

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第570號

上 訴 人 六福開發建設股份有限公司

代 表 人 賴振融

訴訟代理人 陳珮君 律師

單鴻均 律師

被 上 訴 人 行政院農業委員會

代 表 人 陳吉仲

上列當事人間森林法事件，上訴人對於中華民國108年5月2日臺北高等行政法院107年度訴字第1128號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

(一)上訴人前於民國102年3月間檢具保安林解除計畫書，以其所有新北○○○區○○段666、689、693、710、711、712、713地號、○○段126地號、○○段1711、1711之1（與訴外人周徒共有，應有部分各1/2）、1711之11至1711之21、1720、1751、1752、1754地號等25筆土地（其中○○段126地號、○○段1751及1754地號土地原未編入保安林，下稱25筆土地），面積合計4.361617公頃，其中4.0063公頃符合保安林解除審核標準（下稱審核標準）第2條第1項第2款及第6款規定，向被上訴人所屬林務局（下稱林務局）申請解除新北市境內編號第1056號風景保安林（下稱系爭保安林）之編定。經林務局新竹林區管理處以103年10月27日竹政字第1032214143號函陳報辦理103年度系爭保安林檢訂結果，除依職權解除系爭保安林內之公墓、道路及建物部分面積計1.198013公頃外，併就受理解除系爭保安林編定申請案5件（含上訴人）面積約4.8公頃，因連同依職權辦理部分已超過5公頃，且均為私有，建請送保安林解除審議委員會（下稱審議委員會

01) 進行審議。林務局於104年4月8日召開「新竹林區管理處
02 辦理新北市境內編號第1056號風景保安林檢訂結果擬解除保
03 安林一部面積1.198013公頃暨受理申請解除面積4.845940公
04 頃案保安林解除審議委員會」(下稱第1次審議委員會)決
05 議,其中道路面積0.309286公頃、空軍公墓面積0.831203公
06 頃及82年7月21日前舊建築用地面積0.057524公頃部分,同
07 意解除系爭保安林編定;至上訴人所請解除25筆土地面積4.
08 0063公頃,經調查屬系爭保安林面積3.985953公頃部分,不
09 同意解除。

10 (二)上開5件申請案申請人(含上訴人)均提起異議。林務局於
11 105年8月25日召開「新竹林區管理處辦理新北市境內編號第
12 1056號風景保安林檢訂受理申請解除面積4.845940公頃案第
13 2次保安林解除審議委員會」(下稱第2次審議委員會)審議
14 ,因委員離席未達法定出席人數而無法議決。林務局復於10
15 5年12月9日召開「新竹林區管理處辦理新北市境內編號第10
16 56號風景保安林檢訂受理申請解除面積4.845940公頃案第3
17 次保安林解除審議委員會」(下稱第3次審議委員會)決議
18 ,仍不同意上訴人申請解除25筆土地面積4.0063公頃(實際
19 查測位於系爭保安林土地計17筆,面積3.985953公頃)之保
20 安林編定。嗣被上訴人以106年4月6日農林務字第106172091
21 2號公告(下稱106年4月6日公告)系爭保安林調整為同一編
22 號土砂捍止暨風景保安林,其附表1為檢訂前後區域明細表
23 、附表2為解除區域明細表、附表3為檢訂後建議採用造林樹
24 種明細表。

25 (三)上訴人於106年2月14日具函提出異議,以其依新北市都市計
26 畫使用分區(風景區)規定,進行土地買賣開發,惟涉保安
27 林相關規定禁止開發,係因政府揭露土地之公開資訊不明確
28 ,造成民眾財產損失;併就其原申請解除系爭保安林編定面
29 積4.0063公頃,調整為僅就坡度55%以下之土地申請解編,
30 面積約1.562922公頃,約為原申請解編面積之39%,並承諾
31 善盡水土保持義務維護相關設施,其餘未解編之系爭保安林

01 部分，除保留維護水土保持必要之工作渠道、道路外，維持
02 原有林相與功能等語，建請再次召開審議委員會。經林務局
03 報由被上訴人以106年4月24日農授林務字第1061721112號函
04 （下稱原處分）上訴人，以據第3次審議委員會審議結果及
05 相關法令規定，關於保安林範圍等資訊公開部分，林務局前
06 已將全臺保安林圖資範圍公布於NGIS國土資訊系統資料庫，
07 供民眾上網查詢；另為減少開發案件對環境造成衝擊，相關
08 開發行為應依規定函詢相關機關查明該開發基地非屬環境敏
09 感區域，始得進行開發；又就解編面積調整為僅就坡度55%
10 以下土地申請解除一節，據第3次審議委員會審議結果，其
11 部分解除區域有坡度過陡情形，部分尚有良好植生覆蓋，對
12 於○○區○道路、住宅仍有保全之功能，且該地區為環境乘
13 載高之區域，應加以維持保安林之功能，避免造成系爭保安
14 林之破碎化，以維該地區整體環境之完整性，發揮其公益效
15 益，經審認上訴人所提事項，仍維持原審議之決議，上訴人
16 申請解除系爭保安林一部面積4.0063公頃案，不予同意解除
17 。上訴人不服，提起訴願，遭駁回後，向臺北高等行政法院
18 （下稱原審）提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤
19 銷；被上訴人應作成25筆土地其中22筆土地（即25筆土地扣
20 除其中永業段126地號、安康段1751及1754地號等3筆土地，
21 下稱系爭土地），如起訴狀甲證3（原審卷一第57-59頁）所
22 示面積共計15629.22平方公尺（即1.562922公頃）部分，位
23 置如起訴狀甲證4（原審卷一第60頁）所示，予以解除編入
24 保安林之處分。經原審107年度訴字第1128號判決（下稱原
25 判決）駁回，遂提起上訴。

26 二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
27 判決所載。

28 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：

29 (一)林務局為審議有關保安林解除事宜，依審核標準第6條規定
30 ，組成審議委員會顧問團，該顧問團名單並報被上訴人圈選
31 核准在案，顧問團委員包括森林領域、地景領域及水土保持

01 領域，林務局召開審議委員會時，係依各領域並依序聘請委
02 員擔任審議委員會委員，核與前開規定，並無不合。基於審
03 議案件之延續性與連貫性，105年召開第2次審議委員會及第
04 3次審議委員會時，仍聘請第1次審議委員會聘請之專家學者
05 擔任審議委員。上訴人固舉出林俊成、林俊全、陳朝圳等3
06 名委員與被上訴人或林務局間有學術及業務上之往來等情，
07 但其情形核非屬行政程序法第32條規定之「應自行迴避」事
08 由；且上訴人縱認該等委員執行職務有偏頗之虞，但未於行
09 政程序中提出迴避之申請，與行政程序法第33條申請迴避之
10 規定，亦有未合；此外，上訴人並未舉證證明林務局所邀請
11 之前開專家學者對於系爭保安林解除之審議有何事實上或法
12 律上之利害關係，或與上訴人間有何情誼或敵意致生偏頗之
13 虞，尚難僅以該等委員與被上訴人或林務局有學術及業務上
14 之往來，即認定該等委員在本案中有偏頗而出現決策不公之
15 結果。

16 (二)訴願機關於107年2月1日指定陳愛娥委員聽取上訴人陳述意
17 見後，相關陳述已製作訴願案陳述意見紀錄附於訴願卷供參
18 ，相關案情並非未給與上訴人陳述意見之機會，亦無違反訴
19 願程序書面審查原則之規定，上訴人就訴願案情之陳述意見
20 實際上既以書面方式作為訴願審理之資料，自難認有損及上
21 訴人聽審權之情事。上訴人援引本院93年度判字第1315號判
22 決之見解，核與本件訴願階段中給與上訴人陳述意見之機會
23 而聽取上訴人陳述意見之情形有別，自不宜比附援引。

24 (三)系爭保安林於86年7月21日以臺灣省政府86府農林字第56434
25 號公告為保持空軍公墓暨碧潭之風景並治理淡水河，嗣後再
26 以被上訴人106年4月6日公告因系爭保安林整體植生覆蓋良
27 好，且具保護軍人公墓及安康段、太平段、永業段內之道路
28 及住宅安全，增進碧潭之風景及治理新店溪之目的，已發揮
29 保安林國土保安之功能，均認仍有繼續存置保安林之必要，
30 究其編入目的性質，係屬「例示」規定，非侷限於上訴人所
31 稱「保護空軍公墓」、「保護碧潭風景」及「治理淡水河」

之3種功能，而係凡與「公益」及「國土保安」功能有關者，皆系爭保安林保護之對象。

(四)上訴人對於系爭土地編定為保安林部分未獲解編，雖於106年2月14日具函提出異議，惟未依森林法施行細則第17條規定檢具申請解除之詳細圖資與範圍，上訴人之訴願書亦記載實際面積及範圍待現場測量後補充更正，致使主管機關無法據以重新召開審議委員會，故被上訴人依據案情相關之第3次審議委員會決議，以原處分函復上訴人，並無不合。按保安林編入目的，係以「公益」及「國土保安」為主要目標，即有任何「潛在災害疑慮」危及「公益」及「國土保安」者即有保護之必要，上訴人亦承認申請解編保安林周遭地勢坡度達55%者約24434平方公尺（約占原申請面積之61%），整體而言，開發行為仍有潛在災害之疑慮。倘若解除，後續之開發為不可逆，若使保安林遭受破壞，未來颱風豪雨難以預料，自應以防災為優先考量。且系爭保安林週遭有坡度逾55%土地，具保護軍人公墓及安康段、太平段、永業段內之道路及住宅安全，增進碧潭之風景及治理新店溪之目的等公益需求，故基於公益之考量，有維持編定系爭土地為保安林地之必要，再者系爭保安林所保護之公益顯優於上訴人之私益，為維護系爭保安林整體之效益，被上訴人駁回上訴人有關縮小解編範圍之申請，尚無違反比例原則之情事。

(五)都市計畫法與森林法立法目的迥異，故土地分區證明書縱使未提及系爭土地為保安林地應限制開發，與被上訴人是否解編系爭保安林並無關涉，上訴人是否因購買系爭土地而負擔地價稅之課徵，亦與系爭保安林是否解編無涉。有關私有保安林之開發應受都市計畫法及森林法之管制，二者立法目的有別，需符合二者之規定，系爭保安林始得進行開發。被上訴人依森林法之規定，駁回上訴人申請系爭土地解除編入保安林之處分，並無法規或行政處分之變動，故無信賴基礎之存在，自不生信賴保護原則之問題等由，判決駁回上訴人之訴。

01 四、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨論斷如下：

02 (一)森林法係為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並為
03 保護具有保存價值之樹木及其生長環境而制定（第1條）。
04 而林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標（第
05 5條）。揆其第22條：「國有林、公有林及私有林有左列情
06 形之一者，應由中央主管機關編為保安林：一、為預防水害
07 、風害、潮害、鹽害、煙害所必要者。二、為涵養水源、保
08 護水庫所必要者。三、為防止砂、土崩壞及飛沙、墜石、洋
09 冰、頽雪等害所必要者。四、為國防上所必要者。五、為公
10 共衛生所必要者。六、為航行目標所必要者。七、為漁業經
11 營所必要者。八、為保存名勝、古蹟、風景所必要者。九、
12 為自然保育所必要者。」第23條：「山陵或其他土地合於前
13 條第1款至第5款所定情形之一者，應劃為保安林地，擴大保
14 安林經營。」第24條第1項：「保安林之管理經營，不論所
15 有權屬，均以社會公益為目的。各種保安林，應分別依其特
16 性合理經營、撫育、更新，並以擇伐為主。」第25條：「（
17 第1項）保安林無繼續存置必要時，得經中央主管機關核准
18 ，解除其一部或全部。（第2項）前項保安林解除之審核標
19 準，由中央主管機關定之。」第26條：「保安林之編入或解
20 除，得由森林所在地之法人或團體或其他直接利害關係人，
21 向直轄市、縣（市）主管機關申請，層報中央主管機關核定
22 。但森林屬中央主管機關管理者，逕向中央主管機關申請核
23 定。」第27條第1項：「主管機關受理前條申請或依職權為
24 保安林之編入或解除時，應通知森林所有人、土地所有人及
25 土地他項權利人，並公告之。」第28條：「就保安林編入或
26 解除，有直接利害關係者，對於其編入或解除有異議時，得
27 自前條第1項公告日起30日內，向當地主管機關提出意見書
28 。」第29條：「（第1項）直轄市或縣（市）主管機關，應
29 將保安林編入或解除之各種關係文件，轉中央主管機關核定
30 ，其依前條規定有異議時，並應附具異議人之意見書。（第
31 2項）保安林之編入或解除，經中央主管機關核定後，應由

01 中央、直轄市或縣（市）主管機關公告之，並通知森林所有
02 人。」第30條：「（第1項）非經主管機關核准或同意，不
03 得於保安林伐採、傷害竹、木、開墾、放牧，或為土、石、
04 草皮、樹根之採取或採掘。（第2項）除前項外，主管機關
05 對於保安林之所有人，得限制或禁止其使用收益，或指定其
06 經營及保護之方法。（第3項）違反前2項規定，主管機關得
07 命其造林或為其他之必要重建行為。」等規定可知，保安林
08 之劃編，係為各種重要目的所必要：預防水害、風害、潮害
09 、鹽害、煙害、涵養水源、保護水庫、防止砂、土崩壞及飛
10 沙、墜石、泮冰、頽雪等、國防上、公共衛生、航行目標、
11 漁業經營、保存名勝、古蹟、風景或自然保育；而山陵或其
12 他土地係為預防水害、風害、潮害、鹽害、煙害、涵養水源
13 、保護水庫、防止砂、土崩壞及飛沙、墜石、泮冰、頽雪等
14 、國防上或公共衛生所必要者，更應劃為保安林地；惟如保
15 安林已無繼續存置之必要時，得予以解除其一部或全部。

16 (二)依森林法第25條第2項授權訂定之審核標準第2條第1項第2款
17 、第6款：「保安林有下列情形之一者，得由中央主管機關
18 解除一部或全部：……二、經中央目的事業主管機關審查認
19 定為推動產業或公共利益所必要之計畫用地，並經行政院同
20 意。……六、原受益或保護對象已不存在。……」第5條：
21 「解除保安林具下列情形之一者，應經保安林解除審議委員
22 會決議之：一、鐵路、重要公路至最近稜線之保安林範圍。
23 二、海岸地區保安林臨海面150公尺範圍內。三、解除面積
24 大於5公頃之保安林。」及第6條：「（第1項）中央主管機
25 關為審議前條所列之保安林解除事宜，應設保安林解除審議
26 委員會，置委員11人，依個案聘請，其成員如下：一、中央
27 主管機關2人，由行政院農業委員會林務局局長、副局長擔
28 任，並為主任委員、副主任委員。二、目的事業主管機關1
29 人。三、直轄市或縣（市）主管機關1人。四、保安林當地
30 住民代表3人。五、學者、專家4人。（第2項）前條保安林
31 解除應經委員三分之二以上出席，出席委員四分之三以上同

意行之。」等規定，乃執行森林法第25條有關保安林解除之細節性、技術性事項，與立法意旨相符且未逾越母法授權範圍，自得適用之。

(三)經查，原審係依前臺灣省政府86年7月21日86府農林字第056434號公告系爭保安林為保持空軍公墓暨碧潭之風景並治理淡水河之必要，以及被上訴人106年4月6日公告系爭保安林附表1所列區域為保護新北市○○區空軍公墓及○○段、○○段、○○段內之道路及住宅安全，增進碧潭之風景，並治理新店溪，仍有繼續存置為保安林之必要，暨基於審議解除保安林編定案件之延續性與連貫性，依第1次審議委員會、第2次審議委員會、第3次審議委員會之審議及決議等證據，斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，論以：究其（系爭保安林附表1）編入目的性質，非侷限於上訴人所稱保護空軍公墓、保護碧潭風景及治理淡水河等3種功能，凡與森林法第5條及第24條「國土保安」及「公益」功能有關者，皆為系爭保安林保護之對象，諸如安康段、太平段、永業段內之道路及住宅安全等，亦為保全對象；且空軍公墓位於系爭保安林上方，系爭保安林之開發勢必影響空軍公墓所占區域之水土保持，空軍公墓所占區域雖依審核標準第2條第1項第7款解編而非屬保安林，然客觀地緣環境並未改變，仍屬系爭保安林所保護之對象；另因系爭保安林位於淡水河流域之新店溪沿岸山坡上，新店溪自碧潭橋以上河道進入山區，兩岸受限於山坡，均為單槽斷面，大部分未布設護岸或堤防，保護新店溪沿岸邊坡穩定，為系爭保安林之存在目的，此由新北市政府北府農林字第1022874283號函說明三(三)，更足證維持系爭保安林之必要性等語，因認系爭保安林所保護對象不以保護空軍公墓、保護碧潭風景及治理淡水河等3個目的為限，且及於周遭區域具有危險之因素，如避免土、砂崩壞、保護邊坡穩定、維護道路安全等「國土保安」及「公益」等目的，仍有編入保安林之需要，而非上訴人所稱其保護功效已不存在，從而被上訴人以原處分否准上訴人106年2月14日申請

，並無違誤，已詳述得心證之理由，並就上訴人主張原處分違反比例原則一節，何以不足採取（原判決「事實及理由」欄肆、六），予以論駁甚明，經核與卷內證據尚無不符，亦無違反論理法則、經驗法則、未依職權調查證據及適用法規不當之違法。

(四) 上訴人主張其已變更申請解除保安林面積及範圍，被上訴人自應重新召開審議委員會認定是否符合審核標準，竟未重新召開，單純援引第3次審議委員會之審議結論，再作成不予同意解除之原處分，而未提出任何說明，有處分理由不備、違反明確性原則及行政程序法第96條第1項第2款規定之違法，亦有未依職權調查證據之違誤，原判決對此竟不附理由，亦有理由不備之違誤等語。查原判決對此，係論以：上訴人對於系爭保安林未獲解編，雖於106年2月14日具函提出異議，惟未依森林法施行細則第17條規定檢具申請解除之詳細圖資與範圍，其訴願書亦記載實際面積及範圍待現場測量後補充更正，致使被上訴人無法據以重新召開審議委員會，故被上訴人依案情相關之第3次審議委員會決議，以原處分函復上訴人，並無不合等情。按審核標準第5條規定：「解除保安林具下列情形之一者，應經保安林解除審議委員會決議之：一、鐵路、重要公路至最近稜線之保安林範圍。二、海岸地區保安林臨海面150公尺範圍內。三、解除面積大於5公頃之保安林。」則上訴人於106年2月14日具函提出異議，併就其原申請解除系爭保安林編定面積4.0063公頃，調整為僅就坡度55%以下之土地申請解編，面積約1.562922公頃（約原申請解編面積之39%），核其申請不符合審核標準第5條所定應經審議委員會決議之情形，故被上訴人就上訴人106年2月14日之申請，未提審議委員會決議，尚難遽指其為違法。又原處分於該函文說明二及說明三，已記明其不予同意解除之事實及理由，雖僅略載「……據保安林解除審議委員會委員之審議結果及相關法令規定，說明如下：……」等語，而未具體指出其否准之法令依據，然上訴人於106年2月14日申

01 請調整解除系爭保安林編定面積時，並未提出其申請解除保
02 安林編定之法令依據，僅陳明係就「原申請」解編面積而調
03 整申請解編面積等語，則被上訴人審認結果，以系爭申請案
04 與先前申請案相關連而逕為處分，復於訴願答辯書及訴願補
05 充答辯書補正記明其具體之條文依據，仍難認原處分有何理
06 由不備、違反明確性原則及行政程序法第96條第1項第2款規
07 定之違法，暨被上訴人有何未依職權調查證據之違誤可言。
08 是上訴人上開主張，仍無可採。

09 (五)另上訴人主張申請解編之保安林緊鄰之區域內，早已有皇冠
10 社區、唯愛汽車旅館（均非屬上訴人所有之土地）取得新北
11 市政府核發之使用執照，建有建物並使用多年，未見有何危
12 害道路及住宅安全之情形發生，被上訴人對於何以存有差別
13 待遇一事未置一詞，已有未依行政程序法第36條依職權調查
14 證據及行政程序法第6條平等原則之違法，原判決漏未審酌
15 ，亦有理由不備之違誤等語。查保安林之劃編及解除條件，
16 已如前述，況每一保安林地其地理位置及地質條件不盡相同
17 ，上訴人未舉出被上訴人對於皇冠社區、唯愛汽車旅館有何
18 解除或不解除保安林編定之處分，亦未舉出此對原處分不予
19 同意解除系爭土地面積約1.562922公頃之保安林編定，究竟
20 有何相同情形卻為相異處理之具體情事，泛言指摘原處分有
21 行政程序法第36條及第6條之違法，所訴自不足採。

22 (六)綜上所述，原審駁回上訴人在第一審之訴，核其所適用之法
23 規與該案應適用之法規並無違背，縱原判決有未於判決中加
24 以論斷者，惟尚不影響於判決之結果，與所謂判決不備理由
25 之違法情形不相當。上訴論旨，猶執前詞，指摘原判決違誤
26 ，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

27 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
28 、第98條第1項前段，判決如主文。

29 中 華 民 國 109 年 11 月 12 日
30 最高行政法院第三庭
31 審判長法官 吳 明 鴻

01								法官	陳	國	成	
02								法官	蕭	惠	芳	
03								法官	高	愈	杰	
04								法官	曹	瑞	卿	
05	以	上	正	本	證	明	與	原	無	異		
06	中	華	民	國			109	年	11	月	12	日
07								書記官	莊	子	誼	