

原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について

【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 >

(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、①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、②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、③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、④一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、⑤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。

(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。

< 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。

(2) 原賠法が適用された過去の事故における対応

i) 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。

ii) 東電福島原発事故における対応

① 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。

②ADR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日に申立ての受け付けを開始した。

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）。

③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。

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。

④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。

(3) 紛争解決手続の在り方について

i) 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ものではなく、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。

ii) 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とい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。

iii) 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。

【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

i) 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。

ii) 東電福島原発事故における仮払い（立替払い）

① 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。

②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。

(2) 仮払い（立替払い）の在り方について

i) 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。

ii) 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。）

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 年間に 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。

(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

i) 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。

ii) 東電福島原発事故における経緯

①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。

②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。

③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。

（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 C S C 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。

（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。

（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。