

臺灣高等法院民事判決

108年度重上國字第16號

上訴人 蘇進法

0000000000000000

陸玉琴

曾明華

0000000000000000

黃慧卿

陳忠本

簡美鈴

王列忠

0000000000000000

0000000000000000

李明基

0000000000000000

涂麗如

共 同

訴訟代理人 林永頌律師

邱瑛琦律師

被上訴人 交通部觀光局

0000000000000000

法定代理人 張錫聰

訴訟代理人 蔡進良律師

黃冠中律師

被上訴人 新北市政府

0000000000000000

法定代理人 侯友宜

訴訟代理人 張安婷律師

盧宗廷律師

被上訴人 內政部消防署

0000000000000000

01 法定代理人 蕭煥章

02 訴訟代理人 謝宛蓁

03 劉俊祥

04 黃于庭

05 上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國108年10
06 月1日臺灣士林地方法院第一審判決（107年度重國字第1號）提
07 起一部上訴，本院於110年12月22日言詞辯論終結，判決如下：

08 主 文

09 上訴駁回。

10 第二審訴訟費用由上訴人王列忠負擔五分之一，其餘上訴人各負
11 擔十分之一。

12 事實及理由

13 壹、程序方面

14 一、本件被上訴人交通部觀光局、內政部消防署之法定代理人於
15 訴訟進行中依序變更為甲○○、丁○○，有交通部民國109
16 年4月14日交通部交人字第10950045881號函、行政院109年6
17 月12日院授人培字第1090035122號令、110年8月4日院授人
18 培字第1103003100號令為憑（本院卷一第457、541頁、卷三
19 第15頁），並經甲○○、丁○○聲明承受訴訟（本院卷一第
20 453、535頁、卷三第13頁），核無不合，應予准許。

21 二、按一事不再理原則，乃指同一事件已有確定之終局判決者而
22 言；其所謂同一事件，必同一當事人就同一法律關係而為同
23 一之請求。查上訴人固讓與其因塵爆事件消費爭議所生損害
24 賠償請求權於財團法人中華民國消費者文教基金會（下稱消
25 基會），經該會向臺灣士林地方法院（下稱原法院）對訴外
26 人瑞博國際整合行銷有限公司（下稱瑞博公司）、八仙樂園
27 育樂股份有限公司（下稱八仙公司）、玩色創意國際有限公
28 司（下稱玩色公司）、呂忠吉、周宏瑋、陳柏廷、陳慧穎、
29 林玉芬、邱柏銘、廖俊明、沈浩然、盧建佑等人依消費者保
30 護法第7條、第8條、第51條、民法第184條、第185條第1
31 項、第191條之3、第28條、公司法第23條第2項等規定提起

損害賠償團體訴訟（案列該院105年度消字第7號、106年度消字第18號），有該事件民事起訴狀可憑（原審卷九第247至281、284至313頁）。惟本件為上訴人依國家賠償法第2條第2項後段對被上訴人請求賠償損害，與上開團體訴訟之當事人及法律關係均不相同，且該訴訟迄未判決確定，上訴人提起本件訴訟自非重複起訴，亦未違反一事不再理原則，被上訴人交通部觀光局主張上訴人之訴欠缺權利保護必要，應逕予駁回云云，尚難憑採。

三、按當事人不得提出新攻擊或防禦方法。但對於在第一審已提出之攻擊或防禦方法為補充者，不在此限，此觀民事訴訟法第447條第1項但書第3款自明。查，上訴人於原審主張新北市政府消防局怠為消防安全檢查或規範致生本件損害，於本院第二審程序中主張該局依觀光遊樂業管理規則第38條、消防安全設備檢修及申報辦法有對戶外遊樂設施為消防檢查之義務（本院卷二第496至497頁），核係就其上開第一審之主張為攻擊方法之補充，應准其提出。

貳、實體部分

一、上訴人主張：

(一)伊為附表一所示被害人（下合稱被害人）之父母，被害人於104年6月27日參加瑞博公司向八仙公司承租八仙樂園內之「快樂大堡礁」、「豔陽邁阿密」、「歡樂海岸」區域而舉辦之「彩色派對—八仙水陸戰場（Color Play Party）」（下稱系爭彩色派對），於同日下午8時31分許在快樂大堡礁區域發生粉塵爆炸燃燒（下稱系爭塵爆），被害人受有如附表一第3欄所示傷害，部分被害人甚跳入髒污之「漂漂河」而感染，另因八仙樂園救難路線車道寬僅3.5公尺、長達700公尺，耗時4小時許始將被害人全部送醫，終致被害人於該附表第4欄所示時間死亡。

(二)八仙公司所經營之八仙樂園（觀光遊樂業執照名稱為「八仙海岸」）於78年7月8日開幕，經交通部94年10月4日交路(一)字第0940011245號函公告為發展觀光條例第2條第3款之觀光

01 地區，核准之觀光旅遊業範圍為12.3166公頃，其主管機關
02 為交通部觀光局。於系爭塵爆發生時，八仙樂園實際營業面
03 積達31.5公頃，顯逾核准面積，系爭彩色派對舉辦地點位在
04 未經核准開放民眾使用之快樂大堡礁設施，該設施至少於97
05 年間後即違規營業，交通部觀光局竟至本件事發後始知快樂
06 大堡礁非屬核准之觀光地區，其於95年至103年每年之督考
07 意見表雖指出八仙樂園有未取得使用執照之設施，惟其所屬
08 如附表二編號1第3欄所示公務員長期怠於依發展觀光條例第
09 37條、第54條第1項、觀光遊樂業管理規則第37條第1、4項
10 等規定督促八仙樂園改善或命停止營業、暫停使用設備或廢
11 止執照，且未查知八仙樂園違法分割出租其設施予瑞博公司
12 舉辦彩色派對，而未依發展觀光條例第55條第3項命限期改
13 善，明知八仙樂園於104年6月18日之緊急救難及醫療急救系
14 統演練不符規定，竟未確保彩色派對場地合法使用及逃生動
15 線洽當；於系爭塵爆發生後始於同年月30日以八仙樂園長期
16 未改善遊樂設施未取得使用執照之缺失為由命其停業，自屬
17 疏怠；上開規定立法目的均為落實保障民眾休閒遊憩活動安
18 全、增進國民健康，停業等處分係用以保障不知悉而使用違
19 法營業區域之民眾，為保護特定人身、生命、財產安全之保
20 護他人法律，且交通部觀光局怠於依規執行職務，業經監察
21 院糾正在案，自有國家賠償法第2條第2項後段之適用。

22 (三)新北市政府為觀光遊樂業、建築物建造使用、都市計畫範圍
23 內土地使用之地方主管機關。快樂大堡礁坐落新北市○○區
24 ○○段00○00地號土地，屬臺北港特定區計畫細部計畫之農
25 業區，依都市計畫法新北市施行細則第30條規定僅得申請興
26 建農舍等農業生產必要設施，不得興建遊樂設施使用，且依
27 建築法第25條第1項規定，快樂大堡礁於取得雜項執照及雜
28 項使用執照前不得擅自使用。新北市政府觀光旅遊局、建設
29 局所屬如附表二編號2第3欄所示公務員依觀光遊樂業管理規
30 則第37條第1至3項規定，於95年至104年5月間，對八仙樂園
31 辦理復業會勘10次、觀光遊樂業督導考核競賽15次、定期檢

查及遊樂設施安全檢查27次，共計52次，皆未查核此缺失，且交通部觀光局於95年至103年間每年均將未核准使用區域及設備檢查報告副本送新北市政府，該府工務局、城鄉發展局如附表二編號3第3欄所示公務員怠於依都市計畫法第79條第1項、建築法第86條第2款規定勒令強制拆除、停止使用快樂大堡礁，容任該項設施繼續使用，亦怠於依觀光遊樂業管理規則第37條第1至3項規定限制八仙樂園於複檢合格前使用快樂大堡礁，且怠於將違規使用情形陳報交通部觀光局，使交通部觀光局怠於執行停業處分之法定義務，未盡考核之責，自有過失。其次，依觀光遊樂業管理規則第23條，八仙樂園出租設施應得新北市政府觀光旅遊局同意，且新北市政府知悉系爭彩色派對於104年6月27日在快樂大堡礁舉行，得預見可能釀成公共災害，且八仙樂園之水上樂園區塊屬消防安全設備檢修及申報辦法所定應為消防檢查之範圍，新北市政府消防局及觀光旅遊局所屬公務員歷年定期消防安檢未檢查或規範快樂大堡礁火災事故安全逃生應變措施與設備、未防範粉塵易燃，怠於審查八仙公司於104年6月9日提送之快樂大堡礁安全守則是否完善，明知其同年月18日之緊急救難及醫療急救系統演練不符規定，竟未命其改善救災通路單一狹長、漂漂河髒污等問題，且未針對彩色派對要求八仙公司擬定緊急救難及醫療急救系統，怠於執行觀光遊樂業管理規則第35條所定職務。都市計畫法第79條立法目的為改善居民生活環境，包含安全性之提升，建築法第86條第2款規定有保障建築安全、使用人或鄰近居民生命、身體、財產安全之立法目的，觀光遊樂業管理規則第35、37條為發展觀光條例之子法規；人民之生命、身體、安全因八仙樂園遊樂設施長期違法存在有即受侵害之危險，附表二編號2、3第3欄所示公務員就上開法規執行已無裁量空間，且建築法第86條第2款並無賦予公務員裁量權限，其怠為強制拆除等行政處分，業經監察院糾正，並由新北市政府懲處部分公務員在案，自有國家賠償法第2條第2項後段之適用。

01 (四)內政部消防署依消防法施行細則第2條規定為消防主管機
02 關，應依消防法第14條授權而制定易致火災行為之管理辦
03 法，上開規定均為保護人民生命、身體、財產法益之規定。
04 呂忠吉於103年間即曾在八仙樂園舉辦彩色派對，他縣市亦
05 有使用粉塵之彩色路跑活動，瑞博公司負責人呂忠吉及粉塵
06 廠商均知粉塵之危險，消防學專書及教科書亦有粉塵易燃之
07 記載，且國外曾有粉塵爆炸造成大量傷亡事件，內政部消防
08 署復於103年宣導鋁鎂合金研磨廠之半開放空間發生粉塵爆
09 炸之案例，自得預見粉塵易燃而具消防風險，應制定管理辦
10 法，且無裁量空間，竟怠於與時俱進切實檢討更正法令，至
11 104年7月10日始明文禁止於公共場所聚眾活動噴放粉塵，附
12 表二編號4第3欄所示公務員怠於事前立法管制粉塵活動之危
13 險行為，顯有違失，自有國家賠償法第2條第2項後段之適
14 用。

15 (五)倘被上訴人依法管理並取締違規行為，命八仙樂園停業、拆
16 除快樂大堡礁或禁止粉塵活動，即可避免系爭塵爆發生；伊
17 子女即被害人因被上訴人之過失不作為，致遭遇系爭塵爆受
18 全身灼傷而死亡，伊因而精神痛苦，受有如附表一第7欄所
19 示非財產上損害，被上訴人應負不真正連帶賠償責任，依國
20 家賠償法第2條第2項後段、第5條、民法第194條規定，求為
21 命被上訴人各給付附表一第7欄所示金額本息，如任一被上
22 訴人為給付，其餘被上訴人於給付範圍內免給付義務之判決
23 【原審為上訴人敗訴之判決，上訴人不服，提起一部上訴
24 （請求金額如附表一第8欄所示）。未繫屬本院部分，茲不
25 贅述】。

26 (六)上訴聲明：1.原判決關於駁回上訴人後開第2至5項之訴及該
27 部分假執行聲請之部分均廢棄。2.交通部觀光局應給付蘇進
28 法、陸玉琴、乙○○、丙○○、陳忠本、簡美玲、李明基、
29 涂麗如各300萬元，給付王列忠600萬元，及均自起訴狀繕本
30 送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之利息。3.新北
31 市政府應給付蘇進法、陸玉琴、乙○○、丙○○、陳忠本、

01 簡美玲、李明基、涂麗如各300萬元，給付王列忠600萬元，
02 及均自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計
03 算之利息。4.內政部消防署應給付蘇進法、陸玉琴、乙○
04 ○、丙○○、陳忠本、簡美玲、李明基、涂麗如各300萬
05 元，給付王列忠600萬元，及均自起訴狀繕本送達翌日起至
06 清償日止，按週年利率5%計算之利息。5.前開聲明2至4項，
07 如任一被上訴人已為給付，他被上訴人即同免其責。6.願以
08 現金或等值之臺灣銀行無記名可轉讓定期存單供擔保，請准
09 宣告假執行。

10 二、交通部觀光局答辯略以：

11 (一)伊依發展觀光條例第37條、第54條第1項規定，得裁量決定
12 定期及不定期督導查核期日、實施方法及處分內容，關於情
13 節重大之認定具判斷餘地。伊所屬公務員於95年至103年間
14 定期督導考核、於95年至100年間不定期檢查八仙樂園之經
15 營管理、營業設施，均未發現八仙樂園違法經營非屬觀光遊
16 樂業核准執照範圍或未取得使用執照設施對外開放遊客使
17 用，難認屬情節重大或有發生危險之急迫性，自得視改善情
18 況認定無罰鍰或定期命停止其一部或全部營業之必要，並無
19 怠於執行職務。又快樂大堡礁位在臺北港特定區計畫內之農
20 業區，非屬觀光遊樂業核准執照範圍，八仙公司官方網頁、
21 園區導覽圖及104年6月8日製作之救難系統均非伊督導審查
22 權責範圍，該公司未依觀光旅遊業管理規則第23條規定申請
23 許可將快樂大堡礁出租他人舉辦系爭彩色派對，伊無從預見
24 系爭塵爆及損害發生，況伊依觀光遊樂業管理規則實施定期
25 督導考核或不定期檢查範圍不包括未在觀光地區範圍且未經
26 主管機關核准經營之快樂大堡礁，亦不包括第三人承租該設
27 施而於閉園時間舉辦大型活動，暨該等活動應具之救難計畫
28 及設備，係事發後於106年1月20日修正觀光遊樂業管理規則
29 第19條、於104年9月22日修正同法第19條之1，始賦予伊相
30 關核准權限。

31 (二)系爭塵爆之發生及損害擴大，乃因八仙樂園違反觀光遊樂業

01 管理規則第23條第1項規定將快樂大堡礁出租他人舉辦彩色
02 派對，與伊是否作成停業處分無相當因果關係，縱認具條件
03 因果關係，亦因呂忠吉等人過失行為而發生因果關係中斷。

04 (三)上訴人請求之精神慰撫金過高，且應扣除其已領取犯罪被害
05 人補償金之慰撫金數額，又上訴人於消基會對瑞博公司等人
06 提起之損害賠償訴訟已請求慰撫金，與本件請求為不真正連
07 帶債務，在上訴人該案得請求精神慰撫金之範圍內應免除伊
08 賠償責任。又被害人疏未注意了解系爭彩色派對之危險性及
09 逃生路線，明知身處半密閉空間，竟未試圖提醒或制止活動
10 人員過度噴灑色粉，或自行遠離濃度高粉塵區域，就損害之
11 發生亦與有過失，應依民法第217條第1項規定減輕伊賠償責
12 任等語。

13 (四)答辯聲明：上訴駁回。

14 三、新北市政府答辯略以：

15 (一)上訴人已將系爭塵爆事故所生對相關賠償義務人之全部損害
16 賠償請求權讓與消基會，即已讓與其國家賠償請求權，無權
17 利提起本件訴訟，縱上訴人未讓與該請求權，惟伊與消基會
18 另案訴訟之被告間為真正連帶債務關係，應類推適用民法第
19 295條第1項規定，使上訴人之國家賠償請求權法定移轉於消
20 基會。

21 (二)八仙公司未曾告知或經伊同意將快樂大堡礁出租予瑞博公司
22 舉行系爭彩色派對，該派對非營業項目活動，系爭塵爆發生
23 時，其舉辦該等活動依法無需向新北市政府申請。該公司於
24 104年6月18日依觀光遊樂業管理規則第35條第2項、第3項自
25 辦救難演習，固通知交通部觀光局及伊所屬觀光旅遊局、衛
26 生局、消防局人員到場督導，惟該演習乃針對經核准之水域
27 遊樂設施及營業項目中易發生之事故，非例行檢查，更與系
28 爭彩色派對無關，演習時瑞博公司尚未整理系爭彩色派對場
29 地及佈置，快樂大堡礁亦未對外開放使用，伊無從得知八仙
30 公司將該場地出租他人舉行與水域活動無關之系爭彩色派
31 對，伊於同年月26日同意備查八仙公司同年月9日提送之緊

01 急救難及醫療急救系統，非怠於執行職務，觀光遊樂業相關
02 法規並無要求緊急救護計畫須包括大量傷患緊急救護及救難
03 系統。再者，快樂大堡礁非交通部觀光局核定之觀光遊樂設
04 施，自非觀光遊樂業管理規則第32條第1項安全檢查、第37
05 條第1項定期及不定期檢查、第38條年度督導考核競賽之客
06 體，伊所屬公務員就快樂大堡礁無可能怠於執行該規則第37
07 條所定職務。

08 (三)快樂大堡礁坐落農業區土地，不適用建築法，且非建築法第
09 7條規定之游泳池，不須申請雜項執照及使用執照，亦無建
10 築法第58條所定情形，無該款後段規定之適用，縱有適用，
11 惟伊於系爭塵爆前未發現快樂大堡礁作為水域遊樂設施開放
12 使用，依建築法第86條第2款之裁量權並未萎縮至零，無立
13 即封閉或強制拆除快樂大堡礁之義務，自未怠於執行職務。

14 (四)都市計畫法第79條規定純為公益而設，規範目的非保護人民
15 生命、身體、財產等法益，不屬保護他人之法律，上訴人不
16 得據以請求國家賠償；伊所屬城鄉發展局並無定期或不定期
17 主動檢查觀光旅遊業園區內之土地使用分區狀況之義務，且
18 八仙樂園自77年間起並未變更快樂大堡礁之範圍及用途，依
19 都市計畫法新北市施行細則第35條得繼續為原來之使用，未
20 違反都市計畫法，伊未怠為都市計畫法第79條之職務，且該
21 設施本身並無危險，對公眾安全、衛生及福利無重大妨礙，
22 伊得裁量是否為罰鍰或勒令拆除、停止使用，無裁量收縮至
23 零之狀況，況依新北市政府處理違反都市計畫法事件統一裁
24 罰基準，第一次查獲時僅得勸導改善，非得逕課以罰鍰、勒
25 令拆除、停止使用或回復原狀，上訴人主張伊裁量權限已收
26 縮至零，應依國家賠償法第2條第2項後段規定負損害賠償責
27 任，自非有據。

28 (五)八仙樂園戶外遊樂設施非屬消防法第6條、第9條、第11條及
29 第13條所定應設置消防設備、列管及執行消防安全檢查之範
30 圍，伊未疏於防範及落實消防檢查。我國於104年7月10日前
31 並無噴灑可燃性微細粉末之管理辦法，系爭塵爆為世界首

01 例，伊無法預見，自無檢查與防範粉塵易燃性之作為義務，
02 對系爭彩色派對亦無怠於採取預防措施及監督主辦單位規劃
03 逃生路線之疏失。

04 (六)系爭塵爆發生原因為八仙公司將快樂大堡礁水池抽乾用以舉
05 行系爭彩色派對，與其提送之緊急救難及醫療急救系統所載
06 遊樂設施項目內容不符，及該派對工作人員訓練不足、不當
07 使用粉塵，不論快樂大堡礁坐落土地是否違反土地使用規定
08 或是否取得雜項執照及使用執照，均與系爭塵爆之發生無
09 關，縱伊所屬公務員過失怠於執行職務，亦與被害人之死亡
10 無相當因果關係。又上訴人請求之精神慰撫金額過高，應予
11 酌減，且應扣除公益信託八仙關懷基金給付之慰問金、臺灣
12 士林地方檢察署（下稱士林地檢）給付之犯罪被害人補償
13 金、伊給付之慰問金、生活照顧費、往生慰問金、陪伴照顧
14 費、往生家屬慰問金等款項。被害人疏未注意系爭彩色派對
15 之危險性，就本件損害之發生與有過失，依民法第217條第1
16 項規定亦應減輕伊賠償責任等語。

17 (七)答辯聲明：上訴駁回。

18 四、內政部消防署答辯略以：

19 (一)粉塵雖為可燃物，但須與氧氣充分混合使其濃度在燃燒範圍
20 內，且需有足夠能量之引火源、適切之熱源方能引起爆燃，
21 一般正常使用或戶外空曠空間噴灑粉末不致發生火災；系爭
22 塵爆為戶外開放、通風良好場地發生塵爆之全球首例，此前
23 各國無管制噴灑可燃性微細粉末行為或將之列為易致火災行
24 為之立法例，消防法第14條亦未明文規範噴灑可燃性微細粉
25 末行為。系爭塵爆發生原因為主辦單位對場地、活動內容及
26 安全規範規劃不當、工作人員欠缺訓練，伊對之無預見可能
27 性，且於系爭塵爆發生前，依人民權益受侵害之危險迫切程
28 度、公務員可否預見損害發生等因素，伊可裁量是否訂定管
29 理噴（灑）可燃性微細粉末行為之辦法，並未達裁量收縮至
30 零之程度，未怠於執行職務；系爭塵爆乃因呂忠吉等人之過
31 失而發生，與伊未公告管理噴灑可燃性微細粉末之行為無相

01 當因果關係。

02 (二)依上訴人主張之事實，伊與其他被上訴人及瑞博公司等人間
03 為連帶責任，基於誠信原則，上訴人對伊之損害賠償請求權
04 應隨同讓與消基會，又上訴人已收受善款1,000萬元、犯罪
05 被害補償金100萬元，並由消基會向瑞博公司等人另訴請求
06 民事賠償1億元，其目的均為填補上訴人所受損害，其已獲
07 民事賠償，自不得再請求國家賠償。被害人未查覺活動現場
08 之危險性、了解逃生路線、制止活動人員過度噴灑色粉或遠
09 離高濃度粉塵區域，就損害之發生與有過失，依民法第217
10 條第1項規定應減輕或免除伊賠償責任等語。

11 (三)答辯聲明：上訴駁回。

12 五、本院之判斷：

13 (一)經查，瑞博公司與八仙公司於104年6月17日簽訂活動場地租
14 賃合約書，承租八仙樂園內之快樂大堡礁、豔陽邁阿密、歡
15 樂海岸等區域場地，呂忠吉為瑞博公司實際負責人，其經營
16 之玩色公司與瑞博公司為系爭彩色派對主辦者，在快樂大堡
17 礁區域內搭建舞臺，舞臺前方為派對主要場地之舞池；系爭
18 彩色派對於104年6月27日舉辦，被害人均為參加系爭彩色派
19 對之人。呂忠吉於同日晚間7時許離開會場後，現場工作人
20 員沈浩然為炒熱氣氛，仍在舞臺上使用二氧化碳鋼瓶噴射置
21 放在舞臺前方重量為20公斤之色粉堆，計噴射3次，使舞臺
22 前方至舞池區充滿粉塵雲，並臨時指使無操作二氧化碳鋼瓶
23 經驗之參與民眾盧建佑前來舞臺，由沈浩然面向舞池左側、
24 盧建佑面向舞池右側，二人分持二氧化碳鋼瓶，同向舞臺前
25 緣置放之綠色、紫色色粉堆噴射氣體，嗣於同日晚間8時31
26 分許，盧建佑操作不慎將舞臺上紫色色粉噴入色粉堆旁之電
27 腦燈，色粉遇燈泡高溫表面引燃後，火光向上飄出，瞬間引
28 燃舞臺前方至舞池區瀰漫高濃度之粉塵雲，引發連環爆燃，
29 粉塵爆燃所生火光再由上向下延燒至舞池區，又因舞池區地
30 上已堆積厚約10公分之色粉，致塵爆在舞池區擴散延燒，造
31 成舞池區之民眾或為塵爆火光燒傷，或因現場混亂而被推倒

01 受傷，致被害人受有附表一第3欄所示傷勢，經送醫救治，
02 於該附表第4欄所示日期死亡，上訴人為被害人之父母（詳
03 如附表一第6欄所載）等情，有戶籍謄本、活動場地租賃合
04 約書、診斷證明書、相驗屍體證明書、內政部消防署火災證
05 物鑑定報告及檢附現場影像檔截圖照片、新北市政府消防局
06 104年8月26日新北消調字第1041622639號函檢送火災原因調
07 查鑑定書、現場照片、現場影像與畫面時間對照表及現場影
08 像截圖照片可稽【臺灣臺北地方法院106年度重國字第73號
09 卷（下稱北院卷）第104至107、114至117頁、原審卷一第39
10 0至392頁、卷三第196至208頁、卷十一第112至124頁、士林
11 地檢104年度偵字第7782號卷（下稱偵卷）十五第62至97
12 頁、偵卷十六第1至29、98至162頁、偵卷十七第2至81
13 頁】，並有呂忠吉、盧建佑、沈浩然於士林地檢104年度偵
14 字第7782號業務過失致死等案件（下稱另案）中之供述可佐
15 （偵卷十九第3至6、30至31、38至40頁），且為兩造所不爭
16 （本院卷二第390、443、493、503頁），堪信真實。

17 (二)按損害賠償之債，以有損害之發生及有責任原因之事實，並
18 二者之間有相當因果關係，為成立要件。又按公務員怠於執
19 行職務，致人民自由或權利遭受損害者，國家應負損害賠償
20 責任，國家賠償法第2條第2項後段固有明文；惟人民依上開
21 規定請求國家賠償時，尚須人民之自由或權利所受之損害，
22 與公務員怠於執行職務，具有相當因果關係。原告所主張損
23 害賠償之債，如不合於此項成立要件者，即難謂有損害賠償
24 請求權存在。且所謂相當因果關係，係指依經驗法則，綜合
25 行為當時所存在之一切事實，為客觀之事後審查，認為在一
26 般情形下，有此環境、有此行為之同一條件，均可發生同一
27 之結果者，則該條件即為發生結果之相當條件，行為與結果
28 即有相當之因果關係。反之，若在一般情形上，有此同一條
29 件存在，而依客觀之審查，認為不必皆發生此結果者，則該
30 條件與結果並不相當，不過為偶然之事實而已，其行為與結
31 果間即無相當因果關係，不能僅以行為人就其行為有故意過

失，即認該行為與損害間有相當因果關係（最高法院98年度台上字第673號民事判決、98年度台上字第1953號民事裁定意旨參照）。

1.查，系爭塵爆發生原因為舞台前緣之紫色色粉被噴入電腦燈，遇燈泡高溫表面引燃，並瞬間引燃充斥在舞台前方至舞池區之粉塵雲，閃燃所生火光再由上向下延燒至舞池區地上堆積之色粉而延燒擴散等事實，已如前述，並有新北市政府消防局及內政部消防署鑑定報告可參。經實驗得知，上述引火之紫色色粉自燃溫度約攝氏370度，溫度達攝氏425至500度時，可因噴灑而產生燃燒，而上開引燃火源之電腦燈，於燈泡通電時，燃燒器之溫度為攝氏1,250度，燈泡頂端之溫度為攝氏447度，有內政部消防署火災證物鑑定報告、新北市政府消防局火災原因調查鑑定書、士林地檢檢察事務官勘驗筆錄及照片可佐（原審卷十一第113至124頁、偵卷十四第137至151頁、偵卷十六第1至29頁），系爭塵爆發生原因乃現場懸浮於空氣中之粉塵遇適切熱源發生暴燃，並因粉塵雲及地上堆積之色粉而延燒，洵堪認定。從而，呂忠吉於系爭彩色派對結束前逕自離開會場，未確實管控噴灑色粉之方式、時間、次數、數量，且未告知現場人員色粉有發生塵爆之危險及防止其發生之注意事項，並採取隔離色粉與熱源（即電腦燈）之措施，系爭彩色派對活動規劃不當等節，乃系爭塵爆之發生原因。

2.快樂大堡礁違法興建使用與系爭塵爆之發生無相當因果關係：

(1)上訴人主張交通部觀光局、新北市政府怠於執行發展觀光條例第37條第1項、第54條第1項、觀光遊樂業管理規則第37條等職務部分：

①按主管機關對觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者之經營管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查；觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者，經主管機關依發展觀光條例第37條第1項檢查結果有不

01 合規定者，除依相關法令辦理外，並令限期改善，屆期仍未
02 改善者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰；情節重大
03 者，並得定期停止其營業之一部或全部；經受停止營業處分
04 仍繼續營業者，廢止其營業執照或登記證，發展觀光條例第
05 37條第1項、第54條第1項定有明文。又按地方主管機關督導
06 轄內觀光遊樂業之旅遊安全維護、觀光遊樂設施維護管理、
07 環境整潔美化、遊客服務等事項，應邀請有關機關實施定期
08 或不定期檢查並作成紀錄；前項觀光遊樂設施經檢查結果，
09 認有不合規定或有危險之虞者，應以書面通知限期改善，其
10 未經複檢合格前不得使用；第1項定期檢查應於上、下半年
11 各檢查一次，各於當年4月底、10月底前完成，檢查結果應
12 陳報交通部觀光局備查；交通部觀光局對觀光遊樂業管理規
13 則第37條第1項之事項得實施不定期檢查，亦為觀光遊樂業
14 管理規則第37條所明定。

15 ②查，交通部觀光局於95年9月12日以觀旅字第0955001683號
16 函修正「八仙海岸」核准觀光遊樂業範圍為12.3166公頃，
17 依交通部於94年10月4日交路(一)字第0940011245號公告之觀
18 光地區範圍，及交通部觀光局94年11月11日觀旅字第094500
19 1929號函核發觀光遊樂業執照及觀光遊樂業專用標識之設
20 施，八仙樂園經核准使用設施計20項，不包括系爭塵爆發生
21 地點之快樂大堡礁，惟快樂大堡礁確為開放遊客使用之遊樂
22 設施，有八仙樂園導覽圖、遊樂設施指示標識、上開公告、
23 函、八仙海岸觀光遊樂設施對照表、八仙樂園觀光遊樂業執
24 照資料在卷可憑（北院卷第132、133頁背面、原審卷一第12
25 2至127、139至142、144至152頁、卷三第60至62頁、原審卷
26 七第385頁以下），八仙公司總經理陳慧穎亦於另案供承快
27 樂大堡礁在7、8月是做水上活動等語（偵卷二十一第9
28 頁），足堪認定。次查，自95年間起，交通部觀光局迭次在
29 觀光遊樂業督導考核檢查應改進事項及後續改善辦理情形
30 表、督導考核競賽暨檢查應改善、缺失改進意見及建議事項
31 彙整表、觀光遊樂業經營管理與安全維護檢查暨督導考核競

01 賽評分紀錄表或不定期檢查結果載「尚未納入興辦事業範
02 圍，請管制遊客進出」、「未取得使用執照設施，請管制遊
03 客使用」、「尚未取得主管機關核發建築物使用執照或相關
04 合法證明文件之觀光遊樂設施，請勿對外開放供遊客使用」
05 等語（原審卷一第58、64、69、87、99、274、288、294、3
06 03頁），於102年4月17日、103年4月16日、103年10月22日
07 督導檢查後，在評分紀錄表記載「現場勘查禁止使用標示尚
08 稱明顯」、「水上遊樂設施尚未開放使用」等語（原審卷三
09 第223、233頁、卷四第343至391頁），103年8月8日辦理103
10 年觀光遊樂業督導考核競賽暨檢查之應改善、缺失改進意見
11 及建議事項彙整表中仍記載「除經建管機關檢查合格之設施
12 外，其有未取得使用執照設施，應另依建管法令規定取得相
13 關證照並經查驗合格後，方得對外開放使用，違者將依相關
14 法令規定辦理」等應改善事項（原審卷一第104頁、卷三第1
15 06頁），交通部觀光局並於臺北高等行政法院105年度訴字
16 第598號事件之書狀中自承上開彙整表所載未取得使用執照
17 設施包括快樂大堡礁區塊（本院卷二第561頁），八仙樂園
18 則於103年9月18日函覆其辦理情形為「未取得使用執照部分
19 依規定辦理，未對外開放使用，並懸掛暫停使用標示牌」
20 （原審卷一第110頁、卷三第110至112頁），足見交通部觀
21 光局於歷次檢查時，已察覺八仙樂園內有未取得使用執照之
22 設施，並將之列為應改善事項，然未切實督導八仙樂園改
23 善，且交通部觀光局、新北市政府觀光旅遊局均未檢視八仙
24 樂園導覽圖、現場標示之遊樂設施實已超出核准範圍，甚且
25 於考核競賽中將八仙樂園評為優等，監督考核確有疏懈，交
26 通部觀光局、新北市政府並已懲處相關人員，有交通部觀光
27 局令、新北市政府107年6月15日新北府觀管字第1071052187
28 號函、監察院107年6月19日院台交字第1072530190號函附懲
29 處情形資料可佐（原審卷一第501頁、卷二第417至420、561
30 至563至579頁）；交通部觀光局及新北市政府辯稱其無審查
31 八仙樂園營業區域範圍圖、導覽圖之義務，未發現違規經營

情事云云，無從憑採。

③徵諸觀光遊樂業經營管理與安全維護檢查暨督導考核競賽作業要點附表一檢查項目第1項「旅遊安全維護」第1點「觀光遊樂設施安全」、第2點「建築管理」之檢查重點即依序包括「有無違規使用」、「雜項工作物之合法使用及管理」（原審卷六第215至217頁），足認遊樂設施是否違規使用乃檢查督導考核重點，凡八仙樂園園區內設施，無論依法取得執照與否，均應為交通部觀光局及新北市政府檢查範圍，始足維護遊客安全；交通部觀光局及新北市○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○00○00○0○○路○○○0000000000號公告之觀光地區，亦非屬交通部觀光局94年11月11日核發觀光遊樂業執照範圍及觀光遊樂設施，非其管轄權限及督導檢查範圍云云，核屬卸責之詞，不足為採。

④至上訴人主張交通部觀光局明知八仙樂園104年6月18日之緊急救難及醫療急救系統演練不符規定乙節，並未舉證該局已審核該系統演練相關資料，此部分主張即屬無據。

(2)上訴人主張新北市政府怠於執行建築法第25條、第86條第2款、都市計畫法第79條第1項所定職務部分：

①按建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除；直轄市、縣（市）（局）主管建築機關為處理擅自建造或使用或拆除之建築物，得派員攜帶證明文件，進入公私有土地或建築物內勘查；違反上開規定擅自使用者，處以建築物造價千分之50以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；其有建築法第58條情事之一者，並得封閉其建築物，限期修改或強制拆除之，建築法第25條第1項本文、第2項、第86條第2款規定甚明。經查，快樂大堡礁於78年間已興建為泳池，其坐落土地即重測前新北市○○區○○○段○○○○段000○000地號土地（下稱525、528號土地）於77年7月2日辦理第一次登記為國有土地，於80年4月17日補辦編定使用種類為一般農業區農牧用地，嗣於98年12月31日劃為都市計畫農業區，有空照

圖、交通部觀光局105年2月2日觀旅字第1055000188號函、土地登記簿、土地建物查詢資料、都市計畫土地使用分區查詢資料可稽足資佐證（見原審卷二第549至557頁、卷四第239至242頁、卷五第438頁、卷七第110、111頁、北院卷第148頁），快樂大堡礁設施未曾取得雜項執照、使用執照，亦為新北市政府所不爭（見本院卷一第390至393頁）。依非都市土地使用管制規則第53條規定，非都市土地之建築管理，應依實施區域計畫地區建築管理辦法及相關法規之規定為之；次依實施區域計畫地區建築管理辦法第13條規定，實施區域計畫地區，供公眾使用或公有建築物之建造及使用，仍依建築法規定辦理；上開管理辦法僅於第7條、第10條依序規定原有農舍之修建、改建或增建面積在45平方公尺以下之平房得免申請建築執照，農舍以外之建築物其建築面積在45平方公尺以下，高度在3.5公尺以下者，得免由建築師設計、監造或營造業承造；同辦法第9條並規定興建交通、水利、採礦等設施，以依計畫核定並經各該事業主管機關核准者為限。足見在農業區建築或設置設施，除建築面積小於45平方公尺以下者放寬其申請程序外，仍有建築法之適用，或須經事業主管機關核准；快樂大堡礁雖坐落農業區，惟屬供公眾使用之大面積遊樂設施，且非依計畫核定並經事業主管機關核准之設施，自應依建築法第28條規定請領雜項執照始得建築，且應取得使用執照始可合法開放民眾使用，以符建築法管理建築維護公共安全之立法宗旨。新北市政府工務局應管制八仙樂園將未取得使用執照之快樂大堡礁設施開放使用，而未予勘查、取締，自有疏誤，其所屬相關公務員亦經懲處在案，有新北市政府107年6月15日新北府觀管字第1071052187號函、監察院107年6月19日院台交字第1072530190號函覆懲處情形資料可憑（原審卷二第561至563、569、572、576至578頁）；新北市政府辯稱農業區土地非建築法規範範疇，自無足採。至快樂大堡礁固非適用游泳池管理規範之游泳池，然游泳池之管理規範與建築法之建築管理係屬二事，

01 無從以此推論該設施之建築及使用無須符合建築法規。又上
02 訴人另主張新北市政府工務局所屬公務員怠於依建築法第86
03 條第2款強制拆除快樂大堡礁云云，然該款所定強制拆除係
04 處罰同法第58條所定建築物施工中之違法情事，查快樂大堡
05 礁已建造完成，尚非建築法第58條規範範疇，上訴人此部分
06 主張即難採取。

- 07 ②次按都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採
08 取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）
09 （局）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、
10 鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管
11 理人新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改
12 建、停止使用或恢復原狀，修正前都市計畫法第79條第1項
13 前段亦有明文。查，525、528號土地於98年12月31日劃為都
14 市計畫農業區之都市計畫土地使用分區證明書備註欄載：
15 「農業區供遊憩使用部分，若有開發之需要，得依臺北縣政
16 府相關規定事項，擬定具體開發計畫、事業財務計畫及變更
17 都市計畫書、圖，依法定程序向擬定機關申請變更為遊憩
18 區」，有上開證明書、土地登記簿、土地建物查詢資料、都
19 市計畫土地使用分區查詢資料可稽（北院卷第148頁、原審
20 卷二第549至552頁、卷四第241至242頁），足見該地坐落都
21 市計畫農業區，依法須申請開發許可，並經都市計畫委員會
22 審議，始得變更為遊憩區，該地迄未變更為遊憩區，然八仙
23 樂園於該處建造水域遊樂設施之快樂大堡礁，與保持農業生
24 產或供休閒農業設施之農用水池不同，難認屬農業區原有或
25 從來之使用。新北市政府辯稱快樂大堡礁原為水池，坐落地
26 點為供遊憩使用之農業區，作原有或從來之使用並無違反規
27 定云云，即難憑採。至新北市政府另主張新訂臺北港特專用
28 區主要計畫變更理由載有「八仙樂園周邊現合法遊憩使用部
29 分，除部分保留供劃設紅水仙溪河川區域外，配合發展規劃
30 構想設為遊憩區」等語，惟快樂大堡礁非經核准之遊樂設
31 施，自難認屬「八仙樂園周邊現合法遊憩使用部分」，此部

分主張亦無從為有利新北市政府之認定。

(3)八仙樂園違法興建並擴大經營快樂大堡礁等區域及設施，且將快樂大堡礁、豔陽邁阿密、歡樂海岸等區域出租瑞博公司使用等情，固如前述；且交通部觀光局以八仙公司未經主管機關核准分割出租觀光遊樂設施，違反觀光遊樂業管理規則第23條第1項規定，依發展觀光條例第55條第3項規定，裁處八仙公司5萬元罰鍰，並以同條例第54條第1項規定，命八仙公司立即停止營業至所有調查釐清及缺失改善為止，亦有交通部觀光局執行違反發展觀光條例事件處分書為憑（北院卷第133頁）。然觀呂忠吉於另案偵審時供稱，伊經營之玩色公司於103年即在八仙樂園舉辦與系爭彩色派對相同之活動，地點在快樂大堡礁旁之空地，因該處動線不佳，104年乃改在快樂大堡礁內舉辦，活動前該泳池為未使用狀態等語（原審卷八第60至61、76至77頁），足見其與八仙公司締結租賃契約，重點在於租用動線適宜之場地舉辦彩色派對，而非承租遊樂設施使用；佐以八仙公司與瑞博公司簽訂之活動場地租賃合約書第1條明文約定瑞博公司承租場地供舉辦系爭彩色派對使用，同合約書第4條第3款、第4款（實應為第4款、第5款）、第5條第3款依序約定：「甲方（即八仙公司）場地僅供乙方（即瑞博公司）舉辦音樂性活動，乙方有義務負責所有與會民眾之個人及其財物安全及相關法令之安全衛生責任」、「租賃標的物僅供乙方按其和甲方約定之用途合法使用，不得供乙方和甲方約定用途以外之使用，亦不得存放任何危險物品、非法物品或為非法使用。乙方保證其所提供之設施均符合安全標準，若乙方之活動參與人員因甲方之設備違背法令有瑕疵致受傷者，甲方應負擔其醫療費用，但以可歸責於甲方之事由為限。如為乙方自行對活動設計不良或活動節目安排內容及遊客違規或不當使用所導致者，甲方不負任何責任」、「本合約中甲方僅以場地出租予乙方使用，有關音樂活動之主辦及其所涉及之一切法律程序及法令安全衛生責任一概由乙方負責」（原審卷一第390至3

92頁），堪認瑞博公司租用未注水之快樂大堡礁為舉辦系爭彩色派對之場地，由該公司設計、安排活動內容為噴灑粉塵、螢光漆與泡沫之音樂活動，顯非水上活動，未將快樂大堡礁作為水域遊樂設施使用。從而，交通部觀光局、新北市政府雖未依發展觀光條例第37條第1項、第54條第1項、觀光遊樂業管理規則第37條規定切實管理八仙樂園及園區設施，新北市政府亦未依建築法第25條、都市計畫法第79條第1項規定管制擅自使用建物及維護都市計畫範圍內土地建物使用，而於事發前未檢查、取締及拆除快樂大堡礁，或對八仙樂園為停業處分；然瑞博公司非將快樂大堡礁作為水域遊樂設施使用，該設施是否合法設置、使用土地是否合法，及是否具備水域遊樂設施之安全性，即與系爭彩色派對之安全性無關；且系爭塵爆肇因於舞台活動內容及流程設計不當、人為疏失及硬體設備未為適當隔離，為偶發之獨立事件，非因快樂大堡礁遊樂設施本身欠缺安全性或該土地建物使用不當所致，依經驗法則為客觀審查，交通部觀光局及新北市政府怠於執行上開職務，於一般情形下不致發生系爭塵爆，其間無相當因果關係甚明。上訴人無法證明其所受損害係因快樂大堡礁設施設置上之欠缺，及交通部觀光局、新北市政府督導檢查欠缺所致，其請求損害賠償自屬無據。

3. 新北市政府無依觀光遊樂業管理規則第35條等規定就系爭彩色派對進行緊急救難計畫演練或安全檢查之義務：

(1) 按觀光遊樂業應設置遊客安全維護及醫療急救設施，並建立緊急救難及醫療急救系統，報請地方主管機關備查。觀光遊樂業每年至少舉辦救難演習一次，並得配合其他演習舉辦。前項救難演習舉辦前應通知地方主管機關到場督導。地方主管機關應將督導情形作成紀錄並陳報交通部觀光局備查；其認有改善之必要者，並應通知限期改善，為觀光遊樂業管理規則第35條所明定。

(2) 經查，八仙樂園設有緊急救難及醫療急救系統，於系爭塵爆發生前，甫於104年6月18日依觀光遊樂業管理規則第35條進

行緊急救難及醫療急救系統演練，就其遊樂設施於一般正常使用情形下可能發生之兒童走失、遊客跌倒、骨折、溺水等事故進行演練，八仙樂園所提「緊急救難及醫療急救系統」中設有火災處理準則等重大意外事故處理程序，並有緊急意外事件編組及應變處理辦法，水上樂園安全守則中亦載有「快樂大堡礁安全守則」，處理流程包括將受傷遊客送至醫護站、待救護車人員到達接手等，其傷患運送路線圖上已將快樂大堡礁繪入路線範圍，該次演練成果經新北市政府觀光旅遊局於104年6月26日以新北府觀管字第1041161220號函同意備查等情，有緊急救難及醫療急救系統演練簽到表、上開函文、八仙公司104年6月23日八仙總字第104034號函及附件簽到簿、演練照片及104年緊急救護及救難演練計畫、緊急救難及醫療急救系統等資料存卷可憑（北院卷第154、155頁、原審卷二第460至487頁、卷三第462至577頁），足認八仙樂園已依上開規定設置包含快樂大堡礁範圍之遊客安全維護及醫療急救系統，新北市政府亦依觀光遊樂業管理規則第35條督導、備查其演練計畫及成果，並無怠於行使職務之情；至八仙公司於系爭塵爆發生時，是否即時依上開系統計畫書所載標準程序有效率啟動救難機制及通報作業，自非新北市政府得以事前審查。又新北市政府嗣後因察覺八仙公司以未注水之快樂大堡礁區域為舉辦系爭彩色派對之場所，而認定其行為與先前檢送之緊急救難及醫療急救系統內容不符，屬檢查結果不合規定等情（見本院卷二第568至569頁交通部訴願決定書），乃於系爭塵爆發生後，考量快樂大堡礁於系爭彩色派對非作為水域遊樂設施之判斷，尚無從以此認新北市政府准予備查上開演練計畫及成果為怠於行使職務。

(3)次查，新北市政府消防局歷年依規就八仙樂園為稽查、督導及檢查，有場所紀錄表可考（原審卷二第406至411頁）；八仙樂園已依消防法第13條規定製作消防防護計畫提報新北市消防局備查，其管理權人及防火管理人並無欠缺，有八仙樂園消防防護計畫在卷足參（偵卷二十一第66至72頁）。上訴

01 人雖主張八仙樂園之水上樂園區塊屬消防法安全設備檢修及
02 申報辦法所定應為消防檢查之範圍，應檢查快樂大堡礁火災
03 事故安全逃生應變措施與設備，並防範粉塵之易燃性云云。
04 然快樂大堡礁原為戶外之水上遊樂設施，經出租於瑞博公司
05 以乾燥場地舉辦系爭彩色派對，與該設施原本之使用方式大
06 相逕庭，已非原本興辦事業計畫及營運管理計畫所能涵括，
07 難認新北市政府消防局所為消防檢查有助降低該派對致生火
08 災之危險及逃生應變，應由舉辦該派對之人因應活動特性另
09 規劃安全管理及維護措施，並建立不同之緊急救難及醫療急
10 救系統，此乃本件事發後增訂觀光遊樂業管理規則第19條之
11 1規範之範疇（詳後述五、(二)3.(4)），與新北市政府消防局
12 應為之例行消防檢查有別；又於系爭塵爆發生前，噴灑可燃
13 性細微粉末之行為並非消防法第14條第1項所規範易致火災
14 之行為（詳如後述五、(三)2.），內政部消防署未對之訂定相
15 關管理辦法，新北市政府消防局並無可遵循之檢查依據或準
16 則，難認其於消防安檢時有防範粉塵易燃性之義務；況上訴
17 人無法舉出新北市政府消防局有檢查系爭彩色派對活動內
18 容、臨時搭建燈光設備棚架等消防安全之法律上權責，自難
19 認新北市政府消防局怠於進行消防安檢致生損害於上訴人。

20 (4)系爭塵爆發生後，觀光遊樂業管理規則於104年9月22日增訂
21 第19條之1規定：「觀光遊樂業之園區內，舉辦特定活動
22 者，觀光遊樂業應於30日前檢附安全管理計畫，報經地方主
23 管機關核准。地方主管機關為前項核准後，應陳報交通部觀
24 光局備查。第1項規定所稱特定活動類型、安全管理計畫內
25 容，由交通部會商相關機關訂定並公告之。地方主管機關受
26 理審查第1項規定計畫時，得視計畫內容，會商當地警政、
27 消防、建築管理、衛生或其他相關機關辦理。」，其立法理
28 由說明：「按觀光遊樂業依其興辦事業計畫及營運管理計
29 畫，對於園區遊樂設施容留人數及安全檢查，設置之初及開
30 放使用前，即依相關建管、消防法規審核通過，且依第20條
31 第1項亦有投保責任保險，故就園區內例行不具特殊危險因

子之各項活動，應無另為申請許可必要。惟倘係針對具備高度危險因子之特定活動，因其使用項目及安全管理，均非當初興辦事業計畫及營運管理計畫所能涵括。對此，即應另規劃安全計畫以為因應，爰修法增訂課予觀光遊樂業者，於舉辦特定活動一定期間前，應擬具活動安全管理計畫，經主管機關審核後，始得舉辦。」，足見於上開規定增訂前，新北市政府並無核准觀光遊樂園區內特定活動安全管理計畫之職權，上訴人主張新北市政府怠於要求八仙公司針對彩色派對擬定緊急救難及醫療急救系統云云，自屬無據。

(5)快樂大堡礁位在八仙樂園最西側，並無獨立對外出入口，須以該設施兩側所設寬約3.5公尺之園區道路通達八仙樂園園區最東側之入口，沿該道路自快樂大堡礁步行至園區入口約需7分鐘，系爭塵爆發生時受傷人數達499人，新北市政府消防局調派救護車144輛、載運輕傷用車18輛、各式救災車輛88量及相關救災人員1,504名等情，有八仙樂園粉塵暴燃事件應變及處置實錄可佐（原審卷五第103頁），並為兩造所不爭（本院卷二第366、443、493、503頁），堪予認定；上開道路長度於一般情形下不致影響傷患救治時效，其路寬亦足供消防救護車輛通行，此觀證人林宗翰證稱104年6月18日八仙樂園緊急救難及醫療系統演練時有支援1台救護車到場等語自明（偵卷十九第110頁）；惟因瑞博公司以快樂大堡礁舉辦系爭彩色派對，改變該設施用途，聚集眾多民眾於該設施內從事非水域活動，致塵爆發生後短時間內產生消防救火併救援大量燒燙傷、灼傷傷患之需求，顯與快樂大堡礁設施原本之救難及醫療需求不同，非屬八仙樂園水域遊樂設施及營業項目中易發生之事故；佐以事發時定有救治大量傷患法則之緊急醫療救護法，於該法施行細則第2條定義「大量傷病患」為「單一事故、災害發生之傷病患人數達15人以上，或預判可能達15人以上者」，可見系爭塵爆造成受傷人數499人遠逾一般大量傷病患之標準，本件事故現場救災難度主要仍為瞬間之救援需求量過大，並非新北市政府審查八仙樂

園之緊急救難及醫療急救系統時所得預見，難認其審查有何不當。至上訴人主張八仙樂園有漂漂河髒污之問題乙節，僅提出事發後之新聞報導，並未提出證據證明漂漂河於系爭塵爆發生前已有髒污，且致被害人感染而與其死亡有因果關係，無從憑採。

(6)從而，本件事發時法規並無舉辦系爭彩色派對前須先向主管機關申請之規定，八仙樂園之消防安檢亦符合規定，上訴人主張新北市政府怠於要求八仙樂園針對系爭彩色派對擬定緊急救難及醫療急救系統、未就彩色派對進行緊急救難計畫演練，檢查時未查核缺失、詳實考核，未就快樂大堡礁為消防安全檢查、規範其火災事故安全逃生應變措施與設備云云，均無足採。

4.綜上，交通部觀光局、新北市政府雖怠於取締八仙樂園違法興建、使用快樂大堡礁，惟系爭塵爆發生主因乃彩色派對活動內容及流程規劃不當、人員缺乏訓練，與快樂大堡礁之興建及使用無關，則交通部觀光局、新北市政府單純怠於行使上開職務之情事，與致生系爭塵爆之有原因力之條件，並無必然結合之可能，況事發時法規未賦予交通部觀光局及新北市政府檢查系爭彩色派對活動內容之權限；按諸一般情形，其怠於行使上開職務實不致發生系爭塵爆，難認與上訴人因被害人死亡所受非財產上損害有相當因果關係；從而，依上開說明，上訴人依國家賠償法第2條第2項後段請求交通部觀光局、新北市政府賠償損害，洵屬無據。

(三)按法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人始得依國家賠償法第2條第2項後段，向國家請求損害賠償（司法院大法官釋字第469號解釋參照）。

01 1.消防法第14條規定：「田野引火燃燒、施放天燈及其他經主
02 管機關公告易致火災之行為，非經該管主管機關許可，不得
03 為之。主管機關基於公共安全之必要，得就轄區內申請前項
04 許可之資格、程序、應備文件、安全防護措施、審核方式、
05 撤銷、廢止、禁止從事之區域、時間、方式及其他應遵行之
06 事項，訂定法規管理之。」，該條第1項除明文列舉田野引
07 火燃燒、施放天燈為易致火災行為外，並賦予主管機關內政
08 部消防署裁量認定「其他易致火災行為」之權限；而田野引
09 火燃燒、施放天燈等，均為同時具備可燃物及火源之行為，
10 易於延燒並致火災。

11 2.查，彩色粉末活動起源於國外彩色路跑活動，至系爭塵爆發
12 生前，國內已舉辦多次彩色粉末活動，雖有汙染環境及引發
13 爆燃可能性等爭議，但可燃性細微粉末並非法所禁止物品，
14 況本件色粉原料為玉米粉及色素，乃常見之食品原料，並非
15 經驗法則上認知之危險物品；臺旺食品工業股份有限公司固
16 於系爭彩色派對使用之色粉紙箱上標示「勿於密閉空間噴灑
17 避免塵爆」、「避免於火源處使用以免發生閃燃」等警告字
18 句，惟此等警語乃提醒使用者於使用及存放上需注意之事
19 項，無法據此逕認該等色粉為危險物品，而有消防管制之必
20 要。再者，可燃性細微粉末發生塵燃，須具備粉塵懸浮狀
21 態、與空氣混合及適切之熱源等要件，已如前述，倘無其他
22 要件存在，該等粉末本身不致引發塵燃，且本件紫色色粉自
23 燃須達攝氏約370度之高溫（參原審卷十一第113頁內政部消
24 防署火災證物鑑定報告），即與消防法第14條第1項所定田
25 野引火燃燒、施放天燈為同時具備可燃物及火源之行為有
26 別，則內政部消防署於系爭塵爆發生前，關於是否將噴放
27 （灑）可燃性微細粉末之行為公告為消防法第14條第1項易
28 致火災行為，自有裁量空間，並未對任何可得特定之人有應
29 執行之職務或負有作為義務，亦非已無不作為之裁量餘地，
30 無從僅因事後發生系爭塵爆，即認內政部消防署所屬公務員
31 怠於執行職務。內政部消防署於系爭塵爆發生後之104年7月

01 10日以台內消字第1040823134號公告「於公共場所或公眾得
02 出入之場所辦理運動、休閒活動或其他聚眾活動時，噴放
03 （灑）可燃性微細粉末之行為」為易致火災之行為，主管機
04 關應不予許可（北院卷第231頁），應係考量系爭塵爆造成
05 傷亡人數眾多，而裁量決定有管制該等行為之必要，尚無從
06 以此反推其於事發前怠於公告管制粉塵活動。至上訴人雖舉
07 新聞報導、火災學專書、國高中化學課本內容及國外塵爆傷
08 亡事件，認內政部消防署應預見塵爆風險並禁止噴放粉塵；
09 然日常生活中常見之易燃物質，除可燃性細微粉末外，尚包
10 括諸如酒精、汽油、化學品及易燃氣體等為數甚多之物質，
11 該等物質於何種情況可認為易致火災而有依消防法第14條管
12 制使用之必要，本屬內政部消防署裁量權限，並非一旦某項
13 物質具燃燒風險，內政部消防署之裁量權即收縮至零而應予
14 管制，上訴人此部分主張亦無足採。

15 3.從而，上訴人主張內政部消防署怠於行使消防法第14條職
16 權，應負國家賠償責任，亦屬無據。

17 六、綜上所述，上訴人依國家賠償法第2條第2項後段、第5條、
18 民法第194條規定，請求被上訴人各給付如附表一第8欄所示
19 金額本息，為無理由，不應准許。從而原審就此部分所為上
20 訴人敗訴之判決，並無不合。上訴論旨指摘原判決此部分不
21 當，求予廢棄改判，為無理由，應駁回其上訴。

22 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊或防禦方法及所用之證
23 據，經本院斟酌後，認為均不足以影響本判決之結果，爰不
24 逐一論列，附此敘明。

25 八、據上論結，本件上訴為無理由，依民事訴訟法第449條第1
26 項、第78條、第85條第1項後段，判決如主文。

27 中 華 民 國 111 年 1 月 12 日
28 民事第二十三庭

29 審判長法 官 張松鈞

30 法 官 許勻睿

31 法 官 楊舒嵐

01 正本係照原本作成。
02 上訴人如不服本判決，應於收受送達後20日內向本院提出上訴書
03 狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理
04 由書狀（均須按他造當事人之人數附繕本）上訴時應提出委任律
05 師或具有律師資格之人之委任狀；委任有律師資格者，另應附具
06 律師資格證書及釋明委任人與受任人有民事訴訟法第466 條之1
07 第1項但書或第2項所定關係之釋明文書影本。如委任律師提起上
08 訴者，應一併繳納上訴審裁判費。
09 中 華 民 國 111 年 1 月 12 日

10 書記官 常淑慧