

發文字號：法務部 113.09.26 法律字第 11303509830 號函

發文日期：民國 113 年 09 月 26 日

要 旨：按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；公共設施不具通常應有之安全狀態或功能時，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

主 旨：奉交下關於陳○○請求確定國家賠償之賠償義務機關乙案，本部研析意見如說明二至四，請鑒核。

說 明：一、復鈞院 113 年 7 月 29 日院臺交議字第 1131020708 號及同年月 11 日院臺交議字第 1130008892 號交議案件通知單。

二、為辦理旨揭交議案件，本部於 113 年 8 月 16 日邀集交通部、交通部高速公路局（下稱高公局）、交通部高速公路局北區養護工程分局（下稱高公局北區分局）、新竹市政府、內政部國土管理署（下稱國土管理署）等機關開會研商（如附件 1，本部 113 年 8 月 14 日法律決字第 11303508910 號開會通知單及會議資料），並請各機關於會後提供補充意見或佐證資料予本部彙整，謹將各機關意見摘述如下（含會中發言及書面意見）：

（一）新竹市政府（詳附件 2）：

1. 事故地點位於新竹市大學路 51 巷 15 號旁、科學段二小段 1 地號土地，土地使用資訊為高速公路用地，且內政部地政司登記前揭地號土地管理者為交通部高公局。

2. 拒賠理由摘要如下：

（1）依公路法第 30 條規定：「公路用地，非經許可，不得使用。」依公路用地使用規則第 5 條規定：「在公路用地內，非經公路主管機關同意不得為任何其他用途之使用。」

（2）依公路用地使用規則第 6 條規定：「使用公路用地之設施，…，應依照公路主管機關指定之位置辦理，並應由使用人於施工前填具申請書並檢附工程計畫書向公路主管機關申請許可後，方得施工。」由航拍影像可看出，系爭巷道原係由高公局開闢，而系爭巷道旁之邊坡，顯為道路開闢時之填方邊坡。依高公局高速公路養護手冊第三章 3.1.1 適用範圍「本局轄管邊坡，包含路堤邊坡及路塹邊坡」及 3.1.2.3「路堤邊坡係指本局轄管道路路權內自然邊坡或因道路開闢之填方邊坡」之說明

，此邊坡屬高公局轄管邊坡，應由其養護管理。系爭巷道旁之邊坡既為本案工程未申請使用之公路用地，新竹市政府不得為任何其他用途之使用，而僅對本案工程申請使用範圍所設置之道路鋪面，依公路用地使用規則第 8 條規定，負責養護。

(3) 新竹市政府僅為向高公局申請事故路段鋪面之改善，該處邊坡未在申請範圍內，該市政府非該邊坡事實上之管理機關；又非新竹市所有編有路名之道路，即可認定為由其管養，例如新竹市武陵路 175 巷，即為社區自行管養之私有道路。編有路名的道路，並非即不屬高公局的管理養護範圍，例如國道 3 號南投服務區旁之永平路，有部分路段即為南投服務區之便道，管理養護機關即為高公局。

(4) 新竹市道路管理自治條例內之「市管道路」範圍，係包含市區道路條例所定義之市區道路，及該自治條例第 4 條第 1 項規定：「管理機關（單位）應於年度開始前，視實際需要擬定道路及附屬設施之修築、改善及維護管理計畫。」系爭事故處巷道，新竹市政府係辦理系爭巷道道路拓寬工程，以改善該處巷道鋪面（僅限於高公局同意範圍），而改善範圍並未包含邊坡（邊坡未經高公局同意使用），故邊坡非屬其管理養護道路範圍。

(二) 交通部（詳附件 3）：

1. 新竹市大學路 51 巷並非高速公路封閉系統之公路，該道路未經公路系統之法定公告程序，非屬公路系統，且經新竹市政府編定為大學路 51 巷，該巷道應屬新竹市政府所管道路，應由新竹市政府負責管理養護。
2. 依公路法第 30 條及公路用地使用規則第 5 條有關公路用地未經許可不得使用之相關規定，係為公路用地供其他用途使用之限制規定（公路用地使用規則第 3 條並說明使用人係指在公路用地內挖掘、埋設、或附掛設施之公私機構或法人），非說明公路養護管理權責。
3. 公路法第 79 條第 2 項授權訂定之「公路修建養護管理規則」第 43 條規定：「高速公路、快速公路兩側附設之道路，或沿高架公路下方興建之平行（面）道路，其與公路主線屬於不同系統時，應由各該道路主管機關養護管理。」及第 44 條規定：「高

架公路下方之平行道路、高速公路及快速公路之交流道區或在公路兩側附設之側車道，其土地管理機關之登記，如與該路養護權責機關不一致且不易分割變更時，基於公地公用原則，其土地管理機關得維持從來之登記，免辦分割或變更。」本案發生地之該處邊坡植生直接影響系爭巷道行車安全，雖位處高公局管理之土地，惟實際仍屬高速公路外之地方道路系統，屬新竹市政府養護管理權責，高公局北區分局應非本案之國家賠償義務機關。

（三）高公局（詳附件 4）：

1. 依上開公路修建養護管理規則第 43 條規定觀之，查本案事發位置於大學路 51 巷，非屬高速公路主線系統，其道路及其附屬設施應由新竹市政府維護管理。
2. 另依上開公路修建養護管理規則第 44 條規定，養護權責機關不一致且不易分割變更時，土地管理機關既得維持從來之登記，則土地所有權與管理權責應無涉。

（四）高公局北區分局（詳附件 5）：

1. 新竹市政府對於曾辦理系爭巷道拓寬乙節雖不爭執，但對系爭巷道邊坡，卻主張該土地係高公局管有而否認其有維護管理義務。經查系爭邊坡有擋土牆、駁坎、排水豎溝、排水箱涵等設施，擋土牆及駁坎護坡功能在保護系爭巷道，同時為上方新竹市大學路 81 巷 3 弄進出道路之基礎。又系爭巷道及新竹市大學路 81 巷土地雖登記高公局管理，惟長期以來已供作地方道路使用，其上均無國道設施。依據公地公用使用原則，其土地依據上開公路修建養護管理規則第 44 條規定，土地管理機關係維持從來之登記。
2. 由 65 年新竹市區空照圖顯示，中山高速公路新建同時，系爭巷道及其延伸穿越科學園區範圍亦同時新建，其中平行高速公路路段僅佔該新闢路線 4 分之 1，依據高公局組織法，高公局掌理事項僅限「國道高速公路」，足資證明系爭巷道並非由高公局所新建。
3. 國道與系爭巷道，二者分屬不同道路系統，基於用路人行車安全、用路人信賴利益考量，且系爭巷道及週邊道路既屬地方道路系統，其相關公共設施依據公路修建養護管理規則規定已有明確之法定管理機關，而新竹市政府為系爭巷道及週邊道路之事實上管

理機關，則新竹市政府應為本案國家賠償義務機關。

(五) 國土管理署（詳附件 6）：

1. 依市區道路條例第 2 條規定：「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。三、中央主管機關核定人口集居區域內所有道路。」同條例第 6 條第 1 項規定：「市區道路之修築，其系統及寬度，應依照都市計畫之規定辦理，未有都市計畫者，應依據第三十二條所訂定之市區道路工程設計標準，參酌當地實際需要及可能發展，擬訂道路系統圖，並註明寬度，連同修築計劃，經報上級市區道路主管機關核定後，公布施行。」是有關市區道路之認定，上開條例第 2 條及第 6 條第 1 項已有明文。
2. 建築法第 48 條規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關，應指定已經公告道路之境界線為建築線。…（第 1 項）。前項以外之現有巷道，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關，認有必要時得另定建築線；其辦法於建築管理規則中定之（第 2 項）。」已就現有巷道有規定，現有巷道得指定建築線之規定，惟於建築法令中尚無該等道路管理養護之規定。本件系爭巷道之道路屬性為「現有巷道」，非屬市區道路（經公告道路）範疇，無市區道路條例適用，爰內政部非賠償義務機關。

三、本部研析意見：

- (一) 按國家賠償法第 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。」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」指法律所定之管理機關或依法律代為管理之機關而言，如無法律所定之管理機關或依法律代為管理之機關時，始由事實上之管理機關為賠償義務機關，倘亦無事實上管理機關，則由公共設施坐落土地管理機關為賠償義務機關。又所稱「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國家賠償法第 3 條第 1 項規定之要件為斷（本部 108

年 8 月 14 日法律字第 10803511730 號函參照)。

- (二) 次按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，國家賠償法第 3 條第 1 項定有明文。該立法意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；公共設施不具通常應有之安全狀態或功能時，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 104 年度台上字第 1515 號判決、臺灣高等法院 109 年度上國字第 29 號判決參照）。本件依內政部 113 年 8 月 23 日函送系爭巷道路樹傾倒發生處理及現況照片顯示（詳附件 6），系爭樹木座落之邊坡與中山高速公路間，相隔現由新竹市政府養護之大學路 51 巷，故系爭樹木座落處應非屬高速公路之路基或邊坡。復據公路法主管機關交通部及市區道路條例主管機關內政部分別表示，系爭巷道未經公路系統之法定公告程序，非屬公路系統，亦非市區道路條例上所稱都市計畫區域內之市區道路，故應無公路法及市區道路條例之適用。
- (三) 第查新竹市政府對於系爭巷道之拓寬工程為其辦理並未爭執，且表示系爭巷道之修築及維護計畫，係該市政府依照新竹市道路管理自治條例第 4 條規定：「管理機關（單位）應於年度開始前，視實際需要擬定道路及附屬設施之修築、改善及維護管理計畫（第 1 項）。前項修築或改善計畫應包括第二條第九款規定之道路附屬工程（第 2 項）。」所辦理，則依同條例第 28 條規定：「管理機關（單位）對路樹及綠地應經常維護或剪修，並不得妨礙人車安全。」，是新竹市政府自應就其所管道路之路樹負維護及剪修之責，據此，本件因系爭巷道路樹傾倒之賠償義務機關應為新竹市政府，而由該市政府受理本件國家賠償事件，就是否符合國家賠償法第 3 條第 1 項規定要件進行判斷。
- (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，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進行判斷，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

由法院本於權責認定之，併予敘明。

四、檢附相關參考資料乙份。

正 本：行政院

副 本：交通部、交通部高速公路局、交通部高速公路局北區養護工程分局、新竹市政府、內政部國土管理署、本部法律事務司（4 份）、本部資訊處（第 1 類）