

原子力損害と消滅時効¹⁾

松本克美*

目次

- 一 問題の所在
- 二 原賠法と時効規定
- 三 原子力損害の特質と時効
- 四 時効特例法の制定に向けて
- 五 おわりに

一 問題の所在

1 原発事故の未収束・損害の継続

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、津波による大災害をもたらしただけでなく、福島第一原発事故を惹起し、レベル7というチェルノブイリ原発事故にも匹敵するような未曾有な大災害を引き起こした²⁾。既に事故発生から2年たった今も、政府の「収束宣言³⁾」にもかかわらず、原

* まつもと・かつみ 立命館大学大学院法務研究科教授

1) 本稿は、本年3月8日に東京の弁護士会館で日弁連が主催した第56回人権擁護大会プレシンポジウム「福島第一原発事故発生2年を迎えて——低線量被ばくと損害賠償の現状と課題」において筆者が行った講演「福島原発事故の損害賠償における消滅時効の考え方」をもとに、それを補足発展させたものである。

2) そもそも福島第一原発事故の詳細（事故発生の原因、推移等）については、今なお不明な点（もしくは隠蔽されている点？）も多い。この点につき、日本科学ジャーナリスト会議編『徹底検証！福島原発事故 何が問題だったのか：4事故調報告書の比較分析から見えてきたこと』（化学同人、2013）。チェルノブイリ事故については、今中哲二『放射能汚染と災厄 終わらなきチェルノブイリ原発事故の記録』（明石書店、2013）、広河隆一『チェルノブイリ報告』（岩波書店、2011）など参照。

3) 2011年12月16日夕方の記者会見で、野田佳彦首相（当時）は「原子炉が冷温停止状態」

発事故は、まだ完全に収束したという事態には程遠く、今なお量は減ったとはいえ、放射線が排出され続けている（放射能に汚染された廃水が海水に放出されつづけている）。

政府により計画的避難区域に指定された地域から避難した人々は、今なお、いつになったら、故郷に戻り、従前のような生活を回復することができるのか、果たしてそれは可能なのかなどもわからないまま不自由な生活を続けている⁴⁾。また、放射線の健康への影響があり得るのか、どの程度なのかもよく分からないまま、とくに小さな子どもをかかえた親たちは不安な日々を送っている。こうした事故の継続、損害の発生の継続の中で、事故から2年を経た今、原子力損害⁵⁾に対する損害賠償請求権（以下、原賠請求権と略す）の消滅時効の問題がどうなるのかという不安材料が、追いつ追いつかぬように、被害者たちに降りかかっている。

2 消滅時効についての東京電力の「考え方」

このような中で、原子力損害賠償問題の管轄省庁である文部科学省は、

「達成し発電所の事故そのものは収束に至ったと判断をされる」とするいわゆる「収束宣言」を行った（首相官邸 HP : <http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/2011/1216kaiken.html> 参照——本稿で引用した HP のアドレスは、2013年4月1日時点で閲覧したものである）。なお、現政権の安倍晋三首相は、本年3月13日の衆議院予算委員会で、「地域の話を開けば政府として収束といえる状況にない。安倍政権として収束という言葉を使わない」と述べ、野田政権時の収束宣言を事実上撤回する考えを示した（産経新聞 web : <http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130313/plc13031322240017-n1.htm> 参照）。

4) 復興庁 HP によれば、避難区域からの避難者が約10.9万人、福島県全体の避難者数は約15.4万人という（前者は平成25年2月20日時点の原子力被災者生活支援チームの集計、後者は、福島県発表「平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況速報（第872報）」（平成24年2月19日）による数字（復興庁 HP : <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/>）。

5) 原子力損害とは、原子力損害の賠償に関する法律（1961（昭和36）年6月17日法律第147号）（以下、原賠法と略す）により、「核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用（これらを摂取し、又は吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう。）により生じた損害」（同法2条2項）のことをいう。

2012年12月19日付け文部科学省研究開発局長名で東京電力に対して、「平成23年原子力事故に係る損害賠償請求権の消滅時効に関する要請」(以下、単に「要請」と略す)を出した。その内容は、今回の事故の被害者の中には、原発事故発生から3年を経過した時点で、東電が消滅時効を援用し、被害者が損害賠償請求権を行使できなくなるのではないかという危惧が存するが、「この点、民法の規定の趣旨を充分考慮しながらも、今回の事故の状況を踏まえた適切な対応をとることが、円滑な賠償の実施の上で重要である」として、東電が「消滅時効の起算点、中断事由その他事項を含め、上記事情を踏まえた柔軟な対応を行うことを本件事故の被害者に示すことにより、被害者の危惧を最小限度にとどめるよう要請」するというものである⁶⁾。

更に、日弁連は、本年1月11日に、「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関する意見書」を公表した⁷⁾。その内容は次の通りである。

「1 東京電力株式会社及び国は、早急に、東京電力福島第一原子力発電所事故の損害賠償請求権について消滅時効を援用しないことを、総合特別事業計画の改定等により実効性のある方策を講じ、これを明文化した上で、確約すべきである。

2 東京電力株式会社が前項の明文化による確約を行った場合であっても、その内容が、対象となる被害者の範囲を不当に限定するなど不十分なものである場合には、国は、全ての被害者にとって不利益が生じることのないよう、立法も含めた更なる救済措置を検討すべきである。」

その後、東電は文科省の前記「要請」を受ける形で、本年2月に、「原子力損害賠償債権の消滅時効に関する弊社の考え方」(以下、「考え方」と

6) この要請は、後掲注(8)の東電のHPにも掲載されている。

7) 日弁連 HP (<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2013/130111.html>) 参照。

略す)を公表した⁸⁾。それによると、原賠請求権には、民法724条の規定が適用されることを前提に、消滅時効の利益は事前放棄できないこと（民法146条）も踏まえて、時効の起算点、時効の中断、時効の援用につき次のように考えたいということが表明されている。

第一に、民法724条前段が規定する短期消滅時効である「損害及び加害者を知った時から3年間」の起算点につき、東電としては、例えば、平成23年4月分の精神的損害については、その分についての第1期請求権の受付をした平成24年9月をもって時効の起算点と考える、というように、個々の損害を分解して、それぞれの損害についての東電の請求受付時点を時効起算点とする考え方である。

第二に、東電が各被害者に請求を促す請求書やDMを送付した場合は、そのことが東電による損害賠償債務の承認にあたり、時効が中断するという考え方。

第三に、万が一、時効が完成した場合でも請求者の個別事情を考え、柔軟に対応するという考え方。

このような考え方については、時効問題に対する抜本的対応とならないとしてこれを批判する会長声明が日弁連から出されている⁹⁾。すなわち、東電の「考え方」によれば、そもそも東電から請求書を送られていない者や、あちこちへの避難で請求書が届いていない者、請求書が届いても破棄してしまった者などとの関係では、時効の中断が生じないおそれがでてくる。また、いったん時効が中断しても、時効の中断事由が止んだ時から新たに時効が進行するから、3年の時効の進行が再度繰り返されることになるだけで、問題の先送りに過ぎない。また、東電がこのように考えたとし

8) 東電「考え方」は、東京電力のHPに掲載されている (<http://www.tepco.co.jp/comp/index-j.html>)。

9) 日弁連「東京電力株式会社及び原子力損害賠償支援機構の総合特別事業計画等における損害賠償請求権の消滅時効の取扱いに関する会長声明」(2013年2月5日。日弁連HP：<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2013/130205.html>)。

でも、国に対する損害賠償請求権の消滅時効の進行はどうするのかという問題が残るというわけである。私見もこの会長声明の指摘に同感する。

3 政府の特例法案作成の動き

なお、本年 2 月初旬の新聞報道によると、政府は、原賠請求権の消滅時効に関して、政府の原子力損害賠償紛争審査会の下部組織である「原子力損害賠償紛争解決センター」（以下、紛争解決センターと略す）で東電と被災者との裁判外紛争解決手続きが不調に終わった場合、その時点で民法上の時効を過ぎていても一定期間は裁判所に提訴する猶予を与えるという内容の時効完成後の提訴猶予期間を設ける方向で特例法を制定することを検討中であるという¹⁰⁾。

このような特例法ができることは、確かに、できないよりはましであろう。しかし、そもそも紛争解決センターで交渉していない場合には、特例法が適用されないことになってしまうので、やはり抜本的な解決にはならない。

二 原賠法と時効規定

1 原賠法と消滅時効

そもそも原賠法は、原賠請求権の消滅時効についての規定を定めていない。しかも、原賠法は、民法の不法行為責任についての例外規定を定めた特別法である自動車損害賠償責任保険法や製造物責任法などにあるような、それぞれの特別法に規定のない事項については、民法を適用するという趣旨の条文もおいていない¹¹⁾。

10) 日本経済新聞 web の 2013 年 2 月 12 日報道 (<http://www.nikkei.com/article/DGXNZO51618440S3A210C1CR0000/>)。

11) 自動車損害賠償責任法 (1955 (昭和30) 年制定) は、「第 4 条 (民法の適用) 自己のため自動車を行の用に供する者の損害賠償の責任については、前条の規定によるほ

原子力損害についての損害賠償について定めた特別法が原賠法であり、原賠法に規定のない事項については、民法を適用するという指示条文もないのであるから、論理的には、民法上の不法行為責任に基づく損害賠償請求権が時効にかかるのと異なり、「原賠請求権には時効はない」と考えることもできそうである。

しかし、従来から、学説は、原賠請求権には民法724条が適用されると考えてきたようである。より正確に表現すれば、原賠請求権には民法724条が適用されるとする見解が公表され、それに対する正面からの疑問や反対論は公表されてこなかったように思われる。これは何故なのか。

2 原賠法の立法過程における議論¹²⁾

(1) 原賠法制定の前年の私法学会シンポジウム

原賠法が制定されたのは1961（昭和36）年であるが、その前年の1960（昭和35）年に、私法学会が「原子力災害補償」と題したシンポジウムを開催している。パネリストの一人である星野英一は、当時、東京大学助教授で、原子力委員会・災害補償専門部会委員でもあったが、シンポジウムの報告の中で、原賠請求権の消滅時効について、「民法724条の3年、20年のままでよいか否かの問題で、原子力損害の特殊性にかんがみて別に考慮する必要はないか」という問題を提起し、「損害を知ったときから3年は

↘か、民法（明治二十九年法律第八十九号）の規定による」と規定する。また、製造物責任法（1994（平成6）年制定）は、第5条で民法と異なる特別な権利行使期間（被害者が損害及び加害者を知った時から3年、製造物の引渡を受けた時から10年、潜在的健康被害の場合は損害発生の時から10年）を定めるとともに、第6条で「製造物の欠陥による製造業者等の損害賠償の責任については、この法律の規定によるほか、民法（明治二十九年法律第八十九号）の規定による」とする。

12) 近時、原賠法立法の中心人物である我妻榮の残した「我妻榮関係文書」に即した立法史の検討を行ったものとして、小柳春一郎「我妻榮博士の災害法制論——原子力損害の賠償に関する法律——」法律時報85巻3号（2013）101頁以下。時効問題についての立法史的考察はこの論稿ではまだ論じられていないが、小柳が提起する「原賠制度の立法史の本格的解明」に期待したい。

少し長くはないかという疑問がありましよう……長い方については……これでは短か過ぎるという考え方と長過ぎるという考え方があり得る」という発言をしている点が注目される¹³⁾。

第一に、この発言は、原子力損害についての賠償責任の性質は不法行為責任の性質を有することを前提に、特別な規定がない限り、その損害賠償請求権の消滅時効については、民法724条が適用されることを前提としている。

第二に、「損害を知った時から3年が少し長くはないか」という発言のうらには、当時、西ドイツで制定されていた「原子力の平和利用とその危険に対する保護についての法律 (Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren)」(略称、原子力法 = Atomgesetz) などが、迅速な債権処理の観点から、損害を知ってから2年の短期消滅時効(すなわち、民法上の不法行為責任に基づく損害賠償請求権の消滅時効規定である民法852条より1年短い時効期間)を定めていた¹⁴⁾ことの影響がみとれる。

第三に、長い方については、「短すぎるという考え方と長過ぎるという考え方」とがあり得るという指摘は、原子力損害についての当時の国際条約草案であるウィーン条約草案が事故発生から10年としているのに対して¹⁵⁾、ドイツ原子力法は、30年 (Atomgesetz § 32 I) としていることなどを踏まえての発言であろう。

(2) 国会での審議

原賠法制定をめぐる国会での審議において、消滅時効の問題が議論の焦

13) 星野英一・私法22号59頁。

14) Atomgesetz § 32 I。なお、この2年の短期消滅時効は、1975年の法改正により、民法の不法行為責任に基づく損害賠償請求権の短期消滅時効と同じく3年に延長された (Hans Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Bd. I, 1978, S.666)。

15) 星野英一「原子力損害賠償に関する二つの条約案 (二・完)——日本法と関連させつつ——」法協79巻3号296頁 (1962)

点として大きくクローズアップされることはなかったようであるが、次の点を確認することはできる。

参議院・商工委員会（1961（昭和36）年5月23日）において、政府委員（科学技術庁原子力局長・杠文吉）が、「後遺性傷害と称しております病気が発生したというような場合におきまして……時効の関係がございまして二十年間ということに相なっております」という説明をしている¹⁶⁾。この二十年間の根拠条文は、民法724条後段を指していると思われる。

その1週間後の参議院・商工委員会（1961（昭和36）年5月30日）では、参考人の加藤一郎（東大教授）が、「時効の問題がございしますが、民法の七百二十四条の規定で、損害が起こったことを知ってから三年、それから不法行為のときから二十年という時効の期間が設けられておりますが、これもそのまま適用される」と説明している。

3 原賠法制定後の時効に関する議論

原賠法制定後、今回の福島原発事故発生に至るまでの間は、原賠請求権の時効の問題は、国際条約との関係で議論されていた。1998年に出された原子力委員会原子力損害賠償制度専門部会報告書は、原賠請求権の消滅時効の問題について、原賠法に特別規定がないので一般法である民法724条が適用されるとし、特に長期の期間については、不法行為の時より20年の除斥期間が適用されると指摘する。他方で、ウィーン条約改正議定書は、人身損害については事故発生の日から30年としている点に触れ、改正議定書は最新の見直し結果であり、被害者保護の観点、放射線被曝の晩発性身体障害等の可能性も考えて、我が国も原賠法に30年期間を置くことを検討すべきことを提言している¹⁷⁾。なお、その後、2008年に至って、文科省

16) 当時の会議録については、国立国会図書館の国会会議録検索システムを利用して、インターネットによるアクセスが可能である（<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/iinkai/teirei/siry098/siry070/siry012.htm>）。

17) この報告書の内容については、原子力委員会のHP（<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/iinkai/teirei/siry098/siry070/siry012.htm>）参照。

に設置された原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会の第一次報告書では、2004年に最高裁が出した筑豊じん肺訴訟最高裁判決（最判2004（平成16）4・27民集58・4・1032¹⁸⁾）等が、民法724条後段の「不法行為の時」の解釈として、加害行為から相当期間が経過して損害が発生する場合の「不法行為の時」とは損害が発生した時としたことをふまえ、「このような裁判例における民法の適用を踏まえると、現行の原子力損害に係る賠償請求権の除斥期間については、後発性の損害に係る被害者の保護は十分に確保されており、民法と異なる特別の除斥期間を設ける必要はないと考えられる」としている¹⁹⁾。

4 小 括

以上の原賠法と時効の問題の検討をまとめると、次の点を指摘することができよう。

第一に、立法過程では、原賠法がなければ原子力損害に対する賠償責任は民法上の不法行為責任の問題となり、従って、民法724条が適用されることを前提に議論が進められている点である。

第二に、立法ときに原子力損害の特質に合わせた特別な時効規定をつくる必要がないかという問題意識があったことは、原賠法制定の前年の私法学会シンポでの星野発言などにみとることができる。

第三に、にもかかわらず、原賠法に時効規定を設けなかったのは、当時の西ドイツの原子力法や国際条約案をふまえつつも、日本が積極的に特別時効規定を設けるべきか否か、設けるとしたらどのような内容にすべきかについて議論が煮詰まらなかったことを反映しているのではないかと²⁰⁾。

18) この判決についての筆者の評価については、松本克美『続・時効と正義——消滅時効・除斥期間論の新たな展開』（日本評論社、2012）第一部第3章「民法724条後段の『不法行為の時』と権利行使可能性—筑豊じん肺訴訟最判2004年の射程距離—」を参照されたい。

19) この報告書については、文部科学省 HP (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/007/gaiyou/1279826.htm) 参照。

20) なお村田輝夫は、1990年代の論稿の中で、「原賠法が具体的な被害が発生しない状態

第四に、原賠法に自賠法や製造物責任法のような民法適用の指示規定がない理由は、解釈論として、原子力損害に対する責任は不法行為責任の性質を有するから民法が適用されるという観念を前提としつつ、あえて、民法の適用を指示することは、原子力損害の消滅時効の問題を民法724条により解決済みであると積極的に宣言することにもつながるので、当初はこの点を曖昧化するという意味があったのではなかろうか。

結局、原子力損害について民法724条を適用するという立法当時からの議論は、原子力損害には民法724条が妥当するという積極的な政策判断の結果というよりも、原子力損害の特質に即した時効規定はどのようなものであるべきかについての議論が煮詰まらなかったことの反映として、さしあたり民法724条が適用されるという消極的選択の結果と捉えることができるのではなかろうか²¹⁾。

このように、これまでの原賠請求権の消滅時効をめぐる議論は、必ずしも原子力損害の特質に即して深められたものではなく、さしあたり民法724条を適用するというものであったとすれば、実際に原発事故が発生し、未曾有な損害が発生、継続している現時点において求められるのは、原子力損害の特質に即した時効論ということになろう。次節でこの点を検討しよう。

ㄨで立法されたため、損害保険法としての理論的整合性の問題は措くとしても、原子力損害の民事損害賠償理論における理論的位置づけという課題が依然として残されたままであることを認識しなければならないと思われる」と指摘している（村田輝夫「原子力損害賠償に関する基礎的考察（覚書）」弘前大学人文学部・文経論叢（経済学編）30巻2号（1995）160頁）。この「理論的位置づけ」の中には、損害賠償請求権の消滅時効の問題も含まれると解すべきだろう。

21) 本文で先に述べた原賠請求権の権利行使の上限期間について、民法724条後段の「不法行為の時」は潜在的被害の場合は損害の発生の時を起算点とするのが判例なので、民法を適用すれば足りるとする原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会の第一次報告書も、今回の福島原発事故が発生する以前の2008（平成20）年12月に出されたものであることに注意を要する。

三 原子力損害の特質と時効

1 原子力損害の特質

日本における原発事故は、今回の福島原発事故がはじめてなわけではない。過去にも放射線漏れに至る事故は何回か発生している。とくに、1999 (平成11) 年 9 月 30 日に発生した JOC 東海臨界事故では、それまでにない放射線が大気中に漏出し、付近住民が被曝の危険にさらされた。その後、この事故を巡っては、健康被害、風評被害などをめぐり数件の損害賠償請求訴訟が提訴されてもいる²²⁾。

しかし、今回の福島原発事故は、それまでの日本の原発事故とは比較できないほどの大規模損害を引き起こしている²³⁾。

22) ① 水戸地判2003 (平成15)・6・24 判時1380号183頁 (風評被害), ② 東京地判2004 (平成16)・9・27 判時1876号34頁 (地価下落), ③ 東京高判2005 (平成17)・9・21 判時1914号95頁 (②の控訴審判決), ④ 水戸地判2006 (平成18)・2・27 判タ1207号116頁 (風評被害), ⑤ 水戸地判2006 (平成18)・4・19 判時1960号64頁 (風評被害), ⑥ 水戸地判2008 (平成20)・2・27 (皮膚障害, PTSD 等), ⑦ 東京高判2009 (平成21)・5・14 判時2066号54頁 (⑥の控訴審判決), ⑧ 最判2010 (平成22)・5・13 (判例集未登載, ⑦の上告審判決)。④⑤判決が事故と損害の一部との因果関係を認めただけは、損害の証明がないとして請求を棄却。④⑤判決も、JOC による仮払金の方が実際の損害額よりも大きいとして、被害者に超過分の返還を命じている。JOC 臨界事故等に伴う風評損害の裁判例の紹介・解説として、升田純『原発事故の訴訟実務 風評損害訴訟の法理』(学陽書房, 2011) 169頁以下。卯辰辰『現代原子力法の展開と法理論 [第2版]』(日本評論社, 2012) 360頁以下、鳥谷部茂「原発事故における放射能汚染の法的責任」広島法学35巻3号 (2012) 10頁以下。

23) 今回の福島原発事故による被害の多様性、広範性、深刻性については、秋元理匡「原子力損害賠償 被害救済法理の試み」自由と正義2012年7月号24頁以下、大島堅一・除本理史『原発事故の被害と補償——フクシマと「人間の復興」』(大月書店, 2012) 17頁以下、広河隆一『福島 原発と人びと』(岩波書店, 2011) 第5章広がる放射能被害、除本理史『原発賠償を問う 曖昧な責任、翻弄される避難者』(岩波書店, 2013) 27頁以下など参照。なお、福島原発事故の多用な被害に対する賠償請求の方式として、公害や水害等に関する従来の訴訟における法理の発展を試みたものとして、吉村良一「原発事故被害の完全救済をめざして——『包括請求論』を手がかりに——」馬奈木昭雄弁護士古希記念出版編集委員会編『勝つまでたたかう 馬奈木イズムの形成と発展』(花伝社, 2012) 87頁以下。

(1) 損害の継続性・不確定性

まず、高濃度の放射線が大気中に放出されたため、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かかわる損害が生じている。しかも、一定期間避難していたら、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もない。放射能による汚染がなくなる限りは、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や牧草地、山林は、除染作業によって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などの不確定要因が大きい。

(2) 広 範 性

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（宅地、建物、農地、牧草地、山林などの不動産及び家財道具、農業用具、家畜、自動車等）にかかわる損害（これは、事故発生時の時価を損害として把握して填補すればすむような問題ではなく、従前の生活を回復するための使用価値を基準に算定すべきものであろう）、これまでのような経済的な収入が得られないことによる損害（逸失利益、営業損害等）、避難にかかわる出費（移動交通費、新たな家財道具の購入費、住宅の家賃等）などが挙げられよう。

また非財産的損害としては、避難生活自体に伴う精神的苦痛（プライバシーの制限された避難所生活での精神的苦痛）はいうまでもないとして、避難に伴って病院を転院したり、これまでの水準・内容の医療サービスを受けられなくなった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・コミュニティーを喪失してしまったことに対する精神的苦痛などがあげられよう。

避難とは別に算定できる損害として、長期間を経て発現するかもしれない放射線被曝による健康障害、将来、放射線被曝による健康障害が生じないかということに伴う不安、そのことから派生する将来婚姻ができないの

ではないか、子どもをつくれないのではないかと不安などの様々な精神的損害が挙げられよう。

また、放射能汚染による農産品や水産物の出荷制限に伴う逸失利益、いわゆる風評被害などは、放射能汚染地域をこえて日本全国に影響を及ぼす被害である。

(3) 潜在性

東日本大震災は大津波により激甚な災害をもたらした。しかし、津波による被害は目に見えるものである。ところが、福島原発事故で漏出した放射能はそもそも目に見えない。具体的に、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のか直ちに判断できない。ましてや放射線被曝による健康障害については、それがどのくらいの放射線被曝により、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んでいない。

(4) 小 括

以上のように原子力損害は、損害の継続性・不確定性、広範性、潜在性を極限的な形で本質的に内包した損害であるという特質を有する。個々の被害者にとって、そもそも自分に損害が発生しているのか否か、どの程度の損害が発生しているのか、その損害はいつまで継続するのか、いつ顕在化するのかも不確定であるという特質を有するのである。このような特質を有する損害に、そもそも時効が適用されるべきなのであろうか。次のこの点を時効の存在意義との関係で検討しよう。

2 原子力損害の特質に応じた時効論

(1) 時効の存在意義

一般に消滅時効の存在意義としては、時の経過による採証・立証の困難、法的安定性、権利の上に眠る者は保護しないなどの理由が指摘されて

きたが、消滅時効の起算点の原則規定である民法166条1項は「権利を行使することができる時」を起算点としていることから明らかなように、権利行使が可能でないのにその権利の消滅時効が進行していくのは不合理であるという基本的考え方が消滅時効制度の根底にあるとするならば、上にあげた3つの存在理由のうち、最も重視されるべきは権利行使可能性の要素であろう²⁴⁾。民法724条前段が「損害及び加害者を知った時」を時効起算点と定めているのも、契約関係がない、全く法的関係がなかったもの同士の間でも生じる不法行為の場合には、損害及び加害者を知らなければ損害賠償請求権を行使できないのだから主観的認識を起算点にしているのであって、その意味では、消滅時効起算点の原則である権利行使可能な時を、不法行為の場合に即して具体化した規定と捉えることができる²⁵⁾。

(2) 原子力損害の特質に応じた時効論

仮に、原子力損害にも民法724条が適用されると考える場合でも、原子力損害の特質に即した時効論を展開する必要がある。とくに、上述した原子力損害の継続性・不確定性、広範性、潜在性といった特徴を踏まえた場合には、東電の「考え方」で示されているように、損害を個別の損害に分解し、それぞれにつき独立して時効が進行していくような考え方は、妥当でない。

確かに、従来の判例でも、不動産の不法占拠のような事例では、損害賠償請求権は日々進行していくとする日々進行説をとってきた（大連判1940（昭和15）・12・14民集19巻2325頁等）。このような事案では、不法占拠により生ずる損害を、当該不動産を賃貸していた場合に得られる賃料相当額の損害として捉えるので、1日ごとにいくらの損害が発生すると観念することができ、従って、日々時効が進行していくと評価してもあながち不合

24) この点につき、松本克美『時効と正義——消滅時効・除斥期間論の新たな胎動』（日本評論社、2002）195頁以下。

25) 松本・前掲注(24)220頁。

理ではないのかもしれない。しかし、このような日々進行説が妥当するのは、不法占拠の損害の場合のように、日々の損害を賃料相当額の損害として算定し、分割可能と評価できる場合に限るべきである²⁶⁾。

例えば、大気汚染被害における損害賠償請求権の消滅時効の起算点については、提訴より3年以前の損害について日々時効が進行していくと評価するのではなく、提訴時点で蓄積した損害については、提訴時点で損害を知ったと解して、それ以前には時効は進行しないとする判決がある（西淀川大気汚染訴訟・大阪地判1991（平成3）・3・29判時1383号22頁²⁷⁾）、このような判決は、損害が継続的に発生し、かつ、それが蓄積し、一日ごとの損害として分解できない不可分蓄積型の損害について広く妥当すると考えるべきである。

このような不可分蓄積型の損害としては、他に、ハンセン病訴訟熊本地裁判決が、民法724後段の「不法行為の時」をハンセン病患者に対する差別的な取り扱いを規定した「らい予防法」（1953（昭和28）年制定）の廃止時と解する理由として挙げた次の点が注目される。すなわち、本件の違法行為は「厚生大臣が昭和三五年以降平成八年の新法廃止まで隔離の必要性が失われたことに伴う隔離政策の抜本的な変換を怠ったこと及び国会議員が昭和四〇年以降平成八年の新法廃止まで新法の隔離規定を改廃しなかったこと」という継続的な不作為であり、違法行為が終了したのは平成八年の新法廃止時である上、これによる被害は療養所への隔離や、新法及びこれに依拠する隔離政策により作出・助長・維持されたハンセン病に対する社会内の差別・偏見の存在によって、社会の中で平穏に生活する権利を侵害されたというものであり、新法廃止まで継続的・累積的に発生してき

26) この点につき、松本・前掲注(18)200頁。

27) この判決は、「原告らの健康被害は今なお継続しており（但し、死亡者については死亡の日まで）、このような健康被害に基づく損害は、包括して一個の損害と見るべきものであると解され、その間、消滅時効は進行しないものと解される」とする（傍点は引用者一以下同様）。

たものであって、違法行為終了時において、人生被害を全体として一体的に評価しなければ、損害額の適正な算定ができない。

このような本件の違法行為と損害の特質からすれば、本件において、除斥期間の起算点となる『不法行為ノ時』とは、新法廃止時と解するのが相当である。」

このような「違法行為終了時において、人生被害を全体として一体的に評価しなければ、損害額の適正な算定ができない」という視点は、民法724条後段の「不法行為の時」の解釈においてばかりでなく、同条前段の「損害及び加害者を知った時」の解釈にも採用されるべきである²⁸⁾。

3 民法167条の適用可能性

なお、原子力損害についての損害賠償請求権につき、ここまでの本稿の叙述は、不法行為による損害賠償請求権の消滅時効規定である民法724条前段（「損害及び加害者を知った時から3年」）を適用することを前提にしてきた。他方で、原子力損害についての損害賠償請求権については、民法724条前段ではなく、債権一般の消滅時効期間である権利行使可能時から10年間（民法166 I, 167 I）を適用しようとする見解も公表されている²⁹⁾。この見解は、なぜ167条が適用され得るのか、その理由を示していないが、例えば、次のように考えることは可能かもしれない。

すなわち、今回の福島第一原発事故による原子力損害の発生後、東電は中間指針等に基づく賠償金の支払いを被害者に支払うことを約束したのであるから、この約束に基づいて支払われる賠償金は、不法行為による損害賠償金というよりも、一種の和解契約上の和解金支払いと類似の性質を持つので、一般の債権の消滅時効と同じく、10年の消滅時効にかかる。

28) ハンセン病熊本地裁判決については、松本・前掲注(24)367頁以下を参照されたい。

29) 日本弁護士連合会編『原発事故・損害賠償マニュアル』（日本加除出版、2011）94頁。

四 時効特例法の制定に向けて

1 時効起算点解釈と法的安定性

上述したように、私見によれば、継続性・不確定性、広範性、潜在性という原子力損害の特質を考慮すれば、不法行為に基づく損害賠償を請求した時点の損害は、その時点ではじめて知った損害と解すべきで、従って、それ以前に3年の短期消滅時効は進行しないと解すべきである。なお、民法724条前段の「損害及び加害者を知った時」には、その損害が今回の福島原発事故によって発生したという因果関係の認識が前提になることはいうまでもない³⁰⁾。また、東電が原子力損害について支払うと約束した金銭に対する債権は、一種の和解契約上の債権として民法167条1項により10年間の時効期間が適用される余地がある。

ただ、これは、あくまで私見による時効起算点解釈、時効期間論であって、具体的に個々の被害者が自己の損害についての賠償請求権を東電に対して行使して、それが支払われないので提訴に至った時に、当該裁判を担当する個々の裁判官が、皆、私見と同じ解釈をするという保証はなく、東電の考え方のように、個々の損害についての賠償請求を受け付けると東電が被害者に通知した時点をもって、損害を知った時と解すべきであるとして、個別損害を分解して個別に時効の進行を認めるような判決が下されな

30) 民法724条前段と因果関係の認識の関係については、松本克美「先物取引被害の不法行為責任と消滅時効——<不法行為性隠蔽型>損害における時効起算点——」立命館法学343号(2012)1656頁以下。なお原子力損害の因果関係の問題を論じたものとして、富田哲「原子力損害における相当因果関係——福島第一原発事故を巡って(1)——」福島大学・行政社会論集24巻4号(2012)93頁以下。米倉明は、原子力損害に相当因果関係論(それを体现したとされる民法416条の類推適用)を適用することを批判し、「原発事故は同条の射程外であって、この事故については相当因果関係論をおよぼすべきでなく、原発事故と事実の因果関係に立つ全損害を賠償すべきと解したい」とする(米倉明「法科大学院雑記帳[その83] 原発事故損害賠償請求雑考——弁護士不足、請求の理論枠組みおよび被害者の過失相殺」戸籍時報678号(2012)61頁)。

いとも限らない。原子力損害の時効起算点や時効期間を正面から判断した最高裁判決もない現時点では、この点についての判例も未確立であり、裁判になった場合の時効判断の帰結は、個々の裁判官により異なり得ることが予想される。

しかし、これでは、被害者はいつ自分の損害賠償請求権が消滅時効にかかるのか予測困難であるという法的に非常に不安定な事態に陥ることを意味する。また、加害者である東電にとっても、裁判をしてみなければ時効の完成が認められるのか認められないのかわからないというような法的不安定な事態が生じよう。そこで、原子力損害賠償請求権の消滅時効については特別な法的措置を講ずる必要がある。

2 時効否定案

(1) 時効否定立法案

私見のように、原子力損害は不可分損害蓄積型損害と同様に、提訴時点まで損害賠償請求権の時効は進行しないと解すと、提訴により時効は中断するのであるから（民法153条）、原子力損害に消滅時効を援用しても、時効は完成していないとして当該損害賠償請求権は時効消滅しないことになる。これは、原子力損害に時効はないのと実質的に同様の結果になる。

このような原子力損害に時効を進行させるべきでないという私見からすれば、そもそも原賠法に時効規定が置かれていないのは、原子力損害に対して一般法である民法の時効規定を適用することを容認するためではなく、むしろ、原子力損害の特質からすれば原賠請求権には消滅時効が適用されないからであると解することの方が合理的である。

ただ先に検討したように、原子力損害については民法724条が適用されるとするのが立法者の意思及びその後の一般的理解のようなので、私見のような原賠法時効否定説が裁判官により採用されるかは不確定である。

そこで、原子力損害には時効は適用されないことを明文化することが考えられる。例えば、原賠法3条に3項を新設して、次のように規定する。

「3 原子力損害の賠償請求権は消滅時効にかからないものとする。」

以下、この提案を時効否定立法案と呼ぶことにする。

(2) 時効否定立法案の課題

原賠請求権については、原子力損害の特質からして消滅時効の適用がふさわしくないと考えたとしても、次のような課題の検討及び暫定的であれ何らかの解決が必要となろう。

① 時効消滅しない金銭債権を認めることの妥当性 原子力損害賠償請求権は金銭債権である。ところが、時効否定立法案は、原子力損害の特質から、民法724条とともに、民法が規定する「債権は、十年間行使しないときは、消滅する」(167条1項)という規定も適用しないという提案である。ところで一般に債権の消滅時効の機能が、債務者にとって自己が負う債務の負担を永遠に負わないで良く、他方で、債権者は一定期間内に債権を実現すべき管理責任を負っていると捉えるならば³¹⁾、その発生原因が何であれ、金銭債権を一定の時間的範囲内で実現することを要請する方が妥当ではないかという見解が主張されるかもしれない。

② 時効否定立法案の急進性 また、原賠請求権には民法724条が適用されるとする見解が立法者意思、通説的理解だったとすると、福島原発事故の発生による未曾有の被害が発生したからといって、いきなり消滅時効の適用がないものとするには抵抗が生じる可能性がある。

③ 除斥期間との関係 また、上記提案のように消滅時効にかかることを否定する案を立法した場合に、判例上、民法724条後段の規定する「不

31) 消滅時効制度一般の存在理由として、「時効制度は、一定の場合には義務者(占有者=占有物返還義務者・債務者)といえどもいつまでも権利不行使という不安定な状態に置かれるべきではないという要請(根拠)から、義務者は義務を履行すべきであるという原則を修正して権利を消滅させる制度」とする松久説(松久三四彦『時効制度の構造と解釈』(有斐閣, 2011) 134頁)などには、こうした権利者の権利の管理責任的発想がみられよう。もっとも松久説が原賠請求権についても、このような発想を貫徹させるのかは不明である。

法行為の時から20年」の期間が除斥期間と解されていることとの整理をどうするかが問題となる。私見を含めて20年期間は時効であるとする時効説に立つならば³²⁾、上記提案の趣旨は、原子力損害については民法724条後段の20年期間の適用もないことを帰結することになるが、除斥期間説に立つと、原賠請求権は、消滅時効にはかからないが、「不法行為の時から20年」の除斥期間により消滅すると解すことになり、権利行使の上限期間は「不法行為の時」から20年ということになる。

④ 原賠請求権の権利行使の期間制限の設定 民法724条後段を除斥期間と解すと、①②の問題点を考慮して、原賠請求権には消滅時効はないが、しかし、権利行使の上限期間は設けるという折衷的な結論になる。だが、民法724条後段を除斥期間と解すことについては学説の批判が強く、また今後の判例変更や³³⁾、或いは民法改正により20年ないし一定の長期間が時効として規定されることも予想される³⁴⁾。そこで、民法724条後段の法的性質論から独立に、消滅時効にかからないが権利行使の上限期間を設定する方法として、「原賠請求権には民法167条、724条前段の適用はないものとする」趣旨の特別規定を作るという考え方もあり得よう³⁵⁾。

32) 民法724条後段の20年の期間の性質論については、松本・前掲注(18)第1部第2章「民法724条後段『除斥期間』説の終わりの始まり——除斥期間説に基づき判例を統一した最終1989年の再検討」同「建築瑕疵の不法行為責任と除斥期間」立命館法学345・346号(2013)3846頁以下に譲る。

33) 既に二つの最高裁判決の「意見」で除斥期間説に対する判例変更に言及されている（東京予防接種禍事件・最判1998（平成10）・6・12民集52巻4号1087頁における河合伸一裁判官の意見、足立区女性教員殺害事件・最判2009（平成21）・4・28民集63巻4号853頁における田原睦夫裁判官の意見）。これらの検討については、松本・前掲注(18)171頁以下、同・前掲注(32)3853頁。

34) 法制審議会・民法（債権関係）改正部会が本年2月25日に決定した「民法（債権関係）の改正に関する中間試案」では、民法724条の長期期間も時効として規定することが提案されている（10-11頁。この試案については、法務省HP：<http://www.moj.go.jp/shingi/shingi04900184.html>参照。NBL 997号にもこの試案は転載されている）。

35) これは私見に由来する見解ではなく、具体的には、2013年3月13日に筆者も講師として呼ばれた日弁連原発事故対策本部プロジェクトチームの学習会で、同じく講師として参加していた山野目章夫教授が提案された考え方である。なかなか巧みな提案である。

逆に、民法724条後段も時効と解す私見のような立場からすると、原賠請求権は時効にかからないとする立法をすることは、不法行為の時から20年の権利行使の上限も設けないことを意味する。

3 時効停止案

(1) 時効停止特例法案

上述のように、原子力損害の特質からしてその損害賠償請求権が時の経過によって時効消滅することを認めることは、その起算点の解釈によっては、損害の全体が把握できず、事態の推移が未確定なうちに、個別的な損害についての消滅時効が個別に進行していくことになり不合理である。そこで、私見は、そもそも原子力損害に対する賠償請求権には時効がないと解すべきであり、この点を明確化するための立法をすべきであることを主張するものであるが、上述のような理論的およびこれまでの経緯からくる課題の何らかの解決ないし棚上げを図る必要があり、直ちに立法化を実現することの困難も予想される。

そこで、時効起算点解釈によっては、今回の福島原発事故に起因する原子力損害に対する賠償請求権が消滅時効にかかるとする判決が出ることをとりあえず阻止するために、特別な時効の進行停止事由を定めることも考えられる。この場合の停止事由は、起算点解釈の争いの余地をなくし、法的安定性をもたらすために、一義的に明確であることを要しよう。例えば、次のような特例法を立法することが考えられる。

「原子力損害に対する損害賠償請求権の消滅時効の停止についての特例法 原子力損害の賠償に関する法律第3条が規定する原子力損害に対する損害賠償請求権の消滅時効は、当該損害を発生させた事故発生の日から10年間は停止するものとする。」

(2) 時効停止特例法案の暫定的性格

この特例法案は、今回の福島原発事故に起因する原子力損害に対する損

害賠償請求権について時効が完成することを阻止するための暫定的提案という性格を有する³⁶⁾。従って、事故発生の日から10年を経た時点で通常の時効（民法724条前段の3年の短期消滅時効）が進行することを積極的に認める趣旨のものではない。その時点で、やはり、原子力損害は継続し、不確定で、広範性、潜在性が依然として認められるような場合には、再度の時効停止もあり得ることを前提としている。また、暫定的に10年の時効停止を実現するものであるから、不法行為の時から20年の権利行使期間は別途適用されることになるのかどうかについても、さし当り結論を急がず留保する性格のものであって、この点でも積極的に不法行為の時から20年の規定は適用されるべきとの見解を前提としていない。

この時効停止特例法案は、現在の事態のもとでは、少なくとも事故発生の日から10年間は時効は進行させるべきではないという程度の社会的コンセンサスは、当事者である東電も含めて形成され得るという見通しを前提にしている。

なお、2013年3月11日に出された日弁連会長声明では、原賠請求権についての時効停止立法提言の検討にも言及されている³⁷⁾。

五 おわりに

本稿では、東電に対する損害賠償請求権の消滅時効の問題を検討した。

36) その意味では、さしあたり2011年3月に発生した福島第一原発事故による原子力損害の賠償請求権の特例法として立法し、原発事故一般に適用される特例法の制定ないし原賠法の改正は、別途検討するという選択肢もあり得るであろう。

37) 日弁連会長声明「東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故から2年を迎えての会長声明」（日弁連 HP： <http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2013/130311.html>）。この声明は、「損害賠償請求権の消滅時効の問題につき、東京電力が見解を発表しているが、その内容は不明確であり、救済策として不十分であることから、全ての被害者にとって不利益が生じることのないよう、一律に立法によって、本件事故による全ての損害賠償請求権について、被害が継続している限り時効の進行が開始しないことを確認すること又は時効進行を相当長期間にわたり停止すること等の抜本的な救済措

ところで、原賠法上の損害賠償請求とは別に、今回の原子力損害について、国家賠償法1条1項に基づき、国に対して損害賠償請求をすることも考えられる³⁸⁾。原子力損害につき国家賠償責任を肯定することは、原賠法4条が規定するいわゆる責任集中の原則（原子力損害については、原賠法3条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき原子力事業者以外の者はその損害を賠償する責めに任じない）は、国が国家賠償法に基づいて負うべき責任には適用されないことを前提としている。本稿では、この問題を詳論する余裕はないが、私見は、原賠法における責任集中原則は、原子炉施設やその運転にかかわる事業者にかかわる原則であって、国の作為・不作為義務違反により生じた原子力損害については別途国家賠償責任が成立するという国家賠償責任成立肯定説に立つ³⁹⁾。その場合、国家賠償法上の国の責任に対する損害賠償請求権の消滅時効の問題も生じてくる。この点を視野に入れるならば、先に述べた原賠法3条に消滅時効否定のための条文を追加するだけでなく、或いは、追加するよりも、原賠法の外に、「原子力損害についての損害賠償請求権は消滅時効にかからない」旨の特例法を策定することが考えられる。

↘置を講じることを求めていく」としている。

38) 既に本年3月に東電と国を相手取っての集団訴訟4件が福島地裁や東京地裁などに提訴されている（YOMIURI ONLINE: <http://www.yomiuri.co.jp/feature/20110316-866921/news/20130311-OYT1T01078.htm>）。

39) 磯野弥生は、原賠法4条の「責任集中は、基本的に原子力事業者を中心にそれに係る事業者との関係に着目したものであり、立法当時は、行政の規制権限不行使の責任を認める判例もなく、「国の責任については埒外に置かれていたとみるのが妥当」であり、今日では、「国の責任は単なる『援助』のレベルでなく、別途の賠償請求義務を問うことができるとするのが時に適った解釈」であると主張する（磯野弥生「原子力事故と国の責任——国の賠償責任について若干の考察——」環境と公害41巻2号（2011）39頁。また、大塚直は、「国に規制権限不行使の国家賠償責任があるかは、別個の問題である。仮に国家賠償責任が認められれば、東京電力と国の共同不法行為ないし競合的不法行為と捉えることになろう」とする（大塚直「福島第一原子力発電所事故による損害賠償」法律時報83巻11号（2011）50頁。その他、原子力損害についての国の責任を肯定する見解として、日弁連編・前掲注(29)31頁以下、津久井進『大災害と法』（岩波書店、2012）162頁、鳥谷部・前掲注(22)188頁など。

いずれにせよ、原賠請求権の時効問題を放置することはできない。政府は何らかの実効性のある立法措置を尽くすべきであり、法曹界、学界もそのための知恵を出すことが求められている。

（追補）

本稿脱稿後、本年4月18日付で日弁連から「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」が発表された。表題の損害賠償請求権については、民法724条の前段、後段、民法167条を適用すべきでないこと、ただし、永久にこの権利が存続するというのではなく、一定の期間経過後に消滅する旨の特別立法を講ずべきことの検討に着手すべきことを提言している。

この意見書については、日弁連 HP の下記アドレスを参照されたい。

<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2013/130418.html>