

原子力損害賠償紛争解決センターの立法化を求める意見書

2012年（平成24年）8月23日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

福島第一、第二原子力発電所事故による膨大な数の被害者が被った経済的、精神的損害に対する賠償救済のために、文部科学省所管の原子力損害賠償紛争審査会に設置された裁判外紛争解決手続機関である、原子力損害賠償紛争解決センター（以下「センター」という。）の組織態勢について、文部科学省を始めとする政府機関の尽力により、センターの事務局として仲介委員を補佐するパネル調査官の人数が増員され、調査官の勤務条件が相当程度改善されたことを歓迎する。

しかし、センターにおける紛争解決の実情をみると、センター自身が公表しているように、東京電力が早期に認否や釈明に応じないで、その解決を遅らせるような残念な事例や東京電力の頑なな姿勢に影響された結果低額の和解となっているのではないかと疑われる事例が報告されている。

また、事故発生から既に1年5か月が経過し、近い将来、センターへの申立てに時効の中断の効果を法定しなければ、安心してセンターへ申立てをし、これを継続できないような状況も予測される。

このような状況を解決するには、センターの設立当初から当連合会が一貫して求めてきたように、センターについて以下のようないくつかの内容を備えた立法を行い、名実共に政府から独立した準司法的機関としての陣容を整えるべきである。

- (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、裁定案の内容が著しく不合理なものでない限り、これを受諾しなければならないものとすること。
- (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、政府の定めた損害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、裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（ADR法）の認証ADRに関する規律にならい、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。

第2 意見の理由

1 原子力損害賠償紛争解決センター設立に至る経緯

(1) 当連合会の問題意識

当連合会は2011年6月24日「原子力損害賠償ADRの態勢整備について（骨子案）」を政府宛てに提案した。この骨子案では、「東京電力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。他方、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、迅速な解決が望めない。そこで、多数の被害者の早期救済と公正な解決のために、この原子力損害賠償に係る紛争解決に特化した中立的なADR機関を立法により設立することが必須と考えられる。」との基本認識の下に、概要以下のような提案を行った。

(2) ADR機関設置に向けた当連合会の意見

- 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。

(3) 「原子力損害賠償紛争解決センター」の設立

この提案について、政府はこれを前向きに受け止め、2011年9月文部科学省管轄の原子力損害賠償紛争審査会の下に、「原子力損害賠償紛争解決センター」が設置されるに至った。しかし、このセンターの組織態勢と法的な裏付けについては、当初から、①立法による裏付けがないこと、②したがって、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つたこと、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ことなどの問題点を含むものであった。この点は制度の発足時から認識されており、設立当初は政令改正によって原子力損害賠償紛争審査会の下に紛争解決センターを置くとしたものの、「今後の紛争処理状況を見ながら、紛争解決機能を強化するための立法措置の在り方についても検討していく」（2011年6月23日付け枝野官房長官記者発表）とされていた。

2 立法化が必要な理由

(1) 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。センターで働く約200人の仲介委員、40人を超える調査官は全員が弁護士である。2012年7月末の段階で申立件数は3398件（集団申立てが増えており、申立者数は8699人に相当する。）にも達している。今後、調査官、仲介委員の大幅な増員が計画されている。

(2) センターにおける紛争解決の実情の概要

2011年11月4日、政府によって認可された原子力損害賠償支援機構と東京電力が共同で申請した特別事業計画などで、東京電力は繰り返し「和解仲介案の尊重」を約束した。複雑な内容の第1号事件についても時間は要したが2012年2月に和解案を受諾した。

なお、これまで、本年7月末日現在、センターに係属した申立件数は3398件で、既済件数679件、その内和解成立件数は369件となっている。

(3) 東京電力の姿勢に起因する手続遅延

センターは2012年7月5日決定の総括基準8において、次のような見解を明らかにしている。「和解の仲介において遅延損害金を和解金に含めることは必ずしも一般的な取扱いではない。しかしながら、大規模な原子力事故を引き起こし、甚大な被害を受けたおびただしい数の被害者が賠償の実現を待っているのに、加害者が審理を不当に遅延させることは、明らかに不当

である。このような場合に、被害者に対して、法律により認められている履行遅滞による損害賠償（遅延損害金）の請求権の行使を差し控えさせる理由はない。」「審理を不当に遅延させる態度の例としては、仲介委員・調査官からの求釈明に応じない、又は回答期限を守らない行為、和解の提案に対して回答期限を守らない行為、賠償請求権の存否を本格的に検討すべき事案について中間指針に具体的記載がないなどの取るに足らない理由を掲げて争うなど主張内容が法律や指針の趣旨からみて明らかに不當である場合、確立した和解先例を無視した主張をする場合などが考えられる。」としている。

この総括基準に書かれているような事態は、被害救済に当たっている弁護団から当連合会にも情報が寄せられている（例えば、東京の東日本大震災による原発事故被災者支援弁護団（以下「東京弁護団」という。）のホームページ掲載の東京電力による不当な賠償遅延事例参照）。

このような引き延ばし及び不当な態度を防ぐためには、原則どおり遅延損害金を不法行為時から付して賠償すべきことは当然として、センターの和解仲介案に裁定機能、具体的には加害者側が一定期間に訴訟提起をしない限りは応諾したことになる片面的裁定機能を付与する制度を創設することが必要であり、最も合理的な方法であると考える。

(4) 東京電力の頑なな姿勢に影響されている可能性がある事例も報告されている。

センターは司法的な基準に基づいて、公正な立場で原子力損害賠償を解決することが強く求められている。多くの仲介委員・調査官は、独立・公正な立場で職務を遂行されている。しかし、中には仲介委員が自らの判断に基づき和解案を提示するのではなく、東京電力側の否認姿勢に過度に配慮し、東京電力に歩み寄った形で和解案を提示しているのではないかと疑われる事例が散見される、との報告が東京弁護団等からなされている。そのとおりであるとすれば、これも、センターの和解仲介案に裁定機能がないことに起因する現象であると考える。

3 求める立法化の内容

(1) 和解案に裁定機能を法定すること

2に述べたような問題を克服・解決するためには、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、和解案の内容が著しく非合理なものでない限り、東京電力は和解案を受諾しなければならないものとすることが必

要である。裁定は、準司法機関による事実の確定とこれに対する指針などを含む法の適用という準司法的な作用であり、裁定は、当事者のプライバシーに配慮しつつ、原則として公開することが望ましい。また、原子力事業者は、裁定を原則として尊重するものとし、裁定を受け取った後、例えば1か月以内に訴訟提起をしない限り、裁定どおりの和解内容が成立したものとみ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、これを受諾しなければならないものとするべきである。

このような機能をセンターに付与することにより、センターの和解仲介機能は飛躍的に強化され、紛争の早期解決と被害救済の適正・迅速が確保されるであろう。

(2) センターの判断は法と判例等司法的な基準に従うものとすること

原子力損害賠償紛争審査会の指針等政府の賠償方針については、合理的な内容のものについては尊重することは当然である。しかし、センターは損害賠償紛争を司法機関に準じて解決していくことを目的とするものであることからも、法と判例、原子力損害賠償紛争審査会の指針等司法的な基準に従うことを明確にし、政府の賠償方針についてはこれに拘束されるものではないことを明確化する必要がある。

(3) 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こと

事故発生から既に1年5か月を経過している。損害賠償請求権の時効期間の起算点は損害があることを知ったときから進行し、損害が確定しない限り時効は進行しないと考えられるが、近い将来、センターへの申立てに時効の中断の効果を法定しなければ、安心してセンターへ申立てをし、これを継続できないような状況も予測される。

そこでADR法の認証ADRに関する規律にならい、センターでの和解仲介が不調（取下げを含む）に終わった後1か月内に裁判所に訴えを提起すれば、センターにおける請求（通常は申立て）時に遡って時効中断効が生ずることとすべきである。ADR法は認証により一定の民間紛争解決手続としての適確性を担保された民間ADRに上記のような時効中断効を付与しているが、法律に基づき政府の下に設置されたADR機関であるセンターの和解仲介手続も、少なくとも認証を受けた民間ADRに準ずるものとして、時効中断効を認めて差し支えないと考えられる。

- (4) 裁判所とセンターの手続の間に、以下の連携措置を講ずる必要がある。
- ① 裁判所に係属する原子力損害賠償に係る事件について別途センターに紛争解決手続が申し立てられた場合において、両当事者の合意があり裁判所が相当と認める場合は、一定期間（4か月、ただし延長可）裁判手続を中止することができるものとする。
 - ② 原子力損害賠償に係る事件が裁判所に係属した場合において、裁判所が相当と認める場合には、当事者に対し、センターでの解決を勧試することができる。当事者が勧試を受け入れた場合は、(1)に準ずる。
 - ③ センターで紛争が解決せず、訴訟に移行した場合に、センターにおいて提出された証拠資料等を訴訟に引き継ぐことができるようにするための適切な措置を整備する。

(5) 内閣府に設置することが適切である

この機関を政府内にどのように位置づけるかについては、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。

4 結論

センターの業務の充実と発展は、福島原子力発電所事故の被害者の救済策の要であり、当連合会も重大な責任を共有していることを自覚している。所管を内閣府などに移管し、センターの準司法機関としての法的性格を明確化して、センターの示す和解仲介案について事故当事者である東京電力は原則として従わなければならないこととする裁定機能を法定することなどを内容とする立法措置を講ずることを強く求める。

以上