

第1回 事故救済制度に関する専門部会意見要旨

日時 平成29年7月10日(月) 18:00~20:00

場所 三宮研修センター 805 会議室

議題 認知症の人が起こした事故に関する救済制度について

(○委員発言 ●事務局発言)

1. 開会

●局長あいさつ

2. 議事

<認知症の人が起こした事故に関する救済制度について>

●資料1~資料5、参考資料1~3にて説明

○資料6にて説明

<意見交換>

○不法行為の責任の問題が前面に出ていたが、責任を前提として議論すべき話なのか、それとも、被害があったから、それに対して何らかの形で補償すべきという議論をするのが適当なのか。

○「認知症の人にやさしいまちづくり」というところで、たまたま市外から人が来て、その方が被害を生じさせたという場合も救済対象になるのか。

○事故の定義だが、人身損害・経済的損害を含めて全部一緒に入っていたと思うが、一般的に共感を得やすいのは人身損害の話だろう。他方で、経済的損害についてはそれぞれ備え得る状況なので、この条例の中では議論しないということもあり得ると思うがどうか。

○事故補償的な仕組みを考えるのであれば、責任の有無と関係なしに、被害が生じた以上は填補すべきだというのは仕組みとしてはあり得る。一方で、この場合にはものすごく対象が広がるだろうと思うが、広げすぎると財政的に対応が難しくなるのではないか。

○責任保険など従来の枠組みで機能できていた部分に、JR東海事件の判決でスキ間が生まれた。その部分に対応するという形にすると、ある程度対象を限定することができるのではないか。ただし、別の観点からの検討もあり得るのかもしれないため、最初から選択肢から外すのではなく、検討していければと思う。

○ J R 東海事件では、判決の中でどのような事件に限定するということは全く触れられていないため、認知症の人が原因となって誰かが死傷したというケースにおいても適用されるような判例となっている。ケースにより見方も違うのだろうと思うし、そうだとすると、事故救済制度は、例えば人身損害が発生したような場合に限るといようなこともあり得るのではないか。

○ J R 東海事件が話題になった際は、賠償請求されている家族が気の毒だと訴訟を提起した J R 東海を非難する人が多かったが、「 J R はそこで生じた損害を、自ら負担しなければならないような責任はどこにもない。 J R 東海も被害者だ」という発言をされた方がいて、 J R 東海の立場も分かった。

○ どういう場合に制度の対象にするのか。また、誰の請求に基づいて、どういう審査を行い、支給をしていくのかなど手続面。大きく分けると 2 つのフェーズで問題になってくると思う。

それを前提に、委員から説明のあった①②③の類型（①認知症患者が賠償責任を負う場合、②認知症患者は賠償責任を負わないが、その家族等が監督義務者に準ずべき者として責任を負う場合、③認知症患者は賠償責任を負わず、監督義務者に準ずべき者も存在しない場合）について検討をしてみると、①②は何らかの形で誰かに法的な責任が発生するケースで、認知症の人が加害者の場合や監督義務者の方が責任を負うことになった場合、資力がないことを理由に特別な制度を用意するというのは、感覚的には難しい部分があると思わざるを得ない。

一方で、③の結局誰も法的な責任を負わない場合、被害者救済という観点からは非常に重要な意味があると思うが、この場合は手続的な面で非常に難しい部分を抱える。①②のケースであれば、裁判所等で責任が認められ、損害賠償額も決まっていることが多いと思うが、③のケースが裁判所に持ち込まれた場合、損害額や被害額の検討に入る前に責任が否定されてしまうため、金額的なことが何も決まらないという状態になる。そうすると、この制度を使おうとする側（被害者）は、損害額や補償額を誰かに決めてもらわないといけないが、神戸市がその認定をすることになると思う。

○ 労災保険の制度はよく似た制度で、企業側の過失の有無とは関係なく、一定の損害について補償すべきかどうかというのを判断する。また、犯罪被害者への給付金もある。そういう制度も参考に、どの範囲で認めていくのかということを検討する必

要があると思った。

- 認知症の人が加害者の場合に被害を受けた人の損害を補償するということであるが、これは認知症の人をやはり加害者と位置づけないと機能しないものか。「認知症の人にやさしいまちづくり」で、認知症の人を加害者という形で位置づけるというところが少し理解しづらい部分で、もう少し位置づけ的にどうかならないかと思った。
- その部分の話をしないようにしようとすると、事故補償制度として責任等の話をしないということになる。そうすると、圧倒的に対象というのは広がり、恐らく認知症だけではなくて、精神上の障害等の場合も含め全てということになる。それについて本人の責任の有無を全部問わず補償の対象にするということになると、財源的な点でも色々難しい点があるだろう。
- 認知症の人にやさしいまちづくり条例と事故救済制度の関係であるが、認知症の人をケアするという内容とは異なるタイプの議論ではある。現在の状態は、認知症の人がもし損害を発生させるようなことがあったら、本人は責任能力がないから責任を負わない、監督義務者もないから誰も責任を負わない。そうすると、認知症の人が社会におけるリスク要因と位置づけられてしまいかねない。神戸市がそのすき間の部分について対応することで、安心して周囲の人たちに見守ってもらうことをサポートすることに繋がるのではないか。
- 当初の「認知症の人にやさしいまちづくり」という中での位置づけで言うと、やはり認知症の人、あるいはその家族の側に立った発想、その人たちを救済するというところから来ていると思う。すき間でない部分のところに対しても何か救済ができないか。
- すき間でない部分についてサポートする場合は、「認知症に限定することができるのか」という深刻な問題が出てくると思う。子供が起こした事故について親が責任を負わされるという場合とどこが違うのか、あるいはその他の精神障害による場合とどこが違うのかということ。
- J R東海の判決自体は、監督義務者に準ずべき者の部分が注目されているが、その前の法定の監督義務者がいないというほうが、重要な意味を持っていたということではないか。
- 認知症に限定できるかどうかという話だが、判決は認知症に限定したものではなく、全てが精神障害者に対するものを引っ張ってきているため、それを根拠に議論を進

めていって法定監督義務者がいる・いないという話になってしまうと、やはり認知症だけにするというのが難しいことが今日改めてわかった。

○診断では大人の発達障害や認知症とは言い切れないものがあり、それらをどう扱うかという点で難しさもあるし、認知症の人に限定するとなると、こういった法律に基づき今までの判例を検討したり、そういったものにも合致するような形で条例を考えていくに当たって、非常に問題になるというのが感想である。

○認知症の人がご家族も含めて萎縮せずに社会とともに生活をする、そういうことを推進したいという気持ちがある。日本でも、今後の社会の変化の中では、税や社会保険料の負担も含め、一定の補償を受けるための準備があったほうがよいという考えがあれば、認知症の人やご家族へやさしい社会作りにつながるのではないかと考える。

○最初は認知症の人と介護する家族を救済して下さるということで、それだけで本当にありがたい制度ができると思ったが、説明をお聞きすると、これは認知症の人だけではないと思えてきた。それまでは認知症のことしか考えていなかったし、この愛知県の事故にしても、介護の合間にちょっとうたた寝してしまい、その間に徘徊してしまったというのはいくらでもあり得る。賠償責任がないとなって喜んでいたが、JR東海も被害者であり、この辺りを考えると本当に難しいと思う。

○今回の救済制度は鉄道事故に関することだけと捉えてよいか。

○また、施設に入所している場合の事故も補償されるのか。施設のこととも考えてほしいという意見もつけ加えたい。

○本当に深刻なのは、人身損害が発生したような場合の対応ではないか。認知症の人もかわいそうだし、家族の方も大変だということはわかるが、被害者の方も命を亡くした、けがをしたというケースが検討される一番重要な類型なのではないかと思っている。

○被害者を救済する制度は、犯罪被害者救済制度以外にはないのか。

○自賠法では、ひき逃げで誰が加害者かわからないというケースに関しては、政府保障事業があり、自賠責保険と同じ金額を政府が支払うという仕組みがあるが、そういったごく限られたものぐらいしかないのではないか。

●犯罪被害者救済制度では、例えば死亡された場合は最高で約3,000万、障害があった場合はそれ以上多く支給されるケースがある。全国一律の制度である。

- 犯罪被害者給付金の制度が実際に毎年何件くらい使われているか調べて頂きたい。
- 犯罪被害者給付金では、被害者がご家族だった場合は対象にならないが、そういったこともあわせて考えておく必要がないか。
- 認知症の人が起こした事故に関して、被害者が家族であった場合にもこの制度が適用されるかという問題であるが、ある意味で一番リスクに近いところにおられるので、その点も含めて論点として残して頂ければと思う。
- 条例の範囲ということだが、神戸市民の人が市外で被害に遭ったときにはどうするか、市外から来た旅行者の人に神戸市民が被害を与えてしまったときにはどうするか、旅行者の方々が神戸市内でたまたましたことに対して神戸市民が被害を受けたときにはどうするかなど、被害者と加害者の立場と、神戸市内で起きたのかどうか、人的被害かどうか等の議論があると思う。この点はどこかの段階で議論が必要ではないか。
- 金額の設定として上限を設けるのかどうか等も議論が必要。また、先に賠償責任保険や犯罪被害者等給付金が払われている場合にどのような調整をするかという点も問題になる。犯罪被害者等給付金の場合には、実際に犯罪を起こしてしまった人から損害賠償金を受領している場合には、その範囲で減額されるという仕組みになっている。
- 仕組み上、誰が支給の申請をするのか、申請期限を設けるか。また、被害者側、加害者側両方について、何らかの資力的な要件を設けるのかについても、検討が必要と思う。
- 保険会社の方々に意見をいただきたいが、仮にこうした制度を神戸市が導入した場合に、再保険等で神戸市の補償を引き受けることがあり得るのか伺いたい。
- 具体的に想定している例示などを挙げて頂くことはできるか。
- 今出ている話だと3つ程度のパターンがあるのではないか。財源や加害者・被害者責任ということを抜きにして事故補償的な仕組みとしてやるというのが1つ。また、認知症の人も責任を負わないし、家族も責任を負わないという場合に限り、被害者を補償する制度というタイプのもの。それから、特に認知症の人のご家族が監督義務者に準ずべき者として責任を負うような場合にサポートするというタイプのもの。この3つは制度的にはかなり違うと思うので、混同せず3つのタイプとしてモデルを示していただきたい。それぞれについてどのぐらいまでの金額を神戸市は負担す

ることができるのか等のことも考えていくことになる。

●委員が言われたことは非常に大事な話で、結局どの範囲まで我々として責任が負えるのか。一方で、財政的な限界というのは当然ある。そのときやはり取捨選択ということが大事になると思うが、我々のまず本質としては、認知症にやさしいまちづくりをしていくために、認知症の人がいらっしゃることがリスクにならない、それがご家族の方も含めて市民になるかというところは取捨選択の基準になると考えている。我々としてはあくまでも条例の中での制度という位置づけにあるというところをご理解頂きたいと思っている。

○税金で負担するということになるので、一体どこまで対象にするのか。神戸市側として、具体的にできる範囲を示して頂くというのも大事であると思っている。

○国の省庁連絡会議では、法務省は認知症の人が加害者となったケースは見当たらないということであった。見当たらなかったという程度だから件数は少ないということであれば、そのぐらいの負担はできるだろうということになる。ただ、これから認知症の人が間違いなく増えていく状況で、一体どこまで対応できるのかという点も含めた検討の必要がある。

○法務省ではケースが見当たらなかったということだが、裁判例が見当たらないからといって重大な被害が発生していないとは限らないのではないか。

○責任無能力で免責されるのは、民法712条で未成年者で責任能力がない者、713条で精神上の障害により責任を負わない者という2つの規定があるが、従来の民法の世界で説明がされてきたのはほとんどが（親が責任を持つことになっている）712条だけ。従前考えられてきた713条の精神障害によるというのは、生来的な統合失調症等に該当するようなケースで、仮に責任を認めても賠償能力はないだろうということ、訴訟になってこなかったという経緯があるのだろうと思う。

ただし、これからの状況で予想されることとして、1つは、多くの人が認知症を自らのこととして迎えていかざるを得ないということがある。もう1つは、従来の精神疾患と状況が違うのは、高齢になって認知症になる場合には、本人は一定の資力を持っている場合もある。その点で、713条で免責されるケースは本人に資力がないからとは言えない。こうしたことが出てくる状況もあると思う。

○そんなに大きな額ではないにせよ実は訴えられているケースや、非常に困っているというような実態等、全国の家族の会で把握していることはないか。具体的な実態

を知るという意味では貴重なデータになるのではないか。

○金銭的なことではないが、前頭側頭型の認知症の人が電車の中で暴力を振るわれて訴えられたということがある、介護者もすごく精神的に打撃を受けた。全国的なことはまた調べておく。

○事故救済制度については、財源のことはわからないが、介護保険料が多少増えたとしても制定して頂きたい制度だと思っている。よろしくお願ひしたい。

●事務局でもできるだけデータについては収集したいと思っているので、また提示させて頂きたいと思う。

介護保険料という話であるが、この制度について国に確認したところ、介護保険料を使うことは難しいという回答を得ている。

○（3パターン例示3点目の）「③家族が責任を負う場合に支給」のケースでは、責任保険に当たる保険料の部分を何らかの形で徴収するのか、あるいは、神戸市が肩代わりするのか、そういった仕組みもあり得ると思う。

○これまでは比較的監督義務者が誰かということのはっきりしており、保険料の支払いは容易だった。ところが、JR東海判決では、賠償義務は負うかもしれないし負わないかもしれない、その時になって個別具体的な状況を見てみないとわからないため、保険加入のインセンティブをすごく下げてしまうということがある。そのため、その部分で工夫ができないかと思う。

○具体的に答えるのは難しいかもしれないが、医学的な見地から認知症の中でいわば加害者になるタイプというのはどれぐらいあるのか。

○認知症の人は高齢であるし、若い精神障害の人に比べると攻撃性や暴力性は低いので、犯罪の可能性は通常精神障害の人に比べてはるかに少ないと思う。ただ、ないとは言えないし、暴力や放火などは起こり得ると思う。

○ご本人が持っている認知機能と体の能力でミスマッチするということがある。例えば、JR東海のケースなどは、「どこへ入っていいのか」「どこへ歩いているか」という認知機能は非常に弱くなったが身体能力はまだ高いというケース。アルツハイマー型の認知症の場合で、他の合併症がないと最後の最後まで身体能力は保たれ、ひとり歩きを何キロでもしてしまうということもあるので、その辺りは非常に難しい。

○最終的には、大枠として多い・少ないと言えるかもしれないが、やはり1人1人の

症状に依存してしまうところが、単純に多い・少ないのタイプ分けが議論しづらいところと思う。

また、レビー小体型認知症のような場合だと、幻覚が見えて包丁を振り回し、結果的に誰かが被害者・加害者になるというようなこともあり、家族内の被害者・加害者ということも含めてあり得る病気ではないか。また、症状の軽い方でも、いずれ重くなって、なおかつ身体能力が保たれた場合に、社会を巻き込んで起こり得ることがあるというところがこの病気の難しいところだ。

○損害賠償保険といった保険制度に関しての専門家の参加、あるいは、オブザーバーとして参加して頂いてもよいが、実際に保険制度として実施可能性があるのかどうかについての判断というのは、貴重な意見を頂けるかと思う。

○保険法の専門ということであれば、（今回参加の委員の専門領域として）責任保険は近いほうではないかと思う。また、保険会社として実施可能性があるかという点は、保険の料率計算等が入るので、損害保険会社に話していただけるのではないか。

●オブザーバーとして損保会社に来て頂いており、次回以降で保険のそれぞれの考え方についてお話し頂ければと考えている。

○かなり色々なご意見を伺って、次回以降の論点も出てきたかと思う。それを踏まえて次回以降少し掘り下げた形で具体的なイメージをつくりながら検討作業に入っていければいいのではないか。本日の専門部会は終了します。