

福島核災事件對日本核子賠償制度之影響

台灣綜合研究院 蔡欣欣

一、前言

2011 年 3 月 11 日，日本東北地區發生史上最大規模 9.0 級大地震，進而引發大海嘯及日本福島核電廠災變，對日本造成巨額災損及社經衝擊，核子事故之輻射外洩，亦對環境、人民生命財產及食品安全產生巨大衝擊。日本為發展核能事業健全發展，除建立相關預防性機制外，於 1961 年起針對因核能設施運轉所產生之相關核子損害，建立損害賠償制度，以保障受災者申請賠償權利；而歷經重大核能災變後，對於日本核子賠償制度有何影響？對於我國而言，是否有所變化？此乃本文探討之緣起。

二、日本核子損害賠償制度說明

日本核子損害賠償制度主要係針對因核子反應器運轉所產生之有關的核子損害¹，無論是否故意或有無過失，除非是異常巨大天災地變或社會性動亂所造成的核子災害（由政府責任），其損害賠償責任集中由核子設施經營者負責，且具無限清償責任（即無限責任）；雖核子設施經營者負擔無限責任額負擔，但超過電力公司財務能力時，可請求政府支援。

日本核子損害賠償制度乃依據「核子損害賠償法」與其子法「核子損害賠償契約相關法」二部法律執行。依據最新修正之「核子損害賠償法」（2012 年 6 月 27 日法律第 47 號），該法內容架構主要分為「總則」、「核子損害賠償責任」、「損害賠償措施」、「政府措施」、「核子損害賠償紛爭審查會」、「雜則」及「罰則」等七章，共計 26 條。

其中，在「損害賠償措施」部分，特別針對核子設施經營者為賠償核子損害，負有締結核子損害賠償責任保險（民間保險契約）及核子損害賠償補償契約（政府補償契約）之責任；其契約補償額度依不同運轉操作方式而有不同上限。

至於「核子損害賠償紛爭審查會」則由文部科學省指派法學界、醫學界及科學界之學者成立，主要職責在於處理有關核子損害賠償之和解、制定相關當事人自主性解決糾紛之相關指導原則，以及判定核子損害賠償範圍。

¹ 「核子損害」係指因核燃料物質之原子核分裂過程中所產生的輻射或毒性物質對生命財產所生之損害。

三、福島核災事件之政府賠補償事宜處理情形

福島核災事件發生當下，日本政府依 1999 年發布施行之「核子災害對策特別措施法」第 15 條第 3 項規定，要求於福島第一核電廠半徑 20 公里內及第二核電廠半徑 10 公里內之居民進行撤離避難；於福島第一核電廠半徑 20 公里以上，及第二核電廠半徑 30 公里內之居民則進行居家避難；並且對每一戶受災者暫時支付補償金 100 萬日圓、單身者則支付 75 萬日圓（由東京電力公司支付暫時補償金）。

此外，日本政府開始發放關於避難所等說明書以及相關申請書類，並於 4 月 15 日成立「核能電廠事故經濟受害者對應本部」，確立相關對於受災者之緊急支援措施。在此期間，「核子損害賠償紛爭審查會」亦陸續公告核子災害判賠範疇與標準。而在 4 月 28 日第一次指導原則中，其內容主要乃概述此次福島核災之梗概，以及日本政府對於核災損害計畫補償方向；其次針對各項損害項目之共通點進行釐清；第三部分則針對政府避難指示所造成的損害進行分析；第四部分則針對政府設定航行危險區域所致之損害進行整理；第五部分則針對政府對於貨物出口限制等之損害加以闡述。

依據第一次指導原則訂定，其核子損害類型可從「地域性」及「時間性」兩種不同角度進行分類。其中，地域性的損害可分成「有關撤離避難、居家避難指示與計畫性避難區域指示之損害」、「有關航行危險區域（30 公里圈內）設定之損害」、「有關出貨限制所致之損害」及「有關政府指示、限制等對象以外所致之損害」等四種。而從「時間性」區分，則可分為「有關政府指示、限制期間內所致之損害」及「有關政府指示、限制解除後所致之損害」等二種；其賠償範圍與項目認定，詳見表 1。

表 1 第一次指導原則之賠償費用認定

類型		地域性			
		有關撤離避難、居家避難指示與計畫性避難區域指示之損害	有關航行危險區域（30 公里圈內）設定之損害	有關出貨限制所致之損害	有關政府指示、限制等對象以外所致之損害
時間性	有關政府指示、限制期間內所致之損害	n 避難費用 n 營業損害 n 停工損害 n 財物價值之喪失或減少 n 檢查費用(人) n 檢查費用(物) n 身體損害	n 營業損害 n 停工損害	n 營業損害 n 停工損害	n 避難費用 n 營業損害 n 檢查費用(物)

類型	地域性			
	有關撤離避難、居家避難指示與計畫性避難區域指示之損害	有關航行危險區域(30公里圈內)設定之損害	有關出貨限制所致之損害	有關政府指示、限制等對象以外所致之損害
有關政府指示、限制解除後所致之損害	n 精神損害			
	n 歸還費用 n 財物價值之喪失或減少 n 營業損害 n 檢查費用(人) n 檢查費用(物)	n 營業損害 n 檢查費用(物)	n 營業損害 n 檢查費用(物)	

資料來源：程明修，2011。

由於福島核災損害產生鉅額的賠償費用，日本政府為支援福島核災後續賠償損害事宜，並基於核子設施經營者應相互扶助之考量，針對未來可以對應核子損害賠償給付之支援組織為中心，於2011年8月3日，內閣迅速通過「核子損害賠償支援機構法案」之執法依據，藉以達到「使受害者能夠得到迅速且適切的損害賠償」、「穩定東京電力福島核電廠營運狀況，避免核子設施經營者因事故處理造成不良影響」及「穩定電力供應」之三大目標，該法共計9章、79條；內容主要為機構設置與運作機制之描述，其架構概述如下：

1. 核子損害賠償支援機構之設置與資金來源

規範「核子損害賠償支援機構」設置目的，係作為對應核子損害發生時，負責支援給付受災者賠償金，其屬性乃為第三方委員會性質之組織，並設置「營運委員會」以利對核子設施經營者資金援助之決議，及有關該組織之相關業務之處理。

該法8月初通過生效後，於8月底日本政府與日本九大電力公司、電源開發公司(J Power)、日本原子力發電公司、日本原子力燃料公司 etc 公司出資成立「核子損害賠償支援機構」；出資金額共達140億日圓。

2. 資金援助條件與資金援助來源

當核子設施經營者損害賠償超過自行可負擔額度，而需要支援機構援助時，需經過營運委員會決議後，才可取得援助資金；援助形式包括資金交付、股票承銷、融資、公司債購入等方式。該機構為籌措必要資金，得發行政府公債或向金融機構借款。

3. 特別資金援助條件認定與政府援助

當「核子損害賠償支援機構」對核子設施者進行資金援助時，另需要政

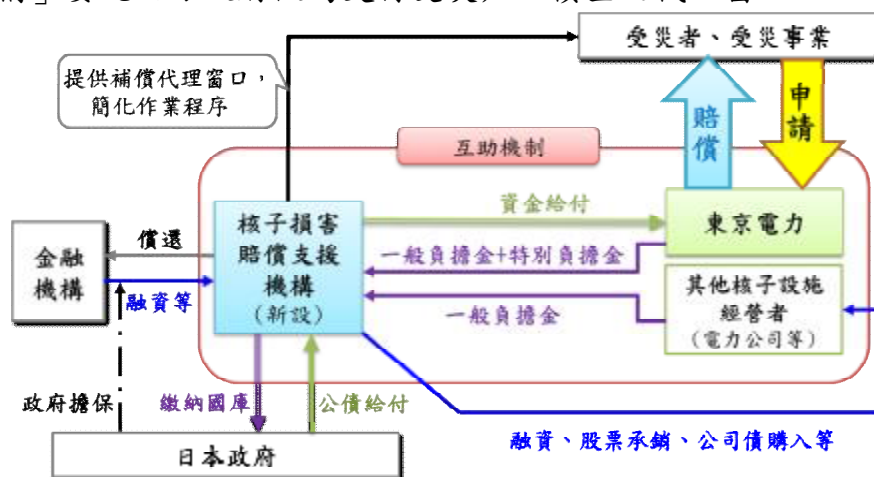
府特別支援者，需共同製作提出「特別事業計劃書」，請求主管機關核准。「特別事業計劃書」撰寫內容應包括核子損害情況、預估賠償金額與賠償方案、中期之預算規劃、經營合理化方案、要請關係者合作方案、資產收支狀況之評價、明確的管理責任措施、資金援助內容等。當「特別事業計劃書」經主管機關核准後，日本政府給付政府公債，「核子損害賠償支援機構」藉由政府公債取得資金後，再對核子設施者給予特別資金援助。

4. 資金繳納國庫規範

要求受「核子損害賠償支援機構」援助之核子設施經營者應支付「特別負擔金」。且當機構之負擔金達到能夠償還國家公債時，應將資金繳納國庫。惟當核子設施經營者繳交負擔金影響電力供應穩定，造成對國民生活、經濟產生重大影響時，日本政府得以對「核子損害賠償支援機構」給予必要的資金援助。

5. 損害賠償簡化作業

為使損害賠償作業得以順利進行，該法要求應針對與受災者之商談結果，給予必要情資及建議；購買核子設施者持有之資產；授權「核子損害賠償支援機構」委託地方政府做為支付受災戶賠償金之代理窗口。



資料來源：產業經濟省，

http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/taiou_honbu/pdf/songaibaisho_111003_02.pdf。

圖1 核子損害賠償運作機制示意圖

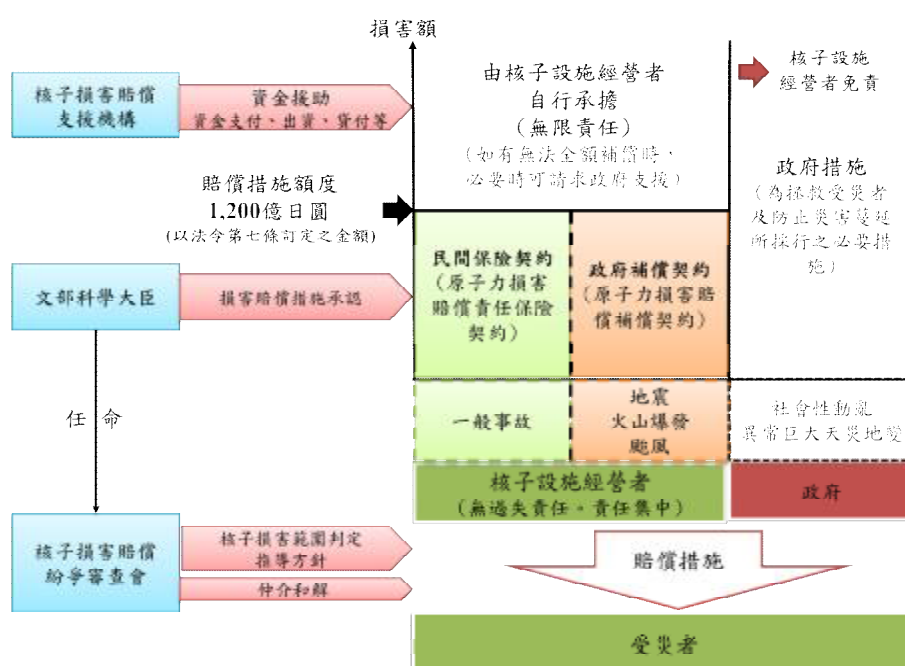
四、對日本核子災害賠償制度之影響

回顧日本福島核災發生後，日本政府對核子損害賠償處理過程中，顯見「核子損害賠償紛爭審查會」扮演著重要關鍵角色；該組織除於核災發生後，即迅速於4月15日召開第一次審查會議，以全盤掌握此次核災所導致的各類

損害類型，並協調日本政府各部會主管業務針對核災所產生的損害進行了解與整合。更重要的是，「核子損害賠償紛爭審查會」陸續擬定「第一次指導原則」、「第二次指導原則」、「第二次指導原則補充」、「中期指導原則」、「中期指導原則補充」及「中期指導原則第二次補充」等核子損害賠償範疇指導方針，供東京電力公司能夠儘速界定並計算各類損害項目，給予受災戶賠償金。

再者，藉由福島核災事件可知日本法制化程度極高，如以政府處理核子損害賠償事宜之過程為例，有鑑於福島核災事件導致巨大的生命財產損失，日本政府修改「核子損害賠償法」第七條，針對核子設施經營者所締結之締結核子損害賠償責任保險（民間保險契約）及核子損害賠償補償契約（政府補償契約），將賠償契約額度由 600 億日圓提高至 1,200 億日圓，以保障人民權益。

此外，迅速通過「核子損害賠償支援機構法案」，給予具體且詳細之申請賠償程序規範，有助於受災者了解申請賠償程序，且提升東京電力公司與核子損害賠償支援機構順利處理賠償作業之行政效率，完整解決賠償問題，如圖 2 所示。反觀我國核子損害賠償制度雖屬有限責任制，但有鑑於福島核災所產生的巨額經濟損失，亦開始檢討核子運轉等相關預防機制、規範，並擬提高損害賠償責任最高金額，並延長受災者之賠償請求權時效，詳見表 2。



資料來源：文部科學省，http://www.mext.go.jp/a_menu/anzenkakuho/baisho/1261001.htm。

圖 2 日本核子損害賠償制度示意圖

日本與我國核子損害賠償制度比較一覽表

時間		福島核災前		福島核災後	
國家		日本	台灣	日本	台灣
法律依據		核子損害賠償法 (1999.12.22)	核子損害賠償法 (1997.5.14 版)	核子損害賠償法 (2012.6.27) 核子損害賠償支援機構法 (2011.8.3)	核子損害賠償 部分條文修正草案 (2012.4.19 版)
事業者 責任	有限/無限責任	無限	有限	無限	有限
	責任限度金額	無限	<u>42</u> 億台幣	無限	<u>150</u> 億台幣
是否有強制投保		有	有，但可申請酌減責任保險或 財務保證金額	有	有，但可申請酌減責任保險或 財務保證金額
有無成立賠償支援 專責機構		無	無	<u>有</u>	無
保險賠償金額上限		<u>600</u> 億日圓	無明確規定	<u>1,200</u> 億日圓	無明確規定
政府 補償	有/無	有	有	有	有
	內容	損害賠償額度超過處理金額上 限，若有必要可請求政府支援。	保險等財物保證金額不足以支 應損害賠償額度時，在處理金 額限額內，政府補足其差額。	損害賠償額度超過處理金額上 限，若有必要可請求政府支援。	保險等財物保證金額不足以支 應損害賠償額度時，在處理金 額限額內，政府補足其差額。
	限度金額	無限	無說明	無限	無說明
賠償範圍		由「核子損害賠償紛爭審查會」 判定賠償範圍	生命喪失、人體傷害或財產損 失	由「核子損害賠償紛爭審查會」 判定賠償範圍	生命喪失、人體傷害或財產損 失
賠償請求權時效		無特別規定	<u>10 年</u>	無特別規定	<u>30 年</u>
免責事項		n 社會性動亂 n 異常巨大天災地變	n 國際紛爭、內戰 n 重大天然災害	n 社會性動亂 n 異常巨大天災地變	n 國際紛爭、內戰 n <u>刪除(重大天然災害)</u>
罰則		若業主未納保，最高罰金為 <u>50</u> 萬日圓。	無罰則	若業主未納保，最高罰金為 <u>100</u> 萬日圓。	無罰則
核能機組數量		n 運轉中：54 部 n 興建中：2 部	n 運轉中：6 部 n 興建中：2 部	n 運轉中：50 部 n <u>報廢：4 部</u>	n 運轉中：6 部 n 興建中：2 部

資料來源：本研究整理。

參考文獻

1. 程明修，張惠東（2011），我國核子損害賠償法制度之研修，東吳大學，行政院原子能委員會委託計畫。
2. 產業經濟省，
http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/taiou_honbu/pdf/songaibaisho_111003_02.pdf。
3. 文部科學省，http://www.mext.go.jp/a_menu/anzenkakuhoh/baisho/1261005.htm。
4. 周源卿（2012），對『核子損害賠償法部分條文修正草案』暨『核子事故緊急應變法第十三條條文修正草案』相關事項之報告，4月19日，立法院第8屆第1會期。