臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
110年度訴字第314號
民國113年8月14日辯論終結

原　　告　陳廷敬
被　　告　臺中市龍井區公所

代　表　人　戴燕如
訴訟代理人　羅宗賢律師
參　加　人　楊蘇雲緞

上列當事人間耕地三七五租約事件，原告不服臺中市政府中華民國110年10月12日府授法訴字第1100184970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、被告就原告民國110年1月25日收回耕地申請案，應依本判決之法律見解作成決定。

三、原告其餘之訴駁回。

四、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、按民事訴訟法第385條第1項前段規定：「言詞辯論期日，當事人之一造不到場者，得依到場當事人之聲請，由其一造辯論而為判決。」依行政訴訟法第218條規定，於行政訴訟準用之。查參加人楊蘇雲緞（下稱參加人）經合法通知未於本院言詞辯論期日到場，有送達證書1紙在卷可參（見本院卷2第185頁），復無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條所列各款情形，爰依到場原告之聲請，由其一造辯論而為判決。

二、本件被告雖陳稱：原告對於被告准予參加人申請變更坐落臺中市龍井區三德段1421地號土地（下稱系爭耕地）之龍三字

第294號耕地三七五租約（下稱系爭租約）承租人名義案件之處分，並未異議已確定，不得於對被告所為否准其收回自耕申請，並准由參加人續訂租約之110年7月7日龍區農字第1100012988號函（下稱原處分）提起行政爭訟中，表示不服等語。然觀諸卷內系爭租約、私有耕地租約期滿收回耕地自耕申請書、耕地三七五租約變更（承租人名義）登記申請書、私有耕地租約期滿續訂租約申請書、原處分、原告提出之訴願書所載（分見訴願卷第102頁、本院卷2第97頁、第93頁、第95頁、本院卷1第57至58頁、第21至32頁），堪認被告係將參加人變更系爭租約承租人名義登記申請案件與續訂系爭租約申請案件合併審查，而以原處分載謂：「……有關承租人申請租約變更一事，……準此，本案承租人逕為變更為楊蘇雲緞君。……另出租人申請收回，承租人申請續訂乙節，……准由承租人自民國110年1月1日起至115年12月31日止續訂租約6年……」等語，准予參加人申請變更及續訂系爭租約；而原告於訴願書亦載明請求撤銷原處分全部，並非僅限於准予參加人申請續租部分（見訴願卷第13頁及第123頁）。是以，原處分之規制效果包括准予參加人申請租約變更及申請續租兩部分，原告提起訴願之效力亦及於全部，原告於起訴狀已記載訴之聲明為請求撤銷原處分全部，於本件言詞辯論時復陳明對原處分全部規制內容訴請撤銷等語（見本院卷2第232頁）。是以，被告辯稱：被告准予參加人申請租約變更承租人名義登記之處分已確定，原告就此部分不得表示不服等語，於法自屬無據，則本件原告之訴，其程序標的應為原處分全部，而非僅限於原處分關於准許參加人續租部分，本院自應就原處分全部為範圍予以審理。

貳、實體方面：

一、事實概要：

緣原告即出租人與訴外人即原承租人楊琪錫前就系爭耕地訂有系爭租約，租期至109年12月31日屆滿。原告於110年1月15日以擴大家庭農場經營規模為由，向被告申請收回系爭耕

地（下稱系爭申請案），原承租人楊珙錫因已死亡，由參加人本於現耕繼承人地位先於同年1月間提出申請變更承租人名義登記案件，繼於同年2月17日申請續訂租約案件。經被告合併審核後，認定出租人具有耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第19條第1項第3款不得收回自耕之情形，而作成110年7月7日龍區農字第0000000000號函（下稱原處分）核准參加人變更承租人名義登記及續訂租約，而駁回原告所請。原告不服，提起訴願，經臺中市政府以110年10月12日府授法訴字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠原耕作人楊珙錫之繼承人中尚有3位繼承人楊金連、楊美雅、楊涵如並未出具非現耕切結書，被告逕予續訂租約，原處分程序顯有瑕疵：

1.參加人登記時提供之繼承系統表、戶籍謄本，載明被繼承人楊珙錫的全體繼承人共7位，其中楊明燁、楊育宸、楊雅淳、溫惠萍雖有簽署非現耕繼承人同意書，並附印鑑證明，但並未拋棄繼承，被告亦不否認其餘3名女兒楊金連、楊美雅、楊涵如，均未簽署非現耕繼承人同意書，且全體繼承人於繼承系統表上均勾選繼承。復以鈞院向臺灣臺中地方法院（下稱臺中地院）家事法庭調查證據結果顯示被繼承人楊珙錫之全體繼承人，均未拋棄繼承，則被告何以認定參加人即為單獨現耕繼承人？若單憑參加人之切結書，即足認定為單獨現耕繼承人，則又何須其他繼承人出具非現耕繼承人同意書、印鑑證明？

2.被告未依私有出租耕地109年底租約期滿處理工作手冊（下稱工作手冊）處理原則，要求補正其餘3名女兒之非現耕繼承人同意書及印鑑證明，抑或要求補正繼承分割協議書等，卻逕予同意由參加人單獨辦理登記，顯有程序瑕疵。

㈡被告應對出租人收回耕地，致承租人失其家庭生活依據，實質審查，不得僅憑工作手冊形式認定：

出租人得否收回耕地進行自耕與承租人失其家庭生活依據者兩者間，應有相當因果關係。被告應實質審查出租人收回耕地，是否致承租人失其家庭生活依據，不得僅憑工作手冊形式認定。申言之，被告對承租人生活維持與耕地租賃間之事實認定上，應依規範本旨對承租人之家庭收支情事，實質嚴格地審查其資力等各項證據，不得僅以工作手冊揭示之形式外觀標準為審查，否則將有違證據法則。工作手冊僅規定審核年度所得收入，而完全不論承租人家庭之財產價值狀況，難謂已適當評價承租人之家庭生活依據。

㈢楊明燁始為實際處理系爭耕地事務之現耕繼承人，乃利用戶籍分戶之假象，隱藏參加人實與楊明燁一家有事實上同居共財之關係：

1.系爭耕地原承租人楊珙錫於105年8月死亡後，楊明燁在105重上字第124號訴訟中稱由參加人、楊明燁及楊嘉富等3人繼承系爭租約之權利義務。楊明燁在107年7、8月間以灌溉溝、拆農舍留下廢棄物為名，將系爭耕地借予建太營造有限公司（下稱建太公司）使用，期間的每個會勘、連絡人均係楊明燁而非參加人。嗣又在108偵14581案作證時自承係佃農，及在110年1月12日於109年度國字第10號案出庭作證時自認係承租人，該案承審法官問：「佃農除了你，還有別人？」，楊明燁證稱：「我爸爸過世，繼承人還在討論由何人繼承，目前我跟我媽在用」，是系爭耕地在108年時承租人應至少是參加人與楊明燁。又105重上字124號判決確定後，楊明燁開始繳納101年1期起，迄105年1期止，及105年2期起，迄109年2期止之租穀，足以認定楊明燁始為系爭耕地之現耕承租人。

2.從戶籍資料觀之，參加人現年約73歲，與配偶楊珙錫婚後育有2子3女，從78年10月19日遷入龍井區三德里中厝路107巷25號即原戶籍，至108年2月13日遷出止，在原戶籍共

計住了近30年，迄今為止，只有楊珙錫與楊嘉富死亡除戶外，無人遷出，甚至是00年出生的楊珙錫母親即楊何氣，尚住在原戶籍內，參加人在楊珙錫於105年8月死亡後，一直與其長子楊嘉富、次子楊明燁住在原戶籍共同生活，楊明燁雖於101年7月23日在原戶籍分立新戶，但戶籍並未遷出，而參加人在年近70時遷出原戶籍，改遷入次媳（即楊明燁配偶）楊馨惠名下之房屋，即同設籍於○○市○○區○○里00鄰○○路00巷00號戶內，卻另立單獨生活戶。

3.又110年系爭耕地租約變更登記係楊明燁受託代理辦理，所需醫療、保險等資料，亦係經楊明燁代為申請。參加人108年的健保費一直都是依附在楊明燁的眷屬名下辦理，由楊明燁繳納。新戶籍房屋為楊馨惠所有，新戶籍的水費及電費均由楊馨惠繳納，參加人既不需支付房租，水電費又均由楊馨惠繳納，參加人與楊馨惠於108年時，雖分別於新戶籍申請設立單獨生活戶，然實質上卻係在一起生活的共同生活戶。

4.楊明燁、楊馨惠，以及兩人所育長男楊智捷、次男楊昇璋，一家4口，於108年時楊明燁與次子楊昇璋設籍於原戶籍，楊馨惠單獨設籍於新戶籍，長男楊智捷不見戶籍設於何處，參加人單獨設籍於新戶籍，楊嘉富遺孀溫惠萍、長女楊雅淳、長子楊育宸設籍於原戶籍，苟依戶籍地即居住地推論，則楊明燁與其次男楊昇璋、楊嘉富遺孀溫惠萍及其長女楊雅淳、長子楊育宸同住於原戶籍，楊馨惠與參加人同住於新戶籍，楊智捷不知住於何處，楊明燁與楊馨惠一同在全順報關行上班，一家4口卻分開居住於3處，且婆媳同住於清水區一戶、弟嫂同住於龍井區一戶、夫妻分開住於清水區與龍井區卻不同住一戶等情形，顯不合常理。

5.再觀新戶籍用水、用電情形，新戶籍從109年2月到112年2月的每月用電量最高竟高達687度，最低也有364度，對比台電所提供的一家4口合理用電量最低269.34度，最高434度，顯然新戶籍不只楊馨惠與參加人兩人居住，更可能的

情況是楊明燁一家4口均住於新戶籍，楊明燁又將參加人自原戶籍接往新戶籍居住並就近照顧，而楊明燁亦曾於112年2月14日具狀表示因需照顧參加人住院治療，不克出庭。

6.綜上，參加人以單獨生活戶設籍於楊馨惠名下之房屋，創造參加人單獨生活於新戶籍之假象，隱藏參加人實與楊明燁一家有事實上同居共財之關係，被告不察，實有裁量怠惰之虞。

㈣參加人與楊明燁一家之收入與財富累積，均與系爭耕地無關，足認承租人並非以系爭耕地之經營為生，收回系爭耕地反而有助其減輕照料之土地負擔：

1.承租人就土地所獲收益，若根本無從維持生活，顯係其非以耕種土地以維生存，如收回系爭耕地，反而可使其減輕照料系爭耕地之負擔，並有利於出租人增加可耕作面積，促進農業現代化。被告於110年3月11日在承租人即參加人收益訪談筆錄中記載：「（問：您承租上開耕地所獲得之收入若干？）答：新台幣〈下同〉0元，因該地段區域無水可供灌溉耕地無法收成，故無收入」，試問一個以耕作維生之承租人會放任耕地長期無水可供灌溉使用，致系爭耕地長達6年處於廢耕狀態，且收入為0元嗎？上開訪談筆錄之記載，足認承租人並非以經營系爭耕地維生。

2.次據被告製作之承租人一家108年度之收支試算表（下稱試算表）觀察，形式上參加人之支出遠大於收入為（-10萬6,979元），惟參加人於108年度並無因負債所生之利息支出，反之從參加人108年度之存款利息收入既有中華郵政龍井龍津郵局2,122元+台中商業銀行大肚分公司8,747元=1萬0,859元，若以定存利率1%回推計算，則其存款至少有108萬5,900元，姑不論原告主張承租人出借系爭耕地供建太公司使用，應另有43萬0,896元之租金收入，何以承租人僅靠耕種系爭耕地之0收入（收益為0，卻可能需支付地租與耕耘機翻土成本），不僅能維持生活，還能有高

達至少有108萬5,900元的銀行存款？顯然承租人有其他財產收入來源或事實上與其他子女同居共財，被告卻未實質審查，顯為裁量怠惰。

3.再觀試算表，僅載明楊明燁108年度綜合所得為33萬6,634元，誤認楊馨惠無業而以108年最低基本月薪2萬3,100元認列其年度收入為27萬7,200元，又誤認無法查明楊馨惠勞健保、醫療等資料，致形式上楊明燁一家4口之支出大於收入為（-4萬9,109元）（計算式：33萬6,634+27萬7,200-1萬3,813x12x4=-4萬9,109元），惟楊明燁於108年度並無因負債所生之利息支出，反之從楊明燁108年度之利息收入有中華郵政龍井龍津郵局1萬1,652元，若以定存利率1%回推計算，則楊明燁存款至少有116萬5,200元，加上楊明燁名下所擁有之9筆土地與2筆房屋，土地依公告現值，房屋依課稅現值為據，在108年時的房地現值至少213萬4,065元以上，況上開不動產尚有出租他人使用而獲取租金收益之可能，試問前述可觀的財產，相較於承租人經營系爭耕地之0收入，為何被告仍認出租人收回耕地，足使承租人失其家庭生活依據？顯然被告僅憑承租人108年之收入資料，不足以核實評估承租人之家庭生活依據。

4.楊馨惠於108年以清水區仁愛路83巷41號房地向聯邦銀行貸款578萬元，授信資料載明「楊馨惠月薪約4萬餘元」、「楊明燁月薪約5餘萬元」，夫妻兩人合計月薪超過10萬元，又楊明燁提供名下原戶籍房地供給楊嘉富一家人使用，此依據109年工作手冊之三、審核標準（一）、1、（4）、D、乙「以動產或不動產借與他人使用未收取租金者，亦應按當時當地一般租金或收益率核定其收益，納入收益總額」之規定，故至少已漏列租金收益為15萬9,984元(原戶籍房地面積總計=165.4+55=220.4平方公尺÷3.306平方公尺/坪=66.66坪，以每坪月租金200元計算，此部份年租金收益=66.66坪x200元/坪x12=15萬9,984元），而楊明燁名下9筆土地有無出租或提供他人使用，楊馨惠名下

除清水區仁愛路83巷41號房地外，是否尚有其他不動產出租或提供他人使用，而應計租金收益之情形？均未見被告查明。

5.再者，除上述部分已知承租人一家之財產收入資料外，原告亦曾聲請鈞院調查楊馨惠108年度的綜合所得稅各類所得資料清單，及全國財產稅總歸戶財產清單，卻未獲鈞院准許調查及閱覽承租人財產資料，故無法得知楊馨惠所有存款、股票與不動產之資產狀況，併予敘明。

6.綜上，姑不論原告聲請調查而未獲調查之楊馨惠所得及財產狀況，僅就目前已知之參加人與楊明燁一家之不動產內容觀之，顯見其富有相當資力，且從參加人、楊明燁家庭之定期存款金額觀之，均見生活安定無虞，而該收入與財富累積，均足認與系爭耕地收入無關，承租人既非以系爭耕地之經營為生，則出租人收回耕地，不致使承租人失其家庭生活依據，反而有助承租人減輕照料土地之負擔。

㈤原告自98年起於坐落同段1249地號土地上經營家庭農場，為擴大經營規模，應准原告收回相距僅18.6公尺之系爭耕地：原告自98年起即於自耕地上種植芊頭、筊白筍、甘藷等作物，此有鈞院向被告函詢之1249地號耕作錄可參，且與系爭耕地相鄰僅18.6公尺，顯已符合內政部79年8月31日台內地字第828311號函、89年8月3日台內地字第8908828號函、102年1月25日台內地字第0000000000號函及最高行政法院90年判字第2174號判決意旨。

㈥綜上所述，原告有經營家庭農場之經驗，若准予原告收回系爭耕地，不僅符合減租條例第19條第2項規定為擴大家庭農場經營規模之立法目的，亦為因應全球化之農業競爭環境、獎勵農業科技及多元化新產業型態之發展現況。反觀參加人並非以系爭耕地之經營為生，其收入及財產之累積顯與系爭耕地收入無關，況其自認承租系爭耕地所獲收益為0，如收回系爭耕地，反而可使其減輕照料系爭耕地之負擔，並有利於出租人增加可耕作面積，促進農業現代化。

㈦聲明：

1.請求撤銷原處分及訴願決定。

2.應命被告就原告之系爭申請案，作成准由原告收回系爭耕地之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠原承耕人楊珙錫死亡後，僅有參加人為系爭耕地之現耕繼承人，而僅得由單獨生活戶即參加人繼承原承耕人楊珙錫耕作系爭耕地：

1.依最高法院71年台上字第2841號判決意旨，承租人應自任耕作者，應包括其家屬在內，係指減租條例第16條第1項所稱之承租人應自任耕作者而言，土地法第30條第1項上段所定：「私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限」，則係指承受人本人而言。楊明燁為參加人之子女而僅協助參加人自任耕作，至於耕地之承租權利仍應以現耕繼承人即參加人為限。且依內政部60年2月9日台內地字第396154號函意旨，以耕地承租權得由共同繼承人共同繼承，惟分割遺產時現耕繼承人始能取得耕地之承租權，前經內政部59年7月16日台內地字第373513號函解釋有案，本件非現耕繼承人如未於法定期限內依法拋棄繼承權時，可共同繼承耕地承租權，惟將來分割遺產時則限於現耕繼承人始能取得耕地之承租權。是關於原承租人死亡後所遺留之承租權，其得繼承者係受有一定身份之限制，即限於現耕人始得繼承。

2.況且，繼承人協議分割遺產，並非要式行為，縱未訂立書面，仍無礙於兩造就遺產分配協議之事實。且當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示，契約即為成立，民法第153條第1項載有明文。依卷附之楊珙錫繼承系統表後附有繼承人即楊明燁及楊嘉富之繼承人所出具之非現耕繼承人同意書，及參加人出具之現耕切結書，另有提出其餘繼承人楊金連、楊美雅、楊涵如之戶籍謄本供申請辦理由參加人以現耕繼承人身份申請續租，復以楊珙錫於105

年8月11日死亡，迄至109年租約期滿前，均是由參加人1人承繼耕作，故可說明在楊珙錫於105年8月11日死亡後，全體繼承人即有明示、默示由參加人1人承繼耕作，故參加人1人提出耕地三七五租約變更租約登記，租期104年1月1日至109年12月31日，區公所審核情形記載「審核情形如下」，其下載意見為「本案依據『臺中市耕地租約登記自治條例』第7條第1項第6款暨第8條第1項第5款規定審核無誤，由本所逕為辦理租約變更登記。」是於楊珙錫於105年8月11日死亡後，截至該租約之出租人與承租人之法律關係在期滿前，係由參加人以系爭耕地之現耕繼承人，而其他繼承人並無現耕之情形，而由參加人繼承原承耕人楊珙錫耕作系爭耕地，其承租人已變更為參加人1人。原告就被告所為變更租約登記之行政處分，並無提出異議而告確定。

3.承上，參加人於系爭耕地租約期滿後，於110年2月17日申請私有耕地租約期滿續訂租約，原告則於110年1月15日申請以減租條例第19條第2項之規定申請准予收回自耕。準此，被告就原告依減租條例第19條第2項申請收回系爭登記自耕，以參加人1人於108年12月31日之收支情形核算存有減租條例第19條第1項第3款之情事，於法有據。

4.而本件原承耕人楊珙錫死亡，係由參加人為系爭耕地之現耕繼承人，其他繼承人並無現耕之情形，因而由參加人繼承原承耕人楊珙錫耕作系爭耕地，並變更承租人為參加人，故楊明燁非承租人，自毋庸以參加人、楊明燁合併試算有無減租條例第19條第1項第3款之情事。且108年12月31日參加人係單獨設籍於清水區仁愛路83巷41號。從而，被告以參加人1人之收支情形核算，審認原告系爭申請案有減租條例第19條第1項第3款之情事，乃予以否准，於法無違。原告主張應以原承耕人楊珙錫全體繼承人之收支進行核算等語，並無可採。

㈡另關於鈞院闡明假設以楊明燁為承耕戶時，就本件結果經被告以既有之資料試算亦有減租條例第19條第1項第3款所定情事：

1.雖鈞院調取楊馨惠曾於108年5月28日以清水區仁愛路83巷41號向聯邦銀行申辦房屋貸款時所附之授信報告、薪資條、存摺明細等資料，然楊明燁並非系爭耕地之承耕戶，自無庸審酌楊明燁及楊馨惠之資力情形。又該等資料乃是申貸人向銀行申請貸款之文件，係屬私文書，其真正與否，非無可議。況依常理貸款人為獲取銀行允予核貸，勢必想辦法取得高資產能力之文件，該文件之實質真正與否，非經實質調查，即難遽以憑信。

2.況該等資料乃是108年5月28日所提供，尚無法據以認定7個月後之108年12月31日當時情況，且以卷附清水區仁愛路83巷41號房地之謄本顯示有設定高達593萬元、200萬元之抵押債權，更遑論是否有抵押債務以外之普通債務，亦不得而知，則原告未能證明該些授信報告、薪資條、存摺明細等資料於108年12月31日可供認定為實質真正時，自難憑此作為核算有無減租條例第19條第1項第3款之情事，而指摘原處分為不當。

㈢原告並不符合減租條例第19條第2項收回耕地之規定：

1.是否有擴大家庭農場經營規模之收回事由乃事實認定問題，故有待出租人即原告先提出其原來家庭農場之規模、如何擴大之計畫，再將兩者內容予以客觀分析比對，據以認定出租人是否存在家庭農場，而於系爭耕地租約期滿後，確有擴大家庭農場經營規模之必要及可行性，始得據以作成核准與否之決定，亦不得徒以其立具之切結書為憑。準此，原告所謂之家庭農場位在何處、面積幾何？如何經營？其家庭農場所生產之農業產品為何？產銷狀況又如何等攸關家庭農場經營之具體事項，原告均未提供資料以供被告審核。

2.參照農業發展條例第3條第4款所定家庭農場指以共同生活戶為單位，從事農業經營之農場，原告以擴大家庭農場經營規模申請收回系爭耕地，係主張有鄰近之耕地（沙鹿區福至段351地號、應有部分1/20，及龍井區三德段1249-0地號、應有部分1/700），然原告僅持有該兩筆土地之應有部分，而與其他所有權人共有，原告並未證明與其他有權人屬共同生活戶，而符合農業發展條例第3條第4款所定之家庭農場，則原告既未符合減租條例第19條第2項之要件，即難以此規定申請收回系爭耕地。

㈣聲明：原告之訴駁回。

四、參加人答辯及聲明：

㈠原告主張擴大家庭農場經營有何依據？原告鄰近耕地是否有在15公里內，又是否有達擴大農場經營規模之跡象？參加人於108年2月13日遷入○○市○○區○○路00巷00號，該戶籍確實僅有1人，有戶籍資料可證，且經○○市○○區公所、臺中市訴願委員會查證。楊明燁是參加人楊蘇雲緞之家屬，有時會出面代為處理農田租約續約、繳交租金事宜，楊明燁平時有其他工作，並非實際耕作者，系爭耕地的承租人和實際耕作者為參加人。楊明燁非承租人亦非實際耕作者，依規定本不用納入收入支出核算，原告主張楊明燁為實際耕作者要將其收入支出納入計算，於法不合。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、本院判斷：

㈠前提事實：

如事實概要所述之事實，有卷附系爭租約、私有耕地租約期滿收回耕地自耕申請書、耕地三七五租約變更（承租人名義）登記申請書、私有耕地租約期滿續訂租約申請書、原處分、訴願決定各1份在卷可稽（分見訴願卷第102頁、本院卷2第97頁、第93頁、第95頁、本院卷1第57至58頁、第21至32頁），堪認真正。

㈡按減租條例第19條第1項、第2項規定：「（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。」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。」據此以論，足見出租人與承租人於耕地租約租期屆滿時，分別申請收回出租耕地自耕與續訂租約，如出租人依減租條例第19條第2項規定收回耕地，並不致使承租人失其家庭生活依據者，主管機關准由承租人續訂租約，自為法所不許。再者，觀諸減租條例第19條第1項第3款規定之意旨，乃鑑於承租人非藉由耕地收穫無以維持家庭生活，為保障其生存權，乃限制出租人收回耕地。故承租人於原租約存續期間如無耕作耕地之客觀事證，亦未見耕地收入之實據，而其家庭生活另有其經濟來源者，即不能徒憑形式上登記之戶口及財產資料，即認定其符合上開規定之情形，而限制出租人依依減租條例第19條第2項規定收回耕地。

㈢依據減租條例之規範目的在於扶植自耕農，使耕地實際供作農業生產利用，且減租條例第16條第1項明定三七五租約承租人負有自任耕作之法定義務。故耕地三七五租約之原承租人於租約租期屆至前死亡者，應限於現耕繼承人始得辦理租約承租人名義變更登記。是以，耕地三七五租約清理要點第10點第1項第3款規定：「耕地租約有下列各款情形之一者，應為租約變更登記：……㈡ 出租人死亡，由繼承人繼承者。」臺中市耕地租約登記自治條例第7條第6款規定：「有下列情形之一者，應為耕地租約變更登記：……六、承租人死亡，由現耕繼承人繼承耕作。」第8條第5款第1目本文規定：「申請耕地租約變更登記，除應提出租約登記申請書一份、原耕地租約正本及申請人之身分證明文件外，並應提出

下列文件：……五、依前條第6款申請者，應提出下列文件：㈠原承租人除戶戶籍謄本及繼承人戶籍謄本、繼承人耕作切結書、繼承系統表。……」核與減租條例之規範意旨無違，自得予以援用。惟所謂「現耕繼承人」係指就原承租人所遺留之耕地承租權享有繼承權，且實際上自任耕作之人而言。故租約耕地原承租人死亡後，其繼承人推由高齡無資力，實際上不具耕作能力者充當「現耕繼承人」辦理變更登記，以避免出租人收回自耕，明顯濫用權利，自為法所不許。故繼承人申請租約承租人名義變更登記時，雖出具切結書憑以證明其為現耕繼承人，倘依現有事證足認有疑義者，主管機關自須予以調查、釐清實際情況，不得徒憑形式文件即准許其變更登記。

㈣查系爭租約租期屆滿前之原承租人楊珙錫已於105年8月11日死亡，其法定繼承人除配偶即參加人（00年0月00日出生）外，尚有長子楊嘉富（已於108年5月20日死亡，其繼承人計有配偶溫惠萍、長子楊育宸、長女楊雅淳）、次子楊明燁、長女楊金連、次女楊美雅、三女楊涵如等人，全體繼承人均未以書面向法院為拋棄繼承，而迄110年1月間始由楊珙錫配偶即參加人本於現耕繼承人地位申請租約承租人名義變更登記，並於同年2月17日再提出續訂租約申請等情，有卷附戶籍謄本、繼承系統表、臺中地院112年3月31日中院平家字第0000000000號函、系爭租約、耕地三七五租約變更登記申請書、承租人自任耕作切結書、繼承人現耕切結書、現耕繼承人切結書等件可按（分見訴願卷第49至57頁、第58頁、本院卷1第553頁、訴願卷第101頁、第102頁、第59頁、第46頁至第48頁），足認屬實。

㈤衡諸參加人於被告作成原處分時，年齡已屆滿70歲，未經實質調查其體能及心智之客觀情狀，逕認其單獨具備現耕繼承人之適格性，即欠允洽（內政部79年10月27日（79）台內地字第847182號函釋意旨參照）。再參酌同為原承租人楊珙錫之法定繼承人即參加人次子楊明燁於臺灣高等法院臺中分

院（下稱臺中高分院）審理105年度重上字第124號事件時，具狀陳稱：系爭耕地三七五租約之權利義務係由楊明燁、參加人及楊嘉富繼承等情，有卷附其所提民事準備狀㈣可憑（見併本院卷外放之臺中高分院民事卷第135頁）。且楊明燁於臺灣臺中地方檢察署（下稱臺中地檢署）檢察官辦理108年度偵字第12623號刑事案件偵訊時，以及臺中地院審理109年度國字第10號事件中，復分別證述及陳述：其為系爭耕地之佃農（即承租人），建太公司在系爭耕地上興建灌溉溝渠，並拆除農舍，暨清除廢棄物有關事宜，皆係其接洽處理等情在卷（參見本院卷1第87頁之臺中地檢署檢察官108年度偵字第12623號不起訴處分書第4頁及本院卷1第117頁、第119頁之臺中地院審理109年度國字第10號事件準備程序筆錄）；又楊明燁於被告108年4月10日辦理「三德段1421地號土地恢復自然引水灌溉」現場會勘時，亦本於「佃農」身分出席，有該現勘簽到單1份存卷可憑（見本院卷第185頁）。綜觀上開事證情況，被告徒憑參加人提出之申請書、現耕繼承人切結書、繼承人現耕切結書、承租人自任耕作切結書及楊明燁、溫惠萍、楊雅淳、楊育宸立具之非現耕繼承人同意書等書件為形式審查，逕行認定參加人係系爭耕地之現耕繼承人，其認定事實尤難謂符合經驗法則與論理法則，其後續以參加人為單獨現耕繼承人為事實基礎，作成准予參加人申請變更承租人名義登記及續訂租約之原處分，於法即有未合。

㈥況且，系爭耕地因無灌溉系統，故無收成，亦無收入等情，業據參加人於被告110年3月11日訪談時人陳稱甚明（見訴願卷第31頁），復據楊明燁於臺中地檢署檢察官偵查108年度偵字第14581號刑事案件時證稱：系爭耕地長久以來都沒水可以灌溉乙節屬實在卷（見本院卷1第87頁之檢察官不起訴處分書第4頁）。且原告提出訴願時亦主張系爭耕地連續廢耕6年等情，並檢具系爭耕地明顯荒蕪廢耕之實況照片為佐證（見訴願卷第12至13頁及第10至11頁）。是以，系爭耕地

迄參加人申請續租為止，倘確實無水可供灌溉，實際上無法種植農作物收成，處於廢耕狀態，如何能認定尚有現耕人存在？參加人如何依賴耕作系爭耕地以維生，出租人收回耕地，如何致參加人失其家庭生活依據，凡此均未見被告調查認定，遽予作成原處分認定參加人係系爭耕地之現耕繼承人，並以參加人係單獨設戶，無其他經濟來源，非繼續耕作系爭耕地收入，將失其家庭生活依據為由，准予系爭租約承租人變更為參加人，並准予參加人續訂租約之申請，而駁回原告收回自耕之申請，認事用法俱有違誤，自應予以撤銷。

㈦又按人民提起課予義務訴訟求為判命行政機關應為特定內容之處分，若尚須審核其他法定要件，始足以判斷其申請案件之理由具備性者，基於權力分立原則，仍須由行政機關為之，行政法院無從取代行政機關行使首次審查決定之行政權限。故行政機關對於原告之申請案件為駁回處分雖屬違法，但如該申請案件之事證尚未臻明確或涉及行政機關之行政裁量者，即未達到可逕為判決准許之程度，行政法院僅得判命該行政機關遵照判決之法律見解，對於原告作成決定，無從判決准許原告全部之請求，此觀行政訴訟法第200條第4款規定可明。

㈧經核被告作成原處分認定參加人係系爭耕地原承租人楊珙錫死亡後之現耕繼承人之事實，雖與事證情況不相符合，構成違法應予撤銷，但原告申請收回自耕是否有理由所涉之系爭耕地實際現耕繼承人為何人？該實際現耕繼承人依其實際財產情況是否會因原告收回收自耕，致失其家庭生活依據？等相關事證均未臻明確，尚須由被告依職權詳予審查，則原告訴請判命被告應作成准許其收回自耕之行政處分，尚未達到全部有理由之程度，此部分即不能准許之。

㈨綜上所述，原告主張原處分具有違法應予撤銷之情形，自屬可取，應予准許，訴願決定予以維持，自有未合，均應予以撤銷。爰依行政訴訟法第200條第4款規定，判決撤銷原處分

及訴願決定，並命被告依本判決之法律見解對原告作成決定，並駁回原告其餘之請求。

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘主張及所提證據資料，核與判決結果不生影響，自無逐一論述之必要，附此敘明。

七、結論：原告之訴為一部有理由，一部無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　28　　日

審判長法官　蔡　紹　良

法官　黃　司　熒

法官　張　鶴　齡

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. 當事人或其代表人、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。

㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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. 當事人為公法人、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，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　28　　日

書記官 黃　靜　華