

原子力損害賠償制度の見直しの方向性・論点の整理〔2〕

〔「被害者救済手続の在り方」関係〕

Ⅲ. 被害者救済手続の在り方

＜1. 迅速かつ適切な被害者救済手続に求められる機能・役割＞

原子力損害賠償については、被害者の心理的又は経済的な状況への適切な対応、短期間に発生する膨大な数の請求事案への対応、多数の事案の内容に類似性があることに伴う公平性の確保、因果関係の立証責任に係る被害者の負担軽減、事故の影響が長期にわたる場合の対応等の特殊性を有することを踏まえ、迅速かつ適切な被害者救済手続が求められる。

このため、原子力事業者においては賠償の実施体制等をあらかじめ想定しておくことが必要である。また、紛争当事者による自主的な解決を促進するための仕組み、訴訟によらず中立公正な第三者の関与の下で簡易かつ迅速な解決が図られる仕組み、被害者のための相談等の体制等が必要である。さらに、これらの取組が有効に機能するためには、原子力事業者、国、関係地方公共団体、関係団体等の連携・協力が重要である。

（関連意見）

- 東電福島原発事故の経験も踏まえ、適切な賠償ができる限り迅速に行われるよう、体制整備、制度設計を行うことが必要である。
- 国や県が原賠制度に関わっていくことが重要である。市町村の役割も重要であるが、現場の被害回復等で大変な状況にあると考えられるため、国や県に、紛争解決や被害者救済の役割を果たしていただきたい。
- 過去の事故においては、様々な関係団体が請求の取りまとめを行うなど、迅速に対応し、大きな役割を果たしてきた。事故が発生した際に関係団体がどのような対応を行うかはケース・バイ・ケースであり、制度の中に組み込むことは難しいが、関係団体の取組の実績を記録として残し、今後のことに活用していくという視点は重要である。

< 2. 指針の策定及び紛争解決手続 >

(1) 指針の策定

原子力損害賠償紛争審査会（審査会）が策定する指針は、原賠法第 18 条において、「原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針」とされている。これは、多数の請求事案に対して適用可能な考え方を整理することにより、紛争当事者による自主的な解決を促進することを目的とするものであり、個々の相対交渉においては指針を踏まえ、個別具体的な事情に応じて適切に対応されることが求められる。

東電福島原発事故では、指針の位置付けについて、「賠償すべき損害として一定の類型化が可能な損害項目やその範囲等を示したもの（中間指針）」とされ、「個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害と認められるものは、指針で示されていないものも賠償の対象となる（中間指針第四次追補）」とされている。

原子力事故の態様は様々であり、個別の事故に応じて柔軟な対応が求められる面がある。このため、指針の位置付けについては、原賠法上の規定は現行どおりとし、個別の事故において策定される指針の中で、損害項目やその範囲等を明示することとしてはどうか。

また、ウラン加工工場臨界事故及び東電福島原発事故の経験を踏まえると、指針で示された損害項目ごとに原子力事業者が賠償基準を策定し、賠償手続が開始されることが想定されることから、指針が速やかに策定される必要がある。さらに、原子力事業者においては、策定された指針を踏まえ、迅速かつ適切な賠償手続を開始できる体制整備が必要である。

（関連意見）

- 東電福島原発事故においては、国に設置される審査会により指針が示されたことや、指針を踏まえた判断が行われることにより、被害者側の納得感が高まったといえる。
- 東電福島原発事故の指針は汎用的な性格を有しており、この指針が示している一般的な考え方は、損害項目やその範囲等について、今後のことを考える場合にも参考となる。
- 現在進められている東電福島原発事故に係る賠償において求められていることは、事故と損害との相当因果関係の類型化、明確な賠償の判断基準の開示、被害者自身が簡易な方法で立証できるための制度設計である。
- 審査会が策定する指針に基づいて原子力事業者が示す賠償基準が重要である。出荷制限、風評被害等の損害についての具体的な賠償基準がきちんと示されていれば、ADRに案件を持ち込む必要もなく、被害者の救済がスムーズに行われる。

(2) 紛争解決手続

①和解の仲介

現行の原賠法第 18 条において、審査会が紛争解決手続として和解の仲介を行うこととされている。

ウラン加工工場臨界事故では、審査会の下に小委員会を設置し、和解の仲介を実施した。東電福島原発事故では、短期間に多数の和解の仲介の申立てに対応するため、政令を一部改正するとともに、審査会において和解の仲介の申立の処理等に関する要領を決定し、審査会の下に置かれた原子力損害賠償紛争解決センター（原賠ADRセンター）が和解仲介手続を実施している。原賠ADRセンターにおける和解仲介手続においては、審査会の策定した指針を踏まえつつ、指針で示されていないものを含め、個別具体的な事情を検討し、仲介委員が和解仲介案を提示している。また、被害者が、和解の仲介の途中で消滅時効期間が経過することを懸念し、その利用を躊躇することがないように、和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する特別立法が行われた。

原賠ADRセンターでは、現在に至るまで高い割合で和解が成立し、実績を上げていることから、その経験を生かした上で、時効中断効に係る規定の一般化等、被害者の迅速かつ適切な救済の観点から和解仲介手続に関し、必要な規定の整備を検討してはどうか。

また、原子力事業者による和解の仲介の尊重については、東電福島原発事故では、東京電力は、原賠・廃炉機構法第 45 条に基づき作成した緊急特別事業計画において、和解仲介案を尊重する旨記載している。裁判外紛争解決手続（ADR）は、当事者の自発的で真意に基づく合意によって正当化されることを前提とした制度であることを踏まえた上で、原子力事業者による和解の仲介の尊重について、どのような方法が適切か検討してはどうか。

（関連意見）

- 東電福島原発事故における原賠ADRセンターを通じた和解成立率は、他のADRの例に比しても非常に高く、また、和解までに必要としている期間も一般的な民事訴訟に比較すると短くなっている。審査会が策定する指針に基づく当事者間交渉、また、それを補完する和解仲介を柱とする現状の仕組みは、一定の機能を果たしている。
- 原賠ADRセンターの実績等を踏まえ、平時から十分に備えておく必要があることから、法律において明確な形で組織及び手続をあらかじめ位置付けておく必要がある。組織及び手続のモデルは現在の姿を前提として、過度に拘束的なものとならないよう、最低限の範囲で予見可能性を担保できるように立法化することが適当である。
- 原子力損害賠償に係るADRにおける時効中断の取扱いについては、多くの行政型ADRにおいて同様の規定が整備されている。ADRである以上は必要な規定である。
- ADRにより提示された和解仲介案の尊重について、現在はアドホックな仕組みを基礎と

しているが、片面的な尊重義務を、将来的により安定的に運営できるような制度的スキームは検討に値するのではないか。

②他の紛争解決手続

現行の原賠法では、紛争解決手続として和解の仲介のみを行うこととされているが、他のADRにおいては、多様な紛争解決手続を整備し、紛争当事者にとって選択肢を与えているものがある。

紛争解決の実効性を高める観点から、被害者のニーズに応じた紛争解決手続の選択肢として、紛争当事者に対する拘束力を持った仲裁その他の紛争解決手続の導入について検討すべきとの意見がある。他方、拘束力のある手続を定めることで、かえって原子力事業者がADRの活用を躊躇し、被害者の早期救済の妨げとなるのではないかとの意見がある。

現行の和解の仲介に加え、他の紛争解決手続を整備するか否かについては、原子力損害賠償に係る紛争解決ニーズに即して実効的な解決を図る観点から引き続き検討してはどうか。

(関連意見)

- ADRの趣旨は、紛争解決の手段として、裁判と並ぶような魅力的な選択肢を国民に提示することである。原子力損害賠償に係るADRについても、国民生活センター等のように仲裁を選択肢の一つとして整備することはあり得ることである。
- 現段階では原子力損害賠償に係るADRに仲裁機能が不要ないという意見は理解できる。ただし、解決の難しい案件が増えてきたときに、現在の尊重という枠組みの中でADRが機能していけるのか。
- 原子力損害賠償に係るADRに法的拘束力のある仲裁機能等を付与することについては、これまでADRを通じて実現されている解決の迅速性及び簡易性が損なわれ、早期の紛争解決が滞る可能性があることを踏まえて検討すべき。
- 受諾義務が生じる仲裁機能を原子力損害賠償に係るADRに導入することで、事業者にとっての手続開始のハードルが上がり、紛争解決が滞ってしまい、結果的に被害者の早期救済のためにはならないのではないかという懸念がある。

③相談・情報提供

被害者への賠償に関する相談・情報提供は、東電福島原発事故では、原賠・廃炉機構法第53条に基づき、原賠・廃炉機構が、被害者への相談事業、及び必要な情報提供・助言を行っている。

被害者にとっては、原子力事故直後から賠償に関する相談窓口を設けることや情報提供を行うことが、賠償に関する予見可能性を高めるのみならず、安心感の醸成にもつながるものと考えられる。しかしながら、現行の原賠・廃炉機構による相談・情報提供業務の実施は、機構が原子力事業者に対する資金援助を行った場合に限られていることから、どのような原子力損害賠償が発生した場合にも相談・情報提供が可能となるような対応を検討すべきではないか。

(関連意見)

- 関係団体に属することができない個人の立場から考えた場合に、相談窓口は絶対に必要である。また、関係団体に属することができたとしても、地域によってその力に大きな差があると考えられることから、関係団体をサポートするための窓口も必要である。
- 被害者が納得感を得られることが重要であり、その点で相談業務は重要な役割を果たす。相談窓口において被害者の声をよく聞いた上で、ADR等の手続に進んでいくこととなるため、相談業務には法曹有資格者、法的業務に習熟した者が当たることが適切である。

(3) 原子力損害賠償紛争審査会及び原賠ADRセンターの組織、運営等

審査会の事務は、原賠法第18条に基づき、和解の仲介、指針の策定等とされており、審査会の組織及び運営並びに和解の仲介の申立及びその処理の手續に関し必要な事項は政令で定めることとされている。

指針の策定に当たっては、客観的な立場から指針を提示し、紛争当事者に受容・共有されることが不可欠であり、そのためには審査会の中立性、専門性が求められる。審査会委員の要件、運営等に必要な事項は、政令に定められ、速やかに審査会を設置し、指針の策定を行うことが可能となっている。このため、現行どおり、審査会が指針の策定を行うこととしてはどうか。

また、審査会の運営に関して、東電福島原発事故では、審査会は公開で行われ、また、地方公共団体や関係団体からのヒアリング、現地調査等を通じて、損害の実態や被災地からの要望の把握に努めているが、事故直後から被災地の声をきめ細かく聞き取る対応を求める意見に留意した運営が求められるのではないかと。

原子力損害賠償の紛争解決手續を行う実施主体については、原子力損害賠償の特殊性を考慮すれば、独立性と専門性、手續に係る被害者の費用負担の軽減、手續に対する実効性が求められることから、現行と同様に行政型ADRが適切ではないかと。

原子力損害が発生し、迅速な被害者救済を図るためには、原賠ADRセンターを速やかに設置する必要がある。また、原子力事故の態様に応じて、原賠ADRセンターの規模等も変わり得ること、審査会が指針の策定の役割と紛争解決手續を行う役割を担っていることに対する意見に留意し、審査会の組織、運営等について引き続き検討してはどうか。

(関連意見)

- 審査会が指針を策定する際には、できるだけ被災地の住民、市町村、関係団体の声を丁寧に、きめ細かく聞き取るような対応をお願いしたい。
- 原賠ADRセンターの実績等を踏まえ、平時から十分に備えておく必要があることから、法律において明確な形で組織及び手續をあらかじめ位置付けておく必要がある。組織及び手續のモデルは現在の姿を前提として、過度に拘束的なものとならないよう、最低限の範囲で予見可能性を担保できるように立法化することが適当である。
- 原賠ADRセンターの整備に当たっては、法曹関係者の協力を担保する仕組みと、それを担保するための予算の裏付けが必要である。
- 審査会については、国の組織としての役割と紛争解決機関としての役割を整理すべき。
- 現在は審査会の下に原賠ADRセンターが置かれているが、これは審査会と原賠ADRセンターとの関係を明確化し、連携をとるという意味で大きなメリットはあった。他方、原賠ADRセンターが審査会の指針等に過度に拘束されるという印象を与えるのではないかと懸念もある。

- 原賠ADRセンターは個別事案に応じ、審査会が策定する指針で対象と明記されていない損害についても賠償の対象となると判断できることを明確にすべき。一方で、相当因果関係の判断について、行政組織の間で齟齬があることは不適切であるため、審査会と原賠ADRセンターとの間で組織的に意見交換を行う仕組みを確立することが必要である。
- 仮に原子力事業者と国が原子力損害賠償について連帯責任を負うこととした場合には、国が賠償の当事者となることから、審査会の位置付けを考え直していかなければならない。

(4) その他

東電福島原発事故における対応の中で、請求の取りまとめなど関係団体の果たした役割や、関係省庁等により統一した請求基準が示されたことを評価する意見がある。迅速かつ適切な賠償が行われるために、関係する機関に期待される役割を整理し、事故に備えることとしてはどうか。

また、原子力損害賠償請求に係る集団訴訟に関して、アメリカのクラスアクションに対応する枠組みを導入することについては、我が国の司法制度全般の在り方とも密接に関係する事項であること、消費者団体訴訟制度の施行状況を踏まえて検討する必要があること等から、慎重に検討することとしてはどうか。

(関連意見)

- 国や県が原賠制度に関わっていくことが重要である。市町村の役割も重要であるが、現場の被害回復等で大変な状況にあると考えられるため、国や県に、紛争解決や被害者救済の役割を果たしていただきたい。
- 過去の事故においては、様々な関係団体が請求の取りまとめを行うなど、迅速に対応し、大きな役割を果たしてきた。事故が発生した際に関係団体がどのような対応を行うかはケース・バイ・ケースであり、制度の中に組み込むことは難しいが、関係団体の取組の実績を記録として残し、今後のことに活用していくという視点は重要である。
- クラスアクションの導入は、被害者団体の訴訟適格の認定がどのような形で行われるのかという問題や、その認定に時間を要した場合にかえって迅速な被害者救済を阻害するリスクがあり、慎重な検討が必要である。
- クラスアクションや強制力のある紛争解決手続の導入が、原子力事故による被害者の迅速かつ適切な救済につながるのか。公平性の確保の観点、制度の濫用の抑止を含む紛争当事者の事務負担の適正化の観点等から慎重に見極める必要がある。

< 3. 仮払い（立替払い） >

（１）原子力事業者による仮払い

過去の事故においては、原子力事業者による本賠償までに時間を要したこと等の理由から、原子力事業者による仮払いが被害者の迅速な救済に大きな役割を果たしてきたと考えられる。

賠償が迅速に行われるためには、原子力事業者があらかじめ賠償に関する準備を行い、迅速な対応が図られるよう措置しておくことに加え、国としても指針の策定等の必要な措置を迅速に進めることが基本となる。しかしながら、政府による避難指示等が発せられるような場合には、当面の生活にも困難を伴うことが多いと考えられることから、原子力事業者が仮払いに対応できるよう必要な手続等の準備を考える必要がある。特に、仮払いの範囲については、過去の事故における指針の内容等を参考に準備をしておくことが重要ではないか。

（関連意見）

- 仮払いは、被害者にとって非常に重要であり、安心感を持ってもらうためにも制度化すべき。
- 東電福島原発事故においては、仮払いの目途が立たないことで被害者の資金繰りの見通しがつかず、金融機関から融資を受けることが難しくなるという事態が生じた。

（２）国による立替払い

東電福島原発事故の経験を踏まえると、原子力事業者による本賠償及び仮払いが迅速に行えないなどのやむを得ない状況となった場合、緊急的な措置として、国が原子力事業者に代わって立替払いを行うことで、迅速な被害者救済を図る仕組みを一般法とすることには重要な意義がある。国の立替払いについては、どのような範囲で行うかなど、事故の態様や被害者の置かれた状況に応じて柔軟な対応が求められることから、原子力事業者への求償など必要最低限の要件を法律に定めることとし、具体的な手続等については、政令等で定めることとしてはどうか。

また、立替払いの制度設計に当たっては、国から原子力事業者への求償が応諾されないことにより国民負担が発生することを防ぐため、立替払いの対象となる損害の範囲や、事前に原子力事業者が国の求償に応じることを確認する等の立替払いに係る手続、国において請求内容の精査等の支払事務を行うための人員体制の整備等について、併せて検討する必要がある。

（関連意見）

- 事業者による仮払いは行政指導で対応できたが、国による立替払いは仮払法の成立を待ったために遅れた。小規模の事業者が事故を起こした場合のことも考慮し、国の立替払いについては一般的な法律とすることが適当である。その際、事業者への求償等の手続や立替払いを行うために必要となる体制等を整備しておく必要がある。
- 仮払法が原子力事故の発生前に存在していれば、被害者の救済につながったと考えられる。本賠償も含め、迅速に賠償を行っていく上で、国による立替払いの仕組みを制度化してもらいたい。
- 事故を起こした原子力事業者が賠償責任を持つことと、国が賠償の様々な局面において立替払い等により被害者の迅速な救済を図り、その上で原子力事業者に求償を行うことは別の問題であり、立替払い等について国が対応することはあり得ることである。

< 4. 消滅時効等 >

現行の原賠法では、損害賠償請求権の消滅時効等については、民法が適用されることとなるが、東電福島原発事故では、長期避難等により損害賠償請求権の行使に困難を伴う場合があることから、特例が定められた。原子力損害には、その特殊性がある一方で、時効制度の趣旨、原子力事故の態様や被害の状況が様々であること、他の分野における損害賠償請求権の消滅時効等の取扱い等を踏まえ、原子力損害賠償請求権に係る消滅時効等について一律に特例を設けることについては、慎重な検討が必要ではないか。

(関連意見)

- 東電福島原発事故を受けて立法された原賠時効特例法は、個別の事故の特殊性に鑑みた特別な措置である。原子力事故の態様や被害の状況等は様々であり、消滅時効等の特例を設けることに係る法的課題については、慎重な検討が必要である。