

原発事故賠償和解仲介は ADR の試金石

丸山輝久

はじめに	86
第1 原発事故賠償請求のしくみ	86
1 全体的なしくみ	86
(1) 無過失・無限責任	87
(2) 賠償責任の集中	87
(3) 賠償支払に関する指針の公表	88
2 賠償請求の制度設計	89
(1) 原紛センターの組織	89
(2) 和解手続の仕組みと性格	90
第2 原紛センターの成果と問題点	91
1 設置における問題点	91
2 原紛センターの問題点	94
(1) 制度設計修正の必要性	94
(2) 裁定型仲裁であることの無理解	95
(3) 仲介委員・調査官の意識・認識の平準化の必要性	96
(4) 不動産損害を含めた賠償基準の再整備と直接請求の透明化	96
第3 クラスアクション的解決への期待	97
1 大量の同一事情の被害者救済の公平かつ一括処理の必要	97
2 財産的損害及び旧避難区域外の被害者の問題	98
3 弁護士会及び弁護士の役割の重要性	98

はじめに

2011年8月、東京三弁護士会が主導して、東日本大震災による原発事故被災者支援弁護団（略称「原発被災者弁護団」）が結成された。当職は、その団長の任にある。原発被災者弁護団は、被害者の賠償請求について原子力賠償紛争解決センター（以下「原紛センター」という）への仲介申立を強力に推進してきた⁽¹⁾。

福島第一、第二原発事故（以下、単に「本原発事故」という。）の被害者は、避難勧告区域の被害者だけでも十数万人、自主避難者等の被害者まで含めると数百万人と言われている。適正な賠償が、公正な手続で迅速に実行されなければならない。そのために、ADRにおいて、クラスアクション的解決が必要とされている。

本稿は、本原発事故の被災者に対する損害賠償支払について、わが国で初めて試みられている原紛センターというADRの現状と問題点を検討し、日本人にはなじまないとされていたADRが有効に機能し得るかについて私見を述べて見たい。

第1 原発事故賠償請求のしくみ

1 全体的なしくみ

原発事故による被害賠償責任の特徴は、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じた」損害を除き（免責条項）、無過失・無限責任であること（原子力損害賠償法3条1項・以下「原賠法」という。）、賠償義務者を電力事業者に限定していること（同

(1) 2012年12月4日時点での、原発被災者支援弁護団の活動状況は次のとおりである。

- | | | | |
|---|----------------|---------------------|-----------------------|
| 1 | 弁護団員数 | 351名 | |
| 2 | 弁護団事務所での電話相談件数 | | 1578件 |
| 3 | 受任件数（予定含む） | | 約5060人、約45法人 |
| | （集団申立を除く分） | 560件（約1342人、約29法人）、 | （集団申立分）約3720人、約16法人 |
| | （今後集団申立受任予定） | | |
| | 伊達市霊山地区 | 約332世帯（約1028人）、 | 川俣村10世帯（約30人）、 |
| | 飯館村蔵平地区 | 37世帯（117人）、 | 葛尾村約60世帯（約180人） |
| 4 | 原紛センターへの申立件数 | | 214件（2634人、33法人） |
| | （個別申立） | 221件（192人、21法人） | （集団申立）19件（2190人、16法人） |
| 5 | 原紛センターでの解決件数 | | |
| | 解決 | 44件 | 一部和解 23件 取下 4件 |

法4条1項)、政府が損害賠償の資金的援助を行うこと(同法16条)、当事者間の自主的解決に資するための一般的な指針の策定と、和解の仲介を行う機関として原子力損害賠償紛争審査会(以下「審査会」という)が設置されていること(同法18条)などである。

(1) 無過失・無限責任

文部科学省のホームページは、「原子力事業は現代科学技術の最先端を行く事業であるため、(略)被害者に原子力事業者の故意または過失を立証させることは極めて難しくなります。したがって、被害者からの賠償請求を容易にするという被害者保護の観点から、」無過失・無限責任が定められたと説明している。

原発事故は、被害者の立場の非交替性、被害者の回避困難性、被害者の広範性、加害行為の利潤性、加害行為の継続性などの点で公害と同一である⁽²⁾。しかし、公害や薬害は無過失責任ではない。原発損害について無過失責任とする理由は、国民にその安全・安心を保証し、その設置及び保守・管理を国の管理下で、エネルギー政策の根幹として原発を推進することにあると思う。

原発事故による賠償の請求は、原発事故と損害との因果関係と損害額を主張・立証すればよいことになる。したがって、賠償請求では損害額の主張・立証が最大のテーマになる。さらに、福島第一原発事故においては、因果関係は東日本大震災が引き金になっているため、帰還した地域、あるいは帰還可能とされる地域においては、損害の発生及び損害額について地震と原発事故とを区別しなければならないという困難さがある。

無過失責任であることは、責任を曖昧にするため、賠償義務者の責任認識の欠如による義理的賠償であるとの意識を抱かせる危険性があるし、損害の範囲及び程度に責任の軽重が反映されず適正な賠償とならない危険性がある。また、無限責任の内容は、審査会の賠償基準如何で有限化されるという矛盾がある。

なお、現在、免責条項を主張している例はないが、訴訟になった場合はその主張がなされる可能性がある。

(2) 賠償責任の集中

上記ホームページでは、「被害者は容易に賠償責任の相手方を知り得、賠償を確保すること」と、「原子力事業者」に機器等を提供している関連事業者を、被害者の賠償請求との関連において免責するものであり、これらの関連事業者は安定的に資材を供給す

(2) 日本弁護士連合会編「原発事故・損害賠償マニュアル」1頁以下。

ることが可能になり、これにより原子力事業の健全な発達に資することにも」なると述べられている。

原発が危険なものであることを前提にした上で、電力会社に賠償責任を集中し、関連事業者の責任を免除することによって原発の推進を図ろうとしたものであることをうかがわせる。また、国、関連事業者の分まで一手に賠償を負わされるという被害者意識を電力会社に抱かせ、自己の責任の自覚を二の次にする考え方を醸成する可能性がある。このことは、後述する東京電力が設定した賠償基準、直接請求の仕方、原紛センターにおける対応などからうかがえるし、東京電力に相談や直接請求をした被害者から、東京電力の態度について「どちらが被害者かわからない」という批判が強いことから裏付けられる。

この規定によって、原子力事業者以外の者に賠償請求ができないのが問題である。原発を国策として推進してきた国の管理・監督責任、莫大な利益を享受してきた関連事業者に明らかな過失がある場合にも責任を問えないとするのは、極めて不正義・不合理であることは明らかである。今後予想される国家賠償を問う訴訟において、この点が重要な論点になると思われる。

(3) 賠償支払に関する指針の公表

審査会は、本原発事故による賠償に関して、平成23年4月28日に第一次指針を、同年5月31日に第二次指針を、同年8月5日に中間指針を、同年12月6日に自主避難等に関する中間指針追補を、平成24年3月16日に政府による避難区域見直し等に係る損害についての中間指針第二次追補を、それぞれ公表し、賠償についての枠組みと損害額の算定について概括的な「めやす」を示した。

その内容についての詳細は本稿では触れないが、次の3点を指摘しておく。

1点目は、審査会は傍聴が可能であり、議事録も公表されているので、審議経過の公開性、透明性が担保されている。この点は大いに評価すべきである。

2点目は、慰謝料について、事故の原因及び規模が全く異なる株式会社ジェー・シー・オーによる臨界事故での指針の、「身体傷害を伴わない精神的苦痛のみを理由とする請求」は、「特段の事情がない限り、損害とは認められない。」という考え方を踏襲していることである⁽³⁾。

3点目は、唯一具体的に呈示された慰謝料の賠償範囲及び金額に極めて問題があり、後述する仲介手続の中で様々な修正が加えられているため、東京電力への直接請求に

(3) 平成12年3月29日「原子力損害調査研究会最終報告」の調査項目8「精神的損害」。

よって賠償を受けた者との間で不公平が生じている可能性があるという点である。

ところが、平成24年7月20日、突然、経産省が、「避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方」（以下「考え方」という）を公表した⁽⁴⁾。それに基づいて、東京電力が財産的損害の賠償基準を公表し、直接請求の受付を開始する。

2 賠償請求の制度設計

(1) 原紛センターの組織

原賠法18条は、原子力賠償紛争についての和解仲介を行うこと、当事者の自主的解決に資する一般的な指針を定めることを目的とした審査会の設置を定めているが、その組織・運営の詳細は政令に委ねている。それによると、審査会は、文部科学大臣が法律、医療又は原子力関連に関する学識経験者の中から任命する10人以内の委員によって構成され、委員の互選による会長が会務を総理し、会議を招集し、議事は会長を含む過半数が出席して出席委員の過半数で決することになっている。本原発事故については、和解仲介を行う「特別委員」を置くことにした⁽⁵⁾。

平成23年8月29日、仲介手続を行う組織として、審査会の中に原紛センターが開設された。原紛センターの組織は、総括委員会の下に、和解仲介手続に関する庶務を行う和解仲介室と実際に和解仲介を行う「パネル」とが並列的に存在している。仲介員数127名、その補助者である調査官40名という陣容でスタートした。そして、和解仲介は1名又は2名以上の仲介委員が行うことになっている。

原紛センターは、同年9月1日から申立受付を開始し、平成24年11月8日までの間に同年2月14日、同年3月14日、同年4月19日、同年6月26日、同年7月5日、

(4) 上記平成24年3月16日付中間指針第二次追補は、極めて抽象的であって、基準（めやす）にもなり得ていないので、さらなる指針が必要とされた。東京電力の監督官庁である経産省が、中間指針第二次追補の「賠償基準の考え方を受けて東京電力が具体的な賠償基準を策定することになっております。」が、「政府としては、その策定を東京電力に任せずに、被害を受けた自治体、住民の方々の意見や実情を伺い、それを可能な限り賠償基準に反映すべく、東京電力と調整を進めてきた」結果、賠償範囲や賠償額の算出方法を具体化し公表したものであると説明されている。主な内容は、①不動産の賠償について、避難解除が事故発生時から6年以上経過の場合は全額、3年の場合は半額を基準とすること、②慰謝料について、避難指示解除までは一人1か月10万円とし、5年間で終期とすることが推測されること、③営業損害・就労不能損害の終期を定めたこと、④家財道具の賠償基準を定めたことなどである。

これは、事故発生から5年をもって賠償支払を終了させようとする意図がみられるが、その理由が不明であり、自治体、被害者被災者からどのようにして、どのような意見を聞き、東京電力とどのような調整を行ったかは全く明らかではない点で、非難されてもやむを得ない。

加害者側の考え方にすぎず、客観的、公正な賠償の基準とは判断できない。

(5) 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11月16日政令281号）。

同年8月1日、同年8月24日、同年11月8日の8回にわたり、総括委員会による総括基準に関する決定と、145例の和解契約書を、それぞれ公表してきた。これらは、和解仲介の経過の中で、審査会の指針の空白部分についての創設的基準、同指針の抽象的部分の具体化、同基準の事実上の修正などが内容となっており、和解仲介のための具体的指針として有効であるという意味で成果と言える⁽⁶⁾。

(2) 和解手続の仕組みと性格

原紛センターの業務規定によると、①申立代理人を「法令により他人の法律事務を取り扱うことを業とすることができる者又はセンターが承認した者」に限定すること、②申立は請求を基礎付ける証拠書類を添付し、政令で定める事項を記載した申立書によること、③総括委員会は、「和解仲介手続を開始する必要があると認められ、かつ、当事者双方が和解仲介手続に応じることが見込まれると思料されるときは、仲介手続の開始を決定」し、少なくとも弁護士1名を含む仲介委員を指名すること、④複数の仲介委員による場合の意思決定は過半数によること、⑤被申立人は答弁書等を仲介委員が指定した日までに提出しなければならないこと、⑥仲介委員が必要と認めるときは口頭審議期日を設けたり、当事者の意見を聞いて、専門家、利害関係人その他参考人から意見又は事情聴取したりすることができること、⑦申立事件を分離又は併合は仲介委員の報告によって総括委員会が決定すること、⑧仲介委員は和解案を作成して当事者に書面で提示できること、⑨当事者は和解案を自由に諾否できること、⑩和解が成立したときは、当事者間で和解契約書を作成し、その写しを原紛センターに交付すること、⑪和解手続は和解契約書の写しが交付されたとき終了すること、などが概要である⁽⁷⁾。

原紛センターの仲介は、上記③、⑨から見ると、調整型の仲介であることが前提になっている。しかし、平成24年5月に東京電力等が、賠償支払等の資金支援を政府に要請するために、政府に提出した「総合特別事業計画の概要」の中で、賠償支払について「5つのお約束」の徹底を約束していて、その3つ目に「和解仲介案の尊重」が掲げられている（以下「本約束」という）⁽⁸⁾。「尊重」であるので法的に受諾義務を負う

(6) 判例時報2143号の40頁同野山宏「原子力損害賠償紛争解決センターにおける和解の仲介の実務2」参照。

(7) 原子力賠償紛争解決センター和解仲介業務規定（総括委員会が平成23年8月26日決定）判例時報2140号3頁 野山宏「原子力損害賠償紛争解決センターにおける和解の仲介の実務1」参照。

(8) 平成24年5月に、原子力賠償支援機構及び東京電力が共同して策定し、経産大臣の認定を得たもの。三つ目のお約束の内容は次のとおりである。

●申立しようとする方の承諾を得られたもの等については、紛争解決センターの手続きにおいて、

ことを認めたとまではいえないとしても、東京電力が国から数兆円と言われている資金援助を受ける条件として約束したものであり、この約束は限りなく法的義務に近い効力を持つとともに、社会的・政治的責任をも負ったと考えるべきである。

これによって、原紛センターの和解仲介手続は、実質的に裁定型に変わったとみるべきである。このことは、原紛センターは、東京電力の意思に関係なく、賠償支払の対象であると判断した事項について被害者が和解案の提案を求めた場合、和解案を提示しなければならないことを意味すると考えるべきである⁹⁾。

第2 原紛センターの成果と問題点

1 設置における問題点

当初に設計された原発事故の賠償基準の設定及び請求方法には、次のような問題点があったと考える。

受理・確認後の初期段階から争点整理の手続に積極的に協力することにより、相対による協議を実質的なものとし、早期の和解に努める。

●申立がなされた際には、以下の取組を行う。

- 一 答弁書等で早期の認否を行うなど、速やかに回答。
- 一 紛争解決センターから呈示された和解案については、これを尊重し、項目ごと及び項目内の部分払いを含め、速やかに回答。
- 一 和解案に対して継続して協議する方針の場合は、被害者の方々にその趣旨を十分説明し、御理解をいただけるよう努める。

●法務部法務室 ADR グループと福島原子力補償相談室との業務連携を一層強化するとともに、紛争解決センターにおける和解仲介案、総括基準その他の情報を速やかに共有し、本賠償における実務、相対による協議及び賠償基準検討に役立てる。

(9) ADR には、当事者間の合意を調整する調整型と、当事者が仲介委員の決定に従う旨の合意を前提に、仲介委員が解決内容を提示する裁断型がある（内閣府国民生活局 平成 19 年 5 月 28 日付「ADR（裁判外紛争解決手）について」参照）。

原紛センターは、調整型としてスタートしたが本約束によって、東京電力は片面的に原紛センターが提示する和解案を拒否する自由が制限され、正当な理由がない限り受諾しなければならない義務を国民と政府に約束したといえる。そして、その約束に反した場合は、政府からの資金的支援が中止される可能性があるという意味で間接強制的効果もあるといえるし、社会的・政治的非難を受けることになる。そして、被害者が受諾したにもかかわらず、東京電力が正当な理由なく和解案の受諾を拒否した場合は、社会的・政治的な責任を負うことになり、その和解案の内容は、その後の裁判においても最低額の賠償基準としての意味を持つと考えるべきである。

ちなみに、金融 ADR 制度では、指定紛争解決機関の手続では、紛争解決委員は金融機関に対して和解案受諾の勧告をすることができ、それに応じなかった金融機関に対して特別調停案を出すことができ、金融機関はそれを受諾する義務を負っている（公益法人総合紛争解決センターのホームページ「金融 ADR 制度について（一般向け）」参照）。

(1) 賠償基準は、審査会が指針という形で抽象的な基準を設定し、それを基に東京電力が具体的な基準を設定することになっている。しかし、審査会が提示した基準（前記中間指針及びその追補）が抽象的で大雑把で、具体的な基準設定を加害者である東京電力に委ねてしまっているという点に問題がある。そのため、東京電力は、賠償の最低基準あるいは「めやす」であるはずの中間指針を、自分に有利に解釈して一方的に上限の基準として設定し、被害者に押しつけてしまう結果となり、多くの被害者が公平性、妥当性に著しい疑念と不審を持ち、東京電力への直接請求を躊躇する結果となった⁽¹⁰⁾。

(2) 被害者が膨大であることが明らかなのに、原紛センターのスタート時の組織を上記規模程度にしたことは、東京電力に対する直接請求を賠償請求の主とし、仲介手続を補完的役割と位置付けていたとしか判断できない。

しかし、東京電力に対する直接請求の方法は、加害者に上記不審を与えた東京電力の基準に基づいて、東京電力が一方的に決めた項目について、画一的に答えるだけの請求書に記入して請求するというものであった。しかも、個人の被害者の請求書は約60頁もあり、その説明書に至っては150頁以上もあって、そのような書類に不慣れで、法律知識のない被害者には極めて分かり難い内容であった。しかも、被害者個々人の事情を考慮していないので、損害賠償は個別的なものであるという趣旨にも反している。

東京電力の設定した賠償基準に基づいた請求方法は、請求の内容及び方式についての被害者に対する提案にすぎず、それ以外は受け付けないというものであってはならないし、被害者に対する認容額の提示も和解案の提案にすぎない。本来なら、請求と回答を基に交渉が重ねられて一致点を見出すのが和解である。しかし、東京電力に対する直接請求では、殆どこの交渉がなく、被害者は一発回答を強いられていると言われている。これらのことも、被害者の間に、東京電力への直接請求に対して困惑と怒りが沸き起こっている理由となっている⁽¹¹⁾。

(10) 具体的賠償基準の設定を東京電力に任せるのではなく、東京電力が作成した具体的基準を加害者側の案とし、それに対して被害者の立場から意見を言い、中立的立場の専門家などを交えた別の組織で検討し決定する方法がとられるべきであった。

(11) 東京電力は、膨大な人数と費用を費やして、被災地、全国の避難先での説明会を開催し、要望があれば被災者の家を訪れ、書き方を指導し、望まれれば代書まで行って来た。損害賠償請求は、一定の条件を満たす者に一律に支払われる制度的な支援金や義援金などと異なって、被害者の意思、事情などによって賠償額が異なる。しかも、原発事故の被害者の大半は、法律知識が乏しく、弁護士などの助言を求めることに不慣れである。加害者が、賠償基準や請求方法を一方的に決め、被害者にその請求方法を指導して回るということ自体、極めて不公平であり、不合理

(3) さらに、東京電力への直接請求によると、一回請求した項目については追加請求を認めないこと、疎明資料の原本添付を義務付けていること、請求額に対する提示額の回答は総額のみが記載され、何が認められたかが不明であったこと、提示額を基にした交渉などが予定されておらず、直ちに認諾するか否かの選択を迫られるものであったこと、和解書には清算条項が入っていたことなど、着の身着のまままで避難し、法律知識に乏しい被害者にとって、過酷かつ不合理、不平等を強いるものであった。

東京電力に対する直接請求の方法を主とするなら、少なくとも加害者による相談・助言ではなく、被害者の立場から指導・助言する制度を併存させないと公平ではない⁽¹²⁾。

(4) 風聞によると、東京電力は賠償請求に対応するため約200名の弁護士を準備しているという。しかし、東京電力は、被害者が賠償請求を弁護士に依頼することに嫌悪感を持っているように感じられる。なぜなら、相談会では、東京電力から弁護士を頼むと弁護士費用がかかるので受け取る金額がその分減ると助言されたと言われた、という被害者の声を聞くことが少なくないこと、東京電力への直接請求を代理した弁護士から、弁護士が代理した場合の対応が非常に遅いという苦情が聞かれること、原紛センターを通じての請求においても、東京電力の回答が極めて遅いことや些細な点まで釈明や疎明資料を求めてくるなど不誠実な感が拭えないこと、被害者分の弁護士費用負担に強く抵抗したことなどから推測できる。

これは、第一に、賠償方法の制度設計において、東京電力への直接請求を主としながら、法的弱者である被害者に対する被害者側の立場からの助言・指導を制度的に設ける

である。

この点については、弁護士会及び弁護士の対応の遅れ、不十分さも理由の一つである。単に、弁護士会内に相談窓口を設けて来訪を待つという対応では、被害者の需要に答えるには不十分である。東京電力のように、被害者のいる場所に赴くか、被害者の近くに常設の相談所を設けて対応する必要があったが、今でも十分とは言えない。

(12) 東京電力への直接請求の指導、助言においても、弁護士会、司法書士会、行政書士会などの専門家に委ね、東京電力の認容額についても、中立的立場の専門家がチェックできるような制度を準備しないと公正ではないし、明細を示した回答にすべきであった。しかし、賠償請求のスタート前に、そのような公的な準備はなされず、弁護士会などのボランティア活動に委ねられた。

平成23年10月末ころから、支援機構が、被害者に対する弁護士、行政書士による賠償請求の説明会・相談会が設けられるようになり、日弁連などの働き掛けによって、平成24年3月に特別措置法が制定され、ADRへの申立を弁護士に委任する場合に司法支援センター（法テラス）の援助（原則立替性）が適用されるようになった。しかし、スタート時からの東京電力による大量の人と費用を投入した大規模な相談活動は現在も行われており、地方自治体が場所を提供し続けていることに違和感を覚える。

なお、清算条項は、厳しい批判を受けて撤回されているが、本質的な点での変更はない。

けず、加害者である東京電力に任せてしまったこと、第二に、ADR への請求代理が法テラスの支援対象になっておらず、弁護士が受任を前提とした相談・受任体制を組むことが遅れたこと、第三に、賠償請求の代理について弁護士会の対応が遅れたことなどがあげられる。

また、東京電力は、請求書用紙や説明書の中で「賠償金」ではなく「補償金」と表現していることから明らかなように、東京電力には責任意識が希薄であり、逆に、無過失責任や責任集中の制度によって、自分たちだけが全責任を背負わされているという被害者意識があると思えること、日本のエネルギー供給を背負っているという自負心に支えられた優越感、組織防衛、排他性があるのではないかと思えることなども遠因になっているのではないかと思う。

(5) これらのことから、原紛センターへの本人申立が多発することになった。しかも、当初は90%近くが本人申立であり、それらは、請求の趣旨や内容が極めて概括的で理解不能のものが多く、そのために、和解仲介手続を開始する前に、仲介すべき申立内容の明確化及び確定のための調査に労力と時間の大半を費やさなければならなかったという。

開設当初、申立から3、4か月で解決することを目指していたが、現状は6か月程度が常態化し、1年を経過しているものすらある。迅速な解決が実現できていない現状にある⁽¹³⁾。

2 原紛センターの問題点

(1) 制度設計修正の必要性

原発賠償請求の方法に関する制度設計における問題点については既に述べた。

原紛センターは、仲介委員、調査官の拡充をおこなっているが、それとて被害者の申立に迅速に対応できる陣容には程遠い。少なくとも、調査官300名、仲介委員400名くらいの陣容が必要であろう。

また、仲介委員、調査官を非常勤とし、その供給源を個人事業者である弁護士中心

(13) 原紛センターホームページによると、平成24年12月21日現在の原紛センターでの和解仲介手続実施状況は、申立件数4962件（人数は公表されていないが1万2000人近くに達していると思われる）、既済件数1808件（うち、全部和解成立1167件、取下げ371件、打ち切り270件）であり、一部和解成立236件、仮払和解成立79件とされている。

現在、仲介委員は、200名に、調査官は91名に増員されているが、毎月の申立件数が400件前後あり、この陣容で1カ月に解決可能な件数は200件から250件と推測され、未解決件数の減少は望めない現状にある。

としたことに限界がある。仲介委員に現役及びOBの裁判官、学者なども含めることが必要である。そして、調査官には、勤務先が見つけれず弁護士登録ができない新人弁護士や、司法書士や行政書士を補助的に活用することも考えるべきである。

さらに、東京電力への直接請求を含めた被害者に対する支援も、支援機構の相談、法テラスの相談・代理援助制度のみでは不十分である。申請前に専門家によるスクリーニング的指導・助言を義務付けるような制度も必要である。

(2) 裁定型仲裁であることの無理解

前述したとおり、原紛センターでの和解仲介は、実質的には裁断型の性質を持っている。その場合には、賠償請求が認められるべきであると判断した場合、仲介委員は、東京電力の受諾の意思如何にかかわらず、和解案を提示して東京電力が受諾するよう説得し、東京電力が受諾しなかった場合は、その旨を公表すべきである。そのことによって、本約束の持つ社会的・政治的責任が実現できることになる。仮に、東京電力があくまでの和解案を拒否した場合は仲介は不調となるが、和解案は訴訟において有効な意味を持つと考えられる。そして、被害者は、和解案を拒否した東京電力に対して、社会的・政治的な圧力をかけるための根拠とすることもできる。

帰還困難区域の大熊町の被害者について、東京電力の抵抗にもかかわらず財産的損害を含めた和解案を提示した平成23年第1号事件⁽¹⁴⁾、最初に行われた集団申立の旧緊急時避難準備区域の南相馬市原町地区の被害者に対して、チャンピオン方式による審理方法を採用し、避難区域と区別する理由はないとしてそれに準じた慰謝料、生活費増加分などの和解案を提示した同年第521号事件⁽¹⁵⁾などのように、仲介委員がその使命を自覚して積極的に事件解決を先導した事例も少なくはない。

しかし、東京電力が審理進行を遅らせることを容認したり、東京電力が受諾する姿勢を見せなければ和解案を出さなかったり、一旦提示した和解案も東京電力に拒否されると、「打診」であって和解案ではないと態度を変えたり、東京電力の認める範囲と金額を基準にして仲介手続を進めようとしたり、和解案に対する回答期限を設けない

(14) 原紛センターホームページ掲載和解事例63。

(15) 同上ホームページには掲載されていないが、旧緊急時避難準備区域の南相馬市原町地区は、生活に必要な諸施設の閉鎖、コミュニティの崩壊などから、生活の不自由さは避難者に匹敵する程度であるとして同等の慰謝料を認めた外、生活費増加分、交通費増加分、教育関係費増加分、避難に要した家財道具、日用品などについて、疎明資料を不要とする最低額を提示し、領収証等の資料がある場合は全額とする内容である。このような和解案提示があったからこそ、被害者、弁護団は東京電力に受諾を求める様々な行動が可能になった。

などの事実は少なくない。そのために、東京電力の意図的とも思える細かな求釈明や意見の連発、東京電力が自分の基準の固執することによる進行の遅れ、和解案に対する回答遅滞などが起っている。この点について、仲介委員の意識の変革と自覚が強く望まれる。

(3) 仲介委員・調査官の意識・認識の平準化の必要性

前述のとおり、仲介に対する考え方、姿勢などが、仲介委員や調査官によって異なっている。仲介委員の独立性は保たなければならないが、仲介委員間の意見交換、研鑽などによって、すくなくとも、原紛センターに課せられた役割、原発被害者の実態、被害者の生活再建などについて緊迫している現状の認識、あるべき賠償基準、迅速処理のために東京電力を指導する姿勢などについて、共通認識が必要であると考えられる。

(4) 不動産損害を含めた賠償基準の再整備と直接請求の透明化

東京電力の基準は、原紛センターでの和解仲介の成果を受けて、当初に比べて相当程度変容している。そして、前述した経産省の考え方によって、避難困難地域における財産損害を含む基準の一定の具体的基準が設定された。しかし、帰還可能か否かの線引きは完成していないし、除染（移染）の可能性は全く不明である。したがって、帰還準備区域の被害者に対する賠償基準は、極めて不透明であり、賠償支払の小出しによって被害者に現状固定による窮乏化を強い、生活再建、地域社会の復興を困難にする危険性を孕んである⁽¹⁶⁾。

地域の復興、地域社会の再生に基づく被害者の生活再建が実現しない限り、本原発事故被害者の真の救済にはならない。

原紛センターは、いわば加害者の側にある経産省の考え方は一方当事者の設定した基準であって、その意図や目的に関係なく、東京電力の基準と何ら変わりないと認識した上で、それに囚われることなく和解仲介を先導すべきである。その意味で、原紛センターが推し進めてきた総括基準の設定をさらに加速させ、和解事例を公表して、真に被害者の救済に役立つ賠償実現という使命を果たすべきである。

また、大半が本人申立であると思われる東京電力への直接請求について、どのような内容の和解が成立しているか全く不明である。このことは、原紛センターの領域外のことではあるが、賠償の公平化、迅速化のために、被害者の秘密保持に留意しなが

(16) 慰謝料支払いの終期を事件発生から6年とし、1年ごとに分割して支払うと、終期以降の生活資金が枯渇すること、不動産の修理費を仮払するが最終支払時に差し引くことや不動産の賠償基準の不十分さから、再取得が困難になる可能性があることなど、被害者は将来設計を意欲することができない。

ら公表されるべきである⁽¹⁷⁾。

第3 クラスアクション的解決への期待

1 大量の同一事情の被害者救済の公平かつ一括処理の必要

わが国の裁判制度では時間と労力と費用がかかりすぎ、迅速かつ低コストによる賠償実現に適さない。しかも、一定地域の住民全てが同質の被害を蒙っており、被害者の生活再建は当該地域の復興が必要とされるという特殊性があるので、当該地域の被害者に対して公平・平等を期し、集団的に一括解決をすることに適していない。原紛センターは、ADRによってその処理を行おうとした初めて試みである。原紛センターでの成否が、わが国のADR活用及び発展の今後の行方を決すると言っても過言ではない。

集団申立は、当初、原紛センターからの要望であった。当弁護団は、その趣旨に添って、集団申立を強力に推進している。このことは個別的事実である損害賠償請求の性質と矛盾する。その矛盾を和らげるには、賠償額の基準を高め設定し、個別事情についても類型化・定額化して被害者の不満を和らげるしかない。しかし、審査会の中間指針、原紛センターの総括基準、及びそれに基づいた和解は、それに適合しているとは到底言えない現状にある。したがって、集団申立を行っても、個別事情を積み上げて賠償額を増額させるしか方法がなく、結局、迅速にクラスアクション的解決ができないでいる。

原紛センターは、和解基準の見直し、類型化した被害ごとに一定額の賠償の基準化などを推し進め、集団的一括処理を迅速に可能にしない限り、集団申立の効果が実現できない。

(17) 支援機構の中に、「和解事例検討委員会」(仮称)なるものが設置された。支援機構は、「当該原子力事業者が損害を賠償するために必要な資金の交付その他の業務を行うことにより、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施及び電気の安定供給その他の原子炉の運転等(第三十八条第一項に規定する原子炉の運転等をいう。)に係る事業の円滑な運営の確保を図り、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展に資することを目的としている(原子力損害賠償支援機構法1条)。

このような目的を持つ支援機構の中に、上記のような委員会を設置することの公平性、中立性が問題にされるであろうし、公開性、透明性がどのように担保されるかが不透明である。なによりも、そこでなんらかの賠償基準が模索されているとしたら、審査会の権能が事実上その同委員会に移ることになり、法的正当性に疑問が生じることになる。

2 財産的損害及び旧避難区域外の被害者の問題

今後、不動産を中心とした財産的損害の賠償が本格化してくる。しかし、「考え方」が示す賠償基準及び東京電力の基準は、主として不動産の交換価値を基準とするものであり、再取得価格を保証した生活再建には著しく不足している。しかも、帰還困難地域においては、慰謝料を事故発生から5年で打ち切り、一括して不動産賠償額と一緒に支払うことによって賠償額を多額に見せようとしているが、不動産再取得に慰謝料額を加えざるをえないことが危惧される。そのため、住宅は取得したが生活費がなくなるという可能性が強い。

また、今後、特定避難勧奨地点の地域の指定を受けていない被害者、高濃度の放射能汚染があるにも関わらず避難指示を受けなかった地域の被害者⁽¹⁸⁾、自主避難者など問題が表面化する。

これらの問題について、原紛センターが有効に機能しえなければ、裁判所に、国賠を含めた大量の訴訟が提起されることになるであろう。

3 弁護士会及び弁護士の役割の重要性

原子爆弾被爆者に対する救護に関する法律が制定されたのは、広島・長崎に原爆が投下されてから49年後の1994年であり、その被害は今なお続いている。本原発事故の被害者に原爆被災者が負わされた長い苦しみを与えてはならない。事故発生から1年10か月経って、被害者個々人の生活再建の基となる不動産を中心とした財産損害の賠償支払が本格的に始まろうとしているが、その内容によっては被害者を再び失意のどん底に落とししかねない。そして、なによりも、子孫に放射能による身体的被害の不安を背負わせてしまった。その不安が現実化しないことを祈るばかりである。国及び東京電力の責任は極めて重い。

原紛センターの仲介委員、調査官の殆どは弁護士であり、東京電力側でも多くの弁

(18) 弁護団は、現在、特定避難勧奨地点に指定された伊達市霊山地域一帯の被害者からの賠償請求を要請されている。事故直後、避難しなければならなかった汚染度であったにもかかわらず、自治体が地域経済の崩壊を恐れて避難指示しなかったことから、不満が起り、家ごとに指定することにした制度で、指定されると、一人月10万円の慰謝料や様々な特典が与えられるが、指定されないと一切の賠償、特典はない。隣同士なのに一方が指定され、他方が指定されない、指定の基準以下なのに指定された家もあるなど、極めて不合理、不公平な現状がある。そして、今でも、2ないし3 μ シーベルトが当たり前で、家の周辺には40 μ シーベルトのホットスポットも少なくないという地域である。

福島市から相馬市あるいは南相馬市に至る道路の周辺の殆どは未だに高濃度に汚染されたままであり、終わりのない除染(移染)作業が行われており、沢山の人が生活し続けている。

護士が活躍している。社会正義の実現と基本的人権の擁護を使命とする弁護士は、被害者の適性かつ迅速な被害回復のために何をすべきかが問われている。当弁護団は5000名を超える被害者からの委任を受けている。そのために、賠償に対する考え方が不確定で、時間と労力がかかる裁判ではなく、当面、原紛センターでの和解仲裁に注力するしかないと考えている。原紛センターが機能アップし、仲介委員が使命を自覚し、原発被害賠償について主導的役割を果たしてくれることを願わずにはいられない。

なお、当弁護団は、原紛センターでは救済できない被害者、将来起こるかもしれない放射能による身体障害を支援することをも視野に入れた長期的な体制作りを考えていく覚悟をしている。