

裁判字號：最高法院 99 年度台上字第 836 號 民事判決

裁判日期：民國 99 年 05 月 13 日

案由摘要：國家賠償

最高法院民事判決

九十九年度台上第八三六號

上訴人 甲○○

訴訟代理人 吳順龍 律師

被上訴人 花蓮縣政府

法定代理人 乙○○

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國九十八年十一月十八日台灣高等法院花蓮分院第二審判決（九十八年度上國字第二號），提起上訴，本院判決如下：

#### 主 文

原判決關於駁回上訴人對被上訴人之上訴及該訴訟費用部分廢棄，發回台灣高等法院花蓮分院。

#### 理 由

本件上訴人主張：坐落花蓮縣○○鄉○○段○○○、○○○、○○○地號土地（下稱系爭災害地點）上之同鄉○○村○○○○、○○之○、○○○、○○○之○號四棟建物為訴外人朱○惠所有，並由朱○惠與黃○傑（上訴人與朱○惠之子）務農維生，經營商店，供應往來旅客天然、有機、無毒之農產品及餐飲休憩之用。詎民國九十四年十月二日凌晨龍王颱風來襲，黃○傑因風雨漸強，以手機致電伊轉向被上訴人求救，未獲置理，終致黃○傑失蹤不明，並經法院為死亡之宣告，被上訴人已怠於防災救災於前，復未於颱風前之一日中午十二時成立防災應變中心或指示救援工作，且未依行政院農業委員會（下稱農委會）九十三年十二月二十三日函頒「土石流防災疏散避難作業規定」（下稱土石流作業規定）第四點(三)1(4)，依當地雨量及實際狀況，自行發布系爭災害地點為紅色或黃色警戒區域，勸告或撤離當地居民，應為、能為而不為，亦難認無故意或過失，自應依法負國家賠償之責任。又伊計受有扶養費新台幣（下同）五十五萬六千七百元及精神慰撫金八百萬元之損害，業以書面向被上訴人請求賠償遭拒，因資力不足，先為一部請求等情，爰依國家賠償法第二條第二項規

定，求為命被上訴人給付伊五百萬元（扶養費五十五萬六千七百元及慰撫金四百二十四萬三千三百元），並自九十四年十月二日起加計法定遲延利息之判決。【上訴人請求交通部公路總局第四區養護工程處（下稱第四養工處）、行政院農業委員會林務局花蓮林區管理處及太魯閣國家公園管理處連帶給付部分，經原審判決其敗訴後，提起上訴，因上訴不合法，另由本院以裁定駁回各該部分之上訴。】

被上訴人則以：龍王颱風侵襲期間，伊於九十四年十月一日上午九時即成立災害應變中心，翌日上午十一時五十一分許接獲上訴人報案，因案發地點洛韶地區電話無法聯繫，立即通報花蓮縣警察局天祥派出所處理，因風大雨大路基流失無法通行，至十月四日始先由推土機搶通部分路段，伊於事故發生當時，已立即採取相關應變措施，無法於事故當天趕到現場，乃因自然環境造成之阻礙，伊並無怠於執行職務。又系爭災害地點，非屬伊主管經公告之水土流潛勢溪流災害防治地區，伊亦非該公共設施之設置或管理機關，自非屬本案之賠償義務機關。另上訴人提及之土石流作業規定第四點(三)1(4)，依司法院釋字第四六九號解釋理由引用日本學理「裁量收縮至零」理論，提出界定國家不作為責任之「被害法益之對象性、具體危險之急迫性、危險發生之預見可能性、損害結果之迴避可能性及規制權限發動之期待可能性等標準以觀，伊均不符合各該判斷不作為責任違法之標準，自無須負國家賠償責任等語，資為抗辯。

原審維持第一審所為上訴人對被上訴人部分敗訴之判決，駁回其上訴，無非以：本件上訴人雖主張被上訴人不作為致侵害其子黃○傑之生命權，應負國家賠償責任，但依民事訴訟法第二百七十七條規定，仍應就其主張有利於己之事實負舉證責任。查系爭災害地點，並非位於土石流紅色或黃色警戒區域範圍內。且龍王颱風侵襲時，九十四年十月二日零時至二十四時慈恩至天祥段之實際降雨量累計為510.5mm至764.5mm，遠超過交通部中央氣象局所發布超大豪雨之標準（二十四小時累積雨量達350mm以上），而土石流之發生本身為天然災害之一種，以當時之降雨量遠超大豪雨標準，依一般經驗法則已非周圍山坡所能承載，事故之發生實為人力不能抗拒之天災造成。又被上訴人已於九十四年十月一日

九時，即開設三級防災應變中心，復於同日十四時開設一級防災應變中心，較中央災害應變中心作業要點之規定提早二小時，並通報各鄉鎮，尚無怠惰情形。被上訴人轄下機關未於接獲通報後立即展開搜尋，乃因天候不佳、交通阻隔所致，並於交通障礙排除後，隨即展開搜尋，顯已盡其救災義務。再者，被上訴人依土石流防災作業規定第四點，雖可依當地雨量及實際狀況自行發布局部地區為黃色或紅色土石流警戒區，但依九十四年十月二日上午十時農委會土石流災害應變小組土石流警戒區預報資料第二報資料顯示，系爭災害地點尚非紅色或黃色警戒區，且於同日十一時五十一分即接獲消防局通報黃○傑於颱風侵襲後失聯，自是日上午十時農委會發布第二報至警員接獲報案黃○傑失聯，其間不到二小時，被上訴人因信任上開預報資料，又無其他積極事證足認被上訴人知悉該處達到黃色或紅色警戒程度，其未能及時自行發布系爭災害地點為紅色或黃色警戒區域並撤離居民，亦難認其有何故意或過失可言。上訴人之子黃○傑死亡之原因，實係龍王颱風於災害地點帶來龐大雨量，坡地無法負荷而致土石滑落造成，乃人力所不能抗拒之天然災害，並非被上訴人執行公權力故意、過失或怠於執行職務，自不符國家賠償法第二條第二項規定。從而，上訴人據以請求被上訴人與第四養工處等人連帶賠付五百萬元本息，即非正當等詞，為其判斷之基礎。

按災害防救法已於第四條明定本法主管機關在縣（市）為縣（市）政府，且於第二十四條第一項及第二十七條第一項第一款規定，災害發生或有發生之虞時，為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所應勸告或指示撤離，並作適當之安置，各級政府及相關公共事業應實施警報之發布、傳遞、應變戒備、人員疏散、搶救、避難之勸告災情蒐集及損失查報等項目災害應變措施。查被上訴人依土石流防災作業規定第四點規定，可依當地雨量及實際狀況，自行發布局部地區為黃色或紅色土石流警戒區，乃原審所確定之事實，而該作業規定第四點(一)警戒監控<sup>3</sup>現地觀測復規定：「地方政府應隨時掌握當地降雨情形與溪流水文變化」，(二)災害分析研判<sup>2</sup>規定：「地方政府應依據現地狀況，參考各單位所提供相關資訊，分析研判土石流發生之可能性與影響範圍」，第四點(三)發布土石

流警戒區 1(4)規定：「地方政府可依各地區當地雨量及實際狀況，自行發布局部地區為二級（黃色警戒）或一級（紅色警戒）土石流警戒區」，有該作業規定全文可稽（見原審卷(一)一六～二三頁）。其中「當地雨量及實際狀況」，究何所指？地方政府所應斟酌之內容若何？原審未向農委會查詢其原意，並釐清災害防救法第十四條第一項暨該會頒布土石流防災作業規定第四點(三) 1(4)等為保護人民生命、身體及財產法益（法益重要性）之法規範，所課予地方政府應執行職務行使公權力之事項，性質上是否係「裁量規範」之範疇？該管機關公務員依上開規定，對可得特定之人所負作為義務是否已達無不作為之裁量空間【司法院釋字第四六九號解釋揭示，斟酌危險急迫性、預見可能性、侵害之防止是否須賴公權力之行使始可達成而非個人之努力可能避免（規制可能性及迴避可能性）等因素，已否達裁量收縮至零程度，而具不作為義務之違法】？凡此均與被上訴人應否負本件不作為之國家賠償責任所關頗切，原審未逐一深究，遽行判決，已嫌速斷。且上訴人就此迭於原審提及上開作業規定第四點(三) 1(4)，指稱：依該作業規定，被上訴人已無裁量餘地，依法有疏散避難勸告義務或指示撤離、強制疏散黃○傑等居民之義務，其有無此項作為，為被上訴人有無過失之關鍵，實有必要請被上訴人說明其當時之防救措施為何？並提出具體之防救災害相關證據，被上訴人如認其無過失者，舉證責任自應轉換由其負擔等語（分見原審卷(一)一五八、○五九頁及卷(二)三、七○、九○、九七頁）。原審對上訴人此項重要之攻擊方法，恣置不論，徒以系爭災害地點尚非紅色或黃色警戒區及自九十四年十月二日上午十時農委會發布第二報至警員接獲報案黃○傑失聯不到二小時等由，逕為上訴人不利之論斷，亦有判決不備理由之違法。次按民事訴訟法第二百七十七條但書所稱之「但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限」，乃肇源於民事舉證責任之分配情形繁雜，僅設原則性之概括規定，未能解決一切舉證責任之分配問題，為因應傳統型及現代型之訴訟型態，尤以公害訴訟、交通事故，商品製造人責任及醫療糾紛等相類事件之處理，如嚴守本條所定之原則，難免產生不公平之結果，使被害人無從獲得應有之救濟，有違正義原則。是以受訴法院於決定是否適用該條但書所定公平之要求時，應

視各該具體事件之訴訟類型特性暨待證事實之性質，斟酌當事人間能力、財力之不平等、證據偏在一方、蒐證之困難、因果關係證明之困難及法律本身之不備等因素，透過實體法之解釋及政策論為重要因素等法律規定之意旨，較量所涉實體利益及程序利益之大小輕重，按待證事項與證據之距離、舉證之難易、蓋然性之順序（依人類之生活經驗及統計上之高低），再依誠信原則，定其舉證責任或是否減輕其證明度，以符上揭但書規定之旨趣。又國家賠償法第二條第二項所定之國家賠償責任，固採過失責任主義，且得依「過失客觀化」及「違法推定過失」法則，以界定過失責任之有無，然於是項事件具體個案，衡酌訴訟類型特性與待證事實之性質、當事人間能力、財力之不平等、證據偏在一方、蒐證之困難、因果關係證明之困難及法律本身之不備等因素，倘人民已主張國家機關有違反作為義務之違法致其受有損害，並就該損害為適當之證明時，揆之民事訴訟法第二百七十七條但書規定，自應先由國家機關證明其有依法行政之行為，而無不作為之違法，始得謂為無過失，並與該條但書所揭依誠實信用及公平正義原則定其舉證責任之本旨無悖。查上訴人對被上訴人部分之舉證責任，業於原審指稱：本件係因土石流釀災致伊子黃○傑失蹤而宣告死亡，相較於伊，被上訴人為土石流防救或應變之主管機關或執行機關，對於土石流之資訊及防救能力，具有絕對優於伊之能力，若由伊證明其對於事故之發生或預防具有過失，實強人所難，應使伊之舉證責任減輕，甚至舉證責任轉換至被上訴人，爰依民事訴訟法第二百七十七條但書顯失公平之規定，主張應由被上訴人舉證其無過失云云（見原審卷(一)一五六、○五七頁）。原審就此未予併酌，遽謂「又無其他積極事證足認被上訴人知悉該處達到黃色或紅色警戒程度，其未能及時自行發布災害地點為紅色或黃色警戒區域並撤離居民，亦難認其有何故意或過失可言」，尤非無再進一步推求之必要。上訴論旨，執以指摘原判決關此部分不當，求予廢棄，不能認為無理由。

據上論結，本件上訴為有理由。依民事訴訟法第四百七十七條第一項、第四百七十八條第二項，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 九 年 五 月 十 三 日

最高法院民事第五庭

審判長法官 朱 建 男  
法官 顏 南 全  
法官 林 大 洋  
法官 沈 方 維  
法官 王 仁 貴

本件正本證明與原本無異

書 記 官

中 華 民 國 九 十 九 年 五 月 二 十 六 日

S

資料來源：司法院司法院公報第 53 卷 3 期 67-71 頁最高法院民事裁判書彙編第 60 期 300-306  
頁法令月刊第 62 卷 4 期 126-130 頁