

裁判字號：臺灣臺南地方法院 96 年度國字第 6 號 民事判決

裁判日期：民國 96 年 09 月 21 日

案由摘要：國家賠償

臺灣臺南地方法院民事判決

96 年度國字第 6 號

原 告 蔡○○

訴訟代理人 蔡○○

被 告 台南市政府

法定代理人 許○○

訴訟代理人 謝○○

黃○○

上列當事人間請求國家賠償事件，經本院於民國 96 年 9 月 11 日言詞辯論終結，判決如下：

#### 主 文

原告之訴及假執行之聲請均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

#### 事實及理由

##### 一、原告起訴主張：

- (一)原告係台南市大林新村原眷戶，該眷村因老舊，不惟影響安全，且影響都市景觀，乃由國防部與被告於民國 85 年間，依國軍老舊眷村改建條例及國民住宅條例合建大林新城國宅，其重建意義依空軍總司令部列管台南市大林新城重建說明書所示，為政府照顧軍眷之德政，係一政策性公權力行使。而有關於國宅之設計興建及配售等事宜，則悉由被告機關台南市政府為之。
- (二)迨 89 年間大林新城國宅全部改建竣工，原告於配售時，經以抽籤方式抽中其中 5 樓靠中庭旁之房屋（即門牌號碼台南市南區大同路二段 186 巷 8 號 5 樓之 2，下簡稱系爭國宅），由於 1 樓兩邊設有店鋪及通道供人通行，此一開放之空間格局，白天人們交談聲、兒童之嬉戲聲，以及機車啟動及煞車聲等形成之噪音，24 小時未曾稍歇，已使原告心神煩燥不寧，而夜晚尤烈，更難入眠，長期在此種噪音侵擾蹂躪下，竟使原告罹患精神疾病無法工作，每日需至醫院接受治療及服藥，造

成原告及家庭之嚴重負擔及損害。究其原因，實為當初改建時，有關國宅大樓之設計規劃，未將減少、降低噪音之因素列入考量有以致之，是被告所屬公務員怠於執行職務，致原告權利受損害，原告依國家賠償法請求被告機關賠償，遭被告拒絕賠償，爰依國家賠償法第 2 條第 2 項後段規定，請求國家賠償。

(三)對被告抗辯之陳述：

1. 依空軍總司令部列管台南市大林新村重建說明書所示，為政府照顧軍眷之德政，係一政策性公權力之行使，必須貫徹執行，完成重建工作，已明示此為公權力行使之行為。
2. 95 年 11 月 8 日上午 10 時 30 分被告機關派員至原告住處現地會勘時所測量瞬間噪音數值介於 50 至 55 分貝，這是白天草率隨便測量的結果，前後不到 40 分鐘，請渠等能否安排夜晚來測量，遭被告拒絕，一般民眾都知道夜晚的聲響較白天為大，此時聽到的噪音分貝有時會達 60 至 70 分貝，經常把人從睡夢中驚醒，原告就是受害者，唯獨小部分公務員不知小市民疾苦。另原告住 H 棟靠中庭部分聽到噪音聲響比在 1 樓的聲響分貝為大，這與設計規劃不良亦有關連。而預防噪音先從不製造噪音著手，採消音建材綠化環境也有幫助，由於當初大林新城國宅興建規劃未依規定在建築方面應儘量作好隔音設備，或作好消音附加結構，此舉確有不符合噪音防治法，以維護國民健康與生活環境、安寧為主要目的之主旨，原告因長期受到噪音干擾，造成失眠、注意力無法集中，導致學習及工作效率降低每日面對此一壓力，終致使原告罹患精神疾病，與上開被告設計規劃之初，未將減少、降低噪音之因素列入考量所致，二者間有相當因果關係。

(四)並聲明：被告應給付原告新台幣（下同）2,000,000 元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百分之 5 計算之利息，並以供擔保為條件之假執行宣告。

二、被告則辯稱：

(一)依國民住宅條例第 1 條之規範意旨，及司法院釋字第 540 號解釋，有關大林新城國宅之興建、規劃設計及配售之行為，容屬被告基於國家機關立於私法上主體地位所為之買賣行為，

合先敘明。至國家賠償法第2條所稱之「行使公權力」，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之公法行為而言，此項公法行為固可及於給付、服務、救濟、照顧等方法以達成國家任務之行為，但國家機關如僅立於國家機關之地位，從事一般行政之輔助行為者，即與行使公權力有間，不生國家賠償法適用問題，本件大林新城國宅興建、配售行為屬民法上買賣行為，自難認有國家賠償法之適用。

- (二)縱認本件大林新城國宅興建、規劃設計屬公法上行使統治作用公權力之行使，而有國家賠償法之適用。惟公務員怠於執行職務形成國家賠償之要件，尚需公務員具有不法行為，然系爭國宅之規劃設計皆依建築法相關規定辦理，並無違反建築法令規定之情事，原告主張當初國宅興建規劃時未將噪音減少降低列入考量，並未提出相關建築法規依據以資佐證，空言指摘，洵屬無據，自不足採。
- (三)次按國家賠償法第2條第2項規定公務員不法情形構成國家賠償責任，尚需具有不法行為與損害間有相當因果關係之要件。而本件原告訴訟代理人於96年7月24日庭上表示，原告之診療醫師表示有關精神疾病形成之原因很多，無法確認是否為噪音所致，此其一。又依原告訴訟代理人表示噪音充斥住家每一處，然原告因噪音問題不敢進入房間。職是，原告若因噪音關係，何以對充斥噪音環境之住處獨不敢進入房間？是以其論斷與常理有違。況本件於95年11月8日上午10時30分會勘時，所測量瞬間噪音數值介於50至55分貝間，又於96年7月30日下午10時應原告要求進行夜間量測瞬間噪音數值介於43.6至60.2分貝間，且其噪音量值係瞬間量，並非時間持續維持於60.2分貝，依環保署宣導資料中各類活動的噪音值分貝係屬日常聲音，且未達喧鬧程度，實難論斷依此噪音量值對人體生理機能足生罹患精神分裂症之重大影響。且原告並未檢附相關證據證明噪音與其罹患精神分裂症之關連性，實難遽以論原告損害發生與規劃設計未考量降低噪音兩者間有相當因果關係。原告主張被告規劃設計系爭國宅未考量減低噪音致其罹患精神疾病，自屬牽強。

- (四)並聲明：請求判決駁回原告之訴，如受不利判決，願供擔保

請准宣告免為假執行。

### 三、兩造不爭執事項：

- (一)原告原係台南市大林眷村原眷戶之眷屬，85年間由國防部及被告依國軍老舊眷村改建條例、國民住宅條例，合建大林新城國宅，並由被告負責該國宅之設計、興建與配售等事宜。
- (二)89年間大林新城國宅改建竣工，原告之訴訟代理人於配售時，經以抽籤方式，抽中其H棟5樓靠中庭旁之系爭國宅，該棟地面1樓兩邊均設有店舖及通道供人車通行，中庭內設有長廊，內置有長椅可供人休憩，另設有兒童遊樂設施與機車、腳踏車停放處。
- (三)原告曾因罹有精神分裂症，自92年4月21日起至嘉南療養院住院二週，出院後隨即轉至財團法人奇美醫院台南分院接受治療，迄今仍在門診治療中，日間住院，晚上回家，吃藥控制中。
- (四)被告曾派員會同原告於95年11月8日上午10時40分至11時20分，至原告上開住處客廳架設機器，測量之瞬間噪音數值介於50至55分貝。又於96年7月30日下午10時至10時7分，分別於原告住處客廳、主臥室浴室進行夜間量測瞬間噪音數值分別介於43.6至60.2分貝間。
- (五)原告以被告於當初改建國宅時，未將減少、降低噪音之因素列入考量，致其長期在噪音侵擾蹂躪下，罹患精神分裂症，受有損壞為由，於95年9月18日向被告請求國家賠償，遭被告以95年法賠字第18號拒絕賠償在案。

四、按公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者，國家應負損害賠償責任，國家賠償法第2條第2項後段定有明文。而國家賠償法第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（大法官會議釋字第 469 號解釋、最高法院 92 年度台上字第 69 號判決參照）。又公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害時，以公務員因故意或過失怠於行使公權力時，國家始應負損害賠償責任。如其所怠於執行之職務，並非公權力之行使，仍非國家賠償法第 2 條第 2 項後段所稱怠於執行職務（最高法院 75 年度台上字第 1946 號判決參照）。

五、本件原告上開主張而被告不爭執之事實，復據原告提出空軍總司令部列管台南市大林新村重建說明書 1 紙、奇美醫院台南分院診斷證明書 2 紙、台南市政府 95 年 12 月 26 日南市法行字第 09509 519420 號函及所附拒絕賠償理由書 1 份、照片 3 幀為證，而原告確實罹有精神分裂症曾先後至行政院衛生署嘉南療養院、奇美醫院台南分院治療之事實，亦經本院向上開二家醫院查明屬實，有行政院衛生署嘉南療養院 96 年 8 月 10 日嘉南般字第 0960004116 號函及所附病歷資料（見本院卷第 54 至 61 頁）、奇美醫院台南分院 96 年 8 月 22 日 96 美分字第 0132 號函及所附就醫紀錄（見本院卷第 141 至 177 頁）可憑，堪信為真實，惟被告則以前揭情詞置辯。徵之前述關於國家賠償法第 2 條第 2 項後段規定得請求國家賠償之要件說明，原告能否依該條項請求國家賠償，首應審究者，應係被告興建、規劃設計大林新城國宅之行為，是否係公權力之行使行為？是否有法令規定，被告於興建、規劃設計大林新城國宅時，應具備相當之減少、降低噪音之設計及設施，其已無作為或不作為之裁量餘地，而被告有怠於作為之情形？被告於興建、規劃設計大林新城國宅時，未作減少、降低噪音設備之不作為，致該處產生之噪音，與原告罹患精神疾病間有無相當因果關係？茲分述本院得心證之理由如下：

(一)被告興建、規劃設計大林新城國宅之行為，是否係公權力之行使行為？且其關於減少、降低噪音之設計規劃是否已到無作為或不作為之裁量餘地，而有怠於作為之情形：

1. 按國民住宅條例係為統籌興建及管理國民住宅，以安定國民生活及增進社會福祉之目的而制定（該條例第 1 條），並由政府機關取得土地興建及分配住宅，以解決收入較低家庭之

居住問題（同條例第 2 條、第 6 條），其具體之方法係由政府主管機關取得土地、籌措資金並興建住宅，以收入較低家庭為對象辦理出售、出租、貸款自行建築或獎勵民間投資興建（同條例第 2 條、第 3 條、第 14 條、第 16 條、第 23 條及第 30 條等參照）。除其中獎勵民間投資興建之國民住宅，承購人與住宅興建業者屬於單純之私法關係，並無疑義外，主管機關直接興建及分配之住宅，先由有承購、承租或貸款需求者，向主管機關提出申請，經主管機關認定其申請合於法定要件，再由主管機關與申請人訂立私法上之買賣、租賃或借貸契約。此等契約係為推行社會福利並照顧收入較低國民生活之行政目的，所採之私經濟措施，並無若何之權力服從關係。性質上相當於各級政府之主管機關代表國家或地方自治團體與人民發生私法上各該法律關係，尚難逕謂政府機關直接興建國民住宅並參與分配及管理，即為公權力之行使（司法院大法官會議釋字第 540 號解釋參照）。

2. 查原告現所居住之系爭國宅，係原「大林新村」眷村拆除改建後之國民住宅，改建後並改名為「大林新城」，而依空軍總司令部與被告台南市政府簽訂之合作運用「大林新村」土地興建國民住宅協議書所載，雙方協議利用大林新村原有眷村土地，集中興建國民住宅，由空軍總司令部負責眷村現住戶搬遷騰空，提供土地，由被告負責統一辦理社區規劃、設計及各項公共設施之設計、發包與施工，除分配售供安置原有眷戶，並供其他眷村辦理遷居及有眷無舍國軍現役軍職人員承購居住外，其他住宅、店鋪住宅交由被告依規定辦理，並協議以總地板面積計算，由雙方各半平分，採立體垂直劃分，整棟分配為原則，店鋪部分依法辦理公開標售，地下室及公共設施產權登記為公有等情，有原告提出之上開協議書在卷可稽（見本院卷第 181 至 188 頁），依雙方所簽訂協議書之內容觀之，實係約定由空軍總司令部負責提供土地，被告負責國宅之興建規劃，核屬合建契約之性質，且被告興建上開國宅，除分配予空軍總司令部之部分，由空軍總司令部用以分配售供安置原有眷戶，並供其他眷村辦理遷居及有眷無舍國軍現役軍職人員承購居住外，其他住宅、店鋪住宅仍交

由被告依國民住宅條例等相關規定辦理，此等契約就空軍總司令部言，有照顧改建眷村原有眷戶、其他眷村遷居眷戶及有眷無舍國軍現役軍職人員之行政目的，就被告而言，係為推行社會福利並照顧收入較低國民生活之行政目的，所採之私經濟措施，並無若何之權力服從關係。系爭原告居住之房屋，係由被告售予原告之訴訟代理人蔡○○等情，為兩造所不爭執，並有被告提出之買賣契約書乙份可按（見本院卷第224頁），此契約為私法上之買賣契約，性質上相當於各級政府之主管機關代表國家或地方自治團體與人民發生私法上各該法律關係，尚難逕謂政府機關直接興建國民住宅並參與分配及管理，即為公權力之行使（前揭司法院大法官會議釋字第540號解釋參照）。被告將系爭房屋出售予原告之訴訟代理人，雙方存在買賣契約之關係，若原告訴訟代理人認系爭房屋不具備能減少、降低噪音設備之瑕疵存在，基於買受人之地位對被告或能主張其私法上之請求權，然其購入系爭國宅後容許原告居住使用，若原告認其確因房屋有上開瑕疵存在，致其罹患精神疾病，其與被告間所存在者仍係私法上之法律關係，並不因被告為政府機關，即謂其興建國宅為公權力之行使行為，而其對被告有何公法上之請求權存在，進而謂被告所屬公務員有怠於執行職務之情形。

3. 雖依原告提出之空軍總司令部列管台南市大林新村重建說明書（見本院卷第6頁），於第一條「重建意義」上載明：為政府照顧軍眷之德政，係一政策性之公權力行使，必須貫徹執行，完成重建工作等語，然參酌同說明書第二條「重建目的」：旨在改善原住眷戶居住問題，輔助「購得」「私有」房地產權，同說明書第三條「重建產權」：重建後，房地均依法辦理產權移轉，…輔助眷戶「購宅置產」等語，復參酌原告之訴訟代理人與被告就系爭國宅另訂買賣契約，且由被告提出之上開買賣契約書上所載，系爭國宅總價計3,518,000元，被告除扣除輔助購宅款外，應繳差額134,986元等情，及依前述空軍總司令部與被告簽訂之合作運用「大林新村」土地興建國民住宅協議書，係由空軍總司令部負責眷村現住戶搬遷騰空，提供土地等情，綜合觀之，上開重建說明書所

示「係一政策性之公權力行使」云云，應係指老舊眷村拆除供重建之行為，至被告依國民住宅條例等相關規定，負責興建、設計規劃系爭國宅，以供出售，仍係基於行政目的所為之私經濟行為，無關公權力之行使，已如前述，故原告以上開空軍總司令部重建說明書為憑，主張被告興建、設計規劃系爭國宅，未作減少、降低噪音之設備係怠於為公權力之行使云云，自不足採。

4. 次按建築技術規則建築設計施工編第 46 條規定，連棟住宅、集合住宅之分界牆、寄宿舍、旅館等之臥室或客房或醫院病房相互間之分間牆及其與其他部份之分間牆，應設置一定厚度具有防音效果之隔牆。而系爭國宅係被告委由大宇建築師事務所設計監造、榮久營造有限公司建造，並依相關規定取得建築執照、使用執照，並辦理驗收結算等情，有被告提出之委託設計監造契約書、新建工程合約書、建造執照、使用執照、結算驗收證明書、結構平面圖為證（見本院卷第 188 至 210 頁），應堪認系爭國宅於設計及施工上已符合上開規定設有隔音效果之隔音牆，並無證據證明被告興建、設計規劃系爭國宅有違反建築法規之情事。
5. 且上開建築技術規範僅規定應於住宅之分界牆、寄宿舍、旅館之臥室、醫院病房之房間分間牆設置一定厚度之隔音牆，除於航空噪音管制區內，對新建學校、圖書館及醫療機構採用之防音建材，有規定於新建完成後應可使室內航空噪音日夜音量低於 55 分貝外（噪音管制法第 12 條之 2 規定參照），並未規定應使屋內之噪音降低到一定分貝之程度，而依兩造之買賣契約，亦無特別約定被告除原建築法規之防音牆外，應另增加一定隔音效果之設備等，有上開買賣契約書可稽，更且被告曾就前述於 95 年 11 月 8 日在原告住處測得之噪音值，詢問台南市環境保護局此一噪音量測值於住宅區是否符合噪音管制標準？有關住宅區之噪音管制標準為何？經該局函覆稱系爭國宅並非噪音管制法所欲規範，故無有關測量方法及噪音值管制標準規定等情，有該局 95 年 11 月 23 日環空字第 09500305090 號函可按（見本院卷第 92 頁），是以不論依法令或契約，被告均無負有除原設置之隔音牆外，另為減少或降

低噪音之設計規劃之義務。從而，縱認被告就系爭國宅之興建、設計規劃，是屬於公權力行使之行為，亦無原告所指被告依法對其應執行職務有作為義務，其已無作為或不作為之裁量餘地，而有怠於執行職務之情形。

(二)原告罹患精神疾病與被告怠於職行職務間有無相當因果關係：

1. 按當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任，民事訴訟法第 277 條前段定有明文。次按損害賠償之債，以有損害之發生及有責任原因之事實，並二者之間有相當因果關係為其成立要件（最高法院 30 年上字第 18 號判例參照）。所謂相當因果關係，係指無此事實，雖不必生此結果，但有此事實，按諸一般情形，通常均可能發生此結果者而言（最高法院 95 年度台上字第 1723 號、95 年度台上字第 1959 號判決參照）。
2. 原告主張其因居住之系爭國宅產生之噪音致罹精神疾病等情，固提出奇美醫院台南分院診斷證明書 1 紙及自網路搜尋下載之資料為證（本院卷第 231 至 241 頁），然依原告提出上開資料中，其中原告 96 年 9 月 11 日提出準備書狀證 6、證 7 關於引起精神分裂症之原因已載明「迄今仍無定論，然而目前的假說：遺傳、基因突變、懷孕期的損傷…壓力事件、應對挫折、壓力…等都與罹患精神分裂症有關」、另有關得精神病可能原因包括：「1. 遺傳因素、2. 腦內某種神經傳導物質變化，以引起妄想、幻聽等、3. 社會環境及心理壓力」（見本院卷第 240、241 頁），足見原告所舉之噪音已非引發其精神疾病之唯一原因。原告之訴訟代理人於本院言詞辯論期日，詢問其為何認定原告精神疾病是噪音造成的？則答稱因原告都不敢進入他的房間，因他進去房間就會聽到有人講話或小孩嬉戲的聲音，我們住在 5 樓，樓下戶外聊天的聲音都會傳到我們房子裡，原告不願意進入他房間去睡覺，我們感到很奇怪，就帶他去看病，診斷為精神分裂症，我們認為原告長期暴露在噪音之下，影響到他的課業等語，經本院再詢問：醫生有無告知你們原告的疾病是何原因造成的？亦陳稱醫生也沒有辦法確定是什麼原因造成的，他說造成的可能原因

有很多，沒有辦法確定是噪音造成的等語屬實（見本院卷第46頁），堪認原告對其罹病之原因，非無臆測之嫌。則原告對其罹患精神疾病係因本件噪音所致乙節，即負有舉證之責，然原告對此並未提出證據以實其說，且經本院向行政院衛生署嘉南療養院函原告之就診狀況，據該院函覆稱，原告係由衛生署台南醫院轉至該院急診就醫，在疑似藥物引發精神病診斷下，安排住院治療，而依其病歷表亦記載經診斷為「其他藥物所致之精神異常」，原告至該療養院就診時，亦自承自朋友處購買含「有料」的香煙等情，有上開該院96年8月10日嘉南般字第09600 04116號函及所附病歷表可稽，而經本院向奇美醫院調取其就診紀錄，亦僅記載診斷原告患有精神分裂症，然原因未明等情，有上開該院96年8月22日96美分字第0132號函及所附病歷表等就醫紀錄可憑，均無法認定原告罹患之精神疾病係因噪音所致。

3. 且系爭國宅被告曾派員會同原告先後於95年11月8日上午10時40分至11時20分，至原告上開住處客廳架設機器，測量之瞬間噪音數值介於50至55分貝，及於96年7月30日下午10時至10時7分，分別於原告住處客廳、主臥室浴室進行夜間量測平均噪音數值，客廳部分測得平均值為44.5分貝，主臥室、浴室部分於下午10時5分（測量時間為2分鐘）測得平均值為43.6分貝，於同日下午10時7分（測量時間為2分鐘）測得平均值為46.3分貝等情，有被告提出之會勘紀錄（見本院卷第90頁）、噪音量測現勘紀錄（見本院卷第129至131頁）可稽，姑不論系爭國宅並非噪音管制法規範圍，較之原告提出之一般室內作業環境建議值（見本院卷第140頁）所載，病房、旅館、臥室內允許噪音值35至40分貝，大廳、餐廳、一般辦公室50至55分貝，廚房、浴室55至60分貝，系爭國宅之噪音並非遠高於上開建議值而特別強烈致令人無法忍受之地步，則原告主張其係因上開噪音致罹有精神疾病，即值令人懷疑。
4. 況原告所主張之噪音來源，係因該處位於中庭旁，而因中庭設有遊樂設施與通道，並有機車停車處，人車往來所產生，並非被告所引起，故若如原告所主張原告之精神疾病係因噪

音所致，並非被告有何不法之侵權行為所引起，而上開噪音之產生既非被告之行為所致，被告即無於相關建築法規所規定應設置之隔音牆外，另加設更嚴密隔音設備之義務。況原告未能舉證證明其罹患精神疾病與該處之噪音間有何因果關係，則其罹患精神疾病更與被告於興建、設計規劃系爭國宅之際，有無設有減少、降低噪音設備之行為無關。

六、綜上所述，被告興建、配售系爭國宅係其代表地方自治機關所為私經濟行為，並非公權力之行使，原告訴訟代理人購買系爭國宅後，容許原告於該處居住，其對被告不因之有何公法上之請求權，而原告亦未能舉出被告依相關法令，對於系爭國宅有未設置隔音牆之設施，或其他違反法令對此已無作無或不作為之裁量餘地，而有怠於作為之情形，況原告復未能舉證證明其罹患精神疾病與噪音間有相當因果關係，更遑論被告於興建、設計規劃系爭國宅時未為減少、降低噪音之設置與之罹患精神疾病間有何因果關係，揆之前揭說明，其所主張即與國家賠償法第 2 條第 2 項後段得請求賠償之要件不符。從而，原告依上開法條規定，請求被告應給付 2,000,000 元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百分之 5 計算之利息，自屬無據，應予駁回。

七、又本件原告既受敗訴判決，其假執行之聲請，失所附麗，應併予駁回。

八、據上論結：原告之訴為無理由，依民事訴訟法第 78 條，判決如主文。

中 華 民 國 96 年 9 月 21 日

民事第一庭 法官 高榮宏

以上正本係照原本作成。

如對本判決上訴，須於判決送達後 20 日內向本院提出上訴狀。

中 華 民 國 96 年 9 月 21 日

書記官 陳淑芬

資料來源：臺灣臺南地方法院民、刑事裁判書彙編（96 年版）第 129-140 頁