

海老名市における高齢者による 他害の補償事業の検討

谷 口 聡

The Efforts by Ebina City to Compensate for Damage by an Aged Person

TANIGUCHI Satoshi

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。

海老名市（神奈川県）では、自治体で独自に実施する高齢者の他害の損害補償の制度を実施している。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、このような海老名市の事業について海老名市に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, the JR Dementia Incident occurred. 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" of compensation for damage to meet a new era.

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

1 はじめに

本稿は、認知症などに罹患している高齢者が徘徊などの際に惹起する損害について、地方公共団体である海老名市（神奈川県）が実施している保険を活用した損害補償事業に関する調査結果を示したうえで、その評価と検討を行うことを目的としている。

わが国は超高高齢社会となった。そのような社会においては、認知症などにより判断能力が著しく低下した高齢者が地域社会の中で他人の財産や身体に損害を加えてしまうということもあえる。些細な事件であれば日常茶飯事に起こることも十分に想定されるという社会状況を迎えている。では、そこで発生してしまった損害は一体誰が補償・負担することが公平であると言えるのであろうか。

後掲JR認知症事件訴訟は、そのような問題を超高齢社会となったわが国に突き付けた事例であった。この紛争は被害者たる鉄道会社と損害を惹起した認知症患者の家族の間で損害負担をめぐり争われたものである。最高裁判所は、介護家族には責任が無いという判断を下した。全国で認知症患者を介護する人たちは胸をなでおろしたであろう。この事件では被害者がJR東海という巨大企業であったから、いわば企業経営上のビジネスリスクという考え方も妥当し得たかもしれない。しかし、被害者が、介護家族同様に社会的弱者たる個人であった場合、その損害を被害者側が負担するということが公平な解決と言えるであろうか。

海老名市では、この訴訟事件の直後に、「高齢者（認知症）あんしん補償事業」を市民に対して実施を開始した。JRと2つの私鉄が乗り入れているこの自治体にとって、JR認知症訴訟は差し迫ったリスクを顕現させたものと映ったに違いない。この事業は、自治体が保険に加入して、あらかじめ登録されている徘徊のおそれがある高齢者などを被保険者として、その高齢者などが惹起した損害を填補するという事業である。これと類似する事業は全国の自治体で少なからず見受けられるようになったが、海老名市は同じ神奈川県の大和市に次いで、全国に先駆ける形でこのような事業の実施に踏み切った自治体であり、その事業内容の詳細な調査と評価・検証には意義があるものと臆見する。JR認知症訴訟の紹介と若干の検討、また、議論の緒に就いた学説の若干の紹介、そして、別の自治体の事業との相違点の比較検討などを交えて、本稿における海老名市の事業の考察を行ってみたい。

2 問題の所在

民法709条は、故意または過失によって他人の財産や身体に加害をした者は、その発生損害について賠償をする責任があると規定している。いわゆる不法行為法の一般的なルールの規定である。ただし、この加害者が責任弁識能力のない未成年者であったり、精神障害者であったりする場合には、その加害者は賠償責任を免れる場合があることを民法712条および713条が規定している。しかし、民法712条および713条により加害者が責任を免れる場合には、その加害者について監督する義務があった者（例えば未成年者の場合であればその親、精神障害者の場合であれば介護家族や後見人が監督義務者に該当する可能性がありうる）が賠償責任を負担する場合があることが民法714条で規定されている。

このようなわが国の発生損害の責任負担については様々な議論はあるものの、一応は公平な賠償責任制度として考えられるであろう。そして、現行民法が明治時代に施行されて以来、今日まで、このようなルールは一応の評価を得てきたと考えられるが、超高齢社会を迎えたわが国においては、新時代対応型の損害補償ルールの「制度設計」が求められているのではないであろうか。医療の進歩もあろうが、高齢者の人口は増加の一途を辿り、認知症患者の将来的な増加に対する見込みは変化の兆しさえない。自動運転自動車が開発され、その自動車事故の責任の新たなルール作りが急がれていると同様に、高齢者が引き起こす損害の補償の「制度設計」の議論も急がなくてはならない。そもそも民法の「不法行為制度」の最大の機能・目的は、社会で生じる損害（マイナス事象）についてその填補を誰が行うのかという「損害の分配」のルールを規定することである。JR認知症訴訟を受けて、民法714条の法解釈論を離れて、新たな「制度設計」の議論をする必要性もあるものとする。

3 JR認知症事件訴訟の概要

本章では、超高齢社会となったわが国に大きな問題を投げかけたいわゆる「JR認知症事件訴訟」の概要を示しておくこととしたい。海老名市のような自治体が超高齢社会に対応した新時代対応型の補償制度を実施する契機となった訴訟事例である。

◇最高裁判所判決平成28年3月1日（最高裁判所民事判例集70巻3号681頁）

【事実概要】

愛知県大府市に在住し、認知症（要介護度4）に罹患していた当時91歳の男性Aは、主に自宅で介護を家族から受けていたが、家族が気づかないうちに自宅を出て徘徊し、JR東海の共和駅の構内から線路に入り、列車に衝突して死亡した。JR東海は、この事故により、列車の運行に支障をきたし、バスによるふり替え運送などを行ったため費用を生じて、損害を被ったなどとして、男性Aを介護していた妻Y 1、長男Y 2らに対して、民法714条および民法709条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））では、介護をしていた妻Y 1、長男Y 2、その他のAの子であるY 3、Y 4、Y 5も被告となった。この判決では、妻Y 1については民法709条による損害賠償責任を認め、長男Y 2については民法714条を根拠として同じく賠償責任を認め、介護の実務に精通していたY 4についても責任を肯定した。

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Y 1と長男Y 2が控訴人となってその責任の有無が争われた。この判決では、妻Y 1に民法714条に基づく損害賠償責任があると判示された。長男Y 1については賠償責任は否定された。損害認容額は約360万円であった。

【判決要旨】

妻Y 1と長男Y 2の損害賠償責任の有無が争われた。主文においてYらの責任は否定された。

妻Y 1については、民法714条規定の法定監督義務者に該当するか否か、また、判例法理である「法定監督義務者に準ずる者」に該当するか否かが争点となったが、一つ目の争点については、「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が廃止されたことが認定され、精神障害者と同居する配偶者がただちに民法714条規定の法定監督義務者に該当するものではないなどとして、同法の適用を除外した。また、二つ目の争点については、妻Y 1自身が当時すでに85歳で要介護1であったなどの事情が考慮されて「法定監督義務者に準ずべき者」に該当しないと判断された。

長男Y 2についても民法709条の適用が除外された。

結論として、介護遺族であるY 1とY 2のJR東海に対する責任は無いものとされ、第一審原告

であるJR東海の主張は最終的には退けられた。

なお、この判決には、補足意見および意見が付されている。

【若干の検討】

このように、第一審および第二審で認定された介護遺族らの法的責任は、最高裁判所において否定されるという決着をみた。全国で認知症などを介護する家族などからは安堵の声が聞かれたとされる。

この訴訟は社会的にも大きく注目されたものであり、法律学においても重要な判例である。これまでに多くの判例評釈・判例研究が発表されている⁽¹⁾。特に、民法714条の適用に関する法解釈学の観点からはこの訴訟は重要な意味を持つ事例である。

しかしながら、この裁判は、そもそも損害を被った被害者であるJR東海が85歳で本人自身が要介護認定を受けている介護遺族らを訴えたというものである。筆者はこの紛争の「構図」自体が既に公平性を逸しているという感想を抱きながらこの事例を見守ってきた次第であった。

4 新時代対応型の損害補償の「制度設計」に関する議論

前章で述べたとおり、民法714条の解釈論的な観点から、JR認知症訴訟については多くの研究の成果が報告されている。しかし、本稿は、この訴訟に契機を得ながらも、それ自体を研究の対象とするものではない。このような紛争の当事者についての「構図」自体が超高齢社会を迎えたわが国においては問題視されるべきである。すなわち、新時代対応型の損害補償の「制度設計」の議論がなされなくてはならないと考える。

そして、この損害補償の「制度設計」に関しては、いくつかの文献がその研究の緒に就いたことを示している。以下にごく簡略的に概観する。

米村滋人教授の見解は、特定の責任者（例えば家族など）が責任保険に個々に加入しておくことの重要性を強調しているように理解される⁽²⁾。これとは逆に、樋口範雄教授は、被害者となる可能性のある側の者が損害保険に加入しておくことで、社会全体が認知症などの高齢者が惹起する損害を寛容すべきではないかとの発想を示されている⁽³⁾。そして、このような考え方は別に、高齢者が地域社会で引き起こす問題は、その自治体が損害補償をするという「制度設計」を主張したり、肯定したりする見解が存在する。窪田充見教授は、「神戸モデル」（後掲第7章）という自治体負担型の損害補償制度の策定に貢献した⁽⁴⁾。同じく、「神戸モデル」については手嶋豊教授も参画している⁽⁵⁾。そして、このような考え方に肯定的な見解を示しているのは村田輝夫教授である⁽⁶⁾。

このような学術研究の進捗状況の下で、いくつかの自治体は先陣を切って認知症などの高齢者が引き起こす損害について保険制度を利用した損害補償事業を実施し始めている。その一つが本稿で採り上げる海老名市である。次章では、海老名市の事業の内容を具体的に示し、第6章で海

老名市に対して実施した事業に関する調査結果を掲載することとする。

5 海老名市の「高齢者（認知症）あんしん補償事業」

海老名市の実施している「高齢者（認知症）あんしん補償事業」について、その全体像を把握する目的、以下に海老名市などが公表している資料を提示する。資料の内容な市民向けに記述されたものであり、分かりやすい内容となっている。

A. 平成30年6月29日 市長定例記者会見資料⁽⁷⁾

〔平成30年6月29日 市長定例記者会見資料 保健福祉部 地域包括ケア推進課〕

高齢者（認知症）あんしん補償事業を開始 ～万が一に備え安心を提供！～

市は、認知症による徘徊の恐れがある高齢者を対象とした高齢者（認知症）あんしん補償事業を開始します。

これは、踏切事故などにより第三者に負わせた損害や本人の怪我などに備え、「はいかいSOSネットワークシステム」登録者を被保険者として、賠償責任保険に加入するもの。当該事業は、市から委託を受けた市社会福祉協議会が保険契約者となり、賠償責任保険で最大3億円が補償されるもので、被保険者本人の保険料負担はありません。

1 保険内容（予定）

(1) 種類

個人賠償責任保険特約付き傷害保険

(2) 補償内容（期間1年）

【個人賠償責任保険】

最大3億円

【傷害死亡・後遺障がい保険】

最大825,000円

2 実施期間

平成30年7月1日（予定）～

3 保険対象者

「はいかいSOSネットワークシステム」登録者55人（6月15日現在）

4 予算

345,000円

5 他市の状況

大和市（平成29年度～）

◎この件に関する問い合わせ

海老名市 保健福祉部 地域包括ケア課

B. タウンニュース2018年7月13日号〔神奈川県全域・東京多摩地域の地域情報誌〕⁽⁸⁾

認知症徘徊対策

市が保険料負担

介護者の負担軽減を図る

海老名市は7月から、認知症の高齢者の徘徊時に起こす事故等に備えた保険を公費負担する「高齢者（認知症）あんしん補償事業」を始めた。県内では大和市に次いで2例目。

<中略>

今回の取組では、市から委託を受けた市社会福祉協議会が保険契約者となり、「個人賠償責任保険特約付き傷害保険」に加入。損害を受けた第三者へは最大3億円（個人賠償責任保険）、本人が死傷したり後遺症が残った場合には最大82万5000円（傷害死亡・後遺障がい保険）を補償する。被保険者本人の保険料負担はない。

加入の条件は、「はいかいSOSネットワークシステム」に登録していること。これは、事前に徘徊の可能性のあるおおむね65歳以上の高齢者情報を登録しておくことで、緊急時に市・海老名警察・保健福祉事務所の3者が検索できるシステム。費用は無料。6月15日時点で登録している市内55人は自動的に同保険に加入済みとなる。<以下略>

6 海老名市の事業に関する調査

(1) 調査方法など

調査は筆者と海老名市の担当職員との間で電子メールおよび電話を複数回入念に反復することにより実施したものである。

実施期間は2019年12月から2020年3月の間である。調査にご対応いただいた海老名市の職員は、海老名市保健福祉部地域包括ケア推進課の担当係長である。

なお、以下に示す調査結果内容は、【質問（◆Q）】【回答】【再質問】【再回答】などの形式を整理したこと以外は、ほぼそのまま実施した内容を記録したものである。また、質問項目によっては、【若干の検討】という小項目を設けているが、これは調査結果そのものではなく、各質問の回答、再回答を受けて、筆者がその問題に関して検討および情報提供を加えたものである。以

上の調査方法およびその掲載方法などにつき、十分ご留意いただきたい。

(2) 調査内容

調査内容は、以下に示すとおりである。筆者が質問項目を設けて回答を求めたのに対して、海老名市側からの回答があった。そして、その回答を受けてさらに、再質問を行い、再回答を得たものである。以下記載のとおりである。

◆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】 予防がケースバイケースであることの難しさ。介護者・加害者と被害者側の人権と行動抑制のバランスが時々状況によって異なるので正解はなく、現状では介護者に過剰な負担を強いていること。

◆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】 ケースバイケースの対応に対して、一つの事例をピックアップして事後に判断することはできたかと思うが、無限の可能性に対し限界を超えた要求であると考え。しかし、法的にはそうかもしれないが、民事では「被害者の気持ち」も救わなければならない。人権と行動抑制のバランスについては、国で答えを深めて欲しい。

◆Q 3 海老名市で、個人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】 議員の紹介もあったが、名古屋高裁判決を受け、大和市で保険制度を導入したこと。

【若干の検討】

第5章掲載の「タウンニュース2018年7月13日号〔神奈川県全域・東京多摩地域の地域情報誌〕」において、以下のような記述が見受けられたので掲載したい。

<前略> 認知症の症状のひとつに、記憶や見当識障害からくる徘徊行動がある。2007年には、愛知県で徘徊中の認知症男性が線路内に立ち入る鉄道事故があり、家族に約720万円の損害賠償が求められた。

小田急・相鉄・JR相模原線の3鉄道が走る海老名市は、こうした事故が起こりやすい可能性を踏まえた上で、介護者の精神的・経済的負担を軽減する目的で同事業をスタートさせた。
<以下省略>

◆Q 4 海老名市の「高齢者（認知症）あんしん補償事業」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】 議員紹介⇒研究⇒制度設計（予算化）⇒導入（市社協へ委託）

◆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】 対象者の絞り込み。今、具体的に困っている者及び介護者は誰なのか（≒認知症等行方不明SOSネットワークシステム登録者）を明確にすることで、予算規模の明確化及び事務委託の方向性が見えてきた。

◆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】 あいおいニッセイ同和損害保険株式会社「個人賠償責任保険特約付き傷害保険」
個人賠償責任保険：最大3億円 傷害死亡保険：最大82万5千円
市より市社協に委託し、団体保険に市社協が加入している。

【再質問①】 確認ですが、この事業の保険契約について、海老名市は直接保険契約の当事者にはなっておらず、海老名市社会福祉協議会が保険契約者となっているということでしょうか？

【再回答】

お見込みのとおりです。社協＝保険契約者、登録者＝被保険者。

【再質問②】 この事業はSOSネットワーク事業と連携しているものと思われますが、被保険者を「認知症患者」に限定していないことにはどのような理由があるのでしょうか？

【再回答】

海老名市内の認知症度Ⅱa以上は2,600人以上となりますが、寝たきりであったり、施設入所

していたりと、全ての方がこの補償を必要としている状況ではありません。実際に徘徊で困っている方を絞り込む条件付けとして、SOS登録者としています。

【再質問③】 保険金の受取人には、登録高齢者（認知症）本人のみではなく、民法714条で規定されている監督義務者（家族などが該当するケースが想定される）も含まれるのでしょうか？

【再回答】

被保険者の定義としては、本人、本人の配偶者、本人またはその配偶者の同居の親族・別居の未婚の子となっており、注意書きで「被保険者が責任無能力者の場合、その方の親権者・その他の法定監督義務者および監督義務者に代わって責任無能力者を監督する親族を被保険者とする」とされています。

【若干の検討】

海老名市の認知症高齢者損害補償事業の最大の特徴は、市が保険契約者となるのではなく、社会福祉法人である海老名市社会福祉協議会が市から受託して、右保険契約の当事者となっている点である。

以下に海老名市社会福祉協議会のホームページにおける右事業の案内掲載内容を抜粋して掲載する。

《海老名市社会福祉協議会ホームページ掲載内容》⁽⁹⁾

高齢者（認知症）あんしん補償事業

認知症高齢者とそのご家族が安心して過ごせるように、一人歩きなどによる事故に足して、保険による経済的な負担軽減を図れるように支援します。

ご利用にあたっては、はいかいSOSネットワークシステムへの登録が必要です。

申込は、お近くの地域包括支援センターで行えます。

・お問い合わせ・

海老名市基幹型地域包括支援センター

TEL 046-233-

◆Q7 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】 150～200人

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

【回答】 委託料として最大49万9千円

◆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】 96名＝認知症等行方不明SOSネットワークシステム登録者・R1.12末現在

【再質問】

すでに保険の適用事例がございましたら、本人の特定に至らない限度で、事件内容をお聞かせいただけないでしょうか？

【再回答】

令和2年2月現在、保険適用はありません。相談としてデイサービス利用者が施設設備を破損した事例がありますが、この件については、施設側の保険で対応しています

◆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】 制度導入時には、高裁判決があり保険メニューが少ない状況があった。「お守り」程度でしかない保険だが、介護者負担の軽減にはなっていると思う。環境変化により制度見直しは必要であるし、国には根本的な部分（人権と行動抑制）について答えを深めて欲しい。

【再質問】

このような事業は国家が行うべきであるという考えを示している自治体もありますが、そのような考え方についてどう思われますか？

また、それとは別に、家族などが個々に責任保険に加入すればよいという考え方もありますが、どのように思われますか？

【再回答】

住民サービスの一つとして、各市町村が判断することだと思います。海老名市は、平成30年7月から実施していますが、当時は個人向けの商品が少なく、行政として団体保険に加入することで安心の一助としましたが、現在は、取り扱う保険会社も商品の種類も増えていますので、いずれかの時点で事業見直しは必要だと考えています。

◆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？

【回答】 メリット：介護者負担の軽減

敢えて挙げるならばのデメリット：財源の確保及び税負担の公平性

【再質問】

市の財源から支出するという点に関して、反対意見や批判はございませんでしたか？

【再回答】

事業設計での課題でしたが、対象を絞り込み予算を少額に抑えられたことで、特に反対や批判はありませんでした。

◆Q12 大和市、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。

【回答】 海老名市では、大和市を参考にさせて頂きました。当市の特徴としては、市直営ではなく、市社協への委託事業としたことです。

【再質問】

社協に事業を委託した理由はこういったものですか？ また、市が保険契約者となるのではなく、社協に委託することのメリットはどのようなものなのでしょうか？

【再回答】

条件のSOSネットワーク事業の取りまとめを社協でおこなっていること及び保険会社との内容調整が容易なことこの2点です。市は随意契約や入札といった手順を踏まなければなりません、社協はその縛りはありません。しかし、予算規模が大きくなると、この手法も問題ありとなります。

◆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】 良い。それぞれでニーズがあり、予算確保できるのならば普及していくはず。国や県は、常にアンテナを張り、必要な支援をお願いしたい。

◆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】 特にはないが、認知症等行方不明SOSネットワークシステム登録者が増加していることで、成果はあると考えている。

【再質問】

この補償事業が存在していることがSOSネットワーク事業の登録者の増加につながっていると評価されているということでしょうか？

【再回答】

「あんしん」の効果は量れませんが、登録者の増加は目に見えるものです。目的が登録なのか補償なのかは分かりませんが、登録者は増加しています。

【若干の検討】

第5章掲載の「タウンニュース2018年7月13日号〔神奈川県全域・東京多摩地域の地域情報誌〕⁽¹⁰⁾において、以下のような記述が見受けられたので掲載したい。

<前略> 市内で認知症の夫を介護する女性は「家の近くに線路があり、以前から事故を心配していた。24時間見ているのは難しいので、もしものときの不安や心配が軽減された」と安堵の声を漏らした。市の担当課は「適用事例がないのが望ましいが、万が一に備え、家族に安心を提供できたら」と話している。<以下省略>

◆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】 早期に保険メニューが増えたこと。同様に、全国で様々な形の制度ができたこと。

◆Q16 この制度が発展し、普及していくために、海老名市にとって、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】 制度はマネできますが、ニーズの把握と予算の確保及び公費負担すべきかどうかの検討は必要だと思えます。

7 他の自治体の類似事業との比較検討

本章では、JR認知症事件判決の直後、全国に先駆けていち早く海老名市と類似の損害補償事業

を実施した自治体の事業内容と海老名市の事業内容を簡潔に比較検討する。大和市、大府市、神戸市、久留米市、小山市における類似事業との比較を行う。

(1) 大和市

神奈川県の大和市は、筆者が把握している限りでは、全国で最も早く、高齢者の他害による損害補償事業を実施した自治体である。事業の名称は「はいかい高齢者個人賠償責任保険事業」である⁽¹¹⁾。海老名市は、そもそも大和市の実施した右事業を十分参考にして事業を設計し実施していることから、事業内容が酷似している。保険適用対象を認知患者に限定していないこと、事業実施背景として市内の鉄道駅と踏切数が非常に多いこと、徘徊高齢者を早期に保護するための「SOSネットワーク事業」の関連事業であることなど、共通点が多い。他方、海老名市の場合は事業を海老名市社会福祉協議会に委託している点は相違点である。

(2) 大府市

愛知県の大府市では、「認知症高齢者等個人賠償責任保険事業」を実施している⁽¹²⁾。筆者が2020年1月に実施したアンケート調査およびヒアリング調査では、やはり、JR認知症事件の発生した自治体であることから、関係職員のこの問題に対する意識は非常に高い。事業内容そのものは、海老名市の事業との共通点が多い。保険対象者を認知症患者に限定していないこと、「おおぶ・あったか見守りネットワーク」という行方不明高齢者保護事業の一環として実施されている事業であることなどは、海老名市と同様である。ただし、大府市の直轄事業であることは、事業を市の社会福祉協議会に委託している海老名市とは異なる。

(3) 神戸市

神戸市では、「認知症事故救済制度」という事業が実施されている⁽¹³⁾。この事業は海老名市およびその他の自治体の事業と比較すると非常に特徴的な点が多い。この事業は「神戸モデル」との異称があり注目を集めている。保険適用者を認知症患者に限定する一方で、認知症診断を促進する「認知症診断助成制度」と有機的に結合させている。損害を惹起して加害者となり賠償の法的責任を負う者を保険制度で救済するのみならず、市民の被害者に対しても「見舞金」を一定額支給する制度となっている。また、財源は市の一般財源ではなく、この事業のための超過課税を実施して市民に年額約3,500円の負担を課している。その他特徴的な点はいくつかあるが、海老名市の事業とは相違する部分が多いことには留意すべきであろう。

(4) 久留米市

福岡県の久留米市は、群馬県の高崎市同様に、中核市であり、高崎市としては人口規模や予算規模などの点で参考としやすい点が多いと言える。久留米市では、「認知症高齢者等孤児賠償責任保険」制度を実施している⁽¹⁴⁾。事業内容そのものは、海老名市が市社会福祉協議会に事業委託を行っている点を除き、共通点が多い。ヒアリング調査を実施した際に、久留米市の職員は、財源と事業を国が実施すべきとの見解を示しつつも、このような事業は、地域社会が本当意味で

高齢者の行動の結果を寛容できる社会へ成熟していくまでの過渡的な制度に過ぎないとの認識に立たれていたことは印象的であった。

(5) 小山市

栃木県の小山市は「徘徊高齢者等賠償責任保険事業」を実施している⁽¹⁵⁾。保険対象者を認知症患者に限定していないこと、「徘徊高齢者SOSネットワーク登録事業」との関連事業であること、大和市の事業を参考にして実施されたことなどは海老名市との共通点である。相違点は、やはり、海老名市のように市社会福祉協議会に事業を委託しておらず、小山市が事業を直轄していることである。

8 総合的検討－結びに代えて－

本稿の最後に、これまでの議論と調査結果を整理しつつ、海老名市の「高齢者（認知症）あんしん保険事業」について、最終的な検討を行いたい。

認知症など的高齢者が引き起こした損害を自治体が保険加入することを通じて補償するという事業は、超高齢社会を迎えたわが国に対応した損害補償の試みの一つとして大きく評価されるべきである。海老名市では、全国に先駆けて、同じ神奈川県では大和市に続いてこの事業の実施に踏み切った。自治体の施策としてパイロット的な先進的取組みは各方面で評価されるとともに、損害補償に関係する法律学を含めた学術的な面からも高い評価がなされるべきである。

このような事業について、海老名市の事業の特徴を簡潔に整理すると次のようになる。

第一には、「SOSネットワーク事業」と密接に関連した地域社会に大きく貢献する事業であるということであり、その意味で、自治体を実施することの意義が強く見いだされる。個々人が責任保険に加入することを促進したり、国が同じ事業を実施するべきとの見解もあるが、自治体が独自性を発揮する意義は大きい。

第二には、保険対象者が認知症患者に限定されていないという点である。神戸市などは制度適用者を認知患者に限定するという独自の制度を実施しているが、海老名市ではそのような限定をせず、徘徊のおそれがある高齢者全般を対象とする事業となっている。

第三には、この事業は海老名市が直轄して行うのではなく、すなわち、保険契約の当事者となるのではなく、海老名市の社会福祉協議会に委託して事業を実施しているという点である。他の自治体との比較においては突出した特徴である。理由については、6章(2)◆Q12【再回答】で述べられているとおり、「SOSネットワーク事業」との密接関係性から社協に委託することが効率的であること、また、市が直轄する場合には保険会社との契約に関して、随意契約や入札などの公正な手続きを経なければならないが、社協が保険契約当事者となれば、このような煩雑性が回避できることなどが挙げられている。このような新規な取組みは他の自治体の参考となることと思われる。

第四には、現在のところ、保険適用事例はないものの、市民が安堵の声をあげていることやその大きな目的の一つである「SOSネットワーク」への登録者の増加が図られていることなど、この事業が自治体として成功していると評価できるという点である。

認知などの高齢者が地域の徘徊などにより惹起する損害について自治体が補償するという事業は、徐々に評価されて類似事業を策定・実施する自治体が増加しているとのことである。筆者は、そのような動向を見守ると同時に、そのような自治体の補償事業が超高齢社会における最善の損害補償制度として十分に評価されるべきものであ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】 ご多用の折、「高齢者（認知症）あんしん保険事業」の調査に多大なご協力を賜った海老名市担当職員の皆様に心から感謝の意を表したい。

【注】

- (1) 例えば、窪田充見「判批」ジュリスト1491号（2016）62頁、久保野恵美子「判批」月刊邦楽教室431号（2016）140頁、清水恵介「判批」実践成年後見63号（2016）84頁ほか多数の判例評釈および判例研究が発表されている。
- (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) 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。
- (4) 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。
- (5) 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) 「平成30年6月29日 市長定例記者会見資料」
https://www.city.ebina.kanagawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/356/siryoku.pdf（最終閲覧日2020年3月26日）
- (8) 「タウンニュース2018年7月13日号〔神奈川県全域・東京多摩地域の地域情報誌〕」
<https://www.townnews.co.jp/0402/2018/07/13/440282.html>（最終閲覧日2020年3月26日）
- (9) 「海老名市社会福祉協議会ホームページ」
<http://www.ebina-shakyo.or.jp/anshinhoshou.htm>（最終閲覧日2020年3月26日）
- (10) 前掲注（8）「タウンニュース2018年7月13日号〔神奈川県全域・東京多摩地域の地域情報誌〕」
- (11) 大和市「はいかい高齢者個人賠償責任保険事業」www.city.yamato.lg.jp/web/content/000129387.pdf（最終閲覧日2020年3月26日）など参照。
- (12) 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（最終閲覧日2020年3月26日）など参照。
- (13) 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。
- (14) 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。
- (15) 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）など参照。

【参考文献】

*以下JR認知症訴訟最高裁判決に関する「判例評釈」を「判批」と略して記載する。

- 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

海老名市における高齢者による他害の補償事業の検討

- 村重慶一「判批」戸籍時報740号86頁2016年5月
- 米村滋人「判批」月刊法学教室429号50頁2016年6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238頁2016年6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
- 佐々木良行「判批」日本大学法科大学院法務研究14号59頁2017年1月
- Cleary, William B. 「判批」修道法学〔広島修道大学〕39巻2号129頁2017年2月
- 石原直樹「判批」公証法学46号53頁2016年12月
- 奥野久雄「判批」CHUKYO LAWYER〔中京大学法科大学院〕26号43頁2017年3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
- 前田太朗「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
- 丸山愛博「判批」青森中央学院大学研究紀要26号49頁2016年9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」私法判例リマックス〔54〕<2017〔上〕〔平成28年度判例評論〕>（法律時報別冊）46頁2017年2月
- 前田陽一「判批」法律時報89巻11号84頁2017年10月
- 久保野恵美子「判批」法律時報89巻11号91頁2017年10月
- 大塚直「判批」法律時報89巻11号104頁2017年10月
- 米村滋人「判批」法律時報89巻11号108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
- 瀬川信久「判批」平成28年度重要判例解説（ジュリスト臨時増刊1505）83頁2017年4月
- 瀬川信久「判批」民商法雑誌153巻5号84頁2017年12月
- 峯川浩子「判批」年報医事法学32号156頁2017年8月
- 村田輝夫・関東学院法学27巻1号109頁2018年3月
- 三木千穂『変動する社会と格闘する判例・法の動き』225頁2017年3月
- 米村滋人「判批」交通事故判例百選<第5版>（別冊ジュリスト233）74頁2017年10月
- 大澤逸平「判批」判例評論719号（判例時報2386）157頁2019年1月1日
- 中原太郎「判批」民法判例百選〔2〕債権<第8版>（別冊ジュリスト238）188頁2018年3月
- 鶴ヶ野翔麻「判批」法学協会雑誌135巻12号3008頁2018年12月
- 山地修「判批」最高裁判所判例解説—民事篇<平成28年度>159頁2019年3月
- 山地修「判批」最高裁 時の判例〔平成27年～平成29年〕〔9〕（ジュリスト増刊）187頁2019年1月