

令和 6 年 9 月 2 日

法制審議会 民法（成年後見等関係）部会 参考人意見

静岡県立大学 名誉教授

国連障害者権利委員会 元副委員長

石川 准

1 はじめに

本意見書には、障害者権利条約の条約機関たる障害者権利委員会の障害者権利条約第 12 条の一般的意見と、同条にかかわる日本への勧告の要約と、成年後見制度の見直しに関する私見を記載している。

2 障害者権利委員会の一般的意見

2.1 一般的意見の要点

障害者権利委員会の障害者権利条約第 12 条に関する一般的意見（General Comment No. 1）は、障害者の法的能力とその行使に関する重要な指針を提供している。この意見は、障害者が他のすべての人と平等に法的能力を持ち、それが尊重されるべきであることを強調している。以下はその要点である。

○ 法的能力の定義と範囲

法的能力とは、権利と義務を持つ能力およびそれを行使する能力を指す。これはすべての人に等しく適用されるものであり、障害者に対しても例外ではない。

障害者が契約を結ぶ、財産を管理する、医療を受けるなどの行為について、他の人々と同等の権利を持つことが強調されている。

○ 意思決定支援

代理決定（guardianship）など、障害者の法的行為能力を制限する制度は廃止されるべきであり、代わりに意思決定を支援する制度が導入されるべきである。

障害者は自分の意思を行使する際に必要とする支援を受ける権利がある。障害者が契約を結ぶ、財産を管理する、医療を受けるなどの行為において適切な支援を得ることができれば代理決定は必要ない。遷延性意識障害の状態で緊急な判断が必要な場合のように、自分の意思をどのような方法によっても表明できない状況に限り、本人の意思の支援者による最善の解釈が許容される。

支援が提供される際には、誤用や悪用を防ぐための適切なセーフガードが必要である。これには、支援の透明性、障害者の意思と選好の尊重、独立した監視機関の設置などが含まれる。

○ 差別の禁止

障害を理由に法的能力を制限することは差別にあたる。これは、障害者が平等に法的能力を行使できるようにするための重要な原則である。

○ 法的枠組みと政策の見直し

各国は、障害者の法的能力を完全に認め、支援するための法律や政策を見直し、改正する義務がある。

障害者が法的能力を行使する際の支援に関する明確なガイドラインと手続きを設けることが求められている。

法律や政策の見直しに際して、適切なセーフガードを設けることが必要である。

○ 自律と独立の尊重

障害者の意思と選好が尊重され、障害者が自律的かつ独立して生活できるようにすることが重要である。これは、障害者の人権を保護し、彼らが社会の一員として完全かつ平等に参加できるようにするための基本的な要件である。

2.2 支援付き意思決定におけるセーフガードの重要性

障害者権利委員会は、支援付き意思決定の仕組みにおいて以下のようなセーフガードを設けることが可能かつ必要と考えている。

○ 透明性と説明責任

支援の過程と決定内容の透明性を確保し、定期的に監査を行う。

○ 独立した監視機関

支援が適切に提供されているかを監視する独立した機関を設置する。

○ 個別の支援計画

支援は個々の障害者のニーズや意思に基づいて提供されるべきであり、そのための具体的な計画を立てる。

○ 教育と訓練

支援者に対する教育と訓練を充実させ、障害者の意思を尊重するためのスキルを提供する。

○ 法的保護

支援を提供する際に障害者の権利を保護するための法的枠組みを整備する。

2.3 日本の成年後見制度の改革に関する勧告

障害者権利委員会が日本の初回審査を終えて示した総括所見では、日本の成年後見制度に関して以下のような改革が求められている。

○ 成年後見制度の見直し

権利委員会は、日本の現行の成年後見制度が障害者の法的能力を制限し、障害者の意思決定を代理する形で行われていることに懸念を示している。

○ 意思決定支援への移行

成年後見制度を廃止し、障害者が自らの意思と選好に基づいて決定を下すことができるようにするための意思決定支援制度への移行が求められている。

○ 法的枠組みの整備

権利委員会は、意思決定支援制度の導入にあたり、適切な法的枠組みを整備することを求めている。この枠組みは、障害者の意思と選好を最大限に尊重し、支援が透明かつ公正に行われることを確保するものでなければならない。

○ 支援者の教育と訓練

意思決定支援を提供する支援者に対する教育と訓練が重要であると強調している。支援者は、障害者の意思と選好を理解し、それを尊重するためのスキルと知識を持つことが求められている。

○ 監視と評価のメカニズム

意思決定支援制度の運用に際しては、独立した監視と評価のメカニズムを設けることが必要である。これにより、制度が適切に機能し、障害者の権利が確実に保護されることが保証される。

2.4 支援付き意思決定の制度への移行を進める諸外国の例

複数の国で、成年後見制度を縮小または廃止し、支援付き意思決定制度を整備する改革が進められている（例えば、ペルー、コロンビア、アルゼンチン、カナダ、オーストラリア、アイルランド等）。ここではカナダにおける支援付き意思決定(Supported Decision-Making)の法律および政策についての参考 URL を示す。(https://communitylivingontario.ca/wp-content/uploads/2024/04/TheRightToDecide_3_SDMAcrossCanada.pdf)

この報告書は、支援付き意思決定の法律的枠組みがカナダ各地でどのように形成されてきたかをレビューしている。知的障害を持つ人々が自己の意思を尊重しながら意思決定を行えるよう、法的な支援がどのように提供されているかが議論されている。

ブリティッシュ・コロンビア州では 1996 年に「代理人契約法 (Representation Agreement Act)」が制定され、精神能力を持つとされるすべての成人に対して意思決定支援が提供されることとなった。

アルバータ州の「成年後見・信託法 (Adult Guardianship and Trustee Act)」は、意思決定支援を受けるための様々な選択肢を提供している。これには「共同意思決定 (Co-Decision-Making)」が含まれ、これは特に健康や教育、生活環境に関する意思決定を支援する。

マニトバ州の「知的障害者法 (The Adults Living with an Intellectual Disability Act)」は、知的障害を持つ人々が支援されながら意思決定を行う権利を強調し、その支援の過程が本人の意思や価値観、信念を尊重する形で行われることを求めている。

ユーコン準州の「成人保護・意思決定法 (Adult Protection and Decision Making Act)」は、人権モデルに基づいた支援付き意思決定を提供するための法律である。

ニューブランズウィック州で 2022 年に制定された「支援付き意思決定および代理人法

(Supported Decision-Making and Representation Act)」は、ニューブランズウィック州の知的障害を持つ 19 歳以上の成人が、意思決定能力を保持しながら、必要な支援を受けて意思決定を行うことを可能にし、その意思決定が他者や法律により尊重されることを保証する。この法律は 2024 年 1 月 1 日に施行された。(<https://www.nanb.nb.ca/wp-content/uploads/2024/03/NANB-FactSheet-SupportedDecisionMaking-Mar24-E.pdf>)

3 包括的な改革の必要性

3.1 成年後見制度とエイブリズムの関係

成年後見制度はエイブリズムの影響を強く受けている。エイブリズムとは、障害のある人々に対する差別や偏見を指す。これは、特定の能力を「正常」とし、それ以外を「劣っている」と見なす考え方である。

○ 能力の二分法

成年後見制度は、人々を「能力がある」か「能力がない」かの二つのカテゴリーに分類する。

○ 「保護」の名の下の権利制限

成年後見制度は「保護」を目的とし、法的行為能力の制限を手段とする。

○ 能力の社会的構築

成年後見制度は、能力を固定的な個人の特性として捉える。しかし、実際には能力は社会的に構築されるものであり、適切な支援が提供されれば多くの障害者が自己決定権を行使できる。

具体例：知的障害を持つ人が、理解しやすい形で情報提供を受けることで、自ら意思決定を行うことができる。例えば、簡単な言葉や絵を使った説明、選択肢を視覚的に示すなどの支援があれば、適切な意思決定が可能となる。

○ ステイグマの強化

成年後見制度の下に置かれることで、障害者に対する社会的なステイグマ（偏見や差別）が強化される。これにより、障害者が社会に参加することがさらに困難になる。

成年後見制度がエイブリズムの影響を受けていることを認識した上で、以下のような改善が求められる。

○ 支援付き意思決定制度の導入

障害者が自らの意思で決定を下すことを支援する制度に移行する。具体的には、情報提供や選択肢の提示、意思決定のサポートなどを行う。

具体例：賃貸契約を結ぶ際に、契約内容を簡潔かつ分かりやすく説明し、複数の選択肢を提示して、本人が自らの意思で決定を行えるよう支援する。

○ 能力の再定義

能力を固定的なものではなく、状況依存的で変化するものとして捉え直す。適切な支

援があれば、障害者は能力を発揮できる。

○ 社会モデルの採用

障害を個人の問題ではなく、社会の問題として捉える社会モデルを採用する。社会的なバリアを取り除くことで、障害者が平等に参加できる環境を整える。

3.2 成年後見制度見直しの提言

第一段階として、補助類型のみを残し、後見および保佐類型を廃止する。後見および保佐類型と判定された人々の権利を回復しつつ、これらの類型を補助類型に変更する。

同時に、支援付き意思決定制度を構築する。支援付き意思決定制度は、現行制度で被補助人とされている人を含め、自らの意思で決定を下す際に支援を必要としている人を支援するための制度である。

最終段階として、補助類型も廃止し、成年後見制度全体を廃止する。

この一連の改革により、障害者の法的能力を尊重し、障害者が自律的に意思決定を行える社会の実現を目指す。

3.3 意思決定支援の事例

○ 契約締結時の意思決定支援

事例：賃貸契約を結ぶ場合

<支援内容>

- ・ 情報提供：賃貸契約の内容を簡潔かつ分かりやすく説明する。具体的には、契約期間、賃料、退去時の手続きなどを視覚的な資料や音声で提供する。
- ・ 選択肢の提示：複数の物件の特徴を比較しやすい形で提示し、メリットとデメリットを説明する。
- ・ 決定の支援：契約を結ぶ前に、本人が自らの意思で決定を行えるようにするための時間と機会を提供する。

<支援者の役割>

- ・ 本人が契約内容を理解できるよう、複雑な用語を解説し、疑問点を解消する。
- ・ 本人の意思を尊重し、最終的な決定を支援者が代わりに行わないように注意する。

○ 財産管理に関する意思決定支援

事例：銀行口座の管理

<支援内容>

- ・ 情報の簡素化：銀行取引の手順や口座管理の方法を分かりやすく説明する。例えば、インターネットバンキングの利用方法を視覚的なガイドや音声ガイドで提供する。
- ・ リスクの説明：金融商品や投資のリスクについて、リスクとリターンのバランスを理解できるように説明する。
- ・ 日常のサポート：定期的な支出や収入の管理を支援し、必要に応じて予算の見直しを行う。

<支援者の役割>

- ・ 本人が自身の財産状況を把握できるように支援し、不明点について適切に説明する。
- ・ 大きな財産取引を行う際には、本人の意思確認を徹底し、必要であれば第三者の意見を求める。

○ 日常生活における意思決定支援

事例：日用品の購入

<支援内容>

- ・ 購買リストの作成：本人が必要な物品をリストアップしやすいように支援し、視覚的なリストや音声ガイドを提供する。
- ・ 商品の比較：複数の商品の特徴や価格を比較しやすい形で提示し、本人が選択しやすいようにする。
- ・ 購入手続きのサポート：オンラインショッピングの手続きや支払作業を支援し、安全に取引を行えるようにする。

<支援者の役割>

- ・ 本人が必要な物品を選択し、購入する際のサポートを行う。
- ・ 本人の購買行動を尊重し、必要以上に介入しないように注意する。

3.4 消費者保護法の改革

EU の消費者保護法は、行為能力を制限することなく、情報提供や適切な支援を通じて消費者を保護する新しいモデルを提供している。このモデルは、成年後見制度の見直しにおいても参考とすべきである。その概要を以下に説明する。

まず、EU の消費者保護法は、消費者の権利を強化し、公平な取引を促進することを目的としている。この法律は、商品の品質保証、契約の透明性、不当な商慣行の禁止など、広範な領域にわたって規定されている。

具体的には、消費者権利指令（Consumer Rights Directive）により、消費者はオンライン購入において 14 日間のクーリングオフ期間を有し、この期間内であれば理由を問わず契約を解除することができる。また、不公正取引方法指令（Unfair Commercial Practices Directive）により、誤解を招く広告や強引な販売手法などの不当な商慣行が禁止されている。

さらに、EU の消費者保護法は特に脆弱な消費者の保護に重点を置いている。例えば、高齢者や障害者など、特定の状況にある消費者が不利益を被らないようにするための特別な規定が設けられている。これにより、脆弱な消費者が不当な契約や詐欺的な商慣行から守られる仕組みが整備されている。

また、デジタル市場における消費者保護も強化されている。デジタルコンテンツやデジタルサービスに関する契約については、明確な情報提供義務や欠陥に対する保証が規定されている。これにより、消費者が安心してデジタル商品やサービスを利用できる環境が整備されている。

3.5 包括的アプローチの必要性

支援付き意思決定制度を構築し、成年後見制度を段階的に縮小、廃止することに加えて、以下のような取り組みが必要である。

- 社会的意識の改革

エイブリズムに基づく偏見や差別を解消するための広範な啓発活動が重要である。障害の社会モデルの理解を促進し、多様性を尊重する社会の構築を目指す必要がある。

- 教育システムの変革

インクルーシブ教育を推進し、早期から障害の有無にかかわらず共に学ぶ環境を整備する。これにより、相互理解と尊重の文化を醸成できる。

- アクセシビリティの向上

物理的、情動的、制度的なバリアを取り除き、すべての人が社会に平等に参加できる環境を整備する。これには、ユニバーサルデザインの採用や合理的配慮の提供が含まれる。

- 脱施設化と地域での自立生活の推進

障害者が地域社会で自立して生活するための支援体制を整備し、施設から地域への移行を促進することが必要である。これにより、障害者が自らの意思で生活の場を選び、自律的に生活できる環境を提供することが可能となる。地域生活の社会経験は人との交流とネットワークを豊かにしていくこと。意思決定と意思決定支援の基盤となる。

- 雇用機会の拡大

障害者の雇用を促進し、職場での合理的配慮を確実に提供する。経済的自立は意思決定の自由を支える重要な要素である。

- 医療・福祉サービスの改革

パターンリズムを排し、当事者中心のアプローチを採用する。自己決定を尊重しつつ、必要な支援を提供するバランスの取れたサービス提供が求められる。

- 法制度の包括的見直し

成年後見制度以外の法律や制度についても、エイブリズムの観点から見直しを行い、必要な改正を進める。

- 当事者参加の促進

政策立案や制度設計の過程に障害当事者の参加を保障する。「Nothing About Us Without Us（私たちのことを、私たち抜きに決めないで）」の原則を徹底する。

- 支援技術の開発と普及

AI、IoTなどの先端技術を活用し、個々のニーズに応じた意思決定支援ツールを開発・普及させる。

- 意思決定支援者の育成

新たな制度下で適切な支援を提供できる人材を育成する。エイブリズムに囚われない、権利基盤型のアプローチを身につけた支援者の養成が重要である。

○ 国際協力の強化

先進的な取り組みを行っている国々との情報交換や協力を通じて、グローバルな視点から制度改革を推進する。

○ モニタリングと評価システムの構築

新たに導入される制度の効果を継続的に監視し、評価する仕組みを設ける。必要に応じて柔軟に制度を改善できる体制を整える。

○ コミュニティサポートの強化

地域社会での相互支援ネットワークを構築し、インフォーマルな支援体制を整える。これにより、公的制度と地域社会の協働による包括的な支援が可能になる。

これらの多面的なアプローチを通じて、エイブリズムに基づく社会構造を変革し、すべての人の尊厳と自己決定権が尊重される社会の実現を目指す。

4 結論

支援付き意思決定制度を構築し、成年後見制度を段階的に廃止する。経過措置として補助類型を除く後見および保佐類型を廃止し、最終的には補助類型も廃止して、支援付き意思決定制度に一本化する。これにより、障害者が他のすべての人と平等に権利を行使できる社会の実現が期待される。

さらに、エイブリズムに基づく偏見や差別を排除し、障害者の自己決定権を尊重するための包括的なアプローチが求められる。教育、雇用、医療、福祉などの各分野において、アクセシビリティ、適切な支援、合理的配慮を提供することで、障害者の社会参加と経済的自立を促進することができる。

成年後見制度の見直しは、長期的かつ継続的な取り組みを要する作業だが、すべての人々が尊厳を持って生活できる社会の構築に寄与する重要な改革である。