、承租人之生活費用，以租約期滿前1年（即108年），出租人、承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年生活費用為準……。又核計出租人、承租人全年生活費支出時，對於出租人、承租人為增加全年生活費用支出，意圖於其戶內增加核計生活費人口，不得列入計算……。並應由當事人提供該租約期滿前1年（即108年）年底之戶口名簿（應包含現住人口及非現住人口詳細記事之戶口名簿影本，得以回溯確認108年12月31日該戶之實際人口數），以資佐證同戶情形。B、生活費用之計算標準，準用衛生福利部、各直轄市政府所分別公告之108年度臺灣省12,388元/月、臺北市16,580元/月、新北市14,666元/月、桃園市14,578元/月、臺中市13,813元/月、臺南市12,388元/月及高雄市13,099元/月最低生活費，核計其生活費用。C、審核出租人、承租人生活費用時，並得加計下列各項生活必要之支出費用：……

乙、得加計醫藥及生育費支出（須檢具全民健康保險特約醫院及診所開立之單據，但受有全民健康保險給付部分，不得加計。）……D、勞工保險、全民健康保險之支出費用，應予加計……（6）審核出租人、承租人收益、支出之各種資料，鄉（鎮、市、區）公所應彙整填載於『108年全年收支明細表』（格式13），計算出收支相減後之數據，俾利審認。該數據如為正數，表示足以維持一家生活；如為負數，表示不足維持一家生活。2、出租人無減租條例第19條第1項第1款、第2款情形，而承租人無減租條例第19條第1項第3款情形，承租人不因出租人收回耕地而失其家庭生活依據者，准由出租人收回自耕。」

(三)按「憲法第143條第4項扶植自耕農之農地使用政策，以及憲法第153條第1項改良農民生活之基本國策，均係為合理分配農業資源而制定。中華民國40年6月7日制定公布之減租條例，旨在秉承上開憲法意旨，為38年已開始實施之三七五減租政策提供法律依據，並確保實施該政策所獲致之初步成果。其藉由限制地租、嚴格限制耕地出租人終止耕地租約及收回耕地之條件，重新建構耕地承租人與出租人之農業產業關係，俾合理分配農業資源並奠定國家經濟發展方向，立法目的尚屬正當。」「減租條例第19條第1項第1款之規定，為實現憲法第143條第4項扶植自耕農之意旨所必要，惟另依憲法第146條及憲法增修條文第10條第1項發展農業工業化及現代化之意旨，所謂出租人之自任耕作，不以人力親自實施耕作為限，為農業科技化及企業化經營之自行耕作或委託代耕者亦屬之。減租條例第19條第1項第2款規定出租人於所有收益足以維持一家生活者不得收回自耕，使租約變相無限期延長，惟立法機關嗣於72年12月23日增訂之第2項，規定為擴大家庭農場經營規模得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，已放寬對於出租人財產權之限制。同條項第3款規定，如出租人收回耕地，承租人將失其家庭生活依據者，亦不得收回耕地，係為貫徹憲法第153條第1項保護農民政策

之必要手段；且如出租人亦不能維持其一家生活，尚得申請耕地租佃委員會調處，以兼顧出租人與承租人之實際需要。衡諸憲法第143條第4項扶植自耕農、第146條與憲法增修條文第10條第1項發展農業工業化及現代化，以及憲法第153條第1項改善農民生活之意旨，上開3款限制耕地出租人收回耕地之規定，對於耕地所有權之限制，尚屬必要，與憲法第23條比例原則及第15條保障人民財產權規定之意旨要無不符。」司法院釋字第580號解釋闡述甚詳，目前憲法法庭認為無變更必要（114年憲裁字第2、3號裁定意旨參照）。足見減租條例關於限制耕地出租人收回耕地規定之解釋與適用，應權衡對出租人財產權之限制及憲法扶植自耕農及保護農民之政策意旨。復依司法院釋字第422號解釋意旨，行政機關認定減租條例第19條第1項第3款「失其家庭生活依據」要件，倘以固定不變之最低生活費支出金額標準，推計承租人之生活費用，而未就不同地域物價水準之差異作考量，亦未斟酌各別農家具體收支情形或其他特殊狀況，諸如必要之醫療及保險相關費用之支出等實際所生困窘狀況，自難謂為切近實際，有失合理。

(四)109年工作手冊為耕地租佃主管機關內政部依其權限，為協助下級機關執行減租條例第19條規定，所訂定用以作為認定事實之行政規則，鄉（鎮、市、區）公所處理相關案件時，固得予以援用。惟所謂「家」，依民法第1122條規定，係以永久共同生活為目的而同居之親屬團體；至所謂「戶」，參諸戶籍法第3條：「（第1項）戶籍登記，以戶為單位。（第2項）在一家，或同一處所同一主管人之下共同生活，或經營共同事業者為一戶，以家長或主管人為戶長；單獨生活者，得為一戶並為戶長。（第3項）一人同時不得有兩戶籍。」規定，可知於戶籍法「戶」之意涵與民法所稱之「家」，並非完全相同，即於戶籍登記是否屬同一戶，固得作為認定是否以永久共同生活為目的而同居一「家」之參考，但尚非於戶籍法上之同一戶者即當然屬民法所稱之同一

「家」，或非同一戶籍者即當然非屬民法所稱之同一「家」。是以，減租條例第19條第1項第2款所稱「出租人所有收益足以維持一家生活」，應係以出租人永久共同生活為目的而同居之親屬作為核算之範圍；同條項第3款所稱「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者」，亦應以承租人永久共同生活為目的而同居之親屬作為核算基礎，方符合其規範之目的。從而，工作手冊關於「出租人所有收益足以維持一家生活者」，以出租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親綜合所得稅所得總額足以支付出租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年生活費支出，作為核算依據；「承租人失其家庭生活依據」，以承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親為判斷依據，而未以與承租人永久共同生活為目的而同居之親屬作為核算之範圍，既與減租條例第19條第1項規範意旨不合。因此，行政機關辦理減租條例第19條第1項之收回自耕案件，審查「出租人所有收益足以維持一家生活」，及「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據」要件合致性時，如適用工作手冊上開規定結果，與民法「家」之規定不合時，工作手冊此部分規定，即應不予適用，而應依民法關於「家」之規定，予以核實認定（最高行政法院107年度判字第128號、106年度判字第719號判決意旨參照）。此外，前開標準並未斟酌承租人家內之「財產」價值狀況，恐將與其一家之實際收益情形有所落差，進而在判斷是否足以維持一家生活上，發生不符實際情況之結果，並不合理，故除審核所得收入及生活費用之外，若承租人一家尚有其他財產，諸如不動產、有價證券等，足以證明家庭之生活仍可維持者，自應於審核時一併予以列入加以衡量，以符合實際經濟情況（最高行政法院112年度上字第138號判決意旨參照）。

(五)關於參加人即承租人108年度之全戶收支情形：

1、經查，原告申請收回耕地時，已提出與申請收回耕地同一地段內之自有自耕地（即262-4地號土地）所有權狀影本及出

租人為證，且該自耕地緊鄰系爭耕地，位於同一地號（本院卷第220至222頁），是原告主張為擴大農場經營規模，而收回同一地段內之系爭耕地自耕，與減租條例第19條第2項規定，尚無不符。參加人即承租人提出自任耕作切結書，現況種植番石榴，並無未為耕作情事，亦有卷附訪談筆錄及照片可憑（本院卷第51、225、229頁），堪可認定。參加人及其配偶顏李梅雀、長子顏智鴻、長媳江佩蓉與孫子女3人等共7人，於108年間戶籍登記於臺南市左鎮區之同一戶內，同住扶養照顧而共同生活，具有永久共同生活為目的而同居之事實，此為參加人所自承（本院卷第461頁），並有參加人戶籍資料（本院卷第227至228頁）、108年全年生活費用明細表（本院卷第243頁）附卷可稽，堪信為真。準此，依上述民法第1122條規定及說明，參加人長媳江佩蓉雖為參加人直系姻親，仍應認係與參加人以永久共同生活為目的而同居之親屬，即應列入全戶收支之核算範圍。

2、核閱參加人填具之108年全年生活費用明細表（本院卷第243頁）、108年全年收支明細表（本院卷第257頁）、108年度綜合所得稅各類所得資料清單（本院卷第233至241頁）、長媳江佩蓉、孫子女之醫療費用收入（本院卷第245至247、507至535頁）、臺南市挖土機推土機操作員職業工會會員眷屬保費繳款證明書（本院卷第249頁）、長子顏智鴻於捷新公司108年月薪清單（本院卷第250至253頁）、108年度全民健康保險保險費繳納證明（本院卷第255至256頁）等資料，據以核算參加人及其配偶與同住親屬108年所得總額及支出如下：

(1)參加人：收入為277,200元（59歲，參考社會救助法第5條之3規定為有工作能力者，依108年度財稅資料查無工作收入，以勞動部公布基本工資每月23,100元計算12個月，共計277,200元）。支出為156,768元（依臺南市108年度每月基本生活費計算1年最低生活費用148,656元，加計全民健康保險費8,112元）。

(2)參加人配偶顏李梅雀：收入為277,200元（59歲，參考社會救助法第5條之3規定為有工作能力者，依108年度財稅資料查無工作收入，以勞動部公布基本工資每月23,100元計算12個月，共計277,200元）。支出為148,656元（依臺南市108年度每月基本生活費計算1年最低生活費用148,656元）。

(3)參加人長子顏智鴻：收入為277,200元（依108年度財稅資料所示薪資所得為66,040元，低於勞動部基本工資，依社會救助法第5條之1第2項但書規定，依勞動部公布基本工資每月23,100元計算12個月，共計277,200元）。支出為175,907元（依臺南市108年度每月基本生活費計算1年最低生活費用148,656元，並加計勞工保險及全民健康保險費27,251元）。原告雖以前詞主張，然參加人於訪談筆錄陳稱長子是挖土機操作員，領基本工資等語（本院卷第229頁）；其長子雖為臺南市挖土機堆土機操作員職業工會會員，經工會投保本人及眷屬之勞健保（本院卷第249頁）及領取捷新公司薪資收入（本院卷第250至253頁），然該薪資單上記載部門為「歸仁晚班」，108年每月實發金額約1,356至9,313元不等（合計即為上開薪資所得66,040元），至多僅能認為參加人長子有從事部分工時工作；復經本院依職權調查其勞健保、財產所得及薪資資料，均無全職受雇於他人或取得其他收入之情形，自無從以上開部分工時所領取之薪資，據以推定應適用勞動部發布之職類別薪資調查報告。原告主張，尚無理由。

(4)參加人長媳江佩蓉，收入為277,200元（依108年度財稅資料查無工作收入，以勞動部公布基本工資每月23,100元計算12個月，共計277,200元）。支出為166,516元（依臺南市108年度每月基本生活費計算1年最低生活費用148,656元，並加計醫療費用17,860元）。

(5)參加人孫子女3人，收入為0元（均未滿16歲，參考社會救助法第5條之3規定為無工作能力者）。支出461,018元（依臺南市108年度每月基本生活費計算1年最低生活費用148,656元，並加計醫療費用15,050元，3人共計461,018元）。

3、從而，參加人及其配偶與同居親屬108年全年收入為1,108,800元，扣除108年全年支出1,108,865元，為負數65元；佐以參加人財產資料僅有房地一筆及現值金額為零之車輛（本院卷第413至415頁），並無明顯不需要系爭耕地即可維生之情形，故原告收回系爭耕地，將致參加人失其家庭生活依據，堪以認定。則被告依減租條例第19條第1項第3款規定否准原告收回系爭土地，准由參加人續訂租約，應為合法。

七、綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請被告應作成准予收回系爭耕地之行政處分，為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

八、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　6　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　堯　讚

法官　黃　奕　超

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件

(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　9　　日

書記官　李　佳　芮