

徳島地裁 2007年3月23日

原告数4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

### 【主 文】

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

### 【事案の概要】

本件は、第二次世界大戦の終戦の前後に、国策による移民先であった現在の中国東北部（満州）で、両親等と死別ないし離別して、中国内に取り残され、その後日本に帰国した、いわゆる中国残留孤児ないし中国残留婦人である原告らが、厚生大臣及び外務大臣において、原告らを早期に日本に帰国させる義務（早期帰国実現義務）を負うにもかかわらず、原告らを日本に帰国させるために必要な措置を採らなかったばかりか、原告らの帰国を妨げる措置をとり、また、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に支援すべき義務（自立支援義務）を負うにもかかわらず、日本語教育、就労支援、財政支援等についての十分な自立支援をせず、上記義務を怠ったことにより、「普通の日本人として人間らしく生きる権利」を侵害された、などと主張し、被告に対して、国家賠償法1条1項に基づき、慰謝料等（一律各3300万円）の支払を求めた事案である。

### 【争点】

- 1 被侵害権利ないし被侵害利益
- 2 被告の公務員の違法な公権力の行使ないし不行使の有無
  - (1) 早期帰国実現義務違反の有無
  - (2) 自立支援義務違反の有無
- 3 国家賠償法附則6項の適用の有無
- 4 戦争損害論の適用の有無
- 5 除斥期間
- 6 消滅時効（早期帰国実現義務違反の損害賠償請求について）
- 7 原告らの損害（包括一律請求の可否）

## 【理由の要旨】

### 1 被侵害権利・被侵害利益について

原告らが主張する「普通の日本人として人間らしく生きる権利」は、国家賠償法上の被侵害権利・被侵害利益とは認められない。もっとも、中国に残留を余儀なくされた原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人らが、日本に帰国することを違法に制限されない権利・自由、国に違法に放置されて不利益を受けない利益、生存権等が脅かされる状態が生じた場合に、これを違法に放置されるという不利益を受けない利益は、国家賠償法上の被侵害権利ないし利益となり得る。

### 2 早期帰国実現義務違反について

#### (1) 早期帰国実現義務違反の存否

##### ア 憲法

原告らが主張する憲法・国際法、法律は、いずれも早期帰国実現義務を認める根拠とはならない。

##### イ 条理（先行行為）に基づく作為義務

日本政府（厚生大臣・外務大臣）は、先行行為に基づく条理上の作為義務として、日中国交正常化後、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人に対する早期帰国実現義務を負ったと認めるのが相当である。

##### (ア) 先行行為

①日本政府による国策による満州への移民政策については、日本国外の、ソ連との軍事的緊張関係等が残る満州地域に移民を送出したものであり、情勢次第では、ソ連軍の侵攻等により、多数の開拓団民が満州で難民・孤児となり、日本に帰国することができない事態が発生し得ることをある程度予想することができ、このような移民政策を立案・実行しなければ、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人が中国に残留せざるを得ないといった事態が生じることはなかった。②関東軍の勢力状況、ソ連の動向等の諸状況にかんがみれば、日ソ中立条約の不延長の通告がされたころには、ソ連軍の満州侵攻の可能性が極めて高く、ひとたび侵攻が始まれば、開拓団に甚大な被害が生じ、多数の難民・孤児を生じさせる事態が発生することを十分に予測することができた。それにもかかわらず、日本政府は、開拓団を退避させるなどの保護策を講じないまま、満州の防衛を放棄し、開拓団を放置した上、開拓団に危険状態にあることを知らせずに、かえって、危険状態にないなどの虚偽の情報を提供し、開拓団が自ら危険状態から脱する機会すら与えなかったためであり、ソ連軍の侵攻を予期することができた時点で、開拓団を適時に適

切に退避させる施策を立案・実行するなどしていたならば、無防備な状態でソ連軍の侵攻を受けることや、過酷な逃避行や難民生活を相当程度避けることができ、原告ら中国残留孤児の大量発生回避につながった可能性がある。日本政府による国策による満州への移民政策、開拓団に対する保護策の欠如、満州防衛の放棄、満州の戦局の悪化の情報不提供・虚偽の情報の提供、根こそぎ動員等といった一連の政策の実施ないし不実施という、それ自体が難民・孤児を発生させる危険性を有する行為が、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人が中国に残留せざるを得ない事態が発生する大きな原因の一つとなつたといふことができる。上記の日本政府による一連の政策の実施等は、中国に残留せざるを得ないなどの状態に陥っていた原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人に対する早期帰国実現義務の発生根拠となり得る先行行為と認めるのが相当である。

(イ) 予見可能性

日本政府（厚生大臣・外務大臣）は、遅くとも後期集団引揚げが終了した1958年（昭和33年）7月の時点で、多数の残留孤児ないし残留婦人が中国に取り残され、中国社会ないし中国人家庭で生活し続けることになり、それが長期化すれば、日本語や日本の習慣等を習得して生活していくことが困難になる危険な状態に陥っていることを予見することができたというのが相当である。

(ウ) 結果回避可能性

日中国交正常化前には、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人の被害の発生・拡大を回避する結果回避可能性があつたとはいえない。これに対し、1972年（昭和47年）9月29日の日中国交正常化以後、には、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人が日本に帰国することができない状態が続くことにより、更なる被害が発生・拡大することを回避する結果回避可能性があるというのが相当である。

(2) 早期帰国実現義務違反の有無

ア 日中国交正常前

被告は、中国残留孤児ないし中国残留婦人の日本への帰国が遅れることによる不利益の重大性にかんがみれば、あらゆる手段を継続的に試みる政治的責務を負っていたことは否定することができないものの、日中国交正常化前には、法的義務としての早期帰国実現義務を負わず、違法の問題は生じない。また、戦時死亡宣告制度の適用・運用についても、国家賠償法上違法であつたとはいえない。

## イ 日中国交正常化後

厚生大臣及び外務大臣が、原告らに対する早期帰国実現義務に違反したということとはできず、原告らの帰国を妨害・制限したともいえないから、国家賠償法上違法であるとはいえない。

### (ア) 判断基準

原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人が日本に帰国することができない状態が継続することにより被る不利益は人格的利益に深く関わる基本的かつ重大なものといえることができるから、できる限り速やかに原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人の帰国を実現するよう適切な政策を立案・実行することが求められるものといえるべきである。一方で、早期帰国実現義務違反の有無の判断に当たっては、被告の政策等について、日中国交正常化後の当時の状況に照らし、上記義務を尽くしたといえるか否かを判断すべきであり、事後的・結果的にみて不適切ないし不十分なものであったとしても、そのことから、直ちに上記義務に違反したと評価することはできない。早期帰国実現義務を果たすための政策といっても、日中国交正常化の当時、その具体的な方法が必ずしも確立されていたわけではなく、どのような時期に、どのような措置を実施すべきかが明らかであったともいえない。早期帰国実現義務を尽くすための政策の立案・実行においては、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人の調査究明、帰国手続、帰国後の受入体制等について様々な準備・配慮が必要である上、中国政府の協力も不可欠であることから、中国政府との協議やその意向に対する配慮等も必要となるのであって、その立案・実行は必ずしも容易ではないといえることができる。

以上のことからすれば、厚生大臣及び外務大臣による原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人の帰国実現のための政策の立案・実行については、その具体的な内容、実施時期等が、日中国交正常化後の各時期における中国側の事情等をも含めた諸般の事情に照らして不合理であり、これにより原告らの帰国が不当に遅延したと評価し得る場合に、初めて早期帰国実現義務に違反したものとして、国家賠償法上違法となると解するのが相当である。

### (イ) 早期帰国実現義務違反について

日中国交正常化後の日本政府の政策等については、事後的、結果的に見れば、①身元の調査等の方法として実効性が高い訪日調査が実施されたのが、日中国交正常化から8年以上経過した後であること、その実施規模が年に一、二回、50人弱から60人程度と小規模であったこと、②身元

未判明の残留孤児が帰国可能になった時期（日中国交正常化から12年以上経過した後であること）などにおいて、日本政府の対応が遅きに失したのではないかとの見方もあり得るところであり、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人の帰国が遅れることによる不利益の重大性にかんがみると、あらゆる条件の中国残留孤児ないし中国残留婦人を想定した上で、それらの者が速やかに帰国し得る基本方針を策定した上、より早期により規模の大きい訪日調査を実現し、身元未判明の残留孤児についても日本への帰国が可能となる措置をとるのが、より適切であったということとはできる。しかしながら、日本政府（厚生大臣及び外務大臣）においては、①これまで原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人のような長期未帰還者が大量に帰国するといった事態に直面した経験を有しておらず、それらの者の身元調査や帰国実現のための措置として有効な方法が確立されていたわけではないことが明らかであり、そのような状況下で、ある程度手探りの状態で、政策等を立案・実行せざるを得なかったと考えられること、②日中国交正常化後、直ちに、日中両国政府間に強固な関係が構築されたとは考え難く、両国間には解決を要する様々な外交問題が存在したであろうことは想像に難くなく、そのような状況下で、中国政府に対し、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人の身元調査や帰国実現のための協力を要請し、協力を得なければならなかったこと、③日本国内においても、多数の原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人の身元調査や帰国実現のために、膨大な事務の処理や受入体制の整備等を行うことを要することなどの事情をも考慮する必要がある。このような事情を踏まえて検討すると、厚生大臣及び外務大臣は、国内の世論、懇談会の提言等の国内の社会的状況、日本国内の受入体制、中国政府側の意向などの諸般の事情を考慮しながら、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人の帰国実現のために必要な政策の立案・実行を、順次、段階を踏んで行ってきたということができるのであって、必要な措置を、相当な期間内に講じなかったとまではいえず、その具体的な内容、実施時期、順序等が不合理なものであったということとはできない。

以上のとおりであるから、厚生大臣及び外務大臣は、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人に対する早期帰国実現義務に違反したとはいえない。

(ウ) 帰国妨害・制限の有無

a 身元保証を要求する措置等について

日本政府が、入管法上、中国旅券を所持して日本に帰国しようとする中国残留孤児ないし中国残留婦人を外国人と取り扱い、査証申請に身元保証書を要求する等の措置をとったことについては、一定の合理性を有するものということができ、これを不合理とまでいうことはできず、これらの措置をとったことによって、身元未判明者や親族の協力が得られない者については、直ちに日本への帰国手続が完了せずに、帰国が事実上制限される事態が生じたと考えられ、事後的に見れば、日本政府において、より早期に、身元の判明の有無、親族の同意の有無にかかわらず、速やかに帰国することができる手続の整備を図ることが望ましかったといい得るとしても、当時の判断としてみたとき、これらの措置をとったことが直ちに不合理であったということとはできず、国家賠償法上違法であるとはいえない。

b 帰国旅費国庫負担制度の申請手続等について

帰国旅費国庫負担制度の申請手続を留守家族が行うこととした点については、帰国希望者が残留邦人本人であることの確認や支給要件の判断をする必要があることなどに照らすと、直ちに不合理とはいえず、その後、問題が顕在化する中で、これに対応して改善措置をとったということができ、その対応の時期等が不当に遅延し、不合理であったとはいえない。

3 自立支援義務違反について

(1) 自立支援義務違反の存否

ア 憲法

原告らが自立支援義務の発生根拠として主張する憲法・国際法、法律は、いずれも自立支援義務を認める根拠とはならない。

イ 条理（先行行為）に基づく作為義務

原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人が日本語能力を身に付けることができず、あるいは、日本語能力を喪失してしまったため、日本に永住帰国した後も、経済的に困窮し、文化的、社会的な生活を送ることが困難な状況に陥ったのは、終戦後、中国に取り残され、極めて長い期間、日本に帰国することができなかったことによるものと理解することができる。これは、終戦後の中国国内の状況、日中間の外交関係の不存在、日本政府による引揚援護業務の状況等、国内外の諸情勢を要因として、日本に帰国することができない状況が継続したために生じたものであり、それらの要因については、日本政府の前記移民政策の実施等の当時には、およそ予想のつかないものであったということができ、原告ら中国残留孤

兒ないし中国残留婦人は、上記のような終戦前後には予期し得なかった、その後の国内外の諸情勢の犠牲となって、日本に帰国することができない状態となったものといわざるを得ない。日本政府の前記移民政策の実施等と原告ら中国残留孤兒ないし中国残留婦人が長期間にわたり日本に帰国することができなかったことの間には、自立支援義務を発生させるのを相当とするような密接な関連性まではないというべきである。日本政府の前記移民等の政策の実施等については、原告ら中国残留孤兒ないし中国残留婦人の発生原因の一つとして、早期帰国実現義務の発生根拠たる先行行為となり得るということはできても、その後、長期間にわたり帰国することができなかったことを理由とする自立支援義務の発生根拠たる先行行為とはなり得ないというのが相当である。また、日本政府が中国との外交関係を樹立しない外交政策を採用したことは、原告ら中国残留孤兒ないし中国残留婦人に向けられたものではなく、それ自体が帰国の遅延の危険を生じさせるようなものとはいえない。さらに、被告が早期帰国実現義務に違反したともいえない。原告らが主張する先行行為は、いずれも自立支援義務の発生根拠となり得る先行行為とはいえない。

## (2) 自立支援策について

### ア 日本政府の責務について

日本政府（厚生大臣）は、自立支援義務を負うとはいえないものの、原告ら中国残留孤兒ないし中国残留婦人が日本政府の移民政策等を原因の一つとして中国に取り残される結果となり、その後の国内外の様々な情勢の犠牲となって長期間にわたり日本に帰国することができず、日本に永住帰国した後も、経済的に困窮し、社会生活上も様々な不利益を被り、文化的、社会的な生活を送ることが困難な状況に陥っている。このような原告ら中国残留孤兒ないし中国残留婦人の受けている不利益については、そのすべてが第二次世界大戦及びその敗戦によってもたらされた、いわゆる戦争損害の範疇にとどまるということとはできない。日本政府としては、原告ら中国残留孤兒ないし中国残留婦人が発生する原因の一つに関与した立場にあることに思いを致すとともに、人道上的観点にも配慮して、上記のような困難な現状にある原告ら中国残留孤兒ないし中国残留婦人が困難な状況から脱することができるようできる限りの配慮をすることが強く望まれるところである。この日本政府の責務は、基本的には政治的責務にとどまるものであるといえるものの、日本政府の自立支援に係る政策の立案・実行が著しく合理性を欠き、これにより原告ら中国残留孤兒ないし中国残留婦人が困難な状況にあり、そのよう

な状況が看過し得ないほど長期間放置されているような場合には、条理上の法的義務に違反したものとして、国家賠償法上違法と評価し得るものというのが相当である。

#### イ 自立支援策の検討

中国残留孤児ないし中国残留婦人に対する生活実態調査の結果によれば、中国残留孤児ないし中国残留婦人の生活保護受給率が高く、日本に永住帰国してから相当期間経過後も、日本語の習得が十分でない者が多く、日本語で意思疎通をすることが困難であるため、このことが就労状況にも影響し、経済的に困窮した者が多く、また、地域社会で孤立感・疎外感を抱き、社会生活上も、様々な不利益を受けていると推測され、これらのことにかんがみると、日本政府がとってきた自立支援策の内容が十分であったとまではいえないことも明らかである。

しかしながら、日本政府は、これまで、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人のような長期未帰還者が大量帰国する等の事態に直面した経験を有していなかったことから、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人について、その日本語の習得能力、日本社会への適応能力、日本での生活状況等といった、どのような支援策が必要であるかの判断材料を十分に有していたわけではなく、ある程度手探りの状態で、政策等を立案・実行せざるを得なかったと考えられる。日本政府としては、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人に対し、日中国交正常化後から、帰国直後に一時金（自立支援金）を支給していた上、各方面からの要望を踏まえた上、有識者を構成員とする懇談会の提言を受けて、これを指針として支援策を立案・実行してきたことができる。懇談会の提言を受けて設置された定着促進センターに関しては、その提言において、帰国直後に入所する施設の標準的入所期間を4か月程度とし、その入所中に簡単な日常会話と日本社会における一般的な生活習慣を修得させた後、社会の中で自立することにより日本語を修得するという考えが示されており、その設置当時の諸事情からすれば、定着促進センターの入所期間（4か月）が短期にすぎ、不合理なものであったということとはできない。さらに、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人に対する支援策の立案・実施に当たっては、事柄の性質上、国家財政、社会経済等の諸事情にも配慮せざるを得ない面がある。そして、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人は、日本に帰国した時点で、既に中高年となっており、稼働年数が限られていることからすれば、現時点からみて適切と思われるより手厚い自立支援策を実施していたとしても、同人が老後の生活に不安を抱かないだけの生活基盤を築くことができたとも、生活保護受給率が大幅に改善されたとも直ち



に考え難く、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人が経済的に安定するためには、結局のところ、年金制度等について特別な立法措置が必要とならざるを得ないと考えられる。原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人世帯の生活保護受給率自体から、日本政府の自立支援策の当否について評価することも必ずしも適切とはいえない。これらの事情からすれば、日本政府としては、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人が永住帰国した当時の諸事情の下で、その帰国後の自立に当たって顕在化した問題や各方面からの要望、有識者による提言等を受けて、順次対応し、自立支援策を立案・実行してきたものといえるところであり、日本政府の自立支援に係る政策の立案・実行が著しく合理性を欠き、これにより原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人の困難な状況が看過し得ないほど長期間放置されたとは認められないというのが相当である。

ウ 原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人に対する支援については、北朝鮮拉致被害者に対する支援と比較すると、内容的に見劣りすることは明らかである。しかしながら、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人の多くが日本に帰国した時期と、北朝鮮拉致被害者が帰国した時期とでは、政治、社会、経済等の諸情勢が大きく変化しているということができる上、日本への帰国人数等も異なるのであるから、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人に対する支援策について、北朝鮮拉致被害者に対する支援策と単純に比較して見劣りすることを理由に、著しく不合理であると評価するのは相当ではない。

### (3) 日本政府の自立支援策のまとめ

以上によれば、日本政府の自立支援に係る政策の立案・実行が国家賠償法上違法であるとはいえない、

#### 4 自立支援立法の不作为

原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人について、その生活や老後の保障をすべきことを定めた憲法の明文の規定はなく、そのための立法措置をとるべきことが憲法上明白であるとはいえないから、国会議員が上記のような特別法を制定しなかったことが、国家賠償法上違法となると解することはできない。

#### 5 まとめ

以上のとおり、当裁判所は、原告らの請求をいずれも棄却するものである。もっとも、被告（日本政府）において、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人を生み出す原因の一つに関与したという立場や人道上の観点から、前記のような困難な状況にある原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人が自立した

生活等を送ることができるよう、できる限りの配慮をすべき政治的責務を負っていると解すべきことは既に述べたとおりである。これまで被告が講じてきた施策にもかかわらず、原告ら中国残留孤児ないし中国残留婦人の多くが、前記のとおり、今なお、困難な状況にあることからみて、被告が上記の責務を既に十分に尽くしているとはいえない。当裁判所は、被告において、上記政治的責務を果たすべく、引き続き、更なる努力を尽くすことを望むものである。