臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
113年度訴更一字第44號
114年6月25日辯論終結

原　　告　林徐阿梅
訴訟代理人　張致祥　律師
被　　告　新北市政府
代　表　人　侯友宜（市長）住同上
訴訟代理人　李承志　律師
　　黃文承　律師
　　黃昶錫

上列當事人間農業發展條例事件，原告不服行政院農業委員會中華民國109年12月14日農訴字第1090728570號訴願決定，提起行政訴訟，經最高行政法院發回更審，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告前於民國108年7月31日向被告所屬農業局（下稱農業局）提出農業用地作農業設施容許使用申請書（下稱農設使用申請書），申請其所有坐落新北市三峽區大寮段77-18地號土地（分割前總面積57,609平方公尺，使用分區及使用地類別為森林區林業用地，下稱系爭申請全區土地）部分使用（申請使用面積1,945.56平方公尺），以鋪設面積977.3平方公尺之水泥混凝土鋪面農路，作為後續系爭申請全區土地伐採及撫育造林作業使用。案經農業局於108年8月23日辦理現場勘查，發現系爭申請全區土地有部分位於經濟部公告之「山崩與地滑地質敏感區」，且經被告函請原告補正資料而逾期未完成補正，被告爰依申請農業用地作農業設施容許使

用審查辦法（下稱審查辦法）第6條第1項第1款規定，以108年10月3日新北府農林字第1081436652號函（下稱108年10月3日函）駁回原告之申請。嗣原告將系爭申請全區土地辦理分割登記新增同段77-29地號土地（面積4,064平方公尺，下稱系爭土地），繼於109年4月9日向農業局提出農設使用申請書（下稱系爭申請），申請在系爭土地鋪設面積977.3平方公尺之水泥混凝土鋪面農路（下稱系爭農路），經被告以109年9月7日新北府農林字第1091727012號函（下稱原處分）予以否准。原告不服，提起訴願，經改制前行政院農業委員會（112年8月1日改制為農業部，下仍稱農委會）109年12月14日農訴字第1090728570號訴願決定（下稱訴願決定）駁回後，原告仍不服，提起行政訴訟，再經本院110年度訴字第167號判決（下稱前審判決）駁回後，原告猶不服，提起上訴，嗣經最高行政法院以111年度上字第711號判決（下稱上訴審判決）廢棄本院前審判決，發回本院更為審理。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告所有之系爭申請全區土地已領有森林登記證，得經營林業，惟舊有便道已毀損難以通行，為供小型機具進出搬運老樹及後續種植計畫與維護管理，有設置開發農路之必要，俾利林業經營，被告要求原告使用舊有道路之方法係使用前伐除舊有林道之全部樹木而使用後再予以種植復原，如此使用舊有林道之皆伐面積，係超過6,720平方公尺之路面，且每收穫1次，即需砍伐1次，與原告只皆伐1次，即予固定於997.3平方公尺造林回復植被方式，相較之下，更有害於森林及水土保護。況被告稱農路以最小面積為核定原則，但對最小面積的標準，卻未提出法令依據，原告僅請求開發4,064平方公尺之面積，被告卻以57,609平方公尺作為開發面積，稱原告開路面積已屬過大，又稱原告之道路太短（長僅及於一半），實有矛盾。原告已提出坵塊圖證明系爭農路皆符合行政院所編之坡度低於100、非陡峭之地，符合國家森林法

開發之標準，也提出主管機關就地質敏感區可以開發之事證。本件是森林經營鋪設農路，不是土地開發之興建道路，被告引用建築技術規則之建築法規，適用法令不對，殊不足取。

2.系爭申請不適用地質法第8條規定：

本件是林地生產之需要，而須興築農路，以利林業之發展，農路係屬農業生產之農業設施，與土地開發案需適用地質法第8條之情形不同，上訴審判決已確認被告適用地質法第8條，駁回原告申請，係法律適用錯誤。

3.系爭農路長度320公尺，寬度不足4公尺，而興築在2,000平方公尺之面積內，符合水土保持法之法令規定：

農路鋪設係屬農業發展條例（下稱農發條例）第11條第3項、審查辦法第16條第2項附表2規範之農業設施。系爭申請開挖土方在2,000立方公尺以下，開挖面積為1,945.56平方公尺，系爭農路鋪設寬度未達4公尺，長度僅320公尺，未滿500公尺，依水土保持計畫審核監督辦法第3條第1款規定，得以簡易水土保持申報書代替水土保持計畫。

4.系爭農路面積符合農業設施比例規定：

依審查辦法第7條規定，農業設施總面積不得超過農業用地土地面積的40%。系爭土地面積為4,064平方公尺，系爭農路面積為977.3平方公尺，則系爭農路面積僅占系爭土地之24%，在審查辦法第7條之農業設施允許之比例範圍內。又系爭土地上舊有通路面積為6,720平方公尺，惟已毀損無法使用，系爭農路使用面積為977.3平方公尺，與舊有林道相較，並未超越其面積，並非不合理之興築。綜上所述，系爭農路係為經營林業之用，且所在位置、農路長度、寬度、開發面積，乃至農業設施比例均符合法令規定，原處分顯不合法。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應依原告109年4月9日之申請，作成容許原告在新北市三峽區大寮段77-29地號土地農業用地作農業設施（農路，如原處分卷第154頁圖中著色部分所示）使用之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.本件若以系爭申請全區土地面積57,609平方公尺作為申請範圍，論原告申請鋪設系爭農路規劃的合理性、必要性及面積最小性，原告主張難認有據：

⑴系爭農路配置與經營計畫之必要性，顯不相當：

依農路設計規範第10條規定，未訂規範者應從嚴審查。又依原告所提出之經營計畫書所載「人員進入區域現況為坡度近乎60％的陡坡……」是系爭申請全區土地之坡度陡峭，原告所欲設置之農路如僅基於「將較為平坦之區域均作為混凝土路面使用」，而非實際依經營需求鋪設時，即難謂無審查辦法第6條第1項第2款規定，經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當之情形。再者，原告於經營計畫書載明「二、……目的主要係為後續私有林林地（5.7609公頃）伐採及撫育造林作業使用……」惟依原告所提出之農路配置圖面：「三、……後續上邊坡與下邊坡砍伐木材與材料搬運皆可利用捲揚機進行拖曳搬運至農路旁，再裝車進行運送。」然而，系爭農路長度僅系爭申請全區土地範圍縱深一半，明顯不足以供系爭申請全區土地經營使用，已有不合理之處。又如依原告所稱以捲揚機將上下邊坡砍伐木材及材料搬運至農路旁即可，何以需於緊鄰範圍內，設置上下二條分岔路？其分岔道路有何實際必要？是依原告所提出之經營使用規劃與農路配置而言，即已可認經營計畫內容顯不合理，且農路設施與農業經營之必要性，亦有顯不相當之情形。

⑵依原告所提之林業經營規劃及山勢陡峻之現況，難認有撫育造林目的：

依原告提出之經營計畫書所載生產計劃為：「劃設分區種植臺灣杉、臺灣二葉松、肖楠及相思樹……後續規劃採取擇伐方式分區造林……並於每年進行維護管理時將未存活的樹苗進行移除整理及補植……」惟依原告所領有森林登記證，相思樹僅佔全區約1/4之樹種，其餘為楠木類、白匏子、長絲竹等，雖原告稱該經營計畫為「擇伐」方式造林，實際上仍需伐除全區3/4原生樹種，並挖除原有老樹頭、且僅保留「樹徑較大且生長完整的老樹」，是原告所提出之經營計畫雖稱為撫育造林，惟實以伐採、曳除原有植生，並重新種植經濟作物為主要目的，於系爭土地植生完整之情況下，原告為種植經濟樹種而大規模伐採、破壞原有森林之植生，其經營計畫顯然與撫育造林之目的不相符合，難謂合理之經營計畫。況系爭農路申請所涉之1945.56平方公尺範圍皆伐，並於該道路下方，即為山勢陡峻區域，平均坡度69.12、72.26，完工後恐增山坡承載壓力，有山崩地滑危險，難認有撫育造林目的。

⑶本件無從判斷是否符合林業經營使用所必要之最小面積：

因系爭申請全區土地能否透過系爭農路為林業經營，顯有疑義，被告自無從判斷系爭農路是否符合審查辦法第16條第2項附表二所稱「林業經營使用所必要之最小面積」。

2.系爭土地應有妨礙國土保安及森林法第10條之限制採伐條件，難認系爭申請有據：

本件依地質法第6條第1項規定，將系爭土地劃定為地質敏感區，因系爭土地具106年9月13日106森14字0807A號新北市政府森林登記證，需依森林法規定辦理。又依森林法第3條及第5條規定，林業經營應以國土保安長遠利益為主要目標。經被告於108年8月23日現場會勘後，確認該地區大多均位於山崩及地滑地質敏感區內，而平均坡度30％以上之範圍總計達85.118％（坡度40％以上之範圍占54.133％），且原告所規劃經營之撫育造林方式，實際上需擇伐系爭申請全區土地內3/4原生樹種，於未辦理相關地質調查與風險評估下，僅

以原告所規劃之經營計畫書、農路配置位置下方為陡峻地形、地質敏感區之因素綜合考量下，實有高度發生山崩、地滑之風險，而應有妨礙國土保安之情形。又原告之經營計畫書載明既存林木生長良好具水土保持、生態多樣性功能，則若執行大面積伐採及鋪設水泥路基，必衝擊生態環境破壞天然林完整性。且依等高線顯示，高程介於665公尺至550公尺間，總高差約110公尺，接近本區最高點679公尺，並具明顯山脊等複雜地形特徵，坡度近60%。系爭申請全區土地下方多筆建物分布，如因執行大面積伐木、栽種樹苗、生長不良補植、移除，將導致系爭申請全區土地存有裸露、土石流失、植生不足，並於劇烈天候下，發生土壤沖蝕等災害之高度可能，符合森林法第10條第2款「伐木後土壤易被沖蝕或影響公益者」及第4款「其他必要限制伐採地區」之限制採伐條件，難認原告之系爭申請為有據。

3. 原告在山崩及地滑地質敏感區捨棄舊便道，反申請伐採1945.56平方公尺面積，並於其上鋪設水泥混凝土路面，顯不合理，且不符審查辦法第6條第1項第2款及第16條第2項之附表二規範：

系爭土地位於地質敏感區，然系爭農路係採取新設方式，並預計皆伐1945.56平方公尺（占總基地面積4,064平方公尺近半），並於其上設置977.3平方公尺不透水混凝土路面，對土地破壞嚴重，以破壞1/2地表植被經營968平方公尺林業面積，兩者顯然不相當，構成經營計畫顯不相當，亦難謂無礙國土保安，是原處分之否准有據。又系爭土地並非無連外道路，原有舊便道（估計6720平方公尺），修復利用較不會造成額外破壞。原告僅以新設面積較小為由，忽視新設將額外破壞地表植生，且舊便道恐因無人維護更易崩塌，對農業經營及森林維護更不利。

4. 依農委會107年5月23日農企字第1070219842號函釋意旨及審查辦法第6條規定，農路必要性審認，應僅就申請之系爭土地與農路之連結進行，不包括申請範圍外之77-18地號。原

告主張其整理林業經營面積係包括原77-18地號在內，總計5.7609公頃，農路佔比僅1.7％等語，係將申請基地範圍外之其他土地範圍作為本案審查之必要性參考，自於規定不合，難認其主張為有據。

5.至原告援引前農委會國有林地分區及經營規範之坡度分級表，欲主張本件系爭山坡地並非陡峭，然此一分級表出處不明，並非法定分級方式，且與本件位於山崩及地滑地質敏感區顯然不同，並無參考價值。另參照建築技術規則建築設計施工編第262條規定，穿過性道路、通路或公共設施管溝，於平均坡度超過30％以上之範圍設置，尚需進行「適當之邊坡穩定處理」，始得設置相關道路設施，本件系爭平均坡度30％以上之範圍總計達85.118％（坡度40％以上之範圍占54.133％）及位於「山崩及地滑地質敏感區」之情形下，原告卻僅以簡易水土保持計畫即欲進行大規模整地（皆伐）及鋪設路面，參照上開規定，自難認其主張坡度並非陡峭云云為有據。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠前提事實：

前揭事實概要欄之事實，有108年8月23日公私有森林產物伐採許可申請案勘查報告書（原處分卷第128-129頁）、被告108年10月3日函（原處分卷第53-54頁）、系爭申請之申請書（原處分卷第9頁）、經營計畫書（原處分卷第10-13頁）及所附資料（原處分卷第14-35頁）、系爭土地第1類謄本暨地籍圖謄本（原處分卷第7-8頁）、地質敏感區線上查詢系統查詢結果（前審卷1第139頁）、原處分（前審卷1第55-59頁）、訴願決定（前審卷1第65-81頁）、前審判決（前審卷2第97-109頁）、上訴審判決（本院卷第11-18頁）在卷可稽，首堪認定。

㈡應適用之法令：

1.農發條例：

第8條之1第2項、第3項規定：「（第2項）農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。……。（第3項）前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」

2. 依農發條例第8條之1第3項規定授權訂定之審查辦法：

⑴第4條規定：「其申請農業用地作農業設施容許使用，應填具申請書及檢附下列文件……，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出：一、申請人之國民身分證影本；……。二、經營計畫。三、最近1個月內土地登記謄本及地籍圖謄本。……。四、設施配置圖，……。五、土地使用同意書。……。六、其他主管機關規定之文件。」

⑵第6條第1項第2款規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，有下列情形之一者，不予同意：……二、經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當。」

⑶第7條第1項規定：「申請本辦法所定各項農業設施，其所有農業設施總面積，不得超過申請設施所坐落之農業用地土地面積之百分之四十。……。」

⑷第16條規定：「（第1項）林業設施分為下列各類：一、林業經營設施：……。二、其他林業設施：指供作森林經營管理，或自產森林主產物、副產物之生產、加工或其他與林業經營有關之設施使用。（第2項）前項各類設施之許可使用細目，應符合附表二相關規定。」及附表二：「其他林業設施（許可使用細目）一、農路。……申請基準或條件：㈠本組設施應限林業經營所需且有其必要者，其面積依經營目的及需求核定。㈡農路如專供林業經營使用，得於無礙國土保安之情形下，以所必要之最小面積核定之；……。」

3. 依上可知，農發條例第8條之1第2項規定，係在促進農業用地上與農業經營不可分離之有固定基礎之農業設施設置之合理化，使農民得經申請容許使用，在農業用地上興建有固定

基礎之農業設施，以達農發條例為確保農業永續發展，促進農地合理利用，增進農民所得及福利之立法意旨。是以，農業設施係輔助其坐落農業用地之農業生產或經營所需，自應與該坐落用地之生產使用行為相連結，始可設置，故審查辦法第6條第1項第2款規定，經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當者，地方主管機關應不予同意，經核與農發條例第8條之1規範目的無違，自得予適用。

㈢按行政訴訟法第260條第3項規定：「按受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」本件為經最高行政法院發回更審之案件，本院在此個案中，應受最高行政法院發回判決所表示個案法律意見之拘束，並依其提示之法律意見，據以為解釋法律之指針。準此，本件上訴審判決將本院前審判決廢棄發回更審，其中關於法律上判斷之理由略以：

1.……上訴人（按：即原告，下同）向被上訴人（按：即被告，下同）提出系爭申請，係申請在系爭土地設置林業設施即系爭農路容許使用，為原審依法確定之事實。而觀諸上訴人申請時檢附之經營計畫書內容，其第2項「設置目的」記載：系爭土地全面積4,064平方公尺，因早期進出基地伐採便道已遭水流沖刷毀損，以致現況僅能由人力徒步進入基地範圍，無法有效進行舊有伐採便道維護與林業經營，新申請設置系爭農路目的，主要係為後續私有林地伐採及撫育造林作業使用，且本次申請農路面積977.3平方公尺，僅佔後續整體林業經營面積（即系爭土地與分割後78-18地號合計57,609平方公尺）約1.7%，另舊有伐採便道面積約6,720平方公尺，現況並無供林業經營使用的林道，且多處局部崩落淘空已無法使用，本次申請農路面積範圍僅佔舊有伐採便道14.5%，已是規劃採用最小面積來作為林業經營使用，並無不合理之處（……）；暨第11項「農路新闢範圍種植造林內容說明」記載：本次於系爭土地面積1945.56平方公尺區域內申請皆伐，其中未設置農路鋪面與水保設施之自然邊坡初

估面積約968平方公尺，預計種植相思樹，栽植密度及株數參照依據現況坡度進行調整，預計種植約40株，造林部分需待農路新闢工程完成整地完成後，再進行種植造林等語(……)。足知，上訴人係為在系爭土地及分割後78-18地號土地從事林產物伐採、撫育造林等林業經營所需，而申請設置系爭農路；至其經營計畫書第11項內容，僅在敘明上訴人因設置系爭農路，須在系爭土地開挖整地而申請皆伐之土地面積計1,945.56平方公尺，嗣系爭農路（面積977.3平方公尺）新闢工程完竣，其餘未設置農路使用之邊坡968平方公尺將會重新種植造林，以恢復土地原狀。故依上開說明，上訴人申請設置系爭農路目的是否具合理性及必要性，自應以上訴人提出之經營計畫內容，審認上訴人主張舊有伐採便道已毀損，為利其上開林地從事伐採及撫育造林作業使用，申請設置系爭農路之目的是否具合理性；及依上訴人之生產計畫、基地與林業經營現況、設施興建面積與使用期程等，審認系爭農路設施是否為上訴人從事林業經營所需且有必要性；暨上訴人申請設置系爭農路面積是否符合其林業經營所必要之最小面積。原審未詳究上訴人提出之經營計畫書內容及依職權調查證據，逕採納被上訴人主張及擷取上開經營計畫書第11項關於農路新闢範圍種植造林說明之片斷內容，以上訴人在系爭土地開挖整地面積為1,945.56平方公尺，該區域內申請皆伐，嗣鋪設面積977.3平方公尺之系爭農路，未設置農路鋪面之自然邊坡僅約968平方公尺，遽認系爭農路面積977.3平方公尺尚且大於林業經營之968平方公尺，進而謂被上訴人以此認不符合審查辦法第16條附表二所訂必要之最小面積核定要件，不具設施與林業經營之合理性與必要性，遂依同辦法第6條第1項第2款規定否准上訴人之申請，並無違誤，據以駁回上訴人之訴，即嫌速斷，並有認定事實違反論理法則及不適用行政訴訟法第125條第1項規定之違法。

2.99年12月8日制定公布施行之地質法，其立法目的在對國土地質進行調查，以提供土地資源管理之地質資訊，促進合理土地開發行為，達成維護國土地質安全，保障人民生命財產安全及國土環境之永續發展。故為有效管理國土地質資料及發揮地質敏感區相關資料之效益，依地質法第5條第1項、第6條第1項規定，中央主管機關經濟部應依全國地質調查成果，公告劃定各類地質敏感區；各目的事業主管機關則應將地質敏感區相關資料納入土地利用計畫、土地開發審查、災害防治、環境保育及資源開發之參據。此外，為確保土地開發安全，在地質敏感區內進行地質法第3條第7款所稱「資源開發、土地開發利用、工程建設、廢棄物處置、天然災害整治或法令規定有關土地開發之規劃、設計及施工」之土地開發行為者，依該法第8條第1項、第11條第1項規定，另課予土地開發申請人於申請土地開發前，應進行基地地質調查及地質安全評估，並將調查評估結果納入相關法令規定土地開發審查之書圖文件，送請各主管機關一併審查之義務。經濟部本於中央主管機關職權，以105年令釋（指經濟部105年4月13日經地字第10504601550號令）示地質法第3條第7款及第8條所稱「土地開發行為」範疇，關於依水土保持法應實施水土保持處理與維護者，係指應擬具水土保持計畫，且其依相關法令規定須送審之書圖文件應由依法登記執業之應用地質技師、大地工程技師、土木工程技師、採礦工程技師、水利工程技師或水土保持技師辦理及簽證之情形，核未牴觸母法規範意旨，自得予援用。又參諸水土保持法第6條、第12條及農委會依上開第12條第4項授權訂定之水土保持計畫審核監督辦法（下稱水保審監辦法）第3條第1款規定，在山坡地或森林區內從事林地開發利用所需之修築農路，路基寬度未滿4公尺，且長度未滿500公尺者，其水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替，且簡易水土保持申報書無須由相關技師辦理及簽證，依上說明，即非屬地質法第3條第7款所稱之土地開發行為。因此，在地質敏感區範圍內之土地從事修

築農路之開發行為，依水保審監辦法規定適用簡易水土保持申報書者，自無須依地質法第8條第1項規定進行基地地質調查及地質安全評估。查系爭土地為森林區林業用地，位處經濟部公告之「山崩與地滑地質敏感區」，上訴人申請在系爭土地鋪設系爭農路，以申請鋪設農路寬度未滿4公尺、長度未滿500公尺，而適用水保審監辦法規定提出簡易水土保持申報書送審，為原審依法確定之事實，則依上開說明，上訴人申請在系爭土地鋪設系爭農路，既非屬地質法第3條第7款之土地開發行為，上訴人自無須依該法第8條第1項、第11條第1項規定，先進行基地地質調查及地質安全評估，並將調查評估結果納入簡易水土保持申報書一併送審。而依地質法第6條第1項規定，被上訴人應將系爭土地劃定為上開地質敏感區之相關資料納入審查參據，依職權調查審認上訴人申請開闢系爭農路，是否有審查辦法第16條所稱妨礙國土保安或森林法第10條規定應限制採伐，而應不予同意之情形；且農發條例或審查辦法就位處地質敏感區範圍之農業用地申請作農業設施容許使用者，並未規定應依地質法第8條第1項規定先進行地質調查及地質安全評估，以供主管機關查認有無農發條例第8條之1及審查辦法第16條規定應不予同意之情形。原審未詳究地質法第3條第7款及第8條第1項規範內容，逕以系爭農路坐落之系爭土地及上訴人未來經營採伐之分割後77-18地號土地範圍，幾乎全區位於「山崩與地滑地質敏感區」，認被上訴人參酌地質法第8條第1項規定，命上訴人應先進行地質調查及地質安全評估，以確認有無森林法第10條限制採伐之情形為由，據以原處分駁回上訴人之系爭申請，並無違誤一節，亦有適用法規不當之違誤，上訴意旨執以指摘原判決違法，即堪採取。

3.……上訴人提起本件課予義務訴訟，請求判決被上訴人應作成容許上訴人在系爭土地作農路使用之處分，是否符合審查辦法第16條規定要件；暨有無第6條規定應不予同意之情形，事證未明，本件尚有由原審調查審認之必要……。

4.以上上訴審判決廢棄理由之法律上判斷，為其廢棄本院前審判決之基礎，依行政訴訟法第260條第3項規定，本院自應受其拘束。又關於課予義務訴訟事件，行政法院係針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務」之爭議，依法作成判斷。故其判斷基準時點，非僅以作成處分時之事實及法律狀態為準，事實審法院言詞辯論程序終結時之事實狀態的變更，以及法律審法院裁判時之法律狀態的變更，均應綜合加以考量，以為判斷。裁判基準時決定後，將在此基準時點以前所發生之事實及法律狀態的變化納入考慮範圍，解釋個案應適用之實體法規定及法律適用原則以為法律適用作成裁判（最高行政法院109年度大字第3號裁定理由三、(一)1.參照）。再按行政訴訟採職權調查原則，行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束（行政訴訟法第125條第1項參照），行政機關之追補理由既有助於法院發現客觀事實與法律依據，且符合訴訟（程序）經濟之要求。因此，於「未改變行政處分之本質與結果（同一性）」、「須屬於裁判基準時已存在之理由」、「無礙當事人之攻擊防禦（程序保障權利）」及「須由行政機關自行追補理由」之前提下，自得允許行政機關於行政訴訟中追補行政處分之理由及其法律依據（最高行政法院108年度判字第232號判決參照）。經查，本件原處分固係以：經營計畫書內敘明：「…於農路開闢完成前尚無法實際進行有效林業經營…」，惟農業設施需應有農業生產之事實始有設置必要性，本案僅係為規劃未來待設施完成後再進行造林及伐採利用，而申請鋪設長達977.3平方公尺之水泥混凝土鋪面農路（實際開挖整地面積為1,945.56平方公尺），難謂具設施與林業經營之合理性與必要性；本案近乎全區（含農路申請範圍及未來經營伐採區域）位於「山崩與地滑地質敏感區」，依照地質法第8條規定，請申請人先行進行基地地質調查及地質安全評估，俟確認無森林法第10條、第11條之情形，再行研議後續等語為由，而否准原告之系爭申請（前審卷1第5

5-59頁）。惟原告既提起本件課予義務訴訟，請求判決被告應依其109年4月9日之申請，作成容許其在新北市三峽區大寮段77-29地號土地農業用地作農業設施（農路，如原處分卷第154頁圖中著色部分所示）使用之行政處分，則被告於本院審理中，業依上訴審判決廢棄理由之法律上判斷，補陳以原告所提經營計畫書內容，依審查辦法第6條第1項第2款、第7條第1項之規定，審認系爭申請之經營計畫書內容是否合理；及系爭申請之系爭農路設施與原告從事林業經營之必要性是否相當；及系爭申請之系爭農路面積是否符合原告林業經營所必要之最小面積；及依地質法第6條第1項規定，將系爭土地劃定為「山崩與地滑地質敏感區」相關資料納入審查參據，則系爭申請之系爭農路有無礙於國土保安或有無森林法第10條規定應限制採伐之情形（詳後述，本院卷第93-101、151-158、173-174頁），原告就上情亦已知悉而提出相關書狀及陳述回應（本院卷第137-149、161-165、172-173頁），經核與上述「未改變行政處分之本質與結果（同一性）」、「須屬於裁判基準時已存在之理由」、「無礙當事人之攻擊防禦（程序保障權利）」及「須由行政機關自行追補理由」之前提無違，又有助於本院發現客觀事實與法律依據，且符合訴訟程序經濟之要求，自應准許被告為上開理由之追補，先予敘明。

㈣經查：

1.系爭申請之經營計畫書內容是否合理；及系爭申請之系爭農路設施與原告從事林業經營之必要性是否相當：

⑴查依原告所提經營計畫書第3項「生產計劃」係記載：「農路設置後將於土地內（三峽區大寮段77-18地號，5.3545公頃）劃設分區種植臺灣杉、臺灣二葉松、肖楠及相思樹（以後續實際可取得種苗為主），採針葉闊葉混合林種植造林，若部分樹種生長不良則改以適應良好樹種（肖楠、相思樹）取代之。目前正在進行珍貴樹種與大樹徑老樹進行數量與位置調查，後續規劃採取擇伐方式分區造

林，現況坡度較陡（坡度大於35°）區域及珍貴老樹不進行伐採，並於每年進行維護管理時將未存活的樹苗進行移除整理及補植。同時規劃持續進行50年的維護管理，待後續樹苗成長至足夠符合經濟效益材積再提出申請進行伐採進行販售利用。……」等語；第5項「基地與林業經營現況」係記載：「現況為次生林，樹種包括楠木類、白匏子、相思樹、長絲竹…等由於人員進出十分不容易，目前僅定期進行舊有伐採便道除草維護，並針對三峽區大寮段77-18及77-29地號土地內的既有樹木進行調查紀錄並標示，以利於後續伐採時保留珍貴樹種與樹徑較大且生長完整的老樹。……」等語（原處分卷第10-12頁）；復依原告所領有之新北市政府森林登記證（本院卷第105頁），其上記載系爭申請全區土地之樹種及株數則分別為：楠木類，2800；白匏子，2800；相思樹，2800；長絲竹，3000支等語。則被告就上情依審查辦法第6條第1項第2款規定予以審查後，認原告雖稱以「擇伐」方式造林，但實際上仍須伐除全區3/4原生樹種，並挖除原有老樹頭，而僅保留樹徑較大且生長完整的老樹，屬於實以伐採、曳除原有植生並重新種植經濟作物為主要目的，而在系爭土地植生完整情況下，為種植經濟樹種而大規模伐採、破壞原有森林植生，其經營計畫顯與撫育造林之目的不相符合，難謂合理；復依原告所提坡度分析與農路配置圖（前審卷1第481頁，同本院卷第103頁）所示及經營計畫書第11項「農路新闢範圍種植造林內容說明」之記載（原處分卷第13頁），認原告規劃在系爭土地上所鋪設之系爭農路長度縱深明顯不足，能否確實提供系爭申請全區土地經營使用，顯有疑義，且系爭農路所涉1945.56平方公尺區域內申請皆伐，而該等農路下方即為山勢陡峻區域（坡度分析與農路配置圖所示紅字方格），如完成後顯可預見下方山坡之承載壓力上升，而有發生山崩地滑之危險，是其經營計畫書顯為林業經營而規劃，難認有撫育造林之目的，亦難謂

合理。經核被告以上開審認而認系爭申請之經營計畫書內容顯不合理，於法並無不合，應可採認。

⑵又查，為提供農路規劃、設計之原則，及辦理既有農路之改善，減少非必要之開挖及破壞，水土保持法之中央主管機關農業部農村發展及水土保持署即依該法第8條第2項、水土保持技術規範第75條第2項等規定，訂定農路設計規範，該規範第10條規定：「各級道路主管機關核可於山坡地修建公路系統以外之道路時，應依其訂定之道路設計規範辦理，其未訂有設計規範者，應依本規範之相關規定辦理，並應從嚴審查、監督及管理。」準此，依原告所提經營計畫書第2項「設置目的」係記載：「三峽區大寮段77-29地號土地全面積4,064.0㎡，本次實際作為農路面積977.3㎡。早期進出基地伐採便道（銜接九份路位置）已遭水流沖刷毀損而不存在，以致現況僅能由人力徒步進入基地範圍內，人員進入區域現況為坡度近乎60%的陡坡，除草維護人員進出非常不容易，無法有效進行舊有伐採便道維護與林業經營。新申請農路寬度2.5m，配合道路曲線加寬及避車道最大寬度不超過4.0m。目的主要係為後續私有林林地（5.7609公頃）伐採及撫育造林作業使用，實際功能包括提供未來伐採機具進出施作（挖除老舊樹頭、開挖新樹穴）、伐採木材載運以及撫育造林時育苗資材與維護管理資材運送時車輛進出使用…等。……」等語；第3項「生產計劃」係記載：「……本次申請農路規劃以有效經營最小使用面積延伸至土地（三峽區大寮段77-18及77-29地號）中心位置，後續上邊坡與下邊坡砍伐木材與材料搬運皆可利用捲揚機進行拖曳般運至農路旁，再裝車進行運送。……」等語（原處分卷第10-12頁），及依原告所提坡度分析與農路配置圖（前審卷1第481頁，同本院卷第103頁）所示，被告就以上內容依審查辦法第6條第1項第2款規定予以審查後，認原告所欲設置之系爭農路僅為系爭申請全區土地縱深之一半，如何作為系爭申請全區土地之經

營使用，而有不合理之處；復以該經營計畫內容所稱既可利用捲揚機將上邊坡與下邊坡所砍伐之木材與材料搬運至農路旁，則何以需於緊鄰範圍內設置上下2條分岔道路，而認系爭申請之經營計畫書內容亦顯不合理，且系爭農路設施與原告從事林業經營之必要性也顯不相當。經核被告以前開審認而認系爭申請之經營計畫書內容顯不合理，且系爭農路設施與原告從事林業經營之必要性亦顯不相當，於法亦無不合，亦可採認。

2.系爭申請之系爭農路面積是否符合原告林業經營所必要之最小面積：

依原告所提經營計畫書第2項「設置目的」之前開記載（原處分卷第10頁），原告係規劃以面積977.3平方公尺之系爭農路作為「5.7609公頃」之伐採及撫育造林等林業經營使用必要最小面積，惟被告就上述內容依審查辦法第6條第1項第2款及第7條第1項規定予以審查後，仍同前述，認原告所欲設置之系爭農路僅為系爭申請全區土地縱深之一半，如何作為系爭申請全區土地之經營使用，而有不合理及顯有疑義之處，故認無從判斷系爭農路是否符合原告林業經營所必要之最小面積。經核被告以前述審認而認系爭申請之經營計畫書內容顯不合理，且無從判斷系爭農路是否符合原告林業經營所必要之最小面積，於法並無不合，當可採認。

3.被告依地質法第6條第1項規定，將系爭土地劃定為「山崩與地滑地質敏感區」相關資料納入審查參據，則系爭申請之系爭農路有無礙於國土保安或有無森林法第10條規定應限制採伐之情形：

⑴審查辦法第16條規定：「（第1項）林業設施分為下列各類：一、林業經營設施：……。二、其他林業設施：指供作森林經營管理，或自產森林主產物、副產物之生產、加工或其他與林業經營有關之設施使用。（第2項）前項各類設施之許可使用細目，應符合附表二相關規定。」及附表二：「其他林業設施（許可使用細目）一、農路。……

申請基準或條件：㈠本組設施應限林業經營所需且有其必要者，其面積依經營目的及需求核定。㈡農路如專供林業經營使用，得於無礙國土保安之情形下，以所必要之最小面積核定之；……。」森林法第10條亦規定：「森林有左列情形之一者，應由主管機關限制採伐：一、林地陡峻或土層淺薄，復舊造林困難者。二、伐木後土壤易被沖蝕或影響公益者。三、位於水庫集水區、溪流水源地帶、河岸沖蝕地帶、海岸衝風地帶或沙丘區域者。四、其他必要限制採伐地區。」準此，農路設施開闢設置容許使用之申請，如果有礙於國土保安或限制採伐之情形，該等土地所在之直轄市或縣（市）主管機關應不予同意，才能貫徹林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標之目的（森林法第5條參照）。

⑵查原告申請欲鋪設系爭農路所位處之系爭土地，為森林區林業用地，位於經濟部公告之「山崩與地滑地質敏感區」，經被告於108年8月23日現場會勘後，確認該地區部分位於山崩及地滑地質敏感區內一情，有系爭土地第1類謄本暨地籍圖謄本（原處分卷第7-8頁）、地質敏感區線上查詢系統查詢結果（前審卷1第139頁）、坡度分析與農路配置圖（前審卷1第481頁，同本院卷第103頁）及108年8月23日公私有森林產物伐採許可申請案勘查報告書（原處分卷第128-129頁）在卷可稽，堪可認定。而被告就上情及相關資料依地質法第6條第1項規定納入審查參據予以審查後，認原告依其所提經營計畫書第3項「生產計劃」及第5項「基地與林業經營現況」之前述記載，其所規劃經營之撫育造林方式，實際上需擇伐系爭申請全區內3/4原生樹種，且系爭農路所涉1945.56平方公尺區域內申請皆伐，該等農路下方即為山勢陡峻區域（坡度分析與農路配置圖所示紅字方格）、地質敏感區，經綜合考量該等因素，認實有高度發生山崩、地滑之風險，而應有妨礙國土保安之情形；復認原告依其所提經營計畫書第2項「設置

目的」、第3項「生產計劃」及第5項「基地與林業經營現況」之前開記載，該基地內既存林木生長良好，具水土保持、生態多樣性保育等功能，理應維持既有森林與植生覆蓋，以保障國土長期利益，若執行大面積伐採並鋪設水泥路基並進行相關林業伐採經營，必然衝擊既有生態環境並破壞天然林完整性，且現況陡坡顯示地勢陡峻、變化劇烈，如因執行大面積伐木、栽種樹苗、生長不良補植、移除，將導致系爭申請全區土地存有裸露、土石流失、植生不足，並於劇烈天候下，發生土壤沖蝕等災害之高度可能，而符合森林法第10條第2款「伐木後土壤易被沖蝕或影響公益者」及第4款「其他必要限制伐採地區」之情形，而應限制採伐。經核被告以前開審認而認系爭申請之系爭農路有礙於國土保安及有森林法第10條規定應限制採伐之情形，既有以上相關客觀事證佐證，應認於法有據，當可採認。

4.綜上，被告審認系爭申請之經營計畫書內容顯不合理，系爭申請之系爭農路設施與原告從事林業經營之必要性顯不相當，系爭申請之系爭農路面積無法認定符合原告林業經營所必要之最小面積，系爭申請之系爭農路有礙於國土保安及有森林法第10條規定應限制採伐之情形，故就其所作成之原處分追補以上理由而維持否准原告之系爭申請，經核應屬合法有據，是原告執前揭主張要旨各節所認及所提書狀所陳（本院卷第25-31、137-149、161-165頁），當認屬其一己之歧異見解，尚無可採。

5.據上所述，原處分合法，訴願決定雖誤執原處分原先否准之理由，然結論並無二致，亦無撤銷之必要，原告訴請如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

㈤本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必要，併予敘明。

五、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　30　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　蔡鴻仁

法　官　林家賢

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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.上訴人或其代表人、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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當	1.上訴人之配偶、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。

	者，亦得為上訴審訴訟代理人	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.上訴人為公法人、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。		

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　4　　日

書記官　張正清