

原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔5〕

【被害者救済手続の在り方】

補足説明資料

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

(1) 原子力損害賠償の特殊性

被害者が賠償を受けるためには、一般的に、直接請求による相対交渉を通じて手続を行うこととなる。しかしながら、原子力損害賠償の場合には、**被害者の置かれた心理的又は経済的な状況等に適切に対応**して迅速に救済を図る必要があること、**短期間において膨大な数の請求事案が生じ**、これらを同時に解決していく必要があること、**多数の事案の内容に類似性**があり、被害者間の公正の確保を図ることが重要であること、一般に被害者の有する専門的知見の水準に配慮し、**因果関係の立証負担を軽減**する必要があること、**事故の影響が長期にわたる場合には、時間の経過とともに、原子力損害の範囲等も変わりうることを踏まえた対応**が求められること等の特殊性を有する。

また、相対交渉により当事者の合意が成立しない場合は、最終的には訴訟による解決を図ることが可能であるが、こうした事案すべてを**裁判手続により処理することは、場合によっては、解決に相当の期間を要したり被害者に多大な負担を課すのみならず、裁判所の処理能力に限界**があること等を考慮する必要がある。

ウ 文部科学省 原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会 第1次報告書（平成20年12月15日）

(1) 円滑な紛争解決の支援システムの構築

重層的な紛争解決支援システムの構築の必要性

JCO臨界事故の教訓として、損害賠償の実施を当事者間の処理に完全に委ねることには限界があり、「原子力損害調査研究会」による賠償の考え方の提供や地方公共団体による当事者への支援が交渉の開始や進展に決定的な役割を果たしたことは上記のとおりである。これはJCO臨界事故に限らず一般に、原子力損害の賠償に関して次のような特殊性に考慮すべきことを示している。

事故に伴う現場の混乱、原子力損害を被った被害者の心理状態等の実態に適切に対応する必要があること。

短期間において膨大な数の請求事案が生じ、これらを同時に解決していく必要があること。この場合、個別の事案の解決のみならず、多数の当事者間の交渉が円滑になされるような条件の確保が重要であること。

一定の範囲で損害項目を特定した場合、その項目ごとに多数の事案の内容に類似性があり、被害者間の公平の確保を図ることが重要であること。

原子力損害に関して一般に被害者の有する知見の水準に配慮し、因果関係の立証負担を軽減する必要があること。

膨大な数の請求事案が生じた場合に、解決の困難な事案の紛争処理を行うべき和解の仲介・裁判が機能不全に陥らないようにする必要があること。

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

(2) 迅速かつ適切な被害者救済手続に求められる機能・役割

こうした原子力損害賠償の特殊性を踏まえつつ、迅速かつ適切に被害者救済を図っていくためには、これまでの原子力損害賠償の経験を踏まえ、被害者救済手続に係る課題について検討する必要があるが、例えば次のような課題があると考えられる。

- ・事故後、迅速かつ円滑に賠償が実施されるためには、原子力事業者は賠償の実施体制等をあらかじめ想定する必要があるのではないか。
- ・東電福島原発事故等の賠償では、賠償請求に係る支払いの大部分が当事者間による相対交渉において成立している実情を踏まえ、当事者間による自主的な解決を促進・支援するための仕組み(原子力損害の範囲の判定等に関する指針の策定等)が必要ではないか。
- ・紛争が生じた個別事案に対して、訴訟によらず、中立公正な第三者の関与の下で、簡易かつ迅速な手続により解決が図られる仕組み(裁判外紛争解決手続(ADR))が必要ではないか。
- ・賠償の請求手続等に関する被害者からの相談に応じ、必要な情報提供・助言を行う体制の整備が必要ではないか。
- ・これらの取組が有効に機能するよう、原子力事業者、国、関係地方公共団体、関係団体等が連携して対応していく必要があるのではないか。
- ・事故直後の緊急時から復興を目指す局面への移行に応じて、変化していくものであることに留意する必要があるのではないか。

【参考】紛争解決過程のスペクトラム

	ADRに含まれない	広義のADR		ADR(ただし訴訟上の和解を除く)						
手続種類	交渉	相談		調整型手続				裁断型手続		
		相談、苦情処理(純粋型)	事実上の斡旋(応用型)	斡旋	調停			片面的仲裁	仲裁法上の仲裁	
関与する第三者の名称例		相談担当者、苦情処理担当者	相談担当者、苦情処理担当者、斡旋人	調停人、調停委員会、斡旋人、斡旋委員、相談担当者等			仲裁廷、受訴裁判所	受調停裁判所	交通事故紛争処理センター・PLセンターの審査委員会	仲裁廷
手続内容の例	相対交渉	第三者が、一方当事者に、交渉・解決のための助言・援助を与える過程	第三者が、助言・援助のほか、両当事者間での主張の取次をも行うことで進められる交渉	第三者が評価・判断を下さず、交渉を促進して合意の成立を促す、和解の仲介手続	第三者が、客観的な評価・判断を提示するのみで、合意の成立を促す、和解の仲介手続	第三者が、客観的な評価・判断や和解案を提示して、合意の成立を促す、和解の仲介手続	拘束力のある裁断を下す権限を有する第三者が行う、和解の仲介手続	両当事者の積極的な異議がなければ、第三者の提案・判断を調停合意の内容とする、和解の仲介手続	第三者の判断に一方当事者のみが拘束されることを合意してなされる手続	第三者の判断に両当事者が拘束されることを合意してなされる手続
	法専門職が代理する交渉									
	法専門職以外の者が代理する交渉									
具体的な制度・法条の例	(示談、和解、交渉)	相談、助言	相談、助言、苦情処理、斡旋、解決援助	公害紛争処理法28-30条、労調法13条	筆界特定(不登123条以下)	個別労働13条	仲裁手続きにおける和解勧誘(仲裁38条)	調停に代わる決定(民調17条)	片面的仲裁、審査、裁定	仲裁手続

【山本和彦、山田文, ADR仲裁法(2008)】

【参考】裁判外紛争解決手続の例

裁判外紛争解決手続では、あっせん、調停、仲裁、裁定等の方法により、紛争の解決が図られている。

あっせん：紛争の当事者間の交渉が円滑に行くように、その間に入って仲介するもの

調停：第三者が当事者間を仲介し、双方の互譲に基づく合意によって紛争の処理を図ること
あっせんに比べ、調停機関が積極的に当事者の間に介入し、紛争解決の実質的内容についてもリードするもの

仲裁：当事者双方が紛争解決を第三者に委ね、その判断に従うことによって争いを解決すること
裁定：対立する当事者間の紛争について、第三者が法律的判断を示すことによって紛争を解決すること

〔公害等調整委員会事務局, 解説公害紛争処理法(2002)〕

我が国では様々な分野で裁判外紛争解決手続が実施されており、たとえば以下の例が挙げられる。

民間：裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律による認証ADR事業者、金融ADR

行政：国民生活センター、公害等調整委員会

司法：民事調停、家事調停

認証ADR事業者による民間紛争解決手続

裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律(平成16年法律第151号)に基づき、国が一定の要件を満たす民間事業者を認証

認証ADR事業者が扱う紛争の範囲は、製造物責任、土地境界、特定商取引等多岐にわたっている(平成28年3月現在140事業者。一般社団法人家電製品協会、各県の土地家屋調査士会等)

認証ADR事業者は、一方の当事者の申立てにより、あっせん、調停等を実施(手続開始にあたり両当事者の合意が必要)

【実績】既済案件の約39%で和解成立(412件)(平成26年度実績)

【参考】裁判外紛争解決手続の例

金融ADR(保険・銀行等)

銀行法(昭和2年法律第21号)等に基づき、国が紛争解決機関を指定

- ・紛争解決機関(金融ADR)の指定の要件(一定割合の金融機関の同意等)を規定
- ・金融機関は、少なくとも1つの金融ADRと手続実施基本契約を締結

金融ADRは、和解仲介又は特別調停を実施

あっせん¹

- ・一方の当事者の申立てにより実施(金融機関側に手続応諾義務)
- ・あっせん案を提示(金融機関側にあっせん案尊重義務)

特別調停¹

- ・あっせん案では解決の見込みがなく当事者の意向等に照らし相当と認めるとき、特別調停案を提示(特別調停案に対し金融機関が1ヶ月以内に訴訟提起しない場合は受諾義務あり)

【実績】既済案件の約44%で和解成立(542件、うち特別調停115件)

国民生活センター紛争解決委員会(消費者)

独立行政法人国民生活センター法(平成14年法律第123号)に基づき、国民生活センターに設置
重要消費者紛争²について和解仲介もしくは仲裁を実施

和解仲介

- ・一方の当事者の申立てにより実施(手続開始にあたり両当事者の合意が必要)
- ・和解案を提示

仲裁(仲裁法(平成15年法律第138号)に基づく手続)

- ・仲裁法に基づき、両当事者の合意により実施
- ・仲裁判断は両当事者を拘束(訴訟提起は原則として不可能)

【実績】

和解仲介は既済案件の約52%で和解成立(82件)

仲裁は実績なし

1 一般社団法人全国銀行協会の場合

2 同種の被害が相当多数の者に及び、又は及ぼすおそれがある事件に係る消費者紛争、国民の生命・身体・財産に重大な危害を及ぼし、または及ぼすおそれがある事件に係る消費者紛争等

【参考】裁判外紛争解決手続の例

公害等調整委員会（公害）

公害等調整委員会設置法(昭和47年法律第52号)に基づき、総務省に設置(国家行政組織法第3条に基づく委員会)

公害紛争処理法(昭和45年法律第108号)に基づき、重大事件³等についてあっせん、調停及び仲裁を実施。また、申立てがあった全ての案件について裁定を実施

あっせん ・一方の当事者の申立てにより実施(手続開始にあたり両当事者の合意が必要)
・解決案の提示を前提とせず、当事者間の任意の話し合いによる合意を促すもの

調停 ・一方の当事者の申立てにより実施(手続開始にあたり両当事者の合意が必要)
・当事者間の合意成立が困難な場合に調停案を提示。調停案について当事者が30日以内に申出をしなかった場合は合意成立とみなす。

仲裁(仲裁法に基づく手続) ・両当事者の合意により実施
・仲裁判断は両当事者を拘束(訴訟提起は原則として不可能)

裁定 ・一方の当事者の申立てにより実施
・申立人が主張する加害行為と被害との間の因果関係の存否(原因裁定)、損害賠償責任の有無(責任裁定)に関して法律判断を実施
・損害賠償責任に関する裁定案に対し、30日以内に訴訟提起しない場合は合意成立とみなす(両当事者に受諾義務)。
因果関係の判断は、当事者等を法的に拘束しないが調停、裁判等によって紛争の解決を図る上で活用可能

【実績】

あっせん及び仲裁は実績なし。調停について既済案件6件は全て打ち切り

裁定について既済案件の約33%で調停成立等(7件)

³ 大気汚染、水質汚濁により著しい被害が生じ、かつ被害が相当多数の者に及び、又は及ぶおそれのある事件で、生命、身体に重大な被害が生じる事件、被害の総額が5億円以上の事件

注) 実績等の数字は、特段の記載がない場合は平成25年度実績

出典：解説公害紛争処理法(公害等調整委員会事務局)、日本における裁判外環境紛争解決手続(山本和彦)等

2. 指針の策定と和解の仲介

(1) 原賠法における紛争解決手続

原子力損害の賠償手続に関しては、原賠法第18条において、原子力損害賠償紛争審査会(以下「審査会」という。)を文部科学省に設置することができることとされ、同審査会は、**賠償に関する紛争について和解の仲介**を行うこと、賠償に関する紛争につ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**(以下「指針」という。)を定めること等を行うこととされている。

U 原子力損害の賠償に関する法律(昭和36年法律第147号)

第18条 文部科学省に、原子力損害の賠償に関して紛争が生じた場合における和解の仲介及び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の策定に係る事務を行わせるため、政令の定めるところにより、原子力損害賠償紛争審査会(以下この条において「審査会」という。)を置くことができる。

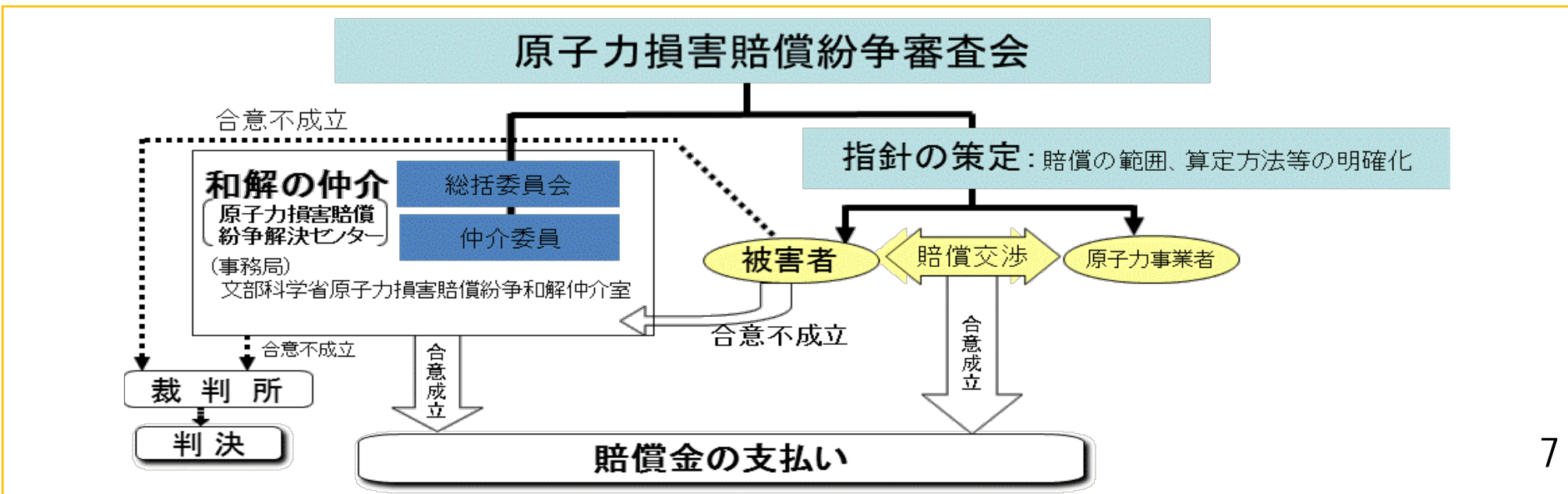
2 審査会は、次に掲げる事務を処理する。

一 **原子力損害の賠償に関する紛争について和解の仲介**を行うこと。

二 **原子力損害の賠償に関する紛争につ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**を定めること。

三 前二号に掲げる事務を行うため必要な原子力損害の調査及び評価を行うこと。

3 前二項に定めるもののほか、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続に関し必要な事項は、政令で定める。



2. 指針の策定と和解の仲介

(2) 原賠法が適用された過去の事故における対応

ウラン加工工場臨界事故における対応

平成11年9月30日に発生したウラン加工工場臨界事故においては、同年10月22日、科学技術庁(当時)に審査会が設置され、申立てのあった2件について和解の仲介を実施した(いずれの事案も額の算定の主張に隔たりがあり、仲介打切り)。

また、当事者間で双方の主張に隔たりの大きかった相当因果関係等に関する認識の共通化を図るため、科学技術庁の委託により原子力損害調査研究会が設置された。同研究会において、**相当因果関係の範囲や額の算定等に関する基本的な考え方**がとりまとめられ、相対交渉に活用された。

なお、事故の教訓として、損害賠償の実施を当事者間の処理に完全に委ねることの限界が指摘されたことから、平成21年の原賠法改正において、審査会の事務に指針の策定が追加された。

ウ 指針の策定の追加に係る国会審議

第171回国会 衆議院文部科学委員会(平成21年4月1日)

政府参考人(藤木完治君) 新たに紛争審査会が定めることとなる指針と申しますのは、先ほども出ておりましたが、**ジェー・シー・オー事故の教訓を踏まえたものでございまして、原子力損害が発生した際に、当事者間の和解による自主的な解決を促進するという趣旨でございまして、その損害状況に即して賠償の基本的な考え方を提示しようとするもの**でございます。その決め方につきましては、発生した事案に応じて、法律や医療あるいは原子力の専門家等々の専門性を有して、かつ、想定される当事者と利益相反関係のない中立的な方を委員として、その合議によって策定していただくこととしております。中身でございますが、当事者の和解交渉をできるだけ円滑に進めていただくための参考となる有意義な事項を示したいということでございまして、ジェー・シー・オー事故の際のさまざまな経験から、まず一つには、**損害の種類を設定する**。これは例えば身体への傷害、あるいは財物が汚損した、あるいは営業の損害が生じたといった損害の種類をまずはっきりと設定することでございます。また、その二点目といたしまして、損害の対象となり得る、事故があった場所からの距離、あるいはそれが起きたときからの時間、そういった**距離的範囲、時間的範囲を一定のめどを示す**ということが二点目でございます。三点目は、それら**各損害類型ごとに損害額をどうやって算定するかといったような標準的な方法を示す**といったようなことを内容として想定してございます。

【参考】ウラン加工工場臨界事故への対応に係る主な経緯

平成11年	9月30日	10:35 臨界事故発生 15:00 【東海村】避難要請(半径350m圏内) 22:30 【茨城県】屋内退避勧告(半径10km圏内)
	10月1日	8:50 臨界状態の終息確認 16:30 【茨城県】屋内退避勧告の解除 18:30 【東海村】避難解除
	10月2日	【茨城県】農作物等の安全宣言
	10月4日	【JCO】相談窓口を設置(被害等申出書の受付のみを実施)
	10月7日	【国】原子力安全委員会に「ウラン加工工場臨界事故調査委員会」を設置(12月24日に報告書とりまとめ)
	10月22日	【国】科学技術庁(当時)に「原子力損害賠償紛争審査会」を設置 (社)日本原子力産業会議(当時)への委託により「原子力損害調査研究会」を設置
	11月4日	【国】原子力安全委員会に「健康管理検討委員会」を設置(翌年3月27日に報告書とりまとめ)
	12月8日	【東海村】JCO臨界事故損害対策協議会を設置
	12月10日	【茨城県】JCO臨界事故補償対策室を設置(翌年3月末に廃止)
	12月11日	【JCO】「JCOの補償等の考え方と基準」を提示
	12月13日	【国】原子力災害対策特別措置法成立
	12月15日	【JCO・東海村・茨城県】請求額の半分を仮払いすることを合意 【国】原子力損害調査研究会が「中間的な確認事項～営業損害に対する考え方～」を公表
12月22日	【JCO】補償金仮払い申請受付開始(30日までに振込み完了)	
平成12年	1月17日	【JCO・茨城県】相当因果関係が認められる被害について適切な補償を行うこと、補償金の確定に当たり、市町村、関係団体の意見を十分尊重すること等の確認書を締結
	1月31日	【JCO・茨城県】補償金確定の窓口を開設(2月25日まで)
	2月28日	【JCO・東海村】補償金確定の窓口を開設(3月4日まで)
	3月29日	【国】原子力損害調査研究会が最終報告書を公表
	5月17日	【原子力保険プール】保険金の支払い完了(総額10億円)
	8月14日	【国】原子力損害賠償紛争審査会への申立て(～平成13年7月16日和解の仲介打ち切り)
平成13年	5月8日	【国】原子力損害賠償紛争審査会への申立て(～平成15年3月18日和解の仲介打ち切り)
平成22年	1月1日	【国】原子力損害の賠償に関する法律改正法等施行
	5月13日	事故関連訴訟として係争中であった最後の紛争案件が終了
	8月4日	【国】原子力損害賠償紛争審査会を廃止

2. 指針の策定と和解の仲介

) 東電福島原発事故における対応
審査会による指針の策定

平成23年3月11日に発生した東電福島原発事故においては、同年4月11日、文部科学省に審査会が設置され、当事者による自主的な解決を促進し、被害者の迅速な救済を図るため、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についての指針を順次策定してきている。

ウ 東電福島原発事故における審査会の対応

原子力損害の範囲の判定等に関する指針の策定等のため、平成28年3月までに審査会における以下の調査・検討を実施。

- ・ 審査会を計42回開催（福島県での開催2回を含む）
- ・ 審査会における自治体・団体等からの被害状況等の説明聴取（のべ約30自治体、約40団体等）
- ・ 28分野76名の専門委員による調査（平成23年7月、平成25年1月にそれぞれ調査報告書を取りまとめ）
- ・ 審査会委員による現地調査・視察（4回）等

指針は、原賠法に基づき、当該紛争の当事者による自主的な解決を促進し、被災者への賠償を円滑に進めるために策定するもの。原子力損害の範囲の判定等に関して、原子力損害賠償紛争審査会の検討を通じ、原子力損害に該当する蓋然性の高いものから、順次策定。

指針は、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であるから、指針に明記されていない損害についても、個別具体的な事情に応じて相当因果関係のあるものは賠償の対象となる。東京電力には指針に明記されていない損害についても個別の事例又は類型毎に、指針の趣旨を踏まえ、合理的かつ柔軟な対応と被害者の心情にも配慮した誠実な対応が求められる。

各損害項目に共通する主な考え方としては、

- ・ 本件事故と相当因果関係のある損害、すなわち社会通念上当該事故から当該損害が生じるのが合理的かつ相当であると判断される範囲のものであれば、原子力損害に含まれる。
- ・ 被害者の側においても、損害を可能な限り回避・減少させる措置を執ることが期待されている。
- ・ 地震・津波による損害は原賠法に基づく賠償対象とはならないが、事故による損害か地震・津波による損害か判然としない場合は、厳密な区別の証明を被害者に強いるのは酷であることから、合理的な範囲で原子力損害に該当するか否か及びその損害額を推認することが考えられる。
- ・ 損害の算定に当たっては、個別に損害の有無及び損害額の証明をもとに相当な範囲で実費賠償をすることが原則であるが、被害者の迅速な救済の観点から、損害項目によって合理的に算定した一定額の賠償を認めたり、避難により証拠の収集が困難である場合には証明の程度を緩和すること等が考えられる。

などとしている。

【参考】原子力損害賠償紛争審査会による指針の策定

平成23年 4月11日 原子力損害賠償紛争審査会設置

第一次指針（平成23年4月28日）：政府指示等に伴う損害

第二次指針（平成23年5月31日、平成23年6月20日追補）：いわゆる風評被害や避難生活等に伴う精神的損害

平成23年4月28日 東電仮払補償金の受付開始

平成23年 8月 5日 中間指針策定（原子力損害の範囲の全体像）

これまでに示された損害も含め、原子力損害の範囲の全体像を取りまとめ。

- ・避難等の指示等に係る損害
- ・航行危険区域等及び飛行禁止区域の設定に係る損害
- ・農林水産物等の出荷制限指示等に係る損害
- ・事業活動に関する制限又は検査についての政府指示等に係る損害
- ・風評被害
- ・間接被害
- ・放射線被曝による損害
- ・その他

（損害項目）検査費用（人、物）、避難費用、一時立入費用、帰宅費用、生命・身体的損害、精神的損害、営業損害、就労不能等に伴う損害、財物価値の喪失又は減少 等

平成23年9月12日（個人）、21日（法人） 東電本賠償の受付開始

平成23年12月 6日 中間指針第一次追補策定（自主的避難等に係る損害）

避難対象区域外の自主的避難者及び滞在者の損害（福島県内23市町村）

平成24年3月9日 東電自主避難等賠償の受付開始

【参考】原子力損害賠償紛争審査会による指針の策定

平成24年 3月16日 **中間指針第二次追補策定（避難区域等の見直し等に係る損害）**

- ・警戒区域見直し後の損害（精神的損害、財物賠償等）
- ・旧緊急時避難準備区域等の賠償の終期
- ・除染等に係る損害（自主除染、検査費用等）

平成24年7月24日 エネ庁賠償基準案公表
(財物賠償を中心に、第二次追補を具体化するための基準)

平成25年 1月30日 **中間指針第三次追補策定（農林漁業・食品産業の風評被害に係る損害）**

食品新基準値設定に伴う出荷制限指示等により発生した風評被害に係る損害
(東北地方を中心に品目と地域を追加)

平成25年3月25日 農林漁業及び加工・流通業における追加の風評被害に係る東電賠償の受付開始
平成25年3月29日 財物損害（宅地・建物等）に係る東電賠償の受付開始

平成25年12月26日 **中間指針第四次追補策定（避難指示の長期化等に係る損害）**

- ・精神的損害（長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等に対する賠償）
- ・住居確保に係る損害（移住や大規模修繕等のため、事故前の財物価値を超えて負担した必要かつ合理的な費用の賠償）
- ・避難指示解除後の「相当期間」（避難指示解除後、精神的損害及び避難費用が賠償の対象となる「相当期間」は、1年間を当面の目安とする）

平成26年4月14日精神的損害に係る賠償（相当期間を含む）の受付開始
平成26年7月23日 住居確保に係る損害の受付開始

2. 指針の策定と和解の仲介

ADRセンターによる和解の仲介

東電福島原発事故においては、和解の仲介の申立てが多数行われることが予想されたことから、平成23年7月22日、審査会に特別委員を置き、審査会の委員又は特別委員のうちから指名された仲介委員を和解仲介手続に参加させることができることとする政令の一部改正を行った。同年8月5日、審査会は「原子力損害賠償紛争審査会の和解の仲介の申立ての処理等に関する要領」を決定し、原子力損害賠償紛争解決センター(以下「ADRセンター」という。)が設置(東京及び福島事務所)され、同年9月1日に申立ての受付を開始した。

ADRセンターの体制については、申立件数の増加に対応し、被害者に対する適正かつ迅速な賠償が実現されるよう、人員の拡充等を図ってきた。

ADRセンターでは、弁護士資格を有する仲介委員が中立・公正な第三者の立場から、申立人の個別の事情を検討し、和解仲介案を提示している。平成28年4月1日現在(速報値)で19,554件の申立てがあり、このうち和解仲介手続が終了した件数は16,805件で、約83%に当たる13,988件で和解が成立している。

また、総括委員会は、仲介委員が行う和解の仲介に当たって参照されるものとして、多くの申立てに共通する問題点に関して一定の基準を示す総括基準を策定している(平成28年3月末時点で計14の基準)。

ウ 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)

(特別委員及び専門委員)

第4条 審査会に、原子力損害の賠償に関する紛争についての和解の仲介の手続に参加させるため、特別委員を置くことができる。

2 審査会に、法第18条第2項第3号に規定する原子力損害の調査及び評価を行わせるため、専門委員を置くことができる。

3 特別委員及び専門委員は、学識経験のある者の中から、文部科学大臣が任命する。

(仲介委員)

第7条の2 審査会が行う和解の仲介の手続は、審査会の定めるところにより、事件ごとに一人又は二人以上の委員又は特別委員によつて実施する。

2 二人以上の仲介委員(前項の規定により和解の仲介の手続を実施する委員又は特別委員をいう。以下同じ。)が和解の仲介の手続を実施する場合には、当該和解の仲介の手続上の事項は、仲介委員の過半数で決する。

【参考】ADRセンターの体制

平成23年7月22日、紛争審査会に和解仲介手続を行う特別委員(仲介委員)を置く規定を政令に追加
 同年8月5日、紛争審査会において、原子力損害賠償紛争解決センター(ADRセンター)における和解仲介手続に関する要綱を決定

同年9月1日、ADRセンター東京事務所及び福島事務所を設置し、和解仲介手続を開始

平成24年7月1日、福島県内の4ヶ所(福島市、会津若松市、いわき市、南相馬市)に福島事務所の支所を設置
 申立件数の増加に対応し、人員増強等の体制強化を進め、毎月300件程度の申立てを処理

組織

【総括委員会】

- ・原子力損害賠償紛争審査会に指名された委員長及び委員により構成
- ・和解の仲介手続を総括



和解の仲介の様子



【仲介委員】

仲介委員が当事者双方の意見を調整し、合意形成を後押し

- 〔 面談、電話、書面等による事情の聴取
 中立、公正な立場からの和解案の提示 〕

【原子力損害賠償紛争

和解仲介室】

和解の仲介手続に関する庶務を実施

体制強化

	(H23年9月)	(H27年8月末)
センター総数	63名	619名
うち弁護士数	45名	474名

所在地

- ・第1東京事務所(港区西新橋)
- ・第2東京事務所(港区新橋)
- ・福島事務所(郡山市)
 - 〔 県北支所(福島市)
 会津支所(会津若松市)
 いわき支所(いわき市)
 相双支所(南相馬市) 〕



センター(東京事務所)外観

実績(平成28年4月1日現在、速報値)

- (1) 申立件数: 19,554件
- (2) 既済件数: 16,805件
 - 全部和解成立: 13,988件
 - 取下げ : 1,484件
 - 打切り : 1,332件
 - 却下 : 1件
- (3) 現在進行中の件数: 2,749件
 (1) - (2)
- (4) 現在提示している全部和解案: 236件
 (3)のうち東京電力及び申立人からの受諾否回答持ちのもの

【参考】原子力損害賠償紛争審査会の和解の仲介の申立の処理等に関する要領

(平成23年8月5日原子力損害賠償紛争審査会決定)

原子力損害賠償紛争審査会(以下「審査会」という。)は、原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令(以下「政令」という。)第7条の2第1項及び第13条の規定に基づき、以下のとおり原子力損害賠償紛争審査会の和解の仲介の申立の処理等に関し必要な事項を定める。

(総括委員会の設置)

- 第1条 審査会に、和解の仲介の手続を円滑かつ効率的に遂行するため、和解の仲介の手続を総括する委員会(以下「総括委員会」という。)を設置する。
- 2 総括委員会は、委員又は特別委員のうちから会長が指名した者で組織する。
 - 3 総括委員会に委員長を置き、会長が指名する。
 - 4 委員長は、総括委員会の事務を掌理する。
 - 5 総括委員会の運営等に関する事項は、委員長が総括委員会に諮って定める。

(総括委員会の業務)

- 第2条 総括委員会は、政令第7条に規定する業務を実施する。
- 2 総括委員会は、事件ごとに、委員又は特別委員のうちから、仲介委員となる者を指名する。
 - 3 総括委員会は、前2項に定める業務のほか、第3条第1項及び第2項に規定する仲介委員が実施する業務を総括する。
 - 4 総括委員会は、和解の仲介の状況について、適宜、審査会に報告するものとする。

(仲介委員の業務)

- 第3条 仲介委員は、紛争の当事者に和解案を提示することができる。
- 2 仲介委員は、総括委員会が定めるところにより、前項の業務のほか、政令第8条から第11条までに規定する業務その他和解の仲介の手続に必要な業務を実施する。
 - 3 仲介委員は、政令第11条第1項で規定する和解の仲介を打ち切るときは、その旨を総括委員会に報告するものとする。
 - 4 仲介委員は、総括委員会の求めがある場合には、すみやかに和解の仲介の状況について報告するものとする。

(和解の仲介の手続の非公開等)

第4条 和解の仲介の手続は、公開しないものとする。ただし、総括委員会の定めるところにより、当事者が同意し、仲介委員が相当と認める場合は、和解の仲介の手続を公開することができる。

2 和解の仲介の手続が終了した場合において、総括委員会はその定めるところにより、その結果の概要等を公表することができる。

(和解の仲介の場所)

第5条 和解の仲介の手続は、原則として東京都又は福島県で実施する。ただし、仲介委員が必要と認めるときはその他の道府県で実施することができる。

(原子力損害賠償紛争解決センター)

第6条 本要領に基づき和解の仲介の手続を実施する組織を原子力損害賠償紛争解決センターと呼称するものとする。

(庶務)

第7条 審査会が行う和解の仲介の手続の庶務は、文部科学省研究開発局原子力課原子力損害賠償紛争和解仲介室において処理する。

2. 指針の策定と和解の仲介

東京電力の対応

東京電力は、平成23年4月28日から仮払補償金の支払受付を開始した。その後、審査会が中間指針を策定したことを受け、**中間指針で示された損害項目ごとに賠償基準を策定し、体制を整備し、本賠償の受付を順次開始**した。また、中間指針第四次追補では、賠償対象と明記されていない損害については、指針の趣旨を踏まえ、東京電力に対し合理的かつ柔軟な対応と被害者の心情にも配慮した誠実な対応を求めている。

ウ 原子力損害の賠償基準における主な損害項目(新・総合特別事業計画(平成27年7月25日))

政府による避難等の指示等に係る損害	政府による航行危険区域等及び飛行禁止区域の設定に係る損害	風評被害
検査費用(人)	営業損害	農林漁業・食品産業の風評被害
避難費用	就労不能等に伴う損害	観光業の風評被害
一時立入費用	政府等による農林水産物等の出荷制限指示等に係る損害	製造業、サービス業等の風評被害
帰宅費用	営業損害	輸出に係る風評被害
生命・身体的損害	就労不能等に伴う損害	間接被害
精神的損害	検査費用(物)	放射線被ばくによる損害
営業損害	その他の政府指示等に係る損害	
就労不能等に伴う損害	営業損害	
検査費用(物)	就労不能等に伴う損害	
財物価値の喪失又は減少等	検査費用(物)	

ウ 損害項目ごとの賠償基準の例

損害項目	補償対象者	補償基準	必要書類例
政府による避難等の指示等に係る損害について			
避難費用 帰宅費用 一時立入費用	避難等対象者の方のうち、避難等のための交通費、宿泊費等を負担された方	交通費 ・同一都道府県内の移動:原則として1回あたり一人5,000円をお支払い。 ただし、ご負担された交通費が5,000円を超える場合には、具体的なご事情を確認させていただきます。 ・都道府県を越える自家用車による移動:移動元、異動先ごとに策定した標準金額をお支払い ただし、ご負担された交通費が標準金額を超える場合には、具体的なご事情を確認させていただきます。 宿泊費 ・実費を基準といたしますが、原則として1泊あたり一人8,000円を上限とさせていただきます。 ただし、ご負担された宿泊費が8,000円を超える場合には、具体的なご事情を確認させていただきます。 家財道具の移動費用 ・同一都道府県内の自家用車による移動:原則として片道1回あたり5,000円をお支払い。 ただし、ご負担が5,000円を超える場合には、具体的なご事情を確認させていただきます。 ・都道府県を越える自家用車による移動:移動元と移動先ごとに策定した標準金額(自家用車)をお支払い。 ・その他手段での移動:実費をお支払い 除染費用 ・原則として1回あたり5,000円をお支払い。 ただし、ご負担された除染費用が5,000円を超える場合には、具体的な事情を確認させていただきます。	(1)実費を証する資料 領収書 (2)除染を行ったことを証する資料 除染結果証明書等
生命・身体的損害	避難等を余儀なくされたために、傷害を負い、健康状態が悪化し、疾病にかかり、あるいは死亡された避難等対象者の方 避難等を余儀なくされたために、健康状態の悪化等を防止するため、医療費等を支払った避難等対象者の方	医療費 ・原則として実費をお支払い 交通費 ・タクシーをご利用の場合:ご負担された交通費について、具体的なご事情を確認させていただきます。 ・その他交通機関を御利用の場合:原則として1回あたり一人5,000円をお支払い。 ただし、ご負担された交通費が5,000円を超える場合には、具体的な事情を確認させていただきます。 宿泊費 ・避難費用の基準に準じます	(1)実費を証する資料 領収書 (2)避難と因果関係のある障害、疾病等であることを確認する資料 診断書等

2. 指針の策定と和解の仲介

ウ 中間指針四次追補(平成25年12月26日)

2 基本的考え方

(略)

なお、本審査会の指針において示されなかったものが直ちに賠償の対象とならないというのではなく、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。また、本指針で示す損害額の算定方法が他の合理的な算定方法の採用を排除するものではない。東京電力株式会社には、被害者からの賠償請求を真摯に受け止め、本審査会の指針で賠償の対象と明記されていない損害についても個別の事例又は類型毎に、指針の趣旨を踏まえ、かつ、当該損害の内容に応じて、その全部又は一定の範囲を賠償の対象とする等、合理的かつ柔軟な対応と同時に被害者の心情にも配慮した誠実な対応が求められる。

2. 指針の策定と和解の仲介

また、ADRセンターが行う和解の仲介について、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(平成23年10月)において、「被害者の方々の立場に立ち、紛争処理の迅速化に積極的に貢献するため、**紛争審査会において提示される和解案については、東電として、これを尊重することとする**」としている。

ウ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構法(平成23年法律第94号)

(特別事業計画の認定)

第45条 機構は、第42条第1項の規定による資金援助を行う旨の決定をしようとする場合において、当該資金援助に係る資金交付に要する費用に充てるため第48条第2項の規定による国債の交付を受ける必要があり、又はその必要が生ずることが見込まれるときは、運営委員会の議決を経て、当該資金援助の申込みを行った原子力事業者と共同して、当該原子力事業者による損害賠償の実施その他の事業の運営及び当該原子力事業者に対する資金援助に関する計画(以下「特別事業計画」という。)を作成し、主務大臣の認定を受けなければならない。

ウ 緊急特別事業計画(平成23年10月)

【和解仲介案の尊重】

賠償額について、被害者の方々と東電との合意が得られなかった場合、裁判外紛争処理手続きの一つとして、紛争審査会に和解の仲介を依頼することが可能である。

今後、賠償手続きが本格化し、賠償範囲も広がっていくに従い、紛争処理の手続きは増加していくことが見込まれている。こうした状況を踏まえ、紛争審査会に「原子力損害賠償紛争解決センター」が設置されたところである。

裁判費用を要しない紛争審査会の利用は、被害者の方々の御負担の軽減や紛争の迅速な解決に役立つものと考えられる。

被害者の方々の立場に立ち、紛争処理の迅速化に積極的に貢献するため、紛争審査会において提示される和解案については、東電として、これを尊重することとする。

ウ 新・総合特別事業計画(平成27年7月改訂)

)和解仲介案の尊重

・紛争審査会の定める中間指針第四次追補においては、東電に対して、中間指針で賠償対象と明記されていない損害についても、その趣旨を踏まえ、合理的かつ柔軟な対応と被害者の方々の心情にも配慮した誠実な対応を求めている。**東電としては、かかる中間指針の考え方を踏まえ、紛争審査会の下で和解仲介手続を実施する機関である原子力損害賠償紛争解決センターから提示された和解仲介案を尊重する。**また、東電と被害者の方々の間に認識の齟齬がある場合でも真摯に対応するとともに、手続の迅速化等に引き続き取り組む。

2. 指針の策定と和解の仲介

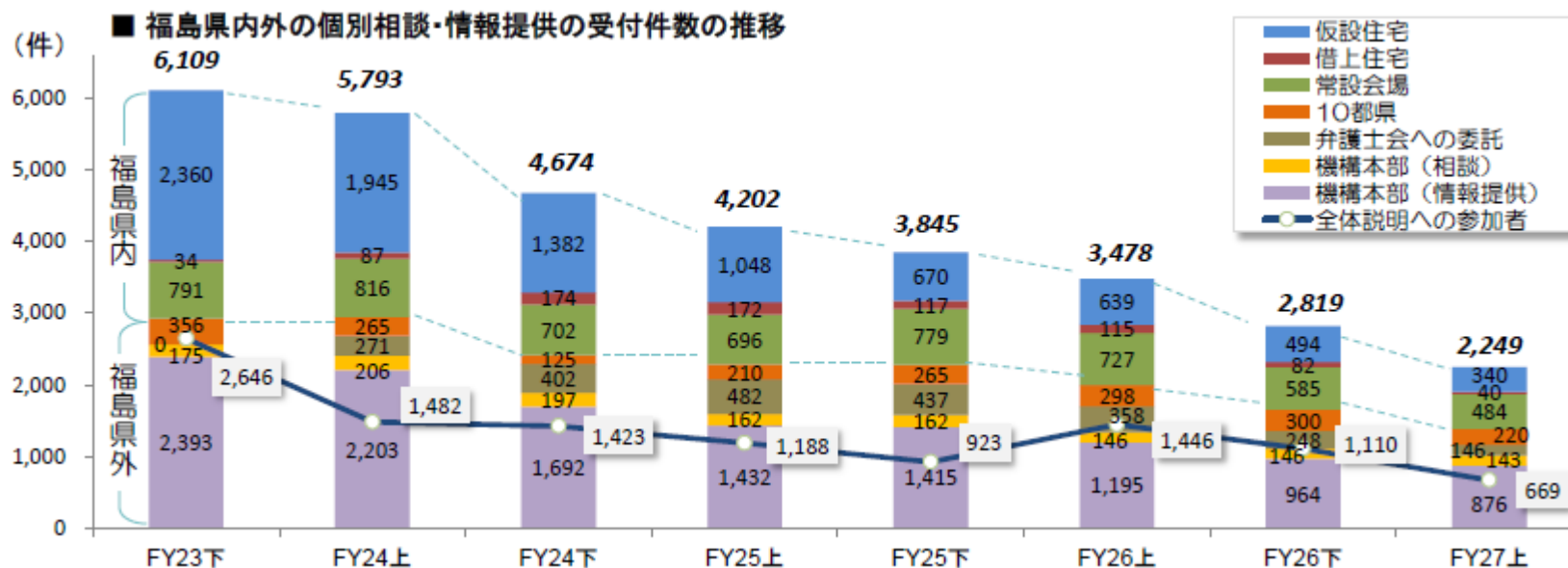
原賠・廃炉機構による相談・情報提供

原賠・廃炉機構法第53条では、機構が原子力事業者に対する資金援助を行った場合に、**被害者からの相談に応じ、必要な情報提供・助言**を行うものとされている。東電福島原発事故では、機構は、平成23年10月以降、福島県内外で巡回型・常設型等の相談事業を実施している。

ウ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（平成23年法律第94号）

（相談及び情報提供等）

第53条 機構は、原子力事業者に対する資金援助を行った場合には、当該原子力事業者に係る**原子力損害を受けた者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言**を行うものとする。この場合において、機構は、当該業務を第三者に委託することができる。



出典：相談事業の活動実績とご相談内容等について
原賠機構 平成27年11月16日

2. 指針の策定と和解の仲介

(3) 紛争解決手続の在り方について

) 指針の策定について

これまでの原子力損害賠償の経験を踏まえると、発生した事故の態様も踏まえつつ、原子力損害に該当する蓋然性が高いものから順次に指針を策定することは、当事者間の交渉を円滑に進める上で重要な意義を有すると考えられる。指針の位置付けについて、東電福島原発事故では、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とし、さらに、指針で対象とされなかったものが直ちに賠償の対象とならないというのではなく、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賠償の対象となるとしている。審査会が策定する指針については、このような現在の位置付けが適当ではないかという意見がある。

また、指針の策定には中立性・専門性が求められることとなるが、指針を策定する審査会は、政令に基づき、法律、医療又は原子力工学その他の原子力関連技術に関する学識経験者から構成されている。東電福島原発事故においては、審査会の場で関係地方公共団体や関係団体からのヒアリングを行うほか、審査会委員による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やかに聞き取る対応を求める意見がある。また、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について整理すべきという意見がある。

) 和解の仲介について

東電福島原発事故では、審査会のもとに設置されたADRセンターにおいて、短期間に多数の和解の仲介の申立てに対応することにより、適正かつ迅速な紛争解決が図られている。和解の仲介を行う実施主体については、指針の策定主体と同様に、中立性・専門性が要請されるとともに、原子力損害賠償紛争の特殊性から、短期間に多数の請求を処理することが可能な一定規模の人員、予算等を確保する必要がある。現在のADRセンターの体制は、国の機関である審査会の事務として和解の仲介を行うという体制の下、実務法曹の多大な協力を得て、段階的に体制の充実が図られてきたものである。

こうした現行の和解仲介手続による紛争解決のメリットや実績を踏まえ、他のADRの仕組みを参考にし、現実の紛争解決ニーズに即して、実効的な解決を図ることができるような紛争解決方法について、更に工夫していく余地があるのではないかとの意見がある。また、現行の和解仲介の迅速性や簡易性等のメリットが失われないように慎重に検討するべきであるとの意見がある。

) 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。

また、原子力損害賠償請求に係る集団訴訟が提起されていることを踏まえ、アメリカのクラスアクションに対応する枠組みを検討してはどうかとの意見がある。この点については、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、消費者分野に導入された消費者団体訴訟制度の施行の状況を踏まえる必要があること等から、慎重に検討する必要があると考えられる。21

2. 指針の策定と和解の仲介

【論点1】

原子力損害賠償の特殊性や過去の原子力損害賠償の経験を踏まえ、迅速かつ適切な紛争解決を実現するために求められる手続の在り方(機能、役割等)について、どのように考えるか。

- ☑ 紛争の当事者による自主的な解決を促進する上で、原子力損害の範囲の判定等の指針は重要な意義を有すると考えられるが、その内容、位置付け等について、どのように考えるか。
- ☑ 現行の和解仲介手続による紛争解決のメリットや実績を踏まえ、他のADRの仕組み等を参考にし、原子力損害賠償の紛争解決ニーズに即して実効的な解決が図られるよう、紛争解決手続を整備していく必要があるのではないか。

3 . 仮払い(立替払い)

(1)原賠法が適用された過去の事故における対応)ウラン加工工場臨界事故における仮払い

ウラン加工工場臨界事故では、(株)ジェー・シー・オー(以下「JCO」という。)が賠償基準を平成11年12月11日に示したが、反発が大きく、事実上受け入れられなかった。その後、同月15日に原子力損害調査研究会により「中間的な確認事項 - 営業損害に対する考え方 - 」が作成され、同月22日にJCOは仮払申請の受付を開始し、同月30日までに請求額の2分の1を基準とする仮払い振込を完了した(受付件数2,722件、総額約53.6億円)。なお、仮払いのうち一部については、その後JCOから被害者に対し過払請求が行われた。

ウ ウラン加工工場臨界事故に係る主な経緯

平成11年9月30日	事故発生
平成11年12月15日	原子力損害調査研究会が営業損害に対する考え方を公表
平成11年12月22日	仮払い申請受付け開始
平成11年12月30日	仮払い振込完了
平成12年1月～2月	補償金窓口を開設

3 . 仮払い(立替払い)

) 東電福島原発事故における仮払い(立替払い)
東京電力による仮払い

東電福島原発事故では、平成23年4月15日、原子力発電所事故による経済被害対応本部において、避難を余儀なくされている被害者に対して当面の必要な資金を東京電力が仮払補償金として速やかに支払うべきとの決定が行われた。これを受け、同月28日、東京電力は、避難又は屋内退避を余儀なくされた被害者に対して仮払補償金の支払受付を開始した。その後、農林漁業者に対しては5月31日から、中小企業者に対しては6月1日から、それぞれ仮払補償金の支払受付を開始した。さらに、審査会が中間指針を策定したことを受け、同年9月に本賠償の受付が開始された。これまでに東京電力が支払った仮払補償金の総額は1,532億円(平成28年4月1日現在)となっている。

ウ 東電福島原発事故に係る主な経緯

平成23年3月11日	事故発生
平成23年4月15日	政府が、東電に対し仮払補償金を速やかに支払うよう要請
平成23年4月28日	被害者に対して仮払補償金の支払受付を開始
平成23年5月31日、 6月1日	農林漁業者、中小企業者に対して仮払補償金の支払受付を開始
平成23年8月5日	中間指針策定
平成23年9月12日、27日	個人、法人および個人事業主に対して本賠償の受付を開始

ウ 東京電力による仮払補償金の支払い実績

仮払い対象	仮払いの支払い基準	仮払い金額
避難住民(当初)	世帯ごとに100万円 単身世帯は75万円	約546億円
農林漁業者	出荷制限指示等による営業損害の2分の1	約371億円
中小企業者等	粗利相当額の2分の1	約149億円
避難住民(追加)	住民個人に原則30万円	約441億円
仮払補償金総額		1,531億円

3 . 仮払い(立替払い)

ウ 原子力災害被害者に対する緊急支援措置について(平成23年4月15日 原子力発電所事故による経済被害対応本部決定)

3. そのため、原災法の規定に基づく指示に従い避難・屋内退避を行っている住民の方々に対しては、東京電力(株)は、被災者生活再建支援法の規定により地震や津波により家屋が倒壊した被災者に支給金が支払われることを踏まえつつ、避難・屋内退避による損害への充当を前提に、当面の必要な資金を可及的速やかに給付する。なお、この資金については、将来、具体的な損害が確定した段階で発生する損害賠償額の仮払いと位置づけるものとし、政府は、原賠法に基づいて、原子力損害賠償補償契約(東京電力(株)福島第一原子力発電所に係る賠償措置額は1200億円)に即して適切に対応するものとする。
4. 同時に、避難・屋内退避を余儀なくされている住民の方々と同様に、出荷停止等を余儀なくされた農林水産業者、中小企業の方々をはじめとする、原子力損害被害者が適切な賠償を出来る限り速やかに受けられるよう、原賠法の規定に基づき、原子力損害の範囲の判定の指針等の策定を速やかに進めていくとともに、被害者の保護等を図るために必要な支援を講じることとする。

ウ 原子力災害被害者に対する緊急支援措置について(平成23年5月12日 原子力発電所事故経済被害対応チーム関係閣僚会合決定)

6. さらなる措置として、東京電力(株)は、下記の損害について、損害への充当を前提に、当面の必要な資金を可及的速やかに支払うこととする。
「第一次指針」の「第3 政府による避難等の指示に係る損害について」に掲げる避難区域、屋内待避区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域において農林漁業者が被った営業損害(殺処分された又は死亡した家畜にかかる財物価値の喪失及び処分費用を含む)
「第一次指針」の「第4 政府による航行危険区域設定に係る損害について」に掲げる航行危険区域の設定により、漁業者が被った営業損害
「第一次指針」の「第5 政府等による出荷制限指示等に係る損害について」に掲げる政府による出荷制限指示又は地方公共団体が合理的理由に基づき行う出荷又は操業に係る自粛要請等(生産者団体が政府又は地方公共団体の関与の下で本件事故に関し合理的理由に基づき行う場合を含む。)があった区域における当該出荷制限指示等の対象品目に係る農林漁業者が被った営業損害
なお、上記の支払いについては、請求者の置かれている経済的状况等にかんがみ、例えば、請求者が生産者団体又は地方公共団体のとりまとめに基づき請求する額の一定比率について仮払いを行うなど、関係事業者団体等の協力を得つつ、速やかな賠償の実現に向けた取組が求められる。
8. 上記の仮払い資金については、将来、確定する損害賠償額の仮払いと位置づけるものとし、政府は、原賠法に基づいて、原子力損害賠償補償契約(東京電力(株)福島第一原子力発電所に係る賠償措置額は1200億円)に即して適切に対応するものとする。

3 . 仮払い(立替払い)

国による仮払い(立替払い)

本件事故に関しては被害者の早期救済のため、平成23年7月29日に、政府による仮払金(事業者による賠償の立替払い)の迅速かつ適正な支払いの実施等について定めた「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律」(平成23年法律第91号)が成立した。同法に基づく政府による仮払金の対象については、東京電力による本賠償の開始までに要すると見込まれる期間や仮払金を受領することの緊急性等を踏まえ、福島県、茨城県、栃木県又は群馬県において観光業を行う中小企業者が受けた本件事故によるいわゆる風評被害を対象とする政令が同年9月16日に制定された。

政府は、同年9月21日より仮払金の支払請求の受付を開始し、平成24年3月19日までに対象事業者から64件の仮払請求を受け付け、そのうち50件について、総額17億円を支払った。なお、政府は、同額を東京電力に対して求償し、全額を受領した。

ウ 平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律(平成23年法律第91号)

(仮払金の支払)

第3条 国は、この法律の定めるところにより、特定原子力損害であって政令で定めるものを受けた者に対し、当該特定原子力損害をてん補するためものとして、仮払金を支払う。

2 前項の規定に基づき国が行う仮払金の支払は、特定原子力損害を受けた者の早期の救済のために迅速なものであり、かつ、国民負担の観点から適正なものでなければならない。

【衆議院附帯決議(参議院も同様)】

三 仮払金の支払に当たっては、原子力事業者が国の求償に応じることを事前に確認する手続きを行う等、国民負担が生じないよう必要な措置を講じること。

四 原子力事業者と国がそれぞれ仮払いを行うことによる混乱や遅延を生じることのないよう必要な措置を講じること。

ウ 平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律施行令(平成23年政令第294号)

(仮払金対象損害)

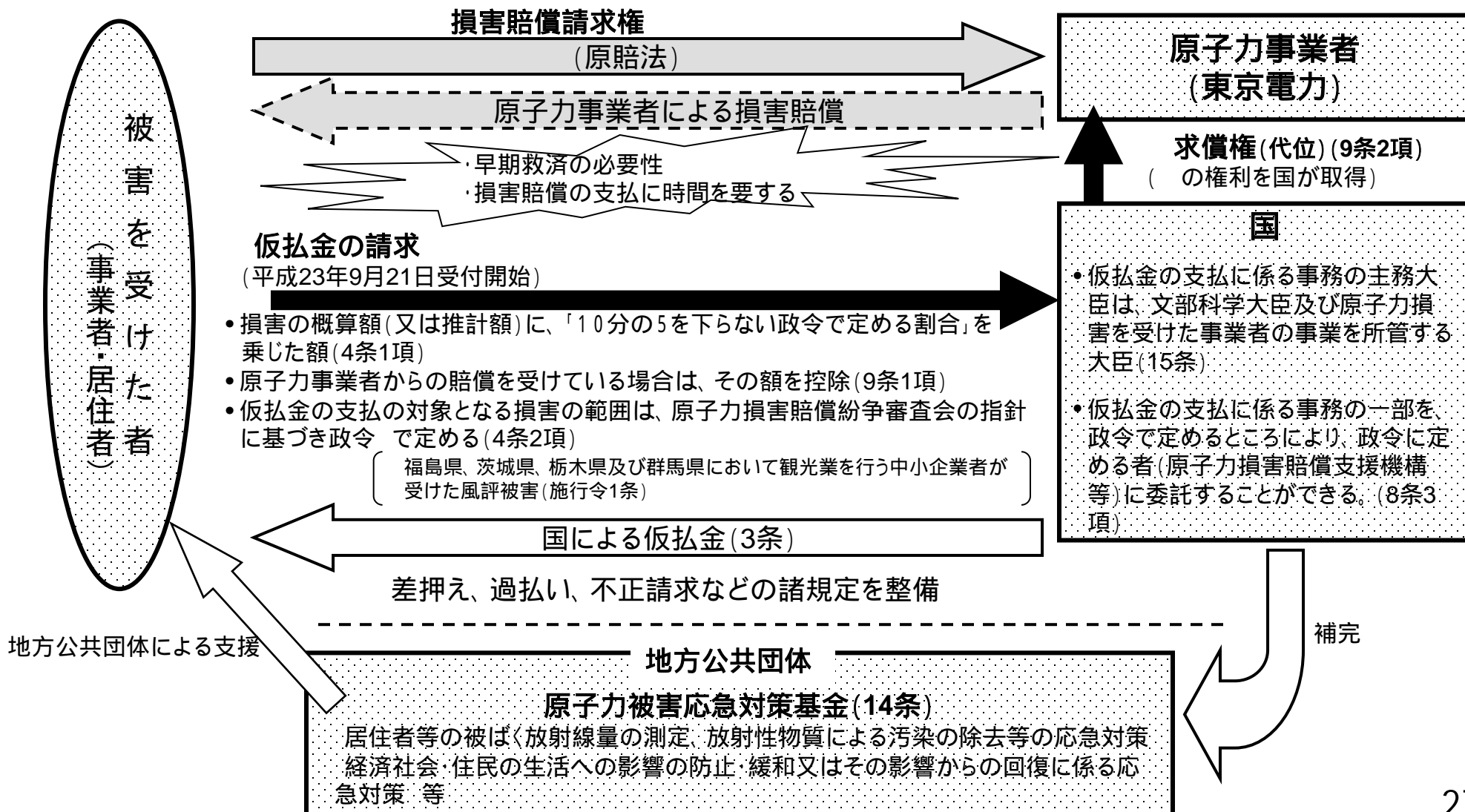
第1条 平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律(以下「法」という。)第3条第1項の政令で定める特定原子力損害は、特定原子力損害のうち平成二十三年原子力事故に係る放射性物質による汚染の有無又はその状況が明らかになっていないことに起因する観光客の数の減少に伴う商品の販売又は役務の提供に係る取引の数量の減少又はその価格の低下(以下「平成二十三年原子力事故による取引の数量の減少等」という。)による収益の減少に係るものであって、福島県、茨城県、栃木県又は群馬県の区域内の営業所又は事務所において次に掲げる事業を行う者(中小企業基本法(昭和38年法律第154号)第2条第1項に規定する中小企業者その他主務省令で定める者であるものに限る。)が当該事業について受けたもの(以下「仮払金対象損害」という。)とする。

一 旅館業法(昭和23年法律第138号)第2条第1項に規定する旅館業

【参考】平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律(概要)

(平成23年8月5日公布、同年9月18日施行)

東京電力が本賠償の支払いまでにある程度の時間を要すると見込まれ、損害の概算額をある程度合理的に簡明な方法で算定できるものなど、本賠償を迅速に支払う見通しを立てられないとしている損害を填補するため、国が仮払金を支払う。



3 . 仮払い(立替払い)

(2) 仮払い(立替払い)の在り方について

) 仮払い(立替払い)の意義

原子力損害が発生した場合には、原子力事業者による賠償が事故後可能な限り速やかに実施されることが基本である。しかしながら、被害者が多数に及ぶような重大事故が発生し、政府による避難指示等が発せられるような場合、生活の本拠からの移動や収入の減少・喪失により、当面の生活にも困難を伴うことも多い。このような場合に、被害者の救済を迅速に行う観点から、あらかじめ仮払い(立替払い)の手続等を定めておく必要があると考えられる。

) 仮払い・立替払いに係る課題

原子力事業者による仮払いは、本賠償への準備をできる限り迅速に進めていく必要がある中で、仮払いへの対応を同時に進めていく必要がある。東電福島原発事故の指針の内容等も参考にし、本賠償が開始するまで時間を要する場合には、先んじて仮払いを行うことで、被害者が当面の資金を確保し、本賠償の請求に向けた準備を円滑に進めていくことが可能となると考えられる。

また、原子力事業者による仮払いができず、国が立替払いを行う場合、仮払法制定時に議論されたように、原子力事業者への求償が応諾されない場合には国民負担が発生することや、国において請求内容の精査など支払事務を行うための人員体制の整備等の課題があると考えられる。

【論点2】

過去の事故においては、本賠償手続までに時間を要したこと等の理由から、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。このような経験を踏まえ、被災者への仮払いの在り方についてどのように考えるか。

- 原子力事業者による仮払いは、本賠償への準備をできる限り迅速に進めていく必要がある中で、仮払いへの対応をどのように進めていくことができるか。また、過去の事故における指針の内容等も参考にしつつ、事前に何らかの準備ができるか。
- 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場合に備え、国が原子力事業者に代わって立替払いを行う仕組み(対象となる範囲、手続、体制等)をどのように考えるか。

4. 消滅時効等

(1) 原子力損害に係る損害賠償請求権の消滅時効等(消滅時効及び除斥期間)の取扱い

原賠法では、原子力損害に係る損害賠償請求権の時効に関する規定は置かれていないことから、**不法行為による損害賠償請求権の期間の制限に関する規定(民法第724条)が適用される**と解されている。民法第724条では、「不法行為による損害賠償の請求権は、被害者又はその法定代理人が損害及び加害者を知った時から3年間行使しないときは、時効によって消滅する。不法行為の時から20年を経過したときも、同様とする。」とされている。(この20年の期間制限は、判例で除斥期間とされている。)

ウ 民法(明治29年法律第89号)

(不法行為による損害賠償請求権の期間の制限)

第724条 不法行為による損害賠償の請求権は、被害者又はその法定代理人が損害及び加害者を知った時から3年間行使しないときは、時効によって消滅する。不法行為の時から20年を経過したときも、同様とする。

ウ 原賠法制定時における消滅時効に係る国会審議

第38回国会 参議院商工委員会(昭和36年5月30日)

参考人(加藤一郎君) 以上申しましたのがこの法律における民法の特則でありまして、今申しました以外の点は民法の原則によることとなります。(略)さらにまた時効の問題がございますが、**民法の724条の規定で、損害が起こったことを知ってから3年、それから不法行為のときから20年という時効の期間が設けられておりますが、これもそのまま適用される。**なお、国の補償契約の方では、10年までに請求のあった分については保険で持つけれども、10年以後の分については国が補償契約で持つという規定がございますけれども、これは民法の特効の範囲内の問題でありまして、20年たってから出てきたものには、この補償契約でも責任を食うことはないわけでありまして。そういう意味で、民法の3年、20年という時効がここにも適用される。あるいはまたいわゆる連帯責任という問題で、東海村にある原子炉が、違う事業者に属する原子炉の二つから事故が生じたというような場合には、連帯責任という、719条の供同不法行為の問題が起こりますが、それも民法の原則によって連帯責任を負うということになります。そういうわけで、あとは全部民法によるわけでありまして。

4. 消滅時効等

なお、平成27年の第189回国会に民法の債権関係の規定の見直しに係る民法改正案が提出されている(継続審議中)。同改正案において、不法行為による損害賠償請求権についての3年間の消滅時効の期間は改正されていないが、人の生命又は身体を害する不法行為による損害賠償請求権の消滅時効について、3年間を5年間とするとされている。また、「不法行為の時から20年」の期間も除斥期間ではなく消滅時効とされている。

ウ 民法における時効の根拠について

時効制度を正当化する根拠として挙げられているのは、次の3点である。

第一に、長期にわたって存続している事実状態を尊重して、その事実状態を前提として構築された社会秩序や法律関係の安定を図ること。第二に、過去の事実の立証の困難を救い、真の権利者ないしは債務から解放された者(無義務者)を保護すること。この点を強調することは、時効が、弁済していない債務者を債務から免れさせ、あるいは真の所有者の所有権を失わせるという、不道德な面を持っているとの非難を回避するねらいがある。第三に、「権利の上に眠る者は保護に値せず」ということが言われる。(出典:民法 総則・物権総論(第4版) 内田貴(東京大学出版会))

ウ 民法の一部を改正する法律案要綱 (平成27年3月31日国会提出)

四 不法行為による損害賠償請求権の消滅時効

不法行為による損害賠償の請求権は、次に掲げる場合には、時効によって消滅するものとする。 (第724条関係)

- 1 被害者又はその法定代理人が損害及び加害者を知った時から3年間行使しないとき。
- 2 不法行為の時から20年間行使しないとき。

五 生命・身体の侵害による損害賠償請求権の消滅時効

- 1 人の生命又は身体を害する不法行為による損害賠償請求権の消滅時効についての四1の規定の適用については、四1中「3年間」とあるのは、「5年間」とするものとする。 (第724条の2関係)

4. 消滅時効等

(2) 原賠法が適用された過去の事故における消滅時効等に係る経緯

) ウラン加工工場臨界事故における経緯

ウラン加工工場臨界事故では、避難指示が短期間で解除され、大部分の賠償金の支払いも比較的早期に完了し、消滅時効等について特段の措置は行われなかった。

その後、原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会報告書(平成20年12月15日)では、後発性の損害の場合には、不法行為に基づく損害賠償請求に係る除斥期間の起算点を損害発生時とする判断が定着してきている(じん肺健康被害、水俣病、B型肝炎等)ことから、**後発性の損害に係る被害者の保護は十分に確保されており、民法と異なる特別の除斥期間を設ける必要はない**とされた。

ウ 文部科学省 原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会 第1次報告書 (平成20年12月15日)

我が国では原賠法に特別の規定がないため、民法の定める20年の除斥期間が適用されるが、近時の裁判例においては「加害行為が行われた時に損害が発生する不法行為の場合には、加害行為の時... (略) ...損害の性質上、加害行為が終了してから相当期間が経過した後に損害が発生する場合には、当該損害の全部又は一部が発生した時が除斥期間の起算点となる。」(じん肺健康被害に関し最三小判平成16・4・27民集58・4・1032、水俣病に関し最二小判平成16・10・15民集58・7・1802、B型肝炎に関し最二小判平成18・6・16民集60・5・1997)とされる等、**後発性の損害の場合には、不法行為に基づく損害賠償請求に係る除斥期間の起算点を損害発生時とする判断が定着**してきている。

このような裁判例における民法の適用を踏まえると、現行の原子力損害に係る賠償請求権の除斥期間については、**後発性の損害に係る被害者の保護は十分に確保されており、民法と異なる特別の除斥期間を設ける必要はない**と考えられる。

4. 消滅時効等

) 東電福島原発事故における経緯 東京電力による対応

平成24年12月19日、文部科学省から東京電力に対して、消滅時効の起算点、中断事由その他事項を含め、被害者の危惧を最小限度にとどめるよう要請がなされた。これを受け、東京電力は、平成25年2月4日に公表した「原子力損害賠償債権の消滅時効に関する弊社の考え方」や、平成25年6月に改訂された総合特別事業計画において、**時効の起算点を中間指針等に基づき各損害項目について請求受付を開始した時**とすること、あるいは**被害者と直接協議を継続している間は時効が停止しているものとして扱う**こと等を表明した。

ウ 原子力損害賠償債権の消滅時効に関する弊社の考え方（平成25年2月4日（東京電力））

3. 弊社の考え方と対応方針

(1) 消滅時効の起算点

弊社は、原子力損害賠償紛争審査会が定めた指針等を踏まえ、弊社の請求受け付けの準備が整ったものから順次、損害賠償項目ごとに被害者の方々からのご請求を受け付けさせていただいております。このことからすれば、被害者の方々から損害を現実に認識し、弊社に対して損害賠償を請求することが事実上可能な状況となった時点は、弊社の「損害賠償請求の受付開始」の各時点であるため、**消滅時効の起算点は、それぞれの損害について、「弊社が中間指針等に基づき賠償請求の受付をそれぞれ開始した時」と考えることができます。**例えば、政府の避難指示により発生した平成23年4月分の精神的損害については、弊社が第1期の請求受け付けを開始した9月が時効の起算点となり、同年10月分の精神的損害については、第2期（平成23年9月から11月まで）の請求受け付けを開始した12月が時効の起算点となり、土地・建物等の財物賠償については現時点で受け付けを開始していないことから（償却資産及び棚卸資産を除く。）、時効は進行していないものと考えております。

(3) 柔軟な対応

さらに、上記に該当しない被害者の方々（本件事故当時、避難等対象区域に居住していなかった方々、及び同地域で事業をしていなかった被害者の方々）についても、時効の完成をもって一律に賠償請求をお断りすることは考えておらず、**時効完成後も、ご請求者さまの個別のご事情を踏まえ、消滅時効に関して柔軟な対応を行わせていただきたい**と考えております。

ウ 総合特別事業計画（平成25年6月）

【対応の更なる強化】

ウ) 消滅時効に関する柔軟かつ適切な対応

被害者の方々からの御請求について、**東電との間で賠償に関する協議を継続している場合、当該協議に関する協議期間を時効期間として算入せず、事実上停止しているものとして扱う。**「協議期間」とは、東電が被害を受けられた方による請求書を受領した時から、被害を受けられた方々が東電による何らかの回答を記載した書面を受領した時までをいう。

4. 消滅時効等

原賠ADR時効中断特例法の制定

ADRセンターへの申立てが多数にのぼり、和解仲介に数か月を要することとなっていたため、被害者が和解の仲介の途中で損害賠償債権の消滅時効期間が経過することを懸念して、ADRセンターの利用を躊躇する可能性が生じた。そのため、東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する法律(平成25年法律第32号)(原賠ADR時効中断特例法)が平成25年5月29日に制定された。同法第2条において、ADRセンターでの和解の仲介が打ち切りになった場合に、その通知を受けた日から1か月以内に裁判所に訴えを提起すれば、ADRセンターに和解の仲介を申し立てた時に裁判所に訴えの提起があったものとみなすこととされた。

- ウ 東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する法律(平成25年法律第32号)

(時効の中断)

第2条 原子力損害賠償紛争審査会が和解の仲介を打ち切った場合(当該打ち切りが政令で定める理由により行われた場合に限る。)において、当該和解の仲介の申立てをした者がその旨の通知を受けた日から一月以内に当該和解の仲介の目的となった請求について訴えを提起したときは、時効の中断に関しては、当該和解の仲介の申立ての時に、訴えの提起があったものとみなす。

- ウ 東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する法律第二条の理由を定める政令(平成25年政令第172号)

東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する法律第2条の政令で定める理由は、和解の仲介によっては申立てに係る東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争が解決される見込みがないこととする。

- ウ 原賠ADR時効中断特例法に係る国会審議

第183回国会 衆議院文部科学委員会(平成25年5月10日)

国務大臣(下村博文君) 平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により生じた原子力損害の賠償に関する紛争について、文部科学省では、原子力損害賠償紛争審査会において、被害者の方々と東京電力との和解の仲介を実施しております。現在、その申立てが多数に上っており、被害者の方々が和解の仲介の途中で損害賠償債権の消滅時効期間が経過することを懸念して、その利用をちゅうちょする可能性があります。この法律案は、和解仲介手続の途中で時効期間が経過した場合でも、最終的に裁判による解決を図ることができるようにすることにより、被害者の方々にとって利点のある和解の仲介の活用を促進するものであります。次に、この法律案の内容の概要について御説明申し上げます。この法律案は、原子力損害賠償紛争審査会が和解の仲介を打ち切った場合において、当該和解の仲介を申し立てた者が、打ち切りの通知を受けた日から一月以内に裁判所に訴えを提起したときは、時効の中断に関しては、当該和解の仲介の申し立てのときに、訴えの提起があったものとみなすこととするものであります。以上が、この法律案の提案理由及びその内容の概要であります。

4. 消滅時効等

原賠時効特例法の制定

東電福島原発事故が、大規模で長期にわたる未曾有のものであり、損害額の算定の基礎となる証拠の収集に支障を来している者が多く存在することや、性質、程度の異なる原子力災害が同時に生じた際の賠償請求に時間を要することなどから、消滅時効等について、「東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実現するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律(平成25年法律第97号)」(原賠時効特例法)が平成25年12月4日に制定された。同法第3条において、原子力損害賠償についての請求権に関する民法第724条の規定の適用について、消滅時効期間を「3年間」から「10年間」とし、除斥期間の起算点については、「不法行為の時」を「損害が生じた時」とされた。

ウ 東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実現するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律 (平成25年法律第97号)

(趣旨)

第1条 この法律は、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故による災害が大規模で長期間にわたる未曾有のものであり、特定原子力損害を被った者のうちに今なお不自由な避難生活を余儀なくされその被った損害の額の算定の基礎となる証拠の収集に支障を来している者が多く存在すること、個々の特定原子力損害の被害者に性質及び程度の異なる特定原子力損害が同時に生じその賠償の請求に時間を要すること等により、特定原子力損害に係る賠償請求権の行使に困難を伴う場合があることに鑑み、特定原子力損害の被害者が早期かつ確実に賠償を受けることができるようにするための体制を国が構築するために必要な措置について定めるとともに、特定原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例を定めるものとする。

(消滅時効等の特例)

第3条 特定原子力損害に係る賠償請求権に関する民法(明治29年法律第89号)第724条の規定の適用については、同条前段中「3年間」とあるのは「10年間」と、同条後段中「不法行為の時」とあるのは「損害が生じた時」とする。

ウ 原賠時効特例法に係る国会審議

第183回国会 衆議院文部科学委員会(平成25年11月27日)

吉野委員 今般の原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例を定めるものでありまして、以下、その要点を申し上げます。第一に、国は、今般の原子力損害の被害者が早期かつ確実に賠償を受け取ることができるよう、国の行政機関におけるこれらの原子力損害の賠償の円滑化のための体制の整備、紛争の迅速な解決のための原子力損害賠償紛争審査会及び裁判所の人的体制の充実、原子力損害賠償支援機構による相談体制及び情報提供体制の強化その他の措置を講ずるものとするとしております。第二に、今般の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、同条では「三年間」とされている消滅時効の期間を「十年間」とするとともに、同条では「不法行為の時から二十年」とされているいわゆる除斥期間を「損害が生じた時から二十年」とすることとしております。以上が、本起草案の趣旨及び内容であります。どうぞ御賛同くださいますようお願いを申し上げます。

4. 消滅時効等

(3) 関連条約における消滅時効等

パリ条約及びウィーン条約では、原子力事故の日から10年以内に訴えが提起されない場合には消滅するとされているが、両条約の改正議定書では、死亡又は身体の傷害に関しては原子力事故の日から30年、その他の原子力損害に関しては事故の日から10年以内に訴えが提起されない場合は消滅するとされている。

我が国が締結しているCSCでは、賠償又は補償を請求する権利は、原子力事故の日から10年以内に訴えが提起されない場合には、消滅する。ただし、施設国の法令により事業者の責任が10年よりも長い期間保険その他の金銭上の保証又は国の資金により担保される場合には、権限のある裁判所が属する国の法令は、事業者に賠償又は補償を請求する権利が10年よりも長い期間の後に消滅することを定めることができるとされている。

ウ 関連条約における消滅時効等の規定

	パリ条約		ウィーン条約		原子力損害の補完的な補償に関する条約（CSC） （1997）
	パリ条約（1960）	改正議定書（2004）	ウィーン条約 （1963）	改正議定書（1997）	
消滅時効	この条約による賠償請求権は、原子力事故の日から10年以内に訴えが提起されない場合には消滅する。	この条約に基づく賠償請求権は、以下の期間内に訴えが提起されない場合に、消滅時効又は除外期間の適用を受けることになる。)死亡又は身体の傷害に関しては、原子力事故の日から30年以内)その他の原子力損害に関しては原子力事故の日から10年以内	この条約による賠償請求権は、原子力事故の日から10年以内に訴えが提起されない場合には消滅する。	この条約に基づく賠償請求権は、次の期間内に裁判上の請求がなされないときは消滅する。)死亡又は身体の傷害に関しては、原子力事故の日から30年)その他の損害に関しては原子力事故の日から10年	この条約に基づいて賠償又は補償を請求する権利は、 原子力事故の日から10年以内に訴えが提起されない場合には、消滅する。 ただし、施設国の法令により事業者の責任が10年よりも長い期間保険その他の金銭上の保証又は国の資金により担保される場合には、権限のある裁判所が属する国の法令は、事業者に賠償又は補償を請求する権利が10年よりも長い期間(施設国の法令により事業者の責任が担保される期間を超えないものに限る。)の後に消滅することを定めることができる。

4. 消滅時効等

(4) 他の法律における消滅時効等の規定

鉱業法、大気汚染防止法、水質汚濁防止法では、それぞれ消滅時効等に関する規定があり、損害及び賠償義務者を知った時から3年で賠償請求権は時効となり、損害が発生した時から20年を除斥期間としている。環境汚染については、一定の時間の経過後に生じる健康面における損害があり得るため、除斥期間の起算点を「不法行為の時」ではなく「損害が発生した時」としている。

製造物責任法では、損害及び賠償義務者を知った時から3年で賠償請求権は時効となり、「製造物を引き渡した時」から10年を除斥期間としている。また、身体に蓄積した場合に人の健康を害することとなる物質による損害等については「損害が生じた時」が起算点となっている。

ウ 他の法律における消滅時効等の規定

鉱業法(昭和25年法律第289号)

- (消滅時効)
- 第105条 損害賠償請求権は、被害者が損害及び賠償義務者を知った時から3年間行わないときは、時効によつて消滅する。損害の発生時から20年を経過したときも、同様とする。
- 2 前項の期間は、進行中の損害については、その進行のやんだ時から起算する。

大気汚染防止法(昭和43年法律第97号)

- (消滅時効)
- 第25条の4 第25条第1項に規定する損害賠償の請求権は、被害者又はその法定代理人が損害及び賠償義務者を知った時から3年間行なわないときは、時効によつて消滅する。損害の発生時から20年を経過したときも、同様とする。

水質汚濁防止法(昭和45年法律第138号) 糞

- (消滅時効)
- 第20条の3 第19条第1項に規定する損害賠償の請求権は、被害者又はその法定代理人が損害及び賠償義務者を知った時から3年間行なわないときは、時効によつて消滅する。損害の発生時から20年を経過したときも、同様とする。

製造物責任法(平成6年法律第85号)

- (期間の制限)
- 第5条 第3条に規定する損害賠償の請求権は、被害者又はその法定代理人が損害及び賠償義務者を知った時から3年間行わないときは、時効によつて消滅する。その製造業者等が当該製造物を引き渡した時から10年を経過したときも、同様とする。
- 2 前項後段の期間は、身体に蓄積した場合に人の健康を害することとなる物質による損害又は一定の潜伏期間が経過した後に症状が現れる損害については、その損害が生じた時から起算する。

4. 消滅時効等

(5) 原子力損害に係る損害賠償請求権における消滅時効等の考え方

東電福島原発事故では、長期避難等により証拠収集が不可能となるなど訴訟提起が困難なケースがあり、時効延長の特例の必要性が指摘され、原賠時効特例法が制定された。原子力事故の態様や被害者の状況等が様々である中で、原子力損害に係る損害賠償請求権の消滅時効等については、民法とは異なる取扱いが必要かどうかについては、他の不法行為に基づく損害賠償請求権の消滅時効等の取扱いや時効制度の趣旨等を踏まえ、法的課題について慎重な検討が必要と考えられる。

【論点3】

現行法では、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、原子力事故の態様や被害者の状況等が様々である中で、原子力損害の特殊性等の観点から、その取扱いをどのように考えるか。

- 他の不法行為に基づく損害賠償請求権の消滅時効等の取扱いや時効制度の趣旨等を踏まえ、法的課題について慎重な検討が必要ではないか。