

神戸市における認知症患者による他害の損害補償の取組み

谷 口 聡*

The Effort of Kobe City for Compensation to Damage by Dementia Patients

TANIGUCHI Satoshi

(Received 30 August, 2019 ; Accepted 30 September, 2019)

Abstract

Japan has become a super aging society. In order to cope with such situation, we need to discuss who should cover various damages occurred in the society to what extent, or the equitable damage distribution system corresponding to a new age.

A 2016 decision by the Japan's Supreme Court on "the JR dementia Case" posed the question, who should take responsibilities for damages caused by a patient with dementia. According to the traditional legal theory, it is a matter of whether Article 713 and 714 of the Civil Code are applicable or not. But if we follow the theory, either the damaged person or the family caring for the patient with dementia has to be responsible for the damage. The author questions whether such a compensation scheme is really fair.

Local governments are independently to carry out the system compensating the damages resulting from the acts of a dementia patient harming others and Kobe City (Hyogo Prefecture) has implemented the so-called "Kobe Model" since April, 2019. The actions of the local government compensating the damages caused by patients with dementia are forward-thinking and epoch-making measures. This paper shows and examines the results of the interview with Kobe City on the "Kobe Model".

* 高崎経済大学経済学部経営学科・教授

I はじめに

今日、社会は大きな変革期にあると言える。人工知能（AI）による技術の進展が興り、わが国を含めた先進国では人口減少や高齢者人口比率増の社会の到来となっている。このような社会では、社会の中で日々生じる「損害」について、それを誰またはどのような機関が填補ないし補償するのかといった問題を新たな視点で議論しなければならない。

私法の領域では、不法行為によって惹起された損害は、加害者が被害者に損害賠償をしなくてはならないという民法709条で規定される一般的なルールが存在する。故意または過失のある加害者が被害者に対して損害賠償を負担することをもって、社会に生じたマイナス事象（損害）を填補するという民法の不法行為法の冒頭規定の一般的なルールは、一定の範囲内では衡平なものであると評価できるし、これまでそのように評価されてきた。このほか、私法上のルールは民法に規定が置かれており、使用者責任や共同不法行為に関する賠償責任分担が図られている。

しかし、このような従来一般的見解において衡平とされてきた損害分配ルールも、わが国の社会の変革に伴って見直さなければならないものもあろう。とりわけ、超高齢社会を迎えたわが国においては、認知症などにより判断能力が著しく低下した者が、社会生活の中で惹起してしまった他害による損害の補償を誰が行うのかという議論の再検討を始めることが急務である。

本稿では、そのような認知症患者が社会で惹起した損害の填補・補償を地方自治体が行うというモデルケースを採り上げる。神戸市における「認知症事故救済制度」を検討したい。

II 本稿の目的

認知症などによって判断能力が著しく低下している者が惹起してしまった損害を誰が負担すべきかという問題は、従来、民法713条と同714条の問題として扱われてきた。民法713条は精神障害者等が引き起こした損害について本人に賠償責任なしとする場合があることを規定している。そして、民法714条は、その場合に、「法定の監督義務者」が賠償責任の負担をしなければならない場合があることを規定している。この議論が特に最近において大きな問題となったのが、JR認知症事件といわれる事案における下級審ならびに最高裁判決であった。以下IV章で詳述するとおり、この事案は、認知症患者が介護者の気づかないうちに自宅を出て徘徊し、JRの駅の構内から線路に出て、列車にはねられて死亡した事案である。鉄道会社は列車の運行に支障をきたしたことによる損害を、介護をしていた遺族などに賠償請求した。最高裁の結論は、遺族（介護者など）に賠償責任はないというものであった。この事案については多数の判例評釈が出されて大いに議論されている。被害者であるJR東海が損害を負担するのか、そうでなければ、介護をしていた遺族が損害賠償をするのかという構図でこの事案は争われ、結審を見た。しかし、筆者は、右最高裁判決の原審の出されたころから、この事案の紛争の構図に違和感を禁じ得なかった。というのは、JRが大企業であるとは言え被害者であるし、他方の被告は介護をしていた遺族らである。どちらが損害を負担することとなってもそれは納

得のいく解決なのか疑問であった。

筆者は、このような案件に関しては、超高齢社会に対応した新時代型の損害補償制度が検討されるべきであると考えていた。同様の観点からの議論が既に始まっており、それに関する論稿も見られる。これについては、後述IV章4で若干の検討を加える。

そのような中、地方自治体である神戸市が認知症事故対応型の救済制度をごく最近実施したとの情報を入手した。本稿では、この「神戸モデル」といわれる超高齢社会に対応した損害補償制度について実態の調査結果を整理して、その評価・検討を行うことが目的である。

III 本稿における検討の手順と方法

以下において、IV章では、JR認知症事件の最高裁判決に至るまでの内容を検討する。その次に、V章では、「神戸モデル」の概要を資料を交えながら紙幅の範囲で明らかにする。そして、今回筆者が2019年8月26日に神戸市に対して実施したヒアリング調査の結果を整理・編集したものを示す。VIでは、神戸市の「認知症事故救済制度」を条例案として立案する過程で専門部会の部会長および委員として携わった神戸大学法学部の窪田充見教授と同手嶋豊教授の見解を紹介する。最後にVII章において筆者の「神戸モデル」に対する評価と検討を加えるものである。

IV JR認知症事故判決（最判平成28年（2016年）3月1日）の検討

最判平成28年（2016年）3月1日（民集70巻3号681頁）

1 事実概要

要介護度4で認知症に罹患しており、通所しながら自宅で介護を受ける生活をしていた91歳のAは、介護している家族の気づかないうちに外出し、鉄道事業者であるJR東海の駅の構内から線路に立ち入り、列車に衝突して死亡した。JR東海（原告、被控訴人、被上告人）（X）は、この事故により列車の運行に支障をきたすなどして損害を被ったとし、介護をしていた家族を含む遺族ら（Yら）に対して、民法714条、民法709条などを根拠として損害賠償を請求した。

第一審（名古屋地判平成25年8月9日（民集70巻3号745頁））における被告は、唯一の同居人妻Y1、近所に居住していた者を含む子Y2、Y3、Y4、Y5であった。この第一審判決では、近隣に居住しており、介護のプロであったY3について、「社会通念上、民法714条1項の法定監督義務者や同条2項の代理監督者と同視しうるAの事実上の監督者であったと認めることができ、これらの法定監督義務者や代理監督者に準ずべき者としてAを監督する義務」を負っていたとして損害賠償責任を認めた。併せて、長男Y2について、民法709条を根拠とした損害賠償責任を認めた。

第二審（名古屋高判平成26年4月24日（民集70巻3号786頁））においては、妻Y1と長男Y2が控訴人となっている。この判決では、妻Y1について、「配偶者は、…保護者制度の趣旨に照らしても、現に同居して生活している場合においては、夫婦としての協力扶助義務の履行が法的に期待できないとする特段の事情のない限りは、配偶者の同居義務及び協力扶助義務に基づき、精神障害者となった配偶者に対する監督義務を負うのであって、民法714条1項の監督

義務者に該当する」として、損害賠償責任を認めた。ただし、鉄道会社Xの事故防止の可能性を斟酌して賠償額は約360万円を認容した。Y2の責任については否定した。

2 判決要旨

◇一つ目の争点として、妻Y1は、民法714条1項の法定の監督義務者に該当するかが挙げられる。この点につき、「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」が平成11に改正されて、保護者の精神障害者に対する自傷他害防止監督義務は廃止されたことが認定された。そして、精神障害者と同居する配偶者であるからといって、その者が民法714条1項にいう「責任無能力者を監督する法定の義務を負う者」に当たるとすることはできないとした。

◇二つ目の争点として、最判昭和58年2月24日(集民138号217頁)などによって構成された「法定の監督義務者に準ずべき者」にY1が該当するかが挙げられる。この点についてはY1が85歳で要介護1であったなどの事情の考慮がなされて、該当しないと判断された。

◇Y2に対する民法709条の賠償責任も否定された。

◇結論として、上告人らに損害賠償責任は無いものとされ、被上告人らの主張は退けられた。なお、補足意見が1つ、意見が2つ判決に付されている。

3 若干の検討

認知症患者が引き起こした損害の負担者を被害者とするか、あるいは、介護遺族とするかという構図で争われた事案であるが、第一審、原審ともに介護遺族に賠償責任ありとした。これに対して、最高裁は、遺族に責任は無いとして、損害は被害者たるJR東海が自ら負担するという結論となった。原審に関するものからすでに多くの判例評釈がなされており、この最高裁判決に関しては、前述のとおり、判決が出された当初から非常に多くの判例評釈・判例研究が発表されており、最近に至ってもなお、重要な判例評釈の論稿が発表され続けている¹⁾²⁾。

しかし、本稿の目的は本判決の判例評釈ではなく、これら紛争当事者のどちらが損害を負担することになったとしても筆者としては違和感の残る紛争事案であるという態度の下に、後述「神戸モデル」の検証を行うことである。

4 超高齢社会に対応した損害責任の制度設計に関する議論の若干の紹介

本判決のような事案が超高齢社会を迎えたわが国において登場したことにより、認知症などの責任無能力者が社会において損害を惹起してしまった場合の損害填補のあり方に関して、本判決に関連付けた議論が始まっている。以下にごく簡潔にその概要を紹介したい。

そのような損害については、社会全体で負担すべきとの考え方もすでに示されている。「神戸モデル」の制度設計に携わった手嶋豊教授は、「認知症に起因する事故について、被害予測を基礎に、見舞金制度を構築することが、当面の実現可能性の見地から適当と考える」との見解を示されている³⁾。また、村田輝夫教授は、「認知症高齢者の事故については、鉄道会社がまず自己リスクを負担すべきだが、自治体などが保険に入ることも含め、社会全体としての何らかの支援(保険等)が検討されるべきかと思われる」という考えを示されている⁴⁾。

これに対しては、懐疑的な態度を示す研究者もおり、米村滋人教授は、「家族の責任を全部

免責とし、すべてを社会保障でまかなう方向性がありうる。…しかし、民事賠償を完全に免責することが社会的に受容されるかは、疑問なしとしない」とされ、「特定の者に厳格化された責任が発生しうるものとし、その者の保険加入を政策的に誘導することによって、結果的に損害の社会的分散を図る方向性が」「望ましいと考える」とされている⁵⁾。前田陽一教授も「法定監督義務者責任を、責任保険制度とセットで問う余地はないのか、立法論も含めた再検討が望まれる」としている⁶⁾。

これらとは別に、樋口範雄教授は、「認知症患者の近親者の監督責任を厳しく問うのでは、それらの人たちが生きやすい社会は作れない」との基本的態度に立脚しつつ、「アメリカでは、過失責任主義を真正面からとらえることにより、何らかの事故に遭っても泣き寝入りせざるを得ない場面が人生では少なくないとして、自分が契約当事者となって保険に入るインセンティブが与えられる」というアメリカ法の分析をしている。そのような被害者が損害負担をせざるを得なくなるという状況を作ることで、事故防止として機能するようになり、「新たな社会連帯」を作り出す契機になるという趣旨を述べられている⁷⁾。

このような新たな制度設計の議論は始まったばかりであり、今後展開していくものと思われるが、このような議論を深化させる意味でも、後述「神戸モデル」の検証は意義があるものと考えられる。

V 神戸市「認知症事故救済制度」の概要

1 神戸市「認知症事故救済制度」の概略

神戸市はG7保健大臣会合で出された「神戸宣言」を受け、また、JR認知症事故事件判決を受けて、2018年に「神戸市認知症の人にやさしいまちづくり条例」を制定した（後掲V2①資料参照）。この「まちづくり条例」の基本理念に基づいて、独自に創設された制度が認知症「神戸モデル」と呼ばれるものである。神戸モデルの中身は大きく2つの制度から構成されている。一つは、「認知症診断助成制度」であり、もう一つが「認知症事故救済制度」である。本稿の中心的検討対象は後者であるが、以下に簡潔に「認知症診断助成制度」に触れておきたい。

この制度は二段階で早期に認知症を発見することが目的である。第一段階では、市内約400の医療機関で認知症の「疑いの有無」を検診するもので、65歳以上の市民を対象としており、受診料は無料である。そして、認知症の疑いありとなった場合には、第二段階へ進み、指定の医療機関で精密検査を行うものであるが、市民の自己負担は無い（第二段階は償還払い方式）。そして、認知症の診断を受けた場合には、後掲V2②の「認知症事故救済制度」が受けられるという仕組みとなっている。

この二つの制度が有機的に結合されていることによって、「認知症の人にやさしいまち」のモデルとなることを企図したものである。

2 神戸市「認知症事故救済制度」に関する関係資料

以下に、関係資料を掲載する。

① 《神戸市認知症の人にやさしいまちづくり条例（平成30年3月30日）⁸⁾》

(本稿との関係条文のみ抜粋)

第1章 総則

(基本理念)

第3条 市、市民及び事業者は、次に掲げる認知症の人にやさしいまちづくりに関する基本理念（以下単に「基本理念」という。）に基づき、取組を推進するものとする。

- (2) 認知症の人の尊厳が保持され、その者の意思が尊重され、社会参加を促進し、安全にかつ、安心して暮らし続けられるまちを目指すこと。
- (3) 認知症の人とその家族のより良い生活を実現するために必要な支援を受けられるよう、まち全体で支えること。

(事故の救済及び予防)

第8条 市は、認知症の人及びその家族が安心して暮らすことができるようにするため、市長が定める方法によって認知症と診断された者による事故について、第12条の神戸市認知症の人にやさしいまちづくり推進委員会の判定に基づく給付金の支給その他必要な施策を講ずるものとする。

【第2項以下省略】

② 《認知症事故救済制度とは？⁹⁾》(ホームページ記載内容を抜粋)

認知症事故救済制度とは？

認知症事故救済制度（平成31年4月1日～）

無料で受けられる4つの安心

① 賠償責任保険制度

<制度の概要>

- ・ 認知症と診断された方が事故を起こし賠償責任を負われた場合（ご家族が監督義務者として賠償責任を負われた場合も含む）に備え、神戸市が保険料を負担して賠償責任保険に加入できる制度です。
- ・ 保険に加入された方が交通事故等でお亡くなりになった場合等の保険を含みます。

<保険に加入できる方>

- ・ 神戸市の認知症診断助成制度等で認知症と診断された方

保険の種類	保険金の額	備考
対人補償・対物補償 ＜賠償責任保険＞	1 事故 最高 2 億円	自動車事故など対象外となる場合があります。
ご本人の死亡・後遺障害 ＜傷害死亡・後遺障害保険＞ (認知症の方が被害に遭われたときにお支払いします)	死亡 100 万円 後遺障害 (程度により) 42 万円～ 100 万円	ご本人の交通事故, 交通乗用具の火災による事故の場合に限ります (自動車事故は対象)。

＜保険期間＞

- ・市が申込書を受理した日から 1 年間 (平成 31 年 3 月 31 日までに受理した方は, 平成 31 年 4 月 1 日から 1 年間)
- ・2 年目以降は自動更新となります (市外に転出された場合やお亡くなりになった場合などはお申し出ください。市が把握した場合はお申し出がなくても解約手続きを行います)。

＜保険料＞

- ・無料 (神戸市が負担します)。

＜相談窓口＞ 【省略】

② 認知症事故救済制度専用コールセンター 【省略】

③ G P S 安心かけつけサービス 【省略】

④ 見舞金 (給付金) 制度

認知症の方が起こした事故で被害に遭われた市民の方へ, 市から最高 3,000 万円の見舞金 (給付金) を支給します。

*自動車事故など対象外となる場合があります。

＜被害に遭われた市民に給付＞…すべて最高額

死亡	3 千万円	後遺障害	3 千万円
入院	10 万円	通院	5 万円
財物損壊	10 万円	休業損害	5 万円

＜事故を起こした市民に給付＞…すべて最高額


被害者見舞金費用	10 万円	被害者が市外の方に限る
類焼被害者見舞費用	30 万円/世帯 (1 事故 1 千万円まで)	被害者が市民の方の場合に限る

【以下省略】


③ 《「認知症の人にやさしいまち『神戸モデル』」市民向けパンフレット》一部のみ掲載

～認知症の早期受診を支援する2段階方式～
 **認知症診断助成制度**

認知機能検診 (第1段階)

- 検診を受けられる方
受診する年度内に65歳以上になる市民 (神戸市に住民登録)。
- 検診の内容
認知症の疑いがある「か」か「ない」かを診ます。
- 検診の申込方法
①氏名 (漢字、カタ)、②性別、③生年月日、④住所、⑤電話番号をご連絡ください。
後日、受診券を郵送します。
郵送・ファックスでの申込み
申込書を送付してください。申込書は検診を実施する医療機関、あんしんすこやかセンター、神戸市ホームページで入手できます。
⑥郵送の場合 〒650-8570 神戸市 介護保険課 診断助成の係 (住所記載不要)
⑦ファックスの場合 FAX 078-322-6047
電話での申込み
神戸市総合コールセンター TEL 078-333-3330 (年中無休 9:00～21:00)
インターネットでの申込み
認知症「神戸モデル」特設サイトからお申込みください。
● 検診の場所
地域の医療機関 (平成31年4月開設375箇所。特設サイトをご覧ください。)
 (特設サイト)

受診料無料

～無料で受けられる4つの安心～
 **認知症事故救済制度**

事故が起こった場合は、まずコールセンターにお電話ください。
 神戸市認知症救済センター (24時間365日受付)
 フリーダイヤル 0120-259315

見舞金 (給付金) 制度

認知症と診断された方が起こした事故で被害に遭われた市民の方に見舞金 (給付金) を支給します (事前登録は不要です)。
 *自動車事故など対象外あり
 《被害に遭われた市民に支給》…すべて最高額
 ・死亡 3千万円 ・後遺障害 3千万円
 ・入院 10万円 ・通院 5万円
 ・財物毀壊 10万円 ・休業損害 5万円
 《事故を起こした市民に支給》…すべて最高額
 ・被害者見舞費用 10万円
 ・被害者が市外の方の場合に限る
 ・難病除害音見舞費用 30万円/世帯 (1事故1千万円まで)
 *被害者が市民の方の場合に限る
 支給の料金は4ページをご覧ください

賠償責任保険制度

①認知症と診断された方が事故を起こし賠償責任を負った場合 (家族も含む) に備え神戸市が保険料を負担して賠償責任保険に加入します。
 ◎最高2億円 (1事故)
 *自動車事故など対象外あり
 ②認知症の方が交通事故等 (自動車事故も含む) でおこしくなりになった場合等に保険金を支払います。
 ◎死亡 100万円
 ◎後遺障害 4.2万円～100万円



申込み方法は4ページをご覧ください

GPS安心かけつけサービス

認知症の方の行方が分からなくなったりGPS (衛星利用測位システム) を使って居場所を探すことができます (パソコン、タブレットやスマートフォンでも探せます)。
 また、ご家族の依頼でガードマンがかけつけ、捜索を支援するサービスもあります。

料金項目	料金 (消費税別)	料金負担
契約事務手数料	4,500円/台	神戸市
月額利用料	2,000円/台	利用者
かけつけサービス	6,000円/1時間	神戸市 (6回目まで)
出動料金	※延長毎1回最大3時間まで	利用者 (7回目から)

認知症事故救済センター

事故があった場合の電話相談に24時間365日対応します。
 フリーダイヤル 0120-259315 (じこきゅうさいこうべ)

～認知症の疑いがある方
 **認知症診断助成制度**

認知機能精密検査 (第2段階)

- 検査の内容
認知症かどうか (アルツハイマー型などの病名まで)、MCI (軽度認知障害)、認知症でない、に分けて診断します。
- 検査の場所
専門の医療機関 (平成31年4月開設60箇所。特設サイトをご覧ください)。
- 検査費用の助成
全額助成します (薬代、他の病気の治療費は除きます)。
一旦、医療機関で自己負担分をお支払いください。領収書と診断明細書を送って申請いただければ後日、返還します (申請書は第2段階の医療機関でお渡します)。

自己負担なし

《認知症の疑いがある方》
 認知機能精密検査 (第2段階) をご案内
 します (紹介状をお渡します)。
 《認知機能は歳とともに変化する可能性があります。認知症の疑いがない方は1年後の再受診をお勧めします。》

認知機能精密検査 (第2段階)

④ 《認知症の人にやさしいまち『神戸モデル』よくあるご質問》¹⁰⁾（ホームページより抜粋）

よくあるご質問

＜認知症事故救済制度に関する質問＞

〈問 23〉 認知症事故救済制度とはどのようなものですか。

答え：認知症事故救済制度は、認知症と診断された方を対象に、①賠償責任保険に市が加入、②事故があった際に24時間365日相談可能なコールセンターの設置、③所在が分からなくなった際のかけつけサービスを含むGPSの導入費用の負担を実施するとともに、④認知症の方の起こした事故に遭われた全ての市民に見舞金（給付金）を支給するものです。

〈問 24〉 給付はどのようなのですか。

答え：認知症の方が事故を起こした際の給付については、①賠償責任の有無にかかわらず、被害者となった全ての市民に支給される見舞金（給付金）と②認知症と診断された方を対象に、損害賠償責任が生じた際に支給される損害賠償責任保険の二階建ての制度となっています。

事故発生後、見舞金（給付金）を先行して支給、その後に、賠償責任が認められれば、保険金を支給します（その際には、先行して支給した見舞金分は控除されます）。

〈問 25〉 どうして認知症の事故救済制度が必要なのですか。

答え：認知症は、加齢によって多くの人がなりえる病気であり、認知症の方が事故を起こした場合に、ご本人やご家族のみに負担を強いるのではなく、社会全体で支えることが必要です。

また、一般的な賠償責任保険が機能しない、誰も責任を負わない事故も有ることから、その場合の被害に遭われた方を救済できる仕組みも求められています。認知症の方とその家族の不安を軽減するため、これらに対応できる制度が必要となります。

〈問 26〉 認知症の人なら誰でも対象となるのですか。

答え：神戸市の認知症診断助成制度の認知機能精密検査（第2段階）で認知症と診断された方が対象です。【以下省略】

〈問 27〉 賠償責任保険と見舞金（給付金）の違いを教えてください。

答え：賠償責任保険も見舞金も、認知症の方が起こした事故に対して給付されるものです。

賠償責任保険は、保険金が支払われるためには、認知症の方があらかじめ市に申込みをする必要があります。また、保険加入者が事故を起こした際、その方に賠償責任がなければ、保険金は支給されません。

一方、見舞金（給付金）は、事前に申込みをする必要はなく、認知症の方が起こした事故であれば、賠償責任の有無にかかわらず、見舞金（給付金）が支給されます。

【以下省略】

〈問 28〉全ての市民を対象にした見舞金（給付金）制度とは、どのようなものですか。

答え：認知症の方が、火災や傷害などの事故を起こされた場合に、賠償責任無しで、誰も責任を負わない事故の場合は、賠償責任保険は機能せず、被害者が救済されないという課題があります。また、賠償責任の有無の判断が難しいケースもあり、被害を受けた方の損失が早期に補償されないことが想定されます。神戸市の制度は、このような課題をカバーできるよう、賠償責任の有無を問わず、市が最高3千万円の見舞金（給付金）を速やかに支給する仕組みです。

※自動車事故は対象外となります。（認知症の方の自動車運転は禁止されていることや自賠責保険が適用されるため。）

※実際の支給についての判断は、事例により個々に行いますので支給対象外となる場合もあります。

〈問 30〉見舞金制度は、どのような事故に対応できますか。

答え：○例 1（外出時の衝突による事故）

・認知症の方が、何らかの事情により人と衝突し、相手方がケガを負われた場合や持ち物を壊された場合などに見舞金を支給します。【中略】

○例 2（失火時の類焼被害）

・認知症の方の失火により、周辺の家や家財に類焼した場合、被害者に最高40万円を支給します。

〈財源に関する質問〉

〈問 37〉どうして市民に新たな負担（超過課税）を求めることが必要なのですか。

答え：神戸市などの地方公共団体が市民の皆様提供している福祉や教育などの毎年の経常的な行政サービスにかかる費用負担は、今の世代だけでは足りず、借金（赤字地方債などの発行）で賄われ、私たちの子どもや孫といった将来世代にそのツケが先送りされています。

今回、認知症「神戸モデル」は、全国初、神戸市独自の取り組みですので、その実現に要する費用は、将来世代へと先送りすることなく、現在の神戸市民に広くご負担いただく仕組み（月あたり約34円）で賄いたいと考えているからです。

〈問 38〉超過課税とはどういうものですか。

答え：市民の皆さんに納めていただく税金は、地方税法という法律の範囲内で、自治体が定める条例で決められています。超過課税とは、法律で定められている標準税率（通常用いるべき税率）を超えて、自治体の判断で税率を上げて課税する仕組みです。

多くの都道府県では、この仕組みを活用し、森林の保全などを目的とした道府県民税均等割の超過課税が行われています（兵庫県における県民緑税の場合、個人県民税は年額+800円）。

今回、神戸モデルの導入においては、一定以上の所得のある市民にご負担いただいている個人市民税のうち、均等割の税率を、年額3,500円から400円上げて、年額3,900円とするものです。

令和元年度分より引き上げており、基本的には、令和元年6月以降の税額が変わ

ることとなります（変わり方は、個々人の所得や徴収方法によって異なります）。

〈問 39〉 毎年の経常的な行政サービスの経費を削減すれば、増税しなくて済むのではないですか。

答え：毎年の経常的な行政サービスの経費の多くを、高齢者福祉や子育て支援、障がい者福祉といった社会保障関係費が占めています。

これらの経費は、神戸市民にとって必要不可欠のものであるだけでなく、少子・高齢化に伴う人口構造の変化に伴って、年々増加しており、今後も増加し続けることが予想されています。これらの経費削減で財源を生み出すことは非常に困難です。

〈問 40〉 公共施設や道路などの投資に充てているお金を認知症対策に回せばいいのではないですか。

答え：市民の皆様の利便性向上や防災対策、大都市としての成長力強化のため、道路をはじめとする社会インフラの整備は必要な投資です。こうした投資によって得られた市民共通の財産は、今の世代だけではなく、将来世代も利用するものであることから、世代間で負担を分担するため、投資に必要な財源の多くは借金で賄われます（借金は、将来世代の負担で毎年少しずつ返済します）。

今回の認知症「神戸モデル」に必要な費用は、こうした投資に必要な費用とは異なり、毎年経常的に発生するものであることから、借金ではなく、現在の神戸市民に広くご負担いただく仕組み（月あたり約 34 円）がふさわしいと考えています。

3 筆者による「ヒアリング調査」の実施と結果

(1) ヒアリング調査の実施方法

筆者は 2019 年 7 月から神戸市にヒアリング調査の申し入れを行い、神戸市保健福祉局高齢福祉部介護保険課認知症対策係の中原啓詞係長と電話とメールでコンタクトをとり、メールで質問状を送付させていただいたのち、2019 年 8 月 26 日（月）午前 9 時 50 分から 10 時 50 分の約 1 時間にわたり、送付した質問状に概ね沿う形でヒアリング調査を実施した。なお、当日の調査においては、中原係長に加えて、同認知症対策係の村上紗希氏にも同席をいただいた。実施場所は神戸市役所本庁舎 1 号館 4 階の介護保険課ミーティングスペースであった。

(2) ヒアリング調査の内容と結果

以下において、QA という形で、ヒアリングの調査内容を整理・編集した。実際の質疑回答の状況をそのまま記載したものではないので十分ご留意されたい。

◆Q 1 JR 認知症事件のような認知症の患者が他害行為をして、介護する家族が損害賠償責任を負うというような事件そのものについて、お考えになるところがございましたらお聞かせください。

【回答】 JR認知症事件の最高裁判決と「認知症事故救済制度」を含んだ「神戸市認知症の人にやさしいまちづくり条例」の立法経緯との関係について、2016年（平成28年）9月13日の神戸市長の定例記者会見の質疑応答¹¹¹をご参照ください。

「…もう一つは、認知症の方の事故救済制度、これはまたこれからの検討項目ということになりますが、この検討を行うというものです。認知症の方が徘徊をして、そして、第三者に被害を与える、こういうケースが起きます。これについては大変注目された最高裁の判例がありまして、これは、ものすごく気をつけて家族の方が認知症の方を監督しておられたんですけども、その隙をついて踏切の中に入って電車にはねられたと。そして、鉄道事業者のほうから家族に対して損害賠償が請求された、こういう事件でした。〈中略〉

このような最高裁の判断を前提にしますと、家族の方が24時間ずっと監視をするということはなかなか実際問題でできないわけですから、その間に同様の事案というものが神戸市内でも起きる可能性は決して否定することはできません。そういうような場合に、やはりそのような賠償責任を家族の方が負うということは、大きな苦痛を背負うこととなりますので、社会全体でそういうような苦痛、あるいは負担を分かち合うことができないかと、こういう観点から、本市独自の支援制度というものを検討したいと、その対象としては、訴訟による損害賠償額が確定した事案について、一定額の給付をすることができないか、検討したいと考えております。」

◆Q2 JR認知症事件の訴訟における判決について、名古屋高裁は介護する家族に監督責任があるとして賠償責任を認めました。また、最高裁判所は、介護家族の責任を否定しました。これらの判決結果について、それぞれ、お考えになるところがございましたら、お聞かせください。

【回答】平成19年に発生したJR東海事件のケースは、全国的に認知症の方が地域で暮らすことに関する課題が広く認識されたものと考えています。

現状のままでは、認知症の方が地域で暮らすことが社会におけるリスク要因と捉えられかねないため、神戸市では、幅広く被害者の損害が填補され救済される制度を創設しました。

認知症の方が事故を起こされた際に一生懸命に介護をした家族が賠償責任を負わされる、また賠償責任がない場合には、被害者が救済されない、どちらの場合も課題があると考え、制度を構築しております。

◆Q3 神戸市で、賠償責任保険の制度を作成するという契機（きっかけ）はどのようなものでしたか？また、この制度のアイデアを最初に提唱した方はどなたでしたか？お答えできない範囲で、お答えください。

【回答】直接的な意味でのきっかけは◆Q1【回答】で示した市長の見解に表れているように、JR認知症訴訟判決であったと言えるが、「賠償責任保険制度」、また、「認知症事故救済制度」に関する提唱者は市長によるものである。

◆Q 4 「認知症事故救済制度」は、どのような経緯を辿って、制度として実現しましたか？
具体的な経緯を時系列でお聞かせください。

【回答】

平成 28 年 9 月：神戸市で G 7 保健大臣会合が開催された。「神戸宣言」では、各国が認知症対策を推進していくことが盛り込まれ、同年 9 月神戸市長より、認知症の人にやさしいまちづくりの推進が表明される。

平成 29 年 5 月：認知症の人にやさしいまちづくりに関する有識者会議を設置開催し、以降有識者会議において条例素案を検討するとともに、制度設計については、事故救済制度に関する専門部会で具体的に検討。

平成 30 年 4 月：神戸市認知症の人にやさしいまちづくり条例を制定

平成 30 年 12 月：超過課税等に関する条例改正案可決

◆Q 5 右制度を実現するに際して、障害となった事がありますか？または、反対意見などはありませんでしたでしょうか？また、その内容について、お聞かせください。

【回答】 条例改正にあたり、平成 30 年 9 月 21 日～10 月 22 日に市民意見公募（パブリックコメント）¹²⁾を実施しました。

396 通（629 件）の提出意見がありました。

（内訳）

「神戸モデル」に関する意見	333 件
財源に関する意見	175 件
その他認知症施策に関する意見	121 件

* 内容については別紙・ホームページ参照

【再質問】 全体的には、どのような市民の声が多いのでしょうか。

【再回答】 「神戸モデル」の制度では、財源が超過課税となっているため、その点に関する意見は多い。また、一方で、この制度のような先進的な取組みを実施したことに対して高い評価もいただいています。

◆Q 6 可能な範囲で、保険会社との契約内容をお聞かせください。

【回答】 事故救済制度の検討にあたって、事故救済制度に関する専門部会において、制度素案、運用支援業務の提案募集及び選定を行いました。4 社から提案があり、三井住友海上火災保険株の提案を選定し、契約を結んでおります。

契約内容は、約定履行費用保険（見舞金（給付金）・賠償責任保険・GPS あんしんかけつけサービス）・賠償責任保険で、下記のとおりです。

* 保険料

賠償責任保険：一人当たり 1,510 円／年× 18,700 人（年初の年間登録見込み人数）

約定履行費用保険：一人当たり 24 円／年× 1,535,837 人（平成 31 年 1 月末時点の神戸市人口）

：GPS あんしんかけつけサービス：2,242,400 円

◆Q 7 この制度を利用する市民は何人くらいであると予測しておられますか？

【回答】 賠償責任保険の加入者数は、当初年間 18,700 人と予想しておりましたが、7 月末時点では、2,672 人となっています。（利用者を賠償責任保険制度の加入者ではなく、見舞金制度の加入者と考えると約 157 万人の神戸市民全員になります。）

◆Q 8 この制度により必要となる神戸市の予算は、毎年いくくらいであると見積もっておられますか？

【回答】 令和 3 年度までの 3 年間で、9.3 億円かかるものと見積もっております。

◆Q 9 現時点で、実際にこの制度の利用を申請された方は何名くらいでしょうか？

【回答】

事故救済制度申込件数（令和元年 7 月 31 日まで）

- ・賠償責任保険申込み件数 : 2,627 件
- ・GPS 安心かけつけサービス申込み件数：482 件（うち契約件数：92 件）
- ・かけつけサービス利用実績 : 1 件
- ・給付金（見舞金）支給実績 : 1 件
- ・事故救済制度コールセンター受付件数 : 406 件

◆Q 10 認知症事故救済制度の見舞金については、支給対象者が「市民」となっていますが、法人、さらには、JR のような本店所在地の異なる法人は支給対象とはならないのでしょうか？

【回答】 法人は、賠償責任保険の支給対象となりますが、見舞金の支給対象ではありません。

【再質問】 そうしますと、JR 認知症訴訟のような被害者が鉄道会社のようなケースでは見舞金は支給されないということでしょうか。

【再回答】 平成 19 年度に発生した JR 認知症事件のようなケースは、純粋経済損害のみという稀なケースであり、通常の列車事故であれば、人身損害や物損が伴うため、賠償責任保険でカバーできるものと考えております。

- ◆Q 11 認知症高齢者の他害による損害を填補するというを地方自治体が財源を負担して行うことについて、どのような意義があるとお考えになりますか？
（自治体以外にも、国家による基金の設立・保険料負担であるとか、高齢者個々人が保険料を支払うとか、様々な制度が可能性としてはあるはずですが）。

【回答】 お答えの内容は◆Q 2 と同趣旨です。

- ◆Q 12 地方自治体が、このような制度を実施するメリットとデメリットをどのように考えておられますか？
- ◆Q 13 久留米市、大府市などにも類似した制度がありますが、他の自治体を実施している制度と、内容の異なる点がありましたら、ご教示ください。また、その場合における、異なった制度とのメリット、デメリットの比較についてもお考えになることがございましたら、お聞かせください。
- ◆Q 14 この制度のような先進的な取組みについて、他の自治体においても実施され、制度が普及する方がよいとお考えになるかお聞かせください。

【回答】

- 認知症は、誰もがなりうるものという認識からはじまり、認知症「神戸モデル」の制度を構築し、運営を開始しています。認知症は普遍的な課題であり、保険財政などのスケールメリットを考えると国制度として実施することが望ましいと考えています。
- 他の自治体における制度は、保険加入者の対象範囲が狭いため（＝財政負担が少ない）無料で実施している所が多いが、実効性がどの程度あるのかが課題であると考えます。
- 認知症「神戸モデル」の取組みは、最終的には、国において制度化すべきものと考えておりますが、それまでの過渡期として他の自治体が制度を実施・普及させることは、認知症の人やその家族にとって望ましい動きであると考えております。

【再質問】 地方交付税交付金などを国から支給されると財政的に運営しやすいという話も聞きますが、いかがでしょうか。

【再回答】 地方交付税交付金は、地方公共団体が行う標準的な一定水準の行政事務のために必要な経費（基準財政需要額）のうち、地方税などの収入見込額（基準財政収入額）でまかなうことができない財源の不足を補てんするために交付される普通交付税と、普通交付税の算定において捕捉されなかった災害などの特別の財政需要をまかなうために交付される特別交付税があります。

すなわち、地方交付税交付金で交付されているということは、自主的な財政力が乏しいことの反映でもあり、一概に財政的に運用しやすいということにはなりません。

◆Q 15 この制度は実施されて間もない段階ですが、制度適用実績や利用者の声などがありましたら、問題ない範囲でお聞かせください。

【回答】

見舞金の支給実績が1件あります（◆Q 9【回答】参照）。その概要につきましては、以下のように公表しています。

《公表資料の抜粋》

～認知症「神戸モデル」事故救済制度～
制度開始後、初めての見舞金（給付金）支給

【冒頭略】

このたび、制度開始後初めての見舞金（給付金）を支給することになりましたので、お知らせいたします。

1 見舞金（給付金）の支給内容について

- | | |
|-----------|---|
| (1) 給付の種別 | 財物損壊給付金 |
| (2) 件数 | 1件 |
| (3) 給付額 | 15,932円 |
| (4) 事案発生日 | 平成31年4月25日 |
| (5) 事案の概要 | 認知症の方が、他人の所有する自転車を自宅へ持ち帰ってしまい、その自転車に損傷を与えた。（両者とも神戸市民）
※発生した事案の具体的詳細については、個人情報保護の観点から差し控えさせていただきます。 |

2 認知症「神戸モデル」について

別紙のとおり 【別紙は省略】

◆Q 16 この制度が実施されて、現在に至って予想外に生じた問題などがありましたら、お差支えない範囲でお聞かせください。

【回答】 特にありません。

◆Q 17 この制度が発展し、普及していくために、神戸市にとって、さらには、導入しようとする全国の自治体にとって、今後の課題はどのようなものとお考えでしょうか？

【回答】

「神戸モデル」は、診断助成制度と賠償保険制度が有機的に結合することによって相乗効果を発揮する仕組みであると考えています。「神戸モデル」の診断助成制度は、神戸にある約1,400

の医療機関のうち、約400の機関で第一段階の認知症診断検診が可能となっており、認知症の疑いのある方には、第二段階として、精密検査を受けてもらうことで、認知症の早期発見につながるように制度設計しています。制度の実施に際しては、地域の数多くの医療機関から協力を頂くため、丁寧に協議を積み重ねる必要があります、多くの時間と労力が必要となります。

もし他の自治体が「神戸モデル」と同様の制度を導入する際には、同じような課題が生じてくるものと考えます。

VI 神戸モデルに関する条例立案関係者の見解

神戸モデルの「認知症事故救済制度」の策定にあたり設置された専門部会の部会長として、神戸大学法学部の窪田充見教授が、同委員として神戸大学法学部の手嶋豊教授が参画した。

両教授の見解を紹介して検討することは「神戸モデル」の立案者意思の検討としての意義も有している。以下に、両教授の見解の一部を採り上げる。

1 窪田充見教授の見解

○見舞金（給付金）制度が事業者などを対象としていないことについて以下のように述べている。「具体的な人身損害や財物損壊を伴わない純粋経済損害については、この給付金制度の対象とはならない。したがって、被害者側のこうした具体的な損害が認められずに運行利益等の営業損害のみが問題となったJR東海事件のようなケースは、この制度の対象とされない。…神戸モデルの検討の出発点となったJR東海事件であるため、その点では意外な印象を与えるかもしれないが、この種の営業損害（特に、鉄道会社のような公益性の強い大規模なものについての営業損害）については事業者側の対応も十分に考えられるのであり、『認知症の人にやさしいまち』というコンセプトからは、必ずしも対応する必要がないと考えられたことによる¹³⁾」としている。

○神戸モデルにおける「認知症診断助成制度」とその事故救済制度との関係について、以下のように言及している。「神戸モデルにおいては、…認知症についての二段階の診断助成制度も新設された」。「認知症の診断についての制度設計は、単に事故救済制度との関係で意味を有するものではなく、むしろ、認知症と診断された者に対するさまざまなサポートを実現するということに、その主たる意義がある。しかし、こうした賠償責任保険への加入と有機的に連携することで、認知症の者や家族が損害賠償のリスクを回避することができるという点で、認知症診断に対するインセンティブを与えるものとして設計されている¹⁴⁾」としている。

○神戸モデルの意義について、以下の2点を掲げている。

「今回、事故救済制度として設計されたものは、神戸市の固有の事情や状況に依存するものではなく、制度設計の内容としても汎用性を有しているという点にも意義があると考えている」。また、「より広い視野で考えれば、損害賠償と補償という制度についての、ひとつのモデルとしての意義も認められる¹⁵⁾」としている。

○神戸モデルの課題について以下のような点を掲げている。

「なぜ認知症についてのみ、こうした制度がつくられるのかという点は、今後の制度設計に際して議論となったところであり、残された問題として指摘されるだろう」。また別の点について、「筆者自身は、今回の問題は、民法713条、714条という基本的な損害賠償制度に関わる問題であり、また、JR東海事件判決という司法判断を背景とする問題である以上、本質的には、国の問題としての性格を有するものだと考えている¹⁶⁾」としている。

- 論稿の末尾において、以下のように述べている。「地方自治体が積極的にあるべき社会の姿を求めて具体的な制度を作り、それを発信していくということは、今後のあり方として肯定的に受け止めるべきなのではないだろうか」と結んでいる¹⁷⁾。

2 手嶋豊教授の見解

- 他の自治体における認知症事故救済制度と神戸モデルにおける認知症事故救済制度の相違について、以下のような点を挙げている。「自治体によっては、事故の主体となる個人が介護施設に入所したり病院に入院したりしている場合には、保護の対象とならない場合もある」として、損害保険適用対象者が他の自治体では範囲が狭いと指摘をしている¹⁸⁾。
- 神戸モデル施行後の課題について以下のような点を挙げている。「神戸モデルの制度設計に際しては、統計等を考慮し算定された予想を基礎としたが、現実に制度が動き出したときに、その際に想定した事故発生制度の範囲内にとどまるものなのか、予算規模を大きく変更するような事態が生じないかという点が懸念される¹⁹⁾」としている。
- 論稿の最後のところで以下のように述べている。「神戸市という150万人超の人口を擁する大都市だからこそ給付金制度を併設できたのであり、より小さな自治体レベルでは難しいともいえる。したがって、国全体の仕組みにつながる事があれば、それは望ましいと考えられる²⁰⁾」としている。

VII 本稿における総合的検討 —結びに代えて—

以上の神戸市「認知症事故救済制度」の概要とヒアリング調査の結果を踏まえて、神戸モデルについて筆者なりの評価をして検討を加えることをもって、本稿の結びに代えたい。

第一に記すべきは、人口150万人を超えるわが国を代表する政令指定都市において、認知症患者が社会で惹起してしまった損害を地方自治体が補償する制度を敷いたということは極めて先進的かつ画期的なものであり、「モデル」の名に相応しい取組みである。そのような損害は被害者自身でも加害者側の家族でもなく、自治体が補償するというスキームは、超高齢社会となった今後のわが国の賠償制度の設計に対するパイロット的施策として評価されるべきである。

第二に、類似の補償制度を実施している地方自治体もいくつかある中で、「神戸モデル」の特徴を確認したい。一つ目としては、「神戸モデル」は、単に事故の救済制度から構成されているものではなく、認知診断助成制度と有機的に組み合わせられて「認知症の人にやさしいまちづくり」に貢献する施策となっていることに注目すべきである。第二に、賠償責任が課される場合であろうとなかろうと、被害に遭った市民に「見舞金（給付金）」を支給するという独自の

制度を含んでいるという点である。単なる賠償保険制度に加えてこのような制度を敷くことは財政的負担を増大させるため、他の自治体のすべてが導入可能であるかは問題であろう。しかし、この見舞金制度においても保険会社との契約で実施される仕組みとなっているものであるから、他の自治体においても導入の可能性を探る価値はあるであろう。三つ目は、財源である。神戸市は超過課税制度を用いることでこの制度を運営している。市民に一律年間400円分の超過課税を強いることの是非は、この制度実施の際にも大きな論点となっているようであるが、V2④の「よくある質問」でも見られるように、この課税制度は入念に検討された結果として導入されたものであると言える。

第三に、ヒアリング調査Q12～Q14の回答、また、窪田教授の見解にもあるように、神戸市としては、「事故救済」事業に関しては、可能であれば国に実施・運営してもらいたいとの考えがあるようである。国としても再度、認知症患者の惹起する他害の損害の補償制度について、政策を実施できないか検討すべきであろう。また、神戸市としては、「神戸モデル」は他の自治体においても参考となり、同様の制度が敷かれることを望んでいることが把握された。

第四に、見舞金（給付金）に関しては事業者・法人は支給対象ではないことについて言及しておきたい。財源は無尽蔵ではなく、この制度の適用範囲や支給額については慎重な検討が必要であることは言うまでもない。鉄道事故は鉄道会社のビジネスリスクであるとか、JR認知症事故のケースは純粋経済損害のケースであるとの理論構成による限界づけはその意味で理解できる。ただ、一言、臆見を述べさせていただけるのであれば、せつかくの独自制度である見舞金（給付金）制度であり、それを「モデル」であると謳うのであれば、やはり、中小・零細企業における物損程度は、支給対象に加えることもまた理想的なのではないだろうか。中小・零細企業が被害者となった場合が給付金支給外となっていることに関して、十分な理論的説明が不足しているようにも感じられる。

最後に、財源などの問題を根拠として、この「神戸モデル」を将来的には国の施策に反映してもらいたいとの神戸市の意向は十分にくみ取られるべきである。しかしながら、地域の福祉は地方自治体が支えるということの積極的な意義も存在しているように思われる。「神戸モデル」は、単なる事故救済制度ではなく、地域の医療機関との密接な連携で成り立つ認知診断助成制度との有機的結合によって構成されていることに鑑みれば、自治体が認知症患者の事故の補償を行うことの積極的な意義も見出せるのではないだろうか。窪田見解においては、地方自治体が新時代対応型の施策を発信することの意義を訴えている。

今後、神戸モデルに倣う自治体が増加することが予測されるが、筆者としても、そのような状況を見守っていきたいと考える。また同時に、認知症患者の惹起した損害を自治体が負担するという制度設計そのものが超高齢社会となったわが国に相応しいものであるのか否かを見極めていきたい。

〔謝辞〕

ご多用の中、「神戸モデル」に関するヒアリング調査にご協力を賜った神戸市保健福祉局高齢福祉部介護保険課認知症対策係の中原啓詞係長と同村上紗希氏に心から感謝申し上げます。

〔注〕

- 1) 初期に出された判例評釈だけでも、例えば、窪田充見「判批」ジュリスト1491号(2016)62頁、米村滋人「判批」法律時報88巻5号(2016)1頁、二宮周平「判批」実践成年後見63号(2016)65頁、原田剛「判批」実践成年後見63号(2016)75頁、清水恵介「判批」実践成年後見63号(2016)84頁、久保野恵美子「判批」月刊法学教室431号(2016)140頁、柴田龍「判批」立正法学論集50巻1号(2016)247頁ほか多数にのぼる。
- 2) 例えば、金光寛之「判批」法律のひろば70巻9号(2017年9月)65頁など。
- 3) 手嶋豊「認知症の影響下にあつて生じた事故の損失への対処」法律時報89巻11号(2017)98頁以下。
- 4) 村田輝夫「認知症高齢者の鉄道事故と遺族の損害賠償責任に関する覚書」関東学院法学27巻1号(2018)109頁以下。
- 5) 米村滋人「最高裁判決の意義と今後の制度設計のあり方」法律時報89巻11号(2017)108頁以下。
- 6) 前田陽一「近時の判例にみられる監督義務者責任の流れとその評価」法律時報89巻11号(2017)84頁以下。
- 7) 樋口範雄「『被害者救済と賠償責任追及』という病—認知症患者徘徊事件をめぐる最高裁判決について」法曹時報68巻11号(2016)1頁以下。
- 8) 「神戸市認知症の人にやさしいまちづくり条例」www.city.kobe.lg.jp/life/support/carenet/ninchisyou/img/jorei.pdf (最終閲覧日2019年8月30日)
- 9) ウェブサイト <https://kobe-ninchisho.jp/accident-relief-system/> (最終閲覧日2019年8月30日)
- 10) ウェブサイト <https://kobe-ninchisho.jp/faq/> (最終閲覧日2019年8月30日)
- 11) ウェブサイト www.city.kobe.lg.jp/information/mayor/teireikaiken/h28/280913.html (最終閲覧日2019年8月30日) に掲載されている。
- 12) ウェブサイト http://www.city.kobe.lg.jp/life/support/carenet/ninchisyou/300921publiccomment_ikenkekka.html (最終閲覧日2019年8月30日) に意見333件の内容が掲載されている。
- 13) 窪田充見「神戸市の『認知症の人による事故に関する救済制度』について」法律時報91巻3号81頁。
- 14) 前掲注13) 窪田・82頁
- 15) 前掲注13) 窪田・84頁。
- 16) 前掲注13) 窪田・85頁。
- 17) 前掲注13) 窪田・85頁。
- 18) 手嶋豊「神戸市における認知症の人に対する事故救済制度の意義と課題」ジュリスト1529号(2019年3月)70頁。
- 19) 前掲注18) 手嶋・71頁。
- 20) 前掲注18) 手嶋・71頁。