

自治体における認知症患者による他害の賠償補償の取組み —久留米市の賠償責任保険制度を参照して—

谷 口 聡

The Efforts of Local Government for Compensation to Damage by Dementia Patients; Focusing on Damage Insurance System of Kurume City

Satoshi TANIGUCHI

要 旨

わが国は超高齢社会となった。そこで、社会で発生した様々な損害を誰がどれだけ填補すべきについて、新時代に対応した衡平な損害分配の制度を検討する必要性が生じている。

2016年のJR認知症事件の最高裁判決は、認知症患者が惹起した損害を誰が負担すべきかという問題をわれわれの社会に突き付けた。従来の法理論に従えば、民法713条と714条の適否の問題となる。しかし、この理論によれば、被害者か認知症患者を介護する家族のどちらかが損害を負担しなければならないことになる。このような損害補償スキームは衡平と言えるか疑問である。

久留米市（福岡県）では、自治体で独自に実施する認知症患者の他害の損害補償の制度を実施している。認知症患者の惹起した損害はその地域の自治体が補償するという取組みは、全国的に見て先進的かつ画期的な施策である。本稿では、このような久留米市の事業について久留米市にヒアリング調査を実施した結果を示して、その検討を行った。

Abstract

Japan has become a super aging society. In order to cope with such situation, we need to discuss who and to what extent should cover various damages occurred in the society, give thought to 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.

Kurume City (Fukuoka Prefecture), the local government independently has recently introduced and implemented the system compensating the damages due to dementia patients' acts harming others. The efforts of the local government compensating the damages caused by patients with dementia are nationally forward-thinking and epoch-making measures. This paper shows and examines the results of the interview survey conducted in Kurume City.

I はじめに

現在の社会はめまぐるしく進展している。社会では様々な事件・事故が起こる。そして、そのような事件・事故の被害者を救済する仕組みも改めて検討しなおさなければならない時期に差し掛かっている。民事損害賠償法の領域に目を向ければ、自動運転自動車による事故の責任は誰が負担するのかといった議論や、高齢者などのように判断能力が十分とは言えない者が引き起こした事故による損害は誰が補償するのかなどの議論を真剣に再検討する必要に迫られている。

本稿はこのうち、超高齢社会において認知症患者が第三者に加害・他害をなして損害を与えた場合に、その損害を社会における誰が負担すべきかを検討することを目的としている。そのような損害の填補は、さまざまな方法で分担されることが考えられるが、地方自治体が何らかの形で負担するという方法もこれからの超高齢社会における解決策の一つではないかとも考えられる。

そのような状況において、全国の自治体に先駆けて、施策を実施している福岡県の久留米市の取組みについて調査を実施した。本稿では、その詳細な結果の報告したうえで、検討をおこないたいと考える。

II 問題の所在

超高齢社会となったわが国において、認知症患者が増加の一途を辿っているという状況はもはや周知の事実である。では、そのように、自らの判断能力が十分ではない認知症の患者が、他人を害する行為をなし、損害を発生させてしまった場合、その損害の回復に必要な補償は誰が負担すべきであろうか。このことが大きくクローズアップされたのが、いわゆる「JR認知症事件」と言われる民事損害賠償訴訟事件である。事件の概要は次章で示すとおりであるが、簡単に内容を掲げておくと、この事件は、認知症の患者がJRの線路内に立ち入り、列車が衝突して事故となり、本人は死亡したが、JRの列車の運行に支障をきたしたため、JRに損害が発生し、その損害を介護していた遺族に賠償請求したというものである。この事件では、JR（被害者・原告）と介護し

ていた遺族ほか（被告）という構図で訴訟となった。つまり、この訴訟は、被害者であるJRがその損害を甘受し、賠償を認めないという結論となるのか、介護していた遺族が責任を負担し、賠償を認めるという結論となるのかという構図の中で民法の不法行為法上の理論が議論され、展開された。その判決の結論は次章に示すとおりの結果であった。この訴訟事件に関する判例評釈は非常に多数存在しており、この事件が法理論的に如何に重要な問題であったかを示している。

しかし、筆者は、そもそもこの訴訟の構図自体に違和感を禁じ得ない。運行に支障をきたしたJRは巨大企業とはいえ、純然たる被害者である。他方、被告となったのは認知症患者を日々介護している遺族である。どちらがその損害の負担者となるべきかと問われても、両者ともその責任を負わせることに容易には賛成はし難い。では、誰がその負担をすればよいのであろうか。筆者は、この訴訟の構図を離れて考察する必要性を感じた。一つには、加害者となる可能性のある認知症高齢者自身が個人賠償保険に加入しておきましょうという考えがある。潜在的多数加害者による自らの責任負担である。その逆に、被害者が損害保険に加入して損害補償の社会的分散を図るという考えもある。さらに別の考えでは、国が超高齢社会に対応した補償のスキームを構築しましょうという考え方もあろう。

このような中、筆者の目に留まったのは、基礎自治体が補償する施策を実施しているという情報であった。被害者でもなく、加害者の遺族でもなく、本人の負担の保険加入でもない。ましてや国でもない。この問題に地方自治体が取り組んでいるということが分かった。筆者は、現在、認知症患者の他害行為による発生損害の補償を行っている地方自治体のうち、人口30万人以上を擁し、群馬県の高崎市とほぼ同じ規模の中核市である福岡県の久留米市の取組みに着目した。

Ⅲ JR認知症事件訴訟の概要

いわゆる「JR認知症訴訟」では、認知症患者の他害行為について、誰がその発生損害の補償の負担者となるかが争われた事案と言える。事案の概要と判決要旨を以下に記す。

○最判平成28年3月1日（最高裁判所民事裁判例集70巻3号681）の概略

【事実概要】

認知症（要介護度4）に罹患していたA（当時91歳）がJR東海の駅の構内の線路に立ち入り、列車に衝突して死亡した事故について、その事故により列車運行に支障をきたすなどした損害（約720万円）について、JR東海（第一審原告）が妻（当時85歳）（第一審被告Y1）、長男（第一審被告Y2）などに対して、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事案である。

【第一審】名古屋地判平成25年8月9日（民集70巻3号745頁）

第一審では、上記Y1、Y2に加え、Aの子である、Y3、Y4、Y5も被告とされている。そ

して、近隣に居住しており、介護のプロであったY 3について、民法714条の法定の監督義務者に準じる者として責任を肯定した。長男Y 2についても709条を根拠に責任を肯定した。被告側が、主張した原告の注意義務違反に基づく過失相殺については退けた。

【原審】名古屋高判平成26年4月24日（民集70巻3号786頁）

原審では、Y 1とY 2が控訴人となっている。原審では、Y 1が民法714条1項の「監督義務者」に当たるとして、被控訴人の事故防止の可能性を斟酌した約360万円を賠償する責任があるとした。Y 2の責任は否定した。

【判決要旨】

◇Aの妻（Y 1）は民法714条1項の「責任無能力者を監督する法定の義務を負う者」に該当するか否か。

「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」の平成11年の改正により、自傷他害監督義務者たる「保護者」ではなくなった。成年後見人に成年被後見人の行動を監督することを求めることはできない。「したがって、精神障害者と同居する配偶者であるからといって、その者が民法七二四条一項にいう「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」。

◇妻（Y 1）、「法定の監督義務者に準ずべき者」として民法714条1項を類推適用できるか否かについて、Y 1は、「本件事故当時八五歳で左右下肢に麻痺拘縮があり要介護一の認定を受けており、Aの介護もBの補助を受けて行っていたというのである。そうすると、第一審被告Y 1は、Aの第三者に対する加害行為を防止するためにAを監督することが現実的に可能な状況にあったということではできず、その監督義務を引き受けていたとみるべき特段の事情があったとはいえない。したがって、第一審被告Y 1は、精神障害者であるAの法定の監督義務者に準ずべき者に当たるとすることはできない」。

◇Y 1に対する民法709条に基づく請求も理由がない。

◇補足意見1つ、意見が2つ述べられている。

【筆者による若干の検討】

以上のように、「JR認知症事件」は、第一審は介護遺族の責任を全面的に肯定して損害賠償請求が認められ、第二審は、同じく介護遺族の責任を認めつつ、過失相殺をおこなって遺族側の賠償額を減額し、最高裁の判決では、介護遺族の責任は結論として完全に否定されることとなった。

前述のとおり、この最高裁判決は、法理論的にも社会的にも注目を集めたものであり、民法の研究者による判例評釈や判例研究は非常に多数ものが発表されている⁽¹⁾。しかし、本稿は、本件の判例評釈を目的とするものではない。超高齢社会となったわが国に相応しい新時代型の損害補償のあり方を探る作業の一貫として、久留米市の「認知症高齢者等個人賠償責任保険」制度を紙幅の範囲で提示して、その内容を検討することが目的である。

Ⅳ 超高齢社会における新時代対応型損害補償の「制度設計」について

超高齢社会となったわが国で注目を集めた上記最高裁判決を契機として、新たな損害補償の「制度設計」に関する議論がその緒に就いた。詳細な検討は別稿に譲ることにしたいが、本稿では以下にその概略を簡単に紹介する。

久留米市と並んで神戸市もすでに自治体が認知所高齢者の他害による損害の補償を自治体が行うという制度を敷いているが、その「神戸モデル」といわれる事業の制度立案に寄与した窪田充見教授と手嶋豊教授は、一定の限度で、社会全体がそのような損害の補償を負担すべきであるとの立場を示している⁽²⁾。また、村田輝夫教授もそのような考え方に親和的である⁽³⁾。そのような立場とは異なり、そのような損害は加害者側である法定監督義務者などの者に負担させることで保険制度などを利用した損害分担を考えるべきであるという趣旨を米村滋人教授や前田陽一教授は述べられている⁽⁴⁾。さらには、それらの考え方とは別に、アメリカ法の分析のもとに、被害者自身が損害を受け入れるべきであり、そのような制度設計こそが損害発生を社会連帯によって防止するのだという考え方を樋口範雄教授は示されている⁽⁵⁾。

いずれにしてもこれらの議論は未だ緒に就いたばかりであり、個々のアイディアに関する個別具体的なレベルでの十分な検証は行われていないと思われる。

Ⅴ 久留米市の「認知症高齢者等個人賠償責任保険」制度

久留米市は、認知症高齢者が他害行為をして損害を第三者に与えた場合に備えて、久留米市長が保険契約者となり費用を負担し、この制度の利用する認知症高齢者が被保険者となる保険に加入している。保険の費用は自治体の負担であり、この制度の利用者は何ら直接的に、費用を負担する必要はない。

久留米市が市民に配布しているこの制度の利用のための広報は以下のようなものである。ウェブサイトから引用したものを参照する⁽⁶⁾。

<久留米市責任保険市民向け広報抜粋>

久留米市認知症高齢者等個人賠償責任保険のおしらせ

1. 認知症高齢者等個人賠償責任保険とは

認知症の人が他人にケガを負わせたり、他人の財物を壊したりして法律上の損害賠償責任を負う場合に備えて、認知症の人を被保険者とする個人賠償責任保険に市が保険契約者として加入するものです。なお、保険料は全額を市が負担します。

2. 保険加入の対象になる人

この保険の加入には、下記①～④の全てを満たす必要があります。

- ①「久留米市高齢者あんしん登録制度」に登録されている40歳以上の方
 - ② 久留米市に居住している方
 - ③ 本人が在宅生活（＊1）している方
 - ④ 要介護認定における認知症高齢者の「日常生活自立度」がⅡa以上である方
- （＊1）施設等で生活している人は、この保険に加入できません。

3. 加入申込み

平成30年10月から加入申込を受付開始します。加入申請を市に提出していただきます。市で加入要件の確認を行い、後日、加入申請の結果通知書をお送りします。

4. 補償内容

【賠償責任補償】被害者に法律上の損害賠償をしなければならなくなったとき。

補償金 1 事故あたり、最大3 億円 ＊示談交渉サービス付き

5. <省略>

このように、久留米市の保険費用の負担により、この制度に申し込んだ市民は、他害行為の発生損害について被保険者として賠償責任により支払わなければならない金銭の補償を受けられることとなっている。

Ⅵ 久留米市における調査の方法、内容および結果

1 久留米「認知症高齢者等個人賠償責任保険」の調査方法

久留米市の責任保険制度については、詳細な情報提供を得て、筆者が検討を行うため、以下のような日程で行われた。

◇2019年1月 筆者が郵送書類にて、久留米市に調査を依頼。快諾を得る。

◇2019年2月 書類による調査の実施。（筆者が書類にて本制度に関する質問を行う。）
質問票の返送（回答）を受ける。

ヒアリング調査（面接調査）の日程の調整。確定。

＊この間、久留米市の本事業を実施している健康福祉部長寿支援課の職員の方とメールにより対話を図る。

◇2019年3月20日（水）午後4時～午後5時

久留米市役所庁舎3階会議室

久留米市の本事業を実施している健康福祉部長寿支援課の職員2名の方にご対応をいただき、ヒアリング（面接）を実施する。

2 調査結果の内容とその整理

上記1の調査の内容と結果を本稿作成上、編集し、質問およびその回答による形式で整理した結果が以下のものである。

なお、各質問項目最後の【若干の検討】は、調査そのものではなく、筆者が調査後に検討を加えたものである。

◆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】 大府市で発生した事故に係る最高裁判決やその判決への評論（ジュリスト、法学教室に掲載されたもの）を読む限りにおいては、現在の日本では、認知症の人を含む責任能力のない精神障害者の事故に関する近親者等の損害賠償責任（監督義務）について、法制度が十分に整備されておらず、また現行法の解釈も法曹界や学者の間では一定でないように感じることから、監督義務のあり方にかんがみれば、家族に請求が及ぶことも否定できないように感じます。

◆Q 2 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】 名古屋地裁の判決では、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律の規定に照らし、また民法の規定を参照しながら監督義務を負うものとされていますが、最高裁判決では、精神保健及び精神障害者に関する法律が平成11年に改正されたことから、当該規定は対象とならないことを判決の根拠としており、判決間で法律の解釈が大きく異なることについて、釈然としないものがあります。

【再質問】 介護してきた遺族に責任を負わせる名古屋高裁判決と介護してきた遺族には責任を否定した最高裁判決の結論について、どちらを支持されますか。

【再回答】

最高裁判決の結論の方がよいように思われる。

加害者・被害者というのが認知症の世界にあるのかという思いがある。認知症に関わってきた行政職員として、認知症患者の他害行為は免責されてよいと思う。

【若干の検討】

再回答の内容は、調査に対応していただいた職員の個人的な価値観に基づくものである。認知症患者が地域社会に多数存在しているということが大前提とした社会であるなら、その者による他害は、社会構成員それぞれが甘受すべきという深い思慮に基づくものである。

◆Q 3 久留米市で、標記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】 認知症施策を整備していくうえで、認知症の人が外出先で第三者の生命や財産に損害を与えた場合の支援策が何らか必要ではないかと考えていたところ、神奈川県大和市が民間の損害保険を利用して個人賠償責任保険制度に取り組むとの情報に接したため、制度導入を行った。

【再質問】 そもそも認知症患者の他害事件について、「支援策が何らか必要」と考えたきっかけは何でしょうか。

【再回答】

約1年くらい前に、大和市の取組み情報が先に入ってきたので、久留米市としても取り組むべきか、という段取りで議論が開始して、進行した。

◆Q 4 右制度は、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】 導入に至る日程は概ね以下のとおりです。

時期	項目
平成30年3月	認知症高齢者等個人賠償責任保険の検討を開始
平成30年6月	定例市議会に予算案を提案、審議、可決
平成30年7月	個人賠償責任保険の仕様を決定
平成30年8月	指名競争入札の実施、関係機関への周知開始（～10月）
平成30年9月	市民向け広報開始（広報誌掲載、市HP掲載）
平成30年10月	制度開始

◆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】 損害保険会社において、個人賠償責任保険が既に商品化されており、市が制度化する必要性について、また公費で保険料を負担することについて、それぞれ議論がありました。

◆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】 別紙「久留米市認知症高齢者等個人責任保険仕様書」をご参照ください。

* 郵送いただいた別紙の右「仕様書」抜粋は以下のとおり。

久留米市認知症高齢者等個人賠償責任保険仕様書

1 件名

久留米市認知症高齢者等個人賠償責任保険

2 保険期間

平成30年10月1日午後4時から平成31年10月1日午後4時まで

3 目的

本事業は、認知症の人が日常生活における偶然な事故によって、法律上の損害賠償責任を負った場合に、これを補償する個人賠償責任保険について、久留米市（以下、市という。）が契約者となり保険加入することで、認知症の人及びその家族が地域で安心して生活することができる環境を整備するために実施する保険事業である。

4 保険契約者 久留米市長

5 対象者 市が認定する被保険者（見込 200人程度）

6 保険の内容

賠償責任：3億円（自己負担額なし）

上記の金額を限度として次の費用を支払うものとする。

- ・被害者への治療費、通院交通費、休業補償費、慰謝料等
- ・財物の修理代
- ・裁判になった時の訴訟費用等
- ・示談交渉サービスの提供

・本人が法律上の賠償責任を負った場合のみならず、その配偶者、同居の親族、その他の法定の監督義務者が負った法律上の賠償責任についても補償の対象とすること。

<以下、項目7～11は省略>

◆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】 平成31年度予算案では、約600名程度と見込んでいます。

◆Q 8 この制度により必要となる久留米市の予算は毎年、いくらくらいであると見積もっておられますか？

【回答】 平成31年度予算案では、1人当たり保険料として2,000円×被保険者数588人として、1,176千円、その他事務費を含め約3,000千円を見込んでいますが、保険料額の上昇、被保険者数の伸びが見込まれることから、漸増していくのではないかと考えています。

◆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】 平成31年3月1日時点で162名となっています。

◆Q10 認知症高齢者の他害による損害を填補するということを地方自治体が保険制度を利用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】 平成28年に関係省庁による公的救済制度の創設が見送られたことに伴い、認知症の人とその家族への支援策としては、市区町村が保険に加入することはやむを得ないと思われます。

また、認知症の人とその家族に保険料を負担していただく場合、その負担感から、保険加入が進まないこと、また、市は保険料の納付確認事務が増えるなど、制度運営上の課題が生じるのではないかと考えます。

【再質問】

① 平成28年に創設が見送られた「公的救済制度」について教えてください。

② 自治体として、先進的な取組みをしているという自負はございますか。また、地域住民の安全安心な生活を見守っていくサービス提供者としての自負はございますか。

【再回答】

① について、

以下のような書籍に、国が高齢者の他害の事故に対応すべきか議論したと言う経緯が示されている。

○高井隆一『認知症鉄道事故裁判』（ブックマン社 2018年）

○渡部英洋「認知症高齢者等による事故の保障」救済総研レポート2017年6月46頁

国としては、実際のトラブル件数がそれほど多くないことを主なり理由として、制度創設を見送ったとのことである。

② について、

地方自治体の行うことは構成員の住民が決めることが大原則である。介護保険に実施されたとき、その制度の仕組みは地方自治の実践であるという思いがあったことを記憶している。全国で5番目に久留米市ではこの保険制度を実施した。住民が必要だと考える施策を自治体を実施することは理に適っている。自治体がこのような保険を実施することはそれぞれの自治体の事情に応じた施策を実施できるという意味で良いことだと思っている。それぞれの市区町村に置かれた立場で、行政が提案をして、住民の代表である議会が同意をしたという中で作っていくというのが理に適っている。

保険に加入された方は安心して契約をしてくれる。基礎自治体として、自治体がこの制度を実施したのは、やってよかったと実感する。

【若干の検討】

JR認知症事件訴訟の結果を受けて、国としても公的救済制度を検討した形跡がある⁽⁷⁾。

◆Q11 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？

【回答】 メリットとして、認知症の人と家族が安心して暮らせる地域社会となります。

デメリットとして、保険料の負担（税財源）が必要なことがあります。

◆Q12 神戸市、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。

【回答】 本市の制度の特徴は以下のとおりです。

① 被保険者の対象を絞る、

ア) 40歳以上の久留米市民であって、在宅生活をしていること

イ) 認知症高齢者の日常生活自立度がⅡa以上であること

② 被保険者の保険料負担が必要ないこと

③ 補償内容が個人賠償責任のみで、被保険者の傷害や死亡には保険金の支払いがないこと

④ 補償額が1件最大3億円であること

他制度と比較したとき、以上の①から③について、それぞれ以下のようにメリット、デメリットがあります。

① 被保険者の対象を絞ることで、対象確認の事務が生じること（デメリット）

② 保険料負担がないことで、対象者にとっては加入しやすいこと（メリット）

③ 補償内容を絞ることで、市の保険料負担が軽減されること（メリット）

また、神戸市は事故救済制度と早期診断助成のための費用として、個人住民税の均等割（現行年3,500円→3,900円に400円増）を行うこととされていますが、久留米市では認知症高齢者等個人賠償責任保険事業に係る財源のために、税額を上乗せすることはしていません。

◆Q13 この制度のような先進的な取り組みについて、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】 現在、公的な救済制度がない中では、市区町村が保険に加入する形での制度を実施していくほうがよいと思います。

◆Q14 この制度は実施されて間もない段階ですが、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】 関係者や家族の会への説明や窓口での申請手続き等では、好評をもって迎えられています。

◆Q15 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。

◆Q16 この制度が発展し、普及していくために、久留米市にとって、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】 認知症の人とその家族を社会全体で支えていくうえで、個人賠償責任に係る公的救済制度の創設が見送られている現状では、市区町村が個別に保険に加入していく方法によらざるを得ないと思います。しかしながら、保険料支出については、介護保険制度や地方交付税制度によらないため、市区町村が単独で負担することとなります。

この保険の推進については、平成28年に公的救済制度の創設が見送りとなったこととの整合が必要ですが、市区町村が保険料を税負担する場合について、国による財源補填制度の導入が重要だと考えます。

とはいえ、国による財源補填制度が創設されれば、全国一律でこの保険制度の内容が決まることも考えられるため、その検討は慎重を要すると思います。

【再質問】

国が公的制度を導入することが望ましいというご趣旨はご理解申し上げます。

そのうえで、国もやらない、そして、自治体もやらない、個人で保険に入れ、という考え方もあるかと思えます。そのような中であって、あえて自治体がこのような事業に取り組む意義はどこにあるとお考えでしょうか？

【再回答】

◇交付税措置をしてもらって、交付税を当てて行く方が、財源補填を地方自治のあり方としては良いと思う。交付税の額をあげる項目として、国に負担を考えてもらえると良いと思う。財源もない自治体もあるはずである。

◇国の一律の制度にはあまり賛成ではない。

◇民間の保険会社には、さまざまなものがあるので、個人で、さらに重複した形で選択してもらえばよいと思う。

◇実施をマスコミ広報した翌日から、現在まで、100件以上（約80団体）の問い合わせがあった。自治体の関心は強いと感じる。政令指定都市や国からも問い合わせがある。都内の中野区、葛飾区などでも実施について記者発表している。4月以降は、現在の6から、倍くらいになるかもしれない。

◇個人が被害者だったらどうするのかという議論について、究極的には、この保険はなくてもよいという考え方もあるかもしれない。認知症患者を地域や社会全体で包摂するという究極的な考え方である。認知患者が線路に立ち入ろうとしていたら、それを見かけた人が声をかけてあ

げて、事故を防ぐ、などといったように、社会全体で、認知症患者の引き起こす損害発生を防止し、かつ発生損害を寛容するという究極的な考え方もあるかもしれない。そのような究極的な考え方の見地からは、久留米市の取組みというものは、過渡的な施策なのかもしれない。

【若干の検討】

◇地方交付税による自治体に一定の独自性のある施策を実施できることが望ましいというのは一つの見解として重要である。

◇社会が認知症患者の他害を防止し、かつ、損害を寛容するという究極的な理想社会を目指す行政職員の立場からは、現在の久留米市の先進的な本制度の実施さえも、「過渡的な」制度であるとの意見は見識として拝聴に値すると考える。

Ⅶ 総合的検討 —結びに代えて—

本稿の結びに代えて、今回の久留米市に対する調査の結果を踏まえた総合的な検討を行いたい。本稿執筆時点で筆者が把握している範囲では、認知症患者の他害行為による損害の補償について、補償のための施策を実施している自治体は未だにわずかである。このうち、神戸市は政令指定都市である。したがって、高崎市（群馬県）のような中核市にとっては、久留米市の施策は大いに参考になるものと考えられる。超高齢社会にあっては、福祉を支えるのは地域社会であり、また、その地域社会に行政上の責任を負担するのは地方自治体であることから、久留米市の取組みは現在および将来の一つの福祉問題の領域に関するモデルとなるものと期待される。

なお、筆者は、法律学における民法を研究教育の対象とする者であるが、本稿は民法709条や714条の解釈論および最判平成28年3月1日の判例評釈を目的とするものではない。しかし、私法における不法行為法の機能・目的は、言うまでもなく、社会に生じたマイナス事象たる損害を誰がどのようにどれだけ負担すべきかを決定することにある。そのような広い見地からは、今回のような調査もまた法律学にとって無意味とはならないと臆見する。

JR認知症事件訴訟では、下級審は介護遺族に賠償責任を負担すべしとし、最高裁はJRに負担すべしとした。しかし、超高齢社会に突入し、認知症患者が増加の一途を辿るわが国においては、新時代対応型の損害補償制度の再構築を急がなくてはならない。被害者が個人で責任保険に加入しておくのか、被害者が寛容するのか、介護遺族の責任負担を増大させるのか、国が公的な補償スキームを構築するのか様々なスキームが考えられる。

そのような新時代を迎える中、久留米市は、市の財政負担により、市長を保険契約者とし、制度利用者たる認知症高齢者を被保険者とする自治体負担型の制度の導入を図っている。住民の安全安心な生活を支えて見守る自治体のこのような取組みは現時点においては先進的なものであり、実施されて間もないとはいえ、市民に好評をもって受け入れられているとのことであった。地方交付税により財源をいただきたいとの意見や、地域社会が認知症患者の行為を包摂するとい

う理想論もあるが、本稿で取り上げた久留米市が実施する住民サービスの事業は大いに有意義なものとして考えらえるべきであろう。

今後の久留米市における動向を見守るとともに、ほかの自治体における同種の取組みについても調査・検討を重ねて、超高裁社会に相応しい損害補償制度を急ぎ検討すべきと考える。

(たにぐち さとし・高崎経済大学経済学部教授)

【謝辞】

本稿の作成にあたり、市議会の対応でご多忙な時節に真摯かつ懇切丁寧に筆者の調査にご協力を賜った久留米市の本事業担当職員の方々に心から感謝申し上げたい。

【注】

- (1) 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、廣峰正子「判批」金融・商事判例1493号(2016)2頁、山地修「判批」ジュリスト1495号(2016)99頁、松尾弘「判批」法学セミナー61巻8号(2016)118頁、金光寛之「判批」法律のひろば70巻9号(2017年9月)65頁ほか多数の論稿が発表されている。
- (2) 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、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、「認知症の影響下におい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。
- (3) 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。
- (4) 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、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。
- (5) 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。
- (6) 「久留米市認知症高齢者等個人賠償責任保険のお知らせ」www.city.kurume.fukuoka.jp/1050kurashi/2080koureikaigo/3027sonato/files/tirasi.pdf (最終閲覧日2019年3月24日) 参照。
- (7) 厚生労働省ウェブサイト「認知症高齢者等にやさしい地域づくりに係る関係省庁連絡会議」https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-rouken_169920.html (最終閲覧日2019年3月24日) において、右連絡会議第5回(2016年12月23日)で認知症患者の他害行為の対応に関する議論がなされたことが揭示されている。