

大阪地裁判決 2005年7月6日

原告数144人(原告数出所は、中国「残留孤児」国家賠償訴訟弁護団全国連絡会編『政策形成訴訟』2009年)

判決要旨

第1 事案の概要

本件は、日本が第二次世界大戦に敗戦した前後の混乱の中で、旧満州(現在の中国東北部(黒竜江省、吉林省及び遼寧省))で肉親と死別又は離別して孤児となり、その後日本に帰国した者又はその承継人である原告らが、被告において原告らを早期に帰国させる義務(早期帰国実現義務)があるのに、帰国政策を推進することなく、かえって原告らの早期帰国を妨害する政策をとり、更に帰国した原告らが自立した生活を営むことができるよう支援すべき義務(自立支援義務)があるのに、十分な支援を行わなかったことにより、原告らが損害を被ったとして、被告に対し、国家賠償を請求した事案である。

第2 本件の争点

本件の争点は、(1)原告らの被侵害権利又は被侵害利益の存否、(2)被告の公務員の違法な公権力の行使の有無(被告の早期帰国実現義務違反及び自立支援義務違反の有無)、(3)原告らの損害額(包括一律請求の可否等)、(4)原告らの本件請求権の除斥期間(民法724条後段)の適用の有無である。

第3 判断

1 争点(1)について

原告らは、いずれも第二次世界大戦の敗戦前後の混乱の中で、旧満州において肉親と死別又は離別して孤児となり、長期にわたり残留を余儀なくされ、日本人孤児であるがゆえに中国社会において不当な取扱いを受けたことなどにより精神的苦痛を受け、更に帰国後も日本語能力が不十分なことなどに起因して、社会生活上様々な場面で不便を来したり、不利益を受け、これにより精神的苦痛を受けたことが認められる。

原告らが上記のような不利益を受けないことは、人格的な利益として、不法行為法上の保護の対象になり得る法的利益であるものと解されるから、上記法的利益が被告の公務員の違法な公権力の行使によって生じた場合には、原告らは、被告に対し、国家賠償を請求できる。

なお、原告ら主張の「祖国日本の地において、日本人として人間らしく生きる権利」は、その権利内容が具体性を欠くとともに、実定法上の根拠を欠くから、不法行為法上の保護の対象となる権利に当たるものとは認められない。

2 争点(2)について

(1) 早期帰国実現義務違反の有無

ア 原告ら残留孤児は、日本政府の国策に基づいて旧満州に送出された移民の子であり、原告らが孤児となったのは、国策による旧満州への入植・国防政策の遂行という被告の先行行為に起因するものであるから、被告は、上記先行行為に基づき、帰国を希望する孤児に対しできるだけ早期に帰国を実現できる措置をとるべき責務を負ったものと認められる。

そして、厚生大臣及び厚生省の職員は、日中国交が正常化した昭和47年9月29日の時点以降、多数の残留孤児の存在を認識し、残留孤児の永住帰国までの期間が長期化すれば言葉と文化の違いから残留孤児が日本社会において遭遇する困難が一層増大するおそれがあることを予見することができ、しかも、このような結果を回避するため、厚生省の所掌事務である引揚援護に関する政策として中国政府の協力を得て残留孤児の早期帰国の実現に向けた具体的な施策をとり得る状況になったというべきであるから、被告の上記先行行為に基づいて、帰国を希望する残留孤児のために早期帰国を実現させる施策を立案・実行すべき条理上の作為義務を負ったものと認めるのが相当である。

ところで、原告らの法的利益の内容及び被告の上記作為義務の内容を総合的に勘案すると、被告の公務員（厚生大臣及び厚生省の職員）が条理上の作為義務としての早期帰国実現義務に違反したというためには、客観的に被告の公務員が残留孤児の帰国を実現させる具体的な施策を立案・実行することが可能となった時期から長期にわたり遅延が続いたこと、その間、被告の公務員が通常期待される努力によって遅延を解消することができたのに、これを回避するための努力を尽くさなかったことが必要であるものと解される。

しかし、本件の事実関係の下においては、被告の公務員が原告ら主張の早期帰国実現義務に違反したものと認められない。

イ なお、原告らは、日中国交正常化前に、被告が未帰還者に関する特別措置法に基づく戦時死亡宣告制度を導入し、これを強引に運用し、生存している多くの残留孤児について戦時死亡宣告を受けさせたり、帰国に向けた調査を放棄することなどにより、原告らの帰国を妨害した旨主張するところ、故意による帰国妨害は、被告の早期帰国実現義務の有無にかかわらず、帰国の自由を侵害するものとして違法な公権力の行使に該当する可能性があるので、この点について判断する。

本件証拠によって認められる未帰還者に関する特別措置法の制定経過に照らすと、同法の法律案の提出、国会議員による立法行為が中国残留孤児の帰国を妨害するなどの違法、不当な目的を含むものとはいえないことは明らかである。また、本件の原告らに対する関係で、被告の公務員が戦時死亡宣告の申立権の濫用、調査の放棄等の違法な措置を行い、原告らの帰国を妨害したとまで認めるに足りる証拠はない。

したがって、原告らの上記帰国妨害の主張は採用することができない。

(2) 自立支援義務違反の有無

ア 原告らは、被告が残留孤児を発生させた根本的原因となる行為を行ったこと、被告の早期帰国実現義務違反及び帰国妨害により、残留孤児の永住帰国が大幅に遅れたことの被告の先行行為に基づいて、被告は、条理上の作為義務として原告らに対する自立支援義務を負った旨主張する。

原告ら主張の被告の早期帰国実現義務違反及び帰国妨害の事実が認められないことは前示のとおりである。そこで、原告ら主張の被告の残留孤児を発生させた根本的原因となる行為（国家政策による満州への入植・国防政策の遂行を行ったことを意味するものと解される。）に基づいて条理上の作為義務としての自立支援義務が発生したかどうかについて検討する。

ところで、原告らの不利益は、第二次世界大戦の敗戦前後の混乱の中で、原告らが孤児となって中国に取り残され、長期間にわたり帰国することができなかったこと、そのため原告らが帰国するまでの間に日本語を修得する機会を持つことができなかったことなどに起因して直接又は間接に発生した不利益であり、その出発点は原告らが敗戦前後の混乱の中で孤児となったことによるものであるから、戦争損害ないし戦争犠牲に属するものといわざるをえず、その帰国後の社会復帰の過程において生じた不利益に対する支援の要否及び在り方は、戦争損害に対する補償の問題に帰着するものと解される。そして、戦中及び戦後において、国民のすべては多かれ少なかれその生命、身体、財産上の犠牲を耐え忍ぶことを余儀なくされていたのであるから、戦争損害は、国民のひとしく受忍しなければならないものであり、このことは、被害の発生した場所が国内又は国外のいずれであっても異なるものではないというべきである。

戦争損害に対する補償の要否及び在り方は、事柄の性質上、財政、経済、社会政策等の国政全般にわたった総合的政策判断を待って初めて決し得るものであって、これについては、国家財政、社会経済、当該被害（損害）の内容、程度等に関する資料を基礎とする立法府の裁量的判断に委ねられているものと解され、また、行政府がその所掌事務に属する権限の範囲内で戦争損害に対する補償に係る政策を立案・実行する場合においても、その裁量的判断に委ねられているものと解するのが相当である。

したがって、原告らが孤児となったことが国家政策に起因するからといって、被告において、これを先行行為とする条理上の作為義務としての自立支援義務を負ったものと認めることはできない。

イ もっとも、引揚援護を所掌事務とする厚生省の主任大臣である厚生大臣及び同省の職員による原告ら残留孤児に対する中国から帰国後の自立支援の施策の立案・実行に関する権限の行使又は不行使が著しく合理性を欠くと認められる場合には、これにより被害を受けた者との関係において、その裁量の範囲を逸脱したものと

して、その行使又は不行使は違法となり得るものと解される。

しかし、本件の事実関係の下においては、厚生大臣及び同省の職員に上記裁量の範囲を逸脱した違法な行為があったものとは認められない。

ウ また、原告らは、被告は、北朝鮮の拉致被害者等に対しては、拉致被害者支援法に基づいて十分な支援をしているのに、原告らに対しては、同等の支援をしないのは、合理的な理由のない差別であるから、憲法 14 条に違反する違法な行為に当たる旨主張するが、拉致被害者支援法は日本が通常独立国家としての活動ができる事態となった状況下において発生した事案を対象とするものであり、その被害は戦争損害ないし戦争犠牲と同視することはできないし、自立支援法及び拉致被害者支援法とでは制度目的が異なり、単純に施策の内容を比較したり、同列に論じることはできず、原告らの、上記主張は採用することはできない。

エ 原告らは、残留孤児の生活保障及び老後保障のため、生活保護による扶助とは異なる特別法を制定しないことの立法不作為の違法を主張する。

ところで、国会議員の立法行為は、本質的に政治的なものであって、その性質上法的規制の対象になじまず、特定個人に対する損害賠償責任の有無という観点から、あるべき立法行為を措定して具体的立法行為の適否を法的に評価するということは、原則的には許されないものといわざるをえず、国会議員は、立法に関しては、原則として、国民全体に対する関係で政治的責任を負うにとどまり、個別の国民の権利に対応した関係での法的義務を負うものではないというべきであるから、国会議員の立法不作為が国家賠償法上違法と評価されるのは、特定の具体的な内容の立法を行わないことが、憲法の一義的な文言に違反している場合、すなわち、特定の具体的な内容の立法を行うべき立法義務が、憲法の明文をもって定められているか、又は憲法の文言の解釈上、その立法義務の存在が一義的に明白であるにもかかわらず、国会があえて当該立法を行わないというような例外的場合に限られるというべきである。

これを本件についてみるに、原告らが日本政府の国家政策による旧満州への入植・国防政策の遂行の結果孤児となり、長期間にわたり中国で生活したため、帰国後、日本語能力が不十分なことなどにより社会生活上の様々な場面で不利益を受け、原告ら孤児の多くが生活保護により生活をしている実態は看過することはできないが、原告らの孤児の生活保障及び老後保障のための特別法を制定すべきことを定めた憲法の明文の条項は存在せず、憲法の各条文の文言解釈上も、立法義務の存在が一義的に明白であるとは認められないから、特別法を制定するかどうかは立法府の裁量事項であり、上記例外的な場合に該当するとまでは認め難い。

3 結論

以上によれば、被告の公務員の違法な公権力の行使により原告らの前記法的利益が侵害されたものと認めることができないから、原告らの本件国家賠償請求は理由がない。