

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

114年度原訴字第2號

115年4月29日辯論終結

原告 劉金賜

訴訟代理人 陳國華 律師

蕭馨怡 律師

被告 南投縣仁愛鄉公所

代表人 江子信

訴訟代理人 周春霖 律師

複代理人 周美瑩 律師

上列當事人間原住民保留地事件，原告不服南投縣政府中華民國114年5月14日府行救字第1140083089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

一、事實概要：

(一)原告前於民國76年間，本於平地人民身分依廢止前臺灣省山地保留地管理辦法第35條規定（80年4月10日廢止），申請承租國有、面積6,150平方公尺、使用地類別為森林區農牧用地之坐落南投縣仁愛鄉松崗段51地號原住民保留地（下稱系爭土地），經層報改制前臺灣省政府民政廳以76年4月11日民四字第11392號函（下稱76年4月11日函）予核准後，由南投縣政府以76年4月17日（76）投府民山字第35041號函（下稱76年4月17日函）轉被告執行承租程序，兩造即於76年12月29日簽訂臺灣省山地保留地租賃契約在案。

(二)原告歷經多次接續承租後，最近一次復於111年11月15日依現行原住民保留地開發管理辦法第28條第1項規定申請續

01 租，經○○縣○○鄉111年12月份土地權利審查委員會審議
02 通過及被告112年1月19日府授原產字第1120023515號函（下
03 稱112年1月19日函）同意備查，而由被告以112年2月17日仁
04 鄉土農字第1120003857號函（下稱前處分）准予原告自112
05 年1月1日起至117年12月31日止續租系爭土地6年，並於112
06 年2月24日簽訂原住民保留地租賃契約（下稱系爭租賃契
07 約）。

08 (三)嗣因具原住民身分之訴外人何詩文（下稱何詩文）於113年2
09 月29日申請無償取得系爭土地，經被告會同原告、何詩文於
10 113年3月8日實地勘查結果，發現原告實際耕作位置為坐落
11 南投縣松岡段61地號土地（下稱61地號土地），並非系爭土
12 地。歷經多次土地糾紛調處未果，最終經南投縣政府於113
13 年8月20日召開土地糾紛調處會議，決議認定原告未使用系
14 爭土地，違反原住民保留地開發管理辦法第28條第1項規定
15 及租賃契約第8條第5款約定。被告乃據作成113年9月2日仁
16 鄉土農字第1130026206號函（下稱原處分）撤銷前處分（原處
17 分誤繕前處分作成日期為112年12月18日），並終止兩造間
18 系爭租賃契約。原告不服，提起訴願，經南投縣政府以114
19 年5月14日府行救字第1140083089號訴願決定（下稱訴願決
20 定）駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

21 二、原告起訴主張及聲明：

22 (一)主張要旨：

23 1.原告未違反原住民保留地開發管理辦法第28條第1項及原
24 住民保留地租賃契約第8條第5款等法定續租要件之規定及
25 系爭租賃契約，被告以原處分撤銷前處分之認事用法有
26 誤：

27 (1)原告自76年起向被告承租系爭土地，因承租時未經鑑界
28 確認界址，故依土地現況及前手耕作範圍接續耕作，事
29 後方知遭人占用。原告主觀上一直認定實際耕作的範圍
30 即為系爭土地全部，直至112年8月申請農災補助，經空
31 拍圖審視後，始發覺實際耕作範圍包含系爭土地「部

分」面積及相鄰之61地號，且系爭土地其餘面積已遭訴外人董安弘及其前手無權占用。

(2)原告與被告締結之歷次租約均為期6年，依歷年航照圖、國土測繪圖資服務雲查詢結果及地籍圖比對，從甲證7紅色圖標標示之土地為系爭土地，而61地號土地即為原告訴訟代理人於115年3月10日準備程序以螢光筆標示於甲證5之範圍，由該等航照圖以觀，系爭土地與61地號土地相鄰，且由兩地航照圖所示之顏色及形狀，可見原告耕作範圍除61地號土地外，亦包含該地左方之系爭土地部分面積，足見原告除了誤耕61地號土地外，確實也包含系爭土地左方的部分面積。原告確有「繼續自耕」系爭土地部分面積的客觀事實，而非「明知界址而不為經營」。事實上，原告在知悉系爭土地遭占用後，曾立即要求占用人董安弘返還，並於113年3月申請調處、同年7月提起民事訴訟（南投地方法院113年度原訴字第19號）訴請拆屋還地，顯見原告自始即有繼續自耕、自用之意思。至原告於113年3月及6月提交的說明書與陳述書，雖記載「51地號由董先生占用」，然這僅是為聲請調處而簡要說明遭占用之大要，未詳述自己仍耕作部分面積的細節，不能僅憑該文書即逕認原告完全未耕作。

(3)參酌耕地三七五減租條例第16條法理，原住民保留地開發管理辦法第28條第1項之「自耕」或「未繼續自耕」，應指承租人將土地轉租、借與或交換耕作等「積極行為」。本件原告係因當初未鑑界導致誤耕，並未擅自將系爭土地全部或一部轉租、讓與他人頂替或設定負擔。足見系爭土地遭占用並非原告積極行為所致，故原告並未積極違反租約第8條第5款規定，被告未審酌此情逕行終止租約並撤銷前處分，確有違失。

2.被告撤銷准予續租之授益處分，違反行政程序法第117條但書及信賴保護原則：

01 (1)原告有信賴基礎：原告自76年起承租，經多次核准續租
02 在案。111年11月再次申請續租，亦獲被告作成准予續
03 租之行政處分。

04 (2)原告有信賴表現：原告因信賴被告之前處分，持續在實
05 際耕作之土地範圍（主觀認定為系爭土地全部）內耕作
06 使用，已作出相應之財產處置與生活規劃。

07 (3)原告之信賴值得保護：原告111年申請續租時，尚不知
08 悉土地遭占用，亦無任何詐欺、提供不正確資料或不完
09 全陳述等行政程序法第119條所列之「信賴不值得保
10 護」情事。

11 (4)原告之信賴利益顯大於撤銷處分所欲維護之公益：
12 原住民保留地開發管理辦法第28條第1項規定之立法目
13 的正是為保障舊法規狀態下，非原住民已租用保留地之
14 既得權利，本質上即為行政法上「信賴保護原則」的例
15 外明文。

16 (5)原告有信賴利益受損：原告為了取回遭占用的51地號土
17 地，聽從被告協調勸諭，無條件簽立切結書返還61地號
18 土地以利繼續務農。豈料被告事後竟撤銷51地號的續租
19 處分，導致原告依法應受保障的繼續承租權利嚴重受
20 損。

21 (6)原告長期信賴被告所為之授益處分，且其信賴利益顯然
22 大於被告撤銷處分所欲維護之公益。

23 (7)綜上，本件依行政程序法第117條但書規定，被告依法
24 不得撤銷該處分，訴願決定未予考量，顯有違誤。

25 (二)聲明：

26 1.原處分及訴願決定均撤銷。

27 2.訴訟費用由被告負擔。

28 三、被告答辯及聲明：

29 (一)答辯要旨：

30 1.原告未實際占有使用系爭土地，被告作成原處分撤銷被告
31 前處分並無違誤：

01 (1)原告歷次申請承租之土地為系爭土地，惟何詩文於113
02 年2月29日申請無償取得系爭土地，經被告於113年3月8
03 日派承辦人范德嫻、白筱雯、劉忠智會同原告及實際占
04 用人董安弘、申請所有權人何詩文實地勘查，結果為：
05 系爭土地上有工寮一棟、瓜類短期作物及通行道路，使
06 用人為董安弘，原告實際使用土地為61地號土地，非其
07 所申請租賃之系爭土地等情，原告亦無異議，有調查紀
08 錄表可稽。又由原告所提國土測繪圖資服務雲查詢結果
09 及系爭土地地籍圖謄本予以比對，原告確實耕作之土地
10 為61地號土地，與其在系爭土地糾紛案件中多次所陳
11 述：「使用為同段61地號，承租地51地號由他人董安弘
12 占用」、「本人使用61地號……51地號由無原住民身分
13 董先生占用」、「經貴所現地勘查本人一直誤耕作使用
14 松崗段61地號土地」等語相符。可見原告並無耕作系爭
15 土地，既未實際使用系爭土地，則其原訂租約即非合
16 法，則被告前處分乃係基於錯誤之事實認定，與原住民
17 保留地開發管理辦法第28條第1項規定不符，屬違法授
18 益行政處分，被告經由原告申請歷經113年3月25日、11
19 3年4月25日、113年6月25日、113年7月15日、113年8月
20 20日之調處不成後，依行政程序法第117條規定，作成
21 原處分予以撤銷，自無違誤。

22 (2)原告於被告處理本事件過程中，多次出具切結書聲明其
23 未占用51號土地，則原告究竟占用何號土地、何位置及
24 多少面積等均不明確，亦未經地政機關實地鑑測，則其
25 主張對系爭土地、61地號土地有實際占用之範圍，亦無
26 從確認。由於原告實際耕作之61地號土地上，已另有訴
27 外人白淑美所設定之地上權，倘若原告欲承租實際耕作
28 之61地號土地，需61地號土地符合原住民保留地開發管
29 理辦法第19條關於塗銷地上權之規定，由鄉（鎮、市、
30 區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會擬具審
31 查意見，報請直轄市、縣（市）主管機關核定後，囑託

01 土地所在地登記機關辦理塗銷登記後，再由原告提出承
02 租申請，經原住民保留地土地權利審查委員會審查通過
03 後，方可承租。而原告如欲承租其實際耕作之部分系爭
04 土地，則需經鄉鎮市區原住民保留地土地權利審查委員
05 會擬具審查意見，報請直轄市、縣（市）主管機關核定
06 後，方可承租。若法院認定原告就系爭土地、61地號兩
07 筆土地中其實際占用部分有租賃權，亦須待判決確定之
08 後，由被告交由上述委員會按程序辦理。

09 2.原告歷年來未於承租之系爭土地耕作使用，致未能符合申
10 請續租之法定要件，既於法定要件未合，即無所謂信賴保
11 護原則之適用。若原告主張依行政程序法第120條給予信
12 賴保護之補償，應由原告依法提出申請之後，再由鄉鎮市
13 區原住民保留地土地權利審查委員會加以審查後決定之。

14 (二)聲明：駁回原告之訴。

15 四、本院判斷：

16 (一)前提事實：

17 原告前依廢止前臺灣省山地保留地管理辦法第35條規定申請
18 承租系爭土地，經被告層報改制前臺灣省政府民政廳以76年
19 4月11日函核准後，由南投縣政府76年4月17日函轉被告辦理
20 後續簽訂租約事宜，兩造乃於76年12月29日簽訂首次「臺灣
21 省山地保留地租賃契約」；其後兩造於每6年租約屆滿後均
22 續訂租約，原告最近一次於111年11月15日依現行原住民保
23 留地開發管理辦法第28條第1項規定申請續租，復經○○縣
24 ○○鄉111年12月份土地權利審查委員會審議通過及被告112
25 年1月19日函同意備查，而由被告以前處分准予自112年1月1
26 日起至117年12月31日止續租系爭土地，並於112年2月24日
27 簽訂系爭租賃契約；嗣因原住民何詩文於113年2月29日申請
28 無償取得系爭土地，經被告於113年3月8日會同原告及何詩
29 文實地勘查原告並實際耕作土地並非系爭土地，而係毗鄰61
30 地號土地，經南投縣政府召開土地糾紛調處會議審議決議認
31 定原告有違反原住民保留地開發管理辦法第28條第1項規定

01 及租賃契約第8條第5款之情事，被告乃作成原處分將前處分
02 予以撤銷，復據訴願決定予以維持等情，有卷內76年12月29
03 日租賃契約(見原處分卷第2至5頁)、111年11月15日○○縣
04 ○○鄉辦理原住民保留地使(租)用申請單(見原處分卷第9
05 頁)、○○縣○○鄉111年12月份土地權利審查委員會會議紀
06 錄(見原處分卷第21至29頁)、被告112年1月19日府授原產字
07 第1120023515號函(見原處分卷第19頁)、被告前處分(見原
08 處分卷第31頁)、112年2月24日系爭租賃契約(見原處分卷第
09 37至40頁)、何詩文113年2月29日申請無償取得系爭土地所
10 有權之申請書(見原處分卷第45頁)、113年3月8日實地調查
11 紀錄表及照片(見原處分卷第115至120頁)、原告113年3月11
12 日土地糾紛調處聲請書(件原處分卷第125頁)、113年3月25
13 日被告土地糾紛調處會議紀錄表(見原處分卷第142頁)、113
14 年4月25日被告土地糾紛調處會議紀錄表(見原處分卷第145
15 頁)、113年6月25日被告土地糾紛調處會議紀錄表(見原處分
16 卷第148頁)、113年7月15日被告土地糾紛調處會議紀錄表
17 (見原處分卷第167至168頁)、113年8月20南投縣政府召開土
18 地糾紛調處會議紀錄(件原處分卷第174頁)、原處分(見本
19 院卷第21頁)、訴願決定(見本院卷第23至28頁)等件可
20 憑，堪予認定。

21 (二)按「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文
22 化。」「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參
23 與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社
24 會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定
25 之。……」憲法增修條文第10條第11項及第12項前段定有明
26 文。又「政府承認原住民族土地及自然資源權利。政府為辦
27 理原住民族土地之調查及處理，應設置原住民族土地調查及
28 處理委員會；其組織及相關事務，另以法律定之。原住民族
29 或原住民所有、使用之土地、海域，其回復、取得、處分、
30 計畫、管理及利用等事項，另以法律定之。」「(第1項)
31 政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公

有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應
諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關
利益。（第2項）政府或法令限制原住民族利用前項土地及
自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其
同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償
之。（第3項）前2項營利所得，應提撥一定比例納入原住
民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。（第4項）前3項有
關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃
設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制
所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」
原住民族基本法第20條、第21條亦定有明文。足見原住民保
留地之政策目的係為落實憲法對於原住民族經濟土地之保障
扶助及發展之基本國策，用於保障原住民生計及推行原住民
行政，係特別規劃專供原住民使用之國有土地。是以，原住
民保留地係供原住民族文化傳承及經濟生計所繫，除符合可
由非原住民使用之法定例外情形外，應以專供原住民使用為
原則。

(三)次按80年4月10日廢止前臺灣省山地保留地管理辦法第35條
第1項規定：「臺灣省政府（以下簡稱本府）為保障山地人
民土地使用，促進山地保留地合理利用，以安定山地人民生
活，發展山地經濟起見，特訂定本辦法。」原住民保留地開
發管理辦法（79年3月26日發布）第28條第1項規定：「非原
住民在本辦法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或自用
者，得繼續承租。」原住民保留地各種用地申請案授權事項
及申請作業須知第5點第1項規定：「依原住民保留地開發管
理辦法第二十八條第一項規定，非原住民在原住民保留地開
發管理辦法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或自用者，
得繼續租用之申請案件，由鄉（鎮、市、區）公所審查核
定。」原住民保留地相關業務標準作業程序第3點規定：
「前點各款之標準作業程序、流程圖及流程說明等內容，詳
如附件。」附件8「地方政府辦理租用原住民保留地繼續自

01 耕自用之流程說明」審查階段規定：「作業流程：公所初
02 審。步驟說明：……二、審查應注意事項如下：(一)申請人應
03 具「非原住民」身分，且為自然人。(二)申請人為原承租人或
04 其繼承人（三親等血親）。(三)申請案地於原住民保留地開發
05 管理辦法施行前經核准租用及完成訂約有案之土地。(四)申請
06 案地必須為自行耕作或自行經營使用（須實地查對是否完成
07 造林），且無違反原租賃契約之規定。……」可知非原住民
08 即平地人民於原住民保留地開發管理辦法79年3月26日發布
09 前，已依廢止前臺灣省山地保留地管理辦法第35條第1項規
10 定，以自耕、自用或供自住建築基地，而准予承租原住民保
11 留地者，於租約期滿時，並非當然發生續租之法律效果，尚
12 須向主管機關即鄉（鎮、市、區）公所提出申請續租，而經
13 審查確認有繼續自耕或自用之事實為要件，始得核准續租。

14 (四)經查：

- 15 1.原告於原住民保留地開發管理辦法施行前申請承租系爭土
16 地，經南投縣政府76年4月17日函暨臺灣省政府民政廳76
17 年4月11日函核准租用系爭土地，並經多次續租在案，業
18 如前述，觀諸卷附臺灣省山地保留地租賃契約及切結書
19 （見原處分卷第3至4頁）及仁愛鄉山地保留地租使用實測
20 圖（見原處分卷第5頁），該等租賃土地標示均為「松岡
21 段51地號土地」，足見原告向被告承租之標的為系爭土
22 地。
- 23 2.本件因具原住民身分之訴外人何詩文於113年2月29日申請
24 無償取得系爭土地，經被告會同原告、何詩文於113年3月
25 8日實地勘查結果，發現系爭土地之地上物現況為「工寮
26 一棟、隼人瓜（短期作物）及通行道路」，且實際使用人
27 為訴外人董安弘等節，有被告土地農業課人民申請案件送
28 辦單、訴外人何詩文113年2月29日申請無償取得系爭土地
29 所有權之申請書、被告審查表、何文明聲明切結書、土地
30 登記申請書、戶籍謄本、航照圖、何文明委託書、土地建
31 物查詢資料、何詩文切結書、土地使用(傳統淵源)證明書

等影本（見原處分卷第41至109頁）、被告辦理原住民保留地土地分配於113年3月8日實地調查紀錄表及照片影本（見原處分卷第115至120頁）在卷可稽，並有原告113年3月11日聲請土地糾紛調處聲請書所附說明（見原處分卷第125頁）、113年4月25日被告土地糾紛調處會議紀錄表（見原處分卷第145頁）、113年6月25日及7月15日被告土地糾紛調處會議議程（見原處分第148、167至168頁）在卷足參，復有原告所提國土測繪圖資服務雲列印資料可資佐憑（見本院卷第153頁），故本件原告實際耕作之位置為松岡段61地號土地，而非所承租之系爭土地，堪為認定。

3.原告雖主張：其耕作範圍及於系爭土地，藉以佐證有自任耕作之實。惟依卷附國土測繪圖資服務雲資料所示，原告於系爭土地之耕作範圍（即紅色斜線標示處）面積極微，客觀上顯屬耕作61地號土地時之越界誤用，要難認其有對系爭土地自任耕作之意思。復以原住民保留地實無將單筆土地割裂分塊承租之規範，原告前揭主張，核無足採。

4.是以，原告雖經被告作成前處分准予其申請續租系爭土地，然其申請續租時實際耕作之土地為毗鄰之61號土地，並非系爭土地，則被告所為前處分即屬基於錯誤之事實認定所為之違法授益行政處分。

(五)又按行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」第121條第1項規定：「第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。」準此，違法行政處分之撤銷，如對公益無重大危害，則縱使受益人有信賴該行政處分之表徵行為，且無行政程序法

第119條所列信賴不值得保護之情形，惟倘受益人之信賴利益非顯然大於撤銷所欲維護之公益者，原處分機關仍得依職權為全部之撤銷至明。所謂「撤銷原因」係指導致行政處分違法，而應予以撤銷之原因，包括認定事實及適用法規之瑕疵。故原處分機關以其作成之授益行政處分違法，自得於確實知曉有撤銷原因時起2年內，予以撤銷，惟須無行政程序法第117條但書所規定之情形。

(六)原告雖以上開情詞憑以主張被告以原處分撤銷前處分違反信賴保護原則，構成違法應予撤銷云云。惟查，被告作成前處分係載明准予原告續租系爭土地，有前處分在卷可稽，原告未經確定其承租土地之實際界址範圍，誤將毗鄰61地號土地當作系爭土地耕作，尚難認係因信賴前處分而耕作系爭土地；況且，揆諸原住民保留地開發管理辦法第28條第1項明定非原住民限於該辦法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或自用者，始得繼續承租之意旨，在於落實憲法保障原住民族集體文化與經濟生存之基本國策，實踐原住民族基本法第20條及第21條之規範旨趣，深具維護公共利益之目的，已詳如前述，則不具原住民身分必須符合法令特別規定之要件，始例外享有申請承租或續租特定原住民保留地之資格，主管機關並無裁量餘地。若違法准許不符該資格要件者承租原住民保留地，不只悖離法秩序，且牴觸創設原住民保留地之制度性保障，嚴重危害公共利益。是以，縱使原告因原處分受有信賴利益，被告依行政程序法第117條規定就違法之前處分行使撤銷權，非惟對公益無重大危害，且所維護之公益明顯大於原告因前處分所得之利益，則被告於查悉前處分有上開違法情事後之2年除斥期間內，作成原處分撤銷前處分，自屬適法有據。

五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可採。原處分認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請判決如前訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中華民國 115 年 5 月 20 日

審判長法官 蔡紹良

法官 陳怡君

法官 林學晴

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
(一)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。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當	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。

01

者，亦得為訴訟代理人。

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(一)、(二)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(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 115 年 5 月 20 日

03

書記官 詹靜宜