

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：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，確有未盡職責情事。

參、事實與理由：

- 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，應由縣、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，利用灌、排圳溝堤岸施作農路，視同農路之一部分等。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，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，確有未盡職責情事，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院確實檢討，為適當之改善與處置見復。

提案委員：洪德旋

中 華 民 國 102 年 1 月 15 日