

12 日本における裁判外環境紛争解決手続

——公害等調整委員会と 原子力損害賠償紛争解決センターを中心に——

山本和彦

- I 環境紛争の解決手続
 - 1 訴訟による解決と ADR の必要性
 - 2 各種の ADR
- II 公害等調整委員会
 - 1 沿革
 - 2 組織の概要
 - 3 対象となる紛争
 - 4 紛争解決の手続
 - 5 紛争解決の実績
 - 6 紛争解決の特色
- III 原子力損害賠償紛争解決センター
 - 1 沿革
 - 2 組織の概要
 - 3 紛争解決の手続
 - 4 紛争解決の実績
 - 5 紛争解決の課題

本稿は、日本における環境紛争に係る裁判外紛争解決手続（ADR）について検討するものである。まず、環境紛争の解決手続一般について訴訟による解決及び ADR の全体像について概観し（I 参照）、引き続き、個別の ADR として、公害紛争に関する公害等調整委員会（II 参照）及び（やや特殊な紛争に関するものであるが）原子力損害賠償紛争に関する原子力損害賠償紛争解決センター（III 参照）について順次紹介する。

本稿は、2013年5月に、エクスマルセイユ大学、パル第13大学及び早稲田大学比較法研究所の共催で開催された、日仏環境法国際シンポジウム「環境と契約：日仏の比較研究」における筆者の報告に加筆修正を加えたものである。その意味で、本稿は日本の制度の現状をフランス側に紹介することを主眼としたものであり、日本の読者にどの程度寄与できるかは疑問であるが、その趣旨をご理解いただければ幸甚である（そのような趣旨から、個別の注も付していない。参照文献は末尾にまとめて掲げている）。

I 環境紛争の解決手続

1 訴訟による解決とADRの必要性

環境紛争の解決手続としてまず考えられるのは、民事訴訟である。実際、日本において公害紛争が生じ、それが増加していった時期においては、まずもって民事訴訟による紛争解決が活用された。そこでは、不法行為による損害賠償請求や人格権等による差止請求等の訴訟が提起された。ただ、不法行為の要件や差止請求の法的根拠・要件など当初はかなり曖昧なものに止まっていたところ、これらの諸点をめぐって様々な学説・判例が積み重ねられ、この点に関する実体法の議論も大きな進展をみた。その結果として、公害紛争の解決に関する法的ルールは一定の明確性をもつに至ったと評価できよう。

以上のような判例や学説の集積の中で、裁判所は徐々に、和解による解決に重点を置く傾向を示すようになっていった。その理由として、1つは、法的ルールが一定の透明性をもつようになったため、裁判所及び当事者も判決の結果をある程度予測することができるようになり、時間やコストをかけず和解によって紛争解決を図るインセンティブが増大した点であろう。それによって、手間をかけず迅速廉価に、判決と同等の解決結果を取得できるものである。もう1つとして、判決によっては得られないような解決結果を和解によって達成するという点もあったように思われる。判決による解決ルールが明確化するにつれ、当該具体的な紛争の解決として必ずしも落ち着きの良

い結果が判決で得られるとは限らず、むしろ当事者の合意である和解によって、具体的な紛争解決方法としてより納得性のある結果を達成できる場合が生じたように思われる。いわゆる「判決乗り越え」型の解決を訴訟上の和解によって達成するという観点である。

また、環境紛争の特徴に鑑み、裁判所における民事訴訟による紛争解決の限界という点も意識されるようになってきたように思われる。第1に、専門的知見の必要という問題である。環境紛争の解決には技術分野・医学分野・経済分野等様々な分野の専門的知見が必要であるが、裁判所自体にはそのような専門的知見は存在しない。民事訴訟においては、そのような専門的知見を裁判所が補うシステムとして、鑑定制度があるが（また近時の改正では専門委員という制度も設けられた）、その利用には様々な問題点があることも否定できない。第2に、費用の問題がある。鑑定を行うにしても、当事者には多額の費用がかかり、紛争解決に躊躇を覚えることになる。第3に、時間の問題がある。環境紛争のような、複雑で専門的な紛争の解決には、裁判所は様々な面で慎重になり、時間がかかることになる。この点も、当事者に紛争解決を躊躇させる大きな要因となる。

以上のように、裁判所の解決においても当事者の合意（和解）による解決が重視されるとすれば、そのような解決方法は必ずしも裁判所に固有のものではなく、裁判所以外の機関においても実施可能である。他方で、裁判所における紛争解決には様々な限界があるとすれば、裁判所以外の機関において裁判所にはない機能を発揮できる可能性があり、環境紛争についてそのような機関において、裁判外で解決していくことが考えられる。ここに、ADRによる環境紛争の解決の可能性と必要性が見出されることになる。

2 各種のADR

以上のように、環境紛争は、ADRによる解決の可能性と必要性が認められる紛争分野の1つであることは間違いないと考えられるが、それではどのようなADRが考えられるであろうか。ADRの分類として、日本では一般にその主体の区分に応じて、司法型ADR、行政型ADR及び民間型ADR

の区別がされるので、以下ではこれに応じて検討する。

まず、司法型ADR、すなわち民事調停である。裁判所の民事調停において環境紛争を解決することは十分に考えられる。実際にも、民事調停法の中には、専門調停の区分として、公害等調停というものが位置づけられている(民調33条の3参照)。これは、「公害又は日照、通風等の生活上の利益の侵害により生ずる被害に係る紛争に関する調停事件」であり、1974年の法改正によって導入されたものである。手続的にも、代表当事者の選任(民調規37条)など興味深い制度が設けられており、実際にも紛争解決に一定の機能を果たしている(例えば、2010年には公害等調停の新受件数85件、和解成立31件であり、2011年には同じく85件、27件であり、2012年には91件、22件となっている)。ただ、実際に調停事件を担当する調停委員について、その専門性が十分なのであるかについては疑問もあり、また事務局のサポート体制も通常の調停事件と同等のものであり、事案解明の能力も十分とは言い難い(様々な原因はあろうが、上記のように、公害等調停の調停成立率は、他の事件類型に比べて必ずしも高くないようである)。その意味で、司法型ADRに限界もあることは否定し難い。

次に、民間型ADRであるが、近時、いわゆるADR法の制定などもあり、特定の分野では民間型ADRが一定の機能を果たしている。例えば、金融分野や医療分野などである。しかし、環境分野については、民間型ADRの発展は現段階で見られないと言ってよいであろう。もちろん多様な分野を取り扱う民間ADR機関(例えば弁護士会ADRなど)の中には、現実に環境紛争を扱っているところもあるかもしれないが、環境紛争を専門とする民間型ADRは見受けられない。この分野については、専門性の確保や真実解明のコスト等を考えると、やはり民間による対応には大きな限界があるように思われる。

最後に、行政型ADRである。以上のような司法型・民間型の限界に鑑み、環境紛争に関して最も機能する可能性のあるスキームは、この行政型ADRではないかと思われる。そして、実際にも、この分野では、公害等調整委員会及び都道府県公害審査会が重要な役割を果たしているように見受け

られる。後述のように、このようなスキームは、行政のもつ様々な資源を動員することによって、専門性やコストの問題を可及的にクリアし、被害者の権利救済を可能にしているものと解される。さらに、近時の新たな類型の環境損害として、原子力発電所の事故に伴う損害賠償紛争との関係でも、原子力損害賠償紛争解決センターという行政型ADRが創設され、日本のADRの歴史上稀なほどに活用されていることも興味深い。そこで、以下では、この2つの行政型ADRに絞った形で、日本の環境裁判外紛争解決手続を紹介することにする。

II 公害等調整委員会

1 沿革

公害等調整委員会の淵源は、1951年の土地調整委員会の発足に遡る。ただ、この組織は、鉾害紛争の解決のみを目的とするADR機関であった。その後、1960年代に入ると、4大公害事件等を代表に公害問題が多発することになり、このような紛争類型について民事訴訟による解決の限界が明らかになってくる（1(1)参照）。

以上のような状況を受けて、1970年に公害紛争処理法が成立し、ここでは、全国組織としての中央公害審査会と、地方組織としての都道府県公害審査会が設置され、それらにおける手続が規定された（そのほか、事件ごとに、複数の都道府県が共同で設置する都道府県連合公害審査会も設置できるものとされた）。そして、1972年に至り、前述の土地調整委員会と中央公害審査会とが統合され、公害等調整委員会が発足したものである。したがって、このスキームのADRは既に半世紀を超える歴史を閲していることになる（以下では、中央組織である公害等調整委員会についてのみ論述の対象とする）。

2 組織の概要

公害等調整委員会は、行政組織ではあるが、政府からの独立性の保障され

た行政委員会である。その意味では、準司法機関として位置づけられているものといえる。

同委員会は、委員長と6名の委員によって構成されている。現在の委員長は元裁判官である。その他の委員は、弁護士、法律学者、技術専門家など多様なバックグラウンドを有する者から構成される。加えて、同委員会には、30名以内の専門委員が任命されうる。専門委員はまさに公害等の紛争解決に資する専門的知見を有する委員であり、医学者、化学者、環境学者、生態学者、騒音・振動等の専門家など多様な者が任命されている。これらの専門委員がまさに本委員会の専門性を支える基礎をなし、解決結果の専門性を担保している。

同委員会は、さらに事務局を有している。事務局は、内閣府、環境省、厚生労働省等様々な省庁から出向している職員によって構成されている。また裁判所からも裁判官等が出向している。事務局は、委員及び専門委員をサポートするとともに、出身省庁と委員会との様々な形での連携を確保する人的資源としても有効に機能している。その意味で、事務局の構成も、その専門性を担保するとともに、行政機関との連携による紛争解決という本委員会の特色を支えるものといえる。

3 対象となる紛争

公害等調整委員会が対象とするのは、「公害に係る紛争」である（公害紛争1条）。そこでいう「公害」とは、環境基本法（2条3項）と同義のものであり、「環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気汚染、水質汚濁（中略）、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下（中略）及び悪臭によって、人の健康又は生活環境（中略）に係る被害が生ずること」をいう。いわゆる典型7公害を対象とするものということになる。

公害等調整委員会が対象とするのは、このような公害に「係る紛争」ということになる。それは、すなわち公害に係る被害に関係する民事上の紛争、すなわち私人間の法律関係に関する争いということになる。典型的には、公

害の発生の差止を求める紛争や公害に基づく損害の賠償を求める紛争などである。これに対し、私人と行政庁の間の行政上の紛争は本委員会の管轄外である。行政処分などの公権力の行使の取消しやその差止・義務付けを求めるような紛争である。ただ、国や都道府県等を相手方とすること自体が禁止されるわけではなく、これらを相手方として損害賠償や一定の行為を求めてあつせんや調停を求めること自体は可能であり、実際に後述の大阪空港騒音事件や豊島の廃棄物関係事件など行政を巻き込んだ形で実効的な紛争解決が図られる例も多い。

4 紛争解決の手続

公害等調整委員会においては、4種類の紛争解決方法が法定されている。すなわち、あつせん、調停、仲裁及び裁定である。このうち、裁定については、さらに責任裁定及び原因裁定という2種類が定められている。以下では、それぞれの解決手続の概略を紹介する。

(1) あつせん

あつせんは、3人以内のあつせん委員によって行われ、あつせん委員は事件ごとに委員長によって指名される（公害紛28条1項・2項）。あつせん委員は、当事者間をあつせんし、双方の主張の要点を確かめ、事件が公正に解決されるように努める（公害紛29条）。その意味で、調停とは異なり、委員による解決案の提示を前提とせず、あくまでも当事者間の任意の話し合いによる合意を促す緩やかな手続といえる。あつせんによる紛争解決の見込みがないときは、あつせん委員はあつせんを打ち切ることができるが（公害紛30条1項）、そのようなときも、当事者の意見を聴き、委員会の議決に基づき、事件を調停に移行させることができる（公害紛27条の3。その場合、あつせんは打ち切られたものとみなされる。公害紛30条2項）。

(2) 調停

調停は、3人の調停委員から構成される調停委員会によって行われ、調停委員は事件ごとに委員長によって指名される（公害紛31条1項・2項）。調停は、あつせんと同様、当事者間の和解を仲介する手続ではあるが、より強力

な手続として構成されている。すなわち、調停委員会は、当事者の出頭を求め、その意見を聴くことができるし（公害紛32条）、当事者から事件に関係のある文書や物件の提出を求め、当事者の占有する工場等の場所に立ち入って検査することもできる（公害紛33条）。

また、調停委員会は、当事者間の任意の合意の成立が困難であると判断するときは、自ら一切の事情を考慮して調停案を作成し、30日以上期間を定めて当事者にその受諾を勧告することができる（公害紛34条1項）。そして、当事者が指定された期間内に受諾しない旨の申出をしなかったときは、当事者間に調停案と同一内容の合意が成立したものとみなされる（同条2項）。民事調停における調停に代わる決定などと同様に、受諾しない旨の積極的意思表示がされない限り、同意を擬制するもので、消極的同意による調停成立を認める取扱いが可能とされる。これによって、積極的に和解をする気はないが、委員会の提案にあえて反対まではしないという行動パターンをとる当事者との関係では、和解成立が容易になるものと考えられる。

さらに、委員会が調停案の受諾勧告をした場合には、（一般的な手続の非公開の規律（公害紛37条）にもかかわらず）理由を付して当該調停案を公表することができる（公害紛34条の2）。これによって、特定の当事者が合理的な調停案に従わなかったことが白日の下に晒され、そのような企業等に対して社会的な批判が加えられる可能性があり、レピュテーション・リスクを恐れる企業等が調停案を受諾する方向に作用すると考えられる。世論を媒介とした受諾への間接的な圧力に期待する制度と言えよう（後述のように、原子力損害賠償紛争解決センターにも同様の枠組みがあり（さらには金融ADRなどにも公表の規律が存在する）、C to BのADRにおける合意調達の1つの方途として注目されよう）。

（3） 仲裁

仲裁は、3人の仲裁委員から構成される仲裁委員会によって行われ、仲裁委員は当事者が合意によって選定した委員につき、事件ごとに委員長によって指名される（合意がない場合には直接委員長の指名による。公害紛39条1項・2項）。仲裁委員のうち少なくとも1名は弁護士となる資格を有する者でな

なければならない（同条3項）。

この制度による仲裁は仲裁法による仲裁の一種である（公害紛41条は、この法律に特別の定めがある場合を除き、仲裁法の規定を全面的に準用する）。したがって、仲裁が行われるのは当事者間に仲裁合意が存在する場合に限られ（仲裁2条1項参照）、仲裁判断は確定判決と同一の効力をもって当事者を拘束するが（仲裁45条）、それに基づき強制執行をするには裁判所の執行決定を得る必要がある（仲裁46条）。

（4）責任裁定

裁定は、3人の裁定委員から構成される裁定委員会によって行われ、裁定委員は、事件ごとに委員長によって指名される（公害紛43条の2第1項・2項）。裁定委員のうち少なくとも1名は弁護士となる資格を有する者でなければならない（同条3項）。なお、裁定委員の除斥・忌避については訴訟手続における裁判官と同様の規定が置かれている（公害紛43条の3～43条の6）。また、多数の当事者がある場合には、民事訴訟の選定当事者（民訴30条）の制度と同様に、代表当事者を選定することができるし（公害紛43条の7）、さらに裁定委員会が代表当事者の選定を命じ（公害紛43条の8）、又は委員会が自ら代表当事者を選定することもできる（公害紛43条の9）。

責任裁定は、損害賠償に関する紛争について、損害賠償の責任に関する裁定を行うものである。具体的には、裁定委員会は損害賠償の有無及び額を判断する。責任裁定の手続は裁判所の手続に類似し、審問期日の開催や当事者の立会い（公害紛42条の14）、審問の公開（公害紛42条の15）、証拠調べ（公害紛42条の16）、証拠保全（公害紛42条の17）、事実の調査（公害紛42条の18）などが定められ、全体として、非訟事件手続と同様の手続となっている（但し、手続の公開は訴訟手続に類似する）。

責任裁定がされた場合において、裁定の送達後30日以内に当事者が当該裁定に係る損害賠償に関する訴えを提起しないときは、その損害賠償に関し、責任裁定と同一の内容の合意が当事者間に成立したものとみなされる（公害紛42条の20）。ここでも、当事者の消極的同意の擬制という手法がとられ、裁定に不服のある当事者に起訴責任を課すことで紛争解決を容易にしてい

る。なお、責任裁定の申請があったときは、係属中の訴訟手続の中止が可能とされるなど（公害紛42条の26）、訴訟手続との調整も図られ、両者の連携ないし役割分担に期待がされている。

(5) 原因裁定

裁定のもう1つの種別として、原因裁定がある。原因裁定は、被害の原因に関する裁定のみを行うものであり、具体的には、当事者の一方の行為に因り被害が生じたこと（因果関係）について争いがある場合に、その点に絞って判断するものである（公害紛42条の27）。これは、紛争における重要な争点を個別的に解決することによって、その後の当事者間の和解等を促進する機能に期待した制度といえる。そして、加害者が必ずしも明らかでないような場合であっても、相手方の特定を留保して原因裁定の申請をすることが可能とされ（公害紛42条の28）、裁定委員会が因果関係を解明しながら紛争相手方を特定していくという、訴訟などにはない独自の機能の発揮も期待されている。

また、当事者の申請がある場合だけではなく、民事訴訟（損害賠償訴訟や差止訴訟等）の受訴裁判所の嘱託によって原因裁定をすることも可能とされる（公害紛42条の32）。これによって、裁判所に欠如している専門性を、ADRである公害等調整委員会の様々な資源を用いて補充することを可能にするものといえる。司法制度改革などで議論された裁判所とADRとの連携の1つのモデルともいえる制度であり、近時、いくつかの具体的事件でこの手続が活用された例も報告されており、今後の展開が注目される。

5 紛争解決の実績

(1) 統計

公害等調整委員会には、2011年度（2011年4月～2012年3月）に、67件の申請があったとされる。その内訳は、調停6件、責任裁定33件、原因裁定28件である。また、同年度の終結件数は22件であり、その内訳は、調停5件、責任裁定11件、原因裁定6件である。近年、事件数は全体として増加しており、事件の内容は多様化の傾向にあるとされる。とりわけ、上記統計からも

明らかなように、従来は調停事件が圧倒的に多かったのに対し、近時は責任裁定・原因裁定という裁定事件の増加が目を見く。

同委員会の発足後、すなわち1970年11月から2012年3月までの40年余の実績をみると、申請件数は883件で、あっせん3件、調停713件、仲裁1件、責任裁定100件、原因裁定61件となり、終結件数は838件で、あっせん3件、調停712件、仲裁1件、責任裁定78件、原因裁定39件となっている。したがって、年間の平均では、概ね20件強の申請及び事件処理がされており、そのうちの80%を調停事件が占めるという状況にある。あっせんや仲裁は総じて無視し得る程度の件数しかないが、近時は、上記のように、裁定事件が急増する状況にある（この点は、6(4)も参照）。

(2) 個別事件

公害等調整委員会にとって重要な個別事件としてはまず、1971年の水俣病損害賠償調停申請がある。これは、大量の集団申立てに対して、1973年から2012年まで合計1,463人について調停が成立している。言うまでもなく、水俣病公害事件は、日本の最初で最大の公害事件の1つであり、同委員会はその解決について、訴訟において示された解決基準を適用するといった形で司法と協力しながら、大きな寄与を果たしたものと評価することができる。

次に、1973年の大阪国際空港騒音対策調停申請がある。これは、周辺住民約2万人からの申請に基づくものであり、騒音対策、空港使用、慰謝料請求等についてやはり調停の成立によって解決されている。この事件についても、周知のように、訴訟の提起がされているが、それと並行協力しながら、やはり日本の最初で最大の騒音紛争の1つについての解決に委員会が大きな寄与を果たしたものと評価できよう。

さらに、1987年のスパイクタイヤの製造販売中止の調停申請も重要である。これは、スパイクタイヤの使用によって粉塵公害が発生して社会問題化したものであるが、本委員会の調停によって、1990年までにスパイクタイヤの製造を中止し、さらに1991年には販売も中止する等の内容とする調停が成立した。そして、注目されるのは、1990年6月に、スパイクタイヤの粉塵発生を防止し、国民の健康の保護及び生活環境の保全を目的として「スパイク

タイヤ粉塵の発生の防止に関する法律」が制定され、積雪・凍結のない状態の舗装道路においてスパイクタイヤの使用を禁止する旨のルールが形成された点である。本調停は、このような法律制定の契機を付与する機能をもったものであり、委員会の新たな機能を示したものと評価することができよう（6(2) 参照）。

最後に、1993年の豊島の産業廃棄物撤去の調停申請を挙げることができる。これは、長期間にわたり地元の廃棄物処理業者によって豊島に不法に廃棄された大量の産業廃棄物による環境汚染が問題とされた事件であり、豊島の住民の申請により、最終的には2000年、申請者と香川県との間で、県の費用で産業廃棄物を除去する旨の調停が成立したものである。この事件では特に、産業廃棄物の汚染状況等について多額の鑑定費用を要したところ、そのような費用は公費によって負担され、申請人は費用負担を免れたとされる点が興味深い。鑑定費用は訴訟手続でも当事者に予納が求められることを考えれば、行政型 ADR としての本委員会の利点をよく示したものと言えよう。さらに、本事件は、産業廃棄物の不法投棄に係る罰則の引上げなど廃棄物処理法の改正等立法的措置に繋がった点でも、委員会がその機能を適切に発揮した事件と評価できる。

6 紛争解決の特色

公害等調整委員会の手続は、多くの点でメリットを有するものである。以下では、ADR 一般の利点に加えて、特に本委員会の手続のメリットを裁判における紛争解決と比較しながら、簡単に分析したい。

(1) 手続の柔軟性

この点は、ADR 一般の利点と重なるものであるが、公害等調整委員会は、必ずしも法規範に基づかない解決も提示することができる点がある。例えば、前述のスパイクタイヤの事件（5(2) 参照）では、仮に訴訟事件として扱おうとしても、寒冷地域の住民は、タイヤの製造販売業者に対して、スパイクタイヤの製造販売の禁止を求めて訴えを提起することはできないと考えられる。これら住民は通常、実体法上そのような請求権を有しないと解さ

れるからである。しかるに、本委員会では、そのような申請を取り扱うことができ、当事者の合意の下に抜本的な紛争解決を図ることができたものである。これによって、法の適用では得られないような事案に即した抜本的な解決が可能となる。ADRによる法規範の乗り越えと言われる機能であるが、特に環境紛争においては、必ずしも実体法規範が十分整備されていない面もあることから、特にADRの利点として重要性が大きいものと解される。

(2) 他の行政機関との連携

公害等調整委員会は、それ自体行政機関の1つであるが、紛争解決にあたって他の行政機関と協力することが期待され、実際にも機能しているとみられる。例えば、同委員会は、紛争解決にあたって、他の行政機関から資料提出、意見開陳、技術的情報提供等の協力を求めることができるし（公害紛43条）、また紛争の発生を予防するため、他の行政機関に対して「その所掌事務の遂行を通して得られた公害の防止に関する施策の改善についての意見」を述べることもできる（公害紛48条）。裁判所の手続では、正規の証拠調べ（調査嘱託等）が必要となり、行政機関との綿密な協力は期待し難いことと比較すれば、紛争の解決や予防の点で本委員会の利点は大きい。そして、このような機能を果たすについては、他の行政機関から出向している事務局職員（2参照）が出向元行政機関とのパイプ役を果たすことが期待されており、その役割には重要なものがあると考えられる。

(3) 職権による資料収集

公害等調整委員会は、事件を処理するについて必要な資料を職権で収集することができる。裁判所における訴訟手続では、言うまでもなく、証拠その他の資料は当事者が収集して裁判所に提出しなければ顧慮されないとの原則（弁論主義）が妥当し、当事者の責任に委ねられている。しかるに、環境紛争では個々の当事者は十分な資力や専門的知見がない一方、公害の原因や因果関係の解明には多大なコストや専門知識を要する場合が多い。例えば、前述の豊島の事件（5(2)参照）では、委員会は、専門委員（2参照）の専門的知見を活用しながら、土地や地下水の汚染状況について大規模な調査を行ったが、その調査費用は全面的に国庫によって負担されたとされる（当該事

件で必要とされた調査費用は総額で2億円を超えたと言われている)。このような費用負担の軽減や専門的知見の柔軟な活用は、当事者の救済のみならず、事案における真相の解明、さらには公害問題の予防や解決にとって重要な意義を有するものと解される。

(4) 裁定手続の活用

前述のように(5(1)参照)、近年、公害等調整委員会においては、調停事件に代わって裁定事件の増加が顕著な傾向となっている。その原因としては、最近の公害事件の状況として、紛争の内容が複雑となり、当事者の対立関係が先鋭となっているため、一般に調停=合意による解決が困難になっている点が指摘される。しかるに、そのような事案であっても、合意を要しない裁定事件の利用は可能である。もちろん、裁定に対しては裁判所に不服申立てをすることは可能であるが(4(4)(5)参照)、公害等調整委員会の専門性に対する裁判所の信頼は一般に高く、委員会の裁定が裁判所において覆されることは實際上稀とされる。その結果、責任裁定に対して当事者の提訴は抑止され、裁定結果による紛争解決が図られることになるし、いきなり裁判所に提訴されたとしても、裁判所の嘱託による原因裁定(4(5)参照)が活用されているとすれば、ADRと裁判との連携協力の典型例としても注目されるところである。

(5) 環境政策への波及

公害等調整委員会の本来の任務は、言うまでもなく個別紛争の解決である。しかし、そのような解決を集積することによって、結果として国の環境政策に影響することもある。そして、これは行政型ADRである本委員会にとっては必ずしも付随的な機能には止まらず、むしろ本来の機能の1つとして位置付けられるべきものである。公益の実現を目的とする行政があえて(本来司法の分野に属する)個別紛争の解決に乗り出すのは、それが何らかの意味で公益の実現に資すると考えられるからであり、その意味で、解決結果の政策への波及は本来期待されているものと言えよう。実際にも、既にみたように(5(2)参照)、スパイクタイヤの事件や豊島の事件においては、委員会への事件の係属やその解決結果が法律の制定その他の新たな政策展開の契

機となり、環境保全に重要な役割を果たした。今後も、本委員会がそのような重要な役割を実効的に果たしていくことが期待されよう。

Ⅲ 原子力損害賠償紛争解決センター

1 沿革

1961年に、原子力損害賠償法が制定され、その中で、原子力損害賠償紛争審査会の設置が定められた。しかし、このような審査会は実際には設置されずに長期間が経過した。これは、そのような原子力損害を伴うような事故の発生が現実には想定されていなかったことによるものと思われる。

しかるに、1999年、東海村のJCOにおいて臨界事故が発生した。この事故は、作業員2名が死亡したもので、IAEAの国際基準によればレベル4とされる事故であった。この事故によって、損害賠償の対象となった被害は約7000件あり、被害総額は約154億円に上ったとされる。この事件を契機として、原子力損害賠償紛争審査会が初めて設置され、同審査会に対して2件の紛争解決の申立てがされたとされる。これらはいずれも納豆会社の風評被害に関わる賠償請求であり、和解の打切りで事件は終了した（なお、本事件に関わる訴訟は、11件が提起されたとされる）。実際には、本件に関する賠償は主に当事者間で処理され、このシステムによる紛争解決は必ずしも十分には機能しなかったと評価できるのではないかと思われる。この事件の後、紛争解決システムの改革の議論も散発的には行われたようであるが、実際には微修正がされたに止まる。

そのような中で発生したのが、2011年3月の東日本大震災を契機とした東京電力福島第1・第2原子力発電所の事故である。本事故は、IAEAの国際基準によればレベル7という最悪レベルの事故であり、周知のように、その被害は極めて広汎かつ深刻なものであった。それを受けて、2011年9月には、政府は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を発足させた。これは、日本の歴史上最初の原子力事故に係る損害賠償

をめぐる紛争の解決を目的とする専門の行政型 ADR 機関である。

2 組織の概要

原子力損害賠償紛争解決センターは、文部科学省内の組織であり、原子力損害賠償紛争審査会の下に設けられた機関である。ただ、紛争解決機関として、個別事案の解決について同センターは行政から一定の独立性が認められている。ただ、あくまでも行政機関の一部として、紛争審査会の示した解決基準（いわゆる中間指針及びその追補）には拘束されるものと解されている。

(1) 総括委員会

センターには、総括委員会が置かれる。これは3人の総括委員によって構成され、センターの運営全般を統括する組織である。委員は、元裁判官である委員長、弁護士及び大学の研究者から構成されている（筆者も研究者として委員の任を務めている）。総括委員会の重要な任務としては、総括基準の策定がある。これは、審査会の基準によっては必ずしも明らかでない事項について、実務の積み重ねの中から一定の基準を抽出・ルール化し、それによって各仲介委員の判断を統一することを目的とするものである。原子力損害賠償という前例のない問題について、実務の中から柔軟にルール・メイキングを図りながら、判断の統一を確保していくシステムということができよう。

(2) 仲介委員

センターにおける実際の和解仲介の任務を担当するのが、仲介委員である。仲介委員は、現在約250名であり、その全員が弁護士である。仲介委員は、弁護士として一定の経験を有する中堅・ベテランが多く、東京において活動している者が大半である。事件の被害者の多くは福島に所在することを考慮すると、福島の弁護士を起用することも考えられるが、実際には福島の弁護士は被害者の代理の業務等を行っている者が多いところ、当事者の代理人又はその経験者は中立性の要請から原則として仲介委員にはなれないため、福島の弁護士を仲介委員とすることは難しい状況にある。仲介委員は、3名の合議体又は単独体で事件を取り扱うが、現在では、合議体事件は一部の重要事件に限られ、大半は単独体の事件として処理されている。

(3) 調査官

センターにおける事件処理において實際上極めて重要な役割を果たしているのが、調査官である。調査官は、現在約200名であり、その全員が弁護士である。調査官は、17の係に分かれ、主に具体的事件について、申立書をチェックし、必要な書類の補充や文書の修正を求めるなど当事者に対する釈明や援助、さらに手続の全体にわたる仲介委員の補助などの職務を担っている。調査官は、一部中堅の弁護士がいるが、その大半は経験数年の若手弁護士であり、中には弁護士経験1～2年程度の者も含まれている。その役割は重要であり、近時人数が急増しているが、その仕事はハードなものであり、勤務事務所の業務との両立などに困難な課題を抱えている。

(4) 事務局（和解仲介室）

センターの事務局は、多様なバックグラウンドを有する者から構成されている。その中では、裁判所・文部科学省等からの出向者（現在の室長は民事裁判官からの出向者である）に加えて、弁護士が重要な役割を占めている。この職務の司法との共通性に鑑み、裁判官の経験は（特に事件処理・遅延防止等について）重要であるし、この組織が文部科学省の下部機関である点に鑑み、同省との連絡も重要な任務となる。そして何よりも、前述のように、この組織を構成する者の大半が弁護士であることに鑑みると、事務組織においても、弁護士会との連絡調整その他弁護士が果たす役割が（他の行政組織には見られないほど）大きなものとなっている。

3 紛争解決の手続

(1) 対象となる紛争

原子力損害賠償紛争解決センターの任務は、「原子力損害の賠償に関する紛争について和解の仲介を行うこと」である（原子力損害賠償法18条2項1号参照）。そして、ここでの「原子力損害」とは、「核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用（中略）により生じた損害」をいう（同法2条2項）。このような損害については、原子力事業者が無過失責任を負う（同法3条1項）ところ、そのような紛争につ

いて、被害者の迅速かつ廉価な手続による救済等を目的として特別の紛争解決機関を設けたものである。実際の紛争は、事故の影響の広汎さを反映して、極めて多様なものになっているが（4(3)参照）、その多くでは、事故と損害との因果関係の存否や損害額が争点となっている。

(2) 紛争解決の方法—和解の仲介

センターにおいて想定されている紛争解決の方法は、和解仲介の手続のみである。その意味で、仲裁や裁定など多様な解決方法を擁する公害等調整委員会とは大きく異なる。その結果、センターにおいては、紛争解決のためには、必ず両当事者の積極的な合意が必要となる。ただ、ここで注意すべきは、センターにおける相手方は常に東京電力のみであるところ、東京電力においては、政府による財政援助の前提として、いわゆる特別事業計画の中でセンターの和解案を尊重する旨の宣言をしている点である。そして、実際にも、現在まで東京電力がセンターの提示した正式の和解案を拒絶した例はほとんどない（ほぼ唯一の例外として、東京電力の社員が申し立てた事件について、拒絶した例があるに止まる）。その意味で、このシステムは、事実上の片面仲裁の機能を有する手続として機能していると評価することができる。

(3) 手続の流れ

(i) 被害者の申立て

原子力損害賠償紛争解決センターの手続は被害者の申立てによって開始する。申立てについては、事前に東京電力との直接交渉を経ている必要はなく、実際にもそのような交渉を経ない事件も多くある。また、損害額を申立ての段階で明示する必要はなく、本人申立ての事案を中心として妥当な額の支払を求める申立ても多い。申立書に不備がある場合でも、申立てを却下することはなく、調査官などによって申立ての補正や釈明の手続が入念に行われる。また申立てに際して弁護士代理は義務的ではない。実際にも、発足後2013年11月までの統計では、弁護士代理率は約32%となっており、弁護士が付いていない事件が7割近くに上っている（この比率は多少の上下はあるが、センター発足以来ほとんど変わっていない）。被害者の申立ては、消滅時効の中断との関係では、和解が成立せずに訴えを提起する場合、申立て時に提

訴したものとみなされ、事実上時効中断の効果を有する（但し、「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」（以下「特例法」という）3条によって原子力損害賠償については、不法行為の消滅時効等（民724条）の特例として、損害及び加害者を知った時から（3年ではなく）10年間は時効にかからず、また除斥期間も（不法行為時からではなく）損害発生時から20年とする特則が定められている）。

(ii) 調査官による調査

申立てがあると、事件は各調査官に配点される。担当調査官は、申立書をチェックし、その補正や証拠の補充を求める。このような業務は、前述のとおり（2(3)参照）、とりわけ本人による申立ての場合には（あるいは事件に不慣れた弁護士が代理人となっている場合には）、調査官にとって重い負担となる。

(iii) 仲介委員による審問期日

その後、事件は仲介委員に配点される。重要な事件については合議体によることもあるが、現在ではほとんどの事件は単独の仲介委員によって処理されている。仲介委員は、担当事件について申立書や証拠の検討を行い、当該事件における争点を検討した後、当事者や証人を審問するため審問期日を開催する。審問期日は東京で行われることが多い。前述のように（2(2)参照）、多くの仲介委員は東京で勤務しているところ、審問期日を福島や被害者の避難地で開催することは、時間や費用の関係で事実上難しいからである。その結果、被害者が東京に出頭することが困難な場合には、テレビ会議によって東京と被害者の所在地とを結んで行うことも多いとされる。ただ、このような運用については、自己の意見を直接面接して仲介委員に訴えたいとする一部被害者から不満が出されることがある。

(iv) 和解案の提示

以上のような審理を経て、申立人の申立てが認められない場合には、和解の打切りの措置がとられる（2013年11月現在、打切りによる終了は、全既済件数の10.7%である）。打切りの措置を取る場合には、必ず総括委員会の承認が

前提とされる。申立人の請求の全部について和解案を提示することが難しい場合には、被害者の可及的迅速な救済のため、請求事項の一部についての一部和解案や最終的な解決を留保して暫定的に和解金の支払を求める仮払い和解案を提示する場合もある（2013年11月現在、全部和解成立4,858件に対し、一部和解成立276件、仮払い和解成立10件となっている）。

(v) 和解の成立

両当事者が和解案に合意したときは、仲介委員は和解案の内容を確認し、和解が正式に成立することになる。成立した和解は、民法上の和解としての効力を有するが、裁判上の和解ではなく、既判力や執行力は有しない。したがって、仮に和解合意上の債務不履行があったとしても、和解書に基づき直ちに強制執行をすることはできない。ただ、相手方である東京電力は和解合意上の義務について当然任意に履行することが期待されており、実際にも義務違反がされたことはないと思われる。

4 紛争解決の実績

(1) 事件及び解決結果の全体像

原子力損害賠償紛争解決センターの2012年（フル稼働した最初の1年）の実績をみてみると、申立件数は4,542件、申立人の総数は11,844人となっている。そのうち、法人が22.5%、自然人が77.5%を占める。同年の終結件数は1,856件であり、和解成立1,202件（64.8%）、打切り272件（14.7%）、取下げ381件（20.5%）、却下1件となっている。このうち、和解仲介の打切りは、申立人の請求に理由がない場合、審理に必要な資料の提出がされない場合、申立人が和解案を受け入れない場合が多い。

次に、センターの通算（2011年9月～2013年11月：2年3カ月）の実績をみてみると、申立件数は8,720件、申立人総数は24,304人である。法人が23.4%、自然人が76.6%を占める。終結件数は6,197件であり、和解成立4,858件（78.4%）、打切り664件（10.7%）、取下げ674件（10.9%）、却下1件となっている。近時の傾向として、打切りや取下げの占める割合が減少し、和解成立による終結の割合が増加しており、センターの機能が発揮されてきている状

況を示す。

これを訴訟事件数と比較すれば、2012年の地方裁判所の第1審民事通常事件の新受件数は、161,312件となっており、センターが受理した申立件数はその2.8%に及んでいる。仮にこれらの事件がすべて裁判所に提訴されていたとすれば、事案の複雑さや困難さにも鑑み、裁判所においてその処理に困難を来していたであろうことは明白であり、センターの果たしている役割には大きなものがあるであろう。

(2) 審理期間

センターは、原子力発電所事故の被害者の迅速な救済を図るため、当初は3カ月での事件処理を目標としていた。しかし、2012年春頃から、月間の新受件数が400件を超えるようになり、予想を上回る事件数の増加によって、このような目標は事実上実現困難なものとなっていった。その後も事件数は高止まりし、2012年の後半には審理期間の平均が8カ月を超える状況になった。

しかるに、2013年に入ると、仲介委員や調査官の増員などの人的な手当やその意識の改革などが効を奏し、徐々に審理期間は短縮の傾向に入った(2013年初めから概ね既済件数が新受件数を上回る傾向にある。未済事件数は、2012年末の3,201件をピークに減少を続け、2013年11月末現在、2,523件となり、これはピーク時の80%弱である)。2013年秋頃からは、平均審理期間は概ね6カ月となっており、相当の改善をみた。もちろん、これでも迅速な救済という点で必ずしも十分な水準とは言えず、現在は4～5カ月を目標に更なる努力がされている。また、大きな課題としては、長期未済事件の処理という点があり、2013年11月末現在、係属期間1年を超える事件が282件ある(これは当該期間内に申し立てられた事件全体の約6%を占める)。このような長期未済事件の存在はセンターに対する一般の信頼を損なうおそれがあり、対策が必要とされている。

以上のような審理期間を訴訟手続と比較すると、センターの手続の迅速性は明らかである。例えば、地裁第1審民事訴訟の平均審理期間は7.8月であるが、そのうち対席判決で終局した事件(すなわち実質的な争いがある事件)

の平均審理期間は11.6月となっている。さらに、控訴・上告等の上訴がされる可能性も考えれば、原子力損害賠償のような複雑困難事件を概ね6カ月程度で解決することができているセンターの手續の迅速性は十分評価に値しよう。

(3) 損害賠償の種類

センターにおいては、前述のように(3(1)参照)、原子力損害の賠償に関する紛争すべてを取り扱う。そして、実際に申し立てられている損害も多様なものである。典型的な賠償項目としては、避難費用(避難指示又は自主避難に基づく避難慰謝料、交通費・移転費用等)、就労不能損害、財産価値喪失損害(放射能汚染による動産・不動産の損害等)、法人の営業損害などがある。

このうち営業損害は、原子力事故の広汎性により極めて多様なものを含んでいる。製造業では当該地域が避難地域になったため営業できないという類型があるし、第1次産業では、当該産品が出荷停止等になったという類型もある(福島では子供の数が大きく減少しており、塾や保育所等の損害も大きい)。深刻であるのはいわゆる風評被害である。農産品や魚介類等で、実際には放射能汚染がないにもかかわらず福島やそこに近い地域の産物であるために売上が減少する例や福島やそこに近い地域のゴルフ場が実際には汚染がなくても客が激減するような例は多い。また、外国人観光客の減少によるホテルや通訳業者の損害などは、福島との距離に関わらず日本全国において発生している。さらに、住民の減少による地方公共団体の損害(例えば水道事業の減収等)も散見される。

最近では、判断が難しい事案も増加している。例えば、被害者の自殺に基づく損害賠償を求める案件などである。このような場合、原子力事故と自殺との間の因果関係が問題となるが、仲介委員や調査官がそのような因果関係を判断するのは難しい。センターには裁判所のような鑑定制度が存在しないので、医学的な厳密な判断は困難であり、どうしてもそのような判断ができない場合には、和解仲介を打ち切って訴訟による解決に委ねざるを得ない場合もあろう。ただ、ADRの役割としては、可及的に常識的な判断の下で関

係者の納得を得られるような適切な解決を図っていくことが期待されよう。

5 紛争解決の課題

原子力損害賠償紛争解決センターは未だ若い組織であり、解決すべき課題はなお多い。まさに日夜走りながら新たな問題に対処し、徐々にその体制を整備しているという状況にある。以下では、これまでに問題となった点をいくつか挙げてみる。

(1) 審理の迅速化

センターの手続においてこれまでの（そして現在でも）最大の課題は、迅速な被害者救済を図ることである。前述のとおり（4(2)参照）、発足当初は3カ月の解決を目標としたが、それは当初から達成不可能な状況にあった。ただ、8か月を超えていた平均審理期間は、現在では6か月程度まで改善してきている。

手続が当初遅延した原因はいくつかある。第1に、センターの人員、特に調査官の不足である。当初の事件数の見通し及びそれに伴う人的体制は明らかに過小で、そこに洪水のような事件が押し寄せたことは大きかった。しかし、この点は2013年以降大きく改善しており、それにより審理期間の短縮化が図られている（前述の特例法2条においても、さらに、「国は、特定原子力損害の被害者が早期かつ確実に賠償を受けることができるよう（中略）、紛争の迅速な解決のための原子力損害賠償紛争審査会及び裁判所の人的な体制の充実（中略）その他の措置を講ずるものとする」とされている）。

第2に、仲介委員の過度に慎重な審理の姿勢があった。真実に基づく判断を重視したため、当事者（特に被害者）に対して証拠資料等の補充を促し、結果として審理が前に進まない状況になった事件は多い。これは、従来の日本のADR、さらには裁判も事件数が少なかったため極めて慎重かつ丁寧な審理が行われており、そのような一種の「司法文化」がセンターの手続にもそのまま持ち込まれたものと評価できる。しかし、本来のADRは、当事者の合意を前提にして簡易迅速に進めうる点に利点がある。この点でも、近時は、事務局を中心に審理方法の簡素化が進められ、意識改革も含めて大きな

成果を挙げている。

(2) 集団申立案件の迅速的確な処理

本件原子力事故は、極めて広範な地域に同様の損害を多数発生させた点に大きな特色がある。その結果、被害者はグループを結成し、集団的な申立てをする傾向になる。そのような場合、いくつかの弁護士団が組織され、弁護士団の主導の下で、多くの地域住民が参加し、数百人から、最大のものでは一万人を超える集団申立てがされることになった。センターとしては、このような集団申立案件を迅速かつ確実に解決することが大きな課題となっている。

そのような処理のために現在試みられている1つの方法として、いわゆる「チャンピオン方式」というものがある。これは、そのような集団申立ての中で、一定の基準に基づき「チャンピオン事件 (=代表案件)」を選び、他の申立人の同意の下で当該事件について先行的に処理するものである。そして、チャンピオン事件の解決後に、そこで示された基準に基づき、他の申立人と東京電力との間で相対交渉・和解を促し、さらに争いのあるもののみをセンターで扱うという方式である。これによって、多くの申立人の事件を同時並行的に処理することによって生じる致命的な審理遅延を回避し、迅速かつ統一的な被害者救済が可能となることが期待されている。現段階では必ずしもこの処理方式がうまく機能しているとは言い難い面があるようであるが、なお様々な工夫をしていく必要があるだろう。

(3) 東京電力による適切な対応

センターの手續の大きな特徴として、申立人は多種多様かつ多数であるが、相手方は東京電力1社しかない点がある。その結果として、東京電力の手續に対する対応の方針によってセンターにおける手續の在り方が大きく左右されることになる。センター開設の当初においては、東京電力のセンターの手續に対する姿勢は、協調的な紛争解決に向けた建設的なものとは言い難かった。被害者に対して証拠の補充を執拗に要求し、書面の不備に対して過剰な釈明を求めた。また、仲介委員の示す解決の方向性が審査会の指針と少しでもずれていると考えれば、一切譲歩を拒否するという態度がとられることも多かった。実際には審査会の指針も原則のみを掲げ、具体的事案による

例外を許容していることが多いことを考えると、このような対応は合理的なものとは言い難いものであった。

しかし、そのような東京電力の態度も徐々に修正されてきている。それは、センター（及び文部科学省）の度重なる指導や世論の批判に因るところが大きい。本来は、東京電力はこのような大きな事故を起こした加害者として、企業の社会的責任をかけて紛争を自主的かつ迅速に解決する責務を負っていると考えられる。その意味では、最終的には、センターの調停結果に示された基準に基づいて、（センターには頼らずに）すべての被害者と任意かつ自主的な紛争解決を図っていく社会的責任を負っていると解される。東京電力には、引き続きそのような社会的責任の自覚が強く望まれるところである（そのような観点からは、国が賠償資金を負担しながら東京電力を賠償の主体とする現在の賠償スキームがそもそも適切なものであるのか、将来に向けては慎重な検討を要するようにも思われる）。

（4） 弁護士等代理人の理解と協力

センターの事件について、前述のように（3 (3) (i) 参照）、申立人に弁護士代理が付いていない本人申立ての事案が相当の割合に上っている（発足後一貫して7割近い事件が本人申立てになっている）。しかるに、センターの申立人となっている本件事故の被害者は、現在の日本にあって最も法的な援助・助言を必要とする人々であることは疑いがない。その意味では、現在の代理状況には問題が多く、弁護士代理率を高める必要があるだろう。もちろん、そのためには前提条件の改善が不可欠である。既に震災特別措置法によって、センターのADR手続は法律扶助の対象とされており、資力に関わらず弁護士代理が受けられることになっている。また、福島県その他の弁護士会も相当な努力をしているところである。しかし、なおこの程度の代理率に止まっているという事実は、法曹人口が日本で現在過剰であるとする議論の信憑性に大きな疑問を投げかけるものと言えよう。

弁護士代理のある事件について、代理人である弁護士に準備の充実が求められることは当然である。この手続は、訴訟に比べて、迅速かつ抜本的な被害者救済を図ることを目的とするものであるので、書証や資料の準備の重要

性は言うまでもない。他方で、この手続はADR、すなわち和解を目的とするものであり、その成功には当事者の互譲が不可欠である。しかるに、申立人あるいは相手方（東京電力）の代理人の一部には、訴訟の場合と同様に（あるいはそれ以上に）攻撃的な態度を示し、あるいは一切の譲歩を拒否する姿勢をとって、その結果手続が暗礁に乗り上げることも少なくないとされる。代理人がADRの本質を理解し（そのためには法科大学院等におけるADRの教育も重要であろう）、被害者の迅速かつ適切な救済という、両当事者に共通する目的に向かって建設的に行動することが特に期待される。

（2013年12月19日脱稿）

【参考文献】

- 小島武司＝伊藤眞編『裁判外紛争処理法』（有斐閣、1998年）83頁以下
〔小池勝雅〕
- 谷口隆司「公害等調整委員会の30年—回顧と今後の展望」ジュリ1233号（2002年）38頁以下
- 河村浩「公害環境紛争処理の理論と実務」判タ1238号～1243号（2007年）
- 山本和彦＝山田文『ADR 仲裁法』（日本評論社、2008年）374頁以下
- 出井直樹「原子力損害賠償ADRについて」仲裁とADR 7号（2012年）46頁以下
- 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」判時2140号（2012年）3頁以下