

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第481號

上 訴 人 彰化縣伸港鄉公所

代 表 人 黃永欽

訴訟代理人 許介民

參 加 人 黃明子

林宗卿

被 上 訴 人 陳世杰

上列當事人間耕地三七五租約事件，上訴人對於中華民國112年6月15日臺中高等行政法院111年度訴字第293號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺中高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

一、爭訟概要：

被上訴人就其所有坐落彰化縣○○鄉○○段（下同）1234地號土地，其中0.3885公頃（下稱系爭耕地）與訴外人林梓（於民國110年7月7日死亡）、參加人林宗卿訂有三七五租約（租約字號：彰○○字第60號，下稱系爭租約），租賃期間於109年12月31日屆滿。被上訴人於110年1月25日以擴大家庭農場經營規模為由，向上訴人申請收回系爭耕地自耕；林梓、參加人林宗卿則於同年2月1日向上訴人申請續訂租約。林梓死亡後，由參加人黃明子繼承申請租約變更登記，經上訴人以110年10月20日伸鄉民字第1100013039號函核定在案。上訴人計算參加人及其配偶與同一戶內之直系血親108年全年收支明細，全部收支合併計算相抵為負數，不足以支付全年度生活費用，核認被上訴人有耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第19條第1項第3款之情形，不得收回自耕，爰依同條例第20條、第5條規定，以111年3月25日伸鄉民字第1110003470號函（下稱原處分）准予承租人即參加人

01 自110年1月1日起至115年12月31日止續訂租約6年。被上訴  
02 人不服，循序向臺中高等行政法院（下稱原審）提起行政訴  
03 訟，並聲明：(1)訴願決定及原處分均撤銷；(2)上訴人應依被  
04 上訴人110年1月25日之申請，作成准予被上訴人收回系爭耕  
05 地之行政處分。經原審以111年度訴字第293號判決（下稱原  
06 判決）：(1)訴願決定及原處分均撤銷；(2)上訴人就被上訴人  
07 110年1月25日收回耕地申請案，應作成准由被上訴人收回系  
08 爭耕地之行政處分。上訴人不服，提起本件上訴，並聲明：  
09 (1)原判決廢棄；(2)被上訴人在第一審之訴駁回或發回原審。

10 二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及參加人之陳述均  
11 引用原判決所載。

12 三、原審撤銷訴願決定及原處分，並命上訴人就被上訴人110年1  
13 月25日收回耕地申請案，應作成准由被上訴人收回系爭耕地  
14 之行政處分，係以：

15 (一)被上訴人於訴願階段主張系爭耕地經承租人由南向北自行分  
16 前、中、後三區，臨○○路「前區」私設圍籬障礙，「圍籬  
17 後，中區」由林梓承租，「圍籬後，後區」休耕。而參加人  
18 到庭表示系爭耕地有分管，靠近1285地號土地有一條路約  
19 3、4米寬，系爭耕地靠近路部分由參加人林宗卿耕作，再上  
20 面是林梓耕作等語，可見參加人間對系爭耕地有分管契約，  
21 各自按分管約定就系爭耕地各自收益，故參加人是否有減租  
22 條例第19條第1項第3款「出租人因收回耕地，致承租人失其  
23 家庭生活依據者」情事，應分別觀之。

24 (二)內政部編定之「私有出租耕地109年底租約期滿處理工作手  
25 冊」（下稱109年底工作手冊）僅規定審核年度「所得收  
26 入」，完全不論承租人家內之「財產」價值狀況，難謂已適  
27 當評價「承租人之家庭生活依據」。從而，109年底工作手  
28 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  
29 租約之指引規範，但機關於辦理相關申請之審查時，自不能  
30 僅以該工作手冊所列為限，甚僅以承租人之訪談紀錄為據，  
31 而應當實質調查承租人實際之其他財產、收益情形，以核實

01 衡量其家庭經濟狀況是否合致減租條例第19條第1項第3款規  
02 定要件。

03 (三)無論由參加人108年之家內所得或財產情形觀察，系爭耕地  
04 收回後均不致使其等失其家庭生活依據，上訴人認定參加人  
05 將因被上訴人收回耕地而失其家庭生活依據，而以原處分核  
06 准參加人續訂租約並否准被上訴人收回耕地，應有違誤：

07 1.參加人黃明子部分：

08 (1)依原承租人林梓除戶戶籍資料可知，108年間其戶籍內  
09 有配偶即參加人黃明子、孫女林○慧、林○穎及寄居洪  
10 ○絹等4人，當中洪○絹非林梓之直系血親，亦非屬同  
11 居共財之人，不予列算；而孫女林○慧、林○穎2人於1  
12 08年間已就讀大學，分別在外租屋、住學校宿舍，係由  
13 其母即洪○絹負擔學費、住宿費及生活費，且洪○絹10  
14 8年度財產資料25筆價值約新臺幣（下同）639萬元，顯  
15 有相當資力足以扶養林○慧、林○穎2人；又林○慧於1  
16 08年間有工讀收入約20萬元。因此，林○慧、林○穎2  
17 人雖於林梓戶籍內且為同一戶內之直系血親，但應認無  
18 受林梓、參加人黃明子扶養事實，上訴人列入該2名孫  
19 女計算收支，顯有誤會；何況林○慧於108年5月21日成  
20 年，有工作能力，不待他人扶養。至林梓之次子林○榮  
21 雖有協助續訂系爭租約，但住居臺中市且已成家，有獨  
22 立經濟能力，與林梓間無同居共財，復無證據證明有經  
23 濟生活共通的事實，自無須列計林梓之家庭人口，故林  
24 梓戶內人口應僅以林梓、參加人黃明子2人列計。

25 (2)林梓及其配偶即參加人黃明子108年度未計入系爭耕地  
26 收益之其他總收入約188,315元（黃明子所得3,252元＋  
27 林梓老農津貼87,072元＋黃明子老農津貼87,072元＋黃  
28 明子國民年金2,616元＋黃明子自耕地5,000元＋黃明子  
29 休耕3,303元），減除其等於彰化縣最低生活費297,312  
30 元（12,388×12×2）後為負數；惟林梓及其配偶即參加  
31 人黃明子名下尚有數筆存款共約150萬元，即便由被上

訴人收回系爭耕地，其等顯然仍有相當之財產得以維生，不該當減租條例第19條第1項第3款之消極要件。且參加人黃明子自102、103年起領有重大傷病卡，現況需助行器或輪椅輔助行動，系爭耕地顯難作為其之家庭生活依據，縱使日後可能需求更高之生活費用，亦應由第一順位扶養義務人共同負擔。

## 2. 參加人林宗卿部分：

依參加人林宗卿戶籍資料，戶籍內有配偶洪○碧、長子林○誠及次子林○鴻，其中2子均已成年、未婚與父母同住，有同居共財之事實，故該4人均應列入家庭人口，並據以計算家庭生活支出。再者，參加人林宗卿一家於108年度未計入系爭耕地之其他總收入合計約806,000元（林宗卿所得10,720元＋次子所得325,500元＋長子所得324,000元＋休耕3,303元＋自耕地6,554元＋林宗卿國民年金48,972元＋配偶老農津貼87,072元），減除其等於彰化縣最低生活費594,624元（12,388×12×4）後，應為正數。另參加人林宗卿及其配偶、2子名下尚有數筆農地、建地、存款及2輛汽車、價值共計約29萬元之股票投資，即便由被上訴人收回系爭耕地後，其等仍有相當之財產得以維生，不該當減租條例第19條第1項第3款之消極要件。

(四)被上訴人提出擴大家庭農場經營之自耕地為其所有○○段1146、1149、1395地號土地，經上訴人查明○○段1146地號土地與系爭耕地距離約192.52公尺，即出租耕地與其自耕地距離未超過15公里，確實位於鄰近地段；另上訴人雖主張111年勘查上開自耕地時，其上雜草叢生與規定不符，但嗣經被上訴人提出已整地及大面積植苗之證據，審酌土地耕作狀態係每隔一段時間即會產生地貌變動，不應單以機關勘查當時之利用狀態判斷有無擴大家庭農場經營規模之事實，亦不應排除土地所有權人收回耕地後，與鄰近地段之其他自耕地進行整體規劃家庭農場經營規模之可能，從而，被上訴人申請時提出○○段1146地號自耕地作為擴大家庭農場經營規模之

01 依據而主張收回系爭耕地，應認符合減租條例第19條第2項  
02 規定要件。基此，本件參加人不符減租條例第19條第1項第3  
03 款所定消極要件，被上訴人亦無同條項第1款不能自任耕作  
04 之情事，則被上訴人請求上訴人對其110年1月25日之申請，  
05 作成准予收回系爭耕地之行政處分，應認有理由等語，為其  
06 論據。

#### 07 四、本院的判斷：

08 (一)減租條例第19條規定：「(第1項)耕地租約期滿時，有左  
09 列情形之一者，出租人不得收回自耕：一、出租人不能自任  
10 耕作者。二、出租人所有收益足以維持一家生活者。三、出  
11 租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。(第2項)  
12 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  
13 鄰近地段內之耕地自耕，不受前項第2款規定之限制。  
14 ……」第20條規定：「耕地租約於租期屆滿時，除出租人依  
15 本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租  
16 約。」準此，耕地租約於租期屆滿時，如承租人願繼續承  
17 租，出租人以擴大家庭農場經營規模為由收回自耕，須出租  
18 人能自任耕作具擴大家庭農場經營規模之事實，且收回耕地  
19 未致承租人失其家庭生活依據。

20 (二)109年底工作手冊係內政部基於耕地租佃主管機關地位，為  
21 協助下級機關執行減租條例第19條規定，依行政程序法第15  
22 9條第2項第2款規定，所訂立作為事實認定準則之行政規  
23 則，就出租人及承租人均適用同一標準判定，鄉（鎮、市、  
24 區）公所於處理相關案件時，固得予以適用。惟減租條例第  
25 19條第1項第2款所稱「出租人所有收益足以維持一家生  
26 活」，應係以出租人永久共同生活為目的而同居之親屬作為  
27 核算之範圍；同條項第3款所稱「出租人因收回耕地，致承  
28 租人失其家庭生活依據者」，亦應以承租人永久共同生活為  
29 目的而同居之親屬作為核算基礎，方符合其規範目的。109  
30 年底工作手冊以承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親  
31 前1年綜合所得額為判斷依據，而未以與承租人永久共同生

活為目的而同居之親屬作為核算之範圍，與民法「家」之規定不合，如於個案之適用上有不合之情，應不予適用，仍應依民法關於「家」之規定予以核實認定。所謂家，民法係以永久共同生活之目的而同居一家為認定標準，構成員間是否具家長家屬關係，應取決於其有無共同生活之客觀事實，而非以是否登記同一戶籍為唯一認定標準（司法院釋字第415號解釋參照）。又所謂「以永久共同生活為目的而同居」，係指以永久同居之意思，繼續的經營實質共同生活，而具有永久同居之事實而言；若僅暫時異居，而仍有歸回以營實質共同生活意思者，亦屬之。至於家屬係由何人負擔扶養義務，尚無涉其是否為家屬之認定。原判決於核算參加人黃明子一家收入及生活費部分，以其孫女林○慧、林○穎係由該2人之母洪○絹負擔扶養義務，該2人並無受林梓、參加人黃明子扶養之事實為由，認該2人不應列入參加人黃明子一家收支計算，而未以是否「永久共同生活為目的而同居一家」作為認定標準，有適用法規不當之違誤。

- (三)按耕地租賃為財產權之一種，承租人死亡後，應由其繼承人共同繼承，又公同共有人間之權利義務，係基於公同關係，具有不可分性。因此，數人因繼承而公同共有承租權下，承租人因租期屆滿申請續訂租約，而出租人申請收回時，是否有減租條例第19條第1項第3款之「失其家庭生活依據」，基於公同共有人間之權利義務不可分性，應將繼承之全部承租人收支合併計算，用以判斷是否有「失其家庭生活依據」之情事。易言之，於計算公同共有承租人是否有同條項第3款「失其家庭生活依據」時，就個別承租人部分仍係以上開民法關於「家」的觀念為其準據，惟因公同共有承租關係之不可分性，乃將全部公同共有承租人之收支合併計算；於計算公同共有出租人是否有減租條例第19條第1項第2款「所有收益足以維持一家生活」時，亦同。經查，系爭租約原係38年間由林梓、參加人林宗卿之被繼承人林水池向出租人陳金鐘承租，嗣出租人由陳金鐘變更為陳樵山，陳樵山再於92年10

01 月18日將系爭土地贈與其子即被上訴人陳世杰，承租人林梓  
02 於110年7月7日死亡，由參加人黃明子繼承等情，為原審依  
03 法認定之事實，經核與卷內證據相符。系爭租約既係參加人  
04 繼承而來，參加人共同共有一租賃關係，且並未於系爭租約  
05 載明各自耕作、各自繳租，足見被上訴人與參加人僅有一租  
06 賃關係存在。被上訴人於訴願階段雖陳稱系爭耕地經參加人  
07 由南向北自行分前、中、後三區，臨○○路「前區」私設圍  
08 籬障礙，「圍籬後，中區」由林梓承租，「圍籬後，後區」  
09 休耕；另參加人於原審表示系爭耕地有分管，靠近1285地號  
10 土地有一條路約3、4米寬，系爭耕地靠近路部分由參加人林  
11 宗卿耕作，再上面是林梓耕作等語，惟此僅為參加人內部間  
12 之分管協議，對於其等係共同共有系爭租約之性質不生影  
13 響。原判決僅以參加人間對系爭耕地有分管約定，各自按分  
14 管約定就系爭耕地各自收益，故參加人是否有減租條例第19  
15 條第1項第3款「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活  
16 依據者」情事，應分別觀之，而未基於共同共有人間之權利  
17 義務不可分性，將參加人黃明子、林宗卿二家收支合併計  
18 算，據以判斷是否有「失其家庭生活依據」，有適用法規不  
19 當的違誤。

20 (四)綜上所述，原判決既有如上之違誤，且於判決結論有影響。

21 上訴意旨雖未指摘及此，惟本院不受上訴理由之拘束，仍應  
22 認上訴有理由。又因本件事證尚有未明，有待原審調查審  
23 認，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄發回，由原審高等  
24 行政訴訟庭更為適法之裁判。

25 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1  
26 項、第260條第1項，判決如主文。

27 中 華 民 國 113 年 11 月 14 日

28 最高行政法院第四庭

29 審判長法官 王 碧 芳

30 法官 王 俊 雄

31 法官 鍾 啟 煒

01

法官 林 秀 圓

02

法官 陳 文 燦

03

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

04

中 華 民 國 113 年 11 月 14 日

05

書記官 章 舒 涵