

(別添1) 原告らの主張

第1章 債務不履行に基づく損害賠償請求

第1 移住者送出契約の成立

ドミニカ共和国（以下「ドミニカ」という。）に移住した各原告と、「国策」として各原告をドミニカに大量かつ集団的に送り出した被告との間には、以下の事実関係に基づいて、「移住者送出契約」（以下「本件契約」と略称することがある。）が成立するに至っている。

この移住者送出契約とは、送出者が、被送出者に対し、あらかじめ移民受入国との間で合意された移住地の選定等の移住条件を提示し、かつ、その移住条件の実現を保証して移住地まで移送することを約し、被送出者はその条件に従って移住することを約する無償の無名契約である。移民保護法第2章が定める移民取扱人と移民との間の契約関係に類似する（同法5条1項は「移民を募集し又は其の渡航を周旋する」と規定している。）が、無償である点、行政庁の許認可が不要な点等が異なる。

1 被告が本件契約の当事者であること

(1) 被告は、昭和30年に外務省設置法を改正して、「移住局」を新設するとともに、移住関係事務として、「海外移住に関しあつせん、保護、促進その他必要な措置をとること。」（同法13条の2第2号）に改めたことによつて、海外移住を「国策」として推進する立場を法令上も明らかにした。

そして、被告の公務員が外務省設置法等の法令、閣議決定等に基づいて次の職務を行っていることに照らすと、被告は、本件移住について、積極的かつ能動的かつ主体的な役割を担っていたというべきである（甲228の1, 2）。

ア 海外移住に関する外交政策の企画立案及び実施事務（外務省組織令47条2号）

イ 移住あつせん所に関する事務（同令47条5号）

- ウ 国外への移民送出に関する企画立案及び実施に関する事務（同令４８条１号）
- エ ウの企画立案及び実施に必要な現地の諸条件の調査に関する事務（同令４８条２号）
- オ 移民渡航費に関する事務（同令４８条３号）
- カ 海外移住に関する広報及び教養に関する事務（同令４９条２号）
- キ 旅券の発給その他海外渡航に関し必要な措置をとる事務（同令５０条１号）
- ク 査証に関する事務（同令５０条２号）
- ケ 外交交渉（外務省設置法４条１２号， 15号）
- コ 条約等国際約束の締結（同法４条１５号）
- サ 募集，選考，訓練及び現地技術調査（昭和２９年７月２０日海外移住に関する事務調整についての閣議決定。甲１４７）
- シ 募集要領の作成・決定（昭和３０年５月２０日付け「外務省に移住局を設置することに伴う閣議了解事項」に伴う農林漁業移民に関する外務農林両省事務次官覚書。以下「外務農林両省事務次官覚書」という。甲１５４）とこれに基づいた財団法人日本海外協会連合会（以下「海協連」という。）に対する募集要項作成の指示（甲２３５， 甲３４８）

(2) 上記(1)のＡないしシの各職務に関連し，被告の公務員は次の各行為をしたが，こうした事実は，被告が移住者送出契約の当事者であることを裏付けている。

ア ドミニカ政府との交渉

臨時代理公使（乙２６），外務大臣（乙２７），日本国移民調査団長Ｙ（乙３５），参事官（乙２９），公使（甲３００， 乙５１， ５２， ５４）など被告の公務員が，本件ドミニカ移民に関してドミニカ政府と外交交渉を行った。

イ 現地調査

現地調査を行ったのは、乙23の報告書のY調査団、乙38の報告書の農林技官など、ほとんどすべてが被告の公務員であった（乙62, 66, 74, 77, 105, 107, 125, 131, 132, 133）。例外は、海協連のドミニカ支部長の報告書（乙65）1件のみである。

ウ ドミニカ政府との公文の取り交わしと移住条件の合意決定

次に述べるように、被告の公務員は、被告を代表して、ドミニカ政府との間で本件ドミニカ移民に関する公文を取り交わした。そして、本件ドミニカ移民は、すべてその交換公文で合意された移住条件に従って行われた。これは、被告が本件ドミニカ移住事業に「重要な当事者」として関わっていた事実を示すものである。

(ア) M農務大臣は、昭和31年3月27日、公使あてにダハボン移民25家族を受け入れる旨の書簡を発した（乙58）。

(イ) 公使は、上記M書簡に対して、同年4月24日付けで、「原則として同意する」という内容の返簡をした（乙60）。

なお、同年7月5日付けの公使が外務大臣にあてた電信の写し（甲29の163）には、「貴電第五五号に関し五日御来示の諸点をノートにて農相へ手交、先方万事了承した。その際往信第一七一号の三に関し当方の申入れをリポートしこれを認める旨の農相返簡を受け右にて第一次移住に関する公文交換を終わった。」との記述がある。

(ウ) その後、どの入植地についても、日本政府がドミニカ政府との間で移住条件を協議し、その協議結果が交換公文によって合意されている。

(エ) 加えて、乙58, 60, 61の各交換公文には、移住者が強制送還される場合について、「日本政府は・・・送還費用を負担する」とある。この合意は、原告らとの関係においても被告が送還費用を負担することを内容としたものであるから、被告と各原告とが契約関係に立つこ

とを意味している。

エ 募集要領及び募集要項の作成

外務農林両省事務次官覚書の（ロ）項には、「外務省は個別的具体的受入条件をなるべく速かに農林省に通報すること。農林省は右通報に基づいて募集、選考及び実務講習に関する要領を作成し、外務省と協議の上、これを決定すること。」とある。このことは、ドミニカ政府と外務省との合意によって個別具体的な受け入れ条件（すなわち移住条件）が決定され、それに従って農林省が募集要領を作成したことを示している。そして、海協連は、この募集要領の内容と一字一句違わないように、募集要項を作成した。

オ 広報活動

被告は、新聞等による広報活動（甲 3 3 8, 3 4 0, 3 4 1 など）を事実上主導し、本件移住に関する情報を支配及び管理していた。海協連も「移住新聞」という広報誌を発行していたが、これも、発行ごとに、移住局第三課の承認を得ていた（若槻証人調書 9 6 頁）。そもそも、移住新聞で伝える内容自体、その情報源は外務省以外に存在しなかった。

カ 募集

具体的な募集行為は、各都道府県の担当課や地方海外協会を通じて行われたが、それらの行為は、あくまで農林省の指示、通牒の下に行われたのであり（外務農林両省事務次官覚書（ハ））、各都道府県等はその手足であったに過ぎない。また、甲 2 9 の 1 3 の公文書からうかがえるように、外務省も実際には募集行為に関与していた。そして、上記のように、募集行為の核心である移住条件を決定して募集要領を作成したのは外務省及び農林省自身であるから、募集もまた外務省と農林省が協同して行ったと見るのが妥当である。

キ 選考

移住希望者は、所定の書式の応募書類一式を、各県の地方海外協会あてに提出することになっていた。ところが、地方海外協会のほとんどが各県の県庁の担当課の中に置かれ（甲19「移民読本」112頁）、地方公務員が海外協会の職員たる地位を兼ねていた。

そして、書類選考を通過した者は、さらに各県の県庁において、外務省・農林省職員も立ち会う形で面接を受け、この第1次選考を通過した者について、その判定資料が海協連に送付され、そこで第2次選考が行われた。その選考会には、外務省・農林省から担当官が各1名出席し、両担当官の協議で合格者が決定された（外務農林両省事務次官覚書（ホ））。

したがって、選考は、被告がしたことは明らかである。

ク 実務講習，教養講習

外務農林両事務次官覚書の（ハ）項で、「実務講習（中略）は農林省が責任をもって担当すること。従って都道府県及び海協連に対する右の事務についての指示，通牒は農林省が行なうこと。」とされていた。そして、その実務講習は、昭和31年度農業移住者講習会実施報告書（乙335）にあるとおり、県営試験場等の公的施設で行われたが、これら公的施設の利用は農林省の指示によってされた。

また、外務農林両事務次官覚書の（ニ）項には、「国際教養講習の事務は外務省が責任をもって担当すること」とあり、外務省設置法15条の2には、「移住あつせん所は、外国に移住しようとする者に対し、移住に必要な教養を与え」とある。そして、後者は横浜移住あつせん所という外務省の施設で行われていた（若槻証人調書20頁，乙335）。移民読本（甲19）の77頁にも、移住あつせん所を「いうまでもなく政府機関である」と説明した記述がある。

したがって、被告が、選考後の実務講習等の実施をしていたことは明らかである。

ケ 配船，送出

昭和31年4月1日付けで外務大臣が公使あてに出した文書（甲29の24）には、「第一回送出はダハボン向け25家族とし，7月3日横浜出帆予定のOSKブラジル丸に乗船せしめトルヒリヨ着は同月末の見込」とあり，「リベルタドール寄港に関してはOSKは海関等の資料を欠き，途中海路の調査も不十分であるので右第一船はトルヒリヨ寄港と致したく二便以後は今後OSK側調査をまって最終決定を致したい」との記述がある。このことからすると，配船の主体が外務省であることは明らかである。

輸送に関しては，移民輸送を担当していた大阪商船株式会社及びオランダの船会社であるロイヤル・インターオーシャン・ラインズの両会社と常時交渉を保ち，乗船人員，上・下船と中途停泊港等について交渉することが必要であったが，これをなし得るのは，移民送出計画を管掌している外務省以外にはない。さらに，次年度以降の送出人員を見越しての造船計画や改造計画には，運輸省，大蔵省との交渉も加わり，海協連などは口をさしはさむ余地はなかった。こうしたことからすると，輸送を指揮，監督したのも，被告であることは明らかである。

なお，狭い意味の「移住者輸送」業務として，輸送船に移民の引率者として「輸送監督」が乗りこむことになっていたが，この輸送監督は移民課，移住局の官僚がほとんどその任に当たった（若槻証人調書）。

- (3) 以上のように，都道府県や海協連が募集や選考行為の一部を担った事実はあるものの，それらは，外務省が提供した資料に基づき農林省が募集要領を作成し，それと一字一句違わないように作成を指示された募集要項に基づき，農林省の指示，通牒の下に募集し，また，選考も外務省，農林省の職員の主導で行われたのであるから，都道府県や海協連の独自の意思が入り込む余地は全くなかったのであり，被告の手足（履行補助者）として行為したに過ぎない。そして，現地調査と移住条件の交渉及び決定，移住者の決定，

配船や輸送の指示などの重要事項は被告自身が行ったのである。したがって、被告こそが本件契約の一方の当事者であることは明らかである。

2 家長の妻等の家族及び同伴者の当事者性

被告との間で成立する「移住者送出契約」のもう一方の当事者は、本件移住が家族単位の独立自営開拓農としての移住であったこと、当時における海外渡航の実情を考えれば、いわゆる家長に限られず、家長が、その家族及び同伴者を代表して被告と上記移住者送出契約を締結したものと解すべきである。

また、仮に、本件契約の当事者が家族の代表者である家長であるとしても、家長の家族や同伴者らは、被告との間で後記の「契約関係に準じた法律関係」に置かれているのであり、この法律関係に基づいて、全く見ず知らずのドミニカで営農に従事するために、被告との間で特別な社会的接触関係に入ったのであるから、家長と同じ法律効果が彼らに対しても及ぶと考えるべきである。

3 移住者送出契約の成立過程

以上の事実関係を前提に、契約の成立過程を整理すると、次のとおりである。

(1) 契約の誘因 被告は、ドミニカへの移住者送出契約を締結するために、募集要項に表示した内容、条件を作成し、これを一般国民に提示して、移住希望者を募集した。

(2) 申込み 原告らを含む移住希望者は、提示された募集要項に基づき、被告の募集に応じて自ら移住者となるために応募行為をし、もって契約の申込みを行った。

(3) 承諾 被告は、多数の移住希望者の中から選考の結果、原告らを合格者として認定し、合格通知書を交付することによって契約応諾の意思表示を行い、これによって、本件移住者送出契約は成立するに至った。

なお、本件契約は、被告があらかじめ決定した契約内容、移住条件に原告らが従わざるを得ない附合契約である。

4 移住者送出契約の成立時期

各入植地別の移住者送出契約の成立時期は、次のとおりである。

- (1) ダハボン地区第1次 昭和31年4月ころの被告の募集に応じて、同年6月末ころ合格通知を受け、そのころ送出契約が成立した。
 - (2) ダハボン地区第4次 昭和31年11月ころの被告の募集に応じて、昭和32年1月末ころ合格通知を受け、そのころ送出契約が成立した。
 - (3) コンスタンサ地区第1次 昭和31年6月ころの被告の募集に応じて、同年8月初めころ合格通知を受け、そのころ送出契約が成立した。
 - (4) コンスタンサ地区第2次 昭和31年9月ころの被告の募集に応じて、同年11月ころ合格通知を受け、そのころ送出契約が成立した。
 - (5) ドゥベルヘ地区第1次 昭和32年8月ころの被告の募集に応じて、同年10月初めころ合格通知を受け、そのころ送出契約が成立した。
 - (6) ドゥベルヘ地区第2次 昭和32年10月ころの被告の募集に応じて、同年12月初めころ合格通知を受け、そのころ送出契約が成立した。
 - (7) ハラバコア地区第1次 昭和32年11月ころの被告の募集に応じて、同年12月初めころ合格通知を受け、そのころ送出契約が成立した。
 - (8) アグアネグラ地区第1次 昭和33年1月ころの被告の募集に応じて、同年3月初めころ合格通知を受け、そのころ送出契約が成立した。
 - (9) アルタグラシア地区第3次 昭和34年3月初めころの被告の募集に応じて、同年4月初めころ合格通知をもらい、そのころ送出契約が成立した。
- そのほかの入植についても、以上と同様に、被告の募集に応じて、合格通知を受けることによって送出契約が成立した。

第2 被告の債務の内容

被告は、本件契約により、原告らに対し、次の内容の債務を負担した。

1 移住予定地が農業適性を備えていること等を調査する義務

被告が負担すべき調査義務の具体的な範囲は、次のとおりである。

- (1) 所有権制度，土地法制度，農地法制度

- (2) 気候 農業適性を測るには、単に年間降水量，年間平均気温だけでなく，雨期，乾期の時期や期間，その際の降雨量，雨の強さ，台風の発生状況やその規模，それがもたらす被害など農業に不可欠な気象に関する調査がされなければならない。最低でも各月ごとの平均気温，平均降水量，降雨日数の調査が必要となる。それがないと播種すべき時期さえ決められないからである。
- (3) 土壌 土壌の特性，表土の深さ，腐食などを調査しなければならない。
- (4) 土地の地勢
- (5) 水利
- (6) 適作作物 何が適作作物なのかについて，気候，土壌，水利等の面から判断されなければならない。その際，栽培上の特徴，市場価格，同地域での生産状況，農業規模についても調査が必要である。
- (7) 農作物需要の市場調査 その土地の主要作物についてはもちろん，野菜類についても，周辺市場の需要を調査する必要がある。価格や市場規模の他に，流通手段，流通コスト等の調査も必要である。
- (8) 生活環境 ドミニカの憲法体制や政治制度，表現や行動の自由など基本的人権の実現状況，治安状況，病院等の医療施設や学校・図書館などの文化教育施設の状況についての調査が必要である。これは，移住が，生来の生活環境と切り離されて，家族ごとに新たに生活基盤を移住地において築き上げていくものである以上，最低限必要な情報である。

2 上記調査に基づき，移住に適した入植地を選定し，確保する義務

被告は，外交交渉等によって，移住にふさわしい入植地を選定し，確保すべきことが義務付けられる。なぜなら，移住後の農業者としての成功は，個別具体的な入植地によって決定付けられるからである。

3 移住予定地等に関する説明を十分に行う義務

被告は，上記調査義務に基づき入手した事実，情報について，原告ら移住者

に対し十分に説明し、ドミニカ移住の可否、当否について判断できるようにする義務がある。ちなみに、移民保護法26条の1の罰則規定は、「誘惑の手段を以て移民を募集し若は渡航の周旋を為したる移民取扱人及代理人は1月以上1年以下の重禁固に処す。」と定めている。

4 募集要項に表示された農業適地の所有権を無償で取得させる義務

被告は、本件契約に基づき、原告らに対し、「一家族当たり特定の面積の耕作適地の所有権を無償で取得させる」という義務を負っている。換言すれば、被告は、原告らに対して、ドミニカ政府をして「一家族当たり特定の面積の耕作適地の所有権を無償で譲渡させる」義務を負っている。

これは本件契約の中核となる義務であり、被告は、家族の代表者である家長に対してばかりでなく、家長の配偶者、子供及びその同伴者らに対してもこの義務を負担している。ただし、被告が、家長の各家族に対し個別に農地を取得させる義務まで負担していることを主張するものではなく、「家族単位」で農地を取得させる義務を負担していると主張するものである。

5 募集要項に表示されたその他の諸条件をドミニカ政府に履行させる義務

募集要項においては、以上のほかに、診療所の設置、教育施設としての文教場の設置や教科書・文房具の無償配布、飲料水の確保などの条件が提示されている。これらの条件は、移住の成否に関わる重要事項である以上、被告は、これらの点をドミニカ政府に履行させる義務を負っているというべきである。

第3 被告の債務不履行

1 調査義務の不履行

(1) Y調査団の調査

昭和30年9月1日から28日までの間、Yを団長とする調査団（以下「Y調査団」という。）が現地調査を行った。その結果は「ドミニカ移住適地調査団報告書」（乙23）にまとめられ、被告に報告された。これが、本件移民が開始される前にまとめられた唯一の調査報告である。しかし、ドミ

ニカという日本国民にとって全くなじみのない国，しかも，その僻地の入植地へ移民を送り込むのであるから，移住予定地に関する調査の重要性はいくら強調しても足りないにもかかわらず，このY調査団の報告書はお粗末な内容である。

以下，戦前の昭和6年10月に衆議院議員K一行（以下「K調査団」という。）が実施し，まとめた「伯国アマゾナス州日本植民地地域画定並殖民計画に関する調査報告書」（甲198。以下「K報告書」という。）と対比しながら，Y報告書の「ずさんさ」を明らかにする。

ア 調査隊の人数と調査期間

- ・ K調査団 22名（第1隊14名，第2隊8名）
 昭和5年9月 第一隊調査開始
 同年12月中旬 第二隊調査開始
 昭和6年10月 第一隊調査終了（第二隊は昭和7年まで）
- ・ Y調査団 3名（及び通訳として事務官）
 調査期間は1か月足らず

イ 報告書の量

- ・ K報告書 約300,000字
- ・ Y報告書 約9,000字

K報告書には「アマゾニア産業研究所綱要」及び「アマゾニア拓殖株式会社創立案の概要」の二編も含まれている（これも開拓計画を示すものとして，調査報告の一部とみなされる。）が，純然たる調査報告の部分に限っても225,000字で，Y報告書の25倍以上になる。

ウ 入植地の面積や耕作可能性に関する調査義務違反

アマゾナス州の土地は同州政府より100万ヘクタールを無償譲渡されたものだが，日本側でこれを測量し境域を確定する必要があったため，K調査団は，この地域を踏査測量して，ブラジル側にとっても初めての地図

を作成した。これに対して、Y調査団は、その報告書において、ドミニカには40万分の1の地図しかないのに、「(入植地の)地形、面積等も、地図だけでははっきりせず、勢いで国政府の説明をそのまま呑まざるを得なかった訳で、この点正確を期し難いが・・・」と書いているように、正確な調査を諦めている(乙23中の五項)。ダハボン第1次のラ・ビヒア地区が全体で2500タレアしかない事実、したがって28家族で割れば89タレアにしかならない事実を現地調査の際に発見できなかったことは、調査の不十分さとその結末を端的に示している。

まして、ダハボン地区第1次移住によって配分面積の不足が明らかになった以上、その後の他の移住地については、当然、本当にドミニカ政府が約束した面積を提供できるかどうか、入植予定地を実際に測量すべきであった。しかし、それさえも行わず、それどころか、平成12年の外交資料の公開の結果、配分状況を記した記録が全く存在しないこと、すなわち入植後の配分状況すら全くモニタリング調査をしていないという事実さえも明らかになった。

面積だけでなく、水利の観点からの調査、すなわち、入植地内の高低、耕作可能面積から控除すべき低湿地や、礫の多い土地等など耕作不能地の有無や面積、灌漑予定面積と灌漑用水流量等の調査も、全く行われなかった。

エ Y報告書は、そもそもドミニカとはどういう国かといった点や、地理気象条件、農業構造(大土地所有)、農業関係法(1948年法律第1783号(以下「1948年法」という。)等)、市場、入植者の権利について、項目さえ設けておらず(K報告書にはこれらの点に関する記載がされている。)、憲法にさえ触れていない。移住者の基本的人権にとって極めて重要な独裁制に関する調査も、決定的に不足していた。

オ また、コンスタンサ地区、アグアネグラ地区、アルタグラシア地区につ

いては、現地調査を全くしないまま、移民を募集して入植させたものと断ぜざるを得ない。

(2) 農林技官による調査

募集開始前の現地調査報告書として存在するのは、上記Y報告書だけであるが、農林省振興局拓殖課が、入植開始後の昭和32年9月ころ、技官の調査結果を「ドミニカ国移住地現地調査報告書」にまとめた(乙38)。

しかし、同調査報告は、「はじめに入植ありき」で、その結論を導き出すことが目的の極めて恣意性の強いものであった。このことは、移民の失敗が明らかになった昭和37年に、技官が、雑誌記者のインタビューに対し、「調査を十分にやると私も言えません。」などと答えている事実からも明らかである(甲259。他に、甲29の254などが、「はじめに入植ありき」をうかがわせる。)。上記技官の供述は、本来被告としてなすべき調査がどの程度のものであるかということと、現実の事前調査がこれに到底及ばないずさんなものであったという事実を、端的に表している。

(3) 1948年法の調査をしなかった事実

Y調査団は、法制度、特に1948年法等の農地法関係の調査を全く行っていない。土地法制が国によって様々であるのは当然であり、農地ともなれば各国の農業政策による規制が不可避であることは常識であり、国営植民地ともなればなおさらである。1948年法には入植者の耕作の自由や地権、更には行動の自由をも制約する重大な条項が数多く含まれており、この点について何ら調査していないというのは、大変な失態というほかない。被告が1948年法の調査を始めたのは、昭和31年5月29日に至り、M農務大臣に「無償譲渡」の文言の誤りを指摘されたことからであった(乙76)。

その結果、被告は、原告ら入植者が何年たっても農地の所有権を得ることができないという重大問題を認識しないまま、移民募集を始めてしまったのである。

平成5年にT調査団がドミニカを訪れ、本地権をとってやると豪語して移住者らから仮地権証を預かったものの、結局本地権を取得することができなかった。この顛末は、この時期に至っても被告が未だに農地法制について正確な調査を行っていなかったことを暴露している。

2 入植地の選定、確保に関する義務の不履行

(1) ドミニカという国へ移住させたこと自体の違法

本件の移住者送付当時のドミニカは、トルヒーヨ元帥が秘密警察を使った恐怖政治により国民を支配する独裁国家であった。そして、国民に対して政府批判を禁じたばかりか、トルヒーヨを称えないこと自体が取り締まりの対象であった。その結果、入植した原告らは、軍事訓練を課され、また、集会では「ビバ！トルヒーヨ」と必ず叫ばなければならなかった。

したがって、民主国家の日本から独裁国家のドミニカに原告らを送ったこと自体が、ドミニカによる原告らの人権抑制に被告が加担したという点において、そもそも違法であり、債務不履行があるというべきである。

(2) 「コロニア」に入植させたことの違法

第1に、コロニアの土地は、直ちに所有を許されるものではなく、また、所定の要件を充足し所有を許されたとしても所有権登記を取得するのが著しく困難である。殊に旧地主に対して土地の価格補償が行われていない場合には、ドミニカ農地庁の進まない（そのため、日本人入植地で現在なお「カルタコンスタンシア」さえ発行されていない土地が数多くある。）。原告ら移住者は自営農を目指していたのであるから、このように所有権取得、登記手続に問題を生じるコロニアの土地を入植先とすべきではなかった。

第2に、コロニアの土地への入植は、そもそもドミニカ政府が土地なし農民に対する救貧策として行っていたものである。そうであるからこそ給付金等の恩恵もあったが、反面、コロニア全体が6段の鉄条網で囲われるなど、行動を監視され、管理官の指示に従って作付けをしなければならず、不毛の

耕地でも耕さなければ耕作地と共に没収されるなど制約に満ちていた。そもそも、原告らは、日本には得られない成功を海外で得ようという目的で海外に移民したのであり、救貧策を受けるためにドミニカに移住したわけではない。

以上のように、コロニアへ入植させるための移住を行ったこと自体に、被告の義務違反がある。

3 説明義務の不履行

移住条件は、両国政府間で口上書を交換し（いわゆる交換公文）、合意によって取り決められている。ところが、被告は、この交換公文とは異なる内容の募集要領を自ら作成し、それと同一内容の募集要項を海協連に作成させて、原告ら移住者に示すとともに、募集要領（要項）とも異なる内容を口頭で説明した。

入植地ごとの説明義務違反の具体的内容は、別紙「移住条件と実際（原告らの主張）」（略）に記載したとおりである。その「被告が示した移住条件」欄の記載と「実際」欄の記載との乖離が、取りも直さず説明義務違反の具体的内容である。

各移住地に共通する説明義務違反の具体的内容は、次のとおりである。

(1) 土地所有権に関する説明（共通する説明義務違反1）

ア 被告が作成した募集要領には、以下のように記載されていた。

(ア) ダハボン地区第1次の募集要領（乙63。第2次以降においても第1次の募集要領が使用されている。）

「1世帯当300タレアの土地が無償譲渡される。」

(イ) コンスタンサ地区第1次の募集要領（乙75。第2次の募集要領（乙83）では、第1次の内容が引用されている。）

「1世帯当100タレアの土地が無償で使用を許され将来ドミニカ国法律の諸要件を充足の上は無償で譲渡される見込である。」

(ウ) ドゥベルヘ地区及びネイバ地区第1次の募集要領(乙109。第2次以降においても第1次の募集要領が使用されている。)

「1世帯当初年度50タレアの土地が無償で使用を許され、1年後に日ド双方で成功検査を行い、完全にこれを耕作し、尚余力を示すものにはさらに50タレア増加配分し、2年後に同様の方法でさらに50タレア合計150タレア迄の土地の無償使用を許される。この土地は8年後ドミニカ国法律の諸要件を充足の上は無償で譲渡される見込みである。」

(エ) ハラバコア地区第1次の募集要領(乙120)

「1世帯当100タレアの土地(一部開墾済)が無償で使用を許され将来ドミニカ国法律の諸要件を充足の上は無償で譲渡される見込みである。」

(オ) アルタグラシア地区、アグアネグラ地区の募集要領(乙134)

「1世帯当り約200タレアの土地(大部分コーヒー植付済で管理不充分的土地と一部その他の作物栽培用の土地)が無償で使用を許され将来ドミニカ国法律の諸要件を充足の上は無償で譲渡される見込である。」

上記一連の募集要領によれば、ダハボン地区では入植後土地が直ちに「無償譲渡される」とあり、他の入植地でも一定年度経過後にドミニカ国法律の要件を充足の上は土地が「無償で譲渡される」とあって、いずれの入植地についても、土地が無償で譲渡される、すなわち所有権が取得できることとされていた。

イ しかし、前記各募集要領(要項)には、所有権について、下記(ア)ないし(ウ)の情報が一切記載されていなかった。被告は、原告ら移住者にこのような制約のある土地であることを知らせないまま入植させたのであるから、明らかに説明義務に違反する。原告らは、かかる真実を知らされていたならば、決して入植はしなかった。

(ア) 第1に、原告ら移住者に配分された土地は国営植民地農場であつ

た。これは、「土地なし農民」に対し救貧対策として恩恵的に土地を配分しようとするものであった。入植者は、管理官から農作物の指定を受け、耕作の放棄が認められず、許可なく耕作地を離れることができないなどの規制を受け、まさにコロノ（農奴）の立場に置かれたのである。募集でうたわれていた「独立自営農」とはかけ離れた存在であったが、そのことの説明がなかった。

(イ) 第2に、直ちに土地所有権を取得できなかったことはもちろん、8年後ないし10年後に取得できる所有権というものも、完全なものではなかった。確かに8年後ないし10年後に、政府に対して土地所有権の取得を主張できたかもしれない（この点も、被告が移住協定の締結に失敗したため、移住者の権利として確保されなかった。）が、次のとおり、登記が得られない以上、第三者に対して所有権を対抗できないのである。

すなわち、登記取得のためには、まず、ドミニカ政府からカルタコンスタンシア（被告が主張する区画確定前本地権）を得る必要がある。しかし、政府が旧地主に対し財産的補償を行っていない土地についてはそれを発給できないため、いつまでたってもカルタコンスタンシアを取得できない移住者が多いという実態がある。次に、仮にカルタコンスタンシアを取得できたとしても、原告92のように、旧地主から明け渡し訴訟を起こされた例もある（甲179）。

(ウ) 第3に、カルタコンスタンシアを得ても、未登記の土地であればサネアミエントの手続が、未分筆の土地であればデスリンデの手続が必要となり、これらの手続には膨大な費用がかかる。

ウ さらに、例えば、ダハボン地区第1次においては、選考後入植前の昭和31年5月29日に、入植後直ちに取得できるのは所有権ではなく無償使用权であることが判明していたにもかかわらず、外務大臣及び農林大臣は、それを秘したまま入植させた。ダハボン地区第4次では、募集前に上記事

実が判明していたにもかかわらず、それを秘したまま、第1次募集要項を使って募集した。コンスタンサ地区第1次では、上記事実の判明から3か月後に選考が終了し、7か月後に入植しているのであるから、入植を中止すべきであったにもかかわらず入植を強行したことになる。上記以外の入植についても、上記事実が判明した後に入植させたことになり、説明義務違反の事実が存在する。

(2) ドミニカの独裁制に関する説明（共通する説明義務違反2）

入植が行われた当時のドミニカは、トルヒーヨ元帥が秘密警察を駆使した恐怖政治を敷いて治める独裁国家であったことは周知の事実であり、被告もこの点を承知していた（乙23中の二、七項等参照）。それにもかかわらず、いずれの募集要領（要項）も、この点について、全く触れていない。

当時のドミニカにおいては、こうした独裁制の下、言論等表現の自由、思想の自由はおろか、移動の自由さえなかったが、被告は、このように基本的な人権が侵害されていることを説明しなかった。

(3) 零細農業のみ可能である事実を秘しての募集（共通する説明義務違反3）

証人Hの証言（調書20、26頁）などによれば、ドミニカ移民はせいぜい零細農業者としてしか生きる道がなかったことは明らかであり、被告は、このことを募集以前に十分に把握していた。

したがって、被告は、原告らが移民において最も重視する「農業者としての大成功の可能性」という応募動機を知りながら、そのような可能性が皆無であることを秘して移民募集を続けたことになる。原告らは、もし、零細農業の可能性しかないことを知っていれば、移民に応募することはなかったことが明らかである。被告の上記情報の秘匿が義務違反を構成することは明らかである。

4 農業適地の所有権を無償で取得させる義務の不履行

被告は、原告ら移住者に対し、募集要項等で約束した耕作可能な一定面積の農地の所有権をドミニカ国内において無償で取得させるべき義務を履行していない。原告ら移住者が与えられた土地の内容は、上記のとおりであり、被告がこの義務を怠っていることは明らかである。

なお、被告は、被告が所有していないドミニカの農地を原告らに取得させる義務を負うことはありえないと反論するが、「譲渡する」と「取得させる」ことは異なった行為であり、被告が後者の義務を負担することが不合理でないことは、現実にラ・ルイサの土地の増配を被告が実現させた事実が証明している。

5 募集要項に表示されたその他の諸条件をドミニカ政府に履行させる義務の不履行

この点についても、別紙「移住条件と実際（原告らの主張）」に記載したとおり、被告の義務違反は明らかである。すなわち、診療所はなく、あったとしても、医師の資格を有している者がおらず、医療機関としての役割を果たしていなかった。分教場も開設されておらず、たとえ開設されていたとしても、教員の質も量も劣っていたため、十分な教育を受けることができなかった。入植地には電気も通じていなかった（電気が通じるようになったのは1990年代に入ってからのことであった）。

第4 被告の安全配慮義務の不履行

1 安全配慮義務一般

仮に、被告が主張するように、原告らと被告との間に契約関係が存在しないとしても、各原告と被告の間には契約関係に準じた法律関係が存在するので、被告は、各原告に対し、この法律関係に基づく義務と責任を負担すべきである。

本件のような国家間の外交交渉と交換公文によって定められた移住条件の下で遂行され、しかも、外務省及び農林省の主導の下で募集し、送り出された大規模な国外移住において、被告と移住者との間に一般の公法関係以外に何の特

別な法律関係も存在しないなどということは有り得ないことである。被告が、本件において、少なくとも移民保護法に定める移民取扱人のように、あるいはそれ以上に振る舞ったことは、紛れもない事実である。したがって、そこには、移民取扱人と移住者との契約関係に類似した何らかの法律関係が存在したと見るべきであり、被告は、移民取扱人の義務と責任に類似した義務と責任を負担していたというべきである。

以下、この点について、過去の裁判例に即しながら詳述する。

(1) 一般に、ある法律関係に基づいて特別な社会的接触の関係に入った当事者間において、当該法律関係の付随的義務として当事者の一方又は双方が相手方に対して信義則上負う義務として安全配慮義務が認められている（最高裁昭和50年2月25日第三小法廷判決，民集29巻2号143頁）。このような安全配慮義務は、当該社会的接触関係の中で、一方が他方の生命，身体，精神，財産の安全を確保すべく配慮する一般的義務を内容とする。

人は誰でも社会生活上他人に対して損害を与えてはならないという一般市民法的義務を負っており、不法行為責任は、この義務に違反して加害が行われたときの責任である。これに対し、ある法律関係に基づいて特別な社会的接触関係に入った当事者間においては、その特別な社会的接触関係に入ることによって、その法律関係に伴う危険の現実化によって相手方の法益を侵害し、損害を与える可能性が増大する。そして、そのことによって発生するであろう相手方の法益に対する侵害の可能性に対応して、相手方の法益を侵害しないように配慮する義務が一層強く要請される。

このように、安全配慮義務が社会生活上他人に対して損害を与えてはならないという一般市民法的義務よりも強く保護されるべき根拠は、危険を管理する者がその危険から発生した被害について責任を負うべきであるという危険責任の原理にある。したがって、安全配慮義務を発生させる法律関係とは、その法律関係に基づいて特別な社会的接触の関係に入った当事者間において、

その特別な社会的接触に入ることによって、その法律関係に伴う危険の現実化によって相手方の法益を侵害し、損害を与える可能性が増大するような関係であって、その法律関係においての一方又は双方が、相手方に対して、その危険を管理しているという関係であるといえることができる。

(2) 上記の安全配慮義務は、雇用・労働契約を代表例として認められてきた。通常の雇用・労働関係は合意によって成立するものであり、そこには雇用・労働契約が成立する。そして、雇用・労働契約が成立すれば、雇用・労働契約上の信義則に基づいて、使用者の安全配慮義務が成立するというのが判例・通説の認めるところである。実際にも、現在の裁判例において、雇用・労働契約に基づく使用者の被用者に対する安全配慮義務違反が争点となることが多く、労災・職業病という領域において主張されている。

しかし、安全配慮義務は、雇用・労働契約においてのみ認められるものではなく、それ以外の様々な契約類型においても認められている。裁判例においても、在学契約、請負契約、売買契約（公売）、賃貸借契約、病院の外泊許可、国の機関委任事務に基づく予防接種など様々な契約類型において安全配慮義務の存在が認められている。判例上、安全配慮義務の適用領域は、労災事故にとどまらず、学校事故、欠陥商品事故、欠陥施設の事故、サービス上の安全にかかわる事故等に拡大してきている。

(3) さらに、契約関係はなくても、ある法律関係に基づいて特別な社会的接触の関係に入った当事者間においても、安全配慮義務が認められている。その重要な契機となったのが、安全配慮義務の一般的な法律要件を提示した上記の最高裁昭和50年2月25日判決である。例えば、元請人と下請会社の従業員の関係や、国と特別権力関係に置かれた者との関係などについても安全配慮義務の存在が認められている。これらの関係においては、当事者間に契約関係はないが、当事者間に雇用・労働契約や在学契約がある場合と同様に、それぞれの法律関係に伴う危険があり、その現実化によって法益を侵

害し、損害を発生させることがないように配慮する義務が、通常的一般市民的義務よりも強く要請されることには変わりがないからである。

(4) これを本件の移民送出行為について見ると、移住者は、これまでの生活環境と全く異なる見ず知らずの土地に行くのである。入植地にはどのような社会生活、経済生活上の危険があるかも全く不明であり、被告が移住地として適切な地を選択してくれたものと信じ、かつ、被告が募集要項を通じて与えた情報を信頼するしかない立場にある。したがって、被告には安全配慮義務が認められて当然であり、その内容として、前記の移民送出契約におけると同様の義務が認められるというべきである。

2 原告らと被告との間の契約関係に準じた法律関係の存在

上記1を前提にして、本件について検討する。

(1) 本件移民における原告らと被告及びドミニカ政府との関係を再度検討すると、次のとおり、本件ドミニカ移住は、被告が主体となって行なったものであり（アないしエ，カ，コ，サ），被告が危険を管理している事実を指摘することができる。これを後者について見ると、エのとおり被告は企画者としての立場にあり，オのとおり危険を予見し移民を中止できるのは被告しかなく，キのとおり被告は移住による危険に関する情報に一番近いところにある，クのとおり移住条件を実現できるのは自らの外交交渉で移住条件を決めた被告のみであり，ケのとおりドミニカから他国に転出するについても被告の意向次第であったのである。

ア 被告は、国策として本件移住を決定し、実施し、国の利益に資するものとして推進し、ドミニカ政府との外交交渉に基づく国際法上の合意に基づき、積極的に原告らのドミニカへの移民をあっせんした。他方、原告らは、被告とドミニカ政府との当該合意により拘束された。

イ 外務省設置法13条の2第2号、外務省組織令により、外務省が移住について積極的、能動的、主体的な役割を担っていた。

- ウ 外務農林両省事務次官覚書にもあるとおり、本件移民の実質的な決定は外務、農林両省が共同して行っていた。
- エ 被告は、外務省を中心として、本件移民を自ら企画し、移住条件の策定、受入国との交渉、条件の決定、情報収集、現地調査、募集要領（要項）の策定、募集、選考、講習、送出、受入れ、現地対応、その後の海協連に対する指示等を行った。
- オ 本件移民に過誤がある可能性を発見し、移民を行うことにより損害を被る可能性がある場合において、移民募集の中止やこれらについて確認を行い得るのは被告のみであった（被告には回避可能性を認めることができる。）。
- カ 被告は、膨大な移住関係予算を計上していた。
- キ 被告は、貧困をもって世界的に定評のあるカリブ海の島国に、日本公使館ないし日本大使館を設置して、現地の情報を十分把握した上で移民させているのであるから、移民保護法の「保証人」の役割を果たすべき立場にある。
- ク 原告らは、募集要項の内容が真実であり、実現されると信じ、移民に応募し、その後の移民条件の実現を委ねていた（移民募集から決定、更にはその後の生活まで、被告の支配下にあった。）。他方、被告は、ドミニカ政府との外交交渉を通じて、移住条件という原告らの権利義務関係を決することができる立場にあった。また、被告は、ドミニカ政府との間で「移住協定」を締結することによって、原告らの権利を確保することが可能であり、現に締結について協議していた（実際にも、移住協定の締結によって原告らの土地所有権の問題を明確化する旨を原告らに対し約している（甲29の72）。）。
- ケ 本件移民に当たり、被告は原告らに対して旅券を交付したが、その旅券は、ドミニカへの農業移民に関してのみ有効であった。被告は、旅券の発

行業務を通じて、原告ら移民に対する保護をドミニカ政府に依頼し、他方、原告らも同国以外の国への渡航はできない法的な地位を取得している。

コ 原告らのすべては、本件移民につき、被告が推進し、推奨するものであり、被告との間の契約関係ないし法律関係に基づき移住していると認識していた。他方で、前記のとおり、本件移民は、国策として被告が推進したものであり、単に原告ら個々人の利益に資するものではなく、日本全体の利益に大きく寄与するものとして推進されたものである。

サ 海協連は、被告の事務的な業務を担当していたにすぎない。

(2) 次に、各原告と被告の間には、具体的な接触関係があった。

本件移民は国策移民であり、被告は、移民開始に当たり、ドミニカ政府との間において上記の外交交渉を行い、他方で、国内においては中・長期的な計画に基づいて移民送出を企画立案し、それに基づいて、移民を募集した。

個々の原告らが被告と社会的接触関係を有したことをダハボン地区第1次を例にとると次のとおりであり、他の入植についても同様の事実関係が存在した。

ア 被告は、昭和31年3月下旬ころ募集要領を作成し、これと全く同一内容の募集要項を海協連に作成させ、公表した。

イ 原告らは、そのころ、被告作成の募集要領に基づく募集要項ないし各県庁からの広報（以下「募集要項等」という。）により、本件移民募集の事実を知った。そして、多くの者は、募集要項等で示された移住条件が真実であると信じ、農業移民として成功するか否かの可能性を検討し、また、親族や地域の世話人等とも話し合いを行い、募集要項等の内容どおりの条件が満たされるのであれば、農業移民として成功する可能性が高いと判断して、移民の募集に応じた。

ウ 原告らは、昭和31年4月ころ、事前に募集要項等により知らされていた募集の要件に従った準備等を行い、県庁において、外務省職員、農林省

職員，海協連職員による面接を受けた。この面接等に基づき，原告らについて，同年5月ころ，第1次及び第2次選考が行われた。第2次選考合格者については，同年6月ころから行われた実務講習を経て，被告により移民合格決定がされた。

エ 原告らは，昭和31年5月ないし6月ころ，募集要項に記載された携行資金の準備，渡航費用の捻出，携行品の調達等のため，財産の処分を行ったり，不足分について海協連から借入れを行ったりした。

オ 原告らは，昭和31年6月ころ，本件移民を行うに当たり，被告から，「ドミニカへの渡航」との制限された旅券の交付を受けた。

カ そして，昭和31年7月2日，被告及び海協連が手配した移民船に乗って移住の途についた。

キ 被告は，原告らの権利義務確保のために，ドミニカと移住協定の策定について協議した。

(3) 以上(1)及び(2)の諸事実によれば，仮に，各原告と被告との間で移住者送出契約が成立していないとしても，被告とドミニカ政府との間の合意及びこれに基づく被告のあっせんという法律関係，被告の各原告に対する支配関係並びに上記の各法律的关系に照らし，各原告と被告との間には，移民取扱人と移住者との契約関係に類似した，端的に表現するならば「移住者送出契約に準じた法律関係」が存在したというべきである。

そして，この法律関係に基づき，原告ら家族は，被告の情報だけを信じて日本国内の財産をすべて処分し，被告が定めた募集要項に基づき携行資金等を用意し，全く見ず知らずのドミニカで営農に従事するという特別な社会的接触関係に入ったものであり，これによって，被告は，各原告の生命，身体，精神，財産等について，信義則上の安全配慮義務を負担するに至ったというべきである。

3 被告の安全配慮義務の不履行

以上のとおり，被告と各原告との間には，単に事実上の支配ないし管理関係があるにとどまらず，上記法律関係に基づく特別な社会的接触関係が生じたといふことができ，その結果，被告が原告らに対し安全配慮義務を負担するに至ったことは明らかである。

そして，その安全配慮義務の具体的内容は，各原告が置かれた具体的な状況から見ると，移住者送出契約関係が存在した場合と同様に，① 移住予定地が農業適性を備えていること等を調査する義務，② 上記調査に基づき，移住に適した入植地を選定し，確保する義務，③ 移住予定地等に関する説明を十分に行う義務，④ 募集要項に表示された農業適地の所有権を無償で取得させる義務，⑤ 募集要項に表示されたその他の諸条件をドミニカ政府に履行させる義務が考えられ，その具体的内容は前記第2に記載した内容と同一に考えるべきである。そして，前記第3で指摘した事実関係に照らすと，被告がこうした安全配慮義務に違反した事実もまた明らかである。

第2章 国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求

第1 公務員及びその違法行為の特定について

本件において，国家賠償法1条1項の「公権力の行使に当る公務員」とは，外務大臣及び農林大臣を指すものとする。また，同項の「公権力の行使」とは，外務省を中心とし農林省との共同によって行われたドミニカ移民に関する企画，立案及び実施の各過程における個々の行為ないし処分のすべてを指すものとする。すなわち，そもそも，本件は，1人又は数人の公務員の違法行為によって国民が損害を被ったという事案ではない。本件ドミニカ移民に関する企画，立案及び実施の一連の過程には多数の公務員が関与しているので，本件で問題となる違法行為は，ある特定の公務員の行為や処分ではなく，「国策として行われたドミニカ移住事業」という一連の過程の中に登場したすべての公務員の行為ないし処分の総体そのものというべきである。

その理由は，以下のとおりである。

1 国策移民と外務省設置法，閣議決定等

(1) 昭和29年，外務省欧米局移民課は，「海外移住10カ年計画」を策定し，その中で，初年度1万2000人，4年度以降年間5万人の移民の送出国を目標とした。このように，外務省は，当時，具体的数値目標まで設定して，大量移民の実現を目指していたのであり，まさに移民事業は「国策」であった。

そして，外務省は，昭和30年までは，移民事務を同省内の欧米局において処理していたが，年々増大する移民事務に対処するとともに，邦人の海外移住を促進するために，同年7月，外務省設置法を改正して，新たに4課からなる移住局を設置するとともに，海外移住に関する企画立案，あつせん，保護，促進及び海外移住に関する関係行政機関の事務の連絡調整並びに旅券事務を処理させることとした。また，この改正で，海外に移住する者に対し必要な教養を与えるとともに渡航に必要な手続をあつせんする業務を行うために，外務省付属機関として，昭和27年12月以来の「神戸移住あつせん所」に加えて，昭和30年に新たに「横浜移住あつせん所」を設け，その業務を強力に推進させることとした。

(2) 昭和30年7月当時の移住局の編成及び各課の所掌事務は，以下のとおりである。

第一課 局内事務の総合調整。海外移住に関する外交政策の企画立案。海外移住に関する関係行政機関の事務の連絡調整。移住あつせん所に関すること。海外移住審議会の庶務に関すること。

第二課 外国による移民の受入れ及び国外への移民送出に関する企画立案。現地の諸条件の調査。移民渡航費に関すること。移民に関する苦情及び紛争の処理に関すること。

第三課 海外移住に関する調査研究及び資料統計の作成。海外移住に関する広報及び教養に関すること。海外移住に関する団体の指導及び助成。

渡航課 旅券の発給その他海外渡航に関し必要な措置を執ること。査証に関すること。

そして、その後細かな所掌事務の変更を経て、昭和33年5月の外務省組織令の改正により、以下のとおり改められた。

企画課 旧第一課の所掌事務中の「移住あつせん所に関すること。」を除き、新たに「海外移住に関する団体の指導及び助成に関すること。」「移住者渡航費に関すること。」を加えた。

業務課 旧第二課の所掌事務中の「移民渡航費に関すること。」を除き、新たに「移住あつせん所に関すること。」を加えた。

振興課 旧第三課の所掌事務中の「海外移住に関する団体の指導及び助成に関すること。」を除いた。

旅券課 旧渡航課の所掌事務に同じ。

(3) ところで、昭和29年7月20日、被告の海外移住に関する基本的な取り決めとして、「海外移住に関する閣議決定」がされた。その内容は、以下のとおりである(乙342)。

ア 海外移住に関する主務官庁は外務省とする。ただし、農業移民の募集、選考、訓練及び現地技術調査は、外務、農林両省の所管とする。

イ 外務省内に移住関係各庁の連絡会を設け、各省事務の連絡統一を図るものとする。

ウ 農業移民の募集、選考、訓練及び現地技術調査は、農林省が担当する。ただし、農林省は、主務官庁たる外務省との協議を必要とし、かつ、連絡会の決定に従うものとする。

エ 海外移住に関する事務の実施は、民間団体たる海協連及びその組織団体である地方海外協会をして国内国外を通じて一元的に行わしめるものとする。

オ 農業移民選考の最終決定は、海協連が、外務、農林両省の指示を受けて

これを決定する。

カ 海協連及び地方海外協会の法制化については、速やかにその実現を期する。

そして、上記閣議決定を受けて、同日付けで「外務、大蔵、農林3次官申合せ」がされ、「現地技術調査は調査団を組織し、団長は外務省がこれに当り調査の結果を連絡会に報告し、意見の統一を図る。」、「農業移民の募集、選考及び訓練について都道府県及び海協連に発する重要な指令、通牒は両省連名です。」などの事項が決定された（乙342）。

(4) 昭和30年4月には、海外移住振興に関する閣議了解がされ、「この際速かに移民の大量送出を可能ならしめる諸施策を実施するものとする」旨決定された。

(5) さらに、昭和30年7月には前記(2)のとおり外務省に「移住局」が設置されたが、それに先立って、同年5月20日、外務省移住局設置に伴う閣議了解がされ、海協連（地方海外協会を含む。）の主務官庁を外務省とした上で、農林、労働その他の関係各省がそれぞれの所掌事務に応じ海協連を指導監督し得るように共管をすることなどが決定された。また、同日付けの閣議了解に伴う外務農林両事務次官覚書には、「外務省は個別的具体的受入条件をなるべく速かに農林省に通報すること。農林省は右通報に基づいて募集、選考及び実務講習に関する要領を作成し、外務省と協議の上、これを決定すること。」、「右の決定に基づき農林漁業移民が移住あつ旋所に入所するまでの間の募集、選考（最終決定を除く）、実務講習及びこれらに伴い必要な国内広報の事務は農林省が責任をもって担当すること。従って都道府県及び海協連に対する右の事務についての指示、通牒は農林省が行うこと。」、「農林漁業移民選考の最終決定については、外務、農林両省が共同して担当すること。」などが決定された。

(6) このようにして、外務大臣及び外務省移住局各課の各担当職員並びに

農林大臣及び農林省各担当職員は、現実に、ドミニカ国内の入植予定地を調査し、ドミニカ政府と移住条件を交渉し、それを交換公文によって確定し、その結果を募集要領及び募集要項の形にして、移民を募集（現実には、ダハボン地区第1次については、交換公文による移住条件の確定前に募集が開始された。）、選考・決定し、講習を行い、移民船を配船し、移住先国に送出するなどして、公権力を行使したのである。

2 本件における「公権力の行使」（違法行為）について

本件においては、独立自営農としての大規模農場経営などは到底不可能であるのに、極めて不十分な調査を前提とした未熟な企画立案、虚偽の内容の広告、募集が行われ、実態について知る由もない原告ら移民達を農業移民に適さないドミニカの各移住地へ入植させ、その後も必要な保護を与えなかったものである。

そして、これらの当時の外務省移住局各課及び農林省の行為や処分のすべては、前提となる調査を誤れば、その後の事務もすべて誤ったものになり得るといように、総体として有機的複合的に関連し合いながら、結局は、国策という単一の共通した目標を指向して外務大臣及び農林大臣の総括により行われた「失敗」そのものである。

したがって、個々の公務員の個別の行為の過失を問題にするのは妥当でなく、また、本件における「公務員」の「公権力の行使」を、ある1人の公務員の1つの行為ないし処分に分解して特定することを要求するのは、本件移住事業のように、個々の公務員のそれぞれの公権力の行使の過程の中での注意義務が重疊的・複合的に存在する実態を無視したことになり、妥当でない。

3 本件における「公務員」の特定について

本件で原告らが問題とする「公権力の行使」が前記のとおり国策としての移住事業という単一目標を指向した行為や処分の総体である以上、その主体である「公務員」は、必然的に、主務官庁である外務省及び農林省の各大臣と捉え

るべきである。

特に、外務大臣については、以下のとおり、本件移民に総括的に関与しており、こうしたことも、外務大臣が「公務員」の主体と捉えられるべきことの裏付けとなる。

(1) 現地在外公館から外務省本省への公文及び公電

ドミニカ移住に関して行われた現地在外公館と外務省との外交文書のやり取りにおいて、現地在外公館の外務省本省への報告等に関する文書のあて名は、そのほとんどが外務大臣になっている。このことは、乙26, 28, 30, 32ないし34, 46ないし49, 51ないし54, 57から明らかである。

(2) 外務省本省から現地在外公館への公文及び公電

在ドミニカ公使発外務大臣あての公文の冒頭にしばしば、「貴信第○号に関し」、「貴電第○号に関し」とあることから考えると、外務大臣発現地公使館ないし大使館あての公文が多数あると思われる。乙号証として提出されているものについて見ても、乙45, 69, 96, 106, 124, 126, 137, 143, 171, 177, 179, 183, 203, 217などがそのような形になっている。

(3) 以上のとおり、入植地の決定、募集要項の内容の決定等は外務大臣の名前で行われており、募集要項の作成に必要な資料収集についても外務大臣が現地大使館に指示を与えて行わせ、移住条件についての折衝等も外務大臣名の指示の下で行われている。したがって、交換公文も当然外務大臣の決裁にて行われていたと考えられる。

このように、現地での情報収集、折衝に当たるのは在ドミニカ公使ないし大使であり、移住局第二課長（後に移住局業務課長）が決裁権を行使しているとしても、すべては外務大臣名で指示、決裁が行われているのであるから、これらの公権力の行使の主体は外務大臣であるというべきである。

(4) なお、このように国家賠償法1条1項の公権力の行使の主体を主務大臣と捉えるべきことは、例えば、一連の予防接種禍事件の裁判例においても既に確立された考え方である（東京高裁平成4年12月18日判決、福岡高裁平成5年8月10日判決及び大阪高裁平成6年3月16日判決）。

この理は、本件ドミニカ移住事業にも該当する。すなわち、農林省は「農業者の海外移住に関し、その募集、選考及び教育並びに移住地の調査を行うこと」を、外務省は「海外移住に関する事務処理のための企画立案、海外移住に関するあっせん」を所掌しており、両者が共同することにより、その施策としてドミニカ移住事業を行ったのである。現に、外務省、農林省の各部署の公務員が、調査、移住条件確定、募集要項作成、各都道府県を通じての募集、講習、送出といった移住事業の中核をなす各業務を行っている。原告らとしても国が行っている事業と考えていたし、これは当時の社会の一般的見方でもあった（乙168の朝日新聞には「第1回ドミニカ計画移民は今年春政府が北海道、福島・・・の各県から募集した。」と、乙212の毎日新聞には「日本政府の不十分な事前調査、移住者選考方法の欠陥、さらに政府と出先の不手際な処理」と書かれている。）。

そして、農林省の業務を統括する農林大臣、外務省の業務を統括する外務大臣には、移民保護法にも現れている条理にかんがみ、両者共同して、移住する個々の国民に対し、重大な事故が生じないよう結果発生を回避する法的義務がある。

第2 本件における国家賠償法1条1項に該当する事実

外務大臣及び農林大臣は、ドミニカ移住政策を企画・施行するに際し、海外移住という事柄の性質上、移住に適する地域を選定して、現実に配分されるべき移住に適した農地の提供が確保されなければ、移住者に多大な損害を与えることを十分に予見できたにもかかわらず、実際に移住適格地を提供し得るか否かを十分に調査して真実を説明する義務を怠り、また、入植適格地を提供できないことを

知りながら適切な保護施策などを施す義務を怠り，結果として，原告らを所期の目的である独立自営農としての経営はもとより，その他の生活の手段についても，それを確保することができない状況に追い込み，もって，原告らに損害を与えた。したがって，被告は，国家賠償法 1 条 1 項に基づき，原告らの被った損害を賠償する義務がある。

その理由は，以下のとおりである。

1 外務大臣及び農林大臣の義務の根拠

(1) 外務大臣は，ドミニカ移住事業において主導的立場にあった。外務省は，同事業において，自らドミニカ政府に働きかけて移住計画を作らせ，移住条件の内容についてもドミニカ政府と対等な立場で外交交渉をして決定するという主体的・能動的な立場にあったものであり，移民保護法にいう「移民取扱人」の範疇をはるかに超えるものであった。

すなわち，外務省は，外務省設置法 13 条の 2 第 1 号及び 2 号，外務省組織令 46 ないし 50 条により，本件移住について積極的かつ能動的かつ主体的な役割を担っていた（甲 228 の 1，2）。具体的には，外務省は自ら，前記「第 1 章 債務不履行に基づく損害賠償請求」の「第 1 移住者送出契約の成立」の「1 被告が本件契約の当事者であること」の 1（1）の A ないしシ記載の各行為を法令に基づいて行っていた。

外務大臣とドミニカ政府との本件移住に関する交渉については，すべて外務省が主体となり，農林省と共に具体的な移民政策の策定や実施を分担所掌していたことは，外務省設置法などの各種法令のほか，外交文書，各原告らの陳述書，関係者の証言など本件で顕出された各証拠に照らせば，明らかである。

被告は，本件ドミニカ移民の主体は海協連である旨主張するが，詭弁に過ぎない。

(2) ところで，海外移住を主体的に企画する者は，海外移住自体が移住者

の人生に莫大な影響を与える事柄である以上、各自が所掌する職務に専念し、もって移住者の権利等を保護しなければならないのであり、間違ってもこれを侵害してはならない義務を負うことは、当然の事理である。

移民保護法を受けた移民保護法施行細則 20 条は、これと同様の趣旨から、以下のように定めている（甲 373）。

「 移民取扱人移民を募集せんとするときは左の事項を具し毎年予め外務大臣の認可を受くべし

- ① 移民を渡航せしむべき地及該地方の状況
- ② 移民取扱に関し外国官憲又は外国若は内国の会社個人等と契約あるときは該契約書写
- ③ 募集移民の資格条件
- ④ 移民の業務及其の収入又は所得の予定額
- ⑤ 移民の負担となるべき金額
- ⑥ 移民との契約書案 ……云々」

この規定が、移民事業が移民に与える影響の重大性にかんがみ、移民を募集する者の移民保護についての責任が重大であるという条理を前提としていることは明らかである。したがって、外務省、農林省が移住事業の主務官庁として移住事業を自ら行う以上、移民保護法の趣旨に従い、移住に応募しようとする者に対して適切な情報を開示することが必要とされる。

(3) したがって、移民を行う主体たる外務省及び農林省の長たる外務大臣及び農林大臣には、移民という事柄の性質上当然に、条理として、以下のアないしウの具体的な注意義務が課されているというべきである。

ア 入植適格地の提供を確保するための調査義務

本件は独立自営農になるための移住であるから、移住者が安全に農業を営み、その生活を確保することができる土地の提供が確保されるものでなければならない。具体的には、前記「第 1 章 債務不履行に基づく損害賠

償請求」の「第2 被告の債務の内容」の「1 移住予定地が農業適性を備えていること等を調査する義務」の(1)ないし(8)記載の各観点から、入植適格地であるか否かを十分に調査し、入植適格地を確保する義務がある。

イ 説明義務（真実義務）

入植適格地の提供が入植のための必須条件ではあるが、適格地か否かは評価の問題である以上、海外移住計画の実施の主体たる外務大臣及び農林大臣は、移民の募集に際し、移住に関する情報について、真実を説明しなければならない。移住するか否かの選択は国民がするとしても、本件移民における唯一の情報、外務大臣及び農林大臣からのものである以上、両大臣には、原告らの判断を誤らせないよう、真実かつ正確な情報を提供する義務がある。

ウ 保護義務

原告らが移住を決意し移民に応募するか否かを決定することは自己決定に基づくものであるとしても、その決定の前提には、外務大臣及び農林大臣による外交交渉、調査、説明という先行行為があり、これらの先行行為は、原告らの自己決定を支配しているといえる。それが不十分であったり、虚偽を含んでいたりすれば、必然的に原告らに損害をもたらすことになる。

また、本件移民は、国策移民であり、移住しない日本国民の利益にもなるよう行われたものである。原告らが日本における財産と人間関係を断ち切ってドミニカに一生をかけて移住するという犠牲において、日本及びその国民に利益がもたらされることが目論まれていた。

そのため、外務大臣及び農林大臣は、単に上記ア及びイの調査、説明を行うだけでなしに、移住の前後において、仮に募集要項から一般に看取される移住条件が実現されない場合には、その内容が実現され、原告らに

損害が発生しないように、原告らを保護するために積極的に施策を行う義務があったというべきである。そして、その義務の具体的な内容としては、原告らが募集要項の内容の実現が可能であると信じて移住に応募している以上、募集要項の内容を実現し、それが不可能であるなら、別途生活を保全する措置を講ずるなどして、原告らに損害を被らせないようにすることである。

2 外務大臣及び農林大臣の義務違反の内容

本件移民では、外務大臣及びこれに共同した農林大臣は、十分な調査をせず、誤った移住地を選定し、募集に際しては、募集要項において虚偽を含んだ不適切な情報を原告らに提供するなどして、あたかも移住適格地であるかのように装って各入植地の募集をし、原告らを窮状に追い込んだ。また、外務大臣は、移住後において、移住条件を実現するための十分な外交交渉等の努力を怠った。そして、原告らは、このような外務大臣及び農林大臣の義務違反の結果、移住後、本来予定されていた農業移民としての生活を奪われ、その後も、外務大臣らが募集要項の内容を実現し、原告らに損害を被らせないようにする義務を果たさなかったために、甚大な損害を被ったのである。

外務大臣及び農林大臣の義務違反の具体的な内容は、以下のとおりである。

(1) 調査義務違反

本件移民が、移住応募者の生命、身体、財産に多大な影響を与えるものである以上、十分な現地調査を行う必要があることはいうまでもない。その具体的な内容は、以下のとおり補足するほかは、前記「第1章 債務不履行に基づく損害賠償請求」の「第3 被告の債務不履行」の「1 調査義務の不履行」及び「2 入植地の選定、確保に関する義務の不履行」記載のとおりである。

ア 入植地の面積及び農業適性についての調査義務違反

被告は、入植地の地形、面積について十分な調査をしていない。また、

それを補完するために入植地全体の測量を行っていない。そのため、本件移住者に配分可能な土地面積が実際に存在するか否かさえ把握できず、結果的に募集要項で約束した土地面積の配分が不可能となった。例えば、ダハボン地区第1次にしても、ドミニカ政府は、外務大臣に対し、まず150タレアの開墾された土地を提供する旨を約束していたが、実際には一家族当たり85タレアの農地しか配分されなかった。このようなことは、本来、外務大臣がドミニカ政府に当該入植地の面積を聞いておけば、起こり得ないことである。

また、入植地が耕作可能地か否かも調査していない。もし移住地内に高所があれば、そこには水が行かないのであるから、そのような土地が割当ての対象とされても無意味である。低湿地や、礫の多い土地等も同様である。このような耕作不能地については、その面積を測量して耕作可能面積から控除すべきであった。このようにして全体の耕作可能面積を確定した上で、それを家族数で除した面積が約束の面積に達しているか否かを調査すべきであったのに、そのような調査を全く行っていない。

さらに、農業の専門家による農業適性（土質、水質や農業のためのインフラ、市場、生活施設等）に関する分析・調査等も全く行っていない。

イ その他の調査義務違反

移住先であるドミニカとはどういう国か、その統治制度、地理気象条件、農業構造（大土地所有）、農業関係法（1948年法等）、市場、入植者の権利についても、当然に調査すべきであったが、その形跡はない。

(2) 説明義務違反（真実義務違反）

ア 移住条件は、被告、ドミニカ両政府間で口上書を交換して取り決められている（いわゆる交換公文）。ところが、外務大臣及び農林大臣は、口上書とは異なる内容の募集要項を作成し、それを原告ら移住者に示し、さらに募集要項とも異なる内容を口頭で説明した。

イ 各移住地に共通する説明義務違反としては、具体的には、① 土地所有権に関する説明、② ドミニカにおける独裁制に関する説明、③ 零細農業のみ可能である事実を秘しての募集が問題になるが、これらの点については、前記「第1章 債務不履行に基づく損害賠償請求」の「第3 被告の債務不履行」の「3 説明義務の不履行」の(1)ないし(3)記載のとおりである。

ウ 入植地ごとの説明義務違反としては、別紙「移住条件と実際(原告らの主張)」(略)に記載したとおりである。その「移住条件」と「実際」との乖離が、説明義務違反の具体的内容である。

エ 被告は、募集要項と現地の実情が明らかに異なることを知りながら(甲226の3)、そのことを説明もせずに移民を継続しているが、このことは明らかに説明義務に反する。また、不利益情報が矮小化されて説明されていた(甲226の3)。

(3) 保護義務違反

ア 外務大臣は、まず、(ア) 移住開始前において、移住条件の実現に関して十分な外交交渉を行わなかったり(例えば、移住協定などを作成しなかった。)、ドミニカ側から慎重な検討を要請されているにもかかわらずそれを怠るなど、移民らの生活を保障するための努力を怠った。

次に、(イ) 移民送出後も、現地の実情が農業移民に適さないことが判明したにもかかわらず、それを改善するために、① ドミニカに対して、土地の配分や所有権の取得を要求したり、代替地の交付を求めるなどの外交交渉をしたり、② 外務大臣及び農林大臣自らが土地を取得して農業適地を移民に対し交付するなどの、募集要項の内容を実現するための努力を怠った。すなわち、外務大臣は、原告ら移住者達が、入植当初から、移住目的の大前提となる土地の配分を求め続けたのに対し、何らの対応、措置を執ることなく、無責任な態度をとり続けたのである。

また、(ウ) 外務大臣及び農林大臣は、募集要項に表示された生活基盤を確保するための諸条件を実現するための措置を講じなかった。すなわち、移住地には、診療所がなく、あったとしても、医師の資格を有している者がおらず、医療機関としての役割を果たしていなかった。分教場も開設されておらず、開設されていても、教員の質も量も劣っていたため、十分な教育を受けることができなかった。電気も通じておらず、電気が通じるようになったのは1990年代に入ってからのことであった。

イ 残留原告らに対する保護義務違反

外務大臣は、昭和35年にネイバ地区を皮切りに「集団帰国運動」が起こった際に、原告らに対し、「日本に帰国せずにドミニカに残留すれば、営農資金を融資し、当初に約束したとおりの面積の土地を配分すること」を約束した。しかし、外務大臣は、この約束を信じてドミニカに残留した者に対し、約束とおりの土地の配分を行わなかった（大瀬良正夫調書21頁から23頁）。昭和36年の集団帰国の後に、残留者達が上記の約束に基づいて土地の配分を求めたときにも、外務大臣の態度は変わらなかった。

なお、原告らに配分された土地（約束された面積のごく一部にすぎない。）の一部について、8年後に「仮地権証」が交付されているが、この書面は完全な土地所有権（仮地権に対して「本地権」といわれている。）を付与するものではない。本地権を取得するためには、さらに土地の測量や周囲の土地所有者の同意が必要であり、旧土地所有者らの権利主張に劣後することもあり得る。また、仮地権は、譲渡価値に乏しく、担保の設定もできない。したがって、仮地権証の交付をもって義務を果たしたとは到底いえない。

ウ 帰国原告らに対する保護義務違反

帰国原告らの帰国後の生活について、何らの補償制度も確立していない。原告らは、移住に当たり、携行資金の捻出などのために財産を処分し

ており、日本に帰国しても生活を維持する具体的な方法はなかった。そもそも、農業移民としてドミニカに移住する以上、日本国内に財産を有しておく必要は全くなかったからである。こうした状況は、外務大臣及び農林大臣が国策によって移民を推進した結果であるから、両大臣は、先行行為に基づき、帰国者たちに対して積極的に生活を保全するための施策を講ずる義務がある。

しかるに、外務大臣及び農林大臣は、貸付制度や住居の確保など帰国者の生活を確保するための施策を講じず、原告らの生活を確保する義務を怠った。原告らは、憲法で保障された健康で文化的な最低限度の生活を営む機会すら奪われたのである。

3 結果の予見可能性及び回避可能性について

外務大臣らが行った外交交渉、事前の調査及び数次にわたる移民の実施状況からすれば、現地の実情が募集要項の内容とは異なっており、土地が与えられない場合があるとか、移住地が農業を行うのに不適切な場所であるといったことが明らかであったから、外務大臣及び農林大臣は、原告らを移民として送り出せば、その生命、身体、財産等が侵害されることを予見することが可能であった。

そして、移民募集の中止や延期、再調査や真摯な交渉を行えば、原告らに損害が発生することを回避できた。

このように、外務大臣及び農林大臣には、原告らの生命、身体、財産等が侵害されることについて、予見可能性及び結果回避可能性があったというべきである。

第3章 原告らの被った損害

第1 基本的な考え方

原告らの心情をありのまま表現すれば、本件訴訟は、原告らが被告に対し、被告による「棄民」によって失われてしまった「かけがえのない人生」を返せと求

める裁判である。

ドミニカでの入植地の実情は一様でなく、最も劣悪なドゥベルヘ地区、ネイバ地区から、相対的にはましであったコンスタンサ地区まで、酷さの程度に違いは確かに存在する。しかし、募集の際に現地の実情を正確に告げられていたならば、原告らの誰一人として本件移民に応募しなかったであろうという一点においては、入植地による程度の違いはない。ここに、原告らの被った損害の共通項があり、本質がある。

第2 残留原告らの被った損害

1 経済的損害

(1) 原告らは、被告に対し、債務不履行又は国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を求めるが、前者は被告による移住者送出契約がその本旨に従い適正に履行されていたなら原告らがドミニカにおいて得たであろう経済的利益の賠償を求めるものであるし、後者は原告らが被告によって棄民されなかったなら当然得てしかるべきであった経済的利益の賠償を求めるものである。

ところで、この前者の経済的利益には、当然ながらいわゆる履行利益も含まれ、その履行利益は、本来なら原状回復利益を超える金額に達するはずである。つまり、原告らが被告によって欺罔されずに日本にとどまって生活を送った場合に得られた利益よりも、移住者送出契約が正当に履行された場合に原告らがドミニカにおいて得られた利益の方が相当大きなものとなったはずである。なぜなら、原告らは、あえて祖国日本を離れて移住した方が祖国におけるよりも相当程度豊かな生活を享受できるものと期待したからこそ、本件移住に応募するという選択を決断したのであり、移住の原点は、かかる生活の向上に対する期待にこそ存在するからである。そして、まさにその期待をあおり無謀な移住事業を強行したのがほかならぬ被告だったのである。

しかし、原告らが、このような履行利益を個別具体的に主張立証するのは現実には困難であるから、原告らとしては、原状回復利益を限度として、被

告に対し損害賠償を請求するにとどめる。

(2) 原状回復利益とは、原告らの失われた人生の回復、つまり、本件ドミニカ棄民がなかったなら原告らが当然日本国内にて保証された地位の回復を求めるものである。しかし、今更失われた人生の過半は回復不能であり、当該地位の回復が現実的に不可能であるから、原告らは、損害賠償の法原則にのっとり当該回復と等価の金銭賠償を被告に求めざるを得ない。

そこで、当該金額をいかに評価積算すべきかであるが、原告らが日本にとどまっていた場合に通常得られた経済的利益、すなわち、原告らがドミニカに移住せず日本にとどまった場合に稼働することで獲得し得た利益の総体をもって論じるしかない。

もちろん、かかる利益の総体も原告ら各人の個別具体的な事情によって左右され得るが、少なくとも、通常の平均的日本人がこの間日本国で稼働すれば得てしかるべきであった所得の累計をもって、当該利益の総体の最低線とみなすことが最も合理的である。

このような考え方に立って、具体的には次の(3)の方式により残留原告らが被った経済的損害を算定すると、別紙請求額一覧表1中の「経済的損害額」欄(略)記載のとおりとなる。

(3) 上記(2)の残留原告らの経済的損害については、稼働可能期間の各年ごとに、日本における同年齢の同性労働者の平均賃金を積算する方法により算定すべきである。稼働可能期間としては、入植した年の翌年から最終稼働年までとする(稼働可能年齢は一律に69歳までとする。ただし、それより前に死亡した者については死亡年までとする。また、それが第1次訴訟を提起した平成12年以降になる場合は平成12年までとする。)。また、上記平均賃金については、現時点において最も信頼できる所得関連データである労働省編さんの「賃金構造基本統計結果報告書」の各年度の各年齢の同性労働者の平均賃金によった。ただし、昭和38年以前の分については、労働省

「職種別等賃金実態調査」（昭和32年），同省「賃金構造基本調査結果報告書」（昭和33年から35年），同省「賃金実態総合調査結果報告書」（昭和36年）によった。これらのデータに基づいて，稼働可能期間について，各年ごとに，同年齢の同性労働者の平均賃金の年収をすべて積算したものを各人の損害とした。

上記資料に基づくデータは，まさに全日本人を通じての平均額を示すに過ぎないところ，原告らのほとんどは，被告による厳格な審査を経て本件移民に選抜された，創意，才覚，野心に富む優良技能者である。かかる原告らにとって，本来，被告に棄民されず日本にとどまっていたならば，平均的日本人が得てしかるべきものより数段高額の所得を期待するのは至極当然のことである。その意味で，原告らの本件請求は実に控えめなものとなっている。

(4) この点に関し，被告は，原告らの多数が，ドミニカにおいて現在相当程度の生活レベルを享受していることなどを断片的な資料と憶測をもとに指摘し，原告らには損害がないと主張するが，これは現代における日本とドミニカの経済的格差の実態を全く無視したものであって，かかる立論には次のとおりの根本的な欠陥がある。

まず，原告らがたとえ現時点でドミニカにおいて一般的ドミニカ人に比して遜色ない，あるいはそれ以上の生活レベルを享受しているとしても，それは，原告らが地を這うような艱難辛苦の挙句にごく最近に至ってようやく勝ち得た成果に過ぎない。このような実際の経緯を無視して現在の生活状況だけをあげつらうことには全く意味がない。このことは，入植地の酷さの程度と，原告らの現在の所得程度との間に全く比例関係が存在しないという事実からして明らかである。

むしろ，原告らが，日本人として現在に至ってもなお平均的ドミニカ人と同等かそれ以下の生活しか送っていないとすれば，それこそまさにどのような救済手段，損害賠償によっても，「救いようがない」のであり，かかる事

態を放置してきた被告の人的責任こそ、その法的責任以前の問題として厳しく糾弾されねばならない。仮に被告が指摘する事情があったとしても、上等の資質と可能性を備えた原告らがその創意工夫と努力によってここまで這い上がってきたことこそ最大限評価されねばならないはずである。そのような原告らであれば、それこそ日本にとどまっていたなら格段の成功と地位が保証されたはずである。

したがって、原告らがこの間ドミニカにおいて現に得られた所得を本件損害賠償請求額から控除すべきとの見解には、到底くみすることができない。なぜなら、これは本件の債務不履行又は違法行為とは一切関連性のない原告らの才覚が原告らにもたらした余得であって、本件の債務不履行又は違法行為との間に因果関係を認め得る利得ではないからである。よって、原告らがドミニカで獲得した利益は損益相殺の対象とはならないし、仮に損益相殺すべき部分があったとしても、その主張立証責任は被告が負担しているのであって、この点に関し被告は何ら主張立証していない。

2 精神的損害

(1) 原告らは本件移住により、筆舌に尽くし難い苦勞をしてきた。異境の地ドミニカで、募集における条件とは全く異なる環境の中、貧困や全く未整備の社会資本、生活資本の中で、何とかドミニカに溶け込もうとするとともに、灼熱の太陽の下で、いつかは被告から約束された農業適地の配分があることを期待しながら過酷な労働に耐えてきた。しかし、結局、原告らは最後の最後まで被告によって裏切られ、だまされ続けてきたのである。その結果、生活苦から多数の自殺者まで出すに至った原告ら移住者の精神的苦痛は、まさに筆舌に尽くしがたい。

(2) さらに、原告らは、ドミニカに移住するため従前所有していた国内財産を処分したり、安定した勤務先を退職して移住に応じたのである。国内財産を処分しなければ、現在相当な価格の資産を有していたはずであり、当時

の財産価格を補償されても、その後の物価の騰貴を考えれば非現実的である。日本のように終身的雇用制度をとり、中途就職者の労働市場が限られていることを考えれば、安定した勤務先を失ったこと自体による損害があるというべきであるが、これを金額的に算定することは極めて困難である。このように金銭的に評価し尽くせない経済的損害を補償するには、慰謝料の支払をもって補完するほかない。

また、原告らの中で、幼少時に移住地に渡った者たちは、日本にいたなら教育の機会を十分与えられ、子供らしい生活を送れたはずである。しかし、移住先で生産性の乏しい農地を耕し生活していくだけの収入を得るには、労働力をより多く投入することで補わなければならない、親たちも泣く泣く学童年齢の子供たちを農作業に駆り立てなければ生きていけない状況に追い込まれた。そうした中で犠牲になったのが子供たちである。そのため、元々教育水準の低い地元の学校にさえ通うことができず、また、地元の学校に通うことができても、スペイン語による授業のため、高学年の者も小学1年生から始めなければならなかった（被告は日本語学校をいかなる移住地においても設置していない。）。したがって、ドミニカで農作業のため学校に行けなかった者も、学校に行けた者も、その後の人生で大きなハンディを負うことになった。

(3) このような原告ら（原告らの被相続人）の苦難と精神的な苦痛は筆舌に尽くし難いものがあり、その精神的苦痛を慰謝するものとして金銭に換算すると2000万円は下らない。

3 損害賠償請求額

以上によれば、残留原告らは、別紙請求額一覧表1（略）の「合計損害額」欄記載の損害を被っており、そのうち同一覧表（略）中の「一部請求額」欄記載の金額を被告に対して請求する。

第3 帰国原告らの被った損害

1 経済的損害

帰国原告らについても、移住に際して処分した財産を回復することができず、帰国後の経済生活を「振り出し」どころか「マイナス」から再スタートするしかなかったのであり、当然に財産的な損害が存在する。

帰国原告らが移住してから帰国するまでの経済的損害については、残留原告らと同様に、各年度の各年齢の同性労働者の平均賃金を積算したものを各人の損害とした。こうした原告らが被った損害は、別紙請求額一覧表2（略）の「経済的損害額」欄記載のとおりとなる。なお、帰国原告らが移住してから帰国するまでの間に得られたであろう収入に年5パーセントの遅延損害金を加えたものを経済的損害とした。

なお、帰国原告らは、以上のほかにも、移住前に所有していた田畑などの資産を売却したりして、多額の携行資金を捻出した。そして、その携行資金のほとんどは移住後の苦難の中で使い果たしてしまった。この点については、40年前の出来事であり、資料を散逸してしまった原告も多いので、主張立証を諦めざるを得ない。

2 精神的損害

(1) 帰国原告らは本件移住により、筆舌に尽くし難い苦勞をしてきた。異境の地ドミニカで、募集における条件とは全く異なる環境の中、貧困や全く未整備の社会資本、生活資本の中で、何とかドミニカに溶け込もうとするとともに、灼熱の太陽の下で、いつかは被告から約束された農業適地の配分があることを期待しながら過酷な労働に耐えてきた。しかし、結局何一つ報いられることなく帰国の途につかざるを得なかった帰国原告らの精神的苦痛は察するに余りあるものがある。

(2) 帰国原告らの精神的損害についてのそのほかの主張は、以下のとおり補足するほかは、上記第2の2（2）記載のとおりである。

帰国後、ドミニカでの教育は全く無意味となってしまったのであるから、

子供たちにとってドミニカにいた期間は無修学としてしか評価のしようがないものであった。したがって、ドミニカで農作業のため学校に行けなかった者も、学校に行けた者も、帰国後その間の学業の空白がその後の人生に深刻な影響を与えている。かかる空白のため帰国後日本での復学をあきらめた者もあれば、復学はしたものの望むような学歴が得られなかった者もいる。賃金センサスを見れば明らかなおおり、学歴が異なれば生涯賃金も著しく異なってくる。原告らの中で、このように学歴を奪われた者の経済的損害を金銭的に評価することが不可能である以上、慰謝料の支払によって補償する必要がある。

(3) このような帰国原告ら（原告らの被相続人）の苦難と精神的な苦痛は筆舌に尽くし難いものがあり、その精神的苦痛を慰謝するものとして金銭に換算すると2000万円は下らない。

3 損害賠償請求額

以上によれば、帰国原告らは、別紙請求額一覧表2（略）の「合計損害額」欄及び「遅延損害金」欄記載の金額を合計した金額の損害を被っており、そのうち同一覧表（略）中の「一部請求額」欄記載の金額を被告に対して請求する。

第4 損害賠償請求権の承継

別紙請求額一覧表1（略）記載の「(死亡日)」欄に年月日が記載されている者は、同記載の日に死亡した。そして、その者が有していた経済的損害についての損害賠償請求権を、その者に続いて記載されている相続人らが承継取得したが、その額は「承継額」欄記載のとおりである。

別紙請求額一覧表2（略）記載の「(死亡年月)」欄に年月が記載されている者は、同記載の年月に死亡した。そして、その者が有していた経済的損害及び精神的損害についての損害賠償請求権を、その者に続いて記載されている相続人が承継取得したが、その額は「承継額」欄記載のとおりである。

第4章 消滅時効及び除斥期間に関する被告の主張に対する反論等

第1 債務不履行に基づく損害賠償請求権の消滅時効について

1 消滅時効の起算点に関する被告の主張に対する反論

(1) 少なくとも、残留原告らについては、被告が募集要項をもって約束した面積の耕作に適した土地の所有権を取得させる義務、募集要項記載のその他の諸条件の履行義務を遅滞した状態が現在に至るまで継続しているため、債務不履行に基づく損害賠償請求権の消滅時効は進行していない。

また、帰国原告らについても、債務不履行に基づく損害賠償請求権の消滅時効は進行していない。

(2) 仮に、上記(1)の主張が認められないとしても、原告らは、平成12年12月20日のドミニカ移住に関する外交文書の大量公開によって、被告の責任について本格的に立証することが初めて可能となったのである。よって、予備的主張として、消滅時効の起算点は平成12年12月20日であると主張する。

(3) 原告らがドミニカに入植した時点で、実際の移住地の状況が募集要項によって示された移住条件と全く異なること自体は明らかであった。しかし、そうした状況がいつまで継続するのか、そのことによる影響がどの範囲にどの程度まで及ぶのか、ひいては将来どの程度の苦境に陥るかは全く不明であり、その意味で入植当初の時点では継続的損害は存在していなかった。したがって、本件においては、原告らが本訴を提起した平成12年7月18日の時点で入植時以降の継続的損害が全体として発生したというべきである。よって、更に予備的な主張として、上記時点が消滅時効の起算点になると主張する。

2 被告の時効利益の放棄又は時効援用権の喪失(再抗弁)

被告は、平成9年から10年にかけて、ドミニカ政府と外交交渉を行い、ドミニカ政府がラ・ルイサの土地を残留原告らに対して無償配分することとした。この決定は、被告自らがその義務を履行していないことを認めて行ったものに

ほかならず、債務の承認に該当し、時効利益の放棄又は時効援用権の喪失に該当する。

3 消滅時効の援用が信義則違反又は権利の濫用であること(再抗弁)

被告の時効の援用は、信義則違反又は権利の濫用であり許されない。その理由は、次のとおりである。

(1) 被告の責任を認めても時効の制度趣旨に反しないこと

ア 消滅時効の制度趣旨の一つは権利の上に眠る者は保護しないという点にあるが、原告らは、次のとおり、これまで一度たりとも権利の上に眠ったことはなく、事実上権利行使が著しく困難な状況に置かれてきたのである。

(ア) そもそも、原告らが本件の真の法的義務者(加害者)がドミニカ政府ではなく被告日本政府である可能性を知ったのは、昭和57年ころになってからであった。

(イ) また、本件原告らは、事実上権利行使が著しく困難な状況に置かれてきたのである。すなわち、原告らが移住した昭和30年代当時から長らくの間、日本とドミニカとは船で1月以上を要する遠距離にあり、しかも渡航費用も高額であったから、そもそも日本に居住する日本国民と同様の権利行使ないし時効中断措置を講ずることを期待するのは、地理的にも、時間的、経済的にも不可能を強いるものであった。また、帰国した原告らも、各地に散らばり、日本で再起するために膨大なエネルギーを要したため、問題解決に取り組むことが極めて困難であった。そして、原告らの多くは経済的にも困窮している。さらに、本件は、その根底において、移民という「国策の是非」が問われている事案であり、政治的な色彩も濃く、司法的救済が最良の解決策であるのか否かという問題もあり、そのことが、原告らにおいて提訴をためらう大きな要因となってきた。特に残留原告らは、被告に最後の助けを求めるしかなかったため、被告に対する訴訟提起を断念せざるを

得なかった。

(ウ) 残留原告らは、こうした状況の下で、地権証の交付を求め続けてきた。加えて、家長を中心とする原告らの一部が本件の義務者ないし加害者が被告日本政府である可能性を知った昭和57年以降は、原告らは、「移住基本問題解決促進同盟」を結成し、組織的に基本問題解決を目指す動きを始め、平成元年には改編された「移住問題解決促進委員会」を中心に新たな取り組みを開始した。また、平成3年には、日弁連調査団がドミニカを訪問し、日弁連は、平成6年3月、被告に対して基本問題の解決を求める「要望書」を提出している。こうした事情を併せて考慮すれば、原告らが権利の上に眠ってきた者であるはずがない。

(エ) 本件においては、原告らにとって、地理的にも、時間的、経済的にも、自国の司法制度の利用を困難とする致命的状況が存在したが、このように原告らをして権利実現困難な環境に陥れたのは、ほかならぬ被告自身である。

すなわち、原告らは、ドミニカへの移住後、現地大使館や日本の外務省本省等に問題解決を訴えたのであるが、被告はこれをいとも容易に黙殺したばかりか、融資やラ・ルイサの土地配分などによりこれらの動きを懐柔し、証拠方法を秘匿し、その他様々な方法手段を用いて原告らの動きを妨害し、権利実現を妨害した。具体的には、被告は、残留原告らに対し、絶えずドミニカ政府に約束の面積の土地を配分させるようにすること、地権確保のために努力することを約束し、残留原告らの抗議が訴訟に向くのを避け、時間稼ぎをして権利の行使を妨害した。また、帰国原告らに関しては、政府の法的責任の隠ぺい策が協議され、外務省移住局長は、帰国直後に面会に訪れた帰国原告らを冷たく恫喝し、もって訴訟提起を妨害した。さらに、本件で原告らが

有力な立証方法として提出した「外交文書」が公開されたのは、第1次訴訟提起後の平成12年12月20日のことであった。これらの文書が公開されなければ、原告らが請求原因事実を証明することは事実上不可能であり、このこと自体、被告による証拠の隠ぺいであり、訴訟提起の妨害であった。

イ 消滅時効の制度趣旨として、上記アのほかに、時の経過による証拠資料等の散逸及び賠償義務者の責任消滅への期待が挙げられるが、原告らは様々な活動を通じて証拠を収集・保全してきており、また、上記のとおり、平成12年12月20日、ドミニカ移住に関する外交文書が大量に公開され、本件訴訟において原告・被告の双方からそれらの文書が証拠として提出されているから、証拠資料等の散逸はない。しかも、本件の賠償義務者（被告）は消滅時効制度を自ら創設した国自身であり、責任消滅への期待を保護する必要はない。

(2) 被告の高度の違法性

ドミニカの実情についての調査、移住条件の交渉は被告しかなしえず、原告らがこれらをする能力は皆無であった。しかし、被告は、満足な現地調査を行わなかったばかりか、移住協定を締結するという基本的な外交手続をドミニカとの間で経ることもなく、人減らしだけのために甘言を弄して原告らを耕作困難な大地に送り出した。しかも、最初のダハボン地区第1次の移住者を送り出し、ドミニカが「カリブの楽園」どころか「カリブの地獄」であるという厳しい現実が明らかとなった以降も、ともかく人減らしをするというためだけに移住者を送り出し続けた。このように、被告は、人口圧力のはげ口として、海外移住を積極的に国策として採用し、原告らをドミニカに移住させたのであり、これは、被告が国家組織として一体となって実施した違法行為であり、被告が私人と同じ立場に立つなどということとはあり得ない。また、国家による犯罪行為にほかならず、被告の違法性は極めて高度である。

その後も、被告は、国際協力事業団の融資を梃子とする運動の切り崩しや外交文書の非公開など、救済を訴える原告らの動きを妨害することにエネルギーを傾けてきたばかりか、残留原告らが旧地主との間で訴訟などのトラブルに巻き込まれていることを熟知しているはずであるのに、これに対しても何ら手を差し伸べる気配さえ示さず、総じて、原告らの窮状に対して、未だ何ら真の救済策を執っていない。

このように、被告には高度の違法性が存在するといわざるを得ない。

(3) 以上のとおり、被告の責任を認めても時効の制度趣旨に反しないこと、被告の高度の違法性及び原告らにおいて今日まで法的救済を求め難い特段の状況にあったという事実等の事情を総合考慮すれば、被告が消滅時効を援用することは、信義則に反し又は権利の濫用であることは明らかである。

第2 国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権の消滅時効、除斥期間の経過について

1 消滅時効の起算点に関する被告の主張に対する反論

(1) 被告の違法行為については、虚偽の説明をして残留原告らに移住させたことに加え、虚偽の説明をして残留原告らに移住させたという「先行行為」に基づく保護義務（独立自営農としての生活水準を確保できるように措置すべき義務）の違反があり、その違反状態は現在に至るまで継続しているので、国家賠償法上の損害賠償請求権の時効は進行していない。

そして、帰国原告らについても、虚偽の説明をして当該原告らに移住させたという先行行為に基づく保護義務（移住しなかったのであれば確保されたであろう生活水準を確保できるように措置すべき義務）の違反があり、この違反状態は現在に至るまで継続しているので、国家賠償法上の損害賠償請求権の時効は進行していない。

(2) 仮に、上記(1)の主張が認められないとしても、原告らは、平成12年12月20日のドミニカ移住に関する外交文書の大量公開によって、被

告の責任について本格的に立証することが初めて可能となったのである。よって、予備的主張として、消滅時効の起算点は平成12年12月20日であると主張する。

(3) 残留原告らに関しては、更に予備的な主張として、同原告らがドミニカ政府側の外交文書入手した日である平成元年（日本、ドミニカ両国政府間で移民に関する基本合意が締結される以前に日本政府によって移民募集が開始されていたこと及び募集要項の記載とは明らかに異なる移住条件がドミニカ政府から日本政府に対して提示されていたことに関する情報が移民たちに対してもたらされたとき）が起算点となると主張する。

2 被告の時効利益の放棄又は時効援用権の喪失(再抗弁)

被告は、平成9年から10年にかけて、ドミニカ政府と外交交渉を行い、ドミニカ政府がラ・ルイサの土地を残留原告らに対して無償配分することとしたが、この決定が債務の承認に該当し、被告が時効利益の放棄又は時効援用権の喪失をしたことは、上記第1の2記載のとおりである。

3 消滅時効の援用が信義則違反または権利の濫用であること(再抗弁)

被告の時効の援用が信義則違反又は権利の濫用であり許されないことは、上記第1の3記載のとおりである。

4 除斥期間の経過に関する被告の主張に対する反論

(1) 民法724条後段の法的性質について

国家賠償法4条が準用する民法724条後段は、時効期間を定めたものであると解すべきである。そうすると、除斥期間の経過に関する被告の主張についても、消滅時効に関する上記2及び3の主張がそのまま当てはまることになる。

(2) 民法724条後段の適用は制限されるべきこと

仮に、民法724条後段の規定が除斥期間を定めたものであるとしても、本件の特殊性を考慮すると、その適用は制限されるべきである。

すなわち、除斥期間制度の適用の結果が、著しく正義、公平の理念に反し、その適用を制限することが条理にもかなうと認められる場合には、除斥期間の適用を制限することができるかと解すべきである（最高裁平成10年6月12日第二小法廷判決・民集52巻4号1087頁）。

そして、不法行為をめぐる法律関係の速やかな確定という除斥期間制度の趣旨を前提としても、なお、本件においては、以下のような特殊事情があり、これらを総合的に考慮すれば、除斥期間の適用は制限されるべきである。

ア 本件は、① 移住相手国や入植地について、農業適正を中心として十分に調査すること（調査義務）、② 外交交渉等によって農業移民の移住にふさわしい入植地を選定し確保すべきこと（選定義務）、③ 募集に際しては、それらの調査と外交交渉の結果及び移住地の現状を正確に国民に情報提供すること（説明義務）及び④ 移住条件が実現されるように外交交渉や移住者支援等の十分な保護措置を講ずること（保護義務）の懈怠を理由とする国家賠償法上の損害賠償請求権が発生したものであるが、この義務はまさに被告が国策として行ったドミニカ移住に由来するものである。

イ 上記アのほか、① 除斥期間の適用によって義務の消滅という効果を受けるのが除斥期間制度を創設した国であること、② 原告らの被った被害が極めて重大なものであること、③ 被告が不誠実で曖昧な対応をしたこと、④ 外交文書の公開を遅らせたことによって原告らの権利行使や時効中断措置を講ずることが妨げられたこと等の特殊事情がある。