

諮問番号：令和2年度諮問第18号

答申番号：令和3年度答申第4号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第2項の規定により棄却されるべきである、との審査庁の意見は妥当である。

第2 審査請求に至る経過

- 1 審査請求人の二女である []（以下「二女」という。）は、[]年[]月[]日生まれであり、知的障害の程度を重度とした療育手帳の交付を受け、神戸市 []所在の審査請求人の自宅において審査請求人と同居していた。
- 2 処分庁は、令和2年6月22日、 []警察署（以下「本件警察署」という。）から、同日付け []第 []号障害者虐待事案通報票により、二女が障害者虐待を受けたと思われる旨の通報を受け、本件警察署内で二女と面談した。なお、処分庁は、神戸市長の権限に属する事務の委任に関する規則（平成31年3月規則第67号。以下「規則」という。）第65条第1号の規定に基づき、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（平成23年法律第79号。以下「障害者虐待防止法」という。）第9条に規定する通報等を受けた場合の措置に関することについて、神戸市長から委任を受けている。
- 3 本件警察署の警察官及び処分庁の職員は、令和2年6月22日、審査請求人の自宅を訪問したが、審査請求人と面談できなかった。
- 4 処分庁は、令和2年6月22日、審査請求人が二女が自立すると申し立

てたという理由で、行き先を決めず、金銭も持たせないまま家を出させたこと、また、行政や警察が審査請求人と連絡を取るため自宅を訪問したが反応が無かったことなどから、障害者虐待防止法第2条第6項第1号二に規定する養護者による虐待に該当するとして、二女について、知的障害者福祉法（昭和35年法律第37号。以下「法」という。）第16条第1項第2号に規定する措置を採ることを決定し（以下「本件処分」という。）、同年7月2日付け神〇〇第〇〇号障害者福祉サービス等措置決定通知（以下「本件処分通知書」という。）により、審査請求人に通知した。

5 審査請求人は、令和2年7月8日、本件処分の取消しを求める審査請求をした。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人

審査請求人は養護者による虐待という決定で、二女との接見を、一度も許されていません。二女は、自らの意思で自らの意思決定を表現した上で、審査請求人より携帯他重要・必要な書面を受けとり、行き先を決めて家を出発しました。6月22日警察が訪問した時には、ドアごしに対応・会話しています。行政からの22日付の文書に対しては、23日に審査請求人は処分庁に電話をかけ、対応した職員と会話しています。その後24日以降、連日文書を届けています。「反応が無かった」という事実はあてはまりません。

二女は「どこで誰と生活するかについての選択」（改正障害者基本法第3条）によって、知的障害者の意思決定を審査請求人によって支援され、支援を人権上の権利として認められて家を出発しています。

二女が決めてあった行き先に到着する前に警察に保護されただけです。二女が迷子になった事の原因が「審査請求人の虐待である」と安直に結びつけて、審査請求人の言い分や事実の確認を行うことなく当事者の二

女の明確な承諾の確認が無いまま二女に対して措置を決定し、審査請求人に通知しています。

審査請求人の行動を「保護責任者遺棄罪に抵触する」「ネグレクトである」「虐待である」とする行政の判断の為の調査は杜撰であり事実とことなることを根拠に措置を決定していることは、明らかです。「事実と異なる」という事は、何度も伝えてきています（行政と警察に対し）。審査請求人が二女に対して「養護者として虐待を行った」とする決定には、とうてい承服できません。

措置制度の利用を目的として、審査請求人が虐待を行った養護者であるかの様に、正しくない事実を確認することなく使用しそれらを理由として「虐待に該当すると認められた」としています。審査請求人及び二女に対して、措置制度を利用する理由について承諾も確認も得ることなく決定を行っています。

審査請求人は、二女の生活に必要な金銭は審査請求人が支払いを行うつもりである旨も行政につたえています。

二女名義の携帯の不正な使用についても行政に対して何度も告知し、調査と報告を名義人二女に知らせ審査請求人に報告を行うように7月2日以降伝えましたが、報告もありません。

二女の基本的人権に基づいて「本人にとっての最善の利益」が保障されることを願っています。

二女との接見をおこない「今、現在の二女の意味と、現状が二女が、望んでいた状況であり満足している」ことを確認したいと思います。二女の現時点での承諾と確認を聴きたいと思います。

二女の基本的人権の侵害が懸念されます。すみやかな審査の開始をお願いいたします。

2 審査庁

本件審査請求は理由がないため、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求については理由がないため行政不服審査法第45条第2項の規定により棄却する。

2 審理員意見書の理由

- (1) 本件処分は、法第16条第1項第2号に基づき行われたものであるところ、同号の措置を行うための要件は、①措置の対象となる者が「18歳以上の知的障害者」であること、②「やむを得ない事由により介護給付費等（療養介護等に係るものに限る。）の支給を受けることが著しく困難であると認めるとき」である。

このうち、②の要件については、「著しく困難であると認めるとき」とされ、処分庁が「認める」ことを要件としていることからすれば、②の要件に該当するかの判断は更生援護の責務を負う処分庁の裁量に委ねているものと解される。

- (2) 前記①の要件については、二女は、年月日生まれて本件処分時点で18歳以上であり、療育手帳の交付を受けていることから、「18歳以上の知的障害者」に該当する。

- (3) 前記②の要件については、処分庁は、本件処分の理由として、「『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』第2条第6項第1号二に記載された養護者による虐待に該当すると認められた」ことを挙げていることから、養護者による虐待が行われたことをもって「やむを得ない事由により介護給付費等（療養介護等に係るものに限る。）の支給を受けることが著しく困難であると認めるとき」に該当すると判断したものと解される。

法第9条第2項は「介護給付費等」について、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（平成17年法律第123号）第19条第1項に規定する介護給付費等をいうと定義し、同法第22条第1

項は「介護給付費等」の支給申請に対して支給の要否の決定を行うにあたり、申請に係る障害者等の障害支援区分、当該障害者等の介護を行う者の状況、当該障害者等の置かれている環境、当該申請に係る障害者等又は障害児の保護者の障害福祉サービスの利用に関する意向等を勘案することを定めていることからすれば、未成年の知的障害者に対して介護を行う親権者による虐待が行われていることをもって、当該障害者等の介護を行う者の状況、当該障害者等の置かれている環境等からして、「やむを得ない事由により介護給付費等（療養介護等に係るものに限る。）の支給を受けることが著しく困難であると認めるとき」に該当すると判断することは処分庁の裁量の範囲内である。

- (4) したがって、上記②の要件については、障害者である二女に対し養護者である審査請求人による虐待が行われたかによって判断することが相当である。なお、この場合の審査請求人による虐待は、「やむを得ない事由により介護給付費等（療養介護等に係るものに限る。）の支給を受けることが著しく困難であると認めるとき」に該当するものであることが必要であるが、それで足りるものであり、必ずしも障害者虐待防止法第2条第6項において定義されている養護者による障害者虐待に該当しなければならないものではない。

本件における二女の令和2年6月22日時点の状況は、親権者である審査請求人と同居して審査請求人の養護を受けていた者であるところ、療育手帳の交付を受けている二女において自力で入所施設を訪問して入所を依頼することが可能な状態であったとは認められないにもかかわらず、審査請求人は、心臓等に疾患を有する二女を自宅に戻らない前提で衣類等を持たせて外出させながら、二女に手紙を渡しただけで、それ以上に当日の二女の行き先・宿泊場所について具体的な手配を行っていなかったし、現金も持たせていなかった上、警察官が審査請求人の自宅を訪問したが審査請求人が応答することはなかったことが認められる。

障害者虐待防止法第2条第6項第1号ニは、「養護を著しく怠ること」を養護者による虐待とし定義し、「障害者を衰弱させるような長時間の放置」をその例示として規定しているところ、上記の事実からすれば、審査請求人は二女を宿泊場所もなく食事もとることができない状態で屋外に放置したものであり、二女の障害の内容・程度、健康状態、当日の気象条件なども総合的に評価すれば、「障害者を衰弱させるような長時間の放置」に該当するかは別にしても、「養護を著しく怠ること」に該当すると認めることができる。

- (5) 審査請求人は、二女の行き先は [] に決まっていたと主張するが、二女の障害の程度や健康状態等からすれば、審査請求人としては、 [] に対して二女の入所について具体的な依頼を行って入所について承諾を得るところまでの対応を行う必要があり、このことは、二女が自宅から出たのが自らの意思によるものであったとしても、変わるものではない。審査請求人は、二女の行き先を確保するために必要となる対応を行っていないのであるから、二女を行き先のあてのないまま屋外に放置したことになり、「養護を著しく怠ること」ことに該当するものである。

また、審査請求人は、警察官の自宅来訪時に対応できなかったことには相応の事情が存在することも主張するが、少なくとも警察官が来訪したことは認識していながら、警察官が帰った後で警察署に来訪目的を問い合わせることは行っていないし、当日の夜に二女が自宅に戻らないことについても何らの対応も行っていないことからすると、審査請求人は同日の時点では二女を自宅に戻すことを拒絶していたと考えざるを得ない。

審査請求人は、その他にも種々の事情を主張するが、本件処分時点の事情に関する上記の認定を覆すに足りるものではないし、本件処分後に生じた事情に関する主張は本件処分の適法性・相当性に直ちに影響を与えるものではない。

第5 調査審議の経過

令和2年12月22日 第1回審議
令和3年1月29日 第2回審議
令和3年2月18日 第3回審議
令和3年3月26日 第4回審議
令和3年4月26日 第5回審議
令和3年5月31日 第6回審議
令和3年6月25日 第7回審議

第6 審査会の判断

1 本件処分について

(1) 処分庁の適用した規範

処分庁は、本件処分は法第16条第1項第2号に基づき行われたものであるとするが、本件の事案の経過に鑑みると、本件処分の根拠条文は障害者虐待防止法第9条第2項であるというべきである。同項は、知的障害者について、同法第7条第1項に定める「養護者による障害者虐待（18歳未満の障害者について行われるものを除く。）を受けたと思われる障害者を発見した者」による「通報」があり、通報等の内容や事実確認により、「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」に、「法第16条第1項第2号の規定による措置を講ずるもの」としている。

(2) 本件処分の措置時点の適法性

ア 二女は、年月日生まれで、療育手帳の交付を受けていることから、本件処分時点で「18歳以上の知的障害者」であったところ、令和2年6月22日、本件警察署が、二女が障害者虐待を受けたと思われる旨の通報を行い、規則第65条第1項により通報を受け

た場合の措置に関することについて神戸市長から委任を受けていた
処分庁がこれを受けた。

処分庁は、令和2年7月2日、「障害者虐待防止法第2条第6項
第1号二に記載された養護者による虐待に該当すると認められた」
として本件処分を行っているが、本件処分時において法第16条第1
項第2号の措置を行うためには、障害者虐待防止法第9条第2項が
規定する「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」という要件が満たされ
ている必要がある。

この点、同項において、「おそれがあると認められる」とされ、
処分庁が「認める」ことを要件としていることからすれば、当該要
件に該当するかの判断は更生援護の責務を負う処分庁の裁量に委ね
ているものと解される。

イ 本件における二女の令和2年6月22日時点の状況は、親権者であ
る審査請求人と同居して審査請求人の養護を受けていた者である
ところ、療育手帳の交付を受けている二女において自力で入所施設を
訪問して入所を依頼することが可能な状態であったとは認められな
いにもかかわらず、審査請求人は、心臓等に疾患を有する二女を自
宅に戻らない前提で衣類等を持たせて外出させながら、二女に手紙
を渡しただけで、それ以上に当日の二女の行き先・宿泊場所につい
て具体的な手配を行っていなかったし、現金も持たせていなかった
上、警察官が審査請求人の自宅を訪問したが審査請求人が応答す
ることはなかったことが認められる。

障害者虐待防止法第2条第6項第1号二は、「養護を著しく怠る
こと」を養護者による虐待として定義し、「障害者を衰弱させるよ
うな長時間の放置」をその例示として規定しているところ、上記の
事実からすれば、審査請求人は二女を宿泊場所もなく食事もとるこ
とができない状態で屋外に放置したものであり、二女の障害の内

容・程度、健康状態、当日の気象条件なども総合的に評価すれば、「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」と判断することは処分庁の裁量の範囲内である。

ウ 審査請求人は、二女が自ら選択した生活のために必要な準備をして行き先を と決めて家を出発したと主張する。しかしながら二女が未成年者であることや二女の障害の程度、健康状態等からすれば、審査請求人としては施設への入所等について必要な手続きをとった上で施設等に付き添って行くところまでの対応を行う必要があり、このことは二女が自宅から出たのが自らの意思によるものであったとしても変わるものではない。審査請求人は、二女の行き先・宿泊先を確保するために必要となる対応を行っていないのであるから、二女を行き先のあてのないまま屋外に放置したことになり、二女の「生命又は身体に重大な危険が生じているおそれ」が無かったとは言えない。

また、審査請求人は、警察官の自宅来訪時に対応できなかったことには相応の事情が存在することも主張するが、少なくとも警察官が来訪したことは認識していながら、警察官が帰った後で警察署に来訪目的を問い合わせることは行っていないし、当日の夜に二女が自宅に戻らないことについても何らの対応も行っていないことからすると、審査請求人は同日の時点では二女を自宅に戻すことを拒絶していたと考え得る状況であった。

以上より、本件処分は、措置を行った時点において、適法及び妥当なものであったものと認められる。

2 本件処分の継続について

(1) 処分庁の適用した規範

ア 障害者虐待防止法第9条第2項により、法第16条第1項第2号に規定する障害者を一時的に保護する措置がなされた後に、その措置

をどのような場合に解除すべきかについて法令上は明文の定めがない。

このため、判断基準として国や県のマニュアルのほか、神戸市においては養護者虐待における障害者虐待対応の手引き（以下「本件手引き」という。）がある。

イ 本件手引きは、措置の解除を判断するにあたっての考慮すべき事情が記載されており、措置を解除する場合の例として、「ア 自立した生活に移行する場合」として「保護によって障害者が落ち着き、今後、養護者の元に戻るより独立した生活を営んだ方が良いと判断される場合」、「イ 家庭へ戻る場合」として「関係機関からの支援によって養護者や家族の状況が改善し、障害者が家庭で生活することが可能と判断される場合」、「ウ 障害福祉サービスの申請や契約が可能になり、契約入所になる場合」として「保護によって障害者が落ち着き、自ら障害福祉サービスの利用に関する契約が可能になった場合や、後見人等が選任されたことによって障害福祉サービスの利用に関する契約が可能となった場合」が挙げられている。

(2) 処分庁の適用した規範の合理性及び適切性

本件手引きは、法の目的及び理念に則り、専門的知識に基づき作成された厚生労働省の「市町村・都道府県における障害者虐待防止と対応の手引き」を参考としつつ、神戸市が作成したものであるところ、その内容面において、特段、不合理・不適切な点は見当たらない。そうである以上、障害者虐待の専門家の知見を踏まえて作成された本件手引きの内容は、不合理・不適切とはいえず、特段の事情がなければ、これに従って判断することが相当である。

(3) 本件処分継続の適法性

ア 二女は療育手帳重度の判定を受けているところ、「重度」とは食事、着脱衣、排便及び洗面等の日常生活の介助を必要とし、異食、興奮等の問題行動を有する者と定義されていること、並びに、行政

不服審査法第81条第3項において準用する同法第74条により本審査会が処分庁から提出を受けた本件処分後に二女を診察した医師による令和2年10月5日付けの意見書において、二女は障害福祉サービスを提供する「職員の多くの助力で生活している」と記載されていることからすると、一定の障害福祉サービスの支援を受けたとしても、二女が独立した生活をすることは困難な状況であり、「今後、養護者の元に戻るより独立した生活を営んだ方が良い」と認めることはできない。

イ また、本件処分時に、二女は宿泊場所もなく食事もとることができない状態で屋外に放置されていたところ、審査請求人は、二女自らの意思決定による行動であり、決めてあった行き先に到着する前に警察に保護されただけであるとの主張を行っている。

そうであるならば、一時保護の措置が解除され、二女が審査請求人の家庭に戻ったとしても、審査請求人が、二女自らの意思決定によるものとして、二女を屋外に放置するような事態が繰り返し行われることが相当程度の蓋然性をもって予見できる状態であると評価できるため、「養護者や家族の状況が改善し、障害者が家庭で生活することが可能と判断される」状態であると認めることはできない。

ウ さらに、二女は未成年者であるため、親権者の同意なく法律行為を行うことができないため、「自ら障害福祉サービスの利用に関する契約が可能になった場合や、後見人等が選任されたことによって障害福祉サービスの利用に関する契約が可能となった場合」にも該当しない。

エ ア、イ及びウによれば、本件手引きに記載の一時保護措置を解除すべき事情は認められず、処分庁が本件処分を継続していることに違法又は不当な点は認められない。

3 上記以外の違法性又は不当性についての検討

他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

4 結論

以上のとおり、本件処分は違法又は不当であるとはいえないから、本件審査請求は、棄却されるべきである。

5. 付言

(1) 根拠法令の摘示について

前記1(1)のとおり、処分庁は、本件処分は法第16条第1項第2号に基づき行われたものであるとするが（審理員意見書もそのことを前提にしている）、本件の事案の経過に鑑みると、本件処分の根拠条文は障害者虐待防止法第9条第2項であるというべきである。処分庁は、本件処分通知書に、障害者虐待防止法第2条第6項第1項の「虐待」に該当する事実は示しているものの、障害者虐待防止法第9条第2項の要件に該当するか否かの説明は記載しておらず、本審査会からの質問に対する令和3年2月17日付け回答書において、障害者虐待防止法第9条第2項を根拠として本件処分を行ったことを認めるまで、同項の要件に該当する事実について積極的に主張立証することがなかった。

本審査会は、前記のとおり、本件処分は障害者虐待防止法第9条第2項に照らして違法又は不当な点は認められないと判断するが、処分庁においては、処分時においても、審査請求があった場合の審理においても、法令上の根拠規定を適正に特定するとともに、その適用にかかる事実関係を適正に提示し、また主張立証することが求められる。

(2) 面会の制限について

処分庁は、本件処分以降、審査請求人と二女との面会を拒んでいるところ、二女の障害の内容・程度、健康状態を考慮した上で判断したものであるとしており、処分庁の行為が障害者虐待防止法第13条に基づく面会の制限として行ったものであるのか、任意の協力を求める事実上のものであるか、その根拠を審査請求人に対して明らかにしていない。

面会の制限が障害者虐待防止法に基づく処分として行われたか、任

意の協力を求める事実上のものとして行われたかは、審査請求人にとって、それに従うか否か、争うとすればどのように主張するか判断するにあたって影響が大きいため、処分庁においては、面会の制限をいかなる根拠に基づいて行うのか分かりやすく提示することが求められる。

神戸市行政不服審査会

会 長 水 谷 恭 子

委 員 興 津 征 雄

委 員 大 原 雅 之

委 員 西 上 治