

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の消滅時効に関する意見書

2013年（平成25年）1月11日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う被害は、深刻かつ広範であり、いまだその全容も明らかでなく、その収束の見通しも立たない状況にある。このような状況において、未曾有の被害を受けた被害者には、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、国及び東京電力株式会社は、そのために最大限の努力を行うべき責務がある。

昨今、このままでは2014年3月で民法に基づく3年間の消滅時効が完成するのではないかとの報道がなされるようになり、本件事故被害者にも懸念が広がっている。しかしながら、以下に述べるとおり、本件事故の被害の特徴と加害の構造、原子力損害賠償を巡る現状、そして民法第724条の立法趣旨から、法解釈論としても社会的にもこのまま東京電力や国は時効の利益を享受することは著しく正義に反する。

したがって、当連合会は、国及び東京電力株式会社に対し、本件事故の特殊性に鑑み、被害者の救済のために以下の措置を早急に講じることを求めるものである。

- 1 東京電力株式会社及び国は、早急に、東京電力福島第一原子力発電所事故の損害賠償請求権について消滅時効を援用しないことを、総合特別事業計画の改定等により実効性のある方策を講じ、これを明文化した上で、確約すべきである。
- 2 東京電力株式会社が前項の明文化による確約を行った場合であっても、その内容が、対象となる被害者の範囲を不当に限定するなど不十分なものである場合には、国は、全ての被害者にとって不利益が生じることのないよう、立法も含めた更なる救済措置を検討すべきである。

第2 意見の理由

- 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1年10か月が経過した（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に対する損害賠償請求権は、民法第70

9条に基づいて構成する場合、原子力損害の賠償に関する法律第3条に基づいて構成する場合のいずれも、消滅時効については民法第724条が適用され、「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される。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にも同様である。

昨今、本件事故による損害賠償請求権の消滅時効は、本件事故から3年後の2014年（平成26年）3月11日に成立するのではないかという懸念が広がっている。しかしながら、後述するように本件事故の被害者の状況は困難を極めており、このような損害賠償請求権の消滅時効が成立するのは著しく正義に反する。

本意見書は、本件事故の被害の特徴と加害の構造、原子力損害賠償を巡る現状、そして民法第724条の立法趣旨から、法解釈論としても社会的にも東京電力や国が時効の利益を享受すべきではないことを明らかにした上で、少なくとも当面の間は、損害賠償請求権が時効によって消滅しないことを明確にし、被害者が法的手段を取ることを余儀なくされるような事態を回避すべきことを提言するものである。

2 東京電力福島第一原子力発電所事故の被害の特徴

まず、「被害者…が損害…を知った」といえるかどうかの前提として、本件事故の被害の特徴を検討する。

（1）被害の広範性・継続性・深刻性

本件事故は、広範囲な地域に、長期にわたり、深刻な被害を及ぼした。

本件原発が存在する福島県のみならず、その他の地域においても放射能汚染が広がり、旧警戒区域から福島県内に避難した人は約10万人、県外への避難者は6万人ともいわれ、その他の避難者を加えるとその数は正確には判明しない状況にある。避難者は、生活基盤を根こそぎ奪われ、地域コミュニティから隔離され、先の見えない生活を強いられている。

2011年12月15日に政府が「冷温停止宣言」をしたことを受け、2012年4月から警戒区域が帰還困難区域・居住制限区域・避難指示解除準備区域に再編されつつある。しかし、放射線量は依然高い所も多く、長い間人が住むことのなかった住居・地域、しかも病院や学校、様々な事業所等の社会的インフラが十分回復されていない地域に戻り、生活を再開することは極めて困難な状況にある。

放射能汚染が懸念される地域にとどまった人々も、放射線被ばくの危険と向き合い、様々な損害や生活妨害に苦しみながら生活している。本件事故が本来

の意味で終結し、福島第一・第二原子力発電所から核燃料が撤去され安全が確保されて初めて、このような状態は解消されるものである。

このように、本件事故による被害は極めて深刻である。このような被害を受けた人々は、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、そもそも権利行使のために立ち上がり、自らの被害に向き合い、それを被害として訴え出ること自体に大きなストレスを感じることは強く意識されなければならない。

(2) 被害の輪郭を明確につかむことが不可能であること

① このような被害の中核には、本件事故によって広範な地域に放射性物質が拡散したことがある。そして、放射線の人体や環境に対する影響については専門家の間でも様々に見解が分かれており、とりわけ低線量被ばくについては一致した科学的知見が確立していない状況にある。

このような中では、「この放射線量までは安全である」という数値を具体的に見出すのは不可能であり、国際放射線防護委員会（ICRP）も放射線の確率的影響についてしきい値がないとするLNT仮説を採用しているところである。

そのため、様々な被害の原因となっている放射能汚染地域の範囲をどこで画するか自体、明確にすることはできない状況にある。

② そのことは、(1)記載のとおり、旧警戒区域が再編されつつあるが、警戒区域からの避難者の中に様々な事情から避難前の住所地に帰ることができない人が少なくないことの原因にもなっている。このことは、警戒区域外からの避難者も同様である。一体いつになれば、除染ができ、インフラが回復し、地域住民も帰り、コミュニティを取り戻すことができるのか、明確な見通しを持つことができる者は皆無であろう。

放射能汚染が懸念される地域にとどまつた人も、元の生活を回復する見通しを持つことができないことは同様である。

③ 文部科学省に設けられた原子力損害賠償紛争審査会（以下「審査会」という。）は、2011年8月5日に「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」（以下「中間指針」という。）を策定し、本件事故による損害項目について検討を加えているが、「中間指針は、本件事故が収束せず被害の拡大が見られる状況下、賠償すべき損害として一定の類型化が可能な損害項目やその範囲等を示したもの」であって、「本件事故の収束、避難区域等の見直し等の状況の変化に伴い、必要に応じて改めて指針で示すべき事項について検討する。」との

留保をしている。

審査会は、同年12月6日に中間指針追補、2012年3月16日に中間指針第二次追補を、それぞれ策定したが、これをもって本件事故による損害を網羅してはおらず、最終的な指針を策定する見通しすら立っていない。

3 福島第一原発事故の加害の構造

次に、「被害者…が…加害者を知った」といえるかどうかの前提として、本件事故の加害の構造を検討する。

(1) 加害行為の特徴

国は国策として原子力発電を推進し、その危険性を放置してきた。そのことにより、東京電力を含む電力会社は莫大な利益を上げてきた。いわば、被害者は、事故前において一方的に被害の危険にさらされていたのであり、本件事故によってその危険が現実のものとなったものである。

その上で、東京電力を含む電力会社と国は、原子力発電所は「五重の防護」があるから安全であるなどとしてその開発を進め、地域住民が原子力発電所の危険を意識することを妨げた。

そのため、本件事故の被害者には、原子力発電所事故が発生することに備え、現実に発生した場合の証拠を保全し損害賠償請求権を行使する機会を確保する方法を考えていた人は皆無に等しく、さらに、本件事故後の混乱状況の中ではそのようなことはおよそ不可能であった。

(2) 事故後の責任の曖昧化

本件事故後、東京電力は本件事故を「想定外」であるとし、国は年間20ミリシーベルトの被ばくが想定される地域を避難地域ないし特定避難勧奨地点に指定し、限られた地域・品目に限って出荷制限等の指定をするなどした。

中間指針では、そのような範囲を「政府指示等に関する被害」として、本件事故と被害との相当因果関係を判断する枠組みを採用したために、避難区域や特定避難勧奨地点に指定されるかどうか、出荷制限等の指定を受けているかどうかで、損害賠償を受けることができるかどうかが分かれてしまうことになった。実際には、放射線の影響が科学的に十分解明されていないことから、放射線被ばくを回避するため、避難区域等以外の地域からの避難者が多く、出荷制限等の対象となっていない品目であっても取引きが回避されることも珍しくはないため、中間指針が上記のような枠組みを採用した結果、中間指針にいう「風評被害」や「間接被害」を除く損害については、被害者が納得し得ない線引きが生じた。

また、中間指針にいう「風評被害」の基準も、「敬遠したくなる心理が、平均的・一般的な人を基準として合理性を有していると認められる場合」と、極めて曖昧である。東京電力も、中間指針を参考にしながらも、中間指針で明示されていない範囲での損害を「風評被害」として賠償する姿勢を示している。

そのため、一つ一つの被害事例において、被害者が加害者の責任において損害賠償を受けることができるかどうか、見通しを持つことは容易でないことが決して珍しくない。

(3) 加害者による損害賠償範囲の認定の問題点

何より、このように、本件事故の加害者である東京電力や国が、被害者の要求に基づかずして賠償範囲を示すこと自体、損害賠償の在り方としておよそ正常とはいえない。

まして、原子力発電や放射線の影響について被害者には信頼に足りる情報が十分に与えられていない状況にある。東京電力や国は加害者として誠意をもって、被害者が適切に行動するに足りる情報を提供すべきであるのに、これも怠っているものである。

4 東京電力株式会社及び国は、少なくとも当面の間は、本件事故による損害賠償請求権が時効によって消滅しないことを保障する措置を確約すべきこと

(1) 東京電力の消滅時効適用に関する見解

従来の民法理論上の消滅時効が本件事故の損害賠償請求権にそのまま適用されるか否かについては、解釈上、検討の余地もないとはいえない。

当初、東京電力の下河邊和彦取締役会長は、「本件事故の損害賠償請求権に消滅時効が適用される可能性がある」との見解を記者会見の場で示し、その上で、「(消滅時効が適用されるのではないかとの) 被害者が懸念される点については、立法的な対応が必要になると思う」旨を述べていた。

しかし、その後、2013年1月10日に、東京電力の下河邊会長及び廣瀬社長が福島県知事を訪問の上、廣瀬社長が消滅時効の主張をせず期間が過ぎても賠償に応じる考えを示し、近く対応策を公表するとの報道がなされている。

(2) 消滅時効の適用を回避する措置の必要性

① そもそも、本件事故によって未曾有の被害を受けた被害者には、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、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厳に避けなければならない。

また、2記載のとおり、本件事故の被害には、広範性・継続性・深刻性と

いう特徴があり、その輪郭は明確につかむことができないものである。このように被害の終了時期も全容も明らかでない状況において、消滅時効の適用を懸念することなく、被害者が損害賠償請求権を行使するためには、従来の民法の理論的な解釈によって救済するなどの不安定なやり方ではなく、被害者が時効によって権利を喪失する事態を回避することを明確にする必要がある。

② 消滅時効の適用を回避する方法として、訴訟提起などにより、消滅時効を中断することも理論的に考えられるとはいっても、本件事故により深刻な被害を被った被害者には、この後自分がどのように生きていったらしいのかの見通しすら持つことができなくなっている人も少なくないのであり、一定時期までに自ら訴えを提起するなどの権利保全措置を取らなければ権利を喪失するという事態は、極めて酷であり、正義に反する。

③ さらに、当連合会がかねてから求めてきたとおり、原子力損害賠償紛争解決センターへの和解仲介申立てに消滅時効中断の法的効果を付与する立法を行うこと（2012年8月23日付け意見書）が考えられるが、前記のとおりこれはまだ実現していない。また、同意見書では、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することなども求めている。仮に消滅時効中断の法的効果を付与する措置のみがなされたとしても、被害者の置かれた現状に鑑みると、訴訟提起よりも被害者の負担は少ないとはいっても、センターに申し立てなければ、被害者がその利益を享受できなくなるということについては、前項の訴訟提起の場合と同様の問題がある。さらに、これと併せてセンターの和解案に片面的裁定機能が付与されなければ、東京電力側が和解案を受け入れない限り解決しないという現状は一向に改善されないため、早期の被害者の救済という観点からみても実効性を欠くものといわざるを得ない。

さらに、センターの現実的な対応態勢に鑑みても、全ての被害者の申立てをセンターが処理することは困難であろう。

④ そこで、東京電力が消滅時効の援用を行わないことを自ら表明することが考えられる。当初、下河邊会長から前記のとおり、本件事故の損害賠償請求権に消滅時効が適用される可能性があり、（消滅時効が適用されるのではないかとの）被害者が懸念される点については、立法的な対応が必要になると思う旨の見解が示されていた背景には、債権者及び株主の理解が得られないという危惧があったのではないかと推察される。

この点について、当連合会は、「福島第一原子力発電所事故による損害賠

債の枠組みについての意見書」（2011年6月17日付け）において、今日、社会的に責任ある融資・投資活動が強く求められており、リスクある事業に融資や投資をした債権者や株主が、その責任を引き受けるべきことは、金融、資本主義の大原則であることはいうまでもなく、本件事故においても、その原則に従い、株主や債権者の責任を明確にするために法的整理が検討されるべきであることを指摘している。

通常であれば、これだけの大事故を起こし実質的に巨額の債務超過に陥った企業の債権者及び株主が相応の責任を負うのは当然であるところ、東京電力についてはそのような処理がなされていない。国は、2011年8月に原子力損害賠償支援機構を設置し、2012年6月27日の株主総会を経た上で、同年7月31日に国（支援機構）が東京電力の株式の過半数を保有することで、東京電力を実質的に公的管理の下に置いた。さらに2012年12月27日時点で、東京電力に対し1兆7,490億円もの公的資金の交付をしている。また、原子力損害賠償支援機構法においても、国はこれまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っていることを認め、被害者への迅速かつ適切な損害賠償のための万全の措置を取ることを規定している。これらに鑑みれば、株式の過半数を保有する国は当然のこととして、本来投融資のリスクを負うべき金融機関等の大株主や債権者からの理解を得られないということは考え難い。

このような観点からすれば、前記の廣瀬社長の見解は当然のことではあるものの、東京電力として、改めて被害者救済のための社会的責務を背負う意思を表明したことについては一定の評価ができる。したがって、東京電力は、直ちに、本件事故の損害賠償請求権について消滅時効を援用しないことを、総合特別事業計画の改定等により、実効性のある方策を講じ、これを明文化の上、確約すべきである。

- ⑤ また、東京電力株式会社が前記の確約を行った場合であっても、その内容が、対象となる被害者の範囲を不当に限定するなど不十分なものである場合には、国は、全ての被害者にとって不利益が生じることのないよう、立法も含めた更なる救済措置を講じるべきである。

以上