

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
消滅時効期間を再延長する法改正を求める意見書

2020年（令和2年）3月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

国は、「民法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成29年法律第45号）により改正された「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」（平成25年法律第97号）に関して、下記のとおり対応を行うべきである。

記

1 法律の改正

「民法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成29年法律第45号）により改正された「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の特例に関する法律」（平成25年法律第97号）（以下「特例法」という。）第3条を改正し、民法第724条第1号の時効期間を「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20年とし、同条第2号及び同法第724条の2の規定は適用しないものとするべきである。

具体的には、特例法第3条の規定を「特定原子力損害に係る賠償請求権に関する民法（明治二十九年法律第八十九号）第七百二十四条の規定の適用については、同条第一号中『三年間』とあるのは『二十年間』とし、同条第二号の規定は適用しない。この場合においては、同法第七百二十四条の二の規定は、適用しない。」と改正すべきである。

2 改正施行5年後見直しの検討

前項の改正法施行から5年経過後に、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検討すべきである。

3 情報提供体制の強化

特例法第1条に規定する「特定原子力損害の被害者」が、「特定原子力損害に係る賠償請求権」の消滅時効の期間までに賠償の請求をすることを促すために、同法第2条に規定する「情報提供体制」を更に強化すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

東日本大震災における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。）により生じた損害賠償請求権については、2013年12月11日に特例法が公布・施行され、これにより民法第724条前段に定める消滅時効期間は、「3年間」から「10年間」に延長された。その後、民法改正に伴い「民法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成29年法律第45号）により、特例法が再び改正されたが、民法第724条前段に定める消滅時効期間は、「10年間」のままであり、2021年3月11日以降順次消滅時効期間が満了する。

しかし、復興庁によれば、同庁の把握している東日本大震災による福島県から同県外への避難者数は、2020年2月10日現在で30,914名¹とのことであり、間もなく本件事故後10年が到来する現在であっても、避難生活を余儀なくされている被害者が相当数存在している。

また、本件事故被害者の中には、東京電力ホールディングス株式会社（以下「東京電力」という。）に対する損害賠償請求未了の被害者も相当数存在する。未請求者には、避難指示区域からの避難者、避難指示区域以外の地域からの避難者のみならず、本件事故後も事故前から居住していた地域において引き続き居住を続ける被害者もいる。

2 被害の甚大性及び広範性等による権利行使の困難性

(1) 被害の甚大性及び広範性

本件事故により福島県双葉郡及びその他の広範な地域が放射能に汚染され、避難指示を受けた地域の住民は、長期の避難を強いられている。当該地域の住民は、福島県各地及び全国各地へと散り散りに避難し、双葉郡及びその他の周辺地域住民の生活は極めて大きな打撃を受けた。

避難指示が解除された地域についても、避難生活の長期化等によってすぐに元の住居に戻れる状況にないために避難を継続せざるを得ない住民もおり、元の住居に戻っても極めて不便な生活を強いられる住民が存在している。

また、避難区域の指定を受けなかったいわき市、郡山市、福島市等の福島県内の住民及び福島県外の隣接地域の多くの住民も、本件事故により県内各地及

¹ 復興庁「全国の避難者数」（2020年2月28日）

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20200228_hinansha.pdf

び県外に避難した。これらの避難者は、避難先を転々と移動した。

さらに、本件事故後も事故前から居住していた地域において引き続き居住を続ける被害者も、本件事故前に比べて放射性物質の影響等により生活の質の低下を余儀なくされ、風評被害の継続等による、第一次産業、観光業を中心とする各種産業への継続的影響の下で、多様な生活上の支障や精神的苦痛を被っている。

このように、被害者は、本件事故によって、実際の避難の有無にかかわらず、生活に多大な支障を生じ、多種多様な被害を被っている。本件事故に係る放射性物質の処理等も収束するに至らず、避難指示解除後のインフラ整備も十分に整っていない状況の下で、その被害はいまだ継続している。

(2) 本件事故の特殊性による証拠収集の困難性

上記のような被害を受け、日々の生活の立て直しに追われる中で、被害者が、全ての被害（家族・親族全員分の被害、事業全体の被害等）を特定し、被害立証のための証拠を収集し、東京電力に賠償金の請求を行うことは、本件事故から間もなく10年を迎える現在に至っても、なお困難な状況にある。

住民自身が所持していた証拠が長期避難によって散逸し、また、通常であれば有益な証拠の提供元となる近隣住民、取引先、掛かりつけの医院等が、請求者と同じ時期に散り散りに避難しているため、証拠の収集に支障を来している。これは、通常不法行為事案では起こり得ない、広域避難を伴う原子力発電所事故に特有の事情である。

したがって、本件事故による損害賠償請求に係る証拠収集は非常に困難な状況にある。

(3) 潜在的な未請求者の存在

本件事故による損害賠償の迅速かつ公平な解決のために設立された機関である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。）の活動状況報告書によれば、同センターに行われた被害者の申立てのうち、本件事故後初めて申立てを行った件数の割合は、2018年はいまだ全体の40.2%（451件）、2019年も36.2%（438件）に上る²。本件事故後9年経過後もこれほどの初回請求者が存在している事実は、いまだに多くの被害者が、東京電力から十分な損害賠償を得られていないと思われる。

なお、初回申立て数が多い理由について、同センターの原子力損害賠償紛争和解仲介室室長は、ようやく自分の心の中で生活再建・事業再建にめどが付い

² 2020年3月の原紛センター活動状況報告書7頁

て賠償のことを考えられるようになった場合や、県外避難者で同センターの業務内容の詳細を知らなかった場合があることを、原子力損害賠償紛争審査会（以下「原賠審」という。）において指摘している³。

また、被害者の中には、何らかの理由（前提問題として、成年後見の申立てが必要であったり、避難生活の中で疲れ、精神的疾患を発症し請求が止まってしまっていたり、請求を行うために相続関係の処理が必要であったりするなど）で、損害賠償の請求を行っていなかったり、請求を中断してしまったりする者もいる。

3 損害賠償の請求が著しく困難な具体的事例

上述のとおり、本件事故被害の甚大性、広範性等に基づく権利行使の困難性から、被害者の東京電力に対する損害賠償請求は、例えば次のような困難を抱えている。

(1) 避難関連死に関わる損害賠償請求の困難な事例

本件事故によって多数の者が避難を余儀なくされたが、特に、高齢者、入院患者、障がい者などのいわゆる「避難弱者」の中には、避難自体や突然の環境の変化によって、精神的疾患を含め様々な疾病に罹り、中には命を落とす者も少なくない。福島県内の災害関連死者数は、宮城県、岩手県と異なり、増加の一途をたどっており、地震・津波などの直接死数が1614人であったのに対し、2019年9月30日現在、震災関連死数は2286人⁴に上る。被災三県（宮城県、岩手県、福島県）の中で、福島県だけが、震災関連死数が直接死数を大きく上回っていることから、本件事故による避難が影響していると考えられる。

この震災関連死事案の中には、東京電力に対する損害賠償請求が可能な事案も含まれている。ところが、遺族等が慰謝料等を請求する場合、東京電力及び原賠センターでは、相続人全員からの請求がない限り請求に応じないことから、請求の前提問題として、相続関係の処理に時間を要することになる。

また、その問題を乗り越えても、避難と死亡との間の因果関係の機序を立証する必要があることから、死亡者の従前の健康状態や避難中の健康状態を立証するために、カルテ等の証拠を取り寄せる必要がある。ところが、本件事故前

³ 2019年9月19日開催第50回原賠審議事録「議題5. 原子力損害賠償紛争解決センターの活動状況について」に関する室長の説明部分

⁴ 復興庁ホームページ

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20140526131634.html>

のカルテを取り寄せようとしても、病院が避難指示区域内にあるため、そもそもカルテの所在等の調査に時間を要する場合や、全国各地にある避難先の病院から避難中のカルテを取り寄せるために時間を要する場合がある。

さらには、遺族自身が、遠方への長期間の避難を余儀なくされていることも少なくなく、避難生活に起因する様々な問題を抱える中で、東京電力に対して損害賠償請求を行うための準備（カルテ等の証拠の調査・取り寄せや、遺産分割協議等）を行うことは容易でない状況がある。

震災関連死の過半数は原発事故後1年以内に発生していることから、現行特例法の下では、2021年3月以降、順次10年の時効期間が経過し、損害賠償請求権は時効消滅することになる。

(2) 財物損害の賠償請求が困難な事例

原発事故によって避難指示を受けた区域には、本件事故以前、数代にわたって相続登記が未了になっている不動産等が多数存在する。数次相続のために、相続人等の利害関係者が多数存在し、その所在を調査するだけでも相当の時間を要する事例が存在する。

また、1970年代にブラジル等への海外移住が進められた経緯から、相続人の中に海外在住者がいる事例も少なくない。その場合、訴訟ないし調停等の呼び出しのために、更に時間を要することになる。

さらに、売買後に登記未了のまま、実際に土地等の不動産を長年利用し、固定資産税等を負担していた者も少なくない。その者が東京電力に対し、土地等の損害について賠償を請求しようとする場合、その前提として数次相続を経た登記名義人の法定相続人に対して取得時効を主張しなければならないが、その法定相続人の所在の探索に困難を強いられる。

いずれの事例においても、相続人探索や不在者財産管理人の選任を経て登記名義を変更する必要があるところ、現行特例法の下では、そのような手続を経る前に消滅時効期間が到来する事例が、多数発生すると考えられる。

また、上述の震災関連死の事例と同様、相続人自身が、遠方への長期間の避難を余儀なくされていることも少なくなく、避難生活に起因する様々な問題を抱える中で、東京電力に対して損害賠償請求を行うための準備（相続人等関係者の探索や、遺産分割協議等）を行うことは容易ではない状況がある。

(3) 即時に訴訟手続に移行することのできない事例

① 集団訴訟に参加していない被害者

被害者の一部については、集団訴訟が係属しているが、集団訴訟の提起に参加した被害者は決して多くない。訴訟に参加するには、精神的・経済的・

時間的負担等が決して小さくないからである。賠償が認められるか否かが見通せない状況の下で、提訴に踏み切れない被害者も決して少なくない。

集団訴訟では、避難を余儀なくされた被害者のみならず、滞在被害者を含め、ふるさと喪失損害ともいうべき、新しい権利の侵害としての損害賠償請求がなされ、各地の裁判所で係争中である。第一審では請求認容判決がなされた例もあるものの、判決確定までにはいまだ時間を要する。

今後、集団訴訟の結果、既払い額を上回る水準の損害賠償を認める司法判断が確定する可能性がある。しかし、このような司法判断の確定を受けて、集団訴訟の原告となっていなかった多数の被害者が、確定した司法判断の水準に応じて慰謝料の上積みなどを求めようとした時点では、損害賠償請求権の消滅時効が完成してしまっていること等が考えられる。

こうした事例において、請求権の時効消滅期間経過前に訴訟提起等を行うこと自体は、法律上不可能ではない。しかし、本件事故が、我が国の歴史上、過去に例を見ない事故であり、先例もなく、司法判断が確定しておらずその見通しも立っていないことから、現時点で、既払い額を上回る水準の損害賠償が認められるという確実な見通しはない。高齢者などの場合は、司法判断が確定するまでの時間を考慮し、相続人となる子らに迷惑をかけたくないとして、訴訟を断念する事例もある。また、訴訟にかかる費用と、結果として得る可能性のある賠償金額との比較考量を要すること及び被害者が避難の有無にかかわらず、日常生活に多大な支障を抱えながら生活していることなどを考慮すると、被害者に対し、早期の訴訟提起を強いることは過酷である。

したがって、これらの被害者が、訴訟提起等をしなかった場合でも、将来、既払い額を上回る水準の損害賠償を認める司法判断が確定した場合には、公平の観点からしても、原賠審の指針類の改訂等により、直接請求や原紛センターへの和解仲介申立て等の簡便な手続で、慰謝料の上積み等の追加賠償を得られるようにすべきである。しかし、賠償請求権自体が時効消滅してしまえば、それも不可能となってしまう。

② 集団ADR打切り後の被害者

原紛センターにおける和解仲介手続（以下「ADR手続」という。）は、あくまで被害者と東京電力との和解によって損害賠償金が支払われる仕組みであるところ、近時、提示された和解案を、東京電力から合理的な理由なしに拒否され、ADR手続が打ち切られる案件も増えている。

特に、集団申立て案件については、近時、東京電力の和解案受諾拒否によって打ち切られる事例が増加している。すなわち、2018年以降、東京電

力が原紛センター提示の和解案受諾を拒否したためにADR 手続が打ち切られた集団申立て事案は、原紛センターによって公表されているだけでも、2019年末までに合計21件ある（2018年は18件⁵、2019年は3件⁶）。

しかし、集団申立て事案の打ち切り後、被害者個人が、自らの力で東京電力に損害賠償請求を行うことは難しい状況がある。東京電力は、集団申立て参加者に対して、個別で原紛センターへの申立てを行うことを促すダイレクトメールを送付しているが、被害者個人は、事実上、集団申立てで提出された資料等を利用することが難しい。特に単身の高齢者などは、自身のみで原紛センターへの申立てを行うことが困難な状況にある。

また、ADR 手続が打ち切られた後、1か月以内に提訴をすれば、時効は原紛センターに申し立てたときに完成が猶予されることとされた⁷ものの、実際にADR 手続打ち切り後に提訴に踏み切る被害者は決して多くない。上記のとおり、提訴しても既払い額を上回る水準の損害賠償が認められる確実な見通しが無い上、精神的・経済的・時間的な負担も生ずる。被害者が、数年来にわたる原紛センターの手続の中で疲弊していることも多い。個人で提訴できない被害者は、「権利の上に眠っている」のではなく、「泣き寝入りせざるを得ない」のである。

このような状況の下で、即時に、ADR 手続を申立てるか、訴訟を起こさなければ自己の請求権が失われるとすることは、過酷であり不公平である。

(4) 住居確保損害の請求が困難になる事例

東京電力は、避難指示区域内に居住していた被害者に対し、住居確保損害として、帰還先の修繕費用や移住先の再取得費用等の賠償を認めている。しかし、その請求にあたっては、請求者は、帰還するか、移住するかを選択した上で、帰還先の修繕費用又は移住先の住居取得費用の見積書等を提出しなければな

⁵ 2019年3月の原紛センター活動状況報告書14頁によれば、「被申立人が和解案を拒否した件数のうち、申立人が集団を構成しているものと認識して申し立てた案件として公表した件数は、平成30年18件であった。」とのことである。

⁶ 2020年3月の原紛センター活動状況報告書16頁によれば、「被申立人が和解案の受諾を拒否した件数のうち、申立人が集団を構成しているものと認識して申し立てた案件として公表した件数は、令和元年2件であった。（被申立人が一部和解案の受諾を拒否したもので、申立人が集団を構成しているものと認識して申し立てた案件として公表した件数は令和元年1件であり、これも含めれば令和元年合計3件である。）」とのことである。

⁷ 「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完成猶予の特例に関する法律」（平成25年法律第32号）第2条

らないことになっている。

しかし、被害者の中には、避難元にいまだ放射能汚染の否定できない場所が存在することや、避難指示解除後のライフラインの整備が不十分であるなどの状況の下で、帰還か移住かを選択できない者が相当数存在する。このように帰還か移住かを選択できない被害者は、見積書すら提出できないことから、住居確保損害の請求もできないのであるが、避難指示区域が、本件事故前と同水準の生活を送ることのできる状況にいまだない中で、帰還するか、移住するか等を、本件事故後10年経過前に見切りをつけて判断するように強制することは著しく過酷で不公平である。

4 消滅時効期間を10年の延長にとどめた現行特例法的前提事情が崩れていること

現行特例法によって、消滅時効期間が10年とされたことと併せて、「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完成猶予の特例に関する法律」（平成25年法律第32号）によって、原紛センターでの和解仲介申立てに時効の完成を猶予する効力が与えられた。

これは、特例法による時効延長が、ADR手続による迅速円滑な賠償の実現と相まって被害者の確実な救済を図る趣旨であったことを示している。特例法第2条は、「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、国の行政機関における特定原子力損害の賠償の円滑化のための体制の整備、紛争の迅速な解決のための原賠審及び裁判所の人的体制の充実、原子力損害賠償・廃炉等支援機構による相談体制及び情報提供体制の強化その他の措置を講ずるものとする。」と定めている。

しかし、上述のとおり、本件事故後10年近くが経過した現在においても、少なくない者が、原紛センターに和解仲介申立てを行う方法での損害賠償請求を行っているということは、いまだ十分な損害賠償を得られていない被害者が多数残っていることを意味すると考えられる。原紛センターの存在や、その業務内容の詳細を知らない被害者が多いこと、生活再建・事業再建の途上であり、損害賠償の請求まで考える余裕のない被害者が多数存在していることは明らかである。すなわち、特例法第2条で必要とされた措置は、いまだ十分ではなく、全ての被害者が損害賠償請求を容易に行える状況には、いまだ至っていないのが現状といえる。

このような現状に鑑みれば、特例法による時効期間は、さらに延長される必要がある。

5 東京電力の対応について

消滅時効期間の再延長を求める地元自治体等に対して、東京電力が、一律には時効を援用せず、個別の事情に応じて対応する旨を表明していること又は東京電力が時効を援用した場合でも訴訟手続の中で時効起算点の解釈などをめぐり争い得ることを理由に、立法により時効期間を再延長せずとも、運用で対応できるのではないかとの見解もある。

しかし、東京電力がいかなる事例について対応すべき「個別の事情」があると判断・主張するかは不明確であるし、訴訟においても、時効期間起算点の解釈という論点の一つ加わることによって、議論の複雑性、結果の不確実性は格段に跳ね上がる。東京電力による消滅時効の援用による敗訴の恐れを抱え、それを除外しても、結果の見通しの不確実な状況の下で訴訟に臨むことは、被害者にとって著しい精神的、経済的、時間的負担であり、請求の断念に繋がりがねないものである。

6 小括

(1) このように、突然に、広範囲にわたる地域住民らが地域外等への避難を余儀なくされ、滞在者も様々な生活上等の支障を余儀なくされた上、それが長期間にわたるなどのため、権利行使も困難を極めるといふ本件被害の特質からすれば、本件事故後10年間、損害賠償請求権を行使できなかったからといって、その被害者を「権利の上に眠る者」と評価することはできない。他方、ADR手続等の中で、和解案を提示されても、合理的な理由なく拒否をしたり、細かな立証を要求したりする東京電力の姿勢は、迅速円滑な損害賠償の実現に協力しているとは言い難い。被害者・加害者間の衡平上、消滅時効期間は延長されるべきである。

(2) 当連合会が2019年10月に被災12自治体に対し行った照会結果でも、大半の自治体が、被災者救済のために、消滅時効期間の再度の延長を希望している。

(3) 当連合会は、特例法制定前の2013年1月11日、同年4月18日及び同年7月18日、特例法制定を求める趣旨の意見書を提出し、特例法制定後の2013年12月4日、会長声明を公表したが、これまで述べてきたとおり、ここで触れた問題状況は、いまだに継続している。

特例法第1条は、時効期間を延長する理由として、「今なお不自由な避難生活を余儀なくされその被った損害の額の算定の基礎となる証拠の収集に支障を来している者が多く存在すること、個々の特定原子力損害の被害者に性質及び程度の異なる特定原子力損害が同時に生じその賠償の請求に時間を要する

こと等により、特定原子力損害に係る賠償請求権の行使に困難を伴う場合があること」を挙げている。

国会における特例法審議の際、衆議院文部科学委員会で、「東日本大震災に係る原子力損害の被害者に対する賠償の適切かつ確実な実施を図る観点から、当該原子力損害の状況及び当該原子力損害の賠償の請求その他の賠償の実施の状況について定期的に確認し、その結果等を総合的に勘案して、必要があると認めるときは、当該原子力損害の賠償請求権に係る時効に関する法制上の措置を含め所要の措置を講ずること。」との決議がなされたところでもある⁸。

よって、まずは本件事故により生じた損害賠償請求権の消滅時効期間の再延長を法改正により実現すべきである。そして、再延長により上記状況が改善されるとは限らないことに鑑みれば、改正後の状況を検証して、さらに必要な見直しを検討する必要がある。

7 情報提供体制のさらなる強化の必要性

本件事故の賠償内容は、中間指針の内容が幾度も改訂されたことや、その複雑さもあって、被害者にその正確な内容が伝わっているとは言い難い。被害者の中には、正確な賠償内容を知らないために、損害賠償請求を行わずにいる者もいると考えられる。

2020年3月の原紛センター活動状況報告書26頁によれば、2019年の原紛センターコールセンターにおける受付件数は837件で、その問合せ内容として最も多かったのが、センター概要や申立手続に関するもので83.5%（2018年は87.1%）であり、他方、個別事案の賠償の可否等に関するものも、一定の割合を占めているとのことである。このことは、被害者に対して、賠償内容の正確な情報が十分に提供されていないことを物語っていると考えられる。

そこで、国は、特例法第1条にいう特定原子力損害の被害者が、同法第3条で変更された消滅時効の期間までに損害賠償の請求を行うことを促すために、同法第2条の情報提供体制をさらに強化すべきである。

8 結論

以上のとおり、国は、本件事故による損害賠償請求権の消滅時効期間（「民法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」、特例法、民法第724条）を再延長する法改正を行った上、改正後5年経過後に、さら

⁸ 「第185回国会 衆議院文部科学委員会 第6号 平成25年11月27日決議」
<https://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/185/pdf/k051850231850.pdf>

なる見直しについて検討するとともに、被害者への情報提供体制を一層強化するべきである。

以上