

調 查 報 告

壹、案由：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。

貳、調查意見：

本案調查緣由係因民眾梁○○於民國（下同）97年9月6日下午騎乘機車，途經彰化縣秀水鄉下崙村民生街**號旁之道路路段（下稱系爭路段），因系爭路段路況不良，跌入系爭路段之八堡一圳西圳支線水溝（下稱系爭圳溝），落水溺斃身亡。梁○○之父依國家賠償法第3條第1項規定向彰化縣政府請求國家賠償，該府以：依經濟部水利署97年8月19日經水河字第09716005040號函，指出但在未依排水管理辦法相關規定變更排水類別及辦理移交接管前，其有關圳路之疏濬維護管理工作，依臺灣省灌溉事業管理規則第46條第2款規定，仍應由農田水利會負責；另據事故現場因當天下雨（據當地居民所述），駕駛人似未注意車前狀況而撞到灌溉溝構造物而摔落水溝。所以本案系爭路段為臺灣省彰化農田水利會所管理之圳路溝渠之堤岸道路，彰化縣政府並非國家賠償法之賠償義務機關等由，拒絕賠償。（詳見98年1月15日府法制字第0970235921號函）其後因經向彰化農田水利會請求國家賠償均遭以非賠償義務機關拒絕賠償，因而依國家賠償法第9條第4項規定請求行政院確定賠償義務機關。嗣行政院依據法務部函報意見（98年10月1日法律字第0980700662號函）略以：（一）按本法第9條稱之『賠償義務機關』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言，該被指定或確定之機關是否就原因事實所致生之損害，負國家賠償責任，仍應視其所主張之事實是否符合本法第 2 條第 2 項或第 3 條第 1 項規定之要件為斷。(二)又本法第 9 條第 2 項規定之『管理機關』指法律所定之管理機關或依法律代為管理之機關而言，惟如有發生無法律所定之管理機關或依法律代為管理之機關時，始由事實上之管理機關為賠償義務機關。本件依請求權人所主張，係因肇事地點道路路肩兩旁雜草叢生、路面有多處坑洞、凹陷、龜裂且無設置任何警告標示等原因致請求權人梁○○之女騎乘機車，行經該處不慎連人帶車跌入圳溝，該事故發生地點原為灌溉圳溝之堤岸，屬於農田水利會灌溉排水管理要點第 3 點所稱之農田水利建造物，由農田水利會管理，為巡視維護灌溉溝渠之用，嗣一般民眾為求便利往來通行於堤岸之上，而逐漸成為公眾通行之『道路』然該圳溝之堤岸(農田水利建造物)，因本身巡視維護灌溉溝渠之功能，並未變更或被取代，且仍由農田水利會管理中(農田水利會灌溉排水管理要點第 2 點參照)，準此，本件應以臺灣省彰化農田水利會為賠償義務機關。(三)至於國家賠償請求權之實體要件是否具備；其他機關有無共同侵害權益之責任原因等，係屬責任分擔或後續求償問題，與受理國家賠償義務機關之確定無涉等由，由行政院函復(98 年 10 月 6 日院臺農字第 0980063763 號函)梁○○之父。因確定本件賠償義務機關為彰化農田水利會，原告乃以彰化農田水利會、行政院為被告，提起國家賠償訴訟，案經 99 年 3 月 30 日臺灣彰化地方法院 98 年度國字第 9 號判決：彰化農田水利會為賠償義務機關應給付原告新臺幣捌拾捌萬壹仟零捌拾玖元。該會不服判決，向臺灣高等法院臺中分院提起上訴，嗣經該院

函詢行政院是否變更確定之賠償義務機關，經行政院秘書長 100 年 2 月 10 日院臺農字 1000005850 號函復應由該院審酌相關事證，依法判決，該院爰以「系爭路段係屬上訴人（彰化農田水利會）管理之堤岸，雖同時供往來民眾做為道路通行，惟仍不影響其屬農田水利建造物之性質，上訴人為管理機關，自負有管理維護之責」為由，駁回上訴確定（100 年 5 月 10 日 99 年度上國易字第 5 號判決）。

本院認為前揭個案並非單一事件，是否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，經函請行政院農業委員會（下稱農委會）、法務部、彰化縣政府、彰化縣秀水鄉公所（下稱秀水鄉公所）查復到院，並於 100 年 9 月 2 日至現場履勘，聽取彰化縣政府、秀水鄉公所、臺灣省彰化農田水利會（下稱彰化農田水利會）說明，且詢問相關案情。100 年 12 月 20 日諮詢政治大學法律學系劉宗德教授、東吳大學法律學系陳清秀教授，業調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、行政院農業委員會與法務部應針對「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」所生事故之國家賠償事件，共同研定合乎公平正義之具體統一標準，使請求權人得依其所主張之事實，迅速確定應受理請求賠償程序之機關，俾利民眾與各公法人間之紛爭解決，以符正當法律程序原則。

（一）按司法院大法官釋字第 628 號解釋文稱：「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 款規定：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。是則，有關農田水利會之法律定位在我國具有相當特殊性，是除國家法人自身及地方自治團體之外，依公法設立之團體，且其構成員資格之取得均具有強制性，具有行使公權力之權能，復又為權利義務主體者。其經費運用僅限於水利設施之興建、養護及改善，故探求農田水利會之事物本質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，合先敘明。

- (二)復按國家賠償法第 3 條規定，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。同法第 9 條第 2 項規定，依第 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。法務部對於賠償義務機關於 100 年 9 月 1 日法律字第 1000022441 號函認為，國家賠償法第 9 條規定所稱「賠償義務機關」，係指民眾請求國家賠償時，依其所主張事實受理其請求而應開啟行政程序之機關而言，又該條第 4 項請求確定賠償義務機關，係以不能依同條前 3 項規定確定或賠償義務機關有爭議為要件；而該部 98 年 3 月 30 日法律字第 0980700230 號函釋則認為「國家賠償法第 9 條第 2 項所稱『管理機關』，係指法律所定之管理機關或依法律代為管理之機關而言，惟如有無法律所定之管理機關或依法律代為管理之機關時，始由事實上之管理機關為賠償義務機關。查事故發生於省道且同為臺北縣淡水鎮都市計畫區域範圍內之市區道路，除經公路主管機關同意，或依委辦程序委由鄉（鎮、市）公所管理者外，應由市區道路主管機關（即臺北縣政府）養護管理」。

- (三) 本案問題之關鍵在於各縣市農田水利會若開放「農田灌溉圳溝之堤岸，供往來民眾作為道路通行使用」得否即為國家賠償法第 9 條第 2 項所稱「管理機關」（亦即法律所定之管理機關或依法律代為管理之機關），農田水利會是否因而具有法律上義務，對該等堤岸維護管理應即提升為「具有供往來民眾作為道路通行使用」之管理標準。依現行水利法與農田水利會等相關法令，有關農田水利設施與其有關公共設施之管理維護涵蓋範圍及射程，均有相當疑義。按農委會於 91 年 12 月 13 日農田水利會灌溉管理要點第 50 點明訂，興建公共設施應先經水

利會同意，其管理維護權責則依第 51 點規定，在農田水利設施興建之公共設施，其施設物產權歸屬興建單位，並負責維護管理。其輸水管理則由水利會負責。是則，從農田水利會作為獨立公法人所應行使之權利義務，應僅限於農田水利會組織通則第 10 條規定：「一、農田水利事業之興辦、改善、保養及管理事項。二、農田水利事業災害之預防及搶救事項。三、農田水利事業經費之籌措及基金設立事項。四、農田水利事業效益之研究及發展事項。五、農田水利事業配合政府推行土地、農業、工業政策及農村建設事項。六、主管機關依法交辦事項」等事項。並非當然即有對於所屬堤岸維護管理提升為具有供往來民眾作為道路通行安全維護之義務，殆無疑義。

- (四)又按行政程序法第 174 條之 1 規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」而依中央法規標準法第 7 條規定，各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。有關現行區分農水路安全維護權責劃分標準，係依臺灣省政府 77 年 2 月 15 日 77 府建水字第 145480 號函釋辦理，該函對於有關水利會圳溝穿越市社區有必要施設安全設施者，劃分權責為：1. 如社區開發在農田水利會水路施設之前者，其安全措施由各所屬之農田水利會負責。2. 若社區開發在農田水利會施設水路之後者，其水路安全措施由開發單位或鄉、鎮、市公所設置，且需經該區農田水利會之同意，並於發給建築執照時作為附帶條

件。該函除以職權命令限制人民基本權利外，亦悖離農田水利會組織通則所規定之任務與經費運用限制之規定，擴張農地重劃條例第 37 條規定所稱水路，乃指「共同水系埤圳之人民因使用水利設施所生連結通路」性質，將國家法人或地方自治法人對於國民或（不特定人）交通往來安全義務，在無法律明文規定下，移轉由各縣市農田水利會負擔，無異由「特定人民」承受國家法人或地方自治法人之義務，顯然違反法律優位與法律保留原則，在行政程序法施行 2 年後，已不生任何效力。

(五)綜上所述，有關「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」之管理責任爭議，涉及國家法人、地方自治團體法人與自治團體法人權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，並非純屬機關爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與自治團體權限之交錯等問題。若將國家賠償責任歸屬於各縣市農田水利會，無異懲罰行善者，而將國家或地方自治法人怠於執行保護所屬人民通行安全之義務，藉由不納入地方道路系統，轉由僅負有「水利設施之興建、養護及改善義務」之農田水利會，從事件本質觀之，確實違反「受益者付費」原則，農委會與法務部應針對「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」所生事故之國家賠償事件，共同研定合乎公平正義之具體統一標準，使請求權人得依其所主張之事實，迅速確定應受理請求賠償程序之機關，俾利民眾與各公法人間之紛爭解決，以符正當法律程序原則。

二、法務部對於系爭事故之事實調查有欠周延，所持法律理由與事實認定基礎，未盡妥洽。

- (一)本案緣由梁○○騎乘機車，途經彰化縣秀水鄉下崙村民生街**號旁之系爭路段，因系爭路段路況不良，跌入系爭路段之八堡一圳西圳支線水溝（即系爭圳溝），落水溺斃身亡。經查，依地籍謄本與地籍圖資料記載，系爭道路位於秀水鄉下崙段 39-2 地號，系爭圳溝位於 403-2 地號，經彰化縣政府地政事務所 97 年 12 月 30 日土地複丈測量結果，系爭道路（民生街寬約 6 米）位於秀水鄉下崙段 39-2、201 及 271 地號間，系爭圳溝（八堡一圳西圳寬約 3.8 米）位於 39-2 及 403-2 地號間，依土地登記資料，秀水鄉下崙段 201、271 及 403-2 地號為特定農業區之水利用地，39-2 地號為特定農業區之交通用地，是則系爭道路為彰化縣秀水鄉下崙段 39-2 地號，均權屬中華民國。因系爭路段位處彰化縣政府 60 年間辦理之「曾厝農地重劃區」內，重劃當時似未依臺灣省政府 51 年 8 月 18 日府民地戊字第 10918 號令第 6 點：「重劃後農路由鄉鎮公所管理，水路由水利會管理。」之規定辦理。
- (二)次查，本案原確定判決認定彰化縣農田水利會為賠償義務機關之理由略以：「查被上訴人前後向彰化縣政府、上訴人請求國家賠償，均遭以非賠償義務機關拒絕賠償，因而請求其上級機關行政院確定賠償義務機關，嗣行政院於 98 年 8 月 3 日以院臺農議字第 0980051060 號交議案件通知單請法務部邀集有關機關開會研商，該部於 98 年 8 月 31 日開會研商後，以 98 年 10 月 1 日法律字第 0980700662 號函報行政院，再由行政院於 98 年 10 月 6 日以院臺農字第 0980063763 號函復確定本件賠償義務機關為上訴人，此有前揭行政院函、法務部函等件附卷可稽（見原審卷 35-43 頁）。雖上訴人主張已聲

請行政院更正確定之賠償義務機關，惟查行政院並未函復更正，且經本院函詢行政院是否變更確定之賠償義務機關，經該院函復應由本院審酌相關事證，依法判決，此有行政院秘書長 100 年 2 月 10 日院臺農字 1000005850 號函附卷可稽，是行政院並未變更已確定之賠償義務機關，合先敘明。2. 次查，梁○○跌落地點為如原審卷附彰化縣彰化地政事務所（下稱彰化地政事務所）99 年 2 月 10 日複丈成果圖（下稱附圖）所示之「指示勘測點」，系爭圳溝緊鄰系爭道路，秀水鄉下崙段 39-2 地號土地分別各有一部分為系爭圳溝及系爭道路占用，系爭道路尚占用同段 201 地號土地，系爭圳溝則另使用同段 403-2 地號土地，而同段 39-2 地號土地地目道、使用分區為特定農業區、使用地類別為交通用地，同段 201 地號土地地目水、使用分區為特定農業區、使用地類別為水利用地等情，此有系爭土地登記謄本附卷可按（見原審卷第 134、135 頁），並經原審會同彰化地政事務所派員至現場測量勘驗屬實，製有勘驗筆錄及附圖在卷足憑。又梁○○墜落之系爭八堡一圳西圳溝渠係屬彰化縣農田水利會管轄，而該圳溝所在之同段 39 之 2 地號土地，雖為交通用地，但一部分已為圳溝所占用，而圳溝旁之系爭道路使用之同地段 201 地號土地亦為水利用地，該處又非農地重劃時所規劃開闢之農路，故事故地點之圳溝及溝旁道路既均使用水利用地，故該肇事地點應可認為係灌溉溝渠之堤岸，屬於上訴人灌溉排水管理要點第 3 點所稱之農田水利建造物，由上訴人管理，為巡視維護灌溉溝渠之用，嗣一般民眾為求便利往來通行於堤岸之上，而逐漸成為公眾通行之「道路」，然該圳溝之堤岸，因本

身巡視維護灌溉溝渠之功能，並未變更或被取代，且仍由上訴人管理中，應以上訴人為賠償義務機關。查本件經法務部會同行政院農業委員會、財政部國有財產局、彰化縣政府、彰化縣秀水鄉公所、上訴人等機關開會研商，法務部研析意見亦同此認定，此有法務部 98 年 10 月 1 日法律字第 0980700662 號函附卷可稽，且行政院亦以 98 年 10 月 6 日院臺農字第 0980063763 號函復確定本件賠償義務機關應為上訴人等情，亦有前揭行政院 98 年 10 月 6 日函附卷可稽，是本件事故地點之路段，其管理機關為上訴人，自堪認定。又被上訴人於本院主張本件事發後，系爭路段附近有崩塌，上訴人有修繕，可見該道路由其管理等語，上訴人於本院陳稱：堤岸那邊被水沖毀，會影響灌溉，為了不影響灌溉，所以把堤岸做好等語（見本院卷 89-90 頁），益證系爭路段屬堤岸道路，應由上訴人管理」等語。是則，前揭法院認定之基準主要係以 1. 上級機關行政院確定賠償義務機關為臺灣省彰化農田水利會。2. 事故地點為水利用地，係為巡視維護灌溉溝渠之用之堤岸乃屬水利建造物，嗣一般民眾為求便利往來通行於堤岸之上，而逐漸成為公眾通行之「道路」，然該圳溝之堤岸，因本身巡視維護灌溉溝渠之功能，並未變更或被取代，且仍由上訴人管理中等由為據，固非無見。惟查，臺灣電力公司彰化營業處 93 年間為進行配電路線遷移工程，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民生街 16 號前後約 570 公尺路面（即系爭路段）挖掘（挖掘路寬 1 公尺係以假修復方式修補柏油層），並向該公所繳交半車道 4.5 公尺之路面修復費合計 49 萬

8750 元，惟該公所事後未辦理路面柏油層重鋪工程，此有本院函詢審計部 100 年 9 月 22 日台審部覆字第 1000001889 號復函可稽。顯見地方自治機關秀水鄉公所於臺灣電力公司申請系爭路段挖掘時，自居於法定管理機關，並無疑義；且如前所述，農田水利會業管之堤岸道路，是否因供「不特定人」往來通行成為公眾通行之「道路」，農田水利會即當然應負管理「道路」之責，而其他國家法人及地方自治法人即得逸脫憲法、地方制度法對於轄區內民眾交通安全維護義務，確有疑義。

(三)綜上，法務部對於系爭事故之事實調查有欠周延，所持法律理由與事實認定基礎，未盡妥洽。

三、法務部對於國家賠償法第 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。

(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。其上級機關自被請求之日起逾 20 日不為確定者，得逕以該上級機關為賠償義務機關，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)復按所謂「賠償義務機關」，實務上乃據法務部 100 年 9 月 1 日法律字第 1000022441 號函釋，國家賠償法第 9 條規定所稱「賠償義務機關」，係指民眾請求國家賠償時，依其所主張事實受理其請求而應開啟行政程序之機關而言；又該條第 4 項請求確定賠償義務機關，係以不能依同條前 3 項規定確定或賠償義務機關有爭議為要件；至於何謂管理機關，依據法務部 98 年 3 月 30 日法律字第 0980700230 號函釋，國家賠償法第 9 條第 2 項所稱「管理機關」，係指法律所定之管理機關或依法律代為管理之機關而言，惟如無法律所定之管理機關或依法律代為管理之機關時，始由事實上之管理機關為賠償義務機關，前揭國家賠償責任之認定，顯採「管理機關」說。

(三)再按日本國家賠償法實務有「管理權責說」及「費用分擔說」，二者均認得作為賠償義務機關之考量因素，需負國賠責任。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。最高裁判所，則引用最判昭 501128 認為「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」「就本件做為吊橋之設置管理費國家所提供補助金，國家是否該當於費用負擔者依據本件吊橋之補助金額、內容、交付時期、次數對照與三重縣負擔之比例，並非該當於費用負擔者」前揭日本實務見解，除擴大「管理機關說」不足者外，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，有其參考價值。

- (四)綜上所述，法務部對於國家賠償法第 9 條第 2 項規定，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之法律解釋，允宜配合相關法制改造，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。

調查委員：洪德旋

