

日據時期臺灣法制之演變歷程及其性質

郭嘉雄

一、前言

自清光緒二十一年（公元一八九五年）起，以迄民國三十四年（公元一九四五年）為止的五十年間，我臺灣不幸淪為異族日本所統治，在這漫長的半個世紀中，日本統治者對臺灣及臺灣同胞予以何種法律上之地位，以及日本帝國主義如何透過在臺灣實施的各種殖民地法制，以實現其奴役臺灣同胞，榨取臺灣資源，以壯大自己，發動侵略戰爭，妄圖征服世界的目的，實為頗值得研究之問題。

本文爰就日本佔據臺灣之日起，以迄第二次世界大戰結束，日本無條件投降，臺灣重歸我國版圖時為止，對於日本在臺灣所施行的殖民地法制，就其演變遞嬗之經過，及其每個階段的特色、效果及其產生之影響等，分別予以闡述，敬祈學者先進指正。

二、日據時期臺灣法制演變歷程表

時期	起迄時間	主要法源	歷任臺灣總督	備註
一、軍政時期	自光緒二十一年（公元一八九五年）六月起，至光緒二十二年（公元一八九六年）三月底止。	一、日本總理大臣伊藤博文關於接收臺灣及施政方針之訓令（簡稱伊藤訓令） 二、臺灣總督府條例（陸軍省令陸達字七〇號）	第一任：樺山資紀（前期）	過渡時期，為時僅九月餘
二、律令立法時期	自光緒二十二年（公元一八九六年）四月一日起至民國十年（公元一九二一年）十二月底止。	一、日明治二十九年法律第六十三號「有關施行於臺灣之法令之法律」（簡稱六三法）。 二、日明治三十九年法律第三十一號「有關施行於臺灣之法令之法律」（簡稱三一法）。	第一任：樺山資紀（後期） 第二任：桂太郎 第三任：乃木希典 第四任：兒玉源太郎 第五任：佐久間左馬太 第六任：安東貞美 第七任：明石元二郎 第八任：田健治郎（前期）	歷時二十五年餘

三、勅令立法時期	自民國十一年(公元一九二二年)一月一日起至民國三十四年(公元一九四五年)十月臺灣光復止。	日大正十年法律「第三號有關施行於臺灣之法令之法律」(簡稱法三號)。	第八任：田健治郎(後期)歷時二十四年餘 第九任：內田嘉吉 第十任：伊澤多喜男 第十一任：上山滿之進 第十二任：川村竹治 第十三任：石塚英藏 第十四任：太田政弘 第十五任：南 弘 第十六任：中川健藏 第十七任：小林躋造 第十八任：長谷川清 第十九任：安藤利吉
----------	---	--	--

三、過渡的軍政時期

清光緒二十年(公元一八九四年、日本明治二十七年)中日甲午之役，清軍不幸慘敗。翌年，雙方乃在日本馬關議和，訂立馬關條約，將臺灣割讓予日本，經正式換文而發生確定之效力。日本政府任命海軍大將樺山資紀為第一任臺灣總督兼軍務司令官。五月二十九日日軍登陸澳底，對臺灣進行軍事接收，六月七日日軍佔領臺北，十七日舉行所謂「始政」儀式，並繼續南侵。因此，原屬我國版圖的臺灣，遂成為日本帝國主義的殖民地，被日本統治了半個世紀。

日本開始取得臺灣之初，日本內閣總理大臣伊藤博文對樺山資紀頒發了關於接收臺灣及施政方針之訓令(簡稱伊藤訓令)，該訓令明白指出臺灣實施軍令統治。該訓令要旨如下：「此次以勅令簡拔貴官授以重任，乃係深為倚信貴官之果決才能，自無須更為臚列項目詳細指示。惟當茲諸般政治創行於新領土，不可不預先推定其要旨，尤以事涉外交，在總督與各盟國領事官之間，須直接應對者，宜預列其執行之項目，以期政府與貴官之間無所軒輊。因此，本大臣當貴官膺此重任前往之際，奉詔開示左列大綱，其意專在使貴官於執行重任有所資助，並非對貴官有所掣肘，此固毋庸置辯者。若於將來發生未能預知之情事，且其性質屬於緊要者，不及電稟政府而待命之場合，貴官縱以為與本訓令明示不相適合者，得自臨機專行，事後報告其經過。……」

交接手續不論出於強制執行，或依協議進行，臺灣既已讓歸我國版圖，應圖撫育人民，維持全島治安，使其安居，然亦須在軍令之下施行各

般政治，不可令所在人民有生侮狎之心，應恩威並行，詳察其情事，以行施政。」

是年八月，日政府即以陸軍省令陸達字七〇號訂頒「臺灣總督府條例」，開始施行軍政。從此，臺灣的行政、司法、立法大權均由日本軍事當局總攬。而臺灣總督一人身兼政治、軍事長官雙重身分，因之一切措施必須依據總督所裁決、發佈之軍令推行，從而「軍令」遂成為本時期治理臺灣之基本法源。依照上述「臺灣總督府條例」規定，臺灣總督府採取軍事機關之組織，其主要規定有二：

(一)迄至平定臺灣為止，臺灣總督之下設置軍事官衙。

(二)總督府設參謀部、副官部、陸軍、海軍、民政三局。參謀長輔佐總督，監督各局之業務，各局長請示總督之文件，應先經參謀長之認可。

如前所述，本時期中統治臺灣的基本法源為臺灣總督之「軍令」，換言之，當時臺灣一切「法律事項」（必須由法律規範之有關人民權利義務事項），均須由臺灣總督以軍令規定之，此種軍令通常係以「日令」之名義發佈，採用軍中日令（即每日命令）之形式。很明顯的表明軍令統治之性質。這種「日令」與後此律令立法時期的「律令」，雖同為臺灣總督以行政機關制定之命令，規範法律事項。惟如細加分析，二者性質仍有如下之區別：「律令」係基於國家法律（如六三法、三一法，詳容後述）之授權而制定者，屬於委任立法，其制定受有有限制，即律令立法在形式上須經勅裁（天皇裁可），雖在緊急時，總督得以即時制定，但仍須於制定後立即奏請勅裁，如果不獲勅裁，總督須即時公佈該律令向後失其效力。而「日令」則既非基於國家法律之授權，亦非委任立法，而且在法律上亦無何種限制（不須奏請勅裁）。因此，二者之基本性質顯有不同。

日令之發佈既未經何種法律授權，而日令又足以逕行規範「法律事項」，其是否違反當時日本憲法，引起當時日本法學界頗多爭論，歸納彼邦學者意見，認為日令違憲者，以為臺灣既歸日本統治，日本憲法理應施行於臺灣，法律應經議會制定。故以日令規範法律事項，應已構成違憲無疑。而認為「日令」並不違憲者，則認為當時之日本憲法及法律並未在臺灣施行，從而，臺灣總督並非日本憲法上之國家機關，充其量僅能視為國家主權者（天皇）之代理人而已。因此，臺灣總督發布之命令，可視為主權者代理人之命令，因此，不構成違憲問題。此種爭論嗣因軍政時期之迅即結束而告平息。

由此申論，本時期之軍令統治，實具有下列二種特性：其一、臺灣總督府為一軍事官衙組織，其主要目的在進行軍事任務，以軍力建立「秩序」。因此，在本時期之軍政統治期間，日本視臺灣猶如軍事佔領地而已。其二、當時臺灣已屬日本領域（即統治權所及之範圍），但臺灣總督府乃是僅為因應事實需要而設立之事實上機關，仍非依據日本憲法規定所設立之正式國家法定機關。而本時期產生之各種法制，即係根據上述雙重性格所形成。

臺灣在日本施以軍令統治之時期，行政大權由臺灣總督一人獨攬，立法權（發布軍令之權）亦然，尤有甚者，司法權亦仍為總督所掌握。因當時臺灣尚無獨立設置之司法裁判組織（法院）。依光緒二十一年（公元一八九五年、日明治二十八年）六月二十八日臺灣總督裁決公布之「地方官假官制」規定，司法裁判事務由地方官兼理，亦即由各縣知事、支廳長、島司（設於澎湖）兼理。在縣則設有內務部兼理民事訴訟，設有警察部兼理刑事訴訟。惟究諸實際，本時期之主要任務，偏重軍事，地方官仍未能普遍設置，縱有設置者，事實上亦無餘力承擔訴訟事務。且當時有關民事之法制均未及制定，刑事方面亦僅有同年七月六日公布之「臺灣人民軍事犯處分令」，以為處分所謂「軍事犯」之臨時特別法，該法令之目的無非在打擊臺灣同胞抗日活動，維護其所謂之「治安」而已。故而其立法原則完全採取極端之嚴刑峻罰、威嚇報復主義。構成本令「軍事犯」之行爲不外乎各種反抗、破壞、間諜、擾亂等行爲。其法定本刑一律為死刑，其處分則由軍事法庭或總督府民政局為之。

嗣於十月七日，臺灣總督以日令第十一號公佈「臺灣總督府法院職制」，自是形式上乃有了脫離行政機關而獨立設置之法院。惟依此日令所設立之法院，組織極為簡陋，全臺灣共設立本院一所，支部（即分院）十一所，法院之審判官亦僅從總督府普通文官中之奏任（荐任）以上高等官選任，並無法官特別資格之限制，對法官職務更乏保障。可見此種情況下之法院，絕無獨立審判之可能。關於法院管轄權，原則上本院及支部各依其地區以定管轄，惟臺灣總督得以命令將原屬支部管轄之案件移轉於本院管轄。審判採取獨任制之一審終結制，不得上訴。其刑事判決之執行，及死刑之宣判，須報請總督核可。

同年十一月十七日，臺灣總督府又以日令公布有關民事、刑事案件之實體法及程序法數種，計有：一、臺灣住民民事訴訟令；二、臺灣住民刑罰令；三、臺灣住民治罪令等三種。茲分述於后：

「臺灣住民民事訴訟令」為屬地性的立法，其效力及於臺灣住民全體，包括我臺灣同胞（所謂本島人）、在臺日本人（所謂內地人），及在臺外國人，但不及於日本本土或臺灣以外之其他日本殖民地之人民。惟在適用上，對臺灣同胞及此外之住民，仍有左列差異：

一、對臺灣人應優先適用舊有的地方民事慣例，無習慣或不能依習慣時，才適用條理。

二、對臺灣人民以外之住民（包括日本「內地」人），除有關土地權利之民事案件，適用臺灣舊慣外，其餘案件則以其日本國內法作為條理，而排除臺灣舊慣之適用。

「臺灣住民刑罰令」為有關刑事之實體法，其法律性質亦為屬地法，效力及於全體臺灣住民。本令繼承了前述之「軍事犯之處分令」中有關軍事犯之罪刑規定，並擴大其範圍，及於一般犯罪。成為本時期中關於刑事之一般法源，惟其立法原則仍然採取與軍事犯處分令相同之嚴刑峻罰、威嚇報復主義。該令總則章規定，所處死刑，為原始之斬首刑，而且教唆犯、從犯、未遂犯均科以與正犯既遂犯相同之刑，其罪刑規定可謂極端嚴酷。尤有甚者，依本令第三條規定：「本刑罰令雖無明文，而帝國陸海軍刑法及普通刑法有明文規定者，得處罰之，但斟酌輕重，適用本刑罰令之刑」。換言之，在臺灣依本令並未構成犯罪，而依日本本國法為犯罪者，在臺灣得比照本令，科以較重之刑。

依本令規定之所謂「犯罪」行為，主要者為直接涉及違反殖民地政府之「法益」者，如妨礙公務、加害官吏、偽造貨幣、偽證，乃至官廳召喚無故不到等均屬之，其用心無非束縛、桎梏殖民地人民，使之馴服其統治而已。雖然對普通犯罪行為，如傷害罪、強姦罪、強盜罪、誣告罪等亦均科以重刑，但其用心無非在建立此殖民地之「統治秩序」而已。

關於本時期所制定之程序法制，在民事訴訟方面有「臺灣住民民事訴訟令」，刑事訴訟方面有「臺灣住民治罪令」。二者之內容均非常簡單，其主要規定，可以歸納如下：

一、民事訴訟以不採取訴訟代理人為原則，惟如經審判官許可，得以其親屬或受僱人為訴訟代理人或輔佐人。在刑事訴訟方面，則嚴格規定不承認辯護人制度。

二、在刑事訴訟中，以憲兵或警察行使檢察官之職權。依治罪令第三條規定：陸軍憲兵將校、軍士、守備隊長、兵站司令官、地方各行政官廳長官、警察部長、警察，應以檢察官身分偵查犯罪，蒐集證據，起訴於法院或其支部。

三、對案情輕微之罪犯，委由憲兵或警察審判，有相當於「即決例」之規定。依照治罪令第二條規定，下列罪犯，由犯人所在地或犯罪地憲兵諸隊長、警察署長、分署長審判之：

(一)帝國刑法之違警罪。

(二)臺灣諸法令中其本刑在徒刑二月以下，罰金三十元以下之犯罪。

四、憲兵具有司法警察之身分。除前述第二、第三所述情形外，依「臺灣住民民事訴訟令」之規定，審判官執行職務時，得指揮陸軍憲兵軍士、上等兵、警部、巡查。依「臺灣住民治罪令」規定，憲兵上等兵及巡查，非依審判官或檢察官之命令不得逮捕被告，但現行犯不論何人均得逕行逮捕之。逮捕後應速送交檢察官、憲兵上等兵或巡查。由此觀之，憲兵於本時期中，具有司法警察之身分。

由上觀之，在軍政時期，行政方面法制多未遑建立。司法方面法制亦尚極為簡陋。雖然如此，對其後之發展仍有若干重大之影響，因此後各時期之臺灣殖民地法制若干基本形態，在本時期所制定之若干軍令中已成其雛形。如民事方面之承認臺灣舊慣；刑事方面之採取嚴刑峻罰、威嚇報復主義，均為後此各種主要刑法或特別法所繼承，其影響實極深遠。基於此種理由，雖然臺灣總督更迭頻繁，統治者之「姿態」也時常更新，但是，臺灣殖民地法制之基本精神、基本原則，基於此種一貫之殖民政策，早在以軍事行動開端之過渡時期臨時法制中，即已表露並勾畫出其發展之方向，而在此後之各時期，依循發展。

四、律令立法時期

上述過渡之軍政時期，為時短暫，僅經歷了九月餘，即告結束。但軍政雖告終止，日本政府之根本統治原則仍未確立，當時關於臺灣統治方針有兩派見解，一派主「急進」，一派主「漸進」。急進論者認為臺灣既因割讓而成為日本領域，日本之法制應當然全盤適用於臺灣，必如此，方能永保臺灣。漸進論者則認為：臺灣人與日本人在言語、風俗、習慣方面既各不相同，彼此道德觀念與社會組織亦互殊，因此認為以採取特別法制主義為妥。臺灣總督府則以日本領有臺灣日期尚淺，百事草創，且臺灣抗日事件風起雲湧，屢仆屢起，地方不靖，而且臺灣距離日本本土遙遠，如大小政事必須逐一經過其本國議會同意，殊非妥適，因此主張因地制宜，另訂法制。日本政府鑑於當時臺灣之治安狀況遂採納臺灣總督府意見，經努力疏解結果，終於確定採取特別法制主義，賦予臺灣總督特殊立法權，於光緒二十二年（公元一八九六年、日明治二十九年）三月三十一日，由日本政府以法律第六十三號頒布「有關施行於臺灣之法令之法律」，自同年四月一日施行，即所謂之「六三法」是也。

上述「六三法」對本時期臺灣法制關係非常重要，茲錄其全文如下：

第一條：臺灣總督得在其管轄區域內，制定具有法律效力之命令。

第二條：前條之命令，應經臺灣總督府評議會之決議，經拓殖大臣奏請勅裁。

臺灣總督府評議會之組織，以勅令定之（另錄於后）。

第三條：在臨時緊急時，臺灣總督得不經前條第一項之手續，即時制定第一條之命令。

第四條：依前條所發佈之命令，應於發佈後立即奏請勅裁，並報告臺灣總督評議會，如不得勅裁者，總督須立時公佈該命令向將來失效。

第五條：現行法律或將來應頒佈之法律，如其全部或一部有施行於臺灣之必要者，以勅令定之。

第六條：本法自施行之日起，經滿三年時，失其效力。

依六三法第二條所定之臺灣總督府評議會章程如左：

第一條：臺灣總督府評議會，以左列人員組織之：

總督、民政局長、軍務局長、民政局部長、軍務局部長、民政局參事官。

總督府在必要時，得於前項人員以外，命與事件有關之文武官員，臨時參與其議事。

第二條：評議會除決議依明治二十九年法律第六十三號之命令外，應總督諮詢對左列事項中答意見：

一、預算案及決算。

二、重大土木工程之設計。

三、人民請願之特別重大者。

四、此外總督認為有必要而特加諮詢事項。

第三條：評議會以總督為議長，議長有事故時，由出席人員中官等最高者代理之。

第四條：評議會議案由總督發之。

第五條：評議會會議，非有總員三分之二以上出席，不得開議。

第六條：評議會會議，依出席人數之多數決之，可否同數時，由議長決之。

第七條：總督隨時得將既發議案予以修正或撤回。

第八條：總督於評議會之決議不能同意時，得具理由請求再議。

第九條：評議會置幹事一人，書記官若干人，幹事以民政局參事官、書記以民政局屬員充任之。

第十條：幹事承議長之指揮，整理庶務，書記承上官之命記錄出席者姓名、會議事件及決議要項。

上述「六三法」為律令立法時期之最重要法源（法源係指廣義之法律之淵源）。性質上屬於委任立法。茲將與此「六三法」有關之事項略予說明：

一、依第一條所制定之具有法律效力之命令稱為「律令」。（當時朝鮮總督所頒布之同樣委任立法謂之「制令」。律令、制令均為日本在其殖民地所襲用之特別立法）。律令由其形式言之，係臺灣總督府之命令。由其效力言之，實具有法律性質，得剝奪人民之權利或課以義務。但律令僅限於在臺灣總督管轄區域內，始有與法律同等之效力，在日本本土不能適用，可謂具有「屬地法」之性質。至於律令與依本條例第五條所稱以勅令所定施行於臺灣之法律相抵觸時，律令之效力如何？並無明文規定。惟當時學者主張律令應優先適用，在臺灣此說頗為盛行（谷野格著：臺灣新民法第四〇頁）。

二、所謂臺灣總督府評議會係由臺灣之軍政樞要，即臺灣總督府所屬重要官員組成。此評議會與後此之大正十年田健治郎總督時期所設之臺灣總督府評議會（大正十年六月勅令第二百四十一號）性質不同。後者係為由官選之官民代表所組成之諮詢機關。

三、依第三條規定臨時緊急時所制定之律令，依第四條規定應奏請勅裁，如不獲勅裁時，結果亦僅向將來失效而已，故依律令所已為之行爲，其已發生之效力不受任何影響。

四、本法自明治二十九年四月一日施行，依第六條規定，應於明治三十二年失效，但日本政府於明治三十二年以法律第七號延長有效期間三年。嗣後又在明治三十五年以法律第二十號再延長三年，迨至明治三十八年又以法律第四十一號延至明治三十九年十二月三十一日，共計有效期間十一年。

因「六三法」日本學界指摘其為違憲至為激烈，日政府終在幾次延長有效期間後，不得已終於光緒三十二年（日明治三十九年）將其廢止。

繼「六三法」之後，即為「三一法」之時期，惟「三一法」在本質上仍為「六三法」之延續。「三一法」於日明治三十九年制定，自翌年一月一日起施行，它仍為律令立法時期重要法源之一，其條文如下：

第一條：在臺灣須以法律規定之事項，得以臺灣總督之命令規定之。

第二條：前條之命令應經主管大臣奏請勅裁。

第三條：在臨時緊急時，臺灣總督得逕行制定第一條之命令。

前項之命令經制定後應即奏請勅裁，如不得勅裁者，臺灣總督應即公佈該命令向將來失效。

第四條：法律之全部或一部，如有施行於臺灣之必要者，以勅令定之。

第五條：第一條之命令，不得違背依第四條施行於臺灣之法律，及以施行於臺灣為目的所制定之法律及勅令（註：本條係重要修正之點）。

第六條：經臺灣總督制定之律令仍然有效。

附則：本法之施行效力自明治四十年一月一日起至明治四十四年十二月三十一日止。

「三一法」依附則所定，其有效期間應至日明治四十四年底為止，共計五年。但迨至明治四十四年日本政府以法律第五十號延長其有效期間五年，又於期間屆滿前於大正五年又以法律第二十八號延長有效期間五年，至大正十年十二月三十一日止。前後有效期間自光緒三十三年至民國十年，共計十五年，加上前述之「六三法」期間合計，整個律令立法時期，歷時二十五年餘，適為日本統治臺灣之前半期。

觀乎上述「六三法」與「三一法」，吾人得知日據時期之臺灣，在法律上與日本本土（所謂內地）異其法域，除最初一年採取軍政統治外，始終採特別法制主義。因之，日本本土之法律並非當然施行於臺灣。故臺灣不僅在政治上、經濟上，即在法律上亦係處於日本殖民地（日本法律稱為「外地」）之地位。其與日本本土法制相異之處如左：

（一）在日本本土，立法權應經議會之協贊方得行使之，而在臺灣則否，其區別有二：

1 凡日本政府經其議會之協贊所公佈之法律，除勅令（日本天皇之命令）有規定適用於臺灣者外，在臺灣未必發生效力，故日本本土之法律可謂日本本土之屬地法。

2 凡有關人民權利義務，或與人民生活有重大影響，以及與日本殖民政策有關之事項須以法律規定者，臺灣總督得以律令制定之，是故，日本憲法中有關人民權利義務之規定，在臺灣不適用之。律令為臺灣總督之特殊立法權（委任立法權），具有法律之效力，可謂「代法律之命令」，毋須經日本議會之同意或承認。

（二）在臺灣，分權主義原則未能適用：臺灣總督一人身兼行政、立法、司法之大權。不寧唯是，軍政大權亦屬總督，因此法治主義下之行政、立法、司法三權分立原則在臺灣被破壞無遺。故臺灣之行政組織與司法組織均與日本本土有別。

臺灣為日本帝國主義首次獲得之殖民地，他們面對着這塊新領域——臺灣，一時手足無措，遂發生了統治政策以及法制適用之困難與見解之混亂。其根本原因是由於日本於明治二十二年（公元一八八九）制定憲法之時，並未將獲得新領土情勢之發生預計在內而規定於憲法之故。憲法上並無規定對於新領土或殖民地之效力如何，以及關於新領土應採取何種之統治方式。是故，日本佔據臺灣之初，其根本統治原則人言人殊，一時無從確立。嗣因臺灣抗日義軍紛起，「治安」堪虞，乃決定採取特別法制主義，於光緒二十一年（明治二十八年）對其第九屆議會特別提出「有關施行於臺灣之法令之法律」的法律案（即六三法）。此法律案是否違憲，當時曾引起日本朝野之激烈爭論，有謂將議會之立法權委任於臺

灣總督係爲違憲者，有謂此項立法適合實際需要並非違憲者，議論紛紜，莫衷一是。因此，該法律案一時無法獲議會通過。嗣經日政府努力疏解，多數議員始認爲此項措施爲暫時必要，遂附三年有效期限而通過之。於翌年（日明治二十九年）以法律第六十三號頒布施行，因而奠定了殖民地統治原則，採取「委任立法」制度，授權臺灣總督得於轄區內發佈代法律之命令。此六三法對我臺灣影響既深且遠。我臺胞之整個命運由此操諸臺灣總督一人之手。此法律頒佈後，日本學界仍繼續在「六三問題」之名義下指摘其違憲至爲激烈，已如前述。依照日本憲法規定，關於臣民之權利義務事項係屬「法律事項」，除依天皇大權發佈緊急命令外，原則上應由議會協贊成立之法律定之。而天皇之發佈緊急命令權於緊急必要之時，始得爲之，且限於帝國議會閉會期間，始得發佈代替法律之勅令，並須於下次會期提請議會追認，如議會不同意時，須立時公佈向將來失效。而臺灣以所謂六三法，概括授權臺灣總督得於轄區內發佈代法律之命令，就憲法立法精神而言，當然屬於違憲。因之，日本公法學者美濃部達吉於「論律令與憲法之關係」一文中說：「如說以法律委任立法是正當，則以法律委任發佈代替法律之命令並不可說是正當。蓋所謂法律之委任，祇是以法律就法律規定範圍內以其細綱之事委任於命令。法律與命令之區別爲立憲國最重要之一原則，如果捨棄此原則，而使行政機關享有自由發佈代替法律之命令之權，尙謂並非違憲，則天下尙有何者可謂違憲？」，的是一針見血之論。

綜上所述，究竟在基本前提上，日本憲法於殖民地臺灣是否有其適用之問題，當時日本法學者間仍無定論，有主張積極的肯定說者，有主張消極的否定說者。持肯定說者，認爲領土擴張乃統治權所及之範圍之擴張，憲法之支配範圍亦自隨之擴張，憲法自應適用於新領土。持否定說者，或着眼於制憲歷史，認爲憲法僅適用於固有領土及臣民，或着眼於解決委任立法之違憲性，主張新領土之統治係直接依天皇大權之發動，並非依於憲法之條規。

其中日本法學者市川光惠於其所著「帝國憲法論」中的見解較爲特殊，其要點爲：

(一) 憲法之前文中所謂「增進八洲人民之福祉」，其「八洲」一語即係指憲法發佈時之帝國領土而言。

(二) 憲法發佈勅語中所謂：「朕回想我臣民即祖宗忠良臣民之子孫」及「朕念所親愛之臣民即朕祖宗所惠撫慈養之臣民」之語，表示憲法係對固有之日本人制定，並不當然適用於新附之民。

(三) 憲法原係以施行於舊領土之目的而制定，就憲法之規定以統治各方面異於本國臣民之人民，其困難自毋待言。故所有之國法，並非當然應適用於新領土，須視其內容而定。

(四) 新附之民，新附之領土並非帝國之構成分子，僅不過帝國支配之對象而已，故帝國憲法對之自不適用。

(五) 憲法施行區域之擴張需經勅令明示，未經此種明示，自應視爲並不適用。

可知依當時情形，除了修改日本憲法，對殖民地之統治另加特別規定外，不能使在殖民地所施行之委任立法制度，避免前述之憲法的理論困難。因此日本法學者們曾努力嘗試，以求解救此一殖民地統治法制之「違憲性」，多種理論由是應運而生。其中，最爲著名者，應推權威公法學者美濃部達吉氏之「部分適用說」，美濃部的理論，是認爲憲法的施行區域，須就其條款加以區別，其中若干部分有屬地性質者，僅適用於其本土，並不當然適用於本土外之新領土。若干部分沒有屬地性質者，可隨其統治權擴張於其新領土。若干部分則是有屬人性的，僅適用於其本國人（所謂「內地」人），在這種情形下，新領土與舊領土是否同受憲法之支配，已不是憲法本身之問題，而是政策問題。同時，就新領土之憲法適用上，亦僅是部分應適用，與部分不應適用之問題，而不發生違憲與否之問題。

茲再就當時日本憲法之基本精神與內容，分析其是否適用於新領土之殖民地，並從而探究臺灣殖民地在日本國家法律上之地位：

(一) 法治主義：即由憲法所保障之人民自由權利，非經立法機關依法律程序制定之法律不得加以限制之。有關人民之權利義務事項，依日本憲法規定，為「法律事項」，亦即立法權之保留事項，非依法律，政府不得限制或剝奪人民權利或增加人民義務。日本憲法中，雖有所謂「天皇大權」之規定，構成法治主義之例外，然而，原則上，仍規定非依法律不得侵害人民之自由權利及財產。其法律，依憲法規定，應由議會之協贊制定之。並由超然獨立之司法制度予以保障。然而在其殖民地之臺灣，人民既不能依選舉產生議員，參與日本國家議會，甚而屬於臺灣之立法權，復經日本議會制定法律委由臺灣總督（行政機關）以命令行之。由於臺灣總督享有委任立法權之結果，有權發佈具有法律效力之命令。因此，縱使在日本本國，依憲法規定為立法權保留之事項，在臺灣則總督得逕以行政命令規定之。由此可見，於臺灣總督委任立法權所建立之臺灣法制下，人民的自由權利可謂蕩然無存，因此，法治主義的大原則，在臺灣根本無所適用。

(二) 代議制度：即國民得依法選舉議員，組成議會，代表國民行使立法權，並監督政府之制度。依照日本憲法規定，眾議院議員由國民選舉產生之，賦予協贊立法之權，並有監督政府財政及施政之權，有關人民權利義務之法律事項，依法必須由議會行使其職權。然而當時選舉議員之權，僅限於日本本土，議會之代表性亦僅限於日本本土範圍之內，臺灣人民既無自己設立之議會，亦無權選舉代表參與日本之議會，以行使立法權。至於貴族院，乃由皇族及勅選議員組成，勅選議員中雖偶有極少數由外地人擔任者，但在法律上，並不是以其為外地人之代表，實際上，僅為象徵點綴性質。是故，雖然在形式上，日本議會乃全國性之代議機關，無「內地」與「外地」之別，但實際上，其議會之代表性不含本土外之殖民地。

(三) 責任政治：即政府應對議會或國民負其責任，國民或議會並有追問政府責任之權。依照日本憲法，雖無內閣應對議會負責之明文，內閣對國政之責任，乃係對天皇負之，因此，在法律上，內閣可謂不對議會負責。然而，證諸實際，由於議員對國務大臣享有質問權、質疑權、事後承諾權、決算審查權、不信任議決權、彈劾上奏權，及對內閣或特定之國務大臣之行爲非難之決議等權，並可運用否決或修改內閣提出之重要法律案，或不同意或削減政府之預算案，可決政府反對之議案等，以爲表明其責難政府、追問政府責任之手段。惟殖民地的臺灣，如前所述，既無從選舉議員以參與議會，追問政府責任之先決條件已不存在，更遑論其他？何況，臺灣總督享有廣泛的行政權、立法權、司法權，其可不對殖民地人民負其責任，尤不待言。

(四) 權力分立：即行政權、立法權、司法權三者彼此分立，相互制衡，各機關各有其法定之權限，不得逾越。立法權由議會行使，行政權由內閣行使，而司法權則由法院行使。其中，尤以超然獨立之司法權，關係權力分立原則之維護，最爲重要。因爲日本憲法係採君主立憲主義，一切統治權名義上均歸屬於天皇，然其實際上仍採三權分立制度。憲法規定，行政權依國務大臣之輔弼總攬之，立法權依議會之協贊行之，司法權則以天皇之名義，由裁判所（法院）行之，而且憲法上明定裁判所組織法應以法律定之，以確立司法權之超然獨立地位。然而，在臺灣，行政權與立法權混而爲一，均操之於臺灣總督一人之手，行政權由總督行之固無論矣，立法權由總督以律令定之，既是法院組織仍由總督以律令行之。在依總督律令所設立之法院，其不能完全超然獨立，不言可知。是故權力分立之原則在臺灣法制上亦無其適用。

綜上所述，可知當時之日本憲法，僅適用於日本本土，並不適用於構成其「領土」之殖民地臺灣，其是否構成「違憲」問題，雖當時亦有頗多法律學者討論及之，惟衆說紛紜，莫衷一是，何況當時的日本政府執意如此，則所謂違憲與否，充其量祇不過是理論上的爭執而已，實際上不

能發生何種作用，蓋在日本政府之上，並無其他更強有力之機關以監督政府，欲依賴國家機關——政府本身之自我約束，實不啻緣木求魚。因此，由上述日本憲法之不適用於臺灣，以及臺灣總督能肆意制定桎梏臺胞的各種臺灣法制觀之，臺灣殖民地之悲慘地位，可以思過半矣。

綜合上述，律令立法時期，整個臺灣殖民地法制結構之基礎，係一方面認為臺灣社會與日本本土之間具有相對的特殊性；另一方面，則基於日本政府殖民政策之需要，採取了與其本土相異的特別立法主義。而且民事方面承認臺灣舊慣，刑事法方面採取嚴刑峻罰、威嚇報復之手段，行政法制方面，以強大而絕對的行政權力，建立置於高壓下之統治秩序，以奠定並擴展其帝國勢力為其主要目標。

五、勅令立法時期

前述律令立法時期，至民國十年（公元一九二一年，日大正十年）十二月三十一日結束。繼而於同年以法律第三號發佈「有關施行於臺灣之法令之法律」（世稱法三號），而進入了勅令立法時期。在前之律令立法時期中，對於臺灣之法律事項，以由臺灣總督根據臺灣之特殊情勢及需要，自行發佈其法律命令（律令）為原則，僅於例外情形下，才以勅令施行日本本土法律之全部或一部於臺灣。

本時期之勅令立法，則改變為以「勅令」施行其本國之法律之全部或一部於臺灣，必要時並以勅令規定特例為原則。但仍有例外，即於臺灣須以法律規定之事項，因法律尚未制定，或雖已制定法律但不適合臺灣，或因臺灣情形特殊，有設特例之必要情形下，臺灣總督得以命令（律令）規定之。

本時期自民國十一年（公元一九二二年，日大正十一年）一月一日起，以迄民國三十四年（公元一九四五年，日昭和二十年）我國抗戰勝利臺灣光復為止。此一「立法法」共計支配臺灣二十四年餘，適為日本對臺灣殖民地統治史上之後半期。

「法三號」為本勅令立法時期之重要法源，其全文如後：

第一條：法律之全部或一部，如有施行於臺灣之必要者，以勅令定之。

前項情形，關於官廳或公署之職權、法律上期間或其他事項，如因臺灣特殊情形有設特例之必要者，以勅令另定之。

第二條：在臺灣須以法律規定之事項，如該法律尚未制定，或雖有法律而不適合臺灣情形者，以因臺灣特殊情形有設特例之必要者為限，得以臺灣總督之命令（律令）規定之。

第三條：前條之命令，應經主管大臣奏請勅裁。

第四條：如有臨時緊急之必要者，臺灣總督得不依前條之規定，逕行發佈第二條之命令。

依前項規定所發之命令，經公佈後應即奏請勅裁，如不得勅裁，臺灣總督應即公佈其命令向將來失效。

第五條：依本法臺灣總督所發之命令，不得違反施行於臺灣之法律及勅令。

附則：本法自大正十一年一月一日施行之。（註：關於施行期間，本法律並未附期間之限制，此點與「六三法」、「三一法」不同）。

上述「法三號」之施行，及其所產生之立法法制之變更，主要係由於即日本對臺灣之「統治」期間，已經歷了二十多年，日本政府認為在國家權力強有力之長期支配營運下，殖民地之「統治秩序」業已建立，產業、經濟方面亦已相當發達，臺灣人民對於日本統治秩序下之社會生活已被認為「漸能適應」，認為日本之資本主義化之法制，已有進一步移植於臺灣之可能與必要。此非僅為日本統治上之必要，亦為對臺灣進一步採

取「同化」政策之所必需。另一方面，被奴役、被壓迫、被榨取之臺灣同胞，更澈底了解其本身之不幸地位，同時更受世界潮流之衝擊逐漸醒悟，臺胞之政治意識與自覺自救運動逐漸成熟，在當時第一次世界大戰後，風起雲湧，浪潮澎湃之世界性民族自決運動鼓舞下，臺胞對日本帝國主義統治之高壓統治更覺不滿並起而反抗，且逐日表面化與積極化。在此種情形下，日政府面對臺灣人民之反抗，已知有調整其統治政策，予以緩和與安撫之必要，因此乃計畫推出統治策略之「新面貌」，此種新面貌包括左列數種：

(一)修正臺灣地方制度，設置相當日本本土之府縣制之州制。

(二)將臺灣武官總督制度改為文官總督制度。

(三)改革臺灣司法制度。

(四)宣佈施行「地方自治」。

(五)實施所謂「內臺共婚制」。

(六)刑罰上廢止答刑。

(七)政治上高唱「同化主義」。

上述諸「新面貌」，與本時期以勅令立法為原則之「法三號」，以及立法上標榜「內地」延長主義之同時被提出，其目的無非欲使臺灣同胞以為從此將逐漸獲得與日本「內地人」相等之法律地位之錯覺而已。

依「法三號」，以勅令規定在臺灣「施行」日本本國法律之全部或一部，與前期以律令「依用」日本國內法律之情形有所不同，因以律令依用法律，其情形較為單純，被依用之法律成為律令之構成部份，被律令吸收而間接地、第二次的發生效力。但以勅令施行法律，則被施行之法律，即成勅令之內容，得以直接因其法律之地位而發生效力。除此而外，勅令更有設定特例之權，特例之範圍，可說並無何種限制，甚至特例可以變更法律。且法律是否施行，及施行全部或一部，不由法律本身決定，而由勅令定之，故而勅令之性質應為立法命令無疑，因此與前期之律令立法同屬行政立法，惟前期之律令乃是臺灣總督發佈之立法命令，茲則變更為以其天皇名義發佈之立法命令，換言之，在臺灣之立法權由殖民地地方政府移轉到其本國中央政府，如是而已。

本時期之勅令立法法制之基本原則，即所謂「內地」延長主義，在此原則下，日本本國法制之極大部分及其主要部分被「施行」於臺灣。雖然如此，以前臺灣總督所制定之各種律令，其未經明令廢止者，仍然繼續有效，因而有關臺灣人民權利義務之重要事項，多數已由律令加以規範，未稍改變。而且日本本國法是否應「施行」於臺灣，悉取決於其對統治政策是否有利之考慮。因此，凡涉及臺灣人民權利義務重要事項之法制，可以說，殊少實質上之改變。直至民國三十四年（一九四五年）日本戰敗，向我無條件投降，臺灣光復，並重歸我中華法制系統之日為止。

六、結 語

歸納言之，當時臺灣在日本的殖民地法制統治下，形成左列數點特徵：

一、基本上，支配臺灣殖民地者，從政治上言之，是臺灣總督的專制政治，使殖民地人民成為其國家權利支配下之「物體」，所有的法律均

由殖民地統治者專斷制定，各種法制均以對殖民地人民歧視、凌虐、以至橫暴為其特色。從經濟上言之，臺灣是日本財閥獨占資本主義下被擄取、被掠奪的對象。且其程度之深入，可說是登峰造極了。

二、當時臺灣的基層行政組織，實際上是與警察合而為一的，警察透過保甲控制、監視人民，而且人民相互間有「連坐」責任。警察對臺灣人民的言論、出版、集會、結社均得加以干涉，殖民地人民無表達意見與意志的政治自由。同時，根據警察權，祇要被警察認定為所謂「浮浪者」，警察即有權發佈「豫戒命令」加以管束，殖民地人民根本不需構成犯罪，祇是被認為「浮浪」，即可能隨時被剝奪其自由。

三、在刑事方面，有嚴刑峻罰的匪徒刑罰令，以及一審終結，處刑殘暴的臨時法院，此種臨時法院曾有一次判處死刑千人左右之紀錄。並且長時期中維持「答刑」的體罰。可見殖民地統治者，即是以這種暴虐、嚴苛的刑事法、警察法與保甲制度，構成一條牢不可破的鎖鍊，鎮壓臺灣人民，使之馴從其驅策、役使與剝削。

四、臺灣同胞，不唯是在法制上絕對的處於被支配的地位，即使在臺灣的「官吏」職位上，一切較好的職務與待遇盡為日人所獨占。日本人不僅獨占了高級官吏，並依「法」享受特別加俸（較同職級「本島人」高五〇—六〇%）。形成了極端的民族壓迫。而專制政治、警察統治、民族壓迫三者相互結合，遂成為壓制殖民地人民之三種「利器」。

五、臺灣同胞處於如此悲慘的境遇下，民族性的政治運動因以產生，此一運動立即遭遇日本當局之殘酷鎮壓，運動被禁止，幹部被投獄處死。既使在性質上不失為以溫和手段的臺灣議會設置運動，在備受日方彈壓之下，前後十五次提出請願，也祇實現了地方制度之所謂「改革」，但仍無改於殖民地統治之實質。