

# 原子力損害賠償法の時効中断について

佐 藤 一 明

## 目 次

- 1 現況 原子力損害賠償
- 2-1 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（この法律を時効中断特例法という）
- 2-2 時効中断特例法 の問題点
- 2-3 時効中断特例法 救済の及ぶ損害の範囲
- 2-4 時効中断特例法 短期間の訴訟提起の期間
- 2-5 時効中断特例法 民法724条前段消滅時効、の適用の可否
- 2-6 時効中断特例法 民法724条後段除斥期間の適用の可否
- 3 原発特別立法の付帯決議
- 4 原発特別立法の国会の審議
- 5 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

[キーワード]

民法724条（除斥期間 消滅時効） 時効中断 民法145条  
民法147 原子力損害賠償時効中断特例法  
原発特別立法 東日本大震災

## 要 旨

東日本大震災が発生して3年を経過したが、民法724条1項によると3年で消滅時効にかかり不法行為（民法709条）の損害賠償請求権が消滅してしまう。

この不合理をなくして、被災者を安心させるために原子力損害賠償時効中断特例法が制定されたが、この法律では、保護を受ける被害者の範囲、損害の範囲、訴訟期間、の点で適用することは妥当でない。

さらに民法724条前段（消滅時効）民法724条後段（除斥期間）の適用することの不合理性についても、論じ、原発特別立法を制定して、民法724条を排除して、原子力損害賠償に適合した、消滅時効、除斥期間を設定することが必要である。

そのため成立した原発特別立法の内容について解説した。

## 1 現況 原子力損害の特色

未曾有の大事故は平成26年3月11日で東日本震災が発生して満3年を経過した。

今なお多くの被害者が仮設住宅、千葉県、埼玉県、遠くは沖縄県等で避難生活を強いられたままであり、また、放射能汚染の懸念される地域から避難し、あるいは、それらの地域にとどまって放射線被曝の危険性と悩み生活しているのが現状である。

2014年4月9日朝日新聞の調査によると「東京電力第一原発事故による国の避難指示が4月1日解除されたが福島県田村市都路地区では帰還が確認できたのは世帯の4分の1にとどまっていた。」

不安定な原発や放射線への心配生活の不便さから帰還を迷う住民が少なくない。

今回の震災で日本の歴史上、例のない大災害が発生して、「15万人以上の被害者が避難生活を強いられており、生活基盤を根こそぎ奪われ、経済的にも精神的にも困難な状況に置かれたままの状態にある。また、福島県内やその他の放射能汚染が懸念される地域から避難した人々や同地域にとどまって生活している人々も、放射線被曝の危険性と向き合い、様々な損害や不自由な生活に苦しみながら生活している現状にある。」<sup>1)</sup>

放射線は人間の5感で感知することができず放射線被ばくについての健康に対する影響の評価は未だ分からない状態である。

「さらに、本件原発事故により大量に拡散された放射性物質が人体に与える影響については科学放射性物質の健康への影響が本件原発事故から長い年月を経た後に現れる可能性もあり、このような晩発性の健康障害の発生をも想定しておく必要がある。

かかる意味で、我が国に原子力発電所が設置されて以来、経験したことのない未曾有の重大事故である本件原発事故による被害は、いまだ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とに留意される必要がある。」<sup>2)</sup>

被害者が損害賠償を請求しようと思っても、請求する為の証拠が津波など震災の被害で、書類の不備のため損害賠償を請求することが物理的に困難な状況もあり、住民のいら立ちは高まるばかりである。

「本賠償では、事故前の給与明細や避難中にかかった治療費の領収書の提出を求められるケースもあり、個人で準備をするには時間がかかり、煩雑過ぎるとの声が被災者から出されていた。

実際、平成25年5月末時点で、福島県内で仮払いを受けた被災者約16万6千人のうち、約1万1千人が東電に本賠償を請求していないとの資料が国会で示されている。

今後は、未請求者の掘り起こしに努めなければならない。請求者の情報に関して東電は、個人情報保護法などを理由に市町村に開示してこなかった。掘り起こしが進めば、市町村が本賠償請求やセンターへの和解仲介を促すことが求められる。」<sup>3)</sup>

被災者の中で請求していない者は福島県以外の被災者についても、非常に多い状態である「福島以外の地域でも、営業損害や自主的避難費用を請求していない被災者が多く、日本弁護士連合会は請求権があるのにしていない人が100万人近くいるとみている。

今後は請求者の掘り起こしが課題となる。」<sup>4)</sup>

原子力の損害の特徴は一般の不法行為の事故と異なり、「大規模な原子力損害が発生すると広範囲な地域で多数の被害者が発生して、また損害形態は多様で期間も長期的になるそのため、こうした損害に対する被害者救済を迅速、公平に処理する必要がある。」<sup>9)</sup>

日本の原子力の事故を振り返ると、日本の原発事故は1999年9月30日にJOC東海臨界事故では、今までかつてない放射線が空気中に露出して住民が被害を受けた。

しかし福島原発事故は、これまでにないような大事件であり、大多数の人に被害を与えている。

大規模な原子力損害が発生すると広範囲な地域で多数の被害者が発生してまた、損害の形態は多様で期間も長期的である。

そのような損害に対する被害者を救済して、迅速公平に処理する必要がある。

原子力の損害賠償は一般の不法行為損害とは次のような、著しく異なるところがある。

損害の継続性、不安定性、損害の広範囲性、潜在性と言う特徴がある。

「①損害の継続性、不確定性、については、高濃度の放射線が大気中に放出され、政府の指示により避難しなければならないという避難に係る損害が発生している。しかも一定期間避難して、あとは元の場所に帰り、今まで通りの生活ができるというわけではない。

放射能による汚染がなくならない限りは、元いた住居に帰ることもできない。また生活基盤である農地、牧草地、山林は除染作業により、放射能汚染を除去できるのか、除去できるとして何年かかるのか不安定要因が大きい。

②広範囲性については 生活基盤自体に対する放射能汚染に起因して生じる被害も多様であり、広範囲に及んでいる。避難にかかわる財産的損害として、使用できなくなった財産、これまでのような経済的収入が得られないことによる損害などがあげられる。また非財産的損害として避難生活事態に伴う精神的苦痛は言うまでもないとして、避難に伴って病院の転院、今までの

水準、内容の医療サービスを受けられないことによる精神的損害、放射能汚染地からの避難者であることに対する言われなき差別に対する精神的苦痛、ふるさと、コミュニティを喪失してしまったことに対する精神的損害があげられよう。

③潜在性、については、東日本大震災は大津波により激甚な災害をもたらした。津波による被害は目に見えるものである。ところが福島原発事故で露出した放射能はそもそも目に見えない。具体的には自分の所有する不動産や動産がどの程度放射能に汚染されているか、ただちに判断できない。ましてや放射線被爆による健康障害についてはそれがどれぐらいの放射線被爆による健康障害については、それがどのぐらいの放射線被爆により、どの程度の期間を経て、発症しうるのか科学的な解明も十分に進めていない。]<sup>6)</sup>

## 2-1 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が成立する（この法律を時効中断特例法という）

2013年の5月29日に「時効中断の特例法」が成立し、6月5日に施行された。

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（平成二十五年六月五日法律第三十二号）

一条（趣旨）

この法律は、東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争「（平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により生じた原子力損害（原子力損害の賠償に関する法律昭和三十六年法律第四百七号）第二条第二項に規定する原子力損害をいう。）の賠償に関する紛争をいう。）について原子力損害賠償紛争審査会が行う和解の仲介（次条にお

いて単に「和解の仲介」という。)の手續の利用に係る時効の中断の特例について定めるものとする。

## 第二条 (時効の中断)

原子力損害賠償紛争審査会が和解の仲介を打ち切った場合(当該打ち切りが政令で定める理由により行われた場合に限る。)において、当該和解の仲介の申立てをした者がその旨の通知を受けた日から一月以内に当該和解の仲介の目的となった請求について訴えを提起したときは、時効の中断に関しては、当該和解の仲介の申立ての時に、訴えの提起があったものとみなす。

附 則 この法律は、公布の日から施行する。

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(原賠時効特例法)は、第185回国会において成立し、平成25年12月11日に公布・施行された。

原子力損害賠償紛争解決センターで和解が成立せず(和解仲介の打ち切り)、和解仲介の途中で時効の期間が来てしまった場合でも、打ち切りの通知を受けた日から一月以内に裁判所に訴えることで、原子力損害賠償紛争解決センターに和解仲介を申し立てた時に訴えがあったこととして、時効にかからないようにすること(時効の中断)ができる(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續の利用に係る時効の中断の特例に関する法律(原賠ADR時効中断特例法) 平成25年6月5日に公布・施行)。

このように、時効中断の特例法は、この3年の経過による損害賠償請求権の時効消滅を防止する対策として成立した法律であり、原子力損害賠償の時効を中断して、時効の期間を一般常識に合致する年数にすることに目標がある。

民法の特別法である原子力損害賠償法には消滅時効に関する規定はないのでこの賠償義務の時効については、特別法に規定がなければ一般法の民法724条前段の不法行為の時効についての規定が適用される。

ところで、民法724条の規定は「被害者が損害を知った時から3年間請求権を行使しないときは、請求権が時効によって消滅する、」とあり、今回の原発事故で発生した損害について一般法の民法が適用されれば、損害の内容によって、最短で平成26年3月10日の経過により時効となり消滅する。

このような結果を認めるのであれば、被災者は無論、反対であり、一般市民の感情、常識からみて到底、納得できるものではない。

この法律には4つの大きな問題があると考ええる。

第1の問題点は、時効中断の救済を受けられる被害者の範囲が極めて限定されている点。

第2の問題点は、一部の損害項目に限定して申立てをしている場合、申立てをしていない損害項目については、特例法による時効中断の効果が及ばないという限界がある点。

第3の問題点は、時効の中断のために、和解仲介の打ち切りから1ヶ月以内という短期間に、訴訟提起という被害者にとって大変に困難な行為を必要としている点。

第4の問題点 時効中断特例法に民法724条前段（消滅時効）が適用されるかという点。

第5の問題点 時効中断特例法に民法724条後段（除斥期間）が適用されるかという点。

以上の5点を分析してみる。

## 2-2 時効中断特例法第1の問題点

時効中断の救済を受けられる被害者の範囲が極めて限定されている点について考える。

損害賠償の請求をした者だけが保護を受ける点が批判されている。

「原子力損害賠償紛争解決センターに申し立てた人に限定。不十分だとする批判を受けている。」<sup>7)</sup>

民法の時効中断（民法145条、147条）は請求したもののだけが保護を受け、請求した者は権利の上に眠っていないことになり、不法行為による損害賠償を請求できる権利が存在することになる。

この時効中断の特例法の内容は、原子力損害賠償紛争解決センターへの和解仲介申立てを行った者が、和解仲介の打切りの通知を受けた日から1か月以内に、裁判所に訴えを提起した場合に、和解仲介の申立ての時に訴えを提起したこととみなすことになり時効中断をしたことになる（民法145条、147条）。

つまり本件原発事故に関する損害賠償請求について、時効期間が経過する前に原子力損害賠償紛争解決センターへの和解仲介申立てを行っていた場合には、仮にその和解仲介手続で和解が成立せず同手続の途中で時効期間が満了してしまった場合でも、同センターから和解仲介の打切りの通知を受けた日から1か月以内に民事損害賠償請求を提訴した場合には、権利の上に眠っていないことになり、同センターへの和解仲介の申立ての時に「訴えを提起した」ことになる。

今後、全ての被害者が同センターに民法724条の3年の時効期間が満了する前に自らが被った損害の賠償を求めて和解仲介の申立てを行うことは時間的にも原子力損害賠償紛争解決センター事件処理能力からしても不可能である。

東日本大震災による原発事故被災者弁護団は被害者が限定されることをいろいろな観点から次のように不合理性を指摘している。

まず、「東京電力の請求書等は、仮払金補償金の支払対象者の約16万5000人等の東京電力が自社の基準により被害者であると判断した人のみに送付されているにすぎないのであり、この請求書の送付によって時効中断の効果が及ぶ被害者の範囲は、被害者全体の数からすれば限られている。

避難等対象地域以外で放射能汚染が懸念される地域に居住する住民の大多数や、風評被害等の営業損害が発生していて、東京電力によってその事実が把握されていない事業所等の東京電力から請求書等が送付されていない被害



者の損害賠償請求権については、本件原発事故時から3年で消滅時効が完成してしまうことになる。』<sup>8)</sup>

次に法律的に請求権があっても諸事情により請求できない権利者がいるという点である。

「東京電力から請求書等が送付されても、この送付を受けた被害者全員が東京電力に対して損害賠償の請求を行い得る保障もない。現に、東京電力は、平成25年5月末時点で、請求書等の送付を受けた者の内で1万1214人が東京電力に対して損害賠償を未請求の状態にあるとの報告を行っている。

そして、これらの未請求者の中には、仮設住宅等の避難先で孤立した生活を強いられている高齢者や障害者など、請求書が送付されても独力で請求手続を行うことができない者も多数存在していると推認されるのである。

これらの被害者が今後、東京電力が債務承認を行ったとする請求書等の送付時点から時効期間が満了する前に確実に損害賠償の請求を行い得る保障はないのである。

請求書等は被害者に請求期間ごとに複数回送付されているが、その内の賠償請求を行ったのが1回のみでその後に請求を行っていない者を「未請求者」に含めていない場合には、未請求者の数はより多い計算となる。』<sup>9)</sup>

「更に、避難後の転居先不明や避難に伴う世帯分離等の理由により東京電力からの請求書が送付されていない被害者や、避難継続中に請求書等を紛失した被害者は多数存在している。そして、東京電力は、これらの被害者に対して、請求書の受領を証明できない限り、消滅時効は本件事故後3年間で完成するとの法律上の主張を行う可能性は否定できない。』<sup>10)</sup>

このような結果になれば東京電力からの請求書が送付されていない被害者や、避難継続中に請求書等を紛失した被害者は保護を受けることができなくなる。

更にまた、「被害者らは住む場所からも追い出されて生活基盤そのものを奪われた中での生活を強いられていることから、自らが被った被害について賠償請求することも困難な状況におかれていること、和解仲介手続という法

的手段に訴えることは多くの被害者にとって精神的にも労力的にも大きな負担であることを十分に考慮する必要がある。

これらの事由からして、時効中断の特例法による救済対象の範囲は、現実的には非常に限定された結果となることが明らかである。<sup>11)</sup>

### 2-3 第2の問題点は、一部の損害項目に限定して申立てをしている場合、申立てをしていない損害項目については、特例法による時効中断の効果が及ばないという限界がある点である。

最初の一部請求が認められることに問題はない。

しかし、後日続く残部請求が認められるか、またどのような要件で認められるかが法学上争われている。

訴訟手続において損害の一部のみを明示して請求した場合には、その他の損害については時効が中断せず、消滅時効が完成するとの考えが一般的な法律上の解釈とされている。

ところが、現在、原子力損害賠償紛争解決センターに申し立てられている和解仲介の申立ては、損害が明確になっている損害項目のみを先行して申立てを行っているケースが多数存在しており、全ての損害項目についての和解仲介の申立てが行われていない状況にある。

判例は一般に、原告が一部請求である旨を明示した場合には残部請求を認め、一部請求であることを明示しなかった場合には残部請求を認めない（最判昭和37年8月10日民集16巻8号）。

一般に裁判で債権を請求すると時効中断の効力が生じるが、一部請求の場合はどの範囲に時効中断効が生じるかが問題となる。

判例では、明示的な一部請求においては請求された一部についてのみ時効中断効が生じるとされる（最判昭和34年2月20日民集14巻2号209頁）。

「原子力損害賠償紛争解決センターでの解決が期待できないとして、やむ

を得ず先送りして、原子力損害賠償紛争解決センターの申立てから除外している損害項目もあり、和解仲介手続で一部申立てを取り下げている損害項目も少なからず存在している。

このように、時効中断の特例法の適用では、被害者が全ての損害についての和解仲介の申立てを行わない限り、時効中断の効果を得られないのであり、被害者が被った全ての被害の適正な賠償を実現する上では極めて不十分な内容であると指摘させざるを得ないものである。<sup>12)</sup>

また東京電力の請求項目には上限が設定されているため、全額を請求できない。

例えば避難慰謝料等の賠償額に上限を設定して請求書が送付されている場合に、その東京電力の賠償上限額を超える被害者の損害賠償請求については、東京電力は債務の承認は行っていないとして本件原発事故時から3年で時効期間が完成したとして権利が消滅してしまう。

なぜ、被害者は全額提示できないかその理由は、「未だ自分の所有建物に安全な状態で立ち入ることができない被害者が損害を被った家財の内容を確認することができず、その損害額の算定ができない状態に置かれている例や、除染や生活基盤の復旧の見通しが明確にならない状況下で帰還の可否の判断ができずに請求すべき不動産の賠償額の算定を行うことができない被害者など、損害の算定自体が困難な被害者が多数存在しているのである。」<sup>13)</sup>

そして、「本件原発事故により生じた損害は、不動産、家財、就労不能損害、生命身体損害、精神的損害、避難費用（避難及び帰宅に要する交通費、一時立入に要する交通費、避難宿泊費等）、生活費増加費用（食費、交通費、水道光熱費、通信費、教育関係費等）、避難中に新たに購入せざるを得なかった家財や衣類日用品の購入費用、営業用資産、営業損害等々、非常に多種多様であり、かつ、その損害額の算定自体が複雑困難であることから、被害者が全ての損害の内容を確定してその賠償を請求すること自体が困難なのである。

また、相続問題が発生している不動産や避難関連死の死亡慰謝料等の損害

項目については、遺産分割協議の成立に時間を要するために未だに和解仲介の申立てができないケースもある。』<sup>14)</sup>

次に請求額の一部しか提示できないその理由は、「除染や生活基盤の復旧の見通しが明確にならず、帰還できるかどうかわからないため不動産の賠償額の算定を行うことができないというケースも多くあります。

このような実情から、既に原子力損害賠償紛争解決センターに申立てを行っている被害者も、全ての損害については賠償を求めることができていませんし、これからセンターへ申立てを行う予定の被害者も同様であると判断されます。

したがって、被害者が全ての損害について原子力損害賠償紛争解決センターに申立を行わない限り、時効中断の効果を得られない、という時効中断の特例法では、被害の適正な賠償を実現できない、と言えます。』<sup>15)</sup>

## 2-4 第3の問題点は、時効の中断のために、和解仲介の打切りから1ヶ月以内という短期間に、訴訟提起という被害者にとって大変に困難な行為を必要としている点です。

この特例法では、3年の時効期間が経過する前に原子力損害賠償紛争解決センターへの和解仲介の申立てを行っていた場合、その手続で和解が成立せず、手続の途中で時効期間が満了してしまったとしても、原子力損害賠償紛争解決センターから和解仲介の打切りの通知を受けた日から1ヶ月以内に民事損害賠償請求の訴訟を提起すれば、遡って原子力損害賠償紛争解決センターへの申立時に訴えを提起したものとみなして時効の中断を認める、としている。(民法145条、147条)

この1か月という期間の中では、被害者の精神的負担の理由からみて合理性があるものではない。

「福島県の内外で避難を継続中の原発事故の被害者は、現時点でも約15万人と報告されています。これに、避難せずに放射性物質の影響のもとで居住

している被害者や、避難区域外からの避難者、風評被害の被害者なども加えると、被害者の数は数十万人にも上るとも言われています。

しかし、平成25年6月24日時点での集計で、センターに対する申立件数は、6,875件に留まっている。

この事実からすれば、全ての被害者が、3年の時効期間が経過する前に、未解決の賠償問題についてセンターへ和解仲介の申立を行うことは不可能であることが容易に推測できます。]<sup>16)</sup>

一ヶ月では余りに短すぎる 更なる理由は証拠収集の困難性にある。

「被害者にとって、裁判所へ訴訟を提起することは容易なことではありません。

訴訟を提起するためには、損害額の算定を行い、その損害を証明するための証拠の収集と整理を十分に行うことが必要不可欠とされます。

しかし、被害者は、そのような準備を十分に行うための時間的余裕も精神的余裕もない状態に置かれています。

多くの被害者にとって、訴訟費用の支出は大きな負担となることも考慮する必要があります。]<sup>17)</sup>

「特例法は原紛センターへの和解仲介申立を行うことを要件とするが、相当の審理期間を要するなどの理由から同手続の利用を躊躇する被害者もあり、手続申立をした被害者は避難地域の住民の1割程度にとどまる。

反面、原子力損害賠償紛争解決センターへの和解仲介申立を行っていない被害者の時効問題について、同法では全く触れられていない。]<sup>18)</sup>

次に一ヶ月では余りに短すぎる、その理由は一ヶ月では被害者らに経済的に過大な負担を強いるものであるという点である。

「多くの被害者は住む場所から追い出され、生活基盤そのものを奪われて今後の生活設計が立てられない中で避難生活を続けているのであり、かかる状況にある被害者らは、精神的にも物理的にも訴訟提起を準備し得る環境におかれていないのである。

訴訟を提起するには全ての損害の算定を行うことが必要とされるところ、

被害者は未だに自宅に立ち入ることができない状態にあること等の事情から、その損害の算定と損害を証明するための証拠の収集を十分に行い得る環境がないことは既に指摘したとおりである。

そして、訴訟を提起するには印紙代等の訴訟費用が必要とされるのであり、避難生活により経済的に困窮している被害者にとって訴訟費用の支出は大きな負担となるのである。]<sup>19)</sup>

この1か月という期間は被災者法律的知識のない方が大部分であり、弁護士のアドバイスを受ける期間が少なすぎて、被災者の保護に著しく欠ける点がある。

「本件原発事故による被害者の数と被害の内容は相当に膨大なものとなる可能性が高いのであり、東京電力が請求書を送付する等の方法で現に把握している被害者の範囲はかなり限定されていることからして、この膨大な数の被害者が弁護士等による法的アドバイスを十分に受けた上で、現在ある東京電力の基準で和解するのか、あるいは原子力紛争解決センターへの和解仲介の申立てや訴訟で解決を図るかの決断をするには、到底3年という期間では足りないはずである。」<sup>20)</sup>

## 2-5 時効中断特例法と民法724条前段（消滅時効）適用の可否

弁護士連合会、東日本大震災による原発事故被災者弁護団など他の団体はこぞって 民法724条前段を適用すべきでない主張している。

日本弁護士会は「原発事故被害者については消滅時効制度の趣旨が必ずしも当てはまらないなどの理由から、日弁連は、福島第一原発事故に基づく損害賠償請求権の消滅時効について、①早急に3年の短期消滅時効の適用を排除する立法措置を講じるべきこと、②その上で今回の事故による原子力損害についての消滅時効・除斥期間全般について、今後、被害の特殊性を踏まえて検討すべきことを骨子とする意見書を公表した。」<sup>21)</sup>

そもそも、一般的に時効の趣旨はまず「権利の上に眠る者は保護しない」

という思想である。いくら権利を持っていても権利の上に眠っている者を保護する必要はないからである。

次に長い間権利を持っていても権利を行使しないと、証拠などが散逸してしまつて、後日権利を証明するのが難しくなってくるので一定期間を経過すれば権利を消滅させるという考え方である。

さらに、時効制度は社会の法律関係の安定のためにある。

ところで、この時効中断の特例法は、本件原発事故に係る損害賠償の請求権について民法上の724条前段の消滅時効の規定が適用されることを排除しておらず、

原子力損害賠償法は、原子力損害についての損害賠償責任を定めており、損害賠償についての一般法である民法の特別法としての性格を有する。

そのため、原子力損害賠償法に基づく損害賠償請求権については、民法724条前段の「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年間行使しないときは、時効によって消滅する」ことになる。

したがって、本件原発事故の損害賠償請求権について、民法第724条前段の適用を排除する特別立法を制定しないでそのまま放置すると、被害者が被った損害の内容によっては、最短で2014年3月10日の経過により時効を迎える可能性があり、被害者の権利が時効により消滅してしまう。

東日本大震災による原発事故被災者弁護団もまた、被災者の権利が3年で消滅してしまう、この不安をまず取り払うことが大切であることを理由として適用を排除し、民法166条 民法167条の適用を排除することを主張している。

「時効中断の特例法案を成立させるのみでは、全ての被害者につき、短期消滅時効による損害賠償請求権の消滅のおそれと不安から解放させるに至らない。

そこで、当弁護団としては、平成26年3月11日を迎える前に、本件原発事故に関する損害賠償請求権について、民法第724条前段の短期消滅時効の規定の適用を排除する法的措置を採るべきと考える。



本件原発事故から3年の経過を間近に控え、まずは何よりも〔3年で請求権が消滅してしまうかもしれない〕という被害者の不安を解消するためには当該選択しかあり得ないからである。

そして、民法724条前段の適用を排除した場合に、消滅時効の原則を定めた民法第166条1項〔消滅時効は権利を行使することができる時から進行する〕との規定及び同第167条の〔債権は、十年間行使しないときは、消滅する〕との規定が適用されることにより本件原発事故に関する損害賠償請求権の時効期間が10年と解釈されるのが問題となるが、同損害賠償請求権については民法第166条及び同第167条1項の規定も適用されないと考えるべきである。〕<sup>22)</sup>

民法724条を排除して適用しない理由として京都弁護士会は福島原発事故については、民法が想定している通常の事故とはその規模・性質が全く異なり、従来の法律の一般的な規定に則り、個々の被害者に申立てや訴訟提起の負担を課し、3年間の経過で権利を消滅させることは正義に反することを理由としている。

「福島原発事故による被害は非常に広範囲・長期間に及ぶ甚大なものである。大量の放射性物質の放出により、国の規制値をはるかに超える放射線を被ばくすることとなり、福島県から約16万人の住民が避難し、現在も5万人以上の県外への避難者があり、京都府も累計1072名（2013年（平成25年）9月30日京都府発表）の福島県の避難者を受け入れてきた。

このように福島原発事故は、多数の住民の避難、水・食糧等に対する規制、法令の改廃など経済的・社会的な大混乱をもたらしたものであり、福島原発事故は、民法が想定している通常の事故とはその規模・性質が全く異なり、3年以内に加害者の東京電力の法的地位の安定を図る要請も乏しい。また、福島原発事故の全容は現在もなお解明されておらず、避難に伴う家族との離散、再就職、生活の再建その他の精神的苦痛・不安等の様々な問題により、賠償請求を行うことが困難な被害者が多数存在する。

そして、福島原発事故による損害賠償請求権を有する被害者は、東京電力



が仮払補償金を支払った数だけでも16万6000人と非常に多数に上り、さらに、自主的避難者の数も含めると、これを上回る人数となる。これほど多数の被害者に対する救済の必要性が客観的に明白であるのに、従来の法律の一般的な規定に則り、個々の被害者に申立てや訴訟提起の負担を課し、3年間の経過で権利を消滅させる事態を許すのは、著しく正義に反するものというべきである。よって、福島原発事故の被害に関する損害賠償請求権には、民法の短期消滅時効の規定を適用すべきではない。』<sup>23)</sup>

## 2-6 時効中断特例法と民法724条後段 除斥期間適用の可否

京都弁護士会は「民法724条後段に損害の発生及び加害者の認識にかかわらず、20年の経過で権利が消滅する旨の規定がある。除斥期間の規定を福島原発事故に適用すべきでない。』<sup>24)</sup>と主張する。

同様に、東日本大震災による原発事故被災者弁護士団は被害者保護の観点より、本件については民法724条後段の除斥期間について適用がないと主張している。

「本件原発事故の賠償請求と除斥期間の設定の可否について、本件原発事故の被害の特性に鑑みれば、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にすべく、除斥期間を定める民法第724条後段の適用を排除すべきである。』<sup>25)</sup>

除斥期間とは、一定の権利について、その権利を中心とする法律関係を速やかに確定する為に法律が予定した存続期間のことを言い、その期間内に権利が行使されなかったときには、その権利は消滅することを言う。

また、一定期間の経過により権利が消滅する点で、消滅時効と類似するが、時効制度が継続した事実状態の尊重という考え方を基本としているのに比べ、除斥期間は法律関係の速やかな確定という考え方を基本に権利の存続期間が定められている。

除斥期間は継続した事実状態の尊重という意味を有していない為に、時効

と次の点で違いが生じる。

まず、時効には、民法145条等のような時効中断がないこと。

但し、時効の停止については除斥期間にも準用があるとされている。

次に時効は、当事者の援用がなければ、裁判所はこれによって裁判をすることができないとされているが、除斥期間については、期間の経過により当然に権利が消滅しますので、裁判所は当事者の援用を必要とせず、裁判をすることが可能となる。

さらに権利の発生時点について、時効は権利が行使可能な状態となった時が起算点だが、除斥期間は常に権利発生時が起算点となる。

不法行為時から20年経過すれば、自動的に請求権が消滅することを述べているが加害者である東京電力の債務の承認等の時効中断事由の有無に拘わらず、本件原発事故時から20年の経過により一律にその権利行使が不可能とされることになる。

東日本大震災による原発事故被災者弁護団、は適用がないと主張している。

「本件原発事故の賠償請求と除斥期間の設定の可否について、本件原発事故の被害の特性に鑑みれば、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にすべく、除斥期間を定める民法第724条後段の適用を排除すべきである。」<sup>26)</sup>

「適用の排除の理由としてこの規定が適用されると、放射線の影響による健康被害が原発事故から25年、30年という長期間の経過後に確認された場合、損害賠償の請求が不可能とされてしまいます。

放射性物質が人体に与える影響については、未だ科学的知見が確立しておらず、事故から長い年月を経た後に健康への影響は現れる可能性があることに充分留意しなければなりません。

したがって、原発事故による損害賠償の請求権については除斥期間の適用も排除しておくことが必要です。」<sup>27)</sup>

「特に、本件原発事故時から一定の期間を経過した後に発生する可能性のある晩発性の健康障害については、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、除斥期間の適用をなくし、被害者の救済を図るべきである。もともと長期間の経過後に損害の発生が確認されることが想定される原子力損害については、除斥期間により一律に損害賠償請求権を消滅させることは正義に反し、原子力事業者である東京電力は、被害者救済により本件事故についての責任を全うすべき立場にあり、除斥期間の規定を排除することで本件原発事故の加害者である東京電力に対し過度に不利益を与えることはならないはずである。』<sup>28)</sup>

原子力損害賠償は一般の交通事故などのようにすぐ、事故内容、損害賠償が判明でき様な性質ではなく、長期の期間を見ていないと判明できないという性質がある。

「権利の性質上、20年以上経過した後に判明することもあり、すなわち、原発事故と健康被害との関係については、現時点では放射線による健康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知見が確立していない。チェルノブイリ原発事故では発生後25年が経過した後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。したがって民法724条後段の除斥期間がそのまま適用されると本件20年後に発生する被害は賠償されないことになり、著しく正義に反する」<sup>29)</sup>

### 3 原発特別法の付帯決議

附帯決議とは、国会の衆議院及び参議院の委員会が法律案を可決する際に、当該委員会の意思を表明するものとして行う決議のことである。

また、地方議会においても委員会で議案を可決する際に、同じく附帯決議がなされることがある。

国会の委員会における附帯決議の場合、その法律の運用や、将来の立法によるその法律の改善についての希望などを表明するものである。

法律的な拘束力を有するものではないが、政府はこれを尊重することが求められる。

その内容は委員会での審議を踏まえたものとなるため、原則として審議中に議論されなかった事項に関しては決議されることはない。

附帯決議は委員会毎に行われるので、同一の法案に対するものであっても、衆議院と参議院のそれぞれの委員会でその内容が異なることが多い。

本案とは別個に議決され、本会議にも報告される。

また慣例として、全会一致で決議される。

時効中断の特例法案の審議においては、平成25年5月17日の衆議院文部科学委員会において、「東京電力福島第一原子力発電所事故の被害の特性に鑑み、東日本大震災に係る原子力損害の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。」等の内容とする附帯決議が可決されている。

参議院文教科学委員会は今年の5月28日に「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。」とする附帯決議を可決している。

この附帯決議により国は、被害者は緊急に解決すべきであるので、確実に適正な損害賠償を保障するために、時効期間や除斥期間に関する民法の規定を排除する法律を制定することが要請された。

#### 4 原発特別法の国会審議

原発特別法は委員長提案法案として国会に提出された。

「自民党、公明党における与党内手続と並行して野党に対しても法案の説明が行われ、衆議院文部科学委員会において、委員長提案の法律案とすることが与野党で合意されて、これを受けて原賠早期賠償特例法案は平成25年11月27日の衆議院文教委員会提出の法律案とすると全会一致で議決された。

同法案は翌28日衆議院の本会議でも全員一致で可決され、12月3日の参議院文教委員会及び翌4日の参議院本会議においても全会一致可決された

(平成25年法律97号)』<sup>30)</sup>

日本弁護士連合会は「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」を2013年4月18日に発表した。

その要旨は「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により生じた原子力損害（原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年法律第147号）第2条第2項にいう「原子力損害」をいう。）の賠償請求権については、民法第724条前段を適用せず、短期消滅時効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である。

2 前項の原子力損害の賠償請求権については、民法上の除斥期間及び消滅時効の規定（民法第724条及び同法167条第1項）は適用されず、別途、一定の期間を経過した後に消滅するものとする特別の立法措置を講じることの検討に着手すべきである。

ただし、その期間については、慎重に検討するべきである。』<sup>31)</sup>

また日弁連は国会内で学習会を開催して活発な法律提出の動きをした。

「日弁連は、原発事故被害者のより広い救済を目指し、5月1日に院内学習会を開催して、出席した国会議員やマスコミ等に前掲の意見書への理解を求めた。

浪江町から出席した檜野照行副町長は、原発事故の被害者が、事故から2年以上経過してもなお、日々の生活と住まいの安定を求めて腐心している現状を報告したうえで、[今は震災直後の混乱期でもなく、請求権を失うかもしれない被害者を想定した立法は十分可能。

目の前にある請求権は消滅しないことを示して被害者を安心させてほしい]と訴えた。

また、小池達哉福島県弁護士会会長は、[原発事故被害者の中には、仮払金を受領したら賠償は終わりと思っている人がいる。また、自分の抱える問題について相談にすら来られない人も多い。これらの被害者を拾い上げるのに3年ではとても足りない]と述べ、短期消滅時効規定の適用を排除すべきとの考えをあらためて表した。』<sup>32)</sup>

## 5 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

第一条（趣旨） この法律は、平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故による災害が大規模で長期間にわたる未曾有のものであり、特定原子力損害（当該事故による損害であって原子力事業者（原子力損害の賠償に関する法律（昭和三十六年法律第百四十七号）第二条第三項に規定する原子力事業者をいう。）が同法第三条第一項の規定により賠償の責めに任ずべきものをいう。以下同じ。）を被った者（以下「特定原子力損害の被害者」という。）のうちに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に鑑み、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にするための体制を国が構築するために必要な措置について定めるとともに、特定原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例を定めるものとする。

### 一条趣旨

構成は二つに分かれる、一つは「鑑み」の前までで、立法の狙い、経過を規定している。

「本条が東北地方太平洋沖地震に伴う原発事故から3年を迎えようとする現在に至っても被害者のうちには、不自由な避難生活を余儀なくされ、自身の損害賠償の算定の基礎となる証拠収集に支障をきたしているものが多く存在している。こういった被害者に避難費用、財物損害、就労補償精神的損害等の性質、程度などの異なる損害が同時に発生して、その賠償の請求にはな

お、時間を要すること縫いなり、損害賠償請求権の行使に困難が生じていることを立法同期とする。

後半は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に体制を国が構築するため、に必要な措置、および今般の原子力損害にかかる損害にかかる賠償請求の消滅時効の特例の二つの措置について定めている」<sup>33)</sup>

第二条（早期かつ確実な賠償を実現するための措置）

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子力損害賠償紛争審査会及び裁判所の人的体制の充実、原子力損害賠償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。

二条趣旨

文言にあるように早期かつ確実に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の被害者が厚い保護を受けることができるようにするための体制を国が構築するために必要な措置について定める。

国にあやふやな態度でなく積極的な強い姿勢で原子力損害賠償の処理を早期に取り掛かることを強く要請している。

福島県地元新聞、福島民友も国の強い指導を期待している。

「国には、原発事故で被っている損害の状況を不断に確認し、賠償が確実に行われているかをチェックすることが求められる。衆院文部科学委員会で政府の責任が決議されている。着実に履行してもらいたい。東電に対し、早期の賠償支払いに応じるよう指導することも必要だ。」<sup>34)</sup>と記述している。

「第2条は特定原子力損害賠償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にするため体制を国が構築するため必要な措置について定めている。これは、上述した原子力損害賠償の被害者が利用しやすくするための環境整備を国に義務付けるものである。そのような具体的な例として3つの措置を頭出している」<sup>35)</sup>

1 国の行政機関による特定原子力損害賠償の円滑のための体制整備



2 紛争の迅速な解決のための原子力損害賠償紛争審査会および裁判所の人的体制の充実

3 原子力損害賠償支援機構による相談体制及び情報提供体制の強化

第三条（消滅時効等の特例）

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、同条前段中「三年間」とあるのは「十年間」と、同条後段中「不法行為の時」とあるのは「損害が生じた時」とする。

3条の趣旨

民法724条	不法行為による損害賠償の請求権は被害者またはその法定代理人が損害賠償及び加害者を知った時から3年間行使しないと時効により消滅する。不行為の時から20年を経過したときも同様である。
特例法3条 (読み替え)	不法行為による損害賠償の請求権は被害者またはその法定代理人が損害賠償及び加害者を知った時から10年間行使しないと時効により消滅する。損害が生じた時から20年を経過したときも同様である。

民法724条では不法行為の損害賠償について「損害を知った時から3年」「不法行為の時から20年」の時効期間があるが、原子力損害賠償 時効中断特例法により、原子力損害賠償紛争解決センターが行う和解仲介の途中で3年経過してしまっても打切りから一月以内に裁判所に訴えることにより時効中断により損害賠償を受ける。

しかし、原子力損害賠償 時効中断特例法には抜け穴があり、和解仲介の申立を行っていない被害者については、原子力損害賠償時効中断特例法の対象ではないため民法724条がそのまま適用されて時効中断されず、保護を受けず損害賠償が時効で消滅する。

福島原発事故の被害者の中には今なお不自由な避難生活を余儀なくされ、証拠収集や賠償請求に時間を要することから、時効期間を延長する特例法が制定された。

「原子力損害は放射性物資が広い範囲拡散したこと、被害者の数、損害の程度、および範囲において過去に例のない事態であり、また事故発生から、



3年近くを経てもなお、損害を受けることができない被害者には自身の賠償請求権の消滅時効が完成するおそれが生じている。さらに今般の原子力損害のうちには、人体に対する低線量被爆による晩発生の損害発生恐れも否定できない<sup>36)</sup>

「現状では賠償の進捗状況は芳しくなく特定原子力損害賠償の多くは、いまだに避難所で不自由な生活を余儀なくされ、損害賠償の請求権の行使までには、相当の期間を要する。よって、損害賠償請求権の時効消滅の恐れに対する特定原子力損害の被害者の不安定感を払拭するためにもある程度、長期間にわたり時効を延長する必要がある。そこで以上の政策判断を踏まえつつ、債権の消滅時効の原則（民法167条1項）をも参考にして10年という期間を設定した<sup>37)</sup>

## 注

- 1) 「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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法 2013年（平成25年）7月1日」東日本大震災による原発事故被災者弁護団
- 2) 「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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法 2013年（平成25年）7月1日」東日本大震災による原発事故被災者弁護団
- 3) 2013年12月6日 福島民友
- 4) 弁連新聞 2013年第473号
- 5) シリーズ「あなたに知ってもらいたい原賠制度 51」
- 6) 原子力損害と消滅時効 松本克美 P231～232
- 7) 2013/11/27 13:39 共同通信
- 8) 【意見書】時効に関する特別の立法措置を求める意見書 2013.7.1  
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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法措置を求める意見書  
東日本大震災による原発事故被災者弁護団
- 9) 【意見書】時効に関する特別の立法措置を求める意見書 2013.7.1  
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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法措置を求める意見書  
東日本大震災による原発事故被災者弁護団
- 10) 【意見書】時効に関する特別の立法措置を求める意見書 2013.7.1

- 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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法措置を求める意見書  
東日本大震災による原発事故被災者弁護団
- 11) 意見書 時効に関する特別立法措置を求める意見書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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法措置を求める意見書  
【2013年（平成25年）7月1日】東日本大震災による原発事故被災者弁護団
  - 12) 【意見書】時効に関する特別の立法措置を求める意見書 2013.7.1  
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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法措置を求める意見書  
東日本大震災による原発事故被災者弁護団
  - 13) 【意見書】時効に関する特別の立法措置を求める意見書 2013.7.1  
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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法措置を求める意見書  
東日本大震災による原発事故被災者弁護団
  - 14) 【意見書】時効に関する特別の立法措置を求める意見書 2013.7.1  
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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法措置を求める意見書  
東日本大震災による原発事故被災者弁護団
  - 15) 視点、論点)【原発事故損害賠償と時効】200013.7.1 大森秀昭
  - 16) 視点、論点)【原発事故損害賠償と時効】200013.7.1 大森秀昭
  - 17) 視点、論点)【原発事故損害賠償と時効】200013.7.1 大森秀昭
  - 18) 【日弁連新聞 2013】
  - 19) 【意見書】時効に関する特別の立法措置を求める意見書 2013.7.1  
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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法措置を求める意見書  
【2013年（平成25年）7月1日】東日本大震災による原発事故被災者弁護団
  - 20) 意見書 時効に関する特別立法措置を求める意見書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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法措置を求める意見書  
【2013年（平成25年）7月1日】東日本大震災による原発事故被災者弁護団
  - 21) 日弁連新聞 2013年第473号
  - 22) 【意見書】時効に関する特別の立法措置を求める意見書  
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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法措置を求める意見書  
2013年（平成25年）7月1日東日本大震災による原発事故被災者弁護団
  - 23) 2013年（平成25年）10月17日 京都弁護士会  
東京電力福島第一原子力発電所事故による損害賠償の消滅時効に関する意見書
  - 24) 2013年（平成25年）10月17日 京都弁護士会

- 東京電力福島第一原子力) 発電事故による損害賠償の消滅時効に関する意見書
- 25) 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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法措置を求める意見書  
2013年注(平成25年)7月1日 東日本大震災による原発事故被災者弁護団
  - 26) 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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法措置を求める意見書  
2013年(平成25年)7月1日 東日本大震災による原発事故被災者弁護団
  - 27) 視点、論点【原発事故損害賠償と時効】200013.7.1 大森秀昭
  - 28) 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対する民法上の消滅時効及び除斥期間の規定の適用を排除する特別の立法措置を求める意見書 2013年(平成25年)7月1日 東日本大震災による原発事故被災者弁護団
  - 29) 「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う損害賠償請求権の消滅時効に関し立法措置を求める会長声明 2013年5月8日埼玉弁護士会会長池本誠司」
  - 30) 法令解説 原発早期賠償特例法について P 46 から P 47 衆議院法制局皆川治之
  - 31) 日弁連新聞 2013年 第473号【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意見書(意見の趣旨全文)】2013年4月18日
  - 32) 日弁連新聞 2013年 第473号
  - 33) 法令解説 原発早期賠償特例法について P47 衆議院法制局皆川治之
  - 34) 2013年12月6日の福島民友ニュース
  - 35) 法令解説 原発早期賠償特例法について P48 衆議院法制局皆川治之
  - 36) 酒井廣幸「損害賠償における不法行為の時効」新日本法規 P154
  - 37) 法令解説 原発早期賠償特例法について P49 衆議院法制局皆川治之