

# 大和市における「はいかい高齢者」による 他害の損害補償の取組み

谷 口 聡

## The Efforts of Yamato City on Compensation for Damage Caused by an Aged Wanderer

Satoshi TANIGUCHI

### 要 旨

わが国は超高齢社会となった。このような社会状況に対応するためには我々の社会で認知症などのような高齢者が惹起する損害を誰がどれだけ補償するのかとった議論が必要である。

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、被害者が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。

大和市（神奈川県）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、このような大和市の事業について大和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 the damage caused by aged people such as people with dementia.

On the 7th December 2007, the JR Dementia Incident happened. This is the case a patient with dementia who wandered from a railroad station into a railway track collided with a train and the Japan Railway sued the bereaved family for compensation of the damages. This case posed a serious question for the citizens in super-aging Japan; who should take responsibilities for damages caused by aged people with impaired cognitive function. 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, our society needs to develop a new “institutional design” for compensation in order to cope with the new age.

A local government, Yamato City (Kanagawa Prefecture) has recently introduced the independent system to compensate damages caused by an aged wanderer's act harming others. The efforts that the local government compensates the damages caused by aged wandering residents 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 Yamato City.

## I はじめに

本稿は、認知症患者などの判断能力が低減している高齢者等が惹起した損害に関して、その損害を社会構成員の誰が補償するのかという問題について、大和市（自治体）が実施している保険制度を利用した損害填補の事業に関して行ったヒアリング調査結果を示すことおよびその評価と考察を加えることを目的としている。

2007年12月、認知症の高齢者が徘徊し鉄道駅の構内から線路に入り列車と衝突をして死亡し、鉄道会社が運航に支障をきたす損害を被ったという事件が発生した。この事件は、鉄道会社がその損失を死亡した高齢者の家族に対して損害賠償請求をするという訴訟を提起することに発展した。いわゆる「JR認知症訴訟」（後掲Ⅲ）である。この訴訟の内容は後述するが、この訴訟は、超高齢社会を迎えたわが国に新たな問題を突き付けた。

認知症などによって判断能力を失っている高齢者などが地域社会において損害を惹起してし

まった場合、その損害（社会的マイナス事象）は社会構成員の誰が負担すべきであろうか。JR認知症訴訟では、加害者の遺族かまたは被害者たるJR東海かであるのかという「構図」でその損害負担者が誰であるべきかが争われた。この法的紛争はいわば従来の法的枠組みに沿ったものである。しかし、わが国がかつて体験したことがない超高齢社会においては、そのような問題に関しては新時代対応型の新規の損害補償スキームが必要なのではないであろうか。

大和市（神奈川県）は、このJR認知症訴訟判決の後、全国の自治体のトップを切って、そのような損害の補償について保険制度を利用して自治体が行うという事業、「はいかい高齢者個人賠償責任保険事業」を施行した。すなわち、高齢者等判断能力が低減している者が惹起した損害を（加害者でもなく被害者でもなく）自治体が保険料を負担し補償するという制度を敷いたのである。このような画期的かつ先進的な事業は全国的に大きな注目を集めた。大和市に続いて、類似の制度を久留米市（福岡県）、神戸市（兵庫県）、海老名市（神奈川県）、小山市（栃木県）といった自治体が導入した。そして、現在では、さらに多くの自治体が類似の制度を実施するに至っている。

本項では、特に、全国の自治体に先駆けてこのような損害補償制度を実施した大和市の事業に焦点を当てて、ヒアリングを含めて詳しく調査した結果を示すとともに、その結果を評価し検討していくものである。

## Ⅱ 問題の所在

前述のとおり、現行の民事損害賠償請求制度においては、発生損害に関しては故意・過失のある加害者が責任を負担し、この請求が退けられれば被害者がその損害を自ら負担しなければならないという民法709条の一般的なルールが形成されている。ただし、民法709条の適用を受けて損害賠償請求が認容されるためには、その加害者に「責任弁識能力」という自らの行為の結果に対する責任を認識する能力が充足されていなければならない。このことが民法712条および713条に規定されている。未成年者や精神障害者は損害賠償責任を免れる場合もある。そして、民法712条や713条によって加害者が免責される場合には、それら加害者の「法定監督義務者」がその責任を負担する可能性があるという仕組みが民法714条に規定されている。JR認知症訴訟では、この「法定監督義務者」や「法定監督義務者に準ずる者」に介護をしていた家族が該当するか否かが大きな争点となった（後掲Ⅲ）。

JR認知症訴訟は、被害者がJR東海という巨大企業であったため、その被害はビジネスリスクなどという発想で処理されることも可能であったかもしれない。後掲Ⅲのとおり、最高裁判所が介護をしていた家族らには責任は無いとの判決を下したことも価値判断としては十分に納得できるものであろう。しかし、超高齢社会となったわが国の地域社会で、惹起された損害の被害者が弱者たる個人であったらどうであろうか。従来の民法709条および民法714条で損害負担者を決

定するというスキームは衡平なものと言えるであろうか。

この問題については、やはり、新時代対応型の損害補償スキームが設計される必要があるように思われる。後掲Ⅳのように様々な考え方が既に提示されている。国家が負担すべきとの考え、被害者個々人が損害保険に加入するという考え、加害者となる可能性のある者やその家族が責任保険に加入すべきという考えもあろう。そのような中において、筆者が特に着目したのが、地域社会で発生した地域住民の損害はその自治体が負担するという発想である。

そのような筆者の観点からは大和市の事業の取組みは新時代対応型の損害補償スキームとして有力な選択肢に映ったのである。以下では、JR認知症訴訟の概要と超高齢社会に対応した「制度設計」に関する法律学者の見解などを示したうえで、大和市の事業についての調査結果を示してみたい。

### Ⅲ JR認知症事件訴訟の概要

すでに筆者の別稿でも同様の整理をしているが、本稿執筆にあたって重要な基点となっているJR認知症訴訟の概要を簡潔に記す。

**最判平成28年3月31日（民集70巻3号681頁）**

#### 《事実概要》

要介護4の認知症であった事件当時91歳の男性Aは、主に自宅においてその妻Y 1 による介護を受けていた。Aは妻Y 1 が気づかない間に自宅を出て徘徊し、JR共和駅（愛知県大府市）の駅の構内から線路に出ていたところ、駅に入ってきた列車と衝突して死亡した。この事故でJR東海は列車の運行に支障をきたし、バスによる乗客の輸送を行うなどしたため、費用を生じた。JRはその費用などを損害として、妻Y 1、長男Y 2らを相手取り、損害賠償請求を提起した。

第一審（名古屋地判平成25年8月9日民集70巻3号745頁）においては、被告となったのは、妻Y 1をはじめ、Aの子で長男であるY 2ら5名であった。この判決では、妻Y 1 に民法709条に基づく損害賠償責任が認められ、長男Y 2についても民法714条を根拠として損害賠償責任が認められた。さらに、Aの子Y 3についても、従事している仕事との関係から介護に精通していたことなどが認定された上で、賠償責任が肯定された。認容賠償額は約720万円であった。

第二審（名古屋高判平成26年4月24日民集70巻3号786頁）は、妻Y 1 および長男Y 2 が控訴したものであった。この判決では長男Y 2 の責任は否定されたものの、妻Y 1 については民法714条に基づく責任が認定され、賠償認容額は第一審の半額である約360万円であった。

#### 《判決要旨》

主文においてYらの責任は否定され、JR東海による賠償請求は最終的には棄却された。

妻Y 1 については、民法714条に規定されている「法定監督義務者」に該当するか否か、また、判例理論である「法定監督義務者に準ずる者」に該当するか否かが争われたが、Y 1 はいずれに

も該当しないと判示されて、責任が否定された。

長男Y 2についても民法709条に基づく責任が否定されて、賠償請求は棄却されることとなった。

結論として、主文のとおり、妻Y 1および長男Y 2の責任は否定された。

なお、本判決には、補足意見および意見が付されている。

#### 《若干の検討》

上述のとおり、死亡したAを介護していた家族である妻の責任は最終的には否定された。また、Aの子で長男の責任も否定された。この判決行方を見守っていた全国の認知症を介護している家族は安堵の声をあげたと聞き及んでいる。

そして、特に、民法714条などの解釈論などをめぐり、この判決に関する判例評釈や判例研究の論稿は非常に多いものである<sup>(1)</sup>。この法的紛争それ自体を法解釈学の立場から研究することは言うまでもなく非常に重要なものである。

しかし、筆者がⅠおよびⅡで述べたように、本稿の主眼はそのような解釈論ではなく、超高齢社会における損害補償の「制度設計」に関するものである。本稿は、この裁判の紛争の「構図」そのものに疑問を投げかけることが狙いである。

## Ⅳ 新時代対応型の損害補償のための「制度設計」の議論

筆者に先駆けて、JR認知症訴訟の紛争構造自体に疑問を投げかけて、新時代対応型の損害補償について新たな「制度設計」をすべき必要性を論じる見解が登場し始めている。

これもⅢ同様に、筆者が別稿ですでに紹介しているものにすぎないが、ごく簡単に再検討させていただければ幸いである。

米村滋人教授は、民法714条などによって責任を負担する側の者が責任保険に加入しておくような制度が必要であるとする<sup>(2)</sup>。前田陽一教授も加害者側が責任保険に加入するという方向性に賛同しているように思われる<sup>(3)</sup>。しかし、この場合の加害者とは、高齢者本人またはその者を介護をする家族という弱者である。そのような考え方とは逆に、アメリカ法を参照しながら、樋口範雄教授は、被害者が損害保険に加入する制度を主張する<sup>(4)</sup>。そして、後掲Ⅶで紹介する大和市の事業の類似制度の「神戸モデル」策定に関与した窪田敦美教授と手嶋豊教授は、可能であれば国が、そうでなければその前段階として自治体などが、社会全体で高齢者の惹起する損害補償をするべきであるとの考え方である<sup>(5)</sup>。そのような考え方には村田輝夫教授も同趣旨の見解を述べている<sup>(6)</sup>。

このような学説上での「制度設計」の議論は始まったばかりであり、今後深化されていくことが期待される。

## V 大和市の「はいかい高齢者個人賠償責任保険事業」

大和市の「はいかい高齢者個人賠償責任保険事業」の内容を示すために、以下に右事業に関する資料を掲載する。なお、右事業は大和市の実施している「はいかい高齢者等SOSネットワーク」という事業の一部を構成するものである。

《資料A》 「大和市 平成29年8月市長定例記者会見資料」<sup>(7)</sup>

(1) タブレットを活用した認知機能の検査を実施（補正予算案）

【省略】

(2) はいかい高齢者個人賠償責任保険事業を開始（補正予算案）

認知症による徘徊の恐れがある高齢者を被保険者とし、踏切事故などにより第三者に負わせた損害を補償する賠償責任保険に、市が保険契約者となり加入します。また、本人のけがなどを補償する傷害保険にも、併せて加入します。なお、徘徊の恐れがある高齢者を被保険者とした保険の契約は、本市の調査した範囲では全国自治体で初となります。

1) 趣旨

認知症の人の徘徊には、偶然的事故などによる本人のけがの危険性だけでなく、踏切事故や他者の財産の破損などで認知症の人が与えた法律上の損害賠償責任が、その家族や法定の監督義務者に及ぶ可能性もあります。そこで、認知症の人やその家族が安心して暮らせるまちを目指す大和市は、はいかい高齢者等SOSネットワーク登録者を被保険者、大和市を保険契約者とする個人賠償責任保険事業を実施します。

この保険は、被保険者が日常生活における偶然的事故によって、他人のものを壊したり、線路内に立ち入り電車に接触して鉄道会社に車両損壊、遅延損害を与えたり、自転車事故などで相手方に損害を負わせてしまったりなどして、法律上の損害賠償が発生した場合に、最大3億円を補償するものです。また、日常生活における偶然的事故や交通事故などによるけがについて補償する死亡・後遺障害保険と、入院、通院について補償する傷害保険にも併せて加入します。

2) 実施期間 保険契約時期：平成29年11月（予定）

3) 保険内容（予定） 保険の種類：個人賠償責任保険、傷害保険

補償額：個人賠償責任保険：3億円

死亡・後遺障害保険金：300万円

入院保険金：日額1,800円（支払限度180日）

通院保険金：日額1,200円（支払限度90日）

保険の期間：1年間

対象範囲：国内

自己負担：なし

その他：示談代行サービス付 ※大和市が契約者となり加入

#### 4) 保険対象者

はいかい高齢者等SOSネットワーク登録者 ※はいかい高齢者等SOSネットワークとは、認知症により徘徊する人の早期発見・保護・危険防止を目的に関係機関・団体が連携したネットワークです。徘徊の可能性のある人を事前に登録します(今年7月末時点で、237人)。

5) 補正予算額 はいかい高齢者個人賠償責任保険事業 3,232千円

問い合わせ：高齢福祉課 TEL (260) 〇〇〇〇

\*上記資料は古い仕様であるため現時点におけるものとは異なっていることを付記する。

《資料B》 「はいかい高齢者等SOSネットワーク」<sup>(8)</sup>

### はいかい高齢者等SOSネットワーク

認知症の症状のひとつに、「はいかい行動」があります。ご本人は、目的をもって行動していると言われていたとしても、認知症の症状が進行している場合、出かけた目的はもちろん、自分の名前や住所なども思い出せなくなってしまうことが多いため、警察などで保護されていても、どこの誰なのか確認することができず、捜索が難しくなってしまいます。

このような、はいかいをする心配のある高齢者の個人情報などを登録し、登録番号を付します。登録者の氏名、住所、生年月日ほか、登録者の様々な情報（認知症の程度や身体の特徴）は登録番号に紐づけられ事前に関係機関で共有されているため、登録者が行方不明になった際には、登録番号のみでプライバシーに配慮しながらも、早期発見・保護に繋げることができるようにする制度です。

登録情報は、大和市、地域包括支援センター、在宅介護支援センター、大和警察署等と共有します。また、登録者の希望があれば、捜索時に公共交通機関（鉄道、タクシー、バスの各運行会社※）への情報提供も行います。

はいかいは、軽度認知症の高齢者にも多く見られることが分かってきています。早めのご登録をお願いします。

※鉄道：小田急電鉄、相模鉄道、東急電鉄

タクシー：神奈川都市交通、相模中央交通、日本交通横浜、大和交通

バス：神奈川中央交通、相鉄バス、藤沢神奈交バス

《資料C》 「大和市からのお知らせ はいかい高齢者個人責任保険事業を開始」<sup>(9)</sup>

No.29-7

大和市からのお知らせ

=YAMATO CITY INFORMATION=

全国  
自治体初！

## はいかい高齢者 個人賠償責任保険事業を開始

### ■例えば、このような時に保険が適用されます

- 線路内に立ち入り電車に接触して鉄道会社に車両損壊や遅延損害を与えてしまった
- 自転車に乗っていて歩行者にぶつかり、相手にけがを負わせてしまった
- 日常生活における偶発の事故で他人のものを壊してしまった



### 対 象▶はいかい高齢者等SOSネットワーク※登録者

※認知症などにより徘徊するおそれのある人の早期発見・保護・危険防止を目的とした事前の情報登録制度。登録については、居住地域を担当する地域包括支援センターか在宅介護支援センターへ要問い合わせ。

この事業は、11月から開始。認知症による徘徊のおそれがある高齢者などを被保険者とし、踏切事故などにより第三者に損害を負わせてしまった際などに、**保険で最大3億円を補償。被保険者の自己負担はありません。**

### トピックス



### はいかい高齢者等SOSネットワーク登録者に、 小型GPSと専用シューズの提供も

同ネットワーク登録者の家族などを対象に、小型GPS端末とその端末を入れて履く靴を提供しています。パソコンやスマホから位置情報を検索して検索に活用できるほか、コールセンターを利用しての検索もできます。

※利用にかかる自己負担は、所得に応じて無料～月1,000円。

※申し込みは、居住地域を担当する地域包括支援センターか在宅介護支援センターへ要問い合わせ。

問 保健福祉センター高齢福祉課認知症施策推進担当 ☎046-260-

《資料D》 「ココみてやまと はいかい高齢者個人賠償責任保険事業を開始」<sup>(10)</sup>

ココみてやまと

広報やまと 2017(平成29)年11月1日号

<b>人口と世帯</b>	
平成29年10月1日現在	※( )内は前月比
人口 235,190(+7)	男性 117,668(±0)
世帯 104,794(+39)	女性 117,522(+7)

**全国自治体初！**

## はいかい高齢者 個人賠償責任保険事業を開始

例えば、このような時に保険が適用されます

- 線路内に立ち入り電車に接触。鉄道会社に車両損壊や遅延損害を与えてしまった。
- 自転車に乗っていて歩行者にぶつかり、相手にけがを負わせてしまった。
- 日常生活における事故で他人のものを壊してしまった。

被保険者が法律上の損害賠償責任を負った際、  
保険で最大3億円を補償。被保険者の自己負担なし

本事業は、認知症による徘徊のおそれのある高齢者などを被保険者とし、踏切事故などにより第三者に損害を負わせてしまった際などに、保険で最大3億円を補償するものです。被保険者の自己負担はありません。

**対象者**▶市に住居登録している「はいかい高齢者等 SOS ネットワーク」<sup>®</sup>登録者

**申し込み**▶居住地域の地域包括支援センターまたは在宅介護支援センターで同ネットワークに登録。身体状況、徘徊歴などを確認します。

※認知症などにより徘徊するおそれのある人の早期発見、保護を目的とした事前の情報登録制度。

☎ 保健福祉センター高齢福祉課認知症施策推進担当 ☎(260)5612 図(260)1156。

## 安全安心サポーター 制度を開始

市民の皆さんが散歩などをしながら地域の見守り活動に参加する「安全安心サポーター制度」を開始します。詳しくは今号5ページをご覧ください。

発行●大和市 ☎046(263)
〒242-8601大和市下鶴岡1-1-1 <http://www.city.yamato.lg.jp/>
編集●市長室広報広聴課 ☎046(260)
FAX046(261)4592

《資料E》 『別紙』(後掲Ⅳ2Q6に対するAで引用されている)  
 (「大和市高齢福祉課からのお知らせ」)<sup>(11)</sup>

## 大和市高齢福祉課からのお知らせ

はいかい高齢者等SOSネットワークにご登録(大和市に住居登録)の皆様へ

### 大和市はいかい高齢者個人賠償責任保険事業のご案内

大和市に住居登録があり、「はいかい高齢者等SOSネットワーク」に登録されている方が日常生活で他人の財物を壊したり、他人にケガをさせたりしたことにより法律上の損害賠償責任を負った場合や、外出時の交通事故等による死亡、後遺障害等に対して保険金が支払われます。大和市が保険契約するため、保険料の自己負担はありません。

被害者との示談交渉は原則として保険会社が代行します。また、責任無能力者が事故を起こした場合、家族や法定の監督義務者等が補償を受ける対象となります。

個人賠償責任保険

日常生活で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保険金が支払われます。

- ◆例えば、このようなときに保険が適用されます。
  - ・線路への立ち入りで電車等を運行不能にしまった。
  - ★電車との接触がない場合も補償されます。
  - ・買い物中に店頭の商品を落として壊してしまった。
  - ・自転車で通行人にケガをさせてしまった。
  - ★自ら自動車を運転した場合の交通事故は補償の対象となりません。
- ◆補償額：最大3億円



傷害保険

外出時の急激かつ偶然な外来の交通事故等による怪我を原因として死亡または後遺障害を負った場合に保険金が支払われます。

- ◆例えば、このようなときに保険が適用されます。
  - ・車や自転車(※1 運行中の交通乗用具)にはねられた。
  - ・自転車で乗車していて転倒した。
  - ・混雑する駅のホーム(※2)で他人にぶつかって転倒した。
- ※1 運行中の交通乗用具・・・自転車、自動車、電車、車いす、ベビーカー、エスカレーター等
- ※2 駅構内では改札口の内側での事故のみが適用されます。
- ◆補償額：死亡・後遺障害 最大50万円
- ※後遺障害は、等級により支払われる保険金が決定されます。



新 見舞費用補償

偶然の事故で他人にケガをさせ、結果として死亡した場合に見舞費用が支払われます。

- ◆日常生活に起因する偶然な事故で他人に怪我をさせ、怪我をされた方がその事故の直接の結果として180日以内に死亡した場合に賠償責任の有無を問わず、見舞費用が支払われます。
- ◆補償額：15万円

必ず裏面もご覧ください。

## VI 大和市に対する事業に関するヒアリング調査結果

### 1 調査方法など

大和市に対しては、筆者が2019年11月からメールや電話にて調査の申し入れを行い、その了承を受けて、事前に電子メールによるやり取りにおいて調査を開始した。

そして、2019年12月26日に筆者が大和市役所の保健福祉センターに赴いてご対応いただいた職員の方々に対してヒアリング調査を実施した。実施状況は下記のとおりである。

□ヒアリング調査実施日 2019年12月26日（木）14：00～15：00

□ヒアリング調査場所 大和市役所 保健福祉センター1F 会議室

□ヒアリング調査 対応職員 3名

健康福祉部 高齢福祉課 認知症施策推進係 係長 海瀬真弓氏

同係 主査 水野義之氏

同係 主事 田中徳一氏

### 2 ヒアリング調査の内容

大和市に対して筆者が行った事前調査を含むヒアリング調査の結果は以下のとおりである。

なお、下記の調査結果はいわゆる「Q&A形式」に筆者が編集したものであり、実際の対話の経緯や詳細な部分に至るまでの文言が必ずしも一致するものではないことを十分に留意されたい。

◆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。

A. 認知症の方が取るすべての行動について家族（介護者）が責任を負い支援することは困難です。認知症の方が誤って他人に怪我をさせたり、財物を破損したりして損害賠償責任を負うリスクを排除することはできません。加害者が認知症であり、「判断能力に欠けている」、「故意ではない」、ということを経由し、被害者に対して損害が賠償されないという状況も好ましいとは言えません。高齢社会の進展により、認知症は誰もがなりうる可能性があり、「加害者」「被害者」という立場を越え、社会全体で支える仕組みづくりが必要であると考えます。

◆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。

A. ・高等裁判所の判決

被害者の立場に立った判決であると思いますが、認知症の病気の理解、認知症の方の介護者の立場などの理解が不足していたのではないかと思います。

・最高裁の判決

高等裁判所の判決に比べ当事者家族寄りの判決であり、「認知症の人の介護」ということについて、十分配慮した上での判決だと考えます。監護・介護の実態を総合的に判断すべき、といった判決の内容は、実状に即したものだと思います。

◆Q 3 大和市中で、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。

A. 最初に提唱したのは大木 哲 市長です。

契機は下記Q 4に記載致します。

◆Q 4 大和市は全国の自治体に先駆けて、はいかい高齢者が損害を惹起した場合の補償制度を導入しました。その「はいかい高齢者個人賠償責任保険事業」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。

A. 平成28年9月15日 「認知症1万人時代に備えるまち やまと」宣言

平成29年1月頃 事業化の検討開始

市長が市の地域特性（※参照）に配慮した認知症施策を検討している中、愛知県大府市の事故（JR認知症事件）を踏まえ、当事者や家族の支援として保険事業の検討をするように担当課に指示がありました。そこで、担当課で事業化の検討を始め、各損害保険会社に認知症の方の賠償事故と保険について聞き取り調査を行いました。しかし、関心を示されず協力を得ることができませんでした。

そのため、市で実施する保険商品を活用した事業（自転車保険）を受託する損害保険会社と意見交換を行いながら事業の仕様を組み立て、平成29年11月に事業を開始しました。

※大和市地域特性：約27km<sup>2</sup>の市域に東京、横浜を結ぶ私鉄3線が乗り入れ、駅が8つあります。移動に便利な一方で、踏切も多く（32か所）事故の危険性があり、賠償事故発生のリスクが高いといった状況です。

【再質問①】

本事業と「はいかい高齢者等SOSネットワーク」事業との関係性はどのようなものでしょうか？  
時期的には同時期に施行されたのでしょうか？

【再回答】

「SOSネットワーク事業」がスタートしたのは平成11年です。この事業の潜在的な対象者がまだまだいることが想定されていたことから、登録者促進の意味合いも含めて、この事業に個人賠償責任保険事業を関連づけた、という経緯となっております。

【再質問②】

大和市は私鉄の駅と踏切が多いということが分かりました。ということは、JR認知症事件という鉄道事故であったということが、本事業の立案に際して大きな原動力となったと考えてもよいのでしょうか？

【再回答】

JR認知症訴訟の最高裁判決は一つのきっかけであったとは思いますが。平成28年9月15日「認知症1万人時代に備えるまち やまと」宣言をして、高齢者のための具体的な施策の実施を検討していました。そこへJR認知症訴訟の最高裁判決が下されると言うことが時期的に重なりました。この「宣言」発表に伴う個人賠償責任保険事業の実施検討と最高裁判決の時期は偶然に一致したものです。

「宣言」にもとづいて、介護家族のために何かできないかということを検討した結果として、個人賠償責任保険事業が実施されるに至ったものです。

◆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。

A. 各損害保険会社に問い合わせをしたところ、賠償責任保険は単価が安く単独での商品設計が困難との回答でした。加えて、徘徊高齢者の事故に関する判例が少ないことや、当時は損保会社が認知症の方を保険の対象として検討していなかったこともあり、事業検討にあたって前向きな助言を頂くことができませんでした。

市民の方からは特に反対意見などはありませんでした。Q 4に記載の宣言をしたことにより、認知症施策の推進に関して市民の共通理解があったためと思われます。

◆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。

A. 別紙<sup>(12)</sup>を参照下さい。

【再質問①】

確認ですが、事故を起こしたはいかい高齢者が責任無能力者であり、民法714条の法定監督義

務者が損害賠償責任者となった場合には、本事業の保険金を受け取ることができるのは、法定監督義務者ということによろしいでしょうか？

【再回答】

別紙に書かれている場合とおります。法定監督義務者も含まれている保険の契約を結んでおります。

【再質問②】

本事業の「見舞費用補償」は、個人賠償責任保険の支給と無関係になされるものと考えてよろしいのでしょうか？ また、受取者の対象は被害者個人であり、法人などの事業者は含まれないということによろしいのでしょうか？

【再回答】

個人賠償責任保険の適用とは関係なく適用されます。個人賠償責任保険事業発足当初は、このサービスは含まれていませんでした。しかし、被害者救済も考えなくてはならないと考えておりました。事業開始以降、当市が複数の保険会社からヒアリングを受けた際に、見舞費用補償の追加オプションを要望してきました。その後、実際に商品化されたことから当市の働きかけが一助を担うことができたのではないかと考えています。

法人や事業者が被害者となった場合には適用されません。個人（自然人）の死亡のみに適用されます。

◆Q 7 この制度を利用する市民は、将来的に何人くらいであると予測しておられますか？

A. 大和市では、「認知症一万人時代に備えるまち やまと」といった宣言を行っています。厚生労働省の推計をもとに、令和7年（2025年）に大和市の認知症患者数が1万800人になると予想しています。令和元年度では、認知症の方は65歳以上人口の16.9%となり、大和市の認知症の方の人数は9,500人程と推計されます。

こちらを踏まえ、現状の登録者数（Q9をご参照下さい）から考えて、令和7年には370人程度だと予測します。

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

A. 令和元年度は115万円の予算を取っています。予算内容は保険料のみです。

◆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？

A. 登録者数は12月現在332名です。

実際の保険対象となった事例に関しては、個人の特定に繋がる可能性があるため公表してお

りませんので、回答は控えさせていただきます。

【再質問】

このような事業の「有用性」を考える場合に、適用事例というのは重要であるかと存じます。可能な範囲でお教えいただくことはできませんでしょうか？

【再回答】

賠償責任保険に関しては1件であり、物損です。

◆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、高齢者個人が保険料を支払うとか、様々な損害の補償制度が可能性としてはあるはずですが)。

- A. 当市における保険事業は「大和市はいかい高齢者等SOSネットワーク事業」に付随するものであるため、SOSネットワークへの登録促進が見込まれ、結果として、行方不明時の早期発見・保護に繋げることが期待できると考えます。

個人加入、または個人で加入する者に対して自治体が補助金を交付するというような方法も考えられますが、認知症に関する認識や経済力の有無により加入しない方がいることが予測されます。認知症高齢者の増加は社会全体の課題であり、誰もが加害者、被害者どちらの立場にもなり得ることから、徘徊をする可能性のある認知症の方を自治体が当事業によって広くカバーすることで、双方の救済となると考えます。

国が保険事業の制度化をすすめることで、地域間におけるギャップを解消することができると考えます。

【再質問】

波線の回答最後の部分や◆Q13のAにも見られるように、このような事業は基本的には国が実施した方がよいとお考えでしょうか？ 前段の傍線部のように地域の高齢者のための独自の施策と密接に関係するという意味で本事業が地域に根差しているとも受け止めることができると思うのですが、いかがでしょうか？

【再回答】

可能であれば国に実施してもらいたいと思います。

地域に根差したという意味では、自治体が理想とするものとは異なってしまう場合もあるので、自治体の独自性を上乗せできるような制度であればよいと考えます。ただし、そのベースとなるような制度を国に実施してもらえればよいと思います。

そして、財源が問題です。国、県、市がそれぞれ負担する介護保険事業が活用できれば良いと思います。しかし、現状では、その介護保険を財源として活用することはできません。介護保険制度の一つのメニューに入っていれば、地域の独自性を活かしながら活用できると思います。介

護保険の地域支援事業における任意事業において、介護者の負担軽減などを行うためメニューとして活用できるような形がベストであると思います。負担者の公平性も一番保たれると思います。

◆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？

A. メリット：市民の方への安心感の提供。

はいかい高齢者等SOSネットワーク事業への登録促進。

デメリット：対象とならない方からの反発が出る可能性。

モラルハザードが生じる可能性。

◆Q12 久留米市、大府市、小山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。

A. 損害賠償額や示談交渉サービス、見舞費用補償を含めるか、などの違いがございます。

各自治体で地域差があるかと存じますので、各市町村にとって必要な支援を検討すべきだと考えます。

【再質問①】

「見舞費用補償」は、実施している自治体は神戸市と大和のみであり、神戸市がかなり独自の制度であることを考えれば、大和の右制度はかなり特徴的であるかと存じます。このような制度を設けた理由をお聞かせください。

【再回答】

事業開始時点では、被害者への配慮が実現しにくいものでしたが、被害者に対する補償はなにかできないのかという保険会社との模索の中で、実施するに至ったものです。発想自体は大和市が独自に有しておりましたし、課題であるとも捉えていました。

【再質問②】

本事業が、「認知症」の人を対象とした名称となっておらず、「はいかい高齢者」を対象とした事業となっている理由をお聞かせください。この点も大和市に特徴的な事業内容であると存じます。

【再回答】

認知機能の低下が明らかであっても、専門医療機関での診断をその時点で受けていない人もいます。はいかいをされる状況があれば保護をする必要があると思いますし、「SOSネットワーク事業」の登録対象とすべきであると考えています。認知症というのは境界線が不明確な疾患とい

うこともあります。そのため、登録には、地域包括支援センターの専門職による本人及び家族との面談、聞き取りによる状態確認を行っています。

◆Q13 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。

A. 認知症はどの自治体においても喫緊の課題であり、地域ごとに必要な施策や事業の選択をしなければなりません。当事者や家族の「安心」につながる安心感に地域差があることは好ましい状況とは言えないため、国が率先して制度化することが必要だと考えます。

◆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。

A. 本人や本人の家族から、「安心感に繋がった」という声が多くありました。また、「自分の住んでいる市が認知症施策に注力していることを誇りに感じる」といった意見もありました。認知症の方が怪我や事故に遭う心配だけでなく、第三者に迷惑をかけてしまう心配についても取り除くことができたと考えています。

◆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。

A. 特にございません。

◆Q16 この制度が発展し、普及していくために、大和市にとって、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？

A. 大和市を含めた導入する自治体に共通した課題として、市民の理解があると考えます。市民の理解を得ることができれば、制度の必要性が広まっていくと考えます。

## Ⅶ 他の自治体の実施している類似事業との比較検討

### 1 概観

筆者の把握している限りでは、大和市の「はいかい高齢者個人賠償責任保険事業」は、全国の自治体のトップを切って実施されたものである。そして、これに続いて約1年程度後の範囲で、認知症などの高齢者などが惹起する損害の自治体が保険制度を通じて補償する事業を実施した自治体が5つほどあると把握している。久留米市、神戸市、大府市、海老名市、小山市などである。そして、さらにその後である現在に至っては、さらに多くの自治体が類似の制度を実施し始めている。

本章では、上記5つの自治体の実施している類似事業との比較検討を簡潔に行いたいと考える。

## 2 各自治体の事業内容との比較検討

### (1) 久留米市（福岡県）

久留米市は人口30万人を超える中核市であり、高崎市（群馬県）などもその事業を参考とするには適した自治体と言える。久留米市の事業は「認知症高齢者等個人賠償責任保険」と称される<sup>(13)</sup>。事業内容は大和市との共通点が多い。認知症患者以外の高齢者も事業適用の対象者となっている。ただし、加害者の法的責任とは無関係に被害者に給付される「見舞金」の制度は久留米市には存在しない点で大和市と異なっている。

### (2) 神戸市（兵庫県）

神戸市の実施している「認知症事故救済制度」<sup>(14)</sup>は、大和市を含むその他の自治体を実施している事業と相違点が多い。例えば、その財源は市の一般財源ではなく、神戸市が条例で定める超過課税を市民一人当たり一月にして400円徴収することで賄う。また、事業の適用対象者を認知症患者に限定するとともに、認知症の早期発見のための事業と有機的に結合させているところも特徴的である。また、大和市との共通点としては、賠償責任の有無とは関係なく被害者に給付する「見舞金」制度を設けているところである。

### (3) 大府市（愛知県）

大府市はJR認知症事件の発生した自治体である。「認知症高齢者等個人賠償責任保険事業」<sup>(15)</sup>を実施している。筆者はすでに大府市に対しても、この事業に関するヒアリングを含めた調査を実施した（2020年1月31日、於：大府市役所）。このような事業が全国の自治体で実施される契機となったJR認知症事件が起きた現地の自治体として、職員のこの問題への意識は非常に高いと感じた。制度内容自体は大和市との共通する点が多い。ただし、「見舞金」の制度は実施しておらず、大和市や神戸市とは異なっている。

### (4) 海老名市（神奈川県）

大和市に隣接する神奈川県内の自治体である海老名市では「高齢者（認知症）あんしん補償事業」<sup>(16)</sup>を実施している。JRや私鉄2線が市内に乗り入れており、駅や踏切が多いという事情は大和市と同様である。事業内容自体は大和市と酷似するが、右事業を実施し、保険契約当事者となっているのは、海老名市ではなく、海老名市社会福祉協議会（社会福祉法人）である点が大きく異なっている。また、「見舞金」制度が無いことも大和市と異なっている。

### (5) 小山市（栃木県）

小山市では「徘徊高齢者等賠償責任保険事業」<sup>(17)</sup>を実施している。大和市や神戸市のような「見舞金」制度はない。しかし、事業適用対象者を認知症の診断を受けている者に限定していないなど、その他の点では大和市と共通している。北関東の人口16万人の自治体であるが、財政的にも何ら問題なく右事業を運営していることに関しては、全国の多くの自治体における類似事業の

実行可能性を実証していると言えるであろう。

## Ⅷ 総合的検討—結びに代えて—

本稿の最後に、これまでのヒアリング調査結果の提示などを踏まえて、総合的な見地から検討を行い、結語に代えることにしたい。

検討の項目を以下にいくつかに分けて述べてみたい。

第一に、大和市の「はいかい高齢者個人賠償責任保険事業」は、JR認知症訴訟判決の下された直後に全国の自治体に先駆けて実施された大和市独自の事業であり、そのような先導的かつ画期的な事業の実施に迅速に踏み切ったことについては高い評価がなされるべきである。

第二に、そのような事業の迅速な実施の背景には、JR認知症訴訟の司法判決に対する真摯な行政を施行する自治体としての態度があるものと拝察する。Ⅵ 2 の Q 1 および Q 2 の回答に見られるように、司法判断に対して大和市職員が自らの問題として真剣に受け止めているということが読み取れる。

第三に、さらにそのような理由として、大和市には私鉄 3 線が乗り入れており、多くの駅と踏切を有する自治体であるという特徴も背景としてうかがえる。そのような自治体の特徴が必ずしも大和市の右事業の策定・実施に直接的に影響したものではないことがヒアリングから明らかとなったが、事業実施の重要な要因となったことは言うまでもない。

第四に、ヒアリング調査からは、財源などの問題を絡めて、介護保険制度の一つのメニューにこのような保険事業を加えてもらえるるとよいつのアイデアが提示された（Ⅵ 2 Q10）。大和市の右事業は「SOSネットワーク事業」との密接な関係において実施されているものであるから、自治体独自の制度として地域の行政を担う自治体の実施することに大きな意義がある。そこで、その自治体の独自性が国の実施する制度によって奪われてしまわないようにするために、自治体に一定の権限が認められている介護保険制度を活用すべきとの提案には大いに注目すべきであろう。

第五には、大和市の事業は、神戸市と同様に「見舞金」の制度を包含するものである。この「見舞金」制度は、加害者側の法的責任などが確定していない状況においてさえも、被害者に一定の補償金を給付するという制度である。類似事業を実施している自治体の中にあっては特徴的な制度であると言えるし、有意義な制度として評価されるべきであろう。

以上、大和市の事業の特徴などを整理し検討を行った。超高齢社会において判断能力の低下した高齢者などが地域社会で惹起した損害を誰またはどのような団体や機関が填補・補償するのかという新規の課題がJR認知症訴訟によって突き付けられた。筆者は、大和市をはじめとしていくつかの自治体を実施している自治体による補償事業を今後も見守っていきたいと考える。そして、そのような自治体の損害補償制度が、新時代に対応した最善の制度となりうるのかどうかを見極

めていきたいと考える。

(たにぐち さとし・高崎経済大学経済学部教授)

## 【謝辞】

ご多用の中、真摯にかつ大変快く筆者の調査にご協力を賜った大和市役所職員の皆様から謝意を表したい。

## 〔注〕

- (1) この判決についての判例評釈は非常に多い。後掲【参考資料】を参照されたい。
- (2) 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。
- (3) 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)108頁。
- (4) 樋口範雄『「被害者救済と賠償責任追及」という病』法曹時報68巻11号(2016)1頁。
- (5) 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)70頁。
- (6) 田村輝夫「認知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。
- (7) 「大和市 平成29年8月市長定例記者会見資料」  
<http://www.city.yamato.lg.jp/web/content/000129387> (最終閲覧日2020年4月5日)
- (8) 「はいかい高齢者等SOSネットワーク」  
<http://www.city.yamato.lg.jp/web/kourei/kourei01211676.html> (最終閲覧日2020年4月5日)
- (9) 「大和市からのお知らせ はいかい高齢者個人責任保険事業を開始」  
<http://www.city.yamato.lg.jp/web/content/000130819.pdf> (最終閲覧日2020年4月5日)
- (10) 「ココみてやまと はいかい高齢者個人賠償責任保険事業を開始」  
<http://www.city.yamato.lg.jp/web/content/000130948.pdf> (最終閲覧日2020年4月5日)
- (11) 筆者が今回の大和市への調査にあたり拝受した資料。
- (12) 本稿V「資料E」として掲載している資料を指す。
- (13) 拙稿「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」地域政策研究22巻3号(2020)21頁など参照。
- (14) 拙稿「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」産業研究(高崎経済大学地域科学研究所紀要)55巻1・2号(2020)1頁など参照。
- (15) 大府市「認知症高齢者等個人賠償責任保険事業」[https://www.city.obu.aichi.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/003/869/hoken\\_youkou.pdf](https://www.city.obu.aichi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/003/869/hoken_youkou.pdf) (最終閲覧日2020年4月5日) など参照。
- (16) 海老名市「高齢者(認知症)あんしん補償事業」  
[https://www.city.ebina.kanagawa.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/007/356/siryu.pdf](https://www.city.ebina.kanagawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/356/siryu.pdf) (最終閲覧日2020年4月5日)
- (17) 拙稿「小山市における徘徊高齢者による損害の補償の取組み」地域政策研究22巻4号(2020)117頁など参照。

## 【参考資料】

- ◇以下に、本稿で参照したJR認知症訴訟の最高裁判決の判例評釈を記載する。
- 窪田充見「判批」ジュリスト1491号62頁2016年4月
  - 安達敏男、吉川樹士「判批」戸籍時報738号50頁2016年4月
  - 米村滋人「判批」法律時報88巻5号1頁2016年5月
  - 村重慶一「判批」戸籍時報740号86頁2016年5月
  - 廣峰正子「判批」金融・商事判例1493号2頁2016年6月15日
  - 山地修「判批」ジュリスト1495号99頁2016年7月
  - 二宮周平「判批」実践成年後見63号65頁2016年7月
  - 原田剛「判批」実践成年後見63号75頁2016年7月
  - 清水恵介「判批」実践成年後見63号84頁2016年7月
  - 佐藤啓子「判批」愛知学院大学論叢〔法学研究〕57巻3・4号19頁2016年7月

## 大和市における「はいかい高齢者」による他害の損害補償の取組み

- 久保野恵美子「判批」月刊法学教室431号140頁2016年8月
- 松尾弘「判批」法学セミナー 61巻8号118頁2016年8月
- 山地修「判批」法律のひろば69巻7号59頁2016年7月
- 金川めぐみ「判批」賃金と社会保障1666号4頁2016年9月25日
- 河津博史「判批」銀行法務21 804号70頁2016年9月
- 岩出誠「判批」調停時報194号13頁2016年7月
- 久須本かおり「判批」愛知大学法学部法経論集208号189頁2016年9月
- 黒田美亜紀・法律科学研究所年報〔明治学院大学〕32号251頁2016年7月
- 樋口範雄「判批」法曹時報68巻11号1頁2016年11月
- 柴田龍「判批」立正法学論集50巻1号247頁2016年9月
- 岩村正彦「判批」社会保障研究1巻1号240頁2016年6月
- 渡邊博己「判批」京都学園大学経済経営学部論集3号29頁2016年11月
- 南方美智子「判批」北大法学論集67巻4号336頁2016年11月
- 竹村壮太郎「判批」商学討究〔小樽商科大学〕67巻2・3号283頁2016年12月
- 前田陽一「判批」論究ジュリスト20号79頁2017年2月
- 青野博之「判批」速報判例解説〔19〕(法学セミナー増刊)63頁2016年10月
- 浅岡輝彦「判批」法学セミナー 62巻3号37頁2017年3月
- 石原直樹「判批」公証法学46号53頁2016年12月
- 吉村良一「判批」立命館法学369・370号(下)867頁2017年3月
- 古屋波「判批」専修法研論集60号133頁2017年3月
- 前田太郎「判批」愛知学院大学論叢〔法学研究〕58巻1・2号263頁2017年3月
- 田上富信「判批」愛知学院大学論叢〔法学研究〕58巻1・2号399頁2017年3月
- 高鉄雄「判批」立教法学95号98頁2017年3月
- 神野礼斉「判批」月報司法書士543号65頁2017年5月
- 山地修「判批」法曹時報69巻6号153頁2017年6月
- 前田陽一「判批」法律時報89巻11号84頁2017年10月
- 金光寛之「判批」法律のひろば70巻9号65頁2017年9月