

神戸地裁 2006年12月1日

原告数 65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

神戸地方裁判所平成16年(ワ)第835号,平成16年(ワ)第1485号,平成17年(ワ)第1026号事件について,当裁判所は,平成18年12月1日午前10時,原告番号19,43,44及び65の4名を除く原告ら61名の請求を一部認容し,被告に対し,その61名に表1「損害総額」欄記載の損害賠償金(総額4億6860万円)を支払うよう命じ,上記4名の請求を棄却する旨の判決を言い渡したが,その判決の概要及び判決理由の要旨は下記のとおりである。

記

【判決の概要】

- 1 原告らは,いずれも,かつての満州(現在の中国東北部)で肉親と暮らしていたが,昭和20年8月9日満州に攻め入ったソ連軍からの逃避行又はその後の避難生活において,肉親と死別又は離別して孤児となり,中国人に養育され,昭和47年9月の日中国交正常化後,日本に帰国した者である。
- 2 表2は,原告らの終戦時(降伏文書調印時である昭和20年9月2日)の年齢(表2の(終)欄),日中国交正常化時の年齢(表2の(正)欄),永住帰国を決意した時期,帰国が可能と考えられた時期,実際の永住帰国の時期,永住帰国時の年齢(表2の(永)欄)に関する本判決の事実認定を整理したものである。
表3は,原告らが受けた日本語教育の概要,原告らが,永住帰国後に定着促進センターに入所したかどうか(表3の(定)欄),現在生活保護を受給しているかどうか(表3の(保)欄)に関する本判決の事実認定を整理したものである。
- 3 原告らは,骨子,次のとおり主張し,国家賠償法1条に基づき,被告に対し,一人当たり3300万円の損害賠償金の支払を求めた。
 - ① 政府関係者は,残留孤児の帰国の妨げとなる措置を講じ,あるいは残留孤児の早期帰国を実現させる義務(早期帰国支援義務)を懈怠し,その違法な職務行為によって原告らに損害を被らせた。
 - ② 政府関係者又は国会議員は,自立した生活を営むことができるよう帰国孤児を支援する義務(自立支援義務)を懈怠し,その違法な職務行為によっても原告らに損害を被らせた。
- 4 本判決は,次のとおり判断した。
 - ① 原告番号5,6,9,12,14,20,28,29,30,38,41,45,49,52,58,59,62の17名の原告は,残留孤児の帰国の妨げとなる違法な措置により,帰国を制限され永住帰国を遅延させられたから,被告は,それら17名に帰国遅延月数1月当たり10万円の割合によって計算される慰藉料を支払うべき国家賠償責任を負う。

- ② ただし、本件訴訟提起の20年以上前の帰国遅延に係る損害の賠償責任は、除斥期間が経過したことにより消滅しており、上記17名のうち原告番号20、62の原告ら2名の帰国遅延について、被告は損害賠償責任の全部を免れる。
- ③ 原告ら主張の早期帰国支援義務は、政府の政治的責務としては首肯できるものの、その懈怠が国家賠償責任を発生させるような義務、すなわち、政府関係者が原告ら個人々人に対して負う具体的な法的義務として認定することが困難であり、原告らの帰国に関し、被告には、上記①以外の国家賠償責任を負うとすることができない、(ママ)
- ④ 原告らは、北朝鮮拉致被害者が法律上受け得る日本語習得、就職や職業訓練に関する支援措置と同等の自立支援措置を受ける権利があり、政府関係者は、原告ら個人々人に対し、永住帰国後5年間は、生活の心配をしないで日本語の習得、就職・職業訓練に向けた支援を行う法的義務を負っていたが、その義務を怠ったのであり、被告は、原告らそれぞれに対し、その義務の懈怠によって生じた無形損害を償うため600万円の慰謝料を支払うべき国家賠償責任を負う。
- ⑤ ただし、永住帰国後5年間の自立支援義務の懈怠から既に20年が経過している原告番号19、43、44、65の4名の原告らとの関係で、被告は、除斥期間の経過により、自立支援義務の懈怠を原因とする損害賠償責任を免れる。
- ⑥ 自立支援に関する国会議員の立法不作為については、裁判所がこれを違法と判断することが困難であり、立法不作為を原因とする原告らの国家賠償請求は理由がない。

【判決理由の要旨】

第1 残留孤児が生じた経緯

- 1 政府は、傀儡国家である満州国を建国したことから、満州の支配体制の確立、満州の軍事力の充実を目的とし、昭和7年から満州への移民を開始し、昭和12年から終戦直前までは、重要な国策として、大量の開拓民を満州に送出し、主として、ソ連軍の満州侵攻時に犠牲が生じやすい満州の北部・北東部に開拓民を住ませた。
- 2 開拓民が唯一頼りであった関東軍は、昭和18年後半以降、戦局悪化を受けて半分が他所に転用され、著しく弱体化し、ソ連軍を迎え撃つ戦力を保持していない状態であった。昭和20年春にはソ連の満州侵攻が決定的となったが、政府は、朝鮮半島及びその近接地域を絶対的防衛地域とし、その他の満州地域を持続戦のための戦場とすることを決定し、多くの開拓民らの犠牲を伴う作戦を立てた。
これにより、開拓民の多くは、ソ連軍侵攻時、関東軍による防戦を期待することができず、ソ連軍による殺戮・略奪の危険にさらされる状態となった。
- 3 にもかかわらず、政府は、静謐(せいひつ)を装う方針を堅持することにし、開拓民に関東軍やソ連の動向に関する情報を伝えず、開拓民を予め避難させる措置を講ずることもなかった。それどころか、昭和20年7月には、弱体化した関東軍の人員補充のため、いわゆる「根こそぎ動員」を実施し、開拓民の青年・壮年男子全員を徴兵し、開拓民を高齢者と婦女子だけの無防備な集団にしてしまった。
- 4 このようにし、開拓民は、全く無防備な状態で、昭和20年8月9日、突然ソ連軍の侵攻にさらされ、極度の混乱の中で難民と化し、暖房も食料も乏しく衛生状態も悪い避難所で、極寒の越冬生活に直面することになった。原告らを含む多数の日本人乳幼児・児童は、避難所へたどり着く過程や避難所生活中に親兄弟と死別・離別しており、自己の

意思とは無関係に、周囲の大人の判断により、命をつなぎ止める唯一の手段として中国人家庭に渡され、養子として養育されることになった。そして、中国人の養子となった原告ら孤児たちは、避難所に踏みとどまって後に集団引揚げをした日本人の大人と一緒に我が国に帰還することができず、その後も帰還の途を閉ざされ、長らく、我が国と国交のない中国に残留することになった。

第2 残留孤児の帰国に向けた政府の責任について

1 戦闘員でない一般の在満邦人を無防備な状態に置いた戦前の政府の政策は、自国民の生命・身体を著しく軽視する無慈悲な政策であったというほかなく、憲法の理念を国政のよりどころとしなければならぬ戦後の政府としては、可能な限り、その無慈悲な政策によって発生した残留孤児を救済すべき高度の政治的な責任を負うと考えなければならない。政府自身、残留孤児が中国内で生存していることを認識していたのであって、後期集団引揚げが終了した昭和33年7月以降も、残留孤児の消息を確かめ、自国民の救済という観点からその早期帰国を実現すべき政治的責任を負っていたのである。

2 日中国交正常化までは、残留孤児救済責任を果たすための具体的な政策の実行は困難であったというべきであるが、日中国交正常化によって、政府は、残留孤児救済責任を果たすための具体的な政策を実行に移すことができるようになった。したがって、日中国交正常化後は、残留孤児の帰還に関与する政府関係者は、政府の残留孤児救済責任と矛盾する行政行為を行ってはならず、特段の合理的な根拠なしに、残留孤児の帰国を制限する行政行為をしたとすれば、それは、残留孤児個々人の帰国の権利を侵害する違法な職務行為となる。

そして、そのような行政行為によって我が国への永住帰国が妨げられたと認められる原告がある場合、被告は、国家賠償法1条に基づき、帰国を制限されたことによって当該原告が被った損害を賠償すべき責任を負う。

3 具体的には、次の①ないし③は、合理的な根拠なしに残留孤児の帰国を制限する違法な行政行為というべきである。

① 残留孤児が我が国に入国する際、留守家族の身元保証を要求する措置

残留孤児は、通常、中国旅券を所持して我が国に渡航することにならざるをえないところ。中国政府が残留孤児であると認めて出国を許可した者は、中国旅券を所持していても日本人であると考えて何ら差し支えがなかったのに、政府は、残留孤児を外国人として扱う方針を貫くことにし、留守家族による身元保証書の提出がされない限り、入国を認めなかった。これにより、誰が留守家族か分からない残留孤児（身元未判明孤児）、留守家族の協力が得られない身元判明孤児の帰国の途が閉ざされた。

② 残留孤児が政府に帰国旅費の負担を求めようとする際、その支給申請は留守家族が残留孤児の戸籍謄本を提出して行うものとした措置

この措置により、身元未判明孤児、留守家族の協力が得られない身元判明孤児は帰国旅費の支給を受けることができず、事実上、帰国することができない結果となった。

③ 昭和61年10月以降、身元判明孤児について、留守家族の身元保証に代わる招へい理由書の提出、特別身元引受人による身元保証といった、入管法が求めているわけでもない手続の履践を求める措置

- 4 原告らのうち17名は、上記3①ないし③の違法な措置（本件帰国制限）により、永住帰国の遅延を余儀なくされた。

ただし、本件帰国制限は、継続的な違法行為であり、これによる損害も日々生じるものであるから、本件訴訟提起の日において既に20年が経過している時期に関する国家賠償責任は、除斥期間の経過によって法律上当然に消滅した。

- 5 本件帰国制限以外に、早期帰国支援義務の存否や懈怠の有無を検討するという事は、もし政府が速やかに消息調査と帰国支援のための政策を実施していれば、原告らが、実際の永住帰国よりどの程度早く永住帰国することができたのかを問うことである。ところが、原告ら個人について、どの時期にどのような措置が可能であり、その措置によりどの程度早く帰国できたかを認定することは極めて困難であり、その点の事実認定ができない以上、原告ら個人との関係での早期帰国支援義務の存在やその懈怠の有無というものを論じることは不可能である。

第3 帰国孤児の自立支援に向けた政府の責任について

- 1 政府は、日中国交正常化後、残留孤児の帰国支援に向けた政策の遂行を怠り、かえって本件帰国制限を行うなどして、いたずらに残留孤児の帰国を大幅に遅らせた。残留孤児の大半が、永住帰国時、日本社会への適応に困難を来す年齢となっていたのは、日中国交正常化後も残留孤児救済責任を果たそうとしなかった政府の無策と本件帰国制限という違法な行政行為が積み重なった結果である。

したがって、政府は、条理に基づき、残留孤児に対し、日本社会で自立して生活するために必要な支援策を実施すべき法的義務（自立支援義務）を負っていたといわなければならない。

- 2 北朝鮮拉致被害者に対して行われた自立支援策は、残留孤児に対してどのような自立支援策を実施すべきであったかを判断する上で参考になる。

拉致被害者は、永住帰国後5年を限度として、毎月、生活保護よりもかなり高い水準の拉致被害者等給付金の支給を受け、かつ、社会適応指導、日本語指導、きめ細かな就労支援を受けることができる。つまり、拉致被害者は、少なくとも永住帰国から5年間は、所得保障がされ、無理な就労を強いられない状態で、日本語の習得、職業能力の向上に専念することができ、肉体的・精神的に余裕をもった状態で永住帰国後の生活を送ることができる。

拉致被害者が自立支援を要する状態となったことにつき政府の落ち度は乏しいが、残留孤児が自立支援を要する状態となったことにつき政府の落ち度は少なくない。したがって、条理が、政府に対し実施を求める残留孤児の自立に向けた支援策が、担致被害者におけるそれよりも貧弱でよかつたわけではない。

したがって、厚生大臣（又は厚生労働大臣）としては、原告らを含む帰国孤児個人に対し、永住帰国から5年の間、日本語の習得、就職活動、職業訓練に向けた支援を行い、かつ、それらにじっくりと取り組むことができるよう生活保持に向けた支援を行う法的義務を負っていたといえることができる。

- 3 ところが、実際に政府が実施した日本語習得に向けた支援策、就職、職業訓練に関する支援策は、極めて貧弱であり、生活保持に向けた支援についても、生活保護の受給期間を永住帰国後1年を目途とする運用がされていた。そして、関係者は、日本語能力や職業能力が十分身につけていない状態の帰国孤児に対し、かなり強引に就労を迫っていた。

厚生大臣（又は厚生労働大臣）は、過失により、帰国孤児に対する自立支援義務を懈怠したというほかなく、被告は、国家賠償法1条により、その義務懈怠によって原告らに生じた損害を賠償する責任を負う。その損害とは、自立支援義務が履行されていたならば原告らが置かれていたであろう状況と原告らの現状との格差であり、これを償うための慰謝料の額は、原告ら一人当たり600万円とするのが相当である。

- 4 自立支援義務の懈怠を原因とする国家賠償責任は、永住帰国から5年が経過した時点から20年で、除斥期間の経過により消滅する。

第4 国会議員の自立支援立法の不作为について

- 1 残留孤児をめぐる歴史的経緯、残留孤児に対する自立支援策が極めて不十分であったことなど、残留孤児の特殊な事情を考慮すれば、政府としては、生活に困窮する残留孤児の生計を維持するため、生活保護とは別の、継続的給付金あるいは年金の制度を実施する必要があると思われるが、そのためには特別な立法措置が必要となる。

ところが、現在までに特別な立法措置がされていない結果、政府は、上記の制度を実施していない。

- 2 そこで、その立法不作为が違法かどうか問われることになるが、裁判所は、どのような内容・金額の給付を定めた立法をすれば違法状態が解消されるのかを判決で具体的に示すことができない。具体的にどのような立法活動をすれば違法状態が解消されるのか示すことができないのに、国会議員の立法不作为が違法であるとの判断を下すことは不可能というほかない。

すなわち、残留孤児の生計維持のための継続的給付金制度に関する立法不作为は、これを違法であると認定することができず、その立法不作为が違法であることを前提とする原告らの国家賠償請求は理由がない。

第5 戦争責任論について

本判決が認定した損害は、日中国交正常化後に政府関係者がした違法な職務行為による損害であって戦争損害ではないから、いわゆる戦争損害論によって国家賠償責任を否定することはできない。

第6 消滅時効について

被告は、本件帰国制限に基づく国家賠償債権につき消滅時効を援用するが、政府は、原告らに対して負う自立支援義務を履行せず、原告らの生活基盤を不安定なものとし、訴訟の提起を困難にしていたのである。したがって、原告らに対し帰国後3年以内の訴え提起を要求することは酷であり、被告の消滅時効の援用は、信義則（民法1条2項）に反し許されない。