

「障害者権利委員会総括的所見への対応」

内閣府障害者政策委員会 委員長  
元国連障害者権利委員会 副委員長  
全国高等教育障害学生支援協議会 代表理事  
障害学会 会長  
静岡県立大学 名誉教授

石川准

## 1. 障害者権利条約第12条と障害者権利委員会の一般的意見

(条約の外務省訳と障害者権利委員会の一般的意見第1号の該当パラグラフ)

### 第12条 法律の前にひとしく認められる権利

- 1 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。
  - GC para11. 第12条第1項では、障害のある人が、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している。これは、あらゆる人間が、法的人格を所有する人として尊重されることを保障するものである。これは人の法的能力の承認のための前提条件である。
- 2 締約国は、障害者が生活のあらゆる側面において他の者との平等を基礎として法的能力を享有することを認める。
  - GC.1 para12. 第12条第2項は、障害のある人が、生活のあらゆる側面において、他の者との平等を基礎として法的能力を享有することを認めている。法的能力には、権利所有者になる能力と、法律の下での行為者になる能力の両方が含まれる。権利所有者になる法的能力により、障害のある人は、その権利を法制度によって完全に保護される資格を得る。法律の下での行為者になる能力により、人は、取引に携わり、法的な関係全般を構築し、修整し、あるいは終結させる権限を伴う主体として認められる。法的主体として認められる権利は、条約第12条第5項で規定されており、そこでは締約国の義務について、「財産の所有又は相続についての、自己の財務管理についての並びに銀行貸付、抵当その他の形態の金融上の信用への平等なアクセスについての障害のある人の平等な権利を確保するためのすべての適切かつ効果的な措置をとる。締約国は、また、障害のある人がその財産を恣意的に奪われないことを確保する」と、概説している。
  - GC.1 para 13. 法的能力と意思決定能力とは、異なる概念である。法的能力は、権利と義務を所有し(法的地位)、これらの権利と義務を行使する(法的主体性)能力である。それは社会への有意義な参加のための重要な鍵となる。意思決定能力とは、個人の意思決定スキルを言い、当然、人によって異なり、同じ人でも、環境要因及び社会的要因など、多くの要因によって変化する可能性がある。これまで、世界人権宣言(UDHR)(第6条)、市民的及び政治

的権利に関する国際規約（ICCPR）（第 16 条）及び女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（CEDAW）（第 15 条）などの法律文書において、意思決定能力と法的能力は明確に区別されてこなかった。現在、障害者権利条約（第 12 条）は、「精神の異常」とその他の差別的レッテルが、法的能力（法的地位と法的主体性）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。条約第 12 条の下では、認識された、あるいは実際的意思決定能力の不足が、法的能力の否定を正当化するものとして利用されてはならない。

- GC.1 para 14. 法的能力は、障害のある人を含むすべての人に与えられる固有の権利である。指摘されたように、これは二つの要素から成る。第一の要素は、権利を有し、法律の前に法的人格として認められる法的地位である。これには、たとえば、出生証明書を得ること、医療扶助を求め、選挙人名簿に登録すること、パスポートを申請することが含まれる。第二の要素は、これらの権利に基づいて行動し、それらの行動を法律で認めてもらう法的主体性である。障害のある人が、しばしば否定され、あるいは制限されるのは、この要素である。たとえば、障害のある人の財産の所有は法律で認められているが、その売買に関する行動は必ずしも尊重されていない。法的能力とは、障害のある人を含むすべての人が、単に人間であるという理由に基づき、法的地位と法的主体性を有することを意味する。それゆえ、法的能力に関するこれらの要素はともに、障害のある人が実現すべき法的能力の権利として認められなければならない。これらは分けることはできないのである。意思決定能力という概念は、それ自体、極めて議論の余地がある。それは、一般的に示されるような客観的、科学的及び自然発生的な現象ではない。意思決定能力は、意思決定能力の評価において支配的な役割を果たす領域、専門職、慣行がそうであるように、社会的及び政治的文脈に左右される。
- 3 締約国は、障害者とその法的能力の行使に当たって必要とする支援を利用する機会を提供するための適当な措置をとる。
- GC.1 para 16. 第 12 条第 3 項では、障害のある人がその法的能力の行使に当たり必要とする支援にアクセスすることができるようにする義務を、締約国が有すると認めている。締約国は、障害のある人の法的能力を否定することを避けなければならないが、むしろ、障害のある人が法的効力のある決定を下せるようになるために必要と考えられる支援へのアクセスを提供しなければならない。
  - GC.1 para 17. 法的能力の行使における支援では、障害のある人の権利、意思及び選好を尊重し、決して代理人による意思決定を行うことになってはならない。第 12 条第 3 項は、どのような形式の支援を行うべきかについては具体的に定めていない。「支援」とは、さまざまな種類と程度の非公式な支援と公式な支援の両方の取り決めを包含する、広義の言葉である。たとえば、障害のある人は、1 人又はそれ以上の信頼のおける支援者を選び、特定の種類の意志決定にかかわる法的能力の行使を援助してもらうことや、ピアサポート、（当事者活動の支援を含む）権利擁護、あるいはコミュニケーション支援など、その他の形態の支援を求めることができる。障害のある人の法的能力の行使における支援には、例えば、銀行及び金融機関などの官民のアクターに対し、障害のある人が銀行口座の開設や、契約の締結、あるいはその他の社会的取引の実行に必要な法的行為を遂行できるように、理解しやすいフォーマットでの提供や専門の手話通訳者の提供を義務付けるなど、ユニバーサルデザインとアクセシビリティに関する措置も含まれる場合がある。また、特に意思と選考を表明するために非言

語型コミュニケーション形式を使用している者にとっては、従来にない多様なコミュニケーション方法の開発と承認も支援となり得る。障害のある多くの人にとって、事前計画が可能であるということは、支援の重要な一形態であり、これにより自らの意思と選好を示すことができ、他者に希望を伝えられない状況にある場合は、これに従ってもらうことになる。障害のあるすべての人には、事前計画に参加する権利があり、他の者との平等を基礎として、その機会が与えられなければならない。締約国は、さまざまな形の前記の計画の仕組みの選択肢を、多様な選好に合わせて提供することができるが、すべての選択肢は非差別的でなければならない。事前計画のプロセスを完了することを求められた場合、個別に支援が提供されなければならない。事前の指示が効力を持つようになる（及び効力を失う）時点は、障害当事者によって決定され、指示の本文に記載されなければならないが、当事者の意思決定能力が不足しているという評価に基づいて決定されてはならない。

- 4 締約国は、法的能力の行使に関連する全ての措置において、濫用を防止するための適当かつ効果的な保障を国際人権法に従って定めることを確保する。当該保障は、法的能力の行使に関連する措置が、障害者の権利、意思及び選好を尊重すること、利益相反を生じさせず、及び不当な影響を及ぼさないこと、障害者の状況に応じ、かつ、適合すること、可能な限り短い期間に適用されること並びに権限のある、独立の、かつ、公平な当局又は司法機関による定期的な審査の対象となることを確保するものとする。当該保障は、当該措置が障害者の権利及び利益に及ぼす影響の程度に応じたものとする。
  - GC.1 para 20. 第 12 条第 4 項は、法的能力の行使を支援するシステムになくってはならない保護措置の概要を説明している。第 12 条第 4 項は、第 12 条の他の部分及び条約全体と併せて理解されなければならない。それは締約国に対し、法的能力行使のための適切かつ効果的な保護措置を創設することを義務付けている。これらの保護措置のおもな目的は、個人の権利、意思及び選好の尊重を確保することである。これを達成するために、保護措置により、他の者との平等を基礎として、濫用からの保護を提供しなければならない。
  - GC.1 para 21. 著しい努力がなされた後も、個人の意思と選好を決定することが実行可能ではない場合、「意思と選好の最善の解釈」が「最善の利益」の決定に取ってかわらなければならない。これにより、第 12 条第 4 項に従い、個人の権利、意思及び選好が尊重される。「最善の利益」の原則は、成人に関しては、第 12 条に基づく保護措置ではない。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。
- 5 締約国は、この条の規定に従うことを条件として、障害者が財産を所有し、又は相続し、自己の会計を管理し、及び銀行貸付け、抵当その他の形態の金融上の信用を利用する均等な機会を有することについての平等の権利を確保するための全ての適当かつ効果的な措置をとるものとし、障害者がその財産を恣意的に奪われないことを確保する。
  - GC.1 para 23. 第 12 条第 5 項では、締約国に対し、金融及び経済的問題に関して、障害のある人の権利を他の者との平等を基礎として確保するために、立法上、行政上、司法上及びその他の実践的な措置を含む措置をとることを義務付けている。金融及び財産への障害のある人のアクセスは、障害の医学モデルに基づき、これまで否定されてきた。障害のある人の金融問題にかかわる法的能力を否定するようなアプローチは、第 12 条第 3 項に従い、法的能力の行使に対する支援に置き換えられなければならない。ジェンダーが、金融と財産の分

野（注1）における差別の理由として利用されてはならないように、障害もこれに利用されてはならない。

## 2. 障害者権利委員会総括所見の第12条関係箇所

Equal recognition before the law (art. 12)

27. The Committee is concerned about:

(a) Legal provisions that deny the right of persons with disabilities to equal recognition before the law by allowing the restriction of their legal capacity, in particular, of persons with psychosocial or intellectual disabilities, based on assessments of their mental capacity, and by perpetuating substitute-decision making systems, under the Civil Code;

(b) Basic Plan on the Promotion of the Use of the Adult Guardian System approved in March 2022;

(c) Use of the term “the best interest of a person” within the Guidelines for Support for Decision-Making Relating to the Provision of Welfare Services for Persons with Disabilities of 2017.

28. Recalling its General Comment No. 1 (2014) on equal recognition before the law, the Committee recommends that the State party:

(a) Repeal all discriminatory legal provisions and policies with a view to abolishing substitute decision-making regimes, and amend the civil legislation to guarantee the right of all persons with disabilities to equal recognition before the law;

(b) Establish supported decision-making mechanisms that respect autonomy, will and preferences of all persons with disabilities, regardless the level or mode of support they may require.

## 3. 成年後見制度の見直しに関する専門家の提言

（池原毅和、新井誠、沖倉智美、等の議論を参考にして）

### 1 全面後見から部分後見へ

法的行為能力の全面的制限は行うべきでない。個人の能力を「ある（決定できる）」か「ない（欠如している）」かのいずれかで考える二元論（日本の後見制度の場合は「ない」の程度で三類型）では、法的に能力があると認められた個人についてのみ決定権の行使が保障される。決定内容の難易度と個人のもてる能力と支援の質・量の総和により、法的能力は増減する。

### 2 法的行為能力の行使を支援する制度の整備

成年後見開始の要件に劣後性・補充性の要件を創設すべき。本人を包む地域の支援ネットワークによって本人の自己決定が支えられている場合には、不必要に成年後見を開始するべきではない。

### 3 補助類型への一本化

補助類型は、比較的自己決定を尊重することが可能な『支援つき意思決定』に最も近い類型である。後見、補佐類型を廃止して補助類型のみとすべきである。

### 4 最善の解釈

自己決定支援を尽くしても自己決定が困難な場合は、代行決定をせざるをえないが、その場合には「最善の利益」に基づく決定より、「意思と選好の最善の解釈」による決定を行うべきである。