

# 公法上の意思表示に求められる 判断能力の程度に関する試論

鈕 持 麻 衣

## <要 旨>

意思能力を欠く者による法律行為の無効性は、2017年の民法改正で明文化されたが、意思能力の具体的内容とその有無にかかる判断は、当該法律行為の性質や重大性等に応じて異なりうると解される。公法上の法律行為にかかる私人の意思表示についても、民法の意思能力規定が原則として適用される。しかし、表意者の意思能力の欠如を理由に、意思表示にかかる公法上の法律行為の有効性が事後的に否定されることは、法的安定性の観点から懸念もある。

そこで本稿は、公法上の意思表示を行うにあたり、私人に求められる判断能力の程度を試論的に検討する。具体的には、社会保障行政における申請、規制行政における申請・届出、戸籍や住民票に関する届出などの場面につき、公法上の意思表示がもたらす法的効果等に着目して類型化を試みる。さらに、関連する法的論点として、行政の確認義務と諾否の受領能力を検討し、行政手続のDX化を踏まえた今後の検討課題を指摘する。

## 1. 民法3条の2の新設

2017年の民法改正で新設された3条の2は、「法律行為の当事者が意思表示をした時に意思能力を有しなかったときは、その法律行為は、無効とする。」と定める（いわゆる「意思能力規定」）。当該規定の新設は創設的な効果を持たず、従来の判例<sup>(1)</sup>および学説において、すでに定着していた法解釈を明文化したものである<sup>(2)</sup>。意思能力を欠く者による法律行為の無効性が明文化された一方、意思能力それ自体の定義づけは見送られた。

---

(1) 大判明治38年5月11日民録11輯706頁。

(2) 四宮和夫+能見善久『民法総則〔第9版〕』（弘文堂、2018年）44頁。

そのため、依然として意思能力の具体的内容とその有無は個別事案での判断にゆだねられ、判断能力が低下した者が当事者となる法律行為につき、法的不安定さが増すことが懸念されている<sup>(3)</sup>。

公法上の法律関係についても、個別法に特別の規定が置かれていないかぎり、民法の規定が適用されるのが原則であり、民法3条の2もその例外ではない<sup>(4)</sup>。したがって、公法上の法律行為にかかる意思表示を行った者が意思能力を有しないと認められる場合は、当該法律行為は無効となる。しかし、相手方である私人の意思能力の欠如を理由に、一旦は有効に成立したとみられる法律行為の効力が事後的に否定されうる状況は、法的安定性に欠けると不安視されるおそれもある。公法上の法律関係を早期に確定する趣旨から、行政行為に不可争力が認められていたり、公法上の債権にかかる消滅時効が原則5年に短縮（地方自治法236条）されていたりする点に鑑みても、公法上の法律行為に関する法的安定性の要請はそれなりに強いといえよう。

そこで本稿では、私人による申請や届出等が行われるものを中心に<sup>(5)</sup>、公法上の意思表示にあたり、どの程度の判断能力が求められるかを検討し<sup>(6)</sup>、試論としての類型化を試みたい。

---

(3) 中村昌美「判批」成年後見61号（2016年）93頁以下・97頁、中田裕康ほか『講義債権法改正』（商事法務、2017年）20-21頁〔大村敦志〕。

(4) 塩野宏『行政法Ⅰ〔第6版〕』（有斐閣、2015年）405頁参照、宇賀克也『行政法概説Ⅰ〔第8版〕』（有斐閣、2023年）89頁。

(5) 私人の側からの意思表示を前提とせずに行われる不利益処分は、本稿の検討対象から外す。意思能力を欠く者に対する不利益処分の有効性については、北村喜宣「不利益処分の相手方——『意思能力に欠ける者』の行政法関係」小賀野晶一（編）『地域生活の支援と公私協働の社会システム』（勁草書房、2022年）127頁以下、同「不利益処分の名あて人としての『意思能力に欠ける者』——行政手続法の一断面（1）（2・完）」自治研究99巻6号17頁以下・7号41頁以下（2023年）、蓮實憲太「意思能力に欠ける者は行政処分の名宛人になれるか——固定資産税を中心に」自治体学37巻1号（2023年）69頁以下を参照。また、意思能力を欠く者に対する公法上の意思表示の効力につき、田中良弘「意思能力を欠く者と公法上の意思表示」自治総研542号（2023年）1頁以下・17-20頁も参照。

(6) 意思能力を欠く者による公法上の意思表示について問題提起を行うものとして、田中・前掲註(5)論文20-21頁、福田智子「意思無能力者における納税義務」大学院研究年報〔中央大学〕46号（2017年）131頁以下・135-136頁。

## 2. 民法における「意思能力」概念

公法上の意思表示に求められる判断能力の程度を検討するのに先立ち、民事判例および学説等において「意思能力」が意味するところや意思能力規定の意義を確認する。

### (1) 「意思能力」概念

意思能力<sup>(7)</sup>とは一般的に、自身が行った行為がもたらす法的な結果を認識および判断することができる知的能力、と定義される<sup>(8)</sup>。具体的には、7歳から10歳程度の知的判断能力が目安とされている<sup>(9)</sup>。

ただし、問題となる法律行為の性質や重大性、複雑性等に応じて、当該行為の法的結果を理解するのに必要な知的能力の程度には差異が生じうる。日用品の購入などの日常生活に関する法律行為は、比較的低い知的能力で足りるのに対し、金融取引や不動産取引といった経済取引は、高度な知的能力を要するとされる。また、後者のうち、取消権の行使や解除の意思表示については、比較的低い知的能力で十分であると解されている<sup>(10)</sup>。したがって、意思能力の有無は、個別具体の事案ごとに、法律行為の内容および行為者の年齢等その他の状況を総合的に考慮して判断すべきであり、年齢や人を基準とする画一的な判断にはなじまないと解されている。意思能力の有無にかかる判断基準の非画一性は、2017年民法改正に際しての国会答弁でも是認されている

---

(7) 類似の概念として、事理弁識能力がある。事理弁識能力は、自己の利害得失を認識し、経済合理性に則った判断をすることができる能力を指す(村田彰「『意思能力』を考える——『意思能力』を定義する場合の留意点を中心として——」名城法学66巻3号(2016年)183頁以下・194頁)。単に自己の行為による法的効果を認識するのみならず、経済合理性に則った判断を行いうる点で、事理弁識能力は意思能力よりも高い程度の知的能力を求めるものといえる。一方で、裁判実務および学説のなかには、意思能力と事理弁識能力を同一視する見解もみられる。意思能力と事理弁識能力の関係性については、平田厚「意思能力と事理弁識能力」明治大学法科大学院論集24号(2021年)1頁以下を参照。

(8) 四宮+能見・前掲註(2)書44頁、佐久間毅『民法の基礎1〔第5版〕』(有斐閣、2020年)82頁。

(9) 以下、佐久間・前掲註(8)書84頁、村田・前掲註(7)論文196頁、大塚明「訴訟能力・弁論能力と意思能力：基礎的再検討のための覚書」神戸学院法学40巻3・4号(2011年)125頁以下・132頁。

(10) 平田・前掲註(7)論文7頁を参照。

ところである<sup>(11)</sup>。

改正民法の立案過程では、意思能力規定の新設と合わせて、意思能力に関する定義規定の設置も検討されていた。しかし、意思能力の具体的内容についての考え方が裁判実務で確立していないとして<sup>(12)</sup>、明文での定義化は見送られ、その内容は引き続き実務の解釈および運用にゆだねられた<sup>(13)</sup>。

## (2) 意思能力規定の趣旨と当てはめ

意思能力規定が置かれる前から、意思能力を欠く者による法律行為が無効であることは、すでに判例および学説において一致した見解であった（意思無能力法理）。その理論的根拠として挙げられるのが私的自治の原則であり、意思表示と合致した意思を表意者が真に有していない以上、当該意思表示の効果を発生させるべきではないと考えられてきた<sup>(14)</sup>。2017年の民法改正における2つの大きな柱は、社会・経済の変化への対応を図るための見直し、および、民法を国民一般に分かりやすくするための基本的ルールの明文化であり、意思能力規定の新設は後者に当たる。さらに、意思能力規定には、判断能力が低下した高齢者等が不当に不利益を被る事態の回避、すなわち、意思能力を欠く者を保護する役割も期待されている<sup>(15)</sup>。この役割は、超高齢社会が進展するなかでますます重要視される点である<sup>(16)</sup>。

実際の個別事案に対して、意思能力規定はどのように適用されているだろうか。改正民法が施行される以前の判例・裁判例も含めてみると、意思能力の欠如を理由

---

(11) 「…より具体的な判断基準として統一的なものは必ずしもなく、個々の具体的な事実関係をもとに、行為者の年齢ですとか知能などの個人差その他の状況を考慮して、行為の結果を判断することができたかどうかなどを判断しているものと考えられるところでございます。」（第192回国会衆議院法務委員会議録13号（2016年12月6日）24頁〔小川秀樹政府参考人〕）。

(12) 意思能力の定義および意思能力規定をめぐる改正民法の立案過程については、山本敬三「民法の改正と意思能力の明文化 — その意義と残された課題」水野紀子＋窪田充見（編集代表）『財産管理の理論と実務』（日本加除出版、2015年）23頁以下・26—48頁、上山泰「意思能力概念の意義と機能」安永正昭＋鎌田薫＋能見善久（監修）『債権法改正と民法学Ⅰ』（商事法務、2018年）351頁以下・354—379頁以下、村田・前掲註(7)論文184頁以下などを参照。

(13) 第193回国会参議院法務委員会議録14号（2017年5月25日）29頁〔小川秀樹政府参考人〕。

(14) 佐久間・前掲註(8)書82頁。

(15) 一藁幸「意思能力規定に期待される役割に関する一考察 — 近時の裁判例の分析をもとに —」岡山大学法学会雑誌68巻3・4号（2019年）435頁以下・441頁。

(16) 山本・前掲註(12)論文48頁、第193回国会参議院法務委員会議録10号（2017年5月9日）16頁〔小川秀樹政府参考人〕。

に法律行為の無効が主張された事案の多くが、遺言あるいは契約の有効性を争うものである<sup>(17)</sup>。2017年から2018年までに出了された50件の裁判例を分析した先行研究によれば、遺言に関する事案では意思能力の欠如が認められる件数が比較的少ないのに対し、契約に関する事案は意思無能力による無効が認められる可能性がより高い<sup>(18)</sup>。この差異は、当該法律行為の効果が意思能力を欠く者本人に及ぶか否かによると考えられる。遺言に関する事案において意思無能力による無効を主張するのは相続人であり、当該遺言の効力の有無によって法的権利義務の変動が生じるのも相続人に対してのみである。すなわち、遺言者である表意者本人の保護という要請は弱いといわざるをえない<sup>(19)</sup>。一方、契約に関する事案では、表意者の死亡後に相続人が表意者の意思能力の欠如を主張する場合等を除けば、表意者本人に当該契約の効果が及ぶ。そして、契約をめぐる裁判例に関しては、当該契約が表意者本人に有利な効果をもたらす場合は意思能力の存在が認められるが、不利な効果をもたらす場合は意思能力の存在が否定される傾向にあると指摘される<sup>(20)</sup>。この傾向から、裁判所が意思能力の有無を判断するにあたり、問題となっている法律行為の性質や重大性、複雑性等、および、表意者の年齢や精神上的の障害の存否等を考慮するとともに、当該事案における本人保護の必要性をも勘案していることが示唆される<sup>(21)</sup>。

以上のとおり、意思能力規定は、私的自治の原則を理論的根拠としながら、超高齢社会の進展に伴い、意思能力を欠く者の保護という政策的側面がより強調されつつある。意思能力規定の運用においても、表意者である意思能力を欠く者を保護する必要性が意識されている。

---

(17) 熊谷士郎『意思無能力法理の再検討』（有信堂、2003年）304頁以下、一藁・前掲註(15)論文456頁。三輪まどか「高齢者の意思能力の有無・程度の判定基準——遺言能力、任意後見契約締結能力をめぐる裁判例を素材として——」横浜法学22巻3号（2014年）263頁以下・268頁も参照。

(18) 以下、一藁・前掲註(15)論文460—461頁。

(19) 遺言者の意思を最大限尊重する遺言制度の趣旨に照らし、裁判所が意思能力の存在を緩やかに認めていると考えられる（一藁・前掲註(15)論文460頁）。

(20) 澤井知子「意思能力の欠缺をめぐる裁判例と問題点」判タ1146号（2004年）87頁以下・96頁。

(21) 平田・前掲註(7)論文15頁、澤井・前掲註(20)論文96頁。契約をめぐる意思無能力の問題は、「取引の安全の要請と意思無能力者の保護の要請との利害調整の問題である」と指摘される（澤井・前掲註(20)論文94頁）。

### (3) 意思能力規定の効果

表意者が意思能力を有していなかったと認められるとき、その法律行為は無効となり、法律関係は当該法律行為が行われる前の状態に戻る。したがって、その法律行為に基づく債務の履行として給付を受けた者は原状回復の義務を負うが（121条の2第1項）、意思能力を有しなかった者については、「現に利益を受けている限度において」のみ返還の義務を負うとされる（同条3項）。

ここで問題となるのが、意思能力の欠如を理由とする法律行為の無効を主張できる者の範囲である。意思能力規定が意思能力を欠く者の保護を趣旨としている点に鑑みれば、意思無能力者の側のみが無効を主張できるというのが通説的理解である<sup>(22)</sup>。その意味では、意思能力規定にいう「無効」の法的性格は、取消しに近いと評される<sup>(23)</sup>。民法改正に関する国会審議においても、国民一般に分かりやすい民法を目指す以上、意思無能力者の取消権として明記すべきではないかとの質問がなされた。この質問に対し、政府側は、取消しの主張にかかる期間制限の問題を回避するため<sup>(24)</sup>、取消しではなく無効と定めたと回答しており、法律行為の無効を主張できる者につき、意思能力を欠く者の側に限定する従前の通説的理解を踏襲する立場を明確に示している<sup>(25)</sup>。

---

(22) 四宮+能見・前掲註(2)書46頁、佐久間・前掲註(8)書83頁。詳細は、須永醇『意思能力と行為能力』（日本評論社、2010年）185頁以下を参照。

(23) 澤井・前掲註(20)論文88頁。

(24) 意思無能力者の保護が重視され、民法126条が定める期間制限が意思無能力者による無効の主張には適用されないと解されている（四宮+能見・前掲註(2)書46頁、須永・前掲註(22)書295頁以下）。さらに、法定代理人が存在しない場合に取消権の行使に支障が生じる点や、取り消されるまでの間に履行が事実上強制されるおそれがある点から、無効という法律構成が支持された（山本・前掲註(12)論文57頁）。

(25) 「…現行法のもとにおきまして、意思能力のない者がした法律行為…の無効を誰が主張することができるかについては、意思能力を有しない者の側のみが主張することができるものであって、意思表示の相手方であるとか、あるいは第三者は主張することができないと解するのが一般的でございます。改正法案におきましても、…現行法のもとと同様の解釈がされることを前提としております。」（第192回国会衆議院法務委員会議録13号（2016年12月6日）25頁〔小川秀樹政府参考人〕）。

### 3. 公法上の意思表示に求められる判断能力の程度

意思能力を欠く者が法律行為を行う相手方は、決して私人に限定されない。一住民として行政サービスを受けたり、ある行為を適法に実施する地位を得るために申請や届出をしたりする場面が当然にあるだろう。むしろ、判断能力を低下させる要因にも通じる、高齢者や精神的疾患等を有する者ほど、福祉的支援をはじめとする行政サービスを利用する機会が多い。

これらの公法上の法律関係を規律する行政法規には、意思能力を欠く者が行った法律行為の効力に関する明文の規定は置かれていない。そのため、原則として、意思能力規定などの民法の規定が適用される。ただし、行政法関係の特殊性あるいは意思能力規定の趣旨との整合性等に鑑み、公法上の法律関係については民法の規定を修正して適用する余地もある<sup>(26)</sup>。私人による公法上の意思表示に対し、意思能力規定が適用されるか否かは、当該行為の類型を踏まえた個別具体的な検討が必要であると指摘されている<sup>(27)</sup>。以下では、意思能力を欠く者による公法上の意思表示<sup>(28)</sup>に関する事例を概観したうえで、当該意思表示がもたらす法的効果等に着目して、求められる判断能力の程度を検討したい。

#### (1) 意思能力を欠く者による公法上の意思表示に関する事例

公法上の意思表示に求められる判断能力を検討するにあたり、裁判例あるいは法律相談事例などから、意思能力を欠く者が行う公法上の意思表示がどのように問題視され、処理されてきたかをみてみる。

---

(26) 塩野・前掲註(4)書405頁、宇賀・前掲註(4)書89頁。

(27) 田中・前掲註(5)論文21頁。

(28) 法律用語としての「意思表示」は、一定の法律効果を発生させることを意図して行われる意思の表明を指すとされる（『法律学小辞典〔第5版〕』（有斐閣、2016年）19頁）。一方で、行政に対して私人が行う意思の表明には、本来の意味での意思表示に該当するものから、転居届をはじめとする事実の通知や住民説明会などでの意見の提示まで、多種多様なものが含まれる（田中・前掲註(5)論文21頁）。本稿では、後者を含んだ広義的な意味で、「公法上の意思表示」の文言を用いることとする。

① 退職願による意思表示の効力が争われた裁判例<sup>(29)</sup>

本件は、長崎市選挙管理委員会が行った依願免職処分につき、その前提となった原告の退職願による意思表示が意思能力を欠く無効なものであるとして、当該処分の取消しが認められた事案である。原告は、20年以上にわたって統合失調症を患い、その治療のための病気休暇の取得および通院を繰り返していた。そして、退職願の提出時には統合失調症の悪化により、自身の公務員としての身分の喪失につながる意思表示について正常に判断することが可能な意思能力を有していなかったと主張した<sup>(30)</sup>。一方、被告である市は、退職願の提出時に原告が被告の指摘に従って記載内容を訂正した点、および、上司との受け答えが適切であった点から、原告が意思能力を欠いていたとは認められないと反論した。

第一審である長崎地方裁判所は、「意思能力の有無は、対象となる法律行為の難易等によって変わり得る。」と述べたうえで、退職にかかる意思表示については、「公務員としての身分を失うという重大な結果をもたらすという点で公務員である個人にとって極めて重要な判断であるから、それを行うのに必要な判断能力も相応に高度のものであると考えられる。」と判示する。そして、退職願の提出前後の原告の言動等から、「原告は自身の言動がどのような法的効果をもたらさず〔ママ〕のかについて判断することができない状態にあったといわざるを得ない。そうすると、少なくとも、公務員としての身分を失うという重大な結果をもたらす退職の意思表示をするに足る能力を有していなかったというべきである。」と結論づけ、依願免職処分を取り消した。被告の控訴を受けた福岡高等裁判所も、「被控訴人が退職願の提出に係る意思表示の効果として、控訴人の職員、公務員としての地位を失い、30年近く勤めてきた職を失い、収入源を失うこと等の意味内容を理解していたとは認められない。」と判示し、原判決を支持した。

② 意思能力を欠く者による戸籍法上の届出の可否が検討された事例

国民の親族的身分関係を公証する仕組みとして、戸籍制度が整備されているが、

---

(29) 長崎地判令和3年3月9日労働経済判例速報2456号27頁、福岡高判令和3年10月14日労働判例ジャーナル119号32頁。本事案の原判決の評釈として、松岡太一郎「判批」季刊労働法276号(2022年)190頁以下がある。

(30) なお、原告は、退職願を提出した時点では、精神障害者保健福祉手帳の交付、および、後見等開始の審判を受けていなかったが、依願免職処分が行われた後、障害等級を1級とする精神障害者保健福祉手帳の交付(のちに2級に変更)、および、補佐開始の審判を受けるに至った。



その調製等は国民の側からの届出等に基づいて行われる。戸籍法は、出生届や死亡届などを除いて、戸籍の編製あるいは記載事項の変更等に関する届出を、原則は本人みずからが行うことを想定していると思われる（戸籍法27条の2第1項参照）。

そこで、未成年者あるいは成年被後見人には該当しないが<sup>(31)</sup>、意思能力を欠く者が届出をすべき者である場合に、当該届出を有効になせるかが問題となりうる。

戸籍の筆頭者がアルツハイマー型認知症によって、意思能力を欠く常況にある場合、本籍地を変更する転籍届を出せるかという相談事例につき、「本人が意思能力を欠くときは、特別の規定はありませんが、その法定代理人からの届出が許されるものと解されています」との見解が示されている<sup>(32)</sup>。この見解は、戸籍法に基づく届出においても、届出を行う者が意思能力を有することを大前提としていると考えられる。なお、明文の規定が置かれていないにもかかわらず、法定代理人による転籍の届出が容認されるのは、「転籍（分籍、氏の変更、就籍等）の届出行為が、重大な実質的身分効果を伴うものではないし、法定代理人からの届出の途を開いておく実際上の必要があるからである」（下線筆者）と説明される<sup>(33)</sup>。

また、膵臓癌で入退院を繰り返し、鎮痛剤を投与されていた者が署名した婚姻届書の有効性が争われた裁判例<sup>(34)</sup>においては、判断能力の低下により、「自分が署名する用紙が婚姻届であることについて十分な認識はし得ない」「周囲の人にここに書いてと指示されれば、内容などを詮索せず書いてしまうこともあり得た」と

- (31) 届出をすべき者が未成年者または成年被後見人であるときは、その親権者または後見人が届出義務者とされるが、未成年者または成年被後見人による届出も妨げられない（31条1項）。特に未成年については、概ね満15歳に達した時点で意思能力を有するとして取り扱われている（昭和23.10.15民事甲660号回答）。そのため、15歳以上の未成年者が重度の知的障害により意思能力を有しない場合であっても、その親権者が母の氏を称するための入籍にかかる届出を行うのは認められないと解される（「スポット 戸籍の実務 第193回 15歳以上の未成年者の親権者である母から、その未成年者本人が意思能力を有しない旨の医師の診断書と母からの申立てに基づき家庭裁判所が許可した子の氏変更許可審判書の謄本を添付して提出された入籍届の受否について！」戸籍時報700号（2013年）99頁以下・102頁）。また、成年被後見人が届出を行った場合、届出の際の態度等に特に不審な点が見受けられないかぎりには、当該届出を有効なものとして扱い、通常の届出処理が行われる（戸籍時報752号79頁）。
- (32) 「スポット 戸籍の実務 第237回 夫婦の一方が意思能力を欠き、転籍の意思表示をすることができないときは！」戸籍時報752号（2017年）77頁以下・78—79頁。
- (33) 戸籍時報752号79頁。
- (34) 東京地判平成11年2月25日判タ1030号247頁。本判決の評釈として、岩木宰「判批」判タ1065号（2001年）146頁以下がある。

裁判所が事実認定を行いつつも、退院中の行動に照らし、婚姻届書に署名するのに十分な意思能力を有していたと認めた。

### ③ 介護サービスの利用契約における意思能力を論ずる国会質疑

介護保険法等の改正法案を審議する過程で、介護サービス利用者とサービス提供事業者との間で締結される契約につき、意思能力を欠く者が契約当事者である場合の当該契約の有効性が論じられたことがある。意思能力を欠く者による契約が無効と解される以上、無効な契約に基づく介護報酬の支払いを容認する現行制度に問題があると指摘する質問に対し、政府側は以下のように答弁している。

「仮に判断能力がない場合の契約というのは、やはり法律論としては無効だろうと思いますが、実際の契約が本当に無効なのかどうかは、個々のケースごとにかかなり慎重にいろいろな角度から検討した上で確定するものでありますので、一般論としてはおっしゃるとおりですが、個別の話はもっと厳密な議論が必要だろうと思います。それから、実際のサービス、仮に御本人にとってすごくマイナスのサービスが提供された場合と、それとは逆に、本人にとっても必要なサービスが提供された場合、それぞれケースによって法律の立て方、理論構成も変わってくると思いますし、法律上いろいろな問題があることは委員の御指摘のとおりであると思いますが、…いろいろな御意見を聞きながら対応すべきことが多い課題だろうと考えております。」（下線筆者）（第162回国会衆議院厚生労働委員会議録13号（2005年4月6日）31頁〔塩田幸雄政府参考人〕）

この答弁は、介護サービスの利用にかかる契約を締結する当事者が意思能力を有している必要性を認めたとうえで、当該契約の効果が意思能力を欠く者に与える影響に応じて、意思能力の有無にかかる判断が異なりうる点を示唆する。

3つの事例はいずれも、公法上の意思表示についても、表意者に意思能力が備わっていることを前提とし、意思能力を欠く者による法律行為は無効であると解する。さらに、事例①および事例③は、民事法分野での意思能力規定の運用と同様に、個別具体の事案、および、その意思表示が本人にもたらす効果に応じて、意思能力の有無にかかる判断が変化しうる点を明らかにしている。

## (2) 検討にあたっての視点

### ア 意思表示の性質等

前述のとおり、公法上の意思表示についても、その性質や重大性、当該意思表示にかかる法律行為の複雑性等によって、求められる判断能力の程度には差が生じると考えられる。意思表示による効果の観点で大別すれば、本人に有利な効果をもたらす、あるいは、少なくとも不利な効果をもたらさない場合には、意思能力の存在が緩やかに認められ、不利な効果をもたらす場合には、意思能力の有無が厳格に審査される傾向がある。こうした傾向は、意思能力を欠く者の保護という意思能力規定の政策的側面とも整合する。

さらに、判断能力を十分に有しない者の自己決定権を最大限に尊重し、個人の自立および社会参加を確保するという意味でも、本人に不利益を及ぼさないかぎりには、意思能力の存在を緩やかに認め、その意思表示を有効なものとして扱おうとする方向性は是認できるように思われる。この点については、国連総会で2006年に採択され、日本も2014年に批准した「障害者の権利に関する条約」の理念や、2023年に成立した「共生社会の実現を推進するための認知症基本法」（以下「認知症基本法」という。）の基本理念が指針となりうる<sup>(35)</sup>。例えば、認知症基本法3条1号は、「全ての認知症の人が、基本的人権を享有する個人として、自らの意思によって日常生活及び社会生活を営むことができるようにすること。」（下線筆者）と定める。意思能力の有無を厳格に審査し、本人が希望する行政サービスの提供を拒否したり、社会生活を営むうえでの障壁を設けたりすることは、この基本理念に反するだろう。

なお、従来の意思能力理論に対しては、「その意思の表示が、対立当事者との取引であるか、自己の援助者との行為であるか、単独行為であるか、の差異については、ほとんど留意してこなかった」との指摘がある<sup>(36)</sup>。この指摘は、公法上の意思表示に求められる判断能力の程度を検討するにあたっても、勘案すべき点であろう。行政と私人は、規制者と被規制者という対立的な関係にも、行政サービスの提供者と利用者という融和的な関係にもなりうる。

---

(35) 2019年に成立した「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」のもとで、およそ180本の法律を対象に、成年被後見人等に関する欠格条項の廃止等が行われたことも注目に値する。

(36) 大塚・前掲註(9)論文145頁。

## イ 関係法令の性格および構造

私法が当事者間の法律関係を規律するのに対し、行政法規は国民の権利利益の保護を図るほか、第三者の権利利益の保護を含む公益の実現をも目的とする。そのため、意思能力規定の適用により、意思能力を欠く者を保護する意義は一定程度認められるものの、公益の実現とのバランスのとり方にも留意する必要があるように思われる。

さらに、私的自治の原則から、意思表示が法律行為の要素とされる私法関係に比べて、行政法関係の仕組みは必ずしも行為者の内心の意思に重きを置いていない場合があると指摘される<sup>(37)</sup>。したがって、私人による公法上の意思表示に関する法令の構造に照らして、表意者の意思能力をどのように扱うかは検討の余地がある。

### (3) 法的効果等に着目した類型化の試案

以上の検討の視点を踏まえて、公法上の意思表示がもたらす法的効果等に着目しながら、表意者に求められる判断能力の程度をいくつかの場面ごとに検討し、類型化を試みたい。

#### ① 社会保障行政における申請

2000年に施行された介護保険法が「措置から契約へ」の方針を打ち出したように、現行の社会保障制度は、福祉的支援等の利用を希望する私人の側からの申請を前提に運用されている（いわゆる「申請主義」）。すなわち、意思能力の欠如を理由に、適法に申請を行えなければ、職権での対応<sup>(38)</sup>がなされないかぎり、意思能力を欠く者が福祉的支援等を受けられない状態に陥る。すでに後見人等が選任されている場合には、当該後見人等が身上監護に関する法律行為の一環として、要介護認定の申請や障害支援区分認定、生活保護の申請などを行いうる<sup>(39)</sup>。問題となるのは、福祉的支援等を必要とする者の判断能力が低下しているが、後見人等が選任されて

---

(37) 塩野・前掲註(4)書406頁。

(38) 例えば、介護保険法30条および33条の3が職権による認定区分の変更を、生活保護法25条が職権による保護の開始等を規定している。

(39) 上山泰「公法上の行為に関する成年後見人の権限についての覚書」週刊社会保障3230号(2023年)48頁以下・49頁。

いない場合である<sup>(40)</sup>。

国民の生活を守るセーフティーネットとして社会保障制度が構築され、申請の内容が申請者に対する授益的処分を求めるものである以上、当該制度の利用にかかる申請につき、申請者の意思能力の有無を厳密に問う必要性は乏しいと考えられる。申請に基づく授益的処分は、基本的に行政等からの給付を受ける法的権利を付与するものであり、申請者には若干の手續上の義務が課されるにとどまることから、自己の申請に伴う法的結果を理解するのに高度な知的能力を要するとはいえない<sup>(41)</sup>。社会保障行政の申請において意思能力を緩やかに解する方向性は、意思能力を欠く者の保護を図る意思能力規定の趣旨とも矛盾しないだろう。

## ② 規制行政における申請・届出

公法上の法律関係が典型的に登場するのが、規制行政である。行政法規は、公益の保護等を目的に私人の権利自由を一般的に制限し、適法な許認可等の申請あるいは届出により、その制限を個別事案ごとに解除する。これらの申請や届出を行おうとする者のなかには、判断能力が不十分なものも含まれうるだろう。例えば、判断能力の低下した高齢者が自動車運転免許の更新を求める場面である。

許認可等の授益的処分を求める申請、および、一定の行為を適法に行う法的地位を得るための届出はいずれも、申請または届出を行った者にとって有利な効果をもたらす法律行為である。したがって、意思能力を欠く者の保護という観点からは、申請者または届出者の意思能力の存在を緩やかに認め、当該申請または届出を有効

---

(40) 実際には、親族や地域包括支援センター、介護事業者等による申請の“代行”が広く行われているため、この問題は顕在化していないと思われる。しかし、申請の代行もあくまでも本人の意思を前提に行われるものであり、判断能力の低下した者がその意思を有効に示せるかという論点は依然として残る。

(41) ただし、生活保護については、資力や収入にかかる申告を適正に行わなければ、事後的に生活保護法63条に基づく返還あるいは78条に基づく徴収への対応に迫られるおそれがあるため、必要な判断能力の水準をより高く設定することも考えられよう。意思能力を欠く者に対し、職権保護を開始した後、医療費の全額について行われた63条に基づく返還請求が違法とされた裁判例では、資力を有している者に対する保護の開始が「実質的には不利益を課す処分となり得る」と指摘されている（東京高判令和2年6月8日判タ1478号31頁）。同裁判例の評釈として、中益陽子「判批」ジュリ1559号（2021年）123頁以下、山川幸生「判批」賃金と社会保障1765号（2020年）4頁以下、高木佳世子「判批」同号11頁以下などがある。

なものとして取り扱っても差し支えないと考えられる<sup>(42)</sup>。

一方で、公益を実現しようとする行政法規の目的に照らせば、判断能力を十分に有さない者が公共の福祉を害しうる行為を行うことには懸念が生じる。この懸念に対しては、許認可等にかかる欠格要件での対応が可能である。申請者の判断能力に関する欠格要件の例として、認知症または統合失調症である者について運転免許の交付を拒否等しうると定める道路交通法90条1項1号イおよび同項1号の2や、「心身の故障によりその業務を適切に行うことができない者」<sup>(43)</sup>に対して廃棄物処理業の許可を拒否すべきとする「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」7条5項4号イがある。

また、すでに許認可等を受けて、一定の行為を適法に行う法的地位を有していた者が、加齢などに伴って判断能力が低下したとして、当該法的地位の喪失につながる申請や届出を行おうとする場面もある。例えば、運転免許証の自主返納（道路交通法104条の4第1項）や士業をはじめとする業の廃止（弁護士法11条など）である。法的地位の喪失という意味では、本人に不利な効果をもたらす意思表示である。しかしながら、判断能力の低下を理由とする申請や届出である以上、意思能力の有無を厳密に問い、その有効性を否定する必要性は乏しいと考えられる。

### ③ 情報公開・個人情報保護制度における請求

社会保障行政や規制行政と異なる文脈で、私人からの申請が広く行われている分野では、情報公開・個人情報保護制度がある。「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下「情報公開法」という。）3条、および、「個人情報の保護に関する法律」（以下「個人情報保護法」という。）76条はそれぞれ、行政機関が保有する行政文書の開示にかかる請求手続を規定している。これらの開示請求権を有する者については、特段の制限は設けられておらず、「何人も」開示を請求できる。

---

(42) この点、意思能力を欠く者と必ずしも同一ではないが、未成年者に関する民法の規定が参照に値すると思われる。未成年者について、単に権利を得る法律行為では法定代理人の同意を得る必要はなく（民法5条1項）、許可を得た営業に関しては「成年者と同一の行為能力を有する」（6条1項）と定められている。これらの規定は、未成年者が単独で、授益的処分を求め申請を有効になしうることを前提とする。

(43) より具体的には、「精神の機能の障害により、廃棄物の処理の業務を適切に行うに当たつて必要な認知、判断及び意思疎通を適切に行うことができない者」と定められている（施行規則2条の2の2）。

情報公開法上の開示請求権は、国民主権の理念のもとで政府の説明責任を担保する仕組みであるため<sup>(44)</sup>、すべての行政文書が開示請求の対象となりうる。個人情報保護法上の開示請求権は、プライバシー権の一形態としての自己情報コントロール権を保障する仕組みであり<sup>(45)</sup>、開示請求の対象となるのは自己を本人とする保有個人情報に限定される。そのため、未成年者および成年被後見人については、法定代理人による開示請求の途が明文で予定されている（個人情報保護法76条2項）。

行政文書の開示が政府の説明責任や自己情報コントロール権の実現につながる点に照らせば、開示請求は授益的処分を求める意思表示に位置づけられるため、行政は請求者が意思能力を有することを前提に、請求手続を進めても何ら問題は生じないように思われる。少なくとも、開示請求や開示の実施にかかる手数料の支払い義務を認識できれば足りるだろう。

#### ④ 戸籍や住民票に関する届出等

国民の親族的身分関係および住民の居住関係をそれぞれ公証する仕組みとして、戸籍制度および住民基本台帳制度がある<sup>(46)</sup>。戸籍および住民票の調製は、原則本人からの届出等を市区町村長が受理し、形式的な要件の充足性を確認したうえで、戸籍および住民票に記載等する形で行われる。公証が「特定の事実又は法律関係の存否を公に証明する行為」<sup>(47)</sup>である点に鑑みれば、戸籍または住民票に関する届出等は公証を求める事実や法律関係を行政に通知する行為であり、当該届出等で示された意思表示が何らかの権利義務等の変動をもたらすものではない。特に出生や死亡、住所の変更といった事実を通知するにすぎない報告的届出<sup>(48)</sup>の場合は、届出者にそれほど高い判断能力を要求する必要性がないだろう<sup>(49)</sup>。戸籍法31条但書が未成年者および被後見人による届出を妨げていないことから、意思能力の存在を

(44) 宇賀・前掲註(4)書214頁。

(45) 宇賀克也『新・個人情報保護法の逐条解説』（有斐閣、2021年）49頁。

(46) この検討内容は、登記に関する申請にも応用可能と思われる。

(47) 塩野・前掲註(4)書131頁。

(48) 窪田充見『家族法〔第4版〕』（有斐閣、2019年）17頁。

(49) 新井隆一「行政法における私人の行為の主体の意思能力」同『行政法における私人の行為の理論』（成文堂、1973年）29頁以下・40—41頁参照。なお、戸籍法および住民基本台帳法に基づく届出をしない者に対しては、5万円以下の過料が規定されている（戸籍法137条、住民基本台帳法52条2項）。しかし、判断能力の低下により、届出義務を認識できなかったと認められる場合には、「正当な理由」があるとして、過料の賦課対象から外れるだろう。

緩やかに認める趣旨が読み取れる。

一方で、婚姻・離婚や認知、養子縁組等にかかる届出は、出生や死亡、住所の変更にかかる届出に比して、形成的な効果を有する（創設的届出）<sup>(50)</sup>。これらの事項が戸籍または住民票に記載等された場合、その内容が公に証明されるにとどまらず、「広汎かつ重大な身上面・財産面での効果」が付随して発生する<sup>(51)</sup>。ただし、形成的身分行為は、本人の自己決定権を尊重すべき事項であり、代理になじまないとも指摘される<sup>(52)</sup>。実際に、婚姻および養子縁組の成否が争われた近年の裁判例では、意識障害等により意思の表明ができない場合を除き、意思能力の存在が広く認められる傾向にある。そのうえで、婚姻および養子縁組をするという実質的意思の有無が争点とされている<sup>(53)</sup>。したがって、重大な実質的身分効果を伴いうる創設的届出についても、本人の自己決定権の尊重という観点を重視すると、要求される判断能力の程度は高くないといえる。

## ⑤ 納税額の申告

前述の①～③の場面は授益的処分を得るために行われる私人の意思表示であるのに対し、侵害的な効果につながる行為として、申告納税制度を採用する所得税等の納税額の申告が挙げられる。意思能力を欠く者についても、被相続人の死亡による相続の発生をもって、相続税法27条1項に基づく相続税申告書の提出義務が生ずると解されている<sup>(54)</sup>。法律により課税要件事実が定められ、収入金額等に基づいて、

---

(50) 窪田・前掲註(48)書17頁。婚姻等については、民法がその効力の発生を戸籍法に基づく届出にかからしめている（例えば739条1項）。当事者の意思表示ではなく、民法の規定を根拠に、婚姻等の効力が発生することから、行政行為の伝統的な分類方法によれば、婚姻届をめぐる一連の行政の対応は「準法律行為的行政行為」に位置づけられる（塩野・前掲註(4)書131頁参照）。

(51) 須永・前掲註(22)書402頁。

(52) 平田・前掲註(7)論文22頁。

(53) 平田・前掲註(7)論文22頁。離婚以外の形成的身分行為の成立には、婚姻や養子縁組等をする実質的意思とその届出をする形式的意思の両方が必要と解される（窪田・前掲註(48)書16頁）。後者は、本人が届書を作成した時点での有無に焦点が当てられ、特段の事情がないかぎり、市町村長による当該届書の受理まで婚姻意思が存続していると推定する（同書31-32頁）。最一小判昭和44年4月3日民集23巻4号709頁、最三小判昭和45年11月24日民集24巻12号1933頁を参照。

(54) 最二小判平成18年7月14日集民220号855頁。宇賀・前掲註(4)書88-89頁も参照。



納税すべき金額は客観的に確定する<sup>(55)</sup>。すなわち、納税額の申告は当該申告者に不利な効果をもたらすものの、納税者自身が課税要件事実を確認し、政府に確定した税額を通知する行為にすぎないと捉えるならば<sup>(56)</sup>、申告者の意思能力は問われないと考えられる。その意味では、納税額の申告は、意思能力規定が適用されない行為類型とも整理できよう。

## ⑥ 公務員の辞職

公務員の勤務関係も、公法上の法律関係の一種である。勤務関係について被雇用者である公務員の側から行われる意思表示としては、退職願の提出等による辞職の意思表示がある。事例①でみたように、辞職の意思表示は「公務員としての身分を失うという重大な結果」につながり、表意者に深刻な不利益をもたらす行為であるため、高い判断能力が必要と考えられる。辞職の意思表示に高い判断能力を要求することは、意思能力を欠く者の保護を図る意思能力規定の趣旨に合致している。

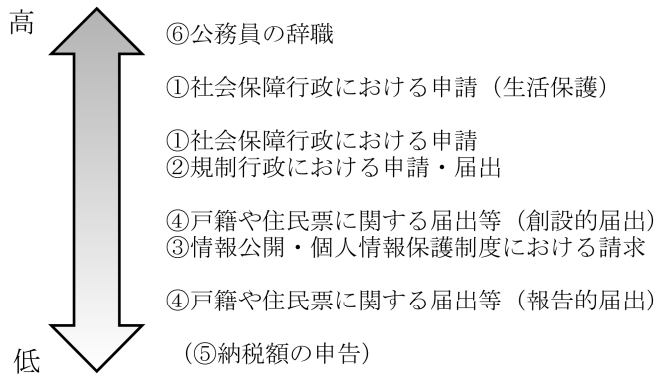
以上の具体的な場面ごとの検討は、私人による公法上の意思表示の全体像を網羅するには不十分であるが、試論的にスケールで表すならば、**図**のように整理できよう。

---

(55) 塩野・前掲註(4)書405頁。

(56) 札幌高判平成3年8月29日税務訴訟資料186号488頁参照。いわゆる「通知行為説」である。志場喜徳郎ほか(共編)『国税通則法精解〔第17版〕』(大蔵財務協会、2022年)285頁参照。一方、民主主義的租税観のもとで(金子宏『租税法〔第24版〕』(弘文堂、2021年)22頁)、納税額の申告につき、一定額を納税する意思の表示と捉える「意思表示説」も有力に主張されている。新井隆一「納税申告行為と租税賦課行為との体系的理解」同『課税権力の本質』(成文堂、1972年)57頁以下・63-66頁、上條克彦「納税申告における制度選択の意思表示と租税法法律主義——各納税者の意思と全納税者の意思——」帝京法学28巻1号(2012年)67頁以下・70-75頁を参照。

図 私人による公法上の意思表示に求められる判断能力の程度（試論）



出典：筆者作成。

私法上の法律関係をめぐる裁判例等では、表意者に不利な効果をもたらす場合、より高い程度の判断能力が求められる傾向にあった。しかし、本稿で検討した場面のうちの⑤納税額の申告については、当事者の意思が介在する余地を否定するならば、申告者に求められる判断能力は低い、あるいは、意思能力規定の適用外と考えられる。

①社会保障行政における申請、および、②規制行政における申請・届出は、授益的処分を求める意思表示であるため、高度な判断能力は要しないと本稿では結論づけた。ただ、当該授益的処分を得られた後に手続上の義務が生ずる点や、他の行為類型と比較して複雑性が高い点を考慮し、図では、同様に授益的処分を求める意思表示である③情報公開・個人情報保護制度における請求よりも高い判断能力が求められると整理した。特に生活保護の申請は、事後的に保護費の返還義務等が生ずるおそれがあるため、他の社会保障行政における申請よりも求められる判断能力が高いと位置づけた。

④戸籍や住民票に関する届出等に関しては、創設的届出と報告的届出とで求められる判断能力の程度に差を設けた。ただし、低い判断能力で足りるとした報告的届出であっても、重度の意識障害などが原因で意思の表明そのものがない者については、仮にその者の名において届出等が行われたとしても、絶対的無効として扱うべきだろ

う<sup>(57)</sup>。

#### (4) 関連する法的論点

本稿では、公法上の法律関係に関して私人が意思表示を行うにあたり、どの程度の判断能力が必要とされるかを検討してきた。関連する法的論点として、意思能力の有無に関する行政の確認義務と諾否の応答を受領する能力についても若干の検討を試みたい。

##### ア 意思能力の有無に関する行政の確認義務

私人からの申請や届出等を受けた行政は、その者が意思能力を有しているか否かを積極的に確認する義務を負うだろうか。例えば、市役所の窓口に住所の変更を届け出た者が、認知症を有しており、後見に相当するほどの判断能力を欠く常況にあると疑われるような場面である。

一般的な公務員ではないが、遺言や離婚等に関する公正証書の作成などを担う公証人については、公証人法施行規則13条により、意思能力の有無等に関する調査義務が課されている<sup>(58)</sup>。ただし、この調査義務は、「無能力による取消し等の事由が存在することについて具体的な疑いが生じた場合に限りて嘱託人などの関係人に対して必要な説明を促すなどの調査をすべきものであって、そのような具体的な疑いが無い場合についてまで関係人に説明を求めるなどの積極的な調査をすべき義務を負うものではないと解するのが相当である」と解されている<sup>(59)</sup>。同様に、司法書士についても、「依頼者が意思能力を有しないのではないかと疑いを持つ特段の事情がある場合には、意思能力について調査確認すべき義務を負う」と判示する裁判例がある<sup>(60)</sup>。ここでいう「特段の事情」は、精神疾患への罹患や高齢のみで

(57) 上山・前掲註(12)論文385頁参照。

(58) 「公証人は、法律行為につき証書を作成し、又は認証を与える場合に、その法律行為が有効であるかどうか、当事者が相当の考慮をしたかどうか又はその法律行為をする能力があるかどうかについて疑があるときは、関係人に注意をし、且つ、その者に必要な説明をさせなければならない。」(下線筆者)

(59) 最一小判平成9年9月4日民集51巻8号3718頁。野山宏「判解」最高裁判所判例解説民事篇平成9年度1128頁・1138—1141頁も参照。

(60) 東京地判平成24年6月27日判時2178号36頁。

は充足しないと理解されている<sup>(61)</sup>。しかし、87歳という高齢に加え、依頼時の状況および依頼内容等から、意思の真実性に疑念を抱かせるに足りる客観的な状況があったとして、司法書士の注意義務違反を認めた裁判例もある<sup>(62)</sup>。公証人のように明文の規定がない場合でも、委任契約に伴って生ずる善管注意義務（民法644条）の範疇で、司法書士は意思能力の有無に関する調査義務を負う可能性がある。

私人からの申請および届出等を受けることが多い自治体職員に話を戻せば、住民基本台帳法等の個別法に、公証人法施行規則13条と同旨の規定は置かれていないため、国家賠償法1条のもとでの注意義務を負うにとどまると考えられよう<sup>(63)</sup>。注意義務違反の有無は、公務員として職務上通常尽くすべき注意義務を尽くしたか否かという職務行為基準説に基づいて判断される<sup>(64)</sup>。積極的な確認義務が明示的に課されていない以上、意思能力の有無が疑われる特段の事情がないかぎり、自治体職員が当該私人に十分な意思能力が備わっているかを確認する義務は生じないだろう。そして、意思能力の有無に関する確認義務を発生させる「特段の事情」は、きわめて例外的な場合に限られる。

以上の検討を踏まえると、行政は原則として、私人からの申請および届出等を有効なものとして取り扱って差し支えないといえる<sup>(65)</sup>。

## イ 諾否の応答を受領する能力

行政庁からの諾否の応答が予定されている申請の場合、当該諾否の応答を受領できる意思能力が申請者に備わっているかが問題となりうる。申請段階と諾否の応答の受領段階で、私人に求められる判断能力の程度が異なるとすれば、有効に申請を

---

(61) 中村・前掲註(3)論文99頁。

(62) 東京高判平成27年4月28日LEX/DB25548423。

(63) 意思能力規定による無効を主張できるのは意思能力を欠く者の側に限定されるという通説的理解に立てば、申請または届出等を行った私人が意思能力を欠いた状態にあると自治体職員が認識できたとしても、私人の側から無効が主張されない場合に、自治体の側が当該申請および届出等を無効なものとして扱えるかという論点が付随して考えられる。

(64) 西埜章『国家賠償法コンメンタール〔第3版〕』（勁草書房、2020年）201頁。

(65) 金融機関においては、事後的に私人の側から意思能力規定による無効が主張され、トラブルに発展することを回避するため、預金規定などの約款で後見等が開始された際の届出を義務づけている。中山泰道「高齢者と金融機関——若干の裁判例（東京高裁平成22年12月8日判決、東京地裁平成28年6月27日判決）の検討——」実践成年後見94号（2021年）29頁以下・38頁も参照。

なしえたとしても、行政庁からの諾否の応答が受領できず、行政サービスが受けられないなどの不利益が生ずるおそれがある。意思能力を欠く者の意思表示の受領能力については、2017年改正で民法98条の2が改正され、「意思表示の相手方がその意思表示を受けた時に意思能力を有しなかったとき又は未成年者若しくは成年被後見人であったときは、その意思表示をもってその相手方に対抗することができない。」と定められた<sup>(66)</sup>。

この点については、申請と諾否の応答の受領で、申請者が備えるべき判断能力の程度に差異を設ける必然性はないと考える。申請者が求めた行政サービスを給付する、あるいは、許認可等を付与するといった授益的な処分が行われる場合のみならず、これらを拒否する処分が行われる場合も、有効な申請を行った者は、申請に対する処分を受領できると解する。後者は、申請者に不利益をもたらさうため<sup>(67)</sup>、求められる判断能力の程度を高く設定するとの考え方もありうる。しかし、拒否処分の可能性も含めた申請による法的結果を認識したうえで、申請者は当該申請を行っていると思えるならば、拒否処分の受領につき、申請時よりも高い判断能力を求める必要性は乏しい。

#### 4. 残された検討課題

本稿は、私人による公法上の意思表示に求められる判断能力の程度と関連する法的論点を、あくまでも試論的に検討したものであり、検討が不十分な点、ならびに、網羅されていない公法上の意思表示および法的論点があるだろう。これらの点は、引き続き研究を進めるとともに、行政実務も踏まえた議論を重ねていきたい。

最後に、行政手続のDX化が急速に進むなかで、判断能力が低下した私人による公法上の意思表示に関して懸念される点を指摘しておく。2023年6月に閣議決定された「デジタル社会の実現に向けた重点計画」は、行政手続のオンライン・デジタル化を重点的な取組

(66) 民法3条の2が「無効とする」と規定するのに対し、98条の2が「対抗することができない」と規定している趣旨は、意思表示を受けた側が当該意思表示による効力の発生の有無も選択できる点にある（田中・前掲註(5)論文18頁）。

(67) 実際に拒否処分によって申請者に不利益が生じうるのは、行政不服審査法に基づく審査請求などの行政争訟上の申請に限られるだろう。

みの柱のひとつとする。行政手続のオンライン・デジタル化は、時間的あるいは地理的な制約なく行政手続を行えるようにし、国民の利便性の向上に寄与する。そして、「誰一人取り残されないデジタル社会」を標榜して、高齢者や障害者も利用しやすいデジタル機器およびサービスの開発も進められている<sup>(68)</sup>。ただ、裏返せば、判断能力が十分でない者がデジタル機器を操作して、容易に申請等を行えることで、望まない申請等を行う危険性もはらんでいるように思われる。また、行政手続がオンラインで完結することで、行政が対面で得られる情報が減少し、申請者等の意思能力の有無に疑問を抱く端緒が失われる。すなわち、行政手続のオンライン・デジタル化の進展により、判断能力が十分でない者にとっては、本来望んでいなかった申請等により不利益を被るおそれが、行政にとっては、意思能力を欠く者による申請等を看過するおそれがそれぞれ高まると懸念しうる。

さらに、「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」が掲げるデジタル3原則のひとつには、民間サービスを含む複数の手続およびサービスをワンストップで実現する「コネクテッド・ワンストップ」の考え方がある（2条3号）<sup>(69)</sup>。冒頭で確認したとおり、自身が行った行為がもたらす法的な結果を認識できる知的能力がある状態を、意思能力があると評価する。ワンストップ化により、1つの手続がさまざまな法的効果をもたらすとすれば、手続を行った者が意思能力を有すると認められるには、それらすべての法的効果を理解している必要がある。しかし、法制度や行政サービス等が高度化および複雑化する現代社会においては、十分な判断能力を有する者であっても、ワンストップ手続がもたらす法的効果のすべてを把握するのが困難になる可能性もある。この点については、ワンストップ化する手続およびサービスをオプトアウトではなく、オプトインで設定するといったシステム設計上の工夫が考えられよう。

（けんもち まい 関東学院大学法学部准教授）

【謝辞】本稿は、J S P S 科研費22H00783、22K18517に基づく研究成果の一部である。

キーワード：意思能力／判断能力／公法上の意思表示／申請／届出

(68) 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（2023年6月9日）17頁を参照。

(69) 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」19頁。