

令和5年(ワ)第1781号 損害賠償等請求事件

原告 A 外2名

被告 恵庭市 外2名

準備書面(2)

2024(令和6)年6月12日

札幌地方裁判所民事第1部合議係 御中

原告ら代理人弁護士 船 山 暁 子

同 中 島 哲

同 山 田 佳 以

同 吉 田 玲 英

同 橋 本 祐 樹

同 神 坂 正 美

同 氷見谷 馨

目 次

第1	本書面の目的	…	3頁
第2	被告恵庭市が認識し、または自ら主体として関与していた事実		
1	前提事実	…	3頁
2	2016（平成28）年7月8日	…	5頁
3	2016（平成28）年10月上旬	…	7頁
4	2016（平成28）年10月13日	…	9頁
5	2016（平成28）年12月21日	…	10頁
6	2016（平成28）年12月27日	…	10頁
7	2017（平成29）年1月26日	…	12頁
8	2017（平成29）年1月27日	…	13頁
9	2017（平成29）年2月8日	…	17頁
10	被告恵庭市調査委員会の調査報告書（乙C19）について	…	21頁
第3	被告恵庭市におけるe-ふらっとの位置づけ	…	21頁
第4	被告恵庭市が国家賠償法1条1項に基づく責任を負うこと		
1	国家賠償法1条1項	…	24頁
2	被告恵庭市の行為	…	24頁
3	障害者虐待に関する市町村の権限行使義務に関する法令上の規定	…	25頁
4	被告恵庭市の行為の違法性の判断枠組み	…	26頁
5	被告恵庭市の不作為の違法性		
(1)	はじめに	…	31頁
(2)	事実の基礎の欠如（その1）	…	31頁
(3)	事実の基礎の欠如（その2）	…	38頁
(4)	判断過程の合理性の欠如	…	42頁
(5)	手続の適正さの欠如	…	44頁
(6)	法の趣旨・目的の逸脱	…	48頁
(7)	小括	…	50頁
6	被告恵庭市の作為の違法性	…	50頁
7	被告恵庭市の責任	…	53頁
第5	被告恵庭市答弁書に対する認否・反論		
1	「第2 請求の原因に対する認否」について	…	54頁
2	「第3 恵庭市の主張」について	…	56頁

第1 本書面の目的

本書面は、被告恵庭市が使用者による障害者虐待に関し、国家賠償法1条1項の責任を負うことについて、明らかにすることを目的とする書面である。

被告恵庭市が養護者による障害者虐待に関して負う責任に関しては、改めて主張する予定である。

なお、略称等は従前の例による。

第2 被告恵庭市が認識し、または自ら主体として関与していた事実

1 前提事実

(1) 育恵会

ア 育恵会は1973（昭和48）年8月1日に設立された団体（権利能力なき社団）である（会則1条、附則2条）（甲8・15～17頁）。

その目的は、「知的障害者の社会復帰を促進するため現に知的障害者を雇用している者が職親制度の振興と雇用促進に必要な事業を行い、もって知的障害者の社会復帰並びに会員相互の連絡により福祉の向上に寄与する」ことにある（下線は原告ら代理人において付した。）（会則2条）（甲8・15頁）。

その事業は、「1 知的障害者の社会復帰と社会啓発、2 職親制度の振興と雇用の開発」等とされている（下線は原告ら代理人において付した。）（会則3条）（甲8・15頁）。

その「正会員は知的障害者を雇用している雇主、事業所または事業団体とし、準会員は雇用されている知的障害者とする」とされている（下線は原告ら代理人において付した。）（会則4条）（甲8・15頁）。

イ 実態としては、恵庭市において知的障害者に住み込みで食事と仕事の提供を行う牧場が複数あり、それらの牧場とそれぞれの牧場で働く知的障害者の連絡・交流の場として設立された団体であり、会の運営には被告恵庭

市も関与し、実質的に事務局としての役割を果たしていた。

(ア) 具体的には、育恵会の理事会は、恵庭市役所内で開催されており（甲 8・7頁）、育恵会の総会は、被告恵庭市障がい福祉課の決裁を経た上で開催されていた（甲 8・1～2頁）。

そして、総会の送迎用に恵庭市福祉バスを障がい福祉課長を責任者として使用申請し、実際に使用していた（甲 8・37頁）。

(イ) さらに、育恵会では年1回の親睦会も開催されており、懇親会も、被告恵庭市障がい福祉課の決裁を経た上で開催されていた（甲 6・1～2頁）。

そして、懇親会の送迎用にも、恵庭市福祉バスを障がい福祉課長を責任者として使用申請し、実際に使用していた（甲 6・37頁）。

加えて、懇親会の決算については、被告恵庭市障がい福祉課内部での報告事項となっていた（甲 7）。

ウ この点、被告恵庭市作成の2016（平成28）年7月8日付け電話・口頭受理事件処理書（乙C21）上も、次の記載がある。

「育英会（原告ら代理人注：原文ママ）とは、障がい者を自宅で住み込みさせて仕事をさせている（里親制度）の会

里親6名（障がい者8名）が会員となり、8月に親睦会・2月に温泉での総会を開催。

行事の計画、バスの手配、予約等を障がい福祉課で行っている。

育英会の障がい者の多くは、中学卒業後すぐに住み込みで働き始め、その多くは障害手帳を所持していない（手帳はないが障害年金を受給している者もいる）。

里親の高齢化に伴い、障がい者が里親の元を離れ生活していかなくてはならなくなる日もそう遠くはないため、昨年度の育恵会の総会（H28.2開催）で障害手帳取得についての説明会を実施済み。」（乙C2

1・1頁)

- (2) X牧場に原告ら3名の知的障害者がいること

被告恵庭市は、育恵会の事務局として、X牧場に原告ら3名の知的障害者が住み込みで居住していることを認識していた。

- (3) マニュアルの存在及び内容

被告恵庭市は、2013（平成25）年3月に「恵庭市における障がい者虐待の防止と対応（マニュアル）」（以下、「恵庭市マニュアル」という。）を策定しており、その内容も作成主体として当然に認識していた（乙C2）。

また、その前提となる厚労省マニュアルの存在及び内容も当然に認識していた（甲23、甲24）。

2 2016（平成28）年7月8日

- (1) 2016（平成28）年7月8日午前9時30分、育恵会のW副会長（以下、「W副会長」という。）から、被告恵庭市保健福祉部障がい福祉課に電話があり、乙主査（当時）（乙C19〔頁数は、枚数ではなく、当該書証下部記載の頁数による。以下同じ。〕・2頁）（現・子ども未来部子ども政策課長〔乙C19・3頁〕）（以下、当時の役職によることとし、「乙主査」という。）が対応した。

電話の内容としては、「X牧場を訪問した獣医から、X牧場で住み込みで働いている障がい者が、親方（X氏）から酪農をやめるので、これからは仕事もないから勝手にしろと言われ困っているという相談を受けた。どうやら牛も処分し倒産したようだ。障がい者が困っているようなので市で確認してほしい」とのことであった（乙C21・1頁）。

- (2) この電話を受けて、乙主査は、同日午後4時30分ころ、8月にある育恵会総会の案内文の確認という名目で、被告恵庭市保健福祉部障がい福祉課の丁課長（当時）（乙C19・2頁）（現・教育委員会教育部教育総務課長〔乙

C19・3頁]) (以下、当時の役職によることとし、「丁課長」という。)と一緒に、育恵会会長であった亡牧場経営者Xのもとを訪れた(乙C5・1頁、乙C21・1頁)。

そして、乙主査は、亡牧場経営者Xに対し、前年からの懸案事項となっている住み込みで働く障害者が障害手帳を所持していない件について説明し、後日、手続きの詳細な流れがわかるものを持ってくることを伝え、障害者の対応で困っていることはないか尋ねたうえで、三人の障害者が、今後、施設入所や、障害福祉サービスの提供を受けるには、障害者手帳の取得が前提となることから、手帳取得の際の協力を依頼し了承を得た(乙C21・1～2頁)。

- (3) また、同日午後2時30分、被告恵庭市保健福祉部障がい福祉課の甲主査(当時)(乙C19・2頁)(現・保健福祉部障がい福祉課長[乙C19・3頁]) (以下、当時の役職によることとし、「甲主査」という。)と、同課スタッフ(当時)の丙'職員(当時の氏名は「丙」)(乙C19・2頁)(現・保健福祉部介護福祉課主査[乙C19・3頁]) (以下、当時の氏名によることとし、「丙職員」という。)が、恵庭市障がい者総合支援センター「e-ふらっと」(以下、「e-ふらっと」という。)を訪問した(甲17・6頁、乙C5・2頁)。

そして、甲主査と丙職員は、対応したe-ふらっとのa管理者(以下、「a管理者」という。)に対し、「恵庭市内のとある農場で障害者が3名住み込みで働いているのだが閉鎖するかもしれないという話がある。」としたうえで、恵庭市内のグループホームとショートステイの空き状況について、事前に調べておいて欲しいという要請を行った。

a管理者としては、その障害者について、どういう人物なのか、そもそもどれくらいの支援が必要な方々なのか、といった情報も一切ない状況だったので、本当に空き状況だけでよいのか確認し、e-ふらっととしては、どう

いった支援が必要になるのか、それに対してどういった協力体制を取れるのかを知りたいことを伝えたが、被告恵庭市障がい福祉課としては、あくまでも、同課が依頼したら早急に空き状況だけを確認して欲しい、というスタンスであった（甲17・6頁）。

- (4) 乙主査は、亡牧場経営者Xとのやり取りのあと、育恵会のW副会長に電話をした。

その電話の中で、乙主査は、W副会長から、「原告Bは、頭が良く、親方から牛舎を一人で任される程であったようだが、噂ではあるが、プレハブ小屋で冬期間を寝泊りしているのので、足が凍傷になっていると聞いている」という話を聞いた（乙C21・2頁第3段落）。

- (5) その後、乙主査は、週明け（同月11日以降）に亡牧場経営者Xに電話し、障害手帳取得に向けて判定依頼調査書の作成に協力を依頼することとした（乙C21・2頁）。

そして、乙主査は、同月11日に、「育恵会 会長 亡牧場経営者X 様」宛てに、障害手帳取得に向けて判定依頼調査書の作成に向けた日程調整のFAXを作成し、送付した（乙C15）。

しかし、これに対して、亡牧場経営者Xからは返答が来なかった（乙C5・1～2頁）。

3 2016（平成28）年10月上旬

- (1) 被告恵庭市の保健福祉部障がい福祉課は、2016（平成28）年10月上旬、調査担当者を丙職員として、原告らについて、療育手帳（知的障害者の障害者手帳）の新規取得を目的として、亡牧場経営者X宅で原告ら及び亡牧場経営者X（「雇用主」との位置づけである）から聞き取り調査を行った（甲20～甲22、それぞれの4頁最下段参照）。

- (2) この時点で、被告恵庭市が聴取・把握していた内容は、例えば次のとおり

である。

ア 原告A

(ア) 身体障害者手帳

障害程度Ⅰ種Ⅰ級（障害名 大動脈弁閉鎖不全による自己の身の辺の日常生活活動が極度に制限される心臓機能障害〔人工弁置換〕）の身体障害者手帳を保有（交付年月日 2010〔平成22〕年12月28日）
（甲20・2頁）。

(イ) 就労の状況

「牛小屋の掃除やえさやり、搾乳を担当していた。まじめで決められた仕事には黙々と取り組んでいる。

雇用主の経営状況悪化により牛がいなくなってからは、作業種を変えることが難しく仕事がない状況が続いている。賃金は明確ではないが、住み込みで住居と食事が提供されている。」（甲20・4頁）。

(ウ) 現状・問題点

「洗濯や掃除は自分で行っていると話すも、居室内は乱雑で十分ではない印象。」（甲20・4頁）。

イ 原告B

(ア) 住居状況

「プレハブ小屋の2階。風呂・トイレなし。」（甲21・3頁）。

(イ) 就労の状況

「現在、職場には3人の障がい者と思われる職員がいるが、その中で作業が一番できる。指示理解可能。耕運機などの小型の農機具についても操作可能。」（甲21・4頁）。

(ウ) 現状・問題点

「洗濯や掃除は自分で行っていると話すも、居室内は乱雑で十分ではない印象。」（甲21・4頁）。

ウ 原告C

(ア) 住居状況

「本人用のプレハブ小屋。風呂・トイレなし。」(甲22・3頁)。

(イ) 就労の状況

「X牧場にて住込で就労。作業能力は高く、なれた仕事については指示なくこなすことが可能。牛小屋の掃除やえさやりについては、単独での作業をしている。」

「『廃棄する野菜や野草、人が食べない果実等を採取し、塩・醤油・味噌漬けにして保存して食べている。雇用主には『生き抜く術を知っている』と評価されている。」(甲22・4頁)。

(ウ) 健康

「本人は健康だと話すが左手第3指、4指の第2関節及び右手第3指、4指の第1関節、第2関節に変形あり。伸展制限あるが、痛みはない。野草を食べているが、腹を壊したのは一度だけ。」

「身長172cm 体重53kg」(甲22・4頁)。

(エ) 現状・問題点

「掃除や洗濯は自分で行っていると話すが、居室内は乱雑で十分ではない印象。」

「1年中野菜を塩・醤油・味噌漬けにして食べている。冷蔵環境がないために、夏場は腐った野菜でも平気で食べている。」(甲22・4頁)

4 2016(平成28)年10月13日

被告恵庭市は、2016(平成28)年10月13日、被告恵庭市保健福祉部長の名義で、押印のうえ、北海道立心身障害者総合相談所長宛てに、原告ら3名について、療育手帳の可否判定のための判定依頼書及び判定依頼調査書(前項記載の内容などが記入されている)を送付し、北海道立心身障害者総合相談

所（以下、「総合相談所」という。）は、同月１９日にこれを受理した（甲２０～甲２２）。

５ ２０１６（平成２８）年１２月２１日

被告恵庭市障がい福祉課の甲主査は、２０１６（平成２８）年１２月２１日午後２時４０分ころ、e-ふらっとを訪問し、a管理者が対応した。

甲主査の話としては、まだ話は具体化しておらず、農場が閉鎖するかどうかも分からないが、明日、障がい福祉課がその農家を訪問し、今後の話をしてくる予定であること、恵庭市及び近郊のグループホームの空き情報を把握しておきたいため、空き情報調べを手伝って欲しいということであった。

もっとも、このときも、e-ふらっとに対し、原告らに対するそれ以上の情報は提供されなかった（甲１７・７頁に、「まだ閉鎖するかどうかも分からず、支援が必要となるかどうかも具体的ではないということで、今回も農家の状況や本人達の情報は得られず。」との記載あり）。

６ ２０１６（平成２８）年１２月２７日

(1) 被告恵庭市障がい福祉課の甲主査と丙職員は、２０１６（平成２８）年１２月２７日の午前１０時１５分から同３０分にかけてX牧場を訪問し、亡牧場経営者X氏を面談するとともに、原告らの状況を確認した（乙C16）。

（なお、原告らは、訴状において、訪問日について、甲１７号証７頁に、同月２１日付けて「明日、障がい福祉課がその農家を訪問し、今後の話をしてくる予定である」との記載があることを根拠に、同月２２日と主張していたが、乙C第16号証上、同月２７日であることが明らかであるため、訂正する。）

(2) 甲主査は、この時の家庭訪問で、初めて牧場の家屋などの状況や、障がい者３名のやや薄汚れた身なりや、住居としているスーパーハウスの外観を実

際に見た。

そして、甲主査は、虐待のような状況があるかもしれないという懸念を持ち、生活や環境などの状況をしっかりと把握する必要があると考えた（乙C 5・11頁第4段落）。

- (3) また、丙職員は、原告らの部屋について、スーパーハウス上下と離れ（の小屋）だが、環境的にきれいな部屋でなく、トイレは原告Aのところだけで、夜外に出るのが寒くていやと聞いた（乙C 6・3頁一番下の2行）。

そして、外からのぞいたところ床に直接布団が敷かれていた（乙C 6・4頁丙職員第3発言）。

さらに、年金の管理状況については、亡牧場経営者Xに聞いてはみたが、通帳を見るとか残金などは明確に確認できなかった（乙C 6・4頁丙職員第5発言）。

他方、丙職員の経験上、他の職親の●氏や●氏に過去に尋ねたときは、残金など把握しており教えてもらっていた（乙C 6・4頁丙職員第5発言）。

- (4) なお、療育手帳取得に係る顛末書（乙C 16）には、次のような記載がある。

「X氏の話

畑があれば3人の仕事もあるし、手放す必要はない。

施設等については当面必要がないと考えている。

（牧場を閉鎖し、仕事がなくなったという相談では？）

牧場は閉鎖したが、畑がある。しばらくは3人と暮らしていくつもりである」

「担当者所感

X氏の話は当初の相談と変容している。詳細は不明であるが、現状から新しく畑作への転換は困難ではないかと思われるが、X氏の態度は頑なであった。

3人の障害者の年金の管理についても不明な状況であり、今後の確認を要する。」

7 2017（平成29）年1月26日

(1) 原告らの療育手帳の判定日は1月31日の予定だったが、亡牧場経営者Xから被告恵庭市障がい福祉課に対し、用事があって原告らを総合相談所に連れていけないとの電話があった。

このため、e-ふらっとで原告らを総合相談所に連れて行ってもらえないか乙主査がe-ふらっとに頼みに行った（乙C19・7頁）（なお、被告恵庭市とe-ふらっととの業務委託契約の範囲外であるように思われる〔乙C1〕）。

(2) このときの話の概要としては、e-ふらっとの記録上は、次のとおりである（甲17・8頁）。

ア 「案件としては、前年7月と12月に甲主査から話があった、農場で住み込みで働く障がいのある方達の件。」

イ 「市と育恵会で関わりがあり、市では年2回、育恵会の親睦会や総会のお手伝いをしてきたとのこと。その中で、X牧場で障がい者3名が働いていること、農場が経営破たんを来し、昨年やめなければならないという状況が分かった。

そこで、本人たちの支援をするためにまず手帳を取得することとなり、取得に向けて総合相（原告代理人注：道立心身障害者総合相談所のこと）と調整を図ってきた。

判定日が1月31日（火）9：30～となっていたが、今日になって、X氏から用事があって当日は連れて行けないという連絡が入った。」

ウ 「本人たちの状況としては、母屋ではなくプレハブに住まわされているなど劣悪な環境で、さらに年金などの金銭的搾取も疑われるため、市とし

ては早めに介入していきたいと考えている。」

エ 1月31日の判定を予定通り進めて行きたいが、市では送迎できないので、委託先であるe-ふらっとで連れて行ってもらえないか。

オ e-ふらっととして、前記エについて、検討して翌日までに回答することとなった。

- (3) なお、このやりとりについて、乙主査は、被告恵庭市の調査委員会の聞き取りに対し、「これはe-ふらっと側に残っていた記録なので、内容は違ってもかもしれないが実際にあったことだと思う。」と述べている(乙C5・2頁可能主査第5発言第1段落)。

また、乙主査は、「平成28年12月に障がい福祉課の支援担当二人がX氏を訪問した際に、障がい者3名の住居がプレハブで、きれいな環境ではないことを聞いていたので、そのような状況であれば、虐待はないだろうか、もし虐待があるとしたらどの種類にあたる虐待かと考えることはごく一般的」(乙C5・2頁下から3行目～3頁1行目)と述べているほか、「障がい者支援の担当者として、平成28年12月に当時の甲主査、丙(丙')さんがX氏を訪問した話を聞いて、虐待の可能性を考えるのは当たり前のことである」(乙C5・3頁乙主査第3発言)とも述べている。

これらのことからすると、乙主査が、e-ふらっとの記録(甲17・8頁)と概ね同内容のことを話したことが認められる。

8 2017(平成29)年1月27日

- (1) 2017(平成29)年1月27日、e-ふらっとにおいて検討を行ったが、本人たちのことや経緯が分からない状況で、ただ単に連れて行くことは相談支援業務の範疇を超えておりできないが、被告恵庭市障がい福祉課で車を出し、同課からも担当者が参加するというのであれば、引き継ぎという意味合いでe-ふらっとから1人同行することは考えられるという結論に至

り、α管理者から被告障がい福祉課乙主査へその旨を架電し、伝えた（甲17・8頁）。

(2) 同日午後、e-ふらっとのα管理者が被告恵庭市障がい福祉課に来訪し、乙主査が対応した（乙C19・7頁）（訴状では、「被告恵庭市障がい福祉課の乙主査がe-ふらっとに来所した。」としていたが、訂正する。）。

(3) このときの話の概要としては、e-ふらっとの記録上は、次のとおりである（甲17・10～11頁）。

ア 「劣悪な環境に住んでいるということや金銭搾取といった話も出ており、e-ふらっととしては虐待としても見過ごすことが出来ないケースであることを伝えた上で、状況と市として今回の対応で良いのかどうかを確認した。」

イ 「障がい福祉課としてもこのまま放置出来ないという認識はあり」

ウ 「これまでの経過として、障がい福祉課と育英会(千歳、恵庭)とはこれまでも繋がりがあり、総会や親睦会で関りがあった。」

エ 「平成28年の夏頃、育英会の副会長から、会長であるX氏の農場がつぶれたようだということ、さらにつぶれたために、X氏が雇用していた障がい者達に、どこにでも行っていい、好きにしていっていいと言われてしまったと本人達が泣きついてきたという話があった(どのように本人達が言ってきたのかの詳しい経緯は障がい福祉課でも分からないとのこと)。

この話を受け、虐待も視野に入れ、障がい福祉課で“裏取り”をしたところ、農場(農家と酪農)のうち酪農が破たんしていたこと、X氏が元市議会議員(元議長)であったことが分かり、対応に気を付けるようにと達しがあったとのことである。

このため、破たんのことまでは市長決裁を取っており、障がい福祉課だけでなく、市としてことを荒立てずに支援していくという方針が立てられたという。」

オ 「X氏の家は税の差し押さえもされており、経済的には厳しいと思われるため、年金搾取も疑われる。また、障がい福祉課から甲主査と丙さんが一度だけ訪問したことがあったが、プレハブ小屋の床の上に布団が敷いてあるなど、環境は劣悪な状況だった。」（以上、甲17・10頁）

カ 「これらの話を聞いた以上、やはり見過ごすわけにはいかず、虐待案件として扱わざるを得ないと伝える。

しかし、これはあくまでも市としてオープンにしている話ではないこと、e-ふらっとが虐待案件として扱うのであれば、このケースには関わってもらわず市単独で扱っていく、との話であった。」（甲17・11頁下から5行目～下から2行目）

(4) なお、このやりとりについて、乙主査は、被告恵庭市の調査委員会の聞き取りに対し、「プレハブと聞いたときに、どうなのかなと思った。12月の訪問の際、甲主査と丙(丙')さんは実際プレハブの中までは入らなかったようだが、ちらっと見ると汚かったということだったので、『劣悪な環境』と表現したと思う。」と述べている（乙C5・4頁乙主査第2発言）ほか、「e-ふらっとの記録には『金銭的搾取も疑われる』とあるが、自分としては、殴られているかもしれない、縛られているかもしれない、ののしられているかもしれない、金もとられているかもしれない、家族としてやるべきことをされていないかもしれないなど、e-ふらっとに障がい者3名を総合相へ連れて行ってほしいがために、ありとあらゆる可能性を述べただけのものである。」と述べている（乙C5・4頁乙主査第3発言）など、e-ふらっとの記録どおりの発言があったことを前提にその理由を説明している。

また、乙主査は、調査委員会の戊委員長（以下、「戊委員長」という。）の「『経済的には厳しいと思われるため、年金搾取も疑われる』とあるが、これはe-ふらっとが言ったことか。」という問い（乙C5・5頁戊委員長第3発言）に対し、「それはわからない。ただ、『X氏の家は税の差し押さ

えもされており、』ということは私が知っていたことだと思う。それをこの件の背景を知りたいというe-ふらっとに伝えたのだと思う。差し押さえをされていけば経済的に厳しいのではと誰もが思うだろうし、e-ふらっとが『年金搾取も疑われる』と感じても普通のことだと思う。」(乙C5・5頁乙主査第6発言)とも述べている。

さらに、乙主査は「これはあくまでも市としてオープンにしている話ではないこと、e-ふらっとが虐待案件として扱うのであれば、このケースには関わってもらわず市単独で扱っていく」との発言についても、戊委員長の「これは覚えているか。」という問い(乙C5・6頁戊委員長第1発言)に対し、「私の主訴は、障がい者3名に手帳取得させたいから総合相に連れて行ってほしいということだったのに、連れて行ってもくれないし、ああでもないこうでもないと言ってくるので、面倒だからもう市でやるわ、と言ったのだと思う。」と、発言を否定することなく、発言した理由を説明している(乙C5・6頁乙主査第2発言)。

これらのことからすると、乙主査が、「これはあくまでも市としてオープンにしている話ではないこと、e-ふらっとが虐待案件として扱うのであれば、このケースには関わってもらわず市単独で扱っていく」との発言も含め、e-ふらっとの記録(甲17・10～11頁)と概ね同内容のことを話したことが認められる。

- (5) もっとも、これに対し、被告恵庭市は、「X氏が元市議会議員(元議長)であったことが分かり、対応に気を付けるようにと達しがあった」ことについては否認している。

ア その理由としては、「亡牧場経営者Xが元市議会議員であり、元議長であったことは本件に関与した被告恵庭市職員であれば誰もが知っていたこと」とする(被告恵庭市答弁書5頁)。

しかし、亡牧場経営者Xが恵庭市議会議員だったのは、2011(平成

23) 年4月30日までのことであり、育恵会のW副会長から連絡があった2016(平成28)年7月8日からは5年以上前のことであり、亡牧場経営者Xが恵庭市議会議員だったことを「みんな知っていた」とは限らない。

イ また、乙主査は、調査委員会の聞き取りに対し「みんな知っていることだし、支援するときにはどの家庭でもその世帯状況、職業等を把握するのは当たり前のこと」と述べている(乙C5・5頁乙主査第4発言)。

しかし、e-ふらっとは、2016(平成28)年7月8日の時点で、被告恵庭市がグループホーム等の空き情報を必要としている障害者について、どういう人物なのか、そもそもどれくらいの支援が必要なのか、といった情報を一切提供されていない。

また、同年12月21日の時点でも、「まだ閉鎖するかどうかも分からず、支援が必要となるかどうかも具体的ではないということで、今回も農家の状況や本人達の情報は得られず。」という状況であった。

e-ふらっとが、当該「農家」が、元恵庭市議会議員(議長)であった亡牧場経営者X氏が経営するX牧場であったことを聞いたのは、当初の協力要請から半年以上経過した2017(平成29)年1月27日になってからのことである。

乙主査が、「支援するときにはどの家庭でもその世帯状況、職業等を把握するのは当たり前のこと」という認識を持ちながら、e-ふらっとに対し、そのような情報を半年以上提供してこなかったこと自体が、「X氏が元市議会議員(元議長)であったことが分かり、対応に気を付けるようにと達しがあった」ことの証左である。

9 2017(平成29)年2月8日

(1) 2017(平成29)年2月8日、被告恵庭市障がい福祉課から甲主査・

丙職員の2名、e-ふらっとからa管理者・b相談員の2名の計4名で、被告恵庭市の公用車に同乗して、X牧場を訪問した。

最初に、訪問した4名が宅の居間で夫妻と面談をした。その後、障がい福祉課の2名は夫妻と共に食卓スペースに移動をしてグループホームなどの障害福祉サービスの利用について話をし、e-ふらっとの2名は、引き続き原告ら3名と居間で面談を続けた(乙C19・8頁)。

- (2) なお、この日のe-ふらっと作成の原告Cのフェイスシート上、「障がい福祉課からの情報」として、以下の記載がある。

「・本人用のプレハブ小屋に居住。風呂、トイレはなし。4畳半程度。掃除、洗濯は自分で行っているというが、部屋は乱雑で自分で掃除は出来ていない。」

「・廃棄する野菜や野草などを食べることがある」(甲17・15頁)。

- (3) この日の話の内容として、e-ふらっとの記録上は、次のとおりである(甲17・17~20頁)。

ア 「X氏から話をうかがう」

「【年金や経済的な部分】

・年金は、本人達の生活のために使っている。

(本人達名義の通帳があるかどうかの質問に対して)まあそう。

(どこの銀行の通帳かの質問に)詳しくは分からないが、妻が管理している。」(甲17・17頁)

イ 「Bさん…パンフレットを渡す前後手の震えがみられた」

「Aさん…トレーナーと汚れたダウンベスト、ジャージ姿。左目をつぶっており、ぶつけた後にも見えたため本人に聞くが、『ずっと前から』と原因は分からず。左目はほとんど見えていないとのこと」

「Cさん…Xさんからの事前の話では、昼食の分として渡している弁当を朝食の直後に食べている。また、野草(どんぐりの実、ユリの根等)も拾

って食べることがある。」(甲17・18頁)

ウ 「Bさん……給料はもらってない。」(甲17・18頁)

エ Aさん「牛用の物というバリカンもあり、『じいちゃんが昨日髪切ってくれた』と話している。」(甲17・19頁)

オ Bさん「カーテンなどはなく、窓も薄いため夜は寒そうな印象である」(甲17・20頁)

カ Cさん「印象的だったのは、絨毯ではなくゴザが敷かれており、窓際のところは土だらけだった。「本人に絨毯などは敷かないのか聞くと、滑るから敷かないとのことだった。また、一度おばあちゃんに頼んだことはあったけど買ってくれなかった(「ばあちゃんがきっと忘れたんだ」と)、との話も。」(甲17・20頁)

キ 「Aさん、Cさんの部屋は、蛍光灯2本直列に取り付けられるようになっているが、Aさんは入り口側のみ、Cさんは奥のベッド側のみのそれぞれ1本だけで、もう1本は外されている状況だった」(甲17・20頁)

(4) この日の訪問について、甲主査は、調査委員会の聞き取りに対して、次のように述べている。

ア 「eふらっとが障がい者3名に聞き取りを行ったのは記録にあるとおりで、困りごとや仕事、給料はBさんについては支給されていない」(乙C5・15頁4～5行目)。

イ 「木の実をとって漬物のようにして食べたりする」(乙C5・15頁24行目)。

ウ 「bさんがこの件について『それでも虐待の通報はできる』といったので、『何の根拠があってそのようなことが言えるのか?…』と強い口調で言ったのを覚えている。」(乙C5・15頁最下行～16頁2行目)

エ 「2月8日はお金のことについて突っ込んで聞いているが、Xさんはややのらりくらりといった感じであった。」(乙C5・17頁甲主査第8発

言)。

- (5) また、丙職員は、調査委員会の聞き取りに対して、次のように述べている。
- ア 「課としても、このまま牧場で過ごすよりも手帳を取得し本人たちにあつたグループホームなどの生活の場を得るための支援は本人たちのためだと考えていたと思う。今後のお金が明確になるためにもグループホーム入所を考えていた。」(乙C6・6頁丙職員第1発言1～4行目)
- イ 「足がしもやけになっていると話した人はいたと思う。」(乙C6・6頁丙職員第4発言2～3行目)
- ウ 「ネグレクトについてはわからない。この環境そのものが放任といえはそうだろうし、3人とも同じ環境だったので、(X氏のことを)面倒を見ている障がい者をこのように扱っていいと思っている人なんだ、放置をしているというより、長年このような扱いをしてきた人なんだと思った。」(乙C6・6頁丙職員第4発言7～11行目)
- エ 「客観的な状況だけでは虐待は疑われるのではないかと思う。」(乙C6・8頁丙職員第1発言)
- (6) e-ふらっとの記録上も、「帰りに、障がい福祉課と今後の方向性を確認」とある(甲17・20頁)ほか、意見交換がなされていたからこそ、「bさんがこの件について『それでも虐待の通報はできる』といったので、『何の根拠があつてそのようなことが言えるのか?…』と強い口調で言ったのを覚えている。」(乙C5・15頁最下行～16頁2行目)ということになるのであり、甲主査、丙職員のその他の発言も勘案すると、e-ふらっとの記録と概ね同様の内容が、被告恵庭市との間でも共有されていたことが認められる。

10 被告恵庭市調査委員会の調査報告書(乙C19)について

- (1) 被告恵庭市は、その調査報告書において、2016(平成28)年7月以

降、同年12月21日までの間について、「(いつ、誰が、どこで、どのよう
に言われたかは定かではないが、亡牧場経営者X氏は夏場は農業の繁忙期
であるため訪問などは農閑期にしてほしいと市に要請していたため、次の記
録までの間しばらく連絡は取っていなかったとのこと。)」とする(乙C1
9・5～6頁)。

しかし、これは完全に事実と異なっている。

- (2) 実際には、前記第3項及び第4項記載のように、被告恵庭市は、同年10
月上旬にはX牧場を訪問し、亡牧場経営者X及び原告らからの聞き取りを行
った上で、それを調査書にまとめ、保健福祉部の内部的決裁を経たうえで、
同月13日付けて、保健福祉部長名義で、北海道立心身障害者総合相談所長
宛てに判定依頼書等を発送しているのである。
- (3) そして、被告恵庭市には、2016(平成28)年12月28日付けでの
療育手帳取得に係る確認事項についての顛末書が保管されていたほか(乙C
16)、事務処理上の記録として、「平成29年4月27日に総合相談の判
定に行っている。同年6月にそれぞれの判定結果が市に来ている。」記録が
残っているのであり(乙C5・16頁)、調査書作成の記録や判定依頼書の
発送についての記録が全く残っていないとも考えがたいことである。
- (4) 行政機関である被告恵庭市が、このような事実と全く異なる主張を行うの
は、極めて遺憾である。

第3 被告恵庭市におけるe-ふらっとの位置づけ

1 はじめに

被告恵庭市が国家賠償法1条1項に基づく責任を負うことを検討する前提と
して、被告恵庭市におけるe-ふらっとの位置づけを確認する。

2 被告恵庭市におけるe-ふらっとの位置づけ

(1) まず、障害者虐待防止法32条は、次のように定める。

「1 市町村は、障害者の福祉に関する事務を所掌する部局又は当該市町村が設置する施設において、当該部局又は施設が市町村障害者虐待防止センターとしての機能を果たすようにするものとする。

2 市町村障害者虐待防止センターは、次に掲げる業務を行うものとする。

① 第7条第1項、第16条第1項若しくは第22条第1項の規定による通報又は第9条第1項に規定する届出若しくは第16条第2項若しくは第22条第2項の規定による届出を受理すること。

② 養護者による障害者虐待の防止及び養護者による障害者虐待を受けた障害者の保護のため、障害者及び養護者に対して、相談、指導及び助言を行うこと。

③ 障害者虐待の防止及び養護者に対する支援に関する広報その他の啓発活動を行うこと。」

(2) そのうえで、同法33条は、市町村が民間の協力者に障害者虐待防止センターの業務の委託を行うことを認めている。

ア これを受けて、被告恵庭市とe-ふらっとの運営母体である社会福祉法人恵庭光風会は、恵庭市障がい者相談支援事業についての委託契約を締結し（乙C1・1枚目から7枚目）、個別契約書の2条において、「乙（原告ら代理人注：社会福祉法人恵庭光風会のこと）は、別紙恵庭市障がい者相談支援事業委託業務仕様書により委託業務を処理しなければならない。」とした（乙C1・3枚目）。

そのうえで、委託契約上、「恵庭市障がい者相談支援事業仕様書」の中で、「6 相談支援センターで実施する事業及び業務内容」として、「相談支援センターでは、…（中略）…障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律第32条に規定する障がい者虐待防止センタ

一事業…（中略）…を行うものとする。」（乙C1・11枚目）としている。

イ そして、「詳細は次のとおりとする。」（乙C1・11枚目）としたうえで、「障がい者虐待防止センター事業」として、次のように定める。

「障がい者虐待防止センター事業は、障がい者虐待の防止、障がい者虐待を受けた障がい者の保護及び適切な養護者への支援等に関する次に掲げる業務を行うものとする。

- ①障がい者虐待についての通報又は届出の受理
- ②虐待を受けた障がい者の保護のための相談、指導及び助言に関する業務
- ③障がい者虐待の防止についての広報・啓発に関する業務
- ④障がい者の虐待防止の関係機関等とのネットワークづくりに関する業務」（乙C1・13枚目）

3 小括

- (1) このように、e-ふらっとは、障害者虐待防止法32条及び33条に基づく障害者虐待防止センターとして位置づけられ、被告恵庭市との間の委託契約により、虐待を受けた障がい者の保護のための相談、指導及び助言に関する業務を担っていた。
- (2) もっとも、障害者虐待防止法32条においても、委託契約書（乙C1）においても、相談支援センター（e-ふらっと）に、使用者による障害者虐待について、障害者虐待防止法23条に基づき都道府県に対し通知する権

限は与えられていないことに留意が必要である^{*1}。

障害者虐待防止法23条に基づく都道府県に対する通知は、被告恵庭市の専権事項であった。

第4 被告恵庭市が国家賠償法1条1項に基づく責任を負うこと

1 国家賠償法1条1項

- (1) 国家賠償法1条1項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と定める
- (2) そして、被告恵庭市は、「公共団体」であり、その職員は「公権力の行使に当る公務員」である。また、本件で問題となる後述の被告恵庭市の職員の行為は、いずれも被告恵庭市保健福祉部障がい福祉課の職員が、「その職務を行うについて」行った（あるいは行わなかった）ものである。

2 被告恵庭市の行為

(1) 被告恵庭市の作為

ア 本件において、被告恵庭市は、2017（平成29）年1月27日、年金搾取が疑われること、生活環境が劣悪であることを認識しながら、e-ふらっとが、障がい者虐待防止センター事業として、「虐待を受けた障が

*1なお、養護者虐待についても、相談支援センター（e-ふらっと）に、障害者虐待防止法9条2項に基づく「やむを得ない事由による措置」、同条3項に基づく成年後見の利用に向けた市町村長による審判請求、同法10条に基づく居室の確保、同法11条に基づく立入調査、同法12条に基づく警察署長に対する援助要請等、同法13条に基づく面会の制限等の権限は与えられておらず、これらは被告恵庭市の専権事項である。

い者の保護のための相談、指導及び助言に関する業務」(乙C1・13枚目)を行うことを拒否した(虐待疑い案件としての取扱拒否)。

イ さらに、それだけでなく、被告恵庭市は、虐待調査を行おうとしたe-ふらっとに対し、「e-ふらっとが虐待案件として扱うのであれば、このケースには関わってもらわず被告恵庭市単独で扱っていく」旨を申し向け、積極的に虐待の隠蔽を図ったものである。

(2) 被告恵庭市の不作為

また、被告恵庭市は、遅くとも2017(平成29)2月8日までには、X牧場関係者による原告らに対する虐待が行われている疑いがあることを認識しており、どんなに遅くとも同年2月末日までにはX牧場に対する虐待調査及び北海道への通知を行うべき義務を負っていたにも関わらず、虐待通報がないとしたり、あるいは虐待の疑いがないなどとして、必要な虐待調査及び北海道への通知を行わず、これを放置したものである。

3 障害者虐待に関する市町村の権限行使義務に関する法令上の規定

障害者虐待に関する市町村の権限行使義務に関する主な法令上の規定として、以下の規定が存在する。

(1) 障害者虐待に対する一般的な市町村の義務規定

障害者虐待防止法は、「何人も、障害者に対し、虐待をしてはならない。」(同法3条)ことを明確に規定した上で、障害者虐待の予防及び早期発見その他の障害者虐待の防止を地方公共団体の責務として定め(同法4条1項)、「国及び地方公共団体の障害者の福祉に関する事務を所掌する部局その他の関係機関は、障害者虐待を発見しやすい立場にあることに鑑み、相互に緊密な連携を図りつつ、障害者虐待の早期発見に努めなければならない。」(同法6条1項)と規定する。

(2) 使用者による障害者虐待に対する一般的な市町村の義務規定

ア 使用者による虐待について、障害者虐待防止法 23 条は、「市町村は、前条第 1 項の規定による通報又は同条第 2 項の規定による届出を受けたときは、厚生労働省令で定めるところにより、当該通報又は届出に係る使用者による障害者虐待に関する事項を、当該使用者による障害者虐待に係る事業所の所在地の都道府県に通知しなければならない。」と規定する。

イ そして、前述の障害者虐待防止法 23 条を受けて定められた障害者虐待防止法施行規則 4 条は、次のように定める。

「市町村は、法第 22 条第 1 項の規定による通報又は同条第 2 項の規定による届出を受け、当該通報又は届出に係る事実の確認を行った結果、法第 2 条第 8 項に規定する使用者による障害者虐待（以下「使用者による虐待」という。）の事実が認められた場合、又は更に都道府県と共同して事実の確認を行う必要が生じた場合には、次に掲げる事項を当該使用者による虐待に係る事業所の所在地の都道府県に通知しなければならない。

- ① 事業所の名称、所在地、業種及び規模
- ② 使用者による虐待を受けた又は受けたと思われる障害者（以下「被虐待者」という。）の氏名、性別、年齢、障害の種類、障害支援区分その他の心身の状況および雇用形態
- ③ 使用者による虐待の種別、内容および発生要因
- ④ 使用者による虐待を行った使用者の氏名、生年月日および被虐待者との関係
- ⑤ 市町村が行った対応
- ⑥ 使用者による虐待が行われた事業所において改善措置がとられている場合にはその内容」

4 被告恵庭市の行為の違法性の判断枠組み

(1) 行政機関は、法令上の義務にしたがって権限行使を行うにあたって、処分

要件を具備しているか否かのあてはめについて一定の裁量が認められている（要件裁量）。

使用者による障害者虐待については、障害者虐待防止法23条を受けた同法施行規則4条が、「当該通報又は届出に係る事実の確認を行った結果、法第2条第8項に規定する使用者による障害者虐待の事実が認められた場合」に都道府県に通知することを市町村に義務付けているので、市町村には使用者による虐待の事実が認められるかどうかのあてはめについての裁量が認められる。

そして、裁量行為の場合、裁量権の逸脱・濫用に当たらない限り、違法とはならない（最大判平成元年3月8日民集43巻2号89頁、最一小判平成18年3月23日裁判集民事219号947頁）。

(2) 次に、使用者による虐待の事実が認められるかどうかのあてはめについての裁量（要件裁量）につき、その裁量の幅の広狭を検討する。

ア この点、裁量処分における裁量の幅の広狭は、処分要件の定め方（不確定概念の有無、「することができる」の文言等）、処分の趣旨、処分・関連利益の性質（受益処分か侵害処分かなど）、重大性、判断の性質（政策的、公益評価的判断か、政治的、外交的判断か専門技術的能力に基づく判断か等）により判断される。

イ まず、障害者虐待防止法上の「使用者による障害者虐待」は、障害者虐待防止法2条8項により、次のように規定されている。

「『使用者による障害者虐待』とは、使用者が当該事業所に使用される障害者について行う次のいずれかに該当する行為をいう。

- ① 障害者の身体に外傷が生じ、若しくは生じるおそれのある暴行を加え、又は正当な理由なく障害者の身体を拘束すること。
- ② 障害者にわいせつな行為をすること又は障害者をしてわいせつな行為をさせること。

- ③ 障害者に対する著しい暴言、著しく拒絶的な対応又は不当な差別的言動その他の障害者に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。
- ④ 障害者を衰弱させるような著しい減食又は長時間の放置、当該事業所に使用される他の労働者による前三号に掲げる行為と同様の行為の放置その他これらに準ずる行為を行うこと。
- ⑤ 障害者の財産を不当に処分することその他障害者から不当に財産上の利益を得ること。」

これらは、一定の評価概念も含んでおり、また、障害者虐待にあたるかどうかの判断については、一定の専門的知識と経験に基づく判断が必要である側面もあり、その意味では裁量の幅に一定の広さが認められる。

ウ もっとも、障害者虐待防止法の施行にあたっては、厚生労働省から、地方公共団体に対し、2012（平成24）年9月28日付けて、「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律の施行に伴う適切な対応について」という事務連絡が発出されており、そこにおいては、「市町村・都道府県における障害者虐待の防止と対応」（現在の厚労省マニュアルに対応するもの）を参考にし、関係部局と連携しつつ、適切な対応を取るように促している（甲23）（甲24参照）。

そして、これを受けて、被告恵庭市も、2013（平成25）年3月付けて、恵庭市マニュアルを作成している（乙C2）。

これらのマニュアルは、行政の内部的な解釈指針を示したものであり、これらのマニュアルに違反したことが、直ちに地方公共団体職員に課された法的義務に違反したことになるわけではないとしても、裁量の逸脱・濫用の判断にあたっての解釈指針となるものである。

エ そして、何よりも重要なことは、障害者虐待防止法が、障害者であっても当然に個人の尊厳が保障される権利主体であることを前提に（憲法13

条)、障害者権利条約、障害者基本法を踏まえ、全ての障害者が、障害者でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有することを前提に、「障害者に対する虐待が障害者の尊厳を害するものであ(る)」(障害者虐待防止法1条)こと及び「障害者の自立及び社会参加にとって障害者に対する虐待を防止することが極めて重要であること」を確認したうえで、「何人も、障害者に対し、虐待をしてはならない。」として(同法3条)、障害者の虐待を絶対的に禁止していることである。

すなわち、ここで問題とされている権利は、障害者の尊厳そのものであり、虐待の防止というのは、障害者がその人格の尊厳を図るために絶対的に防止されなければならない最低限のものである。

このような虐待防止の重要性(障害者の人格の尊厳に直結)及び性質(絶対に防止されなければならない)からすれば、虐待認定に対する行政の裁量の幅は限定的なものであると理解すべきである。

オ 特に、虐待を否定する方向での認定を行う裁量の幅は極めて限定的なものとして解釈すべきであり、厚労省マニュアルが、「障害者虐待の判断に当たってのポイント」として、「虐待であるかどうかの判断に当たっては、以下のようなポイントに留意します。このとき、虐待かどうかの判断が難しい場合もありますが、虐待でないことが確認できるまでは虐待事案として対応することが必要です。つまり、虐待事案であることが確定するまでは虐待事案としての対応を行わないという考え方は不適切であるということです。」(甲24・24頁〔頁数は、枚数ではなく、当該書証下部記載の頁数による。以下同じ。]) (下線は原告ら代理人において付した)とし、恵庭市マニュアルにおいても、「(2)障がい者虐待の判断に当たってのポイント」として、「虐待であるかどうかの判断に当たっては、以下のようなポイントに留意します。虐待かどうかの判断が難しい場合は、虐待でな

いことが確認できるまでは虐待事案として対応します。」（乙C2・7頁
〔頁数は、枚数ではなく、当該書証下部記載の頁数による。以下同じ。〕）
（下線は原告ら代理人において付した）とするのもこの趣旨である。

(3) 以下、このような観点から、被告恵庭市の対応に、裁量権の逸脱・濫用があるかを検討する。

ここで、裁量権の逸脱・濫用があるかの判断は、次のような要素を考慮して判断することになる。

ア 事実の基礎の欠如

①判断が事実誤認等により重要な事実の基礎を欠く場合や、②事実に対する評価が明白に合理性を欠く場合は、裁量権の逸脱・濫用となる（最三小判昭和48年9月14日民集27巻8号925頁、最三小判平成18年2月7日民集60巻2号401頁、最三小判平成18年11月2日民集60巻9号3249頁）。

イ 判断過程の合理性

また、③考慮すべき事由を考慮しなかった（重視すべき事由を重視しなかった）か、又は、考慮すべきでない事由を考慮した（重視すべきでない事由を重視した）場合も、裁量権の逸脱・濫用となる（最三小判昭和48年9月14日民集27巻8号925頁、最二小判平成18年9月4日集民221号5頁、最一小判平成18年10月26日集民221号627頁）。

ウ 手続の適正さ

(ア) ④手続が行政内部の適正な手続を大きく外れており、なされるべき手続がなされていない場合、裁量権の逸脱・濫用が認められる。

(イ) また、手続基準自体が法源性を有しないあくまでも行政内部の処理規範である場合も、行政内部において通常予定されている適正な手続を大きく外れた流れでなされた判断は、他の事案との関係で、特定の個人（事案）を差別的に取り扱いをすることとなるので、平等原則違反として裁

量権の逸脱・濫用が認められる（最二小判昭和30年6月24日集9巻7号930頁）。

エ 法の趣旨・目的を逸脱した場合

さらに、⑤裁量処分が法の趣旨・目的とは異なる目的ないし動機に基づいて行われたと認められた場合も、裁量権の逸脱、濫用となる（最三小判昭和48年9月14日民集27巻8号925頁、最二小判昭和53年5月26日民集32巻3号689頁〔原審仙台高判昭和49年7月8日民集32巻3号713頁〕）。

- (4) 以下、年金搾取が疑われること、生活環境が劣悪であることを認識しながら、虐待調査を行わずこれを放置した不作為と、さらにそこから進んで、虐待調査を行おうとしたe-ふらっとに対し、虐待疑い案件としての取扱を拒否したこと及び積極的に虐待の隠蔽を図った作為のそれぞれについて、検討する。

5 被告恵庭市の不作為の違法性

(1) はじめに

被告恵庭市は、遅くとも2017（平成29）2月8日までには、X牧場関係者による原告らに対する虐待が行われている疑いがあることを認識しており、どんなに遅くとも同年2月末日までにはX牧場に対する虐待調査及び北海道への通知を行うべき義務を負っていたにも関わらず、虐待通報がないとしたり、あるいは虐待の疑いがないなどとして、必要な虐待調査及び北海道への通知を行わず、これを放置したものであり、この不作為には裁量権の逸脱・濫用が存在する。

以下、具体的に検討する。

(2) 事実の基礎の欠如（その1）

ア まず、被告恵庭市は、本件において、そもそも虐待通報がなかったとするが、これは以下に述べるように事実誤認であり、①判断が事実誤認等により重要な事実の基礎を欠くものである。

(ア) 障害者虐待防止法が、障害者の虐待を発見した者に通報義務を課した（同法7条1項、16条1項、22条1項）趣旨は、障害者に対する虐待が障害者の尊厳を害するものであり、障害者の自立及び社会参加にとって障害者に対する虐待を防止することが極めて重要であること（同法1条）を踏まえ、障害者の虐待を絶対的に禁止した（同法3条）ことを担保することにある。

かかる趣旨からすると、同法にいう虐待の「通報」とは、通報者が形式的に「『通報』である」、と告げた連絡に限られるものではなく、その実質に即して判断されるべきものである。

この点、厚労省マニュアルも、「使用者による虐待に関する通報等の内容は、労働条件に対する苦情であったり、また虚偽による通報や過失による事故であったりすることも考えられます。」（甲24・143頁）とし、通報が「労働条件に対する苦情」の形式を取ることもあり得ることを記載している。

(イ) そうであれば、本件では、2016（平成28）年7月8日に、育恵会のW副会長が、被告恵庭市の乙主査に対し、「X牧場で住み込みで働いている障がい者が、親方（X氏）から酪農をやめるので、これからは仕事もないから勝手にしろと言われ困っているという相談を受けた。…（中略）…障がい者が困っているようなので市で確認してほしい」という連絡をした時点で（乙C21・1頁）、その内容が、厚労省マニュアルの使用者による障害者虐待の類型「心理的虐待」の「① 威嚇的な発言、態度」「【具体的な例】・『できないなら辞めろ』『辞めてもらうことになる』『退職届持ってこい』などと言ひ脅す。」など」や「⑥ 心理

的に障害者を不当に孤立させる行為」に該当する（甲24・14～15頁）可能性があるのであるから、障害者虐待防止法上の使用者による障害者虐待の通報があったことが認められる。

（ウ）さらに、同日、W副会長が、被告恵庭市の乙主査に対し、「原告Bは、頭が良く、親方から牛舎を一人で任される程であったようだが、噂ではあるが、プレハブ小屋で冬期間を寝泊りしているので、足が凍傷になっていると聞いている」（下線は原告代理人において付した）という話をした段階で（乙C21・2頁）、その内容が、厚労省マニュアルの使用者による障害者虐待の類型「放棄・放置」の「① 必要とされる職場環境の改善や配慮を怠り、障害者の生活環境・身体や精神状態を悪化させる行為」「【具体的な例】・本人にとって危険な状況を改善しない。・健康状態の悪化をきたすような環境（暑すぎる、寒すぎる等）で働かせる。」に該当する（甲24・15頁）可能性が極めて高いのであるから、ここでも障害者虐待防止法上の使用者による障害者虐待の通報があったことが認められる。

（エ）したがって、本件で虐待通報がなかったとすることは、重要な事実誤認である。

イ また、被告恵庭市は、その調査報告書において、「虐待に関する市の認識」として、次のように述べている。

（ア）「訪問時、障がい者たちはやや薄汚れた服を着ていたり、住居として与えられていたスーパーハウスの室内がきれいと言える状況にはないなどの状況であったが、牧場主の家族と一緒に朝食を取り、昼食には弁当が用意されていたほか、生活に関しての不満などを訴えることもなくネグレクトや身体的虐待を疑う要素はなかった。

障がい者たちの年金については、牧場の経営が思わしくないという要因はあったが、そのことをもって直ちに牧場主が年金を搾取しているの

ではないか疑うことは根拠となる事実が何もないため邪推でしかない。」
(乙C19・9～10頁)」

「平成29年2月8日時点では、市として牧場の障がい者たちに対する虐待の事実は把握しておらず、また、虐待を疑わせる事実も把握していない。」(乙C19・9～10頁)としている。

ここで、被告恵庭市が、虐待を疑わせる事実として挙げているのは、ネグレクト(介護・世話の放棄・放任)については、原告らが①「やや薄汚れた服を着ていた」ことと②「(住居の)内がきれいと言える状況にはない」こと、経済的虐待については③「牧場の経営が思わしくないという要因」である。

しかし、虐待をうかがわせる事情は上記3つだけではない。

(イ) まず、前述のように、被告恵庭市は、2016(平成28)年7月8日の時点で、育恵会のW副会長から、「これからは仕事もないから勝手にしろと言われ困っている」「原告Bは、…(中略)…」プレハブ小屋で冬期間を寝泊りしているので、足が凍傷になっていると聞いている」というネグレクト(介護・世話の放棄・放任)の使用者虐待を疑わせる事実を聞いている。

(ウ) また、ネグレクト(介護・世話の放棄・放任)については、以下のよう
な事情もあった。

α 被告恵庭市の丙職員は、2016(平成28)年10月上旬の段階で、亡牧場経営者X宅における聞き取り調査により、「廃棄する野菜や野草、人が食べない果実等を採取し、塩・醤油・味噌漬けにして保存して食べている。」ことと、「冷蔵環境がないために、夏場は腐った野菜でも平気で食べている。」ことと、そのことを雇用主は認識しつつ、改善の意思を示すでもなく、「生き抜く術を知っている」と評価していることを把握していた(甲22・4頁)。

原告Cの食生活については、2017（平成29）年2月8日のX牧場訪問時のe-ふらっと作成の原告Cのフェイスシート上も、「障がい福祉課からの情報」として、「・廃棄する野菜や野草などを食べることもある」との記載がある（甲17・15頁）。

また、同日のe-ふらっとの聞き取り内容として、記録上、「Cさん…Xさんからの事前の話では、昼食の分として渡している弁当を朝食の直後に食べている。また、野草(どんぐりの実、ユリの根等)も拾って食べることもある。」との記載もある（甲17・18頁）。

さらに、この日の訪問について、甲主査は、調査委員会の聞き取りに対して、「木の実をとって漬物のようにして食べたりする」と述べている（乙C5・15頁24行目）。

b 加えて、原告Aについては、2017（平成29）年2月8日のe-ふらっとの聞き取り内容として、記録上、「Aさん…トレーナーと汚れたダウンベスト、ジャージ姿。左目をつぶっており、ぶつけた後にも見えたため本人に聞くが、『ずっと前から』と原因は分からず。左目はほとんど見えていないとのこと」との記載があり（甲17・18頁）、牛用のバリカンで髪を切られたと語っている旨の記載もある（甲17・19頁）。

c そして、原告らの住環境については、次のような事実がある。

(a) 原告B及び原告Cの部屋が「風呂、トイレなし」であること（甲21・3頁、甲22・3頁）、

(b) 丙職員が、2016（平成28）年12月27日に外からのぞいたところ、床に直接布団が敷かれていたこと（乙C6・4頁丙職員第3発言）。

(c) さらに、2017（平成29）年2月8日のe-ふらっとの聞き取り内容として、記録上、次の記載がある。

- i Bさん「カーテンなどはなく、窓も薄いため夜は寒そうな印象である」(甲17・20頁)
- ii Cさん「印象的だったのは、絨毯ではなくゴザが敷かれており、窓際のところが土だらけだった」。「本人に絨毯などは敷かないのか聞くと、滑るから敷かないとのことだった。また、一度おばあちゃんに頼んだことはあったけど買ってくれなかった(「ばあちゃんがきっと忘れたんだ」と)、との話も。」(甲17・20頁)
- iii 「Aさん、Cさんの部屋は、蛍光灯2本直列に取り付けられるようになっているが、Aさんは入り口側のみ、Cさんは奥のベッド側のみそれぞれ1本だけで、もう1本は外されている状況だった」(甲17・20頁)

(エ) さらに、経済的虐待については、以下のような事情もあった。

a 賃金について

- (a) 被告恵庭市の丙職員は、2016(平成28)年10月上旬の段階で、亡牧場経営者X宅における聞き取り調査により、原告Aについて、「賃金は明確でない」ことを把握している(甲20・4頁)。
- (b) 2017(平成29)年2月8日のX牧場訪問時のe-ふらっとの聞き取り内容として、記録上、「Bさん……給料はもらってない。」との記載がある(甲17・18頁)。
- (c) この日の訪問について、甲主査は、調査委員会の聞き取りに対して、「給料はBさんについては支給されていない」(乙C5・15頁4～5行目)と述べている。

b 障害年金の管理状況について

- (a) 被告恵庭市の丙職員は、2016(平成28)年10月上旬の段階で、亡牧場経営者X宅における聞き取り調査により、年金の管理状況については、亡牧場経営者Xに聞いてはみたが、通帳を見るとか残金

など明確に確認できなかった（乙C6・4頁丙職員第5発言）。

(b) 加えて、2017（平成29）年2月8日のX牧場訪問時の訪問について、亡牧場経営者Xは、原告ら名義の通帳がどの銀行の通帳かを明言せず（甲17・17頁）、甲主査は、調査委員会の聞き取りに対して、「2月8日はお金のことについて突っ込んで聞いているが、Xさんはややのりくらりといった感じであった。」と述べている（乙C5・17頁甲主査第8発言）。

(c) さらに、e-ふらっとは、2017（平成29）年1月27日のe-ふらっとの記録上、「X氏の家は税の差し押さえもされており、経済的には厳しいと思われるため、年金搾取も疑われる。」との記載があり（甲17・10頁）、これについて、被告恵庭市の乙主査は、調査委員会の戊委員長に対し、『X氏の家は税の差し押さえもされており、』ということは私が知っていたことだと思う。それをこの件の背景を知りたいというe-ふらっとに伝えたのだと思う。」（乙C5・5頁乙主査第6発言）と述べている。

(オ) 以上より、被告恵庭市は、原告らの虐待を疑わせる事実として、調査報告書に挙げている原告らが①「やや薄汚れた服を着ていた」ことと②「(住居の) 内がきれいと言える状況にはない」こと、経済的虐待については③「牧場の経営が思わしくないという要因」の3つのほか、様々な事実を認識していた。

そうでありながら、上記3つの事実などとするだけで、「虐待を疑わせる事実も把握していない。」とするのは、重要な事実の基礎を欠く認定である。

ウ まとめ

以上より、本件は、①判断が事実誤認等により重要な事実の基礎を欠くものとして、被告恵庭市には裁量権の逸脱・濫用がある。

(3) 事実の基礎の欠如（その2）

ア 被告恵庭市は、前述のように、その調査報告書において、「虐待に関する市の認識」として、次のように述べている。

（ア）「訪問時、障がい者たちはやや薄汚れた服を着ていたり、住居として与えられていたスーパーハウスの室内がきれいと言える状況にはないなどの状況であったが、牧場主の家族と一緒に朝食を取り、昼食には弁当が用意されていたほか、生活に関しての不満などを訴えることもなくネグレクトや身体的虐待を疑う要素はなかった。

障がい者たちの年金については、牧場の経営が思わしくないという要因はあったが、そのことをもって直ちに牧場主が年金を搾取しているのではないか疑うことは根拠となる事実が何もないため邪推でしかない。」

（乙C19・9～10頁）」

「平成29年2月8日時点では、市として牧場の障がい者たちに対する虐待の事実は把握しておらず、また、虐待を疑わせる事実も把握していない。」（乙C19・9～10頁）としている。

（イ）しかし、この「ネグレクトや身体的虐待を疑う要素はなかった。」「牧場主が年金を搾取しているのではないか疑うことは根拠となる事実が何もないため邪推でしかない。」「平成29年2月8日時点では、市として牧場の障がい者たちに対する虐待の事実は把握しておらず、また、虐待を疑わせる事実も把握していない。」との被告恵庭市の評価は、事実認定を誤っているだけでなく、②事実に対する評価も明白に合理性を欠くものである。

イ 被告恵庭市が認識していた事実

（ア）まず、本件においては、前記(2)で記載のような事実が存在した。

（イ）また、原告らの身体的状況として、被告恵庭市は、2016（平成2

8) 年10月上旬の段階で、原告Aが、障害程度1種1級(障害名 大動脈弁閉鎖不全による自己の身の日常生活活動が極度に制限される心臓機能障害〔人工弁置換])の身体障害者手帳を保有(交付年月日 2010〔平成22〕年12月28日)していることを認識していた(甲20・2頁)。

(ウ) さらに、被告恵庭市は、原告Cが、「身長172cm 体重53kg」であることも把握していた(甲22・4頁)。

ウ 事実に対する合理的な評価

(ア) まず、前記イ(イ)記載のような重度の身体障害も有している者の生活環境には、極めて慎重な配慮が必要であることは言うまでもないことである。

(イ) また、前記イ(ウ)記載のように、被告恵庭市は、原告Cの身長と体重を把握していたのであるから、恵庭市マニュアル(乙C2)14頁のチェック項目につき、以下の項目に該当することが見て取れたはずである。

「放棄・放任のサイン」のうち、

体重が増えない、お菓子しか食べていない、よそではガツガツ食べる

過度に空腹を訴える、栄養失調が見て取れる

(下線は原告ら代理人において付した)

すなわち、厚生労働省の資料によれば、「身長172cm 体重53kg」はBMI(「Body Mass Index」の略。体格を表す指標として国際的に用いられている指数。)で17.9であるところ、BMI18.5未満は「低体重」とであるとされており(甲25)、「体重が増えない」に該当する。

さらに、前記(2)記載のように、被告恵庭市は原告Cが廃棄する野菜や

野草（どんぐりの実、ユリの根等）も拾って食べる事、夏場は腐った野菜でも食べているというような状態だったのだから、満足に食事が与えられないことが容易に認められ、「栄養失調が見て取れる」状況でもあった。

(ウ) さらに、前記イ（ア）記載の事実もあわせると、被告恵庭市は、恵庭市マニュアル（乙C2）14頁のチェック項目につき、以下の項目に該当することが見て取れたはずである。

「経済的虐待のサイン」のうち、

働いて賃金を得ているはずなのに貧しい身なりでお金を使っている様子がみられない

年金や賃金がどう管理されているのか本人が知らない

(エ) なお、原告らの賃金や年金の状況は、その内容が、厚労省マニュアルの使用者による障害者虐待の類型「経済的虐待」の「本人の同意（表面上は同意しているように見えても、本心からの同意かどうかを見極める必要がある。以下同様。）なしに財産や金銭を使用し、本人の希望する金銭の使用を理由なく制限すること。

【具体的な例】

- ・最低賃金を払わない。
- ・決められた給料を払わない。
- ・給料の支払いを遅らせる。
- ・不明な金銭を給料から天引きする。
- ・年金や賃金を管理して渡さない。」

のいずれか全部ないし一部に該当することも明白である（甲24・16頁）。

(オ) さらに、被告恵庭市は、恵庭市マニュアル（乙C2）14頁のチェック項目につき、以下の項目の該当可能性も見て取れたはずである。

①「放棄・放任のサイン」のうち、

部屋から異臭がする、極度に乱雑、ベタベタした感じ、ゴミを放置している

ずっと同じ服を着ている、汚れたままのシャツ、濡れたままの下着

②「経済的虐待のサイン」のうち、

日常生活に必要な金銭を渡されていない

親が本人の年金を管理し遊興費や生活費に使っているように思える

(カ)そして、被告恵庭市は、恵庭市マニュアル（乙C2）14頁自体において、「虐待していても本人にはその自覚のない場合や虐待されていても障害者自らSOSを訴えないことがよくありますので、小さな兆候を見逃さないことが大切です。複数の項目に当てはまる場合は疑いがそれだけ濃いと判断できます。これらはあくまで例示なので、完全に当てはまらなくても虐待がないと即断すべきではありません。類似の「サイン」にも注意深く目を向ける必要があります。」との記載していることから、本件を障害疑い事案として扱わないことは明白に不合理である。

(キ)また、厚労省マニュアルは、「障害者虐待の判断に当たってのポイント」として、「虐待かどうかの判断が難しい場合もありますが、虐待でないことが確認できるまでは虐待事案として対応することが必要です。つまり、虐待事案であることが確定するまでは虐待事案としての対応を行わないという考え方は不適切である」（甲24・24頁）とし、恵庭市マニュアルにおいても、「(2)障がい者虐待の判断に当たってのポイント」として、「虐待かどうかの判断が難しい場合は、虐待でないことが確認できるまでは虐待事案として対応します。」（乙C2・7頁）としている。

そうすると、本件は、まずは虐待事案として対応すべき事案であった。

エ まとめ

以上より、本件は、②事実に対する評価が明白に合理性を欠いているものとして、被告恵庭市には裁量権の逸脱・濫用がある。

(4) 判断過程の合理性の欠如

ア ③a考慮すべき事由を考慮しなかった（重視すべき事由を重視しなかった）こと

これまで述べてきたとおり、厚労省マニュアルは、「障害者虐待の判断に当たってのポイント」として、「虐待かどうかの判断が難しい場合がありますが、虐待でないことが確認できるまでは虐待事案として対応することが必要です。つまり、虐待事案であることが確定するまでは虐待事案としての対応を行わないという考え方は不適切である」（甲24・24頁）とし、恵庭市マニュアルにおいても、「(2)障がい者虐待の判断に当たってのポイント」として、「虐待かどうかの判断が難しい場合は、虐待でないことが確認できるまでは虐待事案として対応します。」（乙C2・7頁）としている。

このことは、「虐待でないことが確認できるまでは虐待事案として対応することが必要である」という、虐待案件の処理において、最も基本的な③a考慮すべき事由を考慮しなかった（重視すべき事由を重視しなかった）ことにも該当し、不適切である。

イ ③b考慮すべきでない事由を考慮した（重視すべきでない事由を重視した）こと

(ア) 障害者本人の自覚を問題としたこと

α 被告恵庭市の調査委員会報告書は、虐待を否定した根拠として、「障がい者たちは…（中略）…生活に関しての不満などを訴えることもなくネグレクトや身体的虐待を疑う要素はなかった。」（乙C19・10頁）」とし、原告ら障害者本人の訴えがなかったことを挙げている。

b しかし、厚労省マニュアルは、次のように述べている。

「イ 障害者本人の「自覚」は問わない

障害の特性から、自分のされていることが虐待だと認識できない場合があります。また、長期間にわたって虐待を受けた場合等では、障害者が無力感から諦めてしまっていることがあります。このように障害者本人から訴えのないケースでは、周囲がより積極的に介入しないと、虐待が長期化したり深刻化したりする危険があります。」(甲24・25頁)

c また、恵庭市マニュアルも、次のように述べている。

「イ 障がい者本人の「自覚」は問わない

自分のされていることが虐待だと認識できない場合があります。周囲がより積極的に介入しないと、虐待が長期化したり深刻化したりする危険があります。」(乙C2・7頁)

d したがって、障害者本人の訴えがなかったことや自覚を問題とすることは、虐待事案の対応として、考慮すべきでない事由を考慮した(重視すべきでない事由を重視した)ものであり、不適切である。

(イ) 育恵会に過度に配慮したこと

e -ふらっとの記録上、被告恵庭市の乙主査は、2017(平成29)年1月31日に、「また詳しい経緯は分からないものの育成会(原告ら代理人注:原文ママ)のこれまでの功績や毎年開催している懇親会などは当事者たちも楽しみにしているということもあって、虐待通報があったということで水を差したくないという思いもある、とのことであった」(甲17・13頁)と述べていることが記録されている。

そして、乙主査も、被告恵庭市の調査委員会の聞き取りに対し、戊委員長からの「『虐待通報があったということで水を差したくないという思いもある』というのは、育恵会の懇親会のことがあるからか。」とい

う問いに対し、「毎年2月に長沼温泉で育恵会の総会がある。育恵会の里親さんは5組くらいいて、知的障がい者を受け入れいているということで、私も里親さんに対しては敬意を抱いていたし、障がい者が毎回総会を楽しみにしている姿を見ていたので、『水を差したくない』というのは、虐待というこぶしを挙げていたe-ふらっとを諭すために言ったのだと思う。」（下線は原告ら代理人において付した）（乙C5・7頁）と述べ、育恵会への配慮を虐待判断に優先させたことを認める発言をしている。

これは、虐待事案の対応として、③b考慮すべきでない事由を考慮した（重視すべきでない事由を重視した）ものであり、不適切である。

ウ まとめ

以上より、本件は、③a考慮すべき事由を考慮しなかった（重視すべき事由を重視しなかった）と共に、③b考慮すべきでない事由を考慮した（重視すべきでない事由を重視した）ものとして、被告恵庭市には裁量権の逸脱・濫用がある。

(5) 手続の適正さの欠如

ア はじめに

(ア) ④手続が行政内部の適正な手続を大きく外れており、なされるべき手続がなされていない場合、裁量権の逸脱・濫用が認められる。

(イ) また、手続基準自体が法源性を有しないあくまでも行政内部の処理規範である場合も、行政内部において通常予定されている適正な手続を大きく外れた流れでなされた判断は、他の事案との関係で、特定の個人（事案）を差別的に取り扱いをすることとなるので、平等原則違反として裁量権の逸脱・濫用が認められる。

イ 医療職の立会がなされていないこと

(ア) 厚労省マニュアルでは、「イ 調査を行う際の留意事項」として、「② 医療職の立会い」「通報等の内容から障害者本人への医療の必要性が疑われる場合には、訪問したときに的確に判断し迅速な対応が取れるよう、医療職が訪問調査に立ち会うことが望まれます。」とされている（甲 24・146～147頁）。

(イ) また、恵庭市マニュアルでも、「イ 調査を行う際の留意事項」として、「② 医療職等の立ち会い」「障がい者本人への医療の必要性が疑われる場合には、的確に判断でき迅速な対応がとれるよう、医療職等の立ち会いも検討します。」とされている（乙C2・57頁）。

(ウ) 本件では、被告恵庭市は、2016（平成28）年7月8日の段階で、「プレハブ小屋で冬期間を寝泊りしているので、足が凍傷になっている」という話を聞いているのであるから（乙C21・2頁）、「障害者本人への医療の必要性が疑われる場合」にあたり、医療職の立会いが望まれる事案であったが、医療職の立会いはなされていない。

ウ 障害者及び事業所への十分な説明がなされていないこと

(ア) 厚労省マニュアルでは、「イ 調査を行う際の留意事項」として、以下の記載がある。

「③ 障害者及び事業所への十分な説明

調査に当たっては、障害者及び事業所に対して次の事項を説明し理解を得ることが必要です。

- ・ 訪問の目的について
- ・ 職務について…担当職員の職務と守秘義務に関する説明
- ・ 調査事項について…調査する内容と必要性に関する説明
- ・ 障害者の権利について…障害者の尊厳の保持は基本的人権であり、障害者基本法や障害者総合支援法、障害者虐待防止法等で保障されていること、それを擁護するために市町村又は都道府県が取り得る

措置に関する説明」(甲24・147頁)。

(イ) また、恵庭市マニュアルでも、「イ 調査を行う際の留意事項」として、以下の記載がある。

「④ 障がい者、事業所への十分な説明

- ・ 訪問の目的について
- ・ 職務について…担当職員の職務と守秘義務に関する説明
- ・ 調査事項について…調査する内容と必要性に関する説明
- ・ 障がい者の権利について…

障がい者の尊厳の保持は基本的人権であり、障害者基本法や障害者総合支援法、障害者虐待防止法などで保障されていること、それを擁護するために市町村がとり得る措置に関する説明」(乙C2・57頁)

(ウ) 本件では、被告恵庭市は、X牧場の訪問に際して、虐待調査という訪問目的も、担当職員の職務と守秘義務の説明も、調査内容と必要性の説明も、障害者の尊厳の保持が基本的人権であること等の説明やその擁護のために被告恵庭市が取り得る措置も、何ら説明を行っていない。

エ 虐待対応ケース会議が開催されていないこと

(ア) 厚労省マニュアルでは、「エ 虐待対応ケース会議の開催」として、「調査の結果、使用者による障害者虐待が疑われる場合には、虐待対応ケース会議を開催して事例検討を行うとともに、虐待の事実についての確認を行います。使用者による障害者虐待の事実が確認できた場合には、障害者本人への支援方針等を協議し、市町村の場合は都道府県を經由して、また都道府県の場合は直接、都道府県労働局に報告します。」としている(甲24・147頁)。

(イ) また、恵庭市マニュアルでも、「エ 個別ケース会議の開催」として、「調査の結果、障がい者虐待が疑われる場合には、個別ケース会議を開

催して事例検討、虐待の事実確認を行います。障がい者虐待の事実が確認できた場合には、障がい者本人への支援方針等を協議し、市は都道府県を經由して、都道府県労働局に報告します。」としている（乙C2・57頁）。

（ウ）本件では、被告恵庭市は、障がい福祉課としての2017（平成29）年2月8日の訪問の結果のまとめは「虐待については、はっきりわからなかった」ということであり（乙C5・17頁）、丙職員は虐待を「最後まで疑っていた。」（乙C6・7頁）が、「虐待認定のためのコアメンバー会議を開くには情報が足りなかったということ」（乙C6・8頁）で、虐待ケース会議を開催していない。

すなわち、被告恵庭市は、障害者虐待が疑われるにもかかわらず、会議を開催していないということであり、「障害者虐待が疑われる場合には、虐待対応ケース会議を開催して事例検討を行う」という手続に反するものである。

オ 「虐待でないことが確認できるまでは虐待事案として対応する」ということをしていないこと

（ア）これまでも述べているように、厚労省マニュアルでは、「障害者虐待の判断に当たってのポイント」として、「虐待かどうかの判断が難しい場合もありますが、虐待でないことが確認できるまでは虐待事案として対応することが必要です。つまり、虐待事案であることが確定するまでは虐待事案としての対応を行わないという考え方は不適切である」としている（甲24・24頁）。

（イ）また、恵庭市マニュアルでも、「(2)障がい者虐待の判断に当たってのポイント」として、「虐待かどうかの判断が難しい場合は、虐待でないことが確認できるまでは虐待事案として対応します。」としている（乙C2・7頁）。

(ウ) 本件では、被告恵庭市は、「虐待でないことが確認できるまでは虐待事案として対応することが必要である」という、虐待案件の処理において、最も基本的な手続を守っていない。

カ まとめ

これまでに述べてきたように、④本件においてなされた手続は、虐待(疑い)事案における通常されている行政内部の適正な手続を大きく外れ、他の事案との関係で、特定の個人(事案)を差別的に取り扱うものであり、適正手続違反の面からも、平等原則違反の面からも、裁量権の逸脱・濫用が認められる。

(6) 法の趣旨・目的の逸脱

ア 本件は、これまで述べてきたように、被告恵庭市の対応は、①事実誤認等により重要な事実の基礎を欠き、②事実に対する評価が明確に合理性を欠くものであり、③考慮すべき事由を考慮しなかった(重視すべき事由を重視しなかった)と共に考慮すべきでない事由を考慮した(重視すべきでない事由を重視した)うえ、④手続が行政内部の適正な手続を大きく外れていたものでもあり、多数の側面から裁量権の逸脱・濫用と評価されるものである。

このようなことは、通常は考えがたいことである。

イ このような対応がなされた理由について、調査委員会における以下のやりとりが端的に物語っている。

(ア)「己副委員長」

虐待との判断も虐待でないとの判断もしていないが、障がい福祉課としての根拠はどうなっているのか。

「丁課長」

虐待案件ではない認識なので虐待としての結論は出さなかった。」

(乙C6・10頁丁課長第3発言)

(下線は原告ら代理人において付した。)

(イ)「「丙」主査」

客観的な状況だけでは虐待は疑われるのではないかと思う。」

(乙C6・8頁丙職員第1発言)

しかし、

「「丙」主査」

虐待として扱うことが認められてなかった。」

(乙C6・5頁丙職員最終発言1行目)

(下線は原告ら代理人において付した。)

(ウ) 本件は、初めから「虐待案件ではない」という結論が先にあって、「虐待として扱うことが認められていなかった」事案であるが故に、「客観的な状況だけでは虐待は疑われる」状況であったにも関わらず、虐待案件としての調査すら行わずに、「虐待としての結論は出さなかった」のである。

ウ そして、被告恵庭市は、その調査委員会においても、まだ誰の聞き取り調査も行っていない第2回調査委員会の段階で、戊委員長が、自ら、「そもそも市は当時、通報や届出を受けていないので、道に通知すべき事項はない。」(乙C4・2頁)と、結論を先取りする発言を行っている。

被告恵庭市は、その調査委員会においてすら、「通報を受けていない」という結論先にありきの議論を行っているのである。

エ このよう姿勢を被告恵庭市がとった動機は、e-ふらっとの記録上の次の乙主査の発言から明らかである。

(ア)「この話を受け、虐待も視野に入れ、障がい福祉課で“裏取り”をしたところ、農場(農家と酪農)のうち酪農が破たんしていたこと、X氏が元市議会議員(元議長)であったことが分かり、対応に気を付けるよう

にと達しがあったとのことである。

このため、破たんのことまでは市長決裁を取っており、障がい福祉課だけでなく、市としてことを荒立てずに支援していくという方針が立てられたという」(甲17・10頁)

(イ)「これはあくまでも市としてオープンにしている話ではないこと、e-ふらっとが虐待案件として扱うのであれば、このケースには関わってもらわず市単独で扱っていく」(甲17・11頁)

オ このような意図や動機があったからこそ、乙主査は、「支援するときはその家庭でもその世帯状況、職業等を把握するのは当たり前のこと」(乙C5・5頁乙主査第4発言)との認識を持ちながら、本件に関してe-ふらっとに初めて協力要請を行った2016(平成28)年7月8日から半年以上経過した2017(平成29)年1月27日に至るまで、当該「農家」が、元恵庭市議会議員(議長)であった亡牧場経営者X氏が経営するX牧場であるという基本情報を提供しなかったのである。

カ このように、被告恵庭市が、本件を虐待事案として扱わなかった真の理由は、亡牧場経営者Xが元市議会議員であり、同議会議長であったことに付度したことであることが推認され、このような目的での取扱は、法の趣旨・目的を逸脱したものとして、裁量権の逸脱・濫用にあたるものである。

(7) 小括

以上より、被告恵庭市の不作為は、裁量権の逸脱・濫用であり、国家賠償法上、違法性を有する。

6 被告恵庭市の作為の違法性

(1) はじめに

ア 前記第5項で述べたように、被告恵庭市が虐待調査を行わず、これを放

置した不作為は、裁量権の逸脱・濫用として国家賠償法上の違法性を有するものである。

イ そればかりか、被告恵庭市は、前述のように、2017（平成29）年1月27日、年金搾取が疑われること、生活環境が劣悪であることを認識しながら、e-ふらっとが、障がい者虐待防止センター事業として、「虐待を受けた障がい者の保護のための相談、指導及び助言に関する業務」（乙C1・13枚目）を行うことを拒否した（虐待疑い案件としての取扱拒否）。

さらに、それだけでなく、被告恵庭市は、虐待調査を行おうとしたe-ふらっとに対し、「e-ふらっとが虐待案件として扱うのであれば、このケースには関わってもらわず被告恵庭市単独で扱っていく」旨を申し向け、積極的に虐待の隠蔽を図ったものである。

ウ このような被告恵庭市の作為には、第5項記載の不作為以上に大幅な裁量権の逸脱・濫用が存在し、強い違法性が認められる。

以下、具体的に検討する。

(2) 事実の基礎の欠如、判断過程の合理性の欠如及び手続の適正さの欠如

まず、本件における被告恵庭市の①判断が事実誤認等により重要な事実の基礎を欠いていること、②事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと、③考慮すべき事由を考慮しなかった（重視すべき事由を重視しなかった）か、又は、考慮すべきでない事由を考慮した（重視すべきでない事由を重視した）こと、④手続が行政内部の適正な手続を大きく外れており、なされるべき手続がなされていないことについては、第5項で述べたとおりである。

(3) 法の趣旨・目的の逸脱

ア さらに、障害者虐待防止法1条は、同法の目的として、「この法律は、障害者に対する虐待が障害者の尊厳を害するものであり、障害者の自立及び社会参加にとって障害者に対する虐待を防止することが極めて重要であること等に鑑み、障害者に対する虐待の禁止、障害者虐待の予防及び早期

発見その他の障害者虐待の防止等に関する国等の責務、障害者虐待を受けた障害者に対する保護及び自立の支援のための措置、養護者の負担の軽減を図ること等の養護者に対する養護者による障害者虐待の防止に資する支援のための措置等を定めることにより、障害者虐待の防止、養護者に対する支援等に関する施策を促進し、もって障害者の権利利益の擁護に資することを目的とする。」と定める。

この趣旨は、障害者であっても当然に個人の尊厳が保障される権利主体であることを前提に（憲法13条、障害者権利条約1条、障害者基本法1条参照）、「障害者に対する虐待が障害者の尊厳を害するものであ（る）」（障害者虐待防止法1条）こと及び「障害者の自立及び社会参加にとって障害者に対する虐待を防止することが極めて重要であること」を確認し、「障害者に対する虐待の禁止、障害者虐待の予防及び早期発見その他の障害者虐待の防止等に関する国等の責務」（市町村の責任も含まれる）等の存在を宣明し、障害者の権利利益の擁護を図るところにある。

イ そのうえで、同法は「何人も、障害者に対し、虐待をしてはならない。」（同法3条）ことを明確に規定し、「国及び地方公共団体は、障害者虐待の予防及び早期発見その他の障害者虐待の防止、障害者虐待を受けた障害者の迅速かつ適切な保護及び自立の支援並びに適切な養護者に対する支援を行うため、関係省庁相互間その他関係機関及び民間団体の間の連携の強化、民間団体の支援その他必要な体制の整備に努めなければならない。」（同法4条1項）とする。

ウ 障害者虐待防止法3条、4条1項の趣旨を踏まえ、同法6条1項が「障害者虐待の早期発見に努めなければならない。」と定めていることからすれば、いかに同法6条1項が努力義務を定めたものであり地方公共団体に広範な裁量が認められるとしても、憲法13条、障害者権利条約、障害者基本法及び障害者虐待防止法全体の趣旨に照らせば、地方公共団体が虐待

を隠蔽することや、関係する障害者支援事業所が障害者虐待の早期発見に向けて調査を開始しようとする場合（同法6条2項参照）に、虐待疑い案件として扱う相応の根拠があるにも関わらず虐待案件としての取扱を拒否することまで許されているとは到底理解することができない。

エ 被告恵庭市がこのような作為を行った動機としては、第5項(6)で述べたように、亡牧場経営者Xが元市議会議員であり、同議会議長であったことに忖度したことであることが強く推認される。

オ したがって、被告恵庭市が、亡牧場経営者Xが元市議会議員であり、同議会議長であったことに忖度したことが動機であった場合は勿論、仮にそこまでは認められなかったとしても、虐待疑い案件として扱う相応の根拠があるにも関わらず虐待案件としての取扱を拒否することや、積極的に虐待を隠蔽することは、法の趣旨・目的を逸脱するものであり、裁量権の大幅な逸脱・濫用が認められる。

(4) 小括

以上より、本件における被告恵庭市の当該作為は、裁量権の大幅な逸脱・濫用であり、国家賠償法上、強い違法性を有する。

7 被告恵庭市の責任

以上より、被告恵庭市の行為にはその作為についても不作為についても違法性が認められ、また、このような行為を行った被告恵庭市には国家賠償法1条1項の故意が優に認められる。

また、仮に被告恵庭市に故意まで認められなかったとしても、必要な調査、指導及び北海道への通知等を怠ったことについて被告恵庭市には予見可能性と結果回避可能性に裏付けられた過失が認められる。

したがって、被告恵庭市は、その行為により原告らに生じた損害について、相当因果関係の範囲で損害賠償責任を負うものである。

第5 被告恵庭市答弁書に対する認否・反論

1 「第2 請求の原因に対する認否」について

以下、必要な範囲で反論する。

(1) 第2項及び第3項について

被告恵庭市の主張する「里親」「家事使用人」というのが、児童福祉法や労働基準法上のそれらでないことは第2回口頭弁論調書記載のとおりである。

(2) 第4項について

ア (2)イについて

(ア) 被告恵庭市は、「亡牧場経営者Xが元市議会議員であり、元議長であったことは本件に関与した被告恵庭市職員であれば誰もが知っていたこと」とするが、亡牧場経営者Xが恵庭市議会議員だったのは、育恵会のW副会長から連絡があった2016（平成28）年7月8日から5年以上前の、2011（平成23）年4月30日までのことであり、亡牧場経営者Xが恵庭市議会議員だったことを「みんな知っていた」とは限らない。

(イ) また、被告恵庭市は、「対応に気をつけるようにとの伝達がなされた」などの記載(甲17・10頁)は、亡牧場経営者Xが元市議会議員、元議長であることを知り、当時から障がい福祉課の業務に非協力的態度を示していたe-ふらっとの職員である訴外aの邪推若しくは被告恵庭市に対する意趣返し(被告恵庭市にとっては意趣返しされる要素は全くないが)に過ぎない」とする(答弁書5頁)。

しかし、「意趣返し」との主張は、e-ふらっとないしa管理者が意趣返しを行う動機を主張しないとその根拠に欠けるが、被告恵庭市自身

が主張するように、「被告恵庭市にとっては意趣返しされる要素は全くない」のであり、「意趣返し」との主張はその根拠を欠く。

イ (2)ウについて

被告恵庭市は、「原告らは、e-ふらっとには原告らに関するそれ以上の情報は共有されなかったなどと主張するが、e-ふらっとには上記説明を行っており、それ以上何の情報を提供するのか。原告らの主張はあたかも被告恵庭市が虐待可能性を認識しつつe-ふらっとに対し、情報を与えなかったという含みを持たせた主張であり、極めてミスリーディングと言わざるを得ない主張である。」とする（答弁書5～6頁）。

しかし、受入可能なグループホームを探すにあたって、少なくとも性別がわからなければ、施設側としても受入可能かどうかの検討ができないであろうし（できればある程度の年齢情報もあった方が望ましい）、そもそも、ある程度の障害支援区分がわからなければ、利用可能な障害福祉サービスの検討もできない。

したがって、「恵庭市内のとある農場で障害者が3名住み込みで働いているのだが閉鎖するかもしれないという話がある。」というだけの情報では極めて不十分であり、「e-ふらっとには上記説明を行っており、それ以上何の情報を提供するのか。」という被告恵庭市の主張は、障害者支援の実態を理解していない主張である。

この点、被告恵庭市の乙主査自身が、調査委員会の聞き取りに対し「支援するときにはどの家庭でもその世帯状況、職業等を把握するのは当たり前のこと」と述べている（乙C5・5頁）。

(3) 第7項について

ア (3)ウ（イ）について

被告恵庭市は、「住み込み先の隣人や住み込み先に出入りする者も存在するのであるから目が行き届かないという主張も根拠を欠く。」とする（答

弁書12頁)。

しかし、具体的に誰が出入りしているのか明らかで無い上、仮に被告恵庭市の主張を前提としても、職員や入居者の家族や支援者の出入りがある一般的な入所施設やグループホームに比べ、遠藤家の人間と原告らしか生活していない以上、目が行き届きにくいことは明らかである。

2 「第3 恵庭市の主張」について

(1) 「1 恵庭市と原告らの関わり合いについて」について

ア (1)について

不知。

もっとも、乙C第21号証と内容が合致する部分については特に争わない。

イ (2)について

認める。

ウ (3)について

(ア) アについて

第1文は認め、第2文は不知。

(イ) イについて

第1段落及び第2段落は不知。

第3段落は不知であるが、乙C第16号証と内容が合致する部分については特に争わない。

(ウ) ウについて

第1段落は認める。

第2段落は不知。

エ (4)について

認める。

オ (5)について

(ア) アについて

第1文は認め、第2文は不知。

(イ) イについて

甲第17号証17頁と合致する部分については認め、その余は不知。

(ウ) ウについて

第1文は不知。

第2文は認める。

(エ) エについて

第1文と第2文は認める。

第3文のうち、原告ら3名の部屋があまり整っておらず雑然としていたこと、薄汚れた身なりだったことは認め、その余は不知。

(オ) オについて

否認し、争う。

a まず、そもそも、被告恵庭市は、このときに恵庭市マニュアル(乙C2)14頁のチェック項目につき、チェックリストを作成していない(被告恵庭市準備書面(1)「第4」[6頁])。

b また、仮にチェックしていたならば、前記「第4」第5項(3)ウ記載のように、複数の項目に該当し、また、それ以外の更に複数の項目に該当可能性があることが見て取れたはずである。

(2) 「2 虐待に関する被告恵庭市の認識について」について

ア (1)について

被告恵庭市障がい福祉課が少なくとも2016(平成28)年7月8日から2017(平成29)年2月8日にかけてX牧場に暮らす原告ら3名と関わったことは認める。

イ (2)について

×牧場が経営破綻したといった状況が確認されたことは認め、その余は不知。

ウ (3)について
概ね認める。

エ (4)について
(ア) 第1段落について
概ね認める。

(イ) 第2段落について

2016（平成28）年12月27日の訪問時、原告らはやや薄汚れた服を着ていたり、住居として与えられていたスーパーハウスの室内がきれいと言える状況にはないなどの状況であったことは認め、牧場主の家族と一緒に朝食・夕食を取り、昼食には弁当が用意されていたこと及びネグレクトや身体的虐待を疑う要素はなかったことは否認する。

牧場主の家族と一緒に朝食・夕食を取り、昼食には弁当が用意されていたことについては、亡牧場経営者×がそのように説明しただけで、被告恵庭市が実際に確認したわけではない。また、ネグレクトを疑う要素が十分にあったことは前述のとおりである。

(ウ) 第3段落について

原告らの年金については、×牧場の経営が思わしくないという要因はあったことは認め、そのことをもって直ちに牧場主が年金を搾取しているのではないかと疑うことは根拠となる事実が何もないため邪推でしかないとの評価は争う。

少なくとも、2016（平成28）年12月27日の時点で、丙職員は、年金の管理状況については、亡牧場経営者×に聞いてはみたが、通帳を見るとか残金など明確に確認できなかった。他方、丙職員の経験上、他の職親の●氏や●氏に過去に尋ねたときは、残金など把握しており教

えてもらっていた、と過去の経験上の危惧を抱いていた（乙C6・4頁丙職員第5発言）。

また、2017（平成29）2月8日の時点で、賃金が支払われていないことを原告Bは述べていたし（甲17・18頁）、甲主査も、調査委員会の聞き取りに対して、「2月8日はお金のことについて突っ込んで聞いているが、Xさんはややのらりくらりといった感じであった。」

（乙C5・17頁）と述べているほか、丙職員は、「課としても、このまま牧場で過ごすよりも手帳を取得し本人たちにあったグループホームなどの生活の場を得るための支援は本人たちのためだと考えていたと思う。今後のお金が明確になるためにもグループホーム入所を考えていた。」と述べている（乙C6・6頁丙職員第1発言）。

そのうえで、丙職員は、「客観的な状況だけでは虐待は疑われるのではないかと思う。」とはっきり述べているのであり（乙C6・8頁丙職員第1発言）、虐待の疑いは邪推などではなく、客観的に合理的な疑いであった。

（エ）第4段落について

不知。

オ (5)について

第1段落は否認し、第2段落は不知。

(3) 「3 虐待案件に関する市の道への通報義務について」について

ア (1)について

認める。

イ (2)について

認める。

ウ (3)について

（ア）第1段落について

認める。

(イ) 第2段落から第4段落について

否認し、争う。

- a 障害者虐待防止法にいう虐待の「通報」とは、前述のように、通報者が形式的に『「通報」である』と告げた連絡に限られるものではなく、その実質に即して判断されるべきものである。
- b そうであれば、本件では、2016（平成28）年7月8日に、育恵会のW副会長が、被告恵庭市の乙主査に対し、「X牧場で住み込みで働いている障がい者が、親方（X氏）から酪農をやめるので、これからは仕事もないから勝手にしろと言われ困っているという相談を受けた。…（中略）…障がい者が困っているようなので市で確認してほしい」という連絡をした時点で（乙C21・1頁）、その内容が、厚労省マニュアルの使用者による障害者虐待の類型「心理的虐待」の「① 威嚇的な発言、態度」「【具体的な例】・『できないなら辞めろ』『辞めてもらうことになる』『退職届持ってこい』などと言いつつ脅す。」など」や「⑥ 心理的に障害者を不当に孤立させる行為」に該当する（甲24・14～15頁）可能性があるのであるから、障害者虐待防止法上の使用者による障害者虐待の通報があったことが認められる。
- c さらに、同日、W副会長が、被告恵庭市の乙主査に対し、「原告Bは、頭が良く、親方から牛舎を一人で任される程であったようだが、噂ではあるが、プレハブ小屋で冬期間を寝泊りしているので、足が凍傷になっていると聞いている」（下線は原告代理人において付した）という話をした段階で（乙C21・2頁）、その内容が、厚労省マニュアルの使用者による障害者虐待の類型「放棄・放置」の「① 必要とされる職場環境の改善や配慮を怠り、障害者の生活環境・身体や精神状態を悪化させる行為」「【具体的な例】・本人にとって危険な状況を改善しない。・健

康状態の悪化をきたすような環境(暑すぎる、寒すぎる等)で働かせる。」に該当する(甲24・15頁)可能性が極めて高いのであるから、ここでも障害者虐待防止法上の使用者による障害者虐待の通報があったことが認められる。

(ウ) 第5段落及び第6段落

争う。

これまで述べてきたとおり、被告恵庭市は障害者虐待の事実を知り得たにも関わらず、調査を怠ったものである。

(エ) 第7段落

不知。

エ (4)について

争う。

少なくとも、原告らは労働基準法上の「家事使用人」ではない。

(4) 「4 国家賠償法の不成立」について

争う。

(5) 「5 結論」

争う。

以上