

地方自治精義

PDG

# 商務印書館發行

孟森編

## 新編法學通論

定價 二角五分

吾國法律尙未完備故向來各法政學堂法政講習所不得已僅傳習外國講義以求法學之徑途自欽定自治研究所章程頒布後其各科目中應行講授法學通論自應注重本國不能復以外國之書暫爲之代本館特新編本國切用之法學通論一書凡十二章近來逐行頒布之各種法律以及舊時沿用之律例無不提綱挈領綜貫而會通之誠研究本國法學者所宜急讀之書也

第九百五十七號

宣統二年十二月初版

六三七一

(地方自治精義一冊)  
(每冊定價大洋貳角)

編譯者 商務印書館編譯所

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路 商務印書館

總發行所 上海四馬路中市 商務印書館

分售處 宣師 寧天 龍江 天津 濟南 開封 太原 西安 成都 重慶 商務印書館分館

蘇州 長沙 常德 漢口 南昌 蕪湖 杭州 福州 廣州 潮州

★翻印必究★

# 譯者自序

譯地方自治精義畢。喟然而歎曰。歐風東漸。我國今日亦競言自治矣。然僅知爲國民之權利。而未知爲國民之義務也。若者爲執行機關。若者爲議決機關。若者宜用合議制。若者宜用單獨制。未暇研究也。有形式無精神。嗚呼。自治自治。地方之劣紳惡董。且假汝之名。以行政府競爭中央集權矣。日日言豫備立憲。而對於地方自治干涉之摧殘之者。不遺餘力。是亦徒知自治爲地方分權。而未知自治卽國家行政之一手段也。若者宜放任。若者宜監督。若者宜採英美制。若者宜採德法制。未暇考察也。嗚呼。自治乎。吾未見其能發達也。

自治之完美。首推歐洲。而厥源實始於英國。英人曰。英國之自治。原於國民思想之發達。非徒法律之製作物也。嗚呼。法律之製作物乎。我國之自治。恐爲政府授與之賜物而已。

或曰。我國之自治。方在萌芽時代。當局者既乏學識。又無經驗。一旦而欲成完全發

達之自治。勢亦有所不能。嗚呼。我國之自治。果如或者之所論而前途正可樂觀歟。英德兩國之自治。素稱世界之模範。然尙視察各國之實務。研究各國之制度。採其長者。補其短者。惟日不足。誠以自治者。不進則退。故也。我國自治之當局者。國民之有選舉權者。亦嘗留心各國之自治。而日思所以改良歟。是書爲日本法學博士水野練太郎所著。水野氏爲地方行政學之大家。是書爲其考察歐洲之結果。實英德法三國之自治比較論也。譯者不敏。譯之以供我國自治當局者之參考。并以餉我預備立憲之同胞。語云。先覺覺後覺。或亦譯者之義務歟。未可知也。

宣統二年季秋譯者識於日本江戶

# 地方自治精義

## 目次

- 第一章 自治之意義
- 第二章 自治與地方分權
- 第三章 自治體之政務官與事務官
- 第四章 自治體與官僚政治
- 第五章 市長
- 第六章 市之執行機關
- 第七章 市會
- 第八章 自治體之監督
- 第九章 市長與實力家

地方自治精義 目次

第十章 府縣知事

第十一章 郡長廢止論

# 地方自治精義

## 第一章 自治之意義

自治之意義爲何。學者之間。議論不一。有從政治上之見地者。有從法律上之見解者。如古那司脫之定義。則謂『自治者。以地方之租稅支辦地方之費用。從其國家之法律。而依名譽職所行之。郡市町村之行政也。』又如拉伯特之定義。則謂『自治者。非國家直接使官廳所行之行政。乃由成立於國家之下之地方團體所處理之行政也。』列舉關於自治之學說。而加以種種之論評。則非本書之目的。故概從略簡。但前記「學者之所說。則覺皆有一理。蓋自治(英)Self-government 德)Selbstverwaltung)者。如其文字。有自行治理之意。乃對於官治之用語也。國家之行政。有以國家之費用。設種種之機關(官廳)分配以一定之事務者。亦有承認所謂地方公共團體。與以自治之權能。使之處理其團體之事務者。故『自治者。爲地方公

共團體從國家之法律依自己所選舉之機關而處理其團體之事務之謂』是爲自治之常識的觀念亦卽自治之最普通之意義也。歐洲之學者中亦有簡單說明自治之意義如“Selbst-verwaltung bedeutet die verwaltung der eigenen

angelegenheiten offentlichler verbände durch selbst-verwahrte organe”(Hue de Grais, Handbuch der Verfassung u. Verwaltung)『自治者公共團體依自己所選舉之機關而處理自己之事件之謂』又如“Local government may be

defined generally as the carrying out by the inhabitants of localities, or by their elected representatives of the duties and powers with which they have been invested by the Legislature, or which devolve upon them at Common Law”(Redlick and Herst—Local government in England)『自治者約言之爲由地方團體之住民或其住民所選舉之代表者執行依法律所得或依普通法所生之義務或權利之意』其用語雖有多少之相異而大體之主旨皆同要之依自己所選舉之機關處理其地方團體之事務爲自治之本意故對於官治而言自治亦可稱

爲民治。凡一國之行政。所謂官僚政治者。則依國家所任命之官吏所施行。而自治行政者。則不依官吏。而依人民所選舉之機關。處理其團體事務之行政也。歐洲亦有以自治之語。廣義解釋。謂爲國民參政權之意義者。如於憲法之範圍。則國會之制度。亦爲自治之一。於司法之區域。則由人民之中選出陪審官 (Jury) 與聞裁判之事。亦爲自治之一。凡國民參與國家政務之處。皆可稱之爲自治。但自治之普通意義。則無若是之廣汎。單就行政範圍中。地方團體所處理之特種行政。稱之爲自治行政而已。竊謂國家之政務。國家使其所任命之官吏執行。雖爲普通之狀態。但地方團體如下級團體之事務。使利害關係之人民直接處理。反爲適切。既可節省費用。又有可使人民熟練政治。及得發揮其公共心之利益。此等理由。實自治成立之要素也。在歐洲各國。亦有爲對抗國家之專橫。而地方自治因之發達者。若日本之自治制。則無此等沿革。因國家行政之便宜。而承認地方自治而已。故自治者。自一方觀之。爲國民之權利。自一方觀之。則爲國民對於國家之義務。故凡自治體之公民。或住民。不可不知尊重此權利。又同時不可不知爲其所當盡之義務也。

自治體者成立於國家之下之一團體也。故自治體非可離國家而獨立者。又非可與國家相對立者。若有離國家而獨立。或與國家相對立之團體。則其團體已非自治體。而爲國家自身矣。故既稱自治體。則其意當然謂在國家之下之一團體。蓋自治體者依國家之法律而創設。由國家賦與自治之權能者也。然在英國有謂英國之地方自治爲國民思想之發展所致。而非法律之製作物者。其說謂『英國之地方自治體有兩種之權利。其一爲古來固有之權利 (immemorial prescriptive right) 又其一爲法律所賦與之權利。因後者屬於法律之製作物。故無論何時可依法剝奪之。制限之。而前者屬於固有 (inherent) 之物。故雖法律或中央政府不得而干涉之也。』 (Percy Ashley—Central and Local government) 又英國民每自誇英國地方自治之完全鞏固。其評德法諸國自治之薄弱。有曰『德法之自治非由國民之自主自治之思想而發達者。中央政府所與之賜物而已。故其自治極形薄弱。依中央政府之干涉而時有動搖』云云。英國國民之思想從法律上言之。固不免爲誤解。與日本自治制之主義亦相反。然以自主自治之精神處理地。

方之事務發揮自治體之面目而盡其義務之英國國民之意氣吾人正大可學也。自治本爲國家法律之生產物則自治體爲成立於國家之下之一團體毫無疑義。然國家與自治體之關係則與上級官廳與下級官廳之關係不同自治體在法律上爲有自存固有之意思之人格者可依自己之意思處理自己之事務非若下級官廳受上級官廳之指揮命令而執行其事務者故雖卽國家非在法律所認許之範圍內不得濫行其監督權是卽自治體之權利也。

然從又一方面觀之此權利亦爲自治體之義務蓋雖稱自治非必皆可以自行任意行政者自治亦不外乎國家行政之一手段國家應乎必要賦與一切權能於地方團體命之處理其團體之事務故就他意言之自治體亦可稱爲國家之一機關蓋自治體所處理之事務亦不外乎國家之事務自治體依照法律而完全處理其團體之事務實對於國家之義務也要之自治體爲成立於國家之下一團體依國家之法律間接執行國家之事務凡自治體之當局者爲盡此義務故不可不盡心處理其事務而謀地方公共事業之發展者也。

本章所謂之自治體。指市町村而言。若府縣郡。於法律上有獨立之人格。可自行處理其團體之事務。故由法律上言之。亦爲一個之自治體。但自治之範圍。較之市町村。狹小殊甚。府縣郡之自治。非團體員所選舉之機關所行之行政也。議決機關。雖由選舉之人參與。而執行機關。則爲純然之官吏。故不能爲完全之自治體。而自治之範圍。亦因之而縮小也。

## 第二章 自治與地方分權

自治之語。英文曰『雖而夫爾浮蒙』(Self-government) 德文曰『誰爾婆斯脫白湖阿而西納故』(Selbstverwaltung) 而法文則無相當之語。法文言自治之意。時用『豆喪脫賴利殺西翁』(Decentralisation) 意譯之爲分權。分權者。對於中央集權(Centralisation)之語。有地方分權之意。故較之英文之『雖而夫爾浮蒙』。德文之『誰爾婆斯脫白湖阿而西納故』。意義更廣。蓋自治。不過地方分權之一方法而已。中央集權之一語。亦有種種之解釋。約言之。卽各種行政。掌管於中央政府。不與地方官廳。或地方團體。以何等之權限。或其所與之權限。極小。又或中央政府。

府之監督權極大之謂。反之地方分權者。中央政府與地方官廳或地方團體以廣汎之權限。而中央政府之監督或干涉之範圍極小之謂也。故可稱爲地方分權者。不獨限於地方團體之自治行政。卽中央政府與地方官廳之關係亦然。然法國稱地方團體之自治行政。用『豆喪脫賴利殺西翁』之語。有時與英文之『雖而夫辯浮蒙』。德文之『誰爾婆斯脫白湖阿而西約故』。意義相同。蓋法國之學者。嘗有『La centralisation est le gouvernement, la decentralisation, le self-government』(Haurien—Droit administratif et public.) 『中央集權者統治。權地方行政。權自治權也』之語云。

自治雖不外地方分權之一方法。然地方分權之程度。各國不同。質言之。卽自治權之範圍有廣狹是也。英國之自治權極爲廣汎。而德法之自治權比之英國。則爲狹小。英國人常曰。人有天賦之權利。而如自然法學者之說。謂地方團體亦有自治之固有權。地方團體處理其地方之事務。卽地方團體之固有權也。故英國自治之範圍極廣。而中央政府行政監督之範圍極狹。又英國於國家行政與地方行政之區。

別不爲精確之分界。如德法等之以國家行政。囑託於自治體。或自治體之機關時。英國亦不視之爲國家行政。惟於此時。自治體之機關。視之爲於自治體之區域內。執行國家之法令而已。與其他自治體之固有事務。同一無二。若德法等。則於自治體之機關。行國家之政務時。視之爲國家之機關。受上級官廳之監督。無論矣。對於國家。負有責任。其關係與國家之官吏無異。而英國則不然。當自治體行國家之事務時。直接對於國家。不負責任。僅對於自治體之住民。負有責任而已。故英國人評德法之自治曰。『德法之自治。其實質。爲官僚政治。自治體之吏員。與官吏無相異之處。』云。

於德法之自治制。凡市町村會之決議。須受監督官廳之許可。可者極多。又如市町村會之解散。強制豫算。強制支出。吏員之任免懲戒等。監督方法。頗爲嚴密。而英國則不然。於是等之監督行政方法。甚不完備。對於自治體之違法行爲。而爲矯正時。皆歸之於司法裁判所。其執行行政監督者。蓋絕無僅有也。要之以英法德之自治。比較論之。則當曰。德法之自治。傾於中央集權。而英國之自治。極度實行地方分

權者也。中央集權與地方分權各有利害。且從一國之歷史與社會之狀態。其主義自然相異。欲一概斷定其得失。實有不能。無論若何之中央集權論者。不能唱道中央政府萬能主義。而不與地方官廳或地方團體以相當之權能。又如地方分權論者。亦不能主張將國家全部之行政皆委任之於地方官廳或地方團體。其要全在於集權分權之程度如何而已。而其程度之制定。實爲政治上最重要且最困難之問題。此二主義之可否。決非可以空想論定者。茲將研究英國地方制度之法人之論評及批評德法自治行政之英人之議論。紹介於左。以供參考也。法人曰『中央集權者。妨害自治及公共心之發達。既使國民不克爲關於地方行政之練習。又助成中央政府之親權的。後見政治者也。』(Arminjon, Le gouvernement locale en Angleterre) 英人曰『中央政府行政監督之效用。全視乎中央政府官吏之能否。如德國其中央政府之官僚多富於新思想。而有活動之元氣者。故自治體得爲十分之發達。又如法國若爲保守退避。無進取氣象之官僚。占中央政府之要部。時則地方團體必不免陷於萎靡不振之狀態矣。』(Percy Ashley—Local and Central

(Government.)

### 第三章 自治體之政務官與事務官

政務官與事務官之區別。在歐洲各國之官吏中。固不待言。而自治體之吏員。亦似有此區別。蓋市町村長。助役。市參事。會員等。由選舉而就任者。未必皆永久居其地位。如德國之市長。有給市參事會員。所謂專務職者。則以永居其位爲常。而其他各國之市町村長。於任期滿時。雖亦有被再選三選者。但既由選舉而就任。則未必皆得被再選三選也。又如法國。爲政黨關係及於地方自治之國。每屆選舉。當局者必有變更。故雖在自治體。其與國家內閣員相當之幹部。既常變更。則在幹部之下。從事一切事務之人。有不可不使之久居其地位者。今歐洲各國之自治體。大概皆有若是之現象也。試就英法二國之實例。略述如左。

可稱爲自治體之永久的事務官者。在法國之市。有『雖克利推兒特梅兒』(Sec-

retaire de maire) 在英國之市。有『通納克亂克』(Town clerk) 意譯之。皆市書記也。此市書記。實卽市之事務官長。爲政務官之市長。雖有更迭。惟事務官決不變。

遷故無論何市之市書記必精於市之事務。通市之制度典故爲市行政上不可缺少之吏員。在記述法國市書記之職務之書籍中曾有左記之一節曰。

『市書記者市長之忠實補助役也。研究各種之地方問題而一一與以解決。調製關於市政各種之報告書。又常應接公衆對付官廳公署爲市之代表。當交涉之衝。中央政府之法律命令訓令通牒等雜如雨下而一絲不紊。且每屆選舉之結果市之幹部全行更迭時新來者非有誠實懇篤之助言者不可而能當其任者捨市書記外莫屬。如法國之大都市在市之固有事務及市長所處理之國政事務極其繁劇之市若無如斯老練忠實之事務官則市長之職責恐有難全者矣。故無論何人爲市長市之事務必資之於此有經驗有材能之循吏。普通之事市長大抵不過問也。亦有稱此制爲屬僚政治者不知此屬僚政治適所以使市政能圓滿處理而遂行市之事業者也。此吏員之地位既若是之重要而世間之知者尙鮮實爲遺恨云。』

又美國人嘗評巴里之市書記曰。