

各國地方行政

比較論

李家駒署



575
704

各國地方行政

比較論

李家駒著



3 0527 7995 0

88513



自叙

勵行憲政。爲挽救中國之唯一方法。此固人人所公認也。改革地方制度。又爲預備立憲之第一方法。此亦人人所公認也。雖然。以我國今日之地方制度。而漫云改革。豈易言哉。豈易言哉。其中蓋有數大問題焉。有不可不參考各國之成法者。有不可不詳稽已往之沿革者。有不可不細審現在之習慣者。非速行解決之。則地方制度之改革。難以着手也。所謂最難解決之問題。厥有四端。

一曰行政區劃上解決之問題。行政區劃。與自治團體之管域。須互相吻合。此各國之通制也。故其等級過多。則弊在上下隔閡。區域過大。則弊在呼應不靈。是以解決此問題。又當分爲行政區劃等級。及行政區劃大小之兩項。試先從行政區劃之等級言之。按各國地方區域之等級。普法均採用三級制。在普則曰縣。曰郡。曰町村。雖郡之下有鄉。然不過爲選舉區劃。且有廢郡之議。在法則曰州。曰郡。曰町村。雖州之下有縣。然不過爲州

之分治。日本仿法，亦用三級制度。而亦有廢郡之議。英美均採用兩級制。以州爲上級。而分下級爲村部市部。且美並以州爲地方中央政府。不稱爲地方區劃。其於村部行政。採用郡邑二級制者。不過中部諸州耳。至於都市。則無論何國。必直隸於地方最上級之地方官府。且最下級行政區劃。均由民選。是以情意通達。無上下隔閡之弊。此非徒各國爲然也。我三代漢初亦如之。周官鄉遂之制。雖分爲六級。然皆爲民官。其情意之易於通達。固不待言。漢初分天下爲郡國。下置縣置鄉置亭。雖採用四級。然鄉以下則屬民舉。且治官之官少。治民之官多。是以政雖疏而尙無廢弛。國朝沿明舊制。有縣之區復有曰府曰道曰省。各區劃其分級既多。且縣上有府。府上有道。道上有司。司上有督撫。官皆由任命。而無鄉官。此所以上下蔽塞。而事廢難舉。故地方區劃之級數宜速定也。試再即行政區劃之大小言之。英國日本之地。不過如吾四川一省耳。法國之地縱大。亦不過如江南兩省耳。而法國現今全國有八十六縣。三萬五千九百八十九

村。一縣有統至九百村者。英國現今全國有五十二州。一萬五千地方小區劃。一州平均統三百地方小區劃。日本現今全國有三府。四十三縣。郡市皆五十八。一萬二千五百九町村。各府縣平均得二百七十八町村。一郡平均得二十三町村。夫曰縣。曰州。曰府。縣猶吾省也。其管轄則如是狹。其分區則如是多。政治安得不修。纖悉焉得不舉。此亦非徒各國爲然也。我三代漢初亦如之。周官之制。百數十里之國。有六鄉三十州。一百五十黨。七百五十族。三千閭。一萬五千比。漢制有百三郡。千五百八十七縣。六千六百二十鄉。二萬九千六百餘亭。夫周官制度之精密。其非後世之所。有擬。固不待言。即漢之郡。亦不過如今一道耳。而分治之地。若是之多。故亦足資爲治。方今我疆域。遠邁周漢。較之英法日本。其土地之廣狹。不言自喻。而僅分二十餘省。一省多不過爲六七十州縣。以一省千餘里之地。數千萬之人民。僅一督撫。通上達下。僅數十州縣。下治人民。其餘司道府各級。皆治官之官。非治民之官。如此而欲地方之自治。是猶緣木而求。

魚也。故行政區劃之大小宜速定也。遠觀周漢。近考歐美。我國地方行政之區劃。謂宜以省爲地方之中央政府。而不視爲地方區劃。裁司道。以府爲地方行政區劃之最上級。以縣爲地方行政區劃之次級。縣之下劃爲市部及村部。爲地方區劃之最下級。其市之大者。則與縣等。直隸於府。自治團體之區域如之。知府爲地方長官。市部爲有自主權之自治團體。其縣以上之官府。概歸任命。縣以下之官府。概從民選。庶幾等級少。區域狹。足以杜上下隔閡之弊。而地方行政。得以整理乎。

一曰行政經費上之問題。地方財政。與國家財政。有密切之關係。國家財政紊亂。則地方財政。必不能整理。財政上之弊端。非國家財政。與地方財政。淆混不清。即國家財政。與地方財政。分而爲二。混淆不清。則中央政府。有因中央款項支絀。濫提地方款項。不顧地方之生存。分而爲二。則地方政府。常有因地方需款孔亟。濫加租稅。枯竭國家之財源。其極也。均不至於不課過重。負擔於吾民而不止。此實我國財政上之現象也。故我國整

頓地方制度。當先以劃清國家財政與地方財政之界限爲第一義。次則同一地方財政中。有屬於上級地方區劃者。或屬於下級地方區劃者。此亦有密切之關係。不可混淆不清。或分而爲二。按日本現行地方財政制度。取法歐西。其府縣之收入。則專仰給於直接之租稅。其市町村之收入。則先以其財產所生之收入。及手數料。使用料。國家及府縣之補助金等。支辦經費。而後及於租稅。界限清晰。絲毫不能活動。是以府縣無因欸項支絀。提取市町村欸項。不顧其生存之弊。市町村亦無因籌欸維艱。亂加租稅。枯竭國家及府縣財源之虞。故劃清上級地方區劃財政。與下級區劃財政之界限。爲整頓地方制度之第二義。雖然。猶有困難問題焉。上級地方區劃之收入。專仰給於直接稅。是固然矣。而我國所謂直接稅。是否能附加乎。又當以何者爲特別乎。姑即地租一項言之。勿論各省各府各縣。負擔最不公平。即一縣中。負擔之不公平已甚。其定稅率。尙用最古之面積法。夫一縣壤地。肥瘠自有不同。一律附加。在肥田固可支持。在瘠田

恐難負擔。且同一土地。何以田地有稅。宅地無稅。是皆宜改正之者也。又下級地方區劃之收入。以其財產所生收入。手數料。使用料。補助金爲先。以租稅爲後。我國鄉村財產之有無。難以周知。暫置不論。而地方自治。開辦伊始。其難遽言手數料。使用料。則可以斷知。國家財政。如此支絀。其難仰給於補助金。則又可以斷知。夫此等既難籌畫。則其勢自不能不及於租稅。我國民生凋敝。烏能堪此數重負擔乎。故改正租稅制度。爲整頓地方制度之第三義。

一曰關於私人關係之立法權。能否賦與於地方之問題。國家立法。以統一爲主要。若分配於各地方。則必生參差不齊之弊。此歐洲各國。所以均不承認地方有立法權也。然爲人民便宜計。中央立法部。特於制限內。設定條例。令地方自由發動。亦有適合地方情形之利。此美國所以承認地方有立法權也。蓋不以立法權。授之地方。則立法易於統一。而其弊在難以適合各地情形。以立法權。授之地方。則立法易於適合各地情形。而其

弊在各地私法。常生衝突。歐洲各國疆域狹小。各地情形。易於適合。故以不賦與立法權於地方爲適當。有統一之利。而無不適於各地之弊。美國疆域廣大。各地情形。難以統一。故以賦與立法權於地方爲適當。有適合各地情形之利。而力求杜防各州私法衝突之弊。我國地廣人衆。遠超美國。不特南北殊俗。即同一省中。而風俗習慣。在在互異。關於私人關係之法律。而欲專由中央立法部制定之。舉東三省內地諸行省及內外蒙古。均能施行無阻。恐其勢有所不能也。故我國地方行政之制度。均可以取法歐洲各國。惟關於私人關係之立法權。絕對的不可採歐洲各國制度。而必採用美國之制度。何以故。蓋關於私人關係之法律。以保護箇人爲目的。中央立法部所制定之法律。既難以求合於各地情形。自難以施行無阻。施行既有阻礙。則於保護箇人之目的。必不能達。故曰關於私人關係之立法權。宜採用美國制度也。惟中央立法部。須設置嚴重立法之監督耳。

一曰關於私權爭訟之司法權。能否賦與於地方之問題。按令地方組織裁判所。判決人民關於私權之爭訟者。惟美國耳。英法諸國。概與前述立法權之理由同。不以是等司法權授之地方也。日本亦然。在仲裁制度。雖其判斷。與裁判所之判決。有同一之効力。然不可謂以司法權授之地方。蓋仲裁人。由當事者選定。非地方之機關也。周官鄉遂之制。凡民不服教而有獄訟者。與有地治者聽而斷之。漢制。嗇夫聽訟。顧林亭曰。越訴管五十。謂指越鄉官而直訴於縣者。可見我國古制。地方原有司法權限。沿至今日。在紳權稍重地方。凡屬訴訟。尚有先過鄉案之習慣。況乎現在裁判未設。吏胥未裁。則關於私權之爭訟。委之地方裁斷。似爲適宜。此關於私權爭訟之司法問題。亦宜用美國制度也。唯須嚴重其司法監督耳。

由是觀之。我國地方制度之改革。不可偏執一國以爲模範。彰彰明矣。課餘之暇。爰摘抄英、法、普、美、日本、五國地方行政制度。互相比較。彙成一帙。其中論斷。一切本之歐美政治家言。未敢妄下臆見。非敢云公世也。聊備

改革地方制度之一助云爾。

光緒戊申四月安當世自識於日本東京之寄軒

自
叙

九

各國地方行政比較論目次

第一編 緒論

第一章 地方行政之觀念……………一

第二章 自治公共團體……………四

第一節 自治公共團體之性質……………五

第二節 自治公共團體之種類……………二

第三章 地方行政與中央行政之關係……………一三

第四章 大陸地方行政與英美地方行政之差異……………二〇

第一編 法國地方行政

第一章 法國地方行政之沿革……………一三

第一節 革命以前時代……………一三

第二節 革命時代……………二四

目次

第三節	拿破崙立法時代	二六
第二章	縣	二七
第一節	縣知事	二七
第二節	縣參事會	二九
第三節	縣會常置委員	三〇
第四節	縣會	三一
第三章	郡	三七
第四章	町村	三八
第一節	沿革	三九
第二節	町村長	四〇
第三節	町村會	四三
第五章	法國地方制度之一般特質	四五
第一節	許與全般地方權之事	四六

第二節	中央行政的監督	四六
第三節	地方官吏之專務的性質	四七
第三編	普國地方行政	
第一章	普國地方行政之沿革	四九
第一節	一千八百七年之狀態	四九
第二節	斯泰因及巴甸伯之改革	五〇
第三節	自一千八百二十二年至一千八百七十二年	
反動時期		五二
第四章	一千八百七十二年之改革	五三
第二章	州	五五
第一節	州知事	五六
第二節	州參事會	五七
第三節	縣廳及縣知事	五八

第四節	縣參事會	六〇
第五節	州會	六二
第六節	州行政會	六四
第三章	郡	六五
第一節	郡長	六六
第二節	郡參事會	六六
第三節	治安判事	六七
第四節	村吏	七〇
第五節	郡會	七二
第四章	都府	八〇
第一節	市會	八二
第二節	市行政官	八四
第三節	市行政諸部	八六

第五章 一般之特質……………八七

第一節 行政的監督……………八七

第二節 義務的無報酬制……………八八

第三節 對於地方行政之司法監督……………八九

第四編 英國地方行政

第一章 英國地方行政之沿革……………九一

第一節 十八世紀以前之沿革……………九二

第二節 一千八百三十四年及一千八百三十五年之

改革……………九五

第三節 現今治安判事之位置……………九七

第二章 州……………一〇〇

第一節 州會之組織……………一〇〇

第二節 州會之權力……………一〇一

第三章	州之小區劃之爲村部者	一〇四
第一節	地方的混雜	一〇四
第二節	聯合區	一〇七
第三節	地方區劃	一〇九
第四章	州之小區分之爲市部者	一一二
第一節	都市	一一二
第二節	地方政治區	一一七
第五章	中央行政的監督	一二九
第一節	對於地方官府之行爲中央政府裁可之必要	一二九
第二節	中央的會計檢查	一三〇
第三節	強制權	一三〇
第四節	地方官吏職務上之懲戒權	一三二
第五節	補助金給與及中央的檢查	一三二

第六章 一般之特質……………一三三

第五編 美國地方行政

第一章 美國村部地方行政制度之沿革……………一二七

第一節 村部地方行政制度之發達……………一二七

第一款 當初地方行政之三種……………一二七

第二款 美國初代之郡……………一二九

第三款 美國初代之邑……………一三一

第二節 地方之團體的資格……………一三四

第一款 當初地方未具團體資格事……………一三四

第二款 現今之團體資格……………一三六

第二章 現今之村部地方行政……………一四〇

第一節 折衷制……………一四〇

第一款 郡……………一四〇

第二款	邑	一四五
第二節	新英吉利地方制度	一四七
第一款	郡	一四七
第二款	邑	一五〇
第三節	南部之制度	一五一
第三章	美國市之組織	一五四
第一節	美國市制之沿革	一五四
第一款	美國當初之市制	一五四
第二款	市之位置之變革	一五七
第三款	市之組織之變革	一六〇
第二節	現今美國之市之組織	一六一
第一款	市長及行政諸部局	一六一
第二款	市評議會	一六六

第三節	威列忌(與中國之鄉集場同).....	一七一
第一款	位置.....	一七一
第二款	組織.....	一七二
第四章	美國地方行政之特質.....	一七五
第一節	枚舉特定其權力於條令事.....	一七五
第一款	地方事務集中於無責任之中央政府.....	一七六
第二款	地方的差異.....	一七八
第三款	地方的獨立不存事.....	一七九
第二節	地方官之行政的獨立.....	一八〇
第一款	中央行政監督不存事.....	一八〇
第二款	地方行政組織之爲分權制事.....	一八一
第三節	非專門的官吏制.....	一八二
第六編	日本地方行政	

第一章	日本地方行政之沿革	一八五
第一節	德川時代之沿革	一八五
第二節	自明治維新後歷年之沿革	一九〇
第一款	國之行政	一九〇
第二款	自治行政	一九九
第二章	府縣	二〇九
第一節	府縣知事	二一〇
第二節	府縣參事會	二一一
第三節	府縣會	二二三
第三章	郡	二二六
第一節	郡長	二二八
第二節	郡參事會	二二三
第三節	郡會	二二四

第四章	市	二二八
第一節	市長	二二九
第二節	市參事會	二三二
第三節	市會	二三五
第五章	町村	二四二
第一節	町村長	二四五
第二節	町村會	二四七
第六章	一般之特質	二四九
第一節	行政的監督	二四九
第二節	官吏與公吏性質之差異	二五一

各國地方行政比較論目次終

目次

各國地方行政比較論

武昌安當世編纂

第一編 緒論

第一章 地方行政之觀念

抑國家成立之始。保持其領土。而防禦他之侵害。結合其民人。而豫防自爲離散。與他之國家或人民之集合體對峙。而於交涉之間。維持確乎不可拔之存立。此固爲對外的緊切之要件也。而對內之一方。又不可不令民人信賴於其國家。對於國家之行動。不可稍成干涉背抗之思想。如各人之行爲。有危殆國家之存立者。尤不可不防止之於未然。鎮壓之於既發也。故在此時期。以結合組織國家之人民。計團體之強固爲目的。承認治者之宣言。有絕對的效力。又不許箇人。對於治者之宣言及本於宣言治者之直接行爲間接行爲。稍形干涉反抗也。

夫國家之組織。既漸就其緒。內無人民之離散反抗。結合力臻於強固。斯對於組織國家之箇人。不可不計其各物質之發達。各精神之發達。而企圖實力之充實。於是乎承認各箇人之自由行動。頒布法規。定治者及被治者。意思表示之界限。令於其範圍內。不互相侵犯。承認各箇人權利與人格。令發展其意思。而俾國家發達進步。與國力之充實。得間接而底於完全也。所謂法治國觀念之基本。及行政上之行動。得至於秩序井然者。此也。

國家發達進步。箇人於物質上精神上兩方面。亦至於進步。則國家行政機關。亦必整然具備。固自然之勢也。而舉其機關之重要者。則爲官廳及自治團體。官廳者。乃主權者直接所設之行政機關。所謂直接機關也。自治團體者。乃主權者承認箇人之團體爲人格。令謀其固有之生存發達。同時又以之爲達國家行政目的之手段。而利用之者。所謂間接機關也。近時開明各國。多因經過箇人充實時代。知箇人之充實發展。失於極端。

時。轉有解散國家組織之虞。且於對外的競爭。欲制其勝。則於國家之結合力。有強固之必要。雖在行政之範圍。其勢之所趨。亦一面依官治機關。計中央集權的統一。一面依自治團體。補助箇人之自由發展。令歸之於中央監督。而防止散漫放逸。以立於宇內之競爭場中也。

宇內有此人類。一方面爲地方團體之一分子。一方面爲國家之一分子。且以無人民。則無國家。無地方團體之領域。則無近世國家之領土。故欲謀國家之富強。勢必先謀箇人之充實。而箇人之充實。其得謀畫與否。又必一視乎地方團體之力。故欲從物質上精神上兩方面。達箇人之充實。則於地方團體行政之方法。不可不講求之。是即地方行政。所以見重於國家行政之上。而各國研究地方行政法者。所以必分爲官治行政與自治行政之二大部分也。

抑地方行政之整否。隆替。影響於國勢甚大。試取現在列國之形勢觀之。有思過半者。如法國之中央行政。雖久已紛糾亂雜。缺其統一。而尙能列

於歐洲五大強國之班者。無他。以其地方行政。步武井然。着實勵行故也。又如英國。其現時國運。雖非如昔日之隆盛可比。而強大之聲稱。猶震於殊俗者。豈非以其國民。富於獨立。進取之氣象。且以其爲自治之母國。而地方行政。所貢獻於國家之經營者最多也。

地方行政之如何。以其關係於國運之消長。故近世文明諸國。無不一面依官治機關。籌畫中央集權之統一。一面依自治團體。補助箇人自由之發展。而令歸於中央監督。以防止其散漫放逸。然則地方行政云者。可謂國家於立法及憲法上大權之下。委任一定權限於直接機關及間接機關。乃國家權力的作用也。

第二章 自治公共團體

國家行政之組織。有依直接機關之制度。有依間接機關之制度。依直接機關之制度者何。謂主權者所設無人格之機關。依之以行其行政者。所謂官治制度是也。依間接機關之制度者何。謂非主權者。直接所設無人

格之機關。乃承認人民之集合體爲人格。委任一定之事務。間接爲國家行政之手段者。所謂自治制度是也。此兩制度。在現今之法治國。無不通行併用之。故當論究地方行政。欲知地方團體之行政關係。先不可不研究公共團體之爲何物。是以本編先即公共團體之大略。稍爲說明也。

第一節 自治公共團體之性質

自治公共團體。亦如官廳。爲統治機關之一。而被使用。此今日各國行政組織上之普通狀態也。然其爲機關雖同。至其機關行動之上。則大有差異。即官廳之爲機關。無有特別之意思。僅直接發表統治者之意思於外部。自治團體。則有人格。得以其意思。自爲統治機關之活動也。以故官廳雖爲統治者之目的。以統治者之名。處理國務。自治團體。則爲自己之目的。以自己之名。處理公共事件也。而統治者。所以設如此自治團體。視爲統治機關之一。而令處理爲其生存目的之公共事件者。則有四大理由。試分述之於左。

第一 在養成人民政治之智識

大凡常人之情。處小事則易於練習。而大事則難。遇利害關係密切者。則易於熱心。而疎遠者則否。若地方事件。屬於身邊。既細小。又密切。所以練習。既易。而責任更易熱心也。由是由小及大。因近及遠。從事國家政務之智識。得以漸次養成。

第二 在養成人民公共的精神

蓋以自己之意見。直接有關係於公共事務之舉否時。則因為公共盡瘁之精神。自然發達也。

第三 在欲令社會各階級避利害之衝突

何則。以自治制度。對於多負擔其費用者。常多賦與權利也。

第四 在令中央政府變動之影響得以不及於地方

蓋一切行政之組織。悉為官治組織。一切行政。悉以官廳處理時。則各地方官廳。有直受中央政府變動之影響。妨害地方行政之虞。反之地

方行政事務。令自治公共團體處理時。則團體之機關。非中央政府。所得妄爲任免。因之內閣縱有如何變動。其受影響也必少。且不僅團體之機關爲然也。即團體自身之廢置。在多數國家。亦以法律爲要件。蓋欲令中央政府。不得從其便宜。妄爲廢止也。

以上所述。自治公共團體設立之理由也。以下試即公共團體之性質分述之。

第一 公法人也

所謂爲公法人之特質者。在團體與團體員之間。有命令服從之權力關係。此點與國家相似。而其與國家相異之點。以如此權力。在國家爲其所固有。在自治公共團體。則從國權得之也。而統治者。委任其權力於公共團體。常限於以其團體爲統治機關之時。故或有謂公法人爲統治機關也。

第二 自治團體也

就自治之定義言之。學說衆多。雖未一定。而能風靡一時。今尙爲二三學者所唱者。格爾斯頓之說也。抑自治之學理上。認爲行政之原則者。英國也。彼其釋自治之意義也甚廣。不問其爲中央政務。爲地方政務。凡人民參與於統治作用者。均稱爲自治。如大統領制度。國會制度。陪審官制度等。大概自治制度之例。皆本此意義而爲之。然格爾斯頓氏深考英國地方自治之制度。而狹解自治之意義。以爲限於地方行政之範圍者。爰下自治之定義曰。自治云者。謂從國法之規定。由名譽職。以地方團體之費用。爲其行政者也。

雖然。地方之行政中。其依租稅之負擔行政者。必非僅自治行政也。即在官治組織之地方行政。亦有然者。則以地方團體之費用。爲其行政。固不能爲自治之特色。故格爾斯頓之定義中。又必認以名譽職行其行政。爲自治行政之特色矣。然以名譽職。爲自治體之要件。果如格爾斯頓之所唱否乎。夫格氏之說。亦云以被治之人民。自受理事件。爲

自治之特色。而所謂自治之要素者。則僅以被治者。直接間接。有選定其機關之權利。至其機關之爲名譽職。及有給職。似無甚關係。則以名譽職爲自治之特色。仍不足據也。由是言之。格氏之說。既不足採用。則其定義。不可不另爲求之。今試據予所信者。下定義曰。自治云者。謂公共團體在法令之範圍內。依自己之意思。以自己之機關。處理係其生存目的之自己之事務也。

第三 自治公共團體不徒有處理法定國務一部之義務。又以其處理爲其團體終局之目的者也。

故此事務。若已被廢止。或奪其團體處理之權時。其團體早已不成立也。蓋即以處理國務之一部。爲團體之命也。而自治公共團體。與私法上團體之區別。即存於此。蓋私法上團體之事務。因其非國家之事務。其團體行之與否。全爲其任意。公共團體之事務。因其爲國家之事務。則對於事務之委任者。有遂行之之義務也。或有於共團體事務中。設

固有事務。與委任事務之區別者。究之此基於沿革上之區別。非法理上之區別也。何則。以公共團體所處理之事務。得總稱爲國家之事務。又從團體處理處言之。亦得總稱爲團體之事務也。尙有宜注意者。即自治公共團體。與夫其他團體。不以國家公共事務之一部。爲其存立目的。唯有委任而始行其事務者。宜區別之。是也。例如鐵道公司。輪船公司。受國家委託。運送郵便物。或輸送軍隊時。雖處理國家公共事務之一部。非其存立之目的。究不可與自治公共團體混同也。

第四 自治公共團體立於統治權之積極的監督或消極的監督之下者也

抑團體之事務。如前所述。以其爲國家事務之一部。其事務之舉否。大有關係於國家者也。故國家統治者。對於公共團體。考察其不違法令。侵害公益與否。即積極監督之謂也。或於團體之事務。萎靡不振時。因爲圖其事務之必舉。或用強制豫算之方法。或用派遣官吏之方法。即

消極監督之謂也。而監督之寬嚴。雖各依其國之情形而異。然監督極嚴時。全行蔑視團體之意思。其結果致令自治公共團體。歸於消滅。又非法律之所許也。今試本此意旨。下自治公共團體之定義曰。自治公共團體云者。乃自治公法人。受統治權積極消極之監督以處理係其生存目的之國務。一部爲應負之義務也。

〔參考〕美濃部博士論自治之觀念曰。自治者。國家內之團體。於國家監督之下。而以自己之意思。所行之行政也。

由此以觀。則國家之監督。與自治之意思。固相依而不可缺一。蓋團體之意思。不得違反國家之意思。而絕對的有意思之自由。如違反國家之意思。則自治體成爲獨立之國家矣。故國家於一定範圍內。不得限制自治體之意思。所謂制限之法。即監督之意也。但監督權。又不可不有限制。若監督而無限制。則自治之意思。多所滯礙。而反失其自治之制度。故國家之監督權。又必依一定之法規。於此法規範圍外。皆自

治體之所可自由者也。

第二節 自治公共團體之種類

第一 依其事務之爲一般爲特別得分爲普通公共團體及特別公共團體

普通公共團體者。謂其區域內之公共事務。凡不屬其他機關之權限者。咸歸其處理之。如府、縣、郡、市、町、村是也。特別公共團體者。謂其所執行之事務。係以增進特定之利益爲目的者。如學校組合、水利組合、救貧組合等是也。

第二 依其設立之爲任意爲強制得分爲任意公共團體及強制公共團體

任意公共團體者。謂其設立與否。全屬設立者之自由。非對於統治者。負必設立之義務也。但一旦已設立後。則爲國家機關之一。有負擔國義務一部之義務。不得任意解散之。如普通水利組合、商業會議所等是。

也。強制公共團體者。謂統治者。以法令所強制其設立者。苟統治者認爲公益上必要時。不問關係者之意思如何。必令設立者也。如府、縣、郡、市、町、村、水害豫防組合等。是也。

第三 依其區域之有無得分爲領土公共團體及組合公共團體。領土公共團體者。謂在其區域內。必不可不爲團體員者。如市、町、村是也。組合公共團體者。謂限於具備一定之資格要件。必爲團體員者。如商業會議所、普通水利組合、水害豫防組合等。是也。

第三章 地方行政與中行政之關係

夫國家在一定之領土內。所謂不可分之團體也。而在行政上。必分配其職務於地方者。蓋以國家之目的。與個人之目的區別之。得稱爲公共之目的乎。此公共之目的。必非僅依中央政府之機關。所宜實行之目的之意也。凡生活於一定地方之人民。其有地方特別之共同需要者。其目的亦與國家依中央政府之組織所企圖實行之目的同。故得稱之爲公共

目的也。以故不問國之大小。凡構成國家之人民。必組織多數之地方團體。國家承認如是目的。爲公共目的時。必非僅依中央機關。或偏重中央機關所能達是等之目的也。由是國家因欲達是等之目的。或直接賦與權力於地方。或間接賦與權力於地方也。國家之地方行政。與中央行政。既同此公共之目的。故有種種之關係。試述之於左。

第一 國家對於中央行政與地方行政不可偏重於一方

蓋偏重於中央組織。集合一國之事務於中央機關。中央機關之下。雖有地方行政機關。而事事受中央政府之指揮監督。無獨立之能力。是爲中央集權。其弊也。則上下隔閡。有不能應各地之情形。而行政得宜。故持極端之中央集權主義者。各國憲法之所不許也。偏重於地方組織。集合過大政務於地方機關。不受政府之監督。而以自由之意思。獨立行政。其弊也。則有蹈封建時代。地方分權。達於極點。令行政處理上。缺其統一之恐。故持極端地方分權主義者。又憲法之所不認也。

第二 中央政府與地方政府在行政上須互相協力贊助

是蓋因中央政府及地方政府。其所欲達之目的。均係國家公共之目的故也。若地方政府。不贊助中央政府之行政。則中央機關。勢必至於孤立。終不能存在於世界。中央政府。不補助地方政府之行政。則地方事務。必至有廢弛不舉。

第三 中央政府對於地方政府須適宜的監督之

地方政府之範圍。雖曰國家本憲法認定之。必非謂中央政府對於地方政府。有不可得干涉之權力之義也。故地方政府者。於國家監督權之下。執行其行政事務之謂也。若地方政府之行政。不由中央監督。聽其自由活動。有絕對的意思獨立。則其弊之所至。必仍回復地方分權。達於極度時代之形勢。不惟行政處理上。難於統一。且恐各地方不因此而自治。轉因此而自亂。以故各國對於地方政府。無不備設中央的行政監督。是皆萬國之所一致也。惟美國地方政府之最大者。即各州

政府對於中央政府。有美國憲法之保護。而各州之地方區劃。對於各州政府。亦有從各州憲法。必與以保護之意見。無中央行政監督耳。監督云者。謂地方政府。執行其目的所在之事務時。依行政處分。以制限其意思之自由權也。適宜的監督云者。謂中央政府。對於地方政府之監督權。不可不在法規之範圍內。法規所定之範圍外。地方政府。有國家不能侵犯之意思自由。若國家必制限其意思。即有侵害於其地方自治權矣。

以上所述者。行政上地方之參與。對於中央政府之關係也。至於非行政上之事業。若立法。若司法。則專屬於中央機關。非可令地方機關。所得參與者也。試述其理由於左。

第一 不可令地方有關於立法權之理由

是蓋以立法問題。以統一爲主。若分配於各地方。則必有參差不齊之情形。無論多數國之憲法上。無保證地方自治範圍之條款。而爲人民

之便宜計。以地方自治之存在。確信爲必要之結果。立法部。或因達地方公共之目的。於其制限內。有特設條例。令地方之自由發動者。然在國家統一之必要上。謂令地方有屬於私人的關係之立法權。可斷言其不可也。英。法。德。美。四大國中。其因憲法。而以如是立法權。許與於地方爲適當者。惟美國耳。然其結果。因各州私法之相違。大生弊害。就私人的關係。或要求美國立法部之整理。或要求各州之私法。爲同一之規定者。則往往皆然也。

第二 不可令地方有關於司法行政權之理由

是亦本於前述之理由。不可令地方有關於司法行政之權力。若令司法制度。屬於地方管理。必至有參差不齊之弊。其令地方組織裁判所。判決人民關於私權之爭訟者。四大國中。惟美國耳。

立法權及司法行政權。不可令地方分有。是固然已。至於行政權。雖以分配於地方爲原則。然行政職務之性質上。有非地方所能爲者。則亦

不可放任於地方也。例如屬於外交上之行政。非地方所能盡者是也。縱令地方有參與之時。則不可不令服屬於中央政府之監督。其在軍務行政。司法行政。財務行政。皆然。關於是等行政。非可承認地方有獨立作用之權力。即有時令其參與之。亦不過爲中央政府之代理者。而必服屬於其監督也。由是觀之。所謂地方自治行政之範圍。可知必在內務行政之中也。且即在內務行政。而因行政上一致之必要。亦有令地方必服屬於中央監督者。例如關於公共衛生行政。公共救恤行政。及維持治安等事。亦非可全放任於地方。令其獨立。而毫不受外部之束縛者也。至若一國之中。其中央行政作用之範圍。及地方行政作用之範圍如何。其以地方爲中央政府代理者時。中央政府對於地方監督種類。及其廣狹如何。則各國各因其社會上政治上之狀態。以成法決定之。斷非所能強同者也。

其他又有行政職務之性質上。雖地方所能爲。而令中央行政部爲之。

其利益較多者。對於此種事務。中央政府。常設置與地方團體毫無關係之官吏。在美國近年。於此等行政官職之數。且有增加之傾向。例如關稅。及間接稅。昔多由地方官吏經理者。今則概委任於中央政府之官吏。又在美國各州。凡管轄工場鐵道。貧民癩狂者之監督。及其他數多之事項者。概係與地方團體毫無關係之州吏。是等州吏。稱爲中央官吏之吏員。其受中央行政部之監督。甚爲嚴重。則各國皆然。

通觀各國制度。雖其細目。不無差異。至其行政之職務。概從立法職務及司法裁判職務分離。不惟委任於特別官吏。且皆分其特別行政官吏。爲中央及地方二種。更於地方官吏。分別爲州吏及地方吏。此二種官吏中。在中央官吏。爲管理國法上所認定有普通性質之事項者。又因行政的監督法。監督地方時。則爲行政監督者。在地方官吏。即所稱爲中央政府之代理以行事者。而爲地方團體。又或對於國家。爲有獨立作用地方權之地方團體也。而其受中央之監督。則無論何國。莫不

皆然。特中央監督。因分配行政職務於地方之方法。或有爲立法的監督。或有爲行政的監督耳。

第四章 大陸地方行政與英美地方行政之差異

令地方參與行政事務之方法。歐洲大陸與英美所採用者。迥不相同。在大陸方法。先將行政事務之全部。區分爲中央行政事務。與地方行政事務。前者令地方區畫中之官吏管掌之。後者大抵命地方團體因其任意。或以其吏員管掌之。在英美方法。凡地方爲中央政府代理者可爲之職務。與爲地方政府可爲之職務。均由中央立法部詳細確定之。因其採用方法之不同。故生如下之結果。

第一 地方獨立作用權之差異

即大陸有地方獨立作用權。而英美不然也。蓋大陸區畫地方行政範圍之方法。先在決定行政作用中。奏其實效。有必須統一。要歸中央行政監督之事項。其從行政全部。除去是等事項。所殘餘之部分。即屬地

方行政之範圍。其整理此範圍事項之權。則概許與於地方團體及其吏員。故據此方法。則地方團體之權力。非僅限於已枚舉者。即明文上。未拒絕地方之施行。與夫未附屬於中央行政者。無論何事。地方團體。均得自由施行。有獨立作用權也。而在英美。採用枚舉之方法。則未有以地方獨立作用之範圍。許與地方之事。雖承認地方團體。得所有財產。及爲原被告之權力。然究無地方獨立作用之範圍。不過作爲一國中央政府之地方區劃。與各州中央政府之地方區劃。而以其官吏。爲地方區劃之中央政府代理者耳。以故其權力。悉限於已枚舉者。不得謂因憲法與條令。多有地方獨立作用之範圍也。

第二 中央的監督方法之差異

即大陸爲行政的監督法。而英美爲立法的監督法也。蓋在大陸地方團體之權力。非枚舉特定於條令。苟不背法律之文字與其精神。皆可自由施行。且由地方中所公認爲有利益之事件。亦可有行用一切之

權力。但不預爲制止。則有侵蝕中央政府之權限。且蹈濫用越權之行爲。故立法部。依一般許與法。賦與地方權。而令其行用。要必屬於中央行政部之監督也。而在英美。因以地方爲中央政府之代理者。其職務及權力。已詳細的特定枚舉。無更令中央監督地方行政之必要。故對於地方監督。及對於地方官吏之監督。則從立法的監督法。蓋以立法部之權力。得變更地方之職務。增減地方之權力之故。從立法的監督者。得保行政上之一致也。

第二編 法國地方行政

第一章 法國地方行政之沿革

法國地方行政制度之沿革。可分爲三期。即第一、革命以前時代。第二、革命時代。第三、拿破崙立法時代。是也。

第一節 革命以前時代

當法國土地之歸於統一也。國王奮其乾綱。挽回已往陵夷。凡一切強大諸侯。咸爲國王所制服。變其土地。爲法蘭西王國之諸州。當是時。凡諸侯所掌管之行政事項。概爲國王行政之一部。王以官吏管掌之。且於其官吏之上。另設長官。以監督之。所謂地方監督官。及中央參事院者。是也。監督官制。創始於大宰相黎塞留。及國王路易十三世之時。其職務在管掌諸州之事務。而參事院。則設於中央。一面指揮監督官之行爲。一面因監督官之處分。有害及於個人者。而聽斷個人之告訴也。是時君王擅政。中央集權之制。雖發達臻於極點。無論如何重要之地方官府。不能有所建

樹。然在有所謂自主特權之地方。尙有地方議會。監督監督官之行爲。又在大都會。人民尙有選舉市吏之權利。其後國王因欲鞏固中央集權制之利益。極力剝奪大都會之權利。當革命前。路易十六世所籌畫於王國全部。倣有特權地方之議會。設立州議會。遂因之歸於失敗也。且至一千七百八十九年革命之時。中央集權制。尤爲最甚。地方區畫。幾盡失團體之權力。不過爲行政區域。其一切行政事務。均由國王所隨意任免之官吏管掌之。由中央政府監督之。是蓋因當時革命。對於君主專制所遺傳之制度。根本上變更甚少。故在此時代。難求真實地方制度之跡。

第二節 革命時代

當時革命之目的。謂之爲行政改革。不如謂之爲社會的改革。及政治的改革。則革命適以鞏固君主專制之基礎。破壞社會組織。雖云人民對於政府。較之從前。似能參與政治。採用政治上之原則。然除變革從前制度外。謂其於行政改革上。常占勢力。則不能也。蓋其於行政組織上之性質。

未嘗大加變更。實與君主專制之目的同。所謂破碎封建制度。剝奪有特權階級者之政治特權。及社會特權也。君主專制之弊害。雖以特權及免許爲其原因。其義務則遷於國王。其義務施行之經費。雖納稅者負擔。仍存續之。而人民對於君主專制不平之原因。謂其在要求君主許與參與政治之權。不若謂其希望廢止封建之特權。故曰。其革命之主要改革。謂爲社會改革。政治改革則可。謂爲行政之改革。則不可也。試以事實證之。如一千七百八十九年八月四日夜之革命。一時之間。廢止封建時代之餘習。又當時有特權階級者。所謂免稅制度。亦因立憲議會。新設比例租稅法。而被廢止。即是也。由是視之。立憲議會。於一掃封建制度之餘弊後。建設行政制度。多以地方政治之權利。賦與於地方人民。不可不謂專制君主。自減削其權力。而與人民以自治之機會。無如當時人民。程度尚淺。不能獨當政治上之事業。地方自治。難遽底成功。縱其最初。亦有向分權之方針。稍加計畫。其不成功。則可豫期。其結果。遂至行政瓦解。

發生所謂五人執權之政治。如中國封建時。晉之六卿。魯之三家。情形略似。蓋在拿破崙執權之前。雖再有組織之計畫。無一能成功者。故在此時代。亦難求完全地方制度之跡。

第三節 拿破崙立法時代

拿破崙之在法國。如諾爾曼諸王之在英國。樹立其國地方制度之模範者也。彼掌握政權之時。所制定之法律命令。在現世紀。雖云大有變更。而其大體。則現時制度之原則。猶得於其所布之法律命令中發見之也。拿破崙因欲保持社會原則。爰於行政上。及政治上。設定中央集權制度。由是而傳中央發動之激刺。其時有同情於社會上新制度者。不外為管理此集權制度者也。然自拿破崙以後。行政目的。日注重於分權。其進步始於王政恢復之政府。至一千八百八十四年之町村條令。達於極點。其結果。遂至地方中。稍為重要之區。皆承認其有法人之資格。不可干涉其獨立作用之範圍。然其分權制度。雖有進步。至於現今。尚完全保持拿破崙

時代之舊原則。較之美國制度。從行政的觀察點見之。仍有足稱爲集權制者。

第二章 縣

法蘭西全國。分爲八十六縣。縣者。一面爲行政區劃。管掌與中央有關係之事務。一面爲地方團體。管掌自己之事務者也。凡各縣。有縣知事。有縣參事會。有常置委員。有縣會。以下試分節述之。

第一節 縣知事

法國縣知事之性質。一面爲其縣之中央政府代表者。一面純然爲其縣地方行政上之執行官吏。即同時爲中央官吏。又爲地方官吏也。

一 知事之任免。由內務大臣推薦。大統領任免之。

二 知事之職權。知事。一面爲中央政府之代表。一面爲行政上之執行官吏。故其職權。亦須分而言之。

甲 關於代表中央政府之職權。

子 凡施行法律命令及諸大臣所發之中央訓令。必須格外注意。凡管理屬於縣內中央政府之事務。必從中央各省之指揮監督。

丑 對於掌管中央政府職務之官吏。有指揮監督。并任免之權。

此等權限。不僅對於其縣中官吏。專為掌中央政府之行政職務所使用者。得行之。即其官吏職務。關於全國。為各省長官直接所任命者。若監獄看守、小郵便局長、郵便配達人、小警察官、電信事務定員外之吏員。從事於稅務之官吏、國道監督役、小學校教員等。苟駐割於境內。知事對於其行為。亦有指揮監督及罷免之權。

寅 付於全縣下應劃一整理之事項。與其中數町村應劃一整理之事項。有警察命令權。

此命令權。為委任命令權。何則。凡知事之命令。有其効力者。必本於條令之定款也。

卯 中央政府在裁判所起訴或被起訴之時。代表中央政府。

辰 有爲中央政府之代官。監督縣內町村一切地方行政之權。
乙 關於執行地方行政之職權。

子 施行縣會之決議

丑 任免一縣之官吏。

寅 監督一縣財政。發布可從縣金庫支拂之一切命令。

卯 指揮縣內一切之土木。

辰 編製縣之豫算。

己 在裁判所代表全縣。

第二節 縣參事會

知事之側。有縣參事會。其議員。爲大統領之所任免。而受俸給者也。以其不得從事於他之職業。故性質上。爲專門官吏。此參事會。爲行政參事會。同時又爲行政裁判所。其爲行政參事會。在數多之場合。不可不同商議於知事。知事。亦於數多之場合。有諮詢參事會意見之義務。特知事無論

在如何場合。無必從參事會意見行事之義務耳。是蓋如前述法國之原則。其目的。在對於一切之行政行為。期其責任之有所集中。而又於最重。要行為。非經正當審議後。則必確保其不施行也。縣參事會。又不僅爲顧問府。在一二之場合。有離知事而獨立行事者。例如町村。非先得縣參事會之同意。則不能提起訴訟。即是也。

第三節 縣會常置委員

在一千八百七十一年以前。知事以其地方官吏之資格。執行事務。無常久受地方之監督者。雖云知事。不可不施行縣會之決議。而縣會之通例。一年僅集會二次。除此以外。無更受地方強力監督之事。於是一千八百七十一年八月十日。爰以法律。建設較之縣會。有常久性質之官府。其目的。在監督知事所執行地方之事務。又令施行知事職務之一部分也。此制度係倣比利時。所謂縣會常置委員之制是也。此委員。以四人至七人組織。以代表縣內各區劃爲目的。因其從縣會中選舉。爲無給職。得從事

於他之職業。故其性質。特爲人民的制度。其集會。通例一月一次。有必要。則無論幾次。得集會之。其主務。在監督知事所施行關於一縣利益之行政。例如參事會。關於縣之歲費。就知事所計算。提出其意見於縣會時。縣會得委任其權力於常置委員。是也。

第四節 縣會

縣會。由縣中人民所選舉之議員組織之。其制由縣中各郡。選舉一名。則是郡者。不過爲關於司法區劃及選舉區劃而已。法蘭西全國分爲數多之縣。縣分爲數郡。郡又分數鄉。鄉又分爲町村。見高田早苗新譯政治汎論。縣會議員之選舉。用普通選舉法。凡年在二十五歲以上。六箇月間。居住於町村者。皆得被選舉爲議員。若縣會議員中。四分之一。有納縣中直稅及有土地所有權時。雖非住居者。亦無差支。通例。政府之專門官吏。不得被選舉。又一人不得爲兩地縣會之議員。議員之任期。爲六年。每三年改選其半數。大統領有發特別命令解散縣會之權。在是場合。宜通知於

立法部。且令於命令發布後之第四日。爲選舉準備也。

縣會通例一年開常會二次。然因大統領之命令。及議員三分之二之請求。無論何時。得召集之。縣會自選舉吏員。自制定規則。以過半數爲開議定員。但因議員六分之一之請求。得行可否呼喚。又可否同數。從議長之所決。則爲法規之例外。其集會爲公開。議員不受俸給。

縣會之權力及職務。雖以關於縣之事務爲主。然若關於全國之事項。關於縣內町村之事項。亦有僅少之權力。其在法律上之形式。規定權力職務。以令地方參預行政事務。可云大陸一般之通則。其異乎此者。則爲例外。故其法律之中。更無舉地方政治之權力。賦與於縣會之條款。可以發見。反之在地方行政。及一般行政之範圍內。縣會得以處分之事項。法律則列舉之。雖然。在地方行政範圍中之事項。爲列舉權力所包括者。以其甚爲濶大。故在形式上。雖爲大陸行政法之例外。其實不然也。茲試述法律所枚舉事項於左。

一、監督縣之財產財政及租稅。

二、監督國有道路外之道路。

三、分配屬於縣中一切之土木。屬於國家行政之公共救恤。及縣中應納直接國稅之割前。於縣內之各區割。

四、決定選舉區畫。

五、監督縣內町村之行政。

從以上所述。就關於縣中利益之行政事務觀之。縣會權力之大。實與一千八百八十四年所布町村條令。僅賦與地方政治之總權於縣會者。不見有異。加之法律明文。所賦與縣會權力之中。雖不關於縣之行政。而爲關於國家一般之行政。并縣內町村之行政。亦有監督權。則縣會固應受重大的行政監督也。於是法律爰於一二之場合。規定特別立法的監督之方法。即因每年通過一般豫算法律。所確定之徵稅權。與因支配其縣行政之法律。所確定之負債權。縣會欲超過其制限時。必要特別法律。是

也。雖然法律揭載適用立法的認可權於明文。僅有以上之例。而其特揭之者。似表示如是手續之在法國。爲非常例也。至於縣會之行爲。欲有其効力。必要中央行政部之認可。則舉示於法律中者甚多。例如屬於其縣團體之營造物。關於國家一般之行政目的被使用者。若裁判所。師範學校。知事官房。監獄警察署等。欲賣却或變更其用法時。雖經縣會決議。仍須得中央行政部之認可。又中央行政部所建設之營造物。特爲其縣利益。而其土木費用。應歸該縣負擔者。確定其額之事。及市町村賦課生產品之輸入稅。及增加稅額之事。雖經縣會決議。亦須得中央行政部之認可。此等認可。均以大統領之命令所許者爲通例。又因一千八百七十一年法律外之法律。所賦與縣會一切之權力。均須得中央之認可。凡在以上之場合。如中央行政部。以縣會之決議。爲不得策。有拒否之權。然中央行政部。不行此拒否之權時。則縣會之決議。爲有効也。由是言之。縣會之決議。因爲欲生効力。而得實行。無論如何。須有中央行政部公然之認可。

其最爲重要者，豫算也。縣會關於縣之豫算，雖有一般管理權。然非因大統領之命令，已公然認可後，則不得實行之。設此方法之目的，在令縣會於法律所命負擔之經費，必迅速應付之也。若縣會遲滯其應付，則大統領待其豫算案之提出，於其中有插入必要適用條款之權利。且縣會拒絕其應付。大統領認爲必要時，有規定特別徵稅方法之權利。是等義務的費用，乃法律上，因爲縣會施行所負設備義務之職務，最爲必要也。是於一千八百七十一年，法律第六十條所揭之定款，其中因爲縣之官吏（即知事郡長）縣教育會，警察署，裁判所等，有設備必要家屋之件。然大統領除因爲如是經費，令其設備外，不能加其他變更於豫算也。若大統領審查預算，發見縣會決議，有超越法律制限徵集租稅，及借入金錢時，得以縣會超越其管轄權之理由，取消其違背法律之決議。在實際，則大統領對於縣會越權之決議，悉得認爲無効也。特其指示決議時之命令，其實非不認可其決議。不過因縣會溢出於其管轄權之範圍，以形式的宣

言其行爲無效耳。決定縣會之行爲。果爲有效與否。其最後之權。存於大統領之手中。則以上中央監督權。必至拒絕縣會一切之決議。變而爲絕對的不認可權。是以法國行政法之通則。縣會對於大統領之判決。得上訴於最高行政裁判之參事院。參事院。若判定大統領所宣言縣會越權之決議。實際存於其管轄權內時。有令大統領之行爲爲無効之權利。由是觀之。關於縣會管轄權最後之判決。不在當局之行政部。而在行政裁判所也。

縣會之權力及職務。與其對於中央行政及中央政府之關係。如上所述。可見純然關於其縣地方事務。所提起之方案。殆皆存於縣會之手中。其縣會之決議。越乎法律所賦與者時。則爲中央行政部之所取消。而中央行政之取消權。更受行政裁判所之監督也。雖然。縣會當用其權力。不得怠慢法律所命之職務而使用之。在關於縣。并中央行政部之利益之場合。中央行政部。以其有監督縣會決議之權力。故得以不合法之理由。不

認可之。在此場合。縣會不得控訴於行政裁判所也。雖有中央政府。對於縣會決議。爲有絕對的拒否權者。其說非正確也。反之縣會。其實所有管理縣中事務之權。較之美英兩國。頗爲大也。故法國與美國。其地方行政制度。大有差違。在美國。賦與權力於郡之團體者甚少。郡之人民。因爲欲賦與特權於郡。常有請求立法部之必要。在法國。則賦與廣濶地方權於縣之官府。於其權力之行用。則令受中央行政部之監督。俾縣會無越其權力。致害全國利害之行爲也。

第三章 郡

法國各縣分爲郡。各郡有郡長。又有郡會。郡長爲大統領所任免。與縣知事同。爲專門官吏。郡長爲知事之屬官。法律上在或場合。雖與以任意行事之權。其職務。則在專施行知事命令於郡中也。現雖云郡長無甚大用。有欲廢止此官職之說。然其說尙未至實行者。則有二理由。一郡長之官職。有養成人物。以適應知事位置之方便。一實際上。郡長有政治上性質。

中央政府。有便於選任爲官吏之權。至郡會選舉之方法。同於縣會。特以郡非地方團體之故。其實無自應管理之事務。故其職務。無甚重要。不過關於中央行政耳。如欲求其職務之爲重要者。亦僅對於縣會所賦課郡內町村之直接國稅。先期分配於町村一事耳。

縣會及郡會。對於中央政府。均宜作爲顧問官。故中央政府。就一般行政之事項。關於縣若郡之利害。在法律上。有諮詢縣會及郡會意見之義務。雖然。從前述法國行政法之原則觀之。無必從其意見之義務也。又縣會及郡會。於應諮詢而陳意見之外。凡關於一切事項。於地方區畫。有特別利害者。均有代表地方。發表其願望於中央行政部之權利。特以其濫用此權利。則有陷於專發表政治上意見之弊。爰於法律特定明文。以豫防之。即就於政治上事項。所發表之意見。如屬於縣會及郡會權限之外者。中央行政部得宣言其無效。是也。

第四章 町村

第一節 沿革

郡及鄉之下。鄉者，僅選舉縣會及郡會議會之選舉區也。有町村。最下級之行政區劃也。此行政區畫，或有爲村者，或有爲市者。關於二者之組織，在法律，則不爲形式上之區別。二者均受一千八百八十四年法律之支配也。夫縣，雖云由革命時代，係人爲的創設。在町村，則自然長成者也。在革命以前之法國，因社會狀態，政治狀態之結果，存有二種之地方團體。即町村，或有爲市的，或有爲村的，是也。在町，則各地有一官吏，其名雖異，大概施行行政事務。此外尚有評議員，在村，則有行政諸官吏，有住民之總集會。此等制度，即在都府亦同。至一千七百二年，爰以勅令，於各村設置所謂村役員之官吏。此官吏，大抵從州知事之監督而行事也。以上諸官吏之行爲，當革命以前，甚受中央的嚴重監督，是乃專制君主政治之特質。而中央集權之結果也。迨一千七百八十九年，立憲議會，於行政制度之組織上，一掃町村之區別，所規定組織町村，大約四萬四千餘，及自

一千七百九十年。至共和政治第八年(即一千八百年)間。於各町村置町村長。及町村會。町村長。管掌行政事務之關於町村團體。及與關於全國者。町村會。管掌專屬於地方之事務。凡町村長。町村會之議員。均由中央行政部任免之。且町村會之議決。即僅關於町村之地方事務者。亦必須中央行政部之認可。雖自拿破崙帝國顛覆後。此極端之中央集權制。有變而爲地方分權制之傾向。在一千八百三十一年。町村會。已爲選舉制。全國町村長。又漸次已爲町村會之所選舉。然在一千八百八十四年以前。町村會。尙無決議之實權。其決議。大概均須得中央行政部之認可也。迨至一千八百八十四年四月五日之法律。關於此點。爲最根本的變革。除特因法律規定。要中央行政部認可者外。町村會之決議。始絕對的爲終局決議也。

第二節 町村長

在現今各町村。有町村長。及補助其職務之代理官數人。均由町村會選

舉之。被選者均限於町村會之議員。其任期與町村會議員之任期同。但縣知事於一個月間內務大臣於三個月間得命其停職。大統領得罷免之。且已經罷免者一年之內不得再被選舉也。又知事對於町村長有濶大監督權。若町村長於法律上當爲之事務不爲之時知事得干涉之。先要求於町村長後或自進而爲其事。或指名特別之人而令其爲之。則法律上均有規定也。町村長及其代理官均無俸給。非如知事爲專門官吏。但其職務上之費用則由官府支辦之。

町村長與知事同。一面爲居於町村中央行政部之官吏。一面爲町村地方團體之代表者。又爲執行官也。其爲中央行政部之官吏。大抵屬於知事之監督。如保存生理的統計關於出生死亡結婚等之統計之記錄。乃中央官吏職務之一也。法蘭西法律稱町村長爲民政的公共團體之官吏。以町村長因此資格能正肅婚姻之式也。又町村長爲司法的警察之官吏。關於違警罪之告發。有調製其綴込帳之權。且在小地方得爲檢事

之行爲者也。町村長在町村內。公布執行一切之法律及命令。調製選舉人名簿。及徵集兵員之人別表。公布課稅表目者也。又町村長關於地方警察。有極大之命令權。此命令權。與知事之命令權。必公然基乎法律規定者也。且從條令所賦與之命令權。甚濶大也。町村長。因爲維持秩序及衛生之必要。有發命令之權利。又如確定特別營造物之建築疆界。與建築許可。及除去障害物等。凡關於特例。不適用於一般者。有發命令之濶大權力。在以上之諸命令。有刑法上之制裁。刑法對於破壞適法之命令者。可加以罰金。町村長。在爲全國一般行政之官吏。而行事之場合。由知事監督之。即町村長發命令後。一箇月以內。知事得取消之。是也。

町村長。爲町村地方團體之官吏。有任命多數町村吏員之權。其重要吏員。如地方監察員。教員。森林監守。及町村會計等。大概爲中央官吏。屬於中央監督者。則爲例外。又町村長。凡關於地方財產之管理。管掌其細目。監督屬於町村諸種之行政職務者也。故關於町村財政。町村長。編製町

村收入支出之豫算。命令一切之支拂。管理町村歲入及其財產。履行町村之契約。且監督其會計。及其公共的營設也。然町村長。凡於以上之例。僅執行町村會之決議。町村會。就關係町村利害之一切事項。有終局之決議權。不可不記憶也。

第三節 町村會

町村會議員。用普通選舉法。成年男子一般。有選舉權之制。選舉云。選舉人必須六箇月間。住居於該町村。及於該町村納直稅者。選舉人。因爲得選舉。必記載於選舉人名簿。關於被選舉人之規則。與縣會議員同。但任期爲四年。町村會。每年開通常會四次。臨時會。則無論何時。得召集之。町村會之會議。通常爲公開。町村長除審查自己會計報告之外。常爲町村會之議長。知事一箇月間。得命町村會停會。又大統領有解散町村會之權。

町村會之職務。以其全係町村地方之事務。關於一般行政之職務者甚

少。故其職務之屬於一般行政者。無特爲注意之價值。關於町村會之權力。其法律上所規定。在令地方團體。參與行政事務。而整理其事項。可謂爲大陸方法中之最好適例也。在一千八百八十四年之法律。創現今之町村條例。雖云町村會。僅從其決議。得管理町村之事務。然因欲防止町村會之放恣。與不合度之行爲。該法律第六十八條。特規定在特定舉示之場合。町村會之決議後。欲爲有效。須先經中央官吏之認可也。通例爲知事。例如關於町村財產之賣却及永久貸附。高價土木工事之計畫。特爲一般行政目的所使用之營造物之使用變更。市街之整頓。創設及廢止。超越一定制限之課稅。起一定金額以上之公債。賦課市中消費物品之間接稅等。均須得中央行政部之認可。又町村之豫算。提出於中央行政部。須於實施以前。得其認可。其提出目的。一在令町村會。從法律所定之義務經費。設備其支辦條款於豫算中。一在令中央行政部。防止縣會之流於放恣。若豫算中。無支辦義務經費之條款。有以課制限以上之稅。

及借入金、及公債、及臨時歲入。支辦町村通常經費之規定時、則中央行政部、令修正其豫算、適合法律之規定、或令遵行中央行政部之所謂適當者。此外中央行政部、於町村會所議決之豫算、不可有所變更也。

又町村會、純然以地方行政爲目的、不可超越其管轄權之範圍、侵入中央行政之範圍、設其議決、超越權限、侵入中央範圍時、則中央行政部、得宣告其議決爲無效也。在斯場合、町村會、與其利害關係人、對於無效之處分、有出訴於行政裁判所之權利、故行政裁判、於決定地方權管轄之疑問、有最終之權力者也。

茲尤有宜注意者、町村會、對於中央政府、有爲顧問府之資格、即在或場合、中央政府、其行事之前、必須諮詢町村會之意見、是也。又町村會與縣會同、限於不生政治上之動搖者、關於公共事項、有表白其願望於中央行政部之權力。

第五章 法國地方制度之一般特質

第一節 許與全般地方權之事

法國法律。規定地方官府之權力。與英美之法律。原非分科。僅其立法部。所許與地方權力。較之英美。其範圍爲廣大耳。故法國都會。欲採用地方適宜之制度。非如美國。必須請願於立法部。得其特許而後可。雖從法律所規定町村權力之條款。又在法律許與町村以全般地方權。未揭載特權於明文之場合。亦得建設瓦斯製造所。及敷設地方的軌道也。

第二節 中央行政的監督

法國地方之町村團體。因立法部。與以濶大權力之故。對其行爲。有設備中央行政監督之必要。此中央監督。以三種目的而被實施者也。

第一 地方團體與地方官吏。以其爲中央行政事務之代官。故中央行政部。因爲彼等所管掌一般之委任事務。恐其因過失與不注意。或致毀損。是以對於地方團體。與地方官吏。有強制其行爲之權利。

第二 中央行政的監督。在令中央行政部。防止地方團體。使用權力時。

侵蝕中央行政部所認定之範圍。然地方團體與利害關係人。遇中央行政部濫用其監督權。妨礙地方行政時。對於其監督行爲。亦得出訴於行政裁判所。

第三 中央行政的監督。在防止地方團體。陷於專恣之行爲。若財政上之失計。關於財政事項。則附加中央行政的監督。以中央立法的監督者也。是爲法國地方制度之特色。較之美國諸州之立法部制定特別地方的法律。以行立法的監督。則大有差異者也。

然猶有宜注意者。以上所述之制度。在巴黎及聖府。若里昂及涼府。則不能適用。蓋是等地方。其受中央行政的監督。多施行特別之組織也。

第三節 地方官吏之專務的性質

從事於行政細務之官吏。多專務的性質者也。其對此規則重要之例外。僅無給職之町村長及其副官耳。通例法國制度之無給官吏。僅爲縣會及町村會之議員。其職務。在制定關於地方行政行爲之通則。而尤注重

於地方財政。其他從事於行政細務之官吏。多爲有給職。蓋因從事公務。常全消費其時間。遇公務之關於一國福祉者。無論如何場合。必從中央行政諸官府所發訓令。而爲行動也。在數多之例。其資格。多設嚴重制限。特於町村官吏之職務爲然。

第三編 普魯地方行政

第一章 普魯士地方行政之沿革

第一節 一千八百七年之狀態

普魯士現行之地方制度。乃一千八百年所確定者。其在是年以前之地。方行政。則尚爲封建制度也。當一千八百六年。法兵之侵入也。封建的普魯士瓦解。實令第十八世紀普魯士偉大諸王。世世辛苦。所經營之大建設。立於不鞏固基礎之上。信可證也。蓋弗勒得力維廉第一世時。所傳之行政組織。乃官治制度之最甚者。此制之結果。人民殆無參與行政之權。其於一國之政治。尙且毫無關係。則非徒自然失其政治能力也。其絕對的憎惡政府。固亦勢之所必至矣。其時普魯國非徒政府不善也。其社會狀態。亦偏重於一階級。犧牲他階級。令一國全體。陷於貧困。人民階級之區別。既甚。殆全以世襲不動之階級制。分割其人民。而富者因爲其階級的利益。不講公德。不顧公益。特設人爲的保障。以妨害商業自由。勞動自由。

令全階級不得各自收用其利益也。

五〇

第二節 斯泰因及巴甸伯之改革

普國顛覆之後。有男爵斯泰因出。而爲行政首領。執行職務。指揮普國之政策。又爲創立今日之普國者也。彼能認識普國制度前日之缺點。爰確定政綱之方式而公布之。雖因拿破崙之勢力。僅一年間。即去其職位。不能於自己職任中。見其政綱之實施。然彼於一千八百八年所發布偉大之府制。雖不能大行於本任。而其改革之模範。尙留遺於彼之繼任也。

此外斯泰因又廢止農奴之制。令貴族中所不應得之土地。返還於農民。爲其所有。且於一般之行政制度上。施行重要之改革也。雖其行政制度之實體模範。皆倣效爾時英國之制度。然於賦與濶大之地方權於貴族。且因防止其權力之濫用。令服屬於中央監督之下之思想。則未嘗採用也。迨斯泰因計算失敗。巴甸伯遂於一千八百十年出現。巴甸伯之思想。頗與斯泰因異。巴甸伯以爲賦與多數地方自治權於人民時。不可不先

從社會經濟上考察之。蓋以經濟上貧民之階級。必依賴於富者之階級。用是彼先考求法人之所經驗。以爲第一應爲之事。在如法人設立強勢中央集權的行政部。而以有自由思想之人物管掌之。雖然。彼於斯泰因所已確立者。究不能顛覆也。試舉一端言之。如斯泰因分國中爲縣。於各縣之上。置稱爲縣廳之合議局。凡中央行政事務。其性質上。得由地方管掌者。則令合議局管掌之。其純然屬於地方自治之範圍。非甚重要者。則委任於市府及村部團體。而令市府及村部團體。立於縣廳監督之下。而爲發動等之制度。巴甸伯則仍存其組織也。彼不過因欲於其上。增加自己之勢力。特於各二三縣之上。設一州知事。令爲中央政府之代表者耳。斯泰因又於縣之下。保存普國歷史上區畫之郡。每郡有郡長。今則爲縣之所屬官吏。

以上諸官職。若州知事。若縣廳。若郡長。均立於中央所設監督官廳指揮之下。此官職乃巴甸伯因爲自己設置者也。屬於此組織之官吏。多爲有

給職。以其性質爲專務官吏之故。雖與從前同爲中央集權之官治制度。然其組織則較從前爲善。而以自由思想有進步之人指揮之。其人因爲增進國家全體之利益。故得使用其所有之最大權力。至是而斯泰因所創始之社會的改革。經濟的改革。遂因此最有權力之機關。大爲進步。

第三節 自一千八百二十二年至一千八百七十二年之反

動時期

惜乎至一千八百二十二年。改革未成就。而巴甸伯已死。反動遂生。其時大地主等。痛實行改革之結果。滅殺其特權。爰出而進說於國王。謀於純然地方政治之範圍中。恢復其權力。於是組織地方立法部。全以大地主等支配之。且計畫以後。由地方立法部舉出代表者。以組織國會。斯計畫又因一千八百四十八年之革命。而被破毀。此革命乃商工業各階級。因土地所有者等。獨握政界之全權。特主張提起而爲之抗議者也。革命之結果。遂成立憲法。選舉權。不屬於土地所有者。而屬於財產所有者。不料

由此基礎所組織之立法部。因着手之始。自由主義者占多數。減削土地所有者之權力。爲之又惹起一反動。即自一千八百五十年至六十年。所謂保守的反動是也。其間行政部之全權。又落於保守黨及土地所有者之手。各爲其利益而濫用之。由是觀之。一階級蠶食他級階。自一千八百二十二年。至一千八百六十年。可謂爲普國內部歷史之特質。而推求其原因。良由當時君主制多微弱。人民多未知所以自治。而其所輸入之對議會的大臣責任制。又極其強盛也。及維廉一世即位。遂排斥對議會大臣責任制。令君主制占優勢。且廢止前述之階級的擅制。是又自然之結果也。繼彼即位。所生憲法之大衝突。在令普國人民。知以君主爲善。知君主處於社會階級衝突間。自然爲仲裁者。對於強者之侵略。必保護弱者也。

第四節 一千八百七十二年之改革

大凡國家欲行用其權力。變革政治。須先使人民認識其變革與不變革

之利害。孰多而孰少。孰小孰而孰大。此固學者所公認也。普國今世之公法大家。柏林大學博士克呢斯的。著地方制論一書。其中指示實際上方案必要之梗概。大概與斯泰因引用英國之地方行政制度同。蓋英國之地方行政制度。爲彼等所深知。而且欣仰者也。久之討議之後。克呢斯之所主張方案。遂多被採用。即一千八百七十二年十二月十三日所發布法律。普通稱爲地方制者是也。而其採用此方案者。則畢士馬克公之力爲多。公深信地方自主制。及自治的行政。不顧一般社會之反對。與內國同僚及政府部內多數之反對。而獨贊成克呢斯之所主張之思想也。彼多數官吏反對之意。蓋於巴甸伯所創設之制度上。其原有權力之一部分。固不願拋棄也。

爾後十年間。所制定加入於地方制之各種法律。無非增進其改革者。否則因於經驗。發見其過失。於詳細之處。變更其法律者也。而舉改革目的之最明確者。則有三事。

第一 擴張地方自治之範圍。

第二 豫防將來政黨若社會的黨派。因爲其利益。復濫用行政權於行政官吏之行爲上。施行司法的監督。

第三 因希望增加人民之政治能力。令非事務的要素。(即常人)亦可參預中央事務。并地方事務。

第二章 州

大陸法律之思想。皆從地理關係。分配行政職務。故其行政作用。劃爲二種範圍。一曰中央行政。一曰地方行政。中央行政者。其行政之大權。管掌於中央。因爲此行政。爰分全國爲州縣郡等之行政區劃。其區劃之官吏。受中央行政諸省長官之指揮者也。地方行政者。乃地方自己之政治。因爲自己之政治。爰組織市府團體。及公共團體。有自己之吏員。又有獨立特別之財產者也。其改革之時。因爲中央行政所設置行政區劃之經界。與各種公共團體之經界不畫一。舉例言之。如屬於行政區劃之州之經

界。與有同一名稱之公共團體之經界相混合。且爲中央行政所設之官吏。與公共團體之官吏亦不分明。即不得不大加改革者也。一千八百七十二年之改革。即極力求其事之簡單分明也。其改革之計畫。第一、採用州縣郡之舊區劃。而加以以新區劃。即治安判事所管之區劃。第二、主張無論在如何塲合。宜鞏固其對立區劃之境界。故行政的州之區域。與州內團體之區域。概期同一。第三、在同一區域內之中央官吏。與地方官吏。必須同心協力。無詐無虞。雖然。此計畫。在州未見成功。以故州中官吏。其爲中央行政之官吏。與州之地方行政之官吏。不可不區別之。

第一節 州知事

此官吏。係國王隨意所任免者。所謂高等行政職務之一員。純然爲專務官吏。在州爲中央政府之代理官。即中央行政諸省之代理官。國務大臣之永久代表者也。而以國務大臣。承認一切事件。經由州知事而爲行動之故。故當其爲大臣代表。處分事務之時。人民對之不得上訴。且每年於

代理權限之事務。必報告於國務大臣。凡大臣所送附之命令。不可不施行之。但因戰爭與其他原因所生非常危險之時。州知事因於委任。有任意作用之權。在第一審與第二審之場合。對於下級官吏之行爲。及各種重要地方團體之地方行政上。均有最大監督權。且又任命治安判事。又凡行政事務。關於全州利害。及二縣以上之利害者。均管掌之。例如發布警察令。監督教會。執行關於全軍團之一切事務。在州參事會。州學務會。州衛生會等。爲議長。是也。

第二節 州參事會

當一千八百七十五年前。州之行政上。未施行近時之改革也。州知事執行其職務。絕不受民制的監督權之制限。故令常人參與全國之行政事務。實近時改革之主要目的。而其能達此目的。則由於州參事會之組織。此參事會。以議長一人。專務參事會員一人。參事會員五人組織之。州知事爲其議長。其專務參事會員。則由內務大臣任命之。須有高等行政官

之資格。有俸給。其任期。在實際上多終身。其他參事會員。則從州之人民中。有可被選舉爲州會議員之資格者。由民制的州行政會任命之。無俸給。其任期爲六年。此參事會組織之可注目者。即常人占分子之多數是也。特以常人之知識不盡完全。經驗難期周到。爰設一專務參事會員。希望因其知識與經驗。俾參事會得敏活迅速以施行其事務也。

參事會之職務有三種。第一、監督州知事之行爲。凡州知事之命令。須得參事會之承諾。第二、對於下級官府處分之控訴。爲裁判所。下級官府如縣參事會第三、爲行政官府。裁決行政之事項。例如裁決關於市場之數月時間時期。及道路建設之疑問是也。以上職務中屬於第一種者。最爲重要。以關於州中之官治行政上。得參用人民之監督權故也。

第三節 縣廳及縣知事

凡各州少則分爲二縣。多則分爲六縣。有合議政廳。稱之曰縣廳。全以專務官吏組織。即縣知事。各課長。縣參事員。及其試補員是也。此等官吏。均

由中央政府任命之。與州知事同爲高等行政職務。

原來縣廳管轄權最爲廣大。凡一切行政事項。非地方官府所得管掌。而又無特別官司之設備者。悉包含之。後因關稅行政。有特別官司之設備。縣廳對於關稅一節。遂無全權。此乃重要之一例也。除此例外。凡在地方之中央行政事務。大概歸縣廳管掌之。由是以觀。縣廳在普國行政制度上。乃最重要之行政官府。從中央官府與州知事之指揮。施行其職務。又其實際上。所兼行政職務。一面監督隸屬縣廳各種之中央行政官司。一面監督各種之地方公共團體也。

然因改革方案之實施。設立民制官府。變更縣廳組織。其結果遂令縣廳價值漸次減色。蓋自縣參事會之設立。凡管掌警察行政。監督中央及地方行政官司之權限。從來所隸屬縣廳之內務課。而爲縣廳中之最重要者。今則概行變更。而以其職務。或歸於縣知事之單獨管掌。或歸於縣知事管掌。而受縣參事之監督。或單歸於縣參事會之管掌。大減縣廳之價

值也。然此外。在縣廳之管轄權內。關於其他之事項。則仍舊制度。即關於學校租稅教會等事項。縣廳依然以合議制行其職務。而縣知事爲其議長。由是觀之。縣知事占二重之位置。或爲有獨立作用權之官吏。或爲有處決實權之合議制之議長也。然在有獨立作用權之時。縣知事必受縣參事之監督。而同時爲其議長。其結果雖極複雜。其組織乃適用於改革之目的也。現在縣廳各課長所保存管轄之事項。概係考察不適於民制行政之事項。如管理國家所有地、國稅、教育、及監督教會是也。至於警察事務之管理。下級官司之監督。此監督權尤以地方團體爲然。則雖令人民參與之。可也。

第四節 縣參事會

縣參事會。以議長一人。專務參事員二人。參事員四人組織之。縣知事爲其議長。其有專務職掌之參事員。則由國王任命。任期終身。一人須有司法官之資格。一人須有高等行政官之資格。當任命時。必指定一人爲縣

知事之代理。稱之爲行政裁判所長。即縣參事會中有關於行政裁判時。以彼爲議事之議長也。其他四人。則非專務官吏。由州行政會。從各縣住民中選舉之。此會之性質。與州參事會同。雖其專務參事會員。較州參事會多一人。足令施行事務。敏活迅速。而其特質。仍爲專以常人組織之官府也。

縣參事會。與州參事會。其設立目的雖同。其管轄權。則較州參事會爲大。舉其主要職掌。在監督縣知事之行爲。俾其行政有民制的性質。如發布警察命令。本縣知事單獨得行之事。而亦必須得其承諾也。且縣參事會。兼有積極的職掌。在數多之場合。有不待上訴。而直自行其事者。即監督屬其管下之官司。及地方團體。且特爲都府之監督。是也。又縣參事會有上訴管轄權。此管轄權有二種。一關於行政。一關於司法。在如何場合。應否行行政官府之事。又在如何場合。應否行司法官府之事。均依條令決定之。如在於個人權利有關係之場合。縣參事會行司法官府之事。一般

之原則也。由是以觀。縣參事會爲官府。又爲裁判所。兼具二重之資格。故曰其管轄權大也。

第五節 州會

凡關於全州地方利害之事項。即法律所承認屬於州之自治範圍之事項。有第二種之官府。管掌之。卽州之地方團體之機關是也。是等官府。自中世以來。卽有其制。乃舊封建階級議會之直系之繼續者也。元來斯泰因及巴甸伯之成法。殆不令其發達。因其封建的要素甚強故也。迨巴甸伯死後。其權力雖云增加。然其組織又令全權落於大地主之手中。洎乎改革運動起。其主要目的。在改造此組織。行分權制。委任以中央政府事務之大部分。其改造組織之要點。在設備代表州內人民全階級之方法。於是全廢舊來代表制度。設立現今州會。此會以州之區劃之各郡代議士組織。依各郡人口之多寡。以定代議士之數。是等代議士。在村部之郡。則從郡會選舉。在市郡(卽有二萬五千人以上之都府)則從市會選舉。

其任期爲六年。其被選資格。(一)須爲德國之公民。(二)須住居於州。若在州內至少一年間爲土地所有者。(三)須有道德上善良之品格。(四)身代堅固。即是也。

州會每二年開會一次。由國王召集。但因事務之必要。則無論幾次。得召集之。州知事代國王管掌此事。又開會時。代表國王有發言權。

州會之職掌。殆全關於州行政上之純然地方事務。凡法律上已確定爲地方團體負擔者。亦由州會決議施行之。並徵收維持州行政上之必要資金。

教授克呢斯的曰。州會決議之事項。大抵如下。(一)關於道路之敷設及維持。(二)因爲公共交通之建設維持。其資金之給與。(三)農業上之改良。(四)國立救貧院、癲狂院、其他盲啞聾慈惠院、美術館、博物館及其他之制度。(五)表決州之豫算。(六)設置州之有給官吏。(七)審議州內規則。

從以上所述之職務觀之。可見州會以定州行政之特質爲主者也。其當

爲之職務。雖曰法律對於州。可命令之。並可強制執行之。斷無制限其管轄權之事。蓋既在法律承認之範圍內。殆無論何事。皆許可其爲之也。况新制度。因爲中央行政部之職務。令州執行者多。且於純然地方事業。或因地方特別之要求。或因州會自由之思想。皆可施行之乎。

第六節 州行政會

州行政會者。管掌州之地方行政之官司也。其員數從諸州之規則。自七人至十四人不等。其資格。須帝國公民中。有得被選舉爲州會議員者。由州會選舉之。其任期六年。其執行職務。亦無受報酬。惟辦事時有必要之費用。可支取耳。

行政會之職務。在從州會決議所定一般事務而執行之。其隸屬州會之行政官。而管掌實際行政之細務（指常時行政言）者。州長也。或有不置州長而用合議制者。州長由州會選舉後。須經國王認可。乃有給官吏。其位置。監督全州文官之專管地方事務者。但無任意處分之權力。蓋州行政

會。爲州中有任意權之行政官司。而州長則僅執行其議決也。夫州之行政職務。決非義務的職務。其後議案草稿。雖規定州行政會。可以委屬於州參事會之職務內。然因貴族院之保守黨。以此計畫。在純然地方事務管理上。未與彼等以完全獨立之權。恐有礙自己之利益。因主張州之行政。必與一般之職掌。全然分離。遂組織如斯特別之官司也。

第三章 郡

法律之規定各郡。亦與州同。承認其於中央行政與地方行政。均有特別作用之範圍。特因此二種之特別行政作用。必設置二種特別之官司。其組織未爲適當。故以二種範圍之權利。授之於同一之官司也。所以然者。以州之事業。關係國家全局。而郡之事務。則純然爲地方性質。無設置二種官司之必要。且其官司。從事於純然地方事務時。亦非如中央行政之事務。必須受嚴重監督。故也。又因支配州之行政之法律。即爲組織郡之官司之模範。故郡制又與州同。有專務官吏與常人之二要素。所異者州

有二種官司。從事職務。郡僅一種官司。執行郡中一切職務耳。所謂郡之官司者。即郡長。郡參事會。治安判事。郡會是也。

第一節 郡長

郡長。一面爲中央行政部之官吏。一面爲施行通常地方行政之官吏。其爲中央官吏。從事職務。則概與州知事及縣廳縣參事會同。隸屬於縣知事之下。其爲地方官吏。則屬於郡參事會爲其議長。至其性質則爲專務官。須具有高等行政官之資格。由國王任命之。

第二節 郡參事會

郡參事會。亦從事郡之中央行政。並地方行政之官司也。其在郡行政上之位置。與州縣參事會同。即有一定應爲之行政職務。又以常人監督郡長之行爲是也。以上乃爲中央行政部之官司之所爲也。至爲地方行政之官司。則郡參事會爲有任意權力之行政官。從郡會之議決。施行行政。乃以常人組織而成之官司也。有議長一人。參事員六人。議長以郡長充

之。參事員從郡之議員中。由郡會選舉之。其任期六年。其從事於職務。至少須有期間之半。否則課以罰金。故爲義務的職務。其爲中央行政部之官司。則指揮各種治安判事。其爲郡之地方行政官司。則指揮郡長及一切官吏。

郡參事會之組織。多取法於英國治安判事之小法廷。及特別法廷。其在普國所爲之職務。亦多取法於英國之所爲。而特爲有警察性質之職務。故郡參事會者。承認一般免許之官司也。關於道路之官司也。又對於治安判事之行爲。有監視權之官司也。而治安判事之官職。亦取法於英而構成之者也。

第三節 治安判事

治安判事之官職。因於改革而設立。最重要官職之一也。運動改革之主要目的。其一在廢止世襲官吏之制度。此世襲官吏之制度。特行於普魯士王國之東部諸州。據此制度。則地方警察。全由大地主施行之。是殆封

建制度最後之遺物。而改革之目的廢之。歸於國王任命。不帶專務性質。如英國之治安判事。凡社會一般。均得被選舉。有必從事於職務之義務。而以地方警察。歸於無俸給官吏管掌也。即該官職爲名譽職也。

克呢斯的曰。一千八百七十二年郡制之主要目的。在仿英國治安判事之例。誘引富室有知識者。從事於國家之職務也。以此目的。分其領土爲五千六百五十八小區。令各區包含數個莊園及村邑。平均有一千五百人之住民也。郡會編製名簿。提出於州知事。州知事以國王之名。從其名簿中。任命治安判事。及其代官於各區。

治安判事之職權。以施行其區之警察爲主。試述於左。

- 一 對於浮浪者爲警察上之取締。施行救貧方法。豫防將犯法者。
- 二 仲裁主人及僕婢之紛爭。監視家屋衛生遊獵規則之適用。監視因爲旅館及其他公共場所。保持其秩序所制定法律之適用。監督

道路之維持及警察。

三 凡違反治安判事之命令者。有短期禁錮違反者之制裁。且在必要場合。不侵蝕刑事裁判所之尋常管轄權。得命拘留之。

四 監督警察署行政官每日之行為。從自己之判斷。而以彼等之行為爲不適宜。或不正當時。有修正之權。

五 有指揮村長及巡查之權。

六 治安判事。不置於郡長懲戒權之下。而服屬於郡參事會之懲戒權。對於其判決。有控訴於司法裁判所之權利。

自此制度實行。大著效用。其改革施行後。十年間因治安判事行政上之腐敗行爲。而罷免其官職者。僅有一例耳。無論治安判事之人物。與舊警察制度之人物同。大地主可任其職。其採用官吏之階級。同而非異。其在世襲官吏與任命官吏之間。則大相懸隔。蓋以州知事有任命權。無論何人。有專以計畫階級利益爲目的者。得排斥其官職。且有罷免治安判事之權利。又郡參事會所以有監督治安判事之權者。以其非僅從大地主

等組織之代表。故得防止治安判事。有流於階級感情之傾向也。

第四節 村 吏

此外重要之官吏。厥爲村長。夫地方政府之政治職掌。及其重要之經濟職掌。既多爲州郡官司之所管掌。故村邑之組織。不過因爲經理農業社會之節用事務。如共同牧畜。共同耕作等。及僅少之公共職務。如最小道路學校。及教會等事項耳。以上事項。有時與美國之邑會議同。以村中一切選舉人所組織之村會。管掌之。又有時以村中選舉人之代表者。所組織之村會管掌之。村會於節用事務。純然屬於地方利益者。有監督整理一般之權力。村會之決議。有村長及村書記二人。爲其行政官吏施行之。在封建時代。改革以前。是等官職。亦與警察同。往往爲世襲。迨新法律制定。而村長及村書記。始由村會選舉。且須得郡長之認可也。蓋村長於爲村之行政官外。關於國家警察。有一般行政權者也。其爲警察官吏時。有命拘留之權利。又對於犯村長之命令者。有課小罰金之權利。至於此等

官職之服務。則爲義務的。且無報酬也。

與村之地方制度。稍爲類似者。莊園之組織也。在普國地方。未全脫封建制度之影響者。僅此莊園耳。所以然者。以莊園概屬於一人之村也。莊園之所有主。通常因財產所有之結果。於私權外。兼有半政治的性質之權利及職務。蓋彼得爲村長而行事者也。其爲村長。受治安判事之監督者也。治安判事。今也屬於郡參事會之監督。故無從前濫用半政治的權力之危險。

至村邑及莊園。於地方政治之活潑發達。有一大障害者。即其區劃過小。關於各種地方公役之經費。若道路學校等。不能負擔。是也。改革之立法。因欲除去此弊害。爰許可村邑及莊園聯合。讓其職掌於新設團體。且獎勵之。蓋因聯合成立之新區劃。往往與治安判事之區劃。有同一之經界也。且規定聯合成立時。必設議會。其議員從普國地方選舉制所採用之三級制。由地方選舉人選舉之。雖其他區劃。亦有類似之會議。然在非聯

合村邑及莊園職務之區劃。則無此同一之勢力也。何則。以如斯場合。其職掌。僅監督治安判事之警察施行也。

第五節 郡會

郡會之組織及職掌。最爲重大者也。其理由。因郡會不僅在郡治上有勢力。更能選舉州會之議員。且徵收一切之州稅故也。當叙說郡會之組織。有一事實。最宜記載者。即丁年男子普通選舉之原則。在普魯士。未有根據。特以村部區劃及市部區劃各地方政治之代表制度爲然。蓋古來以代表爲財產之權利。而不以爲人民之權利。其最困難者。在令地方之各種財產。得公平代表之點。故當輓近改革前。土地所有者。於地方事務之管理。自然占過當之分配。其後雖以廢止此制度。爲改革之目的。究未採用普通選舉之原則也。

茲有宜記憶者。即凡有二萬五千住民之都府。除屬於村部之郡所管轄者外。組織所謂屬於町部之郡者。是也。屬於是等町部之郡。以從其人口。

代表於州會。故貨幣的資本主。因爲郡會所設備方法。有獨立而出代表者於州會之權利。

屬於村部之郡。以都會外之地方。又人口二萬五千以下之都會組織之。在此村部之郡。由郡之各員。有地方選舉資格者。選舉郡會議員。所謂屬於村部之郡之各員者。第一、凡自然人格。住居於其境域內者。第二、凡自然人格。縱令不住居於境域內。而於其境域內有土地。若有一定商業或營業者。第三、凡法人有居住地於郡內者。若夫國家苟有財產於郡內時。亦包含於第三之中也。至於郡會議員之選舉。則分全郡人員爲三團結。而各團結。異其選舉者之資格。及其選舉之效力。

第一團結。以凡爲郡之一員人格。因其所有土地。至少納地租及家屋稅。二百二十五馬克者。州會得增加爲四百五十馬克。或減少百五十馬克。若在地方從事於營業。其所納營業稅與前額相同者。組織之。法人亦包含於其中。

凡德意志人。屬於此階級。已爲獨立人。而未因裁判所宣告。剝奪公民名譽者。有選舉權。又法人。婦人。未成年者。無能力者。亦得經由其代表者。有選舉權。此團結宜注意之點。在代表大領地之所有者。何則。在村部之郡。自然以土地爲最有力財產之要素也。其以納高額之營業稅者。與大地主同一待遇者。是因爲地方提倡各種工業。欲備其代表之道也。

第二團結。以選舉者之一體組織之。而其代表。可分三種。第一。屬於村部之町之代表人。已被選舉於町會者。第二。與町受同一待遇之莊園代表。其所有主者。第三。在郡從事於營業。而其稅額。未達第一團結資格者之代表者。此團結宜注意之點。在代表小地主及其他全無代表之道者。例如小營業者。小工匠。小製造者是。何則。以農作地爲所有之事。通例在屬於村部之町會議員選舉。最爲必要。而與代表權於莊園所有者。固常爲例外也。其理由。蓋令莊園。若爲屬於村部之町。則其住民所欠之費用。在法律上。莊園所有者。不可不從自己囊中支辦之也。然以莊園。多有速欲

消滅之故。將來此特權。未必有大價值也。

第三團結。爲都府(在郡中)市會之通常會。以人的財產之代表者。與貨幣的資本之代表者組織之。從社會的根據地觀之。則市之財產。所稱爲土地家屋。或人的財產者。其實均可作爲人的財產若資本也。何則。所有者。以其所有爲資本。而使用之時。其利息。非農業階級之利息。而資本階級之利息也。

由以上三團結。而可被選之郡會議員。從人口平分爲村部團結與市部團結也。但郡內。有二個以上之市府時。市部團結之選舉。不得過郡會議員之半數。僅有一市府時。市部團結之選舉。不得過郡會議員三分之一。其餘郡會議員。則從他之團結。以平等比例選舉之。即大地主之團結。與小地主之團結。各選舉殘餘之半數。此代表制度之結果。在令各階級。於郡會及州會。得占有代表之分配也。至於選舉之方法。則各團結甚異。且其性質尤爲錯雜。以涉於末節。略之。

郡會之組織。既用如斯特殊之方法。故郡會所行之職務。不可不與州會同。即當其掌管郡之行政。制定郡吏應循守之一般規則。決定郡所應舉行之業務。且支辨郡政之經費。又賦課州會。決定歸郡負擔之必要稅。此必要稅。乃州會爲維持其制度及行政。以之爲資金者。須豫先徵收之。則徵收資金。可謂爲郡會之主要職掌也。

雖然郡會施行此職務。亦非有廣大作用之範圍者。在郡法律。最宜注意之點。爲削奪郡會徵收新稅之權力一事。何則。以新稅。容易紊亂全國之租稅制度也。故郡會所得之歲入。必從加直接國稅百分之幾之方法。負法律上之義務。至其租稅種類。則或課於土地。或課於營業。或課於所得。因是等稅。不關於同一財產。不關於同一人民。其所影響自相異也。且各郡地方。情形互異。有以資本爲重要者。有以土地爲重要者。故改革案之起草者等。以爲當郡會。應其郡之目的。賦課於各種財產時。若必設嚴重固定規則。規定各稅割合。令循守之。非得策也。然當定課稅割合之際。悉

令郡會自由。則又不完全。何則。以郡中有特種財產者。倘最有勢力時。恐多數者課不當之稅於少數者之財產也。以故法律對於郡會所定課特種稅之割合。特立不可踰越之制限。有以上之制限。又加之郡會選舉。亦設慎重方法。令郡中各種財產。悉代表公平。庶幾稅權之行用。不致陷於地方的擅制也。況乎法律關於一郡。因爲財政上之利益。於一郡徵稅之總額。亦加一制限。即郡會所課地方稅額。欲加乎郡中所徵收國稅總額五割以上時。須得中央監督官司之承諾。即大藏大臣及國務大臣是也。以上皆郡會徵稅權之大略也。至於其他各種之職掌。或有爲法律所命者。或有爲隨意自取者。在一千八百七十二年之郡制。其第一百五節。及第一百十六節。似表示郡會於制度之於郡爲有利益。且適合於郡制組織大體者。得從其判斷設立之也。例如郡會不能設立裁判所之新制度。何也。以其非關於地方之事項也。然關於教育慈善諸事。得設立新制度。何也。以其於郡有特別之利益。又存於其管轄權之範圍內也。雖然。當設立

如是新制度。郡會亦不可以負債徵稅。令郡之負擔過重。法律因防制之。爰以濶大監督權。授之中央行政諸官府也。且在法律未許可之負債。尤須得中央政府之認可。即前述郡會。不得課稅於一定制限以上。是也。且夫州會既與郡會。同其職掌。而必分置爲二種團體者。有何用乎。何故不移州之事業於郡。令郡會管掌屬於州內之一切職務乎。此亦自然發生之疑問也。不知州爲地方團體。其主要職掌。較之屬於郡所管轄者。概屬無地方性質之事項。是蓋因改造組織時。欲中央行政分權於地方也。當一千八百七十五年之州制。及資金寄附法律未制定以前。如救濟院等之制度。大概由中央政府補助管理。後思是等職務。不如歸地方管掌之爲善。故中央政府。分是等職務於州也。所以不能委託於郡者。以其性質甚爲重要。非郡之小區劃所能管掌。且從行政能力上資金上。郡之實力。能否適當盡是等之職務。恐亦未能完全也。所以州於是等職務。代表中央政府。郡代表地方。而在純然地方團體之中。則郡較之他團體。又最

爲重要者也。

前所述郡之重要官職。多爲名譽職。無俸給而盡義務者也。即選舉後若任命後。拒受其官職者。無適法之事由。則停止其三年至六年間之地方選舉權。并增加四分至八分之郡稅也。所謂適法事由云者。即慢性之疾病。常々離家之營業。年齡六十。及已從事於名譽職尙未過三年等是也。

就名譽職強迫制。克呢斯的曰。在改革之法律。並無例外。是蓋欲各處人民。速以此強制爲慣習也。雖其初。亦慮可補此重大責任之位置者。難得其人。然自一千八百七十五年。法律實施之後。已得五千人以上之治安判事。及其同數之代理官。而其位置有必須以有給官吏充之者。不過百八十三處。僅在難得適當人物之區劃。一時任命之耳。

且夫一千八百八年之府制。所謂據義務官職制之原則。俾市府養成公共的精神。及政治的能力者。既爲世人之所公認。而前述適用此原則之

目的。即在令村部諸階級之人民。亦養成此公共的精神。及政治的能力也。

第四章 都府

在普魯士之府制上。爲改革運動之先導者。斯泰因也。彼所制定一千八百八年之府制。乃以後郡制及州制之模範也。

斯泰因之大事業。自都府而始得告成。蓋因第十八世紀中央集權之結果。都府人民之社會的狀態。比較的平等故也。當弗勒得力維廉一世。政府強盛之時。貧者之階級。對於富者之階級。其爲經濟上從屬者之地位。已令得爲自由。雖其呼吸新組織之精神。與活動舊都府制度者。不無差異。而其從新法律所設立市政府之形體。在實際上。無論爲何。與斯泰因着手以前之所存者。非甚有所相異也。彼之所爲變更。專在於市政府所固有之重要機關。而擴張其議員選舉權。令市民取公共職務。負擔之爲自己義務。且於市政之管理上。亦較從前。甚承認都府之自由也。自斯泰

因以後。彼之計畫。又稍爲變更。然其變更。在或全體。不可謂爲改良也。是殆除自一千八百四十八年至五十年間短時期之外。至於近頃。全出於占有權力保守黨之欲望。欲減削都府人民之政治勢力也。彼其變更。在增長都府之中央監督。制限都府管理市政之自由也。試詳言現在府制於左。

凡都府與村部同。其團體。亦於中央行政。及地方自治行政。均有特別作用之範圍。惟其區內所管掌之行政事務。關係全國利害者。多受中央行政部之監督耳。又與郡同。其官司。從事以上二種之職務者。全不分離。却以都府之行政官。施行一般有關係之職務。爲良策也。

雖然。在大都府。則規定中央政府。酌量情形。於管理警察事務。得置特別之中央機關。至於小都府。則以上之事務。並其他關係全國之一切事務。均歸都府之行政官管掌之。此際都府之行政官。作爲中央行政部之官吏。立於中央行政官府監督之下而行事。此中央官府。通例爲縣廳及縣

知事。在都府同時爲市郡時。有人口二萬五千以上之都府。卽爲市郡。其市行政官所管掌之事務。與在村部之郡。郡長所管掌者同。此等市郡。有市參事會。其組織亦與郡參事會同。唯管掌關於中央之事務。此市參事會。以市長及議員組織之。議員從市行政委員選舉。其無市行政委員會者。則從市會選舉。以故所管掌中央行政之在都府者。不問其在何場合。皆爲市官吏也。

第一節 市會

如是市官吏。雖於中央行政之在都府者。均有管理之責。其爲市之行政最重要者。則特有地方的性質者也。此地方行政之總轄權。則存於市會。市會選舉之方法。乃一種特別者。同市政之管轄權。保持於富有階級之掌中。何則。以市民之投票。因其納稅之額。而大異其勢力也。試即其方法言之。分都府直接納稅之總額爲三級。以最高額之納稅者等。納總額三分之一者爲一級。有選舉議員三分之一之權。以次級之最高額納稅者

等。納總額三分之一者爲一級。亦有選舉議員三分之一之權。其餘之納稅者等。納其餘總額三分之一者爲一級。有選舉其餘三分之一之權。以上之代表方法。足令市之管轄權。完全歸於富有階級之掌中者。舉例言之。如孟府有人口三萬六千人之都會也。其選舉者之總數。爲三千四百人。其中百六十二人之選舉者。得選舉市會三分之一。六百三十人之選舉者。亦得選舉三分之一。其餘三分之一。則從二千六百七人之選舉者選舉之。此亦可見階級間之不平均矣。況乎其實際上之不平均。較之前述投票數爲尤甚乎。何則。蓋其第一級之行用選舉權者。占其中百分之六十四。第二級之行用選舉權者。占其中百分之六十六。第三級之行用選舉權者。僅占其中百分之二十二也。此其原因。良由其投票非以秘密之故。脅迫盛行。而第三級之選舉者。多欲不到投票所也。

如是所組織之市會。對於都府行政。悉有絕對的監督權。法律上不過謂市會宜從其決議。管理都府之事務耳。又市會決定市廳所應管掌行政

之如何部分。選舉一切之市廳行政官吏。

第二節 市行政官

市會決議之執行。或有委任於市長。而令管理行政細務之全局者。或有委任於行政合議會。而其委員由市會選舉者。此委員會之一部。有專務官吏之性質。例如學校委員。法人評議員。市測量役。土木委員是也。又其一部。純然從尋常市民選舉。有就官之義務。至少須有規定期限。六年之半期間。從事於勤務。凡被選舉為市會議員者。均有此勤務之義務。其在市之行政權。委任於委員會時。雖曰市長為其議長。比於一切委員。其權力不過稍大。然其道德的勢力則甚大。多定市行政之特質者也。市長因其為專務官吏。得受俸給。至於充當市長位置之方法。及實際上任命行政合議會專務官吏之方法。在表示市會欲得最良人物之志望。凡都府欲得市長土木委員及其他官吏時。先由市會將所需用之官吏。並其必要資格上。廣告於新聞紙。有應者。再由市會。從其志望之中。考求其最適

宜於其位置者選拔之。然在小都府亦嘗有由大都府選拔名望素著之善良行政官。充其市長者。官職之任期。因其至少爲十二年。或爲終身之故。實緣此位置者多。故志望者。通例須受完善教育。且於市之行政有經驗者。凡以上專務官吏之選舉。通例須經中央行政官之認可。方有效力。是蓋因關係全國之一切職務。悉令市行政官負擔之故也。市行政官。雖曰以執行市會之決議爲主。然因爲保持市會。不越法律之範圍。及防止其不得策之行爲。亦能督制市會之行爲。若市行政官與市會相衝突時。則縣參事會爲其正當監督之官司。裁決其事項。此等官司。以其從常人組織。故中央行政部之專務官吏。不能干涉方今市之行政。且中央行政。於監督市之行政上。承認市會之決議。爲有效時。須先經縣參事會之認可也。至其應受監督之事項。舉其重大者。如起公債。課重稅等。其規則。大概與郡之地方行政。及州之地方行政上所採用者同。其實際。郡及州之監督。則以斯泰因府制爲模範。其爲都府所設備之監督法。則以其後之

法律修正之者也。

第三節 市行政諸部

凡管掌市中細密行政之常務者。有市行政諸部。關於其組織。不可不稍爲論之。在一千八百五十三年之府制。因爲施行是等事務。特設永久委員。若合議會。以市會議員。及行政合議會之議員。與加於是等之市民組織之。其合議會若委員。從法律規定。爲行政官之屬僚。指揮其部下之有給諸員。此規定之目的。在召集多數市民。能出而管理公務者。從事於市政。以上之合議員。其在市政上之勤務。與他之無給職。同爲義務制。又府制規定大都府。得分爲數區。各區置區長。由市會從市民中選舉之。是等區長。關於市之一切行政事務。爲行政合議會之所屬。此制度凡大都會採用之者。無不得良結果也。又其區內有錯誤時。必有可訴其錯誤之人。又其所訴。必有應注意之保證。試舉施行此制度者言之。例如孟府。分爲十區。各區有區長。而在施行公共救恤。則區長之下。有區民之委員。其職

務在受區長之指揮。審查貧民要求救恤之事件是也。而此等公共救濟事務。以其舉用市民衆多之故。其中之各人。不過注意二三家族。故於請求救濟者之狀態。能完全知悉也。此貧民救濟施行法。乃美國私設之救濟會社。與救濟事務所。所適用而已。著大功效者。普國則採用於公共行政制度上者也。

第五章 一般之特質

第一節 行政的監督

普國地方政治制度。大概同於法國。關於地方事項。中央立法部。雖有干涉之權。究不能施其重大之干涉。蓋舊封建思想。所承認地方自治發達之程度。其遺風猶存也。即其原則。於行政作用之上。殆有不可不放任於地方之範圍。立法部在其範圍內。決不可干涉之。縱其地方行政上。有必須中央干涉。中央監督者。亦僅由行政部干涉之。監督之。並須以行政部之常人官司爲主。且其所得干涉得監督者。又必限於防制地方。將釀過

大負擔之事項是也。故不如英美。以法律列記地方之權力及職務。而其各區劃內之地方事務。僅從地方官司。有地方立法部之性質者之所裁決管理之。中央行政部。不過於法律明定權力之內。爲防制地方不合法之行爲。得干涉之耳。此制度。乃舉地方權。悉賦與於地方。在或場合。承認非中央行政部立法部之認可。若其監督之必要之方法也。此制度之利益。不可勝數。採用之時。凡地方立法之弊害。及特別立法之弊害。均得防避之也。如美國行無責任之立法監督法。因不能防制地方之放恣。而以憲法減削立法部。許可地方作用之權者。其例不少。若普國之制度。令有責任官司。能判斷地方之利害者。爲其監督。庶幾能盡監督之責也。又況此制度。以其能保證地方之自由。令脫中央干涉之故。并足獎勵地方之自負心。及其責任之發達乎。

第二節 義務的無報酬制

雖然。普國制度。亦有與法國異者。其地方政治。採用無報酬義務制之原

則欲令地方行政多有非專務的性質也。法國地方官職。在數多之例。雖曰無報酬。然以之爲義務者。殆全無之。宜注意。是蓋因普國官治職務制。最爲完備。可以行此制度也。此思想採用於英國。英國二種之地方政治制度。現已有拋棄之傾向。普國特以有意識的採用之者也。

第三節 對於地方行政之司法監督

當輓近改革以前。普國之地方行政。不問其爲地方事務。中央事務。殆均有自主之權。不僅脫中央之立法監督。凡其行爲。限於支配私法。不待思索者。並免中央之司法監督也。雖然。在十九世紀之前半期。普國以其經驗。欲令地方行政。與滿足於個人。尊重其權利。遂至證明地方行政上。不可不設立一種之司法監督。是即一千八百七十二年改革。運動之主要目的之一也。自此司法監督之設立。普國之地方行政。遂大發達。其與英美二國。於地方行政上。設立嚴重司法監督。監督地方官司之行爲者。可謂有相當之位置也。

第四編 英國地方行政

第一章 英國地方行政之沿革

第一節 十八世紀以前之沿革

英國地方行政之制度。由州知事漸移於治安判事者也。當諾爾曼朝時。州知事之地方行政。已確定其性質。蓋諾爾曼朝之專制政治。令中國人民之各階級。悉服從於國王。國王因諾爾曼人與撒遜人。有人種上衝突。欲以公平仲裁者統御之。以調停其衝突。保持其平和。不可不設立一種政體。爰本盎格魯撒遜時代所傳之舊區劃。分全國爲若干州。王於各州。配置其所信用之官吏。令足以實施其計畫。強行其命令也。以故此等地方區劃。亦可謂爲公共團體。雖然是等地方。毫無自己管理之事務。一切行政事務。悉歸州知事管理之。其後因州知事。常爲不符人望之官。其權力漸次剝奪。乃設立副於民望之行政制度。先是中央集權行政。當諾爾曼強盛時。已令全國人民。團體亦頗固結。較之大陸。早告成功。特自治團

體。因中央集權之結果。無發達之機會。縱其後行政制度。改爲地方分權制。而全體原則。依然仍舊。其所謂地方者。不過行政區劃。無法人之資格。亦無自己應管理之事務。其一切事務。悉由國王所任官吏管掌之。此州知事所掌之地方行政。雖自諾爾曼人征服英國時。迄力查二世御宇之頃。常繼續之。然至是時事變發生。至令州知事降其位置。爲其間國王裁判所之行政官。是蓋因另設有治安判事。其權力漸次增長故也。

由是觀之。英國地方行政。由州知事。漸移於治安判事。故治安判事使用之權力。多爲州知事之權力。加之治安判事。於都鐸爾朝。因教會關係。所發生之地方區劃。所謂寺領者。亦有監督其行政之權。而在四期開庭裁判。則爲全州之官府。管掌其職務。治安判事。爲地方最重要官吏。兼任行政及司法之職務。指揮一切之官吏。此治安判事之制。較之州知事制度。甚有地方分權之性質。而其吏員。皆於其所從事地方選擇之也。雖此吏員。中央政府。得直接間接任命之。或罷免之。而以其職務規則上。爲義務

制。爲無給制。且從各階級選擇之故。得令治安判事。有獨立自治之作用。不致陷於官治制度也。何則。免職之脅迫。在治安判事。毫不足介意。免職者。勉勵其必要之職務。非罷除其職守也。故此制度。在事實上最足鞏固地方自治之基礎。以判事等。均係獨立。中央行政部。對其行爲。不能行用其監督也。蓋中央政府。所欲設監督之方法。因爲國會。劃清判事之權力及職務。已制定最細密條令。令判事等。遵守此條令。國王已承認諸裁判所。有監督判事等行爲之權。且令裁判所。得受理蒙判事等行爲之損害者之告訴。強制判事等。從法律之規定。否則取消其不法行爲也。

雖然。治安判事。在實際上。掌握地方行政事務之總監督權。國會議員之多數。亦從其中選出。然尙無近世所謂之代議性質也。自一千八百三十年。因救貧稅之增加。致地方稅額過大。地方財政。益爲重要。關於地方稅額。不可不與納稅者。有幾分發言權。因此感情。社會上又爲之一變。如製造因適用蒸氣力。使用一般大機械。工業中人。亦從此發生革命。致令人

口繁盛之市府。對於動產所有者。及商工業之階級。亦授以古來未有之價值。職此之故。遂令財產所有者之諸階級。皆一變其價值。增其權力。而先爲國會代議制之變革。即一千八百三十二年之有名改革案。凡政治上重要之權。咸從貴族紳士。歸於中等社會。而奏厥成功也。蓋以當時地方行政權力。悉爲貴族紳士所攬。凡新握政權之輩。極力尋求地方行政之方法。足以增加自己之勢力者。採用之。固自然之勢也。

爾後未幾。又起市府行政之變革。蓋市府在設立許可之時。其選舉。首先由國王干涉之。次由貴族等干涉之。其組織。其制度。在市府之行政上。殆令市民以不可堪也。

且在千八百三十二年之先數年間。救貧稅之增加日甚。地方官府。欲令各處貧民救助之責任。負擔於他之地方。故於工業社會之必要。施行正反對之複雜住居法律也。然而必要之改革。非組織全國統一之行政制度。則不能實行之。且其實行必須從前未行之中央監督。雖理論上。治安

判事。宜受中央政府之指揮。有不遵其訓令者。中央政府得罷免之。然以治判事。在社會上及政治上。位置甚高。中央政府欲發訓令。必須過爲審量。如欲其強從之。亦頗困難。蓋免職之威嚇。不過免其必要勤勞之職務。而判事以不受報酬之故。於金錢上。毫無損失。殊不足爲治安判事之所恐懼也。以故近日英國歷史上。得見治安判事免職之事甚稀。則其所謂發訓令之權力。亦終歸於有名無實而已。

第二節 一千八百三十四年及一千八百三十五年之改革
當改革案之初定也。其結果。新國會成立。本以上之理由。先制定救貧法之施行。及關於市政完全調查之決議。爰於一千八百三十三年。任命救貧法委員。着手於其事務。於一千八百三十四年。報告其結果。後人評此報告。謂其最著明且可驚異者。非徒在英國。即在萬國社會史上亦然。洵非誣也。此報告所主張改革之計畫。一面在代表地方納稅者。一面在構成中央行政部監督之地方行政制度。一千八百三十四年之救貧法改

正條令。曾採用之。大凡地方區劃之貧民救助。因於舊制。負擔過重者。則組合之而爲聯合區。各聯合區設監督會。以區內人民所選舉之貧民監督等組織之。其職務。大概如舊制之諸官職。非義務制。且監督會之事務。不過決定應消費之金額。而實際上之行政細務。尙爲無給監督官。及治安判事之所管掌。今也概歸於有給屬官管掌之。此監督會及一切官吏。均歸倫敦中央救貧法事務局監督之。其理由。第一。因舊制。地方上多徇私情。致生無數弊端。玆特設防制之方法。從新制。則地方中有欲脫法律所規定負擔之幾分者。中央監督。得防制之。而令其遵行。第二。因新制。對於官吏之品行端正。智識經練者。皆可信任之。非若舊制。必須有擔保。從舊制。則治安判事之於各州。得令俊秀人物。行其職務。否則必親行監督之。從新制。則監督會之有給屬官。爲管掌細密行政事務者。第三。因全國須謀統一之行政。故有中央監督之必要。

英國社會之要務。既日見增加。則充其增加而施設之。自必待有行政之

新機關。是等新機關與救貧法施行之機關。以同一方針組織之。雖州之組織亦以同一之計畫改正之。又因調查關於救貧法之行政。兼一掃市府所存之缺點。令市府組織在行政上。爲有効力之機關。而以施設改革計畫之目的。研究市府之行政也。因此目的。爰任命委員。從事調查。至一千八百三十五年。遂據其報告。頒布市府條令。凡全國所組織市府團體。施行同一規則。其從前所行特許狀之惡弊。咸令廢毀之。而行新布之條令。爾後因一千八百八十八年之地方政治條令。雖州之組織上。亦適用之。治安判事。因以上變革之結果。遂多失其重要價值。其行政之組織。大半爲改革法律所設特別行政官吏之所奪。但其司法職務。則保有者尙多。且猶爲增加。在美國亦然。

第三節 現今治安判事之位置

英國法律。於司法行政之間。久有區別不明之缺點。故近頃此二種職務。已有分離計畫。且在現今治安判事之制度。從大陸諸國觀察之。其性質。

有屬於行政諸種之職務。即在美國亦然。治安判事者。乃保持治安之意也。對於有粗暴行爲者。有拘束之權力。對於一切犯罪人。有豫審之權力。即在重罪亦然。又有單獨判決犯小罪者之權。或於小法廷及特別法廷判決犯小罪者之權。是等判決。以不用陪審官爲通例。

凡治安判事。於細小職務。不要二人以上相會之時。在州之各地。開小法廷行之。其重要職務。則於四期法廷。每年四次會合行之。

凡開四期法廷。全州判事。均須集會。加陪審官時。則構成最下級刑事裁判所。不加陪審官時。則構成行政控訴院。所謂行政控訴者。謂對於單獨判事。所下命令及宣言。及對於小法廷判事所下之命令及宣告。提起行政上之控訴也。以上職務中。或在同時併有司法行爲及行政行爲之特質者。即實際上。雖爲行政事項。而在形式上。則有似於司法行爲者。蓋英國行政法。其分科達於高度。其規則對於人民。或事可爲與不可爲。均有直接命令之形式也。是等命令。有刑法上之制裁。而其處罰之權。則委任

於治安判事中有警察判事之資格者。以故英國治安判事。雖在現今之制。其警察權非常擴張。雖然。在市府則不如是。無論在英國及美國。均用有給判事。及有給官吏。代治安判事之狀況。

如前述治安判事之行爲。其結果。除雖爲行政行爲。在形式上。係司法行爲者外。更有一種。明明係行政行爲者。蓋委任治安判事所施行之法律。悉爲單純命令之形式。非必布令於人民者。以其有一種事項。不得不依判事之任意也。例如關於貧民救恤。官吏之罷免。及衛生官吏之罷免。地方稅之賦課。其他連帶之種種事件。爲決其法律上疑問。及事實上疑問。常委任於判事是也。凡是等行爲。與前所述者。大異其趣。其所裁決。非宣告其違反法律。繼之以相當之處罰。乃因施行政治之必要。命令其應爲所可爲者也。在此場合。判事之行爲。謂其爲司法官。無寧謂之爲行政官。蓋以是等行爲。其結果。其形式。確係行政性質也。以上情形。在美國亦大抵相同。

治安判事。在特別小法廷。得任命少數之地方小官吏。其所任命之官吏。即貧民監督官。除爲職務上之監督官者。及無給警察官。是也。治安判事。關於各種內務行政。屬於地方管掌者。甚有權力。例如關於道路重要之權力。雖因新設州會。大概失之。今日猶得有其權力。是也。對於陪審官資格之名簿。有改正並許可之權。對於酒類販賣。有免許之權。且因一千八百八十八年之地方政治條令。在警察行政上。亦爲大有權力。

第二章 州

第一節 州會之組織

英國州會。據一千八百八十八年之地方政治條令。以行政上之目的而設立者也。其組織。以據一千八百三十五年市府條令設立之市會爲模範。有通常議員。長老議員。及議長。常通議員。由州中人民。選舉有被選舉之資格者充之。凡州中人民。每年有十磅以上純價格之土地占有者。及不論價格如何之家屋占有者。有選舉議員之權。凡州會議員之選舉人。

國會議員之選舉人。及雖不住居於州。住居於州之十五哩以內。而於州內。每年占有或財產之價格。或爲貧民之救助。納有定額之稅者。有被選舉爲議員之權。長老議員。即從州會選舉之。至議員之任期。在通常議員。則爲三年。皆同時退職。在長老議員。則爲六年。每三年更選一半。其長老議員之數。不得過通常議員三分之一。凡有爲州會議員之資格者。無論何人。得爲長老議員。但其實際與都市同其習慣。僅通常議員爲長老議員也。

州會議長。與州中都市之市長。同其位置。其選舉之者。同爲州會。雖曰凡有爲州會通常議員之資格者。均得被選舉爲議長。然以都市所採用之習慣。多從長老議員中選舉之。故在州會。亦有採用此習慣之傾向。議長之任期。爲一年。職務上爲治安判事。在州會之議員。或有受報酬者。蓋州會議員之職務。非義務性質也。惟議長。其報酬由州會確定之。

第二節 州會之權力

州會之權力及義務。可分爲二。第一。爲關於州之官吏職務者。第二。爲關於州之行政職務者。

第一 州會於組織州之官吏職務上。大有權力。州會中之各官職。皆條令之所規定。但必由州會任命之。罷免之。指揮之。及確定其俸給額。此通則也。警察行政之職務。在州則爲例外。其管掌之者。爲聯合委員。由州會從其議員中。所指定同數之委員。及從四期法廷。所任命同數之治安判事等。組織之。

第二 關於州之行政職務州會之權力

(一) 關於王國全體之行政。此行政之性質。以其屬於中央之故。從條令之所規定。多以其事項中之某部分。歸各種地方官府管掌之。自地方政治條令頒布後。始奪其權力。而授之於州會。此現在之原則也。但有例外。即滿一萬以上住民之都市。雖在地方政治條令頒布後。其一切權力。仍與前時同一性質。自此而後。有施行關於全國諸

條令之目的。以州會爲地方官府。爲原則。以滿一萬以上住民都市之市會。爲地方官府。爲例外也。

(二) 關於全州團體事務之行政。州會於本州行政。爲其管掌官府。發布各種規則。及警察命令。監督一切道路及管理主要道路。管理州之財政。編成豫算。徵收租稅。取得財產。募集公債等。均有權力。而舉其最爲重要者。則關於財政是也。蓋州會支配全州事務之權力。與美國支配州之官府權力同。其權力之行使。僅限於條令所已特定枚舉者。不據於條令。無論爲何等權力。不得行用也。國會所賦與州會之權力。非以其事務。歸州會管掌。爲得其宜。亦非以其制度。信爲其州利益。設立保持之也。凡關於一般之事項。不問在何範圍。州會之權力。均特定枚舉於條令之中也。

(三) 關於州以下之地方官府及地方區劃之行政。

凡是等行爲。州會有種種權力。在十九世紀。英國一般之發達。對於

地方區劃及地方官府之行爲。組織嚴重之中央監督。大有趨於中央集權制之傾向。其結果。至一千八百八十八年。凡小行政區劃之地方官府。遂無不由倫敦之中央諸官府。指揮監督其行爲者。此中央集權。世之不韙者多。甚令社會上。感其影響之不良。故一千八百八十八年。倫敦地方政務局。以得國會臨時命令之認可。規定地方政務局及其他之中央政府。對於地方諸官府。所有一切之監督權。均交付於州會也。

又一千八百八十八年地方政治命令。關於整理地方區劃經界之權。亦賦與於州會也。

第三章 州之小區劃之爲村部者

第一節 地方的混雜

自州以下。地方區劃。其狀態極爲混雜。所謂地方區劃者。雖曰在州之下。曾爲唯一之村部區劃。然因時勢之需要。又組織新區劃。於其新區劃中。

設備新官府。是等新區劃。通例雖以地方區劃爲基礎。而以地方區劃與州之間。最初爲一種特別關係之故。現今新區劃。其對於州。而有土地之關係者甚少。蓋地方區劃。非必包容於一連續藩籬之中。在一千八百七十三年。有分裂一州爲七十以上之地方區劃者。且一地方區劃所管轄之地域。其大牙相錯。甚至有跨出其州之境域外者。當一千八百三十四年聯合區之組織也。雖以地方區劃爲基礎。以數地方區劃構成之。然因地方區劃。常橫斷州之經界線。故聯合區。亦常橫斷州之經界線也。一千八百四十八年所組織之村部衛生區劃。通例亦與聯合區。同其境土。此衛生區。分爲市部及村部二種。第一種。應住民之必要。從第二種之中組織之也。即住民之聚合體。得組織市部衛生區。其組織。得包含二聯合區之部分。及數地方區劃之部分也。此市部衛生區組織之後。稱其聯合區中之殘餘者。爲村部衛生區。次以組織村部之貧民監督官。而稱爲該村部衛生區之衛生官。爾後因教育條令出。凡不屬於都市區域內之地。

方區劃及地方區劃之部分者。悉編成爲學校區。都市則獨自編成學校區。以上區劃之外。有所謂國道區劃者。其區劃。或爲地方區劃。或地方區劃之聯合。或爲救貧聯合區。或爲都市。又有埋葬區劃。更番及點燈區劃。此最後之區劃。自州內設立警察以來。僅爲點燈區劃。通例與村部之地方區劃同。凡以上之地方區劃。有相重複者。唯救貧之地方區劃。爲其例外。因救貧之地方區劃。必爲救貧聯合區之要素也。如斯各區劃。以其面積不相符合之故。其中所施行一切之行政職務。斷非組織一官府所能勝任。故其計畫。但合行政職務中之最重要者。令貧民監督會掌理之。弗倫特氏曰。村部地方區劃。住民之生活。既屬於地方區劃。復屬於聯合區。且又屬於州。或又將屬於一道路區。彼地方區劃納稅者總集會。學校事務會。埋葬事務會。國道事務會。均宜受監督官及治安判事之管轄。今又不可不加州會以上之場合。因其事件瑣繁。爲之增加關係區劃。增加官府。增加稅額。有更極其複雜者。觀其云云。可以想見其事態之結果矣。

以上諸種官府。均有徵稅權。又常因收稅。有自己之機關。額西英氏之演說有云。凡對於一千百磅之評價格。合計一年。有受八十七個要求書者。又僅一地方區劃。對於十二志四斤之合計額。有送附八個調稅書於余者。可見其地方區劃。及官府組織。殆爲渾沌之狀。是可謂爲官府上之渾沌。調稅上之渾沌。區劃上之渾沌也。

雖然。從以上混沌之中。得指定以下所述之原則。關於英國現今之地方政治。庶幾與以適當之思想乎。

第二節 聯合區

聯合區。據一千八百三十四年之條令。因爲貧民救助。組合救貧地方區劃而成者也。此救貧地方區劃。通例與宗教上之地方區劃相同。然亦非必常相同。凡各聯合區。有監督會。以職務上之議員。及地方區劃所選舉之議員。組織之。職務上之議員云者。謂住於聯合區內之治安判事。雖然。治安判事。參預聯合區內之行政事務者甚稀。被選議員者。謂從聯合區

內。各地方區劃。有地方選舉權之人民選舉之。各地方區劃。應其人口之多寡。定其議員之數。凡地方區劃內之財產所有者。納稅者。均有選舉之權。其選舉法。爲複雜投票法。有五十磅以下之納稅財產者。有一票。有五十磅或五十磅以上。百磅以下之納稅財產者。有二票。有二百五十磅以上之財產者。則有六票。投票者。以其爲財產所有者。又爲財產占有者。均得投票之權。其結果。一人得有十二票之權。但不能過十二票。監督會。經倫敦地方政務局之承認。得任命其必要屬官之總數。雖然。不能罷免之。此罷免權。委任於地方政務局。故地方政務局。在監督會之行政上。有極大之行政監督權。監督會元來之設立。以管掌救貧法施行之事務爲目的。然自設立以來。即其他之行政事務。亦要求管掌之。例如村部衛生區。以監督會爲衛生官府。即以聯合區之村部所選之監督等。爲其聯合區內村部衛生區之衛生官吏。是也。又監督會常有爲村部道路之官府者。本來地方區劃。爲道路區劃。往往聯合之。而爲大道路區。至令道路區。與

聯合區。同其經界。而以管掌道路事務之權。賦與於監督會。關於委任於監督等之事務。其爲行政上之細目者。通則由監督等所任命之官吏管掌之。因歲月之經過。監督等殆全爲合議團體。其主要之職務。在徵收辦理事務必要之金錢。大抵辦理細目之事務者。皆爲屬官。多屬於倫敦地方政務局之監督。且受俸給。故爲專門的職務。與從前治安判事之行政。所謂非專門的地方分權制者。大反對也。至於監督會。支辦其行政費之資本。則爲地方稅。及州會從國稅中所賦與支給者。地方稅云者。救貧稅。衛生稅。道路稅等是也。皆爲地方區劃中所負擔。州會從國稅中所賦與之支給云者。謂中史政府所徵收之稅。因爲分配於聯合區。及其他區劃。交附於州會者也。但配當於聯合區及其他區劃時。須從諸種條令所定之規則。在中央政府。亦須受取地方政治標準之證書也。

第三節 地方區劃

聯合區之下。有地方區劃。此區劃。自聯合區設立以來。多失其價值。在現

今地方政治之目的上。不過爲租稅及選舉之區劃。惟市的團體。於各種免許規則。對其住民福祉。有特別關係。施行之權利。例如浴塲及洗濯所規則。埋葬規則。點燈及更番規則。公共圖書規則。公共改良規則。即是也。在點燈及更番規則。現今僅爲關於地方區劃之點燈者。凡地方區劃。採用以上諸規則時。由地方區劃所任命之檢查官及委員會施行之。至於地方區劃所組織之官府。則稱爲地方區劃會議。決議以上諸規則之採用。及其他管理權內之事件。此地方區劃會議。有兩種。一由地方區劃納稅者之總數組織而成。一由特選代表納稅者組織而成。其不用特選者。其納稅者投票之方法。與聯合區之選舉略同。即有五十磅以下評價財產之納稅者。有一票。五十磅乃至七十五磅之各納稅者。有二票。漸次昂騰。至於百二十五磅之納稅者。則有六票。在此場合。不許一人以其所有主及占有者之資格。有二票。故無一人有六票以上者。凡各地方區劃。有貧民監督役二人。由治安判事任命之。其在地方區劃。同時爲宗教上之

地方區劃時。則由地方區劃會議。選舉寺宰二人。職務上爲貧民監督役。然在地方區劃之救恤貧民。向爲貧民監督之主務者。今已不爲其所管。而歸於聯合區之貧民監督。及其所屬之官吏。故現今地方區劃貧民監督役之要務。在徵收地方區劃所負擔之各種稅。而各種稅。以其多附帶於救貧稅。否則各種經費。在實際上。從救貧稅中支辦之故。貧民監督役。其實已爲地方收稅吏。惟在或場合。有設置有給之貧民監督助役及收稅吏耳。此地方區劃之組織。不徒村部爲然。雖市部之區劃。亦普及之。但村部之區劃。較之市部。多有價值耳。其故以村部之地方區劃。有施行前述免許規則之事也。

又村部之地方區劃。皆爲學校區。在美國之意義。凡村部之地方區劃。有公立學校者。則設學務會。大致仿聯合區監督會之方法組織之。所異者。在英國。因爲其例多令宗教上之少數者。得滿足於公立學校。有少數者代表之設備耳。當一千八百九十三年。有一議案。提出於議會。其目的。在

以地方區劃人民之所選舉。組織地方區劃會議。令地方區劃之政治。自是爲代表政治。此議案若制定。則強固之地方區劃組織。由是成立。以增加地方區劃之職掌。其結果。必至令地方政治之制度。大爲簡單。可勿疑也。此議案。乃以區會代監督會。且廢止複雜投票之制也。

第四章 州之小區分之爲市部者

英國之市。有二種類。一曰都市。一曰市部。衛生區。與改良規則施行區。在都市之大者。其行政上。殆全脫州之官府之管轄。另有組織。以市之官府。爲其組織之官府。

第一節 都市

舊都市之組織。因一千八百三十五年之市府條令。全被改造。而爲全國畫一之制。此條令。乃就都市之情形。詳密調查而後定者。爲各地方之欲爲都市者。設備如何要求之組織形式也。現今國王。因地方選舉人之要求。得以樞密院令。授附帶特權於都市也。特舊來之原則。依然存在耳。即

所謂都市者。其團體權力。甚被制限。大概僅關於地方事務。能行其權力。至其事務關於一般行政上之目的者。中央行政部。以都市之組織爲機關。而使用之。殆稀也。例如市之貧民救恤事務。則全存於聯合區貧民監督之手。非市會之所得管掌也。其於學校行政亦然。凡有公立學校之處。則有學務會管掌之。此學務會之選舉方法。與村部地方區劃之學務會同。由都市所設置之學校區選舉之。以故都市之爲制也。殆僅管理其財產。及實施特別條令。與一般條令所賦與之各種特別權力。特別條令者。謂國會所設之特別條令也。一般條令者。謂國會賦與特別權力。於全國都市所設之一般條令也。以上行爲。以其範圍甚廣。故都市之權力。其已特定枚舉於條令者。姑置勿論。即其事務。純然關於地方者。亦甚濶大。而非美國之市府團體。所能比也。

自是以後。遂本一千八百三十五年之法律。及爾來關於都市所制定之各種法律。編彙而爲一千八百八十二年之市府條令。支配都市之關係

者。全在此條令也。此條令大概繼續一千八百三十五年條令所採用組織之方法者。據此條令。都市所設備之官府。有評議會。前述英國市制沿革時。已詳論之。當時市會。以市長老議員及通常議員組織之者也。通常議員。從市民中有市之特權者選舉之。此特權。因納稅而得者也。而以土地所有者及占有者。均有納稅義務之故。必六個月間住居市內之戶主。始得有選舉權。然關於戶主及占有者之意義。裁判所之所判決。不許單爲寓居人者。有此特權也。其結果。凡於市內無永久之土地所有權者。不得有選舉權。凡爲市民者。均有被選舉爲通常議員之資格。雖不住居於市。而住居於市之十五哩以內。於市之區域內。爲財產所有者。與納定額稅者。亦有被選舉之資格。通常議員之任期三年。每年更選三分之一。其選舉法。採用澳大利亞洲所通行秘密投票法。即因一千八百七十二年之秘密投票條令所施行者。而選舉人。須記錄於名簿。長老議員。比於通常議員。爲三分之一。從通常議員中選舉之。雖非法律上之所規定。在

實際上。殆以此爲例。其任期較之通常議員爲長。即以六年爲任期。每三年更選其半數。市長由市會選舉之。此法律上之規定也。在事實上。則概從長老議員中選舉之。其任期爲一年。現任市長及已退任市長。職務上爲治安判事。凡市長在職時。得受報酬。但拒絕就市長之職者。必課最重過料。故其職務。爲義務的職務。至市長之報酬額。則由市會決定之。

都市會議。關於市之官吏職務。爲有管掌之全權者。而都府吏員。殆全爲其所任命。所指揮。所罷免也。且計畫適當時。得設置新官職。確定其所附帶俸給。加之關於市之行政。有監督之全權。在法律之範圍內。決定都市所應管掌之行政事務。例如決定設立瓦斯製造所。或維持之。及決定在都市之區域內。設立軌道或維持之。是也。又因爲維持市之行政。有確定應徵收之稅額。及管理市之財務行政之全權。

按本文諸權力。非依一千八百八十二年之條令所賦與。多依其他條令賦與之也。

都市制度之組織。一面關於地方行政事務。有其權力。一面其官府及官吏。受中央諸官府之行政監督。其施行此行政監督者。多爲大藏省及地方政務局。就此市會而叙說之。凡都市所議施行之事。與純然執行事務之間。尙無差別之計畫。可見一切行政事務。純然屬於地方者。僅由都市會議管掌之也。如美國之市府。因爲無行政諸部局之設備。於行政事務上之細目。須慎重監督。通常分市會爲各部委員。由各部管掌行政事務中之一部或數部也。如現在都市。因爲管理警察。有所謂更番委員者。管掌都市之警察行政。是也。

又凡各部委員之下。必有屬官一人。施行市會之命令及指揮。與其正當委員之命令及指揮。例如於警察行政。有爲警察監督者。是也。

都市會議。又因一千八百七十五年之公共衛生條令。凡都市官府兼有衛生官府之資格。執行衛生上之職務也。都市又爲學校區。凡都市內。有公立學校時。則於都市會議外。有特別獨立學務會。從凡爲學務選舉所

設備之方法選舉之。即選舉人。因爲令納稅者。代表宗教上之少數人。設備少數者代表之方法也。其在學校區。無可維持之公立學校時。則都市會議。有就學勵行委員。監視強迫教育條令之實行。此委員。若在學校區。不與都市同一所者。則由聯合區之貧民監督。及市部衛生區之地方吏員。任命之。

第二節 地方政治區

英國衛生區。從一千八百七十二年之條令分割之。其現今支配之法律。則一千八百七十五年所編成之公共衛生條令也。此衛生區。有二種。一曰村部衛生區。一曰市部衛生區。村部衛生區者。以救貧聯合區。未編入於市部衛生區之殘餘部分組織之。市部衛生區者。以都市所宣言市部衛生區之人民聚合。及倫敦地方政務局所宣言地方政治區之人民聚合。組織之。此外各種特別條令。有以他之部分。爲有特別組織之市部衛生區者。稱之曰改良規則施行區。是等皆因特別免許狀。而被支配者。都

市之事。既已考究。則所宜叙述者。惟據一千八百七十五年之公共衛生條令。所支配地方政治區之一事耳。此所謂地方政治區與市部衛生區者。由各地方衛生事務會支配之。此衛生事務會。從聯合區所採用複數投票法。由納稅者及財產所有主選舉之。會員之任期三年。每年更選三分之一。但退職員。得再被選。如是衛生事務會。在衛生區內。與都市會議之在都市。有同一之權力也。第一。衛生事務會。對於區內屬官之總數。有監督之全權。第二。關於區內一切利益之事務。有決定之權。但在如何場合。無管理區內警察官之事耳。此警察官。以僅爲州警察府之一部。屬於其官府之監督也。凡地方行政區。與都市同者。僅於純然地方事務。有管轄權。除衛生行政可作爲一般行政之一部者外。其他國中一般之行政。無關係也。例如公共救恤行政。則歸於聯合區貧民監督之掌中。公共學校之行政。則爲地方區劃所組織學校區之所管掌。二者均非地方政治區之所關係也。彼其主要之權力。在管理市街。美麗市區。保護特別專務

之公共衛生也。地方政治區。又與都市同。受中央行政監督。其組織。仍與都市同。凡連帶於財務行政之重要條令。因其監督。得防止濫用失計之弊也。

第五章 中央行政的監督

如前所屢述之中央行政的監督。乃近年因地方權增加之結果也。茲試述其行用之方法如左。

第一節 對於地方官府之行爲中央政府裁可之必要

凡地方官府之行爲。欲令其有效力。須得中央政府之裁可。例如地方官府。通例整理地方事務。雖得發一種之警察命令。在一定之制限內。有附加制裁之權。然如是命令。大概其施行之先。或須得樞密院大藏省之裁可。或須得地方政務局之裁可也。凡關於財務行政之重要行爲。其相同者亦不少。例如地方債。概須得大藏省及地方政務局之裁可。在都市。因職工住家條令等之結果。得起地方改良之大計畫時。通例決議實行此

條令。亦須得地方政務局之認可。且地方政務局認可後。尤須得國會之裁可。方有効力也。

第二節 中央的會計檢查

地方諸官府之會計。除都市外。大抵受中央政府之檢查者。而因爲檢查。須送附計算書於倫敦地方政務局。地方政務局。以檢查計算書之目的。爰分全國爲會計檢查區。各區置地方檢查官。受地方政務局之監督。檢查官。檢查地方官吏有違反法律之條款。支出金錢時。有拒絕支拂之權。但地方官府。對其檢查不當者。得控訴於地方政務局。至都市之會計。則不受此中央的檢查。由都市自有之會計檢查官檢查之。此檢查官爲三人。二人由市民選舉之。一人由市長任命之。稱之曰市長之會計檢查官。

第三節 強制權

自一千八百三十四年以來。施行政治之改革也。有一重大理由。在預防

各地方爲中央行政部之機關時。於法律上所命負擔。關於地方重要利益者。忽略視之。而危其福祉也。以故其改革結果。爲施行中央行政監督之一特質。即授中央行政部。以干涉地方。怠慢之權。強制之。令遵行法律所命之職務者。是也。而此監督權。在救貧行政。衛生行政。及公共教育行政。尤爲強硬。在救貧行政。則地方政務局。有制定一般之管理規則。令聯合區之貧民監督會。必遵守之。及強制監督等。具備貧民必要供給之權。在衛生行政。地方政務局。亦有強制地方。令其籌畫公共衛生所必要者。而施行之之權。若地方官府。不從之時。地方政務局。得以其權力。任命臨時委員。令執行必要之事。其委員所消費之資金。以地方課稅之方法徵收之。在教育行政亦然。教育部。即樞密院中之教育委員。考察私立學校。對於一地方之兒童。其設備不完全。不足副政府所期望時。有命選舉學務會之權。此學務會。有設立公立學校。充分維持。徵收稅則。募集公債。以充經費之權。其所設立之學校。稱之爲公立學校。若地方不爲必要處置。

時。教育部。照衛生行政不整理時。有執行同一處分之權利。至於都市。除救貧行政。及教育行政。非其管掌者外。其在衛生行政上。則與各地方衛生會同。即均屬倫敦地方政務局所監督。故中央行政部之強制權。無市區區劃及村部區劃之分別。對其行政事項。關於一般福祉者。均有完全監督之權力也。

第四節 地方官吏職務上之懲戒權

地方政務局。除前述於行政實施。有直接關係諸權力外。又有確認各救貧監督會。所任命下級地方文官之權力。及罷免之專權。蓋以貧民監督及治安判事。較之舊制。其行用地方權。甚無制限。地方政治。易陷於混沌狀況。從此混沌之中。望其秩序成立。則以如是強大之中央監督權。授之救貧行政之中央監督府。是固所必要也。

第五節 補助金給與及中央的檢查

英國法律。常因補助行政之職務。(即警察規定中央政府與州會。給與金

錢於各種地方官府。其方法。由中央政府。先檢查其特別職務須補助金者。果合乎法定之標準與否。然後給與之。以故中央政府。因爲顧全地方私益。令保行政上之効力。及行政上之一致。對於地方行爲。不可不有廣濶監督權也。

第六章 一般之特質

英國地方制度一般之特質。與美國制度一般之特質相同。即立法部。枚舉特定地方之權力。而自於其行爲之上。嚴爲監督。是也。但其採用監督之方法。則兩國實有差異。在美國。關於地方一切之立法。大概與總立法部現行之手續規則。靡不相同。即地方案。必附託於適當之委員。委員從其希望。或有審問其利害關係者。或有不審問者。且必經過三次讀會也。英國則不然。以立法部。從通常立法之手續。督制私案。及地方案爲絕對的不可能之事。英國議會。爰設特別手續。凡關於一切地方立法案。必從此手續。又採用所謂條款法律之條令。至於要求插入重要之條件於總

特別案及地方案也。加之採用之手續規則。須通知於對此議案所定之利害關係者。又要令特別委員十分審查如此之議案。而審查之際。有聽辯護士之陳述。及召喚證人審問之事。又在數多場合之地方案。須經倫敦地方政務局。及他之中央官府之認可。因此制度之發達。遂於法律社會。發生一種議會狀師之階級。其職務。僅於議會委員。被命審查地方案及私案之前。代表利害關係者。

此外英國制度。與美國所採用制度相異之點有三。即(一)有地方組織例如州及市之集權的性質。(二)中央行政監督之勢力强大。(三)地方區劃較之美國。其數多。而其狀態。頗覺混雜。是也。

中央行政監督。因英國之地方團體。較之美國。有濶大之權力而發生者也。但以條令枚舉特定地方權力之制。如美國之所實施。於英國。亦必同一實施。不可不注意也。在美國大抵舉地方行政上一切之權力。賦與於郡。或賦與於邑。及屬於邑區劃之學校區。其計策之試行。雖云一般大有

成功。在英國。則以有種種地方區劃。相符合者甚少。其各部行政。大抵各有地方區劃。且在數多場合。各有特別之行政組織。但以上之狀態。現有歸於單純之傾向耳。

以上所述之制度。因一千八百八十八年之條令。新設立之倫敦郡。不適用之。不可不記憶也。此倫敦郡之組織。與英國普通之州。其細密之點。頗有所異。又以上之制度。亦不適用於倫敦之市。此倫敦市之政治。以其形式上。猶與中世同。爲一種特別之制度。雖學之。其所得利益甚少。故略之。

第五編 美國地方行政

第一章 美國村部地方行政之沿革

美國村部制度之沿革。已詳見於英國編。茲不再述。以下僅就其發達。及其團體資格言之。

第一節 村部地方行政制度之發達

第一款 當初地方行政之三種

治安判事制度。當北亞美利加殖民之時。已有完全勢力。則移其主要特質。而爲美國地方行政制度之原本。固自然之結果也。雖然。其制度在各殖民地。有少異其趣者。一、在新英吉利殖民地。二、在中部殖民地。三、在南部殖民地。各因其地之便宜。發生特別情形。其主要區別。則存於地方行政區劃。因爲行政上之目的區劃之者。其相對的位置如何。以下試分述之。

一、在新英吉利諸州。其行政區劃上。雖承認郡之組織。然不若邑之組

織之爲重要也。在此美國之邑。謂其以英國之地方區劃爲模型雖可。謂其繼續英國地方區劃之法律而設之則不可。蓋其制度。乃美國法律之所創設者。以故英國地方區劃。所可適用習慣法之原則。美國之邑。不得適用。其邑之爲邑。多類似乎盎魯格撒遜時代所謂有圍牆之村也。其所以類似撒遜之舊制者。非美國殖民地人民。有意模仿其制度。彼等實因其祖先之日耳曼人等。移住於英國時。遭逢此等情形之事實也。

二 在中部殖民地。亦并行郡邑兩制度。其行政職務。大抵平等分配於其間。否則郡較之邑。立於重要位置也。在品希威尼亞州爲尤然。該州至十八世紀之終。尙無邑之設立。即其設立後。亦如新英吉利諸邑不以爲重要也。

三 在南部殖民地。則僅行郡之制度。蓋因其社會之狀態。僅以郡之制度爲必要。在殖民之時代。已防止郡以下行政區劃之發達也。

第二款 美國初代之郡

美國各殖民地。除新英吉利之或殖民地外。無不行郡之制度者。在新英吉利地方。或有取郡之行政區劃者。亦不過畧具郡之形狀而已。其施行行政之官吏。如英國治安判事開廷之裁判所。由殖民地知事任命之。

在治安判事之側。有與英國州知事位置相當之官吏。即治安保護者。選舉復命官。裁判所行政官等。亦由知事任命之。至關於郡之行政職務。則集中於治安判事開廷之裁判所。此裁判所之判事等。有任命郡會計官。管理郡財政。監督救貧行政之權。又管轄警察及道路之事務。凡關於是等事務之屬吏。均歸其指揮監督。

在郡之制度。有一變化。最宜注意者。即以郡人民所選舉之吏員。代上述之任命判事。是也。此變化。在紐約克州。自一千六百八十三年。由該州尙書。制定法律草案。列舉該州各邑應選舉人員。監督各邑及郡之公共事務。及其負擔之條款始。而其確實。則在一千六百九十一年。

當一千六百九十一年。凡該州各邑。均選舉所謂監視役之官吏。其各邑是等官吏。相會於州內時。則組織州合議會。監視審查各郡必要之公共負擔。此監視役名稱之所由起也。此制度。雖十年後。因一千七百一年法律第九十六章廢止之。然又因一千七百三年之法律再設之也。

以上變革發生之理由。在聯合地方課稅及地方代表。何則。以監視役合議會。其最初之主要職務。關於郡之財政。故也。觀一千七百二十二年。紐約克法律。制定數多莊園之人民。住於有特權土地內及其管轄內。負擔郡稅。而因一千七百三年條令所規定投票法。無選舉監視役之自由者。現亦於莊園接近之邑。得爲投票。可見其變革之所在矣。

判事等。關於道路及其他行政事項。猶有重要職務。其後品希威尼亞州。亦採用選舉制。其稍異者。州合議會。不以邑之代表者爲重要耳。蓋當一千七百二十四年。因爲管理郡之財政事務。規定州之人民。得選舉委員三人。且在品希威尼亞州。雖治安保護者。選舉復命官。及裁判所行政官

等亦素爲人民之所選舉也。此郡之制度之變革。其影響所及。在美國地方行政之發達。最爲深遠。教授哈烏安德曰。在西部諸州。於預定地方政治之性質。有名譽者。首推紐約克州。次推品希威尼亞州。其令郡之裁判所制度。由各邑選舉代表。復古代之慣行者。以紐約克州爲權輿。其檢定郡之能力爲獨立者。則以品希威尼亞爲權輿。原來該州內郡之官職。較之英國。多適用選舉原則。由是言之。紐約克州乃監視役制度之鼻祖。而品希威尼亞州。則委員制度之發起者也。觀其云云。亦可謂盡其大概者矣。

以故在紐約克州及品希威尼亞州所採用之選舉制度。其後聯邦各州。大抵採用之。微特郡中舊設之官職。採用此制。即因行政事務之增加。所設置之官職。亦採用之。今也郡之一切官職。殆無不採用此制者。

第三款 美國初代之邑

美國初代之邑。與十七世紀及十八世紀英國之郡。其組織雖同。非與當

時英國地方區劃之制度。有密接之類似。如前款所述。美國之邑。屬於創設者。而其發達。各區甚異。在新英吉利地方。較之州爲先成立。在中部殖民地。則較之州爲後創設。且即邑之起點言之。或有出於立法上制定者。或有出於初代殖民地政府之行政行爲者。又或有因各組合人。以移住之目的。向土人購入土地移住之後。組織政治。爲一種之民約者。其因此最後方法所發生之邑。雖其大概。皆具備政府之特質。然自合併於殖民地後。則除普通自治權外。咸失其權利也。

茲再就其選舉方法言之。其最初之原則。凡投票者所選舉官吏。均得補任爲邑之官吏。此原則。美國之邑制。與英國地方區劃制。大異其趣。即美英治安判事。異其位置之大相遠點也。蓋英國之治安判事。對於地方區劃。其權力甚大。得任命一切之地方區劃官吏。又得指揮監督其當爲之事務。在美國之治安判事。對於其邑之事務之權力。則較之甚爲狹隘。試取各刑制度畧述之。在新英吉利州各邑官吏。由邑會議選舉之。即在邑

中有政權之人民之集會。其被選舉人稱之曰邑公務員。爲邑之主要官吏。關於邑之一切事務。有監督之權利。又關於邑會議之決議。有執行之義務。加之其下又有數多官吏。分掌特種事務。關係邑之利益者。是等小吏。或由邑會議選舉之。或由邑公務員任命之。其官吏如此之多者。因其無俸給。而其職務。又爲義務制之故。無論何人。欲其無報酬。而久爲公共職務。消費時間。非可望也。在紐約克州。自一千六百九十一年以來。邑之主要官吏。爲監視役。調稅役二人。警察官一人。收稅吏一人。書記一人。道路委員。與測量役。及貧民監督役。是等官吏。如馬薩諸塞州。多由邑會議選舉之。在紐約克州。各邑會議。所施行之職掌。亦與馬薩諸塞州之邑會議同。所異者。其行政範圍。稍爲狹隘耳。蓋紐約克州各邑所管掌之事務。多新英吉利各郡所管掌之事務。在品希威尼亞州設立邑制後。僅有貧民監督役二人。由判事任命之。道路監督役二人。由邑之人民選舉之。所以然者。因品希威尼亞州。較之紐約克州。其邑之可爲事務甚少故也。

故郡制之行政區劃較之令其他行政區劃爲其職務者多有適合於此地方之性質故品希威尼亞之地方行政制度素未採用邑會議制也。

第二節 地方團體的資格

第一款 當初地方未具團體資格事

當地方行政制度以選舉之原則爲官職補任之通規其全體之地方制度概具民政性質又對於中央行政部有獨立性質者也蓋中央行政官府對於地方官吏所發訓令之行政制裁權悉爲所破毀也雖然如此行政制度自行地方分權制後凡獨立官吏所管掌各種之行政區域仍與英國之行政區域同所謂法人資格尙未承認也故除據中央立法部條令所賦與範圍外別無自己應管之事務且以對於中央行政部未認其爲代理官故亦無所有財產及爲訴訟原被告之權利。

當初之邑因無團體資格生一結果即新英吉利對於其邑之訴訟其判決執行之際得沒收其住民之財產是也在紐約克州其承認行政區域。

有法人資格之第一着手。爲北漢崙布圖對於漢崙布圖之訴件。此訴件乃保持邑有團體資格之主證也。特就其團體資格果爲如何。未嘗明白解釋耳。如荷蘭人所建設之古邑。因羅馬法律之影響。及歐洲大陸分配行政職務於地方之思想。已有團體資格而無可疑者。得就此訴件之判決。左右裁判所也。洎一千八百一年立法部。始明白承認各邑。具許與土地之資格。迨至一千八百二十九年。紐約克遂以該州修正條令。明白宣告各郡及邑爲團體。有特定之權力也。即所有財產及爲訴訟原被告之權利。

在馬薩諸塞州之邑。其得許與土地之權利。則在千六百三十五年。其得爲訴訟原被告之權利。則在一千六百九十四年。其得公然團體之認可。則在一千七百八十五年。

凡紐約克州及馬薩諸塞州所確立之原則。美國其他之諸州。大抵皆採用之。現今美國之郡及邑。其在行政上有價值者。謂其有以上特定權力

之團體組織也。

第二款 現今之團體資格

美國發達之結果。雖承認地方區劃爲公共團體。尙未更進一步。承認如斯團體。有地方自治之範圍也。其團體及團體官吏。所管掌之職務。在其本質。仍全認爲中央管掌之事項。又官吏。雖由地方人民選舉。然於所謂屬於地方團體吏員之意義。亦未承認爲地方官吏也。彼等不過因補任如是官吏。所採用之方法。由地方區劃中居住人民。選舉之而爲中央官吏也。

至於呂之位置。則因羅呢蘭對於門羅呂之訴件。可以見其大概。當時判事德里阿曰。州內許多之邑。乃有特定目的。且甚被制限之團體也。更明確言之。乃有特定有限的團體資格也。在其管轄權之範圍內。因供給住民之使用。得購入土地。爲其所有。又因其具團體資格。欲行用其團體能力。與行政能力。得結必要契約。及所有動產。且因管理其團體內財產。於

主張團體之權利。強行團體之義務。有必要時。得爲訴訟之原被告也。若夫因爲關於民法與刑法之施行。公共衛生。及道德之保護。道路橋梁之保存。貧民之救助。租稅之賦課徵收等事件。組織政治區劃。令便宜行用。國家政權之一部。則仍與司法區劃集會區劃同。毫非爲團體也。凡邑官吏之管掌及職務。關於以上之事項者。無論爲何等意義。非團體之管掌及職務也。

判事猶續語曰。邑之官吏。雖以選舉爲便宜。然一旦選舉後。則與國家最高之官吏同。爲公共之官吏。非團體之職員也。即以法律上之意義言之。亦非邑之雇人或代理員也。觀其云云。可以想見邑之位置矣。

關於郡之位置。亦與邑同。因漢密爾圖郡。對於買耶斯郡之訴件。能叙說之。裁判所曰。所謂郡者。畢竟其地方的組織。不過爲民事行政上之目的。稍賦與團體特質之職掌。至其組織大體。則全以全州政策爲目的而創設之。如關於財政。教育。貧民救恤。軍事組織。旅行及運輸之方便等之政

治制度。及民事行政。且一般之司法行政均爲其目的者也。關於郡之制度。其一切權力及職務。無一不與全州一般之政策。有直接關係。是殆絕無例外。其實際上。不過屬於全州行政之一支部。又就大爾河圖郡。對於苦因安斯郡之訴件。裁判所曰。郡之云者。州之公共地方區劃之一也。因其公共政治上之目的。聯帶於州之行政。而創設組織之。且於社會之地方事務。負擔監督施行之職務也。觀其前後云云。亦可想見郡之位置矣。由是觀之。地方區劃。勿論其具團體資格。而除爲州政府之機關作用外。另承認其有獨立作用之範圍者。任從何方面觀之。均甚狹小。其所謂團體資格云者。不過屬於公共政治機關之資格耳。其價值不過得以土地財產爲所有耳。然此財產。亦屬於立法部之管理。且立法部得沒收之。又無論何時。立法部於其元來購入目的之外。有規定使用之權力。然則地方財產。如其謂爲地方之財產。不若謂爲州之財產也。在此財產所有利益之外。地方團體之資格。對於地方。其利益與不利益相等也。何則。地方

區劃。因具團體資格。雖有提起訴訟之利益。亦有提起訴訟之危險。又因裁判所解釋此團體資格。甚爲狹隘。其於地方。除前述財產所有權及爲訴訟原被告之外。未與他之權力也。裁判所因其團體資格之結果。其於地方。雖借債權。亦判定其無之。又在實際上。判定因爲借債對於以上地方區劃官吏之行爲。不能謂上官有必任其責之原則也。此最後之一點。在前述羅呢蘭對於門羅邑之訴件。及錫凌格斯對於漢底夫特之訴件。裁判所已明白保持其說也。其因特定之目的。固有以一般條令。或特別條令。賦與借債權於地方區劃者。其最普通者。即郡邑所建設之營造物。同時爲其域中之州行政廳所使用者。及私立鐵道會社。已布設或開業之鐵道。補助運輸之便者。是也。雖然。地方區劃。不能因其團體資格。於一般作用之範圍。得有獨立權力也。

以故美國地方制度之結果。勿論其行政組織。爲地方分權制。又承認地方區劃。有法律上人格。而謂其地方行政之沿革。已以地方獨立作用權。

授之於地方。不能也。蓋自諾爾曼人征服英國以來。英國之地方制度。僅爲行政之機關。故取此模型之美國。其地方制度亦同。而其團體資格。爲全州利益所使用者。較之爲特別地方區劃利益所使用者。亦爲多也。

第二章 現今之村部地方行政

第一節 折衷制

第一款 郡

美國地方制度。其在殖民時所組織。及殖民後所發達。所謂三種之英國的地方行政制度者。今也依然得發見其存在。其在紐約、克州及品希威尼亞州。夙於郡官府。設備代表人民之方法。其行政事務。分配於二種之重要地方區劃者。亦稍爲平等。故此二州之地方行政制度。極爲發達。占大勢力。已有令美國全體之地方行政制度。取爲模型之概。就其原則中。幾爲全國採用者。則爲郡人民選舉郡官吏之制。而其人民之資格。則從成年男子普通選舉制之原理解釋之。此原則。出於品希威尼亞州制之

思想。不特郡之正官吏適用之。其他之官吏。概適用之。以故現今通則。凡郡之重要官吏。概由郡人民選舉之。例如治安保護者。選舉復命官。裁判所行政官。郡書記。郡會計。掌簿官。證書登記官。地方檢事等。均由人民選舉之。非如英美舊制度。由州之行政官。及郡之官吏。任命之也。其在各郡。有貧民監督者。亦然。在數多之州。亦有以州之憲法。規定人民選舉之事者。

由是觀之。此等地方行政制度。乃以行政事務。平等分配於郡及邑之間。非如新英吉利系統。或南部系統。偏倚於極端。故稱之曰折衷制。如中部諸州。西部諸州。及西北部諸州所行之地方制度。皆是。且又侵蝕南部系統之版圖。幾分爲威基尼亞所採用。蠶食新英吉利系統之領土。幾分爲馬薩諸塞州及賣內州所採用也。此折衷制。有二種之區別。一爲紐約克制。所謂以郡官府之代表權。授之組織郡之各邑者。是也。一爲品希威尼亞制。所謂由郡之全體人民。選舉委員三人。以構成郡官府者是也。紐約

克制。或又稱之曰監視役制。品希威尼亞制。或又稱之曰委員制。監視役制。以郡官府中。有各地方之代表者。故有防制郡官府區別地方。施行偏政之利益。委員制。以郡官府無多數官吏要調和之故。有行政活潑易奏實效之利益。其屬於折衷制系統之監視役制。則行於紐約克州。密執安州。奕倫諾爾州。威士干遜州。尼布拉斯加州。又幾分行於威基尼亞州。其委員制。則行於品希威尼亞州。阿海阿州。英得亞拿州。愛阿瓦州。乾薩斯州。密蘇爾釐州。又幾分行於賣內州。馬薩諸塞州。密奈瑣達州。帖可達州。又爲南部諸州之郡一般所採用。在此南部諸州。無郡以下之地方小區劃也。由是觀之。折衷制之郡官府。或爲監視役合議會。由郡內各邑人民選舉監視役一人者。或以委員三人組織之。其委員。有時由郡之全體人民選舉三人。又有因選舉分郡爲三區。由各選舉區選舉一人者。大凡斯等組織之郡官府。其在郡之區域內。管掌一般之行政事務。雖在採用委員制之地方。似以廣濶權力。授之郡官府。爲其通則。至其權力。則不問組

織官府方法。爲監視役制。爲委員制。大要相同。關於道路、橋梁、貧民救恤、及財政管理。均爲其職務。又在多數之例。凡郡之事務。對於其郡。僅有間接關係。而對於一州全體之利益。最有關係者。其權力亦包含之。例如郡官吏。公布法律。公布州之選舉。報告執行郡選舉調查局之事務。調製大陪審官官表。執行關於州之兵力上之財政職務等。皆是。然其最爲重要之權力。爲郡官吏特色者。則關於郡之財政也。何則。以事務之費用。凡不關於郡。而關於一州全體者。法律多命郡負擔之故也。例如關於司法事務之數多費用。即是也。蓋裁判所。雖云承認其爲地方機關。不如承認爲州之裁判所。而其費用。則以郡負擔之爲通例。與古來英國人之觀念。令行政職務上之一切經費。歸於州負擔。或地方區劃負擔之者。相符合也。至於郡官府。與從事於郡中職務之官吏之關係。則諸州互異。從通例上觀之。則郡官府。對於郡內人民所選舉其他官吏之行爲。以不任其責爲規則。凡以上官吏。在紐約克州。則限於有職務上之過失時。知事有罷免

之權。但尼布拉斯加州集中郡之事務於郡官府。有令郡官府。有懲戒郡內其他官吏之權力者。在此州之郡官府。得受理對於郡內其他官吏之告訴。該當條令所明揭官職上之輕罪時。得罷免其官吏。而所謂官職上之輕罪者。如在紐約克州。則僅指職務上之過失也。凡郡之官職。不問其由人民選舉。由郡官府任命。因以上之理由。郡官府得罷免之。郡評議會。若對於郡官吏行爲之告訴。而拒絕其處分時。裁判所得強制之。命其處分。又在郡官府與行政小區劃之關係。亦有異同。郡官府對於邑之行政。通例雖無監督權。其在採用紐約克制之諸州。郡官府於邑之行政上。則甚有監督權。在如是制度之邑。無租稅權。凡邑之租稅。爲郡官府之所表決。在一千八百九十二年以前。監視役評議會。在紐約克州。於邑之行政監督上。有一最大權力。即對於邑之費用數目。有拒絕承認之權。就於邑之事務。有指揮其施行方法之權。是也。蓋無監視役評議會之承認。則如是經費。於邑不得生負擔之効力。此權力。因一千八百九十二年之法律

廢止之。

第二款 邑

在折衷制之組織。較之郡之組織。諸州多有差異。其在紐約克制。第一、有邑集會。從賦與邑之權力之條令。決定一切事項。關於邑之利害者。但對於邑之行爲。郡有監督權之地方。須得郡官府之承認。其在純然爲品希威尼亞制者。則無此邑集會。而有由邑人民所選舉之一團官吏。執行邑之職務。在密奈瓊達州。及帖可達州。有微小集會。得制定規制。選舉官吏。由第二、邑之主要官吏。甚有差異。在或州。有與監視役名異實同之官吏。由邑選舉者。是多見於採用紐約克制之諸州也。此官吏。於邑地方團體之總務行政官。監督其財產。對第三者。代表合邑。施行公共教育。及公共救恤等之各種行政事務。在或州。此官吏。非如純粹紐約克制。爲郡評議會之一員。如在英得亞拿州。密蘇爾釐州。及乾薩斯州。所謂邑代表人。又在威士干遜州。所稱爲邑議長者。即是也。以上皆由邑之人民選舉之。其行

爲於邑評議會。以監督之爲通例。而或有僅以此評議會爲唯一之官府者。

如阿海呵州、品希威尼亞州、愛阿瓦州、密奈瑣達州、及帖可達州、僅以邑評議會爲真正之官府。

在或州。有以監視役與其相當之官吏。兼調稅官及貧民監督役之職務者。如密執安州之監視役。兼戶籍調查役及出生死亡記錄後。即是也。又前述邑評議會。其組織雖有種種。通例則以監視役。若與其相當官吏。及治安判事若調稅官。組織之。邑評議會。除監督監視役及其相當官吏之行爲。與夫自己施行邑之事務外。得檢查邑之一切要求。及邑吏員之計算。在紐約克州。多數之邑。雖猶用舊法。至近年。則有另設會計檢查局之計畫。在密執安州及阿海呵州之邑評議會。則得賦課租稅。此外雖有邑書記。收稅役。調稅官。貧民監督役。道路委員。監督役。警察吏等之官吏。各管掌其特別行政事務。然多爲中央行政部之官吏。在邑之區域內。從事

於職務也。以故通例。雖由邑之人民選舉。不可視爲團體吏員。又在折衷制之邑。凡關於學校事務。不委任之。此學校事務。則有學校區之組織。令管掌之。又折衷制之邑官吏。通常由邑人民選舉之。但在有邑會議之地方。如紐約克州。則於邑會議選舉之。若無邑會議之地方。如品希威尼亞州。則於邑選舉時選舉之。

第二節 新英吉利地方制度

第一款 郡

在新英吉利諸州。其地方行政制度之特質。殆無以郡爲重者。縱令或地方。因行政上之目的。於行政區劃。有承認郡之存在者。而其一切重要之地方行政職務。大抵仍集中於邑。如洛哀倫州。雖承認郡之存在。然其所謂郡者。不過爲司法行政上。存此地方區劃耳。非具有法人資格也。其郡內官吏。如治安保護者。選舉復命官。裁判所行政官。及裁判所書記等。均由州之總會選舉之。在威爾孟特州。其地方之實權。亦以邑爲中心。凡於

行政事務。委任於郡內官吏者。不過下述諸權力。即第一、治安保護者。及裁判所行政官所行之權力。又因爲施行監督酒類販賣禁止法律。選舉郡委員。所被賦與之權力。蓋施行酒類禁賣法律者。實際爲邑吏員也。第二、因爲郡之財政。任命郡會計官。及聽斷關於道路事項之告訴。有郡裁判所之判事補。所被賦與之權力。第三、因爲每四年以徵稅之目的。均同邑之各種課稅。有郡均稅會議所被賦與之權力。此均稅會議。以邑之課稅取調役與調稅官。從其同僚中所任命之代理人組織之。在威爾孟特州。無折衷制之監視役評議會。與郡委員等之郡之行政官府。凡關於郡之事項。非前述特別官吏之所管掌。且關於郡之財政者。均歸裁判所之判事補管掌之。

在哥內的吉州。州之總會議定時。於各郡任命委員三人。此委員。有管理郡之財產。監視郡之監獄。監督郡之囚徒工場之權。又因爲修繕裁判所及監獄。在制限內。有賦課租稅之權。若郡有財政時。則州之立法部。以代

表全郡之元老院議員。及代議士之聯合會議管掌之。此聯合會議。每二年。會於州之首府。因爲郡之費用。編成豫算。計較賦課郡之租稅。又檢查郡官吏之會計。郡會計官。由委員任命之。檢屍役。由最高等裁判所任命之。而治安保護者。選舉復命官及裁判官行政官。則由郡之人民選舉之。在紐罕什爾州。有委員三人。由郡之人民選舉之。然無獨立權力。受郡會議之監督。此郡會議。以郡內各邑所選出之州立法部代議士組織之。每二年。開會一次。有賦課租稅之權。又得以發行公債。修繕郡營造物之權。賦與於委員。但修繕費。超過一千弗時。須得郡會議之認可。凡委員。不可不執掌於郡之貧民救恤。郡之財產監督。又得開設道路。設立懲戒院。且受委任時。得購求土地。或讓與土地。此外。若治安保護者。選舉復命官。裁判所行政官。會計。檢事。證書記錄役。遺言證明役等。均由郡人民。每二年選舉之。

由以上所述各郡組織觀之。新英吉利諸州之郡。在行政上。可謂稍有進

於重要位置者。其已具備團體形式者。蓋不乏其例。雖然。所謂郡之官吏。尙未與州政府之他部分離。甚有獨立之權也。例如在哥內的吉州及紐罕什爾州。則屬於郡內各邑所選出立法部代議士等之監督。又在威爾孟特州。則以普通裁判之判事補。施行郡之最要行政事務。在哥內的吉州及紐罕什爾州委員之權力。雖較其他新英吉利諸州爲大。馬薩諸塞州之例。亦得加之。而在如斯郡官府發達之地方。謂其爲紐約克制。寧謂以品希威尼亞制爲模範而採用之也。至於補任郡中其他官吏之規則。更不相同。或有由郡人民選舉之者。或有由其他官府任命之者。

第二款 邑

新英吉利諸州之郡。雖非重要。然邑則代郡而占重要之位置者也。在新英吉利。其地方行政事務之施行。以邑爲中心。凡邑皆有邑會議。通常與紐約克州之邑會議同。而其權力較大。例如邑會議。不徒定其規則。又得賦課租稅。編成一切必要豫算。處斷締結契約等一切之邑事務。且其行

爲不受郡官府之監督。觀此即可見也。雖然。邑之官吏。新英吉利諸州。各異其組織方法。在洛克倫州。邑之官府爲評議會。由邑會議選舉三人。乃至七人組織之。與西部諸州中所行之邑評議會相似。而彼之評議會。大抵皆施行邑之事務者。宜記之也。在新英吉利之主要官府。常如洛哀倫州之邑評議會。由邑會議選舉之。有任命邑中吏員之權利。然他之吏員。似皆由邑會議選舉爲通則。凡無論何邑。主要官吏。有補充邑官吏關位之權利。又施行紐約制定特別官吏管掌之數多事務。如馬薩諸塞州。以主要官吏。掌貧民監督役之事務。又以警察吏。掌一般收稅吏之事務。即其例也。在新英吉利。一般以邑爲學校區。不過從事於學務者。有特別官吏耳。

第三節 南部之制度

美國地方行政之第三種。行於南部諸州者也。除市府行政事務。有市團體管掌之。關於教育事務。有學校區管理之外。其地方一切之行政事務。

殆全以郡及其吏員爲中心者。是乃此制度之主要特質也。在諸州之中。或有學校事務。亦屬於郡官吏所管學者。在亞拉巴馬州。稱以學校行政爲目的。所設地方區劃。爲呂基祇布。有自學校區設立以來。致郡制崩解。發生地方的小區劃之說。

在南部之郡官府。其組織之方法。雖有異同。而其採用民選之原則。則不徒郡官府之官吏爲然。凡郡所有之官吏。無不皆然。其採用此制度之地方。北喀爾勒那州及田納西州。則後於諸州。在是等地方。其從州之總會。議所選舉之治安判事。大有行政權。治安保護者。選舉復命官。裁判所行政官等。依然多保有諾爾曼朝時之財政權。特必由郡人民選舉之耳。彼等仍如舊時。得爲收稅吏及郡之會計官也。更就南部之制度言之。其一般採用品希威尼亞制。即委員制是也。即郡之官府。以郡人民所選舉委員三人構成之。是爲通例。然此規則。尙有例外。如威基尼亞州。採用紐約克制之郡官府。有監視役合議會。而其各員由郡中各行政區選舉之。是

也。蓋自北人所欲創設紐約克州之邑制。其計畫失敗後。其所謂邑者。僅數年存在。至一千八百七十四年。遂設立行政區以代之也。此行政區。有監視役、警察吏、及貧民監督役。均由人民選舉之。雖然無類似邑會議者。又監視役、合議會。亦非如紐約克州有獨立之權力。不惟法律事項。即就於事實事項。及便宜問題。不服於合議會之處分。而控訴於郡裁判所者。其例亦多。且關於道路事項之權力。監視役合議會。與郡裁判所之間。亦平等分配也。其他若課稅。則以人民所選舉之歲入委員掌管之。若教育事項。則由州之中央政府監督之。且屬於地方行政制度之數多官吏。或由州之中央政府任命之。或由郡裁判所任命之。以故郡裁判所。有廣濶之行政權。如改正課稅。判決選舉爭訟。罷免郡官吏。均可謂屬於郡裁判所之權力也。在南部之郡官吏。雖行委員合議會之規則。而在若爾治州。又有一例外。即此州有一種官吏。與中部諸州之遺言裁判官。與新英吉利諸州之遺言證明判事相符合。稱之曰阿得那利。爲郡之最要官吏。

由人民選舉。關於重大事件。與大陪審官。共執其事者。是也。又若耳治州之治安判事。亦爲施行重要職務者。

南部諸州之中。又有一種地方區劃。較邑爲小。往往亦稱之爲邑。然非通例之地方區劃。不過爲郡之行政區劃。且無邑會議。其在此等邑之官吏。如道路委員。警察官等。亦有由人民選舉之例。然郡官府。因爲如是區劃。任命以上官吏。則爲通例也。

第三章 美國市之組織

第一節 美國市制之沿革

第一款 美國當初之市制

美國當初之市部地方行政制度。如其當初之村部地方行政制度。以英國之村部地方政治爲模範。而以十七世紀英國之市制。爲其市制之典型也。

凡殖民地之都府。當初已多設備特別之組織。其與村部之邑。政治相同

者。有一都府。即波士敦市。是也。在紐約克市。及費拉得爾費亞市。所謂爲英國領分。從其歷史之始。已與周圍之村部區劃。異其組織。而爲有特許狀之制度。與當時英國都市之組織。甚相類似。其都府之官府。爲市評議會。以市長、書記、長老、及補助員與通常議員組織之。凡市之事務。全以此評議會爲中心。雖然。其行政權力。非如今日之濶大也。本來美國之市團體。雖與英國之市團體同。專爲求合於純然地方之要務。即管理地方財產及財政。又發警察命令等是也。而組織之。然其團體之吏員中。或有如英國市制。施行各種之司法職掌。及警察職掌也。例如紐約克及費拉得爾費亞兩市。其市長、書記、及長老。兼爲市之治安判事及裁判官是也。關於殖民地一般之行政事務。雖在市府。亦與郡及村部地方區劃同。以相當吏員管掌之。如因施行救貧法。有市中各區選舉之貧民監督役。而此種類之行政費用。則於教會區支辦之。即其例也。又就殖民地中央稅之徵收言之。如紐約克市特許狀。規定選舉調稅官。必與邑相同。亦其一

例也。

以故美國市制。雖純然有地方性質。然其結果。市評議會。不因支辨地方職務之性質。有課稅之權力也。此課稅權。乃屬於主權之特質。而市評議會。尙未承認爲有此大權之官府。洎一千七百八十七年。頒布紐約克市法律。始規定市長、書記、及長老。有課稅之權力。紐約克市評議會之市長及書記。除由知事、及評議會任命者外。有因特評狀。由市府之自由人民（即以行政上之目的。所分畫市中各區之住民）及自由土地所有者選舉之。此市府之自由權。通例由市長及評議會四人以上之長老。賦與於納稅者也。而其所謂自由權者。除適當場合與投票權利之外。不過在都府之境界內。承認其有營商業耳。在費拉得爾費亞市。其評議會。如當時英國普通之所行。由議員協同選舉之。市府之團體亦如英國。承認以市府之吏員（即評議會組織之。或以評議會及自由人民組織之。

以上所述美國當初都府之位置及組織。乃其歷史上之發達也。以下再

就其位置及區劃之變革。分兩款論之。

第二款 市之位置之變革

州之立法部。大概忘失市之本來目的。視爲中央政府機關。而以全州一般行政爲目的。其中央行政事項。與市之行政事項。無甚區別。至於施行其監督。與施行於郡及邑者。大略相同也。蓋郡及邑。如前述。以全州一般行政爲目的。視爲行政區劃。然裁判所。在或訴件。立法部。主張其實際。於市府及其財產之上。與郡及邑。有同一之權力也。實際上。立法部對於市之監督權。非如對於郡。及對於准市的團體之爲大也。其一般承認之點。爲關於市私有財產之場合。所謂立法部收用市之私有財產。不可如收用公有財產者。常保持此意見也。因美國之法律。與美國之發達。常承認市有公共性質。其結果。遂承認市團體。非僅以吏員組織。必以市區劃內居住之一切人民組織之也。且市之選舉權。多與州同。在州常有以州行政上之目的。使用市團體與其吏員者。例如財政事務。若爲大市府時。常

有以之爲州行政機關。令其調稅及收稅者。常有市府在實際上。有支拂州稅(卽一般之財產稅者)均是也。且在通例。市府有賦課一般地方稅之權也。

在市不直接爲州之中央行政機關時。因爲自令其吏員。管掌一般利害之事項。有不可不支辨其費用者。在教育事項爲尤然。教育局。在市之區域內。管理教育行政。通例承認爲特別之准市的團體。從市區劃內居住人民選舉之。然亦有由市之官吏任命之者。如紐約克市及伯羅愷利市是也。有由立法部任命之者。如巴地莫爾市是也。市之吏員。往往有爲全州一般之行政目的。被使用者。例如多數市府之吏員。無論其或爲市人民選舉。或爲市官吏任命。有委託公共衛生之監督。及貧民之救恤者。有令管掌選舉事項者。有令施行關於司法行政事務之數多職掌。如列陪審官表等者。是也。在或地方。有以昔時委任於市之職務。及委任於市吏員之職務。而歸於州之中央行政部管掌者。例如治安保護。在數多之大

府歸於州中央行政所任命委員之掌中。即是也。

此外州之裁判所。多有持治安保護。非係市之職掌之意見者。雖曰如是之治安保護。固爲例外。至於司法行政。殆一般無不如是。蓋司法行政。今也已不視爲地方關係之事項。視爲統一全州制度。所應管理之事項。故也。故現今多數市府之裁判所。非市之裁判所。而爲州之裁判所也。其經費。雖多從其管轄之市支辦之。其判事及屬官。則未承認爲市之吏員也。所謂爲此規則之例外者。爲市長裁判所。書記裁判所。及其他有各種名稱之地方裁判所。是等裁判所。所構成之判事。或有由市人民選舉者。或有由市官府任命者。而在僅關於市之行政命令。有管轄權之場合。得承認爲市裁判所。故在或市府之長老。今猶有施行司法職務之例。

且市府於市之純然事務。亦多自失其處理之權力。蓋以州之中央政府。對於純然之地方事務。因法律上。有應管理之權利。多決斷行使此權利。故也。又在往昔。變更市府之特許狀。必經市官府與市內人民之承諾者。

其例雖稀。在現今之例。則縱有市之意見。亦不問而變更之也。蓋因地方議員之發議。有非代表市府之願望。若其真正之利益者時。設令立法部急激通過。則影響於市府禍福甚大也。據現今美國之思想。則市府似與郡同。無管理自己地方事務之權利。市府之官吏。多爲州中央政府之機關。而市府不過爲行政區劃。固非有團體權力。能自決其所可爲。及其所不可爲。而有自主作用之範圍也。

加之憲法上。對於州立法部之干涉。可爲保護市府之保障者甚少。州之立法部。動則乘市之立於無保障地位。常干涉市府。雖市中事項。市府深信自己管理爲良策者。亦干涉之。以故市之真正位置。雖曰在從住民之願望。爲整理地方要務之機關。然在現今之數多場合。已爲過去之事實。其狀態不過與郡同。視爲中央政府之一機關而已。

第三款 市之組織之變革

自市團體之行政職務。悉統合於市評議會之政策。之被放擲也。所謂一

般審議之職掌。及執行之職掌。久已明爲區別。而以前者屬於評議會。除市長在外。後者屬於市長。及其他所設各種之行政部局也。

書記雖云全爲司法官吏。在或場合。尙有爲其本來市評議會員之痕跡。例如現今紐約克市之書記。爲還債基金委員之一人是也。是因書記之爲司法官。其位置未確定以前。有爲該委員一人之理由也。

斯審議之職掌。與執行之職掌。考其區別之權輿。在費拉得爾費亞市。爲一千七百八十九年之事。在紐約克市。爲一千八百三十年之事。然一千八百二十二年。所賦與波士敦市之第一特許狀。則許市長爲評議會之一員。大凡自一千八百三十年以來。市府之特許狀。其於審議執行之間。多設備明爲區別之條款也。

第二節 現今美國之市之組織

第一款 市長及行政諸部局

當市長之初被排斥於評議會也。尙規定市長。由評議會選舉之。如費拉

得爾費亞市。在一千八百三十九年以前。猶行此制度也。然自波士敦市。據最初之特許狀。用市人民選舉市長之制。至於現今。遂爲通則。其任期則有自一年至四年之差異。波士敦市爲一年。費拉得爾費亞爲四年。凡普通之特許狀。有以市長爲市行政長官之條款。然亦不過如關於大統領及州知事者。有同一之文辭。及同一之意義。非有此條款。則可以假定市長。有何等權力也。其因此條款所得之權力。僅在市中。能施行法律耳。更即其意義求之。所謂市長之權力者。不過因保護治安。鎮定暴動。有必要時。可以召集國民軍耳。而此職務。則元來專屬治安保護者之職務也。

元來美國市長。無任命市中諸官吏之權力。雖在獲得市政府之行政權後亦然。然自市制之發達。市長之任命權。遂有增加之傾向。在現今美國之大市府。雖有許多行政部局。在元來市府。則無所謂行政部局。市之行政事務。多由評議會委員管掌之。此評議會。有任命下級官吏之權。及整

理分配市中事務之權。其後評議會遂往往以命令組織特別行政部局。在紐約一千八百三十年之特許狀。則規定將來應以組織之諸部局。掌管行政事務。而其長官必由評議會任命之也。在費拉得爾費亞及波士敦之評議會。亦有同一之權力。雖然評議會自失選舉市長之權力後。未久而組織行政部局。指定行政長官之權力亦多失之也。

市評議會所以失其行政部局之組織權者。因立法部有設條令組織數多部局之事實也。蓋條令之所確定者。不可以命令變更之。乃一般之通則也。但在或市府之評議會。尚有組織權之例。如在波士敦亦幾分爲然。在紐約克其長老之合議會。今猶有以命令創設法律未嘗特許之制度。而充備行政部局之組織。令完全之。命其部局施行特定權力及職屬之權。又從習慣法。凡評議會於所謂必屬於公然之權力者。有創設官職之權利。

市評議會所以失其指定行政部局長官之權者。因時勢之結果。市長由

市人民選舉。州之行政諸省之長官。由州人民選舉。故也。此民主政治之精神。在十九世紀之中葉。甚爲強盛。其結果。遂至市府行政部局之長官。亦多令市府人民選舉之。在紐約克。自一千八百四十八年。發生此結果。爾後尙久爲持續。在現今波士敦市、聖路易市及新荷蘭良市。亦有幾分相同之形勢。然泊近年。則對此傾向。大生反動。所謂市長之權力。不可不令增加。市長之名實。均不可不爲市政府之行政長官。其任命屬官。不可不有濶大權力者。其說至於見採用也。故晚近特許狀。大抵以濶大任命權。授之市長以爲通則。但有一例外。即管理市之財政官吏之任命。是也。此官吏。今殆全爲一般市之人民所選舉。而稱之爲監督官與會計官。關於此例外。惟波士敦及巴地莫爾不然。仍由市長任命之。

對於市長任命行政諸部局長官之通則。又有一例外。即土木局長官之任命是也。又有時其他部局長官之任命亦然。以故晚近之特許權。雖有擴張市長任命權之傾向。然其條款。規定市行政部局之長官。應由市人

民選舉者。亦復不少。且據一般之通則。市長有任命行政諸部局長官之權力時。欲其任命有效。必須得市評議會。及其一部之認可也。然在行政部局長官之責任。則近時之特許狀。全令市長負擔之。不必得市評議會之確認。此例。在紐約克市、伯羅愷利市、及費拉得爾費亞市。皆然。

市長之權。因如斯增加之結果。在或市府。有以長官罷免權。亦授與之者。其在大市府中。如費拉得爾費亞及波士敦。雖以罷免其所任命官吏之權。授之市長。然在其他之諸市府官吏之罷免。則多以得市評議會全體之承諾。與其一部之承諾爲條件。至紐約克市及伯羅愷利市。則另設一種特別之規則。如紐約克市長。雖得罷免行政部局之長官。唯限於有理由時。且須得州知事之裁可。如伯羅愷利市之裁判所。因市長之依賴。得罷免部局長官。是也。雖然。部局長官之任期。與市長之任期不同。故市長若無罷免之權力。則當其就職。必不得隨意補充長官之位置也。以故波士敦特許狀。承認市長之任期。與部局長官之任期。兩相符合。有確保行

政上調和。及行政上實力之便宜也。市之特許狀。雖在通例。不承認市長。有指揮部局長官行爲之權。而在市長。有絕對罷免權之市府。固不可不有指揮權。若市長之罷免權。爲甚微小者。則不得謂尙有指揮之大權也。是以晚近之特許狀。有令市長。得要求部局長官。報告其部局之事務者。又有以檢查會計之權。授之市長者。

市長。不僅對於市府官吏。有如斯權力也。往往於市之行政職務。具實質特性者。亦有其權力。如市長。有拒絕市評議會命令之權。又審查豫算命令之條項。認爲不適當時。亦有拒絕之權。即其例也。此拒絕權。從評議會三分之二之決議。得令爲無效。在數多之例。市長因爲職務上。管理關於其市利害之事項。爲所設置特別委員會之一員也。

第二款 市評議會

自評議會之不見信任也。其結果。遂致該會瓦解。市長離該會而獨立。在市之行政官職上。愈有濶大之權力。且在或場合。於區別執行機關與議

事機關之時。所謂評議會。有議事性質者。而其議事權力。亦漸就衰微也。夫市評議會。從本來之特許狀及普通法觀之。原承認爲市團體之代表者。廣有警察命令權。而其權力。所以至於漸次減削者。因立法部。或詳定衛生與警察規則。自令市住民遵守之。或以命令權。授之市行政部之諸局長。其事實已顯著也。

又在紐約克州之大市府。或有於市之財政上。謀減縮評議會之權力者。元來市團體。雖無爲地方事項課稅之權。而因州之中央政府。於應管掌事項之經費。多轉下於市府。又市團體。因爲市府之生活。益々複雜。其執行數多行政事務之結果。有以租稅權。授之市團體之必要也。即州之立法部。於市府所得徵收之租稅。若指定其種類。規定其稅額等事。咸委任於市官府也。雖在波士敦地方。有制限市之徵收稅額之事。然市官府之有課稅權者。爲市評議會。似亦現今之通則也。此通則。在紐約克及伯羅。則奪去其豫算權。以制限評議會所應徵收之稅額也。蓋以課稅云

者。爲支辦預算額之目的故也。在以上之二市府。其豫算編成權。則委之合議會。此合議會。以市行政吏員組織之。市長爲其會中之一員也。至於合議會之制。在兩市府。又各異其趣。在伯羅愷利市。則評議會。對於合議會所編成豫算。有減削之權。而無增加之權。在紐約克。則長老合議會。一切不得變更之。然此二市府以外。有編成豫算之權力者。概爲評議會也。但各州之立法部。於應歸市之經費之事項。亦有詳細枚舉特定之傾向耳。此傾向。有時並以市政府官吏之俸給。特定揭示於條令之中者。在或州之立法部。對於無市官府之協議。而欲增加有政治勢力之市官吏之俸給者。必干涉之。其例甚普通也。如斯立法部。詳細確定市之事務。及其吏員之俸給時。豫算權。殆全失其任意的性質。不過爲算術手段。不問何人。裁判所於特種豫算之成立。因有利害關係者之依賴。得令強行其實施也。其因立法的手段。詳定市之事業。與其官吏俸給者。爲紐約克市。如費拉得爾費亞市之評議會。其於豫算之上。頗有濶大權力。且在各市府

之評議會。有豫算編成權者。即設備數目最少之隨意費及其價額。亦有確定之權也。

又市評議會之組織。亦多有變革。有仍如當初爲一局者。如紐約克市、伯羅愷利市、及其加哥市是也。或有爲二局者。如波士敦市、巴地莫爾市、聖路易市、及費拉得爾費亞市是也。然在評議會。無論爲一局爲二局。其議員。總由市人民選舉。其在採用二局制之場合。往往有因爲二局。異其市之區畫者。如聖路易市。二局之中。其小局議員。用聯記投票（全市一區之法）選舉。即其例也。在伯羅愷利市會。雖採用一局制。而以其議員中之長老。稱爲全市之長老。其選舉亦採用聯記投票制。如費拉得爾費亞市評議會。雖如英國古制。選舉議員用永久自存之方法。今則不問其爲何市。無採用此方法之例。僅一市府。而施行少數代表法。即其加哥是也。

市會議員之任期。自一年至四年。紐約克一年、聖路易四年。各市均不相同。其在採用二局制地方。則小局議員之任期。常較大局議員之任期爲

長。至於市會改選。通例用同時改選全員之方法。然亦有選舉之際。僅改選議員之半數者。如聖路易市是也。

凡美國市府之官吏。通例皆爲受俸給之制。但亦有限於市會議員而爲例外者。其職務。雖元來爲義務制。今則以任意法爲通例也。就於高級之位置。大抵不要特別專門知識之資格。但下級之位置。且書記之職務。多採用競爭試驗任用之規則。如紐約克州馬薩諸塞州及費拉得爾費亞市。皆然。

補任市官吏之選舉。通例爲普通選舉。其對此通則。唯有一重要例外。即在或州。有設備名簿記入法律之一事。據如是法律。所施行寓居人選舉法。絕無制限。僅有短期間在市內居住一條。而其居住之期間。短爲一箇月。長爲六箇月以上者。稀也。然在費拉得爾費亞市之選舉者。多謂爲自由土地所有者及拂地代者。是乃該市。因特別的社會狀態所生之結果也。至被選舉者之資格。通例與選舉者之資格同。但在一二之市府。其選

舉者得爲官吏之資格。有以必納若干定額之租稅爲要件者。

第三節 威列忌(如中國之鄉集場)

第一款 位置

美國法律所承認之市制。非僅市府已也。常有地方要務。或屬於一邑。或跨於兩邑。其所行政治。須與通常之邑組織異其趣。且又不必如市府組織之完密者。因爲求合其情形。爰有所謂威列忌之組織設備。在新英吉利諸州。因通常之邑制度。得以適合人口稠密地方之情形。此胎生的市制。雖比較的爲稀少。然在哥內的吉州。及威爾孟特州。其見此類市制之存者。殆以接近紐約克州。受其影響歟。然在中部諸州。及西部西北部諸州。則威列忌之組織。最爲普通。甚有侵蝕邑組織之範圍者。蓋在社會狀態。以威列忌組織爲適宜之地方。即土地狹小。而人民生活比較爲多數之地方。其採用之。固當然之事也。例如在紐約克州。據其承認編成威列忌法律。凡在土地面積爲一方哩以下。而有住居民三百人之地方。概得

設備威列忌之組織也。至於邑與威列忌主要之差別。在邑之政治。以全邑人民會議。即邑中所有政治的資格人民之集會。在威列忌之政治。以選舉之合議團體會議也。又邑爲准市的團體。而威列忌則專爲求合地方情形之制度。乃正當的市團體也。威列忌之組織。在求合地方情形。雖與市府同。凡全州一般之行政事項。得委任之。然在實際上。則與市府有區別。蓋因威列忌之區域小。其被一般行政機關所委任者。在事實上甚稀。其受委任之部分。不過爲保護治安一事耳。

第二款 組織

前述紐約克州所認許編成威列忌之法律。乃美國威列忌之標本也。據此制。則威列忌之官府。爲合議會。以委員長及委員三人或三人以上組織之。委員之外。有會計、書記、收稅吏、及市街委員。凡委員長、委員、會計、及收稅吏。均由威列忌之選舉者選舉之。委員之任期爲二年。每年改選其一半。若其多數。其他被選官吏。均爲一年。凡住居於威列忌者。所謂官吏

被選之資格。不可缺也。

加之威列忌之經費上。以課稅爲必要。故財產所有之事。於委員長及委員之位置。爲被選必要之資格。其他役員。均由委員合議會。每年任命之。而委員合議會。又得任命消防役、警察吏、及度量衡蓋印役。凡職務。均非義務制。但委員長及委員。則無報酬也。

委員合議會。在威列忌之官吏服務上。有濶大之權力。有過失時。審問之後。得罷免之。官吏之任務。因爲短期。故無大懲戒權。又法律無規定時。有設定規則。確定官吏職務權限之權。如委員長、會計、及其一二官吏之權限職務。因法律上無規定故。均由委員合議會確定之。此外之權力。多關於有經濟的性質。或威列忌之財政及地方的職務。即管理威列忌之財產。締結威列忌之契約。檢查對於威列忌之一切要求。是也。就其管理財產言之。必受人民監督。以其目的。分威列忌之經費。爲經常費及臨時費。臨時費之支出。概以五百弗以上爲限。須爲一個特定之目的。次年經常

費之豫算。每年選舉之際。提出之於人民。令人民得於投票前。先就委員之行爲。而判斷其是非也。蓋人民關於豫算。無直接議決之事。而臨時費。則要有納稅義務之選舉者之表決也。所謂納稅義務者。謂在威列忌中。自己與其妻之財產。被課稅者也。至於爲支辨威列忌之行政費。則委員有課一般財產稅及人頭稅之權力。人頭稅者。謂住居於威列忌之男子。自二十一歲至六十歲。每人課稅一弗。若涉於永久之負債。不得結定契約。但以地方衛生爲目的。所立自來水公司。其負債之額。未超過威列忌課稅財產。調查價格之一割以上者。不在此限。然資金借入之權力。常有因特別的地方立法之手段而賦與之者。又以上財產權之外。若發布地方警察命令。若處未過百弗之罰金。委員等均有濶大權力。又有保護公共衛生。及管轄威列忌道路之通常權。據晚近之法律。凡在威列忌稍大地方。雖人民選舉警察判事之準備。亦必待委員之許可。此警察判事與邑之治安判事。有同一之刑事管轄權。又對於違反威列忌之命令者。有

管轄權。若不拂罰金者。得投於郡監獄。至其罰金。則必以負債訴訟請求之。

第四章 美國地方行政之特質

第一節 枚舉特定其權力於條令事

美國地方行政制度。其最著明一特質。在以條令詳細確定屬於地方區劃之一切權力。及從事於其區劃內官吏之職務。夫行政因時與地爲變通者也。非必常從同一通則。可以長久施行。又各地需要。相互不同。亦非專據同一通則。可以推行盡利。故欲相其時宜。審其地勢。則以變更行政細目之權力。授之一官府。誠爲必要也。然是等詳密細目。以其據條令而後確定。則有時變更之。亦不可不從條令。是故制定條令之官府。欲地方行政之具舉。常有干涉之必要。一般之制度。常生變更。各地方區劃。因立法部干涉之結果。而各異其權限也。如是立法部。關於地方事務。制定特別的地方法律。以從干涉地方行政之慣習。遂以地方事務。歸州之中央管理爲最良法。往往有不待地方官府之請求。或地方人民之請求。而行

其事務者。蓋以不得策之負擔。命於地方。勢必至爲不良人物。及政治徒黨所利用。有犧牲地方有關係之利益。而專計自己之利益之弊也。制定如斯特別地方法律之習慣。欲察其所波及之爲如何。則不若觀紐約克州一千八百八十六年會期。所制定之法律。蓋是年法律。其中三分之一。大抵於郡市、府、威列忌、邑之特定事務。揭示於條令之中。直接干涉之者也。有此特別的地方立法之習慣。則必生以下之結果。試分歛述之。

第一款 地方事務集中於無責任之中央官府

蓋憲法所規定。關於地方之事項甚稀。故立法部於地方。有最高之權力。其不能爲者。不過地方選舉官吏之特權耳。但在數州之憲法上。亦有設備此條歛者。故此點存於立法部之權外。然憲法上如此條歛。常有因裁判所之解釋。而破毀其效力者。例如紐約克州控訴院。判決知事及元老院。從立法部之條令。任命警察委員。非牴獨憲法。何也。蓋警察委員。非地方官吏。而州之官吏也。爾後紐約克州裁判所。雖消防役及衛生官。亦持

知事得任命之之意見。何則。是等官吏。不僅爲州之公共官吏。又非憲法上所設定之地方官吏。乃爲憲法條款外之新官吏也。雖因以上之件。舊官吏與新官吏。始立區別。其後此區別。至於亞的克對於市長之訴件。其妄誕之所推及。遂以舊來市吏員。爲憲法上州之公共官吏。而不作爲地方官。且以其所施行之舊職務。承認知事。得委任於所任命之新官吏。因爲裁判所之判決。執如是方針。故其結果。在紐約克州之諸市府。就中如紐約克市。因其州之憲法。所假定擔保之地方自治行政。竟奪去其權利也。例如紐約克市之水道事業。原純然爲市之利益。而州之最高裁判所。常有以其事業。不由有利害關係之市府管掌。而由州之中央政府任命之委員管掌者。即是也。此委員中。不過規定市之土木委員。加入之耳。以上之件。原不僅該市。而以該市爲最甚。又因爲該市所設備運輸方便之事。立法部亦現有干涉之特質。在控訴院。於其判決表示。有謂執以上判決之方針。必生危險者。試舉一事證之。如人民對於安爾白託索之訴

件。控訴院明白宣言。謂紐約克州憲法第十條第二節之目的。在確保地方政治之權利於州之政治區劃中。故立法部不能奪此區劃之權利。是也。然其判決多數所執之方針。似承認立法部得隨意集中州之行政者。是等判決。違背地方政策之原理。則無論何人所深信也。又在或場合。所謂法律上之不必要。與他州裁判所之判決。比較之。亦顯而易見也。例如密執安州、英釐安納州對於同一之憲法條款。所下解釋。謂立法部不得以任命市內土木委員之權力。授之知事。或自行任命公園委員。強制市中設備公園等。即是也。

立法的中央集權。不徒紐約克州也。其他諸州亦呈此傾向。因其結果。至於或州憲法所插入條款。有規定關於地方行政之數多事項者。有確保地方在法律範圍內。不受立法部之干涉。而得自由管理其事務者。俾地方區劃對於立法部較之從前。大有獨立權也。

第二欸 地方的差異

因特別的地方立法之習慣。所生他之結果。即在一州之行政制度。亦大不平等。是也。如紐約克州憲法之條款。其確保地方團體獨立。在比較價值甚少地方。爲尤然。斯平等之缺失。固非重大之缺典。反有不因爲平等均一。犧牲地方利益之功能。蓋對於行政的法學者。及實際的法學家。大加困難也。何則。各地方區劃。在實際上。欲發見其權力如何。依賴一般之條令。多不完全。不可不搜索特別條令。故也。又此地方的特別立法之結果。有制定抵觸法律之傾向。

第三款 地方的獨立不存

立法部。因有監督地方事務之權利。動則容易使用之。其極。遂至於中央行政之範圍。與地方行政之範圍。無復區別。無論承認地方區劃。有法律上人格。其在地方區劃。從事於其職務。因地方人民所選舉之官吏。多不過爲州中央行政部之機關。且於地方之一切行政制度。據立法部之意。得自由變更也。

第二節 地方官之行政的獨立

第一款 中央行政監督不存事

美國地方行政制度之第二特質。在有多數官吏。相互獨立。又離州之中。央行政部自爲獨立也。其官吏所以多數者。因其行政性質。非專門性質。故也。其所以獨立者。因州之行政組織。採用分權制度故也。夫此多數官吏。在地方區劃中。其從事於職務。所管掌事業。雖云多關於全州之利害。而其選舉。則歸於地方人民。且其選舉後。不受中央行政部之監督。自由行其職務。驗之全國。殆爲通則。其於地方官吏之上。尙有行政官府。指揮其施行職務之方法。或破毀修正其行爲。且於其上。得行用懲戒權者。蓋未之見也。僅地方官吏之行爲。有防害全州行政時。且須從一樣之立案。施行行政。又地方活動之結果。及州之課稅負擔。有不平均時。則採用中央行政監督之手段耳。然此手段。至今尙未完全施行。例如紐約克州知事。對於從事地方之若干官吏。有制限的懲戒權也。其若干之官吏中。必

標明爲治安保護者選舉復命官、裁判所行政官、地方檢事、及貧民監督役。如郡會計、同時爲郡財務官、及州財務官。雖據前述之方法，得罷免之。然有如是權力，則爲例外。又在紐約克州。其衛生行政、州之衛生局、有監督地方衛生局之權。公共教育之行政、州之公共教育監督官、於小學校一切事件，亦有相當之行政監督權。或更有濶大之監督權。如是教育事項、中央行政部之監督，甚爲普通。又在稅務行政，雖因均一郡州之課稅評價額，令一邑一郡之調稅官，於該邑該郡，低廉評定其課稅財產之價格。於分配州郡之稅上，勿賦課此邑負擔之幾分於彼邑，常有設備其方法者。然其行政監督之例，則甚稀也。

第二款 地方行政組織之爲分權制事

對於地方官吏之行爲，不僅中央行政監督，甚爲薄弱，即於一地方區劃內之行政，亦非集權制度。其在一地方之官吏，對其他官吏之行爲，得見有行政監督權者，甚稀也。參照郡官吏（即監視役及委員等）之權力，則其

所有行政之監督權。固有可以表明者。斯地方官吏對於此通則。有一例外。曰市之行政。蓋市之行政。頗爲集權制。如前所述。近世美國市制發達之傾向。在益以市之行政爲集權制。大增加市長之權力。雖然。今之通例。則各種市官吏。比較的獨立者多。僅其權力。多從屬於市長及市會之聯合權力耳。美國行政制度之特質。從行政的觀察之。蓋極端的爲分權制度也。所以然者。以地方團體之權力及地方官吏之權力。皆詳細特定。枚舉於條令。故中央之行政監督。及地方之行政監督。均可以不必也。畢竟以立法部。規定萬事。甚爲綿密。故州之中央官府。及高等地方官府。在行政上。幾無發訓令之餘地。凡犯官職上之義務者。有加刑法上處罰之制裁。而其施行之者。則爲普通刑事裁判所。以如是條令之中。詳細枚舉官吏之職務。犯其職務者。則於刑事裁判所處罰。其確保行政之效力與公平。甚爲完備。無須乎行政監督組織之必要也。

第三節 非專門的官吏制

美國地方行政制度之第三特質。與美國行政制度之全體同。其官吏。有非專門的性質。故無所謂專門的官吏。其一切官吏。殆無不爲非專門的性質者。即官吏。通例不受俸給。僅給日當。其日當金額。較之熟練勞動者之資金。爲多者亦稀。且其任期甚短。滿限之後。均復其本來之位置者也。惟其如斯。故無養成專門慣習之機會。官吏之在社會。亦無組織一特別之階級者。因如是官制之結果。故社會自治之制度。有所謂自治制之名稱也。自治制云者。謂由社會組織國家。而自能治其政治及行政也。於此制度之官吏。悉由組織地方之社會任命之。故國家亦以其特種之權力。委任於地方任命之官吏。且以其任期短少。故官吏之於社會。能不失其民心。此如是地方行政制度。所以非專門的性質爲通則也。但對此通則。有一例外。曰在市府。蓋在市府。其行政之必要上。如需數多之專門官吏者。概賦與俸給。且延長其任期也。

官吏之職務。不徒爲無報酬。且常爲義務制。雖在現今。較之往昔。其對於

以官職爲義務之通則。例外雖多。義務制似已消滅。然據其本來之英國制度。則行政官吏之職務。在實際上。大抵皆爲義務制。雖如陪審官之職務。軍隊之職務。至現今始有爲任意制之傾向。在紐約克州。當近頃前。地方官吏之職務。多爲義務制。而拒其任務者。則處以五十弗之過料。若監視役、邑書記、調稅務、道路委員、及貧民監督役之邑務吏。大抵皆然。至一千八百九十年改正法律。始免除此任職之義務也。

第六編、日本地方行政

第一章 日本地方行政之沿革

日本現行之地方制度。自明治維新後。經數次改革。而始成今日之制度者也。以其事跡。與德川時代之地方制度。多相聯絡。故考究日本地方制度。由如何變更。不可不先述德川時代之制度。次述維新之改革。以下試分兩節言之。

第一節 德川時代之制度

德川時代地方之制度。各地不同。大概分幕府直轄地。及諸侯領地二種。直轄地之制度。大抵相同。諸侯領地之制度。則所至各異。僅其所準據者。稍有相似之傾向耳。

幕府直轄地之制度。又有江戶與地方之分。

在江戶統轄江戶市政者爲町奉行。從三千石高之旗本中任命之。定員爲二人。掌管市中行政司法一切之事。其權力之範圍極大。故選擇此職。

最爲慎重。町奉行之下有町年寄。如今之市長。爲世職。主命令之配布。名主之進退。町年寄之下又有名主。如今之區長。亦爲世職。司各支配內各町之雜務。凡名主有故。宜改選之時。由支配場之家主。從町中之居付地主中選舉之。申告於奉行所。歸奉行任命之。故其停職免職等。爲町奉行之權限。以下一般人民。雖近受名主。遠受町奉行之支配。然其中尙有多少階級。即五人組。月行事家。地主等是也。是等總稱之爲町役人。

在地方統轄地方之直轄地者。爲勘定奉行。從三千石高之旗本中任命之。定員爲四人。或五人。分爲勝手方。及公事方。勝手方。司幕府表與金穀之出入。及采地之分割。祿米之支給。公事方。裁判直轄地人民。及關八州內之訴訟。並一般人民訴訟之紛糾。勘定奉行之下有代官。住割於指定之直轄地。統理其區內一切之政治。代官之下有名主。如今之村長。掌村內一切之事務。即(一)布達之配與。(二)年供等之上納。(三)公共土木工事之監督。(四)訴訟及不動產賣買質入等之連印。(五)諸帳簿之保管整理。(六)風

俗之匡正。(七)村內之經濟及殖產。(八)撫恤。(九)宗門之禁止等是也。名主又稱爲庄屋。雖一般爲村內舊家所世襲。或有從地方習慣爲官選者。或有爲村內百姓選舉之。由奉行任命者。或有爲一代名主。及年番名主者。雖曰各地不同。大抵世襲者有大勢力。亦有時與百姓等。似立於主從關係者。名主之外。又有組頭及百姓代。與名主稱爲村方三役。組頭一村有一人。至六七人不等。據其器量與筆算等之能否。由村民選舉之。呈報於代官。以爲名主之相談役。亦有時令爲名主之代理。或常令負擔名主事務之幾分。任期或一年或數年。各地不同。百姓代一村有一人。至二三人不等。從百姓之推薦。爲名主等諸般事務之相談役。以上村方三役之報酬。雖各地不相同。大概名主。在有百石收入之地。有一俵之給米。又有免其私有地之租幾分者。或有特賜土地若金錢者。或併有以上諸件之幾分者。組頭則相各村之情形。或有免一石以內之租稅及賜與四五兩者。百姓代。以其爲村內之豪家。大抵無給。而間有賜與多少之金錢者。村方三

役之外。又有五人組。在政治上。除各個人爲最下位之單位外。就全國制度相異中。不問何地。而相差之點稍少者。實此五人組之制度也。蓋自王朝時代。已有五保之制。略行於全國。其後雖治亂不常。歲月屢易。僅此制度。或斷或續。廢於甲地。而猶存於乙地。遂及德川時代。至於再爲事實。行於全國。又可謂最奇者也。德川時代之五人組。不泥定以五家爲組合。或有較之五家爲少者。或有較之五家而爲八九家者。大抵因土地之便宜組合之。從其中選一人爲判頭。一曰組頭。以爲之長。總之五人組合之關係。在各自常相保護。相檢察。相勸誡。而組合之中。有品行不修。及職業不舉者。則組合中有說諭勸戒之責。若組合中有人犯罪時。從其罪之種類。組合中必多少任其責。又常時除吉凶相慶弔之外。凡田地質入書入之連印等。卽中國之合符。有債務上關係者。每年由組合人連印後。差出於支配役所。至於五人組帳所記之要旨。卽(一)組合相誠而守法度。慎道義。以勉其職。吉凶相助。(二)每年三月前。差出宗門帳。有切支丹宗者。則直報

於官。(三)勿爲田地永代賣買及御朱印地寺社什物之質入等。(四)衣服飲食住居均宜質素而務貯蓄。(五)慎爭論訴訟。(六)勿賭博。(七)重養子緣組。資財分配。(八)注意往來及外人之出入。(九)勿冒寺社。(十)勿濫入公之山河林野。(十一)注意道路橋梁水路。(十二)慎年貢課役。(十三)重公安等是也。

旗本知行所。以其臣下。常川住割於其地方。或臨時派遣於地方而監督之。有名主以下三役及五人組。其統理地方以內之事。大抵與直轄地相似。

諸侯領地。雖各處不同。大概以下列階級統治之。

藩主——郡奉行——名主

藩主——郡奉行——代官——名主

郡奉行及代官。其職與直轄地之代官略相似。從藩士中任命之。令治其支配內。但郡奉行之下有代官時。其所治區域稍廣者。得支配二人以上之代官。

名主與直轄地之名主相似。其上或有所謂大庄屋。大庄屋者。謂從其地之舊家豪農等中之非藩士者。由領主與代官任命之。父子相襲。小則數村。大則數十村。立於名主之上。而令治之。以故其威權甚重。在區域稍狹之地。有不置代官奉行。而令大庄屋治之者。組頭之數。大約以百石三人之割合。依其村高而定其人數。其所掌管。與百姓總代管掌直轄地之事務相似。又五人組之制。亦大凡如前述。

凡各城下。與德川同。有町奉行。其所掌管司法行政事務。亦與江戶無異。

第二節 自明治維新後歷年之沿革

第一款 國之行政

(一) 府縣

府縣之沿革 慶應三年十二月。德川氏之奉還大政也。明治元年正月。政府布以舊幕府領地爲直隸之令。於其重要土地。設裁判所。置總督。令處理一切事項。其未設裁判所地方。則相其適宜。委任各藩。令執行其行

政。是年閏四月。發布政體書。以府藩縣爲地方行政之區畫。分地方官爲三官。而謂屬於德川氏之直轄地者。爲府縣。謂屬於諸侯之領地者。爲藩。曰府曰縣。其名稱雖不同。其實體原無異。不過其職員組織之規模。有大小之差耳。又當時地方長官之職權。不徒於行政事項。凡司法軍務民政等一切事項。咸得處理。在各藩則令諸侯得任意以其自主權。施行地方行政。是年十月。定藩治職制。令各藩置一定職員。不拘門地選任。其重要職員之進退。則令報告之。且重要事務之分課。則令應其適宜。規定而報告之。於是地方行政。歸於府藩縣之三治。已啓行政統一。與行政監督之端緒。

明治二年二月。規定府縣施政順序。指示府縣事務之大綱。及其施政之方針。是年六月。命各藩主返還其領地。更任舊藩主爲其藩之知事。是年七月。定職員令。以明地方長民之職權。府藩縣三治之制。於是確定。又是年。是月。定府縣奉職規則。區別府縣行政條目。若者宜歸其專決。若者稟

申於主務省。受其指揮。雖然。封建之餘習。尙未能全除也。不過漸收縮權限。嚴加其監督耳。

廢藩置縣 明治四年七月。廢藩置縣。全國行政區劃。歸於府縣二治。是年十月。定府縣官制。十一月。發布縣治條例。規定縣治職制。及縣治事務章程。命其教督保護人民。遵行條令。布告收租稅。督賦役。判賞刑。且非常場合。有請求鎮臺分營出兵之權。且分其事項。若者得以其裁斷。命令處分。若者宜稟議於主務省。始得處分。以明確地方官之權限。於是封建之跡全絕。府縣行政統一。中央畫一之制始成立。

設府縣職制並事務章程 明治八年十一月。以太政官二百三號達。設府縣職制。并事務章程。令遵奉憲法典令。管掌安輯部內。保護部民。徵稅勸業。教育等事。有具狀奏任官之功過。專行判任官以下之任免。非常之際。稟議於鎮臺等之職權。又區別其管掌事務。若者宜稟議於各主務省。而爲處分。若者得專任施行。詳記其節目以明確之。而明治十年一月。以

布告第十三號。且各府縣廳本明治十年一月布告第十三號得科一圓五拾錢以內之罰金者。至十四年十二月。則以布告第六十二號廢止之。定府縣官職制。明治十一年七月。以太政官第三十三號達。定府縣官職制。茲舉其要點。即地方長官。因爲總理部內行政事務。執行法律及政。府命令。有必要時。有規定施行順序。布達部內。及就得適宜處分之事件。發布規則之權。又以上各件。有直行報告於各省主務卿之義務。若違背法令。超越權限時。太政大臣。及各省主務卿。得命其取消之。又得徵收地方稅。充部內之經費。其在有府縣會地方。則應交付於會議。有召集會議。中止會議。及其他決議後。認可與否之權限。且列舉應稟申於主務省。而爲處分之事件。於是地方長官之職權。益爲明確。是年七月。以第十八號布告。制定府縣會規則。以第十九號布告。制定地方稅規則。蓋自明治初年以來。政府爲政之要。在公議輿論。其對於地方。雖屢有開設地方會議之訓示。至規定其組織權限等。尙無成文法。有之則自此府縣會規則始。

又關於地方經濟。雖以單行法令有所規定。至規定地方稅所應支出費目。及定會計年度等。立府縣財政之基礎者。亦自此地方稅規則始。是等規則。乃所以立府縣自治行政之基礎。而地方長官。亦至具一面爲國家行政機關。一面爲府縣自治行政機關之形也。又明治十三年七月。依布告第三十七號改正第四百三十條。凡地方長官所發命令。自明治十五年一月一日起。得加違警罪之制裁。又明治十四年三月。以太政官達第十五號及十九號。關於警獄事務。置典獄副典獄。受地方長官之指揮監督。總理典獄之事務。是年十一月。以太政官達第九十八號及九十九號。置警部長。受地方長官之命令。調理其府縣警察上之一切事務。其於國事警察。則直奉內務卿之命令。具狀其事情。又明治十七年五月。以太政官第四十七號及第四十八號。置收稅長。總理徵稅。

定地方官官制 明治十九年七月。以勅令第五十四號。定地方官官制。明示地方長官。在法令之範圍內。得發一般府縣令。但有害公益。達成規。

越權限時。由主務大臣命其取消。或命其中止。又統督部內之官吏。於奏任官之功過及懲戒。則具狀於內務大臣。及各主務大臣。判任官以下之任免。則專行之。其他若有必要時。置技術官。非常之際。請求出兵。均爲其權限。且於地方長官之下。置書記官。收稅長。警部長。典獄及其他吏員。定其部署。令分掌其事務。即定內務行政事項。爲第一部。第二部。收稅事務。爲收稅部。警察事項。爲警察本部之三部署。令分掌之。是也。其部署內之分課。則由地方長官。相其適宜設之。其監獄事項。則隸屬於第二部典獄分掌之。又於各郡區。置警察署一所。相其適宜。配置警察分署於其下。明治二十二年五月。以勅令第六十三號。於各郡區役所所在地。設收稅部出張所。經理其事務。

地方官官制之改正 明治二十三年十月。以勅令第二百二十五號。改正地方官制。舉其要點。即廢第一部。第二部。而置內務部與監獄署。廢收稅部。爲直稅開稅二署。又置參事官。俾應知事之諮詢。具陳意見。及掌審

查立案。兼爲內務部各課長。或臨時補助部課之事務。至是年九月。以勅令第二百八號。明定地方長官之命令。據一定法式。公布後即生效力。且得科十圓以內之罰金。與拘留之處分。則更令地方行政之執行權。愈形強大也。

地方官官制之再改正 明治二十六年。以勅令第百六十二號。再改正地方官官制。是即現行法。而與舊法無特別之差異。又二十九年十月。以勅令第三百三十七號。廢收稅部。令其事務。由大藏大臣所管轄之稅務管理局取扱之。

(二) 郡

郡政之沿革 郡在維新前。原爲行政區畫之一。至明治五年始消滅。是年十月。雖因地方便宜。合數町村爲區。置正副區長。以區爲行政區畫。然區之管轄。非必與郡之區域合一。是當時所謂郡者。不過地理上之名稱而已。

明治十一年七月。以布告第十七號。發布郡區町村編制法。廢區置郡。於一郡或數郡。置郡長一名。於是郡爲行政區畫。其在三府五港。及其他人民輻輳地方。則另爲一區。其廣濶者。或分爲數區。每區置區長。是年是月。又以太政官達第三十二號。定府縣官職制。規定郡區長。受指揮於府知事縣令。施行法律命令於郡區內。總理一郡區之事務。凡據法律命令。或規則。所委任條件。及特別分任條件。得便宜處理。而後報告者。其專行處分後。應報告於知事。

關於郡之官制。雖云從此改正。至於其職權。則大畧仍與前同。十九年七月。以勅令第五十五號。規定郡長。關於法律命令委任事件。或知事委任事件。有發告示於部內之權。其他之職權。益爲明確。且同時於一定之島地。及勅令所指定之島地。未編入於郡者。置島司。使掌理其島內行政事務。二十三年十月。以勅令第二百二十五號。規定郡長。得發布警察規則。島司權限。亦同於郡長。二十六年十月。以勅令第六十二號。命郡長島

司得發布郡令島令。是年十月以勅令第九十九號定其公布之法式。且凡市街內之區長。在施行市町村之地方則廢之。蓋以二十三年五月法律第三十六號所制定之郡制。及其實施。郡長爲國之行政機關。又爲自治團體之執行機關也。至於沖繩縣。則二十九年三月以勅令第十三號及第十四號。更定郡之行政區畫。置郡區長島司。

(三) 市町村

市町村行政之沿革 市町村行政制度。當維新之初。尙仍舊來慣例。令市町村役人處理國之行政。雖明治四年四月布告戶籍法則。關於戶籍事務。已置戶長及副戶長。專行處理。而五年三月。據大藏省之意見。以爲關於其他事務。仍令從來役人取扱。則是關於國之行政施行有二個機關。難保行政統一。爰於是年四月以布告第百十七號。廢從來之役人。令戶長副戶長處理一切事務。十一年七月。以布告第十七號。制定郡區町村編制法。於每町村。或數町村。置一戶長。其在一定市街地區內之町村。

則不置戶長。命區長兼理戶長之事務。是年七月。以太政官達第三十二號。命戶長承地方長官之監督。掌戶籍學事兵事。且執行其職務概目。所定之事項。及其他上級官廳所命之事項。是年七月。以太政官達無號。改正第四項。凡當時市町村。有自治體者。命戶長兼爲其執行機關。雖是年四月。以內務省乙第五十四號。規定戶長必先由公選。再由地方長官任命。而十七年五月。則以太政官達第四號。委其選任於地方長官。至二十一年四月。遂以法律第一號。規定已實行市町村制之地方。則戶長歸於消滅。由市町村長。依法律及勅令所規定。處理國之行政事務。

第二款 自治行政

(一) 府縣

府縣自治之沿革 府縣自治之基礎。在府縣會規則及地方稅規則之發布。此前之所述也。故以下專就此兩規則之發布改正言之。

府縣會規則之發布 明治十一年七月。以布告第十八號。發布府縣會

規則。該則計三章。三十五條。第一章規定議會權限。會議類別。第二章規定議會組織選舉方法。第三章規定開會及表決方法。并議場秩序。

府縣會有議定應以地方稅支辨經費之豫算及其徵收方法。受理地方稅前年度出納決算之報告書。關於府縣內之利害。建議政府。對於知事之諮詢。陳述意見。議定議事細則之權。至於府縣會之成立。選舉議員之手續。於第二章詳言之。茲勿贅。

府縣會規則之改正 明治十三年四月。以布告第十五號。改正府縣會規則。雖當明治二十三年。頒布府縣制時。在未實行府縣制之地方。此規則尙遵行之。茲舉其要點。若規定受理係於地方稅出納報告書。求其說明。尙有意見時。得上申於大藏卿。開財產監督之途。又審查議員。有不應召集。或不告事故而不到會者。決定其爲退職。以擴張其自主權等。其最著者也。是年十一月。又以布告第四十九號。追加常置委員一章。由府縣會議員中。互選五人以上。七人以下組織之。任期二年。凡應以地方稅支

辦之事。已經府縣會議定者。關於其執行之方法順序。有應府知事縣令之諮詢。陳述意見之權。其未經府縣會議定。而臨時要緊施者。有議決其費用之權。又常置委員。於府縣知事所發議案。得在請取前。報告其意見於議會。明治十四年二月。又以布告第四號。追加削除之。即(一)考察府縣會議決。有不能認可時。府縣令知事。得相其時宜。令其再議。(二)關於法律之見解。權限之爭議。請裁定於政府。(三)不議定法律上應議定之議案。又議員不應召集時。關於其處理方法。(四)府縣會因認為妨害公安。違犯法令解散時。前任議員未議定之議案。令後任議員再議之等。是也。是年是月。又以太政官布告第六號。命其應行議定之事件中。屬於細目事項者。得委任於區町村會。或委任於水利土工會。

泊明治十五年二月第十號。及十二月第六十八號。更大為追加改正。茲舉其要點。即(一)出納決算書。亦如他議案。必先由府縣知事說明。(二)會期不得展延。(三)定臨時會之會期。(四)會期內有未議決及停止者。其處理方

法。(五)凡豫備費之支出。常置委員有陳述意見之權。且在臨時急施之場合。不徒經費。即徵收方法。亦令其議決等是也。至十七年十二月又以布告第二十八號。改正通常會期。又關於議員選舉方法。則明治二十二年二月以法律第六號。制定府縣會議員選舉規則。該則包含六十八條。規定一切選舉之事項。

府縣之發布 明治二十三年五月以法律第三十五號。發布府縣制。本法認府縣自治。施行於已實行郡制市制之府縣。其施行之期限。依府縣知事之具申。由內務大臣定之。本法分六章。共九十八條。第一章規定府縣之構成。第二章。規定議會之組織。選舉之方法。議會之職務權限。議會之類別。議事之整理。議員之行動。第三章。規定府縣參事會之職務權限。選舉之方法。府縣吏員及委員之選任。與其類別。第四章。規定關於會計一切事件。第五章。規定行政監督及方法。第六章。規定關於施行上之要件。不僅其立法之意旨。即其規定。亦多與市町村制相類。故其立法意旨。

俟論市町村時說明之。

府縣制之改正 明治三十二年三月以法律第六十四號。改定府縣制。其所規定。雖大體同於舊法。然於舊法中錯雜不明。缺畧不備之處。則多改正之。修補之也。本法分七章。第一章總則。第二章府縣會。分二款。一。組織及選舉。二。職務權限及處理規程。第三章府縣參事會。分二款。與前章同。第四章府縣行政。分三款。一。府縣吏員之組織及免任。二。府縣官吏及吏員之職務權限及處務規程。三。給料及給與。第五章府縣之財務。分二款。一。財產營造物及縣稅。二。歲出入豫算及決算。第六章府縣行政之監督。第七章附則。而舉其改正之要點。即(一)改正府縣會議員之選舉方法。爲直接選舉。凡市町村公民。有市町村會議員之選舉權。且在府縣內。一年以來。納直接國稅三圓以上者。有府縣會議員之選舉權。其納十圓以上者。有被選舉權。(二)增加縣之名譽職。參事會員爲六名。(三)承認府縣知事有限定期日。命府縣會停會之權。(四)得分賦據勅令所定府縣會費用。

於市町村。(五)府縣知事得經府縣會決議。設置特別會計。是也。

(二)郡

郡制之發布 明治二十三年五月。以法律第三十六號。制定郡制。承認郡有自治體之權能者也。該制分六章。計八十五條。第一章總則。第二章郡會。第三章郡參事會吏員及委員。第四章郡之會計。第五章監督。第六章附則。施行於已實行町村制之府縣。其施行之期限。依府縣知事之具申。內務大臣定之。

郡制之改正 明治三十二年三月。以法律第六十五號。改定郡制。其改定之理由。與府縣制改定之理由同。其編別之體裁。二者亦大概相同。茲舉其改正重要之點。即(一)改郡會之組織。廢大地主制度。其議員之數。前規定十五人以上。三十人以下者。今依郡之狀況。得內務大臣之許可。能增加至四十人。(二)改其議員選舉法。爲直接選舉。凡郡內之町村公民。有町村會議員之選舉權。且在其郡內一年以來。納直接國稅二圓以上者。

有郡會之選舉權。其納五元以上者。有被選舉權。(三)增郡之名譽職。參事會員爲五名。均由議會從其議員中選擇。(四)明定郡得徵收使用料。手數料之場合。(五)郡長以與知事相同之條件。得命郡會之停止。及設特別會計。(六)承認郡組合。有法人資格。此郡組合。乃因爲特定事務。有共同處理之必要時。府縣知事。徵與特定事務。有關係之郡參事會之意見。經府縣參事會之議決。得內務大臣之許可。而設定者。其已設定時。府縣知事。須仍從設定手續。定郡組合會之組織。事務管理之方法。及其費用支辦之方法。並其他必要事項。凡郡組合。除法律勅令有特別規定者外。準用郡制之規定。

(三)市町村

市町村自治之沿革。市町村制度。維新之始。尙仍舊來慣例。蓋以當時市町村。有自治之性質也。

明治五年四月。以布告第十七號。廢庄屋名主。年寄等。而置正副戶長。令

辦理關於土地人民一切之事件。其費用徵收方法。亦仍舊慣。雖是年十月。以太政官達。依地方之便利。合數町村而置區長。在當時。依然概仍舊慣。降及明治九年十月。以布告第三百三十號。定金穀公借。共有地辦理。土木起工規則。凡公借金穀。處分共有之地所建物等。在區則須得其區內町村總代之承諾。在町村則須得其町村內不動產所有者之承諾。成文上。始令人民參與公益事項也。

明治十一年七月。以太政官無號達。大改地方制度。地方長官。裁酌地方情形。開議會於區町村。凡關於公共事件之費用。屬於一區町村者。則依其議決。由區長村長執行之。其公共事務。關係數町村者。則由各町村協議經營之。關於區町村會之規則。則由地方長官定之。受內務卿之許可。泊明治十三年四月。爰以布告第十八號。定區町村會法。即規定區町村會之權限。及數區町村聯合會。水利土功等。並其他行政監督。議決施行之事件。凡區町村會數區町村聯合會規則。則由地方官長定之。關於水

利土功規則則由町村會定之。受地方長官之裁可。

明治十四年二月。以布告第七號。十五年一月。以布告第一號。稍爲修正。十七年五月。以布告第十四號。改之。其在當時未施行市町村制之地方。尙有効力。該法。共十五條。規定區町村會之權限組織。及其監督方法等件。地方長官。定區町村會之會期。並議員之員數。任期。改選。及其他規則。又關於數區町村之事件。開聯合會。又關於水利土功。區町村會。或聯合區町村會。不能評決者。則定其區域。開水利土功會。

市町村制之公布。明治二十二年。以法律第一號。公布市制。町村制。本制趣旨。乃實行自治分權之原則。以發達地方共同之利益。增進臣民之幸福。尊重隣保團結之舊慣。而益擴張之。以保護都市町村之權義。爲其主要者也。抑一國人民。各爲自治之團結。政府統一之。而執其機軸。所以鞏固國家之基礎也。故欲鞏固國家之基礎。不可不以地方之區畫。爲自治之機體。令各自負擔其利害。在從前制度。府縣以下。有郡區町村。區町

村雖較之府縣郡似存自治之體。究未有完全自治之制。至於郡則全爲國之行政區劃。府縣爲行政區畫。雖兼有幾分自治之制。亦不可謂其全有自治之制。則擴張地方分權之主義。以此三區畫爲完全三階級之自治體。固屬最緊要者也。蓋自治區者。不僅應擔任其自治體之共同事務。即屬於一般行政事項。除因全國統治之必要。應歸官廳自行處理外。分任其事項於地方。以省政府之繁雜。革中央集權之弊。亦爲必要也。總之市町村制之制定。俾人民參與地方之公務。發達計量公益之思想。以漸養成其參政之實力。實立憲之根源。亦即國家長治久安之道也。市制以七章百三十三條成立。町村制以八章百三十九條成立。第一章總則。定施行市町村制之區域。明法律上市町村之性質。其次規定市町村之構成要素。一、關於地域之件。二、關於住民權公民權之得喪。及因住民公民權所發生之權利義務。且表示付與於市町村之自主權。第二章規定關於市町村會之組織。及選舉權。被選舉權。選舉等級。選舉方法等。並其他

職務權限。及處理規程等件。第三章規定凡市町村行政。關於市參事會。市町村長。助役。委員。區長等件。第四章規定關於市町村有財產之管理。第五章規定市町村內有特別財產之市區。及町村內各部之行政。町村制第六章規定町村組合。市制第六章。町村制第七章。規定市町村行政之監督。該法律。乃裁酌地方之情形。據地方長官之具申。以內務大臣之指定施行之。至於北海道。沖繩縣。其他一定島嶼。則尙未施行町村制。明治二十二年三月。以法律第十二號。設特例於市制中。專行於東京京都大阪三市。明治二十八年二月。以法律第六號。第七號。復改正市町村制中數條。由此以觀。市與町村。雖各別規定。而以其制度之原質。彼此無甚參差。故併列之。

第二章 府縣

府與縣。名稱雖異。性質毫無區別。一面爲國家最上級之行政區劃。一面爲地方最上級之公共團體也。其區域合數市郡及島嶼而成。其境界之

變更廢置、分合。均以法律定之。日本全國。府之數三。縣之數四十三。北海道及臺灣。以其地勢遼遠。風俗人情與內地不同。故不行府縣制。各設特別制度。

府縣之得爲法人。其規定與郡無異。但郡自發布郡制時。始公認爲法人。府縣則自明治十一年。發布府縣會規則。即認爲公共自治團體。得以府縣名義。負債徵稅。雖議會機關。未必即行完善。而當時之性質。固居然成一法人。至明治三十二年。發布現行府縣制。不過其制度。愈臻完備。其實法人之資格。於發布規則時。早具之矣。

縣與郡市之關係有二。(一)府縣內之郡市。可參與府縣之選舉。(二)府縣費用。不分擔於郡。而直接分擔於市町村住民。

第一節 府縣知事

府縣知事。爲府縣之執行機關。其地位性質。與郡長同。與市長之地位同。而性質異。蓋市長由地方選舉。專理自治團體之事務。而府縣知事。則爲

勅任官。爲國家行政之代表。兼理地方團體之事務者也。但與郡長亦有相異之點。郡長對於所屬吏員。有監督權。而無懲罰權。府縣知事。既監督。又懲罰。並可懲罰郡之吏員。

對於府縣會。及府縣參事會。議決事項。可執行之。如其議決有違法令。害公益時。可使其再議。再議如故。可取消之。若於未開會前。豫知其不能得正當之結果。可停止其會議。

第二節 府縣參事會

此會之組織。由府縣知事一名。府縣高等官（由內務大臣命之）二名。及名譽職參事員。府八人。縣六人。（於府縣會員互選之）而成之者也。其性質地位。與郡參事會同。與市參事會異。蓋市參事會爲執行機關。此則爲議決機關也。

其選舉法。與市參事會。有相異之點。府縣參事會名譽職。由府縣會議員中選出。市參事會名譽職員。必選於市公民中。不可於市會議員中選者。

以市會爲議決機關。市參事會爲執行機關。如執行機關中。而以議決機關中人員充之。必至有徇私舞弊之舉。至府縣會與府縣參事會。同爲議決機關。則此弊可無慮及也。

府縣參事會之職權有六。(一)屬於府縣會權限內之事務。而受府縣會之委任。或須臨時急須者。(二)於府縣會議決之範圍內。議決府縣行政之重要事項。(三)對於府縣知事及其他官府之諮問。與府縣會之議案。可陳述其意見。(四)議決以府縣費支辨工事之執行規定。(五)不暇召集府縣會時。可代行議決。(六)議決府縣訴訟願之事項。皆與郡參事會同。並可因町村制之規定。而爲訴願之裁決。訴願分二種。(一)直接訴願於府縣參事會者。(二)先訴願於郡參事會。不服其裁決時。再提訴於府縣參事會。

府縣參事會員。爲名譽職。不受給料。而得受旅費及日當。與府縣會會員同。會議召集之權。則由府縣知事。但會員半數請求時。亦得召集之。出席必

得名譽職半數以上。始行開會。議事以過半數之可否相同者取決。取決之權屬於議長。與府縣會同。但府縣會須公開。此則可不必也。

第三節 府縣會

府縣會議員。於各選舉區選舉之。員數之多寡。視各區內之人口爲標準。大概七十萬人未滿者。可舉三十員。七十萬人以上。百萬未滿者。每加五萬。則增一員。百萬以上。每加七萬。則增一員。各區中應選出議員之數。經府縣會議決。得內務大臣許可後。由府縣知事定之。

府縣會議員之選舉。明治三十二年前。用間接選舉法。由郡會市會選舉之。明治三十二年後。因改郡會選舉爲直接選舉。亦將府縣之選舉。改爲一律。

此會有選舉之資格者有三。(一)爲府縣內市町村之公民。(二)有市町村議員之選舉權。(三)於府縣內。一年以來。納直接國稅年額三元以上者。被選舉之資格亦有三。(一)爲市町村公民。(二)有市町村議員之選舉權。(三)

在府縣內。一年必須納稅額十元以上者。府縣會中被選舉者。納稅額之資格。比郡制爲高者。誠以府縣之地大於郡。人衆事繁。必多納稅額者。負擔重。財產多。與其身有密切之關係者。而後可充其任。若衆議院之議員。利害關於全國。非有大才大智者。不能勝任。故稅額可不必限也。

被選舉者之限制與郡同。(一)府縣之官吏。及有給吏員。(二)檢查警察官。及收稅官。(三)神官僧侶及其他諸宗教師。(四)小學校教員。以上數者皆於區內不得被選。其他於選舉事務有關係之官吏吏員。於其區內不得有選舉權。罷職後未滿一月者。又於府縣爲請負者。或於府縣爲請負法人之役員。亦不得有選舉權及被選權。

府縣會議員。不能兼充衆議院議員。如當選時。須辭衆議院議員之職。方可就府縣會議員之職。何也。蓋衆議院員之所議。利害關於全國。府縣會員之所議。利害僅關於一方。如以一人而兼充兩職。必有瞻徇不公之弊。而不暇顧及全國者也。

選舉法用無記名投票。先由町村長。於每年九月十五日。調製其町村內之選舉人名簿。十月十一日送於郡長。郡長合町村長所呈之名簿。於十月十五日內。調製其區內之選舉人名簿。市長自九月十五日。至十月十五日。調製其區內之選舉人名簿。調製成後。由郡市長揭於郡市役所。以供衆覽。有異議者。得於縱覽期內。申明修正之。至開選舉時。由府縣知事先期告示。至少須於二十日前。以郡市長爲管理人。投票人不載於選舉名簿者無效。選舉畢後。計得票之數。以多者爲當選人。由選舉長。即以郡市長充之。爲選舉錄。報告於府縣知事。並通知於當選人。如十日內。不得當選人之承諾。則取消另選之。

府縣會員。爲名譽職。不得受俸給。但因執行事務。得受實費辨償。任期限以四年。

此會之開。有通常會。臨時會。通常會每年一次。會期限七日以內。臨時會限必要事件開之。會期亦限七日以內。

此會議決之權限有六。(一)歲出入之豫算決算。(二)權利之棄却。義務之負擔。(三)除定於法律命令外。使用料、手數料、府縣稅及夫役之賦課徵收。(四)不動產之處分。並買受讓受。(五)積立金穀之設置及處分。(六)定財產營造物之管理方法。

會議以公開爲原則。有時亦禁旁聽。開會必得議員半數之出席。議事必得議員過半數之可。否同數取決。取決之權在議長。此皆與郡會制同者也。

第三章 郡

郡與市並立於府縣之下。位於町村之上。爲中級地方團體。故亦爲法人。其區域合町村而成。如區域有變更時。必以法律定之。但因町村之變更。影響及於郡。不得不從而變更之。此則無須乎法律之發布。蓋此等變更。非郡之自動力。乃因町村之變更。而爲所牽涉者也。但當變更之際。有必要財產處分者。則必經內務大臣。徵諸有關係之府縣郡參事會。及町

村會中之意見。而後允許。

郡內之住民。即各町村之住民。間接而有郡之權利與負擔。如共用郡有之財產營造物。分擔郡之費用。參與郡之機關是也。於郡內完納町村稅之所有地。有地價一萬圓以上者。爲大地主。有選舉郡會議員之特權。郡之區域中。可包括數町村。而不能容一市。何也。以市並立於同等之地位也。郡內有町村。並非以町村爲郡之組織。不過郡之範圍較町村爲廣。所以能包括之也。

郡之區域內。無不施行町村制。其施行町村制。而不施行郡制者。惟隱岐國。大率爲屬島司所轄各地。或有不施行郡制者。如東京府下。大島。八丈島。小笠原島。島根縣下。隱岐國。長崎縣下。對馬國。鹿兒島縣下。大島等是也。伊豆七島中。大島。八丈島外之五島。雖屬轄於東京府。而未屬於島司。亦在郡置施行地以外。統計日本全國。施行郡制者。凡五十八。兵庫縣有郡二十五。郡數之最多者也。鳥取縣有郡六。郡數之最少者也。

日本社會上。近日倡廢郡制之議。議會已提出郡制廢止案。政友黨全體主廢止。進步黨主存舊。大同俱樂部。半可半否。於明治三十八年三月三日。開會議決。主張廢止。現正預備實行。

主張廢郡制者之意。謂郡爲法律所定。並無沿革。純由人爲而成。廢之可求行政機關之敏捷。

爲反對之說者。謂日本沿革上。本無此制。但既定郡爲自治團體。宜審查郡所行事務。是否有益。日本現行郡之事務。不外教育土木橋梁。郡制如廢。宜研究府縣與町村。可以直接分擔此數者。而能適宜否。此事非歷數十年之考察。不得而知。未可憑數人之空談。逕行廢止。致生他日流弊。則悔之晚矣。

第一節 郡長

郡長者。一方面爲國家官廳之組織。一方面爲自治團體之執行機關。以一人而兼具此兩資格者也。蓋郡之行政簡。交通便。國家行政。與自治行

政。可一人而兼理之也。

其在郡之地位。與市長在市之地位不同。即與市參事會。町村長。同爲執行機關。而亦有不同之點。

第一。市參事會。町村長。皆由公民中選出。有特別法律規定。郡長則爲國家之官吏。當然有執行事務之權限。即市助役。參事會員。均爲公吏而非官吏。

第二。市會。町村會。權限。有一定範圍。市參事會。町村長。權限。無一定範圍。郡長則由自己意思。可以執行。

第三。市參事會。町村長。除違反法律之外。不服從官廳之監督。郡長則絕對服從官廳之監督。

郡長之資格。在日本。要受郡長試驗及第者。或從事官務五年以上者。或在判任官五等以上。而經郡長試驗委員之銓衡者。明治二十三年二月四日勅令第九號。二十年十月二十九日。內務省令第五號。

郡長代表全郡而統轄之。其執行之事務。(一)郡費支辨執行事件。(二)爲郡會及郡參事會之準備。(三)管理郡之財產及營造物。但有特別管理者。則監督之。(四)發郡收入支出之命令。(五)保管證書及公文書類。(六)依法律命令。郡會及郡參事會之議決。徵收賦課。使用料。手數料及夫役現品。以上皆普通執行事務也。

其爲保持全郡之權利。得行使其權者如左。

- (一) 關於郡之行政。得委任補助執行於町村吏員。
- (二) 召集郡會及命停會閉會之權限。
- (三) 經郡會郡參事會議決之事。郡長可以發其議案。
- (四) 對於郡會郡參事會議決及選舉之事。可以干涉者。分二項。
 - (甲) 郡會郡參事會。其議決選舉。有超越權限。違反法律時。郡長可以自
己意見。議決取消。對於郡長處分。有不服者。可訴願於府縣知事。再不
服。則出訴於行政裁判所。

(乙) 郡會郡參事會議決。有害公益。或金錢出納有不當時。郡長可以自己之意見。令其再議。再議如故者。具狀於府縣知事。聽其指揮。對於府縣知事。處分有不服者。可訴願於內務大臣。

(五) 郡會郡參事會。不議決其應議決之事件。得具狀于府縣知事處分之。分二項。

(甲) 郡會郡參事會。或不應召集。或不成立。或人數太少。不能開議。可具狀於府縣知事。請其指揮。

(乙) 議員已召集。因未議決而會期終了。或必須決定及裁決者。亦請府縣知事處分之。而於次會報告於郡會郡參事會。

(六) 不待郡參事會議決。郡長以自己職權。專斷處分者。亦分二項。

(甲) 屬於郡參事會權限之事。有臨時必急施行。郡長認爲不暇召集。自行專決處分。次會報告於郡參事會。

(乙) 屬於郡參事會之事。委任於郡長者。可以依其議決。專斷處分。

郡長下。有因官治行政設置之官吏。又因郡之自治行政。設郡吏員、委員等分掌之。吏員執行郡長之職務。約分三種。

- (一) 補助執行。一切責任。仍負於郡長。
 - (二) 代理執行。代理者。代本人行本人之權限。責任負於代理者。
 - (三) 委任執行。受委任自己之權限。其責任亦負於委任者。
- 詳言之。代理者。以本人之名行之。非自己所行之事。委任者。以自己之名行之。或以委任之事。爲自己之權限行使之者。就實際而言。代理人行權限時。代理郡長。尙有他人可誘。受委任而行權限時。純屬於市町村吏員之本身。責無旁貸矣。

第三節 郡參事會

郡參事會。與市參事會。名雖同而實迥異。蓋市參事會爲執行機關。郡參事會。爲議決機關也。一郡之中。既有郡會。又設郡參事會者。其理由有二。

- (一) 郡之區域。較廣於町村。郡內需郡會議決之事。時時發見。不暇召集郡

會議員。於是設郡參事會爲之補助。以其易於召集也。

(二)市町村會。可以隨時召集。隨時議決。郡會因召集頗難。每年只開總會一次。郡會中議員。多乏行政智識。故設郡參事會。使其朝夕集處。增長行政智識。

其組織之法。由郡長一人。名譽職參事會員五人。而成此會議制之機關也。以郡長爲議長。名譽職參事會員。自郡會議員中選出。選舉時。並另選與參事會員同數之補充員。以備補闕。

郡參事會與郡會相異之點有二。(一)郡參事會。其開會之權。雖歸郡長。而有時因名譽職參事會員過半數之要求。亦可開會。郡會之召集。則須遵郡長之命令。會員不得要求。(二)郡會召集。每年有定期。郡參事會。隨時可以召集。無通常臨時之規定。亦無停會之事。

郡參事會之職務權限有五。

(一)郡參事會議決之權限。(甲)議決郡會委任之事件。(乙)本屬郡會之事。因

臨時必要。不暇開會。歸參事會代議決之。(丙)於郡會議決範圍內。關於財產營造物。其管理重要事項。得議決之。(丁)以郡之費用。支辦建築之事。得議決其執行之規定。(戊)議決郡之訴訟。及和解事項。

(二)郡參事會陳述之意見。(甲)由郡長提出於郡會之議案。郡參事會對郡長。可述其意見。(乙)關於郡之公益事件。可呈意見書於監督官廳。(丙)對於官廳有諮詢時。可以陳述意見。

(三)郡參事會得選舉委員。檢查金錢之出納。

(四)郡參事會。對於不服郡會處分者。可再議決定。

(五)審查參事會員之資格。有無喪失。

郡會之議事。規定公開。郡參事會則禁傍聽。其所以不許傍聽之故。蓋因郡參事會所議決之事項。皆為郡會議決範圍內之細目也。

第三節 郡會

郡會者。由郡內之町村公民中選出之議員。組織而成一議決機關也。其

員數爲十五人以上。三十人以下之限制。有特別事項。得內務大臣許可。可增至四十人內外。

選舉區。依町村之區域。有時合數町村爲一選舉區者。但必經郡長要求。郡會議決。府縣知事許可而後行。

有郡會議員選舉權者。其主要有三。(一)爲郡內町村之公民。(二)須在町村會有議員選舉權者。(三)須納直接國稅年額三圓以上者。被選舉權。前二項相同。第三項須納直接國稅年額五圓以上者。然亦有具此三要件。而不得爲被選舉人者。(一)所屬府縣官吏。及有給吏員。(二)郡之官吏。及有給吏員。官吏立於監督之地。故不得被選爲議員也。(三)檢事警察官及收稅官。以其有威勢。若有被選權。則必至以強力迫人選舉也。(四)神官僧侶及其他之宗教師。以神道最易迷惑人民。故不可使充議員也。(五)小學堂教員。選舉區內教員之生徒。皆選舉人之子弟。若得有被選權。恐選舉者。有徇情之弊也。(六)爲郡之請負及請負法人之役員。請負人有財產之關係。

若使當選。當開會議決時。或顧私利而廢公益也。此外尙有關係於選舉事務之史員。於其選舉區內。亦不得有被選權。然以上數項。於本區固不可當選。於他區仍可當選也。

郡制未改以前。其選舉用間接選舉法。其弊也。一般人民於自治機關中。缺少熱心。而列選舉者。漸染黨派流弊。故現改爲直接選舉制。

郡會選舉手續。用單記法。爲防一選舉區內。占多數黨派也。又用無記名投票法。與市町村同。

選舉會場。或在町村役場。或由町村長指定場所。選舉會內。町村長。自爲選舉長。於選舉人中。選二名至四名。爲選舉立會人。及投票審查機關。以得票最多者爲當選人。如同票數。則序齒。齒同則由選舉官抽籤定之。

郡會議員之當選。與町村會議員之當選。又有異點。町村會議員當選時。即負義務。不問本人之可否承諾。如辭職無正當理由。亦不許可。郡會議員當選後。必須本人之承諾。方生效力。如於一定期限內。無當選者承諾。

意思之表示。則須另行改選。

其任滿改選之法。與市會又有不同之點。市會當改選議員時。只可半數之改選。何也。蓋因市會範圍廣而事務繁。如全部更選。則新議員無從得其端緒。必須新舊各半。而始無廢事。郡會議決之範圍較狹。全部更選。可使新議員無所依傍。而能增練其識力也。

郡會之權限。不若市町村會之廣。蓋市町村會可決議一切事項。而郡會所議決者。僅關於財政而已。今揭其應議之事項。(一)定歲出入豫算。(二)決算報告。(三)除定於法律命令外。關於使用料。手数料。夫役。現品之賦課徵收。(四)不動產之處分。(五)積立金穀之設立處分。(六)除豫算所定者外。爲新義務之負擔。及權利之拋棄。(七)財產。及營造物之管理方法。(八)依於其他法律命令。屬於郡會之權限者。此外依郡制所定。於屬其權限之事。得委任於郡參事會。又關於郡之公益。可呈意見書於會長。及監督官廳。如遇官廳有諮詢時。可以申答其意旨。

郡會每年開通常會一次。其會期在二週以內。如遇有必要時。可開臨時會。須以事件豫行報告。開會皆由郡長召集。必議員有半數以上之出席。議事必以過半數之可否取決。取決之權屬議長。

第四章 市

市最下級之自治公共團體也。以一定之區域與住民爲基礎。與町村處於平等之地位。然市對於町村。其制度相異之點究多。列舉如左。

第一、市非當然施行市制。必有人口二萬五千以上之團體。始可新布市制。基於有關係之市町村。及郡參事會之意見。經府縣參事會議。受內務大臣許可。始得成立。

第二、市對於郡爲獨立團體。町村則隸屬於郡之區域內也。

第三、市之執行機關。在市參事會。爲合議制。町村之執行機關。即町村長。爲單獨制。

第四、市會議員之選舉。用三級選舉制。町村會之選舉議員。用二級選舉

法。

第五、市長與町村長。其選舉之手續。亦各不相同。

第六、町村之直接上級監督爲郡長。市之直接級監督爲府縣知事。

以上即日本現行市制。採取於普魯士者也。法國市與町村。毫無區別。

日本全國五十八市。惟埼玉大分千葉宮崎四縣無市。福岡一縣而有四市。

市亦爲法人。與町村同。觀日本內地。市町村之自治權。視府縣爲尤廣。蓋欲使上級官廳。達靈敏之目的。須求下級機關自治之完全。自治制度達於完全。則府縣制度亦達於完全。充之即一國之制度。亦可達於完全之域也。況國家與大團體以完全自治權。恐其有封建政府之患。而與小團體以完全自治權。則無此慮。而且有自由活動。盡行政機關之妙也。

第一節 市長

市長。由內務大臣。命市會推薦補助者三名。內務大臣上奏。勅裁定之。若

不得裁可時。可再使推薦。猶不得裁可時。則使從容推薦。內務大臣選任臨時代理者。或以市費派一官吏。使掌管市之職務。

市長。爲有給職。故不限於市之公民。若未選前。無公民之資格者。被選後。亦可得公民之資格。任期六年。若名譽職參事會員之被選。須有公民之資格。而後可。

市長被選後。不得兼任他之有給職務。或爲株式會社之社長。其他之營業。但得府縣知事之許可。亦或爲之。

市參事會。本合議制。市長特總其成而行之。市長對於市參事會。與市參事會對於市會畧同。但自內部觀之。市參事會之規則。可以設定。市參事會議決之事。可以處理。對於外界。可以代表市參事會之意旨。市長無獨立權限。僅有執行及代表之權限。如有非常緊急事件。不暇召集市參事會時。市長可專決處分市參事會之事務。而於次回會議報告之。(市制六八條)如市參事會所議。有越權限。違法令。害公益者。市長可由自己意見。

或依監督官廳之指揮。示其理由。停止議決之執行。而請府縣參事會之裁決。有不服者。得提起行政訴訟。(市制六五條)

市長對於內部外部文書往復。可以市參事會之名爲之。

市長對於上級官廳之關係。與官吏對於上級官廳無異。從法律命令掌管之事。約分數種。

(甲)司法警察補助官之職務。及依法律命令。屬於掌管之地方警察事務。但別設官署。而使掌管地方警察事務者。不在此限。(日本市町村制。雖有地方警察之規定。實際則市町村機關。不參與警察事務。蓋別置警察署使掌管之。市町村只擔任其費用而已。)

(乙)浦役場之事務。(專司沿海救生事)
(丙)國之行政。及府縣之行政。屬於市之事務。但別設吏員者。不在此限。
凡以上各事。市長得監督官廳之許可。可使參事會一人分掌之。(市制七四條)

助役所任之事。由市長委任。參事會中會員。有兼上級官命令之行政事務者。亦由市長支配。惟市長闕職時。助役可代理之。

第二節 市參事會

市參事會。合議體之地方行政廳也。以市長助役及名譽職參事會員等組織而成。市長一人。助役。東京市三人。大阪二人。其餘一人。名譽職參事會員。東京市十二人。大阪九人。餘俱六人。市長由市會推薦。上奏請裁可任之。任期六年。有給職也。助役由市會選舉。須府縣知事之認可。任期六年。亦有給職也。名譽職參事會員。由市會選舉。任期四年。每滿二年改選半數。

市參事會。與町村長。同爲執行市町村會所議決之事爲職務者也。然市參事。以多數會員組織而成。爲合議制之地方行政廳。町村長則爲單獨體之地方行政廳。雖亦有助役。然純爲補助機關。故市長對於市參事會所執行之事。雖皆經市會之議決。而要必得市參事會之同意。是市長不

過徒負執行機關中之名耳。若町村長經町村會之議決，即可執行。故曰町村長爲單獨制也。

何以市之執行機關用合議制，町村之執行機關用單獨制也。其理由有二：(一)市之地廣事繁，一人之智識有限，非博採兼收，不足以獲實益。町村之地狹事簡，一人任之，即可達其目的也。(二)市地寬濶，人才畢集，故有事可分任以衆才。町村偏僻，人才寥落，故分任不若獨任之爲愈。

市參事會，其機關以執行爲重，其權限以議決然後執行爲主。故此會法律上無通常臨時之區別，並無停止解散之事。如徵收租稅，管理營造物，及財產一切事務，皆先經市會議決，參事會再議其當否。然後執行。如市會所議有超越權限，侵害公益者，則市參事會可以停止執行，而令其再議。如市會不改，市參事會可向府縣知事提出訴願。是市參事會不僅有執行權，而且有議決權也。

市參事會所擔任之職權。(一)市所設置之營造物，得管理之。如另有管理

者。則監督之。(二)管理市之歲入。編制歲出入豫算表。依市會議決所定之收入支出。監視會計及出納。(三)保護市之權利。管理市有財產。(四)監督市吏員及使丁。可行懲戒處分。(五)對於外部爲全市之代表。市町村會對於外部。無代表市町村之權。以其爲意思機關。不能直接與外部交涉。執行機關。可直接與外部交涉。故可代表全體也。(六)保管市之各種證書。及公文書類。(七)依法律勅令。或從市會議決。徵收賦課。使用料。手数料。市稅。及夫役現品。(八)依法令。或上官指令。處理委任事務。日本現擬改市制爲都制。都制法案。已由議會提議。其內容擬改市會爲都會。改市參事會爲都參事會。均成議決機關。外設一都長官爲行政機關。此現在提議之法案。其與市制相異之點有三。

(一)市制以市參事會爲行政機關。都制則以都參事會爲議決機關。

擬改之意。蓋謂行政機關。改爲議決機關。與府縣參事會之性質無異。可無難解決之問題也。

(二) 市制以市參事會爲政行機關。係合議制。都制以都長官一人爲行政機關。係獨任制。此案贊成者多。在合議制與獨任制。各有所宜。欲其思慮周匝。揣摩盡致。則莫若合議制。欲其辦事靈敏。無稍滯礙。則莫若獨任制。然歐洲學者有一扼要之言曰。議決須用團體。執行須用個人。往日市參事會。本係執行機關。并非議決機關。因其用合議制。辦事每流遲緩之弊。今擬改合議制爲獨任制者。正欲其辦事之敏活也。故贊成者多。

(三) 市參事會之吏員。大半由於選舉。都長官則專由君主任命。此案有贊成亦有反對。其贊成者曰。選舉之法。不免有曲意徇情之弊。且手續煩難。不能自由活動。至任命則一人操執行之權。極敏速而且無曲徇。其反對者曰。行政機關之由於選舉。係人民之既得權。如改爲任命。則奪人民之既得權。兩說相持。尙未議決。

第三節 市 會

市會者市之議決機關也。由公選市公民組織而成。議決全市之重要事件之機關。故亦爲法人。非自然人也。

議員之定數。大都以人口之多寡爲比例。然亦有法定之限制。至多不得過六十人。於其限度內。或增或減。得依市制之所定。試比例言之。如五萬以下人口之市。則爲三十人。五萬至十萬則爲三十九人。十五萬至二十萬人口。則爲四十二人。大概二十萬人以上之市。則增三人。

有市會之選舉權者。必備如何之資格。則市公民是也。有公民權者。即有選舉權。此原則也。然亦有二例外。(一)本爲公民而不得有選舉權者。如現服從海陸軍人。及公民權被停止者。(二)有本非公民而得行使選舉權者。如納市町村稅額占多數者。其他市町村內之會社法人。納稅額多者亦有選舉權。

凡市之公民有選舉權者。即有被選舉權。此爲原則。然亦有例外。(一)所屬府縣官吏。有給吏員。(府縣官吏及有給吏員。皆執行機關也。若兼爲議決

機關必於職務有妨。(二)檢查官及警察官吏。此等官吏恐其濫用職權以壓人也。(三)神官僧侶諸宗教師及小學校教員。此數者於政治上絕無關係也。(四)非代言人而爲他人對於裁判所或其官廳以辦事爲業者。此等人恐其假議員之資格陰肆其不法行爲也。除以上所列外。又有因迴避而不能被選者。如父子兄弟不得同時爲議員也。

其選舉之方法。日本於市現用三級選舉法。例如市之直接稅以三萬爲總額。即以三萬分三級。每級或選十人。一人或二三人。其稅額滿一萬者爲一級。得選舉十人之權。次則或十人或二十人。合成稅額滿一萬者。爲二級。亦只有選舉十人之權。其餘多數人。納稅額滿一萬者爲三級。亦祇有選舉十人之權。其納稅跨兩級之間者。可入上級。如同時有兩人。則依居住之久者入上級。暫者入次級。如住居之久暫同。則定以年齡。如年齡同。則市長抽籤定之。其所選之人。不限於各本級之內。得通三級而選舉之。町村之分二級。其制亦同。但市必用三級法者。因市之地廣民衆。貧富

縣絕必分三級。而使貧民亦得參入選舉權也。

於此有一疑問焉。如市稅以三萬爲總額。分爲三級。若有一人能納稅二萬元以上。則此一人得占兩級之選舉權。一人而有兩選舉權。例之所不許也。若以納二萬元者爲一級。以其餘之一萬元者爲二級。則又不能符三級之定制。而別於町村也。是當除去二萬稅額者爲一級外。就其餘之一萬元者。分爲二級。各級五千元。則三級之制始成。然日本尙未如此規定。

選舉之手續。(一)調製選舉人名簿。(二)投票。

日本之制。於行選舉前六十日。由市長調製人民之有選舉權者。載於簿中。但此名簿。只能承諾人之有選舉權。不能予人以選舉權也。調製成後。於一週間。置於市役所。或他場所。以供人民之縱覽。如有錯誤。該關係人於同期限內。申明於市長。市長則依市會之裁決。修正名簿。如有不服者。可訴願於府縣參事會及郡參事會。

名簿確定後。則用投票法以行選舉。投票之法有二。(一)連記投票。將選舉市內應選之人數。統列記之。與單記法對待而言之也。(二)無記名投票。僅有被選人之姓名。無選舉人之名也。

市會者代表一市而議決其重要之事件也。其議決之權限。較府縣郡會爲尤廣大。蓋府縣既以府縣會爲議決機關。又有府縣參事會。郡既有郡會爲議決機關。又有郡參事會。議決機關既分而爲二。權限自不能合而爲一。市則不然。除市會以外。並無他種議決機關。對立而分其權。此市會權限之範圍。所以大於府縣郡會者此也。

市會之權限可分爲二。(一)對外部之權限。(二)對內部之權限。
對於外部之權限。可分爲五。(一)議決。(二)選舉。(三)監查。(四)陳述意見。(五)裁決。
分條說明如下。

(一)議決之權限。即市會成立之根本也。其權限可分爲五。

(第一)議定市之條例規則。條例者。所以規定住民之權利義務。規則

者。所以規定營造物之作用者也。二者性質雖不同。其表示市之意思則同。因此遂生下之四結果。

(子) 市之條例規則。不得違反國家之法律。否則無效。

(丑) 條例規則。但經市會議決。即可成立。不須他種手續。

(寅) 市消滅。則條例規則。亦因之消滅。此條例規則。與行政官廳命令不同之點也。行政官廳如消滅。其發表之命令。不得不同而消滅。蓋行政官廳。無獨立之人格。不能離國家而自由活動。若市會則有獨立之人格。即有獨立之意思。條例規則者。即市會之意思也。發表示意思之主體消滅。故其客體亦因之而消滅。

(卯) 條例規則。既經決定。必公布於衆。始能生外部之効力。否則無效。

(第二) 議定市之豫算決算。豫算者。統合市會一年之費用而豫算之也。決算者。依豫算之結果而調查之也。

(第三) 議定基本財產及其他財產之處分方法。

(第四) 議定使用料、手數料、市稅及夫役現品徵收方法。

(第五) 議定市之財產及營造物管理方法。

(二) 選舉之限。依法令所定。市會有選舉吏員之權。如市長、市助、役、市參事、會會員。由市會選舉是也。

(三) 監查之權限。市之行政、市會有監查之責。其事件有五。(一) 監查市行政之狀態。(二) 監查市行政。是否依市會所議決者。(三) 監查市之費用出入。是否依市會之豫算案。(四) 檢查市之文書及計算書。(五) 有認為必要時。可要求市長報告事之細目。以便調查。

(四) 陳述意見之權限。市會對於上級官廳。有陳述意見之權。其場合有二。(一) 關於市之公益。對於監督官廳而陳述之。(二) 受監督官廳之諮詢。而陳述之。

(五) 裁決之權限。市會對於人民之訴願。有裁決之權。可分為四。(一) 裁決住民權與公民權之有無。(二) 裁決選舉權與被選舉權之有無。(三) 裁決

選舉人名簿。與選舉人等級。正當與否。(四)裁決選舉及當選之有無効力。

以上五者。皆市會對於外部之權限也。

對於內部之權限。可分爲四。(一)設定會議規則之權限。(二)選任職員之權限。(三)懲罰議員之權限。(四)審查議員資格之權限。以上四者。皆市會對於內部之權限也。

第五章 町村

町村者。國家最下級之行政機關。地方最下級之自治團體也。其制度發達最早。其自治之範圍。較府縣郡爲尤廣。與市對立於平等之地位。法律上亦認爲法人。以其爲權利義務之主體。雖非有形之人。而亦認爲與有形之人同。

町村制與市制頗有相異之點。已詳論於市之項下。茲不再贅。

町與村之差異。只在名稱。以文義上區別之。町者在市以外。如舊來之宿

驛。人民輻輳之部落也。村者，民家散處，從事於漁農業之部落也。但日本亦有孤村荒落之地而稱町。往來繁盛之地而稱村者。然法律上町村之規定，毫無區別。

町村者以一定之住民與區域組織而成者也。

住民不問其爲老幼男女及內國外國人。但於町村內有現居之地，皆得謂爲住民。既爲住民，即有權利義務。所謂權利者，使用町村公共之營造物及財產。如救濟慈善事業之類是也。所謂義務者，負擔町村之費用也。住民中有特別權利義務者爲公民。日本有規定市制町村制公民之資格。(一)日本人民。(二)有公權之男子。(三)有獨立之生計。(四)二十五歲以上。爲住民連續已及二年以上者。(五)於市町村內納地租。又直接國稅二元以上者。具以上之資格，乃得爲公民。因公民之資格，所生之權利，即得參與選舉權及擔任名譽職是也。有權利必有義務，名譽職皆爲無給職，即其義務也。

區域者，町村團體之權力（即自治權所及之範圍也。關於區域之最重要者。爲區域之變更。蓋所以設自治團體之本旨。在保護社會自然狀態之結合。非至不得已時。不得變更其區域。此日本市制町村制第三條。所以有存從來區域不得變更之規定也。如町村要廢置分合時。府縣參事會。徵有關係之市町村會。及郡參事會之意見而議決之。應受內務大臣之許可。關於町村境界變更。由町村會議決。申於郡參事會議之。若牽涉數町村。則由町村會議決。申於府縣參事會議之。關於市町村之變更。由市町村會議決。即申於府縣參事會。其不由郡參事會者。以市與郡立於同等之地位也。

美濃部博士曰。町村直接於人民。而行國家之事務。爲最下級之自治體。故其區域不可過廣。過廣則風俗習慣。不能如一。最下級之自治團體。反失其實。然町村又以自己之費用。行其團體內之事務。故區域亦不可過狹。過狹則不能厚集資力。於事務所需費用。必不足支辦。此所以定町村

之區域。應酌其情形。察其地勢。不可妄事變更。亦不得全無變更也。

日本除市制施行外。有不施行町村制者。惟北海道。沖繩縣。及東京府下之伊豆七島。小笠原島。長崎縣下之對馬國。鹿兒島縣下之大島郡諸島。〔天島。德之島。喜界島。沖永良部島。與論島。琉黃島。黑島。竹島。口之島。臥蛇島。平島。中之島。惡石島。諏訪之瀨島。寶島。〕是也。隱岐國前時亦未行町村制。現於明治三十七年五月一日。改行町村制。大概島司所轄島嶼。其人文程度。尙不能適用町村制。統計全國。現施行町村制之町村。共一萬二千五百零九。各府縣平均得町村二百七十八。一郡得町村二十三。此明治三十七年之實數也。尙有各府縣所有町村數。不在此內。

第一節 町村長

町村長者。町村之行政機關也。法律上認爲獨任制。蓋專以町村長一人。獨立掌管町村之事務。雖有市助役。收入役。爲町村長之補助機關。均無此獨立之權限。

町村長之職權。與市長之對於市。大致畧同。但市以市參事會爲行政機關。市參事會。由市長市助役名譽職。三者組織而成。爲合議制。市長無獨立之資格。町村長之於町村行政事務。則有獨立處理之權。此則與市長相異之點也。

町村長由町村會選出。經府縣知事之許可。町村長及助役皆名譽職。以無給爲原則。有時斟酌時地之情形。以有給爲例外。但有兩制限。(一)名譽町村長。須在三十年以上。爲公民而有公權者。(二)有給町村長。年三十以上。雖非公民。當然可享公民之資格。

町村會議決事務。町村長即負有執行義務。如議案有越權背法。町村長可命其再議。再議如故。可申告郡參事會裁決。若裁決不服。可請參事會裁決。如仍不服。可訴訟於行政裁判所。

町村長所擔任之職務。與市相同。前已詳舉之矣。茲不贅。但與市亦有相異之點。如國家以行政之一部分委任於町村長。與委任於市長亦同。然

中央行政。僅委任於市長。而不關係於市參事會者。以其爲合議制。恐有牽制之弊也。町村長。一面爲自治行政機關。一面爲中央行政機關。町村長之受委任。即不啻町村會之受委任。以其爲獨立職。辦事有敏活之利也。

町村助役爲町村長之補助機關。町村長得以行政事務一部分委任之。其選舉方法。在任年限。均四年。以無給爲原則。有給爲例外各制。均與町村長同。每町村設置一名。然亦得以町村長條例。增減其定額。更有收入役。其他書記各屬員。均與市同。

町村區域過大者。可分爲數區。每區設置區長及區長之代理者各一名。亦由公民內選出。如設有區會。可由區會選出。又如市設臨時常時委員。由町村會中會員組織而成。有條例規定其權限。

第二節 町村會

町村會者。議決機關也。由町村公民組織而成。議員之定數。大都以町村

之人口爲割合。但得以町村條例特增減之。大致町村千五百人未滿者。則用議員八人。千五百人以上。五千未滿者。則用議員十二人。五千以上一萬人未滿者。則用議員十八人。一萬以上。二萬人未滿者。則用議員二十四人。二萬以上者。則用議員三十人。依最少最多之兩數規定之。庶幾會始完全。不然。過少則有失會議之局面。過多則恐生謀夫孔多。實用不成之患。至於會中選舉權。及被選舉權。選舉之種類。及選舉之手續。議決之職權。均與市會無異。前已詳言之矣。玆勿贅。

其與市會有異者。選舉之方法也。市用三級選舉法。町村則用二級選舉法。設如町村之直接稅。以二萬爲總額。即以二萬分二級。有一人或二人。其稅額足當選舉人總額之半者。爲一級。其餘以多數人合納半額者。爲二級。此爲原則。然亦有三例外。(一)如町村之公共財產充足。可無事取稅於民間。則並無稅額。又何從分其等級。(二)如町村人民極少。人不敷用。必拘此等級方法。似嫌過於煩難。(三)如町村區域過大。納稅之等差又相懸。

隔。亦可用三級法。

第六章 一般之特質

第一節 行政的監督

府縣郡市町村各級。一方面爲地方自治團體。一方面爲國家行政機關。其自治之事務。皆國家之事務。故應受國權之監督。監督之宗旨。蓋欲維持團體之獨立。而保護國家之公益也。但府縣知事之監督市。郡長之監督町村。是以上級官廳。監督下級官廳。純以國家之意思爲作用。而自由監督之。故其範圍甚廣。若府縣參事會。郡參事會。亦爲市町村之監督。是以自治團體。監督自治團體。則除法律之所規定外。不得以自由之意思監督之。茲將府縣郡市町村行政之監督。分言於左。

(一) 府縣之監督 其監督之人。則爲內務大臣。對於財產。則大藏大臣。亦任監督。對於訴訟。則行政裁判所。亦任監督。其監督之事項。可舉其重要者。(一)解散府縣會。(二)削減府縣豫算。(指豫算不適當者。)(三)許可。其事

項有七。(甲)處分學藝美術。及歷史上重要物件。或大爲變更。(乙)新設使用料。及增額變更。(丙)賦課夫役現品。(丁)不動產之處分。(戊)定繼續費及更變。(己)設特別會計。以上各件。皆宜稟申於內務大臣。而受其許可者也。

(二) 郡之監督 其行政之監督。第一爲府縣知事。第二爲內務大臣。其他因特定之事件。受大藏大臣及裁判所之監督。與府縣同。其監督之事項。(一)檢察報告。(二)議決之取消。(三)豫算之削減。(四)郡會之解散。(五)許可。其受內務大臣許可者。如府縣受內務大臣許可之前二項同。其受府縣知事許可者。亦如府縣受內務大臣許可之後五項同。(六)訴願訴訟之裁判判決。(七)訴願行於監督官廳。訴訟行於行裁判所。(七)懲戒。(府縣知事對於郡吏員可行懲戒處分。)

(三) 市町村之監督 在市則第一爲縣府知事。第二爲內務大臣。町村則第一爲郡長。第二爲府縣知事。第三爲內務大臣。此皆普通之監督也。

尚有特別監督者。在市則爲府縣參事會。町村則爲郡參事會。若依事
項而論。則大藏大臣。可以爲財政之監督。行政裁判所。可以爲訴訟之
監督。

其監督之方法。(一)巡視報告。(二)停止市町村會議決之執行。使之再議。(三)
解散市町村會。(四)認可。(五)訴願及訴訟。

第二節 官吏與公吏性質之差異

日本區分地方官吏。爲官吏及公吏。凡掌管國家事務之官吏。則以有給
爲原則。掌管地方事務之公吏。則以名譽職爲原則。以有給爲例外。今從
府縣制郡制市町村之明文類別之。如府縣郡有給吏員。市長。市助役。收
入役。書記。及其他附屬員。東京。西京。大阪。之區長。概爲有給公吏。府縣參
事會員。郡參事會。市參事會。町村長。(但從町村條例之規定得爲有給)。町村助役。(但從町村
條例之規定得爲有給)。區長及其代理者。委員。概爲名譽職公吏。此其立法之精神。
蓋以採用分權主義。分任行政事務於地方。令國民負擔公共事務。以舉

自治之實。則除技術專門之職。及以職務爲常務者外。概令地方人民。爭爲名譽職。無給而報其職。且以擔任職務。爲其地方人民之義務。是乃爲國民者。盡忠于國之天職。而與服兵役之義務。同其原則。而更進一步者也。

各國地方行政比較論終

光緒三十四年五月一日印刷
光緒三十四年五月二十日發行

各國地方行政比較論

定價大洋七角

留學日本東京明治大學

編纂者 安當世

東京市神田區仲猿樂町四番地

印刷者 藤澤外吉

東京市神田區仲猿樂町四番地

印刷所 秀光社

上海四馬路惠福里漢口黃陂街

發行所 昌明公司

中國各大書肆

中國書局標價籤			
書名	書號	定價	5
		1.00	

