臺中高等行政法院判決

110年度訴字第308號
111年5月26日辯論終結

原　　告　陳其釗
(即被選定當事人)
被　　告　彰化縣秀水鄉公所

代　表　人　林英嘉
訴訟代理人　王中森
　　黃信展

上列當事人間耕地三七五租約事件，原告不服彰化縣政府110年9月17日府法訴字第1100223620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、程序事項

一、按「多數有共同利益之人得由其中選定1人至5人為全體起訴或被訴。」行政訴訟法第29條第1項定有明文。經查原告陳其壬、陳其哲、陳其峯、陳其釗、陳其華等5人，係多數有共同利益之人，他等於訴訟繫屬後，選定陳其釗為當事人，符合上開選定當事人之規定，自屬適法，至其餘原告，依行政訴訟法第29條第3項規定，於選定當事人後脫離本件訴訟。

二、原告起訴時所載訴之聲明原為：「1.原處分及訴願決定均撤銷。2.訴訟費用由被告負擔。」嗣原告於民國111年5月12日及同年月26日本院言詞辯論期日更正聲明：「1.請求撤銷訴願決定及原處分2（即被告110年6月9日彰秀鄉農觀字第1100008066號函）關於駁回後開聲明中安溪字第803號租約書部

分。2.應命被告依原告110年6月2日之申請書作成准許交付84年9月20日簽訂之安溪字第803號租約書之行政處分。」經核原告係依檔案法第17條規定申請被告提供84年9月20日簽訂之安溪字第803號租約書，核屬課予義務訴訟，原告上開訴之變更於程序上並無不合，應予以准許。

貳、實體事項

一、爭訟概要：

原告即出租人與訴外人即承租人王賜平就彰化縣○○鄉○○段132、132-1及146地號土地訂有耕地三七五租約（租約字號：安溪字第803號)。原告於109年12月16日向被告申請提供「承租人與出租人所有租約書及附頁」與「承租人因繼承權的變更和出租人訂立的所有租約書及附頁」等相關資料。經被告109年12月21日彰秀鄉民字第1090019103號函（下稱原處分1）復略以：「本所現況可查得資料為民國94年之後，安溪第803號租約書影印本提供臺端參考，至申請書內容說明所述其他資料，本所則無相關資料可供查調。」原告及陳其壬、陳其哲、陳其峯、陳其華等人復於110年6月2日向被告申請提供「自民國40年以後之安溪字第803號及第804號租約之所有租約書及附頁」及「承租人因繼承權的變更和出租人訂立的變更繼承租約書及附頁」等相關資料，並表示秀水段146地號承租人未從事耕種，承租人不自任耕作，出租人得收回土地，又132-1地號土地已作為電塔用地無法耕種而得收回等語，被告乃以110年6月9日彰秀鄉農觀字第1100008066號函（下稱原處分2）復略以：「本所已於109年12月21日彰秀鄉民字第1090019103號函復臺端，租約書現況可查得資料為民國94年之後，安溪第803號租約書影印本提供臺端參考，至申請書內容說明所述其他資料，本所則無相關資料可供查調。臺端所述安溪第803、804號租約未耕種荒廢及設置高壓電塔等事，仍請依耕地三七五減租條例第26條規定，繕具租佃爭議調解申請書，送交本公所耕地租佃委員會調解。」原告不服，對原處分1、原處分2及被告84年10月12

日彰秀鄉民字第9713號函，提起訴願，經訴願決定以：「關於訴願人陳其釗對原處分機關109年12月21日彰秀鄉民字第1090019103號函及訴願人對原處分機關110年6月9日彰秀鄉農觀字第1100008066號函提起訴願部分，訴願駁回。其餘部分訴願不受理。」原告不服，提起本件行政訴訟，並表明其主要係請求被告應依原告110年6月2日之申請書交付84年9月20日簽訂之安溪字第803號租約書（即不服原處分2關於第803號租約部分），本件僅以此為審理範圍，先予敘明。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1. 依現行關於地政類檔案保存年限基準表項目編號050403「項目：耕地三七五租約」雖規定保存年限5年，逾期依規定程序銷毀，惟該子項目係104年12月10日修正時所增列，在此之前關於私有耕地租約應永久保存。且上揭規定僅限於辦理有關三七五租約註記、清冊核對等等相關公文，明確將耕地三七五租約書、繼承人申請租約變更登記及應檢附資料排除於5年保存年限之適用，理應回歸適用原則性規定，即應永久保存。何況其修正說明更揭示係為配合耕地三七五租約清理要點而增列本項。被告就安溪字第803號及第804號租約，均依據耕地三七五減租條例及臺灣省耕地租約登記辦法之規定，准承租人之現耕繼承人繼承並辦理租約變更登記，租期屆滿又准承租人續訂租約6年自110年1月1日起至115年12月31日止。被告辯稱94年以前資料已銷毀，孰能置信。由安溪字第803號租約書第11點說明本租約書一式三份、正本二份以一份交出租人收執、一份交承租人收執、副本一份交由耕地所在地鄉鎮公所備查等語。備查即為永久保存。
2. 原安溪字第26-2號（即安溪字第803號）、第26-1號（安溪字第804號）二租約書，含有秀水段132、132-1、133、146地號等4筆土地，其中132、133地號於40年耕地三七五條例施行即已訂立租約，146地號遲至52-53年間（確定時間出租人已無資料）才另訂租約。84年9月20日秀水段146地號土地

分割為146、146-1地號兩筆，146-1經政府徵收拓寬築路而重新申請租約標示變更登記，被告重新整合訂立安溪字第26-1、26-2號兩租約，出租人原持有之原始租約書依法由被告收回。目前僅持有84年9月20日訂立之原安溪字第26-1、26-2號二張租約書，及84年10月12日彰秀鄉民字第9713、9714號二張通知函。

3. 被告97年5月15日彰秀鄉民字第0970005928號函（本院卷第175頁）所載原安溪字第26-2號租約之承租人為王陳玉美，嗣王陳玉美死亡，由王賜平繼承承租權，於108年4月26日申請安溪字第803號租約變更登記，原告於108年5月7日提出異議，被告雖於108年5月15日、6月5日、7月5日函復原告，但皆未說明王陳玉美與王賜平之關係。系爭租約於109年屆滿，原告於109年11月到被告辦公廳請教如何申請收回自耕。原告父親持有之84年10月12日彰秀鄉民字第9713、9714號二函，9713號函承租人是「王陳玉英」（本院卷第133頁）。但被告109年12月2日彰秀鄉民字第1090018122號函補發之租約書承租人是「王陳玉美」（本院卷第181-185頁），兩者並不相同，故原告代表出租人，於109年12月16日申請「安溪字第803號、第804號租約之所有租約書及附頁」及「承租人因繼承權的變更和出租人訂立的變更繼承租約書及附頁」，被告109年12月21日以原處分1函復只有94年之後的資料，其餘無相關資料可供查調，並再提供94年補繕之第803號租約書抄本。原告於110年1月11日第3次申請安溪字第803號原始租約書，並請說明王陳王英、王陳玉美、王賜平之相互關連及出示戶籍謄本，被告於110年1月12日彰秀鄉民字第1100000568號函說明王陳玉英是誤繕，應依私有耕地福安字第142號租約書內容判斷，並檢附該租約書供參，但實際是檢附第803號租約書抄本，沒有福安字第142號租約書。被告於110年5月18日駁回原告申請收回自耕案，並准由承租人續訂租約後，原告於110年6月2日再申請原始租約書和附頁，並表明132-1地號土地為電塔用地、146地號荒廢

等，被告於110年6月9日以原處分2函復無相關資料可供查調。原告110年6月24日訴願，6月28日申請調解，復回老家找到安溪字第26-1、26-2號二張84年9月20日訂立租約書，承租人為「王陳玉英」，110年7月29日調解時，發現承租人王賜平所提出84年9月20日安溪字第803號（原26-2號）租約書，其上承租人竟經過塗改，原承租人王陳玉「英」遭塗改為王陳玉「美」，並蓋被告承辦人林金源職章，核與被告依原告申請所補發之94年租約書，兩者明顯不同。而王陳玉「英」與王陳玉「美」是否同一人，攸關安溪字第803號租約現任承租人王賜平能否繼承租約而申請變更登記甚鉅。該租約最初承租人是王啟東，下一任承租人是王金城，再下一任是王金城配偶究竟是王陳玉英或王陳玉美？系爭租約於110年7月29日調解，調解不成，已進入民事訴訟，王賜平的母親確實是王陳玉美，但王陳玉美的配偶是否為王金城，沒有資料。原告不是要被告提出84年10月12日彰秀鄉民字第9713號函，而是要被告依據該函第3點所檢附之租約書，即公所84年9月20日備查副本的那一份。承租人所持有租約有塗改，被告備查副本是否有塗改？三份租約書應共同核對，如有一份或二份都塗改，出租人得撤銷第803號租約書，爰依檔案法第17條、機關檔案保存年限及銷毀辦法第3條第6款、第7款、政府資訊公開法第20條、第21條等規定申請等語。

(二)聲明：1.請求撤銷訴願決定及原處分2（即被告110年6月9日彰秀鄉農觀字第1100008066號函）關於駁回後開聲明中安溪字第803號租約書部分。2.應命被告依原告110年6月2日之申請書，作成准許交付84年9月20日簽訂之安溪字第803號租約書之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1.地政類檔案保存年限基準表項目編號050403「項目：耕地三七五租約」規定保存年限5年，原告請求提出耕地三七五減租條例在40年施行後之系爭二租約等文件，惟因時日久遠，

原告申請時，早已超過保存年限多年，故被告並無留存系爭文件，復原告又無法舉證被告確實有保存該相關文件，是原告請求被告提供系爭文件，已屬事實不能，依最高行政法院99年度判字第476號判決見解，被告否准原告之申請，於法尚無不合。

2. 原告稱在104年12月10日修正時增列編號050403「項目：耕地三七五租約」前，私有耕地租約應為永久保存云云，然細繹其提出之「各類機關共通性案保存年限基準表」之修正條文，並未有耕地三七五租約相關文件應永久保存之記載，且耕地三七五租約亦不符例舉之應列為永久保存之各項檔案之要件；復按檔案法第11條規定：「永久保存之機關擋案，應移轉檔案中央主管機關管理。其移轉辦法，由檔案中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」，然實務上並「無」將耕地三七五租約移轉中央主管機關管理之情事，原告所述系爭文件應永久保存，並無所據。

3. 地政類檔案保存年限基準表項目編號050403「項目：耕地三七五租約」內容描述：「辦理有關三七五租約註記、清冊核對等相關公文」，依據耕地三七五租約之註記現況，係將續訂租約、承租人或出租人變更等異動情事及出租人或承租人清冊註記於租約背面，堪認原告所主張之系爭文件保存年限，亦包含於5年保存年限之範圍中。租約本身若非適用5年之保存年限，則無其他相關項目可供依循。而依據「機關共通性檔案保存年限基準」：「 一、編定說明：（二）適用範圍：本基準包含政風、主計、人事、行政、戶政、地政、教育、檢察及法院等類別之檔案保存年限基準表，適用各機關輔助單位產生之檔案（如政風、主計、人事及行政等檔案），以及部分同質性機關（如戶政事務所、地政事務所、各公立高級中等學校以下各級學校、檢察機關、各級法院等）業務單位產生之檔案。」查被告為地方自治機關，所掌管之有關地政性質之檔案，依上開說明，亦應適用地政類檔案保存年限基準。而原告請求之84年安溪字第803號、第804

號租約，於被告所保存之地政類檔案文件，依照時間先後順序歸類於81年至85年間檔案，上開檔案經被告於92年送彰化縣政府轉檔案管理局審核，檔案管理局於96年審核結果，同意銷毀，並請彰化縣政府函轉檔案銷毀目錄，目錄中有關84年耕地三七五租約之檔案文件均已銷毀，雖無法辨識84年安溪字第803號、第804號租約之收文字號為何，但自目錄中可知與耕地三七五租約相關之文件如「耕地三七五租約土地清冊」、「租約變更登記通知書」「申請租約變更登記案」、「訂立租約土地清冊」之檔案均在銷毀之列，是原告所欲請求之第803號租約已經銷毀而不復存在，被告事實上已無法提供相關文件。

4. 本件私有耕地租約續訂租約與否，係被告依據耕地三七五減租條例第19條第1項及臺灣省耕地租約登記辦法第2條第1項、第2項第4款規定之要件獨立判斷辦理，依法本無須原告即出租人配合辦理，亦與原告本件請求提供系爭文件係屬二事。

5. 至於原告提出之84年9月20日安溪字第803號租約承租人係「王陳玉○」（上有塗改痕跡，確切文字無法辨識），然依其承辦人林金源在塗改處蓋職章，應屬書寫時之誤繕，故以蓋職章方式更正之，衡情實屬早年手寫公文時常發生之誤寫誤繕。原告如對王金城之配偶是否為王陳玉美有所質疑，可透過確認租約關係不存在之民事訴訟程序中調查戶籍資料而確認等語。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告依據檔案法第17條規定申請閱覽複製被告留存之84年9月20日簽訂之安溪字第803號租約書，是否適法?

(二)上揭租約書是否已銷毀而不存在？

五、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，並有原告109年12月16日申請書、原處分1、原告110年6

月2日申請書、原處分2、訴願決定等相關資料（本院卷第115-127、61-69頁）在卷可稽，堪認為真實。

(二)本件應適用之法規：

1.檔案法

第1條規定：「(第1項)為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。(第2項)本法未規定者，適用其他法令規定。」

第2條第1款、第2款及第4款規定：「本法用詞，定義如下：一、政府機關：指中央及地方各級機關（以下簡稱各機關）。二、檔案：指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件。……四、機關檔案：指由各機關自行管理之檔案。」

第10條規定：「檔案之保存年限，應依其性質及價值，區分為永久保存或定期保存。」

第12條第4項規定：「機關檔案保存年限及銷毀辦法，由檔案中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」

第17條規定：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」

2.90年12月12日訂定發布之機關檔案保存年限及銷毀辦法

第4條規定：「定期保存之檔案，其保存年限應區分為30年、25年、20年、15年、10年、5年、3年及1年。」

第5條規定：「（第1項）各機關應就主管業務，依本辦法之規定，並參考檔案中央主管機關訂定之機關檔案保存年限區分參考表，編訂檔案保存年限區分表，依本法施行細則第10條第1項各款規定程序，函送檔案中央主管機關審核後實施。修正時，亦同。（第2項）前項檔案保存年限區分表，得與機關檔案分類表結合編訂之。」

第8條規定：「（第1項）各機關辦理定期保存檔案之銷毀，以每年一次為原則。（第2項）已屆保存年限之檔案，各機關檔案管理單位或人員應製作擬銷毀檔案目錄，送會相關業務單位表示意見；各單位認有延長保存年限之必要者，應簽

註延長年限及理由。（第3項）前項擬銷毀檔案目錄，應記載下列事項：一、檔號。二、案名。三、案由。四、來(受)文者。五、收文字號、發(來)文字號。六、文件產生日期。七、有附件者，其件數。八、保存年限；檔案保存年限經調整者，其原定保存年限及調整原因。九、其他經檔案中央主管機關指定事項。」

(三)經查，原告即出租人與訴外人即承租人王賜平就彰化縣○○鄉○○段132、132-1及146地號土地訂有耕地三七五租約（租約字號：安溪字第803號)。原告主張目前所持有之84年9月20日訂立之原安溪字第26-2號租約書（另安溪字第26-1號租約書之承租人非王賜平，原告已表示不再爭執），及84年10月12日彰秀鄉民字第9713號通知函（本院卷第133頁）所載承租人均為「王陳玉英」。然原告於109年12月申請補發原租約抄本，被告109年12月2日彰秀鄉民字第1090018122號函所補發之租約書所載承租人是「王陳玉美」（本院卷第181-185頁），兩者顯不相同，且該租約書抄本係於94年5月30日補繕，原告乃分別於109年12月16日及110年6月2日申請「安溪字第803號租約之所有租約書及附頁」及「承租人因繼承權的變更和出租人訂立的變更繼承租約書及附頁」，惟被告109年12月21日以原處分1及110年6月9日原處分2函復均以只有94年之後的資料，其餘無相關資料可供查調，並再提供94年補繕之第803號租約書抄本。且原告因租佃爭議於110年7月29日調解，發現承租人王賜平所提出84年9月20日安溪字第803號（原26-2號）租約書，其上承租人原為王陳玉「英」，已經塗改為王陳玉「美」，為此質疑兩人非同一人，及王賜平是否得為租約之繼承人，乃申請被告交付其留存備查之84年9月20日簽訂之安溪字第803號租約書，先予敘明。

(四)按行政機關持有及保管之資訊，除法令有限制之情形外，當事人固得依法申請行政機關提供由其閱覽及影印，然應以行政機關確持有或保管該資料為限，若行政機關已無持有或保

管該資料，當事人自無從要求行政機關提供該資料供其申請閱覽及影印，行政機關亦無提供之可能。至於該資料或卷宗業經銷毀或滅失，行政機關有無行政疏失，乃屬另一問題。又按檔案法於88年12月15日制定，91年1月1日施行，其第10條規定檔案之保存年限，應依其性質及價值，區分為永久保存或定期保存。90年12月12日訂定發布之機關檔案保存年限及銷毀辦法第4條規定定期保存之檔案，其保存年限應區分為30年、25年、20年、15年、10年、5年、3年及1年。第5條規定，各機關應就主管業務，編訂檔案保存年限區分表，以健全檔案分類系統之建立及保存、銷毀、移轉等管理作業之執行，而彰化縣政府依「機關檔案保存年限及銷毀辦法」、「檔案分類編案規範」之規定，並參考「機關檔案保存年限區分參考表」等相關規定，編制「彰化縣各鄉鎮市公所檔案分類及保存年限區分表」（下稱保存年限區分表），彰化縣政府自92年5、6月間陸續函報檔案分類及保存年限表至檔案管理局審核，嗣經檔案管理局93年12月31日檔徵字第0930040097號函審核通過，自94年1月1日起實施，有上開保存年限區分表在卷可稽。查系爭安溪字第803號耕地租約書，依上揭保存年限區分表所示，屬第2類民政類、第6綱地政行政綱、第3目類目名稱「耕地租約」、備註「含變更終止登記（三七五）」之檔案文件，保存年限為永久，然被告於上揭保存年限區分表實施前，即將所保存之地政類檔案文件（含被告84年10月12日彰秀鄉民字第9713號函及所附原安溪字第26-2號租約書），依照時間先後順序歸類於81年至85年間檔案，以92年6月12日以彰秀鄉行字第0920006701號函送彰化縣政府，經彰化縣政府轉送檔案管理局審核並送文化局檢選結果後，於96年12月17日府行檔字第0960257367號函復審核結果同意銷毀，有上揭函文及檔案銷毀目錄「收文字號9713、申請租約變更登記案」附卷可稽（本院卷第257、263頁），雖被告所提檔案銷毀目錄未能明確特定哪一筆檔號為系爭安溪字第803號耕地租約書，但84年度檔案銷毀目錄中

確實可見「耕地租約書」在銷毀之列，而原告向被告申請提供84年9月20日訂立之安溪字第803號租約書，自亦應在上開銷毀檔案文件中。從而，原告所欲請求閱覽影印之被告留存備查之84年9月20日簽訂之安溪字第803號租約書，已經銷毀而事實上不存在，被告自無提供之可能。則被告於110年6月9日以原處分2函復僅提供94年補繕之第803號租約書抄本，至於94年之前的資料並無相關資料可供查調等語，而就原告申請94年之前租約書予以否准，即無違誤。

(五)至兩造關於耕地租約書之保存年限乙事，雖就機關共通性檔案保存年限基準中「地政類檔案保存年限基準表」之適用結果各有主張，然地政類檔案保存年限基準表之說明已明載該基準表係適用直轄市及各縣(市)政府地政事務所之地政業務檔案，難認可適用於被告鄉公所，又該基準表係於94年4月1日訂頒，100年12月28日修正時，0504地權業務僅規定：「本項次包含公有土地放領；耕者有其田管理；公地撥用管理；會勘通知等。」其中「050401公有土地放領及050402耕者有其田管理」二項保存年限為永久保存，「050403公地撥用管理，保存年限3年；050404會勘通知，保存年限1年」（本院卷第31-38頁），因耕地三七五租約書並非由地政事務所保管，其保存年限基準表自無關於耕地三七五租約書之保存年限規定。而104年12月10日修正時項目編號「050403」增列項目「耕地三七五租約」，其內容描述：「辦理有關三七五租約註記、清冊核對等相關公文。保存年限5年。」，所規範之檔案文件亦非耕地三七五租約書，而係關於租約註記、清冊核對之相關「公文」只適用保存年限5年，而關於耕地租約書之保存年限，自應依上開彰化縣○○○市○○○○○○○○○○○區分表定之。被告於96年間經彰化縣政府同意而銷毀包含安溪字第803號租約書在內之相關檔案文件，其行政程序無論是否適法，上揭資料均經銷毀而不存在。是原告訴請被告提供上揭文件，已屬事實不能，

即無理由，被告予以否准原告之申請，並無違法，訴願決定予以維持，亦無違誤。

(六)至於原告如對安溪字第803號租約書之原承租人王陳玉美是否為前一任承租人王金城之配偶有所質疑，仍可透過民事訴訟程序而確認之。

(七)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。

六、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　16　　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　　6　　月　　16　　日

書記官　林昱妏