

裁判字號：臺中高等行政法院 99 年度訴字第 9 號 行政判決

裁判日期：民國 99 年 05 月 12 日

案由摘要：耕地三七五租約事件

臺中高等行政法院判決

99 年度訴字第 9 號

99 年 5 月 6 日辯論終結

原 告

即被選定人 陳忠孝

被 告 彰化縣埔鹽鄉公所

代 表 人 楊福地

訴訟代理人 卓億婷

被告參加人 葉蔡素

輔 佐 人 葉金發

上列當事人間因耕地三七五租約事件，原告不服彰化縣政府中華民國 98 年 11 月 10 日府法訴字第 0980200252 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

- 一、程序事項：本件原告陳忠孝、陳忠順、陳忠實、陳守龍、陳守虎、陳蔡百花、陳秀琴、陳守煌、陳守煒、陳秀瑟、陳守滿、陳秀玲等 12 人，於起訴後共同選定陳忠孝為原告，為其全體起訴，其他原告即脫離訴訟，本判決之效力及於各該選定人，合先敘明。又本件被告之代表人於原告起訴後，由陳慶煌變更為楊福地，並經變更後之代表人楊福地聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。
- 二、事實概要：緣原告等 12 人所有坐落彰化縣埔鹽鄉○○段 582、586 地號土地（下稱系爭耕地），出租與參加人葉蔡素，訂有耕地三七五租約，租約書字號為鹽港字第 69 號，民國（下同）91 年 12 月 31 日租期屆滿時，承租人請求續訂租約，經被告准予續訂租約 6 年，原告不服，經提起訴願被駁回後，提起行政訴訟，經本院以准予續訂租約之通知，未記載全部

處分相對人之姓名、住址，即無從確認本件處分之相對人究竟為何，乃以 92 年度訴字第 747 號判決將訴願決定及原處分均撤銷，著由被告另為合法處分，嗣被告即以 93 年 4 月 15 日鹽鄉民字第 4236 號函將上開准予續訂租約之行政處分，補正通知全體出租人。原告等收受通知後，於 93 年 4 月 28 日以承租人非因不可抗力繼續 1 年以上不為耕作為，聲明終止租約，並於 93 年 5 月 12 日向被告所屬租佃委員會申請調解，調解不成後由彰化縣政府調處，仍不成，原告即向臺灣臺中地方法院起訴，請求收回系爭耕地，案經最高法院判決駁回原告之訴確定。上開續訂 6 年租約又於 97 年 12 月 31 日屆滿。參加人葉蔡素於 98 年 2 月 2 日檢具「私有耕地租約期滿續訂租約申請書」及相關文件向被告申請續訂租約；原告亦於同年 13 日檢具「97 年私有耕地租約期滿收回耕地申請書」、出租人自任耕作申請書、私有出租耕地租約書、自耕土地登記謄本，以擴大家庭農場經營規模為由，向被告申請收回系爭耕地。經被告審查結果，因出租人（即原告）之一陳忠順所提出之同一地段耕地非其本人所有，與耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項規定不符，遂核定不得收回自耕，並准承租人（即本件參加人）續訂租約 6 年，經報彰化縣政府備查後，即以 98 年 7 月 28 日鹽鄉民字第 0980010168 號函復原告及承租人。原告不服，向彰化縣政府提起訴願，遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

(一)查耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項規定所稱之自耕地，該條文並未明定必須為出租人所有之自耕地，自應包括同一戶內家屬所有之自耕地在內。參酌該條例第 16 條「承租人應自任耕作」之規定、最高法院 71 年台上字第 2841 號判例意旨及楊與齡編著耕地三七五減租條例實用一書第 160 頁及 193 頁對同條例第 16 條及第 19 條之說明：「本條例所謂出租人及承租人，不僅指其人而言，尚應包括其家屬在內，故出租人或承租人本人雖不能自任耕作，而其家屬能任耕作者，仍應係自任耕作。」等甚明。本件出租人共 12 人，除陳忠順之自耕地為其配偶名義外，其餘 11 人之自耕

地均為出租人本人所有，原處分所謂：「出租人之一未提供自耕地」一語，應指出租人陳忠順，惟陳忠順既有同一戶內其妻陳蔡錦治名義之自耕地，依上開最高法院判例意旨及學者楊與齡之論述，陳蔡錦治所有之自耕地埔鹽鄉○○段 457 地號土地，自應解為出租人陳忠順之自耕地，原告主張擴大農場經營，申請收回耕地，被告以出租人之一未提供自耕地為由駁回原告收回自耕之申請，應認為不當，訴願決定未予糾正，自亦不當。目前原告雖是休耕，但是因原告每個人的自耕地面積太小，所以要申請收回自耕擴大農地以利耕作。又原處分並未敘明承租人 96 年度收支金額，承租人是否合乎續約條件，原告無從瞭解，原處分理由不備，又承租人必須有繼續耕作之事實，方得續租，本件承租人已 80 餘歲，無力自任耕作，業已休耕 10 年均未耕作，故其續約不合法，原處分准其續約顯然不當。又原處分當事人欄僅記載：陳忠孝等 12 人，顯然違背行政程序法第 96 條第 1 項「行政處分應記載當事人姓名」之規定，而不合法，應予撤銷。

(二)本件原租約 97 年底屆滿，98 年初除依法收回自耕者外，應辦理續約，依據耕地三七五減租條例第 2 條第 1 項前段、第 4 條及第 7 條規定，鄉鎮公所自應依法重新評定生產總量標準，否則豈能於租約內訂明租額？因此原告於 98 年 3 月 31 日具文向被告申請「如不合收回自耕條件，則請重新評定全年收穫總量，據以核定租額，載入租約。」被告對原告上開申請置之不理，而於原處分附件即租約書內登載每年租額：582 地號 134 台斤、586 地號 698 台斤之稻穀，與民國 42 年之租額相同，原告不服，一面提起訴願，一面於 98 年 8 月 18 日申請撤銷租約重新審核，被告依然置之不理，應作為而不作為，耕地三七五減租條例第 4 條明文規定，鄉鎮市公所要評定每年的生產總量後核算租金幅度多少，但本件從 40 幾年訂約後被告從未重新評定。況查依民法第 450 條第 1 項規定，租賃定有期限者，其租賃關係於期限屆滿時消滅，本件原租賃契約期限為 6 年，於 97 年 12 月 31 日期限屆滿，其原租賃關係已消滅，被告核定續租，即屬新租

約，自有耕地三七五減租條例第4條之適用，被告辯稱非新租約而無該條例第4條之適用，租額應由出、承租人雙方協議云云，顯然誤解法律。又本件參加人於91年申請就坐落彰化縣埔鹽鄉○○段582、586地號土地續訂租約，被告准予續約，已經鈞院93年2月18日以92年度訴字第747號判決將被告原處分撤銷並已確定，該案原告也是本案原告，被告一直沒有重為適當處分，原告與參加人間耕地三七五租約已經不存在，本件續約條件不存在。至於臺灣高等法院臺中分院96年10月9日以96年度上更一字第40號民事判決，乃是原告請求確認租賃關係不存在及請求返還耕地的民事判決，但本件屬行政訴訟，行政訴訟部分鈞院已將被告准予參加人續訂租約的處分撤銷，所以原告與參加人間的耕地三七五租約已不存在等情。並聲明求為判決：1. 先位聲明：(1)被告98年7月28日鹽鄉民字第0980010168號函所為處分及訴願決定均撤銷。(2)坐落埔鹽鄉○○段582地號田面積340平方公尺及同段586地號田面積1767平方公尺，准由原告收回自耕。2. 備位聲明：(1)被告98年7月28日鹽鄉民字第0980010168號函所為處分及訴願決定均撤銷。(2)被告應依耕地三七五減租條例第4條規定重新評定坐落彰化縣埔鹽鄉○○段582、586地號耕地主要作物正產品全年度收穫總量之標準，並依同條例第2條規定核定續訂租約之租額。

四、被告則以：

(一)按「出租人為擴大家庭農場經營規模得收回與『其』自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕」為耕地三七五減租條例第19條第2項明文規定。又按內政部79年8月31日台(79)內地字第828311號函要旨：「耕地三七五減租條例第19條第2項所稱自耕地，應以出租人所有者為限」另按內政部81年5月15日台 內地字第8173806號函要旨：「…惟參照民法第818條、第820條第1項規定之意旨，以分別共有耕地之數個出租人於出租時已就耕地訂有分管契約，始得按其分管部分收回出租之耕地。…」再按私有出租耕地97年底租約期滿處理工作手冊所列審核標準：「..

・ 辦理程序及作業方法(三)審查 6. (2)審核標準 F…其

自耕地之認定，應以出租人所有者為限。」本件原告於公告期限內以擴大家庭農場經營規模為由提起出租耕地收回自耕之申請，同案承租人亦於公告期限內提出租約期滿續訂租約之申請。本案經審核，出租人提出之鄰近地段五筆自耕地中，○○段 457 地號土地為出租人之一陳忠順之妻陳蔡錦治所有，未符合上開法令對自耕地之認定，被告遂以出租人未符合耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項規定，准予承租人續訂租約 6 年，租期自 98 年 1 月 1 日起至 103 年 12 月 31 日，處分於法有據，並無不當。

(二)按「耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有左列情形之一不得終止：… 非因不可抗力繼續 1 年不為耕作時。」

為耕地三七五減租條例第 17 條第 1 項第 4 款規定，另按「因配合政府稻田轉作計畫休耕經核定有案者，無耕地三七五減租條例第 17 條第 1 項第 4 款規定之適用」為內政部 79 年 11 月 19 日台內地字第 848494 號函所釋明，出租人並不得據以終止租約，亦為最高法院歷來見解（最高法院 80 年度台上字第 1415 號判決、83 年台再字第 130 號判決、82 年台上字第 3157 號判決參照），原告主張承租人休耕行為不構成繼續耕作之事實，委無足採。

(三)又依耕地三七五減租條例第 2 條、第 4 條規定意旨應為耕地三七五租約訂立之初，耕地地租租額之釐定需受上開條例第 2 條之限制，於條例施行後存續期間應從其約定而不得增加，按行政院 55 年 11 月 14 日台（55）內字第 8476 號令：「…係指其原約定租額於條例施行後存續期間仍應從其所約定之地租而不得增加…」可見其意。另按「租額不足千分之三七五之出租耕地，經終止租約另訂新約時，其租額可由租佃雙方約定」（內政部 68 年 10 月 24 日台（68）內地字第 39061 號函意旨）亦可探知，租額之議定僅新訂租約時為之。耕地三七五減租條例第 4 條所謂「主要作物正產品全年收穫總量」之評議係第 2 條之補充規定，租約存續期間租額既應從其約定而不得增加，自無該條例第 4 條之適用。

(四)按「耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本法條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應『續訂租約』。」為三七五減租條例第 20 條規定。又按「耕地租約租期屆滿，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租，並有繼續耕作之事實者，應『申請租約續訂登記』」為台灣省耕地租約登記辦法第 9 條明定。另按「本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行後所訂立之農業用地租賃契約，應依本條例之規定，不適用耕地三七五減租條例之規定。」為農業發展條例第 20 條第 1 項之規定，故自 89 年 1 月 4 日起已無新訂立之三七五租約。綜合上開法規，現行存續之私有出租耕地三七五租約應認定為續定租約，既非新訂租約，即無三七五減租條例第 4 條之適用，被告自無重新評定耕地主要作物正產品全年收穫總量標準之處分權限。再按「
••本案耕地等則縱已調整，其三七五租額變更與否，除應符合耕地三七五減租條例第 2 條規定意旨外，因屬契約內容協議事項，由出租人與承租人自行申請辦理，不宜由市公所逕為辦理變更租額。」為內政部 94 年 12 月 13 日台內地字第 0940016216 號函所明釋，耕地等則縱已調整，租額仍宜由租佃雙方議定，況本件耕地等則並無異動，更不宜逕為辦理租額變更，被告依原租約書歸還租佃雙方之處分並無不當。有關耕地三七五租佃之相關事宜，應優先適用耕地三七五減租條例之規定，無民法第 450 條第 1 項之適用，不宜以租約期滿租賃關係消滅論之。

(五)原告訴稱被告 92 年 5 月 16 日鹽貳 006 號函所為處分及彰化縣政府 92 年 7 月 29 日彰府法訴字第 0920119234 號訴願決定，業經臺中高等行政法院 92 年度訴字第 747 號判決撤銷，故系爭耕地之租約即不存在，租約既因上開判決撤銷，被告 98 年 7 月 28 日鹽鄉民字第 0980010168 號函所為處分及訴願決定即失所附麗云云，然查，上開判決係以被告所為行政處分程序具瑕疵為由作成撤銷原處分之決定，命被告另為適法處分，並陳明原告收回自耕之請求無理由，應予駁回。是以被告以 93 年 4 月 15 日鹽鄉民字第 0930004236 號函補正程序瑕疵，重為適法之處分，並依行政程序法第 96 條第

1 項第 6 款之規定於處分同時告知受處分人行政救濟途徑，原處分瑕疵已補正，且原告於救濟期限內未有不服上開處分之意思表示，足認該處分合法適當。故原告與同案承租人間租約事實應認存續無誤。況據原告於 93 年 4 月 27 日對同案承租人所提之存證信函聲明書、93 年 5 月 12 日向被告提出之租佃爭議調解申請書、被告 93 年 6 月 15 日受理召開之租佃爭議調解會議紀錄、93 年 6 月 16 日送請彰化縣政府調處之鹽鄉民字第 0930006883 號函文、彰化縣政府送請臺灣彰化地方法院審理租佃爭議調處不成立案件之 93 年 12 月 13 日府地權字第 0930236452 號函文，可證原告於被告重新作適法處分後，係改以耕地三七五減租條例第 26 條租佃爭議調解途徑針對雙方之租佃爭議進行民事訴訟之權利主張，而未就被告 93 年 4 月 15 日鹽鄉民字第 0930004236 號函所做續訂租約之處分聲明不服，且原告請求確認系爭租約租佃關係不存在及請求承租人交還系爭土地之訴，亦業經最高法院民事判決 97 年度台上字第 254 號駁回，租約存續事實應認確定，本件被告原處分自當屬合法有效。

(六)綜上所述，本件原處分依據耕地三七五減租條例第 19 條第 2 項、私有出租耕地 97 年底租約期滿處理工作手冊及相關解釋函令等，均有所本。另原告於原處分外所為租額重新評議之主張，揆諸耕地三七五減租條例第 1 條、第 2 條、第 4 條、第 20 條、台灣省耕地租約登記辦法第 9 條、農業發展條例第 20 條第 1 項等規定及內政部 94 年 12 月 13 日台內地字第 0940016216 號函之意旨，被告所為處分為准予承租人續定租約，而非新訂租約，並無租額評議之適用基礎，被告請求均無足採等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、參加人則以：本件前經鈞院 92 年訴字第 747 號判決撤銷原處分及訴願決定後，原告曾經向彰化地院提起確認系爭兩筆耕地租賃關係不存在及請求返還系爭二筆耕地之訴訟，案經臺灣高等法院臺中分院 96 年 10 月 9 日以 96 年度上更一字第 40 號民事判決駁回原告民事訴訟確定，因此原告一直有續訂租約。況本件原告申請收回自耕的理由是要擴大農場經營，既然

要擴大農場經營，就表示原告要種植高單價能夠收成更好的，然據了解原告自有耕地均未耕作，處於荒廢狀態，往年原告均是根據法律規定主張休耕權益，領取政府補貼，與原告現在主張要擴大農場經營相差甚遠里。至於租額部分，375斤是法律規定，是固定的，鄉公所無法去變動，只能依當季稻米價格的高低變動等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

六、兩造之爭點為(一)原告與參加人所訂耕地三七五租約，前次係於91年12月31日期滿，被告准承租人續訂租約，因處分相對人不明確，經本院判決撤銷，其後被告重為處分，對出租人陳守滿有無合法送達？(二)原告等以擴大家庭農場經營為由，申請收回系爭耕地，所主張之「自耕地」-彰化縣埔鹽鄉○○段582、586地號土地，其中原告陳忠順部分，係其配偶陳蔡錦治所有，非陳忠順本人所有，原告等12人以擴大家庭農場經營規模為由，申請收回系爭耕地，是否符合耕地三七五減租條例第19條之要件？被告否准原告申請收回自耕而核准參加人續租是否適法？原告備位聲明請求重新核定續訂租約之租額，是否為公法上之爭議？經查：

(一)關於91年12月31日租約期滿後，被告准承租人續訂租約，對出租人陳守滿有無合法送達部分：

查原告與參加人訂定之耕地三七五租約，前於91年12月31日租約期滿後，因被告處分未記載全體出租人姓名、住址，經本院以92年度訴字第747號判決將訴願決定及原處分均撤銷，著由被告另為合法之處分，嗣被告以93年4月15日監鄉民字第4236函補正通知全體出租人，審理中被告提出送達全體出租人之雙掛號回執，經原告辨認後，主張其中對出租人陳守滿之送達係由「林陳榮」代收，其送達不合法云云。經本院通知證人林陳榮到庭作證，據其到庭結證稱，渠與陳守滿係住同巷隔1間之鄰居，系爭送達證書上之印文係其所有，但非其簽收，可能係其家人拿其印章代收，渠不知情等語。被告則主張渠於93年4月15日以鹽鄉民字第4236號函補正送達全體出租人後，出租人全體即以承租人繼續1年以上未自任耕作為由，於93年4月28日以

存證信函寄出終止耕地三七五租約聲明書，及向被告所屬租佃爭議委員會提出調解申請書，請求調解終止租約收回耕地，調解不成送彰化縣政府調處亦不成，移送臺灣彰化地方法院審理，案經臺灣彰化地方法院、臺灣高等法院臺中分院及最高法院判決駁回確定，足證證人林陳榮家人以鄰居身分代收被告寄給出租人陳守滿之信件後，應有轉交陳守滿而有合法送達，否則陳守滿如何於被告補正後，即與其他出租人共同聲明終止租約等語。經查被告以 93 年 4 月 15 日鹽鄉民字第 4236 號函補正送達全體出租人後，其中陳守滿部分雖係由鄰居林陳榮名義代收，惟含陳守滿在內之全體出租人即於 93 年 4 月 28 日以存證信函寄出終止耕地三七五租約聲明書，及向被告所屬耕地租佃委員會提出調解申請書，請求調解終止租約收回耕地，調解不成後，送彰化縣政府調處亦不成立，移送臺灣彰化地方法院審理，原告以承租人繼續 1 年以上不自任耕作為由，主張終止租約收回耕地，案經全體出租人上訴至最高法院判決駁回確定，此有被告以 93 年 4 月 15 日鹽鄉民字第 4236 號補正送達函、由原告陳忠孝具名（含陳守滿在內之全體出租人）於 93 年 4 月 28 日以存證信函寄出終止耕地三七五租約聲明書，及向被告所屬耕地租佃委員會提出調解、調處書，調處不成後，移送司法機關處理最後由最高法院判決確定之最高法院 97 年度臺上字第 254 號民事判決等影本附本院卷可稽（本院卷第 172 頁至第 202 頁）。本件出租人陳守滿既已與其他出租人共同聲明終止租約，並申請調解及向民事法院起訴，迨 6 年屆滿，又共同以擴大家庭農場為由向被告申請收回系爭耕地，則出租人陳守滿於被告 93 年 4 月 15 日以鹽鄉民字第 4236 號函補正送達該次租約時，已有收受由林陳榮家屬代收轉送該文書，應可認定，原告抗辯被告上次租約未合法送達陳守滿云云，不足採信，合先敘明。

(二)關於出租人以擴大家庭農場經營為由，申請收回出租耕地，所主張擴大經營之「自耕地」，是否包括配偶所有之耕地在內部分：

按「耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收

回自耕：出租人不能自任耕作者。出租人所有收益足以維持一家生活者。出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。出租人為擴大家庭農場經營規模，得收回與其『自耕地』同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受前項第二款規定之限制。」耕地三七五減租條例第 19 條第 1 項及第 2 項定有明文。查上開法條第 2 項既明定出租人為擴大家庭農場經營規模，所收回之耕地必須與其「自耕地」同一或鄰近地段內，自不包括非其「自耕地」之其他家屬所有之土地在內。本件被告以出租人提出之土地登記謄本，其中陳忠順之配偶雖係共有人，惟陳忠順本人則無共有權，且原告復未主張其共有人間訂有分管契約，則出租人請求收回之系爭耕地，自非出租人全體共有之「自耕地」，被告因而否准原告以擴大家庭農場為由請求收回系爭耕地，於法尚無不合，訴願決定予以維持，亦無不當，原告訴請判決撤銷，為無理由，應予駁回。

(三)關於被告准承租人即參加人葉蔡素續租六年，有無違法部分：

按「耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約。」耕地三七五減租條例第 20 條定有明文。本件原告以擴大家庭農場經營規模為由，請求收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕部分為無理由，經被告駁回，已見前述，而原告並未依耕地三七五減租條例所定之其他理由請求「收回自耕」，則被告准承租人即參加人之申請續訂租約 6 年，於法亦無不合，訴願決定予以維持，亦無不當，原告訴請判決撤銷，亦屬無理由，應予駁回。

(四)關於原告備位聲明請求調整續訂租約之租額部分：

按「出租人與承租人間因耕地租佃發生爭議時，應由當地鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會調解；調解不成立者，應由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會調處；不服調處者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會移送該管司法機關，司法機關應即迅予處理，並免收裁判費用。前項爭議案件非經調解、調處，不得起訴；經調解、調

處成立者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會給予書面證明。」耕地三七五減租條例第 26 條定有明文。本件原告備位聲明請求調整續訂租約之租額，依上開規定，應由被告移送該鄉耕地租佃委員會調解；調解不成立者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會調處；不服調處者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會移送該管司法機關，此部分係屬民事訴訟審判範圍，本院並無管轄權，原告此部分之訴，應併予駁回，由被告另行移送該鄉耕地租佃委員會調解，合併敘明。

(五)兩造及參加人其餘爭辯，因與本件判決結果不生影響，爰不予一一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 195 條第 1 項後段、第 98 條第 1 項前段判決如主文。

中 華 民 國 99 年 5 月 12 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法 官 王 茂 修

法 官 莊 金 昌

法 官 林 金 本

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須依對造人數附具繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

中 華 民 國 99 年 5 月 19 日

書記官 許 騰 云

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（99 年版）第 324-341 頁