

壹、調查意見：

- 一、按《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》(下稱兩公約)第1條第1、2項規定：「(第1項)所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位及自由從事其經濟、社會與文化之發展。(第2項)所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。」政府為實施兩公約，健全我國人權保障體系，於98年4月22日公布施行《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》，依兩公約施行法第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」又，《聯合國原住民族權利宣言》第34條揭示：「原住民族有權促進、發展及維持其組織構架、獨特習俗、精神文化、傳統、程序及慣例，倘若存在司法體系或司法習俗，也有權依據國際人權標準予以促進，發展及維持。」再據我國「原住民保留地開發管理辦法」第20條第1項規定：「鄉(鎮、市、區)公所就轄內依法收回或尚未分配之原住民保留地，得擬具分配計畫提經原住民保留地土地權利審查委員會擬具審查意見，並公告30日後，受理申請分配，並按下列順序辦理分配與轄區內之原住民：一、原受配原住民保留地面積未達第10條最高限額，且與該土地具有傳統淵源關係。二、尚未受配。三、因土地徵收條例第11條規定達成協議、徵收或撥用，致原住民保留地面積減少。」
- 二、許姓民眾等前向本院陳訴，經本院於90年間立案調查，調查意見指出：「查陳訴人等於57年4月間分別於系爭土地完成耕作權設定登記有案，仁愛國中於57年8

月開始於系爭土地建校，……系爭土地之耕作權於64年2月間分別完成塗銷登記。而與陳訴人等協商用地取得事宜時，是否有『以地易地』方式另覓他地予陳訴人等為條件讓渠等塗銷耕作權，而未履行承諾之情事，雖查無相關協商紀錄，然衡以常情，陳訴人等若未得相當對價之承諾，應難同意塗銷設定之耕作權，而相關機關且無法提出曾予補償之證據，故陳訴人等之權益未獲補償尚堪採信。」為維護陳訴人等權益，本院爰函請行政院就上開調查意見轉飭原民會積極協調相關機關妥善處理解決。惟經本院持續追蹤，本案仍未有具體處理進展，行政院遂於100年12月28日函請前研考會進行專案調查，調查結果認因無法確定「以地易地口頭承諾」之事實，而欠缺依職權處理之必要事實基礎，已非屬行政機關得依職權自行處理之範疇，然為確定陳訴人等有無權利受到侵害，建議採司法救濟途徑解決等語。

三、查嗣後陳訴人等之繼承人依據前述建議，以仁愛鄉公所為被告，於105年4月8日向臺灣南投地方法院提起請求確認以地易地事實存在事件之訴訟，案經該院105年度原訴字第4號判決駁回，理由略以：陳訴人等之繼承人僅能提出涉及就以地易地紛爭之相關協調事項，並無明確證據證明仁愛鄉公所是否確實為以地易地之承諾；且該公所曾否向陳訴人等就系爭土地為以地易地之口頭承諾，該公所乃至其上級機關即南投縣政府或其他行政機關，本有依職權調查相關事實證據，進而做成提供具體土地以履行以地易地之互易承諾或其他補償措施；除非人民因不服行政機關做成如行政處分等具體行政措施，提起救濟後，由司法機關事後就行政機關之事實認定或法律效果決定有無違法或是否適當進行審查，非得由該院越俎代庖，事前取代行政

機關逕就行政決定做成前應進行之基礎事實為認定，否則將違反權力分立原則等語。陳訴人等之繼承人再向臺灣高等法院臺中分院提起上訴，目前尚審理中。

- 四、仁愛鄉當地原住民族有泰雅族、賽德克族，本案目前查無當時有「以地易地口頭承諾」之具體書面紀錄，惟誠如原民會委託國立臺灣大學辦理之「傳統領域習慣之調查、整理及評估納入現行法制第二期委託研究—泰雅族、太魯閣族」報告所指出：「原住民族對於土地買賣租賃相關法令規定並不熟悉，又傳統泰雅族與太魯閣族對於交易習慣都採口頭約定。從臺灣原住民體系下思考，對於一個數千年未以文字為記錄族群，不但不會發展出白紙黑字的書面存證習慣，且對於口頭約定或承諾，亦有極高的信賴與信任。」再據原民會106年4月出版之「臺灣原住民族民事傳統習慣調查彙編(試行本)」，其中針對賽德克族財產關係之管理與處分，亦指出其所有權移轉有「口頭約定交換土地」之方式。本院諮詢之專家學者亦表示：沒有文字記錄的民族當然是口頭的表達，透過口頭的表達彼此同意這件事情，但沒有文字記錄會遇到一個問題，就是當事人不在了怎麼辦，所以這些約定要記在什麼地方，是記在社會大家共同集體的記憶中，社會的集體記憶會經由一代一代的傳承，約定的事情就會不斷的被社會公認，本案在當代社會可以找到被公認的事實，其實就是社會集體約定記載的方式，只是與文字記錄的邏輯有所衝突，其實轉型正義要處理的就是這樣的事情，兩種不同文化衝突的差異，不能只獨尊文字記錄的形式，因為口頭表述記載在社會集體記憶所約定共識的效力也要被承認等語。顯見原住民族非慣以使用文字記錄之族群，而係以「口頭承諾」為其生活文化傳統習慣。

五、另參照臺灣宜蘭地方法院95年度簡上字第55號判決，該判決係有關泰雅族原住民族傳統習慣買賣土地案，其判決理由略以：「就系爭土地原有房屋係由部落的人協助拆除，嗣後系爭土地即由曾○○占用而興建房屋之事實並未爭執。參酌證人……證稱：曾○○在系爭土地興建房屋時，部落的人有來協助之證詞，顯見30餘年前，兩造之被繼承人古○○及曾○○在系爭土地上拆除房屋及興建房屋時，均由部落的人共同協助，此與當時原住民部落之物資缺乏，仰賴部落成員互助之情形相符。如上訴人之被繼承人古○○或上訴人當時確實反對被上訴人之被繼承人曾○○在系爭土地興建房屋，何以部落成員會共同協助在系爭土地上拆屋後又興建房屋？此與常情不符。且由曾○○興建而現由被上訴人壬享有處分權之系爭房屋占有使用系爭土地迄今，已逾30餘年，古○○及上訴人仍在附近居住，上訴人本人亦自77年1月16日已以繼承為由而取得系爭土地，如曾○○係無權占有系爭土地，何以期間古○○及上訴人從未向相關警察或司法機關請求救濟，甚至請部落成員協助排解？實與常情有違。故依照上述2位證人之證詞並參酌本件客觀之情事，被上訴人辯稱曾○○與古○○就系爭土地有合意成立買賣契約等語，應屬可採。」是該判決視泰雅族原住民之傳統習慣為私法事件之準據法，面對物權法定主義與不動產物權處分要式主義的嚴格限制，法院仍決定藉由極為有限且不成文之傳統習慣，確認泰雅族原住民成立土地與房屋財產權利之規範為該判決之準據法。（參照原住民族委員會，《臺灣原住民族民事傳統習慣調查彙編（試行本）》，106年4月初，作者：蔡明誠、蔡志偉（Awi Mona）、官大偉、浦忠勇，第499頁。）

六、綜上，本案目前雖查無南投縣立仁愛國中於建校時，

確有與校地所使用原住民保留地已設定之耕作權人，達成耕作權設定「以地易地」協議之具體書面證據；惟從原住民族非慣以使用文字記錄，而係以「口頭承諾」為其文化傳統習慣，再衡以常情，原耕作權人若未獲得相當對價之承諾，應難同意塗銷其已設定之耕作權，顯然本案在相關機關無法提出曾予補償之證據下，當時協議耕作權設定「以地易地」，係採原住民族「口頭承諾」之傳統習慣方式為之，足堪採信。基於國際兩公約及其施行法與聯合國原住民族權利宣言之精神，對於原住民族文化之尊重，原民會本於保障原住民族權利之職掌，應再積極協調相關機關妥善處理，以維護原住民族之財產權。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見，函請原住民族委員會妥處見復。
- 二、調查意見，函請總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會參考。
- 三、調查意見，移請本院人權保障委員會參處。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族、教育及文化委員會聯席會處理。

調查委員：瓦歷斯·貝林