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(5)

2024(令和6)年11月8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	強制労働及び最低賃金についての法規制	
1	強制労働についての法規制	… 3 頁
2	最低賃金についての法規制	… 5 頁
第 3	知的障害者福祉法 16 条 1 項 3 号の「職親」と被告恵庭市における位置づけ	… 6 頁
第 4	育恵会の位置づけと被告恵庭市との関係性	
1	育恵会の位置づけ	… 10 頁
2	育恵会と被告恵庭市との関係	… 11 頁
第 5	原告らの位置づけについて被告恵庭市が主張し、または認識していた事実	… 13 頁
第 6	被告恵庭市の責任	
1	前提事実の再確認	… 15 頁
2	被告恵庭市の主張について	… 16 頁
3	原告らの置かれていた状況	… 17 頁
4	被告恵庭市の対応の違法性（その 1）	
	－知的障害者福祉法上の職親制度を適用しなかった権限不行使－	… 18 頁
5	被告恵庭市の対応の違法性（その 2）	
	－育恵会の運営への関わりを通じて X 牧場関係者による強制労働 や最低賃金法違反に加担したことの違法性－	… 23 頁
第 7	被告恵庭市の時代錯誤的な主張について	… 24 頁

第1 本書面の目的

本書面は、①被告恵庭市がその運営に深く関与しほぼ一体化していたか、少なくとも実質的に事務局としての役割を果たしていた育恵会の会長である亡牧場経営者XのX牧場が、原告らを働かせていることも、これに対する賃金を支払っていないことも認識しながら、本件において知的障害者福祉法上の職親制度を適用しなかった権限不行使と、さらには、②被告恵庭市が亡牧場経営者XらX牧場関係者の行為を黙認し、さらには後押しすることにより強制労働や最低賃金法違反に加担し、原告らをいわば行政公認の奴隷として扱ったことについて、国家賠償法1条1条の責任を負うことを明らかにすることを目的とする書面である。

なお、略称等は従前の例による。

第2 強制労働及び最低賃金についての法規制

1 強制労働についての法規制

(1) 憲法上の定め

ア 憲法18条は、「何人も、いかなる奴隷的拘束も受けない。又、犯罪に因る処罰の場合を除いては、その意に反する苦役に服させられない。」と定め、人間の尊厳に反する非人道的な自由の拘束の廃絶を謳っている。

人身の自由の保障がなければ自由権そのものが存在し得ないので、これは人権保障の基本ともいべき条項である。

イ ここに、「奴隷的拘束」とは、自由な人格者であることと両立しない程度の身体の自由の拘束状態、「その意に反する苦役」とは、広く本人の意思に反して強制される労役をいう。

ウ 憲法18条は、私人間にも直接効力を有する（以上につき、芦部「憲法（第8版）」264～265頁）。

また、公序違反として無効とされ、不法行為責任を発生させうる（水町

勇一郎「詳解労働法（第2版）」104頁）。

(2) 労働基準法上の定め

ア 労働基準法5条は、「使用者は、暴行、脅迫、監禁その他精神又は身体
の自由を不当に拘束する手段によつて、労働者の意思に反して労働を強制
してはならない。」として、強制労働の禁止を定めている。

この趣旨は、日本においては、かつて労働者の自由意思によることなく
暴行、脅迫等の不当な手段によって労働を強制する封建的な悪習が広くみ
られ、「監獄部屋」「タコ部屋」等がその典型的なものであるが、それ以
外でも程度の差こそあれ強制労働と言い得るような悪習が根強く存在し、
刑法の規定だけではその排除が困難であったため、憲法18条の趣旨に則
り、刑法の規定よりも構成要件を広くし、罰則を強化して、これらの悪習
を排除しようとしたものである（厚生労働省労働基準局編「令和3年版労
働基準法 上」89～90頁、水町勇一郎「詳解労働法（第2版）」26
3頁）。

イ 同条の「脅迫」とは、労働者に恐怖心を生ぜしめる目的で本人又はその
親族の生命、身体、自由、名誉又は財産に対して脅迫者自ら又は第三者の
手によって害を加うべきことを通告することをいうが、必ずしも積極的言
動によって示す必要はなく、暗示する程度で足りる（厚生労働省労働基準
局編「令和3年版労働基準法 上」91頁）。

ウ また、同条の「その他精神又は身体自由を不当に拘束する手段」とは、
精神の作用または身体の行動が何らかのかたちで妨げられる状態を生じさ
せる方法をいう。

そして、「不当」とは、本条の目的に照らし、かつ、個々の場合におい
て、具体的にその諸条件をも考慮し、社会通念上是認し難き程度の手段の
意であり、したがって、必ずしも「不法」なもののみに限られない。

例えば、ある制度をめぐる種々の具体的条件からしてそれが労働者の意

思に反して労働することを強制し得る程度に労働者の意思を拘束するような態様を帯びていれば、不当な拘束手段に該当するというべきである（厚生労働省労働基準局編「令和3年版労働基準法 上」92頁）。

2 最低賃金についての法規制

(1) 憲法上の定め

憲法27条2項は「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。」と定める。

この趣旨は、憲法25条が「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と生存権を保障しているところ、労働者と使用者との間には交渉力格差が存在することが多く、とりわけ不況期には労働力が買いたたかれて労働者が生活困難を来すことから、このような事態を回避するために、憲法は、その28条でいわゆる労働三権（団結権、団体交渉権、団体行動権）を保障するとともに、最も重要な労働条件である賃金については法律で定めることとしたのである。

(2) 労働基準法上及び最低賃金法の定め

ア 労働基準法28条は、「賃金の最低基準に関しては、最低賃金法の定めるところによる。」と定める。

この趣旨は、憲法25条に謳われている「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」との趣旨を受けて、労働基準法1条にいう「人たるに値する生活」を確保せしめるために、労働者の労働条件のうち最も重要な賃金の最低基準、すなわち最低賃金については最低賃金法の定めるところによるとしたものである（厚生労働省労働基準局編「令和3年版労働基準法 上」391頁）。

イ そして、これを受けた最低賃金法4条1項は、「使用者は、最低賃金の適用を受ける労働者に対し、その最低賃金額以上の賃金を支払わなければならない。」とし、同条2項は、「最低賃金の適用を受ける労働者と使用

者との間の労働契約で最低賃金額に達しない賃金を定めるものは、その部分については無効とする。この場合において、無効となつた部分は、最低賃金と同様の定をしたものとみなす。」として、その強行法規性を規定している。

この趣旨は、賃金の低廉な労働者について、賃金の最低額を保障することにより、労働条件の改善を図り、もつて、労働者の生活の安定、労働力の質的向上及び事業の公正な競争の確保に資するとともに、国民経済の健全な発展に寄与することを目的とするものである（同法1条参照）。

第3 知的障害者福祉法16条1項3号の「職親」と被告恵庭市における位置づけ

1 知的障害者福祉法の趣旨は、「知的障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するため、知的障害者を援助するとともに必要な保護を行い、もつて知的障害者の福祉を図ることを目的とする。」ものである（知的障害者福祉法1条）。

そして、2001（平成13）年当時の知的障害者福祉法は、16条1項柱書で「援護の実施者は、18歳以上の知的障害者につき、その福祉を図るため、必要に応じ、次の措置を採らなければならない。」とし、同項3号は、「知的障害者の援護を職親（知的障害者を自己の下に預かり、その更生に必要な指導訓練を行うことを希望する者であつて、都道府県、市又は福祉事務所を設置する町村の長が適当と認めるものをいう。）に委託すること。」と規定している（甲27）。

同法に基づく職親となるためには、後記第2項記載のように、知的障害者の福祉を図るための種々の要件が課されており、憲法18条や労働基準法5条に違反するような態様は、当然ながら認められていない。

2 具体的には、原告ら準備書面(3)第2項(2)（7～9頁）で述べたように、知的障害者福祉法（旧：精神薄弱者福祉法）に基づく「職親」制度の規定は、法律上は以下のように整理される。

(1) 2006（平成18）年3月以前

ア 知的障害者を職親に委託するのは市の福祉事務所である（当時の知的障害者福祉法16条1項3号、17条）。

イ 職親になるのは福祉事務所長が適当と認めるものであり（当時の知的障害者福祉法16条1項3号、17条、通達二の1、三）、①職業の種類及び性質、職場の環境、家庭等が精神薄弱者の保健その他の福祉を図るうえで不適当なものや、②職親の動機が精神薄弱者の労働力の搾取を目的とすると認められるものは、職親として不適当である（通達四の3）。

ウ 職親となることを希望する者は、援護の実施機関（福祉事務所長）に職親申込書を提出し、援護の実施機関（福祉事務所長）は前記（イ）の基準により職親申込者の認定を行い、適否の判断を行い、本人に通知する（通達三、四の1、四の4）。

エ 福祉事務所長による職親委託は1年以内の期間（更新を妨げない）を定めて委託し、一般雇用関係に切り替えられるように努める（通達六の2）。

オ 福祉事務所長は、職親委託後は、資格を有する職員をして職親を訪問して必要な連絡指導を行う（通達六の4）。

カ なお、（旧）精神障害者福祉法は1960（昭和35）年3月31日に成立しており、「通達」とは、同年の厚生省社会局長通知「精神薄弱者職親委託制度の運営について」（昭和35年6月17日付け社発384号）のことである。

したがって、原告AがX牧場で住み込みで働き始める15年以上前には知的障害者福祉法の職親制度は成立していた。

(2) 2006（平成18）年4月以降

ア 2006（平成18）年4月改正後の知的障害者福祉法においても、「職親」は「知的障害者を自己の下に預かり、その更生に必要な指導訓練を行うことを希望する者であつて、市町村長が適当と認めるものをいう。」と

定義されている（現行知的障害者福祉法16条1項3号）。

イ また、実施要綱によれば、留意事項として、「福祉事務所長は、判定の結果、職親に委託することが適当であると認められた者について、登録された職親から、職種等について考慮のうえその知的障害者に適合する職親を選定する。」とされており、ここで言う「職種等について考慮」の考慮事項としては、通達四の3において定められていた、「職業の種類及び性質、職場の環境、家庭等が精神薄弱者の保健その他の福祉を図るうえで不適當なもの」と「職親の動機が精神薄弱者の労働力の搾取を目的とすると認められるもの」が排除されるべきことは、「知的障害者を援助するとともに必要な保護を行い、もつて知的障害者の福祉を図ることを目的とする。」（知的障害者福祉法1条）という同法の趣旨からすれば当然のことである。

ウ そして、この目的を達成するため、知的障害者福祉法9条5項は、市町村の責務として、

「市町村は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。

- ① 知的障害者の福祉に関し、必要な実情の把握に努めること。
- ② 知的障害者の福祉に関し、必要な情報の提供を行うこと。
- ③ 知的障害者の福祉に関する相談に応じ、必要な調査及び指導を行うこと並びにこれらに付随する業務を行うこと。」と定めている。

3 また、被告恵庭市において2003（平成15）年4月1日から2023（令和5）年3月31日まで適用されていた恵庭市知的障害者福祉法施行細則^{*1}

---

*1なお、途中、2016（平成28）年4月1日に改正がなされているが、各種書式様式における不服申立に関する説示部分が詳しくなっている以外、殆ど変更はない。

(乙C22及び乙C23)によれば、同期間における被告恵庭市の「職親」についての定めは次のとおりである。

(1) 職親の申込み等(第27条)

① 省令第39条に規定する職親になることを希望する申し出は、知的障害者職親申込書(様式第29号)によるものとする。

(様式第29号には、「③委託終了後の雇用の予定」や「④職親希望の動機…」等の記載欄がある。)

② 市長は、前項の申込書を受理したときは、申込者を職親とする事の適否について認定を行い、適当と認めたものを知的障害者職親登録簿(様式第30号)に登録するものとする。

③ 市長は、前項の認定により、適当と認めた者については職親申込承認通知書(様式第31号)を、不適当と認めた者については職親申込不承認通知書(様式第32号)をそれぞれ当該申請者に送付するものとする。

④ 市長は、知的障害者職親台帳(様式第33号)を備え、その管轄する区域内に居住する職親について必要な事項を記載しておかなければならない。

(様式第33号には、「委託日時」「委託期間」「委託条件」の記載欄がある。)

(2) 職親委託申込書(第28条)

知的障害者は、職親への委託を希望するときは、知的障害者職親委託申込書(様式第34号)を市長に提出しなければならない。

(3) 職親への委託(第29条)

市長は、法第16条第1項第3号の規定により、知的障害者の更生援護を職親に委託することを決定したときは、職親委託決定通知書(様式第35号)を当該知的障害者に送付するものとする。

(様式第35号には、「委託予定期間」の記載欄がある。)

(4) 職親の指導等（第30条）

市長は、法第16条第1項第3号の措置をとったときは、職親に対する必要な連絡指導を社会福祉主事に行わせなければならない。

(5) 以上の恵庭市知的障害者福祉法施行細則の規定からすると、被告恵庭市の制度においては、2006（平成18）年4月の知的障害者福祉法改正後も、職親委託は期間を定めて委託を行い、一般雇用関係に切り替えられるように努めることが前提とされていた。

4 もっとも、被告恵庭市は、「被告恵庭市は、亡牧場経営者X、亡牧場経営者Y、亡牧場経営者Zに対する職親認定及び委託は行っていない。」と断言している（被告恵庭市準備書面(4)「第1」第2項〔1頁〕）。

第4 育恵会の位置づけと被告恵庭市との関係性

1 育恵会の位置づけ

(1) 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（会則附則）（甲8・17頁）。

なお、会長は亡牧場経営者Xであり、2022（令和4）年4月8日の解散時の正会員はX牧場含め4名、準会員（知的障害者）は原告らを含め6名であった（甲9・2頁）。

ア 目的

育恵会の目的として、会則2条は「本会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ものとする。」と規定している（甲8・15頁）。

イ 事業

育恵会の事業として、会則3条は、次のように規定している。

「本会は前条の目的を達成するため、次の事業を行う。

- 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
- ③ 知的障害者の職能研修教育と福利厚生
- ④ 知的障害者の雇用、就労についての研究、研修活動
- ⑤ 優良準会員の表彰
- ⑥ 関係機関との連絡調査
- ⑦ その他本会の目的達成のための必要な事業」(甲8・15頁)

ウ 会員

育恵会の会員について、会則4条は、次のように規定している。

- 「① 本会の会員は正会員及び準会員とする。
- ② 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。」(甲8・15頁)。

- (2) これらの育恵会の目的、事業、会員についての定めからすると、育恵会が、里親や養子縁組等の親子関係を前提とした団体ではなく、知的障害者と各雇主との雇用契約関係(知的障害者福祉法16条1項3号の職親も含む)を前提とした団体であることは、客観的に明らかである。

2 育恵会と被告恵庭市との関係

- (1) 訴状「請求の原因」「第2」第3項(2)イ(7～8頁)に記載したとおり、育恵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いた(平成31年1月25日開催理事会は障がい福祉課相談スペース、令和元年7月8日開催理事会は市役所301会議室)(甲8・7頁)。

イ また、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、総会の案内は、「事務局（連絡先）」を「恵庭市保健福祉部障がい福祉課」として発出され、総会当日は、「恵庭市役所から恵庭市福祉バスにて送迎」することになっており、さらには、「当日は令和2年度の会費を徴収しますのでよろしくお願い致します。」とも記載されていた（甲8・27頁、31頁）。

そのうえで、総会の出席連絡は、「恵庭市役所障がい福祉課」宛てにFAXまたは郵送にて申し込むことになっていた（甲8・28頁、30頁、32頁）。

さらに、実際に、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）。

ウ 加えて、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）。

また、親睦会の案内も、「連絡先」を「恵庭市役所障がい福祉課」として発出され（甲6・3頁）、懇親会の出席連絡は、「恵庭市役所障がい福祉課」宛てにFAXまたは郵送にて申し込むことになっていた（甲6・5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）。

さらに、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）。

エ これらの事実について、被告恵庭市はその答弁書「第2」第2項(3)イ（3頁）において、全て認めている。

(2) さらに、被告恵庭市が作成した令和元年7月10日付け恵庭市福祉バス（すずらん号）使用申請書（甲6・37頁）及び同年9月27日付け同使用申請書（甲8・37頁）によれば、いずれも育恵会の住所は「恵庭市役所 障がい福祉課内」、責任者は「障がい福祉課長 辛●●●」となっている（下線

は原告代理人において付した。)。

このことからすれば、育恵会は、被告恵庭市が運営に関与し、事務局としての役割を果たしていたのみならず、実質的に被告恵庭市とほぼ一体化していた団体であることが認められる。

第5 原告らの位置づけについて被告恵庭市が主張し、または認識していた事実

1 原告らの位置づけについて被告恵庭市は、次のように主張している。

- (1) 「X牧場（亡牧場経営者X及び亡牧場経営者Y）は、いわば里親に該当する。

里親とは、知的障害児福祉施設を退所する年齢になった知的障害児の生活の場を提供するため受け入れ、家業を手伝わせる者をいう。雇用者ではなく養護者として存在しており、知的障がい者の衣食住の面倒を見るほか、日中は家業を手伝わせることにより社会参加を実現させていたもの」（被告恵庭市答弁書「第2」第2項(3)ア〔3頁〕）。

- (2) 「亡牧場経営者Xらは、原告らにとって里親であり養護者であった。

原告らは、住居及び食事を提供したことが「賃金」とであると主張する。

しかし、行き場のない障がい者に対し、「親」であるなら住居及び食事を提供することは当然である。

原告らは、何らかの労働力を提供していたかもしれないが、それをもって労働契約が成立した「労働者」とするの誤りである。」（被告恵庭市答弁書「第2」第6項(2)ア〔9頁〕）。

- (3) 「亡牧場経営者Xや亡牧場経営者Yらは、原告らを住み込みで働かせていたものではない。

原告Aは、昭和51年よりX牧場に住み込んでいたと主張するところ、当時、知的障がい児の多くは中学校卒業と同時に知的障害者設を退所しなければならず、また、家族の援助も期待できなかったため牧場経営者や養豚事業

者などがそれら知的障害児を引取り生活の面倒を見ながら家業を手伝ってもらっていたという歴史がある。

また、原告B及び原告Cは途中でX牧場に住み込みしたものであるが、牧場に住み込みした状況は原告Aと同様の状況にあった。」(被告恵庭市答弁書「第2」第7項(4)ア〔13頁〕)。

- (4) 「亡牧場経営者X及び亡牧場経営者Yらは、里親であり、原告らは家事使用人に過ぎにすぎない。」

「原告らはある程度の労働力を有しているが、牧場主との関係性は雇用を中心として構成された関係ではなく、生活を中心に構成されたものであり、…(中略)…原告らは「労働者」ではなく、里親である亡牧場経営者X及び亡牧場経営者Yも同法の「使用者」に該当しない。」(被告恵庭市答弁書「第3」第3項(4)〔26頁〕)。

- (5) 「被告恵庭市は、原告らと亡牧場経営者X及び亡牧場経営者Yらとの間の労働契約性を否定する根拠として、亡牧場経営者X及び亡牧場経営者Yらは(いわゆる)里親であり、原告らは、家事使用人に過ぎないと主張してきた。

里親とは、知的障害児福祉施設を退所する年齢になった知的障害児の生活の場を提供するため受け入れ、家業を手伝わせる者をいう。雇用者ではなく養護者として存在しており、知的障がい者の衣食住の面倒を見るほか、日中は家業を手伝わせることにより社会参加を実現させていたもので、X牧場のような牧場主にとり知的障がい者は、家事使用人と表するのが妥当である。」

「原告ら知的障がい者はある程度の労働力を提供しているが、亡牧場経営者Xらとの関係性は、労働力の提供を中心として構成された関係ではなく、生活を中心に構成されたもの」(被告恵庭市準備書面(1)「第1」第1項〔1~2頁〕)。

- (6) 「被告恵庭市は、亡牧場経営者Xをいわゆる里親または養護者として認識している。」(被告恵庭市準備書面(3)「第2」第3項(1)〔4頁〕)。

2 また、育恵会の位置づけについて、書証上現れている被告恵庭市の認識としては、次のものがある。

(1) 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）上には、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」（乙C21・1頁）。

(2) また、被告恵庭市作成の調査報告書には、次の記載がある。

ア 「育恵会は障がい者を自宅に住まわせて家業を手伝わせている里親の会。

当時は里親6名で構成されており、合せて8名の障がい者を受け入れていた。毎年8月に親睦会、2月に温泉で総会を開催しており、バスの手配や宿の予約などを障がい福祉課で行っていた。育恵会の障がい者の多くは中学校卒業後すぐに里親の元に住み込み、家業を手伝っていた。」（乙19・8頁注2）。

イ 「当時、知的障がい児の多くは中学校卒業と同時に知的障害児施設を退所しなければならなかったため、牧場経営者や養豚事業者などが、それら知的障害児を引き取り、生活の面倒をみて家業を手伝わせていた。事業主は広く「里親」「職親」「親方」などと呼ばれていたが、知的障害者福祉法16条1項3号の「職親」ではなく、古くから善意の第三者として知的障害者の面倒をみてきた人たちである。」（乙19・9頁注4）。

第6 被告恵庭市の責任

これまで述べてきたことを前提に、以下、被告恵庭市の責任を述べる。

1 前提事実の再確認

(1) まず、知的障害者福祉法上の「職親」制度は、一番古い原告AがX牧場で住み込み稼働する15年以上前には成立していた（前記「第3」）。

また、育恵会も、原告AがX牧場で住み込み稼働する3年前には設立され

ていた（前記「第4」）。

- (2) 被告恵庭市は、育恵会の運営に深く関与しほぼ一体化していたか、少なくとも実質的に事務局としての役割を果たしていたのであるから、複数の知的障害者が牧場で稼働しているのを認識しており、原告らがX牧場で住み込み稼働していることも認識していた。
- (3) さらに、被告恵庭市は、知的障害者福祉法上の「職親」の認定主体であるから、原告らとの関係で亡牧場経営者Xらが知的障害者福祉法上の「職親」としての認定を受けていないことも、当然に認識していた。

2 被告恵庭市の主張について

- (1) 被告恵庭市は、亡牧場経営者Xらを「いわゆる里親または養護者として認識している」としたうえで（前記「第5」第1項(6)）、「里親とは、知的障害児福祉施設を退所する年齢になった知的障害児の生活の場を提供するため受け入れ、家業を手伝わせる者をいう。雇用者ではなく養護者として存在しており、知的障がい者の衣食住の面倒を見るほか、日中は家業を手伝わせることにより社会参加を実現させていたもの」（前記「第5」第1項(1)及び(5)）としている。

この点、被告恵庭市の調査報告書上も「生活の面倒をみて家業を手伝わせていた。」「事業主は広く「里親」「職親」「親方」などと呼ばれていた」としている（19・9頁注4）。

他方、被告恵庭市は、「原告らは、何らかの労働力を提供していたかもしれないが、それをもって労働契約が成立した「労働者」であるとするのは誤りである。」（前記「第5」第1項(2)）とし、また、「原告らはある程度の労働力を有しているが、牧場主との関係性は雇用を中心として構成された関係ではなく、生活を中心に構成されたものであり、…（中略）…原告らは「労働者」ではなく、里親である亡牧場経営者X及び亡牧場経営者Yも同法の「使用者」に該当しない。」（前記「第5」第1項(4)）としている。

(2) これらの被告恵庭市の主張や証拠からすると、被告恵庭市は、亡牧場経営者X、亡牧場経営者Z及び亡牧場経営者Yらと原告らの関係について、「日中は家業を手伝わせる」、「原告らは、何らかの労働力を提供していたかもしれない」、「原告らはある程度の労働力を有している」「家業を手伝わせていた。」「事業主は広く「里親」「職親」「親方」などと呼ばれていた」としており、一定の稼働をさせていたことを前提としている。

そして、そのうえで、「雇用者ではなく養護者として存在しており」、「労働契約が成立した「労働者」であるとするのは誤り」、「牧場主との関係性は雇用を中心として構成された関係ではなく、生活を中心に構成されたもの」などとし、雇用関係にはなく、賃金（労働の対価）の支払いがなされていないことも前提としている。

(3) そうすると、被告恵庭市は、自らとほぼ一体化しているか少なくとも実質的に事務局機能を果たしている育恵会の会長である亡牧場経営者XのX牧場が、原告らを働かせていることも、これに対する賃金を支払っていないことも認識していたことになる。

3 原告らの置かれていた状況

(1) 原告Aは、9歳のときに障害者（児）入所施設である報恩学園に入所し、同学園内に設置されていた養護学校の小学校と中学校を卒業した後、19歳でX牧場にて住み込みで働き始めた（甲20・2枚目、3枚目）。

原告Bは、昭和34年に生まれ、昭和39年より障害者（児）入所施設であるもなみ学園に入所し、同学園内に設置されていた養護学校の小学校と中学校を卒業した後、昭和49年（15歳頃）から千歳市内の牧場で働き始め、その後、X牧場へ移ってきた（甲21・2枚目、3枚目）。

原告Cは、昭和38年に生まれ、小学校は札幌市内の普通学級を卒業し、中学校1年生のときにもなみ学園に入所し、同学園内に設置されていた養護学校の中学校を卒業した後、同学園内で職業訓練を1年間経験した後、昭和

54年（16歳頃）から千歳市内の牧場で働き始め、その後、X牧場へ移ってきた（甲22・2枚目、3枚目）。

- (2) 原告らが牧場に住み込むようになったのは、親元を離れ、入所施設を退所した後の10代のころであり、知的障害の有無に関わらず、単独で生きていくのは困難な状況であった。

原告Aは、そのまま約45年間X牧場で住み込みを続けることになるし、原告Bと原告Cは千歳市内の他の牧場からX牧場に移ることになったが、知的障害を持ち、社会経験もなく、牧場住み込みの生活しか知らなかった原告らにとって、事実上他の選択肢は存在しなかった。

その中で、生きていくための他の選択肢を持たない（知らない）原告らにとっては、X牧場に住み続けることのみが生き続ける途であり、X牧場に住み続けるためには、亡牧場経営者Zらの命令通り働くしかなかった。

そして、実際にX牧場の運営は亡牧場経営者Zらの指示命令のもと原告らが担っていた。X牧場において他に雇用していた従業員は存在せず、原告らの労務提供無しに牧場の運営が出来る状況ではなく、原告らが稼働することが当然の前提となっており、亡牧場経営者Zらにしても、原告らが労務を提供することを条件に原告らに衣食住を提供していたことは明らかである。

- (3) そうすると、原告らは、亡牧場経営者X、亡牧場経営者Z及び亡牧場経営者Yらから「働かないとX牧場を追い出されてしまい生きていけなくなる」という、生命に関する危害についての暗示による「脅迫」か、少なくとも、精神の作用が妨げられる状態を生じさせる「精神の自由を不当に拘束する手段」により、その意思に反して労働を強制されていたものであり、憲法18条及び労働基準法5条に違反する強制労働が強いられていたと言える。

4 被告恵庭市の対応の違法性（その1）

－知的障害者福祉法上の職親制度を適用しなかった権限不行使－

- (1) 2001（平成13）年当時の知的障害者福祉法は、16条1項柱書で「援

護の実施者は、18歳以上の知的障害者につき、その福祉を図るため、必要に応じ、次の措置を採らなければならない。」とし、同項3号は、「知的障害者の援護を職親（知的障害者を自己の下に預かり、その更生に必要な指導訓練を行うことを希望する者であつて、都道府県、市又は福祉事務所を設置する町村の長が適当と認めるものをいう。）に委託すること。」と規定している（甲27）。

したがって、援護の実施者たる被告恵庭市は、「必要に応じ」、原告ら知的障害者の援護を職親に委託する権限を有していた。

- (2) 同法上の職親に委託を行う場合、被告恵庭市は、職親となることを希望する者から職親申込書の提出を受け、障がい福祉課において、「職業の種類及び性質、職場の環境、家庭等が精神薄弱者の保健その他の福祉を図るうえで不適当なもの」や、「職親の動機が精神薄弱者の労働力の搾取を目的とする」と認められるもの」にあたらぬか等、職親としての適否の判断を行った上で、本人に通知しなければならず（通達三、四の1、四の3、四の4）、また、職親委託期間も1年以内の期間を定めて委託し、一般雇用関係に切り替えられるように努めなければならず（通達六の2）、職親委託後は、資格を有する職員をして職親を訪問して必要な連絡指導を行わなければならないということになっていた。

しかし、被告恵庭市は、亡牧場経営者X、亡牧場経営者Y、亡牧場経営者Zらが事実上原告らの職親として振る舞っていることを認識しながら、知的障害者福祉法に基づく権限を行使せず、原告らを亡牧場経営者Xらでないし他の事業者に対し同法上の職親として委託するという措置を執らなかつた。

- (3) これらの権限不行使についての違法性について、原告ら準備書面(4)でも述べたとおり、以下のように考えられる。

ア 最高裁判所は、「その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を

逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となるものと解するのが相当である。」と判示している（規制権限不行使についてのいわゆる水俣病関西訴訟判決。最二小判平成16年10月15日、民集第58巻7号1802頁）。

イ この場合の枠組みとしては、基本的に民事不法行為法の枠組みと同様である。もっとも、民事不法行為法の場合、私的自治の原則や自己責任という私法原理の発想から、結果発生を防止する作為義務の存否が重要な基準となっており、安易な作為義務の容認は司法原理に抵触する可能性があることもあり、「他人に損害を与えてはならない」という禁止義務は一般的に確認されても、「他人を損害から保護しなければならない」という作為義務は一般的には肯定されない。

しかし、権力を独占している国家機関、とりわけ行政機関の権限については、そもそも私人における私的自治の原則が妥当するわけではなく、民事不法行為法の枠組みと異なり、作為義務の存在について緩やかに肯定される余地がある。この点において権限不行使による国家賠償責任と民事不法行為法の違いがある（以上について、佐藤英善「実務判例逐条国家賠償法」69頁参照）。

ウ 具体的な要件としては、被侵害利益の性質や当該事案における具体的な状況等を踏まえ、被害発生に係る予見可能性、権限行使による被害回避可能性と回避義務の有無等から判断が下される（高橋滋「法曹実務のための行政法入門(13)－国家賠償①－国賠法1条1項（その一）」判例時報2398号113頁）（佐藤英善「実務判例逐条国家賠償法」71頁もほぼ同様）（宇賀克也、小幡純子編「条解国家賠償法」は、被侵害法益、予見可能性、回避可能性、期待可能性の4要件を挙げる〔同書406～409頁〕）。

(4) 以下、本件について検討する。

ア 被侵害利益の性質

(ア) 本件で行われていたのは憲法18条及び労働基準法5条に違反する強制労働であり、人身の自由の保障がなければ自由権そのものが存在し得ないという点で、人権保障の根幹ともいえるべき基本的かつ極めて重大な権利である。

(イ) 仮に強制労働まで認定できないとしても、労働基準法28条及び最低賃金法に違反する最低賃金以下の労働がなされていたことは間違いがなく、これは、労働者の生活の安定をはかるという憲法上の生存権保障につながる重要な権利である。

イ 当該事案における具体的な状況

(ア) 本件においては、原告らの労働は、「働かないとX牧場を追い出されてしまい生きていけなくなる」という、生命に関する危害についての暗示による「脅迫」か、少なくとも、精神の作用が妨げられる状態を生じさせる「精神の自由を不当に拘束する手段」による強制労働である。

(イ) そして、それに対する賃金は金銭としてはまったく支払われておらず、不衛生なプレハブ小屋での居住と粗末な食事等のみであった。

(ウ) さらに、本件においては、前記第2項で述べたとおり、被告恵庭市は、自らとほぼ一体化しているか少なくとも実質的に事務局機能を果たしている育恵会の会長である亡牧場経営者XのX牧場が、原告らを働かせていることも、これに対する賃金を支払っていないことも認識していた。

ウ 被害発生に係る予見可能性

前記イで述べたように、被告恵庭市は、亡牧場経営者XのX牧場が、原告らを働かせていることも、これに対する賃金を支払っていないことも認識していた。

そして、そのようなX牧場であるから、原告らの障害年金を搾取していることについても十分に予見可能性があったといえる。

エ 権限行使による被害回避可能性

知的障害者福祉法上の「職親」制度であれば、前述のように、被告恵庭市は、職親となることを希望する者から職親申込書の提出を受け、障がい福祉課において、「職業の種類及び性質、職場の環境、家庭等が精神薄弱者の保健その他の福祉を図るうえで不適當なもの」や、「職親の動機が精神薄弱者の労働力の搾取を目的とすると認められるもの」にあたらぬか等、職親としての適否の判断を行った上で、本人に通知しなければならず（通達三、四の１、四の３、四の４）、また、職親委託期間も１年以内の期間を定めて委託し、一般雇用関係に切り替えられるように努めなければならず（通達六の２）、職親委託後は、資格を有する職員をして職親を訪問して必要な連絡指導を行わなければならないということになっていた。

したがって、不適切な事業者はそもそも職親となることが出来ず、また、１年更新であって、一般雇用に関わり替えるように努めることとされていたのであり、被告恵庭市職員による訪問による必要な連絡指導も予定されていたのであるから、結果回避可能性は十分にあった。

オ 回避義務の有無等

（ア）前述のように、被侵害利益の性質は、障害者の憲法上の自由権や生存権に直結する極めて重要なものである。

他方、知的障害者福祉法上の職親制度を適用されたとしても、×牧場関係者にとっては、強制労働の禁止や最低賃金法の遵守という当然の義務を果たせば良いだけであるから、同人らが被る不利益は限りなく小さい。

（イ）さらに、被告恵庭市は、亡牧場経営者×が会長を務めていた育恵会への関与を通じて、「いわば里親」という形での原告らに対する対応を公認し、後押ししていたものである。

そして、その結果として、亡牧場経営者×、亡牧場経営者Ｙ及び亡牧

場経営者Zによる原告らに対する長年の虐待についてもこれを黙認し、さらには後押ししたものであるから、その違法性は極めて重大である。

このような被侵害利益の性質及び被告恵庭市の違法性の重大さからすると、被告恵庭市は結果回避義務を負っていたと言える。

カ まとめ

したがって、被告恵庭市は、本件において、知的障害者福祉法上の職親制度を適用しなかった権限不行使について、国家賠償法上の違法性が認められる。

5 被告恵庭市の対応の違法性（その2）

－育恵会の運営への関わりを通じてX牧場関係者による強制労働や最低賃金法違反に加担したことの違法性－

- (1) 被告恵庭市は、前記第4項で述べたように、本件において、知的障害者福祉法上の職親制度を適用しなかった権限不行使について、国家賠償法上の違法性が認められる。

しかし、本件における被告恵庭市の違法行為の本質的部分は、単に知的障害者福祉法上の職親制度を適用しなかったということではなく、同市がその運営に深く関与しほぼ一体化していたか、少なくとも実質的に事務局としての役割を果たしていた育恵会の会長であった亡牧場経営者Xが運営するX牧場が、原告らを強制労働させ、また、少なくとも最低賃金以下で労働させていたことを認識しながら、これを見逃し、放置していたことにある。

- (2) 前記「第2」第1項(1)で述べたように、強制労働の禁止を定めた憲法18条は、私人間にも直接効力を有するものであり、また、公序違反として無効とされ、不法行為責任を発生させうるものである。

さらに、最低賃金法違反は、強行的・直律的効力による私法上の権利救済（同法4条2項）のほか、労働基準監督署長による行政監督（同法31条以下）や、刑事罰による担保（同法39条以下）も定められている重大な違法行

為である。

- (3) そして、被告恵庭市による、これらの強制労働及び最低賃金法違反の見逃しは、単なる見逃しや放置ではない。

被告恵庭市は、亡牧場経営者Xのこういった行為を認識しながら、同人が会長を務める育恵会について、その運営に深く関与しほぼ一体化していたか、少なくとも実質的に事務局としての役割を果たしていたのであるから、亡牧場経営者X、亡牧場経営者Y及び亡牧場経営者ZらX牧場関係者の行為を黙認し、さらには後押ししていたと評価されるものであり、その責任は極めて重大である。

- (4) 被告恵庭市は、マジックワードのように、「いわば里親」という単語を多用するが、養子縁組をしていない以上、成人した自然人が他の自然人の子どもになるわけがない。

被告恵庭市の、育恵会への関与を通じた亡牧場経営者XらX牧場関係者と原告らへの対応は、いわば原告らを行政公認の奴隷として扱うものであり、その違法性は明白かつ重大なものであって、被告恵庭市は国家賠償法1条1条の責任を免れない。

第7 被告恵庭市の時代錯誤的な主張について

- 1 このことについて、被告恵庭市調査報告書は、「当時、知的障がい児の多くは中学校卒業と同時に知的障害児施設を退所しなければならなかったため、牧場経営者や養豚事業者などが、それら知的障害児を引き取り、生活の面倒をみて家業を手伝わせていた。事業主は広く「里親」「職親」「親方」などと呼ばれていたが、知的障害者福祉法16条1項3号の「職親」ではなく、古くから善意の第三者として知的障害者の面倒をみてきた人たちである。」(乙19・9頁注4)とあたかも美談であるかのよう述べている。
- 2 しかし、前記のように、被告恵庭市が知的障害者福祉法上の職親制度を適用

しなかったことが違法であること等からすれば、やはり「いわば里親」という主張は成り立つものではない。原告AがX牧場での住み込み稼働を開始した1976（昭和51）年当時から、被告恵庭市の取り扱いは違法なものであったし、それ以降の社会の流れに伴い、その違法性はより強まったと言うべきである。

例えば、2000年代に入り、2000（平成12）年6月7日に公布された「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」により、知的障害者福祉法等の法律が改正され、障害者福祉サービスについては、利用者の立場に立った制度を構築するため、それまでの行政がサービスの受け手を特定し、サービス内容を決定する「措置制度」から、障害者福祉サービスについて、障害者自らがサービスを選択し、事業者との対等な関係に基づき、契約によりサービスを利用する仕組み（「支援費制度」）に2003（平成15）年度より移行することとなった（「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律の一部の施行（平成15年4月1日）及びそれに伴う政省令の改正について(社会・援護局障害保健福祉部関係)〔身体障害者福祉法〕」（平成15年3月28日付け障発第0328021号)）。

そして、2005（平成17）年には障害者自立支援法（現在の障害者総合支援法の前身）が制定され、障害者を取り巻く社会環境は大きく変わったのである。

さらに、2008（平成20）年2月13日に、知的障害をもつ男女4人が住み込みで働いていた食堂で虐待を受けたとして食堂等に対して損害賠償請求を起こした、いわゆる三丁目食堂事件がマスコミで大々的に報道され、翌2009（平成21）年には、同食堂の運営会社が加入していた社団法人・札幌市知的障害者職親会が解散に至っている。

これらのことからすると、支援費制度が導入された2003（平成15）年までには、被告恵庭市が主張するような「いわば里親」という存在は社会的に

許容されるものではなくっており、2008（平成20）年2月13日の三丁目食堂事件の提訴及び一連の報道をもって、そのことは公知の事実となっていたというべきである。

- 3 適法な「いわば里親」というのがあり得るのだとしたら、原告らは、亡牧場経営者Xと亡牧場経営者Yの子どもとして、亡牧場経営者Zや同人の弟妹と同様に、母屋で生活し、同じ食事を食べ、同じように入浴し、同じように小遣いをもらい、同じように独立の支援を受けて然るべきであるが、実際にはそのような扱いは全く受けていない。

実際には、原告らは、知的障害があり、行く当てがないところをX牧場がその身柄を引き受けて、最低限の住居や食事のみ与えられ、労働をしなければ追い出されてしまうという黙示の脅迫を受けていたか、精神の自由を不当に拘束する手段のもとで、その意思に反して劣悪な環境での労働を強制させられていたものである。

そして、客観的には、原告らは適切な支援さえ得られていれば、本当にX牧場の住み込みを続ける以外に生きる術がなかったわけではない。

被告恵庭市が行政機関としての機能を正しく果たしていたら、適切な運用がなされた知的障害者福祉法のもと、適当な職親のもとで生活し、数年後には雇用契約に移行することも可能であったと考えられるし、そうでなくても他の入所施設や障害者グループホーム等で人間の尊厳が保障された生活を享受できていたはずである。

（なお、原告らは、現在ではいずれも入所施設でなくグループホームで生活することができており、受け入れ先がないほど重い知的障害ではない。）

- 4 被告恵庭市の行為は極めて罪深いものである。

以上