

名古屋地裁 2007年3月29日

原告数 210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 原告らの請求をいずれも棄却する。

訴訟費用は原告らの負担とする。

理由の要旨

第1 事案の概要

本件は、いわゆる中国残留孤児（以下単に「孤児」という。）である原告ら（一部は死亡した孤児の相続人）が、被告は孤児を早期に帰国させる義務を怠り、帰国後も孤児の自立に必要な施策を講じる義務を怠ったと主張して、被告に対し、国家賠償法1条1項に基づき、一部請求として、慰謝料3000万円及び弁護士費用300万円並びに遅延損害金の各支払を求めている事案である。

第2 早期帰国実現義務違反の有無に関する当裁判所の判断

1 早期帰国実現義務の有無及び法的根拠

- (1) 自国民がその意に反して国外に残留を余儀なくされた場合、国家が自国民保護のための措置を講じる責務を負うことは当然であり、このような在外自国民の境遇が国家自身の政策に起因して創出された場合には、国家には、条理に基づき、上記国外残留の事態をできるだけ速やかに解消するために、具体的状況下において可能な限度で実効的な自国民保護のための施策を立案・実施すべきことが、当該在外自国民との関係における法的な義務として課せられると解するのが相当である。
- (2) 原告らが戦後中国に長期間残留することを余儀なくされた事態は、戦時中の政府による大量の満州移民政策と、対ソ戦の開戦が必至と目された情勢下での新戦計画における開拓民保護策の欠如という国策に起因して創出されたと認められる。したがって、戦後国家機能を回復した被告には、原告らの意に沿わない国外残留の事態をできるだけ速やかに解消するために、具体的状況下において可能な限度で実効的な施策を立案・実施すべきことが、条理に基づく法的な義務として課せられたというべきである。
- (3) 原告らが中国に残留を余儀なくされたのは、敗戦に伴って生じた事態とはいえ、日本が主権を回復しかつ中国政府も残留邦人の引揚げに協力を表明するに至った昭和27年末ころには、もはや戦争中から戦後にかけての国の存亡にかかわる非常事態とはいえ、同時に以降、被告が原告らの早期帰国に向けた責務を懈怠した場合に、これに伴って原告らの強い犠牲（損害）をいわゆる戦争犠牲・戦争損害と解することはできない。

2 早期帰国実現義務違反の有無の判断基準

上記判示の早期帰国実現義務は、その義務自体に本質的に抽象的・相対的な側面を伴うことが避けられず、具体的施策の検討・分析・判断に当たっては、関係事務を所掌する行政庁（外務省・厚生省）の相当広汎な裁量の存在を前提とせざるを得ない。

また、早期帰国実現義務の遂行過程では中国側の協力が必要不可欠であり、外交に伴う流動的で不確定な要素の影響を受けざるを得ない。特に、日中国交回復前には日本政府として現実になし得る外交上の方策も大幅な制約を受けていたから、早期帰国実現義務に違反するとの判断を行うことはより一層困難である。

そうすると、政府が実際に講じた措置ないし特定の措置を講じなかった不作為が、当時の具体的状況の下で著しく不合理なものであったといえるのでない限り、早期帰国実現義務に違反して国家賠償法上違法となると評価することはできない。

3 日中国交回復前の早期帰国実現義務違反の有無

(1) 主権回復後集団引揚げ終了までの間（昭和27年4月28日～同33年7月）

上記期間中、政府は、国交のない中国との間で、人道上の問題として残留邦人の引揚げを実現すべく、民間団体を通じて集団引揚げを再開させる段取りを整え、3万2506人の引揚げが実現した。その間にも、3次に及ぶ直接の政府間交渉を通じて、中国政府に対し、残留邦人の引揚げと消息調査の促進の申入れや、有用な資料等の提供の用意がある旨の申出、未帰還者名簿の交付を行っており、未帰還者の消息・所在調査と帰国意思の確認作業について中国側の協力を得るべく、相当な外交的努力を尽くしていたものと評価できる。

加えて、政府は個別引揚げ者に対しても経済的援助措置を講じ、国内での未帰還者調査において個人別の資料を集約・整理する等していたことを考慮すれば、孤児の早期帰国実現のためになし得る施策を行っていたと認められる。また、中国との関係上、上記以上に有効な外交上の方策を執るのは困難であったと解されるから、被告には早期帰国実現義務違反は認められない。

(2) 集団引揚げ終了後日中国交回復までの間（昭和33年7月～同47年9月29日）

昭和34年4月施行の未帰還者特別措置法により、生死不明であった相当数の孤児について、国の請求により戦時死亡宣告がなされたが、同法の制定経過、同法制定前に行われた未帰還者の一斉特別調査の規模・成果、同宣告請求についての慎重な運用状況等に照らせば、政府が専ら未帰還者調査の結了を図る目的で同法を制定し、恣意的な運用により多くの孤児を不当に戦時死亡宣告の対象としたとは認め難いし同法に基づき未帰還者の最終処理を行う必要性・合理性も存在したのであるから、同法の制定・運用が不合理なものであったとは評価できない。

また、残留邦人の相当数が「自己の意思により帰還しない者」と認定されたが、政府が不確実な根拠に基づき上記認定を推進していたとは認め難く、未帰還者を恣意的に減少させる措置を執ったとは評価し難い。

上記期間においても、政府は新たに得られた資料を未帰還者調査に活用していたと認められ、未帰還者の調査究明・帰還促進義務を放棄したとまでは評価し難く、被告には早期帰国実現義務違反は認められない。

4 日中国交回復後の早期帰国実現義務違反の有無

(1) 判断基準

昭和47年9月29日に日中間の国交が回復し、被告には、国交回復前の段階と比較して、より積極的に孤児の早期帰国実現に向けた施策を立案・実施すべき義務が課せられたと解される。

もっとも、孤児の身元調査は、中国側の固有事情を無視しては行い得ず、実効的な身元調査のための施策や方法の選択に当たっては、従前から引揚援護を任務・所掌事務としてきた行政庁（厚生省）による専門的観点からの裁量的判断に委ねられるところが大い。また、孤児の帰国手続の整備においても、国家政策として、公正を旨とする出入国管理法制・行政との整合性を無視することはできず、実際の出入国管理事務や引揚援護事務等を所掌する行政庁（法務省、外務省、厚生省）による専門的観点からの裁量的判断に委ねられる部分が大い。

そうすると、国交回復後についても、政府が実際に講じた措置ないし特定の措置を講じなかった不作為が、当時の具体的状況の下で著しく不合理であったといえるのでない限り、早期帰国実現義務に違反して国家賠償法上違法となると評価することはできない。

(2) 身元調査の遂行の場面

孤児の永住帰国の前提として身元調査を先行させるとした方針自体は不合理とはいえず、初期段階で実施した保有資料に基づく調査や公開調査が不合理であったとまでは評価できない。

その後、昭和56年3月から訪日調査が開始されたが、厚生省内での検討経緯、新たな試みの導入により生じる問題を中国との外交交渉で解決すべき必要性、具体的な訪日調査の段取りを整えるための手間と時間を考えると、訪日調査の開始が著しく時機を逸したとまでは評価し難い。また、訪日調査の規模が当初小規模にとどまったのは、中国側の要望等に基づくやむを得ないものであったし、血液鑑定等の実施について当事者の希望次第としたことも不合理とはいえない。

訪日調査の実施までの時の経過に伴って孤児や在日親族の高齢化が進んだことが、孤児の身元解明に当たって大きな障害となったことは否定できず、事後的にみれば、より早期の段階で大規模な訪日調査を実施するのが相当であったと評価できるものの、上記諸事情に鑑みれば、当時の具体的状況の下で国家賠償法の適用上違法な程度に達していたとまでは認められない。

したがって、身元調査の遂行の場面において、被告には早期帰国実現義務違反は認められない。

(3) 帰国手続の整備の場面

ア 帰国時に日本国籍を認定できない孤児について、入管法上「外国人」としての入国手続を課し、査証発給の条件として身元保証人を求めた政府の措置は、本邦における全出入国者の公正な管理を図るという入管法の趣旨・目的に則ったやむを得ない措置であり、不合理であったとは評価できない。

また、身元保証人の資格を事実上在日親族に限定した措置も、親族が身元を引き受けることが孤児の早期定着・自立促進を図る上で最適との考えが合理的であること等に照らせば、不合理であったとまで評価することはできない。

イ 帰国旅費の支給申請者を留守家族に限定すべき必要性は見出し難いが、孤児の帰国に際して親族の身元保証が得られるのであれば、帰国旅費の申請につき親族の協力を得ることに支障はないと考えられ、当初上記のように限定していたこと自体が、永住帰国に当たっての独立の妨害要因となったとまでは認め難いし、帰国旅費の国庫負担制度の周知方法を留守家族経由にとどめたことが不合理であったとまでは評価し難い。

ウ 昭和60年に身元引受人制度が創設されるまでの13年間は、身元未判明孤児の永住帰国は事実上不可能であったが、帰国の前提として身元調査を尽くすとしたことが不合理とはいえないこと、昭和56年に導入された訪日調査を経てもなお半数以上の孤児の身元が未判明に終わる事実が次第に明らかになってきたこと、昭和57年ころ以降、国内外で身元未判明孤児の帰国問題が焦点となってきたという情勢の中で、政府による対応策（身元引受人制度の創設）の立案・実施が著しく遅延したとはいえないこと、以上の点に照らすと、政府が身元未判明孤児の永住帰国を13年間事実上制限する措置を継続したことが著しく不合理であったとまでは評価できない。

エ 身元引受人制度創設後も、身元判明孤児については親族の身元保証等を求める措置が一定期間執られ、身元が判明した方がかえって帰国が困難との事態が生じたが、孤児の早期定着・自立促進を図る上で最適な身元の引受け手である親族の身元保証が得られる可能性が皆無ではないこと、孤児が落着き先未定のまま帰国してトラブルを起こすことがないように、帰国の際に孤児との連絡や世話を行う人物がいることを事前に確認する必要があるとしたことに合理性が認められること等の事情に鑑みれば、政府が身元未判明孤児とは異なる上記措置を執ったことが著しく不合理であったとまでは評価し難い。

また、平成元年に創設された特別身元引受人の斡旋は、肉親による孤児の受入れが不可能な場合に限られ、当初は概ね6か月間にわたる肉親の説得が必要とされたが、可能な限り親族による身元引受が適当との考慮には合理性が認められること、概ね6か月という説得期間が著しく長期とまではいえないこと、孤児本人があらゆる説得の負担を負わなければならないわけではなかったこと等の事情に照らすと、同制度の適用要件が同制度の利用を著しく阻害する不合理なものであったとまでは認め難

い。

オ 帰国旅費の支給対象は、孤児本人と配偶者及び未婚の未成年の子等の扶養親族に限られていたが、成年の子は一般に自立生活を営むことが可能で、孤児本人には扶養義務がないとの考えの下に、原則として援助の対象外とした措置は必ずしも不合理とはいえない。

カ したがって、帰国手続の整備の場面において、被告には早期帰国実現義務違反は認められない。

- 5 以上のとおり、被告の原告らに対する早期帰国実現義務違反を認めることはできず、国家賠償法上の違法性は肯認できない。

第3 自立支援義務違反の有無に関する当裁判所の判断

1 自立支援義務の有無及び法的根拠

- (1) 前記のとおり、原告らが永住帰国するまでには終戦から約 30 年以上が経過しているのであって、原告らに対して早期帰国実現義務を負っていた被告において、實際上非常に長期間にわたって原告らの帰国を実現し得なかったことは否定できない。

そして、被告は、原告らの帰国の時点で原告らの日本語能力が著しく減退しあるいは欠けていることを容易に予見し得たし、支援施策が講じられなければ社会生活上多大な困難を来すであろうことも予見し得たといえることができる。

そうすると、被告には、条理に基づき、具体的状況下において可能な限度で、原告らの自立を支援する施策を立案・実施すべき法的な義務が課せられたと解するのが相当である。

- (2) 原告らが自立支援義務違反に起因するとして主張する損害は、帰国後支援施策が不十分であったため社会的に自立した生活を送ることができないことに伴って生じた人格的損害をいい、その性質上、原告らの帰国後に初めて生じた損害をいうものであって、敗戦に伴って生じた中国残留という事態に直接起因する犠牲に対して補償を求めるものではなく、いわゆる戦争犠牲ないし戦争損害に該当すると解することはできない。

2 自立支援義務違反の有無の判断基準

上記判示の自立支援義務は、「孤児の社会的自立」を義務履行の到達点とするもので、前記早期帰国実現義務よりも一層抽象的・相対的なものとなることは避けられず、具体的な自立支援施策の立案・実施過程においては、専門的な検討・判断が必要となるし、その性質上、社会経済情勢、国家財政、社会福祉の一般的水準等に係る国政全般にわたる総合的な政策判断と密接に関連するものとならざるを得ない。

そうすると、いかなる自立支援施策を立案・実施すべきかの判断は、結局のところ、現実に孤児に対する援護事務を所掌する行政庁（厚生省）の裁量的判断に委ねられるところが大きいものといわざるを得ず、政府が実際に講じた措置ないし特定の措置を講じなかった不作為が、個別の施策として、あるいは施策総体として著しく不合理なものであったといえるのでない限り、自立支援義務に違反して国家賠償法上違法となると

評価することはできない。

3 日本語教育施策についての自立支援義務違反の有無

(1) 中国残留日本人孤児問題懇談会が昭和 57 年と昭和 60 年に発表した 2 つの報告書には、国等の孤児に対する支援施策は、第一義的には飽くまでも孤児自身の困難克服に向けた努力を側面的に援助する性質のものであるとの基本的考え方が示されていた。このことに照らすと、政府の行った自立支援施策が不合理であったか否かの判断に当たっては、上記趣旨の側面的な援助として不合理なものであったかどうかとの視点も加味して判断すべきである。

(2) 政府は、昭和 54 年から個別的な語学教材の支給を実施したが、元々帰国者に対する定着自立支援は第一次的には地方自治体の役割とされていたこと、同年以前の孤児の永住帰国者世帯数が少数にとどまったこと、当初は帰国者の年齢層が比較的若かったこと等に照らすと、政府が最初に行った上記施策が側面的な援助としての日本語教育施策として著しく不合理であったとまでは評価できない。

(3) 昭和 59 年から定着促進センターにおいて 4 か月間の日本語集合教育が実施されたが、同センターの開設に至った経緯に照らして、同センターの設置時期が著しく時機に遅れたとまでは評価し難い。また、4 か月の入所期間は日本語教育専門家等の意見に基づき設定されたものであること、入所者の学歴等に応じたクラス分けがなされていること、同センターの受入規模はその後拡充されてきたこと等に鑑みれば、入所期間や指導方法、収容規模・範囲に関して著しく不合理な点があったとも認め難い。

昭和 63 年からは自立研修センターが開設され、8 か月間の日本語教育が実施されてきたが、進度に応じたクラス分けが行われていること、定着促進センター修了後は早く社会の中で生の日本語の交流を行う方が語学習得には適している旨の専門家の意見があったこと、昭和 61 年度以降は自立指導員の業務として日本語の指導等が追加されたこと、中国帰国者支援検討会が平成 12 年に発表した報告書（検討会報告書）では、政府のそれまでの施策は、帰国者の自立に一定の効果を上げることができたと評価されていることに照らすと、政府が両センターを通算して 1 年間の日本語教育を施し、その後は社会生活を通じて日本語を習得していくことを想定した制度を構築していたことが、孤児の日本語習得を側面的に援助する施策として著しく不合理なものであったとまでは評価し難い。

平成 7 年に定着促進センターが発表した報告書において、両センターを中心とする二段階の研修システムに関して極めて厳しい問題提起がなされたことに照らせば、政府の従前行ってきた日本語教育施策が決して十分なものではなかったことは否定できないが、自立指導員を通じた日本語学習継続の機会の存在、平成 9 年以降実施された日本語学習支援体制の整備、平成 15 年度生活実態調査において、半数以上の孤児が独力で日常生活を営める程度の日本語能力を習得済みと回答したこと等を総合的に勘案すれば、政府が両センターを通じて 1 年間の基礎的な日本語教育を施すとした基本路線

が根本的に誤っていたとまで断じるのは困難であるし、事後的に見れば、政府の日本語教育施策に相当程度不十分な面があったことは否定できないとしても、これが日本語習得を側面的に援助する施策として著しく不合理であったとまでは評価し難い。

(4) 以上によれば、日本語教育施策の面において、自立支援義務に違反する点があったとまでは認められない。

4 就労支援施策についての自立支援義務違反の有無

政府は、孤児の永住帰国が始まった3年後には自立指導員による就労相談・指導制度を設け、定着促進センター・自立研修センターにも専任の相談員を配置する等の措置を実施しているが、これらの施策が孤児の就労を側面から援助するものとして不合理であったとまでは認め難いし、孤児に対し、帰国後1年で生活保護からの脱却と就労を画一的に要求する方針を執っていたものとも認め難い。

平成11年度生活実態調査に表れた孤児本人の就労率や平均世帯収入に照らすと、必ずしも良好な就労状況が実現できているとはいえないものの、他方で、世帯全体での就労率や、非就労理由の7割近くが傷病のためで占められていることに鑑みれば、政府の実施した就労支援施策が側面的な就労援助として著しく不合理であったとまでは評価し難く、自立支援義務に違反した点があったとは認められない。

5 生活支援施策についての自立支援義務違反の有無

(1) 生活保障面

ア 帰国後の孤児世帯に対しては、当面の生活資金として自立支度金が支給されるが、これが孤児世帯に対する帰国直後の生活支援のための経済的給付措置として不合理であったとまでは評価できない。

イ 残留邦人の国民年金に関して、平成8年4月1日以降、中国在住期間を保険料免除期間として扱い、当該期間の3分の1を年金額に反映させる等の特例措置が講じられたが、年金の給付内容や年金制度の運営が国家財政や社会経済情勢、社会保障制度全体の設計等を勘案した政治的色彩と裁量性の強いものであることに照らせば、政府の講じた措置が合理性を欠くものであったとは認められない。年金給付が生活保護費から控除される扱いも、生活保護の補足性を孤児についても一般の受給者と同様に適用することが違法とはいえない。

ウ 近年の孤児世帯の生活保護受給率は6割を超えており、一般世帯と比べて著しく高率であるが、生活保護制度における保護の補足性と無差別平等の理念は、生活保護法の解釈・運用に当たっての基本原則とされているのであるから、孤児であることを理由として優遇的取扱いを行うことはできないと解されるし、また、現行の生活保護給付によって保障される生活水準が、憲法25条1項の趣旨に反するほどに劣悪であるとも認められず、さらに、政府が実施している各種自立支援施策が不合理なものともまではいえないことを総合考慮すると、政府が、生活の困窮する孤児について、他の生活困窮者と同様の基準をもって一律に生活保護制度を適用するとしたことが不合

理であったとまでは評価できない。

孤児世帯の生活保護受給率の高率化の背景としては、傷病のために就労できない状態にある孤児が相当数存在することも看過し得ず、生活保護受給率の数値のみをもって、自立支援施策の不十分さが自立支援義務に違反する程度に達していたと評価するのは困難である。

(2) 居住地・住居の確保

政府は、孤児の希望を聴くなどして各種調整を行いながら、孤児の帰国後の定着地の斡旋を行っており、孤児の意思を尊重することなく定住地を決定していたとは認め難い。孤児を各地方都市に適度に分散居住させることを目標としたことも、日中間の社会事情の相違に基づく帰国者の誤解や、過度の集中・点在状態に対する専門家の否定的な指摘等を考えれば、合理性を認めることができる。

また、政府は、公営住宅の入居者選考に当たって優先的な取扱いを行う等の施策を講じており、これが不合理であったとまでは評価し難い。

(3) 生活指導等

ア 孤児世帯の日常生活上の相談や自立更生上の助言・指導を行うことを役割とする身元引受人の負担が重いとの実態は否定し難いものの、統計上身元引受人の数が不足していたとはいえないこと、身元引受人の質の確保面で格別大きな問題があったとも認め難いこと、平成 15 年度生活実態調査において、日本語習得者中、帰国後 3 年未満で独力で日常生活を営める程度の日本語を習得した孤児の割合が 7 割弱に上っており、身元引受期間が帰国後 3 年以内に限定されていたことが不合理であったとまではいい難いことを総合考慮すれば、全体としてみた場合、身元引受人制度が孤児の早期定着・自立促進を図る上で不合理な施策であったとまでは評価できない。

イ 昭和 52 年から派遣が開始された自立指導員の業務内容は多岐に及び、派遣開始時期も比較的早かったこと等に照らすと、その派遣制度は、帰国後の孤児の早期定着・自立促進を図る上で有用な施策であったものと認められる。自立指導員の派遣期間・日数には制限があるが、全体としてみれば、著しく不合理なものであったとまでは評価し難い。

ウ 政府が実施した自立支援通訳制度等に関し、不合理な点は認められない。

(4) 就籍支援

戸籍のない身元未判明孤児の就籍手続費用については、昭和 61 年以降、間接的にあるいは直接に、政府が手続費用を援助しており、政府の施策が合理性を欠くとはいえない。

(5) 家族生活に対する支援

前記のとおり、政府が帰国旅費の援護対象を限定したことは不合理とはいえ、同様に、自費により日本に入国した孤児の家族について、政府が先に永住帰国した孤児世帯と同等の支援施策を講じなかったとしても、同措置が不合理であったとまでは評

価し難いというべきであり、政府による家族生活に対する支援施策が合理性を欠くとはいえない。

- (6) 以上によれば、生活支援施策の面において、政府の施策に自立支援義務に違反する点があったとは認められない。

6 自立支援施策全体としての自立支援義務違反の有無

以上の自立支援施策を総合して考察すると、孤児の社会的自立上最も基本的な日本語の教育施策に関し、約半数の孤児が独力で日常生活を営める程度の日本語の習得に達していないなど、結果的に見れば、施策の成果が不十分なものとどまったことは否定できないし、このことが連鎖的に就労率の低迷や生活保護受給率の高率化等の一因をなしていることも否定し難い。

他方、就労支援施策や各種生活支援施策は、それほど合理性を欠くともいえないものが多いし、日本語の学習途上で、社会生活上様々な困難が生じると想定される帰国当初の3年間は、身元引受人や自立指導員等による指導・援助を通じて、日本語能力の低さを補いつつ、社会的自立を援助する体制が構築されている。また、近時の就労率の低迷の背景には、孤児の高齢化とこれに伴う傷病罹患率の増加といった現象の影響も少なくないし、このような事情に起因して、孤児世帯の生活保護の受給率が高くなるのもやむを得ない面がある。

そうすると、政府による自立支援施策を総体としてみた場合、孤児自身の社会的自立に向けた努力を側面的に援助するものとしては、著しく不合理であったとまで評価することは困難であり、被告に法的な自立支援義務違反があったとまで認めることはできない。

7 拉致被害者支援法との比較の相当性

拉致被害者支援法においては、その目的として、帰国後の自立促進を規定しているのにとどまらず、失われた生活基盤の再建をも掲げていることに着目する必要がある。

原告らが被告の自立支援義務違反に起因して生じたと主張する損害は、自立支援施策の不十分さが原因で帰国後に初めて生じた孤児の人格的損害をいい、帰国前に強いられた犠牲に対する補償を求めるものではないのに対し、拉致被害者に関しては、生活基盤の喪失という犠牲について、諸般の政治・社会・国際情勢を配慮した上での高度な政治的判断として、これに対する補償的措置を行って生活基盤の再建を図ることとし、拉致被害者支援法が制定され、その支援施策においては、自立促進といった側面以外に、過去の犠牲に対する補償という側面を併有することとなったのである。

したがって、孤児に対する自立支援施策と、拉致被害者に対する支援施策とでは、これに係る立法等の政策的な趣旨・目的を異にし、両者を同一線上にあるものとして法的な自立支援義務の観点から比較対照するのは相当でない。

- 8 以上のとおり、被告の原告らに対する自立支援義務違反を認めることはできず、国家賠償法上の違法性は肯認できない。 以上