

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時効期間を延長する特別措置法の制定を求める意見書

2013年（平成25年）7月18日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 平成23年3月に発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故（以下「本件事故」という。）により生じた損害の賠償請求権については、民法上の消滅時効（民法第724条前段及び同法第167条第1項）及び除斥期間（民法第724条後段）の規定は適用せず、新たに時効期間を定めた特別措置法を、可能な限り早期に、遅くとも2013年（平成25年）末までに制定すべきである。
- 2 前項の賠償請求権の時効期間については、「権利行使が可能となった時から10年間」という時効期間を定めた特別措置法を制定すべきである。その上で、同法施行後5年以内に、損害賠償の実施状況等を踏まえ、時効期間の更なる延長を含めた見直しを図るべきである。
- 3 第1項の立法措置を講じる際、特に、本件事故に起因すると考えられる健康被害及び本件事故の放射能汚染等により事故から一定期間が経過した後に顕在化する損害については、その損害が明らかとなった時を、時効期間の起算点とすべきである。

第2 意見の理由

1 原発事故損害賠償を巡る現状

- (1) 本件事故に伴う東京電力株式会社（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得るため、2014年（平成26年）3月以降、本件事故の損害賠償請求権が消滅しかねないという原発事故被害者にとって極めて深刻な問題（以下「本件消滅時効問題」という。）が生じている。

そのため、当連合会では、2013年（平成25年）4月18日付け「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ついて特別の立法措置を求める意見書」において、本件事故の損害賠償請求権については、少なくとも、民法第724条前段を適用せず、短期消滅時効（3年）によって消滅しないものとする特別の立法措置を早急に講じるべきこと

を提言した。

(2) その後の第183回通常国会における「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止の特例に関する法律案」の審議において、同法案に対して、衆議院では、原発事故賠償請求権については「全ての被害者が十分な期間にわたり賠償請求権の行使が可能となるよう、短期消滅時効及び消滅時効・除斥期間に関して検討を加え、法的措置の検討を含む必要な措置を講じること」を求める附帯決議が全会一致で可決され、さらに参議院においては、一步踏み込んで「平成25年度中に短期消滅時効及び消滅時効・除斥期間に関して、法的措置の検討を含む必要な措置を講じること」（第1項）と、平成25年度中という期限を区切った附帯決議が全会一致で成立している。

これは、国会が、本件消滅時効問題について、早急に検討が必要な問題と認識し、そのことを全会一致による議決として国民に対して示したものであり、本件消滅時効問題の抜本的解決に向けた第一歩を踏み出したものと評価できる。その一方で、同附帯決議が「法的措置の検討を含む必要な措置」を求めるとの内容にとどまっている点は、不十分といわざるを得ない。立法的措置以外の解決方法で、本件消滅時効問題を抜本的に解決することは困難だからである。

(3) 本件消滅時効問題に対する対応に関して、東京電力は、「仮にそれぞれの損害項目について時効が完成した場合でも、ご請求者さまの個別のご事情を踏まえ、消滅時効に関して柔軟な対応を行わせていただきたい（福島県公開質問状への回答）」と述べ、また、2013年（平成25年）6月25日付け総合特別事業計画においても、消滅時効に関する自社の見解を表明している。しかし、「個別・柔軟な対応」が取られるということは、東京電力自身の判断により、各被害者の請求権の消滅の有無が決まるということを意味し、何の落ち度もない被害者に対して、加害者である東京電力の善意に期待することを強いることになり、被害者が不安定な立場に置かれる状況は何ら変わらない。本件消滅時効問題は、東京電力による対応により根本的に解決することは不可能であり、全ての被害者に対して、一律かつ十分な損害賠償請求権の行使を保障するためには、立法措置を講ずる以外に方法はない。

2 行うべき立法措置の内容

(1) 検討すべき論点

具体的な立法措置を行うに当たっては、①時効期間すなわち本件事故の損害賠償請求権の権利行使が可能となる期間を何年にすべきか、②時効期間の起算

点をどのように設定すべきか, ③除斥期間を置くべきか否か, ④特に事故後一定期間を経過した後に症状が現れる健康被害について時効期間の起算点をいつにすべきか, という点について, それぞれ検討し, あるべき方針を決する必要がある。

(2) 早急に10年間の時効期間を規定した特別措置法を制定すべきであり, その上で, 同法の施行後5年以内に更なる延長を含めた見直しを行うべきであること

① 特別の立法措置は2013年(平成25年)末までに実現しなければならない

本件事故の損害賠償請求権の時効期間については, 被害者救済の観点から, 可能な限り長期であるべきである。したがって, 本件事故の損害賠償請求権の時効期間の検討に当たっては, 損害賠償の実施状況, 避難指示等の解除の状況及び事故当時避難指示等に係る区域に居住していた住民の帰還状況, 避難等区域外の住民の自主避難等の状況, 実際の放射性物質による汚染状況等を踏まえて, 全ての地域の全ての被害者について, 過度の負担を被ることなく権利の行使が可能となるように, その期間を検討, 設定すべきである。

なお, 本件事故の被害者が何の落ち度もなく避難等の困難な状況に置かれ, 事故から2年以上を経過する現在においても将来の見通しが立たず, 損害賠償請求の行使が困難な状況にあるという現状に鑑みれば, 本来, 本件事故の損害賠償請求権について時効消滅を認めるべきではないとの考え方も有力である。

一方で, 本件消滅時効問題は, 最短で2014年(平成26年)3月中にも生じ得る問題であるから, 立法を実現させるまでに残された期間は, 8か月弱と極めて短い。立法措置が講じられることなく, 現実に本件事故の損害賠償請求権が時効により消滅する時期が迫ってくる場合には, 本件事故の被害者は, 時効により損害賠償請求権が消滅することを回避するために, 訴訟の提起等を緊急に迫られることになる。

しかし, 全ての被害者が, 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や訴訟提起を行うためには, 被害者の置かれた実情に配慮した十分な準備期間が必要であることはいうまでもない。

したがって, 本件事故の被害者の不安と混乱を早期に取り除く必要から, 立法措置は可能な限り早期に, 遅くとも2013年(平成25年)末までになされなければならない。

② 短期消滅時効が本件事故の損害賠償請求権に適用されてはならない

早期に実現すべき最低限の時効期間について検討するに当たり、本件事故の損害賠償請求権の時効期間について、民法第724条前段が規定する3年の短期消滅時効を適用することが妥当でないことは疑いがない。現実に、本件事故の被害者の多くは、本件事故の損害賠償請求権が3年の短期消滅時効にかかるとは認識しておらず、現時点で訴訟や原紛センターに申立てをしている被害者は極めて限定的であり、本件事故から3年以内に全ての被害者が訴訟や原紛センターに和解仲介手続を申し立てることはおよそ想定し得ない。また、仮に、本件事故の被害者の大半が、今後、最短で消滅時効が完成する可能性がある2014年（平成26年）3月までに、訴訟や原紛センターへの申立てをしようとしても、裁判所や同センターがその受け入れ態勢等から対応しきれない事態が生じることは想像に難くない。

本件事故の被害者は、放射能汚染等の結果として、生活の拠点を奪われ、避難生活や移住を余儀なくされた者が多数存在しており、証拠の収集さえもままならない状態で、権利行使は不可能であるといわざるを得ない。また、本件事故に基づく損害には、避難費用・慰謝料・財物損害・風評被害による逸失利益など、実に多様な損害項目が存在するところ、金額算定の方法や基準も十分に固まっておらず、短期的な権利行使は極めて困難である。過去の公害事件等においても、被害者がここまで複雑かつ多岐にわたる損害項目について、詳細な損害金額を算定することを迫られ、また証拠の収集が困難な状況に追い込まれた例は存在しない。このような通常の不法行為による被害と大きく異なる本件事故被害の事情に鑑みれば、本件事故の損害賠償請求権について、民法第724条前段に規定された3年という短期消滅時効期間を適用することはおよそ考えられない。

③ 早期に10年の時効期間を立法すべきであり、その後の具体的な事情を踏まえて5年以内に見直しを行うべきである

本件事故の損害賠償請求権が、短期消滅時効に馴染まない以上、次に適用が考えられる時効期間として、一般債権の時効期間（民法第166条第1項及び第167条第1項）に準じ、「権利の行使が可能となった時から10年間」との期間を考え得る。

本件事故から既に2年以上が経過したにもかかわらず賠償請求が遅々として進んでいない現状からすれば、「権利の行使が可能となった時から10年間の時効期間」とは、実質的には7年余りの権利行使期間の延長を意味するにすぎない。時効期間を10年としたとしても、それにより全ての

本件事故被害者の権利行使が十分に可能な合理的期間といえるかはいまだ不透明である。したがって、10年間という時効期間の設定は、あくまで最低限の権利行使期間の確保にすぎず、立法後一定期間内に更なる時効期間の延長を含めた見直しを図る必要があり、この点をあらかじめ明確に定めておく必要がある。

(3) 時効期間の起算点は、権利の行使が可能となった時からとすべきこと

本件事故の損害賠償請求権に関する時効期間の起算点については、本件立法が、権利行使が困難な状況にある被害者を救済するためのものであることに鑑みれば、民法第166条第1項と同様「権利を行使することができる時から進行する」と解すべきである。東京電力自身も、総合特別事業計画において、同社が被害者への請求受付を開始した時を「権利の行使ができる時」と規定しているところであり、本件事故の発生時を起算点とする場合よりも被害者の利益に資する。

したがって、特別措置法において、本件事故の損害賠償請求権については、民法第724条前段の規定にかかわらず、権利の行使が可能となった時から10年間行使しないときは、時効によって消滅する旨の規定を置くべきである。

(4) 本件事故の損害賠償請求権に除斥期間を定めるべきではないこと

本件事故の損害賠償請求権について、加害者の債務承認等の影響を受けず、客観的かつ確定的に権利行使ができなくなる除斥期間を定めることの弊害は大きく、その一方で、除斥期間を規定しなければならない必要性は認められない。

民法第724条後段が20年間の除斥期間を定めているのは、前段の短期消滅時効の起算点が、被害者による加害者と損害の認識という主観的事情による規定とされ、論理的には被害者が加害者と損害を認識しない限りいつまでも時効期間が開始されないことになるため、客観的な権利行使期間を定める必要があることからであるところ、前述のとおり、時効期間の起算点を「権利行使ができる時から」とした場合には、敢えて客観的な除斥期間を定めなければならない必要性は生じない。

加えて、現在進められている債権法改正に関する議論においても、不法行為の損害賠償請求権に関する除斥期間は、時効期間に改めるべきとの意見が多数を占めており、除斥期間制度自体の妥当性に疑問が呈されている。

以上から、特別措置法において、本件事故の損害賠償請求権については、民法第724条後段の規定は、適用しない旨の規定を置くべきである。

(5) 原発事故に起因する健康被害や、放射性物質による土壤汚染等による被害

については、当該損害が明らかになった時点を、賠償請求権の時効期間の起算点とすべきこと

まず、健康被害については、現時点において、原発事故に起因する被害が、いつの時点でどのように出現するか一致した科学的な知見も確立しておらず、2011年（平成23年）4月に公表されたウクライナ政府緊急事態省の「チェルノブイリ事故後25年」と題する報告書においても、チェルノブイリ原発事故発生後25年が経過しても新たな被害が発生し続けている事実が報告されている。

原発事故による健康被害の特徴として、放射性物質そのものを体内に蓄積することによる健康被害の発生、放射性物質による内部被ばくの結果として遺伝子等が傷つけられることによるガン等の発生や遺伝的被害の発生、放射線量の高い地域に居住し続けることによる健康被害の発生など、被害の種類も複数にわたり、また被害発生の時期もまちまちであると考えられる。

こうした健康被害は、原発事故から長期間を経過した後に発症することも十分に考えられ、その場合、被害者としては実際の健康被害が発症しない限り、その被害についての賠償請求権を行使することは不可能であるから、時効期間の起算点は、被害者にとって権利の行使ができるようになった時点、すなわち健康被害に関する確定的な診断が行われた時とすべきである。

三井鉱山塵肺訴訟（平成16年4月27日最高裁第三小法廷判決、民集58巻4号1032頁）において、「損害の全部又は一部が発生した時が除斥期間の起算点となる」との判断が示されているが、こうした判断を司法に委ねる場合には、最終的に同様の結論を得ることができるとても、判決が出るまで長期間にわたる法廷闘争を被害者に強いこととなり、それ自体が被害者に過度の負担を与えることになることから、被害者救済の趣旨にもとる。

また、原発事故から長期間を経過した後に被害実態が明らかになるような被害形態は、本件事故の特殊性から、健康被害だけにとどまらない。例えばプルトニウムやストロンチウムなどの α 線、 β 線核種に対する放射性物質に対するモニタリングは十分なされておらず、モニタリング結果の周知も不十分である現状では、後発的に明らかとなる損害は人身傷害に限定されず、土壤汚染被害等にわたることも考えられる。

したがって、原発事故後の一定期間経過後に明らかとなる、いわゆる晩発性損害に関して、時効期間の起算点を変更する旨の規定をあらかじめ法文に明記すべきである。

すなわち、本件事故に起因すると考えられる健康被害及び本件事故の放射

能汚染等により事故から一定期間が経過した後に顕在化する損害については、その損害が明らかとなった時を、時効期間の起算点とする旨の規定を置くべきである。

3 結論

以上のとおり、本件事故の損害賠償請求権における時効期間についての立法に当たっては、民法第724条前段が規定する3年の短期消滅時効を適用することも、後段が規定する20年の除斥期間を適用することも、いずれも不合理であり社会正義に反することから、これらの適用を排除し、新たな時効期間を定めた特別措置法の制定が急務である。

この特別措置法の制定を、2013年（平成25年）末までに確実に実現させるため、時効期間として「権利の行使が可能となった時から10年間」という一般債権と同様の期間を定め、さらに同法施行から5年以内に、被害実態や賠償状況等の事実関係を蓄積し精査した上で、更なる時効期間の延長を含め時効期間についての見直しを行うべきである。

また、原発事故に起因した健康被害や放射能による土壤汚染等の被害について、被害者の賠償請求権行使が妨げられないことがないように、こうした原発事故に起因して生じたと考えられる健康被害や、土壤汚染等の事故から一定期間経過後に顕在化する損害については、その損害が明らかとなった時を時効期間の起算点とすべきである。

以上