

大府市における「認知症高齢者等」による他害の 損害補償の取組み

谷 口 聡

The Efforts by Obu City of Compensation for Damage Caused by an Aged Person with Dementia

TANIGUCHI Satoshi

要 旨

大府市（愛知県）で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。

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。

従来の法理論に従えば、JR認知症訴訟のような事例では、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。

JR認知症事件が起きた正にその場所である大府市では、自治体で独自に実施する認知症高齢者等の他害の損害補償の制度を実施している。認知症高齢者等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、このような大府市の事業について大府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

JR Dementia Incident happened in Obu City (Aichi Prefecture) on December 7th, 2007. A

patient with dementia who wandered from a railroad station into the tracks collided with a train, and Japan Railway sued the bereaved family for compensation of the damages caused by the collision. 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 with impaired ability to judge. The Japan's Supreme Court ruled in 2016 that the family who cared the said dementia patient were not legally responsible for compensation.

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 elderly peoples with dementia or other problem.

According to the traditional legal theory, the above JR Dementia Incident is a matter of whether Article 713 and 714 of the Civil Code are applicable or not, which works out to make either the damaged person or the family caring for the patient with dementia responsible for the damage. The author questions the equity of such a compensation scheme.

Now, it is necessary for our society to develop a new “institutional design” for compensation fitting in with the new age.

Obu City, a local government where is the very place of the JR Dementia Incident has recently introduced the independent system to compensate damages resulting from acts of harming others by an aged person with dementia. Such efforts of the local government 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 Obu City.

I はじめに

本稿は、超高齢社会となったわが国において、認知症などの判断能力が低減している者が地域社会で惹起した損害について、誰またはどのような団体・機関がその損害填補・補償を行うべきかについて、民法の損害賠償理論を踏まえながら、新たな「制度設計」に関して論じるものである。特に、本稿では、大府市（愛知県）の取組みに焦点を当てている。

2007年（平成19年）12月7日、愛知県の大府市にあるJR東海の東海道本線の共和駅において認知症の高齢者が構内に入線してきた列車と衝突して死亡するという事故が発生した。本稿では以下「JR認知症事件」と言い、その事故によりJR東海が被った損失を死亡者の介護遺族らに損害賠償請求した訴訟を「JR認知症訴訟」という。

わが国は超高齢社会となり、また、認知症患者も増加の一途を辿っているということは周知のとおりである。そのような社会では、認知症患者のような判断能力が不十分な者が地域社会で俳

徊などをしている最中に様々な事故を引き起こすことが想定される。そして、「JR認知症訴訟」は、まさしくそのような一事例であったが、被害者のJR東海と加害者側の介護遺族らが最高裁判所まで争ったために大きな社会的な関心を集めた。同時に、この訴訟は、超高齢社会において判断能力が低減した高齢者が惹起してしまった損害を誰またはどのような団体・機関が補償の負担をすることが公平であるのかという新時代における新規の問題をわれわれ社会に突き付けたものであった。

筆者は、民法の教育研究を生業とする者として、JR認知症訴訟を見つめてきたが、この事故で生じたJR東海の損失を死亡した認知症患者を介護していた家族等が負担すべきなのか、それとも被害者の側であるJR東海が負担すべき（賠償請求が認められないということ）になるのか、という「構図」で争われたこの訴訟自体に違和感を抱いてきた。どちらが負担するにしても「公平な損害の分配」と言えるか疑問でならなかった。

そのような中、基礎自治体が保険制度を活用して、そのような認知症患者などが地域社会で引き起こしてしまった損害を補償するという事業を実施しているとの情報に接した。実施時期について先陣を切ったのは神奈川県の大和市であった。続いていくつかの自治体の同様の事業を実施し始めた。JR認知症訴訟の最高裁判決から2年程度くらい経過した時点で、全国で6つの自治体がそのような補償事業を立ち上げた。その自治体の一つに大府市（愛知県）が挙げられる。大府市は、JR認知症事故が起きたまさにその自治体であり、筆者はどのような事業が実施されているかについて大きな関心を寄せてきた。

本稿では、大府市の実施している「認知症高齢者等個人賠償責任保険事業」について、筆者がヒアリングを含めた調査を実施し、その結果と内容を提示した上で、評価と考察を行なっていきたいと考える。

Ⅱ 問題の所在

本稿は、あくまで法律学（民法学）の視点から、大府市の事業の検討を行うものである。法解釈論を展開するものではないが、自治体の政策論や福祉行政論を主眼とするものではないのでご留意を賜りたい。

JR認知症訴訟でも法律上大きな争点となったのが、「法定監督義務者の責任」という問題である。民法709条は不法行為による損害賠償に関する一般規定である。故意または過失によって損害を引き起こした加害者はその損害を被った被害者に損害の賠償をせよという趣旨の規定である。意図的もしくは不注意で損害を引き起こしたなら、その損害の穴埋め（負担）は加害者が行うべきであるという「損害分担」原理を規定している。しかし、そのように引き起こされた損害であっても、加害者が未成年者や精神障害者といった責任弁識能力を欠く者であった場合にはその加害者は免責されるとの規定が民法712条と民法713条に置かれている。ただし、右規定によ

り加害者が免責される場合には、民法714条によりその加害者の「法定監督義務者」が損害を負担する責任を負わされる場合がある旨規定されている。

したがって、JR認知症訴訟では、被害者（原告）であるJR東海の主張は、主に介護をしていた家族などが「法定監督義務者」に該当するので、損害填補の責任があるとの趣旨なされたものであった。後述Ⅲのように、最高裁判所は、この介護家族らの法定監督義務者としての責任などはすべて否定した。全国で認知症の家族を介護している市民は、この最高裁判決に胸をなでおろしたとの報道などもなされた。

しかし、筆者は上述のとおり、この訴訟の構図自体に違和感を禁じ得なかった。敗訴したJR東海は大企業とはいえ、「被害者」である。本件の被害者が大企業であったからこのような判決も妥当であるとの評価もなされるかもしれないが、被害者が零細企業や弱者たる個人であった場合は損害の被害者負担という結論は支持されうるであろうか。

このような超高齢社会において発生した新規の問題については、損害補償のための新たな「制度設計」の議論がもはや急務であると考ええる。筆者は本件訴訟をめぐる民法714条の解釈論に関しては別稿を予定しているが、本稿では、解釈論を離れて、このような案件で発生損害を自治体が行っているという取組みの一つを検討したい。

大府市は、保険制度を活用して、認知症等の者が惹起した損害を自治体である大府市が負担するという事業を実施している。現在に至っては全国数十の自治体で同様の取組みが実施されるに至っているが、全国に先駆けて先進的・画期的な施策を実施した大府市の事業について、検討することには大きな意義があると考ええる。

Ⅲ JR認知症訴訟の若干の考察

本章では、JR認知症訴訟について、若干の考察を加えることとしたい。本件事故が発生した場所が正しく大府市内であったことから、訴訟の事実関係がどのようなものであり、どのような判決が下されたのかについて検討することも必要と考える。ただし、筆者は、この判決についての詳細な検討を別稿にて予定していることから、本稿での検討は必要最小限度にとどめさせていただきたい。

○最判平成28年（2016年）3月1日（民集70巻3号681頁）の概要

【事実概要】

平成19年（2007年）12月7日午後5時47分頃、JR東海が運行する東海道本線の共和駅構内において、下り快速列車が同駅構内を通過する際、駅構内から線路内に立ち入った訴外Aと衝突してAが死亡した。Aは当時91歳であり要介護4の認知症を患っており、主に自宅で妻Y1による介護を受けていたが、妻Y1が目を離した間に自宅を出て徘徊していたものであった。JR東海は事

故のためバスによる乗客の振替え輸送などを行い費用を生じたため、そのような費用を主な損害として妻Y1、長男Y2をはじめとする訴外Aの子らに民法709条および民法714条に基づく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）では、妻Y1および長男Y2、そして、介護の職に従事していた別居の子Y3について不法行為責任を肯定して約720万円の賠償を認容した。

第二審（名古屋高判平成26年4月24日民集70巻3号786頁）では、妻Y1と長男Y2の責任が争点となったが、妻Y1に民法714条による責任を認めて約320万円の賠償を命じた。長男Y2の責任は否定した。

【判決要旨】

最高裁においては、主文において妻Y1および長男Y2の責任を否定した。本判決では、妻Y1が、民法714条規定の「法定監督義務者」に該当するか否か、および、判例理論上の概念である。「法定監督義務者に準じる者」に該当するか否かが争点となった。妻Y1はいずれにも該当しないとして、民法714条に基づく賠償請求を棄却した。また、長男Y2については、民法709条にもとづく責任の成否が争点となったが、その理由はないとして、賠償請求は棄却された。

なお、本判決については、いずれも民法714条と本件事件との関係に関して補足意見が一つ、意見が2つ付されている。

【若干の検討】

本件訴訟では、上記のとおり、民法714条の解釈論が大きな争点となった。認知症の者を介護していた家族に民法714条に基づく責任を認めるのか、否定してJR東海に損害の負担をさせるのかという構図で訴訟は展開した。この訴訟は法学者のみならず、社会的に大きな関心を集め、最高裁判決などについて、判例評釈や判例研究が非常に多く執筆された⁽¹⁾。

Ⅳ 超高齢社会対応型の損害補償に関する「制度設計」の議論

自治体の行政上の施策ということではなく、民法学者の間においても、超高齢社会というわが国の新時代に対応した新たな「制度設計」の議論が緒に就いたところである。

基本的には、損害の負担を誰またはどのような団体や機関が行うのかという議論である。いずれも法解釈学の学者による見解となるが以下に端的に整理する。

認知症などの高齢者が惹起した損害については、加害者側が第一次的な責任者となった上で保険制度を活用した損害の分散が図られるべきという見解は米村滋人教授⁽²⁾や前田陽一教授⁽³⁾によるものである。これとは逆に、被害者が損害填補の負担者となり、被害者自身が損害保険に加入しておくべきであるという樋口範雄教授の見解⁽⁴⁾も存在する。また、これらの考え方とは別に、そのような損害は社会全体でカバーするという考え方として村田輝夫教授の見解⁽⁵⁾が示

されている。より詳しく、国や自治体が負担すべきという考え方を窪田充見教授⁽⁶⁾や手嶋豊教授⁽⁷⁾は主張されている。両教授は自治体負担型の「神戸モデル」の策定に深くかかわった学者でもある。

このように学説においても新時代対応型の損害分担の「制度設計」の議論は始まっている。しかし、どのような設計がより理想的と言えるかあるいは現実的と言えるかについての結論は未だ出されていないように見受けられる。

V 大府市「認知症高齢者等個人賠償責任保険」事業の考察

1 概観と検討資料の提示

(1) 大府市の「認知症高齢者等個人賠償責任保険」事業の概観

大府市は認知症などの人と家族が安心して暮らせるまちづくりに非常に積極的な自治体であると言える。2017年に制定された「大府市認知症に対する不安のないまちづくり推進条例」においては、認知症の人とその家族や地域住民が安心して生活を送ることができるまちづくりの指針が規定されている。また、同条例の前文においてはJR認知症事件と訴訟について具体的に言及されており、認知症の人の問題に対する意識の高さが明白にうかがわれる。同条例の第11条に行方不明となった高齢者などとその家族への支援が明記されており、これを受けて「大府市認知症高齢者等の見守り及び個人賠償責任保険事業実施要綱」が策定された。この要綱において「個人賠償責任保険事業」が明文で規定されており、右事業の実施が図られている。以下では、右事業に関する関係資料の提示とヒアリング調査の結果を提示することとする。

(2) 大府市の事業に関する資料

《資料A》 「大府市認知症に対する不安のないまちづくり推進条例」の関係条文抜粋

大府市認知症に対する不安のないまちづくり推進条例

平成29年12月26日大府市条例第27号

平成19年12月に市内で発生した認知症の人の鉄道事故から、10年が経過しました。この事故は、認知症の人を介護する家族の監督義務の有無をめぐる最高裁判所まで争われたこともあり、多くの国民の関心を集め、様々な課題を私たちに投げかけました。高齢化の一層の進展により、認知症が原因で日常生活や社会生活上の不安を抱える人は今後も増加すると見込まれており、その対応は、今や我が国のみならず世界共通の課題となっています。 ＜前文については以下省略＞

(目的)

第1条 この条例は、認知症の予防及び認知症の人にやさしいまちづくりについて、市民、事業者、地域組織及び関係機関の役割並びに市の責務を定めることにより、認知症に関する施策及び取組を総合的に推進し、もって認知症に対する不安のないまちを実現することを目的とする。

<中略>

(認知症の人及びその家族への支援に関する施策)

第11条 市は、認知症の人及びその家族が気軽に相談及び交流のできる環境の整備を図るものとする。

2 市は、<省略>

3 <省略>

4 市は、認知症により行方不明となり事故に遭った人及びその家族に対し、必要な支援を行うものとする。

<第12条以下省略>

附則

この条例は、平成30年4月1日から施行する。

《資料B》 「大府市認知症高齢者等の見守り及び個人賠償責任保険事業実施要綱」⁽⁸⁾ 関係条文
抜粋

大府市認知症高齢者等の見守り及び個人賠償責任保険事業実施要綱

(趣旨)

第1条 この要綱は、大府市認知症に対する不安のないまちづくり推進条例（平成29年大府市条例第27号）の理念に基づき、自力で外出することが可能で行方不明となるおそれのある認知症高齢者等（認知症の疑いのある者並びに若年性認知症者及びその疑いのある者を含む。以下「認知症高齢者等」という。）及びその家族に対し実施する、おおぶ・あったか見守りネットワーク事業及び個人賠償責任保険事業（以下これらを「事業」という。）の実施について必要な事項を定めるものとする。

<中略>

(登録対象者)

第4条 第2条第1号の登録を受けようとする者は、おおぶ・あったか見守りネットワー

ク事業登録届（第1号様式）により市長に届け出るものとする。

2 市長は、前項の規定による届出があった場合は、その内容を登録するものとする。

＜第3号以下省略＞

＜中略＞

（個人賠償責任保険）

第7条 市は、保険会社と保険契約を締結し、保険料を支払うものとする。

2 個人賠償責任保険の対象となる者は、認知症高齢者等で、第4条第2項の規定により登録を受けた者のうち、在宅で生活するものとする。

3 個人賠償責任保険に加入しようとする者は、第4条第1項の規定による届出（同条第3項の規定による変更の届出を含む。）の際に、その旨を市長に届け出るものとする。

＜以下省略＞

附則

この要綱は、平成30年6月1日から施行する。

《資料C》 「認知症チェックリスト」（筆者がヒアリング調査に際して入手した資料）

認知症チェックリスト

（おおぶ・あったか見守りネットワーク事前登録用）

登録対象者：

記入者（届出者）：

該当する番号に○をつけてください。

- 1 家で落ち着きがなく、歩き回ったり、何かを繰り返すような動きがある。
- 2 過去に行方不明になったことがあった。
- 3 家にいても「帰宅」しようとしていた。
- 4 いつもの散歩や外出からの帰りが遅くなっている。
- 5 同じことを言ったり聞いたりする。
- 6 物の名前が出てこなくなった。
- 7 置き忘れやしまい忘れが目立ってきた。
- 8 以前はあった関心や興味が失われた。
- 9 だらしなくなった。
- 10 日課をしなくなった。
- 11 時間や場所の感覚が不確かになった。
- 12 慣れた所で道に迷った。
- 13 財布などを盗まれたという。

大府市における「認知症高齢者等」による他害の損害補償の取組み

- | | | | |
|-----|---------------------------|--|--|
| 1 4 | ささいなことで怒りっぽくなった。 | | |
| 1 5 | 蛇口、ガス栓の締め忘れ、火の用心ができなくなった。 | | |
| 1 6 | 複雑なテレビドラマが理解できない。 | | |
| 1 7 | 夜中に急に起きだして騒いだ。 | | |

該当 個

登録制度

該当・非該当

＊本チェックリストは、以下の2つのリーフレットを元にして作成されたものである。また、本チェックリストには以下のリーフレットを引用していることが記載されている。

- ・「認知症による行方不明者への備え 認知症の人が安心して外出できるまちをめざして」
(愛知県・国立長寿医療研究センター編)
- ・「認知症チェックリスト 早期発見・早期対応に向けて 自分・家族で気づくヒント集」
[第二版] (愛知県・国立長寿医療研究センター 2017年3月)

《資料D》「おおぶ・あったか見守りネットワーク」の案内チラシ⁽⁹⁾

認知症などで行方不明の心配がある方のご家族様へ

日ごろの見守り&もしものお守り

「おおぶ・あったか見守りネットワーク」 事前登録・個人賠償責任保険事業のご案内

大府市では、認知症になっても安心して地域で生活できるよう、高齢者等の行方不明時の早期発見、保護などを目的とした地域の見守り体制整備のため、「おおぶ・あったか見守りネットワーク」を平成21年度から開始しています。

このネットワークのさらなる充実化を図るため、認知症などで行方不明になる可能性がある方の情報を事前に登録していただく「**認知症高齢者等事前登録制度**」を開始します。

事前登録情報を活用することで、行方不明時にスムーズな搜索活動、早期発見が期待できます。

あわせて、事前登録した方は、「**大府市認知症高齢者等個人賠償責任保険事業**」を活用していただくことができますので、行方不明になる可能性がある方は事前登録をお願いします。



1.見守りネットワーク 認知症高齢者等事前情報登録

【登録対象者】(以下の全てを満たす方)

- ・大府市に住民票があり居住している方
- ・認知症もしくは認知症の疑いのある方(若年性認知症を含む)または、障がい者手帳をお持ちの方
- ・行方不明になる可能性がある方

※介護保険を利用をしている方は、介護認定申請時の主治医意見書で確認。その他の方は、認知症初期症状チェックリストにて確認します。

【手続きに必要なもの】

- ・登録者ご本人の介護保険被保険者証、もしくは障がい者手帳
- ・届出者の印鑑
- ・写真

2.大府市認知症高齢者等個人賠償責任保険事業

保険商品名 日常生活賠償特約セット
(正式名称) 団体総合生活補償保険

大府市が契約者となる団体日常生活賠償保険に加入することで、日常生活における偶然な事故でご家族等が損害賠償責任を負った場合などに、保険金の支払いを受けることができます。

【保険加入対象者】

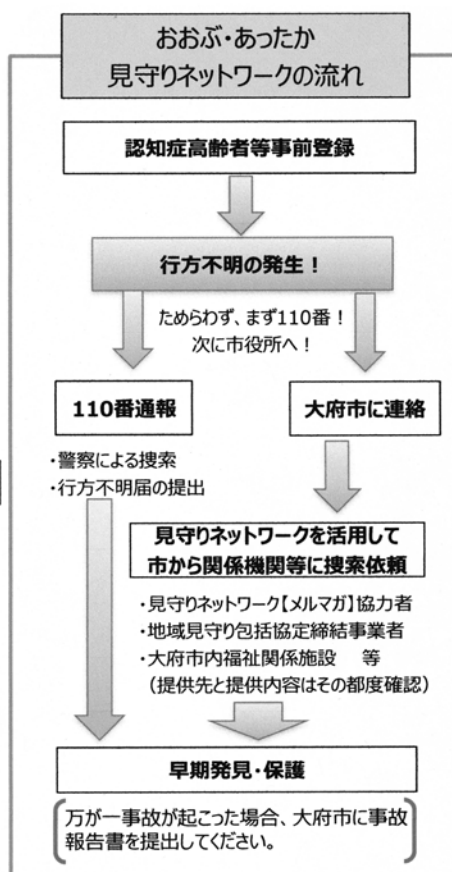
- ・認知症もしくは認知症の疑いのある方で、在宅(自宅)生活をしており、保険加入を希望する方

【手続き】事前登録の届出時に申請

※保険事業のみの加入はできません。

【補償額の上限】

- ・日常生活賠償保険金額(1億円)(免責金額0円)



2 ヒアリング調査の実施方法

筆者の行ったヒアリングを含む大府市に対する調査は、2019年の12月から開始し、電子メールによる担当職員との質疑応答を実施した上で、さらに、2020年1月31日に筆者が大府市役所本庁を訪問してヒアリングを実施したものである。ヒアリング調査の実施については下記のとおりである。

◇日時： 2020年1月31日（金） 13:50 ～ 15:10

◇場所： 大府市役所 1階 高齢障がい支援課 相談室

◇ご対応いただいた職員（2名）

福祉子ども部高齢障がい支援課高齢係 主査 神取 阿依 様
同係 認知症地域支援推進員 武藤 葉月 様

3 ヒアリング調査の内容と結果

以下にヒアリングを含む調査の結果を提示する。ただし、本章本節の内容は筆者が調査全体を終えた後に編集を行って整理したものである。必ずしも対話・会話の内容を直接かつ順次に記載したものではなく、編集を施したものであることについて、十分なご留意を賜りたい。

◆Q 1 社会的に大きな問題となりました、いわゆる「JR 認知症事件」が大府市の JR 共和駅で発生いたしました。大府市として、この事件に対する基本的なお考えがございましたらお聞かせください。

【回答】

本市の当該案件に対する考え等につきましては、以下の大府市ホームページより、「大府市認知症に対する不安のないまちづくり推進条例」のパンフレットをご参照ください。

<https://www.city.obu.aichi.jp/kenko/koureishashien/ninchisho/1011077.html>

【再質問】 Q 1 について

大府市ホームページより「推進条例」は拝見いたしました。

しかしながら、JR認知症事件とその判決の存在の「事実」が前文でのべられているのみでございます。

あらためまして、この事件と判決に関するお考えをお聞きできれば幸いです。

【再回答】

同条例パンフレットの市長あいさつには、平成19年度の鉄道事故に触れ、認知症の人やそのご家族が地域の中で安心して暮らすために、様々な取り組むべき課題があることを述べています。そのうえで、JR認知症訴訟は、本市が本事業を実施するきっかけになったということになると思います。

◆Q 2 JR 認知症事件のような認知症の方が他害行為をして、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】 特に市として公式見解はございません。

◆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】 特に市として公式見解はございません。

◆Q 4 大府市で、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、この制度のアイディアを最初に提唱した方はどなたでしたか？お差支えない範囲で、お答えください。

【回答】

本市では、市長の強い意向もあり、29 年度当初から、認知症施策に関する総合的な基本条例を制定することを検討しました。その条例制定の動機づけの一つに、平成 19 年に市内で発生した鉄道事故及びそれに係る裁判の経過があり、自治体内部で本条例に定める市の責務や施策の内容を検討する中で、外出中の事故に関連して認知症の人やその家族に対する支援の必要性を踏まえた条文を盛り込む必要があるとの議論がありました。本条例を策定する中で、具体的な支援施策についても同時に検討していたところ、神奈川県大和市様の個人賠償責任保険事業のことを知り、本市の制度設計の参考としました。

◆Q5 大府市の「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。

【回答】

前述の条例の具体的施策として保険制度を検討。条例制定を担当した企画政策部健康都市推進課と、保険事業を担う高齢障がい支援課にて保険制度について案を作成し、企画部門・財政部門を交えた自治体内部の政策検討のための会議での議論を経て制度を開始。

〔スケジュール〕

H29 年 11 ～ 12 月 保険の必要性について議論、情報収集

H30 年 4 ～ 5 月 制度設計

H30 年 5 月 事業者の選定（3 社見積徴収）

H30 年 5 月 25 日 記者会見

H30 年 6 月 1 日 実施要綱の施行／事前登録・保険加入者の募集開始

H30 年 7 月 1 日 保険期間の開始

◆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】

制度化の過程での事務局の懸案事項としては以下の通り。

- ①民間の保険に市が契約者として保険料を公費負担して加入することの是非（本来自助で担うべきところ、公助で対応すべきかという観点。同じ頃に本市の交通安全条例を改正し、自転車損害賠償保険等への加入を市民への努力義務として規定したところでした）。
- ②保険の対象者をどうするか（認知症の人以外の責任無能力者とされる方を含むかどうか、在宅や施設入所者の取り扱いをどうするか、等）。
- ③保険制度を市が実施することで、「認知症の人は危険」「家族は認知症の人の行動に必ず責任を負うべき存在である」といった偏見や誤解につながらないか。
→認知症の方のみを対象とすることや、保険制度を公費で行うことについては、条例を制定したこと、市内で発生した鉄道事故に絡む裁判の過程を通じて、認知症の人を介護する家族の負担を社会全体で担うことに一定の理解が得られるようになったこと、認知症の人やその家族に加え、被害を受けた第三者の救済にもつながることから、制度の実施を決断しています。民間保険制度を活用することについては、費用対効果の面など優れた点もあることから、この手法を選定しています。

議会では、平成 30 年度の当初予算の審議の中で、他の認知症施策と合せて先進的な取組として好意的な評価でした。

【再質問】

この事業の財源はどこから支出しますか。

【再回答】

市の一般財源（役務費・その他保険料）から支出します。

◆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】 個人賠償責任保険 上限 1 億円

【再質問①】

確認させていただきたいことがございます。保険会社との契約書面において、被保険者はどのように記載されているのでしょうか。

認知症または認知症の疑いがあり、かつ、本市の本制度に登録されている方が「被保険者」となります。

【再質問②】

「認知症もしくは認知症の疑いのある方（若年性認知症を含む）」というのは、契約書文面における文言と一致しておりますでしょうか。

【再回答】

そのとおりです。

「認知症の疑いのある方」というのはどのように判断するのでしょうか？

本市の「あったか見守りネットワーク事業」に登録した方で在宅生活をしている方が該当します。つまり、本市右事業の「登録者」で保険への加入を希望した方が保険契約上の被保険者に該当するということになります。

【再質問③】

ウェブサイトより入手しましたパンフレット「《資料D》」には保険金の受取人に関して、「ご家族等が賠償責任を負った場合などに、保険金の支払いを受けることができる」とございます。

つまり、本人のご家族も保険金の受取人となれるのでしょうか。

【再回答】

被保険者には、本人に責任能力が無い場合は、「親権者、法定監督義務者」が含まれるという契約内容になっております。

【再質問④】

「損害を引き起こした者」について、単に「認知症の方」とするのみではなく、その「疑いのある方」まで適用範囲を広げているのは、どのような理由に基づくのでしょうか。

【再回答】

「認知症」の診断を受けたがらない方もおられますし、実際に診断を受けていなくても行方不明になることはあります。本市の制度の全体的な趣旨としましては、まず、行方不明になることをどのように防ぐのかということが重要であり、行方不明になる可能性のある方を本市の制度で見守ろうとしています。したがって、行方不明になるということは事故に遭うリスクがあるということなので、本事業の対象者とするという考え方に基づいております。

また、この制度によって認知症初期の方を広く把握できることから、その次の支援へとつなげていくことができるということも大きな意義であると考えております。

本市の場合は、本事業の登録について、「認知症チェックリスト《資料C》」を用意して、その「17項目のうち、3つ以上該当項目がある」か、または、「過去に行方不明になったことがある」方は、本事業該当者として適用しています。

◆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？

【回答】 100 人程度

【再質問】

将来的に増加していく傾向であると予測しておられますか。

【再回答】

一定程度は増加すると予測しているが、認知症の進行によって寝たきりになったり、施設に同居している方等は、外出して行方不明になるリスクのある対象者ではないので退会していきます。そのため、本市の事業の登録者数は一定程度増加した後は、安定的に推移する可能性もあると考えています。

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

【回答】

概ね 80 人×保険料

※平成 30、31 年度は保険料 2,000 円で見積（実際には前金払い、途中加入者は事後清算なので、もっと細かい計算をして予算計上しています）

◆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】 令和2年 5月末日時点の申請者 80 人

【再質問】 保険適用事例について

「推進条例」などに個人情報等を堅く保護すべきとの条項があることは存じ上げております。

そのうえで、ご無理を申し上げるようですが、保険事業開始から現在までの保険適用事例がございましたら、可能な範囲でお聞かせいただければ幸いです。

【再回答】

個人賠償責任保険に関しては、保険の適用が確定した事例はありませんが、事故が発生して現在交渉中の案件1件ございます。

◆Q 10 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、高齢者個々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)。

【回答】 Q 5 の回答のとおり

【再質問】

他の自治体にヒアリングすると、「こういう事業は国の財政負担でやってほしい」という声をよく聴きます。大府市の場合はどうでしょうか。可能であれば国の事業とした方がよいとお考えでしょうか。

また、それとは別に、「地域社会の被害者が損害を全面的に寛容すべきである」という理想論もあろうかと存じます。そのような考え方に対してもお考えをお聞かせできれば幸いです。

【再回答】

現在実施している保険制度は、認知症の方が地域で安心して生活していくためには役立つ制度であり、国の目指す地域共生社会の推進の一助となるものと考えています。そのため、介護保険の地域生活支援事業（認知症総合支援事業）を財源として認めていただけるよう望みます。

また、地域社会において被害者が損害を負担するという考え方ですが、その考え方はJR認知症訴訟のような大企業が被害者の事例ではあてはまるかもしれませんが、零細企業や個人が大きな被害を被ってしまった場合には公平な解決となるかは疑問に感じます。

◆Q 1 1 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、対象者を事前情報登録制度の登録者としていることから、認知症やその疑いにより行方不明になるハイリスク者の情報を市が収集することが可能になった。収集した情報を行方不明を未然防止するための見守り活動に活用したり、関連する制度（GPS 貸与など）や家族向けの事業等の紹介を効果的に実施できるようになった。この点に関しては、本市の事業は非常によく機能していると感じています。

デメリットは特に感じていません。

◆Q 1 2 久留米市、大和市、小山市、海老名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】

他の自治体の具体的な内容を把握していませんので、回答ができません。

◆Q 1 3 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】

それぞれの自治体の状況によるので、なんとも言えません。

◆Q 1 4 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】

申請したご家族からは、「他人に被害を与えることを心配しているので、このような保険はありがたい」という声がありました。また、JR の事故のことを市民はよく知っているので、保険に加入したことで「安心した」との声も多くいただきます。これまでに批判的な意見は一切ありません。

◆Q 1 5 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】

特に思い当たりません。

◆Q 1 6 この制度が発展し、普及していくために、大府市にとって、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であるとお考えでしょうか？

【回答】

保険制度はあくまでも、事故が起こった後の保障でしかありません。いかに認知症の方が安心して地域で生活をしていくのかということにおいては、登録した当事者の方々に対してどのような支援（見守り）ができるのか、行方不明になりにくいまちづくり、行方不明になっても迅速に発見・保護されるまちづくりを行うかということが重要です。

保険制度について多数の問合せを全国の自治体から受けていますが、ただ単に保険制度を行うのではなく（それであれば、各自で民間保険に加入したら良いだけのこと）、市が把握した行方不明ハイリスク者の情報をどのように見守り活動、まちづくりに活かすのかという視点が重要課題だと考えています。

【再質問】

Q 1 6 のご回答を聞かせていただくと、地域の高齢者問題は地域における自治体の施策で解決することについての大きな意義を感じます。

前掲再質問とは逆行するような質問かもしれませんが、個人賠償責任保険のような事業は自治体の独自政策とリンクさせながら地域の独自性を発揮させるためにも有意義なのではないでしょうか。お考えをお聞かせいただければ幸いです。

【再回答】

本市としましては、本事業は自治体独自のものとして十分な意義があると考えております。また、市の方針としても、この事業のような先進的な取組みを他の自治体にも広めていけるようにとの考え方があります。

Ⅵ 高齢者損害賠償補償事業の各自治体の比較検討

認知症高齢者などが惹起する損害の補償事業に全国でいち早く取組みを行った6つの自治体（大府市以外では、大和市、海老名市、久留米市、神戸市、小山市）について、その事業内容に関して比較検討を簡潔に行いたい。

第一に、財源が大きく異なっているのが神戸市である。神戸市⁽¹⁰⁾の場合は市民に一律月額400円の超過課税を課して財源とした。大府市はじめその他の自治体では一般財源から支出している。

第二に、このような事業の費用（保険料）の負担に関して自治体では考え方が異なっているように思われる。大府市の場合、自治体が負担するという考え方に何ら問題はないとしている。市民や議会からの支持もあり、市独自の事業として実施することに意義があると考えているからである。これに対して、久留米市⁽¹¹⁾や神戸市は、可能であれば国に保険事業を実施してもらいたいとの意向があるようである。また、介護保険の事業の一つのメニューに加えてもらえれば、自治体の事業の独自性も確保しつつ、自治体の責任で運営が可能となるという考え方が大和市のヒアリング調査⁽¹²⁾で示された。

第三に、補償事業の適用者の範囲についてである。顕著な相違を示すのはやはり神戸市であろう。神戸市の場合、認知症の発見を医療機関において早期に行うことを目的とした事業と有機的に結合させている関係から、補償事業の対象者を認知症と診断された患者に限定している。これに対して、大和市、海老名市⁽¹³⁾、久留米市、小山市⁽¹⁴⁾では、「はいかい高齢者」「認知症等」などの概念を用いて、事業の適用対象者の枠を広げている。大府市の場合も「認知症等」としており、市が愛知県と国立長寿医療研究センターが作成した「チェックリスト」を参照して、独自の適用対象者を指定する登録制度を敷き、この登録者を保険会社との契約において被保険者としている。

第四に、現時点においては、神戸市や大和市のような「見舞金」の制度は実施していない。「見舞金」制度とは、加害者側の補償責任が確定していない段階においても、損害が発生したこと自体をもって被害者に一定金額の補償金を支給する制度である。

以上のような比較検討となるが、それぞれの自治体には各々の考え方と個々の施策があることは明らかであり、それぞれの特徴が描き出されている。

Ⅶ 総合的検討－結びに代えて－

本稿の最後に筆者の立場と視点から、これまでの検討を踏まえて、大府市の事業を総合的に検討して、結語を加えることにしたい。

類似の事業を展開する自治体は少なくはないが、大府市の事業の特徴は上述Ⅵ章における検討

で明らかとなったように思われる。したがって、個々の事業内容を整理するのではなく、筆者の視座から以下において大府市の事業の最も大きな特徴について述べておきたい。

大府市の事業の最大の特徴はとして、その背景に大府市の認知症の人とその家族を支援する先進的な制度の存在が挙げられる。大府市の「個人賠償責任保険事業」は、認知症の人と家族を支援する制度の一つの構成要素に過ぎない。V3Q4「回答」、Q11「回答・メリット」、Q16「回答」から明らかなように、認知症の人達を支えようとする大府市の風土と理念がこの事業の根底に存在している。行方不明の人を如何に出さないようにするか、行方不明になってしまった場合にはいかに迅速に発見し保護するかという熱意に満ちた取り組みこそが、「個人賠償責任保険事業」を支える根幹である。したがって、そのような大府市独自の理想・理念に支えられた事業であることから、保険費用を市の一般財源から負担することに対する反対意見は議会にも市民の間にも見受けられない。また、V3Q7の「再質問」に対する「再回答」に見られるように、寝たきりの人や施設入所者はこの事業の登録者に該当しないことから（すなわち行方不明のリスクがないと判断されることから）、登録者である被保険者は将来的には一定人数で安定するとの見込みについても説得力を感じる。

以上のようなことから、大府市の事業は、市政の理想・理念および原理と混然一体となったものであることから、大府市独自の施策としての大きな意義があるものとなっている。このことから、自治体が一般財源から保険費用を負担することにも反対意見がなく、事業が安定的に運営されているということに基礎自治体である大府市の実施する事業としての最大の特徴があると考えられる。

さて、筆者は、超高齢社会という新時代に対応した損害補償の「制度設計」が必要であると述べてきた。大府市の実態を踏まえて感じることは、自治体がその独自の市政と密接に関係づけながら、認知症高齢者等の惹起する損害補償を行うというスキームも大いに成功する可能性があるとの期待が持てるということである。

新時代に対応した損害補償のスキームについては学説においても様々な見解が存在しているが、自治体が損害負担をするというスキームの一つの成功例を踏まえつつ、この問題のさらなる検討を重ね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】

ご多用のところ本稿作成に関してヒアリング調査にご協力を賜った大府市福祉子ども部高齢障がい支援課高齢係主査である神取阿依様と同係の認知症地域支援推進員である武藤葉月様に心から謝意を表したい。

【脚注】

- (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) 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。
- (6) 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。
- (7) 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。
- (8) 「大府市認知症高齢者等の見守り及び個人賠償責任保険事業実施要綱」
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16日）
- (9) ≪資料D≫「おおぶ・あったか見守りネットワーク」
https://www.city.obu.aichi.jp/_res/projects/default_project/_page/001/004/905/mimamori20191001.pdf（最終閲覧日2020年4月16日）
- (10) 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。
- (11) 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。
- (12) 「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）ほか参照。
- (13) 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/siryou.pdf（最終閲覧日2020年4月5日）ほか参照。
- (14) 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
 - 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

大府市における「認知症高齢者等」による他害の損害補償の取組み

- 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