

平成26年(2014年)10月13日  
原発事故被害者の救済を求める全国集会  
原発事故損害賠償とADR

日弁連東日本大震災・原発事故対策本部  
副本部長 弁護士 海渡 雄一

# ADRと原子力賠償

# 事故と賠償に関する法律

## 「原子力災害対策特別措置法」 (1999)

- JCO事故をきっかけとして制定された。

## 「原子力損害賠償法」 (1961)

## 「原子力損害賠償保証契約法」 (1961)

- 原子力事業者に無過失・無限の賠償責任を課す。
- 事業者は「原子力損害賠償責任保険」を保険会社と結び、国と「原子力損害賠償補償契約」を結ぶ。
- 事業者の責任が免ぜられた損害や、賠償措置額を超える損害が発生した場合、国が被害者の保護のために必要な措置をとる。
- 賠償措置額については、2009年の原賠法の改正により、現在1サイトあたり最高1200億円となっている。

# ADRとは？

- Alternative Dispute Resolution  
（代替的 紛争 解決）  
＝裁判外紛争解決手続（機関）
- ADR法（裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律）

「訴訟手続によらずに民事上の紛争の解決をしようとする紛争の当事者のため、公正な第三者が関与して、その解決を図る手続」

# ADRの分類

- 運営主体による分類
  - 司法型－裁判所の調停など
  - 行政型－中央建設工事紛争審査会・中央労働委員会・公害等調整委員会etc.
  - 民間型－（社）日本商事仲裁協会・弁護士会紛争解決センターetc.
- 手続による分類
  - 裁定型
  - 和解あっせん型（調停型）
  - 交渉促進型

# 震災におけるADRの効用

- 東日本大震災の特質
  - 被害者の数が膨大
  - 被災者が抱える問題が多種多様
    - 相隣関係, 土地問題, 賃貸借, 債権債務, 労働問題, 親族・相続問題, 民事再生・破産問題, 原子力損害賠償
  - 被害地域が広大かつ交通不便
- ADRの効用
  - 柔軟な手続
  - 多数設置が可能
  - 専門家の活用

# 原発損害賠償ADR

- 膨大な数の個別性の高い損害賠償請求の迅速な処理
- 法律・原子力損害賠償紛争審査会の指針に基づく賠償
- 中立・公正な機関（被災者の信頼が不可欠）
- ADRでの認定につき事業者側に一定の拘束力
- 複雑・紛争性の高いものに限り裁判で解決
- 裁判でのADR手続における争点整理・証拠資料の利用

# なぜADRが必要だったのか

- 福島第一原子力発電所の事故は，その規模，事態の深刻さにおいて例を見ないものであり，被害者の範囲，数はきわめて膨大である。
- 今後，これらの被害者から多数の損害賠償請求が提起されることが見込まれるが，その解決を東京電力と被害者との相対交渉に任せることは，両当事者，特に被害者の負担の大きさや解決の公平性・公正性・透明性の点で問題がある。



## 多数の被災者に、その被害の類型に応じた公正で早期の救済を可能にする

- すべてを既存の裁判制度の中で解決することは、裁判所の物理的、人的な容量の限界からきわめて困難であり、迅速な解決が困難である。
- ADRでは、事件の類型別に柔軟な審理のパターンを作り、数多くの事件についてその特性に応じた適正な解決が可能である。
- たくさんの問題を切り離して、一つずつ迅速に解決していける。

# 原子力損害賠償紛争審査会 とは

# 原子力損害賠償紛争審査会とは

- 原子力損害賠償紛争審査会は、原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合、原子力損害賠償法第18条に基づいて文部科学省に臨時的に設置される機関である。
- 原子力損害賠償紛争審査会は、紛争に関する和解の仲介及び原子力損害の範囲の判定等に関する一般的な指針の策定に関する事務を行う。
- 被害者と事業者の交渉が難航し、当事者同士の話し合いでは解決しない場合は、原子力損害賠償紛争審査会に和解の仲介を申し出ることができる。

# 福島第一原発事故による設置

- 2011年3月の福島原発事故発生により同年4月11日に設置され、4月15日に初会合が開かれた。
- 大塚直 早稲田大学大学院法務研究科教授
- 鎌田薫 早稲田大学総長、
- 草間朋子 大分県立看護科学大学理事長・学長、
- 高橋滋 一橋大学大学院法学研究科教授
- 田中俊一 前原子力委員会委員長代理
- 中島肇 桐蔭横浜大学法科大学院教授、前東京高等裁判所判事
- 能見善久（会長） 学習院大学法務研究科教授、東京大学名誉教授
- 野村豊弘 学習院大学法学部法学科教授、
- 山下俊一 長崎大学大学院医歯薬学総合研究科研究科長、福島県放射線健康リスク管理アドバイザー
- 米倉義晴 独立行政法人放射線医学総合研究所理事長

# 紛争審査会指針

- 平成25年12月26日原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）
- 平成25年01月30日原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第三次追補（農林漁業・食品産業の風評被害に係る損害について）
- 平成24年03月16日原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）
- 平成23年12月06日原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針追補（自主的避難等に係る損害について）

- 平成23年08月05日原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針
- 平成23年06月20日原子力損害の範囲の判定等に関する第二次指針追補
- 平成23年05月31日原子力損害の範囲の判定等に関する第二次指針
- 平成23年04月28日原子力損害の範囲の判定等に関する第一次指針

# 紛争解決センター

# 紛争解決センター設立に至る経緯

- 3月25日 会長声明 国及び東京電力は、今回の事故により避難及び屋内待避の指示を受けた住民等に対し十分な支援及び被害補償を行うこと
- 4月14日 東日本大震災に関する第一次緊急提言 住民等の被った様々な損害、損失に対する適切迅速な補償、最終的に損害賠償責任を負うものが誰であるかにこだわることなく、被災者等の適切迅速な救済を、原子力損害賠償審査会の公正な構成と運営
- 5月30日 正副会長会議において独立性の高い公正な準司法的ADRの設置を求める方針を確認。
- 5月31日 閣僚懇談会において、原子力損害賠償に係る紛争解決の枠組みの検討について官房長官が発言
- 6月23日 枝野官房長官 審査会の下に新たに和解の仲介を行う仲介委員を新設し、多数の和解・仲介パネルを設置できる体制、それを支える法曹実務家を中心として構成される事務局体制の整備に着手することを記者発表。
- 6月24日 日弁連「原子力損害賠償ADRの態勢整備について（骨子案）」を関係機関に提出



# A D R 機関設置に向けた日弁連の意見

- ① 原子力損害賠償に係る紛争を解決する機関として原子力損害賠償紛争解決センターを設置する。
- ② センターの紛争解決業務は，文部科学大臣及び原子力損害賠償紛争審査会から独立したものであるものとし，そのための制度的及び組織的保障を設ける。
- ③ センターの運営費用は国が負担する。
- ④ センターにおける紛争解決の実効性を確保するため，和解の仲介を行うほか，センターが相当と認めるときは，紛争についての裁定を行うことができるものとすることを含め，措置を講ずる。
- ⑤ センターの紛争解決手続における被害者の請求は，時効中断効を有するものとする。
- ⑥ 裁判所とセンターの手続の間に，（一定の）連携措置を講ずる。

## 紛争解決センター設立に至る経緯（続）

- 7月11日原賠紛争解決センター（仮称）に向けた第1回準備会合開催。
- 制度設計の詳細について、文科省、法務省、裁判所と協議を継続してきた。
- 制度を担う構成員の選任方法、その処遇についても文科省との間で協議を重ねてきた。
- 7月22日原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令の改正
- 7月25日第二次補正予算が成立。

# 原子力損害賠償 紛争解決センターの設置

- 原子力損害賠償法においては、原子力損害の賠償に関して被害者と原子力事業者との間に紛争が生じた場合に、原子力損害賠償紛争審査会（以下「審査会」という。）に和解の仲介を申し立てることができることとなっている（同法第18条、原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令（昭和54年政令第281号）第5条）。

# 制度の概況

# 原子力損害賠償紛争解決センター組織概要

## 原子力損害賠償紛争審査会

審査会の事務の一部である「和解の仲介」手続を円滑かつ効率的に実行するために総括委員会を設置

## 原子力損害賠償紛争解決センター

センターは、原子力事故の被害者からの原子力事業者に対する損害賠償請求について、円滑、迅速、かつ公正に紛争を解決することを目的として設置された公的な紛争解決機関です。

### 総括委員会

総括委員会は、審査会において指名された委員長及び委員により構成され、和解の仲介手続を総括します。

#### 総括委員会の構成

総括委員長 総括委員 総括委員  
 ※学識経験のある裁判官経験者・弁護士・学者から選任

#### 総括委員会の主たる業務

- ・事件ごとの仲介委員の指名
- ・仲介委員が実施する業務の総括
- ・和解の仲介手続に必要な基準の採択・改廃

これらの有機的な連携の下に、  
和解の仲介に係る業務を遂行します

### パネル

パネルは、弁護士等の仲介委員が、当事者間の合意形成を後押しすることで、紛争の解決を目指していきます。

#### 仲介委員

- ・面談、電話、書面等による事柄の聴取
- ・中立、公正な立場からの和解案の提示

申立者

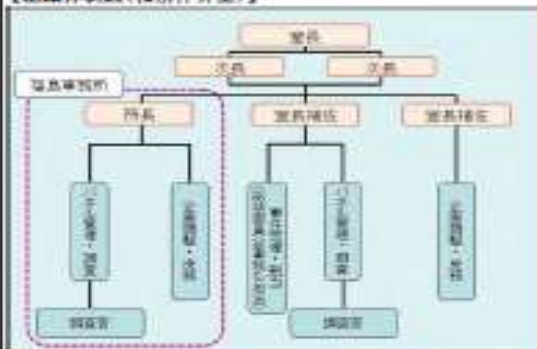
東電

和解の仲介手続における口頭審理の開催場所は、原則としてセンター東京事務所またはセンター福島事務所にて開催しますが、それぞれの事情に応じて、その他の場所でも開催していく予定です。

### 原子力損害賠償紛争 和解仲介室

和解仲介室は、和解の仲介手続に関する業務を行います。

【組織体制図(和解仲介室)】



## センターの人的・組織的体制

- 原子力損害賠償紛争解決センターは2011年9月から東京と郡山に事務所を設置し活動を開始した。
- 2014年9月17日時点で、センターで働く280人の仲介委員，187人の調査官は全員が弁護士である。2014年8月末の段階で申立件数は約130031件（集団申立てが増えており，申立者数は数万人に相当する。）にも達している。
- 仲介委員、調査官を合わせて合計467名の弁護士が働く、もじどおり前例のない裁判外紛争解決機関となった。

# 事件数と処理期間

- 9月17日時点での未済事件数は2761件、解決件数は10240件、そのうち和解成立は8424件に達している。かなりの紛争解決機能を果たしていると言える。
- 未済件数は一時は3000件を超えていたが、今年に入ってから、毎月370－549件の新件申立がある中で、未済は徐々に減りつつある。このことは、申立件数を上回る件数の事件が処理されていることを示している。平均的な解決期間も6ヶ月程度であり、裁判外紛争解決機関としてかなりのパフォーマンスであるといえる。

# 必要な制度の改善



# 制度の発足当初から指摘された 問題点

- 1 法による裏付けがない
- 2 和解仲介案について裁定機能や申立ての時効中断効などが認められなかった
- 3 センターの根幹業務を担うスタッフのほとんどが非常勤公務員とされ、その待遇が勤務の実情にそぐわない水準に設定された。

# 日弁連の提案（2013.6）

- (1) センターの和解案の提示に加害者側への裁定機能を法定し、被害者は裁定に拘束されないが、東京電力側が一定期間内に裁判を提起しない限り、裁定どおりの和解内容が成立したものと見なすこととすべきである。
- また、東京電力側は裁定案を尊重しなければならないものとし、和解案の内容が著しく不合理なものでない限り、裁判を提起することはできないものとしなければならないものとする。
- (2) センターの判断は法と判例、原子力損害賠償紛争審査会の指針等の合理的な基準に従うものとするが、政府の定めた財物賠償基準のような賠償方針については、これに法的に拘束されるものではないことを明確化すること。
- (3) センターへの申立てについて、消滅時効中断の法的効果を付与すること。
- (4) センターを政府内にどのように位置付けるかについては、原子力に関する行政を一部所管する文部科学省に置くよりも、あらゆる省庁から一定の距離を置くことが可能な内閣府に置くことが相当であること。

# 2013年12月4日 消滅時効特例法成立

- 特定原子力損害に係る賠償請求権に関する民法第724条の規定の適用については、
- (1)同条において「3年間」とされている消滅時効の期間を「10年間」とし、
- (2)同条において「不法行為の時から20年」とされているいわゆる除斥期間を「損害が生じた時から20年」とするものである。

# 東電による和解案拒否問題

# 浪江町案件について

- 原子力損害賠償紛争解決センターは、浪江町民の7割を超える約15546人による集団申立事件について、申立人らの意見を聞き、現地調査も踏まえた上で
- 申し立てている町民は等しく避難生活が長期化し、帰還の目途も立っていない。今後の生活再建や人生設計の見通しを立てることが困難であり、中間指針や総括の基準が策定された時点よりも精神的苦痛が軽減されるどころか、増加し、より深刻化している
- 平成24年3月以降、中間指針等で定める慰謝料に一律に月5万円の慰謝料増額を認める和解案を提示した。5月26日に浪江町民はこれを受諾することを決定していた。
- にもかかわらず、東京電力は、6月30日、これについて拒否する回答を行い、重ねてセンターが詳細な理由書を示して再考を求めたが、東電は対応は変えていない。

# 飯舘村蕨平地区案件について

- 福島県伊達市霊山町小国（りょうぜんまち・おぐに）地区などの住民約1000人と飯舘村長泥（ながどろ）地区の住民約180人が申し立てていた裁判外紛争解決手続き（原発事故ADR）で、東京電力は同ADRを運営する原子力損害賠償紛争解決センターによる和解仲介案を2月7日付けで受け入れた。
- また、センターは、居住制限区域である飯舘村蕨平地区住民33世帯111名が行った集団申立てについて、2014年3月20日に和解案の基本方針を提示した。
- これに対し、東京電力は、6月30日、和解案のうち、不動産の全損賠償等の一部は受諾したが、①平成28年4月から同29年3月までの慰謝料（1人120万円）の一括支払、②被ばく不安に対する慰謝料の増額（妊婦・子どもは1人100万円、それ以外の者は1人50万円）、③遅延損害金の支払について受諾せず、和解案の重要部分について拒否する回答を行い、このような対応は今も変わらない。
- 長泥と蕨平は帰還困難区域と居住制限区域という区域種別は異なるものの、地域の実情はほとんど変わらず、東電の対応には全く合理性がない。

## センターの存在意義を揺るがす事態

- 今回の二つの案件に示された東京電力の対応は、賠償問題を「円滑・迅速・公正」に解決するために設置されたセンターの理念を踏みにじるものであって看過できないばかりでなく、センターの存在意義そのものが大きく揺るがすものである。
- 東京電力は、新・総合特別事業計画においても「東電と被害者の方々との間に認識の齟齬がある場合であっても解決に向けて真摯に対応するよう、ADRの和解案を尊重する」と誓約してきた。現在起きている事態はこのような誓約に自ら反する行動といわなければならない。

# 被害者の声をあげることが 問題を解決する第一歩

- 政府と福島県も、東京電力に対して、センターの和解案を遵守し、誓約を守るように明確なメッセージを発するべきである。そして、和解案の完全実施を求める福島県民の声を創り上げていく必要がある。
- 県知事選挙はそのための絶好の機会のはず。
- 東電の拒否回答を跳ね返すためには住民の結束が必要である。
- 飯舘に続いて南相馬でも集団申立の動きがでてきた。
- 原発被災により長期にわたって帰還が困難となっている地域住民の被害の深刻な実情を正確に理解し、中間指針の追加作業も必要である。



# 力を合わせよう

- 損害賠償は事故被害と生活の回復の一つの手段
- 東電の直接請求は、普通の住民には理解が困難
- 住民の間に大きな知識の差
- 紛争解決センターは簡易迅速に申立られ、東電の不当な対応をけん制できる意義がある。
- 訴訟もあわせて、被害住民の生活再建のために力を合わせよう。

