

社会保障と損害賠償

一橋大学法学部教授 川井 健氏
法学博士

一橋大学経済研究所長 江見 康一氏

横浜国立大学経済学部教授 山田 卓生氏

国立公衆衛生院 一円 光弥氏

安田火災海上保険株式会社 須田 暁氏
調査部長

社会保障と損害賠償

一橋大学法学部教授 川井 健氏
法 学 博 士

一橋大学経済研究所長 江見 康一氏

横浜国立大学経済学部教授 山田 卓生氏

国立公衆衛生院 一門 光弥氏

安田火災海上保険株式会社 須田 暁氏
調 査 部 長

財団法人 安田火災記念財団

本書は、昭和56年3月30日安田火災海上本社ビルにおいて、一橋大学法学部教授法学博士 川井 健氏、一橋大学経済研究所長 江見康一氏、横浜国立大学経済学部教授 山田卓生氏、国立公衆衛生院 一円光弥氏、安田火災海上保険株式会社調査部長 須田 暁氏のご出席を得て開催した座談会の内容を収録したものです。

昭和56年3月

財団
法人 安田火災記念財団

も く じ

I	事故による被害者の救済制度	1
II	災害の救済についての現状	2
	(1) 社会保障の果たす役割	3
	(2) 保険の果たす役割	8
	(3) 損害賠償の果たす役割	9
	(4) 経済学的にみた社会保障と損害賠償の現状の問題点	15
	(5) 意見交換	22
III	災害の救済についての今後のあり方と残された問題点	25
	(1) 社会保障についての課題	26
	(2) 保険についての課題	29
	(3) 損害賠償についての課題	30
	(4) 経済学的にみた社会保障・損害賠償についての課題	34
IV	むすび	37



川井 「社会福祉と損害賠償」というテーマで、法律学の専門家である山田先生，経済学の専門家である江見先生，社会福祉の専門家である一円先生に出席していただきまして，それぞれの専門の立場から，事故が発生した場合の被害者への給付の問題を話しあうことになりました。あわせて，事故が発生した場合，保険もかかわってきますので，須田さんから，保険についてお話しをお願いしたいと思います。

I 事故による被害者の救済制度

近時，さまざまな予期しない事故が発生することが多く，昔は，場合によっては天災的なものとしてあきらめていたことも多いわけですが，近時はその原因を究明して，それが人災的なものである限りは，法律的な側面で，損害賠償の請求という形での追及がなされています。

しかし，他方において，社会保険による給付とか，あるいは場合によっては生活保護法などによる給付とか，さらに保険による給付とか，また法律的な制度としての各種の補償制度などによる給付がなされるようになりました。このような状況の下で，損害賠償と他の諸制度との関係がどうであるかということが，法律学の方からはかなり注目されているところであります。これらの関係について，十分研究をする必要があるという声が高まっていますが，どのような形で検討を進めたらいいかという点については，問題点がまだ煮詰まっていない状況であります。

そこで今日は、こうした問題について、解答を引き出すことはとてもできないとしても、今後研究を進めるにあたってはどういうことをやっていけばよいのかという問題の整理でもできれば、大変有益ではなからうかと考えております。

最近の事故としては、昨年事故を見ても、富士山での落石事故とか、新宿のバス放火事件とか、静岡のガス爆発事故などがあります。思いもかけない災害に人々が巻き込まれるという事態が発生します。それから、古いところでは森永ひ素ミルク事件、カネミ油症事件、スモン病などがありまして、これらを一口に事故とは言いますが、その中には、原因者がわかっているところの人災的なものもあり、他方では、いわば自然災害的なものもあるところです。

特に損害賠償と他の給付とが関係をもちますのは、いわゆる人災的なものと考えられますので、まず人災的な問題を取り上げて、事故が発生した場合にどのような給付が現在行われ、そしてその給付についてどういう問題があるのかという、現状についての問題点をご指摘いただければ幸いです。その上で、今後のあり方について、どういう解決が望ましいかという点について、お話し合いを願いたいと考えております。

Ⅱ 災害の救済についての現状

そこでまず、人災事故が発生した場合に、被害者に対する救済が、現状ではどのように行われているかということについてお話し合いを願いたいわけですが、もともと社会福祉と損害賠償は、本来別個のものです。したがって、むしろここではそれぞれご専門の立場からお話し願いたいわけで、他の専門の方でどうかということよりも、それぞれの分野でどういう問題があるのかということをご指摘いただければ大変幸いです。

(1) 社会保障の果たす役割

どちらかと言えば、法律的な問題というよりも、他の面からまずお話しりたいと思いますので、一円先生から、社会保障が事故に際してどういう役割を果たすのかという点について、お話しりたいと思います。

一円 それでは私の方から、われわれの社会の中で社会保障がどんな役割を担っているのかということ、とりわけ加害者のはっきりしている事故との関係で、そういう点を念頭に入れて、簡単に触れさせていただきたいと思います。

初めに「社会福祉と損害賠償」というテーマで始まりまして、私のところで「社会保障」と言葉が違ってありますが、考え方といたしましては、テーマに掲げられている「社会福祉」は非常に広い社会福祉であって、社会保障も当然これに含めるものであると理解させていただきます。したがって、私がここで使います社会保障も、それにほぼ似たものと理解させていただきたいと思っています。

社会保障がわれわれの社会でどういう機能を果たさなければならないのか、どういう点を目指しているのかということですが、憲法の定めるところにありますように、健康で文化的な最低限の生活を、どのような場合についても保障するんだという考え方が根底にあるかと思っています。

そうは申しましても、あらゆる場合に最低生活の保障がなされ、それを社会保障で全部するというのではなくて、通常の生活と申しますか、働き手が労働して賃金を得て、そして家族を養って、いろいろ必要なものを買って、生活をするという、そういう通常の生活の場合には、必ずしも社会保障は機能する必要はないという考えです。そういう通常の生活が破綻をする場合があります、社会保険などではそれを広く「事故」と呼んでおりますが、事故に対して生活がいままでどおり守れるようにする、そういう形で最低生活の保障を図っているわけです。

具体的に申しますと、社会保険というのが中心にあって、多くの人々に共通するような事故、一般的な事故をあらかじめ拾い上げておきまして、日ごろ保険料を払うことによってこれに備えて、そして事故が起こった場合に給付するという形で機能しているわけです。

そういう一般的なものでカバーできないような場合、あるいはこういう社会保険があってもやむを得ず貧困に陥るような場合ということになると、その必要度に応じて公的扶助、すなわち生活保護が支給されるという形になっております。

それから、狭い意味での社会福祉も含まれるかと思いますが、これは最低限必要な生活費を保障するというだけでは満たされないニーズがあります。たとえば障害者のように特別な困難を持つ人々には、何らかの形でサービスが必要になってまいりまして、そういうサービスを提供するシステムとして社会福祉がますます重要性を増しているわけですが、この狭義の社会福祉も、損害賠償との関係で、非常に問題が出てくるのではないかと思います。

日本の制度の立て方としましては、もう一つ公衆衛生及び医療が入ってくるわけですが、普通の医療保険が、病気になった後の事後的な処理として医療費を支払うという形であるのに対して、むしろ病気にならないように予防する。その予防の仕方としては、予防接種をするような場合もあれば、食品の衛生関係の規制をするというやり方もあります。そういうサービスが提供される。

この四つを社会保障と呼んでいるわけです。その社会保障は、決して単一の機構を持った一つの制度からなっているのではなくて、社会保障と一口に申しましても、初めから備えをして、保険料を払って事故に対応しようとする制度もあれば、公的扶助のように全面的に公費に依存するという制度もありまして、幾つかの制度から成っていることに、まずご注意いただきたいと思います。しかし、全体としてはあらゆる場合に最低生活が維持できることを目標としているということがいえます。

そこで、最低生活の維持の仕方ですが、給付の構造から言いますと二つの面に分かれていると思います。その一つは、日常的な生活費を補う部分です。つまり、働き手が失業するとか、病気で働けない、あるいは老齢で退職する、さらには働き手が死亡したために遺族に収入が途絶えるという場合。これは、いままであった収入が途絶える、あるいは中断するということですので、それを補ってやらなければいけない。これが生活費の保障というか、これを補う部門ということになるかと思います。

もう一つは、特別な出費を賄うという考えがあります。たとえば医療保険で申しますと、医療費というのは、単に生活費が保障されただけではその家族は貧困に陥る。やっぱり一時的な高額な医療費を保障していかないといけないということで、医療費を負担する。あるいは障害者には特別な介護が必要ですが、その介護料を福祉、あるいは障害年金などに含めておくという考え方もあります。

さらには社会福祉サービスという形で、具体的には国や地方自治体によるサービスの提供という形でなされて、現金の給付という形をとらない場合もあろうかと思います。そういうサービスもやはり特別な出費を賄っているということが出来るかと思います。

そういう形で、社会保障は全体といたしまして、それまであった生活が維持できて、貧困に陥らないようにという配慮をしているわけです。あるいはそういうことを目指しているわけです。

そういう社会保障の目標が大前提にあるわけですが、しかし社会保障があらゆる事故についてその機能を果たしているというわけではありません。たとえば加害者のはっきりしている場合は、医療保険にしる、年金にしる、考え方としては保険は給付しないという考えをとっているわけです。

そうは申しまして、社会保障の立場からいたしますと、被害を受けた人がまず必要な治療を受け、生活がいままでどおり維持できるということが非常に

重要なことでありますので、保険は給付しないといたしても、医療保険の場合のようにさしあたって保険で給付しておいて、後で保険者が請求するか、それから年金などの場合でも、第三者行為として損害賠償が得られる場合でも、将来にわたる年金部分についてはその分を考慮しないという措置がとられています。

それから、加害者がいる場合でも、加害者となり得る人が多いというか、あるいはその被害が多岐に及ぶような場合には、公害とか薬害の場合等、あらかじめこれをくくっておいて保障ができるように措置しておく制度が生まれてまいりました。こういう場合にはこちらで保障するということになるわけです。

それから、社会保障の一部なんですけれども、労災、あるいは職業病に対する雇い主の責任に基づく保険がありまして、これの場合には、先ほど申しましたような社会保障の目的に沿いつつ、しかもなおそれを雇い主の責任で実施するという考えでやっているわけです。

そういう形で、社会保障の中にも労災保険のように、特に区別して保険料の拠出者を定めている部分もあります。それから、最近のように自動車事故、公害、薬害等、あらかじめ保険を組織して、ここで賄うという動きも非常に多くなっております。

そういう傾向は、社会保障の方では一応どのような場合にも最低生活が保障できるといいながら、実際にはその社会保障が十分な安心を人々に与えていないことから、強化されているような気がいたします。したがって、原因が突きとめられる部分についてはできるだけ突きとめて、その責任を負わずという形で、より多くの保障を、いまの社会保障では十分でない保障を確保しようとする、そういう動きが背景にあって、こういう組織が非常に多く出てくるようになった。そのことが社会保障に関与するいろいろな問題をもたらすようになったという気がしています。

社会保障そのものの問題をもう少しつけ加えさせていただきますと、いま申

しましたような目標が必ずしも十分に達成されていない。たとえば医療保険なら医療保険で八つの制度がありまして、制度によって給付の内容が異っていたりするわけで、年金の場合ですと、老後に一体幾らの年金がもらえるのか、ほとんどの人はわからない状況です。つまり、最低生活を保障するという理念がありながら、それは必ずしも個々の人にとって確定していない。ここまでは安心できるという要素が欠けているように思います。

そういう状況ですと、たとえば加害者がはっきりしていて、損害賠償がなされる場合でも、最低であるとか、一つの基準がはっきりしておりますと、そこを前提として、その上の部分を考えればいいのではないかと思います。ある人はもらえるがある人はもらえないという社会保障の状況のもとでは、全部根っこから損害賠償を考えないといけないという面があるのではないかと思います。

社会保障に関して安心が必ずしも得られていないというもう一つの理由は、たとえば保険外負担のように、保険がありながら実際どれだけ費用がかかるかわからないということがあると思います。そういう状況の下では、医療費に対する損害賠償のあり方につきましても、計算の根拠があいまいになりまして、たとえばイギリスのように医療の費用がほとんど要らないとか、その他のサービスが十分提供されているという場合における損害賠償とかなり違ったものになっているのではないかという気がいたしております。

それから、よく問題になるんですが、私自身としてもはっきり整理がつかないのですが、ライフサイクルに伴う一般的な事故、たとえば医療保険で扱っているような治療の場合、あるいはそれによって障害が発生した場合に受ける年金と、労災保険で得られる保障などで支給の基準が必ずしも一致していないわけです。たとえば医療一つとりましても、医療費が違っています。それから保障の中味が変わっている。さらに加害者がいる場合、しかもその加害者に支払い能力があれば、たとえば大きな傷害事故に対する賠償額は年々高まってきて

いるわけですが、それと労災保険とをどう考えるか。労災保険を議論する場合には、雇い主の責任ということで、民法上の損害賠償に近づけなきゃならないという議論があるわけですが、一方では、同じ事故に対して、社会保障の中で業務外と労災とで違っていいのかという議論があります。このあたりをどう整理していくかということも、今後の課題ではないかと思っております。

川井 どうもありがとうございました。

ただいま社会保障の給付にかかわる問題点のご指摘をいただいたのですが、たとえば昨年起きた新宿のバス放火事件などを見ましても、ある被害が発生すると、その被害者はいろんな給付を受ける可能性があります。昨年のこの事故の場合には、まだ犯罪被害者補償制度が発足していなかったもので、そういう面の救済は十分でなかったのですが、いろんな形での給付があり得るわけです。そういう給付の中で社会保障がどういう役割を果たすかということをご指摘いただきました。

(2) 保険の果たす役割

そのほかに事故が発生した場合に、保険がある程度役割りを果たすということも考えられます。その点について、須田さんから少しお話し願えるとありがたいのですが……。



須田 本日は、この座談会を傍聴させていただくために参りましたので準備もないんですけども、いま一円先生のお話をお伺いしておりまして、保険と社会保障との関連について思いつくことを申し上げてみたいと思います。

いまのお話で、社会福祉、あるいはもっと具体的には社会保障が果たす役割りは、健康で文化的な生活、そしてそれが破綻した場合に最低生活を保障するものであるという

ことでしたが、民間の保険というのは、その最低保障をオーバーする部分を保障するものではないかと思えます。

それはどうしてかと言いますと、これも一円先生のお話と関連づけて申し上げたいのですが、最低の保障をオーバーしてどこまでを保障してほしいというのは、個人によって違うのではないかと思えます。やはりそれは個人個人の価値観の多様化ということで、最低以上の生活を保障してもらいたいと思う人は、自分で保険料を負担して、自分自身で保障を得ていかなければいけないんじゃないかという気がするわけです。そこに、いわゆる福祉を補完するという民間の保険の役割りがあると考えます。

まず保険と社会保障の関連は、以上のように考えております。

川井 ありがとうございます。

(3) 損害賠償の果たす役割

それでは続きまして、一円先生のお話の中にも出てきましたが、ある事故が発生したというときには、損害賠償という形で給付が行われることがあります。これについての問題点を山田先生からお話し願いたいと思えます。



山田 損害賠償という形での被害者への損害てん補の問題をお話ししたいと思います。

損害賠償といえますのは、法律上は不法行為ということで民法709条に規定されていますが、これは損害を受けた者はだれでも賠償請求ができるというものではなくて、かなり厳しい種々の要件があります。第一は、損害の原因者、あるいは加害者が特定できる場合でないといけないということです。加害者ないし原因者が不明の場合には、賠償を請求する相手方はいないということになって、非常に特殊な場合を除いては請求ができないこととなります。

そこで、いろいろの工夫をして、加害者ないし原因者の概念を広げていくという操作が行われるわけですが、その点については後ほど触れたいと思います。

まず加害者が特定される事故についてみたいと思います。これは典型的には自動車事故の場合を考えればいいわけですが、この場合にも、現実的に自動車を運転していた運転者と、その車を運行の用に供していた、いわゆる運行供用者に対する賠償請求権が考えられます。

自動車事故の場合には自賠法という法律がありまして、加害者、被害者の関係をとらえやすくなっておりますので、ある意味で賠償請求が非常に簡単になっております。しかし、ごく一般的に言いますと、民法709条によりまして、第一に故意、または過失による損害の発生、第二に他人の権利を侵害したという要件、それから加害行為と損害との間の因果関係、この三つが必要とされるわけです。

まず第一の故意、または過失によってというのは、たとえ損害が発生したことがはっきりしていても、つまりある行為によって結果がもたらされたことが明確であっても、その結果発生について故意、つまりわざとした、あるいは過失、うっかりとか、当然なすべき注意を怠ったためにしたという事情がない限りは責任が負わされないという、いわゆる過失責任主義がとられているわけで、これが大変障害になっております。過失を要件としないで、原因関係さえ明らかになればそれでいいのではないかという批判もありますが、そういった無過失責任主義をとっている例外的な法律がある場合を除いて、現在でも過失が必要とされるということでもあります。

第二の権利の侵害という点ですが、これは現在ではそれほど問題になっておりません。他人の権利の侵害が必要で単に事実上の利益を侵害したにとどまる場合には、権利侵害ということはできないということになるわけでありまして。社会保障との関係では、おそらく人身損害——生命または身体に対する損害ということですから、ほとんど無条件に生命という権利、あるいは身体という権

利に対する侵害ということではいいわけです。しかし商業上のことであるとか、あるいは名誉といったもの、さらには内緒にしておいたことを公にされたということになりますと、内緒にしておきたいこと、いわゆるプライバシーというものが権利といえるかどうかの問題になります。内緒でも本当であれば権利でも何でもないという考え方も出てまいりまして、そういう方面では権利性ということが問題になるわけです。

第三の因果関係という点であります。自動車事故のような場合にはわりには簡単ですが、自動車事故の中でも、たとえば交差点における四重、五重の衝突ということになりますと、一体だれが、どういう損害をもたらしたものといえるかに問題が出てまいります。また、けがをして病院に運び込んだところが、病院の医師の過失が重なったという場合には、一体だれがどれだけの寄与をしているかという問題が出てまいりまして、そう簡単ではありません。

さらには、先ほども事例が挙げられましたが、静岡駅のガス爆発事故のように、どこかに何かのミスがあったに違いない、ただそれがどうもはっきりわからないというような事故の場合には、因果関係が不明で、不明である限りは加害者は特定できない。つまり、だれかのミスがあるはずなのに、そしてそれによって起きたに違いないのに、因果関係の証明ができないがためにだれにも賠償を請求していくことができないという事例も出てくるわけです。

因果関係の証明というのは大変むずかしいものでありまして、医療をめぐる事故などになりますと、その医師がどういう処置をとって、どういう投薬をしたとか、そのときの患者の状態がどうであったとかということを経時的に調べるのはほとんど不可能に近い。しかも実験はできないという困難性があるために、因果関係の証明は大変問題になっているわけでありまして。

現在では当然のことと考えられておりますが、例の水俣病の場合でも、工場排水中の有機水銀が魚に摂取されて、その魚を食べた人がその水銀を蓄積して、それが水俣病の原因となるという因果関係を突きとめるまでは、実に大変なブ

ロセスでありまして、あの病気発見当初は一体何が原因であろうかということをめぐる、数年間にわたって論争があったぐらいであります。現在では大変明確になりましたが、そういうことがわからないと、だれを相手にすべきかという問題が出てくるわけです。

いまは加害者本人に請求できる場合を考えましたが、そのほかに、たとえばタクシーの運転手のように、加害者とはいっても、タクシーの運転手はタクシー会社の手足として働いているということになりますと、タクシーの運転手を雇っている使用者を相手にしていくという形であるとか、あるいは道を歩いていたところ、突然屋上の看板が落ちてきてけがをしたというように——これは厳密な意味での加害者というのは考えにくいわけですが——看板という土地工作物を掲げておいた人が、風が吹いたために看板が落ちるといようなことをした場合には、その人に責任を負わせるとか(民法717条)、あるいは犬にかまれたというように、犬に賠償請求をするわけにはいきませんから、飼い主を相手にする(民法718条)という形で、被用者とか看板、犬といったものではなくて、それを支配しているものを相手にしていくという形で、賠償請求ができる相手方を拡張するような規定を民法はたくさん設けております。

このほかにも最初に触れました自動車事故における自動車の運行供用者の責任といったものがあるわけです。

いまのはごく普通の場合ですが、加害者を特定することは可能だが、加害者にはほとんど資力がないという場合が出てまいります。たとえば新宿のバス放火事件の場合、放火をした人は判決によって確定しているわけではありませんが、はっきりしているようであります。そうなりますと、あらゆる損害は全部その容疑者に対して請求をしていくということになりますが、その容疑者に何がしかの賠償を払える資力はほとんどない。そうすると、その加害者ではなくて、別のものを原因者として考えなければいけない。そこに加害者の拡張という操作がなされる。

たとえば、あれは自動車事故と見られないだろうか。自動車のとびらを開けておいたために引火物を放り込まれたんだと、したがってバス会社が防ぎ得たのに防ぐことができなかつたと見られはしないかという問題にもなっていくわけでありませう。おそらくそこまではいかないかもしれませんが、このほか裁判で出てきた例としては、野犬にかまれた人が、野犬ですから飼い主がいないので、市あるいは県は野犬をつかまえて人をかまないようにしなければならぬのに、それを放置しておいたために野犬が人をかんだというので、野犬による咬殺事故についての県の責任を認めたものがあります。こういう形で加害者を見つけていくという操作が出てくるわけですね。

そして都合のいいことに、民法では719条の規定で、共同不法行為と呼んでおりますが、複数の原因者がある場合には、その寄与の割合に応じて賠償責任を負うというのではなくて、だれか一人をつかまえれば全部についての責任を問いただすという規定がありまして、原因者と目し得るような者が複数いる場合には、とりあえずその中で最も賠償資力がありそうな人、あるいは保険をかけているような人をねらい撃ちをしていくことが可能になっておりまして、もしこれを寄与の割合に分割いたしますと、被害者は、たまたま複数原因者による事故であったがために、普通以上の手数をとるということで、こういった規定が設けられているわけでありませう。

そういう形での救済の範囲の拡張がなされております。

以上がいわゆる要件であります。それではそういった場合の損害の額はどれくらいになるかということが問題になります。損害といいましても種々のものがありまして、たとえばけがをして病院に入って手当を受けたという場合の治療費、歩けないのでタクシーで通ったという場合の交通費、それから入院中につき添いを頼んだとか栄養補給をした費用とか。このように現実に財布から出ていった額は、直接損害ないし積極損害として賠償されることになっております。

それ以外に、損害を受けたために会社を休んだとか、あるいはやめたということになりますと、事故にあわなければ得られたであろう利益、あるいは逸失利益と呼びますが、その賠償請求を求め得るということになっています。これは傷害の場合には大変厄介な計算になりますが、そういったことは別といたしまして、要するに事故を受けても受けなくても同じ形になる、つまり、事故にあった場合も事故にあわなかったのと同じような収入があったものということ、を、賠償として認めるわけです。

第三に、普通は慰謝料と呼んでおりますが——精神的な損害が問題になります。大きな事故にあえばショックといいますか、あるいは種々の形での損害を受けるといので、精神的な損害の請求ができる。

なお、民法は、全部損害を金銭に換算するという金銭賠償の原則をとっておりますが、最近では金銭よりも現物給付的な、あるいはリハビリテーションのようなものを含めて、もとに戻すための措置を、賠償のような形で認められないだろうかという方向へ向かっているわけです。

以上が民法を頼りにした場合の、しかも加害者が特定している場合の手続きとその内容ですが、そのほかに加害者が不明の場合があります。これは大変困るわけですが、加害者が不明であれば、何とか加害者に関連した原因者を見つけていくという方法が一つありますが、現在法律上では、二つばかりあります。一つは、本年度から施行されました犯罪被害者の場合。いわゆる通り魔的なものでありまして、加害者がだれかわからないという場合に、一定の給付金を支給する。ただ、この犯罪被害者は、加害者が不明な場合だけでなく、それ以外の場合も含まれます。

それからもう一つ、自賠法のひき逃げであります。自動車事故にあったことは確かだけれども、ひき逃げでだれが加害者かわからないという場合には、自賠法は、いわゆる政府の補償事業といので、被害者に対して補償をするという形をとっているわけです。

