

# 山徑設施設置管理責任界定

## ～國家責任與自律責任之拔河～

張志湧\*

### 摘 要

山徑設施係山域管理機關為了便利山友進行登山，對於轄區內的山徑進行規劃，設置指標及山屋等設施，惟山徑設施的設置、管理並無統一的專法要求，導致各機關間對於山徑設施的設置的積極度有所不同，管理的密度也不一。山難事件發生後，山徑設施的設置管理是否有瑕疵，或是否迫於設置設施，總是成為爭訟的標的。然而，台灣的山域幅員遼闊，在政府資源有限的情況下，要在短期內完善所有設施，或者在自然災害發生後立即回復設施機能，實務上是不可行的，易讓管理機關消極應付的心態，反而不利於登山活動的發展。

國家賠償法第3條所定之國家賠償責任，係採無過失主義，政府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，當設置或管理機關對於防止損害之發生，已為及時且必要之具體措施，即應認其管理並無欠缺。從實務判決來看，特定遊憩區域內的山徑設施，應屬於公有公共設施的範疇，有國家賠償責任的適用。惟現有登山路線大多位於非特定遊憩區域內，政府並無山徑設施的維路責任，若管理機關主動設置山徑設施，是涉及國家賠償責任的擴張？本文認為，非特定遊憩區域內的山徑設施提供，政府的管理責任應予以限縮解釋，僅要提供適當資訊予使用者，則應由使用者自負責任，以落實登山自律責任的理念。

### 關鍵詞

登山設施、山徑、山屋、山難、國家賠償、自律

---

\* 學歷：東海建築系、政大地政系碩士

現職：財團法人都市更新研究發展基金會 主任，臺灣山岳文教協會理事

# 山徑設施設置管理責任界定

## ～國家責任與自律責任之拔河～

張志湧

### 一、問題之提起

所謂的登山活動，係指以山岳作為活動區域，透過徒手或使用專門攀登裝備攀登不同地形的山峰，其形式有健行、攀登，或是攀岩、溯溪等相關活動<sup>1</sup>。登山活動主要在山徑上進行，而山徑的樣態十分多樣，包含設施完善的鋪面步道、符合環保的手作步道、傳統的布條路跡山徑、久無人跡的舊道，甚至還有新探勘的山徑；這些山徑位於山域環境內，其土地權屬通常為公有，並由政府機關依法管理，這些山域管理機關為了便利山友進行登山，對於轄區內的山徑進行整理維護，設置指標及山屋等設施，並彙整相關步道資訊供民眾參考取用。惟山徑設施的設置、管理並無統一的專法要求，導致各機關間對於山徑設施的設置的積極度有所不同，管理的密度也不一。

近年來，臺灣因全球氣候變遷的影響，山區降雨量急遽增加，地表沖刷嚴重，尤其在颱風、暴雨之後，登山路徑上的土石坍方、設施損毀的情況屢見不鮮。管理機關對於轄區內登山路徑及附屬設施，負有管理維護責任，為確保登山者的生命安全、避免意外發生，通常以公告封山的方式，限制登山者進入該地區。從災害防制的角度而言，此等限制應有其必要性，但是若封山的時間太長，或者經常性地進行封山，將嚴重影響國內山域活動之發展<sup>2</sup>。

山難事件發生後，山徑設施的設置管理是否有瑕疵，通常都會成為國賠爭訟案件的標的，對於政府未設置山徑設施的山域，在山難發生後，仍有是否怠於設置設施的爭訟案例。然而，台灣的山域幅員遼闊，在政府資源有限的情況下，要在短期內完善所有設施，或者在自然災害發生後立即回復設施機能，實務上是不可行的，且容易演變為管理機關越積極設置山徑設施，其管理風險也就越大，一旦管理風險難以掌控，就容易產生消極應付的心態，反而不利於登山活動的發展。

登山活動為依循既有自然山徑進行，並透過攀登技術克服困難地形的自主性活動，真正的安全倚靠登山專業人員與隊伍本身的能力，山徑設施僅為安全輔助的一環，並非進行登山活動的必要條件。因此，面對山徑設施的設置管理責任問題時，應從國家責任與登山者自律責任雙重角度觀之，方能在安全責任與活動發展之間，找出合適的平衡點。本文擬從國家賠償的規範，及實務上山徑設施的爭訟案例，初步歸納山徑設施管理責任的具體內涵，並從登山活動的本質，界定管理責任與自律責任的界線。

<sup>1</sup> 林政君，《從探險到休閒一日治時期台灣登山活動之歷史圖像》，國立編譯館，2006年11月，頁23-24。

<sup>2</sup> 以台灣百岳路線為例，封山的路線約佔30%，參照張志湧，破解百岳山徑全新提案，《台灣山岳雜誌第127期》，頁91。

## 二、國家賠償法規範內涵

政府為便利民眾親近山林、提升登山安全，而設置之山徑設施，若有民眾因該設施設置管理不當發生意外時，依國家賠償法第 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」，山難事件通常會演變為國家賠償的爭訟事件。所謂的公有公共設施，並非以產權上的公有為限，「凡公共設施由國家或地方自治團體或其他公法人設置或事實上處於管理狀態，以供公共或公務目的的使用之有體物或其他物之設備均屬之」<sup>3</sup>。

國家賠償法第 3 條所定之國家賠償責任，係採無過失主義，即「以該公共設施之設置或管理有缺陷，並因此欠缺致人民受損害為其構成要件，並非以管理或設置機關有過失為必要」<sup>4</sup>。其立法要旨在使「政府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，當設置或管理機關對於防止損害之發生，已為及時且必要之具體措施，即應認其管理並無欠缺，自不生國家賠償責任，故國家賠償法第三條公有公共設施之管理有無欠缺，尚須視其設置或管理機關有無及時採取足以防止危險損害之具體措施為斷」<sup>5</sup>。

## 三、法院判決案例評析

### (一)臺灣花蓮地方法院 94 年重國字第 2 號判決

#### 【事實概要】

1. 太管處為服務遊客，於 89 年 3 月委託規劃設計文山溫泉改善工程，將原本一處的溫泉池修建為三處溫泉池，94 年 4 月 3 日發生落石事故之地點為一號池。
2. 文山溫泉一號池屬被告設置、管理之公有公共設施，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 階即可至溫泉區，步道入口設有雙語之「小心落石」牌誌一面。
3. 93 年 3 月 26 日左右，有遊客反映遭溫泉池上方掉落之碎石擊中小腿，致小腿紅腫，被告並於太魯閣國家公園網站上公告：請遊客沖泡文山溫泉時，要注意上方岩石有無猴群經過，猴群攀爬、跳躍岩壁時，即有可能踢下土石（非屬自然落石），使下方溫泉遊客發生危險，為了遊客安全，將在溫泉池邊設置警告牌示，於本案件言詞辯論終結時，尚未在溫泉池邊設置警告牌示。
4. 系爭落石事故，造成辰○○死亡以及原告乙○○及癸○○受傷。

主要爭點：太管處就文山溫泉一號池之設置、管理是否有欠缺？

訴訟結果：設置管理有欠缺

<sup>3</sup> 法務部 95 年 12 月 6 日法律決字第 0950045859 號函。

<sup>4</sup> 最高法院 85 年台上字第 2776 號民事判例。

<sup>5</sup> 最高法院 92 年台上字第 2672 號民事判例。

### 【判決理由摘要】

1. 又所謂設置、管理有欠缺，應指基於主管機關當時已知或依其專業及經驗，應探究得知之數據、資訊，按目前之技術水準，本於特定設施之性質、目的所為之設計、規劃、維護措施，未達一般安全標準，而對使用公有公共設施之人，構成生命、身體、財產之威脅而言，是尚不能僅憑事故之發生，溯及推論主管機關先前之設置、管理措施必然欠缺安全。
2. 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。至本件 94 年 4 月 3 日一死四傷之落石事件發生後，被告即封閉文山溫泉迄今，並委由學者專家研究評估未來之開放可能性，若考量觀光資源之利用價值，未來決定開放，是否仍以增設警告標誌為已足或應採取其他管理措施，仍宜由主管機關本於專業判斷決定之，附此敘明。

## (二)臺灣高等法院 96 年上國字第 11 號

### 【事實概要】

1. 戊○○於 95 年 1 月 30 日（農曆初 2）早上從台北開車，搭載被害人及上訴人戊○○之妻兒，前往「五峰旗風景區」遊玩，沿登山步道上行，被害人在系爭事故地點之步道上為落石擊中左腿及左側腹背部，造成被害人於同日下午 5 時許，因多重外傷，出血過多而死亡。
2. 「五峰旗風景區」是由風景區管理所管理，屬於公有公共設施。

主要爭點：風景區管理所管理五峰旗風景區是否有管理欠缺，致五峰旗風景區有瑕疵之情事？

訴訟結果：設置管理無欠缺

### 【判決理由摘要】

1. 五峰旗風景區係為天然風景區，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嵌刻有「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。至證人杜彥儒雖證稱在案發周圍，並不確定有無看到警告標示，亦無礙於風景區管理所確有設置警告標示之防護措施認定。
2. 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，此有前揭管理工作日誌足稽。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。
3. 又雨勢大小雖與落石相關，惟核閱 95 年 1 月 12 日發生落石損壞步道欄杆、柱子後，五峰旗風景區之天候狀況為：95 年 1 月 17 日雨天、同月 22 日至 25 日雨天、28、29 日雨天，30 日事故發生當日上午陰天，下午晴天，而 17、24、29 日之降雨量雖分別為 30.7、101.4、

27.1 毫米，雨勢雖較大，惟其餘均係晴天、陰天，有前開日誌表在卷。故自 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。

4. 本件被害人係落石擊中左腿及左則腹背部受創而致死亡，其顯係天災事故所致。而依丁○○等 4 人提出風景區管理所於事發後與水土保持技師履勘紀錄雖記載：「二、建議進行危木修剪、施作防落石網、加強分段區間洩水工事等。三、防護工事建議優先於第一瀑布平台、危木、裸露區等處施作。四、危險處、明顯處等建議加強設置警告標誌。五、本風景區應視風雨天候狀況再採局部開放」，惟風景區管理所已設置警告標誌，暨風景區管理所無從依天候狀況預先判斷管制進出人數或其他安全設施，已如前述，故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。丁○○等 4 人因此據以指陳風景區管理所應負國家賠償責任云云，無足可取。

### (三)臺灣高等法院 98 年上國易字第 22 號

#### 【事實概要】

1. 甲○○於 97 年 7 月 20 日在系爭臺北縣汐止市○○路與康寧街口之登山步道爬山墜落斜坡致死，案經檢察官相驗結果，認定直接引起死亡之原因為腦挫傷，先行原因（若有引起上述死因之疾病或傷害）為頭部外傷及高處墜落等。

主要爭點：被上訴人主張其父甲○○因上訴人（自來水公司）在其所有之系爭土地上設置、管理有疏失而致死亡，上訴人應負國家賠償法及民法第 191 條規定之賠償責任，上訴人則以前詞置辯，是本件爭執點厥為甲○○之死是否因上訴人之疏失所致？

訴訟結果：設置管理無疏失

#### 【判決理由摘要】

1. 本件被告自來水公司乃係依公司法組織設立，而向主管機關經濟部商業司申請設立登記之公營公用事業，是非係依法組織之中央或地方機關，復無決定國家意思並對外表示之權限，自非國家賠償法所稱之賠償義務機關，且其所經營之設施亦非屬國家賠償法第 3 條第 1 項規定之「公有公共設施」。<sup>6</sup>
2. 土地上之建築物或其他工作物所致他人權利之損害，由工作物之所有人負賠償責任。但其對於設置或保管並無欠缺，或損害非因設置或保管有欠缺，或於防止損害之發生，已盡相當之注意者，不在此限，民法第 191 條第 1 項明定有是項規定之請求權，與國家賠償法第 3 條第 1 項規定之國家賠償責任，係各自獨立之請求權基礎，非不得併存，是主張權

<sup>6</sup> 此係第一審判決理由之法規範說明，參照：臺灣士林地方法院 98 年國字第 3 號判決。

利者併予主張時，自應分別審斷。而該條項所謂之土地之工作物，係指以人工做成之設施，建築物僅係其例示，其他如道路、欄杆、橋樑、隧道、堤防、水池均屬之，但請求之義務人，必以該等工作物之所有權人為限，且採取工作物瑕疵及過失推定與舉證免責，即因工作物致他人人格權或所有權等權利受損害時，除所有人能舉證證明損害非因工作物之欠缺所致，或以盡注意義務防免損害發生外，均應負損害賠償義務。<sup>7</sup>

3. 按國家賠償法第3條第1項固規定：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；民法第191條第1項則規定：土地上之建築物或其他工作物所致他人權利之損害，由工作物之所有人負賠償責任。但其對於設置或保管並無欠缺，或損害非因設置或保管有欠缺，或於防止損害之發生，已盡相當之注意者，不在此限。是以，被害人或有請求權之人應證明「權利之損害」與「工作物設置保管」間應有合理關連或概然性，倘權利之損害與工作物之設置或保管間並無合理關連，自不能僅以損害之發生與工作物有空間上之關係，任令工作物所有人負擔賠償責任。
4. 被上訴人主張系爭步道入口處設有欄杆，惟前行約300公尺後，上訴人竟疏未依民法第191條規定設置欄杆或警告標誌，卻置放塑膠椅在邊坡前供人休憩，甲○○失足處距離步道最近距離僅為4.1公尺，無任何藩籬等情事，上訴人固不爭執系爭土地為其所有，惟否認其有設置欄杆或警告標誌之義務，並辯稱：甲○○之死亡與欄杆、標誌之設置欠缺並無關連等語。查民法第191條係規範賠償請求權之要件，非得引為要求上訴人有設置欄杆或警告標誌之義務，是以被上訴人據此指摘上訴人未盡防護或警示義務，洵屬無據。
5. 系爭步道鋪設柏油石子路面，並無不便於行走，被上訴人主張甲○○失足之地點與系爭步道有相當之距離，其間為地勢平緩之泥土地，依通常情形而論，縱該處未設欄杆或警告標誌，登山者倘非故意行走至邊坡邊緣，應無危險之虞。

#### (四)臺灣臺北地方法院 101 年重國字第 30 號

##### 【事實概要】

1. 甲○○於100年2月27日上白姑大山，預期隔日下山而失蹤，僅由攜帶之口糧過夜，雖走失後滯停於溪谷中雖有飲水，但一、兩日後即無體力，三、四日即因大霧後即失溫、缺糧可達精神恍惚，故死亡可在失蹤後約1週內，再遇當週內下大雨及寒流極度寒冷，應可在失蹤後7-9日內死亡（即在100年3月7日深夜死亡之可能性）。

主要爭點：東勢林管處管理白姑大山山域怠於設置明顯指示路標。

訴訟結果：東勢林管處無怠於執行職務之情事

##### 【判決理由摘要】

1. 按公務員怠於執行職務解釋上係屬於違背對於第三人應執行職務之一種形態，以不作為而

<sup>7</sup> 同上註。



生違法性者，係以有作為之義務為前提，且此作為之義務亦須為第三人即被害人利益而存在，亦即其目的應在保護或增進該第三人利益。如該作為之義務，專在增進或保護社會公益，縱使個人因該作為獲有反射利益，亦不能因國家機關不執行該作為，即主張怠於執行職務，而請求國家賠償損害。

2. 原告據以主張被告東勢林管處有就所轄白姑大山考量山勢地形攀登需求，完備各明顯路標及警告標示，並預先於不適宜登山路徑予以警告、禁止開放，以防止登山健行時迷途之義務，所引用之森林法第 17 條之 1、第 38 條之 1，依序規定：「為維護森林生態環境，保存生物多樣性，森林區域內，得設置自然保護區，並依其資源特性，管制人員及交通工具出入；其設置與廢止條件、管理經營方式及許可、管制事項之辦法，由中央主管機關定之。」、「森林之保護管理、災害防救、保林設施、防火宣導及獎勵之辦法，由中央主管機關定之。國有林位於原住民族傳統領域土地者，有關造林、護林等業務之執行，應優先輔導當地之原住民族社區發展協會、法人團體或個人辦理，其輔導經營管理辦法，由中央主管機關會同中央原住民族主管機關定之。」據此二法條文義，可知立法目的僅在保護森林之生態環境，並無維護進入森林人員安全之意旨。其課予森林管理機關管理義務，是專為增進或保護森林資產之公益，而非為進入森林人員安全利益而存在。依首揭說明，被告東勢林管處縱未遵守上開法條規定，對於進入森林登山之甲○○而言，亦無怠於執行職務可言。
3. 再觀諸東勢林管處之組織法規即行政院農業委員會林務局各林區管理處暫行組織規程第 2 條規定：「行政院農業委員會林務局設…東勢…林區管理處，掌理下列事項：一、林地管理、森林保護、林業推廣等事項。二、保安林之經營管理、集水區治山防洪工程、林道維護管理及水土保持等事項。三、林業計畫、育林及林產物處分、利用等事項。四、森林遊樂區之管理、自然生態保護區之管理及解說服務等事項。五、森林鐵路客運、貨運及土木、機電、材料之管理等事項。」亦足徵被告東勢林管處之法定職務，重在山域內「物」之管理維護利用，非屬「人」之維安救護機關。
4. 白姑大山並非屬於提供遊憩之山域，東勢林管處未在原告所指之路徑設置標示牌，亦難認有怠於執行職務之情事。

#### 四、步道設施設置、管理責任之定位

從前揭國家賠償法的規範內涵，以及實務判決的內容來看，山徑設施的設置管理責任的內涵，可以大致歸納如下：

##### (一)位於特定遊憩區域內的山徑設施

位於特定遊憩區域內的山徑設施：若山徑設施位於特定的遊憩範圍內，例如森林法規範的森林遊樂區，或國家公園法規範的遊憩區，屬於提供遊憩之山域，管理機關依法有責任設置適當的山徑設施，確保遊客安全，若設施有瑕疵，導致遊客生命或身體受到侵害，則有國

家賠償責任；若未設置相關設施，則可能有怠於執行職務之情事，仍有國家賠償責任。

## (二)位於私有土地上的山徑設施

在郊山地區或者鄰近聚落的登山口附近的山徑，有可能座落於私有土地內，私有土地所有權人對於其設置的山徑設施，雖然不負國家賠償責任，仍需依民法第 191 條第 1 項規定負有損害賠償責任，與國家賠償責任不同的地方，在於民法第 191 條係規範賠償請求權之要件，非得引為要求該私人有設置欄杆或警告標誌之義務。而國家賠償責任與民法第 191 條第 1 項係為二個獨立的請求權基礎，可以分別審酌其構成要件，惟實務判決上並未進一步界定二者的差別。

## (三)其他山徑設施

登山活動範圍遼闊，登山行程通常會穿越數個行政區域，或跨出特定遊憩區外，對於特定遊憩區外的山徑，政府並無設置山徑設施確保山友安全的責任。但國家公園管理處為配合人民健康登山的需求，主動提供必要之山徑設施，確保登山活動的安全，從服務人民的角度觀之，亦有其正當性，惟該等設施之提供，是否將導致該等設施被視為公有公共設施，而衍生出國家賠償責任？實務上尚未定論。本文認為，非位於特定遊憩區內的山徑設施，由於自然環境氣候變化急遽，管理機關應無須負擔瑕疵責任，但仍應在可負擔範圍內儘量提供即時資訊，供登山者作為行程規劃以及是否入山的參考，或可將國家責任界定在資訊的適當提供，在資訊提供後，有關山徑設施的使用，則屬於登山者自律責任的範疇。

## 五、結論

台灣山域幅員遼闊、具有豐富多元的資源，極具發展山岳旅遊的潛力，然登山活動的發展，多以自發性的個別活動為主，在國家政策上尚缺乏完整統一的規劃，因此，在山徑設施的發展上，形成發展步調不一，責任歸屬不明的情況，人民很難判斷哪些路線適合自己，全民登山將僅限於市郊附近的山域。山域環境的建構，理應配合現有山徑從使用者的角度進行整體規劃，並成為國土使用計畫的一部分，再以國土計畫為上位指導，去發展細部的土地使用計畫，並逐年落實相關山徑設施的興闢，惟國內計畫法制作業冗長，似應以邊做邊改的方式逐步落實，較為可行。

在整體規劃尚無共識的情形下，先將山徑設施依責任歸屬層級進行分類，先將國家責任界定在合理的範疇之內，如此，方能解決積極設置山徑設施的機關，反而增加責任風險的問題；在國家責任鬆綁後，取而代之的是自律責任，為自律責任必須有保險及山難基金等配套，讓登山者可以承擔責任，方為已足。此外，可以配合登山旅遊的發展，適當引入民間資源，補足政府設置山徑設施的不足，正是登山發展先進國家的模式，惟公私部門間的責任歸屬，仍須進一步界定，才能讓公私部門的合作具備可行的基礎。