

江蘇教育總會村設法政講習所講義之一

地方自治制

村選舉法大意

中國圖書公司印行

江蘇教育總會附設法政講習所講義之一

地方自治講義

附選舉法大意

蘇州工業學院圖書館藏書章

中國圖書公司印行

地方自治制講義目次

第一編 總論

第一章 自治之界說

第二章 自治之原理

第三章 自治之主體

第四章 自治之事務

第二編 本論

第一章 地方自治之成立及消滅

第二章 地方自治在國家行政作用上之地位

第三章 地方自治之構成

第四章 地方自治之機關

第五章 地方自治之財政

第三編 日本自治制度 (市町村制)

第一章 市町村之住民

第二章 市町村會

第三章 市參事會及町村長

第四章 市町村之監督

地方自治制講義

第一編 總論

第一章 自治之界說

國家行政之機關。大別之爲官廳及自治體二種。行政之由於官廳者。爲國家直接之行政。如外交軍事財政警察之類。皆以維持國權爲直接之目的者也。行政之由於自治體者。爲國家間接之行政。乃國家以行政權之一部委任之於公法上之法人者也。前者謂之官治。後者謂之自治。自治云者。國家內之公共團體。以自己之意思處理其所以爲存立目的之公共事務之謂也。今以法律上之觀念分釋此定義如下。

(一) 自治者。處理公共事務之謂也。

自治爲國家行政之一方法。故有自治權者。必以國家公共之事務爲自己之事務而處理之者也。彼以個人資格處理一己之事務者。固不得謂之自治。即

以商事會社或其他私法人之資格處理一團體之事務者亦不得謂之自治也。

(二)自治者國家內之團體處理其所以爲存立目的之公共事務之謂也。

凡自治團體必以公共事務爲其存立之目的。不然則雖以商事會社或其他之私法人依特別之委任處理國家公共之事務而不得謂之自治。例如鐵路公司爲國家輸運軍隊傳送郵件。不過爲鐵路上附屬之事業。而公司存立之目的固不在此。故不得謂之自治也。

(三)自治者國家內之團體以自己獨立之意思處理公共事務之謂也。

凡團體自身無獨立之意思。而專依國家之指揮命令以處理其事務者。不得謂之自治。自治體者於國家所定自治權之範圍以內有自己之自由者也。

第二章 自治之原理

社會與國家之間常有不能調和之衝突焉。人類以貨財之分配而成世界。故貧

富不均。社會之勢。所不能免者也。富者常欲抑壓貧者。以謀附益。而貧者常欲減少富者之抑壓。以求自存。於是社會生利益之衝突。若任其自然。則弱肉強食。而貧者將爲富者所撲滅。故破滅自由者。社會之傾向也。抑制此傾向。以保護人民之自由。則國家之力也。社會之原動力在利益。而國家之原動力在義務。國民之藉國家之組織。以制社會之勢也。與吾人之藉道德之思想。以制利慾之念者。無以異也。以個人之生活言之。則道德常與利慾相衝突。以國家與社會之間言之。則義務常與利益相衝突。其事雖殊。其理一也。雖然。近世之國家。非如昔時專制國家之專以壓制社會之自由行動爲事。而常謀國家與社會間之調和。自治制者。實爲所以謀此調和之惟一手段。而在英國已行之而有效者也。夫代議政治。而無自治制度以爲之基。則必至多數壓制少數。而社會乃利用國家之組織。以逞其勢。自治者。所以使社會上各種階級各應其力。以擔任國家之公共事務。而使之浸染於義務之思想。與夫政治上之知識。以作代議政治之基礎者也。故可。

以爲國家與社會之樞紐者莫自治制度。若凡代議政治政府之交迭恆隨黨派勢力之消長苟舉全國之行政悉歸諸隸屬於內閣之國家行政官廳則黨派之消長受其影響者不特中央行政而已凡地方行政亦無不因此而動搖若行自治制度則地方行政可由黨派內閣而歸於獨立機關之手既不受黨派之影響兼可得行政之公平且欲養成人民奉公之念莫如使之從事於公共之事務不然則人民皆依賴國家但知謀一己之私利而不顧國家之公益故民可使由不可使知之說實不能適用於今日之國家抑又聞之善知地方之實情者地方之住民也因自己休戚相關之故而謀地方之利益最爲親切者亦地方之住民也故欲求行政之適切於實際莫如以地方之行政責諸地方之住民若行全國畫一之政而舉地方之行政盡委諸隸屬於中央機關之地方機關則其結果或非無辦事敏活之便而其行政之不能適當於實際之事情固可斷言者也

以上云云爲德國大儒格蘭斯德氏之說以自治制度法理上之觀念及自治體

之性質而言。則格氏之說固未必盡是。然以自治制度政治上之根據而言。則善言自治之原理者。無有過於此說者矣。

第三章 自治之主體

凡有自治權者。謂之自治之主體。而可以爲自治之主體者。實惟國家內之公共團體。公共團體者。有法律上之人格。而以公共事務爲其存立之目的者也。故曰公法上之法人。或曰公法人。所以別於其他之私法人也。今將公法人所以異於私法人之處。說明如下。

第一 公法人之行動。以公法上之關係爲其本來之性質。私法人之行動。以私法上之關係爲其本來之性質。蓋公法人所行之事務。國家之事務也。國家之行動。以支配於公法之規定爲原則。故公法人對於外部之關係。亦依公法之規定而支配之。

第二 公法人專以行公共之事務而存立。其生存之目的。在此。其人格之基礎。

亦在此。私法人雖亦有因公法上之特別行爲而行公共之事務者。然苟依同樣之行爲而剝奪其事務。仍無害其爲私法人也。

第三 公法人之事務爲國家之事務。其事務之舉否關係於國家之利害而不得任法人之自由者也。若公法人而得任意拋棄其事務。則國家之目的無由而達。故國家既以其公共事務分配之於公法人。則不可不使公法人負執行之之義務。若私法人則對於國家無必行其自己之事務之義務者也。

第四 國家對於私法人之監督權。惟防止其侵犯法規妨害公益而止。而於法人之設立廢止。概任其自由而不設干涉之制。國家對於公法人之監督權。則異。是不特於法人之自行其事務。設強制之方法。且於法人之設立廢止。或變更亦必干涉之。

第四章 自治之事務

國家之事務範圍甚廣。若專以直接機關之官廳處理之。往往有流於形式之弊。

且不能求其周到著實俾適合於人民之意思故使人民之集合體以自己之意思處理國家事務之一部以補官治行政之不足此自治事務之所由來也

學者往往分自治之事務而爲固有事務委任事務及必要事務隨意事務之區別夫自治體者以國家之事務爲其存立之目的而於公法上負有必行其事務之義務者也既曰以國家之事務爲存立之目的則自治體之事務無一非國家之事務何能於同一自治事務而區別之曰若者爲自治體固有之事務若者非自治體固有之事務既曰於公法上負必行其事務之義務則自治體之事務無一非行政之所必要何能於同一自治事務而區別之曰若者爲自治體必要之事務若者非自治體必要之事務然則所謂固有委任必要隨意者其區別之標準果安在乎今以次說明之如下

第一 固有事務與委任事務之區別

固有事務者自治體存立之目的內當然含有之事務也其所以異於其他事

務之特質如下。

(一) 固有事務。以關於自治體居民之利益爲主。
(二) 固有事務。惟執行於自治體區域以內。
(三) 固有事務。必係自治體之資力可以舉辦者。
委任事務者。國家爲行政上之便利計。特別以法律命令委任之於自治體之事務也。其委任之方法有二。

(一) 委任於自治體。例如國家以徵收租稅之事委任之於自治體是也。
(二) 委任於自治體之機關。例如日本市町村長之辦理戶籍事務是也。

第二 必要事務與隨意之區別

必要事務者。由法律命令所規定。自治體應辦之事務。而自治體無判斷其必要與否之餘地者也。如國稅徵收軍事徵發之類。
隨意事務者。自治體應辦之事務。不由法律命令直接規定。而自治體於執行

時。有。判。斷。其。必。要。與。否。之。權。限。者。也。如。修。築。道。路。經。營。市。場。之。類。

第二編 本論

第一章 地方自治之成立及消滅

凡地方團體依自己之機關以自己之財源於國家法令之範圍內處理其地方公共之事務。謂之地方自治。但地方自治體所處理之事務。本爲國家之事務。而由國家所委任者。故其成立與消滅。都關係於國家。

凡人有權利必有義務。然必於國家之法律上認其有人格。而後能爲權利義務之主體。地方自治體亦然。其成立與消滅。必基於國家之意思。而後能因成立而取得權利。因消滅而免除義務。

關於自治體之成立及消滅。國家意思之發動有二。

(一) 以一定法規使之成立或消滅者。

(二) 以特別之行政行爲使之成立或消滅者。

日本自治制度。對於地方團體。先以法規認其成立。即市制町村制所規定者是。

也。成立以後。或由兩團體并成一團體。或由一團體分爲兩團體。皆由行政行爲上發生。其發生之始。先由市町村會決議。然後上之郡參事會。郡參事會決議。然後上之府縣參事會。府縣參事會決議。經內務大臣許可。而後實行。市町村中。凡有廢置分合。必經此數重之手續。蓋自治團體原爲社會自然之狀態所集而成。不可徒因行政上之便宜。輕爲更動。故不得不徵關係各團體之意見。以爲根據也。

第二章 地方自治在國家行政作用上之地位

欲研究地方自治之理由。須先知自治行政在國家作用中占何等之地位。查國家之作用。大別之爲二種。

(一) 通常作用。

(二) 非常作用。

非常作用者。國家作用之不受法律之拘束者也。通常作用者。國家作用之率由

法律之範圍者也。通常作用復分爲三。

(一) 立法作用。

(二) 司法作用。

(三) 行政作用。

立法作用。操之於國會。司法作用。行之於裁判所。(我國近制謂之審判廳)二者各爲特立之機關。若行政作用。則分爲左之二項。

(一) 官治行政作用。

(二) 自治行政作用。

自治行政作用。有上級團體之自治行政。與下級團體之自治行政之別。自治之主體不同。則行政之事務。因之而異。茲所謂自治行政作用。乃專就下級自治團體之行政而言。即我國近制之所謂城鎮鄉是也。今列式以說明之如下。

(非常作用)