

⑤

平成 29 年 1 月 30 日

厚生労働大臣

塩崎 恭久 様

認知症の人とともに生きる社会づくりへの要望書

昨年 3 月 1 日認知症鉄道事故賠償裁判に関する最高裁判決を受けて

「認知症の人とともに生きる社会に向けての研究会」

「研究会」講師グループ

堀田 力 (公益財団法人さわやか福祉財団会長・弁護士)

小賀野晶一(中央大学法学部教授)

堤 修三 (元厚生労働省老健局長・元大阪大学教授)

外岡 潤 (弁護士)

「研究会」討議グループ

NPO 法人高齢社会をよくする女性の会

理事長 樋口恵子

副理事長 沖藤典子・袖井孝子

役員(会員) 渥美雅子、新井倭久子、伊垢離利子、石毛鏡子、石田路子

伊藤恭子、井上由美子、木村民子、河野澄子、佐久間理央、佐藤千里、

白井千賀子、玉木康平、富井明子、西島祐子、濱田利、林千根、

昼間洋子、藤原房子、堀口雅子、松村満美子、宮崎冴子、宮本礼子、

望月幸代、谷島陽子、渡辺敏恵、

ゲスト参加者 公益社団法人認知症の人と家族の会東京都支部

日本認知症コミュニケーション協議会

介護者サポートネットワークセンター・アラジン

湖山医療福祉グループ代表・湖山泰成

スペシャルゲスト 損害保険ジャパン日本興亜株式会社医療開発部第二課

事務局 NPO 法人高齢社会をよくする女性の会

本研究会の経緯

私たち NPO 法人高齢社会をよくする女性の会は、認知症鉄道事故賠償裁判について 2014 年～15 年、4 回にわたって勉強会を重ねてきました。加齢とともに認知症が増加する社会の中で、私たちは高齢者として、家族として、あるいは介護の場で働く人として、この問題は自分自身の問題であるからです。

私たちは、昨年(2016)3月1日の最高裁判決をかたずを呑んで見守りました。結果として妻と息子という家族の賠償責任を免責する判決は「家族の個人化」という時代の流れに沿うものであり、世論の多くも「順当な内容」と受け止めていました。

私たちもまずは一安心、というところですが、よく判決を読むとそれほど安心できるわけではなさそうです。個別事情によっては、民法 714 条第 1 項が類推適用され、「準法定監督義務者に準ずる者」として損害賠償責任を問うことができる場合があるというのですから。頑張っている者ほど、この監督責任を求められることになりかねません。起こりうる事件の当事者としては、今回のような大企業対一市民とは限らず、一般の市民同士ということが多くなるでしょう。その間の市民同士の解決の一般的原則が示されたわけではありません。今回の裁判の結果が、家庭や施設で認知症の人への拘束を強め、外へ出さない方向が強まることは、絶対にあってはならないことです。

そこで私たちは、最高裁判決以降、認知症の人とともに生きる社会に向けての研究会(以下「研究会」)を特設し、この問題に関する社会的制度づくり、新しい市民意識・地域風土の醸成などについて討議を行いました。判決を受け止めて法理的議論に耐えるよう、法律専門家の講義を受け、会員内外の関心あるメンバーと質疑を重ねる中でこの要望書をまとめました。

「人生 100 年」とも言われる長寿社会は加齢とともに、要介護の人が増えていく社会です。誰もが生涯のどこかで弱者に変容することが多い社会です。支え合い助け合って乗り切っていく社会です。

そのような社会構築のために、私たちは、政府、自治体はもとより、企業、教育機関、各種団体、とくに地域団体、住民、医療関係者、介護事業者、介護関係者、この社会を構成する重要な組織とメンバーに呼びかけたいと思います。

いま、少子高齢化、長寿化という環境の変化に対応して、私たち自身が自己変革の時です。ぜひこの要望書の内容を、これからの政策や活動に反映していただきますよう要望いたします。

(まとめ、樋口恵子)

本事件の経過と二審までの問題点 堤修三

○本事件の経過（2007年）

91歳の認知症高齢者が、妻（85歳で要介護1）が6～7分うたた寝をした間に単独で外出し、駅員に止められることなく最寄り駅からJR東海道線に乗車、隣駅で下車した後、無施錠のホーム端から小用を足そうと線路に降りたところを電車にはねられ死亡。JR東海は振替輸送の費用約720万円の支払いを求めて妻・子供4人を提訴（遺族は反訴をせず）。

○裁判の経過

① 名古屋地裁（上田 哲裁判長）～遺族側控訴（2013年）

妻について民法709条（行為者責任）、長男について民法714条（法定監督義務者責任）による賠償責任の成立を認め、約720万円の支払いを命令。他の子供の責任は認めず。

【問題点】 妻は、認知症高齢者である夫の介護を引き受けた以上、その動静を把握し必要な対応を執る義務があるが、夫が徘徊し他人に危害を及ぼすことを予見し得たにもかかわらず、まどろんで目をつむり、目を離したことは、その注意義務を怠ったものであり、過失があると認めたもの。妻自身が不法行為の行為者としての責任を負うという判決であり、介護者に対して不当に過酷な注意義務を課すもの。長男は、妻を転居させて介護に従事させ、頻繁に状況の報告を受けるとともに週末には自ら訪問していたことから、法定監督義務者に準ずべき者に当たると認められ、その監督義務を怠ったとして責任を認めたもの。無理に監督義務者に当てはめようとした結果、懸命に介護に取り組めば取り組むほど、監督義務者となって責任を負わされるという不条理。

② 名古屋高裁（長門栄吉裁判長）～双方上告（2014年）

妻は民法752条の夫婦間の同居・扶助義務により民法714条の法定監督義務者に該当するとして同条による賠償責任の成立を認め、請求額の1/2の約360万円の支払いを命令（民法709条の成立は認めず）。駅員が動静を監視し、ホーム端の施錠があれば事故防止は可能だったとしつつ、安全確保義務違反は認めず（したがって過失相殺ではなく）、損害の公平な分担の精神から賠償額を減額。

長男は民法877条の扶養義務はあるものの20年以上別居しており、民法714条の法定監督義務者（それに準ずる者）とは認められないとして、賠償責任は認めず。

【問題点】 妻自身の行為者責任は否定したものの、今度は民法の夫婦間の同居・扶助義務を持ち出して配偶者であることにより法定監督義務者であるとし、妻が出入り口のセンサーを作動させていなかったことをもって、監督義務の履行が不十分とした判決。夫婦間の義務が第三者にも及ぶという無理な解釈。長男は、成年後見人に選任されたり、精神保健福祉法上の保護者となったりもしていないのみならず、母（＝妻）から介護を委ねられ、それを引き受けていたとも言えないから、法定監督義務者（妻の代理監督義務者）とは認められないと判決。成年後見人に選任されていたら、法定監督義務者に当たるとの前提。

本事件をめぐる多様な立場からの論点と要望

1 認知症の人本人の立場から

講師メンバー 堀田力、小賀野晶一、堤修三、外岡潤

<論点整理> ○行動の自由と許された危険（堀田力ほか）

・行動の自由は憲法13条に「全て国民は、個人として尊重される」とあるとおり、基本的人権中の人権、人権の中核をなす権利。何人も侵すことはできない。本件についても認知症の人に、閉じ込めや拘束が行われないようにすることが第一である。

・同じ憲法13条で「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り」と一定の制限がかけられている。精神保健及び精神障害者福祉に関する法律で指定医の判断で措置入院が許されるのはその例。しかし認知症高齢者の外出は、一般に自傷他害の危険性は極めて少ない。「許された危険」と言える。

・現在の民法は、平均寿命の短い明治時代の骨子をもとに、平均寿命50歳台の昭和20年代前半に改正された。いわば「人生50年社会」の遺物である。急激な少子化・非婚化の影響で親族が減少。成年後見制度ないし機能は今後ますます必要になる。早急に新たな法的整備が必要である。

・訴訟により裁判を受ける権利は国民にとって重要な権利であるが、「甲 VS 乙」という平面的一面的な問題設定になり、社会全体として重要な視点が抜け落ちる危険がある。

今回は「JR 対認知症高齢者(死亡)」が JR 側から提訴された。一方で電車で轢死した認知症高齢者の家族は反訴しなかった。そのため争点が遺族の監督責任の有無に絞られ、「許された危険」の当事者である鉄道会社側の社会的責任について可視化されず論議が及ばなかった。改札口を高齢者が通り抜けたとき、無施錠のプラットホームの端に向かったとき、駅職員は気づかなかったのか。凶器ともなりうる電車の運行に対して、安全策は十分だったか。

超高齢社会は未知の世界であり、賠償をめぐって甲と乙が勝負を争う裁判では、未来に向けての解決策が論点にならなかった

※以上を踏まえて要望します

・認知症の人の「徘徊」の多くは目的を持っています。外出の自由を力で拘束せず見守ってください。

・基本的に「認知症の人は危険」と思う人が少なくありません。本件はもちろん、外出による自傷他害は少なく、とくに他害は自傷の程度よりはるかに低いことを知ってください。

・本人が最期まで自分の人生の主人公であるために、資産・金銭管理をはじめ介護の場や方法の選択などを助ける、簡易で低費用の新たな成年後見制度・機能の確立を望みます。「家族のいない人」が急速に増えるのです。

2 認知症の人の家族の立場から 小賀野晶一ほか

<論点整理> 認知症の人の約50%は在宅で介護を受けている。介護保険に助けられているが、家族はときに「食事をする」「トイレへ行く」という自由もなく介護に拘束される。在宅介護とくに目が離せない認知症の人の介護者の負担は、介護が重度化長期化する中で、介護者自身の高齢化を配慮し、介護者の支援の方法を見直し、手厚くする必要がある。認知症の人本人に憲法に保障された「行動の自由」があるように、家族介護者にも憲法25条第1項「健康で文化的な最低限度の生活を営む」権利がある。

※ですから要望します

・老老介護・おひとり介護は危険と紙一重です。介護者の緊急な病気や事故に備えて、「介護110番」を常設して、いつでもショートステイ受入れ、あるいは代替ヘルパーを派遣できるようにしてください。

・認知症の人の存在が、介護者を孤立させることなく、逆に社会と結びつけるような施策をすすめてください。認知症の人も家族も、地域の中で出会い、語り、何かを共にできるような居場所をひろげていかれるよう支援してください。

・要介護Ⅰ～Ⅱには、認知症の人が多く含まれます。デイサービスや生活援助サービスによってようやく仕事を続けている家族が少なくありません。政府の掲げる「ニッポン一億総活躍プラン・三本の矢」の「介護離職ゼロ作戦」との整合性を保ってください。最近介護者として通学困難に陥る年少者の「介護離学」、ヤングケアラーが見られます。早急な対策を立ててください。

3 介護・医療施設からの声 講師メンバー+湖山泰成・時田純

<論点整理> 介護施設では基本的に入居者の行動を束縛する抑制は禁止されている(1999年厚生省令において、老人福祉・保健施設の身体拘束禁止を規定)。入居者の行動の自由を保とうとする施設は、一人歩きに気づくと職員がそつとあとをつけ、頃合いを見て連れ戻すなどの「閉じ込めないケア」を行ってきた。今回の裁判で、家族は免責されるにしても施設側は、家族と被害者(今回はJR東海)の双方から賠償を迫られる恐れを感じてい

る。

※以上を踏まえて要望します

・施設において可能な限り、入居者の行動の自由を認める介護をすすめてください。そのためには十分な職員配置と質の向上をお願いします。

・この最高裁判決の結果、施設側が対応困難と思われる高齢者の入居を断わる例が増えるのではないかと心配されます。高齢者が行き場を失わないようご指導ください。

・長年にわたる介護施設経営者から、認知症は老化であって病気と違うのではないかと、極端な「問題行動が減った」と報告されました。認知症の人の居場所は基本的に在宅か介護施設(グループホームを含む)を中心とし、拘束が認められている精神病院はごく限定的であるよう要望します。

・「閉じ込めない介護」をするためには、職員の質の向上と数の確保が必要です。認知症対策の向上のためにも介護従事者の待遇改善、研修の充実などをお願いします。

4-1 隣人としての企業、賠償責任への社会的ルール

<論点整理> あらためて JR 鉄道事故賠償裁判の問題点。

本裁判では、JR 側が一方向的に遺族に賠償を求めたが、「許された危険」の中で、公共事業を営む JR 側にも、死亡した高齢者に対して、駅構内の管理が十分であったか、等の責任を問われてもよいのではないかと。(堀田力・小賀野晶一・堤修三)

JR 東海に問う「素朴」な疑問 (外岡潤)

- ・事故が起きたホームに駅員はいなかったか。
- ・ホームの見回りは制度化されていたか。監視カメラ、人感センサーは？
- ・線路に出る扉は施錠されていたか。
- ・非常ボタンは？ 線路上に物を感知したときに自動的に列車が止まるシステムは設置されていなかったのか。

4-2 被害・加害の賠償制度について

<論点整理> JR 東海側は、訴訟の前に地域社会の一員として、別な対応があり得たのではないかと。何らかの公的制度による補償の仕組みをつくる必要は当「研究会」講師、討議メンバーのほとんどに共通している。ただし保障制度の方法については、各講師に濃淡があ

り、介護保険制度の地域支援費から見舞金(堤・堀田・小賀野) 民間保険活用も一つの方法(小賀野・湖山) などの意見があった。

※以上を踏まえて要望します。

・保障制度について方法は多様な選択肢がありますが、何らかのシステムが必要です。被害・加害双方の安心のため世論を喚起しつつ、政府の早急な検討を要望します。先送りされたのは残念です。

・地域の中で営業活動をする JR 東海などの企業は本稿の「素朴」な疑問を率直に受け止めてください。

・地域に密着した公共交通機関はもちろん、商品の製造・販売を担当する企業には、高齢者、障がい者の多くなる社会に適合した安全な商品開発を望みます。

・企業も地域社会の一員として、地域づくりに参加するとともに、従業員の家族介護や子育てに理解を示してください。

5 認知症の人を中心にした町づくり

<論点整理> 政府が新オレンジプランを作成、またニッポン一億総活躍プランに「認知症対策」を挙げていることに賛同します。認知症の人とともに生きる条件整備は、国連の「誰ひとり置き去りにしない」というSDGs (Sustainable Development Goals) のモデルともなります。

※ですから要望します

・地域の中で住民発の相互支援事業等の動きを住民に周知、利用を促進してください。

・認知症の人の声、家族、介護従事者の声を、地域から国全体に至るまで高齢者保健福祉計画づくりに反映させる機会をつくってください。

・子どもから大人まで地域こぞって「困っている人」への関心と支え方の伝達、それらを政策に反映してください。

・人生100年社会において、加齢に伴う心身の変化、健康の保持、新たな能力開発、社

会参加、地域における助け合い活動などについて学ぶ「人生100年型第2の義務教育」といべき学習機会を提供してください。地域の教育施設、学習団体等と自治体の連携を望みます。

・認知症の人を含め、困難を抱えた人を「山のあなた」でなく、在宅、施設を問わず、わが町角に住めるようにしてください。そこで働く人や家族・知人で賑わう町づくりができるはずです。これから増えるのは、高齢人口なのですから。

6 地域からはじまる日本の未来 小賀野晶一ほか

〈論点整理〉 認知症の人も認知症でない人も、地域でともに生きることが重要である。

「認知症は長寿化に伴い誰もが罹り得る病」と捉え、認知症によるいわゆる迷惑行為などの行為については、寛容の精神をもって対応することが必要である。寛容の精神は人間や生命の価値を再評価し、合理性、効率性、迅速性を中心に追い求めてきた社会のあり方に対し、修正を求めるものである。

本件(JR東海事件)については、真摯に生きた人間を尊び、本人の意向を汲んで在宅介護を継続した家族・関係者の痛みと悲しみに思いを致すことが何よりも重要である。このことはもちろん、事故の危険性や事故責任の所在をあいまいにするものではなく、訴訟によって必要な賠償・補償を求めることは可能であり、否定すべきではない。しかし、権利行使のあり方を明らかにし、場合によってはよりよい解決方法を求めることが望まれるのではないか。在宅介護のあり方、認知症の人の外出による事故の危険性などの問題を含め、寛容の精神に基づく社会的規範をどのように醸成し、どのような社会システムを構築するかが課題になる。

※以上を踏まえて要望します

・施設か在宅かは、「施設から在宅へ」という政策の基本を確認しつつ、これら双方の必要性・役割を再確認し、いずれを希望するかを選択は本人の意向を尊重し、本人の意向を実現できるようにすることが必要です。

・介護を支えるものとして、地域の役割を明確化し、地域における第三者関与のあり方や連携のあり方を明らかにすることが必要です。ここでは本人の支援のために必要な個人情報を活用するという情報の共有が不可欠です。実務に混乱を与えかねない現行個人情報保護制度を、福祉の視点から改善することを提言します。

・高齢社会の今日、判断能力の低下した人、判断能力に不安を感じる人が地域の中で生活

を持続することができるように、簡易に利用することができる魅力ある制度を構築することが必要を重ねて提言します。

・認知症の人にもできることはあり、誰かの役に立つこと、それを認められることは人間最大の喜びです。人間の内部にある「支える喜び」を、だれもが長い生涯を通して発揮できる就労・活動の場を拡げてください。

終わりに

未曾有の長寿社会を迎えて、認知症をはじめ心身の虚弱化はほとんどすべての人が、本人・家族として直面する問題です。

認知症鉄道事故裁判は、私たちにあらためてこの問題に向かわせました。そして私たちは認知症の人を排除するのではなく、逃げるのではなく、ともに生き支え合うための具体的な社会規範、新たな風土の醸成、の必要を感じています。私たちは世界トップの長寿国の一員として、これまでの社会に新たな価値観に加えたいと願っています。

それは本要望書に記されたとおり、行動の自由の尊重、寛容の精神、分かち合い助け合うシステムの構築、他者への関心などを基盤とした地域、ひいては社会全体の創造です。一見弱者にこだわる政策がすべての困難に関心を持つことによって、社会が誰ひとり置き去りにしない新たな強靱性につながることを切に願っています。