

小山市における徘徊高齢者による 損害の補償の取組み

谷 口 聡

The Efforts by Oyama City of Compensation for Damage by an Aged Wanderer

Satoshi TANIGUCHI

要 旨

2007年12月7日にJR認知症事件が発生した。これは、認知症患者が鉄道駅から線路に出て列車と衝突して死亡した事案で、鉄道会社は遺族に損害賠償を請求したという事件である。この事件は、超高齢社会となったわが国の市民に、判断能力が不十分な高齢者が惹起した損害を誰が負担すべきかという深刻な問題を突き付けた。2016年に最高裁判所は、介護をしていた家族に損害賠償責任はないという判決を下した。

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。

わが国は、新時代に対応した損害補償の「制度設計」を行う必要がある。

小山市（栃木県）では、自治体で独自に実施する徘徊高齢者の他害の損害補償の制度を実施している。徘徊高齢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、このような小山市の事業について小山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

On the 7th December 2007, JR Dementia Incident happened. A patient with dementia wandered from a railroad station into the tracks and collided with a train, for which Japan Railway sued the bereaved family for compensation of damages. This case posed a serious

question for the citizens in Japan, or a super-aging society; who should take responsibilities for damages caused by aged people who have lost their sense of judgment. The Japan's Supreme Court ruled in 2016 that the family who cared the said dementia patient were not legally responsible for compensation.

According to the traditional legal theory, it is a matter of whether Article 713 and 714 of the Civil Code are applicable or not, which means either the damaged person or the family caring for the patient with dementia should be responsible for the damage. The author questions whether such a compensation scheme is really fair.

Now, it is necessary for our society to develop a new "institutional design" for compensation coping with the new age.

A local government, Oyama City (Tochigi Prefecture) has recently introduced the independent system to compensate damages caused by an aged wanderer's act harming others. The local government compensates the damages caused by aged wandering residents. The efforts are forward-thinking and epoch-making measures in the whole of Japan. This paper shows and examines the results of the interview survey conducted in Oyama City.

I はじめに

わが国の社会はめまぐるしく変化しており、また、今後もさらに大きく変化しようとしている。少子高齢化に伴い、超高齢社会となったし、大都市と地方の格差の問題なども生じている。他方では、人工知能（AI）の発達や自動運転自動車の開発が急速に進み、そのような科学技術の進展が社会に大きな変革をもたらすことが予測される。

社会において市民と市民との間で、あるいは、企業を含めた私人の間で、人身や物についてマイナスの事象が生じた場合、すなわち、いわゆる「損害」が発生した場合、そのような「損害」は誰によって元の状態へ戻されるべきかという議論は、わが国の民法の不法行為法上の制度によって決定されている。意図的ないし不注意で他人を傷つけた加害者はその被害者に損害賠償をすべしとしているのは、民法の不法行為における一般規定である709条である。このほか、特定の場合の損害惹起については、別の規定や法律が社会のマイナス事象に対する私人の補償義務を定めている。

しかし、社会の変革にともなって、このような不法行為のルールについても、一定の範囲で見直しを図られなければならないこともあるかと思われる。条文規定の解釈によって、そのような対応が十分に可能な場合もある。したがって、不法行為および損害賠償法理の「制度設計」の問題は、軽々に論じられるべきものではない。しかしながら、超高齢社会の到来、自動運転自動車の実現化などに代表されるような社会の大きな変化に対しては、損害補償の新たなルール作りが模索されなくてはならない。

本稿では、認知症高齢者が列車事故を起こして鉄道会社に損害を与えた事例、いわゆる、「JR認知症訴訟」を契機として浮かび上がった、損害賠償法上の問題を検討する。そのような列車事故では、その損害たる社会的マイナス事象の補償は、認知症患者の介護家族によってなされるべきなのか、大企業たる鉄道会社が負担すべきなのか、あるいは、その他の誰かが負担すべきであるのか、超高齢社会を迎えた社会で暮らすわれわれは真剣に考えなくてはならない。

そのような社会状況において、栃木県の小山市は、自治体である小山市が保険契約を行い、小山市が実施している制度に加入している市民を対象に、賠償責任を保険金により補償できる制度を実施している。すなわち、徘徊高齢者が引き起こした損害の補償を、保険会社との契約により、自治体が行うという仕組みである。このような自治体が判断能力が十分ではない高齢者の惹起する損害補償を行うというスキームは、先進的かつ画期的なものであると評価することもできる。現段階では、模索が続いているものの、超高齢社会における新たな発生損害の補償制度として、大いに注目すべきものと考えて、本稿において詳細な検討を行うこととした。

Ⅱ 本稿の目的

本稿では、小山市（栃木県）が実施している「小山市徘徊高齢者等SOSネットワーク事業」における「個人賠償責任保険事業」について、筆者が実施したヒアリング調査の結果を整理して、評価・検討を行うものである。

いわゆる「JR認知症事件」はわが国で大きな社会問題となった。2007年12月、認知症の高齢者がJRの駅の構内から線路に立ち入り、列車と衝突する事故を起こした。JRは列車の運行に支障をきたしたなどとして、介護している高齢の妻と別居している子供らを相手取り、損害賠償請求訴訟を提起したものである。第一審、第二審ともに介護家族の賠償責任を肯定したが、最高裁判所の判決はこれを否定したというものであった。詳細は、次章Ⅲで検討する。

原告のJR東海が勝つのか、介護遺族が勝つのかなど、社会的には注目の集まった裁判となった。しかし、筆者は、当初から、この裁判紛争の「構図」自体に強い疑問と違和感を抱いていた。不法行為による損害賠償の規定である民法713条は、精神上の障害によって責任弁識能力を欠く者は損害賠償の責任を負わないとしている一方で、民法714条が、責任無能力者の監督義務者が損害賠償を負担する場合のあることを規定している。この訴訟では、介護遺族らについて、民法714条の適用ができるかが一つの大きな争点となり、最終的に、最高裁判所は、介護遺族らの損害賠償責任を否定するという結末となった。大企業たるJR東海はその程度の事象はビジネスリスクとして負担すべきであるとの価値判断であったのかもしれない。認知症患者を日々介護しているわが国の市民は、「ホッと」胸をなでおろしたかもしれない。しかし、筆者は、その判決自体に対してということではなく、そもそもこの紛争の「構図」が納得できずにいた。もし、被害者がJRなどのような大企業ではなく、例えば、一般市民であったならどうであったであろうか。

「ホッと」した、として納得できる解決となったであろうか。

この訴訟は、超高齢社会において、判断能力の十分でない高齢者が惹起してしまった損害（社会におけるマイナス事象）は、一体、誰が、あるいは、そのような機関・組織が負担すべきなのか、という問題をわれわれに突き付けたのである。超高齢社会を迎えたわが国では、もはや従来の損害賠償理論の枠組みにとどまっているばかりではなく、損害補償の「新たな制度設計」が必要となっているように思われる。

そのような中において、筆者は、自治体が保険料を負担する保険契約者となり、その自治体で暮らす高齢者が惹起してしまった損害の補償を、その保険金で填補するという制度を実施しているという情報を入手した。全国では、大和市、久留米市、神戸市、大府市、海老名市などでも導入されているが、栃木県の小山市でも、そのような制度が実施されている。

本稿では、以下に「JR認知症訴訟」と「新たな制度設計」の議論を紹介した上で、小山市に対して実施したヒアリング調査の結果を示し、その実態を踏まえて、評価・検討を加えることとするものである。

Ⅲ JR認知症事故判決（最判平成28年（2016年）3月1日）とその議論

1 事実概要

訴外Aは、91歳であり、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ところ、介護している家族の気づかないうちに外出し、鉄道事業会社であるJR東海の共和駅の構内から線路に立ち入り、列車に衝突して死亡した。この事故の発生によってJR東海（原告、被控訴人、被上告人）（X）は、列車の運行に支障をきたすなどして損害を被ったとして、介護をしていた妻を含む遺族ら（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。

2 第一審および原審の判決

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Y 1、近所に居住していた者を含む子Y 2、Y 3、Y 4、Y 5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Y 3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Y 2について、民法709条を根拠とした損害賠償責任を認めた。

原審（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Y 1と長男Y 2が控訴人となっている。この判決では、妻Y 1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。Y 2の責任については否定した。

3 判決要旨

◇一つ目の争点として、妻Y 1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年に改正されて、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Y 1が該当するかが挙げられる。この点についてはY 1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。

◇Y 2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。

この判決では、補足意見が1つ、意見が2つ判決に付されている。

○木内道祥裁判官の補足意見

「保護者の他害防止監督義務、後見人の事実行為としての監護義務の削除の理由は、保護者、後見人の負担が重すぎることであるが、その意味は、保護者、後見人に本人の行動制限の権限はなく、また、行動制限が本人の状態に悪影響を与えるために行動制限を行わないとすると、四六時中本人に付き添っている必要があり、それでは保護者、後見人の負担が重すぎるということなのである」として、法改正により精神障害者の後見人などが監督義務者ではなくなった点について、その背景などにつき補足的に事情の説明を加えている。そして、「他害防止を含む監督と介護は異なり、介護の引受けと監督の引受けは区別される」として、精神上の判断能力が十分でない者の「監督者」と「介護者」明確に区別されるべきものであることを判示している。

○岡部喜代子裁判官の意見

「私は、多数意見の結論に賛成するものであるが、第一審被告Y 2は法定の監督義務者に準ずべき者に該当するものの民法七一四条一項ただし書にいう「その義務を怠らなかつたとき」に該当すると考えるのでその理由を述べる」として、被告Y 2が免責される理由が多数意見とはことなることを判示している。

○大谷剛彦裁判官の意見

「私は、結論として多数意見と同じく第一審被告らは民法七一四条一項の法定の監督義務者と

しての損害賠償責任を負わないと考える。しかし、多数意見と異なり、同項の責任主体として法定の監督義務者に準ずべき者には第一審被告Y2が該当するが、第一審被告Y2はその義務を怠らなかったとして同項ただし書により免責されるものとする」として、岡部判事と同様に、被告Y2の免責理由が多数意見とは異なることを判示している。

4 新たな制度設計に関する学説上の議論

上記、いわゆる「JR認知症訴訟」は、わが国に大きな課題を突き付けた。判断能力が十分ではない高齢者が損害を惹起した場合、その損害の補償は誰が行うべきかという問題である。この超高齢社会における損害填補の仕組みについて、上記「JR認知症訴訟」を契機として、「新たな制度設計」に関する議論が始まった。議論はその緒についたばかりであるが、すでに学説上の見解が散見されるので、本節ではそれを簡潔に紹介する。

◇窪田充見教授の見解

神戸市では、「神戸モデル」とよばれる認知症高齢者事故の損害補償制度がすでに実施されている。その「神戸モデル」の制度設計に関する専門部会の部会長を務めた窪田教授は以下のような見解を示している⁽¹⁾。

「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」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。

◇手嶋豊教授の見解

窪田教授と同じく「神戸モデル」の制度設計に携わった手嶋豊教授は、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如果能够あれば、それは望ましいと考えられる」としている⁽²⁾。

◇村田輝夫教授の見解

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⁽³⁾。

◇米村滋人教授の見解

社会全体で負担すべきとの考えに対しては、懐疑的な態度も示めず研究者もおり、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⁽⁴⁾。

◇前田陽一教授の見解

前田陽一教授は、「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⁽⁵⁾。米村教授と同様に、加害者が責任保険に加入することを促す見解であると考えられる。

◇樋口範雄教授の見解

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⁽⁶⁾。

このような議論は始まったばかりであるが、すでに様々な角度から様々な価値観に基づいた提案がなされていることが分かる。窪田教授、手嶋教授、村田教授は、国や地方自治体といった社会全体で損害の負担をすべきとの発想である。米村教授と前田教授の見解は、第一段階としては介護などを行っている家族などに負担をさせるということとし、第二段階として、その負担を保険制度を利用して社会に分散しようとする考え方のようなものである。樋口教授は、被害者が負担するという考え方である。樋口教授の発想は奇異にも映るが、実は、社会全体が認知症患者を寛容すべきであるという発想であり、注目に値する。

学説上の現時点の議論は以上のようなものに代表されるが、すでにそのような損害を自治体が負担するという施策を実施している小山市（栃木県）の「徘徊高齢者等個人賠償責任保険事業」について、次章IV以降において検討を行うこととする。

Ⅳ 小山市の「徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業」の概要とヒアリング調査の方法

1 概要

小山市では、「徘徊高齢者等SOSネットワーク事業」と「徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業」を実施している。詳細に関しては、後掲Ⅴのヒアリング調査および提示資料を交えて検討する。特に「徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業」では、制度利用者である高齢者が徘徊などしている際に、損害を惹起した場合に、小山市が契約している保険により、その賠償責任による金銭の負担を補償するというものである。

2 ヒアリング調査の方法

筆者が実施した小山市に対するヒアリング調査は以下のようなものである。すなわち、2019年9月中旬から小山市保健福祉部地域包括ケア推進課在宅医療介護連携係の職員と数回にわたり、電話連絡およびメールによる情報交換を行った後、2019年10月7日（月）午後3時から約1時間にわたり、小山市保健福祉センター3階小会議室において、同係職員の2名にご対応いただきヒアリング調査を実施したものである。

Ⅴ ヒアリング調査の内容と結果

1 留意事項

上記Ⅳ2で述べたとおり、ヒアリング調査を実施したものであるが、以下では、その調査内容を精査して筆者の判断で編集を施し、論稿の体裁を整えたものであることに十分なお留意を賜りたい。

2 ヒアリング調査の内容と結果

以下のような形式でヒアリング調査を編集し、整理した。

◆Q 1 小山市で実施しております、「徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業」の概要などにつきまして、資料などがございましたら、ご提示いただきまして、ご説明をいただきたく存じます。

【回答】別紙をご参照ください。

<別紙記載内容>

小山市徘徊高齢者等SOSネットワーク事業
徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業

1. 目的

①小山市徘徊高齢者等SOSネットワーク事業

認知症等による徘徊により所在不明のおそれのある高齢者等の情報を事前に登録し、実際に行方不明になった場合にネットワークを活用し、早期発見・保護し、徘徊高齢者等の安全確保及びその家族の支援を図る。

②徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業

徘徊高齢者等が徘徊中に偶発の事故により第三者に損害を与えるなどをして損害賠償責任を負った場合に備え、保険への加入支援を行うことで、徘徊高齢者等の支援者の不安解消を図る。

2. 概要

①小山市徘徊高齢者等SOSネットワーク事業

(1) 事前に登録された高齢者（以下、登録者）が所在不明になった場合、登録者の家族等は、市へ電話または発見依頼票により届け出る。

(2) 届け出を受理した市は、徘徊高齢者等の発見に協力する協定を締結した団体等の協力事業所（以下、協力事業所）、高齢者サポートセンター及び警察（以下、協力事業所等）へFAX又は電子メールにて搜索の協力依頼を行う。

(3) 協力事業所等は、業務を実施する際、徘徊により所在不明となった登録者を発見した場合、警察に通報し、徘徊高齢者等が再度徘徊しないよう、可能な範囲で保護を行う。

②徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業

(1) 市が登録者を被保険として保険会社と契約を結ぶ。市が保険料全額を負担するため、登録者の負担はなし。

(2) 登録者が徘徊中に偶発の事故により第三者に損害を与えた際、登録者及びその家族等は、市へ電話により届け出る。

(3) 市は登録者及びその家族等から聞き取りを行い、保険会社へ報告する。

(4) 保険会社が登録者の家族等へ調査を行い、被害者と示談交渉を行う。補償限度額は1億円。

(5) 登録者の家族等は、保険会社からの連絡をもって所定の手続きを行い、保険金を請求する。

3. 対象者

①小山市徘徊高齢者等SOSネットワーク事業

市内に住所を有し、又は市内の介護サービス施設・事業所が提供する介護サービスを利用する徘徊高齢者等

②徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業

小山市徘徊高齢者等SOSネットワークの登録者のうち、下記の条件を満たしている方

- ・小山に住所を有する40才以上の方
- ・市税、後期高齢者保険料、介護保険料に滞納がない方

4. 現状（令和元（2019）年10月1日現在）

①小山市徘徊高齢者等SOSネットワーク事業 登録者 85名

平成29年度は19名、30年度は52名の登録があり、令和元年10月1日現在26名が登録している。死亡や市外転居等による廃止を除き85名が登録されている。

②徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業 加入者 82名

平成30年6月～平成31年4月は任意加入であり、47名が加入した。令和元年6月から原則として登録者全員が加入となり、令和元年10月1日現在は82名が加入している。

5. 経緯

①小山市徘徊高齢者等SOSネットワーク事業

平成27年から市の内部および認知症総合支援会議で検討を行い、平成28年11月に要綱施行、事業開始となる。

②徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業

愛知県大府市で認知症の男性がJR東海の列車と接触して亡くなった事故に関するJR東海認知症賠償責任訴訟の判決をうけ、小山市内で開催された市長と市民が参加する懇談会において、市民からの要望として声が上がった。市民の声を受け、平成29年12月頃から市の内部で検討を開始、早急に予算化し、大和市の資料を参考に要領を作成平成30年2月議会で質問があり諮ったところ賛成の声が多くPRになり、3月に認知症総合支援会議に諮り承認を得た。その後、地域の保険代理店と契約し、6月1日から事業開始となる。

以上

小山市徘徊高齢者等 SOS ネットワーク登録事業

✿ 徘徊高齢者等 SOS ネットワークって？



認知症の方が徘徊で行方不明になった時に、事前にご登録いただいた情報をもとに協力機関(介護保険施設や地域企業など)に搜索の協力をお願いして、早期発見と安全確保をめざすネットワークです。

このネットワークには登録者が被保険者となる「個人賠償責任保険」が付いています。

✿ 個人賠償責任保険って？

ネットワークに登録された認知症の方が徘徊中にあやまって他の方に損害を与え、損害賠償責任を負った場合に、被害者に支払うべき賠償金を保険会社が負担します。

また、認知症の方が法的責任を負うことができないとされ、介護家族等の方が法的責任を負った場合にも保障が受けられます。

保険会社による被害者との示談交渉代行サービスがございます。

この保険は小山市が保険契約を行い、掛け金を負担します。皆様の**自己負担はありません。**

※登録時に税金の納め忘れのある方は、保険が対象外です。保険のご利用できませんのでご注意ください。

✿ 対象になる保険って？

●他人にケガをさ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った場合に、被害者に保険金が支払われます。

たとえば ▶踏切に誤って侵入し、電車を遅延させてしまった

▶徘徊中に店頭の商品を落として壊してしまった

▶ホテルの窓ガラスを割ってしまった など

●補償額:最大1億円



✿ どうやって登録するの？

●必要書類にすべてご記入の上、地域包括ケア推進課までお持ちください

- ①小山市徘徊高齢者等 SOS ネットワーク登録票
- ②徘徊高齢者等賠償責任保険手続きに伴う確認書
- ③市税及び保険料納付状況調査同意書

小山市役所 地域包括ケア推進課
在宅医療介護連携係

☎0285-22-



〈小山市の事業に関する市民向けパンフレットB〉

小山市徘徊高齢者等SOSネットワーク および

小山市徘徊高齢者等 賠償責任保険加入支援事業

認知症により、外出しても行き先にたどり着けなかったり、自宅の場所や帰り道がわからなくなったりする方もいます。

「小山市徘徊高齢者 SOS ネットワーク」事業は、徘徊により行方がわからなくなってしまうおそれのある方について事前に届出をしていただくことで、実際に行方不明になった場合に、地域の事業所等の協力をいただき、早期に発見する仕組みです。

また、SOS ネットワークに登録すると、徘徊中にあやまって他の方に損害を与え損害賠償責任を負った場合に、被害者に支払うべき賠償金を保険会社が負担する保険に加入していただくこととなります。

【対象者】市内在住の方で認知症・若年性認知症により徘徊する恐れのある方
(損害賠償責任保険は 40 歳以上の税・保険料の滞納がない方)

【登録方法及び申請方法】

① 登録票 ② 確認書 ③ 納付状況調査同意書

上記の用紙に必要な事項を記入し、写真を添付の上、

地域包括ケア推進課または高齢者サポートセンターに提出ください。

(用紙は地域包括ケア推進課、高齢者サポートセンター等に置いてあります)



徘徊高齢者見守り機器の初期費用の助成

徘徊により行方がわからなくなってしまうおそれのある方の家族や介護者に対し、見守りや探索を目的に徘徊探索機器や見守り機器などを購入・借用した場合、その購入等の初期費用について助成します。

【対象者】徘徊行動がみられたり、そのおそれのある認知症または若年性認知症の方の介護者
(ただし、本人および介護者ともに市内在住の方に限ります)

【助成内容】機器利用に係わる初期費用 上限 7,560 円 (月額基本料や搜索料金は自己負担)

【申請方法】助成申請書に機器取扱業者との契約書の写しと領収証を添付し、地域包括ケア推進課に提出ください。

認知症サポーター養成講座 (おやままちづくり出前講座のメニューに登録)

小山市では「認知症になっても安心して暮らせるまちづくり」を目指して、認知症について理解があり、見守っていただける方(認知症サポーター)を増やしていく活動「認知症サポーター養成講座」を実施しています。

認知症は誰もがなる可能性があり、また超高齢社会に伴い認知症の方と接する機会が増えていきます。認知症サポーター養成講座を受講し、認知症の方やその家族の気持ちを理解し、地域や職場でどんな支援ができるのか一緒に考えてみませんか。



〈上記事業のお問い合わせ 地域包括ケア推進課 電話 22- >

【再質問】別紙記載の「徘徊高齢者等SOSネットワーク事業」と「徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業」の関係を詳しくお聞かせください。

【再回答】

徘徊高齢者に対する施策として、もともと「SOSネットワーク事業」を行っていたところに、その事業への加入者の中で、「保険加入事業」を利用していただくという形なので、前者の事業の中に後者の事業があるということです。ただし、今年からは、前者を利用する人は後者も自動的に利用可能者となることになりました。

◆Q 2 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】このような事件があったという「事実」を踏まえて、市民が安心して暮らせるよう保険制度を整備することとなりました。あくまでも「きっかけ」として捉えております。

◆Q 3 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】同上となります。

◆Q 4 小山市で、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され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】平成29年秋頃、小山市内で開催された市長と市民が参加する懇談会において、市民からの要望として声が上がりました。

◆Q 5 「徘徊高齢者等賠償責任保険加入事業」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。

愛知県大府市で認知症の男性がJR東海の列車と接触して亡くなった事故に関するJR東海認知症賠償責任訴訟の判決をうけ、平成29年秋頃、小山市内で開催された市長と市民が参加する懇談会において、市民からの要望として声が上がりました。

市民の声を受け、12月頃から市の内部で検討を開始、早急に予算化し、大和市の資料を参考に要領を作成平成30年2月議会で質問があり諮ったところ賛成の声が多くPRになり、3月に認知症総合支援会議に諮り承認を得ました。その後、地域の保険代理店と契約し、6月1日から事

業開始となります。

◆Q 6 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、お差支え無い範囲でお聞かせください。

【回答】 事業実施にあたり、複数の保険会社に相談を行いました。個人賠償責任保険をメインとした保険を扱っている保険会社が少なく、前例も少ないため、保険会社と契約を結ぶまでに苦慮しました。

また、示談交渉の支援サービスが含まれていなかったため、高齢の家族やケアマネージャー等が対応できる範囲には限界があり、対応が難しくなった場合は市職員が交渉等の支援を行うこととなる可能性がありました。

議会の質問があり諮ったところ賛成の声は多く、反対意見が挙がったことはありませんでした。

【再質問】

このような事業には予算が必要ですが、その点についても消極的な意見はなかったのでしょうか。

【再回答】

直接反対の意見が耳に入ったことはありません。議会でも反対はまったくありませんでした。障害になったこと、という意味では、保険業者、保険契約を探すのは大変なことともあった。

◆Q 7 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】

- ・ 個人賠償責任補償（国内・国外）最高1億円
- ・ 示談交渉サービスあり
- ・ 線路内立ち入りも補償対象
- ・ 保険料1人あたり2,020円

◆Q 8 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】

SOSネットワークは、毎年30人以上の新規登録があるため、今年度は90人以上が登録することになるかと思われます。

平成31年4月1日現在で、介護認定を受けている人は5,843人、介護認定を受けている方のうち認知症の症状により生活に支障があると思われる方は3,572人とみられています。そのすべての方が徘徊をする恐れがあるとは言えませんが、制度の認知度が高まれば、利用者はさらに増

加すると考えられます。

◆Q 9 この制度により必要となる小山市の予算は毎年、いくらくらいであると見積もっておられますか？

【回答】

保険料×（今年度登録人数＋次年度想定数）で予算を見積もっていきたいと考えています。

現時点では、2,020円×（109人（現在＋残り6か月）＋48人（1か月平均4人×12か月））＝約318,000円が必要になるかと思われます。

◆Q10 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】

令和元年10月1日現在、加入者は82名です。実際に保険を支払うこととなったケースが、平成30年度に1件あります。

【再質問】

実際に保険を支払うこととなったケースの事例の内容について、お差支え無い範囲で教えてくださいいただけますでしょうか。

【再回答】

認知症の方が近所を徘徊して、他人の高額な財物を、要らない物であると認識してしまって、それを燃やしてしまったという事例です。

◆Q11 徘徊高齢者等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、国家による介護保険制度の拡充・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】

制度導入当初は、加入者に保険料1,000円を負担していただいていたのですが、保険内容の見直し・変更により、SOSネットワーク登録者全員の保険加入が必須の条件となりました。必須であることと保険料自体が前年度のものより安くなったことを踏まえ、今年度から自己負担をなくしました。負担がなく保険制度を利用できることが、SOSネットワーク登録者数の増加につながり、認知症の人や支援者が地域で安心して生活することができる環境の整備の推進、市民の方への啓発になると考えられます。この点が、自治体が負担して行う意義であると思われます。

【再質問】

このような制度は、国全体の制度として実施すべきというようにはお考えになりませんか。特

に、地方自治体は予算などの面で厳しい状況にあるとも考えられます。

【再回答】

今のところ小山市の事業に反対はないので、このような事業が実施できていると言えます。将来的に予算面で厳しい状況になることも考えられます。国も社会も、また、地域の状況も将来は変化するかもしれません。現在は、市民の方に賛同いただいてこの事業を実施しています。

今現在、この事業を実施させていただいているということで、市民へのよい支援ができていると感じています。

◆Q12 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

- ・市民の自己負担がなく制度を利用できます。
- ・保険の更新時に、情報提供を行う機会となり、さらなる支援が必要な人の情報収集も行えます。

【再質問】

デメリットとして、やはり、予算が必要になることは挙げられないでしょうか。

【再回答】

何の事業をやるにも予算は必要です。将来的にはデメリットの一つとなるとも思われます。

◆Q13 神戸市、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。

【回答】

- ・大和市3億、海老名市3億、神戸市2億と補償額が異なります。
- ・神戸市は「認知症診断助成制度」で認知症と診断された方への事故救済制度として実施しています。また、賠償責任の有無にかかわらず被害者へ見舞金を支払う制度を取り入れています。

【再質問】

小山市の事業は、「認知症」の高齢者に限定していませんが、神戸市や久留米市などと大きく異なっています。そのような意義についてどのようにお考えになりますでしょうか。

【再回答】

「認知症の診断ありき」というのは、日々の認知症の人の相談業務からすると、当てはまらないという感覚があります。認知症と診断されない方でも徘徊をされる方もおられます。介護認定

を受けていなくても徘徊をする方はいおられます。そもそも「SOS事業」の時から広く徘徊の高齢者を保護しようとする施策であります。

◆Q14 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】

認知症の人と支援者が地域で安心して暮らしていく環境づくりのための制度のひとつだと考えておりますが、制度実施については他自治体それぞれの状況によると思われま

◆Q15 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】

家族の方や、ケアマネージャーからは、「万が一に備えて、行政でこのような制度があるのはありがたい。安心できる」という声が多数ありました。

◆Q16 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。

◆Q17 この制度が発展し、普及していくために、小山市にとって、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】

- ・潜在的に必要な人への制度の周知、加入促進
- ・今後登録者が増えた際の財源の確保

【再質問】

- ① 小山市では、現在、「徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業」を市民にどのように周知して、加入促進を図っておられますか。
- ② 財源に関して、登録者数などが急増しなければ、この事業は将来的にも維持することが可能であるとお考えでしょうか。

【再回答】

- ① 地域包括支援センターやケアマネージャーの人に薦めてもらっております。警察からも徘徊保護者の情報を得て、この事業に加入してもらっております。警察でも広告をしてもらって

おります。市の広報にも掲載し、民生委員にも協力いただいています。ラジオ放送などでも広報を行っています。

- ② 徘徊高齢者にはこの事業に加入してもらいたいとのスタンスで広報を行っているので、事業の加入者は増加することが見込まれます。将来的な財源確保は課題であると言えるかもしれないです。今のところは、小山市の財源でこの事業を問題なく実施しています。

VI 総合的検討 —結びに代えて—

本稿の最後に小山市の取組みについて総合的な検討を加えて、結語に代えることにしたい。

自治体が保険会社と契約を結び、市民である徘徊高齢者等が惹起した損害の補償を行うという小山市の取組みは、試行錯誤の段階であるかもしれないが、自治体としては全国に先駆けた先進的かつ画期的なものであり、そのような施策を速やかに実施したことに関しては高い評価がなされるべきものとする。

そして、この「小山市徘徊高齢者等SOSネットワーク事業」における「徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業」には、以下のような特長があり、注目すべき点であるとする。

第一に、その事業の名称から明らかなどおり、損害における加害者を「認知症患者」に限定していないことである。この点は、「神戸モデル」などとは異なる点であると同時に、より広く判断能力が十分でない加害者としての高齢者とその家族を救済するという意味において、優れている点であるとする。

第二に、「徘徊高齢者等賠償責任保険加入支援事業」は「小山市徘徊高齢者等SOSネットワーク事業」を前身とし、かつ、一部を構成するものであるという点において、小山市という自治体独自の高齢者施策と一体をなしているものである。その意味では、自治体独自の施策の一環としての損害補償制度ということとして把握することができるため、そのような損害補償制度が自治体によって運営されることの意義を示している事業の一例という見方ができるものである。

第三に、人口約17万人の小山市が、本事業適用対象者が未だ多くはないとはいえ、財政上の問題もなく、また、市民からの施策実施に際しての反対意見もなく、現時点まで問題なく運用しているということは大いに注目すべきである。このことは全国の他の自治体においても、同様の事業の実施についての実行可能性を証明するものであり、小山市の取組みの意義はその意味でも大きいとする。

さて、自治体が判断能力の不十分な高齢者が惹起した損害を補償するという取組みは、まだ始まったばかりであり、課題も多いし、今後も必ず成功するという保証はないとする。また、第Ⅲ章4で示したように、そのような損害補償は自治体ではなく、国が行うべきという考えや、加害者が保険に加入すべきという考え、さらには、被害者が寛容すべきとする考えまでさまざまな考え方が存在している。筆者は、これまで、神戸市や久留米市にヒアリング調査などを実施して

きたが、自治体が補償するというスキームがベストな選択肢であるという結論に達したわけではない。しかし、人口約17万人の自治体における補償制度の成功の事例は今後他の自治体の参考にもなるはずである。

本稿のヒアリング調査における◆Q10で、小山市の事業における保険適用事例を示したが、判断能力が十分ではない高齢者が隣人の財物を燃やしてしまうというような事例は、日常的に地域社会で発生しうるものであり、超高齢社会における損害補償の「制度設計」について、問題の身近さを感じさせるものである。そのような事件は日常茶飯事といった社会は目前なのかもしれない。筆者は、自治体の補償スキームを含めて、超高齢社会における「新たな制度設計」に関して、今後もベストなスキームを学問的見地から探求していきたいと考える次第である。

(たにぐち さとし・高崎経済大学経済学部教授)

《注》

- (1) 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(2019) 85頁。
- (2) 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」Jurist 1529号(2019) 71頁。
- (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。
- (5) 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。
- (6) 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。