臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第36號
114年4月16日辯論終結

原　　告　黃若瓔
訴訟代理人　林輝明　律師
被　　告　彰化縣彰化市公所

代　表　人　林世賢
訴訟代理人　吳莉鵟　律師
獨立參加人　吳安世
訴訟代理人　張宗存　律師
　　蔡宜樺　律師
　　郭乃瑩　律師

上列當事人間耕地三七五租約事件，原告不服彰化縣政府中華民國113年1月11日府行訴字第1120411456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：

查原告起訴狀所載訴之聲明原為：被告民國112年9月20日彰市民政字第0000000000號函（下稱原處分）及彰化縣政府113年1月11日府行訴字第0000000000號訴願決定(下稱訴願決定)均撤銷（見本院卷一第11頁），嗣於114年4月16日言詞辯論期日補足為完整之課予義務訴訟聲明為：一、原處分及訴願決定均撤銷。二、被告應依原告110年2月1日申請，作成准予原告續訂租約之行政處分（

見本院卷二第545頁），經核於法並無不合。

貳、實體方面：

一、事實概要：

原告承租參加人所有坐落彰化縣彰化市平和段474地號土地(下稱系爭耕地)，並訂有耕地三七五租約(租約字號：彰西民字第791號，下稱系爭租約)。系爭租約於109年12月31日租期屆滿，參加人於110年1月21日以擴大家庭農場經營規模為由，提出耕地租約期滿收回耕地自耕之申請，原告亦於110年2月1日提出續訂租約之申請。案經被告審認參加人符合耕地三七五減租條例（下稱減租條例)第19條收回自耕之條件，據以作成原處分准由參加人收回自耕，並駁回原告續訂租約之申請。原告不服，提起訴願，經彰化縣政府以訴願決定駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.參加人並無擴大家庭農場經營之事實：

按減租條例第19條第2項所謂「為擴大家庭農場經營規模」應以出租人有擴大經營家庭農場之目的為前提，始得依法准其收回出租之耕地自耕，若從客觀事證觀之，出租人並無擴大家庭農場經營規模之本意，自不得准其收回出租之耕地。又出租人如欲以擴大農場經營規模為由申請收回與自耕地鄰近之耕地者，係於出租人有「自耕地」為要件，而所謂自耕，固不以人力親自耕作為限，但解釋上，仍以有經營耕作之事實為必要。參加人本身係執業牙醫師，非從事土地耕作之工作，且依證人戴忠河於本院證述之內容，足以證明坐落彰化縣花壇鄉燕霧段945地號土地（下稱燕霧段945地號土地）於參加人購買成為共有人前，本即由戴忠河耕作，嗣參加人雖取得燕霧段945地號土地部分所有權，並與戴忠河簽立代耕契約書，然燕霧段945地號土地實際上仍由載忠河耕作，並非改由參加人自任耕作，燕霧段945地號土地由戴忠河負責土地耕作所需之肥料、農藥、秧苗、雇工收割等，收成後稻穀亦全歸戴忠河所有，戴忠河僅需付約新臺幣（下同）2,000元租金予參加

人，此等耕作模式與向地主承租土地種植並無不同，參加人就燕霧段945地號土地無自任耕作之行為及事實，不符合減租條例第19條第2項規定之要件。

2.本件不符合減租條例第19條第2項「鄰近地段」之要件：

⑴依內政部89年8月3日台內地字第8908828號及102年1月25日台內地字第0000000000號函示，減租條例第19條第2項所稱「鄰近地段」係指出租人要求收回之出租耕地與其自耕地之距離未超過15公里，然審核距離是否超過15公里時，可考量兩地間地形變化、交通路線可及性，並衡酌租佃雙方權益後，依個案情形以適當之距離量測工具或方式予以計算最短距離並加以審認之。

⑵本件無法從原處分內容得知被告於原處分作成前曾前往參加人主張之鄰近耕地履勘，並實地測量兩地距離是否有超過15公里。倘被告並無實地履勘、測量，僅空言參加人要求收回之系爭耕地與其自耕地之距離沒有超過15公里，即顯有怠為行政權之審查職責。

3.原告108年度之收入與支出試算顯係負數，表示不足維持一家生活：

⑴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」，按內政部109年6月4日台內地字第0000000000號函訂頒私有出租耕地109年底租約期滿處理工作手冊（下稱109年工作手冊)規定，係以租約期滿前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，然若於審核支出部分，未斟酌承租人及家人「健康」等家庭生活狀況而所必需花費相關費用，此認定標準恐將與承租人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，自應在審核時一併予以列入加以衡量，以保障承租人於耕地租約當中相對較為弱勢之一方。

⑵原告及長子陳勝宏2人均設籍於彰化縣，2人之全年生活費用部分原則上係以公告最低生活費（臺灣省12,388元／月）核計其生活費用，共為297,312元(12,388x12x2=297,312)，被告並未列為原告支出部分，未從原告收入部分扣除，顯容有重大違誤。

⑶原告之子陳勝宏罹患疾病命在旦夕，為延續生命乃有藥材、活化細胞等醫療費用支出。因此，原處分之審核試算表中之有關複方藥材、活化細胞營養劑、活化細胞整脊床等，當均係其所必需之藥品；又淸騰商品（豆元）、櫥櫃等相關費用，亦係原告及其子家庭生活所必需，原處分將前揭項目及費用剔除，顯不合理。

⑷原告於108年1月29日施行右側人工全膝關節置換手術，需長時間休養及復健，無法至二樓原有廚房進行烹煮，且二樓廚具當時也已近不堪使用，是其於108年間於一樓花費95,000元之廚具費用，確為生活必要之支出，應准許認列。

⑸原告及長子2人之生活費用297,312元計入支出部分後，108年度之收入與支出試算後顯係負數，參加人若收回自耕，將導致原告失其家庭生活依據。是原處分之認定，顯與事實不符而容有重大違誤等語。

㈡聲明：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2.被告應依原告110年2月1日申請，作成准予原告續訂租約之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.參加人有自耕能力，能自任耕作：

⑴依司法院釋字第580號解釋意旨，所謂出租人「不能自任耕作」，係指出租人本身無自任耕作之能力，包括其無以人力親自實施耕作之能力，亦無為農業科技化及企業化經營之自行耕作能力或委託代耕之能力而言（最高

行政法院99年度判字第669號、100年度判字第1663號判決意旨參照）。參加人於110年1月21日向被告提出擴大家庭農場規模之「私有耕地租約期滿收回耕地自耕申請書」，已檢附私有耕地租約、出租人自任耕作切結書、與申請收回耕地同一或鄰近地段內之自耕地土地【包含彰化市平和段484地號土地（下稱平和段484地號土地）、燕霧段945地號土地、鹿港鎮洋厝段673地號（下稱洋厝段673地號土地），或合稱3筆鄰近自耕地】所有權狀影本及土地使用分區證明與第一類謄本、身分證正本等文件，符合109年工作手冊第捌、三之規定。被告依內政部90年5月9日台內地字第9064901號函釋意旨，依參加人提出之自任耕作切結書，認定參加人具自任耕作能力，並無違誤。

⑵參加人復提出3筆鄰近自耕地委託戴忠河代耕及由其子吳瀛欽實地耕作使用之照片，以佐證參加人能自任耕作及作農業使用之事實證據，符合「自任耕作」之能力要件。

2.參加人以「為擴大家庭農場經營規模」為由申請收回系爭土地，符合減租條例第19條第2項規定：

⑴減租條例對於第19條第2項所指「家庭農場」，並未有定義性規定，惟該條項之增訂係配合農地改革，乃規定出租人如能自任耕作，並另有自耕地且同時為擴大經營規模者，對其出租耕地收回自耕，可不受減租條例第19條原訂「出租人所有收益足以維持一家生活者」之限制，以鼓勵出租人擴大家庭農場經營之規模，立法意旨並無以「家庭農場」之概念限制出租人收回自耕之意思。又農業發展條例第3條第4款關於「家庭農場」之定義，係就該條例用辭之立法解釋，而有其適用之對象，因農業發展條例立法之規範目的與減租條例，並不相同，故於解釋減租條例第19條第2項「擴大家庭農場經營規模

」時，尚不得援引農業發展條例第3條第4款「家庭農場」之定義，作為解釋依據。是出租人於租約期滿時，在擬收回自耕地同一地段或鄰近地段內，已有從事農作之自耕地，且收回出租地係供自耕之用，而有擴大農業經營規模之計畫，即與減租條例第19條第2項規定要件相當。

⑵依參加人提出與申請收回系爭耕地同一或鄰近地段內之3筆鄰近自耕地作農業使用之證據，可證參加人在擬收回系爭土地同一地段或鄰近地段內，確實有從事農作之自耕地，並有實際從事農業使用。

⑶依內政部89年8月3日台內地字第8908828函釋意旨及109年工作手冊之規定，出租人為擴大家庭農場經營規模，得申請收回與其自耕地同一或鄰近地段內之出租耕地自耕，而其申請收回之出租耕地與自耕地間之距離應以未超過15公里為限。參加人所有之3筆鄰近自耕地之土地使用分區使用地類別分別為特定區計畫農業區、花壇都市計畫農業區及一般農業區農牧用地，均為依都市計畫法編定為農業區或依區域計畫法編定之農牧用地之土地。而平和段484地號土地與系爭耕地為同一地段之耕地，經被告以國土測繪中心圖資服務雲網站量測工具量得與兩者間距離為139.37公尺，另2筆土地經量得與系爭耕地距離分別為7.55公里及11.12公里，均未超過15公里，符合上開規定，且依該網站查詢系爭耕地與3筆鄰近自耕地均作農業使用，符合減租條例第19條第2項規定。

3.參加人收回系爭耕地自排，不會導致原告失其家庭生活依據：

⑴依原告提出之「108生活費用明細表」及戶籍謄本所示，其家庭成員為原告及其子2人。其中就收入部分，經計算原告108年營利所得3,353元、承租其他耕地之第一期及第二期所得分別為7,198元、22,491元，領有勞

退金234,522元、老人津貼1,500元、敬老禮金6,000元，計275,064元；而其子108年有薪資及營利所得727,422元，原告及其子於108年全年所得共計1,002,486元。

⑵就原告及其同一戶內之直系親屬全年生活費用之計算標準，依台灣省最低生活費每月12,388元核計，共297,312元（計算式：12,388×12×2）。又原告另支出房租108,000元、醫療費用37,336元、保險費4,992元，其子支出醫療費15,800元、保險費18,072元，共計原告與子全年支出為481,512元。

⑶原告所提出其他諸如電話費10,206元、水電施工費106,000元、水費2,181元、機車修車費2,520元、冷氣機費用19,000元、農事支出7,372元、及原告之子支出之電信費5,988元，共計153,267元，被告審核後認具生活必要性，亦同意核計為必要生活費用支出。

⑷至於原告提出之其他支出費用則屬提升生活舒適性或便利性之費用，非屬必要生活費用。而其子支出複方藥材、活細胞營養劑、活化細胞整脊床、淸騰商品等費用，因原告並未提出診斷證明或醫囑以佐證屬醫療必要費用，故被告難以認列為生活必要支出費用。

⑸是以，被告依109年工作手冊之規定，經實質審核參加人及原告提出之相關資料後，計算出原告及其子之108年全年收入為1,002,486元，全年必要生活支出為634,779元，收支相抵後，尚有367,707元，實難認定參加人收回系爭土地後會導致原告失其家庭生活依據情事，被告作成原處分，於法並無違誤等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、參加人陳述要旨：

㈠參加人能自任耕作：

1.參加人除持有系爭耕地外，尚包含3筆鄰近自耕地：

⑴就平和段484地號土地部分：該筆土地原為參加人父親吳充第所有，吳充第死亡後，由參加人在內之4名子女（即參加人、吳安國、吳安民、吳關關)共同繼承，嗣於106年吳安國死亡後，即由參加人及吳安民、吳關關共同繼承，吳安民、吳關關再於109年6月15日將其等所有權應有部分贈與參加人，至此，參加人即為平和段484地號土地之單獨所有權人。平和段484地號土地上原存有與承租人即訴外人廖火木之三七五租約，因廖火木未自任耕作，被告遂於109年11月17日發函准予撤銷，是參加人自該日起即將平和段484地號土地收回。

⑵就燕霧段945地號土地部分：參加人於109年11月27日購入燕霧段945地號土地應有部分400分之29，並於同年12月18日登記取得所有權。

⑶就洋厝段673號土地部分：參加人於109年9月16日購入洋厝段673地號土地，並於同年月28日登記取得所有權。

2.前開3筆鄰近自有耕地均在參加人實力支配下自行耕作；況參加人業已提出3筆鄰近自有耕地之農業使用證明書及農作物之照片、委託戴忠河代耕之協議書、販賣農作物之收據等資料，依最高法院88年度台上字第495號民事判決意旨，可證參加人確有於前開3筆鄰近自有耕地自任耕作事實。

3.依最高行政法院100年度判字第1663號判決及101年度裁字第955號裁定意旨，參加人有無自耕能力與參加人是否有親自耕作之事實無涉，縱參加人並未親自實施耕作，只要有以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，即可認定有自任耕作能力。參加人確有委託第三人戴忠河於燕霧段945地號土地代耕，且未放棄3筆鄰近自耕地之經營管理權，顯見參加人確有於3筆鄰近自有耕地自任耕作之主觀意願及客觀可能性，符合減租條例第19條第1項第1款之自任耕作要件。

4.反觀原告已高齡76歲，且患有關節炎，其子為公務員並患癌症，其2人均無自己從事耕作之可能，尚得以委託第三人黃義悌代耕為據，主張有自任耕作，而參加人身體健康且與領有農保、從事農業生產之彰化青年農夫兒子共同居住一處、共同經營農事生產，並委由戴忠河代耕，為何不能被認定爲有自任耕作之事實。況減租條例第19條第1項第1款並無「須『專任』耕作」之規定，原告徒以參加人為牙醫師為由抗辯參加人未自任耕作，顯係增加法律所無之限制，恣意擴張法律條文規定之解釋，於法無據。

5.參加人確有於110年1月21日申請收回自耕前即在3筆鄰近自有耕地耕作之事實：

⑴就平和段484地號土地部分：參加人於109年11月17日收回後，即於同年月27日就該土地進行田間管理，包括裝設田間之給水管路、環境清潔維護、雜草清除、垃圾雜物清除、田埂維護等有利農務之前置動作，後續參加人之子更於該土地上安裝新監視器，以利對該筆土地之管控。參加人於109年12月上旬割完稻子後，旋即於109年12月14日進行整地、淹田水。因泥土泡在水裡，可使土壤內的蟲卵、蟲害、雜草草根種子等因缺氣死亡，後續可再種植綠肥植物以維持地力、改變土壤裡的有機物質與微生物量，進而提升農作物產量以利農事，又於110年1月5日購買龍蒿種子、於110年1月10日播撒綠肥種子，至110年3月1日時已可見龍蒿綠肥成長鋪蓋整片田地。

⑵就燕霧段945地號土地部分：參加人於取得該筆土地應有部分所有權前，該筆土地原即係種植稻米，前手亦委由戴忠河代耕，參加人於109年12月18日取得該筆土地應有部分所有權後，便繼續委由戴忠河耕作，並約定一年支付戴忠河2,000元作為代耕報酬，然該筆土地之農務經營權屬於參加人，僅參加人可決定種植方式或休耕與否，依本院104年度訴字第461號判決意旨，委託代耕

者亦可認定屬自任耕作，足證參加人確有於該筆土地自任耕作之情，亦有戴忠河於113年10月22日本院開庭時所為之證述可佐，依最高行政法院100年度判字第1663號判決、101年度裁字第955號裁定意旨，即可作為認定參加人確實具有自任耕作能力之判斷標準。戴忠河固證稱於參加人與其簽定代耕協議書，即109年12月18日時該期稻作已經收完了，要到隔年大概2、3月時始會再次插秧云云，然依一般農作實務，於前一期稻作收割至下一期播種插秧前之期間仍有許多農事尚須進行，例如：育苗、打田、淹田水、整地、翻上、曝疆、苗床消毒等等前期作業，倘係預計將於3月插秧者，第一階段打田之作業時間即會落在前幾個月之12月、1月間，緊接著還有細打、翻草、淹田水等等作業流程，並非一到2、3月就可馬上插秧，益證戴忠河所稱要到2、3月才會插秧並非係2、3月始開始代耕，在此之前仍有許多農事準備作業需進行，是參加人與戴忠河簽訂之代耕協議書並非直至000年0○0月始發生代耕之事實，而係自簽訂代耕協議書時即發生效力，且確有實際代耕。參加人確有委託代耕之能力，且對燕霧段945地號土地應有部分仍保有經營權，足證參加人亦有於燕霧段945地號土地上自任耕作。

⑶就洋厝段673地號土地部分：參加人陸續於109年9月28日、10月19日、11月23日進行拔草、清除垃圾、除蟲害、澆水土壤水分管理、施肥等田間管理工作，且因先前尚不太清楚土壤狀況，導致種植失敗，參加人與兒子遂再買入15顆不同品種之芭樂進行種植，而於112年11月13日時已有長成。

㈡系爭耕地與參加人所有之3筆鄰近自耕地位於同一或鄰近地段：

依內政部89年8月3日台內地字第8908828號函示，減租條例第19條第2項所稱鄰近地段以出租人要求收回之出租耕地與

其自耕地距離未超過15公里者為限。參加人所有之平和段484地號土地之土地使用分區使用地類別為高速公路彰化交流道附近特定區計畫農業區；燕霧段945地號土地之土地使用分區使用地類別為花壇都市計畫農業區；洋厝段673地號土地之土地使用分區使用地類別為一般農業區農牧用地，均為依都市計畫法編定為農業區或依區域計畫法編定之農牧用地之土地。又平和段484地號土地與系爭耕地位於同一區段，距離53.45公尺，燕霧段945地號土地及洋厝段673地號土地與系爭土地之距離分別為6.44公里、8.41公里，均未逾15公里，足見參加人所有之4筆土地均屬耕地，且均位於同一或鄰近地段，符合減租條例之規定。且縱參加人僅持有燕霧段945地號土地應有部分之所有權，亦無礙於該筆土地確屬與系爭土地位於鄰近地段之自耕地之認定。

㈢原告不會因參加人收回耕地，致失家庭生活依據：

此要件之判斷及審認權限為被告所有，是參加人就此部分之意見同被告之答辯。從而，被告准予參加人將系爭耕地收回自耕之決定並無違法或不當等語，並聲明駁回原告之訴。

五、本院判斷：

㈠前提事實：

前揭事實概要所載事實，為兩造所不爭執，並分別有系爭租約、參加人110年1月21日「私有耕地租約期滿收回耕地自耕申請書」（擴大家庭農場規模）、原告110年2月1日「私有耕地租約期滿續訂租約申請書」、原處分、訴願決定等各項證據資料影本存卷可查（見本院卷一第23至42頁、第83至89頁、第147至158頁、第277至281頁），堪認為真實。

㈡按減租條例第19條第1項及第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。」是於耕地租約期滿，出租人申請終止租約收回自耕，而承租人亦申請繼續承租時，倘能符合：1.出租人無不能自任耕作之情事，2.出租人係為擴大家庭農場經營規模，3.其自耕地與欲收回之耕地位於同一或鄰近地段內，及4.不會因收回耕地致承租人失其家庭生活依據等要件，即得收回自耕。

㈢次按109年工作手冊「玖、審查三、審核標準」規定：「㈠出租人申請收回自耕，承租人申請續訂租約【雙方皆有申請】1、承租人仍繼續耕作，而出租人有減租條例第19條第1項第1款及第2款情形之一者，應准承租人續訂租約，審核標準如下：……⑵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，依具體事件實質審查認定。為便利基層執行審查認定，得由申請人自行切結為之……⑶……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。⑷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。……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新臺幣（以下同）2萬3,100元／月（註：勞動部107年9月5日勞動條2字第1070131233號公告修正發布，並自中華民國108年1月1日生效）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：……E、出、承租農民與其配偶領取之老年農民福利津貼或其他社會福利津貼，屬於收益性質，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。⑸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。……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、臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市及高雄市最低生活費（如下表），核計其生活費用。……臺灣省1萬2,388元／月……⑹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。……4、依減租條例第19條第2項規定，出租人為擴大家庭農場經營規模，且無減租條例第19條第1項第1款、第3款情形之一者，並依同條例第17條第2項第1款、第2款規定補償承租人後，准予收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受第19條第1項第2款規定限制。審核標準如下：⑴第1階段審查：……A、符合減租條例第19條第1項第1款及第3款規定。B、符合下列減租條例第19條第2項之『耕地』及『自耕地』規定。甲、所稱『耕地』及『自耕地』之認定方式如下：Ⅰ、依都市計畫法編為農業區……Ⅱ、依區域計畫法編定之農牧用地……乙、「自耕地之認定」應以出租人所有者為限……丙、所稱『鄰近地段』係指出租人要求收回之出租耕地與其自耕地之距離未超過15公里，審核距離是否超過15公里時，可考量兩地間地形變化、交通路線可及性、交通運輸之便捷性，並衡酌租佃雙方權益後，依個案情形以適當之距離量測工具或方式予以計算最短距離並加以審認之……」（見本院卷二第186至194頁）。上

述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，所訂立之行政規則，作為統一認定事實之基準，俾免不同下級機關因標準不一，以致認定歧異，核其內容，業已兼顧實際存在事實之認定及難以調查事實之推定，並對出租人及承租人適用相同標準，並未違反減租條例第19條規定之意旨，自得作為被告認定事實之參考。惟其既屬與認定事實有關之行政規則，即非固定不變之金額標準，仍應斟酌各別農家具體收支情形或其他特殊狀況，審酌耕地收回後是否實際對承租人發生困窘狀況，以切近實際，而符公允（最高行政法院103年度判字第38號判決意旨參照）。是主管機關審核家庭收支情形並資為判斷承租人是否因出租人為擴大家庭農場經營規模收回耕地而失其家庭生活依據時，除得以工作手冊所定計算標準核計認定外，於有其他具體證據可資證明時，仍應參據該等證據核實認定，以符減租條例第19條規定之意旨(最高行政法院106年度判字第506號判決意旨參照)。

㈣參加人並無不能自任耕作之情事：

1.按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，業經司法院釋字第580號解釋在案。是以減租條例第19條第1項第1款所稱之「能自任耕作」，實指「將來對收回土地自任耕作」之客觀可能性及主觀意願，與其是否已有親自耕作之事實無涉，只要出租人有以農業科技及企業化經營之自行耕作或委託代耕之能力，且有意願，即可認定其有自任耕作之能力，又因尚未實際發生而具未來性，尚非不得以切結書為證。

2.經查，參加人於申請時業已提出自任耕作切結書，切結其能自任耕作，若有虛偽不實，願負一切法律責任，並同意由公所逕行回復租約登記等語（見本院卷第149頁），合於工作手冊之規定，亦無其他反證足以證明參加人不具有為農業科技化及企業化經營之自行耕作或委託代耕之能力

，則被告據以認定參加人能自任耕作，核屬有據。

㈤參加人在申請收回系爭耕地時，已有從事農作之自耕地，為擴大家庭農場經營規模而申請收回自耕：

1.按減租條例第19條第2項之增訂，係配合第2階段農地改革，規定出租人如能自任耕作，並另有自耕地且同時為擴大其經營規模者，對其出租耕地收回自耕，可不受該條例第19條原訂「出租人所有收益足以維持一家生活者」之限制，放寬對於出租人財產權之限制，使耕地之出租不致形同剝奪耕地出租人之土地所有權（司法院第580號解釋理由書參照）。是出租人於租約期滿時，在擬收回自耕地同一地段或鄰近地段內，已有從事農作之自耕地，且收回出租地係供自耕之用，而有擴大農業經營規模之計畫，即與減租條例第19條第2項規定要件相當(最高行政法院106年度判字第613號、106年度判字第172號、106年度判字第591號、106年度判字第446號及107年度判字第436號判決意旨參照)。

2.經查，參加人據以申請收回系爭耕地之自耕地為平和段484地號、洋厝段673地號及燕霧段945地號土地，有參加人110年1月21日「私有耕地租約期滿收回耕地自耕申請書」（擴大家庭農場規模）在卷可參（見本院卷一第147頁）。其中就平和段484地號土地部分，原存有與承租人即訴外人廖火木之三七五租約，因廖火木未自任耕作，經被告於109年11月17日發函准予撤銷，參加人自該日起將平和段484地號土地收回，於同年月27日前裝設田間之給水管路，並於109年12月上旬收割稻作後，於109年12月14日前進行整地、淹田水，又於110年1月5日購買龍蒿種子後播撒綠肥種子，至110年3月1日時已可見龍蒿綠肥成長鋪蓋整片田地等情，有被告109年11月17日彰市民政字第10900047145號函、現場照片、水電工程行收據、農民出售農產物收據等在卷可參（見本院卷二第299至313頁）。另就洋厝段673地號土地部分，參加人係於109年9月16日購入，

並於同年月28日登記取得所有權，於取得所有權後即陸續於109年9月28日、10月19日、11月23日進行拔草等田間管理工作，並於109年10月19日買入15棵芭樂進行種植，而於112年11月13日時已有長成等情，有土地登記謄本、現場照片及農民出售農產物收據等在卷可參（分見本院卷一第157頁、第180頁，本院卷二第315至321頁）。足認就平和段484地號及洋厝段673地號土地部分，於參加人申請收回系爭耕地時，確均屬參加人已有從事農作之自耕地。

3.至就燕霧段945地號土地部分，參加人雖主張係委託戴忠河代耕，並提出委託代耕協議書為據（見本院卷一第173頁）。惟按依農業發展條例第3條第15款規定，所謂委託代耕係指自行經營之家庭農場，僅將其農場生產過程之部分或全部作業，委託他人代為實施，苟出租人係將其所有耕地，委由他人全權處理（非僅就生產部分委由他人處理），而未對於耕地之經營有實際之參與，如就家庭農場之生產內容、所生產作物之銷售對象、價格等重要事項不參與決定，則難謂有「從事農業經營」。查參加人係於109年11月27日購入燕霧段945地號土地應有部分400分之29，並於同年12月18日登記取得所有權，且與其他共有人間並未訂有分管協議等情，有土地登記第一類謄本存卷可參，並據參加人訴代於本院準備程序中陳述無訛（見本院卷一第155頁，本院卷二第134頁）。又參加人自稱於取得該筆土地應有部分所有權前，該筆土地原即係均委託戴忠河代為耕作種植稻米，前手亦委由戴忠河代耕，參加人於取得應有部分所有權後，便繼續委由戴忠河耕作等語（見本院卷二第148頁）。而證人戴忠河於本院結證稱：燕霧段945地號土地早在伊父親時就已由伊及父親耕作，就伊所知該筆土地的共有人很多，都沒有在耕作，原本只有一個阿婆在耕作，阿婆沒辦法耕作後就叫伊的父親去耕作。一直以來耕作的模式都是由伊負責耕作成本，包括肥料、秧苗、雇工收割等，稻作收成也全部歸伊所有，也不需支

付地主租金。在伊幫別人耕作的土地中只有參加人是委託代耕，當時是參加人來找伊，約定就參加人持分土地上種植作物或休耕與否由參加人決定，伊只是賺參加人工錢，參加人一年會給伊2000元的工錢，另外收成後伊也會依參加人的持分計算，扣除相關成本後給參加人2000元，差不多就打平，沒有賺錢，耕作的支出費用不用給參加人看，伊跟參加人之間也沒有算得很清楚，伊和參加人的合作模式是參加人要求的，與伊向地主承租土地種植沒有不同，但伊跟其他地主沒有像這樣簽訂契約等語（見本院卷第329至330頁，同本院卷第343頁、第345頁）。依諸證人戴忠河所述，參加人與其之間為委託代耕關係，而與其他地主僅係單純出租耕地不同之處，主要在於雙方有簽立委託代耕協議書，其他地主則無，且有約定就參加人持分土地上種植作物或休耕與否由參加人決定，以及其僅係單純領參加人工錢，收成則歸參加人所有等。然委託代耕協議書僅具書面形式，雙方之法律關係定性仍應視交易之實際內容予以決定，況且參加人自述係延續前手委託戴忠河代耕之模式繼續委託戴忠河耕作，惟依戴忠河之證述其並不曾與燕霧段945地號土地其他共有人甚至其他土地所有權人訂定委託代耕契約，自難認參加人與戴忠河間之關係與其餘共有人或土地所有權人僅單純提供土地供戴忠河耕作有所差異。再者，參酌參加人就燕霧段945地號土地僅有應有部分400分之29，且無分管契約之約定，顯難認參加人就燕霧段945地號土地之特定部分具有排他的使用管領權限，有關戴忠河與參加人約定就參加人「持分土地」上種植作物或休耕與否由參加人決定部分，顯屬無從實現。此外，證人戴忠河雖證稱單純領參加人工錢，收成則歸參加人所有，惟其亦同時證稱參加人給付之工錢與其每年交給參加人的收益差不多打平，參加人也不會看相關的費用明細，耕作的支出費用不用給參加人看，足認參加人對於燕霧段945地號土地之經營並無實際參與，其與戴忠河間尚

非成立委託代耕關係，則就燕霧段945地號土地尚不能認係參加人欲擴大家庭農場經營規模之自耕地。

4.惟減租條例第19條第2項對於為擴大家庭農場經營規模之自耕地並無面積及持分之限制規定，就平和段484地號及洋厝段673地號土地部分於參加人申請收回系爭耕地時，均屬參加人已有從事農作之自耕地，已如前述，則縱使剔除燕霧段945地號土地，參加人仍已符合擴大家庭農場經營規模之要件。

㈥參加人之自耕地與系爭耕地位於同一或鄰近地段內：

1.經查參加人提出據以申請收回系爭耕地之平和段484地號自耕地之土地使用分區使用地類別為高速公路彰化交流道附近特定區計畫農業區；洋厝段673地號自耕地之土地使用分區使用地類別為一般農業區農牧用地，均為參加人所有且係依都市計畫法編定為農業區或依區域計畫法編定之農牧用地之土地。又平和段484地號土地與系爭耕地位於同一區段，經以國土測繪中心圖資服務雲網站量測工具量得兩者之間為距離53.45公尺，洋厝段673地號土地與系爭土地之距離為8.41公里等情，有平和段484地號、洋厝段673地號土地之使用分區證明書、土地登記第一類謄本及內政部國土測繪中心國土測繪服務雲網站量測資料附卷可稽（分見本院卷一第151至152頁、第157頁，本院卷二第107、111頁），已符合工作手冊所稱自耕地之使用編定及使用地類別，所有權屬以及鄰近地段與申請收回之耕地未超過15公里之要件。

2.原告雖主張被告未實地勘查並測量云云。惟被告於審核鄰近地段之距離是否超過15公里時，本得依個案情形以適當之距離量測工具或方式予以計算，被告以內政部國土測繪中心網站為距離之量測，屬合理且可資信賴之調查方式之一，故縱被告未實地測量，亦難認即違背職權調查義務，原告此部分之主張，尚難憑採。

㈦本件不會因收回耕地致原告失其家庭生活依據：

1.參照前揭最高行政法院103年度判字第38號及106年度判字第506號判決意旨，工作手冊係屬與認定事實有關之行政規則，即非固定不變，仍應斟酌各別農家具體收支情形或其他特殊狀況，審酌耕地收回後是否實際對承租人發生困窘狀況，除得以工作手冊所定計算標準核計認定外，於有其他具體證據可資證明時，仍應參據該等證據核實認定。

2.經核：

⑴有關家庭成員部分，依原告提供之000年全年生活費用明細表及戶籍謄本所示（見本院卷一第319頁、第337頁），應可認定其家庭成員包含原告及其子共2人，故應以此2人之全年收益及支出為計算基準，如收益減去支出為正數，表示足以維持一家生活；如為負數，表示不足維持一家生活。

⑵有關收入部分，原告於108年度計有營利所得3,353元，承租其他耕地第一期及第二期所得7,198元及2萬2,491元，並領有勞保退休金23萬4,522元、老人津貼1,500元及敬老禮金6,000元；其子於108年度則有薪資及營利所得共計72萬7,422元，此有108年度綜合所得稅各類資料所得清單、存摺明細及承租人收益情形訪談筆錄資為佐證（分見本院卷一第321至322頁、第324至325頁、第405至410頁），故原告家戶收入總計為100萬2,468元。

⑶有關支出部分：

a.依上開判決意旨及工作手冊規定可知，主管機關於計算承租人支出之生活費用時，除以工作手冊所定標準（最低生活費、醫藥及生育費用、房租、保險費用、災害損失)核計認定外，於有其他具體證據可資證明有其他支出時，亦得依據該等證據核實認定。惟並非各類支出均全數加以列計，而應視各該支出是否具有「生活必要性」，亦即該等支出應屬為維持基本生活品質所必須且有通常性或急迫性之必要生活費用方得加以採計，以避免承租人藉由不當或非生活必要之花

費造成支出之增加，方能契合減租條例第19條第3款係為防止耕地收回後會對承租人之生活發生困窘狀況而加以保障之立法目的，並謀求承租人與出租人雙方間權益之衡平。

b. 依工作手冊規定，108年度承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親之全年生活費用部分，原則上係以公告最低生活費(1萬2,388元/月)，核計其生活費用，故其生活費用總額合計為29萬7,312元(1萬2,388元x12個月x2人)。又原告尚有房租支出10萬8,000元、醫療費用支出合計3萬7,336元及保險費用支出4,992元(農保936元+健保4,056元)；原告之子則有醫療費用支出合計1萬5,800元及保險費用支出18,072元(公保9,120元+健保8,952元)，有相關房租證明、醫療費用及保險支出證明暨承租人收益情形訪談筆錄資為佐證（見本院卷一第339頁、第341至342頁、第344至347頁、第400至401頁、第406頁、第408至409頁），上開支出共計48萬1,512元。

c. 關於原告主張之其他支出費用部分，有關中華電信市話費用10,206元、水電施工費用10萬6,000元、水費2,181元、機車修理費2,520元、冷氣機費用1萬9,000元、農事支出7,372元及原告之子電信費用5,988元，共計15萬3,267元，有相關支出憑證在卷可參（見本院卷一第372至375頁、第376至377頁、第384至387頁、第402至403頁），經被告審認均具生活必要性而加以核計，尚屬可採。

d. 至就原告主張之亞太電信手機電信費5,596元、中華電信數據機費3,980元、廚櫃相關費用95,000元、東森購物費用5,798元等支出，查各該費用均為提升生活舒適性、便利性之支出，自非屬必要之生活費用，是被告不予核計，尚無違誤。又關於原告前列家戶購買複方藥材13萬5,840元、活化細胞營養劑10萬8,000

元、活化細胞整脊床13萬8,000元、淯騰商品（豆元）13萬元等支出部分，原告並未檢具全民健康保險特約醫院及診所開立之單據為憑，且保健食品、整脊床或中藥漢方等尚無客觀標準可認定係屬維持生活之必要支出，難認未支出該費用與無法維持生活之情形有當然關聯性。是被告經審認後而不予核計，亦無違誤。

⑷綜上，原告家戶收入總額100萬2,468元，扣除生活費用總額63萬4,779元，其收支相減後之數據經計算後為36萬7,707元，係為正數。從而，被告審認參加人收回耕地不會導致原告失其家庭生活依據，依法自無違誤。

六、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告作成原處分認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦核無不合。從而，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，並聲明求為判命被告應就系爭申請案件作成准予原告續訂系爭租約之行政處分，自不能准許。

七、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，核與判決結論不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

八、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　14　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　陳怡君

法官　黃司熒

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　　114　　年　　5　　月　　14　　日

書記官　詹靜宜