2024.9.2

法制審議会民法（成年後見等関係）部会における全国「精神病」者集団のヒアリング意見書

1　障害者の権利に関する条約の対応

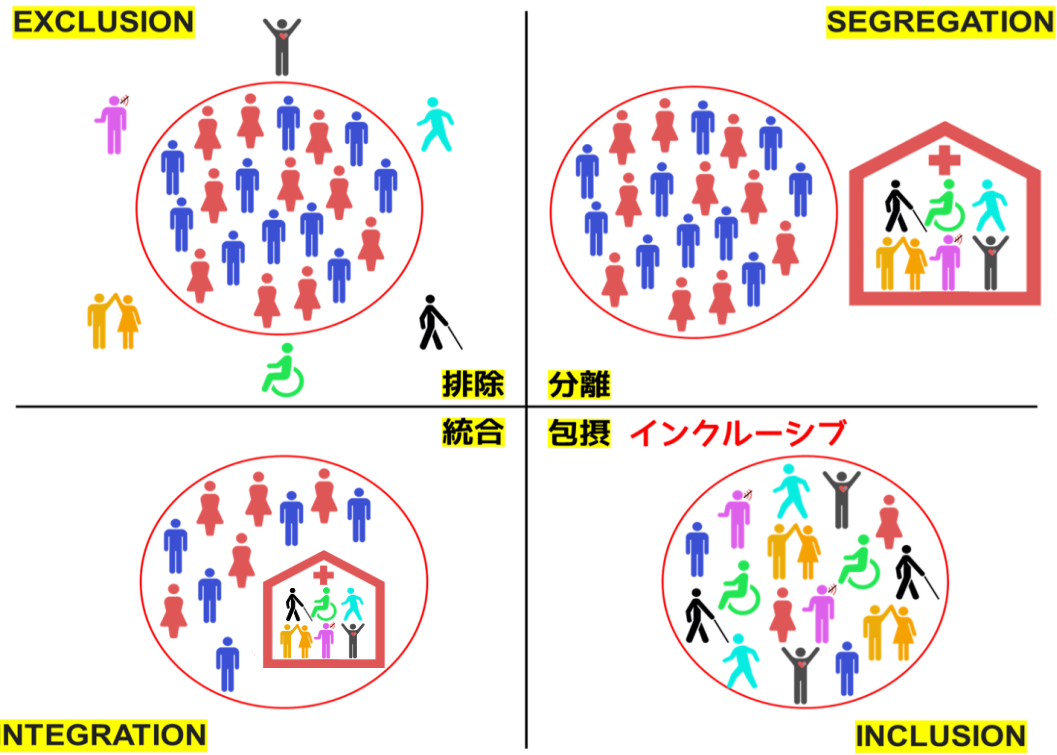
1.1　基本的な考え方

障害者の権利に関する条約（以下、「障害者権利条約」とする。）は、障害の社会モデルを基本理念としている。社会モデルは、誤解を恐れずに言えば、障害は個人ではなく、社会にあるという考え方である。イギリス障害学の祖として知られるマイケル・オリバーは、障害を社会的な障壁であるディスアビリティと身体の機能障害であるインペアメントに分類し、前者の解消こそが必要であると唱えた（Michael Oliver, 1990, The Politics of Disablement: A Sociological Approach, Basingstoke: Palgrave Macmillan.）。このような考え方は、障害がどのようにして社会的に構築され、そして、いかにして解消するべきかを考える上で重要な枠組みとなる。

1.2　インクルーシブ

障害者権利条約が目指す社会は、インクルーシブ社会である。精神障害者は、病状が不安定になると、地域において不必要なことを口走ることや、挙動不審な行為をしてしまうことがある。その場合、地域住民らは、精神障害者に対して「面倒だ」、「おかしい」、「怖い」といった感情をいだき、精神障害者とのかかわりを断とうとする。地域住民は、精神障害者を精神科病院に入院させることで目の前の困難から逃れることを求めるか、もしくは、治療して正常になることを求めるようになる。精神科病院は、精神疾患の治療を担う機関である以上、精神障害者の入院を受け入れていくことになる。これによって地域社会からは、目の前の困り事とともに精神障害者がいなくなってゆくこととなる。文字通り、精神障害者がほとんどいない社会ができあがっていき、地域住民は徐々に困り事への対応を迫られることのない社会に慣れていくようになる。

現在、様々な事情により病院から地域へ精神障害者を地域移行させていく時代が訪れようとしている。しかし、地域社会の住民たちは、精神障害者との関りをもってこなかったため、どのように関わってよいものか分からない人たちが大多数を占めている。ここにいきなり精神障害者を地域移行させたとしても、精神障害者は数多くのバリアに直面することになる。例えば、賃貸物件の契約や所得、対人関係の構築などがそうである。従来の福祉においては、目の前のバリアを取り除くことに力点が置かれてきたが、それに対して社会モデルは、バリアのある社会が構築された原因を解消するかたちで目指すべき社会の展望を示していくことになる。



社会モデルの目指す社会とは、インクルーシブ社会である。インクルーシブ社会は、障害の有無にかかわらず人々が交わりあっていく社会のことである。インクルーシブ社会までの段階は、エクスクルージョン、セグレゲーション、インテグレーション、インクルージョンの４つにわけて考えることができる。エクスクルージョンは、障害者等を地域社会の外に追いやっていく段階である。この段階では、障害者等を排除し、健常者だけが集まった社会をつくることが目指される。セグレゲーションに移行すると、障害者等を単に排除するのではなく、その排除された障害者等を１カ所に集めて、その枠組みで対応する段階へとなる。すると、病院や施設のように障害者等を１カ所に集めた空間ができあがっていく。一見すると障害者等は、単に排除されるのとは違って居場所ができることになる。しかし、この居場所は一般の社会の中には存在しておらず、一般社会から分離された場所に存在する。更にインテグレーションに移行すると、一般社会の中に障害者等だけの特別枠を用意して、そこに一般社会から分離された障害者を統合していく段階へとなる。一見すると障害者等は、一般社会から分離されることなく、一般社会の中に居場所を持つことになる。しかし、一般社会の中とはいえ、その中で特別枠ができあがっているという点では、一般社会の中で共生できているとまでは言えない状況である。一般社会の中の特別枠を取り払って、障害のある人もない人も完全平等にするには、いろいろな人が社会の中で交わりあうインクルージョンの段階へと移行させていかなければならない。

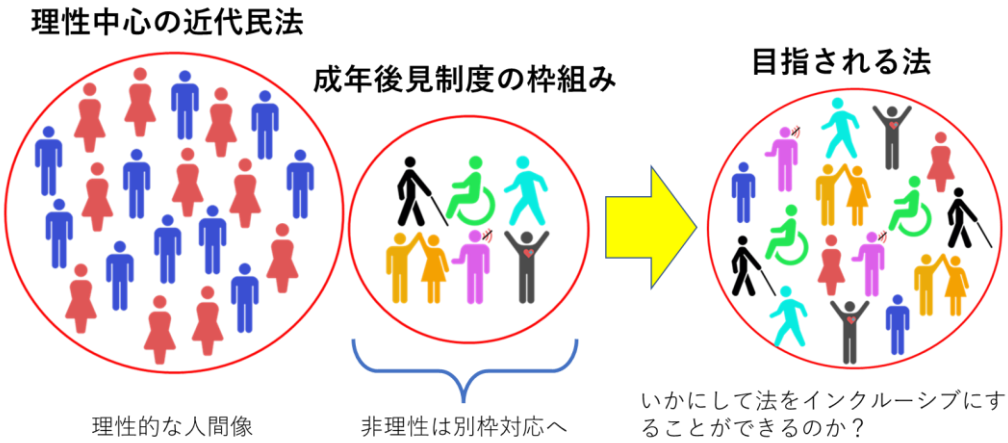
1.3　法律の中の障壁と社会モデル

社会のバリアは、なにも施設や所得、建築物や交通だけにあるわけではない。法律の中に

も存在している。成年後見制度の趣旨は、①円滑な契約社会の安全の保護、②判断能力の不十分な人のための保護である。これは、個人よりも社会の都合を優先する結果をもたらしていることと、はじかれた人たちが保護の名の下に囲われていることから医学モデル（個人モデル）的である。

法律が前提とする法的人間像とは、正常な判断ができる理性的な人間である。これは、令和 6 年 2 月に公益社団法人商事法務研究会が公表した成年後見制度の在り方に関する研究会報告書において「意思自治の原則は、人が意思決定をすることができることを大前提として、意思決定の結果行われた意思表示を要素とする法律行為に拘束力を認めるもの」とされていることからも自明である。法は理性を前提とするため、非理性に基づく行為――判断能力が低下した状態による不本意な消費契約など――について、そのまま効力を認めることはできない。同報告書も「意思決定が困難な者について、他者に対して意思表示がされたとしても、その意思表示を要素とする法律行為に拘束力を認めることができない」と整理しており、そのためにも「判断能力が不十分な者の判断能力を補い、私法上の法律関係を築くための手当てを要する」としている。そのため、非理性による行為は、通常の法律構造のシステムから除外して、別枠の中で対応するほかなくなる。これが事理弁識能力の程度に応じた行為能力の制限などに代表される代理意思決定の枠組みでなのである。

法律の社会モデル



理性の有無という機能障害を理由として別枠にしている。

私たち精神障害者は、非理性／狂気である。非理性／狂気は、現実の人間として存在している。ならば、法が前提とする法的人間像は、現実の人間に接近するかたちで変わっていかなければならないし、非理性／狂気を包摂した新体系の構築へと向かっていかなければならないはずである。ただし、このたびの民法改正に向けた提言としては、あまりにも大きな宿題であるため、法制審議会民法（成年後見等関係）部会のとりまとめ方としては、①障害者団体からの指摘があったことと、②今後の課題として踏まえるべき論点であることの確認がなされたこと、までが記載されることを目標にしている。

1.4　附帯決議と障害者権利条約初回政府審査

立法府においては、「成年被後見人等の権利の制限に係る措置の適正化等を図るための関係法律の整備に関する法律案に対する附帯決議」（以下、「附帯決議」とする。）が可決成立しており、政府として対応が求められている。

・衆議院内閣委員会（令和元年５月１７日）
障害者の権利に関する条約第三十九条による障害者の権利に関する委員会からの提案及び一般的な性格を有する勧告が行われたときには、障害者を代表する団体の参画の下で、当該提案及び勧告に基づく現状の問題点の把握を行い、必要な措置を講ずること。

・参議院内閣委員会（令和元年６月６日）
障害者の権利に関する条約第三十九条による障害者の権利に関する委員会からの提案及び一般的な性格を有する勧告が行われたときには、障害者を代表する団体の参画の下で、当該提案及び勧告に基づく現状の問題点の把握を行い、関連法制度の見直しを始めとする必要な措置を講ずること。

附帯決議は、最高意思決定機関たる立法府が障害者権利条約初回政府審査に係る総括所見の勧告等に基づき必要な措置を講ずるよう政府に対して求めたものである。さて、附帯決議は、障害者権利条約の実施についての検討ではなく、あくまで勧告に基づく措置の検討としている。そのため、障害者権利条約の日本政府解釈と国連障害者の権利に関する委員会の解釈が異なるとしても、それはそれとして勧告の内容に従って検討が進められていくことを前提としている。

1.5　締約国政府に求められる措置の考え方

障害者権利条約が締約国に求める措置には、いくつかの分類がある。通常、条約は締約国政府を拘束するものであって、締約国内の私人までは拘束できない。しかし、締約国政府が立法等の措置を講じることで、国内の私人を間接的に拘束することは可能である。こうすることで私人を障害者権利条約の趣旨に従わせていくことができる。締約国政府が立法等を通じて間接的に私人を拘束する措置のことを保護措置とよぶ。それに対して政府によって直接的に法律等の改廃をする措置のことを立法措置とよぶ。これら措置に対しては、さらに即時的措置と漸進的措置という 2 つの枠組みによって進められることになる。即時的措置は、すぐに講じるべき措置で主として立法措置などが該当する。漸進的措置は、時間がかかる措置のことで予算措置や保護措置などが該当する。

その上であらためて確認しておきたいのは、障害者権利条約第 5 条及び第 12 条に係る総括所見の読み方である。障害者権利条約第 5 条に規定される差別は、障害者権利条約第 2 条においてあらゆるものが含まれると規定されており、一般的意見第 6 号パラグラフ 18 においては間接差別を含むと明記されている。

この度の成年後見制度見直しに係る民法改正の検討は、障害を理由とした行為能力の制限を撤廃する即時的措置としての側面と、障害を直接の理由としない行為能力の制限の中で障害に係るものを段階的に減少させていく漸進的措置の側面とにわけて考える必要がある。

2　成年後見制度の見直しに係る意見

2.1　民法改正に係る意見

①精神上の障害要件の撤廃

障害者権利条約は、他の者との平等を基礎とした措置を講じるよう締約国に求めている。このことから、精神上の障害という要件は、障害を理由としていることが顕著であるため、削除されなければならない。

②事理弁識能力要件から社会的障壁との相互作用要件への変更

障害者権利条約は、医学モデルから社会モデルへの転換を趣旨としている。事理弁識能力要件は、障害者基本法に定める障害の定義と比較して個人に原因を求める色彩が強い。そのため、環境の変化により成年後見等が不要になった場合でも、認知症や知的障害の診断があるというだけで実際には解除されないという問題が生じている。このことから、事理弁識能力要件は、社会的障壁との相互作用という観点から必要性を判断する新要件へと変更される必要がある。

また、成年後見制度は、必要なときにだけ使って不要になったらやめることができるような制度へと改める必要がある。そのため、「常態」等の文言は、すべて削除される必要がある。なお、スポット後見の具体策としては、必要性に係る定期審査制度や期限制度の導入を求める声もあるが、機能障害を要件とする医学モデルの枠組みを維持するために導入するのであれば認めることはできない。

③後見類型・保佐類型の撤廃及び制限行為能力の限定・明文化

現行の成年後見制度は、成年後見、保佐、補助の類型ごとに制限できる法律行為の内容が異なる。現行の補助は、不動産売買など制限される法律行為の内容が限定的であるが、さらに制限できる法律行為を必要最低限まで限定していく必要がある。後見類型と保佐類型については、削除される必要がある。

④意思決定支援を受ける権利の明文化

障害者権利条約第 12 条第 3 項は、法的能力の行使に当たって必要な支援を求めている。ここでいわれる支援とは、一般的意見第 1 号によると最善の利益に基づく介入ではなく、意思及び選好に基づく支援であるとされる。この趣旨をあらわした明文の規定が必要である。民法第 858 条の意思尊重義務は、制限行為能力下の義務という位置づけであり、意

思決定支援は制限行為能力外の権利という位置づけで整理される必要がある。また、身上配慮義務と財産管理は存置し、これらが可能な限り短い期間に適用されることを明文化する必要がある。

⑤補充性要件の導入

制限行為能力が限定的に運用されるように制限行為能力は、最終選択肢であることを明記し、意思決定支援などの活用を推奨する補充性要件を導入する必要がある。

⑥障害者の法律の前の平等の明文化

同条約は、障害者が法律の前で他の者と平等であることの承認を締約国に求めている。このことは、民法への明文化を通して担保される必要がある。但し、精神上の障害要件の削除によって障害者の法律の前の平等が達成されたと考えることを妨げるものではない。

⑦法的人間像に障害者を包摂するための民法の抜本的見直しに向けた検討の開始

これら一連の見直しが障害者を包摂するための議論の足がかりとして捉えられるように、政府は、さらなる検討を続けていく必要がある。

2.2　家事事件手続法改正に係る意見

①後見類型及び保佐類型の削除

後見類型及び保佐類型の手続きを削除する必要 がある。

②スクリーニング及びクリアニング手続きの導入

家事事件手続法第 119 条を修正し、障害を理由とした行為能力の制限はできない旨を明文により規定する必要がある。そして、成年後見に相当するかどうかの審判は、その必要性を事前にスクリーリング、クリアニングしなければならない手続きへと修正する必要がある。 また、環境要因により現に生じた必要性（社会的障壁との相互作用によるものに限る）を挙証する手続きを基本とし、鑑定はその補足資料としての位置づけにとどめる必要がある。

③陳述及び意見の聴取

家事事件手続法第 120 条第 1 項但書は削除し、陳述及び意見の聴取を例外なくおこなうこととする。なお、陳述及び意見の表明ができない者については、家庭裁判所による面談の報告で陳述及び意見の聴取に変えることができるようにする。

④必要性の消滅

審判の取消しについては、環境要因により現に生じた必要性（社会的障壁との相互作用に

よるものに限る）の消滅の有無を審判するものにする必要がある。

⑤監督体制

家庭裁判所が監督する仕組みとし、成年後見監督人等制度は削除したほうがよい。家庭裁判所だけで監督できる件数にまで審判件数を減らす必要がある。

⑥報酬

一部には、専門職の収入源のための制度との批判がある通り、報酬額や付加報酬の理由が本人や家族に公開されていない現状にも問題がある。報酬額の決定に本人が関与できる仕組みが必要である。

⑦審判の告知における不公平性の解消

後見開始等の審判の事実は、申立人や成年後見人となるべき者が告知によって知らされることになるのに対して、成年被後見人となるべき者の場合は通知でよいこととされている。ここに手段講師に係る情報量の不公平性が認められるため、大幅に見直される必要がある。

後見開始等の審判の告知及び即時抗告の対応関係性

作成：全国「精神病」者集団

	即時抗告	法令の位置付け	告知等の方法	起算点
申立人	不可 (法123条1項) ※1	告知 (法74条1項)	特別送達	
後見人となるべき者	可	告知 (法74条1項)	特別送達	後見人への送達から2週間以内
被後見人となるべき者	可	通知のみ。告知の適用除外。(法122条1項)	普通郵便等※2	後見人への送達から2週間以内
被後見人となるべき者の親族	四親等以内が可	なし	なし	後見人への送達から2週間以内

※1　家事事件手続法。以下、「法」とする。
※2　家庭裁判所の事務処理としては、普通郵便を用いた書面による通知が基本とされている。しかし、通知の宛先は居所とは指定されていないため、後見人となるべき者が家庭裁判所から審判の書面を受け取り、被後見人となるべき者に見せることも、相当と認める方法であるといえるのならば通知（法122条1項）に該当し得る。

【課題】
①被後見人となるべき者こそが当事者なのだから特別送達の対象にしたほうがよい。
②被後見人となるべき者は即時抗告ができる。しかし、法122条1項の規定により法74条1項に基づく告知が適用除外されるため、結果として審判の事実を知りえず、起算日を過ぎてしまうなど即時抗告できない可能性が生じる。
③被後見人となるべき者の親族は即時抗告ができるが、通知さえされないため結果として審判の事実を知りえずにしたくともできない可能性が生じる。

2.3　その他、法律の改正に係る意見

①住民票と印鑑

平成 12 年 2 月 23 日自治新第 16 号自治省行政局振興課長から各都道府県総務部長通知「印鑑の登録及び証明に関する事務に係る成年被後見人の取扱いについて」の廃止が必要である。

②欠格条項の見直し

欠格条項のモニタリングと更なる見直しが必要である。

③精神保健及び精神障害者福祉に関する法律

精神保健及び精神障害者福祉に関する法律に基づく医療保護入院の家族等同意には、成年後見人、保佐人、補助人の同意について規定されている。医療保護入院自体の問題も指摘されて久しいことから廃止を含む検討が求められる。

3　まとめ

上述の全国「精神病」者集団の意見は、障害者権利条約への対応を中心としたものであり、つまるところ成年後見制度の廃止を求めたものである。重要なのは、「成年後見制度の廃止」の具体像であり、①障害を直接の理由とした制限行為能力の即時撤廃、②障害を直接の理由としない制限行為能力の段階的な縮減、③理性を前提とした民事法制の体系の抜本的見直しによって実現できるものと考える。