

法令解説 原賠早期賠償特例法^{*1} について

衆議院法制局 皆川 治之

第1 背景と経緯

1 背景

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原子力発電所の事故は、未曾有の原子力損害をもたらした。事故から現在に至るまで、原子力損害の賠償に関しては、原子力損害賠償紛争審査会における指針の策定、同審査会の下にある原子力損害賠償紛争解決センターにおける和解の仲介、原子力損害賠償支援機構による資金援助、東京電力の総合特別事業計画^{*2}など、その賠償を進めるための方策が累次とられてきたところである。特に、原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効に関しては、「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23年法律32号）」により原子力損害賠償紛争解決センターによる和解の仲介に時効中断の効力を付与したり、東京電力の総合特別事業計画（2013年2月4日認定、同年6月25日認定）において起算点を遅らせる、あるいは被害者と直接協議している間は時効が完成しないものとして扱うといった措置が講じられてきた。

しかしながら、これら累次の方策にもかかわらず、東京電力による損害賠償は今なお継続しており、事故から3年を経過する本年3月には民法（明治29年法律89号）724条前段により原子力損害に係る賠償請求権が時効消滅するおそれがあった^{*3}。これは、今般

の原子力損害が避難費用、財物損害、就業補償、精神的損害など多岐にわたる上に、被害者の多くは、いまだ避難所等で不自由な生活を余儀なくされており、証拠収集が困難で、賠償請求権の行使に困難を伴う場合があることに起因する。

このような状況を受けて、日本弁護士連合会をはじめとする各団体からも、今般の原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効に関して特別の立法措置をとるべきとの主張^{*4}が強くなされたところであった。

2 経緯

以上の状況を踏まえ、与党において、被害者が差し迫る消滅時効の完成を懸念することなく、早期かつ確実に原子力損害に係る賠償を受けることができるようにするための法的措置の検討が開始された。すなわち、平成25年11月に「与党・原子力損害に係る賠償請求権の時効問題に関するWT（座長：額賀福志郎衆議院議員、座長代理：大口善徳衆議院議員）」が設置され、同WTにおける検討の結果、今般の原子力損害に係る賠償請求権への民法724条前段の適用については、3年の短期消滅時効期間を10年へと延長する等の案を採用することで合意した。

その後、自民党及び公明党における与党内手続と並行して、野党への法案説明が行われ、野党各党からも賛同を得て、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た。これを受けて、原賠早期賠償特例法案は、平成25年

*1：正式名称は、「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97号）」である。

*2：東京電力が原子力損害賠償支援機構と共同で作成し、経済産業大臣の認定を受ける（原子力損害賠償支援機構法45条1項）。

*3：後述するように、原子力損害に係る賠償請求権は不法行為に基づく損害賠償請求権の性質を有し、その期間制限については民法724条が適用される。

*4：例えば、「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 2013年4月18日 日本弁護士連合会」など。

11月27日の衆議院文部科学委員会で、委員長提出の法律案とすることが全会一致で議決された。同法案は、翌28日の衆議院本会議でも全会一致で可決され、12月3日の参議院文教科学委員会及び翌4日の参議院本会議においても全会一致で可決され、成立した(平成25年法律97号)。

本稿は、以上の経過を辿り成立した原賠早期賠償特例法について解説を加えるものである。なお、文中意見にわたる部分は筆者の個人的見解であることをお断りしておく。

第2 原賠早期賠償特例法の解説

原賠早期賠償特例法(以下「本法」という。)は、①原発事故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、②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である。

本法は、本則3条の短い法律である。以下では、本法の規定順に従って、解説を加えることとする。

1 趣旨(第1条)

この法律は、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36年法律第147号)第2条第3項に規定する原子力事業者をいう。)が同法第3条第1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。)(2)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⁽¹⁾、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。

(1) 概説

第1条は、本法の趣旨規定であり、本法の立法動機や本法で規定する事項を要約している。本条は、「鑑み」の前後で大きく2つのパートに分かれ、「鑑み」前のパートは本法の立法動機を、「鑑み」後のパートは本法で規定する内容の要約をそれぞれ規定している。

まず、前半部分は、本法が①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、不自由な避難生活を余儀なくされ、自身の損害額の算定の基礎となる証拠収集に支障を来している者が多く存在すること、②こういった被害者には避難費用、財物損害、就業補償、精神的損害など性質・程度の異なる損害が同時に発生し、その賠償の請求にはなお時間を要すること等により、損害賠償請求権の行使に困難が生じていることを立法動機とする。

次に、このような立法動機を踏まえ、後半部分では、本法が①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及び②今般の原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例の2つの措置について定めていることを述べる。

(2) 特定原子力損害

一般に、原子炉の運転等により生じた原子力損害は、原子力損害の賠償に関する法律(昭和36年法律147号、以下「原賠法」という。)により、原子力事業者が賠償責任を負うこととされている。原賠法は、民法の損害賠償に関する規定の特例^{*5}であり、原子力事業者の無過失責任、原子力事業者への責任集中、原子力事業者の無限責任を規定している。今般の原

* 5: 科学技術庁原子力局監修「原子力損害賠償制度」49頁(通商産業研究社)参照。

子力損害についても原賠法が適用され、東京電力が原子力事業者として賠償責任を負っている。

本条では、このような原子力損害賠償制度の枠組みにのっとり、東京電力が賠償責任を負う原子力損害を「特定原子力損害」と定義している。すなわち、「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原子力発電所の事故」による損害であって、原子力事業者たる東京電力が原賠法上の責任集中原則（原賠法3条1項）に基づいて賠償責任を負うものを、原子力損害のうちの特定のものという意味で、「特定原子力損害」としたものである*6。

2 早期かつ確実な賠償を実現するための措置(第2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⁽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情報提供体制の強化⁽⁴⁾その他の措置を講ずるものとする。

(1) 概説

第2条は、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ている。これは、上述した原子力損害賠償制度を特定原子力損害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。そのような措置の具体例として本条は3つの措置を頭出ししている。ここでは、それらの措置について解説する。

(2) 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

これは、具体的に経済産業省資源エネルギー庁原子力損害対応室の拡充等を想定している。

経済産業省資源エネルギー庁は、電気事業を所管

する立場から、円滑な賠償が実施されるよう東京電力を指導しているが、なかでも原子力損害対応室は、被害住民への説明、地方自治体との調整等を行っており、円滑な賠償の実現に果たす役割は大きい。ところが、同室は、訓令に基づく組織であって、法令に直接その設置根拠があるわけではなかった。

そこで、本条により原子力損害対応室に法的な裏付けを与えてその立場を強化するとともに、必要に応じて、組織の拡充等を行いやすくすることを狙ったものである。

(3) 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

これは、原子力損害賠償紛争審査会が行う和解の仲介に係る人的体制を充実させることにより仲介手続の迅速化を図り、被害者が早期かつ確実に賠償を受けられるようにする趣旨である。具体的には、同審査会の下にある原子力損害賠償紛争解決センターで実際に和解仲介業務を行う仲介委員や調査官、事務補佐員等を充実させることを念頭に置いている。

他方、裁判所の人的体制の充実についても、原子力損害賠償紛争審査会の場合と同様の趣旨に立つものである。もっとも、裁判官等の具体的な人員配置については、裁判所が司法行政権に基づいて必要な措置を講じるのであって、行政府及び立法府としては、このような裁判所の措置を踏まえて、必要な予算上の措置等をとるべきものと考えている。

(4) 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

原子力損害賠償支援機構*7は、原子力損害賠償支援機構法（平成23年法律94号）53条に基づき、被害者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行うものとされている。より具体的には、賠償に関する情報提供窓口の設置等賠償実施の円滑化を担っている。

本条は、早期かつ確実な賠償を実現する観点から、これらの被害者に対するサポート体制を一層強化する

*6：本条と同様の定義を置く立法例として、平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律（平成23年法律91号）2条がある。

*7：原子力損害賠償支援機構法に基づく認可法人。

ことを想定している*8。

3 消滅時効等の特例（第3条）

特定原子力損害に係る賠償請求権に関する民法（明治29年法律第89号）第724条の規定の適用については、同条前段中「3年間⁽³⁾」とあるのは「10年間⁽²⁾」と、同条後段中「不法行為の時」とあるのは「損害が生じた時⁽⁴⁾」とする。

本条による読替え前	本条による読替え後
不法行為による損害賠償の請求権は、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。不法行為の時から20年を経過したときも、同様とする。	不法行為による損害賠償の請求権は、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10年間行使しないときは、時効によって消滅する。損害が生じた時から20年を経過したときも、同様とする。

(1) 概説

1の(2)で述べたとおり、原子力損害の賠償請求権は、不法行為に基づく損害賠償請求権の性質を有しており、その期間制限については、一般法である民法724条が適用され、「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（主観的起算点）」から3年の短期消滅時効又は「不法行為の時（客観的起算点）」から20年の除斥期間により消滅する。

ところが、今般の原子力損害は、放射性物質が広範囲に拡散したこと、被害者の数、損害の程度及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賠償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ばくによる晩発性の損害が発生するおそれも否定できない*9。

このような未曾有かつ緊急の事態に対応するためには、先例の有無にかかわらず、問題解決のために必要な立法措置を柔軟にとるべきである*10。そこで、本条では、特定原子力損害に係る賠償請求権について、①民法724条前段の短期消滅時効期間を「3年」から「10年」に延長するとともに、②同条後段の除斥期間の起算点を「不法行為の時」から「損害が生じた時」に変更する特例を設けている。なお、本条の特例のイメージについては末尾図参照。

(2) 時効期間を10年に延長した理由

現状では、賠償の進捗状況は芳しくなく、特定原子力損害の被害者の多くはいまだ避難所等で不自由な生活を余儀なくされており、損害賠償請求権の行使までになお相当の期間を要すると見込まれる。よって、損害賠償請求権の時効消滅のおそれに対する特定原子力損害の被害者の不安感を払拭するためにも、ある程度長期間にわたり時効期間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。

(3) 3年の短期消滅時効の趣旨との関係

不法行為に基づく損害賠償請求権の短期消滅時効の趣旨は、権利の上に眠る者は保護に値しないという消滅時効制度の価値観を前提とした上で、この「権利の上に眠る者」である被害者と、いかなる損害賠償責任を追及されるか不明で法的に不安定な立場にある加害者の利益を比較衡量して、加害者側を保護する必要を認めたものといえる*11。

*8：なお、文部科学省研究開発局原子力損害賠償対策室『原子力損害賠償紛争解決センターの現状と消滅時効への対応』[NBL No.1016] 29頁（商事法務）参照。

*9：原子力損害賠償請求の一般的特徴については、酒井廣幸「損害賠償請求における不法行為の時効」154頁（新日本法規）参照。

*10：平成25年3月28日原子力損害賠償紛争審査会（第31回）議事録（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/giji_list/index.htm）・能見会長発言も同旨。

*11：最判昭和49年12月17日（民集28.10.2059）は、民法724条前段について、賠償請求されるかどうか、また、どの範囲で請求されるのか不明であることから、不安定な立場に置かれる加害者を保護するためにあるとした（遠藤浩編「基本法コンメンタール債権各論Ⅱ〔第四版〕新条文対照補訂版」132頁（日本評論社））。

この点、今般の特定原子力損害の被害者には、避難費用、除染費用、生命・身体的損害を伴わない精神的損害、風評被害、間接被害等多種多様な損害が同時に発生している。また、住所が立入制限区域に指定されている場合、証拠収集が困難な状況にあることもあり、権利行使のための効率的な活動を期待しかねる。

このような現状に鑑みれば、特定原子力損害の被害者を権利の上に眠る者と評価することはできず、そもそも民法724条前段の短期消滅時効の規定を適用する前提を欠くものであるといえる。

よって、本条の短期消滅時効期間の特例を設けることは、不法行為の3年の短期消滅時効の趣旨との関係で特段の問題はなく、必要かつ合理的な措置であると判断した。

(4) 除斥期間の起算点を「損害が生じた時」とした理由

前述したように、原子力損害の賠償請求権は、不法行為に基づく損害賠償請求権の性質を有しており、民法724条後段により、その除斥期間の起算点は「不法行為の時」となり、本件では、原発事故発生時の平成23年3月11日が起算点となるものと考えられる。

ところが、今般の特定原子力損害は、放射性物質が非常に広範囲に降り注いだという特殊な事態から生ずるものであることから、今後、どのような損害が生じるのか現時点で把握できておらず、長期間を経てから発生する晩発性の損害も想定しうる。特に、低線量被ばくによる晩発性損害は、症状が潜伏し10年単位の長期間の経過を経て発生するものであることが指摘されている^{*12}。このため、原則どおり「不法行為の時」から除斥期間が起算すると、その満了により晩発性の損害について賠償請求できなくなるおそれがある。

そこで、被害者の権利行使の機会を確保するため、また、除斥期間の起算点に関して疑義が生じることがないようにするため、除斥期間の起算点を一律に「損害が生じた時」とすることが望ましいと判断したものである。この特例により、晩発性の原子力損害の賠償請求権の除斥期間は、事故発生時ではなく、「当該晩発性の原子力損害が発生した時」から起算することになる。

(5) 晩発性の損害に係る除斥期間の起算点に関する判例法理・立法例

本条の除斥期間の起算点に関する特例は、従前の晩発性の損害に係る民法724条後段の除斥期間に関する判例法理及び立法例と同様の考え方に立つものである^{*13}。

すなわち、晩発性の健康損害については、除斥期間の起算点を当該「損害が発生した時」とする判例法理^{*14}が確立している。その理由づけとして、判例は、「このような場合に損害の発生を待たずに除斥期間の進行を認めることは、被害者にとって酷であるし、また、加害者としても自己の行為により生じ得る損害の性質からみて、相当の期間が経過した後に被害者が現れて、損害賠償の請求を受けることを予期すべきであると考えられるから」としている（筑豊じん肺事件（最判平成16年4月27日（民集58.4.1032）））。

加えて、その対象とする損害の性質に鑑み、立法措置をもって除斥期間の起算点を「損害が生じた時」とする例もある。例えば、大気汚染防止法（昭和43年法律97号）25条の4後段及び水質汚濁防止法（昭和45年法律138号）20条の3後段は、晩発性の健康損害に係る賠償請求権の除斥期間の起算点を「損害の発生の時」としている。他方、鉱業法（昭和25年法律289号）115条1項後段は、晩発性の健康損害に限

*12：前掲・酒井154頁参照。

*13：本条は、従前の判例法理・解釈にのっとったものであることを条文上も明示するため、民法724条の特例を新たに書き下す形式ではなく、同条の読み替え形式をとっているところ。

*14：例えば、筑豊じん肺事件（最判平成16年4月27日民集58.4.1032）では、民法724条後段の除斥期間は、加害行為が行われた時に損害が発生する不法行為の場合には、加害行為の時がその起算点となるが、身体に蓄積した場合に人の健康を害することとなる物質や、一定の潜伏期間が経過した後に症状が現れる損害のように、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、とされた。このほか、水俣病関西訴訟（最判平成16年10月15日民集58.7.1802）及びB型肝炎訴訟（最判平成18年6月16日民集60.5.1997）も同旨。

定せず一律に「損害の発生の時」を除斥期間の起算点としている。これは、鉱害が健康損害に限らず損害全体にわたって加害行為時から相当の時間的経過の後には発生することが想定できるからである*15。

これらの判例法理及び立法例はいずれも、民法724条後段の除斥期間の起算点である「不法行為の時」をそのまま適用すると、晩発性の損害が発生したにもかかわらず、被害者が賠償を受けられないというケースが生じ、被害者に酷であることに鑑み、同規定を修正する趣旨と考えられる。

本条も同様の考え方から、除斥期間の起算点を「損害が生じた時」と明記し、特定原子力損害に係る賠償請求権の除斥期間の起算点に関して疑義が生ずることがないようにすることで、被害者の救済を統一的行いようにしたものである。

4 施行期日（附則）

この法律は、公布の日から施行する。

公布日施行としたのは、できる限り早く施行して、特定原子力損害の被害者の不安を払拭するためである。なお、本法は、平成25年12月11日に公布・施行された（平成25年12月11日水曜日官報（号外第269号）21頁）。

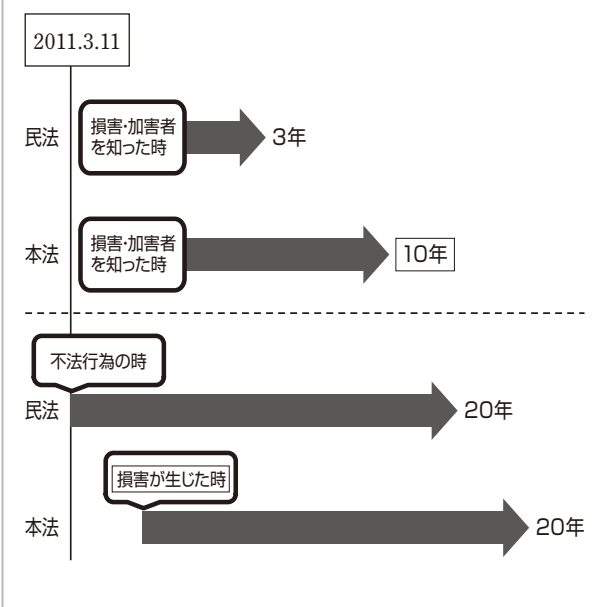
5 東日本大震災に係る原子力損害の被害者に対する賠償の適切かつ確実な実施に関する件（衆議院文部科学委員会決議）

政府は、「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」の施行に当たり、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。

平成25年11月27日の衆議院文部科学委員会において、本法の施行に当たっての委員会決議*16が付された。本決議の趣旨は、特定原子力損害の賠償の状況につき、政府が定期的にフォローアップし、その結果等を勘案して、必要があれば時効期間の延長又は短縮等の法制上の措置を含めた措置を講じるよう要請したことにある。

○消滅時効等の特例のイメージ



第3 おわりに

本法が活用されるとともに、特定原子力損害の被害者の方々が一日でも早く賠償を受けられることを、心より祈念しております。

* 15：鉱業法において、除斥期間の起算点について、作業の時ではなく「損害発生の時」としたのは、鉱害の場合には作業の時と損害の発生の時との間に時間的経過を要するものが多いからである、と説明されている（加藤悌次／上村福蔵／小林健夫「鉱業関係法」231頁（日本評論新社））。

* 16：法律の執行に対する意見、要望、勧告、警告等の意思を表明するもの（大森政輔／鎌田薫編「立法学講義」190頁（商事法務））。