

福島第一原発事故損害賠償における時効延長立法の必要性と立法プロセスにおける法的論点

Reasons for and Legal Issues of Legislation of Law on Extension of Prescription Period for Claims for Compensation of Nuclear Damages Caused by Fukushima Dai'ichi Nuclear Power Plant Accident

水 上 貴 央

はじめに～原発賠償に関する時効延長立法の成立～

第185回臨時国会（2013年10月15日から同年12月8日）において、「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¹⁾」（以下「本法」という）が、議員立法により衆参ともに満場一致の議決で可決成立した。筆者は、本法に先立つ「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「原賠ADR特例法」という）の立法時から、弁護士として本法成立に向けて文部科学省、法務省の担当者と議論し、また国会議員や政党への説明等も行ってきた。

本法は、東日本大震災における原発事故賠償について、民法第724条の特例としての権利行使期間を延長し（第3条）、また、国に賠償円滑化のための必要な措置を採るよう義務付けている（第2条）。過去の公害事件や激甚災害において、基本法である民法の時効期間の延長を認める特例法が制定されたことはなく、その意味でも本法は画期的な法律であるといえる。しかし、本法の制定プロセスは決して平坦なものではなく、本法制定の立法事実の有無や、立法以外の選択肢との比較検討、あるべき法案内容など、様々な論点について激しい議論の応酬があった。この議論の中には、法律論として興味深いテーマも複数存在していた。

そこで、本稿では、本法の背景事情と立法事実を整理し、立法以外の方策と比較しながら時効延長の必要性を論じた上で、本法の法案検討段階でどのような法的構成が議論

1) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H25/H25HO097.html>

され、結果本法のような内容となったのかについて、解説と論考を加えたい。

I 時効延長立法の背景

1 福島原発事故と時効問題

2011年3月11日に発生した東日本大震災およびそれに起因する東京電力福島原子力発電所事故（以下「福島原発事故」という）は、福島県内に加え、周辺地域を含めて広範な放射能汚染被害をもたらした。事故から3年以上経過する現在においても放射能汚染は続いている。

旧警戒区域等から福島県内への避難者は約8万6千人、福島県内から県外への避難者は約4万8千人存在するとされ、これらを合わせると、福島県からの避難者だけで13万4千人を超え、全国の避難者等全体では約26万7千人にも及ぶ²⁾。旧警戒区域内は平成24年4月から帰還困難区域・居住制限区域・避難指示解除準備区域に再編されはじめているが、空間線量が1 mSv／年を大きく超えている地域も多く、現実には帰還を果たすことは決して容易ではない。

避難を選択せず、あるいは社会的状況から避難することができずに、福島県内やその他の放射能汚染が生じている地域にとどまる人々も、自分や子供に健康被害が生じる危険にさいなまれながら、また家族に避難者がいる場合には二重生活を強いられながら、重い経済的・精神的苦痛を強いられる生活を余儀なくされている。

福島原発事故による被害の特徴は、それが極めて広範な地域に住む多数の住民に、多様な損害をもたらした点にある。避難費用や慰謝料、健康診断等の費用、除染費用、風評被害による経済損害、自治体の税収減など、異なる性質を有する極めて多岐にわたる損害が発生している。

これらの損害に対する請求権の法的性質は、不法行為に基づく損害賠償であり、時効期間について原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という）には特に規定がないため、本法が成立するまでは、民法第724条前段により3年間の消滅時効期間が、同条後段により20年間の除斥期間が適用されてきた。よって、立法が為されないままであった場合には、2014年3月以降、東京電力による債務承認等の時効中断がなされていない被害者の賠償請求権は消滅していく状況にあった。

この問題は、事故から約2年が経過した2013年春になって大きく注目されはじめ、第183回通常国会（2013年1月28日から同年6月26日）でも議論された。その際の政府答

2) 「全国の避難者等の数」（平成26年1月16日現在、復興庁）

弁としては、被害者が時効によって権利行使できなくなってしまうことは問題であるとされたが、東京電力への適切な指導監督と被害者への情報提供による対応が強調され、時効延長立法に踏み込んだ言及はなされなかった。

政府としても、被害者の賠償請求権が時効消滅してしまうことについて何の問題もないとの立場をとっていたわけではない。しかし、第183回通常国会時点における文部科学省および復興庁を中心とする国の基本的な立場は、東京電力自身の適切な対応と原賠ADR特例法の立法により基本的な問題は解決可能であって、過去に例がない時効延長立法を行わなければならないだけの特段の事情は認められないというものであった。本法が、最終的にも閣法ではなく議員立法で成立したことは、こうした政府のスタンスが最後まで本質的には変更されなかったことを意味すると思われる。

そこで、本稿では、まず東電自身による被害者対応と原賠ADR特例法により十分な被害者救済が図れるか否かについて、その法的問題点を含めて考察したい。

2 東京電力による4つの対応

消滅時効問題に対する東電の対応内容としては、(1)個別の損害項目ごとに、時効の起算点が事故発生時から東京電力の請求受付開始まで来ていないものとして考える、(2)同社の定義するところの「協議期間中」は時効が進行しないものとして扱う、(3)同社自身が被害者と認めている者に対して債務承認を行い時効中断させる、(4)消滅時効が完成してしまった被害者についても時効援用権の行使については個別柔軟に配慮する、という4つが主なものとして挙げられている。いずれも法的論点と実質的論点が絡み合っている。

(1) 時効援用権の部分的放棄の可否

(i) 消滅時効の起算点と当事者意思

不法行為における時効期間の起算点については、被害者またはその法定代理人が加害者及び損害を知ったときから起算される（民法第724条）。東京電力は、時効の起算点が請求受付開始時まで後ろにずれると考えている可能性があるが、当事者の意思で時効の起算点を設定すること自体はできず、あくまで被害者が損害と加害者を知った時点はいつかという事実認定の問題となる。被害者がどの時点でどの範囲の損害を知ったといえるかについては、当事者の主張する事実関係に加え、各損害の牽連一体性や同時予見可能性を含め総合的に判断される。その一方で東京電力からの請求受付開始までは被害者としても賠償請求の途が実質的に断たれていたから、本件においては被害者が損害も加害者も知ってはいるが現実には請求しようがない期間が存在していることになる。そのため、東京電力としては、同社の自主的な対応として、個別の損害項目ごとに請求の受

付開始までは時効期間が起算されないものと考えているのである³⁾。

東京電力のこの主張を時効制度と整合的に解釈すれば、万一客観的には時効が完成してしまっただとしても、事故発生日から各請求項目の受付開始日までに相当する期間は、時効の援用をしない旨を事前に約束することを意味し、法的には時効援用権の部分的放棄といえるだろう。

(ii) 時効援用権の部分的放棄の有効性

しかし、こうした部分的な時効援用権放棄の法的効果には疑義がある。

なぜなら、時効完成前に時効の利益を放棄しても、その意思表示は無効であるとされ(民法第146条)、東京電力自身もそれを前提に全ての被害者に対する時効援用権の放棄はできないと主張していることと整合しないからである。時効援用権の全部放棄はできないが、部分的には放棄可能であるという解釈は不合理である。

さらに、東京電力の主張は、異なる損害項目ごとに、事故発生日から請求受付開始日までに相当する期間、時効援用権を行使しないことを意味するが、東京電力の判断で、個別の請求項目ごとに異なる期間の時効援用権の放棄をすることが認められれば、著しく権利の法的安定性が損なわれる。被害者にとって請求項目ごとに異なる時点で訴訟等を提起することは過度な負担であり、結局のところ最も早く到来する消滅時効期限に合わせて請求せよと強制されることに他ならないから、被害者にとって時効援用権放棄の意味がなくなってしまうのである。したがって、原発事故による避難実費と慰謝料のように、実体法上同一の原因から発生し、通常一体的に行使される損害について、その損害項目ごとに債務を承認し、また時効を援用することが認められるべきではない。

当事者の合理的意思解釈という点からも、被害者としては、加害債務者が同一の原因から生じた損害賠償債権の請求項目の一部について債務承認や時効援用権の放棄等をすれば、その時点で一つの賠償請求権を構成する損害全体について時効が中断したと認識するのが通常である。貸金返還請求権について利息の弁済をした場合に元本についても時効中断することと同様に考えることができよう。加害者が一部の賠償項目について債務承認等を行った場合には、その時点で被害者には、賠償請求権全体について加害者が時効の利益を行使しないという合理的期待が生じている。

3) 総合特別事業計画(平成25年6月6日付)18頁「被害者の方々の損害賠償請求権の消滅時効の起算点については、「東電が中間指針等に基づき各損害項目について請求受付を開始した時」となる。」

(2) 協議期間中の時効停止の意味

東京電力は、国会において消滅時効問題が取りあげられて以降に変更した2013年6月6日時点の変更後特別事業計画⁴⁾19頁において、「被害者の方々からの御請求について、東電との間で賠償に関する協議を継続している場合、当該協議に関する協議期間を時効期間として算入せず、事実上停止しているものとして扱う。」とした。

東京電力のこの主張も、法的には部分的な時効援用権の放棄と同様の問題を生じさせる。

我が国の民法においては、第158条から第161条に時効完成の停止が規定され、権利行使が困難な一定の事由が認められる者に対して一定期間の時効完成を猶予しているが、当事者の意思表示による時効の停止は規定されていない。時効の完成や進行の停止を債務者の意思表示によって認めることは、時効完成前に、一定期間の部分的な時効援用権の放棄を認めることと同様だからである。したがって、この主張を認めると、当事者の意思表示で時効の起算点をずらすとの主張と同様に法的安定性を害する。

実質的にも、東京電力によるこの主張は、被害者にとってあまり意味がない。なぜなら、同社は特別事業計画の当該記載の直後に、協議期間の定義について「東電が被害を受けられた方による請求書を受領した時から、被害を受けられた方々が東電による何らかの回答を記載した書面を受領した時までをいう。」と極めて限定的に定めているからである。例えば、被害者が東京電力に何らかの請求を行い、その2週間後に同社から回答書が来た場合には、この2週間のみ時効の進行が止まるに過ぎない。つまり、仮に法的問題をおいたとしても、権利行使可能な期間はごく僅かに延びるにすぎず、一般的に被害者の想起する協議期間中の時効進行の停止とは大きく異なる内容となっているのである。

さらに、当該特別事業計画20頁の記載によれば、協議により合意に至らなかった場合、「最終の協議の終了後、被害を受けられた方々が紛争解決センターによる和解仲介や訴訟等を申し立てるために必要と考えられる合理的な期間は、時効は完成しないものとして扱う。」としているが、具体的に、合理的期間とはどの程度なのかは明確にされておらず、被害者の権利行使の可否が加害者の裁量に任される状況に置かれることになる。

加えて、時効完成後に被害者が東京電力に協議を申し出た場合に同様の扱いがなされるのかも不明確である。時効完成後も協議期間中は時効の援用がなされない余地があるとしても、協議が決裂すれば時効援用されてしまうとすれば、被害者にとっては事実上東京電力の言いなりにならざるを得ず、実際にはあまり意味が無い。

なお、被害者救済のために敢えて事前に時効援用権の放棄を約束するのであれば、全

4) http://www.tepco.co.jp/cc/press/betu13_j/images/130625_j_0102.pdf

ての被害者との関係で、時効完成後であっても賠償請求が為された時点で直ちに賠償債務全体について時効援用権を放棄する旨を総合特別事業計画で明確にする方が、法的にも疑義が小さく遥かに実効的であるが、こうした対応は採られなかった。この方法であれば、時効完成前の援用権放棄ではないため法的効果の問題は生じず、一方で国が認可する特別事業計画への記載である以上、それに反する時効援用権の行使が信義則上妨げられることは一般的に明らかであるから、実質的に全ての被害者との関係で権利行使期間を延長することが可能であった。

(3) 東京電力による債務承認とその範囲

東京電力は、政府の原子力損害賠償紛争審査会の出した中間指針、第一次追補、第二次追補における避難区域等の住民に対して、避難等により発生した損害への充当を前提に、仮払補償金を支払ってきた。この仮払補償金は、被害者から東電への損害賠償請求に対して何らの制約を与えるものではなく、最低限の一時金としての性質を有するものである。

そして東京電力は、仮払補償金の支払い対象者には、同社に対する請求を促すダイレクトメールや、損害額を予め印字した同社への請求書等を送付している。この行為は、民法上、消滅時効の進行を中断させる「債務の承認」に該当すると解され、同社もそれを認めている⁵⁾。

ところが、この債務承認は、同社が仮払補償金を支払うことで被害者と認識している者にしか行われてこなかった⁶⁾。仮払補償金を受け取った被害者数は約16万6000人であり、少なくとも100万人以上存在すると思われる潜在的賠償請求権者のごく一部だったのである⁷⁾。つまり、東京電力による債務の承認によって時効中断効を得られる被害者の範囲は極めて狭く設定されていたのである。

しかしながら、仮払補償金の対象となっていない被害者についても、福島原発事故との間で因果関係のある損害については賠償請求が可能となることは、原賠審による第二次追補⁸⁾にも明示されている。さらに、東京電力による福島県の公開質問状に対する回

5) 原子力損害賠償債権の消滅時効に関する弊社の考え方について (2013年2月4日付)

6) 注6書面の3頁「なお、このような時効の中断に関する考え方は、弊社が本件事故に伴う原子力損害賠償債務についてその存在を認識していることが前提となりますので、弊社が仮払補償金をお支払いした方々（本件事故当時、避難等対象区域に居住し、又は同地域で事業をしていた被害者の方々）の損害賠償債務について適用されるものと考えております。」

7) 注6書面の1頁。なお、潜在的賠償請求権者数は不明確だが、福島県の人口が194万人であることからすれば、少なくとも100万人は存在すると思われる。

8) http://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/detail/_icsFiles/afieldfile/2013/02/08/1329116_003.pdf 2頁「なお、中間指針、第一次追補及び第二次追補で対象とさ

答書⁹⁾には「弊社としては、被害を受けられた方々が時効によって適切な賠償を受けられなくなることは絶対にあってはならないと考えており・・・」と記載され、仮払補償金の授受にかかわらず被害者の賠償債権が3年間で時効消滅することが不合理である点については加害者を含め争いが無い。

従って、仮払補償金を受け取った者だけが時効中断の利益を受けることに合理性はないが、これまでの債務承認は、加害者である東京電力が選択した特定の被害者に対してのみ行われ、被害者を地域的に分断する結果を招いてきたのである。

(4) 時効が完成した被害者への対応

東京電力は、債務承認の対象外となる被害者への対応について「時効の完成をもって一律に賠償請求をお断りすることは考えておらず、時効完成後も、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と考えております。」と主張してきた¹⁰⁾。

しかし、時効完成後に同社による個別・柔軟な対応を認めれば、結果として被害者を著しく不利な立場に追い込むことになる。東京電力に3年以内の賠償請求が困難なやむを得ない事由があると判断されるか否かで、当該被害者の権利行使の可否が左右されるからである。加害者の側がその気になれば時効を援用できる状態で、個別・柔軟な交渉がなされたとしても、一般に被害者の利益は守られない。

また、東京電力が事実上時効を援用しないことを期待する楽観論には残念ながら合理性が無い。東京電力が株式会社である以上、時効援用権を行使できる状況にあるにもかかわらず、その利益を長期間にわたり放棄すれば、同社の経営者は、株主から経営責任を問われかねないからである。

(5) 東京電力による対応では十分な被害者救済は実現しない

以上のとおり、東京電力による起算点変更等の主張はその効果に問題の残るものであった。また、原発事故被害者を、避難区域等に居住し東京電力自身も仮払補償金を支払うことで被害者と認めている住民と、それ以外の住民という二つのグループに分け、前者については東京電力による債務承認等により3年経過時には消滅時効が完成しないようにし、後者については請求受付開始から3年以内の権利行使が無ければ法的には消

れなかったものが直ちに賠償の対象とならないというのではなく、個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害と認められることがあり得る。」

9) http://wwwcms.pref.fukushima.jp/download/1/03_250422koukaisitumon_kaitou_naiyou.pdf54頁

10) 注6 書面の3頁

減時効が完成したと扱うが個別事情に応じて東京電力による配慮を求めるという方法では、被害者間の分断が進み加害者主導の被害救済となってしまう。

しかし、本原発事故の現状に正面から向き合えば、『3年以内に権利行使しない被害者は原則として救済に値せず、強制避難等をさせられている一部地域の被害者と加害者が特に認めた被害者に限って、加害者による自主的対応（債務承認等）により救済を図るべき』との考え方は、本質的に誤っているといわざるを得ない。被害者救済のためには、加害者による恣意性を排した、全ての被害者に一律に適用される救済方法が必要なのであり、それを加害者の企業努力で実現させようとするには無理があるのである。

3 原賠 ADR 特例法の問題点

(1) 民事調停と同様の時効規定

時効問題への法的対応として時効延長に先立って実現した立法としては、第183回通常国会で成立した原賠 ADR 特例法がある。この法律は、時効完成前に原賠 ADR センターへの申立てがなされ、その後に時効が完成した場合において、原賠 ADR 手続きが打ち切れその通知を受領してから1か月以内に訴訟を提起した場合には、原賠 ADR センターへの申立時に訴訟が提起されたものと見做すと規定する。その後、時効延長立法が実現したため、短期的に本規定が適用される状況にはならなくなったが、延長後の時効期間満了前後には必要な規定であり、民事調停法にも同様な規定が存在していることから、原賠 ADR 特例法はいずれにせよ必要な法律であったと言える。

しかし、本法が、原発事故被害者の時効問題を解決する法律であるかのような誤解があったことは問題である。この法律は、原賠 ADR 制度において、一般の民事調停と同様の規定を整備したものに過ぎないからである。

(2) 原賠 ADR の特殊性と特例法の問題点

同法には、通常の調停手続きとは異なる原賠 ADR の特殊性による問題が存在している。

通常の民事調停では、当事者同士が紛争全体について合意に至らなかった場合には、当該調停手続きは不成立となって調停手続きが終了することが通常である。その一方で、原賠 ADR において不成立にあたる手続き打ち切りとなっているケースはごく僅かしかない。なぜなら、原発賠償の特徴はその損害項目が極めて多岐にわたることにあり、被害者の多くは ADR 手続きで合意可能な範囲で当面の賠償を受けた上で、争いのある部分については別途訴訟を提起することを予定しているからである。そのため、原賠 ADR 手続きは、精算条項のつかない和解で終了するケースが多く、平成26年2月14日時点で手続きが打ち切りとなった案件数は僅か740件に過ぎず申立件数の1割にも満たな

かった¹¹⁾。

このように、手続きの打ち切りの場合のみを対象とする原賠 ADR 特例法では、実際にその規定が適用される事案が極めて限られてしまうのである。

結果として時効延長立法が実現したことから、この問題は短期的には顕在化しない。しかし、延長後の時効期間が迫る 7 年後に同様の問題が再燃することは明らかであるから、予め原賠 ADR 特例法の改正を行っておくべきである。

具体的には、今回の原発事故損害が極めて多様な損害項目により構成されていることからすれば、民事調停法の規定とは異なって、清算条項が付かない和解が成立した場合でも手続き終了から一定期間の提訴について原賠 ADR 特例法による時効中断対象とすべきである。そうしなければ、原賠 ADR 手続きで一部の請求項目については合意が成立しそうな場合でも、賠償請求権の時効消滅を避けるために全体について打ち切りを選択しなければならなくなるためである。原賠 ADR 手続きで現実には和解に至った損害を後の訴訟で蒸し返すことができないのは、和解調書の既判力から当然であり、あえて原賠 ADR 特例法による時効中断の対象を打ち切りの場合に限定する必要はないと考える。

(3) 一部請求の場合の扱い

派生する論点として、原賠 ADR においては、様々な損害項目の一部だけを切り出して申し立てが行われる場合が考えられ、その場合に、請求されなかった残部に時効中断効が生じるかが問題となる。たとえば、原賠 ADR 手続きにおいて慰謝料請求だけが請求され、ADR 手続き中に消滅時効期間が満了し、その後手続きが打ち切られた場合に、その後の訴訟において、その他の請求項目を含む賠償請求権全体について消滅時効にかかることなく訴えを提起することができるか。

訴訟上、明示の一部請求がなされた場合には、残部についての時効は中断しないという判例法理¹²⁾が存在する。原賠 ADR の手続き自体は、訴訟とは異なって厳密な訴訟物は観念されていないものの、後行する訴訟の提起時点が ADR 手続き申立時とみなされることから、訴訟提起時にすべての損害項目についての訴えが原賠 ADR 申立時点で提起されたと判断して良いかが問題となり、当該請求が原発賠償の一部に過ぎないことを明示した申立てが為された場合の扱いを明確にしておく必要がある。

この点、現状において原賠 ADR 手続きの申立費用は無料であり、申立て金額に応じた手数料が発生するわけではないし、原賠 ADR 手続きについては和解が成立しない限り既判力の問題も発生しないことから、申立人側にとって、敢えて明示の一部申立を選

11) http://www.mext.go.jp/a_menu/genshi_baisho/jiko_baisho/detail/1329118.htm

12) 最判昭和34年2月20日民集13巻2号209頁

択する積極的な理由はない。そこで、たとえ申立書の記載上は明示的に一部申立をしているとしても、当事者の合理的な意思解釈として、損害賠償請求権全体について申立てをしているものと見做すという対応をするべきであろう。

なお、本件原発事故賠償を離れて考えると、一般的に民事調停において明示の一部申立が行われた場合の残部の扱いが問題となりうる。一般の民事調停では、原賠 ADR とは異なり、申立金額に応じて印紙代が増額されることから、明示の一部申立てを行う実益もある。

このような場合、訴訟における判例法理とは異なり、明示の一部申立であっても、請求原因を同一にする範囲で請求全体について潜在的な調停の対象となっていると解すべきである。すなわち、調停期間中に時効期間が完成した場合でも、残部への申立の拡張は認められるべきであるし、調停が不調となった場合に請求の全体について訴訟提起を認めるべきである。一般に民事調停においては、訴訟のように厳格に訴訟物が観念されておらず、当事者の話し合いは紛争全体について行われることがあり得るからである。

訴訟上の明示の一部請求について残部の時効が中断しないのは、処分権主義から訴訟上の審判対象を決定する権利が与えられている原告が自らの意志で審判対象を限定したという訴訟上の効果の裏返しとして、時効中断の範囲が限定されるという実体法上の効果が生じるためと考えられる。一方、民事調停は話し合いの場という性質上「審判対象の限定」が厳密には行われておらず、時効中断効の範囲を限定する合理性に乏しい。

(4) 時効延長への世論の高まりと原賠 ADR 特例法の附帯決議

以上のように、時効問題の解決を加害者の自主的対応にゆだねるのでは、被害者の分断につながり法的にも疑義の多い不合理な帰結を招くことになる。また、原賠 ADR 特例法は、原賠 ADR において一般の民事調停と同様の手続きを実現するために必要な立法であったが、時効の問題を解決する法律ではない。そのため、被害地域の自治体議会や日弁連などの多くの主体が、福島原発事故の賠償請求権について民法第724条前段の短期消滅時効を適用することは不法行為制度が予定しておらず、3年の間に権利行使しない者は権利の上に眠る者であると評価することに合理性はないとして、時効延長立法の実現を求めてきた。こうした世論の高まりを背景に、原賠 ADR 特例法の制定時には、衆参両院で「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、平成二十五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」と全会一致で附帯決議されることとなった¹³⁾。

これにより、ようやく時効延長立法が検討の俎上に乗ることになった。

13) http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f068_052801.pdf

Ⅱ 時効延長立法の意義と内容

1 時効延長立法の立法事実と本法の趣旨

(1) 過去に例がない消滅時効の延長立法

原賠 ADR 特例法に附帯決議が付いたことで、多くの被害者は早期の時効延長に大いに期待したが、現実にはその後も時効延長立法の議論は決して順調には進まなかった。その第一の理由は、価値判断のレベルで、立法の必要性が政府関係者との間で十分に共有されていなかったことによる。過去の公害事件や大規模自然災害において一度も民法の時効期間が延長された前例が存在しないにも拘わらず、本原発事故賠償について時効延長が必要といえるための立法事実があるといえるかが大きな議論となった。

そこで、過去の公害事件等と異なって、なぜ本原発事故の賠償請求権に3年の時効期間を適用することが不合理で時効期間を延長しなければならないのかを、民法第724条前段の趣旨に立ち返って再度明確にしておくことにしたい。

不法行為の損害賠償請求について、一般に3年間の短期消滅時効が規定されている理由は、被害者であっても、損害と加害者を知った後であれば、3年以内に権利を行使することが通常容易であり、加害者としても、被害者から賠償請求をされるか否か不明のままの状況に長期間おかれることは酷だからである。

しかし、本原発事故賠償においては、以下に詳述するように被害者に対して3年以内の権利行使を要求することは酷であり、加害者に時効の利益を享受させる必要性も乏しい。

(2) 原発事故被害者は権利の上に眠る者ではない

原発事故被害者にとって、民法上の原則を貫いて3年以内の権利行使を強いることは酷である。その最も大きな理由は、交通事故のような一般的な不法行為と異なり、また過去の公害事件とも異なり、被害者が福島県内だけでなく広範に存在し、損害内容も極めて多様だからである。

過去の公害事件においては、その被害自体は大変深刻であったが、被害者は特定の地域に密集しており、また多くの被害者にとって健康被害が最大の損害であった。

一方、福島原発事故で被害者に発生した損害は、避難した場合にはその実費、家族の一部が避難した場合には二重生活を余儀なくされたことによる交通費等、線量計等の購入費、土地建物等の除染費用、不動産価値の下落損害、風評被害による事業損害など、極めて多岐にわたる。被害者は東北地方を中心に全国に点在し、被害者ごとに損害項目も大きく異なっている。被害者が損害を立証するためには、被害者ごとに異なる多種多

様かつ膨大な証拠を収集・蓄積しなければならない。

もちろん、居住地からの避難を余儀なくされている被害者については、生活の拠点自体が奪われているため、証拠収集や訴訟準備の困難が特に大きい。しかし、こうした避難者だけに限られず、全ての原発事故被害者が、風評被害等の多様な損害や重い精神的負担に耐えながら、必死に日常を取り戻そうとしている段階であり、短期的に膨大な種類と量の証拠を収集して訴訟準備を進められる状況にない点は共通である。少なくとも仮払補償金受け取りの有無によっては被害者を区別できない。

また、現時点では避難指示解除の時期も、どの程度の賠償請求が認められるかも全く不透明であり、多くの被害者は、目の前の生活再建を図りながら、先行する法的手続きの帰趨を見守っている状況にある。例えば福島市の住民などについては、今後既払いの範囲を超えた慰謝料等が裁判で認められる可能性は十分に存在するところ、先行する訴訟が認容判決となった場合に、その結果を受けて他の住民が自らも提訴に踏み切ろうと思った時には、既に時効により賠償請求権が消滅しているという不利益を与えるのは酷である。

さらに言えば、100万人以上も存在すると考えられる潜在的な賠償債権者の多くが、短期的に訴訟の提起や原賠 ADR 手続きへの申立を行おうとした場合、裁判所や原賠 ADR センターの対応力を超えてしまう。

以上より、原発事故被害者に3年以内の権利行使を要求することは、損害の性質や賠償請求の実情に照らして無理を強いるものである上、司法アクセスの点からも不可能であり、彼らが3年以内に権利を行使しなかったからといって、権利の上に眠る者と評価することはできない。

(3) 時効延長の許容すべき加害者側の事情

一方、加害者にとって、短期消滅時効の利益を与えるべき事情は存在しない。福島原発事故は、未曾有の重大事故であるだけでなく、電力会社が過去から津波を含む大規模震災の危険を指摘され続け、現実には事故が発生した場合の被害は世界規模に広がり長期間に及ぶことを当然に予見しながら、為すべき事故防止の対策をとらずに漫然と発電事業を継続し、国もそれを黙認してきたことによって生じた人災である。さらに、加害者たる東京電力は、今や国が支配株主の事実上国有会社である。加えて上述のように、東京電力自身が、全ての被害者について消滅時効の不利益が生じることはあってはならないと認めている。このような事情において、通常的不法行為債務者と同様の時効の利益を東京電力に与える合理性はない。

(4) 立法事実の整理と本法の趣旨（第1条）

以上のとおり、①被害発生地域の広範さ、②裁判所等の対応可能量を超える程の膨大な被害者数、③他の公害等と比べ圧倒的に多様な損害内容、④避難等による証拠収集の困難性、⑤加害者の責任の大きさ、⑥加害者にとって事故発生時に長期間の賠償責任が生じることが予見可能であった事情、⑦加害者が実質国有化されている事情、⑧加害者が一部被害者には債務承認している事情等からすれば、交通事故のような典型的な不法行為と比較しても、従来の公害事件と比較しても、今回の原発事故の特殊性は明らかである。したがって、本件の原発事故賠償請求権に3年の短期消滅時効を適用することは、不法行為法の予定するところではない。

一方、今回制定された時効延長特例法においては、第1条（趣旨）に、立法者の想定する本法の立法事実がコンパクトにまとめられている。

すなわち、①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（以下「本原発事故」という）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ること、②その被害者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（以下「特定原子力損害」という）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、③個々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、この三点が本法立法の必要性を基礎づける立法事実として規定されている。

本法の趣旨には、立法事実として、被害者側の時効延長を必要とする事情が列举されている一方で、司法プロセス等の許容量を超えている現状や、加害者側にとって時効延長を許容せざるを得ない事情については述べられていない。本原発事故の全体を観察した場合には、加害者側の事情等も時効延長を基礎づける重大な要素であるように思われるが、本法の立法事実に関し本原発事故の特殊性が強調され過ぎると、将来において原発事故が再び発生し同様の立法対応が必要となった場合の障壁となる恐れがあることから、本法のような三つの要件で立法の必要性が基礎づけられたことには積極的意義も認められるだろう。なお、一般に原発事故事案においては、類型的に本法で示された時効期間延長の三要件を満たすと考えられるため、将来において万が一同様の事故が発生した場合に備え、早期に権利行使期間を延長する原賠法の改正を行うべきである。

(5) 本法の先例的意義

さらに立法論としては、今後の原発事故以外の大規模災害等に本法と同様の趣旨が及ぶうるかが議論されうる。これは公害のような現代的損害賠償を前提にした場合におい

て、一般に民法724条前段の3年という時効期間が短すぎるといえるかという問題にも波及する。

従来から学説上、公害事案の時効期間については、債務者の時効援用権を信義則上制限することが可能との解釈が主張されてきた¹⁴⁾。不法行為加害者による時効援用権の行使が信義則違反とされる典型例は加害者による訴訟提起妨害が行われるような場合であるが、それに限られず、損害立証の困難性や加害者側との力関係などにより、被害者が時効期間内に権利を行使しなかったことの非難可能性が小さい場合には、被害者が権利の上に眠る者とは評価できないという主張である。こうした主張を認めた裁判例は少数であるが存在し、安中公害訴訟判決¹⁵⁾においては被告の時効援用権行使を信義則により排斥している。

しかしながら、訴訟を提起して裁判所の判断を仰ぐ方法は、たとえ時効援用権の行使が制限される結果を得られるとしても長期間の訴訟遂行の末であり、原告である被害者にとって負担が大きすぎる。被害者の数が多数にわたり個別の司法的解決では限界がある公害事件等の場合であって、被害者の大半が権利の上に眠る者ではないと判断され、訴訟上時効援用権の行使が制限されるべきとの判断が十分に可能な事案の場合には、予め立法により時効期間を延長しておくべきである。その際、被害者側の事情としては、本法で示された①被害の甚大性、②証拠収集の困難性、③損害内容の多種性という三点の判断基準が一定の先例的意義を有することになるだろう。ただし、実際の立法検討にあたっては、加害者側の事情等を含めた総合的な判断を行うべきであり、被害者側の事情だけを斟酌して本原発事故と同レベルの被害が生じていなければ時効延長を認めないといった硬直的な判断をすべきではない。

2 時効延長立法の内容

(1) 本法の全体構造と法案検討時の論点

本法¹⁶⁾は全三条からなり、その構成は比較的簡単である。第1条（趣旨）では、上述のように時効延長立法の立法事実として被害者にとっての短期的賠償請求の困難さが整理され、第2条（早期かつ確実な賠償を実現するための措置）では、被害者への賠償を確実にするために国が講じるべき措置が明示的に列挙されている。

権利行使期間の延長については第3条（消滅時効等の特例）に規定されている。同条は民法第724条を読み替えるという形式をとっており、民法第724条前段の消滅時効期間

14) 続・時効と正義（松本克美）207頁

15) 前橋地判昭57.3.30判時1034.3

16) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H25/H25HO097.html>

を延長する規定と、後段の除斥期間の起算点を変更する規定の二つからなる。第一に、民法第724条前段が被害者やその法定代理人が損害および加害者を知ってから「3年間」と規定している不法行為の消滅時効期間を「10年間」と読み替えるとしている。第二に、同後段が「不法行為の時」から20年間としている除斥期間について「損害が生じたとき」から読み替えている。

すなわち、本法第3条では、現状の民法第724条の基本的枠組みを維持しながら、消滅時効期間を10年に延長し、いわゆる晩発性損害における除斥期間の起算点を損害発生時まで後ろにずらすという措置がとられたことになる。

本法の制定に向けた具体的検討がなされるに際しては、特に第3条の内容に関して、①時効期間の延長か時効進行の停止か、②時効延長の場合に時効の起算点をどのように設定すべきか、③時効期間を何年にすべきか、④時効を延長する代わりに遅延損害金の軽減規定を盛り込むべきか、⑤除斥期間の撤廃や期間延長を行うか、⑥除斥期間を維持する場合に起算点を変更するか、といった様々な論点について活発な議論が展開された。最終的に本法に盛り込まれたものも議論の過程で不採用となったものもあるが、本稿では各々について内容を概観することで、本法をめぐる法的論点を整理する。

(2) 時効期間延長か進行の停止か

権利行使期間を立法により伸ばそうとする場合、時効期間を延長する方法と、一定期間にわたり時効の進行を停止するという方法がある。時効の停止を主張する立場は、基本法である民法にあまり大きな例外を作るべきではなく、被害者の実情に鑑みても最小限の変更に留めるべきというものであった。

時効の停止には、時効完成の停止と時効期間の進行停止の二つの概念が存在し、民法第158条以下に規定されている時効の停止は時効完成の停止であるが、ここで検討されたのは時効進行の停止であり、立法例としては厚生年金保険法第92条第2項「年金たる保険給付を受ける権利の時効は、当該年金たる保険給付がその全額につき支給を停止されている間は、進行しない。」などがある。具体的に本件において検討されたのは、賠償項目ごとの時効の起算時点から一定期間にわたり時効期間の進行を停止する方法と、特定の時点（例えば事故発生時）から一定期間にわたり進行を停止する方法であった。厚生年金保険法における時効の進行停止は保険給付の支給停止という個別事情に着目して当該事情が止むまでの停止を規定しているのに対して、今回検討された進行停止は全ての被害者との関係で一定期間の停止を行うというものであり、これはむしろ立法による起算点の変更というべきである。

しかし、以下の理由により、時効期間の延長を選択すべきである。

第一に、時効の進行停止と時効延長を比較した場合、時効進行の停止期間が時効延長期間と同じであったとしても、時効延長の方がより被害者救済に資する。時効停止では時効期間自体が延びている訳ではないため、債務の承認などの時効中断効が発生した際に延長される期間が3年間のままだからである。

第二に、進行の停止か完成の停止かといった概念の整理に専門的な知識が必要であり、停止期間中に債務の承認等が行われた際の時効中断効等の扱いについても不明確な点があるため、被害者にとって実際にいつまで権利行使が可能なのかがわかりにくいという点も問題である。

以上より、本法において、時効の進行停止という考え方は採用されず、より直截に被害者救済に資する時効期間の延長が採用された。

時効期間を延長したこと自体は不可欠の判断であり合理的なものと考えてるが、さらに一步踏み込んで時効期間の延長と特定時点から一定期間の進行停止とを組み合わせるという方法が採用されれば、法的安定性の観点からより優れていたと考える。

なぜなら、本原発事故の賠償請求権については、請求項目ごとに時効の起算点がまちまちであり、時効完成の時期も異なっているという問題が生じているところ、適切に時効の進行停止を行うことで、この問題を解消する事ができたからである。

本件原発事故においては、被害者が事故後直ちに加害者である東京電力に賠償請求を行える状況にはなかった。これは被害者側の事情だけではなく東京電力自身が本件原発事故への対応に追われ賠償請求の受付を開始できなかったためでもある。そのため、上述のように東京電力自身が、慰謝料や財物損害といった賠償項目ごとに、東京電力が被害者と認識している者からの請求受付を開始した時点の時効期間の起算点と考えると主張している。

これにより、個別の損害項目ごとに異なる時期に消滅時効の援用可能日が到来することになり、この状況は時効期間を3年から10年に延長したとしても変わらない。しかし、損害項目ごとに何回も訴訟を提起することは被害者にとって不合理であるから、結局は、最も早く時効期間が到来する請求項目にあわせて権利行使を早めざるを得なくなる。避難実費や慰謝料と不動産等の財物損害では1年以上も請求開始時が異なっているから、これによる被害者の不利益は小さくない。

そこで、本法に「事故時から本法施行日までは時効期間が進行しない」との規定を盛り込むことで、実質的に各損害の起算点を統一しておくことは有益であった。時効の起算点が統一されることは、被害者にとってだけでなく、加害者である東京電力や裁判所、原賠ADRセンターにとっても、損害項目ごとの時効期間を個別に確認する手間が省けメリットがある。立法検討において、時効の停止か延長かという二者択一的な議論と

なってしまったことは残念である。

(3) 消滅時効の起算点

時効期間の延長を選択する場合に、その起算点をどのように規定すべきかは大きな論点である。民法第724条前段の規定を維持し「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」からとするか、一般債権と同様に民法第166条に準じて「権利を行使することができる時」からとするか、あるいは「権利の行使が現実的に可能となった時」などの新たな起算点を設定するかが議論となる。

時効期間の起算点の議論は、除斥期間の存否とも密接に関係している。一般債権の場合と異なり不法行為法において除斥期間が定められている大きな理由の一つに、民法第724条前段における規定上、被害者側が加害者と損害の両方を「知ったとき」という被害者側の主観的事実により起算点が決することから、いつまでも時効期間が到来しないことによる法的不安定状態を防ぐために客観的な権利行使期間が必要だという点が挙げられるからである。

そのため、後述するような理由により立法において除斥期間を排除したいと考える立場から、時効期間の起算点を客観的に定まるものに変更すべきではないかという議論がなされた。あえて民法第724条の枠組みから離れてしまった方が除斥期間を排除した立法が行いやすいのではないかと考えられたのである。

なお、理論的には、除斥期間を排除する方法として民法第724条後段の除斥期間を長期時効期間に変更するという方法も十分に考えられる。その場合、時効中断事由が生じた場合に前段と後段のいずれの時効期間について時効が中断するかが問題となりうるが、前段の短期消滅時効しか中断しえないとすれば、後段は除斥期間と変わらなくなってしまうから、両方について時効は中断しうろと考えるべきであろう。ただし、前段の時効中断が観念される場合には、中断後3年間で新たな時効が完成するため、長期時効期間の中断を取って観念する実益は無い。

本法では、結果として、除斥期間を撤廃するという判断はなされず。民法第724条を読み替える形で立法がなされたため、時効期間の起算点は、同条前段と同じく被害者側が損害および加害者を知った時からとなった。除斥期間を撤廃しない以上、敢えて時効期間の起算点を客観的な内容に変更する必要はなく、むしろ民法の枠組みを維持したほうが、過去の判例理論等の蓄積が活用でき法的安定に資するというのが主な理由である。

(4) 10年間への消滅時効期間の延長

上述のとおり本件の賠償請求権について3年間の短期消滅時効を適用することは明ら

かに合理性を欠くため、本法においては10年間への延長が規定された。しかしながら、10年間への時効延長により被害者からの賠償請求権行使に合理的な権利行使期間が実現されたと言えるかは不透明である。本原発事故における損害賠償請求のあるべき権利行使期間が何年であるべきかについては様々な見解があり、20年、30年といったより長期の消滅時効期間を設定すべきとの主張も根強く存在している。

合理的な時効期間が何年間であるかというのは極めて困難な議論である。その理由は、そもそも消滅時効期間が、現実社会における権利行使期間の実績から帰納法的に定められたものではないからである。

例えば、契約上の債権の99%以上が10年以内に行使されるといった社会的事実を根拠に時効期間が定められたのではなく、むしろ、10年間という時効期間が定まることで、その間に権利を行使しなければならないという規範が債権者に対して与えられる。何年間にわたり権利を行使しなければ「権利の上に眠る者」としてその権利を失ってもやむを得ないといえるかという規範的判断に基づいて時効期間は設定されているのである。

時効期間を規範的に考える場合に、現時点で被害者の避難状況の将来見込みも明確でなく、汚染水問題など放射能汚染自体が終息を迎えておらず、風評被害等も継続していることからすれば、その期間は相当長期であるべきである。その一方で、一般債権の時効期間である10年を超える具体的な時効期間を積極的に基礎づける事情を短期間で収集することもかなり困難であった。

そのため、今回の時効延長立法にあたっては早期の立法解決のために10年間への延長を実現したうえで、損害賠償の実施状況等を踏まえ、本法の施行後5年以内に時効期間の更なる延長を含めた見直しを図るという方法が最も現実的な対応であったと考える¹⁷⁾。

しかしながら、本法においてはこうした見直し規定は定められず、代わりに第2条において、被害者の賠償請求権行使を確実にするために国が為すべき事項が定められた。具体的には、①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、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及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④情報提供体制の強化その他の措置が列挙されている。国の東京電力への適切な指導監督が含まれていない点は不十分であるが、条文の中に具体的な国の責務が規定されたことは大きな意味を持つ。

本法があえて時効期間の延長規定の前に国の為すべき措置を列挙するという構造を採っていることは、こうした国の責務の確実な実現が、第3条において10年間という時

17) 日本弁護士連合会2013年7月18日「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」参照

効期間を定めた前提となっているという立法者意思の現れと解される。10年間で本件事故の賠償請求権における合理的な消滅時効期間と評価され、その間に権利を行使しなかった被害者を規範的に「権利の上に眠る者」と評価するためには、被害者にとって期間内の権利行使が十分可能であったといえるだけの国の責務が果たされていることが必要なのである。

本法に見直し規定は明示されなかったが、現実に国の責務が十分に果たされることなく再度時効期間が到来することになってしまった場合には、依然として未請求の被害者を権利の上に眠る者とは評価できないため、再び時効期間の見直しを行わざるを得ない。再度の見直しが必要となる事態を生じさせないためにも、国には最低限第2条に列挙された措置の確実な履行が求められる。

(5) 遅延損害金の軽減措置は必要か

法案検討段階で議論がなされたが、結局見送られたもう一つの重要論点に、事故から一定期間（たとえば3年間）経過後からの遅延損害金の軽減がある。

たしかに、時効期間の延長は、事故後の立法によるものであるから、賠償請求債権について10年分の遅延損害金が生じうることは東京電力にとって事後的な不利益変更であるとの主張も考えられないことはない。しかし、不法行為の加害者にとって、賠償金債務に遅延損害金が3年分しか上乗せされないという期待は、それ自体不確実な事実上の期待に過ぎず、法的保護には値しない。時効完成前に債務の承認や請求などの時効中断事由が生じた場合には、当然に3年間を超える期間について遅延損害金が発生することになるからである。

逆に3年間を超える部分について遅延損害金が低く押さえられるとすれば、被害者に対して事後的に一般の不法行為債権者よりも不利な地位を強いることになる。本件において、被害者に予見不可能な事後的な不利益を生じさせてまで、東京電力の負担軽減を図らなければならない特段の必要性を認めることは困難であろう。東京電力にとって5%の遅延損害金を負担し続けることは確かに現状の市中金利に照らして大きな負担であるが、これは民事法定利息が市中金利と大きく乖離していることによる問題であって、本件原発賠償についてのみ遅延損害金を軽減する理由はない。

また、別の観点から遅延損害金の軽減を主張する立場として、10年間にわたり民事法定利率による遅延損害金が付加される場合、被害者の側があえて早急に請求しようとしなくなり、原発事故賠償の早期解決に支障を来すというものがあつた。

しかし、現実には多くの被害者が、多額の遅延損害金を得るために請求を引き延ばし自分たちの生活再建を長期化させるような行動をとるとは考えにくい。少なくともそのよ

うな事例の蓄積は明らかになっていない。むしろ、賠償請求権の発生から一定期間の経過をもって大幅な遅延損害金の軽減がなされることになれば、加害者である東京電力の側にとって早急に賠償金を支払う意義が小さくなり、事案の解決が遅れるとも考えられる。

一定期間経過後に遅延損害金の利率を低下させるという手法は、価値判断として妥当でないだけでなく、訴訟実務の面からも技術的な問題がある。すなわち、ここでいう「一定期間経過後」とは、いつから一定期間なのかが問題となる。選択肢としては、①損害発生時、②事故発生時、③時効期間の起算時の3つが考えられる。

理論的には①損害発生時から一定期間とすることが最も合理的である。しかし、その場合には個別の損害項目ごとに、いつその損害が発生したかを原告が立証しなければならなくなり、原告の負担増が著しい。通常、交通事故等の一般的な不法行為訴訟においても、論理的には損害項目ごとに損害発生時から遅延損害金を算定することが正しいが、それでは原告の負担が大きすぎるため、少なくとも事故発生時から長期間経過後に発覚する晩発性損害を除いては、一律で事故発生時からの遅延損害金算定を認めるのが現在の原則的な実務運用である。そのため、本原発事故賠償に限って原告に個別損害の発生時を特定するという負担を課すことは被害者にとって不合理な不利益となる。

一方、②事故発生時とすることも、遅延損害金の利率が途中で変更される場合には問題がある。例えば事故発生時から3年間を5%、それ以降を2%といった段階的な遅延損害金の利率を採用する場合、被害者は常に事故発生時から3年間だけ5%の遅延利息を得ることになるが、被害者が現実には東京電力に請求できるようになったのは、同社の側の事情によって事故時より後の時点であり、一部の損害項目については1年以上も請求受付が開始されなかった。それにも関わらず、一律で事故時から3年間を経過した時点で遅延損害金が軽減されるのは、被害者にとって不当な不利益である。また、いわゆる晩発性損害において同様に考えてよいかという問題も残る。

③の時効期間の起算点から3年間という規定とする場合には、東京電力の請求受付開始により時効の起算点自体が変更されたと言えるのかという問題を再燃させることになる。また、時効の起算点よりも前の時期の遅延損害金について、損害発生時から算定するか事故時から算定するかを定める必要が生じ、損害発生時からとすれば①と同様の、事故時からとすれば晩発性損害について②と同様の問題が生じることになる。

以上より、本法において遅延損害金の軽減規定が盛り込まれなかったことは、加害者にとっての不確定な事実上の期待を被害者の犠牲のもとに実現させる必要はないという価値判断の面からも、訴訟実務上の運用問題を回避すべきという面からも、合理的な判断であったと評価できる。

(6) 除斥期間の存否と期間

特に旧緊急避難対象地域等から避難を余儀なくされている被害者のことを考えたとき、本来は本件において除斥期間を排除すべきである。

民法第724条の後段に客観的権利行使期間が定められている理由は、上述のように同条前段の起算点が被害者の主観的要件によることとの関係で、権利関係がいつまでも確定しない場合に法的安定性を害することが大きな理由である。すなわち、不法行為の加害者とはいえ長期間経過後に被害者から不意打ち的に請求を受けることは酷であり、また証拠の散逸等の恐れも大きいと客観的な権利行使期間を定める必要があるとされ、判例実務はこれを除斥期間としている。

しかし、原発事故の被害者にとって、特に被害の収束が予測できない状況において、時効期間に加えて中断等の余地のない除斥期間が存在することは無視できない不利益である。

一方、加害者である東京電力にとって、事故による損害発生や被害者の存在はすでに認識しており、その社会的責任から証拠保全の義務も当然に課せられている。このことからすれば、加害者にとっての不意打ちや証拠散逸といったおそれは存在せず、時効期間が客観的に定まる限りにおいて、さらに除斥期間を法定すべき実質的必要性は小さい。

特に、旧緊急避難等対象地域等の住民については除斥期間による弊害が顕在化する可能性が十分にある。今後も長期的に同地域について避難生活が継続するおそれは大きいと言わざるを得ず、その間加害者である東京電力も債務の承認をし続ける可能性が高い。その結果、事故後20年間以上にわたり債務の承認が為され続けることが考えられる。このように債務者の承認による時効中断が継続しているにも関わらず、除斥期間によって権利行使が妨げられることは、被害実態とも当事者意思とも乖離した結果を招く。したがって、民法第724条前段型の時効期間に加えて、あるいはそれに代えて、客観的な起算点を持つ時効期間を定めたうえで、除斥期間は撤廃すべきであった。少なくとも除斥期間の延長を行うことが必要であった。

しかし、現実には、法案検討段階でも国会審議においても、除斥期間の撤廃にまで踏み込んだ議論まではなされなかった。また、時効期間の延長に合わせ除斥期間を延長すべきという議論は一部出されたものの法案に盛り込まれるには至らなかった。被害者にとって20年間の除斥期間によって請求が妨げられる事態が発生するということは、今後長期的に避難指示等が解除されず生活再建が困難を極めることを意味するから、被害者としては、このような状況を想定をすること自体が辛いものであろうし、現時点でこうした立法を積極的に求める気持ちにはならないだろう。しかし、放射線量が高い避難地域等への帰還は現実にめどが立っていないのであり、これが長期化する場合には残念

ながら除斥期間の問題が顕在化することになる。そうなる前に、除斥期間については長期時効期間への読み替えあるいは延長をしておくべきであったが、その点を本法に反映できなかったことは残念である。

(7) 除斥期間の起算点

事故後一定期間経過後に損害が顕在化する「いわゆる晩発性損害」については、今後長期間経過後に顕在化するおそれが大きい。甲状腺癌などの健康被害が最も強く危惧されるが、それ以外にも、土壌や水源の汚染が事後的に明らかになる場合などの財産被害も今回の事故に伴う晩発性損害に含まれる。

既に筑豊塵肺訴訟¹⁸⁾やその後の関西水俣病訴訟¹⁹⁾等において、不法行為により発生する損害の性質上、加害行為が終了してから相当の期間が経過した後に損害が発生する場合には、損害発生時を除斥期間の起算点とする判例法理が確立している。筑豊塵肺訴訟では「民法724条後段所定の除斥期間の起算点は、(中略)当該不法行為により発生する損害の性質上、加害行為が終了してから相当の期間が経過した後に損害が発生する場合には、当該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解すべきである。」と明確に判示されている。また学説上は、もう一步踏み込んで、「不法行為の時」とは民法第709条の全ての要件が充足した時をいうべきであり、「損害の発生」が同条の要件の一つである以上、損害が発生しない限り除斥期間の起算点は到来しないとする主張が存在している。

このように、晩発性損害の起算点が損害発生時に変更されることは、既に判例として確立し学説にも支持されている以上、あえて立法により起算点をずらす必要まではないと議論もあった。

しかしながら、事故から長期間経過後に発覚する水源・土壌汚染等に伴う財物損害など健康被害以外の晩発性損害については、健康被害を前提にした過去の判例法理がそのまま当てはまるとは限らない。また、晩発性の健康被害についても、立法により除斥期間の問題が生じないことを明確にしておくことが、被害者と東京電力との訴訟外交渉にも影響を与える。なにより、万が一晩発性の損害が発生し除斥期間の問題が顕在化した場合に、被害者に除斥期間の問題についても主張立証を尽くし勝訴を得よと求めることは、たとえその主張が認められる可能性が極めて高いとしても、被害者にとって不合理な負担である。

そこで本法では、民法第724条の後段において「不法行為の時」から20年間としてい

18) 最三平成16年4月27日民集58巻4号1032頁

19) 最二平成16年10月15日民集58巻7号1802頁

る除斥期間を「損害が生じたとき」から読み替えることで、健康被害に限定されない「特定原子力損害に係る賠償請求権」について、判例に準じた起算点の変更を規定している。健康被害に限られないかたちで起算点変更が規定されたことは、被害者保護のために大きな意味がある。

3 おわりに～あと7年間で何をすべきか～

もしも、本法の立法措置がなされていなければ、平成26年に入った直後から、多数の被害者が駆け込み的に原賠 ADR の申立を行うことになり、大きな混乱が生じていたであろう。多くの被害者としては、全ての損害項目についての証拠が十分に集まっていなくても原賠 ADR センターへの申立てを行ったうえで、期日を空転させて時間を稼ぎながら証拠収集等を行い、訴訟準備が終わった時点で原賠 ADR の打ち切りを選択し、その1か月以内に訴訟を提起するという方法を選択せざるを得なくなっていた。このような手段が選択された場合、原賠 ADR センターはその処理能力を超えて機能不全に陥ったであろうし、裁判所の処理も滞っていた可能性がある。

こうした危機的状況を正面から受け止め、立法府が過去の公害事案等では行われなかった消滅時効期間の延長に踏み切る立法を行ったことは大いに評価されるべきである。

除斥期間が20年間のまま残ったことは残念であり、また賠償項目ごとに事実上異なっている時効の起算点を統一できれば被害者救済により資するものとなったであろうが、ともかく3年間の消滅時効期間が10年間に延長されたことにより、多くの被害者は「一息つく」ことができたと思われる。

それでもなお、100万人超とも言われる被害者数や、多様な被害内容、避難等の状況に鑑みれば、「あと7年」という権利行使期間は決して余裕のある期間ではない。むしろ現状を直視すれば、残された7年間で全ての被害者を原賠 ADR や訴訟等の法的手続きのみにより救済することは相当困難であると言わざるを得ない。

したがって、全ての被害者を原賠 ADR や訴訟により救済するのではなく、被害者から東京電力への訴訟外の直接請求で適切に多くの被害者が救済される状況を実現していく必要がある。

そのためには、本法第2条に規定された裁判所と原賠 ADR センターの人的増強も含めた機能強化をすすめて、先行する原賠 ADR 手続きや訴訟において、早急に先例的価値のある和解案を蓄積することが重要である。多くの被害者は現在、先行する法的手続きの結果を注視している状況にあるのであり、先例の蓄積によって一定の賠償水準が明確化されれば、訴訟外の賠償請求においても納得性の高い和解が実現しやすくなる。加害者である東京電力としても、踏み込んだ先例的和解に応じることで早期の賠償完了を目

指すことが、同社の再生を早めるためにも、遅延損害金の負担を極小化するためにも必要である。同社の英断を強く期待したい。

最も重要なことは、本法の施行により得られた約7年間の猶予期間を最大限有効に活用し、被害者救済のための政策パッケージを強力に推し進めることである。7年後に再び時効延長の議論をしなければならない事態を避けるために、国と東京電力の両者が、現在よりもさらにもう一步踏み込んだ決断を下すことが求められている。

国策によって進められた原子力政策のもとで、人災として発生した原発事故の被害者が、消滅時効の壁により門前払いされるような事態が生じれば、法の支配への根本的な信頼が揺らぐことになりかねない。今こそ、全ての原発事故被害者が適切な賠償を受けられるよう、あらゆる政策手段、司法手段を総動員する必要がある。

(参照条文)

第一八五回衆第二三号

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案

(趣旨)

第一条 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つて原子力事業者（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。

(早期かつ確実な賠償を実現するための措置)

第二条 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。

(消滅時効等の特例)

第三条 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。

附 則

この法律は、公布の日から施行する。

理 由

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、当該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必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

以上