福島核事故: 核損害責任和賠償

譯自: “*Fukushima: LIABILITY AND COMPENSATION*”, OECD Nuclear Energy Agency, NEA News 2011
作者: X. Vásquez-Maignan, Legal Affairs of OECD Nuclear Energy Agency

在 2011年3月11日當天日本經歷了在其歷史上最嚴重的自然災害之一，當超大規模的地震襲擊了該國太平洋沿岸，接著由於受到地震引發之海嘯的侵襲造成相當大的生命損失。這也導致福島第一核電廠發生重大事故¹。不久之後，該核電廠的營運者，東京電力公司(TEPCO)承擔此次核事故的法律責任和損害賠償責任。2011年4月28日東京電力公司設立了一個專線，來對核事故所造成的損害有關之經濟賠償問題提供諮詢服務²。

第三方核損害責任原則

由東京電力公司制定的賠償程序符合日本管理各項核活動的第三方責任之法律規定。儘管日本不是任何國際核損害責任公約之締約國，它具有堅實的國家第三方責任法律規範，其主要原則如下：

- 核電廠營運者對於該電廠核事故的發生具有絕對的法律責任 (這意味著，不論是過失、疏忽或是故意破壞，核電廠的營運者都會被追究法律責任)。
- 營運者是核損害的唯一賠償責任者 (亦即，沒有其他個人可能必須為核事故造成的損失承擔責任)。
- 營運者之核損害責任其賠償金額沒有上限。
- 營運者必須在財政上擔保一定金額的核損害賠償責任 (核電廠是 1200億日元，以2011年9月27日之匯率為基準計算，或約為11.6億元歐元，或約為 15.7億美元)。
- 當核損害賠償金額超過財政擔保金額，在國會授權的範圍內政府可以幫助核營運者來補償核事故造成之損害。
- 所有行使核損害賠償作為的權利將於侵權行為(核事故發生)之日起 20年後失效，因此遭受損害的人應提出財務損害與人身傷害責任資料，且必須在從受害之日起的三年之內行使其核損害賠償作為的權利。
- 受害人可以直接向有關的營運者提交他們的索賠申請，或向當地法院申請，或向日本文部科學省(MEXT) 於事故後設置之核損害賠償糾紛調解委員會(調解委員會) 提交申請。調解委員會之職能是，一方面起草確立核損害的規模並實際進行評估之說明，另一方面，則對有關之索賠申請來調解糾紛。在這個福島事故的情況下，MEXT 已於2011年4月上旬即設置了調解委員會。

核損害

根據“核損害賠償法 (補償法)”核損害係指“核燃料裂變過程之影響造成的任何損害，或核燃料的輻射造成的任何損害..... 然而，核營運者遭受此類之任何損害，這種核損害賠償責任..... 將被排除在外。”關於營運者的損害賠償是明確地被排除的，營運商不得不承擔自己的財產損失或損害(如核設施本身)。其目的是為了避免補償金被用於彌補營運者的損失而不是用於受害者的損害。由於法律沒有明確地界定，營運者必須給予賠償的核損害性質，調解委員會已採納不具有法律約束力的準則，來決定應給予賠償權利的損害類型。2011年4月28日通過的“界定東京電力公司福島第一和第二核電廠造成的核損害範圍之第一準則”，定義了由於中央和地方政府發布之命令所造成而可能被補償之損害(諸如: 疏散指令、對海洋區域的限制、對農產品和海產品的出貨限制)。

2011年5月31日通過的“第二準則”提供了第一準則所列各項損害之計算方法，並定義其他類型的損害，諸如: 工人遭受之損害、破產、清除污染措施的成本和受到毫無根據的謠言影響所造成的損害。2011年8月5日調解委員會通過了“由於福島第一和第二核電廠事故造成核災難之賠償管理暫行準則”，據此，東京電力公司已制訂了有關程序，以便支付“永久補償金”之金額(相對於“臨時補償金”，最近此項補償金已經被支付來作為一項緊急的措施)。

雖說是調解委員會的正式任務，日本法院才是核損害資格條件為何的最終決定者。然而，在過去，受惠於調解委員會的指導方針和地方政府的協助，庭外和解已在日本執行得相當成功。1999年9月30日在東海村(Tokai-mura) JCO公司的鈾處理設施發生了一件臨界事故，其結果共提出了將近 8000個索賠申請，其中大部分是根據賠償準則之規定進行庭外和解而獲得補償。

至於福島事故，要從那些肇因於地震和海嘯所導致的損害中區分出與輻射暴露風險有直接關聯者，將是一個挑戰。起先，撤離命令被下達以保護人民免於被洪水淹沒，因此，在比較嚴格的意義上，一個主要的困難將是如何在自然災害的受害者與那些遭受核損害的受害者之間劃分出一條清晰的界線。

核損害責任和賠償摘要	
國家第三方核損害責任法規	核電廠營運者需承擔嚴格的無限賠償責任，並被要求每個廠必須確保 1200億日元 (11.6億歐元) 的財政擔保。 如果經國會批准，可以由政府資金來完成。
賠償協議	TEPCO 從日本政府收到 1200億日元 (11.6億歐元)。
核損害賠償便利法人機構 (2011年9月成立)	TEPCO 從核損害賠償便利法人機構收到 5587億日元 (53.9億歐元)。
東京電力公司 (TEPCO)	迄今，TEPCO 已支付的臨時補償金之金額估算: - 520 億日元 (5億歐元) 給居民; - 430 億日元 (4億歐元) 給個人的疏散費; - 630 億日元 (6億歐元) 給農民、漁民與中小型公司。

損害責任的豁免

核損害賠償法提供了營運者可免除責任的條款，當“損害是由特殊性質的重大自然災害所造成.....”。當適用此豁免權利的情況下，根據賠償法政府應採取“必要的措施來減輕災民負擔及防止損害擴散”。

鑑於鉅大地震和隨後而至的海嘯襲擊而導致發生了福島事故，出現了一個東京電力公司可否請求損害責任豁免之潛在問題。然而，日本政府目前的立場並不暗示東京電力公司將被豁免損害責任，因為所謂的“特殊”性質的自然災害。當核損害賠償法頒布施行時，肇因於自然災害的豁免條件，在國會中被描述為一個“超乎所有人類預期的巨大自然災害”。鑑於日本位於一個地震多發的群島，對符合所謂“特殊性質的重大自然災害”的條件有一個頗為獨特的看法。例如，1995年1月17日發生在神戶(Kobe)的地震，該地震於芮氏規模被記錄為 6.9級，並導致超過 5000人死亡，仍沒有資格被當作是特殊性質的重大自然災害。

法院在民事法律程序中將決定是否把發生在 2011年3月11日的地震，認定它符合資格為一個超乎所有人類預期的自然災害，但唯有當東京電力公司決定對索賠案籲求使用這項豁免權時。東京電力公司在最新的聲明中並未隱射將會提出申請利用此一有利於該公司之條款。

核損害責任賠償金額

根據核損害賠償法，營運者負有無上限金額的損害責任，必須通過後述方式之一維持財政保險 i)一個私人的核損害責任保險合約 (財政保險最常見的方式) 結合加入政府對非可承保風險賠償協議 (為此營運者應支付一定的費用給政府); ii)存款 (現金或證券); 或 iii)由 MEXT 核准的任何其他安排。在福島第一核電廠的六個核反應器被視為是一個廠址，同理適用於在福島第二核電廠的四個核反應器。因此，每個核設施廠址的財政保險金額設定為 1200億日元。如果賠償超過財政保險之 1200億日元時，營運者仍需承擔責任(無上限損害責任)。然而，在這種情況下，如果通過國會批准授權，當政府認為有必要以此作為達成賠償法的目的時，政府應允予核營運者所關注的此項援助要求，以便補償(超出的)損失。

福島核事故受害者的賠償

鑒於福島事故將造成超過1200億日元的損失賠償後果，日本政府認知到它對社會的責任以及減少加諸於公眾負擔的基本目標，在 2011年5月13日頒布了對東京電力公司之政府財政支持的框架。這個計畫經提交給國會進行授權，並根據“建立一個核損害賠償的便利法人機構 (便利法人機構)”法案規定，該計畫已於2011年8月3日由國會批准。這個法人機構於 2011年9月成立，將管理來自政府和日本核設施營運者貢獻的一個基金，並將協助營運者對核事故之受害者提供賠償。要求提供此項協助的營運者，將被要求實施削減成本措施作為一個先決條件，俾能從該基金中受益，並將被要求償還多年來從該基金接受的款項金額。

為了從便利法人機構的經濟支援中受益，東京電力公司於2011年10月28日提交了一份削減成本的業務營運措施來進行申請，並於2011年11月4日獲得核准。據東京電力公司表示，自該公司的業務營運計畫被核准之後，已於2011年11月15日從便利法人機構收到5587億日元(53.9億歐元或72億美元)。此外，又在非可承保風險賠償協議下，該公司於2011年11月22日從日本政府收到1200億日元。

目前東京電力公司已經把“臨時補償金”的數額支付給受害者了，但是從2011年10月起將依據2011年8月30日東京電力公司新制定的程序³ (適用於個人遭受損失的發放程序)以及2011年9月21日新制定的程序⁴ (適用於個體戶和企業遭受的損失)來支付“永久補償金”。

據新聞報導，迄今東京電力公司已支付約520億日元 (5億歐元或7億美元)的“臨時補償金”給56400戶受災居民，和一項額外的430億日元(4億歐元或5.6億美元)被用來支付給被命令疏散的個人之撤離花費。它還支付了約630億日元 (6億歐元或8億美元)給農民、漁民與中小型公司作為“臨時補償金”。⁵

備註:

1. For the technical description of the event, see *NEA News No. 29.1*.
2. www.tepco.co.jp/en/index-e.html.
3. www.tepco.co.jp/en/press/corp-com/release/11083007-e.html.
4. www.tepco.co.jp/en/press/corp-com/release/11092109-e.html.
5. Reuters, 26 September 2011.

資料來源: “**Fukushima: LIABILITY AND COMPENSATION**”, Ms. Ximena Vásquez-Maignan, Legal Affairs of OECD Nuclear Energy Agency, *NEA News 2011* (附件一)

參考文件: “**LIABILITY AND COMPENSATION FOR NUCLEAR DAMAGE**”, Ms. Ximena Vásquez-Maignan, Legal Affairs of OECD Nuclear Energy Agency, *PiME 2012* 簡報 (附件二)