

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1128號

) FKT64W1Z1X5L0;@108年4月11日辯

原告 六福開發建設股份有限公司

代表人 賴振融（董事長）

訴訟代理人 陳珮君 律師

複代理人 單鴻均 律師

被告 行政院農業委員會

代表人 陳吉仲（主任委員）

訴訟代理人 朱懿千

陳詩文 律師

吳俊銘 律師

上列當事人間森林法事件，原告不服行政院中華民國107年7月19日院臺訴字第1070181166號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

原告起訴後，被告代表人於民國107年12月4日變更為陳吉仲，原告代表人亦於民國108年2月20日變更為賴振融，並均具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、事實概要：

一、原告前於102年3月間檢具保安林解除計畫書（下稱102年3月解除計畫書），以其所有新北○○○區○○段666、689、693、710、711、712、713地號○○○區○○段○○○○號○○○

01 區○○段1711、1711之1（與周徒共有持分各1/2）、1711之
02 11至1711之21、1720、1751、1752、1754地號等25筆土地（
03 按其中永業段126地號、安康段1751及1754地號土地原未編
04 入保安林，下稱系爭土地），面積合計4.361617公頃，其中
05 4.0063公頃符合保安林解除審核標準（下稱審核標準）第2
06 條第1項第2款及第6款規定，向被告林務局（下稱林務局）
07 申請解除新北市境內編號第1056號風景保安林（下稱本件保
08 安林）之編定。經林務局新竹林區管理處（下稱新竹林管處
09 ）以103年10月27日竹政字第1032214143號函陳報辦理103年
10 度本件保安林檢訂結果，除依職權解除本件保安林內之公墓
11 、道路及建物部分面積計1.198013公頃外，併就受理解除本
12 件保安林編定申請案5件（含原告）面積約4.8公頃，因連同
13 依職權辦理部分已超過5公頃，且均為私有，建請送保安林
14 解除審議委員會（下稱審議委員會）進行審議。林務局於10
15 4年4月8日召開新竹林管處辦理本件保安林檢訂結果擬解除
16 保安林一部面積1.198013公頃暨受理申請解除面積4.845940
17 公頃案審議委員會（下稱104年4月8日審議委員會）決議，
18 其中道路面積0.309286公頃、空軍公墓面積0.831203公頃及
19 82年7月21日前舊建築用地面積0.057524公頃部分，同意解
20 除本件保安林編定。原告所請解除系爭土地面積4.0063公頃
21 ，經調查屬本件保安林面積3.985953公頃部分，不同意解除
22 。上開5件申請案申請人（含原告）均提起異議。林務局於
23 105年8月25日召開新竹林管處辦理本件保安林檢訂受理申請
24 解除面積4.845940公頃案第2次審議委員會（下稱105年8月
25 25日審議委員會）審議，因委員離席未達法定出席人數而無
26 法議決。林務局復於105年12月9日召開新竹林管處辦理本件
27 保安林檢訂受理申請解除面積4.845940公頃案第3次審議委

員會（下稱105年12月9日審議委員會）決議，仍不同意系爭土地解除本件保安林編定後，經被告以106年4月6日農林務字第1061720912號公告（下稱106年4月6日公告）本件保安林調整為同一編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、附表2為解除區域明細表及附表3為檢訂後建議採用造林樹種明細表。

二、原告復於106年2月14日具函提出異議，以其依新北市都市計畫使用區（風景區）規定，進行土地買賣開發，惟涉保安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，造成民眾財產損失。又其申請解除保安林編定面積4.0063公頃，調整為僅就坡度55%以下土地申請解編，面積約1.562922公頃，約為原申請解編面積之39%，並承諾善盡水土保持義務維護相關設施，其餘未解編本件保安林部分，除保留維護水土保持必要之工作渠道、道路外，維持原有林相與功能等語，請求再次召開審議委員會。經林務局報由被告於106年4月24日以農授林務字第1061721112號函（下稱原處分）復原告，以據105年12月9日審議委員會審議結果及相關法令規定，關於保安林範圍等資訊公開部分，林務局前已將全臺保安林圖資範圍公布於NGIS國土資訊系統資料庫，供民眾上網查詢。又為減少開發案件對環境造成衝擊，相關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感區域，始得進行開發。另就解編面積調整為僅就坡度55%以下土地申請解除一節，據105年12月9日審議委員會審議結果，其部分解除區域有坡度過陡情形，部分尚有良好植生覆蓋，對於○○區○道路、住宅仍有保全之功能，且該地區為環境乘載高之區域，應加以維持保安林之功能，避免造成本件保安林之破碎化，以維該地區整體環境之完整性，發揮其公益效益。經

審認原告所提事項，仍維持原審議之決議，原告申請解除本件保安林一部面積4.0063公頃，不予同意解除。原告不服，提起訴願，亦遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

參、當事人聲明及主張：

一、兩造聲明：

(一)原告聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應作成新北市○○區○○段666、689、693、710、711、712、713地號、安康段1711、1711之1、1711之11至1711之21、1720、1752等22筆土地，如甲證3所示面積共計15,629.22平方公尺部分，位置如甲證4所示，予以解除編入保安林之處分。

(二)被告聲明：原告之訴駁回。

二、原告主張：

(一)行政機關於做成決定時，如有基礎事實錯誤或進行判斷時有理由不備之情況，自無權主張其決定有「判斷餘地」之適用。經查原處分不僅未說明被告聲請解除之保安林何以不符審核標準第2條第2款之解除事由，更忽略原告聲請解除保安林之範圍與面積此一基礎事實已發生變更，即認定原告於106年2月14日聲請解除之林地面積及範圍同於105年12月9日提交第3次保安林解除審議委員會之聲請範圍而否准聲請，原處分顯有理由不備與基礎事實認定錯誤之違法瑕疵。惟原訴願決定不僅未匡正旨揭瑕疵，更容認被告得遁入判斷餘地，其決定亦難認適法：

1.參酌最高行政法院103年度判字第66號判決意旨，行政機關如於做成行政處分時，存有「組織不合法」、「基礎事實認定錯誤」、「理由不備」情事時，因此時行政機關顯

有濫用裁量權之風險，行政法院自得認定處分違法而加以變更撤銷。

2. 原處分與訴願決定中「組織不合法」：立法者明定保安林解除審議委員會之成員，包括目的事業主管及相關機關之代表、保安林當地住民代表、有專門學識經驗之專家、學者；且其中保安林當地住民代表、學者、專家人數不得少於7人；專家學者人數不少於4人，顯見立法者有意藉由不同屬性代表及強化社會公正人士、民間團體、學者、專家代表之比例，根據不同見解，共同作成決定，透過合議制確保認事用法之專業精確與公正客觀（審核標準第6條及審議委員會設置與審議要點第4條規定參照）。再依行政程序法第33條第1項第2款、訴願法第55條及本院101年度訴字第606號判決意旨，如公務員於參與決定做成時有法律上、倫理上、情感上、職務上及經濟上之利害關係，造成其執行決定有偏頗之虞時，該公務員應迴避，不得參與行政機關決定之作成。惟林俊成、林俊全、陳朝圳等3位委員，與被告往來密切，且具有利害關係甚明確未為迴避：

(1) 林俊成委員：由被告林業試驗所及中國文化大學森林暨自然保育學系網站列印資料可知，林俊成為被告林業試驗所林業經濟組研究員兼組長，顯為被告之內部員工，其人事考核、未來之升遷、發展皆掌握在被告手中，如何能期待林俊成能依其專業而公正審議保安林是否應解除（本院104年度訴字第1893號判決意旨參照）。

(2) 林俊全委員：林俊全不僅曾接受被告林務局補助，擔任地景保育教育宣導計畫主持人，並曾與被告林務局員工聯名發表期刊文章，甚至林俊全之多本著作係由被告林

務局所出版，林俊全既與被告有如此密切之合作關係，實難確保其無預設立場而得公平公正地進行審議，故被告選任林俊全擔任保安林解除審議委員，亦難認具有公正性（本院101年度訴字第1036號判決意旨參照）。此外，林俊全於105年12月9日第3次審議委員會會議紀錄表達之反對意見稱：「此為環境承載高之地區。」此一意見悖於林務局認定系爭土地並非環境敏感區之事實：「本件土地非屬國有林、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、自然保護區、森林遊樂區範圍。」，顯有基礎事實的認知錯誤。

(3) 陳朝圳委員部分：陳朝圳在105年8月至10月間曾接受被告林務局之指導而執行105年度獎勵造林地-林農森林經營管理教育訓練計畫，並於105年10月間與被告林務局員工聯名發表期刊文章，而本次審議委員會會議又於105年12月9日舉行，時間點相近，陳朝圳能否不受其與被告林務局間之往來利益及情誼而有偏頗，自非無疑，且陳朝圳既與被告林務局員工聯名發表期刊文章，顯見其觀念、立場係與被告林務局相近，故被告選任陳朝圳擔任保安林解除審議委員，亦難認具有公正性。

(4) 扣除林俊成、林俊全、陳朝圳3名委員後，審議委員會中之保安林當地住民代表、學者、專家人數已少於7人，專家學者人數亦少於4人，顯與審議委員會設置與審議要點第4條第3項規定不符，其組織已屬違法，自有違正當法律程序，並非以判斷餘地一詞即能脫免其責任。原訴願決定並未否認林俊成係被告之內部員工，亦未否認林俊全與陳朝圳平日即收受被告補助並參與被告活動之事實，足見原處分於做成時所本之委員會決議，確已

01 受到不中立之委員意見影響。

02 (5) 原訴願決定以被告抗辯原告並未就前揭委員提出迴避，
03 自不得爭執委員會之組成欠缺中立性置辯，惟原告係於
04 到場參與會議後，方能知悉審議委員會之委員名單，自
05 始即無可能於會議前表達迴避意見。從而，原告自得於
06 本件訴訟中主張105年12月9日第3次審議委員會會議欠
07 缺中立性，致本於該次會議意見做成之原處分暨訴願決
08 定均難認適法。

09 (6) 此外，訴願階段中聽取原告陳述意見之陳愛娥審議委員
10 ，卻未於決定做成階段顯名。細察訴願決定之外觀，尚
11 難認訴願階段中由陳愛娥委員透過直接審理聽取原告意
12 見所得資訊，已充分獲訴願審議委員會之注意。準此，
13 上開瑕疵對原告之聽審權既有影響，其處分應屬非法，
14 並無疑義（最高行政法院93年度判字第1315號判決意旨
15 參照）。

16 3. 原處分與訴願決定中「基礎事實認定錯誤」：

17 (1) 被告於105年12月9日召開第3次審議委員會審議，就原
18 告聲請解除新北市○○區○○段○○○○號等22筆土地，
19 面積4.0063公頃決議不通過解除，原告遂以106年2月14
20 日（106）建設字第106021401號函對上開審議委員會審
21 議結果提出異議，並於該函說明第二點調整聲請解除編
22 列範圍內容為：「原聲請解編面積約40,063平方公尺，
23 調整為僅就坡度55%以下之土地聲請解編，面積約15,62
24 9.22平方公尺，約為原聲請解編面積之39%。並承諾善
25 盡水保義務維護相關設施。其餘未解編之保安林地部分
26 ，除保留維護水保必要之工作渠道、道路外，維持原有
27 林相與功能。」等情，是就保安林解除面積及範圍此一

行政處分基礎事實，原告106年2月14日所聲請解除編列之土地範圍，與105年12月9日召開第3次審議委員會審議之土地範圍顯屬有別。

(2) 原告於106年2月14日所提之保安林解除編列聲請，原處分於說明第三點部分稱：「本件經審認貴公司所提事項，仍維持原審議之決議，爰貴公司所聲請解除保安林一部面積4.0063公頃案，不予同意解除。」。由上列文字觀之，原處分就保安林土地解除面積與泛為此一基礎事實之判斷，仍誤以105年12月9日召開第3次審議委員會審議之基礎事實為準，是原處分做成所憑之基礎事實認定明顯錯誤，難稱適法。

4. 原處分與訴願決定「理由不備」：依行政程序法第96條第1項第2款規定及最高行政法院94年度判字第1839號判決意旨，行政處分若未附理由說明，其性質應屬違法得撤銷之處分。原告聲請保安林解除之依據，係依系爭土地符合審核標準第2條第1項第2款、第6款規定，向被告聲請解除列入保安林，並經審議委員會委員主席確認，此有被告林務局104年4月22日林正字第1041721017號函暨104年4月8日審議委員會會議紀錄可稽，然原處分就原告主張審核標準第2條第1項第2款之解除事由不置一詞，使人無法知悉其否准保安林解除之原因事實、所依據之法令與涵攝過程為何，其理由不備一節，至為昭然。而訴願決定無視原處分既已具備「基礎事實認定錯誤」與「理由不備」之違法，並無適用「判斷餘地」之空間，竟以「判斷餘地」容認被告違法之原處分持續存在，要難認為與法無違。原告既已變更聲請解除之林地面積及範圍，則被告即應重新認定原告聲請解除之林地面積及範圍是否符合審核標準。

01 (二) 本件保安林編入目的僅有「保護空軍公墓」、「保護碧潭風景」，及「治理淡水河」等3個目的，且均與原告聲請解除
02 編列之土地無關，被告未加詳察，仍援引105年12月9日第3
03 次審議委員會之審議結果做出不予同意解除之處分，未符合
04 審核標準第2條第6款授權之目的，其決定參酌與事務無關之
05 考量，應非妥適：

07 1. 審核標準第2條第1項第2款、第6款、行政程序法第4條、
08 第8條及第10條及行政訴訟法第4條第2項規定意旨，行政
09 機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法
10 規授權之目的，其過程不符合法律授權之目的者，為濫用
11 權力之行政處分，以違法論。

12 2. 系爭土地自86年迄今設置保安林之保護對象，均為「保護
13 空軍公墓暨碧潭之風景並治理淡水河」（甲證6、39至41
14 、54），被告對此亦知之甚稔。而按我國實務見解，保安
15 林是否需解除編列，亦僅需參酌原保護目的，即其設立時
16 之目的決之，未參酌其他無關因素（本院99年度訴字第76
17 號判決意旨參照）。是本件保安林應否解除編列，亦僅需
18 檢討「保護空軍公墓暨碧潭之風景，並治理淡水河」等原
19 保護目的是否存在即可。而依新北市政府104年6月26日新
20 北府農林字第10411144582號函說明第三點、經濟部水利
21 署第十河川局102年11月1日水十規字第10250122570號函
22 ，可知本件保安林編入目的僅有「保護空軍公墓」、「保
23 護碧潭風景」，及「治理淡水河」等三個目的，且均已不
24 復存在一節，應堪認定。

25 3. 被告於106年4月24日作成原處分時既稱其係：「僅重申第
26 3次審議委員會審議結果。」，則原處分合法性判斷基準
27 時，即應為第3次審議委員會審議之時點。由上述見解觀

01 之，原處分所能參酌之保安林編列目的均已不復存在，卻
02 仍否准原告聲請保安林解除，其論理之闕漏，自不待言。
03 原訴願決定卻於在認定原處分違法性時，無端增加「治理
04 新店溪」、「保護安康段、太平段、永業段內之道路及住
05 宅安全」等空泛之新事項並以之限制人民權利，已抵觸最
06 高行政法院103年度判字第716號判決見解意旨，而不能認
07 為有理由。

08 4.行政機關於做成決定時，不得參雜無關之考量，否則即有
09 違背不當連結禁止之違法（最高行政法院100年度判字第
10 562號判決意旨參照），原訴願決定以判斷餘地容認原處
11 分參酌與最初在系爭土地上設立保安林無關之目的否准原
12 告解除保安林之申請，殊非可採。

13 (二)退步言，縱認本件可參酌原保護目的以外之目的認定應否將
14 保安林解除編列，惟被告於105年12月9日會議結論與原處分
15 新增之保安林保護目的，在本件中亦不存在：

16 1.原處分稱系爭土地為環境承載高之區域，故而應維持保安
17 林之功能。而關於特定地區環境承載是否過高，實務見解
18 有以是否位於地質或環境敏感帶（如野生動物保育區）判
19 斷者（本院105年度停字第74號裁定、最高行政法院103年
20 度判字第59號判決）。

21 2.依林務局102年7月2日林企字第1021611726號函及系爭土
22 地之基本資料，可知原告所欲聲請解除保安林編定之系爭
23 土地，並非環境承載高之地質敏感區。原告更已向開發案
24 所涉之各主管機關去文詳查系爭土地有無位於環境敏感區
25 內，經各機關答覆得出「初步調查統計並無限制本件用地
26 開發之法令規定限制。」益徵本件並未落在環境敏感地帶
27 ，自無被告嗣後所宣稱之「環境負載過高」之情形。

01 (四)原告於106年2月14日聲請解除之林地面積及範圍，與105年
02 12月9日第3次審議委員會認定之林地面積及範圍迥不相侔，
03 被告竟單純援引該第3次審議委員會之審議結果做出不予同
04 意解除之處分，並未說明法令依據，原訴願決定對原處分之
05 瑕疵復不置一詞，其決定顯非謂合法：細究原處分說明部分
06 第二點部分之相關論理，未見被告所做成之原處分有具體引
07 述「特定法條」，僅概括稱依據「相關法令」，自原處分外
08 觀觀之，尚難認為原處分已善盡明確性義務指明做成處分時
09 所引述之法令依據，核屬違法之行政處分（行政程序法第5
10 條、第96條第1項第2款規定、高雄高等行政法院92年度訴字
11 第1157號判決意旨參照）。

12 (五)原處分與原訴願決定針對原告106年2月14日所提出解除編列
13 保安林之聲請，並未依行政程序法第36條、訴願法第67條第
14 1項規定進行職權調查即維持原處分，並否准原告聲請，應
15 認有調查未盡之違法情事：

16 1.行政機關本即負有義務進行職權調查以認定違規事實，尚
17 不能將違規之舉證責任歸責予未提出有利資料之受處分人
18 。倘行政機關未依職權調查證據即作成負擔處分或維持負
19 擔處分之效力，與法即有牴觸（行政程序法第36條、訴願
20 法第67條第1項規定、本院102年度訴字第1414號判決意旨
21 參照）。

22 2.原處分經被告林務局於105年12月9日召開第3次審議委員
23 會審議，作成不通過原告聲請解除新北市○○區○○段○○
24 ○○號等25筆土地，面積4.0063公頃之決議。原告於106年
25 2月14日調整聲請解除編列範圍內容為：「原聲請解編面
26 積約40,063平方公尺，調整為僅就坡度55%以下之土地聲
27 請解編，面積約15,629.22平方公尺，約為原聲請解編面

01 積之39%。並承諾善盡水保義務維護相關設施。其餘未解
02 編之保安林地部分，除保留維護水保畢業之工作渠道、道
03 路外，維持原有林相與功能。」，被告竟未依審核標準，
04 重新審核原告106年2月14日聲請解除之林地面積及範圍，
05 是否符合審核標準得解除，僅援引105年12月9日第3次審
06 議委員會對於甲證7所示之林地面積及範圍所為之審議結
07 果而不予同意解除。原處分照引105年12月9日第3次審議
08 委員會審議結果，並未自行調查證據，足堪認定被告怠忽
09 職權調查義務。被告辯稱其未實體審議原告第2次申請係
10 因「當初送審資料不全，甚至申請書載明日後補送，但無
11 補送，以致於無從召開審議。」云云，惟不論原告有無檢
12 送資料，被告均需善盡職權調查義務審議原告所提申請，
13 此有前述實務見解可稽。此外，細觀原處分之用語，原處
14 分當時否准原告申請之理由，並不包含原告未依被告要求
15 補送文件。

16 3. 被告亦已對其未針對原告新提出之申請為職權調查一節為
17 自認（被告訴願答辯書，甲證28第4頁）其怠忽職權調查
18 一節應堪認定，自不得以原告未提出新資料為由，脫免自
19 身之職權調查義務（最高行政法院95年度判字第452號判
20 決意旨參照）。

21 (六) 被告未依職權自行調查證據即採信審議委員會之審議結果，
22 亦未審酌原告縮小解除編列範圍是否為對原告之聲請侵害最
23 小之方法，即拒絕原告之聲請，實有未依職權調查證據及說
24 明理由，及違反比例原則之違法：被告於審查原告之聲請時
25 ，將與保安林解除編列要件無關之「潛在災害疑慮」不當納
26 入審酌範圍在先，嗣後復未審酌原告新聲請之方案為更合乎
27 水土保持要求，已自行將解除編列對象縮減至僅就坡度55%

以下之土地聲請解除編列，面積約15,629.22平方公尺，約為原聲請解除編列面積之39%，更承諾善盡水保義務維護相關設施，其餘未解除編列之保安林地部分，除保留維護水保作業之工作渠道、道路外，維持原有林相與功能等，被告就原告調整聲請範圍與增加水土保持方案後所提之聲請是否屬於侵害最小之方法未置一詞，直接採取最嚴厲之手段選擇全部拒絕原告之聲請，其違背比例原則一節，至為昭然（最高行政法院93年度判字第260號判決意旨）。

(七)原告為進行土地開發申請土地使用分區證明書時，其上並未提及系爭土地為保安林地應限制開發，原告信任由新北市政府核發之土地使用分區證明書而購買系爭土地，此一信賴實值保障：

1. 舊臺北縣政府於94年8月11日以北府城規字第09405691651號公告都市計畫變更，其上之系爭土地並無保安林之標記。原告本於此一認識購買系爭土地，於其上推動住宅開發，並依法向各機關函詢系爭土地有無環境敏感區位，臺北縣政府引述經濟部水利署第十河川局102年11月1日水十規字第10250122570號函之內容，認定本件保安林保護對象已不存在。堪認原告信賴系爭土地得開發為住宅區一節，自屬正當信賴而應受被告保障。參酌行政程序法第120條第1項規定、最高行政法院98年度判字第125號、105年度判字第173號判決意旨，人民相信主管機關之行文而購買土地，又無其他信賴不值得保護之情形時，應有信賴保護之適用。

2. 何況原告購買系爭土地時，已耗費高達約5.2億元費用於投資，購買系爭土地後，原告不僅因保安林之緣故不能開發，甚至以106年為例，原告該年為系爭土地負擔之地價

01 稅即高達1,368,986元，自101年起至106年止，原告為系
02 爭土地所負擔之地價稅高達共計7,273,553元，足見原告
03 受有信賴利益之損害甚鉅。

04 (八)原告之開發計畫對環境影響微小，但可帶動經濟發展，解除
05 系爭土地之保安林編列，應無損害公益之虞。本件保安林未
06 解除編列，對原告信賴利益之傷害遠大於維持保安林編列所
07 得之公益，本件原告主張其信賴利益應優位於公益保障，實
08 有理由：系爭土地屬於山坡地，經濟效益較低，依據103年1
09 月由原告提出之「六福新店案開發計畫環境影響說明書」於
10 系爭土地進行住宅開發，將可「提高土地利用之潛在利益」
11 、並「提供當地部分居民工作機會，亦即對相關產業、消費
12 經濟即生活品質提升有助益，增加開發區之土地利用價值及
13 潛在利益。」，足見原告開發系爭土地甚至可以帶動經濟而
14 有助公益。系爭土地施工開發完畢後，根據前開環境影響說
15 明書，在原告開發案完成後開始運作之營運期間，對環境之
16 影響輕微，足認解除系爭土地之保安林編列，對公益應無太
17 大衝擊，本件自應優先保障原告之信賴利益云云。

18 三、被告主張：

19 (一)原處分並無理由不備、認定事實錯誤之違誤：原告申請系爭
20 保安林解編時並未依森林法施行細則第17條規定檢具申請解
21 除之詳細圖資與範圍（原告之訴願書亦提及實際面積及範圍
22 待現場測量後補充更正），致行政機關無法據以重新召開審
23 議委員會，原告既未檢具申請解除之詳細圖資與範圍，被告
24 即無從就「基礎事實」為審查，更遑論有「基礎事實認定錯
25 誤」之違法。

26 (二)解除保安林之決定屬不確定法律概念，行政機關就此等事項
27 之決定，有判斷餘地：森林法第5條、第24條規定揭禁保安

林編入目的，係以「公益」及「國土保安」為主要目的，審議委員會之委員，應以前述主要目的為原則，依各該學術專業及經驗判斷作成是否解除保安林。該決定具有高度屬人性之評定、高度科技性之判斷、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，核屬不確定法律概念，基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，此有司法院釋字第382號、462號理由可資參照。

(三)林俊成、林俊全、陳朝圳等3名委員並無自行迴避之事由，且原告亦未聲請該3名委員迴避。審議委員會委員組成過程與召開會議程序等事項，均已踐行森林法、審核標準及審議委員會設置與審議要點等規定，組織合法且符合正當法律程序：

1. 被告所屬林務局為辦理審議委員會事宜，組有審議委員會顧問團，該顧問團名單並報被告圈選核准在案，顧問團委員包括森林領域、地景領域及水土保持領域，林務局召開審議委員會時，係依各領域並依序聘請委員擔任解除審議委員會委員，委員不克出席時，為利審議委員會之召開即依序聘請其他委員擔任審議委員。本件被告於104年4月8日召開第1次審議委員會時，即考量該案之特性，涉及地景、森林學及水土保持等專業事項，爰依序聘請臺灣大學地理學系林教授俊全（地景領域）、屏東科技大學森林學系陳教授朝圳（森林領域）、林業試驗所林業經濟組林研究員俊成（森林領域）及前中興大學水土保持學系陳教授文福（水土保持領域）等人，擔任審議委員會之委員，本次審議委員會出席委員10人，符合法定出席人數，審議結

01 果：通過解除道路用地、空軍公墓及82年7月21日前舊有
02 之建物之保安林面積合計1.198013公頃；另受理原告、晃
03 盛電氣工程股份有限公司、周徒、高伸木、傅曉權等5人
04 申請解除保安林面積合計4.845940公頃案部分決議不予解
05 除。另查，經新北市政府及申請人針對104年4月8日召開
06 第1次審議委員會會議所提安全問題補充說明並對決議提
07 起異議，爰於105年8月25日召開第2次審議委員會辦理審
08 議，本次會議中，有關原告申請解除太平段666地號等25
09 筆地號土地內，面積4.0063公頃（實際查測位於保安林土
10 地計17筆，面積3.985953公頃）案，因會議進行中委員離
11 席，出席委員僅餘7人，未達法定出席人數，無法議決。
12 被告乃於105年12月9日再行召開第3次審議委員會續審。
13 基於審議案件之延續性與連貫性，105年召開第2次及第3
14 次審議委員會時，仍聘請第1次審議委員會聘請之專家學
15 者擔任審議委員。

16 2. 本件所邀請之專家學者對於本件保安林解除之審議，核無
17 事實上或法律上之利害關係，尚難依該等委員與本會或林
18 務局有學術及業務上之往來，即認定本件委員在本事件中
19 ，有偏頗而出現決策不公之結果。而「足認其執行職務有
20 偏頗之虞」，尚須依個案情節及社會客觀事實判斷。按審
21 議委員具有公務員身分，應遵守誓言忠心努力，執行職務
22 應力求公正，理論上應不致有決定不公正之情事發生（法
23 務部101年8月14日法律字第10100144690號函釋參照）。

24 3. 被告所屬之林業試驗所及林務局為不同機關，兩機關各有
25 其獨立之組織章程、預算及業務職掌，林務局屬行政機關
26 ，林業試驗所則屬研究機關；林業試驗所人員平時依其業
27 務職掌擔任研究業務，受聘請擔任保安林解除審議委員時

，係基於其專業並就個人對本件依其專業性、經驗性之專業判斷，與其原擔任職務並無實質利害關係，原告指稱聯名發表期刊文章等情事，與本件無關，更遑論任職於大專院校教師之其他委員，各受聘委員在不同場域各擔任不同之職務，彼此所掌業務間並無利害關連。又按被告所屬林務局邀請案內4名委員擔任本件之審議委員，係以委員所應具備之專業性及經驗性為考量，且在相關領域均具從業10年以上經歷，對比本件其他審議委員會之委員，更有其專業性，核符審議委員會設置與審議要點第4點第1項第3款規定所稱之「具有專門學識經驗之專家、學者」，當無疑義。

(四)原告申請係爭保安林解編不符合審核標準第2條第1項第2款及第6款之要件：

1. 森林法係為維護社會公益目的而劃設有保安林制度，系爭保安林於30年即已編入為保安林，編入目的係為保護空軍公墓及新北市○○區○○段、太平段及永業段內之道路及住宅安全、增進碧潭之風景，並治理新店溪，就保安林之保全對象而論，本區既然劃設為「碧潭風景特定區」，保安林本身的性質即是對於整體區域風景的維護，又本號保安林屬淡水河流域支流新店溪集水區，且緊臨斷層帶，部分區域曾有邊坡崩塌事故發生，故為預防水害、防止砂、土崩壞及保存名勝、古蹟、風景，有編定為保安林之必要（森林法第22條第1項第1、3、8款）；又系爭保安林分別於52、75、86及103年辦理檢訂，並以106年4月6日農林務字第1061720912號公告仍有繼續存置為保安林之必要。
2. 原告所提出開發案中系爭保安林並非以推動產業或公共利益為目的所必要之計畫用地，且亦未經行政院同意，故不

符合審核標準第2條第1項第2款保安林解編之要件。

3. 依審核標準第2條第1項第6款規定，保安林之編定須具有森林法第22條各款所定必要之情形，則解除保安林須原編定原因情形，已無繼續存置之必要，始得為之：

(1) 保安林之編入目的，依據森林法第5條及第24條規定可知，係以「公益」及「國土保安」為主要目標，本號保安林於86年7月21日以臺灣省政府86府農林字第56434號公告本保安林為保持空軍公墓暨碧潭之風景並治理淡水河，嗣後再以106年4月6日農林務字第1061720912號公告，因本號保安林整體植生覆蓋良好，且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，已發揮保安林國土保安之功能，均認仍有繼續存置保安林之必要，究其編入目的性質，係屬「例示」規定，非侷限於原告所稱之「保護空軍公墓」、「保護碧潭風景」及「治理淡水河」等3種功能。

(2) 又相鄰部分區域坡度較陡，雖全區平均坡度為38.16%，但仍有0.800394公頃超過55%，另原告調整解編範圍內容時稱：「原申請解編面積約40,063平方公尺，調整為僅就坡度55%以下之土地申請解編，面積約15,629平方公尺，約為原申請解編面積之39%」，亦即原告亦承認申請解編保安林周遭地勢坡度達55%者約24,434平方公尺，整體而言，開發行為仍有潛在災害之疑慮。又倘解除，後續之開發為不可逆行為，未來颱風豪雨難以預料，應以防災為優先考量。

(3) 退步言之，縱如原告所稱系爭保安林之保護對象僅為空軍公墓、碧潭風景特定區及治理淡水河（被告否認），

原告之主張仍不符合第6款之事由：

①依地緣關係以觀，空軍公墓位於系爭保安林上方，則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，其所占用之區域雖已依第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。

②碧潭風景特定區之劃定係屬行政上之規劃與是否為保安林所保護對象與否，係屬自然環境之依存關係無涉，原告僅依系爭保安林並未劃入碧潭風景特定區即認已非屬系爭保安林所保護之對象，即屬無稽。

③有關河川之治理所涉事務諸多，不限於河川區域排水及水庫蓄水。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，且大部份未布設護岸或堤防，保護新店溪沿岸邊坡穩定，即為系爭保安林之存在目的（新北市政府北府農林字第1022874283號函參照）。

(五)有關原告主張原處分有違「比例原則」部分，說明如下：

1.按憲法第23條：「以上各條列舉之自由權利（憲法第7條至第22條所列之基本權），除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」又行政程序法第7條：行政行為，應依下列原則為之：(1)採取之方法應有助於目的之達成。(2)有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。(3)採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡，即比例原則之明文規定。手段與目的之間是否合乎比例原則，原則上可分以下上個層次檢驗，而

此3個檢驗步驟，也就是比例原則下的3個子原則。(1)適當性原則手段必須能有助於目的之達成，亦即，行政行為必須能有助於行政目的之達成。(2)必要性原則（最小侵害原則）在同等有效之手段當中，必須選擇最小侵害之手段，亦即，在能達成行政目的的諸多行政行為當中，必須選擇對人民（基本權）侵害最小行政行為。(3)衡平性原則（狹義比例原則）手段與目的之間必須要合乎比例，更精確一點來說，不能以過於強烈之手段只為了達成重要性極低之目的，必須確保兩者間有極度不相等的情形發生。

2.原告主張被告在駁回原告所提之申請，將與保安林解除編列要件無關之「潛在災害疑慮」不當納入審酌在先，嗣後未審酌原告新申請方案更合乎水土保持要求，而有違比例原則。惟：按保安林之編入目的，依據森林法第5條規定：「林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標。」及同法第24條規定：「保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的。各種保安林，應分別依其特性合理經營、撫育、更新，並以擇伐為主。」，業揭繫保安林編入目的，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。且系爭保安林地週遭有坡度逾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之需求，故基於公益之需求維持系爭私有林地為保安林地之編定，且系爭保安林地所保護之公益顯優於原告之私益，故被告駁回原告申請解編系爭保安林之處分並無違比例原則。另有關原告所提供之開發計畫係因應都市計畫法之要求與森林法無涉，有關保安林解編與否應依森林法及

01 審核標準為依據。

02 (六)土地分區證明書未提及系爭土地為保安林地應限制開發係屬
03 都市計畫法主管機關即新北市政府之行政處分是否違法，如
04 屬違法原告應依行政救濟程序尋求救濟，與被告是否解編系
05 爭保安林地無涉。原告主張信賴利益，應大於公益，而有信
06 賴保護原則之適用，進而主張應符合系爭保安林得以解編，
07 即屬無稽：

08 1.系爭保安林於30年即已編入為保安林，其編入目的係為保
09 護空軍公墓及新北市○○區○○段、太平段及永業段內之
10 道路及住宅安全、增進碧潭之風景，並治理新店溪；又系
11 爭保安林分別於52、75、86及103年辦理檢訂，並以106年
12 4月6日農林務字第1061720912號公告仍有繼續存置為保安
13 林之必要。

14 2.依內政部92年8月12日台內營字第0920088265號函釋意旨
15 ，都市計畫法與森林法立法目的迥異，都市計畫法主管機
16 關即新北市政府所為之行政處分，自不影響森林法之主管
17 機關即被告對系爭保安林地是否解編之決定。至於原告向
18 其前手購得系爭保安林地時，因系爭保安林受有開發建築
19 之限制，原告因此受有損失自應依民法物之瑕疵擔保規定
20 尋求救濟。而系爭保安林課徵地價稅與否係稅捐機關是否
21 依法課徵，有無違法課徵之問題，與系爭保安林是否解編
22 無涉，又縱稅捐機關違法課徵地價稅，原告亦應依行政救
23 濟程序尋求救濟，無由要求被告為系爭保安林解編之行政
24 處分。

25 3.有關私有保安林之開發應受都市計畫法及森林法之管制，
26 二者之立法目的迥異，需符合二者之規定系爭保安林始得
27 進行開發。被告依森林法之規定駁回原告申請系爭保安林

地解編案之行政處分，並無法規或行政處分之變動，則尚無信賴基礎，自不生主張信賴保護原則問題（最高行政法院98年度判字第172號判決參照）等語。

肆、本院的判斷：

一、法規依據：

(一)森林法第5條規定「林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標。」第22條第3款及第8款規定「國有林、公有林及私有林有左列情形之一者，應由中央主管機關編為保安林：一、……三、為防止砂、土崩壞及飛沙、墜石、泮冰、類雪等害所必要者。……八、為保存名勝、古蹟、風景所必要者。…」第24條第1項規定「保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的。各種保安林，應分別依其特性合理經營、撫育、更新，並以擇伐為主。」第25條規定「（第1項）保安林無繼續存置必要時，得經中央主管機關核准，解除其一部或全部。（第2項）前項保安林解除之審核標準，由中央主管機關定之。」第26條規定「保安林之編入或解除，得由森林所在地之法人或團體或其他直接利害關係人，向直轄市、縣（市）主管機關申請，層報中央主管機關核定。但森林屬中央主管機關管理者，逕向中央主管機關申請核定。」。

(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款及第6款規定「保安林有下列情形之一者，得由中央主管機關解除一部或全部：一、……二、經中央目的事業主管機關審查認定為推動產業或公共利益所必要之計畫用地，並經行政院同意。……六、原受益或保護對象已不存在。……」第6條規定「（第1項）中央主管機關為審議前條所列之保安林解除事宜，應設審議委員會，置委員11人，依個案聘請，其

01 成員如下：一、中央主管機關2人，由行政院農業委員會林
02 務局局長、副局長擔任，並為主任委員、副主任委員。二、
03 目的事業主管機關1人。三、直轄市或縣（市）主管機關1人
04 。四、保安林當地住民代表3人。五、學者、專家4人。（第
05 2項）前條保安林解除應經委員三分之二以上出席，出席委
06 員四分之三以上同意行之。」此等規定乃執行森林法第25條
07 有關保安林解除之細節性、技術性事項，與立法意旨相符且
08 未逾越母法授權範圍，自得適用。

09 (二)按「當事人主張事實須負舉證責任，倘其所提出之證據不足
10 為主張事實之證明，自不能認其主張之事實為真實。」最高
11 行政法院36年判字第16號著有判例。又行政訴訟法第136條
12 準用民事訴訟法第277條前段規定，當事人主張有利於己之
13 事實者，就其事實有舉證之責任，但法律別有規定，或依其
14 情形顯失公平者，不在此限。即原則上當事人主張有利於己
15 之事實者，就其事實有舉證之責任。

16 二、前揭事實概要所載各情，為兩造所不爭，且有上開各該文件
17 、原處分、訴願決定書等影本附原處分卷、訴願卷可稽。茲
18 依兩造主張之意旨及爭點，敘明判決之理由。

19 三、原告主張原處分之參與審議委員會委員，其中林俊成、林俊
20 全及陳朝圳等3位委員，與被告往來密切且具有利害關係，
21 未為迴避，應有審議委員會組織不合法之違法云云。查被告
22 所屬林務局為審議有關保安林解除事宜，依審核標準第6條
23 規定，組成審議委員會顧問團（本院卷2被證4），該顧問團
24 名單並報被告圈選核准在案，顧問團委員包括森林領域、地
25 景領域及水土保持領域，林務局召開審議委員會時，係依各
26 領域並依序聘請委員擔任解除審議委員會委員，核與前開規
27 定，並無不合。本件被告所屬林務局於104年4月8日召開第1

次審議委員會，因考量案件之特性，涉及地景、森林學及水土保持等專業事項，爰依序聘請臺灣大學地理學系林俊全教授（地景領域）、屏東科技大學森林學系陳朝圳教授（森林領域）、林業試驗所林業經濟組林俊成研究員（森林領域）及前中興大學水土保持學系陳文福教授（水土保持領域）等人擔任審議委員會之委員（本院卷2被證5），本次審議委員會出席委員10人，符合法定出席人數，審議結果：通過解除道路用地、空軍公墓及82年7月21日前舊有之建物之保安林面積合計1.198013公頃；另受理原告、晃盛電氣工程股份有限公司、周徒、高伸木、傅曉權等5人申請解除保安林面積合計4.845940公頃案部分決議不予解除。嗣新北市政府及申請人針對104年4月8日召開第1次審議委員會會議所提安全問題補充說明並對決議提起異議，被告所屬林務局爰於105年8月25日召開第2次審議委員會辦理審議（證4-2，本院卷外放），本次會議中，有關原告申請解除太平段666地號等25筆地號土地內，面積4.0063公頃（實際查測位於保安林土地計17筆，面積3.985953公頃）案，因會議進行中委員離席，出席委員僅餘7人，未達法定出席人數，無法議決。被告乃於105年12月9日再行召開第3次審議委員會續審（證4-4，本院卷外放）。基於審議案件之延續性與連貫性，105年召開第2次及第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擔任審議委員。被告所屬林務局邀請案內4名委員擔任本件之審議委員，係以委員所應具備之專業性及經驗性為考量，且在相關領域均具從業10年以上經歷，對比本件其他審議委員會之委員，更有其專業性，符合保安林解除審議委員會設置與審議要點第4點第1項第3款「具有專門學識經驗之專家、學者」之規定。原告雖稱林俊成、林俊全、陳朝圳

01 等3名委員與被告往來密切且具有利害關係（如其前開主張
02 ㄟ2.各節所述），扣除該等3名委員後，專家學者人數少於4
03 人，不符審議委員會設置與審議要點規定，其組織已不合法
04 云云。惟查，原告固舉出林俊成、林俊全、陳朝圳等3名委
05 員與被告或林務局間有前述學術及業務上之往來等情，但其
06 情形核非屬行政程序法第32條規定之「應自行迴避」之事由
07 ；且原告縱認該等委員其執行職務有偏頗之虞，但未於行政
08 程序中提出迴避之申請，與行政程序法第33條申請迴避之規
09 定，亦有未合；此外，原告並未舉證證明被告所屬林務局所
10 邀請之前開專家學者對於本件保安林解除之審議有何事實上
11 或法律上之利害關係，或與原告間有何情誼或敵意致生偏頗
12 之虞，尚難僅以該等委員與被告或林務局有學術及業務上之
13 往來，即認定該等委員在本案中有偏頗而出現決策不公之結
14 果。是以本件被告所屬林務局召開之審議委員會，其組成過
15 程及召開會議程序，核其情形已踐行森林法、審核標準及審
16 議委員會設置與審議要點等規定，並無原告所指應迴避未為
17 迴避而有審議委員會組織不合法之違法情事。原告上開主張
18 ，觀諸前揭事證及說明，核不足採。

19 四、原告主張訴願階段中聽取原告陳述意見之審議委員卻未於決
20 定做成階段顯名，此對原告之聽審權既有影響，其處分應屬
21 非法云云，並援引最高行政法院93年度判字第1315號判決之
22 見解。查有關違反當事人行政程序聽審權之情形，最高行政
23 法院93年度判字第1315號判決意旨係論以：「上訴人國立成
24 功大學未依據學生獎懲辦法上開規定，僅由部分行政人員組
25 成之成員以專案討論之方式，決議終止上訴人林素琴選讀之
26 權利，而未通知上訴人林素琴出席陳述意見，即剝奪上訴人
27 林素琴選讀之資格，影響上訴人林素琴學習的身分，嚴重違

反上訴人林素琴之行政程序聽審權，則其處分即屬違法。業經原判決於理由中敘明甚詳。」等語，核與本件訴願階段中給與原告陳述意見之機會而聽取原告陳述意見之情形有別，自不宜比附援引。且按「訴願就書面審查決定之。」訴願法第63條第1項定有明文。查本件訴願機關於107年2月1日指定陳愛娥審議委員聽取原告陳述意見後，相關陳述已製作訴願案陳述意見紀錄附於訴願卷供參，相關案情並非未給與原告陳述意見之機會，亦無違反前開訴願程序書面審查原則之規定，原告就訴願案情之陳述意見實際上既以書面方式作為訴願審理之資料，自難認有損及原告聽審權之情事。原告主張，依前所述，自非可採。

五、原告主張原處分未查明本件保安林（即新北市境內編號第1056號風景保安林）編入目的僅有保護空軍公墓、保護碧潭風景及治理淡水河等3個目的，且與原告聲請解除編列之土地無關，而為不予同意解除之處分，應有違誤云云。按「保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的。」「保安林無繼續存置必要時，得經中央主管機關核准，解除其一部或全部。」「保安林之編入或解除得由森林所在地之法人或團體或其他直接利害關係人，向省（市）或縣（市）主管機關申請，層報中央主管機關核定。」森林法第24條第1項前段、第25條第1項及第26條前段定有明文。又保安林之編定須具有同法第22條各款所定必要之情形，則解除保安林須原編定原因情形，已無繼續存置之必要，始得為之。查原告申請係爭保安林解編，係以審核標準第2條第1項第6款規定「原受益或保護對象已不存在」為理由，原告雖稱本件保安林編入目的僅有「保護空軍公墓」、「保護碧潭風景」及「治理淡水河」等3個目的，且與原告申請解編之土地無關

01 等云，惟按保安林之編入目的，依據森林法第5條規定：「
02 林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標。」及
03 同法第24條規定：「保安林之管理經營，不論所有權屬，均
04 以社會公益為目的。各種保安林，應分別依其特性合理經營
05 、撫育、更新，並以擇伐為主。」，業已說明保安林編入目
06 的，係以「公益」及「國土保安」為主要目標，本件保安林
07 於86年7月21日以臺灣省政府86府農林字第56434號公告（本
08 院卷1被證2）本保安林為保持空軍公墓暨碧潭之風景並治理
09 淡水河，嗣後再以106年4月6日農林務字第1061720912號公
10 告（本院卷1被證3），因系爭保安林整體植生覆蓋良好，且
11 具保護軍人公墓及安康段、太平段、永業段內之道路及住宅
12 安全，增進碧潭之風景及治理新店溪之目的，已發揮保安林
13 國土保安之功能，均認仍有繼續存置保安林之必要，究其編
14 入目的性質，係屬「例示」規定，非侷限於原告所稱之三
15 種功能，而係凡與「公益」及「國土保安」功能有關者皆系
16 保安林保護之對象。諸如安康段、太平段、永業段內之道路
17 及住宅安全等，亦為保全對象。且縱如原告所稱系爭保安林
18 之保護對象僅為空軍公墓、碧潭風景特定區及治理淡水河，
19 原告主張仍不符上開第6款之事由，詳言之，有關空軍公墓
20 部分，依地緣關係以觀，空軍公墓位於系爭保安林上方，則
21 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，
22 其所占用之區域雖已依第7款解編而非屬保安林，然客觀地
23 緣環境並未改變，仍屬系爭保安林所保護之對象，即空軍公
24 墓所占區域是否已為保安林解編與是否屬系爭保安林所保護
25 之對象，尚無關涉。又原告雖稱系爭保安林並未劃入碧潭風
26 景特定區即非屬系爭保安林保護之對象，惟碧潭風景特定區
27 之劃定係屬行政上之規劃，與是否為保安林所保護對象係屬

01 自然環境之依存關係無涉，原告僅以系爭保安林並未劃入碧
02 潭風景特定區即認已非屬系爭保安林所保護之對象，尚非有
03 據。另原告以新北市政府水利局函稱：「(一)依所附位置圖本
04 件基地非屬已公告之河川區域及排水設施範圍。(二)經查，本
05 件基地非屬淡水河洪水平原管制區。」及經濟部水利署函稱
06 ：「該位址(一)非位於本署興建中水庫計畫區內。(二)非位於公
07 告之水庫蓄水區域內。」即稱「治理淡水河」非屬系爭保安
08 林所保護之範圍等云。惟查，有關河川之治理所涉事務諸多
09 ，不限於河川區域排水及水庫蓄水，因系爭保安林係位於淡
10 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
11 入山區，兩岸受限於山坡，均為單槽斷面，且大部分未布設
12 護岸或堤防，保護新店溪沿岸邊坡穩定，即為系爭保安林之
13 存在目的。又新北市政府北府農林字第1022874283號函（本
14 院卷2被證9）略以：「……說明：三……(二)有關本號保安林
15 編入目的設淡水河治理部分：經濟部水利署第十河川局查旨
16 揭風景保安林係位於淡水河系支流新店溪集水區內，惟本局
17 所辦理之淡水河流域整體治理計畫內容，並未針對特定之保
18 安林存廢與否有所說明，僅對於流域『集水區經營』工作項
19 目中建議，未來除了加強現有已開發地區之水土保持外，應
20 針○○○區○○○段及綠覆不足地區辦理相關治理工程，以
21 保全下游人民安全及集水區整體環境的維護。爾後更應積極
22 推動原始林的保育，禁止開發行為及過度的土地利用。」等
23 語，更足證明維持系爭保安林之必要性。是依前揭規定及說
24 明可知，系爭保安林所保護對象不以保護空軍公墓、保護碧
25 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
26 危險之因素，如避免土、砂崩壞、保護邊坡穩定、維護道路
27 安全……等「公益」及「國土保安」等目的，故仍有編入保

01 安林之需要，而非原告所稱其保護功效已不復存在。原告上
02 開主張，並不足採。

03 六、原告主張本件原告已變更申請解除之林地面積及範圍，與10
04 5年12月9日第3次審議委員會認定之林地面積及範圍不同，
05 被告仍援引該審議結果而為不予同意解除之處分，於法有違
06 ；且原告已縮小申請解編之範圍，原處分未予審酌，仍拒絕
07 原告之申請，有違比例原則云云。查本件原告對於系爭保安
08 林未獲解編，雖於106年2月14日具函提出異議，惟未依森林
09 法施行細則第17條規定檢具申請解除之詳細圖資與範圍，原
10 告之訴願書亦記載實際面積及範圍待現場測量後補充更正（
11 訴願卷第2頁），致使主管機關無法據以重新召開審議委員
12 會，故被告依據案情相關之105年12月9日第三次審議委員會
13 會議決議（本院卷2被證7），以原處分即106年4月24日農授
14 林務字第1061721112號函復原告，並無不合，先予敘明。至
15 於原告所稱本件已縮小申請解編之範圍，原處分未予審酌而
16 拒絕申請有違比例原則一節。按保安林之編入目的，依據森
17 林法第5條規定：「林業之管理經營，應以國土保安長遠利
18 益為主要目標。」及同法第24條第1項規定：「保安林之管
19 理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的。各種保安林
20 ，應分別依其特性合理經營、撫育、更新，並以擇伐為主。
21 」業已揭櫫保安林編入目的，係以「公益」及「國土保安」
22 為主要目標，即有任何「潛在災害疑慮」危及「公益」及「
23 國土保安」者即有保護之必要。又行政機關為行政行為時，
24 採取之方法應有助於目的之達成（適當性原則，即合目的性
25 原則）；有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權
26 益損害最小者（必要性原則，即最小侵害原則）；其採取之
27 方法所造成之損害不得與達成目的之利益顯失均衡（衡平性

原則，即狹義比例原則），為行政程序法第7條所揭櫫之比例原則。查系爭保安林相鄰部分區域坡度較陡，雖全區平均坡度為38.16%，但仍有0.800394公頃超過55%（本院卷2被證6），另原告調整解編範圍內容時稱：「原申請解編面積約40,063平方公尺，調整為僅就坡度55%以下之土地申請解編，面積約15,629.22平方公尺，約為原申請解編面積之39%」（本院卷2被證8）易言之，原告亦承認申請解編保安林周遭地勢坡度達55%者約24,434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。且系爭保安林地週遭有坡度逾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，自有維持編定系爭私有林地為保安林地之必要，再者，系爭保安林地所保護之公益顯優於原告之私益，故為維護系爭保安林整體之效益，被告駁回本件原告有關縮小解編範圍之申請，觀之前揭事證及說明，尚無違反比例原則之情事。原告上開主張，並非可採。

七、原告復主張其為進行土地開發申請土地使用分區證明書時，其上並未提及系爭土地為保安林地應限制開發，原告信任由新北市政府核發之土地使用分區證明書而購買系爭土地，應有信賴保護之適用云云。按所謂信賴保護原則，係指人民因相信既存之法秩序，而安排其生活或處置其財產，嗣後法規或行政處分發生變動，不得使其遭受不能預見之損害。故倘無法規或行政處分之變動，則尚無信賴基礎，自不生主張信賴保護原則問題（最高行政法院98年度判字第172號判決意旨可參）。又內政部92年8月12日台內營字第0920088265號

函釋：「為避免都市計畫擬定與保安林編定用途別不同而有法規適用競合情形，本部88年6月15日台（八八）內營字第8873457號函送會議結論（一）：經依森林法編定之保安林，雖依都市計畫法規定劃設為公共設施用地，其依都市計畫法規定興闢設施時，仍應先依森林法之規定，租用或專案報請解除保安林編定後為之。」核與相關法規，並無不合。查系爭保安林於30年即已編入為保安林，其編入目的係為保護空軍公墓及新北市○○區○○段、太平段及永業段內之道路及住宅安全、增進碧潭之風景，並治理新店溪；又系爭保安林分別於52、75、86及103年辦理檢訂，並以106年4月6日農林務字第1061720912號公告（本院卷1被證3）仍有繼續存置為保安林之必要。原告雖稱系爭土地原告為進行土地開發申請土地分區證明書時，其上並未提及系爭土地為保安林地應限制開發等云，惟查，都市計畫法與森林法立法目的迥異，都市計畫法主管機關即新北市政府，其所為之行政處分並不影響森林法之主管機關即被告對系爭保安林地是否解編之決定。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，與被告是否解編系爭保安林並無關涉。此外，原告是否因購買系爭保安林地而負擔地價稅之課徵，亦與系爭保安林是否解編無涉。是以有關私有保安林之開發應受都市計畫法及森林法之管制，二者之立法目的有別，故需符合二者之規定系爭保安林始得進行開發。本件被告依森林法之規定駁回原告申請系爭保安林解編案之行政處分，並無法規或行政處分之變動，故無信賴基礎之存在，自不生主張信賴保護原則之問題。原告所稱其信賴利益大於公益，應有信賴保護原則之適用云云，核屬誤解，亦不足採。

八、結論：

01 本件被告審認原告申請系爭保安林解編並不符合審核標準之
02 要件，駁回所請，於法並無違誤。訴願決定予以維持，亦無
03 不合。原告徒執前詞，訴請撤銷，並請求被告應作成新北市
04 ○○區○○段666、689、693、710、711、712、713地號、
05 安康段1711、1711之1、1711之11至171之21、1720、1752等
06 22筆土地，如甲證3所示面積共計15,629.22平方公尺部分，
07 位置如甲證4所示，予以解除編入保安林之處分，為無理由
08 ，應予駁回。本件訴訟費用，由原告負擔。

09 九、本件判決基礎之事證及法律關係，已臻明確，兩造其餘攻擊
10 防禦方法，經審酌對於本件判決結果並不生影響，爰不予逐
11 一論列，附此敘明。

12 中 華 民 國 108 年 5 月 2 日

13 臺北高等行政法院第七庭

14 審判長法 官 蕭忠仁

15 法 官 吳坤芳

16 法 官 楊坤樵

17 一、上為正本係照原本作成。

18 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
19 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
20 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

21 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
22 訟法第241條之1第1項前段）

23 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
24 條第1項但書、第2項）

25
26 得不委任律師為訴訟
27 代理人之情形

所 需 要 件

(續上頁)

(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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 108 年 5 月 2 日
書記官 李承翰