涉及自然公物之公共設施的國家賠償責任

— 從 108 年山林解禁政策談起 —

洪振豪*

摘　　要

民國 108 年 10 月 21 日，行政院正式宣布「山林解禁政策」。政策共有五大主軸，包含「開放山林」、「資訊透明」、「便民服務」、「教育普及」及「明確責任」等政策目標。該等政策目標係在既有的山林管理措施基礎上，經由政務委員邀請相關單位等開會討論，再經行政院多次召開跨部會研商會議，並透過網路及座談會等形式參考多方專業意見，歷經長時間形成其內容與具體作法。

前述政策目標多僅涉及行政措施的整合或鬆綁，在既有法源下即可逐步改善，不涉及法令修改。但其中「明確責任」政策目標是少數涉及修法因應的部分。因應山林解禁，「國家賠償法」已完成配套修法，就涉及自然公物之公共設施部分詳加規範。行政院表示欲藉由限縮國家責任以鼓勵登山者的「自主管理、責任承擔」精神，亦即「自我責任」的核心概念。

筆者固然同意「政府的責任不是無限」，也肯定國家賠償責任限縮的方向，然而限縮國家賠償責任是不是本有其他作法而不待本次修法？修法前的國家賠償法制及司法實踐下，是否不足因應涉及自然公物之公共設施的國家賠償案件，甚或要求國家負擔了不合理的責任，因此以山林解禁為契機，須有本次修法？修法前，自我責任是否真的就不受「鼓勵」？修法後，對於登山者來說，是否真的「鼓勵」了自我責任？又如何具體「鼓勵」了自我責任？對於登山活動的發展而言，本次修法是否全然是個福音，沒有其他隱憂？筆者認為均值得進一步推敲。

本次國家賠償法之修法修改了「公有公共設施瑕疵」類型及其相應之規定，本文將從舊法時期法制及實務見解等之整理著手，簡單說明新法相關規範後，再就新法規定進行評析。

關鍵字

山林解禁政策、國家賠償法、自然公物、公有公共設施、設置或管理有欠缺

---

*執業律師、政大登山隊 OB

涉及自然公物之公共設施的國家賠償責任

— 從 108 年山林解禁政策談起 —

洪振豪

一、前言

二、「舊法」「涉及自然公物之公共設施」之國家賠償責任

（一）概述

（二）「涉及自然公物之公共設施」之國家賠償責任

1、公有公共設施之認定

2、設置或管理欠缺及因果關係之認定

三、「新法」「涉及自然公物之公共設施」之國家賠償責任

（一）概述

（二）「涉及自然公物之公共設施」之國家賠償責任

1、修法內容及其立法說明

2、新法特徵整理

四、評析

（一）「舊法」下已可妥善處理「涉及自然公物之公共設施」責任問題

1、「涉及自然公物之公共設施」之特殊性可被考量

2、自然公物不因「山林開放」全面自動轉為「公共設施」

3、對於人民之「冒險或具危險性活動」可以因果關係欠缺抗辯免責

4、「舊法」時期實務見解可合理歸納且不至使國家負不合理賠償責任

（二）新增「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項反有疑慮

1、減免國家賠償責任不會「鼓勵」人民自我責任

2、日後設置「警告或標示」重要性將優於直接提升設施安全

3、依「自然公物」與「自然公物內之設施」分論免責情事的問題點

4、「從事冒險或具危險性活動」認定上之疑義

5、應避免「新法」第 3 條第 4 項對自然保育等產生負面影響

6、「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項雖有抑制訟源之效果但弊大於利

五、結論

一、前言

民國（下同）108 年 10 月 21 日，行政院正式宣布「山林解禁政策」。政策共有五大主軸，包含「開放山林」、「資訊透明」、「便民服務」、「教育普及」及「明確責任」[1]等政策目標。絕大多數政策目標，在山林解禁政策宣布前已陸續著手、推動甚至完成，比如國家公園開放非傳統登山路線申請[2]，解禁因天災導致設施損壞而封閉之路線並簡化申請流程[3]（開放山林）；林務局架設自然保護區域（自然保留區、自然保護區等）進入申請系統[4]，營建署架設玉山、太魯閣及雪霸國家公園共通之入園入山線上申請服務網[5]，又為因應山林解禁，另籌備建置臺灣登山申請一站式服務網，以統整不同法源、相同或不同山域的入山入園申請[6]（資訊透明）；林務局 107 年 7 月起已降低非必要的林道管制[7]，國家公園山屋整體改善計畫也在 108 年 6 月

---

1 「…蘇揆並宣布國家山林解禁政策，以「開放山林」、「資訊透明」、「便民服務」、「教育普及」及「明確責任」等 5 項政策主軸，積極推動山林開放…」、「在「開放山林」方面，除國防必要、地形破碎危險、原住民的聖地及保育地外，均全面開放。有關「資訊透明」部分，採一站式申請服務，不再出現中央、地方各管各的現象，網路可查詢相關資訊，方便且清楚。」、「針對「便民服務」政策，蘇院長指出，已編列 4 年 7 億元經費，整理或重建現有山屋，今(108)年底將先完成 20 座山屋及 45 條步道的整建。從明(109)年開始到 112 年，逐步完成 35 座山屋（新(改)建 12 座、整建 23 座）及 78 條步道整體改善計畫。此外也建置無線基地台，如玉山北峰基地台在今年 8 月已建置完成，周邊通訊服務已完善…。此外，周邊交通號誌、路徑牌、指示箭頭等設備也一體逐步改善。」、「對於「教育普及」面向，應從小做起，台灣擁有這麼好的山林，應鼓勵孩子冒險、探險及溯溪等活動。」、「針對「明確責任」，蘇院長提到，他特別請三位政務委員、主管部會與民眾就修法面向進行座談。政府以開放態度，鼓勵人民走向山林，但也告訴山友，政府的責任不是無限，鼓勵山友落實「自主管理、責任承擔」精神，並協調各縣市修正「登山管理自治條例」。」行政院新聞傳播處，〈台灣的山有夠讚　蘇揆宣布山林解禁政策〉，行政院官網，108 年 10 月 21 日，https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/fdeb6f4e-59ed-4aeb-8099-68a46f23e6a9(最後點擊日期：109 年 8 月 20 日)。附帶一提，筆者對「資訊透明」之「中央、地方各管各的現象」感到不解。蓋就「申請服務」來說，本來就只有中央依各法源進行管理，地方並未進行入山入園之管理，理當沒有「中央、地方各管各的」的問題。

2 玉管處，常見問答〈請問如何申請玉山園區生態保護區其他登山路線〉，臺灣國家公園入園入山線上申請服務網，108 年 6 月 24 日，https://npm.cpami.gov.tw/news_4main.aspx?ID=2651（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

3 黑中亮，〈準備好了嗎？　玉管處簡化入園申請流程〉，聯合新聞網，108 年 6 月 4 日，https://udn.com/news/story/7322/3853272（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

4 行政院農業委員會林務局，自然保護區域進入申請系統，https://pa.forest.gov.tw/。同參林務局，〈行政院農業委員會林務局　友善山域相關管理配套措施說明〉，業務公告，108 年 10 月 15 日，https://www.forest.gov.tw/announcements/0064732（最後點擊日期均為 109 年 8 月 20 日）。

5 內政部營建署，臺灣國家公園入園入山線上申請服務網，https://npm.cpami.gov.tw/apply_1.aspx（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

6 內政部營建署，臺灣登山申請一站式服務網，https://hike.taiwan.gov.tw。該網頁於 108 年 11 月 1 日上線，可參 Alan 阿倫，〈【臺灣登山申請一站式網站教學】五個步驟，讓你輕鬆申請入山！〉，健行筆記，108 年 11 月 1 日，https://hiking.biji.co/index.php?q=review&act=info&review_id=8437。然而筆者另查得營建署架設「臺灣登山申請整合資訊網」(https://mountain.cpami.gov.tw/)，卻又將入山申請導向國家公園、警政署、林務局各別之申請網站，此與「臺灣登山申請一站式服務網」之思惟與操作顯然背道而馳，二網站間之關聯究竟為何？另外，筆者肯認「臺灣登山申請整合資訊網」提供「下載路線申請對照表」之用意，但建議山名應加上縣市別，比如只寫「基隆山」(須申請警政署入山)，究竟是新北市瑞芳區的「基隆山」，還是臺中市和平區的「基隆山」不明確，易導致誤解。承前述，從「須申請警政署入山」來看，諒係指臺中市和平區的「基隆山」。那麼，亦建議「路線申請對照表」應定期更新並加上更新日期，以利民眾確認資訊的即時性。因為臺中市和平區於 109 年 3 月 6 日已解除山地管制區管制(參王文吉，〈台中市和平區山地管制解禁　即日起入山免辦證〉，中時電子報，109 年 3 月 6 日，https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200306004787-260405?chdtv)，仍列（臺中市和平區的）基隆山「須申請警政署入山」即不正確（最後點擊日期均為 109 年 8 月 20 日）。

7 林務局，〈開放、透明、服務　林務局貼近山友需求〉，林務局自然保育網，108 年 10 月 21 日，

份經核定待逐步施作[8]（便民服務）；教育部推動山野教育計畫，體育署結合每年登山月系列宣導傳播登山知識、技能，林務局與其他機關共同推行無痕山林運動[9]（教育普及）；國家賠償法修正草案經法務部研擬提出院會[10]，中央政府亦將督促地方政府調整登山活動管理自治條例朝山域事故救援方向研修[11]（明確責任）。前揭政策目標並非憑空而來，而是在既有的山林管理措施基礎上，先後經由張景森、羅秉成政務委員邀請相關單位等開會討論，再經行政院多次召開跨部會研商會議，並透過網路及座談會等形式參考多方專業意見，歷經長時間形成其內容與具體作法[12]。各項山林管理政策的變革雖然緩慢，但確實與筆者於 106 年間的觀察已有許多的不同[13]，對於政策及作法上的進步，應給予正面的評價。

前揭具體作法多僅涉及行政措施的整合或鬆綁，在既有法源下即可逐步改善，不涉及法令修改[14]。「開放山林」政策目標雖宣示「除國防必要、地形破碎危險、原住民的聖地及保育地外，均全面開放」而可能涉及國家安全法修法，亦即廢止山地管制區制度[15]，但目前係採取

---

https://www.forest.gov.tw/0000013/0064752（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

8 陳乾隆，〈提升山域服務品質-國家公園山屋整體改善計畫〉，108 年全國登山研討會，108 年 9 月 27 日，http://taiwanmt.nchu.edu.tw/2019/download/A1-2%E9%99%B3%E4%B9%BE%E9%9A%86.pdf(最後點擊日期：109 年 8 月 20 日)。

9 王力恆・詹雅茹，〈向山致敬 啟動山林政策新思惟〉，教育部體育署，108 年 10 月 21 日，https://www.sa.gov.tw/News/NewsDetail?Type=3&id=2592&n=92&fbclid=IwAR1SbSbfnEB_TW0nIsoyM0j0em-VSM7h2A9Gax8LUNX9k-yz8cENUsI8iCk（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

10 參註腳 9。

11 營建署國家公園組，〈登山更便利，內政部整合多項改善配套措施〉，營建署即時新聞，108 年 5 月 30 日，https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E5%8D%B3%E6%99%82%E6%96%B0%E8%81%9E/90-%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%85%AC%E5%9C%92%E7%B5%84-1/33914-%E7%99%BB%E5%B1%B1%E6%9B%B4%E4%BE%BF%E5%88%A9%EF%BC%8C%E5%85%A7%E6%94%BF%E9%83%A8%E6%95%B4%E5%90%88%E5%A4%9A%E9%A0%85%E6%94%B9%E5%96%84%E9%85%8D%E5%A5%97%E6%8E%AA%E6%96%BD.html。只是消防署為引導地方政府修正登山活動管理自治條例有所參考，於 108 年 12 月 27 日函頒地方政府相關修正建議事項，提供地方政府滾動檢討修正參考，並籲請於 109 年 6 月底前完成檢討或修正，惟至本文完稿為止，各地方登山活動管理自治條例均未完成修法。參「山林開放暨登山活動管理實施方案」文件，金門縣政府教育處，109 年 7 月 13 日，頁 17，http://www.km.edu.tw/news/16467（最後點擊日期均為 109 年 8 月 20 日）。

12 「山林開放暨登山活動管理實施方案」頁 3，參註腳 11。另參註腳 1。

13 比如「…基於鼓勵國民體育之立場，至少可考慮採取圖像式…且確實包含各種入山入園體系之「單一窗口申請功能」。此以我國的幅員以觀，應具可行性。此除可統一且清楚說明何處不開放登山健行…外，並可使登山者清楚地知悉欲前往的山區涉及何種管制體系、最新路況、是否因突發情事封閉、是否有其他注意事項等，並於同一網頁以既有之單一窗口申請功能方式協助登山者依序完成所有相關入山入園申請。」「…在不涉山行前後有颱風來襲等特殊情事而有緊急臨時封路或禁止入山入園之情形下，路線擇定本身，應只有在該路線本身有顯而易見之危險、有特別應優先受保護之公益存在…等，而已無法以他法迴避或管理之情形時，例外始進行限制，否則原則上應可開放由登山者自由擇定。」「…惟若國家能同步建置「登山者得便於『據實填寫』計畫書及路線圖等山行資訊之法令環境及入山入園申請系統」作為配套…」洪振豪，〈我國登山活動管制制度概況及評析〉，《全國律師月刊》106 年 5 月號，頁 67、69，http://www.twba.org.tw/Manage/magz/UploadFile/5160_053-071%E6%88%91%E5%9C%8B%E7%99%BB%E5%B1%B1%E6%B4%BB%E5%8B%95%E7%AE%A1%E5%88%B6%E5%88%B6%E5%BA%A6%E6%A6%82%E6%B3%81%E5%8F%8A%E8%A9%95%E6%9E%90-%E6%B4%AA%E6%8C%AF%E8%B1%AA.pdf（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

14 至本文完稿為止，與登山活動入山入園管理相關之國家公園法、森林法、文化資產保存法、野生動物保育法、發展觀光條例均未因山林解禁政策而進行修法。

15 事實上，早在 105 年間，Kolas Yotaka、趙天麟等 16 名立法委員，為廢止自戒嚴時期沿襲而來之山地管制區，

變通作法，由內政部警政署會同國防部「積極協調辦理山地管制區調整或解除作業」，亦即逐一減縮山地管制區的數量及範圍，期在不修法的情形下實質上達到逐步解禁的效果[16]。「明確責任」政策目標則是少數涉及修法因應的部分。因應山林解禁政策，至本文完稿為止，僅有「國家賠償法」完成修法，就「**涉及自然公物之公共設施**」，亦即「**自然公物設施**」及「**自然公物內人工設施**」部分詳加規範[17]。行政院表示欲藉由限縮國家責任以鼓勵登山者的「自主管理、責任承擔」精神，亦即「自我責任」[18]的核心概念。隨著修法內容於 108 年 12 月 18 日施行（下稱「**新法**」），「明確責任」之政策目標在國家賠償的領域獲得落實[19]。

只是筆者固然同意「政府的責任不是無限」，也肯定國家賠償責任限縮的方向，然而限縮國家賠償責任是不是本有其他作法而不待本次修法？修法前的國家賠償法制（下稱「**舊法**」）及司法實踐下，是否不足因應「涉及自然公物之公共設施」的國家賠償案件，甚或要求國家負擔了不合理的責任，因此以山林解禁為契機，須有本次修法？又修法既為了「鼓勵」自我責任，那麼在修法前，自我責任是否真的就不受「鼓勵」？反之，修法後，對於登山者來說，是否真的「鼓勵」了自我責任？又如何具體「鼓勵」了自我責任？對於登山活動的發展而言，本次修法是否全然是個福音，沒有其他隱憂？筆者認為值得進一步推敲。

依「舊法」，國家賠償責任分為「違法公權力行使」及「公有公共設施瑕疵」兩大類，要件各有不同。為因應山林解禁政策，本次修法修改了「公有公共設施瑕疵」類型及其相應之規定，詳加規範「涉及自然公物之公共設施」時之責任分配。本文將從「舊法」法制及實務

曾提案公決，參立法院第 9 屆第 2 會期第 14 次會議議案關係文書（105 年 12 月 7 日印發），https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD090214:LCEWA01_090214_00031；並於 106 年 12 月 6 日完成黨團協商，參立法院公報第 107 卷第 65 期黨團協商紀錄，https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdftxt?10706501;0371;0386（最後點擊日期均為 109 年 8 月 20 日）。

16 同註腳 11。至本文完稿為止，國家安全法確未因山林解禁政策而修法。另外，自山林解禁政策宣布迄本文完稿為止，共解除了南投縣仁愛鄉、苗栗縣泰安鄉、臺中市和平區及桃園市復興區之山地管制區，並就嘉義縣阿里山鄉山地管制區範圍作第 7 次調整，即解除豐山村、來吉村、達邦村、里佳村、樂野村、十字村第 5 至 6 鄰、中山村第 6 鄰（自忠地區）等山地管制區。分別參照行政院公報第 26 卷第 25 期頁 6106-6108、第 26 卷第 29 期頁 6955、第 26 卷第 40 期頁 10009、第 26 卷第 44 期頁 11048，http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E2004718、http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E2005078、http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E2006858 及 http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E2007544（最後點擊日期均為 109 年 8 月 20 日）。

17 〈行政院院會通過「國家賠償法部分條文修正草案」，配合開放山林政策，落實自主管理，責任承擔〉，法務部新聞稿，108 年 10 月 24 日，參 https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=002134160576658380868:oljlnomcrfe&q=https://www.moj.gov.tw/dl-36936-2eee8b588d414f0fac6827fa40c66991.html&sa=U&ved=2ahUKEwjss5Hii6PqAhWPyosBHQUZBwIQFjABegQICRAB&usg=AOvVaw2ntTusqOEm6zJjwLBWbBxH（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。另外，此修正草案最終於 108 年 12 月 18 日完成立法程序，以總統華總一義字第 10800137731 號令公布施行。

18 此亦為筆者多年來重視並倡導之基本概念。「就登山活動，登山者應對自我能力及極限有所認知，審慎選擇山行目標及進行山行中的各種管理等，並對山行中發生的風險自行承擔責任。是從『自我責任』的觀點來看，我們可說，原則上應可開放山林，無以法令管制登山活動之必要…。」參註腳 13，洪振豪文，頁 54。

19 至於「明確責任」政策目標中「登山自治條例研修」部分，也是非常重要的山林解禁政策議題，筆者將另行為文評析。

見解等之整理著手，後簡單說明「新法」相關規範，再就「新法」規定進行評析[20]。

二、「舊法」「涉及自然公物之公共設施」之國家賠償責任

（一）概述

「舊法」第 3 條第 1 項規定：「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。」此即所謂的「公有公共設施瑕疵」國家賠償責任。

其立法意旨在使國家及其他公法人[21]（為便於討論，以下以「**國家**」為代表）對於提供人民使用之公共設施，負有維護通常安全狀態之義務，重在公共設施不具通常應有之安全狀態或功能時，其設置或管理機關（下稱「**主管機關**」）是否積極並有效為足以防止危險或損害發生之具體行為。若對於防止損害之發生，已為及時且必要之具體措施時，即應認其管理並無欠缺，不生國家賠償責任[22]。其要件包含須為「公有公共設施」、「設置或管理有欠缺」、「損害人民之生命、身體、財產」且「損害與公有公共設施設置或管理間，具有相當因果關係」[23]。至於主管機關對設置或管理之欠缺有無故意或過失，或於防止損害之發生已否善盡其注意義務，均非所問[24]，亦即採取所謂的「無過失主義」[25]；且即便公共設施導致人民受有損害，係因天然災害或不可抗力，除非主管機關無從預見而預作防範，否則亦應負國家賠償責任[26]。

「公有公共設施」之「公有」，在「舊法」時期實務上已作相當程度之緩和，並不限於歸國家「所有」，凡公共設施由國家「事實上處於管理或使用」即屬於「公有」公共設施[27]。「公共設施」則係指行政主體基於公眾共同利益與需要，為增進人民福祉，而提供公眾使用之各類有體物與物質設備[28]，且須設置完成並開始供公眾使用者而言[29]。具體上來說，比如農田灌

---

20 至於國家賠償制度簡介，以及「違法公權力行使」類型中特別是「公務員怠於執行職務致人民自由或權利遭受損害」之國家賠償責任(國家賠償法第 2 條第 2 項後段)之說明，可參洪振豪，〈張博崴山難事件簡析(上)〉，《全國律師月刊》105 年 5 月號，頁 77-81，http://www.twba.org.tw/Manage/magz/UploadFile/4802_071-081-%E5%BC%B5%E5%8D%9A%E5%B4%B4%E5%B1%B1%E9%9B%A3%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E7%B0%A1%E6%9E%90(%E4%B8%8A).pdf（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

21 國家賠償法第 14 條規定：「本法於其他公法人準用之。」法務部民國 93 年 5 月 31 日法律字第 0930021780 號函表示：「按所謂公法人，係指具有公法上之人格，得為權利義務之主體者。依我國現況，除國家及地方自治團體係屬公法人外，其他依公法設立之團體，其構成員資格之取得具有強制性，而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體者，亦有公法人之地位，例如農田水利會即是…。準此，公法人固必然為公法組織，但公法組織則未必皆具有公法人資格，例如屬於行政組織中關鍵地位之各級政府機關，即非公法人（吳庚著，行政法之理論與實用，增訂八版，第一七五頁參照）。反之，因公法人具有法人格，得獨立為權利義務之主體，而行政機關係附屬於國家或地方自治團體此一公法人之下，並無法人資格，亦不得獨立為權利義務之主體，故與公法人有別。」

22 參最高法院 92 年度台上字第 2672 號民事判決。

23 參法務部民國 103 年 9 月 29 日法律字第 10303511260 號函。

24 參臺灣高等法院 89 年度重上字第 9 號民事判決。

25 參最高法院 85 年度台上字第 2776 號民事判例。

26 參照最高法院 88 年度台上字第 62 號民事判決意旨。

27 參最高法院 95 年度台上字第 244 號民事判決。

28 參臺中地方法院 109 年度重國字第 1 號民事判決。

29 參最高法院 82 年度台上字第 651 號民事判決。

溉蓄水池[30]、車行地下道[31]、道路[32]、橋樑[33]、匯流井[34]、擋土牆[35]、公有建物[36]、公立學校的運動架具[37]、PU 跑道[38]等均屬公共設施。因此根本未列入管理之公有財產（如原始森林、未納入管理之河川[39]）、無使公眾使用的意思或行為[40]（如軍用靶場[41]）、尚未完成並供公眾使用[42]（如施工中之重劃區[43]）、供公眾使用後因故暫時封閉不供使用[44]、曾供公用但後經廢棄者（如封閉後之舊公路[45]），因非「公共設施」，均不會有「公有公共設施瑕疵」之國家賠償責任發生。

「設置或管理有欠缺」係指公有公共設施建造之初即存有瑕疵，或於建造後未妥善保管、怠為修護致該物發生瑕疵[46]。「設置」係指公有公共設施於指定公用前之設立裝置行為，諸如：設計、建造、施工、裝設等行為；「管理」則指於指定公用後，為維持公共設施發揮預定之功能，及維持可供運作狀態之一切行為[47]。至於「欠缺」則指公有公共設施欠缺客觀上之安全性，應就各設施之目的、構造、用法、時間、地點、周圍環境及其利用狀況等諸般事宜，綜合考

---

30 參桃園地方法院 101 年度國字第 2 號民事判決。

31 同註腳 26。

32 參臺灣高等法院花蓮分院 88 年度重上國字第 4 號民事判決。

33 參屏東地方法院 98 年度國字第 7 號民事判決。

34 參臺灣高等法院臺中分院 98 年度上國更（一）字第 2 號民事判決。

35 同註腳 29。

36 參最高法院 99 年度台上字第 428 號民事判決。

37 參臺中地方法院 97 年度重國字第 5 號民事判決。

38 參臺灣高等法院 96 年度重上國字第 8 號民事判決。

39 「另如非屬國家或其他公法人已管理之物，縱該物非屬私有而屬公有，因其非直接供公共目的或公務目的使用之物，亦非為公有公共設施，例如：原始森林、未納入管理之河川。」參林錫堯，《行政法要義》，元照出版有限公司，95 年 9 月三版，頁 607。

40 臺灣高等法院高雄分院 93 年度重上國字第 3 號民事判決表示：「按所謂公有公共設施，係指國家、地方自治團體或其他公法人所有或設置、管理或創建某物，供公共目的使用之有體物或其他物之設備而言，又國家機關將物施以人為加工或創建某物，使之成為公共設施者，需國家機關有將之供公共目的之用之意思或行為，始足當之，如未有此供公共目的使用之意思或行為，尚不能將該物逕認係公共設施。」另外，單純供機關內部使用之公物，並非屬於公有公共設施之範圍，可參宜蘭地方法院 93 年度重國字第 2 號民事判決。

41 參桃園地方法院 96 年度國字第 27 號民事判決。

42 同註腳 29。另可參最高法院 86 年度台上字第 2466 號民事判決：「按國家賠償法第三條第一項規定：「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。」其所謂「公有公共設施」，自係指已設置完成並開始供公眾使用之設施，始足當之；在施工建造中之建築物或工作物，因尚非供公務或公眾使用，即不得謂為公有公共設施，即無適用上開法條之餘地。」

43 參最高法院 81 年度台上字第 183 號民事判決。

44 新北地方法院 84 年度國簡上字第 1 號民事判決表示：「惟國家機關將物施以人為加工或創建某物，使之成為公共設施者，須已設置完成並開始供公眾使用，如僅在施工建造中，尚未完成以供公務或公眾使用者，或因修繕或擴建之必要，暫時封閉不供使用者，不得謂為公共設施（參照台灣高等法院七十二年上國字第一五號民事判決，見廖義男著，國家賠償法第七十五及七十六頁資料）。」

45 臺灣高等法院花蓮分院 105 年度上國字第 1 號民事判決表示：「…系爭地點既屬已不再供車輛使用之舊道路，並設有「冂」型柵欄，禁止車輛通行，則於本件上訴人所稱〈按：判決文諒漏「系」字。當引用之判決文等疑有漏字或明顯別字時，以下均以〈〉補足或更正〉爭事故發生時，被上訴人公路總局是否仍應依公路修建養護管理規則第 33 條所稱「公路用地範圍內」、「各項公路有關設施」之規範，對此等已禁止車輛通行之舊道路，負公路養護業務之責任，已非無疑。」承此見解，若公有公共設施因天災等事由消失、回歸自然原始之狀態（如登山步道隨地層塌陷整段消失），除非有法令上重設之要求，原則上應無重設之義務。對於已於入口等處適當設置警示、非經管理、開放使用之原始自然坡面，非屬公有公共設施，也就不發生國家賠償責任。但若主管機關進行重設者，即有就設置欠缺負國家賠償責任之可能。

46 參最高法院 84 年度台上字第 1004 號民事判決。

47 同註腳 34。

量後個別認定，而非以公有公共設施須能防止一切損害發生為判斷基準[48]，也不能僅以事故發生，溯及推論主管機關先前之設置、管理措施必然欠缺安全[49]。應視該設施是否具有通常應有之狀態及功能而定[50]，且應自使用人可預期的使用方式考量[51]。具體來說，判斷基準包含危險性、預見可能性及迴避可能性[52]，並應注意關聯性、時間性、整體性及不受法規限制性[53]。另

---

48 參臺灣高等法院臺中分院 104 年度上國易字第 1 號民事判決。另外，就安全性之欠缺而言，僅須有危害他人之危險性狀態存在，即會構成公有公共設施在物理上或外形上之缺陷或不備，參新北地方法院 94 年度重國字第 11 號民事判決。

49 參花蓮地方法院 94 年度重國字第 2 號民事判決。

50 參臺北地方法院 91 年度重國字第 3 號民事判決。

51 臺灣高等法院臺中分院 92 年度重上國字第 8 號民事判決表示：「系爭鞦韆所在位置下方為泥土地，間或有部分草地…應認上訴人此部份設置符合臺灣省政府教育廳編印之「台灣省各級學校公共安全查核手冊」所附「台灣省各級學校公共安全查核表」，關於鞦韆項目之查核標準第二點：搖擺範圍是否設有沙坑或草坪之規定。惟查，該鞦韆距前方球類練習場之水泥地僅三・四七公尺，距後方水泥走道更僅二・四三公尺，而經原審履勘現場結果，鞦韆擺盪至一般學童經常擺盪之高度時…其踏板已至後方水泥走道邊緣，若此時學童不慎跌落，實有掉落至後方水泥走道之可能；參以國小學童正值好動年齡，其等經常利用鞦韆作為比賽，並且將其盪得相當高，甚至有時會自鞦韆擺盪中自上躍下，凡此危險動作應為學校及老師所能預見，故而學校對於鞦韆所在之位置及其附近相關之設施是否具備安全性，即應為相當之注意，易言之，學校對於學童因使用鞦韆所可能發生跌落之危險亦應一併考量，並予注意，對於學童可能自鞦韆跌落之位置，更應注意避免危險之擴大。而本件上訴人竟選擇在前後方皆舖設有水泥地之處設置系爭鞦韆，且系爭鞦韆距後方水泥走道更僅二・四三公尺，一般合理之擺盪幅度即足使踏板到達後方水泥走道邊緣，該設置之地點，已有不當，況系爭鞦韆距離後方水泥走道僅二・四三公尺，致學童因擺盪鞦韆不慎跌落時，甚有可能跌落至水泥走道上，而肇致嚴重之傷害，從而上訴人將系爭鞦韆設置於上開不安全之地點，其對公有公共設施之設置自屬有欠缺。退步言，縱系爭鞦韆係先設置於上開地點後，上訴人始於其前後方舖設水泥，則上訴人對系爭鞦韆附近設施之設置或管理，亦屬有所欠缺。」另外，桃園地方法院 101 年度國字第 2 號民事判決亦值得參考：「再者，陳志柔於事發時年僅 4 歲，依一般社會經驗及法律規定，陳志柔實無在未受成人照護之情況下橫越馬路至非供民眾通行、遊憩、休息之上開樓梯處玩耍之可能，換言之，年幼之陳志柔自行鑽越有阻隔功能之系爭護欄而進入水池，已非一般社會通念之常態事實，自非大興重劃會於設置系爭護欄時所能預期，自難苛求大興重劃會應將此異於常態之狀況列為其設計時應行注意之事項。酌上各情，系爭護欄之設計既已符合一般客觀之安全標準，自難認系爭護欄之設置有何欠缺。」

52 花蓮地方法院 100 年度重國字第 5 號民事判決表示：「關於公物之設置管理是否有欠缺，其判斷基準有三：1、危險性：公物必須有造成他人損害之危險性，且公物之設置者或管理者對於此種危險應有所預測並採取對應措施。如係人民可以自行對應之危險，縱「公物」亦有此種危險，亦無「設置管理之瑕疵」可言。2、預見可能性：必須是通常可預測「公物」之危險性，始可認「公物設置管理有瑕疵」，如係不可抗力，即無「設置管理之瑕疵」可言。至於有無預見可能性之判斷，應以設置者或管理者之平均判斷能力為基準，並依當時國內之科學技術所能達成之程度而為判斷。3、迴避可能性：「公物」如有危險性存在，即可意味設置者或管理者對於此種危險有可能採取行動以迴避損害之發生。但如有理由足認設置者或管理者不能採取迴避措施，即無迴避可能性，自無「設置管理之瑕疵」可言。」

53 臺灣高等法院花蓮分院 104 年度重上國更（一）字第 1 號民事判決表示：「職此之故，於判斷公有公共設施〈設置〉或管理是否欠缺時，應注意：(1)關聯性，即該設施之通常用法與周邊環境是。如以道路為例：所稱通常應具備之安全性，指按道路之等級及形狀，須具備平穩安全，能堪一般人、車使用之程度之謂。因而，道路之構造，應依該道路所在之處之地形、地質、氣象或其他情事以及交通狀況，對於通常之衝擊仍保有安全性，同時足以確保交通之順暢，非謂所有道路均要求同一安全性標準。(2)時間性，即公有公共設施通常所具有之安全性，必須隨科學技術與社會環境而隨時調整，即該設置或管理公有公共設施時，雖須依當時之工程科學技術而為之，惟嗣因社會環境變遷，或因科學技術之進步，致該設施之設置或管理已不符原應具備之安全標準時，國家應為適時之調整，使之無欠缺。從而，公有公共設施是否已具備通常應有之安全性，應以發生事故當時之狀況為判斷基準。(3)整體性，指公有公共設施是否具有通常應具備之安全性，應就與該設施之安全性有影響關係之客觀情事一併整體斟酌判斷。故如道路管理機關針對有落石之虞之道路，未設置防護設備、或未採取禁止通行或除去有落石之虞之岩石等措施，致落石傷人時，故於判斷該道路管理是否具有欠缺之際，不應祇著重於該道路路面本身，尚應斟酌及與該道路本身有影響關係之岩石，是否針對該落石之虞，而設置相關防護設備。(4)不受法規限制性，即法規雖明定設置或管理機關對公有公共設施應為如何之設置或管理，僅係判斷設施是否具有欠缺之大體上指針，不得作為絕對基準，否則將使國家藉口已履行法規所定之

外，公有公共設施設置或管理者對於設施之管理義務，不因是否收費而不同[54]。

須注意的是，「公有公共設施」及「管理」在特定情形會有從寬認定之情形。當主管機關管理的公有公共設施中經民間人士設置輔助設施，該輔助設施與公共設施合為一體又利於主管機關管理該公共設施，民眾於利用該公有公共設施時也勢必會一併利用該輔助設施時，該輔助設施亦屬經主管機關「管理」之「公有公共設施」[55]。

「損害人民之生命、身體、財產」要件上，「人民」包含執行公務中之公務員[56]；損害之法益上，應限定於損害人民「生命」、「身體」或「財產」時始得請求國家賠償[57]，然而學說則有指出「生命、身體、財產」之損害應屬例示，須受保護的人民權利並不以所舉三者為限，其他權利如自由權、名譽權及隱私權等，也都具有高度的重要性，這些權利如因公有公共設施之設置或管理有欠缺而受損害，亦應給予人民補償[58]。

「損害與公有公共設施設置或管理間，具有相當因果關係」，係指在公有公共設施因設置或管理有欠缺之情況下，依客觀觀察通常會發生損害者，即為有因果關係；反之，如必不生

設置或管理行為而要求免責，致國家賠償法第 3 條第 1 項之立法精神落空，故對道路之經常巡迴視察，不得作為判斷道路是否已具備安全性之唯一依據，仍須視有無因應道路特殊性之相關設施以為斷（見葉百修所著國家賠償法之理論與實務，元照增訂二版第 227 至 229 頁）。」

54 參宜蘭地方法院 95 年度國字第 6 號民事判決。

55 最高法院 94 年度台上字第 2327 號民事判決表示：「查雄鎮北門砲台旁既設置鐵扶梯供民眾攀爬至砲台，並可自系爭鐵欄杆方向遠眺西仔灣海景，已對一般民眾開放，實際上該古蹟已與該景點結合，而成為一個整體的臨海之砲台景觀。依該地理形勢，前往參觀古蹟之民眾，為明瞭砲台之防禦功能，必沿砲台方向遠眺，鐵欄杆所在位置乃構成一個界線，民眾倚靠鐵欄杆遠眺，以助明瞭砲台之地理位置，成為雄鎮北門砲台景點公共設施之一部分，系爭鐵欄杆之設置又係為便利高雄市政府對雄鎮北門砲台景點之管理利用，為原審確定之事實，則該鐵欄杆既已構成雄鎮北門砲台景點之一部分，高雄市政府負責管理雄鎮北門砲台景點，已處於事實上之管理狀態，乃竟疏於注意，因附連之鐵欄杆上所裝置電線漏電，致甲○○遭電殛成傷，原判決認高雄市政府應負國家賠償責任，難謂有何違背法令。」就此，主管機關應定期巡查並留意山林間主要山徑上由民眾自行架設供一般山友使用，而因地形地物等條件限制或安全考量下，山友通常亦會使用之登山繩因此可能產生的風險。

反之，只是民眾單純於未開放使用之自然公物上自行整建設施者，即非公有公共設施，即便在主管機關令其拆除前亦同。參汶水溪上便橋案，臺灣高等法院 96 年度重上國字第 1 號民事判決表示：「足見橫跨汶水溪之系爭便橋於 84 年間即已存在，每逢大雨、颱風過後，該便橋即被沖毀，日後再為不知情之人所重建，並非泰安鄉公所所施作。」「是以系爭便橋之施設，縱未申請而屬違法，第二河川局得依前開水利法之相關規定，限期令該不詳姓名之人回復原狀、拆除、清除或適當處分該設施或建造物，究屬第二河川局之行政作為，與系爭便橋之搭建不可相混，自不得因此即謂系爭便橋已然成為汶水溪之一部分，第二河川局對之有事實上之管理權。從而戊○○等 5 人主張系爭便橋為汶水溪之一部分，屬國家賠償法第 3 條第 1 項之公有公共設施，第二河川局對該便橋處於事實上之管理狀態云云，誠非有據。」「揆諸前開說明，系爭便橋確非泰安鄉公所或第二河川局所施設、管理之公有公共設施，亦非自然公物，則該便橋設置之初是否存有瑕疵，或該便橋之管理是否有欠缺，即非泰安鄉公所或第二河川局所應負責。」

56 最高法院 103 年度台上字第 2491 號民事判決表示：「而國家賠償法係依憲法第二十四條而制訂，兩者之目的、性質決然不同，兩者間無重複領取而有相互折抵之問題。故當公務人員即如本件之被害人李國清因公有設施設置或管理有欠缺，致受損害時，既與人民處於同一地位受損害無異，雖其與國家具有公法上職務關係，仍不得剝奪其請求國家賠償受損之權利，第五區養工處仍執李國清與國家成立特別權力關係，蔡立瑜既已領取撫卹金，不得請求國家賠償等陳詞為爭執，應認其抗辯不可採…。」

57 臺灣高等法院花蓮分院 101 年度重上國字第 3 號民事判決表示：「依國家賠償法第 3 條第 1 項之規定，損害之法益限於生命、身體或財產 3 項。文字內容與第 2 條泛指自由或權利不同。」臺灣高等法院花蓮分院 105 年度上國字第 1 號民事判決亦同此意旨。

58 參蔡震榮、蘇品綺、邱慈惠，〈國家賠償有關公有公共設施要件之探討〉，《真理財經法學》第六期，頁 18。

該等損害或通常不生該等損害者，則不具有因果關係[59]。因果關係之認定與實際上有無其他被害人無關[60]。公有公共設施設置或管理有欠缺，不必為損害發生之唯一原因，如與被害人自己之行為（如被害人過失行為）或與自然事實（如風災、暴雨、地震等）相結合而發生損害結果者，有時亦具有相當因果關係[61]。但若損害純因違反公有公共設施原定使用目的及使用方法之個人冒險行為者，難令國家負賠償責任[62]，換言之，對於公有公共設施之設置管理責任僅係「期待該設施具備通常應有之狀態、作用、功能」，不負「違反使用目的之冒險行為」之防止義務[63]。當然，對於個人冒險行為不負國家賠償責任仍有前提，亦即管理機關應已有積極設置適當之阻絕設施或警告標誌等，使該公共設施具有通常應具備之安全性，自不待言[64]。

至於在公路特定路段未設置照明致民眾跌落山溝致死案例中，主管機關抗辯係因有生態

---

59 同註腳 46。

60 花蓮地方法院 102 年度國簡上字第 1 號民事判決表示:「…又相當因果關係乃以客觀存在事實為觀察之基礎，依一般智識經驗判斷，「通常均有發生同樣損害結果之可能者」，即屬之，並非以實際上有無其他被害人為判斷標準…。」

61 臺灣高等法院花蓮分院 104 年度重上國更（一）字第 1 號民事判決表示：「惟公有公共設施設置或管理有欠缺，不必為損害發生之唯一原因，如與被害人自己之行為（如被害人過失行為）或與自然事實（如風災、暴雨、地震等）相結合而發生損害之結果者，有時亦具有相當因果關係（見葉百修所著國家賠償法之理論與實務，元照增訂二版第 239 頁）。」另外，在小學生攀爬國小操場上未經固定之手球門，因手球門翻覆致小學生受傷案中，臺灣高等法院臺中分院 100 年度上國更(一)字第 1 號民事判決表示：「本件事故發生時係開學後，上訴人參加課後輔導之下課時間…系爭手球門…係供學生上課之器具，形體非小，非一般風吹即倒塌之物，案發地點係操場空曠之處，地勢平塌，證人即被上訴人訓導主任高士仰亦證稱事後查訪過程，係因上訴人有攀登搖晃手球門玩樂而致倒塌…。是被上訴人所稱因上訴人攀爬手球門玩樂，以致手球門重心不穩倒塌壓傷上訴人一節，應堪採信。又依被上訴人所提出之手球門使用說明與規則第 5 條：「嚴禁小朋友以不當方法使用球門，如以手攀登、或以手搖晃。」…顯見被上訴人應知系爭手球門攀登、搖晃之危險性，而其應能預見小學生年少而好動、對此危險性之判斷不足，而會有攀爬、搖晃取樂之行為致生危險。被上訴人自應於不使用時，將手球門架放倒或加以固定，以防學生攀爬、傾倒發生危險。被上訴人亦自承假期或放學後期間，均會將手球門放倒…。被上訴人苟於未使用手球門時，即依此方法保管手球門架，則縱上訴人私自至操場，攀爬球門嬉戲，亦不致傾倒受傷，被上訴人將球門架置放於草坪，且未加放倒或固定，則其管理顯有欠缺。雖上訴人違反系爭手球門之設置使用目的與方法，進而受傷，確有過失，惟被上訴人前開管理之欠缺與上訴人之受傷間仍有相當因果關係。」

62 最高法院 85 年度台上字第 2227 號民事判決表示：「…公共設施依其物之性質，原有一定之使用目的及使用方法，如個人擅自進入具有危險性且設有警告標誌之公共設施，致生傷亡，此項違反使用目的及使用方法之個人冒險行為，所生損害，難令國家負賠償責任。」具體適例比如不走園內安全架橋而故意違反園區標示穿越內河水道致溺死案（基隆地方法院 91 年度重國字第 1 號民事判決，詳後述）、未具水利會人員身分擅自在僅供渠道維護、防汛、搶險使用之圳邊道路行車而誤撞護欄致死案（彰化地方法院 97 年度國字第 6 號民事判決）、因倒著走路致跌落木棧道外之林地致傷案（臺灣高等法院 103 年度上國字第 2 號民事判決，詳後述）、自行翻越圍欄或逕自從碼頭處走下階梯使自己置身在危險之環境中因而溺斃案（桃園地方法院 103 年度國字第 25 號民事判決，詳後述）、可能因自殺行為、好奇嘗試、追求刺激之冒險行為而刻意攀爬圍牆之危險行為致墜樓死亡案（臺灣高等法院臺中分院 104 年度上國易字第 1 號民事判決），主管機關均不負國家賠償責任。

63 臺東地方法院 94 年度國字第 3 號民事判決表示：「復按公共設施依其物之性質，原有一定之使用目的及使用方法，被上訴人對於公共設施所負之設置管理責任係預期使用人在使用目的合理、合法而為使用，使用人逾越使用目的之冒險行為，所致之危險，即非被上訴人所應預防，是以被上訴人對於公共設施之設置管理責任僅係「期待該設施具備通常應有之狀態、作用、功能」，不負「違反使用目的之冒險行為」之防止義務。」桃園地方法院 102 年度國字第 11 號民事判決亦同此意旨。

64 彰化地方法院 97 年度國字第 6 號民事判決表示：「次按公共設施依其物之性質，固有一定之使用目的及使用方法，惟個人擅自闖進具有危險性之公共設施，致生傷亡，此項違反使用目的及使用方法之個人冒險行為所生損害，是否應令國家負賠償責任，仍應以管理之國家機關有無積極設置適當之阻絕設施或警告標誌等，以使該公共設施具有通常應具備之安全性者為斷。」

保護上的考量[65]；或其他案件中，抗辯公有公共設施不是位在人多的風景區、經過人數少[66]，維護預算不足、人力不足[67]，均無從解免賠償責任。

（二）「涉及自然公物之公共設施」之國家賠償責任

1、公有公共設施之認定

（1）概述

自然公物，如河川、湖沼、海岸等，並非當然被排除在「舊法」第 3 條第 1 項之適用範圍外[68]，如係由主管機關加以規劃管理，並供公眾使用時，縱認屬自然形成之狀態，仍應認係公共設施[69]。反之，若未經主管機關設置、管理之自然地物[70]，甚至經主管機關公告禁止進入之區域[71]，應非屬公共設施，從而無國家賠償責任的問題。至於「自然公物內人工設施」，本有「舊法」第 3 條第 1 項之適用，自不待言。

（2）具體個案

有認為樹木生長至符合臺北市樹木保護自治條例第 2 條第 1 項「受保護樹木」之要件時，

---

65 如賞螢季期間，民眾夜間漫步於公路時，在突由 4 公尺路寬突然縮減為 3.5 公尺，標線無反光效果、作用僅能標示路緣位置、路緣石幾乎高度與柏油路面同高、現場無任何照明設備之情形下，失足墜落於路邊山溝致死案例中，臺南地方法院 105 年度國字第 11 號民事判決表示：「至被告雖抗辯：系爭路段位處螢火蟲棲地，無法普設夜間照明設備，行人於夜間行走系爭路段時應自行攜帶照明設備，以利行走等語。惟查，被告既容任一般公眾通行系爭路段，又未於夜間封閉，系爭路段於夜間本即應具備道路通常應有之安全狀態及功能，縱使顏謝雪香於夜間行走系爭路段時，並未自行攜帶照明設備以利通行，亦僅是顏謝雪香本身是否與有過失之問題（詳後述），並無從因此卸免被告之養護、管理責任，被告所辯，自不足採。」

66 參臺灣高等法院 98 年度上國字第 10 號民事判決。

67 臺灣高等法院花蓮分院 104 年度重上國更（一）字第 1 號民事判決表示：「惟國家為受人民託付而成立之公法人，對於其組成分子即人民應有保護照顧之義務，對於公有公共設施之設置及管理，應確保其具備通常應有之狀態及功能，如公有公共設施於正常使用情況下有發生通常可預期危險之可能性，即應採取必要之防免措施，如未予設置，縱無過失，亦無從懈免國家應賠償之責。矧預算足否，乃國家內部編列之問題，而公有公共設施之欠缺，為客觀存在之事實，其因而致人民發生損害者，苟任令國家得以預算不足為由，要求免責時，對人民權益之保障即有未周。因此，被上訴人第四養工處不得以預算為由而免除本案國家賠償責任。」「…國家賠償法第 3 條係採無過失責任主義，公有公共設施設置或管理欠缺，應就設施本身判斷，不應著重於設置或管理人之行為。系爭事故路段落石嚴重，影響用路安全，早為被上訴人第四養工處所預見，且提報預計興建明隧道，然系爭事故發生當時上方邊坡卻無任何防範落石設施，即屬公共設施設置欠缺，縱人力不足及邊坡上方難以巡查，亦無解免其應負國家賠償法第 3 條之責任…。」

68 臺灣高等法院花蓮分院 101 年度重上國字第 3 號民事判決表示：「設施是否包含天然公物如河川、湖泊、高山等，學說上則有爭議，有見解認為僅以人工設施為限，惟依行政院所提國家賠償法草案說明，業已載明國家賠償法第 3 條所負賠償責任之要件，其一即為「須公有之公共設施，如道路、『河川』之類；凡非政府所設置或管理者，不在此限。」（見立法院公報第 69 卷第 47 期院會紀錄第 19 頁）從而天然公物或稱自然設施並非排除在國家賠償法第 3 條之適用範圍外，然必須有將天然公物納入主管機關管理之事實。」臺灣高等法院花蓮分院 105 年度上國字第 1 號民事判決、苗栗地方法院 98 年度國字第 4 號民事判決亦同此意旨。

69 臺灣高等法院高雄分院 88 年度上國字第 12 號民事判決表示：「所謂公共設施，係指以供公共目的使用之有體物，或其他物的設備而言，就此意義而言，道路、橋樑等人為之設備，固屬公共設施之範圍，而其他以自然之狀態供公共使用之自然公物，如河川、湖沼、海岸等，如係由主管機關加以規劃管理，並供公眾使用時，縱認屬自然形成之狀態，仍應認係公共設施。」臺灣高等法院高雄分院 95 年度重上國更（一）字第 3 號民事判決、臺北地方法院 103 年度國簡上字第 9 號民事判決、臺中地方法院臺中簡易庭 104 年度中國小字第 6 號小額民事判決亦同此意旨。

70 同註腳 28。

71 比如發展觀光條例第 64 條第 1 項第 3 款規定之「公告禁止進入之地區」即為適例。

屬於公共目的使用之有體物，具有公共設施之性質，為公有公共設施【北市樹木傾倒財損案】[72]。樹木雖種植在國有土地之林地上，但若該林地非供公共目的使用者，該林地及其上之樹木即非公有公共設施【山黃麻倒塌致死案】[73]。另外，樹木雖緊鄰主管機關管轄之區域範圍，但事實上種植於民地，亦為民間所有、管理者，亦非公有公共設施【私人樹木倒塌致傷案】[74]。

未經設置任何親水遊樂設施等，亦未劃入河濱公園、親水公園、風景區等觀光景點園區範圍內之原始天然河川區域，既未經主管機關管理並開放供公眾使用，非屬公有公共設施。即便該河川區域依水利法、河川管理辦法為水利行政及河川管理而指定有主管機關，然此與將該河川區域開放提供公眾使用係屬二事，不能因主管機關就河川區域有管轄權責，即謂主管機關有開放河川區域供公眾使用之情【基隆河段樓梯跌落致死案】[75]。惟亦有實務見解認為若自然地物事實上開放供民眾進入，復未有任何限制公眾使用之情形者，屬公有公共設施【帖

---

72 臺北地方法院 97 年度國字第 5 號民事判決表示：「依前揭台北市樹木保護自治條例第一條第一項規定之立法意旨，保護受保護樹木及其生長環境，具有「維護都市自然文化景觀及綠色資源，並健全都市生態」之公共目的，又依前揭臺北市樹木保護自治條例第五條規定，系爭樹木所有權人對於系爭樹木之所有權依法受有限制，非經主管機關許可，不得砍伐、移植或以其他方式破壞系爭樹木，與一般樹木顯有不同，足見於系爭樹木生長至符合台北市樹木保護自治條例第二條第一項受保護樹木之要件時，已屬以公共目的使用之有體物，具有公共設施之性質。」「綜上，系爭樹木既屬公共設施，又具有公有之性質，自屬公有公共設施，要無疑問。」另外，本件於二審（臺灣高等法院 98 年度上國易字第 3 號）達成和解。

73 雲林地方法院 97 年度國字第 4 號民事判決表示：「查本件系爭林地，固屬被告機關管理之國有土地，而倒塌之「山黃麻」大樹，其種植地點亦在系爭林地之土地上。惟系爭林地，並非公共設施。倒塌之「山黃麻」大樹，亦非供公共目的使用之有體物，或其他物之設備。準此，系爭林地及其上之樹木，既非供公務需要或公眾使用而設置之公有公共設施，是原告依國家賠償法第 3 條第 1 項之規定，請求國家賠償，自有未合。」

74 臺灣高等法院 98 年度上國易字第 1 號民事判決表示：「系爭土地之土地使用分區為保護區○○○道路用地，且非屬公共設施保留地，無法據以辦理徵收，系爭樹木為系爭土地之部分，均為戊○○所有，管理之權責亦歸屬於戊○○…系爭樹木非公園處所栽種…顯然系爭樹木非公園處所設置，又非屬公園處管理，即非屬上開規定之公共設施，從而，被上訴人依國家賠償法第 3 條之規定，請求公園處負國家賠償責任，亦屬無據。」另外，被上訴人（即原告）於一審（臺北地方法院 96 年度國字第 18 號）並未主張國家賠償法第 3 條之責任，故一審判決中法院未作相關認定，併此敘明。

75 基隆地方法院基隆簡易庭 107 年度基國簡字第 1 號民事判決表示：「原告固主張系爭樓梯位於河川治理線以內，且未設置圍欄或警告標語，任何人皆可經由系爭樓梯下至系爭河川區域之河道沿岸釣魚，故系爭河川區域屬供不特定之民眾使用之公有公共設施云云。然揆諸上開說明，河川等自然公物必須經由權責機關規劃納入管理，並開放提供公眾使用者，始為公共設施。經查，系爭河川區域位於淡水河支流之基隆河河段，屬天然河川，並無設置任何親水遊樂設施，亦未經新北市政府劃入河濱公園、親水公園或自然生態風景區等觀光景點之相關園區範圍，並非新北市政府公告開放提供民眾遊憩使用之河川區域…。況觀諸系爭樓梯至該基隆河段之河床區為陡坡，高低落差非緩，且未經修整開墾，並無平坦之路徑通道可供行走，而周遭芒草、雜草叢生，滿佈青苔…亦徵該處少有人跡，乃原始天然之河川區域，並未經新北市政府管理並開放供公眾使用，系爭河川區域自非屬公有公共設施甚明。原告雖辯稱系爭河川區域應由權責機關規劃管理云云，然權責機關依水利法、河川管理辦法為水利行政及河川管理，與將系爭河川區域開放提供公眾使用係屬二事，不能因主管機關就系爭河川區域有管轄之權責，即謂主管機關有開放系爭河川區域供公眾使用之情。原告復未舉證證明系爭河川區域有經權責機關管理後公告開放提供予公眾使用之事實，其主張自不足採。」「…本院綜合上開證據調查結果，系爭河川區域既未佈設治理工程，復無興設水利建造物，系爭樓梯顯非權責機關施設之河防建造物，堪予憑採。」「然被告既無對系爭樓梯佈設工程或納入管理之作為，非有事實上之管理行為，不能認系爭樓梯之性質屬公共設施。至系爭樓梯之施設，縱未經許可而屬違法，主管機關得依水利法之相關規定，限期令行為人回復原狀、拆除、清除或適當處分該設施或建造物，究屬主管機關就違法情形取締與否之行政作為，非可謂主管機關即為應依法使用系爭樓梯之義務人，剝奪私人就所有建物之管理處分權能，逕認主管機關應就其使用負管理維護之權責。」

比倫瀑布溺斃案】[76]。反之，明確納入海水浴場園區內之內河水域【福隆海水浴場內河水域溺斃案】[77]、經設置、管理之海濱休憩區暨海灘【成功海灘溺斃案】[78]、結合相關設施供民眾遊憩之天然水域【苗栗新店溪親水公園水域溺斃案】[79]屬公有公共設施；若經納入風景區管理範圍內，於入場門票中並未就何地點可開放供民眾前往、何地點係尚未開放之情形詳為說明，且於現場亦未設置任何牌示告知民眾者，則整個風景區，包含其中較為偏僻自然形成之溪潭，均應屬開放供遊客遊覽之場所，得由遊客自行選擇。而該溪潭即屬供公眾使用之公共設施，並不因係自然形成而有差別【茂林風景區溪潭溺斃案】[80]。然而，若是未經主管機關設置、管理之自然公物，縱與公有公共設施毗鄰相近，仍非公共設施【柑林溪河段溺斃案】[81]。

---

76 臺中地方法院 109 年度重國字第 1 號民事判決表示：「惟查，依據被告自承系爭瀑布並未禁止人進入…復未提出有何限制公眾使用之情形，則系爭瀑布所在應屬開放之自然公物；又系爭瀑布位在行政院農業委員會公告之編號 1620 號水源涵養保安林區域內，被告為權責管理機關…則系爭瀑布應屬國家賠償法第 3 條第 1 項所定之公有公共設施。」

77 參基隆地方法院 91 年度重國字第 1 號民事判決。

78 參金門地方法院 95 年度重國字第 1 號民事判決。

79 臺灣高等法院臺中分院 100 年度上國字第 6 號民事判決表示：「親水公園園區之四周鋪有人行步道、花台、停車場、涼亭、階梯、欄杆，中間於新店溪流域中設有中途島，島之邊緣設有階梯，於岸邊可藉由踏步式固床工橫越新店溪，再經由階梯通行至中途島，島上遍植草樹…。而上述設置於親水公園園區內之工作物、營建物等均為上訴人水保局於系爭工程施作時所鋪設興建…顯見系爭工程於設計之初即意在透過中途島之設計興建與該段新店溪水域結合，再於左右岸鋪設人行步道、座椅、花台等可供休憩用設施，整體形成本件之親水公園。故系爭工程範圍包含在親水公園範圍內，除人為工作物、營造物外，尚包含該段新店溪水域…」「綜上，本件溺斃地點係位在上訴人水土保持局設置之系爭工程範圍內，且水土保持局在其機關網站上宣傳獅潭鄉新店溪治理工程周邊植生綠美化，設置各式動線與休憩服務設施，鼓勵民眾前往親水公園戲水、賞魚、休憩…網頁亦刊登民眾於中途島及涼亭附近水域之戲水相片，其中多張相片即約是本件溺斃地點位置…足見上訴人水土保持局對外已有將系爭工程提供公眾使用之意思甚明，故本件溺斃地點確實屬於公有公共設施範圍內，至為灼然。」另可參一審苗栗地方法院 98 年度國字第 4 號民事判決。

80 臺灣高等法院高雄分院 88 年度上國字第 12 號民事判決表示：「被上訴人雖以所謂公共設施，係指設置完成並開始供公眾使用之設施而言，而本件事故地點，並非被上訴人開放供遊客休憩遊覽之據點，該處未見任何遊客，顯未開放供公眾使用，上訴人不得依國家賠償法訴請賠償等語，然被上訴人在其發售之門票中並未就何地點可開放供民眾前往，何地點係尚未開放之情形，詳為說明，且於現場亦未設置任何牌示告知民眾，則就整個茂林風景區而言，均應屬開放供遊客遊覽之場所，而由遊客自行選擇，且茂林風景區既以享受森林樂趣為主要經營內容，自難以事故地點位置較為偏僻，即指為尚未開放供遊客使用，被上訴人此部抗辯，本院尚難採信。」「本件事故發生地點，經原審勘驗現場結果，就該溪潭周圍環境為觀察，應係雨水沖刷山坡之土石所形成…且溪潭面積因時間之經過而逐漸變小…可見事故發生之溪潭係自然形成而非人工所設置，然被上訴人既不爭執茂林風景區係被上訴人規劃之公共造產，而以收取門票開放供遊客遊覽之方式經營…則位於風景區內之溪潭即屬供公眾使用之公共設施，並不因係自然形成而有差別…。」同參臺灣高等法院高雄分院 95 年度重上國更（一）字第 3 號民事判決。

81 基隆地方法院 101 年度國字第 2 號民事判決表示：「經查，國家賠償法第 3 條第 1 項所謂之「公有公共設施」，係指設置完成並已開始供公眾使用者而言，而軟橋段親水公園為被告雙溪區公所設置，業如前述，又該園區已開放供公眾入園遊憩…則軟橋段親水公園為被告雙溪區公所設置之公有公共設施之事實，即堪認定。又按所謂公共設施，係指國家或地方自治團體，基於公眾共同之利益與需要，為增進人民福祉，而提供與公眾使用之各類有體物或附屬於該物之設備而言，是公共設施雖不以人為設備為限，河川、湖泊等自然地物如由國家機關加以規劃管理，並供公眾使用，亦均屬之，惟未經權責機關設置、管理之自然或人工地物，縱與公有公共設施毗鄰相近，仍不得謂係公共設施。」「原告雖又主張縱系爭事故發生地點之天然河段並非在被告新北市雙溪區公所規劃之公共設施範圍內，惟因被告未明確標示公共設施之界線，導致張珮珊誤闖公共設施以外天然河段而溺水死亡，該天然河段仍應視為公共設施之一部分，惟查，原告就被告新北市雙溪區公所對於系爭事故發生地點之柑林溪河段有何規劃、管理之權責與事實，既亦未舉證其說，揆諸首揭說明，縱被告新北市雙溪區公所未於前揭園區簡介告示牌上揭示民眾得涉水離岸之安全距離或親水園區之界線，上開水域亦不因之而成為公有公共設施之一部，原告前揭主張，亦不可採。」二審之臺灣高等法院 102 年度上國字第 5

國家公園中國家機關利用天然山川、地形，劃立界線分區營造而供社會大眾休閒遊憩之整體區域，包含景點碑、涼亭及自然河川、山巒等可供遊憩處，均屬公共設施外，距離外面車道近，為供大眾遊憩之步道盡頭未設有欄杆區隔、未禁止遊客進入之瀑布、水流及石頭處所，亦屬公有公共設施【大屯瀑布步道盡頭致傷案】[82]。

至於非單純因長期行走所形成之通道，局部附加人為構造物如棧道、鐵鍊、護欄等安全措施之登山步道，整體為公有公共設施【玉山步道跌落致死案】[83]；就既有野溪溫泉施作水泥溫泉池、下溪水泥階梯及鐵扶手、木造步道等改善工程之溫泉設施整體亦為公有公共設施【文山溫泉落石致死案】[84]；半天然淡水湖泊兼水力發電用水庫【日月潭翻船溺斃案】[85]、經過觀光規劃的人造埤潭【龍潭觀光大池船艇靠岸階梯處溺斃案】[86]亦屬公有公共設施。

其他如森林遊樂區供民眾遊憩使用之木棧道【太平山木棧道致傷案】[87]、國家公園內熱門景點為防止動物衝撞之步道防護設施【擎天崗步道牛撞致死案】[88]、風景區內整建供民眾遊憩

號民事判決亦表示：「…系爭柑林溪河段管理及維護並非雙溪鄉公所之業務範圍。雙溪區公所辯稱系爭親水園區係因新北市政府農業局於 93 年辦理軟橋段野溪整治工程後，所形成之自然環境，非新北市政府水利局或雙溪區公所設置之公園，其非本件賠償義務機關，洵屬有據。」「再者，依上訴人所主張「橡皮艇」、距岸邊 2 公尺之遊樂方式，已非一般所謂「戲水」活動，而位於民宿該側之平林 1 號橋墩下已設有「水深危險禁止戲水」之警告牌示…張珮珊於系爭事故發生時已 16 足歲…應有辨別危險之能力，其係自民宿之私人土地進入系爭柑林溪河道距岸邊兩公尺處玩水，使自己置身於危險環境中因而溺斃，其死亡在法律評價上要屬個人之冒險行為所致，核與系爭親水園區、系爭柑林溪河段之設置、管理無關連性，其間顯無相當之因果關係。」

82 臺北地方法院 103 年度國簡上字第 9 號民事判決表示：「首查系爭事故地點位於陽明山國家公園內之大屯瀑布風景區，復被上訴人為該處之管理機關…堪信為真實。至被上訴人辯稱：系爭事故地點之河流、石塊係自然生成之景觀，自非公有公共設施云云，惟系爭事故地點所屬國家公園既係國家機關利用天然山川、地形，劃立界線分區營造，設置景點以供社會大眾休閒遊憩，則其整體區域，包括其內之景點碑、涼亭等人為營造物，及自然河川、山巒等可供遊憩處，本均屬公共設施，況查從外面車道步行至系爭事故地點約為 250 公尺，步行之路徑為山間蜿蜒小道，約莫 10 分鐘到達系爭事故地點，系爭事故地點為步道之盡頭，周遭並未另有設置步道，系爭事故地點有上訴人所指之瀑布、水流及石頭，而步道與瀑布、水流及石頭間有設置水泥所製外漆綠色之欄杆區隔，欄杆外並設有一支鐵製警告告示牌…復被上訴人亦自承於系爭事故事發時即 101 年 3 月 22 日尚未設置前開欄杆等語…足徵該時被上訴人亦未區隔系爭事故地點為非開放遊客進入之場所，則其辯稱系爭事故地點非屬公有公共設施，即非可採。」

83 嘉義地方法院 92 年度國字第 1 號民事判決表示：「經查，系爭步道位於玉山國家公園內，供人民登山之用，並非單純因長期行走所形成之通道，尚有棧道、鐵鍊、護欄等安全措施…；又被告機關並負責步道之維護、入園證之核發等事宜…足認系爭步道應屬公有公共設施無疑。」另外，本案事發地點為玉山登山步道距登山口四點九公里處。

84 同註腳 49，併參臺灣高等法院花蓮分院 95 年度重上國字第 3 號民事判決，以及王峻祺，〈文山溫泉開放無望 正式走入歷史〉，自由時報，107 年 8 月 22 日，https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2527372（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

85 參臺灣高等法院臺中分院 95 年度重上國更（二）字第 4 號民事判決；「日月潭」，維基百科詞條，https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%97%A5%E6%9C%88%E6%BD%AD（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

86 參桃園地方法院 103 年度國字第 25 號民事判決；「龍潭大池」，維基百科詞條，https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%BE%8D%E6%BD%AD%E5%A4%A7%E6%B1%A0（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

87 參臺灣高等法院 103 年度上國字第 2 號民事判決。

88 士林地方法院 108 年度重國字第 4 號民事判決表示：「查擎天崗係於 74 年間納入陽明山國家公園之範圍，區域內原有寄養水牛，至 92 年間僅剩無人管理之野化水牛族群；擎天崗草原內設有中央步道及環形步道供民眾踏青…；又凡牲畜均有野性而可能攻擊遊客，且於系爭事故 107 年 8 月 11 日發生之前，擎天崗已曾發生數次遊客遭牛隻攻擊或追逐事件…；準此，本件被告既為陽明山國家公園之主管機關，而牛隻攻擊遊客亦非不可預見之狀況，對於提供人民使用之公共設施，自應負有維護通常安全狀態之義務。惟依系爭事故現場相片所示，系爭事故發生時之中央步道兩側雖有設置圍欄，然係木頭立柱搭配繩索圍欄，且繩索非粗、木頭立

使用之步道【五峰旗風景區步道落石致死案】[89]、由主管機關臨溪設置供民眾通行之健康步道【八連溪畔健康步道摔落致死案】[90]及都會型公園中供民眾通行之景觀石步道【庭石公園步道階梯跌倒致傷案】[91]均屬公有公共設施。

（3）歸納與整理

由上可知，不論是樹木、瀑布及其鄰近水流、石頭處、水域、海灘、溪潭等原始自然公物，抑或局部附加人為構造物之登山步道、野溪溫泉池、半天然湖泊等自然公物，乃至於人造埤潭、自然公物內經人工設置之木棧道、步道及圍欄設施、階梯等構造物，經規劃、管理而供公眾使用時，均屬於公有公共設施。非供公眾使用之樹木、林地、由民間所有、管理之樹木、未經管理而僅與公共設施毗鄰之天然水域非公有公共設施；未被劃入任何觀光景點園區範圍內，且未經主管機關管理及對外開放供公眾使用，僅於水利行政、河川行政管理上指定有主管機關之原始天然河川區域[92]，以及其內非主管機關而係不知名人士設置、主管機關未進行事實上管理之河防設施，亦非公有公共設施。

2、設置或管理欠缺及因果關係之認定

（1）認定理由及賠償與否之結果

為利理解與分析，爰以表格方式說明如下：

案件	北市樹木傾倒財損案	設施	樹木
欠缺與否之認定	無任何管理行為，管理有欠缺[93]		
因果關係	有[94]	賠償	○

柱之間隙亦大，無法避免牛隻穿越或局部伸入步道，未能將牛隻與遊客有效區隔…上開步道設施之設置顯有欠缺…。」

89 同註腳 54，併參臺灣高等法院 96 年度上國字第 11 號民事判決。

90 參臺灣高等法院 92 年度上國字第 11 號民事判決。

91 參花蓮地方法院 102 年度國簡上字第 1 號民事判決。另外，都會型的庭石公園土地面積僅為 304.61 平方公尺，參花蓮縣花蓮市公所 105 年 11 月 2 日花市程字第 1050026927B 號公告，http://www.hualien.gov.tw/admin/upload/twgov_file_201703172218541.pdf（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

92 惟須注意，【帖比倫瀑布溺斃案】採取不同之見解。即便未屬任何觀光景點園區，也未經該案被告，亦即行政院農業委員會林務局東勢林區管理處管理及開放民眾使用，臺中地方法院僅依據主管機關「未禁止人進入」、「未提出有何限制公眾使用之情形」，亦即事實上「系爭瀑布所在應屬開放之自然公物」即認定帖比倫瀑布屬於公有公共設施，參註腳 76。

93 臺北地方法院 97 年度國字第 5 號民事判決表示：「…台北市政府文化局函覆本院稱：「凡本市受保護樹木位置之土地所有權人或占有人應依據樹木保護自治條例第五條：『受保護樹木非經主管機關許可，不得砍伐、移植或以其他方式破壞，並應維護其良好生態環境。』及第八條：『受保護樹木之所有人或佔有人，得向樹木所在地區公所提出申請，轉請工務局提供養護技術援助。』，對受保護樹木負起管理保護之義務。」，足見被告基於系爭樹木共有人之地位，依法負有系爭樹木之管理義務。」「…系爭樹木…高十七點五公尺，而本院…赴現場履勘，系爭樹木經修剪後仍有三、四層樓高度…此等高度並非因外牆之圍牆包覆即無法自牆外觀察得知…被告…自承於系爭樹木傾倒前「我們從來都不曉得樹木在那邊」…顯見系爭樹木傾倒前，被告並未有任何管理行為，管理有欠缺之事實甚為明確。」

94 臺北地方法院 97 年度國字第 5 號民事判決表示：「…系爭樹木九十六年三月十三日傾倒，確有造成原告丁○○○車庫部分…停放路邊自小客車部分損害…則被告對公有公共設施（即系爭樹木）管理有欠缺，致原告財產受損害之事實甚為明確，被告…自應依前揭國家賠償法第三條第一項、第九條第二項規定，對原告二人負國家賠償責任。」須特別說明的是，本件雖亦肯認原告與有過失，應自負一半之過失，但其理由是基於原告亦為系爭樹林之共有人，與被告同為台北市樹木保護自治條例規定之管理義務人，而系爭樹木傾倒前，原告

案件	帖比倫瀑布溺斃案	設施	瀑布
欠缺與否之認定	系爭瀑布及所在之保安林，以涵養水源、防止林火、鞏固土石等為目的，而非供公眾觀光、遊憩使用，則被告就系爭瀑布及所在保安林，係重在天然維護，而非著重在人進入該區域之災難防免本身，因此被告未在系爭瀑布周圍設置「危險」、「水流湍急」等警告標誌或立牌，或輔助繩、救生圈等，設置或管理亦無欠缺[95]		
因果關係	無，個人冒險行為[96]	賠償	╳

案件	福隆海水浴場內河水域溺斃案	設施	水域
欠缺與否之認定	更衣室正前方即雙溪河內河河道，岸邊設有「內河水深禁止游泳」、「內河禁止游泳」告示牌二面及救生圈一個，外灘自由橋南、北側各設置「沈陷水域請勿下水」告示牌一面，設有救生站於海水浴場外灘。徐金福等四人進入園區時正值雷雨，園區入口懸掛「泳區關閉請勿進入」告示牌，自由橋橋頭及救生站掛有「泳區關閉」告示牌各一面，橋頭處另豎起紅色風浪警戒旗，設置或管理無欠缺[97]		
因果關係	無，個人冒險行為[98]	賠償	╳

並未申請養護技術援助，未善盡法定管理義務，與被告同樣管理有欠缺。此與一般人民進入自然公物設施內，因個人冒險行為而與有過失不同，爰未於「因果關係」欄位中標示，亦不列入後續與有過失分析。

95 臺中地方法院 109 年度重國字第 1 號民事判決表示：「…系爭瀑布屬編號 1620 之水源涵養保安林，提供沿線民生、農業、工業等用水，保護紅香等部落耕地安全，因保安林境內坡度平均約四至五級，地勢陡峭，土石容易崩壞，保安林林木生長茂盛，有效減少林火事件及土石流發生之＜森＞林災害…是以系爭瀑布及所在之保安林，係以涵養水源、防止林火、鞏固土石等目的，其利用管理亦應依該等目的為之。而除保安林經營準則第 6 條規定…外，關於管理機關應否設置警告標誌或立牌乙節，法並無明文，而上開條文所謂解說標示牌，依其規定意旨觀之，應係就保安林之性質等為其解說內容，尚非原告所指對人之警告標示。是以本件系爭瀑布之管理機關即被告，為達公物使用目的，對於系爭瀑布是否設置警告標誌或立牌，應有行政裁量之權限，而僅在對於未設置警告標誌或立牌之裁量有不當或違法時，始認其設置有欠缺。系爭瀑布及所在之保安林，既以涵養水源、防止林火、鞏固土石等為目的，而非供公眾觀光、遊憩使用，則被告就系爭瀑布及所在保安林，係重在天然維護，而非著重在人進入該區域之災難防免本身，因此被告經其行政裁量，未在系爭瀑布周圍設置「危險」、「水流湍急」等警告標誌或立牌，或輔助繩、救生圈等，尚難謂有何設置或管理欠缺之情形；另原告主張未設置「禁止進入」部分，因系爭瀑布屬自然公物，且非禁止進入之管制區域，自無設置「禁止進入」之警告標誌或立牌之必要。」

96 臺中地方法院 109 年度重國字第 1 號民事判決表示：「又系爭瀑布位居深山，為天然形成，週遭奇岩峭壁，水流湍急…天然瀑布常有暗流漩渦，週遭石頭崎嶇，亦長有青苔，如進入瀑布區，因不易行走，容易失足，於失足落水後，亦容易陷入暗流漩渦，致有生命危險，此乃一般人依據其生活經驗可得而知，不待另立警告標誌始可得知。…以馮鐘緯生前為國小總務主任，有相當智識經驗，本應知天然瀑布有上述高度危險性，應無待他人告知或另為警示，馮鐘緯既知其危險性，而仍往靠近瀑布區前去，顯係明知具危險性而仍冒險為之，而致失足落水而溺斃，其死亡之結果，難謂與被告未設置警告標誌或立牌，有相當因果關係。」

97 基隆地方法院 91 年度重國字第 1 號民事判決表示：「系爭園區…海水浴場戲水僅係系爭園區之遊樂項目之一。系爭園區之大門口，係唯一之入口，入口處右側設置一園區說明圖，標示園區各遊樂項目地點，入口處則設置一告示牌，標明園區開放時間及泳區是否開放或關閉。進入園區之後，直行越過自由橋，即達外灘泳區，右行則係觀景平台，其下則為更衣室。更衣室正前方即雙溪河內河河道，岸邊設有「內河水深禁止游泳」、「內河禁止游泳」告示牌二面及救生圈一個，外灘自由橋南、北側各設置「沈陷水域請勿下水」告示牌一面，救生站位於海水浴場所在之外灘，泳區以浮球繩索標示範圍，並配置救生員執行救生任務，外灘上設置「浮球警戒區外請勿戲水」告示牌三面。九十年六月十日下午四時三十分許，徐金福等四人進入系爭園區時，正值雷雨天氣，被告機關於園區入口懸掛「泳區關閉請勿進入」告示牌，另於自由橋橋頭及救生站掛有「泳區關閉」告示牌各一面，橋頭處另豎起紅色風浪警戒旗…。」

98 基隆地方法院 91 年度重國字第 1 號民事判決表示：「另據與徐金福同往系爭園區之謝榮金於警訊時之陳述：「當時我們進入浴場內河沙灘旁，我們欲玩沙灘摩托車，須至對岸沙灘詢問是否還有營業。因我本身會游泳，且我懶得再繞一圈走橋，便叫徐金福在岸旁等我，當我到了對岸時，他喊我的名字，我回頭看，他已涉入河中近中央處。」…依謝榮金之陳述，徐金福等人並非不知欲至外灘泳區須由自由橋前往，而係故意違反園區標示穿越內河水道。」「…徐金福枉顧系爭園區所為禁止在內河水域游泳及泳區關閉之告示、廣播，而在因雷雨導致河水湍急之雙溪河內河水域游泳，致發生溺水情事，被告機關並無公有公共設施設置或管理欠缺，亦無怠於執行救生職務之事實，徐金福之死亡與被告機關所屬人員間，復欠缺相當因果關係…。」

案件	成功海灘溺斃案	設施	海灘
欠缺與否之認定	應藉由「警告標誌」使民眾了解「海灘不屬休憩區，應禁止進入」、「海灘禁止戲水」等情，從而減少私自跨越休憩區圍牆進入海灘戲水之情，然事發現場並無任何警告標誌，管理有欠缺[99]		
因果關係	無，個人冒險行為[100]	賠償	╳

案件	苗栗新店溪親水公園水域溺斃案	設施	水域
欠缺與否之認定	上訴人接管後未為任何防止危險發生之必要行為，例如加裝禁止戲水、水深危險等警示牌，或裝設柵欄等阻隔物，管理有欠缺；前往親水公園產業道路旁、距系爭工程起點約 124 公尺處雖設有「水深危險請勿游泳」告示牌，但該告示牌並非立於系爭工程範圍內，且距溺斃地點之水潭相隔甚遠，顯不足以達到警示作用，被告之設置仍有欠缺[101]		
因果關係	有，但被害人與有過失[102]	賠償	○

99 金門地方法院 95 年度重國字第 1 號民事判決表示：「…水域管理機關限制水域遊憩活動之種類、範圍、時間及行為時，應公告之。前開辦法…定有明文。」「是以，在水域內若有限制水域遊憩活動時，必須透過公告方式，使游客得知限制及開放之水域活動處；因此，若某水域，因危險或軍事安全等必須限制，亦應以公告方式為之，使民眾得知所遵循。」「準此，本件被告金門縣政府為系爭休憩區之管理機關，金湖鎮公所為系爭休憩區之設置及管理機關，對於本件事故之海灘…自應藉由「警告標誌」之設立，使民眾了解「海灘不屬休憩區，應禁止進入」、「海灘禁止戲水」等情，從而減少私自跨越休憩區圍牆，進入海灘戲水之情，故認被告等均有義務設立「警告標誌」，以提醒民眾注意。然事發現場並無任何警告標誌…。是以，被告等有義務設置警告標誌卻未設置，顯有管理上之缺失。」「本院認金門地區四面環海，除專供民眾戲水之海水浴場外，不可能每處海灘均設立救生人員，況本件事故發生之海灘，並非屬公有公共設施，被告等所設置及管理之休憩區又非供人游泳戲水之區域，自無設立救生人員或救生設施之必要，故此部分原告主張，委無足採。」「本件休憩區雖係供人遊樂之設施，但設有圍牆阻隔…被害人二人均已年滿 17 歲，又係高職學生，足認有判斷危險之能力，竟無視圍牆之阻隔，恣意進入海灘戲水…。」

100 金門地方法院 95 年度重國字第 1 號民事判決表示：「…縱使被告有前開管理上之缺失，但本件被害人壬○○當時已年滿 17 歲、癸○○亦年滿 18 歲，且癸○○甫自國立金門職業學校畢業，被害人二人均係正義社區籃球代表隊隊員，於案發當日又曾參加「金沙盃」籃球比賽，於比賽結束後才前往海灘…。而金門縣四面環海，但許多海邊地區，均因戰地舖設地雷，目前因仍有未完全除雷之地區，於事發當時，該休憩區外之海灘，不屬於公開供民眾游泳戲水之海水浴場；而縣境內有金門高中游泳池…等處，可供他人付費而使用，設有救生設備及救生人員…故本件海灘非遊樂設施，亦非供人戲水之處，被害人二人，僅因一時方便，選擇距家較近之海邊游泳，致生本件事故，亦與被告機關是否設置或管理缺失無因果關係。而本件休憩區雖係供人遊樂之設施，但設有圍牆阻隔…故被害人二人均已年滿 17 歲，又係高職學生，足認有判斷危險之能力，竟無視圍牆之阻隔，恣意進入海灘戲水，終致滅頂溺斃。從而，本件事故係被害人自肇危險，恣意進入海灘戲水，並非因被告未設立警告標誌之管理缺失，才造成被害人誤認而前往海灘戲水，原告自難依國家賠償法之規定請求賠償。」「…本件發生之原因，乃被害人遇瘋狗浪來襲時，疏未注意他人之警告，而未及時逃至岸上，致遭二公尺高之浪捲走，縱消防局人員到場，因風浪太大，連專業救生艇均無法出海救人，顯見當時情況確事出突然，縱於休憩區設置救生設備或配置救生人員，亦無法及時救助，故本件事故之發生，與被告機關是否設置救生人員及設備，即無因果關係甚明。」

101 臺灣高等法院臺中分院 100 年度上國字第 6 號民事判決表示：「…上訴人縣政府接管後，即有義務維持系爭工程於可發揮原預定功能及運作之狀態，並使之達於通常安全之狀態。再系爭工程除治水功能外既兼含有供公眾休憩戲水之功能及目的，已詳如上述，則系爭工程是否達到足供公眾安全休憩戲水之狀態即屬管理機關之職掌及義務…。再本件溺斃地點之水潭與有施作固床工可供戲水之淺水區相緊鄰，但無任何區隔及警示，極易使人誤認該水潭亦得戲水，而上訴人縣政府於接管後未為任何防止危險發生之必要行為，例如加裝禁止戲水、水深危險等警示牌，或裝設柵欄等阻隔物，其管理行為亦顯有欠缺甚明，故被上訴人主張上訴人縣政府之管理行為有欠缺，即屬可採。」另外一審之苗栗地方法院 98 年度國字第 4 號民事判決亦表示：「而事實上亦經常有民眾進入親水公園戲水，溺斃地點之水潭水深約 3 公尺，已多次發生溺斃之意外…足證身為設置機關之被告水保局早已明知本件溺斃地點之水潭深具危險性，自當立即採取足以防止危險再次發生之具體措施，即設立諸如禁止戲水或水深危險等警告標誌，其竟怠惰不為，任危害一再發生，終致陳彥清進入該水潭戲水而溺斃，益證系爭工程之設計及施作顯有欠缺無疑。…至本件事故發生前，於前往親水公園之產業道路旁、距系爭工程起點約 124 公尺處雖已設有一「水深危險請勿游泳」之告示牌…但該告示牌並非立於系爭工程範圍內，且距溺斃地點之水潭相隔甚遠，顯不足以達到警示作用，仍無解於被告之設置有欠缺之認定。」

102 臺灣高等法院臺中分院 100 年度上國字第 6 號民事判決表示：「被害人陳彥清於案發當日係與友人一同至親水公園內之新店溪游泳、戲水…而呂國聖等人均稱「不知新店溪禁止戲水」等語…足認陳彥清與友人呂國聖

案件	茂林風景區溪潭溺斃案	設施	溪潭
欠缺與否之認定	未在事故現場設置警告標誌或提供適當之救生設備，管理有欠缺；門票上旅遊安全需知雖載明〔本風景區溪流湍急，多處暗藏漩渦，嚴禁游泳及橫向溯溪，尤其是劃定的危險水域，更不可貿然下水，劃定戲水區域，請備泳圈或安全裝備，方可下水，並注意小孩安全〕等文字，僅係被上訴人單方就全風景區之狀況為附載之說明，仍須盡其具體適當之管理注意義務；更不得以風景區內有多處溪流，不可能於每溪流處均配置警告或救生設備，而為設置管理並無欠缺之抗辯[103]		
因果關係	有，但被害人與有過失[104]	賠償	○

案件	大屯瀑布步道盡頭致傷案	設施	瀑布、水流及石頭
欠缺與否之認定	未設置欄杆，僅設置「落石危險注意安全」之警告牌示，未能警示系爭事故地點有石塊濕滑之情形，復未禁止進入，管理有欠缺。主張設有「水深危險注意安全」及「岩苔濕滑小心慢行」等告		

等人至親水公園內之新店溪戲水、游泳，卻不知於前往親水公園之產業道路旁已設有「水深危險請勿游泳」之告示牌…。本件若苗栗縣政府在系爭事故地點有施作固床工供戲水之淺水區與本件事故地點之深潭相鄰處，有設置警告標示或護欄阻隔物等，當可生警示作用，防止陳彥清誤入戲水而生溺斃之結果，上訴人苗栗縣政府為管理機關，未於該危險區域設置警告標示或護欄阻隔物，與陳彥清溺水死亡之結果，即有相當因果關係。」被害人則被判定與有過失：「經查，被害人陳彥清不會游泳…被害人陳彥清在本件事故發生當時為 18 歲之高中學生，已具有相當之事理判斷能力，明知自己不會游泳，理應知悉遠離溪流以盡保護自己之對己義務，且依當時情況，亦非不能注意，而台灣之河川溪流具有水面平靜卻隱藏有暗流、漩渦之特色，每每因此導致溺水意外發生之情事，亦常為報章媒體所披露，此為久居台灣之民眾所週知之事，況本件事故現場之水潭，水色呈現墨綠色，深不見底，與淺水區域明顯不同，以 18 歲高中學生之事理能力，絕對足夠判斷該水潭具有相當之深度及危險性，被害人陳彥清本應斟酌自己不會游泳，下水易招溺水之危險，於並無不能注意情形下，竟疏未注意，貿然下水嬉戲、游泳，自陷於危險，其就本件事故之發生，自與有過失，且其過失與死亡之結果間具有相當因果關係。…綜上，本院審酌系爭工程範圍內於本件事故發生前均無設立任何警告標示或護欄阻隔物以區隔淺水區與事故發生處之水潭，及被害人陳彥清亦有未盡對己保護義務等上述過失，兩造過失對損害發生之原因力、過失程度等一切情狀，認被害人陳彥清亦應負擔百分之 35 之過失責任。」另外，一審之苗栗地方法院 98 年度國字第 4 號民事判決亦認定被害人應負擔百分之 35 之過失責任。

103 臺灣高等法院高雄分院 88 年度上國字第 12 號民事判決表示：「本件被上訴人既以公共造產之方式經營茂林風景區，以供民眾遊憩使用，則就風景區內各項設施或地點，即負有應隨時注意有無可能造成遊客使用上發生危險之情形，而為適當之保養修繕或規劃注意等管理行為，就本件而言，被上訴人即負有應隨時注意風景區內有無落石、坍方致道路中斷，或因溪水暴漲致形成水潭等自然災害，而影響遊憩設施或地點安全之事宜，以確保風景區內之安全品質，而被上訴人並未為此項管理上之注意，致未能及時在事故現場設置警告標誌或提供適當之救生設備，以避免損害事故之發生，則被上訴人顯就公共設施之管理有所欠缺。至被上訴人雖以…門票上之旅遊安全需知載明〔本風景區溪流湍急，多處暗藏漩渦，嚴禁游泳及橫向溯溪，尤其是劃定的危險水域，更不可貿然下水，劃定戲水區域，請備泳圈或安全裝備，方可下水，並注意小孩安全〕等文字，已盡警告義務，況茂林風景區內之溪流散布多處，被上訴人不可能於每溪流處均配置救生設備，設置管理並無欠缺等語，惟查…門票上之安全需知之記載，僅係被上訴人單方就全風景區之狀況為附載之說明，如未能盡其具體適當之管理注意義務，仍不得以該附載說明為免除其管理上注意義務之欠缺，更不得以風景區內有多處溪流，不可能於每溪流處均配置警告或救生設備為設置管理並無欠缺之論據，被上訴人此項抗辯，本院難以採信。」另外，一審之高雄地方法院 88 年度國字第 10 號民事判決似未上傳，故未查得。

104 臺灣高等法院高雄分院 88 年度上國字第 12 號民事判決表示：「本件被害人黃阿紅死亡之原因…係為營救不慎落水之女兒丁○○而跳入水中，而遭沖流至凹陷之沙岸致無法攀爬，遭水流沖下所致…而如被上訴人在該處設置有警告標誌，就一般經驗法則而言，當有預促遊客注意，使遊客不再前往或隨時注意水深等情事，然被上訴人並未為此項警告標誌之設置（於本件事故發生後已設置…）…就此事實經過為整體之觀察，被上訴人既未設置警告標誌以預〈促〉遊客注意，致遊客於遊玩戲水過程中發生落水之情形，而被害人既為落水孩童之母親，在現場無其他適當救生設備之情況下，以一般人之經驗及反應，跳入溪潭救助，當為唯一可能及不得已之途徑，則未設警告標誌致遊客落水，及營助者因無其他適當方法營救不得已跳入溪潭救助因而溺死間，應有相當因果關係存在。」與有過失部分認定如下：「…該溪潭係自然形成，並非人工設置，則其水流具有潛在之危險性，應為一般人所知悉，且被上訴人在其門票背面之安全需知中，亦已說明有溪流湍急，多處暗藏漩渦，並請注意小孩安全，故被害人就此天然形成之溪潭，任令約四歲之子女丁○○…為玩耍戲水，致不得不跳入溪潭營救而不幸溺死，其對本件事故之發生，應認為與有過失…此項過失責任之比例，本院經斟酌被上訴人未設警告標誌之管理欠缺、門票上之說明，及被害人任令稚齡之孩童在天然溪潭戲水之情節，認被上訴人應負百分之四十之比例。」

	示牌，但未能舉證[105]		
因果關係	有，且被害人無與有過失[106]	賠償	○

案件	玉山步道跌落致死案	設施	登山步道
欠缺與否之認定	事故發生處未設置任何安全措施，但已於登山口處立警告牌載明：「登山步道大部分路段土石裸露鬆軟容易落石坍方行進間要注意安全」、「注意斷崖」、「小心通行」，於網站上公告：「山區步道有其困難度及潛在危險性，易發生落石或崩塌等狀況，遊客請小心路況並勿擅離步道區範圍，以維安全。」「生態保護區…部分地區…地形險峻，申請進入隊伍及人員務必注意安全，避免意外發生。」，「申請進入玉山國家公園生態保護區管制要點」第九點亦載明：「本區…部分地區氣候惡劣、地形險峻，常有落石崩塌危險，進入本區應自行注意安全。」，入園證上注意事項欄載明：「七、山區常有坍方落石…等危險，請隨時防範注意自身安全。」平時派遣巡山員、保育志工（義工）巡查園區安全狀態並作有報告書及陳報表，管理無欠缺[107]		

[105] 臺北地方法院 103 年度國簡上字第 9 號民事判決表示：「被上訴人（筆者註：即「臺北市政府工務局公園路燈工程管理處」）既以公共造產之方式經營陽明山國家公園，以供民眾遊憩使用，並負責園區之養護工程，則就國家公園區內各項設施或地點，即負有應隨時注意有無可能造成遊客使用上發生危險之情形，而為適當之保養修繕或規劃注意等管理行為。系爭事故地點固屬危險水域，惟遊客可以自由進入該區域遊憩，被上訴人自應格外注意防範遊客發生意外，被上訴人既稱其於系爭事故事發前即已規劃設置欄杆，顯亦認為系爭事故地點具有相當危險性而應禁止遊客進入，本應於欄杆設置前為相當之警示處理，又兩造雖不爭執系爭事故地點於事發時已設有「落石危險注意安全」之警告牌示…惟該牌示僅提醒遊客注意山壁之落石，而未能警示系爭事故地點有石塊濕滑之情形復未禁止進入，顯不足以確保利用該遊憩地點之遊客之安全，被上訴人就公共設施之管理即有欠缺。被上訴人雖再辯稱其於系爭事故事發前已設有「水深危險注意安全」、「岩苔濕滑小心慢行」等告示牌，惟此情為上訴人所否認，被上訴人既未提出其他事證以實其說，則被上訴人辯稱其管理並無欠缺云云，洵非可採。」

相較於此，一審之臺北地方法院 103 年度北國簡字第 4 號簡易民事判決則認為國家賠償責任不成立，表示：「原告主張其於 101 年 3 月 22 日上午在陽明山公園之大屯山瀑布區遊玩觀賞風景，因大屯山瀑布區內流水區平台靜坐起身時，在平台滑倒致右手腕間骨折之傷害，為被告所不爭執，堪信為真實。」「經查…陽明山國家公園本為國家設置為保護自然動植物生態，系爭事故地點既為瀑布行水流經之處，行政機關並無提供遊客道路之義務規範，行政機關本於其職權、專業，並配合其考量兼顧國家公園之保育目的與通行便利性等各種多樣性的行政考量所為決定，除非有明顯足以佐證其考量後所為決定確實已經達到逸脫、逾越其行政決定權限範圍以外導致有違法侵害人民權利之事實，殆難僅憑事後發生傷害之事實即指有設置不當、管理之欠缺；原告所主張並不足採，本院無法認定被告對公有公共設施之管理或設置有欠缺，以及原告所受損害與被告之管理或設置欠缺間具有相當因果關係，是原告之主張難信為真實。」

[106] 臺北地方法院 103 年度國簡上字第 9 號民事判決表示：「…被上訴人既未設置禁止進入系爭事故地點之設施，則系爭事故地點仍屬國家公園內提供遊客遊憩之場所…則上訴人進入系爭事故地點而因該地岩石濕滑跌倒致傷，自難謂係違反系爭事故地點使用目的之個人冒險行為…。」

[107] 嘉義地方法院 92 年度國字第 1 號民事判決表示：「…本件事故發生之步道即位於玉山國家公園之生態保護區內…自受國家公園法等相關規定之限制，應以維護天然生物及其生育環境為主要目的，不得任意設置非必要之設施。故系爭步道內相關安全措施如棧道、護欄、鐵鍊等之設置狀況，自無法與一般之登山步道相比擬，達到步道全程均設有各類安全設施之狀態。況系爭步道位於高山峻嶺之間，多數路段面臨懸崖…是否設置安全措施，仍需綜合衡量該步道之各處狀況是否特別危險、坍方、路基流失、高低落差、設置可能性、景觀、生態保育…等情事後，始可能依各該地點之實際狀況分別設有攔砂網、欄杆、棧道或鐵鍊等設施，並非步道緊鄰懸崖時因登山者有墜落之危險，即必應設置各類安全設施。」「訴外人謝承恩跌落山谷處附近之步道…雖非寬敞，但已足供一人從容通行，且由 VCD 放映至三十分鐘及四十四分鐘左〈右〉時，有數十名下山方向之登山客，均行走態度怡然且迅速通過該處步道等情可知，事故發生處之步道並無任何特別困難或危險之情形。再參之，原告提出之照片與 VCD，設有木棧道、護欄之部分步道多在較接近登山口處，越往玉山方向攀爬時，因施工困難，確實十分難以設置木棧道及護欄。又事故發生處附近之岩壁並未垂直緊逼步道路面，亦不妨礙正常通行，且岩壁凹凸情況不一土石質地較不堅硬，若設置鐵鍊反有不牢固之疑慮，故不宜且無必要設置鐵鍊。是考量此處登山步道位於生態保護區內之高山峻嶺中，被告雖未設置任何安全措施，亦難認其對此公有公共設施有何設置欠缺之情形。」

「且被告已於塔塔加鞍部登山口處立警告牌載明：「登山步道大部分路段土石裸露鬆軟容易落石坍方行進間要注意安全」、「注意斷崖」、「小心通行」等語，並於網站上公告：「山區步道有其困難度及潛在危險性，易發生落石或崩塌等狀況，遊客請小心路況並勿擅離步道區範圍，以維安全。」，「生態保護區常有毒蛇、毒蟲及猛獸出沒，部分地區氣候惡劣，地形險峻，申請進入隊伍及人員務必注意安全，避免意外發生。」等情，

因果關係	無，且登山者應負自我責任[108]	賠償	╳

案件	文山溫泉落石致死案	設施	溫泉池
欠缺與否之認定	落石事件後本該進一步探究封閉文山溫泉全區、廢止一號池之使用、在文山溫泉全區或一號池上方設置防護棚、為進入文山溫泉全區或一號池之民眾購買意外保險、或在一號池旁增設「小心落石」標誌；況文山溫泉步道全長 315 公尺，由步道入口進入經過 208 階梯至吊橋，再往下走 100 階方可至溫泉區，被告僅在步道入口設有雙語之「小心落石」牌誌一面，管理有欠缺，至少應在溫泉池旁邊增設小心落石標誌[109]；為保障遊客安全，應將該處之地形構造、風化程度、落石可能掉落之風險、如何避免遭落石傷害等措施充份揭露，甚或應在現場提供不會破壞環境之保護設施，例如備有緊急呼鈴、領有 CPR 訓練合格證之員工、氧氣筒及固定巡視員、水池溫度自動顯示器等等。在管理上僅在溫泉池幾公尺外之盥洗室、吊橋上貼上「小心落石」等警告標語及例行性巡		

「申請進入玉山國家〈公園〉生態保護區管制要點」第九點亦載明：「本區常有毒蜂、毒蛇、蟲獸出沒，部分地區氣候惡劣、地形險峻，常有落石崩塌危險，進入本區應自行注意安全。」等語，入園證上注意事項欄更載明：「七、山區常有坍方落石，黑熊，毒蛇等危險，請隨時防範注意自身安全。」…足證被告應已充分警示使用系爭步道登山時可能發生之危險。況被告平時派遣巡山員、保育志工（義工）巡查園區○○○○道之安全狀態並作有報告書及陳報表，隨時掌握各登山步道之狀況…。又該處步道，於事故發生時並未有路基坍方或遭巨石擋道之情形，亦無颱風或下雪，天候狀況尚屬良好。且與謝承恩同行之其他隊員，均順利行經該處，並曾表示該路段有何立即之危險…被告自無禁止登山旅客進入該登山步道之理，亦足認被告在步道之管理上並無欠缺。」

108 嘉義地方法院 92 年度國字第 1 號民事判決表示：「況查，訴外人謝承恩係申請於九十一年十二月七日至八日進入玉山國家公園生態保護區，即塔塔加鞍部登山口進入經排雲山莊至觀高、八通關，再往回程步行由塔塔加鞍部登山口離開…。而玉山主峰高達海拔三千九百五十二公尺，為台灣最高峰，自塔塔加登山口（海拔約二千六百公尺）至玉山主峰，步道長十點九公里，高低差約一千三百五十二公尺，整體地勢極為陡峭，攀登時間需二日，是困難度相當高之登山步道，人民從事攀登步道之活動本即具有自願從事相當危險性活動之特性，應瞭解登山活動所可能造成之危險，具有充足之裝備、體力，且應保持小心謹慎之態度。訴外人謝承恩自願在此處處懸崖峭壁、高低起伏之高山生態保護地區內，從事此項具有危險性之登山活動，自應考量該步道之場所環境及其使用特性，對危險之發生負相當之責任，實難僅因不慎墜落山谷，即認被告負擔設置欄杆或其他安全措施之義務。」

109 花蓮地方法院 94 年度重國字第 2 號民事判決表示：「…在從無落石紀錄之情況下，被告為提供民眾較為舒適之泡湯環境，而為文山溫泉改善工程，於決定設置一號池前，縱使未特別針對地質部分，委請地質專家作研究，然已委請郭互榮建築師事務所考量自然環境（包括溫泉資源、氣候、水文環境、地質、地形、地形、植物）及人文環境（文山溫泉歷史沿革、土地使用現況、交通現況調查）後，為整體之規劃設計…且按日派員巡查，針對文山溫泉步道路況、整潔度、設施狀況、違法事項、設施維修、遊客反應為觀察、紀錄…且自 89 年改善文山溫泉起至 94 年 4 月 3 日之前，亦有地震、降雨情形，然無落石傷人紀錄，均未發生危險，是尚難認被告於 89 年間發包工程，設置一號池之行為，有何欠缺安全考量之情形，是基於斯時已知狀況，被告以每日派員巡視文山溫泉及在國家公園文宣、文山溫泉步道入口刊登、設置「小心落石」標誌為管理方法，尚難認有何欠缺安全之處。」「然…文山溫泉於 93 年 3 月 26 日左右，發生遊客遭碎石擊中小腿之意外…無論落石發生之原因係自然或有外力介入，對使用溫泉池之遊客造成之安全威脅，並無二致，且從該時起，被告本於專業，應該已經注意到在崖壁下方使用文山溫泉之遊客，有受落石擊中之危險，是被告於此次落石事件之後，即負有進一步探究文山溫泉池(包含一號池在內)安全性是否足夠以及是否應提昇管理密度之義務，至於其採取之管理手段，究以封閉文山溫泉全區、廢止一號池之使用（依未○○上開報告，認一號池上方之岩遮情形最為嚴重，且岩遮是由具有發達葉理、節理的黑色片岩所構成，在自然風化及重力作用下，常見落石、山崩等塊體崩移的現象，且黑色片岩在落石或崩塌時，係以片狀型態依自由落體或沿邊坡滑落，落石多具有尖銳稜角，破壞力與殺傷力強大)、在文山溫泉全區或一號池上方設置防護棚、為進入文山溫泉全區或一號池之民眾購買意外保險、或在一號池旁增設「小心落石」標誌為宜，宜由行政機關本於專業判斷而為決定…惟被告既在網站上公告，要在溫泉池旁設置警告標示，足認該措施是被告經專業評估後，認為適當之管理方式，況文山溫泉步道全長 315 公尺，由步道入口進入經過 208 階梯至吊橋，再往下走 100 階方可至溫泉區，被告僅在步道入口設有雙語之「小心落石」牌誌一面，遊客看了該標誌後，經過行走步道、吊橋、更衣等程序，於抵達溫泉池之際，心態已然鬆懈，又坐下浸泡溫泉與行走在步道、吊橋上性質不同，除了坐著時反應能力變差，在浸泡溫泉時與親朋好友聊天、嬉戲或單純靜思，亦容易忽略環境之危險性，增設警告標誌應有其必要。故本院認為，被告於 93 年 3 月 26 日落石事件後，至少應在溫泉池旁邊增設小心落石標誌，其管理始能謂無欠缺，其於本院言詞辯論終結時，仍自承未增設，其管理即有欠缺。」

	查，管理有欠缺[110]		
因果關係	有[111]	賠償	○

案件	日月潭翻船溺斃案	設施	湖泊
欠缺與否之認定	無救生機構，無救生設施及醫療人員，違規專案小組未盡取締違規小船營業職責，管理有欠缺[112]		
因果關係	有，但被害人與有過失[113]	賠償	○

110 臺灣高等法院花蓮分院 95 年度重上國字第 3 號民事判決表示：「…文山溫泉一號池上方崖壁是由葉理、節理發達之黑色片岩所構成，因風化、降雨及崖壁植物根系作用，致崖壁之外緣已有嚴重剝離脫落現象，黑色片岩隨時可能以自由落體掉下，使文山溫泉一號池內之遊客處在落石襲擊之風險中。上訴人既設立該溫泉供遊客使用，並為實際管理者，以其專業知識，對該處是由黑色片岩構成，片岩可能因風化、降雨及植物根系作用而落下等情不能諉為不知，為保障遊客安全，應將該處之地形構造、風化程度、落石可能掉落之風險、如何避免遭落石傷害等措施充份揭露，使遊客在使用之前能先行評估是否使用該溫泉及可能之因應方法，甚或應在現場提供不會破壞環境之保護設施，例如台大生物環境系統工程學系教授譚義績建議，應備有緊急呼鈴、領有 CPR 訓練合格證之員工、氧氣筒及固定巡視員、水池溫度自動顯示器等等…。然上訴人在管理上僅在溫泉池幾公尺外之盥洗室、吊橋上貼上「小心落石」等警告標語及例行性巡查，卻未在溫泉池邊做更積極、有效之作為以防止危險或損害之發生，實難卸其管理欠缺之責…。」

111 臺灣高等法院花蓮分院 95 年度重上國字第 3 號民事判決表示：「上訴人因未充份揭露溫泉池之危險性及在池邊為相當之安全措施，致被上訴人信賴其設施為安全而前往使用，卻遭溫泉池上方風化之片岩落下傷害，其損害自與上訴人之管理有欠缺有因果關係，上訴人所辯仍無可採。」

112 臺灣高等法院臺中分院 95 年度重上國更（二）字第 4 號民事判決表示：「…本件船難發生時，日月潭風景區內並無救生機構，無救生設施及醫療人員…則被上訴人所屬南投縣風景區管理所並未設置救生機構及醫療設施，應無疑義。被上訴人雖提出南投縣渡船遊艇商業同業公會…決議「…全面封鎖夜間的營運，並不定期巡視各碼頭，以維護遊客生命財產之安全計，轉知各會員遵守」等語，以及被上訴人…函知所屬警察局、建設局、風景區管理所、遊艇公會等單位派員組成取締日月潭違規（無照）小船（含快艇）專案小組…嚴加取締無照快艇…然據該取締情形一覽表所載…無一因違規夜間航行者，且甲Q號自七十九年八月六日下水至七十九年八月二十五日發生本件翻船事件期間違規無照航行亦無被取締記錄…足徵被上訴人所屬有關單位與遊艇公會所組成取締日月潭違規小船專案小組未盡取締職務，至為明顯，自不能因被上訴人有發布上述公文及專案小組取締日月潭違規船舶記錄，即認定被上訴人所屬有關單位與遊艇公會所組成取締違規專案小組已盡取締違規小船營業之職責…。」另外，更一審之臺灣高等法院臺中分院 89 年度上國更（一）字第 3 號民事判決亦表示：「…復未於區內依法設置救生機構與設備，以致無照違規營業之興業號遊艇肇事翻覆，並造成上訴人之罹難家屬甲天○等五十五人溺斃…依國家賠償法…第三條第一項之規定，自應負本件損害賠償之責。」此外，未查得本案更審前一、二審之判決，併此敘明。

113 臺灣高等法院臺中分院 95 年度重上國更（二）字第 4 號民事判決表示：「本件被上訴人所屬之風景區管理所人員，設若能依法令積極為取締工作，必不發生此等違規船舶、於此違規營業時間、違規超載之事件，自無船舶遇〈側〉風翻覆等情事之發生；並被上訴人如依法令於風景區內設置適當之醫療救生機構與動力快速救生艇等設備，亦不致發生如此嚴重之傷亡情事；為此，縱若甲Q號船東之違規行為或當日天候等，亦為本件損害發生之條件之一，被上訴人之怠於作為，仍不免其相當因果關係之存在…。」與有過失部分：「…夜間遊日月潭具有相當危險性，因而禁止遊湖…上訴人親人甲M○等五十五人確有疏未注意及此之情，仍搭乘違規之甲Q號遊艇夜遊日月潭，且該遊艇連同駕駛員僅能容納四十二人，惟該遊艇竟有乘客九十餘人上船，嚴重超載，致甲板及最上層坐滿遊客，並有人站立，致該船全穩定度及動穩定度情況極差…。」「…本院衡酌本件船難發生之原因，除被上訴人有前揭疏未善盡管理之責及未於區內依法設置救生機構與設備外，並因甲Q號遊艇未經檢驗合格，船體結構有問題，救生設備嚴重缺乏，上訴人罹難家屬夜間遊湖及擁集右側，使該遊艇重心不穩，適遇風力不小之北風，再加駕駛員左轉操作傾斜，以致翻覆，使上訴人之罹難家屬甲M○等五十五人因而不幸溺斃，同為肇事原因。另與上訴人簽訂旅遊合約之甲L旅行社…竟安排違規營業之甲Q號遊艇夜遊，亦與有過失…且除被害人本身上開夜間遊湖及擁集右側，使該遊艇重心不穩外；被害人既利用甲L旅行社、甲N○、甲O○等人之遊艇以擴大其活動，則其責任範圍理應隨之擴大，易言之，使用人之過失即可視同被害人之過失…。準此…被上訴人應負擔七分之四之責任，並按此基準予以酌減上訴人請求之損害賠償金額…。」另外，更一審之臺灣高等法院臺中分院 89 年度上國更（一）字第 3 號民事判決亦表示：「本院衡酌本件船難發生之原因，除被上訴人有前揭疏未善盡管理之責及未於區內依法設置救生機構與設備外，並因興業號遊艇未經檢驗合格，船體結構有問題，救生設備嚴重缺乏，上訴人罹難家屬夜間遊湖及擁集右側，使該遊艇重心不穩，適遇風力不小之北風，再加駕駛員左轉操作傾斜，以致翻覆，使上訴人之罹難家屬甲天○等五十五人因而不幸溺斃，同為肇事原因。…本院審酌上情，認被上訴人應負擔二分之一之責任，乃依此

案件	龍潭觀光大池船艇靠岸階梯處溺斃案	設施	人造埤潭
欠缺與否之認定	除船艇靠岸處外均已設置阻攔設施、圍籬，船艇靠岸處採取階梯式收邊設計，雖未設置攔阻設施，然已於水域旁設立「水深危險，禁止游泳戲水」之警告標示牌共 13 座、救生圈 44 處，並設有駐衛警。已於水池岸邊 13 處設置「此處為易溺水處所，嚴禁戲水游泳以策安全」之告示牌，設置、管理無欠缺[114]		
因果關係	無，個人冒險行為[115]	賠償	╳

案件	太平山木棧道致傷案	設施	木棧道
欠缺與否之認定	跌落處無設置安全扶手欄杆，但寬達 143 公分。往跌落處路段上設有防滑溝槽，並於步道路口清晰可見處設有 2 處小心路滑警告牌，步道階梯處設有顏色鮮明之防滑砂條，近觀雖稍有斑駁，但斑駁處並非位於階梯之踏腳處，踏腳處黃色防滑砂尚屬完整。步道口設有導覽指示牌，提醒遊客在木棧道上勿奔跑、跳躍，以免摔落受傷，天雨路滑時須小心行走，並要求保持走在木棧道上參觀，不要跳下棧道或另闢路線行走，設置、管理無欠缺[116]		

基準予酌減上訴人請求之損害賠償金額。」

114 桃園地方法院 103 年度國字第 25 號民事判決表示：「查系爭大池周圍除船艇靠岸處外於本件事故發生（即 103 年 8 月 30 日）前，均已設置阻攔設施…早已設置圍籬…。」「有關系爭水池之船艇靠岸處（即系爭階梯處）…部分：系爭水池為一開放水域，該水池之階梯及未設攔阻設施之設計，乃為供龍潭區內消防分隊、其他單位及滑船隊實施水上救生訓練及龍舟比賽之用…被告抗辯系爭水池所設階梯係提供船艇下船道、靠岸及人員上、下岸之用，並非提供民眾親水遊憩之目的，堪予採信。為避免於演練或比賽時阻礙船艇與水池階梯連接，系爭水池階梯處岸邊未置阻隔設施（護欄）之設計，堪認符合設施使用目的所為之設計。而一般河岸之斷面有三種：「垂直」、「斜面」及「階梯式」收邊設計。…階梯式設計，因不具滑面，且每個階梯高度之落差，亦有減緩滑落之速度功效，是就水邊安全考量，階梯式設計確較垂直及斜面二者為優。…又系爭水池水域廣闊，水深極具危險性，一望即知…。被告於事故發生前已於水域旁設立「水深危險，禁止游泳戲水」之警告標示牌共 13 座、救生圈 44 處，並設有駐衛警…。被告既已於系爭水池之岸邊 13 處設置「此處為易溺水處所，嚴禁戲水游泳以策安全」之告示牌，堪認已達警示民眾勿靠近水池之目的，其設置及管理均屬合理。是以，一般前來系爭大池之遊客，客觀上既能知悉水深危險，被告又已設置適當之告示牌以警示遊客注意，自無僅因系爭大池碼頭處（即船艇靠岸處）採階梯斷面，未設置攔阻設施之設計，遽認為有隱含容許遊客下水之意涵，或易使民眾誤以為有親水、遊憩功能而靠近探查或引誘下水進而發生危險之欠缺。」「…系爭水池係提供民眾觀賞休閒、消防單位或救難團體實施水上救生訓練、舉辦龍舟比賽之用，而非供親水用，若非遊客跨越圍欄而落水或下池戲水外，一般正常使用時尚無落水滅頂之虞。…酌上各情，堪認被告設置系爭水池，已達客觀上之安全性，並無於該水池邊牆面再設置可攀爬救生設備之必要…。」「又被告已於系爭水池周圍設置護欄、救生圈、拋繩及「此處為易溺水處所，嚴禁戲水游泳以策安全」等告示牌之安全設施之情，為兩造所不爭執。是若遊客遵守上揭警示，正常使用，當無落水之虞，故本件被告應已盡管理維護責任。」

115 桃園地方法院 103 年度國字第 25 號民事判決表示：「…死者黃金生熟知系爭水池之周遭環境，應知系爭大池禁止水域活動之規定，且就系爭水池水深危險難謂不知。被告又已設置適當之告示牌以警示遊客注意，遊客若自行翻越圍欄，或逕自從碼頭處走下階梯，使自己置身在危險之環境中，因而溺斃，其死亡在法律上之評價要屬個人之冒險行為所致，與原告指摘系爭大池之公有公共設施相關設置或管理情形，並無關連性，其間顯無相當之因果關係。」

116 臺灣高等法院 103 年度上國字第 2 號民事判決表示：「本件上訴人…跌倒…處位於太平山森林公園，屬國家森林遊樂區內原始森林，核屬前揭第二類步道，其坡度甚緩…依照前揭規範，並無設置安全扶手欄杆之必要…。」「上訴人主張其跌落之附圖 P 點，木棧道與地面高差 83 公分…堪認真實。然查，附圖 P 點為原始森林，其設置人工設施，本應低度開發，並以環境為主體。而山林野外活動，本質上即具有相當且多樣之危險性，國家機關在其中設置人工設施，旨在使人民親近山林，但不能苛求全無風險、萬無一失，否則，山林勢將遭受高度開發破壞，導致失其本色。準此，國家機關在原始森林中設置木棧道，即應承認得有可被容許之危險存在，至危險可否被容許？則可由危險是否已經被合理適當防範？以及該危險是否達立即明顯重大之程度（例如一旦發生顯危及性命或致重傷）等因子為綜合觀察。…P 點…該處木棧道寬達 143 公分…顯超出前述第二類步道設計規範所定之 90 公分至 120 公分規格，準此，一般參與山林活動者，步行其上，僅須稍加小心注意，即不至於跌落木棧道以外之林地。是以此項危險，已因木棧道設置寬度之充足，而受到合理及適當之防範。另該處木棧道與林地高低差雖達 83 公分…但低處之林地地勢平坦，屬林蔭下之雜草植被地，並非陡坡，並無高差明顯且水平向比垂直向斜率大於 3:1 之情形…堪認於行走其上者，於該處跌落林地可能所生危險，並未達立即且明顯重大之程度。準此，被上訴人未於附圖 P 點附近設置安全扶手欄杆，雖確實無法完全防範過於莽撞或疏忽之人在該處跌落受傷，但…此項危險，要屬可以被容許之危險，準此，尚難認被

因果關係	無，被害人極可能以不正常方式使用[117]	賠償	╳

案件	擎天崗步道牛撞致死案	設施	步道圍欄
欠缺與否之認定	中央步道兩側設置圍欄，然係木頭立柱搭配繩索圍欄，且繩索非粗、木頭立柱之間隙亦大，無法避免牛隻穿越或局部伸入步道，未能將牛隻與遊客有效區隔，設置顯有欠缺；雖設置警告牌、定期派員巡邏，然無法及時避免野性發作之牛隻進入步道攻擊遊客，不足認係積極並有效之具體措施；設置有效區隔設施非謂即必與國家公園法立法意旨相悖[118]		

上訴人就該處木棧道之設置有何過失或欠缺。」「附圖 O 至 P 路段，設有防滑溝槽…。另前往附圖 O 、P 點之沿路，亦設有 2 處小心路滑警告牌，其中附圖所示 2 號小心路滑警告牌，為前往 O 、P 點所必經…前開小心路滑指示牌，位於步道路口處，清晰可見，另步道階梯處更設有顏色鮮明之防滑砂條…。且被上訴人在步道口，設有導覽指示牌，提醒遊客在木棧道上勿奔跑、跳躍，以免摔落受傷，天雨路滑時須小心行走，並要求保持走在木棧道上參觀，不要跳下棧道或另闢路線行走…更堪認被上訴人就木棧道設置，並無上訴人所指設置欠缺或過失之情形。」「再觀諸現場照片，前開路段木棧道設施並無明顯損壞，附圖 P 點階梯上之淺黃色防滑砂，近觀雖稍有斑駁…但斑駁之處，並非位於階梯之踏腳處，而經比對原審卷二第 64 頁上、下方之照片，可知該處階梯踏腳處之黃色防滑砂，尚屬完整，要難遽認被上訴人就此之管理有何欠缺。」

相較於此，一審宜蘭地方法院 101 年度國字第 1 號民事判決則是表示：「徵諸證人徐彥鈞證稱團員解散後，其在 20 分鐘之內即經其他團員告知原告受傷之事，兼衡原告於系爭意外事故發生時年紀已 60 歲，及扁柏館至編號 P 所示地點之步道長度，堪信原告並非藉由前開「鐵杉林自然步道」步行一大圈步道至編號 P 所示跌落位置。是應認原告自扁柏館開始，僅能循附圖編號 A－B－C－F－J－K－L－M－P 之單一步道前往編號 P 所示原告跌落位置。再查，自編號 M 所示平台處往編號 P 所示原告跌落方向，原告係跌落該處木棧道之右側…。而原告之傷勢位於右腿位置，則依原告自平台往木棧道行進方向，其跌落木棧道右側，致右腿受傷等情，尚無不合理之處。倘自平台方向以倒退方式行走於木棧道，跌落木棧道之右側卻左腳受傷，較不合常情。」「該處木棧道既因天候因素而處於易濕滑、未能保持乾燥之情況，且因系爭木棧道位置與地面高度達 83 公分，則遊客行走於該處木棧道上，即可能因木棧道濕滑致摔落地面，而有一定之危險性，此當為被告所得預見。被告為管理機關，就未能保持乾燥之木棧道之管理、維護，本應善加勘查管理，以避免遊客因木棧道濕滑而生意外跌落之事故。」「然依卷附現場照片以觀，原告跌落位置之木棧道上雖設有溝槽，但僅在 3 階木棧道上設置防滑砂…且防滑砂已有斑駁剝落情形…是否尚能完全達到止滑效果，即非無疑，並未能排除遊客因此滑倒之可能。被告既為管理機關，自應定時勘查，並檢測上開防滑設置是否尚具有通常之安全性，並採取補強措施，惟被告仍稱：止滑砂仍然存在，足見被告對於步道設施之維護並無任何缺失云云，且於本院言詞辯論終結前，復未能說明其就木棧道之防滑設置如何進行勘查、維護，以維持其防滑功能，自難認被告就木棧道之防滑設置已有適當之管理。被告任令木棧道上防滑砂斑駁剝落之瑕疵及木棧道防滑效果不佳之危險狀態繼續存在，其對於公共設施之管理自不能謂無欠缺。至被告另抗辯已在適當處所設置警告標示部分，經查，附圖編號 M 所示平台位置往編號 P 所示原告跌落地點方向，木棧道旁確實設有「小心路滑」之警告標示…前揭告示牌之位置尚屬醒目，應可生警惕遊客之效果。然究非因前開告示牌已有設置，被告即得卸免維護木棧道安全之責任。」

117 臺灣高等法院 103 年度上國字第 2 號民事判決表示：「…綜合前揭相關事證加以比對判斷，應認上訴人係因倒著走路，遇轉彎及階梯，不知轉向，始跌落林地，蓋此跌落過程，與前揭事故快報所載傷及右小腿之情節較為一致，亦與證人潘清芳所述：最後仰躺，並腳朝樹幹等語及現場照片所示之情境可作合理之連結…。準此，更難採信上訴人關於「因木棧道設置、管理有欠缺致其由木棧道跌落林地受傷」之主張。」

118 士林地方法院 108 年度重國字第 4 號民事判決表示：「查擎天崗係於 74 年間納入陽明山國家公園之範圍，區域內原有寄養水牛，至 92 年間僅剩無人管理之野化水牛族群；擎天崗草原內設有中央步道及環形步道供民眾踏青…；又凡牲畜均有野性而可能攻擊遊客，且於系爭事故 107 年 8 月 11 日發生之前，擎天崗已曾發生數次遊客遭牛隻攻擊或追逐事件…；準此，本件被告既為陽明山國家公園之主管機關，而牛隻攻擊遊客亦非不可預見之狀況，對於提供人民使用之公共設施，自應負有維護通常安全狀態之義務。惟依系爭事故現場相片所示，系爭事故發生時之中央步道兩側雖有設置圍欄，然係木頭立柱搭配繩索圍欄，且繩索非粗、木頭立柱之間隙亦大，無法避免牛隻穿越或局部伸入步道，未能將牛隻與遊客有效區隔…上開步道設施之設置顯有欠缺…。」

「至被告辯稱其就擎天崗主要步道有受野生動物騷擾的危險性，已廣設警告牌提醒遊客草原牛隻具有野性，請保持安全距離，及提醒民眾勿靠近以免造成危險，並定期派員巡邏，且架設欄杆與繩索等，使步道具有通常之安全狀態，又國家公園旨在維護自然環境並供國民育樂，若將步道與野生動物完全隔離，與國家公園法立法目的相違云云…。惟查，事發時被告於中央步道兩側所設置之圍欄，未能將牛隻與遊客有效區隔，而不具通常安全狀態，業如前述；又被告雖於現場設置有警告牌、定期派員巡邏，然僅消極警告遊客勿離開步道或觀景區、與草原牛隻保持安全距離而勿逗弄或拍照等，無法及時避免野性發作之牛隻於無具體區隔設施下

因果關係	有，且被害人無不顧警告逗弄動物等危險行為[119]	賠償	○

案件	五峰旗風景區步道落石致死案	設施	步道
欠缺與否之認定	水泥步道上崁刻「注意落石」字樣，於風景區入口山壁邊立有「注意落石」之警告標示，且警告標誌下方另立有「連續豪雨時特別注意土石流」警告標誌；先前鄰近處發生落石後即採取應變措施拉起警示帶警戒，並每日檢查該警示帶是否牢固，管理無欠缺[120]		

進入步道攻擊遊客之情況（如本件即屬被害人行走於中央步道內，亦無不顧警告為逗弄動物等危險行為之情形），均不足認係積極並有效為防止牛隻攻擊遊客之危險或損害發生之具體措施。…設置有效區隔具危險性之野生物與遊客之設施，非謂即必與國家公園法保護國家特有之自然風景、野生物，及提供國民之育樂及研究等立法意旨相悖，矧被告於 108 年度所為擎天崗中央步道安全設施改善工程，即在採取未完全隔離之步道設計形式下，將系爭事故發生時之木頭立柱搭配繩索圍欄形式，更改為混凝土立柱搭配不銹鋼角鐵（外包櫸木）之圍欄形式，且有抗壓強度「280KG/C ㎡以上」之要求…既不影響遊客觀覽自然風景及野生物等，且較諸系爭事故發生時之圍欄更為有效區隔野生物與遊客，本件被告對於步道設施顯非無為通常安全狀態之設置之可能性。」

119 士林地方法院 108 年度重國字第 4 號民事判決表示：「…上開步道設施之設置顯有欠缺，導致被害人於中央步道內遭野性發作之牛隻碰撞跌倒受傷，經送醫後仍不治死亡之結果，被害人之死亡與被告就公共設施之設置之欠缺間，具有相當因果關係。」「…本件即屬被害人行走於中央步道內，亦無不顧警告為逗弄動物等危險行為之情形…。」

120 臺灣高等法院 96 年度上國字第 11 號民事判決表示：「系爭事故發生前，五峰旗風景區之現場情狀：1.…本件事故發生前不久，鄰近系爭事故地點附近已有因雨勢影響，而有落石損壞步道欄杆、柱子之情事發生。2.又宜蘭地區於 95 年 1 月間，每日降雨量突破 20 毫米者，包括該月 11、12、17、24、29 日…。其中 11、12 日降雨量分別達到 59.9 及 48.9 毫米，於 12 日當天隨即發生前述落石損壞步道欄杆、柱子之情事，可見雨勢大小與落石情況具有密切之關連，而 17、24、29 日之降雨量分別為 30.7、101.4、27.1 毫米。3.另本件事故發生時，適逢農曆假期，遊客人數將會增加為可得預見之情形…。」「五峰旗風景區係為天然風景區…故關於因土質鬆動可能產生落石之情形，風景區管理所亦於水泥步道上崁刻有「注意落石」之字樣，並於山壁邊立有「注意落石」之警告標示…核該警告標示明顯易懂，且警告標誌下方另立有「連續豪雨時特別注意土石流」之警告標誌。參酌證人杜彥儒亦證稱在風景區入口處即看到該警告標誌…是風景區管理所就五峰旗風景區平日可能因自然景觀造成之落石危險，已採取相當警告措施。」「另五峰旗風景區於 95 年 1 月 12 日雖有發生落石損壞步道欄杆、柱子之情事，惟風景區管理所於事發後採取之應變措施即已拉起警示帶警戒，並每日檢查該警示帶是否牢固…。故風景區管理所於 95 年 1 月 12 日發生落石後，亦另已採取防護措施，據以警告遊客該處有發生落石之危險。」「又雨勢大小雖與落石相關…自 95 年 1 月 12 日後，晴雨互見，依一般常情，顯難可依 17、24、29 日之雨勢，即可預料於事故發生當日有產生落石可能，而令風景區管理所於事故發生日可據以研判須做進出五峰旗風景區人數之管制或其他安全防護措施。」「再者，本件被害人係落石擊中左腿及左則腹背部受創而致死亡…故本件被害人顯係因落石鬆動掉落砸中被害人，故其顯係天災事故所致。…縱風景區管理所事後履勘獲得前揭結論，亦難謂風景區管理所就五峰旗風景區之管理或維護有何欠缺，致五峰旗風景區公共設施發生瑕疵。」「綜上，本件被害人因前往風景區管理所管理之五峰旗風景區遭落石擊中致死，係屬自然災害，而該自然災害，風景區管理所已盡相當注意設立警告標誌，即風景區管理所已善盡管理防護之措施，使五峰旗風景區設施具有通常安全性，而未有瑕疵。」
相較於此，一審之宜蘭地方法院 95 年度國字第 6 號民事判決則表示：「…顯見本件事故發生前不久，鄰近系爭事故地點附近已有因雨勢影響，而有落石損壞步道欄杆、柱子之情事發生。次查：宜蘭地區於 95 年 1 月間，每日降雨量突破 20 毫米者，包括該月 11、12、17、24、29 日…。其中 11、12 日降雨量分別達到 59.9 及 48.9 毫米，於 12 日當天隨即發生前述落石損壞步道欄杆、柱子之情事，可見雨勢大小與落石情況具有密切之關連，而 17、24、29 日之降雨量分別為 30.7、101.4、27.1 毫米，雨勢密集，產生落石之可能性隨之升高。另本件事故發生時，適逢農曆假期，遊客人數將會增加為可得預見之情形…。被告明知同月 12 日系爭事故地點附近已有落石嚴重損壞步道欄杆、柱子，僅消極地拉起警示帶，並未審酌先前數日之雨勢，將導致原已發生落石區域再度發生落石之危險性升高，而農曆假期遊客人數增加，較為密集的遊客人數遭到落石擊中之可能性亦較平日為高，卻未採取相對應之防護措施（包括監測、補強或管制進出人數等）而善盡其管理上之安全維護責任，是其管理上顯有欠缺，且該管理上之欠缺與導致被害人遭到落石擊中而死亡的結果間，具有相當因果關係，故原告主張被告就屬於公有公共設施之「五峰旗風景區」設施有管理上之欠缺，應負國家賠償責任，自屬有理由。」「查被告已在該風景區入口處及步道內側設有警告落石之標誌或標語…客觀上已足使被害人可得知悉此處有發生落石、土石流災害之危險。…被害人當時係獨自一人行走於已有落石情況之步道上，而原告鄭○霖陳明被害人已經 65 歲，是年紀非輕之被害人在可得知悉步道上有落石，且有警告標誌、標語提醒注意之情形下，仍然決定獨自一人往上步行，而自陷於遭到落石擊傷之風險當中，其對於本

因果關係	無	賠償	╳

案件	八連溪畔健康步道摔落致死案	設施	步道
欠缺與否之認定	步道供鄉民自由進出，並與其他私人道路相連接，未有任何設置該步道內有坍塌路段之警示標誌，且系爭步道面臨八連溪畔部分，亦未設置欄杆或其他防護措施，管理有欠缺[121]		
因果關係	有，但被害人與有過失[122]	賠償	○

案件	庭石公園步道階梯跌倒致傷案	設施	步道階梯
欠缺與否之認定	步道階梯無論梯面、梯緣、側面，均有土石剝落、內部外露、凹凸不整之情形，不具備通常應有之狀態及功能，管理有欠缺[123]		
因果關係	有，但被害人與有過失[124]	賠償	○

表格 1

（2）歸納與整理

由表格 1 所列之案例之法院認定可知：

A、【觀察 1】：首先，公有公共設施不論是樹木、瀑布及其鄰近水流、石頭處、水域、海

件損害之發生自屬與有過失。」「本院綜合審酌本件事故發生之經過情事，認為被害人就本件損害之發生應負一半比例之過失責任…」

121 臺灣高等法院 92 年度上國字第 11 號民事判決表示：「…系爭步道與私人道路相連接可供通行之路段，並未有任何設置該步道內有坍塌路段之警示標誌，且系爭步道面臨八連溪畔部分，亦未設置欄杆或其他防護措施…則三芝鄉公所對於系爭步道公有設施於管理上顯有缺失甚明。」「…系爭步道因為供鄉民得自由進出，並與其他私人道路相連接，而三芝鄉公所於系爭步道坍塌路段，並未設置警示標誌或其他防護措施，仍任由民眾自由進出…故依國家賠償法第三條第一項規定，既是採無過失主義，則三芝鄉公所管理系爭步道上既已有欠缺，而致許明燦雖騎乘機車進入該步道，並行該坍塌處，因路幅變狹致不慎失控從該坍塌處跌落至河道上不治死亡，仍無解於其國家賠償之責任至明。」另外，一審士林地方法院 91 年度國字第 4 號民事判決似未上傳，故未查得。

122 臺灣高等法院 92 年度上國字第 11 號民事判決表示：「綜上，本件三芝鄉公所管理系爭步道中，於該步道部分路段因發生坍塌而未能及時修補，復未設有適當之警告標示或其他防護措施，足以影響道路之安全，顯於公有公共設施之管理有欠缺，因而致許明燦騎乘機車行經該坍塌處時，不慎跌落溪底而死亡，兩者間有相當因果關係，則依國家賠償法第三條第一項、第九條第二項之規定，三芝鄉公所自應負國家賠償責任。」與有過失部分：「…許明燦固因三芝鄉公所對系爭步道之管理有欠缺…惟其本身疏於注意系爭路段屬健康步道且路段業已部分坍塌，在白晝視距良好之情況下，明知前有坍塌，不適宜供機車行走，竟仍貿然騎乘機車行經該步道，對於本件事故之發生，自屬與有過失…。」「…本院斟酌三芝鄉公所管理系爭步道未設置警示或其他防護措施，與許明燦過失之程度，認許明燦應就本件事故負擔十分之六之責任，故本院依比例減輕三芝鄉公所十分之六之賠償責任為適當。」

123 花蓮地方法院 102 年度國簡上字第 1 號民事判決表示：「…被告進行土木工程而將系爭步道階梯整修為水泥坡面並設置扶手以前，系爭步道階梯無論梯面、梯緣、側面，均有土石剝落、內部外露、凹凸不整之情形，從而，即使上訴人無過失，然仍應認系爭步道階梯於事故發生時不具備通常應有之狀態及功能，已足以影響人民之安全，亦即其管理有欠缺。又本院於 102 年 9 月 23 日諭知上訴人應提出系爭步道階梯於事故發生前之修繕資料，然…上訴人均未能提出，衡諸此情及上開調查證據之結果、全辯論意旨，益徵系爭步道階梯之管理確有欠缺…。至被上訴人 8 人另主張：系爭步道階梯未設置扶手等安全設備乙節，惟考量公園之設置目的與一般道路不同，且公園之種類繁多，例山林公園、河濱公園、國家公園、運動公園等，難期適用同於一般道路之基準，故公園人行步道尚無一般道路相關法規之適用…附此敘明。」另外，一審之花蓮地方法院 101 年度花國簡字第 2 號民事判決雖未上傳，然由二審於判決內成記載可知，一審之認定與二審同。

124 花蓮地方法院 102 年度國簡上字第 1 號民事判決表示：「…揆諸上開說明，自應認楊蘇林新跌倒受傷之損害與系爭步道階梯之管理欠缺間有相當因果關係。」「…楊蘇林新於事故發生前患有左、右膝退化性關節炎，右膝曾進行全人工關節置換手術，雖得行走，但須使用拐杖…。其既須依賴拐杖行走，即應避開管理有欠缺之系爭步道階梯，且經原審勘驗，系爭步道階梯附近亦有其他較安全之通路可供行走，然楊蘇林新仍為方便而行走系爭步道階梯，故其就跌倒受傷之發生與有過失，揆諸上開規定，本院酌減被告之賠償金額為 300,000 元。」

灘、溪潭等「原始自然公物」型態、前揭登山步道、野溪溫泉池、半天然湖泊等「局部附加人為構造物之自然公物」型態還是前揭人造埤潭、經人工設置木棧道、步道及圍欄設施、階梯等構造物之「人造設施或自然公物內人造設施」型態，「公有公共設施瑕疵」之國家賠償責任成立與否之認定並無顯著的傾向，亦即無法得出比如「原始自然公物」型態較易成立國家賠償責任、「人造設施或自然公物內人造設施」則否等結論[125]。

B、【觀察 2】：當以公共造產[126]方式經營風景區等觀光景點時，就園區內各項設施或地點即負有隨時注意有無可能造成遊客使用上發生危險，而為適當保養修繕或規劃注意等管理行為之義務。就園區內之「自然公物設施」，不得逕以風景區內廣闊、不可能於每處均配置相關設施為由，主張管理無欠缺，此可參【茂林風景區溪潭溺斃案】及【大屯瀑布步道盡頭致傷案】。相較於此，若未設置任何遊樂設施、未劃入公園、生態風景區等觀光景點園區範圍、非公告開放民眾遊憩使用之區域，當保持原始狀態且未經行政區劃上之管轄機關管理並開放供公眾使用，即便位於國有土地上，亦非屬公有公共設施，進而無管理欠缺的問題【山黃麻倒塌致死案】【基隆河段樓梯跌落致死案】。

C、【觀察 3】：公有公共設施完全未進行管理致民眾受損害時，原則上成立國家賠償責任【北市樹林傾倒財損案】。惟當公有公共設施所屬法源目的在天然維護，非著重在民眾進入該區域之災難防免，且風險來源依一般人生活經驗可得而知，即便無具體管理措施（如設置警告標誌、輔助繩、救生圈等），仍可免於國家賠償責任【帖比倫瀑布溺斃案】[127]；另外，在其他適當處所已有充分警告標誌之情形下（如於網頁、入園申請須知、入園證上作提醒等），當高度要求生態保育，不得任意設置非必要設施，即便設置亦無法與一般登山步道相同而做到全程設置，且民眾應理解其正從事困難度高之登山活動而應秉持自我責任時，即便事故發生處無具體管理措施（如設置棧道、護欄、鐵鍊等），亦難謂管理有欠缺【玉山步道跌落致死案】。

D、【觀察 4】：基於山林野外活動本質上具有之危險性，國家機關為使人民親近山林設置之人工設施不能苛求全無風險，應承認得有可被容許之危險[128]存在，該「可容許之危險」範

---

125 筆者認為，這可能是因為案件中存在各種變數，如公有公共設施性質及設置目的、民眾使用狀況、具體風險程度高低、主管機關是否從事管理行為、從事如何之管理行為、受損害者是否有個人冒險行為、與有過失程度如何等，故與其他非涉及自然公物公共設施之國家賠償案件相同，僅能進行個案認定。

126 公共造產獎助及管理辦法第 2 條規定：「本辦法所稱公共造產，係指縣 (市) 、鄉 (鎮、市) 依其地方特色及資源，所經營具有經濟價值之事業。」另參「地方自治事業推展情形」，內政部民政司官網，https://www.moi.gov.tw/dca/02place_006.aspx（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

127 經南投縣長林明溱與主管機關林務局東勢林區管理處人員前往帖比倫瀑布會勘後，決定於該處設置步道及觀景平台，參吳素珍，〈帖比倫瀑布 將設觀景平台及步道〉，臺灣導報，108 年 10 月 31 日，https://taiwan-reports.com/archives/430355（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

128 關於「可容許之危險」（或稱「可容許之風險」），可詳參臺灣高等法院臺中分院 106 年度上字第 523 號民事判決：「按所謂「可容許之危險」，係指行為人遵守各種危險事業所定之規則，並於實施危險行為時盡其應有之注意，對於可視為被容許之危險得免其過失責任而言（最高法院 86 年度台上字第 56 號判決意旨參照）。上開最高法院判決意旨雖稱行為人遵守規則並盡其應有之注意，可免其過失責任，實則該免責之理由在於行為不具備違法性。「可容許之風險」作為阻卻侵權行為違法性之法理基礎在於：某些行為雖具有一定之危險性，但有益於社會而為維繫當今社會生活所不可或缺，且為有效降低其危險性，此等行為定有完善之規則供

圍應綜合危險是否立即明顯重大等因素予以考量，無法一概而論【太平山木棧道致傷案】；但當生態保育的要求程度越高、越可期待民眾秉持自我責任時，可容許風險的範圍越大，甚至事故發生處無任何具體管理措施，管理亦可謂無欠缺【玉山步道跌落致死案】。

E、【觀察 5】：關於足以防止危險或損害發生之具體措施，包含於適當處所設置警告標誌、牌示、公告等。而「適當處所」為個案認定，非限於事故發生處，須綜合考量風險程度高低、是否已採取其他防免措施、民眾之使用方式、生態保育等需求綜合判斷，非以「距離」作唯一之判斷依據，如【玉山步道跌落致死案】及【五峰旗風景區步道落石致死案】即分別顯示設置於登山口（距事發處約 4.9 公里處[129]）、風景區入口處（距事發處約 1 公里處[130]），並非不可。反之，警告標誌雖與事故發生處距離較近，但當不足以發生警告效果時，仍屬管理欠缺，如【苗栗新店溪親水公園水域溺斃案】（前往系爭親水公園之產業道路旁，距事發處約 0.124 公里處[131]）及【文山溫泉落石致死案】（距系爭溫泉池幾公尺外之盥洗室[132]）。

另外，足以防止危險或損害發生之具體措施尚包含其他可直接提升安全性之措施或作為，水域活動如水岸採取階梯式收邊設計【龍潭觀光大池船艇靠岸階梯處溺斃案】、設置救生圈（【福隆海水浴場內河水域溺斃案】、【龍潭觀光大池船艇靠岸階梯處溺斃案】）、柵欄【苗栗新店溪親水公園水域溺斃案】、圍牆【成功海灘溺斃案】、救生機構【日月潭翻船溺斃案】；山林活動如架設欄杆（【大屯瀑布步道頭致傷案】、【八連溪畔健康步道摔落致死案】）、更換為耐撞力道更強、立柱間距更適當、繩索更粗之柵欄設施【擎天崗步道牛撞致死案】、派員巡邏宣導（【玉山步道跌落致死案】、【文山溫泉落石致死案】、【擎天崗步道牛撞致死案】）、步道腳踏面附加防滑砂【太平山木棧道致傷案】、設施附加防護網【文山溫泉落石致死案】、拉設警戒線並定期檢查【五峰旗風景區步道落石致死案】。若僅於門票上作安全提醒，而未有其他具體適當之管理作為，則不足以證明管理無欠缺【茂林風景區溪潭溺斃案】。另外，若欲全面免除國

行為人所遵循，倘行為人已遵守該等危險行為所定之規則並盡其應有之注意，而仍造成他人之傷害時，該傷害行為應為社會通念所容許，而認為具備正當性而無不法（參吳志正，運動參與者於運動中對他人人身侵害之民事責任，臺大法學論叢，第 42 卷第 1 期）。又在運動傷害之案件，若被害人之傷害屬於運動中固有風險所生之損害，可認為被害人默示承諾自我承擔該活動之固有風險，而得阻卻行為人之違法性，此時，即無需探討行為人是否具有過失（參陳聰富，自甘冒險與運動傷害，臺北大學法學論叢，第 73 期）。」

129 依據本案原告方之主張。參嘉義地方法院 92 年度國字第 1 號民事判決：「…謝承恩於民國九十一年十二月八日上午十時許，攀爬由被告所管理之玉山登山步道，行經離登山口約四點九公里處（當時係登山返〈途〉之彎道，不〈慎〉跌落懸崖…。」

130 依據本案原告方之主張。參臺灣高等法院 96 年度上國字第 11 號民事判決：「…被害人走到即將接近最上層瀑布（第一層瀑布）時…於步道上為山上落石擊中左腿及左側腹背部…。」另外，「步道長度僅約 1 公里左右，坡度堪稱平緩，也易於行走。」參「五峰旗瀑布步道」，健行筆記，https://hiking.biji.co/index.php?q=trail&act=detail&id=525（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

131 參註腳 101。

132 此為依本案二審之事實認定，參註腳 110。然而本案一審及二審就警告標誌設置處所之認定並不一致。一審之花蓮地方法院 94 年度重國字第 2 號民事判決表示「小心落石」牌誌係設置於文山溫泉步道「入口處」（距離一號溫泉池至少 308 階階梯），因此認定如此距離之警告牌誌不足以發生警告效果，「至少應在溫泉池旁邊增設」。惟二審之臺灣高等法院花蓮分院 95 年度重上國字第 3 號民事判決則認定「小心落石」警告標語係設置於「距離溫泉池幾公尺外之盥洗室及吊橋」上，但同樣要求應在溫泉池邊做更積極、有效之管理作為。

家賠償責任，可將設施局部或全部廢止對民眾開放（非公共設施化）【文山溫泉落石致死案】。

F、【觀察 6】：公有公共設施應行管理之範圍除了設施本身外，尚包含其邊坡山壁【五峰旗風景區步道落石致死案】、上方岩遮【文山溫泉落石致死案】、生息於設施周邊之野生動物【擎天崗步道牛撞致死案】[133]等，亦即其範圍依據危險之「預見可能性」、「迴避可能性」及與設施之「關聯性」及「整體性」綜合判斷[134]。

G、【觀察 7】：當風險程度越高（比如曾經發生過相同或類似事件導致民眾受害）、設施之使用者越多（比如非秘境，而越為大眾化景點），因危險再發生之機率越高，則越期待較高的安全性，進而越易被認為設置或管理欠缺（【文山溫泉落石致死案】、【擎天崗[135]步道牛撞致死案】）。另外，當設施（風險）範圍越侷限，比如以定點使用為常態或設施範圍較小，因風險較易掌握、主管機關越易著手改善，若未有處置，較易被認定設置或管理有欠缺【文山溫泉落石致死案】（一號溫泉池）、【庭石公園步道階梯跌倒致傷案】（公園土地面積僅 304.61 平方公尺[136]）。

H、【觀察 8】：公有公共設施之管理雖因未設有警告標誌違反行政上義務而有欠缺，但若設有其他防免措施（如圍牆）阻隔，當民眾恣意進入而自肇危險時，與管理欠缺即無因果關係【成功海灘溺斃案】。

I、【觀察 9】：對於公有公共設施之設置管理責任僅係「期待該設施具備通常應有之狀態、作用、功能」，不負「違反使用目的之冒險行為」之防止義務[137]。是對於民眾在木棧道上「倒著走路」，遇轉彎及階梯不知轉向而跌落受傷，民眾應對其個人冒險行為自負其責，無木棧道設置或管理欠缺的問題【太平山木棧道致傷案】。

---

133 然而「設施周邊之野生動物」之管理範圍也應該合理，並非沒有極限，例如在沒有類似意外事故發生、風險並非明顯重大之情形下，公有公共設施範圍百公尺外之蜂窩，主管機關無義務清除。臺灣高等法院 94 年度上國字第 10 號民事判決表示：「查被上訴人辦理系爭活動所需之場地設施係依政府採購法以公開招標方式辦理採購，施作項目包括牌樓、瞭望台、司令台、小舞台、帳篷之搭建及製作，惟被害人黃榮光係因蜂螫致過敏性休克而死亡，而蜂窩乃位於距活動會場入口牌樓一百公尺私設攤販區外之樹林內…審諸系爭活動期間並無其他遭蜂螫之案例發生，是被上訴人對於上開公有公共設施之設置或管理應無欠缺通常之安全性，堪以認定。」「上訴人主張被上訴人疏未清除蜂窩，致被害人黃榮光遭受舉辦活動之吵雜聲驚擾之蜜蜂螫咬死亡云云，惟蜂窩之位置非屬系爭活動所規劃之活動區域，尚難責令被上訴人予以清除…上訴人復未能另行舉證以明其實，自難謂黃榮光之死亡係因被上訴人對於公有公共設施之設置及管理有欠缺所致，上訴人此部分之主張，無可採取。」「從而，上訴人主張被上訴人於籌辦系爭活動時，全然未為場地之危險排除或評估，疏未摘除場地附近之蜂窩，對於公有公共設施之管理有欠缺，致被害人黃榮光遭蜂螫致死云云，洵不可採。」

134 參註腳 52、53。

135 由陽明山國家公園各年度「遊憩據點遊客人數統計」可知，擎天崗始終是園區內重要的遊憩據點，參 https://www.ymsnp.gov.tw/main_ch/com_govopen_2.aspx?uid=1721&pid=1416（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

136 參註腳 91。

137 參註腳 63。

三、「新法」「涉及自然公物之公共設施」之國家賠償責任

（一）概述

「新法」第 3 條規定：「（第 1 項）公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。（第 2 項）前項設施委託民間團體或個人管理時，因管理欠缺致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。（第 3 項）前二項情形，於開放之山域、水域等自然公物，經管理機關、受委託管理之民間團體或個人已就使用該公物為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，國家不負損害賠償責任。（第 4 項）第一項及第二項情形，於開放之山域、水域等自然公物內之設施，經管理機關、受委託管理之民間團體或個人已就使用該設施為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，得減輕或免除國家應負之損害賠償責任。（第 5 項）第一項、第二項及前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權。」另外，「新法」亦配套修正第 8 條（求償權之消滅時效）、第 9 條（賠償義務機關之認定）及第 17 條（新法施行日）[138]。

相較於「舊法」，「新法」第 3 條第 1 項雖承襲「舊法」第 3 條第 1 項之規定，但移除「公共設施」之「公有」要件，以符合國家賠償司法實務[139]；新增人民「人身自由」法益受到損害亦得請求國家賠償，以擴張法益保障的範圍[140]。「新法」第 3 條第 2 項新增「委託民間團體或個人管理」時之處置，並將「舊法」下原規定於第 3 條第 2 項之求償權配套修正至「新法」第 3 條第 5 項[141]，另外也一併調整了第 8、9、17 條之規定。由於前揭修法內容多屬配合「新

---

138 「立法院三讀通過國家賠償法部分條文修正草案」，法務部，108 年 12 月 3 日，https://www.moj.gov.tw/cp-21-123805-cc9d3-001.html（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

139 立法說明表示：「所謂「公有公共設施」，依現行實務，包括「由國家設置且管理，或雖非其設置，但事實上由其管理」，且「直接供公共或公務目的使用」者，即有本法之適用。原第一項限於「公有」之公共設施，方有本法之適用，限縮成立國家賠償責任之範圍，與現行實務不符，易生誤解，爰將原第一項「公有公共設施」之「公有」二字刪除。」關於實務作法，參註腳 27。另外，「新法」立法說明，參法源法律網收錄國家賠償法 108 年 12 月 18 日修正之條文對照表，下同。

140 立法說明表示：「原第一項責令設置或管理機關應確保公共設施之客觀安全性，且為避免賠償範圍過大，乃明定限於人民之生命、身體或財產受損害，始有本法之適用。惟考量公共設施設置或管理之欠缺亦可能使人民之人身自由受到損害，爰將本條之保護客體擴及「人身自由」，於第一項增列「人身自由」之文字。」由前述立法說明可知，新法就人民受保障之法益種類仍採取列舉之方式，並不採註腳 58 學者主張之例示之作法。

141 新法第 3 條第 2 項之立法說明表示：「國家如將公共設施委託民間團體或個人管理，涉及權限（即公物管理權）之移轉，雖非由國家直接支配或管理，惟該等設施仍係供公共或公務目的使用，如因管理欠缺致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家仍應負損害賠償責任，爰於第二項明定之，以杜爭議。另第二項損害之發生，乃直接肇因於民間團體或個人之管理欠缺所致，是以，人民對該受委託之民間團體或個人依其他法律關係之損害賠償請求權，與本條國家賠償請求權，構成請求權競合，除所受損害已獲得填補外，自不因國家負損害賠償責任而受影響，併予敘明。」第 5 項之立法說明表示：「於第二項情形國家將公共設施委託民間團體或個人管理時，因受託之民間團體或個人管理欠缺致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家仍應負損害賠償責任，惟因損害之發生，乃直接肇因於民間團體或個人之管理欠缺所致，倘因國家賠償之後，民間團體或個人即可免責，亦非事理之平。是以，賠償義務機關於對人民為賠償後，自應依法向應負責任之民間團體或個人求償。又第四項之情形，人民於開放之山域、水域等自然公物內之設施從事冒險或具危險性活動發生意外，致生國家賠償，具體個案事實倘賠償義務機關不能免責，且有其他應負責任之人時，賠償義務機關於對人民為賠償之後，亦應依法行使求償權，爰將原第二項移列至第五項，並酌作文字修正。」

法」第 3 條第 3 項及第 4 項規定新增（詳後述）之配套調整，重要性較低，又礙於紙幅，前揭修法內容除第 3 條第 3 項及第 4 項外，各條項修法評論爰予割愛。「新法」新增第 3 條第 3 項及第 4 項，係為落實「山林解禁政策」中「明確責任」政策目標，為「公共設施瑕疵」類型之國家賠償責任中當「涉及自然公物之公共設施」時國家得免除或減輕其損害賠償責任之特則，是本次修法的核心，為本文評析之重點，詳述如下。

（二）「涉及自然公物之公共設施」之國家賠償責任

1、修法內容及其立法說明

「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項，分就「自然公物設施」以及「自然公物內人工設施」之國家賠償責任分別規範。

（1）自然公物設施

「新法」第 3 條第 3 項規定：「前二項情形，於開放之山域、水域等自然公物，經管理機關、受委託管理之民間團體或個人已就使用該公物為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，國家不負損害賠償責任。」

其立法說明表示：「由國家設置或管理，直接供公共或公務目的使用之公共設施，其範圍包括自然公物，例如：開放之山域或水域等。然利用大自然山域、水域等從事野外活動，本質上即具有多樣及相當程度危險性，人民親近大自然，本應知悉從事該等活動之危險性，且無法苛求全無風險、萬無一失。是以，就人民利用山域、水域等自行從事之危險活動，在國家賠償責任上應有不同之考量與限制。就山域、水域等自然公物，各主管機關之管理目的多係以維持原有生態、地形與地貌為管理原則，故無法全面性地設置安全輔助設施，亦不宜或難以人為創造或改正除去風險，此與一般人工設置之公共設施（例如：公園、道路、學校、建物等），係由國家等設計、施作或管理，以供人民為該特定目的使用者，性質上仍有差異。因此，對此二類公共設施之課責程度亦應有所不同。爰增訂第三項規定，就開放之山域、水域等自然公物（例如：國家公園、森林遊樂區、海岸、沙灘、野溪及天然湖泊等），業經管理機關、受委託管理之民間團體或個人為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動情事者，國家於此狀況下不負損害賠償責任。」

何種「警告或標示」方為「適當」，立法說明進一步表示：「…考量各開放之山域、水域等所在場域位置之天候、地理條件各有不同，人民可能從事之活動，亦有差異，故所為之警告或標示，並不以實體方式（例如：標示牌、遊園須知告示、門票、入園申請書、登山入口處等適當處所警告或標示）為限，宜進一步考量景觀維持、環境保護、警告或標示之有效性、後續警告或標示維護等因素，綜合決定採用一種或數種方式，或於管理機關之網站為警告或標示，亦無不可。」

至於「從事冒險或具危險性活動」之認定，立法說明表示：「…鑑於人民進入之地區、場域，所從事之活動、時間、天候狀況、環境條件，個人從事活動所需具備之專業知識、基本

體能、技術、攜帶之器材裝備等情事，皆有不同，因而其行為是否具冒險或危險性，宜就具體事實，依一般社會通念及生活經驗等綜合判斷之。」

（2）自然公物內人工設施

「新法」第 3 條第 4 項規定：「第一項及第二項情形，於開放之山域、水域等自然公物內之設施，經管理機關、受委託管理之民間團體或個人已就使用該設施為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，得減輕或免除國家應負之損害賠償責任。」

立法說明表示：「於開放之山域、水域等自然公物區域範圍內，亦有可能設置其他直接供公眾使用之人工設施，例如：人工棧道、階梯、護欄、吊橋、觀景台、涼亭、遊客中心、停車場等，惟因該等設施坐落於開放之山域、水域內，使用該設施之風險未必皆能由管理機關等予以完全掌握控制，是以，如經管理機關等已就使用該人工設施為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動所致生之損害，不能完全歸責於國家，爰增訂第四項，於此情況下，得減輕或免除國家應負之損害賠償責任。」

（3）與「新法」第 3 條第 1 項（第 2 項）之關係

另外，立法說明亦提及：「…第三項及第四項規定不負或減免損害賠償責任規定，其適用範圍僅限於開放之山域、水域等自然公物，及該等自然公物內之人工設施。至於非屬上開範疇之公共設施，仍應依具體個案事實，適用第一項、第二項規定，認定國家是否符合損害賠償要件；至請求權人如有與有過失之情形，則依第五條適用民法第二百十七條規定辦理。」

2、新法特徵整理

（1）【特徵 1】：首先，「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項之法律效果分別為「不負損害賠償責任」（**不負責任**）及「得減輕或免除國家應負之損害賠償責任」（**得減免責任**），均是以同條第 1 項（或第 2 項）國家賠償責任成立為前提，方進入「不負責任」或「得減免責任」與否之判斷。

（2）【特徵 2】：「新法」第 3 條第 3 項明確肯認公共設施的範圍包括開放之山域、水域等自然公物，但立法說明將「國家公園」及「森林遊樂區」與「海岸、沙灘、野溪及天然湖泊」並列，同視為「自然公物設施」。另外，第 3 條第 4 項立法說明則指出「遊客中心、停車場」屬於「自然公物內人工設施」。

（3）【特徵 3】：基於利用「自然公物設施」從事野外活動本質上有多樣及相當程度危險性，無法苛求全無風險，又管理機關之管理目的多係以維持原有生態、地形與地貌為原則，無法全面設置安全輔助設施，亦不宜或難以人為除去風險，因此當符合「新法」第 3 條第 3 項規定其他要件時（即「管理機關等已為適當警告或標示」及「人民從事冒險或具危險性活動」），國家全面免除賠償責任。

（4）【特徵 4】：「警告或標示」方式保有一定彈性，「適當」與否亦須經綜合考量，且其方式不以實體方式（如於標示牌、遊園須知告示、門票、入園申請書、登山口入口處等適當

處所警告或標示）為限，以管理機關之網站為警告或標示亦無不可。而當採取實體方式為之者，得綜合考量各要素決定採用一種或數種方式。

（5）【特徵 5】：「從事冒險或具危險性活動」為相對概念，會依當時人民之各項主客觀條件不同而異，個案認定，而判斷之基準主要為「一般社會通念及生活經驗」。這使得國家賠償責任可以「個人」為單位，依該個人進入之地區、場域，所從事之活動、時間、天候狀況、環境條件，從事活動所需具備之專業知識、基本體能、技術、攜帶之器材裝備等，來判斷所從事的是否為「冒險或具危險性活動」，進而判斷適用條文（詳後述），以及國家賠償責任是否減免等。

（6）【特徵 6】：基於使用「自然公物內人工設施」之風險未必皆能由管理機關等完全掌握控制，因此當符合「新法」第 3 條第 4 項規定時，國家得減輕或免除損害賠償責任，呈現責任相對化的情形。

（7）【特徵 7】：非屬「自然公物設施」及「自然公物內人工設施」之公共設施所涉及之國家賠償責任，應視具體個案事實，適用第 3 條第 1 項（第 2 項）規定。此外，如不符合「新法」第 3 條第 3 項或第 4 項其他要件時，比如「管理機關等『未』為適當警告或標示」或「人民『非』從事冒險或具危險性活動」，亦應適用第 3 條第 1 項（第 2 項）之規定論其責任，自不待言（呼應【特徵 1】）。

四、評析

筆者固然肯定山林解禁政策下，國家賠償責任應朝限縮的方向，已如前述。但結論上並不認同本次修法結果，特別是針對「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項之新增，其理由分述如下。

（一）「舊法」下已可妥善處理「涉及自然公物之公共設施」責任問題

1、「涉及自然公物之公共設施」之特殊性可被考量

首先，「舊法」並未將自然公物，如河川、湖沼、海岸等排除在適用範圍外，如係由主管機關規劃管理，並供公眾使用時，縱認屬自然形成之狀態，仍認係公共設施[142]，進而可憑第 3 條第 1 項論斷相關責任。自然公物以任何形式附加人工設施時，亦同。

確實，當公共設施涉及自然公物時，性質上與圖書館、運動場、學校、道路等一般公共設施不同。蓋「自然公物設施」範圍往往占地廣大、區域內氣候多變、地形地質複雜多樣、常有生態、野生動物保育、森林養護等特殊公益考量必要，管理手段有限（甚或不適合設置或只能設置最基本人工設施），又因交通不便、路途遙遠，不論「自然公物設施」或其內之人工設施會直接曝露於自然侵襲等，故維護不易，管理或設置的成本高、難度大，均有別於一般公共設施，再說民眾於其內從事活動本質上帶有風險，不應片面苛求主管機關。然而這樣的特殊性，並不必然導致國家賠償責任易於成立，蓋論斷公共設施「設置或管理有欠缺」時，

142 參註腳 68、69。

可將前揭特殊性納入考量[143]。比如【觀察 3】【玉山步道跌落致死案】即因考量到高度生態保育要求等，不要求與一般登山步道相同而作到全程設置棧道、護欄、鐵鍊等措施，即便事故發生處無任何具體管理措施，亦難謂管理有欠缺；依【觀察 4】，可知實務承認「自然公物設施」以及於山林間設置之人工設施只要風險沒有「立即明顯重大」，允許相當程度「可容許之危險」。況且依【觀察 1】，實務上也沒有「原始自然公物」型態較易成立國家賠償責任之傾向。

2、自然公物不因「山林開放」全面自動轉為「公共設施」

「舊法」下，包含自然公物在內之各項設施，均須滿足一定條件始成為「公共設施」，進而當設置或管理有欠缺導致人民受有損害時，負國家賠償責任。最重要的條件在於「設置完成並開始提供公眾使用」[144]（「自然公物設施」自然是著重在提供使用部分），若未列入管理之公有財產、根本無使公眾使用的意思或行為、尚未完成並供公眾使用、供公眾使用後因故暫時封閉不供使用、曾供公用但後經廢棄者[145]，因均非「公共設施」，從而無國家賠償的問題。比如【觀察 2】【山黃麻倒塌致死案】即為國有土地上未開放使用之林木非屬公有公共設施之適例；又【基隆河段樓梯跌落致死案】顯示，未設置設施、未劃入觀光景點園區範圍內之原始天然河川區域，既未經主管機關管理並開放供公眾使用，即非屬公有公共設施，即便該河川區域依法就行政管理指定有主管機關，亦同。

須附帶一提的是，【帖比倫瀑布溺斃案】似與【基隆河段樓梯跌落致死案】採取不同見解。蓋其認為即便帖比倫瀑布不屬任何觀光景點園區，也未經主管機關管理及開放民眾使用，但既然「未禁止人進入」、「未提出有何限制公眾使用之情形」，則帖比倫瀑布自屬於公有公共設施[146]。然而若進一步觀察二案事實，仍可爬梳出二案相異之處。筆者認為「帖比倫瀑布」相較「某無特色的基隆河段」，核屬於景點的一種（雖然沒有被劃入特定官方指定的風景區中），且範圍較小、民眾利用目的明確（不外乎觀瀑、戲水），路徑清晰、單純，受到媒體矚目與報導[147]及遊客喜愛，可能因此被當作「準觀光景點園區」，從而認定屬於公有公共設施。既然基本事實有差異，二案作不同認定即不意外，並不相矛盾。

前揭見解在「山林開放」政策目標下，仍應作相同解釋。蓋「山林開放」只是一種「政策宣示」，並不實際強制主管機關開放所管轄之自然公物供公眾使用而成為「公共設施」，也沒有使所有自然公物一夕之間自動變為「公共設施」的效果，主管機關仍然保有依行政目的來判斷是否提供公眾使用裁量空間與權限，只是在「開放山林」政策目標下，除非是國防必要、地形破碎危險、原住民的聖地及保育地，應儘量配合政策來減縮非開放使用部分之範圍而已。

---

143 參註腳 52、53。
144 參註腳 29。
145 參註腳 39-45。
146 參註腳 76、92。
147 參「帖比倫峽谷瀑布步道」，健行筆記，https://hiking.biji.co/index.php?q=trail&act=detail&id=944（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

此可由【特徵 1】「新法」第 3 條第 3 項仍然以同條第 1 項為前提，又立法說明中僅提及「…公共設施，其範圍包括自然公物…」，但未明言修法後「自然公物均是公共設施」可得印證。

基此，自然公物的範圍勢必大於成為「公共設施」之自然公物範圍，非「公共設施」部分，可創造出純由戶外活動者責任自負的環境，當人民進出非公共設施區域而受有損害時，無國家賠償的問題。比如【玉山步道跌落致死案】，由嘉義地方法院判決內容可知，若民眾是通行於國家公園中「單純因長期行走所形成之通道」者，比如獵路、獸徑、原住民部落連絡道、日清時期建設而未經主管機關為任何修整、附加設施之古道等，因非公共設施，即無國家賠償的問題[148]（當然，若涉及保育地等特殊公益考量，民眾未經許可進出是可能違法而遭處罰的）。此在非國家公園等園區範圍內之自然形成通道上，亦應作相同之理解。但應注意【觀察 2】公共造產之情形，亦即公共造產內之自然通道，仍可能構成公有公共設施，從而有國家賠償責任的問題。

綜合前述，以表格 2 進行彙整，以利理解：

性質	公共造產	園區	管理、開放使用	公共設施	國賠可能性	代表案例
自然公物內人工設施	-	-	有	是	✔	【太平山木棧道致傷案】 【擎天崗步道牛撞致死案】
自然公物設施	是	-	有	是	✔	【茂林風景區溪潭溺斃案】 【大屯瀑布步道盡頭致傷案】
	否	是	有	是	✔	【玉山步道跌落致死案】
			無	是	✔	【帖比倫瀑布溺斃案】
			無	否	×	【玉山步道跌落致死案】判決提到之「單純長期行走形成之通道」
		否	-	否	×	【山黃麻倒塌致死案】 【基隆河段樓梯跌落致死案】

表格 2

3、對於人民之「冒險或具危險性活動」可以因果關係欠缺抗辯免責

當依【觀察 5】已有適當防止危險或損害發生之具體措施時，依【觀察 8】，可主張損害與公有公共設施之設置或管理有無欠缺間沒有因果關係，從而不負賠償責任[149]，堪認合理（即便公有公共設施確有欠缺亦同【成功海灘溺斃案】）。另外，「涉及自然公物之公共設施」亦不須防止一切損害，只要能確保設施通常應有之安全狀態、作用、功能即可。對於人民違反使用目的之危險行為，依【觀察 9】不須負責，此可參【太平山木棧道致傷案】。

4、「舊法」時期實務見解可合理歸納且不至使國家負不合理賠償責任

（1）由判決內容之歸納與整理觀之

依表格 1 各案例之判決，就「設置或管理欠缺及因果關係之認定」部分可歸納整理出如

[148] 至於「單純因長期行走所形成之通道」上，主管機關設置了哩程碑或指向牌者，筆者認為可認定列入管理，並開放供民眾使用（否則何以需要設置哩程碑或指向牌），從而應屬於公有公共設施。

[149] 參註腳 62。

【觀察 2】至【觀察 9】之判斷要點；且相同事證下，判決間鮮少出現認定上矛盾之情形[150]。除了【觀察 3】及【觀察 4】闡述「可容許之危險」概念已詳前述外，比如由【觀察 5】可知，實務上彈性認定「管理行為」之具體措施，除肯認直接設置欄杆、更換柵欄系統、派員巡邏宣導、步道踏面附加防滑砂、拉設警戒線等措施提升安全性外，亦包含「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項所強調之適當警告或標示（即於適當處所設置警告標誌、牌示、公告等）。另外，依【觀察 7】，當風險程度越高、設施使用者越多、設施範圍越小、利用型態上越趨定點者，如【文山溫泉落石致死案】一號溫泉池，越期待有較高的安全性；設施在損害防免的程度上，遵守【觀察 9】之原則即可，亦詳前述。

（2）由案例數據觀之

依「公有公共設施之認定」章節中提及的所有「涉及自然公物之公共設施」之 20 個案例合計 28 個「能查得其內容且就公有公共設施瑕疵責任有進行論斷」之一、二審判決進行分析，可整理如下：

[151]	項目	分析 28 個判決（**即所有判決**）		分析 20 個判決（**即僅本文完稿為止各案件最後審級判決**）	
1	非公有公共設施之比例	**17.9%**（5/28）		**20%**（4/20）	
2	屬公有公共設施判決中，駁回原告之訴之比例	**34.7%**（8/23）	占所有判決 **28.6%**（8/28）	**43.7%**（7/16）	占最後判決 **35%**（7/20）
2-1	承前揭 2，駁回理由為「屬於被害人個人冒險行為或應負自我責任」之比例	占駁回比例 **75%**（6/8）	占所有判決 **21.4%**（6/28）	占駁回比例 **85.7%**（6/7）	占最後判決 **30%**（6/20）
3	賠償成立且經抗辯與有過失之判決中，成立與有過失之比例	占抗辯比例 **81.8%**（9/11[152]）	占所有判決 **32.1%**（9/28）	占抗辯比例 **83.3%**（5/6[153]）	占最後判決 **25%**（5/20）
4	承前揭 3，反之認為完全應由主管機關負責之比例	占抗辯比例 **9%**（1[154]/11）	占所有判決 **3.6%**（1/28）	占抗辯比例 **16.7%**（1/6）	占最後判決 **5%**（1/20）
5	與有過失被害人負擔 50% 以上之比例	**66.7%**（被害人負擔 35%的有 2 個判決、43.8%的有 1 個判決、50%的有 2 個判決、60%的有 2 個判決、73%的有 2 個判決）		**60%**（被害人負擔 35%的有 1 個判決、43.8%的有 1 個判決、60%的有 2 個判決、73%的有 1 個判決）	

[150] 【大屯瀑布步道盡頭致傷案】、【太平山木棧道致傷案】及【五峰旗風景區步道落石致死案】雖均發生二審判決廢棄一審判決之情形，但並非均是因為「相同事證下認定上之矛盾」。比如【太平山木棧道致傷案】是因為一、二審認定之事實不同（一審認定防滑砂斑駁剝落，二審認定腳踏處防滑砂仍屬完整），故導致判決結果不同。【大屯瀑布步道盡頭致傷案】是因為一、二審判決對【觀察 7】（設施易達性、大眾化景點等）之考量不同，故導致判決結果不同。至於【五峰旗風景區步道落石致死案】則是一、二審對於事發月份之降雨量天數與落石情況之因果關係解讀不同所導致。

[151] 表格 3 及相關評析之百分比計算到小數點下一位，四捨五入。

[152] 未抗辯與有過失之判決有 4 個。

[153] 未抗辯與有過失之判決有 3 個。

[154] 另有 1 判決雖有抗辯與有過失，但法院以保險已理賠為由，駁回起訴，未論斷與有過失部分。

6	總賠償金額	財損（1 件）41,184 元 受傷（4 件）28,754~1,216,105 元 死亡（8 件）798,006~10,112,151 元 不明（2 件）	財損（1 件）41,184 元 受傷（2 件）28,754-300,000 元 死亡（5 件）798,006~10,112,151 元 不明（1 件）
7	對每個原告之平均賠償金額	財損（1 件）20,592 元 受傷（4 件）28,754~1,216,105 元 死亡（8 件）166,755~1,264,108 元 不明（2 件）	財損（1 件）20,592 元 受傷（2 件）28,754~300,000 元 死亡（5 件）166,755~1,264,108 元 不明（1 件）

表格 3

依表格 3 可知：

A、被害人方之請求約半數遭法院駁回

表格 3 項目 1 及項目 2 顯示，所有「涉及自然公物之公共設施」之國家賠償案例中，經法院認定「非公有公共設施」之比例為 17.9%；雖經法院認定屬於公有公共設施，但被駁回起訴的比例為 28.6%，其中絕大多數判決認定係被害人個人冒險行為或應自負其責（項目 2-1）。是原告敗訴率為 46.5%（17.9%+28.6%），接近五成。若單看最後審級之法院認定者，則被害人方敗訴率更高達 55%（20%+35%），突破五成[155]。

B、法院肯認與有過失抗辯之比例高

表格 3 項目 3 及項目 4 顯示，所有經抗辯與有過失之判決中，肯認與有過失的比例為 81.8%；若單看最後審級之法院認定者，則肯認的比例更高達 83.3%。這表示關於「涉及自然公物之公共設施」之國家賠償訴訟，當國家抗辯與有過失時，被害人極易構成，而應自負部分責任。

C、被害人方負擔 50%以上與有過失的比例較高

表格 3 項目 5 顯示，不論是所有判決抑或最後審級之法院認定，被害人負擔 50%以上與有過失的比例均有六成。

D、最後審級判決結果顯示較有利於主管機關

此可由表格 3 最右側僅分析「各案件最後審級判決」之訴訟駁回比率（項目 1、2、2-1）、與有過失成立比例（項目 3）絕大多數高於分析「各案件所有判決」所得之比率可得悉。換言之，可說當主管機關提起救濟時，總體上來說有取得較有利判決結果之傾向。

[155] 依照司法院「國賠統計」各年度「國家賠償事件處理情形統計表」（https://www.judicial.gov.tw/tw/lp-1757-1.html，最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）中國家賠償「訴訟件數」計算之「駁回」率，雖近 5 年平均高達 73.3%（108 年度 71.7%（38/53）、107 年度 67.1%（45/67）、106 年度 46.4%（13/28）、105 年度 92.8%（141/152）、104 年度 88.6%（124/140）），然而此處的「駁回」可能包念「程序」駁回（比如提起國家賠償之前提條件未符合即率行起訴等）與「實體理由」駁回，故無法與本文所載單就「實體理由」駁回之駁回率作有效比較。

（二）新增「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項反有疑慮

1、減免國家賠償責任不會「鼓勵」人民自我責任

「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項之修正係為回應「明確責任」政策目標的要求，亦即為「鼓勵山友落實『自主管理、責任承擔』精神（亦即「自我責任」的概念）」[156]，已詳前述。然而筆者認為無法透過「減免國家責任」來「鼓勵」人民落實「自我責任」。蓋人民對自我應盡的注意義務有所懈怠，已以財產、身體、自由或生命作為代價而自我負責，本不待透過其他方式來「鼓勵」，也無從「鼓勵」；相對的，國家怠於應盡之注意義務或採取應採的措施以確保設施通常安全狀態時，也應由國家負責，以促使其妥善從事行政任務，這不論在「違法公權力行使」還是「公共設施瑕疵」責任均應作相同理解。

即便有必要「減免國家賠償責任」，與「人民自我責任之鼓勵」亦應屬二事。就像國家賠償法第 13 條針對「有審判或追訴職務之公務員」違法行使公權力時，規定須就「其參與審判或追訴案件犯職務上之罪，經判決確定」始得依國家賠償法「違法公權力行使」規定請求賠償[157]，這大幅提高了國家賠償門檻，使得國家賠償變為困難。然而不會因此說「這是為鼓勵遭濫權審判或追訴之人民自我負責」。事實上，國家賠償法第 13 條係因考量到審判及追訴職務之特性，亦即「審判及追訴上，法律適用及證據取捨難免有不同見解，不能因此令負賠償責任」、「為維護審判獨立，外國立法例多否定或限制審判官侵權行為性」、「審判或追訴職務公務員如何執行職務已有法律規定，並有審級制度等可救濟」[158]而設，實務上肯認正當性[159]、合憲性亦經大法官肯定[160]。可知，「欲保障法益本身之特性」方為立法考量真正著重的部分。若然，「涉及自然公物之公共設施」是否特殊到如「有審判或追訴職務之公務員」般而有特別立法保障之必要，應進一步論證、澄清，始得正當化其必要性。

---

156 參註腳 1、9。

157 國家賠償法第 13 條規定：「審判或追訴職務之公務員，因執行職務侵害人民自由或權利，就其參與審判或追訴案件犯職務上之罪，經判決有罪確定者，適用本法規定。」

158 參立法院公報第 69 卷第 47 期院會紀錄第 30 頁所載之立法說明。

159 最高法院 75 年度台再字第 75 號民事判決表示：「惟如對於有審判或追訴職務之公務員，因執行職務侵害人民自由或權利，而欲請求該公務員所屬之機關賠償損害時，國家賠償法第十三條既特別規定，須該公務員就參與審判或追訴案件犯職務上之罪，經判決有罪確定者，始得為之，自不能僅依國家賠償法第二條第二項規定，請求該有審判或追訴職務之公務員所隸屬機關賠償其所受損害。」

160 大法官釋字第 228 號表示：「依現行訴訟制度，有審判或追訴職務之公務員，其執行職務，基於審理或偵查所得之證據及其他資料，為事實及法律上之判斷，係依其心證及自己確信之見解為之。各級有審判或追訴職務之公務員，就同一案件所形成之心證或見解，難免彼此有所不同，倘有心證或見解上之差誤，訴訟制度本身已有糾正機能。關於刑事案件，復有冤獄賠償制度，予以賠償。為維護審判獨立及追訴不受外界干擾，以實現公平正義，上述難於避免之差誤，在合理範圍內，應予容忍。不宜任由當事人逕行指為不法侵害人民之自由或權利，而請求國家賠償。唯其如此，執行審判或追訴職務之公務員方能無須瞻顧，保持超然立場，使審判及追訴之結果，臻於客觀公正，人民之合法權益，亦賴以確保。至若執行此等職務之公務員，因參與審判或追訴案件犯職務上之罪，經判決有罪確定時，則其不法侵害人民自由或權利之事實，已甚明確，非僅心證或見解上之差誤而已，於此情形，國家自當予以賠償，方符首開憲法規定之本旨。」「按憲法所定平等之原則，並不禁止法律因國家機關功能之差別，而對國家賠償責任為合理之不同規定。國家賠償法針對審判及追訴職務之上述特性，而為前開第十三條之特別規定，為維護審判獨立及追訴不受外界干擾所必要，尚未逾越立法裁量範圍，與憲法第七條、第十六條、第二十三條及第二十四條並無牴觸。」

2、日後設置「警告或標示」重要性將優於直接提升設施安全

基於前述，既然是由國家設置或管理供公眾使用的公共設施，原則上國家就該維持通常期待的安全性。即便「涉及自然公物之公共設施」有前揭特殊性在，在「舊法」架構下也須顧慮【觀察 7】，視客觀環境及保育需求程度等，來主張【觀察 3】及【觀察 4】之「可容許之危險」；若無法據此主張，應考量【觀察 5】彈性擇用適當措施提升安全。若欲徹底免除「公共設施瑕疵」責任者，在不影響行政目的前提下，可使「自然公物設施」或「自然公物內人工設施」「非公共設施化」（參【觀察 5】【文山溫泉落石致死案】），例如自然公物呈原始狀態者即繼續維持、若有附加人工設施即予撤除、回復原始樣貌、以適當方式周知停止管理、不開放人民使用（即【山黃麻倒塌致死案】之狀態）、使使用者自負其責即可達成目的。

然而「新法」新增第 3 條第 3 項及第 4 項的結果，對於「涉及自然公物之公共設施」中人民的冒險或具風險性活動，「只要」「為適當警告或標示」時，即便設施設置或管理有欠缺，主管機關仍可不負賠償責任（第 3 項）或得減免其責任（第 4 項），且依【特徵 4】，其方式甚至可於管理機關網站為之即可。則日後無可避免地，主管機關將專注於設立警告或標示上，難以期待其直接在公共設施設置或管理上積極提升必要的安全性[161]，這將使得「涉及自然公物之公共設施」更難確保安全性，反而有背於「公共設施瑕疵」國家賠償責任立法目的。比如「舊法」時期下的案例中，「茂林風景區溪潭溺斃案」將可能因門票上載有旅遊安全需知即免除國家賠償責任。換言之，【觀察 5】中警告標誌、牌示、公告以外其他各式具體提升安全性的措施將不再重要，也無隨科學技術與社會環境隨時調整、與時俱進之必要[162]。當設施風險程度依然不減，主管機關又僅著重「適當警告或標示」時，類似於【擎天崗步道牛撞致死案】極可能繼續發生，絕非國家與人民所樂見。

事實上，「適當警告或標示」對於「涉及自然公物之公共設施」確實重要，依【觀察 5】，可知「適當警告或標示」也是屬於有效提升設施安全性的作法之一。只是依「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項，只要為「適當警告或標示」即可減免設施欠缺本應負之國家賠償責任，基於前揭理由，筆者並不認同。且在「登山活動應注意事項」於 109 年 4 月 20 日公告施行，二

---

161 即如同【觀察 5】所示，國家視客觀情形，本可彈性擇用有效的管理方式，不僅限於警告或標示。雖非「涉及自然公物之公共設施」案例，桃園地方法院 102 年度國字第 11 號民事判決即採取這種看法，值得參考：「本件原告雖以被告未於系爭遊樂設施張貼注音符號使用說明，因認被告之設置有欠缺，惟被告對於學校之學生，平日即有宣導使用遊戲器材時要注意安全，並遵守遊戲場所使用規則，且被告之學生糾察隊員亦就校內學生因違反使用系爭遊樂設施攀爬繩架擺盪而開立違規行為之通知單…。而武漢國民小學學生違規行為通知單，尤其是「繩索擺盪」，由登記人登記後送班級導師處理，處理結果甚至有請家長簽名…。是被告於平日已向學生宣導使用遊戲器材需遵守使用規則，並注意安全，且校內學生糾察隊員亦就違規使用遊戲器材之學生開出違規通知單，應可推定被告學校之學生應均知悉系爭遊樂設施之使用規則，已達到宣導被告學生周知之目的。是本件被告雖未於系爭遊樂設施標示注音符號之安全使用，惟經由平日之宣導及學生糾察隊員之督導，確足以使被告之學生及原告丙〇〇知悉不得以擺盪方式使用系爭遊樂設施，尤難以被告未於系爭遊樂設施設置注音符號之安全使用規則，即認被告之設置有所缺失。」

162 參註腳 53，即臺灣高等法院花蓮分院 104 年度重上國更（一）字第 1 號民事判決中，判斷公有公共設施設置或管理是否欠缺時需考量的「時間性」要求。

者配套觀察後，國家賠償責任將更難成立。蓋該注意事項第 3 條後段規定：「…登山者並應充分注意山域或其內設施相關警告、標示或相關公開資訊，評估是否從事具危險性活動。」這使得「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項中就「適當警告或標示」之「適當」更易於認定，因登山者有充分注意相關警告、標示或相關公開資訊的義務！實則，包含警告或標示等公共設施管理措施在內，本應自使用人可預期的使用方式考量，已詳前述[163]，而警告或標示是否「適當」，也應觀察其是否依循使用人的使用習慣等設置，比如「因為設置在使用人通往設施的必經之路上，所以適當」；然而「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項結合「登山活動應注意事項」前揭條文，恐將使警告或標示「被適當」，變成「只要設置了都適當，因為使用者有自行查看的義務」，「適當」與否之焦點即被模糊。

3、依「自然公物」與「自然公物內之設施」分論免責情事的問題點

（1）「自然公物」與「自然公物內之設施」未必易於區分

再說，「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項區分的立法方式可能引發新的問題。「新法」採用「自然公物設施」與「自然公物內人工設施」之區別，其對國家賠償責任之法律效果分別為「不負責任」及「得減免責任」，因此暫不論其他要件之爭議，個案上究竟是屬於「自然公物設施」，因此應適用「新法」第 3 條第 3 項「不負責任」，還是屬於「自然公物內人工設施」，因此應適用「新法」第 3 條第 4 項「得減免責任」，即屬重要。

以「自然公物設施」及「自然公物內人工設施」作區分看似明確。比如經管理並開放供民眾親近使用之樹木、瀑布及其鄰近水流、石頭處、水域、海灘、溪潭等未加任何人為設施處固屬「自然公物設施」；自然公物內經人工設置之木棧道、步道及圍欄設施、階梯等構造物顯屬「自然公物內人工設施」，並無問題。然而，也會有較不明確的情形。比如「局部附加人為構造物之登山步道（如玉山步道）、野溪溫泉池（如文山溫泉一號池）、半天然湖泊（如日月潭）等自然公物」，究竟應屬「自然公物設施」還是「自然公物內人工設施」？論其屬「自然公物設施」者，因已結合人工設施諒不符合；論其屬「自然公物內人工設施」者，又因人工設施已融入自然公物之一部分而有違和感。更別說看似自然公物實則完全屬於人工設施（如龍潭觀光大池）時，更顯得前揭分法捉襟見肘。

另外，其他足以影響區別之情形多樣，比如自然山徑旁的山壁上設置有鐵鍊輔助，當民眾通過時自始未使用鐵鍊，卻在自然山徑上發生墜落時，究竟應如何適用條文？應單看自然山徑而以「自然公物設施」「不負責任」，還是連同鐵鍊一併評價而以「自然公物內人工設施」「得減免責任」？又比如規劃完整的園區內行走於設施間原始森林內的捷徑發生事故，又該如何論斷？另外，若只在自然形成的通道上固定距離安裝哩程碑、指向牌，在「新法」下究竟仍屬「自然公物設施」，還是「自然公物內人工設施」？

[163] 參註腳 51。

再者，「新法」立法說明對「自然公物設施」之例示，也有增添區分上混亂的情形。蓋由【特徵 2】可知，「國家公園、森林遊樂區、海岸、沙灘、野溪及天然湖泊」依「新法」第 3 條第 3 項立法說明被列為「自然公物設施」。對於區域內明顯包含人工設施的「國家公園、森林遊樂區」全區被列入，或感到不當，但在「新法」第 3 條第 4 項立法說明中，已將「遊客中心、停車場」明列於「自然公物內人工設施」內，解釋上「國家公園、森林遊樂區」內之「遊客中心、停車場」屬於「自然公物內人工設施」應無爭議[164]。但除此之外，別無其他排除項目，亦即「國家公園、森林遊樂區」中除「遊客中心、停車場」外之設施，全屬「自然公物設施」。那麼當園區內登山步道上設置之「木棧道」有設置或管理欠缺時，主管機關可以「木棧道亦屬於國家公園的一部分」為由，依第 3 條第 3 項一概「不負責任」？若然，那又與「新法」第 3 條第 4 項「自然公物內人工設施」得「減免責任」如何區別？

反之，「舊法」第 3 條第 1 項並無「新法」這樣的區別，不論是「自然公物設施」、「自然公物內人工設施」還是「其他型態設施」均為公有公共設施，以同一套標準來論斷責任，因此不會有「新法」下的困擾。

（2）「自然公物設施」一律「不負責任」保障不周

關於【特徵 3】，亦即「新法」第 3 條第 3 項立法說明中提及的立法考量，筆者可以理解、贊同。但立法說明一方面提及「利用大自然山域、水域等從事野外活動，本質上即具有『多樣』且相當程度危險性…」，一方面卻未考量個案事實之差異（如【觀察 7】），不區分情形，法律效果上一律「不負責任」，諒有保障不周的情形。蓋雖同屬「自然公物設施」，在地理位置上也會有近有遠、地質條件上有破碎有相對較穩定、交通易達性有高有低、遊憩人數有多有少、使用型態因設施而異、因是否發生過事故致其潛在風險有高有低。在綜合風險越高的地方，比如多數時候充滿人潮的擎天崗、陽明山國家公園近郊型自然步道等，依風險程度自有設置人工設施直接提升安全性之需求（如設置適當的柵欄），不應僅以「警告或標示」代替。若立法政策上要統一以「適當警告或標示」免責者，至少法律效果上也不應「一律」「不負責任」。

（3）「自然公物內人工設施」一律「得減免責任」亦有待商榷

依【特徵 6】，「新法」第 3 條第 4 項立法說明表示坐落於開放山域、水域等自然公物內之人工設施（包含「遊客中心、停車場」）之風險國家未必能完全掌控，若已有適當警告或標示，而人民從事冒險或具危險性活動時，「得減免責任」。然而，「遊客中心、停車場」固然設置在開放山域、水域間，但既屬一般交通易達處所（當然交通時間較久）、與一般公共設施之管理手段上也應無太大差別，則與自然公物等完全無關之一般公共設施（比如交通車程相對較遠

[164] 此亦顯示「新法」立法說明有不夠精確的問題。蓋若「國家公園、森林遊樂區」內的「遊客中心、停車場」已被列入第 3 條第 4 項之「自然公物內人工設施」者，第 3 條第 3 項立法說明在舉例「自然公物設施」，並舉到「國家公園、森林遊樂區」時，就該明確排除「遊客中心、停車場」。

之鄉鎮設立的場館、停車場）有何不同？何以「自然公物設施」內的「遊客中心、停車場」的風險就「未必能掌握」，就設置或管理上的欠缺「得減免責任」？

4、「從事冒險或具危險性活動」認定上之疑義

依「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項之規定，即便公共設施設置或管理有瑕疵，但若是「涉及自然公物之公共設施」，且人民是「從事冒險或具危險性活動」者，則國家「不負責任」或「得減免責任」。反之，若人民非「從事冒險或具危險性活動」者，依【特徵 7】，應適用第 3 條第 1 項（或第 2 項）處理。因此，「從事冒險或具危險性活動」之認定即屬重要。

依【特徵 5】，可知「從事冒險或具危險性活動」為相對概念，會依當時人民之各項主客觀條件不同而異，須個案認定。因此比如同次登山活動因相同的步道設施管理欠缺導致數人受有損害，國家賠償責任成立與否可能發生個人差異的情形。這使得民眾日後在提起國家賠償請求前，須先仔細檢視自己非「從事冒險活動」或「從事具危險性活動」，對於認真看待戶外活動而紮實準備的民眾或許不受影響，但對於欠缺「自我責任」意識、對戶外活動輕忽的民眾，應有一定程度的「處罰效果」。

只是，「從事冒險或具危險性活動」之判斷基準，「新法」第 3 條第 3 項立法說明表示主要為「一般社會通念及生活經驗」，亦即非特定領域從事者，而是一般社會大眾普遍的觀感[165]。若然，在戶外活動種類多樣且非一般社會大眾普遍從事的情形下，難能期待「一般社會通念及生活經驗」可客觀確認去什麼樣的地方、從事什麼樣的活動、該有什麼樣的準備等才不算「冒險」或「具危險性」（比如爬郊山、中級山、高山、雪攀、溯溪各應作如何之準備），或反之確認即便有某些風險要素在，仍然不算「冒險」或「具危險性」（比如下雨天仍然出發登山、穿雨鞋登山、上山前一夜睡眠不足等）。另外，可能因一般社會大眾對風險接受之程度較低，反使戶外活動被認定為「冒險」或「具危險性」，使「新法」第 3 條第 3 項或第 4 項之免責事由易於構成[166]。

---

165 「一般社會通念及生活經驗」係指一般社會大眾普遍的觀感，可藉由下列實務見解窺知，臺灣高等法院 101 年度上易字第 637 號民事判決：「查系爭土地及建物前經瑞普國際不動產估價師事務所人員於 100 年 5 月 23 日勘察，鑑定結果認其中 143 地號（尚未分割出 143-1 地號）土地鑑定價格為 87,991,220 元…；嗣本院依原視同上訴人賴陳秋子及上訴人魏廷恭之聲請，再囑託財團法人臺北市不動產估價師公會鑑定，該公會…檢送所委任陳銘光不動產估價師事務所之估價報告書，該鑑定結果認其中 143 地號（尚未分割出 143-1 地號）土地估價為 67,826,550 元…。爰參酌系爭土地坐落臺北市中正區，鄰近羅斯福路及和平東路口、捷運古亭站，交通便利，附近有國立臺灣師範大學本部、師大商圈、永康商圈等…就一般社會通念及生活經驗，足知甚具利用價值…。」臺南地方法院 99 年度重訴字第 72 號民事判決：「…系爭土地及系爭建物之位置坐落於臺南市中西區○○○○路，屬經濟繁榮之路段，且鄰近臺南火車站、新光三越百貨商圈、北門路 3C 商區及東市場…就一般社會通念及生活經驗，確足以認知系爭土地之市價不斐…。」亦即，「一般社會大眾」普遍都會認為「估價高又處於黃金地段的土地是甚具有利用價值的」、「位居經濟繁華之路段且鄰近車站、百貨、市場等的土地，其市價是不斐的」。

166 比如一般來說，高山長程縱走的登山隊即被認定構成「危險共同體」，而「危險共同體」的前提在於山行是「危險的」。高雄地方法院 103 年度易字第 508 號刑事判決表示：「…學理及實務上關於危險共同體，係指為達到特定目的，組成之彼此信賴互助，並互負排除危難義務之團體，例如登山隊…等。是欲成立危險共同體，除成員間係為一定目的而從事某種危險行為此一客觀要件外，成員彼此間亦須認知到彼此間係從事危險行為，而若遇到危險時應彼此信賴協助而互負排除危險義務。查本案登山隊所共同參與之「南一段」登山活動，係

再者，依「舊法」第 3 條第 1 項，國家賠償責任要求「損害與公有公共設施設或管理間，具有相當因果關係」，若損害是因人民違反設施原定使用目的及使用方法之個人冒險行為者，國家不負責任[167]。然而「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項欲減免國家賠償責任，是否要求「從事冒險或具危險性活動」須與「警告或標示」間有相當因果關係並不明確。若不要求，將可能造成明顯不當的情形。比如，人民在登山過程中，純因步道設施年久失修、管理有欠缺導致受有損害之情形下，只要主管機關有就設施之使用為適當警告或標示，國家賠償請求就可能會因為「沒有做體訓就上山」、「所攜帶裝備不足以應付活動性質」等無關之理由，被認為屬於「從事冒險或具危險性活動」，而遭駁回。

5、應避免「新法」第 3 條第 4 項對自然保育等產生負面影響

依【觀察 7】可知，「自然公物設施」及「自然公物內人工設施」之意外風險越高、使用者越多時，設施之安全性越受期待，從而越易構成設置與管理上的欠缺。因此，為控管國家賠償的風險，慎重決定是否設置人工設施、若設置則妥善進行管理、無必要之人工設施進行撤除或使其非公共設施化即自然成為重要的政策考量，無形中也確保了民眾的荒野體驗及自然保育等公共利益。

相對於此，「新法」第 3 條第 4 項規定，主管機關只要有就「自然公物內人工設施」為適當之警告或標示（不以實體方式為限，於網站上為之亦可），當人民係從事冒險或具有危險性活動時，即便設施有設置或管理上欠缺，仍得減免責任。在「警告或標示」易被認定「適當」、戶外活動依一般社會大眾普遍觀感易被認定「冒險或具危險性」（均詳前述）之情形下，可說設置「自然公物內人工設施」之國家賠償風險已大幅降低。若因此導致主管機關受制於民意或長官壓力等於自然公物內廣設人工設施，將會是自然保育等公共利益維護上的惡夢。

國家應就此有所警惕，注意不要在無形中淪為破壞自然的打手。

6、「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項雖有抑制訟源之效果但弊大於利

另外，「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項新增後，可能在法定損害賠償請求程序中之「協議」階段[168]產生抑制訟源之效果。蓋日後就「涉及自然公物之公共設施」國家賠償請求上，

屬連續數日之登山行程，路程迢迢，海拔高度多在 2 千公尺以上，其中有部分路段係屬新路段，並非每位隊員均曾走過，參與登山之成員在該路段行進所承受之體力負荷、環境險阻顯與一般可當日完成之健行步道迥異，其生命、身體安全較一般日常活動具備更高之風險，故為完成該等危險性較高之登山活動，多會招攬數名成員組成登山隊共同從事登山活動，全體隊員亦會信賴、期待彼此在登山過程中互負相互扶持、救助及排除危難之義務，以期順利達成安全登山之目的。…上開路段既非簡易好行走之一般步道，被告等 5 人亦並非均走過該路線，登山行程更延續數日，足認被告等 5 人會選擇組隊共同登山，自是期望避免在山上孤身一人，若欲困難險阻無法求援，在必要時可互相借重彼此之專長、經驗及物資，以共同抵禦登山期間可能發生且難以預測之種種風險，是彼此自有共識於登山過程中應相互信賴、照顧，而均居於「保證人地位」甚明。」

167 參註腳 62。

168 國家賠償法第 10 條規定：「（第 1 項）依本法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務機關請求之。（第 2 項）賠償義務機關對於前項請求，應即與請求權人協議。」同法第 11 條第 1 項規定：「賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾三十日不開始協議，或自開始協議之日起逾六十日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴。」最高法院 95 年度台上字第 1673 號民事判決表示：「又依國家賠償法請求損害賠償，應先以書面向賠償義務機關請求之。賠償義務機關對於前項請求，應即與請求權人協議。賠償義務機關自請求權人

人民必將先審視自身有無「從事冒險或具危險性活動」以及國家是否已設置「適當之警告或標示」。若答案均為肯定，或雖不能肯定，但不能排除自身「從事冒險或具危險性活動」、無法斷言「警告或標示」「不適當」時，人民可能傾向不提出請求；即便已進入「協議」階段，當國家已設置「警告或標示」時，主管機關可能較易於以人民「從事冒險或具危險性活動」為由拒絕賠償，人民再次評估第 3 條第 3 項及第 4 項要件成立之可能性、考量成本效益後，也可能放棄提起損害賠償之訴。因此，相較於「舊法」,「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項新增後，將使得人民於損害賠償請求及起訴前進行更多的自我檢視，也給予主管機關拒絕賠償更明確的理由，整體來說有助疏解訟源，且實質上限縮國家賠償責任。只是這樣的影響雖與筆者主張之「肯定國家賠償責任限縮的方向」一致，但基於前揭疑慮有背於第 3 條第 1 項「公共設施瑕疵」責任之立法意旨[169]，仍然是弊大於利。

五、結論

山林解禁政策多元，開放山林、資訊透明、便民服務、教育普及等政策目標均包含不少具體措施，然而均不涉及修法，迄本文完稿為止只有「明確責任」政策目標下完成「國家賠償法」的配套修法。「新法」修法立意上固然良好，惟承前述，「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項之修正筆者並不認同。主要理由在於「舊法」3 條第 1 項足以解決問題，且「涉及自然公物之公共設施」國家賠償責任雖有特殊性，但應還不至於需要特別立法保障，更別說新增之第 3 條第 3 項及第 4 項，有前述疑慮。

關於國家賠償責任的限縮，筆者認為援用「舊法」第 3 條第 1 項，從【觀察 3】及【觀察 4】著手，並且嘗試制定「自然公物設施」及「自然公物內人工設施」之管理及設置參考要點，以進一步細化「可容許之危險」等之判斷基準為宜[170]，若生爭議再依實務個案判斷結果滾動調整。簡言之，使國家就公共設施負有基本國家賠償責任，是筆者的核心想法，其目的在於確保人民可獲得相對安全的公共設施，並促使「自然公物設施」及其內人工設施之設置及管理更為審慎。即便國家資源有限，在不礙行政任務推行下，亦可考慮「非公共設施化」之作法，徹底避免國家賠償責任的發生。換言之，若是經管理並開放供民眾使用之公共設施有瑕疵，即應負國家賠償責任，使得人民得繼續信賴所使用的設施；若欲避免國家賠償責任，那麼就妥善管理，或反之使其非公共設施化，使民眾自負其責，此或可從國外實務作法獲得映

提出請求之日起，逾三十日不開始協議，或自開始協議之日起六十日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴，此觀國家賠償法第十條、第十一條之規定自明。是以「協議」乃為訴請國家賠償之先行程序，違反者，其訴即難認為合法。」

169 參註腳 22。

170 比如蒐集、彙整「自然公物設施」及「自然公物內人工設施」之維護經驗，作為參考指引。舉例來說，像：「事前假設它沒有肇事，引發之後，我們就會特別注意。關於岩層的性質，你不動它，它通通沒問題；但是，它開始掉的時候，就可能經常在掉。」參熊秉元，《文山溫泉意外的法律經濟分析》，內政部營建署太魯閣國家公園管理處委託研究報告，96 年 5 月，頁 70，https://np.cpami.gov.tw/filesys/dl/type1/96/tek215.pdf（日文網頁。最後點擊日期：109 年 8 月 20 日）。

證[171]。

那麼在「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項已施行的情形，是否已無轉圜餘地，亦不盡然。蓋「新法」第 3 條第 1 項既係承襲「舊法」第 3 條第 1 項規定而來，則本文提及之「舊法」下之作法完全可透過「新法」第 3 條第 1 項實踐。為避免發生前述「新法」第 3 條第 3 項及第 4 項之疑慮，若無法再次修法刪除，則建議應嚴格限縮第 3 條第 3 項及第 4 項之適用，盡量適用第 3 條第 1 項論斷責任。具體上來說，應嚴格認定第 3 條第 3 項及第 4 項之「從事冒險或具危險性活動」要件，且應要求該要件須與「適當之警告或標示」有因果關係，亦即欲減免國家賠償責任，也應限於像「有適當警告應注意木棧道溼滑，然民眾在大雨大霧下，還以輕忽的態度與同伴競速用跑的經過溼滑的木棧道因此所受的損害」這樣的案例。

只是，實在難能期待實務採取前揭限縮之作法，那麼人民的對應之道，也只能多買些保險，在「自然公物設施」內或使用其內人工設施時，不要相信或期待公有設施有其應有的安全性，並多花些時間仔細尋找警告或標示以求自保了。

（完稿日期：109 年 8 月 20 日）

---

171 此可參照筆者於下文介紹之日本國實務作法：「…以富士山為例，前述之「富士山妥善利用推進協議會」會透過「富士山登山官網」宣導「登山季節」，公告各登山路線登山道開放通行之期間，原則上約在每年 7 月 10 日至 9 月 10 日間（依統計最多登山者利用之吉田路線，則於 7 月 1 日即先行開放，至遲並可利用至 9 月 11 日中午前。此段期間稱為「夏山期間」)。至於夏山期間外，4 條登山路線之登山道「禁止通行」，但並不代表完全禁絕登山活動，而是由「富士山妥善利用推進協議會」另行制定「富士山登山安全確保之指導方針」，宣導「須作好萬全準備（強調登山者之自我責任)」、「須製作及提出登山計畫書（惟警察機關受理不代表「許可」夏山期間外使用登山道，只是為利當發生事故時搜救之進行)」及「須攜帶攜帶型簡易廁所」3 點要求，呼籲登山者配合，且違反勸導亦僅由登山者負自己責任而已，並無罰則。」參洪振豪，〈登山活動管制相關之日本立法例概況（上)〉，《全國律師月刊》107 年 1 月號，頁 64-65，http://www.twba.org.tw/Manage/magz/UploadFile/5404_046-074%E7%99%BB%E5%B1%B1%E6%B4%BB%E5%8B%95%E7%AE%A1%E5%88%B6%E7%9B%B8%E9%97%9C%E4%B9%8B%E6%97%A5%E6%9C%AC%E7%AB%8B%E6%B3%95%E4%BE%8B%E6%A6%82%E6%B3%81%EF%BC%88%E4%B8%8A%EF%BC%89-%E6%B4%AA%E6%8C%AF%E8%B1%AA.pdf（最後點擊日期：109 年 8 月 20 日)。筆者認為，這背後可能隱含「將非夏山期間之富士山『非公共設施化』」的用意。但須附帶一提的是，「違法公權力行使」之國家賠償責任無法藉此免除（主要涉及山域事故之搜救)。關於冬季富士山山域事故搜救行動之國家賠償案件，參洪振豪，〈日本山難救援國賠訴訟案簡介-富士山事件（上)〉，《全國律師月刊》108 年 6 月號，頁 62-74，http://www.twba.org.tw/Manage/magz/UploadFile/5857_062-074%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%B1%B1%E9%9B%A3%E6%95%91%E6%8F%B4%E5%9C%8B%E8%B3%A0%E8%A8%B4%E8%A8%9F%E6%A1%88%E7%B0%A1%E4%BB%8B%EF%BC%88%E4%B8%8A%EF%BC%89-%E6%B4%AA%E6%8C%AF%E8%B1%AA.pdf；洪振豪，〈日本山難救援國賠訴訟案簡介-富士山事件(下)〉，《全國律師月刊》2019 年 7 月號，頁 91-103，http://www.twba.org.tw/Manage/magz/UploadFile/5884_091-103%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%B1%B1%E9%9B%A3%E6%95%91%E6%8F%B4%E5%9C%8B%E8%B3%A0%E8%A8%B4%E8%A8%9F%E6%A1%88%E7%B0%A1%E4%BB%8B%EF%BC%88%E4%B8%8B%EF%BC%89-%E6%B4%AA%E6%8C%AF%E8%B1%AA.pdf。另外，北海道惠庭岳的山頂規制亦有異曲同工之情形，亦即「禁而不禁」(禁止或呼籲勿登山，但民眾仍可登山，只是登山自負其責)，參 tarumae-yama，「惠庭岳頂上部への登山規制について」，tarumae-yama excite blog，102 年 5 月 27 日，https://tarumaezan.exblog.jp/19596099/（日文網頁。最後點擊日期均為 109 年 8 月 20 日)。