

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（4）

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	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	…	3 頁
第 3	被告恵庭市におけるe-ふらっとの位置づけ	…	3 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	…	3 頁
2	被告恵庭市の行為	…	4 頁
3	障害者虐待に関する市町村の義務及び権限に関する法令上の規定	…	5 頁
4	被告恵庭市の行為の違法性の判断枠組み (安全確認・事実確認及び対応協議をしなかったことについて)	…	13 頁
5	被告恵庭市の不作為の違法性 (安全確認・事実確認及び対応協議をしなかったことについて)		
(1)	はじめに	…	19 頁
(2)	事実の基礎の欠如 (その 1)	…	19 頁
(3)	事実の基礎の欠如 (その 2)	…	26 頁
(4)	判断過程の合理性の欠如	…	30 頁
(5)	手続の適正さの欠如	…	32 頁
(6)	法の趣旨・目的の逸脱	…	35 頁
(7)	小括	…	38 頁
6	被告恵庭市の作為の違法性 (安全確認・事実確認及び対応協議を積極的に拒絶し、隠ぺいしたことについて)	…	38 頁
7	被告恵庭市の権限不行使の違法性 (立入調査や分離保護、成年後見申立等を行わなかったことについて)		
(1)	被告恵庭市の行為の違法性の判断枠組み	…	41 頁
(2)	立入調査に関する権限不行使について	…	43 頁
(3)	分離保護に関する権限不行使について	…	47 頁
(4)	成年後見申立に関する権限不行使について	…	49 頁
8	被告恵庭市の責任	…	51 頁

第1 本書面の目的

本書面は、被告恵庭市が養護者による障害者虐待に関し、原告ら準備書面(1)を踏まえ、国家賠償法1条1項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 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

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は、基本的には、原告ら準備書面(2)「第2」に記載したとおりである。

第3 被告恵庭市におけるe-ふらっとの位置づけ

- 1 被告恵庭市におけるe-ふらっとの位置づけも、原告ら準備書面(2)「第3」に記載したとおりである。
- 2 なお、同書面では脚注で記載していたが、養護者虐待について、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ことを改めて指摘しておく。

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

原告ら準備書面(2)「第4」第1項で述べたとおり、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。

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

(I) 被告恵庭市が安全確認・事実確認及び対応協議をしなかったこと

ア 被告恵庭市の不作為

被告恵庭市は、遅くとも2017（平成29）年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月末日までには原告らの安全確認及び虐待の事実確認を行ったうえで、eーふらっとを含むコアメンバー会議を開催して虐待の判断、緊急性の判断、支援方針の決定を行う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、原告らの安全確認及び虐待の事実確認を行わず、また、コアメンバー会議を開催しての虐待の判断、緊急性の判断、支援方針の決定を行わず、これを放置したものである。

イ 被告恵庭市の作為

（ア）また、被告恵庭市は、単になすべきことを行わなかった（不作為）だけでなく、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ーふらっとが、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、原告らの安全確認及び虐待の事実確認を行わず、eーふらっとを含むコアメンバー会議を開催して虐待の判断、緊急性の判断、支

援方針の決定も行わなかった（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ーふらっとに対し、「eー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）被告恵庭市が、立入調査や成年後見申立等の権限行使を行わなかったこと

ア 被告恵庭市は、前述のように、遅くとも2017（平成29）年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月末日までには原告らの安全確認及び虐待の事実確認を行ったうえで、eーふらっとを含むコアメンバー会議を開催して虐待の判断、緊急性の判断、支援方針の決定を行う義務を負っていた。

イ それだけではなく、被告恵庭市は、本件においては、X牧場への立入調査や原告らに対する分離保護、成年後見申立等の養護者虐待に対応するための権限行使をしなければならなかったにも関わらず、これを行ってしなかった（権限不行使）ものである。

3 障害者虐待に関する市町村の義務及び権限に関する法令上の規定

障害者虐待に関する市町村の義務及び権限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) 養護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 安全確認・事実確認と対応協議義務

(ア) 障害者虐待防止法9条1項

α 養護者による虐待について、障害者虐待防止法9条1項は、「市町村は、第7条第1項の規定による通報又は障害者からの養護者による障害者虐待を受けた旨の届出を受けたときは、速やかに、当該障害者の安全の確認その他当該通報又は届出に係る事実の確認のための措置を講ずるとともに、第35条^{*1}の規定により当該市町村と連携協力する者（以下「市町村障害者虐待対応協力者」という。）とその対応について協議を行うものとする。」と規定する^{*2}。

β 本条項は、通報・届出を受けた市町村が、その後になすべき虐待対応の措置についての基本的な根拠を定めた規定である。

γ 本条項において、市町村は、①まず、「当該障害者の安全の確認」と「事実の確認のための措置」を講ずる責任があり、②協力者とともに対

*1同法35条は、「市町村は、養護者による障害者虐待の防止、養護者による障害者虐待を受けた障害者の保護及び自立の支援並びに養護者に対する支援を適切に実施するため、社会福祉法に定める福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）その他関係機関、民間団体等との連携協力体制を整備しなければならない。この場合において、養護者による障害者虐待にいつでも迅速に対応することができるよう、特に配慮しなければならない。」と定める規定である。

*2この点、使用者虐待の場合に、障害者虐待防止法23条が、同法施行規則4条に定めた6項目について、「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。」と規定しているのとは定め方が異なっている。

応について協議を行う義務があることが定められている。

(イ) 実務上の処理

a 初動対応

(a) 厚労省マニュアルによれば、まず、「相談・通報・届出を受けたときには、直ちに虐待の疑いがあるかどうか及び緊急対応が必要な場合であるかどうかを判断します。これらは相談等の受付者個人ではなく、受付記録をもとに担当部局管理職や事案を担当することとなる者、市町村障害者虐待防止センターの担当者が構成員となるコアメンバーによって組織的に行うことが重要です。」とされる（甲24・52頁）。

(b) 恵庭市マニュアルでは、養護者虐待における初動段階の動きとして、

- ① 相談・通報・届出を受けたときは、必要な情報を可能な限り具体的に聞き取り、「相談・通報・届出受付票」を作成し、整理すること、
- ② 通報等を受けた時は、直ちに虐待の疑いの有無及び緊急性の有無の判断を、受付者個人ではなく組織的に行うこと、
- ③ 関係機関から情報収集を行い、障害者や養護者等の情報を把握することを求めている（乙C2号証16頁～19頁）。

上記②の「組織的に行う」とは、コアメンバー会議で対応するということである（乙C2号証15頁、18頁）。

そして、「コアメンバー」としては、

- ・ 恵庭市保健福祉部障がい福祉課（課長及び担当職員）
- ・ 恵庭市保健福祉部保健課（主幹及び担当職員）
- ・ 恵庭市保健福祉部子ども未来室子ども家庭課（主幹及び担当職員）
- ・ 恵庭市障がい者総合相談支援センターe-ふらっと（委託）

が列挙されている（以上について乙C2・15頁、18頁）。

b 「当該障害者の安全の確認」と「事実の確認のための措置」

(a) 厚労省マニュアルによれば、「事実確認は市町村自らが保有してい

る情報及び関係機関から収集した情報に加え、訪問調査によって把握された情報によって行います。この場合の訪問調査は、虐待の事実があるかどうかを調査するだけでなく、緊急対応の必要性を判断することも重要です。」とされる（甲24・54頁）。

恵庭市マニュアルにも同趣旨の記載がある（乙C2・19頁）。

（b）そして、厚労省マニュアルは、「ア 事実確認の必要性」として、「市町村は、障害者虐待に関する相談・通報・届出がなされた場合、速やかにその内容に関する事実の確認を行う必要があります（第9条）。」とし、「イ 事実確認で把握・確認すべき事項」として、以下の事項を列挙する。

「① 虐待の状況

- ・ 虐待の種類や程度
- ・ 虐待の具体的な状況
- ・ 虐待の経過

② 障害者の状況

- ・ 安全確認：関係機関や関係者の協力を得ながら、面会その他の方法で確認する。特に、緊急保護の要否を判断する上で障害者の心身の状況を直接観察することが有効であるため、基本的には面接によって確認を行う。
- ・ 身体状況：傷害部位及びその状況を具体的に記録する。慢性疾患等の有無や通院医療機関、障害福祉サービス等の利用等、関係機関との連携も図る。
- ・ 精神状態：虐待による精神的な影響が表情や行動に表れている可能性があるため、障害者の様子を記録する。
- ・ 生活環境：障害者が生活している居室等の生活環境を記録する。

③ 障害者と家族の状況

- ・ 人間関係：障害者と養護者・家族等の人間関係を把握（関わり方等）
- ・ 養護者や同居人に関する情報（年齢、職業、性格、行動パターン、生活歴、転居歴、虐待者との関わり等）

④ 障害福祉サービス等の利用状況」（甲 24・54～55 頁）

また、恵庭市マニュアルにも同趣旨の記載がある（乙C2・19 頁）。

（c）その上で、厚労省マニュアルは、「ウ 関係機関からの情報収集」の必要性を指摘した上で、「エ 訪問調査」として、「虐待の事実を確認するためには、原則として障害者の自宅を訪問して障害者の安全確認や心身の状況、養護者や家族等の状況を把握することが必要です。」とし（甲 24・56 頁）、「（訪問調査を行う際の留意事項）」として、以下の 7 項目を列挙する。

- ① 信頼関係の構築を念頭に
- ② 複数の職員による訪問
- ③ 医療職の立会い
- ④ 障害者、養護者等への十分な説明
- ⑤ 障害者や養護者の権利、プライバシーへの配慮
- ⑥ 柔軟な調査技法の実施
- ⑦ 調査の継続性の確保（甲 24・56～57 頁）。

この点、恵庭市マニュアルも同じ 7 項目を列挙している（乙C2・20 頁）

（d）さらに、厚労省マニュアルは、「オ 介入拒否がある場合の対応」として、「（イ）医療機関への一時入院」として「障害者に外傷や疾病があったり体力の低下等が疑われる場合には、医師や医療機関に協力を仰いで検査入院等の措置を取り、その後の対応を検討することが必要なときもあります。また、障害者と養護者を一時的に分離させる

ことにより、養護者等への支援が効果的に行える場合もあります。」
としている（甲 24・58～59 頁）

また、恵庭市マニュアルにも同趣旨の記載がある（乙 C2・21 頁）。

c コアメンバー会議の開催

(a) はじめに

以上のような安全確認・事実確認を踏まえ、コアメンバー会議を開催することとなる。

厚労省マニュアルによれば、「ここでは、『虐待の判断』『緊急性の判断』『支援方針の決定』を行います。担当者でのみで決定するのではなく、担当部局管理職や事案を担当することとなる者、市町村障害者虐待防止センターの担当者等の構成員によって組織的に行います。」とされる（甲 24・59 頁）。

(b) 虐待の判断

厚労省マニュアルによれば、「コアメンバー会議の中で、事実確認を行った内容を確認し組織として判断します。」とされ、

「① 虐待の事実はない

虐待対応以外の支援方針を検討します。適切な関係機関へ引き継ぎ、受理した通報、届出・相談を適切に事務処理します。

② 判断できない

今後、虐待の判断を行うために必要な項目を洗い出し、情報収集の手段の検討、役割分担、情報収集期間を定めます。さらなる事実確認を行い、再度コアメンバー会議を開催します。

③ 虐待の事実が確認された

訪問調査を試みた結果、障害者や養護者が協力を拒否したため事実確認ができない場合は、この後の（イ）緊急性の判断に移ります。」とされる（甲 24・59 頁）。

(c) 緊急性の判断

厚労省マニュアルによれば、「具体的には、『分離保護』及び『立入調査』を行うべきか否かの判断を行います。いずれも、生命又は、身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる場合に、障害者の自己決定の尊重よりも障害者の安全・安心の確保を優先して実施することとなります。」とされる（甲24・60頁）。

(d) 支援方針の決定

厚労省マニュアルによれば、「虐待が確認された場合、虐待が確認されない又は判断できない場合に依じて、今後の支援方針を決定します。また、具体的な役割分担を行い、支援方針に基づいた支援計画を立てます。決定した支援方針の会議記録と支援計画書を作成します。」とされる（甲24・60頁）。

d 虐待の有無が判断できない場合

厚労省マニュアルでは、コアメンバー会議の時点で集めた情報のみでは虐待の有無について判断できない場合は、「今後、虐待の判断を行うために必要な項目を洗い出し、情報収集の手段の検討、役割分担、情報収集期間を定め」ることが求められている（甲24・59頁）。

そうすると、虐待の疑いがあるが虐待の有無を判断できない場合、虐待の事実なしとして対応を終了することは許容されず、調査を継続し、虐待の有無を明確に判断することが求められていると理解される。

(3) 養護者による障害者虐待に対する市町村の権限に関する規定

ア 立入調査

(ア) 障害者虐待防止法11条は、「市町村長は、養護者による障害者虐待により障害者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるときは、障害者の福祉に関する事務に従事する職員をして、当該障害者の住所又は居所に立ち入り、必要な調査又は質問をさせる

ことができる。」と規定する^{*1}。

(イ) この要件は、「障害者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるとき」(法11条1項)であり、より具体化すると、「障害者や養護者が協力拒否などして事実確認ができないが、生命又は身体に重大な危険が生じているおそれが認められる場合」である(甲24・60頁)。

(ウ) 立入調査が必要と判断される状況の例として、厚労省マニュアル、恵庭市マニュアルともに、「何らかの団体や組織、あるいは個人が、障害者の福祉に反するような状況下で障害者を生活させたり、管理していると判断されるとき」を挙げている(甲24・61頁、乙C2・29頁)。

イ 分離保護(やむを得ない事由による措置)

(ア) 障害者虐待防止法9条2項は、「市町村は、第7条第1項の規定による通報又は前項に規定する届出があった場合には、当該通報又は届出に係る障害者に対する養護者による障害者虐待の防止及び当該障害者の保護が図られるよう、養護者による障害者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる障害者を一時的に保護するため迅速に当該市町村の設置する障害者支援施設…に入所させる等、適切に、…措置を講ずるものとする。…」とする。

(イ) これは、障害者の生命や身体に関わる危険性が高く、放置しておくと重大な結果を招くおそれが予測される場合や、他の方法では虐待の軽減が期待できない場合等に、障害者を保護するため、養護者等から分離する手段を採るものである(甲24・75頁参照)。

^{*1}なお、立入調査は市町村障害者虐待防止センターの業務には含まれないため、市町村職員自らが行う必要がある(甲24・61頁参照)。

ウ 成年後見の市町村申立

(ア) 障害者虐待防止法 9 条 3 項は、「市町村長は、第 7 条第 1 項の規定による通報又は第 1 項に規定する届出があった場合には、当該通報又は届出に係る障害者に対する養護者による障害者虐待の防止並びに当該障害者の保護及び自立の支援が図られるよう、適切に、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第 51 条の 11 の 2 又は知的障害者福祉法第 28 条の規定により審判の請求をするものとする。」と規定する。

これを受けて、知的障害者福祉法第 28 条は、「市町村長は、知的障害者につき、その福祉を図るため特に必要があると認めるときは、民法第 7 条、第 11 条、第 13 条第 2 項、第 15 条第 1 項、第 17 条第 1 項、第 876 条の 4 第 1 項又は第 876 条の 9 第 1 項に規定する審判の請求をすることができる。」と規定する。

(イ) 障害者が経済的虐待を受け、更なる被害から保護し、その被害回復を図る必要がある場合、成年後見の市町村申立が積極的に検討されなければならない。

4 被告恵庭市の行為の違法性の判断枠組み（安全確認・事実確認及び対応協議をしなかったことについて）

(I) 裁量権の存在

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）ほか、採るべき処分の選択等についても一定の裁量が認められている（効果裁量）場合がある。

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 卷 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) 裁量の幅の広狭

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。

(3) まず、養護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 まず、障害者虐待防止法上の「養護者による障害者虐待」は、障害者虐待防止法２条６項により、次のように規定されている。

『『養護者による障害者虐待』とは、次のいずれかに該当する行為をいう。

① 養護者がその養護する障害者について行う次に掲げる行為

イ 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。

ロ 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。

ハ 障害者に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応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。

ニ 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、養護者以外の同居人によるイからハまでに掲げる行為と同様の行為の放置等養護を著しく怠ること。

② 養護者又は障害者の親族が当該障害者の財産を不当に処分することその他当該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。

イ もっとも、原告ら準備書面(2)で述べたとおり、障害者虐待防止法に関しては、厚労省マニュアル（甲 2 4）及び恵庭市マニュアル（乙 C 2）が存在している。

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。

ウ そして、原告ら準備書面(2)で述べたとおり、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 1 3 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。

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り、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解釈すべきである（甲 2 4 ・ 2 4 頁、乙 C 2 ・ 7 頁参照）。

(4) 次に、被告恵庭市が採るべき処分の選択についての裁量（効果裁量）のうち、初動対応として、原告らの安全確認及び虐待の事実確認を行ったうえで、

eーふらっとを含むコアメンバー会議を開催して虐待の判断、緊急性の判断、支援方針の決定を行う部分に関し、その裁量の幅の広狭を検討する。

ア まず、障害者虐待防止法9条1項は、「市町村は、第7条第1項の規定による通報又は障害者からの養護者による障害者虐待を受けた旨の届出を受けたときは、速やかに、当該障害者の安全の確認その他当該通報又は届出に係る事実の確認のための措置を講ずるとともに、第35条の規定により当該市町村と連携協力する者とその対応について協議を行うものとする。」と規定している。

すなわち、同条項の条文自体が、市町村は、①まず、「当該障害者の安全の確認」と「事実の確認のための措置」を「講ずる」とともに、②協力者とともに対応について協議を行う「ものとする。」という規定の仕方をしており、安全確認・事実確認及び対応協議については、するかしないかを市町村の任意に委ねるのではなく、これらについては当然に行うことを規定しているのである。

イ そして、市町村が行うべきことの内容も、「当該障害者の安全の確認」と「事実の確認のための措置」、それから「対応について協議」であって、「安全確認」や「事実確認のための措置」や「協議」の具体的な内容について多少の幅があるにせよ、相当程度確定した概念であると言うべきであり、裁量の幅としては狭いものと理解すべきである。

ウ そのうえで、前記(3)イで述べたマニュアルの存在や、同(3)ウで述べた虐待防止の重要性（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。

したがって、少なくとも、養護者虐待に対して市町村が採るべき処分のうち、初動対応として、①原告らの安全確認及び虐待の事実確認を行ったうえで、②eーふらっとを含むコアメンバー会議を開催して虐待の判断、

緊急性の判断、支援方針の決定を行うという障害者虐待防止法9条1項に関わる部分については、裁量の幅は極めて限定的なものと解釈すべきである。

- (5) 以下、このような観点から、被告恵庭市の対応のうち、養護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）と、初動対応として、原告らの安全確認及び虐待の事実確認を行ったうえで、eーふらっとを含むコアメンバー会議を開催して虐待の判断、緊急性の判断、支援方針の決定を行うという、障害者虐待防止法9条1項に関わる部分の裁量（処分裁量）について、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、原告ら準備書面(2)で述べたように、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〕)。

- (6) 以下、被告恵庭市が安全確認・事実確認及び対応協議をしなかったことについて、①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、原告らの安全確認及び虐待の事実確認を行わず、また、コアメンバー会議を開催しての虐待の判断、緊急性の判断、支援方針の決定を行わず、これを放置した不作為と、②さらにそこから進んで、(i) 虐待調査を行おうとしたeーふらっとに対し、虐待疑い案件としての取扱を拒否し、eーふらっとを含むコアメンバー会議を開催して虐待の判断、緊急性の判断、支援方針の決定も行わなかったこと及び(ii) 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(安全確認・事実確認及び対応協議をしなかったことについて)

(I) はじめに

被告恵庭市は、遅くとも2017（平成29）年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月末日までには原告らの安全確認及び虐待の事実確認を行ったうえで、e-ふらっとを含むコアメンバー会議を開催して虐待の判断、緊急性の判断、支援方針の決定を行う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、原告らの安全確認及び虐待の事実確認を行わず、また、コアメンバー会議を開催しての虐待の判断、緊急性の判断、支援方針の決定を行わず、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養護者による障害者虐待の類型「心理的虐待」の「脅しや侮辱などの言語や威圧的な態度、無視、嫌がらせ等によって、精神的苦痛を与えること」「【具体的な例】・人格をおとしめるような扱いをする」、「・家族や親族、友人等との団らんから排除する。など」に該当する（甲24・8～9頁）可能性があるのであるから、障害者虐待防止法上の養護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養護者による障害者虐待の類型「放棄・放置」の「① 意図的であるか、結果的であるかを問わず、介助や生活の世話を行っている者が、その提供を放棄又は放任し、障害者の生活環境や、障害者自身の身体・精神的状態を悪化させていること。」の「【具体的な例】・室内にごみを放置する、掃除をしない、冷暖房を使わせないなど、劣悪な住環境の中で生活させる。」や、「② 専門的診断や治療、ケアが必要にもかかわらず、障害者

が必要とする医療・障害福祉サービスなどを、周囲が納得できる理由なく制限したり使わせない、放置する。」の「【具体的な例】・徘徊や病気の状態を放置する。」「・支援者が医療機関への受診や専門的ケアが必要と説明しているにもかかわらず、無視する。」に該当する（甲２４・９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養護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）さらに、養護者の場合、そもそも障害者だけ母屋から離れたプレハブ小屋で生活させること自体、凍傷の有無にかかわらず、「・台所や洗濯機を使わせないなど、生活に必要な道具の使用を制限する。」「・家族や親族、友人等との団らんから排除する。」などの心理的虐待に該当する（甲２４・９頁）可能性も極めて高い。

（オ）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、以下のようない事情もあった。

α まず、そもそも原告Aについては、少なくとも、2016(平成28)年10月上旬の段階で、「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」として身体障害者手帳1種1級の交付を受けており、プレハブ小屋に居住して農作業に従事する生活を送ることが極めて困難な状況であることを被告恵庭市は把握していた(甲20・2頁)。

また、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だため本人に聞くが、『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）。

- b また、原告Ｃについては、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）。

また、原告Ｃが野草を食べて腹を壊したことがあることも把握していた（甲２２・４頁に「野草を食べているが、腹を壊したのは一度だけ。」との記載あり）。

加えて、原告Ｃについては、「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」との記載もある（甲２２・４頁）。

さらに、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がある」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がある。」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）。

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「カーテンなどではなく、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。」

（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。」「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はなく、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28）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）も拾って食べること、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養護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】

・日常生活に必要な金銭を渡さない、使わせない。

- ・ 年金や賃金を管理して渡さない。
- ・ 年金や預貯金を無断で使用する。
- ・ 本人の財産を無断で運用する。」

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・9 頁）。

（オ）さらに、被告恵庭市は、恵庭市マニュアル（乙 C 2）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 C 2）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。」との記載をしていることからすると、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 C 2・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 ③α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 C 2・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③α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。

β 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）

γ 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）

δ 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

ε 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ー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、「訪問調査を行う際の留意事項」として、「③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でき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・56頁)。

(イ) また、恵庭市マニュアルでも、「エ訪問調査」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・20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、医療職の立会が望まれる事案であったが、医療職の立会はなされていない。

ウ 障害者及び養護者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、「訪問調査を行う際の留意事項」として、以下の記載がある。

「④ 障害者、養護者等への十分な説明

訪問調査に当たっては、障害者及び養護者に対して次の事項を説明し理解を得ることが必要です。なお、虐待を行っている養護者等に対しては、訪問調査やその後の援助は養護者や家族等を支援するものでもあることを十分に説明し、理解を得ることが重要です。

- ・ 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がとり得る措置に関する説明」(甲24・56～57頁)。

(イ) また、恵庭市マニュアルでも、「エ 訪問調査」として、以下の記載がある。

「④ 障がい者、養護者等への十分な説明

- ・ 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がとり得る措置に関する説明」(乙C2・20頁)

(ウ) 本件では、被告恵庭市は、X牧場の訪問に際して、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。

オ 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 このような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（安全確認・事実確認及び対応協議を積極的に拒絶し、隠ぺいしたことについて）

(1) はじめに

ア 前記第5項で述べたように、被告恵庭市の不作為は、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ーふらっとが、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、原告らの安全確認及び虐待の事実確認を行わず、eーふらっとを含むコアメンバー会議を開催して虐待の判断、緊急性の判断、支援方針の決定も行わなかった（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ーふらっとに対し、「eー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忤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忤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 被告恵庭市の権限不行使の違法性（立入調査や分離保護、成年後見申立等を行わなかったことについて）

(I) 被告恵庭市の行為の違法性の判断枠組み

ア ここでは、これまで述べてきたことからさらに一步進んで、被告恵庭市が障害者虐待防止法11条に基づく立入調査や同法9条2項に基づく分離保護（やむを得ない措置）、さらには同法9条3項に基づく成年後見申立等の権限行使を行わなかったことに関して、その違法性を検討する。

（ア）まず、立入調査についての障害者虐待防止法11条は、「市町村長は、養護者による障害者虐待により障害者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるときは、障害者の福祉に関する事務に従事する職員をして、当該障害者の住所又は居所に立ち入り、必要な調査又は質問をさせることができる。」とし、市町村長に対し、「障害者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるとき」には、立ち入り調査を行う権限を与えている。

（イ）また、分離保護（やむを得ない措置）についての同法9条2項は、「市町村は、第7条第1項の規定による通報又は前項に規定する届出があった場合には、当該通報又は届出に係る障害者に対する養護者による障害者虐待の防止及び当該障害者の保護が図られるよう、養護者による障害者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる障害者を一時的に保護するため迅速に当該市町村の設置する障害者支援施設又は障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第5条第6項の厚生労働省令で定める施設（以下「障害者支援

施設等」という。)に入所させる等、適切に、…(中略)…措置を講ずるものとする。」とし、「養護者による障害者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる」場合に、市町村に対し、障害者を一時的に保護する権限を与えている。

(ウ) さらに、成年後見申立についての同法9条3項は、「市町村長は、第7条第1項の規定による通報又は第1項に規定する届出があった場合には、当該通報又は届出に係る障害者に対する養護者による障害者虐待の防止並びに当該障害者の保護及び自立の支援が図られるよう、適切に、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第51条の11の2又は知的障害者福祉法第28条の規定により審判の請求をするものとする。」と規定し、同条項が引用する知的障害者福祉法第28条は、「市町村長は、知的障害者につき、その福祉を図るため特に必要があると認めるときは、民法第7条、第11条、第13条第2項、第15条第1項、第17条第1項、第876条の4第1項又は第876条の9第1項に規定する審判の請求をすることができる。」として、「その福祉を図るため特に必要があると認めるとき」に、市町村長に対し、成年後見申立を行う権限を与えている。

イ これらの権限不行使についての違法性について、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)。

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〕）。

エ 以上を前提に、被告恵庭市が、立入調査、分離保護、成年後見申立等の権限行使を行わなかったことについて、その違法性を検討する。

(2) 立入調査に関する権限不行使について

ア 被侵害利益の性質について

（ア）これまでも述べてきているとおり、障害者虐待防止法は、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、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。

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。

(イ) そして、虐待行為により侵害を受けている利益も、原告らの生命、身体という重大な利益である。

したがって、被侵害利益の性質は、人格の尊厳、及び生命・身体という極めて重要なものである。

イ 当該事案における具体的な状況

(ア) 立入調査についての障害者虐待防止法 11 条は、「障害者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるとき」に立入調査を認めている。そして、ここで言う「重大な危険が生じているおそれ」とは、同法 9 条 2 項(分離保護)の場合のそれよりは緩やかに認められると一般的に理解されている。

(イ) ここで、厚労省マニュアルに参考例として掲載されているさいたま市の障害者虐待リスクアセスメント・チェックシートによれば、以下の記載がある(甲 24・60 頁)。

α 「最重度」のリスク

(α) 「身体的虐待」

・「法定の労働安全・衛生の遵守されていない職場で働かされている」

(b) 「経済的虐待」

・「本人名義の預貯金・資産が家族・他者に不当に流用・処分されてい

る」

- ・「最低賃金以下で働かされている」

b 「重度」のリスク

(a) 「ネグレクト」

- ・「著しい体重の増減がある」
- ・「偏食・不衛生・不眠によって健康に明らかな問題がある」

(b) 「経済的虐待」

- ・「本人名義の預貯金・資産が本人の了解なく家族・他者に管理されている」

(ウ) 本件においては、原告ら準備書面(2)及び本書面においてこれまで述べてきた事実経過からすれば、前記（イ）記載の各項目の該当性は優に認められる。

そして、リスク最重度の身体的虐待に該当する事実及びリスク重度のネグレクトに該当する事実の存在は、障害者虐待防止法１１条の「障害者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるとき」に該当すると認められる。

また、リスク最重度及び重度の経済的虐待に該当する事実からも、そのような行為が行われている環境に身を置かれているという意味で、立入調査を行う程度に「障害者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれ」は認められる。

ウ 被害発生に係る予見可能性

前記イで述べたように、「障害者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれ」が認められ、また、原告ら知的障害者が自力でこれらの危険を回避することは期待できない以上、被害発生に係る予見可能性も認められる。

エ 権限行使による被害回避可能性

(ア) 本件においては、被告恵庭市が立入調査を行っていたら、原告らが、労働安全や衛生の遵守されていない環境で働かされていることも、不衛生かつ栄養が十分に与えられておらず健康に明らかな問題があることも、最低賃金以下で働かされていることも、本人名義の預貯金・資産が×牧場関係者によって管理され、障害年金が不当に処分されていることも容易に認められた。

仮に、その全てを認定できなかったとしても、これらのいずれかの存在は、まず間違いなく認められたはずである。

(イ) そして、これらのいずれかの存在でも認められていれば、分離保護や成年後見申立に繋がっていたはずであり、権限行使による結果回避可能性も存在した。

オ 結果回避義務等

(ア) 前述のように、被侵害利益の性質は、障害者の人格の尊厳に直結する極めて重要なものである。

他方、立入調査は一時的なものであって、これによって侵害される×牧場関係者の利益はさほど大きなものではない。

(イ) そして、前述のように、被告恵庭市は、そもそも権限行使の前提となる虐待通報にかかる安全確認・事実確認及び対応協議を行っておらず、その動機としては、亡牧場経営者×が元市議会議員であり、同議会議長であったことに忤度したことであることが強く推認される。

また、仮にそこまでは認められなかったとしても、被告恵庭市は、虐待疑い案件として扱う対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し、積極的に虐待を隠蔽する態度に終始しており、その違法性の程度は強いものである。

(ウ) さらに、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ものであ

り、亡牧場経営者Ⅹが会長を務めていた育恵会への関与を通じて、亡牧場経営者Ⅹ、被告牧場経営者ⅶ及び被告牧場経営者ⅷによる知的障害者福祉法上の職親制度に基づかない、「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Ⅹ、被告牧場経営者ⅶ及び被告牧場経営者ⅷ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。

(エ) 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、立入調査に関する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。

(3) 分離保護に関する権限不行使について

ア 被侵害利益の性質について

被侵害利益の性質は、前記(2)で述べたとおり、障害者の人格の尊厳に直結する極めて重要なものである。

イ 当該事案における具体的な状況

(ア) 分離保護（やむを得ない措置）についての障害者虐待防止法9条2項は、「養護者による障害者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる」場合に、市町村に対し、障害者を一時的に保護する権限を与えている。

(イ) ここで、厚労省マニュアルによれば、分離保護は障害者の生命や身体に関わる危険性が高く、放置しておくとは重大な結果を招くおそれが予測される場合や、他の方法では虐待の軽減が期待できない場合等に、障害者を保護するため、養護者等から分離する手段を採るものである（甲2

４・７５頁参照）ところ、最重度の身体的虐待や重度のネグレクトの存在は、障害者の生命や身体に関わる危険性が高く、放置しておくとは重大な結果を招くおそれと予測される場合にあたり、最重度及び重度の経済的虐待の存在は、他の方法では虐待の軽減が期待できない場合に当たる。

したがって、「養護者による障害者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる」場合に当たる。

ウ 被害発生に係る予見可能性

前記イで述べたように、本件は、「養護者による障害者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる」場合に当たり、また、原告ら知的障害者が自力でこれらの危険を回避することは期待できない以上、被害発生に係る予見可能性も認められる。

エ 権限行使による被害回避可能性

（ア）本件においては、被告恵庭市が分離保護を行っていたら、その後は、×牧場関係者において原告らに対して適切な対応を取る体制が構築されたことを確認した上でなければ原告らが×牧場に戻ることはなく、障害者グループホーム（障害者総合支援法５条１７項及び同法２８条２項６号の「共同生活援助」）等の障害福祉サービスの利用に繋がっていたはずである。

（イ）したがって、分離保護がなされていたら、少なくとも、その後の年金搾取及び最低賃金以下の労働は防止できていた蓋然性が高い。

よって、結果回避可能性が認められる。

オ 結果回避義務等

（ア）前述のように、被侵害利益の性質は、障害者の人格の尊厳に直結する極めて重要なものである。

他方、被告恵庭市の主張によれば、亡牧場経営者×、被告牧場経営者Ｙ及び被告牧場経営者Ｚら×牧場関係者は、「いわば里親」であり、「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１
９・９頁注４）のだから、分離保護によって侵害される×牧場関係者の
利益は全く存在しないと言って良い（むしろ被告恵庭市の主張を前提と
すれば、善意の第三者である×牧場関係者を原告らの面倒をみる負担か
ら解放することになる）。

（イ）そして、被告恵庭市は、前記(2)オ（イ）で述べたように、亡牧場経営
者×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、また、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し、積極的に虐待を隠蔽する態度に終始しており、
その違法性の程度は強いものである。

（ウ）さらに、被告恵庭市は、前記(2)オ（ウ）で述べたように、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、亡牧場経営者×、被
告牧場経営者Ｙ及び被告牧場経営者Ｚによる知的障害者福祉法上の職親
制度に基づかない、「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×、被告牧場経営者Ｙ及び被
告牧場経営者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。

（エ）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、分離保護に関する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。

(4) 成年後見申立に関する権限不行使について

ア 被侵害利益の性質について

被侵害利益の性質は、前記(2)で述べたとおり、障害者の人格の尊厳に直結する極めて重要なものである。

イ 当該事案における具体的な状況

(ア) 成年後見申立についての障害者虐待防止法9条3項が引用する知的障害者福祉法第28条は、「その福祉を図るため特に必要があると認めるとき」に、市町村長に対し、成年後見申立を行う権限を与えている。

(イ) ここで、本件においては、厚労省マニュアルに参考例として掲載されているさいたま市の障害者虐待リスクアセスメント・チェックシートにおいて「最重度」の「経済的虐待」リスクとされる、「本人名義の預貯金・資産が家族・他者に不当に流用・処分されている」及び「最低賃金以下で働かされている」疑いがあり、「重度」の「経済的虐待」リスクとされる「本人名義の預貯金・資産が本人の了解なく家族・他者に管理されている」ことはほぼ間違いない状況であった。

ウ 被害発生に係る予見可能性

(ア) 前記イで述べたように、本件では、本人名義の預貯金・資産が家族・他者に不当に流用・処分されている」及び「最低賃金以下で働かされている」疑いがあり、被害発生に係る予見可能性はあった。

(イ) さらに、前述の立入調査を行っていれば、その存在についての蓋然性は極めて高いという判断が容易に可能であったと言える。

エ 権限行使による被害回避可能性

成年後見申立がなされていれば、原告らの財産は成年後見人や保佐人の管理下におかれ、少なくとも、その後の年金搾取及び最低賃金以下の労働は防止できていた蓋然性が高い。

よって、結果回避可能性が認められる。

オ 結果回避義務等

(ア) 前述のように、被侵害利益の性質は、障害者の人格の尊厳に直結する極めて重要なものである。

他方、前記(3)で述べたように、被告恵庭市の主張によれば、亡牧場経営者X、被告牧場経営者Y及び被告牧場経営者ZらX牧場関係者は、「いわば里親」であり、「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)のだから、成年後見等申立によって侵害されるX牧場関係者の利益は全く存在しないと言って良い。

(イ) そして、被告恵庭市は、前記(2)オ(イ)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、また、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し、積極的に虐待を隠蔽する態度に終始しており、その違法性の程度は強いものである。

(ウ) さらに、被告恵庭市は、前記(2)オ(ウ)で述べたように、亡牧場経営者Xが会長を務めていた育恵会への関与を通じて、亡牧場経営者X、被告牧場経営者Y及び被告牧場経営者Zによる知的障害者福祉法上の職親制度に基づかない、「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X、被告牧場経営者Y及び被告牧場経営者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。

(エ) 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、成年後見申立に関する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。

8 被告恵庭市の責任

以上より、被告恵庭市の行為にはそのいずれ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、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。

以上