

登山災難、國家責任與救災行政

編目：公法

出處	月旦法學教室，第 188 期，頁 59-64
作者	吳秦雯教授
關鍵詞	國家保護義務、注意義務、救災行政
摘要	國家雖對人民之基本權(包括生命權)有保護義務，但人民並不因此擁有零風險之生命絕對保障請求權。又登山災難在我國法規範位階低、行政機關不重視的背景下，若要求消防人員對山難搜救有始終維持之專業能力，恐無期待可能性。因此司法權在審查登山災難的國賠責任時，應體察行政機關面臨的現實實務，對於如何履行救援部分，認定行政機關有選擇裁量餘地而不進行審查。
重點整理	<p>背景事實</p> <ol style="list-style-type: none">1.某張姓學生(下稱張君)於 100 年 2 月 27 日申請進入南投縣白姑大山進行登山活動，2 月 28 日最後一次對外以手機聯繫後，當晚仍未返回住處，其女友隨即向南投縣警察局仁愛分局報案，3 月 1 日中午，南投縣消防局展開搜救，雖然消防局出動 600 餘人次，經過 51 日的搜山救援行動，仍無所獲，在第 52 日民間山友入山搜救，翌日即在南投縣消防局聲稱已搜過之溪谷尋獲張君之大體。2.張君之父母因此主張：東勢林管處管理白姑大山山域怠於設置明顯指示路標、南投縣警察局未確實審核張君申請入山管制條件、台北市警察局士林分局怠於取得張君之雙向通聯紀錄、南投縣消防局搜救指揮系統紊亂與搜救小隊搜救不確實、行政院內政部消防署未能充分整合民間團體救災能量，疏於督促考核下級之救災勤務，上開各行政機關怠於執行職務共同導致張君死亡，應共同負國家賠償責任，爰依據國家賠償法第 2 條第 2 項與第 5 條、民法第 192 條第 1 項、第 2 項及第 194 條規定，請求賠償。3.第一審台灣台北地方法院 101 年度重國字第 30 號民事判決，判定南投縣政府消防局擔負國家賠償責任，並賠償新台幣 2,669,940 元。南投縣政府消防局不服上訴，二審台灣高等法院 104 年度上國字第 14 號民事判決，認定南投縣政府消防局上訴有理由，廢棄第一審判決，駁回張君父母之國賠訴訟請求。(編者按，最高法院於 107 年 11 月 14 日作成 107 年度台上字第 972 號民事判決，維持二審判決，張君之父母敗訴確定)。

【高點法律研習班】
版權所有，重製必究！

<p style="text-align: center;">重點整理</p>	<p style="text-align: center;">歷審判決比較</p> <p>一、一審判決</p> <p>(一)第一審判決在探求保護規範理論之法規範，先以憲法第 15 條之生存權為基礎，認定「人民遭受生存危害，本有請求國家施以救護之基本權」；接著以消防法第 16 條、地方制度法第 19 條第 11 款第 2 目、各級消防機關救災救護指揮中心作業規定第 2 點第 2 項第 2 款、消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點(下稱山難作業要點)第 4 點，認定張君登山活動並未被現行法令禁止，且入山行為經警察機關核准，則當其登山活動遭遇生存危險，國家有施予救護之義務，因此南投縣消防局對張君之山難迷途遭遇生命危害，負有施予救護之作為義務。</p> <p>(二)在論證公務員故意過失要件部分，一審判決認定本案該當公務員之過失行為，並認為注意義務之標準，「以忠於職守之一般公務員在該具體情況應該能注意並可期待其注意之程度而言」。並認為違背職務義務之有責性，可從行政之整個行為而論，而不限於行為之個別公務員。</p> <p>(三)最後，在行為違法及因果關係之論證上，一審判決認為南投縣政府消防局在其組織運作有疏失，導致投入之搜救人力未能針對重點區域加強搜索，虛耗人力，錯失時機，有違背其應受期待之注意義務，對張君未獲及時救援所導致之死亡結果，有相當因果關係，因而該當國家賠償法第 2 條第 2 項所稱怠於執行職務之情事。</p> <p>二、二審判決</p> <p>(一)第二審判決在適用法規範上，並未援引憲法第 15 條之生存權規定，但相較於一審判決，增加適用消防法第 24 條、緊急救護辦法第 3 條第 1 款、第 2 款以及山難作業要點第 5、6 點。</p> <p>(二)儘管二審判決亦如同一審判決，肯認南投縣政府消防局對張君發生山難，負有施予緊急救護之作為義務，而無不予救援之不作為決定裁量餘地，但二審判決認定之保護規範中，「國家保護義務，其目的在於緊急救援山難事件以減少傷亡，並非因此即完全排除人民登山可能致生命、身體、健康受損害之任何風險」，並認為「人民對國家並無享有登山零風險之請求權」，且認為南投縣政府消防局就山難</p>
---	--

<p style="text-align: center;">重點整理</p>	<p style="text-align: center;">歷審判決 比較</p>	<p>事故發生地點之研判以及如何進行搜救，仍有選擇裁量之餘地。</p> <p>(三)在注意義務之判斷上，二審判決非如一審判決以行政機關組織作用之整體性為據，而係以個別消防人員之注意義務進行衡量，並認為山難搜救僅是南投縣政府消防局應執行緊急救護職務之一，山難搜救訓練亦僅為消防人員常年訓練之個人訓練術科項目之一，因此消防人員執行山難救援注意義務之標準，並非專業高注意水準，而是忠於職務之一般消防人員，從事山難救援可平均注意之事。</p> <p>(四)而在行為違法及因果關係之論證部分，二審判決認定南投縣政府消防局對蒐集情資、統整搜救路線、搜救人力之佈置、搜救路線之規劃等職務，仍有選擇裁量餘地，因而南投縣政府消防局於救難行為中之行為非屬違法行為；其次張君之登山與下切溪谷行為是冒險行為，南投縣政府消防局執行山難緊急救護職務無法達成防止登山失蹤者死亡結果之發生，易言之，張君之死亡結果與執行山難救護行為間欠缺因果關係。</p> <p>三、小結：二審判決認定南投縣政府消防局並未違背注意義務、不成立過失侵權行為、亦非怠於執行職務、且與張君死亡間無相當因果關係，故張君父母請求南投縣政府消防局就系爭山難事件負國賠責任，即屬無據。</p>
	<p style="text-align: center;">評析</p>	<p>本案主張之國家責任以國家賠償法第 2 條第 2 項後段「怠於執行職務」為據，通說與實務均認定成立此項之國家賠償責任，要件有：1.公務員怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為；2.行使公權力；3.有故意或過失；4.行為違法；5.特定人自由或權利所受損害與違法行為間具相當因果關係；6.非純屬天然災害或其他不可抗力所致者；7.公務員職務義務所依循之法律規範，必須為受害人民所得主張之保護規範(是否該當保護規範，通說均以釋字第 469 號解釋理由書所提出之標準判斷之)；8.公務員依所遵循之法律規範對可得特定之人負有作為義務且已無不作為之裁量空間(學理上所稱之裁量收縮至零)。</p> <p>本案一、二審判決基本上均遵循相同之審查要件，亦均肯定消防法第 16 條、山難作業要點第 4 點之目的係為保護人民生命、身體、健康等法益，該當當事人得主張之保護規範，故南投縣政府消防局對張君發生山難，負有救援之作為義務。但一、二審判決對於本案國家保護義務之具體範</p>

重點整理	評析	<p>圍，以及南投縣政府消防局之注意義務與執行職務是否該當違法，認定事實之見解並不同。以下本文將討論之。</p> <p>一、國家之基本權保護義務</p> <p>(一)若探究我國憲法規定，僅在基本國策章有 4 條明示國家對於特定人民之保護義務，惟基本國策之定位直至今日仍有爭議。故通說係從大法官解釋中，肯認我國憲法價值體系中存在國家保護義務；然而目前並沒有任何一號解釋直接闡明國家對於人民生命之保護義務，雖然德國學說基於生命高價值性，故國家在人民生命受威脅時應予保障。惟因學說僅屬不成文法源，法院在審判具體案件時，並不受拘束，本案之一、二審法院即採取不同之立場。</p> <p>(二)由於人民之生命為主張基本權利之基礎，本文認為若已承認國家對於人民之基本權利有保護義務，則保護範圍自應及於生命，然而人民生命受侵害之情況不盡相同，或因不可抗力之天災，或因人為行為所致，故國家雖有保護義務，但人民並不因此享有零風險之生命絕對保障請求權。</p> <p>(三)就本案而言，登山行為縱使非不完全等於冒險行為，然人類對大自然環境之掌控仍有限度，人民於登山活動中遭受生命侵害時，國家之保護義務僅可能負擔合理降低人民生命受侵害之救援義務，申言之，救災行政之職務行為，自以代國家為具體行為之公務員，具備期待可能性之義務內容為限度。</p> <p>二、救災行政與司法審查</p> <p>(一)關於人民登山活動發生災害之救援，儘管本案以消防法與災害防救法為國家賠償之判斷依據，但實際上僅有山難作業要點(行政規則位階)為依據，可知此種災害類型並不受我國行政機關之重視。在災害防救法於 2000 年制定前，我國之救災行政一直以消防法為主要依據，而消防人員為所有災害之搶救主體。</p> <p>(二)於此等法規位階低、行政機關不重視此一災害類型之背景下，要求整體消防體系或個別的消防員，始終維持著擁有山難搜救的專業能力，恐不具合理之期待可能性。如此正可說明雖然一、二審判決皆論及「忠於職守之一般公務員」，但二審卻將一審判決之「以在該具體情況應該能注意並可期待其注意之程度」的注意義務，降低為「非專業高注意水</p>
------	----	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>評析</p>	<p>準」，蓋從當時消防人員常年訓練實施規定可知，山難搜救訓練僅是消防人員常年訓練的個人訓練術科項目之一。且消防人員常年訓練實施規定於2017年12月14日全文修正，原列於術科技能訓練之山難搜救項目已遭刪除。更證明了我國救災行政之思維，已大幅降低國家於山難事故之保護義務。</p> <p>(三)在司法審查上，二審法院體察到行政機關實務之處理思維，採取尊重行政專業之審查態度，將救援地點之選擇與救援行為之採取，認定為行政機關之選擇裁量餘地，而不進行審查。</p> <p>三、小結</p> <p>(一)在本案之山難事件中，若成立國家賠償責任，等於是執行救援義務之消防員與消防行政體系，救援行為被論斷該當違法，並有故意過失；消防員在可能不具山難救援之專業能力，卻仍勞心勞力之情況下，最終卻被論以違法加害，想當然必導致消防員與消防局之反彈。</p> <p>(二)本文以為，對於生命發生災害之事件，若非因人民之重大過失所致，適度擴大國家之保護義務，提高救災行政之職務執行期待可能性，或許是未來國家責任可修正之方向。</p>
<p>重點整理</p>	<p>一、國家賠償法第2條第2項後段之國賠責任，其要件如何？</p> <p>二、我國憲法是否有國家保護義務？若有，則是否及於人民之生命權？若及於，則人民是否享有零風險之生命絕對保障請求權？</p> <p>三、我國憲法基本國策章之定位為何？</p>	
<p>考題趨勢</p>	<p>一、洪振豪，〈我國登山活動管制制度概況及評析〉，《全國律師》，第21：5期，頁53-71。</p> <p>二、謝榮堂、周佳宥(2009)，〈論國家保護義務〉，《軍法專刊》，第55：3期，頁45-71。</p> <p>※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！</p>	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！