

東京電力福島第一原子力発電所の事故による損害賠償請求権について 消滅時効に関する特別の立法措置を求める意見書

2013（平成25）年7月20日

東京弁護士会 法友会

幹事長 緒 方 孝 則

私たち法友会は、標記の立法措置について、「よりよい立法措置を講じる必要がある」との立場から検討をしてきた。この問題については、既に本年7月18日付で本会意見書と一部意見が相違する日弁連意見書が発表されているところであり、本会としてもこれを理解し尊重するものである。しかしながら、今後の政治状況等から必ずしも日弁連意見書の提言が全て受け入れられない可能性もあり、その場合にはあらためてより実効的な案の検討も必要となることが考えられ、本会意見書はそのような検討に資するものとして、提言するものである。

第1 意見の趣旨

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「平成23年原子力事故」という）による原子力損害の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。

- 1 民法724条前段の短期消滅時効に関して、「被害者又はその法定代理人が損害及び賠償義務者を知った時から10年間行使しないときは、時効によって消滅する」旨の特別立法を求める。
- 2 同条後段の規定について、「平成23年原子力事故が発生した時から30年が経過したときも同様とする」とした上、さらに「一定の潜伏期間が経過した後に症状が現れる身体損害については、その損害が生じた時から起算する」旨の特別立法を求める。

3 附帯条項

平成23年原子力事故による人体、環境などに対する影響は、未解明な部分が多いことに鑑み、被害者の損害賠償請求権の行使が不当に妨げられないよう、特別立法がなされた後も、時効期間等について不断の検討がなされるよう求める。

第2 意見の理由

1 基本となる事実認識について

(1) 本件事故による被害状況の特殊性について

被害が深刻であるのみならず、原発事故による避難指示によって避難を余儀なくされた住民が約15万人にのぼり、損害も避難による精神的損害、財物、営業損害、就労不能損害、風評被害、間接損害など広汎に及び、継続的であり、予測困難性（とくに放射線による人体への被害について）を有するという特殊性がある。

とくに、風評被害、間接損害、自主避難者等、及び県外への避難者については、これから被害内容が判明、確定するものが多いと思われる。

現に、いまだ多数の被害者が、いわゆる仮払い後の本賠償の請求を行っていない状況にある。

(2) 東京電力による消滅時効に関する見解

東京電力株式会社（以下、「東電」という。）は、損害賠償請求の受付開始により、当該損害につき消滅時効が進行を開始し、東電が被害者に対して請求を促すダイレクトメール等を発送することが、民法上の「債務の承認」に該当し、これにより消滅時効の進行が中断するものとし、さらにダイレクトメールなどの発信が行われていない場合でも、消滅時効の援用に関しては柔軟かつ適切に対応するとの発表を行っている（平成25年2月4日）。

しかし、これによると東電がいわゆる第1期の損害賠償請求の受付を開始した平成23年9月から3年を経過した以降は、東電が損害賠償請求の受付を開始した損害ごとに順次、消滅時効の完成を迎えるとの見方があり、被害者に不安と混乱をもたらしている。

(3) 時効中断に関する特例法が救済として不十分であること

平成25年5月29日、「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（以下、「特例法」という）」が成立し、同年6月5日に公布・施行された。

特例法が救済対象としているのは、被害者が原子力損害賠償紛争解決センターへの和解仲介の申立を行ったことを前提とし、かつ和解の打切り通知から1か月以内に、当該和解の目的となった請求について訴訟提起した場合で

ある。すなわち、時効の中断に関しては、当該和解の仲介の申立の時に訴えの提起があったものとみなす、との規定である。

しかしながら、特例法は以下の理由により、被害者の救済として不十分な点が多々あると考える。

ア 和解仲介手続の申立件数と現状

現時点で（平成25年7月2日現在）、和解仲介手続の申立件数が6971件、和解成立件数が3861件（内、全部和解は3239件）であり、いまだに10万人を超える人々が避難生活を続けている本件事故による被害全体から見ると、損害賠償問題の解決方法として和解仲介の申立を行った被害者は、ごく一部であると言わざるを得ない。

このような現状において、特例法が和解仲介手続の申立を救済の前提としていることは、いまだに和解仲介手続の申立が行い得ない状態で厳しい生活を強いられている多数の被害者に、消滅時効の完成という結果をもたらすおそれがある。

イ また、和解仲介手続の申立ないし手続の進行方法としては、必ずしも和解仲介手続の申立書では損害賠償請求の対象が特定されていない場合でも、仲介委員の工夫により手続を進行させて和解に至っている事案や、複数の損害項目のうち合意が成立した項目については先行して和解を成立させる（一部和解）等の工夫を多用して解決していく方針が取られている。

そもそも、和解仲介手続の申立のうち、多くの申立が多岐にわたる損害項目の一部請求であることも指摘されなければならない。

ところが、特例法の内容では、種々の損害を受けた被害者が、消滅時効の完成までに全ての損害項目について和解仲介手続の申立を行うことを強いられることになりかねない。

しかし、いまだに自宅に戻ることができず避難生活を続けていたり、自宅に居住していても生活再建で手一杯の状況にある被害者が、短期間に全損害項目について和解仲介の申立を行うことは現実的には極めて困難である。また、帰還困難区域を中心に自由な立入りが制限されていたり、法律専門家に相談する機会が十分に得られないために、現時点では損害の正確な把握自体が困難である場合も多いと思われるが、このような状況下で消滅時効の完成までに何とか和解仲介手続の申立を行ったとしても、和解が打ち切られた場合に損害賠償請求の内容が特定されていなかったり、損害項目

に漏れがあったなどの理由により、「和解仲介の目的となった請求について訴えを提起した」との条件が満たされず、特例法による救済の対象から外れてしまう事態も想定される。

ウ さらに特例法によれば、和解仲介が不成立となった時点から1か月以内に和解の目的となった請求について訴訟を提起しなければ救済の対象にならないが、損害の正確な把握すら困難な場合があるにもかかわらず、訴状を作成し、証拠を揃えた上で和解不成立から1か月以内に提訴することを強いるのは、被害者に対して酷を強いるものである。特に、被害者に代理人弁護士が付いていない場合、1ヶ月以内に訴状を準備して提訴することは事実上救済の途を閉ざすことにもなりかねない。

(4) 東電によるコメント、または条文解釈による救済の限界

ア 東電は(2)で述べたとおり、損害賠償請求の受付開始により、当該損害につき、消滅時効が進行を開始するが、東電が被害者に対して請求を促すダイレクトメール等を発送することが、「債務の承認」に該当し、これにより消滅時効の進行が中断する、また「債務の承認」に該当するダイレクトメールの発送がない場合でも、消滅時効の援用に関しては、柔軟かつ適切に対処するとの発表を行っている。

イ しかし、消滅時効の中断に関して、上記東電のコメントでは被害者の地位が極めて不安定であり、被害者に不安が残る。

東電からのダイレクトメール等の受領による時効中断は、被害者が証明しなければならないが、ダイレクトメール等を廃棄してしまったり、紛失した被害者などは証明の手段を欠くことになる。そもそも、東電に被害者として把握されておらず、損害賠償請求を促すダイレクトメール等が発送されていない被害者にとっては、時効中断の機会が得られないまま、消滅時効の完成を迎えてしまう恐れがある。なお、東電の前記「柔軟かつ適切に対処する」との表明は、消滅時効援用の余地を残すものであり、被害者保護には十分な措置とはなり得ない。

ウ 一方、法律解釈により、消滅時効の完成による被害者の不利益を回避しようとする立場も存する。

例えば、東電による消滅時効の援用は権利の濫用であって許されないと考える、または消滅時効の起算点について、本件事故による損害賠償請求権については、いまだ時効期間が進行を開始せずとの見解もある。

しかし、法律解釈による救済も、被害者にとっては不安が残るものと思われる。

消滅時効に関する見解が被害者と東電とで異なる場合、最終的には訴訟を提起し、裁判所の判断により解決しなければならないが、そうすると被害者にとって負担となるばかりでなく、訴訟の結果如何により損害賠償請求が消滅時効により遮断されるのではないかと、その不安を抱かせることになる。

2 特別立法の必要性と妥当性

- (1) 何よりも、特別立法を行うことにより、消滅時効完成を不安に思うことなく、被害者が精神的に安定した状態で、損害賠償請求に臨むことができる。
- (2) 次に、放射線被害による人体への影響には未解明な部分があることから、3年の短期消滅時効の適用除外だけでは、不十分な結果になるおそれがある。

すなわち、民法724条前段の、3年の短期消滅時効の適用を除外しただけでは、消滅時効の一般原則により、「権利を行使できる時から10年」で消滅時効が完成することになるかと思われる（民法166条、167条）。

しかし、これでは「権利を行使できる時」とは何時を指すのか、多様な損害項目について、起算点をめぐる混乱が懸念されるばかりか、被害者にとって想定外に早い時期の消滅時効完成をもたらす可能性があるものと思われる。とくに、風評被害や、自主避難者に関するさまざまな損害、または原子力損害賠償紛争審査会の指針に具体化されていない被害に関しては、被害者の想定よりも早い時点が起算点とされるおそれがあり、問題が多いものと思われる。

- (3) そこで、不法行為法における一般的な消滅時効に関する規定の仕方を踏まえ、被害者の主観をもとに消滅時効の起算点を定めた上で、短期消滅時効の期間を延長して「被害者又はその法定代理人が損害及び賠償義務者を知った時から10年」とするのが妥当である。

時効期間を10年とした主たる理由は、事故から2年4か月を経ても、いまだに損害賠償の問題解決の目途が立たない被害者の不安を払拭するためには、主観的要件を基礎にしつつ十分な検討期間を保障する必要があること、及び帰還困難区域においては避難指示解除の見込時期が事故から6年を経過した後とされていることから、損害の全容把握のためには予定されている帰還時期から更に余裕が必要と考えられるためである。

(4) また、民法724条後段の規定（除斥期間）については、とくに身体損害（晩発性の身体損害）との関係で特別規定が設けられるべきであるが、そのためには、まず除斥期間の規定（平成23年原子力事故から30年）を定めた上、懸念される身体損害について、既存の立法例にならった特別規定を置くのが妥当である。

除斥期間を、平成23年原子力事故が発生した時から20年ではなく30年と規定する理由は、原子力損害に係る損害賠償請求権の除斥期間に関するこれまでの国際的な動向、及び身体損害について原子力事故との因果関係が証明可能になるまでには相当の期間を有するとの先例があるためである（チェルノブイリ原発事故による小児甲状腺がんの発症と事故との因果関係がWHOによって認められたのは事故から20年が経過した後である）。

なお、後段の規定の適用を排除し、除斥期間の規定を置かないとの考え方もあり得るが、現実の立法可能性を考慮すると、「終わりのない権利」を規定することは難しいと考える。

(5) 時効制度の趣旨との関係

時効制度との関係においては、とくに「権利の上に眠る者を保護しない」との制度趣旨との関係が指摘されるべきである。

いわゆる区域再編がほぼ完了したとはいえ、旧警戒区域等における避難指示が解除されたものではなく、また旧緊急時避難準備区域等においても、インフラ復旧の遅れなどにより、住民の帰還は進んでおらず、到底、損害賠償請求について落ち着いて検討できる状態ではなく、「権利の上に眠る者を保護しない」との指摘は妥当しない。したがって、消滅時効に関する特別の立法措置を行うことは、この点において時効制度の趣旨に反するものではない。

しかしながら、請求権者の主観的要件に依拠した短期消滅時効だけを規定し、除斥期間の定めを置かないとした場合、法的安定性を欠くことになるのは否めず、また身体損害を除いては、事故発生時から30年の除斥期間を設定しても、損害賠償問題にも解決の道筋がついているものと思われる。また、30年よりも長期の除斥期間を設定した場合、証拠の散逸による立証困難、及び法的安定性の阻害という課題に直面することになる。

(6) 附帯条項について

放射線被曝による人体、環境などに対する影響については、科学的に未解

明な部分が多いのみならず、平成２３年原子力事故については、福島県が実施している県民健康管理調査の内容が不十分であるなどの指摘があるほか、いまだに発電所周辺において高濃度汚染水が検出されるなど、事実関係においても未解明な部分が多い。

そのため、第１の１、２で述べた特別立法がなされた後も、被害者による損害賠償請求権の行使が不当に阻害されないことがないよう、時効期間等について不断の検討が必要であると考えます。

第３ 結論

よって、第１ 意見の趣旨に記載のとおり、特別の立法措置を求める。

以 上