

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32

最高法院民事判決

108年度台上字第2454號

上訴人

田德義
石金花
杜金葉
謝春燕
高杜文妹
彭萍華
杜榮華
杜清勝
杜吳寶鏡
杜耀順
陳偉光
田俊傑
杜金枝
林蔚珈
田瑋琳
田俊瓏
張貴禮
顏金城
顏浩瑋
杜聖新
杜亦陳

兼上二人

法定代理人

杜志雄
溫偉貞
陳曉玉
陳新得
杜若穎
杜榮國
陳凱駿
陳凱毅

上訴人

(原名杜春姿)

01		杜曉環
02		杜婕妤
03		江麗華
04		杜庭雨
05		杜雪柔
06		杜婉萍
07		杜青翰
08		杜亞聖
09		杜佩雯
10		杜亞民
11		杜亞山
12	兼 上 一 人	
13	法 定 代 理 人	杜 建 文
14		杜 曾 珍
15	上 訴 人	杜安達立
16	兼 上 一 人	
17	法 定 代 理 人	杜 建 國
18		謝 美 齡
19	上 訴 人	杜 建 華
20		杜 建 雄
21		杜 建 強
22	共 同	
23	訴 訟 代 理 人	林 三 加 律 師
24	被 上 訴 人	行 政 院 農 業 委 員 會 水 土 保 持 局 臺 南 分 局
25	法 定 代 理 人	傅 桂 霖
26	訴 訟 代 理 人	馬 興 平 律 師
27	被 上 訴 人	高 雄 市 政 府 水 利 局
28	法 定 代 理 人	蔡 長 展
29	訴 訟 代 理 人	黃 勇 雄 律 師
30	上 列 當 事 人 間 請 求 國 家 賠 償 事 件 ， 上 訴 人 對 於 中 華 民 國 107 年 1 月	
31	10 日 臺 灣 高 等 法 院 高 雄 分 院 第 二 審 判 決 （ 105 年 度 原 重 上 國 字 第 1	

號），提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺灣高等法院高雄分院。

理 由

本件被上訴人高雄市政府水利局（下稱高雄水利局）之法定代理人於本件上訴後依序變更為韓榮華、李戎威，再於民國109年8月24日變更為蔡長展，被上訴人行政院農業委員會（下稱農委會）水土保持局臺南分局（下稱臺南水保局）之法定代理人亦於106年7月間變更為傅桂霖，有高雄市政府函文可稽，均經其等具狀聲明承受訴訟，核無不合，先予敘明。

次查上訴人主張：伊係高雄市桃源區拉庫斯溪河畔復興里下部落之居民，拉庫斯溪上游於98年8月間莫拉克颱風侵襲後產生千萬立方公尺之崩積土石，臺南水保局未對拉庫斯溪進行疏濬措施，亦未監督高雄市桃源區公所（下稱桃源區公所）辦理清疏工程，導致土石回流堵塞拉庫斯溪河道，嗣拉庫斯溪集水區於101年6月10日起連降大雨，夾帶大量土石流入復興里下部落，淹沒伊所有之土地、房屋（下稱系爭災害）；而高雄水利局所設置之拉庫斯溪復興里聚落安全護岸（下稱系爭護岸）工程則因管理欠缺，使拉庫斯溪水經由系爭護岸缺口沖入復興里下部落，致生系爭災害。被上訴人共同不法侵害伊之權利，應連帶賠償伊因系爭災害所受財產上及非財產上之損失等情，爰依國家賠償法第2條第2項、第3條第1項之規定及侵權行為之法律關係，求為命被上訴人連帶給付伊如原判決附表（下稱附表）所示之金額，及加計自起訴狀繕本送達翌日即103年9月10日起算法定遲延利息之判決【第一審判命被上訴人連帶賠償上訴人杜金葉新臺幣（下同）90萬元，其中關於高雄市○○區○○路○段○○○號財物損失45萬元本息部分，業經杜金葉於原審撤回該部分之起訴，上訴人杜志雄則於原審追加該部分財物損失之請求；另上訴人請求第一審共同被告桃源區公所及農委會林務局屏東林區管理處連帶給付部分，於第一審受敗訴判決後，未據聲明不服，未繫屬於本院，不予贅述】。被上訴人臺南水保局則以：伊非拉庫斯溪之主管機關，伊核撥清

01 疏河道經費，由桃源區公所對拉庫斯溪進行清疏，且多次派員就
02 工程進度、施工品質等項目進行督導，並無怠於執行職務之情事
03 。又在浚深河道前，須先清疏河道上堆積之土石，以蛇籠將清淤
04 之土石堆置河岸旁，以墊高河岸，防止河水溢流，係屬治理河川
05 工程之一種工法，事前經專家評估可行，拉庫斯溪治理工程業經
06 完成驗收，系爭災害純屬天災所致，與工程之施作無相當因果關
07 係。高雄水利局亦以：系爭護岸工程由伊發包，並由訴外人億源
08 營造有限公司（下稱億源公司）得標承攬施作，然非行使公權力
09 ，亦未委託億源公司行使公權力，該工程雖於101年3月9日申報
10 竣工，並經伊於同年月26日辦理驗收程序，嗣發現部分施工有缺
11 失，經億源公司拆除重作，系爭災害發生時，尚未驗收完畢供公
12 眾使用，系爭護岸非屬公有公共設施，亦非由伊管理，伊不負國
13 家賠償法第3條之賠償責任。縱億源公司拆除系爭護岸過程，未
14 適時補強護岸缺口造成上訴人之損害，僅屬億源公司應否負侵權
15 行為賠償責任之問題。況依伊委託高雄市水土保持技師公會（下
16 稱高雄水保公會）辦理系爭災害鑑定結果，可知縱系爭護岸工程
17 無因瑕疵拆除重建之情事，仍無法避免發生系爭災害，二者間無
18 相當因果關係各等語，資為抗辯。

19 原審將第一審所命被上訴人連帶給付上訴人田德義以次11人部分
20 之判決廢棄，改判駁回該部分之訴，並駁回上訴人之上訴及上訴
21 人杜志雄追加之訴，無非以：農委會水土保持局（下稱水保局）
22 掌理集水區與河川界點以上野溪之水土保持調查、規劃、保育、
23 治理及督導，並為辦理各地區水土保持業務，分由各分局辦理野
24 溪治理事項。依經濟部於102年11月8日公告修訂之「中央管河川
25 24水系及跨省市河川2水系之河川界點」一覽表，拉庫斯溪於101
26 年4月13日即由經濟部公告屬河川界點以上之野溪；參以臺南水
27 保局不否認其有核准、核撥預算並督導桃源區公所於100年5月間
28 辦理拉庫斯溪2期第1、2、3工區清疏工程（下稱系爭工程），足
29 見臺南水保局就拉庫斯溪有水土保持規劃、治理之責，就有無疏
30 濬所致之國家賠償事件，應為拉庫斯溪之管理機關。惟拉庫斯溪
31 並非國家所設置，未經開放供民眾遊憩使用，亦非供民眾運輸之

01 用，非屬國家賠償法第3條所規範公有公共設施之範圍，臺南水
02 保局就拉庫斯溪所生災害不負國家賠償法第3條規定之賠償責任
03 。另系爭護岸為新建工程，億源公司於101年3月9日申報竣工，
04 高雄水利局於同年月26日辦理驗收程序，因發現該護岸工程之部
05 分混凝土抗壓強度不符設計規範，要求億源公司將不符品質合計
06 13.7公尺之護岸，自護岸頂牆往下量測5公尺位置拆除重作（原
07 施作高度自基礎至護岸頂為7.6公尺），嗣於同年6月6日拆除，
08 並於同年月10日完成第1次施工高度1.9公尺之模板，因發生強降
09 雨致無法繼續施工，可見系爭護岸工程於系爭災害發生時，尚未
10 驗收完畢。而系爭護岸施作目的在於防止溪水、土石暴漲侵入聚
11 落，在未完工或驗收合格時，僅需有一小段護岸未完成，或護岸
12 強度未達施工規範，均可能僅遇雨，溪水、土石即會由未完成或
13 瑕疵部分，逸出溪面，流入聚落，致無法達其防範之目的，難認
14 系爭護岸於一施作之初，即已供公眾使用。應認系爭護岸於系爭
15 災害發生時，尚非屬公有公共設施，高雄水利局無庸負國家賠償
16 法第3條規定之賠償責任。又拉庫斯溪上游於98年8月間遭莫拉克
17 颱風侵襲後產生千萬立方公尺之崩積土石，臺南水保局委由桃源
18 區公所自99年間起就拉庫斯溪及鄰近河流荖濃溪、布唐布納斯溪
19 辦理相關清疏工程。依證人即立大工程顧問有限公司土木工程技
20 師周水波、宏鑛工程顧問有限公司技師謝忠勝之證述，可知系爭
21 工程包括清淤及疏通，為能使水流暢通無阻，達到整流之功能，
22 故開挖河床之流水斷面，並將清淤出來之土石回填，或設置石籠
23 以阻擋回流至河床，或在河床底下設置低強度之混凝土，防止填
24 土區之基腳遭沖蝕，或設置河道護岸，堪認臺南水保局於系爭災
25 害發生前，已陸續就拉庫斯溪之清疏為各種處置。系爭工程於10
26 0年5月間發包施工後，於同年7月19日遭逢豪雨，造成上游土石
27 下移，致已清疏部分再度淤滿，並危及復興里下部落鄰近之復興
28 橋，經水保局邀集專家學者，會同桃源區公所、施作廠商於同年
29 8月1日至現場會勘後，決議系爭工程未完成部分暫緩施作，將經
30 費運用於復興橋上、下游土砂清疏作業，系爭工程之第1工區因
31 而變更設計，取消石籠護岸之施作，改為河道清疏。依證人即國

立中興大學土木工程學系教授蘇苗彬、高雄水保公會技師郭玉麟之證述，可知系爭工程雖有將部分清疏之土石堆置於拉庫斯溪之河道兩側，惟此工法未逾現今工程常規，亦非對防洪毫無益處；再參之系爭工程第1、2工區之設計圖，第1工區原本計畫於拉庫斯溪河道旁設置275公尺長之護岸，○○○區○於○道兩側設置多處回填土石方區（F2部分）及土堤（C1至C3部分），足見系爭工程就地取材將部分清疏土石堆置於河道旁以作為護岸或土堤，並未違反契約設計。嗣因施工期間遇豪雨，致已完成清疏部分之河道再度淤滿，乃優先清疏土石，並變更設計將清疏土石近運回填，係基於專業考量，亦無證據可認臺南水保局就拉庫斯溪之清疏工作，有何故意、過失或怠於行使職務之不法情事。至高雄水利局就系爭護岸工程要求廠商拆除重作不符設計規範之部分護岸，係忠於職責之作為，對於系爭護岸之設置或管理並無疏失，難認有何不法行為；且系爭災害經高雄水保公會鑑定結果，認：拉庫斯溪水水位高程高過混凝土護岸頂部高程，由受災戶提供之書面資料分析，洪水最初湧進處非在護岸打除段，初始溢流處應由0K+000以下開始溢流；拆除0K+060～0K+073.7處護岸（RC護岸及石籠護岸）所造成之石籠護岸開口，使洪水夾帶大量土石提早流入復興里第三鄰，致使災害發生時間提早，惟依災後現地測量河道斷面、土石淤積高程及水理分析土石流逕流量水位高程，研判倘無該段石籠護岸開口，受災房屋最終仍無可避免遭洪水夾帶大量土石所沖毀等語，可知系爭災害之發生與高雄水利局命廠商打除有瑕疵護岸部分無相當因果關係。上訴人請求被上訴人負國家賠償法第2條第2項規定之賠償責任，亦屬無據。從而，上訴人依國家賠償法及侵權行為之法律關係，請求被上訴人連帶給付如上所聲明，即不應准許等詞，為其判斷之基礎。

按108年12月18日修正施行前之國家賠償法第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。所謂公有公共設施，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，均屬之。準此，河川、湖泊等自然公物，倘有

01 納入主管機關管理之事實，或有將之納入管理範圍之必要者，即
02 屬該條項所稱之公共設施；主管機關如對該自然公物欠缺通常應
03 有之保護或管理，致人民生命、身體或財產受損害者，即構成國
04 家賠償責任。查原審既認臺南水保局就拉庫斯溪有水土保持規劃
05 、治理之責任，就有無疏濬所致之國家賠償事件，為拉庫斯溪之
06 管理機關，竟又以拉庫斯溪並非國家所設置，非屬公有公共設施
07 為由，遽認臺南水保局就拉庫斯溪所生系爭災害不負國家賠償法
08 第3條規定之賠償責任，依上說明，自有可議，並有判決理由矛
09 盾之違背法令。其次，公有公共設施之結構基礎如已完成，且實
10 際上供公共使用者，縱尚未正式驗收，倘未為必要之防護措施，
11 致欠缺通常應具備之安全性時，仍應認有國家賠償法第3條規定
12 之適用，始足以保護大眾之利益。而系爭護岸施作目的在於防止
13 溪水、土石暴漲侵入聚落，且億源公司曾於101年3月9日申報竣
14 工，均為原審所確定之事實，似見系爭護岸之結構基礎已完成，
15 且實際上已供防止溪水、土石侵入之公共使用。果爾，能否以部
16 分護岸拆除重作、尚未驗收，逕謂系爭護岸於系爭災害發生時，
17 非屬公有公共設施，高雄水利局因而無庸負國家賠償法第3條規
18 定之國家賠償責任？亦非無研求之餘地。又高雄水保公會鑑定意
19 見認：拆除0K+060～0K+073.7處護岸（RC護岸及石籠護岸）所造
20 成之石籠護岸開口，為拉庫斯溪初期逕流水夾帶大量土石流入復
21 興里第三鄰之位置，即此石籠護岸開口處讓拉庫斯溪逕流水提早
22 流入第三鄰部落等語（見一審卷(二)第194頁），似認該拆除護岸
23 之缺口對於系爭災害之發生有加速及擴大之作用。則上訴人於事
24 實審一再主張：高雄水利局於河川汛期拆除部分護岸，形成巨大
25 缺口，未採取防範水患之補強措施，其管理有缺失等語（見一審
26 卷(一)第10頁背面、卷(八)第227頁背面），是否全無足採？能否以
27 受災房屋最終仍無可避免遭洪水夾帶大量土石所沖毀，遽認高雄
28 水利局對於系爭護岸之設置或管理無疏失？更值深究。原審未遑
29 詳加調查審認，遽為不利於上訴人之認定，不免速斷。上訴論旨
30 ，執以指摘原判決不當，求予廢棄，非無理由。
31 據上論結，本件上訴為有理由。依民事訴訟法第477條第1項、第

01 478條第2項，判決如主文。
02 中 華 民 國 109 年 9 月 24 日
03 最 高 法 院 民 事 第 五 庭
04 審 判 長 法 官 鄭 傑 夫
05 法 官 盧 彥 如
06 法 官 林 麗 玲
07 法 官 張 恩 賜
08 法 官 吳 麗 惠
09 本 件 正 本 證 明 與 原 本 無 異
10 書 記 官
11 中 華 民 國 109 年 10 月 9 日