

789

織田萬著

# 地方自治精義

上海泰東圖書局印行

北平燕大社會學系圖書室



地  
方  
自  
治  
精  
義



## 凡例

一 是書雖率多直譯、而於日本名詞吾國人有不能了解者、概代以相當字義、且全入譯者口氣、使讀者不致有眉目不清之憾、

一 書內眉端標語、乃譯者所加入、以便一目瞭然、

一 繙譯外國書籍、文字頗難得當、是書之譯、雖力求精美、恐猶有未足盡原文之意者、是則有負於著者焉、

一 書內外國文字、日本譯語多難沿用、特攷取原文附入之、

譯者附識



# 地方自治精義

## 目次

### 第一章 自治之觀念

自治觀念之由來

人民自治之觀念

人民自治之觀念起於英國之理由

團體自治之觀念

團體自治觀念起於歐洲大陸之理由

人民自治觀念之影響

名譽職之必要

團體自治觀念之影響

團體之鞏固

集權與分權

主觀的自治與客觀的自治

### 第二章 公共團體

公共團體之性質

公共團體與私團體之差異

公共團體之種類

第一公共協會

公共協會之特色

第二營造物法人

第三地方團體

地方團體之階級

古代地方制度與今日地方制度

## 第二章 地方自治之必要與其振興策

地方自治與立憲政治之關係

地方自治與立憲政治之訓練

地方自治與政爭之弊害

地方自治爲國家與社會之連鎖說

等級選舉之由來及狀況

地方自治振興策

促民心覺醒之急務

公民權之擴張與普通選舉之關係

都市職業協會確立之必要

農村之疲憊與其救治策

關於名譽職公民應有之覺悟

地方團體之資力豐富之必要

各國關於城鎮鄉之負擔之比較

基本財產之增殖與公共起業之經營

團體之合併及協會之組織

## 第四章 地方自治之範圍

✓各國關於地方自治範圍之制度

應委於自治之行政

行政警察與治安警察

固有事務與委任事務

城鎮鄉自治權之分類

### 第一 自主權

城鎮鄉制之特別規定

營造物之意義

關於公用營造物城鎮鄉住民之權利

城鎮鄉之地域與營造物

城鎮鄉之裁判權與立法權

警察事務與保育事務

警察權與營造物管理權之區別

任意事務與必要事務

### 第二 組織權

條例與規則之差果

第三 管理營造物及施設其他公益事務權

營造物之主體

使用營造物之關係

城鎮鄉之賠償責任



城鎮鄉與營利事業

歐美各國之公設事業

第四 財政權

財政權之意義

城鎮鄉之收入與公課之負擔

應急負擔之性質

第五 處罰權

刑罰與行政處罰之區別

對於議員及吏員之懲戒

## 第五章 地方自治之監督

監督之意義

警察監督與特別監督

城鎮鄉行政之監督

第一 監督官廳之監督

積極監督與消極監督

監督上之命令及處分

監督權之作用

認可與許可之區別

決定權之三種區別

監督權作用之懲戒與一般之懲戒

城鎮鄉會之解散與國會之解散

第二 上級團體機關之監督

監督作用

第三城鎮鄉機關相互間之監督

城鎮鄉會對這城鎮鄉長職務之監督

城鎮鄉會與不信任議決

城鎮鄉長對於城鎮鄉會之監督

違法問題與不當問題

代議決與專決處分

妥協之弊害

全權委員制度



# 地方自治精義

日本法學博士 織田萬著

## 第一章 自治之觀念

自治之觀念之由來

自治之爲何物。就法律上觀之極簡單。日本國法上、於國家之外有認爲行政權之主體者。公共團體是也。自治、卽此公共團體處理自己事務之謂。此卽法律上所說明。其義固已應盡無餘。然此種法律上制度。果何由而成立乎。溯厥由來。蓋自歐洲第十八世紀、至第十九紀世初葉、所起之政治思想中已流出其源。且其源有二。二者相合。始成今日之所謂自治制度。日本自治制度。卽仿歐洲各國而設者。故欲根本的闡明自治爲何物。是不可不先於歐洲政治思想之二源流。尋繹而玩味之。蓋此二源流。卽關於自治相異之二觀念也。

人民之自治觀念

人民之自治觀念起於英國之理由

人民自治觀念之影響

依第一觀念。則自治即被治者自爲政治之意。詳言之。即不煩政府之官吏。由人民代表出而執行一切公務。是即所謂人民自治之觀念。英國自治之觀念。直以此爲通義。如 (Self government) 一語。即是此意。直譯之。則可名爲自己政治。即與官僚政治 (Bureaucracy) 對立之用語。故英國之自治。不僅限於行政上。無論國會議員所參與之立法事業。陪審員所干與之裁判所審理。皆自治也。故苟於官吏之職務以外。人民代表有可進而擔當之公職。則自治於是乎行焉。此種觀念。所由生於英國者。蓋其國民性夙富於自由思想。而貴族與大地主。此種思想發達尤早。故得政治上之自由。比較容易。無論立法上。司法上。行政上。凡足以發揚民意之制度。如國會制度。陪審制度。及地方自治制度。早建設於全國。且其影響所及。其他各國國民。悉欣羨此等制度而急起直追。故自第十八世紀。至第十九世紀之初。歐洲大陸各國政治上之運動。大都集中於建設與英國同樣之制度。是故近世文明諸國。所行之國會制度。陪審制度。及地方自治制度。可謂全以英國爲模範。惟英國自治之觀念。如 (Self government) 一語。用意甚廣。他國

團體自治  
之觀念

團體之自  
治觀念起  
於歐洲大  
陸之理由

雖亦仍此語而用之。然意義則較原文縮小。而專限於行政上之事。是其稍異之點耳。要之英國人所謂自治之觀念。卽人民不賴政府之力。當爲者各自爲之之意。其本旨蓋以人爲重也。

依第二觀念。則自治卽地方團體如城、鎮、鄉於國家之下。依一定範圍而獨立自治之謂。詳言之。卽自治以團體本身爲主。對於國家主張獨立自謀之意。是卽所謂團體自治之觀念。此觀念卽歐洲大陸各國政治思想中所產出者。蓋歐洲大陸各國地方制度之沿革。雖各相殊。其變遷概與英國不同。而較激。因之地方團體一起一伏。而無一定。故迄近世之初。其力仍甚微弱。在封建時代。地方農村。雖壓於諸侯之威力。不能得政治上之自由。然都市以偶然之原因。得脫諸侯之支配。而獨立者甚夥。蓋封建時代。彼征此伐。戎馬倥傯。迄無甯歲。諸侯苦於軍費之無出。無已。對於都市爲利益交換之條件。命負擔軍費之需。而都市遂乘勢逼諸侯。使承認種種特權。卒完全脫其支配。而成所謂『自由市』。自後各國王室漸次恢復其權勢。對於諸侯用鉗制策。而對於自由市。則仍利用之。且促

其增加。自是都市之勢力。一時擴大膨脹。其中竟有隱然成一小國家之觀者。然封建制度一亡。王政復古而後。各國政府。取中央集權政策。因都市之獨立。與此政策不相容。政府遂消滅。其所謂自由市。惟農村則較封建時代稍蘇。此歐洲大陸各國第十八世紀末葉之狀態也。然承文藝復興之後。希臘羅馬之古典。如柏拉圖 (Plato) 亞里士多德 (Aristotle) 等。政治論之研究。暨羅馬法學者。所傳自然法學之研究。先後盛傳之結果。遂致自由思想勃興。漸促各國人民政治上之覺醒。同時要求個人政治上自由。及要求解放地方團體之聲。各國相繼而起。尤謂地方團體脫離中央政府之支配。而成獨立行政權之主體。實為確保個人政治上自由之基礎。故欲為健全的政治組織。非實行地方分權制度。不可。中央集權最甚之法國。其關於地方自治之議論。尤向極端。甚至有唱「城鎮鄉依自然法存在。先於國家而成立。不當為國家之立法所左右」之說。是故當時歐洲大陸各國政治上之運動。雖原於受英國之刺激。惟地方制度之沿革。各不相同。其實行自治雖一致。而自治之觀念。根本上與英國大相逕庭。此第二觀念。以對於國家

要求地方團體之自由爲主旨。不重人而重團體也。

綜以上觀之。則現今地方自治之制度。爲基。因於英國與歐洲大陸各國政治思想所發生之兩種觀念而成。固不言而解。然於此有應注意者。所謂人民自治之觀念。既以人民自己處理公務爲主。則當然不可不重名譽職的思想。是也。名譽職。是對於專務職而言。專務職。卽專心一意盡其職分之義務之意。反之。各人於自己業務之餘暇。奉公共之職務。卽名譽職也。故專務職。爲有俸職。名譽職。爲無俸職。蓋人於己之私事外出而助理公事。此助理公事之職務。性質上自不得不爲名譽職也。英國制度。於地方之公職。亦皆以名譽職爲主。故學者多稱名譽職爲自治之要素。德意志公法大家。研究英國制度之最著名者。爲格萊斯脫 (Burdorf von Gneist) 其著書中所下自治之定義云。『遵國家之法律。以地方稅支費用。而以名譽職員辦理之地方行政。』此蓋歸納英國地方制度之實質而云然。其意以名譽職爲重。殆極顯著。而無疑。德意志諸國。參酌英國制度。而爲地方制度之改正。其得自格萊斯脫之研究者不少。故名譽職的思想之影響甚著。第十



九世紀末行於普魯士各國之地方制度。皆以名譽職辦理地方公務爲原則。卽有時使政府之官吏執行。亦必以名譽職組織。一合議體而參與之。日本地方制度。亦仿德意志諸國之立法而取同樣方針。其城鎮鄉制有云。「遵國家之法律。以名譽職處理事務。」可謂抄襲格萊斯脫之定義者。是故人民自治之觀念。不獨影響於歐洲大陸各國。其影響已直及於日本之立法。雖然。謂名譽職爲自治之要素。殆非正當之見解。蓋依自治之精神。應重名譽職。固如前言。然非謂關於自治一切公務。必悉用名譽職而後可。在昔未進化時代。萬事簡單。或能有此卽足。若於社會進步之今日。行政事務日益繁多。不僅使名譽職當其衝。爲實際上不可能之事。且如此而望自治之進行亦難矣。夫名譽制度之濫觴。原爲英國。其於特定事務。亦必置專務職員。以其適於自治之精神。非謂自治之要素爲名譽職也。

關於英國自治之觀念。其影響於歐洲大陸各國。並延及于日本制度之理由。依右所述。已可概見端倪矣。然團體自治之觀念。其影響及於英國地方制度之實際者。亦不少。原

來英國人民如前所言，富於自由思想，故自治之精神頗盛。但同時又有保守的傾向。此兩種性質相調和，始成一種特有之國民性。以及於今日，英國實賴此國民性。政治上始不經歐洲大陸各國之急激變動。凡國會制度、陪審制度、地方自治制度，足爲他國之模範者，皆于是乎發生。但此等政治上之進化，得力於貴族與大地主者實多。且其國民性一方面持保守的態度，不欲濫改舊慣先例。其結果，一切制度不免帶貴族的色彩。而一方面又富於自由思想，故民衆的傾向較他之國民爲勝。對於舊制度，如水火之不相容。因而政府爲選舉法之改正、圖政務之刷新，一般政治上、地方行政上，漸次取民衆的方針。而於地方制度，亦不能不有一大改革。且英國之地方區劃，就中鎮鄉與歐洲大陸各國之鎮鄉異，乃未被封建制度之影響。而依古來之沿革以發達者，大小貧富，雜然並存。不僅未能統一，而際此文明進步，事業日益增加之時，到底不堪其負擔者甚多。於是爲應時勢之必要，自不得不整理地方區劃，作有力團體，使之獨立自謀。同時他方面，從來過偏於分權，中央政府對於地方行政，漠不關心，其弊相形益彰。遂於一八八八年及一

八九四年、發布二大改正法。一面爲地方團體之廢置分合。而設特殊之團體。如救貧協會、學校協會、道路協會等。使地方團體之資力豐富。得以勝其負擔。一面以地方行政院切實監督地方之行政。而此地方行政院長。雖非國務大臣。然亦爲內閣之一員。且占重要之地位。總之、此種改革原、以團體之獨立自謀爲重。而加以中央集權之精神。是皆鑑于歐洲大陸各國之地方制度而設施者。故歐洲大陸各國團體自治之觀念。其影響及於英國制度上者。亦不可謂不多也。

據以上所論。則自治爲行政上之分權。自可不言而喻。分權對於集權而言。凡政府統轄一切公務。祇任命官吏處理之。而仍由政府指揮監督。所謂行政上之權力皆集歸于中央。是集權制度也。詳言之、集權制度、卽于行政上置一唯一中心點。凡行政之一切活動。胥由此中心點出發之制度也。此在文化幼稚時代。社會之需要不甚複雜。政府專理一切公務。固無何種不便之感。若於文化進步之今日。社會之需要複雜。則應其需要而當施設之公務必逐漸增加。於此而政府依然自任一切之公務。不惟不堪負擔。且欲期全

國各部之政務皆爲適當之進行。亦戛戛乎難矣。從可知社會各地利害相關之重要事項。不宜概歸中央政府專擅之。是非委於利害關係最密切之各局部使之自行籌畫。以應其需要。不可蓋如此。則不惟社會事業可望發達。且使利害關係之極近者爲之於經費亦可節約。此一定之理也。且入智進化。喜自由而厭干涉。亦爲恆情。無論立憲制度。自治制度。謂非皆自由思想覺醒之國民所必到達者不可也。近世國家中。雖多由國情各異。或有如法國之過於集權者。或有如英國之偏於分權者。然概言之。則凡於全體利害有直接關係之事。俱用集權主義。由國家直接處理之。凡於全體利害無直接關係之事。則用分權主義。使各局部自行處理之。是無論何國所皆相同之行政方針也。集權主義。卽國家於行政上。只置唯一中心點。反之分權主義。卽於各局部多劃立小中心點。晚近各國大都折衷此兩主義而定行政制度。故全國有唯一之行政的中心點外。更有各局部之小中心點焉。

自治制度之所以成完於現今各國。就上所述觀之。已足明瞭矣。故自治就主觀的言之。

主觀的自  
治與客觀  
的自治

卽人民於政治上覺醒。自進而奉公務之一端。不一任政府所爲之意。就客觀的言之。則是依國家行政上之分權。而定公務之分担。以期增進社會之福利之道。然則主觀的自治。自治之精神也。客觀的自治。自治之制度也。如欲自治制度完全進行。而無缺陷。則必理會其精神。自不待言。日本城鎮鄉制有云。所爲『定地方之制度者。在使地方分任政府之事務。使人民參與之一。以省政府之繁冗。一以使人民各盡本務。政府惟握政治之大綱。授以方針。而舉國家統馭之實。人民當分自治之責任。以起專謀地方公益之心』。又云。『故欲依分權主義。以行政事務分任於地方。使國民負擔公共事務。以全自治之實。則技術專門之職。或常職之職務。而外。概當使地方人民。各爲名譽。不求薪俸。以担任之。是爲國民者應盡之義務。與服兵役之原則同。而更進一步者也。』此種規定。於分權制度。與自治精神之關係。可謂剴切詳明。又如日本尋常小學校教科書中。有謂『自治之精神。卽地方人民。協同担任地方公共之事。以誠意爲其團體致力之精神。此精神。實自治制度之根本。與生命』。亦可謂言之簡而切者矣。

公共團體  
之性質

公共團體  
與私團體  
之差異

## 第二章 公共團體

法律上所謂自治。即公共團體之行政。已於前述。然公共團體。果何爲而成乎。從來議論紛歧。莫衷一是。但爲簡易之說明。則公共團體。要不外乎。因公務而存在者。公務。即因應一般公衆之需要。爲人類與國家生活。并應相輔而爲之之事務也。換言之。即公共團體。爲人類的國家生活上所必要之團體也。蓋人類於社會。不能孤立生活。必以營社會共同生活爲本。亞里士多德有云。『人、社會動物也。』此誠千古不磨之名言。凡人類所棲息。或大或小。皆有社會。但社會之生活。有國家生活。與單純的社會生活。兩種。國家生活。即爲社會中心勢力之國家。依統治作用而爲之之生活。此外則概屬於單純的社會生活。故國家生活者。人類之公生活也。單純的社會生活者。人類之私生活也。然人類只欲充各自之需要。則彼此有無相交換。或共同採取其需要之材料。即可達其目的。若欲使一般公衆的共同需要得充足。則非作社會之中心勢力。賴其力以行。不可。此人類由單純的社會生活。移而爲國家生活。且於私生活之外。而營公生活之所以也。是即公務成

立之由來也。故曰公共團體爲人類的社會生活上所必要之團體焉。雖然，公務之本關於公益固無俟論。但各人之私生活關係所爲之事，亦有關於公益者。且私法上之團體，亦有以公益爲目的而存立者。民法上所謂公益法人是也。如學術、宗教、祭祀、慈善事業等。民法上概以爲公益事業。是固不待國家之統一作用，亦可遂行者。然爲此等事業之團體，類皆因私生活之必要而組織者。故不得謂爲公共團體也。蓋公共團體必有爲人類的公生活，即國家生活所必要而組織者。所謂因公務而存立之團體也。凡處理公務爲行政權之作用。故公共團體與國家同爲行政之權主體。又與國家同有公法人之性質焉。

公共團體  
之種類

公共團體與私法上之團體，其性質雖各不同，而其組織之狀態不異。如民法上之法人，有社團與財團。公法上之法人，亦可有社團與財團。此外尚有爲公共團體之主要者。所謂地團，即地方團體是也。學術上之用語，以公法上之社團，謂之公共協會。公法上之財團，謂之營造物法人。今以此三種公共團體分述於左。

### 第一 公共協會 (Die Vereinskooperschaft)

公共協會專依人即協會員而組織者。故爲公法上之社團。日本國法上所規定。關於各種公共協會。概就協會之地域而定之。故驟觀之。似於公共協會。土地亦爲構成要素。然此不過明示以定協會員之標準。固不得與地方團體之地域同視。如商業會議所法云。『商業會議所之地域。依市之地域。』又農會令云。『城鎮鄉農會之區域。依城鎮鄉之區域。』其意蓋以惟在某區域中之有資格者。始得爲其協會員。且於此尤有宜注意之點。則所謂爲公法上之社團的公共協會。與民法上之社團法人。其成立之條件完全相異。而必強制其加入是也。換言之。即公法上之公共協會。對於有協會員之資格者。不問其意思如何。質諸法律上之義務。非強制其加入協會不可。民法上之社團法人則不然。社員之加入脫退。全依本人之自由意思。且公法上之公共協會。不惟強制人之加入。甚至有強制其設立者。如關於水利事業之類是。蓋以其爲國家生活上必要之團體也。



日本現行法上屬於公共協會者。如商業會議所、農會、水利協會、土工協會、整理耕地協會、森林協會、水產協會、畜業協會、造酒協會、重要物產同業協會、醫師協會等是也。至產業協會、與漁業協會、則爲民法上之法人。非公共協會、尙有爲公法上之團體。但祇能爲單純的協會。而不能爲公共協會之法人。如基於同業協會準則。依各地方警察令而設之旅館營業協會、飲食店營業協會、浴室營業協會、理髮營業協會、及豫防傳染病之衛生協會等是也。

## 第二 營。造。物。法。人。

凡借特定之公共需要。而集合財產時。其財產之集合。卽形成所謂營造物。(一)

英語 Establishment (一) 拉丁語 Institutum (二) 德語 Die Anstalt (四)

法語 Service Publique 普通有屬於國家或地方團體管理者。但國家若與以

獨立人格。而使之自營。則成爲公法上之財團。可謂爲營造物。法人在泰西各國。如大學、及其他特殊學校、博物館、圖書館、養育院、儲金局、勞働保險局等。均許以法人

資格。而今其自營而不少。而法國此種制度尤爲廣行。日本現尙無實例可徵。然據近日之趨勢測之。將來亦有以此制度爲必要之一日。

### 第三 地方團體 (Die Gebietskoerperschaft)

地方團體。依土地區劃而成立之團體也。其土地與國家之領土。同爲團體之構成要素。以示行政之範圍。故學者多以之與國家相併。而呼爲領土團體。公共協會及營造物法人。於社會之需要複雜後。始認爲有設立之必要。故現今未進化之國家。多無實例。如日本營造物法人制度尙未實行。卽一明證也。地方團體。則與此兩種公共團體異。乃爲人類的社會生活進化之要道。而不可缺者。故於此點。有謂地方團體。於自然法上成立者。非過言也。無論何國。其城鎮鄉。各有古來相當之沿革。故亦有依其沿革。而認城鎮鄉爲完全的自治團體者。且政治上關於自治制度之議論雖多。然類皆就城鎮鄉。由國家行政上應否解放之事耳。泰西各國。有較府縣區域稍大者。亦認爲地方團體。但是乃因行政上之便宜而然。非如城鎮鄉之有沿革

者。然則實際上爲地方自治之基礎者。城鎮鄉也。地方團體一語。與城鎮鄉一語。其意相符。卽謂城鎮鄉爲地方團體中占最重要之地位者亦宜。

日本地方團體之一般者爲府縣與城鎮鄉。此外有屬於特例而與府縣匹敵者爲北海道。然東京、京都、大阪、三區中之屬於城鎮鄉之一部分者亦有獨立而有財產及營造物等。是亦地方團體之特別者也。但此中惟鎮與鄉不知經幾許歷史始克有今日。明治維新後。政府雖一掃鎌倉幕府以來之封建制度。而復興一鞏固統一的國家。但結果仍極端採中央集權政策。故鎮鄉雖有古來之沿革。此時殆全爲一單純的國家行政之區劃。無復爲地方團體者矣。至於府縣。於明治政府廢藩後始行區劃。迄明治十一年。爲立憲政治之準備。於各府縣一方設地方費局。府縣之行政。以地方費支辦。一方置府縣會。而付以支辦地方費等事件之議決權。於是府縣始儼然成一不完全的自治團體焉。

地方團體之階級。除有特別事故外。總以少爲要。此多數學者所贊同。蓋階級複雜。

日本郡制  
廢止之理由

古代地方  
制度與今  
日地方制

則以繁文縟禮之弊。若慮鎮鄉之區域過小。乏處理公務之力。則聯合各鎮鄉而爲之可也。日本之郡自治制。原仿德意志諸國而設者。然德意志諸國貧弱之小鎮鄉最多。而住民之數不滿百人者亦不少。對於上級地方團體懸殊太甚。故不得不承認郡之自治。使介乎二者之間。此德意志諸國因有特別事故所定之制度也。邇來日本有鑒於此。知階級之不可複雜。而郡制之不可仍用。於是廢止郡制。而斷行舊鎮鄉之廢置分合。以編成有力的新鎮鄉。洵可謂知所先務矣。

雖然。如上述日本地方團體中城鎮鄉之沿革最久。則地方自治之思想。似日本古來已固有之。而不應謂爲歐洲傳來者。信如是說。則遠溯地方團體之起源。若從隣保團結之關係所出者考之。亦將謂不分洋之東西。不論時之古今。凡人類之所棲息處。當然卽有地方自治制度也乎。有以知其必不然矣。蓋日本往昔。雖亦有類似於地方自治之制度。然古代之制度。與今日之制度。實大相懸絕。其點蓋有二。(一)地方團體性質之全異。現今之地方團體。如茲述所謂領土團體之一。而以土地爲

構成要素。古代之地方團體。則專依人而成立。以今日之語論之。不過一社團耳。日本古代地方制度之稍備者。爲大化以後之事。其制度仿中國之制度而設。就其大寶令觀之。彼所謂里坊之制。與五保之制。卽當時之地方制度。坊卽京師之行政區劃。里卽田舍之行政區劃。五百二十戶爲一坊。五十戶爲一里。總之。無論坊也。里也。均無一定之地域。只本戶數而成。至五保之制。則爲五戶相依。而以共同之責任。保全地方安甯之意。但無論何處。均不過一社團。固無疑也。此種制度。不獨中國與日本有之。於歐洲古代亦然。英國之地方區劃。今尙存者。如 (hundred) 卽「百戶區」是古代之以人爲本所區劃之名稱。而依舊殘存者也。(二)地方制度之精神。全異現今之地方制度。本自由思想之覺醒。依人民之要求而成。已如上述。古代之地方制度。乃政府爲補行政所不及。命人民實行其對於政府之義務而設者。如大寶令上。每坊置長一人。四坊置令一人。使檢校戶口。督察匪類。並催賦徭。又每里置里長一人。便檢校戶口。課植農桑。至於五保之制。凡戶皆五家相保。以一人爲長。使相檢

察云云。依是觀之。則當時之地方制度。蓋爲戶籍警察及徵稅等事而設者明矣。故嚴格言之。此等制度。非所謂自治行政也。不過爲國家行政之特殊者耳。卽令以自治名之。然終係他動的自治。非主動的自治。且非本於權利思想之自治。乃由義務觀念所出之自治也。

古今之地方制度。有上述兩種差異。則日本現今之自治制度。原屬參酌歐洲各國之先例而定者。非日本所固有也。固可憬然悟矣。夫日本城鎮鄉制實施以來。已三十年於茲。歲月雖不可謂不久。然是皆本於政府之立意。非如歐洲各國。出於人民之要求。且究較歐洲各國經歷之歲月尙淺。則人民地方自治之訓練不足。當然之事也。

### 第三章 地方自治之必要與其振興策

自治。由人類自然之要求而起。略如右述。第十九世紀之文化。旣築於自由主義基礎上。則沐此文化之光。而爲國民制度。必悉併立憲制度與地方自治而行之。蓋地方自治與

立憲政治有密切關係而不可離也。日本於未實施立憲政治以前所定之城鎮鄉制有云：「依人民參政思想之發達而利用之使練習地方公務而養成担任國事之實力是於將來立憲制度立凡百基礎之根源也。」是亦說明立憲政治與地方自治有密切關係之一端。茲爲研究之便謹揭其有關係之點而詳述於次。

第一、地方自治於立憲政治之訓練爲必要

立憲政治以民意爲本而廣與人民以參政權。政府依公議輿論以定行政之方針。夫人而知之矣。然人民之公共的精神一發達。若一般對於政治不得其興味。必難巧於運用。此天下之公例也。於此而求使人民易得政治興味之方。誠無有愈於地方自治之直接而有效者。夫遠疎近親。人情之常。從各個人之立腳點觀之。一國之政治。萬幾繁冗。不能逐件推測。則易生隔闕。往往冷淡置之。至一地方之事。則關係最近。自然所感之興味極多。遇事樂於躬自蹈之。政府又於此開各人得參與地方公務之道。則人民依之涵養其公共的精神。對於社會責任能自覺。可斷言也。夫一

## 第二、

般人民既能具公共的精神。對於社會責任又能自覺。則於政治道德上必有所進步。無論選舉人被選舉人均無鬻權買職等流弊。而一掃政治之腐敗朝野上下惟正議公論始有勢力。其結果無論地方會議。即國會亦自然以善良代表者充之。英國人有言「國會政治大自治也。地方行政小自治也。先就小自治而熟習之。積而置之。則大自治之運用。結局必與小自治之精神無違。」旨哉斯言。可以垂訓矣。

地方自治對於防止立憲政治所波及於地方行政之弊害爲必要。立憲政治即代議政治。由國民之代表者立于國會。而議政治上之事項。原不待言。但代議制一行。結果自不免政黨之分立。因之政府勢必依國會之多數黨而組織之。否則亦必得多數黨之援助。是近世各國之事實。於實際上可證明者。地方自治雖亦依代議制而行。然國會與地方議會之職分則迥異。地方議會所議者。關於一地方之利害事件。本協同一致。以期遂行爲旨。性質上決不可有立黨相爭之事。國會則專與政府相對。以議國務之方針爲職分。至方針應如何決定。則各個之意見。



決難一轍。此政黨之分立所不能已也。政黨之性質上。地方公務。其利害所及。不過一地方之小問題。似非所應當干涉者。然而往往不免多數黨之壓制。且也。政黨政治。動輒有將地方行政捲入其政爭漩渦中之傾向。因之地方行政。往往被其紊亂者。無地無之。若有甲乙兩黨。其一方占多數時。則多數黨肆其橫暴。遇事概以其黨利黨勢決之。甚至有濫興無益事業。以圖充一己之私囊者。若兩黨之勢力均衡。則互爲無益之鬥爭。甚至有一方所計畫。不計是非。只期足以爲害他之一方者。故無論何事。結果終難有成。此黨爭之及於地方行政之弊。常伴立憲政治而生者也。於此而求防止其弊害之方。則惟鞏固地方自治之基礎。蓋人民能十分理解自治之精神。凡事考量地方之利害而行。與中央政府之變動無關係。而超然於政治上。影響而外。則政黨於地方行政上。絕無逞其魔力之餘地矣。弊害云乎哉。

依右所述。則地方自治與立憲政治。於積極消極兩方面。均有不可分離之關係。更可推知矣。卽一面有足使立憲政治發達。一面有防止立憲政治之弊害。然此只由政治上之

見地觀察而言。至於行政上之理由。地方自治亦有必要者。已於前分權制度之利益中言之。故茲不復贅述。

據前述地方自治之遠源。在隣保團結之關係。則地方自治之基礎。依土地與人之關係始能存在。自不待言。質言之。即隣保團結之關係。原依一定之人。居一定之土地的事實而生者。蓋人於其定住之土地。所謂故鄉。必有愛護之情。於是而愛鄉心生焉。夫惟人人有愛鄉心。故能協同一致。盡力爲地方之開發。論者謂作地方之基礎者。惟此愛鄉心。良不誣也。是故地方自治。當然惟土地與人之關係最爲重要。然現今一般之趨勢。則交通設備發達。商工業進步之結果。此關係已漸次薄弱。蓋商工業進步。則可將多數人民吸收於都會。交通設備發達。則吸收必易。此二者實相待而增加都會之吸收力。故結果人民愛鄉之念。漸薄而都會乃無限膨脹。此亦必然之勢也。

格萊斯脫嘗謂地方自治。尤有必要者。以其實爲國家與社會之連鎖也。此說遽聞之似難理解。然結局仍不外因地方自治於調洽貧富爲必要。於今日論之。惟於辯護等級選

地方自治  
爲國家興  
社會之連  
鎖

舉制有用。蓋社會有不平等之事實。原於人類自然之天性。晚近各國。所不平等者。以經濟上爲特著。貧富之懸絕愈大。而所謂勞働問題以生。夫國家原以保護各人之平等爲目的。其實此目的與社會實狀實相背馳。如對於富者。所課之負擔多亦。與以相當利益。對於貧者。所課之負擔極輕。所受之利益亦較少。則其間有自然之調節。地方自治。卽本使人之負擔與利益相等之趣旨而行之。地方團體等級選舉。卽完成此趣旨之良法。此格氏謂地方自治所以爲國家與社會之連鎖之理由也。

等級選舉  
之由來及  
狀況

等級選舉制。英國之地方制度上。已示有典型。蓋英國之制度。依地方人民之納稅財產額而定選舉權。有五十磅以下之納稅財產者。於選舉時祇能投一票。有五十磅以上。百磅以下之納稅財產者。至有二百五十磅以上。則六票左右。結局以一人有十二票之投票權爲止。德意志諸國。亦採此制度。而設同一之差等。惟大半變其組織。卽以一城鎮鄉之租稅總額。劃爲二分或三分。先於達二分之一或三分之一止。從納稅額之多者順次取之。此爲一級選舉人。若分爲二級時。則所餘者。皆入於二級。若分爲三級時。更至

達三分之一止。依納稅額之順序而取之。此爲二級選舉人。其餘則全部爲三級選舉人。無論何地。均由各級選出同數之代表。總之一級比二級。二級比三級。選舉人雖爲少數。亦得與他級。選出同數之議員。此卽所謂負擔與利益相償者也。日本城鎮鄉制之等級選舉。實仿德意志諸國而設。然等級選舉之先例。實始於英。英國之地方制度。原從封建時代傳來。結果不免帶貴族色彩。故與近世民衆之傾向實不相容。德意志諸國之制度亦然。但英國經歷來數回改革。等級選舉亦已廢止。祇納稅條件尙保存之。洎世界大戰爭開幕。民衆之覺悟。舉國一致。而所謂依貧富以定選舉權之制。究竟不適於時勢所趨。遂由是爲根本之改正。於一切選舉。採普通選舉制度矣。德意志諸國戰後之情形。雖莫由詳悉。然於等級選舉之別。則實已俱廢無存。日本對於此問題。本年議會曾討論之。有主張全廢之積極論者。有主張存續之保守論者。政府則用折衷主義。於鎮鄉向來以等級爲原則者。撤廢之。於市制。則改三級之別爲二級。且示以選舉人入於各級之標準。以選舉人之總數。而除選舉人之納直接市稅總額。納平均額以上者。爲一級選舉人。其他

爲二級選舉人。然此規定以選舉人之納直接市稅總額定選舉人。如有納稅最多而非選舉人。則不能算入總額中也。如從來公民以外有多額納稅。而與以選舉權的法人。女子。未成年者之特權。則依改正法而奪之矣。

要之、格萊斯脫所謂調治貧富。以地方自治爲國家與社會之連鎖。以現今時勢揆之。蓋有無足重焉者。夫選舉權涉於一般。且成平等。實爲現今政治思想之當然要求。故等級選舉制。不可不謂爲應全廢之。而貧富調治之目的。須依地方方法。達到欲依等級選舉制而達到之。則是不諳時代之趨勢也。日本改正法上。尙有認等級選舉之一部者。實應國家之現狀。取穩健之步調。而避急激之意耳。

地方自治  
振興策

民心覺醒  
之急務

關於地方自治之振興方策最多。然撮其要而言。要以促民心之覺悟爲第一。蓋一般人。若於自治未能理解。於社會公生活之責任不自覺。則無論講何種振興策。終難有成效。故不可不求根本方策。努力以促民心之覺悟也。如前述由地方團體之公民中。選舉適當代表。以處理公務。爲地方自治之本旨。然公民自進而奉行公務。苟於自己之權利

故義務未充分了解。則必不能完成地方自治之運用也。亦勢也。夫所謂公共的精神。實不外乎各自獨立的精神之發現。吾人所有自己之事。當然已自爲之不仰求於他人。且不受他人之干涉。是盡人皆有之覺悟。此卽自由思想也。亦卽獨立的精神也。自治精神。實不外由此精神而擴充之。以及於與自己有直接關係之團體之意。英諺有云。「公事各人之私事也。」(Public business is private business of every man) 祇此片言。卽可想見英國人之富於自治精神矣。然不僅英國人如是。其他歐美各國人。卽日常生活上。無有不足見其富於自治精神者。如德意志圖書館之書籍。借覽者函索卽寄。而還者亦絕無愆期。又如英國鐵道之運送貨物。不用收據。乘客於下車站自行覓取。彼此決無錯謬等事。是皆自治精神之現於日常生活上之足證明者也。又尋常小學校讀本中有云。「凡行路、乘車、乘船、宿店、自己對於公衆宜守禮節。若於大眾羣集之場。排擠他人。或於大車汽船中。我獨占據寬處。或於旅館中夜發高聲。以攪他人安睡等事。均非文明國民所宜爲。」云云。

夫茲所謂文明國民之對於公衆的禮節。直謂之惟有自治精神者乃能守之可耳。奚以言之。蓋人不能離社會而孤立。必立於社會之一員。則各人之本分應如何當自覺也。果爾。則有真能理會自由思想。了解自治精神者。而猶謂其於公衆之禮節不能辨也。吾斯之未能信。日本國民。惟其尙欠自覺。故卽道路之左側通行一瑣事。尤必借警察之力以強制之。而遑問其他。且也。選舉之勝敗。以買票之多寡定之。因而妄費公款。擅權納賄之事。層見疊出。是皆一般人民之不自覺所致也。故曰。促民心之覺醒。使之涵養自治精神。爲振興自治之第一要策。至欲此策之能實行。原不外賴教育之力。學校教育固不待論。於此尤宜用意者。社會教育。是已。

公民權之擴張與普通選舉之關係

其次爲自治振興方法之一者。擴張公民權是也。日本城鎮鄉制所定之公民資格。其範圍過狹。實由帶貴族色彩的英德兩國之舊精神所傳來之結果。如前述。非納地租。或納其他直接國稅年額二圓以上者。則無公民資格。是蓋排斥屬於智識階級者之大部分之規定。智識階級。多依俸給而衣食。直接國稅。不外賦課其所得稅。但非有年納二圓之

所得稅者。則往往不得公民權。如月給四五十圓之薄給者。皆無得公民資格之望矣。邇來於俸給雖多增額。納所得稅之人。或亦有增加者。然於地租稅額無制限。農民幾全足爲公民。而智識階級之多數。反仍不得爲公民。殊有失於權衡也。如小學校教員。因此之故。多無公民資格。卽其一例。夫此等教員。自身已非公民。而政府乃訓令其務以授公民教育爲要。是何異以其昏昏使人昭昭乎。此近二三年日本國民運動。普通選舉之所以也。其本年之改正法。納稅條件雖未能全部廢止。然所謂有納若干直接城鎮鄉稅者。均得有公民資格之一條。實已公布施行。結果公民權乃大爲擴張。而智識階級亦得增加。公民自是小學校教員。均得有公民資格矣。夫公民惟智識階級之人多。則對於地方自治能理解者亦必多。且於行政上之實際足收成效。此定理也。故此等改正法。關於公民權之條件爲寬大之規定。庶幾近於普通選舉也乎。惜乎立法者未能更進一步。而出以納稅條件全廢之果斷也。然擴張公民權。同時尤必置一切參政權之基礎。於是蓋公民云者。卽得參與公務的人民之意。苟爲一鎮鄉之公民。以原理論之。則當然宜與以府縣



會議員及衆議院議員之選舉權與被選舉權也。能如是於造選舉人名簿及其他手續上當如何簡便較之今日之複雜的選舉制度繁簡之差當何如耶。且從今日各方面考之普通選舉之要求殆成自然之趨勢。國家概採用義務教育主義而強制國民之普通教育則當然應行普通選舉制度始相稱也。至於欲達普通選舉之目的自無別種宣傳之必要。只於城鎮鄉之公民資格不用納稅條件同時使一切參政權之基礎概在公民資格。斯爲善矣。如是則一方足使城鎮鄉之公民資格擴張而無餘。他一方所有政治上之選舉均實施普通選舉制度。則關於選舉權之一切問題自容易解決也。

土地與人之關係漸淺於地方自治上實多障害。且都市因此故而有雜然集合的、生計狀態尤易致行政上之紊亂。如往年紐約市因他爾瑪尼黨致生異常之糜爛。卽明證也。哲姆士（James）及其他美國之研究家常謂大都市人口如外國人占大部分。或非外國人。而因現時之經濟事故由四方來寄寓者。苟對於此等人而要求其持愛都市之念。殆所謂不情之請也。然都市之膨脹力原爲社會自然之趨勢。是亦不能漫然逆之。

只宜付之無可如何。惟於此當急求出足以代土地與人之關係的新關係。以立自治之基礎。新關係維何。依時代之潮流論。則不外職業關係。大凡社會發達。無論商工業學術技藝及其他百般業務。既成分業的。則業務上之利害相同者。當然宜集而聯合之。以期增進共同利益爲要。久之。此等聯合。遂必漸成一種有力的社會之勢力。夫各種職業團體。一。成其基礎。能相當堅固。以作有秩序有規律之團體。而取共同的行動。於是以其利害關係得使之爲都市行政之代表。則都市行政自能適於各方面實際事情而易於處理。職業聯合之勢力。歐洲各國現已着着實現。日本依時代趨勢亦漸到達於此。故欲於都市謀自治之發展。首宜於各種營業協會及產業協會。使有以發育之。既成也。則保護之。使努力圖社會之公益。則其於振興自治上之貢獻必多。結果必遂成都市全體之健全的自治也。

在農村。則概與都市之事情異。而土地與人之關係。宜仍然存續。蓋農村之人。愛墳墓地之念甚強。而不欲擅離其土地。然現時經濟狀態之變遷。往往於農村之淳樸風氣上。與

以惡影響。因而人人羨都市生活之繁華。甘去墳墓地而棄祖先之遺業者。日有所聞。即不然者。而一般徼倖心。究漸增長。買股票也。儲奇貨也。以及爲他種種趁時趨利之事者。日習日多。結果農村遂致疲憊。久之更流害無窮矣。是故謀振興自治者。對於農村。一面務維持其淳樸風氣。使知農村生活之幸福可貴。不可濫棄其鄉土。同時於他之一面。保護農村之產業。而謀救治其疲憊之策。亦必要也。且人生隨在皆有勤儉貯蓄之心。固不待言。然則圖農事之改良。爲副業之獎勵。或就社會制度言。而供給低利之資本。以及保護產業。保護地主與佃戶之協調等事。皆有必要焉。所謂保護產業。如日本之農工銀行。產業協會。農業會庫等制度。卽以此爲目的者也。至若地主與佃戶之關係。世界各國。多祇依舊來習慣。但此等習慣。對於佃戶極爲苛刻。今也時勢之所趨如是。若地主自身無改良之覺悟。誠恐將來不免起都市勞動問題同樣之糾紛。於農村自治上。且多生惡結果也。故不特行政之當局者。應當盡責。卽地方有識之士。亦當於保護產業上。用心。以養成農民堅實之風氣。而圖自治之振興焉。

地方自治如第一章所論以名譽職爲骨髓則自治實效之有無在乎名譽職員之得人與否固不待辯而自明然則一般公民務宜審慎周詳選舉有學識經驗之名譽職員是亦振興自治之一要件也故名譽職員不得其人則爲選舉人之罪然有學識經驗之人往往高自位置對於公務冷淡置之是誠遺恨卽歐洲各國亦不免有此弊風如美國往時都市行政紊亂之原因（一）因有狡猾放誕無恥陋劣職業之政治家（二）實業家只知謀富利己不顧政治（三）智識階級專注念於學問美術文藝等而與社會情同秦越有此三者故美國大都市一時惹起行政上之糾紛也英國及其他歐洲各國雖不能如理想上而凡有學識經驗者皆出而奉行地方公務然曾爲一國之大臣宰相者以及有大臣宰相之力量的人物或爲城鎮鄉長或爲城鎮鄉會議員而盡力於地方公務如日本奧田男爵及後藤男爵之例者實屬不少是故一般公民若對於公務之責任不自覺而有學識者驗之人又不屑鞠躬盡瘁兩者相因則名譽職之本質必愈趨於惡劣此所以促民心之自覺之不容緩圖也日本小學校讀本有云「公吏議員之直接任公共事

務者。縱令如何能勤職務。然一般公民不有以助之。必難望自治團體之圓滿發達。故人當常體自治之本旨。協同一致。以增進團體之福利。」云云。其義可深長思矣。

此外尚有與名譽職問題。關相聯之一要點。即曾有封地之貴族。除有便於職務不得已之外。總以仍居舊地爲要。並地方出身之名士。有暇亦宜仍歸其出身地是也。夫地方自治。即地方分權。前已論之矣。然分權之所以能實行者。分布人物於各地方。實爲必要。西洋各國之貴族。大抵居住於舊領地者爲多。以各地方出身之名士。往來於故鄉者。亦絡繹不絕。或歸隱。或養老。人物之地方的分布。成於自然。故能直接或間接於地方自治之發達。與有力焉。如前述英國地方自治之發達。多得力於貴族與大地主。即明徵已。夫有貴族。或名士。在某地方。苟能爲地方任名譽職。誠無有善於此者。即不然。亦不失爲地方一名望家。遇有何種紛爭問題。其爲之緩和也必易。於是地方人民之團結。因之得以圓滿。是亦於地方自治之進行不無小補。且貴族之人。無正當職務者。住於都會之地。往往易染淫靡之風。而有害社會之風教。故不若使之居住舊地址。涵養健全之精神。以其住

都會所耗之無益費用。轉而充地方公益之費用。則豈獨貴族之幸福。實社會之幸福。於此更有爲振興地方自治之一策者。使團體之資力豐富有必要也。蓋地方團體之公務。既全以其固有之資力而進行。則當然宜謀所以豐富之道。日本地方團體行政上之設備。方諸歐美各國。相去甚遠。且於都市爲尤甚。卽如東京等六大都市之計畫事業。固已實行着手矣。其他三十五市。固已漸次豫定其實行方法矣。然吾人試就目下之狀態觀察之。住何都市。其事業之前途。似均欠正確。不甯唯是。且於社會問題。益形緊急之今日。所謂社會政策中之事業。可實行於都市者。仍屬寥寥。此日本之地方團體。所以不能臻文明國地方團體之域者。以其資力貧弱之故耳。夫地方團體之事務。分委任事務。與固有事務。委任事務。卽由國家責成地方團體。所處理之事務。故不惟此種費用。當由負地方團體之義務者支出之。此外團體機關所任之國家事務。或爲上級團體之事務。其所需費用亦均歸團體負擔。故若團體之財政不豐富。則團體祇行其委任事務。已屬岌岌不遑。其於固有事務。何暇兼顧。於此而欲全自治團體之實。其可得乎。日本城鎮鄉之

關於城鎮  
負擔各  
國之比  
較

基本財產  
之增殖與  
公共事業  
之經營

事務中有足與歐美各國媲美者。唯經營小學校之事務。但此原爲委任事務。非固有事務也。而城鎮鄉爲遂行此委任事務。費經濟之大部分。猶告不足。則其公共事務。無足問矣。西洋各國之教育費。一般歸城鎮鄉負擔。法國小學校教員之薪金。雖由國庫支辦。但設備中等學校之義務。仍歸市負之。此外城鎮鄉之負擔。西洋各國概較日本綦重。卽如治安裁判所費、初等監獄費、宗教費、警察費、救貧費等。雖各國輕重懸殊。其歸城鎮鄉負擔。則一也。要之。地方團體之資力。誠有豐富之必要。然以何方法始足豐富之乎。則不外併國家財政與地方財政而整理之。但此等問題異常重大。欲有根本解決。無論軍費當有制限。卽一般行政之整理問題。亦不可不引而出之。誠非簡單所可說明者。故茲僅就城鎮鄉之財政論之。而示以根本的涵養資力之法。厥法維何。基本財產之增殖。公共同業之經營。是已。日本城鎮鄉之所以較歐美各國貧弱者。皆乏基本財產之所致。故無論土地、森林、又一切動產、不動產。凡於公共需要有關者。宜留心收買。是卽所謂增殖基本財產也。又如鐵道、電氣、自來水及其他營利事業之有關於團體公益者。城鎮鄉宜自行

團體之合  
併及協會  
之組織

創造而經營之。是即所謂公共企業也。蓋此等事業。實現今一般所要求者。誠能於城鎮鄉立適當之計畫。或創設。或收買。以應公共之需要。則財源有所出矣。在西洋各國。如溫泉之經營。冷礦泉之採掘販賣等事。歸城鎮鄉自行之者甚夥。是大大可供豐富地方團體資力者之參考也。

與城鎮鄉之資力問題相關聯者。城鎮鄉協會之設立。並城鎮鄉合併是也。地方團體之資力與個人之資力同分割。則小合併。則大。故地方總以合併各團體而大。其資力為無上策。如有特別事故。聯合困難之時。則作協會而共同經營之。亦無不可。英國地方制度之大改革。其着眼於此點者實多。普魯士所定城鎮鄉制。尤注意於設法聯合。蓋普魯士及其他德意志各國之鎮鄉。人口不滿百人。極貧弱者居多。故於此點為尤要。是知無論區域廣大。人口衆多。團體若乏資力。則聯合為必要。此盡人所承認而無間言者也。日本舊法。只認鎮鄉聯合。依明治四十四年之改正法。始認城鎮鄉聯合。蓋為共同事業之便宜計耳。是故謀自治者。永宜考制度之精神。鑑外國之實例。而努力團體之聯合。以豐富。



其資力也可。

#### 第四章 地方自治之範圍

關於地方自治之範圍各國之制度

城鎮鄉之裁判權與立法權

地方團體爲行政權之主體，而處理公務者，但非全離國家之關係而獨立也。其自治權，畢竟經國家之承認始有之。然則必至如何範圍，始認爲有自治權。洵立法問題上之最重要者。夫國家之立法，原依國情民俗而決。則現今各國地方自治之範圍，固不能一概論定。今先將國家之統治作用，依普通分類法，爲立法、司法、行政之三大別。而以此三者作用，究能均委於地方團體中之城鎮鄉與否，試申論之。夫單由形式上之見地言之，則自治之範圍，應限於行政。但若由實質上之見地言之，則無論立法作用、司法作用，固俱包含於自治之範圍內也。特於地方團體而委以司法作用之例甚少耳。德意志諸國，有認設城鎮鄉裁判所者，惟只限於價格不超六十馬克之財產上請求事件，得裁判之。是不欲與自治團體以裁判權之特徵也。美國之都市，有 *Home Rule Court* 卽查閱裁判所。辦理關於秘密賣淫之事件者，然此屬於警察作用，不得謂爲司法作用也。至立法權，無論

應委於自治的行政

警察事務  
與保育事務

何國均付與城鎮鄉。即學者所稱自主權。是雖然所謂行政作用。得委於地方自治者。然謂一切行政作用之全部。凡國家之行政。分內政、外政、軍政、法政、財政、五種。此中除內政以外之事務皆屬國家專屬之事務。其性質固不得委於地方自治。但財政事務中。所謂徵稅事務。則得委任於地方團體。此通例也。故行政事務之中。得委於地方自治者。惟內政事務。內政事務、分警察事務、與保育事務二者。歐美各國。多以警察權之一部分委任於城鎮鄉。認爲自治事務。德意志諸國。則以警察事務爲國家專屬之事務。不認爲自治事務。日本亦仿德國之制度。故各國於內政事務之委任。其相異有如此者。警察爲保持公共秩序之重要事務。以之歸中央政府統轄。原爲期其作用之敏活。固不待言。但國家若獨占警察事務。則失當矣。故必視城鎮鄉有若何程度。而使之執行警察權。蓋不惟爲行政上便宜。即在本自由思想所建設之近世國家。亦無不採用自治警察制度。所不然者。僅德意志諸國耳。是固德意志諸國民比較的缺乏自由思想之結果也。然則較德意志諸國更乏自由思想之日本。其以德意志諸國之制度爲模範。亦固其所。

雖然城鎮鄉果得委任如何程度之警察權乎。依單純的理論言之。則信爲應限於行政警察之範圍。行政警察。卽與保安警察相對。而伴各種之行政以行者。非如保安警察。有應取獨立組織之必要。故卽以其一部分委任於地方自治。亦無礙於行政之統一。而實於自治行政之執行上比較便宜。在從來承認自治警察之國。雖亦有以保安警察并委任於城鎮鄉之例。但保安警察直接關於公安者也。須廣及於全國。而互相連絡。且有秘密敏捷活動之必要。苟於城鎮鄉亦以其一部分委任之。則因之缺乏完全連絡。行動自不免滯緩。故宜爲國家專屬之事務。而歸於統一。

保育事務。與保持公共秩序之警察事務相對。而以增進社會之福利爲目的者。一般稱爲助長事務。此種事務。無論何國。必從利害關係之大小輕重。而由國家與地方團體分担之。但亦有專以爲國家事務者。如日本之通信事務。鐵道事務。教育事務等是。且其道路事務。依前歲制定之道路法。亦定爲國家事務。又職業介紹事務。依國際勞動團體之協約。亦定爲國家事務。此外尚有本可以爲自治事務。因以大規模之計畫爲重要。亦以

之爲國家事務而經營之者。則爲都市計畫事務。

日本之警察權。不委任於城鎮鄉。且爲欲達警察上之目的。往往有拘束人民之自由。及不許城鎮鄉爲自治權之作用等事。例如於市中敷設自來水管。因市民之用井水。於衛生上極危險。特設條例而禁用井水。此屬於衛生警察之作用。自治之範圍固不得爲之。卽有爲之之必要。亦宜先呈請有警察權之地方長官。而要求其發布禁令。然營造物之管理。有時亦有與警察權之作用相類似者。是不可混同也。如同一禁止道路通行。依營造物管理權得爲之。依警察權亦得爲之。但修繕道路之時。禁止通行。乃屬管理權之作用。有管理權者當然得爲之。若爲警戒通輦。或祭祀之行列。而禁止通行。則是以保持公安爲目的者。當然屬於警察權之作用。而與道路管理權無關也。至如醫院與圖書館內之禁止誼譁。或電車中之禁止喫煙。則皆屬於營造物管理權之作用。城鎮鄉當然有此種權限也。

以上所論。係關於地方自治之範圍之一般者。茲更就城鎮鄉而具體的說明之。夫城鎮

鄉之事務。有固有事務、與委任事務二種。已如前述。所謂固有事務。即爲欲達城鎮鄉存立之目的之事務。委任事務。則與城鎮鄉之存立目的無關。乃依國家、或上級團體之委任、而處理之事務也。日本市制第二條云。「市爲法人。依公共事務、並依法令慣例、而處理關於市之事務。」然則所謂公共事務。即固有事務也。所謂關於城市之事務。即委任事務也。而固有事務之所以爲城鎮鄉之必要事務者。蓋以其直接、有關於城鎮鄉之利益耳。委任事務。則直爲國家、或上級團體之利益、而行者。故嚴格論之。不得謂爲自治事務。

所謂城鎮鄉之委任事務。舉其最著者。如徵收國稅或府縣稅等事務是。惟此等委任事務。亦有爲城鎮鄉自己所委任者。故城鎮鄉得以之與固有事務同視。而認爲團體之事務而執行之。特其執行之先。必經決定團體意思之任務的議決機關（即城鎮鄉會）之議決。是與委任於城鎮鄉長之國家或上級團體之事務有異也。城鎮鄉長依法令之委任。所掌之國家事務。如關於戶籍、徵兵、國會議員之選舉等事務。是所掌之府縣事務。

如關於府懸會議員之選舉等事務是城鎮鄉長之執行此等事務。乃全爲國家或府縣之機關而行動者。絕不爲城鎮鄉會所檢制。故城鎮鄉會於此等事務。除關於其經費之豫算形式上有議決權而外。於其執行也。實不容置喙焉。總之。凡城鎮鄉長被委任之事務。與城鎮鄉之自治權。固全無關係也。

城鎮鄉之事務。如上述有委任事務。與固有事務之別。但以何爲標準而區別之乎。驟觀之。則城鎮鄉依城鎮鄉制所當行之事務。卽固有事務。而有法令之特別規定者。卽委任事務。然往往雖經法令之特別規定。仍爲固有事務者。例如關於上水事務。則有水道條例之特別規定。例如關於下水事務。則有下水道法之特別規定。此等事務。無論何人。固不以之爲委任事務也。是故欲定固有事務與委任事務之區別。要不外就事務本來之性質。及法令所規定之兩方面。攷而定之。如關於產業、衛生、土木等事務。性質上應爲固有事務。惟此等事務之屬於警察之範圍者。如衛生警察。則屬於國家事務矣。又土木事務中。有道路事務之關於國道者。卽爲國家事務。關於府縣道、城鎮鄉道者。則爲各團體

任意事務  
與必要事務

之固有事務。是性質上所不容疑者也。

與固有事務、委任事務相並者。尙有任意事務、必要事務之別。任意事務、卽城鎮鄉有施設的自由之事務。反之、爲法律之義務所應施設之事務。卽必要事務也。詳言之、所謂任意事務者、城鎮鄉儘其資力得計事情之緩急、審其可否而施設之之意。所謂必要事務者、不問其資力如何。凡有必要之事務。均須籌費支辦。日本市制第一百十六條所定者。卽此經費支出之義務也。若不履行此義務。則用強制手段。所謂強制豫算之方法。是但必不可限定謂固有事務、概屬於任意事務。謂委任事務、概屬於必要事務。蓋委任事務、亦有爲委任事務者。固有事務、亦有爲必要事務者。如高等小學校之創設。原宜以委任事務視之。但初等小學校之創設則異乎是。而實爲任意事務。又如城鎮鄉長之選任。原爲固有事務。但城鎮鄉於法律上原負有行其選任之義務。是又不可不謂爲必要事務矣。城鎮鄉之處理固有事務、與委任事務。當與以若何權能乎。是應考究之問題也。且明乎此問題。則所謂城鎮鄉自治權之範圍。亦可明悉。今試將城鎮鄉之自治權。分爲組織權、

城鎮鄉自  
治權之分  
類

自主權、管理營造物及施設其他公益事務權、財產權、處罰權、五種。而順次說明於後。  
第一組織權。大凡無論公法上之團體。或私法上之團體。必有以組織之。始克成立。故團體皆宜以得自定組織爲原則。且國家原有獨立組織權。固無論矣。其他私法上之法人。如財團法人、社團法人、亦皆有以定款或寄附行爲定其組織之權利。則城鎮鄉及其他公共團體。均有組織權。固屬當然無足怪者。特其組織權有一定之制限。是不可不瞭然耳。蓋公共團體之性質上。國家原不能以之與私法上之團體同視。而採放任主義。必也預以法令定其組織之大綱。使團體於法令所定之範圍內得自定細則。且其所定細則尤應隸於國家監督之下。

城鎮鄉組織之大體。原依城鎮鄉制而定。但關於特定事項。國家宜順城鎮鄉之意思而特別定之。或揭例外規定而使城鎮鄉任意定之。前者如關於城鎮鄉之境界變更。或廢置分合。採城鎮鄉之意見。而由監督官廳定之之例是也。後者如關於付與或停止城鎮鄉之公民權。得定特定之事項。又關於城鎮鄉會議員之定額增減。選舉區之設定。助員



之定數。市參事之設置。常任委員之組織等事。得特別規定之例是也。且與城鎮鄉以制定會議規則之權限。是亦城鎮鄉之組織權之一部分。要之。城鎮鄉之組織權。雖有極嚴格之制度。但至若何程度。必與以若何權限爲要。觀上示諸例自明也。

## 第二自主權

第二自主權。自主權。卽城鎮鄉之立法權。立法。就實質上意義言之。卽制定法規之謂。換言之。卽作成文法之謂。夫法規所以示人民權利義務之準則者。故凡屬於國家所制定者。則取法律命令之形式。若委於城鎮鄉制定者。則以條例之名稱發布之。然條例之內容。非僅限於權利義務之準則也。依城鎮鄉制。則城鎮鄉關於住民之權利義務。或關於城鎮鄉之事務。均得以條例規定之焉。

## 條例與規則之差異

城鎮鄉於條例之外。關於營造物。亦有自定規則之權。蓋此種規則。原不帶法規性質。且與自主權無關故耳。雖然。國家或城鎮鄉。苟爲充公共之使用。而設置營造物之時。其管理方法果如何。將無條件使之使用乎。抑亦必設定條件乎。設定條件。究應如何爲之乎。凡此等事。固皆於管理之必要上不可不定之者。而制定管理規則之權限。則當然屬於

有創設、營造物之權能者焉。夫規定使用費及其他使用上之事項。驟觀之。似與使用者之權利義務相關。其實此只爲使用之條件。俾使用者知所守而置者。然對於一般人民加以何等之拘束。故不得謂爲直接定人民之權利義務者。例如官立學校之學費。皆得依各校之規則而任意定之之類是也。但營造物之設置。或有爲國家之獨占事業者。或有強制人民使用者。則其營造物之管理。直接關係於人民之權利義務。固不得以規則任意定之。是非以法規定之不可。如關於郵政、電信事項。前者之例也。關於小學校教員事項。後者之例也。是故於城鎮鄉。除屬於獨占事務。如使用自來水費。或強制使用之尋常小學校學費等外。關於醫院、圖書館、公園、墓地等。乃得以規則定其使用費也。日本城鎮鄉制。有『使用營造物費。得以條例定之』之規定。亦卽此意。又日本尋常小學校。原採義務教育主義。乃無償教育主義。而以不徵收學費爲原則。惟有特別事故之時。經府縣知事認可。得徵收之。夫所謂有特別事故。應徵之學費。則當然以城鎮鄉條例定之事。甚明也。

第三管理  
營造物及  
強設其他  
公益事務  
權

營造物之  
意義

第三、管理營造物及施設其他公益事務權。營造物之一語。依人取義。由來各殊。然多數學者。僉以德語 (Oeffentliche Anstalt) 爲主腦。日本國法上。亦仍此語而援用之。其解釋之也。卽謂凡爲供公用而繼續行爲之物。及人的手段。皆爲營造物。此種解釋。殊欠妥當。蓋以此意義解釋之。則譯爲公共之設備可也。非所謂營造物也。所謂營造物者。乃專就物的手段之繼續而言。換言之。卽專就地土物件各種設備之存在時而言也。日本城鎮鄉制。有「財產及營造物」之一語。大抵與財產相並規定者。是物的設備之意義。最顯也。且所謂物的設備中。如道路、河川、墓地、公園等。只有土地、或物件。卽可達設備之目的。至若學校、醫院。則有土地物件之設備外。必更有人的手段以運轉之。且此兩種設備。皆爲形成營造物者。固不容疑。然試問專依人的手段。卽可達到目的者。果可謂爲造、營物乎。解釋法律上之用語。總宜無背於常識。如城鎮鄉所設置之公醫、產婆、巡回教師等。人多謂爲人爲手段之營造物。是卽背於常識者也。奚以言之。蓋此等人之事務。不過行城鎮鄉制中所謂事務之一端耳。日本城鎮鄉制。所載「城鎮鄉對於使用營造物

營造物之主體

關於公用  
營造物  
城鎮鄉  
民之權利

者得徵收使用費。而辦理事務者得取手續費。云云。可知人的手段。乃形成事務者。非形成營造物者也。故此種經費。所謂手續費。可也。謂爲使用費。不可也。

關於營造物之主體問題。即營造物屬於何人之問題。日本尙無明確之解決。通常多以設備營造物之人爲主體。日本道路法上。概以道路事務爲國家事務。且不問係何人所設備。皆定爲國家之營造物。故現在道路之設備。與道路主體之間。絕無何等連絡。是蓋立法者將道路事務之性質。與營造物混同之所致也。且以道路爲國家專屬事務。亦爲理論上所難通。蓋既以之爲國家事務。則關於道路之所屬。自當區別之。苟爲地方團體之義務上所應設備之道路。當然以地方團體爲道路主體。乃爲正當。卽就小學校言之。其教育事務。爲國家事務。固已於小學校令明定之。但小學校之設備。國家既以之委任於城鎮鄉。則結果自應以爲城鎮鄉之營造物。

城鎮鄉住民。有共同使用城鎮鄉之營造物之權利。固不待言。但於一切營造物。城鎮鄉與主民之間。其權利關係。相互相連。主民有使用一切營造物之權利。與否。依其營造物。

之性質決之。例如自來水、電燈、自來火、學校、醫院等。城鎮鄉對於住民，有使之使用之義務。若無正當理由，不得拒絕。同時對於他之城鎮鄉之住民，則得拒絕之。即許其使用，亦無訪徵收特別之使用費。故此種營造物，在一城鎮鄉區域內者，均有使用之權利。若無故被拒絕時，即以違法侵害權利論，得求法律上之救濟。反之於道路、公園、電車等，對於一般公衆已解放者，當然不得專限於住民始得使用之。然此種使用，非有構成權利之性質。不過如學理上所謂反射權耳。非真正之權利也。及射權者，即法律上當然得以享有某種利益，且為權利之不可侵犯是也。

使用營造物之關係

使用營造物之關係，就法律上性質言，學者多認為有公、私法兩樣關係。但何者為公法關係？何者為私法關係？其區別之標準，尙未免有疑問。一般通說，胥以因公益所設之營造物，與以營利為目的所設之營造物區別之。而謂前者之使用於公法關係行之後者，之使用於私法關係行之是殆穩妥之見解也。歟。知此，則知學校、圖書館等之使用關係，公法上者也。自來水管、電燈、自來火、電車等之使用關係，私法上者也。且此理由若更就

一私人經營此等事業之處所觀之。尤爲判然。私人之事業。分公益事業、與營利事業。民法上已明示之。但無論屬於私人之經營。或屬於公法人之經營。其事業之性質。決不生變化。故若謂私人之事業。爲營利事業。則國家與地方團體與之同性質之事業。亦不失爲營利事業矣。且一視爲營利事業。則其使用關係。除有特別規定外。似乎俱依民法商法之通則。而以契約成立者矣。往時日本大理院。關於東京市電車費問題之訴訟事件。即取此解釋而判決之。又凡道路、河川、公園、墓地等之使用關係。均爲公法上者。固不待言。然有時亦有爲私法上之使用關係而成立者。如以公園之一部分。租爲飲食店。或娛樂場等之建築地之例是也。以上所論。是皆就營造之使用關係的一般理論。在日本城鎮鄉制上。則此理論之區別。決難實用。何則。蓋其關於一切營造物之使用。不惟得以條件或規則定之。若有滯納使用費者。不問其使用費於法律上性質如何。皆得依滯納同稅例而處分之故也。

城鎮鄉於其他地域內得設置營造物與否亦最宜研究之問題也。夫城鎮鄉卽所謂領

士團體固不能越境而行其自治權。然則於地域外設置營造物似與城鎮鄉之性質相反。其實不然。蓋營造物之設備。非伴於權力作用者以之。無論何地。不得加以拘束。甲城鎮鄉於乙城鎮鄉地域內。以買賣及其他正當之名義。取得土地之所有權。或使用權。而於其上設備營造物。則與私人之經營此種事業者無異。決無侵害他城鎮鄉之權限之憂。如自來水管之水源。有在他城鎮鄉內者。市內電車之路線。有延長於市外者。以及設置避病院。與肺結核療養所於他城鎮鄉者。是皆實際所見之實例也。

城鎮鄉之賠償責任

城鎮鄉對於營造物所生之損害。應負民法上之賠償責任。與否。是亦重要之問題也。依外國之學說與裁判例。則應負賠償責任者有二。(一)由設備所生之損害。(二)因設備之欠缺所生之損害。前者專限於因設備營造物而直接且特別所生之損害時。營造物主體有賠償之義務。例如變更道路之結果。若土地與道路之間高低不平。因之土地所有者。爲之設石塔。或石垣。又或因道路變更而增築門戶障壁。及改築一切工作物等事。出於不得已之時。其損害直接由設備道路而生。因而特定之土地所有者。受特別之損

害。則營造主體。當然負賠償責任也。至若開設新道。因之往來舊道者少。而沿道之商店。頓形岑寂時。則沿道商店之損害。卽開設新道之間接的結果也。此爲一般所同受。非所謂直接且特別之損害。故無賠償之必要。至若由設備之欠缺。卽民法上所謂因設置工作物。或保存。而有瑕疵。致發生損害。則爲不法行爲。故營造物主體。不可不負賠償之責。例如道路有傾裂之處。通行人因之受傷害之時是已。

以上關於營造物各種問題。已大略說明其要領矣。至城鎮鄉之事業中。其性質上有屬於營利事業者。則依營造物使用關係問題攷之。自明。且於前所述城鎮鄉之財源上。營利事業有經營之必要推之。則更恍然矣。惟於此有宜注意之點。所謂城鎮鄉之營利事業者。當隨在無失公共團體之性質。無論經營何種事業。必以團體之公益爲主。若純爲營利起見。而經營與公益無關者。則失自治之本旨矣。不寧唯是。且除公益上有必要。不得已之外。凡可以前知其無收益之望。且有損失之事業。亦不可不避之。蓋爲無益事業。徒增住民之負擔。而實與公共團體之目的相反也。普魯士國法。卽以此意規定之。日本



國法上尙屬闕如。然此不拘明文之有無。道理上當然如是也。

城鎮鄉之施設公益事務。宜首以創設營造物而達其目的爲主。但營造物之創設與否。原屬別一問題。姑置不論。至城鎮鄉。凡爲公益事務所應施設者。果若何事務乎。解決此問題。良非易易。且於兼營利之目的者爲尤難。徵諸世界各國。則多依社會上經濟上之事情各異。而不能一概言之。惟意大利嘗以法律而指定城鎮鄉之公設事業。今爲供參考。謹縷舉其指定事業。(1)建設自來水管、貯水池、及供給飲水。(2)公私有燈。(3)尿管及肥料之利用。(4)軌道之敷設及營業。(5)電話線之架設及營業。(6)藥局之建設及營業。(7)掃除道路及塵芥。(8)埋葬事務。(9)風車與灶場之建設及營業。(10)屠獸場之建設及營業。(11)市場之建設及營業。(12)公共浴場與公共洗濯所之建設及營業。(13)冰之裝造及販賣。(14)寄宿舍。(15)馬車、汽車及其他之共同運送機關。(16)水力電力之產出及供給。(17)廣告事業。(18)禾黍之晒場及貯藏所。(19)販買種子及其他樹苗之培植……此等事業。現今大多數國家。大抵概以爲城鎮鄉之事業而

#### 第四財政權

財政權之意義

城鎮鄉之收入與公課之負擔

經營業之。其中有以爲國家之獨占事業者。蓋小數耳。此外港灣、運河、自來水管等事業。亦均以爲城鎮鄉之事業。又各種病院、產兒院、育嬰堂等亦然。近年以來。潮流鼓盪。凡社會政策上所計畫之城鎮鄉事業。各國逐漸增加。於是又有所謂貯金勞働保險算事業焉。

第四財政權。城鎮鄉以自己之資力。處理一切公務。則城鎮鄉財政之必要固可知也。而茲所謂財政權者。卽國家或地方團體。以收入爲目的。所行之之權力也。故於嚴格之意義言之。則財政權。首以徵收租稅而存在者。其地之收入。與財產之所得。又義捐金或公債。暫時借入金等。是皆民法上所生之關係。原與權力無關。卽有以權力徵收者。如使用費、手續費、夫役現品之賦課。加入費、罰款、過急費等。是然皆隨他之目的所生之收入。非財政權行使之結果也。惟無論何種收入。一旦爲城鎮鄉之收入。則不拘其所生之收入名義如何。總宜以爲財政作用。而不可不管理之。日本城鎮鄉制中。城鎮鄉之財政一章。凡於城鎮鄉財產及一切收入之規定。概包括之。卽以此也。今依民法上之名義。姑

勿論收入。只就租稅及其他依公法上之名義之收入觀之。此等收入。其裏面實形成服從城鎮鄉之權力者之負擔。但服從城鎮鄉之權力。有均應負擔一切義務者。不獨限於住民。卽他城鎮鄉之住民留住三月以上者。有土地、房屋、物件者。或於茲營業、或爲特定之行爲者亦然。然此皆因特別原因而受賦課者也。至一般當任城鎮鄉之負擔者。當然仍屬住民。日本城鎮鄉制所定。於住民。凡城鎮鄉之財產、及營造物。悉與以共用之權力。同時於義務。則分任負擔。卽此義也。

應急負擔  
之性質

城鎮鄉稅及其他各種負擔之性質。法律上須說明之點甚夥。茲姑從略。謹就城鎮鄉制所認之特殊負擔言之。此卽所謂應急負擔。日本城鎮鄉第一百二十六條所規定者是也。依該條文。則城鎮鄉。因異常災害。於必要之時。得暫時使用他人之土地。或收用其土石、竹木及其他物品。又因異常災害。有防止危險之必要時。城鎮鄉長、警察官吏、或監督管所得命居住城鎮鄉者。從事防禦。而其使用土地、物品。或取用時。有損夫則宜補償。但有天災事變。因防止危險。而使用私人之土地物件。或處分。或制限其使用。則屬於警察權。

之緊急作用。日本行政執行法第四條所規定此是也。其城鎮鄉制所規定亦大類此。驟視之似於城鎮鄉亦與以一種緊急警察權。其實行政執行法之規定與城鎮鄉制之規定其精神原不一致。凡國家之警察權之作用將私人之土地物件使用處分之或制限其使用是不過事實上以實力侵害所有權之安全。決非採取其所有權之效果。而以之充自己之利益。是警察之性質上當然之事也。故關於所有權之警察制限原則上自不生補償問題。無論實際損失如何鉅大。私人不得不認受之。例如因防火之必要。毀壞隣近房屋之類是也。城鎮鄉制之規定則異是。城鎮鄉於有災害之時。為應急之處置。凡土地物品之使用權。或所有權。均得徵收之。以充自己利益。此等行為。可認為行一種之公用徵收。故有損失補償之條件。惟因防禦危險。命効勞力之時。則無補償之必要。蓋此即所謂一種公用制限也。要之。城鎮鄉無論應如何急迫之要求。而課以特別之負擔。與警察上之緊急行為。決不可同日而語。至任此應急負擔之義務者。則不專限於住民。關於土地物品之負擔。凡在可命其負擔之狀態者。皆得命之。勞力之負擔。則凡居住城鎮鄉

第五處罰權

者全體均得命之。

處罰與區別政罰之區

對於議員及吏員之懲戒

第五處罰權。處罰對於法律之違犯行為加以制裁或苦痛之謂也。如刑罰及其他處罰之種類甚多。但處罰權惟國家有之。國家以外無國家之授權。則無處罰權。日本鄰鎮鄉依城鎮鄉制被授之處罰權。即關於使用費及特別稅之事項。並關於財產或營造物之使用。據條例得科以五圓以下之罰金等之處罰權。此即所謂行政處罰。又稱秩序處罰之一。與刑罰、卽刑法所定之處罰。其結果雖同。而性質實異。至其所以異者。則就該城鎮鄉制所定有不服罰款之處分者。許其提起訴願。或起行政訴訟。又對於滯納罰金者。依滯納國稅例處罰等例攷之自明也。此外城鎮鄉對於議員或吏員。亦得行一定之懲戒處分。是亦一種之處罰。惟與上云罰金所異者。非對於一般人民。乃對於構成城鎮鄉機關之特定人而行者也。依城鎮鄉制。則對於議員之懲戒。城鎮鄉會以會議規則而定。對於吏員之懲戒。則屬於城鎮鄉長之權限。此權限之本體。無論於何城鎮鄉皆有之。除城鎮鄉長對於部下吏員。有懲戒權而外。監督管廳對於城鎮鄉長及其他吏員。皆有懲

戒權。然此屬於監督權之使用。與城鎮鄉之自治權全無關係。是不可混同者也。城鎮鄉之自治權。據有所論。己是了解。而此五種權能。皆爲公法上者。亦可不言而喻。此外城鎮鄉。爲私法上之人格。卽財產權之主體。當然有爲私法上行爲之權能。故城鎮鄉不惟有土地、森林、錢穀及其他一切動產、不動產、不惟能求利殖之方法。且由法律上之義務維持基本財產而增加之責。亦於是乎存焉。

## 第五章 地方自治之監督

地方自治。應於國家監督之下而行之。是其性質上宜然也。監督不獨行於公法上之關係。於私法上之關係亦得行之。爲代理人對於複代理人之監督。使用者對於被使用者之監督。親權者對於無能力者之監督。雖皆屬私法上之監督。法律上之性質固無何等差異也。故監督者不拘其爲自己之利益。或爲被監督者之利益。凡以監視被監督者之行動於必要時得干涉之。以保全可以保全之利益者也。公法上關係之監督。以廣義言之。則依監督之所屬。包括立法監督、司法監督、行政監督三種。立法監督卽立法機關專

對於政府而行者。與地方自治本來無關係者也。司法監督。則對於地方自治亦得行之。例如地方團體之職員。其執行職務。有構成犯罰之行爲。則必受刑事上之追訴。又或爲民法上之不法行爲。應負損害賠償之責之時。如裁判所之判決。即間接對於自治行政生監督之效果是也。行政監督。即國家使行政權之作用而行者也。其受監督。或爲行政官廳。或爲公共團體。又或爲私人。惟對於行政官廳。與私人之監督。總宜與國家自身之利益無相違。對於公共團體之監督。則宜以保全團體之利益爲主要。地方自治之監督。即爲期地方自治之完善而行者。故直接以保全地方團體之利益。即間接保全國家之利益也。

對於私人所行之監督。如銀行、交易所、保險公司及其他諸種個人。或法人之營業。私立學校、宗教團體等事業。對於此等之監督。與地方團體及一切公共團體所爲之監督。雖同爲行政監督。其法律上之性質實異。蓋對於私人事業之監督。本於警察權之作用的監督。不過於其經營事業上。不使有紊亂公共秩序而已。若其事業爲學術、宗教。而有關

警察監督  
與特別監  
督

城鎮鄉之  
行政機構  
督

第一監督  
官廳之監  
督  
積極監督  
與消極監  
督

於公益者。監督之目的。原不外此。則監督官廳。自不能更進而爲之指揮其事業之經營也。況有時即欲代爲執行。亦有所不能焉。公共團體。則隨在皆宜受國家之警察監督。如城鎮鄉之經營電氣事業。其例甚著。然此乃服從警察權。爲事業主體所應受之監督。公共團體所受之監督。非警察監督。乃行政上之特別監督也。監督官廳。實有此特別監督之權限。而期團體之自治進行。故監督官廳。於團體之事務。有時宜指示其應取之方針。苟有曠廢等事。亦可進而自任以整理之。

國家對於地方團體之監督。由代表國家之監督官廳而爲之。但此外對於下級團體。有上級團體之監督。又地方團體之機關相互之間。換言之。即議決機關與執行機關之間。亦得成立監督關係。茲就監督官廳。或上級團體之機關。對於城鎮鄉之自治所爲之監督如何。及城鎮鄉之機關相互之間。應有之監督關係如何。請爲具體的說明於次。

(甲)監督官廳之監督。凡行政上之監督。從其目的上觀之。可分爲積極監督與消極監督二者。蓋監督之目的。原爲期行政之完善。更就學問上之正義言之。則於行政上之



行爲使無瑕疵。即監督之目的也。凡行政上之行爲違法。換言之。即違反法規。或越其權限之時。又不當。或有害公益之時。是即行政上行爲所生之瑕疵。若監督以防止其生此種瑕疵爲目的。即積極的監督也。於其既生瑕疵後。以救治爲目的。即消極的監督也。故積極的監督。可稱爲事前的監督。或預防的監督。消極的監督。可稱爲事後的監督。或鎮壓的監督。夫城鎮鄉原具有法律上之獨立人格。於其自治權範圍內。得自由行動。不受國家之干涉。則監督官廳。當然不能以之與下級官廳同視。而發訓令。或指令。以指揮之。則此監督自應屬於消極的監督也。然苟能與自治之趣意不相悖。監督官廳。亦無妨指導城鎮鄉。而助成其行政之成績。特必有其監督上之任務耳。總之。監督官廳。對於城鎮鄉之自治。不僅以消極的監督行之。更不可不進而行積極的監督。若不能下訓令指令。則以他方法代之可也。

依日本城鎮鄉制觀之。監督官廳。對之得發監督上必要之命令或處分之。此命令。與對於官廳之訓令同。於一般事務。有抽象的指示。其方針之性質。其所云處分。則與指令同。

監督上之  
命令及處  
分

於特定事件、有具體的處置之性質。是即監督官廳之。以。代。指。令。訓。令。使。得。行。其。監。督。權。而。無。遺。恨。之。方。法。也。然監督官廳。非隨時可以行其監督權也。法文上雖無何等制限。但被監督者若爲自治團體。則理論上自不得不限之。苟監督官廳。不拘何事。均得命令或處分之。殊失自治團體獨立行政權之本質矣。是故監督官廳對於城鎮鄉。得命令或處分者。非城鎮鄉員法律上旋設之義務之時。不可詳言之。即無論委任事務與固有事務。凡爲城鎮鄉之義務所應施設者。監督官廳認爲必要之時。得發命令或處分之。此外則仍不可不尊重城鎮鄉之自由意志焉。

然積極的監督事消極的監督。若監督失宜。則地方自治。不惟不足以振興。亦且易流於委靡。故監督官廳。不可不以良善之手段爲之。蓋官廳之事務。動輒拘泥於形式。不免繁文縟禮之弊。若對於地方自治。不遠大是圖。徒吹毛而求疵。則城鎮鄉。雖有相當計畫。亦因之失機宜而成畫餅矣。如此監督。非徒無益而又害之。故監督官廳。宜以良善手段行其監督權也。

監督權之作用

監督官廳之所有監督權作用種類甚多。舉其主要者：(1)視察權、(2)命令權、(3)取消權、(4)強制豫算權、(5)代執行權、(6)認可權、(7)決定權、(8)懲戒權、(9)解散權等是也。所謂命令權者，即關於命令或處分之謂。至總制豫算權，則前已論及之。茲不復贅。視察權，即檢閱事務。或依徵收報告之方法而行者。取消權，即對於違法或不當之議決。及關於選舉而用者。代執行權，即對於城鎮鄉之執行機關曠廢其職務而行者。是皆監督權之作用。無須詳細說明。惟認可權以下者，往往易致誤解。逐一詳叙於下。

認可與許可之區別

認可對於特種法律行為，與以効力之謂。如主管官廳對於法人之定款認可，是也。但國法上亦有所謂許可，免許，最容易混同。故不能不明辨之。蓋許可免許，乃對於一般已被禁止，而於特定之時，得解除之之謂。與認可之法律上性質迥異。如關於當舖營業以免許，則必當當舖營業一般已被禁止。惟受免許者，得回復營業之自由。日本城鎮鄉制於認可許可分用之。如城鎮鄉長之選任，必經府縣知事之認可。城鎮鄉條例之改廢，必經內務大臣之許可。然正確言之，此二者實無分用之必要。皆謂為認可乃當。何則？條例之制

決定權之  
三種區別

定改廢。既認爲城鎮鄉自治權之一。則必無被禁止之事。况許可之實際。亦不外與以法律上之効力故也。然城鎮鄉制之所以必分用也。蓋亦有故。原夫認可之時。雖屬與以法律上之効力故也。然城鎮鄉制之所以必分用也。蓋亦有故。原夫認可之時。雖屬與以法律上効力之處分。但性質上不足以言修正也。結果不外乎認可與不認可己耳。惟呈請許可者。則可修正原呈而許可之。然對於城鎮鄉條例之制定改廢。及城鎮鄉募集公債等事。監督官廳。雖得與以認可。然實際上若有應修正者。當然宜修正之。固亦不得漠然以認可不認可了之也。

城鎮鄉。既爲自治團體。固當然得自由決定其意思。但亦有一定事件。不依城鎮鄉之自由意志。必歸監督官廳決定之者。是決定權之所以屬於監督權之作用也。此決定權之種別有三。其一、採城鎮鄉之意志爲決定之參攷。卽關於城鎮鄉之廢置分合。及境界變更。並財產處分等事。察城鎮鄉之意見而決之是也。其二、使城鎮鄉提出各案。而就中決定之。如選任城鎮鄉長時。由城鎮鄉會選舉推薦三名候補者之中。國務總理。請元首而

決定其選任是也。其三、不由城鎮鄉之意見。全由監督官廳決定者。如以鎮鄉公民總會充鎮鄉會時。經府縣知事許可而決定之是也。

監督權之作懲戒與一般之懲戒

懲戒。即監督官廳對於城鎮鄉長及其他吏員所行者。惟官吏之懲戒。與城鎮鄉長對於部下吏員所行之懲戒。法律上之性質全異。蓋對於一般官吏。或公吏之懲戒。乃因其有一定之服務。而違反義務者。所加之制裁也。城鎮鄉吏員對於城鎮鄉負服務義務。對於國家則不負何等服務義務。故國家不得以之與普通官吏同視。而懲戒之。然則謂此懲戒。僅國家對於城鎮鄉之行政為監督之一方法而行者可也。

城鎮鄉會解散與衆議院之解散

解散。即城鎮鄉會於其職務有不適當者。使改造其組織之監督方法也。此解散權。惟國務總理有之。故與衆議院之解散。不能同視。蓋衆議院為國家最高機關之一。而組織立法機關者。法律上地位。非在元首之監督下也。而此解散。不可謂為監督權之作用。就政治上言。即政府自訴於國民輿論前之方法也。

第二上級團體機關之監督

(乙)上級團體機關之監督。對於城鎮鄉之行政。為上級團體機關。得行監督權者。府

縣參事會也。惟府縣參事會監督權之作用。以議決或裁決行之最多。如城鎮鄉之境界變更。或廢置分合。必依府縣參事會之議決而定之。即議決之一例也。但有時有代議決。即代行他之議決權者。如後述市會及市參事會。不行其議決權。或不能行之時是也。裁決。即凡城鎮鄉之行政上事項。有起爭端者。裁決之之謂。訴願之裁決。其最著者也。又於一切事項。事實上判斷不明之時。府縣參事會亦有判決權限。但此不謂爲裁決。而謂爲判決。如判明城鎮鄉之境界。而決定之之例是也。此外對於國務總理。定城市之廢置分合時。得發表意見。是亦府縣參事會權限之一也。

(丙)城鎮鄉機關互相互間之監督。地方自治之機關。有議決機關與執行機關。議決機關。即於內部決定團體之意見者。執行機關。則對於外部而代表團體之行爲者。此二機關。俱備地方團體之法律上之存在。始完成。故城鎮鄉有城鎮鄉會之議決機關。而城鎮鄉長則爲其執行機關。惟城市之區域較大。則必有二議決機關。即市會而外。必有市參事會。其對於市長之職務關係。於大體關於市會之規定。得援用之。故以下專就城鎮鄉

城鎮鄉會  
對於城鎮  
鄉長職務  
之監督

城鎮鄉會  
與不信任  
議決

會與城鎮鄉長間之監督關係。果何以成立者言之。

大凡議決機關。可以監督執行機關之行動者。蓋以其地位宜然也。如國家機關之關係。議會對於政府。於種種方面而為所謂立法監督。即事實之足徵者已。然則城鎮鄉會。在監督城鎮鄉長職務之地位。自無俟論而可知也。至其監督之方法。如檢閱其關於城鎮鄉事務之書類。及計算書。請求城鎮鄉長報告。且於事務之管理。議決之執行。及出納。均得檢查之。並關於城鎮鄉之公益事件。於城鎮鄉長。或監督官廳。得提出意見書等項是也。雖然。城鎮鄉會對於城鎮鄉長。得為不信任之議決。與否。是亦宜研究之問題。因法律上之議論。多否定之。且徵諸憲法上。關於國會議院得為不信任之議決。與否。尙屬懸案。而學者多以兩院之為不信任之議決。為違法。或認為越權行為。然立憲國家。雖於憲法上。無何等明文。大都實採得為不信任議決之意。蓋國會議院。原為國家機關之有最高決定權者。其所議決之法律案。除元首不為裁可外。他實無能左右議會議決之人。則議會自行適法之議決。而為不信任之議決。亦無如之何也。夫如是。政府縱無論如何主張。

不承認其權限。然於議會之議決無所影響焉。是國會議院之法律上地位如此。而無可如何者。城鎮鄉會則不然。乃非有法律上之最高決定權者也。其議決適法歟。違法歟。必經監督官廳之裁決。或行政裁判所之判決。而確定之。城鎮鄉會不得自定之。且城鎮鄉會之權限。既不能出於城鎮鄉制所規定以外。則不信任之議決權。城鎮鄉不得有之。縱有表示不信任之必要。亦只能對於監督官廳述其意見耳。

城鎮鄉會得監督城鎮鄉長之職務。已如上述。然城鎮鄉長對於城鎮鄉會之職務。亦有一定之監督權。但城鎮鄉長所行之監督。多屬於監督官廳之權限的監督預備行為。故城鎮鄉長之監督權。與監督官廳之監督權。實相關聯。日本城鎮鄉制之所定。凡城鎮鄉長對於城鎮鄉會之議決及選舉。認為違法或不當之時。依自己意見。或依監督官廳之指揮。得示以理由而使之再議。及再選舉。若城鎮鄉會仍不改前議。則請府縣參事會議決之。再關於違法之議決及選舉。若無城鎮鄉長之呈請裁決。監督官廳得自進而取消其議決及選舉。由是觀之。則城鎮鄉長之監督權。與監督官廳之監督權之所以相關聯。



違法問題  
與不當問  
題

代議決與  
專決處分

者當恍然矣。但監督官廳得自進而行其取消權者乃專限於有違法之時而不及於不當問題。是一應注意之點也。蓋違法問題於一般關係所及者固不能置之不問。不當問題即其適於城鎮鄉之公益與否之問題。城鎮鄉之機關實有能決定此問題之性質。故無須國家干涉之也。此外若城鎮鄉會不成立或應議決之事而不為議決之時約言之即城鎮鄉會怠其職務之時對於城市與對於鎮鄉其待遇方法各有不同。在城市則依代議決之方法。市長得使城市參事會代議決若城市參事會亦同樣怠其職務則請府縣參事會議決之。在鎮鄉則取專決處分方法。鎮鄉長具狀於市長請其指揮而處置之。是亦城鎮鄉長對於城鎮鄉會所有之監督權作用也。城市與鎮鄉之間其監督方法所以必為差別之理由蓋以兩者之行政上地位之輕重各殊耳。使議決機關與執行機關對立而互相監督之制度的精神蓋以防放恣專橫而期得乎中正也。此二機關苟能和衷共濟彼此調協而行則自治之發達可計日而俟。非然者各自固執其主張兩不相下則其間必生衝突而事務因之滯澀矣。故於此不可不解決。

之法。然解決之法維何。其更換執行機關乎。抑亦改造議決機關乎。果爾。則立於無由適宜執行行政之狀態矣。烏乎。可耶。然則委曲求全。實不外妥協二字。妥協。即使雙方互讓。所謂出於不得已之姑息手段也。然依此方法行之。究非十分澈底之計畫。而難收良好之效果。且妥協之結果。往往有回避責任。或轉嫁之事。例如關於土木工程。城鎮鄉長與城鎮鄉會起衝突。其終也。城鎮鄉會將工程費之豫算以七折削減。而與城鎮鄉長之間所為妥協已成立。工事雖始終可完成。但一遭連日陰雨。其工事之大部分因而崩壞。當此之時。城鎮鄉長對於城鎮鄉會。必謂因其削減豫算。致陷於無結果狀態。而城鎮鄉會必謂經費不足。當然工事不能完成。各是其是。各非其非。互相迴避責任。或轉嫁是兩機關對立。所常有之弊害也。邇來美國為挽救此弊害。遂制定委員政治。 Commission Government 之制度。是一九〇一年。德克薩斯洲海嘯。各市殆已全滅之時。其恢復舊事業。及善後策。到底非普通方法所能行。故以二年之任期。選任數名委員。而委以全權。使自由運其手腕。結局果奏偉功。不數月而各市應次振興。現在各國採用此制度者甚

多。且擴而充之。分常時委員。與臨時委員二者。於一切事業。城鎮鄉長。與城鎮鄉會之間。有意見衝突之時。則組織臨時委員。而委以全權。使雙方從德義上服從委員之決定。而行。故不取姑息之手段。而亦可免事務之滯澀焉。然由制度之問題推之。人的問題。尤爲緊要。制度。究屬死物。活用之者。人也。無論爲理事。爲議員。爲委員。不得其人。雖有若何之良善制度。決難收效。果自治團體之職員。苟皆爲誠實之人。則議決機關。與執行機關。自能和衷共濟。相輔而行。夫何衝突之有。即使有之。然亦可望合理的解決也。至職員之能得適任者。與否。結局在一般公民之覺悟。故吾於此更爲之大聲疾呼曰。促公民自治精神之覺醒。爲絕對必要。而終此篇焉。

中華民國十二年二月初版  
中華民國十八年八月四版

本書（實售大洋一角五分）  
外埠寄費二分

★★★★★★★★★★  
★ 義 精 治 自 方 地 ★  
★ ★★★★★★★★★★

有 所 權 版

原 著 者	日 本 織 田 萬
編 譯 者	泰 東 圖 書 局
發 行 者	趙 南 公
印 刷 者	泰 東 陶 書 局 印 刷 所

上海大連灣路五十號

總發行所 泰東圖書局

上海四馬路一二四一五號

電報掛號建設委員會無線電台一四〇〇號

泰東圖書局出版

# 街道與市政

章淵若著

定價四角五分

訓政崇尚建設，而建設又貴實際，中國歷來街道與市政，多為當局忽視，近世歐風東漸，始稍稍注意及之仍不若西人之考究也，作者章淵若先生有見及此，特著此書，將街

道與市政作專門學識研究之，首述街道與市政之關係與街道設計之必要次述街道規劃街道分類寬度等末又將許多實際問題，加以詳細討論，義論精到誠為訓政時期中所必備之書也

地方自治通論

陳願遠著 實價四角五分

本書是陳願遠先生所著，內容材料豐富敘述詳明，條理井然，實為訓政期間人人必備的參考書。

# 地方自治講義

本書取各國現有之自治制度以資國人考證，取我國現行之自治法令以供參閱，取數省現存之自治事實以供研究，故對於辦理縣政市政鄉村鎮市財政慈善水利軍警教育戶籍土木衛生道路勸業鄉團等等，無不根據理論，精研深究，其內容豐富，材料精美，尙其餘事，誠爲地方自治運動者，必備之要籍也。

精 實 寄	印 價 費	十 大 外	二 洋 加	厚 五 二	冊 元 角
-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

## — 目 要 —

- (一) 各國地方自治綱要講義
- (二) 現行地方自治法令講義
- (三) 現行關係地方自治各項法規
- (四) 戶籍法講義
- (五) 地方財政學要義講義
- (六) 教育行政講義
- (七) 衛生行政講義
- (八) 勸業及公共營業講義
- (九) 道路水利及土木行政講義
- (十) 慈善行政講義
- (十一) 廣東地方自治
- (十二) 山西地方自治綱要

泰東圖書局出版

泰東圖書局出版

新書

落

紅潔梅著  
定價五角

狂

瀾楊邨人著  
定價六角

血

週東方既白著  
定價五角

白鷺

洲范香九著  
定價九角

俄國文學概論  
華維素編  
定價九角

劇本 死城  
向培良譯  
定價八角五分

冬天的春笑  
華維素譯  
定價五角

鐵踵  
王抗天譯  
定價二元四角

野獸樣的人  
高歌著  
定價四角五分

詩集 海轉  
愁眼  
張國瑞著  
定價三角五分  
張國瑞著  
定價二角