

織田萬著

地方自治精義

贈
十七日

上海泰東圖書局印行

中華民國十二年二月初版

本書（實售大洋一角五分）
外埠寄費二（分）

地方自治精義

版權所有

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

上海四馬路一二四一五號

總發行所泰東圖書局

特約代售處
重慶唯一書局
各省各大書局

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、特致取原文附入之、

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

第三章 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

城鎮鄉之裁判權與立法權

應委於自治之行政

警察事務與保育事務

行政警察與治安警察

警察權與營造物管理權之區別

固有事務與委任事務

任意事務與必要事務

城鎮鄉自治權之分類

第一組織權

第二自主權

條例與規則之差果

城鎮鄉制之特別規定

第三管理營造物及施設其他公益事務權

營造物之意義

營造物之主體

關於公用營造物城鎮鄉住民之權利

使用營造物之關係

城鎮鄉之地域與營造物

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。公共國體是也。自治。卽此公共國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。人民代表有可進而担当之公職。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。即人民不賴政府之力。當爲者各自爲之之意。其本旨蓋以人爲重也。

依第二觀念。則自治即地方團體如城、鎮、鄉、於國家之下。依一定範圍而獨立自治之謂。詳言之。即自治以團體本身爲主。對於國家主張獨立自謀之意。是即所謂團體自治之觀念。此觀念。即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。故迨近世之初。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。固不言而喻。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。奉公其之職務。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。研究英國制度之著名者。爲格萊斯脫（Budolf von Guericke）其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。雖然並存。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。

集權與分權

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。皆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。亦莫莫乎難矣。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。且人智進化。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。