



Title	近代日本の訴願利用 : 道府県参事会裁決を対象とする調査の中間報告
Author(s)	小野, 博司
Citation	阪大法学. 2024, 74(3-4), p. 215-231
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/99475
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

近代日本の訴願利用

—道府県参事会裁決を対象とする調査の中間報告—

小野博司

目的及び方法

近代日本法制史は1950年代に、明治国家期の政治体制を反省し、「民主的」体制の実現を目指す、様々な分野の法学者や政治学者が担い手となって成立した。彼らは、明治国家は「国民を抑えつけ、規制し、コントロールした国家」、すなわち「抑圧国家」⁽¹⁾であったと批判し、しかもその法制、法思想、法意識の一部が戦後も引き継がれたとの認識をもって、これらを打破すべき「封建遺制」であると主張した。このような問題関心のもとで、明治国家期の公法関係を象徴するものとして注目されたのが行政争訟制度である⁽²⁾。なかでも、行政機関から独立した中立的な裁断機関であるべき行政裁判所が、明治国家においては「行政処分の適法性をば人民に向けて説示し、弁護し、正当化するための国家機関」⁽³⁾であったとする和田英夫の見解は、長く、また海外においても支持された⁽⁴⁾。

しかし、1980年代半ばから、行政裁判所を「官僚制支配の「行政国家」を支えてきた制度的基盤の一つとして克服されるべき過去の遺物」と捉える従来の研究は、「ある種の先入観、思い込み」を持つものであったとして再検討を迫られるようになった。21世紀に入ると、『行政裁判所判決録』の悉皆調査が行われ、内部の人間関係も一部明らかにされた⁽⁵⁾。筆者もこうした研究潮流⁽⁶⁾に学び、資料やデータにもとづいて行政裁判所の実像を描くことを目指した。拙著（『近代日本の行政争訟制度』大阪大学出版会、2022年）では、設置にあたり他の行政機関からの独立が重視されたこと、そして、裁判所自身も独立を守る

ことを目指し、さらには行政裁判権を強化するための行政裁判法の改正を牽引していたことを明らかにした。また約4分の1の原告の訴えが認められ、本案に入った際には勝訴率が30%を超えていたことから、行政裁判所は、先行研究でいわれるような官庁の保護機関ではなかったと結論づけた。

行政争訟制度史は、明治国家期の公法関係についての理解（「抑圧国家」）を支えてきた分野である。だからこそその刷新は、日本近代公法史の再定位に繋がるとするのが現時点での筆者の見通しである。しかし、そこに至るためには残された課題も少なくない。特に、行政裁判法17条1項（「行政訴訟ハ法律勅令ニ特別ノ規程アルモノヲ除ク外地方上級行政庁ニ訴願シ其裁決ヲ経タル後ニ非サレハ之ヲ提起スルコトヲ得ス」）の定めをもって常に行政裁判の「前審」であると誤解され、脇役視されたためか、訴願制度の研究がほとんど進められていないことは大きな問題である。

こうした状況を認識して拙著では、訴願法の制定過程や手続の内容（実）について、これまで使用されていない一次資料も交えて紹介した。またその後、内務大臣が裁決機関となる「終審としての訴願」を取り上げた論考を公表した⁽⁹⁾。本稿はこれらに続くものとして、訴願の利用状況の紹介を行いたい。「お上意識」が強い中、人びとは、行政権の違法・不当な行使を訴えず、またごく稀に訴えたとしても、その声が聞き入れられることはなかった⁽¹⁰⁾という川島武宜の見解に疑義を呈することは、行政裁判所判決の統計から可能であるが、訴願の利用状況からも同様の指摘ができるのかを確認したい。とはいえ、以下に述べる理由から調査には限界が存在し、しかも完了していないため、中間報告となることをあらかじめおことわりしておく。

訴願の利用状況の調査にあたり最も悩ましいのは、『行政裁判所判決録』のように、その記録がまとまって残されていないことである。訴願の裁決は、国（大臣）、道府県（北海道長官、府県知事、道府県参事会）、郡（郡長、郡参事会）等が担ったが、いずれの機関に関しても活動期間全体を通じての裁決件数を示した資料は存在しない。例えば税に関する訴願の最終裁決機関である大蔵大臣の場合、『大蔵省年報』を通じて件数が分かるのは明治27年度から43年度まで（明治33年度は欠）の397件だけである。また内務大臣については、裁決

件数が判明している年（度）はない。ただし、明治28年から昭和18年までの111件の警保局主管事件の記録が国立公文書館に所蔵されている。その他に中央報徳会の機関紙である『斯民』に、昭和5年から昭和16年にかけての裁決が94件掲載されている。したがって、これらを用いて内務大臣がいかなる事件でどのような裁決を下したのかを考察することは可能ではあるが、そもそも一体何件の裁決を下したのかはわからないままなのである。

以上のような状況を踏まえたくうえで本稿では、道府県参事会が下した裁決を対象にして、訴願の利用状況を調査した限りで紹介する。道府県参事会の裁決を対象としたのは、その結果が公報に記載されているからである。しかし現実には、すべての公報を調査しても道府県参事会が裁決した全数を知ることはできない。まず、資料となる公報が戦災等のために現存していない地域がある。最も状況が悪いのは沖縄県で、一部残っているものを含めても確認できるのは、明治16年、22年、25年及び26年、31年から42年、大正15年、昭和2年と3年、7年から10年、16年、18年、19年のみである⁽¹¹⁾。このうち沖縄県参事会が設置された大正10年以降の『沖縄県公報』を調査したが、訴願裁決は昭和16年の公報に2件掲載されているのみであった。第二に、すべての裁決結果が載せられていないことも、公報を用いた調査の限界である。例えば鳥取県では、公報が創刊されたのが昭和4年4月であった⁽¹²⁾。それ以前の例規は新聞紙（『鳥取新報』、『因伯時報』等）上で公布されており、訴願裁決についてもこれを調査しなければならぬ。また島根県では、『島根県議会史』に裁決内容は不明ながらも明治31年から昭和18年までの裁決数が293件であったことが記されているが⁽¹³⁾、『島根県報』に掲載されているのはその4分の1弱の70件に過ぎない。

以上のように多くの限界がありながらも道府県参事会の裁決結果を対象とするのは、他の裁決機関に比べれば記録が多く残されているからである。大臣の裁決結果については上述のとおりであるが、北海道長官、府県知事、郡長、郡参事会が行った裁決については、数年単位の件数を知ることすらきわめて難しい。6割程しか調査は完了していないものの、中間報告としてこれまで明らかになった点を紹介し、最後にこれを踏まえて今後の課題を述べる。

1 裁決結果の紹介と分析

(1) 訴願とその手続

訴願とは、「行政作用を違法又は不当なりとする者から其の取消・変更又は原状回復を求めるために一定の行政庁に一定の形式に従つて其の再審査を請求する行為」⁽¹⁴⁾である。類似するものに、地方制度や租税法で定められる異議申立がある。「普通訴願が上級監督行政庁に対し提出すべき階級的救済制度（中略）なるに対し、異議申立に於ては、決定又は処分を為した行政庁自身に対し、其の再審査を請求することを原則とする」が、「其の実質に於ては訴願と異なることな」⁽¹⁵⁾いとされるため、本稿でも基本的には両者を区別しない⁽¹⁵⁾。出願できるのは、法律や勅令で特に許された事件、そして、「租税及手数料ノ賦課ニ関スル事件」、「租税滞納処分ニ関スル事件」、「営業免許ノ拒否又ハ取消ニ関スル事件」、「水利土木ニ関スル事件」、「土地ノ官民有区分ニ関スル事件」、「地方警察ニ関スル事件」である（訴願法1条）。行政裁判同様に、訴えることができる事件の具体例がわかりにくかったことが、後述するように却下率が高かった要因である。

出願にあたっては、必要事項（不服の要点、理由、要求、訴願人の身分・職業・住所・年齢）を記載した訴願書に、証拠書類や下級行政庁の裁決書を添えて提出する⁽¹⁶⁾（6条）。他人に委任し代人をもって出願できるかは訴願法には定められていない。実務では内務省はこれを受け付けなかったが、大蔵省は「正当の代理権アルモノハ差支無之」との判断を下し、省により対応が異なっていた。明治29年6月に第二次伊藤博文内閣が「他人ニ委任シ代人ヲ以テ訴願ヲ提起スルコトヲ得ルモノト心得ヘシ」との閣議決定を行ったことで一応解決したが、裁決書を見る限り、実際に弁護士を利用して出願した者は多くない⁽¹⁷⁾。行政裁判も本人訴訟が少なくなかったが、訴願はそれ以上に専門家に頼らずに行われた。却下率が高かった一因は、ここにも求められよう⁽¹⁸⁾。

出願は行政処分を受けた後60日以内に行う（8条1項）。訴願書は処分庁又は裁決庁を経由して提出されるが（2条1項及び2項）、これは弁明書及び必

要書類を添付させるためである。処分庁は10日以内に上級行政庁に発送する（11条1項）。訴願が提起されても法律勅令に別段の規程があるものを除き行政処分の執行は停止されない（12条）。訴願は原則として口頭審問を行わず文書をもって裁決する（13条）。この「手軽さ」が、専門家に頼らない出願を増やしたものと推測する。

裁決は処分庁の直接上級行政庁が行う（2条1項）。国の行政についての、郡参事会又は市参事会の処分若しくは裁決に対する訴願は府県参事会に（2条3項）、各省大臣の処分に対する訴願はその省に提起する（3条）。これらについては、さらに訴願することはできない（4条）。

裁決は各機関が独立して行うが、上級庁が介入した事例が見られる。例えば岐阜県では、明治31年6月に石原健三内務部長が各郡長に宛てて、「訴願ニ対スル貴官若ハ貴郡参事会裁決ハ先例アルモノ及事輕易ナルモノヲ除キ自今予メ其ノ案ヲ具シ一応御内議相成候様致度」と命じている。これをうけて実際に、同年10月に同県加茂郡郡長より村会議員選挙の効力に関する裁決案が提出され、石原が「訴願裁決ニ付御内議ノ趣領承右ハ付箋ノ外ハ裁決案ノ通ニテ可然ト存候⁽¹⁹⁾」との回答を与えている。

裁決は処分庁を経由して訴願人に交付する（15条）。上級行政庁の裁決は下級行政庁を羈束するからである（16条）。裁決に不服のある者はさらに上級庁に訴願することができるが、その場合は裁決を受けてから30日以内に裁決庁を経由して出願する（2条2項、8条2項）。この場合、裁決庁は3日以内に上級庁に訴願書等を発送する（11条2項）。

訴願の方が行政裁判より手続が簡便で、審理期間も短いと思われがちだが、実際には行政裁判同様に多くの証拠書類の提出が求められた。また審理期間も一概に短かったとはいえない。例えば山口県では、大正6年度前期の県税戸数割賦課に対する異議申立についての県参事会の決定が、大正12年1月に行われた事例がある。ただしこれに対しては大正12年4月に潮恵之輔内務省地方局長が、「満五ヶ年余ノ久シキニ涉リ之ガ決定ヲ為サザリシハ甚ダ遺憾ニ不堪候条将来右様ノコト無之様⁽²⁰⁾」との注意を与えている。この影響もあってか、大正15年の改政府県制（128条ノ2第2項）は、「府県参事会訴願ヲ受理シタルトキハ

其ノ日ヨリ三箇月以内ニ之ヲ裁決スヘシ」と定めた。内務省は、府県参事会が訴えを受理しながら放置することを許さなかつたのである。⁽²¹⁾

(2) 裁決機関としての府県参事会

「府県ニ係ル訴願（中略）ニ関スル事項ヲ議決スル」府県参事会（明治32年68条6号）は、知事、高等官（2名）、府県会議員中より選ばれる名誉職参事会員（府は8名、県は6名）により構成される（65条）（大正15年の改正以降は、議長（知事）を除き10名の名誉職参事会員（府県会議員）により構成されることになった）。

府県参事会は、「府県会ノ権限ニ関スル事件ニシテ其ノ委任ヲ受ケタルモノヲ議決」するなどの権限を有する副議決機関である。府県参事会が裁決機関となったのは、府県制の起草者であるアルバート・モッセの自治構想に端を発する。居石正和は、モッセは元々は郡参事会及び府県参事会に行政裁判権限を一定程度付与することを目指していたと指摘する。ともに住民代表である名誉職参事会員を構成員とする郡参事会と府県参事会において、前者が始審庁、後者が控訴庁であるプロイセンの行政裁判制度を参考に、「日本においても、名誉職自治理念のなかに行政裁判制度を位置づけ、参事会に行政裁判権能を持たせることにより、住民参加すなわち自治によって住民の権利保護を実現しよう⁽²²⁾」としたのである。しかしこの構想は、「自治の影響が国政に及ぶ範囲をできるだけ押し止めようとする⁽²³⁾」井上毅や、カール・フリードリヒ・ヘルマン・レスラーの反対により実現せず、訴願裁決機関に止められたのである。

昭和18年に、「府県知事の権限を拡大、強化」し「府県制度の決戦体制」を「整備」するために地方制度が改正された。⁽²⁴⁾このとき訴願裁決権の多くが府県知事に移され、府県参事会は事実上裁決機関としての役割を失った。

(3) 府県参事会による審査体制

府県参事会は、府県制の施行とともに設置された機関である。ところで府県制は、郡制、市制が施行された府県から順次施行されることになっており（明治23年府県制94条）、設置時期は地域により異なった。

府県制等では、参事会を設置していない地域では知事はその職務に属する事項で急施を要するものを処理すると定めており（明治23年法律第85号7条、明治32年府県制143条）、訴願の裁決も知事が行うことが多かった。これは実際には高等官を中心とする府県吏員が担当しており、例えば福島県では、明治22年10月に書記官などにより組織された県参事会審査委員会が行った。明治29年2月の福島県庁中庶務細則16条により参事官がこれを担当するよう改められたものの、⁽²⁵⁾裁決原案書を見る限りその後も変わらず県参事会審査委員会が行ったようである。明治31年、府県制の施行にともない福島県参事会が設置され、訴願裁決に「住民（名誉職参事会員＝県会議員）」の意見が反映される体制が作られた。しかし、明治36年1月から39年12月まではほぼ毎月計69回開催された県参事会で議題に上った53件の訴願裁決はすべて原案が可決されており、名誉職参事会員から意見が発せられることはなかった。⁽²⁷⁾また島根県でも、明治31年から昭和18年までに県参事会に付議された293の裁決案のうち修正されたのはわずか15件で、⁽²⁸⁾否決されたのは1件のみであった。

「参考書」などの名称で参事会に提出される裁決原案は通常、府県吏員によって作成された。例えば大分県では内政部属が主任者として起草し、地方課僚、地方課長、内務部長、高等官参事会員、知事と稟議が回された。また宮崎県では、「疑義ニ渉ルモノ」は指定された理事官が審査し、さらに「事件ノ重大ナルモノ又ハ関係スル所大ナルモノ或ハ数課ニ亘リ合議ヲ要スルモノ」については、「慎重審査ヲ要スルカ為又ハ合議ノ続ノ為ニ多数ノ日時ヲ費シ処理ノ敏活ヲ欠ク嫌ヒナキニアラサル」ため、毎週水曜日に課長会議を開き理事官審査の前に「⁽²⁹⁾処理ノ方針」を決めるよう定めた。

このように、府県制が施行されても訴願裁決は基本的に官主導で行われた。ただし、埼玉県では名誉職参事会員中心の審査体制がとられた。すなわち、明治30年5月に定められた埼玉県参事会議事規則6条は、訴願の裁決若しくは還付は名誉職参事会員2名の主任者を選定し、文案を備えて議長に提出し議案とすると定めた。⁽³⁰⁾参事会議事規則が不明の地域も少なくないが、管見の限りでは、このように住民主導の審査体制をとったところは他に見当たらない。しかし、だからといって埼玉県において訴願が積極的に利用された形跡はなく、明治30

年から昭和17年までの裁決数は他の地域と比べて決して多いとはいえない⁽³¹⁾132件にとどまった。また認容率（15.2%）は、他と比較して低かった。

2 裁決結果の紹介

（1）現時点での調査結果

最初に、調査の方法について述べる。道府県参事会による裁決の調査には、各地の公文書館や図書館等が所蔵する公報を用いた。ただし、稀に議会史等に裁決結果がまとまって掲載されていることがあり、その場合はこれにしたがった。後者を優先したのは前者の調査は筆者一人が手作業で行っており、見落としの可能性があるためである。議会史等に記載がある地域についても公報の調査は必要であるが、まずはできるだけ多くの地域を調査することを優先したため、現時点では一部を除きこれらの地域の公報は調査していない。

文末の【表】に示しているとおり、現時点で調査に着手した地域は36道府県であり、そのうち通りの調査が終了したのは、北海道、岩手県、秋田県、福島県、茨城県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京府、新潟県、富山県、石川県、岐阜県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、徳島県、長崎県、大分県、宮崎県の29道府県である。また本稿では対象としていないが、外地である台湾における訴願利用も調査したことを付言しておく。⁽³²⁾

これら29道府県における訴願裁決の総数は、裁決結果不明を含めて5,861件であった。裁決数が多いのは、大分県（545件）、北海道（479件）、岡山県（415件）である。裁決の内容は、認容が1,522件、棄却が3,057件、却下が1,124件であった。認容率（不明を除く）は26.7%（ $1,522 \div 5,703$ ）である。トップは大分県（44.4%）で、新潟県（38.4%）、石川県（37.9%）、富山県（35.3%）という北陸地方が続く。逆に最も低かったのは三重県（1.2%）で、兵庫県（11.1%）、鳥取県（14.3%）、埼玉県（15.2%）がこれに次ぐ。却下率（19.7%）は行政裁判（18.4%）と同様に高く、それゆえこれを除いた実質認容率は33.2%（ $1,522 \div 4,579$ ）となった。地域別トップはやはり大分県で、実

質認容率は51.9%に上る。

この表からは読み取ることができない点であるが、1940年代に入ると公報に掲載される裁決書の件数はほぼゼロになる。調査を終えた29道府県のうち、公報を用いた23府県の平均裁決数を見てみると、昭和10年には3.6件だったのが昭和15年には1件を大幅に割り込み、昭和18年には0.2件（23府県で5件）となった。福島県のように昭和16年の県公布式の改正により『福島県報』上で公布される告示が「規程要項ノ類」に変更された地域もあるが、議会史で裁決件数を紹介している5道県も昭和10年には年平均9.2件だったのが昭和15年にはやはり1件を割り込んでいる（0.8件）ため、全国的に見て急激に事件数が減少したのだろう。事件数に変化が見られたのは行政裁判も同じで、昭和13年以降に新受件数は激減した⁽³³⁾。理由として政府や府県から「出訴を控えるように」といった旨の指示があった可能性もあるが、当時の風潮として裁判が忌避される傾向にあったことは間違いない⁽³⁴⁾。訴願の場合も、「空気」を読んで出願を控えたということはあるだろう。

（2）公報掲載事件の特徴

『行政裁判所判決録』に掲載されている判決数は10,926である。調査が終了している29道府県の裁決数（5,861）を0.62（29÷47）で割った数（9,453）はこれに届かない。出訴される事件が必ず道府県参事会での裁決を経ていないこともあわせて考えると、先述したように公報が道府県参事会の下した裁決をすべて掲載しているわけではないことは間違いない。

公報に掲載された裁決書は、そのほとんどが選挙関係のものである。よく見られるのは、村会議員選挙の効力に関する郡参事会の裁決の取消しを求める訴願である。これらが公報に掲載されるのは、府県制（明治32年改正）が選挙に関する「異議ノ決定及訴願ノ裁決ハ其ノ決定書若ハ裁決書ヲ交付シタルトキ直ニ之ヲ告示スヘシ」（38条）と定めているためである。明治33年から公報への掲載を開始した秋田県は、大正2年から11年までの裁決書に公示の根拠を示しているが、そこでは郡制27条（「本款ニ規定スル異議ノ決定及訴願ノ裁決ハ其ノ決定書若ハ裁決書ヲ交付シタルトキ直ニ之ヲ告示スヘシ」）、市制39条（「第

二十一条及第三十六条ノ場合ニ於テ府県参事会ノ決定及裁決ハ府県知事、市会ノ決定ハ市長直ニ之ヲ告示スヘシ)、町村制36条(「第十八条及第三十三条ノ場合ニ於テ府県参事会ノ決定及裁決ハ府県知事、郡長ノ処分、町村会ノ決定ハ町村長直ニ之ヲ告示スヘシ)」が挙げられている。とはいえ、選挙に関する事件の裁決がすべて掲載されたとは考えづらい。法の定めにもかかわらず、府県により対応はまちまちだったのではないだろうか。例えば、京都府、大阪府、和歌山県、滋賀県といった特に件数が少ない地域は、公報には裁決結果をあまり掲載しないという方針をとったと推測する。関西の府県が並ぶが、偶然なのか何か理由があるのかは不明である。

当該地域で何件の裁決が下されたのかは結局、道府県参事会の記録を調査するしか知る術がない。しかし、これまで調査した道府県の中には参事会の記録がまとまって残されていないところが多く、また残されている場合も公報とは異なり閲覧に審査が必要となるため、現時点で悉皆調査ができているのは三重県のみである。前述のように議会史の中には裁決数を載せているものもあるが、近年編まれた議会史にはこれはおろか、参事会自体に関する記述が見られないものも少なくない。研究の立ち遅れが原因ではないかと推測する。

(3) 全件判明地域の状況

公報から得られる情報は訴願利用の状況を知る上で欠かせない重要なものであるが、上に述べたような限界もある。そこで以下では、議会史等に参事会での裁決状況がまとまって掲載されている地域(「全件判明地域」)を取り上げ、簡単な分析を加えたい。管見の限りでは、全件判明地域は北海道、群馬県、埼玉県、岡山県、宮崎県の5つである。

裁決を事件の種類によって分けると、どの地域とも税関係、選挙関係が多く、この2つで全体の9割以上(税64.9%、選挙27.2%)を占める。この数字を前提にすると、公報に選挙関係の裁決がすべて掲載されていると仮定した場合、その2倍以上の数の裁決が存在している計算になる。それぞれの勝訴率を見ると、税関係は18.2%(172÷943)、選挙関係は22.0%(87÷396)である。ただし北海道と群馬県は、税関係の方が認容率が高い。なお行政裁判所の新受事件

(大正5-14年度)では、選挙(30.1%)、国税(19.5%)、地方税(18.3%)の順になる。⁽³⁵⁾このことから近代日本の行政争訟(訴願、行政裁判)では、概ね税と選挙に関する事件が争われたということができよう。県参事会の裁決を不服とする者が行政裁判所に出訴した件数がわかるのは岡山県だけであるが、その結果は、38件の判決中、勝訴が20件、敗訴が16件、却下が2件であった。大まかにいえば、岡山県においては、県参事会に出願した者の約20%が認容裁決を受け、訴えを退けられた者の6人の1人が行政裁判所に出訴し、そのうち約半数が勝訴判決を得たということになる。

次に年別の裁決数の変化を見たい。裁決数を明治33(1900)年から5年ごとに区切ると、82件(1900-1904)、75件(1905-1909)、88件(1910-1914)、70件(1915-1919)、111件(1920-1924)、458件(1925-1929)、327件(1930-1934)、190件(1935-1939)となる。この数字を見るにあたっては北海道参事会が大正11年に設置されたことを忘れてはいけないが、1920年代後半から1930年代前半にかけて裁決件数が増加するのはどの地域でも同じである。選挙に関する事件が増加したことが要因であるが、その背景には政党政治の到来による政党間での競争の激化が存在した。ただしこの時期は民事訴訟第一審の新受件数が最も多い時期とも重なっており、⁽³⁶⁾「人びとの争いに対する意識」という、より大きな問題が隠されているかもしれない。

今後の課題

以上、道府県参事会による裁決についての現時点までの調査結果を紹介し、訴願の利用状況の一端を明らかにしてきた。これまで公報の調査が一応終了しているのは29道府県(全体の約62%)であるが、選挙に関する訴願を中心とする、そのトータルの認容率は約27%であった。その中には、認容率が40%を上回る地域が1県(大分県)、30%を超える地域が7府県(新潟県、富山県、石川県、茨城県、秋田県、和歌山県、東京府)あった。内務省時代に複数の県で勤務した経験を持つ諸橋襄元行政裁判所評定官は、訴願の「実態」を「實際上効果がなかったですね。訴願で成功したというのはあまり聞かなかったですね。

(中略) 切捨て御免になったのじゃないですか⁽³⁷⁾』と証言している。拙著では諸橋の証言に疑義を呈さなかったが、現時点では再検討の必要性を感じている。川島武直によって唱えられ、長らく承認されてきた「お上意識」が強い中、人びとは、行政権の違法・不当な行使を訴えず、またごく稀に訴えたとしても、その声が聞き入れられることはなかった」という近代日本の行政争訟に対する認識は、行政裁判の結果だけでなく、訴願の結果からも見直されるべきと考える。

最後に、道府県参事会による裁決結果の調査を完成させること以外の、今後の課題を述べたい。道府県参事会による裁決結果を調査し、下された裁決書の中身を読んでいくと、人びとは、「お上」に遠慮なく自らの主張を訴えていたことがわかる。その理由は、争う事柄が税や選挙といった自身の利益と大いに関わるものだったということが第一であるが、江戸時代の「訴願」の経験も影響しているのではないだろうか。大平祐一によれば、幕藩体制期にはほとんどすべての町村が、「許認可、監督、命令、取締の権限を有する公権力に何らかの裁定、措置を求める嘆願、請願等」を典型例とする「町村住民あるいは町村役人、惣代等から奉行所、代官所等の裁判役所へなされる各種の願」である「⁽³⁸⁾訴願」を経験した。また八鍬友広は、民衆が訴状を読み書きの教材として再利用し、その記憶と技術を継承していったことを論じている⁽³⁹⁾。「訴願の時代であった⁽⁴⁰⁾」ともいわれる幕藩体制期を経験した人びとは、あるいはこれまでの研究が述べてきたのとは違い、「お上」へ訴え出ることに対して、伝統的に抵抗がなかったのかもしれない⁽⁴¹⁾（出願者が100名を超える訴願は、百姓一揆を想起させる）。ただし公報を用いた調査では彼らの意識に触れることはできない。そのため今後は集団訴願等の資料を用いて、これを明らかにしていきたい。

他方で、裁決を担当する側（為政者）の意識にも興味深い点が存在する。前出の諸橋元評定官は、為政者の意識について、「訴願を認めれば、自分たちがミスをやったのじゃないかということになりますから、それがまたいやなんでしょうね」と証言している。現代においても行政機関の中に行政争訟を嫌がる気風があることはしばしば指摘されている。これに対し幕藩体制期には、為政者は人びとからの「訴願」等に耳を傾け、統治に生かしたことが近年の研究で

⁽⁴³⁾指摘されている。明治国家期に入り、為政者の側に何らかの意識の変化が起きたのであれば、それはどのような要因によって、いつ頃生じたものであろうか。この点についても今後検討していきたい。

- (1) わが国における法史学の歩み研究会（代表：岩野英夫 今回世話役：中尾敏充）「聞き書き・わが国における法史学の歩み（4）—山中永之佑先生にお聞きする—」『同志社法学』57（2）（2005年）122頁（山中永之佑発言）。
- (2) 渡辺洋三『法と社会の昭和史』（岩波書店、1988年）35-39頁。
- (3) 和田英夫「行政裁判」（初出1958年）『国家権力と人権』（三省堂、1979年）116頁。
- (4) 英文で書かれたものではおそらく最新の、2005年のローレンツ・クーデリッチ（Lorenz Ködderitzsch）の論考（*Administrative Litigation and Administrative Procedure Law*, in HISTORY OF LAW IN JAPAN SINCE 1868, Wilhelm Röhl ed. 633-638. Leiden and Boston: Brill）も、明治国家期の行政裁判制度については、和田・同上の叙述に全面的に依拠している。
- (5) 宮崎良夫「行政裁判所と評定官」（初出1985年）『行政争訟と行政裁判〔増補版〕』（弘文堂、2004年）49頁。
- (6) 垣見隆禎「『行政裁判所判決録』にみる戦前日本の国と自治体」『行政社会論集』15（2）（2003年）。
- (7) 末澤国彦「行政裁判法改正問題と松岡康毅」『日本法学』68（4）（2003年）、新井勉「明治後期における行政裁判所の内紛」『日本法学』74（2）（2008年）。
- (8) 三阪佳弘「明治前期における行政事件取扱制度の一考察——明治10（1877）年起草行政処分願訴規則案を題材に」『阪大法学』（139）（1986年）は、和田・前掲注（3）をはじめとする従来の研究が無批判に使用してきた林茂「行政裁判法制定の由来」行政裁判所編『行政裁判所五十年史』（1941年）の叙述内容に疑義を呈し修正した画期的な論考である。評定官の経歴調査により「戦前のわが国の（中略）行政裁判所が、われわれの漠然とイメージする以上に裁判所的な性格を有する存在であった」（49頁）ことを指摘した宮崎・前掲注（5）とともに、行政争訟制度史研究の新たな潮流の原点ともいえる業績である。
- (9) 拙稿「岡田村避病院建築事件——「終審としての訴願」の事件史研究」『法制史研究』（73）（2024年）。
- (10) 川島武宜「日本人の法意識」（初出1967年）『川島武宜著作集 第4巻 法社会学 4 法意識』（岩波書店、1982年）265頁。
- (11) 玉木園子「戦前の沖縄県公報の残存状況について」『史料編集室紀要』（28）

- (2003年) 53-58頁。
- (12) 谷口啓子「鳥取県例規の変遷」『鳥取県立公文書館報』(12)(2003年) 11頁。
樺太も大正14年に『樺太庁報』が刊行される前は、『樺太日日新聞』紙上に「樺太庁公報」欄が置かれていた。
- (13) 鳥根県議会史編さん委員会編『鳥根県議会史第2巻』(1959年) 1183-1185頁、同編・同3巻(1959年) 1054-1055頁。
- (14) 末弘巖太郎=田中耕太郎編輯責任『法律学辞典第3巻 スーノ』(岩波書店、1936年) 1676頁「訴願」の項(田中二郎執筆)。
- (15) 同上1677頁。
- (16) 地域によってはより細かく、出願に際して提出する書類の内容を定めるところもあった(拙著『近代日本の行政争訟制度』大阪大学出版会、2022年、107頁)。
- (17) 同上107-108頁。
- (18) 同上108頁。
- (19) 同上113頁。
- (20) 同上111頁。
- (21) 青森県会では、議員より県税賦課の訴願で県に不利な場合は、故意に裁決を遅延させているのではないかとの質問が寄せられた(青森県議会史編纂委員会編『青森県議会史 自大正2年至大正15年』青森県議会、1967年、422頁)。
- (22) 居石正和『府県制成立過程の研究』(法律文化社、2010年) 72頁。
- (23) 同上359頁。
- (24) 山中永之佑『日本近代地方自治制と国家』(弘文堂、1999年) 596頁。
- (25) 『官報』(1899)(1889年) 262頁。
- (26) 福島県編『福島県史第15巻 各論編1 政治1』(1968年) 159頁。
- (27) 『県参事会会議録』(福島県歴史資料館所蔵)。
- (28) 青森県参事会では大正14年4月に、訴願法9条1項中の「適法ノ手續ニ違背スルモノ」に当たり却下する場合は、知事限りの手續とすることが議決された(青森県議会史編纂委員会編・前掲注(21)1104頁)。
- (29) 拙著・前掲注(16)111頁。
- (30) 埼玉県議会史編さん委員会編『埼玉県議会史第2巻』(1958年) 583頁。
- (31) 同上588、682、896-7、973、1036頁、同編・同第3巻(1960年) 421-2、503-4、569-70、691-2、915、1120-1頁、同編・同第4巻(1962年) 128、324-5、460-1、548-50、647-9、841、1042、1123頁、同編・同第5巻(1964年) 11-2、374、497、615-6、727-8、841、950頁、同編・同第6巻(1966年) 201-2、292頁。
- (32) 台湾における訴願裁決結果の詳細については、拙著・前掲注(16)490-497頁(阪大法学) 74(3・4-228) 842 [2024.11]

【第6章表2】を参照。

- (33) 同上329-330頁。
- (34) 澤田竹治郎ほか「座談会 行政裁判所の回顧—沢田竹治郎・田中真次両氏に聞く—」『ジュリスト』(527) (1973年) 98頁 (澤田竹治郎発言)。
- (35) 拙著・前掲注(16)526頁【第2章表7】。
- (36) 林屋礼二＝菅原郁夫編著『データムック民事訴訟—見て読む日本の民事裁判—〔第2版〕』(有斐閣、2001年) 59頁。
- (37) 諸橋襄ほか「諸橋襄先生に聴く」『自治研究』65 (10) (1989年) 37頁 (諸橋襄発言)。
- (38) 大平祐一『近世日本の訴訟と法』(創文社、2013年) 368頁。
- (39) 八畝友広『近世民衆の教育と政治参加』(校倉書房、2001年) 第1部。
- (40) 大平・前掲注(38)369頁。
- (41) 拙著・前掲注(16)23-26頁では、明治国家の最初の行政争訟法である明治5年司法省達第46号の制定にあたり幕藩体制期の「訴願」が念頭に置かれていた可能性、また訴状の形式から、利用する人びとの間にこれを「訴願」と同一視する意識があった可能性を指摘した。
- (42) 諸橋ほか・前掲注(37)37頁 (諸橋襄発言)。
- (43) 藤田覚『泰平のしくみ—江戸の行政と社会—』(岩波書店、2012年) 第2章。

【表】道府県訴願裁決結果 (※は調査未終了)

	裁決数	認容	棄却	却下	不明	認容率 (実質認容率)	主たる資料
北海道 (1922-1943)	479	75	298	106	0	15.7 (20.1)	北海道議会史
青森県※ (1913-1943)	580	172	145	48	215	47.1 (54.3)	青森県議会史
岩手県 (1898-1943)	95	21	41	18	15	26.3 (33.9)	岩手県報
宮城県※ (1924-1938)	418	68	97	253	0	16.3 (41.2)	宮城県公報
秋田県 (1891-1943)	243	80	118	45	0	32.9 (40.4)	秋田県公報
福島県 (1899-1943)	254	69	134	51	0	27.2 (34.0)	福島県報
茨城県 (1896-1943)	218	75	127	16	0	34.4 (37.1)	茨城県報

群馬県 (1891-1943)	160	32	74	53	1	20.1 (30.2)	群馬県議会史
埼玉県 (1897-1943)	132	20	80	32	0	15.2 (20.0)	埼玉県議会史
千葉県 (1897-1943)	71	14	38	19	0	19.7 (26.9)	千葉県報
東京府 (1899-1943)	276	89	163	24	0	32.2 (35.3)	警視庁東京府 公報
神奈川県※ (1899-1912)	73	-	-	-	73	-	神奈川県会史
新潟県 (1897-1943)	351	134	147	68	2	38.4 (47.7)	新潟県報
富山県 (1896-1943)	156	55	85	16	0	35.3 (39.3)	富山県報
石川県 (1891-1918)	206	78	108	20	0	37.9 (41.9)	石川県公報
山梨県※ (1892-1897)	39	3	22	14	0	7.7 (12.0)	山梨県会誌
岐阜県 (1897-1943)	102	21	57	24	0	20.6 (26.9)	岐阜県公報
愛知県 (1892-1943)	220	47	120	53	0	21.4 (28.1)	愛知県公報
三重県 (1898-1943)	132	1	58	25	48	1.2 (1.7)	三重県参事会 会議録
滋賀県 (1898-1943)	43	8	24	11	0	18.6 (25.0)	滋賀県公報
京都府 (1899-1943)	33	7	21	4	1	21.9 (25.0)	京都府公報
大阪府 (1899-1943)	52	13	23	16	0	25.0 (36.1)	大阪府公報
兵庫県 (1898-1943)	247	23	131	53	40	11.1 (14.9)	兵庫県公報、 兵庫県会史
奈良県 (1898-1943)	217	39	133	38	7	18.6 (22.7)	奈良県報
和歌山県 (1898-1943)	35	11	18	5	1	32.4 (37.9)	和歌山県報
鳥取県 (1929-1943)	28	4	19	5	0	14.3 (17.4)	鳥取県公報

近代日本の訴願利用

鳥根県 (1898-1943)	70	18	34	17	1	26.1 (34.6)	鳥根県報
岡山県 (1899-1943)	415	81	236	98	0	19.5 (25.6)	岡山県会史
広島県 (1899-1936)	180	39	98	43	0	21.7 (28.5)	広島県報
山口県※ (1897-1921)	112	14	68	30	0	12.5 (17.1)	山口県会史
徳島県 (1891-1943)	222	60	106	40	16	29.1 (36.1)	徳島県報
長崎県 (1898-1943)	411	107	211	93	0	26.0 (33.6)	長崎県公報
熊本県※ (1927-1942)	168	72	68	28	0	42.9 (51.4)	熊本県公報
大分県 (1891-1943)	545	231	214	75	25	44.4 (51.9)	大分県報
宮崎県 (1898-1943)	268	70	141	56	1	26.2 (33.2)	宮崎県会史
沖縄県※ (1920-1943)	32	3	17	6	6	11.5 (15.0)	沖縄県公報、 沖縄県議会史
台湾 (1923-1943)	134	10	69	55	0	7.5 (12.7)	府報、台湾総 督府官報
計	7,417	1,864	3,543	1,558	452	26.8 (34.5)	