

# 日本的能源政策 ——核能企业的有限责任

经历了福岛县的核能事故后，日本想要改变原有的能源政策。其中，核能发电企业应该承担的责任成为最大的焦点。请看东京大学教授山口光恒的解析。

在福岛县的核能事故发生后，2012年6月底日本政府做出了关于能源环境政策的三个选项。主要是针对核能发电的比率，分别为核能发电的比率为零、15%、20-25%（三个选项的期限均为2030年）。即使我们选择核能发电比率为零也不可能立刻停止核能发电，核能发电至少要持续将近20年。因此，本稿决定就核能发电企业的责任范畴进行探讨。

在日本，核能企业的赔偿责任在《有关核能损害赔偿的法律》中做出了规定，规定了企业的重大责任和无过失责任（这一点和其他国家一样）。而且是无限责任。企业在自己承担的责任中，为每一个事业所上了1200亿日元的民间企业保险，由于地震、火山喷发、海啸等造成的损害保险无法承保的则与政府签订补偿合同。不管怎么样，超过1200亿日元的赔偿将会成为核能企业的负担，当被认定为有必要时，国家会对企业的损害赔偿提供必要的援助。不过，当损害是由于异常巨大的天灾地变，又或者是巨大的社会动乱引发的话，核能企业则被认定为免责。这个时候国家也不用负担责任，而只是对被害者的救助以及防止受灾扩大而采取一些必要的措施。

如上所述，如果福岛事故的原因被认定是“异常巨大的天灾地变”的话，那么企业的责任理应被免除。但是，在事故发生的初期阶段，政府就宣布这起事故不适用于免责规定，全部责任都应由企业承担。企业考虑到诸多情况，并没有对此提出异议。我们不得不说这一结果作为一个法治国家来说稍显暧昧。其结果就是企业——东京电力承担了无限责任。损害额度大约预计为6兆日元，而且这只是下限，最大可能会扩大至20兆日元左右。也就是说，在现行法律的规定下，一旦发生事故，核能企业将有可能承担6兆日元~20兆日元的赔偿责任。即使这其中的1200亿日元由保险（补偿）来赔付的话，对超出的部分，国家是否

进行支援，也只能是如上面所提到的那样，只能任由国家来判断，而并不属于国家的义务。这样一来，核能企业作为一个私企就无法进行正常合理的经营，而且从受灾人员救助这一观点看来也存在很大的疑问。

## 电力国有化和救济受灾者

虽然有人提案，作为解决对策可以投保6兆日元以上的损害赔偿保险，但这个方法其实一点都不现实。针对核能事故的保险，全世界的保险公司都会通过再保险来分散风险，但保险的承接额日本是1200亿日元，美国大约为300亿日元、德国是250亿日元，英法则更低。在美国，加上电力公司负担部分的126亿美元（大约1兆日元）为企业应该承担的责任，这么看来是远远不够的。

那么，电力国有化的提案登场了。这样一来国家就能够对受灾者担负无限责任了吗？

我们直接来说结论，那就是NO。例如，个人住宅和家庭财产的地震风险由民间保险公司和（通过再保险）国家来承接，对于一次事故的承接限额（支付限额）民间4880亿日元、国家5兆7120兆日元，合计6.2兆日元。这个额度是假定像关东大地震级别的最大损害额度，假设如果发生更大级别的地震，我想国家也未必会自动地提高支付限额。而且，如果大地震每年在不同的地方发生两次以上的情况下，国家履行无限支付的保障就根本不可能。从这个意义上讲，虽然是一个国家，但是从国家的财政上来看它没有能力承担无限责任。而实际上关于核能事故几乎没有任何一个国家是主要由国家或政府来承担无限责任的。还有，对于国有化的对策，还不可避免的有一些弊端，比如缺乏效率等。

## 救济受灾者和核能事业的健康发展

有关法律中所规定的目的，也就是救济受灾者和

## 主要国家赔偿体系的比较

	日本	美国	德国	法国	英国
经营者责任 (责任额度)(A)	无限责任	有限责任 (125.94 亿美元)	无限责任 <sup>1)</sup>	有限责任	有限责任
损害赔偿保险以及 财务保证(B)	1200 亿日元	125.94 亿美元 <sup>2)</sup> (1 兆日元 <sup>3)</sup> ) (责任保险 375 百万美 元+经营者间互助制度 122.19 亿美元)	25 亿欧元 (2500 亿日元 <sup>3)</sup> ) (责任保险 256 百万欧元 +作为经营者母公司的电 力公司的资金性保 22.44 亿欧元)	91.5 百万欧元 (92 亿日元 <sup>3)</sup> )	140 百万英镑 (175 亿日元 <sup>3)</sup> )
赔偿额度(政府 补偿限额)(C)	赔偿超过上述(B) 的场合、政府在国会 认可的基础上,对经 营者进行资金援助	赔偿超过上述(B)的 场合、联邦议会成为最 终赔偿者	上述赔偿措施无法进行填 补的部分、政府补偿最大 25 亿欧元的补助	赔偿超过上述(B)的 场合、政府进行限额为 最大 300 百万 SDR <sup>4)</sup> (360 亿日元)的补偿	同法国
免责事项	社会性动乱、异常巨 大的天灾人祸	战争行为	无 <sup>1)</sup>	国家间的武力冲突、异 常巨大的天灾人祸	武装纠纷
国际条约	未加盟	核能损害互补性补偿相 关的条约(未生效)	核能领域的第三者责任相 关的巴黎条约、针对核能 领域的第三者责任相关的 巴黎条约,提出的布鲁塞 尔补充条约追加议定书	巴黎条约、布鲁塞尔补 充条约	同法国

1) 经营者遇到战争以及巨大自然灾害而引发的相关损害赔偿保险可以免除,但是政府在这种情况下不能免除责任,同时还必须执行 25 亿欧元为上限的保障。

2) 根据 104 座核反应堆计算出来的。

3) 汇价:1 美元=80 日元,1 欧元=100 日元,1 磅=125 日元,1SDR=120 日元。

4) 布鲁塞尔补充条约、追加议定书没有生效的情况下,该赔偿额度增加到 15 亿欧元(1500 亿日元)。

出典:作者根据 2012 年 2 月 1 日综合资源能源调查会基本问题委员会汇总的资料为基础制作

核能事业的健康发展,笔者的想法是,保持现有的核能发电民营体制,将企业的赔偿责任设定为有限,如何应对超出的部分则由议会审议并做出判断。我们看一下全世界的情况就会发现,除了日本、德国、瑞士、瑞典 4 个国家以外全部都是有限责任。在责任限额上,法国是 9150 万欧元(大约 91 亿日元),英国是 1.4 亿英镑(大约 175 亿日元),非常低。超出的部分由国家补偿,其限额两个国家均为包括企业负担的部分在内,不超过 3 亿“纸黄金”(大约 360 亿日元)。之外国家不再负有责任。修订的巴黎条约以及布鲁塞尔补充条约、追加议定书生效之后,包括国家补偿在内金额将会提高到 15 亿欧元(1500 亿日元),即便如此也完全不够,而且从现在看来还不知道何时会生效。与此成为对比的是美国了。

在美国,依据 Price-Anderson Act 法,企业的赔偿限额(有限责任)根据核电站的反应堆数限定在大约 126 亿美元(大

约 9600 亿日元)。具体说来就是民间的赔偿责任保险最多支付 \$375M,不足的部分则由核能企业负担。万一受灾额度超过了 126 亿美元的话该怎么办呢?这时国家并不存在法律上的赔偿责任,而是总统在议会上提出补偿计划,然后由议会采取必要的措施。也就是说,在美国对于超出 126 亿美元的损害,企业和国家会为了救济受灾者采取措施,但这种措施有别于法律责任。英法两国对于受灾者救济的绝对限额是 3 亿“纸黄金”,而美国超出 126 亿美元的时候则会根据情况采取最好的对策,这点上二者大相径庭。顺便提一下规定无限责任的德国的情况,加上投保额度等企业担负的损害赔偿义务最高是 25 亿欧元(2500 亿日元),在战争等保险中免责的情况下则由政府来补偿,但是超出的损害部分则要看企业的资金能力了,这样一来救济受灾者的保证就无从谈起。

正如开头所讲的那样,日本无论选择哪个选项,在今后的大约 20 年间核

能发电事业都将会持续。或者进一步说,从能源安全保障、可再生能源陡增等导致电力费用的大幅度增加以及对企业国际竞争力的影响、全球变暖对策改变等观点来看,一定程度上来说核能发电是必须的。英法的制度对于达到救济受灾者的目的来说相距甚远,而德国的无限责任制度,严格地执行也只能是引发企业破产,而对救济受灾者毫无帮助。综合考虑以上几点,我认为美国的做法具有现实意义,而且无论是对于救济受灾者还是核能事业的健全发展都有帮助。作为今后应当探讨的课题,比如企业的责任范围和最高限额,其中还有民间保险的作用等。

当前,我们必须对今后的能源政策、核能政策从根本上进行重新审视,尤其是向企业有限责任转换,而超出的部分委托议会做出判断、采取相应措施的方式应当尽快提上议事日程。■

执笔:山口光恒(东京大学先端科学技术研究中心特聘教授)