貳、公共設施之國家賠償責任法制

一、國家賠償法第3條之責任類型

國家賠償責任類型，於我國的國家賠償法規範中，基本上分成兩大類型。其一為「公務員行為責任」，意指公務員違法執行職務或怠於執行職務之國家賠償責任，屬於人的責任，國家賠償法第2條為該類型的主要規定。其二為「公共設施設置、管理責任」，乃係基於公共設施於設定或管理有欠缺之國家賠償責任，屬於物的責任，該類型規定於國家賠償法第3條。而本次報告主題為國家賠償責任中之物的責任，故以下僅就國家賠償法第3法所規定的公共設施設置及管理欠缺所生損害之國家賠償責任性質為討論。

二、國家賠償法第3條之責任性質爭議

我國在民國69年7月2日制定公布並於70年7月1日施行國家賠償法前，有關公共設施設置或管理之瑕疵，致人民之權益發生損害時，被害之人民究應依何種法律請求救濟，未有統一、明確規範，但本於憲法第24條保障人民權益之精神，關於公管理作用所生之損害，有明確國家賠償義務之必要，因而制定國家賠償法第3條規定。

多數見解認為，國家賠償法第3條，係採無過失責任主義，國家對其公共設施之設置、管理致人民權益受損害時，國家即應自己負責，而不問其對該公共設施之欠缺有無故意或過失，或於防止損害之發生是否已善盡注意義務。因此，通說見解認為，國家賠償法第3條係採國家之自己責任，且屬一種無過失責任主義。

惟近期裁判見解的變化、文獻的提倡，以及觀察〈全國政府機關國家賠償實施概況統計表〉，國家賠償法第3條之求償案件數量，以近五年的數據來看，均比同法第2條之求償案件數量，高出5倍之多，帶給行政機關極大的壓力及財政預算上的負擔，而造成行政機關就公共設施的提供採取消極行政的態度，亦或是原有的預算項目因求償案件遭致排擠；此外，觀察110年1月至12月份財政部統計〈直轄市及各縣（市）政府辦理國家賠償事件收結情形表〉及〈中央機關辦理國家賠償事件收結情形表〉從中可知，在訴訟階段總計339件案件，機關敗訴案件為36件，從結果上來講，機關勝訴率高達九成，何以達成國家賠償法損害填補之機能。因此，公共設施的國家賠償責任，採取無過失責任主義的立法型態，能否助於達成國家賠償法第3條之由權責機關充分承擔風險之目的以及隨著福利國家之觀念日趨發達，國家需要積極提供各項福利設施與服務精神之追求，不無疑義。簡言之，現行的無過失責任主義，於未來是否有修正為推定過失責任主義的空間存在，有探究之實益。

至於國家賠償法第3條第3項與第4項有關自然公物與自然公物內的設施，是否繼續維持無過失責任主義，或是採取推定過失責任的見解，亦即，該二項規定的增訂，造成現行國家賠償法第3條體系上的怪異，有討論的餘地，而此部分將置於本篇報告中的肆、為說明。

（一）無過失責任主義

通說見解認為，國家賠償法第3條公共設施瑕疵之國家賠償責任，係為無過失責任主義，意指只要人民所受之損害確由公共設施所引起，而不問權責機關在事件

中有無故意、過失，均負損害賠償之責。本文分析如下：

1.文義解釋

國家賠償法第3條第1項規定：「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。」本項規定並未猶如同法第2條第2項明定以「故意或過失」為責任成立之要件，因此一般均認為公共設施之瑕疵責任，為無過失責任。惟國家賠償法第3條第1項「設置或管理」的用語就文義觀之，似乎又將設置或管理上有無疏失（故意或過失）的問題列入考量，因此，不得逕以文義解釋的方法，認為國賠法第3條為無過失責任。

2.體系解釋

所謂體系解釋係指所擬解釋之法規，置於整體法規體系下，觀察其前後規定間之關聯性，此一解釋方法為文義解釋的擴張解釋。國賠法第3條第1項與同法第2條第2項為體系觀之，仍難以確定公共設施責任係採無過失責任主義，蓋國賠法第2條第2項之「故意或過失」，可能影響同法第3條第1項「有欠缺」要件之解釋，且參照同為侵權法體系的民法第191條規定，亦難得出「有欠缺」為無過失責任主義。

3.歷史（發生史）解釋

（1）行政院制定本法史：行政院研究發展考核委員會，於民國67年5月研擬國家賠償法草案共30條，其中第4條為公共設施瑕疵責任之規定，該規定為：「道路、河川或其他公共設施，因設置或管理有瑕疵，侵害人民之權利者，被害人得向國家請求賠償（第一項）。前項情形，如別有應負責任之人時，國家對其有求償權（第二項）。」

（2）司法行政部門制定本法史：司法行政部於民國68年3月研擬國家賠償法草案，共17條條文，檢程行政院審議，行政政院會於民國69年3月27日通過該草案，並於同年4月10日送請立法院審議，其中第3條為公共設施瑕疵責任規定，該規定內容：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民之生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。但於防止損害之發生，已善盡其注意義務者，不在此限（第一項）。前項情形，就損害發生原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權（第二項）。」

（3）立法院審議本法史：雖有委員主張系爭規定係參酌我國舊民法第191條，希望國家賠償責任之範圍不要超過私法上侵權行為之損害賠償範圍，同時該條但書之規定，旨在舉證責任之倒置，避免人民舉證困難，本條1項但書規定應予保留不應刪除。惟多數委員認為，其中以趙石溪委員為代表，認為若保留該條1項但書規定，將給予國家推諉卸責之虞，次為舉證責任倒置係屬程序問題，不應與實體問題混為一談，且縱無舉證責任倒置之規定，亦無礙於人民請求賠償，因此，主張刪除該條第1項但書規定，少數意見均無異議，刪除該條第1項但書通過。

簡言之，國家賠償法第3條第1項規定之立法意志認為，指明該條規定「不以故意、過失為責任要件」顯係採無過失責任主義，該主義為進步的立法體例，草案第1項但書規定，係屬畫蛇添足，將造成國家諉過卸責之機會，應予刪除之，以貫徹該條無過失責任主義之原則。

4.目的解釋

國賠法第3條之立法理由在於，公共設施數量極多，且時常被人民所使用，吾人只要離開住宅、公共場所就很難不使用、接觸公共設施，可以得知，我們的生活環境是以公共設施為主軸所架構出來的，倘若公共設施稍有瑕疵，對於人民所帶來的損害風險必然極高，這類危害風險不應交由人民承擔，且危險製造者本身係最為理解危險所在之人，應最有能力防範風險之發生，為抑制危險發生的最有效手段，因此可知，公共設施之瑕疵責任風險承擔、分配精神，在合理範圍內，公共設施所生之的風險，儘可能分配由公部門承擔，故多數見解於文本描述上，多以無過失責任（公法上危險責任）為表示，將二者視為同義詞。

惟有論者持反對立場，無過失責任乃是歸責原則，危險責任所描繪的僅是侵害來源的特性，況且危險概念不易客觀界定，所以嚴格而言其無法成為一個完整獨立的類型；再者，國家賠償制度可比擬為公法領域的侵權行為賠償責任制度，因此可以借鏡民法上的危險責任，基於社會正義的觀點，危險責任的適用對象，在於被告之行為在社會上係屬不尋常、異常以及會對他人造成重大損害的危險，且縱使被告善盡其可能注意能力，該危險仍然嚴重或是無法避免意外事故的發生。換言之，民法上之危險責任，實為對異常危險活動之描述而非歸責原則，所謂異常危險活動應考慮以下因素：（1）對於他人之人身或財產具有高度損害發生之危險；（2）具有發生重大損害之可能性；（3）無法以合理之注意去除該危險；（4）異常危險，應就危險之程度與其他環境綜合觀察，該危險是否十分不平常，以致於以合理之注意從事該活動時，仍有課予嚴格責任之必要。是以，國賠法第3條規定採無過失責任主義，係立法者對於事件特性的歸責原則的立法政策考量，其不能與公法上危險責任原則劃上等號。

（二）推定過失責任主義

前提及，觀察近年裁判見解的變化及文獻的主張，有認為國賠法第3條公共設施之瑕疵責任，採取無過失責任主義相較於推定過失責任主義，顯然是弊大於利，應有修法之必要，大部分論者均以立法政策面向為敘述，認為現行法解釋的空間較小，惟亦有論者認為現行法亦有透過解釋而容許推定過失責任主義的空間存在。

先從實務運作的角度觀察，即參照前述引言之各種統計數據與裁判見解的變化，可以從中得知，現行國賠法第3條所採無過失責任的立法型態，已與立法者的意志及系爭規定之目的背道而馳，而有修法將系爭規定修訂為推定過失責任的立法型態。

國賠制度具有損害填補的機能，因而歸責原則自與國家保護義務有關，立法者自得衡諸事件特性而有立法形成自由，依據民法責任的規範體系，無過失責任乃過失責任的例外及補充，二者乃處於一種流動的狀態，推定過失雖然本質屬於過失責任主義，但其性質上屬於過失責任與無過失責任之中間責任，意指立法者就公益與私益為充分衡量，對於危險程度較低且危險範圍較小的一般危險活動，為求公共風險的合理分配及福利國家的立法精神，應修正為推定過失責任的立法型態。因此，有論者認為無過失責任的立法型態應有以下特徵，（1）特別性，是指與其他人或一般人相比較而言；（2）異常性，是指具體侵權結果相較於該事件或行為的正常結果而言；（3）嚴重性，是指侵害的程度而言，舉例來說，車輛停放在公園旁的停車格內，因路樹倒下導致車輛有輕微凹陷，按國賠法第3條規定之無過失責任，權責機關即應負賠償責任，惟系爭損害並不特別、不異常且損害程度不嚴重，因而無過失原則之適用。

再者，從程序面向觀之，國賠法第3條採取無過失責任之立法型態，於舉證責任上，被害人民須就有欠缺負舉證責任，舉證證明損害之發生係由公共設施之瑕疵所造成，惟一般人民若欲證明公共設施之維護情形有瑕疵，應屬相當不易，造成其求償困難，因此應回歸原草案第3條1項但書之推定過失的立法型態，將舉證責任轉換由國家舉證，對人民權益保障，更為周密。

法適用層面上，有論者主張，得於公共設施瑕疵責任之個案中適用推定過失責任，本文嘗試就其所持之理由整理如下：（1）觀察國賠法第3條第1項的立法經過，該規定曾經借鑒舊民法第191條之立法體例，且二者之責任成立要件相近；（2）舊民法第191條於民國18年之立法理由，因國民政府遷台，而付之闕如，然有學者認為，該條前身乃大清民律第955條，立法理由略以：「土地上工作物之自主占有人，以交通上之安全所必要者為限，就設置、保管工作物之方法，一有欠缺、即應修補。」認其歸責原理與德國民法第836條相同，為社會安全義務，該義務旨在製造或控制危險者，負有防範、排除危險發生之義務，故可認為其與公共風險的合理控制、分配有關；（3）再者，推定過失責任與傳統歸責原則重在個人道德價值觀的非難不同，其旨在社會安全義務之履行，因此課予行為人之責任產生客觀化的現象，過失概念與違法性概念同時採取客觀標準，是以，此時若側重於權責機關注意義務違法之問責、非難，則有學說所主張之主觀說色彩存在；反之，若側重於行為人所違反之法規範價值、秩序的違法性評價，則為學說上之義務違反說。結論上，論者認為，即便多數見解認為係無過失責任，惟立法者既然並未明確交代公共設施之責任性質，從而，該規定之責任性質，應從裁判實務的層面加以剖析，方符合現實情況。

綜上所述，物之設置或管理，終究取決於人之行為是否恰當，故人對於公共設施的設置或管理是否善盡職務義務，方為「設置或管理有欠缺」要件之核心內涵。

（三）本文見解

本文認為公共設施的瑕疵責任，其性質為無過失責任主義，但贊成未來的修正方向採取推定過失的立法型態。

首先，本文贊成該規定的責任性質為無過失責任，以法學解釋的方法層面而言，如果文義解釋與法體系解釋上，容有多種解釋的可能，此時須考量立法者之主觀意志，探求立法者制定法的資料及其經過，按前所述，文義及法體系解釋均無法確定公共設施瑕疵責任之歸責原則，此時須以歷史（發生史）的解釋方法探求該規定之立法型態，參照前述之立法院審議紀錄，可以得知，立法者之主觀意圖既屬明確，不需要再使用目的解釋方法為解釋之，因而本文認同通說之見解，公共設施瑕疵責任應定性為無過失責任，現行法並無解釋為推定過失責任的空間存在。再者，現行法被害人民之舉證責任困境，亦可透過民事訴訟法第277條所建構之類型化思考的舉證責任減輕制度，端視個案的事件性質，是否存在證據偏在、武器不平等等情形，理性化減輕被害人民的舉證責任，因此本文認為就程序面向而言，採無過失責任主義或是推定過失責任主義，實無太大的差異。至於有論者認為，