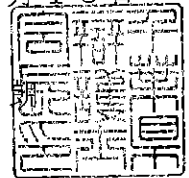


東京電力福島第一原子力発電所事故による損害賠償請求権につき消滅時効の適用除外を求める意見書

2013年(平成25年)5月13日

千葉県弁護士会

会長 湯川 芳



意見の趣旨

東京電力福島第一原子力発電所の事故により生じた原子力損害の損害賠償請求権に関し、政府が今国会に提出した「東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する法律案」については、現在の内容では全面的な被害者の救済とならないことから、同法案を抜本的に見直すとともに、早急に、同損害賠償請求権について民法上の消滅時効の適用除外を定める立法措置を行うべきである。

意見の理由

1 はじめに

(1) 東京電力福島第一原子力発電所事故と消滅時効に関する問題状況

2011年(平成23年)3月11日に東京電力福島第一原子力発電所事故が発生してから既に2年2ヶ月が経過した(以下、東京電力福島第一原子力発電所を「本件原発」、その事故を「本件事故」という)。

本件事故の被害者の東京電力株式会社(以下、「東京電力」という)に対する損害賠償請求権は、民法第709条(あるいは同第717条)に基づいて構成する場合は言うまでもなく、原子力損害の賠償に関する法律(以下、「原賠法」という)第3条に基づいて構成する場合においても、消滅時効については民法第724条前段が適用され、「被害者又はその法定代理人が損害及び加害者を知った時から3年間」の消滅時効に服すると解釈される余地がある。これは、被害者が国家賠償法第1条に基づいて国の責任を追及する場合も同様である。

(2) 国及び東京電力の加害者としての責務が果たされる必要がある

本件事故の被害の全容も明らかでない中、上記民法724条前段が本件損害賠償請求権に適用された場合には、最短で事故日から3年で消滅時効が完成することとなり、被害者に残された期間はわずか10ヶ月ほどしかない。しかしながら、そもそも本件事故による被害者には、被害に見合った十分な賠償を受ける途が確

保されるべきであり、短期消滅時効の適用を回避するため、解決を急ぐ被害者が、やむなく東京電力の示す損害賠償基準に従うなど不本意な賠償に甘んじることは著しく正義に反する。未曾有の被害をもたらした加害者である国及び東京電力は、被害者救済のために最大限の努力を行う責務がある。

以下では、本件事故による被害の特質、加害構造の特殊性から、本件事故による損害賠償請求権について不法行為における短期消滅時効を適用することが妥当でないことを述べ、さらに現在の東京電力の対応及び国による救済措置が不十分であることを指摘した上で、民法上の消滅時効の適用除外を定める立法措置を早急に講じるべきことを述べる。

2 本件事故による被害の特質

本件事故による被害は、以下のとおり、広範性、継続性、深刻性・全面性という特質を有する。

(1) 被害の広範性

本件事故により様々な放射性核種が大気、土壌、地下水、河川、海洋などの環境中に大量に放出され、現在もそれは継続している。

そして、政府による避難指示区域等の見直しが進む現在においても、15万人余の人々が避難生活を続けている。避難指示区域外である福島県内の多くの地域においても、年間1mSvを超える放射線量が検出されており、特に妊婦や子どもを抱える家庭では、福島県内に留まることができず、多くの人々が県外に避難することを余儀なくされている。千葉県では、一部の地域でいわゆるホットスポットとして高い放射線量が確認され、さらに県内の農漁業、観光業にも汚染や風評の被害が及んでいる。

(2) 被害の継続性

多くの人々が長期の避難を強いられているだけではない。長期の避難を強いられることによって、地域のインフラは崩壊し、避難した人々の生活とコミュニティがそもそも回復するのか、回復するとしていつ回復するのか、見通しがつかない状況が続いている。なお、現在、避難指示区域等の見直しが進められているが、いまだ地域の社会的インフラ等は復旧しておらず、生活の再開には極めて困難な状況が続いていることには変わりがない。

また、いったん環境中に流出した放射性物質は、主に大気中に拡散した後、降雨などによって土壌等に降下し、その後、循環を繰り返しながら徐々に蓄積し、将来にわたり残り続ける。放射線の健康影響、とりわけ低線量被ばくについては、いまだ一致した科学的知見が確立しておらず、今後、人々は、被ばくによる健康影響の潜在的リスクを長期にわたり負い続けることとなる。

(3) 被害の深刻性・全面性

何よりも本件事故は、被害者の生活そのものを全面的に侵害したと言わざるを得ない。

避難対象区域には約21万人が居住し、約8000の企業・個人事業者がおり、約6万人の人々が働いていた。豊かな自然があり、農業、林業、水産業に従事する者も数多く存在していた。これら家、職場、学校、農地、山林、河川、海洋、病院、施設等すべてを含む地域社会は、人々の生活の基盤であると共に、人間を育てていく母体そのものであるが、避難対象区域の21万人の人々は、本件事故により、このような地域社会全部を根こそぎ奪われたのである。

3 本件事故の加害構造の特殊性

他方で本件事故の加害の構造は、以下のとおりの特殊性を有する。

(1) 被害者と加害者の立場が非互換的であること

本件事故は、国が電力会社と一体となって推し進めてきた国策としての不完全かつ杜撰な原発推進政策による歪んだ「安全神話」の下でもたらされたものである。過去の幾多の公害事件においても、このような国策と大資本による利潤追求優先の営業の結果として環境汚染が引き起こされ、広範な地域に長期的に深刻な被害をもたらしているが、本件事故もまさに同様の加害構造を有しており、被害者と加害者が非互換的な立場にある。

本件事故の被害者は、本件事故前において一方的に被害の危険にさらされていたにもかかわらず、上記「安全神話」の下で、本件原発の危険を認識することを妨げられてきたのである。

(2) 責任の所在の曖昧さ

原賠法第6条は、原子力損害の賠償責任の確実な履行を期して、原子力事業者に対して原子力損害賠償責任保険への加入措置を義務付けているが、この賠償額の上限は、一事業所につき1200億円とされており、本件事故による被害に比べてその規模は極めてわずかなものに過ぎない。

さらに、同法第16条では、これを超える損害が発生した場合に国が「必要な援助」を行うとされているが、これはあくまで責任主体が原子力事業者であることを前提とするもので、国が行う救済策は社会的責任にとどまる。つまり、国も東京電力も、被害者救済を謳いながらも、その法的責任の所在は曖昧にしたままなのである。

(3) 加害者による被害者選別

東京電力は、2011年（平成23年）年8月5日の原子力損害賠償紛争審査会による中間指針策定を受け、同年9月、本賠償の請求を受け付け始めた。この

本賠償の内容は、東京電力が、同中間指針をもとに独自に「補償基準」をつくり、それに照らして請求内容を査定し、補償基準に当てはまらない請求は、補償対象外として除かれていくもので、まさに加害者による被害者の選別をもたらすものである。なお、その基準となる中間指針も、本来補償対象範囲の外縁を確定したものではないし、「政府指示等に関する被害」などの区別を設けて賠償範囲を一定に画することで、被害者の選別をもたらすおそれがある。

このような加害者による被害者選別が、今後多くの被害者の切り捨てに繋がるであろうことは明白である。

4 本件事故の損害賠償請求権に消滅時効制度の趣旨が妥当しないこと

(1) 消滅時効制度及び民法第724条前段の趣旨

我が国の民法上、消滅時効制度が設けられている趣旨は、権利の上に眠る者は保護しないことや法的安定性、立証の困難性を考慮する点にあるが、特に民法第724条前段が3年間の短期消滅時効を規定した趣旨については、不法行為の要件である責任条件や損害の額などを明確にするべき資料が比較的早く消滅するものであること、損害賠償が可能なことを知ってから3年も経てば、被害者の感情も平静に帰したものと考えて、それまで請求しなかったことをさらに問題にして紛糾を生じないようにすることを妥当と考えたことにあるとされる。

(2) 本件事故の被害の特質から上記趣旨は妥当しない

前記2記載のとおり、本件事故による被害は、広範性、継続性、深刻性・全面性という特質を有するものである。被害者にとっては、事故から2年を経過した現在でも生活設計を含め将来の見通しのつかない過酷な避難生活が継続しており、その被害の全容を把握することも困難な状況にある。このような状況で被害者に損害の額などを明確にする資料の収集を期待することは、被害者に大きな負担と困難を強いるものである。また、本件事故による被害を受けた人々は、まず当面の生活の再建そのもののために全精力を注がざるを得ないのであり、そのような人々が、3年間の短期消滅時効期間内に、自らの被害に向き合い、その被害の全容を把握した上で権利行使のために立ち上がり、損害賠償を請求しなかったからといって、権利の上に眠る者などとは到底いえない。

(3) 本件事故の加害構造の特殊性からも上記趣旨は妥当しない

また、前記3記載のとおり、本件事故の加害構造の特殊性からすれば、加害者である東京電力及び国は、上記被害の特質を十分に踏まえた上で、早期に損害賠償債務を履行することは当然の責務である。特に東京電力及び国は、被害者と互換性のある立場にはなく、一方的に原発推進政策を進め、安全神話のもとで被害者とその危険性を認識することを妨げてきた経緯に鑑みれば、長期にわたり被害

者との間でいつどのような損害賠償を請求されるのかについて不安定な立場から解放されるとの期待は法的な保護に値しない。したがって、この点からみれば本件事故による損害賠償請求権については法的安定性を考慮する必要はない。さらに、本件事故の加害の構造は、被害者に不法行為の要件などを明確にする資料の収集を期待することをおよそ困難としているのであるから、この点で、証拠の散逸などによる立証の困難性という趣旨を被害者にとって不利に解釈すべきではない。

(4) 小括

以上のとおり、本件事故の損害賠償請求権については、その被害の特質、加害構造の特殊性からすれば、消滅時効制度及び民法第724条前段の趣旨がいずれも妥当しないものであるから、不法行為における短期消滅時効の適用は除外されなければならない。

5 国及び東京電力による現在の対応は極めて不十分であること

(1) 東京電力の消滅時効に関する見解は被害者救済として不十分であること

本年2月4日、東京電力は、「原子力損害賠償債権の消滅時効に関する弊社の考え方について」と題する見解を公表した。

同見解によれば、東京電力からの損害賠償の請求書又はダイレクトメールの送付を「債務の承認」に該当とするとして時効中断事由とし、時効完成後も、請求者の個別の事情を踏まえ、消滅時効に関して柔軟な対応を行うという。しかしながら、①ダイレクトメール等が送付されていなかったり、これらを受領したと立証できない被害者は消滅時効が完成すると判断されるおそれがあること、②東京電力はあくまで中間指針に基づき補償範囲を定めているだけであるから、いまだ把握されず具体化されていない被害は消滅時効が進行していると解される余地があること、③加害者である東京電力が自社の基準でダイレクトメール等を送る点でまさに被害者の選別がなされていることなどから、被害者救済の措置としては極めて不十分と言わざるをえない。

(2) 政府が今国会に提出した法案も被害者の救済には不十分であること

政府が今国会に提出した「東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続の利用に係る時効の特例に関する法律案」（以下、「本法案」という。）は、原子力損害賠償紛争解決センター（以下、「原紛センター」という。）への和解仲介申立てに時効中断効を付与し、和解が成立しなかった場合でも打ち切りの通知を受けた日から1ヶ月以内に裁判所に訴訟提起をすれば、和解仲介申立時に訴えを提起したものとみなすという内容である。

しかしながら、本法案は、以下の理由から被害者救済として極めて不十分であり、改めて抜本的に見直されなければならない。

ア まず、福島県から県内、県外各地への避難者は、前記のとおり現在でもおよそ15万人余にのぼる。千葉県においても、約3300人の避難による被害者が現在も滞在している（2013年（平成25年）4月5日現在）。これに対し、原紛センターに和解仲介を申し立てた被害者は、2012年（平成24年）12月末時点で、わずか1万3030名にすぎず、そのうち申立時に千葉県に住所を有する者は、147件にとどまる。なお、原紛センターはこれまで手続の遅延や解決水準の低さなどで数多くの問題が指摘されており、今後も上記被害者の数に見合った大幅な増加は見込みがたい。したがって、原紛センターの現状に照らし合わせた場合、本法案よっては、ごく一部の限られた被害者の救済としかならないことは明白である。

イ また、本法案によれば、原紛センターに申立をしない被害者は、消滅時効期間が経過したとして扱われる余地が生じ、大多数の被害者が自らの権利の行使について、このような特定の手続を強いられることとなる。また、原紛センターへの申立が損害の一部である場合は、申立をした損害以外の部分は、消滅時効が中断しないと考えられる余地があるため、被害者が申立をする場合には、消滅時効を防ぐために損害全部についての申立をも事実上強いられることになりかねない。しかしながら、被害者にとっていまだ被害の全てを把握することが困難な状況が続いていることは前記のとおりである。

ウ さらに、原紛センターへの申立の現状では、申立時には請求内容が曖昧なまま申立がなされる事案が相当数みられることから、手続の中で請求内容が明確に争点化されないまま一部で和解がなされたり、手続の打ち切りがなされた場合、どの範囲で時効中断効が生じるのか不明確なまま、訴訟に至っても被害者がその利益を受けられない事態が生じうる。

このような時効中断効が及ぶのか不明確な損害やあえて和解の項目から外された損害などを含め全ての損害について時効中断効を得るために一定期間内に被害者が訴訟を選択せざるをえないとすれば、その負担は余りに重いという他ない。

エ 最後に、本法案のように和解が成立しなかった場合に打ち切りの通知を受けた日から1ヶ月以内に裁判所に訴訟提起することを要件とすることも、被害者本人が代理人をつけていない場合には、代理人の選任、訴状作成、証拠整理などに相応の準備期間が想定されることからみて、上記期間内での訴訟提起が現実的に困難であることは明らかである。

6 結論

以上のとおり、政府提出の本法案は、原紛センターにおける手続の実情、問題や被害者の現状を無視し、被害者を置き去りにする極めて不十分な内容といわざるをえない。

本件事故はいまだ収束をみせておらず、現在の被害者の多様な被害の実情をみれば、事故発生から現在に至るまで損害の発生がやむような状況にないことは明らかである。このような状況の中で、民法第724条前段が適用された場合には、早くて10ヶ月ほどで3年の短期消滅時効が完成してしまうこととなるが、そうなれば極めて多くの被害者が、何らの賠償を受けることなく、または不十分な賠償のまま今後の見通しのつかない避難生活を送らざるをえないこととなる。このような事態を避けるためにも、従来の民法の解釈によって救済するなどの不安定な方法ではなく、被害者が時効により権利を喪失する事態を防ぐための立法措置をとるべきである。これには、被害者が国家賠償法第1条に基づき国に対して損害賠償を請求する場合も当然に含まれる。

なお、未曾有の被害をもたらした本件事故により、被害者は生活基盤さえも奪われ、請求をすること自体が困難な状況に直面しているのであり、このような被害は過去に前例がないのであるから、従来の事故について特別の立法がないことなどが本件事故での立法措置を妨げる理由とはならない。

よって、当会は、全面的な被害者の救済のために、本法案のような不十分な立法措置を抜本的に見直した上で、早急に本件事故の損害賠償請求権について民法上の消滅時効の適用を除外するための立法措置を行うよう求めるものである。

以 上