

紛争解決手続についての平成 30 年(2018 年)原賠法改正事項の検討

学習院大学法学部法学科教授

佐 瀬 裕 史

目次

I はじめに ―平成 30 年の原賠法改正―	2
II 福島原発事故における原賠 ADR	2
III 平成 30 年改正の概要	3
1.改正の経緯	3
2.改正の内容	4
3.検討されたものの、改正に至らなかった事項	4
IV 事業者による損害賠償実施方針の作成・公表	5
1.部会における検討の経緯	5
2.損害賠償実施方針に記載する事項	6
3.公表されている損害賠償実施方針の内容	7
4.損害賠償実施方針の作成・公表義務付けについての評価	8
V 和解案についての事業者の片面的受諾義務の導入	9
1.金融 ADR	9
2.部会における議論と国会審議	10
3.検討	11
VI 仲裁手続の導入	14
1.部会報告書	14
2.仲裁合意の確保	15
3.仲裁手続	15
VII クラス・アクションの導入	16
1.部会における議論	16
2.財産的被害回復のための消費者団体訴訟制度	16
3.どのような制度設計がありえるかの若干の試論	17
VIII おわりに	19

サマリー

本稿は、福島原発事故の経験を踏まえた平成 30 年(2018 年)の原賠法改正について、紛争解決手続に関する改正点及び改正過程で検討された事項を、手続法的観点から検討・評価するものである。

福島原発事故では、文部科学省の原子力損害賠償紛争審査会、原子力損害賠償紛争解決センターによる和解仲介(原賠 ADR)が紛争の解決に大きな役割を果たした。平成 30 年改正では、今後の事故における原賠 ADR の実効性を確保することを意図して、原子力事業者に「損害賠償実施方針」の作成・公表を義務付けた(原賠法 17 条の 2)。これは和解案尊重を法的義務とするものではないが、事業者が公表内容と異なる対応をとりにくくする効果を持ち、裁判を受ける権利を制約することなく原賠 ADR の実効性を確保する基盤となると評価できる。

他方、改正過程で検討されながら見送られた制度として、①事業者への片面的な和解案受諾義務

の導入、②原賠 ADR への仲裁手続の導入、③クラス・アクションの導入がある。①については、事業者が被害者に対する訴えを提起するなどの例外を除いては、提示された和解案の受諾義務を事業者に課すというものである。原発事故をめぐる社会的状況下では事業者が受諾義務を免れるために訴えを提起することは事実上困難であり、裁判を受ける権利への著しい制約となるし、当事者間の不平等な手続を実質的平等の観点から正当化できる範囲を超えているため、許容されないと考える。②については、事業者と被害者の格差を踏まえた実質的平等と仲裁法上の当事者平等の両立、和解仲介より厳格な手続の確保、原紛センターの公正性・中立性等が課題となる。③については、消費者団体訴訟制度のように共通義務を確認する第一段階と個別の賠償額を確定する第二段階からなる二段階型手続を採用した場合、a.第一段階の共通義務確認訴訟と第二段階の個別の賠償額を確定する簡易確定手続をどのように接続するか、被害が多種多様な中で第二段階の手続を統一的行えるか、誰が行うべきか、b.誰に（どのような団体に）共通義務確認訴訟の原告適格を認めるか、c.被害の種類や被害者の属性が多様な中で賠償基準をどう統一するか、被害類型ごとにサブ・クラスを設けて手続を行えるようにする必要性といった点について検討が必要となる。

原発事故における紛争解決手続の制度設計では、迅速かつ公平な被害者救済と、裁判を受ける権利や手続の中立性といった適正な手続保障をいかに両立させるかが中核的課題となる。

I はじめに ―平成 30 年の原賠法改正―

平成 23 年(2011 年)の東北地方太平洋沖地震及びそれによる津波によって東京電力株式会社の福島第一原子力発電所及び福島第二原子力発電所において発生した事故（以下「福島原発事故」という。）の経験を踏まえて、今後に発生し得る原子力事故に適切に備えるために、原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）について、平成 30 年（2018 年）に一部改正が行われた（平成 30 年法律 90 号。令和 2 年（2020 年）1 月 1 日から施行）。

福島原発事故においては、被害者が極めて多数に上ったため、その損害賠償を巡る紛争も多数発生し、その解決にあたって、原賠法に基づく紛争解決を促進するための仕組みである原子力損害賠償紛争審査会（以下「紛争審査会」という。）による指針の策定や和解の仲介が大きな役割を果たしている。今回の原賠法の改正においては、紛争解決手続についても改正の検討が行われ、一部の点については実際に改正が行われた。原賠法改正のうち紛争解決手続に着

目して詳細に検討するものは多くはない¹。そこで、本稿では、今回の原賠法改正やその検討過程において取り上げられた紛争解決手続に関する事項をどのように評価するべきかを検討していきたい。

以下では、まず、原子力損害賠償紛争に特化した紛争解決手続である、紛争審査会による和解の仲介（以下「原賠 ADR」という。）が福島原発事故においてどのような仕組みの下で運用されたかを示し（Ⅱ）、平成 30 年改正の全体像を示したうえで（Ⅲ）、その改正や検討の対象となった個別の事項について検討する。具体的に上げるものは、事業者による損害賠償実施方針の作成・公表（Ⅳ）、和解案についての事業者の片面的受諾義務の導入（Ⅴ）、仲裁手続の導入（Ⅵ）、クラス・アクションの導入（Ⅶ）である。

Ⅱ 福島原発事故における原賠 ADR

原発事故による被害者（賠償請求権を有していると考えられる者）が損害賠償を得る方法としては、通常の民事紛争と同様に、①損害賠償義務者である東京電力に対して請

¹ このようなものとして、山本和彦「事故賠償手続の充実に向けて」論究ジュリ 29 号(2019)107 頁がある。また、豊永晋輔「原子力事故後の紛争解決・賠償金支払制度の在り方について」法時 93 巻 3 号(2021)23 頁は、平成 30 年の原賠法改正を扱うものではないものの、あるべき原賠 ADR 制度について検討している。

求を行い、交渉のうえで、東京電力との間で合意する方法（直接請求）、②裁判所への訴えの提起がある。しかし、これらに加えて、③紛争審査会による「和解の仲介」（原賠法 18 条 1 項、2 項 1 号）も利用することができる。この和解の仲介は、行政機関による裁判外紛争解決手続（ADR）であり、原子力損害賠償の紛争解決において特徴的な手続である。原賠法が和解の仲介の制度を設けた理由は、当事者間で損害賠償について合意できない場合に損害賠償の円滑かつ適切な処理を図るためであった²。

福島原発事故における原子力損害賠償 ADR では、多数の案件が処理されている。福島原発事故における原賠 ADR は、現在も続けられており、令和 7 年(2025 年)12 月末までの累計の申立件数が 31,874 件、累計の既済件数が 31,261 件となっている³。このような多数の案件を訴訟手続で処理することは困難であるし、また、被害者にとっても、種々の事情から、原賠 ADR を利用した者が訴訟を利用できるとは限らない。そうすると、原賠 ADR は、福島原発事故による紛争解決にとって不可欠であったといえる。

原賠法では、和解の仲介は紛争審査会が行うとされている。しかし、福島原発事故では多数の紛争の発生が予想され、紛争審査会の委員が和解の仲介をすることでは事件の処理が十分にできないと考えられたことから、紛争審査会本体とは別に、和解の仲介を専門に行う体制として、原子力損害賠償紛争解決センター（原紛センター）と総称される組織が整備された。原紛センターは、個別の案件について和解の仲介を行う仲介委員（紛争審査会の特別委員）、仲介委員の業務の総括を行う総括委員（紛争審査会の委員または特別委員）、和解の仲介手続に関する事務局機能を果たす和解仲介室、仲介委員を補佐する役割を担う調査官から

構成される。

原紛センターにおける和解の仲介手続は被害者による申立てにより開始され、仲介委員による審理・検討を経て、仲介委員が和解案を作成して当事者に提示する。両当事者が和解案を受諾すれば和解が成立し、紛争が解決される見込みがないときは原賠 ADR の手続が打ち切られる。

福島原発事故における原賠 ADR は、和解成立率の高さが特徴的である。2025 年 12 月末までのデータによれば、既済事件に占める和解成立事件の割合は 79.3%である⁴。原賠 ADR において被申立人となる東京電力は、原賠 ADR の手続に参加する法的な義務を負っていないものの、手続に参加し、そして、多くの案件において提示された和解案を受諾し、東京電力が和解案を受諾しなかったために手続が打ち切られた件数は 2025 年末までの期間で 140 件、既済件数に占める割合は 0.45%である⁵。これは、東京電力が国から福島原発事故の損害賠償のための資金を受けるために作成した特別事業計画において、「3 つの誓い」のひとつとして「和解仲介案の尊重」を掲げたことに由来すると指摘されている⁶。通常の ADR であれば、当事者の手続への参加義務がないことが多く、また、和解案・調停案の諾否は当事者の自由であることから、これと比較すると、和解率の高さは際立つ。

Ⅲ 平成 30 年改正の概要

1. 改正の経緯

福島原発事故の損害賠償を資金面から支えるために平成 23 年(2011 年)に制定された原子力損害賠償支援機構法(平成 23 年法律第 94 号。現在は原子力損害賠償・廃炉等支援機構法)の附則 6 条では、原賠法の改正等の抜本的な見直し等をはじめとする必要な措置を政府が講ずるものとされた。そ

² 科学技術庁『原子力損害賠償制度〔改訂版〕』（通商産業研究社、1991 年）108 頁。

³ 原子力損害賠償紛争解決センター「原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書 ～令和 7 年における状況について～（概況報告と総括）」17 頁。

⁴ 原子力損害賠償紛争解決センター・前掲注(3)17 頁をもとに計算した。

⁵ 原子力損害賠償紛争解決センター・前掲注(3)17,24 頁をもとに計算した。

⁶ 部会報告書 15 頁参照。

ここでは、検討項目として、原子力損害の賠償に係る制度における国の責任の在り方、原子力発電所の事故が生じた場合におけるその収束等に係る国の関与及び責任の在り方、原子力損害の賠償に係る紛争を迅速かつ適切に解決するための組織の整備が例示され、紛争解決手続が取り上げられていた⁷。

これを受けて、「原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議」が設置され、同会議から原子力委員会に対して原子力損害賠償制度の見直しに関する専門的な検討を行うことが要請され、平成 27 年(2015 年)5 月に、原子力委員会のもとに「原子力損害賠償制度専門部会」(部会)が設けられて、検討が開始された。部会は平成 30 年(2018 年)10 月に報告書として「原子力損害賠償制度の見直しについて」(部会報告書)を取りまとめた。部会報告書では、原賠法の改正を行うべき事項と、引き続き検討を行う必要のある事項が示された。この報告書を踏まえて、文部科学省において原賠法の改正法案が立案され、同年 11 月に政府により改正法案が提出された。改正法案は同年 12 月 5 日に国会で成立し、同月 12 日に公布された。

2. 改正の内容

紛争解決手続に関する平成 30 年改正の中心的内容は、損害賠償の迅速かつ適切な実施を図るための方針(損害賠償実施方針)の作成・公表を事業者に義務付けた点である(原賠法 17 条の 2)。損害賠償実施方針に記載すべき事項は、大きくは、①原子力事業者が講じている損害賠償措置の概要、②賠償に係る事務の実施方法、③紛争の解決を図るための方策に分かれ、文部科学省令(原子力損害の賠償に関する法律施行規則(原賠法施行規則))で具体的な事項を定めることとされている。紛争解決手続

における事業者の対応があらかじめ損害賠償実施方針に記載されることにより、実際に原子力事故が発生した際に事業者が行う対応に影響を与えることになる。

事業者による損害賠償実施方針の作成・公表の義務の履行を確保するために、損害賠償実施方針を公表せず、または虚偽の公表をした場合について、20 万円以下の過料の制裁が定められている(原賠法 27 条)。

原賠法のコンメンタールは、損害賠償実施方針の作成義務付けの趣旨として、「原子力事故が発生した際、原子力損害賠償の迅速かつ適切な実施を図るため、あらかじめ、原子力事業者に対して原子力損害賠償に関し必要な事項の検討を促し、これを損害賠償実施方針として定めさせておくもの」と説明する⁸。そして、この義務付けは、「個別の紛争に対して特定の対応を強制するものではない」とする⁹。しかし、損害賠償実施方針の作成・公表が義務付けられた重要な狙いは、後の IV で見るように、福島原発事故において東京電力が「和解仲介案の尊重」を掲げたことが原賠 ADR の実効性に寄与したという評価を踏まえ、今後の事故においても原賠 ADR の実効性を確保するために、事業者に原賠 ADR を尊重させる旨を表明させる点にある。

3. 検討されたものの、改正に至らなかった事項

部会においては、①金融 ADR のように、事業者のみに原賠 ADR において提示された和解案を受諾する義務を負わせること(片面的受諾義務の導入)、②原賠 ADR の選択肢として仲裁手続を導入すること、③クラス・アクションを導入することも検討された。このうち、和解案への片面的受諾義務の導入については、(損害賠償実施方針の作成・公表による)事業者による原賠 ADR の和解案の尊重が担保されれば、導入

⁷ さらに、同法についての衆参両院の委員会の附帯決議は、「抜本的見直し」について、事業者の責任の在り方、賠償措置額等国の責任の在り方も検討するように政府に求めた。

⁸ 野村豊弘＝道垣内正人＝豊永晋輔編著『原子力損害賠償法コンメンタール』(第一法規、2022 年)105 頁。

⁹ 野村ほか編著・前掲注(8)106 頁。

するメリットが小さいことから導入されなかった¹⁰。仲裁手続については、部会報告書では、「長期的な課題として引き続き検討することが妥当」とされ¹¹、クラス・アクションについては、「将来的な検討課題とすることが妥当」とされた¹²。

IV 事業者による損害賠償実施方針の作成・公表

1. 部会における検討の経緯

事業者による損害賠償実施方針の作成・公表は、今後の原子力事故発生時における原賠 ADR の実効性を確保するための方策として導入されるに至ったものである。福島原発事故における原賠 ADR の実効性が確保されたのは、東京電力が特別事業計画において「和解仲介案の尊重」を定めていた¹³ことによるとの認識のもとで、事業者による和解案の尊重を制度的に確保する仕組みが部会では検討された。具体的には、①法律上の義務化（事業者に対して和解仲介案を尊重する義務を法律で定める方法）、②契約上の義務化（原賠法によって事業者が講じなければならない損害賠償措置としての政府補償契約に係る約款において、和解仲介案を尊重する旨の条項を追加する方法）、③事業者による事前の表明（事業者が和解仲介案を尊重する旨を事故前に表明する方法）、④損害賠償の実施に係る方針等の事前確認・国への届出の4案が検討された¹⁴。①については、和解案の受諾を義務付けるものではないものの、憲法32条で保障された裁判を受ける権利を侵害するおそれが

あり、②については、この方法によっては和解案の尊重を担保できない場合や担保できない損害が生じるという難点等があり、③については、事業者の自主的な活動となるため、実効性の確保の観点から課題があるとされ、④を基本とすることとされ、最終的には、損害賠償への対応に係る方針の作成、公表を義務付けることとされた¹⁵。

損害賠償実施方針に関して、部会では、事業者が原賠 ADR の和解案を尊重する旨を方針に盛り込まなければならないという前提で議論がなされているわけではない。部会報告書は、損害賠償実施方針について、「原子力事故の被害者に対して迅速かつ公正に賠償を進めるためには、短期間に様々な内容の多数の請求に迅速に対応する必要がある場合が考えられることから、万が一の原子力事故の発生に備え、原子力事業者は、損害賠償への対応に係る方針をあらかじめ整備することで、適切な賠償を迅速かつ公正に行えるよう準備しておくことが重要である」と説明されている¹⁶。しかし、原賠 ADR における和解の仲介について、「現行の規定を維持することが妥当である」としつつも、続けて、「適切な賠償を進めるためには、和解仲介手続の実効性を確保する必要があることから、・・・原子力事業者の賠償への対応に係る方針の整備の中で、適切に対応することが妥当である」との記述¹⁷があり、和解仲介手続の実効性を損害賠償実施方針で確保することが想定されていた。また、損害賠償への対応方針に関連して、紛争解決手続にあたって事業者や賠償手続

¹⁰ 原子力損害賠償制度専門部会(13回)部会資料 13-2「原子力損害賠償制度の見直しに係る個別の論点について〔1〕【被害者救済手続】」(2016年9月8日)14頁。

¹¹ 部会報告書 15-16頁。

¹² 部会報告書 13頁。

¹³ 緊急特別事業計画（平成23年10月）では、「被災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た和解案については、東電として、これを尊重することとする。」とされた。その後の新・総合特別事業計画（平成27年7月改訂）では、「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。」としていた。

¹⁴ 原子力損害賠償制度専門部会 部会資料 13-2・前掲注(10) 11頁。

¹⁵ 原子力損害賠償制度専門部会 部会資料 13-2・前掲注(10) 11頁。

¹⁶ 部会報告書 17頁。

¹⁷ 部会報告書 15頁。

に関わる者が「原賠法の目的及び趣旨を十分に認識した上で、被害者の置かれた立場に鑑み、誠実な態度で交渉に向き合い、紛争解決手続に協力することが、迅速かつ適切な被害者の救済のためには欠かせない」との記述¹⁸も部会報告書にはある。そうすると、原賠 ADR の和解案の尊重を事業者が損害賠償実施方針に盛り込むことが期待されていたといえる¹⁹。

2. 損害賠償実施方針に記載する事項

損害賠償実施方針に記載する事項として、原賠法は、損害賠償措置の概要、原子力損害の賠償に係る事務の実施方法、原子力損害の賠償に関する紛争の解決を図るための方策その他の原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施に関し必要な事項として文部科学省令で定める事項を定めている（原賠法 17 条の 2 第 2 項）。①原子力事業者が講じている損害賠償措置の概要、②賠償に係る事務の実施方法、③紛争の解決を図るための方策を例示しつつ、具体的内容は省令に委任している。原賠法施行規則で定められた記載事項のうち、紛争解決手続に関するものは、次の 3 つである。

・原子力損害の賠償に係る事務の実施方法及び当該事務の迅速かつ適切な実施を図るための方策（原賠法施行規則 4 条 1 項 5 号）

・紛争審査会法による和解の仲介が行われた場合における紛争の解決を図るための方策（原賠法施行規則 4 条 1 項 8 号）

・紛争審査会による指針が定められた場合における紛争の解決を図るための方策（原賠法施行規則 4 条 1 項 9 号）

損害賠償実施方針の記載内容の考え方や記載例を示すものとして、「原子力損害賠償実施方針の作成等に関するガイドライン」（令和元年（2019 年）12 月、文部科学省研究開発局。以下「ガイドライン」）が策定されている。ガイドラインでは、①について、賠償の合意の際に清算条項を付さないことを求めている²⁰。また、②について、原賠 ADR による和解の仲介の実効性を確保するための対応方針を記載することとし、具体的に、和解仲介手続において和解案が提示された場合に和解案を尊重する等の対応方針を記載するように求めている²¹。和解案の尊重の記載を求めることについて、文科省の担当者は、福島原発事故において原紛センターの提示した和解案の受諾を東京電力が拒否したことへの是正を求める要望が文科省に寄せられたことを踏まえたものと説明している²²。③については、紛争審査会の指針に対する対応方針を記載することが求められている²³。

¹⁸ 部会報告書 18 頁。

¹⁹ 山本・前掲注(1)113 頁は、「部会での議論の経緯を前提とすれば、東京電力の特別事業計画と同等のもの（手続への参加義務・協力義務、和解案の尊重義務）が望ましいことは明らかである」とする。

²⁰ ガイドライン 4-2(5)エ。「例えば、合意書の取り交わしの際には、その時点で請求可能な損害についての賠償請求をするだけであって、残余分の請求が可能であることを確認すること…等を記載することが考えられる。」

²¹ ガイドライン 4-2(8)「和解仲介は、被害者にとって負担の大きい訴訟によらずに、より簡素な手続によって被害者救済が図られるよう設けられている制度であり、被害者のおかれた状況を個別具体的に聴取した同審査会の特別委員が和解案を提示するものであることに鑑み、当該和解仲介手続を被害者が積極的に活用できるよう、あらかじめ当該和解仲介の実効性を確保するための対応方針を記載すること。例えば、当該和解仲介手続を利用すべく被害者側から申立てがあった場合の対応方針、当該和解仲介手続において和解案が提示された場合に和解案を尊重する等の対応方針…等を記載することが考えられる。」（下線は執筆者による。）

²² 加治佐一晃「原子力損害の賠償に関する法律の改正の概要」L&T88 号(2020 年)13 頁。

²³ ガイドライン 4-2(9)「原子力損害賠償紛争審査会が策定する指針は、多数の請求事案に対して適用可能な考え方を整理することにより、紛争当事者による自主的な解決を促進することを目的とするものであり、原子力損害の賠償を迅速かつ適切に進めるための重要な制度であることから、あら

3. 公表されている損害賠償実施方針の内容

平成 30 年改正による損害賠償実施方針の作成・公表義務付けを受けて、商用の原子力発電所を運転する原子力事業者（北海道電力、東北電力、東京電力、中部電力、北陸電力、関西電力、中国電力、四国電力、九州電力、日本原子力発電）が作成した損害賠償実施方針²⁴をもとに、①紛争審査会が指針を定めた場合における指針の扱い（紛

争審査会の指針が定められた場合における紛争の解決を図るための方策として記載されているもの）、②紛争審査会の和解の仲介において和解案が提示された場合における和解案の扱い（紛争審査会による和解の仲介が行われた場合における紛争の解決を図るための方策として記載されているもの）について、各事業者の方針をまとめたのが次の表である。

表 紛争審査会の指針及び和解案の扱いについて事業者の損害賠償実施方針

事業者名	紛争審査会の指針の扱い	紛争審査会の和解案の扱い
北海道電力	指針で示される <u>考え方を参考</u> とし、損害賠償を迅速かつ適切に進める	提示された和解案を <u>尊重</u> するなど、和解仲介手続が長期化しないよう努める
東北電力	指針を <u>参考</u> としながら、各争点…について、迅速かつ適正な合意形成をはかる	和解案の内容を <u>尊重しつつ検討</u> するとともに、迅速かつ誠実に対応する
東京電力	指針に <u>基づいた</u> 迅速な賠償を実施する	和解仲介案を <u>尊重</u> する
中部電力	指針に <u>基づいた</u> 迅速な賠償を実施する	和解案を <u>尊重</u> する
北陸電力	指針に <u>基づいた</u> 迅速な賠償を実施する	提示された和解案を <u>尊重しつつ検討</u> するとともに、和解仲介の対応等の手続きに迅速に対応する
関西電力	指針を <u>参考</u> としながら、…各争点について迅速に合意を積み重ねていく	和解仲介案を <u>尊重しつつ検討</u> するとともに、和解仲介の対応等の手続きに当たっては迅速に対応
中国電力	指針を <u>参考</u> としながら、…各争点について迅速に合意を積み重ねていく	和解仲介案を <u>尊重</u> する
四国電力	指針に <u>基づいた</u> 迅速な賠償を実施する	提示された和解案を <u>尊重しつつ検討</u> するとともに、和解仲介の対応等の手続きに当たっては迅速に対応する

かじめこの指針に対する対応方針を記載すること。」

²⁴ 各社の損害賠償実施方針は、各社の HP で公表されている。

九州電力	指針の内容を <u>踏まえつつ</u> 、被害者との合意をしたうえで迅速に賠償を行う	提示された和解案を <u>尊重</u> しつつ、迅速な紛争解決に努める
日本原子力発電	指針に <u>基づいた</u> 迅速な賠償を実施する	和解仲介案を <u>尊重</u> する

注：太字及び下線は、重要部分を強調するために、執筆者が付したものである。

これによれば、紛争審査会の指針に対する対応については、各社とも「尊重」という単語を用いていない。「指針に基づいた…賠償」を行うとする事業者もあれば、「指針を参考」にする、あるいは、「指針の内容を踏まえ（る）」とする事業者もある。指針に「基づく」か、指針を「参考」または「踏まえる」とするかで、指針の内容を受け入れる程度（裏から言うと、指針と異なる扱いをする余地をどの程度留保するか）についての考え方の違いを見て取ることができる。

一方、原賠 ADR による和解案の提示があった場合の対応について、各社とも和解仲介案に関して「尊重」という用語を用いている。ガイドラインで和解案の尊重が求められていたためであろう。ただし、事業者によって尊重の程度が異なり、「和解仲介案を尊重」するとする事業者もあれば、「和解案を尊重しつつ検討する」とする事業者もあり、和解案をどの程度受諾するか（裏から言うと、和解案を受諾しない余地をどの程度留保するか）についての温度感の違いが分かる。

4. 損害賠償実施方針の作成・公表義務付けについての評価

損害賠償実施方針の作成・公表が義務付けられたとはいっても、法令上は記載すべき事項が定められたに留まり、記載内容については事業者の自由に委ねられている。もっとも、検討過程における狙いにあったように、行政庁のガイドラインという行政指導もあってか、事業者は、何らかの形で原賠 ADR の和解案を尊重する方針をとることを明らかにした。損害賠償実施方針は、

各社の方針の表明に過ぎず、それ自体から法的拘束力が生じるものではない。公表した内容に反した対応をとったとしても、個別の案件について特定の対応が強制されるものでもなく、損害賠償実施方針の内容に反したこと自体を理由として制裁を受けることもない。しかしながら、事業者は、事前に公表したものと異なる対応をとりにくくなることは間違いない。そのため、福島原発事故において東京電力が特別事業計画において和解仲介案を尊重する旨を記載したのと同様に、原賠 ADR の実効性を確保するための基盤が形成されたことになる。

和解や調停といった手続への不参加について、過料を科したり（民事調停法 34 条）、事業者名を公表したり（国民生活センターにおける和解の仲介。独立行政法人国民生活センター法 36 条、独立行政法人国民生活センター紛争解決委員会業務規程 52 条 3 項 (2)）、手続への参加を法的に間接的な形で義務付ける例（金融 ADR）はあるものの、諾否が当事者の自由に委ねられている和解案や調停案について、これの尊重を直接に法的に義務付ける例は我が国ではない。原賠 ADR の和解案の尊重そのものを法的に義務付けるとすれば、和解案を受諾せずに裁判で争うことが尊重義務という法的義務に反することと評価されることにもなりかねず、裁判を受ける権利への重大な制約となる。行政庁によるガイドラインという誘導がありながらも、原賠 ADR の和解案の尊重を損害賠償実施方針において定めるのは、最終的には事業者の判断ということになるので、裁判を受ける権利への重大な制約を生じさせることなく原賠 ADR の実効性を確保しようとする仕組みといえる。

る。

V 和解案についての事業者の片面的受諾義務の導入

1. 金融 ADR

原賠 ADR の和解案について事業者のみに片面的に受諾義務を負わせるとの議論は、金融 ADR の制度を参考として行われたものであるため、金融 ADR の概要を紹介しておく。金融 ADR は、訴えを提起等の一定の場合を除き、当事者の一方のみが和解案を受諾しなければならない義務を法律によって定めた仕組み（ただし、和解案受諾義務それ自体は法律によって定められているわけではなく、金融機関と金融 ADR 機関の間の契約で定めることとし、その契約の締結を法律によって義務付けるという間接的な方法ではある。）の我が国における唯一の例である²⁵。

金融 ADR は、銀行法、保険業法等の金融関係の業法に基づく、調停を基本とした紛争解決の仕組みである。基本的には、業界ごとに金融 ADR 機関を設置し、その金融 ADR 機関が国の指定を受けた場合には、その業界の金融機関は、金融 ADR 機関との間で、紛争解決に係る手続実施基本契約の締結が法律によって義務付けられる（例えば、銀行法 12 条の 3）。そして、金融機関が金融 ADR 機関との間で締結した手続実施基本契約には、紛争解決手続等に関して、金融機関に次の義務を負わせるものでなければならないとされる（例えば、銀行法 52 条の 67 第 2 項）。

・金融機関の手続応諾義務（例えば、銀行法 52 条の 67 第 2 号）：利用者からの申立てにより紛争解決手続が開始され、金融 ADR 機関が金融機関に

手続に応じるように求めた場合、金融機関は正当な理由なくこれを拒んではならない義務。

・金融機関の資料提出義務（例えば、銀行法 52 条の 67 第 3 号）：金融 ADR 機関が金融機関に報告または帳簿書類その他の物件の提出を求めた場合、金融機関は、正当な理由なくこれを拒んではならない義務。

・金融機関の特別調停案受諾義務（例えば、銀行法 52 条の 67 第 5 号、同条 6 項）：金融 ADR 機関が和解案の受諾を勧告したものの和解が成立しない場合には、特別調停案を提示することができ、金融機関は、顧客が受諾しないとき、一ヶ月以内に金融機関が訴訟を提起したとき等を除いては、特別調停案を受諾しなければならない義務。

金融機関によるこれらの義務の不履行は、手続実施基本契約違反として、金融 ADR 機関に対する債務不履行となるだけであり、利用者との関係で直接に何らかの法的効果が生じるわけではない。しかし、金融 ADR 機関は、金融機関による義務の不履行について正当な理由がないと認めた場合、不履行の事実と金融機関名を公表するとともに、国に報告しなければならない（例えば、銀行法 52 条の 68 第 1 項）。金融庁による監督の指針では、金融機関が金融 ADR への対応を含む苦情等処理体制を構築しているかが監督にあたっての着眼点とされ、金融機関の対応を全体的・継続的にみて必要がある場合には、報告の提出要求、業務改善命令等の監督上の対応をとるものとされている²⁶。

この金融 ADR は、金融機関に対して、訴え提起をしない限りという条件が付されて

²⁵ この他に、法律の裏付けなしに、当事者の一方のみが和解案を受諾する義務を負う ADR の仕組みとして、交通事故紛争処理センターによる交通事故 ADR がある。ここでは、交通事故紛争処理センターと保険会社等の間で、保険会社等が手続に協力する旨、交通事故紛争処理センターの裁定を被害者が受諾する場合には保険会社等もそれを尊重する旨が定められている。

²⁶ 金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針」本編(2026 年 8 月)III-3-5-5。金融庁の監督指針では、銀行の金融 ADR に関する義務違反は一義的には銀行と金融 ADR 機関との間の手続実施基本契約にかかる不履行であるため、直ちに行政処分の対象となるものではなく、銀行の対応を全体的・継続的にみて判断を行うとされている。

いるものの、ADR 機関の示した特別調停案の受諾を片面的に義務付けるものである。ただし、訴えを提起すれば、特別調停案を受諾しなくとも、金融 ADR 機関との間の手続実施基本契約の違反とはならないし²⁷、事業者名の公表、国への報告、監督上の対応がとられることもなく、訴え提起の適否について妥当性を問われる制度とはなっていない²⁸。

このような片面的な受諾義務が導入された点について、金融分野の「利用者と金融機関の間には紛争解決能力に大きな格差がある中、業態（ママ）におけるこれまでの自主的な苦情処理・紛争解決の取組みにおいて手続応諾や結果尊重等の対応が定着してきている」ことから、和解案の受諾義務等を金融機関に負わせたと説明されている²⁹。当事者間の武器対等の原則との関係については、「通常の ADR では当事者間の武器対等が基礎になり、一方当事者に行方規制をかけることは（当事者間に事実上力の格差があるとしても）困難であるが、定型的な格差を前提とでき、業界の発意に基づく業界型 ADR では、このような規制も可能

ということであろう」との評価が示されている^{30 31}。

金融 ADR の利用状況は、令和 7 年度において、1,265 件が既済となり、489 件で和解（和解が 403 件、特別調停が 86 件）が成立し、38.66%の和解成立率であった³²。

2. 部会における議論と国会審議

部会では、原賠 ADR を安定的に運営できるようにするという観点から、金融 ADR のように、事業者に原賠 ADR における和解案への片面的受諾義務を課すことの検討が行われた。しかし、①事業者が和解案の受諾を拒否する場合には訴えを提訴する必要があるため、原子力事業者の提訴行為を誘発し、迅速な被害者救済が困難となるおそれがあること（事業者から場合によっては提訴されることを恐れるために、原賠 ADR を利用しないおそれが被害者に生じる）、②事業者による和解案の尊重を制度的に担保すること（損害賠償実施方針の作成）で、実質的には同等の効果を発揮することが期待され、片面的受諾義務を課すメリットが小さいという考慮から部会報告書における

²⁷ 大森泰人＝中沢則夫＝中島康夫＝稲吉大輔＝符側公平『詳説金融 ADR 制度〔2 版〕』（商事法務、2011 年）82 頁（中島担当）は、特別調停案提示後に訴訟が提起された場合について、「憲法上の権利である『裁判を受ける権利』との関係も踏まえ、特別調停案について受諾しなくてもよいこととされている」と説明する。中沢則夫「金融 ADR 誕生秘話」山本和彦＝井上聡編著『金融 ADR の法理と実務』（金融財政事情研究会、2012 年）64-65 頁は、この仕組みと憲法 32 条の裁判を受ける権利との関係の整理という点について、「裁判手続が優先する仕組みを模索」したと述べ、特別調停案の受諾義務が及ばない例外事由に関して、「裁判優先という憲法上の要請は絶対である」と説明する。
²⁸ 金融庁の監督指針においても、訴訟提起の適否は監督の着眼点としてあげられていない。解決案が ADR 機関によって示された場合に速やかに受諾の可否を判断する態勢を整備しているか、解決案の受諾を拒絶する場合に速やかにその理由を説明するとともに、必要な対応を行う態勢を整備しているか、が監督の着眼点としてあげられているだけである。金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針」本編(2026 年 8 月)Ⅲ－3－5－3－2－2（3）②。

²⁹ 大森ほか・前掲注(27)33-34 頁（中沢担当）。

³⁰ 山本和彦「金融 ADR の意義とその可能性」『ADR 法制の現代的課題 民事手続法研究 III』（有斐閣、2018 年）250-251 頁（初出：金融法務事情 1887 号（2010 年）28 頁）。

³¹ 金融 ADR 導入に至る過程では、金融 ADR の基本理念として、個別の利用者保護だけでなく、金融取引適正化のルールの実効性確保の仕組みであり、金融 ADR の充実は、金融取引への消費者の信頼を高め、金融・資本市場の健全な発展にも資することがあげられている。金融トラブル連絡調整協議会「金融分野における裁判外の苦情・紛争解決支援制度（金融 ADR）の整備にかかわる今後の課題について（座長メモ）」（2008 年 6 月）。

³² 金融トラブル連絡調整協議会(第 70 回)資料 1-2「指定紛争解決機関の紛争解決手続実施状況（令和 7 年 4 月 1 日～令和 8 年 3 月 31 日）」(2026 年 6 月 19 日)。なお、当然ながら、和解が成立しなかった案件には、何らかの解決案を提示する必要があるとして和解案の提示に至らなかったり、利用者が和解案の受諾をしなかったりするものが含まれる。

改正の提案としては採用されず³³、原賠法の改正法案には盛り込まれなかった。

しかし、改正法案の国会審議では、福島原発事故の原賠ADRにおいて、東京電力が和解案を受諾しない事例があり、損害賠償実施方針の作成・公表を柱とする改正法案のもとでは原賠ADRの実効性が十分に確保されていないという問題意識から、事業者に片面的な受諾義務を課すように求める意見が出され³⁴、金融ADRのように、事業者に和解案への片面的受諾義務を課すこと及び義務に違反して受諾しなかった場合の公表を定めることを内容とする修正案が出され、否決された³⁵。もっとも、参議院の文教科学委員会において附帯決議が付され、原紛センターによる和解仲介手続の実効性を確保することを検討し、必要な措置を講じることが政府に求められた³⁶。

3. 検討

(1) 和解案への片面的受諾義務導入の必要性

事業者に原賠ADRの和解案を受諾する義務を片面的に負わせるべきとの意見は、

先にみたように、福島原発事故における原賠ADRではその実効性が十分に確保されていないとの認識に基づいていた。

原紛センターの公表資料によれば、平成23年から令和7年までの既済件数は31,261件、うち和解成立件数は24,793件であり、和解成立率は79.3%となる³⁷。和解打ち切り件数の合計2,763件のうち、東京電力が和解案を拒否したために打ち切りとなった件数は140件(既済件数に占める割合は、0.45%)、このうち申立人が東京電力の社員でもその家族でもない件数は85件(既済件数に占める割合は、0.18%)である³⁸。ただし、東京電力が和解案を拒否した案件には浪江町住民1万5千人からの集団申立てなどの集団ADRが含まれ、東京電力による和解案の受諾拒否によって手続が打ち切られた申立人の人数は約1万7千人と推測される³⁹ ⁴⁰。

統計データをもとに考えると、原賠ADRにおける和解成立率は高く、東京電力が和解案の受諾を拒否した件数は少ないことから、和解成立率という観点からは、ADRの実効性が十分に確保されており、和解案の片面的な受諾義務のような原賠ADRの実

³³ 原子力損害賠償制度専門部会 部会資料13-2・前掲注(10)14頁参照。

³⁴ 国会の委員会審議は、197回国会 衆議院文部科学委員会会議録4号(2018.11.20)、197回国会 衆議院文部科学委員会会議録5号(2018.11.21)、197回国会 参議院文教科学委員会会議録4号(2018.11.29)、197回国会 参議院文教科学委員会会議録5号(2018.12.4)に収録されている。

³⁵ 197回国会 衆議院文部科学委員会会議録5号(2018.11.21)25頁、197回国会 参議院文教科学委員会会議録5号(2018.12.4)24頁。

³⁶ 197回国会 参議院文教科学委員会会議録5号(2018.12.4)24頁。具体的には、「政府は、原子力損害賠償紛争審査会の下に置かれた原子力損害賠償紛争解決センターが、迅速に和解を進めることに重要な役割を果たすことを踏まえ、被害者への公正かつ適切な賠償に資するために、同センターによる和解仲介手続の実効性を確保することを検討し、必要な措置を講じること」というものである。

³⁷ 原子力損害賠償紛争解決センター・前掲注(3)17頁をもとに計算した。

³⁸ 原子力損害賠償紛争解決センター・前掲注(3)19,20,23,24頁をもとに計算した。

³⁹ 文部科学省のHPで公表されている、和解成立に至らなかった事例の事案概要一覧(https://www.mext.go.jp/content/20251223-mxt_san-gen02-4131_huseiritsu.pdf、最終閲覧日:2026年8月21日)では、11件が紹介され、それらの案件において東京電力が和解案を受諾しなかったことを理由として手続が打ち切られた申立人の人数は少なくとも16,906名となる。東京電力が和解案を受諾しなかった案件は、この11件の他に、129件がある。

⁴⁰ 参議院の文教科学委員会における改正法案の審議で参考人となった、福島原発事故の被害者による集団訴訟に携わっていた弁護士(馬奈木厳太郎)は、東京電力は中間指針の見直しに直結しない限りにおいて和解案を尊重するというのが本音であろうと指摘し、中間指針の見直しにつながるような和解案は拒否しているとの理解を示し、また、片面的な受諾義務のある他のADRでは、原賠ADRと異なって、集団申立てを想定しているのかの検討が必要と指摘する(197回国会 参議院文教科学委員会会議録4号(2018.11.29)10,13頁)。

効性をさらに確保する措置の必要性があるとはいえない。確かに、東京電力によって和解案の受諾が拒否された人数で考えると、約1万7千人と多数である。しかしながら、拒否された人数が多数となっている理由は集団ADRにあるところ、集団ADRには紛争審査会による指針の見直しを求める戦略があったとされる⁴¹。原賠ADRは指針の見直しをすることが本来予定されていたものではないので、このような集団ADRはそもそも原賠ADRが想定されていた事件ではない。したがって、東京電力によって和解案の受諾を拒否された人数から、原賠ADRの実効性を評価することは適切ではない。

そうすると、福島原発事故における原賠ADRの実効性が十分ではないという意見は、和解が成立しなかった件数や割合を問わず、事業者が和解案の受諾を拒否すること自体が問題であるとの認識をもとにしていると理解できる。そうであるならば、このような意見は、事業者に和解の受諾を強制しようとするものになり、裁判を受ける権利を否定するに等しいといえよう。

この点に関連して、事業者が和解案を尊重する方針をとったとしても、その尊重がどこまで機能するかは事業者の判断によることになり、尊重が実効性を持つための前提条件の一つとして、「世論の後押し（和解案を拒否することへのマスコミ・政治その他の批判）」があるところ、世論の後押しが弱まることにより、事業者が和解案を拒否しやすくなるかもしれないことを示唆し、尊重を強化するための何らかの制度化の可能性を指摘する考えが示されている⁴²。この考えからは、仮に現在においては原賠ADRの実効性が確保されているとしても、将来どうなるかは分からないから、和解案への事業者の片面的受諾義務を導入すべきとの主張が導かれる。しかし、将来には実効性が確保できないかもしれないという可

能性を根拠とした主張は、現時点では実効性が確保できている以上、事業者の片面的受諾義務の必要性を基礎づけない（立法事実がない、ということになる。）。)

(2) 理論的な検討—裁判を受ける権利と当事者の平等原則

a. 裁判を受ける権利

和解案への片面的な受諾義務の必要性の有無という問題とは別に、そもそもそのような制度を設けることが理論的に許容できるかについて検討する必要がある。検討にあたっては、裁判を受ける権利との関係、そして、当事者の平等原則との関係の2つについての検討が必要である。

裁判を受ける権利との関係に関しては、もともと金融ADRよりも前の時点から、公害等調整委員会の責任裁定のように、裁判外の紛争解決手続において紛争解決機関の判断が示された場合に、当事者が一定期間内に訴えを提起しなければ、その判断に法的に拘束されるという仕組みが存在していた⁴³。訴えを提起するという選択をしさえすれば、裁判外の紛争解決機関の判断に拘束されず、裁判を受けられる機会が保障されることになるので、裁判を受ける権利としては十分であると考えられていたことになる。金融ADRの法整備の過程でも、訴え（具体的には、債務不存在確認の訴えとなる。）を提起すれば特別調停案の受諾義務が及ばないとして、訴訟手続を優先させることで憲法上の疑義が生じないようにしたと説明されている⁴⁴。

そうすると、原賠ADRにおいても、金融ADRと同様に、事業者が申立人に対して訴えを提起すれば、原賠ADRの和解案を受諾する義務がなくなるとの仕組みとすれば、形式的には憲法上の疑義は生じないことになりそうである。

しかし、法制度の形式だけではなく、裁

⁴¹ 197回国会 参議院文教科学委員会会議録4号（2018.11.29）10頁。

⁴² 山本・前掲注(1)113頁。

⁴³ この他に、労働審判などの裁判所における訴訟ではない紛争解決手続においても、そこで示される判断に異議を述べたり、訴えを提起したりしない限りは、拘束されるという仕組みもある。

⁴⁴ 前掲注(27)参照。

判を受ける権利が事実上も守られるのかという観点からの検討も必要である。もしも、事業者が訴えを提起することで和解案の受諾義務から解放されるという選択肢を事実上とれないのであれば、実質的には例外なく和解案の受諾が強制されていることになり、裁判を受ける権利が十分には保障されていないことになるからである。

ここで、福島原発事故の原賠 ADR において、特別事業計画で原賠 ADR の和解仲介案の尊重を掲げた東京電力が和解案の受諾を拒否した際に、どのような事態が生じたかを想起したい。原紛センターそのものが東京電力の和解案の受諾拒否を公表し、東京電力の対応を批判する所見を発表し⁴⁵ ⁴⁶、文部科学省は東京電力が特別事業計画で掲げた和解仲介案の尊重が遵守されていないのではないかとの疑念を示し、和解仲介案の尊重の遵守を繰返し求め⁴⁷、経済産業省も適切な対応をとるように行政指導を行い⁴⁸、国会審議において国会議員からも受諾拒否が批判された。

さて、もしも、事業者が被災者を相手に訴えを提起しない限り、原賠 ADR の和解案を受諾しなければならない義務が事業者にある制度のもとで、事故が発生し、事業者が原賠 ADR の和解案を受諾する義務から解放されるために、事業者が被災者を相手に債務不存在確認の訴えを提起した場合、どのような事態が生じるであろうか。この制度の下では、福島原発事故における東京電力の状況とは異なり、条件付きとはいえ、

事業者は原賠 ADR の和解案を受け入れなければならない義務を負っている。和解案の受諾拒否と異なり、債務不存在確認の訴えの提起は、被害者が望んでいないタイミングで、被害者を損害賠償請求権の存在を主張立証しなければならない立場に置くものであり（当然ながら、損害賠償請求権の発生原因事実の証明責任は被災者が負うことになる。）、攻撃的な性格を有している。これを踏まえると、福島原発事故において東京電力に対して向けられたよりも強い批判・指導が行政府・立法府から事業者に対してなされることは間違いない。事業者が原賠 ADR の和解受諾義務から逃れるために訴えを提起する選択をとることは事実上できないといえ、裁判を受ける権利が実際上は保障されないといえよう。そのため、訴え提起をしない限り、和解案の受諾義務を事業者が負うという仕組みを原賠 ADR において採用することは、裁判を受ける権利との関係から許容されないと考えるべきである⁴⁹。

b. 当事者の平等原則

裁判を受ける権利との関係で仮に問題がないとしても、当事者の一方のみが不平等に拘束される紛争解決制度は、当事者間の平等を害するため、適切なものといえるかの検討が必要となる。これについては、形式的にみれば当事者間の平等を害するものであったとしても、当事者間に力の格差が存在するために、不平等の取扱いをすることによって格差を是正し、実質的な平等を

⁴⁵ 原子力損害賠償紛争解決センター総括委員会「東京電力の和解案への対応に対する総括委員会所見」（2014年8月4日）、

https://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/detail/___icsFiles/afieldfile/2016/04/27/1329124_001_1.pdf

⁴⁶ なお、金融 ADR においては、金融機関が訴えを提起したために金融 ADR 機関の特別調停案を受諾しなかったことは、手続実施基本契約違反にはならず、金融 ADR 機関による公表の対象でも、金融庁による監督上の措置の対象となる行為でもない。

⁴⁷ 文部科学省 Web サイト「原子力損害賠償紛争解決センターの業務概況等について その他」（掲載日不明）https://www.mext.go.jp/a_menu/genshi_baisho/jiko_baisho/detail/1369795.htm（最終閲覧日：2026年8月21日）。

⁴⁸ 例えば、198回国会衆議院予算委員会議録13号（2019.2.25）20-21頁における世耕弘成（経済産業大臣）答弁。

⁴⁹ 片面的仲裁を導入することを批判する文脈ではあるものの、豊永・前掲注(1)も、当事者の裁判を受ける権利を侵害するおそれを理由として、片面的仲裁を原賠 ADR において導入することに疑問を呈する。

実現するためには許容されとの議論が成り立つ。金融 ADR の法整備の際には、金融機関と顧客との間の紛争解決能力の大きな格差があること、そして、業界における自主的な紛争解決の取り組みにおいて紛争解決機関の判断の尊重の対応が定着してきたことをあげて、不平等な取扱いを正当化していた⁵⁰。

片面拘束型 ADR の理論的課題としてこの点を検討した先行学説は、実質的平等の観点から不平等な手続を設けることがどこまで許容されるかについて、①必要性：片面拘束型 ADR が消費者の救済にとってどの程度必要か、裁判による救済はどの程度困難で、ADR の必要性が大きいのか、②相当性：片面拘束型 ADR によって事業者の裁判を受ける権利が實際上どの程度制約されるか、仲裁合意の応諾や調停案の受諾に対する事実上の強制手法が合理的なものといえるか、を比較衡量して考えていくことになろうかとする⁵¹。

原発事故においては、①必要性について、原子力事業者と並ぶような大企業が損害賠償請求を行うこともあり、そのような場合には紛争解決能力の格差は認められないものの、一般的には、事業者と被害者との間には紛争解決能力の大きな格差が認められ、また、被害者の心理的・経済的に逼迫した状況を考えると、ADR の必要性が強いといえることができる。②相当性については、原賠 ADR の和解受諾義務から逃れるために訴えを提起する選択を事業者がとることは行政府や立法府の対応によって事実上困難になることが予想されないのであれば、和解の受諾が実質的に強制されるとは直ちに言えないので合理的なものといえるであろう。しかし、前述のように、福島原発事故において東京電力が原紛センターから提示された和解案を受諾しなかった際に行政府

及び立法府において取られた対応を考えると、原賠 ADR の和解受諾義務から逃れるために訴えを提起する選択を事業者がとることは事実上困難であろう。原子力損害賠償については、賠償義務者とされる者の責任論が相対的には問題になりにくく、賠償義務者にとっては一定程度不利な制度設計になることは相当であると思われる点⁵²を考慮しても、事業者への制約が強く、この相当性の要件は満たさないと考えるべきである。したがって、訴え提起をしない限り、和解案の受諾義務を事業者が負うという仕組みを原賠 ADR において採用することは、当事者の平等原則との関係からも許容されないと考えるべきである。

VI 仲裁手続の導入

1. 部会報告書

行政機関が行う紛争解決手続のうち、労働委員会、公害等調整委員会、建設工事紛争審査会、国民生活センター紛争解決委員会では、和解や調停の他に、仲裁も選択肢として規定される。そのため、原賠 ADR の選択肢として仲裁を加えること自体は、必ずしも不自然なことではない。

しかし、部会報告書は、仲裁手続の導入について、次のように記述し⁵³、①仲裁合意をどのように確保するか、②仲裁手続をどのような手続で実施するか、の 2 点について、検討する必要があるとする。

…仲裁手続については、和解仲介手続のみでは紛争解決を十分に図ることが難しいと考えられる場合には導入を検討し得るが、現時点では、仲裁手続の前提となる仲裁合意をどのように確保するか、どのような手続で実施するかなど、実効性を確保するために制度設計上解決すべき課題が多いと考えられる。

⁵⁰ 前掲注(29)参照。

⁵¹ 山本和彦「片面拘束型 ADR の意義と課題」仲裁と ADR13 号(2018 年)6 頁。

⁵² 無過失責任と原子力事業者への責任集中が原賠法で規定されているため(原賠法 3 条 1 項)、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」という免責事由(原賠法 3 条 1 項ただし書)に該当する極めて例外的な場合でない限り、原子力損害賠償においては責任論は問題とならない。

⁵³ 部会報告書 15 頁。

以上のことから、仲裁手続の導入については、他のADRにおける仲裁手続の実績等を考慮し、原子力損害賠償に係る特殊性、並びに被害者及び原子力事故を起こした原子力事業者からの紛争解決ニーズを踏まえた検討が必要であることから、長期的な課題として引き続き検討することが妥当である。

2. 仲裁合意の確保

他のADRにおける仲裁手続の利用実績を見てみると、国際仲裁、スポーツ仲裁機構による仲裁、建設工事紛争審査会による仲裁のように、事前に仲裁合意が当事者間にある、あるいは、一方当事者が仲裁の自動応諾条項を採択している状況がなければ、事後の仲裁合意の調達が困難であるため、仲裁は利用されていないようである⁵⁴。原賠ADRにおいても同様のことが予想される。原発事故において、事故発生前に事業者が潜在的に被害者になるかもしれない不特定の者と仲裁合意をすることは実質的には不可能であるし、事故発生後の仲裁合意についても、仲裁より簡易な手続である和解の仲介がある以上、和解の仲介をせずに仲裁合意を結ぶことは稀であると思われるためである。原賠ADRにおいて仲裁が選択肢として存在するというだけでなく、実際に利用されるようにするためには、事業者が仲裁に応諾する旨の意思表示をしておく必要があるだろう。この点について、単なる行政指導では賠償実施方針への受諾条項の記載がなかなか困難であるとすれば、事実上のメリットやデメリットの付与を考えるべき可能性が指摘されている⁵⁵。もっとも、今回の改正では、損害賠償実施方針において原賠ADRの和解案を尊重する旨の記載をするように文部科学省がガイドラインによって求めたところ、商用の原子炉を運転するす

べての原子力発電事業者が何らかの形で尊重という語句を用いた。そうすると、仲裁に応諾する旨の意思表示を行うように求める旨の行政指導が事業者に対して行われるならば、事業者は仲裁応諾を表明するようにも思われる。

3. 仲裁手続

仲裁手続が原賠ADRに導入された場合、それは仲裁法による仲裁であるので、手続は仲裁法によって規律される。仲裁法25条1項は、「仲裁手続においては、当事者は、平等に取り扱われなければならない。」と定める。原発事故による損害賠償を巡る紛争において、事業者と被害者は定型的には紛争解決能力に格差があることを踏まえて、実質的な当事者間の平等を確保するために、形式的な当事者間の平等を損なうことが許容されるのか、どこまで許容できるかについて、ここでも論じる必要が生じる。実質的な平等を実現するために、形式的な平等を損なうことは許容され、具体的には、仲裁廷による職権探知が許されると説かれている⁵⁶ものの、この点についての仲裁法のこれまでの議論の蓄積は必ずしも十分ではない。

和解においては、和解案は当事者の合意がなければ成立せず、当事者の合意こそが正統性の根拠であるため、和解案の提示にいたるまでの仲介手続の過程が当事者にとって平等なものであったかは、そこまで重要なものとはならない。これに対して、仲裁においては、仲裁合意とともに仲裁手続が適正なものであることが正統性の根拠であるために、手続が平等であったかが重要なものとなる。詳細な検討はできないものの、原賠ADRの和解の仲介において行われているほどの職権調査はできないことになろう⁵⁷。

さらに、仲裁手続に関連して、仲裁手続

⁵⁴ 山本・前掲注(1)114頁参照。

⁵⁵ 山本・前掲注(1)114頁。

⁵⁶ 酒井一「ADRにおける適正手続の要請」仲裁とADR18号(2023年)2-3頁。

⁵⁷ 関連して、片面的仲裁制度を導入する提案を批判する文脈ではあるものの、豊永・前掲注(1)27頁は、仲裁手続では裁判手続類似の厳格な手続が必要となるために、原賠ADRにおいて用いているよ

を担う原紛センターの姿勢についても、検討が必要となろう。仲裁手続を担う仲裁人は、公正性または独立性を疑うに足る相当な理由がある場合には忌避される（仲裁法 18 条 1 項 2 号）。仲裁手続の事務局についての忌避の規定は仲裁法にはないものの、事務局についても、公正性が確保されることが必要であろう。原紛センターは、和解の仲介手続の進行や和解案の受諾拒否について、東京電力の対応を問題視し、それを公表するなどの方法で圧力をかけている⁵⁸。そのため、東京電力に対する当事者の一人になっている場面があると評価することも許されるように思われ、原紛センター全体としてはやや公正さや中立さに疑念を持たれても仕方ないといえる。仲裁手続が導入された場合に実際に仲裁を行うのは個別の委員であるとしても、原紛センターの事務局である和解仲介室が和解の仲介の際には仲介委員による和解案の内容に関与していたとうかがえること⁵⁹を考えると、仲裁手続が導入された場合に仲裁手続や仲裁判断の内容に和解仲介室が関与することが予想できるので、原紛センターの姿勢が適切なものであるかを今まで以上に検討する必要がある。

Ⅶ クラス・アクションの導入

1. 部会における議論

クラス・アクションについて、部会の議論では、①福島原発事故において複数の集団訴訟が裁判所に係属している状況への対処、②事業者が原賠法の免責事由を主張して、賠償義務自体を争う場合を想定して、賠償手続の前提として、事業者の責任を早期に画一的に確定させることを念頭に、クラス・アクションの導入の検討の必要性を指摘する意見が出された⁶⁰。しかし、被害者団体の訴訟適格の認定の問題、迅速な被害者救済を阻害するリスクがあること、公平性の確保を検討すべきことなどの課題があると整理された⁶¹。その結果、部会報告書では、クラス・アクションに対応する仕組みについて、「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、また、他の団体訴訟制度の施行状況等を踏まえ、将来的な検討課題とすることが妥当である。」とまとめられた⁶²。

2. 財産的被害回復のための消費者団体訴訟制度

部会報告書が示唆するように、クラス・アクションに対応する制度を導入するのであれば、アメリカにおけるクラス・アクションのような仕組みではなく、我が国にお

うな認定方法（概括的認定、統計を用いた認定など、訴訟手続では採用することのできない認定方法を採用）が使えなくなり、権利救済・紛争解決の迅速性が原賠 ADR よりも損なわれてしまうことを示唆する。

⁵⁸ 原子力損害賠償紛争解決センター総括委員会「原子力損害賠償紛争解決センターの和解仲介取扱い状況の認識及び取組方針」（2012 年 4 月 19 日）

https://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/detail/_icsFiles/afieldfile/2016/04/27/1329118_012_1.pdf、同「東京電力の対応に問題のある事例の公表にあたっての総括委員会所見」（2012 年 7 月 5 日）

https://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/detail/_icsFiles/afieldfile/2012/12/27/1329350_001.pdf、同「東京電力の和解案への対応に対する総括委員会所見」（2014 年 8 月 4 日）

https://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/detail/_icsFiles/afieldfile/2016/04/27/1329124_001_1.pdf

⁵⁹ 「東日本大震災：福島第 1 原発事故 避難中死亡、賠償一律半額に ADR、迅速処理優先」毎日新聞、2014.07.09 朝刊 1 頁。佐瀬裕史「福島原発事故における原子力損害賠償 ADR の運用の手続的課題の検討」学習院大学法学会雑誌 58 巻 1 号(2022 年)170 頁注 30。

⁶⁰ 第 9 回原子力損害賠償制度専門部会 21-22 頁（2016 年 4 月 27 日）（大塚直発言、山本和彦発言）。

⁶¹ 原子力損害賠償制度専門部会（第 13 回）資料 13-1「原子力損害賠償制度の見直しの方向性・論点の整理」（2016 年 9 月 8 日）26 頁。

⁶² 部会報告書 13 頁。

ける例をもとにした制度設計がなされていくであろう。そこで、我が国の例である、消費者の財産的被害等の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律（消費者裁判手続特例法）に基づく、財産的被害回復のための消費者団体訴訟制度を見ていきたい。

これは、内閣総理大臣が認定した特定適格消費者団体が、消費者に代わって財産的被害の集団的な回復を求めることができる2段階型の訴訟制度であることを特徴とする。一段階目は、特定適格消費者団体のみが提訴できる共通義務確認訴訟で、ここでは事業者の共通義務（事業者がグループとしての消費者に対して金銭の支払義務（共通義務）を負うか）の有無が争われる。審理の結果、共通義務が認められた場合には共通義務を確認する判決が、共通義務が認められなければ請求棄却の判決が出される。共通義務が確認された場合は、二段階目の簡易確定手続に続く。ここでは、事業者が誰にいくらの金銭支払義務があるかが具体的に確定されていく。事業者からの支払を求める消費者は、特定適格消費者団体を通じて、簡易確定手続に加わり、債権の届け出、事業者による認否や裁判所の簡易な審理に基づく決定を経て、その債権額が定められていくことになる。

3. どのような制度設計がありえるかの若干の試論

財産的被害回復のための消費者団体訴訟制度をもとに原発事故が生じた際のクラス・アクションのような仕組みを考えるならば、一段階目で共通義務を確認し、二段階目の簡易確定手続において個々人の賠償額の確定をするという二段階型の手続を考えることになる。ただし、原発事故においては、原賠法3条の無過失責任と責任集中により、一段階目の共通義務確認訴訟において争いになる事項は極めて少ないといえよう。以下では、二段階型の手続を用いる場合に検討が必要になる事項のいくつかを

簡単にあげていく。

・第一段階と第二段階の接続

財産的被害回復のための消費者団体訴訟では、簡易確定手続で迅速に存否・内容を判断することが必要とされるために、対象となる損害から、拡大損害、人身損害、逸失利益が除かれている。一方、原子力損害賠償においては、これらの請求が行われることが適切な賠償の実現にとって重要である。そうすると、対象となる損害に含めることになるだろう。しかし、その代わりに、簡易確定手続を統一的に行うことが困難になり、また、共通義務確認訴訟を提起した団体にとっても、多種多様な損害について簡易確定手続を迫行するという負担が増加する。そうすると、共通義務確認訴訟を提起した者が簡易確定手続を行わなくてもよいものとし、簡易確定手続の迫行主体に権利者本人がなれるようにすることも選択肢にはなろう。

・第一段階の判決の判決効

一段階目の共通義務確認訴訟の判決効は、当事者の他に、当事者でなかった特定適格消費者団体、二段階目の簡易確定手続に加わった消費者に対しても効力が及ぶものの（消費者裁判手続特例法10条）、二段階目の簡易確定手続に加わらなかった消費者には効力が及ばない。消費者は、共通義務確認訴訟の請求棄却判決の判決効を受けることはなく、この判決とは関係なく、訴えを提起することができる。

原発事故において、原賠法3条1項ただし書の免責事由が事業者から主張された場合には、賠償手続の安定のために、事業者の責任の存否を早期に画一的に確定することが求められるとの指摘がある⁶³。この指摘を実現するためには、一段階目の共通義務確認訴訟の判決効を対世効とするか、あるいは、請求認容判決のみ対世効が生じ

⁶³ 山本・前掲注(1)112頁。

るものとする必要がある。

財産的被害回復のための消費者団体訴訟においては、消費者の手続保障を重視するために、共通義務確認の訴えの請求棄却判決の効力が消費者に及ぶことはない。一般に比較的少額な事件が多いとされる財産的被害回復のための消費者団体訴訟と比較すると、原発事故による損害額は極めて高額なものとなることが珍しくはない。判決効について、財産的被害回復のための消費者団体訴訟よりも、被害者にとって不利な制度とすることは支持を集められないであろう。そうすると、共通義務確認訴訟の請求認容判決のみ対世効が生じるようにすることになろう。

このようにすることで、被害者は簡易確定手続を利用しなくとも、事業者への直接請求や原賠ADR、あるいは別訴提起を行った場面において、共通義務確認訴訟の請求認容判決を利用でき、判決効を利用して救済を得られる複数の手続の選択肢を提供できる。また、裁判所にとっても、簡易確定手続の事件数を減らすことができる。

- ・一段階目の原告適格

消費者団体訴訟制度においては、共通義務確認訴訟を提起できる主体は、消費者の被害者の被害回復を図る役割を責任をもって果たすことが制度的に担保されている者である必要があるとされ、具体的には、「①消費者被害に関する知識経験を有するとともに、消費者被害に対して、消費者の利益を擁護する立場、事業者から独立した立場で活動ができ、実際にそのような活動を行うことを目的としつつその活動実績を有していること、②組織体制等が整備されていて、本制度に基づく手続を安定的かつ継続的に実施することができること、③本制度の信頼性を失墜させないよう適切な業務

執行ができること」を満たす必要があることから、所定の要件を満たした特定適格消費者団体に限られると説明される⁶⁴。

原発事故による損害賠償請求については、これらを満たしそうな団体を考えることが難しい。そこで、②、③を満たす団体の中から、原発事故やその被害者と何らかの関係があるという程度のものを考えることになるのではないかと。例えば、農業協同組合、漁業協同組合、商工会議所（これらの上部団体）、各種の業界団体、地方自治体が候補となる。

さらに、もしも共通義務確認訴訟を提起した者が簡易確定手続を行う義務を負わないとした場合には、簡易確定手続を行える体制を必要としないことになるので、自己の利益の実現を目的とする被害者団体・被害者の集合体でもよいという選択肢もでてくる。

- ・賠償基準の統一

財産的被害回復のための消費者団体訴訟をモデルとした場合、賠償の基準そのものを争う段階を手続に設けることが容易ではなくなる。共通義務確認訴訟の段階で確定させる内容に賠償基準を一部取り込むこともありえるが、そのようにする場合には、すべての被害者のためではなく、その賠償基準に対応する被害者のみのために、訴訟追行主体が手続を行うものとする必要が生じる。敷衍すると、原発事故による損害は、被害の種類や被害者の属性によってその内容が大きく異なるため、すべての被害者に一律に適用できる賠償基準を一つの共通義務確認訴訟において確定することは困難であり、例えば、農業、林業、水産業、観光業、小売業、避難者など、被害や被害者の類型ごとに被害者を区分し、それぞれの集団について共通する賠償基準を確定するという形に

⁶⁴ 消費者庁消費者制度課『一問一答消費者裁判手続特例法』（商事法務、2014年）39頁。

なる。この場合、各集団について別個に手続を行うことになるため、被害者全体を一つのクラスとして扱うのではなく、被害や被害者の類型ごとに複数のサブ・クラスを設定するような仕組みとなる。いわば、サブ・クラスを設定したクラス・アクションに近い制度設計である。

VIII おわりに

本稿では、平成 30 年の原賠法改正における紛争解決手続の見直しをめぐり、導入された損害賠償実施方針の作成・公表義務付けの評価とともに、改正が見送られた片面的受諾義務、仲裁、クラス・アクションの導入について手続法的な観点から検討を加えた。

平成 30 年改正によって導入された損害賠償実施方針の公表義務付けは、原賠 ADR の自発的な尊重へと原子力事業者をある種の行政指導を用いて誘導することで、憲法 32 条が保障する裁判を受ける権利との抵触を回避しつつ、原賠 ADR の実効性を確保する現実的な制度設計であったと評価できる。

これに対し、見送りとなった諸制度の検討は、大規模・構造的紛争における「実質的平等の確保」と「手続保障」の緊張関係を鮮明にした。金融 ADR 型の片面的受諾義務は、原発事故の特殊な社会的背景下では事業者の提訴行為を事実上封殺し、実質的な裁判を受ける権利を形骸化させるリスクを孕む。また、仲裁手続の導入には、合意確保の難しさに加えて、原紛センターが担ってきた被害者救済機能と仲裁人に求められる厳格な中立性との両立という課題が横たわる。さらに、集合的救済（クラス・アクション）については、消費者団体訴訟モデルの単純な移植は困難であり、サブ・クラスの設定や片面的対世効の付与といった相当な調整を行うことが必要である。

原子力事故という未曾有の大規模損害賠償紛争における紛争解決手続については、今後も検討されていくであろう。その際は、迅速・公平な被害者救済と適正な手続の保障をいかに両立させるかが重要な課題であって、双方の要請を満たす方策の検討が必要である⁶⁵。

⁶⁵ 平成 30 年の原賠法改正の際の検討事項ではなかったが、豊永・前掲注(1)28 頁は、原賠 ADR 制度をよりよくするための提案として、紛争審査会内部での和解案の審査制度の導入を提唱する。これは、紛争審査会の特別委員（原紛センター）によって和解案が提示された場合において、当事者がそれに不服があるときには、紛争審査会の委員から構成される合議体によるレビューを経ることができようにするというものである。