

認知症の人による不法行為に関する救済制度と 民法の責任能力制度

久須本 かおり

1. はじめに

徘徊中の認知症高齢者が線路に立ち入って発生させた列車事故により、財産的損害を被ったJR東海がその賠償を求めた訴訟において、加害者の配偶者および長男に対する民法714条責任（以下、民法の条文の引用において「民法」を省略。）を否定する最高裁判決（以下、「JR東海判決」と呼ぶ。）⁽¹⁾が2016年3月に出了たことを契機として、認知症の人による不法行為の責任負担の在り方をめぐる議論が活発化している。

国においては、認知症の人による事件・事故に関する実態調査が行われたうえで、社会としてどのように備えていくかについての検討結果が2016年12月に取りまとめられたが⁽²⁾、それによれば、認知症の人による不法行為から生じた損害について、公的救済制度の創設は当面見送られることとなったことから、自治体レベルでの救済制度の検討・創設が相次ぐこ

(1) 最判平成28年3月1日民集第70巻3号681頁。

(2) 厚生労働省老健局「第5回認知症高齢者にやさしい地域づくりに係る関係省庁連絡会議」における資料2「認知症高齢者等による事故等の実態把握に関するワーキンググループにおける検討について（まとめ）」。

ととなった。2017年11月から、大和市が、市が保険契約者として保険料を負担し、認知症の人が起こした事故の損害賠償責任を補償する責任保険制度を全国の自治体として初めて導入したことを皮切りに、同種の制度をすでに導入した、あるいは導入予定の自治体は既に34に達し、今後も急増していくことが予想される。なかでも、神戸市が2019年4月より運用を開始した制度は、他の自治体の制度とは根本的に異なる仕組みを採用しており、「神戸モデル」と呼ばれて注目されている。しかしながら、いずれの制度もまだ運用が始まったばかりで、その概要は各自自治体のホームページで紹介されているものの実績はほとんどなく⁽³⁾、総合的な分析はいまだ行われていない状況にある。

他方で、JR東海判決が示した714条の解釈論に対しては、民法学界において様々な懸念が示されており、右判決をどのように理解するのかという理論的な問題のみならず、714条の存在意義、ひいては713条の責任能力制度そのものに対する見直しの必要性が議論されている。もっとも、各

(3) 小山市において、平成30年10月に他人の所有物をゴミと認識して燃やしたケースについて保険金が支給されている。また、神戸市において、平成30年4月に、他人の自転車を自宅に持ち帰ってしまい、その自転車に損傷を与えたケースで、見舞金が15932円支払われている。筆者は、名古屋市における認知症の人による事故に関する救済制度の創設を検討する会議（事故の予防と救済に関する専門部会）のメンバーであり、本稿で紹介した他都市の実績は同会議において報告されたものである（名古屋市健康福祉局「第5回事故の予防と救済に関する専門部会」資料1 14頁より）。また、本稿で紹介する名古屋市の審議状況は、いずれも同会議での資料に基づくものである。これらの資料を本稿で使用するについては、同会議の事務局である名古屋市健康福祉局の了解を得ている。さらに、朝日新聞 Digital2019/11/18によれば、神戸市において、平成30年5月に店舗を汚してしまったケースで約13万8600円が、平成30年6月にガラス扉を壊したケースで9700円が見舞金として支給されたとのことである。<https://www.asahi.com/articles/ASMCC54YLMCCULZU00X.html>（2018年11月28日）

自治体で既に導入された、あるいは導入される予定の救済制度は、あくまで現行法の責任能力制度とJR東海判決で示された714条の解釈論を所与の前提としたうえで設計されたものであり、そこでは必ずしも責任能力制度の抜本の見直しを見据えたうえでの望ましい救済制度の在り方が検討されたわけではない。民法の責任能力制度が改正される用途は全く立っていないため、このこと自体は致し方ないとしても、認知症の人による不法行為に対する救済制度の在り方について、加害者・被害者間の損失分担の在り方を考えるという、不法行為法における従来の発想に加えて、各自治体で採用されている救済制度に見られるような、社会として損失を分担するという発想が、制度設計の選択肢に新たに登場したことに加えて、民間の保険においても認知症の人に向けた新商品が次々と開発されており、JR東海判決が出された直後と比べて状況は随分進化しているといえる。これに責任能力制度の見直しの議論を組み合わせる考えた場合、これから迎える超高齢化社会にとって望ましい制度の方向性が見えてくるのではないかと考える。

そこで、本稿では、認知症の人による不法行為の責任負担の在り方に関する現在の議論状況を整理し、この問題についてどのような制度設計が望ましいのかを、民法の責任能力制度の見直しも視野に入れたうえで総合的に検討してみたい。現時点において、各自治体で具体的にどのような救済制度が導入されているかを総合的に比較検討した資料や文献は公表されていないことから、本稿がこれから救済制度の創設を考えている自治体の参考になれば幸いである。

なお、我が国における責任能力制度は、認知症を原因として判断能力が低下してしまった人に適用されることになる713条のほかに、未成年者のうち自己の責任を弁識する能力のない者に適用される712条がある。713条や714条を見直すに際しては、712条も併せて見直すことも考えられるところではあるが、未成年者の不法行為については本稿の問題関心とは外

れるし、問題状況も異なるので、以下では713条により責任能力を欠く者の議論のみを対象とする⁽⁴⁾。また、713条の対象となる「精神上の障害により自己の行為の責任を弁識する能力を欠く状態」にある者とは、認知症の人だけでなく、その他の精神障がいを持っている人も含むものである。しかしながら、JR 東海判決を契機として始まった議論は、認知症の人による不法行為の責任をどのように負担するかに焦点が置かれており、必ずしもそれ以外の精神障がいを持っている人を対象としてなされているものとはいえないことから、本稿では、713条の責任無能力者のうち、認知症の人を対象として検討することを基本とする。

2. JR 東海判決の内容と評価

現在の様々な議論や取組みはこの判決を契機として始まっているといえるので、まずはこの判決の内容を確認しておこう。もっとも、この判決の詳細な内容とそれに対する分析は別稿で行っており⁽⁵⁾、また多数の評釈⁽⁶⁾も

(4) JR 東海判決の事案を踏まえて712条の見直しの可能性について検討したものとして、窪田充見「責任能力と監督義務者の責任——現行法制度の抱える問題と制度設計の在り方」現代不法行為法研究会編『不法行為法の立法的課題』（別冊 NBL155号）（2015年）71頁以下。

(5) 久須本かおり「認知症の人による他害行為と民法714条責任、成年後見制度」愛知大学法学部法経論集203号（2015年）67頁以下、同「認知症の人による不法行為についての家族の民法714条責任——最高裁平成28年3月1日第三小法廷判決平成26年（受）第1434号、第1435号」愛知大学法学部法経論集208号（2016年）189頁以下。

(6) 枚挙にいとまがない。窪田充見「最判平成28年3月1日：JR 東海事件上告審判決が投げかけるわが国の制度の問題」ジュリスト1491号（2016年）62頁以下、増田雅暢「認知症高齢者鉄道事故裁判を考える」社会保障2869号（2016年）34頁以下、米村滋人「法律判断の『作法』と法律家の役割：認知症鉄道事故の最高裁判決に寄せて（2016.3.1）」法律時報88巻5号（2016年）1頁以下、岩村正彦「責任能力を欠く認知

存在しているところであるから、ここでは、事案の概要と、のちに検討する責任能力制度の見直しの議論に関連する判示部分のみを紹介することとし、また、判決に対する評価も概括的に紹介するにとどめることとする。

(1) 事案の概要

原告たる JR 東海が、その運行する路線の駅構内を列車が通過する際、高齢の男性 A（当時 91 歳）が正当な理由なく線路に立ち入ったため、同列車と同人が衝突し、列車に遅れが生じるなどして損害を被ったと主張して、右男性の相続人である妻 X と長男 Y を被告として、監督義務違反が認められる、または被告らが事実上の監督者に該当するとして、709 条ないし 714 条に基づき、連帯して 719 万円相当の支払いを求めたものである。

第 1 審は⁽⁷⁾、Y については、社会通念上、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 の事実上の監督者にあたるとして、A が他人の生命、身体、財産に危害を及ぼす危険性を具体的に予見することは可能であったにもかかわらず、何らの措置も講じていなかったことを理由として 714 条 2 項責任を認め、X については、配偶者として A から目を離さずに見守ることを怠った過失があることを理由として 709 条責任を

症高齢者による加害行為とその監督義務者の不法行為責任」社会保障研究第 1 巻第 1 号（2016 年）240 頁以下、二宮周平「認知症高齢者の鉄道事故と監督者の責任」実践成年後見 63 号（2016 年）65 頁以下、原田剛「認知症高齢者鉄道事故訴訟最高裁判決をめぐって」実践成年後見 63 号（2016 年）75 頁以下、清水恵介「JR 事件最高裁判決を読み解く」実践成年後見 63 号（2016 年）84 頁以下、久保野恵美子「精神障害により責任能力を欠く者の行為に関する民法 714 条 1 項類推適用に基づく責任（最判平成 28・3・1）」法学教室 431 号（2016 年）140 頁以下、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（第三小法廷平成 28.3.1）」法曹時報 68 号（2016 年）2731 頁以下、前田陽一「判例詳解（第三小判平成 28・3・1）」論究ジュリスト 20 号（2017 年）82 頁以下、など。

(7) 名古屋地判平成 25 年 8 月 9 日判例時報 2202 号 68 頁。

認めた。

原審は⁽⁸⁾、Yについては、本件事故当時、YがAに対して負っていた義務は877条1項に基づく扶養義務にすぎず、YがAの成年後見人に選任されたこともなく、したがって精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（以下、「精神保健福祉法」と呼ぶ。）20条2項に基づく保護者の地位にもなかつたのであるから、Aは監督義務者に該当しないとした。これに対して、Xについては、Xが精神保健福祉法20条2項に基づく保護者にあたることに加え、夫婦間の相互協力扶助義務（752条）を理由に、法定監督義務者にあたるとして714条1項責任を認めたものの、被害者たるJR東海の被った損害の程度や、その社会的責務、JR東海に本件事故の発生を防止することができたと推認される事情も認められることなどを踏まえて、賠償額を5割に減額した。

(2) 最高裁判決

①714条1項の法定監督義務者とは

「民法714条1項の規定は、責任無能力者が他人に損害を加えた場合にはその責任無能力者を監督する法定の義務を負う者が損害賠償責任を負うべきものとしているところ、このうち精神上の障害による責任無能力者について監督義務が法定されていたものとしては、平成11年法律第65号による改正前の精神保健及び精神障害者福祉に関する法律22条1項により精神障害者に対する自傷他害防止監督義務が定められていた保護者や、平成11年法律第149号による改正前の民法858条1項により禁治産者に対する療養看護義務が定められていた後見人が挙げられる。しかし、保護者の精神障害者に対する自傷他害防止監督義務は、上記平成11年法律第65号により廃止された（なお、保護者制度そのものが平成25年法律第47号により

(8) 名古屋高判平成26年4月24日判例時報2223号25頁。

廃止された。)。また、後見人の禁治産者に対する療養看護義務は、上記平成11年法律第149号による改正後の民法858条において成年後見人がその事務を行うに当たっては成年被後見人の心身の状態及び生活の状況に配慮しなければならない旨のいわゆる身上配慮義務に改められた。この身上配慮義務は、成年後見人の権限等に照らすと、成年後見人が契約等の法律行為を行う際に成年被後見人の身上について配慮すべきことを求めるものであって、成年後見人に対し事実行為として成年被後見人の現実の介護を行うことや成年被後見人の行動を監督することを求めるものと解することはできない。そうすると、平成19年当時において、保護者や成年後見人であることだけでは直ちに法定の監督義務者に該当するということはできない。」

また、「民法752条は、夫婦の同居、協力及び扶助の義務について規定しているが、これらは夫婦間において相互に相手方に対して負う義務であって、第三者との関係で夫婦の一方に何らかの作為義務を課するものではなく、しかも、同居の義務についてはその性質上履行を強制することができないものであり、協力の義務についてはそれ自体抽象的なものである。また、扶助の義務はこれを相手方の生活を自分自身の生活として保障する義務であると解したとしても、そのことから直ちに第三者との関係で相手方を監督する義務を基礎付けることはできない。そうすると、同条の規定をもって同法714条1項にいう責任無能力者を監督する義務を定めたものということとはできず、他に夫婦の一方が相手方の法定の監督義務者であるとする実定法上の根拠は見当たらない。

したがって、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いうべきである。」

以上のように述べて、妻Xならびに長男Yは法定の監督義務者に当たらないとした。

②法定の監督義務者に準ずべき者について

「もっとも、法定の監督義務者に該当しない者であっても、責任無能力者との身分関係や日常生活における接触状況に照らし、第三者に対する加害行為の防止に向けてその者が当該責任無能力者の監督を現に行いその態様が単なる事実上の監督を超えているなどその監督義務を引き受けたとみるべき特段の事情が認められる場合には、衡平の見地から法定の監督義務を負う者と同視してその者に対し民法714条に基づく損害賠償責任を問うことができるとするのが相当であり、このような者については、法定の監督義務者に準ずべき者として、同条1項が類推適用されると解すべきである（最高裁昭和56年(オ)第1154号同58年2月24日第一小法廷判決・裁判集民事138号217頁参照）。その上で、ある者が、精神障害者に関し、このような法定の監督義務者に準ずべき者に当たるか否かは、その者自身の生活状況や心身の状況などとともに、精神障害者との親族関係の有無・濃淡、同居の有無その他の日常的な接触の程度、精神障害者の財産管理への関与の状況などその者と精神障害者との関わりの実情、精神障害者の心身の状況や日常生活における問題行動の有無・内容、これらに対応して行われている監護や介護の実態など諸般の事情を総合考慮して、その者が精神障害者を現に監督しているかあるいは監督することが可能かつ容易であるなど衡平の見地からその者に対し精神障害者の行為に係る責任を問うのが相当といえる客観的状況が認められるか否かという観点から判断すべきである。」

以上を踏まえて、Xについては、「長年Aと同居していた妻であり、Y…の了解を得てAの介護に当たっていたものの、本件事故当時85歳で左右下肢に麻痺拘縮があり要介護1の認定を受けており、Aの介護もB（Yの妻）の補助を受けて行っていたというのである」から、「Aの第三者に対する加害行為を防止するためにAを監督することが現実的に可能な状況にあったということはできず、その監督義務を引き受けていたとみるべき特段の事情があったとはいえない」として、また、Yについては、Aの長

男であり、Aの介護に関する話合いに加わり、妻BがA宅の近隣に住んでA宅に通いながらXによるAの介護を補助していたものの、自身は横浜市に居住して東京都内で勤務していたもので、本件事故まで20年以上もAと同居しておらず、本件事故直前の時期においても1箇月に3回程度週末にA宅を訪ねていたにすぎないというのである」から、「Aの第三者に対する加害行為を防止するためにAを監督することが可能な状況にあったということはできず、その監督を引き受けていたとみるべき特段の事情があったとはいえない」として、いずれも法定の監督義務者に準すべき者に当たらないとした。

なお、本判決には木内裁判官の補足意見、岡部裁判官と大谷裁判官の意見が付されている。岡部裁判官と大谷裁判官は、Yが法定の監督義務者に準すべき者に該当するとしつつ免責を認めており、また、大谷裁判官は、成年後見人が法定の監督義務者に当たると述べている。

(3) JR 東海判決に対する評価

本判決は、自宅で認知症の人を介護する家族の事情を斟酌した判決であるとして、世間一般には好意的に捉えられているが、判決の示した理論構成には民法学者を中心に次のような手厳しい批判がなされている。

本判決の最大の問題点は、配偶者や精神障がい者の保護者、成年後見人について法定の監督義務者性を否定した結果、714条に定める法定監督義務者に該当する者が存在しなくなってしまうことである。714条は、規定の体裁こそ中間責任となっているものの、実際に714条1項但書の免責が認められることはほとんどなかったことから、従来、加害者本人が713条で免責される場合の受け皿として機能してきたものであるところ、714条で責任を負う者が存在しなくなることは、被害者救済が全く図られなく

なることを意味することになる⁽⁹⁾。

その代わりに、本判決は、「法定の監督義務者に準ずべき者」（以下、「準法定監督義務者」と呼ぶ。）という新たな概念を創出することで、かろうじて714条で責任を負う者が皆無となることを防いだといえるが⁽¹⁰⁾、この曖昧な概念に対しても批判が多い。本判決によれば、準法定監督義務者に該当するかどうかは、個別具体的事情を踏まえた総合判断によって決定されるものであるが、単に同居し介護しているというレベルを超えて、第三者に対する加害行為を防止するための監督義務を、現実的に可能な状況下で引き受けていたといえなければならないことから、責任主体は以前よりも遥かに限定される可能性が高いこと⁽¹¹⁾、関与の仕方や度合いにより責任の有無が左右されることになれば、監護義務者になりうる者が同居や介護を回避するインセンティブとして機能し、現在の介護体制が崩壊するおそれがあること⁽¹²⁾、責任負担者が一義的に明確ではなく、事後的に決定されることから、事故防止への努力や事故に伴う損失分散（責任保険への加入など）のインセンティブが働かないこと⁽¹³⁾、などの問題が指摘されている。加えて、714条は加害者と特定の関係性にある者に課される特殊不法行為責任として、過失の立証責任を加害者側に転換する中間責任であることに

(9) 窪田・前掲注(6)・66頁、前田陽一「(小特集 責任無能力者による不法行為と『家族』の責任) 近時の判例に見られる監督義務者の責任の流れとその評価——サッカーボール事件・JR 東海事件を中心に」法律時報89巻11号(2017年)90頁。

(10) 清水・前掲注(6)・89頁。

(11) 米村滋人「責任能力のない精神障害者の事故に関する近親者等の損害賠償責任」法学教室429号(2016年)50頁以下。

(12) 窪田・前掲注(6)・66頁、米村・前掲注(6)・2頁、岩村・前掲注(6)・249頁、原田・前掲注(6)・83頁。

(13) 窪田・前掲注(6)・67頁、大塚直「(小特集 責任無能力者による不法行為と『家族』の責任) 監督義務者責任を巡る対立する要請と制度設計」法律時報89巻11号(2017年)106頁。

その存在意義があるにもかかわらず、本判決によれば、準法定監督義務者に該当するかどうかは「その者が精神障害者を現に監督しているかあるいは監督することが可能かつ容易であるなど衡平の見地からその者に対し精神障害者の行為に係る責任を問うのが相当といえる客観的状況が認められるか否か」、すなわち、その者に加害行為の予見可能性や結果回避可能性が具体的に認められるかどうかにより判断されることになり、この点の立証責任は原告に課されることになるから、実質的に見れば一般不法行為責任たる709条責任の立証負担と何ら変わらず⁽¹⁴⁾、特殊不法行為責任としての714条の存在意義は明らかに減殺されることも指摘されている⁽¹⁵⁾。

このように、本判決の解釈論は、714条の空文化をもたらし⁽¹⁶⁾、現行の責任能力制度そのものの崩壊をもたらすおそれがあることから、民法学界においては、713条、714条の改廃を含めた現行法の基本枠組みの抜本的な見直しが議論されることとなった⁽¹⁷⁾。このような議論の詳細については、6で改めて紹介する。

3. 認知症高齢者に優しい地域づくりにかかる 関係省庁連絡会議と国の方針

厚生労働省は、65歳以上の高齢者の7人に1人が認知症という社会が到来することになる2025年を見据えて、「認知症の人の意思が尊重され、できる限り住み慣れた地域のよい環境で自分らしく暮らし続けることがで

(14) 久保野恵美子「(小特集 責任無能力者による不法行為と『家族』の責任) 不法行為責任と『家族』の関わり」法律時報89巻11号(2017年)97頁。

(15) 窪田・前掲注(6)・66頁、久保野・前掲注(6)・140頁、米村・前掲注(6)・109頁。

(16) 米村滋人「(小特集 責任無能力者による不法行為と『家族』の責任) 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年)110頁。

(17) 窪田・前掲注(4)・71頁。

きる社会を実現する」ために、2012年9月に「認知症施策推進5か年計画（オレンジプラン）」⁽¹⁸⁾を策定し、7つの取組みについて具体的数値目標を公表した。そして、2013年9月には、これらの取組みを関係省庁で連携して推進するための「認知症高齢者等にやさしい地域づくりに係る関係省庁連絡会議」（以下、「連絡会議」と呼ぶ。）を設置した。その後、高齢化の加速により認知症の人が当初の予測を上回るペースで増加することが予想されるに至ったことから、認知症施策を加速させるため、2015年1月には、オレンジプランの内容をベースに、新しい項目の追加や、目標値の引き上げなどを行い、関係省庁が共同して策定した「認知症施策推進総合戦略（新オレンジプラン）」⁽¹⁹⁾が新たに公表された。さらに、2018年12月には、内閣官房長官を議長、健康・医療戦略担当大臣及び厚生労働大臣を副議長とし、その他13大臣を構成員とする「認知症施策推進関係閣僚会議」が設置され、そこでの議論を経て、施策を着実に実施するための工程表として2019年6月に「認知症施策推進大綱」が示されることとなったが、

(18) <https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002j8dh-att/2r9852000002j8ey.pdf> (2019年11月28日) 7つの取組みとは、①標準的な認知症ケアパス（状態に応じた適切なサービス提供の流れ）、②早期診断・早期対応、③地域での生活を支える医療サービスの構築、④地域での生活を支える介護サービスの構築、⑤地域での日常生活・家族の支援の強化、⑥若年性認知症施策の強化、⑦医療・介護サービスを担う人材の育成、である。

(19) 新オレンジプランにおいては、①認知症への理解を深めるための普及・啓発の推進、②認知症の容態に応じた適時・適切な医療・介護などの提供、③若年性認知症施策の強化、④認知症の人の介護者への支援、⑤認知症の人を含む高齢者にやさしい地域づくりの推進、⑥認知症の予防法、診断法、治療法、リハビリテーションモデル、介護モデルなどの研究開発およびその成果の普及の推進、⑦認知症の人やその家族の視点の重視、の7つの柱に沿って施策が進められ、2017年度末に合わせて各施策の数値目標が設定されている。<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000064084.html> (2019年11月28日)

その間も、連絡会議はほぼ年1回のペースで開催され続けて現在に至っている。

連絡会議において、認知症の人が起こした不法行為への対応方について実質的な検討が行われたのは、JR東海判決が出された直後である。2016年5月に開催された第4回連絡会議において、厚生労働省、法務省、金融庁、国土交通省、警察庁から構成されるワーキンググループが作られ、各省庁により認知症高齢者による事件や事故に関する実態把握が行われることとなった。そして、2016年12月に開催された第5回連絡会議において、「事故等の未然防止・早期対応の必要性」と、「起こりうる損害への備え・事故等が起こった場合の損害への対応」という二つの課題についての今後の施策等の検討結果が公表された。本稿の問題関心は後者の課題に関連するので、この課題に対する施策のみを以下に引用する⁽²⁰⁾。

〔2〕起こりうる損害への備え・事故等が起こった場合の損害への対応

①新たな制度的な対応について

○責任能力がなく、また監督責任者がいない場合の被害者救済のあり方については、認知症の方に限らず、責任能力と賠償責任に関する法制上の課題等も含めた議論が必要である。また、責任能力に関わりなく幅広く損害をカバーする仕組みについては生活のあらゆる場面が想定される中で、その範囲、財源、モラルハザードへの対応も含め幅広い議論が必要であり、直ちに新たな制度的な対応を行うことは難しいと考えられる。

○加えて、各省庁における実態把握の取組の結果において、認知症に起因する事故・トラブル等は、一定件数発生しているが、その内容

(20) 第5回連絡会議資料2より「3. 今後の施策等 (2)起こりうる損害への備え・事故等が起こった場合の損害への対応」部分を抜粋。

や損害などは多様であるとともに、今回の最高裁判決の事案のように損害額が高額となる事案が、頻繁かつ多発しているという事実は確認されなかった。また、②にあるように民間保険も開発が進められている。

- このため、まずは、上記(1) (事故の未然防止・早期対応のための施策)と(以下に示す) (2)②の施策等を進め、今後の実態を注視しながら必要に応じ、関係省庁連絡会議において検討する。

②民間保険について

- 鉄道事故に関し、特定の鉄道会社などを対象に、人身事故による電車の運休や遅延に伴う費用や、復旧のための人件費などをカバーするオーダーメイド的な保険も検討されている。
- また、個人として法的な賠償責任を補償するための保険も様々な商品が開発されている。
- このため、まずはこうした民間保険について、今後の実態を注視するとともに、特に個人の賠償責任を補償する保険について、市町村や「認知症の人と家族の会」等の関係団体と連携しつつ、必要に応じて紹介・普及等を行う。」

以上を要約すれば、認知症の人が起こした不法行為による損害の補償問題に関する国の考え方として、被害者救済を目的とした社会保障的な性格を有する新制度を創設することは現状では困難であるとの認識が示されたうえで、認知症をめぐる現実が生じている事故やトラブルは、その発生頻度や損害額がそれほど高くなく、他方で民間保険の開発が進んでいることから、当面は民間の個人賠償責任保険の普及による対応にゆだねて事態を注視し、必要に応じて検討するという方針であることが示された。そして、補償制度の核となる民間保険の紹介・普及にあたっては、市町村や

「認知症の人と家族の会」等の関連団体との連携が謳われたことから、補償制度の検討主体は実質的に市町村に移行することとなったのである。

この方針は、直近に示された上述の「認知症施策推進大綱」においても基本的に維持されている。大綱には、「認知症に関する様々な民間保険の推進」という項目において、「認知症の発症に備える民間保険や、認知症の人及びその監督義務者等を被保険者とする民間の損害賠償責任保険が普及していくよう、各保険会社の取り組みを後押しする。」、「いくつかの自治体において、早期診断の促進や行方不明時の搜索等と併せて、認知症の人の事故を補償する民間保険への加入を支援する取り組みが始まっている。これらの取り組みについて事例を収集し、政策効果の分析を行う。」という施策が掲げられている⁽²¹⁾。

4. 各自治体の取り組み

認知症の人が起こした不法行為により生じた損害について、何らかの救済制度を設けている、あるいは設ける予定であることが公表されている自治体は2019年11月現在で内容が確認できた限り34あり、ここ1年ほどの間に急激に数を増している。大半の自治体が、認知症の人を被保険者とし、自治体が保険契約者として民間の個人賠償責任保険に加入するという制度を採用している。個人賠償責任保険とは、日常生活における偶発的な事故により他人にケガをさせたり、他人が持っている物を壊してしまい法律上の損害賠償責任を負った場合、被害者に支払うべき損害賠償金や訴訟費用等を保険会社が支払うものである。もっとも、神戸市だけは、個人賠償責任保険の方式を採用しながら、並列的に見舞金（給付金）制度と呼ばれるものも創設しており、他の自治体とは異なる制度設計となっている。そ

(21) 認知症施策推進関係閣僚会議「認知症施策大綱推進大綱」27頁。

ここで、以下では、まず、神戸市以外の自治体について、制度の運用開始年の早い順に、どのような制度が導入されているのかの概要を紹介し、その後で神戸市の制度について紹介することとする。なお、ここで紹介する内容は各自治体のホームページや新聞報道等で公表されている限りの情報であり、詳細が不明な部分が多々あることはあらかじめお断りしておきたい。また、各自治体の制度比較の際には、本稿末尾の一覧表を参照されたい。



認知症の人による不法行為についての救済制度を整備した主な市区町村
(カッコ内は導入時期) ※2019年11月現在

(1) 認知症の人が起こした事故の救済制度として個人賠償責任保険を導入した自治体

(A) 2017年開始

①大和市（神奈川県）⁽²²⁾

対象者：徘徊のおそれのある人について、「徘徊高齢者 SOS ネットワーク」に登録してもらい、登録者を被保険者、市を契約者とする賠償責任保険・傷害保険に加入。

補償内容：賠償責任保険については最大3億円まで補償、傷害保険については死亡や後遺障がいについて最大50万円まで補償。さらに、被害者死亡の場合には、賠償責任の有無を問わず、見舞費用補償として15万円が支払われる。

(B) 2018年開始

②大府市（愛知県）⁽²³⁾

対象者：大府市に住民票があつて居住しており、認知症もしくは認知症の疑いのある人あるいは障がい者手帳を持つ人で、かつ行方不明になる可能性がある人について、「おおぶ・あつたか見守りネットワーク」に登録してもらい、登録者のうち自宅で生活をしており保険加入を希望する人を被保険者とし、市を契約者とする賠償責任保険・傷害保険に加入。なお、登録の際、介護保険を利用している人は申請時の主治医の意見書、その他は認知症初期症状チェックリストでネットワーク登録対象者かどうかを判断される。

補償内容：賠償責任保険については最大1億円まで補償、傷害保険につ

⁽²²⁾ <http://www.city.yamato.lg.jp/web/kourei/kourei01211676.html> (2019年11月28日)

⁽²³⁾ <https://www.city.obu.aichi.jp/kenko/koureishashien/ninchisho/1004905.html> (2019年11月28日)

いては、死亡や後遺障がいについて最大82万5000円まで補償。

③小山市（栃木県）⁽²⁴⁾

対象者：市内に住所を有し、また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人で、認知症等を原因とする徘徊により所在不明のおそれのある高齢者等について、「小山市徘徊高齢者 SOS ネットワーク」に登録してもらい、登録者のうち、市内在住の希望者は賠償責任保険に加入。保険料年間3000円のうち2000円を市が負担し、本人負担額は1000円。

補償内容：賠償責任保険について最大1億円まで補償される。

④海老名市（神奈川県）⁽²⁵⁾

対象者：おおむね65歳以上で徘徊するおそれのある人について、「はいかい SOS ネットワークシステム」に登録してもらい、登録者を被保険者、市から委託を受けた社会福祉協議会を保険契約者とする賠償責任保険・傷害保険に加入。

補償内容：賠償責任保険については最大3億円まで補償、傷害保険については死亡や後遺障がいについて最大82万5000円まで補償。

⑤久留米市（福岡県）⁽²⁶⁾

対象者：認知症などが原因で行方不明になるおそれがある高齢者について、「久留米市高齢者安心登録制度」に登録してもらい、登録者のうち、40歳以上の人で、久留米市に居住しており、在宅で生活し、要介護認定における主治医の意見書又は要介護認定調査員の調査結果のいずれかで、

⁽²⁴⁾ <https://www.city.oyama.tochigi.jp/uploaded/attachment/202660.pdf>（2019年11月28日）

⁽²⁵⁾ https://www.city.ebina.kanagawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/356/siryuu.pdf（2019年11月28日）

⁽²⁶⁾ <http://www.city.kurume.fukuoka.jp/1500soshiki/9052chouju/3020shinsei/2018-0905-1545-34.html>（2019年11月28日）

認知症高齢者の日常生活自立度⁽²⁷⁾がⅡa以上である人が希望する場合、その人を被保険者とし、市が契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険について最大3億円まで補償。示談交渉サービス付き。

⑥阿久比町（愛知県）⁽²⁸⁾

対象者：阿久比町に住民票があり、在宅で生活している人で、認知症状または認知症の疑いのある65歳以上の人か、65歳未満で認知症状のある人か、認知症以外の理由により行方不明になる可能性がある人で町長が必要と認める人、のいずれかに該当する人について、「高齢者おかえりサポート」に登録してもらい、登録者を被保険者、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。なお、認知症の判定については、診断書または介護認定申請時の主治医の意見書で確認。診断や介護認定を受けていない人は、登録者本人と面談の上、チェックリストで聞き取りを実施。

補償内容：賠償責任保険について最大1億円まで補償。

(C) 2019年開始

⑦三沢市（青森県）⁽²⁹⁾

対象者：三沢市在住で、行方不明になる可能性のある在宅で生活している人について、「あんしんねっと」に登録してもらい、登録者を被保険者、市が保険契約者として賠償責任保険に加入。

⁽²⁷⁾ 高齢者の認知症の程度を踏まえた日常生活自立度の程度を表すもので、介護保険制度の要介護認定における認定調査や主治医意見書でこの指標が用いられており、要介護認定における、コンピュータによる一次判定や介護認定審査会における審査判定の際の参考として利用されている。「認知症高齢者の日常生活自立度判定基準」の活用について（平成18年4月3日老発第0403003号）厚生労働省老人保健福祉局長通知参照。

⁽²⁸⁾ http://www.town.agui.lg.jp/contents_detail.php?frmId=3494（2019年11月28日）

⁽²⁹⁾ <http://www.city.misawa.lg.jp/index.cfm/20,14046,110,118.html>（2019年11月28日）

補償内容：不明

⑧本巣市（岐阜県）⁽³⁰⁾

対象者：本巣市に在住する在宅生活者で、65歳以上の認知症等により行方不明となる可能性のある人、あるいは医師により若年性認知症と診断された40歳以上の人について、「認知症高齢者等見守りシール交付事業」に登録してもらい、登録者のうち希望する人を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険については最大1億円まで補償。さらに、被害者死亡の場合には、賠償責任の有無を問わず、見舞費用補償として15万円が支払われる。

⑨むつ市（青森県）⁽³¹⁾

対象者：おおむね65歳以上で、認知症の症状のある人、あるいは徘徊により行方不明になる可能性のある人について、「むつ市認知症 SOS ネットワークおかえりネット」に登録してもらい、登録者を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険については最大1億円まで補償。さらに、被害者死亡の場合には、賠償責任の有無を問わず、見舞費用補償として15万円が支払われる。

⑩みよし市（愛知県）⁽³²⁾

対象者：認知症の人、認知症の疑いのある人、若年性認知症の人、若年性認知症の疑いのある人、知的障がいのある人、精神障がいのある人について、「認知症高齢者等あんしん補償」に登録してもらい、登録者を被保

⁽³⁰⁾ <http://www.city.motosu.lg.jp/life/event/hojo/index.data/H31panf.pdf>（2019年11月28日）

⁽³¹⁾ <http://www.city.mutsu.lg.jp/index.cfm/37,60014,73.html>（2019年11月28日）

⁽³²⁾ <https://www.city.aichi-miyoshi.lg.jp/kourei/nintishouannshinn.html>（2019年11月28日）

険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。該当者の判定について、介護認定を受けていない人は、認知症チェックリストにより判断されるほか、知的障がいのある人は療育手帳により、精神障がいのある人は精神障がい者保健福祉手帳により判断される。

補償内容：賠償責任保険について最大5億円まで補償。

⑪下條村（長野県）⁽³³⁾

対象者：下條村に住民票があり、村内に居住している人で、認知症もしくは認知症の疑いがある人または障がい者手帳を持つ人で、行方不明になる可能性がある人について、「下條村高齢者等見守りネットワーク」に登録してもらい、登録者のうち在宅生活をしており、保険加入を希望する人について、賠償責任保険・傷害保険に加入。保険料は年間13800円であり、そのうち6900円（半額）を市が負担。認知症の判定については、診断書または介護認定申請時の主治医の意見書で確認。診断や介護認定を受けていない人は、かかりつけ医の紹介で認知症の検査を受ける必要がある。

補償内容：賠償責任保険については最大1億円まで補償、傷害保険については死亡や後遺障がいについて最大100万円まで補償。

⑫葛飾区（東京都）⁽³⁴⁾

対象者：葛飾区内在住で、医師に認知症と診断されている人か、要介護認定を受けている人で認知症高齢者の日常生活自立度がⅡa以上の人、あるいは「おでかけあんしん保険」チェックリストに該当する項目のある人のいずれかに該当し、徘徊に困っている在宅で生活している人について、「おでかけあんしん事業」に登録してもらい、登録者のうち希望する人を

⁽³³⁾ https://www.vill-shimojo.jp/gyousei/gyousei-info/kakuka/hukushi_osirase/2019-0508-0902-5.html（2019年11月28日）

⁽³⁴⁾ <http://www.city.katsushika.lg.jp/kurashi/1000052/1002144/1016400.html>（2019年11月28日）

被保険者とし、区を保険契約者として賠償責任保険・傷害保険に加入。

補償内容：賠償責任保険については最大5億円まで補償、傷害保険については最大50万円まで補償。さらに、被害者死亡の場合には、賠償責任の有無を問わず、見舞費用補償として15万円が支払われる。

⑬豊田市（愛知県）⁽³⁵⁾

対象者：市内に住所を有する徘徊等のおそれのある人で、65歳以上の人が、身体障がい者手帳を所持する人か、療育手帳を所持する人か、精神保健福祉手帳を所持する人か、65歳未満の人であって介護保険制度の要支援・要介護に該当する人か、その他市長が特に必要と認めた人のいずれかに該当する人について、「徘徊高齢者・障がい者等事前登録制度」に登録してもらい、登録者のうち、さらに歩行が可能で行方不明になる可能性があり、ほかに同様の保険に加入していない人が希望する場合には、その人を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険について最大1億円まで補償。

⑭豊後大野市（大分県）⁽³⁶⁾

対象者：認知症を理由として徘徊のおそれのある人について、「豊後大野市徘徊高齢者等 SOS ネットワーク」に登録してもらい、登録者のうち、市内に居住し、本人が自宅で生活をしており、要介護認定における主治医意見書等で認知症の診断を確認できる人または主治医意見書の認知症高齢者等の日常生活自立度がⅡa以上である人が希望する場合に、その人を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険について最大1億円まで補償。さらに、被害者

⁽³⁵⁾ <https://www.city.toyota.aichi.jp/kurashi/fukushi/koureisha/1031085.html> (2019年11月28日)

⁽³⁶⁾ <https://mykoho.jp/article/> 大分県豊後大野市 / 市報ぶんごおおの2019年6月号 (2019年11月28日)

死亡の場合には、賠償責任の有無を問わず、見舞費用補償として15万円が支払われる。

⑮高山市（岐阜県）⁽³⁷⁾

対象者：市内に住所を有する40歳以上の人で、認知症の症状があって徘徊のおそれがあり、自宅で生活している人について、「認知症高齢者等SOSネットワーク」に登録してもらい、登録者の世帯全員に住民税の滞納がないことを条件として、登録者のうち希望する人を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険について最大1億円まで補償。

⑯高浜市（愛知県）⁽³⁸⁾

対象者：市内に居住し、徘徊のおそれがあるか、これまで徘徊の経験のある認知症高齢者等について、「高浜市認知症高齢者等見守りSOSネットワーク」に登録してもらい、登録者のうち在宅で生活している人が希望する場合に、その人を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険・傷害保険に加入。

補償内容：賠償責任保険については最大1億円まで補償、傷害保険については最大50万円まで補償。示談交渉サービス付き。

⑰泉佐野市（大阪府）⁽³⁹⁾

対象者：徘徊のおそれがあるか、これまで徘徊により行方不明となったことのある認知症高齢者等、その他市長が必要と認める人について、「泉佐野市徘徊高齢者等SOSネットワーク」に登録してもらい、登録者のうち、市内に住所のある40歳以上の人で、認知症の診断を受けている、あ

⁽³⁷⁾ <http://www.city.takayama.lg.jp/kurashi/1000017/1000098/1011019.html>（2019年11月28日）

⁽³⁸⁾ http://www.city.takahama.lg.jp/kouhou/19_06_01/1341_06.pdf（2019年11月28日）

⁽³⁹⁾ http://www.city.izumisano.lg.jp/kakuka/kenkou/shogai/menu/kourei_fukusi/1560491471972.html（2019年11月28日）

るいは「認知症高齢者等の日常生活自立度」がⅡa以上の人であることが確認できる人が希望する場合に、その人を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険について最大1億円まで補償。示談交渉サービス付き。

⑱相模原市（神奈川県）⁽⁴⁰⁾

対象者：市内に住所を有する在宅生活者で、介護保険の要介護・要支援認定を受け、認知症によりサービスを必要と認める人か、もしくは障がいのある人でサービスが必要と認められる人のうち、GPS装置を利用して居所を伝えるサービスに加入した人に対する付帯サービスとしての賠償責任保険。利用者は機器のレンタル料として毎月1155円の負担が必要。

補償内容：賠償責任保険については最大3億円まで補償、傷害保険については死亡・後遺障がいにつき最大100万円まで補償。

⑲刈谷市（愛知県）⁽⁴¹⁾

対象者：日常的に徘徊のおそれのある認知症高齢者等に「刈谷市行方不明高齢者等SOSネットワーク」に登録してもらい、登録者のうち希望する人を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険について最大1億円まで補償。

⑳総社市（岡山県）⁽⁴²⁾

対象者：市内在住の認知症高齢者に「そうじゃおかえりサポートメール」に登録してもらい、登録者を被保険者とし、市を保険契約者とする賠

(40) http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/kurashi/fukushi/korei_shien/1006383.html (2019年11月28日)

(41) <https://www.city.kariya.lg.jp/kurashi/fukushikaigo/koreisyafukushi/nintisho/haikaihokenn.html> (2019年11月28日)

(42) 山陽新聞 digital 2019/07/31「総社市が認知症高齢者ら救済制度 1日から運用 外出時事故など対応」<https://www.sanyonews.jp/artcle/924457> (2019年11月28日)

償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険について最大3億円まで補償。

①知多市（愛知県）⁽⁴³⁾

対象者：認知症またはその疑いのある人、その他市長が特別に必要と認めた人に、「知多市認知症高齢者等安心ネットワーク」に登録してもらい、登録者のうち希望する人を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険について最大1億円まで補償。示談交渉サービス付き。

②粕屋町（福岡県）⁽⁴⁴⁾

対象者：町内に居住する認知症高齢者等で、「認知症高齢者捜してメール」に登録した人のうち、町内に住所を有し、住民基本台帳に記録されている人で、在宅生活をしており、認知症高齢者の日常生活自立度がⅡ以上の人かつ障がい高齢者の日常生活自立度（寝たきり度）がJ（日常生活ではほぼ自立）及びA（屋内ではほぼ自立、介助なしに外出しない）の人が希望する場合、その人を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：不明

③蒲郡市（愛知県）⁽⁴⁵⁾

対象者：認知症による徘徊のおそれのある市内在住の人で、要介護・要支援認定を受けていて、主治医意見書において認知症高齢者の日常生活自立度がⅡa以上の人か、医療機関で認知症と診断された診断書等のある人

(43) <https://www.city.chita.lg.jp/docs/2019060600028/>（2019年11月28日）

(44) http://www.town.kasuya.fukuoka.jp/reiki/act/content/content130007991_1.htm
（2019年11月28日）

(45) <https://www.city.gamagori.lg.jp/site/chojuka/ninchibaisho.html>（2019年11月28日）

か、障がい者手帳で認知症の判定のある人か、過去に蒲郡市配信サービス「安心ひろめーる」で捜索を依頼した徘徊がある人のいずれかが希望する場合、その人を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償対象：賠償責任保険について最大1億円まで補償。

②④富山市（富山県）⁽⁴⁶⁾

対象者：市内在住で認知症による徘徊のおそれのある人について、「富山市認知症高齢者徘徊 SOS 緊急ダイヤル」に登録してもらい、登録者のうち希望する人を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険について最大1億円まで補償。示談交渉サービス付き。

②⑤岩倉市（愛知県）⁽⁴⁷⁾

対象者：65歳以上の人で認知症状があり、行方不明になるおそれのある人または行方不明になったことのある人について、「岩倉市認知症高齢者等見守り SOS ネットワーク事業」に登録してもらい、登録者を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険について最大1億円まで補償。

②⑥幸田町（愛知県）⁽⁴⁸⁾

対象者：認知症状があり、歩行が可能で、行方不明になる可能性のある在宅で生活している人について、「幸田町行方不明者等事前登録制度」に登録してもらい、登録者を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険について最大1億円まで補償。示談交渉サービ

(46) <http://www.city.toyama.toyama.jp/fukushihokenbu/chojufukushika/ninchishokoureisha.html>（2019年11月28日）

(47) <https://www.city.iwakura.aichi.jp/0000000093.html>（2019年11月28日）

(48) <https://www.town.kota.lg.jp/index.cfm/28,48248,262.html>（2019年11月28日）

ス付き。

⑳白河市（福島県）⁽⁴⁹⁾

対象者：認知症高齢者で徘徊のおそれのある人について、「白河市認知症高齢者徘徊 SOS ネットワーク事業」に登録してもらい、登録者のうち市内に在住し住民基本台帳に登録されており、在宅生活をしている希望者が、賠償責任保険に加入。保険料年間3000円のうち2000円を市が負担し、本人負担額は1000円。

補償内容：賠償責任保険については最大1億円まで補償。

㉑武雄市（佐賀県）⁽⁵⁰⁾

対象者：武雄市に住民票があり、市内在住で、自宅で生活している人のうち、行方不明になる可能性のある認知症の人あるいは障がい児者に、「武雄市認知症高齢者・障がい児者安心登録制度」に登録してもらい、登録者を被保険者とし、市を保険契約者として賠償責任保険に加入。

補償内容：不明。

㉒田村市（福島県）⁽⁵¹⁾

対象者：市内在住で認知症などにより行方がわからなくなるおそれのある人に、「高齢者おかえり支援事業」に登録してもらい、登録者のうち市内に住所を有し、住民基本台帳に登録されている人で在宅生活をしている人が希望する場合、その人を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険・傷害保険に加入。

補償内容：賠償責任保険については最大1億円まで補償、傷害保険については、死亡・後遺障がいについて最大50万円まで補償。さらに、被害

(49) <http://www.city.shirakawa.fukushima.jp/page/page005201.html> (2019年11月28日)

(50) <http://www.city.takeo.lg.jp/information/2019/10/007214.html> (2019年11月28日)

(51) <http://www.city.tamura.lg.jp/soshiki/15/ninchisho-kojinbaishohoken.html> (2019年11月28日)

者死亡の場合には、賠償責任の有無を問わず、見舞費用補償として15万円が支払われる。

⑩北広島市（北海道）⁽⁵²⁾

対象者：市内在住で認知症などにより行方が分からなくなるおそれのある人に、「認知症高齢者等 SOS ネットワーク事業」に登録してもらい、登録者を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：賠償責任保険について最大3億円まで補償。

⑪吉野ヶ里町（佐賀県）⁽⁵³⁾

対象者：町内在住の認知症高齢者のうち事前に登録した者のうち、希望する人を被保険者とし、市を保険契約者とする賠償責任保険に加入。

補償内容：不明。

(D) 2020年開始（予定）

⑫中野区（東京都）⁽⁵⁴⁾

対象者：認知症と診断された40歳以上の区民のうち、希望する人を被保険者とし、区を保険契約者として賠償責任保険・傷害保険に加入。

補償内容：賠償責任保険については最大3億円まで補償、傷害保険については最大50万円まで補償。

⑬名古屋市（愛知県）⁽⁵⁵⁾

対象者：市内在住で、認知症の診断を受けている人か、介護認定におけ

⁵²⁾ <http://www.city.kitahiroshima.hokkaido.jp/hotnews/detail/00004746.html>（2019年11月28日）

⁵³⁾ 佐賀新聞 Live2019/3/5「認知症の事故、町が保険 吉野ヶ里町 高額賠償肩代わり」
<https://www.saga-s.co.jp/articles/-/345142>（2019年11月28日）

⁵⁴⁾ 共同通信社2019/2/7「認知症事故、賠償を肩代わり 保険に加入、東京都中野区」
<https://this.kiji.is/466139397432312929>（2019年11月28日）

⁵⁵⁾ 名古屋市健康福祉局・第5回事故の予防と救済に関する専門部会「資料1 事故救

る日常生活自立度判定がⅡ以上の人か、認知症検診において一定の基準に該当した人のいずれかに該当し、かつ自力で移動が可能な人（介助されながら外出する機会のある人を含む）のうち、希望する人を被保険者とし、市を保険契約者として保険に加入。

補償内容：未定。

(2) 個人賠償責任保険と見舞金（給付金）制度の2階建て方式を採用した神戸市⁽³⁴⁾⁽⁵⁶⁾

神戸市は、他の自治体と類似の個人賠償責任保険制度を導入したほか、加害者たる認知症の人が賠償責任を負うかどうかにかかわらず救済が受けられる見舞金（給付金）制度も設けている点に特色がある。両制度の関係については、認知症の人による事故が発生した後、見舞金を先行して支給し、その後に認知症の人に賠償責任が認められれば、先行して支給した給付金額分を控除したうえで賠償責任保険の補償金が支給されることになっており、2階建て方式と呼ばれている。なお、賠償責任の有無にかかわらず給付される見舞金の制度は、他の自治体でも一部導入されているところがあるが、神戸市の制度とは全く性質の異なるものである。

まずは、個人賠償責任保険制度の方から概要を紹介する。これは、認知症と診断された人のうち「認知症事故救済制度」の利用について事前に申込みをした人を被保険者とし、神戸市を保険契約者として、賠償責任保険・傷害保険に加入するものである。賠償責任保険については最大2億円まで補償され、傷害保険については死亡や後遺障がいについて最大100万円まで補償される。この保険には示談交渉サービスが付いているほか、事故が起こった場合、迅速に相談に応じられるように、24時間365日対応の

済制度（案）の概要」。

⁽⁵⁶⁾ <https://kobe-ninchisho.jp/>（2019年11月28日）

コールセンターが利用できる。

なお、既に認知症の診断を受けている人については、事前申込みの際に認知症の診断書の提出が必要となるが、神戸市では、認知症事故救済制度の創設と併せて、認知症の早期診断と予防を促進するため、65歳以上の神戸市民を対象に、自己負担ゼロで医療機関における2段階方式の認知症診断が受診できる制度も導入されており、受診の結果、認知症と診断された人は、受診した医療機関において認知症事故救済制度の申込書を受け取ることができる仕組みとなっている。

もっとも、個人賠償責任保険は、被保険者が損害賠償責任を負った場合に損害賠償金などを補償するものであり、そもそも被保険者に損害賠償責任が認められない場合には補償の対象外となる。被保険者が法律上の賠償責任を負わない場合に、被害者は誰からも救済されないという事態が起りうることは、JR 東海判決において示されているとおりである。このようなケースを救い、認知症の人が起こす事故について、社会全体で負担を分かち合う必要があるという考え方に基づいて、神戸市では見舞金（給付金）制度が設けられた。以下に紹介する神戸市の見舞金（給付金）制度は、神戸市民が認知症の人による事故の被害者になった場合に、加害者の賠償責任の有無にかかわらず給付されるため、個人賠償責任保険の対象外となる被害についても幅広く補償がなされる仕組みとなっている。

この制度の最大の特徴は、加害者たる認知症の人が神戸市民であるかどうかに関係なく、「加害者が認知症の人であり」、「被害者が神戸市民であれば」、救済の対象となるという点である。さらに加えて、加害者たる認知症の人が神戸市民である場合には、その人による事故の被害者が神戸市民ではない場合にも、救済の対象となるという点である。認知症の人（神戸市民である場合もそうでない場合も含む）により損害を受けた神戸市民は、見舞金（給付金）制度により、死亡や後遺障がいについては最大3000万円まで、財物損壊については最大10万円までの補償が受けられる。また、

認知症の人による不法行為に関する救済制度と民法の責任能力制度

認知症である神戸市民が起こした事故の被害者が神戸市民以外の場合には、被害者見舞金として最大10万円が支払われる⁵⁷⁾。

なお、賠償責任保険制度や認知症診断助成制度と合わせて、認知症の人の事故を未然に防止するため、日常生活を見守り、非常時のかけつけ（捜索）サービスを含むGPS（衛星利用測位システム）の導入費用を神戸市が負担する制度も開始する。

上述した認知症診断の助成制度と2階建て方式の事故救済制度の創設・運用にかかる費用は年額3億円であるところ、この財源は市民税を年間400円増額（3500円が3900円に増額）し、市民に広く負担してもらうことで賅われることとなっている。

神戸市以外の自治体		加害者	
		市民	他都市の人
被害者	市民	(賠償責任あり) 個人賠償責任保険	
		(賠償責任なし) 見舞費用補償15万円が支払われる一部の自治体あり	
	他都市の人	(賠償責任あり) 個人賠償責任保険	
(賠償責任なし) 見舞費用補償15万円が支払われる一部の自治体あり			

神戸市		加害者	
		市民	他都市の人
被害者	市民	(賠償責任あり) 個人賠償責任保険	
		(賠償責任なし) 給付金制度（死亡給付金・後遺障がい給付金最高3000万円、入院給付金最高10万円、通院給付金最高5万円、財物損壊給付金最高10万円、休業損害給付金最高5万円）	
	他都市の人	(賠償責任あり) 個人賠償責任保険	
		(賠償責任なし) 給付金制度（被害者見舞費用給付金10万円）	

57) 給付の可否の決定は、医師や法律家等の専門家で構成する「事故救済制度に関する給付金判定専門部会」で行われるが、申請者またはこの者の関係者に故意がある場合、申請者の自殺行為、自動車または原動機付自動車の運転中の事故、労災補償給付を受けることができると判定された場合のほか、社会通念上給付が適切でないとして判定された場合には支給されない。

(3) 分析

現在、認知症の人が起こした事故に対する救済制度を設けている自治体は、いずれも民間の個人賠償責任保険を導入するという方式を採用しているものの、保険の対象者や救済内容において様々なバリエーションがみられる。

保険の対象者については、ほとんどの自治体が、行方不明になるおそれのある人や徘徊のおそれのある人をあらかじめ登録してもらい、その者が行方不明になった際に検索し早期に発見するネットワークシステム（名称は各自治体で様々である）と連動させ、ネットワークシステムの登録者を自動的に、あるいはそのうちの希望者のみを保険の対象にするという方式をとっている。その関係で、ネットワークシステムに登録できる人の要件の設定如何によって、保険の対象者も自動的に決まることになることが多い。具体的には、行方不明になるおそれがある、あるいは徘徊するおそれがある人を、認知症の人あるいは認知症の疑いのある人に限定するか、認知症以外の障がいのある人も含むか、認知症であるかどうかにかかわらず、一定の年齢以上の高齢者（65歳以上が目安）をすべて対象とするかなど、各自治体において考え方の違いがみられる。認知症の人以外の精神障がいのある人をも明確に保険の対象にしている自治体としては、大和市、大府市、阿久比町、みよし市、豊田市、三沢市、下條村、相模原市、武雄市が挙げられる。保険の対象者を認知症の人あるいは認知症の疑いのある人に限定する場合、その判定は医師の診断書や介護保険申請時の主治医意見書をもって判断することが多いが、診断を受けていない人については、認知症チェックリストによる確認でもよいとする自治体もある。

なお、このようにネットワークシステムと保険制度を連動させている自治体の中には、保険制度を導入する以前から既にネットワークシステムが運用されていたところも少なくなく、そのような自治体においては、ネットワークシステムの登録基準がゆるやかに設定されている（家族が希望す

れば登録できる)場合もあるので、保険の対象者となるためには、ネットワークシステムの登録者であることを前提として、さらに別の要件を設定する自治体もある。とはいえ、最終的に保険の対象者となるためには、当該自治体に住民票があり、行方不明になるおそれや徘徊のおそれがある人で、認知症(あるいはその他の精神障がい)であることを証明できることが要求されている点は、いずれの自治体も変わらない。これに加えて、同一世帯者に住民税の滞納がないこと、他に同様の保険に入っていないことを要件とする自治体もある。

また、施設入所者を保険の対象者から除外するかどうかという点も違いがある。大府市、阿久比町、久留米市、三沢市、本巢市、下條村、豊後大野市、高山市、高浜市、粕屋町、白川市、武雄市、田村市は、施設入所者を除き、自宅で生活する人であることを要件としている。

補償内容については、みよし市と葛飾区が最大5億円まで補償する制度となっているが、多くの自治体は最大1億円まで補償する制度を採用している。個人賠償責任保険に加えて傷害保険にも加入している自治体は全体の半分に満たず、大和市、大府市、海老名市、神戸市、むつ市、下條村、葛飾区、高浜市、相模原市、田村市、中野区であり、補償額は50万円～100万円とまちまちである。同じく、見舞金については、神戸市の見舞金(給付金)制度は別にして、被害者が死亡した場合に限り15万円支払われるもので、この制度を導入しているのは、大和市、本巢市、むつ市、葛飾区、豊後大野市、田村市である。神戸市の見舞金(給付金)制度では、被害者死亡の場合に限定せず、傷害や財物損壊の場合も支給され、支給金額も大きい。その他の付帯サービスとして、示談交渉サービスが付けられている自治体もある。

保険料の負担については、小山市、下條村、白川市において一部を本人負担としているほか、相模原市はGPS機器のレンタル料を本人負担としているが、その他の自治体では、自治体が全額負担することとなっている。

る。

どのような保険制度を導入するかは、この制度を各自治体の医療・福祉施策の中でどのような意義を有するものとして位置づけるのかという考え方の違いのみならず、保険の対象者の人数や財源など、自治体の規模により左右されるものであるので、一概に良し悪しを論じられるものではないが、望ましい制度設計を考えるうえでいくつか指摘できる点はあるように思う。

まず、多くの自治体がとっているような、徘徊のおそれがある人や行方不明になるおそれのある人を対象とするネットワークシステムに連動させる形で、個人賠償責任保険制度を導入する方法は、「被害の未然防止」と「被害の事後的救済」の両輪をなすものとして、高く評価できる。神戸モデルは、これに認知症の診断助成制度を組み合わせ、認知症への「早期の介入」を促すことで、三位一体の仕組みを構築しており、「認知症の人にやさしいまちづくり」を体現するものとなっているといえる⁽⁵⁸⁾。

次に、保険の対象者については、各自治体の取組みが国の認知症施策の一環として始まり広がっていることに加え、認知症は他の精神疾患とは比較にならないほど発症頻度が高く、それを予防する医学的対応は現在存在せず、加齢が最大の発症要因であることからして、認知症は誰もがかかりうるという意味で加害者と被害者の立場に互換性があるがゆえに、市民全体にかかわる問題であると言いやすいことからすれば、税金を投入して創設する救済制度の対象者を認知症の人やその疑いのある人に限定するのは、ある意味自然な成り行きであるといえる。また、大きな自治体では、認知症の人以外の精神障がいのある人をも保険の対象者に含めることは、

(58) 三井住友海上火災保険株式会社公務開発部認知症プロジェクトチーム「認知症神戸モデル、全国へ波及を 『認知症の人にやさしいまちづくり』と『官民連携』の在り方」地方行政10867号（2019年）9頁。

それだけ自治体が負担すべき保険料の総額が大きくなることを意味し、財源との関係で厳しく、保険料を本人の負担とすることなく税金で賄おうとすれば、神戸市のような増税を必要とする点で、二の足を踏むのもやむを得ない。しかし、精神障がいのある人も事故を起こす可能性を有しているという意味では認知症の人と何ら変わらないし、認知症の人もそれ以外の精神障がいのある人も、民法上はいずれも713条の責任無能力者であり、JR 東海判決の解釈論が同様に妥当するのであるから、右判決のもたらす問題状況は共有するはずである。したがって、このような人についても、認知症の人と同様の救済制度は必要であり、保険の対象者に認知症以外の人も含めることができることが望ましい。

施設入所者を対象者とするか否かという点について、ネットワークシステムや保険制度を設けた趣旨として、徘徊あるいは行方不明になるおそれがある認知症の人在宅で介護する家族の負担を軽減する点を強調するのであれば、施設入所者はその対象から除外されることになろう。しかしながら、施設には家族の手に余る状態になって入所するケースが多いことに鑑みれば、むしろ施設入所者が別の入所者に損害を与える可能性も否定できないし、このような人が個人個人で民間の認知症保険に加入するのは保険料が割高にならざるを得ないことを考えると、必ずしも保険の対象から除外すべきではないように思われる。また、行方不明になっている認知症の人を捜索し早期に発見するというネットワークシステムの趣旨と、認知症の人のした不法行為より生じた損害を救済するという賠償責任保険制度の趣旨は必ずしも完全に一致するものではないといえるから、施設入所者についても後者の制度の対象とすることに何ら矛盾はないように思われる。

補償の内容については、充実していれば充実しているだけ、被害者にとっても被保険者にとっても望ましいことであるから、個人賠償責任保険の限度額は高い方がよいし、傷害保険、見舞金、その他付帯サービスもす

べて付いているのが望ましいが、財源との関係で優先順位をつけざるを得ないのが現実であろう。とりわけ、傷害保険や見舞費用補償については、それを導入するかどうか自体が選択の対象となる。この点、被保険者自身の受傷に対する補償まで自治体が税金を投入して行うべきかについては議論の余地があるうし、個人賠償責任保険はあくまで被保険者に損害賠償責任が発生する場合にのみ機能するものであり、JR 東海判決に見られるように、被保険者が賠償責任を負わない場合には、誰からも救済されない被害者が生じうる可能性があることは否定できないことからすると、傷害保険を設けるよりも、賠償責任の有無にかかわらず支払われる見舞金制度を設けて、できる限りその金額を充実させることを目指すべきであると考ええる。もっとも、現在、民間の保険会社が保険商品として提供している見舞費用補償は15万円となっており、神戸市の見舞金（給付金）制度の補償上限3000万円にはとても及ばない。この部分をどのような方法で充実させていくのが課題となる。

最後に、費用負担については、ほとんどの自治体が制度利用者の負担金ゼロで設計されているが、規模の小さい自治体では保険の対象者数が少ないので、必然的に一人当たりの保険料が高くなり、また自治体の財源規模も小さいので、本人に一定の負担を求めざるを得ないことになるのは、下條村の例で明らかである。そもそも、認知症の人にとって住みやすい社会を作るということは国全体の政策目標であるのに、認知症の人がどの自治体に住まうかによって、受けられる補償の内容や保険料負担の有無が異なるのは公平ではない。現在、自治体ごとに設けられている保険制度を、例えば自賠責保険のように、全国どこに住んでいる人であっても、同じ保険料で同じ補償が受けられるという制度に集約していくことの必要性を強く感じる。

5. 民間の保険商品の開発

民間の保険商品においても、JR 東海判決を受けて、補償内容の拡充が図られている。

(1) 個人賠償責任保険における補償内容の拡充⁽⁵⁹⁾

まず、責任無能力者の加害行為に関して、同居・別居を問わず、親族の監督義務者責任を補償対象とするように、被保険者の範囲が拡張されている。JR 東海判決に示された714条の解釈論によれば、別居をしていても親族が準法定監督義務者に該当する可能性が生じたことから、被保険者の範囲を同居の親族に限定しない改定が実施された。

次に、対象損害が二つの点で拡張されている。一つは、従来、他人の財物を損壊した際の対物補償においては、他人の財物であっても、それを他人から預かったり借りたりしていて損壊した場合は補償対象外となっていたところ、これらを補償対象とする改定が実施されたことである。また一つは、財物損壊を伴わない電車の運行停止に伴う営業損害を補償対象とする改定が実施されたことである。従来、鉄道事故に関しては、電車に何らかの物理的な損壊が生じている場合のみ補償対象となっていたところ、JR 東海判決にみられるように、物的な損害を与えずにそれ以外の損害が大きくなるケースが想定されるため、鉄道事故用に開発されたものである。同様に、利用者が限定されてはいるが、成年後見人向けの保険においても、被後見人が第三者に与えた事故による損害賠償責任の補償につい

(59) 東京海上日動火災保険株式会社「『個人賠償責任補償特約』の補償範囲の拡大」
https://www.tokiomarine-nichido.co.jp/company/release/pdf/180719_01.pdf (2019年11月28日)

て、第三者に物的な損害を与えない場合にも補償対象とするように改定されている⁽⁶⁰⁾。

(2) 被害者側が自己の損失補填のために自ら加入するファーストパー
ティー型商品の開発⁽⁶¹⁾

JR 東海判決を受けて、車両や鉄道施設の修理費、代替輸送費用などを補償するために鉄道会社が自ら加入する商品が開発された。従来、自動車と鉄道の衝突事故では、鉄道車両にも物的損害が生じることが通常であるため、相手の自動車保険の対物賠償で対応されてきたが、JR 東海判決のように、運転者やその監督義務者の法律上の賠償責任が認められないケースや、物的損害は生じず、運行遅延や不能等による営業損害のみが生じるケースが想定されるため、そのような場合にも損失の填補を可能とするものであり、事業者のオーダーメイドで設計される。

(3) 自動車保険における補償内容の拡充⁽⁶²⁾

まず、運転者に責任能力がない場合に、従来は運転者と同居をしている監督義務者のみが運転者の自動車保険の被保険者に含まれていたもの

(60) 成年後見人向けの保険の例として、日本行政書士連合会「成年後見賠償責任補償制度のご案内」<https://hoken-platform.jp/koken/pdf/koken.pdf> (2019年11月28日)

(61) 東洋経済 Online2016/9/8「新登場の『人身事故保険』は鉄道会社を救うか」では、東京海上日動火災保険株式会社が、2016年9月から「鉄道施設災害費用保険」を発売開始したことが紹介されている。<https://toyokeizai.net/articles/-/134649> (2019年11月28日)

(62) 三井住友海上火災保険株式会社・あいおいニッセイ同和損害保険株式会社「～安心・安全で快適なモビリティ社会の実現に向けて～【業界初】自動車保険『心神喪失等による事故の被害者救済費用特約』の開発と社会環境の変化に対応した補償内容の拡充について」https://www.ms-ins.com/news/fy2018/pdf/0905_1.pdf (2019年11月28日)

を、別居の監督義務者も被保険者に含めるよう、被保険者の範囲が拡張されている。それと併せて、運転者が責任無能力者のため損害賠償責任を負わず、かつ、その責任無能力者の監督義務者が不在または監督義務者の責任が認められない場合にも、被害者を被保険者として、その運転者が支払うべき損害賠償金が支払われることとなった。このような補償内容の拡充がなされた背景には、交通事故に占める高齢者の割合が増加傾向にある中で、認知症等により運転者の責任能力の有無が争われるケースや運転者の家族が監督義務者として賠償責任を問われるケースが増えているところ、現行の自動車保険では、監督義務者がいない場合に保険金を支払えず、被害者救済を果たせない場合があること、賠償責任の有無を確認するための調査に一定の時間を要するため、被害者の精神的な負担の増加につながっていたという課題を抱えていたことにある。このような拡充により、責任無能力の運転者による事故で救済できない被害者の発生を防止するとともに、運転者の責任能力の有無やその家族の監督責任等の事実確認を待つことなく、迅速な被害者救済を図ることが可能となった。

さらに、財物損壊を伴わない電車等の運行不能により生じた損害についても補償対象に含まれることになった。

(4) 認知症の人及びその家族向けの専用商品の開発

認知症の人やその家族が安心して暮らすことのできる社会の実現に向けて、「認知症の人と家族の会」の意見を聞きながら開発された商品の一例として、東京海上日動火災保険の「認知症安心プラン」⁽⁶³⁾がある。これは、40歳以上の認知症の人及びその家族のための商品で、補償内容は、①認

(63) 東京海上日動火災保険株式会社「【業界初】認知症方およびそのご家族のための保険『認知症あんしんプラン』の発売」https://www.tokiomarine-nichido.co.jp/company/release/pdf/180724_01.pdf (2019年11月28日)

知症の人が行方不明になってから24時間経過しても発見されず、認知症の人の親族がその捜索のために費用を負担した場合、1事故につき30万円、保険期間を通じて100万円を限度に保険金を支払うこと、②認知症の人やその家族が日常生活で他人にけがをさせたり、財物を壊したり、電車等を運行不能にさせてしまったこと等により、法律上の損害賠償責任を負う場合、1事故につき最大1億円を限度に保険金を支払うこと、③認知症の人が日常生活に起因する偶然の事故で他人にけがをさせ、被害者がその事故の直接の結果として死亡した場合、賠償責任の有無を問わず、見舞費用補償金15万円を支払うこと、④認知症の人がけがで死亡した場合に50万円、後遺障がいが生じた場合に傷害の程度に応じて2万円～50万円を支払うこと、⑤認知症の人が行方不明になった場合の速やかな発見・保護を支援するために「緊急連絡ステッカー」と捜索協力支援アプリが利用できること、である。

先に紹介した自治体が導入している個人賠償責任保険は、ここで紹介した認知症の人やその家族向けの専用商品と似たような補償内容になっていることがわかる。

いずれの保険商品も、JR東海判決を念頭において開発されたものであるが、加害者側に法律上の賠償責任が認められない場合にも損害が補償される商品は、鉄道事業者用の事故保険である(2)と、(3)の自動車保険、(4)の補償内容のうち③の15万円の見舞費用補償のみである。責任能力のない加害者の行為によって一般個人が死傷等の人身損害を被ったにもかかわらず、法律上の賠償責任を問えず、被害者救済が図れないその他の場合⁽⁶⁴⁾に

(64) 行為者本人は合理的に行動していると考えているのに、それを制止されたことを妨害されたと感じて暴れる場合や、自転車運転による事故、妄想に支配されて放火をする場合などが考えられる。

ついて、保険業界としてどのように対応していくのが今後の課題であるといえる。

6. 責任能力制度の在り方をめぐる学説の状況とその評価

JR 東海判決で示された判断により714条に定める法定の監督義務者が明文上存在しなくなったことから、714条が713条により責任無能力者が免責される場合の受け皿として機能しえなくなったことはすでに指摘した通りである。このような状況を受けて、学説上は、現行法の改正も視野に入れて、認知症の人による不法行為についての責任負担の在り方として、どのような制度設計が望ましいかをめぐる議論が行われている。以下で学説の議論状況を紹介し、その是非を検討するが、その前に、現行の不法行為法において、責任能力と監督義務者責任が一般的にどのような制度として理解されているのかを確認しておこう。

(1) 現行法における責任能力と監督義務者責任の構造

713条は、責任無能力者のした不法行為について、本人の賠償責任を免責している。責任無能力者が免責される理由は、かつては過失の前提能力として責任能力が必要であると解されていたこととの関係で、責任無能力者の行為は709条の要件としての過失が否定されることに求められていたが⁽⁶⁵⁾、現在では、弱者保護という政策目的からこれを正当化するのが一般的である⁽⁶⁶⁾。実のところ、この説明は極めてあいまいで、なぜ不法行為の世界でのみこのような弱者が保護されるべきなのか十分に説明されている

(65) 我妻栄『事務管理・不当利得・不法行為』（日本評論社・1937年）117頁。

(66) 森島昭夫『不法行為法講義』（有斐閣・1987年）135頁、平井宜雄『債権各論Ⅱ 不法行為』（弘文堂・1992年）91頁。

とは到底いえないのであるが、責任無能力者は十分な賠償資力を持たないことが多い（だろう）という暗黙の前提のもと、責任無能力者の賠償責任を論じることに積極的な意味がないと考えられたのか、これまで責任無能力を理由とする免責の正当化根拠に特段疑問が呈されることはなかった。そして、責任無能力者を免責させることによって生じる被害者救済の問題は、責任無能力者の免責を「条件として」714条によりその者の法定の監督義務者に責任を負わせることにより解決されるという制度設計がなされたことも相まって、713条の存在意義は、714条責任を導くものとしての位置づけしか与えられてこなかった。

714条は、責任無能力者が他人に損害を与えた場合において、「責任無能力者がその責任を負わない」ときに、責任無能力者を監督する法定の義務者に対して責任を負わせている。つまり、監督義務者責任は、直接の加害者が責任無能力ゆえに免責される場合のみ補充的に認められる責任として規定されている。しかしながら、一方で、監督義務者責任そのものは、監督義務者に監督義務の違反が認められる場合にのみ成立する過失責任として理解されており、714条の特則性は、過失の立証責任を被害者から監督義務者に転換した点にある（中間責任）と説明されるのが一般的である。もっとも、714条責任は713条により責任無能力者が免責される場合の被害者救済の受け皿として制度設計されている関係上、これまでの判例において714条1項但書により監督義務者の免責が認められるケースはほとんどなく、厳格責任的に運用されてきた⁽⁶⁷⁾。

(67) 713条により責任能力が否定される場合の714条責任が問題となった判例はあまり存在しないが、712条により免責される未成年者の親について714条責任が問われた判例は多数存在し、それらの判例では714条1項但書による免責がほとんど認められておらず、714条は無過失責任的に運用されてきた。もっとも、最高裁平成27年4月9日判決民集69巻3号455頁は、従来のな解釈論に基づいて親の責任を肯定した第1審・控訴審判決を覆して、714条1項但書による親の免責を認めたものとして注目さ

以上が713条、714条に関する一般的な理解であるが、JR東海判決を契機として、これらの理解に対してさまざまな疑問が呈されるに至っている。

まず、責任無能力者が免責されることの正当化根拠が曖昧であって、この結論は自明のものではないことが認識されるようになったことである。そもそも、責任無能力者には賠償資力が無いという見方そのものが妥当するのかわからない。認知症高齢者についていえば、認知症を発症するまでに形成された財産を有する者も当然あるだろうから、このような者が常に賠償資力を欠き、したがって賠償責任を論じても意味がないということにはならないからである⁽⁶⁸⁾。

比較法的にみても、責任無能力者を当然に免責する我が国の制度が特殊であることが指摘されている。窪田充見教授は、ヨーロッパ各国における責任能力ならびに監督義務者責任の規定において、我が国の713条に規定するような精神障がい理由とする免責については明示していない民法が少なくないこと、また、免責される場合も当然に免責とするのではなく、監督義務者が不在あるいは監督義務者に損害賠償を認めることができない場合には、衡平の観点から責任無能力者自身が賠償義務を負担することもありうることを定めているものが多いことを指摘する⁽⁶⁹⁾。

れている。これまでの判例と右最高裁判決の評釈として、久須本かおり「責任能力を欠く未成年者の不法行為と民法714条の監督者責任——最判平成27年4月9日平成24年（受）第1948号損害賠償請求事件」愛知大学法学部法経論集204号（2015年）129頁以下。

(68) 窪田・前掲注(4)・75頁。

(69) 窪田・前掲注(4)・84頁以下では、ヨーロッパ各国の立法が紹介されている。

英米法においては、そもそも責任能力制度が基本的に否定されているが、民法典を有する大陸法系の国においては、フランスが責任無能力を理由とする免責を一切認めない。

JR 東海判決は、従来714条の法定監督義務者であると解されてきた後見人や配偶者について、その監督義務者性を否定し、代わりに準法定監督義務者という概念を創出して、その者に714条責任を追及できるという解釈論を示したが、準法定監督義務者の該当性は個別具体的事情を考慮して判断されるから、該当者がいつも当然に存在する保証はない（実際、JR 東

「フランス民法489-2：他人に損害を与えた者は、精神障がいの影響にあった場合においても、賠償の責任を負う。」

これに対して、ドイツでは、我が国と同様、責任無能力を理由とする免責と、監督義務者の責任がセットで規定されているが、責任無能力によって免責される場合でも、例外的に衡平責任として責任無能力者の賠償責任が認められる可能性のあることを規定する。同様の規定はイタリア、ギリシャ、ポルトガルにもみられる。

「827条：意識喪失の状態または自由な意思決定を妨げる精神の病的障がいのもとで他人に損害を加えた者は、その損害について責任を負わない。…（省略）」

829条：823条から826条までの場合において、827条、828条を理由として自らが生じさせた損害について責任を負わない者は、監督義務を負う第三者に対して損害賠償を求めることができない場合に限り、諸事情、特に当事者間の関係に照らし損害填補をなすことが公平によって求められ、かつ、その者が相応な生計ならびに法律上の扶養義務の履行のために必要な資力を失わせない限度で、損害を賠償しなければならない。

832条：(1)未成年者又は精神的もしくは身体的状態のために監督を必要とする者について法律上の監督義務を負う者は、被監督者が第三者に違法に生ぜしめた損害を賠償する義務を負う。監督義務者が義務を尽くした場合、または、適切な監督を行ってもその損害が生じたであろう場合には、賠償義務は生じない。(2)…（省略）」

これに対して、北欧諸国では、責任無能力による免責の原則をとるのではなく、衡平責任自体を原則として定めている。

「スウェーデン損害賠償法3条：精神病もしくは精神的発達障がいの影響下で人身損害もしくは物的損害を生ぜしめた者は、その者の精神状態、行為の種類と方法、責任保険の有無とその経済的状态その他すべての事情を考慮して衡平に合致する限りにおいて、その損害を賠償しなくてはならない。自ら惹起したのではない他の一時的な精神活動の障がいの下で損害を生ぜしめた場合にも、同様とする。」

海判決では、法定監督義務者に該当する者はもちろん、準法定監督義務者に該当する者もないという判断がなされた)。したがって、JR 東海判決の解釈論によれば、714条の果たしてきた713条の受け皿としての機能は減殺を免れないだろう。そうすると、責任無能力者の不法行為について713条、714条で処理するという民法の建付け自体の妥当性が改めて問われることにならざるを得ない。すなわち、責任無能力を理由とする免責という原則を維持すべきかどうか、維持するとしても、諸外国で認められているように平衡の観点から責任無能力者自身に責任を課すという制度を導入すべきかが検討される必要がある。

713条自体を見直すことになれば、713条の存在を前提として規定される714条も併せて見直すことにならざるを得ないが、見直しの方向性にもバリエーションがありうるので、どのように見直すのが問題となる。713条の原則を維持するのであれば、714条も維持されることになろうが、今の規定のままでは、法定の監督義務者に該当する者が存在しないことになるし、これに代わるものとしてJR 東海判決の示した準法定監督義務者の概念では714条責任の負担者が不明確であるから、714条の従来機能回復するためには、少なくとも法定監督義務者を再定義してそれを明文化する必要が生じるであろう。責任無能力者の免責の原則を維持しつつも、監督義務者の不在あるいは監督義務者が賠償責任を負わない場合に平衡の観点から責任無能力者自身が賠償責任を負うこともありうるという制度を採用する場合にも、714条が維持されることになるが、714条の機能を回復するための見直しが必要なのは713条の原則をそのまま維持する場合と変わらない。これに対して、713条の原則を完全に放棄し、責任無能力者自身が賠償責任を負うとするのであれば、713条の補充的責任としての714条は廃止されることになろう。

また、どのような形で713条・714条を見直すにしても、現代においては保険によるリスク回避という視点を無視して制度設計することは妥当で

はない。責任無能力者のした不法行為の損害については、責任負担のおそれのある者が責任保険に加入することでリスクを社会化することの有効性が指摘されているところであるが⁽⁷⁰⁾、責任負担者が不明であるところの手法が有効に機能しない⁽⁷¹⁾ことから、責任負担者を明確にするような方向性で713条・714条の見直しが行われる必要がある。

(2) 学説の議論状況と新たな制度に向けた検討

具体的にどのような制度設計をするのかを考えるにあたっては、よって立つ視点を明らかにする必要がある。この点、大塚直教授は、責任無能力者のした不法行為の責任負担の在り方に関連して、次のような社会的要請があることを認識し、最適なバランスを図りながらそれらの要請に配慮していく必要があることを指摘している⁽⁷²⁾。

第一の要請は、責任無能力者の権利保障やノーマライゼーションの促進である。近年、責任無能力者の行動の自由を保障することでその者の利益を増進し、同時に責任無能力者を社会全体で支えることで介護者である家族の負担を軽減させるという基本的な考え方のもと、様々な法改正や制度整備が進められている。このような考え方のもとでは、本人と一定の関係性にあることだけを理由に、ある特定の誰か（特に家族）を法定監督義務者と位置付けて責任を強制することはもはや難しい状況になっていることを認識しておく必要がある。

第二の要請は、いわずもがな、被害者救済である。714条がこれまで713条により責任無能力者が免責される場合の被害者救済の受け皿として

(70) 渡辺英洋「認知症高齢者等による事故の保障について——最高裁判決の反響と公的保障の見送りに関して」共済総研レポート No. 151 (2017年) 43頁。

(71) 窪田・前掲注(6)・67頁。米村・前掲注(6)・3頁。

(72) 大塚・前掲注(13)・106頁。

有効に機能してきた実績を全くの無に帰すべきではないし、被害者救済は究極的には責任無能力者の保護に優先するものとして位置づけられるべきであることは、責任無能力による免責を認めている諸外国の立法においても、被害者救済を図るため衡平の観点から責任無能力者本人が賠償責任を負うべき場合があることが認められていることから明らかである。このように、第一の要請と第二の要請は相対立することから、両要請の最適な調整が制度設計の肝となる。

第三の要請は、保険によるリスク回避に向けたインセンティブの付与である。現代社会における保険の有用性は上述した通りであり、責任無能力者のした不法行為についても責任保険等の加入によってリスクに備えることが可能であるから、誰に責任を負担させることが保険加入へのインセンティブを有効に与えるのかという視点も無視できない。

第四の要請は、責任無能力者による不法行為の未然防止である。これは、責任無能力者による不法行為の発生を予見し、これを回避しうる立場にある人に法的責任を課することで、責任無能力者の見守りが強化され、不法行為発生の抑止的効果が期待できるということを意味するものである。しかし、この要請を強調すると、介護者による責任無能力者の行動の制限につながるおそれがあること、また、責任無能力者の不法行為を回避しうる立場にある人は、すなわち責任無能力者の介護にまじめに取り組んでいる人を意味するから、法的責任を免れるための介護放棄を招きかねず、介護体制の崩壊につながるおそれがある。したがって、第四の要請は、以上の三つの要請に劣後するものとして位置づけられるべきである。

以上の要請を踏まえて、具体的に次のような制度設計の可能性が考えられることから、その是非を検討する。

第一の方法は、現行法をそのまま維持し、713条で責任無能力による免責を認めながら、監督義務者に責任を負わせることを通じて被害者救済を図るというものである。しかし、JR 東海判決が示した714条の解釈論に

よれば、法定監督義務者に該当する者がなくなったこと、その代わりに準法定監督義務者に対して714条責任を追及することができるとするも、準法定監督義務者は一義的に決まらず、また、単に介護をし同居しているというだけではこのような者とは判断されないということであるから、準法定監督義務者に責任を問える場面は714条責任が有効に機能していた頃に比べて確実に制限されることになる。このままでは被害者が損害を自己負担せざるを得ないケースが増えることは容易に予想されることであり、第二の要請に応えることができないことは明らかである。加えて、被害者が準法定監督義務者該当性を立証しなければならず、それが立証できれば自動的に準法定監督義務者の過失も認定されることになるから、実質的には709条に基づいて該当者の監督義務違反責任を直接問うのと何ら変わらず、中間責任としての714条に依拠する意味がない。

この方法は唯一法改正を伴わないので、法改正がかなわない場合にはこの方法によらざるを得ないが、その場合でも、JR 東海判決の中で大谷裁判官が示しているように、「法定の監督義務者」概念を実質化するため、JR 東海判決において監督義務者性が否定された成年後見人やその他考えられる人について、条文解釈から714条の法定監督義務者に紐づけることが理論的に不可能であるのか、改めてきちんと検討する必要がある⁽⁷³⁾。ま

73) 前田・前掲注(9)・90頁は、「成年後見人による、契約を通じての療養看護の《環境づくり》・《体制づくり》という、ある程度抽象的・間接的な義務に着目し、⑦の観点(民法714条が補充責任であること)も十分に考慮することで、上記の義務に基づく法定監督義務責任を、責任保険制度とセットで問う余地はないのか」検討の必要があるとし、大塚・前掲注(13)・107頁も、これが監督義務者の明定につながる現実的な方策であると評価する。また、米村・前掲注(16)・111頁も、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、損害の社会的分散を図る方法が、被害者救済のためにも、責任無能力者本人及び家族の保護のためにも、確実な損害分散の観点からも望ましいとする。

た、準法定監督義務者の該当基準についても、判例蓄積をただ待つのではなく、できる限り明確化する作業も併せて必要である。こうした責任負担者の明確化は、第三の要請に応えるためにも必要である。

第二の方法は、714条に規定する法定監督義務者が想定できず、準法定監督義務者に責任を負わせる際の判断構造が709条と実質的に変わらないということを踏まえて、713条による責任無能力者の免責の原則を維持しつつも、714条責任を廃止して、責任無能力者による不法行為を予見し、これを回避できる可能性が認められる関係性にある者について、709条に基づく賠償責任を追及できるようにするというものである⁽⁷⁴⁾。この法律構成がJR 東海判決のもたらした現状をもっとも適切かつシンプルに表すものであり、責任無能力者をとりまく関係者が多元化している現状に適合する考え方であるといえるが、法律構成が異なるだけで結論は第一の方法と何ら変わらないので、第一の方法と問題状況を共有することになる。また、責任負担者について「法定の監督義務者」なり「準法定監督義務者」というなにかしらの概念自体を持たない構成であるので、第一の方法以上に責任負担者を一定の要件に定型化しようとするインセンティブが働きにくく、結果として責任負担者が明確になりえないため第三の要請に応えることが難しい。

このように、以上の二つの方法は、責任無能力者が免責される点では責任無能力者保護につながるものの、責任無能力者以外に責任を負う者が明確ではないため、被害者救済の視点に欠けるほか、保険によるリスク分散が図りにくいという問題が残される。

第三の方法は、諸外国の例を参考にして713条を改め、責任無能力者本

(74) 吉村良一「監督義務者責任（民法714条）の再検討」立命館法学369・370号（2016年）2224頁以下。

人の賠償責任を認めるというものである⁽⁷⁵⁾。この場合には、責任能力の有無にかかわらず一般的に賠償責任を認める方法と、原則として責任無能力を理由とする免責を認めるものの、監督義務者がいない場合や、監督義務者が責任を負わない場合に限って衡平の観点から本人の責任を認めるという方法が考えられる。前者の方法は714条の廃止につながるが、後者の方法は714条が残されることになるから、第一の方法で示した714条に関する問題状況は共有することになる。この方法によれば、責任無能力者の不法行為については、少なくとも誰も責任を負わないという事態は生じないことになるので、被害者救済に資するほか、責任負担者が明確であるから加害者側も保険によるリスク回避を図りやすい。現在、多くの自治体で採用されている救済制度は、認知症の人を被保険者とし、自治体が保険契約者となって個人賠償責任保険に加入するという方法であるが、この方法では、責任無能力者やその監督義務者が法律上の賠償責任を負う場合にしか保険金が支払われず、JR 東海判決のように法律上の賠償責任を負う者がいない場合には、被害者は救済されないという問題が残る。第三の方法により責任無能力者あるいはその監督義務者のいずれかが必ず法律上の賠償責任を負うものとされれば、このような問題は生じないことになり、確実に被害者救済が図られることになる。

もっとも、第三の方法は、保険によるリスク回避を図ることを前提としても、責任無能力者の側が、責任能力がないことを社会的リスクと位置付けて自ら保険に加入することを強いられることになる以上、仮に保険の費

(75) 水野紀子「精神障害者の家族の監督責任」『町野朔先生古稀記念 刑事法・医事法の新たな展開（下）』（信山社・2014年）265頁以下。二宮・前掲注(6)・73頁は、社会的に受忍限度にあると考えられる損害については、介護保険財源からの支出を考え、それを超えた場合には、本人の賠償能力の範囲内で本人の賠償責任を認め、事業者はいずれの場合も損害の拡大に備えて事業者としての損害保険に入るという重層的な仕組みを提案する。

用を本人が負担しないとしても、第一の要請に反するように思える。このような制度が、「認知症の人の意思が尊重され、できる限り住み慣れた地域のよい環境で自分らしく暮らし続けることができる社会」に相応しい制度といえるかは、疑問なしとしない⁽⁷⁶⁾。もっとも、これは、現在の民間の保険商品において、責任無能力者やその監督義務者が法律上の賠償責任を負う場合に備えて、自衛のために加入するタイプの商品しか存在しないがゆえに生じる問題であるともいえる。責任無能力者の賠償責任の有無にかかわらず、被害者救済のための賠償資力を責任無能力者の個人財産によらない形で担保することが可能となれば、第一と第二の要請をともに満たすことが可能となる。

そこで、第四の方法は、責任無能力者のした不法行為の責任を社会全体で負担するというものである。具体的には、従来の不法行為法の発想に見られるような、偶然不法行為に遭遇してしまった加害者・被害者間での損失分担として問題をとらえるのではなく、このようなリスクを社会化し、本人の賠償責任を免責しつつ、被害者を救済するための公的保険制度や社会保障的制度の仕組みを考えるというものである⁽⁷⁷⁾。とりわけ認知症に関

76) 窪田・前掲注(6)・83頁は、責任無能力者を社会のリスク要因として位置づけ、それを当事者保険で対処するという考え方が本当にやさしい社会の在り方といえるのか、疑問を呈している。

77) 手嶋豊「(小特集 責任無能力者による不法行為と『家族』の責任) 認知症の影響下において生じた事故の損失への対処——考えられる制度設計」法時89巻11号(2017年)101頁以下。もっとも、社会全体で負担するといった場合に、認知症の人による事故態様や損害の程度が地域で支えあう理念の範疇に収まるものといえるか(社会的許容度)、加害者の資産状態や被害者の自助努力などを勘案してもなお、加害者・被害者ともに社会的救済がなされ、自己負担が免除されることが許容できるか(救済の妥当性)、明らかに事前防止できる過失性の高い事故にまで社会保障的給付の範囲を拡張すべきではないこと(モラルリスクの防止)などといった観点からの検証が必要であることを指摘するものとして、渡辺・前掲注(70)・47頁。

しては、すべての人が加害者にも被害者にもなりうるという立場の互換性から、認知症の人が起こす事故のリスクを社会全体で負担するという発想はより受け入れやすいといえよう。神戸市の導入した給付金（見舞金）制度がまさにこれに該当する⁽⁷⁸⁾。

しかしながら、第四の方法を採用するには、財源をどのように確保するのかという難問が伴う。最初に示したように、この度、政府が認知症の人が起こした事故に関する公的救済制度の創設を見送り、民間の保険に対応をゆだねた理由は、一つには財源確保の困難性にあることが推測されるし、神戸市のような大きな自治体においても、一人一律400円の増税をしなければ財源を賄うことができなかつたのであるから、規模の小さい自治体に神戸市と同じような制度を立ち上げよといっても無理な話であろう。現実的にこの方法を採用することはかなり難しい。

7. 終わりに

認知症の人が住みよい社会を目指すのであれば、認知症の人による不法行為について本人やその家族が賠償責任を問われることなく、他方で被害者に生じた損害は公的にきちんと補償されるという制度設計が最も望ましいことは、おそらく異論のないところであろう。しかしながら、国がこのような公的救済制度を立ち上げることは当面期待できないことから、現在各自治体が相次いで導入している救済制度に期待するしかない。とりわけ、神戸市の見舞金（給付金）制度は望ましい公的救済制度そのものである。

(78) 神戸モデルの意義と今後の課題については、手嶋豊「時論 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年）68頁以下、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——『神戸モデル』の概要と意義」法律時報91巻3号（2019年）80頁以下。

り、このような制度が他の多くの自治体でも導入され、全国的に広まっていくことが理想である。もっとも、神戸市のような制度を導入するのは相当の財源が必要であり、増税を辞さない覚悟でなければ導入は難しい。現実的には、自治体の費用負担で個人賠償責任保険に加入する方式を選択するところが圧倒的多数となることが予想される。いずれにせよ、ますます多くの自治体がこうした救済制度を導入し、全国どこに住んでいても救済制度の恩恵を受けられるようになることが望まれるところである。

もっとも、各自治体の対応にゆだねることにより、現状のままではいくつかの問題が残されることになる。最大の問題は、多くの自治体で救済制度のかなめとして採用されている個人賠償責任保険が、被保険者が法律上の賠償責任を負う場合にのみ、保険金が支払われる仕組みとなっているため、被保険者である責任無能力者やその監督義務者が賠償責任を負わない場合には、保険金が支払われず、被害者は誰からも救済を受けられないという点である。このような場合を想定して、賠償責任の有無にかかわらず給付される見舞金制度を導入している自治体は存在するものの、神戸市のような見舞金（給付金）制度を立ち上げる場合は別として、民間の保険会社が提供する見舞費用補償を利用しての給付である限り、その金額は微々たるものであり、被害者救済にはとても及ばない。そこで、自治体の救済制度が実効性を有し、確実に被害者が保険による補償を受けられるようにするためには、被保険者たる責任無能力者やその監督義務者が法律上の賠償責任を負うようにすることが必要であり、そのためには、責任能力の有無にかかわらず賠償責任を負うとするか、もしくは監督義務者が不在もしくは監督義務者が賠償責任を負わない場合に限り衡平の観点から責任無能力者も賠償責任を負うとする形で、713条が改正される必要があると考える。

また一つには、どの自治体に住んでいるかによって、保険料の負担の有無、受けられる補償やサービスの内容が異なるという問題である。認知症の人が住みよい社会を作ることは国としての政策目標であるのに、このよ

うな状態は公平とはいえない。これを統一化するには、国が救済制度を立ち上げるのが手っ取り早いですが、それが無理であるとしても、個人賠償責任保険制度を導入する自治体が今後ますます増加してかなりの数に及べば、現在は個々の自治体ごとにオーダーメイドで設計されている認知症の人向けの個人賠償責任保険が、自治体向けの一般的な保険商品として確立し、どの自治体に対してもより安く、同じ保険料で、同じ内容の補償サービスが提供されるようになるのではと考える。そのためにも、より多くの自治体にできるだけ早急に救済制度創設の検討に着手してほしい。

なお、本稿では、認知症の人による不法行為に焦点を当てて検討をしてきたが、ノーマライゼーションや脱施設化の理念に基づいて、さまざまな障がいを持つ人を社会全体で受容し支えることが求められており、認知症以外の原因により精神障がいを持つ人も地域で安心して生活できるためには、認知症の人と同様の救済制度が必要であることは論を待たない。認知症以外の精神障がいは、誰もがかかる可能性があるわけではなく、立場の互換性もないことから、これまで精神障がいを持つ人による不法行為に対する救済制度の必要性は認識されにくかったが、認知症施策に基づく様々な取組みの中で、認知症の人による不法行為に対する救済制度の必要性が一般の市民に広く認識されることにより、精神障がいを持つ人についても同様の状況から救済制度が必要であることが理解されるようになると思われる。今後は、認知症の人のための救済制度が、その他の精神障がいを持つ人に対する救済制度へと拡張されていくことを大いに期待したい。

認知症の人による不法行為に関する救済制度と民法の責任能力制度

認知症の人による不法行為に対する各自治体の事故救済制度一覧（2019年11月現在）

番号	市町村名	事業開始年月	救済制度の対象者	ネットワークシステムの登録基準	全員加入か希望者のみか	救済制度の内容	本人負担額
①	大和市 (神奈川県)	2017年 11月	・はいかい高齢者 SOS ネットワーク登録者	・徘徊のおそれのある人	全員	○賠償責任保険：3億円まで補償 ○傷害保険：死亡・後遺障がいにつき50万円まで補償 ○被害者死亡時の見舞費用補償：15万円	なし
②	大府市 (愛知県)	2018年 6月	・おおぶ あったか見守りネットワーク登録者	・市に住民票があり居住している人で、認知症もしくは認知症の疑いのある人、または障がい者手帳を持つ人で、行方不明になる可能性のある人 ※介護保険を利用している人は申請時の主治医の意見書、その他は認知症初期症状チェックリストで確認	希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償 ○傷害保険：死亡・後遺障がいにつき82万5000円まで補償	なし
③	小山市 (栃木県)	2018年 6月	・小山市はいかい高齢者 SOS ネットワーク登録者で、市内在住の人	・市内に住所を有し、また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人で、認知症等を原因とする徘徊により所在不明のおそれのある高齢者等	希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償	1000円 (年間保険料3000円)
④	海老名市 (神奈川県)	2018年 7月	・はいかい SOS ネットワークシステム登録者	・おおもね65歳以上で徘徊するおそれのある人	全員？	○賠償責任保険：3億円まで補償 ○傷害保険：死亡・後遺障がいにつき82万5000円まで補償	なし
⑤	久留米市 (福岡県)	2018年 10月	・久留米市高齢者安心登録制度に登録されている40歳以上の人のうち、以下の要件をすべて満たす人 ・市内に居住している人 ・在宅生活している人 ・要介護認定における認知症高齢者の日常生活自立度がⅡa以上の人	・認知症などが原因で行方不明になるおそれのある高齢者	希望者のみ	○賠償責任保険：3億円まで補償 ※示談交渉サービス付き	なし
⑥	阿久比町 (愛知県)	2018年 10月	・高齢者おかえりサポート登録者	・65歳以上で認知症状はまた認知症の疑いのある人か、65歳未満で認知症状のある人か、行方不明になる可能性がある人で町長が必要と認める人 ※認知症の判定は、診断書または介護認定申請時の主治医の意見書で確認、診断や介護認定を受けていない人は、登録者本人と面談の上、チェックリストで聞き取りを実施	全員？	○賠償責任保険：1億円まで補償	なし

⑦	三沢市 (青森県)	2019年 4月	・あんしんねつと登録者	・市内在住（施設入所者を除く）で、行方不明になる可能性のある人	全員	不明	なし
⑧	本巢市 (岐阜県)	2019年 4月	・認知症高齢者等見守りシール交付事業の登録者	・市内の在住する在宅生活者で、65歳以上の認知症等により行方不明となる可能性のある人や医師により若年性認知症と診断された40歳以上の人	希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償 ○被害者死亡時の見舞費用補償：15万円	なし
⑨	むつ市 (青森県)	2019年 4月	・むつ市認知症 SOS ネットワーク おかえりネット登録者	・おおむね65歳以上で、認知症の症状のある人が、徘徊により行方不明になる可能性のある人	全員	○賠償責任保険：1億円まで補償 ○被害者死亡時の見舞費用補償：15万円	なし
⑩	みよし市 (愛知県)	2019年 4月	・認知症高齢者等あんしん補償の登録者	・認知症の人か、認知症の疑いのある人か、若年性認知症の人か、若年性認知症の疑いのある人か、知的障がいのある人か、精神障がいのある人※介護認定を受けていない人は、認知症チェックリストにより判断。知的障がいのある人は療育手帳。精神障がいのある人は精神障がい者保健福祉手帳で確認	全員	○賠償責任保険：5億円まで補償	なし
⑪	下條村 (長野県)	2019年 5月	・下條村高齢者等見守りネットワーク登録者	・下條村に住民票があり居住している人で、認知症もしくは認知症の疑いがあるか、障がい者手帳を持つ人で、行方不明になる可能性がある人※診断医療機関からの診断結果、介護認定申請時の主治医意見書で確認。認知症の診断を受けていない人はかかりつけ医の紹介で認知症の検査を行ってもらふ必要あり	希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償 ○傷害保険：死亡・後遺障がいにつき100万円まで補償	6900円 (年間保険料13800円)
⑫	葛飾区 (東京都)	2019年 5月	・おでかけあんしん事業登録者	・区内在住で、医師に認知症と診断されている人か、おでかけあんしん保険チェックリストで該当する項目のある人で、徘徊に困っている人※認知症の診断を受けている人は診断書で確認。要介護認定を受けている人は認知症高齢者の日常生活自立度がⅡa以上の人	希望者のみ	○賠償責任保険：5億円まで補償 ○傷害保険：死亡・後遺障がいにつき50万円まで補償 ○被害者死亡時の見舞費用補償：15万円	なし
⑬	豊田市 (愛知県)	2019年 6月	・徘徊高齢者・障がい者等事前登録制度の登録者のうち以下の要件をすべて満たす人 ・歩行が可能で行方不明になる可能性のある人（申告制） ・他に同様の保険に加入していない人（申告制）	・市内に住所を有する徘徊等のおそれのある人で、65歳以上の人か、身体障がい者手帳を所持する人か、療育手帳を所持する人。精神保健福祉手帳を所持する人か、65歳未満の者であって介護保険制度の要支援・要介護に該当する人か、その他市長が特に必要と認めたと人、いずれかに該当する人	希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償	なし

認知症の人による不法行為に関する救済制度と民法の責任能力制度

14	豊後大野市 (大分県)	2019年 6月	・豊後大野市徘徊高齢者等 SOS ネットワークの登録者で以下の要件をすべて満たす人 ・市内に居住している人 ・在宅で生活している人 ・要介護認定における主治医意見書等で認知症の診断を確認できる人または当該主治医意見書の認知症高齢者等の日常生活自立度がⅡa 以上である人	・認知症を理由として徘徊のおそれのある人	希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償 ○被害者死亡時の見舞費用補償：15万円	なし
15	高山市 (岐阜県)	2019年 6月	・認知症高齢者等 SOS ネットワークの登録者で、登録者の世帯全員に住民税の滞納がないこと	以下の要件をすべて満たす人 ・市に住所を有する40歳以上の人 ・認知症の症状があり、徘徊のおそれがある人 ・在宅で生活している人	希望者のみ?	○賠償責任保険：1億円まで補償	なし
16	高浜市 (愛知県)	2019年 6月	・高浜市認知症高齢者等見守り SOS ネットワークの登録者で、在宅生活者	・市内に居住し、徘徊のおそれのある、あるいはこれまで徘徊の経験のある認知症高齢者等	希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償 ○傷害保険：死亡・後遺障がいにつき50万円まで補償 ※示談交渉サービス付き	なし
17	泉佐野市 (大阪府)	2019年 6月	・泉佐野市徘徊高齢者等 SOS ネットワークに登録している人で以下の要件をすべて満たす人 ・泉佐野市に住所のある40歳以上の人 ・認知症の診断を受けている人あるいは認知症高齢者等の日常生活自立度がⅡa 以上であることが確認できる人	・徘徊のおそれがある、または徘徊により行方不明となったことのある認知症高齢者等、その他市長が必要と認める人	希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償 ※示談交渉サービス付き	なし
18	相模原市 (神奈川県)	2019年 6月	・市内に住所を有する在宅生活者で、介護保険の要介護、要支援認定を受け、認知症によりサービスが必要と認められる人か、もしくは障害のある人でサービスが必要と認められる人		希望者のみ	○専用の端末を貸し出して、利用者が行方不明になった場合にGPS 機器を利用して居場所を伝えるサービスに付帯した、個人賠償責任危険補償特約 ○賠償責任保険：3億円まで補償 ○傷害保険：死亡・後遺障がいにつき100万円まで補償	機器レンタル料として毎月1155円
19	刈谷市 (愛知県)	2019年 7月	・刈谷市行方不明高齢者等 SOS ネットワーク登録者	・日常的に徘徊のおそれのある認知症高齢者等	希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償	なし
20	総社市 (岡山県)	2019年 7月	・そうじやおかえりサポートメールの登録者	・市内在住の認知症高齢者	全員	○賠償責任保険：3億円まで補償	なし

②①	知多市 (愛知県)	2019年 8月	・知多市認知症高齢者等あんしんネットワークの登録者	・認知症またはその疑いがある人、その他市長が特別に必要と認めた人	希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償 ※示談交渉サービス付き	なし
②②	柏屋町 (福岡県)	2019年 8月	・認知症高齢者捜してメールの登録者で、以下の要件をすべて満たす人 ・町内に住所を有し、住民基本台帳に記録されている人 ・在宅生活をしている人 ・要介護認定における主治医の意見書又は要介護認定の調査結果のいずれかで、認知症高齢者の日常支援自立度がⅡ以上の人がかつ障がい高齢者の日常生活自立度がJ及びAの人	・町内に居住する認知症高齢者等	希望者のみ	不明	なし
②③	蒲郡市 (愛知県)	2019年 9月	・認知症による徘徊のおそれのある市内在住の人で、以下のいずれかの条件に該当する人 ・要介護、要支援認定を受けている人で、主治医意見書において認知症高齢者日常生活自立度Ⅱa以上の人 ・医療機関で認知症と診断された診断書等のある人 ・障がい者手帳で認知症の判定のある人 ・過去に、蒲郡市配信サービス「安心ひるめーる」で搜索を依頼した経験のある、徘徊がある人		希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償	なし
②④	富山市 (富山県)	2019年 10月	・富山市認知症高齢者徘徊 SOS 緊急ダイヤルの登録者	・市内在住で認知症による徘徊のおそれのある人	希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償 ※示談交渉サービス付き	なし
②⑤	岩倉市 (愛知県)	2019年 10月	・岩倉市認知症高齢者等見守り SOS ネットワーク事業の登録者	・65歳以上の人で認知症状があり、行方不明となるおそれのある人、又は行方不明になったことがある人（若年性認知症の人も含む）	全員	○賠償責任保険：1億円まで補償	なし
②⑥	幸田町 (愛知県)	2019年 10月	・幸田町行方不明者等事前登録制度の登録者	・認知症状があり、歩行が可能で、行方不明になる可能性のある、在宅で生活している人	全員	○賠償責任保険：1億円まで補償 ※示談交渉サービス付き	なし
②⑦	白河市 (福島県)	2019年 10月	・白河市認知症高齢者徘徊 SOS ネットワーク事業の登録者で、市内に在住し、住民基本台帳に登録されている人で、在宅生活をしている人	・認知症高齢者で徘徊のおそれのある人	希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償	1000円 (年間保険料3000円)

認知症の人による不法行為に関する救済制度と民法の責任能力制度

⑳	武雄市 (佐賀県)	2019年 10月	・武雄市認知症高齢者・障がい児者安心登録制度の登録者	・武雄市に住民票があり、市内在住で、在宅で生活している人のうち、行方不明になる可能性がある認知症高齢者（若年性認知症も含む）あるいは障がい児者（療育手帳又は精神障がい者保健福祉手帳の交付を受けている人）	全員	不明	なし
㉑	田村市 (福島県)	2019年 10月	・高齢者おかえり支援事業の登録者で、市内に住所を有し、住民基本台帳に登録されている人で、在宅生活をしている人	・市内在住で認知症などにより行方がわからなくなるおそれのある人	希望者のみ	○賠償責任保険：1億円まで補償 ○傷害保険：死亡・後遺障がいにつき50万円まで補償 ○被害者死亡時の見舞費用補償：15万円 ※示談交渉サービス付き	なし
㉒	北広島市 (北海道)	2019年 ?月	・認知症高齢者等SOSネットワーク事業の登録者	・市内に居住し、徘徊または徘徊のおそれのある認知症高齢者等	全員	○賠償責任保険：3億円まで補償	なし
㉓	吉野ヶ里町 (佐賀県)	2019年 ?月	・町内在住の認知症高齢者のうち、事前に登録した者		希望者のみ	不明	なし
㉔	中野区 (東京島)	2020年 1月 (予定)	・認知症と診断された40歳以上の区民		希望者のみ	○賠償責任保険：3億円まで補償 ○傷害保険：50万円まで補償	なし
㉕	名古屋市	2020年 (予定)	・市内在住で、認知症の診断を受けている人か、介護認定における日常生活自立度判定がⅡ以上の人か、認知症検診において一定の基準に該当した人のいづれかに該当し、かつ自力で移動が可能な人（介助されながら外出する機会のある人を含む）		希望者のみ	不明	なし

番号	市町村名	事業開始年月	制度の種類	対象者	全員加入か希望者のみか	救済制度の内容	本人負担額
㊦	神戸市 (兵庫県)	2019年 4月	見舞金（給付金）制度	・認知症の診断を受けた神戸市民が起こした事故の被害者	全員	○加害者が認知症の人（神戸市民でなくてもよい）で神戸市民が被害者となった場合：死亡や後遺障がいについては3000万円まで、財物損壊については10万円まで給付 ○認知症である神戸市民が起こした事故の被害者が神戸市民以外の場合：被害者見舞金として10万円まで給付	なし
			賠償責任保険制度	・認知症と診断された神戸市民	希望者のみ	○賠償責任保険：2億円まで補償 ○傷害保険：死亡・後遺障がいにつき100万円まで補償 ※示談交渉サービス付き ※24時間365日対応のコールセンター利用可能	なし