

發文字號：法務部 112.01.30 法律字第 11203501520 號函

發文日期：民國 112 年 01 月 30 日

要旨：有關請求確定賠償義務機關乙案，本部邀集交通部、交通部公路總局、交通部公路總局第三區養護工程處、內政部營建署、高雄市政府交通局等機關開會研商，謹將各機關意見摘述如說明

主旨：奉交下關於曾○○君等 3 人請求確定賠償義務機關乙案，本部研析意見如說明二至四，請鑒核。

說明：一、復鈞院 111 年 12 月 1 日院臺交議字第 1110098209 號交議案件通知單。

二、為辦理旨揭交議案件，本部於 111 年 12 月 23 日上午邀集交通部、交通部公路總局（下稱公路總局）、交通部公路總局第三區養護工程處（下稱公路總局三工處）、內政部營建署（下稱營建署）、高雄市政府交通局等機關開會研商（本部 111 年 12 月 16 日法律決字第 11103515880 號開會通知單副本諒達），謹將各機關意見摘述如下（含會中發言及書面意見）：

（一）交通部路政司（詳附件 1）：

1. 公路修建養護管理規則（下稱管理規則）第 7 條第 2 項主要係指整條道路的修建、養護及管理，由交通部與當地直轄市政府、市政府協商定之；第 45 條主要係指公路經過市區道路交叉點的周邊附屬設施，由該市區道路主管機關養護管理。
2. 本案省道經過市區道路部分，其附設於道路之號誌，如依管理規則第 45 條規定，原則上由該市區道路主管機關高雄市政府養護管理，但道路主管機關在劃設交通標線時，通常都會邀地方政府等有關單位辦理會勘，對於相應之交通號誌或標誌作通盤整體考量，本案公路總局三工處於劃設待轉區時，是否有考量號誌是否足夠？若認為不足，有無通知高雄市政府交通局？抑或已評估無設置號誌之必要？因兩者具有因果關係，此部分可能須請公路總局三工處釐清。

（二）公路總局（詳附件 2）：

1. 依據國家賠償法第 3 條第 1 項、管理規則第 45 條、市區道路條例第 2 條第 2 款、第 3 條第 2 款、第 4 條、第 32 條第 2 項、高雄市市區道路管理自治條例第 3 條第 2 項第 2 款等規定，市區道路之號誌原則上由該市區道路主管機

關養護管理，本案涉及「公路經過市區道路部分之增設號誌」，其法定管理機關為高雄市政府交通局，本局三工處非屬本案之賠償義務機關。

2. 查事發地點位於高雄市橋頭區典昌路與河北路交岔口，為直轄市之行政區域以內，是該事發地點無論是否為都市計畫區內之道路，均屬高雄市之市區道路，且該路口已設置有交通號誌，本案非屬「公共設施建造之初，即存有瑕疵」而未涉及「公共設施之設置欠缺」，係涉及本案路口交通號誌「增設與否」之後續管理事宜。準此，三工處顯非本案路口號誌之法定管理機關，且依據本案國家賠償請求書之訴求係針對本案路口交通號誌之「增設」，而本案事故路口之號誌於法定管理機關或事實上管理機關皆係由高雄市政府交通局辦理養管（如附件 3），故本案法定管理機關係屬高雄市政府交通局，應無疑義。
3. 本案高雄市政府交通局拒賠書援引管理規則第 7 條第 2 項規定及 107 年 4 月 27 日「為原高雄縣省道交通號誌養護權責分工協商訂定備忘錄」之內容，應屬對於上開規定及備忘錄性質之誤解，理由分述如下：
 - (1) 管理規則第 7 條第 2 項係配合其母法公路法第 6 條第 1 項、第 26 條第 1 項內容而修正該條文內容，為能讓人民知悉其法定管理機關為何，實務之行政慣例上，交通部皆於行政院公報上刊登其內容，且係以「整條路段」及「全部公路設施（含主體及附屬於公路設施）」進行協商、公告，從未有切割公路附屬設施單獨協商、公告之情形（公路法第 6 條、第 26 條於 102 年 6 月 18 日修正前係以「中央公路主管機關委託所在地直轄市或縣（市）公路主管機關管理」，其委託管理亦屬「整條路段」及「全部公路設施（含主體及附屬於公路設施）」）。查本案事故發生地點位於台 17 線 211.5K，並非交通部依據公路法第 6 條及第 26 條於 102 年 12 月 30 日以交授公字第 1021009015A 號公告（如附件 4）之範圍。準此，本案應不適用管理規則第 7 條第 2 項規定。
 - (2) 另查本局三工處及高雄市政府交通局 107 年 4 月 27 日所簽訂「為原高雄縣省道交通號誌養護權責分工協商訂定備忘錄」，並非由「交通部」及「高雄市政府」所協商並簽訂，不符

合上開公路法第 6 條、第 26 條及管理規則第 7 條第 2 項規定之「主體」，高雄市政府交通局與本局三工處有無依據該法條之協商權限容有疑義，且該備忘錄亦未參考行政程序法相關程序或依據前述實務行政慣例而促使機關權限之移轉已依其他方式為人民所周知並產生信賴，似未發生移轉法定管轄權之效力（最高法院 98 年度台上字第 1588 號民事判決意旨參照，如附件 5）；一旦有國賠事故發生，更無法使人民易於明瞭索賠對象，故高雄市政府交通局據此主張本局三工處為賠償義務機關，實屬誤解。

(3) 又高雄市政府交通局依據上開備忘錄所載：「交通局養護原高雄縣省道交通號誌，相關國賠案件由交通局依國家賠償法相關規定辦理，如涉及原交通號誌規劃設計事宜，再由公路總局第三區養護工程處辦理」，而主張「典昌路與河北路口之待轉區亦屬該處劃設，因涉及路口交通動線相關標線調整，待轉區相對應之號誌規畫設計事宜，依據上開分工備忘錄係屬交通部公路總局第三區養護工程處權責」云云，查 107 年 4 月 27 日本案事故路口河北路並未有待轉格及其號誌，嗣後本局三工處 109 年 12 月 8 日增加劃設該待轉格（如附件 6），自非屬原交通號誌規劃設計事宜之範圍，即非受 107 年 4 月 27 日協商備忘錄之效力所及。準此，該協商備忘錄之效力僅限於 107 年 4 月 27 日前所存在之原高雄縣省道交通號誌，備忘錄簽署後所增設之交通號誌規畫事宜不受該備忘錄效力所及，即應回歸適用管理規則第 45 條規定，該附屬設施應由市區道路主管機關養護管理。

4. 退步言之，縱認本局三工處 109 年 12 月 8 日增加劃設該待轉格，應通知高雄市政府交通局增設河北路之號誌，惟無論本局三工處是否踐行通知事宜，號誌之法定管轄權為高雄市政府交通局，皆不因此而移轉法定管轄權；又縱認本案本局三工處受到備忘錄後效力所及，亦僅屬內部求償關係。

(三) 公路總局三工處（詳附件 7）：

1. 依據管理規則第 45 條規定，公路經過市區道路部分，其附設於道路之人行道、人行陸橋、人行地下道、排水溝渠、標誌、號誌、照明、景觀設施及植栽等設施，除經公路主管機關同意者外，

均應由該市區道路主管機關養護管理。是故交通號誌養護機關為高雄市政府，道路主體及前項條文未列舉之附屬設施如標線係屬本處權責，事故發生地點待轉區係由本處依據道路交通標誌標線號誌設置規則第 65 條及第 191 條規定所劃設，是以待轉區標線設置及養護機關為本處。

2. 依請求人所述欠缺號誌道路，係為高雄市河北路路權內，屬市區道路交通號誌之設置，依據「高雄巿市區道路管理自治條例」第 2 條規定：「…主管機關與本府各目的事業主管機關之權責劃分如下：…二、交通局：市區道路之交通標誌、標線、號誌及交通控制系統之設置、維護與審核等管理事項。…」同條例第 3 條規定：「…市區道路：指本巿行政區域內所有道路及其附屬工程。…」，故高雄巿行政區內所有號誌之規劃設置及維護管理均為高雄巿政府交通局權責。

(四) 營建署 (詳附件 8) :

1. 本案車輛碰撞事故發生於高雄巿橋頭區典昌路 (台 17 線) 與河北路之交叉路口，有關公路與市區道路共線之管理權責，市區道路條例第 17 條規定：「公路路線應儘量避免穿越市區中心，其必須通過市區，並將市區道路一部分劃為公路系統時，其經過之路線及寬度，由公路主管機關與同級市區道路主管機關協商辦理，並會報上級主管機關核定之。」本案河北路為農地重劃區道路，屬高雄巿政府管轄之市區道路，尚無爭議。
2. 公路法第 5 條規定：「…；市道、縣道與省道使用同一路線時，其共同使用部分，應劃歸省道路線系統；… (第 1 項)。市區道路與專用公路以外之公路使用同一路線時，其共同使用部分，應劃歸公路路線系統。(第 2 項)」同法第 6 條第 1 項復規定：「國道、省道由中央公路主管機關管理。但省道經過直轄巿、巿行政區域部分之管理，除自成系統之快速公路外，由中央公路主管機關與直轄巿政府、巿政府協商定之。」本案位於省道與市區道路平面交叉路口，屬共同使用部分，應以公路法規定為權責判斷基準。
3. 本案事故發生時該機車待轉區為事實設置之標線，對向 (河北路) 確無設路口號誌，本案許君等對國家賠償案件之主張標的，究為不應設置機車待轉區 (屬標線爭議) 或缺少設置路口號誌 (屬

交通號誌設置爭議)？建請釐清。另該路口前於 107 年已有民眾對於是否增設號誌 1 節，已有陳情案件及協調處理，應請公路總局三工處及高雄市政府交通處提供當時完整協調內容，如現勘通知、紀錄及回覆陳情人函件等，以利進行推定。

(五) 高雄市政府交通局 (詳附件 9)：

1. 依據公路法第 6 條第 1 項、第 11 條第 1 項、第 26 條第 1 項、管理規則第 7 條第 1 項及第 2 項規定，公路總局三工處與本局於 107 年 4 月 27 日就「原高雄縣省道交通號誌養護權責分工」進行協商，並訂有「協商備忘錄」(附件 10)，依前揭協議事項，原高雄縣省道交通號誌相關國賠案件由本局依據國家賠償法相關規定辦理，如涉及原交通號誌規劃設計事宜，再由公路總局三工處辦理。是以，本局僅負責「既有號誌」之養護，至於號誌改善之交通號誌規劃設計事項，由公路總局三工處主政，本局僅立於協助派工角色，於公路總局三工處決定號誌如何設置、變更後，依公路總局三工處指示派工施作，並不能因本局協助派工，即成為增設、改設或移設號誌「規劃、設計及設置」之權責機關。本案典昌路與河北路口交會處之待轉區屬公路總局三工處劃設，因涉及路口交通動線相關標線調整，待轉區相對應之標誌、標線及號誌規劃設計事宜，依據前開協商備忘錄，係屬公路總局三工處權責。
2. 另本局 106 年 11 月 2 日高市交智運字第 10640398000 號函詢公路總局三工處，民眾反映台 17 線橋頭區典昌路與河北路口機車待轉區無號誌(附件 11)，公路總局三工處 106 年 11 月 7 日三工高雄字第 1060107107 號函復本局，有關「河北路口劃設機慢車左轉待轉區線乙處案，係屬承攬商辦理『台 17 線 207K+230-211K+970 路面修復工程』重複施工，該標線位於通港路前已劃設，典昌路與河北路口待轉區線將辦理磨除」(附件 12)。依前揭公路總局三工處函復，並無請本局協助派工增設、改設或移設號誌燈箱，或請本局辦理其他號誌工程事項，而由公路總局三工處請承攬商磨除待轉區標線；今待轉區標線再度繪設，涉及路口整體交通動線標誌、標線及號誌調整，但無相關文書通知本局協助派工增設、改設或移設號誌之燈箱，則該待轉區有無設置號誌應非本局之權責。

3. 至管理規則第 45 條雖規定：「公路經過市區道路部分，其附設於道路之人行道、人行陸橋、人行地下道、排水溝渠、標誌、號誌、照明、景觀設施及植栽等設施，除經公路主管機關同意者外，均應由該市區道路主管機關養護管理。」，惟目前公路總局三工處於高雄市內與本府內機關協調，就人行道與照明由本府工務局養護工程處管理，排水溝渠依據是否為都市計畫區內由本府水利局或公路總局三工處管理，交通標誌、標線則由公總三工處管理；綜上，實無所有公路之附屬設施權責皆為市區道路主管機關養護管理，本法條似與公路法第 6 條、第 11 條、第 26 條及管理規則第 7 條等相關規定未合。

三、本部研析意見：

- (一) 按國家賠償法（下稱本法）第 3 條第 1 項規定：「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。」及第 9 條第 2 項規定：「依第 3 條第 1 項請求損害賠償者，以該公共設施之設置或管理機關為賠償義務機關。」其所稱「管理機關」，係指法律所定之管理機關或依法律代為管理之機關而言；又所稱之「賠償義務機關」，係指民眾請求國家賠償時，依其所主張之事實受理其請求而應開啟行政程序之機關而言，該被指定或確定之機關是否就原因事實所致生之損害結果，負國家賠償責任，仍應視所主張之事實是否符合本法第 2 條第 2 項或第 3 條第 1 項規定之要件為斷（本部 104 年 8 月 25 日法律字第 10403510200 號函參照）。
- (二) 次按「本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；…。」「國道、省道由中央公路主管機關管理。但省道經過直轄市、市行政區域部分之管理，除自成系統之快速公路外，由中央公路主管機關與直轄市政府、市政府協商定之。」「國道、省道之養護，由中央公路主管機關辦理。但省道經過直轄市、市行政區域部分之養護，除自成系統之快速公路外，由中央公路主管機關與直轄市政府、市政府協商定之。」、「市區道路，指下列規定而言：一、都市計畫區域內所有道路。二、直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路。…。」「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；…。」公路法第 3 條、第 6 條第 1 項、第 26 條第 1 項、市區道路條例第 2 條、第 4

條分別定有明文。又公路法第 79 條第 2 項規定授權訂定之管理規則第 7 條規定：「公路之修建、養護及管理，國道、省道由交通部之專設機構辦理，縣道、鄉道由縣（市）政府辦理；縣政府並得將縣道委託交通部之專設機構辦理（第 1 項）。省道經過直轄市政府、市政府行政區域部分，其修建、養護及管理除快速公路由交通部之專設機構辦理外，由交通部與當地直轄市政府、市政府協商定之（第 2 項）。…」及第 45 條規定：「公路經過市區道路部分，其附設於道路之人行道、人行陸橋、人行地下道、排水溝渠、標誌、號誌、照明、景觀設施及植栽等設施，除經公路主管機關同意者外，均應由該市區道路主管機關養護管理。」所稱「公路」經過市區道路，依公路法第 2 條第 1 款規定，包括省道在內。又依管理規則第 45 條之條文文義，該條係規範「附設」性質之設施，而非道路本身（臺灣臺東地方法院 104 年度東國簡字第 2 號判決參照）。

- (三) 查本件發生事故之地點位於高雄市橋頭區典昌路（省道台 17 線）與河北路路口，有關河北路段屬高雄市政府轄區內之市區道路，且系爭路口於 110 年 9 月 6 日事故發生時之待轉區係由公路總局三工處於 109 年所劃設。復依本件請求權人所主張內容，係以該路口於事發當時並無設置任何交通號誌供待轉車輛依循，致無法判斷河北路口之通行狀況，因而發生本件交通事故。如前述，本件事故地點為台 17 線省道與市區道路之交叉路口，有關係爭路口交通號誌之管理權責機關，揆諸前揭管理規則第 45 條規定，應由該市區道路之主管機關即高雄市政府交通局管理。至於該局主張與公路總局三工處於 107 年 4 月 27 日所簽訂之「為原高雄縣省道交通號誌養護權責分工協商備忘錄」，有關係爭路口待轉區相對應之號誌規劃設計事宜係屬公路總局三工處權責乙節，因該局並未提出相關文件證明雙方簽訂備忘錄係依據公路法第 6 條第 1 項、第 26 條第 1 項、管理規則第 7 條第 2 項等規定所為協商，即難以該備忘錄內容作為認定本案系爭道路附屬設施之管理機關，故本件國家賠償事件仍應以高雄市政府交通局為賠償義務機關。
- (四) 另按「道路與交通狀況有變更時，應增設必要之標誌、標線、號誌，並將不必要之標誌、標線、號誌同時清除。」「機慢車兩段左（右）轉標誌『遵 20』、『遵 20.1』，用以告示左（右）轉大型

重型機車以外之機車或慢車駕駛人應遵照號誌指示，在號誌顯示允許直行時先行駛至右（左）前方路口之左（右）轉待轉區等待左（右）轉，俟該方向號誌顯示允許直行後，再行續駛，以兩段方式完成左（右）轉。本標誌設於實施機慢車兩段左（右）轉路口附近顯明之處，並配合劃設機慢車左（右）轉待轉區標線。」道路交通標誌標線號誌設置規則第 6 條第 2 項、第 65 條第 1 項分別定有明文。衡諸一般機慢車駕駛人在正常情況下，於有劃設待轉區之路口左轉時，會先行駛至待轉區等待左轉，此時對向路口如無設置交通號誌，恐將使待轉車輛無法判斷路口之通行狀況，增加肇事之風險，是主管機關於規劃設置待轉區時，難謂全然無須考量配合增設相關交通號誌之必要性，本案公路總局三工處雖非系爭道路交通號誌之管理機關，惟於系爭路口劃設待轉區時，仍應就該路口交通號誌等管制設施是否足供道路安全使用等事項作通盤整體考量，並通知相關道路設施之管理機關辦理會勘，以維護機慢車駕駛人之行車安全，故本件建議由高雄市政府交通局為受理國家賠償義務機關，並依本法施行細則第 15 條規定，以書面通知相關機關（公路總局三工處）參加協議。

四、本部奉鈞院交下辦理確認國家賠償事件之賠償義務機關時，因本部就賠償義務機關之確定程序並無強制調查權，是以，本部僅能就請求權人國家賠償請求書所載事實，函請有關機關提供相關資料，或於必要時召開研商會議進行瞭解，故對於釐清賠償義務機關，本部僅能在有限資料或資料不完全之情形下作出判斷，如當事人仍有爭議，法院於審理具體國家賠償案件時，有關賠償義務機關之確定，應由法院本於職權認定之。併予敘明。

五、檢附相關參考資料乙份。

正 本：行政院

副 本：交通部、交通部公路總局、交通部公路總局第三區養護工程處、內政部營建署、高雄市政府交通局、本部法律事務司（4 份）、本部資訊處（第 1 類）