中等教育

中華民國二十六年五月廿二日第三種郵便物認可
(每月一回十日發行) 行發日十月十年二十三昭和

37 6 21
內交

和氣靄々春風の如き家庭を望むは必ずや本書を讀むべし

明治の家庭

慶應義塾教授 渡部竹陰君著 最新刊

（總ふりがな付）洋裝美本定價廿五錢郵稅四錢

營綠蔭先生閲

いくら多くの富を重ねても、大なる名譽を負ふても、家庭が圓滿で無ければ、其人は最大不幸の人と言はねばならぬ、いくら學校教育は完備しても、家庭が不規則では、本書は我國現今の、不完全、不規則極まれる家庭を矯正せんが爲めに生れたので、已に家庭を作られた紳士や奥さんは勿論、苟も將來理想の家庭を作らふと云ふ青年淑女は是非一讀せざる可らざる處の珍書であります且本書の如き家庭書は進歩したる新春の贈答品として最も趣味あるものと考へます

家庭の花子供の手本

久津見厳村君著 大好評增訂六版

洋裝清酒艶麗全一冊、定價廿五錢郵稅四錢

本書は著者が該博の識と多年の實驗に依り家庭教育の仕方を十三章百六十餘條に說き示されたる者なれば婦女子にても容易に理解せられ直に實際に試むることを得べきやう記述せられたる近來稀に見るの好著なり

新編書簡文範

宮中御歌所寄人中邨秋香先生著 訂正三版

洋裝古今無類の美本 定價六拾錢 郵稅六錢

書簡文の法式男女に別ちて大成せる者は、古來未だ曾てあらず、蓋し書簡に法式のなからざるべからざるは、尚人に禮儀の缺くべからざるが如く、苟も人に禮儀なく、書簡に法式なからんか、其人如何に貴しと雖も、又いかに富めりと雖、一日も交際場裡に立つこと能はざるべし、中邨先生深くこゝに感ぜられ、今日の現狀に依り、舊新を對照して以て、時の宜しきに從ひ、適當の式を設けられしものなり、故に人間處世には一日も欠くべからざる書簡は勿論、苟も筆を書簡に把る人は、瞬時も座右を放つべからざる要書なり、

文子草の錦

菊大判三百頁餘和裝 無類の美本 定價五拾錢 郵稅八錢

本書は現代の文豪中邨秋香先生が該博の識を以て、古學復興以來今代に至る諸名家の文中、男女學生の模範となるべき、美文、記事、記行、論說、消息、物語體等、無慮數百編を擇出せられ、之に加ふるに上欄には、類語數萬を載せ、作習の模範と應用とに供せられたるは他に其比を見ざるなり、故に師範學校、高等女學校、其他國文學研究の學生諸君は勿論、家庭の御夫人方も作文の模範として此上もなき良書なり

總クロース金文字入 定價五拾錢 郵稅六錢

◎發兌元 東京市日本橋區 前川文榮閣◎

法制經濟講話

法學博士 有賀長雄 講述

哲學博士 鹽澤昌貞

中等教育會

法制（行政）

行政の意義

法學博士
文學博士　有賀長雄

行政は實際天皇の命令に依り、又は天皇の作られた法律命令に依つて政府の官吏や其他の吏員が居る仕事を云ふのであるが、彼等のする仕事は、皆行政であるか。彼等は何事でも自分の心で善いと思つたことは行ふ職權があるのであるか、又は專斷濫用の出來ぬ樣に其の職權を制限するものがあるのであるか。軍人が敵を相手に進退し、外交官が外國を相手に掛け引きするのも亦之れを行政と云ふのであるか、裁判と行政とはどこがちがふのであるか、巡査はどんな場合に帶劍を拔くことが出來るのであるか、憲兵は何をするものであるか。凡そ此等のをは日々我等の頭の上に振りかゝつて居ることであるが漠然として素人に分からぬことが多い、因つて靑雲の志を立てゝ官吏となる爲めに

も、立憲國家の良民として義務を盡くす爲めにも一應のをは研究しておかねばならぬ。

元來行政と云ふ字には色々の意味があつて、混雜し易いから最初に其の範圍を極めておかなければならぬ。僕の考では行政と云ふ字に凡そ三段の意味がある。第一に立法、行政と相對して云ふときは法律命令の體裁を以て國家の意志を定めるをから區別して、其の發動行爲を謂ふのであるが、然し其の中から憲法上の行爲を除かねばならぬ。總べて國家が其の自身の編制を完うする爲めの仕事、例へば攝政を置く事、帝國議會の議員を選擧せしむると、兩院議長を勅任する事、開會、停會、解散を命ずる事、內閣の組織を命ずる事、官吏を任免する事の如きは皆憲法上の行爲であつて、之れを行政と云ふ中には入れない。行政とは國家の發動行爲の中にて、其の目的を達する爲め、即ち國民の發達を計る爲めにするものばかりを云ふのである。國民の發達を計る爲めには國家の權力を以て國家編制の外に在るもの即ち人民又は外國又は自然界の上に働きかけねばならぬ、これが行政と云ふをの第一義である。

然るに又或る人々の論によると、外國に向かつて戰爭をするをや、外交をするをの如きは行政でない、行政は法律命令の體裁を以て言ひ顯はしてある國家の意志を實行するをを云ふのであるが、軍事や、外交は法律にも命令にも書く譯に行かない、何となれば外敵や外國政府は日本の法律命令に服從する義務を持たぬからである。故に國民の發達を計る爲めの行爲の中から、總べて法律命令に依らず、直接に天皇の大權を以て行ふものを除き、法律命令に依つてするもののみを行政と云ふのである。

然るに又玆に第三の意味がある。即ちこれは行政司法と相對して云ふときの行政であつて、國民の發達を計る爲めに法律命令に依つてする行爲の中から裁判に關係したものを除き、其の他を云ふのである。成るほど此の二つのもの丶間には多少判然たる區別が無いではないし、裁判官は他の行政官廳から獨立して、法律命令を其のまゝ適用し、少しも自分の意見を以て、法律の明文に無い處分をすることが出來ない。之れに反して普通の行政官は法律命令に書いてある目的を達する爲めには自分の意見を以て適當と考へる處分方法を工夫し、之れを人民に命令する

をが出來る。又時と場合に依つて如何樣にも其の處分法方を變更するをが出來る。之れを專門の用語では自由裁量と云ひ裁判官には自由裁量の權が全く無くは無いが、僅かに明文を以て許された場合の外はなく、普通の官吏は明文を待たずして、自由裁量の出來る仕事のみを行政と云ふのである。

此の講義では行政と云ふ字を第一の最も廣い意味に使ふ積もりであるが、又時としては第二第三の意味にも使はねばならぬ場合がある。其の時は其の樣に一々注意する積もりである。

大權行政と準則行政

日本の制度では國家が國民の發達を計る爲めにする行爲は結局皆天皇がなされるのである。天皇は統治權を總攬あそばされ、國家の行爲は皆此の統治權から出るのであるから、天皇以外に行政權を持つた者が無いことは勿論である。然るに天皇が國民の發達を計る爲めに其の統治權を使行したまへる仕方を見ると、二通りある。是れは中々大切な區別である。

(一)大權行政　行政の或る事業は天皇が自身にて直接に指圖せらるゝ、之れを大權行政と云ふのである。尤も國家の事は皆國務大臣が天皇に代はつて、責任を取るのである。從つて大臣より案を備へて奏請し、之れに對し、裁許を與へらるゝのであるが、兎に角一々自身にて切りもりをせらるゝ事に成る。例へば外國と戰爭する事の如き、又戰爭に勝つた上にて和睦の條約を結ぶ如き、又平日に於いて外國と種々の談判をする如き、一々天皇の御意見を伺ひ、其の御裁許を仰いで實行せねばならぬ。又人に爵位を授けて其の勳功を賞し、又は戰時に當たつて戒嚴を宣告せらるゝ如きも此の部類の行爲である。年號を立つるを、國境を增減するをなどは憲法に明文がないが矢張り天皇が自らせらるゝのである。罪人を特赦せらるゝ事の如きは、天皇が直接に指圖せらるゝ場合もあり、又は一定の標準を立てゝ司法大臣に委任し其の標準に合する者を赦免せしめらるゝをもある。此の第二の場合は、もはや大權行政ではない、次ぎに言ふ準則行政である。

(二)準則行政　大權行政より區別して準則行政と云ふのは、天皇が一々其の場合に

付いて親ら指圖せず、法律命令を以て一定の標準を定めおき、此の標準に當てはまる事件が起こつたときは幾度でも天皇に伺はずして、おなじ法令中に見えたる指圖通り行はしめらるゝ場合を云ふ。日々日本國中の各地方に起こる何百万の事件を一々天皇が自ら分別して指圖し、又は大臣の奏請に對し裁許を與へらるゝものではない、さりとて、之れを各省大臣以下に任せ切りにするときは國家の事は皆天皇の意志より出づると云ふ國體に背くことになる。それ故標準を立てゝ之れに對する行爲を一定し、之れを格段なる場合に適用するを行政官吏に委任せらるゝのである。之れが即ち準則行政である。例へば、全國の各市町村に小學校を立てしめ、幼者に二年以上四年以下の普通教育を授けしめよとの勅令を發せらるゝときは、此の勅令を各市町村に適用して、小學教育を實行する者は文部大臣や府縣知事なれど、其の教育は天皇の命令より出でたる行政たるを失はないのである。又例へば地方の水害を豫防する爲めに川河に施す土木工事の方案を定め、川法として之れを發布せらるゝときは地方官は一々上裁を經ずして之れを其の地方に行ふことが出來るのである。

斯く法令を以て準則を立て、之れに依り行政せしむるは一得一失である。其の失と云ふは日本の法律命令は服從する義務を持つた者即ち日本の國籍に屬する者か、又は日本の内地に居在し在留する者に對しての外は行ひ難い事である。即ち外敵や外國政府は此の義務を持たぬから、彼等に對する行政はトテモ準則行政ではいけない、是非大權行政でなくてはならぬ。其の得と云ふのは各一事件に付き一々命令を發しないで、官吏も其の職權の在る所を知り、人民も其の義務の存する所を心得居るが故に、大いに行政の繁雜を省くことである。

行政の統系

各省大臣の分擔しつゝある行政の中には、大抵大權行政と準則行政の二種の事務がある。例へば外務大臣の擔任する外交は主として大權行政であるが、其の中に於て外國に出稼ぎする者を移民法に依つて取り扱ふのは準則行政である。又司法大臣は主として準則行政の大臣である。然し二種行政の孰れか主となるかに付き、總べての場合は、大權行政の大臣である。

(甲)大權行政

(一)軍事行政　之れを左の二科に分かつ。

(イ)陸軍行政

(ロ)海軍行政

(二)外務行政

(乙)準則行政

(三)財務行政、即ち大藏大臣の擔任するもの。

(四)司法行政

(五)内務行政　此の中より左の分課を出だす。

(イ)教育行政、即ち文部大臣の擔任するもの。

(ロ)産業行政、即ち農商務大臣の擔任するもの。

(八)交通行政、

以下之れと別々に講ずべし。

法制(行政)

法學博士
文學士　有賀長雄

軍事行政

國家と軍隊との關係

軍事に付いては先づ三の事を別々に考へなければならぬ。左の通り、

第一　某の國を敵として彌々戰爭する、又は和睦すると云ふことを決定する事。

是れは軍事に關係すれど實は外交の一部分であつて、大政府即ち内閣より奏請し、大權行政として國務大臣の連帶責任を以て行ふべきものである。

第二　平日より陸海軍を編制し、其の人員材料を設備し置く事。

是れは國家の法律命令に依り準則行政として陸軍大臣海軍大臣の責任を以て行ふべきものである。

第三　敵に對する陸海軍の行動を指揮する事。

是れは國家の法律命令を以て定め得べき性質のものに非ず。進め、打て、突貫

せよ、退却せよ等の號令又は敵新潟より上陸して京都に迫らむとする時は云々の計畫を以て防戰せよ又我れより進んで露國を伐たむには兵を何れの土地より、如何して上陸せよ等の計畫は、陸軍海軍の全く獨立して機密に參畫し、出師軍の將校をして實行せしむる所に屬し、國務大臣たるものは假令陸海軍大臣と雖も、之れに容喙することを得ず、何となれば、陸海軍大臣は國家の意志を重んずるの義務を有するものなれど、之れを顧みて戰略上爲すべきを爲さざるときは敵に向かつて勝を制することに不利を生じ、甚だしきは、我が軍の敗走となりて、國家に陸海軍を備へ置く目的に背くからである。故に敵に對する軍隊の行動は全く之れを國家以外に措き、少しも國家より制肘を受けさせない樣にせねばならぬのである。

以上を一括して言へば、憲法第十三條の宣戰媾和は外交の一部分にして、天皇の大權行政に屬し、同第十二條の陸海軍の編制及び常備兵額を定むるは法律、命令、豫算に依りて行ふべきをにして、陸軍大臣、海軍大臣の準則行政に屬し、敵に對する軍隊軍艦の行動又は此の行動の參謀計畫を定むるは大權行政にも準則行政にも非ず、

全く軍隊軍艦に固有の武權に屬するのである。此の武權も實際に於いては天皇より出づるは勿論なれど其の天皇は日本帝國陸海軍の大元帥陛下としての天皇であつて、國の元首としての天皇では無いのである。

此の關係は動かすべからざるものであるが、行政を研究する上に就いて困難なる一事は、以上第三の陸海軍の行動に關する事業が實際に於いて準則行政の事業と結合して分離し難い場合が多いからである。例へば敵を防ぐ爲めに堡壘を築くことは軍隊獨立の計畫から出づることであつて、其の計畫は國家の與り知る所でないが、之れが爲めに必要なる計費は豫算を以て帝國議會の協賛を經なければならぬ。從つて陸軍大臣が之れに對し責任を持たねばならぬ次第である。されば陸軍大臣は初めより之れに對し可否の意見を云ふ職權がなければならぬ。此處が六ケ敷い點である。

各國の比較制度

國家と陸海軍との間には、右に述べたる如き困難なる關係ありとして、次ぎに各國の制度に於いて如何なる工夫を以て此の兩者の權衡を取り、一方に於いて軍隊軍

隊の敵に對する運動の自由を妨げざると同時に他方に於いて法律命令豫算に對する責任を守らせる樣にしてある。かと云ふことを述べて見よう。歐米各國の中には隨分不都合な制度もあり又色々困難をして居る事實もあるから、之れを見ると日本の制度の善惡は能く分かる。

先づアメリカではどうして居るかと云ふに、此の國では少しも國家と陸海軍の區別を立てない、軍隊が艦隊も純然たる國家の機關で徹頭徹尾國家の意志に依り働くべきものと成つて居る。即ち大統領が司令官であつて其の大統領は軍人でなき文官である。元來アメリカと云ふ國は軍人に權力を持たすと共和政體を毀す慮れがあるからと云つて成るべく兵隊の數を少なくして、將校も皆文官と同じ扱ひにしたのである。然し此の制度は戰爭の少なきアメリカなればこそ善けれど、歐羅巴の諸國や日本に適當しないことは云ふまでもない。

佛蘭西はどうして居るかと云ふと、此の國は昔から軍人の勢の強い國であつて、中々政府の役人の言ふことを聞かない軍隊艦隊の獨立は神聖なものであつて、憲法とかへどもそれを左右するとは出來ぬものであると、威張つて居る。然し今日の制

度は如何にも變つて居るかと云ふと、矢張り文官たる大統領が指揮官であつて、陸海軍大臣をして大統領に代はり指揮權を行はしめて居る。國家より獨立して軍隊艦隊の運動を計畫する參謀本部の如きも實際は國家の役所たる陸海軍省の一局となつて居る。そこでどうして軍人が之れを默して居るかと云ふと、陸海軍の專門の事に付いては色々の委員があつて、其の委員へは軍人と文官と一處に出席して議論を戰はし、委員の決議した事は、陸海軍大臣に於いて必ず採用することなつて居るから、僅かに衝突がないのである。併し實際は苦情が多いが、現在の制度に不服を云ふ將校はドシドシ免職してしまつたから、今殘つて平居るのは腰拔の卑屈者ばかりである。隨つて佛蘭西の軍隊は昔に比べて遙かに弱くなつたと云ふ事である。佛蘭西に大演習などのあるときは、將校は立派な軍服を着てサーベルを光らせて居るに、肝腎の大統帥者たる大統領先生は高帽子にフロックコートと云ふ出立ちで實に滑稽である。

英吉利は如何と云ふに此の國でも軍隊は元と國王に直屬して、文政の官府から獨立して居たが、ゼヨルヂ第三世の時から軍隊の敵に對する行動までも文官たる陸

軍大臣が監督し國會に對し其の責に任ずべきものであると云ふ事に成つた。然しながら陸海軍大臣は必ず國會議員であつて軍事に慣れない者が多いから、別に司令長官を云ふのを置いて軍隊の指揮を司らしめたが、さて此の司令長官の地位が喧しき問題となり、若し其の仕事が憲法法律に違反したときは誰れが責任を取るか、責任は國務大臣もか取れぬ筈であるのに司令長官は國務大臣でない、隨つて議會に出席して議員の質問に答へる資格がない、即ち責任が負はされないと云ふ事から更に制度を改めて司令長官も陸軍大臣の下に付き、命を陸軍大臣に受けるとにしたが、さうすると又軍人の方が喧しくなりそれでは戰爭が出來ないと云ひ出もした。依つて事務の種類を分ち、全く憲法法律に關係のない統帥事務だけを司令長官の擔任をし、又必ず憲法法律に依らねばならぬ軍政事務を陸軍大臣の專務とし作戰に關する行爲でありながら、憲法法律にも關係する事務の爲めに別に一局を設けた、併し是れでもまだ治まらないで、今日に至るまでに幾度制度を改めたが知れない。現在の制度は先日のフランス・ヴァール戰爭中に改正したものであつて矢張り軍隊の獨立が不足すると云ふ論が喧しい。英吉利の海軍は昔から全く

國務大臣の統轄下に屬して居る。

獨逸は如何と云ふに、此處は獨逸帝國の陸軍と云ふものが無くて、各邦の陸軍を獨逸皇帝が指揮するをに成つて居るから、事實上統帥事務と軍政事務とを、判然分離する必要があり、憲法と陸軍法との明文を以て之れを分離して、統帥事務は獨逸皇帝の無責任の仕事とし、陸軍の編制に關する行政事務は各邦の陸軍大臣が有責任の仕事として扱つて居る。參謀本部は統帥事務の機關であるから、各邦には無くて、獨逸帝國に在る、陸軍省は帝國に無くて各邦に在る。海軍は普魯西の海軍を以て帝國の海軍にしたのであるから參謀本部も海軍省も帝國に在る。

さて日本の制度はどうであるかと云ふに先づ獨逸に近いが又大いに違ふ點もある。即ち獨逸では統帥權の仕事、即ち軍隊艦隊の作戰の爲めにする行動と、軍政權の仕方、即ち國家の法令豫算に依り軍隊艦隊の爲めに行ふ行政事務とが判然分離してあるが、日本では之れを分離したものが無いから、一々格段なる事實に付いて法令豫算に關係のあるものと無いものとを區別せねばならぬ。此のため凡そ次きの數節に述ぶる如き制度が立てゝある。

天皇の帷幄

宮中に天皇の帷幄と云ふがある、是れは元帥府と軍事參議會の事であつて、是れは統帥事務たると軍政事務たるとに論なく、下の諸機關より天皇に上奏する事に付き御下問を受けて意見を申し上ぐる處である。元帥府は陸海軍大將の中にて功勞卓拔なる者を簡選して之れに任ぜらるゝのであつて、統帥事務、軍政事務の至高顧問たる外に勅を奉じて陸海軍の檢閲を行ふことがある。軍事參議會は陸軍大臣、海軍大臣、陸軍參謀總長、海軍々令部長、陸軍教育總監、海軍教育總監を以て組織した會議であつて第一に陸軍と海軍との聯絡を取り、第二に統帥事務と軍政事務との調和を計る爲めに重要の軍事を參議する處である。

陸海軍の統帥機關（陸軍參謀本部、海軍々令部、東京防衞都督部、教育總監部）

參謀本部は元は一つであつて、其の内に陸軍部と海軍部とがあつたが、今は陸軍の方を陸軍參謀本部と云ひ、海軍の方は海軍軍令部と言つて海軍省と同じ建物の内に設けられて居る、併し官制では海軍省と全く別物である。さて此の二箇處は何

をする役所かと云ふと、是れは天皇が軍隊艦隊の行動を指揮せらるゝに付いて其の行動の計畫を立てる所である。即ち陸軍でも海軍でも敵が外國から侵入せむとするとき之れを防禦する計畫並に自ら出でて外國を征伐せむとするとき其の進軍作戰の計畫が平生からしてチャンと極めてあり、いざと言へば此の計畫に從つて大本營より號令を發する計りにしてある、之れを國防及び用兵の計畫と云ふのであつて、これは固より大元帥たる天皇陛下が御立てなさる筈であるが、實際は之れが爲めに色々の研究が入用であるから、陸軍は參謀本部、海軍は海軍軍令部で立てさせて帷幄に上奏させ、御裁下の上、下行する次第である。仍つて官制に「參謀總長は天皇に直隷し、帷幄の軍務に參畫し、國防及び用兵の計畫を掌り、敎育訓練を監督す、又參謀本部を統轄す」「海軍々令部は國防及び用兵の計畫を掌り敎育訓練を監督す、部長は天皇に直隷し、帷幄の機務に參し、部務を管理す」と書いてある。

又東京防禦總督部と云ふ役所があつて、部長には陸軍大將が任ぜられて居るが、之れは、參謀總長より區署を受け東京の防禦を司るものである、而して天皇に直隷すとなつて居るが、其の實は參謀總長の示す所の條件に依つて東京防禦の計畫を立

て、參謀本部を經て之れを上奏し、部下の師團長要塞司令官に命令するにも必ず參謀本部を經るのである。

又都督部と云ふものが有つて、東部西部に區別し、天皇に直隷し參謀總長の區署を受けて所管の防禦計畫に任じ並びに國防の事に參與すとなつて居る。是れは元來何等の目的に出でたものであるかと云ふと、戰時には數個師團を結合して一の軍團を組織する筈であるが、日本の內地は土地が狹く、道路が細い故に軍團として の運動に差支へる、因つて師團のまゝで各〻別々の道に由つて國外に出で、大陸に上陸した上で軍團を組織する次第である。然し、其の準備は平生よりして置かねばならぬから都督部を他日の軍司令部に充て、計畫を立てゝ參謀本部に由り上奏裁可を經てから次第である。平生は參謀本部內の一室に部督部を設けてあつて部下各師團と直接の交涉はしない、必ず參謀本部又は陸軍省を經るのである。

陸軍にも海軍にも教育總監部と云ふがあるが、之れも陸軍海軍全般の教育即ち訓練方法の齊一及び進歩を計る爲め其の計畫を立てる所で有て、天皇に直隷すとあるが、其の計畫は矢張り參謀本部を經て上奏裁可を經るのである。陸海軍の檢閱

は其の教育の行き届いて居るや否やを見る爲めに行ふのであつて天皇か又は特命を受けた元帥が巡視するのであるが、其の事務は總監部で取り扱ふのである。

軍令下行の手續

天皇が軍艦艦隊に向かつて其の行動を指揮する爲めに發せらるゝ命令を軍令と云ふ。是れは普通の場合に於いて國防用兵の計畫として師團長又は艦隊司令官、鎭守府長官へ下しおき、彼等をして適宜執行せしむるのであるが、萬一其の中に法令豫算に關係する事があれば、矢張り陸海軍大臣が責任を取らねばならず、何々の事は法令豫算に關係し、何々は關係しないと云ふことを、初めから極めておく譯に行かぬから、一切の軍令は、陸軍參謀本部、海軍々令部より下行する前に必ず陸海軍大臣に示し、陸海軍大臣より取り次いで軍隊艦隊へ送る樣に成つて居る、之れが日本の制度の妙處である、即ち官制に「參謀總長は國防の計畫及び用兵に關する命令を立案し親裁の後、之れを陸軍大臣に移す」「海軍々令部長は海軍々令に關する事を掌り親裁の後海軍大臣に示す」と云ふようになつて居る。是を以つて如何樣の軍令にても、一旦は國務大臣たる陸海軍大臣の手に來ないものは無く、陸海軍大臣が拜

見して國法上差支無しと見れば「云々の件左之通被定」又は「被命」と云ふ前文を付けて軍隊艦隊に送達するし、萬一差支へる點があると見れば、其の旨を上奏して訂正の御裁許を仰ぐ次第である。斯くすればこそ、國務大臣として責任が取れるのであつて、一度も拜見したるをなき實際は軍事參議會に於いて拜見し居るにせよ事柄に付き自ら責任を取らねばならぬと云ふをは無理な話である。

萬一法令豫算に抵觸する廉例へば議會の協贊しない豫算外の支出を要する點があるに拘はらず、天皇より強ひて其の儘實行せよと命令せられたるときは如何と云ふに、若し其れが憲法に違反するをであれば國務大臣として天皇の御命令に服從せなければならぬは勿論であると同時に、又天皇を輔弼して憲法違反なからしひるをも其の責任であるから、彌其の儘執行すべしと命ぜられた時は辭職より外に致方がない。ソコデ次ぎの大臣へ命ぜらるゝが、果たして憲法違反であるなれば次ぎの大臣も亦同じ樣に御免を被るであらう。この次第で憲法違反の軍令は終に之れを取り次いで下行する大臣がないで、從つて實行せられないで濟むと云ふことが是れが制度の最も妙な處である。何となれば正面上より國家の意志を以て

軍隊艦隊の行動を束縛はしないが、少なくとも憲法の禁ずる如き甚だしき違反は假令國防用兵の爲めに必要なればとて結局實行せられずして終はるからである。

陸海軍の軍政機關（内閣、陸海軍大臣）

國防用兵に關する陸海軍の行動こそ國家に依らずして、決するものであるが、元來軍隊艦隊は國家の人員材料を以て編制したものであるから、其の編制に關すると云ふは國家の法令豫算に依り始めより責任を以て執行せねばならぬのである、之れを陸海軍の行政と云ひ又約して軍政と云ふ。此の軍政の機關は内閣と陸軍省海軍省であるが、先づ内閣に就いて述べねばならぬ要點がある。

内閣は即ち大政の方向を定め之れを以て各科の行政を統一する處である。故に軍政上の事も重大なるものは内閣の議に附せらるべきこと勿論である。然るに軍政上の事は多く機密に屬し現役陸軍將校以外の者をして承知せしめ難きもの多い。英國の陸軍行政に關して述べたる混成事務即ち軍隊の行動に關する計畫なども之れを實行せむが爲めに法令豫算に依らざるべからざるもの又は元來陸軍又は海軍の行政事務なるも國防用兵の計畫に影響するものに就いては、内閣

官制に於いて特別の制度を設け、一般の閣議に附せず、陸海軍大臣限りにて責任を取り、總理大臣を經ず直ちに上奏して裁可を請ふことゝした。即ち此等の事務に關しては陸海軍大臣自ら總理大臣の地位に立ちて上奏し、總理大臣には後に至り報告するのみ。されど若し事重大にして深く國家の事務と交渉する故に他の國務大臣に協議せずに實行し難き時は、其の場合に限り、特に陸海軍大臣より天皇に奏請し、勅許を經て、一般閣議に附せらるゝ途を開いた。即ち內閣官制の第七條に「事の軍機軍令に依り上奏する者は天皇の旨に依り內閣に下附せらるゝの件を除く外、陸軍、大臣海軍大臣より內閣總理大臣に報告すべし」とあるがそれである。以上は特に國防用兵の計畫に關係する故に祕密を要する軍政事務のみの爲めに設けた特別の制度である。其の他一般の事務に關しては普通の手續きに依り閣議に附し、總理大臣より上奏して裁可の上陸軍省又は海軍省に下し、執行せしめ、其の法律又は勅令と爲すべき者は普通の手續きに依り、裁可公布さるゝのである。

陸海軍の軍政事務にして人民に向かつて執行せらるゝもの（例へば徵兵事務、徵發事務の如し）が無いではない。併しながら多くは軍隊艦隊に向かつて、施行するもので、此等は何人

が其の處分を爲すやと云ふに陸軍大臣は師團長に區署を授けて其の處分を委任し、海軍大臣は艦隊司令官、鎭守府長官に指揮して其の處分を爲さしむることに成つて居る。師團長は行政官でない、大元帥の軍令に依つて軍隊の行動を指揮する將官である。然しながら、陸軍大臣の委任を受けて其の軍隊に對する行政事務を行ふのである。區署を授けるとは命令はしないが行政事務の執行方法を訓示することを謂ふのである。海軍は陸軍と少し違ひ、平時に於いても海外に出でて日本の人民及び船舶の保護に從事するものであるから、其の指揮官は行政官の職務を兼任して海軍大臣の命令を受けるに成つて居る。

戰時の制度

今まで述べたのは平時に日本國內に屯在する軍隊艦隊に對しての制度であるが一旦開戰となると、外國に出でて戰爭する陸海軍即ち所謂出師軍に對しては全く異なる制度が立てゝある、其の要點は左の通りである。

(一)出師軍に關しては統帥事務と軍政事務とを區別しない。軍政事務までも悉く統帥事務の中に加へて一の戰時大本營の管轄に移す。其の大本營は國家の機關

であると同時に又統帥權の機關で有つて、其の編制は戰時大本營條例を以て定められ、幕僚の外に實際は陸海軍大臣及び外務大臣其の編制に加へられて居る。

(二)又出師軍に關しては陸軍(海軍)を區別しないで海軍を陸軍の下に着け、陸軍の參謀總長をして帝國陸海軍の大作戰を計畫せしめる。是れは我が海軍々人の遺憾とする所であるが、陸海統一しないで別々に行動する樣では戰爭に不利益なことが多いから昔より此の通りに成つて居る。

(三)大本營より直接に出師軍に向かつて號令し、陸海軍大臣は出師軍に就いて少しも用事はない、普通の場合に陸海軍大臣のする仕事は大本營に在つて、兵站總官と云ふ人が管掌して居り、其の下に兵站監運輸通信部長野戰監督長官野戰衛生長官など云ふ人が附いて居る。

此くの如く出師軍に付いては軍政事務を全部軍令事務の中に埋沒せしめたるに拘はらず、其の軍政事務に對する責任は矢張り陸海軍大臣が負うて居る。然しながら戰時の行政に就いては憲法法律を以て種々の特例が設けてあり、又は臨時に設けるから自ら責任問題の起こる場合が少ないのである。

法制(行政)

外務行政

法學博士 文學博士 有賀長雄

外務行政の目的と性質

外務行政も亦準則即ち法律命令に依らないで大權を以て直ちに行ふ所の行政事務である、而して其の目的は列國交際に因り內國々民の發達を計るに在る。國民は其の內國の知識產物ばかりで十分に發達するものでない、外國の知識產物と有無を交換するに因つて始めて高尙なる文明の程度に達するものである。古來外國と盛んに交通した國は繁榮し鎖國主義を有つた國は衰微して居る。今日の國々でも文明が進歩するに從つて益々外國交際の必要が激しくなつて居る。試みに我れ〳〵の生活の有樣を見るに我々の腦中に在る知識學問より身邊に在る器具物品に至るまで、舶來品が誠に多い。之れと同樣に日本の美術、日本の產物が段々と澤山に外國に這入つてゆく、此の通りであるから國家は國民に代はつて此の

外國交際を成るべく自國に利益多く、不利益のない様にして行く義務がある。之れが外務行政の目的であるが、さて其の目的を達するには如何なる方便を取らねばならぬかと云ふと是れは又全く軍務行政と違ひ準則行政とも違ふ次第である。軍務行政は我が強力を以て敵の強力を打破することを目的とするから、直ちに敵に向かつて強力を行ふが、列國交際に依り互に利益を得むとするに撃ち合ひは思ひも寄らぬことである。さりとて相手は外國のことであるから我が法令を以て斯く〳〵の仕方に依り交際せよと命令する譯にも行かない。之れが大いに準則行政と違ふ所である。しからば如何といふに、彼れも獨立國、我れも獨立國として意志の自由を以て居る次第なれば彼れと我れと協議を盡くし、一致する所に依つて事を行ふより外に路はない。即ち我れも彼れと交際して我が國民を利益せむと欲し、彼れも我れと交際して其の國民を利益せむとする次第であるから、彼れにも利益我れにも利益ある方法を取らねばならぬ。或は利益を交換し、甲の事に就いては彼れをして我れに利益を譲らしむる代はりに乙の事に就いては我れより彼れに利益を譲る方法に出でなければならぬ。孰れにしても彼我の合意に依つ

て始めて目的を達する次第である。時としては強迫手段を用ゐるが、これは彼れをして其の意志を曲げしむる爲めの方便に過ぎない。此くの如く外務行政は内國と外國との合意を基礎とする次第であるから必ず我が主權を代表する者と彼れの主權を代表する者との間に談判交渉を遂げて其の結果を條約約束の体裁にして確かめてかかねばならぬ。之れが外務行政の特質である。

外務行政の機關

外務行政の機關は主として左の四つである。

(甲)天皇
(乙)内閣及び外務大臣
(丙)外交官
(丁)領事官

(甲)外交機關としての天皇　元來天皇は外務行政の本主であつて、機關でないを以て見るべき場合もあるのは外でない、天皇は日本の外務行政の名前主であるからである、即ち外務行政の事務は必ずしも一々天

皇の親裁を仰ぐでなく、外務大臣以下の機關をして行はしむるものも多いが然し名は必ず天皇の名を以てする、何となれば外國交際は國家と國家とがすることであつて元首は外に向かつて其の國家を代表するものと成つて居るのである。凡そ日本は今外國に向かつてした行爲で天皇の名を以てしないものは公然の外交でない從つて無効である。之れと同樣に外國より日本に向けてする行爲も必ず日本の天皇には天皇の信任狀委任狀を携帶する者に宛てゝせねばならぬ。其の他の人に宛てたものは公然の交渉でなく隨つて無効である。此の通り一國の君主が外務行政の名前主となる權を國際法で其の代表權と云ふのである。

右の外に今日の歐羅巴では君主が直接に外交の衝に當たることがある。ナポレオン三世や今の獨逸皇帝は外務大臣をシテ自分で談判交渉をせられたことが間々ある。然し外務大臣は一切の外交事務に對して責任を取る譯である。から實際は必ず外務大臣に下問せねばならぬ。且つ又今日の外交事務は極めて繁雜であつて特別の知識と技能と資料とを要するから、とても君主ばかりでは出來ない、外務大臣が外務省と云ふ專門の機關を控へてせねばならぬ。

(乙)內閣及び外務大臣　外務行政の中最も重大なるは所謂外交であつて、外交とは即ち外國と交際し以て彼我意志の一致を計ることを云ふのである。此のことは主として外務大臣の職責であるが、然し一般の政治に關係する所が重大であるから、日本では外交事件の重なるものは內閣の議に附することに成つてゐる。即ち內閣官制に依り閣議を經べきものの中に外國條約及び重要なる國際條件とし

てある。

外務大臣は他の各省大臣と均しく一省の長官たると同時に又一種の外交機關なのである、即ち天皇の名に於いて國家を代表して外國と意志の一致を計る機關なのである。外務行政の中で特に外交事務と云ふのは即ち此の事で有つて外務省官制には見えて居らないが實際は左の通りである。

(一)發動　外交事務　凡そ日本より外國に向かつてする外交は皆外務大臣に關係して統括し此の爲めに外務大臣は(イ)總べて外國に派遣する外交官は外務大臣の人選に依り任命し(ロ)總べて外國に駐在する外交官は外務大臣より發する訓令に依り外國と談判交渉し(ハ)總べて外國駐在の外交官より內國に發する報道は外務大臣

に宛てしめ(三)總べて外國政府に向かつて發する外交文書は外務大臣に於いて立案し其の天皇の裁可を要するものは外務大臣に於いて副署す。

(二)受動外交事務　各外國より內國に派遣せる外交官を引き受けて談判交渉する事を受動外交と云ひ是れ亦外務大臣の專務である。即ち此爲めに(イ)總べて外國より內國に派遣する外交官の入退に對し同意又は本同意を表し(ロ)總べて內國に駐在する各國公使をして外務大臣に對し其の申出を爲さしめ(ハ)外務大臣は每週一回の接見日を定めて各國公使を接見し又臨時必要あるときは臨時接見し(ニ)總べて外國より提出せる外交文書に對する返答は外務大臣に於いて立案し其の天皇の裁可を經べきものは外務大臣に於いて副署す。

(三)普通の外務行政　右の外外務大臣が一省の行政大臣として管掌する所の事務左の如し。(イ)領事官を指揮監督して外國に於ける內國の通商航海及び人民を保護し條約の執行を監視せしむる事(ロ)地方官を指揮監督して內國に在留する外國の貴顯外交官領事官人民を保護せしむる事(ハ)外交及び外務行政に必要なる資料として諸般の報告諜書を探集し整頓する事(ニ)外交及び外務行政の記錄を編輯し公文を

保管する事。

(丙)外交官　外務大臣は一人にして外國に向かつて交渉すべき事務あるとき外務省を空虛にして自ら其の國に出張せむることは難い。但し歐羅巴に於いては近年外務大臣の旅行と云ふことが間々あれど、寧ろ例外である。故に各國に代表者を派遣し外務大臣の訓令に依り談判せしむるを要する。是れ外交官である。外交官は千八百十五年以來歐洲各國の間に有功なる條約に依り之れを四級に區別し其の階級に依り席順を定め同級者の中にては故參の順序に依り席順を定む。第一級は大使(アンバサドル)にして君主の名代たる資格を有し其の邸宅を大使館と云ひ自由に其の駐在國の宮中に往來して、茲に名譽の待遇を受く「閣下」と云へる稱號は外交上に於いて獨り大使に對してのみ用ゐるべきもので其の他は「貴下」と云ふべきものである。我が國は未だ嘗て一の國へも大使を派遣せず又我れの國よりも大使を我が國に派遣し居らぬ。第二級は公使(ミニステル)にして或は特命全權公使とも云ふ。其の所謂特命全權は今日となりて何の意味もなき敬稱に外ならない。是れは君主の名代ではなく政府

の代表者である其の居る所を公使館と云ひ、大使館公使館とは立派な第三級ば辨理公使(ミニステル、レジデント)である。席順が公使の下に在る外は何等公使と違のたことはない。我が國は歐洲各國及び北米合衆國へ公使を派遣して居るがメキシコ、ブラジル、ペルー、シャム等へは辨理公使を出してある。第四級は代理公使(シャルゼ、ダフェール)と云つて是れは外務大臣の代表者とはなつて居るが隨つて地位が餘ほど低い。

法制（行政）

領事官

法學博士
文學士　有賀長雄

領事官も外務行政の重要なる機關の一であるが、抑〻領事官なるものは何事をする役目であるか、前に言つた外交官とは何處が違ふのであるか。一口に之れを說明すれば、外交官なるものは、內國の政府を代表して外國の政府と談判をするのである。然るに、領事官は內國の政府を代表しては居るが、外國の政府と談判をしない、唯だ外國に居て內國の人民や、船舶や通商を保護する役目である、即ち一個人の外國に於いてし、又は外國に向かつてする事業に便利を與へ、國際法や、條約の許す限りは十分に之れを補助する爲めに派遣せらるゝものである。それ故に領事官は必ず外國の或る一地方を管轄するものであつて、其の管轄地內に來たる日本の人民や船舶に關してのみ保護の任務を有し、其の他の事に關係しない、從つて必要があるときは、其の管轄する地方を支配する外國の役所とは交涉をするが外國

の中央政府とは交渉しない、若し中央政府へ言ひ込まなければ談判が纏まらない事があれば、其れは日本より其の國に派遣せられて居る外交官、即ち公使に言ひ込んで公使から外務省へ掛け合つてもらふのである。從つて又領事官は內國政府を代表して條約を結ぶと云ふこともない、唯だ駐在地の地方官と事務上の約束をするのみである。

今先づ領事官が日々執行して居る事務のあらましを述べると、其の目的性質が善く解る。此の事務は日本では領事官職務規則と云ふ勅令と領事官の職務に關する條約とに依つて極まるのであつて、當今は獨逸及び白耳義と條約があるのである。其の職務の重なるものは左の如し。

（一）名簿登錄事務　領事官は其の管轄地域內に旅行し、又は在住する我が國の人民を保護し、並びに監督する義務がある。此の義務を完うするの方便として其の領事館に名簿を備へ、管轄內に來たる內國人の屆出でを受けて之れを其の名簿に登錄するのである。仍つて日本より外國に行つた者は一定の時間內に其の土地

に駐在する內國領事館に屆出での義務がある。登錄を受けた以上は其の領事官を內地の知事公と同樣に見做して萬事其の御世話に成り、其の命令に從はなければならぬ。四方皆他人の外國に行つては、內國の領事殿が杖とも柱とも頼むべき大事の御役人樣である。

（二）兵役事務　領事は又其の管轄內に在留する本國臣民の上に兵役の義務を履行する任務を持つて居るから、若しも新たに徵兵適齡に達する者があつたならば其の名簿を外務大臣に發送し並びに本人に向かつて宥恕條件の無い者には自ら歸國して徵兵檢査を受けるべきことを勵告する。又豫備後豫の兵役に在る者は外國に出ることを許されぬ。

（三）旅券事務　外國に旅行する者は外務省より旅行券を受けて行くが相當であるが、若し忘れた時又は途中に紛失した時は外國に在る日本領事館へ手數料を拂つて旅行券を受けることが出來る。又內國から受けて行つた者でも、外國の官廳に向

かつて其の眞の旅行券たるを證明する爲めには領事の裏書が要る、之れを査證と云ふ、又日本に來たる外國人も其の旅行券の眞物たるを證明する爲め出發前に其の本國に居る日本の領事より査證を受けるをがある。

(四)送還事務　領事は本國の水夫が誤つて其の管轄地内に取り殘された場合並びに普通の出稼人が活路を失ひ困窮する時之れを世話して、日本へ送り屆けなければならぬ。此の爲めに日本領事より依頼を受けたるとき貧救民を乘せて歸るとが日本より外國に渡航する商船の義務としてある。

(五)保護事務　外國政府が其の國に在留する日本人を適當に保護しない時又は條約上之れが爲めに盡くすべき義務を盡くさないとき、又は或利益を他國の臣民に與へながら、我が國の臣民に與へないときは、領事より先づ其の地方官に掛け合ひ地方官にて届かずは、日本公使を經て向かうの外務省へ掛け合ひ其の不都合を改めさする任務がある。是れが一般大切の任務であつて善き領事官の下に在る日本人は大いに僥を得る代はりに無能領事官の下に在る者は何時も損をする。

(六)身分事務　日本人の戸籍役場は内國に在つても外國に無いから外國で生まれたり死んだり、結婚したりする者があると、領事館に其の届出でを爲し身分登記をしてもらふ。又外國に渡航する日本船内に於いて起こつた出生死亡等に就いても其の到着地の領事館に届け出て登記を請はねばならぬ。

(七)公證事務　又領事官は其の管轄區域内に於いて日本臣民又は外國人の申請に依り日本臣民に關する法律行爲(例へば契約)並びに日本に在る土地に關する法律行爲(例へば抵當)に付き公證人となつて登記事務を取り扱ふ任務がある。又日本人の爲めに其の駐在國の官廳より發した公文書(例へば裁判所の判決書)の證明をせねばならぬ。即ち他日日本で證據にする爲めである。

(八)和解事務　領事官は外國にて日本人の爲めに裁判をする權利を持たぬが、和解なれば出來る、即ち當事者双方の合意を以つて願ひ出でた時、仲裁をするのである。

(九)商事報告事務　日本商人は海外各地に向かつて通商貿易を營むものなれど世界の各港に出張店又は代理者を置くとは到底爲し難い。依つて外國駐在の日本領事の商事報告に依頼せねばならぬ、從つて此の報告の巧拙は日本商業の盛衰

に大關係がある。我が外務省は毎月一回づつ『商事彙報』と云ふ者を發行して領事の報告を公にし、又ニウヨルク、ボンベイ、シャンハイ領事には毎週電報にて報告をさせ之れを官報に載せて居る。

（十）入津船舶の臨檢　又外國に居て日本船舶及び船員を保護し監督することが領事官の一大任務である。其の方便として臨檢と云ふことをする。即ち內國船が管轄地內の港へ入津する毎に檢疫の濟むを俟つて領事又は其の代理者直ちに船內に進入し、船長事務員に付き其の航海の目的乘客及び積荷の詳細を聞き取り、船內書類を檢閱して其の僞りなきを確めたる後始めて其の船より乘客及び貨物を陸上げすることを許可することを云ふ。領事に於いて此の臨檢を爲したる以上は其の港の港長や、稅關は領事の申立に僞りなしと認めて萬事の手續を輕便にすれど、此の臨檢が無い場合には一々外國官吏の綿密なる調査を受けねばならぬ次第である。

（十一）入港船舶の保護　領事は自分が臨檢したる船舶の外國港內に在りて稅關、警察、裁判所等より不當なる取扱を受けざるように注意する任務あり。例へば船

長、事務員が裁判所に呼び出だされ等のをあるときは、領事官は付き添ひて出張し、訴訟の手續より通辯萬端の事を世話し、或は又警察官が船內に來りて差押及び拘留等の手續を爲すときは、前以て其の通知を受けて之れに立ち合ふ任務がある。無論、不都合のをれば外交官に上申して其の處分を改めさする爲めである。

（十二）船內秩序の維持　國に依つては其の港內に碇船する外國船內に起こる總べての事件を裁判すれど、又或國々にては船員間の犯罪にして港內の安全に害なきものに限り、其の船の本國の管轄に屬せしめて敢て干渉しない。依つて此の如き犯者は領事に於いて裁判する任務がある。

（十三）脫船人脫艦人逃捕事務　船は商船でも軍艦でも水夫、火夫等の人員を餘分に乘り組ましむるときは無益に食糧を減ずる恐れがあるから、嚴密に必要なるより以上の人間を乘せて居らない。因て若し一人にても逃亡する者がある時は忽ち航海に差支へる、然るに水夫どもは海上では遊べないで給金がたまるのみであるから、港に着くと色々面白いものがあるから、其の金が遣ひたくなり、遂には船に歸るとがいやに成る、ツコデ逃亡する、是れは世界の通弊であるから、各國の間に約束

がある。て、領事より請求するときは、外國の地方官に於いて、逃亡水夫を捜索して捕縛し船へ返して呉れることに成つて居る。即ち其の掛合をするのが領事の任務である。

（十四）難波船の救助監督　内國の船が外國の沿岸に於いて難破したるときは、第一に乘込の人間を救助することが必要である、第二に難破の原因を取り調べて他日裁判に附し責任の所在を明らかにする爲めの證據を調査することが必要である。即ち商船には多く貨物を積んで居るから、荷主と運漕會社との間に爭ひが起こるに相違ない、其の時に領事が調べて作りおいた難破證書が證據となるのである。

（十五）海損事件の決定　船が航海中其の内部又は外部より起こる危險を逃るゝ爲め船体又は積荷に向かつてする處分（例へは船足を輕くする爲め積荷の一部を海に投する事）を海損と云ひ、何人に於いて其の損失を負擔すべきかは法律上の緻密なる問題である、既れとも裁判所が商法に依つて判決するのである、是れ亦領事の調べて作つておいた證書が證據になるのである。其の他外國に於いて或は船員を雇ひ入れ、又は雇ひ止め又は其の船舶を賣却し、又は抵當に入れる等のことも領事が公證するのである。即ち領事

は外國に在りて内國の海事局と同じ仕事をせねばならぬのである。

以上述べたので領事の仕事は大抵明瞭したであらう。即ち既れも一個人一會社の權利利益に關係する問題であつて、政府と政府との間に於ける外交問題ではない。領事には總領事、領事、副領事、代辨領事などの種類があるが、多くは階級の差を言ひ現はすのみで、實權に違ひはない。總領事は支那で言へば天津、上海の如き重要の地に置かれ、領事は一等二等とありて尋常の商業地に遣られ副領事は總領事又は領事の事務を助け代辨領事は未だ領事館を置かない土地へ出張して事務を取る。總べて外國に領事を置くには場所を定めて向かうの政府の承諾を求めるを要し、且つ赴任の際には本國より委任狀を齎して向かうの政府に提出し、其の證認狀を受けなければならぬ、我が國の官報にも時々外國領事の證認せられたをが載つて居るは此の譯である。

道徳と法律との制裁

道徳は内より人間の覺知によつて行はれ、法律は外より何者かの權力を以つて強行するものである。されば、道徳の制裁は、よしや痛切的確ならずとも、深く人間の内心に立ち入つて心の上の秩序を律する力を有つて居るけれど、法律は唯だ其の外形に表はれた人間の行爲を律するのみで、此の點に於ては一歩を道徳に讓らなければならぬのでありますが、其の制裁の痛切にして、且つ的確なる所は、亦た優にかの薄弱なる道徳の制裁にうち勝つて居るのであります。要するに道徳と法律とは、車の兩輪の如く、相助け相補ひて、以つて世界の秩序を賀すものでありまず。我々人間をして眞に宇宙の子たらしむるものであります。これを人間の側より言ひますれば、二者共に我々人間たして平和に其の本能に從つて生活し得しむる狀態を、我々人間に與ふるものであります。

（『法制一夕話』の一節）

法制（行政）

準則行政

法學博士
文學博士
有賀長雄

準則の總釋

外國政府は日本の主權に服從する義務を持たないが、日本の臣民並びに外國人にても日本を定めて之れに依らしむる事が出來ないが、日本の臣民並びに外國人にても日本の範圍内に來たる者は皆日本の主權に服從せねばならぬ、因つて毎事に付き、大權を煩はして處分を爲すに及ばず、全國に向かつて永久に有効なる規則を定めおき、格段なる事件の起こる毎に行政各部の官吏をして其の規則を適用さすれば善いのである。此の途に由りてする行政を準則行政と云ふ事は前にも述べた通りである。總べて内國に於いて内外人に向かつて行ひ又は外國に在留する内國の臣民に向かつて行ふ行政は此の部類に屬するのである。其の所謂準則とは主とし

て法律命令をいふのであるが其の法律も命令も天皇の制令たる點に於いては同一である唯だ法律は帝國議會の協賛を經てあり、命令は此の協賛が經てないのみの違ひである。又命令の中には勅令、閣令、省令、地方令等の區別がある。其の勅令は內閣の奏請を裁可して天皇より發せらるゝ者、閣令は內閣總理大臣に委任したる職權を以て發せしむるもの、省令は各省大臣に委任したる職權を以て發せしむるもの地方令は地方長官をして發せしむるものである。即ち警視總監の發する者を北海道廳令と云ひ、北海道廳長官の發する者を府縣令と云ひ、郡長の發するものを郡令と云ひ、島司の發する者を島廳令と云ふ。

又臺灣總督は殆んど勅令と比敵する命令を發する職權を委任せられ居り、之れを臺灣總督府令と稱する次第であるが、又其の外に明治廿九年以後三箇年を限止して法律に均しき効力を有する命令を發するの權を委任せられ爾後其の期限に至る毎に委任を繼續し、現在は明治三十五年以後更に三年間此の期限の繼續中である。此の委任に依り發する命令を臺灣總督府律令と稱へて居る。而して內地一

般の法律は臺灣に行はれず、特に勅令を以て臺灣にも行ふべきことを規定したるもののみ行はるゝ制度に成つて居る。是れは勿論臺灣と一般內地と大いに其の事情を異にする故であつて、就れの國でも殖民地に向かつては多少之れに類した制度を取つて居る。

法律命令には一定の形式があり、又其の施行時期に付いても心得おくべき事がある、即ち法律、勅令、閣令、省令は官報を以て公布するを正式とし、臺灣總督府律令及び臺灣總督府令も實際は官報を以て公布し地方令は其の地方に於いて定めた公式を以て公布するをになつて居る。現に東京府の如きは公報と云ふ者が毎日刊行せられつゝある。さて法律命令は官報公法に載せて公布したる時より直ちに効力を生ずるかと云ふに必ずしもさうでない、中には即時執行を要するものもあれば、此の法律又は勅令は發布の日より施行すと云ふ一條が加へてあるが此の條の無いものは一定の猶豫期限がある、即ち公布の即日何人も皆之れを承知すると云ふとは到底無理であるから施行期日と云ふものが極めてあつて此の期日に至る前に承知すべきものとし假令承知し居らずとも此の期日に至れば其の法令を

知らなかつたと云ふことが出來なくなつて居る。此の期日は其の法令に特別の明文があれば其の明文に依り、無ければ、法律なれば、官報に公布の日より滿廿日を經て效力を生ずることとなし勅令閣令、省令に就いては之れを公布する官報の各府縣廳に到達の後七日を以て施行期日とすることなつて居る。そして官報到達の日數はマイル數に依つて一定されて居る。例へば京都大阪は四日、長崎は十一日と云ふ樣な次第である。地方令も特別の明文ある場合の外は公布の日より起算し滿七日を經て施行すといふことに成つて居る。

行政行爲

行政は一般に有效なる準則があれば直ちに之れに依りて行はるゝものでない、官廳に於いて之れを格段なる場合に適用することが必要である。例へば所得稅法が公布されても人民は直ちに之れにより納稅の義務を生ぜず、稅務署に於いて人々の所得を調べ之れに對し命令書を發するに至り始めて其の義務を生ずる次第である。又司法事務に付いても執達吏は民法に依り直ちに債務を督促することが出來ぬ、先づ裁判を以て民法を格段なる訴訟事件に適用せねばならぬ。此の如く準

則即ち法律命令を格段なる事件に適用する手續を行政行爲と云ひ、司法事務に付いては司法行爲と云ふ。然し、其の實は司法行爲も行政行爲と全く同一であつて唯だ取り扱ふ官廳が違ふ爲めに名を異にするのみである。

行政行爲の中には上の官廳より下の官廳に向かつて準則の適用を爲さしむるものと、官廳より人民に向かつて爲すものとの二種ある、前者を指揮と曰ひ、後者を處分と云ふ。

行政及び司法行爲は單純に準則（法律命令）を格段なる場合に適用するのみである かと云ふに、さうでない行政官は別に自由裁量の權と云ふを持つて居り司法官は原則として持たないが、特別の場合には持つことになつて居る。先づ普通の行政事務に付いて之れを言へば、法律命令は決して行政の目的とする所の事務を詳細に規定し盡くし得べきものでない若し餘り微細の點にまでも立ち入るときは活用の自由を失し却つて窮屈のことになり、人民を困らせる事が出來する、故に唯だ大綱だけを極めおき、行政の職權を以て土地の事情と時期の形勢とに應じ便宜細目を定めさせる樣にしてある、之れを自由裁量とも云ひ又は認定權の範圍とも云ふの

である。例へば法律を以て治安に害ある演説を禁ずるにしても決して一々其の箇條を以て治安に害ある演説の種類を明細に指定し得べきものでない。因つて法律に於いては唯だ警察官が治安に害ありと認むるときは其の演説を中止するの權あるを規定し、如何なる演説を以て治安を害するものと爲すやは場處と時期とに鑑みて臨檢警部の自ら判斷する所に一任するのである。其の外の行政事務に付いても此の如きことが甚だ多い。

然し自由裁量は決して行政行爲のみに限つたことでない、司法行爲に於いても例へば刑法に云々の罪を犯す者は一箇月以上一年以下の禁錮に處すとある場合に、或は其の犯罪の事情に考へて或は二箇月とし或は三箇月とするは自由裁量である。又民法に依つて財産配當の裁判をする場合の如きも法律には一々比例が示してないから裁判官の認定權で極めなければならぬをが多い。然しながら司法行爲、即ち裁判事務は法律を其のまゝ適用するを以て原則とし唯だ例外の明文ある場合に自由裁量を用ゐるのであるから裁判官は法令を執行すると云ひ行政官は自由裁量を用ゐるを常例とするが故に法令を執行すとは言はずして施行すと

いふ次第である。施行とは便宜の方便を以て其の法令に定めたる目的を達するといふとであつて、此の目的を達しさへすれば其の方法の如何は窮屈に指定しないのである。此の如く準則行政は法律命令を格別なる場合に適用するものでありながら、其の適用の間に行政官(或る場合には司法官もの分別を以て準則以外に方法を指定する權があつて下級官廳及び人民は其の指定に服從する義務があると云ふことは行政法の上に於いて頗る重大なる事實である。

指揮(指令及び訓令)

各官廳は皆自由裁量の權を以て居るが、官廳毎に思ひ〳〵に裁量して處分をするときは事務の統一が取れない例へば風俗を壞亂する圖書を禁止する命令に付いても或府縣は裸躰畫を風俗を壞亂する者と認定して之れを禁止し、或他の府縣は之れを公許すると云ふ如き場合には會〻之れを禁止する府縣に居る者は不幸であつて他の府縣と比較を取り自己の府縣の處分を恨むとなる。仍つて多くの場合には上に立つ官廳が適當に認定し、其の下に立つ各官廳をして之れに依らしむる必要がある。例へば內務大臣に於いて裸躰畫は風俗を害するとかせぬとか

の見解を一定して各府縣をして之れに依らしむる必要がある。或は又下の官廳より伺ひ出でたるとき見解を定めて指令する必要がある。此の如く上級官吏の自由裁量を以て下級官廳の自由裁量を束縛するをを總じて指揮といふのであつて、是れは準則（法律命令）の効力より起こるをではなく、下級官廳が上級官廳の命令に服從するの義務より來るをである。そして既に指揮する權がある以上は、萬一にも下級官廳が其の指揮に違つた處分をした時に、之れを糺正する權が無ければならぬ、之れを監督といふのであつて、指揮と監督とは必ず相伴ふのである。されは地方官官制の條文にも「府縣知事は各省大臣の指揮監督を受け法律命令を執行し云々」とあり又「郡長島司は府縣知事の指揮監督を受け法律命令を部内に執行し云々」とある。

指揮の作用に指令訓令の二つがあつて、各省官制通則と云ふ勅令にも「各省大臣は主任の事務に付き警視總監、北海道廳長官、府縣知事に指令、又は訓令を下すをを得」と書いてある。偖此の指令と訓令との間にはどう云ふ違ひがあるかと云ふに、指令は格段なる事實に付き、上級官廳に於いて自由裁量して處分方法を一定し、下級

級官廳に其の執行を命ずるをを謂ふのであつて又之れを達旨とも云ふ、又或る場合には上級官廳より處分方法を指定せずして、下級官廳をして方案を立てゝ伺ひ出でしめ、之れに向かつて承認の旨を指令するをがある、之れを經伺の指令と云ふ。次に訓令とは自ら一種の準則の躰裁に於いて處分方法を定めて之れを下級官廳に示しおき、格段なる場合の起こる毎に之れを適用せしむるのを謂ふのであつて又之れには達、規則、心得、取扱手續等の名稱がある。指令は少しも之れに違ふをを許さないが、訓令は幾分か下級官廳の分別を以て取捨變更するの自由を與へてあるのである。

官廳に本省、府縣、郡島と云ふが如く三級以上の階級がある場合には、第一級の官廳より發する指令訓令は第二級以下の各官廳を束縛し、之れと同時に第二級の官廳も亦第一級官廳の指令訓令の未だ盡くさざる點に付き第三級以下の官廳に向つて指令訓令を發するをが出來る。例へば傳染病豫防手續と云ふ一つの準則があるときは之れに依つて內務大臣より傳染病豫防手續と云ふ訓令を發して府縣及び郡島をして之れに據らしめ、更に東京府知事より市町村傳染病豫防手續と云ふ詳

細の訓令を發して郡長をして之れに依り町村の傳染病豫防に關する處分を監督せしむる類である。

指令訓令は上級官廳より下級官廳に向かつて發するものであつて人民に向かつて發するのでないから、官廳部内に於いて効力があるのみであつて、法律命令の如く官廳並びに人民を拘束するものでない故に、之れを公布するの必要がないのみでなく、又其の或ものは秘密であるかも知れぬ、尤も大抵の場合には書面を用ゐるが、其の書面は指令訓令を受けた官廳に於いて部類別けをして綴り込みにし記錄に備へおくのみであつて發表することは少ないたま〳〵官報公法に載せることがあつても其れは唯だ筆寫に代へる爲めであつて書面指令の代用をするに過ぎない。

司法行爲に就いても指令といふをは無いではないが、其の作用は行政行爲に於けると大いに違ふ所がある、即ち司法裁判所にも段階があつて第一級を大審院とし、第二級を控訴院とし、第三級を地方裁判所とするのであるが、各級の裁判所は獨立して自由裁量の權を以て居り上級裁判所の認定を以て下級裁判所を拘束するを

は無い、其の代はりに下級裁判所の爲したる司法行爲即ち判決に對し當事者に於いて不服があつて之れを控訴院に控訴するときは控訴院は下級裁判所の裁判を捨てゝ新しく裁判を仕なはす職權がある、而して又控訴院の判決にも服せずして更に大審院へ上告するときは大審院は審理の上若し準則の適用に誤りのあるのを見れば初めの控訴院の判決を破棄し、更に他の控訴院に指揮して裁判を仕直さするとになつて居る。此の如き手順を取るのは、元來裁判の事は行政行爲の如く上より始まりて下に及ぶに非ずして、下より始まつて段々上の方に上訴するからである。且つ又裁判は人民に關係して公明を旨とするをであるから少しも祕密にしない、控訴上告に對する指令を一々關係人民にも公示するをに成つて居る。司法大臣が各裁判所に向かつて行ふ所の行政事務即ち司法行政事務は全く一般の行政行爲と異なる點がない。

處分裁決

官廳に於いて人民に關係する事實に其の準則たる法律命令を適用し、自由裁量の權を以て適當と認むる所の方法を定めて之れを關係の一個人又は法人に令達す

法制　準則行政

るを一般に稱して處分と云ふ行政官廳の爲す所を行政處分と云ひ司法官廳即ち裁判所の爲す所を司法處分と云ふ而して處分の中には直接に人民に向かつて處分を爲すべき地位に在る官廳に於いて自由裁量を爲さず上級官廳の裁量して指令し又は訓令する所に從はなければならぬ場合もあるをは上述の如くである。

行政處分は命令、禁止、許可、認可等の体裁に於いて發表せらるゝ。

裁判所に於いて判決といひ行政官廳に於いて裁決、審判、決定などと稱するも其の實は處分の一種であるが是れは準則を適用する目的物が事實でなくして權利義務である場合に云ふことである即ち人民と人民との間又は人民と官廳との間に存する權利義務の關係に其の準則たる法律命令を適用して甲の人民より乙の人民に對し爲すべき所(即ち私權)又は國家より人民に向つて爲すべき所(即ち公權)若しくは人民より國家に向かつて爲すべき所(即ち公義務)を明瞭にする業を云ふのである。

裁判、裁決、審判、決定の如きは必ず其の手續が一定して居つて之に據らなければ無效である。例へば民刑事の裁判は民事訴訟法、刑事訴訟法の綿密なる規程に依ら

なければならぬ。之れに反し一般の行政處分に付いては一定した手續きがない行政官廳の職權内に於いて如何樣に之れを定むるも必ず人民において服從する義務がある。行政處分において假令準則に違反すると思うても、之れを理由として服從を拒むをは出來ない、一旦服從しておいて後に述ぶる訴願には行政裁判を延ばすか然らざれば輿論に訴へて官廳をして自ら其の非を悟り前の處分を改めしむるより外に仕方がない。是れは斯くしておかないと人民の不服が多くて行政の事業が大いに澁滯するからである。

處分も裁決も、之れに服從する義務ある一個人に向かつて之れを令告するをが必要である。司法行政や收稅事務の爲めには此の令告の手續が一定してあつて之れに違ふものは無效であるが一般の行政行爲に就いては適宜の方法を取るをが出來る。即ち必ず書面を以てすることを要さない口頭を以てするも宜い。(例へば政談演說を中止する處分の如し)或は又記號標識を以てするをもある、即ち銃獵禁止の立札、傳染病患者あるが故に交通を禁じたる家の黃紙標識の如きである。

社會の發生及び起源

社會の發生は個人の生活上の協力にあり。たとひ、その間の關係に如何なる條件あるも、又、その目的に多少の制限あるも、若し協力の必要なかりせば、社會は決して構成さるゝものに非ず。これ、團結と集合との異る所以なりとす。　茲に、多くの人ありとするも、その間に、何等の生活上の一致を要することなくば、それは單に集合のみ。社會は集合體にあらずして團結體なるが故に、それを構成せる諸人の間に生活上に於ける一致、即ち協力なかるべからず。協力により て諸人の團結は成立ち、其處に社會は發生す。而して其の起源は所謂原人時代にありて、有意的ならず して、不知不識、生活の發達に伴ひ、社會も亦た進歩し行くものなり。

（大島居弁三氏著「人間界之現象」）

行政執行

法學博士
文學博士　有賀長雄

行政執行の必要及び困難

前回に述べたる處分裁決は、法律命令となつて顯はれ居る國家の意思を人民の上に行ふ手續である、即ち國家の意思を以て人民に向かつて或事を爲し（例へば租税を拂ひ）又は或ことを爲さざる（例へば腐敗肉を販賣せざる）を命令するのである。そして人民が果たして之れを好むと否とは措いて問はないのである。然るに人民も亦各獨立の意思を持つて居るものであるから、其の意思と國家の意思とが一致しないときは或は人民に於いて處分裁決に服從しないと云ふ恐れがある。果たして服從しないからと言つて國家は之れを許しおく譯には行かぬから、其の時は國家の權力を以て推し付けて服從さするより外はない。此の爲めに用ゐる所の手段が即ち行政執行

である。尤も此の場合に行政と云ふときは先きに行政行爲と云ひし場合と同樣にて、第一の廣き意味に取り、其の中に司法事務に關するものをも包含して居るのである。

行政執行の必要なるとは明瞭であるが、さらば如何なる手段を以て人民を推し付けて處分裁決に服從せしむるかと云ふと、玆に一つ六ヶ敷い事がある。即ち之れが爲めには其の意に反して處分裁決に服從するは不愉快だが、若しも服從せなかつたならば夫れよりも更に不愉快なる結果が其の身に及ぶと云ふことにせねばならぬ、即ち罰を加へるより外に途はない。然るに帝國臣民は憲法に於いて法律に依るに非ずして、審問處罰せられないと云ふ保證があるから、無暗に罰する譯には行かない、行政事務の中にて法律を以て規定してあるものは直ちに其の法律の中に不順者を罰する個條があるかも知らない、然るに行政は必ずしも法律にのみ依つてするものでなく、別して日本の如きは命令に依つてする行政行爲が多いからこれを勵行する爲めに罰の制裁を一々法律に仰ぐのは容易のことでない、又法律に依つて來る行政行爲にした處が、其の微細の場合に於ける不順に至るまでも悉く

罰する規程の設けてないものが多く、若し設けてあつたならば活用の自由がきかずして却つて不便である。此の故に人民に向かつて處分裁決を勵行する爲めには其の根本の準則に於いて罰則が設けてあると否とに拘はらず、此等の準則以外に於いて別に行政官司法官に人民の意思を壓迫する不便を持たすことが必要である。此の不便を工夫するのは頗る困難であつて、各國の制度は色々に成つて居る。先づ其の中の重なるものを述べてから日本の制度を說くと善くわかる。

英吉利には昔から法律があつて、警察、衛生、收稅等に關し中央政府又は地方自治體より發したる布令に違反する者を罰することに成つて居る外に、一種特別の制度がある。即ち法律を以て治安判事と稱する最下級の判事に警察官の職務を兼ねさせ、地方の行政事務に就き自ら準則(警察令)を發布し、簡易なる裁判法に依り自ら其の處分裁決に服從せざるものを罰することが許してある。それ故實際は命令に服從しない場合を罰するのであるが、其の罰は法律に依るの罰たるに背かない。

佛蘭西では總べての制裁を刑法に含蓄さする主義になつて居る、即ち刑法の本條に行政行爲に對する不順を罰する條項が譯山に設けてある外に、別に違警罪といい

ふ者を設けて其の一個條を以て何事に限らず法律に從ひ行政官廳の設けたる規則に服從しない者には輕微なる罰金を被らすことになつて居る。即ち一日以上五日位の禁錮、一フラン以上十五フラン以下の罰金である。尤も佛蘭西では法律を執行する爲めに發する命令の外に命令はないのであるから、是れで十分なのである。

獨逸の國々でも南方に位して多く佛蘭西法の影響を被つたものは矢張り刑法及び違警罪主義を取つて居る。例へばバルバリヤの如きは刑法の外に浩瀚なる違警罪法典がある。然るにプロシヤは中途より一の新らしき制度を立てた、即ち千八百五十年の地方警察法を以て第一に罰則を附したる布令を發する權を行政官に委任し、其の行政官の高下に從ひ罰則を附する權の範圍を異にしたる事、及び第二に何事に關せず行政官の處分に從せざる者を强制するの規程を設け、其の行政官の高下に從ひ强制權の輕重を異にしたる事である、此の制度は其の後屢〻改正せられたが、現今に於いては千八百八十三年の普通地方行政法第五編及び第六編となつて現はれて居る。之れに依るときは大臣は、其の命令に百マルク以下の

罰金を課するの罰則を設くることを得、縣知事は六十マルク、郡長は三十マルクといふ樣に段階が付いて居る。又罰則の設けなき場合に於いても、縣知事、郡長、警察署長、町村長の處分に服從せざるものあるときは之れに對し左の强制權を使行することが許してある。

(一)第三者をして不順者に代はつて地方官の處分に服從するの行爲をなさしめ不順者より其の費用を取り立つる事、例へば降雪の後には必ず家より人を出して道路の積雪を掃除せしめよと命令しても、之れに從はざるものあるときは市町村長に於いて人を雇ひて掃除せしめ、不順者をして其の雇賃を拂はしむる類である。

(二)處分の種類が第三者をして代行せしめ難きものなるか、又は不順者に於いて其の費用を負擔するの資力なきときは、一定の罰金を課すべきことを戒告し、其の期限內に服從せざれは遂に之れを課する事である。概して禁止の處分は本人をして守らしむるより外に實行の途がない。例へば道路に塵芥を捨つべからずと禁止する處分の如きは、本人に於いて之れを守らなければ、第三者

に代はりて守らしめても本人が捨てる日には何にもならぬ。此くの如き場合には罰金を課する其の金額は町村長が六マルク以下、郡長市長及び市内警察署長が百五十マルク以下、縣知事は三百マルク以下と云ふ樣になつて居る。尤も無資力者は罰金をも拂ふことが出來ないものがあるから之れを禁錮の刑に代へる、其の換算法も一定して居る。

(三)以上二種の手段も亦用ゐるに足らざる場合に於いては直接強制と云ふことをする、直接強制とは官吏が自ら手を下して處分の目的とする所の行爲を實行することである。例へば風俗を害する興行の停止を命令する者興行者に於いて其の處分に從はざるとき警察官に於いて進んで見物人を解散せしめ其の興行場を閉鎖する類である。事急にして代行又は罰金の如き緩漫なる手段を用ゐ難き場合にも直接強制をするより外に仕方がない。例へば群衆の場合に危險なる建物があつて、早く取除けざれば潰壞の恐れがある場合の如くである。

本法の刑法及び違警罪

本邦は始め佛蘭西の制度に擬して刑法に行政上の違反に對する罰則を設け、刑法に刑名の無いものは他の法律に讓つた。例へば刑法第二百四十六條を以て「傳染病豫防の爲め設けたる規則に違背して入港の船舶より上陸し、又は物品を陸地に運搬したる者は一月以上一年以下の輕禁錮に處し、又は二十圓以上二百圓以下の罰金に處す」とあり、第二百五十四條に「規則に違背して毒藥劇藥を販賣したる者は十圓以上百圓以下の罰金に處す」として規則を設けたる者は枚擧に遑ない。例へば郵便規則、鐵道規則等に於ける罰則の類である。又違警罪も佛蘭西の手本通りに出來て居る。即ち我が刑法第四百二十五條以下に其の明文があつて、或は格段なる行爲不行爲を指定して之れを罰する條と、概して、或は一種の目的の爲めに發する規則を遵守せざるを罰する條と二樣になつて居る。例へば「人家稠密の場處に於いて濫りに煙火其の他の火器を弄びたる者」を違警罪に處するは行爲を罰するもの「崩壞せむとする家屋墻壁の修理を爲さざる者」を違警罪に處するは不行爲を罰するもの、又「規則を遵守せずして火藥其の他破裂すべき物品を貯藏したるもの」と云へるは準則違反をするものである。

る。而して又最後に概括の一條がある、曰はく「前數條に記載する外、各地方の便宜に依り定むる所の違警罪を犯したる者は其の罰則に從つて處斷す」と即ち孰れも一圓九十五錢以下の科料又は十日以内の拘留なり、又違警罪即決例と云ふ法律があつて警察官限りにて裁判宣告が出來得る樣になつて居る。されば刑法と特別法と違警罪との三にて處分裁決の勵行に不足はないかと云ふに、憲法以前は別に不自由を感ぜなかつた、何となれば法律と云ふも實は勅令と同じことにて、議會を經ず天皇の獨斷で制定せられたるものであるからである。然るに廿三年以後は法律は必す議會の協賛を經ねばならぬ次第となり、而して日本臣民は法律に依るに非ずして逮捕監禁審問處罰せられないことゝなつたから、政府、各省及び地方廳は命令を以て行政行爲の準則を定むる職權を有しながら、之れを勵行する爲めの罰の一點に於いて法律の制裁を仰がねはならぬ次第となつた。これは甚だ不自由であるから茲に一の便方が發明せられた。

廿三年法律第八十四號

其の方便と稱するは即ち明治廿三年法律第八十四號である。此の法律は罰則を

設くるの權を概括して政府及び行政各部に委任するの目的で出でたるものであつて此の罰則に依り處罰するは尙ほ法律に依り處罰する者たることを失はぬものである。該法律の條文は左の通りである。

「命令の條項に違犯する者は各其の命令に規定する所に從ひ二百圓以内の罰金若しくは一年以下の禁錮に處す」

又此の法律に基づいて同廿三年勅令第二百八號が出た。左の通り。

第一條「各省大臣は法律（刑法又は特別法）を以て特に規定したる場合を除く外、其の發する所の省令に二十五圓以内の罰金若しくは廿五日以下の禁錮の罰則を附することを得」。

第二條「地方長官及警視總監は其の發する所の命令に十圓以内の罰金若しくは拘留の罰則を附することを得」と

以上は前に述べた普魯西の普地方行政法の一半に摸擬したものであつて、命令に依り人民を罰しながら尙ほ夫の法律に依るに非ずして審問處罰せずと云へる審法の原則に從はむが爲めに罰則を設くる權を法律より命令に委任するものであ

る。但し此の仕組に於いて尚は一二の不便あるは外でない、(一)命令に設けたる罰則に依り人民を處罰するにも尚は一度は之れを裁判に付して正式の審理を遂げなければならぬをと、(二)總べての點に付いて違背を罰する條項を設くるは到底難きをなるが故に、若し適用すべき罰則のない點に付き不順者を生じたる時、之れを強制して處分に服從せしむるの途なきを是れなり。此等の缺點を補ふ爲めに明治三十三年に至り、普魯西地方行政法の他の一半に摸擬執行法と云ふものが出來た。これは深く研究を要するものである。

本邦行政執行法

行政執行法の中には他の箇條が雜つて居るが、最も重なる部分は左の通りである。

第五條　「當該行政官廳は法律又は命令に基づきて爲す處分に依り命じたる行爲又は不行爲を强制する爲め左の處分を爲すを得。

一、自ら義務者の爲すべき行爲を爲し、又は第三者をして之れを爲さしめ其の費用を義務者より徵收する事。

二、强制すべき行爲にして他人の爲すを能はざるものなるとき、又は不行爲を强

制すべきときは命令の規定に依り二十圓以下の過料に處する事。

前項の處分は豫め戒告するに非ざれは之れを爲すを得ず、但し急迫の事情ある場合に就いて第一號の處分を爲すは此の限りに非ず。

行政官廳は第一項の處分に依り、行爲又は不行爲を强制するを能はずと認むる時、又は急迫の事情ある場合に非ざれは直接强制を爲すを得ず。

第六條　……第五條の過料は國稅徵收法の規定に依り之れを徵收するをを得。

行政官廳は前項の徵收金には國稅に次ぎ先取得權を有す。

第一項の費用及過料に關する繰替支辨收入の所屬其の他必要なる事項は勅令を以て之れを定む。

此くの如く、日本の制度にも代執行、過料(普魯西の罰金に對す)及び直接强制の三手段が設けてあつて、全く手本の通りである。國稅徵收法の規定に依り之れを徵收すと云ふのは、あたりまへなれば民事裁判に付し裁判所の命令を以て取り立つる手續を爲さねばならぬ次第なれど、斯くては不便多きが故に國稅を納むべき時に

納めざる者を處分すると同一の方法に依り、直ちに義務者の財産を差押へて之れを公賣に附する爲めである。國稅に次ぎ先取特權を有すとは、公賣の賣上高より第一に未納國稅を控除し、次ぎに行政執行の費用及び過料を引き去るなり。繰替支拂收入の所屬云々は會計法に依るときは經費を以て一時繰替へて代執行を爲したる場合に於いても、義務者をして支辨せしめたる金額は之れを直ちに其の官廳の經費に繰戻さずして、一旦は其の年度の收入の部に入れ、國庫に納めねばならぬ次第なれど、斯くては官廳の經費を減じて不便多きが故に、前の經費に繰戻す爲めの特例を勅令にて設くるのである。

又同三十三年の勅令を以て行政執行法の施行細則も定められた。其の第四條以下は右の第五條第六條を敷衍したものである。左の通り。

第四條　行政執行法第五條の過料は處分を爲す行政官廳の區別に從ひ左の金額を越ゆるを得ず。

一　各省大臣　二十五圓

二　廳府縣長官　十圓

三　其の他の行政官廳　二圓

第五條　行政執行法第五條の戒告は履行期限を定め且つ書面を以て之れを爲すべし。

第六條　行政執行法第五條の費用の徵收は現に要したる費用及び其の納期日を決定し、決定書の正本を義務者に交付して之れを爲すべし。

第七條　行政執行法第五條の費用は事務費の所屬に從ひ國庫又は府縣經濟より之れを支辨し、其の徵收金及び過料は事務費の所屬に從ひ國庫又は府縣經濟に收入すべし。

行政執行に用ゐる三種の手段の中にて其の第三即ち直接強制は代執行又は過料の如き間接の手段に依らず、直接に強力を以て不順者に迫り處分裁決に服從せしむるをを謂ふのであるが、此の爲めには處分裁決の目的以上に出でて本人の所有權を制限し、又は其の身體の自由を束縛することが必要である。然るに立憲制度の下に於いては人民の所有權も、身體の自由も共に大いに尊敬をせねばならぬものであるから、如何なる方法に於いて此等の處置を爲すべきやは綿密なる研究を

要するとである。

直接強制の爲めにする强力使行

强力使行の必要及び種類

行政の處分裁決を執行する爲めに强力を以て直接强制するは國家の權力と人民の憲法上の權利自由との面々相衝突する場合であるから、最も綿密なる研究を要する次第であつて司法事務、收稅事務、徵發事務、傳染病豫防事務等に關しては既に特別の規程が設けられてある。從つて行政官は嚴密に此等の規程に依り强制すべきものである。然るに其の他の事務に就いては一般の規程がない、唯だ行政執行法や、憲兵條例や、衞戍條例などと同樣の規程を散見するのみであるから、茲に之れを一集して秩序的に講義せねばならぬ。姑く强力使行に關する一般の理論を擧ぐれば左の通りである。强力使行は孰れとも裁分裁決に於いて目錄とする以外に之れを强制するが爲めに人民の自由を束縛し又は其の所有權を制限するとであるから、特別の理由がなければならぬ。此の理由に凡そ三種ある。(甲)第一は國家

の正當防衞と云ふとである。即ち國家も其の建物、其の使用する建物(官廳)人間(官吏)及び其の事業(公務)の上に侵害を受けむとする時は强力を以て之れを防遏するの權能が無ければならぬを猶ほ一個人が突然他人より其の身命財產に侵襲を受けむとするとき正當防衞の權利があると同樣である。(乙)次ぎに凡そ法令に於いて有罪行爲と指定する所の者は獨り其の被害者を害するのみならず又國家の事業をも併せて妨害する行爲であるに因つて國家は法律に依り其の既犯を罰するの外に强力を以て之れを其の未犯に防止する權能が無ければならぬ。例へば壯士か仕込杖を携帶する如きは往々犯罪の具に供せられやすきものなれば場合に依り之れを取り上ぐる必要がある。次ぎに(丙)國家の建物、人員、事業を防害する行爲でなく、又犯罪的行爲でなくして、打ち捨てておく時は社會に容易ならざる危害を及ぼすものがある。例へば、一人の不注意より火災四隣に延燒せむとする場合又は病毒の公衆に傳染せむとする場合の如くである。此等の場合に於いて人民が其の筋の處分に服從せざるときは行政官は强力を以て即座に直接執行せねばならぬ。

以上三種の場合に於いて國家が強力を使用するは大抵左の五種の形式で、事の大小輕重に依り手段を異にするのである。同じく

(甲) 假留置及び檢束
(乙) 住所進入及び捜索
(丙) 土地物件の使用制限
(丁) 兵器使用
(戊) 兵力假用

左に一々此等手段を用ゐるべき場合と限度とを述べ別けよう。

(甲) 假預置及び檢束

國家の正當防衞を行ひ、又は犯罪を豫防する爲めに一個人の身體の自由を束縛し、又は其の所持品を一時押收せねばならぬをが屢々あるが、憲法に「日本臣民は、法律に依るに非ずして逮捕監禁審問處罰せらるゝをなし。又所持品もステッキ一本にても其の財産であるから法律に依つてせなければならぬ。尤も所有權の制限は民法第二百六條に「所有者は法令の制限内に於いて自由に其の所有物の使用、收

益及び處分を爲す權利を有す」とあるから、命令でもよろしとの説があるが檢束するには法律が必用である、其の法律は久しく出來なかつたるが前に述べた行政執行法の第一條に左の通り規定せられた即ち圈點を附した所が眼目であつて其の他は實例を擧げたものと見てよろしい。

「當該行政官廳は泥醉者、癲癇者、自殺を企つる者、其の他救護を要すると認むる者に對し必要なる檢束を加へ、戎器凶器其の他危險の虞ある物件の假留置を爲すことを得。暴行鬪爭其の他公安を害するの虞ある者に對し之れを豫防する爲め必要なるときも亦同じ。

前項の檢束は翌日の日沒後に至ることを得ず、又假預置は三十日以内に於いて其の期限を定むべし。

右の一ヶ條の施行上に付き警視廳より警察部内に向かつて發したる訓令を見ると中々面白い。即ち左の通りである。

行政執行法第一條に依り檢束を加ふる必要ありて已むを得ざる場合は警察官は署内又は適當なる場處に於いて看守人を附し又は保護室に入らしめ苟も不

法の取扱を爲すべからず、……

檢束は翌日の日沒後に至るを得ざるは、勿論、可成速かに放致し又は親族故舊に引き渡し若し他の、法令に規定あるに於いては病院又は官公署に引渡等の手續を爲すべし。

行政執行法第一條に依り、物件の假預置を爲すときは豫め必要なる期間を定め物件假預置簿に記載し其の預置期間を本人に通告し領收書を交付すべし。

假預置物件は其の所持者に交付すべき期日より滿一ヶ年以内に受け取る者なきときは、目錄を付して本廳（即ち警視廳）官房第三課に送付すべし。

（乙）家宅進入及び捜索

又犯罪を豫防し又は緊急の危險に處せむが爲めには人民の家宅に進入せねばならぬ場合があるが、帝國憲法に「日本臣民は法律に定めたる場合を除く外其の許諾なくして住所に侵入せられ及び捜索せらるゝなし」とあるに因り、此の事の爲めにも法律が必要である。依つて行政執行法の第二條に左の通り定められた。

「當該行政廳は日出前日沒後に於いては生命身體又は財產に對し危害切迫せり

と認むるとき又は博奕密賣淫の現行ありと認むるときに非されば現住居者の意に反して邸宅に入るを得ず。但し旅店割烹店其の他夜間と雖も衆人の出入する場所に於いて公開時間内は此の限りにあらず。

因つて例へば强盜が或家に忍び入つたるとき或は火を失したるときは警察官は此の條に依り同じ家に進入して捕縛を爲すに於いて其の家人の同意を要せず又若し家の内より大聲を發し「泥棒」「人殺し」「火事」など叫ぶ者ある時は警察官は是れ家人が救を求むるものなりと視做して進入するの權あり。此の場合に官服を着用し居らざるときは警察官たるの證票を其の家人に示さねばならぬ。

（丙）土地物件の使用制限

緊急の危險傳染病の流行等を制止する爲めには人民の所有する家屋土地等に對し前に述べたる假預置以上に於いて重大の處分をせねばならぬとがある。例へは通行の爲めに危險なる建物を取り毀つ等の場合である、此等の場合は豫め法律を以て一定してをくことが出來ない、必要に應じて之れを指定する權を政府に取つておかねばならぬ。因つて行政執行法の第四條は左の通りに出來て居る。曰

法制　直接强制の爲めにする强力使行

はく。

「當該行政官廳は天災事變に際し、又は勅令の規定ある場合に於いて危險豫防若しくは衛生の爲めに必要と認むるときは土地物件を使用處分し又は其の使用を制限することを得」と。

右勅令に規定ある場合と云へるに付いては別に行政執行法施行令といふがあつて其の第二條に左の規定がある。

「生命身躰若しくは財産に對し危害切迫せりと認め、又は水陸の交通に危害を及ぼすの虞ありと認めたるときは、當該行政官廳は行政執行法第四條に依り必要なる措置を爲すことを得。

左の各號に掲ぐる土地物件に關しては法令の規定に違背し、因つて危害を生じ又は健康を害する虞あると認めたるとき亦前項の如し。

一、崩壞又は人を陷落せしむるの虞ある場所。

二、家屋其の他の工作物。

三、船車其の他交通の用に供する器具又は裝置。

四、煮關汽機及び其の他の附屬裝置。

五、前各號に掲げたるもの、外主務大臣の定めたる土地物件。

又其の次ぎの條に危險豫防の爲め又は衛生上必要と認むる物品は主務大臣の定むる所に依り必要なる分量を試驗の用に供することを得とある。因つて例へば不良の牛乳を賣る者があると見た時は、警察官は直ちに其の見本を出させて試驗をすることが出來るのである。

以上(甲)(乙)(丙)は孰れも行政官が處分裁決を一個人の上に行はむとするに當たり、其の一個人が之れに服從しない時直接に官權を以て其の處分裁決を關係人民の上に執行する爲め、殊さら法律を以て人民の身體の自由又は所有權又は家宅の安全を制限するの權を、法律を以て委任したものである。

(丁)兵器使用

然るに若し關係の一個人に於いて直接執行をも承服せず、暴力を以て之れに抵抗するときは如何例へば警察官が亂暴人を捕束せむとするに當たり、其の本人が仕込杖を振つて警察官に力抗する場合は如何と云ふに、此の場合は警察官も亦拔劍

法制　直接強制の爲めにする強力使行

して之れに向かはねばならぬ。然る時は獨り其の本人の自由を束縛するのみに止まらずして、或は之れに負傷せしめ、甚だしきは其の生命を絶つに至るやも計るべからざるが故に以上三種の手段とは異なりて更に重大なる理由がなければ出來ぬとである。此くの如き理由に二通りある、其の第一は直接執行の任に在る行政官の正當防衛であり、其の第二は國家に對する敵對行爲の抑壓である。左に之れを別々に說明しよう。

(一)行政官の正當防衛　人民が暴力を以て直接執行に抵抗する時、其の行政官は單に關係人が抵抗するの理由を以て其の執行を中止する譯には行かない、如何はと抵抗しても執行すべき事だけは執行せねばならぬ。然るに强ひて執行せむとするときは其の身が危い、因つて此の場合刑法の所謂正當防衛の箇條を盾に取りて行政官も武器を用ゐて之れに對抗することが出來る、即ち刑法の許す所の正當防衛が自然に處分裁決の執行方便の一種となるのである、刑法の條文は左の通りである。

「第三百十四條　身體生命を正當に防衛し、止むとを得ざるに出でて暴行人を殺傷したる者は此の限りに在らず。

「第三百十五條　左の諸件に於いて止むを得ざるに出で人を殺傷したる者は其の罪を論ぜず。但し不正の所爲に因り自ら暴行を招きたる者は

傷したる者は其の罪を論ぜず但し不正の所爲に因り自ら暴行を招きたる者は此の限りに在らず。

「第三百十五條　左の諸件に於いて止むを得ざるに出で人を殺傷したる者は其の罪を論ぜず。

一、財産に對し放火其の他の暴行を爲す者を防止するに出でたる時。

二、盜犯を防止し、又は盜贓を取還するに出でたる時。

三夜間故なく人の住居したる邸宅に入り、若しくは門戶墻壁を踰越損壞するを防止するに出でたる時。

刑法に此の條あるを以て行政官（主として警察官）は止むを得ざる場合に抜劍して人民の暴擧に抗するとを得るも、其の場合は嚴密に以上二條の認めたる範圍を守るを要し、後に其の事件を裁判に附せられたるとき裁判所に向かつて此の範圍内に於いてしたるとをなるが故に無罪たるべきとを證明しなくてはならぬ。

(二)國家に對する敵對行爲の抑壓　若し人民に於いて單に格段なる處分裁決の執行を拒むのみならず、斷然國家に向かつて敵對の態度を取り、數人共謀して官吏又は

法制　直接強制の爲めにする强力使行

は官廳を撲滅せむとするの働に出づる時は、別に新らしき關係が生じて來る、即ち其の人民は國家より保護撫育せらるべき關係を離れ、却つて國家の外に立ちて其の事業を妨害せむとする者なるが故に、國家も亦之れと爭つて其の存立を撲滅せねばならぬ次第となるのである。此の爲めに設くる所の機關が即ち憲兵である。何ゆえ警察官をして直ちに此の事を行はしめないかと云ふと、同じ機關に兩方の事をすれば、一身の正當防衛に止むべき場合に於いても國家に敵對する者を鎭壓する手段を濫用する恐れがあるからである。憲兵は軍隊の一種として天皇統帥の下に立つものではなく、本來は行政執行の一機關である。唯だ其の目的とする所は國家に敵對する者を鎭壓するに在りて軍隊の目的と同一であるから之れを軍隊的に編制して陸軍大臣の管轄の下に置いてあると云ふに止まるのである。憲兵の兵器使用に就いては現行の憲兵條例第五條に左の明文がある。

「憲兵は左に記載する場合に非ざれば兵器を用ゐるを得ず。

一、暴行を受くるとき。

一、其の占守する土地若しくは委託せられたる場處又は人を防衛するに兵力を用ゐるの外他に手段なきとき、又は兵力を以てせざれば抵抗に勝つ能はざる時。

現今憲兵は未だ各地に配置されないで軍に師團所在地に置かれて居るのである。然し必要があれば何地へも派遣せらるゝ次第である。

兵力假用（戰爭に使用する爲めであつて、內地の國內に於ける軍隊を設備する第一の目的は之れを戰爭に使用するのではない。然しながら、戰爭は、必ずしも外國を敵とする場合のみに限らぬ。万一內國において強大の編制を以て國家に反抗する者が起きたときは之れと戰爭せねばならぬ。例へば明治十年の西南戰爭の如くである。因つて平時內地の要所要所に師團か鎭守府を置いてあるのは自ら內地に不穩の徒の起こるのを豫防する手段ともなつて居るのである。尙は此の外に陸軍は行政の處分を直接執行する最後の方便となる役目がある、即ち或地方の人民又は或主義を以て集まる人民が國家に向かつて要求する所あり、暴力を以て官廳に迫つて其の要求を徹底せしめんとし、或は現在の制度に對し不平を懷き兵力を組織して逆

に官廳を襲撃せむとするが如きとあるとき、地方官より陸軍に要求して出兵を請ふ場合に、之れに應じて軍隊を繰り出す制度が設けてある。されば北海道廳官制、地方官官制等に「長官や知事は非常急變の場合に臨み、兵力を要し、又は警護の爲め兵備を要するときは師團長又は旅團長に移牒して出兵を請ふことを得」とあり、陸軍の方面で之れに應ずるの事務を衛戍勤務と稱して居る。即ち衛戍條例と云ふ勅令の第八條に曰はく、

「衛戍司令長官（師團長旅團長が其の管轄區域内の衛戍司令長官となるのである）は有事の日に當たり住民公共の保安に關する處置に就いては當該地方官と協議するものとす。

衛戍司令長官は衛戍線内に騷擾の事あるに當たり、地方官より請求あるときは兵力を以て便宜事に從ふを得」と。

此の條に依つて軍隊を繰出し、地方長官の請求に應じて或場處、又は人、又は物を警護するときは、唯だ整列して守備するのみであるが、若し其の隊伍を衝くものがあつたときは其の時こそ軍隊固有の權能を以て直ちに發砲する次第である。

又兵器使用に付き衛戍服務規則と云ふ細則中に、左の一條がある。

第百四十七條　衛戍服務の軍人兵器を實用し得るの場合左の如し。

一、暴徒群衆して暴行に及ばむとするに際し命令に依り之れを解散せしむべきとき。

二、四徒暴行脅迫を以て護送兵に抵抗し若しくは逃亡せむとするとき。

三、護衛兵人馬又は材料を防衛する爲め必要なる場合に臨むとき。

前數項の場合に於いて兵器を用ゐるは唯だ其の目的を達するに必要なるを限りとす、且つ其の實彈を發射するは特に命令あるか又は形勢万止むを得ざる時に限る。

如何なる場合に在りても凡べて兵器を實用したるときは其の事實を詳記したる報告書を衛戍司令長官に提出すべし。

衛戍勤務は軍隊が内地行政の執行機關となる文官たる地方長官の請求に依り働くのであつて、軍隊の獨立權能を以て働くのでない。然るに不穩の形勢日に長して更に强勢の手段を要するときは地方長官の手を離れ衛戍司令官自ら戒嚴の布告を上奏し、又は自ら之れを宣告するのである。然るときは其の布告し又は宣告し

たる地方に於ける行政の權は軍隊に屬し、地方長官は軍隊の司令官より命令を受けて働かねばならぬ。又人民の自由も非常に束縛せられて、嚴重なる取締法を實行せらるゝことゝなる。即ち戒嚴令と云ふ法律の第五條に該る場合である。

「第五條　平時土寇を鎭定する爲め臨時戒嚴を要する場合に於いては、司令官は速かに上奏して命を請ふべし。若し時機切迫して通信遮斷し命を請ふの遑なきときは直ちに戒嚴を宣告することを得。」

平時土寇とは地方暴徒のことを云ふのである。

以上(甲)(乙)(丙)(丁)(戊)と別けて述べた所は孰れも行政の處分裁決を、人民の上に行ふ爲め直接執行を爲さむとするに當たり、人民が之れを認容せず、多少の强力を以て抵抗する場合に其の强力に打ち勝つ爲め用ゐる所の諸方便であつて、先づ之れだけの制度さへ備はつて居れば、先づ十分なりと認められた次第である。茲にて行政行爲の講義は了つたから、次ぎには其の監督に移らう。

準則行政の監督

法學博士
文學士　有賀長雄

監督制度の總說

準則行政は法律命令の裁に於いて發布せられたる準則に依つて行ふものであるから、若し其の準則に違背した場合には一定の匡正法がなければならぬ。此の方法は先づ司法事務と其の他の行政事務とに依り相違がある。司法事務即ち裁判事務は前に述べた通り廣い意味で言へば、行政の一種であるが、例外の場合の外は自由裁量を許さぬものである、且つ其の目的とする所は一個人の權利義務を判明するに在りて他の行政事務の如く公共の利益を目的とするものでない、仍つて一般の行政とは違つた監督の方法が立てゝある。下級裁判所の判決に不服なる者をして其の上級裁判所に上訴せしむる方法であつて、之れに控訴上告の二種類があるが、いづれも民事は民事訴訟法、刑事は刑事訴訟法に規定したる詳細の手續

を履さねばならぬ。

一般の行政事務は一個人の權利義務を判明にするのが目的でなくて、公共の利益の爲めに一定の準則に依り一定の事務を成し遂ぐるのが目的である。尤も此の目的を達する爲めには一個人に向かつて處分判決をしなければならぬが、其の一個人は固より公共の利益の爲めに一身の利益を犧牲にしなければならぬ筈のものであるから原則として不服を訴へることを許すべき筋のものでない、實際に於いて之れを許すのは唯だ上級官廳の處分裁決に準則違反があり、又は自由裁量を誤つて公益を害したとがあるとき之れを知り得て監督を行ふの便に供するに過ぎない。今普通の行政事務に付いて行ふ所の監督制度を列示するときは左の五つである。

(甲)上級官廳の監督
(乙)異議申立
(丙)無式訴願
(丁)正式訴願

(戊)行政裁判

左に一々説明して見よう。

(甲)上級官廳の監督

一般の行政事務は司法事務の如く直接に準則を格段なる場合に適用するものでなく、準則の範圍内に於いて行政官の認定權に依り其の時機と場處とに適當した施行方法を定むるものであるとは前に述べた通りである。此の故に監督は二つの方面に付いて之れを行はねばならぬ、即ち第一に準則に違背せざるや否やに付いて之れを行ふ必要があつて、其の準則と云ふ中には關係の行政官廳の權限を定めたものと、格段なる事務の規則即ち成規を定めたものとがある、而して又第二には認定權即ち自由裁量の仕方に付いて公益を害しては居らぬかを監督せねばならぬのである。それ故に上級官廳は下級官廳に對し常に此等の點に付き監督を行ふ職權がある。例へば、各省官制通則に

「第六條　各省大法は主任の事務に付き、警視總監北海道廳長官府縣知事を監督す。若し警視總監北海道廳長官府縣知事の命令又は處分の成規に違ひ、公益を

害し、又は權限を犯すものありと認むるときは其の命令又は處分を停止し又は取り消すことを得。」

とあり、又地方官を制に

「第八條　知事は郡長又は島司の處分若しくは命令の成規に違ひ公益を害し、又は權限を犯すものありと認むるときは其の處分又は命令を取り消し、又は停止することを得」

とあるの類である。此くの如き監督權は例令官制に明文がなくとも各行政廳が其の下級に立つ行政廳に對して持つて居るものと視なすべきである。

(乙)異議申立

上級官廳は必ずしも下級官廳に違法又は不當の行爲ありしとき直ちに之れを知り得るの便宜を以て居らぬから、人民に不服を申し立てしむるの途を開くのである。處分を爲したる官廳に向けて此の不服を申し立つるを異議申立と云ふ、即ち行政官廳は何時にても其の自ら爲したる處分裁決を取り消すの職權を以て居るのであるから（但し其の爲めに人民の既得權を害することなきを要す）準則の適用を誤り又は認定權の使行を

誤つた爲めに異議の申立てを受けた時は上司の監督なきまでも自ら其の處分裁決を取り消して新たに仕なはすべきである。尤も異議申立を受理して其の事務を再審すると否とは行政官廳の自由であるが、法令に明文があるときは是非とも受理して何とか指令をせねばならぬ。例へば關稅の賦課に

「第六十一條　關稅の賦課に關する稅關長の處分に對し不服ある者は其の處分を受けたる日より十日以內に文書を以て稅關長に異議の申立を爲すことを得、但し貨物を引き取りたる後は此の限りに在らず。」

「第六十二條　前條の規定に依り異議申立ありたるときは稅關長は文書を以て之れを判定し異議申立人に之れを交付すべし……

とある類である。所得稅法にも同じ樣な規定がある。（第三十六條）但し明文がなくとも不服を申し立てるをは出來たのであつて唯だ一定の判定が受けられない、握りつぶしにせられても致し方がないのみである。

(丙)無式訴願

違法不當の行政行爲に依り權利利益を損害せられたと思ふ人民が其の處分を爲

したる官廳を監督すべき任に在る上級官廳に訴へ其の處分の取消又は改正を請求するを無式訴願と云ふ。其の所謂無式は一定の手續が極まつて居らない從つて上級官廳が果たして受理して呉れるや否や分からない點に於いて後に云ふ正式訴願と違つて居るからである。假令明文がなくとも人民に此くの如き要求を爲す權利があるとは明らかであつて、強ひて明文を求むれば是れ帝國憲法第三十條の所謂請願だと見ても宜しい。

(丁)正式訴願

人民の權利利益に關係するを特に重大にして而も國家全體の安危には格別の關係なき事件に限り、法律を以て特に手續を定め、此の手續に依り上級官廳に訴へ來たる場合には、之れに對し同じ法律の定めたる手續を以て裁斷を下す場合を正式訴願と云ふ。訴願の手續は訴願法に定めてあつて、訴願法は近々改正せらるゝ筈であるが、大體は舊法と同じをであるから、其の要點を述べて見よう。

正式訴願は何事に付いても提起することが出來るのではない、特に法律命令を以て訴願を許されたる事件に付いてのみ出來るのである。而して訴願は行政行爲

處分裁決を受けたる一個人又は法人より其の行爲を爲したる行政官廳を經由して直ちに其の上級に在る行政廳に向け、書面を以て之れを提起し、若し其の裁決に不服あるときは之れに對する訴願を更に其の上級の行政廳に向かつて提起するのである。而して或一省の大臣の爲したる處分に對しては更に其の上の官廳と云ふものがない。內閣はあつても行政官廳でないから、直ちに同じ大臣に向かつて訴願するか然らざれば下に云ふ行政訴訟を提起せねばならぬ。又下級官廳の行爲に就いて一旦或一省の大臣に請願して裁決を經たときは、もはや其れ切りであつて、他に不服を訴へる所がない、若し行政裁判にかけようと思へば、主務大臣の裁決を經ずして直ちに起訴せねばならぬ。

訴願は上級行政廳に於いて必ず一旦受理する義務があるに因つて、期限を付けておかなければ不服者は何時までも訴願提出の權を有する次第となり、其の爲めに關係の行政事業が何時排棄せらるゝも知れぬと云ふ不定の有樣に陷るべし、依つて行政處分を受けたる後三十日內、又裁決の告知を受けたる後廿一日內に提出しない者は最早訴願の權を放棄したものと看做すことになつて居る。但し法律命令

に他の期限を付したる場合は固より其の異なる期限を期限とすることになつて居る。

訴願は文書を以て提出するのであつて訴願法に其の書式が定めてある。此の書式に違つた訴願書を提出する者がある時は期限を定め訂正させる。訴願の經由に當たれる行政廳は訴願書を受け取りたる日より十日以内に辯明書及び必要文書を添へて之れを上級行政廳に發送し裁決に對する訴願である場合は既に一度調査を遂げたる後の事であるから、三日以内に發送する。

上級行政廳に於いて訴願書及び辯明書を受け取つたときは、通例其の書面に付いて審議する。此の爲めには日限が切つてない、若し双方を喚び出して口頭審問するをが必要であると思つた場合は喚び出すことも出來る。併し是れは寧ろ例外である。口頭審問の爲めに喚び出された者は相當の代理人を使用することが出來る。上級行政廳は元々下級行政廳を監督する職權を持つて居るをであるから、必ずしも訴願者の陳述や下級行政廳の辯明にのみ拘泥して裁決する義務はない、自分の職權を以て別に意見を立てゝ之れに依り裁決する自由を持つて居る、此の點は普

通の裁判事務と大した違ひである。裁決は裁決書と云ふ書面を認めて、初め訴願を取り次いだ下級行政廳を經由して之れを訴願者本人に下げ渡すのである。

訴願の未決中といへども其の訴願の原因であつた行政行爲を中止しない、かまはず執行してしまひ、若し訴願者の申分が立つて、其の行政處分を取り消すべし、又は變更すべしとの裁決が下ると其の時始めて仕直すのである。それはさうしないと、不服者が有る度毎に其の處分を中止せねばならぬと云ふをでは行政の事務が甚だしく澁滯するからである。然し裁決者たる上級行政廳が初めより其の處分を中止して置く方が穩當であると認めるときは固より之れを中止する權がある。

(戌)行政裁判

行政裁判とは帝國憲法第六十一條に「行政官廳の違法處分に由り權利を傷害せられたりとするの訴訟に、して別に法律を以て定めたる行政裁判所の管轄に屬すへきものは司法裁判所に於いて受理するの限りにあらすと規定したるに基づくものであつて既に明治廿三年以來行政裁判法が行はれ、行政裁判所が全國に一箇所東京の麹町區紀尾井町に設けられて居る。

抑〻行政裁判所とは何事であるかと云ふに、前にも述べた通り、行政行爲は一定の準則、即ち法律命令に依つてすべきものであつて、行政上の法律命令は必ず行政官廳より人民に向かつて爲すべき事（即ち人民の行政上の義務）又は人民より官廳に向かつて爲すべき事（即ち人民の行政上の權利）を規定したものである。故に民法で云ふ一個人と一個人の間の權利義務とは全く違つたものであるが、矢張り權利義務には相違ないから裁判的に執行することも出來るのである。平生行政事務を裁判的に實行しないで、單獨官吏の專行に任してあるのは敏活を尊ぶからであるが、其の專行に若し違法があつたときは矢張り裁判的に準則の適用をしなはして見る、是れが即ち行政裁判である。

行政裁判の機關である所の行政裁判所は表面では行政各部の外に獨立して居るが、其の實は司法裁判所の如く完全に獨立したものではなく、評定官は內閣總理大臣が人選して補任を上奏することに成つて居るし、又專任評定官は終身官であるが、少數であつて、多數は他に本官を持つた人が兼任して居る。そして兼任評定官は何時でも兼任を解くことが出來る樣に成つて居るから、つまり政府の意見が行

政裁判の上にも幾分は行はるゝ途があいて居る。行政裁判所の裁判は裁判長及評定官を合して五人以上の列席會議を要し、過半數を以て議決をするをに成つて居る。

行政裁判も訴願と同樣に總べての行政事件に付いて、之れを提起するをを許さない、特に法律又は勅令の明文を以て許した事件のみに付いて提起し得るのである。始めて行政裁判の制度が出來たとき一時に左の數件に付き行政訴訟を提起するをを許された。

一、海關稅を除く外租稅及び手數料の賦課に關する事件
二、租稅滯納處分に關する事件
三、營業免許の拒否又は取消に關する事件
四、水利及び土木に關する事件。
五、土地の官民有區分の査定に關する事件

尙は此の外にも特別の事件に付き行政訴訟を提起するをを許した場合は枚擧に遑ないのであつて、既に市町村制にも多くの場合が列規し

てある。其の他の場合は農商務の如く人民の實利に關する行政事務に於いて最も多い。之れに反して陸海軍の行政事務や、警察事務の如く、特に峻嚴を要するものに付いては行政訴訟を許した場合が誠に少ない、これは假令少々不服があつても命令通りに實行してしまはなければ國家が危い、又は公共に害毒を及ぼすからである。

現行行政裁判法の第十六條に「行政裁判所は損害要償の訴訟を受理せず」とあるに付いては少しく説明をしておく必要がある。是れは決して行政官廳の違法處分に由つて權利を傷害せられたる結果其の人民が金錢上の損害を受くる事があつても國家は其の責に任ぜないと云ふ意味でない。行政裁判所は唯だ或行政行爲が違法であるかないかに付いて裁判をする處であるから、金錢に見積もつて實際何程の損失があつたかと云ふをに付いては審議せぬと云ふをである。因つて行政官廳の違法處分に由り金錢上の損害を受けた者は先づ行政裁判所に出訴して其の處分の果たして違法であると云ふをに付き判決を受け、其の判決を以て同じ行政官廳を相手どり司法裁判所に訴へると、相當の損害倍償が得られる次第で

ある。

郡長島司市及び町村の行政行爲に付いては先づ其の上級行政廳即ち町村の處分なれば郡長郡長や市長の處分なれば府縣に訴願し、其の裁判を經たる上でなければ之れを提起するをを許さないのが原則となつて居る。是れは何故であるかと云ふと、先づ訴願の手續を以て上級行政廳に下級行政廳の爲したる處分の取消又は變更を出願し、上級行政廳が之れを尤もなりとして其の取消又は變更を下級行政廳に向かつて命令したる以上は必ずしも東京まで出て行政裁判を起こさするに及ばずして事落着するようである。然れとも各省や、道廳府縣の爲したる處分に付いては各省大臣に訴願したる以上、行政裁判を提起するをを許されないから初めにおいて孰れの途を取るかを善く考へて決心せねばならぬのは前にも述べた通りである。

行政裁判にも期限があつて、其れを經過した後は出訴しても受理せない。其の期限は通例行政官廳より處分書若しくは裁決書を本人に交付し、又は告知したるより六十日間であるが、特別の場合には特別の明文を以て之れを伸縮するのである。

法制　準則行政の監督

行政訴訟は行政官廳の違法處分に因り權利を傷害せられたりとする人民（一個人又は法人）に於いて原告と爲り、此の處分を爲し、又は之れに對し裁決を下したる官廳を被告として、正副二通の訴狀を作り、之れに其の經歷したる訴願書、裁決書並びに證據書類も正副二通を添へて行政裁判所へ提出するのである。さうすると行政裁判所に於いて一應の取調を爲し、果たして受理すべきものと極まれば訴狀及び附屬書類の副本を被告たる行政官廳に發送し、相當の期限を指定して答辯書を差し出さする。其の答辯書も又正副二通を出さして其の副本を原告に回してやるのである。又行政裁判所が必要と認むるときは更に此の答辯書に對し原告より辯駁書を出させ、此の辯駁書に對し原告より再度の答辯書を出させる。此の如くして双方の議論を盡くしたる上日を定めて原告被告を法廷に召喚し、口頭審問を開く、其の次第は總べて民事裁判の通りである。原告は辯護士に辯護を依頼することが出來るし、被告たる行政官廳は訴訟代理人として其の官吏又は辯護士を出すことが出來る。其の外に若し主務大臣に於いて必要と認むれば、特に其の事件に付いて公益を辯護し、行政の利益を主張する爲めの委員を出廷せしむることが出來る、これは恰

も刑事に於いて公益を代表する檢事の如きものである。審廷は通例公開して傍聽を許すが安寧秩序風俗を害するの虞あり、又は行政官廳の要求あるときは裁判所の決議を以て傍聽を禁ずる。行政裁判所は訴證審問中其の事件の利害に關係ある第三者の訴證に加はることを許す權がある、又證據を徵し、證人及び鑑定人を召喚し、證明及び鑑定を爲さしむる事も出來る。又通常裁判所は行政廳に囑託して事實の調査を爲す途もある。裁判宣告書は理由を付して裁判長評定官、書記之れに署名捺印し、其の謄本に行政裁判所の印章を捺して原告被告及び第三者に交付し又之れを官報にも載せる。

行政訴訟も訴願と均しく其の進行中、關係の行政行爲の執行を中止しないのが原則である。然し行政及び行政裁判所は、其の職權に依り又は原告の願に依り必要と認めるときは關係の行政行爲（處分又は裁決）の執行を中止しておくことが出來る。被告の敗訴となるときは必ず其の處分又は裁決を取り消し又は變更せなければならぬ。是れが行政裁判と云ふものの概要である。

地方自治体

地方自治体の說明

準則行政の機關にして地方行政官廳の下に在るものを地方自治体とす。地方自治体は我れ我れ人民が自分にて組織するものなれば、其の性質組織權能を研究するは一層興味の深い事である。地方自治体と云へば第一に市町村の自治体が有り、町村の自治体の上に郡の自治体及市の自治体の上に府縣の自治体があるのであるが、先づ一躰に地方自治体と云ふことに付いて研究して見よう。

凡そ一地方に數百戸又は數千戸の家族が集まつて住居して居る所には必ず其の毎戸に必要なる共通の事務がある。例へば道路を開いて交通を便利にするとか、水道を掘つて飲用水を引くとか寄附金を集めて鎭守の祭禮を營むとか、師匠を迎へて子供の敎育をするとか、病院を建てゝ病人を入院さすとか云ふをは其の一地方に住居する總べての人間に一樣に入用なる事業であつて、而も一人の力では出來ない、其の住民全體の力を合はせてせなければならぬことである。此の爲めに

は貴の者の同意が必要である。

常々に總べて此等の事は費用や勞力の要る仕事であつて、誰しも出來あがつた以上に之れを使用したがることは勿論であるが、其の爲めに費用や勞力を出すことはあまり好まない、依つて出來ない事が多い、稀に其の地方の住民の信用を得たる顔役とか年寄とか云ふ者があつて其れが口をきゝ、周旋をすると多少の相談はなり立つ。村の祭禮や土橋の修繕くらゐは此の途に由つて實行して居る。然しなから一人でも相談に應じない者があると其の相談は纏まらないのであるからいかはと必要な事業があつても自由の相談では出來ないをが多い。今日文明の進歩につれて生活の程度が高くなつてゆくと倶に地方生活の上にも色々の必要を感ずるのに其の事の纏まらないのは甚だ遺憾である。何故に纏まらぬかと云へば其の住民に殘らず同意さすると云ふことが出來ないからである。ソコデ自治体と云ふものゝ必要が分かつて來る。

若し其の一地方の住民全體の爲めに必要なる事業に付いて相談を纏める爲めに一定の編制仕組が出來そして此の仕組に依つて纏めた相談には住民一同は異論

が言はれない。是非其の通りにせねばならぬと事ふ事が確定するそこで始めて物事が動いて來る。是れは結局國家の權力を假りなければ出來ない。若し國家が此の仕組を認めて法律の効力を以て此の仕組に依り一決した相談に何人も異議を言うてはならぬ否異議があつてもかまはない、其の相談は有効に實行せられると云ふとになると、着々事務が擧がつて行く。然しながら國家は無報酬で其の權力を地方住民に貸さない、必ず國家に於いても利益のある條件を以て之れを貸すとになる。其の條件と云ふは外でない地方住民の相談取り纏めの仕組を認めて之れを公然の機關とするに代へて國家が其の地方に向かつて行はねばならぬ事業の一部分を此の機關に委任し、其の地方限りの事務を行ふ序に此等の國家事業をも行はせる。尤も之を行はせるに付いては其の工夫其の方法に付いて幾分か地方住民の希望を容れ其の地方に取りて最も便利有益なる方法に於いて國家の事業を執行させる、是れが即ち國家の權力を地方住民に貸すに替へて國家が收むる報酬であつて斯くすれば人民の爲めにも國家の爲めにも利益である。此の主義に依つて出來たものを地方自治体と云ふのであつて、其の相談取纏の機關と

云ふものは即ち市會、町村會、郡會、府縣會など云ふ地方會議の事である。又此の會議の決議を執行する爲めに市町村長、市參事會等の機關がある、其の事は後に述べる。

自治制度の利益

地方自治体を設くるの利益は國家の方からも、人民の方からも見るとが出來る。先づ國家の方から見て自治体が無い場合には日本國中の隈々までも官吏を派遣して行政をせねばならぬ。假令其の土地の者を官吏に任用するにしても國庫より其の俸給を支出し、巨細の事務に至るまでも國家より命令しなければならぬに因つて、費用の點に於いても事務の上に於いても不便不利なるとが多いが、國家の事務を自治体に委任する時は之れに因つて大いに費用と繁務とを省くとが出來る、そして又假令地方事務が擧がらなかつたからと言つて國家に於いて其の責任を取る必要がない、尤も事の種類に依つては假令地方に於いて行ふ者にても決して人民に委すとの出來ない者がある。例へば軍事に關する事務（徴兵事務の如し）警察事務の多分（保安警察事務の如し）司法及び收稅事務の如きである。然しながら各一個人の

發達を目的とする事務は大抵地方自治体に委任の出來るものである。例へば教育事務、衛生事務、地方土木事務の如きである。

次きに地方人民の方から見て自治行政の官治行政よりも利益の多い點は多々ある。其の中には普通の人の目に就かぬ點も無いでない。

第一に、國家の官吏に行政をしてもらふ場合には、其の官吏は國家の法律命令に重きを置いて地方の事情を後にするから、假令人民に不便なる仕方でも法令の旨趣に合つて居る限りは推して行つてしまふと云ふ傾がある。之れに反し法令を以て大体の目的だけを指定し之れを達する方法は、地方の便宜に任してもらふと云ふ日には地方人民の爲めにどれほど有益だか知れない。例へば國家行政の一たる普通教育の目的は各市町村の學齡兒童が必ず就學する備へさへ立てば善いのであつて其の學校を如何なる場處に立てる、教員には誰れを何ほどの俸給で雇ふ等のことは地方の便宜に委任してよいのである。即ち市町村會をして議決せしむるのが一番善い仕方である。

第二に地方人民をして國家の事業を引き受けて實行せしめると自然に其の公共

心が發達するから代議政体の基礎を堅くするに益がある。代議政体は人民をして國家の政務に關する意見を言はしめ、成るべく之れを採用することを主義とするものであるが、人民に少しも國の政治は如何にするものなるかの思想がないときは代議政体を立てても何の用にも立たぬ。土耳格は千八百七十七年に憲法を發布したから立憲國であるが、其の憲法が何の用もしないのは人民に公共心がないからである。若し今日支那に國會を設けても決して代議政体の妙用を見る望みがない。是れも人民が國の政治に付き少しも經驗がないからである。日本も初めは怪しかつたが近ごろは大分稽古が出來た。

第三の利益は國家の事務並に地方住民の相談を以て行ふべき事務に關する者であつて餘り人の知らないをである。即ち若し國家の官吏をして市町村の事務迄も行はする時は、其の官吏は政府及び主務省の方針計畫を承けて其の事務を經營するから、つまり一市町村の公共事務までも國家の方針を以て束縛する次第となる。例へば國家が軍備擴張に一切の能力を用ゐるの方針を取り、教育の事は姑らく後まはしにする主義を取るときは、市町村の行政に於いても一切の收入を國庫

に取りあげて軍備擴張の費用に充て、教育の事は之れを後まはしにする次第であるが、是れは甚だ殘念な事である、何となれば其の一地方の發達順序よりすれば、今は教育の一番大切なる時であつて、其の他の事は姑らく後まはしにしても善いかも知れないのであるから、固より政府には必ず一定したる方針があつて、此の方針により事務の前後緩急を定め、各省にも一定の方針計畫があつて、之れに依り其の省の擔任する各種事務の前後緩急を決する次第であるが、其の方針と云ひ、計畫と云ふは皆其の時其の場合に照らして國民の發達を計る爲めに最も適當したりと認むる事務の取方を云ふのであつて、國民全体の上より見て最も適當なる方針計畫は或一地方の住民の上より見て適當なものでないかも知れない。地方は自ら地方の事情があるから、例へば甲の地方では農事の改良に全力を注ぐのが其の地方住民の繁榮の爲めに最も有利であると云ふ事情もあらう。此くの如き場合に中央政府が立てた方針を以て、一地方限りの方針を抹殺し去るは宜しくない、地方は地方で適當なる方針を取り都合よく發達すれば隨つて國家全体の基礎

も堅固になる譯である。此の故に一市町村限りの必要事務は勿論國家より各地方に向かつて行ふ事務に就いても止むを得ないものだけ官廳の手に於いてし、其の他は地方住民の自治に任して適當に前後緩急の順序を決議さするのが最も善い策である。是れが自治政の一德である。

第四の利益も普通の人の知らぬ事であるから尚更綿密に說明せなければならぬ、其の替りに一旦解つた場合には誠に妙味がある。抑〻國家は人民の發達の爲めに必要なる事業でありながら、何人の力にも及ばないものを經營する爲めに設けた機關であるから、國民全体の爲めに一樣公平に其の發達を計らねばならぬ。例へば裁判制度を立てゝ非違を糺し、身命財産の安全を保護する事の如き、又は海陸の軍備を嚴重にして外敵を防く事の如きは一般人民の發達に必要の事であつて、何人の力にも及ばず、岩崎三井の如き豪家の力にも及ばざるは勿論、一大會社を組織して多くの人の力を集めても出來ない事である。其の出來ない點に於いては富者も貧者も同一であるから、裁判事務や國防事務に於いては敢へて貧富の差別を問ふべきでない。三井岩崎も車夫人足も同じ裁判に服し、同じ徴兵義務を負ふべ

きである。其の他の政務に付いても同一であつて、權利義務の平等と云ふ事は今日の國家を離れざる根本の原則である。然るに又他の一方より考へるときは絶對の平等と云ふことも道理に合はない。其の故は實際金持は貧民よりも多分の稅を國家に納めて居るに相違なく、然るに之れを貧民同樣に扱ふのは不公平であるのみならず、又奬勵の旨趣に背く。元來國家は國民の發達を計るべきものであつて、發達の爲めには奬勵が必要である。即ち國家に特別の功勞ある者は國家より特別の利益を得させる事が必要である、此の理由があるから國家の政治に於いては法律を作る上に就いて人民の意見希望を言はしむるの機關たる國會の組織に於いて、多額の國稅を納むる者其の他國家に對し功勞ありたる者は納稅の額少なき者、又は何等の功勞なき者よりも十分に其の意志を遂ぐるの機會を得しめ國中の富者及び有功者の意志が重もに法律となつて天下に行はるゝ樣に出來て居る。市町村の事務に付いても之れと同樣であつて、地方自治体は其の地方に住居する人民の全体の爲めに必要なる事業であつて、而も其の中の一人二人の力に及ばないものを起すの機關であるから各住民をして一樣に其の利益を受けしむ

べきである、さりとて富者は貧者よりも多額の稅金を納め、多く其の市町村の爲めに盡力して居るに相違ないから、地方事務の上に彼等の意志の十分に行はれる樣にしてやらねばならぬ。國家の手で地方の公共事務までも引き受け行ふ日には此の斟酌が出來ない、之れに反し、市町村をして行はしむるときは納稅額の多き者に市町村會議員の選擧權を與へ、更に多き者に被選擧權を與へ、又名譽職參事會員となるの資格を與へるから、自然に貧富有功無功の間に權衡が取れ有力者は益々其の地方の行政事務に身を入れて公共の利益を計ると共に自家の利益を計る次第となる。是れが自治制度の最大功德であつて自治制度の盛んなる英國の如きに在つて地方生活の發達類る完全なるも主としてこれに原因すと云ふ。

自治制度の範圍及び階級

右の如く有益なる地方制度も立憲政体と均しく明治天皇の賜ものなるが、凡そ何年の頃より何れの地方に向かつて行はれつゝあるかと云ふに、明治四年までは舊幕時代の名主、庄屋の制度を維持せしが、此の年之れを廢して戸長、副戸長を爲し、十一年七月に郡區町村編制法と云ふを定められて郡に郡長を置き、三府五港及び人

民輻湊の地は別に區を分けて各區に區長を置き、十三年四月に至り區町村會法を定められる。是れ民選の會議をして地方行政官廳の諮問に答へしむるの制なれば自治制度の發端なりと見る可きも、其の會議は決行の權を有しなかつた。後、山縣有朋に多くの官吏を附して歐洲に至り自治制度を研究せしめ、又本邦に學者を聘して之れを講述せしめ、明治廿一年法律第一號を以て市町村制、郡制、府縣制を發表し、翌年四月一日以後地方の情況を斟酌して漸次施行せしめられた。然れども北海道、沖繩縣及び勅令を以て指定する島嶼には自治制度を施行せざる計畫で、廿三年勅令第一號を以て東京府管下の小笠原島、伊豆七島、長崎縣管下の對馬國、島根縣管下の隱岐國、鹿兒島縣管下の、大隅國大島郡に屬する大島、德島、喜界島、沖永良部島、與論島、薩摩國川邊郡に屬する硫黄島、黑島、竹島、口之島、臥蛇島、平島、中之島、惡石島、諏訪の瀨島、寶島に施行せぬことに取り極められた。其の後沖繩縣は明治二十九年以後漸を以て自治制度を施行するの方針を取り、勅令を以て「沖繩縣區制」を定められ、先づ之れを那覇、首里の二區に行はれ、又三十一年勅令を以て「沖繩縣間切島規程」を定められる、いづれも不完全なる自治体である。北海道は明治三十年以後漸を以て

自治制度を施行するの方法を取り、勅令を以て「北海道一級町村制」及び「北海道二級町村制」を定められた、但し內地の市町村制に比すれば稍不完全なものである。今日に至つては內地市町村制の施行されつゝある地方には、郡制及び府縣制も同じく施行されて居る、即ち郡及府縣を一種の自治体としたものである。

市町村の自治

市町村の區劃

從來政府の行政事務の爲めに設けられた區劃である所の市町村を、成る可く其のまゝ自治の區劃とする方針であるが、貧弱にして獨立の自治組織を爲すに堪へないものは近隣の町村と合併する途が開いてある。格段なる場處を市とするか、町村とするかに付いては一定の標準が立てゝない。初め內務大臣の告示を以て全國數市を指定し、其の後は府縣知事の具申に依り逐次指定するに成つて居る。人口二万五千以下なる處は町村たるものが多く、二万五千以上に登るときは何時たりとも市制を施行することを許さるゝが、市の地方稅を負擔する義務は町村の之れを負擔する義務より重いから、經濟上から其の損得を考へねばならぬ。

地域廣濶又は人口稠密なる市町村は之れを數區に分け、各區に區長を置く途が開いてある。然しながら、其の區と云ふのは大自治体の内に在る小自治体ではない、唯だ市町村の行政機關の分派である。但し若し其の區ばかりに屬する公有財産がある場合、又は一區限りにて學校病院等の營造物を設けて居るなれば、別に區會を設けて其の管理方法を議決することが出來る。

又數個町村に跨がる共通事務があるときは、特に其の事務を共同處分する爲めに町村組合を組織し、組合會議に於いて其の事務を決議することが出來る。

市町村の人民

市町村の人民に就いては其の住民と公民とを區別せねばならぬ。凡そ市町村自治体編制に屬して、此の編制より生ずる各般の利益を分かつの權利を有し、其の替りに自治の費用を負擔する義務を負へる者を總べて市町村住民と云ふのである。其の標準を住居に取りて戸籍に取らない、假令戸籍は他所に在りても某市町村に現住する者は其の市町村の住民たる資格あり、之れに反し假令某市町村に戸籍を有するも、他所に現住する者は其の在籍市町村の住民たる資格がない。天皇

及び各皇族は東京、京都又は其の他の市町村に現居し賜へるも、皇居、離宮及び皇族賜邸は其の市町村の區劃内に入らず、又其の主人及び家族を其の市町村の住民に數へない、從つて所在市町村の自治組織に對し權利も義務も特に持たさせられない次第である。是れは至尊及び其の近親を尊敬する上より自然の慣例で斯くなつて居るのである。又國際法の慣例に依り、外國公使館及び館員住宅も所在市町村の區域に包合しない、隨つて公使及び其の隨員を所在市町村の住民と見ることは出來ぬ。

市町村の住民中より其の市町村内に於いて地租を納め、若しくは直接國稅年額二圓以上を納むる者を以て市町村公民とし、之れに市町村會議員の選擧並びに其の行政事務に參與する權利を有せしむる次第である。然しながら、外國人、法人、婦女子、無公權者、獨立して一戸を爲さざる者等は假令納稅するも市町村公民となることが出來ない。

市町村の編制

前に述べたる通り、國家は市町村制と云へる法律を以て市町村の相談取纏の爲め

に設けたる編制を公認し、之れに公然の權力を附與して國家及び其の市町村の事務を執行せしむるのが自治制度の神髓であるから、善く此の編制の立方を研究せねばならぬ。其の第一要點は先つ市町村の全體を一の法人と視做す事である。市町村の實體は其の住民の結合から成り立つて居るものであるが、唯だ自然の結合のまゝでは何事も、住民全數の同意を以て、其の連名にてせねばならぬ故甚だ不便である。例へば市町村の費用を辯ずる爲め負債を起こすにも、總員の連名を以てし、官廳より之れに事務を委任するにも其の全數に向かつて命令を發せねばならぬ、其の煩に堪へないから便方を設け、法律の制裁に依り住民の全數を擧げて恰も單一の人間の如く視做し、其の人間の意思を定める機關並びに之れを執行する機關を編制し、何事に依らず此の二種の機關の爲したるとは之れを其の住民全體が連名にて爲したると同樣に視做すことにする、之れを市町村に法人の資格を附與すると云ふのである。法人とは自然の人間ではないが、法律が數多の人間の結合を單一の人間と均しく權利義務の主體と爲り得るものと視做すに因つて成立する者と云ふ意味である。市町村制の初めに「市町村は法律上一個人と均しく權

利を有し、義務を負擔し、凡そ市町村の公共事務は官の監督を受けて自ら之れを處理するものとすと云へるは即ち法人とする事である。市町村の法人に(一)市町村會、(二)市參事會、(三)市町村長助役(四)吏員の四種の機關がある。

(一)市町村會

市町村會は即ち相談取纏の機關であつて、市町村の本人の主腦たり、其の公共事務の主權者たる地位に居るものである。市町村長の如きは之れに長の字を附する、實は長に非ずして、市町村會の決議を執行する爲めの附屬機關たるに過ぎない。市會議員の定數は人口五万未滿の市に於いては三十人、五万以上十万未滿の市に於いては三十六人、十万以上は十万を加ふる毎に三名を增し六十人にして止む。町村會議員の定數は人口千五百未滿の町村に於いては八人、千五百以上四千未滿は十二人、五千以上一十万未滿は十八人、一万以上二万未滿は三十人である。其の選擧方法は前に述べた理由に依り、貧富の等級を斟酌する爲めに、市に在つては三級選擧、町村に在ては二級選擧の制が立てゝある。市の公民中、納稅額最も多き者を合はせて、公民全體の納むる總額の三分の一に當たるべき者を一級選擧人とし、一級

選擧人を除き納稅額多き者を合はせて公民全體の納むる總額の三分の一に當たるべき者を二級選擧人とし、自餘の公民を三級選擧人とし各級より市會議員の三分の一を選擧す。町村に於いては公民中納稅額最も多き者を合はせて公民全體の納むる總額の半數に當たるべき者を一級選擧人とし、其の餘の公民を二級選擧民とし、各級より町村會議員の半數を選擧す。議員は名譽職にして任期を六年とし毎三年に半數を改選す。

(二)市參事會　市に於いては市會の決議に依り市の行政を執行せしむる爲め別に一個の小會議體を置き、市參事會と云ふ。町村には參事會を置かず。市參事會は市長一名、助役(東京、大阪は各二名、其の他は一名)及び名譽職參事會員を以て組織す。名譽職參事會員は、市會に於いて年齡滿三十歲以上の市公民中より選擧し、任期を四年とし、毎二年に半數を改選す。

(三)市長町村長、助役　市長は任期六年の有給吏にして、市會より候補者三名を推薦し、內務大臣を經て上

奏し、裁可を請ふ。町村長は任期四年にして有給吏なるあり、無給吏なるあり、町村會に於いて滿三十歲以上の公民中より選擧し、府縣知事の認可を受く。市の助役は任期六年の有給吏にして市公民に限らず、市會に於いて選擧し、町村助役は任期四年の有給吏又は名譽職にして町村會に於いて町村公民中より選擧し、共に府縣知事の認可を受く。

(四)吏員　市町村に區を置く場合の區長及び其の代理者、市町村收入役、書記、屬員、使丁等を其の吏員とす、皆市町村會の決議に依り任用する有給吏である。

市町村の職權

市町村の事務に就いては、其の地方限りの利益の爲めにするものと、國家の行政を委任せられてするものとがあり、之れに數種あるが故に、左の四項を區別せねばならぬ。

(甲)自主事務

(乙)自治事務

法制　地方自治体

(丙)委任事務
(丁)財政事務
(甲)自主事務

自主事務とは同一市町村内に居住する各個住民の共通利益の爲めにする事務であつて、又之れを公共事務とも云ひ、昔は年寄、顔役の斡旋に因り自由の申し合はせを以て僅かに行ひ來たりし所を、今は國家より市町村制を以て附與せられたる權利に依り、公然の事務として拘束的に決行し、各住民をして服從の義務あらしむるものを云ふ。總べて自主權とは自分の事を自分にて決行する權を謂ふのであつて、市町村が此の種類の事務を國家の世話にならず、自分にて議決し執行する權利を自主權と云ふ。此の權利は左の三種のものとなつて事實に現はれる、曰はく、市町村の準則設定、曰はく市町村の決議、曰はく市町村の行政である。

(一)市町村の準則設定

市町村會に於いて其の市町村の事務の爲めに、各住民又は公民をして遵奉せしむべき準則を議定するは、恰も自分の守るべき法律を自分で設定すると同樣で、最も

大切なる事業である。市町村の準則に二種類ある、則ち市町村條例と市町村規則とである。條例とは自主事務の準則の中總べて市町村住民の權利義務に關係するものを云ふのであつて、市町村規則と云ふのは市町村の設置する營造物の維持、使用管理の條例を定むるものである。市町村は此の二種の準則を以て何に依らず、其の共通事務の爲めに必要なる事業を自ら工夫して自ら執行し、唯だ國家の法令に牴觸せざるを要するのである、條例規則は其の地方の慣行する形式を以て公布し、全く國家の法令同樣の効力を有するものである。

(二)市町村の決議

條例規則は永久を期して定めおく一般の準則であるが、又時としては一時限りの處分をせねばならぬ事がある、例へば吏員の雇入解雇、物品の買入賣却等の類である。此の類の事務の爲めには永久の準則を設けないで市町村會に於いて其の時限りの決議をする、これは自主權の一作用であつて其の決議には全市町村の住民公民が服從する義務を持つ。

(三)市町村の行政
條例規則又は決議を以て決定したる事務を實地に施行するを行政と云ひ、市町村會の監督の下に於いて市參事會町村長をして之れを補助せしむるのである。市町村會は行政事務をして滯滯なからしむる爲め其の事務に關する書類を檢閲し、市町村長の報告を請求し、事務の管理決議の施行を管査する權利がある。

(二)市町村の財政事務
市町村の財政事務は其の行政の中特に重要なるものであるから、市町村會の監督の下に參事會町村長をして行はしめ、其の爲めに左の數項に關する特別の決議をする。

(一)歳入出豫算を定め豫算外の支出及び豫算超過の支出を認定する事。
(二)決算報告を認定する事。
(三)市町村費を以て支出すべき事業を議決する事。
(四)使用料手數料、町村稅夫役現金の賦課徵收の法を議決する事。

五、豫算を以て定むるものを除く外、新たに義務の負擔をなし權利の棄却を爲すを議決する事。
六、基本財産の處分を議決する事。
七、市町村有不動産の賣買、交換、讓受、讓渡並びに寄入書入を議決する事。

(乙)自治事務
自治事務は前に言ふ自主事務と全く區別すべきものであつて、自主事務は自分の事務を自分にて決行するを云ひ、自治事務は國家より支配せらるゝ爲めの事務を國家の官廳に代はり自治の機關に於いて行ふを云ふのである。獨り一地方の住民のみならず、各地方の住民即ち國民全體に通じて必要なる事務は國家に於いて管理すべきであるが、其の管理の仕方に二樣ある。即ち國家に於いて準則を定め行政各部の官廳をして之れを施行せしむると、自治の機關をして國家より之れに籍したる公然の權力を以て之れを施行せしむるとの二である。此の第二の方法を自治と云ふのである自治事務は國家の法律命令を準則とするのであるから市町村は之れに關して條例規則を作らない。然しながら市町村會をして自ら執

行方法を議決せしむるとは自治事務に於いても屢々ある。

國家が其の行政事務を市町村の自治に委任する方法に左の三種の樣式がある。

(イ)市町村會をして決議せしむる樣式。

(ロ)市參事會町村長に委任する樣式。

(ハ)市町村の財政事務に委任する樣式。

(イ)法律勅令を以て市町村會に或事を決議すべきことを命ずるときは其の市町村は必ず此の決議を執行せねばならぬことになつて居る。例へば小學校令に於いて小學校の位置を極めることを市町村會の決議に委任してあるときは、市町村は必ず其の決議して極めた場處に小學校を建てる義務があるのである。(ロ)然るに、市町村會は時々開會するものでないつて年中開會して居るものでない、故に年中何時に依らず執行せねばならぬ事務は市町村會の決議に委任するを便利としない、年中間斷なしに働いて居る市參事會又は町村長に委任するが適當である、又初めより國家に於いて仕方を取り極めてある事務は殊さら市町村會の決議に付する必要もない、直ちに執行の議會たる市參事官町村長に委任すればよいのである。(ハ)市

町村の自治に委任する事務は大抵之れが爲めに多少の費用を要するものである。故に(イ)又は(ロ)の道に依り委任すると同時に其の費用を支出せねばならぬ。或は又事務其のものは國家の手にて行ひながら費用のみを市町村より支出せしむることがある。市制及び町村制第八十八條に「市町村は從前法律勅令に依つて賦課せられ又は將來法律勅令に依つて賦課せらるゝ支出を負擔する義務あるものとす」とあるは(ハ)の途を設けたのである。

(丙)委任事務

國家より市町村に委任する事務の中にて特に委任事務又は管掌事務と云へるは元來は地方人民に關係なく、國家全體の爲にする行政事務であるが、會〻之れを執行する地域が自治體の管轄内であるから便宜の爲め法律命令又は上級官廳の指揮に依り其の事務を市町村の吏員にさするを云ふのである。即ち市町村の吏員が官吏の代はりに使役せらるゝのである、而して其の費用も亦市町村より出だすべきことゝなつて居る。例へば國家の爲めにする收稅事務を市町村の吏員に行はすのは此の事務の爲めに使役せらるゝ市町村の吏員は

國家の行政官廳に對して責を負ひ、怠慢失策あるときは官廳より懲罰を受ける。

委任事務の中左の三種は既に市町村制中に列示してある。

(一)司法警察補助官たるの職務又は法律命令に依つて其の管理に屬する地方警察の事務。

(二)浦役場の事務。即ち離破船を救助する事務なり。

(三)國の行政並びに府縣の行政の市町村の範圍内に屬する事務にして別に吏員の役なきもの。

此の外に特別の事務に關する法律勅令に於いて市町村の吏員に委任したものは枚擧に遑ない、其の一例は戸籍法に依る戸籍事務徴發令に依る徴發事務である。

(丁)財政事務

市町村が以上三種の事務を行ふ爲めには費用が入る、其の費用は之れを市町村の住民に負擔せしむることであるが、事務が多くなるに從ひ費用が增すときは住民は殆んど其の負擔に堪へない事となる。因つて成るべく住民に課せずして市町村の經濟を立てさすることが必要である。此の爲めに財政に關する種々の職權

を市町村に與へてある。其の重なるものは左の如くである。

(一)市町村の私法上の收入權

市町村を以て市町村に法人の資格が與へてある結果として、自ら町村は一個人と均しく財産を所有し、資本を運轉して貨殖の利を計かることが出來る。然し若しも其の資力を濫用して破産するが如きことあれば自治の運轉が止まり、國家も大いに迷惑する譯であるから十分なる監督法が設けてある。例へば、

(イ)市町村は財産を所有し、又之れを賣却、貸與することが出來るが、市町村會に於いて認可したる場合の外は必ず公の入札に附せねばならぬ。

(ロ)市町村は不動産積立金穀及び臨時收入を以て基本財産とし、之れを維持する義務がある。其の利子のみを使つても資本を使ふことは出來ない。若し資本其のものを動かさうと思ふときは、市町村會に於いて決議して市は府縣參事會、町村は郡參事會の許可を經ねばならぬ。

(ハ)市町村に於いて公債を募集することが出來るが、先づ其の場合を從前の公債元額を償還するときと、天災地變等止むを得ざる支出若

しくは町村永久の利益となるべき支出を要するに當たり、之れが爲め課稅を增加するときは住民其の負擔に堪へざるときとに限つてある。そして又其の償還期限を初期は三年以內とし三十年以內に還了せしむる事にしてある。

(ニ)市町村は定額豫算內に於いて臨時の借入をすることが出來るが、其の年度內に收入を以て必ず返濟させることになつて居る。

(二)市町村の公法上の收入權

(イ)過怠金科料　市町村は市町村の議事細則違反者、市町村吏員使丁の市參事會町村長に徵戒せらるゝ者、市町村長、助役、市參事會員、區長其の他の吏員の府縣知事郡長に懲戒せらるゝ者等より過怠金を取り立て、使用料、手數料、特別稅等の細則に違反したる者より科料を取り立つる權がある。

(ロ)手數料、使用料　手數料とは市町村吏員が特に或る一個人の爲めに職務を行つた場合に取り立つるものを云ふのである、例へば帳簿記入又は謄寫料の如きものである。使用料とは或る一個人に市町村の營造物を使用さする場合に取り立つるものを云ふのである。例へば、橋錢、渡錢、公有地使用料の類であ

る。市町村制の理由書に公有の土地物件にして以來の情例に依り地方人民の共用に任してあるものを除き、其の他はなるべく使用料を取り立てゝ收入の源とさする精神だと書いてある。

(ハ)市町村稅　市町村は管內の住民、土地家屋所有者及び營業者より附加稅、特別稅の二種を取り立つる權利を持つて居る。其の附加稅は直接の國稅又は府縣稅に附加し、均一の稅率を以て市町村の全部より取り立つるを例とし、特別稅は國稅にも府縣稅にも依らず別に其の市町村限りに稅目を設けて取り立つるものである、例へば東京市の犬稅の如し。

(ニ)夫役現品　夫役とは勞働を課するを云ひ現品とは現物を課するを云ふのである。例へば堤防の破損を豫防する爲め毎戶より一人の壯丁を出だして土木に使役するは夫役である、毎戶より土俵若干づつを持ち出さするのは現品である。市町村は公共の安寧を維持する爲めに夫役現品を以て納稅者に賦課することが出來るのであつて、其の額は金錢に見積りて直接市町村稅額に比例せしめ、夫役を課せられたる者は各自の便宜に從ひ本人自ら出頭し又は

適當の代人を出たすことが出來る。又急迫を要する場合の外は金圓を以て差出してもかさはないことになつて居る。

法制（行政）

市町村の監督

法學博士
文學博士　有賀長雄

凡そ國家より職權を附與せられて一定の職務に從事する者は其の職權を誤用せず、又は之れを超越せざるの責任があるは勿論なれど、市町村は法人即ち無形人であるから、之れに責任を負はすをが出來ない。因つて國家より其の行動を監督するをになつて居る。其の監督の目的は市町村制理由書に左の三項に分けてある。

一、法律、有効の命令及び官廳より其の職權内に於いて爲したる處分を遵守するや否やを監視する事。

二、事務の錯亂澁滯せざるや否やを監視し、時宜に依つては強制を施す事。

三、公益に關する妨害を除き、殊に其の市町村の資力を保持する事。

精密に言へば、自主事務に對する監督と、自治事務に對する監督と、委任事務に對す

る監督と財政事務に對する監督と各〻其の方法を異にすへき次第であるが、事務はさうでない、監督の目的とする機關に依り其の形式を異にする主義になつて居る。左の通り、

(甲)市町村會に對する監督。
(乙)市參事會に對する監督。
(丙)市町村の吏員に對する監督。
(丁)市町村の財務に對する監督。

左に一々其の形式方法を分解しよう。

(甲)市町村會に對する監督。

此の監督は左の諸法に依り行はるゝ。

(一)決議許可　初め市町村制を定められたるときは市の條例並びに人口一万以上の町村に於いて作る條例は天皇の勅裁を經て内務大臣之れを許可し、其の他の町村條例は内務大臣之れを許可するときに成つて居たが、是れは餘り繁雜であるから其の後明治三十三年に至り、特に法律勅令に指定したる事項に關する決議に限

り主務大臣の許可を經過せしめ、其の中に就いても輕微なるものは勅令を以て許可の職權を府縣知事に委任するをとゝなつた。市町村の營造物に關する規則を設け並びに之れを改正したるときは市に在つては府縣參事會、町村に在つては郡參事會の許可を受くるをを要す。

(二)議決執行停止　市町村會の議決が其の權限を超え、法律命令に背き、又は公益を害すと認めるときは市參事會、市長、町村長は自己の意見に依り又は監督官廳の指揮に依り理由を示して其の執行を停止し、之れを再議せしめ、猶は更めざるときは市に在つては府縣參事會の議決を請はしむ、即ち市參事會、市町村長は國家に代はり此の監督權を行ふべきものにして、若し懈るときは共に責任を免れぬからである。

(三)代議決　市町村會に於いて議決すべき事件を議決せざるときは、市に在つては府縣參事會、町村に在つては郡參事會をして代はつて之れを議決せしむる。

(四)解散　若し市町村會員の多數が非理横暴の議決を爲して改めざるときは内務大臣に於いて解散を命ずるの權あり、果たして之れを命じたるときは、三箇月内

に更に議員を改選すべき事を命じ、新たに開會するときは、市に在つては府縣參事會、町村に在つては郡參事會をして代はつて一切の事件を議決せしむ。

(乙) 市參事會に對する監督

(一) 議決執行停止　市參事會の議決其の權限を超え、法律命令に背き、又は公益の利益を害すと認むるときは市長は自己の意見に依り、又は監督官廳の指揮に依り理由を示して議決の執行を停止し、府縣參事會の決議を請ふべきものとす(町村には參事會なき故、町村長に同じ監督權なし)。

(二) 代議決　市參事會に於いて議決すべき事件を議決せざるときは府縣參事會をして、代はつて議決せしむ。(町村には參事會なき故郡參事會に同じ監督權なし。

(丙) 市町村の吏員に對する監督

(一) 懲罰　府縣知事は市長助役、市參事會員、區長、其の他の市吏員を懲戒する權利がある、其の處分は譴責又は二十五圓以下の過怠金である。而して職務に違ふを再三に及ぶ者、又は其の狀重き者又は行狀を亂り廉恥を失ふ者、又は財產を浪費して其の分を守らざる者、又は職務擧がらざる者は、懲戒裁判を以て其の職を解くべく其の懲戒裁判は府縣知事に於いて審問を爲し、府縣參事會之れを決定するのである。又府縣知事郡長は町村の吏員に向かつて同樣の懲戒權を持つて居る。其の處分は府縣知事は上述の通り、郡長は十圓以上の過怠金を徵するのである。町村吏員の懲戒裁判は郡長に於いて其の審問を爲し、郡參事會之れを決定するのである。

(二) 損害賠償

市町村吏員及び使丁其の職務を盡くさず、又は權限を超えたるをあるが爲めに其の市町村に損害を被らしたときは市に在つては府縣參事會、町村に在つては郡參事會の決議に依り、賠償せしむる。但し此の決議に對しては直ちに行政裁判所に出訴、又は上級參事會に訴願するとを許してある。

(丁) 財政事務に對する監督

市町村は自ら其の財政を整理する權利を與へられ居れども、若し自主事務に於いて必要なる公共事務の費用を支出せず、或は却つて不必要の事業を起こして其の資力を浪費し、或は法律勅令に依り委任せられたる費用を支出せざるときは之れ

に自治の權を附與したる目的に背くが故に國家は市町村の財政に關する決議又は豫算編制の上に監督を行ひつゝある。其の方法左の如くである。

（一）決議許可　左の事件に關する市町村會の決議は內務大臣及大藏大臣の許可を得たる上でなければ執行することが出來ない。

一、新たに市町村の負債を起こし又は負債額を增加し、及び市町村制に指定の方法以外に於いて其の募集方法及び償還方法を定むる事。

二、特別稅並びに使用料、手數料を新設又は增設し、若は變更する事。

三、地租五分の一、其の他の直接國稅百分の五十を超過する附加稅を賦課する事。

四、間接國稅に附加稅を賦課する事。

五、法律勅令に依り官廳より補助する歩合金に對し出金額を定むる事。

又基本財產を動かす事、不動產を賣却、讓與、質入、書入する事、法律勅令に依り負擔する義務に非ずして向かふ五箇年間以上に涉り新たに市町村住民に負擔を課する事、各種の保證を與ふる事、均一の稅率に非ずして國稅府縣稅に附加稅を課する事、市町村制に定めたる稅率に依らずして夫役現品を賦課する事等は上級參事會の

許可を受くるとが必要である。

（二）强制豫算

國家の權力を以て市町村の會計を監督して强迫的に一定の支出額を其の豫算に組み込ませしむるを强制豫算と云ふ。即ち市制第百十八條町村制第百二十二條に、若し市町村又は其の組合に於て法律勅令に依り、負擔し、又は當該官廳の職權に依り命令する所の支出を定額豫算に載せず、又は臨時之れを承認せず、又は實行せざるときは府縣知事は理由を示して其の支出額を定額豫算表に加へ、又は臨時支出を得とある。

以上數段に陳述したる所は日本現行の自治制度であつて、我々か之れに因り利益を享けつゝあることは固より莫大である。此の利益は二つの方面より之れを觀ねばならぬ。

第一は自主事務の利益であつて、若し市町村に於いて此の事務を十分に擴張し、適當に經理するときは現在よりも尙は多くの利益が得らるゝに相違ない。例へば市

法制　市町村の監督

の事業として電車鐵道を敷きて人民の交通に便にし、町村の事業として農事改良の試驗を爲し、又は灌漑の工事を起こす等其の工夫して經營すべき事は無量に多いのである。又例へば町村に於いて山林を公有して居るなれば、之れを獵區として其の獵權を人に借與し以て收入の一源とする如きも大いに研究すべきをである。凡そ市町村の種々の事業より生する收益が多いに從つて其の住民の負擔を輕減するとが出來るから、自治權を以て有利の事業をなるべく盛大に爲すべきである。

第二は自治事務の上より觀たる利益であつて、法律命令を以て大体の原則を示し、たるに拘はらず、尙ほ市町村に於いて特に其の地方の住民に有益なる詳細の規矩を定むるときは、國家の事業も人民自己の事業の如くにして行はれ人民の不服を小にしながら其の効果を大にすることが出來る。

郡の自治

郡の自治の不完全なる組織にすべきや否やは一の問題であつ

て、我が國現今の制度に於いては完全な自治を許して居ないそれは多少理由のある事である。抑々自治を許すは其の一地方内の各住民に共通の必要事業が多くあるからであつて、此の事業を營む爲めの相談取纏めの編制へ向けて國家の事務を委任するのである。然るに一郡と云ふが如き廣大の地域に至りては數箇町村を包括し、其の各町村に共通の必要事務も多少無いことは無いであらうが必ずしも同じ數箇町村に共通であるとは極まらない、事務の種類に依り其の共通の範圍が色々に支吾するとは到底免れない關係である。例へば、いろはに、ほへと、ちりぬと云ふ如き十箇村を以て一郡を爲せる場合にも道路修築事務はいろはの四箇村に共通にして其の他と共通ならず、又堤防修築事務はにほへとの四箇村に共通にして其の他の各村には關係がない、又學校設立の必要はへとちりぬの五箇村に存するもいろはにほへとの五箇村は無關係である等の支吾がある。ソレ故折角「い」より「ぬ」に至る十箇村を以て一箇の自治体としても公共事務の爲めに其の用を爲さず、之れよりは寧ろ道路修理の爲めに道路組合を作り、堤防修築の爲に水利組合を作り、學校設立の爲に學事組合を作るを便利なりとするの論がある。然れども左

の三事の爲めには郡の自治も亦必要であるから今日は不完全の自治体を爲して居る。即ち第一に町村に對して監督權を行はしむる爲めに必要である、第二に町村の資力に餘るものとして郡の自治に委任したる費用の負擔に堪へしむる爲め郡の財政を整理する事、第三は將來法律勅令を以て郡の自治に委任せらるべき國家の事務を經營する事是れである。

郡の自治体の組織

郡の自治体は始め明治二十三年の法律を以て其の組織を定め、三十二年法律第六十五號を以て少しく改正を加へた。其の大要は左の通りである。

郡の自治体は法人であるが、自主事務はない、自治事務ばかりである、從つて郡公民郡住民と云ふ者を認めない、唯だ郡會、郡參事會及び郡の官吏吏員を以て自治事務を行ふのみである。

（一）郡會

郡會は郡の自治の首腦である。其の議員は任期四年の名譽職であつて、十五名乃至三十名を定員とし狀況に依り內務大臣の許可を經て四十人まで增加することが

出來る、各町村及び町村組合を一選擧區として選出する筈であるが、其の數議員の數よりも多い時は郡長が一定の配當法（三十二年內務省令第十八號）に依り郡會の決議を經、府縣知事の許可を得て其の郡內に於いて直接國稅年額三圓以上を納むる者は選擧權を有し且つ其の區域を定める。郡內の町村公民にして町村會議員の選擧權を有し五圓以上を納むる者は被選擧權を有す。郡會議員中より議長副議長を選擧す。然し郡會は郡長が之れを召集するのであつて自ら開會する權がない。

（二）郡參事會

郡參事會は郡の行政機關であつて、政府の官吏たる郡長と、郡會議員中より互選したる名譽職參事會五名とを以て組織し、別に五名の補充員を選擧して缺員あるときの用意に備へておく。郡長議長となりて參事會を召集し又名譽職參事會員半數以上の請求ある場合に於いて相當の理由ありと認むるときは召集する。郡參事會は郡會の代理をするをも屢〻ある、即ち臨時緊急を要する事件があつて郡會を召集して居る暇がないときは郡長は郡參事會をして代はつて其の事件を議決せしむることが出來るし又郡會に於いて或事件を郡參事會に委任する決議を爲し

たるときは郡參事會は之れを決議し並びに其の執行に任ずる。

(三) 郡長

郡長は政府の官吏でありながら又郡の自治の機械と爲つて其の行政事務を統轄ずる。但し官吏を以て自治体の吏員を兼ぬるのではなく、嚴然たる官吏として自治の組織に加はつて居る、換言すれば郡の自治は官吏を其の頭に戴いて居る、之れが郡の自治の不完全なる所以の一である。郡參事會の權證に屬する事件であつて臨時緊急を要し、郡長に於いて之れを召集する暇なしと認むるときは郡長は專決處分し、次ぎの會期に於いて郡參事會に報告する、又郡參事會の決議を以て或事件の專決處分を郡長に委任するときもある。

(四) 郡吏員

郡吏員は大抵郡書記の樣なものであつて、郡長定員を定め府縣知事之れを任命する、固より有給吏である。郡會は自己の吏員を任命する權すらも持たぬ。

郡の自治体の職權

(一) 財産管理事務

前にも述べたる如く郡の自治体に自主權はない、然しながら元々郡に自治を許した目的の一は其の財産を維持扶殖して國家の事業の費用を負擔するに堪へしむる爲めであるから、財産管理の要務だけに付いては自己の事務を自ら決議し、自ら執行することが許されて居る、即ち左の諸事を決議する職權がある。

一、歲入出豫算を定むる事。

二、決算報告を檢査する事。

三、法律命令に定むる者を除く外、使用料手數料及び夫役現品の賦課徵收に關する事。

四、不動産の處分並びに賣買讓受に關する事。

五、積立金穀等の設置及び處分に關する事。

六、歲入出豫算を以て定むるものを除く外新たに職務の負擔を爲し及び權利の棄却を爲す事。

七、財産及び營造物の管理方法を定むる事、但し法律命令中別段の規定あるものを除く。

此の外の事務に付いては官廳の諮問を受けたるとき意見を決議して上奏する權能があるけれども必ずしも採用せられない。其の他は町村の訴願裁決郡に關する訴訟事務等である。郡に尙は之れより多くの自主事務を持たすべきや否やは現在の問題であつて、結局は郡條例郡規則に依り自ら種々の事業を營む權利を與へるに成るであらう。

(二)自治事務

自治事務と云ふのは郡の自治機關に於いて國又は、府縣の行政事務の委任を受けて行ふをであつて、其の委任の途が三つある。即ち郡會に委任する途、郡參事會又は郡長に委任する途及び郡の財政事務に委任する途である、即ち現行郡制の第二十九條に「郡會は法律命令に依り郡會の權限に屬する事項を決議す」とあり、同第五十四條に「郡參事會は法律命令に依り郡參事會の權限に屬する事項を決議す」とあり、同第六十六條に「郡長は法律命令に依り郡長の職權に屬する事項を擔任す」とあり、同第八十五條に「郡は其の必要なる費用及法律勅令に依り郡の負擔に屬する費用を支辨する義務を負ふ」とある。

(三)財政事務

郡は其の國家及府縣より委任せられたる行政事務の費用に充つる爲めに左の方法に依り資力を作る職權を與へられて居る。

一、積立金穀等を設くる事。

二、使用料手數料を徵收し及び其の細則に二圓以下の罰則を設くる事。

三、法定の方法に依り郡費を郡內各町村に分賦する事。

四、夫役現品を郡內一部の町村に賦課する事。

五、負債償還の爲め又は郡の永久の利益となるべき支出を要する爲め又は天災地變等の爲め必要なる場合に限り郡債を起こす事。

六、豫算內の支出を爲す爲め一時の借入を爲す事。

七、使用料手數料、過料、其の他郡の收入を定期內に納めざるものあるときは國稅滯納處分の例に依り處分する事。

但し郡稅と云ふものを課する權は無い代はりに郡の費用を管內各町村に分賦するのである。

法制　市町村の監督

郡の自治体の監督

郡の自治は第一次に於いて府縣知事之れを監督し、第二次に於いて內務大臣之れを監督する譯であつて此の二者を監督官廳又は上司と云ふのである。監督官廳は郡の行政の法律命令に違背せざるや、公益を害せざるやを監視する爲め郡の行政事務に關して報告を爲さしめ、書類帳簿を徵し、並びに實地に付き事務を視察し、出納を檢閱する權がある。尙は其の外に特別の機關に向かつて特別の監督方法が設けてある。左の如し。

(一) 郡會郡參事會に對する國家の監督

郡會及び郡參事會の議決すべき事件の中特に重要なるものに付いては法律勅令に別段の規定があつて、內務大臣の許可を請はしむるをになつて居り、內務大臣は其の儘にて許可し、或は許可申請の旨趣に反せずと認むる範圍內に於いて修正して許可を與ふるをも出來る或は又勅令を以て許可の權を府縣知事に委任するの途もあけてある。

郡長は郡會又は郡參事會の議決が權限を越え又は法律命令に違背すると

き自己の意見に依り又は監督官廳の指揮に依り理由を附して直ちに其の決議を取り消し、又は再議に附したる上尙は改めざる時は之れを取り消すをが其の權利であるのみならず、又其の義務である。此の取消に不服ある時は郡會又は郡事會より府縣參事會に訴願し、其の裁決に不服ある郡會、郡參事會、府縣知事、郡長は行政裁判所に出訴するをが出來る。郡會郡參事會の決議が法令に違反せずとも、公益に害ありと認むる時は郡長は自己の意見に依り又は監督官廳の指揮に依り理由を示して之れを再議に附し尙は改めざる時は府縣知事に具狀し指揮を請ひ處分す。此の處分に不服なる郡會郡參事會は內務大臣に訴願するをが出來る。

郡會又は郡參事會召集に應ぜず、又は成立せず、又は議員減少の爲め議事を開く事能はざるとき、又は決議すべき事件を議決せざるときは郡長より府縣知事に具狀して指揮を請ひ其の議決すべき事件を處分する權がある。又若し議會の議事橫暴を極むるときは郡長は期日を定めて停會を命じ、內務大臣に請ひて之れを解散するをが出來る、此の場合は三個月內に改選を行はねばならぬ。

(二) 郡吏員に對する監督

法制　市町村の監督

内務大臣（は郡吏員の服務規則を定め、之れに依つて府縣知事が郡吏員を徽戒する。其の處分は譴責、廿五圓以下の過怠金、又は解職である。解職せられたる者は二年間郡の公職に就くことが出來ない。

(三)郡の財政事務の監督

郡債を起こし、並びに起債の方法、利息の定率及び償還の方法を定め若しくは之れを變更するには内務大臣の許可が必要である、又學藝美術又は歴史上貴重なる物件を處分し又は之れに大なる變更を加ふる事並びに使用料手數料を新設し變更するには内務大臣の許可が必要である。又左に掲ぐる事項の爲めには府縣知事の許可が必要である。

一、積立金穀等の設置及び處分に關する事。

二、寄附又は補助を爲す事。

三、不動産を處分する事。

四、夫役及び現品を賦課する事、但し切迫の場合は許可を要せず。

五、繼續費とし數年に渡る事業の爲めに年々若干出金する目算を立て並びに之

れを變更する事。

六、特別會計とし特別の事務の爲めに普通の豫算決算以外に特別の收支方法を定むる事。

又市町村の强制豫算に類した監督法もあつて、郡會若しくは郡參事會に於いて郡の支出に關し不適當の議決と爲したるときは郡長は自己の意思に依り又は監督官廳の指揮に依り理由を示して之れを再議せしめ尚は改めないときは府縣知事に具狀して指揮を請ひ處分する。此の處分に對しては府縣知事を相手として内務大臣に訴願することが出來る。

又郡が其の資力に餘る事業を企て不適當の支出を爲すと認むるときは郡長に於いて其の豫算面に於ける定額を消滅することが出來る。

以上は現行郡の自治制の大體であつて甚だ不完全なものである、此の外に尚は學務に就いては地方學事組合がある、水利に就いては水利組合がある、此等は數町村に渡る特別の自治制度であるが、今は省いて述べない。

府縣の自治

緒言　市町村の監督

府縣てふものは國家の行政事務の爲めに設けた區劃であつて其の全部に跨る人民の公共事務は誠に少ない、隨つて自治制度の不完全なのは當然のことであつて今日の處では財政事務の外に一ッも事務がないと見て宜しい。府縣の自治の機關は府縣會、府縣參事會、府縣自治の官吏及び吏員である。

(甲)府縣自治の組織

(一)府縣會は府縣自治の主腦であつて、三十人を定員とし、人口七十萬以上の府縣に於いては人口五万毎に一名を增し、百万以上の府縣に於ては七万毎に一名を增し、且つ一年以來直接國稅年額三圓以上を納むる者は府縣會議員の選擧權を有し、十圓以上を納むる者には被選擧權が有る。通常會は毎年一度三十日間開き、其の他は必要毎に臨時會を開く。

(二)府縣參事會は府縣自治の行政機關であつて府縣知事と府縣書記官參事官の中より內務大臣の指名する會員二名と府縣會議員中より互選する名譽職參事會員六名乃至八名とを以て組織してある。斯く官吏を其の組織中に加へてあるのは自治の組織の完全でない、證據であるが、而かも府縣知事が參事會の議長となり、差支あれば他の官吏會員に代理させる。府縣參事會は行政機會であつて、府縣の自治の行政事務といへば府縣有財產及び營造物の管理の外にないが、府縣會の議決すべき事で、至急を要する爲め同會を召集して居る暇がないときは府縣知事は府縣參事會に命じて代はつて議決させるし、又府縣會が自己の便宜上より其の權限に屬する事項を府縣參事會に委任する樣に成つて居る。依つて實際は府縣參事會が重要なる地位を占めて居る。

(三)府縣知事は恰も市町の市に於けるが如く、官吏でありながら府縣の自治を統括代表して其の常務を執行して居る。元來府縣參事會の權限に屬する事務であつても至急を要し、參事會召集の暇がないときは府縣知事に於いて專決處分して後に之れを參事會に報告する。又府縣參事會の自己の便宜により其の權限に屬する事項を府縣知事に委任する。

(乙)府縣自治の職權

(一)自主事務に付いては府縣の自治は府縣の條例規則を設くる職權がなく、唯た

府縣制に於いて指定したる事務を議決するのみである。其の項目は左の如し。

一、歳入出豫算を定むる事。
二、決算報告に關する事。
三、法律命令に定むるものを除く外、使用料、手數料、及び夫役現品の賦課徵收に關する事。
四、不動産の處分及び賣買讓受に關する事。
五、積立金穀等の設置及び處分に關する事。
六、歳入出豫算を以て定むるものを除く外、新たに義務の負擔を爲し及び權利の棄却を爲す事。
七、財産及び營造物の管理方法を定むる事。

其の他府縣會は官廳の諮問に應じ意見を答申する義務がある又自分で或公共事務を起こす必要を見た時は意見書として府縣知事又は內務大臣に提出する道があるが、其の採用は固より豫期し難い。一言すれば財政事務だけに付いては確乎たる職權があるが、其の外の事に付いては唯だ國家の官廳の參考に供するのみ

である。

(二)自治事務としては府縣の自治は左の三途に由り國家の行政事務を擔任執行する。

(イ)法律命令を以て國家の行政事務を府縣會の議決に附する途。
(ロ)法律命令を以て國家の行政事務を府縣參事會の議決に附し又は府縣知事の自治機械としての職權に屬せしむる途。
(ハ)法律命令又は從來の慣例に依り國家行政事務の費用を府縣の負擔と爲す途。
(ニ)財政事務としては府縣の自主事務及び自治事務の費用に充つる爲めに左の諸法に依り資力を作る職權がある。

一、積立金穀を設くる權。
二、使用料手數料を徵收し及び其の細則に二圓以下の罰則を設くる權。
三、府縣內に住所を有し、又は三ケ月以上滯在し又は土地、家屋、物件を所有し、又は營業する者に府縣稅を課する權。
四、府縣の費用を管內市町村に分賦する權。

法制　市町村の監督

五、夫役現品を府縣内一部の市町村、其の他の公共團体（例へば水利土工組合學事組合の如きを云ふ）若しくは一部の納税義務者に賦課する權。

六、負債を償却する爲め、又は府縣の永久の利益となるべき支出を要する爲め、又は天災地變の爲め必要なる場合に限り府權債を起こす權。

七、豫算内の支出を爲す爲め一時の借入を爲す權。

八、府縣税、使用料、手數料、賦役現品に代ふる金錢、科料、其の他府縣の收入を期限内に納めざる者に國税滯納處分の例を適用する權。

（丙）府縣の自治の監督

府縣の自治の監督者は内務大臣である、内務大臣は府縣の自治事務が法律命令に違反せざるか、公益を害せざるかを監視する爲めに報告を爲さしめ、書類帳簿を徴し、並びに實地に付き事務を視察し、出納を檢閲し府縣の自治に向かつて監督上必要の命令を發し、處分を爲す權を以て居る。之れを細説すれば左の通りである。

（一）府縣會及び府縣參事會に對する監督　法律勅令に指定したる事項に關する府縣會又は府縣參事會の議決は總べて内務大臣の許可を受けねばならぬをに成

て居る、尤も微細の事は特に勅令の明文を以て許可なしに執行することが許してある。内務大臣は當に拒否の權があるのみでなく、許可申請の趣意に戻らないと思ふ範圍内に於いて其の決議を修正することが出來る。

府縣會若しくは府縣參事會の議決其の權限を越え、又は法律命令に背くと認むるときは、府縣知事は自己の意見に依り又は内務大臣の指揮に依り、理由を示して直ちに其の議決を取り消し、又は再議に附したる上尚は改めざるときは之れを取り消すことが出來る、又單に公益に害あるものと認むるときは再議に付し、内務大臣に具狀して指揮を仰ぐ樣にしてある。尤も取消に不服あるときは行政裁判所に出訴することが出來る。府縣會又は府縣參事會召集に應せず、又は成立せず、又は其の議決すべき事件を議決しないか、又は召集前告示せられた事件に關する議案を議了せないときは府縣知事は内務大臣に具狀して指揮を請ひ、其の事件を專決處分し次ぎの會期に於いて報告する。

又府縣會の議事が著るく穩當を缺き、殆んと其の任務を盡くして居らぬと見るときは府縣知事に於いて期限を定めて停會を命じ、又更に濫暴に渉るときは内務大

法制　市町村の監督

臣より勅裁を經て府縣會に解散を命ずる。例へば府縣知事は天皇の任命に依り其の職に居るものであるのに府縣會に於いて之れを信用しないと云ふ樣な決議をすると或は解散の嚴命に遭ふ。解散の場合は三個月內に改選する。

(二)府縣の自治の吏員に對する監督

內務大臣は府縣の自治の吏員に遵奉さすべき服務紀律を定め、府縣知事其の監督の任に當たりて不都合ある時は懲戒する。其の處分は譴責、廿五圓以下の過怠金、又は解職である。一旦解職された者は二年間其の府縣の公職に就き得ぬ。

(三)府縣の財政事務に對する監督

府縣の自治の財政事務に付いては內務大藏兩大臣の許可を經なければならぬものと內務大臣ばかりの許可を經なければならぬものと兩樣ある。內務大藏兩大臣の許可を經べきもの左の如し。

一、府縣債を起こし、並びに起債の方法、利率、及び償還方法を定め又は變更する事。

二、地租三分の一を超過する附加稅を課する事。

三、法律勅令に依り官廳より下渡す歩合金に對し支出金額を定むる事。(例へば國庫より

り教育費補助費が出る以上は府縣の自治体よりも何程出金するとも府縣の隨意に極めることを許さない、兩大臣の許可を經て極めさするといふ)

內務大臣のみの許可を要するものは

一、學術技藝又は歷史上貴重なる物件を處分し又は之に大なる變更を加ふる事。

二、使用料手數料を新設し、增額し、又は變更する事。

三、寄附又は補助を爲す事。

四、不動產の處分に關する事。

五、夫役現品を賦課する事、但し急速の場合は許可を要せず。

六、繼續費を定め若しくは變更する事。

七、特別會計を設くる事。(一般會計の外に於いて別に一定の收入を以て直ちに一定の支出に充つるを云ふ。)

府縣の自治の豫算は府縣知事が原案を作つて會議に掛けるのであるか、若し府縣會に於いて不當に削減を加へたときは府縣知事は自己の意見に依り又は內務大臣の指揮に依り理由を示して之れを再議に附し尙は其の決議を改めざるときは內務大臣の指揮を請ふをに成つて居る。そこで內務大臣は削減の議決に關せず原案の金額以內に於いて適宜の金額を指定して強迫的に支出せしむるか、然らざ

法制　市町村の監督

れば府縣會を解散するかの一を取る。

若し又右の反對で、府縣會か非常に或事業に熱心し、之れが爲めに其の資力に不相當なる支出を爲す決議を爲したるときは内務大臣に於いて之れを削減する權がある。此の通り府縣の自治の財政すらも全く其の府縣の勝手にはならないのであつて、上級官廳の干渉を被る場合が多いのであるが、然し一より十まで國家の官吏が官權を以て豫算を立てゝ之れを執行するに比すれば勝るを數等である。

結論

以上大權行政、即ち軍務と外交とに就いては其の機關の編制と、其の事務の運用とを述べ、準則行政即ち法律命令に依つてする行政に就いては其の機關の編制のみを述べ、此の機關に官廳と自治体との二種ある所以を明らかにした、而して此等の機關を以て執行する行政事務に付いてはまだ一も述べない。例へば司法、大藏、内務、文部、遞信の各省事務に就いて一々其の内容を説明することも頗る重要であるが、是れはとても十回や十五回の講述で盡くせるとでないから、今は大体の組織だけを述べるに止めざるを得ぬ。

經濟

經濟と經濟生活の發達

ドクトル、オヴ、フイロソフイー　鹽澤昌貞

『中等教育』編者の依頼によりて經濟學に關する話を致すことゝなりましたが、注文通り趣味ある樣に、經濟の如き複雜にして乾燥なる學問を講述するは頗る六ヶ敷き事と思ふ。然しながら『中等教育』讀者諸君は、知見を研かむ爲めには多少の辛抱——否寧ろ大辛抱——は覺悟の前の事と信じまして、經濟學を修むるに當たつて必要なる諸問題に就き、次第に其の要領を述べて見ようと思ふ。今回は先づ經濟と經濟生活の發達と云ふ題から始めます。

先づ經濟と云ふ意義より説明せなければならぬ。經濟と云ふ言葉は近頃世間一般に使はれて誰れ〳〵は經濟界の人物だとか、僕は五斗米の爲めに膝を折るのは面白くないから經濟界に飛び出して一ッ百萬長者となつて見せるとか、近頃の經濟界は不振だとか、本邦の經濟は歐米に比して甚だ幼稚だから大いに奮發せんけ

ればならんとか、今日は經濟的競爭の時代だとか云ふように用ゐられて居ますし、又規律秩序を正しくすれば時間の經濟になるとか、さては人物の經濟だとか、又此の品は頗る經濟向きだとか、或はそんな事をするは甚だ不經濟だとか云ふ語は常に耳にする所である。そこで今茲に學問上に於て用ゐる經濟と云ふ意味は如何と云ふに精確に學術的なる言葉を用ゐれば六ヶ敷く聞こえますが實際世間で用ゐる言葉は大体に於いていづれも其の一面を示して居るのである。

經濟學に於いて用ゐる經濟と云ふ意味を平易に言へば人間が生活上の必要の爲めに粒々辛苦する經營即ち働きを稱するのに過ぎぬのであります。この事は一寸考へて見れば直ぐ分かる。全体人間は何故種々様々なる働きをしてじつとして居ないかと云ふに、つまり働かねばならぬ必要があるからだ。働かなければ人間の進歩發達は愚か、第一生存して居ることが出來ない。經濟學上に於いてはこの人間の働きを惹き起こす所の必要を稱して「慾望」と申します。生活上の必要即ち慾望があるに依つて、吾々は之れを滿足しようとしてせつ〳〵と働くのであつて、經濟と云ふ働きは生活上の必要より來たるのである。諸君が食物や衣服や家

屋を得ひとする働きは(或は諸君が自らせずとも、諸君の父兄親戚か誰れかが諸君の爲めに其の勞を執りて居るに違ひない)畢竟諸君が飢餓を免れ、寒暑を拒ぎ、風雨の難を凌ぐと云ふ生活上の必要即ち慾望より發するものであることは言ふまでもない。然しながら、人間の慾望と云ふものは必ず生活上に必要なるものゝみに限らない。諸君は單に甘いものを食ひ、奇麗な衣服を着け、立派な家に住むことが出來たりとて、それで滿足してしまふものではあるまい、更に一歩を進めて政治だとか、文學だとか、宗教だとか、美術だとか、種々なる無形なる高尚なる方面に諸君の精神が向かふに相違ない。即ち天下に一大功業を立てゝ名を世界に轟かしたいとか、古來未曾有の新發見、新發明をして人類の幸福を進めたいとか、或は文學技藝に心を寄せて宇宙の美を樂しみ自然の妙を味はふとか、其の他擧げ來たれば數へ切れぬ程あるが、兎に角生活上の慾望の外に種々様々なる種類の違つた慾望を有して居らるゝに相違ない。所謂「離を得て蜀を望む」と云ふは人間自然の情であつて、「人間の慾望には限りがない」("Human want is limitless.")とはこの事であります。隨つて人間の働きにも種々様々なるものがあつて或は政治的行動とか、社會的行

動とか、宗教的行動とか、美術的行動とかと云ふ様な風にそれ〳〵違つた慾望を滿足せむとする働きが澤山ある。いづれも皆同一の人間が同一の社會ですることであつて、一箇人より見れば皆相聯絡して居る働きであるから、實際上全く之れを分離することは出來ない。然しながら是等の行動を悉く一緒にして研究するときは、益〻煩雜を來たす許りで、到底各種の働きに就いて、明白なる知識を得ることが出來ないから、研究の便宜上種々なる部類に分かつことが必要である。そこで人間が生活上の慾望を滿足せむとする働き即ち經濟と云ふ事を他の種々なる慾望、即ち政治とか、宗教とか、倫理とか、美術とかと云ふものに對する働きと區別して研究することになるのである。

人間の慾望特に生活上の慾望を滿足するには、何か外界に於ける物がなくては叶はぬ。即ち食物なり、衣服なり、又は家屋なり、第一に諸君の生活を維持するものを得ることが必要である。「武士は喰はねど高楊枝」とか「御腹がすいてもひもじうない」と云ふ樣なをは倫理上又は社會上の或る關係から見れば味はふ可き事であるが、經濟上に於いては一向意味が通ぜぬ。故に人間は太古以來衣食住を始

めとして、生活の便宜を計り之れを益〻進歩發達せしめむが爲めに、外界の物を利用することを斷えず努めて居るのである。人間生活上の慾望を滿足せむとする働き即ち經濟とは、つまり人間の爲めに外界の物を利用せむとする行動に外ならないのである。「衣食足つて而して後ち禮節を知る」と云ふ古言は能く人間社會生活の實際を穿つたものであつて、倫理なり、宗教なり、文學なり、哲學なり、高尙無形の文化に屬するものは人間社會の進歩發達には缺く可らざる要件ではあるが、生活上の基礎が立たなければ成り立つことが出來ないのである。何事も命あつての物種であるから、經濟上の行動は人文發達の根本と云うて宜しいのである。

然しながら、人間は孤立しては何事も出來ない。單獨で食物も作る、衣服も製する、家も建てる、其の他何でもすると云ふことは到底人間の力に及ばないことである。多人數相集まり、共同の社會を組織して、互に相助けると云ふことは、人間の發達に缺く可らざる要件であつて、この事は『中等教育』第一期第一號に載せてある天野博士の分業の話で諸君は既に十分に了解なされて居ると思ふ。即ち諸君が生活上の慾望を滿足する働きを爲すを得るは、この社會と云ふ共同生活組織に依りて、互

に相依り相助くるの結果であつて、經濟と云ふ事を盲ふに當たつては社會と云ふ觀念を忘れてはならぬのである。諸君が自ら身体に纏うて寒暑を凌いで居る衣服の來歷を考へて御覽なさい。衣服と云へば餘り種類が多いから、先づ諸君が毎日學校へ著て行く羅紗の制服から履歷調べをして見るが宜しい。本邦では今日の處羅紗の製造は餘り多くないから外國特に英國邊より輸入して來る。今其の起こりから言へば、先づ第一に濠太利の原野で牧羊者が羊を飼養する(又さうする迄にも種々手續きがあるが、それは姑らく省いて置く)そこで毛を刈る期節が來れば、他の人が製造して鐵器商が賣つて居る鋏を用ゐて之れを刈り取り、更に之れを織物の原料として商人に賣り渡す。商人は更に之れを英國(英國許りとは限らないが)へ直接に輸出するか、或は英國の輸入商へ賣り渡す、それから轉じて羅紗製造所へ入り、種々樣々なる職工の手に掛り、色々なる器械の御厄介になりて織り上げられ羅紗の反物が出來上がる、更に紺であるとか、黑であるとか其の他色々の縞柄になるにも樣々の染料や、器械や、職工の手を經なければならぬ。羅紗が出來上がれば更に商品として其の筋の商人の手に這入る、それより種々なる手續順序を經て

遂に本邦迄輸入せられ、輸入商又は卸賣商の手に入る、それより轉じて洋服屋の店頭に出陣する、此に至つて諸君との關係が付く、諸君が其の羅紗の一種を擇んで制服を注文すれば、店員の一人は矢張り長い履歷書附の尺度を以て諸君の丈や幅や身体の格好を計かる、この計算を標準として裁方が羅紗を裁つにもそれぞれの熟練と一種の鋏を要する。さていよ〳〵裁縫方の手に廻れば裁縫器や、糸や、針や同じく複雜なる履歷を有するものを使つて縫ひ上げるのみならず、又他の甲斐絹だとか其の他種々なる裏地を使用し、又ボタンを付けるとか、色々なるものが入用である。斯くて全く仕立が濟めば諸君は通貨と云ふ政府が複雜なる手續を經て發行し、又苦心經營の結果諸君の學資を供給する方々の手に入りたるものを洋服屋の主人に與へて洋服と交換し、初めて諸君の身体に著くに至るのである。斯くの如く、羊の毛が衣服と化ける迄にはどれだけ複雜なる器械や手續が加つて居るか知れない、又直接間接に之れに關係する人々を擧げたらば何千人何万人以上にも出づるのであつて、中々山の芋が鰻になるとか、狐が一人間に化けるとか云ふ樣な簡單なものではない。諸君の制服すらも尙ほ且つ右に述べた樣な多數の人の

協力を要するのである、況んや其の他生活上の欲望を悉く滿足するには、どれ程他人の協力を要するか知れない。さうして是れ皆社會と云ふ共同生活組織が存在する御蔭であつて社會を離れて經濟上の働きは出來ぬと言うて宜しいのである。勿論互に相依り相助くとは何でも他人に依頼することゝは大違ひだ。即ち各人が其の長所に應じて各〻其の職分を盡くし互に相應援すると云ふ意味であつて、各人は皆社會に於ける天職を有して居る、之れを怠りて悠々日を送るは社會に於ける人間たる資格がないのだ。

さて經濟と云ふをは人間が社會に於いて生活上の慾望を滿足せしめむ爲めの働きであつて、社會と云ふものは頗る大切なる關係を有するものなることは前述の通りである。乍然前にも言うた通り、人間の働きには様々なる種類があつて、欲望の種類に應じてそれ相違がある、而して是等の各種の働きは社會があつて始めて成り立つものであるから、社會とは何であるかと云ふ疑問が起こる。此の問題は社會學と云ふ學問が解釋すべきものではあるが、經濟は社會と密接の關係を有して居るから、一と通りは心得て居らねばならぬ。六ケ敷き議論は姑く措き、兎

に角多數の人間が或る種の連鎖に依つて結合し共同の團体を成せば人は之れを稱して社會と云ふ。一村落の人々が悉く結合して共同生活を爲せば一村落の社會である、一國内の人々が結合して共同生活を爲すに至れば、世界と云ふ大社會が起こるのである。斯くの如く結合の範圍の大小によつて社會に大小があると同時に、又之れを結合する所の種々なる關係の深淺多少に依つて社會の文明野蠻と云ふ區別も立つのである。即ち野蠻時代に在つては社會を結合する連鎖とするものは極めて少なく、又其の關係も淺いのである。例へば一部落が結合を爲すは他の部落の人の攻撃を拒ぐ爲めとか、或は狩獵に從事して食物を得むとするにも、共同しなければ獸類を捕獲するをが出來ぬとか或は同部落内の人々が元と皆同一の血統を引いて居るとかと云ふ様なる關係で結合するものであつて、今日の文明諸國に於ける如く事々物々互に相依り相助けねば立ち行けぬと云ふ様な状態に比較すれば頗る簡單なるものである。社會が進むに從つて各人間の關係は益〻密接となり、之れを結合する連鎖の數も益〻增加することは別に詳說するの必

要もなからうと思ふ。前述の諸君の學校制服の履歴しらべを見ても其の關係が如何に複雜であると云ふことは明白でありませう。社會は元來各箇人に依つて組織せらるゝものであるけれども、各箇人と社會とは別物である。つまり社會は各箇人が其の種々なる欲望を滿足せしむる爲めに產出せる一種の團體であつて人間よりも更に高等なる一種の生活體と見て宜しいのである。そこで此の社會と云ふ者の性質に就いては、社會學者の說明に二種ある。其の一は生物學說と稱するものにして、社會は人間と同じく有機體であると云うて、之れを生理學上より說明するものである。他の一は心理學說と唱ふるものであつて、社會は人間の心の働きより起こるものにして、社會結合の說明は之れを人間の心理上の原因に求めねばならぬと云ふのである。いづれにしても、社會と云ふものに就き完全なる觀念を得るには、生物學及び心理學の助けを借ることの必要あるは疑ひなきことである。

さて社會と云ふ生活體に就いては復た之れを內部より觀察して種々に區別することが出來る。勿論大體より見れば同一體であるが社會內に於ける各箇人の働

きの種類に依りて便宜上區別を立てるのである。即ち道德、宗教、知識、政治、社交、美術及び經濟と云ふ樣なる各社會に分割して見ることが出來る。是等皆人間の社會生活の各部を爲して居るものであつて、即ち人間生活の一面であることは前にも述べた通りである。經濟社會（エコノミックソサイエティー）は又產業社會（インダストリヤルソサイエティー）とも稱し、人間が共同して生活上の欲望を滿足させむが爲めに、外界の物を利用せむとして活動する有樣を形式上より觀察して稱するのである。又之れと均しく經濟生活又は產業生活と云へば、矢張り同じものを働きの上から見て言ふだけであつて、つまり同じことである。以上で述べた所で經濟と經濟生活と云ふ意味は分かると思ふが、さて人間の生活上の欲望を滿足さする外界の物は即ち經濟學上に於いて富又は財と稱する者であつて、價値ある物若しくは交換し得べき物を言ふのである。人間は之れを得むが爲め又之れを利用せむが爲めに勤勞するものにして、此の富又は財と稱する者は經濟學に於いて最も重要なる研究の目的物となるのである。然しながら單に之れを天然の物其のものとして研究するのではない。斯くすれば物理學や化學と同一となつて仕舞ふ。經濟學に於いては唯だ如何にして是等の物が人間に利

用せられ得べきかと云ふことを研究するのである。即ち財の生産とか、分配とか、交換とか、消費とか云ふは經濟の各部門であるが(經濟學と云ふものを汎く區別してのである)、この生産なり、分配なり、交換なり、消費なり、皆人間が人間の爲めに物を利用する作用に外ならぬのである。其の終極の目的は人間の生活上の欲望を滿足せしむると云ふことに歸するのである。經濟上に能く起こる競爭だとか、需要供給の關係だとか云ふものは、財許りで發するのではない、必ずや人間が物を利用せむとする上に於いて生ずるのである。この點は心得て置くのが肝要である。

又人間が外界の物を利用するに當たつて、第一に必要あるは成るべく少しの骨折りを以て、成るべく多くの結果を得ようと云ふことである。是れは經濟上の根本原則であつて蝦で鯛を釣ると云ふと、少々づるく聞こゆるけれども、仕事をするに規律を正しくし、順序をよくして、成る可く勞力が少なく、時間が掛からぬ樣にするは何人も心掛く可きをであつて、皆經濟上の原則から來て居るのである。乍然『寢て居て果報を待つ』とか『棚から牡丹餅』とか云ふことは、經濟上の働きと云ふことゝ

正反對であるから、經濟上、著にも棒にも掛からぬことである。製造者が成るべく生産費を少なくして、多くの利得を收めようとし、多くの貨物を製出しようとし、商業家が成る丈け營業費を節して多くの利得を收めようとし、有爲なる實務家が人物の長所に應じて能く之れを使用し、秩序を正しくして、成る可く敏捷に事務の擧がる樣にし、將た又諸君が成る丈け廉價で良い物品を買はうとするのは、皆經濟上の原則に支配せられて居るのである。

さて冒頭に於いて、近頃世間に通用する『經濟界云々』又は『何々の經濟』『何々の不經濟』と云ふ言葉は、學問上で言ふ經濟と云ふ語の一面を示して居ると言うたが、前から說明した處で諸君は既に了解せられたと思ふ。即ち所謂『經濟界云々』は、前述の經濟社會又は產業社會の事を指し、『何々の經濟又は不經濟』と云ふことは成るべく

少しの骨折りで、成るべく多くの結果を占めようと云ふ經濟上の原則の結果を示すものである。

次ぎに經濟生活の發達と云ふことに就いて要領を述べて見ようと思ふ。經濟生活と云へば、つまり人間が生活上の慾望を滿足さする爲めに、又之れを成るべく少しの骨折りで十分に滿足さする爲めに、外界の物を利用せむとする生活の手續きであるが、これは古來より今日に至る迄、決して一定不動のものではなく、社會一般の進歩發達と共に變遷して止まぬものである。社會の進化と云ふことは所謂進化說と云ふ學說が出でて以來、一般に行はるゝ言葉であつて、人間すらも最初は下等動物から次第に成り上がつて來たもので、吾れ〳〵の御先祖は御猿樣であると云ふことを唱ふるものもある。否々他國人はいざ知らず、吾れ〳〵日本人に限りては高天原の八百萬の神々樣より天降つた人種だと威張つても見たいが、若し眞理の發見を主とする學問が證據を立てゝ來れば如何とも致方がない。然し乍ら人間は果たして下等動物から來たか、又猿が果たして吾れ〳〵の先祖であるかと云ふことは進化論者の間にも疑問となつて居るが、社會が進化する、即ち單純なる組織關

係より複雜なる組織關係に進むと云ふことは蓋し疑ひなき處で、太古純朴の世と今日の複雜至極なる世とを歷史的に比較して見れば明白である。經濟生活も全く同然である。諸君試みに明治維新前の日本と明治三十六年の日本とに於ける經濟生活の情態を比較して御覽なさい。僅々三十六年は社會の壽命から言へば吾れ〳〵の一分時、一秒時にも當たらない。然るに其の變遷は實に驚く可きものである。電信は如何、鐵道は如何、電氣車は如何、電話は如何、瓦斯は如何、各種の器械工場は如何其の他擧げ來たれば限りがないから特に著しいもの丈で宜しいが、皆是等は明治維新後に本邦の經濟生活內に仲間入りしたるものであることは申す迄もない。若し明治以前に墓中の客となりたる人々を呼び起こして、今日の狀態を見せたならば、必ず、もと住まつた國土と思はないに相違なからう。吾々は今日既にこの新經濟生活に慣れて居るから氣が附かぬが、一ッ交通の點だけでも較べて見たら如何であらう。維新前には『箱根八里は駕籠でも越すが』と言うたけれど、箱根なんか今は隧道で切り拔いて汽車で走り拔けて仕舞ふ『越すに越されぬ大井川』なんか何のその、鐵橋を架して夢の間に飛び過ぎて行く樣になつた。昔は東京

から京都まで交通するにも急飛脚を立てた所が、脚夫にせつ〳〵と走らせて數日間は掛かつたのが、今では電信で數分間で用事が通ずるのみならず、遠距離電話で直接に話しが出來るのである。既に無線電信などと云ふものも出來たから最少し過ぎると一般に採用せられて、今日の電信の如き針線や電柱などを要するものは不經濟物として排斥されて仕舞はぬとも限らぬ。もとは諸君が夜間勉強するにも行燈を用ゐて薄暗い光りの下で讀書したものが、今では「ランプ」や、瓦斯燈や、更に一歩を進めては明煌々たる電燈を用ゐて勉強する樣になつたのである。元は織物をするにも、器物を製するにも、一家々々で手仕事で許りやつて居つたに、今は會社工場組織で、大器械を運轉して各種の製造工業をする樣になつた。商業の方法だとか、銀行制度だとか貨幣制度とか、將た又食料、衣服又は家屋、其他の日常の消費品、使用品に至るまで、全く新種類のものが增加したこと、又は大改良、大進歩が行はれて、生活上の便宜が非常に增進して居ることは更に説明を要しない。一言に逃ぶれば農工商業等、生産の事業が大いに發達したと同時に、之れを利用する方法も亦大いに進歩したと云うて宜しいのである。

即ち是れ經濟生活の發達であつて、只だ一例として明治以來の著しき變動を擧げたのである。歐米諸國に於いても經濟生活の狀態は前世紀、即ち第十九世紀に於いて特に著しき變動を來たしたのである。即ち其の原因は蒸氣の發明より次第に之を應用して、種々なる機械が發明せられ、又器械が製造工業等に使用せらるゝことゝなりしにより、從來の手細工仕組が廢れて、工場組織が起こり、其の結果經濟生活上に大變動を生じ、特に晩近に至つては電氣の應用益〻盛んになりて、更に經濟上に一大變遷を來たさむとし、其の勢駸々乎として底止する所を知らずと云ふ有樣である。本邦に於ける明治以來の經濟生活の變遷發達は非常であるとは云へ、歐米今日の狀態と比較すれば農業と云ひ、工業と云ひ、商業と云ひ、まだ〳〵甚だ幼稚の域を脫しないのであるから、吾々一同こゝ一番大奮發を要するのである。

經濟生活の變遷と云ふことを、上古より今日迄通貫して大体上より觀察して見ると、人間の外界の物を利用する方法は、種々なる段階を經て發達して來て居ることが分かる。この發達の段階に就いては、色々見樣によつて區別が違ふが、或學者は之れを五つの時期に區別して、第一期は田獵時代であつて、人間が魚を取つたり、野

獸を獲たりして、生活を維持した時代、第二期は牧畜時代で、牛馬の様なる家畜を養ひ水草を追うて諸方に漂泊した時代、第三期は農業時代で、一定の土地に定着して、耕作をして生活をした時代、第四期は農工時代で、農業の外に工業が起こりて種々の製造業を始むる様になつた時代、第五期は農工商時代、即ち農業、工業の外に商業が起こりて有無交換が行はるゝ時代で、今日の文明諸國は此の時代に屬すると言ふのである。又或學者は貨物を交換する方法の發達と云ふ點から觀察して、第一物々交換の時代、即ち通貨と云ふ者が未だ起こらず、物と物とで交換をした時代、第二、通貨時代、即ち貨物の交換に通貨と云ふ交換の媒介物を用ゐる様になつた時代、第三、信用時代、即ち貨物の交換に一々金錢を使用するの面倒を省く爲めに、信用を利用する様になつた時代である。此の外に人間の經濟上の働きの範圍の廣狹によつて經濟生活の發達を種々に區別することがあるが、少し六ヶ敷い理論を言はなければならぬから是れだけで止めて置きませう。

之れを要するに經濟生活の變遷否寧ろ進歩は、人間の生活上の欲望の增進と相伴ふものであつて、文明の進歩は人間の欲望の增加の結果であると言うて宜しいの

である。即ち今日人の珍重して居るものも人の欲望が進めば平々凡々、當たり前のものとなつて仕舞ふ、昔の人が贅澤と思つて居たものが今日では普通の事となつて居るのが澤山あると思ふ。或經濟上進歩して居る國で普通の事も、少し劣りたる國へ行けば頗る贅澤の事となる例は別に擧ぐる必要もあるまい。衣食住なり、何なり、生活の程度の高低は社會の進歩の高低で定まるのである。斯く言へば、とて身分に相應せない生活をするは所謂奢侈と云ふものであつて、經濟上最も忌むべきことである。人間の欲望を增進すると同時に之れを滿足させる方法、即ち農工商業を發達させて、兩者の調和を計るが最も肝要である。經濟學は人間の社會に於ける生活上の欲望を滿足させむとする働き、即ち經濟的行動を研究するものであつて、兩者の調和を計るに好方針を與ふるものである。

價格

經濟で謂ふ價格とは、或物品が他の物品と交換せられる力である。故に價格は交換の行はれると同時に起こつたものである。たとへば、或人が酒一石を他の人に渡して、其の代りに反物二反を他の人から取つたとすれば、反物二反は酒一石の價格であつて、酒一石は反物二反の價格である。即ち價格とは或物品が他の物品に對して有する交換力である。……物の効用から謂へば、空氣とか、日光とか、水とかは何れも人の生活に一日も缺くべからざるものであるが、是等は人の欲する時は自由に是れを得る事が出來るから人の所有する他の物品と交換したいと思つても、誰れも交換してくれるものはない。即ち交換力をもたない。故にこれ等は効用はあつても、價格はないのである。

（伊藤正氏著『經濟學講話』の一節）

財物幷びに財物の生産及び消費

ドクトル、オブ、フイロソフイー　鹽澤昌貞

前回に經濟と云ふ觀念に付いて說明を加へたが經濟學は即ち人間の經濟的活動より發する種々なる現象を研究する學問である。人間の經濟的活動とは平たく言へば、人間が生活を維持し且つ發達せしむる爲めに粒々辛苦する働きであつて其の生活上の必要即ち欲望を滿足せむとするの行爲に外ならぬのである。そこで生活上の必要と云へば先づ第一に衣食住の三者から始めねばならぬ。然らば如何にして是等の必要、即ち欲望を滿足さすることが出來るかと云ふに、申す迄もなく外界の物を有することが必要なのである。衣なり食なり將た住なり、之れに使用すべき材料がなくては如何ともすることが出來ないのは明白な話しである。この材料たるべきものは人間自身の肉体より湧き出づるものでなく、又如何に工夫したりとて無形の精神界より躍り出すものでもない、即ち自分より見て外界に

存する事物を取り込むより外に仕方がない。斯くの如く外界の物が人間の經濟的欲望を滿足さする目的物となるのであるから、この外界の物と云ふことに付いて精細なる研究を遂げることが經濟學に於いて最も必要なのである。

然らば吾れ〳〵人間の欲望を滿足さする外界の物は悉く經濟の範圍内に入るべきかと云ふに、決してさうではない。外界の物の内にても經濟の範圍に入るものと然らざるものとがある。人間の經濟的活動によつて穫得し利用し得らるゝ物と敢て人間が殊更に勞せずとも獨りで何人も穫得し利用せられ得る物とがある。經濟學上に於いては前者を稱して經濟的物件と申し、後者を呼んで自由物件と稱へます。

先づ自由物件より説明せむに、これは世間に非常に多く存在して何人も自由勝手に穫得使用することの出來る物である。即ち例せば空氣や水の如きものである。空氣や水は自然界に充溢して居るから人間が之れを使用するに殊更に經濟的活動を用ゐる必要がない。普通の場合に於いては何人も是等のものを穫る爲めに粒々辛苦するにも及ばず、また粒々辛苦の結果たる財物を以て之れを購買するにも當たらぬ。何人も無料で隨意に穫らるゝ代物である。故に自由物件と云ふものは經濟學上に於いて彼れ是れ議論するの直打がないから、經濟の問題外に擲去つて然るべきものである。乍去經濟の問題の槍先に掛からぬから自由物件は人生に不必要かと云ふに豈に夫れ然らんやだ。空氣や水程人生に大切なるものはないことは云はずもがなだ。人生缺く可らざる大切のものではあるが、吾れ〳〵の周圍に無限に存在して何人も勝手に御使ひなさいと云うて自然が供給して居るものであるから吾れ〳〵が經濟上の價格を立つることが出來ないと云ふに過ぎないのである。

右の如く自由物件の特色は天然の供給が無限で何人も經濟上の働きをせずに使用することが出來ると云ふ點に存するのであるから、若し其の供給に制限が生ずる場合に於いては勿論自由物件たるの性質を失ふのである。即ち水の如きは多くの場合に於いては自由物件であるが、全く自由物件でなくなることがある。それは或る沙漠地方の如き水の供給甚だ乏しき所、又は大都會の或る部分の如き清潔なる飲料水の乏しき所に於いては水も經濟上の價格を生ずるものであつて

か〳〵水に流して仕舞ふことは出來ぬ。紅海の入口なる亞丁府でもつたかと思ふ、曾て黃沙萬里熱氣天を蔽へる亞剌比亞沙漠を遙かに眺めつゝ紅海を航行した時の事だが、一海員の話しに亞丁(?)では水が乏しくてコップ一杯の清水を得るに酒の直段より高く拂はせられたと云ふをがある。是等は毫も怪しむに足らぬ大都會の或る部分にても飲料水一桶につき幾らかの代價を出して買ふと云ふをは其の例に乏しからぬ。又東京なり其の他の都市で水道の設備されて居る所では水道の水を使用する爲めに相當の稅金を納めねばならぬ。即ち水も相應の經濟的價格を有するもので自由物件ではなくなるのである。又空氣の如き空間到る處に充滿して居るものでも場合によつては自由物件でなくなるをがある。例せば潛水器を使用して海底に働く者の如きに對しては空氣は最早自由物件ではない。潛水器に附着して居る空氣管を通して空氣を潛水者に供給するには、二三人の勞働者が水上に在つて斷えず空氣仕送りの仕事をせねばならぬ。隨つて海底に達する空氣は大分經濟上の價格を有して居るものである。若し、萬一氣象界に一大變動が起こつて地球上の空氣が頗る稀薄になつたと想像して見給へ。空氣

一立方尺金何拾錢又は何圓と云ふ樣な相場が立つは必然である。理化學應用で空氣製造所などと云ふものも必ず起こるに相違ない。斯うなれば、空氣も經濟の領分內に這入て來るのである。即ち供給に制限があつて何人でも勝手に使用することが出來ぬと云ふ資格が附けば如何なる自由物件でも經濟的物件に昇進否變化すると云ふことは必得ねばならぬ。

經濟的物件　經濟的物件は即ち經濟學研究の目的物となるもので、其の性質は自由物件の說明より推測して大略分かることと思ふ。即ち人間の經濟的生活上の欲望を滿足さする物にして其の存在せる分量が限りあるものであつて、人間が之れを使用せむとするには經濟的活動を要するものである。これは人間の經濟的欲望と相對立するものであつて、其の經濟的活動即ち粒々辛苦の勤勞が其の中間に立つて媒介の役目を盡くし、始めて兩者の合體を來たし經濟本來の目的を達するといふものである。

經濟的物件は經濟學上に於いて或は「富」或は「財」或は「貨財」等近來本邦の學者間に未だ用語が一定して居ぬが何れも同一物を意味して居るのである。英語では

般にWealth(富)と稱し又獨逸の學者はWirthschaftliche Güter. 即ち經濟的物件と云ふ語を用ゐて居る。又英米の學者もEconomic goods. 即ち經濟的物件と云ふ語を使ふことがある。言葉の使ひ方の相違は扨置き何れも皆同意味である。これから「財物」と云ふ語を用ゐますが以上と同意義と心得置かれむことを望みます。

さて「財物」が經濟の目的物であるから、この目的物を主位に置いて「經濟學は財物に就いて研究する學問なり」と云ふ定義が從來行はれ居るが本講話に於いては財物の必要なる所以の根源即ち人間の經濟的欲望と云ふものを主位に立て、其の欲望の結果たる人間の經濟的活動より生する現象に就いて研究する學問であると云ふ定義を採ッた。必竟人の方より觀るか物の方より觀るかと云ふ差違である。是れに就いての細論は繁雜になるからてゝに述べぬが、要するに經濟本論の實體に至つては孰れにするも格別の大差なしと云うて宜しいのである。

さて財物は皆人間の經濟的欲望を滿足さする目的物であるが、大体上之れを二種類に區別することが出來る。即ち第一は直接に人間の欲望を滿足さするもので消費品又は使用品とも稱すべく、第二は間接に人間の欲望を滿足さするもので資

本品と呼んで宜しい。手近に例を取れば食物などは直接に食慾を滿足さする爲めに消費して仕舞ふものであるから、云ふ迄もなく消費品である。之れに反して金錢の如きは直接に欲望を滿足さするものではない、如何にひもじいからと云うて貨幣や紙幣を喰ふ譯には行かぬ。即ち金錢などは只だそれを資本として食物等の如き消費品を産出するか或は之れを購買して始めて欲望を滿足させることが出來るのだから欲望に對しては間接に用を爲すのである、換言すれば消費品を得る資本である。故に、金錢の如き類のものは資本品である。勿論食料品と雖も直ちに之を消費しないで貯蓄し置き、將來更に多くの財産を産出するの資本とするときは矢張資本品の部に這入るのである。

消費品と資本品とは孰れが大切であるかと云ふことは六ケしいが、人間の經濟上の進歩と云ふ點から消費品の外に資本品を多く具へることが最も望むべきことである。俗に「其の日暮らし」など稱するは、取りも直さず經濟生活の低きを意味すると同時に將來を慮ると云ふ經濟上大切の思想の乏しきを示すもので、彼の往時の江戸ッ兒氣質の一なる「前夜越しの錢は遣はぬ」と云ふのと同じく今日の如き經

濟的競爭の時代に於いては經濟的思慮なき無鐵砲と見るべく、決して譽むべきことでない。尤も生活上の關係已むを得ず「其の日暮らし」になると云ふのは必ずしも將來を慮るの念に乏しいからだと云ふことは出來ませぬが經濟生活の程度の低きを示すに外ならぬ。故に日常の消費品の外に資本品を益〻多く增加して將來の經濟生活力を增進することが經濟上肝要の點である。野蠻人と文明人ともてこの點から觀て區別することが出來る。又夫の勤儉貯蓄の必要など云ふことも矢張り同一の精神より生ずるのである。

又、前回にも一寸述べた通り財物が滿足さする欲望の性質を標準として區別すれば財物を(一)必要品、(二)分限品(三)奢侈品の三ッに分かッことが出來る。必要品とは生活上缺く可からざる物件で食物や衣服等の如きも、其の品質の優劣は言ふ迄もなく必ず無くて叶はぬものと無くても濟むものがある。それであるからも無くても濟むものは必要品とは言ひ得ぬ。紋付の羽織や仙臺平の袴の如きは何人にも必要ではない。之れに反して木綿なり何なり寒暑を凌ぐ丈の衣服は萬人均しく必要である。又之れと同じく米とか

鹽とか味噌とか醬油とか薪材とか云ふ樣なものは貧者にも富者にも社會下層の人にも上流の人にも均しく必要である。是等の類のものを一括して必要品と稱する。分限品とは各人が社會に於いて占むる身分即ち分限に應じて有用なる物件を稱するのである。これは必ず無ければ生活を維持して行くことが出來ぬと云ふ譯ではないが、只だ人々の身分に對して之れなければ其の相當の品位を維持することが六ケしいと云ふものである。紋付羽織や袴は車夫や馬丁などには入用でないが、社會の中流以上に立てる紳士には其の品位を維持する爲めに有用である。學生諸子に取りては制服制帽など云ふものは學生と云ふ身分即ち分限に對して必要を生ずるものである。日用の家具であれ何であれ皆同樣の理論を當て嵌めることが出來る。概言すれば、必要品以外で人々の身分に相應する物品は分限品と稱して宜しいのである。最後に奢侈品とは生活を維持するに必要ならざるのみか、又身分の品位を維持するにも入用を感じない餘計の贅澤品である金鎖付金時計やダイヤモンド入指輪の如きは普通の人に取りては過分の贅澤品である。彫刻物とか繪畫とかと云ふ樣なる美術裝飾品は概して奢侈品に屬すると

言うて差支ない。即ち身分に相應せざる財物は悉く之れを奢侈品と稱して適當である。

去りながら、茲に注意すべきは如何なるものが奢侈品であるか、分限品であるか、又必要品であるかと云ふことは時代によッて相違があり、場所によッて異なり、又同時代同場所に於いても人々の社會上の位地に從ッて同一でないのであるから、一々物品を名指して一概に之れは何々品であると云ふことは出來ないのである。昔しは奢侈品であッたものも今では分限品さては必要品となッてるものも澤山あらうし、又地方では奢侈品でも都ではさうでないとか、又同一社會の內に於いても人々の職業や地位によッて違ひがある。御手車なども中流以下の普通人には贅澤品であるが醫師の如き諸方の病家を回訪する人に取りては寧ろ必要品であり、黑塗二頭立馬車も勞働者より觀れば大々的奢侈品に相違ないが、社會に於いて高貴なる地位を占むる人に取りては敢て身分不相應と云ふことは出來ぬ。故に社會が進めば進む程奢侈品も奢侈品でなくなり人間の生活上の快樂が多くなるもので、これが即ち經濟上の進步である。但し身分不相應なる贅澤を爲すと云ふ

ことは經濟本來の條規を脫して居るもので、恰かも病氣で身体が膨脹するのと同樣に次第に危險なる方向に進むのであるから、其の戒むべきや無論さ。

財物の性質及び其の生產と消費　以上に於いて財物の種類に付いて述べました が、其の性質と財物の生產と消費と云ふことに付いて尙ほ大略を御話して置きたいのである。財物は人間の經濟的欲望を滿足さする物件で、其の分量に限りがあり之れを獲るに人間の働きを要するものであると云ふことは既に述べました。さて、この欲望を滿足さすることを稱して經濟學上に於いて「效用」と申します。即ち英語のユティリティー(Utility)です。この「效用」とはつまり有用と云ふことで財物に缺く可らざる性質なるは勿論であるが、效用があるとて必ずしも財物と云ふことの出來ないことは前述の自由物件の說明で明白でありましたらうと思ふ。「效用」がある上に供給に制限があッて之れを得る爲めに勤勞が必要であると云ふ條件が附いて始めて財物と云ふ名稱を下すことが出來るのである。隨つて何人も之れを欲し又之れを得る爲めに自分の勤勞を提供し又は他の物品を代償することを厭はない。即ち他の物と交換する力を有すると云ふことが財物に附着する要

件となるのである。こゝに至つて價格と云ふ問題が起こる。價格の問題は學說上甚だ六ヶ敷いことで見樣によつて種々の解釋がありますが、要するに經濟上に於いて價格と云へば効用があると同時に他の物と交換することが出來る力を有して居ると云ふ要件を含んで居るのである。今茲に價格の詳說は餘り面倒に亘りますから省きますが、兎に角財物と價格とは離る可からざる關係を有して居る。換言すれば、財物は價格を有するものに限るのである。隨つて交換することの出來ないものは經濟學上の財物ではないのである。これだけ財物の性質を概言して次ぎに生產及び消費の事を略述し、今回の講話を終へませう。

財物は何が故に生產せらるゝかと云へば畢竟之を使用するが爲めだと云うて足りると思ふ。財物は欲望を滿足さする目的物に過ぎないから、之れを使用しないならば之れを生產するの要はない。されば生產と使用即ち消費とは財物の經歷の兩極點を示すものであツて、生產の作用で財物が生まれ出で消費の作用で其の目的を達し太願成就となり了はるのである。

生產とは經濟上に於いて何を意味するか何か造り出すと云ふこと即ち無より有を生ずることか諸子幸に一考して御覽なさい。凡そ世の中に無いものから有るものを造り出すと云ふことは決して考へられない。世の分からず屋はいざ知らず、苟も多少科學的思想を有する人から觀れば何物であれ、種がなくて出で來るものはない。例せば農業に於いて、米や麥や大根や茄子や、一寸見ると農夫が何も無いものを土地から作り出す樣に思はれるが、決してさうでない。先づ第一に種子を土中に播き之れを農夫が農業上の作用と地味の作用で形を變へて再び世の中に現はれ出でしむるもので、決して無より有を生ずるものではなく、只だ形を變へると云ふに過ぎない。各種の製造工業でも皆同樣で物品の形を變化させるだけの事である。斯う考へて見れば、生產は形の變化である。乍去商業は如何である か。物品を製造元より仕入れて仲買や卸賣など云ふ各營業者の間を轉廻して小賣商店にて之れを顧客即ち消費者に賣り渡すだけで敢て其の物品の形を變化さするとはない。只だ物品を一ッの場所より他の場所に轉ずるに過ぎない。然るにこれも亦生產の一法である。斯く述べ來たれば經濟上に於いて生產と云ふの

は只だ「効用」を造り出だすと云ふ事を意味するのであるとが分かると思ふ。凡そ人類の欲望を滿足さすることの出來ないものを之れを滿足さすることが出來る樣にする作用であッて、無用の物を有用にするか、又は用の少ないものを用の多くなる樣にするのが生產の本義である。隨ッて前述の如く農業や工業などは原形では効用が無いか又は少ないから、形を變化させて効用を造り出すか又は之れを增進さするのであり、又商業は如何なる物品でも使用者の無い所に在ッては効用がないから使用者の有る所へ持ッて來て其の効用を生ぜしむるので、孰れも同じく生產の作用を爲すものである。故に、經濟上の生產とは効用を造り出すか又は增加する作用であると言うて適當である。又言葉を換へて價格の無いもの又少ないものを價格の有る樣にし或は多き樣にする作用であると云うて宜しい。

消費とは財物の使用を意味するのである。生產の作用で或る物に効用を附けて財物を拵ひ上げたのを、消費の作用で人間の欲望を滿足せしめ生產本來の目的を達せしむるのである。經濟上の意味で消費と云へば人間の欲望を滿足さする爲めに財物を使用することのみを意味し、若し他の原因によッて現在の物品が消滅

するのを消費と稱することは出來ぬ。例せば食物の如き之れを食用に使用すれば消費であるが、若し食せぬ中に腐敗して仕舞ッたとすれば之れを消費と云ふことは出來ないのである。又消費とは物を養ふ爲め又は暖を取る爲め之を焚くのは消費であるが、若し火事でも起ッて燒けて仕舞ッたとすれば、それは消費でなくて破滅である。何となれば前者は人間の欲望を滿足さする爲めであるけれども、後者は毫も之れと關係が無いからである。必竟人間の欲望を滿足さする爲めに使用せられたかどうかと云ふことが消費と然らざるとを分かつ標準である。

消費に就いて生產的消費と最終消費と云ふ區別がある。これは前述の資本品及び消費品と云ふ財物の區別に相對するものであッて、最終消費とは消費品の使用を稱するので、即ち食物等の如く其の物を使用して消費の目的たる欲望を直接に滿足さして仕舞ふことである。換言すれば財物使用の最終目的を達して仕舞ッて財物の役目を全く盡くし了ふる作用を稱するのである。之れに反して生產的消費と稱するものはつまり資本品の消費の事で、之れを消費するのは更に或る他

の物を生産する爲めであッて、直接に消費最終の目的を達するものではなく、只だ間接に最終に消費せらるべきものを製出するの手段となるだけである。例へば製造業等に於ける器械や原料品の使用は更に他の消費品を製造する爲めに消費するのであるから、無論生産的消費と稱すべきものである。

終はりに一言注意して置き度いのは消費の實際に付いて社會上倫理上の思想を忘れぬことである。經濟上に於いては人間の欲望を滿足さする爲めに財物を使用すれば、凡べて之れを消費と稱して然るべきだが、社會上及び倫理上より觀察すれば正當なる消費と不正當にして忌むべき消費とがある。即ち財物を無益に佛用し又は有害の方向に消費するが如きは社會上及び倫理上厭ふべきは勿論、經濟上より觀ても甚だ避く可きことたるや言ふ迄もない。濫りに財物を放逸の用に供し又は不義非道の目的に使用するが如きは害あッて利なく、財物の利用でなくして濫用と稱すべきものである。消費と云ふよりも濫費と云ふが適當である。

經濟

勞力と資本

ドクトル、オヴ、フイロソフイー　鹽澤昌貞

前回に財物の生産と消費の事に就いて其の要領を述べましたから、今回は生産に關する要件に就いて大体の御話をしようと思ふ。

經濟學の上で生産の事を論ずるには、學者皆生産と云ふ事を組み立てる要素を分析して說明するのを常とします。生産の要素と云へば第一に天然第二に勞力及び第三に資本の三つに分かちます。天然とは言葉の示す通り人力を用ゐず自然に存在する一種の力を指すもので、即ち土地が其の重なる者であります。すべて財物の生産に就いては直接又は間接に土地の關係して居ないものは甚だ尠い。殊に農業の如きに至つては土地の力即ち天然の力が最も大切の要素であるとは申す迄もない。其の他製造工業等の如きも矢張り其の材料として農產物の結果を使用するとの必要なるはこれも亦說明するを要せぬと思ふ。其の他各種の生