

裁判字號：臺灣南投地方法院 99 年度重國字第 1 號 民事判決

裁判日期：民國 99 年 08 月 24 日

案由摘要：國家賠償

臺灣南投地方法院民事判決

99 年度重國字第 1 號

原 告 廖秋蘇

賴加惠

賴玉惠

共 同

訴訟代理人 謝錫深 律師

被 告 南投縣政府

法定代理人 李朝卿

訴訟代理人 張國楨 律師

被 告 南投縣政府警察局

法定代理人 林聰槐

上二人共同

訴訟代理人 張國楨 律師

被 告 交通部公路總局第二區養護工程處

法定代理人 陳敬明

訴訟代理人 徐文宗 律師

上列當事人間請求國家賠償事件，本院於中華民國九十九年八月三日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

被告交通部公路總局第二區養護工程處應給付原告廖秋蘇新臺幣貳佰柒拾壹萬伍仟貳佰叁拾陸元，及自民國 99 年 1 月 9 日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。

被告交通部公路總局第二區養護工程處應給付原告賴玉惠、賴加惠各新臺幣壹佰萬元，及均自民國 99 年 1 月 9 日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用新臺幣壹拾萬陸仟叁佰陸拾陸元，其中新臺幣肆萬陸仟捌佰零貳元由被告交通部公路總局第二區養護工程處負擔，餘由原告負擔。

本判決關於原告廖秋蘇勝訴部分，於其以新臺幣玖拾萬伍仟元供擔保後，得為假執行。但被告交通部公路總局第二區養護工程處如以新臺幣貳佰柒拾壹萬伍仟貳佰叁拾陸元為原告廖秋蘇預供擔保，得免為假執行。

本判決關於原告賴加惠、賴玉惠勝訴部分，於其分別以新臺幣叁拾叁萬叁仟元供擔保後，得分別為假執行。但被告交通部公路總局第二區養護工程處如分別以新臺幣壹佰萬元為原告賴加惠、賴玉惠預供擔保，得免為假執行。

原告其餘假執行之聲請駁回。

事實及理由

壹、程序方面：

- 一、按依國家賠償法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務機關請求。賠償義務機關對於前項請求，應即與請求權人協議。賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾 30 日不開始協議，或自開始協議之日起逾 60 日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴，國家賠償法第 10 條第 1 項、第 11 條第 1 項分別定有明文。查本件原告已於民國 98 年 11 月 6 日分別以書面向被告南投縣政府、南投縣政府警察局、交通部公路總局第二區養護工程處請求國家賠償，而經被告南投縣政府、南投縣政府警察局、交通部公路總局第二區養護工程處分別於 99 年 1 月 7 日、99 年 1 月 14 日及 98 年 11 月 11 日依據國家賠償法施行細則第 19 條之規定正式作成拒絕賠償之表示，此有南投縣政府 98 年度賠議字第 9 號、南投縣政府警察局投警秘字第 0990001087 號函附 99 年法賠字第 1 號、交通部公路總局第二區養護工程處 98 年度賠議字第 25 號拒絕賠償理由書各 1 件附卷可稽，並為兩造所不爭執，原告於 98 年 12 月 29 日提起本件國家賠償訴訟時，固有賠償義務機關南投縣政府、南投縣政府警察局尚未表示拒絕賠償之程序上欠缺，然於本院行本件言詞辯論前，被告機關均已作成拒絕賠償之表示，原告所提本件國家賠償訴訟，程序上即無不合，先予敘明。
- 二、查被告交通部公路總局第二區養護工程處之上級機關交通部公路總局就有關「莫拉克颱風期間 98 年 8 月 9 日台 16 線 10K+510 因路基被洪流沖毀，人車跌入濁水溪底，造成人員罹難」

之國家賠償請求案，在本件言詞辯論終結前，於99年5月6日發布官方新聞略以：「考量雙園大橋案與台16線10K+510案經檢討亦有類似之情形，依據監察院99年4月16日函與相關報告，管理單位亦可能因標準作業程序不切實際，未能依實況彈性調整封橋適切時機，消極保守等而有疏失，因此在『國賠要件相同，處理原則一致』之前提下，公路總局將主動檢討相關案件的適法性…對於構成國賠要件上之適用疑義，應報請法務部解釋，重大國賠案件之處理，亦宜先徵詢法務部相關單位意見，是以需要一些作業時間，進行相關行政程序」等語，有交通部公路總局動態新聞網重要新聞網頁下載影本1件在卷可稽。經本院依職權函查交通部公路總局相關養護工程處就上開國家賠償請求案先前所為之拒絕賠償決定，是否業經交通部公路總局以上級主管機關所為之公法上意思表示予以停止適用或撤銷其決定，經該局復稱「查本局並無予以停止適用或撤銷其決定」等語，有交通部公路總局99年6月30日路秘法字第0990030160號函在卷可稽。本件被告交通部公路總局第二區養護工程處所為上開拒絕賠償之決定既未經撤銷，則原告提起本訴之訴訟程序要件即無欠缺，併予敘明。

三、當事人法定代理人代理權消滅者，訴訟程序在有法定代理人承受其訴訟以前當然停止。前開規定，於有訴訟代理人時不適用之。承受訴訟人，於得為承受時，應即為承受之聲明。民事訴訟法第170條、第173條、第175條第1項設有規定。被告交通部公路總局第二區養護工程處起訴時之法定代理人為陳進發，嗣於訴訟中變更為陳敬明，被告交通部公路總局第二區養護工程處現法定代理人陳敬明依民事訴訟法第170條規定，聲明由其承受訴訟，並經送達其繕本於原告，核無不合。

貳、兩造聲明及陳述要旨：

一、原告主張：

(一)緣莫克拉颱風於98年8月間襲擊臺灣地區，造成南投縣台16線集集路段10K+430~10K+740（下稱系爭路段）路基淘空，道路崩塌。被害人賴光明（即原告廖秋蘇之夫、原告賴加惠

、賴玉惠之父)、賴連惠(即原告廖秋蘇之女兒)二人於98年8月9日凌晨5時許開車行經系爭路段,因路面崩塌,致使賴光明及賴連惠父女二人連車帶人落水而失蹤,原告賴玉惠向南投縣政府消防局指揮中心報案,經多月來之尋找,均無蹤影,業經臺灣南投地方法院檢察署認定賴光明及賴連惠二人已於98年8月9日凌晨5時許死亡,並開立死亡證明書。

- (二)查98年8月9日凌晨3時46分許,有民眾向南投縣政府警察局勤務指揮中心110報案,稱系爭路段道路崩塌,後有員警到達現場處理,然遲至同日5時許方決定封閉該路段,惟自民眾報案至封閉該路面止,已有6車13人路經該處而滅頂。本事件中,民眾對於系爭路段路面斷落早已向110報案,並經南投縣政府警察局集集分局派員前往處理,前往處理之員警既見現場系爭路段路基已掏空,理應警告並禁止民眾經過,並為適當之措施,豈有任由民眾於不知情之情況下而繼續行經該路段而遭滅頂噩運之理。然南投縣政府警察局為第一個到達現場之機關,到場之員警明知路面已斷有立即之危險,猶不知立即採取防範措施,任由被害人賴光明、賴連惠父女二人開車經該路段,因而落水滅頂,員警有阻止賴光明、賴連惠父女二人之義務,竟怠行使,致使賴光明、賴連惠父女二人同遭滅頂,依國家賠償法第2條、第3條之規定,南投縣政府警察局自負有過失責任,理當負賠償之責。又依災害防救法第4條規定,南投縣政府為系爭路段之主管機關,其知有路面已斷之情形,並未為適當之封閉措施,猶任民眾於不知情之情況下而斷送生命,南投縣政府於賴光明、賴連惠父女之落水死亡自有責任。又發生事故路段為省道,依公路法第6條規定,其管理機關為中央公路主管機關管理,而該路之管理機關為交通部公路總局第二區養護工程處,對於該路面斷落,未為適時之安全措施,因而造成賴光明、賴連惠父女二人死亡,其自有國家賠償法之適用,理應負賠償之責。
- (三)原告廖秋蘇為賴光明之配偶、賴連惠之母親,原告賴加惠、賴玉惠為賴光明之女兒、賴連惠之姊妹,原告依國家賠償法第3條、第5條、國家賠償法施行細則第18條、民法第192條、第194條之規定,請求損害賠償明細如下:

1、原告廖秋蘇部分：

(1)扶養費部分：原告00年0月0日生，目前55歲，依臺灣地區平均餘命表，其尚有餘命29年，另依據內政部所公布97年度臺灣地區每人每月最低生活消費為新臺幣（下同）9,829元，而原告廖秋蘇育有三名女兒，今因被告等之過失，致使其中一名女兒死亡，其該負擔之扶養責任應為三分之一，亦每月應負擔3,276元（小數點後不計），每年應負擔之金額為39,312元，扣除中間利息，被告等應連帶給付原告716,310元。

(2)精神慰撫金部分：原告廖秋蘇因被告等之疏失，致使中年喪夫、喪女，一時間遭受雙重打擊，且年老之後，猶待女兒扶持，老伴相陪，今皆已成空，故對其配偶、女兒之死亡，各酌請求300萬元之精神慰撫金，以稍彌補喪夫、喪女之痛。

(3)綜上，被告等應連帶給付原告廖秋蘇6,716,310元。

2、原告賴加惠、賴玉惠部分：

原告因驟失父親及姐妹，又得強忍傷痛安撫母親，其中之煎熬，實難向外人道矣。又經原告等向被告等請求賠償，然被告等不是拒絕賠償就是置之不理，使原告再次受到心靈的創傷，故各酌請求200萬元之精神慰撫金，以稍彌補原告之痛楚。

3、為此，原告提起本件訴訟，並聲明：一、被告等應連帶給付原告廖秋蘇6,716,310元及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年利率百分之五計算之利息。二、被告等應連帶給付原告賴加惠、賴玉惠各200萬元及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年利率百分之五計算之利息。三、訴訟費用由被告負擔。四、原告願供擔保，請准宣告假執行。

(四)對被告抗辯所為之陳述：

1、對於被告交通部公路總局第二區養護工程處抗辯部分：

(1)被告交通部公路總局第二區養護工程處負責系爭路段養護之責，然該路線於98年8月9日凌晨3時46分許，即經人報案路基已坍塌，又依往常經驗，系爭路段於颱風期間道路屢被沖斷，此部份係被告交通部公路總局第二區養護工程處於颱風期間應可注意到之事項。然被告交通部公路總局第二區養護工程處於事發當天，經集集派出所通知信義工務段，但未接

通，因而改通知南投工務段，被告交通部公路總局第二區養護工程處雖稱其已啟動鄰近工務段支援機制進行搶修，然而於現場觀之，根本無任何搶修之情形，甚而至5時3分，工務段人員始到達現場。且自是日3時46分民眾報案路基崩塌，至同日5點時，已隔一個多小時，依當時系爭路段路基遭掏空之慘狀，理應警覺濁水溪之水流即會沖毀整個路基；然被告交通部公路總局第二區養護工程處於當日5點3分左右始到達現場，於此之前，對於系爭路段路基完全被沖毀之事，在警方通報後，被告交通部公路總局第二區養護工程處並未為任何封路或為其他安全措施，對於其負責養護之道路，已預見會被沖毀而疏於為安全措施，依國家賠償法第3條之規定，被告對於公共設施之設置或管理係為無過失責任，縱係因雨量過大，造成路基崩塌，對於道路之使用安全措施及對於是否封路，此均為被告交通部公路總局第二區養護工程處管理之責。又依交通部公路總局封橋標準作業程序（SOP），於颱風警戒期間，工務段之巡查人員應以電子郵件，每隔一小時整點回報一次目前之水位及管制作為，今被告交通部公路總局第二區養護工程處卻以無從要求24小時隨時巡邏及日間經常巡查報告表來推卸其應於南投縣災害應變中心一級開設後應依循之標準作業程序。原告之家屬即賴光明、賴連惠因被告交通部公路總局第二區養護工程處未盡管理之責，掉落濁水溪而死亡，被告交通部公路總局第二區養護工程處自當負賠償之責。又被告交通部公路總局第二區養護工程處為系爭路段道路之主管機關，依以往之經驗，對於系爭路段每當颱風來襲路基均會被掏空知之甚詳，甚而民眾於當日3時46分26秒已向警方報案，且已有民眾因而落水而失蹤之情事，然被告交通部公路總局第二區養護工程處人員至5時3分始到達現場，其誤判封路時間，在此之前，已有6車13人落水，期間警方一再嘗試與被告交通部公路總局第二區養護工程處負責人員聯絡，但卻一直聯絡不到，被告交通部公路總局第二區養護工程處對於如此嚴重之死亡事件，竟然毫無知覺，反而一再推拖係因颱風之原因造成通訊不良，然此情形，在臺灣地區每年有數次颱風，何以未見其改善聯絡方式。被

告交通部公路總局第二區養護工程處對於系爭路段路基遭濁水溪一再之沖刷結果勢必會造成路基崩塌之可能性未為警覺，未為封路之必要措施，猶令用路人繼續通行，因而致被害人賴光明、賴連惠二人行經該處，不知路面已崩塌而落水死亡。被告交通部公路總局第二區養護工程處對於颱風期間可能因雨量會造成道路之損壞，其通信系統理應保持隨時暢通，以便隨時採取應變管制等措施，且對於系爭路段會路面崩塌等事實均疏於注意，未為確實之管制措施因而使用路人人車落水而死亡，其怠於執行職務，使被害人賴光明、賴連惠因而死亡，自當負損害賠償之責。

(2)被告南投縣政府警察局與交通部公路總局第二區養護工程處將系爭路段崩塌造成7車15人之慘案推給天災，實屬無據。被告交通部公路總局第二區養護工程處提出之阿里山雨量觀測站之數據是否與系爭路段崩塌有因果關係尚有疑問，因其僅能證明阿里山地區之雨量，並不足以證明事發地點之雨量。又依臺灣省土木技師公會所出具之鑑定報告，依客觀的數據且專業的判斷，當日並無出現所謂的超大雨量，而被告南投縣政府、南投縣政府警察局、交通部公路總局第二區養護工程處卻一再將責任推給超大雨量、超大颱風而導致路基崩坍，實屬卸責之詞。被告交通部公路總局第二區養護工程處對於系爭路段發生崩坍處之平時維護管理、公共設施之設置及被告南投縣政府警察局與交通部公路總局第二區養護工程處對於封路相關責任之歸屬釐清等，互相推諉，顯有不當。

2、對於被告南投縣政府警察局抗辯部分：

(1)被告南投縣政府警察局辯稱其於接獲民眾報案後，已採取安全管制措施，並無任何延誤，而被害人賴光明、賴連惠之死純係天災所致，然此顯為卸責之辭。查110勤務中心於接獲路基崩塌之報案後，雖派員警到達現場，然僅於集集往水里方向為封閉管制，另由水里往集集之方向卻未為管制，任由民眾行經該處。被告南投縣政府警察局亦自承該路段靠近河緣外圍之車道會受損，然被告南投縣政府警察局係處於第一線管制之機關，對於現場是否遭河流沖崩及路基是否持續被掏空，被告南投縣政府警察局應是最為了解之機關。從現場

照片可看出道路崩塌之慘況，且崩塌路段長達三百餘公尺，被告南投縣政府警察局依據以往之經驗判斷，僅封閉由集集往水里方向之車道，但仍開放由水里往集集方向之車道，顯見被告南投縣政府警察局於管制之時，已疏忽水里往集集方向之路基亦會被水沖毀之事實。且被告南投縣政府警察局於當日 4 時 1 分時即已發現集集往水里方向一個半車道已遭洪水沖毀，而依當天濁水溪之流量，其水流勢必會繼續沖刷路基，最終會沖毀整個路面，被告南投縣政府警察局為現場管制之機關，對於現場狀況最為瞭解，其雖稱有為管制措施，然於現場觀之，其所稱 LED 警示車於現場根本未看出有何管制。縱然被告南投縣政府警察局於接獲報案立即到達現場，然其僅處理一部分，對於因莫拉克颱風所帶來之雨量可能危及系爭路段整個路基之風險，因其疏失致未及時封閉該處路面，而使被害人賴光明、賴連惠在不知前方路基已被沖毀之情況下，猶開車前進，因而掉落於濁水溪而死亡。退萬步言，南投縣政府警察局水里分駐所支援警力於 5 時離開崩塌現場，於 5 時 8 分 42 秒到達水里鄉中山路、中正路路口實施交通管制，台 16 線崩塌處到上開水里鄉中山路、中正路路口約 4.5 公里之距，如既已於 5 時整即已決定要封路進行交通管制，為何捨近求遠？若由水里分駐所值班員警直接至水里鄉中山路、中正路路口進行封路，水里分駐所至中山路及中正路路口約 400 公尺，行車約 1 分鐘內即可到達現場執行交通管制，而從崩塌處返回水里鄉中山路、中正路口是 4.5 公里之距離，且員警用了 8 分 46 秒才到達路口（正常車速 70h/km，行車時間約 4 至 5 分鐘），此於被告南投縣政府警察局而言，其於民眾於 3 時 46 分報案後，未於第一時間即時轉通報公路總局工務段（通知南投工務段於 4 時 16 分，已延誤約 30 分鐘）、現場水量是否造成已遭大水掏空路段持續擴大崩塌之判斷錯誤及其係怠於執行封路之措施因而致被害人死亡應負其責，若被告南投縣政府警察局未疏忽而封閉該路段，賴光明、賴連惠豈會淹水溺斃，顯見被告南投縣政府警察局怠於封路而使被害人賴光明、賴連惠死亡，其間有因果關係，而被告南投縣政府警察局空言因其管制後未有其他人死亡，顯係顧左

右而言他。

(2)被告南投縣政府警察局辯稱系爭路段屬一般道路，不適用交通部公路總局封橋標準作業程序，並非事實。參嘉義縣政府府交管字第 0980005585 號函文所示道路及橋樑封閉或改道標準作業程序第 3 項規定，轄內之鄉道以下及橋樑依縣府所制定之程序執行、縣轄內省道與代養縣道道路及橋樑依交通部公路總局封橋作業程序辦理。南投縣轄內台 16 線係屬省道，即有封路依據交通部公路總局封橋作業程序之適用。而被告辯稱系爭路段屬一般道路，並不適用封橋標準作業程序，則事發之道路不適用封橋程序，究係適用何種程序，抑或根本無封路之作業程序？若根本無封路程序，則顯然被告機關之怠惰，無其封路之標準程序，用路人於使用道路時僅能自求多福，若發生路基崩坍發生事故，用路人只能自認倒楣，行政機關毫無責任可言，此豈符合行政關之責任。

3、對於被告南投縣政府抗辯部分：

(1)依災害防救法第 31 條規定：「各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：…三、指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行」。被告南投縣政府於莫拉克颱風來襲期間，成立防颱中心，然對於民眾報案系爭路段路基已崩塌，被告南投縣政府為主管機關，對於所轄內道路是否應為管制繼續通行，理應負責，其誤判情事而未為安全之措施，未為封閉，猶令民眾行經路基已崩塌之道路，因而使民眾發生死亡，被告南投縣政府對於禁止車輛進入系爭路段之事，身為主管機關，怠於為管制措施，對於被害人之死亡自當負有賠償之責。

(2)系爭路段發生道路坍塌，被告南投縣政府對於轄屬範圍內顯有致災可能之危險公路、道路，未本於公共安全及保障人民生命財產安全之職責考量，積極主動依法尋求妥適方法預防災害之發生，或加以限制使用，甚至檢討陳報劃定濁水溪砂石之開發行為，其無視災區台 16 線路堤共構之潛在危險，而採消極被動之作為，顯有可議。又被告南投縣政府亦當主動督促協助各級主管機關，就預防角度，對於南投縣政府防颱

風災害防救標準作業程序之使用落實適當的路堤共構之水土保持處理與維護情形，訂定分類分期改善處理計畫並貫徹執行。惟本案崩塌之省道台 16 線，緊臨濁水溪，屬路堤共構，該路段來往人車頻繁，如發生道路崩塌，極易發生危險及危害來往人車之安全。依臺灣省土木技師公會第 98-0996 號鑑定報告指出系爭路段緊臨濁水溪主流斷面，自 93 年起其地質穩定度即轉為不穩定，同段處所於河道安全綜論上於災址河段尚存河防安全問題，加上災址在灘地餘 5 公尺後，即顯示有變位過大現象（擋土牆傾斜率達 1%）。被告南投縣政府無視系爭路段濁水溪沿岸砂石密集開採、水文之改變及滿載砂石之砂石車行駛台 16 線之潛在危險，而採消極被動之作為，顯有可議。

- 4、原告廖秋蘇目前因罹「左踝關節缺血性壞死併關節炎」疾病，不宜久站及走路，已無工作能力，其本身無法負擔其生活，需得他人扶養。又原告領取天然災害法定救助金各 100 萬及喪葬及後續安葬補助金各 50 萬元，該二筆款項，係為社會救助之款項，並非賠償之金額，其領取與被告間之賠償金額並不能為扣抵。又以原告廖秋蘇驟失配偶及女兒，其所受之精神打擊甚鉅，情何以堪，且事件發生後，被告一再卸責，並無賠償之誠意，更令原告心寒，故原告請求之慰撫金應無過高之情形。

二、被告方面：

- (一)被告交通部公路總局第二區養護工程處陳述略以：

- 1、系爭路段依當時之水文紀錄及河川整治規劃檢討進行設計，其臨河側擋土牆高度為 8 公尺，擋土牆入土約 5 公尺，災址與河道距離尚有 32.1 公尺之高灘地，而歷年台 16 線集集至水里路段臨河側擋土牆易受水流攻擊面沿線均設置丁壩及護坦工，成效良好，災害路段右側並有低水護岸擋土牆，高灘地亦設置消波塊，惟該次莫拉克颱風挾帶大量雨勢，依中央氣象局阿里山氣象站之氣象資料顯示 98 年 8 月 8 日、9 日降雨量均高達 1161.5 毫米，已遠遠超過中央氣象局災害性天氣作業要點「超大豪雨」所稱災害性天氣之標準，導致系爭路段臨河側水流持續沖刷高灘地，至原有 32.1 公尺之高灘地逐漸流失

，擋土牆基礎底部掏刷與低水護岸暨擋土牆、鼎形塊陸續坍塌毀損，可見該次莫拉克颱風所帶來雨量及水流沖擊力量之大均為歷年來所罕見，是系爭路段崩塌乃因天然災害，其損害之發生純粹係因不可抗力所致，而與公共設施設置或管理並無相當因果關係。

- 2、又被告交通部公路總局第二區養護工程處素依「公路養護手冊」辦理台 16 線道路之養護巡查，而系爭路段歷年均無災害受損紀錄，本件事故發生前，被告曾於 98 年 7 月 28 日、30 日辦理經常性巡查，並於 8 月 6 日莫拉克颱風來襲前辦理經常性及特別巡查，系爭路段路況於當時均未有任何異狀，被告交通部公路總局第二區養護工程處所屬信義工務段於莫拉克颱風來襲前即啟動緊急應變中心執勤輪值工作，於莫拉克颱風來襲時徹夜駐守工務段，系爭路段於 98 年 8 月 9 日凌晨 4 時 16 分接獲南投縣政府警察局集集派出所通報後，立即啟動鄰近工務段支援機制，分別由集集及水里兩端支援，聯絡信義工務段開口契約廠商調派人員機具配合警力辦理交通維持及搶修作業，現場則有員警協助管制系爭路段，被告交通部公路總局第二區養護工程處所屬人員到達現場後，於集集端即時於系爭路段崩塌現場再將原管制線後退 60 公尺、設置 LED 警示車，配合警車將車道佔滿，避免用路人逆向強行通過，並持續停留於路基缺口處監看，水里端並有警員管制，是被告自無設置或管理上之缺失。
- 3、系爭路段之管理與維護，依權責劃分係被告交通部公路總局第二區養護工程處所屬信義工務段負責，而信義工務段之電話通訊於事發當日即 98 年 8 月 9 日凌晨 3 時 41 分發生斷話，迄早上 11 時 7 分始行恢復通訊，而依原告所提出之莫拉克風災系爭路段崩塌現場管制處理流程所示，民眾雖然在 3 時 46 分 26 秒向警察局勤務指揮中心 110 報案，然因信義工務段在 3 時 41 分已發生斷訊，而被告交通部公路總局第二區養護工程處所屬之南投工務段係在 4 時 16 分 15 秒始接獲通報，南投工務段乃先行聯絡信義工務段，惟仍聯絡不上，乃於 4 時 20 分 37 秒至 4 時 22 分 23 秒向應變中心值班課長報告，而值班課長隨即向處長報告，此時被告機關先積極聯絡信義工務段人員，

惟因聯絡不上，而各工務段均有其必須搶災負責之路段，在聯絡不上後，乃於4時27分8秒隨即指派南投工務段派員赴系爭路段災況處。當時員林工務段值班之莊段長在完成台151線初鄉橋封橋任務欲回返途中，因南投工務段段長告訴其系爭路段崩塌之情事，故由莊段長於4時40分26秒赴災害現場，另被告交通部公路總局第二區養護工程處在4時44分20秒又加派埔里工務段人員赴災害現場，而員林工務段莊段長在5時3分到達現場開始封路作業，同時打開LED警示燈，將東行線車道佔滿，以免路人通過。依災害防救法第30條規定「民眾發現災害或有災害發生之虞時，應主動通報消防或警察單位，村里長或林里幹事」、「前項之受理單位或人員接受災情通知後應迅速採取必要之措施」，故本件民眾係向110報案，而被告輾轉接獲通知時已是4時16分，另須派員並準備封路器材，加上路程時間，而依當時大天災之情況下，於5時3分即有初步完成封路作業，故在管理維護作業上已應無疏失或不當之情事。又原告所提橋樑封橋之標準作業程序，因橋樑有監視水位可判斷是否應封橋，但道路並無監視水位可供監視判斷，是原告以該作業標準程序論述被告交通部公路總局第二區養護工程處管理不當云云，於法即有未合。

- 4、退萬步言，即認被告交通部公路總局第二區養護工程處需負賠償責任，然莫拉克颱風襲台時，全省各縣市均宣佈停止上班上課，且電視廣播政令文宣廣告亦一再宣導應留在家中避免外出，以免發生危險，是在超級大颱風天個人擅自駕車外出應屬個人冒險之行為，因而造傷亡，實與公有公共設施之設置或管理並無任何因果關係，何況至少被害人賴光明、賴連惠於此情況下，至少亦屬重大過失，依民法第217條規定，應過失相抵。另關於扶養費部分，依民法第1117條第1項規定，請求權人必限於不能維持生活即不能以自己之財產生活者，始有受扶養之權利，原告廖秋蘇自應就有何不能維持生活之情形負舉證責任，又精神慰撫金部分，原告廖秋蘇請求共600萬元、原告賴加惠、賴玉惠各200萬元均屬過高，應予酌減。另南投縣政府社會科已對罹難死亡者之家屬發給天然災害法定救助金各100萬、喪葬及後續安葬補助金各50萬

，上開金額亦應予以抵扣等語。綜上，故為聲明：一、原告之訴駁回。二、訴訟費用由原告負擔。三、如受不利之判決，請准供擔保免為假執行之宣告。

(二)被告南投縣政府及南投縣政府警察局方面：

- 1、被告南投縣政府並非濁水溪之主管機關，亦不是系爭路段之設置或管理機關，濁水溪係屬中央管理河川，其主管機關為經濟部水利署第四河川局，河川之管理與整治亦屬第四河川局之權責。縱認濁水溪之管理或相關設施之設置（例如本件之路堤共構）與管理不無缺失，亦與被告南投縣政府無關。次按公路法第3條、第6條規定「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；在縣(市)為縣(市)政府。」、「國道、省道由中央公路主管機關管理，中央公路主管機關得委託所在地直轄市或縣(市)公路主管機關管理。」本件系爭路段為省道，其主管機關為交通部，且交通部並沒有委託被告南投縣政府管理系爭路段。另原告亦自承系爭路段為交通部公路總局第二區養護工程處所管理。系爭路段既非南投縣政府所設置或管理，則縱認系爭路段之設置或管理不無缺失，被告南投縣政府亦無責任可言。
- 2、原告主張被告南投縣政府對於被害人賴光明、賴連惠之死亡，應負賠償責任，於法無據。依災害防救法第4條規定，南投縣政府固然是災害防救法在縣(市)之主管機關，而有其職責，但並非應對於所發生之一切災害負無過失的結果責任，必須是對於職務之履行有故意或過失，且其故意或過失與災害之發生間具有相當因果關係，才有賠償之責任。原告並未指明、更未證明被告南投縣政府對於依法所負之何災害防救職責有何具體之故意或過失，遽認被告南投縣政府應負賠償責任，尚非可採。
- 3、系爭路段自83年通車以來，經歷數十次之嚴重颱風大雨洪水之侵襲，未曾發生過西向（水里往集集方向）車道被淘空塌陷之情形。從集集派出所之員警游瑞雄迅速到場處理，迄至前來支援之水里分駐所員警邱德智、林錫展於98年8月9日凌晨5時許，從系爭路段塌陷處由西向內側車道出發時，該路段只有東向（集集往水里方向）之車道有一個半車道受損不

能通行，至於西向道路之中央分隔島及東向之二個車道均尚完好無損，且亦無任何即將塌陷之跡象，焉能強求未在現場之被告南投縣政府當時就能夠及時預料西向車道竟會於數分鐘內即被掏空塌陷。且交通部公路總局係系爭路段之主管機關，該局員林工務段莊段長等二位公路專業人員，於當日 5 時 3 分到達系爭路段瞭解道路崩塌損壞情形，亦未要求警方即時將尚未受損之西向車道一併封鎖，足證即使是道路專業人員當時亦未能預料道路分隔島及西向之車道竟會在短短數分鐘內被掏空塌陷。員警游瑞雄到達塌陷處後，迄至前來支援之水里分駐所員警邱德智、林錫展於 98 年 8 月 9 日凌晨 5 時許，從系爭塌陷路段由西向內側車道出發時，之前已有約十多輛之車輛安全行駛經過水里鄉之中山路、中正路口，員警邱德智、林錫展之警車及水里消防分隊之救護車亦安全行駛至水里。

- 4、被告南投縣政府警察局集集分局對於本件道路路基流失執行交通疏導及封閉措施之經過情形如下：(1)98 年 8 月 9 日 3 時 46 分 26 秒，林姓民眾向南投縣政府警察局勤務指揮中心 110 報案，略稱系爭路段東向車道有塌陷情形。(2)警察局勤指中心於 3 時 49 分 24 秒通報集集分局勤指中心，集集分局勤指中心於 3 時 51 分 0 秒通報集集派出所值班員警江明身，江明身馬上通知依規定與在 4 樓休息室待命之服勤員警游瑞雄著裝並準備交通錐等器材前往處理。(3)員警游瑞雄於 4 時 1 分 48 秒駕巡邏車抵達崩塌現場（報案所指為 11 公里，實際地點約在 10.5 公里，距集集派出所約 3.4 公里），發現往水里方向一個半車道已遭洪水沖刷受損，立即實施管制，將巡邏車倒車逆向停放並開大燈、警示燈及故障車燈後，下車在場指揮、管制車輛通行，禁止車輛通行東向之車道，並且指揮車輛改採逆向通行往水里方向，並回報集集分局勤指中心和聯繫集集派出所。(4)集集派出所值班警員蔡弘立連續通知系爭路段養護單位交通部公路總局第二區養護工程處信義工務段，惟電話不通，後改通知南投工務段，於 4 時 16 分 15 秒接通南投工務段洪先生。(5)水里分駐所支援員警邱德智、林錫展抵達崩塌現場合力管制車道，並指揮集集往水里方向之車輛。(6)集集

派出所所長魏友鴻於4時58分許抵達現場，經討論後，考量即將天亮，車流會明顯增加，難以管制車流，且天亮後車燈較不明顯，逆向行駛恐生危險，而塌陷處距水里鄉中山路、中正路口長達4.5公里，颱風強大，交通錐無法固定，人力亦不足以全程管制調撥車道，為求安全，乃請水里分駐所警員邱德智、林錫展循台16線逆向行駛返回水里鄉中山路、中正路口（距系爭路段塌陷處約4.5公里）實施交通管制措施。此時水里消防分隊救護車於隨後亦循同樣路線返回水里，當時系爭路段崩塌處北上車道（水里往集集方向）及中央分隔島均完好。(7)嗣交通部公路總局第二區養護工程處員林工務段莊段長等二人於5時3分到達崩塌處，瞭解道路崩塌損壞情形。有關崩塌處之現場監控，改由員林工務段現場人員負責，是否要擴大封鎖、管制，由其依據專業能力做判斷處置。而員林工務段莊段長只要求員警將塌陷處道路管制線往西後退約60公尺，並未要求協助一併封鎖西向（水里往集集方向）之車道。(8)水里分駐所支援警力於5時8分42秒到達中山路、中正路口，巡邏車正逆向靠邊臨停時，集集分局勤指中心撥打警員林錫展電話，詢問道路管制情形。又依警車停車之方向及位置及當時風狂雨驟之情形下，警車內之警員看不到被害人賴光明、賴連惠之小貨車。被害人賴光明、賴連惠之小貨車約於5時8分54秒至9分4秒時許通過水里鄉中山路、中正路口，系爭路段塌陷處距水里鄉中山路、中正路口長達4.5公里，員警邱德智、林錫展由系爭路段塌陷處循台16線逆向行駛返回水里鄉中山路、中正路口，行車時間約8、9分鐘。另依賴連惠所使用之行動電話通聯紀錄，其於8月9日上午之通話紀錄分別如下：①5時9分45秒撥打0492770847號電話，通話時間5秒鐘。②5時16分30秒撥打0492770847號電話，通話時間13秒鐘。③5時17分47秒撥打0492770847號電話，通話時間17秒鐘，此後即無通話紀錄。故賴光明、賴連惠墜河之時間，應係其通過水里鄉中山、中正路口（時間：5時8分54秒）之後約8至9分鐘即5時16分30秒，並撥打求救電話。嗣員警於5時10分在水里鄉中山路、中正路口，擺放交通錐及設置路障，完成管制措施。

- 5、原告所提交通部公路總局封橋標準作業程序第3點，其適用範圍為交通部公路總局轄管之橋梁、便道、引道，而系爭災害路段乃屬一般道路，並不適用上開封橋標準程序。又當時時值凌晨五時，水里分駐所員警邱德智、林錫展已到崩塌現場支援，水里分駐所內之警力已有不足。且依崩塌現場之狀況，確實無法預料道路分隔島及西向之車道竟會在短短數分鐘內被淘空塌陷。又縱於5時0分即時聯絡水里分駐所內之人員到場執行交通管制，惟當時風強雨大，欲到場員警需著裝備並準備交通錐等器材，亦無法在5時8分前完成交通管制。且當時時值凌晨五時，天色尚暗，且颱風來襲、風強雨大，行車速度自無法與天候佳、無風無雨之狀況相比，員警在確保自身行車安全之狀況下，已盡力、儘速到達中山路、中正路口執行交通管制，並無任何延誤。
- 6、集集端於員警抵達現場指揮管制前，已有6部車輛掉落崩塌處，惟員警開始管制後，則未再發生車輛掉落之情事；另水里端於5時10分設置路障實施管制前，賴光明、賴連惠父女所駕駛之車輛於5時8分58秒通過中山路、中正路口駛入台16線水里往集集方向而發生掉落崩塌處，員警開始管制後，亦未發生有車輛落水之情事。本件賴光明、賴連惠父女不幸死亡，是天災所致，並非員警之行為所造成，與員警之行為不具有相當因果關係。員警處理本件路基流失事故，並無任何怠於執行職務之情形，接獲通報後均已馬上處理，並無任何延誤通知交通部公路總局第二區養護工程處南投工務段之情事；且未馬上封閉西向之車道，當時亦有合理之考量，連工務段專業人員當時都未能預料到西向車道竟會在數分鐘內塌陷，更何況是非道路養護專業人員之一般員警，如以事後諸葛之後見之明，指責員警處理不當、不法侵害生命權，未免過於苛酷，並非允當持平之見解。
- 7、莫拉克颱風豪雨成災造成系爭路段路基流失，民眾駕車墜溪死亡，被告南投縣政府警察局依據各級警察機關勤務中心作業規範、災害防救法、道路交通管理處罰條例等規定執行崩塌現場交通管制措施，並無延誤出勤，亦無遲延封閉道路導致被害人賴光明、賴連惠駕駛之車輛墜溪，執行公權力並無

故意或過失之不法行為。綜上，被告南投縣政府及南投縣政府警察局並無國家賠償法揭示之公務員故意或過失不法侵害人民自由權利情事，亦無怠於執行職務致侵害人民權利之情事，相關事故發生原因亦與員警處置作為無相當因果關係，原告本件請求，核與國家賠償法第 2 條第 2 項規定不合。

- 8、縱認被告南投縣政府或南投縣政府警察局有賠償之責任，惟被害人賴光明、賴連惠父女本身亦與有重大過失，且被害人之使用人（即該小貨車駕駛）亦與有重大過失，應減免賠償金額。原告等之家屬即被害人賴光明、賴連惠父女（該小貨車不知是賴光明或賴連惠所駕駛），於莫拉克颱風來襲之際，狂風驟雨、天候非常不好，可以預見行車途中很可能會因風雨太大造成自身危險之情況下，猶冒險駕駛或乘坐小貨車外出，且於此天候下，根本不應冒險駕駛汽車，如要駕駛汽車，亦理應減速慢行，並充分注意車前道路是否有毀損，作好隨時停車之準備，其竟疏未注意車前道路之路基已經完全斷毀，以致連人帶車跌入濁水溪，造成不幸之死亡，因而發生本件事故，是賴光明、賴連惠父女對損害之發生，均與有重大之過失。而駕駛汽車之人，應認係乘坐汽車者之使用人，應類推適用民法第 224 條規定依同法第 217 條第 1 項規定，減輕加害人之賠償金額。本件原告因被害人賴光明、賴連惠父女因上開事故死亡，而請求被告賠償精神慰撫金、扶養費等，係本件事故之間接被害人，自應承擔直接被害人本件損害之發生或擴大所應負之過失責任。
- 9、監察院就系爭路段於莫拉克颱風來襲期間，發生路基掏空、路面塌陷及民眾墜入濁水溪傷亡慘劇，認為交通部、經濟部水利署及所屬各級機關未切實辦理河川治理及省道保護事宜，均有違失，提出調查意見並依監察法第 24 條提案作成糾正案文，予以糾正。然上開糾正案文並未認定被告南投縣政府、南投縣政府警察局於本次莫拉克颱風系爭路段民眾墜溪事故有所違失。上開調查報告認為本件確實已達天然災害規模，而系爭路段自 83 年 10 月 26 日新闢完成以來，均未曾毀損，亦未有任何災害搶修紀錄，且交通部公路總局第二區養護工程處員林工務段段長莊江隆於勘查現場受災情形後，亦認為

將交通管制線後退 60 公尺即可，並未指示員警應將全線封閉，從而被告南投縣政府及南投縣政府警察局對於本件事故之發生並無違失。

- 、原告廖秋蘇主張被告應給付其扶養費 716,310 元，並不合理。原告廖秋蘇是否符合「不能維持生活而有受扶養之權利」，並未見其說明，且被害人賴連惠是否有扶養原告廖秋蘇之能力，亦應由原告舉證以實其說。且原告廖秋蘇於 97 年度之利息所得總額為 66,602 元，依 97 年度臺灣銀行新臺幣存款牌告利率表定期儲蓄存款固定利率年息約 2.8%，其存款可能高達約 240 萬元，另登記在原告廖秋蘇名下之不動產，計有房屋 1 棟、土地 2 筆，依土地公告現值，其財產總額為 801,864 元，顯見原告廖秋蘇乃有資力，並無不能維持生活之情形，故原告廖秋蘇並無受扶養之權利。又扶養費之計算基準，應以 98 年度綜合所得稅申報扶養親屬免稅額為計算基準，即在 70 歲以下每年 82,000 元，70 歲以上每年 123,000 元。又原告廖秋蘇、賴加惠、賴玉惠所請求之精神慰撫金各 600 萬元、200 萬元、200 萬元顯然過高，且被害人賴光明、賴連惠就本件事故之發生，與有重大之過失，故應予酌減。被告南投縣政府財政困難，負債甚鉅，亦應予以酌減慰撫金之數額。又依強制汽車責任保險法第 32 條規定，被害人賴光明、賴連惠因上開車禍發生死亡或受傷事故，應已請領強制汽車責任保險金，被害人就上開部分之損害，已獲得賠償，原告就已領取之強制汽車責任保險金之數額應扣減該部分給付。綜上，故為聲明：一、原告之訴駁回。二、訴訟費用由原告負擔。三、如受不利之判決，請准供擔保免為假執行之宣告。

參、法院得心證之理由：

- 一、原告主張訴外人賴光明（即原告廖秋蘇之夫、原告賴加惠、賴玉惠之父）、賴連惠（即原告廖秋蘇之女兒）二人於 98 年 8 月 9 日凌晨 5 時許駕駛及乘坐車號 00-0000 號小貨車行經南投縣台 16 線省道集集路段 10K+430~10K+740 之水里往集集方向（下稱系爭路段），詎因系爭路段斯時受莫克拉颱風侵襲，造成路基淘空、道路崩塌，致使賴光明及賴連惠父女二人連車帶人墜落濁水溪溪流中（下稱系爭墜河事故）而失蹤，經

多月來之尋找均無蹤影，業經臺灣南投地方法院檢察署認定賴光明及賴連惠二人已於 98 年 8 月 9 日凌晨 5 時許死亡，並開立死亡證明書，原告已分別向被告南投縣政府、南投縣政府警察局、交通部公路總局第二區養護工程處請求國家賠償，均經拒絕賠償等情，業經原告提出國家賠償請求書、戶籍謄本 2 份、死亡證明書影本 2 件、南投縣消防局指揮中心受理報案管制表影本 1 份、南投縣政府警察局處理莫拉克風災台 16 線 11 公里處崩塌現場管制簡報影本 1 份、交通部公路總局第二區養護工程處拒絕賠償函影本 1 份等件在卷為證，並經本院依職權向臺灣南投地方法院檢察署調取 98 年度檢聲莫字第 6 號、第 7 號相驗卷宗核閱屬實，復均為被告所不爭執，原告上開主張，堪信為真實。

二、又原告主張系爭路段道路崩塌之情事，已於 98 年 8 月 9 日凌晨 3 時 46 分許經民眾發現後向被告南投縣政府警察局所屬勤務指揮中心 110 報案後，雖有員警及被告交通部公路總局第二區養護工程處所屬人員到達現場處理，到場之員警及系爭路段主管機關即被告交通部公路總局第二區養護工程處工務人員見路面已斷有立即之危險，猶不知立即採取適當之防範措施，任由被害人賴光明、賴連惠父女二人開車經系爭路段，因而落水滅頂，依國家賠償法第 2 條、第 3 條之規定，被告南投縣政府警察局、交通部公路總局第二區養護工程處、被告南投縣政府顯有過失及管理公有公共設之欠缺，應負國家賠償責任等語。被告南投縣政府警察局、交通部公路總局第二區養護工程處則否認有何公務員怠於執行職務不法侵害人民自由或權利之事實，亦否認有何公有公共設施因設置或管理有欠缺致人民生命、身體或財產受損害之事實，而分別以前詞置辯。經查：

(一)關於被告交通部公路總局第二區養護工程處部分：

1、按依國家賠償法第 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，同法第 9 條第 2 項定有明文。其所稱管理機關應指法律所定之管理機關或依法律代為管理之機關而言（最高法院 91 年度台上字第 2559 號判決意旨參照）。次按公路法第 3 條、第 6 條第 1 項及第 31 條規定：「

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；在縣（市）為縣（市）政府」、「國道、省道由中央公路主管機關管理，中央公路主管機關得委託所在地直轄市或縣（市）公路主管機關管理」、「公路兼具渠道、堤堰、鐵路等公共工程之用時，其修建、養護、管理及經費之負擔，由公路主管機關與該項工程設施之主管機關協議定之，協議不成時，報請共同上級機關決定」，系爭路段為台 16 線省道集集路段 10K+430~10K+740 之水里往集集方向道路為公有公共設施，其管理機關為被告交通部公路總局第二區養護工程處，應可認定。

- 2、次按公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任；公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同；國家賠償法第 2 條第 2 項定有明文。司法院釋字第 469 號大法官會議解釋文以：「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第 2 條第 2 項後段，向國家請求損害賠償。最高法院 72 年台上字第 704 號判例謂：『國家賠償法第 2 條第 2 項後段所謂公務員怠於執行職務，係指公務員對於被害人有應執行之職務而怠於執行者而言。換言之，被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行，致自由或權利遭受損害者，始得依上開規定，請求國家負損害賠償責任。若公務員對於職務之執行，雖可使一般人民享有反射利益，人民對於公務員仍不得請求為該職務之行為者，縱公務員怠於執行該職務，人民尚無公法上請求權可資行使，以資保護其利益，自不得依上開規定請求國家賠償損害。』對於符合一定要件，而有公法上請求權，經由法定程序請求公務員作為而怠於執行職務者，自有其適用，惟與首開意旨不符部分，則係對人民請求國家賠償增列法律所無之限制，有違憲法

保障人民權利之意旨，應不予援用。」闡述甚詳可資參照。又公路法第 60 條第 2 項規定：「公路主管機關於公路發生災害或修護期間，得公告限制或禁止車輛通行該路段。」又同法第 58 條第 1 項規定：「公路主管機關為維護公路之安全及暢通，應於必要地點設置標誌、標線、號誌、護欄及行車分隔設施等交通安全工程設施，並得視實際需要劃設車輛專用道。」在公路發生災害期間，上開公路法第 60 條第 2 項規定公路主管機關所為公告限制或禁止車輛通行該路段之措施，其目的本非僅為公路主管機關修築、養護公路之推行公共事務之機關權限分派，而係公路安全之規定，目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且上開法律規定對於公路主管機關執行職務行使公權力之事項為：(一)時期：公路發生災害或修護期間；(二)內容：公告限制或禁止車輛通行該路段；(三)方法：在必要地點設置標誌、標線、號誌、護欄及行車分隔設施等交通安全工程設施等，其規範可謂十分明確。雖上開公路法第 60 條第 2 項規定之文字係「得」為規定，然在公路發生災害之事實前提存在時，前述規定既屬明確，該管機關公務員依其規定對可得特定之人即行經該公路之用路人所負作為義務，已無不作為之裁量餘地，若該管公務員猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，依司法院釋字第 469 號大法官會議解釋意旨，被害人自得依國家賠償法第 2 條第 2 項後段規定，向國家請求損害賠償。

- 3、經查，系爭台 16 線省道 10K+430~10K+740 集集路段，因受莫克拉颱風侵襲，於 98 年 8 月 9 日 3 時 46 分 26 秒經路過民眾向南投縣政府警察局勤務指揮中心 110 報案稱系爭路段東向（集集往水里方向）車道塌陷，經層報由集集分局員警游瑞雄於同日 4 時 1 分 48 秒駕駛巡邏車抵達公路崩塌現場，發現往水里方向 1 又 1/2 車道已遭洪水沖擊受損，立即實施交通管制，將巡邏車倒車逆向停放並開燈示警及下車管制車輛通行，禁止車輛通行東向之車道，並指揮車輛改採逆向通行往水里方向，且回報集集分局勤務指揮中心和聯繫集集派出所，再經集集派出所值班警員蔡弘立連續通知系爭路段養護單位即被告交通部公路總局第二區養護工程處所屬信義工務段，惟因電

信斷訊而不能接通，後改通知南投工務段，於4時16分15秒接通，被告交通部公路總局第二區養護工程處於4時27分8秒指派所屬南投工務段派員赴系爭路段災況處，被告交通部公路總局第二區養護工程處所屬員林工務段段長等人在完成台151線初鄉橋封橋任務回返途中於同日上午4時40分26秒赴災害現場，於5時3分到達現場開始封路作業，在集集端系爭路段崩塌現場將原管制線後退60公尺、設置LED警示車，配合警車將車道佔滿，避免用路人逆向強行通過，並持續停留於路基缺口處監看等事實，為兩造所不爭。又依被告交通部公路總局第二區養護工程處所提出臺灣省土木技師公會就系爭路段路基沖毀災害成因所為鑑定結果認為：系爭路段之路基護岸構造為L型鋼筋混凝土擋土牆，由竣工圖整理各斷面L型擋土牆，其高度為8公尺，L型擋土牆之趾部覆土深度平均約為5公尺，故以灘地高度5公尺為基準，模擬各河道之侵蝕距離變化至淘空護岸基礎下深度負2.5公尺、高度負2公尺各河道距離變化對護岸變位情形，分析顯示系爭路段在灘地餘5公尺後，即有變位過大現象（擋土牆斜率達1%），其仍能不崩坍係因尚未分佈筋之牽絆，當淘刷繼續擴大時，則整個伸縮縫間之L型護岸崩毀，當缺口出現時，洪水繼續沖蝕路基，也對未破壞之L型擋土牆背後填土產生沖刷，進而造成連鎖效應致有大缺口出現，使得缺口達310公尺之遠等語，此有臺灣省土木技師公會鑑定報告書（案號：98-0996）影本1件在卷可稽。依上開鑑定報告可見，系爭路段之道路保護基礎構造為L型鋼筋混凝土擋土牆所構成，當河水大量沖刷使得L型鋼筋混凝土擋土牆趾部覆土定築之灘地流失及基礎淘空後，僅能依賴分佈筋之牽絆勉強不崩坍，但擋土牆之穩定性已然不夠，是以此際系爭路段即已因受水患而隨時有崩坍之危險，如其管理機關被告交通部公路總局第二區養護工程處能及時發覺，即應依公路法第60條第2項規定為適當之限制或禁止車輛通行該路段之措施，惟顯然被告交通部公路總局第二區養護工程處尚未於此際發現該公路災害。繼之，一旦擋土牆牆身坍塌，即導致路基淘空，進而道路路面發生塌陷，於此情形，公路災害已然顯著，依上述道路災害

處置過程可知，被告交通部公路總局第二區養護工程處於98年8月9日上午4時16分15秒已經受集集派出所警員通知系爭路段之東行向（集集往水里方向）車道發生塌陷，被告交通部公路總局第二區養護工程處所屬人員在同日上午5時3分到達系爭路段現場進行封路作業；然而，系爭路段係路堤共構以L型鋼筋混凝土擋土牆為護岸基礎之道路，已如前述，其道路特性並為設置管理機關即被告交通部公路總局第二區養護工程處所最為知悉，該路段一旦擋土牆坍塌導致路基淘空後，自屬極可能產生連續、大範圍路面坍塌之後續公路災害效應，此亦為上開臺灣省土木技師公會鑑定報告所明揭，則被告交通部公路總局第二區養護工程處在系爭路段處理災害之公務人員，既未依其道路養護工程專業派員自系爭路段西向（水里往集集）路面前進觀測道路坍塌連鎖效應之後續，反而僅在集集端系爭路段崩塌現場將原管制線「後退」60公尺設置警示及管制車輛通過，至於系爭路段西向（水里往集集）路面之後續狀況反而僅依恃未明道路構造而通過之民眾休旅車、貨車、警車、救護車等車輛（此有南投縣警察局調取整理路口監視器紀錄表影本在卷可稽）經過後之通報，遲至再有民眾發現系爭路段西向（水里往集集）路面坍塌，經員警於5時10分始在水里鄉中山路、中正路口，擺放交通錐及設置路障進行交通管制措施。被告交通部公路總局第二區養護工程處所屬道路養護工程專業公務人員對於公路發生災害時期，未及時以必要之方法限制或禁止車輛通行該路段之應執行職務行為，難謂無因過失而怠於執行職務之情事。

- 4、次查，被害人賴光明、賴連惠所駕駛及乘坐之車號00-0000號小貨車約於98年8月9日上午5時8分58秒時許通過水里鄉中山路、中正路口監視器處，斯時尚未管制車輛通行，依被害人賴連惠所使用之行動電話於8月9日上午之通話紀錄，被害人賴光明、賴連惠墜河之時間，應係5時16分30秒許，此為兩造所不爭執之事實。被害人賴光明、賴連惠係因所乘車輛在系爭路段坍塌處墜河而死亡，其損害之發生，與被告交通部公路總局第二區養護工程處所屬道路養護工程專業公務人員對於公路發生災害時期未及時以必要之方法限制或禁止車

輛通行該路段之怠行職務事實，有相當因果關係。

- 5、再查，公路之開放通行，對於公路之用路人，應有足堪依通常方法行駛使用之合理信賴，縱有天候不佳而須小心謹慎駕駛之必要，亦不能即謂用路人在風雨中行車即喪失上開合理信賴之利益，且汽車通常駕駛人依其信賴行駛於公路，對於前方路面突然消失之狀況，依一般人之注意程度，亦顯難期待及時停車無虞。況依被告交通部公路總局第二區養護工程處所自陳，其依「公路養護手冊」辦理台 16 線道路之養護巡查，系爭路段歷年均無災害受損紀錄，復於本件事故發生前在 98 年 7 月 28 日、30 日辦理經常性巡查及於 8 月 6 日莫拉克颱風來襲前辦理經常性及特別巡查，系爭路段路況於當時均未有異狀等語，則更不能認為被害人賴光明、賴連惠以一般人之認知，行車經過系爭路段有何自陷危險之冒險行為。是以，被害人賴光明、賴連惠駕駛及乘坐車號 00-0000 號小貨車在系爭路段坍塌處墜河，被告交通部公路總局第二區養護工程處抗辯此屬被害人之個人冒險行為及被害人就損害之發生與有過失云云，要非的論。

(二)關於被告南投縣政府、南投縣政府警察局部分：

- 1、按如法律規定之內容僅授予國家機關推行公務之權限者，被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行，致自由或權利遭受損害者，始得依國家賠償法第 2 條第 2 項後段規定，請求國家負損害賠償責任，若公務員對於職務之執行，雖可使一般人民享有反射利益，人民對於公務員仍不得請求為該職務之行為者，縱公務員怠於執行該職務，一般人民自不得依上開規定請求國家賠償損害（最高法院 72 年台上字第 704 號判例並司法院釋字第 469 號大法官會議解釋參照）。
- 2、原告另主張依災害防救法第 4 條：「本法主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、警察法第 2 條：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」、第 9 條第 7 款：「警察依法行使左列職權：…七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容

整理、戶口查察、外事處理等事項。」之規定，被告南投縣政府、被告南投縣政府警察局為系爭路段之主管機關，其知有路面已斷之情形，並未為適當之封閉措施，猶任民眾於不知情之情況下而斷送生命，被告南投縣政府、被告南投縣政府警察局於被害人賴光明、賴連惠父女之落水死亡自應負賠償責任等語。惟查，上開災害防救法及警察法之規定，核其內容僅係對於被告南投縣政府、南投縣政府警察局等機關就其公共任務進行分派及授予機關推行公務之權能，其推行公務之目的固係與保護不特定多數人民生命、身體及財產等法益息息相關，然此乃公機關之任務所具有之公益本質，且上開法律規定對機關應執行職務行使公權力之事項，並未就其要件、方法及效果為明確規定，被告南投縣政府、南投縣政府警察局等機關於其任務之推行仍應具體形成其內容並依法裁量，該管機關公務員尚非依其規定對可得特定之人負有具體作為義務。至系爭路段之管理機關係被告交通部公路總局第二區養護工程處，已如前述，系爭路段係路堤共構以L型鋼筋混凝土擋土牆為護岸基礎，一旦擋土牆坍塌導致路基淘空，可能產生連續大範圍路面坍塌之後續公路災害效應之道路特性自為設置管理機關始為明悉，被告南投縣政府警察局所屬警員僅依道路坍塌現況進行交通管制並即時向管理機關被告交通部公路總局第二區養護工程處為通報，亦難謂有何怠於行使職務之情事。是以，原告本此主張被告南投縣政府、南投縣政府警察局等機關所屬公務員怠於執行職務致人民自由或權利遭受損害，請求被告南投縣政府、南投縣政府警察局依國家賠償法第2條第2項後段規定負損害賠償責任，為無理由。

三、次按國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。國家負損害賠償責任者，應以金錢為之。不法侵害他人致死者，對於支出醫療及增加生活上需要之費用或殯葬費之人，亦應負損害賠償責任。被害人對於第三人負有法定扶養義務者，加害人對於該第三人亦應負損害賠償責任。不法侵害他人致死者，被害人之父、母、子、女及配偶，雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。國家賠償法第5條、第7條第1

項前段、民法第 192 條第 1 項、第 2 項、第 194 條分別設有規定。查原告主張因被告交通部公路總局第二區養護工程處管理之台 16 線 11 公里處公路之公有公共設施，因其所屬公務員於執行職務行使公權力時，因過失怠於執行職務，致被害人賴光明（即原告廖秋蘇之夫、原告賴加惠、賴玉惠之父）、被害人賴連惠（即原告廖秋蘇之女兒）死亡而受損害，其財產上及非財產上損害，分論如下：

(一)原告廖秋蘇之扶養費部分：

- 1、按直系血親相互間，互負扶養之義務；負扶養義務有數人時，直系血親卑親屬為第一順序扶養義務人；負扶養義務者有數人，而其親等同一時，應各依其經濟能力分擔義務；受扶養權利者有數人，而其親等同一時，應按其需要之狀況，酌為扶養；夫妻互負扶養之義務，其負扶養義務之順序與直系血親卑親屬同，民法第 1114 條第 1 款、第 1115 條第 1 項第 1 款、第 3 項、第 1116 條第 3 項及第 1116 條之 1 分別定有明文。
- 2、經查，原告廖秋蘇（民國 00 年 0 月 0 日生）係被害人賴連惠之母，而原告育有三名女兒（長女賴玉惠、叁女賴加惠均已成年；被害人賴連惠為次女，係 00 年 00 月 0 日出生，於 98 年 8 月 9 日死亡時亦已成年），有戶籍謄本各 1 份在卷可稽，原告廖秋蘇於被害人賴連惠死亡時（98 年 8 月 9 日）為 55 歲，依內政部統計資料 97 年臺灣省簡易生命表（見 <http://www.moi.gov.tw/stat/life.aspx>）所載，原告廖秋蘇（女性）尚有餘命 28.93 年，係得受被害人賴連惠扶養之期間，又依內政部統計資料「歷年最低生活費一覽表」之 97 年臺灣省最低生活費（見 <http://sowf.moi.gov.tw/10/appendix/9104-1.htm>）所載，97 年度臺灣省每人每月最低生活費為 9829 元，原告廖秋蘇之扶養義務人有三人（即三名成年子女，因其配偶賴光明亦已於 98 年 8 月 9 日死亡），則原告廖秋蘇每年得受被害人賴連惠扶養之扶養費為 39,316 元【計算式： $9,829 \times 12 \div 3 = 39,316$ 】，再依霍夫曼式計算法扣除中間利息一次給付全部之扶養費，則原告廖秋蘇得請求被告交通部公路總局第二區養護工程處賠償之扶養費為 715,236 元【年別 5%複式霍夫曼計算法（第一年不扣除中間利息），其計算式為： $[39316 * 1$

7.80448369 (此為應受扶養 28 年之霍夫曼係數) +39316*0.93*(18.22115036-17.80448369)]=715236 (小數點以下四捨五入)】。

(二)精神慰撫金部分：

- 1、按精神慰撫金之多寡，應斟酌雙方之身分、地位、資力與加害之程度及其他各種情形核定相當之數額。而所謂相當金額，應以實際加害之情形、被害人所受精神上痛苦之程度、賠償權利人之身分地位、經濟能力，並斟酌賠償義務人之經濟狀況、可歸責之程度等定之。
- 2、查被害人賴光明係 00 年 0 月 00 日生，98 年 8 月 9 日死亡時為 57 歲，其為原告廖秋蘇之夫、原告賴加惠、賴玉惠之父。爰審酌原告廖秋蘇於被害人賴光明死亡時為 55 歲，正於臨老之際而突遭喪夫之噩，致不能攜手白頭，原告賴加惠、賴玉惠分別為 28 歲、31 歲，均受被害人賴光明撫養成年自立，尚待行孝卻遭喪父之痛，致無法再天倫承歡，心靈受創，所受之精神打擊痛苦俱屬非輕。原告廖秋蘇為國小畢業學歷，從事市場販菜工作，現為南投縣貨物包裝運送業職業工會加保勞、健保之技職人員，名下財產主要有坐落門牌南投縣水里鄉水里村○○路 58 號之自住房屋 1 棟及基地 2 筆；原告賴玉惠為大學暨獨立學院畢業之學士學歷，曾任職於證券公司及銀行，現為待業中，名下財產主要有汽車一部及股票投資 2 筆；原告賴加惠為商專畢業學歷，現為便利商店之加盟主，名下財產主要有坐落門牌南投縣○○鎮○○路 46 巷 8 號之自用房屋 1 棟及基地 3 筆、湘園有限公司之投資 100 萬元，分別有稅務電子闡門財產所得調件明細表及勞、健保資訊連結作業查詢表等件在卷可稽，並為原告所陳明；而被告交通部公路總局第二區養護工程處係公路養護主管機關。本院衡酌原告及被告交通部公路總局第二區養護工程處上開身分、地位、經濟狀況、原告所受之痛苦程度及受侵害程度等一切情狀，認原告廖秋蘇所受之非財產上損害在 2,000,000 元之範圍內，原告賴加惠、賴玉惠所受之非財產上損害各在 1,000,000 元之範圍內，為有理由，逾此之請求，則屬過高，不應准許。
- 3、次查被害人賴連惠係 00 年 00 月 0 日出生，為原告廖秋蘇之女

兒，被害人賴連惠於98年8月9日死亡時為年僅29歲，正值壯年，於風雨清晨中仍協助父母親批貨生意，堪見其父母子女間之親情甚篤，爰審酌原告廖秋蘇於被害人賴連惠死亡時為55歲，在將安享晚年之際，突遭喪女之痛，心靈受創，所受之精神打擊痛苦非輕，而被告交通部公路總局第二區養護工程處係公路養護主管機關，兩造上開身分、地位、經濟狀況、原告所受之痛苦程度及受侵害程度等一切情狀，認原告廖秋蘇所受之非財產上損害在1,500,000元之範圍內，為有理由，逾此之請求，則屬過高，不應准許。

四、又按保險人依本法規定所為之保險給付，視為被保險人損害賠償金額之一部分；被保險人受賠償請求時，得扣減之。強制汽車責任保險法第32條定有明文。原告廖秋蘇因本件事故係汽車交通事故，已領取汽車強制責任保險金1,500,000元，依前開說明，得自前開被告交通部公路總局第二區養護工程處應賠償原告廖秋蘇之金額中扣減之。至被告南投縣政府因被害人賴光明、賴連惠在莫拉克風災中罹難亡故，依社會救助法第26條第1項第3款、第6款規定給予原告之濟助金等必要之救助，依同法第25條之規定，係因人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，由縣（市）主管機關應視災情需要所辦理之災害救助，該項救助乃數應急難所需，尚非以填補損害為目的，且屬於受救助者之一身專屬受益權利，此觀同法第44條規定「依本法請領各項現金給付或補助之權利，不得扣押、讓與或供擔保」自明。是以，被告交通部公路總局第二區養護工程處抗辯南投縣政府社會科已對罹難死亡者之家屬發給天然災害法定救助金各100萬元、喪葬及後續安葬補助金各50萬元亦應予以抵扣等語，核非有據。

五、綜上所述，原告依國家賠償之法律關係，請求被告交通部公路總局第二區養護工程處給付原告廖秋蘇新臺幣2,715,236元（計算式： $715,236 + 2,000,000 + 1,500,000 - 1,500,000 = 2,715,236$ ）、給付原告賴玉惠、賴加惠各1,000,000元，及均自起訴狀繕本送達之翌日即99年1月9日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息，為有理由，應予准許；至原告

逾此部分之請求，為無理由，應予駁回。

六、兩造陳明願供擔保，聲請宣告假執行或免為假執行，經核原告勝訴部分，合於法律規定，爰分別酌定相當之擔保金額宣告之；原告其餘假執行之聲請，因訴之駁回而失所依據，不予准許。

七、本件事實已臻明確，兩造其餘之攻擊、防禦方法及未經援用之證據，經本院斟酌後，認均不足以影響本判決之結果，自無逐一詳予論駁之必要，併此敘明。

肆、訴訟費用之負擔：本件原告之訴為一部分有理由，一部分無理由，爰依民事訴訟法第 79 條、第 85 條第 1 項前段規定命被告交通部公路總局第二區養護工程處與原告分擔訴訟費用。

中 華 民 國 99 年 8 月 24 日
民事第一庭法 官 蔡岱霖

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。

如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

中 華 民 國 99 年 9 月 2 日
書記官 曾家祥

資料來源：臺灣南投地方法院民、刑事裁判書彙編（99 年版）第 171-201 頁