

第9回原子力損害賠償制度専門部会議事録

1. 日 時 2016年4月27日(水) 10:00～11:50

2. 場 所 中央合同庁舎8号館1階 講堂

3. 出席者 原子力損害賠償制度専門部会構成員

濱田部会長、鎌田部会長代理、遠藤委員、大塚委員、大橋委員、
加藤委員、木原委員、崎田委員、住田委員、辰巳委員、又吉委員、
山本委員、四元委員

オブザーバー

市川氏、太田氏、小野田氏、上妻氏、馬場氏、若林氏

内閣府

板倉審議官、川合参事官、大島参事官

文部科学省

信濃開発企画課長、山下原子力損害賠償対策室次長

4. 議 題

- 1 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について
- 2 その他

5. 配付資料

8-3 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】

8-4 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

(机上配付)

・これまでの検討課題の整理(案)(第4回資料)

6. 審議事項

(濱田部会長) それでは時間になりましたので、第9回原子力損害賠償制度専門部会を開催いたします。

初めに、事務局から資料と定足数の確認をお願いいたします。

(大島参事官) お手元の資料を御確認ください。本日の配付資料につきましては、まず1枚目、議事次第がございます。本日は新しい資料はございませんので、前回第8回で配らせていただきました8-3、8-4、それから第4回資料を机上配付資料として配付させていただいております。

乱丁、落丁等ございましたら、事務局までお申しつけください。

また、本日は遠藤先生が遅れてこられておりますけれども、13名の専門委員の出席予定となっております。原子力委員会専門部会等運営規定第4条に定める定足数を満たしていることを確認させていただきます。

(濱田部会長) ありがとうございます。資料の方はよろしいでしょうか。

それでは今日の議題、原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題についてということですが、前回の部会では原子力損害賠償に係る制度の在り方ということで御意見を頂きましたが、最後にやや時間が足りなかった感もありました。何か更に御意見ございましたらというふうに申しておりましたが、今日四元委員から制度の在り方についての発言の申出がございましたので、まず四元委員から御意見ををお願いいたします。

また、ほかの方、御意見がございましたら後ほどお伺いしたいと思います。

では、四元委員、お願いします。

(四元委員) どうもありがとうございます。

この部会のどうやら前半の議論がそろそろまとめに入らんとしているようだというので、前回、部会長から何かあればとおっしゃっていただいたので、せっかく機会を頂けるならということで若干コメントさせていただきたいと思います。

私は当初、この部会が始まったとき、今回原賠法の見直しは、法律改正の話ではあっても、やはり基本は政策論が中心かなと思って考えておりました。ただ、やはりいろいろ議論を積み重ねてみますと、このような不法行為法という基本法をベースにしている話だと、やはりもう少し政策論と法律論をセットで議論していった方が良かったかなと、これは本当に完全に個人的な反省でございますけれども、その方が議論は整理されていったのかなというふうに今、反省の思いを込めて少し考えております。責任論の話というのは随分やり

ましたけれども、前回、住田委員の新しい御提案もありましたので、若干今更の話で特に法律家の先生には恐縮なのですが、簡単に整理を試みながら若干のコメントをしたいと思います。

まず、原子力損害賠償全体としては、ここは福島事故を経験した私どもとして、ここに上限を設けるという考えはとらないということで、ここの部会の御意見も一致していると思われまので、そこはまず前提として話を進めたいと思います。

全体が法的に無限責任であるという、法的には誰かが無限責任を負わなければいけないということになってきます。この責任というのは別に損害賠償責任に限るものではなくて、政府のいわゆる補う償うの補償とか、それ以外もありうると思いますけれども、そういったものも含めて考えられます。そして、ここで責任を負う当事者として登場してくるのは、事故を起こした原子力事業者と、あと国、この二者に限られてくるのだと思いますが、そうすると、一応整理すると単純でして、ちょっと細かいところをはしょらせていただきますけれども、組合せは3通りしかないということになります。まず、原子力事業者が無限責任を負う。これは現行制度がそうです。それから、もう一つは国が無限責任を負う。この部会でも、事業者は有限責任にという御意見も出ておりますけれども、それは恐らくこのカテゴリーに入ってくるのだらうと思います。それから、三つ目が国と事業者両方で無限責任を負う。住田委員の御意見というのはこの三つ目のもので、国にも民法715条に類する責任があるであろうということで、国に事業者と共に無過失無限の連帯責任を負わせるという考え方です。さらに、前回の御説明を伺っていろいろよく分かったので、仮に事業者が支払った場合、事業者から国への求償の余地も認めるということなので、更に715条よりもっと徹底した考え方かもしれません。徹底していて法的には首尾一貫していると思います。この御意見が被害者保護に最も厚いというのは言うまでもありません。

私が現在どう思っているかというのは、なかなかこういう仕組みという確たるものはないのですが、私も国が国賠に基づく損害賠償責任を負うというのは当然であろうと思っております。そこには規制上の責任というのも当然含まれると思っております。今、現時点でそれを越えて無過失で無限に負うのかということ、そこにはためらいを感じております。

理由としては、まず、住田委員の御意見は、恐らく法的にはあれこれ詰める必要があると思われまので、もう一つ、東日本大震災を経験いたしまして、あのときに被害者の方は3

種類いたわけなのです。津波・地震の被害に遭われた方、それから福島事故の被害に遭われた方、それからその両方に遭われた方、3種類あって、原因者がいる方といない方があって、それによって賠償を受ける方と受けない方がいた。それは当然のことなのですが、国としては全体バランス良く不公平感なく復興支援をしてほしいと思ったものですから、原子力事故に特化して国が無過失無限責任を負うと規定できるのかというのには若干のためらいを覚えるということがあります。もう一つ本件の議論を非常に難しくしているのが、まだ東電の処理、原賠機構法による処理が継続しているところで、私どもは最終的に国がどれほど負担をすることになるのか、若しくは、国としてどれほど負担をすることに決めるのか、まだそこが先が見えていないという諸々あって、現時点で住田委員の御意見ほど徹底した立場をとるというのには私自身はためらいを覚えています。こうしたことは政策的な話なので、国が政策的に住田委員の意見をもとり得るといえるのであれば、弁護士としては反対する立場にはおりません。

そういう意味で、私は国が法的に無過失無限の損害賠償責任を負うところまではくみしてはおりませんが、そうすると、無限責任を誰が負うかというと、事業者には負っていただく必要はあるかと思っています。

ここで、法的に無限責任を事業者が負うか、国が負うかというのは、法的には同じ無限責任であっても実際の意味は全く違うということは十分認識しておりまして、あと事業者の予見可能性をできるだけ高めたいというのも、ごもっともな御意見ではあって、そこは原子力政策を担ってきた国が今より更にもうちょっと踏み込んだ責任を負うべきであるというのは私もそう思っております。

なので、例えば今、機構法の2条に国の責務という規定がありますが、本来、原賠法に何らかの国の責務という規定が置かれてもいいのではないかと思いますし、実際の賠償に当たっては個別の損害項目によっては、それこそ国が当事者になってもいい事項というものもあるのではないかと思います。今、国が当事者という話をしましたが、住田委員の御意見は、これ非常に法的には面白くて、今までと国の立場が180度違うわけなのです。国が今までは飽くまで基本的には指導監督する立場だったのですが、今度は事故が起こったその日から原子力損害賠償責任の当事者になります。そうするとどうなるか、あらゆることをいろいろ考えてみないといけないのですけれども、例えば紛争審査会の在り方一つとってみても、もう一度その立ち位置から考え直していかなければいけなくなる。多分法的には検討すべき面白い課題がいろいろありまして、是非事務局にはよくよくその辺、御

検討いただければと思います。

それで、先ほど申しましたように、本件の検討を難しくしているのはいろいろあるのですが、けれども、やっぱりまだ福島事故対応というのが継続しておりまして、機構法とその行く末というのでも我々まだ見えない。だから、今、将来の原子力事故の対応の検討をするために、将来の原賠法の話をしつつ、その脇でまだ過去の事故の対応を今後5年、10年と並行して見守っていかなければならない。そここのところが我々非常にしんどいところだなと思っています。国がどれほど最終的に負担することになるか分からないし、東電はともかくとして他の事業者もどうなるか分からないということで、今、原賠法について検討していること的前提がどうなるかよく分からないという不安定なところが我々自身にもありますし、他の事業者もかなりしんどい思いをしているのかなというのは率直な感想として思います。

今回、原賠法について、私の立場から言いますと、余りドラスティックな変更というより、やはり現状を見ながら国の責任はもう少し厚くして、あとやはりどうしても事故というのは千差万別なので、個別に柔軟に対応していくしかないのかなと思いますが、原賠法をせっかく今、抜本的に見直すという宿題を課せられてやっていますが、機構法の方も併せて見直していくということも書かれておりますので、どちらも是非一生懸命、この機会を捉えて見直していただければなと思っています。福島事故対応はどうしてもやはり5年、10年かかっていく話なので、ちょっと今、見通せない、これは仕方ないところがございまして、そこは原賠法も次のまた10年後、見直していくことになりまして、機構法も短期の状況を見るという話と長期的な仕組みを見直す、どちらもありますので、その辺も是非併せて御検討いただければと思います。

お時間頂いてありがとうございました。

(濱田部会長) ありがとうございました。

制度の在り方を含めて、この後更に論点整理の上、皆さんにいろいろ詳細な御議論いただくと思っておりますが、この制度の在り方に関わるところで今の段階で更に御意見ございましたら頂ければと思いますが、どうぞ、大塚委員。

(大塚委員) 今の四元委員の御意見にかなり賛成する部分もございまして、私も少し簡単にお話しさせていただきたいと思っております。

私は原子力事業者の有限責任化に関しては疑問を呈して発言させていただいてまいりました。その点は変わっておらず、基本的に無限責任を原子力事業者に対して維持した方がい

いと思っていますけれども、住田委員の御意見が出てきていますので、それとの関係で若干意見を申し上げたいと思います。

住田委員の御意見に関しては、多分民法学者の中では、本当に国の責任が使用者責任に類して言えるかということに関しては多分、議論があり得ると思いますが、国策で推進されているところがあると思いますので、私自身はそれには賛成はしておきたいと思います。その上で、使用者責任類似ということになると、やはり代位責任ということになりますので、原子力事業者の責任を使用者が代わりに責任を負っているという形になりますので、飽くまで第一次的責任は原子力事業者にあるということはきちんとしておく必要があるかなと思います。この点は、前回遠藤委員からも質問があったところですが、国が連帯債務を負うとしても原子力事業者に対して求償ができるということに関しては、きちんとして求償できるようにしておくべきでございます。この点は機構法とも関係するところになりますので、国の方から原子力事業者に対して求償する手続に関してはきちんとしたものを置いておく必要があるということでございます。ここがしっかりしなないと、最終的に国民が負担することになってしまうので、非常にまずいということになります。それは汚染者負担原則との関係もでございますけれども、原子力事業者の安全対策に対する投資等に関してもまずいということになるということは気を付けておかなければいけないと思いました。

それからもう一つ、これも四元委員がおっしゃったことで私もそう思っていたのですが、国が連帯債務を負うということになると、国は中立的な立場にはないということになりますので、例えば損害賠償の指針等を出す紛争審査会等も独立行政委員会とかにしないとまずいとか、そういうほかのところに影響があると思われま。

それからもう一つ、関連する問題として前回、法的整理の問題がございましたけれども、ちょっと山本委員とは若干意見が違ってしまって恐縮ですが、私は3点ほど問題があると思っています。一つはこの間申し上げたように、事故処理とか廃炉等に対する悪影響の可能性についてきっちり対応しておく必要があるということが第1点。それから第2点ですけれども、国が一旦肩がわりをする仕組みを、機構法の趣旨を生かしつつそれを修正して明確にし、機構法を今回の事故に限らず一般化するのであれば、特に法的整理について認める必要があるかどうかという問題があるというのが第2点でございます。それから、第3点でございますけれども、やはり原子力事業者が無限責任を負うことの意味が実質的に減殺されるという可能性がございます。つまり、いざとなったら倒産すれば良いという

ことが安全対策を不十分にする可能性があるとか、あるいは原発事故発生の直後から損害が長期間続くことについてどう考えるかというような問題があるということを申し上げておきたいと思います。

ここは本当は電力システム改革をなさるときに、きちんと議論しておくべきことでございまして、私は原子力事業者の法的整理に関しては消極的ですが、もしそこをはっきりさせるのであれば、何らかの立法をすとかということも必要になってくるかもしれないということも申し上げておきたいと思います。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかにももしございましたら、札を立てていただければと思いますが、どうぞ、崎田委員、お願いします。

(崎田委員) 崎田です。

私は以前の有限責任、無限責任の議論のときに、事業者が最大限の努力をすることは当然ですが、有限責任という意見を述べました。それはどういう意味かということ、電力システム改革など大きな制度改革の中で、やはり原子力発電を国策としてやっていくときに、被災された方への補償によっては無限責任をとるためにも、最後の最後にはちゃんと国が責任をとるという形を明確にすることが国民にとっての安心感につながると思い、そう申しました。

ただし、いわゆる事業者ができる限りの努力をした上での有限責任で、その後国が担うという形では、被害に遭った方の無限責任としての求償が事務的に滞り政策的にそこが難しいということを伺いました。私はそれ以来、どういうふうにと事業者の責任から国の責任にバトンタッチしたらいいのか、そういう制度はどういうふうにつくったらいいのかということを考えてまいりました。前回、住田委員からそこを事業者と国の連帯責任という形でつなぐ御提案が出ました。私は連帯責任とするときの影響というのは大きいと思いますので、じっくりと意見交換をさせていただきたいと思いますが、そういう形、例えば共同責任という形で事業者と事業者がしっかり取り組み、最後は国が支えるという形ができるなら、そこは議論をしていく大事な視点ではないかと考えております。

私は、法律の専門家ではなく民間から申し上げていますので、政策的なイメージでお話をしておりますので、これを制度に落とすとどうなるのか、きちんと皆さんの御意見を伺いながら考えていきたいと思っております。

よろしく申し上げます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

今の段階ではよろしいですか。住田委員、お願いします。

(住田委員) 私は、あくまでも民法の特則として御提案しているものでございまして、今、大塚委員がおっしゃったように、第一次責任として事業者が持ち、第二次的責任として、補完責任として国が持つというのも連帯責任の一つの類型としてあり得ると思っております。決して民法の原則をそのままここに移行することを考えているわけではございません。

それから二つ目として、ドラスティックな改革を恐れるお気持ちはよく分かるところで、その根底には、福島事故の痛み、傷がまだまだ癒えていない段階に今ありますことゆえではないかと思えます。だからこそ、どうしても今の対応についてどうするか、ということが念頭から離れず、一般論に向きにくい、のではないかと思っております。

しかし、それを離れて、今後の原子力政策の新しい在り方として、大きなドラスティックな改革、電力システム改革をやると国は決断したわけですから、この立法事実の大きな変化を受けて、今回、ドラスティックな改正が必要となったと考えます。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかにはよろしいでしょうか。遠藤委員。

(遠藤委員) 前回、住田委員に私、質問をさせていただきました国が代理責任というか、使用者としての責任を果たすということについて、どういう賠償のプロセスが行われるのかを考えますと、発災事業者の方が国に求償をするという場面も恐らく生じるのではないかと思います。その場合、恐らく裁判になって、最高裁まで審議が長引きかねないという印象があるのですが、つまりは賠償を実際に求償していくという行為の難易度というのかなり高いのではないかとこのところが問題意識としてございます。そこはもしかすると私の誤解かもしれませんが、それはそれでまた大変複雑なプロセスになってくるのではないかと思います。また前回、住田委員の御意見であれば発災者の破綻もありうるということでしたので、その国と発災事業者の最終的な賠償分担が決まるまでの時間が長期化する一方で、破綻もできるということになると、賠償債務をどう分担するのか、全部使用者側の責任となるのか、このあたりの整理も必要かと思われま。

従いまして、先ほど大塚委員が言われたように、電事法なり、あとは炉規法のところにもかなり大きな影響を及ぼすような法改正になるのだろうというイメージを持っております。

では、どうあるべきなのかということでございますが、大規模な法改正を必要としながら、制度の複雑性が残る一方、事業の予見可能性は依然として低いので、私はやはり責任限度額を引き上げた上で、事業者に有限責任を負わせ、賠償額がそれを超える場合は、その支弁ために国が何らかの財政的な発動をするというような形が、福島第一事故を経たあるべき制度と考えます。事業者の責任限度額を予め設定すれば、賠償債権も確定しやすく、倒産制度との整合性が高いと思われまふ。そもそも原子力の過酷事故は想定されるべきで、その被害の拡大の時間的にも規模的にも地域的にも広がり大きいということ、また国策との関連性が非常に高く、現実的にますます高まらざるを得ないということを見ると、国が財政的措置を発動することは、ほかの賠償制度と比較して考えても、とりたてて原子力事業者を優遇しているものということにはならないだろうと思われまふ。責任限度額を高くすることによってむしろ、事業者の負担を大きくする制度上の設計ができるのではないかなというようにことを相変わらず思っている次第でございます。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。お願いします。

(住田委員) 恐縮です。まず、国と事業者が連帯責任をとる。この連帯責任も決して民法で言うものではなく、ここでの新たな連帯責任の在り方というのを考えていいと思われまふが、連帯責任をとるときに、求償という形ではなくして、もちろん求償というか分担の調整は最後の段階で、どうしても調整が付かないときに司法手続等を使ってやるものであります。その前にある程度類型化して分担することを決めておけば良いのではないかなということ。当初から申し上げている意見ですが、裁判手続を待つまでもなく、例えば、政省令、規則などの詳細を詰める段階で、類型化して責任分担を国と事業者とで決めておくということ。例えば、晩発性障害や次世代に起きる健康被害については国の責任である、環境保全、復旧・復興若しくはまちづくりにつながるものについても国の責任にするなどと。

今、独立委員会という形で大塚委員がおっしゃったのですが、私も同様の考え方をもっております。国の機関にも司法機関は行政機関とは独立してありますし、また行政機関の中でも独立した三条委員会などがございまふので、恐らく仲介をするときに、準司法機関的なものを一つつくれば、同じ国の責任を問うものであるとしても中立性のある機関ができるのではないかなと思っております。ただその費用だけは国が出すという意味で、国とそれから民間事業者の切り分けというのがあるのかなと考えております。

ですから、逆に金額の予見性を高めるためには、これまでの事故の経験もございまふか

ら、責任限度額として決めるのではなくて、こういう事故のときにはここを民間が分担し、この部分を国が分担するとしておけば、事故の大きさからして大体そこは見えてこようかなと思います。

仮払い等につきましても柔軟な対応というのは十分あると思いますので、そこで国が前面に立とうが事業者が前面に立とうが、そこは最後の調整のところで済むことではないかなと思っています。

それから、法的整理をシミュレーションしなくてはならないと言っているわけではなく、既に国が再処理の法案で事業者が破綻することを前提に新しい法律をつくらうとしているわけですから、それに対してどうなるかということ、頭の体操ぐらいはどこかでやっておく必要があるのは当然でして、本当は電力改革システムでそこまでちゃんときめ細かく影響を考えてやるべきであったということなのです。

ですから、戻りますけれども、政策論がどうしても入ってこざるを得ないときにまずは筋論を申し上げた上で、あとは調整が必要であろうと、元役人としては感じております。

以上です。

(濱田部会長) 大塚委員、どうぞ。

(大塚委員) 私の意見はともかくとして、ちょっと整理だけしておいた方がいいと思いますので一言だけ申し上げますが、求償というときに使用者責任類似ということ考えた場合には、原子力事業者の責任を国が代わりに負うという代位責任ですので、求償は国の方が先に払って原子力事業者に求償するだけというのが基本です。原子力事業者から国に対して求償するということは逆求償ということになりますので、使用者責任類似ということであれば基本的にはあり得ませんので、その点を申し上げておく必要があると思いました。

ですから、住田委員が今おっしゃった、最初に分担を決めておくという話は、使用者責任からちょっと離れてきているということになるかと思いますが、私自身は100%原子力事業者が負担部分は負っているという考え方の方が通例であると思っております。そこはちょっと意見の違いかと思います。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかに今の段階ではよろしいでしょうか。ありがとうございます。

先ほど申しましたように、あるいは元々の話として了解されていることと思いますが、この制度の在り方も含めて、これから論点整理をし、更に詰めた議論をしていただくということになります。そういうことを今後の予定としてあるということを念頭に置いていただ

いて、次の議論にそれでは進めさせていただければと思います。

次の大きなテーマが被害者救済手続の在り方でございます。それについて、まず迅速かつ適切な被害者救済手続に求められる機能・役割、そしてまた指針の策定と和解の仲介、これらについて御議論をいただければと思っております。

今日の御議論の具合によりますが、更に時間に余裕があれば仮払い及び消滅時効の議論を行いたいと思っておりますが、まず、先ほど申し上げた論点について、今日は御議論いただければと思っております。

それでは、事務局から資料説明をお願いします。

(大島参事官) ありがとうございます。

本日、用意させていただきました資料8-3、8-4でございます。説明は資料8-4で行わせていただきます。部会長からもありましたとおり、資料の構成として四つのパートに分けさせていただきました。迅速かつ適切な被害者救済手続に求められる機能・役割、指針の策定と和解の仲介、それから仮払い、消滅時効という形になってございます。論点の方は三つに分けさせていただいておりますので、最初の論点1の22ページ目までの部分について先に説明をさせていただきます。

では、資料8-4を1枚おめくりいただきまして1ページ目でございます。原子力損害賠償の特殊性とそれに基づいて迅速かつ適切な被害者救済手続に求められる機能・役割というものをもう一度整理をさせていただきました。

まず、原子力損害賠償の特殊性についてでございますけれども、5点ほど特殊性を分けさせていただきました。

まず、1番目が原子力損害というものを被った場合に、その被害者さんが置かれた心理的、それから経済的な状況等に適切に対応するということが必要だと思っております。

それから2点目は、事故後、短期間の間に膨大な数の請求事案が生じるということになるかと思っております。

それから3番目、多数の事案の内容に類似性というものがあるというふうに思っております。

それから4番目、被害者の方々、通常民法709条の場合には立証という問題がございます。その因果関係の立証負担というものをいかに軽減するのかという問題点があると思っております。

それから最後、5番目、やはり福島事故というものを踏まえますと、事故の影響が長期

にわたる場合には、時間の経過と共に原子力損害の範囲なども変わり得るので、そういうことを踏まえた対応というものが求められていると思っております。

通常、賠償の場合には相対交渉という形で行われていくわけですが、最終的には訴訟というものがございまして。また、訴訟に至るということに対する課題というものもあるかと思っております。

下のページ、2ページ目でございます。手続に求められる機能・役割ということで、今申しました特殊性というものを踏まえながら、被害者救済手続に関する課題というものについて検討する必要があるのではないかとと思っております。事務局の方で6点ほど課題を例示させていただいております。

まず、1点目といたしまして、事故後、速やかな賠償というものが必要になってくるわけですが、原子力事業者が賠償の実施体制等をあらかじめ想定をして対応する必要があるのではないかとこのように思っております。

それから2番目といたしまして、先ほど言いましたように、通常では相対交渉によって賠償が成り立っているという実情を踏まえ、その自主的な解決を促進・支援するための仕組みということで、今でも指針の策定というような形を行ってございしますが、そういうものが引き続き必要ではないかとと思っております。

また、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の解決ということで、いわゆる裁判外紛争解決手続（ADR）というものが必要ではないかとと思っております。

4番目といたしまして、その手続に入るためには被害者からの相談に応じ、必要な情報提供・助言というものの体制というものが非常に重要だと思っております。詳しい内容につきましては後ほど説明をさせていただきます。

これらの取組みが有効に機能するためには、原子力事業者、国、関係自治体様、それから今回の場合には関係団体様にも非常に多くの手続の助言等が行われております。ですので、それらの連携というものも考えていく必要があるのではないかとと思っております。

それから最後に、事故直後の緊急時から復興という形で局面がどんどん変わっていくと、そういう変化に対応したものも必要ではないかとこのように思っております。

1枚おめくりいただきまして3ページ目でございます。紛争解決手続につきまして、当学会の委員でもございまして山本委員の本から引用させていただいておりますけれども、ADR以外のところも含めまして全体の紛争解決を一覧表にしてございまして。一番左側、いわ

ゆるADRに含まれないところということで相対交渉という形で行われておきますし、これの四角の枠外のところでいわゆる訴訟というものがございます。その間をつなぐところでADRというものがあると理解してございますけれども、ADRの中でも広義のADRということで、先ほど申しましたけれども相談というところがございますし、ADRそのものについても調整型の手続から裁断型の手続まで、原子力損害賠償以外にもいろいろな制度設計がなされているというふうに理解をしております。

下のページ、4ページ目からは第3回目の資料で一度御説明をさせていただきました他の制度におけるADRの手続の例でございます。一番下に認証ADRにおける民間紛争解決手続がございます。

1枚おめくりいただきまして5ページ目には、金融ADR、それから国民生活センターにおける消費者ADRというものがございます。

それから、6ページ目に公害等調整委員会において行われているものを御紹介してまいります。

1枚おめくりいただきまして7ページ目でございます。指針の策定と和解の仲介の業務でございます。これもこれまで何度か説明をさせていただいておりますけれども、原賠法第18条におきまして、原子力損害賠償紛争審査会というものを文部科学省に設置し、その審査会において和解の仲介、それから一般的な指針の策定、それから原子力損害の調査及び評価という事務を行うことというふうにされてございます。

実際に起こった事故での対応ということで8ページ目からでございます。これも第2回目で詳しく説明させていただきましたので、細かい説明は割愛させていただきますけれども、まず1999年（平成11年）に起こりましたウラン加工工場臨界事故におきましては、審査会におきまして和解の仲介が2件ありました。それから、指針については、この当時、指針の業務というものが法律で規定されてございません。ですので、当時、科学技術庁の委託によりまして原子力損害調査研究会というものを設置し、いわゆる今の指針に当たります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というものをまとめ、相対交渉に活用されたというところでございます。この経験を踏まえまして、指針の策定という業務を平成21年の原賠法の改正で追加させていただいたというところでございます。

1枚おめくりいただきまして、当時の経緯について簡単に9ページ目で書いてございます。

10ページ目からは、東電福島原発事故における対応でございます。これも何度も説明をさせていただいておりますけれども、まず、審査会における指針の策定につきましては、

下の点線四角の丸の三つ目のところでございます。指針につきましては、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ているというもので、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と、こういう位置付けで順次策定をしてきているというところでございます。

11ページ目、12ページ目には、これまでの経緯を書かせていただいております。

続きまして、13ページ目、和解の仲介でございます。和解の仲介につきましては、その申立てが多数行われることが予想されていたことから、必要な政令を改正いたしまして、審査会の中に特別委員というものを置いて仲介をするという形になってございます。体制といたしましては、申立件数の増加に対応する形で順次拡充をされていると。それから事務所の設置というものも順次拡充したという形になってございます。なお、和解仲介の成立のパーセンテージといたしましては、約8割を超えるという高い和解がなっているという形でございます。

13ページ下の方に関連している政令が書かれてございますけれども、先ほど申しました特別委員につきましては、学識経験のある者のうちから文部科学大臣が任命をするという形になってございます。

14ページ目には、ADRセンターの体制というものを書かせていただいております。

それから、1枚おめくりいただきまして、15ページ目、16ページ目におきまして、和解の仲介の処理に関する要領というものを書かせていただいております。これは紛争審査会決定という形で定められたものでございます。

これら指針の策定、和解の仲介に対する東京電力の対応について、17ページ目以降で説明をさせていただきます。

まず、指針への対応でございますけれども、仮払い補償金、後ほどか若しくは次回説明をさせていただきますけれども、その後、審査会が中間指針を策定したことを受けまして、その中間指針で示された損害項目ごとに個別具体的な賠償基準というものを策定し、また、体制を整備して本賠償の受付が順次開始をされてきたというところでございます。

指針の対応につきましては、18ページ目、中間指針四次追補で先ほど説明したとおりの位置付けについて書かせていただいております。

続きまして、19ページ目でございます。和解の仲介への対応でございますけれども、ADRセンターが行う和解の仲介について、東京電力では、原賠・廃炉機構法第45条に基

づいて、機構と東京電力が共同して特別事業計画というものを作成し、主務大臣の認可を受けてございます。この特別事業計画の中において、和解案について東京電力としてこれを尊重するという形で書かれてございます。具体的な書きぶりにつきましては、下のところ、緊急特別事業計画、また、新・総合特別事業計画から抜粋をさせていただいてございます。

続きまして、20ページ目でございます。相談に関する業務でございます。相談に関する業務につきましては、原賠・廃炉機構法第53条におきまして、機構が原子力事業者に対する資金援助を行った場合、すなわち今回の場合で言いますと、東京電力が資金援助を受けてございます。これに該当いたしますので、被害者からの相談に応じ、必要な情報提供・助言というものが行われてございます。実績は一番下の方に書いてございます。グラフの方が半期ベースになっておりますので、合計では、当初は1万件を超える数の相談業務等を行っておりますし、最近でも1年間では5,000件程度という形で、引き続き相談窓口の開設というものを行っていただいております。

1枚おめくりいただきまして、21ページ目でございます。紛争解決手続の在り方についてでございますけれども、大きく二つ、指針の策定についてと和解の仲介について、それぞれまとめさせていただきました。

まず、指針の策定についてでございますけれども、これまでの原子力損害賠償の経験というものを踏まえますと、原子力損害に該当する蓋然性が高いものから順次指針を策定するということは、交渉を円滑に進める上で重要な意義を有するというふうに考えてございます。また、この指針の位置付けにつきましても、東電福島原発事故の場合には先ほど説明しましたけれども、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、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いう形で位置付けて、今現在に至っているというふうに思っております。

また、指針の策定につきましては、いわゆる中立性・専門性というものが求められるということになると思っておりますけれども、指針を策定する審査会につきましては、関係している政令に基づきまして、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を文部科学大臣が任命をいたしまして、構成をされてございます。

なお、審査会に関して、第2回目、第3回目でヒアリングをさせていただきましたけれども、その中で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というも

のもございましたし、また、審査会の位置付けについて、国の組織としての役割と、それから、紛争解決機関としての役割について整理すべきといった御意見があったかと思っております。

二つ目、和解の仲介についてでございます。審査会のもとにADRセンターというものを設置させていただきましたけれども、短期間に多数の和解の仲介の申立てに対応するというところで、適正かつ迅速な紛争解決に努めているところでございます。この体制整備につきましても、段階的にはございましたけれども、充実を図ってきたというところでございます。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、実績というものがございまして、こういうものも踏まえまして、また、他のADRの仕組みも参考として、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いう御意見が既に出されております。また、現行の和解仲介の迅速性、簡易性などのメリットが失われないように、慎重に検討すべきという御意見も頂いております。

それから、その他といたしまして、今回の事故におきまして請求の取りまとめなどで関係団体さんに非常に大きな役割を果たしていただいたかと思っております。また、ヒアリングの中でも、関係省庁などから統一した請求基準が示されるような例というものもあったかと思っております。

それから、それ以外の課題といたしまして、集団訴訟というものがあると思っております。アメリカのクラスアクションに対応する枠組みの検討をしてはどうかという御意見がございすけれども、この点につきましては、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り、消費者分野に導入された消費者団体訴訟制度の施行状況を踏まえる必要があると思っておりますので、こういうことも踏まえながら、慎重に検討させていただければというふうに思っております。

最後、22ページ目、論点1でございます。

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。個別の課題といたしまして、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。二つ目でございます。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とさせていただきます。

説明は以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

被害者救済手続についての議論にこれから入らせていただくということで御説明を頂きましたが、今御覧いただいていた資料8-4の22ページのところに論点1という形で出されております。大きく分けて具体的なところでは、指針の策定と、それから、和解の仲介ということになりますが、そのベースとしてそもそも迅速かつ適切な紛争解決を実現するためにどういう手続が必要なのか、あるいはどういう機能、役割等を担うことになるのか、そういった全般的なところも議論いただくと良いかと思っておりますので、大きく二つに分けて、まず、最初に全般的な手続の在り方、機能、役割等についての基本的な考え方、それから、指針の策定についてどのような内容、位置付けを考えていけばいいのか、そういったところについてまず御議論を頂ければと思っております。そして、その後、和解の仲介について御議論を頂くと、こういうふうに二つに分けて議論をお願いしたいと思っております。

それでは、まず、この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、役割等についてが一番ベースになるところと、それから、指針の策定の部分、この点について御質問、御意見があれば頂戴できればと思います。どうぞ名札をまたお立ていただければと思います。よろしく申し上げます。

加藤委員、お願いします。

(加藤委員) ありがとうございます。日本の原子力損害賠償法というのは、民法の特別法でありまして、事業者が各被害者に個別対応する構造となっております。しかし、被害者が多数に及ぶ原子力災害におきましては、現状の仕組みで被害者救済を図る場合に事務作業が膨大になり、迅速な対応が困難となってしまいます。発災事業者が事故の早期収束や被害最小化に最大限に取り組み、被害者への損害賠償責任を負うということは当然としまして、被害者救済に関して行政が前面に立って対応する枠組みを構築するということが必要ではないかと考えます。

(濱田部会長) ありがとうございます。ほかにいかがでしょうか。

それでは、馬場さん、お願いします。

(馬場オブザーバー) オブザーバーの立場で恐縮ですが、被害者救済手続の在り方という点が、

我々の一番の関心事であり、今回の東電福島原発事故の賠償手続きについては是非検証をしてもらいたいところだと思っています。いかに迅速な救済をするかというのが最大の課題で、我々JAグループとしては、被災された農業者の立場に立って、いかに迅速に賠償がなされ、営農意欲がなくならないように一日でも早く賠償されるようにということで、多くの農業者の皆さんから委任を受けて、裁判という形ではなくて、弁護士が代理請求をして東電との交渉ということになったわけです。そもそもを言うと怒られるかもしれませんが、何故、請求をしなければいけないのかということです。農業者は被災者なのに。その因果関係の立証を被害者がやらないといけないという立場に置かれ、請求しなければ賠償されない。これはなかなか容易でないわけで、結局ADRが当時はありませんでしたし、ADRでは時間がかかるだろうということもあって、直接東電と交渉したわけです。それにしても、国として前面にたって、まずは補償という観点、救済という観点がなかったのかと思います。

ただ、国は賠償の当事者ではないので、いろんな面でアドバイスを頂いたのは間違いありません。被害額の具体的な特定をするための基準を、東電が基本的に了解しなければ請求もできないわけですが、それは国あるいは県のアドバイスがあったり、こういう基準でいいのではないかと国が言ってくれないと東電もうんとは言わなかったわけで、具体的な金額基準を決めるのも、やっぱり国なり行政の指導がないと実際は動かなかったということだと思います。

今後、事故はあってはならないことでありますけれども、いずれにしても、迅速性、救済という立場で国の役割というのはあってしかるべきだと思います。まだ風評も含めて被害は続いていて、補償基準といいますか、賠償基準の見直しが29年1月からされるということだけで、具体的なことはなにも決まっていない。それでも、福島の米や牛肉の価格も以前の、全国平均並みとかそれ以上であったものが依然回復していないという現実の中で、今後も続く賠償に当たっての国の役割は極めて重要といえます。連帯責任かどうかということの議論はあるかもしれませんが。国が第三者だったからこそアドバイスを頂いたのかもしれませんが。そこはどうかというのには私は確信を持って言えませんけれども、少なくとも被災者の迅速な救済という立場に立った国の役割ということを是非、御検討いただければと思います。以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

それでは、ひょっとして同じような問題意識を持っていらっしゃるかもしれませんので、

市川さんの方に。住田委員はちょっとお待ちください。

(住田委員) はい。

(市川オブザーバー) ありがとうございます。資料8-4の21ページのところの3行目でございます。この「さらに」という後のところからなのですが、「指針で対象とされなかったものが直ちに賠償の対象に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」についてでございます。

論点1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」というふうにあります。残念ながら、福島における実際は、そのようになっていないようでございます。相対交渉による当事者間の処理の問題かもしれませんが、震災から5年が経過した今もなお、なかなか賠償が進まない福島の中小企業から非常に多く聞かれております声が、この「相当因果関係のある損害」の定義が不明瞭だと、困惑する声であります。

例えば、実際に、電力会社へ提出した賠償の請求書類に対して、「因果関係が分からないので賠償は認められない」と電話一本で回答され、目の前が真っ暗になったというようなことであるとか、「因果関係の立証が不十分なので、請求額の半分で妥協」するよう打診されたとか、逆に電力会社に対して事業者側から「相当因果関係なし」との回答があったのはどうしてかということで、その判断をした根拠データや理由の開示を求めても教えてもらえないので、結局は賠償請求を諦めたなど、現在はこの「相当因果関係」にまつわる行き違いが非常に多いというふうに伺っております。特に相当因果関係の類型化という点が不十分なために、必然的に相対交渉においては、どうしても「感情論」に発展してしまい、類型化された根拠がないので感情でぶつかり合ってしまう、余計に被災した企業の経営者や家族などにおける精神的なストレスというものが増しているということだそうでございます。

こうした福島の事故を踏まえた経験から、現場で必要だと求められておりますのは、一つには「相当因果関係の類型化」です。二つ目には「明確な判断基準の開示」ということです。そして三つ目には「被害者自身の挙証責任ということで、簡易な方法で立証できるような制度設計」が必要だということです。是非とも御理解賜りますようお願いをいたします。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。実際の状況を伺えて良かったかと思えます。

それでは、住田委員、お願いします。

(住田委員) まず、手続の機関の在り方として先ほど申し上げましたように、国の機関として準司法的な独立性、中立性を持たせるようなADRを持つべきであると考えています。その理由としましては、やはり福島の実例があげられます。お聞き致しましたところ、指針等に関して、国の基準が出たところで非常に納得性が出て、それに基づく判断に対しても納得性が高まったということですから、いろいろ御不満な点も当然のことながらおありとは想像できますけれども、それでも多くのケースが最終解決に至ったという、すばらしい成果を上げられたと私は理解しております。今回、このような手法を、法的な根拠にする、きちんとした機関として書き切る必要がある、と思っております。

そのメリットといたしましては、信頼性、当事者の納得性と共に、仲介担当者等の費用も個別にばらばら依頼するのではなくして、任期付きの公務員として採用された有資格者等が活動するようにすることで迅速、組織的で費用の低廉化も図られるのではないかと思います。また、仲介手続や判断するところにおいては、裁判官出身等の方を含めたベテランの弁護士、法曹有資格者を配することによって、今の紛争審査会の結論を尊重するというような文言を書かずとも、もう必然的にそういうふうな権威あるものになるということが考えられるということでございます。

そういう意味では、大量の膨大な作業がありますときに重要なのは、当事者、特に被害者の納得感でございます。ですから、ADRの調整以前の、非常に大量の相談業務の中で、被害者の方々の声をよくお聞きして、その相談業務で振り分けた上で、仲介手続、ADRに持っていくという流れがあるかと思います。この相談業務におきましても、ある程度中立性のある法律的な資格若しくは法的な業務に習熟した国の担当者が当たるとというのが当事者にとってもよろしいのではないかと思います。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。ほかにこの点、御意見はいかがでしょうか。

崎田委員、お願いします。

(崎田委員) ありがとうございます。今回のADRセンターに関しては、資料を拝見して、やはり和解が83%ということで、本当にこの大変な時期に御尽力させていただいていると感じますので、このADRセンターは非常に役割を果たしていて、こういう流れでしっかりと位置付けていただくという御意見に私も賛同いたします。

それで、そのADRセンターに行く前に、事業者団体から先ほど御発言がありましたけれども、できるだけ迅速に請求する仕組みなど、制度として国と県がそういうところにも

う少しきちんと関わってくださるといところが大事なのではないかと思いました。もちろん市町村も大事ですが、現場の被害回復などに大変だと思いますので、国や県がそういう役割、紛争解決とか被害者救済の円滑な進行を助ける役割を果たしていただきたいと感じています。

なお、今回、資料の21ページのところにもいろいろな業界団体が請求の取りまとめをしてくださって、かなり迅速に動いていただいた団体もあると思います。ただ、この団体がやっていただいたということは、率先してやっていただいたという状態で、きっと費用などは内部で処理をされておられるのだなと思いますので、制度の中に入れるにはきちんとした検討が必要かと思いますが、記録としてやはりどういう組織がそういう取組みを実施されて、それが非常に役割を果たしたと、そういうことをちゃんと記録として残しておいていただきたい。そういうことが成り立つ業界と、なかなか難しい業界とかいろいろなものがあるのではないかと思いますので、そういうような今回の実績をきちんと残していただく視点は大変重要なのではないかと考えております。

(濱田部会長) ありがとうございます。

大塚委員、お願いします。

(大塚委員) 今の御意見に賛成ですけれども、まず手続については、やはりADRセンターなどの初動のところが肝要であり、事故からできるだけ早い段階で実際に動き出すということが大事なのだろうと思いますので、今後こういう事故があってはもちろんいけないのですけれども、万一のときに備えて、すぐに対応できるような制度にしておくことが非常に重要だと思っています。

それから、国が最初に補償を払ってという話がありましたけれども、こちらの方は実体の話ですけれども、賠償支援機構法のようなものが今回の事故に限らず一般的に適用できるような形にしておかないと、国が最初に対応するという事にならないものですから、そこはきちんと対応できるようにしておくことが必要ではないかと思います。そういう意味で、手続の話と実体の話と両方とも重要ですので、事故が起きたときにすぐに対応できるようにするということが極めて重要だということを申し上げておきます。

あと、クラスアクションの話は21ページの最後に出ていて、報告書の中でもどこかに書いていただくとよろしいかとは思っていますけれども、これは訴訟の話なので、できるだけADRの方で対応するという事であれば、余りここは強調したくないという御意見も多分あるとは思いますが、私が特に気にしているのは、今回のように、被災者の方が全

国に散らばった場合に、裁判所によって判断がまちまちになると、当事者の方が不公平を感じられるかなということがございまして、しかし、これはなかなか大きな課題なので、今後の検討につなげていただければ有り難いという趣旨でございます。

(濱田部会長) 山本委員、お願いします。

(山本委員) 今、大塚委員が最後に言われたクラスアクションというか集団訴訟のことで、私自身は、基本的には個別の賠償はあえて訴訟というような仕組みを作るまでのことではないのかなという印象を持っておりますし、また、ここに書かれていますように、私も消費者の団体訴訟の制度には関わりましたけれども、これは日本の制度の中で作るのはものすごく難しいということは理解しているつもりです。

ただ、私が少し心配しているのは、前回議論された免責の問題で、今回はそうではなかったわけですが、事業者が免責を主張してきたときにこの損害賠償全体の仕組みがどうなるのだろうか。たしか前回は大塚委員も御懸念をその点で示されていたように記憶していますけれども、それでもこの賠償がうまくワークするようなスキームはやはり考えておかなければいけないのではないかと。その一つのあれとして、集団的な訴訟で例えば選挙訴訟ではありませんけれども、百日裁判みたいな何か特別なものを設けて迅速にそこを、しかし、当事者は手続保障をしながら確定していけるような仕組みというものが有り得ないかということ考えた次第です。

ただ、これが難しいということであれば、何か原子力事業者がその部分、免責事由を争ってもうまく賠償ができるようなところ、これはこの次に議論される仮払いの話なのかもしれません。そこは国が出ていくということにならざるを得ないのかもしれないかもしれませんが、そこは、やはり私はなお若干の心配を持っているということだけは申し上げたいと思います。

(濱田部会長) ありがとうございます。

では、辰巳委員、お願いします。

(辰巳委員) ありがとうございます。まず、今日の御説明があった中なのですけれども、関係団体という表現をなさっておりますが、その関係団体が今回はうまく機能したというお話があったのですけれども、二つちょっとポイントがあって、まず、そういう関係団体に属することができない全く被害者個人という立場から考えたときには、やっぱり全く力がありません。だから、そういう意味では、本当に信頼できて力になってもらえるというか、寄り添ってもらえる、そういう相談窓口というのは絶対必要で、それが今回のADRのよ

うなところだったというふうに思っておりますけれども、ですから、そういう意味では、今回のADRの良い点というものをやっぱりきちんと残していただいて、そういうのは作っていただくのがいいのかなというふうには思っております。

関係団体が役割を果たすことができたというお話についてなのですけれども、余り私は地域の方々の事情というのを詳しく知るわけではありませんけれども、やっぱり地域によって関係団体の力にも大きな差があるというふうに思いまして、やっぱりそういう関係団体、言葉が変ですね、関係団体という単語も。だけれども、そういう団体の方たちもやっぱりサポートするための窓口というのは十分必要で、団体だからということで放っておくということにはならないというふうに思っておりますので、関係団体が果たした役割という表現のところで、やっぱり何となくこう書くと安心するようなイメージがあるので、団体に所属している人たちはということで、そんなことはあり得ないというふうに思っております、全く所属しない個人であろうが団体であろうが、どちらもやっぱり信頼できて力になってもらえる、そういう相談窓口というのは必ず必要であろうというふうに思っております。

あと、ちょっと前半の話とも関わるのですけれども、国が連帯責任を負うといったときの国の立場なのですけれども、過去の公害の事例等を見ておりまして、なかなか国というのは大き過ぎますので、本当に国であれば信頼性があるという表現があるのですけれども、やっぱり国といえども政府が動かすこともあり得るわけですから、なかなか国に対する信頼性というものも本当に国民がこういう大きな事故があったときに特にそうなのですけれども、あるかどうかというのが非常に問題だというふうに思っております、最後に住田先生の方で国が果たす役割というところで、限定的におっしゃってくださった例えば地球環境に関する問題だとかというふうにおっしゃってくださったことで私はかなり納得したのですけれども、その辺りをもうちょっと考えていただきたいなというふうに思っております。

個人の立場からした国との信頼関係というものに関して、本当に個人の人たちが国に対してそれだけの信頼を持って国に任せるという格好で本当に大丈夫なのだろうかという気持ちがあるのではないかと私は思っているのですけれども、そういう意味で、というのは表現が変なのですけれども、国が事業者の味方をするというふうなことが過去往々にしてあるというふうに私は思っておりますもので、そういうふうに言った方が分かりやすいというふうに思いますので、そういう意味で国に対する信頼性というものが本当にあるのだら

うか、ケース・バイ・ケースである場合もあるというふうに思っておりますけれども、そういうところ辺でさっきの前半の話なんかももう少し検討していただければ。でも、だからどうしろという提案があるわけではございませんけれども、そういう不安を持つ国民がいるのだということを御理解いただきたいということなのですけれども、ということで、是非本当に私たちに寄り添ってくださる、そういう相談窓口というのが必要である。それを現在のADRを認めていないわけではございませんということです。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

又吉委員、お願いします。

(又吉委員) ありがとうございます。ADRセンターを通じた和解成立率は、非常にほかの例にしても高く、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おり、紛争審査会の指針に基づく当事者間交渉、また、補完するADRセンターの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のではないかというふうに考えております。

あと、クラスアクションのケースなのですけれども、多種多様な損害が対象となることから、一部の大きな団体を除いて、被害者団体の訴訟適格の認定というものがこういった形で行われるのか、また、それに時間を要した場合、逆に迅速な被害者賠償をかえって阻害するリスクはないのか、こういったところも慎重な議論をしていただきたいというふうに考えております。

以上、2点です。よろしく願いいたします。

(濱田部会長) ありがとうございます。今、もう和解の仲介の議論にも少し入ってきておりますけれども、そろそろよろしければ和解の仲介の方も御議論いただければと思います。ただ、その前に指針の策定そのものの関係で何か特に御意見ございますか。よろしいでしょうか。

では、指針の策定、和解の仲介を含めて、併せて御議論を頂ければと思います。

では、遠藤委員、お願いします。

(遠藤委員) ありがとうございます。今日の資料の紛争解決過程のところではいろいろと御提案がありまして、恐らく和解の仲介から仲裁まで踏込む必然性というもの、一つそれが論点にあろうかと思っております。

今、先ほどから又吉委員も言われましたように、この83%の和解率というのは非常に高

い成果であると思っております。和解の仲介の機能というのは、事業者にとってみると、受諾の義務はないので、手続の開始のハードルというのは低いのだと思われま。ただ、これが仲裁ということになってくると、司法手続を経ずに不確定な将来の賠償額について、ある種受諾義務を負う蓋然性が高いと考えられますので、事業者の経営判断としてはとり得ない、とりにくくなるでしょう。ですので、事業者にとって手続開始のハードルがむしろ上がってしまうのではないかという懸念がございます。

それで、被害者にとっても結果的に受諾義務のない和解の仲介よりも、受諾義務のある仲裁というふうには、被害者側は仲裁に申し出る可能性が高いので、そうすると、仲裁を導入すると、事業者のADRを活用しないというようなインセンティブが働きかねません。そうすると、その紛争解決が滞ってしまって、被害者の早期救済には資さないのではないかというような懸念が一つあるということでございます。

また、実際に、国民生活センターとか仲裁の機能を持っても余り発動されていないという実例もあるので、ここは余り仲裁まで踏込む必要はないのではないかと、というのが現在の私の印象でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。この論点1全般にわたって御意見がございましたら、頂ければと。

では、住田委員、それから、加藤委員、お願いします。

(住田委員) 実は私、証券関係の業界団体の斡旋、調停の委員をやったことがございます。そこでは仲裁ほど強い権限はないのですが、相手方が業界団体の会員である以上、斡旋で十分に対応できた、多くが和解に至ったという経験をしております。そういう意味では、今回の福島原子力関係でADRの方々かなりの成果を上げられたというのは、それほど強い権限がなくしても、やはり内容においても、それから、機関の担当者の多分個人的なものも含めての信頼性が高かったということは現にあったわけでございますので、仲裁等の強い権限ある手続を必要とされているかどうかについて、現場の声を逆にお聞きしたいなと思っております。

(濱田部会長) では、加藤委員、お願いします。

(加藤委員) ありがとうございます。今、クラスアクションのお話が出ましたけれども、クラスアクションあるいは強制力のあるADRの導入といったものが原子力事故による被害者の迅速かつ適正な救済につながるかどうか、それから、原子力事業の担い手確保に資するかどうか、公平性が確保されているか、さらには濫用の抑止も含む当事者の適正な事務負

担が勘案されているかといった観点から慎重に見きわめる必要があるのではないかと思います。

私としましては、迅速かつ柔軟な紛争解決のため、当事者間による交渉とそれを補完するADRセンターにおける和解仲介という現行の紛争解決手続はかなりの実績をあげており、それなりに機能していると評価しております。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

では、山本委員、お願いします。

(山本委員) 今、皆さんが言われたように、私自身もこのADRは今回の損害賠償で大きな機能を果たしたということで、基本的な手続、組織のモデルというのは現在の姿を前提にして、もし改善すべき点があるのであれば、それについて若干の修正を加えながら、しかし、他方では過度に厳格なといいますか、拘束的なものにならないように最低限の範囲で予測可能性を担保できるように立法化を図っていくという姿勢が相当ではないかというふうに思っております。やはり具体的な適用というのは、その事故の対応とか事業者対応とかいろいろなことがありますので、現実には事故が起こった際に柔軟に組んでいかないとうまくワークしないのではないかというのが私の今回のADRに携わった際の印象であります。

ただ、もちろんやはり幾つかのことは考えていかなければいけないというふうに思っています。網羅的ではありませんが、若干のことを申し上げさせていただくと、組織的な問題として現在は紛争審査会のもとにADRが置かれているわけでありましてけれども、これは紛争審査会とADRの関係を明確化して、連携をとるという意味で、大きなメリットはあったのだと思います。

ただ、他方で、このADRが審査会の基準等に過度に拘束されるという印象を、印象と言うかあるいは誤解かもしれませんが、を与えないかというような懸念もあり得るところでありまして、本来的に言えば、指針の策定という機能は、一種の立法作用であり、和解仲介というのは、一種の司法作用ですので、必ずしも同じ機関にそれを任せるとするのは、必然的な制度的選択肢ではないように思いますので、これは考えてみることはあるのかなというふうには思っております。

手続的な点で、先ほど来、仲裁は必要か、あるいはそれをワークするのかという御意見がありました。それはもっともな御指摘であろうというふうに思います。現段階においては、私の承知している限り、相手方、事業者側が仲介案を受け入れずに、仲介が成立しなかつ

た例というのは、一部極めて例外的な場面でそういうことはあると思いますけれども、ほぼ、ほとんどないと。先ほど83%という数字は、基本的には申立人側が受け入れなかったとか、申立人側の主張が入れられなかったというのが大半の例ではないかというふうに承知をしています。

そういう意味では、今の段階では、あえて仲裁という必要がないという御意見は理解できます。ただ、今後もそうなのかということについては、私は若干の不安は持っています。難しい案件が増えたときに、本当に現在の尊重という枠組みの中で、これがなお機能していけるのか。そういうものは、もう訴訟に任せればいいんだというのは、一つの制度的選択肢だと思いますので、それならばそれでいいのですけれども、現在ワークしているからということで行けるのかということ、一抹の疑問は持っております。

仲裁については、機能するのかというのは、遠藤委員の御指摘はそのとおりで、その紛争が実際に生じた時点で、仲裁合意を両当事者からとるとというのは、現実にはほとんど無理です。実際には、紛争が生じる前に、一方、通常事業者側が、消費者側からその消費者といいますが、相手方からその仲裁の申出があれば、それに応じますというようなことを基本的には宣言しておくとか、そういうような枠組み、前に確かスポーツ仲裁の例を挙げさせていただいたかと思いますが、そういうようなスキームがなければ機能しないということだと思います。ですから、そういうようなスキームを入れることも含めて、それが適当かどうかということを考えていくのかなというふうに思っています。

それから、もう一つ、現在のシステムが機能しているのは、先ほど御説明があった特別事業計画におけるADR案、ADRの尊重というものが、やはり非常に大きく効いているんだろうというふうに思いますが、ただ、これは飽くまでも特別事業計画という、かなり何というか、アドホックな、あるいは不安定なものを基礎にしているという面がございまして、もう少し片面的な尊重義務というのを、将来的にはより安定的に運営できるような制度的スキームというのは、検討に値するのではないかと。先ほど金融ADRの例が挙がっておりました。金融と電力では、事業に対する行政の関わり、その他の前提が違いますので、それと全く同じというわけにはいかないと思いますけれども、もう少し安定的な基盤を作っていくということは検討に値することではないかというふうに思います。いずれにしても、これはテクニカルな問題ではありますが、事故が起こったときに、このADRが迅速に設立され、実効的に機能させるということは非常に重要でありますので、引き続き踏み込んだ検討が必要ではないかというふうに思っております。

(濱田部会長) ありがとうございます。

では、馬場委員、お願いします。失礼しました。馬場さん、お願いします。

(馬場オブザーバー) 先ほど関係団体のお話もありましたし、現場の状況としてどうなのかという話があったので若干申し上げます。この資料で言うと17ページに東京電力の対応というのがありますが、東京電力は、中間指針、いわゆる紛争審査会の指針に基づいて、具体的な賠償基準を示してくる、と言うよりも、我々の方から提案していたわけですが、実態として、中間指針において被災者の損害がきちんと範囲に入っていれば、紛争にはならないし、ADRに持っていかないで、そのまま直接和解ということになっています。大多数の農業者の代理をしてそれができているのは、東電が認める具体的な賠償基準というのが大事で、国がここに指導をしてもらっていました。農林関係で言えば、ここに記載されている出荷制限とか、風評被害の特定、これらの実態を東電が分かるわけがないですから、結果として見ると、過去の農産物の額はいくらで、福島の営農形態別の所得はいくらであったということだから、今の現実から見たら、これが風評被害額だ、減収額だという具体的な特定基準について、請求額をまとめて東電に請求するときに、事前に交渉するわけです。これがしっかりとしていれば、ADRに持っていく必要もなかったわけです。私は紛争審査会という名前は違うんじゃないかと思えますけれども、被災者の現実の救済がスムーズにできるポイントは、審査会での早期の指針策定と、これを受けた事業者が、国の指導を得つつ、実態を踏まえた具体的かつ早急な賠償基準を策定すること、ここにあると思っています。

だからこそ、東電が細かな賠償基準を納得するまでに時間がかかった。東電が納得するには、国・農水省がこういうことだ、それでいいんじゃないのという御指導を得て、初めて東電も納得する、こういう交渉をしてきたというのが現実です。以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかに、オブザーバーの方も含めて、何かありましたら。はい。お願いします。

(市川オブザーバー) たびたびすみません。

ADRの実績として、資料には「83%の和解が成立」しているというデータがございます。では残りの17%はどうなっているかということで、福島での実態の一端を御紹介させていただきたいと思います。

最近、福島県下の商工会議所に多く相談が持ち込まれるようになってきたと聞いておりますのが、このADRに関してなのですが、ADR側から「取り下げてくれ」ということを言

われたがどう対応すればよいかとの相談を商工会議所で受けているそうです。よくよく聞いてみると、今現在、その事業者は、営業損害の賠償をもらっている期間中なので、その賠償期間中は新たな請求はできませんということらしいのですが、実際にそういった「取り下げろ」とADRから直接言われると、事業者としては非常に精神的にショックを受けてしまうということもございますので、これはお願いですけれども、ADRについての利用方法であるとか、どういう人たちが対象になるのかという基礎情報を、現地の人たちが明確に理解できるように周知・広報というものをお願いできればと思っております。どうも、そういう内容で商工会議所を通じて相談に行くと、ADRの方からは「うちは仲介機関であって、相談を受ける組織ではない」ということで、つっぱねられたという話も実際に聞いております。そういう利用方法や制度の対象というものについて、周知徹底をお願いできれば幸いに存じます。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかにこの論点1に関していかがでしょうか。よろしいでしょうか。ありがとうございます。

それでは、まだ頂いている時間がございますので、【被害者救済手続の在り方】のうち、仮払いについて説明を頂き、時間があれば少し議論に入りたいと思っております。それでは、事務局から資料の説明をお願いいたします。

(大島参事官) 仮払いについてでございます。資料8-4、23ページ目から御説明させていただきます。

まず、これまでの実績、経緯についてでございます。まず、ウラン加工工場臨界事故における仮払いについてでございますけれども、当時事故後、発災事業者でありますジェー・シー・オーが賠償基準を示しましたが、残念ながら反発が大きく、事実上、受け入れられなかったということで、その後、先ほども説明をいたしましたけれども、原子力損害調査研究会というところで、営業損害に関する考え方というものを作成して、仮払いという段階に至ったという経緯でございます。下の方に書いてございますけれども、9月30日に事故が発生して、年末という事情もございまして、12月30日までに事業者側から請求額の2分の1を基準とする仮払いという形で合意をした上で、支払総額53.6億円という形になってございます。なお、仮払いのうちの一部につきましては、その後、ジェー・シー・オーから払い過ぎということで、被害者さんに対して、過払い請求というものが行

われたという状況でございます。

続きまして、24ページ目、東京電力による仮払いに関してでございます。東京電力による仮払いにつきましては、事故後約1か月が経ちました4月15日の段階でございますけれども、政府の経済被害対応本部におきまして、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い補償金として速やかに支払うべきという決定をさせていただきました。決定文はすみません、見づらくて、次のページ、25ページ目の上のところに緊急支援措置について、原子力発電所事故による経済被害対応本部決定というものがございます。具体的には3ポツ、1行目から2行目にかけてでございますけれども、東京電力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をするという形で決定をし、この内容について、5月12日に関係閣僚会議決定もさせていただいたというところでございます。

1枚戻っていただきまして、24ページ目、四角い囲いの中の2行目から3行目にかけてでございますけれども、この決定を受けた形で、東京電力はまず、4月28日の段階から、被害者の方々に対して、仮払い補償金の支払いというものの受付を開始しておりますし、その後、5月、6月の段階で、農林漁業者、中小企業者に対しての支払受付を開始していたという経緯でございます。

なお、仮払い補償金の支払実績につきましては、一番下にございますけれども、避難住民の方々につきまして、総額では500億円強、農林漁業者、中小企業者等、更には追加の避難住民への支給というものを合わせますと、総額で1,500億円を超える額を支払ったという実績がございます。

続きまして、国による仮払い、国ですので、どちらかといいますと、立替払いという形になるかと思っておりますけれども、26ページ目でございます。国による仮払いにつきましては、事故後約3か月強経ちます7月29日の段階で、議員立法ではございますけれども、法律名といたしましては、「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」というものが成立をいたしまして、この法律の中で、国による立替払いをするという規定が盛り込まれてございます。具体的な対象につきましては、その後、9月16日に政令を制定させていただきました。支払っております。支払った実績といたしましては、福島県、茨城県、栃木県、それから群馬県において、観光業を行う中小企業者さんが受けました風評被害を対象としてお支払いをしているということで、このタイミング

でございますので、東京電力からの本賠償交渉が、かなり進んでいたというところがございます。そういうことも踏まえまして、対象件数といたしましては、実際の支払い件数50件、総額17億円というものを支払ってございます。なお、この支払った額につきましては、東京電力に求償し、全額国庫に納付をさせていただいているというところでございます。

法律の中でございますけれども、真ん中の四角の中に、早期の救済のため迅速なものであり、かつ、国民負担の観点から適正なものにしなければならないという形で法律がされてございますので、それを受けた形で、一番下の政令の中で、具体的な事項というものを定めさせていただいたというところでございます。

1枚おめくりいただきまして、27ページは法律の概要、すみません、細かいものでございますので、本日は説明を省略させていただきます。

28ページ目、仮払い（立替払い）の在り方についてでございます。まず、一つ目、仮払いの意義でございますけれども、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だと考えてございます。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、かつ政府による避難指示等が発せられるような場合には、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が多いということになるかと思えます。このような場合に、被害者の救済を迅速に行う観点から、あらかじめ仮払いの手続等を定めておく必要があると考えてございます。

ただ、この仮払いに対する課題でございますけれども、原子力事業者による仮払いにつきましては、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ということになります。東電福島原発事故の指針の内容等も参考にした上で、本賠償が開始するまでの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ようにする必要があるというふうに考えてございます。

また、原子力事業者による仮払いができないという事態も当然あるかとも思っております。その場合には、国が立替払いを行うということになります。その場合には、今回の仮払い法の制定時の議論があった中で、原子力事業者への求償が応諾されない場合への国民負担の発生でございますとか、国による支払事務の体制等々の整備の問題というものも、あらかじめ考えておかなければいけないことだと思っております。

論点の2番目でございますけれども、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。個別の論点として、二つ挙げさせていただきました。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。続きまして、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。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

それでは、この今の最後のところ、論点2ですが、仮払いの在り方について、御議論をいただければと思っています。この点もどこかで、オブザーバーの皆様方から御意見あれば頂ければと思いますが、まず、委員の皆様からいかがでしょうか。

では、大塚委員、お願いします。

(大塚委員) 基本的な考え方として、申し上げておきたいのは、今回もそうだったのですけれども、原子力事業者に対して仮払いをしてもらうということに関しては、この本部決定とか行政の方で対応されたわけですけれども、国の方が立替払いというか、仮払いをするということに関しては、これは法律がないとできないことなので、遅れたということがあったと思います。さらに、今回の場合は、東京電力でしたので、大きい企業ですので、対応できた面があったと思いますが、もう少し小さい原子力事業者が事故を起こされる可能性も考えておかなければいけません。そういう意味では、国の仮払い、立替払いに関しては、一般的な法律にしておいた方がいいということを申し上げておきたいと思います。そこで、仮払い、立替払いの手続とか体制についても整備しておく必要があるということがございますし、求償に関しても、原子力事業者に対して求償してくることに関して、きちんとした手続を規定しておく必要があると考えております。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかに。住田委員、お願いします。

(住田委員) この仮払いは、仮とは言いますが、実際に被害に遭われた方にとっては、本当に

重要な制度だと思っておりますので、そういう意味で安心感を持っていただくための法律制度としてきちんと書くべきであろうと思います。そして、その原資を出せるのは、先ほど大塚委員もおっしゃったように、今回の福島の事故は東電だったからこそ早急にある程度できたと思いますが、日本の今後の電力システム改革の中で、原発を持っている電力会社がどのぐらい、直ちに支払える、強固な経済基盤を持っているかということは、本当に予測が不可能なところも出てまいりました。そういう意味では、私が国の連帯責任、連帯の中身もいろいろ言えるのですが、少なくとも国が一定の責任を持つときに、正にこの仮払いのところに威力を発揮するのではないかなという気がしております。そういう意味では、閣議決定でもって、迅速に、何らかの本部が立ち上げられたときに、仮払いもすぐ国の費用が支弁できるような体制を整えておくということです。そして、準司法機関的なものとして今回ADRをつくるとしたら、やはりこの仮払い機関に関しても、同様の形で、ある程度、その後の本賠償にもつなげられるような形で一元化できるような、少なくとも情報共有できるようなところも持っておくという意味で、今回のADRに合わせて、仮払い機関も、どういう連携をさせるかは分かりませんが、一つの国の機関として立ち上げられるような法整備はしておくべきであると考えております。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

崎田委員、お願いします。

(崎田委員) 被災された方への仮払いの制度というのは、本当にきちんと位置付けていただくということは、私も賛成です。それで、1点お話が出なかった中で、仮払いではなくて、立替払いというんでしょうか。例えば、今回の場合ですと、除染に関する費用は、市町村除染の場合には、市町村がかかった費用を国の方に提出をし、国が先に払うと。それを東電の方に求償をして、受け取るという仕組みで、仕組みとしてはやはり国がきちんと除染のところを、国の責任としてやる、責任というか、国がきちんと対応するというふうな役割でやっておられます。お金の流れもそれでいいのかと思うのですが、今申し上げたいのは、その使う費用の内容に関して、やはり現場の方にもまたじっくり伺いたいと思うのですが、もちろん、きちんと細かく決めてありますので、最終的に線量が下がってきたときに、除染の費用だけではなく、本当は地域では、除染よりも復興に向かうことに使いたい。そのときの切り分けの方法であったり、判断の仕方とか、非常にいろいろどこの地域も迷われて、いろいろな対応をされて、最終的には、交付金という制度を国が別枠を作ってい

ただ、早期に地域の復興に対する予算を使えるように対応してくださったので、その辺の不満などは解消されましたけれども、少しそういうような費用の使い方に関して、今回の対応などきちんと見た上で、どの程度の制度にしておくのか、ちゃんと考えていただくのが大事ではないかと思います。

よろしく願いいたします。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかにいかがですか。はい、どうぞ辰巳委員、お願いします。

(辰巳委員) すみません、最初に御説明いただいたときに、事務局からジェー・シー・オーの話があって、仮払いのうち、ジェー・シー・オーから被害者に対して過払いの請求があったというお話があって、このあたりもう少し、こんなことが起こっちゃうと、被害を受けた側にとってはとても困りますよね。これはどういうふうに解決されたのか、もう少しちょっとすみません詳しく伺いたい。

(大島参事官) 個別具体的な事例については、必ずしも把握をしておりますけれども、第2回目のときにも御説明をしましたが、実際には、一度請求があった半額というものを支払いして、その後の本賠償の手続の中で、具体的にどういう損害があったのかという合意がなされ、その合意があった段階で、足りなければお支払いをし、過払いであればお返しを頂くという形の手続が一般的にはされていたと承知をしておりますが、ここで書かせていただいたのは、その後ですね。その賠償の合意がなされた後も、一度仮払いをした額の返金というものがされずに、残念ながら訴訟にまで至ったというものが何件かあるということで、ここに御紹介をさせていただいているところでございます。

(濱田部会長) ほかに。

オブザーバーの方から何かもしあれば。

はい、どうぞ。馬場さん。

(馬場オブザーバー) 農畜産物の出荷制限が始まったとたんに、農家は生活費がなくなるわけで。そのために私どもからは国・農水省に対して、立替払いとか仮払いとか何とかできないのかという話を持ち込みましたが、それは法律がないということで、国会の方に何とか立法化してくれというお話をしました。結局、議員立法で措置されましたが、片一方で、JAグループでは、賠償金の立替えというのはできなかったもので、無利息融資や、生産資材費の決済を遅らせるとか、いろんな支援をしながら、片方で、その賠償の早期実施というのを各方面にお願いをしてきたわけです。その面で、この仮払い法が事前であれば、

それこそ救済というか、農業者にとってひとつの安心と言っては何ですが、救済になったのだらうと思います。本払いも含めて迅速に対応できるためにも、そうした国の先払いと求償といった役割とか、当時そういう仕組みはしっかりとビルトインしておいてほしかったと思いましたし、是非措置しておいてほしいと思います。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかに御意見等はよろしいでしょうか。

それでは、若干の時間は残っておりますが、次に進むにはややきついかと思いますので、今日はこれまでにさせていただければと思います。

次回は、被害者救済手続の在り方に関する残りの論点、消滅時効等について、引き続き議論を進めてまいりたいと思います。

では、最後に事務局から連絡をお願いします。

(大島参事官) ありがとうございます。

本日は朝早くからお集まりいただきまして、ありがとうございます。

次回、第10回会合につきましては、日程調整が済み次第、御連絡させていただきます。

また、お手元の資料につきましては、御希望があれば委員の皆様方の職場に郵送させていただきますので、席上にそのままお残してください。

以上でございます。

(濱田部会長) どうもありがとうございました。