

国連障害者権利条約と成年後見システム

—人間らしい社会情報システムの構築に向けて—

Convention on the Rights of Persons with Disabilities, and adult guardianship system

田沼 浩 Hiroshi Tanuma

† 駒澤大学 法学部

† Komazawa University, School of Law

要旨

1. 平成26年2月19日、国連障害者権利条約が日本においても発効した。日本政府は、国連の障害者の権利に関する委員会に対して、条約に基づく義務を履行するためにとった措置及びこれらの措置によりもたらされた進歩に関する包括的な報告を発効後2年以内に提出しなければならない。しかし、日本の成年後見制度は明らかに条約12条に抵触しているため、制度の見直しを避けて通れない。本稿は急拡大した日本の成年後見システムと条約の関係を再考し、法的アプローチと技術的アプローチから、人間らしい社会システムの構築の可能性を示唆するものである。

2. 条約の経過と問題提起

2006年12月13日国連総会において障害者権利条約¹は採択され、2008年5月3日に発効した。障害者権利条約は、その名の通り障害者を対象にその権利について規定されたものである（同条約1条）。ただし、障害者に対する国際的な動きは、最近になって起こったものではない。1971年「知的障害者の権利宣言」が第26回国連総会で採択されてから、35年後の2006年の第61回国連本会議において、「障害者権利条約（以下、「条約」という。）」が採択されるに至った²。

2007年9月28日、日本は条約に署名し、2008年5月3日条約の効力が発生した。その後、日本は障害者制度の集中的な改革を行うため、2009年12月内閣総理大臣を本部長、すべての閣僚をメンバーとした「障がい者制度改革推進本部」を内閣に設置した³。条約の締結に伴う必要な国内法の整備⁴がされた後、2013年12月4日に条約締結が国会で承認され、2014年1月20日に条約を批准、2014年2月19日に発効した。

国内法は整備されたが、法改正によって障害者の問題がすべて解決しているわけではない。成年後見制度もそのひとつである。

日本の成年後見制度は、1999年に禁治産・準禁治産制度⁵の規定を法改正した施行された。成年後見制度は障害の程度の重度により成年後見、保佐、補助に分類される（以下、「後見等」という。民法7条以下）。成年被後見人、被保佐人、被補助人（以下、「被後見人等」という。）には、後見等の審判によって、成年後見人、保佐人、補助人が付される（以下、「後見人等」という。8条、12条、16条）。

¹正式名称は、「Convention on the Rights of Persons with Disabilities」である。

²障害者を巡るこれまでの経過としては、1976年の「国際障害者年」決議採択（第26回国連総会）、1979年「国際障害者年行動計画」決議採択（第34回国連総会）、1981年「国際障害者年」、1982年「障害者に関する世界行動計画」「同計画の実施」、「国連障害者の十年」の宣言採択（第37回国連総会）、1983年「国連障害者の十年」開始年（～1992年）、1993年の世界人権会議のウィーン宣言及び行動計画（22条「障害者の権利」）、1993年「アジア太平洋障害者の十年」開始年（～2002年、2002年更に10年の延長となった。～2012年）と「障害者の機会均等化に関する標準規則」の決議採択（第48回国連総会）、1999年「米州障害者差別撤廃条約（アメリカ締結国ではない）」の採択がされた。2001年「障害者の権利及び尊厳を保護・促進するための包括的・総合的な国際条約」決議案（第56回国連総会）が採択された。その後、障害者の権利に対する条約のアドホック委員会が開かれた。2006年12月5日アドホック委員会に条約案が採択され、同年12月13日に第61回国連本会議において障害者権利条約が採択された。外務省HP[1]より引用。

³内閣府HP[2]より引用。2012年7月23日「障がい者制度改革推進本部」は、役割を終えた形で廃止された。

⁴主な国内法整備として、2011年8月障害者基本法の改正、2012年6月障害者総合支援法の成立、2013年6月障害者差別解消法の成立及び障害者雇用促進法の改正である。

⁵禁治産・準禁治産は、制度対象者がいる程度重い精神障害者に限定されていたために軽度な認知症患者などに利用しづらく、また禁治産及び準禁治産の宣告を受けると戸籍に記載されるために、制度利用に抵抗があったと指摘されている。法務省HP[3]より引用。

後見人等には違いはあるが、成年後見人は成年被後見人の財産を管理し、かつ、その財産に関する法律行為について成年被後見人を代表（代理権）する（民法 859 条 1 項）。家庭裁判所は、被保佐人のために保佐人に特定の法律行為について代理権を付与することができ（876 条の 4 1 項）、被補助人のために補助人に特定の法律行為について代理権を付与することができる（876 条の 7 1 項）⁶。

そして現在、条約 12 条において、成年後見制度のような代理（代行決定）を認めるかということが争点になっている。

条約締結国は、条約発効後 2 年以内に国際連合事務総長を通じて Committee on the Rights of Persons with Disabilities（障害者の権利に関する委員会。以下「CRPD」という。）に条約に基づく義務を履行するためにとった措置及びこれらの措置によりもたらされた進歩に関する包括的な報告しなければならない（条約 35 条 1 項）⁷。

2014 年 10 月現在、いくつかの条約締結国は、条約 35 条 1 項に基づき CRPD に報告をしたが、CRPD はどの締結国に対しても後見による代理を認めない⁸ 旨を Concluding observations（総括所見）として示し、一般的な性格を有する推奨（general recommendations）とした。そして、CRPD は 2014 年 10 月までのどの報告にも条約 36 条 1 項において適当と認める提案（suggestions）としていない。

また、CRPD は、2014 年 4 月 11 日に条約 12 条に対する報告の内容について適用される指針（条約 35 条 3 項）である「一般的意見第 1 号」を採択したが、ここには具体的な方法までの記述がない。

このような経過から、CRPD に報告しても、日本の成年後見制度は後見による代理を前提にしていることからこのような代理を認めないという総括意見が出されることは推測できる。そのため、条約締結国として日本は、将来成年後見制度の見直しを迫られるものと思われる。しかし、日本の成年後見制度の見直しを迫られても、これまでの締結国の報告の中で条約 36 条 1 項による適当と認める提案がわかっていないため、具体的にどのように法を改正すべきかまで議論に至っていない。

本稿は、CRPD から適当と認める提案を受けるために、日本の後見制度システムをどのように見直せば良いかを人間らしい社会情報システムの構築から論ずるものである。

3. 法的アプローチと技術的アプローチ

日本の成年後見制度をひとつの社会システムとして考えた場合、法的な見直しだけで CRPD が適当と認める提案となり得るのか、締結国の報告にそのようなものがなく、指針である一般的意見第 1 号に具体的な方法に対する回答がない以上、ここでも確答はできない。そのため、ある程度予想し得る法的見直しを前提に、その法的アプローチを補うために技術的なアプローチが社会システムとして必要かどうか考えてみたい。

法的な改正の前提となる要件としては、①対象は障害者であること、②条約 12 条及び一般的意見第 1 号を遵守し抵触しないことである。①について、条約 1 条の後段に「長期的な身体的、精神的、知的又は感覚的な機能障害であって、様々な障壁との相互作用により他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げ得るものを有する者」がこれに限定されておらず、そのことから障害者の具体的な定義はない。②は条約 12 条の指針である一般的意見第 1 号の中に基づく必要がある。そのため、法的なアプローチとしては、条約と同時に一般的意見第 1 号⁹に則っていくことになる。

一般的意見第 1 号の序説を簡略して書くなら¹⁰、(1)「法の下での平等」→ (2)「法律のあらゆる領域を総合的に

⁶家庭裁判所は、保佐人と補助人に代理権を付与しないこともできる。しかし、その場合でも被保佐人・被補助人の特定の法律行為に対して同意権が付与される（民法 13 条、15 条 3 項）。同意権は持続的に被保佐人・被補助人の法律行為に制限を加えることから、被保佐人・被補助人の選好を妨げることになるものと考えられる。よって、私見ではあるが、同意権の付与も条約 12 条の趣旨に反するものと考えられる（条約 12 条 4 項、CRPD 一般的意見第 1 号を参照）。

⁷ 2 回目以降の締結国の CRPD への報告は 4 年毎に提出が義務付けられている（条約 35 条 2 項）。

⁸一般的意見が出るまでもなく、条約制定前のアドホック委員会での質疑においてパラダイムシフトが起き、代行決定を認めない見解が示されている。（「障害者の権利及び尊厳を保護・促進するための包括的・総合的な国際条約」のアドホック委員会の HP[4]を参照。）

⁹ 「一般的意見第 1 号（2014 年）第 12 条：法律の前における平等な承認 2014 年 4 月 11 日採択、2014 年 5 月 19 日版、障害者権利委員会 第 11 回セッション 2014 年 3 月 31 日—4 月 11 日」この日本語訳は障害保健福祉研究情報システム（DINF）の HP[5]から引用。

¹⁰一般的意見第 1 号は、序説 3 に「条約第 12 条の下での締結国の義務の正確な範囲について、一般に誤解があるこ

検討」→(3)「歴史的に見て、障害者に対する後見人制度や強制治療を認める精神保健法などの代理人による意思決定制度の下で、多くの領域において差別的な方法で、法的能力(法的地位と法的主体性)の権利を否定してきたこと」→(4)「現在も代理人による意思決定制度と法的能力の否定による影響を過度に受けている」→(5)「第12条を侵害するすべての慣行は、障害のある人が他の者との平等を基礎として完全な法的能力を確実に回復できるように、廃止されなければならない。」という論理展開をしている。

そして、「障害のある人が、他の者との平等を基礎として、完全な法的能力を回復することを確保するためには、これらの慣行は廃止されなければならない」として、これらの慣行、すなわち障害者に対する後見人制度のような代理人を認めないことを一般的意見第1号で明記された(序説7)。

一般的意見第1号は、条約12条の指針を示したものであって成年後見制度に代わる制度を示したのではない。ただし、12条の規範的内容と締結国の義務の中で、CRPDが条約34条の報告に対する総括的所見(一般的な性格を有する推奨を含む)という形で、後見による代理に代わるシステムを要求している。

では、後見による代理に代わるシステムとは何か。たとえば日本における成年後見¹¹による代理は障害者による法的能力(正確に書けば、行為能力)を制限することによって、言い方を変えれば、制度として障害者の一定の法的能力を否定¹²することによって、成年後見人に成年被後見人の法律行為を代行決定させるものである。成年後見人は代行決定時に成年被後見人の意思を尊重(民法858条)するものであっても、代行決定による法律行為は成年被後見人の意思によるものではない。結局、後見による代理システムは、他人である後見人の意思による法律行為を前提として考えられたものである。代行決定を補うものとして「ベストインタレスト(最善の利益)」という考え方もあるが、これも一般的意見第1号で否定されている。『障害のある人による、他の者との平等を基礎とした法的能力の権利の享有を確保するには、「意思と選好」のパラダイムが「最善の利益」のパラダイムに取ってかわらなければならない(一般的意見第1号21)』のである。

障害者の法的能力を否定せずに「意思及び選好を尊重すること(条約12条3項)」とは、結局、障害者の法的能力を認めること(障害者が法的地位を得ること、そして法的主体となり得ること)である。それは、障害者が自ら行った契約などの法律行為を認めることになる。しかし、法的に障害者の法的能力を認めていくとしても、植物人間のように意思能力(意思表示をする能力)が全くなければ契約自体もできないことになる。法的アプローチからこのような結論が導き出されるが、技術的アプローチから意思の表示を支援する技術があれば、補いながら障害者の意思表示を引き出すことは可能であろう。たとえば眼球しか動かせない人であれば、眼球の動きでパーソナル

とを認める。実際のところ、人権に基づく障害モデルが、代理人による意思決定のパラダイムから、支援付き意思決定に基づくパラダイムへの移行を意味するということは、これまで一般に理解されてこなかった。この一般的意見第1号の目的は、第12条のさまざまな構成要素に由来する一般的義務を検討することである。」とした。1948年世界人権宣言において「すべての人は、法の下において平等であり、また、いかなる差別もなしに法の平等な保護を受ける権利を有する。(同宣言7条)」と、国際人権B規約「すべての者は、すべての場所において、法律の前に人として認められる権利を有する。(同規約16条)」、そして条約12条1項も「締約国は、障害者が全ての場所において法律の前に人として認められる権利を有することを再確認する。」となって、障害者に対するも法の下で平等を保障している。このような法の下での平等の保障に基づき、「締約国は、障害のある人の法的能力の権利が、他の者との不平等に基づき制限されることのないよう、法律のあらゆる領域を総合的に検討しなければならない」とし、「歴史的に見て、障害のある人は、後見人制度や強制治療を認める精神保健法などの代理人による意思決定制度の下で、多くの領域において差別的な方法で、法的能力の権利を否定されてきた。障害のある人が、他の者との平等を基礎として、完全な法的能力を回復することを確保するためには、これらの慣行は廃止されなければならない。」と、後見による代理を認めないことを明記している(序説7)。そして、現状も、「身体障害、精神障害、知的障害又は感覚機能障害などの障害のある人は皆、法的能力の否定と、代理人による意思決定による影響を受ける可能性がある。しかし、認知障害や心理社会的障害のある人は、これまでも、また今もなお、代理人による意思決定制度と法的能力の否定による影響を過度に受けている。」と断定的に述べ、CRPDは、「障害のある者としての地位や、(身体機能障害又は感覚機能障害を含む)機能障害の存在が、決して、第12条に規定されている法的能力や権利を否定する理由となってはならないことを再確認する。目的又は効果において第12条を侵害するすべての慣行は、障害のある人が他の者との平等を基礎として完全な法的能力を確実に回復できるように、廃止されなければならない」としている(序説9)。

¹¹ ここで成年後見人と成年に特定したのは、未成年者については親権(民法818条以下)についても考慮しなければならないので、切り離している。

¹² 法的能力を完全に否定しているわけではない(民法9条但書き)。

コンピュータを操作できれば、意思の表示も可能となる¹³。技術的な支援を駆使しても意思表示をできない者を除けば¹⁴、すべての障害者は法律行為ができることにもなる。そのためにも、障害者に対する技術的なアプローチ、特に障害者の意思表示を伝達する情報システムによる支援は重要な意味を持つ。技術的なアプローチはソフトウェアとハードウェアに分けることができる。コンピュータやセンサーのようなハードウェアをどれだけ発達させても、障害者が操作できなければ使うことはできない。また、障害は多様なことから、対応するためのソフトウェアの開発をおろそかにすれば、結果として十分にハードの機能を発揮できないことにもなる。そして、障害者にも簡単に使えるようにするためには、多用な障害者を支援する社会システム（社会情報システム）も必要となろう。社会の構成員たる市民が相互に連携できるシステムである。

4. 結語（今後の課題も含めて）

日本の成年後見システムが障害者を差別するような社会システムとして、国際社会でも認められることがないのであれば、時間を掛けてでも廃止すべきであろう。その場合、代行決定することなくすべての障害者が法律行為ができる社会システムを実現すべきであり、同時に技術的な面でも人間らしい社会情報システムを早期に構築すべきである。

代理による後見という制度は、数字上でも有効に働いたことを否定できない¹⁵。一方、後見による代行決定の普及は、結果として後見人による被後見人の財産横領という形で制度のマイナスも表面化している¹⁶。このような後見人による不正を容認できるものではないが、一般的意見第1号は『「精神の異常」とその他の差別的レッテルが、法的能力の否定の合法的な理由にはならないことを明確に謳っている（一般的意見第1号13）』のである。そのことから、その本質的な課題は、社会システムとして障害者に対する法的能力の否定という差別的な扱いにある。障害者にとって差別的な社会システムとならないことこそ、真の人間中心のシステムである。情報システムにとっても然りである。

引用,参考文献

- [1] 外務省 HP (2014.10.31 現在)
- [2] 内閣府 HP (2014.10.31 現在)
- [3] 法務省 HP (2014.10.31 現在)
- [4] 「障害者の権利及び尊厳を保護・促進するための包括的・総合的な国際条約」のアドホック委員会の HP (2014.10.31 現在)
- [5] 障害保健福祉研究情報システム (DINF) の HP (2014.10.31 現在)
- [6] 最高裁判所 成年後見関係事件の概要、最高裁判所事務総局家庭局、家庭裁判所の HP (2014.10.31 現在)

¹³条約9条「施設及びサービス等の利用の容易さ」とも関係する。

¹⁴技術的な支援を駆使しても意思表示をできない障害者に対しては、別の法的システムを検討する必要があるだろう。これについては、後日論ずるものとする。

¹⁵ <http://www.courts.go.jp/about/siryu/kouken/index.html> (成年後見関係事件の概要、最高裁判所事務総局家庭局、家庭裁判所の HP[6]を参照のこと)

¹⁶裁判所による選任や監督の問題としてだけ捉えることは簡単であるが、親族や司法書士・弁護士のような後見人を常時監視することは難しく、その責任を裁判所にだけ負わせるのは適正ではないのではないか。(後見人の横領に対する裁判所の監督責任を認めた判決。平成24年2月22日広島高裁)