

裁判字號：臺北高等行政法院 102 年訴字第 1498 號判決

裁判日期：民國 103 年 03 月 06 日

裁判案由：耕地三七五租約

臺北高等行政法院判決

102年度訴字第1498號
103年2月20日辯論終結

原 告 孫佳音
朱美容
何登耀
高麗香

兼 共 同

訴訟代理人 張淑敏 律師

被 告 新北市八里區公所

代 表 人 呂學記

訴訟代理人 張毓麟

陳其泓

徐天平

上列當事人間耕地三七五租約事件，原告不服新北市政府中華民國102年9月3日北府訴決字第1021606253號訴願決定（案號：0000000000），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、本件原告經合法通知，無正當理由未於言詞辯論期日到場，核無民事訴訟法第386條各款所列情形，爰依行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第385條第1項前段之規定，由被告聲請而為一造辯論判決。
- 二、事實概要：原告主張為「臺灣省臺北縣私有耕地租約八源字第26號」私有耕地三七五租約（下稱系爭租約）標示土地之一即位於新北市○里區○○里○段蛇子形小段261-5地號土地之出租人（下稱系爭土地；又該租約原始標示共有同段354-4、259-3、261-5等3筆土地，惟嗣後有分割增加，擴張為同段345-4、345-10、259-3、259-6、261-5、261-13等6筆地號土地），並主張系爭土地之承租人有不自任耕作之情事等事由，以民國101年10月19日函向被告申請註銷系爭租約，案經被告以101年10月26日新北八民字第1012211635號函請原告補正系爭租約其餘土地共有人之權利證明，再憑辦理後續事項或申請調解，惟原告未為補正，被告爰以102年3月6日新北八民字第1022194303號函駁回原告之申

請（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，亦遭決定駁回。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告未於言詞辯論期日到庭，據其於書狀及準備程序起訴主張略以：

- (一) 被告於101 年10月26日新北八民字第1012211635號函、101 年12月13日新北八民字第1012214086號函、及102 年1 月8 日以新北八民字第1022190056號函要求原告補正系爭租約其它二筆租賃標的345-4 及259-3 地號耕地人數及其權利範圍均逾二分之一以上共有人出具之權利證明，供其認定有無當事人適格後，始得辦理後續事宜或依耕地三七五減租條例（下稱系爭條例）第26條規定申請調解，實無理由。
- 1、○○里區○○里○段蛇子形小段261 地號土地於42年7 月15日分割為261-1 、261-2 、261-3 、261-4 、261-5 、261-6 等地號土地，嗣於75年12月19日再分出261-9 、261-10、261-11等地號土地，上開土地均訂有三七五租約，此有土地登記謄本足稽。而261-1 、261-2 、261-3 、261-4 、261-6 、261-9 、261-10等地號土地，業經改制前台北縣八里鄉公所於94年4 月8 日以北縣八民字第0940004894號函，以出、承租人於91年底租約期滿時，均未提出申請收回自耕或續訂租約，而經被告公告註銷在案，僅餘系爭土地及261-11地號土地。另259 地號土地於42年7 月15日分出259-1 、259-2 、259-3 、259-4 等地號土地，上開土地均訂有三七五租約，此有土地登記謄本足稽。而259-3 地號土地於75年12月19日分出259-6 地號土地，259-4 地號土地於75年12月19日再分出259-7 地號土地。而259-4 及259-7 地號土地亦經改制前台北縣八里鄉公所於94年4 月8 日以北縣八民字第0940004894號函，以出、承租人於91年底租約期滿時，均未提出申請收回自耕或續訂租約，而經被告公告註銷在案。由此可見，系爭租約之租賃標的土地並無不可分之關係。否則，被告前述公告註銷租約即不得僅就該租賃標的土地所分割出來之數筆土地公告註銷租約，而應就該租賃標的土地所分割出來之土地全部公告註銷才是，足見系爭租約之數筆租賃標的土地均具獨立關係。
- 2、再者，系爭租約所載租賃標的土地雖有系爭土地、354-4 及259-3 等三筆地號土地，但原告僅就系爭土地提出申請，並未就354-4 及259-3 地號土地提出前述申請，則被告要求原告補正系爭租約其他二筆租賃契約標的345-4 及259-3 地號耕地人數及其權利範圍均逾二分之一以上共有人出具之權利證明，實無必要，亦屬無據。至於被告指如承租人將一部分土地供非耕地之用致不自任耕作者，可能導致全部耕地租約歸於無效，認就此類事件而言，應保障同一契約內其他土地當事人之程序參與權，以避免因調解(

處)、訴訟效力擴張至其他未受審理之土地,影響其他土地當事人之權益云云,亦有差矣。蓋土地上存有三七五租約註記,對土地所有權人而言,係屬負擔,如能註銷三七五租約註記,對所有權人甚為有利,應無土地所有權人不願塗銷土地上之三七五租約註記情事。被告前述說詞,實屬牽強。

- 3、被告雖指如每筆土地出租人與承租人間不具獨立之租賃關係,事實上仍屬同一契約時,則個別土地之出租人不得逕就整份租約內容,就其個別土地為權利主張,以避免各土地個別辦理調解調處發生歧異云云之主張,亦令人難以信服。因被告並未提出確實證據證明系爭租約之三筆租賃標的系爭土地、259-3、345-4等地號土地不具獨立之租賃關係,則其空言為前述主張,自不可採。參最高法院84年台上字第559號民事判決、100年台上字第1914號民事判決,租約內數筆租賃標的土地是否具有獨立之租賃關係,應從契約之主要目的及使用之經濟價值做通盤之觀察,不因其訂立於同一租賃契約而受影響。茲被告僅因上開系爭土地、259-3、345-4等地號土地訂立於同一份系爭租約內,即認該三筆土地不具獨立之租賃關係,為不可採。
- 4、查系爭租約之三筆租賃標的系爭土地、259-3、345-4地號土地,並不相鄰,該三筆地號土地位置距離甚遠。其中系爭土地已於71年6月16日發布為八里龍形地區之住宅用地,遭第三人八里慈惠堂等人於其上興建建物,但259-3及345-4等二筆地號土地則仍屬農業用地,由承租人各自耕作收益,各有承租之面積、範圍。且上開三筆地號土地所有權人並不相同,可認上開三筆地號土地租約各別,出租人與承租人間具有獨立之租賃關係。此參內政部102年3月18日以台內地字第1020124243號函就系爭租約函釋指「耕地出租,同一份租賃契約內載明2人以上為承租人者,事實上既為各自耕作,各自繳租,租佃雙方就此租佃關係無何異議,其各人及與出租人間各具有獨立之租賃關係存在,此項租賃關係,並不因其為同一份租賃契約而有所不同……」。同理,同一份租賃契約內之數筆不同所有權人之耕地,其與承租人間亦各具獨立之租賃關係,故不應責令原告等人需取得系爭租約所示數筆耕地所有權人多數決書面同意後,始認原告等人之當事人適格。系爭租約訂立於42年以前,當時系爭土地、259-3、345-4地號土地均為農地,且承租人相同,故訂立於一份租約內。但嗣系爭土地已於71年6月16日發布為八里龍形地區之住宅用地,並遭第三人八里慈惠堂等人於其上興建建物,已無耕作事實,則依內政部75年4月1日台內地字第395584號函示,應不准承租人續訂租約,應逕為辦理租約註銷登記。至於259-3、345-4地號土地則仍屬農地,且承租人於該二筆地號部分之土地上仍有耕作事實,是該三筆地號土地情

況迥異，應具有獨立之租賃關係。

- 5、退步言，縱認該三筆地號土地不具獨立之租賃關係，惟主張系爭租約因一部不自任耕作致全部租約無效者，得本於租賃物返還請求權及民法第767條所有權人之物上請求權請求註銷三七五租約註記及返還耕地，此參台灣最高法院台南分院96年度上字第33號民事判決及最高法院80年度台再字第15號民事判決要旨甚明，故被告指原告等人不得本於物上請求權為主張，即有違誤。既然原告等人得本於民法第767條物上請求權為主張，自可適用民法第821條，不應責令原告補正其餘二筆259-3及345-4地號土地共有人多數決權利證明之必要。且原告高麗香亦為259-3及345-4地號土地所有權人，其依民法第767條、821條規定，有權請求註銷系爭租約註記，更無補正該二筆地號土地共有人多數決權利證明之必要。
- 6、且果被告前項說詞為可採，因原告並非345-4及259-3二筆地號土地所有權人，無法補正該二筆地號土地人數及其權利範圍均逾二分之一以上共有人出具之權利證明，則原告豈非永遠無法依系爭條例第26條規定申請調解及辦理後續事宜，其不合理明甚。再者，依被告所提「新北市政府辦理耕地三七五租佃業務實務介紹及座談」講義第24頁所載與本案情況相同案例，亦指明「主張內容未涉及租約他筆土地出租人權益，無需他筆土地出租人會同申請」。茲原告向被告所提本件申請，不但未影響345-4及259-3二筆地號土地出租人權益，反而有利該二筆地號土地出租人。蓋土地上存有三七五租約註記，對土地所有權人而言，係屬負擔，如能註銷三七五租約註記，對所有權人甚為有利，應無土地所有權人不願塗銷土地上之三七五租約註記情事，故無需上開二筆地號土地出租人會同申請之必要。被告前述主張，顯與其所提證據互相矛盾，益見其所言為不可採。
- 7、被告另主張94年間原承租人林崇德之子林文龍至被告處辦理系爭租約變更續訂時，有依據臺灣省耕地租約登記辦法第4條第1項第3款及第5條第1項第2款規定檢附單獨申請理由書、繼承人現耕切結書及依據內政部65年10月22日台內地字第70066號函規定之現耕繼承人切結書至被告處辦理系爭租約之變更續訂登記，亦併附其申請前已向出租人等請求會同辦理之證明信函，因而認此時林文龍本身業已具行政程序中申請人適格之地位云云之說詞，實不可採。蓋被繼承人林崇德與原告前手先祖高俊等人間之耕地租賃關係，縱令存在，因被繼承人林崇德歿，而由其繼承人共同繼承耕地承租權。而被繼承人林崇德之全體繼承人為林文龍、林周愛、林陳網市、林世昌、林素卿、林素娥、林麗卿、林淑貞、林雅慧、林美蓮等9人，非僅林文龍1人之事時，有繼承系統表、戶籍謄本可稽，此為兩造所

不爭執。林文龍雖主張其為唯一現耕繼承人，得單獨繼承耕地承租權云云，惟其未能舉證證明全體繼承人間有分別遺產協議，或提出其餘繼承人拋棄繼承或出具非現耕繼承人同意書、耕作權放棄書等證明以佐其說，揆諸前揭法條規定及最高法院41年台上字第170號判例及同院85年台上字第2386號判決要旨，林文龍當事人適格即有欠缺，此為台灣士林地方法院96年度訴字第739號民事確定判決所確認之事實，不容被告任作解釋。被告前述說詞，要無可採。

- (二) 查行政規則係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定，行政程序法第159條定有明文。因此，行政規則大部分係以行政部門內部關係為其規制對象，下級單位及人員，必須遵守服從之，行政規則在國家之內部發生法律效力，具有內部效力。參最高法院行政法院97年裁字第4106號判決，被告辯稱耕地三七五租約清理要點及內政部97年8月8日台內地字第0970124366號函規定主動辦理租約註銷事宜，係屬行政規則性質，僅具內部效力，原告不得直接援引該要點拘束行政機關云云，違反前述最高法院判決要旨，要無可採。經查，原告101年10月19日申請函已表明依新北市耕地租約登記辦法第2條規定請求註銷系爭土地之三七五租約註記，被告即應依新北市耕地租約登記辦法第3條規定通知承租人表示意見才是，惟被告並未如此作為，卻辯稱應俟內政部定期六年一次大清查時，始檢查是否註銷該三七五租約。被告說詞顯然前後矛盾，要無可採。按新北市耕地租約登記辦法第2條、第3條第1項規定，承租人林崇德先生業於75年5月18日死亡，其繼承人之一林文龍先生申請出租人就系爭租約辦理租約變更登記，足見承租人不願會同原告向被告辦理租約註銷登記，則原告自得單獨申請為租約註銷登記；且林崇德之繼承人迄未向八里區公所辦理系爭租約之承租人繼承登記，致被告不知林崇德之全體繼承人為何人，而無法通知林崇德之全體繼承人會同辦理租約註銷登記，故不應責令原告於101年10月19日為本件單獨申請註銷登記以前，先請求林崇德之全體繼承人會同申請為三七五租約註銷登記，而應准原告逕單獨申請為租約註銷登記。查原告高麗香於67年8月24日即以繼承原因取得系爭土地持分所有權，原告張淑敏於95年2月起陸續取得系爭土地持分所有權，另原告朱美容、孫佳音、何登耀則自101年1月、101年2月、101年6月間起及其後陸續取得系爭土地所有權。而原告於96年間已於台灣士林地方法院96年度訴字第739號民事案中向林崇德之繼承人林文龍先生主張系爭耕地租約因承租人不任耕作而無效。
- (三) 被告提出其所提不動產買賣契約書，指系爭土地上所興建

房屋係土地所有權人將土地出買予訴外八里慈惠堂及蔡萬吉等人，致八里慈惠堂及蔡萬吉於其上興建建物，與承租人無涉，認出租人應准承租人辦理租約變更及續訂登記，並認此案經改制前台北縣政府第十五屆耕地租佃委員會第八定期會決議認可云云，明顯偏袒承租人：

- 1、八里慈惠堂「不動產買賣契約書」所載文字筆跡及買賣雙方簽名字跡，明顯出自同一人，顯非賣方親筆所簽，原告特否認其真正。八里慈惠堂「不動產買賣契約書」所指買賣標的○○里區○○里○段蛇子形小段269 地號土地於該約所指簽約日期(60年12月3 日) 時之面積僅236 平方公尺(即71.3坪) ，並非前述不動產買賣契約書所載買賣標的土地面積235 坪，益明該約並非真正。前述不動產買賣契約書所指買賣標的土地為269 地號土地，並非系爭土地，該不動產買賣契約書與本案並無關連。
- 2、按台灣高等法院99年度上字第45號民事判決亦認承租人應就其承租範圍之耕地負管理之責，如承租耕地有遭第三人占用情事，承租人應自行排除或請求出租人協助排除不能耕作情事。是應負排除責任者乃承租人，而非出租人，出租人僅協助排除而已。被告辯稱排除第三人占用系爭土地，是出租人之義務，非承租人之義務云云，委無足採。尤其，三七五租約成立時，出租人即將土地交承租人耕作，依系爭租約所載內容，可知該租約成立日期最早為42 年1月1 日，甚至更早日期(此參該租約記載，因林為死亡，承租人改為林崇德即明)。但八里慈惠堂係於74年7 月間重建八里慈惠堂(參台北縣寺廟登記表記載該寺廟建立時間為74年7 月即明)，則八里慈惠堂於承租人點收耕地後，於其上興建建物，當然屬承租人應負管理責任者，怎可誣指為原告之前手地主同意八里慈惠堂於其上建屋，承租人於系爭土地耕作，有無遭第三人擅自擅自興建房屋，而妨礙耕作，當無不知之理。實難想像八里慈惠堂等人未經承租人同意或默示同意而於其上建築房屋。又為促進耕地利用，貫徹農地政策之有效執行，倘承租人未盡善良管理人之注意義務，怠於保管其承租之耕地，經他人占用而變更原來耕作之目的，卻任由他人占用，其情形尤甚於將耕地轉租或借與他人從事耕作之目的，更足以防礙耕地之利用，自屬非自任耕作，應許出租人收回自行耕作或另行出租，以貫徹農地政策之有效執行。則承租人任由他人變更耕作目的而使用者，其耕地租約即屬無效。經查：承租人承租上開耕地已經60年之久，若果真遭第三人建築房屋，致妨礙耕作，承租人當無不知之理。揆諸上揭判決意旨，承租人就承租耕地負有保持、除去他人不法占有之義務，如其未能自行排除，亦應告知出租人出面排除以回復耕作，始符常理，乃承租人多年來捨此而不為，足見被承租人欠缺善良管理人之注意義務保管系爭耕地，已違反系爭條

例第16條第1項自任耕作規定，致耕地租約無效。又該無效係絕對無效，縱出租人與承租人於構成該條所定不自任耕作情事後，另為續約或換約，亦不能使業已無效之原租約回復其效力，此有台灣高等法院台中分院100年重上字第98號及同院101年再字第22號及最高法院89年台上字第1242號民事判決足參。況縱原告之前手地主有同意八里慈惠堂於系爭土地上建屋，惟尚不能證明業已取得全體地主之同意；且縱全體地主同意八里慈惠堂於其上興建房屋，亦不能解免承租人已違反系爭條例第16條規定之事實，承租人不得主張兩造間存有應受耕地三七五減租條例規範之耕地租佃契約，此觀台灣高等法院95年度上字第1062號民事判決亦作如是認定。

- 3、原告何登耀等人為善意第三人，於99年起始陸續購買系爭持分土地取得所有權，原告高麗香則未出售系爭土地予八里慈惠堂，並於81年5月6日以無權占用為由，委請陳純仁律師發函八里慈惠堂請求拆屋還地，故原告等人屬善意第三者，前述不動產買賣契約書對原告等人並無拘束力。且原告高麗香既早委請陳純仁律師於81年5月6日發函八里慈惠堂，主張八里慈惠堂無權占用土地，請求其拆屋還地，益明系爭土地地主確未同意八里慈惠堂於其上興建建物無誤。
 - 4、又參八里區公所耕地租佃委員會94年10月19日之調解程序筆錄記載申請人(即承租人之繼承人)林文龍陳述：「(三)又同段261-5地號土地上之慈惠堂並非佃農所興建，今地主提供照片，故主張該廟宇若真興建在該同段261-5地號土地上，佃農同意放棄該筆土地耕作權，其餘土地仍主張繼續承租」，益明原告本件請求為有理由。
- (四)另被告所提改制前台北縣政府96年7月4日第15屆耕地租佃委員會第8定期會租佃爭議調處會議記錄之決議記載系爭地上建物係地主提供第三者興建使用，與承租人無涉，認應准承租人辦理租約變更及續訂登記乙節，業因出租人不服決議，而將全案移送台灣士林地方法院審理，經台灣士林地方法院96年度訴字第739號民事判決駁回出租人此項聲請。是台北縣政府96年7月4日第15屆耕地租佃委員會第8定期會租佃爭議調處會議紀錄已無效，無法作有利承租人之認定。乃被告竟持該無效之會議紀錄替承租人辯解，實有失身為主管機關應秉持之公正客觀立場。
- (五)原告提起課予義務訴訟並聲明：1、訴願決定、原處分均撤銷。2、被告應依原告101年10月19日申請函，作成准予註銷臺灣省臺北縣私有耕地租約八源字第26號關於新北市○○里區○○里○段蛇子形小段261-5地號土地之行政處分。3、訴訟費用由被告負擔。
- 四、被告抗辯則以：
- (一)本案系爭「八源字第26號」耕地三七五租約現於被告機關

登記有案，具有推定存續之效力。系爭租約按原始臺灣省臺北縣私有耕地租約八源字第26號所示訂於42年1月1日，租期六年，至47年12月31日止，惟依據其上載有臺北縣政府核定所示有續訂情事，故租期係由48年1月1日起至53年12月31日止。按耕地三七五減租條例（下稱系爭條例）第1條、第20條、土地法第109條，並參最高法院44年台上字第611號判例要旨及內政部74年1月9日台內地字第280799號函釋規定，系爭租約租賃期限縱於53年12月31日止，惟按前開規定意旨，因其仍係屬被告登記有案之耕地三七五租約，具有推定存續之效力。查原告等人係坐落於系爭土地之出租人，又該租約原始標示耕地共有同段259-3、345-4、261-5等3筆土地，惟嗣後有分割轉載情事，系爭租約效力爰擴張為同地段259-3、259-6（由259-3分割轉載）、345-4、345-10（由345-4分割轉載）、261-5、261-13（由261-5分割轉載）地號等6筆土地；另查同地段345-5、345-6及345-9雖係由345-4所分出，惟業已經政府機關徵收在案，爰此3筆地號土地遂不在本件討論範圍。

- (二) 按行政程序法第159條第1項規定，行政規則本身原則上僅具對內拘束之效力，除有平等原則之要求外，並不直接規制外部第三人。次按耕地三七五租約清理要點（下稱系爭清理要點）第7點第2項似明訂各鄉（鎮、市、區）公所就雙方未於期限內提出申請續訂或收回自耕此類長期未受租佃雙方管理之案件有逕為註銷之義務，惟行政機關負有特定職務義務並非即表彰一般民眾必有主觀公權利，蓋此類註銷租約本身僅係行政上之管理措施，租約效力存續與否，仍應以租佃雙方之事實為準據，而與租約實際上逕為註銷與否無涉，蓋前開主管機關所負註銷義務雖有可能使特定民眾獲得利益，惟其所得者至多僅屬反射利益性質，並無礙於對人民之權利保護；又系爭清理要點之運作上，仍應配合該要點第16點所定每6年乙次內政部所訂之清理計畫執行，俾節省大量及反覆清查所需耗費之行政人力及成本。查原告雖陳稱被告應依據系爭清理要點第7點第2項及內政部97年8月8日台內地字第0970124366號函規定主動辦理租約註銷事宜云云，惟系爭清理要點之性質係屬行政規則已如前述，僅具內部規制之效力，又因各主管機關為考量大清（即定期全面現況清查）當時個案基礎事實不同（如是否已於訴訟繫屬、是否不可歸責於當事人致不能申辦或具其他租佃爭議情事），縱有出租人未申請收回自耕或承租人未申請續訂租約之情事，而仍得分別認定應否以公告註銷為當，並非一概以承租人或出租人未予申辦為由即一律逕為註銷前開租約；且因被告亦考量逕為註銷本身僅係行政管制措施，既不實質影響實際租約之效力，且若被告本於行政權片面逕為註銷租約，則承租人嗣後

仍有申請回復續訂之可能致紛爭再起，無限循環，故就此非單純僅屬授益性質且涉及第三人效力之行政行為，於兼顧交易安全及第三人權益保障而言，適用上自不宜過寬，爰此，系爭清理要點第7點第2項並無所謂行政慣例存在，原告自不得直接援引該系爭清理要點內容直接拘束各行政機關；況此註銷義務本身僅屬行政內部管理措施已如前述，其可得之利益至多僅屬反射利益性質，並非指原告等人有此主觀公權利而得主張主管機關應主動註銷租約，故無權利保護之必要性。再觀系爭清理要點之運作，仍應配合每6年乙次內政部之租約清理計畫辦理，此係系爭清理要點第16點所明訂，而系爭土地所有權人等就其耕地現況漠不關心，自前次大清公告註銷（97年）時起迄今已達5年有餘，至今始醒目催辦，於時效面考量亦屬失權，無由任憑渠等再就已確定之事實再起波瀾。

（三）復查系爭租約之繼承人之一林文龍於92年間業已提出書面資料向被告辦理系爭租約之變更續訂，並於94年間於被告申請租佃爭議調解，縱原告本次申請時提出卷證證明96年間司法機關審理時有因當事人適格欠缺判決駁回及事後撤回其上訴之情事，惟因97年底改制前八里鄉公所辦理6年乙次之大清時，承租人之繼承人林文龍有至被告說明本案仍於訴訟中且有告知當時承辦人有耕作事實，故被告是時即考量本案仍具訟爭性暨承租人之繼承人林文龍仍有行使耕作權之主觀意思，自與系爭清理要點第7點第2項之立法目的（即針對租佃雙方長期均未管理之耕地應予逕為註銷）未合，爰不宜以此手段逕為註銷；退而言之，縱認被告當時有註銷租約之可行性，惟查當時土地所有權人亦有怠於提供前開96年間司法機關所作成之處置資訊供被告辦理參考，被告自當得僅憑承租人一造之陳述審認本案確具訟爭性，故被告基於前開因素不為逕為註銷租約之處置並無違誤。另查法院就當事人適格欠缺所作成之程序判決並非本案判決，尚無確定系爭租約實體事項之效力，被告自不受此判決拘束，其亦與承租人之繼承人林文龍於92年間確實已至被告親自辦理租約變更續訂之有效性無涉，並無如原告等人所述等同其未申請續訂租約之理。

（四）按被告102年1月16日北府地籍字第1021049753號函、行政院43年12月11日台（43）內字第7805號令、行政院44年1月6日台（44）內字第0087號令、內政部98年7月28日台內地字第0980138211號函規定，系爭條例所為租約續訂、終止、變更、註銷係均係針對各鄉（鎮、市、區）公所列管之租約所為之變動行為，一張租約內存有多筆土地係基於同一法律事實而生，乃該租約之成分，原則上具不可分性，尚不得獨立成為實質申請之標的，否則即與債權行為之本質相違背，爰如當事人有反於各鄉（鎮、市、區）公所列管各獨立租約之主張，而認承租人有各自耕作、各

自繳租此類可認定為複數租賃契約之情事，自應就其主張「可分割之事實」負舉證之責。從而，綜觀系爭條例及依據民法第820條第1項規定合法提出租約續訂、終止、變更、註銷之前提，即需同一租約內各筆土地之所有人（或得多數決同意之共有人等）共同提出申辦，俾符合申請人適格之要求；另觀前開被告函示之反面推論，如當事人無法舉證證明每筆土地出租人與承租人間具獨立之租賃關係，事實上仍屬同一契約時，則個別土地之出租人不得逕就整部租約內容，就其個別土地為權利主張，俾尊重同一租約中未表態及否定原告主張之出租人等權益，暨避免因各筆土地切割裁判可能致同一租約效力歧異之認定；另參前開行政院函令規定，縱有系爭條例第16條項租約無效之情事，各主管機關仍應以租約繼續有效為前提辦理此類租佃爭議，而非任憑申請人將不同程序所要求之當事人適格規定套用於租約之管理行為上，二者本質自有不同，前者係訴訟上各土地所有人之固有權能，後者重於由行政機關協助當事人管理租約，故仍屬民法第820條第1項管理行為之範疇，又因契約是否確為無效本非行政機關可得認定，故本於協助租佃雙方管理租約之基礎仍應先肯認契約繼續有效，從而協助當事人處理租佃爭議，而與申請人主張契約無效而要求適用民法第821條規定無涉。爰此，如原告等人主張之事實仍屬契約失效，業已與行政管理行為脫鉤，宜請儘速循其他司法途徑以資救濟。查系爭條例16條第2項修正草案中雖明訂出租人有數人時得由其中1人為租約註銷之申請，惟該法規僅屬草擬階段，就現況而言，仍應依據民法第820條第1項規定取得多數決同意始得為之。又按系爭條例第16條第1、2項明定承租人須有違反前開規定之行為，亦即有可歸責於承租人事由致其無法實際耕作時，契約始為無效，並非一概以其耕地客觀上是否存在不自任耕作之情事為準據，仍應衡酌是否有其他不可抗力之情事或基於出租人一方故意之行為致耕地無法由承租人耕作，藉以平衡兩造間權利之保護。

- (五) 查原告雖稱該租約之效力存有瑕疵，可能有無權代理及租約偽造之情事，惟查依原告所指摘該耕地租約中存有前開情事自可認定原告之主張業已自始否定該租約存在之效力，綜觀系爭條例及新北市耕地租約登記辦法全部規定並無就前開事由設有任何申辦之規定，且縱系爭條例第16條有規定租約無效情事，惟按最高法院80年台再字第15號判例意旨，該條所指之「無效」雖明為無效，實為終止，並非自始當然無效。從而，系爭條例及新北市耕地租約登記辦法之適用前提應係肯認該租約之租賃關係合法存在下，因租佃關係所生之一切權利義務關係發生變動而言，倘原告等人執意主張系爭租約自始即存有效力上之瑕疵，此等實體主張非一般行政機關可得審認，亦無法藉後續調解方式

相互讓步以達成共識，爰應逕循其他司法途徑以資救濟。復查出租人就系爭土地有違反誠信原則之情事，蓋其耕地上所興建之房屋係土地所有權人等基於自主意思同意（出賣）訴外人興建，與承租人本身無涉，出租人等理應准予承租人辦理租約變更及續訂登記，案經改制前臺北縣政府第十五屆耕地租佃委員會第八定期會決議認可，從而就此等出租人故意行為致承租人無法實際耕作，此瑕疵應由出租人等概括承受而擬制為契約之內容，俾合於誠信原則及權利濫用禁止之一般原則要求。

- (六) 再查原告雖主張因法律行為一部無效，全部皆為無效為由，而認其無補正該租約其他土地所有人同意申辦之必要，惟訴願人等既已明知耕地租約可能因一部分土地不自任耕作導致租約一部無效而全部皆歸於無效，按系爭條例第16條第1項規定，既明文係出租人有收回耕作之權，而非土地所有權人，自可合理解釋依本條例暨新北市耕地租約登記辦法申辦租約註銷或其他事項變動，即應由全體出租人共同為之始足當之，惟又搭配民法第820條第1項多數決同意之規定以資緩和，而得出雖需該租約標示土地內之6筆地號土地皆列為申辦標的，無需各筆地號之全部所有權人皆提出申辦，而係僅需各筆土地皆達多數決人數之要求即可，如此亦可保障其他地號土地所有權人之程序參與權；至於原告等人雖援引民法第821條各共有人得單獨行使物上請求權之規定，而認僅需單一申請人申辦租約註銷即可，而無需達多數決同意即可行之。惟查，本案原始各筆土地之出租人依本租約所示均為高俊等三人、承租人係林崇德，縱租約存續中各筆土地有所有權讓與之情事，惟基於系爭條例第25條「讓典不破租賃」之規定，土地受讓人當然繼受同一租約既存之一切權利義務，並無就此變動契約同一性，亦無原告等人舉證證明有所謂各自耕作各自繳租之情事，自應由同一契約下6筆地號土地之所有權人多數提出申請，以符合本案爭議標的為系爭租約本身而非僅涉及原告自身之土地而已；另參照最高法院46年臺上字第57號、70年臺上字第4637號判例暨91年台上字第1311號判決而言，如承租人將一部分土地供非耕地之用致不自任耕作者，可能導致全部耕地租約歸於無效，爰就此類涉及全部租約土地效力之案件而言更應保障同一契約內其他土地當事人之程序參與權，以避免因調解（處）、訴訟效力擴張至其他未受審理之土地致突襲性之效果暨裁判矛盾發生之可能性，此觀被告102年1月16日北府地籍字第1021049753號函文規定反面推論，如每筆土地出租人與承租人間不具獨立之租賃關係，事實上仍屬同一契約時，則個別土地之出租人不得逕就整部租約內容，就其個別土地為權利主張。至原告辯稱其他土地所有權人等應無不願塗銷土地上之三七五租約註記情事顯屬誤解，蓋土地所有權人等與

原始承租人本身存有親屬關係者所在多有，此係耕地三七五減租歷史背景使然，自不能斷然排除有念及前開親屬關係者反對租約註銷之土地所有權人存在。

- (七) 承上開最高法院91年台上字第1311號判決所示，土地所有權人如係本於其物上請求權或其他請求權而為權利主張，本非屬本條例第26條第1項規定因耕地租佃發生爭議之事項，爰原告等人得逕循司法途徑以資救濟，並無強制渠等應循本條例第16條項及本辦法規定申辦租約註銷、申請調解（處）等冗長行政程序完竣後，始得進入司法審理，而係原告等人自始即有選擇之權利。今原告係選擇依據系爭條例第16條項暨新北市耕地租約登記辦法主張系爭租約因一部不自任耕作而全部租約無效為標的向被告申辦系爭租約註銷，因非本於其物上請求權為主張，而係被告協力管理租約之範疇，自應依循系爭條例第16條項暨民法第820條第1項規定取得系爭租約所示6筆耕地之出租人等多數決同意後，方符合行政程序上申請人適格要求，無民法第821條規定適用餘地。是故，縱有系爭條例第16條項租約無效之情事，各主管機關仍應以租約繼續有效為前提辦理此項租佃爭議，而非任憑原告將與本案無關之當事人適格規定恣意套用於行政權協助管理租約之程序，二者本質上固有其不同，所需考量之點仍有差異，蓋行政程序非如司法機關須直接認定權屬，而僅係協助租佃雙方管理租約及調停所涉及之爭議，契約此時是否確為無效非行政機關可得置喙，自與應否適用民法第821條規定無涉，宜請原告等人逕循其他司法途徑以資救濟。末查原告辯稱改制前八里鄉公所94年4月8日北縣八民字第0940004894號函所指租約標的與訴願決定有間，惟查系爭租約原始耕地標示確為大八里埕段蛇子形小段261-5（系爭土地）、259-3、345-4地號等3筆土地，嗣後因分割增加為同地段345-4、345-10、259-3、259-6、261-5、261-13地號等6筆土地，此係因法律規定所致耕地標示土地增加，然實際耕作面積、耕作位置並無變動，自無待登記即受租約效力所及，此係當然之理，今原告所指前開函文附件係承租人之承租標的全部，恐有誤解，蓋執行標的係屬執行債務人名下財產，其日後拍定與否或予何人，均與承租人無涉，承租人僅係對該執行標的存有承租權時有優先購買之權，而非該執行標的即等同承租標的。
- (八) 原告等人如確依據系爭條例第16條第2項暨新北市耕地租約登記辦法第10條第1項第1款申請依註銷程序註銷系爭租約者，因原告等人僅具系爭土地之出租人身分，非同一租約內全部6筆租約標的之地主皆列明提出申請，並不具本案申請人適格地位。
- 1、同一租約內一部因不自認耕作，實體法上生全部耕地租約俱歸於無效之效果：參最高法院46年台上字第57號判例、

66年台上字第761 號判例意旨，系爭條例第16條第2 項所謂「原訂租約無效」揆其文義係指全部租約歸於無效而言，故同一租約內有多筆耕地，縱如承租人僅其中一筆耕地不自任耕作，其他多筆耕地其租約效力亦同歸於無效，故就行政程序中註銷之本質或其客體而言係消滅整張租約內全部地號土地上耕地租約之效力，而非可由申請人任擇其一地號土地主張之，此觀新北市耕地租約登記辦法將註銷程序列於第10條第1 項第1 款租約消滅事由而非同辦法第6 條第1 項各款租約變更事由自明。

- 2、「註銷程序」申請人適格之控管，有助於日後調解（處）程序之實益性及嗣後司法程序之合理性：按系爭條例第26 條、新北市耕地租約登記辦法第2 條、第3 條規定，縱同一租約內部分耕地存有不自任耕作情事，則全部耕地之租約效力俱歸無效，故此類註銷程序之申請人必須就同一租約內全部耕地於「耕地三七五租約註銷登記申請書」上全數載明為申請註銷之標的，無申請人可恣意選擇僅列部分耕地之餘地；另日後亦可能因他造異議而成為本所調解或新北市政府調處之標的，從而註銷程序之申請人適格要求係為配合實體法上無效效力擴及同一租約內全部耕地而生，因主管機關考量申請人之主張業已實際影響全部租約效力，自需同一租約內全數耕地之地主均列名提出申請，以保障其程序上及實體上之權益；且各鄉（鎮、市、區）公所受理當事人申請之租約註銷程序，係屬調解（處）之前置程序，又調解（處）亦為民事訴訟之前置程序，為符合各階段體系上一致性及兼顧訴訟標的單一性（即同一租賃契約之效力存否），應避免同一租約內部分耕地地主提出註銷登記申請，以避免日後進入調解（處）時，發生以下情況：（1）調解涉及同一租約內全部耕地：因其他耕地地主未出席調解（處），又已出席者無法有權代理其他耕地地主表示意見，以致無法藉租佃雙方相互退讓而達成調解目的。（2）調解僅涉及不自任耕作部分：可能會產生部分耕地地主單方面意思致影響其他耕地其上租約效力之效果，顯係剝奪其他耕地地主程序參與權。另進入司法程序後可能產生如同同一租約內數筆耕地分別起訴、分別審理、分別判決，可能產生裁判矛盾而有背於實體法效力之情事。
- 3、系爭租約內6 筆耕地係歸屬同一租約，確具不可分性，不得分別申辦註銷程序：查系爭租約所示三筆耕地原始地主均為高俊、高加齊及高煌世等三人共同承租予承租人林崇德，故係由同一地主成員與承租人共同簽訂租賃契約，而觀本租約所示地主一方並無分管契約之約定，無從依據內政部74年9 月20日台內地字第345012號函意旨確認承租人有無各自耕作，分別繳租予不同地主情事，自不得認定各筆耕地各具獨立租賃關係之事實。從而，系爭租約標示6

筆耕地應具不可分性，另衡酌上開實體法上一部不自任耕作致全部無效之旨趣，同一租約內各筆耕地尚不得分別辦理註銷程序。又按系爭條例第25條規定，縱因嗣後耕地易手致同一租約內各耕地所有權人不同，受讓（典）人依法仍應繼受系爭租約原有之一切權利義務內容，自包含前段所述「同一租約不可分性」在內，以維繫體系上之一致性。退而言之，爰如參照原告所述如耕地所有權人不同或有耕地因分割增加之情事而可恣意認定為不同契約者，則會導致耕地三七五租約反而因時間推移不減反增，不僅礙於土地利用，更可能違反農業發展條例第20條第1項，現已不得創設新耕地三七五租約之意旨。故退萬步言之，縱被告得依原告申請註銷系爭租約，系爭租約既已依據新北市耕地租約登記辦法第10點第1項第1款註銷而不復存在，則原同一租約內剩餘數筆土地就應繼續援用原字號以借屍還魂或增列新字號均可能致生與上開規定矛盾或違背法令情事，恐崩解向來行政實務運作之一致性。

- (九) 按民法第421條第1項、系爭條例第8條規定，租賃權係屬中性性質，就租佃雙方而言無絕對利或不利可言，土地所有權人自仍有收取地租之權利，故原告陳稱租賃關係本身對其僅屬負擔，且註銷對渠等有利云云，洵無所據。原告得否申請註銷及調解本應視渠等是否符合法令所訂申請人適格之要求而定，至原告之主張得否尋求其他土地地主之共識，此非被告可置喙之餘地，蓋租約效力之得、喪、變更抑或維持現況，固屬土地所有權人等就其租約之管理行為，原告本應主動徵求其他土地所有權人以取得共識，而非僅憑部分人之恣意行為而片面變動整部租約現況，此係原告後天須努力達成之方向，故被告本於私權自治原則自不宜介入過甚。又部分土地所有權人因無法取得其他土地地主之協力申請租約註銷及調解時，仍可本於其所有權能依據民法規定主張其物上請求權及合併聲明確認租約效力，此尚可達成原告主張之目的，今原告捨正途而不為，而謀乘行政管理措施之便而註銷租約，此亦非法所許。原告之主張係將「同一法律事實」就有利於己之訴求下憑己意切割為複數法律關係，始推得出僅需該筆耕地之地主提出申請，惟未考量內政部74年9月20日台內地字第345012號函可認定為複數耕地租約之列舉情況，如此等同將原始系爭租約依渠等所需而量身訂做為多數耕地三七五租約後再擇其一辦理註銷程序，已背於系爭租約成立時之基礎事實及有違農業發展條例第20條第1項之旨趣，恐動搖向來實務運作之一致性；退萬步言之，縱如可單憑原告等人己意恣意切割，就租約內6筆耕地應如何切割有多種排列組合，為何得僅就渠等有利之情況將系爭土地切割出來成立新耕地租約而無需其餘耕地所有權人表示意見，生少數人片面變更租約現狀之疑慮；又分割後之剩餘5筆土地係

自成單一耕地租約或又可再依當事人主張切割為多數耕地租約，行政管理上勢必造成重大混亂。是以，被告以單一耕地租約本具一體性為由，不僅本案出租人主張系爭條例第16條第2項承租人有不自任耕作之情事應同一租約內全部耕地出租人列名提出申請，又基於舉重以明輕之法理，縱他案涉及同一租約內部分耕地登記變動（如：部分終止租約）時，亦應比照前開規定辦理，此係同一法律關係下之當然解釋。

(十) 另原承租人林崇德死亡其子林文龍尚具行政程序中現耕繼承人地位：原告稱其不知林崇德之現耕繼承人為何人實有誤解，蓋耕地之承租權係由現耕繼承人取得而與民法繼承篇規定有間，故94年間原承租人林崇德之子林文龍至被告辦理系爭租約變更續訂時，確有依據臺灣省耕地租約登記辦法第4條第1項第3款及第5條第1項第2款規定檢附「單獨申請理由書」、「繼承人現耕切結書」及依據內政部65年10月22日台內地字第70066號函規定之「現耕繼承人切結書」至被告辦理系爭租約之變更續訂登記，亦併附其申請前已向出租人等請求會同辦理之證明信函，故此時林文龍本身業已具行政程序中申請人適格之地位，被告並以94年1月24日北縣八民字第0940001283號函及八里鄉公所受理單獨申請租約登記通知書（內含全部耕地標示清冊）通知全體出租人表示意見，故原告等人就林文龍具行政程序中現耕繼承人地位係屬明知或可得而知之狀態，從而本案並非如原告所述無法通知原承租人林崇德之現耕繼承人會同辦理之情形。至於林文龍本身是否確為系爭租約之現耕繼承人，本屬佃農一方之私權爭執而與出租人全體並無關連，惟查臺灣士林地方法院96年訴字第739號程序判決未採納現耕繼承人林文龍提出之現耕繼承人切結書而否認其當事人適格地位致與前開法令暨實務運作有間，實質商榷；退步言之，縱認前開普通法院之判決意旨尚可採認，惟今現耕繼承人切結書業已明文定於新北市耕地租約登記辦法第7條第5款第2目但書中，故林文龍具系爭租約之現耕繼承人地位應無疑義，故原告等人自可與其會同辦理租約各項登記事宜。

(□) 綜上，原告之訴顯無理由，為狀答辯聲明：1、駁回原告之訴。2、訴訟費用由原告負擔。

五、兩造之聲明陳述同前，原告主張依據耕地三七五租約清理要點第3條第1項、第7條第2項規定，被告應（依原告101年10月19日申請函）作成准予註銷臺灣省臺北縣私有耕地租約八源字第26號關於新北市○里區○○里○段蛇子形小段261-5地號土地之行政處分，是否合法？

(一) 本件應適用之法律及本院見解：

1、按耕地三七五減租條例第1條規定：「耕地之租佃，依本條例之規定；本條例未規定者，依土地法及其他法律之規

定。」第6條規定：「本條例施行後，耕地租約應一律以書面為之；租約之訂立、變更、終止或換訂，應由出租人會同承租人申請登記。前項登記辦法，由內政部、直轄市政府擬訂，報請行政院核定之。」第16條第1項及第2項規定「（第1項）承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。（第2項）承租人違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租。」第19條第1項、第4項規定：「（第1項）耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：一、出租人不能自任耕作者。二、出租人所有收益足以維持一家生活者。三、出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。」「出租人不能維持其一家生活而有第一項第三款情事時，得申請鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會予以調處。」第20條規定：「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。」第26條規定：「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。」

- 2、耕地三七五租約清理要點第1點規定：「耕地租約之清理，除依耕地三七五減租、省（市）耕地租約登記辦法外，依本要點行之。」第3點規定：「（第1項）耕地租約之訂立、續訂、變更、終止、註銷或更正，由出租人會同承租人申請登記，當事人一方不會同他方申請時，得由他方陳明理由，單獨申請登記。（第2項）「鄉（鎮、市、區）公所受理由當事人之一方單獨申請登記時，應通知他方於接到通知後二十日內提出書面意見，逾期未提出者，視為同意。（第3項）前項登記係依確定判決、訴訟上之和解或調解成立、耕地租佃委員會之調解或調處成立而為者，免再通知他方。」第4點規定：「耕地租約期滿，出租人申請終止租約，而承租人申請繼續承租時，依左列規定處理：（一）承租人仍繼續耕作，而出租人有耕地三七五減租條例第十九條第一項各款情形之一者，應准承租人續訂租約。（二）出租人無耕地三七五減租條例第十九條第一項第一款、第二款情形，承租人因出租人收回耕地致失其家庭生活依據者，由（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會依申請予以調處。（三）出租人為擴大家庭農場經營規模，且無耕地三七五減租條例第十九條第一項第一款、第三款情形之一者，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受同條項第二款規定限制。（四）出租人無耕地三七五減租條

例第十九條第一項第一款、第二款情形，而承租人不因出租人收回耕地，失其家庭生活依據，准由出租人收回自耕。」第5點規定：「耕地租約期滿，出租人未申請終止租約，而承租人申請繼續承租，並有繼續耕作之事實者，應准續訂租約。」第6點規定：「耕地租約期滿，承租人未申請繼續承租，而出租人申請終止租約者，依左列規定處理：(一)出租人無耕地三七五減租條例第十九條第一項第一款情形者，准予辦理終止租約登記。(二)出租人有耕地三七五減租條例第十九條第一項第一款情形者……」、第7點規定：「(第1項)出租人、承租人依本要點第四、五、六點規定申請終止或續訂租約登記時，應於耕地租約期滿翌日起四十五日內為之。(第2項)出租人、承租人於前項期間內，均未提出申請時，鄉(鎮、市、區)公所應逕為辦理租約註銷登記，將登記結果公告三十日，並以書面通知出租人、承租人。」第14點規定：「因清理租約所為耕地租約之訂立、續訂、變更、終止、註銷或更正登記，出租人、承租人間發生爭議時，依耕地三七五減租條例第二十六條規定處理。但鄉(鎮、市、區)公所就同條例第十九條所為耕地准否收回自耕之核定與調處，當事人如有不服，得依訴願法規定提起訴願。」第16點規定：「依本要點清理租約之清理計畫及清理、登記所需各項書、表格式，由內政部或直轄市政府訂定之。」

- (1)上開耕地三七五租約清理要點，是耕地三七五減租條例主管機關，本於其權限及職權，為規範其下級機關執行耕地三七五租約清理及如何運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定，性質上核屬行政程序法第159條所稱行政規則。且未違反耕地三七五減租條例之規定，亦未違反法律保留原則，被告據為本件行政，本院自予尊重。
- (2)私有耕地三七五減租租約，既經依內政部頒訂之『耕地三七五租約清理要點』第7點規定逕為辦理租約註銷登記，並經公告期滿確定，為維政府公信，承租人嗣後提出租約續訂登記申請案，本應不予受理，當事人不服，可循訴願法有關規定辦理。參照內政部75年4月1日台內地字第395584號函釋，即採相同見解。
- (3)又按耕地租賃關係並非以登記為生效要件，而應以事實認定；最高法院51年台上2629號判例參照。因此耕地租約雖經主管機關依據耕地三七五租約清理要點第7點規定，註銷登記，並不影響其耕地租賃關係，為使其租佃關係內容得以公示於第三人及便於查核（如徵收土地扣交佃農補償費查核是否出租耕地等）。是以，承租人於區公所逕為辦理租約註銷登記經公告期滿確定後始提出續訂登記，如經區公所查明租約土地確有繼續耕作之事實，並經該所再依照耕地三七五租約清理要點第3點規定通知出租人，未於

接到通知後20日內提出相反意見者，得由區公所本於行政權逕為更正，准其續訂租約，以資便民；如出租人提出相反意見，則依耕地三七五減租條例第26條規定辦理。至於經區公所查明已無耕作事實，應不予受理。

- 3、行政院43年12月11日台（43）內字第7805號令及行政院44年1月6日台（44）內字第0087號令略以：「……（八）出租人申請收回自耕或承租人申請願繼續承租時應以1張租約內所載之全部耕地為單位不得在1張租約內為一部份之申請。……（十二）租佃糾紛尚未解決者其原訂租約仍繼續有效俟糾紛解決或法院判決後再予依法處理。」上開令函，經核並未違反前述耕地三七五減租條例規定，又未違反法律保留原則，復與上開耕地三七五租約清理要點各規定並不相背，被告據為本件行政，本院亦予尊重。同理新北市政府102年1月16日北府地籍字第1021049753號函文規定：「……數筆土地訂於1張租約內，且各筆土地所有權人各異時，如每筆土地出租人與承租人間確具獨立之租賃關係，則個別土地之出租人得就其土地為權利主張，即個別地號土地出租人得單獨提出租佃爭議調解申請，而毋須租約全部土地出租人共同申請。又個別土地倘屬共有者，依民法第820條第1項規定，以土地多數之出租人為主張，則屬當然。」
- 4、新北市政府為辦理新北市耕地租約登記事項，依耕地三七五減租條例第6條第2項規定，於101年02月01日發布「新北市耕地租約登記辦法」，其中第2點規定：「耕地租約之訂立、續訂、變更、終止、換訂、註銷或更正，除本辦法另有規定外，應於登記原因發生之日起三十日內，由出租人與承租人會同向耕地所在地區公所（以下簡稱區公所）申請登記。但出租人或承租人不會同申請時，得由一方敘明理由，檢附有關證明文件，單獨申請登記。」第10點規定：「（第1項）有下列情形之一者，應為耕地租約註銷登記：一、承租人違反本條例第十六條規定，不自任耕作或將耕地全部或一部轉租他人。二、耕地全部經承租人承買或承典。三、耕地全部經政府機關徵收或價購。四、耕地全部滅失。五、因實施土地重劃致不能達到原租賃之目的。六、已無租佃事實。（第2項）有前項第二款或第四款情形，而逾期未申請登記者，區公所應通知出租人及承租人於收受通知之日起十日內申請登記；逾期未提出者，即逕為耕地租約註銷登記。有前項第三款或第五款情形者，由新北市政府（以下簡稱本府）函知區公所逕為耕地租約註銷登記。（第3項）區公所依前項規定辦理逕為登記後，應將登記結果通知雙方當事人。」再參照耕地三七五減租條例第16條第2項所租「原訂租約無效」，依最高法院46年台上字第57號判例、66年台上字第761號判例意旨，係指同一租約全部無效。因此解釋上開耕地三七

五租約清理要點「註銷」租約，自應以被註銷之耕地三七五減租租約整體為限，而在行政程序上，申請「註銷」租約之當事人，自亦以租約上所示之出租人或承租人為全體為限，僅由租約上部分出租人就部分土地申請註銷，即與前述「耕地三七五租約清理要點」第3點、第7點之「註銷」之規定不符。

(二) 下開事實為兩造所不爭，並有兩造提出之證據可查，自足認為真實。

1、101年10月22日，原告函（發文日期為101年10月19日）被告，請求「塗銷」系爭新北市○里區○○里○段蛇子型小段261-5地號土地（即系爭土地）之三七五租約註記；理由略以，系爭土地並未供耕作使用，依耕地三七五減租條例第16條第1、2項規定，原告得單獨申請被告塗銷系爭土地上「八源字第26號」私有耕地三七五租約註記，爰併依「新北市耕地租約登記辦法」第2條、耕地三七租約清理要點第3條、「台灣省耕租租約登記辦法」第11條規提出申請（本院卷一第360頁-361頁）。

(1)101年10月26日，被告以新北八民字第1012211635號函覆原告略以，「……說明二、系爭租約土地標示部含座落蛇子形345-4、259-3及261-5地號土地等3筆土地，如各共有人有註銷本租約之合意，自需由該等土地之各共有人多數決同意始得為之。惟台端僅提出座落蛇子形小段261-5地號土地之權利證明，雖其應有部分合於多數決規定，然餘地號均未能提供確切資料以資核對，故本所礙難判斷申請人等就本租約全部土地是否符合民法第820條第1項共有物管理行為之規定。三、……補正本租約座落蛇子形小段345-4、259-3等地號之權利證明，俾供本所認定有無當事人適格，再送本所辦理後續事項或逕依耕地三七五減租條例第26條規定申請調解。」（本院卷一第53頁）

(2)101年11月14日，原告覆被告前函略以：系爭土地上興建有有新北市○里區○○○街○號○○○號及12號等建物，承租人並未自任耕作，依據最高法院92年度台上字第2494號判決意旨，承租人不任耕作，且縱僅存於承租土地一部，不論其面積多寡，本件「八源字第26號」租約全部無效。故被告前函要求補正事項並無理由，並請被告敘明要求之法令依據（本院卷一第455頁）。

(3)101年11月21日，被告以新北八民字第1012213498號函復原告略以：……按新北市耕地租約登記辦法第2條……第3條……第10條第1項第1款……。三、揆諸上開規定，台端如欲單獨申請註銷本區「八源字第26號」租約，仍須按本辦法第2條第1項但書規定由出租人敘明理由，檢附有關證明文件，單獨申請登記。此所謂出租人，按一般社會通念應由全體出租人共同申請註銷始足當之；又租約之註銷，係涉及契約向後失效，不得謂其非屬重大，尚非一

般單純修繕或其他保全等輕度行為所得比擬，自不得僅由出租人其一逕為主張租約註銷。惟按修正後民法第820 條第1 項規定，管理行為之變更業已由全體出租人始得為之之規定，放寬得由出租人多數決同意即可變更。綜上而言，共有物出租本身，本屬管理行為，該行為之變更，自應由多數決同意為之，如主張由任一出租人即可為管理行為之變更，恐有架空該條文規定之虞。另租約是否無效，非個人得以單獨認定，請循調解調處程序，並經有關單位會勘或藉司法程序勘驗後，始得認定是否確有租約無效之情事……另請原告等人再行確認原始租約標示耕地，有無分割或重劃情事（本院卷一第456 頁），同函並請原告就「八源字第26號」上三筆地號之土地，是否存在分割或重劃之情事，再行確認。

(4)101 年11月22日，原告檢附耕地三七五租約及函被告，請求公告註銷「八源字第26號」私有耕地租約。說明函略以，被告應依據耕地三七五租約清理要點第7 點第1 項、第2 項規定主動公告註銷「八源字第26號」租約，並認原告依據最高法院92年度台上字第2494號判決意旨，本件「八源字第26號」租約全部無效，故原告依據民法第821 條及第767 條規定，申請人適格，故被告應主動註銷「八源字第26號」租約（本院卷一第457-459 頁）。

(5)101 年12月13日，被告以新北八民字第1012214086號函復原告略以，……查本案於92年間經承租人林崇德之繼承人林文龍檢附變更登記申請書、繼承人現耕切結書及現耕繼承人切結書等資料單獨申請租約變更登記，並於94年間於前八里鄉公所租佃委員會申請續訂登記調解在案，故本案並未有租佃雙方自始均未申請租約終止或續訂登記之情事，爰衡酌本案仍具訟爭性及尊重私權自治之考量下，被告自無主動置喙之餘地。三、另按民法第821 條及767 條第1 項規定所示所有物返還請求權行使之前提需有「無權占有人」存在始足當之，惟查本案承租人等係本於與出租人訂立之耕地三七五租約所存在之占有本權，自屬有權占有，故本案所憑基礎事實，尚難認據以認定得由少數人即可逕自辦理租約註銷事宜。四、……仍請原告於文到次日30 日內補正系爭租約所示出租人多數決同意後，再送被告申請（租約註銷程序）；逾期未補正，逕予駁回（本院卷一第54頁）。

(6)原告逾期未補正，被告乃以102 年3 月6 日新北八民字第1022194303號函逕予駁回原告之註銷申請（即原處分，本院卷一第461 頁）。原告不服，循序提起行政訴訟。

2、96年間訴外人林文龍對原告等人提起租佃爭議事件民事訴訟主張略以：坐落臺北縣○里鄉○○里○段○○○○段25 9-3、259-6、261-5、261-13、345-4、345-10地號土地為原告等人共有，原告林文龍先祖曾將系爭土地出租予

被繼承人林崇德，並簽有八源字第26號私有耕地租約，租賃期間自42年1月1日起至47年12月31日止。嗣林崇德歿，原告林文龍為現耕繼承人，繼承上開耕作權。爰依耕地三七五減租條例第6條規定，訴請續訂租約等語。該案中系爭土地之所有權人即本件原告高麗香、張淑敏，及訴外人林榮輝、褚林芸暉、高墀鵬、高星耀抗辯略以：林文龍於系爭土地（即八里坌段蛇子形小段261-5地號土地）興建門牌號碼臺北縣○里鄉○○○街○號○○○號、12號建物，另於八里坌段蛇子形小段261-13地號土地上鋪設水泥地面並興建圍牆，並未供耕作使用，且上開2筆地號土地目前改編為住宅區……，均非耕地，無從訂立耕地三七五租約。原告林文龍並未於系爭土地上自任耕作，且任令第三人搭建房屋、帳棚、圍牆、停車場，無法供耕作使用，依耕地三七五減租條例第16條第1項規定，原訂租約無效，原告無權請求被告續訂租約。又原承租人林崇德於75年1月18日歿，依繼繼承系統表及戶籍謄本所示，繼承人非僅原告林文龍1人，原告林文龍僅以1人名義提起本件訴訟，起訴程序顯然不合等語置辯，並答辯聲明：駁回原告林文龍之訴。嗣臺灣士林地方法院96年12月31日以96年度訴字第739號判決，將原告林文龍之訴駁回。理由略以：「被繼承人林崇德與原告先祖高俊等人間之耕地租賃關係，縱今存在，亦因被繼承人林崇德歿，而由其繼承人共同繼承耕地承租權。而被繼承人林崇德之全體繼承人為原告林文龍、訴外人林周愛、林陳網市、林世昌、林素卿、林素娥、林麗卿、林淑貞、林雅慧、林美蓮等9人，非僅原告1人之事實，有繼承系統表、戶籍謄本可稽，並為兩造所不爭執。原告林文龍雖主張：其為唯一現耕繼承人，得單獨繼承耕地承租權云云，惟其未能舉證證明全體繼承人間有分割遺產協議，或提出其餘繼承人拋棄繼承或出具非現耕繼承人同意書、耕作權放棄書等證明以佐其說，……，原告林文龍單獨提起本件訴訟，原告當事人適格即有欠缺。」（本院卷一第72頁-74頁）。

- 3、林文龍提起上開民事訴訟前，於92年間檢具「單獨申請理由書」（本院卷二第592頁）、繼承人現耕切結書（本院卷一第69頁、卷二第594頁），主張為系爭「八源字第26號」私有耕地三七五租約承租人林崇德之繼承人，於94年間向被告申辦系爭租約變更續訂事，並另檢附「申請前」已向出租人等請求會同辦理之證明信函（本院卷二第598頁、第599頁）。被告受理後，於94年1月24日，以北縣八民字第0940001283號函，並附「八里鄉公所受理單獨申請租約登記通知書（內含全部耕地標示清冊）」（本院卷二第600頁至603頁）通知系爭土地當時所有權人（原告高麗香），略以，承租人依據台灣省耕租租約登記辦法第2條、第2項單獨申請辦理「八源字第26號」私有耕地三

七五租約變更續訂通知書，原告高麗香等土地所有權人，請於接獲本通知書日起二十日被告提出異議書，逾期未提出者，由被告逕行登記。

- 4、原告張淑敏、朱美容主張本件申請前，以101年3月14日函覆被告101年3月7日新北民字第1012193653號函（被告函本件原告及會同所有土地所有權人，至被告處辦理系租約變更登記）略以，依最高行政法院59年度判字第659號裁判意旨，系爭租約出租人及承租人間租賃關係尚有爭執，依法應先訴請司法機關處理，本件系爭租約變更登記，於司法機關處理前，不能令原告為租約變更登記。且依前開臺灣士林地方法院96年度訴字第739號判決理由，要求原告為租約變更亦無理由，爰提出異議（本院卷二第572頁）。
 - 5、系爭「臺灣省臺北縣私有耕地租約八源字第26號」私有耕地三七五租約（即系爭租約），租約訂立時之出租人為高俊等三人，承租人為林為（嗣因林為死亡改為林崇德），租賃標的之土地為坐落新北市○里區○○里○段蛇子形小段345-4、259-3、261-5地號土地，租賃期間為42年1月1日至47年12月31日止，其上載有台北縣政府核定所示有續訂，租期係由48年1月1日起至53年12月31日止（本院卷一第108頁），嗣因上開租賃標的土地分割增加為同段345-4、345-10、259-3、259-6、261-5、261-13等6筆地號土地。其中本件系爭261-5地號土地，原所有權人為高俊、高加齊、高煌世三人所有（本院卷第520頁背面），依原告提出之土地登記簿謄本（本院卷第570頁至571頁）記載：
 - (1)原告高麗香於67年8月24日即以繼承原因取得應有部分 $\frac{28}{100}$ （但依被告提出之土地登記簿謄本，原告高麗香因繼承取得之應有部分為 $\frac{63}{100}$ ，詳本院卷第521頁背面）。
 - (2)原告張淑敏於自95年2月起至101年8月15日止，陸續因贈與，而取得應有部分之權利。
 - (3)原告朱美容於101年1月起至102年9月27日止，陸續因贈與為由，取得應有部分之權利。
 - (4)原告孫佳音於101年2月起至101年7月25日止，陸續因贈與為由，取得應有部分之權利。
 - (5)原告何登耀則自101年5月、101年6月二次以贈與為由，取得應有部分之權利。
- (三) 經查原告固為系爭土地之繼承人，而為系爭「臺灣省臺北縣私有耕地租約八源字第26號」租約出租人之一，而原告101年10月22日（發函日期為記載101年10月19日）雖請求「塗銷」（於本院審理時，改陳稱為「註銷」）系爭租約中系爭土地之耕地三七五減租之登記，然查原告既非系爭租約之全體出租人，參照前開耕地三七五租約清理要點

「註銷」租約，應以被註銷之耕地三七五減租租約整體為限，而在『行政程序』上，申請「註銷」租約之當事人，應以租約上所示之全體出租人為限之說明，本件被告經於發函限期原告於30日內補正，而原告屆期未補正，被告乃以原處分駁回原告申請（事實經過詳如理由二、1所示），併參照前述「耕地三七五租約清理要點」第3點、第7點規定，即未違法。

(四) 原告雖主張提起本件課予義務之訴之法律依據為耕地三七五租約清理要點第3點第1項、第7點第2項，原告前開101年10月22日申請函末段已經載明；本件系爭土地上之承租人不任耕作，耕地租約無效，且系爭租約土地又早經第三人八里慈惠堂、蔡萬吉等人、林永和等人興建建築物，並經被告於102年1月18日發函表示否准核發系爭土地等農業用地作農業使用證明書，原告自得請求被告逕為辦理系爭租約之系爭土地註銷登記云云。然查：

- 1、本件否准原告申請之理由詳如上述。
- 2、次按耕地租賃關係並非以登記為生效要件，而應以事實認定，因此耕地租約經主管機關依據耕地三七五租約清理要點第7點規定，所為註銷登記，並不影響其耕地租賃關係等說明，詳如上述。因此：
 - (1)原告主張系爭租約無效（乃耕地租賃法律關係無效）云云，核與本件被告要否逕依職權「註銷」系爭租約之登記無涉。
 - (2)承租人是否自任耕作，系爭土地上是否有建築物等，耕地三七五減租條例第19條收回出租人收回自租之原因，核亦屬耕地租賃關係是否繼續存在之問題，核亦與本件行政「註銷」無關。
 - (3)至共有人之一是否得為共有人全體保存行為，主張無耕地租賃關係或耕地租約無效云云，參照上開說明，亦與本件行政「註銷」耕地三七五減租租約之註記無關。
 - (4)綜上，本件原告上開主張，包括系爭租約是否真正等，私法上系爭租約之耕地租賃關係是否存在、繼續等實體主張，參照前述本院說明，核屬原告與承租人間有無耕地租賃關係，該租賃關係存否等有關，原告應依循耕地三七五減租條例規定之法定程序為主張（或訴經民事法院判斷），原告誤解前開法律規定，以本件被告違法否准其申請云云，自不足採。

(五) 原告又主張本件否准原告申請違反平等原則及行政自我拘束原則云云。

- 1、按行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，行政程序法第6條定有明文，所謂正當理由，包括「為保障人民在法律上地位之實質平等，並不限制法律授權主管機，斟酌具體案件事實上之差異及立法目的而為合理之不同處置」（司法院釋字第211號解釋），及「並不禁止法律依事物

之本質，就事實狀況之差異而為合理之不同規範」（司法院釋字第481號解釋理由書），此即行政法上之平等原則。然行政機關若怠於行使權限，致使人民因個案違法狀態未排除而獲得利益時，該利益並非法律所應保護之利益，因此其他人民不能要求行政機關比照該違法案例授予利益，亦即人民不得主張「不法之平等」。而「信賴保護原則」，係指行政處分雖有瑕疵，惟相對人或關係人對其存續已有信賴，而行政機關之事後矯正，將因此增加其負擔者，即不得任意為之。如行政機關有前述怠於行使權限，致使人民因個案違法狀態未排除而獲得利益情形，並非行政機關所為行政處分之存續使人民產生信賴，自無信賴保護原則之適用。從而，亦無基於信賴保護原則進而主張不法平等之餘地（參照最高行政法院92年度判字第275號判決意）。

2、經查耕地三七五租約清理要點性質為行政規則，乃因耕地租約之清理，肇因各主管機關為考量大清（即定期全面現況清查）當時個案基礎事實不同（如是否已於訴訟繫屬、是否不可歸責於當事人致不能申辦或具其他租佃爭議情事），縱有出租人未申請收回自耕或承租人未申請續訂租約之情事，而仍得分別認定應否以公告註銷為當，並非一概以承租人或出租人未予申辦為由即一律逕為註銷前開租約；且考量「逕為註銷」本身僅係行政管制措施，既不實質影響實際租約之效力，且經主管機關本於行政權片面逕為註銷租約，則承租人嗣後仍有主張耕地租賃關係存在，申請回復續訂之可能致紛爭再起，無限循環，依耕地三七五租約清理要點第3點及第7點逕為註銷租約之情事，並無本件原告主張部分出租人可以單獨就部分土地為註銷租約之「行政慣例」存在等情，亦經被告陳述明確，因此原告未指明有何類如原告之申請經註銷登記之行政先例，僅泛稱原處分不遵循「行政慣例」，有違平等原則云云，參照上開說明，自無理由。

（六）又本件被告已經陳稱依據「新北市耕地租約登記辦法」第2條規定，本件原告有單獨申請註銷系爭租約之主觀公權利，從而被告主張本件原告依據耕地三七五租約清理要點第3點、第7點等規定並無主觀公權利，本件原告申請不合法云云，參照行政訴訟為保障人民最大之公法上之訴訟權之基本觀念，本院因認被告前開主張並不足採，本院仍應為實體判決詳如上述。

六、綜上，原告並非系爭租約之全體出租人，被告經發函限期原告於30日內補正，而原告屆期未補正，被告乃以原處分駁回原告申請，併參照前述「耕地三七五租約清理要點」第3點、第7點規定，並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。原告仍執前詞訴請撤銷並請求判決如其聲明，為無理由，應予駁回。又本件判斷之基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方

法及提出之證據，雖經斟酌亦核與判斷結果無涉，爰不一一敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段、第104條、第218條，民事訴訟法第385條第1項前段、第85條第1項，判決如主文。

中華民國 103 年 3 月 6 日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法官 黃本仁

法官 林妙黛

法官 洪遠亮

- 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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。
- 三、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241條之1第1項前段）
- 四、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1項但書、第2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 103 年 3 月 6 日
書記官 陳德銘

資料來源：司法院法學資料檢索系統