臺中高等行政法院判決

110年度訴字第304號

民國111年4月7日辯論終結

原　　告　周明榮

　　周雪梅

　　陳周雪珠

　　周權一

被　　告　苗栗縣卓蘭鎮公所

代　表　人　詹錦章

訴訟代理人　熊小惠

　　朱菊景

參　加　人　范永明

上列當事人間耕地三七五租約事件，原告不服苗栗縣政府110年9月13日110年苗府訴字第59號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、被告應就原告民國110年1月27日之申請，作成准予原告收回苗栗縣○○鎮○○段332、339及340地號耕地之行政處分。

三、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告共有坐落於苗栗縣○○鎮○○段332、339及340地號耕地(下稱系爭耕地)與參加人范永明訂有卓字第115號私有耕地租約書，其租約於民國109年12月31日期滿，原告主張

收益不足以維持一家生活為由，於110年1月27日申請收回自耕（訴願卷第35-38頁），承租人即參加人亦於110年1月8日申請續租系爭耕地（訴願卷第100頁），經被告合併計算原告等4人於租約期滿前一年(即108年)收益及支出數額，其等收支相減後為「正數」，屬耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第19條第1項第2款規定「收益足以維持一家生活」而出租人不得收回自耕之情形，爰以110年5月3日卓鎮民字第1100004944號函(下稱原處分)否准原告等4人收回系爭耕地之申請，並准參加人續訂租約6年，租期自110年1月1日至115年12月31日止。原告不服，提起訴願，經決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1. 被告無視臺灣省耕地租約登記辦法第2條耕地之變更或換訂登記，應由出租人會同承租人於登記原因發生日起30日內，向當地鎮公所申請。依內政部58年12月10日台內地字第342697號函以：「查耕地承租權亦屬財產權之一種，承租人死亡時，即係遺產一部分，依照民法繼承編之規定，固應由繼承人全體繼承，惟其性質，究與一般財產有別，參照耕地三七五減租條例第16條第1項規定，可得繼承者，應以能自任耕作之繼承人為限，此觀行政院台53內字第4565號令示規定自明。復查遺產分割之方法，除有民法第1165條規定限制外，原則上應依同法第824條第1項規定，依共有人協議之方法行之。本案被繼承人陳○○之遺產(包括耕地承租)，既合法繼承人陳文○、陳才○協議分割，其分割繼承登記如經實質審核與法令並無不符者，自應照准。惟陳才○繼承之耕地承租權部分，應依台灣省耕地租約登記辦法有關規定辦理租約變更登記。」即於承租人死亡時，應於死亡日期起算30天，由出租人會同承租人辦理變更。范阿定於105年7月17日死亡，范永明於106年1月16日申請繼承，已超過期限，被告違法受理，其送達及處分當然無效，續約也同樣無效。被告稱民法

繼承有效期為6個月，是一般繼承，耕地三七五是特別租約規定。

2. 原告110年1月27日申請撤銷租約，收回系爭耕地，是針對范阿定不是范永明，原告多次申請調解，皆不被接受。且承租人未完全自任耕作、部分耕地由他人耕作。被告只解釋106年以後的問題，故意躲避92年換約疑點，92年租約中出租人並無蓋章，並且沒有承租人單方申請之任何說明。原告於106年辦理繼承登記，經代書通知系爭耕地上有2樓房屋高度6米違建，違反農地農用原則，無法以農地農用繼承免稅，需繳新臺幣25萬之遺產稅，數次請承租人拆除後，原告才得以農地免稅繼承，此違建長達17年以上。另由被告提供91年航測與地籍重疊圖，339地號有三角地供他人耕作，並未完全由承租人耕作，不符減租條例第16條自任耕作之規定，被告知悉時即應通知終止租約。106年租約附表只有系爭3筆耕地地號，並無道路、違建、由他人耕作等註記，與現況不符，被告未依減租條例清理要點第2點規定，清查系爭租約是否存在、有無違建及道路、耕地與地號不同、部分非承租人耕作等情事。

3. 被告沒有說明法律規定之租率如何換算成租金，能否更動，如以范永明存證信函所說年租金17,000元，根據為何，其耕地收入只有45,333，扣掉租金17,000，只剩28,333，平均每月2,361元，根本無法維持生活，為何要承租？被告以55年11月14日台55內字第8476號令、69年2月26日台內地第6800號函等，要求雙方先調處後訴訟，並主張租金是私權問題，由雙方自行議定，而不受理調解，逼原告接受租約。依國有公用不動產收益原則第5點租金計收基準，年租金最低為土地按當期申報地價總額乘以百分之五計算。系爭耕地計4050平方公尺，公告土地現值為1800元，總價為729萬，每年租金5%計算為36萬4500元，5年共182萬2500元。

4. 原告周明榮之妻是家庭主婦無收入，卻被認定277,200元，次女收入僅214,998元，卻被認定277,200元，顯然有誤，另

長女與周明榮並不同住，長女因孫女寄讀而寄戶口，不是同一戶，是否應剃除等語。

(二)聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應作成准予原告收回系爭耕地之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1.系爭租約期滿，原告4人以收益不足以維持一家生活為由申請收回自耕，依減租條例第19條第1項第2款規定，因共有耕地出租予他人耕作，未訂立分管契約，故全部出租人之收支合併計算，經審核原告4人收益、支出各種資料，彙整租約期滿前一年「108年全年收支明細表」計算出收支相減後之數據為「正數」，即足以維持一家生活。原告不得收回自耕，並准參加人續訂租約6年，租期自110年1月1日至115年12月31日止，符合工作手冊附件2之工作流程圖：「2.出租人以收益不足生活申請、承租人申請續訂」→「審核出、承租人收入、支出」→「出租人足以維持一家生活，承租人不足以維持一家生活」或「出、承租人均足以維持一家生活」→「續訂租約」→「依個案報直轄市、縣(市)政府備查」。

2.原告主張系爭租約部分無效，應予撤銷乙節：

⑴系爭租約是否無效，應視承租人有無違反減租條例第16條轉租之規定。系爭租約承租權繼承變更登記案，被告於106年1月17日以卓鎮民字1060000668號函通知原出租人周阿塩，其於106年2月20日收受領取在案，自寄存郵政機關之次日起開始起算法定期間（20日），逾期未收到出租人之書面意思表示，被告依法逕行登記，並經苗栗縣政府106年3月17日府地權字第1060047626號函備查在案。原告主張係周明廷盜蓋周阿塩印章，其犯罪事實之有無非屬被告應依法認定之權責，故上開函文經合法送達，被告依臺灣省耕地租約登記辦法第2條規定辦理完竣，並無瑕疵。

⑵依內政部85年12月10日台內地字第342697號函示，耕地承租權亦屬財產權之一種，承租人死亡時，即係遺產之一部

分，參照減租條例第16條第1項規定可得繼承人者，應以能自任耕作之繼承人為限。本案原承租人范阿定於105年7月17日死亡(被告106年1月17日函所載范阿定於104年7月17日死亡，係屬誤植），繼承承租人范永明依臺灣省耕地租約登記辦法第2條及第4條規定，於106年1月16日申請租約變更，尚未超過民法第140條6個月繼承法定時效，亦非屬減租條例第17條規定得終止租約之情形，范永明耕地承租權之繼承仍屬有效。原告主張被告未就其申請租約無效爭議進行調解，惟承租人依照臺灣省耕地租約登記辦法第4條之規定，聲明租約之變更登記，應以確定租賃關係為前提，如租賃關係尚有爭執，則依照減租條例第26條之規定，應先訴請司法機關處理，始得據以聲請租約之變更登記。原告如就租賃關係尚有爭執，應先訴請司法機關處理，並依臺灣省耕地租約登記辦法第2條規定續行租約變更、終止等之登記，非由被告進行租約無效爭議之調解。

⑶系爭租約依據減租條例第2條第1項規定，已訂有租率，如當事人仍有異議，得依同條例第26條規定辦理，並非地租空白等於不用繳交地租。承租人如何繳付地租核屬私權問題，應循民事程序處理。

3.有關耕地三七五租約之出租人或承租人，有數人共同出租或承租，出租人申請收回耕地時，如部分出租人或承租人符合收回耕地或續訂租約之規定，其租約之處理，依內政部81年5月15日台內地字第8173806號函示：「案經本部函准法務部81年5月5日法81律字第06647號函復略以：『……二、依貴部來函說明二所列3個問題之順序，本部意見如后：（一）出租人申請收回出租耕地，如其不得收回自耕之事由存在於出租人方面時，耕地三七五減租條例第19條第1項第1、2款有關出租人不得收回自耕之限制規定，其意旨固在確保承租人之佃耕權，惟基於公平合理之原則，其規定應祇對於不符合收回自耕事由之出租人始有適用，對於符合收回自耕事由之出租人，應准其收回自耕，故應從寬解釋。惟參照民法第

818條、第820條第1項規定之意旨，以分別共有耕地之數個出租人於出租時已就耕地訂有分管契約，始得按其分管部分收回出租之耕地。本問題，多數出租人分別共有耕地，共同出租予他人耕作，於耕地租約期滿時，多數出租人中雖有部分出租人有自耕能力且收益不足以維持一家生活，符合得申請收回自耕之事由，惟因未就耕地訂立分管契約，故仍無法按其分管部分收回出租之耕地。（二）依民法第828條、第829條、第830條第1項規定觀之，公同共有係以公同關係為基礎，公同共有人間之權利義務關係具有不可分性，故於數個承租人公同共有承租權之情形，是否符合被收回耕地之事由，應將全部承租人之收支合併計算。本問題，數人因繼承而公同共有承租權，雖部分承租人收支有盈餘，部分承租人收入不足支出，但將全部承租人之收支合併計算既仍有盈餘，耕地被收回不致使其失去家庭生活依據，自應許由出租人收回全部耕地。（三）（略）三、前述二、之（一）、（二），如有『出租人有自耕能力且所有收益不能維持其一家生活，其收回耕地致承租人失去家庭生活依據』之情形者，依耕地三七五減租條例第19條第4項規定，均得申請鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會予以調處。』本部同意法務部上開函意見。」本案原告(即多數出租人)係屬分別共有耕地，共同出租予參加人耕作，於耕地租約期滿時，原告中雖有部分出租人有自耕能力且收益不足以維持一家生活，符合得申請收回自耕之事由，惟因未就耕地訂立分管契約，故原告等人無法按其分管部分收回出租之耕地。

4. 關於參加人范永明及其家屬108年度收支明細表說明書總收入，范永明之長子范翔鈞就讀國立聯合大學進修學士班，依109年工作手冊第13頁第C點甲項規定大學院校以上進修學校應算有工作能力而須核計所得之人，依所附卓蘭鎮公所109年底私有耕地租約期滿承租人收益情形訪談筆錄及所附學生證，范翔鈞應核計基本收入為23,100元*12月=277,200元。則原核計參加人收支明細表總收入為734,895元（范永明收

入411,036元、何家琦277,200元、范翔鈞44,349元、范舒婷2,310元），應重新核計，並修正總收入為967,746元，扣除合計支出797,889元，計算出收支相減後總計為169,857元，數據為「正數」，即足以維持一家生活。

5. 另依109年工作手冊第11-12頁三、審核標準第(3)點減租條例第19條第1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」審核，參加人范永明及其家屬108年度收支明細表說明書總收入為967,746元，扣除原告周明榮等4人申請收回耕地部分之所得額20萬元後，收入總額為767,746元，不足以支付參加人范永明本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年生活費用797,889元，爰依減租條例第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，出租人不得收回自耕等語。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、參加人未提出書狀，但於準備程序到庭陳述：系爭耕地範圍約4分多，種植橘子和水梨，每年收益約20至30萬元之間，每年收入不一樣，沒有特別記帳，有的自己賣，有的給水果行賣，但大部分水果自己賣。參加人自己及配偶名下均有田地，新庄段土地原為參加人母親所有，其在世時是做靠行運輸水果的貨運，故該地係做停車用，沒有耕作，其過世後由參加人繼承。參加人配偶土地在東勢約一分地，之前種植桃子，後來太遠、果蠅太嚴重而半荒廢，有除草但沒種植。參加人是勞保，配偶係農保。參加人雖擔任多家企業社負責人，都是農產行、做水果批發，以前有的在父親或配偶名下，後來掛在參加人名下，現在已經沒有做水果批發生意。參加人名下有自有房屋居住，沒有租金支出。母親死亡後，繼承人只有參加人與姪子，姪子是伊弟弟的兒子(弟弟已過世)，妹妹1人已拋棄繼承。訪談紀錄所稱有貨運司機月收3萬5000元，並沒報稅，是大概的收入。貨運司機是載運水果，到農地收水果運到臺北。運輸費用是託運人將費用匯到我卓蘭鎮農會、和平、東勢農會名下帳戶，參加人會到此三

區農地收水果，運費以件計算，若以橘子箱子45□30□147公分大件計算，橘子38元，水梨32元，因水梨比較輕，也有載運甜柿，一箱20元，到山上載25元，葡萄以籃計算，一籃20斤32元，每個季節都有載運。參加人白天開車，有時種植，太太沒有做其他工作，沒有跟車。系爭耕地上房子是作為水果採收後的包裝的處所、放農機具，有申請農舍等語。並於本院言詞辯論期日陳述：伊是依地形耕作土地，土地上建物是資材室，92年以前就存在，放置流動廁所也不妨礙耕作等語。另具狀說明其卓蘭鎮農會帳號末三碼619號之帳戶108年交易明細表中，林芳、林建利、帳號82200004175400586639號等轉入之金額之運費，劉永照轉入金額是代支出，何文輝轉入金額不是運費等語。

五、爭點：

(一)原告是否有減租條例第19條第1項第2款規定「出租人所有收益足以維持一家生活」、同條項第3款「收回耕地致承租人失其家庭生活依據」之情事？

(二)被告以原處分否准原告收回耕地，准予承租人續租，是否適法？原告請求被告作成准予收回耕地之行政處分，是否適法？

六、本院的判斷：

(一)前提事實：爭訟概要欄所述，除上揭爭點外，為兩造所不爭執，並有系爭耕地查詢資料、原告收回耕地自耕申請書、自任耕作切結書、承租人續訂租約申請書、自任耕作切結書、出租人與承租人各戶口名簿、綜合所得稅各類所得資料清單、收益情形訪談筆錄、相關支出費用證明資料、在學證明、原處分、訴願決定等相關資料附於訴願卷可稽，堪認為真實。

(二)本件應適用之法規：

1.耕地三七五減租條例第19條第1項規定：「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20條規定：「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. 內政部109年6月4日台內地字第1090263181號函編定之私有出租耕地109年底租約期滿處理工作手冊（下稱109年工作手冊）玖、三、審核標準（一）：「出租人申請收回自耕，承租人申請續訂約【雙方皆有申請】：1.……(2)減租條例第19條第1項第1款出租人能自任耕作之認定，係屬事實認定問題，應由鄉(鎮、市、區)公所受理申請後，依具體事實審查認定。為便利基層執行審查認定，得由申請人自行切結（格式10）為之。……（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（即民國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用者而言。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（即民國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：（86年10月29日台內地字第8610098號函）A、出、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。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，得以勞動部次公布之基本工資新臺幣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之3條規定，指16歲以上，未滿65歲，而無下列情事之一者：甲、25歲以下仍在國內就讀空中大學、大學院校以上進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學以外學校，致不能工作（應檢具相關在學證明資料）。……（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（內政部88年10月22日台內地字第8812350號）。……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、…最低生活費（如下表），核計其生活費用：臺灣省12,388元/月、臺北市16,580元/月、桃園市14,578元/月、臺中市13,813元/月……（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』，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)內政部為便利鄉鎮公所辦理租約期滿收回或續約事宜，而於特定年度編定前開租約期滿處理工作手冊，其中規定辦理範圍、辦理機關、辦理期間及程序、準備工作、期滿前通知、公告、受理申請及應附文件、審查、核定、備查、租約書及租約登記簿之處理等項，是上開109年工作手冊應屬行政程序法第159條第2項第2款規定之行政規則。而按減租條例第19條第1項第2款、第3款之規定文字為「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。」是以，第2款審查重點在於出租人之「收益」，而第3款之審查重點則為承租人之「家庭生活依

據」，此二款規定所使用之法條文字並不相同，所應審查之範圍自有不同。然內政部編定之前開109年工作手冊將租佃雙方均有申請案之審核標準規定如前所載，僅以「租約期滿前一年」之「本人、配偶及同一戶內直系血親收支情形」為判斷依據，在減租條例第5條規定租佃期間不得少於6年之強制規範下，將租佃雙方之家庭經濟情況評估限縮於期滿前1年，恐難以避免有心者刻意安排規避收入或增加支出之情形，且長時間之租約期間限制出租人收回所有耕地，構成出租人財產權之用益權限制強度非低，卻僅觀察可預見之期滿前1年承租人家庭收支狀況，難謂無違比例原則之虞。再者，減租條例第19條第1項第3款規定係要求審查收回耕地是否致承租人失其家庭生活依據，即兩者間之因果關係，然關於承租人之「家庭生活依據」乙事，在承租人、配偶及同一戶內直系血親名下有其他財產時，亦應屬其等之家庭生活依據，但上開工作手冊卻僅規定審核年度「所得收入」，而完全不論承租人家內之「財產」價值狀況，如此審查標準即會衍生承租人名下即便持有自有耕地，卻不耕作自有耕地，因而無自有耕地收益，然仍申請續訂他人耕地之租約，或非審查年度所累積之財富另行投入動產、不動產之資本市場等情，但依工作手冊之規定，上開財產於期滿申請續約時，均不在當年度承租人一家資力之審查範圍內，從而，如僅依據工作手冊之審核標準，難謂已適當評價「承租人之家庭生活依據」。且依減租條例之規範精神雖在於保護承租人之生存，但在法治國家出租人之財產亦不應恣意受侵害，從而減租條例本即不應要求出租人必須到達一家生活所需已侵及其原有財產之根本，始能收回耕地，因此只要出租人之收入不敷家庭支出，即應准其收回耕地，另一方面，承租人在減租條例之保障下，應有陸續積累財富之可能，因之，承租人之家庭生活依據則除其收入之外，尚應審查承租人及家庭成員之名下財產價值，從而，本院認關於租佃雙方分別申請收回耕地或續訂租約之申請案，依減租條例第19條第1項之規

定，第2款出租人僅以「所得收入」為計，惟第3款承租人則除所得收入之外，仍應審酌其他財產，且內政部編定之109年工作手冊雖可作為下級機關鄉鎮公所辦理租約期滿收回耕地或續訂租約之指引規範，但機關於辦理相關申請之審查時，自不能僅以工作手冊所列為限，而應當實質調查承租人實際之其他財產、收益情形，以核實衡量承租人家庭經濟狀況是否合致減租條例第19條第1項第3款規定要件，先行說明。

(四)又政府雖依耕地三七五減租條例規定而介入處理租佃雙方租約期滿時之收回或續約事宜，然卻未逐年實質審查出租耕地實際農作種類、農產量及農產銷售所轉換之經濟價值，即便內政部編定之上開109年工作手冊限縮調查年度，早已將租約期滿前一年定為審核租佃雙方家庭收支情形之年度，此已屬可得預見應調查審核之範圍，仍未見機關就該年度來自於租約所示出租耕地之收益為實質調查，則於未實質調查系爭耕地收益情形之前提下，如何正確評估減租條例第19條第1項第3款規定「因收回耕地致承租人失其家庭生活依據」之要件是否該當？又該條款之規定如僅著重在計算承租人家庭收支情形是否為正數或負數，卻不將耕地收益因素作為承租人家庭經濟主要來源而進行觀察，將悖於減租條例立法之初係為保護以農耕為主要家庭經濟來源之佃戶之立法精神，試問：社會上家庭經濟入不敷出者，所在多有，何以不以減租條例下之租約耕地為主要收入來源之承租人，得受有減租條例之特別保護？如何正當化國家立法政策對於同屬入不敷出者之生存權保障差異？本院認法規範解釋上，國家立法政策既以減租條例對耕地承租人予以特別保護，自應限縮於該承租人係以耕地收益為主要經濟來源為必要。

(五)第19條第1項第2款之適用，應限於承租人主要依賴租賃耕地為家庭生活依據，始發生限制出租人收回耕地之法律作用：

1. 依立法院公報第72卷第96期院會紀錄所載，關於如何修訂減租條例，因有主張廢除該條例放寬租賃條件，使離農之農地

所有權人將耕地出租，以利其他農民擴大農場規模，是內政部於研究修訂之初，曾首先研究廢除減租條例之可行性。並於70年6月函請臺灣省政府辦理耕地三七五出租耕地業主佃農經濟狀況及其耕地使用情形調查，其調查成果並委由政治大學地政研究所研究分析。據研究結果顯示：仍有百分之九的佃農，其承租地收入占家庭總收入百分之五十以上，其中尚有百分之六、七的佃農，承租地收入佔家庭總收入達百分之七十以上，亦即此部分佃農經濟上仍極需依賴承租耕地之收入以維生活。乃於72年間之修法過程，在政策上認為本條例當時仍不宜輕言廢除，但減租條例對佃農若干過度保護及嚴格限制之規定，則必須予以放寬，以配合第二階段農地改革之實施。該次減租條例修法之政策重點在於第17條及第19條之修訂。

2. 由上開修法過程可知，減租條例施行30多年後，於70幾年間已不符社會經濟及農業發展需求，並曾討論是否應廢除減租條例，而以農業發展條例作為活化農地利用之法律依據，但慮及當時仍有一定比例之佃農家庭經濟超過百分之五十以租賃耕地維生，而未貿然廢除減租條例。因之，在解釋減租條例保護承租人之相關規定時，自應以承租人家庭經濟至少超過百分之五十來自租賃耕地收益為限。且以現今農業政策著重農地農用、擴大農業規模之發展方向，於89年1月4日農業發展條例修正施行後訂立之農業用地租賃契約，已不再適用減租條例規定，關於租期、租金及支付方式已由出租人、承租人自行約定，且於租約期滿，出租人收回耕地時，亦不適用相關法規關於給付承租人補償金之規定（農業發展條例第20條至第22條），且為了擴大農業經營規模，亦鼓勵「小地主、大佃農」之農業經濟模式，所強調者無非係為落實農地農用及提升農業收益，與此相應者，自是要求從農者應以農業生產為其主業及主要經濟來源。

3. 因89年1月4日農業發展條例修正施行後所訂立之農業用地租賃契約，已不適用減租條例，反面言之，現今尚存適用減租

條例之耕地租約，應均是源自繼承早年先人成立之三七五減租耕地租約，則無論是出租人或承租人關於繼承而來之三七五減租耕地租約，均未曾協議租賃條件，大多數只能被動接受三七五減租耕地租約之現況，然此於農業發展條例已允許出租人、承租人自行約定租賃契約之法制下，併行存在之減租條例對於出租人收回耕地之限制，顯得極度限縮耕地所有權人財產權之行使可能性，且慮及前揭72年間修法未廢除減租條例之理由，係為保障家庭總收入逾百分之五十以租賃耕地收益維生之佃農，則目前立於繼承地位而來之三七五減租耕地承租人，自亦應以家庭經濟來源至少百分之五十係以租賃耕地收益為主要收入來源，始能獲得優於農業發展條例下耕地承租人之法律特別保護地位，如此解釋減租條例第19條第1項第2款規定之適用，使出租人不會陷入一旦有該條款之情形，無論承租人是否以系爭租賃耕地為家庭經濟主要來源、有無其他財產為家庭生活依據，均不得收回耕地之困境，並避免該條款形同無限期禁止出租人收回耕地，而不當侵害出租人受憲法保障之財產權，如上解釋亦對減租條例第19條第1項在現行有效之下，盡可能作出合憲解釋。從而，本院認減租條例第19條第1項各款要件均應綜合整體觀察，並「以耕地承租人家庭生活依據係以租賃耕地收益為主要來源」為適用之前提要件，如承租人並不以租賃耕地收益為家庭經濟之主要來源，於租約期滿時，原則上即應准許出租人收回耕地。因此，本判決亦不採上開工作手冊附件2之工作流程圖：「2.出租人以收益不足生活申請、承租人申請續訂」→「審核出、承租人收入、支出」→……「出、承租人均足以維持一家生活」→「續訂租約」之意見，在出租人收回租賃耕地後，承租人仍足以維持一家生活之情形下，承租人並無受減租條例特別保護生存權之必要，自應限縮第19條第1項第2款對出租人收回耕地限制之適用，以利出租人得自由使用收益自己之財產，落實其同受憲法保障之財產權。

(六)查，系爭租約出租人原為周阿塩，周阿塩於106年間過世後，於107年4月由繼承人周明榮、周雪梅、陳周雪珠、周明延、周明見等5人辦理租約繼承登記，又周明見過世後於109年5月由原告周權一辦理租約繼承登記，嗣周明延將其系爭耕地應有部分出售周明榮、周雪梅、陳周雪珠，並於110年2月辦理移轉登記；而原承租人范阿定於105年7月17日死亡，嗣由現耕繼承人即其孫范永明單獨辦理繼承變更登記，上情有被告109年5月27日卓鎮字第1090006863號函及租約附表、苗栗縣大湖地政事務所110年2月4日大地一字第110000640號函附土地異動通知清冊、系爭耕地租約異動登記加蓋戳記附卷可稽（訴願卷第30-31頁、第103頁、第127-135頁）。是系爭租約之出租人為原告4人、承租人即參加人范永明，堪以認定。至原告書狀一再爭執92年換約疑點、承租人不符減租條例第16條規定未自任耕作，而主張租約無效等節，係涉租佃雙方之民事法律關係爭議，非被告作成系爭處分之審查要件，亦非屬本件公法爭議案件之審理範圍。又鑑於現代社會朝向專業分工及農業機械化、科技化之發展結果，所謂出租人能自任耕作者，不單指出租人親自實施耕作之情形，尚包括僱用他人從事實際耕作，給與受僱人約定之工作報酬，而所得收益歸於自己之委託代耕情形，且委託代耕範圍亦可包含全部農場生產作業（農業發展條例第3條第15款規定參照）。因此，所謂出租人「不能自任耕作」，包括出租人無以人力親自實施耕作之能力，亦無為農業科技及企業化經營之自行耕作能力或委託代耕之能力而言（司法院釋字第580號解釋參照）。查原告於110年1月27日以所有收益不足以維持一家生活，申請收回系爭耕地，並檢具自任耕作切結書，原告到庭表示周明榮、周雪梅、陳周雪珠均已退休，可以自己種植，足見其有自任耕作之能力，而周權一目前雖從事室內設計，惟依上揭說明，其仍可委由其他原告或委由他人耕作，則原告並無減租條例第19條第1項第1款「不能自任耕作」之情事。

(七)減租條例第19條第1項第2款規定「出租人所有收益足以維持一家生活」於複數出租人之適用：

1.被告主張依減租條例第19條第1項第2款規定因共有耕地出租予他人耕作，未訂立分管契約，故全部出租人之收支合併計算云云，並提出內政部81年5月15日台內地字第8173806號函為據（本院卷第290、313頁），惟減租條例上開規定「出租人所有收益足以維持一家生活者」，並未能由文義解釋方法得出未同財共居之複數出租人及各自家庭成員應視為「一家」、複數出租人之所有收益因之應合併計算之法律適用結果，而內政部前開函文內容雖述及「多數出租人中部分出租人有自耕能力且收益不足以維持一家生活，符合得申請收回自耕之事由，惟因未就耕地訂立分管契約，故仍無法按其分管部分收回出租耕地」等語，然並未論及複數出租人之收益應「合併計算」，又函文中述及之民法第818條、第820條係規定共有人之使用收益權、共有物之管理，與身為耕地複數出租人之共有人間各自之收益情形完全無涉，其等之收益如非源自出租之共有耕地，究與民法規定共有物之使用收益及管理有何關聯，何以可由此得出複數出租人之所有收益應合併計算？再者，複數出租人共有出租耕地有無訂立分管契約，係其等之內部關係，「有無」或「是否」訂立分管契約乙事，基於私法自治、契約自由原則，應僅在全體共有人間發生拘束效力，非共有人以外之第三人包含國家機關在內所得恣意干涉，而內政部前開函文以共有耕地之出租人未訂立分管契約為由，遽認即便有部分出租人收益不足維生，全體出租人仍不得收回耕地之意見，無疑是強迫複數出租人非得在申請收回耕地之際先訂立共有耕地分管契約不可，顯屬以公權力不當介入私法自治之範疇。另一方面，上開函文意見產生之效果係部分出租人收益不足維生時，因無分管契約即不得收回耕地，然出租人之基本權亦同受憲法之保障，前開函文意見已然使該等出租人受憲法保障之財產權及生存權實

質上落空。綜上，本院認內政部上開函文意見，並不可採。

2.按所謂「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1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」。減租條例第19條第1項第2款規定，以「出租人所有收益足以維持一家生活」，故此一要件之是否該當，自應以出租人「一家」，即與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。又減租條例第19條第1項第2款之審查既為出租人所有收益是否得維持一家生活，其規範意義上自在於探討出租人家庭收入是否足以扶養家內人口，則關於出租人「一家」之認定，亦應審酌是否屬出租人依民法扶養規定應負扶養義務之人。按左列親屬，互負扶養之義務：一、直系血親相互間。二、夫妻之一方與他方之父母同居者，其相互間。三、兄弟姊妹相互間。四、家長家屬相互間。負扶養義務者有數人時，應依左列順序定其履行義務之人：一、直系血親卑親屬。二、直系血親尊親屬。三、家長。四、兄弟姊妹。五、家屬。六、子婦、女婿。七、夫妻之父母。受扶養權利者，以不能維持生活而無謀生能力者為限。民法第1114條、第1115條第1項、第1117條分別定有明文。又所謂扶養程度，可分為生活保持義務及生活扶助義務，前者為父母子女、夫妻間之扶養義務，此義務為父母子女或夫妻身分關係之本質的要素之一，保持對方即係保持自己；後者例如兄弟姐妹間之扶養義務，

此義務係為偶然之例外現象，為親屬之補助的要素之一，須因一方有特殊情形不能維持生活者，他方始負扶助之義務。

3. 查原告周明榮、周雪梅、陳周雪珠間為兄弟姊妹、原告周權一則為其等之姪輩，原告周明榮等3人早已各自結婚成立家庭，並未共同居住，且家庭經濟各自獨立，其3人並無不能維持生活之情況，彼此間並未發生扶養之權利義務關係，且即便有受扶養之必要，亦因尚有前順位之扶養義務人，均不須以兄弟姊妹身分成為彼此之扶養義務人，其3人既無扶養之權利義務關係存在，自非屬減租條例第19條第1項第2款各別出租人所有收益應用以維持生活之「一家」範圍內，又原告周權一依前開民法關於扶養之相關規定，本即非原告周明榮等3人之互負扶養義務對象，無論經濟狀況如何，原告周權一與周明榮等3人間並無互為扶養權利義務對象之可能，則自亦不得將原告周權一及其家庭成員納為其他出租人所有收益應用以維持生活之「一家」範圍內，反之亦然。綜上，本件4名原告雖均為系爭耕地之出租人，然彼此間主觀上及客觀上並非永久共同生活而同居之親屬，且亦無以自己之收益扶養他方之義務，自無將原告4人之家庭收益合併計算並用以共同支出全體出租人家庭生活費用之理。從而，本件4名原告是否符合減租條例第19條第1項第2款之要件，應當個別觀察認定。且於部分出租人有收益難以維持一家生活之情事時，基於出租人為出租耕地之所有權人，本即有利用自己之財產滿足自己生存所需之權利，為使其財產權及生存權之保障獲得滿足，原則上自應准予全體出租人收回出租耕地，以利經濟不佳之共有人得就共有耕地之利用，透過共有之內部關係獲得經濟生活保障。以下依109年工作手冊所定年度分論原告4人之家庭收支情形。

4. 原告周明榮部分，依卷附戶口名簿（訴願卷第51頁），除本人（45年1月9日生）、配偶蔡秀珠（46年3月1日）外，尚有長女周君玲（73年7月27日生）、次女周君維（86年5月30日）、孫女梁暄璞（103年7月25日生），惟原告周明榮於原

處分作成前即已向被告表明長女周君玲及孫女梁暄璞並未共同居住，僅係寄戶口，並在提供之戶口名簿上註記「寄戶」，然被告未予查明即列計周君玲為一家成員，當屬有誤，且被告將周君玲列為原告周明榮之戶內人口，卻將同戶內之周君玲之女梁暄璞排除在外，於計算原告周明榮一家108年收支明細時，僅加計周君玲之收入及支出，但戶內之未成年人梁暄璞生活所需則未列計家庭支出，被告何以為此選擇性計算，未見任何理由說明，亦有違誤。關於原告周明榮主張周君玲及梁暄璞僅為寄戶，並非共同居住之家庭成員乙節，被告並無其他積極證據可證明周君玲及其女係與原告周明榮同住一家且受周明榮扶養，自不應將周君玲及其女列計原告周明榮之家戶內計算收支。從而，原告周明榮之一家以本人、配偶蔡秀珠、次女周君維等3人為計，依108年臺北市最低生活費計算家庭生活支出為596,880元（16,580元□12月□3人=596,880元）。原告周明榮未提出其他生活費單據為憑，其一家年度支出計為596,880元。又依原告周明榮一家108年綜合所得稅各類所得資料清單所示（訴願卷第55-58頁），單單周明榮之年度收入1,106,953元，已足維持一家之生活無訛。

5. 原告周雪梅部分，依卷附戶口名簿（訴願卷第63頁），除本人(40年10月18日)、配偶羅昌（41年8月2日）外，尚有長女羅心怡（65年5月19日生）、次女羅心敏（67年5月26日生）、三女羅心祺（71年5月22日生），惟三女羅心祺已婚，且原告周雪梅於訪談紀錄中亦向被告表示同一戶內人數4人，另於108年全年生活費用明細表記載羅心祺「寄戶」，則羅心祺是否與原告周雪梅同居共財而屬一家，仍屬有疑。如將羅心祺計入原告周雪梅家戶人口，依108年桃園市最低生活費計算家庭生活支出為874,680元（14,578元□12月□5人=874,680元）。原告周雪梅未提出其他生活費單據為憑。倘不列計羅心祺，其一家支出為699,744元。又依原告周雪梅一家108年綜合所得稅各類所得資料清單（訴願卷第66-71

頁），其配偶羅昌收入為1,186,441元，已足為一家維持生活。

6.原告陳周雪珠部分，依卷附戶口名簿（訴願卷第76頁），除本人（42年11月21日生）、配偶陳金昌(43年4月10日生)，尚有次子陳志強(71年11月7日生）。依108年臺中市最低生活費13,813元□12月□3人為497,268元。加計3人健保費16,383元、勞保費11,058元（訴願卷第82-89頁），家庭生活支出合計524,709元。又依據其一家108年綜合所得稅各類所得資料清單（訴願卷第79-81頁），其配偶陳金昌收入762,371元，已足為一家維持生活。

7.原告周權一部分，依卷附戶口名簿（訴願卷第94頁），除本人（62年11月18日生），99年離婚，108年間尚有長子周家逸（92年3月1日生）就學中，有110年6月周家逸高中畢業證書可參（本院卷第341頁）。依108年臺中市最低生活費計算13,813元□12月□2人為331,512元，加計2人健保費17,976元，家庭生活支出合計349,488元。又依據其一家108年綜合所得稅各類所得資料清單（訴願卷第96-97頁），周權一收入1,539元，低於基本工資，則周權一之收入至少應以基本工資277,200元計，周家逸2,219元，合計279,419元。原告周權一之家庭收入扣除生活費用後為負數（279,419元-349,488元=-70,069），其所有收益不足以維持其一家生活。

8.綜上，原告周明榮、周雪梅、陳周雪珠三家收益雖足以維持生活，惟原告周權一之收益並不足以維持其一家生活。為保障部分出租人之經濟生活，以實現其受憲法保障之財產權、生存權，應認原告並無減租條例第19條第1項第2款之情形。

(八)原告申請收回耕地，並未致承租人失其家庭生活依據，無減租條例第19條第1項第3款之情事：

1.依承租人即參加人卷附戶口名簿（訴願卷第108頁），除本人（58年7月8日生）外，尚有長子范翔鈞(88年2月17日生)、長女范舒婷（89年10月24日生)。另配偶何家琦(62年9月24日生)設籍苗栗縣（訴願卷第109頁），惟參加人未否認

配偶為同居共財之家屬，自應計為參加人之家內人口。被告依上開設籍狀況計算參加人之家庭生活支出，依108年臺中市最低生活費13,813元□12月□3人=497,268元。苗栗縣最低生活費12,388元□12月=148,656元。加計勞農保費26,556元、健保費17,832元、醫療費12,717元、其他看護費94,860元，有相關收據資料可稽（訴願卷第116至126頁），合計支出797,889元。被告復依據參加人一家108年綜合所得稅各類所得資料清單（訴願卷第112-115頁），范永明收入230,156元，低於基本工資，而以范永明訪談筆錄謂除系爭耕地收入20萬元外，尚有開貨運車月薪約3萬5000元，乃以勞動部「108年職類別薪資調查報告」大貨車駕駛人員經常薪資月薪34,253元計算參加人收入411,036元（34253□12=411036，訴願卷第42-44頁）。配偶何家琦收入54,545元，低於基本工資，以基本工資277,200元計。長子范翔鈞因就讀國立聯合大學進修學士班，屬109年工作手冊第13頁C.甲.規定大學院校以上進修學校，應屬有工作能力而須核計所得之人，惟其收入44,349元，低於基本工資，以基本工資277,200元計。長女范舒婷就讀國立高雄大學（訴願卷第124、125頁），惟有收入2,310元。因之，被告據以核計參加人家庭108年總收入967,746元（本院卷第302頁）。然被告所計算之參加人家庭收入967,746元並未計入耕地收益20萬元，卻於計算參加人家庭收支情形時，將不在收入結構內之耕地收益20萬元，從上開收入總額作扣除，惟本就未計入參加人家庭收入之耕地收益，為何須扣除？上開參加人家庭總收入在未計入耕地收益時，即達967,746元，顯然已足維持家庭生活所需，並無原告收回耕地將致參加人家庭失其生活依據之情事。而被告主張參加人總收入967,746，應扣除耕地收益20萬，再扣除家庭支出之計算方式，顯然有誤，因之，其認定因出租人收回耕地致承租人失其家庭生活依據，而有減租條例第19條第1項第3款情事乙節，應有違誤。

2.又參加人訴訟中表示訪談紀錄所稱貨運司機月收3萬5000元，並沒報稅，是大概的收入，貨運司機是載運水果，運輸費用是託運人將費用匯到其卓蘭鎮農會、和平區、東勢區農會名下帳戶，並提出上揭3家農會共4個帳戶供參（參加人卷第55-92頁），經查，參加人之和平區農會帳戶108年度記載「運費」之總匯入金額為80,440元，東勢區農會帳戶108年度記載「共同運銷」之總匯入金額為305,169元，同帳戶另有范陽渙、何孟祥及未具名之匯入金額計293,765元，是東勢區農會於108年度之匯入金額總計598,934元，又參加人於卓蘭鎮農會共有2帳戶，其中帳號末3碼948號之卓蘭農會帳戶雖用以扣繳各項費用，但108年仍有國泰人壽保險匯入315,660元、6449元、蘇春蓮、王文義之匯入金額及梨穗補助等款項，該卓蘭農會帳戶於108年度之匯入金額總計401,827元，另帳號末3碼619號之卓蘭農會帳戶，多為林芳、林建利及帳號「00000000000000000000」號之匯款金額，另有何文輝、劉永照、中國人壽保險之匯款金額，在不計入現金存入款項、農保喪葬、退貨物稅金額之前提下，參加人此卓蘭農會之匯款入戶金額已高達4,400,795元（參加人雖具狀稱何文輝、劉永照之金額與運費無關，但並未提出任何證據，即便扣除其二者之匯入款項，參加人此帳戶之收益仍高達400多萬元），且其家內之配偶、長子均為工作人口，應列計工作所得，復有本院職權查得參加人另有其他所得、營利所得230,156元，名下財產有房屋3筆、土地8筆、汽車2台，財產總額4,299,350元，配偶營利所得54545元，名下財產有土地1筆、汽車3台、投資1筆，財產價值291,300元，長子名下亦有汽車1台，有稅務電子閘門財產所得調件明細表可按，況且，參加人一家四口名下均有多筆保險，如詳查所有保單價值，其家庭生活依據應更甚於前，然被告於原處分作成前，卻僅以參加人所述為其家庭經濟之認定，而未曾核實調查，關於「承租人家庭生活依據」之事實認定顯有謬誤。

3.綜上，參加人在未計入系爭耕地收益之情形下，即有前開各帳戶之金額收入，收入總額足以支付一家生活所需，且顯不以系爭耕地收益為其家庭經濟之主要來源，又參加人及其家庭成員之名下財產亦足為其等之家庭生活依據，況且，參加人與配偶名下均有農地，卻不自任耕作進行收益，可見承租人不致因出租人收回耕地，而失其家庭生活依據。本件顯無減租條例第19條第1項第3款之情事。

(九)被告以原處分否准原告收回耕地，准予承租人續租，核有違誤，原告訴請收回系爭耕地，應屬有據：

本件原告具有自任能力，且原告周權一108年度家庭所有收益不足以維持一家生活，且承租人並不因出租人收回耕地，而失其家庭生活依據，已如前述，依據減租條例第19條第1項規定綜合觀察審酌，因複數出租人中部分出租人之收益已不足維持一家生活，且承租人家庭生活依據不以系爭耕地收益為主要來源，復無出租人收回耕地致承租人失其家庭生活依據之情事，承租人並無受減租條例特別保護之必要，自應准由原告收回系爭耕地，以利原告透過內部共有關係之協調保障收益不足維生之共有人生計。是被告以原處分否准原告收回耕地，准予承租人續租，自有違誤，訴願決定予以駁回，亦有違誤，均應予撤銷。則原告訴請被告應作成准予原告收回系爭耕地之行政處分，應屬有據。

(十)本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，併予敘明。

七、結論：原告之訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　21　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉錫賢

法　官　莊金昌

法　官　楊蕙芬

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　21　　日

書記官　林昱妏