

關於國家賠償事件函詢事項一案

發文機關：法務部

發文字號：法務部 94.11.07. 法律字第0940700725號

發文日期：民國94年11月7日

主旨：奉 交下關於臺灣高等法院臺中分院 93 年度重上國字第 6 號國家賠償事件函詢事項一案，謹陳本部辦理情形如說明二、三。請查照轉陳。

說明：

一、復 鈞院秘書處 94 年 9 月 23 日院臺農字第 0940039282 號函。

二、關於本件臺灣高等法院臺中分院函詢之事項，本部業於 94 年 10月18 日邀集相關機關行政院農業委員會（以下簡稱農委員）、行政院農業委員會水土保持局（以下簡稱水土保持局）、行政院農業委員會林務局南投林區管理處（以下簡稱南投林區管理處）、經濟部水利署（以下簡稱水利署）、經濟部水利署第四河川局、南投縣政府、南投縣鹿谷鄉公所及臺灣大學實驗林管理處，召開「研商臺灣高等法院臺中分院 93 年度重上國字第 6 號國家賠償事件函詢事項」會議，謹就本件有關機關所提意見彙整如下：

（一）水利署（附件一）：

1. 依經濟部 89 年公告河川等級，公告事項第 2 點規定，凡屬臺灣省排水設施維護管理辦法第 3 條規定之排水不列為河川（目前已依 92 年 2 月 6 日修正之水利法修正為排水管理辦法）。
2. 排水於上開水利法 92 年 2 月 6 日修正前並無公告程序，僅於水利機關有認定其屬中央或縣管區排，在 83 年縣管區排表列中並無財子溪排水，惟 89 年本署第四河川局與南投縣政府曾會勘認定○○村段係屬中小排水，即縣管排水，依新修水利法及排水管理辦法，擬公告之縣管區排，包括財子溪排水，但限於和平橋以下。其上游則不屬之，而為該排水之集水區域，本次案發地點尚在擬公告排水之上游。

（二）水土保持局（附件二）：

1. 有關函詢事項一：

- (1)依據經濟部 94 年 8 月 15 日經授水字第 09420216100 號函說明三（一）：「財子溪非屬河川而係排水，…其管制密度與河川不同，於 92 年水利法修正前，如有違反水利法及台灣省排水設施維護管理辦法者，係以水利法第 95 條規定處分。由於排水是否屬水道，見解不一，為避免爭議，經濟部 92 年修正水利法…並於配合修正水利法施行細則時，明定排水設施範圍為水道（現行水利法施行細則第 4 條）」。
- (2)行政院 921 重建會於「桃芝納莉颱風天然災害公共設施災害復建計畫－水利工程」內核定南投縣政府辦理「財仔溪排水和平橋上下游護岸災害復建工程」、「財仔溪上下游石城內湖段溪災害復建工程」及「財仔溪堤防災害復建工程」等，可見財子溪和平橋上下游，即本案涵洞所在之內湖村段似仍為排水。

2. 有關函詢事項二：

- (1)依據經濟部 94 年 8 月 15 日經授水字第 09420216100 號函說明三（二）：「本案系爭排水依當時台灣省排水設施維護管理辦法第 5 條第 1 項

第 4 款規定，係以南投縣政府為主管機關，其治理及管理權責應為南投縣政府。」

- (2) 查本案涵洞所在之南投縣鹿谷鄉財子溪和平橋上游集水區，位屬台灣大學實驗林溪頭營林區第 4 林班區域，其治理權責及法令依據如下：

甲、依據台灣省政府 73 年函頒「台灣省坡地災害防治作業要點」第三點：各機關權責區分如左：…（四）國有林事業區試驗林地、保安林地、公私有林地由林務局辦理。

乙、依據 79 年 11 月「台灣省西部地區治山防災調查總報告（81～86 年度）」表 34「西部地區治山防洪計畫工作執行分工表」：防砂工程及崩坍地治理（即該溪之整治工作），高山地區（含試驗林地、保安林區）主管機關為林務局，執行單位為水庫管理單位、各縣市政府（農業局）及林務局林管處。

丙、83 年 5 月 27 日公布水土保持法第 11 條規定：「國公有林區內水土保持之處理與維護，由森林經營管理機關策劃實施…」。

- (3) 該溪管理機關：觀諸本局主管之水土保持法及山坡地保育利用條例等二法，均未涉及河川、水道、排水或野溪之管理事項。本局依據前開二法所為之山坡地管理工作，係督導直轄市、各縣（市）政府從事山坡地農業及非農業開發使用行為之審核，以及未依法擬具水土保持計畫或未依水土保持計畫實施等行為之查報取締事項。該溪之管理工作非屬本局業務職掌。

3. 有關函詢事項三：

- (1) 依據經濟部 94 年 8 月 15 日經授水字第 09420216100 號函說明三（三）：「於系爭排水設施範圍內違反水利法及台灣省排水設施維護管理辦法規定之行為，應由南投縣政府依水利法第 95 條規定予以處分。」

- (2) 另涵洞位置所在大部分土地（5 筆中之 4 筆），係位於台灣大學實驗林溪頭營林區第 4 林班區域內，其土地及林業經營管理機關為台灣大學實驗林管理處，於林班地內違反水土保持法者，依據水土保持法施行細則第 38 條第 2 項規定，應由該林業經營管理機關負責查報、取締及排除。若涉及罰鍰之裁處，依據水土保持法第 35 條規定，由縣（市）主管機關（南投縣政府）處罰之。

- (3) 涵洞所在位置其中一筆土地屬私有地，如有違反水土保持法情事，依據水土保持法施行細則第 38 條第 1 項規定，應由縣（市）主管機關（南投縣政府）查報、制止、取締。若涉及罰鍰之裁處，依據水土保持法第 35 條規定，由縣（市）主管機關（南投縣政府）處罰之。4、有關函詢事項四：

- (1) 河川巡防及違法危害河防安全事件之取締，應屬各級政府水利主管機關（即河川管理機關）職責。

- (2) 本局非屬河川管理機關，無河川管理辦法第 11 條之河川巡防人員或河川駐衛警察之設置；況本局主管之水土保持法及山坡地保育利用條例等二法，亦無相類似規定，依據管轄權恆定原則，不得從事河川巡防及違法危害河防安全事件之取締，否則即是逾越法定權限。

5. 有關函詢事項五：

- (1) 水利署權責：依據經濟部 94 年 8 月 15 日經授水字第 09420216100 號函說明三（五）：「以河川流域整體而言，水利署係依水利法執行中央管河川及中央管排水之水利行政之處理及水利事業之興辦」。

(2) 本局權責：

甲、本局係依據水土保持法策劃國有林事業區、試驗用林地及保安林地以外山坡地之水土保持處理與維護，並督導直轄市、各縣（市）政府從事山坡地農業及非農業開發使用行為之審核，以及未依法擬具水土保持計畫或未依水土保持計畫實施等行為之查報取締等管理事項。

乙、本局係代表農委會行使水土保持中央主管機關之權責，從事法規之制訂及策劃督導工作，至於地方主管機關則係依法從事查報、制止、取締等執行工作。

6. 有關函詢事項六：

(1) 如經審理法院判定屬管理疏失造成者，應由排水或林業經營管理機關負責賠償。

(2) 惟若屬不可抗拒之天然災害造成者，因不可歸責於任何政府機關，尚無國家賠償法之適用。

(三) 南投林區管理處（附件三）：

1. 南投林區管理處係協助台大實驗林管處辦理實驗林治山防災工程，土地管理機關仍為台大實驗林管理處。
2. 南投林區管理處歷年於財子溪興建水土保持設施計有一件，93年度「鹿谷和平橋上游野溪整治工程」。

(四) 南投縣政府（附件四）：

1. 針對行政院秘書處函詢農委會水土保持局與水利署有關「台灣高等法院台中分院 93 年度重上國字第 6 號國家賠償事件」，而未函詢南投縣政府共同研處，相信乃因上述二機關為全國之水土保持與水利相關業務之最高專業機構。然就水利署而言，野溪、中小排、區排及河川之界定是否已明確，相信尚無定論。因此，如水利署僅以 89 年 10 月 6 日之南投縣鹿谷鄉「財子溪○○村段堤防災修工程」之會勘紀錄而斷定該溪為中小排似有所欠妥。
2. 排水管理辦法第 2 條第 2 項所述：「本辦法所稱排水設施，指為確保排水機能得發揮排洪功效，所興建之水路、滯洪池、抽水站及閘門地建造物。」是以該定義排水乃著重在人工所構築而非天然之河道。財子溪為天然之河道將其定為排水實有不宜。
3. 森林法第 2 條稱該法之主管機關在中央為農委會，在地方為縣市政府，本案地點位於台大實驗林內，應屬中央所管。且該法第 9 條亦稱於森林內有興修工程者，應報主管機關同意並會同有關機關實地勘查。
4. 有關於林班地內違反水土保持法者，依水土保持法施行細則第 38 條第 2 項之規定，應由該林業經營管理機關負責查報、取締及排除，若涉及罰鍰之裁處，依水土保持法第 35 條規定，由縣市主管機關處罰之。然經查本案台大實驗林並未有相關之查報、取締結果報請縣府裁處。
5. 綜上所述，本案之管理機關如為水利署所述，為南投縣政府或本府有所缺失，則本府當無法認同與接受。

(五) 南投縣鹿谷鄉公所（附件五）：

有關水土保持局為臺灣高等法院臺中分院 93 年重上國字第 6 號國家賠償事件，經本所主計室、工務課會同查明 82 年至 84 年間並無編列是項工程之涵洞預算，並於 93 年 12 月 20 日以鹿鄉工字第 0930017394 號函覆水保局確認非本所所施設。

(六) 臺灣大學實驗林管理處 (附件六)：

1. 查國家賠償法第 3 條第 1 項稱：「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，國家應負賠償責任」。本件系爭財子溪之涵洞工程，本處遍查所有檔案資料，確定該工程構造物並非由本處所設置或管理，至究係由何機關所施設，於詢問該構造物附近之陳○○先生或紫○○餐廳人員等，即可明瞭。又該設施之管理機關，依農委會與經濟部所研處意見，係屬南投縣政府權責。
2. 有關財子溪上之涵洞工程構造物若足以妨礙水流，應由何單位負責查報取締？因財子溪依農委會與經濟部之研處意見，認該溪係屬排水而非河川，而排水管理之有關事項如：違反排水設施維護管理事件之行政處分執行事項；排水設施之養護巡視；排水設施之檢查及維護管理事項；排水設施範圍之巡防與違法案事件之取締及處分等，依當時有效施行之法規「臺灣省排水設施維護管理辦法」第 2，5，7，11，14 條及目前施行之「排水管理辦法」第 3，6 條之規定，係以縣政府為主管、管理機關或由所設置之機關管理，本處依法並不負責查報、取締、強制拆除。
3. 另農委會與經濟部研處意見，認於林班地內違反水土保持法者，依『水土保持法施行細則第 38 條第 2 項規定』，應由林業管理機關負責查報、取締及拆除乙節；查水土保持法之立法目的係以實施水土保持之處理與維護，保育水土資源，涵養水源等為主要精神，本件係因排水設施工程不當致造成損害，其適用之法規自以適用當時之「臺灣省排水設施維護管理辦法」及目前之「排水管理辦法」為當，而非「水土保持法施行細則」，而依上開辦法之規定，有關財子溪涵洞設施工程若有妨礙水流之查報、取締及拆除工作，自應由縣政府負責。

三、本部研析意見

- (一) 本件臺灣高等法院臺中分院函詢事項依 鈞院秘書處檢附之相關資料，係源於該院受理陳○○君與水土保持局間之國家賠償事件，其中所涉有關河川整治或管理、水利署及水土保持局等相關職權事項，農委會前已會同經濟部研提意見在案，本部爰依國家賠償法相關規定，研提有關認定賠償義務機關之意見如后。
- (二) 本件涵洞工程依與會各機關所提資料，仍無法確認究為何機關（或私人）所設及由何機關對其有事實上管理權，故該涵洞性質上是否屬國家賠償法第 3 條之「公有公共設施」亦有疑義。惟依水利署代表之說明及南投縣鹿谷鄉公所 94 年 4 月 14 日鹿鄉工字第 0940004853 號函會勘紀錄所附之實測圖及該處土地所有權人資料（附件七），並經與會各機關確認，該涵洞應座落於財子溪集水區內之溪溝，不屬河川，亦非排水，且該涵洞座落之土地約有十分之七屬國有（管理機關登記為國立台灣大學），其餘則屬私人所有之土地。
- (三) 次查水土保持法施行細則第 38 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應經常派員巡視檢查水土保持之處理與維護情形，有違反本法規定者，應迅即查報、制止、取締。（第 1 項）前項實施水土保持處理與維護之土地屬於國有林事業區、試驗用林地及保安林地內者，其查報、制止及取締，由林業經營管理機關實施之。（第 2 項）……」準此，如林業經營管理機關疏於巡視、檢查試驗用林地之水土保持情形，並查報、制止、取締違規，如有構成國家賠償法第 2 條第 2 項後段「怠於執行職務」之可能時，依國家賠償法第 9 條第 1 項規定，應以該林業經營管理機關為賠償義務機關。

(四) 復依農委會 85 年 8 月 29 日農林字第 5136876A 號函：「水土保持法施行細則第 38 條第 2 項所稱『林業經營管理機關』，係指凡有直接經營管理國有林事業區、試驗用林地及保安林地之機關皆屬之；如林務局、大學實驗林管理處、退輔會森林開發處……等。亦即上開『林業經營管理機關』非專指森林法主管機關。」及涵洞所在之土地登記資料（附件八），本件系爭涵洞所在地之管理機關應為國立臺灣大學（農學院實驗林管理處）。

(五) 又國家賠償法第 9 條有關賠償義務機關之規定，其立法意旨係為便於請求權人明瞭請求賠償之對象，該機關是否成立國家賠償責任，仍應依國家賠償法之相關規定，就具體事實審認之。本件國家賠償事件既已進入司法程序，賠償義務機關是否應負國家賠償責任，自應由法院認定之。併此敘明。

四、檢附相關資料影本各乙份供參。

正本：行政院秘書處

副本：本部法律事務司（3 份）