

議題研析

一、題目：山域事故防救之法制問題研析

二、議題所涉法規

災害防救法

三、背景說明（緣起）

據報導¹，內政部消防署自民國 113 年起投入預算全面強化科技搜救，使 114 年山域事故獲救率提升至 93.24%，創近 10 年來最高紀錄，獲救人數達 648 人，較 10 年前成長近 3 倍。惟政府山域事故救援法制是否完備，存有深入瞭解之必要。

四、問題爭點

由於登山休閒活動日漸普及，各地方政府陸續制定自治條例規範登山活動，惟近年來臺灣山域事故頻傳，為強化山域活動制度化管理，是否納入中央法規統一規範，尚存討論空間。

五、探討研析

（一）山域事故非屬災害防救法所稱「災害」之定義類型

論者認²，我國因山地管制區解除，毋須申請入山許可，登山活動之從事勢必更為自由，且因大部分「登山自治條例」（包含臺中市³、

¹ 高華謙，內政部：114 年山難獲救率破 93% 創近 10 年新高，中央通訊社，115 年 5 月 21 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202605210315.aspx>，最後瀏覽日期：115 年 5 月 27 日。

² 洪振豪，〈對我國登山活動相關自治條例及其法制動態的幾點觀察〉，《2022 全國登山研討會論文集-登山與環境教育-培育自律公民，邁向自由登山》，111 年 10 月，頁 75。

³ 臺中市登山活動管理自治條例第 3 條規定：「本自治條例用詞，定義如下：一、登山活動：指進入山域進行縱走攀登、徒步健行、山野探勘、技能訓練、攀岩、溯溪、路跑、露營或相關山域戶外活動。二、山域：指地理位置座落於本府行政轄區內，且經本市公告列入一般管制及特殊管制之山域。三、一般管制山域：指需申請入山許可並經本府公告之山域步道或山地經常管制區域。四、特殊管制山域：指需申請國家公園入園許可並經本府公告之山域。」；花蓮縣、苗栗縣、屏

花蓮縣、苗栗縣、屏東縣)就「一般管制山域」之定義均與「需申請入山許可」相扣連，一旦山地管制區管制解除、不再需要辦理入山許可申請，則在前揭各該縣市所對應之「一般管制山域」從事登山活動，即不受各該「登山自治條例」限制。

惟依災害防救法第30條第3項規定：「違反第一項第二款、第三款規定致遭遇危難，並由各級災害應變中心進行搜救而獲救者，各級政府得就搜救所生費用，以書面命獲救者或可歸責之業者繳納；其費用之計算、分擔、作業程序及其他相關事項之辦法，由內政部定之。」，山域事故不屬於災害防救法第2條第1款所稱「災害」之定義類型⁴，恐無從適用該規定，主管機關允宜未雨綢繆。

(二) 山域事故是否納入災害防救法，並明定防救業務主管機關，尚存討論空間

論者認⁵，關於人民登山活動發生災害之救援，以消防法⁶與災害防救法為國家賠償之判斷依據，但此二法律實際上均未將此一災害類型納入規範，僅有行政規則位階之直轄市及縣(市)政府消防機關處理山域事故人命救助作業要點為依據⁷，足見此種災害類型並非我國國家行政機關重視之災害類型。而我國之救災行政，在2000年災害防救法公布制定前，一直以消防法為主要依據，並以消防人員為所有

東縣等登山活動管理自治條例，內容與「臺中市登山活動管理自治條例」大體相同。

⁴ 災害防救法第2條規定：「本法用詞，定義如下：一、災害：指下列災難所造成之禍害：(一)風災、水災、震災(含土壤液化)、旱災、寒害、土石流及大規模崩塌災害、火山災害等天然災害。(二)火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性及關注化學物質災害、生物病原災害、動植物疫災、輻射災害、工業管線災害、懸浮微粒物質災害等災害。……」。

⁵ 吳秦雯，〈登山災難、國家責任與救災行政〉，《月旦法學教室》，第188期，107年6月，頁5。

⁶ 消防法第1條規定：「為預防火災、搶救災害及緊急救護，以維護公共安全，確保人民生命財產，特制定本法。」同法第24條規定：「直轄市、縣(市)消防機關應依實際需要普遍設置救護隊；救護隊應配置救護車輛及救護人員，負責緊急救護業務(第1項)。前項救護車輛、裝備、人力配置標準及緊急救護辦法，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之(第2項)」。

⁷ 直轄市及縣(市)政府消防機關處理山域事故人命救助作業要點第1點規定：「為利直轄市及縣(市)政府消防機關處理山域事故人命救助工作有所遵循，加強與協同處理機關團體協調聯繫，並相互支援，特訂定本要點。」；第3點規定：「直轄市及縣(市)政府消防機關與協同處理機關及團體，平時應保持密切聯繫，遇有山域事故應即相互通報。」；第4點規定：「山域事故發生時，事故發生地轄區及相鄰轄區之協同處理機關應第一時間派員救援，並指派適當層級幹部，負責人力、裝備器材之協調聯繫；當地消防機關應指派適當幹部擔任人命救助指揮官。」；第8點規定：「直轄市及縣(市)政府消防機關處理山域事故人命救助工作出入國家公園或山地管制區，應指定專人率領並檢具救災人員名冊，通知該管機關，經查驗後入山(園)，於事件處理完畢後率隊離山。」。

災害之搶救主體。於法規範位階低、行政機關並不重視此一災害類型之背景下，要求整體消防行政體系或是個別消防員之擁有山難搜救之專業能力並始終維持，恐不具合理之期待可能性。

爰此，災害防救法是否將山域事故納入規範，並明定防救業務主管機關，以促使各級政府正視山域救援問題，尚有討論空間。

撰稿人：葉育彰