

地方自治精義

廿五
英法德三國之自治比較

李

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。但前記二學者之所說。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 öffentlicher verbände durch selbst-verwählte organe” (Hne 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。自又一方觀之。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。亦相反背。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『雖而夫矜浮蒙』(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『雖而夫矜浮蒙』

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『雖而夫齧浮蒙』。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。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。認。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 Angletère) 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。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』(Secrétaire 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。

『巴里市之行政。所以能統一而有秩序者。實市書記之功也。內閣雖若何動搖。知事雖若何更迭。市會雖若何喧擾。惟此健全之行政機關。守其職責。泰然不動。是實使法國之行政。雖遇內閣之變動。頻繁而能力行整頓之故也。』

『是等吏員。絕對不受政黨之影響。雖令法國明日立於專制帝政之下。而市吏員除知事及總監外。皆無變動。又如令最極端之社會黨。他日握法國之政權時。除變二人之知事及總監爲一人之市長外。其他吏員。亦不受何等之影響云。』

如巴里里昂及此外之大都市。皆有市吏員之任用法。無一定之資格者。不能錄取。且市吏員亦有試補實習之制度。與國家之官吏相同。先令其實習一年或二年。然後從中選其成績佳良者任用之。其因政黨關係。或夤緣請託而任用者。殆未之有。又市吏員實際上爲終身職。故決無無故而免職者。且對於在職長久而告退之吏員。與以豐厚之恩。給凡此待遇之優。地位之固。及實習制度之善。皆使法國之市吏員。所以能得有技能品格之適材者也。

英國之『通納克亂克』恰與法國之『雖克利推兒特梅兒』相等。爲市之永久

的事務官英國之制由市會議員中選出之各種委員爲市之執行機關故此永久的事務官尤爲重要。市書記保管市之一切公文。秩然有序。一有市會議員之要求。則無論何時皆可提出之。又市書記爲市之法律顧問。凡關於市之權利義務者。市會一一聽從市書記之意見。在英國關於自治制度之法律命令判決例等有廣汎之智識者莫若市書記無一不知者。一般社會皆尊重之。美國之市備有市之辯護士。凡遇關於市之法律問題皆委託之。英國之市書記事實上卽執此辯護士之事務者也。當訴訟之時雖亦有囑託辯護士爲訴訟代理人之事。然爲訴訟之準備及提供關於訴訟之材料者皆市書記一人。辯護士不過至法廷任代言之責而已。此外市與私人官廳公署之往復通信皆必經市書記之手。又提出於官廳之報告書皆市書記之所調製也。

市書記又常出席於市會或委員會爲議案之說明或調製會議之決議報告覺書等。凡關於選舉議員任免吏員之事務皆由市書記一人處理。故在英國有曰市行政之良否全視乎市書記一人之能否而已。

市書記之職務如上所述。故必須永久從事於市之事務者。乃克勝任。無經驗者不能一日居也。凡一市之市書記。有缺額時。以任用。在別一市。久事於市之事務。而富有經驗者。爲通例。英國之市。雖與法國不同。無市吏員實習之制。然欲爲市吏員之候補者。必先自就於先輩之市書記實習。一切之事務。在英國。希望爲市吏員者甚多。故其練習期中。非特不受俸給。且有爲欲得實習特權之故。反出金而爲練習生者。是等練習生。於一定之期間。與市書記爲同一之執務。又必通過法官(Solicitor)試驗。後始得於小都市就書記之職。關於市之事務經驗。既富。乃漸次由小都市轉任於大都市。故大都市之書記。從未有。一突然而來之無經驗者。市書記之地位。通英國各都市。別成一專門的進路。爲大都市之市書記者。實斯學之專家。關於市行政。惟一之寶庫(Authority)也。前年英國之國會。曾提出關於倫敦市制度之法律案。當時特別委員會開議時。廣徵大都市之市書記之意見。市書記實有爲市政指導教師之觀。凡委員會之調查材料。全部殆皆市書記之所供給。可以知市書記對於市之制度慣例。若何通悉之程度矣。因此之故。市書記對於市行政之勢力。

非常偉大。曾有人曰：『行動市之船者其舵手。非市長而市書記也。』(It is town clerk, and not the mayor who is the helmsman of the municipal craft.) 其評英國之市書記可謂得其當矣。

英國之市書記其所處之地位。既若是之重要。故其所受之俸給亦極豐厚。年俸二萬圓之市書記。在英國常有之。但英國之市長及其他之委員。皆爲名譽職。不受一文之報酬。獨一書記每年受二萬圓之俸給。自他國觀之。未免有奇異之感。然無足異也。蓋英國之市書記爲事實上之市長。實處理一切市務之長官故也。

以上所述之市書記爲事務員之一例。此外有技師會計員等各種之吏員。皆爲永久的事務員。久居其職。而其任用之權。皆決之於市會。由黨派之關係而任用者。絕無僅有。大抵皆以關於市之事務。當有經驗之適任者充之。且事務官之地位。極其安穩。除由自己之過失。或老朽不堪任事外。決無更動之事。然無一定之法律。如分限令等。保障其地位者。故由理論上言之。依市會之半數以上。即可隨意任免。但實際上所錄用。既爲適任者。而其爲人又精勵而有技能者。則決無故意免黜之事。此

英國人所自誇爲英國之健全之地方政治之遺風 (Healthy English local tradition) 者也。

由是觀之。歐洲之政務官與事務官之區別。不獨國家之官吏有之。自治體之吏員亦然。因政治上之關係。而致當局者之變更。固不得已之事。若所有吏員同時更迭。則國家或自治體之行政。必無進步。此有學識經驗之事務官。所以必不可缺也。故凡國家或自治體。須努力養成此等之事務官。及其優遇之方法。而同時社會對於此永久的事務官。亦必尊敬之且優待之者也。

第四章 自治體與官僚政治

官僚政治 (Bureaucratic 或 Hierarchie) 之一語。雖爲吾人所習聞。然其真正之意義。則殊難解釋。若以官僚政治之意義。解爲官吏所行之政治。則國家之政治。皆官僚政治也。而自治行政者。非官吏所行之行政。係人民公選之機關所行之政治。故與官僚政治有異。歐洲之學者中。亦有從此解釋。說明自治行政。爲對於官僚政治而言者。然若以官僚政治之意義。解爲在一長官之下。有上下之秩序。整然之階級。

組織而各吏員有容易不可更動之地位以處理行政事務爲專門職業之制度則自治體亦有爲官僚政治者現如德國今日之自治體從此解釋則明爲官僚政治矣。德國之市長依國王之裁可而就職。殆爲永久的事務官而市之執行機關市參事會員中之有給市參事會員所謂專務職者擔任各部局之事務依官廳的組織而執行其狀態與官吏無異所差異者不過官吏由國家之任命而此則由人民之公選而已。此外之吏員亦由市參事會之任命隸屬於上司其關係與官廳之上官下官之關係相等以局課之組織而處理一切之事務從此等要點觀之固全然官僚政治也。英美人有稱德國之自治行政爲市官僚政治 (Municipal Bureaucracy) 者如美國之市政學家蒙羅 (Munnio) 嘗評德國之市之自治行政曰『德國之市政純然之官僚主義也。市之吏員在當初就職之際尙知爲公選之吏員其後則精神漸次消滅不過將上官所命之固定事務爲機械的處理若器具然與市民相接之際亦忘其爲民衆之奴僕反有若爲其主人之觀若將德國之市官僚政治適切評之則不過一機械而已。但此機械於世界中爲最有力之行政器械富於共同之』

精神而不陷於腐敗。且其精勵勤勉實有令人賞讚不置者。】(Manro, Government of European cities) 若以如斯之政治稱爲官僚政治。則自治體亦官僚政治。與國家之官僚政治實無何等之差異也。

非特德國而已。法國之自治體亦然。在法國市長爲單獨執行機關。其部下吏員之任命皆在市長之權內。市長可視爲自己之手足而使用之。市長卽一省之長官。助役則占次官局長之地位。更有隸屬其下之各種專門事務官。處理一切之事務。但市書記以下之吏員爲永久的事務官。其地位牢不可動。而市長爲單獨長官之點。較之德國之制度更與官僚政治相似。況若市長分掌 (Déconcentration) 國政事務之處。則純然之官僚政治矣。

豈特德國與法國而已。評德法之自治爲官僚政治之英國自身之自治體亦然。英國之議決機關與執行機關併而爲一。由公衆選出之市會議員直接處理市之行政之點觀之。若不染官僚政治之眞味者。其實在市會委員組織之下。有執行事務之市書記等之事務員。依專門之學識及長期之經驗。握市行政之實權。以有階級

有秩序之事務所。的組織。而行市之行政。名義上。市政之執行者。雖爲市會之委員。事實上之擔任者。實爲永久的事務員。之市書記。如前所述。所謂『船之舵手』。非市長。非市會。實市書記也。由此觀之。則官僚政治之特質。所謂屬僚政治者。固亦實行於英國之市矣。依通常市政學者所說明。往往謂德國之市行政。由專務職執行。而在英法之市。則名譽職行之。是徒見自治體之外形之言也。實際此三國之市行政。皆由恆久老練專門家之吏員執行。而此亦實使三國之自治行政。所以發達之原因。美國人研究歐洲之都市行政者。每舉此美點。謂爲美國市政之所當倣。即此故也。（參照蒙羅著歐洲市政論。亞巴脫休著歐洲大陸市政論）其言曰。『我美國人排斥德國之市官僚主義。固無不可。然如我美國之鐵道會社。於運轉上或工。事。上。必。不。可。缺。熟。練。之。專。門。技。師。則。德。國。之。國。民。關。於。市。行。政。之。執。行。選。任。有。學。識。經。驗。之。專。門。吏。員。而。依。賴。之。之。理。由。可。以。知。矣。』

由此觀之。則英法德之自治體。皆爲官僚政治。而此官僚政治者。實所以鞏固是等各國之自治體。而完全其自治行政者也。果若是。則官僚政治者。無何等可加非難。

之點。故此種意義之官僚政治。無論爲國家。無論爲自治體。皆助長之則有利。打破之則有害者也。近來有所謂打破官僚政治之論者。其欲採隨政治之變動而更迭及於守門雜役之美國惡制乎。是恐非論者之主旨也。在標榜政黨內閣責任內閣之英法諸國。實際亦行此種意義之官僚政治。蓋依議會之多數而組織內閣之政治組織。其勢有不得不爲官僚政治者。何則。因組織內閣之大臣。本非事務的官僚。而爲政黨出身之政務官。與事務官昇任者不同。對於其所管之事務。大抵毫無經驗。故處理事務時。有不可不徵其部下之專門的事務官之意見者。若罷免是等之事務官。而皆以無經驗之政務官代之。則國家之行政。不免澀滯矣。上有料理大政之大臣。下有精勵之專家。永久的官僚。始得期國政之進步。若大臣干涉細微之專門的事務。欲一一自行處理。或專家之職業的官僚。亦欲傲政治家之所爲。容喙於政治上之事業。與大臣共進退。則國家之事務。必至阻止廢滯。而無疑。故吾人對於此種意義之官僚政治。日思所以助長發達之者。而毫無打破之思想。顧世之論者。所欲打破之官僚政治。恐與前述之意義不同。而指彼以官權之擴張爲主。

以官廳官吏之便宜爲第一。義煩於形式。手續流於繁文。縉禮輕視國民之幸福。利益之政治。歟。若如後述之意義之官僚政治。則吾人亦與論者同感。必思所以打破之者。蓋國家之政治。必以國民之幸福利益爲基礎。國家之富強。實基於國民之富強。政府之官僚。當常存此心。置其身於被治者之地位。而以增進國民之福利爲行政之指針。然如蒙羅之評德國自治行政。謂永久生活於官僚的組織之中。漸次與被治者相遠。則不識不知之間。生不顧被治者利害之傾向。是實官僚政治之弊也。若官僚政治。生是等之弊害時。則第一須官僚自身時常注意。而極力打破之。故吾人於第一意義之官僚政治。雖認維持之利益。而於第二意義之官僚政治。則必思所以打破之者也。

第五章 市長

英法德三國之市長。各有特色。英法之市長爲名譽職。而德國之市長爲專務職。且爲純然之事務官名譽職 (Ehrenbeamte) 者。於其本有之一定職業外。負擔公之勤務。爲附屬事務之謂。反之專務職 (Berufsbeamte) 者。舉其全力以服公務。專心

一。意。盡。其。職。責。而。爲。其。終。身。事。業。之。稱。名。譽。職。不。受。一。定。之。俸。給。專。務。職。則。受。俸。給。且。實。以。俸。給。爲。其。衣。食。之。資。者。也。論。者。有。謂。官。吏。爲。專。務。職。自。治。體。之。吏。員。爲。名。譽。職。官。吏。與。自。治。體。之。吏。員。之。相。異。卽。在。受。一。定。之。俸。給。與。否。現。如。普。國。之。碩。學。古。那。司。脫。卽。以。名。譽。職。所。行。之。行。政。爲。自。治。行。政。之。要。素。者。但。自。歐。洲。及。日。本。之。實。際。觀。之。自。治。體。之。吏。員。未。必。皆。爲。名。譽。職。於。市。尤。甚。故。以。名。譽。職。所。行。之。行。政。爲。自。治。之。要。素。之。論。於。理。論。上。及。實。際。上。恐。均。有。未。當。也。

雖然古那司脫與其他之學者以名譽職爲自治體吏員之特色者。從英國自治體之實際上所見之議論也。在英國小町村無論矣。大都市之市長亦爲純然之名譽職。英國之法律上雖有得與市長以相當之報酬之規定。但於多數之市實不與以何等之報酬。卽有與之者亦不足辨償市長所需之費用。凡爲市長在職一年（英國市長之任期一年）於其私人之財政上必生非常之缺陷。故爲英國之市長者。通例必貴族或富豪家。英國之諺有曰『富有之貴族理想之英國市長也』（A wealthy peer is an ideal English mayor.）英國市長之費用大多出於其人之私財。

故無精確之數可知。然如立勿浦 (Liverpool) 曼識特 (Mansheoter) 之市長大約一年所費爲三萬圓。乃至五萬圓。又如倫敦市長雖受十萬圓之報酬而實際所費乃倍此額。英國之市長於一千八百三十五年之市制 (Municipal corporation Act) 爲由市會從市會議員中選舉之。至一千八百八十二年之法律 (同法第十五條) 改爲凡有市會議員之被選權者或離市十五哩以內之住居者皆得被選爲市長。於是在市之十五哩以內之住民中有富有之貴族所謂『理想之英國市長』時其人必受就職市長之勸誘。而其勸誘實懇請哀願無所不至。若無如斯之貴族或不得其人之承諾時其次乃勸誘商人之大資產家。間亦有並非大財產家而被選舉爲市長者。然是等人爲市長則毫無何等之愉快興味。徒發何樂爲市長之歎聲而已。

英國之市長在市行政上決非重要之地位。單爲市會之議長或爲各種委員之外實無何等之權力。不若美國市長有否認 (Veto) 市會之決議之權。又不若法國市長有任免市吏員之權。其於市之行政上許其容喙者蓋絕無僅有。故英國之市長

凡行政上之技能與經驗皆非必要。有財產與門地足矣。英國之市長於市行政上雖非重要之地位。然爲市之代表者。又爲交際官。其事務則亦極樞要。故英國市長非必閑散無事者。有時爲市之代表。接待市之賓客。爲儀式饗醮之主人。有時於市內之慈善團體。必出席爲議長。爲一場之演說。有時受不關政治之社交會合之招待。而爲其主賓等。外交官的事務甚多。又於慈善事業。必爲寄附者之首創。又有傾聽市民愁訴之義務。故爲英國之市長。欲博聲名者。財產之豐富。時間之餘裕。及交際上之技能。皆其必要條件。所謂富有之貴族。英國之理想市長者。卽以此也。要之英國之市長。其性質與德國之市長全異。非事務的。吏員。乃名譽的外交官也。而其報酬幾等於零。故英國之市長。必貴族或富豪家。視爲義務。或名譽。或樂於交際者。爲之。而才幹手腕。非其必要。如彼伯明感(Birmingham)市之張伯倫。則例外耳。德國之市長。則與英國之市長全然反對。爲純然之專務職。其任期亦與英國之短期者不同。至少十二年。或爲終身任期。而其有任期者。亦以再選爲常。故德國之市長與官吏相同。皆爲終身之事業。其選舉方法。亦與英國之選舉名望家。或財產家。

有異。從全國中擇其有吏務的才幹者。選舉之。德國之市長。無必須市之住民。或住市何哩以內等之要件。如選大都市之市長時。則從小都市之市長。或其市之有給參事會員中。有敏腕之令聞者。或熟練於市之行政者中選舉之。又在小都市。有登廣告於報紙上。而求候補者。若會社之採用事務員然。故有人曰。德國之市長。選舉與商會社之採用支配人無異。非虛語也。又爲市長者。亦以市長爲其終身職。從小都市之市長。選舉爲大都市之市長時。則視之爲榮轉。與官吏之官等俸給之陞進無異。故今日在德國。無論何市之市長。無一躍而爲市長者。或先爲市書記。或先爲有給參事會員。皆有數年從事於市之事務之履歷。又其大都市之市長。必有從小都市之市長而上進之經歷。如現任之柏林市長吉爾師納 (Kirschner) 爲巴郎丁堡 (Brandenburg) 及北勒斯勞 (Breslan) 之市長者。十餘年。又爲柏林市之第二市長之後。始得就今職。又如來比錫 (Leipzig) 之市長多脫倫 (Tröndlin) 爲同市之第二市長者。二十三年餘。北勒斯勞之市長辯特博士 (Dr. Bender) 嘗爲多恩 (Thorn) 之市長者若干年。又如佛郎渡 (Frankfurt) 之市長阿提克博士。

(Dr. Adickes) 亦曾爲亞多亞 (Artois) 之市長。滿一任期之後始就今職。卽以此外德國各市之市長之履歷觀之。皆有平均二十年以上從事於市之事務之經歷。因此之故。德國之市長皆市行政之專門家。其處理事務。允克厥當。宜矣。德國之市長之選任方法。與英國之主義相異。不選舉名望家與知名之士。而採用事務家專門家。與國家官廳之採用事務官相等。此英國人所以評德國之市之自治體爲官僚政治也。

因前述之原因。故德國之市長。當然不爲名譽職。非特不爲名譽職。且其俸給非常之高。例如柏林及佛郎渡之市長。爲一萬六千圓。(宅舍費交際費在外以下皆同) 來比錫麥達堡 (Magdeburg) 之市長。爲一萬二千五百圓。德勒斯達 (Dresden) 之市長。爲一萬圓。漢那耳 (Hannover) 之市長。爲八千五百圓。卽其他小都市之市長。亦在二千圓以上。比之大臣。次官之俸給。(普國大臣之俸給除加俸外一萬八千圓。次官九千圓) 爲高。美國之市長。雖有於世界受最多額俸給之評。以視德國之市長。則比較的猶有遜色。美國人常羨德國之市長曰。『德國市長俸給之多寡。

猶爲別一問題。而德國之市長。其幹者。選可全部納於自己之懷中。且德國與美國不同。無納金於其所選舉之政黨。事務所之義務。又無選舉費用。在任期中。又不徵收何等之寄附金。云云。『實賞贊其選舉方法之得宜。并優待市長之得當者也。』

不獨俸給而已。且別有多額之給與。名爲宅舍料。又其恩給。亦非常之豐厚。凡就職滿一期十二年者。與以俸給之半額之終身恩給。滿二期二十四年者。與以俸給之三分之二。而市吏員之恩給。依法律所定。各市皆同。又對於在職中死亡者。非獨爲金錢上之優遇而已。其有功勞者。或行市葬。或以市會之決議。贈呈功績表。又或以國家之命。授與勳爵。德國之自治行政。所以能稱爲世界各國之模範者。因當其局者。皆有學術經驗之人。故而如斯有爲之人。所以願爲市長。大學卒業生之秀才。其第一著手。卽選擇市行政當局者之進路者。以其待遇之良好。及市長之地位。爲社會所尊重故也。是等之事實。與各國自治行政之發展上。有足可供參考者。

德國之市。有置二人之市長者。亦有僅置一人者。在大都市置二人者爲多。一爲第一市長 (Erste Bürgermeister) 又其一爲第二市長 (Zweit Bürgermeister) 而

大都市之市長。於相當之期間。繼續任事者。特以勅旨與以『亞盤倍喬買帶』(Oberbürgermeister) 大市長之意) 之稱號。而第一市長。大多有此稱號者也。

德國之市長。與法國之市長。異。非單獨之執行機關。不過爲市參事會之議長而已。且雖爲其議長。而權限與他市參事會員同。市長無市吏員之任免權。又不能左右市參事會之決議。但於儀式之際。占其他市參事會員之上席之坐位。於公式饗飮之席。有代表市之光榮。但是亦決非有爲市參事會首長之意味也。雖然市長於事實上。統轄市參事會。準備其議事處理市之日常事務。故市之中心。仍爲市長。市長若爲有力者。則市之事務。必得圓滿處理矣。

法國之市長 (Maire) 在英國之市長。與德國之市長。之中間。與英國之市長。同爲名譽職。而不僅爲交際官。實有力之市之長官。一單獨之執行機關也。故凡市之事務。皆從市長之意。思執行其權力。且有較德國之市長。更大者。

因法國之市長。爲市行政之中心。市之事務。皆自行處理。故如英國之市長。單爲名望家或財產家。於市行政無何等之經驗者。則不克勝任。故當選舉時。就市會議員。

中至少經過一任期者。或助役中選出者爲常。然法國之市長爲名譽職。與德國市長之爲專務職者有異。其任期爲四年。在小都市雖有再選三選者。而大都市則以一任期退職者居多。蓋大都市之市長與英國同。外國之貴賓及其他知名之士來市時。市長須爲接待饗宴之主人。所受市之報酬不足以償其所費。名譽職之市長其負擔實有難堪者。此大都市之市長一任期退職者所以多也。

法國之市長非如英國市長之僅爲市之交際官而已。實掌市之實權者。且極其繁劇之職務也。市長爲地方團體之長官。故關於市之行政爲單獨之責任者。於市會爲議長。對於市會每年提出精密之報告。凡市吏員之任免。除收入役警察官外。全在市長之權內。而市長於又一面爲執行國政事務之國家機關。直接屬於國家之監督事務極其繁忙。如其中之戶籍事務。兵事事務。實法國市長所最苦心孤詣之處也。此外除衛生警察教育救濟等市之普通事務以外。在一定之時期以一定之方法。須市長自身處理之事件。年年在五百件以上。前衆議院議長波爾特司舍納(Paul deschanel)評法國市長之地位曰『市長於其管內爲全權者。而同時爲幾

如。不。可。收。拾。之。無。數。職。務。所。包。圍。者。也。』又美國人曰『如斯之劇職且負如斯重大之責任而不受如何之報酬法國市長之負擔有不得不一驚者』可見法國市長之實權及其職責之繁劇矣。

從以上所述觀之英法德之市長各有特色一短一長其得失非可容易論定者如日本近日之現狀大都市每以不得相當之市長爲慮苟得德國之有學識經驗或英法之有名望品位之市長則不獨其市之幸福抑亦國家之名譽顧所以致此之途則捨養成市民之公共心及招致優待名士英才外無他法也。

第六章 市之執行機關

自治體之執行機關以單獨制爲宜如市參事會之合議體則不適於執行機關之論近來日本朝野之通論也前年日本政府提出於議會之市制修正案亦本此主義改市參事會爲執行機關之現行制度以市參事會爲諮詢機關而以市長爲單獨執行機關此改正案於日本現時之狀態必要與否非所敢知但從理論上實際上觀之合議體不適於執行機關之論則有未必然者現英國或德國之市皆以合

議體之執行機關。圓滿處理其事務。又如佛國之現行制度。雖以市長爲單獨執行機關。亦有唱變更爲合議體執行機關之必要者。其說漸占勢力。與日本正示反對之趨勢。然一方面有守『合議體當司決議。單獨制當司執行』(Deliberer est le fait de plusieurs, Agir est le fait Tund' eul.)之格。言唱合議體當爲議決機關。而不可爲執行機關之說者。又一方面有唱自治爲人民參與行政之制度。故不獨當依合議體之議決。卽執行亦非合議體不可之論者。孰是孰非。實關係市政者所當悉心研究之問題。今將歐洲各國大都市之執行機關之制度。及其執務之實況。說明於左。以供研究者之參考焉。

普魯士國之市之執行機關。爲市參事會 (Magistrat) 市參事會由市長 (Bürgermeister) 及市參事會員 (Stadt-räthe 或 Schöfer) 而成。參事會員中有名譽職者。有給者。在小都市則名譽職爲多。在大都市則占其多數者。有給者也。例如柏林市。則名譽職十七人。有給者十七人。麥達堡市。則名譽職十五人。有給者十二人。北勒斯勞市。則名譽職十五人。有給者十四人。其名譽職參事會員之數。從其人。

口之多寡。以法律定之。其有給參事會員之數。則依市會之決議而定。然參市事會員之數。普通爲市會議員之四分之一。乃至三分之一。（柏林市會議員之數一百四十四人。參事會員爲三十四人。）參事會員由市會選舉。有給參事會員之任期。普通十二年。亦有爲終身任期者。名譽職參事會員之任期爲六年。每三年改選其半數。無論爲有給參事會員。或名譽職參事會員。大抵再選三選者爲多。現柏林之參事會員中。有連任三十五年而今尙在職者三人。卽其餘之在職年數。平均亦爲十三年。強要之以同一之人。永久居其地位者。普國市參事會員之特色也。

名譽職參事會員。由市之住民中選舉之。而有給參事會員。則無此等條件。所選舉者。大抵爲在他市久事於市之事務。而有敏腕之稱者。其選舉無拘束於黨派關係。或夤緣請託之事。專以技能與經驗爲重。又有給參事會員。所謂專務職者。專心從事於市之事務。不得任意妄行。與普通之事務官無異。其俸給亦甚厚。雖從市之大小。與擔任事務之繁簡。互有等差。然如柏林市之參事會員。有受四千圓乃至六千圓之年俸者。又其恩給亦極富厚。滿一期十二年而退職。則與以俸給之半額。滿二

期二十四年而退職。則與以俸給之全額。在普國之市。所以能有學識經驗之士。爲參事會員者。其地位之尊重待遇之優厚。實其一大原因也。

有給參事會員。各從其專門。擔任市之行政事務。如或爲財政局長。或爲審議局長。或爲學務委員。或爲建築委員。或爲衛生委員。或爲病院監督委員。其分擔之事務。各各不同。故普國之有給參事會員。恰與日本法國助役之地位相似云。

有給參事會員。雖曰出於市會之選舉。其實與會社之採用事務員無異。例如有給參事會員有缺員時。欲得適任者。則登廣告於報紙上。其廣告記載俸給額。恩給所當擔任之職務及資格等。而募其希望者。如左之廣告。卽其實例也。

廣 告

本市參事會員審議局長。現有缺員。年俸六千「馬克」。每三年有六百「馬克」之增俸。最上級給至九千「馬克」。任期終身。退職之際。有恩給及遺族扶助之制。職務係法律事務。爲商工裁判所(Gewerbe- und Kaufmannsgericht)之長。及司此外市之一般法律事務。候補者須通過第二回文官高等試驗。及

有行政上之經驗者。

年 月 日

市 參 事 會

故普國之市參事會員。非選舉市之名望家者。與會社採用有技能之事務員。同一無二。然普國之市。當選舉市吏員之際。如何毫無情弊。公平誠實。欲得有經驗技能之士之熱心。可由此而推知矣。

候補者之資格。從其職務而異。如審議局則必須有法律之教育者。學務局則必須為大學卒業生。建築局則必須有工學之素養者。衛生局則必須為醫學之專門家。參事會員從應此廣告而來之候補者中。推薦其適任者於市會。市會乃應其推薦而選舉之。或不登廣告。從名譽職參事會員。或官吏中之敏腕家。又或小都市吏員中之有令名者。中選拔者。亦有之。

名譽職參事會員。與有給參事會員。異不以技能經驗為重。所選舉者。皆市之名望家。而熱心於公共事務之人。法律於為市之住民外。無何等之資格。從市會議員中選出者為常。而於市之事務。無何等經驗之資產家。間亦有被選者。現如柏林市之

名譽職參事會員中。曾爲日本法律顧問之莫雖博士。及曾爲日本九州鐵道顧問。久居日本。成功於鐵道事業之而摸休。皆其一人也。名譽職參事會員。雖不若有給參事會員之爲事務官的職員。然其職務亦甚殷煩。凡參事會之開會時。須出席參與會議。所費之時間甚多。故有一定之職業者。不受何等之報酬。而負擔此種義務。殊覺困難。普國之市制。有凡被選舉爲名譽職員者。有至少三年間。不得拒辭之規定。若無正當理由。而辭職時。則科以多額之罰金。但如事業家或大商人。有重要之職務者。卽科此罰金之數倍。比之就職參事會員。尙有利益。何則。苟利用爲市參事會員。所失之時間於他處。足償此罰金之數倍而有餘也。然市參事會員之地位。雖如斯之不利。而實際辭職者甚鮮。是普國之市民。以市參事會員。視爲榮職。而同時以擔任此名譽職。信爲國民之義務。故也。非特此也。凡有時間與金錢之餘裕。而於市行政。富有趣味之人。更有欲進求此地位而不得者。

普國之市會參事會。與日本市參事會相同。爲市之執行機關。準備當附議於市會之事件。且執行其議決。凡任命市之有給吏員。皆爲市參事會之權限。又於代表市

之文件上。雖以市長代市參事會署名者爲常。然若無市參事會員之連署及證明。市參事會對之負有責任。則市不受其拘束。故市長除爲市參事會之代表者外。無何等之權限。實力全在市參事會之團體。美國之市政學家評之曰：『普國之市圓滑運轉。地方團體之機械者。全在市參事會。』其於普國市參事會之活動。躍然如見於紙上矣。

市參事會。由市會所選舉。故市參事會亦或隸屬於市會。窺市會之鼻息而執務乎。然普國之市參事會。決不如此。市會實全然立於獨立之地位。是皆因爲市參事會員之人。爲有力者。且多久於其職。有執行之權力故也。蒙羅氏評普國之市參事會。謂爲『德國地方政治之最鞏固。最有力。且最成功之機關。』實適當之語也。市參事會。以有會員半數之出席時（在小都市爲三分之一）得行開會。其議事。依出席員之過半數決之。而議事禁止傍聽。有謂議事之禁止傍聽。實保市參事會決議之公平。且所以鞏固其決議者。從一面思之。亦有真理。蓋對於重大問題。市參事會員之意見。各不相同。固無論矣。然其議事禁止傍聽。故其意見之如何不同。何人

爲若何之議論。世間皆不得而知。其對於外部所發表者。則爲市參事會之意見。卽會員一致之意見。是注意市民之感覺。使之尊重市參事會之決議之所以也。又有從市參事會之側觀之。謂市參事會之議事及意見。不見於報紙之記載。不上於道路之議論。故得十分闡明其意見。而議決反因之而容易者。亦有之。

要之在普國。以市參事會爲執行機關。並無何等障礙。是實其市參事會。能得適當之人。而其人亦知以擔任市之公共事務爲市民之義務。處事誠實。公平不爲私益所動。故也是等之事實。有足供他邦市民之參考者。

次就英國之市觀之。英國市制之特徵。以議決機關執行機關併而爲一。在德法等國。此兩機關之間。有嚴格之權限之畛域。不相侵犯爲原則。而英國之市會。爲議決機關。而同時爲執行機關。然市會議員。非爲一團體。而執行事務。從市會議員中。選定各種之委員。擔任各部之事務。英國之市會。於每年十一月之會議。選舉所謂選定委員 (Committee of Selection) 由選定委員。從市會議員或長老 (Alderman) 之中。選舉各種之委員。委員有常置委員 (Standing Committee) 與特別委員。

(Special Committee) 之一種常置委員之中監察委員 (Watch Committee) 與教育委員 (Education Committee) 爲法律所命定無論何市不可不設此二委員而其他之委員法律無命定之處市會認爲必要之際設置之然實際以多設委員者爲普通無論何市皆有十二人以上之委員如立勿浦市有十四人伯明感市有十八人約克 (York) 市有十二人皆常置委員也故市會議員常有兼任二三之委員者常置委員爲定期之會合處理其擔任之事務亦有更設副委員舉細微之事件而委任之者

委員之選定有時亦涉於政黨關係然所選舉以無關係於黨派堪能事務之適任者爲多而其委員亦以永居其職爲常如伯明感市之瓦斯委員中有連任二十八年者此外爲同一之委員在職十二年以上者數見不鮮委員至熟習其事務經驗既富之時除自行辭職外決不變更以感情請託等事更動者從未之有故與德國之有給參事會員相似近於永久的事務官者也

委員之數依都市之大小事件之性質而異少者七八人多者有至二十人者其人

數除監察委員（監察委員之數不得超過市會議員之三分之一）外，不以法律定。而以市之條例隨意定之。

委員長由委員中互選。然其選舉亦無黨派。心通常以任委員最久者充之。英國之市亦有設委員長不得在職二年以上之規定者。然爲異數。實際適與相反。除自行辭職外，皆永久居其地位。其委員長即欲辭此重大之責任時，亦必強其留任，而不許其辭職者爲多。故同一之人爲同一之委員長數十年者，決非鮮少。委員長招集委員會及爲其議長處理會議之事務，爲其重大之職責。於一方爲市會與委員會之媒介者，同時於一方爲傳達命令於市吏員者也。

委員由市會所選定，不過分擔市之事務。其終局之決定權則在市會。故委員會之決議必須市會之許可，或承認無論矣。然實際上委員會所決之事項，市會大抵承認其否認者絕無。僅有雖亦依事件之性質，有對於委員會之決議求其再考，或不求其再考而變更委員會之決定者。其數極少。依統計觀之，此等事通英國之全市平均一年不過三件。可知委員會之決定大體即爲事件之終局。故普通委員會於

實行之後。始報告於市會。由實際上言之。委員實卽市之執行機關也。

市之事務處理之順序。先附於市會之議。次移於各部之委員。委員決定之事。再報告於市會而決定之。爲普通之順序。然細微之事件。則不經此順序。先由委員決定。專行之後。乃報告於市會者也。

委員之種類。從市而異。通常無論何市。必有之委員。爲（一）會計委員。『司市之會計豫算最有力之委員也』（二）財產委員。『司市之土地建物勞動者之家屋之管理監督』（三）衛生委員。『司公衆衛生貧民宿舍工場之監督』（四）土木委員。『司下道路鋪石公衆便所等事』（五）監察委員。『司警察消防』（六）道路委員。『司市之道路』（七）水道委員。『司水之供給』（八）教育委員。『監督小學校之建築設備』等。其主要者也。其他關於瓦斯電氣電車等。特種之市之企業。皆各有特別之委員。僅英國之市。所特有。而他國無其類例者。卽所謂國會委員（Parliamentary Committee）司審查研究國會中關於市之利害之問題。及從市提出議案於國會之交涉等事者也。

英國之市以委員組織。擔任市之事務。且實行之現狀。既如前述。其委員。卽市會議員。故在英國之市。殆無議決機關。與執行機關相衝突之事。而事務乃得圓滿進行。從合議體之執行機關之點言之。則較德國之市參事會更爲多數之合議體。然其事務之處理上。並無何等之阻害。未見合議體不適於執行機關之理由也。

普國及英國如前所述。以市參事會或市會之合議體爲執行機關。而法國則不然。以市長爲單獨執行機關。在法國市長實爲自治體之中心。故法國之法律家言乎市町村。通常解釋爲市町村長之意味。(Municipalités et maires sont la même

sense.) 如英國之執行機關與議決機關兼而爲一之制。法國之夢想所不到者。法國於議決機關與執行機關之權限分割。最嚴。市會單有議決之權限。執行市會之決議處理日常之事務。皆爲市長之權限。雖亦有因調查特種之問題。從市會議員中。選定常置委員之事。然其權限。不過研究既附市會會議之問題。非如英國之委員爲執行機關也。又法國亦無德國之市參事會之制。市之執行機關。獨任於市長。僅有助役數人。爲其補助者而已。故法國之市長爲市之行政長官。其權限既廣。

汎。其。職。務。亦。極。繁。劇。也。

法。國。之。市。長。如。前。所。述。爲。市。行。政。之。統。轄。者。且。爲。單。獨。之。執。行。者。但。法。國。近。來。之。趨。勢。漸。次。有。削。奪。市。長。權。限。增。加。市。會。勢。力。之。傾。向。故。或。有。謂。法。國。亦。必。有。倣。他。國。之。例。改。市。長。單。獨。執。行。機。關。之。制。而。採。用。合。議。體。執。行。機。關。之。一。日。者。其。說。果。然。與。否。尙。難。斷。定。但。不。以。單。獨。制。執。行。機。關。爲。惟。一。之。良。制。度。實。法。國。今。日。之。趨。勢。也。

就。以。上。歐。洲。諸。國。之。實。例。觀。之。合。議。體。執。行。機。關。未。必。阻。害。事。務。之。運。用。故。合。議。體。無。不。適。於。執。行。機。關。之。理。由。元。來。自。治。爲。承。認。國。民。參。與。國。家。行。政。之。制。度。故。運。用。此。制。度。時。必。以。國。民。之。共。同。心。與。公。共。心。爲。前。提。國。民。參。與。國。家。之。行。政。必。須。合。議。體。之。組。織。無。論。矣。故。謂。合。議。體。不。適。於。執。行。機。關。之。論。與。證。明。其。國。民。無。共。同。心。公。共。心。無。異。卽。自。白。其。國。民。未。適。爲。自。治。之。民。也。申。言。之。卽。此。等。國。民。不。克。爲。共。同。的。公。共。事。業。居。於。單。獨。制。之。專。制。政。治。之。下。爲。其。最。適。當。而。已。是。實。立。憲。國。之。國。民。自。治。體。之。人。民。之。恥。辱。所。當。三。思。者。也。

第七章 市會

市町村會爲自治體之中心。不待言矣。自治體之一切事項。皆集中於此機關。選舉市町村長助役。選定市參事會員。決定自治體之豫算。及供給其財源等。皆此機關之任務。故市町村會議員之品行與思想。實足以發揮其團體之特色也。自治體行政之焦點。既全在公選之市町村會。則自治體之住民於市町村會議員之選舉。固最當注意矣。

英國之市町村會。爲議決機關。而同時爲執行機關。既如前述。故英國自治體之良否。一繫於市町村會之何如。英國人於市町村會議員之選舉。最爲注意。其選出者。皆其地方有名望。有學識。有品格之知名之士也。倫敦之市會。如曾爲總理大臣之羅斯倍利卿。其他如羅部克卿。赫通氏。阿納爾特氏。窟利斯氏。惠爾皮氏。門克司威氏。諸名士。皆曾爲其議員。此外之大都市。亦以選舉政界及學界之知名者爲常。而是等之名士。亦以被選舉爲市會議員。爲非常之名譽。英國都市之行政事務。能圓滿進行。經營若干之公共事業。而無何等之醜聞惡聲者。卽此故也。

英國市會兼議決機關與執行機關。故市會議員極爲劇職。然不受何等之報酬。故

雖曰市民之義務。而在勞於本職一刻千金之實業家。實爲莫大之負擔。況近年電車瓦斯水道下水市場及其他各種公共事業。皆移爲市之公營。議員不得不擔任是等局部之事務。而爲其委員。繁劇愈甚。凡有一定之職業。而帶是等之公職者。殊覺困難。故或有慮將來市之公務。將爲退隱於社會或被事業界所屏退之能力品格。均有可疑之人所擔任。而少壯有爲之紳士。活動於社會者。必至有避此負擔之一日。(Leonard Darwin-Municipal Trade) 又或謂英國人樂於爲公共事業爲地方自治之故。時間與勞力。非其所吝。但此公共心亦有制限。大都市因其公益事業之擴張。議員所常處理之事務。非常增加。其勢必至有不堪其任之一日。亦不得已之事。然從又一面觀之。英國人爲尊重祖先傳來之遺風之國民。回想自己祖先盡於鄉黨之事業。必起是爲英國民之名譽。且爲英國民之義務之心。則犧牲時間與勞力。非必其所吝惜者。則前述之評論。視爲杞人憂天之樂觀者。亦有之。其對於將來之豫想。孰爲的當。非可容易判定。但如今日之狀態。則後者之說。尙占優勢也。英國市會議員之選舉。亦時有競爭。又或依黨派關係而定候補者之事。然中央之

政。爭。不。及。於。地。方。政。治。實。爲。英。國。地。方。政。治。之。特。色。未。有。以。中。央。政。黨。之。黨。議。拘。束。地。方。議。員。之。選。舉。者。又。地。方。議。會。選。舉。之。勝。敗。於。中。央。政。黨。勢。力。之。消。長。絕。無。影。響。地。方。議。會。之。黨。派。與。中。央。政。界。之。政。黨。各。不。相。關。現。如。倫。敦。市。以。中。央。政。黨。而。論。保。守。黨。最。占。勢。力。故。國。會。則。選。出。保。守。黨。之。議。員。而。倫。敦。之。市。會。則。自。由。黨。占。其。多。數。又。小。都。市。無。政。黨。派。之。關。係。以。候。補。者。之。人。格。與。伎。倆。爲。決。勝。敗。惟。一。之。標。準。者。亦。有。之。又。市。以。選。舉。有。黨。派。關。係。者。爲。擾。亂。市。之。平。和。之。原。因。特。選。舉。與。黨。派。無。關。係。之。人。者。亦。有。之。又。或。爲。被。選。舉。爲。市。會。議。員。之。故。自。除。其。名。於。黨。籍。者。亦。有。之。要。之。英。國。以。中。央。政。治。之。政。爭。不。及。於。地。方。政。治。爲。惟。一。之。目。的。所。以。增。進。地。方。團。體。之。幸。福。利。益。也。

德。國。之。市。會。以。網。羅。其。市。最。良。之。人。士。爲。德。國。市。民。所。誇。稱。占。市。會。議。員。之。地。位。者。皆。有。財。產。有。教。育。且。清。廉。而。有。爲。之。第。一。流。人。士。德。國。之。市。民。以。得。爲。市。會。議。員。爲。最。大。之。光。榮。實。業。家。學。者。等。爭。欲。得。之。又。市。之。住。民。亦。以。選。出。市。之。第。一。流。人。士。爲。市。之。名。譽。者。也。德。國。市。會。之。特。色。爲。有。醫。學。工。學。經。濟。學。法。律。學。等。專。門。知。識。之。知。

名學者。於議員中常見之。在伯林其他大學所在地。必有一人以上之大學教授之議員。關於市之重要政策行政。其人之意見。勢力最大。視爲市之重鎮。德國之市會。富於可敬有爲之士。爲各國之所羨望。論其原因。有種種之說。或以之歸於德國之官僚政治者。謂德國有所謂官尊民卑之風。爲文武之官吏。當國家之事務者。最受社會之尊敬。富豪或事業家。雖有數百萬之富。有仍居其下位之狀態。是通曉該國之社會事情者。皆知之。此思想由國家之官吏及於自治體之吏員。在自治體之公職。亦因行國家政務之一部之念。以就自治體之公職。爲最大之名譽。是卽實業家有爲之人。願就自治體公職之原因也。又或歸之於選舉制度。謂三級選舉之制度。實爲得選良材之原因。又或歸之於市會議員之半數。必爲家屋所有者之制度。謂市會議員所以能得有恆產之中流社會之人士者。皆此故也。要之是等理由。皆不失爲其原因。以吾人觀之。德國國民富於公共心。歡待尊敬公職之人。實其第一原因也。在德國諸市。優遇市會議員。市長市參事會員等。實無所不至。而市民之信賴之者。亦實深。在是等公職者。任期雖滿。仍必再選三選之。使久居其職。又當其退

職之際。亦必盡力優待。若舉其例。如彼名聲嘖嘖。爲德國亦爲世界醫學之泰斗。鐵血宰相卑士麥之政敵。德國政治社會所尊重之羅特威休自一千八百五十九年就職市會議員以來。至一千八百九十九年十月。市爲之舉行盛大之連任四十年祭。又一千九百一年十月適當氏八十回誕生日。爲紀念故。並以獎勵科學之目的。特支出十萬「馬克」建設病院。命以『羅特威休病院』之名。以表市民對於氏之感謝之意。至一千九百二年。氏之死時。以市費在市會議事堂。執行盛大之葬儀。又如市會議員市參事會員呼僕雷脫及梅追爾教授。其死時。執行市葬。從皇室始。國家及市廳。皆使知名之士會葬。以報氏等盡於市之功勞。其他凡市會議員市參事會員。久於其職。而有功勞者。推薦爲名譽公民。(Ehrenbürger) 或與之以市元老 (Stadte—älteste) 之稱號。或以敕旨授與以『辯愛買雷令詞拉』(Geheimer-regierungsrat) 樞密顧問官之意 之榮典。永久記念其功績而表彰之。朝野內外皆歡待市會議會如此。以在市之公職爲最大光榮最大名譽。凡有財產學識之第一流人士。皆願居其職。且專心一意。努力謀自治體之公益。不挾何等之私心於其間。故亦從

未有劣聲彰著也。

德國之市會議員亦爲名譽職不受何等報酬。故爲市會議員於金錢上言之非特毫無利益實增重其負擔而已。然如前所述視爲市民之義務及個人之名譽故雖惟日不暇之事業家亦擔任而不辭法律雖有拒絕此名譽職者與以相當之制裁之文而實際上從未應用故德人常以「此法律不至實際適用之日則德國國民之公共心尙未缺乏」自誇云。

反之法國都市之議員遠遜於英德法國人亦常自歎如巴里市第一流之名士皆避市會之席爲不屑居所集合者皆平凡之士也。巴里之市會流於空論者較眞摯之實際論爲多。且有持極端之過激主義者。若倫敦伯林所見之著實平穩之光景。法國市會全無之。又如議員之報酬雖不受俸給而於實費辨償之名下一年受四千「法郎」雖一千八百九十九年開博覽會時以費用浩繁爲口實臨時增加爲六千「法郎」然自閉會後至於今日仍繼續如前。又巴里之市會對於中央政治議論甚多。如一千九百年至一千九百四年間之市會對於當時之內閣因持反對

主義者。占多數之故。屢行反抗政府。惹起市之事業上之困難。是實中央政爭。及於地方政治之弊。而法國地方政治之缺點也。

就日本之市町村觀之。自治體之議會。間亦有網羅其地方之第一流人士者。然多數之實業家學者。所謂地方之第一流人士。皆遠避關係於自治體之行政。目市町村會爲一部政客之集會。所以不入此濁流渦中。爲上流名士之得策。視市政之不振。若對岸之火災。然如此而欲期自治體之刷新發達。其可得乎。此實宜長太息者也。所望地方之名士。以自己團體之利害。視爲自己之責任。更進而發揮其擔任自治行政公職之公共心。不然則對於都市行政之頹廢。凡冷淡市政之是等第一流名士。有不得不半負其責任也。

第八章 自治體之監督

自治體爲國家行政之地方團體。自治不外乎國家執行行政務之一方法。故自治體之行政。不得與國家之主義。方針相背馳。因之。不得不受國家之指導監督。無論矣。然自治體爲有獨立之人格之團體。國家與自治體之關係。與上級官廳與下級官

廳之關係不同。上級官廳雖法律無明文者，對於下級官廳得爲指揮命令，而下級官廳有服從上級官廳命令之義務。若國家對於自治體之關係，則於根據法律之外，不得行使其監督權。蓋國家對於自治體行使監督權之目的，在使自治體不爲違反於法律及超過其權限之事。如利害便宜之問題，則任其自由裁量而不爲干與。此近世立法之傾向也。（參照一千八百七十五年普國縣制一千八百七十二年同國郡制）又在法律上之監督以外，國家須努力於自治體之扶持指導，使自治體助成發展國家之方針，亦近世國家對於自治體之趨勢也。（英國之地方監督方法）

在歐洲各國，其自治體監督之方法，可分爲（一）議會監督，（二）司法監督，（三）行政監督之三種。議會監督者，國會對於自治體之監督也。例如關於自治體之募債，須經國會之認可，對於水道下水及其他自治體之企業，須經國會之議決等。此監督方法，英國採之（美國亦然）。蓋英國之自治體，本無概括的權限，依種種之法律，有指定的權限而已。非如德法之自治制，有自治體處理公共事業之規定，凡各種

之事項。如關於衛生教育水道下水等。皆依各種不同之法律。而與以處理之權能。但自治體。既一朝依法律而得此權能。則在其範圍內。有完全之自治權。與德法諸國之自治體不同。受行政上之監督者極鮮。在德法兩國。自治體須受監督官廳之認可許可者甚多。例如關於豫算或吏員之任命。須受知事或內務大臣之認可。而英國自治體之議會。所議決之豫算。無須行政官廳之認可。又如吏員之任命。經市町村會之決議。卽生效力。監督官廳從未有否認之者。然是等自治體之權限。皆法律所授。與而法律者。由國會所議決。故亦卽議會監督之主義。議會監督之方法。爲英美之特色。德法諸國未之有也。

司法監督者。司法裁判所之監督也。是亦英國所特有者。英國之行政監督。極不完備。乃以司法裁判所補之。以訴訟之形式。監督自治體之行爲。凡自治體之處分。爲違法時。或市町村會之議決。爲越權時。司法裁判所可以將其議決。或處分。宣告無效。而取消之。英國無行政裁判之制度。關於公法上之問題。亦皆屬於司法裁判所之權限。若自治體之處分。議決等。不屬於其自由裁量者。爲侵犯法律。應由司法裁

判所決定。是亦英國獨有之制度。而德法等所未見者也。

行政監督者在德法兩國爲監督自治體唯一之方法。而法國之行政監督尤爲嚴密。例如市長助役之停職解職。議會之解散。豫算之審查。或更正強制等。行政監督權之範圍極爲廣汎。法國受拿破崙帝政時代之餘響。盛行中央集權。凡市町村長均須政府任命。町村會選舉議員亦須一一受政府認可。至於今日。遺風尙存。故中央政府之監督極爲嚴重。在地方議會爲與中央政府政策相反之決議。或市町村長與中央政府有反對之主義時。往往濫用其監督權。其結果時有成爲中央議會之問題者。

凡對於自治體之監督方法。從一國之歷史與社會之狀態而異。故其可否。不可一概論定。但英國於近年亦漸次有嚴密行政監督之傾向。從來英國之自治爲不受何等制限之自治。英國自治體恆以自誇。近因關於救貧行政。生種種弊害之結果。漸生行政監督之必要。依一千八百三十四年之救貧法之發布。創設中央委員會。爲實施救貧法之監督機關。其後更於一千八百七十一年。創設地方政務院 (L. O.)

cal Government Board) 其總裁以國務大臣充之。司地方行政之一般監督。此地方政務院爲自治體監督之中央機關。然與德法之內務省有廣汎之權限者異。因地方政務院其自身從國會所決議之法律而創設。故不在法律者不有監督權。從國會之側觀之。以議會監督之權限委任之於此行政機關而已。故地方政務院關於地方行政。雖有得發命令之權。而其命令以有法律之委任。或爲法律之解釋者爲限。且必報告於國會。又或須經國會之追認。乃生效力。若國民視其命令爲違反法律。或超過權限時。可訴之於高等裁判所。要求取消。又地方政務院雖可取消或更正自治體所發布之條例。然其條例以與國家法律相違反者爲限。若僅認爲不當。或不便時。則不得干涉之。

地方政務院所行之監督。不依命令的矯正的方法。而用指導誘掖者爲多。又從自治體之側觀之。視地方政務院爲監督官廳。不若視爲指導者。助言者之爲。當凡自治體於法律上或行政上有疑問時。則請解決方法於地方政務院。因地方政務院集中關於地方行政之智識。可得懇篤之回答也。英國關於地方行政之法律。財政

技術統計等。各種之智識與材料。皆在地方政務院。故無論何事。皆能解決之。如新法律之發布。其意義有不明時。或關於市町村之財政問題。難於解決時。或關於技術上之計畫。市町村之委員。不能解決時。及其他關於自治行政上有疑問時。不費何等之報酬。可請地方政務院之指導。故地方政務院實地方行政之研究所。或顧問府也。英國之格言有曰。『關於地方自治。若欲得精確而有信用之助言。則當至滑脫呼爾。』(滑脫呼爾者英國倫敦之官廳。街地方政務院亦在其處。故如關於水道之計畫。材料之供給。法律上之手續問題。有疑義時。則至地方政務院而聽其意見。地方政務院。凡解決各種問題之材料。皆備。若非紙筆所可決者。則派遣專門技術家。實地調查之後。而與以決答。要之地方政務院。爲關於地方行政之最高顧問。府不獨地方團體而已。國會亦時利用之。是實取穆勒之所謂『權力分配於地方智識集中於中央』之主義。(*Power may be localized, but knowledge must be centralized*)而實行之者也。

地方政務院。非僅對於地方團體。爲助言而已。對於國會。亦時與以助言。並供給其

必要之材料。凡關於地方問題之請願或法律案（英國所稱爲私法案（Private

Bill）者）提出於國會時。國會決定之先。慣例必先詢地方政務院之意見。地方政務院對於諮問。爲懇篤精細之解答。議會無聽從政務院意見之義務。故問亦有爲反對之決議者。然實際上對於地方政務院之反對之意見。通過於議會者。殆絕無僅有耳。故地方團體提出關於地方問題之法律案於議會時。必須先得地方政務院之同意。因地方政務院爲關於地方行政之顧問。府備有必要之智識。申言之。卽地方政務院之官吏。有法律家。有經濟學者。其土木技師醫師。及有經驗之貧民院勞役場之監督官。會計檢查官等。皆有學識經驗之專門家也。是等官吏由國家任命。且爲永久的事務官。地位既鞏固。俸給亦豐厚。且關於地方問題。無利害關係。故其意見極爲公平。地方政務院之所以信用於世間。及地方團體之所以信賴之者。全在乎此。若地方政務院之官吏。有偏於黨派。不公平之所爲時。則中央監督之信用。及對於地方之威嚴。皆全然失墜矣。英國人常有『地方政務院若如法國之知事。立於黨派之關係時。英國人決不甘受其監督』云。

英國地方政務院所行之監督方法。不僅爲法律的指揮命令。且爲懇篤誠實之指導。既如前述。美國人評之曰。『英國之地方政務院。非自治行政之機械。乃適當運轉其機械之均衡車 (Balance-wheel) 申言之。卽非直接運動自治體而使自治體得圓滑運轉保其均衡之動力也。』其言可謂至當矣。反之法國之自治體監督。則監督官廳有爲運轉自治體之機械之觀。自治體之自由活動之餘地極少。有凡事皆待命於上級官廳之勢。前法國下院議長特捨納爾。評其本國之自治體曰。『法國之自治體之過半。非自治而爲知事或郡長之行政也。』足見與英國之自治有若何之相異矣。

以上爲歐洲諸國自治體監督之狀況。余於先年面晤英國地方政務院之知人。曾詢問其英國之自治體監督之方法。且嘗與之同行。爲地方團體之視察。據彼所語。關於自治體之監督者曰。『自治體之監督。異常困難。而於大都市尤甚。大都市之市長或市會議員。皆曾爲國務大臣之人。及其他之第一流名士。例如前總理大臣羅斯倍利卿及格蘭斯敦張伯倫等諸名士。有爲市長者。有爲市會議員者。當斯際

也。對於其市所行之行政上之監督。既爲困難。而實際亦爲不必要。在英國。使自治體自爲治。爲主義。以不爲干涉。爲原則。有謂一千八百三十五年地方制度改革以來。英國對於自治體之態度一變。如德法然。增進行政監督之權限者。現在外國之視察員等。往往爲自英國地方制度改正以來。英國之地方監督主義。亦受變動之觀察。是實。僅見其表面而已。實際決非若是也。卽關於地方團體之財政。比之從來。誠增加其監督之程度。然事實上於英國之遺風之地方自治之主義。則毫未破壞。

“It does not affect any sweeping break in the tradition and principle of English municipal self-government” (用彼之原語) 中央官廳爲命令的監督者。絕鮮不。過。爲。指。導。誘。掖。而。已。或。有。視。命。令。監。督。主。義。爲。有。效。力。者。然。實。非。發。達。自。治。體。之。所。以。也。若。欲。完。全。實。行。此。主。義。則。必。採。法。國。或。法。國。以。上。之。中。央。集。權。主。義。若。上。級。官。廳。對。於。下。級。官。廳。然。是。英。國。所。不。爲。者。英。國。地。方。監。督。之。實。況。大。要。如。此。然。外。國。視。察。員。往。往。不。解。其。真。相。單。見。法。律。之。形。式。視。爲。英。國。自。治。制。之。主。義。有。所。變。革。爲。是。等。之。說。明。於。其。復。命。書。著。書。等。上。實。堪。噴。飯。者。也。』

要之對於自治體之監督主義依社會之狀況時代之趨勢必有變更故英國之監督主義亦未必皆當取法然國家尊重地方團體之自治權實合於自治制之本旨者也如日本現時之狀態對於自治體之監督有一日不可缺之趨勢是實余所深爲遺憾者而近來大都市之現象日甚一日世論亦以監督之勵行爲必要且有以自治體之失態歸於監督不足之傾向然自治體之失態不當獨歸於監督官廳之責任且監督亦不可爲惟一之矯正方法自治行政既爲人民所公選之機關所行之行政則凡有選舉權之國民亦不得不分其責任之一半若採法國自治制之主義與監督官廳以廣汎之權限以監督爲國家機關與地方團體共行國家行政之手段則或得舉監督之實益但是亦非自治制之本旨也公衆選出之吏員議員從政府之意思而解職則不獨破壞對於自治體之保障亦非尊重選舉民之權利也故若問監督官廳之責任則與國民責問自己之責任輕視自己之權利無異所望日本國民鑑於歐洲各國自治之實況與其依賴國家之監督不若自行奮發注意於自治體機關之選舉去情弊棄私心求適當之人材努力於自治行政之刷新發

展。是實鞏固自治體之道也。

第九章 市長與實力家

與其恃法無甯恃人。余所常唱之說也。制度雖若何完備。運用者不得其人。則其制度即如虛設。反之而法令制度不甚完全。苟運用者得其人。則無往而不可活用之。如前所述。英國之市制爲市會萬能主義。市會執行一切市行政。市長僅爲市之實際官而已。然市長若有實力。時即能變更此狀態。使市長爲市行政之中心。且爲市之原動力。試以彼有名之伯明感市市長張伯倫之事蹟徵之。張伯倫爲英國殖民大臣。有錚錚令聞之大政治家。及氏被選爲鄉里伯明感之市市長。整理市之財政。振興各種之公共事業。使同市爲世界之模範市。此人所皆知者。可見即於制度上。毫無權力之市長。當其局者。苟得偉人。亦能舉其實力而成事業者也。

德國之市之執行機關。爲市參事會。市長僅爲其議長。實力全在市參事會。既如前述矣。然佛浪渡市市長阿提克博士 (Dr. Adickes) 在此制度之下。能握其實權。統御市參事會。以其學識手腕。在職十年間。遂行各種之事業。得收最好之成績。不獨

爲德國各市之模範而已。研究歐洲各國之市制者。皆稱讚不置者也。

在法國。市長爲單獨執行機關。市之行政。雖得從市長之意見執行。然往往爲市會所掣肘。市長亦有全窺市會之鼻息而處理市政者。或一任之於助役。市長不過備位而已。然今日馬達加斯加 (Madagascar) 之太守澳璣岸 (Auragnenr) 爲里昂市市長時。握市之全權。卽從來最難統御之市會。亦信賴氏之伎倆。人格於市長之提案。非特一一可決。無何等之異議。且有舉市之全般事務。一任之於氏之狀況。無法國他市所常見之市會與市長之拘牽。市行政得圓滿進行。里昂市各種之公共事業。成立於氏之時代者爲多。當時見氏爲市長之情狀者。『有法國之市長。市司令官 (Dictateur municipale) 也』之評。足見氏之勢力。爲若何偉大矣。

從以上英法德三都市市長之實例觀之。凡有力之人物。占市長之椅子。則不拘制度。若何。必能爲市之中心力。處理市之行政。振興有益之事業。可以知矣。故徒論制度之可否。不若得有力之當局者。尤爲切要也。

第十章 府縣知事

歐洲各國有與日本之知事相當之地方長官。法之 *prefet du departement* 德之 *provincial ober-präsident* 爲地方行政組織之中樞極重要之官職也。於一方面爲地方團體之代表者。於又一方面爲掌管其區域內國政事務之國家官吏。且有監督指導其管內郡市町村（法國不以郡爲法人）之職務。故知事爲極有重大職責之官吏。然法國因中央集權之過度。又因內閣屢行更迭（法國內閣更迭平均一年未滿必有一回）且因政黨派之爭。及於地方自治之故。知事不克爲十分之活動。對於市町村之監督。雖有若無法國識者中有慨歎法國地方官之地位。過爲困難。致地方事務之不舉。而唱矯正之說者。其說興味頗多。且往往的中肯要。故紹介其一節於左。以供參考。或亦他山之石。有足供一覽之價值者乎。

法國之知事。大都不過爲傳達中央政府命令之機關。基於自己之意思。以其責任而行事務者極鮮。知事隸屬於內務大臣之狀態。殆爲絕對的。雖輕微事件。亦必一一稟告後。乃得實行。某批評家評法國之知事曰。『彼非自己行政者。不過提出報告書。供給地方行政之材料於主務大臣而已。而中央政府雖受其報告。』

書亦往往有直接自行處理地方行政而漠視地方官之意見者。又對於知事之地位表同情曰：『知事之他位實爲困難。何則？知事之行動不得不爲當時內閣之政治上或選舉上之代理人。而內閣屢行更迭，至有陷知事於極爲困難之地位者。』(Fagnet—Questions politiques)

又法國行政學者彼誰勒密 (Berthélemy) 論知事之地位曰：『於下院占多數之政黨僅爲同一主義者之變動時，知事之地位雖不至變更。若反對主義之政黨代爲多數時，則知事之變動不得免矣。』(Berthélemy—Droit administratif)

又法國之政治家兼歷史家阿納脫於知事之現在狀態深表同情，論知事之難曰：『於法國所稱良縣之某縣知事，必不欲永留於此靜肅平穩之市。彼視居此地若在地獄。深望依其功績請願而轉任於他縣。是決非單望陞轉也。以自第二帝政既倒以來，至於今日，此縣之知事更迭之數已達十五人之事實。觀之彼欲去此地之正當理由可以知矣。於今日政治上之狀態，知事必須兼備智略材能老練、忍耐及冷靜之性質。而此數者非有天性政治家之素質且久爲郡長富

於經驗之人不克具備者也』

『昔之知事爲有廣大權力之長官其所命令無不行者今日之知事反之介於握地方之選舉權者與有命令權之中央政府之間此二權力不絕衝突知事須以一身當其衝於一面報告縣民之要求於中央官廳於一面傳達中央政府之命令於縣民今日知事之對於縣民近於哀籲而決非命令也昔之知事其指揮市町村長有若將校之命令軍隊今日則夢想所不到矣知事爲中央政府之代表者同時爲黨派之機關且兼地方之代表者故知事須公平無論矣且必豫期遭遇種種之困難紛爭而思所以除去之迅速處理事務用慎重之注意裁量既極冷靜沈重而同時又須有活潑之氣象且必常接近人民爲各種之談話而同時又須留心不失墜其職務上之品位者也』

『知事之結婚亦一重大問題何則知事令夫人之一生不得不送於交際場裏且不免從各方面受不絕之精細之注視與批評然此較之知事其餘之困難猶細事也知事於其管內之上下兩院議員無論矣卽縣會郡會市町村會之議員

及市町村長亦必時與面會而爲是等之野心要求依賴詐僞所包圍。又受較中央新聞更激烈而粗野之地方新聞專主張關於地方問題利害之攻擊。又凡對於知事之周圍或知事之一身之輿論利益猜疑嫉妬等。須常注意而思所以調和之。』(Hanstaux—L'Énergil Française)

以上所述爲法國地方官之實況。可見知事之苦境矣。以余觀之。今日本現狀。雖可信決無若是之事實。然奉職於地方者。讀之果起若何之感慨歟。視爲對岸之火災而付之於一笑歟。抑比較自己所處之地位而深表同情歟。

第十一章 郡長廢止論

法國屢起郡長廢止論。在一千八百七十一年之議會議員推利等。於必須減少官職削減俸給之理由之下。提出郡長廢止案。於一千八百七十三年之議會。美利納提出廢止人口一萬二千以下之郡之郡長之議。至一千八百八十六年之議會。遂削除郡長之俸給。其結果爲法雷西納內閣之辭職。後繼者戈婆雷內閣。公約實行關於郡並郡長之制度之行政改革。僅得通過其豫算案。爾後每起地方制度改正

之議。則郡長廢止論。必上於議會之議。其廢止之理由。因郡長不過於一面對於市町村傳達知事之命令於一面提出市町村對於知事之意見之傳達機關而已。若一郵便箱。然其他毫無職務。然近時交通機關既已發達。市町村與知事之間。如斯之傳達機關。毫無必要。廢之反可得事務之敏活也。按法國之郡長。依共和第三年兩月二十八日之法律所創設。其職務司市町村之監督。同時爲中央政府之機關。行其郡內之國政事務。然法國以行政統一之理由。利用郡長爲中央集權之機關。執行政府之政策。致生種種之弊。害現如一千八百八十六年之議會議員勞爾狄浮述郡長之不必要曰。『郡長僅爲中央政府之機關。無何等之職務。試翻法國行政法之書而研究其職務。恐亦不能發見其爲何物也。』要之郡長存廢之問題。至於今日。已成朝野政治家之問題。而當此時。有先奉郡長之職。後入內務省爲編纂課長亞盤潘浮 (Albert Bluzet) 者。著『郡長之職務』 (Les Attributions des

Sou-Prefets)

一書。論郡長之不當廢止。精細詳密。說明郡長於地方行政上之

必要。其書近六百頁。彪然一大冊。初述自郡長創設以來。至於今日之沿革。次詳述

郡長之職務。又次比較研究各國之郡之制度。及郡長之職務。最後論郡長職制之改革。而以論述郡長於地方政治。爲必要之機關爲結論。其所言非學者之空論。而由從事實務之自己經驗處着眼。議論摯實的中肯要。無論爲反對者贊成者。讀之皆足以資參考。至其直言改革郡長之職制。與以廣汎之權限。及郡長當其任職時。須以地方之利害爲重。不可爲中央政策所左右等。不獨法國當局者所當參考。亦各國地方官之頂門一針。而有傾聽之價值者。在郡長廢止論囂囂之日。當政府之局者。從其自己經驗之見地。公表其意見。而無忌憚。實爲忠實於職務。而其意氣實亦有足稱者。日本前有郡長公選論。後有郡長廢止論。世間之議論不一。而直接當其局之郡長中。無一人從其自己經驗之見地。論其可否者。或亦因其地位之關係。故有所顧忌歟。然當局者。從行政學之研究上。或從實際經驗之見地。發表其意見。亦未必不可之事。且供給必要之材料。於欲誠實公平決定其意見者之前。非當局者之義務歟。而處理大政之要路。諸公及參與議政之在野政治家。因其反對自己策政之故。遂箝制其研究。拘束其意見。局量當亦不若是之偏狹也。

終

商 務 印 書 館 發 行

洋裝
一册

社 會 學

定價
五角

歐 陽 鈞 編 譯

社會學爲精神科學之

根源苟於斯學未能通

徹遽從事一切科學難

免舍本齊末之譏湘鄉

歐陽君蒐取名家著述

編成是書其擇詞之精

確選材之周詳統序之

秩然論旨之曉暢加以

文筆修飾能與之稱誠

譯界之良編科學之善

本也

宣統三年八月初版

(地方自治精義一册)
(每册定價大洋貳角)

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 京師 奉天 龍江 天津 濟南 開封 太原 西安 成都 重慶 商務印書館分館

瀘州 長沙 常德 漢口 南昌 蕪湖 杭州 福州 廣州 潮州

※ 翻 印 必 究 ※

城鎮鄉地方自治章程要義

二角半

上年奉 旨頒布城鎮鄉地方自治章程一百十二條選舉章程八十一條較諮議局章程尤爲繁密非有提綱挈領之書未易著手黃巖王士森君著有要義一書並載章程原文言簡意賅極合辦理地方自治之用凡有選民資格及有監督地方自治之責者人手一編自能淹貫自治方法

城鎮鄉地方自治章程通釋

三角

是書係楊先生廷棟所編就原章原文逐條詮釋詞旨淺顯而引例取譬又極周匝而於選舉方法言之尤詳各地士紳欲知地方自治之意義及有籌備地方自治之責者皆不可不閱是書

城鎮鄉地方自治事宜詳解

三角

是書爲孟先生森所著辦理城鎮鄉地方自治以章程第五條所開列之自治事宜爲限是書專就各事宜逐項詮釋詳列辦法徵引法令明顯周匝熱心地方自治者既閱是書即可著手籌備按圖索驥裨益甚大

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。

政府競事中央集權矣。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

章 府縣知事

一章 郡長廢止論

