

# 最高行政法院一〇九年度上字第1140號判決

■ 焦點判決編輯部

【主旨】預防接種受害補償的請求人在訴訟中係處於不平等的弱勢地位，而有民事訴訟法第 277 條但書「依其情形顯失公平」的情形。

【概念索引】行政訴訟法／舉證責任

【關鍵詞】預防接種、顯失公平、客觀舉證責任、事實不明、無過失責任

【相關法條】傳染病防治法第 30 條；民事訴訟法第 277 條

【說明】

## 一、爭點與選錄原因

### （一）爭點說明

因預防接種而受害者，請求救濟補償時之舉證責任為何？

### （二）選錄原因

本件涉及預防接種受害補償的請求人在訴訟中，是否得主張有民事訴訟法第 277 條但書「依其情形顯失公平」的情形，將客觀舉證責任倒置，歸由行政機關負擔因果關係事實不明的不利益。

## 二、相關實務學說

### （一）相關實務

基於憲法保障人民的生命權、健康權，國家對於因疫苗接種而受有特別犧牲的受害者，負有保護義務，就預防接種與損害間的因果關係應為有利於受害者的解釋及認定，並由行政機關負客觀舉證責任。

### （二）相關學說

有關民事訴訟上之舉證責任，可以規範說為代表。此說認為除法律有特別的舉證責任規定或舉證責任之協議之外，原則上由當事人對於自己有利之法規的一切前提要件（包括消極要件）事實之存在，負擔舉證責任。

## 三、本案見解說明

預防接種受害補償的請求人在訴訟中係處於不平等的弱勢地位，而有民事訴訟法第 277 條但書「依其情形顯失公平」的情形，將客觀舉證責任倒置，歸由行政機關負擔因果關係事實不明的不利益。

**【選錄】**

按人民之生命權、健康權係受憲法保障。而預防接種可提高國人對特定疾病之免疫力，當多數民眾均配合接種時，可對欲防治之傳染病產生群體免疫之效果，而有效阻絕其蔓延；反之，如社會中接種疫苗人數不足，便不易控制疫情流行。是人民為預防疫病而接種疫苗，不僅係有利個人之自我健康保護措施，且具整體防疫之公益性質。惟在科學上並不能完全排除民眾因接種疫苗產生之不良反應，為使民眾因疫苗副作用所受之損害得逕獲補償，避免循訴訟救濟之曠日廢時，有礙疫苗接種政策之順利推廣，傳染病防治法乃於 88 年 6 月 23 日增訂預防接種受害救濟補償規定。依傳染病防治法第 30 條規定：「(第 1 項) 因預防接種而受害者，得請求救濟補償。……(第 3 項) 中央主管機關應於疫苗檢驗合格時，徵收一定金額充作預防接種受害救濟基金。(第 4 項) 前項徵收之金額、繳交期限、免徵範圍與預防接種受害救濟之資格、給付種類、金額、審議方式、程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」立法理由載明：「……為使因預防接種而受害者，得請求當地主管機關陳轉中央主管機關予以救濟，以監測預防接種副作用發生之情形，爰為第 1 項規定。三、為充實預防接種受害救濟之財源，有設救濟基金之必要。又廠商負有提供安全疫苗之責，縱非疫苗品質因素造成後遺症，廠商亦應負責，為分擔風險，於各廠商出售疫苗，徵收一定金額，充為受害基金來源……。」乃以 **無過失責任** 為前提，對預防接種受害者予以救濟補償，同時監測預防接種副作用發生之情形，顯示預防接種受害救濟本身，亦係公共衛生措施之一環。

承前所述，疫苗接種的目的除在保護個人免受傳染病危害外，亦有增加群體免疫，防止疾病的蔓延，而大幅減低國家醫療支出，有助於公共衛生，兼具公共利益。然疫苗接種也有風險，排除人為操作錯誤的風險不論，疫苗施打於人體所引發的副作用、併發症及傷害，仍有醫學上未知難測的一面，而無法完全避免。**個人因政府推廣、輔導或強制接種疫苗，發生無法預期的生命、身體或健康損害時，係為公共福祉而產生「特別犧牲」，此一犧牲不應由個人承擔。**是傳染病防治法第 30 條第 1 項規定應予補償。審議辦法並將預防接種與受害情形關係，區分為「無關」、「相關」及「無法確定」3 類，而由醫藥衛生、解剖病理、法學專家或社會公正人士組成之審議小組進行鑑定。其程序乃先蒐集個案之申請資料、就醫紀錄、相關檢查及檢驗結果等，送審議小組至少 2 位醫學專業委員做成初步鑑定，再將其所作初步鑑定意見及相關資料卷證，提交審議小組會議審議。鑑定結果不限於「相關」者，始予救濟；倘非經確定為「無關」者，**基於科學之不確定性及預防接種受害者所具公益犧牲之特質，縱然「無法確定」其受害與預防接種之關聯性，仍在救濟範圍。**即將受預防接種及發生損害（死亡、障礙、嚴重疾病及其他不良反應）間之因果關係（關聯性），規定在「相關」（即具有關聯性）及「無法確定」之情形應補償，在「確定無因果關係」時，始不補償，以符預防接種受害救濟之立法意旨。

民事訴訟法第 277 條規定：「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。」依行政訴訟法第 136 條規定，民事訴訟法第 277 條關於事實真偽不明時之客觀舉證責任分配規定，

於行政訴訟亦有準用。核傳染病防治法第 30 第 1 項規定請求給付預防接種受害補償的請求人，依行政訴訟法第 136 條準用民事訴訟法第 277 條本文規定，原須就其權利的發生要件，即其受預防接種發生生命、身體或健康的損害，且損害與預防接種間有因果關係等，負客觀舉證責任。然而，預防接種疫苗的選擇、獲得、保存、接種方式及安全評估等，均在行政機關的掌控範圍，請求人係居於醫學知識及證據地位不對等的處境，且疫苗接種常係因國家為達特定公共衛生政策之目的，加以推廣、輔導，甚或強制施打，相較於個人，行政機關具有足夠的資源與能力評估疫苗施打的可能風險，並採取預防措施。再者，施打疫苗所欲追求防止疾病蔓延的公益目的，其成效取決於接受疫苗的人口數，越多人接種疫苗，越能避免傳染病流行，未接種疫苗的人也能間接得到保護。對於受預防接種，卻因個人體質等不明原因產生無法預見的損害時，如果在因果關係的認定上過於嚴苛，或在訴訟的舉證責任上課加請求人過重負擔，反而不利於人民自願接種疫苗。基於以上考量，應認為預防接種受害補償的請求人在訴訟中係處於不平等的弱勢地位，而有民事訴訟法第 277 條但書「依其情形顯失公平」的情形，將客觀舉證責任倒置，歸由行政機關負擔因果關係事實不明的不利益。審議辦法第 13 條第 1 項本於傳染病防治法第 30 條第 1 項規範意旨，將受預防接種及發生損害間，有無因果關係之事實不明時（即不能確定有亦不能確定無因果關係），規定仍應補償，即把此項有無因果關係事實不明之不利益分配予補償機關，實乃上開行政訴訟法所準用之民事訴訟法第 277 條但書「依其情形顯失公平者」，倒置客觀舉證責任分配之具體化法令規定。

行政訴訟法第 125 條規定：「（第 1 項）行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。（第 2 項）審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論。（第 3 項）審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。……」第 189 條規定：「（第 1 項）行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。但別有規定者，不在此限。……（第 3 項）得心證之理由，應記明於判決。」另依同法第 209 條第 1 項第 7 款、第 3 項規定，判決書應記載理由，理由項下應記載關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見。違反上開規定，未審酌與待證事實有關之訴訟資料，亦未說明理由；或就當事人提出之證據摒棄不採，又未說明不採之理由，即有違反闡明義務、判決不備理由等違法。另多數疾病之發生，無法歸諸於單一危險因子，因此確定疾病與危險因子間之因果關係，本非易事，有待科學界進行嚴謹之研究。某種危險因子不會對人口中之大多數人引發特定疾病，並不能單憑此即確認該危險因子不會對特定人引發疾病。申言之，被上訴人所據醫學研究未能於其研究群體發現預防接種與受害者致生疾病間之關聯性，是否即能斷言特定個案之受害與預防接種無關，而不是屬於無法確定之類型，容非無疑。因此事實審法院在審理此類案件時，自應調查所有相關事證，詳予說明所認不具因果關係之心證形成理由，始能謂已盡調查及說理之義務。

### 【延伸閱讀】

- 何建志，臺灣 H1N1 疫苗接種後不良反應事件之因果關係：科學不確定性與法律舉證責任，法律與生命科學，4 卷 1 期，2010 年 1 月，6、12 頁。
- 吳建昌，疫苗傷害事件之法律責任——因果關係之法律政策抉擇芻議，收於：兩岸當代重要衛生法議題研究，元照，2011 年，307-308 頁。
- 陳瑞麟，掙脫鳥籠——反思臺灣公共衛生議題裡的因果關係，中研院法學期刊，15 期，2014 年 9 月，320-321 頁。
- 邱玟惠，由美、日經驗檢討我國預防接種受害救濟制度：從 H1N1 新型流感疫苗談起，臺大法學論叢，40 卷 2 期，2011 年 6 月，672 頁。