

調 查 報 告

壹、案由：各縣市農田灌溉之圳溝堤岸，常為民眾通行便利而逐漸成為供公眾通行使用之「道路」，依地方制度法第 19、20 條規定，縣市鄉鎮道路管理維護，屬地方自治事項，則此類「道路」是否應依其大小而納入縣市鄉鎮道路體系管理？縣市鄉鎮對於此類之「道路」，是否怠於設置交通號誌及安全設施，致未能保障民眾通行之安全？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

各縣市農田灌溉之圳溝堤岸，常為民眾通行便利而逐漸成為供公眾通行使用之「道路」，依地方制度法第 19、20 條規定，縣市鄉鎮道路管理維護，屬地方自治事項，則此類「道路」是否應依其大小而納入縣市鄉鎮道路體系管理？縣市鄉鎮對於此類之「道路」，是否怠於設置交通號誌及安全設施，致未能保障民眾通行之安全？均有深入瞭解之必要乙案，經函請農田水利會聯合會協助調查本省各農田水利會所管理之農田灌溉之圳溝堤岸，供民眾通行而逐漸作為「道路」使用，惟縣市鄉鎮對於此類之「道路」，並未設置交通號誌及安全設施之情形，並於民國（下同）101 年 4 月 18 日至臺南市、4 月 23 日至花蓮縣、6 月 22 日至宜蘭縣、6 月 25 日至高雄市、7 月 16 日至臺東縣、9 月 14 日至雲林縣實地瞭解使用與管理情形，同年 12 月 18 日約詢行政院政務委員楊○○及相關部會人員、農田水利會聯合會會長楊○○及相關農田水利會代表，業經調查竣事，茲就調查意見臚述如下：

一、行政院對於長久以來存在各縣市農田灌溉之圳溝

堤岸供公眾通行使用之「道路」，地方政府均存著逸脫相關國賠責任之態度，不願將此類道路納入管理，改善安全設施，維護用路人之權益，任其不斷發生交通事故，棄人民生命財產權於不顧，如今又置農委會決議於罔聞，不願進行接管之狀況，未能本於最高行政機關立場，督促所屬協調地方政府正視此一問題，並予以妥善處理，肇致問題延宕未決且事故不斷發生，嚴重損及人民基本權利，洵有不當。

- (一)按司法院大法官釋字第 628 號解釋：「依農田水利會係由法律設立之公法人，為地方水利自治團體，在法律授權範圍內享有自治之權限。農田水利事業之餘水管理乃農田水利會自治事項之一，農田水利會並得依法徵收餘水使用費（農田水利會組織通則第十條第一款、第二十八條規定參照）。…是關於餘水管理，農田水利會組織通則已授予農田水利會得訂定自治規章以限制人民自由權利之自治權限。」；復按農田水利會組織通則第 31 條規定：「農田水利會每年度之全部收入，除用人及管理上必需之費用外，應全部用於水利設施之興建、養護及改善，並酌提公積金、災害準備金及折舊準備金。前項公積金、準備金，非經報主管機關核准，不得動用。」；再按地方制度法第 19 條第 10 項規定：「關於交通及觀光事項如下；（一）縣（市）管道路之規劃、建設及管理（二）縣（市）交通之規劃、營運及管理；公路法第 3 條規定，公路主管機關在縣（市）為縣（市）政府。」故農田水利會組織，在我國法律上具有相當特殊性，與國家及地方自治團體地位相當，係依法設立之團體，具有行使公權力之權能，又為權利義務主體者，其成員資格之取得

均具有強制性，經費運用僅限於水利設施之興建、養護及改善。質言之，農田水利會乃係由利用共同水系埤圳之人民依法所組成之地域性之社團公法人，因享受水利設施及其他權利之人民，而強制性加入之受益人或機關代表，若依農業發展條例第 3 條的規定，則該等會員組成的農田水利會為「農民團體」，該等公法人全般事務之處理與經費支出不脫離所「管轄水域」之地方水利事項。

(二)復按司法院大法官釋字第 400 號解釋：「公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認（參照本院釋字第 255 號解釋、行政法院 45 年判字第 8 號及 61 年判字第 435 號判例）。既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。至於依建築法規及民法等之規定，提供土地作為公眾通行之道路，與因時效而形成之既成道路不同，非本件解釋所指之公用地役關係，乃屬當然。」揆其意旨雖係闡明供作道路使用而形成公用地役權關係之私有土地，道路主管機關有義務加以補償，並維護管理，對於管理機關依據法定權責管理之公有土地，因類似公用地役關係而供作道路使用時，就管理權限之劃分而言，不相隸屬之公法人之間，自應由負有道路管理維護權責之主管機關負責，始符法理。基此，地方政府依地方制度法第 19 條、第 20 條規定，涉及道路之規劃、

建設及管理等縣、鄉地方自治事項所應負之義務，顯與農田水利會設立之目的及其所應負之義務有所不同。此亦基於政府分官設事、各司其職，而在組織法與行為法設計上有所不同，合先敘明。

(三)本院調查「各縣市農田灌溉圳溝之堤岸設施管理欠缺，國家賠償義務機關歸屬爭議不明，似有影響法院認定及民眾權益之虞；究此類公共設施之權管單位為何？現行法令有無相關機制釐清爭議？倘認定錯誤有無合宜補救措施？均有深入瞭解之必要」乙案，認農田灌溉之圳溝堤岸，作為「道路」使用，應非單一事件，乃續行調查各縣市之實際情形，以及因設施不足而發生死亡或受傷事故之相關案例，乃發現圳溝堤岸作為道路通行使用主要肇因於：1. 農田水利會早期配合鄉鎮市公所或地方民意之需要，提供圳溝堤岸供道路通行使用；2. 公眾通行之初，農田水利會並無阻止之情事，惟因年代久遠，並無相關案卷文簿可資查考，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概；3. 中央政府為解決早期農地重劃，農路不敷時代需求，於 88 年間，進行早期農地重劃農水路更新改善計畫，即係運用農路兩側灌、排水路用地¹，利用灌、排圳溝堤岸施作農路，視同農路之一部分²等。惟此類圳溝堤岸供公眾通行使用之「道路」，地方政府普遍不願將其納入道路系統管理，故未設置交通標誌與安全防護設施，尤以路面破損未予以維護，交通意外事故時有所聞，

¹ 即運用工程手段，將兩側圳路一併更新改善，所餘用地，盡供農路拓寬使用，但農路寬度以 6m 為限。提報計畫原則，以因應鄉鎮市公所需求，再由縣府提報中央計畫，水利會同意後施作。工程完成後，維護管理：農路部分，縣府移交鄉鎮市公所，水路部分則移交水利會。

² 其維護管理，需按內政部 88 年 11 月 9 日台〈88〉內中地字第 8886603 號函，頒訂「農地重劃區農路管理維護要點」辦理。

不僅造成農田水利會管理權與使用權分離，更引發認定國家賠償義務機關之紛爭。

- (四)上開調查案業經本院內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會於101年2月15日第4屆第27次聯席會議議決，對於「各縣市農田灌溉圳溝之堤岸，供往來民眾作為道路通行使用時」所生事故於民眾請求國家賠償時，共同研定合乎公平正義之具體統一標準」，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。嗣農委會依上開調查意見，於101年3月28日召開研商「農田水利會圳溝堤岸作為民眾道路通行使用管理權責分工原則」會議，做成決議：「為利後續推動農田水利會圳溝堤岸管理維護權責接交事宜，請各農田水利會依上述原則清查造冊灌溉事業區內圳溝堤岸作為民眾通行道路使用之土地，並於2個月內清查完成，據以移請道路主管機關接管」，經彙整各農田水利會函報土地清冊資料，全國各縣市圳溝堤岸作為民眾道路使用之土地共計3,514筆，該會即以101年7月20日農水字第1010031135號函送地方道路主管機關並請據以接管，俾維護民眾通行權益及安全，惟本院101年12月18日約詢時，農委會及農田水利會代表均表示，地方道路主管機關對各農田水利會所報土地清冊是否屬市區道路條例規範之範疇涉有疑義，該等圳溝堤岸似非都市計畫所規範之道路系統，修築目的亦不為供公眾一般交通使用且修築時未依據市區道路工程設計標準辦理，尚難全面認定屬市區道路範疇，從而拒絕接管，故迄今尚無地方道路主管機關接管。行政院則表示將責成農委會訂定期程儘速要求地方道路主管機關與農田水利會協商認定，俾即早釐清雙方權責完成接管。未來農田水利會圳溝堤岸如經地方道

路主管機關清查確屬公眾通行之道路，應依「道路交通標誌標線號誌設置規則」設置相關標誌、標線、號誌以提供車輛駕駛人及行人有關道路路況之警告、禁制、指示等資訊，以保障民眾通行安全。

(五)綜上，行政院對於長久以來存在各縣市農田灌溉之圳溝堤岸供公眾通行使用之「道路」，地方政府均存著逸脫相關國賠責任之態度，不願將此類道路納入管理，改善安全設施，維護用路人之權益，任其不斷發生交通事故，棄人民生命財產權於不顧，如今又置農委會決議於罔聞，不願進行接管之狀況，未能本於最高行政機關立場，督促所屬協調地方政府正視此一問題，並予以妥善處理，肇致問題延宕未決且事故不斷發生，嚴重損及人民基本權利，洵有不當。

二、農委會所訂管理維護分工原則，是否足以因應圳溝堤岸供民眾通行之各種態樣，不無疑義；又若生橫跨不同管理機關或僅為農田水利會所延伸道路部分，本於道路主管機關所設置各項設施所生風險，究應由道路主管機關或土地管理機關負責，亦有待釐清，行政院允宜督同所屬儘速檢討相關法制妥處。

(一)按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。又依同法第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。不能依前3項確定賠償義務機關，或於賠償義務機關有爭議時，得請求其上級機關確定之，同法第9條第2、4項分別定有明文。前揭所謂賠償義務機關雖法律本意係指「民眾請求國家賠償時，依其所主張之事實受理其請求而

應開放行政程序之機關」而非指依據侵權行為法之實際賠償義務機關，法院仍應本於同法第 3 條之規定，依據法律獨立加以判斷，然在我國實務往往上級機關之判斷影響法院對於「確定賠償義務機關」甚鉅，若其上下級機關均為同一公法人時，尚無重大影響，惟若分屬不同公法人（如國家法人、地方自治法人）時，因各該公法人分屬不同人民所組成，其財源各有不同，因所負有任務不同而依法得以制定預算科目有所不同，並交錯自治事項、委辦事項時，法人之間各有其不同利害考量，上級機關所確定的賠償義務機關，易生爭議，合先敘明。

(二)本院前開調查案，即發見民眾騎乘機車跌入彰化縣秀水鄉下崙村民生街 16 號旁之八堡一圳西圳支線水溝溺斃身亡國家賠償事件中，臺灣電力股份有限公司（下稱臺電公司）曾於 93 年間依據使用公路用地規則、臺灣省市區道路管理規則公共設施管線工程挖掘道路注意要點，向秀水鄉公所申請挖掘事故發生地點之前後約 570 公尺路面，以進行配電路線遷移工程，並向該所繳交半車道 4.5 公尺之路面修復費，合計 49 萬 8,750 元，惟據審計部查復結果，該所事後並未辦理路面柏油層重鋪工程，詎料該所竟於本院調查期間，將路面修復費用逕行歸還臺電公司。該所於臺電公司申請該路段挖掘時，顯係居於法定管理機關之地位予以核准並收取修復費用，卻不願負起道路主管機關之責任，設置交通標誌或安全防護設施，一旦發生事故時，又急於推卸相關行政違失與國家賠償責任，足見圳溝堤岸作為道路通行使用，確因國家賠償法第 9 條第 2 項所稱「管理機關」之法律疑義，造成國家賠償義務機關歸屬不明，致使地方政府怯於設置交通標誌及安全設施

，用以規避相關行政違失及國家賠償責任。

(三)法務部依上開調查案之調查意見三：「對於國家賠償法第9條第2項所定『以該公共設施之設置或管理機關為賠償義務機關』之解釋，允宜本於中央與地方分權之權力分立與受益者付費精神加以補充，以符公平正義之衡平準則，妥善調和不同公法人間爭端。」意旨，重新檢討民眾利用水利設施通行，因有欠缺致人民生命、身體或財產受損害時，其賠償義務機關之決定，應分別下列情形而定：

- 1、未開放提供一般民眾通行者，仍屬水利設施之一部，由水利設施管理機關負管理責任，並為賠償義務機關。
- 2、已供一般民眾通行使用者，則屬一般道路。其賠償義務機關，分別視其道路種類等級，依公路法、市區道路條例、農地重劃條例、水利法等相關法規規定之。
- 3、倘屬一般道路惟非上開法規所定之道路者，則以何機關（單位）敷設道路鋪面、設置路燈安全裝置、管線挖掘受理申請單位、道路清潔等輔助基準綜合判斷事實上之管理機關為賠償義務機關。應如何確定，則應依前揭所述參考農田水利與地方制度相關法令，探求公用地役關係，由地役權人負擔相關法律責任，始符合「受益者付費」之原則。

(四)農委會於101年3月28日召開會議中，決議將農田水利會圳溝堤岸依各單位代表意見修正為「農田水利會灌溉、排水圳溝旁之水利會所有或具管理權土地，屬水利設施一部份，僅作為水利會特定人士巡防利用。」並研擬「農田水利會圳溝堤岸管理維護分工原則」如下：

- 1、水利會圳溝堤岸使用情形可分：
 - (1)狀況一：未作為一般民眾通行者。
 - (2)狀況二：一般民眾已自動通行者。
 - (3)各狀況圳溝堤岸維管權責區分如下：
- 2、狀況一：將圳溝堤岸視為水利設施一部份，該土地維管由水利設施管理機關負責。
- 3、狀況二：圳溝堤岸視為一般道路，該土地維管由地方道路主管機關負責，另該地段之水利設施與道路設施維護界點，則依臺灣省政府建設廳 80 年 11 月 19 日(80)府建水字第 176114 號函頒「道路主管機關申請使用水利主管機關養護堤防(含水防道路)其構造物興建、養護、管理等處理原則」規定劃分。
- 4、上述兩狀況之認定，依下列標準認定：
 - (1)公路法規定之公路，為狀況二。
 - (2)市區道路管理條例規定之市區道路(1、都市計畫區域內所有道路。2、直轄市及市行政區域以內，都市計畫區以外所有道路。3、中央主管機關核定人口集居區域內所有道路)，為狀況二。
 - (3)其他無法依道路相關法規認定者則依是否鋪設柏油路面(硬鋪面)或設立道路標誌或編定路名等標準認定之，符合前述所列標準之一者為狀況二，未符前述所列標準之一者為狀況一。
- 5、上述狀況一之圳溝堤岸，倘地方道路主管機關爾後需利用設置公共設施時，應依農田水利會灌溉排水管理要點規定辦理。
- 6、本案依農委會所擬「農田水利會圳溝堤岸管理維護權責分工原則」，短期由農委會依據前述農田

水利會圳溝定義頒訂「農田水利會圳溝堤岸管理處理要點」長期宜為納入農田水利事業法或依據水利法第 63 條之 4 授權訂定「灌溉事業管理辦法」中研訂授權法條。

(五) 詢據農委會表示，前揭分工原則係會商各農田水利會及法務部代表所獲致之結論，與法務部有關賠償義務機關之決定並無扞格。然本院前開調查意見，論及得參考日本國家賠償法實務有「管理權責說」及「費用分擔說」³，二者均認得作為賠償義務機關之考量因素，需負國賠責任⁴。從而產生不符上開農委會分類之狀況者，似可從受益者付費角度考量應以何機關（單位）敷設道路鋪面、設置路燈安全裝置、管線挖掘受理申請單位、道路清潔等輔助基準，綜合判斷事實上之管理機關為賠償義務機關；另據本院至臺南市、花蓮縣、宜蘭縣、高雄市、臺東縣及雲林縣等地履勘瞭解，發見圳溝堤岸供民眾通行之情形各有不同，如有 1. 鋪設柏油或水泥 2. 鋪設柏油＋設置標誌 3. 鋪設柏油＋編定路名 4. 鋪設柏油＋設置標誌＋編定路名 4. 鋪設柏油＋設置標誌＋自行車道，若該道路與溝渠之管理權均為農田水利會，是否應就上開輔助基準，考量故相關設施之費用來源，作為國家賠償義務機關之參考指標之一，亦存有檢討餘地。

(六) 再者，有關前揭分類，僅針對相關水路與溝渠管理權為農田水利會之情形，但對因道路兩側或單側併行水

³ 所謂費用負擔者「應解為除就該當營造物設置費用負有法律上之負擔義務者外，或負擔近於設置費用並肯認共同執行該當營造物之事業，或對於該營造物之瑕疵具有防止義務者」其對於不同公法人間法定義務射程與利益衡平，就管理機關說之判定基準加以補充，符合「受益者付費」精神。

⁴ 例如最高裁平成元.10.26（民集 43 卷 9 號 999 頁）國賠案件，事件發生起因為吉野熊野國立公園大台ヶ原大杉谷之吊橋纜繩斷掉，致過橋者墜落死亡，雖國家對於含系爭吊橋之登山道鋪設、修補，業交付相當事業費合計半額之補助金，在一審判決（神戶地判昭和 581220 訟月 30 卷 7 號 1097 頁）與控訴審（大阪高判昭和 600426 訟月 32 卷 1 號 86 頁）肯認對於交付補助金理由作為費用負擔者，國家應負賠償責任。

利用地，渠道改善為 U 形溝移至邊界施設，騰空之水利用地，道路管理機關基於需要而在原水路鋪設柏油作為道路使用之混合型部分，若駕駛人行經上開道路所生意外，或橫跨於國家或自治法人之管理土地與農田水利會管理土地或僅於道路擴張至水路之農田水利會管理部分，應如何處理，顯有爭議。是否因考量農田水利會組織通則第 31 條規定：「農田水利會每年度之全部收入，除用人及管理上必需之費用外，應全部用於水利設施之興建、養護及改善，並酌提公積金、災害準備金及折舊準備金。前項公積金、準備金，非經報主管機關核准，不得動用。」並參考前揭受益者付費原則用以決定國家賠償義務機關，而由道路主管機關一體管理，似應審慎研究。是則，若橫跨前揭不同管理機關或僅為農田水利機關所延伸道路部分，本於道路主管機關所設置各項設施所生風險，其風險應由該道路主管機關或土地管理機關負主要責任，亦有深入探究之必要。

(七) 綜上，現行農委會所制訂上開管理維護分工原則，是否足以因應圳溝堤岸供民眾通行之各種態樣，不無疑義；又若生橫跨前揭不同管理機關或僅為農田水利機關所延伸道路部分，本於道路主管機關所設置各項設施所生風險，究應由道路主管機關或土地管理機關負責，亦有待釐清，行政院允宜督同所屬儘速檢討相關法制妥處；至堤岸未作為一般民眾通行使用者，各地農田水利會於施設時，是否有設立相關禁止通行標示或相關防護措施，以避免民眾違法利用，農委會亦有詳加檢討之必要，併予指明。

調查委員：洪德旋

中華民國 102 年 1 月 15 日