

阿禮部落劃定特定區域行政訴訟判決書

臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1677 號

101 年 6 月 14 日辯論終結 06 月 28 日裁判

導讀：判決書包括「主文」與「事實及理由」兩部分，「主文」通常只是短短幾行字，宣布判決結果；而之所以會如此宣布，所根據的事實及理由，則在「事實及理由」說明。「事實及理由」包括：一、程序事項，交待訴訟過程當事人的更迭與加入或退出；二、事實概要，交待事件發生經過，從災後到公告劃定特定區域的時程；三～六，則分別是原告（阿禮部落）、被告（農委會）的抗辯、參加人（莫拉克重建會）與參加人（原民會）的陳訴；七、八，則是法院的見解與結論；九則是宣判的依據。其他，法院見解部分又含括：（1）說明訴訟爭執的核心及其判準的參考點；（2）審理的範疇及爭點的審查重心；（3）釐清是否為安全堪虞；（4）釐清有無共識；（5）釐清有無適當安置；（6）其他觀念的澄清；（7）說明不採信原告其他主張的理由；（8）其他。

為方便閱讀，在判決書內適當位置以紅色字體或紅底反白字體標示段落的重點，並將該段落的重點文字以藍字表現。

謝志誠

資料來源：司法院法學資料檢索系統

<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>

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：

- （1）本件被告代表人陳武雄於訴訟進行中變更為陳保基，茲據被告現任代表人依法具狀向本院聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。
- （2）本件輔助參加人行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（下稱重建會）代表人吳敦義於訴訟進行中變更為陳冲，茲據輔助參加人重建會現任代表人依法具狀向本院聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。
- （3）另原告杜玉貴於民國 101 年 5 月 28 日死亡（死亡證明書參見本院卷 p834）；因莫拉克颱風災後重建特別條例（下稱重建條例）第 20 條第 2 項劃定特定區域強制遷村、限制住居之效果是對人，原告杜玉貴既然已過世，其規制效力之法律關係自然消滅，而無承受訴訟之必要；且原告杜玉貴之子杜功華（均住同址），也是本件的原告，就此而言，亦無承受訴訟之實益，合此敘明。

二、事實概要：

- （1）98 年 8 月 8 日莫拉克颱風侵襲台灣全島，在中南部多處降下刷新紀錄的大雨，農業損失超過新台幣（下同）195 億元，也是台灣氣象史上傷亡最慘重的侵台颱風（截至同年 9 月 8 日為止，已至

少造成 673 人死亡、26 人失蹤），故 98 年 8 月 28 日總統公布「莫拉克颱風災後重建特別條例」，並自即日施行，以期安全、有效、迅速推動莫拉克颱風災後重建工作。

- (2) 輔助參加人重建會與行政院經濟建設委員會於 98 年 9 月 6 日召開會議，決定先行就受災區域進行安全評估。關於原住民居住的 55 個村落，因事涉原住民村落，故此勘驗工作由輔助參加人行政院原住民族委員會（以下稱原民會）受理。隨即輔助參加人原民會於 98 年 9 月 10 日委託中華民國環境工程學會承辦此項評估作業，而屏東縣霧台鄉阿禮部落（下稱阿禮部落）於 98 年 9 月 13 日完成初勘，評估結果認定阿禮上、下部落均不安全。（因阿禮部落對初勘結果有異議，原民會於 98 年 11 月 14 日進行複勘作業，而評估結果仍是認定原居地不安全）。

※2009/9/13 初勘→2009/11/14 複勘→2009/12/9 農委會實地勘查及審議會會議→2010 年 1 月 15 日諮商會議→2010/2/11 劃定特定區域公告。

- (3) 98 年 11 月 9 日行政院經濟建設委員會召開莫拉克颱風災區「研商辦理莫拉克颱風後劃設特定區域指定劃設機關相關事宜」會議，指定被告為阿禮部落地區之劃定機關。準此，被告於 98 年 12 月 9 日召集行政院莫拉克災區劃定特定區域工作小組（下稱工作小組）赴阿禮部落進行劃定特定區域之實地勘查及審議會會議；工作小組並於 99 年 1 月 15 日假屏東榮譽國民之家與阿禮部落原住民居者進行諮商並取得共識後，決議阿禮部落之特定區域範圍（包括上、下部落），並經 99 年 1 月 27 日行政院莫拉克災區劃定特定區域專案小組（下稱專案小組）第 6 次會議核定為特定區域範圍，被告爰依前開決議於 99 年 2 月 11 日以農授水保字第 0991879621 號公告阿禮部落為特定區域範圍。
- (4) 阿禮部落特定區域範圍於 99 年 2 月 11 日公告後，古秀慧（原告包泰德之前妻）代表原告等人於 99 年 2 月 22 日投書中央社表達異議，輔助參加人重建會已針對其訴求予以函復。原告等人對於上開說明函內容未能接受，提起訴願，經訴願決定駁回。原告等人仍不服，遂向本院提起行政訴訟。

三、原告訴稱：

- (1) 原告等人所原住居土地，均座落於原處分公告附圖「屏東縣霧台鄉阿禮部落莫拉克颱風災後特定區域範圍圖」之劃定特定區域範圍內，為兩造所不爭執事項。
- (2) 依據「依法行政」原則，被告進行劃定特定區域之行政處分，應遵守重建條例第 1 條及第 20 條及相關法令之規定：
- ①按重建條例第 1 條開宗明義要求「重建地區位於原住民族地區者，並應依原住民族基本法相關規定辦理。」使「原住民族基本法」做為進行原住民族地區重建事務之特別法及優位法源之地位，乃朝野立院黨團於制定「重建條例」時之一致共識。
- ②次按重建條例第 20 條第 1 項規定：「災區重建應尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式。」第 2 項規定：「中央政府、直轄市政府、縣（市）政府得就災區安全堪虞或違法濫建之土地，經與原住居者諮商取得共識，得劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村

，且應予符合前項之適當安置。」

※原告：劃定特定區域應要符合的要件包括 1.土地不安全；2.諮商取得共識；3.適當安置。

- ③由此可知，劃定特定區域應要符合之要件包括「災區安全堪虞或違法濫建之土地」及「與原住民居者諮商取得共識」，且應提供「符合重建條例第 20 條第 1 項之適當安置」，三者缺一不可。而且，各項重建事務於原住民族基本法有法規競合時，應優先適用原住民族基本法。

【土地安全評估】

(3) 原處分之作成，未符合重建條例第 20 條所規定之「安全堪虞」要件，且違反重建條例第 1 條及原住民族基本法第 32 條規定：

- ①阿禮上部落並無「嚴重崩塌」之情形，原處分之事實認定錯誤，顯屬違法行政處分，應予撤銷：

- 1.按被告於 100 年 2 月 11 日準備程序中於鈞院詢問其是否為有權劃定機關時，表示其認定本件屬於莫拉克颱風災區劃定特定區域安置用地勘選變更利用及重建住宅分配辦法（下稱劃定辦法）第 2 條第 1 項第 5 款「嚴重崩塌地區」，依同條第 2 項規定授權而為本件之劃定。
- 2.惟查，被告實地勘查之結論已顯示「阿禮上部落」並不屬於劃定辦法第 2 條第 1 項第 5 款之「嚴重崩塌地區」，業據鈞院於 100 年 1 月 11 日庭訊時履勘光碟，履勘專家明確表示阿禮上部落，僅有地表龜裂，與阿禮下部落之地層滑動情況完全不同，並非「嚴重崩塌地區」，故原處分之事實認定顯有錯誤之違法。

- ②劃定機關劃定特定區域前，應實地勘查，並成立審議小組審查，乃為 98 年 9 月 7 日公布之劃定辦法（下稱 98 年 9 月 7 日劃定辦法）所明定：依 98 年 9 月 7 日劃定辦法第 3 條第 1 項規定：「劃定機關劃定特定區域時，應會同土地使用、建築管理、地質、環境影響評估、水土保持、水利、農業等機關（單位）、當地居民、專家學者及有關專業人員實地勘查，並成立審議小組審查；審查通過後，依下列規定辦理……核定。」

- ③行政院莫拉克颱風災區劃定特定區域審議小組（下稱審議小組）係於 98 年 12 月 9 日始依前揭劃定辦法，進行現勘，且現勘結果認阿禮上部落並無安全堪虞情事：

- 1.前往勘查之 2 位專家，包括中興大學土木工程系蘇苗彬教授及屏東科技大學森林系陳美惠副教授，均表示原告所原住居之阿禮部落上部落（即阿禮村 3、4 鄰）認定不用劃定，有公共電視我們的島第 544 集—八八水災後的家園戰爭紀錄片可證。
- 2.前述 98 年 12 月 9 日現勘所做成之「屏東縣霧台鄉阿禮村阿禮部落會勘結果表」之附圖「圖 1 屏東縣霧台鄉阿禮部落莫拉克颱風災後特定區域範圍草圖」，僅就阿禮部落之下部落以粗體紅線劃定，而原告等人所原住居之土地並沒有建議劃定。

※原告：2009/12/9 農委會實地勘查及審議會附圖，上部落沒有劃定建議的標示。

- 3.審議小組並於 98 年 12 月 9 日當天現勘後，做有審議紀錄，表示：「經審議小組審查後，同意依『屏東縣霧台鄉阿禮村劃定特定區域勘查報告』結論與建議之『圖 3 屏東縣霧台鄉阿禮部落劃定特定區域修正草圖』，作為劃定特定區域範圍。」而附圖「圖 3 屏東縣霧台鄉阿禮

村阿禮部落劃定特定區域修正草圖」，亦很清楚的看出僅就阿禮部落下部落之紅線劃定區域就修正，而圖中之下方聚落即原告等人所原住居之阿禮部落上部落，則仍完全沒有劃有建議劃定為特定區域之任何標示。

- ④被告雖陳稱，輔助參加人原民會所辦理之 98 年 9 月 13 日安全初評及 98 年 11 月 14 日安全複評，認有安全堪虞情事云云，惟查，該二次評估均極為草率，且不符合 98 年 9 月 7 日劃定辦法之規定，且評估內容有資訊錯誤之情事：

※原告：原民會並非劃定機關。

- 1.查，98 年 9 月 13 日安全初評及 98 年 11 月 14 日安全複評，係由輔助參加人原民會委託辦理，但輔助參加人原民會並非劃定機關之權責單位，顯有逾越事務管轄權限。

※原告：安全評估沒有踐行法規所要求的實地勘查。

- 2.再者，98 年 9 月 13 日之安全初評，僅單純由航照圖判讀，並未實地勘查；98 年 11 月 14 日之安全複評，亦未「會同土地使用、建築管理、地質、環境影響評估、水土保持、水利、農業等機關（單位）、當地居民、專家學者及有關專業人員」進行實地勘查，皆不符合 98 年 9 月 7 日劃定辦法第 3 條規定。

※原告：安全評估報告品質有問題，上部落照片與下部落照片混淆。

- 3.而且，安全複評報告書有內容錯誤之情事，該報告將阿禮上部落照片與下部落照片混淆，並將下部落地滑之文字敘述誤加在上部落照片上（請參 101 年 4 月 9 日訊問筆錄，被告承認確有錯誤情事）。

- ⑤況且，98 年 12 月 9 日實地勘查結果，已含蓋 98 年 9 月 13 日安全初評及 98 年 11 月 14 日安全複評結果，自無再反以較早並未依劃定辦法規範所做之調查認定之理。

- ⑥被告於 99 年 9 月 16 日所做之安全評估成果報告書（原告否認其正確性，不得作為原處分適法與否之依據），亦仍未認定阿禮上部落全區均為安全堪虞地區；被告所提之 99 年 9 月 16 日所做之最新安全評估成果報告書（原告否認其正確性），其主要內容都在說明阿禮下部落之安全堪虞情形（所附照片均為阿禮下部落）。至於阿禮上部落，該安全評估成果報告書亦認定並非全區均為安全堪虞地區，其所列出之「保全對象門牌清查」亦沒有含蓋全部原告之原住居地。其中，原告沙惠良、杜功華、歐初雄等人之原住居地，均非屬有安全堪虞之保全對象，益得明證。

※原告：2009/12/9 農委會實地勘查專家表示，上部落並沒有緊急的安全問題。

- ⑦98 年 12 月 9 日實地勘查時，專家表示阿禮上部落並沒有緊急的安全問題，雖有部分地表的裂縫，但只要「簡單就混凝土填起來」即可，這個和「整座山在動」是「兩回事，很大的差異」。他說：「像剛剛在下部落那邊的時候，我們看到的是整座山會往前動，這樣的跡象，但是在這邊（即阿禮上部落）看不到這個跡象。……所以我們就研判那裡是比較緊急，這邊可能我們要留待後續有更進一步的討論。」

- ⑧原處分違反原住民族基本法第 32 條第 1 項規定：

- 1.按原住民族基本法第 32 條第 1 項規定：「政府除因立即而明顯危險外，不得強行將原住民遷出其土地區域。」
- 2.依上述 98 年 12 月 9 日實地勘查專家之表示，阿禮上部落並沒有緊急的安全問題，被告卻仍無視原告之反對，仍做成「得強制遷居遷村之劃定特定區域」之原處分，顯有違反原住民族基本法第 32 條第 1 項之規定。

※原告：下部落危險，上部落安全。

- ⑨依原告包泰德庭訊之陳述，下部落是危險地區沒有爭議，但上部落則安全無虞，且這 2 年來，不論發生颱風、地震，阿禮上部落均沒有發生變動：原告包泰德於 101 年 1 月 3 日庭訊時陳述：「我是代表阿禮部落原鄉住民在此陳述意見：一、阿禮部落 1、2 鄰是下部落，3、4 鄰是上部落，相距約 500 公尺，許多人認定上下部落都是危險地區，惟下部落是危險地區沒有爭議，但上部落則安全無虞。我則住在上部落。二、2 年來，在眾人協助下也有注意整個部落地區的安全問題（包含上下部落），這也是我的工作，除了監測動植物及崩塌地區外，也巡守部落的安全，這 2 年來安全並沒有發生很大變動。」等語，益見原處分認定阿禮上部落有安全堪虞之情事，顯與事實不符。
- ⑩且輔助參加人重建會關於阿禮上部落究有何不適合原告族人居住之情形，並未提出具體客觀證據，甚至將阿禮上部落與下部落合稱為阿禮部落，實則提起本件訴訟僅有阿禮上部落（即阿禮村 3、4 鄰）之原住居者，與相距達半公里之阿禮下部落（即阿禮村 1、2 鄰）無涉，且依據目前仍居住於阿禮上部落之多位原告觀察，阿禮上部落歷經八八風災及近年來天候異常所生豪大雨，並未發生崩塌或土石流等災害，遑論有何「嚴重崩塌」或「安全堪虞」情事。

【諮商取得共識】

※原告：引用立法院職權行使法第 71 條、第 71 條之 1，以及勞資會議實施辦法第 19 條—「諮商取得共識」要件並非多數決。

- (4) 原處分之作成，不符合重建條例第 20 條所規定之「諮商而取得共識」要件，且違反重建條例第 1 條及原住民族基本法第 22 條及第 23 條規定：

- ①重建條例第 20 條第 2 項所規定之「諮商取得共識」要件，並非多數決：

- 1.依我國現行法律或法律授權制定之規範，明確以「共識」作為其形成決定方式者，當屬立法院職權行使法第 71 條、第 71 條之 1，以及勞資會議實施辦法第 19 條規定。
- 2.次按，立法院職權行使法第 71 條及第 71 條之 1 分別規定，「黨團協商經各黨團代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會宣讀後，列入紀錄，刊登公報。」、「議案自交黨團協商逾一個月無法達成共識者，由院會定期處理。」故所謂「達成共識」，顯然係以所有黨團代表均同意，作為達成協商結論之方式；此亦可證諸未達成共識者，將由院會以多數決方式處理；否則，倘「形成共識」即指多數決，則立法院職權行使法自無於既有三讀多數決之表決程序外，另行規劃黨團協商程序必要。
- 3.又，勞資會議實施辦法第 19 條第 1 項規定，「勞資會議應有勞資雙方代表各過半數之出席，

協商達成共識後應做成決議；無法達成共識者，其決議應有出席代表 4 分之 3 以上之同意。」前段所稱「達成共識」同樣係指勞資雙方代表全體同意，此可對照後段以「4 分之 3 以上之同意」，作為勞資雙方代表無法達成共識之替代方案自明。

4.因此，所謂「諮商取得共識」，並非「多數決」之意涵。只要尚未進行充分溝通，並取得全部原住居者之同意，即難認符合重建條例第 20 條第 2 項之「諮商取得共識」要件。

- ②原處分之作成過程中，輔助參加人重建會及被告均對於重建條例第 20 條第 2 項之「共識」內涵不清楚，顯示被告及輔助參加人重建會對於本件劃定特定區域處分，應如何經由協商後達成共識之方法，自始至終根本未有明確判準，即草率以多數決取代法有明文之共識要求，由此益證被告實際上係於「未與原住居者協商取得共識」之情況下，違法逕行作成原處分。
- ③原處分之作成，不但違反重建條例第 20 條「諮商取得共識」要件，且違反重建條例第 1 條及原住民族基本法第 22 條及第 23 條規定：

- 1.原住民族基本法第 22 條規定：「政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制……。」同法第 23 條規定：「政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利。」

※原告：劃定特定區域的決定違背「每位原住居者的意願都予以充分尊重」。

- 2.查，輔助參加人重建會於 99 年 1 月 15 日辦理劃定特定區域諮商會議時，主要在說明必須先劃定特定區域，才能取得安置之重建住宅；並說明是否劃定特定區域，得由族人以戶為單位，個別表示意見，如戶長不同意劃定，該戶即不劃定為特定區域。因此，阿禮部落下部落同意劃定，上部落則依各戶之意願進行部分劃定，原告等人當時乃由戶長表示不同意劃設。
- 3.未料，原處分公告之劃定特定區域圖，竟違反族人以個別戶進行劃定之共識，將阿禮上部落全部劃定。阿禮部落族人於 99 年 2 月 25 日召開部落自救會議，全數通過「恢復原有共識」的決議，並決定提出行政訴訟。
- 4.原告等人於 99 年 3 月 15 日提起訴願，請求撤銷原處分就阿禮部落之特定區域劃定。輔助參加人重建會乃於 99 年 3 月 29 日辦理劃定特定區域範圍之異議諮商會議，雖會議明確記載謂：「今天諮商取得以下共識：（一）每位原住居者的意願都予以充分尊重……」，且原告等人也明確表達不願遷村、不同意劃定特定區域，但被告仍維持原處分之公告範圍，顯然與被告及輔助參加人重建會所述「每位原住居者的意願都予以充分尊重」之記載相違背。
- 5.由上可知，原處分之作成，確有違背重建條例第 20 條「諮商取得共識」要件，及原住民族基本法第 22 條及第 23 條規定。

④原告所屬部落至多僅達成以戶為單位進行劃定之共識：

- 1.查，原告與阿禮部落上部落之所有原住居者，於輔助參加人重建會 99 年 1 月 15 日劃定特定區域之諮商會議前，均已形成「以戶進行劃定」之共識。
- 2.次查，阿禮部落自救會於 99 年 1 月 12 日召開之第 10 次會議紀錄，記載：「二、部落遷村與

劃定特定區域案：1.第 3、4 鄰劃定特定區域問題，政府已不強調部落共識，採取個戶申請制」。

3.然而，99 年 1 月 15 日諮商會議後，被告竟將阿禮上部落全部劃定，完全與部落內部共識不符，因此，阿禮部落自救會於 99 年 2 月 2 日召開之第 11 次會議紀錄，記載：「(二) 1.劃定特定區域問題：因上次說明會時時間倉促，特別是 balriu (3、4 鄰) 部份沒有很清楚交代，希望部落會議時能邀請主管機關再來跟大家，講清楚，劃明白。」

⑤99 年 1 月 15 日諮商會議，原告並未與被告及輔助參加人重建會等機關達成劃定特定區域之共識：

1.被告就 99 年 1 月 15 日諮商會議紀錄，對原告所屬部落所達成之「以戶進行劃定」之共識，完全不予記載，而僅記載「每位原住居者的意願都予以充分尊重」搪塞了事，足證諮商會議根本未尊重原住居者，遑論進行充分溝通。此由原處分於劃定特定區域範圍圖，明載「註：範圍內尚有住戶未取得劃定特定區域共識詳如『阿禮部落未取得劃定特定區域共識住戶表』」可證。

2.再者，被告及輔助參加人重建會等於 99 年 1 月 15 日諮商會議時，自始至終均未曾明確表達：本次諮商會議將以多數決方式，作成是否劃定特定區域之決定。是以，原告乃於相信行政官員宣稱充分尊重原住居者關於「以戶進行劃定」之訴求下，逐戶提出不同意劃定之名單。

※原告：上部落是「多數」戶同意劃定，並非「全部」戶同意劃定。

⑥綜上，被告片面違反原告等人原住居者之意願，在未取得原告等人之同意及共識之情形下，即劃設特定區域，顯有違重建條例第 1 條、第 20 條及原住民族基本法第 22 條、第 23 條之規定。

【適當安置】

(5) 被告並未依重建條例第 20 條規定提供原告等人「符合第 20 條第 1 項之適當安置」：

①按重建條例第 20 條第 2 項規定被告得劃定特定區域之前提，應同時給予原住居者「符合前項之適當安置」。重建條例第 20 條第 1 項規定：「災區重建應尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式。」災後重建方式亦應遵循同條例第 2 條之原則：「災後重建應以人為本，以生活為核心，並應尊重多元文化特色，保障社區參與，兼顧國土保安與環境資源保育。」

②其次，針對原住民部落之災區重建，除上述原則之外，並應依原住民族基本法相關規定辦理，重建條例第 1 條第 2 項定有明文。原住民族基本法第 10 條：「政府應保存與維護原住民族文化，並輔導文化產業及培育專業人才。」同法第 21 條第 2 項、第 32 條復規定：「政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意」、「政府除因立即而明顯危險外，不得強行將原住民遷出其土地區域。前項強制行為，致原住民受有損失時，應予合理安置及補償。」易言之，政府於原住民部落之災區進行重建時，所給予之適當安置須考量原住民族之生活、生計、產業與文化。

※原告：「適當安置」應有的內涵。

③關於上述法規所揭示之原則，被告主張重建條例第 20 條第 2 項所稱之「適當安置」就被告之魯

凱阿禮部落而言，應具有下列之內涵：

1.生活：

A.短期：發放租購屋賑助金。

B.興建臨時住宅、或於國公有土地、國軍閒置或備用營區等地安置災民、興建中繼避難屋等。

C.長期：尋覓適當地點，興建長期安置住宅（如永久屋）。

2.生計：上述短期、中期與長期安置是否顧及原住居者傳統維持謀生方式之可能？

3.產業：安置方式是否符合「離災不離村、離村不離鄉」之原則，以協助原住民復育與延續原鄉經濟？

4.文化：

A.安置方式，包括重建遷村的決策（包含原住居者的意願、地點、方式與過程）是否尊重原住居者部落集體、討論傳統之文化？

B.安置方式是否足以維繫原住民族的社區與部落情感？

※原告：引用「98 年至 101 年度中央政府莫拉克颱風災後重建特別預算案審查報告」－缺乏中長期安置。

④再者，原告就原住民部落之災區，並未提供適當之中長期安置一事，業經立法院於「98 年至 101 年度中央政府莫拉克颱風災後重建特別預算案審查報告」（98 年 11 月 20 日）決議中明白指出糾正：「按內政部訂定之家園重建流程分別為短期、中期、長期安置等三個階段，惟查：莫拉克重建安置中，卻省略了『中期安置』的重要階段，也就是，在尚未劃定特定區域公告、尚未作成安全評估報告、尚未與部落社區居民討論決定遷村地點之前，便要求個別災民簽署『永久屋意願書』，甚至只限制在特定地點作為災民遷村的唯一選項，嚴重違反了民主程序，特別是沒有尊重原住民族部落集體、傳統的討論機制，造成族人間的認同疏離及內部分裂……」

※原告：「適當安置」是劃定特定區域的「前提」，彩虹永續社區計畫？

⑤輔助參加人重建會固陳狀關於「劃定特定區域是否提供適當安置」一節，稱已結合政府及民間力量，推動彩虹永續社區，以延續及保存原住民文化，以降低遷村影響云云，然查：

1.重建條例第 20 條所規定之「適當安置」應為被告劃定特定區域之「前提」要件之一。「適當安置」措施具有延續性的本質，固可理解，然而細繹上開規定之立法意旨，解釋上應係要求行政機關於劃定特定區域前應有義務規劃「適當安置」的內涵與預期執行方式，並提供充足資訊，以俾居民做為形成共識的討論基礎，而非要求行政機關有義務於劃定特定區域前「完成」一切適當安置措施。

※原告：所獲得「適當安置」資訊僅侷限於「要蓋永久屋」，其他都不知。

2.然而，從證人包明堂、黃智慧的證詞可知，本件劃定前，行政部門向原告及阿禮部落其他居民所傳達關於「適當安置」之資訊，僅限於「要蓋永久屋」，至於要蓋在哪裡？遷至永久屋後

之生計、部落文化等如何延續等問題，均付之闕如，遑論現行的永久屋生活完全無法妥適保存或延續阿禮部落的文化。

⑥綜上所述，系爭地區被劃定之前，被告或輔助參加人重建會與原告所屬阿禮部落所傳達的「安置」方式僅止於政府將提供永久屋的「硬體」，至於遷至永久屋之後如何維繫生計、生活或延續部落文化的安置措施，連政策均未確定，遑論將任何訊息傳達給原告等人。被告做成本件劃定特定區域之處分，所提供的安置內容顯非適當，應可認定。

※原告：一、違反誠實信用原則。

(6) 原處分之作成，違反誠實信用原則：

①輔助參加人重建會於 99 年 1 月 15 日劃定特定區域諮商會議中，表示未來重建條例有效期間過後，族人可隨時拋棄永久屋，並返回劃定特定區域之原住居地，涉嫌以不當的詐騙手段，促使原住民族同意劃定特定區域：

1. 輔助參加人重建會綜合規劃處張恆裕處長於 99 年 1 月 15 日諮商會議中表示：劃定特定區域於重建條例之 3 年有效期間經過後，劃定特定區域之受災災民只需受民事契約之拘束，未來只要災民隨時拋棄永久屋，即可隨時返回原住居地，乃使原住民族同意劃設特定區域。

2. 惟查，關於劃定特定區域之效力期間，被告於 101 年 4 月 9 日鈞院庭訊時，則改稱：「(法官問：「特定區域效力於 3 年內期滿是否會失效?」) 不會因母法失效而跟著失效。」等語，足見被告及輔助參加人重建會於劃定特定區域諮商會議時，並未提供正確之資訊(甚至涉嫌故意以不實的陳述，詐騙原住民族同意劃定特定區域)，自屬違背行政程序法第 8 條之「誠實信用原則」。

②而且，輔助參加人重建會於 99 年 1 月 15 日劃定特定區域說明諮商會議中，刻意隱瞞(或至少不提供充分資訊予原告等人族人)有關政府正擬定修改「只要認定為安全堪虞地區(而不用劃定為特定區域)即可取得重建住宅」之規定(即「劃定辦法」於 99 年 1 月 25 日修正，增訂「災區房屋所在地區，經劃定機關審定報請輔助參加人重建會核定為安全堪虞地區之遷居戶」亦得為「申請政府興建之重建住宅」之條款，而無庸以「劃定特定地區」為前提)，致部分族人在不充足的資訊下，作出同意劃定特定區域之決定，亦有違行政程序法第 8 條之誠實信用原則，故原處分顯屬違法。

※原告：二、違反不當聯結之禁止原則。

(7) 原處分之作成，違反不當聯結之禁止原則：

①查，輔助參加人重建會於 99 年 1 月 15 日劃定特定區域說明諮商會議中，向阿禮部落族人表示：**要劃定特定區域後，始提供受災民眾「重建住宅」之適當安置。**

②惟查，依災害防救法第 36 條第 1 項規定，政府本即有進行為受災民眾提供適當安置、以及進行住宅及公共建築物之復原重建之法定職責。惟被告及輔助參加人重建會竟對原住民地區之受災民眾，要求於原住居者同意劃定特定地區後，始願提供重建住宅。因此，原處分之作成，顯有違背行政行為不當聯結禁止之原則，自非適法之處分。

※原告：三、違反行政行為應遵守的平等原則。

(8) 輔助參加人重建會及相關機關就重建條例所進行之劃定特定區域，有違行政行為應遵守之平等原則：

- ①高雄地區之原住民部落多以「列為安全堪虞地區」即提供重建住宅之申請，而不用劃定特定區域；惟原告等人之阿禮部落族人必須先將原住居地劃定特定區域，始能申請提供重建住宅，顯有違平等原則。
- ②原處分之劃定特定區域，其他部落（如樂野部落）均得僅就住家部分劃定特定區域，亦得僅就部分地區劃定特定區域，而原告等人所原住居之阿禮部落必須按土地整筆（包括住家及農田）予以劃定，且必須整塊地區劃定，顯然有違平等原則。
- ③被告及輔助參加人重建會等相關機關忽視保護遭漢人不當濫墾破壞的廣大山林，卻主要針對原住民的家園進行劃定，顯有違平等原則。

※原告：四、違反行政處分應具備的明確性原則。

(9) 系爭行政處分之作成，違反行政處分應具備之明確性原則：按，行政程序法第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」然而，系爭行政處分內容到底如何？劃定特定區域後，行政機關到底不具有重建條例所規定之「限制居住」、「限期強制遷居、遷村」及「徵收土地」權限？或者僅具有如被告所為答辯「只是作為提供永久屋之依據」而已，且「原住居者之權利都不會受到影響」？被告本身對於系爭行政處分之法律效果到底可能如何，也不甚了解，更如何讓人民明確了解系爭行政處分內容？顯見系爭行政處分違反行政程序法第 5 條「行政行為之內容應明確」之「明確性原則」，自屬違法行政處分。

※原告：五、違反比例原則。

(10) 原處分目的僅在使原告獲配永久屋，而達此目的之手段，並不限於將原告原居地劃定為特定區域，故原處分顯然違反比例原則，而屬違法：

- ①按行政程序法第 7 條規定：「行政行為應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、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。三、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。」是被告作成原處分，自應遵循上開法律規定，並就多種可達成相同行政目的之手段中，選擇對人民權益侵害最小者。
- ②經查，被告於 100 年 2 月 11 日準備程序中，經鈞院詢問何以要將系爭區域劃定為特定區域時，明示「劃定特定區域之目的」是為「啟動災民安置，並不影響原告之原有權益」、「是啟動災民安置的行政措施，目的並非要強制住民遷居、遷村，災民也可選擇留或遷離。」
- ③因此，被告作成原處分之目的，既在協助原告等人災區居民獲配永久屋，且按前引分配辦法第 10 條第 1 項規定，被告提供此項協助之對象，並不限於房屋位於劃定特定區域者，則被告自應選擇對原告權益侵害性較小之手段，亦即透過核定原告原居地為安全堪虞地區之方式，賦予原告申請永久屋之資格，而非採取嚴重侵害原告財產權及居住、遷徙自由等基本權之原處分。是該處分顯然違反比例原則，而屬違法處分甚明。

※原告：六、侵害居住及遷徙自由。

(11) 原處分不法侵害原告基於憲法第 10 條所保障之人民有居住及遷徙之自由之基本權利：

- ①按，憲法第 10 條保障人民有居住及遷徙之自由。然而，重建條例第 20 條所規定之「劃定特定區域」所產生之「限制居住或限期強制遷居、遷村」之法律效果，將嚴重侵害人民之上開基本權利。
- ②而且，由「高雄縣政府、慈濟與災民」所簽永久屋贈與契約書、以及「屏東縣政府、世界展望會與災民」所簽永久屋贈與契約書之內容，亦均可見要求受災原住民「不得再回原居住地居住」之規定，均確有涉及違憲。

※原告：七、三方合約侵害財產權。

(12) 原處分不當侵害原告等人受憲法所保障之財產權：

- ①查，劃定辦法第 4 條規定：「特定區域公告後，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所應對區域內居民限制居住或限期強制遷居、遷村，除情況緊急者外，應由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所書面通知被限制居住、遷居及遷村者，並予以勸告，其不從者，並得採必要之強制手段為之。」同辦法第 10 條復規定，災區房屋位於依重建條例第 20 條第 2 項規定劃定特定區域之遷居、遷村戶，為災民申請獲得適當安置之要件之一（即申請政府或民間單位興建之重建住宅）。
- ②特定區域內之原住居者申請重建住宅（即永久屋）時，須與直轄市或縣市政府及承攬興建之民間單位簽訂三方「住宅贈與契約書」，相關條款即要求申請人於「取得住宅所有權後之 3 個月內或直轄市或縣市政府公告之遷離期限內遷離原住居地，並不得再回原住居地居住及建造房屋」。
- ③因此，不論直轄市或縣市政府有無公告限期遷離，劃定特定區域處分做成後，原住居者因後續申請適當安置，將被迫於一定期限內（3 個月內）遷離原住居地，亦不得再回原住居地居住及建造房屋。原住居者對其所有土地已無自由處分、使用與收益之權。原處分之作成確已侵害原告等人受憲法所保障之財產權，應可認定。

※原告：八、違憲。

(13) 重建條例第 20 條第 2 項劃定特定區域所生限制居住或限期強制遷居、遷村等法律效果，明確剝奪人民受憲法第 22 條所保障不受迫遷之基本自由權利，是原處分自屬違法且違憲：

- ①按，國際人權規範乃普世價值，而此基本權利進入法治國家憲法體系，乃具體化為基本權保障條文，產生所謂憲法化效果，此可證諸我國憲政實務運作，如司法院釋字第 549 號解釋及第 578 號解釋援引國際勞工公約、釋字第 582 號解釋參考歐洲人權及基本自由保障公約，以及釋字第 587 號解釋參酌兒童權利公約等。凡此，皆係以國際人權規範作為憲法解釋之法理依據，是此等國際人權規範，亦可透過我國憲法第 22 條規定，作為司法機關裁判之法律依據。
- ②次按，我國已於 98 年 12 月 20 日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，且按該法第 2 條規定，公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（下合

稱兩公約），「具有國內法律之效力」，是兩公約當可作為補充我國憲法第 22 條「人民之其他自由及權利」之基礎，亦可作為鈞院裁判依據，當無疑義。

③再者，經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項規定，「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。」據此，國家不得強迫搬遷人民，否則即屬違反上開公約，甚至違反憲法第 22 條規定之違法違憲行政行為。

④經查，重建條例第 20 條第 2 項「劃定特定區域」之行政行為，具有「限制居住或限期強制遷居、遷村」等嚴重侵害前述公約保障權利之法律效果，就本件爭議而言，原處分將完全剝奪原告等人返回原居地之基本權利，是原處分不僅違法，甚且已屬違憲之行政處分。

※原告：九、違反國際公約。

(14) 被告在原告等人明確表示不同意劃定特定區域之情形下，仍將原告所原住居地劃定為特定區域，將使原告遭面臨「限制居住或限期強制遷居、遷村」之遭遇，違反我國簽署之公民及政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約：

①原處分違反遷移最後手段性原則：查，輔助參加人重建會就劃定特定區域、安置、永久屋政策，做了不當的聯結，導致重建決定非出於災民自由意志，劃定特定區域之作法，違反遷移最後手段性原則及相關國際公約，也違背重建條例規定應優先適用原住民族基本法之要求，此有靜宜大學法律系林淑雅助理教授所著莫拉克未曾遠離－談災後重建的政策災難乙文可參。

②原處分忽略災難人權的保障：臺灣大學法律學院張文貞副教授著正視災民的國際人道權保障－從人道關懷到人權本位乙文謂：「.....在天然災害發生後，面對異常脆弱的生命主體，我們反而需要更堅實的人權保障。.....聯合國在 2006 年所公布聯合國還債難民及流離失所者的住屋與財產原則、或是天然災害下人權保障工作指引、或是其他類似的文件，都是基於此一人權本位的立場。.....即便是從最保守的觀點出發，兩公約中具有習慣國際法地位的權利至少都包括：.....離鄉及返鄉權.....。臺灣在 2009 年 3 月正式批准兩公約，立法院也同時通過兩公約施行法，而此一施行法在同年 12 月 10 日正式實施。臺灣既已正式在內國法律秩序下受到兩公約的拘束，兩公約所保障的人權對各政府機關及法院即均有拘束力。」

③原處分違反經濟社會文化權利國際公約第 11 條、一般意見書第 4 號及第 7 號對於適當住居權的保障：

1.劃定特定區域政策乃將原住民族人權簡化為居住權益，復將居住權益再簡化為單一的住宅提供，嚴重忽略國際公約上「適足住居權」（Right to adequate housing）之內涵。

2.八八水災高雄縣原住民族部落再造聯盟於 98 年 12 月 28 日即已發表書明聲明「我們堅決反對中央重建委員會『劃定特定區域』」，其中即表示：政府就劃定特定區域之政策及其執行之依據「區域重建綱要計畫」，係在沒有充分公開資訊、充分與民眾討論，違反行政程序法第 164 條規定之情況下作成，且劃定特定區域之政策違反聯合國國內流離失所問題指導原則原

則 6 及原則 9、以及兩公約之「適足住居權」等相關國際公約。

3.因此，原處分乃依據劃定特定區域之政策所作成，自顯非適法之處分。

- ④原處分違反經濟社會文化權利國際公約第 21 號一般意見書，要求締約國必須對於原住民與其祖先的土地及其與大自然的關係相連的文化價值觀和權利應予尊重和保護，以防止其獨特的生活方式受到侵蝕，且在所有涉及原住民特殊權利的問題上應尊重原住民自由、事先和知情同意的原則，本案所為安全堪虞之認定、及特定區域之劃定，均有違締約國遵守上揭公約一般意見書之義務。

※原告：十、對部落族人不利影響。

(15) 本院若維持原處分對阿禮上部落原住居者、原住民族，及對於社會之不利影響：

- ①原處分嚴重侵害原告及阿禮上部落族人受憲法保障之生存權、財產權、工作權及居住遷徙自由（返鄉權）。
- ②原處分將導致原住民族文化無從延續：原住民族為臺灣島上聚居最久，且與土地依存度最高之族群，此與近百年來不斷遷徙的漢人族群有極為不同的土地文化，因此，一旦原住民族被迫遷離原住居地，無異將造成該族群與原住居地數百年所形成之特殊文化喪失殆盡；以阿禮上部落為例，阿禮部落族人聚居於此已長達近 400 年，渠等文化傳承、生產活動與重要祭儀均與原住居地有密不可分的關連，該族群一旦遷離原住居地，或者喪失再返回原住居地之機會（如永久屋租賃契約限制族人不得返回原住居地，否則喪失承租權），無異扼殺其文化延續之可能性，而喪失文化之原住民族終將失卻自我認同，而消逝於主流族群中，此無異為多元文化的損失。
- ③原處分將導致原住民族持續喪失自主性，且將造成行政部門大量資源耗費及社會資源錯置：原住民族長期生活於原住居地，經由農作及其他生產活動而自給自足，並將生活、生計、產業與土地利用合而為一，故其透過貨幣採買生活必需品之花費極少；然遷居平地之原住民喪失與原住居地的連結，且於平地亦無從複製原有生活、生計及產業與土地的連結關係，因而必須大量仰賴貨幣採買生活所需物資，但多數被迫遷居於平地之原住民並無在平地謀生的能力，因而必須仰賴政府不斷提供補助金挹注其生活所需，以及少有成效的就業輔導；換言之，被迫遷居之原住民族不僅將喪失其原有的經濟獨立自主性，且將高度依賴行政部門挹注資源，然如允其自行選擇是否遷居，當有相當部分族人願意繼續留居原鄉，則不僅可維繫其原有經濟與文化活動，且亦可大量減少行政部門的資源挹注，及可能出現的資源錯置。
- ④維持原處分將導致主流社會持續以漢人觀點粗糙處理原住民族所遭遇的生存困境，加速多元文化價值的軼失，助長主流文化對於少數弱勢文化的偏見與歧視：
- 1.本件為原住民族對於被告及輔助參加人重建會執行重建條例，以及作成劃定特定區域行政處分所提起的唯一行政訴訟，原告等人提起本件訴訟的初衷，除為延續西魯凱族最古老的部落文化傳承外，亦為促使社會大眾及行政部門正視原住民族的基本權益。
- 2.行政部門長期以漢人社會的價值觀處理原住民族事務，欠缺對於原住民族自主決定權的尊重。以重建條例立法過程為例，行政院未經與原住民族代表溝通協商，即於災後草率立法，造

成諸多執法環節未經仔細斟酌而造成重建工作的障礙，如劃定特定區域調查過程欠缺住民參與規劃，且對於遷居者亦無適當安置措施；相較於 921 地震後，政府充分蒐集資訊，並按部就班逐步進行救災與制定特別立法過程，重建條例顯然對於莫拉克風災受損最嚴重的原住民族欠缺應有的尊重，甚至一再罔顧原住民族的遷居意願，強行以永久屋作為唯一安置手段，全然忽視原住民族對於重建期間中繼屋的構想，以及返回原鄉的訴求，因而造成諸多不必要的爭議。

3.是以，原告等人提起本件訴訟，除為維護阿禮部落族人的尊嚴與返鄉權利外，亦為導正以漢人思維為主的原住民族政策，並提醒行政部門：原住民族是具有自主、自決與自治能力的族群，毋須行政部門「指導」如何自救，行政部門應修正「上對下」的原住民族政策執行觀點，而應改以「與原住民合作」及「合作伙伴關係」，提供原住民族因應天然災後所必要的「輔助」；毋寧，此種過時的「上對下」「理蕃」政策與措施，應受到原住民族基本法的導正，而法院亦應本於貫徹立法者維護原住民族權益之意旨，勇於撤銷此種不適當且違法之行政處分，以迫使行政部門修正其不合時宜的原住民族政策觀點，重新落實憲法增修條文第 10 條第 11 項所強調的多元文化觀，俾免主流社會不斷複製既有對原住民族持有偏見的文化觀。

(16) 綜上，原告等人所原住居之阿禮部落，是西魯凱歷史悠久之古老部落，部落是否遷村，所涉及的事項，不僅僅是安全問題，還包括文化傳承等深厚因素在內。因而聲明：「訴願決定及原處分關於劃定阿禮部落為莫拉克風災後特定區域範圍內之原告等人所原住居之土地，應予撤銷其劃定。訴訟費用由被告負擔」。

四、被告（農委會）抗辯：

【土地安全評估】

(1) 系爭地區是否為安全堪虞之區域？

※農委會：初步評估與複勘評估結論皆認定為「不安全」，2009/12/9 實地勘查及審議會議建議先將下部落審定為「建議劃定特定區域範圍」，上部落部分留待諮商會議時與居民再行討論。

①系爭地區先經輔助參加人原民會於 98 年 9 月 13 日及 98 年 11 月 14 日辦理初步安全評估及複勘，初勘評估結論：「阿禮部落周邊與至佳暮之台 24 線道路間區域山體相當不穩定，每每豪雨期間即發生大規模山崩，致使阿禮部落形成孤島。未來該山崩仍有擴大之虞，評估此區域為不安全」；複勘評估結論：「1.整個部落位處覆瓦狀地滑區，屬立即危險。2.連外道路地基下陷」，初複勘評估結果均為「不安全」。另阿禮部落地區於莫拉克颱風災後受創嚴重，週遭多處產生大規模崩塌，聚落內之地滑災害導致數戶民房與聚落道路下陷開裂。經被告 98 年 12 月 9 日辦理實地勘查作業與審議結論亦審定該地有致生危險之虞，建議先就災情較為嚴重且對於遷居較有共識之下部落地區審定為「建議劃定特定區域範圍」，上部落部分留待諮商會議時與居民再行討論。

※農委會：就各項條件綜合研判，阿禮部落確有安全疑慮。

②因阿禮部落至今仍有居民居住，被告所屬水土保持局為落實防災工作，遂於 99 年 9 月 16 日赴該區辦理聚落安全調查，調查結果略以：「**上部落雖不若下部落有嚴重的地基坍塌下滑情形，但路面上仍有許多裂縫，顯示該地地質條件亦不佳**，整體而言，聚落安全性不佳，主要係阿禮聚落週遭的崩塌災害嚴重威脅居民與交通，加上地滑災害導致多處路基下陷、裂縫發生、擋土設施開裂、民房損毀等的問題。此外，莫拉克風災期間，台 24 線 45.7、47 與 48 公里處因崩塌災害無法通行導致聚落瞬間成為『孤島』，目前雖有部分路段已可勉強通行，但仍須注意豪雨來襲時之交通狀況，至於台 24 省道 48 公里處目前僅能以步行或機車通過，車輛無法行駛。」

綜上所述，阿禮部落就各項條件研判結果，確有安全上之疑慮。

【諮商取得共識】

(2) 如何始調達成共識？

①依據 98 年 12 月 18 日輔助參加人重建會召開「研商莫拉克颱風災區劃定特定區域作業有關事宜第 3 次會議」決議，有關共識定義及認定之原則如下：

- 1.有關「莫拉克颱風災區劃定特定區域說明書適法性問題」略以：「(二) 特定區域劃定過程中，政府將完全尊重災民意願調查結果，包括：接受政府安置，……以及暫時留在原居住地等。」
- 2.有關劃定辦法之執行，略以：「(一) 諮商取得共識係指經諮商取得當事人意願，並均予尊重之共識。(二) 劃定機關辦理與原住居者諮商取得共識時，應徵詢原住居者對政府劃定特定區域所進行適當安置之意見。」

※農委會：引用「莫拉克颱風災區劃定特定區域說明書」共識原則—「政府將充分尊重每一戶原住居者的『居住管理』意見，並納入共識決議，做為特定區域的居住管理依據」。

②另依據 98 年 12 月 30 日輔助參加人重建會第 9 次會議修正通過之「莫拉克颱風災區劃定特定區域說明書」有關共識認定原則列於「三、如何與原住居者諮商取得共識？」項下：本項作業係經安全評估程序經告知原住居者後，以達成對原住居者意願均予尊重為諮商共識之目的。……3. 共識原則：**政府將充分尊重每一戶原住居者之「居住管理」意見，並納入共識決議，做為特定區域之居住管理依據。**」

※農委會：審定安全堪虞地區區塊性為原則，不宜在同一安全堪虞地區區塊範圍內依個別戶需求個別劃定。

③被告於 99 年 1 月 15 日會同工作小組假屏東榮民之家辦理阿禮、佳暮、伊拉等 3 部落諮商會議，經諮商後結論略為：「阿禮部落 1-4 鄰同意劃定」（諮商紀錄含留予當地居民手寫簽名結論稿），劃定範圍經諮商後增加上部落，為尊重個人意願，紀錄另詳列無劃定意願之名單，諮商後被告將諮商結果報輔助參加人重建會核定後於 99 年 2 月 11 日公告之。對於公告之結果，古秀慧於 99 年 2 月 22 日向中央社投書表達異議，另屏東縣霧台鄉阿村唐村長輝次亦於 99 年 3 月 1 日向輔助參加人重建會提出陳情。為尊重原住居者意見，**本案於專案小組第 7 次會議提案討論，結論略以：「……民眾陳請建議修正公告範圍，請高雄縣政府……重新辦理諮商會議**

..... (二) 類此針對諮商共識有疑義之訴求，如屏東霧台阿禮村之陳情案亦照辦理。(三) 劃定特定區域，仍應維持審定安全堪虞地區區塊性為原則，得視不同區塊（例如以村或鄰或里等為區塊單位）劃定，不宜在同一安全堪虞地區區塊範圍內依個別戶需求個別劃定。」

※農委會：已符合所謂達成共識的要件。

④經屏東縣政府於 99 年 3 月 29 日再次辦理諮商會議結果，原告等人仍維持個別劃定特定區域之訴求。經報專案小組第 8 次會議討論後，決議維持原公告範圍。綜上所述，被告處分事項已符合所謂達成共識之要件。

【適當安置】

(3) 何謂適當安置？

①有關災區原住居民安置之作業中，有關如何依重建條例第 20 條第 1 項所述「尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式」已於輔助參加人重建會及內政部編印之莫拉克颱風災區劃定特定區域說明書中陳述劃定特定區域後依前開規定之相關辦理原則，諸如尊重續留原居地意願、未遷居者政府將維持該區基礎設施、遷居者相關補償措施、依居民意願啟動土地徵收、遷居地選擇及文化保留等工作等項目。

②阿禮部落於莫拉克颱風災後遷居重建基地現為長治百合園區，其重建工作目前仍由輔助參加人重建會統籌辦理，工作項目包含生活、文化、族群、就學、社區營造、就業及產業等。前開工作辦理期間，輔助參加人重建會與阿禮部落遷居居民亦以召開會議方式交換意見後辦理相關工作，業已依重建條例第 20 條第 1 項之精神執行適當之安置。

※農委會：「已提供適當安置」並非「劃定特定區域」處分確立的充要條件，而屬分階段的前後關係。

③就重建條例第 20 條第 2 項規定內容：「中央政府、直轄市政府、縣（市）政府得就災區安全堪虞或違法濫建之土地，經與原住居者諮商取得共識，得劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村，且應予符合前項之適當安置」，有關「符合前項之適當安置」之部份，應屬「劃定特定區域」之行政處分確定後，相關機關繼之而來所進行之作業。換言之，「已提供適當安置」並非「劃定特定區域」處分確立的充要條件，而屬分階段之前後關係。以後階段之安置問題反過來質疑前階段之劃定處分，其妥適性非無斟酌之餘地。

【劃定特定區域 vs. 影響權益】

(4) 被告於 99 年 12 月 22 日所提之說明書所載：「經劃定特定區域不會影響原住居者依現有法律規定之任何權益」，此與重建條例第 20 條與劃定辦法第 4 條之規定將產生限制居住、強制遷居、遷村之效果並不相符？

※農委會：劃定特定區域「且」願意接受政府安置者「並」簽訂契約者，才踐行「限期強制遷居、遷村」。不願意離開原居住地者，不會強制遷離。惟在颱風、豪雨（或土石流.....）警報發布後，應依災害防救法予以強制撤離，安置到安全的處所。

①劃定辦法第 4 條第 1 項規定所提「應對區域內居民限期強制遷居、遷村者」，係指願意接受政府安置之特定區域原住居者，並藉由簽訂契約之方式，以有效踐行「限期強制遷居、遷村」之

作為。

②說明書第 5 點規定：「對於劃定特定區域後，仍不願獲配『永久屋』、『重建（購）住宅貸款利息補貼』或『優惠購買國宅』，且不願意離開原居住地者，則尊重每一位民眾之意願，在諮商取得原住居者同意接受安置前，不會強制遷離。惟在颱風、豪雨（或土石流……）警報發布後，應依災害防救法予以強制撤離，安置到安全的處所。」其與劃定辦法第 4 條第 4 項規定「……對於有下列情形之一者，於災害發生或有發生之虞時，應限制居住……：一、特定區域內未接受政府安置，暫時留在原居住地。二、有安全堪虞或違法濫建，尚未劃定特定區域範圍。」之立法意旨相符。

③綜上所述，政府依說明書辦理特定區域劃定及後續工作與重建條例及劃定辦法內容並無落差。

※農委會：無強制徵收情事。

(5) 依重建條例第 20 條第 4 項規定，是否已發生須限期強制遷居、遷村之情形？經被告函詢內政部，截至目前為止，已劃定之特定區域，並未有依重建條例第 20 條第 3 項，實際經內政部撥付縣市政府相關經費執行強制徵收等情形。

※農委會：安全堪虞地區與特定區域內居民雖皆具申請重建住宅的資格，但安全堪虞地區內居民搬遷費、生活輔導金等補助無法申請，倘只認定安全堪虞而不劃定特定區域，將造成居民相關權益損失。

(6) 被告有無考慮就本件採同意做法，只認定安全堪虞而不劃定特定區域？安全堪虞區域與特定區域內居民雖皆具申請重建住宅之資格，但安全堪虞區域內居民搬遷費、生活輔導金等補助無法申請，倘只認定安全堪虞而不劃定特定區域，將造成居民相關權益損失。

※農委會：主管機關針對「限制居住」或「限期強制遷居、遷村」具有採行與否的裁量決定權，兩者屬各自獨立的行政行為，為行政法學理上典型的「多階段行政處分」。因此，雖不容否認該二者間有一定程度的關連，但萬不可謂其間具有「若 A 即 B」的必然性。

(7) 依劃定辦法第 4 條規定，對劃定特定區之後續作為也作有程序規範：

①依據重建特別條例第 20 條第 2 項：「中央政府、直轄市政府、縣（市）政府……『得』劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村……」及同條第 4 項：「依第 2 項災區被劃定之特定區域，『須限期強制遷居、遷村者』，其所有土地及土地改良物得予徵收……」等條文文意觀之，關於特定區域之劃定以及後續之強制遷居、遷村等作為，主管機關均具有裁量權。按條例第 20 條第 2 項明文「得……」之用意，係指主管機關針對「劃定特定區域」、「限制居住」或「限期強制遷居、遷村」等三項行政作為，具有採行與否之裁量決定權。且若非如此，而認特定區域一經劃定即定須針對區內居民進行強制遷居、遷村，則條例第 20 條第 4 項即無須於「劃定之特定區域」外，另行規定「須限期強制遷居、遷村者」之條件。

②依據劃定辦法第 4 條第 1 項及同條第 2 項規範意旨，主管機關於劃定特定區域後，尚須透過書面通知、公告，並發給遷居證明書，始得從事遷居及遷村之行政作為。換言之，劃定特定區域與強制遷居、遷村，其成立要件不同，係屬各自獨立之行政行為，又因均對外發生法律效果，應屬不同之行政處分，而為行政法學理上典型之「多階段行政處分」。故而，雖不容否認該二

者間有一定程度之關連，但萬不可謂其間具有「若 A 即 B」之必然性。

《莫拉克颱風災後重建特別條例》

第二十條 災區重建應尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式。

中央政府、直轄市政府、縣（市）政府得就災區安全堪虞或違法濫建之土地，經與原住居者諮商取得共識，得劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村，且應予符合前項之適當安置。

為安置災民興建房屋及前項被限制居住或強制遷居、遷村、安置所需之土地，得徵收或申請撥用。取得公有土地後之處理，不受國有財產法第二十八條、土地法第二十五條及地方公產管理法規之限制。政府如已依第七條規定負擔貸款餘額者，於辦理徵收時，徵收價額應扣除該貸款餘額。

依第二項災區被劃定之特定區域，須限期強制遷居、遷村者，其所有土地及土地改良物得予徵收；承租公有土地者得予終止契約，並依契約及相關法令予以補償。其無承租關係，在公有土地上有實質居住、耕作者，得就其地上改良物酌予救助金。

依第三項規定徵收土地，得免經協議價購程序；其以協議價購方式取得者，無優先購買權之適用。

直轄市政府、縣（市）政府執行第二項措施與第三項、第四項徵收、撥用及前項協議價購土地時，對配合限期搬遷之遷居者或房屋拆遷戶，應補助房屋租金、購屋自備款與貸款利息、搬遷費及其他安置之必要費用。

前項補助應具備之資格條件、額度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。

第二項措施之辦理方式、安置用地勘選、變更、利用、遷建房地之計價、分配、繳款及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。

第三項被徵收土地所有權人原從事農業者，於公有土地管理機關或公營事業機構辦理農業用地出租時，得申請優先承租。

《莫拉克颱風災區劃定特定區域安置用地勘選變更利用及重建住宅分配辦法》

第四條 特定區域公告後，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所應對區域內居民限期強制遷居、遷村者，除情況緊急外，應由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所書面通知被遷居及遷村者，並予以勸告，其不從者，並得採必要之強制手段為之。

前項限期強制遷居、遷村之期限，除情況緊急者外，應由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所視災損狀況及環境條件公告之；公告期間為三十日，並刊登當地政府公報或新聞紙三日及張貼於直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所及當地村（里）辦公處之公告牌。

依前二項需辦理遷居、遷村者，由直轄市政府、縣（市）政府發給遷居遷村證明書，並予以適當安置；遷居、遷村者，應依前項規定之期限限期搬遷。

直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所對於有下列情形之一者，於災害發生或有發生之虞時，應限制居住，並強制撤離居民至安全地點：

- 一、特定區域內未接受政府安置，暫時留在原居住地。
- 二、有安全堪虞或違法濫建，尚未劃定特定區域範圍。

※農委會：引用重建會函：「特定區域內之土地申請建築執照及不動產是否得自由轉移」，仍應回歸現行建築法及其他相關規定辦理；「.....特別條例與其相關法規，並無對安全勘虞地區有關土地開發之限制，惟其開發使用仍應依現有法令辦理」。

(8) 另依輔助參加人重建會 100 年 3 月 22 日重建綜字第 1000001741 號函，經劃設特定區域，不影響原住居者依現有法律規定之任何權益，故「特定區域內之土地申請建築執照及不動產是否得自由

轉移」，仍應回歸現行建築法及其他相關規定辦理。及輔助參加人重建會 101 年 5 月 7 日重建綜字第 1010002562 號函說明三所示「.....特別條例與其相關法規，並無對安全勘虞地區有關土地開發之限制，惟其開發使用仍應依現有法令辦理。」

(9) 特定區域之劃定，涉及原住居者安置、土地及土地改良物徵收補償、及相關配套措施。本院對被告為不利益判決，被告 99 年 2 月 11 日所公告特定區域之原處分勢必面臨撤銷，其影響如下：

①阿禮部落特定區域之劃定，係依重建條例相關法規執行，亦多次與原住居民諮商取得共識後予以公告。據此屏東縣政府自 99 年 11 月起已陸續發放補助費用，總金額計 8,736,000 元。倘原處分經撤銷後，原已領取補助之受災戶將面臨追繳之情形。補助金發放至今已近 2 年，補助對象又為受災戶，其經濟條件較為弱勢，追繳過程將導致居民負面觀感及其他無形之壓力，甚至影響居民對政府政策之信任。未來倘進行追繳工作，勢必耗費龐大原應執行重建工作之人力，且政府撤銷之處分亦可能面臨另一部分居民提起之訴願（訟），此情形又是另一項人力的耗費。且原已建立之信任基礎受影響之情形下，未來進行該地區之後續重建工作之溝通協調必定受其影響。

※農委會：安全堪虞與否本屬行政專業判斷範疇，依法無須公告（即非屬處分），縱特定區域經撤銷，安全堪虞的認定並不會隨同被撤銷。

②依據 98 年 12 月 15 日輔助參加人重建會第 15 次工作小組會議臨時動議決議：「特定區域之劃定屬專業層面問題，經專業評估為危險者，不應與原住居者諮商而使該等區域之安全性而改變，爰專業評估為危險區域，政府即有義務劃設為特定區域，相關機關應著重特定區劃定後，災民選擇接受政府安置，或暫時留原居地並於颱風警報發布時安置至安全處所等後續措施之諮商取得共識工作.....」，換言之，即使本案特定區域劃定之原處分經撤銷，因其安全堪虞與否本屬行政專業判斷範疇，依法無須公告（即非屬處分），縱特定區域經撤銷，安全堪虞之認定並不會隨同被撤銷。原告所憂心仍維持安全堪虞地區所造成之邊際效應，並無法以特定區域撤銷方式免除。

③被告再次重申，依據 98 年 12 月 25 日輔助參加人重建會召開專案小組第 4 次會議決議：「劃定特定區域係依據重建條例規定，為啟動對災民安置與協助，所進行之法令程序，經劃定特定區域，不會影響原住居者依現有法律規定之權益。」

(10) 綜上，阿禮部落確為重建條例第 20 條第 2 項災區安全堪虞之土地，並已與該地居民取得共識，被告公告之內容並無不當，因而聲明：「原告之訴駁回，訴訟費用由原告負擔」。

五、參加人重建會陳述：

※重建會：阿禮上部落經專家學者 5 次勘查判定為危險地區。

(1) 阿禮上部落經專家學者 5 次勘查判定為危險地區，係屬災區安全堪虞之土地，並非原告所指仍有爭議。

①屏東縣霧台鄉阿禮村經輔助參加人原民會辦理安全評估，98 年 9 月 13 日初勘及 98 年 11 月 14

日複勘結果均為不安全，評估結果，略以：「阿禮村下部落位處覆瓦○○○區○○○道路地基下陷，屬於立即危險。上部落頂部及中部頭目房舍地表嚴重龜裂，社區下邊坡發生崩塌，墓園區發生地層華動，連外道路地基下陷。」

1.初勘意見：阿禮部落周邊與至佳暮之台 24 線道路間區域山體相當不穩定，每每豪雨期間即發生大規模山崩，致使阿禮部落形成孤島，未來該山崩仍有擴大之虞，評估此區域為不安全。

2.複勘意見：整個部落位處覆瓦狀地滑區，屬於立即危險。

②工作小組於 98 年 12 月 9 日辦理實地勘查及審議，審定該區域有危險之虞，建議劃設特定區域。

③經濟部中央地質調查所 99 年度「國土保育之地質敏感區調查分析計畫」－莫拉克颱風受災區域之地質敏感特性分析，調查結果略以：阿禮部落位於凹谷形山坡面上，坡向朝東，平均坡度約 25 度，主要災害為部落位於順向坡地形上，順向坡已有部份產生滑動並發育崩場地，可能有持續擴大之危險，另外部落所處坡面有數十處零星崩場地發育，部分已危及部落應注意擴大之危險性。部落所處坡面由航照判釋有數條蝕溝地形，有可能發育為土石流之可能。而台 24 線後段部，由吉露往阿禮路段有兩處大面積岩體滑動山崩，極容易造成道路中斷。部落評估為極不安全。

④被告 99 年度辦理該區聚落安全調查，調查結果略以：「上部落雖不若下部落有嚴重的地基坍塌下滑情形，但路面上仍有許多裂縫，顯示該地地質條件亦不佳，整體而言，聚落安全性不佳，主要係阿禮聚落週遭的崩塌災害嚴重威脅居民與交通，加上地滑災害導致多處路基下陷、裂縫發生、擋土設施開裂、民房損毀等的問題。此外，莫拉克風災期間，台 24 線 45.7、47 與 48 公里處因崩塌災害無法通行導致聚落瞬間成為孤島，目前雖有部分路段已可勉強通行，但仍須注意豪雨來襲時之交通狀況，至於台 24 省道 48 公里處目前僅能以步行或機車通過，車輛無法行駛。」

⑤阿禮部落地質脆弱，已經專家學者 5 次勘查判定為危險地區，該地區於每年 5 至 11 月汛期期間，容易釀災；101 年 2 月 29 日屏東發生規模 6.1 地震，台 24 線道路中斷；另台 24 線三地門至霧台阿禮自莫拉克災後迄今，因颱風豪雨等因素，道路中斷共計 11 次，阻斷天數共計 195 天。

※重建會：阿禮上部落已有共識。

(2) 阿禮上部落劃定特定區域已取得原住居者之共識。

①工作小組於 99 年 1 月 15 日與中央相關部會、縣府、公所及當地居民在屏東榮民之家辦理諮商會議，會議結論略以「阿禮部落 1-4 鄰同意劃定，其中 3-4 鄰部分居民無意願劃設（16 位居民無意願，3 位居民未表示意見）」，案經提 99 年 1 月 27 日專案小組第 6 次會議審核通過，被告並於 99 年 2 月 11 日公告該區特定區域範圍，並註記不同意劃定特定區域之住戶名單，以尊重該等意願。

②屏東縣政府 99 年 3 月 29 日重新辦理諮商會議，本地區維持原特定區域公告。

※重建會：已提供適當安置。阿禮部落共有 73 戶接受政府安置，原告包○○等 13 人，其中，原告巴○○、巴○○、杜○及歐○○等 4 人已接受政府安置，遷入長治百合園永久屋基地，原告巴○○及巴○○等 2 人已領取搬遷費及生活輔導金，原告杜○及歐○○等 2 人已申請搬遷費及生活輔導金。

(3) 劃定特定區域已提供該地區人民、社區（組織）、文化及生活方式之適當安置。

①依據 98 年 12 月 30 日輔助參加人重建會第 9 次委員會議修正通過之「莫拉克颱風災區劃定特定區域說明書」，政府完全尊重災民意願，並提供災民「留在原居住地」或「接受政府安置」方式之居住管理選項；在永久屋安置政策上，永久屋係採申請制，政府並未限期強制遷村，對於居於危險或特定區域地區而有意願遷居之受災戶，除非民眾自願提出申請，政府也無從憑以讓其入住永久屋。②目前阿禮部落共有 73 戶接受政府安置，包括：長治百合園區永久屋基地第一期 51 戶，第二期 22 戶（含 5 戶集體遷村）。原告包泰德等 13 人，其中，原告巴紅姑、巴連明、杜玉貴及歐初雄等 4 人已接受政府安置，遷入長治百合園永久屋基地，原告巴紅姑及巴連明等 2 人已領取搬遷費及生活輔導金，原告杜玉貴及歐初雄等 2 人已申請搬遷費及生活輔導金（屏東縣政府預計於 101 年 8 月 29 日前發放）。

※重建會：選擇留在原居住地者，將維持該區基礎設施如道路、水、電等的基本功能，並尊重原居住者對於農地、土地及地上物自主權，若經同意，政府始予徵收。政府並未強制徵收阿禮部落的土地及地上物。

③經劃定特定區域，對未接受政府安置措施，選擇留在原居住地者，政府將○○區○○○○道路、水、電等之基本功能，並尊重原居住者對於農地、土地及地上物自主權，若經同意，政府始予徵收。政府並未強制徵收阿禮部落的土地及地上物，目前阿禮部落尚有 1 至 2 戶居民留在原居住地，為維持台 24 線道路等基本功能，交通部公路總局潮州段 24 小時待命，道路如有落石或崩塌，立即搶修搶通。

④對阿禮部落遷居遷村所可能造成的影響，輔助參加人重建會已結合政府及民間力量，推動彩虹永續社區，以延續及保存原住民文化，俾加強協助，降低影響。例如：在長治百合園區興建多功能集會所、綜合活動中心、霧台國小長治分校、規劃宗教設施、推動永久屋建築文化語彙重現，辦理文化種子培訓，辦理職業訓練及就業輔導，租用台糖約 20 公頃用地，辦理原鄉特色有機農耕園區等。

※重建會：撤銷劃定特定區域不利於已接受安置的族人。

(4) 若本院對被告為不利益判決，撤銷被告 99 年 2 月 11 日公告劃定阿禮部落為莫拉克颱風災後特定區域範圍之行政處分，將影響阿禮部落已接受政府安置之 73 戶族人之權益。

①依據重建條例第 20 條規定，特定區域涉及原住居者安置、土地及土地改良物徵收補償、配合限期搬遷之遷居者之搬遷費、生活輔導金、房屋租金、購屋自備款、購屋貸款利息補貼等配套措施，其主管機關為內政部。

②又依內政部營建署 100 年 5 月 30 日函示，略以：屏東縣霧臺鄉阿禮部落特定區域已發放之補助費計 8,736,000 元，因考量劃定及未劃定特定區域居民之權益公平性與一致性原則，倘特定區

域廢止，受領人應返還當時因該劃定特定區域所受領之補助金額，故對於已請領補助款之原住民將追繳已發放之補助費用。

- (5) 綜上，阿禮部落確為災區安全堪虞之土地，被告依重建條例第 20 條規定，經與原住居者諮商取得共識，劃定為莫拉克颱風災後特定區域範圍，並列記未取得劃定特定區域共識住戶表，對於每位原住居者之意願已予充分尊重，且劃定特定區域已提供該地區人民、社區（組織）、文化及生活方式之適當安置。若本院對被告為不利益判決，撤銷被告 99 年 2 月 11 日公告劃定阿禮部落為莫拉克颱風災後特定區域範圍之行政處分，將影響阿禮部落已接受政府安置之 73 戶族人之權益。因而聲明：「原告之訴駁回，訴訟費用由原告負擔」。

六、參加人原民會陳述：

- (1) 輔助參加人重建會與行政院經濟建設委員會於 98 年 9 月 6 日召開會議，決定召集專家學者，按照受災地理位置分成 12 組，希望以他們的專業知識經驗，就原住民居住的 55 個村落作初步之安全評估，了解受災村落是否能安全居住，因事涉原住民村落，故此勘驗工作由輔助參加人原民會負責處理。輔助參加人原民會委託中華民國環境工程學會值此評估工作，整個工作在會議翌日即確定評估工作之流程，隨即於 98 年 9 月 10 日陸續展開此工作，並在同年 9 月 14 日完成 55 個村落調查結果。而阿禮部落於 98 年 9 月 13 日之初勘評估結果，認定阿禮全部落均不安全。
- (2) 初勘後，因有 9 個村落在初勘時被遺漏評估，故基於事實上需要，故輔助參加人原民會在 98 年 11 月 14 日再做一次新勘與複勘作業，納入上開遺漏評估之村落為勘查對象，而業經初勘而有異議之村落，則進行複勘，故全部之評估對象由原本的 55 個村落，增加到 64 個村落。阿禮部落係分為上、下部落，因阿禮部落對初勘結果有異議，故勘查小組於 98 年 11 月 14 日進行複勘作業，惟評估結果也是認定原居地不安全。
- (3) 勘查後，輔助參加人原民會將此勘驗結果提供給劃定機關即被告，作為劃定時之參考依據，並依輔助參加人重建會之說明書所示，輔助參加人原民會完成之現勘結果，如果評估結果是不安全，可由劃定機關評估採認此結果作為劃定依據，劃定機關可以不用再行辦理勘查作業。本件輔助參加人原民會的兩次評估結果，雖然都認定系爭區域不安全，惟被告仍慎重的再次重新辦理現勘。

七、得心證之理由：

(1) 本件訴訟爭執之核心，及其判準之參考點：

- ① 本件爭議，在於被告依重建條例第 20 條第 2 項（得就災區安全堪虞或違法濫建之土地，經與原住居者諮商取得共識，得劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村，且應予符合前項之適當安置），於 99 年 2 月 11 日公告阿禮部落為特定區域範圍，而原告主張該劃定特定區域影響渠等權益，而提起本件撤銷訴訟。

※法院：爭議核心包括「是否安全堪虞」、「有無取得共識」、「有無適當安置」。

- ② 參酌重建條例第 20 條第 2 項之規定，是針對「災區安全堪虞或違法濫建之土地」、「經與原住

居者諮商取得共識」、「且應予適當安置（指災區重建應尊重該地區人民、社區、部落之組織、文化及生活方式）」得劃定特定區域，因此原處分是否違法之核心關鍵係「**是否安全堪虞（本案無涉於違法濫建部分，兩造均無爭議，參見本院卷 p659）**」、「**有無取得共識**」、「**有無適當安置**」等。

※法院：這是一個高度行政色彩的法規，規範的目的在於引導行政行為，立法的目的則在保護原住居者的安全。重建條例第 20 條第 2 項的立法原則「**傾向原則性的宣示**」，用語的多項不確定性（立法成本低，行政成本就偏高，相對的執行結果，會比較有彈性而契合現狀），必然衍生爭議，在釐清爭執的判斷上，當然要有許多參考點供為判準（其判準在於「**安全效率**」與「**人本思想**」兩者的權衡）。

③這是一個高度行政色彩的法規，規範之目的是引導行政行為。就本條款之立法意旨，是針對颱風災區若為安全堪虞之土地，倘與原住居民達成共識，兼顧適當安置下，可以透過透過劃定特定區域，來限制居住或遷居、遷村，其立法目的無非是保護原住居者之安全。然而，這樣的規範用嚴謹的立法文字來堆砌，因規範明確，當然較好執行（立法成本雖高，而行政成本較低），相對的執行結果，就會比較僵化而偏離立法目的；但若規範傾向原則性的宣示，因不確定的用語多，就會不好執行（立法的成本低，而行政的成本就偏高），相對的執行的結果，會比較有彈性而契合現狀。而重建條例第 20 條第 2 項的立法選擇是採行後者，因為法條用語的多項不確定性，必然衍生爭議，在釐清爭執的判斷上，當然要有許多參考點供為判準。

※法院：重建條例第 1 條第 1 項、第 2 條：追求安全效率，也要兼顧人本生活及文化、社區參與及環保—這些都是規範價值實踐的衡量點。

1.重建條例的規範價值，是安全、有效、迅速地推動颱風災後重建工作（參見重建條例第 1 條第 1 項），因此安全及效率，是規範價值實踐的重要判準。而災後重建應以人為本，以生活為核心，並應尊重多元文化特色，保障社區參與，兼顧國土保安與環境資源保育（參重建條例第 2 條），故在追求安全效率的同時，也要兼顧人本生活及文化、社區參與及環保等，這些都是規範價值實踐的衡量點。而且各種重建的工作是包括家園重建、設施重建、產業重建、生活重建、文化重建等環環相扣相輔相成。

※法院：重建條例第 1 條第 2 項：重建條例的規範位階是特別法，但不是效力優先的特別法，而是一種補充性的特別立法。

2.就重建條例第 1 條第 2 項「本條例未規定者，依災害防救法及其他相關法律之規定辦理。但其他法律規定較本條例更有利於災後重建者，適用最有利之法律。重建地區位於原住民族地區者，並應依原住民族基本法相關規定辦理。」足以認定，**重建條例的規範位階是特別法，但不是效力優先的特別法，而是一種補充性的特別立法**；就原住民族地區之重建事務，並同時參酌原住民族基本法之相關規定。所以規範價值的實踐是採最有利於災後重建的方式進行，若重建區域涉及原住民族地區，就各項重建事務之執行就要併同考量原住民族基本法之規定，這與重建條例第 2 條兼顧人本生活及文化規定均相吻合。

※法院：重建條例第 20 條第 2 項劃定特定區域的規範價值判準，在於「**安全效率**」與「**人本思想**」兩

者的權衡。重建條例第 1 條 vs. 重建條例第 20 條第 1 項。

3.概括而言，重建條例第 20 條第 2 項劃定特定區域的規範價值之判準，在於兩項參考點的權衡，包括「安全效率（安全、有效、迅速地推動颱風災後重建工作，參重建條例第 1 條）」，及「人本思想（亦即應尊重該地區人民、社區、部落之組織、文化及生活方式，參重建條例第 20 條第 1 項）」；而且二者是併同考量，而非各自觀察。

(2) 本院審理之範疇，及爭點之審查重心：

※法院：撤銷之訴是審查行政處分是否違法，而非以行政處分是否妥當為目的。

①按行政訴訟法第 4 條第 1 項「**人民因中央或地方機關之違法行政處分**，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」，足見**撤銷之訴是審查行政處分之違法與否，而非以行政處分之妥當與否為目的**，然而行政處分到如何之程度始可謂之違法，參酌同條第 2 項之規定，是逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。就此違法的審查就要由行政處分之性質著手，若為該干涉行政事項（如限制居住或強制遷居），缺乏積極之法律授權而作成限制人民權益之處分，或行政處分所根據之行政命令本身牴觸上級規範，或裁量處分其作成違反合目的性及合義務性之判斷等，甚至違背不當聯結禁止原則，均會被認定為違背母法之授權，凡此皆以行政處分與相關規範間的互動來審查其違法。若均無相關之違法情事，而僅屬執行法律規範不夠周延或不夠完整而未臻妥適者，就是妥適與否的問題而非是否違法的問題。換言之，行政處分若無涉違法而僅涉妥當與否者，即非本件撤銷之訴所應審查之範疇。

②既然行政處分之其違法與否，是要與相關規範的互動來審查，則這些相關規範就有釐清之必要。

※法院：重建條例第 20 條第 2 項使用兩個「得」字，顯示這是高度行政裁量的法規。

1.而重建條例第 20 條第 2 項（「得」就災區安全堪虞或違法濫建之土地，經與原住居者諮商取得共識，「得」劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村，且應予符合適當之安置。）之規範目的及其功能，是面對「災區安全堪虞之土地」，透過劃定特定區域而實現「**限制居住或限期強制遷居、遷村**」，裨益該區域人民的人身安全及財產保護。法規用語上，應用兩個「得」的立法技術，是高度的行政裁量的法規，主管機關得就客體（安全堪虞之土地）選擇，也得就方法（劃定特定區域）選擇。而**行政裁量的妥適性不是司法審查的範疇，本院是以行政裁量的違法性為審理之重心。**

2.承上敘述爭點在於「安全堪虞」、「取得共識」、「適當安置」等，參酌重建條例第 20 條第 2 項規範價值判準之參考點「安全效率」及「人本思想」，而就相關要件之審查，進一步說明：

※法院：劃定特定區域的前提「安全堪虞」與「取得共識」，「適當安置」審查時間點，則應偏重於劃定特定區域同時或之後。

A.由規範文義之先後安排而言，其次序分別是「安全堪虞」、「取得共識」、「劃定特定區域」、「適當安置」，而就實際運作而言也當如此。安全堪虞及取得共識是劃定特定區域的前提要件，前者是客觀上客體對象的要件，而後者是主觀上意見整合的要件，但此二者是劃定特定區域之前置作業；而適當安置卻是劃定特定區域之後置作業。換言之，就「安全堪虞及取得共識」之審查時間點，應偏重於劃定特定區域之前或同時，而「適當安置」之審查時間點，則應偏重於劃定特定區域同時或之後。

※法院：「安全堪虞」是客觀上客體對象的要件，是事實認定的問題，不能以共識來處理安全堪虞的認定。「共識」與「適當安置」是規範解釋的問題，其內容及取得、實踐，既是事實認定的問題，也是法律涵攝的問題。涉及到規範解釋或法律涵攝的範疇，就會斟酌重建條例規範價值的參考點「安全效率」及「人本思想」。

B.「安全堪虞」是重建條例第 20 條第 2 項劃定特定區域的客體要件，這是事實認定的問題。就「取得共識」而言，「共識」用語之爭執（100%的意見一致，或多數決，或可歸納的共識），是規範解釋的問題，而共識之內容及取得，既是事實認定的問題，也是法律涵攝的問題。同樣的如何謂之「適當安置」是規範解釋的問題；而適當安置之內容及實踐，既是事實認定的問題，也是法律涵攝的問題。因此，「安全堪虞」是客觀上客體對象的要件，就無涉於共識，換言之不能以共識來處理安全堪虞之認定；然而「適當安置」涉及到內容的認知，就要參酌共識，換言之需要透過共識來呈現適當安置的人本考量。而且，當涉及到規範解釋或法律涵攝之範疇，就會斟酌重建條例規範價值的參考點「安全效率」及「人本思想」。

※法院：「安全效率」及「人本思想」無法兼顧時，人本思想的貫徹就要讓步，而以事後彌補的方式來包容。

C.重建條例是一個為災後重建而立法的規範，而災後重建工作首重安全效率，而本件訴訟之爭執是重建條例的執行個案，當然也應先行考量安全與效率；而人本思想是人性尊嚴的一環，對基本人性尊嚴的維護，法律上的期待是不容稍有踐踏。因此，不能假藉安全效率之實踐，而破壞基本人性尊嚴的維護；若重建工作在追求安全及效率的過程中，踐踏了基本人性尊嚴，則重建工作的執行方法要另做選擇。但若安全之維護或效率之提升，不至於影響到基本人性尊嚴時，當安全效率與人本思想無法兼顧時，規範價值的選擇則是在安全與效率，人本思想的貫徹就要讓步，而以事後彌補的方式來包容。

③這是本院對審理範疇及重建條例第 20 條第 2 項規範價值之釐清，與規範價值衡量參考點及爭點審查時間點之說明，以及規範價值在實踐上若無法兼顧時之選擇，作為本件爭議之判準，合先敘明。

(3) 安全堪虞之釐清：

①原告之聲明，係「原告等人所原住居之土地（阿禮部落內之特定部分，其附圖如本院卷 p212）劃定為莫拉克風災後特定區域範圍」應予撤銷其劃定。

- 1.阿禮部落分為上下部落（參照訴願卷 p.25 之航照圖所示，下部落位於北方，上部落位於南方），就行政區而言，屏東縣霧台鄉阿禮村一、二鄰是下部落，三、四鄰是上部落，兩部落相距約 500 公尺。
- 2.下部落經認定為安全堪虞地區而劃定為莫拉克風災後特定區域，兩造均無爭議。但上部落是否為安全堪虞地區則為本件爭執之所在。所以**本院審理以阿禮村三、四鄰為範圍，亦即以阿禮上部落為限。**

※法院：「安全堪虞」是一個事實認定的問題，也是一個高度行政裁量的問題；法院的審查是尊重行政專業審查，但行政專業審查的過程中，在程序上必須符合相關法令的規範。法院審查的重心在於「實體行程的程序事項」：（1）參與審查的學者專家是否為相關專業；（2）參與會勘及審議的機關是否相當；（3）審查所參考的相關資料或文件是否正確；（4）安全堪虞認定的程序，必須以法規所定的作業方式來踐行。

②這是一個事實認定的問題，也是一個高度行政裁量的問題；法院的審查是尊重行政專業審查，但行政專業審查的過程中，在程序上必須符合相關法令的規範。亦即法院就安全堪虞認定之實質面是尊重行政裁量，但就**實體行程的程序事項，是法院審查之重心**；如參與審查之學者專家是否為相關專業，參與會勘及審議之機關是否相當，及審查所參考的相關資料或文件是否正確，以及安全堪虞認定之程序，必須以法規所定的作業方式來踐行。

③**安全堪虞之認定程序**，首先在法律層次，重建條例第 20 條第 2 項規定，就安全堪虞區域經取得共識者，得劃定為特定區域限制居住或強制遷居，且應予適當安置。而其相關作業方式參酌同條第 8 項之規定「第 2 項措施之辦理方式、安置用地勘選、變更、利用、遷建房地之計價、分配、繳款及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之」，故內政部在立法授權下，就細節性、作業性事項，研定「莫拉克颱風災區劃定特定區域安置用地勘選變更利用及重建住宅分配辦法」（就是本判決事實及理由三、原告訴稱：（3）之①之 1.所稱之「劃定辦法」）。

1.該劃定辦法第 2 條第 1 項規定：「劃定機關得運用環境敏感、土石流災害潛勢、坡地環境地質、淹水潛勢及其他中央各目的事業主管機關建置之資料庫等資訊，就災區土地，有下列各款情形之一（略，其中：5.嚴重崩塌地區），審查認有安全堪虞或違法濫建情形者，經與原住居者諮商取得共識，依本條例第 20 條第 2 項規定劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村，並予適當安置。」而第 2 項第 1 款第 2 目亦規定「前項第 2 款至第 5 款之劃定機關為中央機關之行政院農業委員會（即被告）。

2.且第 3 條亦規定「（第 1 項）劃定機關劃定特定區域時，應實地勘查，並成立審議小組審查；審查通過後，報請重建會核定。（第 2 項）前項實地勘查作業，劃定機關得以相關機關現勘評估之結果為依據，並依前項審查及核定程序辦理。（其他略）」，這樣的作業規定，並未違反母法的授權範圍，本院自當得以援用，作為程序審查之參酌。

※法院：《莫拉克颱風災區劃定特定區域安置用地勘選變更利用及重建住宅分配辦法》以 99 年 1 月 25 日修正後為準，其與 98 年 9 月 7 日公布的版本基本程序規範並無差異。

④本件原處分是被告 99 年 2 月 11 日公告阿禮部落為特定區域範圍，原告主張該劃定特定區域影響渠等權益，而提起本件撤銷訴訟。因此，應以 99 年 2 月 11 日為時間點之判準，而且應以當時有效之相關規範作為基準。上開劃定辦法於 98 年 9 月 7 日經內政部訂定發布（但追溯至 98 年 8 月 28 日莫拉克颱風災後重建特別條例施行日起施行），98 年 12 月 23 日、99 年 1 月 25 日均經部分修正，均在原處分發布日（99 年 2 月 11 日）之前，因此**本院應適用 99 年 1 月 25 日修正後之劃定辦法，而非原告所主張之 98 年 9 月 7 日公布之劃定辦法，雖二者有些不一致（第 2、3、4 條），但基本之程序規範並無差異先此敘明。**因此，被告於 98 年 12 月 9 日依據 98 年 9 月 7 日之劃定辦法所進行之會勘，而**本院以 99 年 1 月 25 日修正後之劃定辦法為依據，其實質內容並無差異，先此敘明。**

⑤程序上考量，可能劃定特定區域者，有 1.依法應予禁止開發或建築地區，2.土石流高潛勢溪流影響範圍，3.生態環境已嚴重破壞退化地區，4.超限利用土地集中地區，5.嚴重崩塌地區，6.嚴重地層下陷地區，7.河川有生態環境退化、危害河防安全或溢淹災害之虞地區，8.其他經評估應予劃定特定區域之地區等，但各種情況之劃定之中央機關不同，如第 1 款歸各目的事業法規主管機關，第 2 款至第 5 款歸行政院農業委員會，第 6 款及第 7 款歸經濟部，第 8 款歸內政部（參見該劃定辦法第 2 條）。

※法院：劃定特定區域確認劃定機關之前，需要有前置作業。原民會的初勘事前置作業、複勘是應部落要求。原告稱「原民會非劃定機關，顯有逾越事務管轄權限」，當無足憑。

1.所以，**在劃定特定區域確認劃定機關之前，需要有前置作業，釐清是如何情狀之「安全堪虞或違法濫建情形」，裨益進行劃分機關之指定作業。**

2.因此，輔助參加人重建會與行政院經濟建設委員會於 98 年 9 月 6 日召開會議，決定召集專家學者就受災區域進行安全評估。而關於原住民居住的 55 個村落之評估，因事涉原住民村落，故由輔助參加人原民會承理。故原民會所為之 98 年 9 月 13 日之初勘屬前置作業的一環，而 98 年 11 月 14 日之複勘，是因應阿禮部落對初勘結果有異議而為之嚴謹行政作業。故**原告主張輔助參加人原民會並非劃定機關之權責單位，顯有逾越事務管轄權限云云，當無足憑。**

※法院：先有 2009 年 9 月 13 日初勘結果，再有 2009 年 11 月 9 日行政院經濟建設委員會召開的莫拉克颱風災區「研商辦理莫拉克颱風後劃設特定區域指定劃設機關相關事宜」會議，後有 2009 年 12 月 9 日農委會的實地勘查及審議會、2010 年 1 月 15 日召開的諮商會議。足見安全堪虞的認定程序，應無疑義。

3.因應前置作業之初步評估結果，**98 年 11 月 9 日行政院經濟建設委員會召開莫拉克颱風災區「研商辦理莫拉克颱風後劃設特定區域指定劃設機關相關事宜」會議**，指定被告為阿禮部落地區之劃定機關（各機關劃分表參見訴願卷 p.17）。而被告於 98 年 12 月 9 日召集工作小組赴阿禮部落進行劃定特定區域辦理實地勘查（簽到單參見訴願卷 p.21）及審議（簽到單參見訴願卷 p.29），審定該區域有危險之虞，建議劃設特定區域。

4.工作小

組並於 99 年 1 月 15 日假屏東榮譽國民之家與阿禮部落原住民進行諮商並取得共識後（諮商記錄參見訴願卷 p.35），決議阿禮部落之特定區域範圍，經 99 年 1 月 27 日專案小組第 6 次會議核定為特定區域範圍，被告爰依前開決議於 99 年 2 月 11 日以農授水保字第 0991879621 號公告阿禮部落為特定區域範圍（參見訴願卷 p.24），並於特定區域圖（參見訴願卷 p.39、40）上註記：範圍內尚有住戶未取得劃定特定區域共識詳如「阿禮部落未取得劃定特定區域共識住戶表（參見訴願卷 p.41）」。**足見安全堪虞之認定程序，相關應遵循事項，被告均予依循，程序上應無疑義。**

※法院：農委會參酌援用原民會 2009 年 9 月 13 日初勘、2009 年 11 月 14 日複勘結果或相關資料，實為貫徹行政程序法第 36 條「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意」的立法意旨。

⑥就原民會之勘查結果，被告當然得以參酌。經查劃定辦法第 2 條第 1 項規定：「劃定機關得運用環境敏感、土石流災害潛勢、坡地環境地質、淹水潛勢及其他中央各目的事業主管機關建置之資料庫等資訊（以下略）」，**故原民會所為之 98 年 9 月 13 日之初勘、98 年 11 月 14 日之複勘結果或相關資料，被告依法得以參酌援用。即使沒有上開劃定辦法第 2 條第 1 項之規定，行政機關面臨資訊蒐集亦應亟力而為，始得貫徹行政程序法第 36 條「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意」之立法意旨，原告認為原民會所為之初勘、複勘無可參酌者，當無足取。**

1.原民會所為之 98 年 9 月 13 日之初勘，係委託中華民國環境工程學會為之，這是工程環境之專業單位應無疑義。依照航照圖判釋有順向坡、坡度大於 30 度、岩盤、向源侵蝕等情狀，並經居民陳述有坡面滲水或湧水之情形，而認定霧台鄉阿禮村為「原居地不安全」（參見該安全評估調查，p1-4）。

2.因應阿禮部落對初勘結果有異議（下部落經認定為安全堪虞無爭議，但上部落是否為安全堪虞則有爭執）原民會 98 年 11 月 14 日進行複勘。該複勘係委託陶林數值測量工程有限公司進行，該公司為專業工程測量公司其專業性應無疑義。並將阿禮部落區分為上下部落進行評估：

A.就下部落而言，認定為山坡地地質環境敏感區域，而且有山崩現象，且依照航照圖判釋有坡度大於 30 度、岩盤、向源侵蝕等情狀（排除初勘之順向坡），並經居民陳述有坡面滲水或湧水之情形，而評估下部落屬於立即危險，為「原居地不安全」（參見該複勘報告書 p110、p111）。

B.就上部落而言，認定為山坡地有山崩現象，且依照航照圖判釋有坡度大於 30 度、岩盤、向源侵蝕等情狀（排除初勘之順向坡及坡面滲水或湧水之情形），評估上部落頂部及中部地表嚴重龜裂，社區下邊坡崩塌，墓園區發生地層滑動，聯外道路地基下陷，亦為「原居地不安全」（參見該複勘報告書 p114、p115）。

※法院：照片說明誤載，不影響最終認定。

C.雖複勘報告書，其中 p112 航照圖應是上部落（但誤載為下部落），而 p116 航照圖應是下

部落（但誤載為上部落），但航照圖所顯示之內容為地滑現象（並標示地滑之方向），卻是上下部落均有之情形，而且正確之下部落航照圖（複勘報告書 p116）所顯示之地滑標示曲線，是以整個下部落為範圍，也吻合下部落之複勘意見「整個部落位處覆瓦狀地滑區」，足見即使照片之說明誤載，也不影響最終之認定，原告質疑照片有誤而影響認定者，自無可信。

※法院：參與學者意見僅為被告收集資料的一環，而非決策者。專家學者是參與者之一，而且實地勘查及審查僅為核定的前置程序，決策者是重建會。

⑦然查，被告所召集之工作小組於 98 年 12 月 9 日依據劃定辦法進行會勘，勘查報告之環境簡述略以：下部落地層多處滑動，聯外道路地基下陷、地表多處龜裂；上部落頂部及中部頭目房舍地表龜裂，社區下邊坡發生崩塌。結論是建議劃定特定區域，草圖為暫定劃定特定區域範圍（如該紀錄之圖 3，參見訴願卷 p.27，該暫定草圖之範圍並不包括阿禮上部落）。但工作小組於 99 年 1 月 15 日進行諮商會議後，參酌諮商結果提出之劃定特定區域（手稿，參見訴願卷 p.37，卻包括阿禮上部落），也是爭執所在。

1.原告提出公共電視我們的島第 544 集一八八水災後的家園戰爭紀錄片為證（相關內容經本院當庭勘驗無誤，參本院卷 p298），其中關鍵之敘述亦經整理為文字稿（參本院卷 p276）；主張前往勘查之 2 位專家（中興大學土木工程系蘇苗彬教授及屏東科技大學森林系陳美惠副教授），均表示原告所原住居之阿禮部落上部落（即阿禮村 3、4 鄰）認定不用劃定為特定區域（對話文字稿，參本院卷 p277）。

2.然而在公共電視之錄影下，原告包泰德及古秀慧認同這樣的結論就表現出高興，而其他村民也有不同聲音（認為上部落有些部分應該劃入），故蘇苗彬教授說「像剛剛在下部落那邊的時候，我們看到的是整座山會往前動，這樣的跡象，但是在這邊（即阿禮上部落）看不到這個跡象。……所以我們就研判那裡是比較緊急，這邊可能我們要留待後續有更進一步的討論。」足以顯示，期望不同、利害關係不同者，將導致原住民有不同之意見，而**參與學者之意見僅為被告收集資料之一環，而非決策者。因此暫時將無爭執之下部落劃定，而將上部落留待討論，可謂兼顧不同利益之民眾所為的權宜方案。**

3.劃定辦法第 3 條規定，其程序是「劃定機關應實地勘查（被告於工作小組於 98 年 12 月 9 日進行會勘）」、「劃定機關成立審議小組審查（同日當場審定，審議結果參見訴願卷 p.28，同意勘查報告之結論）」，但最後的核定權是重建會。工作小組為兼顧不同利益之民眾，因此於 99 年 1 月 15 日進行諮商會議時提出之劃定特定區域即包括阿禮上部落（參見訴願卷 p.37），但這些客觀上有無「安全堪虞」者，卻不是共識與否能解決之範疇，而在是否有相關之證據足以認定此一事實。所以爭議點還是要回到重建會所為之核定（上部落為安全堪虞）究竟是否有無相關之證據。

4.若依循 98 年 12 月 9 日會勘當時之劃定辦法（即修正前之 98 年 9 月 7 日劃定辦法）第 3 條第 1 項規定：「劃定機關劃定特定區域時，應會同土地使用、建築管理、地質、環境影響評

估、水土保持、水利、農業等機關（單位）、當地居民、專家學者及有關專業人員實地勘查，並成立審議小組審查。依下列規定辦理……核定。」**專家學者是參與者之一，而且實地勘查及審查僅為核定之前置程序，最後的決定還是在重建會斟酌一切資料（貫徹行政程序法第 36 條之意旨）而為核定。**

※法院：「**安全堪虞**」的審查，**宜斟酌重建條例的規範價值—「首重安全」。**

⑧雖兩位專家（蘇苗彬、陳美惠）透過現場的查勘，認為阿禮部落上部落不用劃定為特定區域，但重建會所為之核定是可以參酌行政機關所為之相關調查（包括原民會所為之兩度委請專業單位之會勘報告），因此被告認定上部落山坡地有山崩現象（頂部及中部地表龜裂，社區下邊坡崩塌，墓園區發生地層滑動，聯外道路地基下陷），且依照航照圖判釋有坡度大於 30 度、岩盤、向源侵蝕等情狀，評估為「安全堪虞」者仍屬有據。因此，本院認為「安全堪虞」之審查，**宜斟酌重建條例之規範價值首重安全，且有以下資訊足以認定被告及重建會之認定為可採：**

1. 被告因阿禮部落至今仍有居民居住，所屬水土保持局為落實防災工作，遂於 99 年 9 月 16 日赴該區辦理聚落安全調查，調查結果略以：「上部落雖不若下部落有嚴重的地基坍塌下滑情形，但路面上仍有許多裂縫，顯示該地地質條件亦不佳，整體而言，聚落安全性不佳，主要係阿禮聚落週遭的崩塌災害嚴重威脅居民與交通，加上地滑災害導致多處路基下陷、裂縫發生、擋土設施開裂、民房損毀等的問題。此外，莫拉克風災期間，台 24 線 45.7、47 與 48 公里處因崩塌災害無法通行導致聚落瞬間成為『孤島』，目前雖有部分路段已可勉強通行，但仍須注意豪雨來襲時之交通狀況，至於台 24 省道 48 公里處目前僅能以步行或機車通過，車輛無法行駛。（參本院卷 p196 背面）」，這份報告雖然製作於原處分之後，但所呈現之情狀卻是被告為原處分當時情狀之延續，與本院考量「安全堪虞」是「偏重於劃定特定區域之前或同時」仍相一致。照片顯示車輛無法通行之交通狀況，是會影響到補給、救助、醫療等民生居住之基本安全，這表示住民的安全堪慮。雖原告認為進入上部落的交通阻絕，不表示上部落是危險區域，但現在社會的飲食、醫藥等基本生活已經影響到原住民部落，也許部分原告為身強體健之人士，但認定安全堪慮之標準不是個別原告之健康情形，而是通常人的普遍標準，被告等斟酌交通狀況而為安全堪慮的認定，就重建條例第 1 條（安全）而言，於法有據。
2. 何況上開水土保持局所為之「阿禮部落安全評估成果報告書（參本卷院 p185）」，是針對土石流（基本上排除）、崩塌、地滑、河岸侵蝕（未受影響）、聚落防治設施現狀來評估，並佐以照片 30 為參；其中崩塌影響範圍，先以可能影響之山坡地形單元圈繪，在與經濟部中央地質調查所 98 年度完成之山崩潛勢分析結果套繪，裨益瞭解聚落邊緣地形單元之山崩潛勢分析，結果顯示「阿禮聚落之山坡地均為山崩高潛勢（參本卷院 p193）」，阿禮上、下部落均為山坡地，有原民會所為之初勘、複勘報告及航照圖可參，用以套繪之山崩潛勢分析也完成於 98 年度，是在 99 年 2 月 11 日作成原處分之前；這份報告雖製作於原處分之後，但地質結構是不變的，這份報告關於崩塌之敘述，可以作為一種原處分認定之鑑定。就山崩潛勢分析

結果，認為原告等所爭執之阿禮上部落位於山崩高潛勢範圍內，自當屬安全堪虞地區，足以鑑定被告認定「上部落山坡地有山崩現象（頂部及中部地表龜裂，社區下邊坡崩塌，墓園區發生地層滑動，聯外道路地基下陷）」之危險性。

※法院：「安全堪虞」是事實認定的問題，無涉於法律的規制，安全堪虞的認定僅為劃定特定區域的客觀要件之一，是劃定特定區域的法律效果得為遷居、遷村，而非認定安全堪虞立即發生遷居、遷村的規制效力。

⑨雖然被告所召集之工作小組於 98 年 12 月 9 日進行會勘、審議（參酌兩位專家蘇苗彬、陳美惠之意見）暫定劃定特定區域之草圖不包括阿禮上部落，而工作小組於 99 年 1 月 15 日進行諮商會議時提出之劃定特定區域之手稿卻包括阿禮上部落，造成上部落居民判斷上的困擾，而衍生原告之爭執。就本院調查證據之結果，客觀上阿禮部落交通阻絕，所衍生安全堪虞的狀況是延續的，且阿禮上部落也是位於山崩高潛勢範圍內，當屬安全堪虞之地區。足以認定被告就此認定阿禮上部落為安全堪虞地區，應屬於法有據。至於，原告主張被告認定安全堪虞有違原住民族基本法第 32 條第 1 項（除因立即而明顯危險，不得強行將原住民遷出）之規定云云；**按安全堪虞是事實認定的問題，無涉於法律的規制，安全堪虞之認定僅為劃定特定區域之客觀要件之一，是劃定特定區域之法律效果得為遷居、遷村，而非認定安全堪虞立即發生遷居、遷村之規制效力，原告就此論述混淆法律要件及法律效果，而無可憑採。**

⑩本件兩造在思考點的紛歧（重建會及被告認為這是一個單一的部落，可能的劃定區域及可能的安置均是以整個部落或區塊為考量；而原告等卻認為上、下部落是可以分開處理，甚至認為上部落也可以遷就個別原告之因素而為個別之劃定），既是本案爭執的開端，也是本件爭議無法和解的原因（參見七、得心證之理由：（6））。因此，被告係以整個阿禮部落為考量，認定阿禮部落為劃定辦法第 2 條第 1 項第 5 款所稱嚴重崩塌地區而為安全堪虞之地區，依同條第 2 項規定經授權為本件之劃定機關，在重建會核定下而為本件特定區域之劃定。而原告始終爭執上、下部落可以分開，下部落嚴重崩塌而安全堪虞並無爭議，但爭執於上部落並非嚴重崩塌地區。**然而「嚴重崩塌地區」之用語之分類，僅為劃定機關歸屬之處理，劃定與否之客觀條件仍應以母法之用語「安全堪虞」為判準，原告執子法之用語而認定母法判斷之不當，當無足憑。**

(4) 有無共識之釐清：

①此部分爭執之大概，**原告主張的共識是 100%的同意，而非多數決**；原告等在 99 年 1 月 15 日諮商會議前，所屬阿禮部落自救會於 99 年 1 月 12 日召開會議形成「以戶進行劃定」之共識，但諮商會議後，被告卻將阿禮上部落全部劃定（與部落共識不符）並於 99 年 2 月 11 日作成原處分。阿禮部落自救會於 99 年 2 月 25 日召開會議，全數通過「恢復原有共識」的決議，原告等因此提出行政救濟。

※法院：顯見政府將充分尊重每一戶原住居者的共識原則是被落實的。

②輔助參加人重建會就共識之處理：

1. 依據 98 年 12 月 30 日輔助參加人重建會第 9 次會議修正通過之「莫拉克颱風災區劃定特定區

域說明書」有關共識認定原則列於「三、如何與原住居者諮商取得共識？」項下：本項作業係經安全評估程序經告知原住居者後，以達成對原住居者意願均予尊重為諮商共識之目的。.....3.共識原則：政府將充分尊重每一戶原住居者之「居住管理」意見，並納入共識決議，做為特定區域之居住管理依據（參本院卷 P.166）。因此 99 年 1 月 15 日諮商會議取得之共識（會議紀錄參見訴願卷 p.35）：每位原住居者的意見均予以充分尊重，上部落鄉親對劃定仍有疑慮，希望會後召開部落會議決定，會後請部落將決定轉公所函送主管機關，阿禮部落 1-4 鄰同意劃定等等。顯見政府將充分尊重每一戶原住居者之共識原則是被落實的。

※法院：劃定特定區域給予民眾一個選擇的機會，不同意這樣的選擇者（不願獲配永久屋、住宅貸款利息補貼、優惠購買國宅者），不會受到「限制居住或限期強制遷居、遷村」規制效力的影響。

2.這樣的尊重結果，在原處分公告阿禮部落為特定區域範圍（參見訴願卷 p.24）時，註記：範圍內尚有住戶未取得劃定特定區域共識詳如「阿禮部落未取得劃定特定區域共識住戶表（參見訴願卷 p.41）。參酌重建條例第 20 條各項規定，劃定特定區域後，可以獲配永久屋、重建（購）住宅貸款利息補貼或優惠購買國宅，本案部分原告有為相關之申請（參見本院卷 p703），也就是劃定特定區域給予民眾一個選擇的機會。但不同意這樣的選擇者（不願獲配永久屋、住宅貸款利息補貼、優惠購買國宅者），不會受到「限制居住或限期強制遷居、遷村」規制效力之影響（參見說明書第 5 點，本院卷 p167）。

A.就限制住居，對於劃定特定區域後，仍不願獲配永久屋、重建（購）住宅貸款利息補貼或優惠購買國宅，且不願意離開原居住地者，則尊重每一位民眾之意願，在諮商取得原住居者同意接受安置前，不會強制遷離。惟在颱風、豪雨（或土石流.....）警報發布後，應依災害防救法予以強制撤離，安置到安全的處所。

B.限期強制遷居、遷村，以同意接受政府安置，辦理遷居、遷村者，.....取得住宅所有權或獲配永久屋之日起三個月內搬遷。若未接受政府安置，亦未取得住宅所有權或獲配永久屋，自無所謂之限期強制遷居、遷村可言。

C.這樣處理的結果是落實每個人意願的尊重（對劃定範圍內有房屋或土地所有權者為對象，但就房屋部分，以戶為標準，參見說明書諮商對象一覽表，本院卷 p166 背面）。如果當事人沒有意願離開原鄉，期望能保留原鄉之土地及房屋，自然不會向政府申請永久屋或國宅，除了緊急而危險狀況，依災害防救法予以強制撤離外，在劃定特定區域後，不承受任何限制居住或限期強制遷居、遷村之法律效果。

※法院：溝通過程的瑕疵，是行政行為的執行未臻周延，係屬行政行為妥當性的範疇，行政機關當然有檢討的空間，但卻不是司法機關所得置喙，因此溝通不良的情狀，不足以影響到實質共識的形成。

3.關於說明書之內容，在諮商會議時是否足以讓相關居民知悉而了解，確實是值得關切之事項。證人古秀慧證實（問：被告或參加人之翻譯人員是否已提供族人充分資訊，讓族人了解開會的內容？）「諮商會議中並沒有特定的翻譯，僅有懂得雙方語言的人員，七嘴八舌的協助說明，但此並不足以讓我的族人了解當天開會的內容（本院卷 p594）」，足見在形成共識的溝

過程中是有瑕疵的，但共識的本質是要由意見交集及其一致性來觀察，就沒有意願離開原鄉的住民而言，劃定特定區域與否，均不會影響其權益，而有意願接受政府安置的住民而言，劃定特定區域卻是利益執行的開端，這點與阿禮部落以戶進行劃定之觀點相一致。溝通過程的瑕疵，是行政行為之執行未臻周延，係屬行政行為妥當性的範疇，行政機關當然有檢討的空間，但卻不是司法機關所得置喙，因此溝通不良的情狀，不足以影響到實質共識的形成，原告就此之質疑，當無足採。

4.而原告又質疑主管機關依法執行，被執行的是法律規定（重建條例第 20 條之法律效果），而不是說明書之內容云云；按重建條例第 20 條第 2 項是高度之行政裁量規定，條文用語就有兩個得字，裁量的彈性是在主管機關，主關機關透過書面資料之公布限縮其裁量之空間，是一種行政行為之承諾，當然會發生裁量自我限縮之結果，而且有書面的說明書可參，這樣的公權力行為應該足以信賴。這是一個明顯溝通不良、信賴基礎不存的信心危機，這是值得各相關政府機關（包括司法機關）同為警惕者。

※法院：形成 100%意見一致，溝通成本非常高，換一種彈性規劃（公權力的自我部分限縮）建立一種模式（劃定特定區域後，不同意者仍保有原來權益而不受影響，願意接受安置者，才發生劃定特定區域的法律效果；這個模式就是一種彈性的選擇，而選擇權交給住戶），這樣既可以考量安全也可以兼顧效率。

③共識的內容及其真意：

1.諮商會議前，原告部落形成為「以戶進行劃定」之共識，其真意在於有些人同意劃定，有些人不同意；當房屋是否劃定有爭執時，就以住在其中之戶的意思為決定；關鍵就在不同意離開原鄉的住戶，擔心劃定特定區域後，被法律規定「限制居住或限期強制遷居、遷村」。然而這些疑慮，經重建會之說明書公開釐清，劃定特定區域是讓有意接受政府安置或照顧的居民有選擇的機會，而不願意之住戶仍然可以維持原來的生活模式，這些就是政府將充分尊重每一戶原住居者意見之體現，也踐行著基本人性尊嚴的維護。況要形成 100%意見之一致，溝通成本非常高，換一種彈性規劃（公權力的自我部分限縮）建立一種模式（劃定特定區域後，不同意者仍保有原來權益而不受影響，願意接受安置者，才發生劃定特定區域之法律效果；這個模式就是一種彈性的選擇，而選擇權交給住戶），這樣既可以考量安全也可以兼顧效率。

※法院：以戶進行劃定的觀點在實質內容上是一樣的，這樣的共識足認符合重建條例第 20 條第 2 項規範的本旨。

2.換言之，即使政府認定為安全堪虞，若住戶認為安全無慮，政府即使劃定特定區域，也不執行重建條例第 20 條第 2 項之限制居住或限期強制遷居、遷村，緊急災害發生時也僅援用災害防救法予以強制撤離，安置到安全的處所（同樣的不行使重建條例第 20 條第 2 項之規制效力），參酌重建條例第 20 條第 2 項規範價值判準之參考點「安全效率」及「人本思想」，重建會建立一種模式的共識與原告部落形成為以戶進行劃定之共識。就重建條例規範目的之實踐（

安全及效率），以及其相關當事人權利之維護（不願離鄉者權益之維護）或福利之締造（同意接受安置者福利之增加），是透過重建會對行政裁量的自我限縮來實現，這樣的意見與阿禮部落之以戶進行劃定之觀點在實質內容上是一樣的，這樣的共識足認符合重建條例第 20 條第 2 項之規範本旨。

※法院：「立法院職權行使法第 71 條、第 71 條之 1，以及勞資會議實施辦法第 19 條規定」與重建條例第 20 條第 2 項的立法考量不同，不能做同一解釋。

④至於，原告援引立法院職權行使法第 71 條、第 71 條之 1，以及勞資會議實施辦法第 19 條規定，稱重建條例第 20 條第 2 項所規定之「諮商取得共識」要件，並非多數決者。按立法院職權之行使是政黨政治之所現，應高度重視各政黨間不同意見之整合，政黨政治重視各黨團協商達成共識之要求，遠高於議事效率，所以立法院職權行使法之共識可以解釋為 100%，而重建條例第 20 條第 2 項規範價值判準之參考點在於安全效率，二者規範價值不同，不容任意類比援引。而勞資爭議之處理，所稱的共識是一種規範的期待，無法達成共識時，也有「其決議應有出席代表 4 分之 3 以上之同意」之補充規定，這是立法技術的考量，重建條例第 20 條第 2 項並無緩衝空間或補充規定，勞資會議實施辦法第 19 條因為有補充規定，所以共識可以解釋的嚴謹到 100%的程度，而重建條例第 20 條第 2 項之立法考量不同，當然不能做同一解釋。原告此一部份之論述，亦無足參，並此敘明。

(5) 適當安置之釐清：

※法院：釐清適當安置。

①適當安置之審查時間點，則應偏重於劃定特定區域同時或之後，但何謂適當安置卻是規範解釋的問題，是需要透過共識來呈現適當安置的人本考量。就程序而言，99 年 1 月 15 日諮商會議應該對適當安置之內容有所說明及意見之交換，但證人古秀慧證稱（法官：當天的諮商會議，被告是否與族人討論永久屋的興建地點，以及在永久屋如何維持生計？或其他有關部落的組織或文化等議題？）「諮商會議召開當日，並未確定永久屋的地點，因為有三個地方在選擇，會中也沒有討論到遷至永久屋後要如何維持生計。部落組織、文化的議題，也沒有討論到（本院卷 p593）」，諮商會議中僅提出「莫拉克颱風災區劃定特定區域說明書」（98 年 12 月 30 日輔助參加人重建會第 9 次會議修正通過之版本，參見本院卷 p168）關於尊重多元文化之說明。而且缺少適當之翻譯人員及說明人員，阿禮部落的住民對於安置之內容當然缺乏認知。

②證人包明堂亦證稱，安置措施有許多未臻詳盡之處（參本院卷 p595）。大概之重心如下：

1. 永久屋依大小分為 A、B、C 三種型式，並按每戶的人數決定取得永久屋之大小，而部落的族人在部落需要工作，且小孩則要到都市讀書，在八八風災之前，許多族人把小孩的戶籍遷到平地以利就學，但實際還是生活在一起，而政府只論戶籍人數而不考慮實際居住人數，就不是適當安置；且永久屋沒有土地所有權，而只能使用基地之土地，也不合理。
2. 部落族人原本是居住在高山上，現在一下子遷到平地，落差那麼大非常不習慣，政府也沒有詢問我們那一塊區域比較適合我們做原鄉的重建，減緩我們適應上的衝擊，而只能就政府提出

的地點作選擇，對我們來說有點被勉強，我們是很無奈的接受這個地點。

3. 土地使用問題部分，政府租了一塊地給我們，分成三個計畫實施，其中第二個計畫是在 6 公頃的土地上，可以自由耕種例如我們以前種植的玉米、小米等等，但這塊土地很小，大家都搶著要去登記，後來才以抽籤決定，可見耕作土地並不足以分配。
 4. 部落最重要的文化資產是在婚喪喜慶時會種植一些小米、玉米、芋頭分享給我們的族人，現在因為永久屋離原鄉那麼遙遠，而無法回鄉耕種，政府又沒有提供土地可以耕作，老人家沒有工作可做，受不了就閒在那裡，讓我們覺得很無奈。
 5. 政府對中生代族人雖推行八八零工專案，每天雖有 800 元的工資收入，以應急平地生活所需，但我們在原鄉時，每個月只要應付水電費就夠了，其他的自己種，就足以維持生活；而在平地生活，只要出門都要花錢，政府雖然也有介紹到附近工廠工作，但大家意願都不高，就業安排並不周延。
- ③ 關切並參與整個災後重建之民族學學者黃智慧（參見本院卷 p597）亦由生計型態、社會組織、祭儀、喪葬文化等面向說明政府永久屋的設計，並**無法讓魯凱族阿禮部落繼續傳承其文化**。其重心為：
1. 阿禮部落是個很古老的部落，此有西元 1910 年代、1930 年代調查文獻之明確記載其史蹟可證（相關文獻參本院卷 p621 以下），稱之為古老，是指其過去並沒有被移動的歷史，其部落文化與土地是相附著在一起而無法分離，這跟其他部落相比較後，阿禮部落更為明顯且特別保存了許多古老文化在其部落裡。
 2. 生活生計方式就要先面臨改變，政府雖說不徵收他們的傳統領域，但從現在的百合部落（永久屋安置區域）要到山上的話，開車要兩個鐘頭，無法自行開車的老人家就無法自行回鄉。另外政府也沒有配合住民適當的耕地，雖然政府不禁止部落族人回去耕作，回去後他們並沒有棲息之所，政府的安置，並無法讓部落族人持續過去他們的農耕生活。
 3. 本來魯凱族的頭目家屋地位崇高，家屋要存放許多重要珠飾、頭冠等文化資產，頭目則掌握整個文化資產及歷史記憶，而此頭目家屋在永久屋的設計中，完全被忽略掉，頭目分配到的家屋跟各階級部落族人一樣，均是按戶籍人數、原始坪數來決定分配家屋的大小，而無法維繫原來的組織型態。
 4. 祭儀方面，部落族人遠離了耕地，也失去了頭目家屋，使他們也脫離了原來的生活文化樣態。喪葬文化，也因族人不容易返回原鄉，也無法過夜守夜，無法在山上執行喪禮，縣政府也因山上安全因素，不敢核發入葬許可，人死後要葬到哪裡，現在永久屋也未作設計，家族也無法葬在一起，這讓族人心裡恐慌。
- ④ **重建會關於適當安置之作業**（如本判決事實及理由五、參加人重建會陳述：（3）所示）。經查：
1. 在永久屋安置政策上，永久屋係採申請制，政府並未限期強制遷村，對於居於危險或特定區域地區而有意願遷居之受災戶，還是要提出申請，政府才可以受理分配。因此在尊重住戶意見

之下，永久屋的規劃就會備用者多，而部落的群聚效益也會隨著部分住戶不願意遷居而影響。

2.原鄉之建設，政府仍維持該區基礎設施，讓不願意遷居者能保有基本的生活功能。且政府並未強制徵收阿禮部落的土地及地上物，目前阿禮部落尚有 1 至 2 戶居民留在原居住地，並維持聯外道路之通暢（如有落石或崩塌，立即搶修搶通）。正因為行政作業是兩邊兼顧的作法，維持原鄉的安全性，並加強社區之各項建設，而造成兩邊都認為未盡周延，但這個是尊重住民選擇去留的結果。

3.關於安置之具體作業，如在長治百合園區興建多功能集會所、綜合活動中心、霧台國小長治分校、規劃宗教設施、推動永久屋建築文化語彙重現，辦理文化種子培訓，辦理職業訓練及就業輔導，租用台糖約 20 公頃用地，辦理原鄉特色有機農耕園區等（有一部分已經進行，有一部分正在進行中，相關資料參見重建會出版「重建永續家園」一書，本院附卷中）。

⑤關於部落頭目之尊崇，按劃定特定區域後，有房屋於區域內之住民可以獲配永久屋、重建（購）住宅貸款利息補貼或優惠購買國宅，本案部分原告有為相關申請，參見現況說明一覽表（本院卷 p703），其中備註欄關於盧鳳玉（其夫包基成）欄位之記載（夫婦二人均未申請永久屋），經查為屏東縣霧台鄉公所提供的資料，但因包基成的母親包寶銀具有部落頭目身分，故經協商結果，分配之房型有所調整，即由 A 型調整為較大的 B 型，足見重建會關於未盡周延之處有為適當之處理。況部分原告也是於本件行政救濟程序中，陸續為相關之申請（參見本院卷 p202，屏東縣政府函之附表），而目前原告巴紅姑、巴連明、杜玉貴及歐初雄等 4 人已接受政府安置，遷入長治百合園永久屋基地，原告巴紅姑及巴連明等 2 人已領取搬遷費及生活輔導金，原告杜玉貴及歐初雄等 2 人已申請搬遷費及生活輔導金（屏東縣政府預計於 101 年 8 月 29 日前發放），堪見安置作業正陸續進行中。

※法院：「做的不好」不是行政作業違法（做的不法）。當安全效率與人本思想無法兼顧時，規範價值的選擇則是在安全與效率，人本思想（即應尊重該地區人民、社區、部落組織、文化及生活方式，參重建條例第 20 條第 1 項）就要讓步，而容以事後的彌補。

⑥由接受安置之住戶包明堂及學者黃智慧之證述，重建會雖然做了很多，但尚有相當的努力空間，但這些都是行政作業未臻妥適（做的不好）而不是行政作業之違法（做的不法）。災後重建需要劍及履及，風災發生於 98 年 8 月 8 日，而重建條例公布於 98 年 8 月 28 日，輔助參加人重建會於 98 年 9 月 6 日就著手進行受災區域安全評估。而原民會於 98 年 9 月 13 日完成初勘、98 年 11 月 14 日完成複勘，98 年 11 月間被告經指定為阿禮部落地區之劃定機關，亦於 98 年 12 月 9 日召集工作小組進行勘查及審議，並於 99 年 1 月 15 日與阿禮部落原住居者進行諮商，隨即經 99 年 1 月 27 日專案小組核定特定區域之範圍，被告爰依前開決議於 99 年 2 月 11 日為本件處分。被告由勘查及審議、進行諮商、送請核定迄為原處分，為期大約三個月，重建會均高度參與各個環節，勢必無法周延考量後續作業，就此因應安全之維護或效率之提升，不至於影響到基本人性尊嚴（已經尊重每位住戶之意見），當安全效率與人本思想無法兼顧時，規範

價值的選擇則是在安全與效率，人本思想（即應尊重該地區人民、社區、部落之組織、文化及生活方式，參重建條例第 20 條第 1 項）就要讓步，而容以事後的彌補；這是行政行為未臻妥當的範疇，原告主張欠缺適當安置而認為原處分違法者，自無足採。

※法院：爭議，是重建會對原住民族的了解有落差而導致，深度的溝通不是一蹴可幾，而且要有相當的付出，但，這卻是重建條例的規範所期待。

⑦本項爭議，是重建會對原住民族之了解有落差而導致（誠如立法院於「98 年至 101 年度中央政府莫拉克颱風災後重建特別預算案審查報告」，98 年 11 月 20 日決議中糾正「沒有尊重原住民族部落集體、傳統的討論機制，造成族人間的認同疏離及內部分裂……」），原民會應該本於原住民族主管機關之立場，更積極協助重建會瞭解探知原住民之需求，並深度協助阿禮部落住戶與重建會之溝通，裨益部落之組織文化及生活方式，透過適當安置而得以存續；這確實不是一蹴可幾，而且深度的溝通要有相當之付出，但這卻是重建條例的規範期待。

※法院：嘗試進行和解，但未能如願。

6 本院有嘗試進行和解，但未能如願；有些觀念須待澄清：

①被告及重建會關於和解之態度：

- 1.被告稱：這需要全體居民取得共識並向被告申請，才會作此考量，像來吉部落之全體居民取得共識後，經調查確認而撤銷劃定（參本院卷 p385）。
- 2.參加人重建會：在 100 年 6 月 17 日劃定專案小組第 13 次會議討論，經授權之決議認不宜在同一安全堪虞區域之特定區域，就特別戶之需求而為特別的劃定（即維持劃定區之區塊性，不能依住民特別需求處理），惟如位在特定區邊緣，可以作稍微之調整，原告之住居如位於特定區邊緣，又未申請永久屋或領取補助則可以考慮改列為安全堪虞地區。（參本院卷 p556）。

※法院：兩造觀點歧異（1）核發建築執照與否；（2）三方契約。

②兩造之觀點歧異，源之於重建會認為可能的劃定區域及可能的安置均是以整個部落或區塊為考量（即使修正，劃定結果特定區域還是塊狀）；而原告等卻認為可以遷就個別原告之因素而為個別之劃定（一但修正，特定區域就成為一個區域但內部許多孔洞狀），而且原告等亦介意，劃定特定區域後，是否可准予核發建築執照，以及部分原告已申請永久屋，對其將來返鄉之權益是否會有影響等。經查：

※法院：核發建築執照與否係審酌基地安全性，與劃定特別區域與否，是兩個層次的問題，不容混淆。

- 1.核發建築執照與否，是地方縣市政府之權限，並非中央機關重建會或被告所得置喙，假如這是一個有山崩或土石流可能的危險區域，主管機關就不會核發建築執照。是否得以申請建築執照，被考量的是建築基地的安全性，而不是依循重建條例劃定特別區域與否。雖依重建條例劃定特別區域的客觀要件為安全堪虞地區，確實很難核發建築執照，但是建築執照之核發所審酌的安全性，卻與劃定特別區域與否，是兩個層次的問題，不容混淆。因為天然災害的形成，導致阿禮部落之危險性，才是關鍵，而非重建條例第 20 條之執行。

※法院：贈與契約不是本件訴訟的範圍。

2.永久屋是民間公益團體（慈濟慈善事業基金會或世界展望會等）所興建而贈與給受災戶（贈與契約參見本院卷 p321 以下），因為土地仍為公有地，所以這是個三方契約（包括公益團體、該管縣市政府、受災戶），其中有「不得再回原居地居住及建造房屋」之約定，是原告等關切所在。既然是契約，就是一種互相間意思表示之一致，為契約之一方當然有依契約履行之義務，因此受災戶之承諾就會形成契約上義務；然而這份贈與契約之契約主要目的及其經濟價值，與不得再回原居地居住及建造房屋之約定，是如何之關係，不是本件訴訟之範圍，本院毋須認定，這是受災戶所訂立之契約，並非重建條例第 20 條第 2 項的法律效果，原告不能將二者混同處理。至於，原告稱諮商會議時（紀錄參見訴願卷 p.46）重建會綜合規劃處處長張恒裕（經問：如果永久屋我放棄了，山上的房子我可以回去嗎？）稱「你隨時放棄隨時可以回去」，因為重建會不是契約當事人，這樣的說明會發生如何之效果，本院無由作法律上的判斷。但這是一個關切點，重建會仍應透過行政作業為適當之處理，並此敘明。

※法院：原告所稱違反「誠實信用原則、不當聯結禁止原則、平等原則、明確性原則、比例原則」等，均無可採信。

⑦原告質疑原處分之作成，違反「誠實信用原則、不當聯結禁止原則、平等原則、明確性原則、比例原則」等，並不法侵害原告基於憲法所保障之居住遷徙自由權、財產權、不受迫遷之基本自由權利等，以及違反我國簽署之公民及政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約者云云，均無可採，理由如下：

- ①關於重建會綜合規劃處張恆裕處長之爭議，已如上述，並無以詐騙手段，促使原住民族同意之情事。而劃定辦法於 99 年 1 月 25 日修正，增訂「災區房屋所在地區，經劃定機關審定報請重建會核定為安全堪虞地區之遷居戶」亦得為「申請政府興建之重建住宅」之條款，而無庸以「劃定特定地區」為前提；但劃定特定地區之住戶還有重建（購）住宅貸款利息補貼或優惠購買國宅申請權，是安全堪虞地區之遷居戶所無者，二者仍有不同，不能因為永久屋申請條件之放寬，而認為被告違反誠信原則。而劃定特定地區後，不同意者仍保有原來權益而不受影響，願意接受安置者，才發生劃定特定區域之法律效果；就是給予一種彈性的選擇，自然無違比例原則。
- ②按災害防救法第 36 條第 1 項規定，有關為受災民眾提供適當安置、以及進行住宅及公共建築物之復原重建，所稱之住宅是原受災住宅，而不是另建永久屋，原告認為違反不當聯結之禁止原則，顯屬誤解。就阿禮部落劃定特定區域以塊狀處理，是以整個部落整體為觀察，而且重建會也有調整之空間（原告之住居如位於特定區邊緣，又未申請永久屋或領取補助則可以考慮改列為安全堪虞地區），至於來吉部落之全體居民取得共識後而撤銷劃定，樂野部落牽就全體居民之意見該地區情狀僅就住家部分劃定特定區域，這是面對不同事物而為不同之處理，亦無違反平等原則。原告關於劃定特定區域所衍生限制居住、限期強制遷居、遷村、徵收土地等疑問，在 98 年 12 月 30 日重建會第 9 次會議修正通過之「莫拉克颱風災區劃定特定區域說明書」均已

說明，原處分自無違反明確性原則。

③關於永久屋贈與契約書，就受災原住民「不得再回原居住地居住」之約定，以如前述，如何實現契約所為之約定，也是各該**契約當事人之間就契約履行的問題，這與憲法關於財產權之保障並無關聯**。而劃定特定區域所產生之「限制居住或限期強制遷居、遷村」之法律效果，重建會已經透過說明書，承諾當事人沒有意願離開原鄉，除了緊急狀況依災害防救法予以強制撤離外，在劃定特定區域後，不承受任何限制居住或限期強制遷居、遷村之法律效果，這是重建會對行政裁量的自我限縮，當然不影響原告等居住及遷徙之自由之基本權利。原處分透過說明書之敘述，並未剝奪原告等人返回原居地之基本權利，自無侵害憲法第 22 條所保障不受迫遷之基本自由權利之虞。

④關於原告質疑原處分違反我國簽署之公民及政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約者。本院認為災後重建工作首重安全效率，而人本思想是人性尊嚴的一環，對基本人性尊嚴的維護，法律上的期待是不容稍有踐踏；但若安全之維護或效率之提升，不至於影響到基本人性尊嚴（重建會之共識原則為政府將充分尊重每一戶原住居者之意見）時，當安全效率與人本思想無法兼顧時，規範價值的選擇則是在安全與效率，人本思想的貫徹就要讓步，而以事後彌補的方式來包容（安置措施未盡週延者當盡力彌補）。這樣的判斷基準，充分說明原處分並未違反遷移最後手段性原則，也未忽略災難人權的保障。至於，國際公約上適足住居權之實踐，參酌住戶包明堂及學者黃智慧之證述，確實有未盡週延之處，以及國際公約上一般意見書，涉及原住民特殊權利的問題上應尊重原住民自由、事先和知情同意的相關深度溝通，政府機關確實仍有相當努力之空間，但這是行政行為未臻妥當的範疇，原告主張此等國

際公約上欠缺，而認為原處分違法者，自無足採。

(8) 本件個案，是司法權審查高度行政裁量事件之爭議，並無前例可循，為期考量之週延而曉諭兩造及輔助參加人陳報若受不利益判決之影響。就此相關之說明如下：

①原告之訟爭，聲明「關於劃定阿禮部落為莫拉克風災後特定區域範圍內之原告等人所原住居之土地，應予撤銷其劃定」，所爭執的僅是關於原告部份之劃定，與其他阿禮部落之住民是否劃定在原處分範圍內無涉，無論判決結果如何，就訴之聲明而言均對非原告之其他阿禮部落之住民無關。雖然重建會陳稱劃定特定區域之處分被撤銷會影響到全部住民（如屏東縣政府自 99 年 11 月起已陸續發放補助費用，總金額計 8,736,000 元；倘原處分經撤銷後，原已領取補助之受災戶將面臨追繳之情形），就整個原處分被撤銷而言，確實可能發生該結果；但本案訴訟就原告之聲明而言，僅屬關於自己部份之劃定，所以**本院曉諭的是「不利益判決之影響（只是部分影響）」而非「系爭處分之撤銷（是整個的影響）」**，重建會這樣的說明是邏輯上全稱與偏稱之謬誤，對其他無關之阿禮部落之住民會有誤導之嫌，應予糾正。

※法院：族群與原住居地數百年所形成的特殊文化，因為這樣的天然災害而受到如何的影響，需要多方面面向的觀察。

②資料顯示，阿禮部落族人聚居於此近 400 年，文化傳承、生產活動與重要祭儀，均與原住居地

有密不可分的關連，但影響之原因是天然災害，是天然災害造成阿禮上、下部落為不同程度之危險區域。阿禮部落所形成之部落文化是整個阿禮部落來觀察，而不是單獨或各別的上、下部落，該族群與原住居地數百年所形成之特殊文化因為這樣的天然災害而受到如何的影響，需要多方面向的觀察，而非僅以「原住民族被迫遷離原住居地，無異將造成該族群與原住居地數百年所形成之特殊文化喪失殆盡」為論述。

1.阿禮下部落為危險區域，兩造均無爭執，下部落之文化與原住居地勢必脫節，但透過適當的努力下部落之文化還是可以傳承；因為尊重住戶之選擇，有些住戶如原告是可以留居原住居地，上部落之文化未必與原住居地脫節，上部落之文化如何連結下部落之文化而延續整個阿禮部落的文化傳承，當然有努力的空間，而且不會受劃定阿禮部落為莫拉克風災後特定區域範圍之影響。

※法院：讓阿禮部落文化傳承受到影響的關鍵是天然災害，而不是特定區域的劃定。原處分的形成過程，未臻細緻週延而未盡妥適是事實，但不到違法的程度。行政機關尚有努力的空間，但原告指稱原處分扼殺其阿禮文化延續的可能性，卻是過當的控述。

2.重建會及原民會關於阿禮部落文化傳承之溝通及相關作業，確實有許多未盡周詳之處，但讓阿禮部落文化傳承受到影響的關鍵是天然災害，而不是特定區域之劃定。阿禮部落與原住居地之關連性，應該透過部落會議意見與主管機關溝通，而主管機關也應尊重原住民族部落集體、傳統的討論機制。天然災害所形成文化傳承之影響，在莫拉克風災肆虐時就已經造成，我們面臨的是重建的工作，劃定特定區域之處分，只是將選擇的權利交給住戶（要留在原鄉者均予以尊重），原處分不是「主流社會持續以漢人觀點粗糙處理原住民族所遭遇的生存困境」，也不會「加速多元文化價值的軼失，助長主流文化對於少數弱勢文化的偏見與歧視」。原處分的形成過程，未臻細緻週延而未盡妥適是事實，但不到違法的程度。行政機關尚有努力的空間，但原告指稱原處分扼殺其阿禮文化延續的可能性，卻是過當之控述。

③以假設性的思維來觀察，若本院判決是就原告所爭執之區域之劃定特定區處分撤銷，則上部落是否會為安全堪虞，這還是行政權裁量之範圍，99年1月25日新修正之劃定辦法第4條放寬申請永久屋之條件，只要安全堪虞就可以申請而毋須劃定特定區域，但是對於補助款之申領就會失去法源依據，這對部分原告也是不利益事項。撤銷原告主張之部分劃定，會使特定區域成為孔窗狀，但即使孔窗狀這個其餘特定區域之處分仍發生效力，政府機關仍應為適當之安置，仍須兼顧原住民族文化之傳承，換句話說原告所訴求之利益判決與不利益判決，就適當安置而言，政府相關機關之應盡義務將不受影響。重建會對於部落文化或社區發展之延續，未盡妥當之處還有可以努力的空間與時機，但若撤銷原告主張之部分劃定，該補助款部分即無法保有，利弊相權亦足供參。

八、結論：

※法院：本案是高度行政裁量事件的爭議，司法權的介入要受到制度上的限制。

(1) 文明社會解決爭端的方式，是交由司法裁判；但司法機關所得審理之範圍有規範制度上的限制，如撤銷之訴以原處分的違法性為對象，行政裁量的妥當性就不是司法審查的範疇。**本案是高度行政裁量事件之爭議，司法權的介入要受到制度上的限制，因此不得不在審理方法上有些安排：**

1. 確認原處分之法律依據，就該依據確認爭點（安全堪虞、取得共識、適當安置）。由該法律之制定及規範結構，探尋規範價值之實踐、整體福利之締造的參考點（安全效率、人本思想），由參考點作為判準來觀察爭點。再由規範之本旨，觀察爭點之次序規劃不同爭點審查之時間點（安全堪虞、取得共識偏重於劃定之前或同時，而適當安置偏重於劃定同時或之後），以及主客觀因素對爭點之影響（**共識不能介入安全堪虞之認定，但適當安置則應參酌共識**）。

※法院：捨取的判準……。

2. 因為**整體福利之締造的觀點，共識的形成及內容要擱下形式而重實質，而當規範價值（安全效率、人本思想）之實踐發生衝突時，本院也說明捨取之判準，即基本人性尊嚴的維護，法律上的期待是不容稍有踐踏。但若安全之維護或效率之提升，不至於影響到基本人性尊嚴時，當安全效率與人本思想無法兼顧時，規範價值的選擇則是在安全與效率，人本思想的貫徹就要讓步，而以事後彌補的方式來包容。**

※法院：原處分雖未盡妥適，但未到違法的程度。

(2) 在這樣的安排之下，以實質的客觀事實來審認安全堪虞，以實質內容的一致性來看審查共識（重建會以行政裁量自我限縮的方式，透過公開說明書的宣示，實踐每位住戶意見之尊重，包含對留在原鄉之住戶不行使重建條例第 20 條第 2 項限制居住強制遷居規制效力之承諾），而整理適當安置未臻妥當之處，裨益主管機關參酌辦理；而認為原處分雖未盡妥適，但未到違法之程度。

※法院：原告訴請撤銷劃定特定區域，應予駁回。

(3) **綜上所述，被告所之處分，並無不法，訴願決定予以維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。**又本案事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

九、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、民事訴訟法第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 101 年 6 月 28 日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法官黃秋鴻

法官林惠瑜

法官陳心弘

上為正本係照原本作成。

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）。

中 華 民 國 101 年 6 月 28 日