

【特別寄稿】

## 行政争訟制度史研究の課題

—埼玉県における訴願裁決事例の紹介をかねて—

神戸大学大学院法学研究科教授 小野 博司

昨年、近代日本の行政争訟制度について論じた書籍（『近代日本の行政争訟制度』大阪大学出版会）を上梓した。「官庁の保護機関」（濱地八郎）といわれてきた行政裁判所の実はそうではない姿や、外地等の行政争訟（訴願）制度を明らかにしたものであり、当時の制度の実像に少しは接近できたのではないかと秘かに思っている。しかし、「争訟制度」と銘打ちながら、現在の行政不服審査制度の前身にあたる訴願制度、特にその運用・利用実態については、ごく一部の事例を示すにとどまった。このことを反省し、「實際上効果がなかった」（諸橋襄）といわれている訴願の実像を知るために、現在、都道府県での裁決結果を調査しているが、すべてを終えるのはまだ大分先になりそうである（記録が残っていないところ、また残っていても一部しかないところが少なくないので、すべての都道府県を調べるのは難しいかもしれない）。この小文では、これまで調査してきた地域のうち埼玉県の事例を紹介し、都道府県における訴願裁決の実態の一端を示したい。

府県において訴願裁決を担当したのは参事会である。これは、府県制（明治 23 年法律第 35 号）により導入されたもので、知事、府県に奉職する高等官 2 名、名誉職参事会員からなる副議決機関である。府県制は、郡制、市制を行ったところから施行されたため、いつ行われたかは地域によって異なり、埼玉県では明治 30 年 4 月より施行された<sup>1</sup>。訴願の手続は、原則訴願法（明治 23 年法律第 105 号）にのっとり行われたが（明治 24 年 4 月県甲第 29 号内務省県治局長「訴願ノ手続及經由行政庁ノ件ニ付通牒」）、これとは別に定める府県も多かった。埼玉県でも、埼玉県参事会議事規則（明治 30 年 5 月）第 6 条により、訴願の裁決もしくは還付は、名誉職参事会員 2 名の主任者を選定し、文案をそなえて議長に提出し議案とすることが定められた。公吏が裁決案を作成する府県が多いなかで、このやり方は珍しいといえる。

明治 30 年から昭和 17 年までに埼玉県参事会が裁決した訴願（異議を含む）のうち、結果が明らかなのは 142 件である<sup>2</sup>。事件の内容は、83 件が租税、42 件が選挙で、これだけで全体の 88.0%にのぼる。

裁決件数は年平均 3.1 件であるが、46 年間で裁決が 1 件もなかったのが 18 年もある。件数が最も多かったのは昭和 2 年の 27 件で、大正 15 年の 17 件、昭和 6 年の 16 件がこ

<sup>1</sup> 「埼玉県ニ府県制執行ノ件」国立公文書館所蔵『公文雑纂・明治二十九年・第十七巻・内務省四』（纂 00380100）。

<sup>2</sup> 訴願裁決のデータは、埼玉県議会史編さん委員会編『埼玉県議会史 第 2 巻』埼玉県議会（1958）588 頁、682 頁、896-897 頁、973 頁、1036 頁、同編『埼玉県議会史 第 3 巻』埼玉県議会（1960）421-422 頁、503-504 頁、569-570 頁、691-692 頁、915 頁、1120-1121 頁、同編『埼玉県議会史 第 4 巻』埼玉県議会（1962）128 頁、324-325 頁、460-461 頁、548-550 頁、647-649 頁、840-841 頁、1042 頁、1123 頁、同編『埼玉県議会史 第 5 巻』埼玉県議会（1964）11-12 頁、374 頁、496-497 頁、615-616 頁、727-728 頁、841 頁、950 頁、同編『埼玉県議会史 第 6 巻』埼玉県議会（1966）201-202 頁、292 頁による。

れに続く。この3年だけで、全体の42.3%にあたる裁決がなされている。裁決件数（訴願数）の上下があるのは、選挙が一因であろう。

訴えが認容されたのは19件である。裁決件数に対する認容率は13.4%であった。選挙（12件）が最多で、残りが租税（7件）である。事件ごとの認容率は、選挙が28.6%、租税が8.4%であった。特徴的なのは、却下が多かったことである。36.6%にあたる52件が却下されている。そのため、却下を除くと、認容率も21.1%まで上昇する。

県参事会の裁決に不服のある者は、行政裁判所へ行政訴訟を提起することができる。却下を含めた判決中での勝訴率は25.2%であり、却下を除いた判決中での勝訴率（実質勝訴率）は30.9%であった。埼玉県参事会では認容されなかった事件の中にも、行政裁判所で訴えを認められたものが少なくない。例えば、租税関係でよく争われた独立生計者を戸数割納税義務者にできるかという問題については、県がこれを認めていたのに対し、行政裁判所は認めていなかったため、「逆転勝訴」を勝ち取った住民もいた<sup>3</sup>。

行政訴訟と比べて気づくのは、弁護士利用が少ない点である。行政裁判所判決を見ると、多くの事件で弁護士が代理人を務めている。訴願法は、他人に委任し代人をもって訴願を提起できるかを定めていないが、明治29年6月に第二次伊藤内閣は、これを認める閣議決定を行った。しかし実際に弁護士が利用されることは少なく、埼玉県参事会が裁決したものなかでは、3件だけであった（そのうち2件は、戦後最高裁判所判事となった真野毅が担当したが、いずれも訴えは認められなかった）。

本小文では埼玉県の事例しか紹介できなかったが、これまで調査した地域の事例と共通する点をいくつか見出すことができた。すなわち、①主に租税や選挙に不服を持った住民により行われた点、②訴願（裁決）の件数は1920年代に増加し、1930年半ばまでこの傾向は続くが、それ以降ほとんどなくなる点、③訴願事項が狭く、住民のニーズにあっていない点、④弁護士に頼らず自力で行われた点、である。今後はできるだけ多くの都道府県の裁決事例を調査し、訴願制度の運用・利用実態に迫りたい。

なお、これまで勉強してきて気になっているのが、「不法・不当な行政」に対する住民の意識の問題である。権利を侵害された（と思った）住民の多くは泣き寝入りしたであろうが、そうでない者ももちろんいた。却下率が高かったのは行政訴訟も訴願も同じであるが、これは住民が「切り捨て御免」を認めていなかったからと見ることもできる。江戸時代における公権力に対する人びとの意識に関する近時の研究も意識しながら、長く考えていきたい問題である。

（執筆者紹介）

小野 博司（おの ひろし）

大阪大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得退学。大阪大学博士（法学）。専門は近代日本法制史。近時の業績は、『近代日本の行政争訟制度』大阪大学出版会（2022）、瀧口剛編『近現代東アジアの地域秩序と日本』大阪大学出版会（2020）所収「満洲国親属継承法と林鳳麟」、深尾裕造編『マグナ・カルタの800年』関西学院大学出版会（2019）所収「マグナ・カルタと明治憲法」、出口雄一ほか編『概説日本法制史』弘文堂（2018）所収「明治国家の建設と国家法の整備」など。

<sup>3</sup> 水本忠武『戸数割税の成立と展開』御茶の水書房（1998）263-265頁。