

The cover features decorative abstract shapes in the corners, including solid and dashed lines, circles, and curved forms in shades of gray.

國家賠償訴訟 案例解析

台灣彰化地方法院 法官 陳弘仁

目次

壹、前言

貳、國家賠償法第二條

一、條文

二、歸責原理

三、歸責原理對於判斷基準之影響

四、案例研究

- (1)委託民間業者除草失火事件。
- (2)機關內部訓練配置不足事件。
- (3)縣所屬風景區遊艇翻覆事件。
- (4)使用警械致死事件。
- (5)追捕酒駕事件。
- (6)登山山難事件。
- (7)W餐廳大火事件。

參、國家賠償法第三條

一、條文

二、108年12月18日修正後公布施行之修正重點

三、歸責原理及判斷基準

四、案例研究

- (8)橋梁欄杆斷裂墜落事件。
- (9)路燈電線桿觸電致死事件。
- (10)機車摔車原因不明事件。
- (11)豪雨沖刷導致護岸崩塌事件。
- (12)道路邊坡落石是否為不可抗力事件。
- (13)委託辦理鐵人三項競賽事件。
- (14)地下管線氣爆事件。

肆、結語

附錄（著作：國家賠償法第3條與守備範圍論）

壹、前言

請求國家賠償應先以書面向賠償義務機關請求之，如遭賠償義務機關拒絕者，得提起損害賠償之訴，適用民事訴訟法規定，向普通法院民事庭起訴（國家賠償法第10條第1項、第11條第1項、第12條）。此種事件雖屬公法上之爭議，然因國家賠償法特別規定應向民事法院起訴，即為行政訴訟法第2條所指之法律別有規定者，自不得提起行政訴訟，行政法院並無審判權。

國家賠償法施行細則第42條規定：各級機關應指派法制（務）或熟諳法律人員，承辦國家賠償業務。

依彰化縣政府及所屬機關學校處理國家賠償事件作業程序第七點：「本府及所屬機關學校承辦單位協議不成立或拒絕賠償後，請求權人如向法院提起損害賠償之訴時，由本府有關業務主管單位或本府所屬機關學校逕與請求權人訴訟」。

進入訴訟後，就國家賠償兩大類型（國家賠償法第2條、第3條），先從要件及判斷基準予以說明後，再就曾經發生訴訟案例（已經確定）進行分析。

貳、國家賠償法第2條

一、條文：

- I 本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。
- II 公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。

III 前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。

二、歸責原理

(一) 國家代位責任理論：認為我國國家賠償法之制定其基本見解仍沿襲德、日體系，由國家代替公務員來承擔賠償責任，亦即以公務員的違法有責行為為前提，國家賠償責任始克成立，而且在國家對受害者為賠償後，對於有故意或重大過失的公務員有求償權（見同條文第3項），加上民法第186條的規定並不因國家賠償法之實施而廢止，因而在解釋上顯然係採取代位責任理論。

(二) 國家自己責任理論：認為公務員執行職務行使公權力之行為是以國家機關名義所為的行為，應歸屬於國家視為國家的行為，而非公務員本身的行為，因此「故意或過失」是指國家機關有故意或過失而言，而求償權的規定則是法律基於衡平的觀點，國家對於公務員的損害賠償請求權。

(三) 歸責原理對於判斷基準之影響：

(1) 民眾能否直接以公務員為被告提起訴訟？

◎ 國家代位責任論：

認為依民法第186條第1項：「公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，致第三人受損害者，負賠償責任。其因過失者，以被害人不能依他項方法受賠償時為限，負其責任」規定，區分公務員為故意時，得為被告；公務員為過失時，則應以國家為被告而不能以公務員為被告。

◎ 國家自己責任論：

公務員行使公權力時，其人格既然已被國家所吸收，則應以國家為被告而不能以公務員為被告。

◎現行法：

- ◎國家賠償法施行細則第38條：「請求權人就同一原因事實所受之損害，同時或先後向賠償義務機關請求協議及向公務員提起損害賠償之訴，或同時或先後向賠償義務機關及公務員提起損害賠償之訴者，在賠償義務機關協議程序終結或損害賠償訴訟裁判確定前，法院應以裁定停止對公務員損害賠償訴訟程序之進行。」。
- ◎法院辦理國家賠償事件應行注意事項第6點：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意不法侵害人民自由或權利者，有請求權人依民法第186條規定，向該公務員提起損害賠償之同時或先後，復依本法之規定，向賠償義務機關請求協議或提起損害賠償之訴者，法院在賠償義務機關協議程序終結或損害賠償訴訟裁判確定前，應以裁定停止對公務員損害賠償訴訟程序之進行。」。
- ◎法院辦理國家賠償事件應行注意事項第7點：「公務員於執行職務行使公權力時，因過失不法侵害人民自由或權利者，有請求權人僅得依本法之規定，向賠償義務機關請求損害賠償，不得依民法第186條第1項規定，向該有過失之公務員請求損害賠償。如原告逕向該有過失之公務員提起損害賠償之訴，得依民事訴訟法第249條第2項規定，認其訴顯無理由，逕以判決駁回之」。

- ◎問題：訴訟一開始，如何知道公務員是具有故意或是過失？實務上是從民眾的起訴狀主張公務員是故意或是過失，來決定能否將公務員列為被告。

(2)故意或過失之認定標準為何？

◎國家代位責任論：

- ◎認為國家代替公務員來承擔賠償責任，應以公務員的違法有責行為為前提，則認定公務員有無故意或過失，就應該從該名公務員個人主觀上有無故意或過失作為評斷的對象，刑法第13條及第14條對於故意過失所作的界定，當可作為解釋時的參考（具體輕過失）。
- ◎有認為國家賠償法第2條第2項前段規定之所謂過失，應以善良管理人之注意義務標準，實際執行職務者未達到基於一個忠於職守之標準公務員所作成的行為規範，即構成過失（抽象輕過失）。
- ◎又有認為，應參照德、日學說而肯定過失客觀化者，主張應從行政機關組織作用有無瑕疵，而非以公務員個人的非難性為斷。

◎國家自己責任論：

認為國家就自己的違法行為來負責，「故意或過失」此一要件，是基於限制責任功能及實現國家賠償制度目的來考量，而且應以客觀性定義來解釋國家賠償法中的過失概念，以符合國家賠償保障人民權利之目的。因此，只要不是導出「違法即（推定）過失」之結論，要選用具體輕過失、抽象輕過失或組織之作用之瑕疵，作為限制責任之標準，均無不可。

(3)有關「違法性」舉證責任分配問題：

◎國家代位責任論：

- ◎認為依據損害賠償訴訟的原則，有關不法行為的成立要件，包括加害人的行為、故意或過失、行為違法、損害發生、因果關係等等，應該由被害人負舉證責任。
- ◎另有認為，有關行為的違法性，被害人僅須證明加害

行為存在即為已足，不必證明行為違法，因為加害行為僅於適法的公權力行使時，方被允許，所以應將「違法性」的舉證，由主張加害行為應該被容許的一方（即國家或公權力主體）要舉證證明行為適法。

◎國家自己責任論：

認為國家本來就負有依法行政的義務，如國家認為公權力行為並未違法，則國家應該舉證證明其公權力行為究竟符合那些法規範，所以由國家來舉證證明其依法行政並未違法。

(4)有關求償權的行使：

◎代位責任論：

認為本來該由加害的公務員本身應負的損害賠償責任，在國家代為負擔之後，自然得向該公務員求償。

◎國家自己責任論，認為此乃法律基於衡平觀點的特別規定，公務員應對於國家因為其行為所遭受的損失予以賠償，而規定此一損害賠償請求權。

◎現行法：

彰化縣政府及所屬機關學校處理國家賠償事件作業程序第九點：「本府所屬一級機關，國家賠償協議金額或訴訟上之和解金額為新臺幣二百萬元以上者，應提報本府國賠會核定；其求償權則由該機關處理小組自行核定，而行政懲處由該機關依法辦理。如有怠於求償者，有關業務主管單位承辦人員應按其情節予以懲處」；

第十點：「本府所屬二級機關、學校，國家賠償協議金額或訴訟上之和解金額為新臺幣一百萬元以上者，應提報本府國賠會核定；其求償權則由各該機關、學校處理小組自行核定，而行政懲處由該機關、學校依法辦理。

如有怠於求償者，有關業務主管單位承辦人員應按其情節予以懲處」。

雖有規定要求償，然似未規定求償權行使基準（台北市政府、新北市政府、桃園市政府、台中市政府則有規定）。

三、案例研究

(1)案例--除草委託民間業者除草失火事件:

甲鄉公所議價由乙公司承包清除甲鄉第四公墓內雜草之業務，乙公司員工丙以放火焚燒方式清除雜草，然風勢過大，火勢失控蔓延至該公墓北側之農地，致A栽種之圓葉蒲葵遭火焚毀受損。

問題:1. 乙公司是否為行使公權力行為?

2. 行政機關與私人之間契約，如何判斷是屬於行政契約而授與行使公權力?

3. 被告甲已與乙公司簽約，是否即得免負國家賠償責任?

◎彰化地院92年國字4號判決:原告部分勝訴。

1. 甲是該鄉第四公墓之管理機關，清除公墓之雜草本屬甲應履行其職務上義務。
2. 甲將其清除公墓之雜草之工作發包予乙，其目的係在執行其職務上義務，是以此項契約係以利用行政契約之公法方式，將應履行職務上義務授與乙行使，自仍屬公法之法律關係，乙為受甲委託行使公權力之團體。
3. 按行政主體與私人締約，其約定內容亦即所謂契約標的，有下列四者之一時，即認定其為行政契約：①作為實施公法法規之手段者，因執行公法法規，行政機關本應作成行政處分，而以契約代替。②約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權力措施之義務者。③約定內容涉及人民公法

上權益或義務者。④約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較人民一方優勢之地位者。若因給付內容屬於「中性」，無從據此判斷契約之屬性時，則應就契約整體目的及給付之目的為斷（例如行政機關所負之給付義務，目的在執行其法定職權，或人民之提供給付目的在於促使他造之行政機關承諾依法作成特定之職務上行為者，均屬之）。至於締約雙方主觀願望，並不能作為識別契約屬性之依據，因為行政機關在不違反依法行政之前提下，雖有選擇行為方式之自由，然一旦選定之後，行為究屬單方或雙方，適用公法或私法，則屬客觀判斷之問題。

4. 所謂違法，被人僅須證明加害行為存在，即為以足，國家或公共團體應就其行為適法一點予以舉證。有無過失之認定，應以執行職務之人為對象，丙在執行放火焚燒清除雜草之際，既未注意當時之風勢可能波及公墓北側之農地，或預先在公墓北側開闢防火巷，或以小範圍方式逐步焚燒清除雜草，竟仍放火焚燒以致火勢失控蔓延，顯然未盡善良管理人注意義務而有過失，此等過失視同甲之過失，而甲未能舉證證明此項加害行為係適法之行負賠償責任。

◎台中高分院94年上國字5號判決：

同上，並補充依國家賠償法第4條第1項前段受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員之規定，則甲應負損害賠償之責任。

◎最高法院95年台上字第1445號判決：廢棄發回。

乙依約為除草行為，是否係行使公權力之行為，乙與甲如何建立公法之法律關係，並使其如同甲對外行使公權力，執行行政任務等情，猶有詳為查明研求之必要。

◎台中高分院95年上國更一字第2號：成立和解

(2)案例--機關內部訓練配置不足事件:

甲警察局舉辦年度跑步測驗前，曾函請消防隊派救護車到場待命，為該消防隊拒絕，仍辦理跑步測驗，員警乙參加甲警察局舉辦年度跑步測驗，跑步至約800至1,000公尺處，突然昏迷倒地，甲警察局未預備醫護人員及救護車，而以警用巡邏車將乙送醫，到達醫院前乙已無心跳，經醫院急救後恢復心跳，惟因缺氧性腦病變，造成言語機能喪失及四肢神經肌肉障礙。

問題:1. 甲警局有無違法及過失?

2. 縱使甲在現場備有醫護人員及救護車，是否乙就不會發生缺氧性腦病變，造成言語機能喪失及四肢神經肌肉障礙之結果（有無因果關係）?
3. 甲警局教官測驗前告知員警如臨時身體不適，可改日補測，並可立即暫停無需勉強，乙長期抽菸增加罹患冠心症風險，仍參加測驗，是否與有過失?

◎基隆地院102年度重國字第2號判決:駁回原告乙之訴。

1. 依警察常年訓練跑步注意事項第6點「測驗時，請協調醫療院所調派醫護人員及救護車到場，並預置氧氣瓶及急救箱等器材。」，甲辦理警察跑步測驗曾函請消防隊派救護車到場待命，為該消防隊拒絕，然依第六點亦得由醫療院所調派救護車，甲在現場卻未備有醫護人員及救護車，顯未盡其備置之注意義務，違反上開規定，自屬不法並有過失。
2. 依社團法人台灣急診醫學會函、衛生福利部醫院函觀之，縱使甲在現場備有醫護人員及救護車，且對乙進行急救，僅可能降低發生缺氧性腦病變、植物人或其他神經學損傷等後遺症，並無醫學上證據足以證明一般人在相同情況下，以在現場待命之救護車設備及由醫護人員立即予以急救，通常不會發生腦部缺氧之結果，因此乙昏倒送醫後產生後遺症，與甲未在現場備置救護車及醫護人員間，並無相當因果關係。

◎台灣高等法院104年度重上國5號判決:廢棄改判部分賠償。

1. 內政部警政署已認定跑步測驗注意事項係保護員警之生命、身體及健康權利所訂立之強制規定，應嚴格遵守，以保護受測人員生命身體安全，甲未盡其備置救護車、醫護人員、氧氣瓶及急救箱之義務，違反跑步測驗注意事項第6點，係屬怠於執行職務，而有不法並有過失。
2. 依臺北榮民總醫院第二、三次函覆，如現場備置醫護人員及救護車，立即施以高品質之心臟按摩（CPR），能提高恢復自身循環之機率，減少嚴重神經功能減損之比率。若能於乙倒下之黃金4分鐘內迅速急救確實作好CPR，將可保住乙腦細胞之不受損傷而完全復原之機率甚高，甲實施具有相當風險之3,000公尺跑步測驗，未依規定備便救護車或醫護人員，於乙倒下時未於4分鐘內對之施加心肺復甦術等急救，致其腦部長達8或16分鐘未獲供氧，發生嚴重之缺氧性腦病變，甲之怠於執行職務，與乙嚴重之腦病變間有相當因果關係。
3. 乙受測前身體未有不適，前在診所檢查心臟亦無異樣，醫囑亦無不得從事劇烈運動，且依醫院鑑定意見認為乙當時較可能為突發性心臟病，並無證據證明乙發生系爭事故係因高血壓或未回診或吸煙所致，不能認乙與有過失。

◎最高法院108年度台上字第1057號民事判決:兩造上訴均駁回。

(3)案例--縣所屬風景區內遊艇翻覆事件

甲縣政府所轄00潭風景區內（現已改為國家公園）禁制止夜間遊湖，由乙經營之遊艇僅可載42人，船底太輕（偷工減料）且缺乏救生設備，未經驗合格且未核發執照，於79年8月25日晚間搭載遊客92人遊湖，因遊客欣賞風景集中於一角，致船身不穩而翻覆，造成57人溺水死亡。

- 問題:1. 甲縣政府風景管理所是否怠於取締乙違規營業?
2. 甲縣政府怠於取締乙違規營業，是否應對乙違規營業造成人民之損害，應負國家賠償法第2條第2

項後段之責任？

3. 甲縣政府未於00潭風景區設置救生機構及設施，僅立牌禁止夜間遊湖，是否屬於公有公共設施因設置或管理有欠缺，而應依國家賠償法第3條負責？

◎台中高分院81年上國字第4號民事判決：上訴駁回。（一、二審均駁回被害人家屬之訴）。

1. 該遊艇未經檢驗合格取得執照，在79年8月6日下午至79年8月25日超載夜間遊湖肇事止，該遊艇遊湖如甲風景管理所人員稍加注意，即可發現其違規營業情形，甲所屬之單位未盡取締職務甚明。
2. 國家賠償法第2條第2項後段，係指公務員對於被害人有應執行之職務而怠於執行而言：
 - ① 被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行，致自由或權利遭受損害者，始得依上開規定，請求國家負損害賠償責任。
 - ② 若公務員對於職務之執行，雖可使一般人民享有反射利益，人民對於公務員仍不得請求為該職務之行為者，縱公務員怠於執行該職務，人民尚無公法上請求權可資行使，以資保護其利益，自不得依上開規定請求國家賠償損害。
 - ③ 甲雖有取締無照遊艇違規營業之義務，惟該項義務乃專在增進或保護公共安全，雖個人（遊客）因該作為亦獲有反射利益，人民對於公務員仍不得請求為該職務行為，不能因甲所屬公務員怠於執行取締無照遊艇違規營業之職務，而請求甲負國家賠償責任。
 - ④ 即使認為人民有公法上請求權存在，被害人家屬亦未舉證證明甲所屬公務員有經被害人請求其執行，而怠於執行之情事，亦不得請求甲負損害賠償責任。
3. 翻船之主因在於遊艇未經檢驗合格，船體結構不良，救生設備嚴重缺乏，發生地點又在00潭湖面，但該湖面並非公共設

施，又不能證明有被救上岸時尚未死亡，卻因未設置救生機構及設備而罹難之事實。則被害人之死亡與未設置救生機構及設施，二者之間並無因果關係。

◎司法院大法官會議釋字第469號解釋

◎解釋文：法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第2條第2項後段，向國家請求損害賠償。最高法院判例與首開意旨不符部分，則係對人民請求國家賠償增列法律所無之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予援用。

◎解釋理由：

1. 在法律規範之前提下，行政機關並得因職能擴大，為因應伴隨高度工業化或過度開發而產生對環境或衛生等之危害，以及科技設施所引發之危險，而採取危險防止或危險管理之措施，以增進國民生活之安全保障。倘國家責任成立之要件，從法律規定中已堪認定，則適用法律時不應限縮解釋，以免人民依法應享有之權利無從實現。
2. 除非純屬天然災害或其他不可抗力所致者，凡公務員職務上之行為符合：行使公權力、有故意或過失、行為違法、特定人自由或權利所受損害與違法行為間具相當因果關係之要件，被害人即得分就積極作為或消極不作為，依國家賠償法第2條第2項前段或後段請求國家賠償，並不以被害人對於公務員怠於執行之職務行為有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行為必要。
3. 惟法律之種類繁多，其規範之目的亦各有不同，有僅屬賦予主管機關推行公共事務之權限者，亦有賦予主管機關作為或不作為之裁量權限者，對於上述各類法律之規定，該

管機關之公務員縱有怠於執行職務之行為，或尚難認為人民之權利因而遭受直接之損害，或性質上仍屬適當與否之行政裁量問題，既未達違法之程度，亦無在個別事件中因各種情況之考量（例如：斟酌人民權益所受侵害之危險迫切程度、公務員對於損害之發生是否可得預見、侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的而非個人之努力可能避免等因素，已致無可裁量之情事者），自無成立國家賠償之餘地。

4. 倘法律規範之目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人自得向國家請求損害賠償。
5. 法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定：
 - ①如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義。
 - ②如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。
6. 如就損害賠償有應負責任之人時，賠償義務機關對之亦有求償權。

◎最高法院89年度台再字第27號民事判決：原確定判決均廢棄，發回台灣高等法院台中分院。

◎臺中高分院89年度上國更(一)字第3號民事判決

1. 依發展觀光條例第30條、觀光地區遊樂設施安全檢查辦法第3條、第4條之規定，其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，甲依此等法規取締違規營業之無照船舶，即在防止此類安全性堪慮之遊樂設施對風景區遊客生命、身體及財產造成危險，甲怠於執行取締職務，放任無照遊艇營業載客，無疑使遊客置身於生命、身體及財產有發生危險之環境中，一旦船舶翻覆造成死傷之災難。乙在79年8月6日至8月25日期間內，公然違規下水試航並超載遊客，甲若能依法令積極為取締工作，必不發生此等違規船舶、於此違規營業時間、違規超載之事件，自無船舶遇測風翻覆等情事之發生；並且甲如依法令於風景區內設置適當之醫療救生機構與動力快速救生艇等設備，亦不致發生如此嚴重之傷亡情事；乙之違規行為或當日天候等，亦為本件損害發生之條件之一，甲之怠於作為，嚴重廢弛取締職務所造成之事實，仍不免其相當因果關係之存在。
2. 甲依發展觀光條例第3條之規定，為00潭風景特定區之主管機關，應就風景區水域善盡管理之責，注意水上遊艇之航行安全，防止超載，並取締無照、夜航之船艇，監督加強水上安全標示與各項醫療救生安全設施之設置與維護，以維旅遊之安全，甲竟任令未經檢驗合格且救生設備嚴重缺乏之無照違規遊艇，於夜間公然攬客遊湖，復未於區內依法設置救生機構與設備，以致遊艇肇事翻覆造成多人溺斃，是其於00潭風景區內遊樂設施安全之管理與監督，有應執行之職務而怠於執行，依國家賠償法第2條第2項之規定，及同法第3條第1項之規定，應負損害賠償之責。

(4) 案例--使用警械致死事件

甲分局警員持拘票及搜索票前往遭通緝之A住處追緝，A持霰彈槍朝門外之警員射擊拒捕，並駕車欲逃離現場，惟遭警用偵防車橫停在車道出口阻擋，A仍加速衝撞偵防車，經警方先朝輪胎開槍示警，A失控撞及民宅門柱後欲倒車時，為警開槍制

止，其中一發子彈朝車輛後車廂門射擊，貫穿後車廂擊中A左背部，警方旋即聯絡救護車將其送醫急救後，A仍不治死亡。

- 問題：1. 員警使用警械，是否符合警械使用條例規定？
2. 員警朝輪胎開槍，其中一發子彈擊中車輛後車廂門，貫穿後車廂擊中A左背部，是否屬於國家賠償法第2條之為故意或過失不法侵害行為？
3. A中彈後，員警有無怠於聯絡救護車將其送醫救治？

◎新竹地院106年度重國字第3號判決：駁回原告（A家屬）之訴。

1. 警察人員執行職務時，遇有下列各款情形之一者，得使用警刀或槍械：…三、依法應逮捕、拘禁之人拒捕、脫逃，或他人助其拒捕、脫逃時。五、警察人員之生命、身體、自由、裝備遭受強暴或脅迫，或有事實足認為有受危害之虞時。警察人員應基於急迫需要，合理使用槍械，不得逾越必要程度。警察人員使用警械時，如非情況急迫，應注意勿傷及其人致命之部位（警械使用條例第4條第1項第3款、第5款及第6條、第9條）。
2. A在查緝過程中持槍朝警員射擊成傷並駕車恣意衝撞，而有拒捕、脫逃之情形下，為免其再度倒車衝撞致員警自身及同仁生命、身體安全遭受強暴、脅迫，而使用槍械朝A所駕車輛輪胎方向擊發子彈，自合於警械使用條例第4條第1項第3款「警察人員執行職務時，遇有依法應逮捕之人拒捕、脫逃，得使用槍械」及同條項第5款「警察人員之生命、身體、自由、裝備遭受強暴或脅迫」之規定，屬合理使用槍械，並無逾越必要之程度。
3. A駕駛之車輛倒車燈已亮起，輪胎並高速轉動，情況急迫，員警距離A駕駛之車輛尚有10餘公尺之距離，中間尚有數名警員穿插其間，縱使警員為受過訓練之警察人員，亦無從期待其能分毫不差地擊中車輛輪胎，警員於執行職務行使公權

力時，對於A之死亡，並無故意或過失。

4. A被擊中後，警員上前壓制、警戒確認車內無其他共犯後，發現A中彈受傷，隨即撥打119請求救助，救護車抵達現場救護並將A送醫，有監視錄影畫面足稽，難認警員於執行職務行使公權力時，有何怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害。

◎臺灣高等法院107年度重上國字第8號判決：上訴駁回。

1. 國家賠償法第6條規定：「國家損害賠償，本法及民法以外其他法律有特別規定者，適用其他法律」。

警械使用條例第11條第1項規定：「警察人員依本條例規定使用警械，因而致第三人受傷、死亡或財產損失者，應由各該級政府支付醫療費、慰撫金、補償金或喪葬費」；第2項規定：「警察人員執行職務違反本條例使用警械規定，因而致人受傷、死亡或財產損失者，由各該級政府支付醫療費、慰撫金、補償金或喪葬費；其出於故意之行為，各該級政府得向其求償」。於此類事件，其適用應優先於國家賠償法第2條之規定。

2. 警械使用條例第11條第1項規定之「第三人」，須為警察人員合法使用警械對象以外之無辜善意第三人，如為警察使用槍械之對象，除警察有同條第2項違法使用槍械之情況外，自無依此項規定求償之理。
3. 員警依警械使用條例第4條第3、5款、海巡器械使用條例第7條第1款、第5款之規定，使用槍械進行逮捕之行為，並朝車輛後輪胎位置開槍制止，亦未逾越必要程度。雖該發子彈不慎射入車內，致A背部中彈身亡，然當時情況緊急，除開槍射擊後輪胎外，別無他法，且子彈觸及輪胎、車體後，其彈道將如何改變，亦非開槍之員警所能預見或控制，難認開槍之員警有何違反勿傷及致命部位之注意義務規定。

◎最高法院108年度台上字第963號民事裁定：上訴駁回（維持二

審判決)。

(5)案例--追捕酒駕事件

甲縣警察局某分局某分駐所員警，於大雨夜間駕駛巡邏車執行巡邏勤務，至某餐廳前，見乙自餐廳前方空地駕車駛出往北行駛，即迴轉尾隨，發現乙駕車有左右搖晃，員警先閃大燈並鳴按喇叭，再鳴放間歇性警笛並尾隨乙，以擴音器要求路邊停車，乙突然未打方向燈即先後向左、向右跨越分隔線開在警車前方，此時最高時速已超過100公里，又闖紅燈左轉後再搶黃燈直行並加速駕駛，嗣失控撞及路樹導致車輛翻覆，乙傷重死亡，經檢測其血液中酒精濃度達達189.7mg/dl。

- 問題:1. 員警未採取逕行舉發方式，而採取追捕方式，是否符合比例原則?
2. 員警執行職務採取之方式，有無過失及違法?
3. 員警之追捕，與乙死亡之結果間，有無相當因果關係?

◎宜蘭地院102年度國字第5號判決--准原告(乙家屬)部分請求。

1. 警察職權行使法第3條第1項明定，警察行使職權，不得逾越所欲達成執行目的之必要限度，且應以對人民權益侵害最少之適當方法為之，員警於上揭時地執行勤務，縱存在警察職權行使法第8條第1項所定「得予攔停」、取締酒後駕車作業程序所定「得予尾追」、違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第10條所定「得追蹤稽查」之違規行為，刑事訴訟法第88條之1第1項第3款規定「得逕行拘提」之情事，亦應衡諸客觀情形，以判斷是否應採攔停、追緝之作為，不得違反比例原則。
2. 依內政部警政署訂頒之取締酒後駕車作業程序所第五點注意事項第(六)之6規定「對於單純交通違規攔檢不停之車輛，應依規定逕行舉發或記錄其車號與時、地及其他資料，通知前

方崗哨攔車處理，除有乘載重要案犯或顯有犯罪嫌疑，或為贓車者外，不可尾追，以免駕駛人驚慌失控，發生交通事故等意外，造成民眾生命財產的損失」、第(六)之7規定「避免突然於高速行駛中攔車，以免發生危險或造成交通壅塞」，員警應可判斷如警方採取於道路上高速追逐之方式攔停或查緝，乙可能因酒後判斷能力欠佳，而致生交通意外，影響自身及公眾安全，況當時為下大雨之夜間，更可能因視線不清，而增加意外發生之風險，員警仍選擇採取於道路上高速追逐迫使停車之方式，以達攔停、查緝之目的，其手段與執行目的間並不相當，已有違比例原則，而有過失。

3. 員警對於勤務之執行疏未遵行相關法令，而有過失，且與乙之死亡間有相當因果關係，應負損害賠償責任。而乙亦有過失（占六成），而有過失相抵之適用。

◎高等法院104年度上國字第7判決--廢棄改判駁回。

1. 警察職權行使法第3條第1項規定，為比例原則之具體規定，其內容包括：(1)適當原則：警察行使職權所採取之方法，應有助於目的之達成。(2)必要原則：警察行使職權，有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。(3)均衡原則：警察行使職權時所造成之損害，不得與所欲達成目的之利益顯失均衡。又依警察職權行使法第6條第1項、第8條第1項規定，於法定裁量範圍內採取非強制力之手段予以攔停，例如閃燈、鳴笛、廣播、追蹤等方式，以要求駕駛人停車受檢；否則若均待事故發生始為事後處置，則無從有效抑制酒駕危害之發生。
2. 員警駕駛警車尾隨系爭小客車後，發現乙發生偏移車道駕駛之情形，合理懷疑乙涉犯刑法第185條之3第1項規定不能安全駕駛罪，而以閃燈、鳴按喇叭、鳴放警笛並使用擴音器指示乙停車，有助於預防酒後駕駛造成危害，應屬適當，與比例原則相符。乙有酒後駕車之可能，並非單純交通違規駕駛，與上開注意事項(六)規定6.所規範之對象為單純交通違規

攔檢不停之車輛者並不相同，員警僅以閃大燈、鳴按喇叭、鳴放警笛並使用擴音器之方式，指示乙自動停車，並未於高速行使中攔停乙所駕駛之系爭小客車，核無上開規定7.所禁止『高速行駛中攔車』之行為。

3. 一般汽車駕駛人經警察指示停車者，通常均會自動停車受檢，因此警察駕駛警車尾隨取締酒後駕車之行為，通常不會造成駕駛人高速逃逸致翻車死亡結果，應認為系爭員警尾追查緝，與乙之死亡結果間，並無相當因果關係。

◎最高法院107年度台上字第574號民事判決--駁回上訴（維持二審判決）。

(6)案例--登山山難事件

乙於2月27日向縣警局A分局申請獲得核發入山許可證准其進入登山後，於2月28日下午以手機向其女友通話表示似有迷路，但應可自行走出山區。女友至當晚間11時許未見乙返家，當夜11時21分向A分局報案，甲（即縣政府消防局）自3月1日起至3月21日止，及4月1日起至4月6日止，進行搜救，民間山友B於4月19日入山搜救，4月20日在山區溪流之上游支流溪谷尋獲乙遺體，法醫鑑定研判乙可能在3月7日深夜死亡。原告（乙之家屬）認為甲有緊急救護之作為義務，卻未即時蒐集整合足供縮小搜救範圍之相關情資、未儘速派出第一梯次搜救人員進行搜救、搜救隊伍未定時報點及搜救狀況、指揮所之存否不明與設立不當、指揮官怠於指揮調度、主動聯繫救災機關或團體，並怠於整合搜救過程等過失或怠於執行職務之情事，致乙死亡，依國家賠償法第2條第2項前段或後段規定，請求甲賠償。

- 問題：1. 甲對於乙發生山難，有無緊急救護之作為義務？甲就山難指揮調度之注意義務標準為何？
2. 甲所屬公務員有無過失或怠於執行職務？
 3. 甲之作為或不作為，與乙之死亡間是否有因果關係？

◎臺北地院101年度重國字第30號民事判決：判甲部分賠償。

1. 依消防法第16條、地方制度法第19條第11款第2目、各級消防機關救災救護指揮中心作業規定第2點第2項第2款、消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點第4點規定，縣（市）山難發生時，應由地方政府消防局負責指揮執行救護，是以甲縣消防局對於乙之山難迷途致生生命危害，應有施予救護之作為義務。
2. 甲於接獲報案後，未於最短時間內迅速蒐集研判足供縮小搜救範圍之相關情資，有違背其應受期待之注意義務，其組織運作，導致投入之搜救人力未能針對重點區域加強搜索，虛耗人力，錯失時機，有怠於執行職務之情事：
 - ①乙在27日中午12時45分向派出所繳交入山許可證副本，從登山口至三椎山約須4小時，則若能得知當日下午下山山友之下山時間，應更可推測乙發生迷途之最可能路段。然此重要情資，甲消防局並無即時蒐集，迨至3月4日始向山友K查訪，查訪內容亦未注重山友下山時間及途經各重要地標之時間，查訪後亦未據以研判過濾搜救範圍。
 - ②從乙之通聯紀錄在27日下午3時44分、4時1分，各有從手機發話及受話之紀錄，如發話、受話有談話內容，應有機會藉以藉此推測乙最可能迷途之路段，甲對此重要情資未加以蒐集研判；而乙在28日下午3時32分以手機與其女友通話，研判可能迷途之路段中，藉由小比例尺等高線圖所標示之山勢起伏，先過濾乙手機可以接收基地台訊號之區域，再以相同電信公司之手機實地測試，進一步縮小優先搜救範圍，並以空搜先行勘查可能之地帶，甲卻未於第一時間進一步積極取得相關通聯紀錄，以研判縮小優先搜救範圍，遲至事故發生後一個月之4月1日始會同民間山難救助協會前往山區定位基地台訊號範圍。
 - ③搜救人員係採單一梯次，無法深入搜索，須賴先後梯次之相繼銜接，始能徹底搜索，而先後梯次之銜接，除現場交

接外，須仰賴指揮中心對於各搜索梯次行進軌跡之確實掌握與紀錄，甲未要求搜救人員回報搜救軌跡之衛星定位點（各梯搜救人員均有攜帶衛星定位儀器），亦未利用地圖標示已進行及未進行之搜救路線區域，以利隨後搜救路線之掌控，卻僅以粗略之管制表，筆記搜救隊員敘述式之回報，甲有未確實記錄統整搜救路線之疏失。

④甲雖於3月1日向消防署申請直升機支援空中搜尋、通報台中市消防局派員支援、3月2日通報消防署申請特搜人員及搜救犬支援，及通報林務局巡山員支援協尋，3月6日申請國軍特種部隊支援，並於通報翌日獲得支援，卻未於接獲報案時即緊急通報請求支援，且對於到場支援人力，並未依消防機關與協助救災機關處理山難事故支援聯繫作業要點第4點規定發揮指揮中心應具備之指揮統合功能，未作有效規劃，錯失救援時機，而有指揮疏失。

3. 甲之疏失未能及時救援，對乙未獲及時救援所導致之死亡結果，有相當因果關係。

◎高等法院104年度上國字第14號民事判決：廢棄原判決，改判免賠。

1. 依消防法、緊急救護辦法、消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點，可知上開規定係賦予山難事件救災地方主管機關即直轄市、縣（市）消防局，於山難事件發生時，應先派員救援因登山意外事故急待救護者，並指派適當人員負責指揮工作，再指派適當幹部擔任指揮官，接任指揮、調度之權責，其目的確係為保護人民生命、身體、健康等法益。而系爭山難事件發生地點在甲轄區內，甲就本件山難負有施予緊急救護之作為義務，而無不予救援之不作为決定裁量餘地。
2. 惟上開消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點，亦同時授與甲於山難救援必要時，就其第5點(一)至(十)所列事項，得請求協助救災機關或民間救難團體協助之

選擇裁量權限，且上開要點、辦法所定之國家保護義務，其目的在於緊急救援山難事件以減少傷亡，並非因此即完全排除人民登山可能致生命、身體、健康受損害之任何風險，人民對國家並無享有登山零風險之請求權，且就系爭山難之事故發生地點之研判，及如何進行搜救，並非無選擇裁量之餘地，故上訴人所為事故發生地點研判及如何進行搜救是否適當，性質上僅屬適當與否之行政裁量問題。

- ①本件山難發生時，並無法令明文課予甲其有立即調取登山失蹤者手機通信記錄義務，甲所屬指揮官有行政裁量權，得自行決定是否調取登山失蹤者手機通信記錄。甲所屬指揮科於3月1日下午1時25分接獲臺北市政府消防局來電通報乙歲最後通聯位址在某段74地號範圍，並查知該基地台位置應在福壽山農場附近，並非完全不作為，且以當時通聯記錄之申請，僅能申請至最後發話最近基地台位置，無法精確定位當事人確切IP或TA(Timing Advance)位置，乙除接聽其女友電話及收簡訊外，並未主動撥打110、119或112求救，以致電信公司並未留存其當時所在位置資料，之後乙未再使用手機或可能已進入無手機訊號區域，參以尋獲乙遺體位置與其最後收簡訊之福壽山農場、華岡基地台位置亦有相當距離，縱使甲在第一時間取得乙通聯記錄，仍無法確定乙移動後所在位置，無法憑此即得有效縮小搜尋範圍。
- ②查訪登山山友並非消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點、山難事故搜救作業程序所規定甲應辦事項。甲先後於3月1日、4日、5日、6日、7日、9日11日、19日，4月1日、3日、5日，一再依據搜救當時所得知悉之資訊與協助救災機關或團體討論後判斷事故地點，縱使甲於接獲報案後立即訪查入山者，亦不能免除乙迷途後自甘冒險繼續下切溪谷，終因體力不支、失溫休克死亡之風險，自難認有相當因果關係。
- ③山難救助固屬甲之職務，惟亦須在不危害搜救人員自己生

命、身體安全情形況下為之，否則亦僅係徒增搜救風險，搜救人員雖為準備登山所需物資、裝備而未立即上山，惟仍在3月1日中午已上山執行搜救，並非完全不作為，甲所提出本件山難搜救計畫，係考量搜救當時所得知悉之資訊與協助救災機關或團體討論後而為研判，難認甲所為行政裁量有瑕疵。又依甲提出之報案管制表，搜救隊伍均有回報搜救情形，雖非定時報點，然山上通訊不易，搜救隊伍係於通訊許可之情形下回報搜救情形，且依甲提出之山難事件搜救計畫、管制表、搜救任務範圍及指揮所設置圖示資料，甲確有設立指揮所，規劃各梯隊含隊員、義消、協助救災機關、民間救難團體之搜救步驟方式，編組搜救責任區域，並記載各隊伍搜救處理情形，且依搜救獲悉之訊息，隨之調整所研判甲迷途事故地點，難認甲所屬公務員有過失不法加害行為或怠於執行職務之情事。

3. 乙於2月28日下午發現似有迷途接聽其女友電話後，應知悉待在原地或手機訊號所及之處將較易獲救，離開該處，將使搜救人員更難掌握其位置，增加救援難度，使救援成功機率降低，卻甘願冒險未待在原地或手機有訊號可使用處等待救助，未考量自身體力，於糧食、裝備器材均已不足之情形下，貿然下切至溪谷，終因體力不支、失溫休克而亡故，顯非甲執行山難緊急救護職務即能達成防止登山失蹤者死亡結果之發生，並無相當因果關係。

◎最高法院107年度台上字第972號民事判決：駁回上訴（維持二審判決）。

1. 原審據搜救人員在自身安全考量下，已盡力積極搜尋乙而無所獲之確定事實，認甲無過失不法加害行為或怠於執行職務之情形，亦與乙死亡間無相當因果關係，並無不當。
2. 不能因具有較高山難救援專業注意能力之B，經累積先前搜救資訊，於事發後1月又20日出發，2天內尋獲乙遺體，認而甲有疏失。

(7) 案例--W餐廳大火事件

W西餐廳未經商業登記擅自開幕，其一、二樓使用易燃材料裝潢，且逃生通道分別以磚牆及金屬浪板封死，又無完善之消防設施，被告甲市政府所屬之建設局，於該餐廳補行申請營利事業登記時，未審酌二樓已違約營業，仍准該餐廳以一樓為其營業範圍作商業登記，嗣該餐廳擴大營業面積兼營KTV，甲市政府工務局於80年3月4日函通知W西餐廳具有妨礙防火避難設施事項，應在3月28日前自行改善完畢，期限經過後，工務局未予複查，亦未依建築法第90條施以處分，任令該餐廳繼續違規使用。84年2月15日晚間，因該餐廳一樓吧台瓦斯爐使用不當，發生氣爆引起大火，造成餐廳員工及顧客64人死亡，十餘人輕重傷。死者家屬對甲市政府提告國家賠償法第2條第2項後段請求賠償。

- 問題:
1. 甲所屬工務、消防機關有無怠於執行職務?
 2. 甲能否以組織編制及預算不足，以及公安檢查享有裁量權為由，主張免責?
 3. 甲所屬公務員就違反建築法、消防法之規定，未確實為查報、取締、執行，與火災死傷結果，有無相當因果關係?

◎台中地院86年度重國字第3號判決--原告（家屬）勝訴。

1. 被告甲所屬建管局、工務局及警察局及其所屬消防隊之人員均為依法令從事於公務之人員，對於轄區內之建築物依相關法令應為之檢查、查核、查報等行為，自屬執行職務行使公權力之行為。
2. 建築法所稱供公眾使用之建築物，為供公眾工作、營業、居住、遊覽、娛樂及其他供公眾使用之建築物。供公眾使用之建築物，應由建築物所有權人、使用人定期委託中央主管建築機關認可之專業機構或人員檢查簽證，其檢查簽證結果應向當地主管建築機關申報。非供公眾使用之建築

物，經內政部認有必要時亦同。前項檢查簽證結果，主管建築機關得隨時派員或定期會同各有關機關複查。建築法第5條、第77條第3、4項，分別定有明文。而都市計畫地區總樓地板面積在三百平方公尺以上之餐廳，係屬供公眾使用之建築物，經內政部64年8月20日台內營字第642915號函釋有案。是否為供公眾使用之建築物，主管機關本應依實際情況作實質認定，非依申請人資料作形式認定，否則人民皆能取得相關證照後，隨即違法變更使用，而行政機關如以無從得知為理由，怠於執行其職務者，上開條文即成為具文，國家公權力更失其監督之功能。W餐廳實際營業面積，依台中市政府實地測量結果，一樓營業面積為245.04平方公尺，樓地板面積272.02平方公尺，二樓營業面積為314.34平方公尺，樓地板面積381.9平方公尺，係屬供公眾使用之建築物。

3. 違反建築法第73條後段規定擅自變更使用者，處六千元以上三萬元以下罰鍰，並勒令停止使用。得以補辦手續者，令其限期補辦手續；其有第58條所定各款情事之一者，得勒令其修改或限期拆除；必要時，並得強制拆除之，84年8月2日修正前之建築法第90條定有明文。甲市政府工務局於80年3月4日函通知W西餐廳具有妨礙防火避難設施事項，應在3月28日前自行改善完畢，否則經複查尚未改善者，將勒令停止使用、勒令修改、限期拆除或強制拆除等處分。而上述期限經過後，工務局未予複查，亦未依建築法第90條施以處分，任令該餐廳繼續違規使用。
4. 消防工作範圍包括「供公眾使用建築物」消防安全設備定期檢查，修正前之消防法第2條第3項定有明文。甲市政府警察局消防隊於80年2月4日檢查結果為「隔間裝潢非防火建材」，消防避難設施不合格，逃生出入口僅有一處，二樓違規營業等缺失，卻未立即通報有關機關處理。
5. 甲辯稱礙於組織、預算編制，有現實上之困難，檢查順序均應屬行政機關裁量範圍等語。然行政裁量，當指依上開

修正前建築法第90條規定中，關於限期改正之期間長短、於法定罰鍰金額上下限間之數額及選擇何種行政罰之手段而言，而非行政機關有裁量權得選擇「檢查」或「不檢查」，而相關法令所課予行政機關之義務，亦非機關以組織員額之不足，得以卸免。

6. 公務員怠於執行職務與損害之發生，無相當因果關係，應以果若發生火災之情狀之下，於發生時之當時情狀，依一般人所認識之事實為基礎為判斷之依據。W餐廳員工疏失造成火災固為損害發生之原因，然造成有64人死亡之結果，卻係因餐廳內部違反規定，使用易燃材料裝潢，未設置二處以上逃生出入口，違規擴大營業範圍及於二樓以上，將廚房之爐具設備置於逃生出口處，二樓安全玻璃未置逃生出口而致。否則縱然發生火災，然果若W餐廳已使用非易燃材料、未堵住逃生出口處，並於二樓安全玻璃置逃生出口處，則依一般經驗法則判斷，當可降低損害之發生，而不致生64人死亡之結果。本件損害之發生與被告所屬機關之公務員之怠於執行職務之不作為間，即有相當因果關係。
7. 如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟，有大法官會議釋字第469號解釋在案。查本件各相關法規之立法意旨，均在宣示維護公共安全，避免人民因此遭受身體、生命、財產之損害，甲對於可得特定之人（即W餐廳員工及進入餐廳用餐之顧客）負有作為義務，已無不作為之裁量空間，甲所屬機關之違反作為義務，致特定人之自由或權利遭受損害。參酌上開釋字意旨，被害人自得向國家請求損害賠償。

◎台中高分院89年度重上國字第3號判決--上訴駁回。

1. 除建築法外，台灣省建築管理規則第34條規定：「供公眾使用之建築物，縣市主管機關應會同消防、民防、交通、有關機關，每半年至少定期檢查一次，並將檢查結果報省主管機關備查，凡經檢查不合規定者，應於接獲通知之日起二十日內改善，經複檢不合格者，停止其供公眾使用，必要時令其拆除或強制拆除之」。縣市主管建築機關對於供公眾使用之建築物有定期檢查之義務甚明。關於認定其是否為供公眾使用之建築物，主管機關本應依實際情況作實質判斷，不得僅以使用執照記載之面積為形式之認定。
2. 修正前建築法第90條，已明文賦予主管建築機關對於違反建築法第73條後段規定擅自變更使用者，得科處行政秩序罰之權限，故主管建築機關對於符合法定要件者，不問其知悉原因究為人民檢舉、其他機關查報或自行探知，均得逕依該規定裁罰，不以內政部已訂定「違規使用建築物處理辦法」（當時尚未訂定）為必要，亦與依法是否設有查報人員無涉。
3. 建築法、消防法中有關建築物之公共安全、違規使用及消防安全設備之檢查、取締、執行等規定，係屬法定「危險防止或危險管理」之行政職務，用以增進國民生活之安全保障。故由法律規範保障目的以觀，其雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知其亦寓有保障建築物使用者之生命、身體及財產安全之意旨，上開「危險防止或危險管理」之行政職務顯具有「第三者關聯性」，非僅屬賦予行政機關推行公共政策之權限而已，則該管機關公務員依此規定對可得特定之人即負有作為義務，從而，不論其曾否請求執行，如有主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，依大法官會議釋字第469號解釋，仍應許其依法請求國家賠償。
4. 建築及消防法規中，就主管機關應對供公眾使用之建築物為公共安全及消防安全設備之檢查等事項規定至為明確，且係

規定「應」定期檢查，而非「得」定期檢查，既未賦予主管機關作為或不作為之裁量權限，甲即無選擇檢查或不檢查之裁量餘地。甲所屬工務局經查報結果明知W餐廳等建築物具「有礙防火避難設施事項」之事實，難謂對於損害之發生不可預見，應認其裁量權已收縮至零，有依修正前之建築法第90條規定課予行政秩序罰之義務，乃竟僅通知業者限期改善，且於期限經過後，既未予複查，亦未依法施以罰鍰、勒令停止使用或強制拆除等處分，任令該餐廳繼續違規使用，其怠於執行職務之行為自屬違法。

5. 火災發生之原因甚多，有因氣候燥熱而自然產生者，亦有基於人為疏失或蓄意縱火所致者，並非建築物已有逃生或消防設備所皆能防止，是以建築物之安全與消防設備之主要功能不在於防止火災之發生，而在於減低火災發生時損害之擴大，故不能以甲「未執行建築物之安全及消防檢查」與「發生火災」作為兩者間有無相當因果關係之判斷基準，而應以「未執行建築物之安全及消防檢查」與「損害擴大」為判斷之標的。本件火災直接肇因於餐廳員工使用瓦斯爐火不慎所致，惟甲違反職務義務，對W餐廳未依法為建築物之公共安全及消防設備之定期檢查及執行取締，放任建築物瑕疵存在之行為，與火災所造成傷亡人數之增加，依社會一般通念觀之，顯有相當因果關係。又損害與加害行為間祇須具有相當因果關係為已足，不以該加害行為係發生損害之唯一原因為必要，縱另有其他原因如第三人之加害或被害人自身之違法行為等併生損害，亦僅係共同不法行為或過失相抵之問題而已，無礙於相當因果關係之成立。
6. 行政本具有積極主動處理公共事務，形成社會生活，從而實現國家目的之功能，對於公共事務之處理，主管機關之人力、預算如不足以因應法定職務所需，要屬機關內部如何逐步調度、編列之問題，不能據為對外主張免責之事由。甲市警察局亦曾多次查報W餐廳有違規情形，函請甲所屬工務局依法查處辦理，甲本應及時調整人力，採取定期檢查等必要

措施，竟遲至事故發生時，仍未派員實施檢查，自不能再以人力有限、預算不足為由，卸免其責。

◎最高法院92年台上字第69號裁定--上訴駁回。

1. 按國家賠償法第2條第2項後段所稱之公務員怠於執行職務之消極不作為國家賠償責任，自保護規範理論擴大對人民保障而言，凡國家制定法律之規範，不啻授與推行公共政策之權限，而係為保障人民生命、身體及財產等法益，且該法律對主管機關應執行職務之作為義務有明確規定，並未賦予作為或不作為之裁量餘地，如該管機關公務員怠於執行職務行使公權力，復因具有違法性、歸責性及相當因果關係，致特定人之自由或權利遭受損害者，即應負上開消極不作為之國家賠償責任。

參、國家賠償法第3條

一、條文要件:

- I 公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。
- II 前項設施委託民間團體或個人管理時，因管理欠缺致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。
- III 前二項情形，於開放之山域、水域等自然公物，經管理機關、受委託管理之民間團體或個人已就使用該公物為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，國家不負損害賠償責任。
- IV 第一項及第二項情形，於開放之山域、水域等自然公物內之設施，經管理機關、受委託管理之民間團體或個人已就使用該設施為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，得減輕或免除國家應負之損害賠償責任。

V 第一項、第二項及前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權。

二、108年12月18日修正後公布施行之修正重點

- (一)將原第一項「公有公共設施」之「公有」二字刪除。由國家設置且管理，或雖非其設置，但事實上由其管理，且直接供公共或公務目的使用者，即有本法之適用。另第一項增列「人身自由」，亦在保障範圍。
- (二)增列第二項，國家如將公共設施委託民間團體或個人管理，國家仍應負損害賠償責任。但如果損害之發生是直接肇因於民間團體或個人之管理欠缺所致，人民對該受委託之民間團體或個人依其他法律關係之損害賠償請求權，與本條國家賠償請求權，構成請求權競合，除所受損害已獲得填補外，不因國家負損害賠償責任而受影響。
- (三)增列第三項公共設施當中「自然公物」之免責條款，於開放之山域或水域，從事野外活動本質上即具有多樣及相當程度危險性，無法苛求全無風險、萬無一失，各主管機關之管理目的多係以維持原有生態、地形與地貌為管理原則，故無法全面性地設置安全輔助設施，亦不宜或難以人為創造或改正除去風險，此等開放之自然公物（例如：國家公園、森林遊樂區、海岸、沙灘、野溪及天然湖泊等），如經管理機關、受委託管理之民間團體或個人為適當之警告或標示（例如：標示牌、遊園須知告示、門票、入園申請書、登山入口處等適當處所警告或標示，綜合決定採用一種或數種方式，或於管理機關之網站為警告或標示，均無不可），而人民仍從事冒險或具危險性活動（就進入之地區、場域，所從事之活動、時間、天候狀況、環境條件，個人從事活動所需具備之專業知識、基本體能、技術、攜帶之器材裝備等，依一般社會通念及生活經驗等綜合判斷），國家於此狀況下不負損害賠償責任。

- (四)增列第四項公共設施當中「自然公物內之設施」之減免責任條款，在自然公物區域範圍內設置直接供公眾使用之人工設施（例如：人工棧道、階梯、護欄、吊橋、觀景台、涼亭、遊客中心、停車場等），如經管理機關等已就使用該人工設施為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動所致生之損害，得減輕或免除國家賠償責任。
- (五)第五項求償權規定，限於第一、二、四項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權。

三、歸責原理及判斷基準:

(一)歸責原理:

- (1)國家賠償法之草案已提及危險責任，且該條文在結構上係沿襲日本國家賠償法第2條，而日本通說即認為該條之歸責原理即是危險責任，亦即管理並執有危險物之人，其危險物之所有、管理為社會所允許，亦應盡防止危險之注意義務，對於由危險物所生之損害，應負起絕對責任，我國法亦應以危險責任為歸責原理，公共設施之設置或管理是否有欠缺，應從客觀上之狀態加以判斷，只須有此一事實及損害結果發生即應負賠償責任，而不以設置或管理機關之行為是否違背作為或不作為義務為必要。國家賠償法第3條係以危險責任作為責任根據之結果責任、狀態責任、無過失責任。從而在設置或管理是否有欠缺之判斷標準，就主觀說（即義務違反說：以行政主體有無因故意或過失，違反作為或不作為義務之情形加以判斷）與客觀說（就客觀狀態而為判斷，如缺少通常應具備之性質或設備及足以該當）二者之論爭上，國內通說採取客觀說之見解。
- (2)免責條款之設計，乃考量利用公共設施之人超出共設施本來之設置目的及機能而為使用，而於此狀況下受害時，由於發生之危險已超出通常可預測之範圍，此時如仍令國家

負責，並不合理，因而特定條件下，國家（賠償義務機關）得減免責任。

(二)判斷基準：公共設施設置或管理是否有欠缺之判斷標準，亦即是否符合「通常安全性」，應具有以下四項特性：

- (1)相對性：通常應有之安全性標準，係相對的而非絕對的標準，必須依據各公有公共設施之構造、用法、場所的環境（地理位置、條件）、利用狀況與事故態樣等相關關係而為具體判斷，並非所有公共設施均要求同一標準。
- (2)時間性：公共設施之安全性必須隨科學技術與社會環境作適時調整，縱使設置當時已合於該時之科學標準，惟日後環境及科技變化，已使當時之設置水準變為不具通常安全性時，國家即應適時的整修，以符合現在之安全標準。
- (3)整體性：判斷對象上不以該公共設施自體無欠缺為以足，尚須就其他足以影響設施安全性之客觀要素一併考量，該公共設施整體均無欠缺時，始得謂設置或管理無欠缺。
- (4)不受法律限制性：公共設施具備法令所規定之標準，並不表示其設置或管理即無欠缺，而應以國家賠償法之標準為判斷，否則極易使國家輕易地以不周全的法令，作為免責之護身符。

四、案例研究：

(8)案例--橋樑欄杆斷裂墜落事件：

甲市政府所轄工務處河川水利科104年12月委託A顧公司進行雨水下水道工程，由A公司另委請下包商B公司執行。B公司之工程師乙於105年4月某日至橋探勘橋下水文，倚靠橋上之系爭欄杆往下俯視橋下大排水溝時，系爭欄杆突然斷裂，乙墜落至13.3公尺深之橋下大排水溝而死亡。事後追查系爭欄杆係由C建設公司於78年間興建D社區並開闢道路時所設置，系爭欄杆一端固定道路之水泥石墩上，另一端固定道路路緣上，中間以鐵桿連

接，高度自路面起算逾80公分，甲市政府自88年3月2日徵收該處土地以來，未有修繕維護系爭欄杆之紀錄，103年12月間區公所通報護欄均已生鏽且部分已毀損掉落，甲於派員現場會勘後，曾在附近公車站牌路段裝設C型護欄，然未處理系爭欄杆。

- 問題:1. 系爭欄杆是否屬於甲管理之公共設施？
2. 甲就系爭欄杆之管理有無欠缺？
3. 甲之管理欠缺與系爭事故之發生有無因果關係？

◎基隆地院106年度重國字第1號民事判決--原告（乙家屬）勝訴。

1. 國家賠償法第3條第1項，旨在使政府對於提供人民使用之公共設施，負有維護通常安全狀態之義務，重在公共設施不具通常應有之安全狀態或功能時，其設置或管理機關是否積極並有效為足以防止危險或損害發生之具體行為。
2. 系爭欄杆設置處之土地係於88年3月2日經徵收，管理者為甲，供作道路使用，甲亦為該道路之管理維護機關，自土地經徵收以來均未修繕維護系爭欄杆，甲負責管理維護之供公眾使用之道路，本應注意該處土地及道路一切危及使用人安全之情形，主動避免土地上設施未維修成為危險源，而有採取拆除或於危險源處直接設置警示標語，防免用路人受損害之責。是系爭欄杆縱非甲設置、所有，設置目的亦非在防止行人墜落，然該欄杆設置路側，客觀上極易為行人認係足以防護人身安全之欄杆而倚靠其上，甲對系爭欄杆自負有管理維護之責，然甲從未管理維護系爭欄杆，亦未曾請求C公司拆除系爭欄杆，任憑嚴重鏽蝕之欄杆設置於系爭土地及道路，致乙不慎墜落而死亡，對於公有公共設施之管理自有欠缺。
3. 本件事故發生處之道路與下方大排水溝之落差高達13公尺，衡諸常情，乙縱使配戴安全帽，亦不足以防止其死亡結果之發生。

◎臺灣高等法院109年度重上國字第3號民事判決--減少賠償金額。

1. 國家賠償法第3條公共設施之管理有無欠缺，須視其設置或管理機關有無及時採取足以防止危險損害發生之具體措施為斷（最高法院92年度台上字第2672號判決意旨）。公共設施本身具有危險性時，其設置、管理機關未積極並有效地及時採取足以防止危險或損害發生之具體措施，即應認其設置或管理有欠缺。
2. 本件事故地點應屬行人得進出之開放空間，一般人行經該處即可能因高低落差自高處墜落，導致生命、身體、財產遭受危險，甚至死亡，系爭事故地點具有高度危險性。又事故地點乃市區道路，基於市區道路條例所訂定之「基隆市道路管理規則」第3條第1項、第23條、第36條、第37條規定：該市道路主管機關為甲，管理單位工務處之業務包括道路之修築、改善及養護計畫之擬定、審議與執行事項等；管理單位應經常檢查道路護欄，並做必要之整修及維護；道路之行人護欄由管理單位設置維護及管理；行人護欄應設於易使行人發生危險之場所，足徵系爭事故地點包含道路及邊坡外側護欄均係由甲負責管理維護。
3. 系爭事故發生後，檢察官至現場勘驗發現系爭欄杆之兩側護欄均已鏽蝕，鄰近鐵欄杆用手觸碰即可晃動，現場未設置任何警示牌，且甲前於103年12月間，已接獲區公所通報該路段所設置之鐵製護欄均已生鏽，部分已毀損掉落，甲於派員現場會勘後，曾採取局部防護措施，即在靠近公車站牌之30公尺路段裝設C型護欄，避免行人碰觸已破損之倒U型鐵欄杆，但就相隔僅16.1公尺之系爭事故路段上嚴重鏽蝕之鐵欄杆卻未為任何修繕、拆除或裝設C型護欄阻絕，更未列管定期巡視維護或設置醒目危險警告標示，足認甲對系爭欄杆所在路段之護欄公共設施管理確實有欠缺。
4. 國家賠償第3條第1項於108年12月3日修正時，已將原「公有公共設施」之「公有」二字刪除，只要系爭欄杆係直接供公

共或公務目的使用，且事實上由甲管理，並因甲管理有欠缺致人民生命、身體或財產受損，即有國家賠償法第3條第1項規定之適用。

5. 又依客觀之觀察，一般人行經系爭事故地點，若不慎墜落高低落差達13公尺之橋下方大排水溝時，通常會發生身體受傷或死亡之損害，足認乙之死亡結果與上訴人就系爭事故路段之管理欠缺行為間，應具有相當因果關係存在。
6. 系爭欄杆之設置目的本在於防止行人墜落，自應具有基本支撐力而不致發生斷裂，事發時乙尚未開始施作下水道工程，自無配戴安全帽之必要，且當時乙係於站立狀態下碰觸系爭欄杆，隨即發生90度往前傾翻墜落情事，顯見系爭欄杆已因嚴重鏽蝕而毫無支撐力，甲於事發前既未拆除已嚴重破損之系爭欄杆，系爭欄杆外觀上亦非處於傾斜或一望即知毫無支撐力之嚴重破損狀態，現場亦無任何危險警告標示，即難期待偶然行經該處之乙有事前察覺系爭欄杆不得觸碰之危害風險，或採取安全措施之可能，尚難認乙就系爭事故之發生與有過失。

◎最高法院110年度台上字第2478號判決--駁回上訴。

(9) 案例--路燈電線桿觸電致死事件

甲區公所為系爭路燈桿之管理機關，依法將路燈維護工作委外由廠商承攬。乙於某日下雨的凌晨，行經甲區道路旁，欲橫越路燈桿之鐵欄杆至河床上撿拾螃蟹誘捕籠，因碰觸到漏電路燈桿旁之路燈桿固定架而觸電，造成右肘右前臂、右頸及左膝左小腿有電流斑損傷，導致電擊休克因而死亡。

問題:1. 甲將路燈維護工作委外由廠商進行，甲是否應負國家賠償責任？

2. 乙之死亡是否因系爭路燈桿之管理有欠缺所致？

◎基隆地院106年度國字第4號判決

1. 國家賠償法第3條旨在使政府對於提供人民使用之公共設施，負有維護通常安全狀態之義務，重在公共設施不具通常應有之安全狀態或功能時，其設置或管理機關是否積極並有效為足以防止危險或損害發生之具體行為（最高法院102年度台上字第1494號民事裁判），非以管理或設置機關有過失為必要（最高法院85年度台上字第2776號判決），縱損害之原因，係由於某公司之行為所致，倘認該公司應負責任，依同法第3條第2項之規定，賠償義務機關對之有求償權，並不因而可免除賠償義務機關對人民之賠償義務（最高法院73年台上字第3938號民事判例參照）。
2. 經A單位鑑定系爭路燈桿之繼電器右側螺絲母端絕緣不佳，使其帶電，而有漏電之情形；B單位鑑定認為乙觸電電流方向為由系爭路燈桿固定架，流向上半身右側（右前頸、右手、右肩），再流向下半身左側（左膝小腿），再流入欄杆與大地；漏電電源可能為系爭路燈桿所裝開關箱之脫落出口電線漏電產生，並可能因系爭路燈桿開關箱並未設置接地線，所以漏電斷路器無法發揮斷電功能，導致漏電持續未被發現。案發翌日，臺電公司發現系爭路燈桿接地不良、配線裝置不良、連接線脫落，經再測試發現檢電器有嗶嗶叫聲響反應，其電壓約為80V以上。可知，案發時之系爭路燈桿確實有漏電情形，不具備通常應有之狀態，已足以影響人民之安全，從而，甲就系爭路燈桿之管理有欠缺，依一般智識經驗判斷，通常即有造成一般民眾觸摸而發生損害結果之可能，堪認乙之死亡結果與系爭路燈桿之管理欠缺間有相當因果關係，被告甲以一般人不會碰觸系爭路燈桿為由，辯稱無相當因果關係等語，應不足採。
3. 按國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定，國家賠償法第5條定有明文。又損害之發生或擴大，被害人與有過失者，法院得減輕賠償金額，或免除之，民法第217條第1項定有明文。又直接被害人於損害之發生或擴大與有過失時，

依公平之原則，間接被害人於請求賠償，亦應有民法第217條過失相抵規定之適用（最高法院103年度台上字第2491號判決參照）。又民法第217條關於被害人與有過失之規定，於債務人應負無過失責任者，亦有其適用（最高法院79年台上字第2734號判例參照）。系爭路段旁設有鐵欄杆，目的即係避免民眾翻越而下至水面捕魚或戲水，亦可避免民眾失足而跌落，然甲於凌晨大雨之際，為下至河床上撿拾螃蟹誘捕籠，而橫越系爭路燈桿旁之鐵欄杆，並碰觸系爭路燈桿，造成觸電而死亡，亦有怠於避免、減少損害之情形，而與有過失，乙應負20%過失責任。

◎台灣高等法院109年度上國字第20號判決

1. 按路燈乃具夜間照明確保人車通行往來安全之功能，為基礎公共設施，於日常生活上除於道路分隔島或於道路旁設置外，人行道上亦隨處可見，且須仰賴供電設備而達到其基本照明之功能，又觸電會導致人體傷害，且其發生迅速並有致死之虞，亦為一般人所得認識，故保持路燈無漏電以避免造成人身損害，為管理該項公共設施之基本要求。甲為系爭路燈之管理維護機關，自應注意維護燈桿(含開關箱)不發生漏電情形，以確保用路人之安全。
2. 縱使系爭路燈桿是因繼電器右側螺絲母端絕緣不佳使其帶電，而有漏電，然該等零件既安裝在系爭燈桿上，成為系爭燈桿之一部分，即屬公共設施之一部分，其欠缺自亦屬該公共設施之設置有瑕疵或管理上有欠缺。又縱使甲依法將路燈維護工作委外由廠商承攬，亦難據此解免其對於因系爭燈桿漏電所致人身傷亡而應負之國家賠償責任。又觸電與該設施漏電具有關聯性，故應認乙之死亡結果與系爭燈桿之管理欠缺間有相當因果關係。
3. 審酌系爭燈桿管理欠缺之程度，以及乙上開過失行為情狀，認乙應負擔過失責任比例為1/2。

◎最高法院110年度台上字第1985號裁定

1. 上訴未表明依訴訟資料合於該違背法令之具體事實，並依同法第 469 條之 1、第 470 條第 2 項第 3 款規定，具體敘述為從事法之續造、確保裁判之一致性或其他所涉及之法律見解具有原則上重要性之理由，難認已合法表明上訴理由。依首揭說明，應認其上訴為不合法。

(10) 案例——機車摔車原因不明事件

乙於某日騎乘重型機車，行經A市某大道第二支燈桿附近（即系爭路段是由交通部公路總局甲養護工程處所管理，於系爭路段所鋪設之柏油路面，其路面邊線外側與側溝水泥地間有約5公分之高低差），發生摔車事故，而受有脾臟破裂、右側小腿開放性骨折、左側後胸壁挫傷、全身多處嚴重擦挫傷及左側肩部原發性骨關節炎等傷害。

問題: 1. 乙是否因擦撞路邊緣石後，導致失控繼續前行而倒地？

2. 甲於系爭肇事路段所鋪設之柏油路面，其路面邊線與側溝水泥地間有約5公分之高低落差，是否為公共設施之管理有欠缺？

◎嘉義地院105年度國字第10號判決

1. 經囑託國立某大學行車事故鑑定意見書略以：「三、現場照片顯示：機車前擋風板兩側邊緣均遺有全面性刮擦痕跡，輔以車身兩側外殼明顯白色刮痕，應可斷定均為倒地刮滑痕跡；防燙罩前段下緣刮痕呈現多向交集，應非機車行進中單純一次擦觸其他立面所得造成。現場路緣石立面接近頂面處遺有多處刮擦痕跡，惟其刮擦走向與形狀（往下急彎折、頂面大面積、溝蓋上水平尖銳…）均與行駛中機車擦觸不盡相符。若機車在上游係右側與路緣石發生擦撞，則反彈力有較高的機會使機車往左偏斜失控，惟機車倒地滑行最終刮地痕軌跡卻呈現往右（北）偏斜。四、現有跡證殊難認定肇事機

車係在擦撞路緣石後，繼續前行失控而倒地至最終停止位置。」，在乙無法舉證其主張之事實為真之情況下，難為有利乙之認定。

◎台南高分院10年度上國字第1號判決

1. 乙主張其駕駛之機車係在擦撞路邊緣石後，失控繼續前行，而倒在地在最終停止之位置一節，未見舉證以實其說，自難採信。
2. 雖然路面邊線外側與側溝間究可留設若干高度之差距以供路面洩水之用，我國法令並無規範，惟乙主張甲於上開肇事路段所鋪設之柏油路面，其路面邊線外側與側溝間有約5公分之高低落差，乙就該公共設施之管理有欠缺一節，與本件事故之發生有無相當因果關係，均未舉證，自無可採。

◎最高法院110年度台上字第1710號判決

1. 乙對於其親身經歷之本件事務發生原因事實及其經過情形，前後陳述反覆不一，且經鑑定結果，亦認系爭機車本身與現場路面緣石之刮擦痕跡走向及形狀，均與機車行駛中擦撞之情形不盡相符，難謂乙係因行經該處致失控擦撞路邊緣石而肇事，乙又未能舉證證明其因本件事務受傷，係導因於甲對於系爭路段道路之設置、管理有欠缺所致。
2. 原審既認乙受傷難謂與系爭路段路面及側溝間存在高低落差有何相當因果關係，自無依乙聲請調取該路段道路之原始設計資料，以明該高低落差情形係原始設計即存在，抑或是後續道路維修所致之必要，原審未予調查，不得指為違法。

(11) 案例--豪雨沖刷導致護岸崩塌事件

甲縣政府所管理系爭護岸位於丙公司之土地上，於106年6月間因豪雨沖刷致崩塌損壞，造成系爭護岸與丙公司所設置之系爭橋樑橋面連接處產生高低落差之缺口，經甲縣政府以混凝土就系爭護岸進行灌注，防止繼續崩塌。106年11月間，乙騎乘腳

踏車，沿產業道路行經丙公司所設置系爭橋樑時，自系爭橋樑缺口處跌落甲所管理之排水溝，因而溺水窒息身亡。嗣後甲之災後復建工程進行修復，並於護岸上加設L型駁坎，系爭工程於106年12月發包，並於107年3月完工。

- 問題:1. 護岸是否屬於公共設施?
2. 甲有無在合理可期待之期限內修復系爭護岸?
3. 乙是否與有過失?

◎屏東地院107年度重訴字第35號判決:

1. 國家賠償法第3條第1項所謂公共設施管理欠缺，係指公共設施建造後之維持、修繕及保管不完全，不具備通常應有之狀態、作用或功能，致缺乏安全性而言，此安全性有無欠缺，應依通常情況，考量各項客觀因素認定之，即應綜合公共設施之構造、用法、場所之環境及利用狀況等情事，加以判斷。
2. 本件事發地點為不特定多數人得自由進出、使用之場所，在系爭橋樑橋面「以外」與系爭護岸相連處一向下塌陷之缺口，可見該缺口乃系爭護岸之一部，而非系爭橋樑或橋面之範疇，堪認系爭護岸乃供公共使用之設施，且事實上處於地方自治團體管理之狀態，而為公有公共設施，縱使該處土地為丙公司所有，亦無礙於認定系爭護岸是屬於甲管理之公有公共設施。
3. 系爭護岸坐落之土地為供不特定人通行使用，系爭護岸係自系爭橋樑外延伸設置，並與旁邊小路相連，自系爭橋樑橋面直至系爭護岸旁之小路，均係一體供公眾通行之用。基此，系爭護岸旁之小路既亦供公眾通行使用，則為保障用路人之安全，甲自應善盡管理系爭護岸之責，以防止用路人跌落排水溝，甲徒以系爭護岸本身非供通行使用，而辯稱無防止用路人跌落之義務云云，自無可採。
4. 系爭護岸崩塌，導致系爭護岸與系爭橋樑橋面連接處產生高低落差，衡情用路人行經該處極有可能因高低落差而跌

落排水溝，甲雖以混凝土對系爭護岸進行灌注，防止繼續坍塌，然先前因遭豪雨沖刷崩塌而產生之缺口依舊存在，卻疏未就缺口進行處置，致系爭護岸仍欠缺其原本之完整性及安全性，難認已回復系爭護岸坍塌前之狀態。甲就缺口怠為修護，並致乙自系爭護岸之缺口跌落排水溝而溺斃身亡，二者間具有相當因果關係。

5. 至於丙公司並非系爭護岸之所有人，對於系爭護岸亦無管理、維護之責，自無何不法侵害乙權利之情事。

◎高雄高分院108年度上字第97號判決

1. 甲就系爭護岸於106年6月間因豪雨沖刷造成之缺口，有上述怠為修護之情事，並致乙因而自系爭護岸之缺口跌落排水溝而溺斃身亡，二者間具有相當因果關係，甲應依國家賠償法第3條第1項之規定負賠償責任。
2. 本件事故地點為系爭橋樑橋面「以外」與系爭護岸相連處一向下塌陷之缺口，依乙甫通過系爭橋樑前行之行進情形，實難以察覺該缺口之存在，且甲就乙究竟有何過失一節，未提出證據以實其說，難認乙與有過失。

◎最高法院109年度台上字第2467號判決

1. 系爭事故地點，為系爭橋樑橋面以外與系爭護岸相連處之塌陷缺口，乃系爭護岸之一部，為不特定多數人得自由進出場所，106年6月間因豪雨沖刷致系爭護岸崩塌損壞，致與系爭橋樑橋面連接處產生高低落差，甲疏未就缺口進行處置，系爭護岸欠缺原本之完整性及安全性，堪認甲就系爭護岸管理確有欠缺，並與乙自系爭護岸缺口跌落排水溝溺斃身亡之間，具有相當因果關係。
2. 甲未提出證據證明乙有何過失，不得主張與有過失請求減輕賠償責任。
3. 系爭護岸設施之設置、管理、維護、修繕，關係往來通行人民之生命安全保障，國家管理維護機關應於合理可期待

之期限內，視具體情狀，儘速修復該公共安全設施，並於公共設施損壞發生後第一時間，採取足以防免人身安全危害事件發生之暫時處措。從系爭護岸產生缺口，到本件事務發生已近半年之久，足認甲對於防免人民安全危害之暫時舉措，有所缺失，以致造成本件事務發生。

(12) 案例—道路邊坡落石是否為不可抗力事件

甲縣政府為縣道之管理養護機關，曾於98年間在系爭路段設置鋼軌樁防落石網，路旁並有設置「注意落石」之警告標誌，但並無高空攔石網。乙於106年11月某日，駕駛自用小客車，行經系爭路段突遭道路邊坡落石擊中，乙不幸身亡，經檢視事故當時現場所設鋼軌樁防落石網未有破損，且道路可視邊坡範圍內植被完整。甲事後於107年間發包在系爭路段施作高空攔石網。

- 問：1. 系爭路段落石之邊坡是否為林務局所管理之林班地？應由林務機關或是甲縣政府負擔賠償責任？
2. 甲就設置及管理該路段有無缺失？
3. 甲有無怠於設置安全防護措施（是否判斷上會與國賠法第2條第2項後段競合）？

◎南投地院108年度重國字第1號判決

1. 系爭路段自93年由交通部公路總局辦理道路拓寬工程及代為管養，至102年移交由甲負責維護管理，甲為系爭路段之養護機關。道路依山而築時，邊坡即構成道路之一部分，若山區道路邊坡有落石或走山而造成損害，除非可以證明純屬不可抗力事件，否則應屬公有公共設施設置或管理有欠缺。乙依正常使用方式，在系爭路段駕車行駛，卻遭落石擊中身亡，則系爭路段顯非處於通常應有之安全狀態，本件重點，應著重在甲告是否知悉系爭路段並非處於通常應有之安全狀態，及能否及時採取防免損害之必要措施。
2. 甲雖曾於98年間於系爭路段設置鋼軌樁防落石網，惟鋼軌樁防落石網依其設置之處所及高度，僅對緩坡滾落之落石，具

攔阻作用，對陡坡或高空墜落之落石，則無防護之功效，系爭路段在本件事故前即有數起落石砸傷案例，該處所在的鄉公所曾於106年4月函請甲縣政府增設擋土牆或施設其他防護措施，以避免因土石崩落砸傷用路人之事故一再發生。甲對系爭路段所設置之鋼軌樁防落石網，不足發揮防護之功能，應有知悉，卻僅函覆：本府已針對該路段設置相關標線、反光標誌，並設置「注意落石」等措施，後續將加強該路段道路巡查工作，以維護用路人通行安全。甲未為積極之作為。事後甲於107年8月發包施作高空攔石網工程，108年4月間完成施作後，經歷梅雨鋒面降雨季節，新施作之高空攔石網確實發揮攔截邊坡落石之效果，顯著提升用路人之安全，可知及時採取防免損害之必要措施，對甲而言，係不為而非不能為。如甲能及時積極採取防免損害之必要措施，施作高空攔石網工程，即有避免系爭事故發生之可能性。應推認甲消極之不作為，與乙死亡之間，具有因果關係。

3. 甲既已知悉系爭路段並非處於通常應有之安全狀態，且能及時採取防免損害之必要措施，竟僅以設置相關標線、反光標誌，並設置「注意落石」等措施，消極因應，應認甲就系爭路段之管理確有欠缺。依國家賠償法第3條第1項之規定，甲應負賠償責任。

◎臺中高分院109年度重上國字第2號判決

1. 系爭路段邊坡應屬甲管理養護範圍。
2. 國家賠償法第3條所定公共設施設置或管理欠缺所生國家賠償責任之立法，旨在使政府對於提供人民使用之公共設施，負有維護通常安全狀態之義務，重在公共設施不具通常應有之安全狀態或功能時，其設置或管理機關是否積極並有效為足以防止危險或損害發生之具體行為，倘其設置或管理機關對於防止損害之發生，已為及時且必要之具體措施，即應認其管理並無欠缺，自不生國家賠償責任，故國家賠償法第3條公有公共設施之管理有無欠缺，須視其設置或管理機關有

無及時採取足以防止危險損害發生之具體措施為斷（最高法院92年度台上字第2672號判決可參）。

3. 甲未即時採取免損害之必要措施，應依國家賠償法第3條負賠償責任。甲雖辯稱：系爭路段邊坡並非陡峭，案發時植被狀況良好，雙眼目測所及植被並無裸露或土石滑落等異常現象，且伊於該處已設有鋼軌樁防落石網，符合當時當地環境之防落石工法，及天然樹林之成長生態，人民使用道路，本應承擔因天然災害所可能導致損害之風險。甲於事故發生後施作「高空攔石網」係為防止憾事再次發生，並非因該路段邊坡之管理維護有疏失等語。惟甲為系爭路段之維護管理機關，有維護管理之權責，無論該落石是否出自邊坡上方林務局所有之林地，甲應就該路段之通行安全負全部責任。
4. 所謂不可抗力係指「非常事變」之不可抗力，「通常事變」並不包括在內。公有公共設施在設置管理上，對於災害之發生，如係可預見，自不得以天然災害係不可抗力為抗辯（最高法院88年台上字62號判決參照）。系爭路段於本件事故發前，已多次發生落石致人車受損，地方鄉公所、代表會亦多次向甲陳情改善，甲早已知悉該路段有經常性之落石危險及原設置之鋼軌樁防落石網就高空、陡坡落石並無法發揮防護作用，是其對於系爭路段落石災害之發生，可得預見且早有預見，自不得以天然災害不可抗力為卸責之詞。

◎最高法院109年度台上字第2009號裁定

甲未合法表明上訴理由，上訴為不合法。

(13) 案例--甲市政府委託辦理鐵人三項競賽事件

甲市政府為K道路之主管機關，甲委由A高中辦理鐵人三項運動賽事，A高中以招標方式由B運動協會標得辦理賽事資格，由B之專業人員進行賽道檢查合格後，甲依B之規劃布置及檢查結果辦理賽事。比賽日上午6時至下午1時，於甲市轄區舉辦鐵人三項競賽活動」，依游泳-自由車-路跑順序進行限時競賽，乙於當

日參加系爭競賽，進行自由車項目行經K道路處撞擊路旁護欄跌倒，而於行經護欄前方有一處系爭坑洞（現業經填補，該被填補之處距乙受傷倒臥處約18公尺），乙撞擊路旁護欄，受有頸椎、胸椎、脊椎等多處骨折、造成硬腦膜上血腫、雙側下肢完全癱瘓等傷害，領有重度身心障礙證明。

- 問：1. 甲就系爭路面設置及管理上有無欠缺？
2. 發生事故之原因是否為系爭坑洞所造成？
3. 本件事故應否由甲負責？

◎基隆地院105年度國字第1號判決

1. 國家賠償法第3條立法目的在於以國家之財力，就公共設施之設置或管理欠缺所造成人民之損害，給予賠償，不以國家機關有可歸責之原因為必要。僅於另有應負責任之人，賦與國家機關對之有求償權而已（最高法院96年度台上字第2695號民事判決參照）。又所謂公有公共設施之缺失，依我國實務多數意見均以「該公有公共設施客觀上是否符合通常之安全使用狀態」為認定標準（最高法院73年台上字第3938號、85年台上字第2776號判例可資參照）。而所謂客觀上是否符合通常安全使用狀態，則應依該公有公共設施之個案具體情形，亦即應就該公有公共設施之設置目的、構造、用途、周邊環境、利用情形、當時技術等要素，綜合考量而為整體判斷。
2. 甲管理維護之K道路柏油路面上，確實存在系爭坑洞（深度約3至4公分、長寬至少有原子筆長度之不規則凹陷），雖不至影響動力車輛正常行駛，惟因自行車之輪胎寬度及車輛平衡性關係，自行車之用路人如碾壓過系爭坑洞，極易因與路面之落差高度而使自行車產生彈跳、側滑之情形，進而造成重心不穩或摔倒，影響自行車用路人之行車安全，堪認K路段之路面，因存有系爭坑洞，顯不具備通常公路於供自行車通行應有之狀態及功能，足以影響車行安全，屬公有公共設施管理上之欠缺。

3. 甲為系爭路段之主管機關，依公路法第26條第2項、第58條第1規定，負有養護、設置標誌、標線、號誌，以維護系爭道路通常安全行車狀態之義務。而K路段因存有上開坑洞，造成路面高低起伏凹陷，甲於舉辦鐵人比賽時未填補系爭坑洞，亦未設置警告標誌，指示、警告參賽選手，對系爭路段之道路管理即有欠缺，並已影響行車安全。對於乙因使用系爭路段造成之系爭傷害，應依國家賠償法第3條第1項規定負賠償責任。
4. 乙騎乘自行車本應注意車前路面狀況，避免事故發生，是原告就本件損害發生亦有過失。審酌甲明知其負責維護之公有公共設施有管理上之欠缺仍疏於維護，乙騎乘自行車時亦未注意車前路面狀況等過失情狀，認乙就本件損害之發生應負30%過失責任，甲應負70%之責任。

◎臺灣高等法院106年重上國字第7號判決

1. 甲為K路段之主管機關，依公路法第26條第2項、第58條第1項規定，負有養護、設置標誌、標線、號誌，以維護系爭路段通常安全行車狀態之義務。而系爭路段係供自由車競速項目公路賽場地，然觀之系爭坑洞照片，是將尺放在坑洞上實測，可知系爭坑洞確為長、寬各約40至50公分，凹陷處深約3至4公分之不規則凹陷坑洞，已與內政部營建署編定市區道路管理維護與技術規範手冊研究之市區道路鋪面養護作業手冊所載「鋪面平面度檢測標準」中「縣市道路」「瀝青混凝土」「面層」高低差正負0.5公分之標準不符。
2. 行政院體育委員會出版之運動場地設施規範參考手冊中，關於自由車「場地設施注意要領」之公路競賽說明：「自由車道是依有效自然的地形，不很陡峭的山坡或是斜坡地的地勢。…自由車道路面是柏油路且具排水系統的彎曲路面，有助於自由車選手跟隨著車道。車道必須是乾爽平坦的路面，讓萬一發生突來意外的自由車選手到路旁的草地休息。草坪區和道路區的平面要一樣的高度且要與道路保持一段距

離。」，系爭坑洞位在賽道中間位置，為選手路經之處，凹陷處深約3至4公分，並非平坦路面，高低落差不符上開標準，難認具有自由車競速賽通常應有之安全狀態或功能，足以影響車行安全，甲就系爭路段之管理及養護顯有欠缺。

3. B運動協會雖稱系爭坑洞並無任何警告標示或防護措施，是因為經過專業研判該坑洞不會造成意外傷害，在賽前有發現，認為對比賽沒有影響。在案發前國中組、高中組比賽在相同賽道完賽均未發生事故云云，然系爭坑洞位在賽道中間位置，B運動協會於賽前會勘既明知系爭坑洞存在，其究係依據何項標準評估認定系爭坑洞不會造成意外傷害，則未見說明，上開會議紀錄中亦乏相關之討論或決議。而系爭事故發生前完賽之國中組、高中組比賽在相同賽道未發生事故，實屬大幸，無從反推系爭坑洞並無安全之虞。國家賠償法第3條所定之國家賠償責任，係採無過失責任，甲縱然已委由B運動協會於賽前進行賽道檢查，亦無從減免甲就其養護之系爭路段因管理上之欠缺所應負之責任。
4. 甲及B運動協會雖稱乙受傷倒臥之處與系爭坑洞相距18公尺，且該處為系爭坑洞左彎上坡，乙發生事故原因亦應考量是否在轉彎處失速所致云云。然乙當時處於加速前進之狀態中，則競速中之自行車在壓過系爭坑洞後，若無法即時剎停反應，而在經過18公尺始撞擊路邊護欄，難謂與物理或常情相悖，B運動協會並未能舉證乙是否於轉彎處失速，此部分屬其臆測之詞，自難採。
5. 乙對於自由車競速賽已有相當之經驗，於賽事進行中更應提高注意自身安全，隨時注意車前路面狀況，卻疏未注意，而不慎壓過系爭坑洞以致事故發生，乙就本件損害發生與有過失，應負30%之過失責任，甲應負70%責任。

◎最高法院108年度台上字第2732號裁定

甲未表明該部分判決所違背之法令及其具體內容，上訴為不合法。

(14) 案例--地下管線氣爆事件

甲市政府為下水道設施之管理機關，其所屬水利局（水工處）處理下水道系統之系爭箱涵之設置、管理事宜。系爭箱涵進行維修工程時，將A公司所有已設置該處之4吋管線（系爭4吋管線）懸空埋設於排水箱涵內，嗣該工程經甲之職員監工及驗收完成。103年7月間，A公司委託B公司利用A公司所有之系爭4吋管線輸送丙烯時外洩，因而在甲市三多一路、凱旋二路、凱旋三路、一心一路、瑞隆路（下稱系爭道路）多處產生爆炸（下稱系爭氣爆事故），導致乙之汽車（下稱系爭汽車）車體嚴重毀損。丙為系爭汽車車體損失保險之保險人，依保險契約賠付保險金取得代位求償權後，對甲、A、B提起訴訟請求連帶賠償。

問：1. 甲是否為賠償義務機關？

2. 甲就系爭氣爆事故之發生，有無公共設施設置及管理之欠缺？

3. 甲與A公司、B公司是否應負連帶責任？

◎高雄地院105年度訴字第1849號判決

1. 本件系爭箱涵係設於下水道內，為下水道之設備，屬公有公共設施。甲為本件箱涵之設置及管理機關，然甲所屬公務員於施作本件箱涵工程時，竟未盡監工及驗收之責，將系爭3支管線包覆於系爭箱涵內，甲亦於設置後未盡管理之責，因而發生系爭氣爆事故，導致被害人受有損害，故上訴人就系爭氣爆事故之發生，自應依國賠法第3條第1項規定負賠償責任。

2. A公司及B公司分別為丙烯之收料方及送料方，其等於運送時，應隨時檢視系爭4吋管線內之壓力是否異常，自具有控制及分散危險之可能性。茲系爭氣爆事故發生於A公司委由B公司利用其工作或活動之場所即系爭4吋管線，且係因A公司員工、B公司員工疏於檢測維護管線及操作不當所致，業

如前述，A、B公司既未舉證證明系爭氣爆事故並非因其工作或活動或其使用之工具或方法所致，復未證明其防止損害之發生已盡相當之注意，A公司、B公司均應依民法第191條之3本文規定負損害賠償責任。

3. 按國家賠償法第3條第1項國家賠償責任，性質上屬無過失責任賠償主義之特殊侵權行為，不以故意或過失為責任要件。惟於國家機關就『公有公共設施因設置或管理有欠缺』有過失責任，依民法規定須與該損害原因有應負責任之第三人負共同過失之連帶賠償責任（參照最高法院98年度台上字第1130號判決）。國家與第三人之過失行為如均為侵權行為結果之原因者，即屬民法第185條之共同侵權行為，國家與第三人對被害人所負擔之損害賠償債務，即為連帶債務關係。系爭氣爆事故之發生，係因甲之公有公共設施即箱涵設置及管理有欠缺，及A公司、B公司之員工疏於檢測維護管線及操作不當，三者所共同造成，前開行為不問其發生先後順序，均為所生損害之共同原因，具有行為關連共同，依民法第185條規定自應負共同侵權行為之責。甲（國家賠償法第3條第1項）；A公司、B公司（民法第191條之3）為連帶賠償損害。

◎台灣高等法院高雄分院107年度上國易字第6號判決

1. 系爭汽車停遭系爭氣爆事故波及致車體嚴重毀損，應以系爭箱涵之設置及管理機關，為本件賠償義務機關。而甲市於68年7月1日由前台灣省省轄市升格為直轄市，依73年12月21日制定公布之下水道法第3條、第5條第1項第1、4款及第2項規定，及事發當時施行之下水道法（89年12月20日修正）第5條第1、4款規定，直轄市下水道建設之規劃及實施、直轄市下水道之管理，均屬直轄市主管機關即直轄市市政府辦理之事項。又系爭箱涵係屬下水道設施，則系爭箱涵之建設、管理既屬A市應行辦理者，則以甲市政府為本件國家賠償義務機關。甲市政府責成其所屬水利局（水工處）處理系爭箱涵

之設置、管理事宜，當係基於地方自治事務分層、分類治理之原則使然，水利局甲之轄下機關，並非獨立於甲以外之法人機構。甲為下水道設施之法定建設暨管理機關，不因其將法定權限分配予所屬機關掌理，而脫免國家賠償義務；人民因上開欠缺所受損害，得選擇以甲或甲之水利局為求償對象，不因公權力權限之內部分配，而喪失對甲求償之權利。

2. 系爭氣爆發生之原因，甲所屬公務員就本件箱涵工程之監工及驗收有違失，將先前已埋設完成之系爭4吋管線包覆於施工在後之排水箱涵內，而包覆於排水箱涵內之系爭4吋管線，因長年懸空暴露於水氣中，導致管線第一層保護之包覆層破損，又因懸空埋設於排水箱涵內，管線第二層保護之陰極防蝕法缺乏導電介質而失效，管壁因而由外向內腐蝕並日漸減薄，甲就系爭箱涵之設置及管理均有欠缺，且基此設置及管理不當之行為，與系爭氣爆事故發生之結果，具有相當因果關係。又系爭4吋管線係A公司所有而非中油公司所有，中油公司僅在設置之初統籌興設，是中油公司既非系爭4吋管線之所有人或使用人，自不負有檢測該管線之義務，不能認中油公司就系爭4吋管線之管理維護有過失。

肆、結語：

- 一、「行使公權力」之範圍，已從高權行政擴及給付行政。
 - (一)所謂行使公權力，係指係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言。並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。如國家機關立於私法主體之地位，從事一般行政之補助行為，如購置行政業務所需之物品或處理行政業務相關之物品，自與公權力之行使有間，不生國家賠償法適用之問題（最高法院80年度台上字第525號民事裁判）。

(二)除國家從事私經濟以外，一切公法性質的行政活動均屬之。只要國家行為之目的係為增進公共及社會成員利益，並為達成國家任務者，其行為乃在行使公務員職務上之權力或履行其職務上義務之行為，無論其性質為干涉行政或給付行政，其表現之形態為事實行為、行政契約或行政處分，皆應認為屬於行使公權力之行為。

二、維護公共安全，採取防止危險或危險管理措施，已成為行政機關重要課題。

(一)法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定：

(1)法律規範之目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定，對可得特定之人負有作為義務，即無不作為之裁量空間。

(2)如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。

(二)法律規範如賦予行政機關作為或不作為之裁量權限者：

(1)在一般尚未發生具體危險之情況下，該管機關之公務員對於執行職務雖不作為，尚難認為人民之權利因而遭受直接之損害，性質上仍屬適當與否之行政裁量問題，不能遽認為違法。

(2)法律縱使賦予行政機關裁量權，但如公務員對已可預見具體危險將會發生損害，危險已屬迫切，如公權力不予介入，將無從防止危險，則裁量權即受到限縮（裁量收縮至零），公務員即有作為義務而不再有裁量餘地。

三、國家賠償法第3條，為現今國家賠償責任的大宗（特別是道路缺陷）。

(一)公共設施之設置或管理是否有欠缺，判斷標準雖然採客觀說，然而實務判決上，卻經常發現是採主觀與客觀混合之見解，將主觀上有無預測可能性及迴避可能性，並採取足以防止危險損害發生之具體措施，作為判斷公共設施是否具備通常應有之安全性的基準，此一趨勢，與日本學說及實務所出現的「守備範圍理論」（如附錄）有意外的巧合。

(二)公共設施當中「自然公物」（國家公園、森林遊樂區、海岸、沙灘、野溪及天然湖泊等）、「自然公物內之設施」（人工棧道、階梯、護欄、吊橋、觀景台、涼亭、遊客中心、停車場等），管理機關、受委託管理之民間團體或個人需為適當之警告或標示。

四、總結：防止危險，增進國民福祉。

謝謝聆聽
敬請指教

附錄：國家賠償法第三條與守備範圍論

作者：陳弘仁

一、問題提出

台灣省交通處公路局M工程處（以下簡稱M）施作台一線苗栗縣後龍鎮K路段拓寬工程，施工過程中將刮除之廢土置於道路柏油路面外側，即原路面與拓寬路面之連接處。某日甲於深夜騎乘機車行經該路段時，因自己疏忽衝向柏油路面外之廢土堆，造成甲四肢癱瘓之傷害，甲遂主張M管理之路段未及時清除廢土堆，又未設置警告標誌，係公共設施管理之欠缺，依國家賠償法第三條，M應負賠償責任。M則辯稱：在該施工路段之前已有設有施工牌示，且堆土處係在柏油路面之外，並非堆積在柏油路上，該廢土堆之前雖未設置藩籬及警示標識，倘若甲正常的利用道路，在柏油路面上行駛，即不會發生事故，若在路面上發生事故，其自應負管理之責；而本件因甲不在供通行之柏油路面行駛，係異常地使用路面以外之拓寬路段，才會撞及土堆，路面以外之部分本來即非供行駛之用，此等事故之發生已在其通常所得預測範圍之外，故非其應負責之範圍等語。試問：M之抗辯有無理由？

二、守備範圍論之意義及功能

我國國家賠償法第三條係參考日本之立法例而來，日本國家賠償法第二條第一項規定：「因道路、河川或其他公營造物之設置或管理有瑕疵，致使他人受損害時，國家或公共團體對此應負賠償責任。」，該國通說向來均認為所謂「設置或管理有瑕疵」，係指營造物不具備通常應有之安全狀態，亦即客觀上欠缺安全性而言，係與管理者故意過失無涉之無過失責任（註一）。我國國家賠償法第三條第一項亦規定：「

公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」，同樣係採行無過失責任。然而對於無預測可能性及無迴避可能性之危險，國家是否均應負責？具體言之，人民於利用公有公共設施時，依正常之使用方法利用該等設施而遭受損害，此等損害為通常可得預測時，國家自應負損害賠償責任，但如因利用該等設施之人以異常的利用方法，超出該設施本來之設置目的及機能而為使用，而於此狀況下受害時，由於發生之危險已超出通常可預測之範圍，此時如仍令國家負責是否合理？因此近來日本在學說及實務上，關於「瑕疵」判斷之實質內容上有偏向主觀即置重於管理作用面之見解，基於衡平之觀點，就國家（賠償義務機關）與利用者之間的責任分擔，劃定其各自負責範圍之「守備範圍論」（註二）。

所謂「守備範圍論」，係指由存在於特定物上之瑕疵所生之損害，其危險性能否預測，應考慮各種狀況而為個別具體之判斷，倘若事故之發生肇因於受害者本身不合常理之行動，以超出該設施本來之設置目的及機能而為異常之利用時，由於此等事故之發生已在管理者通常所可得預測範圍之外，管理者對於此一事故即無庸負責（註三），換言之，如被害者非以通常之用法或出於異常之行動，則此時應否定國家之損害賠償責任。例如日本最高法院對於六歲男童翻越護欄至河川內之堆積土上玩耍，不慎跌落水中溺斃，河川管理有無瑕疵之爭議事件上，判示：「依原審所確定之事實關係，本件堆積土之存在本身並不具危險性，由於上訴人之子智史的異常行動而發生本件事故，對於作為河川管理者之京都府知事而言，並不能為通常之預測，是以原審就該知事對於本件河川之管理並無瑕疵之判斷，即屬正當而應予肯定」（註四）。又如六歲男童在防止汽車衝出斷崖之防護欄上嬉戲，不慎翻落崖下受傷事件，最高法院之意見認為：防護欄係為防止通行之人車翻落而設置，從防止通行時翻落此一目的觀之，該防護欄之安全性並無欠缺，關於被害人其以非通常之用法

所生之事故，非道路管理者通常所得預測的到，道路管理者無須負賠償責任（註五）。此外，以預測可能性與迴避可能性作為劃定責任界線之裁判，則以名古屋高等法院於飛驒川巴士墜落事件為代表，其謂：「…自然現象所發生之危險，在其時期、地點、規模等方面，具體預測即使有困難，但以當時的科學調查與研究成果，大致瞭解該自然現象有發生危險之定性要因，依該要因滿足之事實及各種情況來判斷，其發生危險能蓋然的認定時，即屬通常可預測之範圍。本件事故當夜之集中豪雨，遠超過以往降雨量，但在該縣曾有更高之記錄，故此為通常可得預測規模之降雨量。本件淺谷足有發生危險之定性要因，且附近曾有崩土事例等各種情況來判斷，在集中豪雨之際有發生崩土危險，是通常所預測的到。…事故發生前所設之防護措施，並未能確保安全，故在產生具有危險性雨量之時段，應採取禁止進入之事前限制措施，從而按現行的雨量標準以準確運用事前限制措施，則迴避本件事務係屬可能。…」（註六），認為營造物管理者對於交通安全之確保有瑕疵，此時管理之作用並不完全，即屬道路之管理有瑕疵，故對於營造物管理者不可抗力之抗辯不足採信，仍應依國家賠償法第二條負賠償之責。

三、檢討--以國家賠償法第三條之性質為基準

守備範圍論基於衡平觀點出發，以利用人是否以異常的利用方法，超出該設施本來之設置目的及機能而為使用，劃分國家與利用者間各自負責範圍，藉以使國家責任範圍合理化之嘗試，立意上固有可取之處，然而以預測可能性及迴避可能性作為劃定責任之界線，在方法上是否正確，本文認為應先確定國家賠償法第三條之性質為何，以此作為切入之面向，進一步檢討守備範圍理論是否合於國家賠償法第三條之規範功能，如此對於守備範圍論之採行與否，方能有正確之掌握。

我國國家賠償法第三條第一項規定：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」，本條係採行無過失責任一點，殆無疑義（註七），然而其歸責原理為何？國內論著似多未論及，有學者認為係侵權行為責任而非危險責任，理由有二：一為國家賠償法之草擬者及立法者並未考慮到危險責任之問題，而是納入賠償責任之範圍來討論，二是結構上，本條係納入於國家賠償法之中，且未特別揭示其為危險責任（註八），然而本文以為正好相反，蓋從立法資料以觀，國家賠償法之草擬者已有考慮到危險責任之理論（註九），況且該條文在結構上係沿襲日本國家賠償法第二條，而日本通說即認為該條之歸責原理即是危險責任（註十），亦即管理並執有危險物之人，其危險物之所有、管理為社會所允許，亦應盡防止危險之注意義務，對於由危險物所生之損害，應負起絕對責任（註十一），我國法亦應認為係採取相同之態度，即以危險責任為歸責原理，公有公共設施之設置或管理是否有欠缺，應從客觀上之狀態加以判斷，並非行為責任而是狀態責任，只須有此一事實及損害結果發生即應負賠償責任，而不以設置或管理機關之行為是否違背作為或不作為義務為必要（註十二），是以國家賠償法第三條係以危險責任作為責任根據之結果責任、狀態責任、無過失責任。從而在設置或管理是否有欠缺之判斷標準，就主觀說（即義務違反說：以行政主體有無因故意或過失，違反作為或不作為義務之情形加以判斷）與客觀說（就客觀狀態而為判斷，如缺少通常應具備之性質或設備及足以該當）二者之論爭上，國內通說採取客觀說之見解（註十三），理論上前後一貫，實值贊同。在確定國家賠償法第三條之責任性質後，吾人即得進一步檢討守備範圍論與國家賠償法第三條究竟有無扞格之處。

四、守備範圍論問題之再澄清

守備範圍論以存在於特定物上之瑕疵所生之損害，其危險性能否預測作為區分國家與利用者各自之責任範圍，對於事故之發生係出於異常之利用，已在管理者通常所得預測範圍之外時，國家即無庸負責之說法，吾人如從主觀說（義務違反說）之立場加以觀察，則以管理者之預測可能性及迴避可能性作為瑕疵之判斷標準，當可認為是理所當然之事。然若從客觀說之論點予以審視，則吾人極易發現如以管理者之預測可能性、迴避可能性此等主觀因素作為公有公共設施有無欠缺之判斷標準，是否合於國家賠償法第三條之責任性質（狀態責任、無過失責任、危險責任），恐怕已有相當之疑問。更何況如將預測可能性、迴避可能性作為判斷有無欠缺之標準，極可能導致受害者能否求償，將繫於管理者對事故之發生有無預測及迴避可能性之個人主觀情事，反將不當的限縮原本既有之國家責任範圍，而害及國家賠償法第三條之規範功能。縱使有嘗試將守備範圍論與客觀說調和之見解，主張所謂預測可能性，係指於事故發生當時，公有公共設施僅就與事故有關連而為通常可得預測之危險，具備安全性即可，並不以對所有的危險均具備完全無缺的安全性為必要（註十四），此等預測性，並非管理者主觀上知或不知的問題，而是客觀上從各種情事來判斷，對於超過通常預測範圍之危險，裁判上並不要求應具備公共設施之安全性（註十五），認為預測可能性並非主觀上的問題，而是客觀上的判斷。然而本文以為，由於國家賠償法中過失概念已趨向客觀化（註十六），縱使預測可能性如何的客觀判斷，恐怕仍然很難與義務違反說的過失概念（過失客觀化）相區別（註十七）！是以守備範圍論之內容是否與國家賠償法第三條之性質相容，本文乃持否定之見解。

雖然本文對於守備範圍論之內容抱持否定之態度，惟此並不表示守備範圍論嘗試將國家責任範圍合理化之立意，完全無可取之處，事實上此一關於如何劃定國家（賠償義務機關）與利用者之間責任界線之問題，守備範圍論所舉之相關事例

，本文以為毋寧是屬於客觀說中如何判斷「通常」安全性之問題（註十八）。按所謂「通常安全性」，依學者之見解認為應具有以下四項特性（註十九）：

- (1)相對性：通常應有之安全性標準，係相對的而非絕對的標準，必須依據各公有公共設施之構造、用法、場所的環境（地理位置、條件）、利用狀況與事故態樣等相關關係而為具體判斷，並非所有公共設施均要求同一標準。
- (2)時間性：公共設施之安全性必須隨科學技術與社會環境作適時調整，縱使設置當時已合於該時之科學標準，惟日後環境及科技變化，已使當時之設置水準變為不具通常安全性時，國家即應適時的整修，以符合現在之安全標準。
- (3)整體性：判斷對象上不以該公共設施自體無欠缺為以足，尚須就其他足以影響設施安全性之客觀要素一併考量，該公共設施整體均無欠缺時，始得謂設置或管理無欠缺。
- (4)不受法律限制性：公共設施具備法令所規定之標準，並不表示其設置或管理即無欠缺，而應以國家賠償法之標準為判斷，否則極易使國家輕易地以不周全的法令，作為免責之護身符。

是以本文認為依據上開四項標準，即足以解決原本守備範圍論所顧慮之事項，且不致混淆國家賠償法第三條之性質或削弱該條文之功能。因此在日本學說及實務上雖有守備範圍論之出現，惟將來會如何發展，仍值得進一步觀察而不宜貿然跟進。

五、問題解析——代結論

根據前開分析之結果，本題擬答如下：

M於上開工程施工中，未施作警告標誌及設置藩籬，將刮除之廢土堆置在台一線南下K路段處路面旁，致甲騎乘機車行經該處前，撞及該處廢土堆，造成四肢癱瘓，M雖辯稱造成事故之拓寬部分係在路面之外，並未非供通行之用，廢棄土

堆係全部堆置在柏油路面之外，並非堆積在柏油路上，甲若未衝出柏油路面即不致肇事，此事故之發生已超出其所能預測之外，其並無違背管理義務造成管理疏失云云，惟查我國國家賠償法第三條之責任性質，並不以管理機關有無預測可能性、迴避可能性為要件，亦即公有公共設施設置或管理是否有欠缺，應從客觀上之狀態加以判斷，其責任性質為狀態責任而非行為責任，故只要缺少通常應具備之性質或設備即應負賠償責任，而不以管理者之行為是否違背作為或不作為義務為必要，且公有公共設施是否欠缺通常之安全性，應從整體性加以考慮，亦即在判斷對象上，不得僅以該公共設施的自體無欠缺為以足，尚應就其他足以影響設施安全性之客觀要素一併考慮，是以公路之管理是否有欠缺，不以公路本身為限，與公路之功能相關的附屬物，如路肩、路段邊坡等（註二十）均在判斷範圍之內。本件肇事時間為深夜，現場並無夜間安全燈之設置，且肇事路段無夜間照明設備，而廢棄土堆係堆置在原路面與拓寬路面之連接處柏油路面之外形成路面障礙，且未設置夜間安全燈或其他安全設備，其餘路面則均平坦無類此之障礙，縱使該廢土堆係置於柏油路面外側，然由肇事公路之整體性觀之，肇事地點亦應在公路管理是否有欠缺之判斷範圍內，且該處僅有施工牌示而未有夜間安全燈或其他安全設備，顯然已欠缺具備通常之安全性，M自應負損害賠償之責，是以M所辯之詞，顯不足採信。惟本件甲受傷，係因其駕駛機車在施工路段疏未注意車前狀況，以致將機車其出路面之外，此為肇事主因，依民法第二百十七條第一項：損害之發生或擴大，被害人與有過失者，法院得減輕賠償金額之規定，斟酌甲過失之程度，減輕M賠償之金額，併予敘明。

註釋：

註一：古崎慶長，國家賠償法，昭和五十九年三月三十日初版，

有斐閣，第二一八頁。

註二：古崎慶長，國家賠償法研究，一九八五年四月十日第一版，日本評論社，第一五八頁。

註三：相關內容，參照島田茂，營造物の設置・管理と國家賠償責任，收錄於杉村敏正編，行政救濟法2，一九九一年三月三十日初版，有斐閣，第一五四頁以下；阿部泰隆，國家補償法，一九九〇年一月三十日，有斐閣，第二〇七頁以下。

註四：最高裁（昭和五五年七月十七日）判決。

註五：最高裁（昭和五三年七月四日）判決。

註六：裁判內容引自連一鴻，公有公共設施之國家賠償責任的研究，中興大學法律研究所碩士論文，七十二年六月，第一八五頁以下。

註七：立法資料部分，可參照立法院國家賠償法審查報告（三），立法院公報第六十九卷第四十七期，第十六頁。

註八：黃異，行政法總論，八十年第四版，第二〇三頁以下。

註九：參照「國家賠償法」（草案）立法總說明，載於：國家賠償法之研究，行政院研究發展考核委員會編印，七十年六月再版，第十三頁以下。

註十：古崎慶長，國家賠償法の理論，昭和五八年六月三十日初版，有斐閣，第一六〇頁。西埜章，國家賠償責任と違法性，昭和六二年九月十日第一版，一粒社，第一五〇頁、第一六〇頁以下。

註十一：乾昭三著，陳彩霞譯，日本國家賠償法，司法行政部印行，六十五年七月，第四十八頁。

註十二：王和雄，國家賠償法公有公共設施設置或管理有欠缺之判斷標準，政大法學評論第三十一期，七十四年六月，第一一八頁。

註十三：同前註，第一一七頁以下。

註十四：古崎慶長，同註二，第一七一頁。

註十五：同前註，第一七六頁。

註十六：所謂「過失客觀化」，其內容有以下數端：一、過失之判斷以有無違反客觀的注意義務或行為義務為準，與行為人之主觀能力無涉。二、過失有無之判斷並不限於直接為加害行為之公務員個人，而係就執行該職務的體制全體（機關整體）加以判斷。三、不以證明過失出於特定公務員為必要，縱使難以確定加害者為何人，如係出於該執行職務體制全體內之過失，即為已足。引自芝池義一，公權力之行使と国家賠償責任，收錄於杉村敏正編，同註三，第一〇九頁以下。註十七：西埜章，同註十，第二三三頁。

註十八：同前註，第二三五頁。

註十九：王和雄，同註十二，第一七三頁以下。

註二十：最高法院認為路段之邊坡未具備必要之安全設備，省公路局對邊坡之管理有欠缺而產生落石造成損害，即應適用國家賠償法。見：國家賠償法實施概況與檢討（八），八十一年二月，第二四五頁。

