

本社贊助捐款

謹以收欸先後爲次其
未經收到者茲不登載

使署學務監督處

日幣壹千元

出使大臣李

日幣壹千元

東三省督部徐

日幣參百元

奉天撫院唐

日幣參百元

吉林撫院陳

日幣伍百元

兩江督部端

日幣陸百元

兩廣督部張

日幣參百元

湖南撫院岑

日幣壹千元

浙江撫院馮

日幣參百元

廣西撫院張

銀貳佰兩申日幣貳佰柒拾貳元壹角

日本地方自治市町村制精義上册目錄

概論

第一 自治制度之沿革	一頁至五頁
第二 自治行政之意義	五頁至八頁
第三 自治行政之關係	八頁至一二頁
第四 自治行政之權限	一二頁至一五頁
第五 自治行政之利益	一五頁至一六頁
第六 自治行政之吏員	一六頁至一八頁
第七 自治行政之階級	一八頁至二一頁
第一章 總則	一二三頁
第一款 市町村及其區域	二頁至四五頁
第二款 市町村住民及其權利義務	四五頁至九一頁

第三款 市町村條例	九一至一〇一頁
第二章 市町村會	一〇三頁至一〇四頁
第一款 選舉之組織	一〇四頁至二四二頁
第二款 職務權限及處務規程	二四二頁至二九六頁
第三章 市町村行政	二九七頁至三〇一頁
第一款 行政機關之組織及吏員之選任	三〇一頁至三六〇頁
第二款 職務權限及處務規程	三六〇頁至四一八頁
第三款 俸給及給與	四一八頁至四四二頁

日本地方自治市町村制精義

湖南善化 梁載熊 編輯

憲政編查館鑒定

江蘇江寧 沈家驤

參校

四川萬縣 史錫綽

概論

第一、自治制度之沿革

(一)歐洲自治制度之沿革 歐洲之自治制度。原分二派。其發源於大陸者。曰大陸主義。其發源於英國者。曰英國主義。大陸主義。或謂本於日耳曼之種族制度。或謂本於意大利之自由市府制度。雖然。謂本於意大利者。無實蹟之可徵。誠不足信。謂本於日耳曼者。則歷史班班固有可攷者也。試於德意志自治制度之沿革觀之。中古時代。於日耳曼地方。有多數之部落。其部落各以自己所立之規則。而爲法制。雖亦爲國權所及。然儼

與國家有對待之勢。此國勢之所以不振也。洎至近世。國家採主權統一之主義。將從來團體自治之主義掃而空之一切。立法行政皆屬於中央。權力之下。自治制度之萌芽至此幾絕矣。雖然。德國人民自治之思想數百年以前所養成者也。詎能一旦遏而斷之。爾後新機復萌。遂成今日自治制度之根本。是大陸一派發源於德意志也。明矣。

英國一派與大陸一派之沿革正相反對。英國素採主權統一之主義。地方自治之制度久爲中央集權之所排斥。其勢極微。蓋鑑於大陸各國團體之勢力過大。至不服中央政府之國權。故英國極力制限之。使之循序而進。漸次發達。以至今日者。也是大陸之自治制度經異常之衝突而後。完全英國之自治制度經歷久之養成而後圓滿。此其所以異耳。且英國之自治主義尤爲寬大。匪獨地方事務及警察事務委任於地方團體。而司法事務之一部亦付之自治者也。大陸一派即如法國亦嘗仿效普魯

士之法派施行自治制度然自治之範圍過於狹隘雖在今日猶可謂之幼稚亦因當時地方團體之勢力過大國家亟壓抑之其發達之所以較遲者此耳
綜而觀之英國之制度以自治行政爲主法國之制度以中央行政爲主德國之制度則介於二者之間者也英國之自治主義漸次行之國家與團體不相仇讎故其收效也速德國之自治主義逼迫行之國家與團體交相排斥故其收效也遲且德國昔時所謂自治主義之觀念與今日所謂自治主義之觀念大相懸殊昔日自治主義之觀念國家之勢力與團體之勢力有互相消長之機團體之勢力強則國家之勢力益弱以其不相關聯也今日自治主義之觀念國家之勢力與團體之勢力有互相維持之處團體之勢力盛則國家之勢力愈張以其仍屬統一也觀於此而今昔之相異可以知矣

(二) 日本自治制度之沿革 日本古時有所謂五人集合之制度。五人集合者以鄰保相扶相助而爲自治之機關者也。雖然此與今日所謂公共團體之觀念絕不相容。維新以後削地方之權力統一於中央。事無鉅細悉以中央之權力裁奪行之。而自治制度之觀念殆將絕矣。至明治十一年七月以第十八號布告制定府縣會規則。明治十三年四月以第十八號布告公布區町村會法。日本之自治制度至此迺有復萌之機。然當時之所謂府縣及區町村者不過自治團體之形式而已。而其實質不得謂爲完全之自治體也。政府欲力圖其制度之發達。遂於明治二十一年四月以法律第一號及第二號公布市制及町村制。尋於明治二十三年五月以法律第三十五號及第三十六號公布府縣制及郡制。(府縣制及郡制至明治三十二年復改正之)是爲今日地方自治之嚆矢。而自治體之形式及實質胥大備矣。

日本伊古以來自治之思想極薄故其法律之制定規撫德國之制度者居多（即大陸派）而英國一派其發達最久程度過高不敢彷彿一二以貽畫虎之誚耳

第二 自治行政之意義

國家政治原分集權與分權之二種權不集則無統一之機關而事虞渙散故中央集權之制度是爲必要權不分則無分擔之責任而事慮隳頽故地方分權之制度亦爲必要地方自治者所以調和中央集權與地方分權之制度而矯其一偏之弊者也國家一日萬幾總其事之大者重者可耳其事之小者輕者不若人人分任之此地方自治之所由仿也其制度之盛行者莫如英國英人富於自治之性質無論何事每自設一規則以約束其團體內之人久而習慣國家立法認爲無弊遂因而仍之此英國所以多習慣法而自治之範圍亦較廣於各國也日本自治制度採德

國之主義非採英國之主義故不得以英國自治之意義與日本自治之意義相提並論。

分權之說原可分廣狹二義廣義之分權即地方分權之制度也與中央集權之制度正相反對地方與國家儼然有對待之勢狹義之分權即地方自治之制度也地方團體之公共事務國家與以自治之權使各團體分任之其權力仍在中央政府統一之下故日本市町村理由書曰本制之旨趣在實行自治及分權之原則有賀博士謂理由書屢用分權之字爲不當蓋彼之所謂分權者廣義之分權理由書之所謂分權者狹義之分權也。

自治之意義解釋甚多莫衷一是其最盛行者有二說。

(第一說) 自治者非專任之官吏特以被治之人民參與行政之謂也。
(第二說) 自治者公共團體自爲行政之謂也。

二說雖互相關聯而實則不無差異其相關聯之處國家之行政多以專任之官吏行之人民之能參與者實不概見公共團體之行政多使團體內之住民自行之此相同之意義也而其差異之處蓋國家之行政有時亦以被治之人民任之非必皆專任之官吏公共團體之行政有時亦以專任之官吏任之非必皆被治之人民例如評定所得稅之課稅價格由納稅義務者之中設所得稅調查委員會即前者之類是也又如府縣郡之行政屬於府縣知事及郡長之職權即後者之類是也從第一說之時則此二問題頗難解決從第二說之時則團體自治之行政與國家官治之行政相對而言故不問執行之機關爲專任之官吏與否凡公共團體之行政即爲自治之行政故府縣郡之公共事務以府縣知事及郡長行之雖爲專任之官吏亦不失自治行政之性質者也由是言之可下定義曰一自治行政者公共團體爲自己之權利而行政者也

國家內之無自治體者。可分爲二種。(一)無統一之國家。由全國國民分數個之公共團體而成立者。是分權(廣義)之觀念。非自治之觀念。不能爲自治體。(二)專制之國家。法律上採全國統一之主義者。集權之觀念。過深自治之觀念。無相容之餘地。不能有自治體。前者之例。如希臘是矣。後者之例。如羅馬是矣。

第三、自治行政之關係

自治行政之關係。可分爲左之三種、

(一)自治團體與國家之關係。自治團體者。分任國家行政事務之一部者也。非國家全體之事務。皆委任於自治團體。倘自治團體能併立法事務。行政事務。而俱受委任。則與封建時代諸侯之藩政。無異。大國家之中。包括多數之小國家。此所謂地方分權之制。非地方自治之制也。故自治團體。無論如何。決不有代國家制定法律。發布命令之權。僅

有依國家之法律命令執行國家事務之義務而已。猶恐其行動之違背法律命令。國家必對之而行以監督自治團體之所謂自主權者。不過於團體區域之內擴張共同之利益。關住民利害事務者。能發布條例規則。自定意思。有實行之職務而已。至若關國家之行政。則決無自發條例規則之權。故自治團體從國家視之。爲自治機關之一部。與官廳官吏同其用者也。其有別者。不過自治團體爲以君主之編制大權而託於編制之機關。以立法大權而認爲民間之公共團體而已。故官廳官吏之所行者。謂之官治。行政自治團體之所行者。謂之自治。行政此見解。自斯丹博士發明一般學者之所風靡者也。

(二)自治團體與社會之關係 格納伊斯脫謂自治制與議院制。均自英國完全發達者。英國自治制與議院制相對而立。蓋以調和國家之原則與社會之勢力之制度也。社會各種之勢力。雖至今日。公民國家

(即立憲國家)之時代亦不能盡泯滅者何則以職業之有無教育之高下資產之貧富各有不同而貴賤之階級自因之而異故社會常於國家之外有偉大之勢力者也即國家之發達亦莫不因有優美之資格者自遂其志願之結果社會之所由興即國家之所由振詎可忽乎是國家雖立於社會之上決非能蔑視社會之勢力者故於國家之編制有適當斟酌之必要也即如日本帝國議會之組織以貴族院及衆議院而成貴族院爲代表社會有優美之勢力者衆議院爲代表國民之一般元素者貴族院之位於衆議院之上即本此義雖然日本帝國議會者立法之事務也欲斟酌社會之勢力尙屬不難至於行政事務欲調和社會之勢力頗非易易何則若限於社會之某階級始許爲官吏而參與行政是與昔日等族國家之舊敝無異仍不外門閥主義非今日公民國家之制度也故今日之行政機關不可不取公開主義不

問門第系統之如何。凡有適當之才能者。必取而用之。此國家之原則也。雖然社會之勢力。亦非可置之不顧者。故英國爲自治制度所發源。於行政機關之編制。亦斟酌社會之勢力而定之者也。地方團體之名譽職。皆以於地方有勢力之地主教會及於市府有勢力之多額納稅者擔任之。又如治安判事之制。寺區役員之制。位於社會之高上等級者。而其裁判警察教育救貧等事。皆以地方有優美之勢力者擔任之。此制度於千八百七十三年格納伊斯脫所著之自治論。詳矣。德意志諸國現在之自治制。亦基此理。由日本自治制如市町村會之組織。取等級主義參事會員爲名譽職。即本此義在地方人民之間。或因職業或因才能。或因資產。特以有勢力者而參與地方之行政。其目的不外調和國家之原則與社會之勢力而已。

(三)自治團體與政治之關係

國家之目的在圖國民全體之發達。當

然之職分也。其必要之事業如裁判制度、警察制度、交通事務、教育事務。關於國家政治者雖已就緒。然欲圖今日以後之國家更進於開明。於直接擴張特殊利益之中更欲間接擴張其他各種之利益。是則舍特別保護之外別無他途。例如航海事業、國產輸出事業雖屬一部社會之利益。若擴張之其結果必能振興各種之經濟於國家之財政裨益匪淺。國家之政治即取此方針者也。雖然如修某地方之道路興某地方之水利。非全國之利益。其利益之所及僅限於一地方而已。國家政治之方針不必取此一部分之利益。但此等事業又非個人之力所能執行。舍國家經營之外無有能堪此者。然國家又不暇及此。故不得不設自治體而付以必要之職權。使之補國家政治所不逮。此自治體之所以關係於政治也。

第四 自治行政之權限

地方自治之權限其範圍之廣狹雖各國不同要之外交及軍政之大權必操之政府斷未有付於自治團體者也蓋外交非聚全國之力不能持自治團體其力薄軍政非合全國之人不能武自治團體其人單於事實上有所不能日本某學士謂慮民權太重恐有尾大不掉之虞失之淺矣地方自治不可不分區域其區域即謂之地方自治團體此團體無論在公法上私法上皆認爲與個人有同一之資格者也能依法制之所定而設理事者之機關即依此機關而發表該團體之意思執行該團體之事務故自治團體可以稱之爲法律上之法人而所有財產能授受買賣能與他人結合契約能享有權利負擔義務能爲訴訟之主體與個人之資格無以異也

自治團體之成立以一定之土地及一定之住民爲基礎故其自治權之界限亦僅能及於該團體土地之內不能涉及其他之區域者也又依憲

法之所定住民本有遷徙之自由。然非謂於其地方有不爲其住民之自由。蓋既住於某地方。即爲某地方之住民。雖欲不爲其住民。亦法律所不許也。故地方團體者。非以住民自由之意義而組織之團體也。

自治團體固於其區域內有獨立自治之權。然其區域實爲國家之一部分。仍立於國權統治之下者也。故國家以法律而定其組織之方法。設其擔任之範圍。且向之而行。以監督之權。監督之寬嚴。各國雖有不同。要不外視國民程度之高低。以爲標準。高者從寬。低者從嚴。不易之理也。若低而從寬。易致民事之紛擾。高而從嚴。易阻民智之進步。日本之地方制度。府縣之下有郡。有市。郡之下有町。有村。府縣原屬行政之區。畫僅略兼自治之事務而已。郡則全屬行政之區。畫惟市町村稍存自治之體式。亦非完全之自治制度也。是日本地方自治之程度。固不敢望英。且不敢望德。其低於歐西各國。可以知矣。一般學者多謂日本之地