

## 明治國家體制與臺灣 ——六三法之政治的展開

吳 密 察\*

### 提 要

本論文在研究日本領有臺灣之後，如何將臺灣這個新領土安置在其大日本帝國憲法的框架之內，並同時兼顧統治臺灣時的特殊需要。時間的斷限，設定於明治 29 年（1896）〈六三法〉成立，到明治 39 年（1906）〈三一法〉成立的十年間。透過觀察日本如何在毫無殖民地統治經驗之下，藉著外籍顧問提供意見，並在這些意見的基礎上形成制度設計，及其在政府、議會之間的折衝中政治性的展開。在這十年間，雖然六三法所代表的殖民主義原則和委任立法的違憲爭議，不斷遭到帝國議會質疑，但明治政府一直透過政治手段護衛六三法。最後甚至企圖透過修憲，在憲法中明訂臺灣的統治由另外的法律規範，即一再地努力將臺灣實質地排除在日本國法域之外。明治 39 年，即使主張內地延長主義原則的原敬擔任國務大臣，其以內地延長主義為目標的法案也在帝國議會受挫，反而讓繼承六三法之殖民主義原則的〈三一法〉通過了。可見日本外地統治的殖民主義原則此時已經確立，其改變必須再等到第一次世界大戰時期了。

關鍵詞：六三法 三一法 明治憲法 內地延長主義 大日本帝國憲法

---

\* 國立臺灣大學歷史學系副教授

- 一、前言
- 二、六三法體制的成立
- 三、六三法的諸問題
- 四、兒玉・後藤體制的成立
- 五、六三法體制的動搖
- 六、三一法的成立
- 七、結語：摘述與展望

## 一、前言

日本根據馬關條約領有臺灣之後，這個新領地如何被安置在日本帝國的架構當中，既是日本近代國家或帝國體制的問題，也牽涉到日本採取何種的態度和原則統治臺灣。因此，這不但是日本近代史的問題，也是臺灣史的問題，當然是臺灣殖民時代史研究必須究明的基本課題。關於這個主題的研究成果，以戰前中村哲《殖民地統治法的基本問題》、<sup>1</sup>戰後春山明哲〈近代日本の植民地統治と原敬〉，<sup>2</sup>及晚近檜山幸夫的一連串研究最為重要。<sup>3</sup>

臺北帝國大學憲法學講座教授中村哲，對以〈六三法〉為主的殖民地法制進行研究，並提示應該重視〈六三法〉的政治性意義，即〈六三法〉所反映的殖民地統治政策，及環繞〈六三法〉問題的現實政治與憲法論爭之間的關係，可說非常具有啟發作用。但受限於當時的史料情況，

---

1 中村哲，《殖民地統治法の基本問題》（東京：日本評論社，1943）。戰後，黃靜嘉的《日據時期之臺灣殖民地法制與殖民統治》（臺北：黃靜嘉自刊，1960）即是在中村哲前揭書的基礎上寫成的中文著作。近年，黃靜嘉先生將此1960年的研究另行收錄於所著《春帆樓下晚濤急：日本臺灣殖民統治及其影響》（臺北：臺灣商務印書館，2002）。

2 春山明哲，〈近代日本の植民地統治と原敬〉，收入春山明哲、若林正文，《日本植民地主義の政治的展開——その統治體制と臺灣の民族運動》（東京：アジア政經學會，1980）。

中村哲教授的研究，除了利用帝國議會議事錄之類的資料外，未能利用政治家的文書，因此主要還是以憲法論爭作為其重點。

春山明哲的研究，則相當地從中村氏那樣的戰前史料侷限中解放了。但或許因為發表場所的限制，反而讓人有該書若林正文〈大正民主與臺灣議會設置請願運動〉一文背景之感。而且，就如其題名所示，是依循大正 11 年（1922）以前原敬的殖民地統治構想加以考察。春山研究的最大貢獻是將近代日本「外地」統治中的內地延長主義，以原敬為中心，做了一次堪稱完整的梳理。對於春山氏來說，大正 11 年的內地延長主義成了初期日本統治臺灣政策的歸結。但是，事實上應該正好相反。也就是說，日本領臺的前半期，臺灣統治政策的走向，毋寧說是不斷地在抵抗原敬所主張的內地延長主義。

檜山幸夫是研究甲午戰爭的專家，他在甲午戰爭研究的延長線上，對於日本之領有臺灣進行了綿密的史料開發作業，他憑藉著日本近代史的深厚學養，配合臺灣總督府檔案及中央政府檔案、政治家文書，對日本領臺初期史做出緻密的研究，但關於本論文處理的這個主題，還停留在明治 31 年（1898）的階段。

本論文就是在究明這個不斷抵抗內地延長主義的臺灣殖民地統治政策的形成及其發展。時間之所以集中於明治 28 年（1895）到明治 39 年（1906），有以下的理由：

（一）明治 39 年，日本帝國的臺灣殖民地統治，已經可以看到階段性的完成，建立日本之臺灣殖民地統治基礎的兒玉・後藤組合，也在明治 39 年結束。

（二）眾所周知，臺灣統治是日本近代最初的異民族統治，是日本外地統治的原點。在時間上接續此兒玉・後藤臺灣統治的，有明治 38 年（1905）10 月開始的關東州，與同年 12 月的韓國統監府統治。作為關東州與韓國統監府，甚至朝鮮總督府統治的前史之臺灣統治，到底為何？這是一個有意義的課題。

（三）更重要的是，經過大約十年、一連串的摸索，到了明治 39 年

---

3 檜山幸夫的相關研究，見文後所列引用書目。

的法律第 31 號，臺灣統治法制可以說已經定型。

本論文分成五節。第一節分析日本領臺初期，軍政接收的過渡體制、瞭解政府內部關於臺灣統治構想的討論，尤其是外國顧問將臺灣當成殖民地的統治構想。第二節究明初期臺灣統治與條約改正問題的關係，及臺灣總督府的財政困難、人事糾紛，和這些問題對六三法體制的影響。第三節則處理兒玉、後藤赴任的背景，與赴任體制的修補、統治原則的再確認，及政府內部統一見解的形成。第四節考察帝國議會關於〈六三法〉繼續案的討論，及在臺日本人批判總督府失政，所引發對於六三法體制的衝擊。第五節則處理日本政府內部關於殖民地特別立法的構想與原敬改革案的失敗，及接替〈六三法〉將臺灣視為殖民地的〈三一法〉之成立經緯。

利用的史料，除了《秘書類纂 臺灣資料》、《伊藤博文關係文書》、《原敬關係文書》等已刊行之文書史料外，也利用了日本國會圖書館憲政資料室所藏的《後藤新平文書》、《鈴木三郎文書》、《松方正義文書》等近代政治家文書，和日本國立公文書館、外務省外交史料館、國史館臺灣文獻館所藏的《臺灣總督府檔案》，及日本之《帝國議會議事速記錄》。

## 二、六三法體制的成立

### （一）接收軍事體制

結束甲午戰爭的馬關條約，在明治 28 年 4 月 17 日由雙方和談代表簽字，20 日批准，5 月 8 日交換批准書，13 日公布。這個條約規定：清國將臺灣、澎湖割讓給日本國，而且兩國在條約批准交換後二個月內，各派遣一位委員至臺灣進行交接。

5 月 10 日，日本政府任命海軍大將樺山資紀為臺灣總督，兼任臺灣的陸海軍務之司令官，而且派遣其為接收臺灣之全權委員。同時，日本內閣總理大臣伊藤博文交給樺山總督〈關於臺灣接收及設施之大綱的訓



令〉。<sup>4</sup>

發出此訓令的日本政府，全然沒有預想到臺灣將會發生嚴重的組織性武力抵抗。當時日本政府所擔心的臺灣接收之際的困難，與其說是臺灣住民的反抗，倒不如說是清國政府的不誠實對應。因此日本政府的考慮是「萬一在期限內未簡派全權委員，或拒絕、怠忽於交接時，因條約上的割地，在批准交換後，便當然在我主權之下，則臨機處分，不得已時，應以兵力強制執行」。

除了〈關於臺灣接收及設施之大綱的訓令〉之外，伊藤博文交給樺山總督關於統治政府的文書還有〈臺灣島接收事宜〉。<sup>5</sup>接到這二封訓令的樺山總督，隨即於5月11日向伊藤總理大臣提出〈臺灣總督府條令〉及在內閣設置臺灣事務局的建議。<sup>6</sup>

但5月16日伊藤總理大臣答覆樺山總督：「關於起草之臺灣總督府條令，目前並未奉裁可，故留為他日參考」，<sup>7</sup>意謂樺山的私案未被採用。但5月21日，樺山總督公布了〈臺灣總督府假條例〉。<sup>8</sup>這個假條例規定總督府設民政局長官、陸軍局長官、海軍局長官、內務部長、外務部長、殖產部長、財務部長、學務部長、遞信部長、司法部長、參事官、秘書官、書記官、技師、屬、技手。亦即採民政局長官、陸軍局長官與海軍局長官並列的三局體制。由此可見樺山總督有意強調軍方的重要性。

在中央官廳方面，6月13日，以敕令第74號公布，在內閣中設置管

---

4 伊藤博文，《秘書類纂 臺灣資料》（以下簡稱《臺灣資料》）（東京：秘書類纂刊行會，1941），434~439；後藤新平紀念館編，《後藤新平文書》（以下簡稱《後藤文書》）Microfilm（東京：雄松堂，1979），七一六；外務省編，《日本外交文書》28卷2冊（東京：日本國際連合協會，1953），553~560；《原敬關係文書》（以下簡稱《原敬文書》）（東京：日本放送協會，1986），六卷，208~222。

5 〈臺灣島接收事宜〉，《臺灣資料》，1~5。根據《陸奥宗光文書》（藏於國立國會圖書館憲政資料室）八二~八三所收的原件署名，可以確認此文書的執筆者為樺原陳政。

6 此樺山私案的〈臺灣總督府條令〉，現存於《公文雜纂》（藏於日本國立公文書館），編號：2A-13-纂 338-9-2。

7 〈臺灣二總督府ヲ被置キ付總督府條令起草稟申ノ處目下御裁可不相成ニ付他日之參考ノ為留置ノ件〉，《公文雜纂》，編號：2A-13-纂 338-9-2。

8 〈臺灣總督府假條例〉，《臺灣資料》，450~454。

理臺灣及澎湖列島文武諸般事務的臺灣事務局。伊東已代治應該是此方案的草擬者，他的構想是將臺灣事務局當成以總裁為首的合議組織，作為「介於中央政府與臺灣總督之間，便於事務疏通的機關」，「待他日的機會改成獨立機關」。<sup>9</sup>6月18日任命伊藤總理為臺灣事務局總裁。<sup>10</sup>該局的委員由來自各相關部會的代表組成。<sup>11</sup>

5月24日，樺山總督率臺灣總督府屬員，從宇品港出發，在沖繩中城灣與來自金州半島的近衛師團會合。對於臺灣交接之際，日本政府雖然「預期會有若干抵抗」，但對於派遣來臺灣的兵力，卻認為「唯領收之後防禦計畫上必要的約一師團足矣」。<sup>12</sup>

但臺灣島內卻在5月25日成立了抗日的「臺灣民主國」。<sup>13</sup>臺灣的和平交接，事實上已經不可能。因此樺山總督與清國全權交割委員李經方，就在基隆外海的軍艦上進行了形式上的交接手續。<sup>14</sup>由於臺灣的武力抵抗，使樺山總督必須以武力進行實質的領有臺灣。5月29日，日軍在臺灣北部的澳底鹽寮登陸，經過與抗日勢力的戰鬥，於6月12日進入臺灣首府臺北城。6月17日，在臺北舉行始政式。但此時臺灣總督府所掌握的地域，僅止於臺灣北部淡水河以北的地區。淡水河以南的廣大地域，仍然在抗日武裝勢力的掌握之下。

對於臺灣情勢，日本政府覺悟「實際上為了領收臺灣，已到了必須

9 伊藤博文關係文書研究會編，《伊藤博文關係文書》（以下簡稱《伊藤文書》）二（東京：塙書房，1980），325。

10 《官報》，明治29年6月19日。

11 其中殖產部委員與司法部委員，似乎一直懸缺。司法大臣芳川顯正於明治29年1月23日致伊藤總理的書簡中，曾經對此表示不滿。此書簡收入《伊藤文書》，273。

12 參謀本部編，《明治廿七、八年日清戰爭史》（以下簡稱《日清戰史》）（東京：參謀本部，1904），七卷，2。

13 關於臺灣民主國，參考拙稿〈臺灣民主國的成立過程〉，《國立臺灣大學歷史學系學報》8期（1981，臺北）；黃昭堂，《臺灣民主國の研究——臺灣獨立運動史の一斷章》（東京：東京大學出版會，1970）。

14 關於臺灣交接，參照《日本外交文書》28卷2冊，553~598，〈事項一六 臺灣澎湖授受雜件〉。

進行征討的地步」。<sup>15</sup>6月19日，樺山總督向伊藤總理提出要求：「雖然日清兩國之和平既已恢復，臺灣之交割已經完了，但本島之形勢卻恰如敵國，……今後不免幾多戰鬥，故名義上臺灣雖已是帝國之新領土，實際之狀況則無異於外征。故其平定之前，對於在本島奉文武之職者，希望視為外征者處理。」7月10日內閣決議：「多數清國殘兵佔據險要之地，與土民相合，頑固抗敵，形勢恰如敵國，今後尚不免有幾多戰鬥。而此皆日清戰爭之結果，因此事實上將之當成外征，其從軍者以外征從軍者處理，並無不妥。」<sup>16</sup>7月16日，伊藤總理發佈訓令，指出當前之急務在於鎮定反抗；「新規事業盡量等待他日，目下必須使鎮定得以奏功」，「在鎮定之前，不必拘泥於法規，而在於使萬事敏捷」。<sup>17</sup>

在這期間，樺山總督再三要求中央增兵。8月6日，大本營決定將原來擔任遼東兵備的第二師投入臺灣，同時確定「編定臺灣總督之組織，擴張軍部機關，使略與軍司令部相同之編制」；<sup>18</sup>並公布〈臺灣總督府條例〉（陸達第70號），規定：「臺灣全島鎮定前，於臺灣總督之下組織軍事官衙」（第1條）、「參謀長輔佐總督，監視總督府內各部局業務；各局長應向總督報告之事項，應先經參謀長認可。」（第2條）<sup>19</sup>在此之前根據〈臺灣總督府假條例〉所編制、以民政優先的總督府，性格為之一變。

8月20日，預備役陸軍中將高島鞆之助回復現役，被任命為副總督，擔任臺灣攻防戰之作戰司令官，來到臺灣。<sup>20</sup>重新編整成為軍事官衙的臺灣總督府，同時隸屬於臺灣事務局和大本營。因為同時兼具民政官廳與軍事官廳兩種性質，因此對其管轄業務處理原則也做了區分：<sup>21</sup>

1. 屬於民政之事件，歸臺灣事務局所管，臺灣總督與臺灣事務局總裁直接往來。

15 參謀本部編，《日清戰史》，七卷，2。

16 〈臺灣直任文武官取扱ノ件〉，《臺灣資料》，446~447。

17 〈內閣總理大臣ノ訓令〉，《臺灣資料》，444~445。

18 參謀本部編，《日清戰史》，七卷，202~203。

19 〈臺灣總督府條例〉，《臺灣資料》，237~238。

20 參謀本部編，《日清戰史》，七卷，202~203。

21 〈軍衙組織ニ付大本營ト臺灣事務局トノ事務分界〉，《臺灣資料》，239。

2. 屬於軍事之事件，臺灣總督與大本營或陸海軍省直接往來。
3. 雖屬於軍事但與民政關連者，由大本營或陸海軍省與事務局協議處分，其緊急不遑協議者，由大本營或陸海軍省處分後，儘速報告事務局。

## （二）外國顧問的角色

明治 28 年 4 月 17 日，馬關條約草簽以後，對於日本政府來說，新入手的新領地之統治變成了必須面對的新問題，但是日本並沒有統治外國或異民族的經驗。因此，4 月下旬日本政府便要求外國顧問提出關於新領地統治的意見書。

4 月 22 日，帝國法科大學外國人教師，也是司法省顧問的法國人盧朋（M. J. Revon），從地政學的觀點向芳川顯正司法大臣提出意見書〈關於遼東及臺灣統治的答議〉。<sup>22</sup>4 月 30 日，司法省的英國人顧問卡庫德（W. M. H. Kirkwood）也提出關於西洋國家之殖民地統治制度的長篇報告書〈殖民地制度〉。<sup>23</sup>

盧朋在意見書中認為遼東半島在未來將會脫離日本，因此應該將遼東半島視為屬國來對待，即「以將遼東半島當作屬國，區別於帝國為得策」。而且，盧朋認為十八世紀以來，法國殖民地統治、經營成績之所以不如英國，是因為法國之統治採取中央專制主義，日本應該記取法國失敗之教訓，仿效英國賦予殖民地自由，「不以之為一縣，而以之為殖民地，而且是自治的殖民地」。<sup>24</sup>

相對於主張將遼東半島設計為殖民地，盧朋對於臺灣、澎湖群島的看法則不同，「此等島嶼即使不是現在，相信將來也必定是帝國真正的一縣」。<sup>25</sup>而且，如果日本的統治組織及制度得宜，「化成該島人民，恐

22 ミシエル・ルーボン，〈遼東及臺灣ニ關スル答議〉，《臺灣資料》，399-409；該意見書亦收錄於《後藤文書》，七一三四，但題為〈植民政度ニ關スルルーボン氏意見書〉。

23 カークード，〈殖民地制度〉，《臺灣資料》，108-148；該意見書亦收錄於《後藤文書》，七一三三-二。

24 ミシエル・ルーボン，〈遼東及臺灣ニ關スル答議〉，《臺灣資料》，405。

25 ミシエル・ルーボン，〈遼東及臺灣ニ關スル答議〉，《臺灣資料》，406。



不須俟之多年」。因此，「為不釀成帝國之危難，在公權上應速賦予新臣民莫大之權利，刑律應施行日本之刑法；在私權上應先考查彼地之習慣，觀察得以如何之手段、以何進步〔速度〕逐漸施行日本民法」。<sup>26</sup>但是，盧朋也指出，「當然，初期不應過度由東京統御彼土。最初時期，應設置類似英國殖民地之地方立法議會，依人民之性情，察看應容許渠等何程度的『自治制』。」<sup>27</sup>盧朋雖然肯定臺灣施政的最終目的，在於使臺灣成為與日本內地完全相同的縣；但在具體的施政上，則主張採非急躁的漸進做法。即「總之，與遼東半島不同，關於島嶼建議應採真正的縣制。此制將使此土逐漸與本土近似，因此司法制度應適用其〔本土〕制度，逐漸依據日本現行之制度。」<sup>28</sup>

盧朋在這篇意見書之後，似未再向日本政府提出關於殖民地統治的建言。但他這種將臺灣視為日本內地的主張，以後卻表現在臺灣事務局委員原敬的〈臺灣問題二案〉。（詳第三節）

與盧朋大約同時提出意見書的卡庫德，卻有相當對照性的意見。卡庫德在其意見書〈殖民地制度〉中，首先指出：新領地的具體制度設計、帝國議會對於新領地的立法權及干涉其施政的權利，均事涉憲法，必須就憲法來討論。但他在該意見書中並未討論憲法問題，而集中於介紹西方殖民國家（尤其是英國）的殖民統治事例，並對日本之殖民地統治做出建議。

卡庫德認為，英國具有數百年統治殖民地的經驗，其統治之地域遍布全球，而且包括各人種，統治成果也頗為成功，因此，「其經驗大有裨益於日本，其措置應為日本今日決定殖民地制度之優良模範」。<sup>29</sup>他指出英國之屬國有多種，但並非屬國均可稱為殖民地，殖民地之名稱僅限用於殖民省管轄之屬國，而且殖民地又可分成二種，即具有責任政府的殖民地和君主直隸殖民地（crown colony）。目前對日本具有參考價值的，

26 ミシエル・ルーボン，〈遼東及臺灣二關スル答議〉，《臺灣資料》，406。

27 ミシエル・ルーボン，〈遼東及臺灣二關スル答議〉，《臺灣資料》，407。

28 ミシエル・ルーボン，〈遼東及臺灣二關スル答議〉，《臺灣資料》，408。

29 《臺灣資料》，108。

是印度及目前尚稱為君主直隸殖民地的殖民地。<sup>30</sup>

卡庫德指出，英國之殖民地或屬國發展成自治殖民地，並非一朝一夕，需經過數百年的準備階段，在準備階段也曾實行與目前之君主直隸殖民地相同的政體；而且英國在容許殖民地設立責任政府時，都經過相當討論，通常在英國出生者或具有英人血統者已占當地人民之大多數，才容許設立責任政府。因此，具有責任政府之殖民地，若非英人血統之人民繁殖之地，則必為歐洲系人民居住之地；反之，君主直隸殖民地的狀況則不同，大概都是英國系之人民極少，具有其他歐洲人血統者也寥寥無幾。這是由於英國政府認為，在異人種占多數的殖民地，將殖民地之政治放手給殖民地，絕非萬全之策。<sup>31</sup>因此，卡庫德極力主張日本在制定新占領地民政時，最應該當做模範的是印度（India）、香港（Hong Kong），及海峽殖民地（Straits Settlements）等直隸殖民地。<sup>32</sup>

基於上述認識，卡庫德具體條列從本國到殖民地政府組織的要領：<sup>33</sup>

1. 設置殖民省，以內閣大臣為其長官，以之管轄日本之各殖民地。
2. 各殖民地置文官之總督，處理殖民地之行政，其職務權限特別詳記於委任書或任命狀。
3. 各殖民地置行政會議，輔佐總督。行政會議以皇帝任命狀所任命之總督及殖民地行政之各部長組織之。
4. 各殖民地置立法院，以總督為其議長。其組織，除總督外，包括行政會議之各議員、其他官吏及指名選任之民間人士。這些民間人士，如果能夠包含臺灣人，將有助於殖民地人民對政府之信賴。各殖民地之總督，為保護殖民地之治安、維持秩序、施行良政，經立法院之協贊，可制定法律。重大緊急時，總督有自行制定法律之權。
5. 皇帝有禁止殖民地所制定之法律的權力。
6. 立法院不似帝國議會連日開議，通常每週開會一次或二次。

---

30 《臺灣資料》，108~113。

31 《臺灣資料》，111~113。

32 《臺灣資料》，114。

33 《臺灣資料》，145~148。

7. 殖民地之歲入完全用於殖民地，支付民政諸費後尚有剩餘時，得分攤帝國國防費。
8. 殖民地的官吏，均經皇帝之裁可後由總督任命之。
9. 殖民地之立法、民間制度及習慣，得施行者保存之。訴訟法主要根據日本現行之訴訟法，並應儘速編纂簡單之法典。急遽改變立法、變更習慣，將使人民不服，難以治理。
10. 地方行政儘量採用當地人，或使擔任小事件之裁判。法律上，最終上訴向日本之大審院提出，或於日本設受理對殖民地法院審判之告訴的裁判所。

卡庫德在〈殖民地制度〉中沒有說明天皇、帝國議會權限等問題，因此另於 6 月 24 日向司法大臣芳川顯正提出〈關於臺灣之制度、天皇之大權及帝國議會的意見書〉。<sup>34</sup>在此意見書中，卡庫德認為問題可歸納為：

1. 天皇基於其大權，具有以敕令或其他方法，設定其新獲得之征服地或讓與地的制度之權力乎？
2. 對新獲得之征服地或讓與地為立法或課稅，必須經帝國議會之協贊乎？

關於天皇在殖民地的大權問題，卡庫德分別就擁護天皇大權和擁護帝國議會立法協贊權的論點，一一加以辯析。結果，卡庫德主張憲法應不適用於臺灣，即帝國議會對立法的協贊權應不及於臺灣：

余之意見，若熟察憲法發布當時之事情，又鑑於日本帝國之政局，充分計量臺灣殖民地之利害，考慮其間接影響母國之得失，則臺灣之制度不經帝國議會之協贊，而以天皇大權之施行制定之，乃是憲法之動作，並不違憲。唯臺灣之費用必須仰賴帝國國庫時，才需帝國議會之協贊。<sup>35</sup>

但是，卡庫德也注意到上述這種排斥帝國議會的主張，有主客觀條件的困難，一方面是憲法之解釋各有理由，一方面是目前國內輿論傾向於民主主義，如果排斥議會之協贊權，將使向來對政府並不友善的議會，

34 此意見書見《臺灣資料》，78~107；也見於《後藤文書》，七一三四。

猛烈地攻擊政府。<sup>36</sup>

卡庫德既然認為目前之憲法不施行於臺灣，但又有不得不施行的顧慮，於是便進一步提出修改憲法的解決方案。<sup>37</sup>對於這個問題，他所提出的具體作法是在憲法中加入規定以下諸內容的新條文：<sup>38</sup>

1. 在憲法發布後獲得的海外殖民地或屬國，不適用此憲法之條規。但規定其應適用之條文，不在此限（改正憲法中相關規定的條文）。
2. 殖民地或屬國的制度，根據天皇行政上、立法上的大權，以敕令施行之。
3. 殖民地或屬國的歲入歲出，從帝國之歲入歲出中分離。
4. 財政上自立之殖民地，應負擔殖民地部分的帝國國防費。但財政上要求帝國國庫補助的殖民地，政府在向帝國議會要求時，應向議會報告該殖民地之制度及一切施政。
5. 任何情況下，政府都應以報告之方式，向帝國議會提出各殖民地之歲計預算及其他施政的敕令、法律之副本。

根據以上二份意見書，我們可以歸納出卡庫德對於日本之臺灣殖民地統治的看法有幾個重點：（1）臺灣應該是天皇直隸殖民地，以天皇大權發動之名義來進行統治；（2）目前之帝國憲法不能適用於臺灣，也不應該施行於臺灣；（3）如果要在名義上使憲法施行於臺灣，應該適度修改憲法，而修改的內容則是使憲法名目上施行於臺灣，但實際上卻規定臺灣統治的諸多行政都是由天皇大權的直接發動；（4）臺灣財政獨立於帝國財政之外；（5）實際政務的推動，是在中央政府設殖民省；在殖民地設文官總督，總督根據天皇的任命狀於殖民地遂行統治；殖民地設行政會議與立法院，均為總督之輔佐機關；殖民地立法儘量尊重土著之舊慣。

---

35 《臺灣資料》，104。

36 《臺灣資料》，105。

37 《臺灣資料》，105。

38 《臺灣資料》，105~106。



## （三）六三法的成立

明治 28 年 8 月 6 日，日本政府發布〈臺灣總督府條例〉（陸達第 70 號），將臺灣總督府重新整編為軍事官衙，全力準備臺灣南部作戰體制。此時，日本中央政府也並行地在討論臺灣的統治體制。同一天，卡庫德在上述兩篇意見書所主張的論點之下，再向芳川顯正司法大臣提出〈大日本殖民地制度組織方案〉。<sup>39</sup> 這個方案不但進一步闡述他一貫的主張，而且一併提出在其立論基礎上所草擬的四項具體法令、規則草案做為附錄，可以說是卡庫德對於日本之殖民地統治體系龐大的制度構想。這些資料也成為日本政府討論、起草臺灣殖民地統治法制之際最重要的基礎文獻。

卡庫德開宗明義表明這個組織方案及各種法令、規則草案的基本立場與原理為：臺灣及其他殖民地均依天皇行政上及立法上之專制大權治御，絕不需帝國議會之協贊；臺灣殖民地，由天皇直接、間接之代理官即總督治理，並向天皇負責；殖民地之歲入，除在其財政容許之下支出相當之國防補助費之外，全部用於該殖民地。卡庫德更指出此〈方案〉及諸草案，將來也可適用於其他殖民地，即這是日本帝國全盤的殖民地統治制度設計，而不是只針對臺灣統治的設計。

卡庫德在此〈方案〉中的殖民地統治設計是：帝國應設立一個獨立於內閣之外的官衙「殖民官廳」，以施行天皇之大權，從事殖民地的統治；另外，設「殖民會議」，應天皇之諮詢，但無立法權，也不直接介入行政職務；至於殖民地則置總督，設行政會議及立法院。

卡庫德在此〈方案〉之後，並將上述主張具體地條文化，製作了四種敕令草案。第一種是〈殖民官廳及殖民會議組織敕令草案〉（以下簡稱〈中央殖民機關敕令案〉）。在以前的〈殖民地制度〉意見書中，卡庫德雖然主張殖民地的統治是天皇大權之發動，但並未明確地將殖民地統治行政分離於帝國一般行政之外，因此主張設殖民省，其長官為內閣閣員。但此〈中央殖民機關敕令案〉則明顯將殖民地統治行政與帝國行

<sup>39</sup> 此〈方案〉及其附錄法令、規則草案，收於《後藤文書》，七一三四。本文中之徵引，只在適當處標出條文號碼。

政分開。也就是說，這種設計使殖民地統治與內地（本國）統治分開，成為平行的兩個系統。

關於殖民會議的規定，則是「殖民會議，應天皇之諮詢，作合議體，輔翼殖民長官，以之施行觀察及監督殖民長官職務之諸權，並期與帝國政府各省和合一致，統治殖民地。」殖民會議，除總理大臣之外，由外務大臣、陸軍大臣、海軍大臣、司法大臣、農商務大臣參加，另外加上敕任議員。

殖民會議的最主要任務是應殖民統治上諸般事務之諮詢，其中卡庫德特別明文列出殖民長官應諮詢殖民會議之事項，計有：一，關於帝國利害之事項；二，關於殖民地現行制度之問題，及關於其殖民地政府內部各部局相互權利的問題；三，殖民官廳與殖民地總督或其他殖民地官吏間之爭論；四，殖民地總督與其殖民地之行政會議或立法院，或其殖民地的官吏、或其殖民地之居住者間之爭論；五，帝國官吏與殖民地官吏間之爭論；六，關於立法及歲計預算事項，及關於殖民地財政之事項；七，關於殖民地官吏之停職及免官之事項；八，關於殖民地疆域內的改善，即殖民地農工商業及商事航海之緊要事項；九，關於殖民地重大利害之政略上的事項。

第二種敕令草案是〈臺灣及澎湖島合併為一個殖民地，置總督設立行政會議及立法院及該殖民地一般制度敕令草案〉（以下簡稱〈臺灣殖民地敕令案〉），則為關於臺灣殖民地的規定，共分 8 章 46 條。<sup>40</sup>各章分別為：第 1 章臺灣殖民地，第 2 章總督、總督的敘任及職權，第 3 章行政會議，第 4 章立法院，第 5 章裁判所及司法官，第 6 章財政，第 7 章兵役，第 8 章雜則。具有臺灣統治基本法的性質。

這個〈臺灣殖民地敕令案〉將臺灣及澎湖群島合設為一個殖民地，稱之為臺灣殖民地（或臺灣及澎湖島殖民地），置總督，由天皇敕任，總督依此敕令之各條規及總督敘任任命狀之明文，及殖民長官所發之訓令或經殖民長官所發之訓令，及臺灣殖民地現在或將來實施之法律及法令，施行屬於其職權之各項事務。

---

40 但缺第 11 條，故實際為 45 條。

卡庫德強調，天皇對於臺灣總督的任命狀中應該明確地臚列其職權。這種主張，應該是在以此表示殖民地的統治，尤其是天皇直隸殖民地的統治，是天皇大權的直接發動，總督是在天皇的委任下從事具體的統治行政。總督是天皇所委任的殖民地統治者之性格，也體現在其土地處分權及人事權、總攬殖民地政務的規定上：「總督用臺灣殖民地的官印，對天皇得正當讓與或處分之土地，得為讓與及處分……」（第9條），「總督，除天皇敘任之官吏外，得於臺灣殖民地敘任及補職無期或定期之各官吏」（第10條），「總督，具有命令臺灣殖民地各官吏停職及將其免官之權」（第10條）。另外，第12條也明列總督之權限。

卡庫德所設計的殖民地行政會議，成員包括：總督、副總督或代理總督、<sup>41</sup>陸軍軍隊上席指揮官、殖民地內務長官、殖民地財務長官、殖民地農工商業移民務長官、殖民地遞信土工務長官、總督法律顧問長官，<sup>42</sup>及總督依訓令所任命的三人以下之議員。如上所示，行政會議的成員均為總督之僚屬或由總督任命者，而且行政會議之開會期間及議事方法，也由總督規定，甚至會議中之發議權也在總督，行政會議僅能就總督所提議案提出建議性的意見，可見其完全被設計成為總督的顧問機關（第15條）。

立法院由總督、副總督或代理總督、<sup>43</sup>殖民地內務長官、殖民地財務長官、殖民地農工商業移民務長官、殖民地遞信土工務長官、總督法律顧問長官、<sup>44</sup>天皇所任命之官吏三人以下、總督依訓令選任之民間人士五人以下組成。<sup>45</sup>從組成成員來看，除天皇所任命之官吏及總督選任之民間人士之外，出席立法院者均為出席行政會議之殖民地高官。<sup>46</sup>雖然法律之產生必須由立法院通過，但法律之起草權在總督（第18條）。而且，法律之通過採取多數決，由於官員佔立法院中議員的多數，因此，立法院

41 卡庫德表示不一定需設副（代理）總督，通常以軍隊司令官兼任副總督。

42 卡庫德認為此法律顧問長官或可以殖民地法制局長充任。

43 《臺灣資料》，33~34。

44 《臺灣資料》，34。

45 這種議員任期三年，得連任。

46 卡庫德也特別指出：不論立法院或行政會議，都不應以法官為議員。

幾乎無法通過反對總督及行政會議之法案。立法院通過之法律也須總督裁決之後始有效力（第 20 條），即使立法院之開會、議事規則及院內庶務規程，也均由總督訂定（第 24 條）。所以，立法院的權力有限，不能將之視為具有充分權力的立法機關。不過，立法院會議採公開原則，總督命令得為秘密會（第 25 條），立法院議員在院內之發言享有言論免責權（第 26 條），則比照帝國憲法關於帝國議會之規定。

如前所述，總督在臺灣從事統治的根據有：〈臺灣殖民地敕令案〉、天皇給予總督的敘任任命狀、殖民長官的訓令、天皇之訓令，及臺灣殖民地所實施之法律及法令。但卡庫德特別指出，此處所謂的法律與法令，總稱為殖民地法令（colonial ordinance）。其中，「法律」並非一般經過帝國議會協贊的法律，而是指殖民地法令，包括成文法與不成文法；此處所謂的「法令」，則僅指成文法。因此，本〈臺灣殖民地敕令案〉中稱所有的殖民地法律為法令，經立法院協贊，由總督制定（第 23 條）。

臺灣殖民地的裁判所之組織及其管轄範圍，以殖民地法律或法令定之（第 28 條），裁判官除由天皇任命外，總督得根據對總督之訓令任命之（第 29 條）。總督不但得任命裁判官，而且在認為有害殖民地統治時，得無理由地將裁判官免職。至於審判制度，則在東京設置特別裁判所，受理不服臺灣裁判所判決的上訴案件（第 31 條）。

財政方面，「臺灣殖民地的歲入，由總督扣除經立法院協贊之臺灣殖民地所分擔之帝國國防費金額外，其餘盡供臺灣殖民地之用」（第 32 條），「總督必須於每年三月底以前，向立法院提出四月一日開始的次年度歲計預算」（第 33 條）。其他有關預算之規定，如監督、檢查，大抵比照憲法。即，臺灣財政有如一箇縮小了的帝國財政。

第三種敕令案〈臺灣殖民地官吏停職及免官條例草案〉，則在規定總督對殖民地官吏發動免官、免職的權力，即總督具有處罰殖民地官吏之權限與程序。但更重要的，應該是規定總督與軍司令官關係的第四種敕令案〈規定臺灣殖民地總督地位及其與該殖民地帝國軍隊司令官之關係，對該殖民地總督之訓則草案〉（以下簡稱〈總督與司令官關係敕令案〉）。此敕令案規定：「臺灣殖民地受外敵侵攻或攻擊時，帝國軍隊



司令官對各軍隊有完全之監督權」(第 1 節)。「臺灣殖民地內發生武裝暴動或發生必須有軍隊行動的一般騷動時，決定使用帝國軍隊的目的及區域，是總督的義務」(第 2 節)，但實施其行動，則是帝國軍隊司令官的責任(第 3 節)。也就是說，在臺灣殖民地的軍事行動，由總督發動，但由軍司令官執行。另外，總督提出要求時，帝國軍隊司令官應向臺灣殖民地相當之行政官報告其部下軍隊之狀況、殖民地內之武器庫、軍需品、要塞及其他總督特示的有關臺灣殖民地防衛事項(第 8 節)。至於帝國軍隊司令官的權限，除遵從總督的一般訓令，決定關於軍隊之配置、運(行)動等軍事上之各種具體細節之外，更獨負監督軍事行政、整飭軍隊規律、召集及召開軍法會議、核准其部下之陸軍士官殖民地外旅行之責(第 6 節)。在軍法會議中執行宣告，為帝國軍隊司令官之職權，但為死刑宣告時，須先經總督之認可(第 7 節)。

在卡庫德這個〈組織方案〉的基礎之上，明治 28 年 11 月前後，明治政府內部著手討論以後的臺灣民政體制。據目前可以獲得的史料來推測，自此時開始至明治 29 年(1896)3 月間，至少有兩次關於臺灣統治體制的立法草案討論。即，明治 28 年 11 月左右<sup>47</sup>的〈臺灣條例〉及相關草案，與應該是明治 29 年 3 月「六三法案」之前身的〈臺灣統治法〉及相關草案。<sup>48</sup>

明治 28 年 11 月前後的這一次臺灣統治立法討論，從如今分散在各處的資料彙整來看，至少包括〈臺灣條例〉、<sup>49</sup>〈拓殖務省官制〉、<sup>50</sup>〈拓殖務省會議規程〉、〈臺灣總督府官制〉<sup>51</sup>等四個涵蓋中央與臺灣當地的組織設計。

47 這個日期根據春山明哲氏推斷。

48 檜山幸夫對於明治 28 年底到明治 29 年初臺灣事務局內部的一連串立法草案，進行了相當緻密的檔案文書學梳理。參照：檜山幸夫，〈臺灣統治基本法と外地統治機構の形成——六三法の制定と憲法問題——〉，收入臺灣史研究部會編，《日本統治下臺灣の支配と展開》(名古屋：中京大學社會科學研究所，2004)。

49 《原敬文書》，六卷，223~225。

50 《原敬文書》，六卷，237~238；《臺灣資料》，308~309。

51 《原敬文書》，六卷，220~222。

〈臺灣條例〉內容包括總督及總督之職權、立法、<sup>52</sup>行政、司法、財政。草案的基本精神，類似卡庫德的〈組織方案〉。例如，「總督經立法會議之議定及敕裁，得發佈在其管轄區域內具有法律效力之府令」；立法會議，其組織以敕令規定，以多數決方式，審議總督提出的下列議案：（1）具有法律效力之府令案，（2）預算及決算案，（3）人民請願之重大者。司法制度，則以敕令規定裁判所及其管轄區域，裁判官「適當範圍得由行政官兼任」。關於財政，「臺灣之行政及司法經費，以臺灣之歲入充之，但歲入剩餘時，納入國庫，若不足時由國庫補助」。

〈拓殖務省官制〉、〈拓殖務省會議規程〉則規定了中央專責的省廳拓殖務省。根據〈拓殖務省官制〉，拓殖務大臣掌（1）關於臺灣之文武諸般事務，但關於軍略者除外，（2）關於北海道及沖繩縣事務，但特別屬於各省大臣主管者除外。拓殖務大臣「監督臺灣總督、北海道廳長官及沖繩縣知事」。〈拓殖務省會議規程〉則規定：拓殖務省設置由拓殖務大臣、次官及評定官組織之拓殖務會議，對「拓殖務省之事務，其屬法律、敕令之制度需要廢止或修正時，或其他拓殖務大臣認為係重要事項時，應拓殖務大臣之諮詢。」

〈臺灣總督府官制〉規定：臺灣總督「親任，以陸海軍大將或陸海軍中將擔任」，「直隸於天皇，根據〈臺灣條例〉之規定及拓殖務大臣之訓令，統理行政、司法之事，並依特別之委任，統率其統轄區域內之陸海軍」。

這個以〈臺灣條例〉為中心的一組設計，可以說是日本政府在卡庫德顧問所提供的建議之基礎上，首次擬出來據以進行臺灣統治的法制構想，它包括以下的重點：

1. 中央政府設置掌理拓殖務事務之拓殖務省，拓殖務大臣監督臺灣總督。
2. 臺灣設置天皇親任的武官總督。
3. 總督經立法會議的審議與敕裁，得發佈在其管轄區域內具有法律

52 原文中並無明列「立法」一章，但從第一章「總督及總督之職權」，接著便是第三章「行政」來推斷，脫落的部分應該是：第二章「立法」。

效力的命令。

4. 臺灣的裁判官可由行政官擔任。

5. 臺灣財政在形式上與帝國財政分離。

對於中央將設置掌理拓殖務業務的拓殖務省，拓殖務大臣並得監督臺灣總督一事，受到臺灣總督府方面的反對。對於臺灣總督府來說，毋寧希望可以不受中央省廳管轄，如果必須在中央有一個協調、轉承的機關，也偏好是如向來的臺灣事務局，而不是實際握有實權的拓殖務省。<sup>53</sup>

或許是因為臺灣總督府的反對，這個〈臺灣條例〉終於廢案，而於明治 29 年初另行擬定〈臺灣統治法〉草案。仍然包括〈臺灣統治法〉、<sup>54</sup>〈臺灣總督府條例〉、<sup>55</sup>〈臺灣總督府評議會章程〉、<sup>56</sup>〈拓殖務省官制〉等一系列法令草案。

整體來看，〈臺灣統治法〉比〈臺灣條例〉賦予總督更大的權力。首先，兩者都有賦予總督得以發佈具法律效力之命令的規定。另外，兩者都有一個姑且可稱之為「法令審議機關」的設計。〈臺灣統治法〉稱為總督府評議會，〈臺灣條例〉稱為立法會議。目前沒有資料可以瞭解〈臺灣條例〉的立法會議如何組成，但是因為〈臺灣條例〉的精神近似於卡庫德的〈組織方案〉，或許以之所設計的立法會議也包含民間議員。但是，〈臺灣統治法〉案之一的〈臺灣總督府評議會章程〉，<sup>57</sup>則規定「臺灣總督府置評議會，由總督、民政局長、軍務局長、軍務局次長、民政局部長、民政局參事官組成」。另外，總督得於認為必要時，任命相關之文武官，臨時參與其議事。因此，臺灣總督府評議會只是臺灣總督的僚屬會議，這比卡庫德所主張的立法院顯然是後退了。

〈臺灣統治法〉草案仍然設計了中央的官廳。〈拓殖務省官制〉第一條規定拓殖務大臣掌理（1）臺灣之諸般政務，<sup>58</sup>（2）北海道之諸般政

53 中村哲，《殖民地統治法の基本問題》，50~60、64。

54 《臺灣資料》，161~162。

55 《臺灣資料》，154。

56 《原敬文書》，六卷，235。

57 《原敬文書》，六卷，235。

58 根據《原敬文書》，六卷，頁 236 所收的文書，草案原文本有「但屬於軍事者除外」字

務，而向來屬內務省主管事項。<sup>59</sup>第二條規定「拓殖務大臣監督臺灣總督及北海道廳長官」。拓殖務省置南部局與北部局，分別掌理臺灣與北海道。與〈臺灣條例〉案相較，原來隸屬於拓殖務省的沖繩縣，這次並沒有被列出來。

值得注意的是，〈臺灣統治法〉案的〈臺灣總督府條例〉，明列了總督的軍事權限。<sup>60</sup>

總之，〈臺灣統治法〉案賦予了總督相當的權力。但是，臺灣事務局內部也存在著反對這種將臺灣置於憲法之外、賦予總督如此龐大權力的意見。那就是代表外務省參加臺灣事務局的原敬。

原敬於明治 29 年 1 月 5 日向伊藤博文總理大臣提出意見書〈臺灣問題二案〉。<sup>61</sup>原敬首先就指出：一切關於臺灣的討論，必須先確定（甲）將臺灣視為殖民地，即 colony，或（乙）臺灣雖與內地在制度上多少有差異，但不視之為殖民地。原敬特別說明：（乙）案即如德國之於阿爾薩斯（Alsace）、洛林（Lorraine），法國之於阿爾及利亞（Algeria），雖授予臺灣總督相當之職權，但臺灣之制度應盡量與內地相近，最後終至與內地沒有區別。<sup>62</sup>

原敬主張臺灣統治應採（乙）案，因為臺灣在地理上鄰近內地，兩地人民之來往相當容易，而且不似歐洲諸國殖民地之異人種支配，所以不必將臺灣視為殖民地，而應視為內地。<sup>63</sup>當然，原敬也指出：雖然原則上將臺灣視同內地，但在具體的施政上仍必須「便宜行事」：<sup>64</sup>

1. 法律方面，現行法律應施行於臺灣者，漸次施行之；其他則特別為臺灣制定或以緊急敕令規定之。行政命令方面，現行命令應施

---

樣。最後此部分被刪去。

59 根據《原敬文書》，六卷，頁 236 所收文書，草案原文本是「北海道之諸般政務，但屬於軍事、司法及交通者除外」，最後後半部被刪去，而加上「而向來屬內務省主管事項」。

60 《臺灣資料》，154。

61 《臺灣資料》，32~34。另外，《原敬文書》，六卷，頁 236 所收的文書原件，則註明「二九年一月五日在大磯向伊藤總理大臣提出，抄本於該月六日送事務局」。

62 《臺灣資料》，32。

63 《臺灣資料》，32~33。



行者，漸次施行之；其他則特別為臺灣制定。

2. 但依媾和條約入籍為帝國臣民的支那人，非多少異其制度則難以統治，因此以臨機處分；目前則應以敕令代替法律。
3. 臺灣總督為該島之最高行政官，但承臺灣事務大臣之命。
4. 在臺灣之陸軍、海軍、郵便、電信、鐵道、稅關、司法等事務，不全由臺灣總督掌理，而應由內地該當官廳直接管理。

也就是說，原敬的設計是，雖將臺灣視為內地，但主張應採漸進的方式，將日本的法制施行於臺灣。原敬主張應該另外由議會通過一項法律案，來特別規定在臺灣施行之法律，這個法律案的主要條文應包括：

（一）除了特別為施行於臺灣島及澎湖島而發布之法律外，現行〔內地〕法律其全部或部分將施行於臺灣島及澎湖島時，以敕令定之；（二）對依明治 28 年 4 月 17 日締結之〈日清媾和條約〉（〈馬關條約〉）第五條成為日本帝國臣民者，除特別為其發布之法律外，目前得發布具有法律效力之敕令。<sup>65</sup>

顯然，原敬的臺灣統治設計，在法制上相當依賴以天皇大權發布之敕令。但值得注意的是，原敬雖然在法體系方面主張敕令主義，將臺灣與內地區別開來，但在實際的行政上，卻又主張應由內地官廳直接管理臺灣事務。這種設計或許一方面在強調臺灣統治係由天皇大權直接發動，一方面也在強調臺灣並不是與內地完全不同的殖民地，臺灣總督並不是總攬一切臺灣事務，獨自號令臺灣的臺灣王。

但是原敬的這種臺灣統治意見，並沒有被採用。明治 29 年 3 月底，明治政府公佈了一連串的臺灣統治相關法令。包括：規範臺灣法體系的〈關於施行於臺灣的法令之法律〉（法律第 63 號，通稱〈六三法〉），和臺灣統治相關官廳的組織法令與官吏薪給的規定，臺灣統治的基礎法令勉強上路。

64 《臺灣資料》，33~34。

65 《臺灣資料》，34；另外，《原敬文書》六卷收錄了應該是這個法律案的草案。

### 三、六三法的諸問題

#### （一）六三法的內容

為了趕在明治 29 年 4 月 1 日新年度正式啟動的臺灣統治而公布的〈六三法〉，到底是如何的法令？這個六三法體制與卡庫德的大日本殖民地體制的關係如何？以〈六三法〉所代表的臺灣統治原則又是什麼？

明治 29 年 4 月開始施行的六三法體制，在中央官廳方面，廢止了臺灣事務局，另外在內閣設置拓殖務省。<sup>66</sup>這個拓殖務省設於內閣，必須向帝國議會負責，因此與卡庫德原先的構想稍有不同。

與〈六三法〉同時發布的各種敕令，幾乎都是臺灣島內層次的行政官廳組織法，直接與臺灣統治政策或統治原則相關的是以法律發布的〈關於施行於臺灣的法令之法律〉（通稱〈六三法〉），及敕令〈臺灣總督府條例〉、〈臺灣總督府評議會章程〉。從這些法令的內容來看，臺灣的統治具有不受帝國議會監督的傾向。

根據〈臺灣總督府條例〉，臺灣總督為親任，以陸海軍大將或中將充之（第 1 條）。也就是說，臺灣總督由天皇直接任命，而且由高級武官擔任。臺灣總督府雖然是民政官衙，但是做為其首長的總督，不只擁有所屬文官之人事任免、懲戒權，而且還有日本內地地方行政官僚所沒有的軍事統率權和軍事指揮權。另外，根據〈六三法〉，臺灣總督「得發佈在其管轄範圍內具有法律效力的命令」。<sup>67</sup>臺灣總督便於 4 月 1 日根據上述〈六三法〉的授權，<sup>68</sup>發布律令第 1 號〈臺灣總督府法院條例〉，規定臺灣總督府法院屬臺灣總督管理，各法院置判官、檢察官，由臺灣

66 〈拓殖務省官制〉（明治 29 年敕令第 87 號），《法令全書》明治 29 年，敕令，頁 135。

67 〈臺灣ニ施行スベキ法令ニ關スル法律〉（明治 29 年法律第 63 號），《法令全書》明治 29 年，法律，頁 97~99。

68 六三法授權總督「得以發佈具有法律效力之命令」，其實不是指總督具有「立法權」，因為總督必須完成相當程序之後，才得以發佈具有法律效力的命令（律令），而在這些程序中，都有足以將其「意志」駁回的機制，因此總督難以說得上具有「立法權」。關於此事，檜山幸夫曾為文辯正。參照檜山幸夫，〈解說 臺灣總督の律令制定權と外地

總督任命。<sup>69</sup>臺灣總督對於臺灣的司法人事具有相當大的權力。因此，透過以〈六三法〉為首的這些法令，臺灣總督具有一般日本內地地方官所沒有的龐大權力，臺灣總督府也成為一個臺灣規模的整合性行政官廳。

六三法體制的各種法令中，最重要的是〈六三法〉，其條文如下：<sup>70</sup>

- 第一條 臺灣總督得以發佈在其管轄區域內具有法律效力的命令。
- 第二條 前條之命令，需取得臺灣總督府評議會之議決，經拓殖務大臣呈請敕裁。  
臺灣總督府評議會之組織，以敕令定之。
- 第三條 需要臨時緊急處分時，臺灣總督得不經前條第一項之手續，直接發佈第一條之命令。
- 第四條 依前條發佈之命令，於發佈後應立刻呈請敕裁，並向臺灣總督府評議會報告。  
未能獲得敕裁時，總督應立刻公布其命令不再具有效力。
- 第五條 現行法律和將來發佈之法律其全部或一部份需要施行於臺灣時，以敕令定之。
- 第六條 此法律自施行之日起滿三年，失其效力。

也就是說，臺灣總督取得臺灣總督府評議會同意，經拓殖務大臣敕裁後，可發布準於法律的命令。因此，臺灣總督府評議會應該可視為臺灣的立法機關。但是，臺灣總督府評議會成員全部是總督的下屬，而且只有總督擁有發議權，評議會充其量只是合議制的總督僚屬會議，對於臺灣總督的牽制力相當有限。另外，根據〈臺灣總督府評議會章程〉，評議會對於預算及決算、重大土木工事之設計、人民請願之特別重大者，也具有應總督諮詢的功能。<sup>71</sup>

---

統治論》，《臺灣總督府文書目錄 第四卷》（東京：ゆまに書房，1998）。

69 〈臺灣總督府條例〉（明治 29 年律令第 1 號），〔外務省〕條約局法規課編，《律令總覽（《外地法制誌》第三部 二）》（東京：外務省，1960），130~131。

70 〈臺灣ニ施行スベキ法令ニ關スル法律〉（明治 29 年法律第 63 號），《法令全書》明治 29 年，法律，頁 97~99。

71 〈臺灣總督府評議會章程〉（明治 29 年敕令第 89 號），《法令全書》明治 29 年，敕令，頁 138~139。

〈六三法〉所規定的臺灣法律體系，由上述總督制訂的命令（律令）與天皇敕令，及類似〈六三法〉明白限定施行範圍為臺灣的限地法組成。律令、敕令都不必經過近代立法機關的帝國議會之審議。因此，以律令及敕令統治的臺灣，就可能被認為是在帝國議會的立法權管轄之外了。

對於臺灣新領地的適用法律的原則，臺灣民政局長水野遵以政府委員身分出席帝國議會之審議會時，做了如下的說明：

……臺灣歸入帝國版圖以來，……戰亂連續，又有土匪之亂，因此今日臺灣的狀況，到底無法施行與內地同樣的法律。……此後一段時間，對於人情、風土不同，土匪、亂賊屢起的地方，相應其情況，實有發佈具法律效力之命令的必要。而且臺灣與內地相距數百里之隔，若每當必要時才與東京交涉而為處分，則有如俗謂見偷兒才編繩……。<sup>72</sup>

但是承認臺灣的這種特殊情況，而賦予臺灣總督可以發布「具有法律效力」之命令的權力，卻引起議會是否違背憲法的疑慮。對於這樣的質詢，水野遵的答辯是：

憲法尚未全部施行於臺灣。也就是說，臺灣沒有憲法的效力。<sup>73</sup>

憲法之全部，並不實行於臺灣。換言之，即使是憲法，其臣民之權利義務等，實際並不施行。但是，憲法上的天皇大權，當然實行於臺灣。<sup>74</sup>

關於人民的權利義務等，並不施行於臺灣。……但像天皇之大權，則與主權之移動，即時實行於臺灣。但其他憲法二章以下的臣民之權利、徵兵之義務、租稅之義務這樣的部分，則沒有實行。<sup>75</sup>

水野遵主張帝國憲法並沒有全部施行於臺灣，只是發動了天皇大權。這

72 〔外務省〕條約局法規課編，《臺灣ニ施行スベキ法令ニ關スル法律（六三法、三一法及ビ法三號）の議事録（《外地法制誌》第三部附屬）》（東京：外務省，1966），3。  
本書以下簡稱《律令議事錄》。

73 《律令議事錄》，4。

74 《律令議事錄》，6。

75 《律令議事錄》，11。



種「在臺灣只施行部分的帝國憲法、帝國議會對於臺灣的法律沒有協贊權」的說法，當然遭到帝國議會的強烈反彈。眾議院委員會甚至提出修正案。<sup>76</sup>面對這樣的困境，政府只好在3月24日撤回這個六三法案，在會外與自由黨交涉，尋求支持。

3月25日，經與自由黨妥協後，政府再次向帝國議會提出緊急議案六三法案。但是自由黨的重剛黨五郎，仍然認為六三法案裡所規定的委任立法不能當成常規，「如此非常大的本案如果長久繼續下去，則不免有一些令人疑慮者，因此應該限定年限，在經過一定年限之後，法律便要消滅」，他提議：「此法律自施行之日起滿三年，失其效力」。<sup>77</sup>結果，伊藤內閣與自由黨合作的帝國議會，在諒解臺灣現狀的特殊情形之下，通過了以三年為期限的六三法案。

〈六三法〉雖然通過了，但是其中內含的各種問題，例如新領地的統治原則、新領地在帝國內的地位、是否施行帝國憲法、帝國議會對新領地的權限等政策性的問題，卻未被解決地遭到擱置。而且，也留下不少法律技術層面的問題。

例如，高田早苗對憲法施行的手續問題，便有如下的發言：

……未經任何手續，憲法的一部分便不施行於臺灣。如果準備不施行，照理必須先經一定的限制、一定的手續。不是政府認為這樣就這樣。<sup>78</sup>

拓殖務省與臺灣總督府之間，也有各種齟齬。

既已設立了拓殖務省，那麼他便是臺灣總督的上司。拓殖務大臣，只負擔責任，卻不做任何事。相對的，臺灣總督可以不斷地做任何事，不斷地發佈可以替代法律的命令，他只要一通知，其責任就要由在日本的拓殖務大臣來負責，實權完全在臺灣總督，卻將責任都交給拓殖務大臣，真是冠履顛倒，不可思議。<sup>79</sup>

76 《律令議事錄》，6。

77 《律令議事錄》，21。

78 《律令議事錄》，11。

79 《律令議事錄》，19。

## （二）條約改正與臺灣統治

從帝國議會中議員的討論，便可以看出〈六三法〉本身內含著各種問題。但是這個時候將會影響日本政府對於臺灣統治體制之思考的，還有其他因素。

首先，是當時日本與外國之間的條約改正問題。眾所周知，條約改正問題是明治政府成立以後最大的外交課題。日本於日清戰爭勝利之後，條約改正問題漸漸有往順境發展的傾向。

日清戰爭前後以來，日本與西洋諸國之間所締結的新條約，是否可以直接適用於臺灣？十九世紀 60 年代以來，清國與諸外國所締結的條約，其關係到臺灣的條項，在臺灣改歸日本領有之後是否仍然有效？這些問題都關係到日本如何思考臺灣統治政策。例如，原敬在〈臺灣諸島新領與外國的關係〉中指出：

割讓國家之一部分時，公法承認其受讓之國家，沒有義務承繼割讓國家條約之義務。因此，自清國接收臺灣諸島之後，該地方當然直接試用本邦與諸外國所締結的條約。<sup>80</sup>

其實，這種認為日本與諸外國所締結的條約當然施行於臺灣的邏輯，與前述原敬〈臺灣問題二案〉的前提是一致的。

英國已經有將臺灣各港與內地通商港之間，看成向來內地各通商港之間的前例。美國也確實答覆將在評定之後，於臺灣各港施行現行契約稅則，而近日又對各條約國宣示，現行條約將儘量適用。故若採用甲案，採以之為殖民地的方針，則將會產生內外施政之矛盾。<sup>81</sup>

亦即原敬認為，既然臺灣與內地一體施行日本政府與各國所定的條約，那麼便必須將臺灣視為內地。

另一方面，臺灣總督府也注意到了條約改正與臺灣統治政策的關係。臺灣總督府外事課於明治 28 年做成的〈臺灣開港場及外人居留地意見〉，主張臺灣不但不施行憲法，也不施行新條約。

80 〈臺灣諸島新領二付外國卜ノ關係〉，《原敬文書》，六卷，216~217。

81 〈臺灣問題二案〉，《臺灣資料》，33。

臺灣若在我領土內，其自然的結果若不許雜居的話，便不能不設居留地。但這未必然。不論將來臺灣在我帝國內，在憲法上占著如何的位置，臺灣之風土人情與內地不同，到底不能同立於憲法範圍內。然各種行政都必須設特別法以進行統治。因此，應該與外國締結類似在臺灣的通商航海條約，這不外是帝國統治上所衍生的對外主權作用。就如我與英法兩國所定的新條約，明列彼兩國版圖內之若干領地不適用新條約。如果臺灣在憲法範圍之外，憲法上的經濟與內地不同，而採政治上自衛自治之方針，則必須締結特別的條約設立居留地。<sup>82</sup>

原敬論理的展開與臺灣總督府所持論調正好相反。原敬認為，新條約事實上實行於臺灣，那麼憲法也必須施行於臺灣。相對於這種將臺灣與內地等同處理的邏輯，臺灣總督府則主張：臺灣與內地不同，因此憲法不施行於臺灣，那麼新條約也不直接施行於臺灣。不過，雙方雖然主張不同，但是強調憲法施行與新條約施行之間的關係卻是相同的。

對於領臺初期臺灣關係法制做出各種建言的卡庫德也說：「決定條約問題之前，必須決定憲法問題。」<sup>83</sup>他基於一向主張憲法不施行的前提，說明新條約也不應施行於臺灣。<sup>84</sup>日本政府或許受到前述憲法施行與實施新條約連動解釋觀點的影響，在臺灣人民國籍選擇日之明治 30 年 5 月 8 日以後不久的 8 月 3 日，松方內閣便在閣議中做出憲法施行於臺灣的結論。<sup>85</sup>雖然同時也宣告：鑑於臺灣之現狀，臺灣的統治採取漸化原則。<sup>86</sup>

82 臺灣總督府外事課，〈臺灣開港場及外人居留地制度二對スル意見〉，《臺灣資料》，176~177。

83 カークード，〈台湾ニ関スル覺書説明筆記〉，《後藤文書》，七一三三—三。

84 カークード，〈台湾ニ関スル覺書〉，《後藤文書》，七一三三—二。另外，明治 31 年 7 月 16 日，日本政府通知英國施行新憲法之前，7 月 8 日、12 日卡庫德應總理大臣兼外務大臣大隈重信之委託，提出關於新條約實施之意見書。這些意見書主張新條約不施行於臺灣，參見：〈臺灣及條約改正ニ關スル意見書〉（藏於日本外務省外交史料館，編號：1-5-3-8）、〈憲法上臺灣ノ地位及臺灣ト改正條約適用ノ儀ニ關スル意見書〉（藏於日本外務省外交史料館，編號：1-5-3-8）。

85 〈臺灣施政方針〉，《後藤文書》，七一—二。

86 這是第二次松方內閣治臺政策的重要決定，松方總理發給臺灣總督的內訓全文，收錄於

對於政府宣示憲法、新條約都施行於臺灣的政策，臺灣總督府卻提出頑強的抵抗。明治 30 年 9 月 25 日，臺灣總督乃木希典向松方正義內閣大臣提出〈關於在臺灣島實施新條約之意見書〉與關於施行憲法的意見書。

乃木總督之意見書與卡庫德的主張大致相同。即如果臺灣施行新條約，那麼便必須整備條約改正前提的近代法制。但是「今日以為了帝國本土所編纂，在本土施行尚感澀難的法典，直接實行於風俗習慣完全不同的本島，將不只是澀難，而且將擾亂島民之秩序，必然更將陷施政於困難」，而且「否則，制訂另外適應本島之法典。但舊慣之調查尚未就緒，任何人都無法斷言能在二年不到的短時日裡整備各種法令」，「從實施新條約來說，實施法典雖然緊要，但從臺灣經營來說，實施法典毋寧是沒有大利而有大害」。因此，乃木總督主張「實施新條約與實施法典，乃本島經營上不相容者，已十分清楚」，建議延期新條約或「本島的法典實施，延期若干年」。<sup>87</sup>

關於憲法施行問題，乃木總督更加強硬地主張憲法不施行於臺灣。乃木總督從法理與現實兩方面陳述他的看法。從憲法的本質來看，在憲法發佈之際的敕語與憲法的條文中，都看不到憲法將施行於新領地的必然性，如果憲法將施行於臺灣，則必須要有「大權的明示作用」。但到現在為止，並沒有大權的明示，因此不能說憲法施行於臺灣。從現實上來說，政府承認臺灣總督的軍事統治。這個事實與「欲將一個地方置於軍事統治之下時，必須實行戒嚴或以其他方法特別宣告」的我國憲法之精神相矛盾。臺灣統治不能說與憲法的精神一致。但領臺以來，發佈了〈關於施行於臺灣的法令之法律〉（明治 29 年法律第 63 號）、〈臺灣總督府特別會計法〉（明治 30 年法律第 2 號）、〈臺灣銀行法〉（明治 30 年法律第 38 號）等相關法律，臺灣總督府的歲出入預算也經過帝國議會審議，則憲法被適用於臺灣了。因此，乃木總督認為「臺灣割讓以來，

---

《後藤文書》，七一二。另外，應該是本內訓的草稿則收錄於《松方正義文書 第五一冊殖民・臺灣一八》（Microfilm R-27）（以下簡稱《松方正義文書》）。

87 [法制局]〈臺灣統治上ニ關スル政綱〉，《松方正義文書》。



政府對於臺灣之方針，並非出於一途」，因此「往往不免令人懷抱憲法問題之疑惑」，「這不能不說是本島統治上最大的障礙」。<sup>88</sup>

乃木總督甚至表示：「鑑於本島之現狀，我可以斷言，即使憲法施行於本島，也將產生統治上的麻煩，這樣的政略不獨有害本島之福祉，而且將損害在本島之日本臣民的福利」，希望「政府應該為相當之措置，早日向中外宣示憲法之效力不及於本島，以使一般官民知其所歸」。他甚至提議，如果為了將憲法不施行於臺灣這件事情明確化，甚至可以修改憲法。<sup>89</sup>即明確地表明「臺灣斷然未施行憲政」。<sup>90</sup>

觀察這些一連串的行動，可知明治政府同時注意到了條約改正問題，決定將憲法施行於臺灣的原則，但臺灣總督府則與卡庫德幾乎立於完全相反的立場，主張憲法不施行於臺灣，新條約也不施行於臺灣。臺灣總督府這種主張應該是想要排除中央政府的牽制，增強臺灣總督的權限，以臺灣總督府為獨立的政治體。

### （三）國庫補充金與高野事件

除了前面所述的條約改正問題及臺灣總督府希望擴大權力之外，臺灣內部的狀況也對臺灣統治政策產生決定性的影響。

在臺灣內部的各種問題當中，首先必須指出的是臺灣人的武裝游擊戰。<sup>91</sup>領臺初期，臺灣人的武裝游擊戰，使日本必須投入龐大的戰鬥人力與軍費，因此臺灣經費成為政府財政的一大負擔。明治 28 年，從臨時軍事費支出的臺灣關係費達到 27,890,000 元，約佔政府一般會計歲出總額 85,317,000 元的 33%。翌（明治 29）年則為 18,143,000 元，雖然比前年度有所減少，仍然約佔一般會計歲出總額 106,886,000 元的 11%。<sup>92</sup>對於

88 [法制局]「臺灣統治上ニ關スル政綱」，《松方正義文書》。

89 [法制局]「臺灣統治上ニ關スル政綱」，《松方正義文書》。

90 [法制局]「臺灣統治上ニ關スル政綱」，《松方正義文書》。另外，乃木總督也要求延長總督的任期，主張「至少以五年為一任，使得以鞏固其地位，能盡其職責」。

91 關於武裝游擊戰，參照前掲黃昭堂，《臺灣民主國の研究》；許世楷，《日本統治下の臺灣——抵抗と彈壓》（東京：東京大學出版會，1972）。

92 小林道彦，〈後藤新平の植民地經營〉，《史林》68 卷 5 號（1985 年 9 月，京都），6。

如此龐大的支出，政府雖然主張「必須以臺灣的歲入維持臺灣的諸般經費」，<sup>93</sup>及以臺灣本身的租稅收入謀求臺灣的財政自立。但臺灣的行政因土匪蜂起而事實上停滯，臺灣租稅收入增加也幾乎完全不可能。因此，臺灣總督府的財政便必須依賴國庫的補充金。<sup>94</sup>臺灣特別會計法成立後的第一年，即明治 30 年，臺灣總督府特別會計歲入總額的七成，即 5,959,000 元，必須求諸於中央的補充金。<sup>95</sup>這與進行日清戰後經營時政府預計的臺灣經費補充額 3,000,000 元相比，幾達兩倍。<sup>96</sup>

龐大的臺灣關係費成為松方內閣財政困窘原因之一，逼使松方內閣向第 11 次議會提出地租增徵案，然而地租增徵問題引起議會極大反對，甚至導致松方內閣倒台。<sup>97</sup>松方內閣倒台後，對於接著登場的第三次伊藤博文內閣來說，臺灣經費是必須面對的大問題。因此，該內閣的井上馨大藏大臣主張一舉將臺灣補充金減半（即從 6,000,000 元減為 3,000,000 元）。<sup>98</sup>

臺灣從帝國國庫要求補充金一事，也造成帝國議會對於臺灣統治問題具有絕大發言權。事情的發展就如當初卡庫德所預想的。臺灣財政的自立，不只是關係政府財政的問題，也關係到臺灣的統治是否能夠避開帝國議會之牽制。

另外，臺灣總督府內部的人事紛爭也發展成中央政界與言論界的憲法問題，這便是明治 30 年的「高野事件」。臺灣問題（臺灣是否施行憲法及臺灣總督的弊政問題）成為政爭的火種，高野事件引起了世人對臺灣統治問題的注意。以下對於此極為重要的高野事件，稍做說明。

明治 29 年 4 月民政開始之後，臺灣總督便根據〈六三法〉所賦予的

93 〈第十回帝國議會 眾議院臺灣總督府特別會計法案審查特別委員會速記錄（第一號）〉，1。

94 〈臺灣二關スル意見書〉（藏於國立公文書館）。此意見書雖然沒有署名，但從其內容可認定作者應該是石塚英藏。

95 臺灣總督府官房文書課編，《臺灣統治綜覽》（臺北：總督府，1908），177。

96 室山義正，《近代日本の軍事と財政》（東京：東京大學出版會，1984），222-223。

97 參照小林道彦，〈後藤新平の植民地經營〉一文，及坂野潤治，《明治憲法體制の確立》（東京：東京大學出版會，1971），147-151。

98 鶴見祐輔，《後藤新平》（東京：後藤新平伯傳記編纂會，1937），二卷，168。

權限，發佈第1號律令〈臺灣總督府法院條例〉。明治29年4月9日，新瀉地方裁判所長高野孟矩被任命為總督府民政局事務官及法務部長。5月13日，更被任命為臺灣總督府法院判官及高等法院院長。<sup>99</sup>

高野孟矩對於臺灣總督府的組織與臺灣的司法制度，甚至臺灣的統治方針，與總督府的意見並不一致。高野孟矩於明治29年6月，向乃木希典總督提出〈刑法及刑事訴訟法草案〉。在此草案中，高野孟矩主張日本內地的刑法不原樣地實行於臺灣，臺灣必須訂立特別的刑法。<sup>100</sup>但此意見並未被總督府採用。<sup>101</sup>而且，高野孟矩也反對總督府以殺戮與討伐的手段鎮壓臺灣人反抗的作法，主張代之以司法與警察等民政手段。高野孟矩向松方正義等中央政府高官投訴總督府的各種虐政：

或云臺灣土人（包括支那人種）到底不是能施之以仁德為基本之政的人種。論者之意在於只有以殺伐才能治臺灣土人。但小官卻謂以仁德為基本之政，並不在於必不殺伐，……而是不以使用軍隊屠殺人民、焚掠民屋為目的。為了使此等違法行兇者服法，只是為了補司法警察力之不足，相互對戰而擊殺抗政者，則可謂所謂正當防衛所不得已之結果。但如擅為殺戮就捕者或報復性地焚燒、毀壞民屋，則到底與至仁至德之政基不能相容。亦即此應該被名之為虐政者。

而且告發軍隊在鎮壓土匪過程中之殺戮、焚燒與軍隊、軍夫之暴行：

本年一月討伐臺北、宜蘭附近土匪之際，未能精密甄別良民、土匪，殺戮幾千民人，燒毀多數民屋及財產，……日本軍人通情民家婦女，癡情之極，竟帶領兵卒火燒民家，欲殺害其婦之夫及其家人，或殺害數位婦人。軍夫等下等日本人胡亂翻弄戰勝者之威勢，沒有來由地凌虐支那人，理不順則毆打之，或掠奪財物、家畜，或姦淫婦女種種非行多矣。<sup>102</sup>

99 苔米治三郎，《高野孟矩》（東京：研學會，1897），29~30。

100 此草案收入苔米治三郎，《高野孟矩》，176~191。

101 苔米治三郎，《高野孟矩》，191。

102 此意見書收入苔米治三郎，《高野孟矩》，203~235，但未附上日期。根據現存於《松方正義文書》R-27之原本，本意見書製作於明治29年7月。

此外，高野還為了臺灣人大蜂起的雲林事件，向松方總理大臣提出〈關於臺灣施政之意見書〉，<sup>103</sup>指出雲林事件的原因乃是日本之虐政。

……雲林支廳廳官及守備隊，在六日間將距雲林數哩之遙的三坪頂附近村落七十餘庄燒毀，其村落之民人不分善惡曲直，數百人盡行殺戮，或將在庄數名女子強姦後殺害，或侵入民屋取去錢財。據云其中更有將庄中六十七人連結，一齊掃射擊殺，採去人膽者。……漫然出動軍隊，費六日時光，燒毀七十餘庄，殺害不知良匪的三百餘人，於是刺激附近民眾，這應是此次暴動蜂起的基本原因。

高野孟矩不只在臺灣之軍政與民政方針上與總督府有激烈的對立，對於在臺灣的日本官吏之風紀，也有嚴厲之批判。他在致松方總理大臣的信上，關於臺灣官界之風紀，有如下的描寫：

……近來各官吏之風習，盡實力於實務者少，徒敷衍表面虛度日月。為國家前途設想，表裡不分地盡心於職務者甚稀。……若此際尚繼續今日臺灣關係之情況，大日本帝國實將引起不測之憂，日夜不堪惶恐。<sup>104</sup>

對於臺灣官界風紀的腐敗，高野孟矩利用其高等法院院長之司法官權限，自明治 30 年 3 月起揭發了一連串的官吏貪污瀆職案件，其中情節比較重大的便有十數件。<sup>105</sup>高野孟矩一連串的舉發瀆職行動，漸漸地波及總督府民政局。明治 30 年 10 月 1 日，在臺灣疑獄事件最高潮的時候，高野孟矩受到乃木總督的「非職」命令。以後，總督府的法院判官幾乎全部都被「非職」或辭職。<sup>106</sup>

103 《松方正義文書》，R-27。此意見書亦收入苦米治三郎，《高野孟矩》，250~303。

104 《松方正義文書》，R-27。

105 這些案件的紀錄保存在臺灣總督府檔案中，部分已譯成中文出版。臺灣省文獻委員會編譯，《日據初期官吏失職檔案》（南投：臺灣省文獻委員會，1978）。關於明治 30 年的臺灣統治上的官吏腐敗與高野事件，也可參照檜山幸夫，〈解說 臺灣統治の機構改革と官紀振肅問題〉，《臺灣總督府文書目錄 第二卷》（東京：ゆまに書房，1995）。

106 楠精一郎，〈明治三十年・臺灣總督府高等法院長高野孟矩非職事件〉，收入手塚豐編，《近代日本史の新研究》（東京：北樹出版，1984），242~243。據說當時臺灣的司法界幾乎都是高野的支持者，反對的只有山口武滿、結城顯彥兩位法官。



對於總督的非職命令，高野孟矩展開強烈的抵抗運動，在臺北、日本本土各地舉行說明會，糾彈臺灣總督府的弊政與非職事件的違憲性。這樣批判總督府的行動，更進一步與進步黨黨首大隈重信和松方內閣之間的反目糾結在一起，而成為進步黨批判政府的口實。

10月8日、28日，大隈重信的黨羽高橋健三內閣書記官長與神輓知常法制局長官，先後以高野事件為理由，向松方總理大臣提出辭呈。10月22日，進步黨的常議員會通過決議，將臺灣法官問題視為松方內閣的失政，<sup>107</sup>又於10月31日做成「吾黨徵於既往之事跡，認為現內閣沒有實行其宣言之誠意。因此自今斷絕與政府合作」的決議。<sup>108</sup>11月6日，進步黨黨首大隈重信辭外相兼農商務相，被稱為「松隈內閣」的第二次松方內閣在絕對的難局下，面對第11次帝國議會。

11月25日，進步黨、自由黨、國民協會、實業同志俱樂部向眾議院提出內閣不信任案。貴族院方面，則由久我通久、谷干城、曾我佑準、松岡康毅、富田鐵之等人提出「關於臺灣總督府法院判官非職免官的質詢」。<sup>109</sup>28日，松方內閣遭逢崩潰的命運。

松方內閣崩潰的原因乃是因為地租增徵問題與進步黨和薩摩派的反目，凡此皆與臺灣統治問題相關。自由黨舉出追究政府責任的理由是「臺灣之秕政」，進步黨則是「臺政之紊亂」。<sup>110</sup>來自新領地臺灣對於日本帝國的逆規定，真的就好像是霍布斯（J. A. Hobson）所說的——來自殖民地的報復。

107 鷺尾義直編，《犬養木堂》（東京：原書房復刻，1968），上卷，731~732。

108 大隈侯八十五年史會編，《大隈侯八十五年史》（東京：該會，1926），二卷，280。

109 《帝國議會貴族院議事速記錄 13 第十・十一・十二議會 明治三十年》（東京：東京大學出版會復刻，1980），5。

110 自由黨所舉出來的內閣失政有：（1）財政之紊亂，（2）經濟之恐慌，（3）外交之失政，（4）內政之失政，（5）臺灣之秕政。〈自由黨代議士報告〉，《自由黨報》第148號（明治31年1月20日）。

## 四、兒玉・後藤體制的成立

### （一）法理論的補強

如前所述，六三法體制所內含的缺陷，及導致松方內閣倒閣等各種臺灣失政問題，成為明治 31 年 1 月 12 日成立的第三次伊藤內閣所不得不面對的課題。臺灣問題中最重要的是：（1）財政獨立、（2）憲法施行等統治體制的補強、（3）平定土匪。對這些問題提出全面對策的是後藤新平的〈臺灣統治救急策〉。

後藤新平是內務省衛生局長，明治 28 年底曾針對臺灣鴉片問題提出各種建議。第三次伊藤內閣成立後不久，伊藤總理大臣徵詢其出任臺灣民政局長之意願。<sup>111</sup>1 月 23 日，後藤受井上馨大藏大臣委託提出〈臺灣統治救急策〉，<sup>112</sup>指出臺灣統治的關鍵在於充分運用臺灣人之舊慣，實施自治行政：

若問臺灣行政中最需改良的地方，即是恢復該島向來自治行政的慣習，此為急務中之最急務。

故臺灣行政改良之一，即復舊，總督府專門負行政監督之責，漸次改良其弊。

根據這個原則，後藤新平提出了如下的具體政策：

- （甲）恢復堡庄街社等舊來自治制，藉以減少國庫支出的行政費。
- （乙）改正警察制度，施行廣義的警察制度。
- （丙）司法制度設巡迴覆審法，以本國大審院為最終審判，最下級審判由警官進行。
- （丁）廢止內地式地方高等官的設置，以去繁就簡。

111 《（後藤新平）日記》，明治 31 年 1 月 21 日寫著：「一月二十一日，訪伊藤總理大臣，談神武天皇誕辰及徵古館設立事宜，偶然提及臺灣統治及時勢論，隱隱勸誘我出任民政局長。我以自己向來以實施救貧政策為任，此則違反自己抱負而辭退，要再想想（之後告辭）。」《後藤文書》，三一——。

112 《（後藤新平）日記》，明治 31 年 1 月 23 日條。

- (戊) 簡化臺灣中央政府，即總督府官制，優給官吏待遇，減少高階官員。
- (庚) 鴉片至少在今後三、四十年間，為臺灣有力財源，應採以毒攻毒政策，以之為財政整理之資。
- (辛) 敷設鐵道、築港、自來水、下水道等，擴張支那沿岸航路，以圖利用厚生。
- (壬) 利用外國報紙，如 *Hong Kong Telegraph*、*China Mail* 等，讓他們表示贊成臺灣政策，再將之翻譯成漢字報或臺灣新聞等，以便喚起土民的認同。<sup>113</sup>

〈臺灣統治救急策〉的核心，是溫存臺灣人的舊慣，運用傳統的自治組織，裁減日本人官吏，藉以節省臺灣統治費用。此外，以鴉片專賣制度為有力財源，至於臺灣殖產興業事業所需的各項投資，則以公債支應。後藤新平的〈臺灣統治救急策〉完全符合伊藤內閣削減臺灣補充金的要求。

明治 31 年 2 月 8 日，伊藤內閣發布〈臺灣總督府官制〉（敕令第 23 號）與〈臺灣事務局官制〉（敕令第 24 號），將向來置於內閣的臺灣事務局移至內務省。2 月 26 日，陸軍中將兒玉源太郎被任命為臺灣總督，3 月 2 日後藤新平被正式任命為臺灣民政局長。伊藤內閣的臺灣新體制正式啟動。

隨著上述臺灣人事更新，憲法施行問題及新條約施行問題所內含的統治體制也不得不重新檢討。此時，對臺灣統治體制提出重要意見的還是卡庫德。

3 月 5 日，卡庫德應伊藤總理大臣的委託，提出〈呈給內閣總理大臣伊藤侯爵閣下有關憲法上臺灣位置之意見書〉。<sup>114</sup>6 日，作成將在內閣會

113 此〈臺灣統治救急策〉收錄在《後藤文書》，四—三三。此外，也收錄在鶴見祐輔，《後藤新平》，一卷，912~918。

114 カークード，〈憲法上臺灣ノ位置ニ関シテ內閣總理大臣伊藤侯爵閣下ニ奉呈スル意見書〉，《後藤文書》，七—三三—一。

議說明的大綱〈關於臺灣之備忘錄〉。<sup>115</sup>3月8日、9日、13日三天，卡庫德在內閣會議演述臺灣統治意見。<sup>116</sup>這些意見可以視為兒玉、後藤赴任前最有系統的臺灣統治政策與法制構想，也是在明治29年4月六三法體制啟動經過大約兩年以後，再一次全面的檢討與再確認。

在〈呈給內閣總理大臣伊藤侯爵閣下有關憲法上臺灣位置之意見書〉中，卡庫德將憲法問題歸納為五項，並分別提出他的看法：

1. 依照憲法的精神與條文，臺灣究竟是不是在憲法範圍內？

關於此問題，卡庫德堅持向來的論點，主張大日本帝國憲法不應施行於發布後才領有的新領地。他不僅從憲法條文主張憲法不要施行於新領地，而且從高野事件及自己視察臺灣的經驗，<sup>117</sup>主張日本現行司法制度及法律無法原樣地施行於臺灣。

2. 若臺灣在憲法範圍內，是否可以只將憲法之一部分施行於臺灣？

卡庫德認為這根本沒有道理。他認為只要不修改憲法，憲法就只有全部施行和全部不施行二種狀況。現在的情況是「依天皇大權，以敕令統治該島」，不能視為憲法部分施行，應視為憲法未施行。

3. 若臺灣在憲法範圍內，但實際上憲法不適用於臺灣，如何將全部憲法施行於該島，卻又必須使臺灣全部或部分實際上脫出憲法範圍之外？

卡庫德認為「唯一辦法是利用天皇發議權，向議會提憲法改正案」。

4. 若憲法不適用於臺灣，但因臺灣預算不足需向議會請求補充金時，是否會造成憲法施行於該島？

卡庫德認為由帝國獲得補助金，的確可能被帝國議會要求支付這筆補助金的附加條件，但接受帝國補助金一事不能視為憲法施行的根據。

115 カークード，〈台湾二閣スル覺書〉，《後藤文書》，七一三三一。

116 由卡庫德在閣議的說明及內閣會議中的討論作成〈台湾二閣スル覺書說明筆記〉，《後藤文書》，七一三三一。

117 卡庫德於明治30年9月起至31年1月至臺灣視察。



5. 為了臺灣利益，此時應採如何方針方為得策，又統治臺灣之法為何呢？

卡庫德主張「如果要把臺灣置於憲法範圍之內，除了修改憲法之外別無他法」。而且憲法的主要內容應該如下：

- (1) 在憲法修改之前，不適用於臺灣（或修改憲法之前，除了哪幾條之外，不適用臺灣）。
- (2) 天皇在諮詢敕選評議會的基礎之上，以敕令統治臺灣。
- (3) 臺灣預算不足時，向帝國議會提出。議會通過支出補充金時，在不違背改定憲法條文下，得附加條件。
- (4) 將來臺灣收支平衡時，帝國議會為了國防需要，有權決定臺灣之負擔額。

也就是說，即使將臺灣視為憲法施行區域，而修改憲法以憲法條文統治臺灣時，也應在憲法之外另外明白訂定相關規定。而「若將臺灣視為不在憲法範圍內」，則應由天皇發布敕令，明白規定臺灣不施行憲法。

總之，卡庫德的意見是，不論政府是否打算在臺灣施行憲法，都必須經過一個手續，使現行憲法不施行於臺灣。卡庫德的邏輯可以說是法律技術論，其目的是將「憲法不施行於臺灣」這一事實合法化。

卡庫德雖然分析了憲法施行和不施行兩方面的邏輯及其對策，但他還是主張不應該施行。根據他的分析，如果看做憲法不施行於臺灣，〈六三法〉及高野事件、臺灣總督府官制等疑義都可以輕易地合理解決。

若將臺灣置於憲法之外，六三法可以視為議會通過預算之際的附帶條件。新官制則可視為依天皇大權的作用，而高野法官非職事件則可視為臺灣在敕令上尚未給予法官獨立地位，僅是對行政官做出處分。<sup>118</sup>

〈關於臺灣之備忘錄〉是卡庫德為3月8日內閣會議準備的，而〈關於臺灣之備忘錄說明筆記〉則如標題所示，是他在內閣會議中說明〈關於臺灣之備忘錄〉時的紀錄。這兩份文件中，包含「憲法」、「條約改正」、「臺灣統治的要點」、「統治及行政知識」、「文官正員」、「司

118 カークード，〈台湾ニ関スル覺書説明筆記〉，《後藤文書》，七一三三一三。

法及法律事項」、「巡查」、「憲兵」、「撫墾署及森林」、「土木事業」、「教育」、「農業」、「監獄」、「醫院」、「郵便及電信」、「土匪」、「歲入」等十七項目，從統治方針到具體行政，幾乎包含所有臺灣統治事務，可以說是當時對臺灣統治最詳細的意見書。<sup>119</sup>

關於條約改正以後的新條約施行問題，卡庫德持否定態度（參照第三節）。

關於統治機構的整備，卡庫德基於憲法不施行於臺灣的前提，主張臺灣統治是直接由天皇敕令發動。此外，設置臺灣的評議會，作為天皇統治臺灣的輔弼機構。評議會由內閣總理大臣、陸軍大臣、海軍大臣、外務大臣、大藏大臣、司法大臣及對臺灣有特別知識的敕選員五人以上組成。

關於臺灣總督，他主張「以武官或文官擔任，任期不要短於五年」。對文官總督問題，卡庫德說：「目前以武官擔任總督是必要的，但我希望這種狀況儘快結束，能以文官擔任」。

除了總督之外，在臺灣設置行政上的評議會和立法上的評議會，「輔佐總督，備其諮詢」。卡庫德對於行政評議會和立法評議會的具體內容，認為尚有改正必要，甚至明言「應由行政評議員擔任立法評議員」。

卡庫德提出的這種憲法及新條約都不施行於臺灣的說法，當時的法制局長梅謙次郎正好有相反的意見。梅謙次郎在一篇題為〈關於臺灣之

---

119 明治 31 年初之前，以整體臺灣視察為基礎作成的意見報告書有三份。第一份是〈臺灣二閣スル覺書〉及〈臺灣二閣スル覺書說明筆記〉。第二份是鈴木光義（時任內務次官）的〈臺灣政況報告〉（明治 30 年 11 月），內容包括：第一、緒言，第二、列國對清政策，第三、臺灣統治的現況，第四、臺灣現時財政，第五、鴉片製造事業及其收益，第六、稅關收入及走私，第七、租稅徵收法的混亂，第八、官廳濫設官吏，第九、衛生及警察失當，第十、警察及監獄失政，第十一、移民及開墾之利害，第十二、賄賂，第十三、司法及行政的衝突，第十四、法務部的怠慢，第十五、疑獄事件之起因及影響，第十六、教育事業，第十七、通信事務的混亂，第十八、土木事業之惡弊，第十九、政府關於土人身分之訓令，第二十、結論。第三份是石塚英藏（當時任法制局參事官）的〈臺灣二閣スル意見書〉（蒞謁版原件，國立公文書館藏），內容包括：第一、中央制度實施的概況，第二、地方制度實施的概況，第三、預算施行的概況，第四、各種稅法施行的實況，第五、對外問題，第六、臺灣的法令問題，第七、法院，第八、交通機關的整備。

鄙見〉<sup>120</sup>的意見書中，逐條反對卡庫德的立論。

梅謙次郎認為，「各種法律大概是視制定當時的狀況而制定的，但沒聽過因時勢變遷而不能適用者」。故若無特殊情況，隨著時勢變遷，法律也自然適用。因此，他主張「臺灣併入我國版圖的同時，就應該發布帝國憲法不施行於臺灣之詔敕，或發布即將施行於臺灣之憲法，否則，一般臣民都將以為帝國憲法也施行於臺灣」。

憲法發布的對象應是自古以來即是天皇臣民的人。對於這樣的說法，梅謙次郎主張憲法對象應包含憲法發布後歸化的人，他並且指出，「憲法條文中有『將來的臣民』這樣的字眼，不正說明了包含未來版圖及歸化人嗎？」

如果憲法必須施行於臺灣，那麼就必須自臺灣選出帝國議員，對臺灣的臣民也必須課以兵役的義務。對此問題，梅謙次郎主張「此不足為憲法不施行之例證」，因為現在沖繩、北海道及小笠原島也沒有施行帝國議會議員選舉，更何況將來臺灣也不是沒有施行的可能。

關於條約改正後新條約施行問題，梅謙次郎的回答是肯定的。梅謙次郎說：「不論如何，除了日英、日美、日義三條約之外，皆是臺灣納入我國版圖後簽字的，不僅當時沒有將臺灣排除的條文，連談判中談到希望排除的意思都沒有」。關於為了臺灣問題重新和各國談判一事，他認為：「時間既已迫近眉睫，是否能成功也頗有疑問，如果因此而使內地的新條約實施延期，結果將得不償失，不如讓新條約也施行於臺灣」。

法典施行為條約改正的前提。關於此問題，梅謙次郎認為應該「依舊慣視實際需要，制定適用之法令」，「唯新條約既然也施行於臺灣，至少關於條約國人民的事項，如果不施行法典，很可能會妨害新條約在內地的實施」；因此，「原則上應將內地法典也施行於臺灣，只是土人間的關係，暫時依舊慣處置……設一些特例」。

要言之，根據梅謙次郎的解釋，帝國憲法當然施行於臺灣，條約改

120 梅謙次郎，〈台灣二閣スル鄙見〉，《後藤文書》，七一五〇。本意見書沒有日期，但文中有「右述法律（指六三法——引用者）於三年後失效，因此至明年三月，或許廢三年限期，或許通過延長」的敘述，可以斷定為明治31年所作。其中有引用卡庫德〈臺灣

正後的新條約也施行於臺灣，日本內地的新法典原則上也施行於臺灣。乍看之下，這樣的主張與卡庫德正好相反。但是，不論是卡庫德或梅謙次郎的說法，都是法理論的解釋，兩者的目的，都是在於將現行臺灣統治的狀況合法化。因此，對於卡庫德構想的精神，即由天皇大權發動統治，避免帝國議會的牽制，亦即敕令主義與〈六三法〉的委任立法，梅謙次郎也完全接受。在這個意義上，與其說梅謙次郎的立論與卡庫德正好相反，不如說梅謙次郎將卡庫德主張的臺灣統治體制作出了對政府方便的解釋。其後政府說明臺灣統治體制時，便屢次提及類似梅謙次郎的解釋。

## （二）政府政策的確立

3 月上旬一連串的會議之後，新任民政局長後藤新平於 3 月 20 日自東京出發，28 日抵達臺灣就任，揭開臺灣新時代的序幕。

兒玉、後藤到任後的 6 月 18 日，臺灣島的統治體制有了大改革，亦即對〈臺灣總督府官制〉、〈臺灣總督府評議會章程〉、〈臺灣地方官官制〉三者做了重要修改。

新〈臺灣總督府官制〉（明治 31 年敕令 106 號）<sup>121</sup>與修改前的官制比較的話，有兩個重要的相異點。第一點是民政局長改稱民政長官，擴大其權限。在舊官制中，臺灣總督府分置陸軍幕僚、海軍幕僚、民政局、財務局；而在新官制下，廢財務局，將其職掌置於民政局之下。第二點是新設參事官長一職。根據新官制，參事官長與民政長官一樣是敕令官，其職掌是「承上官之命，審議立案監督參事官之事務」（第 20 條）。

與上述總督府官制的修正相對應，〈臺灣總督府評議會章程〉也作修正，評議會由總督、民政長官、陸軍幕僚參謀長、海軍參謀長、參事官長、事務官（五人以內）、參事官（除兼任外）組成。<sup>122</sup>但對武官（即

---

二閣スル覺書）的意見，可以確認為是在〈臺灣二閣スル覺書〉之後的作品。

121 《法令全書》明治 31 年，敕令，頁 128~129。

122 此外，還有「總督於必要時除前項職員外，可以任命與會議事項有關的文武官員臨時參與議事，但不得列入表決時之法定人數」的規定。《法令全書》明治 31 年，敕令，頁 130~131。



陸軍幕僚參謀長及海軍參謀長）出席評議會則設有如下限制：「陸軍幕僚參謀長及海軍參謀長，只在會議事項有牽涉到軍事的場合，才能參與議事」。這個設限將武官排除在一般的臺灣統治行政之外。此點與 5 月 25 日地方長官會議及 6 月 3 日的軍部幕僚會議中兒玉總督的談話，均可視為是為了確立兒玉、後藤民政體制的措施之一。

5 月 25 日，兒玉總督在地方長官會議席上，對地方長官說：「（土匪的平定）此時，不利用警察的妙用，而皆靠兵力，不可謂為得策。軍隊本來就沒有行政警察的素養，以此種軍隊擔任警察任務，實為失當。」<sup>123</sup>6 月 3 日軍部幕僚會議中，也有如下訓令：

（關於土匪平定）軍隊親自偵察，立刻討伐，有時頗為危險，有毀壞榮譽軍隊名聲之虞。因此，將來軍隊一旦出動，就一定要殲滅土匪。為了地方平靜，改成必須有地方官請求才進行討伐。現在雖然土匪橫行，但無地方官的請求就出兵，此實違反本島駐兵之目的。要言之，平常以依地方官請求為正則，有緊急情況，當然應該臨機應變。希望各位斟酌上述諸要旨，對軍隊的行動務求慎重適切。<sup>124</sup>

這些都可視為是兒玉、後藤抑制軍部、確立民政優位體制的措施。排除武官之後的評議會成員中，除了總督、民政長官、參事官長三位敕任官之外，皆是民政局的幕僚。因此，評議會遂成為總督府的文官僚屬會議，而且民政局具有舉足輕重的重要性。

此次總督府官制及評議會章程改正，值得注意的是參事官長石塚英藏的存在。總督府官制中新設參事官長一職，評議會章程中也明訂參事官長為評議會成員。參事官長為在臺灣三名敕任文官之一，地位僅次於總督及民政長官。被任命為臺灣總督府參事官長的是明治 31 年 3 月兒玉、後藤赴臺之際，受命兼任法制局參事官的石塚英藏。石塚英藏曾於明治 30 年 6 月起巡視臺灣，之後曾提出〈關於臺灣的意見書〉，作為此次巡視的報告書。石塚英藏於明治 31 年 3 月來臺擔任參事官長之後，一

123 「兒玉總督訓示、談話要領」，《後藤文書》，七一四；鶴見祐輔，《後藤新平》，121。

124 鶴見祐輔，《後藤新平》，125。

直續任到明治 38 年 7 月 23 日被任命為關東州民政署民政長官。<sup>125</sup>值得注意的是，石塚離臺後不久發布修正的〈臺灣總督府官制〉，便取消了參事官長一職。由此可知臺灣總督府參事官長一職，幾乎就是特地為石塚英藏而設的。鶴見祐輔的《後藤新平》中提到：「只有石塚英藏和這個以後藤為中心的團隊處得不好，因此當時流傳說石塚是中央政府為了監督兒玉、後藤而派駐來臺的」。<sup>126</sup>由此也可以窺見石塚英藏存在的微妙。有關總督府內部的人事關係，留待日後探討。

明治 31 年 6 月，臺灣官制的另一項改革是地方官制的改革。根據 6 月 18 日公布的〈臺灣總督府地方官官制〉（明治 31 年敕令 108 號），<sup>127</sup>臺灣地方官制廢除原來的撫墾署，並且將六縣三廳併合改編成臺北縣、臺中縣、臺南縣、宜蘭廳、臺東廳、澎湖廳等三縣三廳。這次地方官制的整併，裁撤了 1,080 餘人的冗員。<sup>128</sup>這項行政改革是後藤新平減省臺灣經費的第一步。

兒玉、後藤體制逐步完成之際，對西洋諸國照會新條約實施之日也已經迫近。根據改正條約的規定，實施新條約的一年前，日本必須對條約簽訂國提出條約實施的照會。因此，明治 31 年 7 月 17 日前，日本必須向條約國通知日本的決定。此時，剛組閣的總理大臣兼外相大隈重信重新向卡庫德探詢關於憲法及條約在臺灣施行的問題，卡庫德遂於 7 月 8 日及 12 日提出二封意見書。這二封意見書中，卡庫德仍然堅持他以前一貫的主張，認為憲法及新條約都不要在台灣施行，但是他也明言「改正條約的實施權完全屬於日本國」。<sup>129</sup>

實際上，大隈內閣登場前的伊藤內閣，已經在閣議中決定憲法及新條約都要在台灣施行，而且也向臺灣總督發出內訓及理由書。<sup>130</sup>這個內

125 〈石塚英藏履歷覺〉，〈石塚英藏氏關係文書〉（東京大學史料編纂所藏）。

126 鶴見祐輔，《後藤新平》，57。

127 《法令全書》明治 31 年，敕令，頁 132~138。

128 鶴見祐輔，《後藤新平》，74。

129 這二份意見書的英文原件及日譯皆收於〈臺灣島ニ特別法施行一件〉（外交史料館藏，編號：1-5-3-8）。

130 「帝國憲法ハ臺灣ニ施行セラレタルモノトス」、〈改正條約ハ臺灣ニ施行スルモノト

訓可以視為是政府對這個問題的官方見解。

這個內訓的理由書，承襲梅謙次郎的說法，批判根據憲法發布敕語便導出憲法不適用於臺灣的結論，「終究是附會之說」。但是，這個理由書也並沒有贊成憲法理所當然地適用於新領地。它主張「憲法之實施於新領土，要等待特別的國家行為，而不是當然施行」。但是如果看領臺後，「有關臺灣的立法、行政事務，統治權行使的跡象，可以斷定主權者根本已經發表臺灣已經是在憲法治下的意志」。「明治二十九年關於在臺灣施行的法令之法令〔律〕第六十三號，是根據憲法第三十七條規定，經議會協贊而發布者。對於本來只對舊領土統治具有參與之權能的議會，賦予新領地立法的協贊權。統治權的總攬者若全無在新領土施行憲法之意志，而僅便宜地賦予議會新領土施行法之協贊權，則如在舊領土欽定公布憲法相同，可認定是我帝國主權者大權的行動。」而且，「三十年依同一手續，公布法律第二號臺灣總督府特別會計法，而後又發布法律第三十八號臺灣銀行法；對臺灣的歲出歲入預算則依憲法第六十四條規程，由帝國議會協贊而成立；又為了正確達到憲法第七十二條的目的，特別以法律第九十二號在臺灣設置會計檢查院支廳。根據這些，都可以認為對臺灣經營的重大事項，帝國憲法所規定的帝國議會具有協贊權。而其他憲法條章中，雖尚有待制定法律而收實效者，但這些是法律制定的遲早問題，並不屬於憲法施行與否的問題。」因此，「新領地領有當時，雖然本來帝國憲法沒有施行於該領域，但是邇來可以看到其對立法事務、預算會計事務等，帝國議會均有協贊權。由此應可論斷：國家主權者統治其領土時，已發表依照帝國憲法條章之意志」。在這裡我們又看到將臺灣統治視為是天皇大權發動的說辭。

關於在臺灣施行新條約的理由，在理由書中有詳細說明。根據政府的分析，新條約與新法典是否在臺灣施行，有五個方案：

1. 不實施新條約，實施現行條約
2. 實施新條約，不實施新法典
3. 實施新條約，也施行新法典

4. 不實施新條約，也不施行現行條約，保持現狀
5. 實施新條約，對在臺的內地人及外國人施行新法典，對土人另訂特別法，或在法典設除外例。

如果採第一案，其結果雖然將「失去關稅增收之利，但是對於人文開發程度、治安保護不及內地的臺灣現況，可以避免外國人雜居，且可免於因新法典施行困難而滋生事端」，「衡諸目前情勢，並無更佳良策」。但是，新條約締結之際，並沒有向條約國表明不在臺灣施行，如今突然將臺灣置於新條約施行範圍外，「勢必要花費一番工夫向條約國妥協」。

第二案雖然有增收關稅的好處，但也有內地雜居不利之點。而且，施行新條約但不施行新法典的情況，也必須與條約國交涉，獲得他們的同意。

第三案不僅有施行新條約的種種缺點，而且現在於新領地施行新法典「最為不利」。

第四案，「可避免內地雜居，免於法典實施的困難」，但「目前在臺灣的外國人，為了買樟腦可以到內地旅行，也可以在內地各處開設腦棧」，因此如果維持現狀，「臺灣的外國人盡占內地開放之利，我國則立於法權之外，他們得到最有利的地位，我國則處於最不利的地位」。

基於以上的分析，主張「必須斷然決定第五案」。

由此，領臺以來臺灣統治政策的論爭，在政府內部大致解決，有了公式的說法：現行帝國議會握有預算協贊權及律令立法委任權，在邏輯上可據此說明憲法施行於臺灣。在臺灣的日本人及外國人適用新法典，新條約也在臺灣施行。但是，斟酌臺灣的情況，不將內地法律原樣地施用於臺灣。臺灣的統治由天皇大權發動，在臺灣施行的法令為臺灣總督發布的律令及天皇的敕令，及專為臺灣立法的限地法。

從統治體制方面來看，政府內部的爭論點就只剩下臺灣總督府擴張權力的要求了。

兒玉、後藤體制的中央監督官廳是臺灣事務局，自明治 31 年 2 月移轉至內務省。內務省臺灣課成為臺灣總督府的中央主務機關。針對此點，兒玉總督屢次提出在中央設置更高層級的監督機關。起初是向內閣建議



重新開設臺灣事務局。<sup>131</sup>明治 33 年 11 月，伊藤第四回內閣成立後，又建議設立拓殖務省。兒玉總督主張的拓殖務省，不僅是臺灣總督府的中央監督官廳，也是海外殖民事業的總官廳。兒玉總督提出：「帝國的國事不應僅以臺灣統治為滿足，而應將南中國一帶，更進一步從南洋群島到暹羅、波斯等未開國的農工商等殖民事業，視為帝國的急務，確立此政策的大方針。殖民政治從初步的臺灣經營，然後再以其為根據地，發展為將來對整個東亞施以帝國的殖民政策。因此如今應置一省，專門操縱負責殖民政策，有效監督臺灣政治，同時有系統將殖民政策施於內外」。關於新設的拓殖務省，兒玉有如下主張：

廢內務省的臺灣課，移至新設的省，今日屬於外務省管理的移民等殖民事務一起移管。關於帝國殖民政策最根本的臺灣經營，應由臺灣總督負全責。因此，使臺灣總督兼攝國務大臣，在憲法上負有經營臺灣之責任，同時使帝國整體的殖民政策不與臺灣經營相背馳。<sup>132</sup>

當然，這個擴張臺灣總督權力的拓殖務省設置案沒有被採納。

## 五、六三法體制的動搖

### （一）六三法第一次延長

政府內部關於臺灣統治法制，特別是憲法與法典實施問題，在說辭上已經達成統一見解，但是關於〈六三法〉的爭議，卻不會因為有了一個法解釋學上的說辭而解決。例如，根據〈六三法〉而進行的臺灣統治實績，及〈六三法〉所體現的統治理念，都還是可以被爭論的題材。

領臺初期，對政府或對臺灣統治的批評來自臺灣人、日本輿論（日本內地與臺灣）及帝國議會三方面。臺灣人的批判除了個別的行政層次之外，多集中在武裝游擊隊的攻擊。關於這個武裝游擊戰，以往的研究

131 〈內閣二臺灣事務局設置ノ議〉，《後藤文書》，七一九。

132 〈拓殖務省設置ノ意見〉，《後藤文書》，七一一。

多認為是民族主義性質的抗爭，<sup>133</sup>但是民族主義式的解釋存在很多問題，此處無遑討論。

日本人輿論的批評，以高野事件為契機，臺灣統治的實態逐漸被披露在內地言論界，臺灣失政可能發展成為中央政爭的導火線。另一方面，在臺灣的日本人也有派系與利益的問題（詳見下文），也可能以批判總督府的形式顯露出來。

上述諸動向最後集結在帝國議會，帝國議會對臺灣統治政策的批判，直接衝擊內閣。本來卡庫德的臺灣統治構想，就是讓臺灣預算權脫離帝國議會。但是，明治 30 年的〈臺灣總督府特別會計法〉雖然將臺灣會計設為獨立項目，但是其預算審議權仍然屬於帝國議會。特別是領臺初期，臺灣財政依賴大量的國庫補充金，帝國議會對臺灣的發言權便更為有力。

作為臺灣統治體制中心的〈六三法〉，於明治 29 年 3 月，在自由黨與伊藤內閣的合作下勉強通過，但卻是限期三年的臨時性立法。因此，如果政府希望繼續施行〈六三法〉的話，必須向帝國議會提出延長要求。預算審議與每三年一次的〈六三法〉繼續案的審議，遂成為帝國議會追究臺灣統治的噴出口。因此，當帝國議會討論〈六三法〉繼續案及預算審議，政府進行臺灣統治施政報告之際，帝國議會議場便成為爭論臺灣統治政策、法制、政績的論壇。以下，透過議會對〈六三法〉繼續案的審議，探討臺灣問題在日本中央政界的展開。

明治 31 年 9 月 30 日，兒玉總督以「將來尚需立法之施設尚甚多，而察本島島民慣習風俗，必須因應實際需要，臨機適當的立法，以求本島統治得能無遺憾」為理由，要求板垣退助內務大臣向下一次（13 次）帝國議會提出「關於明治二十九年法律第六十三號之有效期間的法律案」，而且要求將〈六三法〉的效期延長到十年。<sup>134</sup>兒玉總督的請求案經內務省接受，而由內閣於 12 月 5 日向貴族院提出「明治二十九年法律第六十三號中改正法律案」。只是此次所提出的〈六三法〉繼續案，只

133 關於殖民地初期臺灣武裝抗日的性格，可參考翁佳音，《臺灣漢人武裝抗日史研究（一八九五～一九〇二）》（文史叢刊 74）（臺北：國立臺灣大學文學院，1986）。

134 〈法律第六十三號效力延期關係書類〉，《後藤文書》，七一三八。

要求延長三年，兒玉總督企圖延長十年的意見並沒有被內閣採納。其中原因，以目前可見的資料不能充分說明，但是很可能是因為內閣不希望過分刺激議會，而僅要求延長三年。

內閣所提出的〈六三法〉繼續案，在貴族院受到激烈反對。曾經擔任臺灣總督府學務部長的伊澤修二議員，被認為是貴族院中的臺灣通，但他卻對臺灣統治實況及〈六三法〉的爭議點展開嚴厲的質詢及批評。

伊澤修二於12月10日貴族院第一讀會議中，即以如下理由反對〈六三法〉繼續案。<sup>135</sup>（1）〈六三法〉是領臺初期立法的「特例」，因〈六三法〉而引起高野事件之類的問題；（2）〈六三法〉成立的理由是由於臺灣的特殊性，但如今內地的民法、刑法皆已施行於臺灣，臺灣特殊性的理由也不再存在；（3）因為臺灣已經施行內地的民法及刑法，〈六三法〉已無必要存在。

12月12日及13日的委員會中，伊澤修二更全面性的展開批判。他批判的要點可以歸納為以下幾點：

- 一、六三法是特例立法，第九議會通過六三法的原因是因為第六條（即三年期限）。也就是說，「本案列有第六條，也就是本案之可以成立的原因」。因此，此延長案違反六三法立法的精神。<sup>136</sup>
- 二、本來應為律令審議會議的合議體評議會，「因為以民政長官持有人事權的課長為評議員」，「在今日完全為僚屬會議」，因此不能發揮臺灣立法機關的權能。<sup>137</sup>
- 三、「臺灣總督可以任意說有緊急必要，便以緊急律令權，不經評議會而發布律令，幾乎沒有任何類似議會的功能，完全獨斷獨行。」<sup>138</sup>
- 四、如今臺灣已經施行民法和刑法，而且根據六三法發布的律令經常與民法、刑法牴觸。<sup>139</sup>

135 《律令議事錄》，36。

136 《律令議事錄》，55~56。

137 《律令議事錄》，56。

138 《律令議事錄》，47。

139 《律令議事錄》，44。

12月16日的院會中，伊澤主張政府應該撤回〈六三法〉延長案，重新提出適當的臺灣統治法案。

本人認為政府應訂定臺灣統治的大方針。在今日討論是否要延長六十三號的時候，政府更應深思熟慮，訂定臺灣統治的大方針。對臺灣的大方針一旦確立，便不需要如六十三號之類的法律，而能訂出最適合今日臺灣的法律。因此本人要求政府撤回此案。<sup>140</sup>

12月17日，伊澤更與上杉茂憲等20人聯合提出「明治二十九年法律第六十三號中改正法律案修正案」。<sup>141</sup>該修正案主要是將原本以敕令〈臺灣總督府評議會章程〉規定的評議會組織，寫入〈六三法〉中，並將原被排除在外的陸海軍高等武官，重新納入評議會；此外還加入縣知事、上級法院檢察官各一人和四名民間代表。關於此點，伊澤作了如下說明：

臺灣，如所週知，尚未施行市町村制，當然也沒有府縣會之類的組織，完全沒有可以發表人民意志的機關，因此要賦課地方稅，受到極大的反對。已經有人組成團體反對沒有代表卻要課地方稅一事，這已不只是日本人的異論，有些團體將這種主張以漢文撰寫，在土人之間流傳。臺灣人民雖然以往有納稅的好習慣，但是將來也可能會開始拒絕納稅。因此，一定要有部分非日本官吏的代表，並加入臺灣人民的代表。這對於今日臺灣統治是有必要的。<sup>142</sup>

也就是說，既然徵收地方稅，就必須賦予人民表達意見的權利。而且，四名民間代表當中「必須有二人住在臺灣島內十年以上」。明治31年時住在臺灣十年以上的人，當然就是原本就住在臺灣的人。對此，伊澤有如下說明：

今日臺灣地方官官制中置有參事一職，各縣有二、三名至五名參事，這是總督由臺灣住民中選出來的，為奏任官待遇。由此更進一步，

---

140 《律令議事錄》，63。

141 《律令議事錄》，65、66。

142 《律令議事錄》，67。



從全島中選出有名位者加入，也沒有什麼不當。<sup>143</sup>

伊澤的這個意見是讓殖民地當地人的官選評議員也參加法令審議，這是卡庫德以後首次有人正式主張臺灣人參政權問題，具有特別意義。但是，對於伊澤這個賦予包括臺灣人在內之民間代表參政權的主張，總督府從施行技術上加以反對。<sup>144</sup>

伊澤修二雖然最初反對〈六三法〉延長案，但當他提出修正案時，已經表示他的反對已經變成了「修正通過」。也就是說，提出評議會修正案本身，即是承認〈六三法〉的委任立法，修正案只是要補強委任立法制罷了。

政府的〈六三法〉繼續案在貴族院通過後，回到眾議院討論。在眾議院方面，遭到憲政本黨的野間五造及正交俱樂部的花井卓藏反對。

第13次帝國議會時，議會中組成憲政本黨為反對黨。<sup>145</sup>憲政本黨對於〈六三法〉繼續案表示反對。<sup>146</sup>眾議院的委員會中，野間五造表達憲政本黨的主張：〈六三法〉成立時，內地與臺灣交通不便，「六十三號是在戰爭時代，連電報也沒有的時代」，而現在電信已經整備，因此〈六三法〉也沒有存在理由了；根據〈六三法〉發布的律令，如〈鑛業條例〉、〈樟腦令〉、〈阿片令〉等都是背離民情、引起不滿的法令，「今日已經不用依六十三號任意製造法律了」。野間五造還指出臺灣總督正在進行危險的臺灣統治：

在連戶籍法都未確立的今日，便隨意訂定了各種收稅法，希望早日獲得效果，實誤百年大計。……以地方稅來說明徵稅的問題。今日臺灣採取儘量吸引內地人的方針，但是卻為了臺灣經濟早日獨立，課以不當的租稅，結果內地人拒絕移住，而臺灣的土人卻往滿洲、廈門移居，變成離心的方針。<sup>147</sup>

143 《律令議事錄》，67。

144 《後藤文書》，七一五。

145 《議會制度七十年史 帝國議會史》（東京：眾議院、參議院，1962），上卷，251。

146 《律令議事錄》，87。

147 《律令議事錄》，87~88。

野間五造說：「增加臺灣經濟上的收入，實為當局者之本事，至為感服，但若考慮百年大計，今日只汲汲於經濟獨立，實非得策」。他主張「即使從本國支出一千萬圓給臺灣，如果十年、二十年後能獨立，這樣就很好了」。<sup>148</sup>

正交俱樂部的花井卓藏從法律論的觀點，批評〈六三法〉的違憲性，他舉出的理由大要如下：

- 一、說是立法委任，但是在帝國憲法的法理及解釋都說不通。
- 二、即使從憲法解釋可以委任立法，委任立法便是立法的特例，特例不可以屢次施行，應是不得已才施行。
- 三、雖說有相隔海波萬里、風俗人情相異、往來不便等各種不便，一開始確有必要委任立法。但是，臺灣和我國的關係，不能和英國對加拿大或對印度等同視之。
- 四、雖然有人以明治二十三年法律第八十四號為盾牌來支持六十三號，但是明治二十三年法律第八十四號賦予之立法權，僅限於科處罰金之委任立法權，大小輕重判然。
- 五、臺灣總督府評議會的立法能力非常缺乏。
- 六、臺灣沒有什麼事不能等帝國議會的，確實有必要時，可發動緊急敕令，以補不備之處。<sup>149</sup>

明治 32 年 1 月 31 日的院會中，花井卓藏更進一步主張：「臺灣問題在法律上，全世界都在注目，國際關係處境困難。當局者將如此重大權限委諸無立法能力、不安全的危險人物，正所謂將白刃給了三尺童子。」<sup>150</sup>

相對於野間五造與花井卓藏嚴厲的反對，新井章吾則認為臺灣統治的對象不是日本人，而是臺灣人。因此，他主張臺灣統治「一定要用專制主義」：

我政府治理臺灣時，不是在統治日本人……因此以統治日本人的思想治理臺灣，產生很大的問題。……故治理那些未開化人民，一定

148 《律令議事錄》，88。

149 《律令議事錄》，88-90。

150 《律令議事錄》，97。

要針對未開化地訂定制度。<sup>151</sup>

因此，應先設臺灣總督府必要的條例，亦即發布可以取代法律的命令，讓總督府可以自由自在自己統治，這對統治臺灣是有必要的。但是如果法律效力太長，臺灣總督府也會流於怠慢，而鬆懈了儘早讓臺灣發達的心。<sup>152</sup>

新井章吾這種主張給臺灣總督絕對權力，以統治未開化人民的主張，與福澤諭吉的想法幾乎相同。<sup>153</sup>

最後，〈六三法〉繼續案在議會表決通過。但是從上述帝國議會的討論，可以看到〈六三法〉所代表的臺灣統治政策問題，以後還是將不斷被提出來。此次在帝國議會的問題焦點有以下四點：（一）〈六三法〉的委任立法之違憲性問題；（二）臺灣委任立法的必要性問題；（三）臺灣律令的不當問題；（四）臺灣統治方針與目的。帝國議會針對這些問題的批判與質問，是此後政府仍然要面對的難題。

## （二）在臺日本人與中央政界

殖民地社會的統治與被統治問題，以往幾乎都被視為殖民者（殖民民族）與被殖民者（被殖民民族），亦即統治與被統治兩者間的對立、妥協乃至協力關係來思考。但是，殖民地社會中還有許多無法以民族集團區分的問題。殖民民族也好，被殖民民族也好，都不是鐵板一塊。殖民、統治民族（集團）中，也有因殖民地利益（經濟利益）的分配而產生的矛盾。此外，殖民、統治民族（集團）之中，也存在著統治與被統治的問題。如何全面性的考量這些問題，以便鮮明刻畫殖民地社會，是殖民地研究者的重要課題。

明治 32 年第 13 次帝國議會貴族院審議〈六三法〉繼續案時，伊澤修二議員所提出的讓臺灣的人民（包括日本人及臺灣人）擁有參政權的

---

151 《律令議事錄》，91。

152 《律令議事錄》，92。

153 關於福澤諭吉的臺灣統治論，可參考拙著，〈福澤諭吉的臺灣論〉，《國立臺灣大學歷史學系學報》11、12 期合刊（1984，臺北）。

提議沒有被採納，但是卻提出了在臺灣的日本人社會的問題。

此外，第 13 次帝國議會中，後藤新平即明言臺灣統治的主要考量是對臺灣人的統治。

……今日首先應考慮的是二百五十萬人。雖然他們之間有些許差異，但占臺灣居民的大部分。因此，必須以其為本位。<sup>154</sup>

但是，這個發言卻引起當時在臺灣約有三萬人的日本人社會的不滿。例如，明治 35 年 2 月 27 日，《臺灣民報》的「內地人」（即日本人），便對總督府的偏重臺灣人主義提出不滿，認為總督府「太過虧待內地人」。<sup>155</sup>

明治 34 年 12 月，第 16 次帝國議會開議前不久，《臺灣民報》理事小林勝民及荻原孝三郎即為了揭發臺灣總督府的弊政及反對〈六三法〉繼續案特地上京。

明治 35 年 1 月 5 日，《臺灣民報》借神戶英文報英國記者之口批判臺灣總督府的臺灣統治政策：

大凡今日各國的新領土經營政策或殖民政策，大抵有二種主義，即抑壓主義和自治主義。抑壓主義結果都不成功，反之，自治主義則成果顯著。我欲慫恿日本的臺灣經營採自治主義。英國的印度經營，起初雖然有很多困難，但近年逐漸可見其進步成績，此全拜自治主義之賜。依我之見，日本的臺灣經營比英國的印度經營更容易，此因支那人自古以來即有自治的習慣，而印度人絕無自治的習慣，即可為證。日本人民已經是憲法治下之民，即使移住臺灣新領土，也決不能喪失憲法所賦予的權利。臺灣總督府一切政治都不容本國遷來的母國人置喙，我真不能相信。<sup>156</sup>

154 《律令議事錄》，39。

155 一內地人，〈何ぞ内地人を虐待するの甚しきや〉，《臺灣民報》，明治 35 年 2 月 27 日，指責「臺政方針總之是媚土人而把內地人當養子」。《臺灣民報》創刊於明治 33 年 8 月，是在臺日本人為了批判臺灣總督府所創辦的報紙，與 1920 年代臺灣人所辦的同名週刊報紙不同。目前，日本國會圖書館收藏有這份《臺灣民報》，但缺號不少。

156 小林勝民，〈東征紀行 其四〉，《臺灣民報》，明治 35 年 1 月 5 日。



這篇文章主張臺灣統治應採自治主義原則，更值得注意的是，它提出了在臺內地人參政權的問題。此外，《臺灣民報》在明治 35 年 2 月連續九次連載〈臺政方針〉的長文，對整個臺灣統治提出批判。<sup>157</sup>

- 一、臺灣不是屬領地，而是憲法施行之地，然而各項施設、官制組織、立法、行政、司法，一切都採屬地主義中最頑陋的專制集權，且其運用有極大陋弊，並非憲法施行的土地。
- 二、臺政方針應採英吉利拓殖利民的自治政治，而非自利私欲的西班牙培克政略，然臺灣的財政、行政，絲毫未見英吉利殖民地的治蹟，卻只見西班牙式培克的虐跡。

小林勝民上京遊說，在帝國議會開議期間，出版了《臺灣經營論》一書，<sup>158</sup>全面攻擊臺灣的統治政策及總督府的失政。小林勝民主張臺灣統治要獲得成功的關鍵，在於「不要把臺灣當作屬領地或殖民地，像英國的澳大利亞、加拿大那樣，而應該像德國的亞爾薩斯、洛林那樣，視為我帝國的一個地方或一州」，也就是應該把臺灣當成日本本土的延長來經營。明治 29 年經議會協贊而發布法律 63 號，顯然是將憲法施行於臺灣，為了讓臺灣成為日本的一州或一地方，必須進一步獎勵內地人移入、將新附島民日本化，但總督府對於整備可以接受移民的各項制度，卻置之不顧。

為了讓臺灣成為帝國的一州或一地方，當然不是把新附島民趕走，而是要將之同化，也就是儘早將之日本化。而為了達此目的，首先應該要獎勵內地人移住，特別是吸引農民遷入，給他們各種方便，讓他們安定永久定居下來。<sup>159</sup>

邇來經過七年，時至今日，尚未施行戶籍法。……在臺灣居住數年的內地人，與過路旅客無異，其所生之子女，在法律上也如同沒有戶籍。<sup>160</sup>

157 《臺灣民報》，明治 35 年 2 月 7~9、11、13~16、26 日。

158 小林勝民，《臺灣經營論》（東京：丸善書店，1902）。

159 小林勝民，《臺灣經營論》，37~38。

160 小林勝民，《臺灣經營論》，6。

甚且，「來臺灣沒有成為御用商人（寵商）的內地民間人士，皆被臺灣當局視為無賴漢」；<sup>161</sup>發布〈臺灣新聞紙條例〉（明治 33 年律令第 3 號），徵收保證金，還可以取消新聞發行許可。根據〈臺灣保安條例〉（明治 33 年律令第 21 號），行政官可以放逐內地人，藉以箝制言論自由，排除異端分子。小林勝民說這是臺灣總督府「以新聞紙條例防止失政之事外洩，以保安規則期內無反抗其秕政者」。<sup>162</sup>

小林勝民疾呼〈六三法〉的委任立法違憲，理應為臺灣立法機關的臺灣總督府評議會有名無實，「臺灣總督的權力，與專制國君主相當」；<sup>163</sup>臺灣現行律令，「其中過半是將內地的法律以律令之名，使之適用於臺灣，僅限於臺灣之特殊事情者極少，且需要緊急者絕無僅有」；<sup>164</sup>而且，重要律令幾乎都有重大缺點。因此，〈六三法〉的委任立法是臺灣弊政的根源，「必須正本清源，先廢止違憲的法律第六十三號」，「該法律至本年 3 月 31 日，自然失其效力，只要不要通過政府所提的繼續案即可，此為臺灣立法刷新的大好時機」。<sup>165</sup>

小林勝民在批判總督府的文字中，不斷提及「御用商人」（寵商）一詞，此外，他在揭發後藤新平收買議員運動的文章中也有如下記事：

其收買運動的背後有 Sammel 商會的荒井泰治及御用記者木下新三郎。當然，他們在幫後藤運動。Sammel 是一手壟斷內地樟腦的專賣商，木下新則是專替後藤新平擦屁股之輩，當然會這樣做。Sammel 是提供機密費不足的金主，木下新的鯨鯢主義則有軟化軟弱議員的作用。<sup>166</sup>

後藤新平的回憶談中，也曾提到反對臺政者有投資事業。<sup>167</sup>因此《臺灣民報》系的批判總督府，似乎與領臺初期在臺日本人的利益，特別是專

161 小林勝民，《臺灣經營論》，7。

162 小林勝民，《臺灣經營論》，28。

163 小林勝民，《臺灣經營論》，17。

164 小林勝民，《臺灣經營論》，18。

165 小林勝民，《臺灣經營論》，28。

166 〈臺灣惡政と中央政界〉，《臺灣民報》，明治 35 年 2 月 1 日。

賣權的分配有關。<sup>168</sup>

不論如何，小林勝民的批判總督府發展成撤廢〈六三法〉的運動，而且在〈六三法〉期限屆滿，政府尋求議會同意延長之際，適時地發動了中央政界的遊說活動。<sup>169</sup>

小林勝民與荻原孝三郎於明治 34 年 12 月 26 日抵達內地，遍訪內地言論界及中央政界人士，揭舉臺灣總督府的失政及〈六三法〉的缺點。根據他的日記，他抵達內地後最初一星期，積極拜訪報社、政界人士。<sup>170</sup>其後，又以「獨醉庵」的名義，在東京的報紙揭發臺灣總督府弊政，批判〈六三法〉。<sup>171</sup>

在小林勝民與荻原孝三郎奔走下，臺灣問題受到中央政界的注目。眾議院的三四俱樂部、貴族院的土曜會、進步黨、政友會及憲政本黨皆分別成立臺灣問題調查會。小林勝民在這些調查會會場揭發臺灣弊政並散發相關資料。<sup>172</sup>政黨會派有很多人對〈六三法〉繼續案採取慎重、否定的立場。以谷干城、曾我祐準為中心的貴族院土曜會與研究會，以及眾議院的三四俱樂部一致反對。<sup>173</sup>憲政本黨的黨內委員會也多數反對。<sup>174</sup>

占眾議院多數席的政友會在中心勢力星亨死後，內部分裂成舊自由黨系及伊藤總裁直屬派，加上伊藤總裁外遊問題，呈分裂局面。司法部

---

167 〈臺灣統治ノ既往及將來ニ関スル覺書〉，《後藤文書》，七一八。

168 詳細情形將另文討論。

169 關於此次由在臺日本人所推動的「六三法撤廢運動」之詳情，參照拙稿，〈明治三五年日本中央政界之「臺灣問題」〉，《臺灣近代史研究》（臺北：稻鄉出版社，1990）。本文僅略做陳述。

170 小林勝民，〈東征紀行 其五〉，《臺灣民報》，明治 35 年 1 月 14 日。

171 小林勝民，〈東京通信（其五）〉，《臺灣民報》，明治 35 年 1 月 29 日。

172 〈三田派の臺灣稅政調査〉、〈臺灣稅政と土曜會〉，《臺灣民報》，明治 35 年 1 月 30 日；〈臺灣問題と各政派の意嚮〉，《臺灣民報》，明治 35 年 2 月 1 日；〈本社理事の消息〉，《臺灣民報》，明治 35 年 2 月 2 日；〈本島臺灣調査委員會〉，《臺灣民報》，明治 35 年 2 月 13 日。

173 〈臺灣問題と各政派の意嚮〉、〈臺灣惡政と中央政界〉，《臺灣民報》，明治 35 年 2 月 1 日；〈研究會の對臺灣律令意見〉，《臺灣民報》，明治 35 年 3 月 1 日。

174 〈法律六十三號問題と各派〉，《臺灣民報》，明治 35 年 2 月 13 日。

及總務委員大抵反對，<sup>175</sup>重要幹部有原敬總務是「熱心的反對論者」，<sup>176</sup>尾崎行雄反對，而金子堅太郎、元田肇、松田正久、林有造等則屬贊成派。<sup>177</sup>

伊東已代治於明治 35 年 2 月 5 日，在議會開會期間，寫信給外遊中的伊藤博文，報告當時〈六三法〉繼續案的情形。

關於臺灣律令繼續問題，進步黨自鳩山歸朝以來，硬派氣勢更高，作為政府之反對者，很早即做成反對政府的黨議。而政友會則未輕易表示贊否，欲先聽當局者的意見，再慢慢研究。前些日子，在眾議院委員會有很激烈的質問，兒玉請求舉行秘密會議，講了很激烈的話。不僅尾崎個人宣稱反對，其他總務中反對者也不少，終於在 7 日下午召開秘密會議。據說經過種種協議的結果，內定反對，但擔心消息外洩，暫不公表。另外，問了政府的意向，以臺灣目前狀態，若剝奪此〔總督府〕自治手腕，將難統治，且此法之創始者為伊藤侯爵，其所領導的政友會當然沒有反對的理由。

前幾日，桂在院內向尾崎（特別委員長）指出，政府認為此案是僅次於財政計畫之重大議案，已有覺悟或許視今後形勢，暫先撤回，待有機會（指待預算等其他緊急項目通過後）再重新提出，其語氣中有依情況斷然下大決心之勢，據說尾崎也很激動。政友會的態度已經如前述決定，政府撤回該案應是早晚的事，且再提出之際，也可能難以通過，屆時只好停會或採取更甚之手段。此會期已經經過三分之二，尚見此衝突，小生實替兩者感到悲哀。<sup>178</sup>

從這封信可以看到為了〈六三法〉繼續案，此時政局瀕臨破裂的情勢。

175 〈臺灣律令問題と政友會〉，《臺灣民報》，明治 35 年 2 月 8 日。

176 〈臺灣惡政と中央政界〉，《臺灣民報》，明治 35 年 2 月 1 日。

177 〈法律六十三號問題と各派〉，《臺灣民報》，明治 35 年 2 月 13 日。

178 明治 35 年 2 月 7 日，〈伊東已代治致伊藤博文書簡〉，《伊藤文書》九，頁 57。此外，2 月 12 日，伊東已代治致伊藤博文書簡中也提及政友會動向：「政友會總務委員昨日在星岡茶寮會面，對於該律令問題進行密議，但還沒有任何決定。若考慮臺灣前途，政友會採取反對此問題的態度，實非得策。」《伊藤文書》二，頁 425。



## （三）六三法第二次延長

明治 32 年第 13 次帝國議會中，〈六三法〉繼續案雖然受到嚴厲批判，但最後以多數決通過。這次〈六三法〉有效期限到明治 35 年 3 月 31 日為止。在〈六三法〉期限截止前，總督府鑑於第 13 次帝國議會的經驗，準備了各種對策。明治 34 年 11 月，總督府內部即有廢止〈六三法〉，重新規劃新法律體制的提案，但結果僅止於內部提案階段。政府仍然以〈六三法〉再延三年的提案，向帝國議會提出。而此時已經有前文所述《臺灣民報》系統的在臺日本人在中央進行撤廢〈六三法〉的遊說活動。

眾議院於明治 35 年 2 月 2 日，進行政府所提出的〈六三法〉繼續案之一讀會。議會開始後，立刻有工藤行幹（憲政本黨）、鈴木萬次郎（立憲民政黨）、望月長夫（立憲國民黨）、丸山嵯峨一郎（政友本黨）、大津淳一郎（憲政會）、竹內正志（中央俱樂部）、星松三郎（憲政本黨）提出反對質問。

這些意見大抵是引用小林勝民的臺灣總督府批判而展開的。即〈六三法〉是在領臺初期的特殊狀況中成立的，領臺以來已經過了七年，不再是需要〈六三法〉的環境，如果真有緊急事情，只要發布緊急敕令即可。而且這段期間根據〈六三法〉所發布的律令，大抵與內地法律無異，顯示臺灣並不需要特殊的法令。但其中還是有如〈臺灣新聞紙條例〉、〈臺灣保安條例〉等違反人權的律令。因此，〈六三法〉不僅沒有必要，更不應存續。<sup>179</sup>

此次〈六三法〉繼續案，政府在議會中還是遭遇到一直無法解決的難題。自 2 月 5 日起召開由 18 名委員組成的委員會，面對委員的質詢，政府委員內務省臺灣課長森田茂吉回答說，殖民地經營應模仿英國，讓主事者負完全之責任。<sup>180</sup> 政府委員臺灣民政長官後藤新平也說：「新版圖統治六、七年就想看到成效是不可能的」，強力主張給予總督委任立法權的必要性。<sup>181</sup> 對此回應，憲政本黨的金岡又左衛門主張，即使臺灣

179 《律令議事錄》，99~108。

180 《律令議事錄》，110。

181 《律令議事錄》，113~114。

有特殊狀況，絕對需要特別立法，也只要在帝國議會制定臺灣特別立法即可，他批評說：「如此法律六十三號，實為將危險之極大權給臺灣總督府，究竟其必要何在」？<sup>182</sup>

面對如此難題的政府方面，臺灣總督兒玉源太郎請求議會舉行秘密會議。雖然這次秘密會議的紀錄還沒有公開，但從事後委員會委員的發言，可以重現秘密會中爭論的幾個重點。

在秘密會議中，兒玉總督表明「如果沒有修改憲法，憲法就沒有在臺灣施行」。也就是說，兒玉認為憲法並沒有在臺灣施行。<sup>183</sup>兒玉總督這種「只要不修改憲法，就表示憲法未施行於臺灣」的說法，是卡庫德邏輯的再現。如前所述，政府已經表明憲法施行於臺灣的公式見解，因此兒玉總督這樣的發言，可以說是在議會中「失言」了。不過，也可以說是兒玉總督說了「真心話」。對於兒玉總督的發言，後藤新平又幫他做了一些修飾：

憲法施行與否在形式上已有定案，因此作為總督，並沒有說憲法不施行。我想總督是根據臺灣的情況，來說這樣的話的。<sup>184</sup>

對於兒玉總督在眾議院秘密會議上冒出的「驚人之語」，伊東已代治在給正在訪歐的伊藤博文的信中說：「前幾日的眾議院委員會，有很激烈的質詢，兒玉請求舉行秘密會議，說了很激烈的話。」<sup>185</sup>

兒玉總督在秘密會議中還表明，針對臺灣的制度，政府正在調查立案，準備作根本性的大更動，但現在希望暫時先讓〈六三法〉延續。<sup>186</sup>

兒玉總督表示憲法不施行、未來將改變臺灣制度的發言，與後來岡松參太郎將臺灣置於憲法之外的〈臺灣制〉、石塚英藏的〈臺灣統治法〉應該有關。

雖然有兒玉總督在秘密會議中的特別說明，但是委員會嚴厲的批判

182 《律令議事錄》，113。

183 《律令議事錄》，124。

184 《律令議事錄》，124。

185 明治 35 年 2 月 7 日，〈伊東已代治致伊藤博文書簡〉，《伊藤文書》九，頁 57。

186 《律令議事錄》，133。

或質詢仍然繼續。平岡萬次郎（憲政本黨）主張臺灣既然被日本統治，就應該施行日本式的政治。<sup>187</sup>柴四朗（憲政會）對臺灣總督自立化的意向表示疑懼。他追問，如果臺灣財政達成獨立，即不需要帝國補助金時，臺灣的預算是不是就可以不需帝國議會協贊呢？此外，他也批判總督府竟然想以日本國內嚴禁的彩票作為歲入的財源。<sup>188</sup>竹內正志（中央俱樂部）除了批判總督府的〈法院條例〉是蹂躪司法權外，也質問到底臺灣統治方針為何？帝國議會不斷支付臺灣補充金，卻無從監督臺灣，而總督府方面擁有無限權力，卻一點責任也沒有，「總督府真是太舒服了！」

臺灣是日本國的一部分，當然人情風俗不同，但如沖繩縣和北海道那般，也是作為帝國的一部分來統治。究竟是總督的方針，還是政府方面的關係我不知道，但總督府的想法中，是不是將來想把臺灣當成純粹的殖民地或屬地、特殊的地方？……

憲法如何姑且不論，錢是經帝國議會協贊而支出的，錢不斷的支出，卻沒有任何權力，立法、行政、司法全部都集中於總督一身，帝國議會也沒有監督權。……如果說今日財政不豐裕，沒有給臺灣錢，那麼臺灣獨立施政則另當別論，然而錢是由內地支付，卻有像六十三號這樣的法律，可以委任命令，總督對所有事情都有絕對無限的權力。……總督府真是太舒服了，站在統治者的立場，非常方便，一點掣肘的力量也沒有。對總督府來說非常好，但對日本內地的國民來說，就非常麻煩。<sup>189</sup>

對於這些批判、質問，後藤新平的回答如下：以往臺灣接受帝國龐大的補充金，但是內地從商業地臺灣得到比補充金更大的利益。他並且斷言，國庫補充金「從本年起逐漸減少，42年度由內地供給99萬的話，此後全不需要國庫補助」。關於帝國議會的臺灣監督權，他的回應是，當然也有預算審議權，「今日如果六三法繼續，帝國議會的監督權更是

187 《律令議事錄》，124~125。

188 《律令議事錄》，128~129。

189 《律令議事錄》，129~130。

絕對必要，一點也沒有妨害」。<sup>190</sup>而關於臺灣統治方針，與兒玉總督的憲法不施行說相對應，後藤說：

關於臺灣是不是內地的一部分，從外觀來看，不得不視為內地的一部分，但是從內容來看，在一定期間內，仍存在著殖民地的特質。<sup>191</sup>

2月25日，兒玉總督再度出席眾議院委員會，說明臺灣統治的目標是使新領土的人民「浴於皇化，成為真的忠義之民」，但是「這裡是有近三百萬支那民族之地，他們移居此地至少已經三百年，可以說臺灣就是臺灣，有獨自的特色。因此，我們如果想達到目的，至少要二世紀」。他的結論：也就是說，「如果經過二世紀，臺灣民族固有特性才會有點改變，不，會大大改變。彼時方能成為真正的忠良之民，不只為民，且也真能讓此民負擔徵兵之義務，以此民防禦此國，且能向他處伸展其翼。但很遺憾，這至少要今後五十年，乃至百年以後才有可能」。<sup>192</sup>最後，兒玉總督以如下四個理由，呼籲帝國議會支持〈六三法〉繼續案：

1. 為了不錯過立法時機。
2. 「臺灣所有制度必須依據臺灣的風俗人情……不能與內地相同者很多」。
3. 政府正在規畫整體的新制度，在新制度出來前，希望沿用〈六三法〉。
4. 為了確保統治的威嚴，「將立法、司法權的一部分，或在某個程度內，連行政權一起委任給總督，在保持威嚴方面，保持總督這個日本政府的權威是最重要的」。<sup>193</sup>

在委員會中，永江純一（政友會）、原田耆城（立憲同志會）從承認臺灣現實的立場主張支持〈六三法〉繼續案，但加藤政之助（憲政會）、金岡又左衛門（憲政本黨）、神鞭知常（憲政本黨）、平岡萬次郎（憲

190 《律令議事錄》，130。

191 《律令議事錄》，130。

192 《律令議事錄》，135。

193 《律令議事錄》，134。



政本黨）則堅決表示反對。最後以多數決通過政府案。<sup>194</sup>

2月27日，在委員會中通過的〈六三法〉繼續案移至院會，花井卓藏仍然從違憲論批判〈六三法〉，主張臺灣的法律應該以北海道及沖繩的特別立法來處理。

臺灣的人情、風俗、政令、慣習大不相同，但如北海道之法律也不同，沖繩也施行特別的法律，臺灣也可以比照，以特別法案處理。提具特別法案，經過特別處理，請求本院協贊，一點也沒有不便。不僅沒有不便，而且可以平穩無事治理臺灣，此為本員看法。

將非立憲的法律施行於臺灣，將大大妨礙皇化普及，且有礙法制畫一，此為臺灣統治的目的嗎？本員大感困惑。<sup>195</sup>

野間五造從另外的立場要求政府撤回〈六三法〉繼續案，重新提出新領地統治法的百年大計。野間五造指出，如果憲法施行於臺灣，根據立憲制原理，統治者和被統治者雙方必須分別履行權利、義務。因此，「臺灣的人，如果是憲法治下的人民，對於自己所繳納的租稅，便該享有自己的參政權，因此必須給予議員被選舉權，出席帝國議會。沒有給他們這種權利，卻只要他們繳租稅，若臺灣土民說他們沒有繳納租稅的義務，那不是無言以對了嗎？」<sup>196</sup>但是，現實上不可能將臺灣人同化，因此，在臺灣也沒有施行日本憲法的必要，臺灣的統治「必須從根本改變」，不可以如現在這樣「一部分曖昧，一部分清楚」：

想把臺灣人同化，如果不把對岸支那福建、廈門全部同化成日本人，只同化臺灣是不可能的。而能不能將廈門或福建的人民同化成日本人呢？或是更進一步，將四百餘州的人民同化，終究是不可能的。對於不能同化的人民，要施以日本憲法，吾輩認為甚不得當。<sup>197</sup>  
……簡單的說，將來統治此新領地，應該置於憲法之外，這是我的根本想法。將新領土置於憲法外，直隸大權，是我的希望。<sup>198</sup>

194 《律令議事錄》，136~144。

195 《律令議事錄》，146。

196 《律令議事錄》，154~155。

197 《律令議事錄》，155。

198 《律令議事錄》，152。

把整個島全部置於憲法之外，依該地情形自治，或是置總督來支配。總之，不要將本國憲法直接施行。<sup>199</sup>

由於議會內贊成、反對雙方嚴重對立，因此最後採記名投票表決，結果贊成本案者 164 票，反對者 84 票，政府案通過。

如前述，憲政本黨向來堅決反對〈六三法〉繼續案，政友會也有很多反對者，結果卻以多數決通過。其原因，《臺灣民報》有以下分析：

……據說〔進步黨及三四俱樂部〕都因想設立東北大學，期待政府好意，因此與政府有交換條件而可能屈服。<sup>200</sup>

發現律令六十三號繼續案情勢不好，之前兒玉總督曾做秘密演說，表示臺灣統治不以日本人為對象，其後又以黃金政略，軟化各黨腐骨。<sup>201</sup>

根據來自兒玉、後藤的管道消息，關於六十三號繼續問題，政友會會員收買運動盛行，定好贊成者一票多少錢（據說一千五百圓），頻頻收買。兒玉、後藤不出面，說好要在貴族院讓郵船會社的臺清間航路補助費刪減一案復活，在兩院協議會通過。藉郵船會社的大河內輝實之手散發黃金。<sup>202</sup>

雖然《臺灣民報》報導的可信度一定有其特定立場，但臺灣問題牽涉到日本內地的政治動向，及在臺日本人的利益分配問題，則應該是無庸置疑的。

眾議院通過的〈六三法〉繼續案，在交付給貴族院後，雖然受到曾我祐準、伊澤修二的反對質詢，但最後曾我祐準要求不得在臺灣以〈六三法〉授權發行彩券的條件下通過。<sup>203</sup>伊澤修二則再次主張設置給臺灣人參政權機會的立法機關。<sup>204</sup>

199 《律令議事錄》，154。

200 〈政府的決心と二大問題〉，《臺灣民報》，明治 35 年 2 月 8 日。

201 〈督府の買收政略〉，《臺灣民報》，明治 35 年 2 月 8 日。

202 〈臺灣問題買收の策略〉，《臺灣民報》，明治 35 年 3 月 2 日。

203 曾我祐準表示：「如總督府以之發行彩票，那麼將在下次議會首先提案廢止六十三號」。  
《律令議事錄》，185。

204 《律令議事錄》，181~182。

## 六、三一法的成立

### （一）〈臺灣制〉及〈臺灣統治法〉

第 13 次帝國議會前不久，以「高野事件」為契機，引出〈六三法〉違憲與否的討論。第 16 次帝國會議前不久，又因在臺日本人要求市民權及批判臺灣失政的遊說運動，使〈六三法〉繼續案在帝國議會遭遇困難。這其實都是因為〈六三法〉本身確實存在著很多問題，因此，對於這種處於不安定狀態的〈六三法〉，總督府內部想盡各種辦法，希望能加以補強。

《後藤文書》中收有二份意見書：明治 34 年 11、12 月左右作成的〈關於法律六十三號的意見書〉，<sup>205</sup>及茵部倭〈關於法律六十三號存續問題之卑見〉<sup>206</sup>（明治 35 年 2 月 4 日）。兩者都是總督府面對第 16 次帝國議會時的參考資料。

此外，明治 34 年京都大學法學部教授、臺灣舊慣調查會第一部（法制擔當）部長岡松參太郎也提出〈關於臺灣制度之意見書〉，<sup>207</sup>主張廢〈六三法〉，重新制定〈臺灣制〉。幾乎與此同時，臺灣參事官長石塚英藏也與法制局參事官一起作成〈臺灣統治法草案〉。這些應該就是兒玉總督在第 16 次帝國議會所說的「政府正在規畫整體的新制度」之內容。

以下擬檢討這些臺灣新制度。岡松參太郎〈關於臺灣制度之意見書〉，將屬領制度分為如下三類：

1. 從屬制：「以本國威力鎮壓屬領，專以增進本國利益為目的」。
2. 自治制：「讓屬領自治，本國只在監督的位置，加以庇護」。
3. 統一制：「統一屬領及本國，不在其間設不同的制度」。

205 〈法律第六十三號二關スル意見書〉，《後藤文書》，七一三八。本意見書沒有作成日期，但其中有「本年十月設臨時臺灣舊慣調查會」云云，臨時臺灣舊慣調查會是明治 34 年 10 月 25 日組成，由此可知本意見書應在明治 34 年 11 月或 12 月左右作成。

206 茵部倭，〈法律六三號存續二關スル卑見〉，《後藤文書》，七一三八。茵部倭為當時總督府土地調查局事務官。

207 岡松參太郎，〈臺灣ノ制度二關スル意見書〉，《後藤文書》，七一三八。

岡松認為臺灣「習於清國官治已兩百年，人民沒有政治上的見識，而且從我國利益著眼，終究不能任其自治」；臺灣的文化、民族皆與日本不同，日本內地的制度不可能原樣地施行於臺灣。因此，「臺灣施行的制度，除從屬制之外，別無他法」。既然臺灣的統治不採統一制及自治制，而「以從屬制為根本」，就必須「第一，區別內地與臺灣，承認二個不同的法域」，「第二，儘量採中央集權，使其強大靈敏」。

在上述的大原則之下，岡松具體地提示了幾項制度設計：

1. 為了避免憲法論爭，在憲法加入新條文，確立「在臺灣實施特別制度，不歸於統一」的原則。

2. 仿府縣、市町村的府縣制、市町村制，在臺灣作臺灣制，以之為「臺灣的憲法」，作為臺灣制度的根本。

3. 因為臺灣與內地屬於異法域，內地的法律當然不施行於臺灣。臺灣的統治由天皇大權直接行使，因此在臺灣施行的法令以天皇敕令發布。

4. 因應臺灣特殊現狀，為了總督政權的強化與靈活，絕對的律令權是必要的。但是「為了防止總督專橫，要規定（1）不得以律令變更在臺灣施行的法律與敕令，（2）在臺灣施行的法律與敕令，和律令的規定牴觸時，律令在其範圍內失效」。

5. 比照府縣、市町村，承認臺灣財政的法人地位，如此一來，（1）臺灣可以擁有與國有財產區別的官有財產，（2）得以自己之負擔募集公債，（3）可以自己編定預算，不須帝國議會協贊。以律令規定的手續編定臺灣預算，由總督經內閣大臣請求敕裁。

6. 臺灣會計的報告，不向帝國議會提出，而直接請求天皇敕裁。但國庫補充金及公債支辦金額的決算應向帝國議會提出。

7. 臺灣總督府總理臺灣一切政務，為了避免與國務大臣及政府間發生衝突，「應賦予內閣總理大臣有中止臺灣總督的處分或命令，等待敕裁的權力」。

8. 因為請求敕裁必須國務大臣副署，政府與臺灣總督之間也會有交涉事項，因此在內閣設臺灣事務局。

9. 臺灣的現況仍未達確立司法制度的階段，應維持現行司法制度。



為了實行前述這些制度設計，修改憲法顯然會是第一個手續，因此岡松也擬出了憲法修正案：

在憲法增訂如下條文

第七十七條 此憲法之條規，除以臺灣制所設特別規定外，其他不施行於臺灣。臺灣制以法律訂定。

此外，岡松提出〈臺灣制〉（16條）草案，<sup>208</sup>改定〈臺灣總督府官制〉及〈臺灣事務局官制〉，還提案制定〈臺灣會計法〉和〈臺灣總督府評議會章程〉，作為〈臺灣制〉的附屬法。

在〈臺灣總督府評議會章程〉中，岡松提到「現在只以明治二十九年三月敕令第89號加以一些修正即可」，但是他強調，根據〈臺灣制〉，臺灣總督府評議會有律令及臺灣預算的議定權。此外，岡松還提議「在臺灣土人中選出有名望者二、三人加入評議員中，為政略上策」。

岡松參太郎〈關於臺灣制度之意見書〉，其中有關憲法改正、由天皇大權直接發動統治、敕令主義、設臺灣事務局作為臺灣總督府與內閣的中介機關、臺灣財政自主獨立、評議會有立法權及預算權、土著名望家族的參政等，都與卡庫德的構想約略相同。

除了岡松之外，石塚英藏也在此時前後與法制局的參事官們作成〈臺灣統治法草案〉：

關於殖民地統治政策，英法兩先進國間有截然不同色彩，兩相對比，毋寧採取英國主義來比擬我臺灣，必須制定一種根本法規為制度，我極力慫恿者即在此。兒玉總督、後藤民政長官也同意，遂向首相桂大將進言，首相特別指名一木、水町、熊谷諸氏及我為委員，該委員經過數個月間的調查研究，起草臺灣統治法案復命。<sup>209</sup>

該草案原文與最初階段的修正案，保存在國會圖書館憲政資料室的〈鈴木三郎文書〉中。該草案前文強調，臺灣與內地在地理、人文上的差異，並不適合施行同樣政治，也應修改現行的〈六三法〉：

208 〈臺灣制〉的全文，見附錄一。

209 〈石塚英藏履歷〉，《齋藤實文書》（日本國會圖書館憲政資料室藏），547。

抑我臺灣之地距我帝都極遠，反而與其舊本國清國鄰接，其人種不用說，文物、制度、慣習、人情、風俗，都與我們本國相異，苟在此施以與內地同樣之政治，到底難收新領統治之效果，此為事理明白之事。

……唯現行臺灣制度，不外是民政創始之際一種中間制度，遲早要做根本改定。如今法律第 63 號以本年度為限將歸消滅，同時，臺灣財政也逐漸好轉，比預定計畫的年限縮短，自翌年度起，不再仰賴國庫補充金，得以自營，以此為臺灣制度的大本。相信錯過今日，將不再有其他更好時機。<sup>210</sup>

石塚英藏草擬的〈臺灣統治法〉的目的，一樣是在使形式上憲法施行於臺灣，而實際上臺灣則是與內地屬於不同的法域。

根本法規〈臺灣統治法〉的制定，完全將臺灣置於憲法施行之域外，其在國法上的位置很明白，在立法、行政、司法、財政各方面，都制定適合臺灣的制度，此在理論上最得其當。其根據之確否暫且不論，因向來臺灣被視為憲法施行之地，現在要將之排除在憲法施行地域之外，實行上實屬至難，因此如本案，將之看做憲法施行地，而在其範圍內制定必要之根本法規。<sup>211</sup>

這個臺灣統治法案由〈憲法修正案〉、〈臺灣統治法〉、〈臺灣會計法〉構成。憲法修正案是增訂第 77 條，明白規定臺灣之統治根據另外訂定的〈臺灣統治法〉，達到「雖然憲法施行於臺灣，但實際上臺灣可以成為異法域」的效果。憲法應該增加的條文如下：

第七十七條 此憲法之條項，除以臺灣統治法特別規定者外，不適用於臺灣。臺灣統治法以法律訂定之。

然後，另外以法律發布臺灣統治基本法的〈臺灣統治法〉及〈臺灣會計法〉。<sup>212</sup>

210 〈臺灣制度二閣スル原本〉，《鈴木三郎文書》（日本國會圖書館憲政資料室藏），10-3。

211 〈臺灣制度二閣スル原本〉，《鈴木三郎文書》，10-3。

212 雖〈臺灣統治法〉和〈臺灣會計法〉草案也被留存了下來，但此處引用的是明治 34 年的決定案。〈臺灣統治法〉和〈臺灣會計法〉分別參見附錄二、附錄三。

石塚英藏〈臺灣統治法〉的內容，與前述岡松〈臺灣制〉幾乎相同。都是在憲法施行於臺灣的原則下，修正憲法，在憲法中另外制定關於臺灣統治的基本法。藉此手續，使臺灣成為實質上的異法域。但是，如果進一步仔細比較，還是有一些差異。例如，石塚英藏的〈臺灣統治法〉比岡松〈臺灣制〉更考慮政府的需要，〈臺灣統治法〉規定臺灣施政必須每年向帝國政府報告，在〈臺灣會計法〉還明記「將來臺灣歲入有餘裕時，應捐給國庫」。附帶一提，〈臺灣統治法〉主張臺灣財政會計獨立，但卻沒有像〈臺灣制〉那樣明記臺灣財政會計的法人地位。

〈臺灣制〉、〈臺灣統治法〉都是在第 16 次帝國議會開議前作成的，但是兩案都沒有向帝國議會提出，僅停留在政府內部的立案階段。<sup>213</sup>

明治 37 年 12 月，第 21 次帝國議會開議前夕，前述的〈臺灣制〉與〈臺灣統治法〉曾經被重新考慮。<sup>214</sup>

## （二）三一法的成立

明治 38 年 3 月 31 日，〈六三法〉期滿前的戰時議會（第 21 次帝國議會），政府向議會提出「有關明治二十九年法律第六十三號之有效期間的法律案」，要求同意將〈六三法〉延長到「平和克復之翌年底仍具效力」。<sup>215</sup>

由於在第 16 次帝國議會中，兒玉總督已預告臺灣制度的根本改革案已在調查立案中，明白表示以後政府將不會再提案延長〈六三法〉。<sup>216</sup>因此，此次政府重新提出〈六三法〉繼續案，在立場上十分困難。或許是因為如此，政府才以戰時特殊狀況的理由，要求同意讓〈六三法〉延長。政府委員（內務大臣）芳川顯正強調，延長理由為戰時不得已之狀況。

十六議會中……認為此法律延期期間結束時，要另外制定適合新領

213 「因政治上的理由，最後沒有向帝國議會提出」，見〈石塚英藏履歷〉，《齋藤實文書》。

214 〈臺灣制制定二開スル件〉、〈臺灣統治令〉、〈帝國憲法追加案〉皆收在《後藤文書》，七一三八。〈臺灣統治法案〉、〈臺灣統治法案二開スル大体ノ説明〉收在《後藤文書》，七一七七。

215 《律令議事錄》，187。

216 參照第五節之（三）六三法第二次延長。

土的規定。對此，總督也已有明言將於期限結束時，另外提出適合統治的規定，請求諸君協贊。邇來政府即從事該規定之起草，但尚未全部完成之際，正好遇到未曾有的時間，……總督出征。待恢復和平，總督歸期，再繼續起草，完成法案，作為新領土的制度。<sup>217</sup>

但是，這個繼續案仍然受到嚴厲的批判。花井卓藏一如以往，指出〈六三法〉的違憲性，質問政府關於臺灣統治基本政策的最終目標。

尊意是說帝國政府的方針，是把臺灣當成另一部分來看待嗎？或如當局者所說，是將之視為殖民地來看待嗎？是採殖民政略呢，還是領土政略，或是殖民國的殖民政策呢？<sup>218</sup>

大石正己（憲政本黨）也質問「政府對臺灣統治的整體方針為何」，他也批判武官總督制。<sup>219</sup>

對於這些質問，桂太郎總理大臣（曾任臺灣總督）明言：「臺灣當然是殖民地，不能與內地相同」。他說：「政府所考慮的是，臺灣的統治當然必須針對臺灣統治的必要，即使廢掉律令，也要有特別適合臺灣之統治方法的替代方案」。對於臺灣總督府由武官專任，他的回答是：「其理由當然是為了臺灣的防禦」。<sup>220</sup>

桂太郎總理的發言，明白將臺灣視為殖民地，聲言即使廢掉〈六三法〉，也不能和內地施以同樣的政治。此舉立刻受到花井卓藏嚴厲的批判。

花井卓藏指出，〈六三法〉施行以來，政府一直主張臺灣是在特殊狀態，不能施行內地的法律。因此，政府一貫的原則是「當然是和內地一樣，也就是採同化主義的旨趣，歷然可見」。但是，現在總理大臣竟然直言「殖民主義」。對於這個變化，花井卓藏追問說：「統一主義、同化主義一變為殖民主義，明言以殖民政策訂定法律的主義，臺灣的方

217 《律令議事錄》，188。

218 《律令議事錄》，190。

219 《律令議事錄》，192。

220 《律令議事錄》，194。



針是何時開始有這樣的變化」？<sup>221</sup>花井卓藏更進一步強調，即使臺灣的現況不能原樣地適用內地法律，但應該遵從「立法的常道」，如沖繩、北海道一樣，「參酌臺灣之習慣、風俗、人文，作出只限於臺灣的限地法律，向兩院提出，請求協贊」。<sup>222</sup>

桂太郎總理將臺灣視為殖民地的發言，引起花井卓藏質問今後臺灣新制度的性質。政府委員一木喜德郎（法制局長官）對此質問，表明不繼續〈六三法〉，但還是以「時機不適當」迴避了新制度的內容：

調查制定臺灣特別的制度，如今正努力在做，我們完全沒有要繼續六三法的想法，但今日尚未到提出特別制度，請求諸君協贊之時機，時機不適當。<sup>223</sup>

結果，委員會基於對戰時特殊情況的諒解，通過了繼續案。

2月22日，繼續案移到院會。委員長大岡育造報告委員會討論結果時，特別強調委員會通過此案是基於戰時考量，但關於所謂「殖民地主義」，則表示「他日有大大研究之必要」，持保留態度。<sup>224</sup>

院會中花井卓藏糾彈委任立法為變相立法制，主張應採「限地立法」，但這表示了他修正以往自己關於〈六三法〉違憲性的說法。以前花井卓藏堅持〈六三法〉的違憲性，但現在將之稱為「有憲法上的疑義」。

我自明治31年以來一直堅持本案違憲……但今日我要改個遣詞用字，而且我自己的瞭解也有改變，因此不說它違憲，但很明顯地，問題在於憲法上的疑義。

……違憲論的根本……在於將立法權讓渡給他人。所謂的委任這件事，就是放棄憲法賦予我們的立法權……。在帝國法律規章上……並沒有承認委任的明文……，基本上沒有委任論的法理論。但法律本身是〔將法律事項〕表現在明文上，或是法律在明文上明言委任給其他

221 《律令議事錄》，196。

222 《律令議事錄》，197。

223 《律令議事錄》，200。

224 《律令議事錄》，204。

權力，既然都是以法律來規定，那麼便不能極言之為一定違憲。<sup>225</sup>

因為花井卓藏修正了違憲論的主張，以後的議會討論便轉移至臺灣統治原則問題。關於臺灣統治的原則，被視為後藤新平支持者的竹越與三郎議員明言臺灣是殖民地。

我……不憚斷言臺灣是殖民地，殖民地是什麼呢？就是在風俗、習慣、人情、歷史、人種相異之地，有別的人種進入，這就是殖民，此外沒有其他意義，臺灣確實是殖民地。<sup>226</sup>

接著，他還說：「其統治方法，除了仿照歐洲先進殖民地之外，別無他法」。

竹越與三郎說英國的殖民地分成四種：王政殖民地、半自治殖民地、自然殖民地與特許會社的領土。對這些殖民地，統治制度雖然各式各樣，「但是，都沒有將英國本國的憲法原樣施行，而是在英國的議會制定殖民地的法律，由殖民地徵收租稅給本國，這是殖民制度的原則。」而且，「我日本採取殖民地制度……除了以英國為模範外無他……因此，我認為依法律六十三號，在臺灣施以特別的制度，不只是次期，今日、明日也都是必要的」。<sup>227</sup>

第 21 次帝國議會的〈六三法〉繼續案，因議員對戰時狀況的諒解與違憲論的讓步而通過。<sup>228</sup>其適用期限於明治 39 年 12 月 31 日期滿，因此政府不得不在此之前，向第 22 次帝國議會提出〈六三法〉繼續案的替代案。

第 22 次帝國議會於明治 38 年 12 月 25 日開議，隨即因桂內閣倒臺，於明治 39 年 1 月 7 日另組第一次西園寺內閣。領臺以來主張內地延長主義的政友會領袖原敬被命為內務大臣，亦即臺灣總督府的中央主管上司。

第 22 次帝國議會閉會（3 月 28 日）前不久的明治 39 年 3 月下旬，

225 《律令議事錄》，205。

226 《律令議事錄》，211。

227 《律令議事錄》，212。

228 例如，野木善三郎反對竹越與三郎的意見，但他說：「不能為了臺灣問題折損政府力量，應將全力用於戰局，以此考量決定問題，因而贊成此案。」《律令議事錄》，212。

政府向帝國議會提出「取代明治二十九年法律第六十三號的法律案」。這個法律案的內容如下：

第一條 臺灣需要法律的事項得以敕令規定之。

第二條 法律的全部或一部分要施行於臺灣時，以敕令定之。

第三條 臺灣總督發布的律令仍然有效力。

附則

本法自明治四十年一月一日起施行。<sup>229</sup>

此法律案的基本精神是由敕令發布施行於臺灣的法令。根據此法律案，以往所發布的律令效力雖然被承認，但此後總督的律令權完全消滅。這個法律案與原敬擔任臺灣事務局委員時代（明治 29 年）的〈臺灣問題二案〉所附的法律案幾乎完全相同，可說是原敬明治 29 年案的具體化。但是，貴族院委員穗積八束以如下理由，反對政府所提出的這個法律案。

1. 〈六三法〉已有牴觸憲法之嫌，本法又以敕令為立法事項，還有以之委任給臺灣總督命令者，其蹂躪憲法精神太甚。
2. 非國務大臣的臺灣總督可以副署敕令，明顯違反帝國憲法第 55 條的規定。
3. 雖然可以承認臺灣確有特殊情況，但對於帝國議會不能相應地為特殊立法，實屬遺憾。

因此主張毋寧讓〈六三法〉照樣繼續，或是讓〈六三法〉在本年中有效，而在這段時間重提新案。<sup>230</sup>

因為貴族院委員會對這個法律案表現了否決的態勢，<sup>231</sup>原敬便向委員會之一的柳澤保惠表示讓步：「如果現行的六三案可以的話，就在這個意義上修正」。<sup>232</sup>翌日，都筑馨六提出如下修正案：

第一條 臺灣需要法律事項，得以臺灣總督命令規定之。

229 山崎丹照，《外地統治機構の研究》（東京：高山書院，1943）。

230 《律令議事錄》，229~233。

231 關於貴族院委員會的態度，原奎一郎編，《原敬日記》（東京：福村出版，1965），明治 39 年 3 月 23 日條中記著：「研究會堅持絕對反對」。

232 原奎一郎編，《原敬日記》，明治 39 年 3 月 23 日條。

第二條 前條命令須先經過臺灣總督府評議會議決。

若狀況緊急，無暇經臺灣總督府評議會議決時，須在次回會議時報告。

第三條 主務大臣認為有監督必要時，得命其改變或廢止第一條之命令。

第四條 法律的全部或一部分要施行於臺灣時，以敕令定之。

第五條 第一條的命令不得違背依第四條在臺灣施行的法律及以在臺灣施行為目的的法律及敕令。

附則

本法自明治四十年一月一日起施行，至明治四十二年十二月三十一日止有效。<sup>233</sup>

此修正案的要點有三：（一）維持總督委任立法權，（二）主務大臣的律令改廢權，（三）法律、敕令較律令有優位性。

對於都筑修正案，雖然有正反兩方意見，但逐漸有被接受的傾向。因此政府緊急撤回原案，並於翌日提出新的法律案，其案如下：

關於應在臺灣施行之法令的法律案

第一條 在臺灣需要法律的事項，得以臺灣總督之命令規定之。

第二條 前條之命令經主務大臣請求敕裁。

第三條 有臨時緊急需要時，臺灣總督得直接發布第一條的命令。前項命令發布後須立刻請求敕裁。無法獲得敕裁時，臺灣總督應立刻公布該命令將來無效。

第四條 法律之全部或一部分要施行於臺灣時，以敕令定之。

第五條 臺灣總督發布的律令仍然有效。

附則

本法自明治四十年一月一日起施行

對於這個政府案，貴族院委員會將都筑修正案第五條關於法律、敕令優先於律令的主張，即「第一條的命令不得違背依第四條在臺灣施行

233 《律令議事錄》，236。



的法律及以在臺灣施行為目的的法律及敕令」的條文加入為第五條。<sup>234</sup>此外，本法律有效期間，在政府案「本法自明治四十年一月一日起施行」的後面加上「至明治四十四年十二月三十一日止有效」。<sup>235</sup>也就是說，本法律的有效期間為五年。

這個加入貴族院意見的法律案，總算在貴族院通過，並於帝國議會閉會前二日的3月26日被送到眾議院。而這個幾乎直接繼承〈六三法〉的法律案，當然受到眾議院強烈的批判。

花井卓藏批評，前內閣已經承諾要提出取代〈六三法〉的新法律，如今政府在議會閉會前提出「內容與六十三號完全相同，只有標題改變」的法律案，「在形式上提給議會，實際上是堵我們的嘴」。<sup>236</sup>此外，他也從法律論質疑總督律令權，主張重新制定法律或臺灣特別法。他說：

……為了迴避此〔憲法疑義〕，在臺灣設帝國議會之外的官立帝國議會，並在帝國憲法之外作出一種臺灣的憲法，據此為立法之事，擴大臺灣總督府及長官的權力以臨民，否則難以制蕃民。吾以為此不外為一政略，而且為甚可而最妙者。<sup>237</sup>

對這些質問，原敬說不管當時當局者〔前內閣〕說什麼，前內閣確實表示了要以「臺灣幾乎如同半獨立」的原則來擬定臺灣統治法。原敬表示他本人反對這種將臺灣統治法作成臺灣獨立化的政策，但以今日的狀況，還是希望大家對延續〈六三法〉精神的本法律案予以支持。<sup>238</sup>

結果，原敬的敕令主義法律案被廢案，政府重新提出的延續〈六三法〉精神的法律案被採用通過。通過的法律案以明治39年4月10日法律第31號公布（簡稱〈三一法〉）。

也就是說，〈三一法〉取消了關於評議會的規定，法律的有效期限變成五年，但基本精神是一致的。原敬自己也說：「此〔三一法〕完全

234 《律令議事錄》，241~244。

235 《律令議事錄》，244。

236 《律令議事錄》，247~248、263。

237 《律令議事錄》，259~260。

238 《律令議事錄》，267~268。

是六十三號的意義，不同之處只有六十三號中有評議員的組織，而評議員的組織在本案中沒有。其他就只有文字不同，章節不同，實體上則沒有不同。」<sup>239</sup>

### 〈六三法〉及〈三一法〉之比較

	六 三 法	三 一 法
第一條	臺灣總督對其管轄區域內具有發布具法律效力的命令。	臺灣需要法律事項，得以臺灣總督之命令規定之。
第二條	前條之命令，得由臺灣總督府評議會議決，經拓殖務大臣請求敕裁，臺灣總督府評議會的組織由敕令定之。	前條之命令經主務大臣請求敕裁。
第三條	臨時緊急時，臺灣總督得經前條第一項手續，直接發布第一條之命令。	時緊急時，臺灣總督得直接發布第一條之命令。 前項命令於發布後需立刻請求敕裁，若不得敕裁，臺灣總督應立刻公布該命令將來無效。
第四條	依前條發布的命令於發布後立刻請求敕裁，且向臺灣總督府評議會報告；不得敕裁時，總督應立刻公布該命令將來無效。	法律的全部或一部分施行於臺灣時，以敕令定之。
第五條	現行法律或將來發布之法律，要全部或部分施行於臺灣時，以敕令定之。	第一條之命令不得違背依第四條制定的在臺灣施行的法律及以在臺灣施行為目的的法律及敕令。
第六條	此法律自施行之日起滿三年自動失效。	臺灣總督發布的律令仍然具有效力。
		附則 本法自明治四十年一月一日起施行，至明治四十四年十二月三十一日止有效。

239 《律令議事錄》，268。三一法雖然沒有評議會的規定，但明治40年1月實施時，臺灣總督府訓令第1號公布〈律令審議會章程〉。參照山崎丹照，《外地統治機構の研究》，344。

一貫主張內地延長主義的原敬，即使已經擔任內務大臣，又逢必須向議會提出取代〈六三法〉的法律案之絕佳時機，卻也不能使其屬意的敕令主義法律案通過，反而通過了延續〈六三法〉精神的〈三一法〉。這不能不說是原敬的重大挫折，也可視為〈六三法〉所體現的殖民主義統治原則，經過了十年，已經取得了完全的勝利。內地延長主義要能夠出頭，就要等到原敬擔任總理大臣之後了。

## 七、結語：摘述與展望

本論文所處理的是臺灣從日本的「新領地」，到成為日本之「殖民地」的過程。

根據馬關條約，日本領有臺灣。但是臺灣這個新領地的統治，對於日本帝國卻是個新課題。因此，領臺初期的統治措施，相當依賴外國顧問獻策。在外國顧問當中，尤以司法省的英國人卡庫德的角色最為重要。

根據卡庫德的意見，像臺灣這樣的新領地，應該仿效英國的直隸殖民地之統治方式。名義上以天皇大權進行統治，在本國，以內閣大臣層級的成員組成殖民會議，做為天皇關於殖民地事務的諮詢機關。此殖民會議既無殖民地立法權，也無對殖民地之監督權。帝國議會對於殖民地事務，也沒有發言權。殖民地當地則由天皇親任的總督，以天皇的代理者身分，全攬殖民地的治理。另外，在殖民地則採取擬制的行政、立法分立制，於總督之下設行政會議與立法院。行政會議有如總督府高級官僚所組成的顧問機關，立法院則由行政會議的出席者為中心，加上二、三位官派的民間名望人士，做為殖民地預算與法律的審議機關。經過立法院審議的預算和法律，獲得天皇敕裁之後，以天皇的名義發布。

卡庫德這種相當強調殖民地之獨立性的意見，在經過修正後被採用。主要原因如下：首先，當時日本所面對的問題是維新以後念茲在茲的條約改正問題。條約改正的前提是近代法制的整備與施行，因此外國人在臺灣之利權的回收、近代法制在臺灣的施行、憲法在臺灣施行這些問題都與條約改正相關連。另一個原因是，領臺初期的治安使總督府財

政必須依賴帝國國庫的補助。

因此，明治政府一方面確定憲法、改正條約施行於臺灣的原則，臺灣之預算也必須經過帝國議會審議；但另一方面卻又鑑於臺灣的現實狀況，以臨時性立法的法律（〈六三法〉）賦予臺灣總督具有在臺灣施行之法令的立法權（委任立法）。臺灣之統治，實際上由臺灣總督發佈之律令與天皇敕令，及像〈六三法〉這樣的限地法來進行。但是這種制度設計卻隱含著各種憲政上的爭議，內含著不安定的因素。

除了前述之以臺灣為殖民地的體制構想之外，還有以臺灣為內地府縣的構想。對臺灣統治實績的批判，也經常超越行政的層次，而發展成為臺灣統治體制或臺灣統治原則之爭議。第 11 次帝國議會關於臺灣經費過度龐大與臺灣司法權的爭議，導致第二次松方內閣倒台。繼之登場的第三次伊藤內閣，以追求臺灣財政自立為目標，改而打出了兒玉・後藤人事進行臺灣統治。

翌年，第一次面對延長審議的〈六三法〉，在第 13 次帝國議會遭到嚴厲的批判。第 16 次帝國議會之前，因在臺日本人之利權爭奪而引起的總督府批判，發展成中央政界遊說運動。這些批判總督府的在臺日本人，對〈六三法〉所體現的臺灣統治之殖民地原則與臺灣統治的實際政績，進行全面性批判，強烈要求必須廢止〈六三法〉。這種來自在臺日本人的批判，與當時議會最大政黨政友會的內部紛擾相結合，在議會中發展成廢止〈六三法〉的情勢，政局瀕臨破裂。

面對議會如此嚴厲批判，政府乃逐漸思考對臺灣統治法制進行根本性改革。所謂根本性改革構想仍然求諸當初卡庫德的提案，即在臺灣達成財政自立後，重新建立徹底的臺灣殖民地體制。此即明治 34 至 38 年間，政府內部所草擬的〈臺灣制〉與〈臺灣統治法〉的緣由。兩者均主張修改大日本帝國憲法，在憲法中加上類似「關於臺灣統治之規定，另定之」字樣的條文，使一舉解決憲法是否實行於臺灣的疑慮，同時臺灣也可以有自己的法制。至於將另外訂定的具有臺灣基本法性質的法律，則將臺灣總督府設計成預算、財產、立法諸權均備的獨立政權機關。這個構想體現當時政府亟欲將臺灣視為獨立於本國之外的殖民地之心態。



第 21 次帝國議會，由於「戰時諒解」，〈六三法〉得到短期延長，但在恢復和平之後的第 22 次帝國議會，政府必須按照當初的承諾提出取代〈六三法〉的法律案。而且，領臺以來一貫主張內地延長主義的原敬，此時擔任監督臺灣總督府之中央主管官廳內務省的大臣。因此，原敬向帝國議會提出了以內地延長主義為目標的代替案。但是遭到貴族院的反對，結果反而通過了繼承〈六三法〉精神的代替案。

原敬代替案的挫折，意味著〈六三法〉體制在日本殖民地統治政策中，已經確立了下來。當然，經過十餘年的摸索，日本殖民主義政策得以確立下來的原因之一，應該是臺灣已經開始走上財政自立之路這樣的統治「成績」。

以下，對於此後的研究試做展望。

首先，在前述以〈六三法〉為中心的考察中，有兩個現象應該對向來的殖民地研究多少有點刺激。一是類似明治 30 年松方內閣倒台這種殖民地對於殖民國內的逆向作用問題。霍布斯（J. A. Hobson）在二十世紀初，雖然已經從反帝國主義的立場指出「膨脹之逆流」、「來自殖民地之報復」的問題，但這在日本殖民地史的研究中卻可以說還未受到充分的注意。一是像明治 35 年在臺日本人之總督府批判，這種殖民者內部的分化問題。向來的理解模式是殖民地統治者一方＝殖民地統治民族＝掠奪者 V.S. 被統治者一方＝被統治民族＝抵抗者，將統治者一方與被統治者一方都當成是鐵板一塊。但實際上卻是各自多樣並存。因此，應該對殖民地在殖民帝國中的地位與殖民地社會的結構，進一步作更細緻的分析探討。

其次，明治 39 年繼承〈六三法〉的〈三一法〉成立時，也正好是日本積極進入關東州、朝鮮的時候，此時已經有十餘年歲月的臺灣統治經驗，對日本之關東州、朝鮮統治經營會有什麼樣的意義呢？在此僅舉一例。明治 43 年 8 月併合朝鮮之後，日本政府立即發佈緊急救令〈關於施行於朝鮮的法令之件〉，明治 44 年 3 月又發佈〈關於施行於朝鮮的法令之法律〉（法律第 30 號）。<sup>240</sup> 這個緊急救令與法律第 30 號的內容與明

240 關於「朝鮮ニ施行スベキ法令ニ關スル法律」（明治 44 年法律第 30 號）的立法過程，參

治 39 年的〈三一法〉幾乎相同。甚至，相對於〈三一法〉是臨時立法，明治 44 年的法律 30 號卻是進一步的經常性法律。也就是說，臺灣殖民地統治中賦予總督得發佈律令的設計，在朝鮮「新殖民地」原樣地援用了，只是「律令」的名稱改成了「制令」。在此意義上，臺灣的殖民地統治可以說就是日本殖民地統治的原型。在此，日本殖民地之間的比較研究，也就成了往後研究者的課題了。

（責任編輯：翁稷安 校對：王亞灣 陳詩雯）

## 附錄一：〈臺灣制〉（岡松參太郎，明治 35 年 2 月）

- 第一條 現行法律敕令及將來發布之法律敕令，全部或部分施行於臺灣或終止施行時，以敕令定之。
- 第二條 在臺灣施行之法律、敕令中，可以各省大臣之命令訂定的事項，可以臺灣總督之命令訂定，但其事項不屬臺灣總督職權者不在此限。
- 第三條 全部或部分施行於臺灣的法律、敕令改正時，依其改正之法律敕令。前項之法律敕令廢止時，也終止其施行。前二項規定以敕令另行訂定者不適用。
- 第四條 臺灣總督在其管理區域內得發布律令。律令與法律具有同樣效力。臺灣總督對其所發之律令與國務大臣有同樣責任。
- 第五條 律令得臺灣總督府評議會議決，經內閣總理大臣請求敕裁。臺灣總督府評議會的組織以敕令定之。
- 第六條 臨時緊急時，臺灣總督得不經前條第一項手續直接發布律令。依前項發布的律令，於發布後須立刻請求敕裁，且向臺灣總督府評議會報告。不得敕裁時，臺灣總督須立刻公布該律令將來無效。
- 第七條 不得以律令變更廢止法律，或訂定根據法律應以法律訂定的事項。
- 第八條 不得以律令變更廢止在臺灣施行的法律敕令。律令與其後在臺灣施行的法律敕令牴觸時，臺灣總督應立刻公布將來律令在牴觸範圍無效。
- 第九條 臺灣為法人，有獨立財產，負義務。
- 第十條 臺灣之歲入歲出由臺灣總督每年作成預算，經臺灣總督府評議會議決，請求敕裁。超過預算或有預算外的支出時，臺灣總督須經臺灣總督府評議會之認定請求敕裁。
- 第十一條 臺灣的會計在此法律規定以外者，以法律定之。
- 第十二條 在臺灣發行公債或與國庫簽訂契約時，應得帝國議會協贊。
- 第十三條 要由國家會計支出的臺灣會計補充金，在向帝國議會請求協贊時，應添付該年度臺灣歲入歲出預算案提出，以為參考。
- 第十四條 臺灣的歲入歲出決定須由會計檢查院檢查確定經敕裁。一般會計的補充金及臺灣公債的收入及支出決算，由會計檢查院檢查確定，政府再將其檢查報告一併向帝國議會提出。
- 第十五條 此法律施行之日，現於臺灣施行的法律敕令，皆視為基於此法律而在臺灣施行者。第八條第二項也適用現行律令。
- 第十六條 明治二十九年二月法律第六十三號及明治三十年二月法律第二號（臺灣總督府特別會計法）廢止。

## 附錄二：〈臺灣統治法〉（石塚英藏，明治 34 年 12 月）

### 第一章 立法

- 第一條 法律的全部或一部分要施行於臺灣時，以敕令定之。  
其法律當然施行於臺灣者，不適用前項的規定。
- 第二條 法律所規定的主務大臣及其他行政機關的職務，在臺灣由臺灣總督及其他行政機關行之，以敕令定之。  
行政區別公共團體的規定難以適用臺灣者，以敕令制定相關規定。
- 第三條 「依第一條」法律的改正及廢止，除了在法律中有特別規定的場合外，其改正或廢止仍在臺灣有效。
- 第四條 臺灣總督得以律令規定需要法律的事項，但不得以律令變更法律。
- 第五條 律令應經臺灣評議會議決，經監督大臣請求敕裁。
- 第六條 為保持公共安全及避免災難，有緊急必要者，臺灣總督得經敕裁發布律令。
- 第七條 依前條發布之律令，在發布後須立刻經監督大臣請求敕裁，未得敕裁時，臺灣總督須立刻公布該令將來無效。

### 第二章 會計

- 第八條 臺灣在財務上獨立，有權利，負義務。
- 第九條 在臺灣，以租稅及其他收入支應一切經費，但陸海軍事費及文武官之恩給諸費不在此限。
- 第十條 臺灣之歲出歲入，每年編列預算，由臺灣評議會議決，經監督大臣請求敕裁。除發行公債及訂定預算之外，訂定屬於臺灣的負擔之契約時亦同。預算外的支出，臺灣總督須得到臺灣評議會之認定，經監督大臣上奏。
- 第十一條 有特別需要時，得預先訂定年限編列繼續費。
- 第十二條 臺灣歲出歲入之決算，得到會計檢查院之檢查確定及臺灣評議會的認定，經監督大臣上奏。
- 第十三條 此法律所規定的項目之外，有關臺灣會計的規定另外訂定。

### 第三章

- 第十四條 臺灣之施政狀況每年應向帝國議會報告。
- 第十五條 有關臺灣評議會的組織及權限的規定另外訂定。
- 第十六條 法律、規定、命令或不管用何等名稱，未與此法律抵觸的現行法令，不因此法律施行而失其效力。
- 第十七條 此法律施行日期以敕令訂定之。
- 第十八條 明治二十九年法律第六十三號及明治三十年法律第二號廢止。



## 附錄三：〈臺灣會計法〉（石塚英藏，明治34年12月）

- 第一條 臺灣在年度內一時收入金額不足時，得向國庫借貸。  
前項貸付金應在該年度內由臺灣歲入繳還國庫。
- 第二條 將來臺灣歲入有餘裕時，應捐給國庫。
- 第三條 該當官吏應將其所徵收之歲入金寄託國庫。
- 第四條 臺灣總督或受其委任的會計官員，可向國庫請求支付。
- 第五條 會計檢查院在檢查確定臺灣的歲入歲出決定時，應製作檢查報告書，送交臺灣總督。
- 第六條 臺灣總督在行臺灣統治法第十二條之手續時，應在總決算書後添付前條之檢查報告書及辨明書，送交臺灣評議會認定。
- 第七條 工程、勞力供給或其他物品買賣，若有必要得以其價格的十分之三為前付金。
- 第八條 此規則未規定者，準用一般會計法之規定。

### 附則

- 第九條 依明治三十三年法律第七十五號臺灣事業公債法募集之公債或借款，仍依該法律在政府募集或借入，交給臺灣。臺灣會計應將前項公債之應償還利息編入每年度預算，繳納國庫。

## 引用書目

### 一、文獻史料

- 臺灣省文獻委員會編譯，《日據初期官吏失職檔案》。南投：臺灣省文獻委員會，1978。
- 臺灣總督府官房文書課編，《臺灣統治綜覽》。臺北：總督府，1908。
- 〈石塚英藏氏關係文書〉，東京大學史料編纂所藏。
- 〈第十回帝國議會 眾議院臺灣總督府特別會計法案審查特別委員會速記錄（第一號）〉。
- 〈臺灣及條約改正二關スル意見書〉，藏於日本外務省外交史料館，編號：1-5-3-8。
- 〈臺灣島二特別法施行一件〉，藏於日本外務省外交史料館，編號：1-5-3-8。
- 〈憲法上臺灣ノ地位及臺灣ト改正條約適用ノ儀二關スル意見書〉，藏於日本外務省外交史料館，編號：1-5-3-8。
- 《公文雜纂》，藏於日本國立公文書館。
- 《自由黨報》。
- 《官報》。
- 《松方正義文書》Microfilm。
- 《法令全書》。
- 《帝國議會貴族院議事速記錄 13 第十・十一・十二議會 明治三十年》。東京：東京大學出版會復刻，1980。
- 《原敬關係文書》。東京：日本放送協會，1986。
- 《陸奥宗光文書》，日本國會圖書館憲政資料室藏。
- 《鈴木三郎文書》，日本國會圖書館憲政資料室藏。
- 《臺灣民報》，日本國會圖書館所藏。
- 《齋藤實文書》，日本國會圖書館憲政資料室藏。
- 《議會制度七十年史 帝國議會史》。東京：眾議院、參議院，1962。
- 〔外務省〕條約局法規課編，《日本統治時代ノ朝鮮（《外地法制誌》第四部 二）》。
- 〔外務省〕條約局法規課編，《律令總覽》。東京：外務省，1960。
- 〔外務省〕條約局法規課編，《臺灣ニ施行スベキ法令ニ關スル法律（六三法、三一法及ピ法三號）の議事錄（《外地法制誌》第三部附屬）》。東京：外務省，1966。
- 大隈侯八十五年史會編，《大隈侯八十五年史》。東京：該會，1926。
- 小林勝民，《臺灣經營論》。東京：丸善書店，1902。
- 外務省編，《日本外交文書》。東京：日本國際連合協會，1953。
- 石塚英藏，〈臺灣二關スル意見書〉，蒞蒞版，藏於日本國立公文書館。
- 伊藤博文，《秘書類纂 臺灣資料》。東京：秘書類纂刊行會，1941。
- 伊藤博文關係文書研究會編，《伊藤博文關係文書》。東京：塙書房，1980。

後藤新平紀念館編，《後藤新平文書》Microfilm。東京：雄松堂，1979。

苫米治三郎，《高野孟矩》。東京：研學會，1897。

原奎一郎編，《原敬日記》。東京：福村出版，1965。

參謀本部編，《明治廿七、八年日清戰爭史》。東京：參謀本部，1904。

鈴木光義，《臺灣政況報告》。東京：鈴木光義，1897。

鶴見祐輔，《後藤新平》。東京：後藤新平伯傳記編輯會，1937。

鷲尾義直編，《犬養木堂》。東京：原書房復刻，1968。

## 二、專書

吳密察，《臺灣近代史研究》。臺北：稻鄉出版社，1990。

翁佳音，《臺灣漢人武裝抗日史研究（一八九五～一九〇二）》（文史叢刊 74）。臺北：國立臺灣大學文學院，1986。

黃靜嘉，《日據時期之臺灣殖民地法制與殖民統治》。臺北：黃靜嘉自刊，1960。

黃靜嘉，《春帆樓下晚濤急：日本臺灣殖民統治及其影響》。臺北：臺灣商務印書館，2002。

山崎丹照，《外地統治機構の研究》。東京：高山書院，1943。

中村哲，《植民地統治法の基本問題》。東京：日本評論社，1943。

手塚豐編，《近代日本史の新研究》。東京：北樹出版，1984。

坂野潤治，《明治憲法體制的確立》。東京：東京大學出版會，1971。

室山義正，《近代日本の軍事と財政》。東京：東京大學出版會，1984。

許世楷，《日本統治下の臺灣——抵抗と彈壓》。東京：東京大學出版會，1972。

黃昭堂，《臺灣民主國の研究——臺灣獨立運動史の一斷章》。東京：東京大學出版會，1970。

楠精一郎，《明治立憲制と司法官》。東京：慶應通信，1989。

## 三、論文

吳密察，〈臺灣民主國的成立過程〉，《國立臺灣大學歷史學系學報》8期，1981，臺北。

吳密察，〈福澤諭吉的臺灣論〉，《國立臺灣大學歷史學系學報》11、12期合刊，1984，臺北。

吳密察，〈明治三五年日本中央政界的「臺灣問題」〉，收入氏著，《臺灣近代史研究》。臺北：稻鄉出版社，1990。

吳密察，〈外國顧問 W. Kirkwood 的臺灣殖民地統治政策構想〉，收入國立臺灣大學歷史學系編，《日據時期臺灣史國際學術研討會論文集》。臺北：國立臺灣大學歷史學系，1993。

小林道彥，〈後藤新平的植民地經營〉，《史林》68卷5號，1985年9月，京都。

春山明哲，〈近代日本の植民地統治と原敬〉，收入春山明哲、若林正丈，《日本植民地主

- 義の政治的展開——その統治體制と臺灣の民族運動》。東京：アジア政經學會，1980。
- 春山明哲，〈法學博士・岡松參太郎と臺灣——「臺灣ノ制度ニ關スル 意見書」解題〉，《臺灣近現代史研究》6號，1988。
- 淺野豐美，〈近代日本植民地における條約改正〉，《臺灣史研究》14號，1997。
- 淺野豐美，〈日本帝國における臺灣『本島人』と『清國人』の狹間〉，《現代臺灣研究》19號，2000。
- 淺野豐美，〈日本帝國の統治原理『內地延長主義』と帝國法制的構造の展開〉，《中京大學社會科學研究》21卷1.2號，2001。
- 淺野豐美，〈歴史の共同研究と共に歴史史料の共有を〉，《日文研》28號，2002。
- 淺野豐美，〈國際秩序と帝國秩序：日本帝國再編の構造〉，淺野豐美、松田利彦編《植民地帝國日本の法的展開》。東京：信山社，2004。
- 淺野豐美，〈植民地での條約改正と日本帝國的法的形成〉，淺野豐美、松田利彦編《植民地帝國日本の法的構造》。東京：信山社，2004。
- 栗原純，〈明治憲法體制と植民地〉，《東京女子大學比較文化研究所紀要》54號，東京。
- 栗原純〈臺灣と日本の植民地支配〉，《岩波講座世界歴史 20 アジアの近代》。東京：岩波書店，1999。
- 栗原純，〈《臺灣總督府公文類纂》戸口規則、戸籍、國事調査〉，《東京女子大學比較文化研究所紀要》65號，2004，東京。
- 栗原純，〈日本植民地時代臺灣における戸籍制度の成立〉，臺灣史研究部會編《日本統治下臺灣の支配と展開》。名古屋：中京大學社會科學研究所，2004。
- 檜山幸夫，〈解説 臺灣統治の機構改革と官紀振肅問題〉，《臺灣總督府文書目錄 第二卷》。東京：ゆまに書房，1995。
- 檜山幸夫，〈解説 臺灣總督府の刷新と統治政策の轉換〉，《臺灣總督府文書目錄 第三卷》。東京：ゆまに書房，1996。
- 檜山幸夫，〈解説 臺灣總督の律令制定權と外地統治論〉，《臺灣總督府文書目錄 第四卷》。東京：ゆまに書房，1998。
- 檜山幸夫，〈日本の臺灣植民地支配と外地統治論——臺灣總督の緊急律令制定權を例に〉，大濱徹也編《國民國家の構圖》。東京：雄山閣，1999。
- 檜山幸夫，〈臺灣統治の構造と臺灣總督府文書〉，《臺灣總督府文書の史料學的研究：日本近代公文書學研究序說》。東京：ゆまに書房，2003。
- 檜山幸夫，〈臺灣總督の職務權限と臺灣總督府機構〉，《臺灣總督府文書の史料學的研究：日本近代公文書學研究序說》。東京：ゆまに書房，2003。
- 檜山幸夫，〈臺灣統治基本法と外地統治機構の構成：六三法制定と憲法問題〉，臺灣史研究部會編《日本統治下臺灣の支配と展開》。名古屋：中京大學社會科學研究所，2004。



## The Meiji State and Taiwan —The Political Extension of Law 63 Promulgated in 1896

Wu, Mi-cha<sup>\*</sup>

### Abstract

This paper examines Japan's displacement of Taiwan, a new colony, into the framework of the Constitution of the Great Japanese Empire after it acquired Taiwan; in the meantime, it also considers the necessity of special arrangements for ruling Taiwan. The time period focused on the 10 years from the passing of Law 63 in 1896 to the passing of Law 31 in 1906. The article analyzes how the Japanese, without any colony management experience, developed and designed colonial systems based on Westerners' advice and suggestions, and further developed political supports through negotiations inside the government and congress. Within these ten years, though Law 63, which represented the principle of Colony Extension and the violation of Constitution, was frequently questioned by the Imperial Diet, the Meiji government consistently protected Law 63 through political manipulations. In the last stage, it tried to reform the Constitution to authorize a special legal system for ruling Taiwan. For these reasons, the Act claiming a principle of Motherland Extension proposed by the Minister Hara Takeshi was not accepted, while Law 31, which continued an approach of the colony extension principle in Law 63 was passed. Thus, the colony principle was formalized, and was not changed until the end of the World War I.

**Keywords:** Law 63 promulgated in 1896, Law 31 promulgated in 1906, Meiji Constitution, motherland extension, Constitution of the Great Japanese Empire.

---

<sup>\*</sup> Associate Professor, Department of History, National Taiwan University.