最　高　行　政　法　院　判　決

114年度上字第290號

上　訴　人　何麗珠

　　江志傑

共　　同

訴訟代理人　李建政　律師

被 上訴 人　南投縣信義鄉公所

代　表　人　全志堅

上列當事人間原住民保留地事件，上訴人對於中華民國114年3月27日臺中高等行政法院113年度原訴字第3號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、南投縣信義鄉○○○段59地號土地（下稱系爭土地）為原住民保留地（下稱原保地），所有權人為中華民國，上訴人均非原住民。南投縣政府前以民國96年8月14日府授原產字第09601565000號函（下稱96年8月14日函）同意上訴人何麗珠租用系爭土地（2分之1，190平方公尺），並於102年續租至108年8月14日止；又以102年2月21日府授原產字第1020028224號函（下稱102年2月21日函）同意上訴人江志傑租用系爭土地（2分之1，190平方公尺），租期至108年2月22日止。江志傑於108年2月14日、何麗珠於108年8月6日申請續租，經被上訴人現地勘查現況為空地，提交原住民保留地土地審查委員會（下稱土審會）108年第5次審議決議則遭退件，被上訴人乃以系爭土地為丙種建築用地，上訴人承租迄今仍未

建築使用，與租賃契約書所載之土地用途不合，認其不符合原住民保留地相關業務標準作業程序（下稱原保地作業程序）之規定，以108年10月18日信鄉農字第1080023052號函、第1080023053號函（下合稱第1次處分）不予續租。上訴人提起訴願，經南投縣政府109年1月16日府行救字第1090016117號、109年1月17日府行救字第1080267170號訴願決定（下合稱第1次訴願決定）撤銷第1次處分，命被上訴人另為適當之處分。嗣因被上訴人遲未作成處分，上訴人乃於111年8月11日提起課予義務訴願，經南投縣政府111年11月3日府行救字第1110259409號訴願決定（下稱第2次訴願決定），命被上訴人應於訴願決定書送達次日起2個月內為適法之處分。被上訴人因認上訴人閒置丙種建築用地之系爭土地多年，未曾建屋自住，並無自住房屋基地之需求，違反原保地租賃契約書約定，經土審會112年第4次會議決議因地上物不符規定不予續租，被上訴人遂以112年8月31日信鄉農字第1120020933號函（下稱原處分）駁回上訴人續租之申請。上訴人提起訴願，經南投縣政府113年3月11日府行救字第1130029543號訴願決定（下稱系爭訴願決定）駁回，向臺中高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：1.系爭訴願決定及原處分均撤銷。2.被上訴人應依江志傑108年2月14日之申請、何麗珠108年8月6日之申請，就系爭土地作成准予續租之行政處分。經原審以113年度原訴字第3號判決（下稱原判決）駁回，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均引用原判決之記載。

三、本院查：

㈠山坡地保育利用條例第37條第6項規定：「原住民保留地之所有權取得資格條件與程序、開發利用與出租、出租衍生收益之管理運用及其他輔導管理相關事項之辦法，由中央原住民族主管機關定之。」原住民保留地開發管理辦法（下稱原保地管理辦法）第1條規定：「本辦法依山坡地保育利用條

例第三十七條第六項規定訂定之。」（此條文於108年7月3日修正前為「本辦法依山坡地保育利用條例第37條規定訂定之。」）第2條第1、3項規定：「本辦法所稱主管機關：在中央為原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」「本辦法之執行機關為鄉（鎮、市、區）公所。」第3條規定：「本辦法所稱原住民保留地，指為保障原住民生計，推行原住民行政所保留之原有山地保留地及經依規定劃編，增編供原住民使用之保留地。」（此條文於114年1月13日僅修正標點符號）第28條規定：「（第1項）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。……（第3項）非原住民在轄有原住民保留地之鄉（鎮、市、區）內設有戶籍者，得租用該鄉（鎮、市、區）內依法得為建築使用之原住民保留地作為自住房屋基地，其面積每戶不得超過零點零三公頃。」依上開規定可知，原保地包括原有山地保留地及增編供原住民使用之保留地，立法目的原係保障原住民生計及推行原住民行政所需。有關非原住民租用原保地之情形，依原保地管理辦法第28條第1項及第3項規定，僅例外得准於該辦法79年施行前已租用者繼續租地自耕或自用，及設有戶籍者租用不超過0.03公頃之土地作為自住房屋基地。前者係對原租用原保地之非原住民信賴利益的保障；後者則有限度滿足非原住民建屋自住之需求。主管機關對於上開申請案，具有准許與否之裁量權限，若查無繼續自耕、自用或建屋自住、繼續自住必要者，自無許其租用原保地。

㈡原住民族委員會（下稱原民會）於108年9月6日修正發布原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知，其中第5點規定：「（第1項）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。（第2項）依原住民保留地開發管理辦法第二十八條第三項規定，

非原住民在轄有原住民保留地之鄉（鎮、市、區）內設有戶籍者，得租用該鄉（鎮、市、區）內依法得為建築使用之原住民保留地作為自住房屋基地之申請案件，由鄉（鎮、市、區）公所審查後陳報直轄市、縣（市）政府核定。」（此條文於108年9月6日修正前為同須知第8點，內容大致相同）又原民會同日修正發布原保地作業程序，其中第1點規定：「為提升直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所辦理公有原住民保留地各項業務之行政效率及服務品質，並使其執行原住民保留地各項業務，有一致性作法，特訂定本作業程序。」第2點第8款、第9款、第10款規定：「本作業程序共計十一項，分別如下：……㈧地方政府辦理租用原住民保留地繼續自耕自用之標準作業程序。㈨地方政府辦理租用原住民保留地作為自住房屋基地之標準作業程序。㈩地方政府辦理續租原住民保留地作為自住房屋基地之標準作業程序。」（此條文於108年9月6日修正前分別列為第10款、第11款、第12款，內容大致相同）第3點規定：「前點各款之作業程序、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耕自用之標準作業程序」「9.地方政府辦理租用原住民保留地作為自住房屋基地之標準作業程序」「10.地方政府辦理續租原住民保留地作為自住房屋基地之標準作業程序」（此條文於108年9月6日修正前為「各作業程序、流程圖及流程說明等內容，詳如附件。」並定有附件10至12，其與修法後上開附件8至10內容大致相同）依上開原保地作業程序，有關原保地管理辦法第28條第1項申請續租原保地之附件8標準作業程序，其流程說明於審查階段欄「5.土審會審查」規定「三、審查結果：㈠無意見者，由公所核定。㈡有審查建議者，應於會議紀錄中加註理由，補正或駁回。」核定結案階段欄則為「7.公所核定」「8.公所駁回」之行政程序；有關同辦法第28條第3項申請續租原保地之附件10標準作業程序，其流程說明於審查階段欄「5.土審會審查」區分「5.免土審會審查」及「5.1

送土審會審查」，後者審查結果部分，則與上開附件8規定相同，又核定結案階段欄亦同為「7.公所核定」「8.公所駁回」之行政程序。至於依同條第3項申請新租原保地之附件9標準作業程序，其流程說明於審查階段欄「5.土審會審查」係規定「三、審查結果：㈠無意見者，由公所函報直轄市、縣（市）政府審查。㈡有審查建議者，應於會議紀錄中加註理由，補正或駁回。」於核定結案階段欄則規定「7.直轄市、縣（市）政府審查核定」「8.公所補正」「9.公所駁回」之行政程序，與前揭申請續租原保地係由公所核定之程序（附件8及10）有所不同。

㈢經查，系爭土地為原保地，所有權人為中華民國，上訴人均非原住民。前經南投縣政府以96年8月14日函同意何麗珠租用系爭土地（2分之1，190平方公尺），並於102年續租至108年8月14日止；及以102年2月21日函同意江志傑租用系爭土地（2分之1，190平方公尺），租期至108年2月22日止。江志傑於108年2月14日、何麗珠於108年8月6日申請續租，經被上訴人現地勘查其現況為空地，提交土審會審議則遭決議退件，被上訴人遂作成第1次處分不予續租，惟遭南投縣政府第1次訴願決定撤銷，命被上訴人另為適當之處分。因被上訴人遲未作成處分，上訴人乃於111年8月11日提起課予義務訴願，經南投縣政府作成第2次訴願決定，命被上訴人應於訴願決定書送達次日起2個月內為適法處分。嗣被上訴人認定上訴人違反原保地租賃契約書約定，閒置系爭土地多年，經土審會112年第4次會議決議因地上物不符規定不予續租，爰以原處分駁回上訴人續租之申請等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據尚無不符。原判決並論明：何麗珠與江志傑均非原住民，分於96年及102年第1次申請承租系爭土地，非屬原保地管理辦法第28條第1項所規定79年施行前已訂立租約之情形，自與續租要件不符。又上訴人至108年承租期限屆滿後申請續租，經被上訴人現場會勘，認系爭土地現況仍為空地，並無自耕、自用或建屋自住之事實，上訴

人雖提出所謂之建築平面圖，惟未曾提出建造執照之申請，其閒置丙種建築用地之系爭土地多年，難認有作為自住房屋基地使用之需求，顯與原保地管理辦法第28條第1、3項規定及原保地作業程序等規範目的不符。至南投縣信義鄉公所原住民保留地承租業務審查作業標準（下稱信義鄉原保地承租審查標準）第1點第3款規定：「原住民保留地建築用地：……㈢未興建房屋者：109年以前未興建房屋者，已連續換約而未興建房屋者，不予續租。」係以原保地如經連續換約而未建屋，顯見承租人長期無使用該地建屋之需求，若於109年以前仍未興建者，乃明文不予續租；即使僅為第1次申請續租換約而未建屋之情形，仍須審查是否符合使用該地建屋自住之需求。上訴人於108年申請續租，其中江志傑雖係第1次申請續租，惟其長期閒置系爭土地，已與原保地管理辦法第28條第3項有建屋自住需求等規範目的不符，是被上訴人以原處分不予同意上訴人於108年續租之請求，並無裁量濫用情事，亦無違背法令等語，已敘明其判斷之依據及得心證之理由，亦就上訴人在原審之論據何以不足採取，分別指駁甚明，並無判決適用法規不當、違反證據法則、經驗法則、論理法則或理由不備等情事。上訴意旨執其主觀見解，指摘原判決錯誤解釋原保地管理辦法第28條第3項及原保地作業程序第2點第10款「地方政府辦理續租原住民保留地作為自住房屋基地之標準作業程序」有關續租要件之規定，錯認上訴人並無繼續自住之事實，顯有誤解法令及認定事實錯誤致影響判決結果，亦有涵攝不當之違誤云云，無非係重述其為原判決摒棄不採之說詞，指摘原判決違法，自不足採。

㈣至於上訴意旨指摘被上訴人110年11月24日內簽所訂定之信義鄉原保地承租審查標準，並非法律或經法律明確授權之命令，被上訴人據以否准其續租申請，已違反法律保留原則；又原審未依其聲請向南投縣政府原住民族行政局調取108年12月16日府授原產字第1080285372號函（下稱108年12月16日函）暨所有公文及簽核資料，查明該函所載續租審查原則之

緣由，即錯誤定性其僅屬建議性質，對於有利上訴人之事實或證據應調查而未調查，有判決不適用法規或適用不當、理由不備、理由矛盾之違背法令云云。惟查，被上訴人否准上訴人續租系爭土地之申請，係認其不符原保地管理辦法第28條之續租要件，該辦法為山坡地保育利用條例第37條第6項明確授權之法規命令，被上訴人適用於本件，並無違背法律保留原則可言。至被上訴人所訂定信義鄉原保地承租審查標準，係為解決民眾辦理原保地管理辦法訂定租約期限審查不一情事，作為內部單位細節性及技術性之審查作業標準，並無牴觸上開辦法之立法目的，亦無增加法律所無之限制，為原審論明在案，尚無上訴意旨所指之判決違背法令。又南投縣政府108年12月16日函係以：「主旨：有關原住民保留地開發管理辦法第28條第3項規定依法得為建築使用之承租案，續租審查原則如說明，請查照。理由：……二、按原住民保留地開發管理辦法第28條第3項規定……本條文係為保障非原住民於原住民保留地基本居住之權利，非原住民依上開條文承租原住民保留地案件，貴所於辦理續租程序會勘，倘發現承租人無使用該地或於該地無建築行為，貴所得請承租人提出有使用該地需求之證明並由貴所評估給予一定期限內有條件續租，倘承租人於期限內仍未有建築行為，依原住民保留地開發管理辦法第28條第3項規定意旨，不再同意續租。」固指出審查續租申請案，原則上「得」請承租人提出使用該地需求之證明，「並由貴所評估」給予一定期限內有條件續租。惟其仍以承租人有提出使用該地建屋自住需求之證明為前提，始生評估是否給予一定期限內有條件續租之可能性，自非指被上訴人應以同意非原住民續租為原則。原判決亦論明：核其無非建議土地管理機關得就個案情形判定評估是否有請承租人提出使用需求證明之必要，非命機關均須給予一定期限有條件續租。上訴人據此主張被上訴人應依南投縣政府108年12月16日函予其一定期限有條件續租，並無可採等語。是該函文義既無不明，原審縱未依上訴人聲請調

取相關公文及簽核資料，難認有何判決不適用法規或適用不當、理由不備、理由矛盾情事，對原判決結果亦無影響，上訴意旨上開主張均非可採。

㈤又上訴意旨主張其已依限補正被上訴人109年7月21日信鄉農字第1090016835號函、第1090016833號函所要求之資料，原審逕認上訴人遲至111年2月11日始為補正，顯有認定事實與所憑證據不相適合及違反論理法則與經驗法則之違誤云云。然則，上訴人所稱已補正者，即其全戶戶籍謄本、全戶不動產財產資料及設籍門牌之房屋權利所屬等資料，惟上訴人此前已租用系爭土地長達6至12年，經被上訴人現場勘查，現況仍為空地，並無建屋自住之情形。原判決業指明：上訴人雖補正上開資料，仍未具體說明系爭土地作為自住房屋基地使用之必要性，及其何以長期未建屋自住之正當合理性，即與原保地管理辦法第3條、第28條第3項規定及原保地作業程序等規範目的不符等語，因認被上訴人以原處分否准上訴人續租之申請，並無違誤。是縱如上訴人所稱已於109年依限補正上開資料等主張，其仍係在前租約108年租期屆滿後所為，該事實亦不足以影響原判決結果，自無判決不適用法規或適用不當之違背法令可言。

四、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無不合。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條，民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　2　　月　　5　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　林　秀　圓

法官　楊　坤　樵

法官　李　明　益

法官 高 愈 杰

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 115 年 2 月 5 日

書記官 章 舒 涵