

後藤新平與殖民地經營

— 日本殖民政策的形成與國內政治

小林道彥
李文良 譯著

目 次

前 言

- 一、臺灣經營的「混亂」
- 二、後藤的統治改革——舊慣保存及經費節減
- 三、臺灣事業公債法的成立——積極主義與殖民地經營
- 四、臺灣經營的展開

【摘 要】

由於日清戰爭領有臺灣而導致臺灣關係費的意外膨脹，是形成第二次松方內閣決定增徵地租最直接的因素。不管是反對增徵地租的政黨或是積極推動的藩閥勢力，同時開始主張臺灣的統治改革以改善臺灣財政。在新任臺灣民政長後藤新平本著「保存舊慣以節減經費」的理念之下，徹底施行統治改革；不但縮減臺灣財政之經常費部門以回應國內之期待，也同時藉由臺灣事業公債法大幅擴充特別事業，實現其

一貫主張之積極主義的殖民地經營論。該法案在第十三次議會中初步成立。儘管在一九〇一年以後財政狀況窘迫，然因臺灣戰略地位重要性的升高而仍受到支持，所以大致上還是依據當初計劃的步調進行著。但是，後藤做為一個徹底的積極財政論者，冀望能有更深一層之積極主義的殖民地經營；為了抑制本國的「吝費主義」及內地延長主義，遂起草「臺灣統治法案」。

《史林》六八卷五號 一九八五年九月

前 言

後藤新平，於一八九八年至一九〇六年間擔任總督府民政長官，推動臺灣的統治改革，收拾了乃木總督時代的「混亂」統治，將其成功地推上啓始的軌道。本文以日清戰後經營期的國內政治過程之互動關連為基礎，意欲掌握由後藤奠下基礎的日本殖民地政策應有的形態。

並且，筆者認為目前日本的殖民地研究中，統一的掌握殖民地——國內雙方之政治過程的視點、方法，還不充份。筆者並試圖從上述的觀點來解明日本殖民政策的形成過程

(註1)。

高野臺灣高等法院長非職事件（一八九七年）象徵臺灣

統治初期的「混亂」，而其原因是統治理念尚未確立。但是，隨著後藤就任民政局長（一八九八年三月），統治理念II「舊慣保存」原則的確立，「混亂」被收拾。要言之，領臺當初為陸軍所奉行的「臺灣住民放逐論」，因為「土匪」的相繼蜂起而失去了現實上的妥當性，而從「同化」主義立場，對陸軍展開批判的進步黨—高野的統治構想，也因具有「內地延長主義」的性格而不為藩閥指導者所接受，同時失去了做為政策的有效性。後藤的「舊慣保存」主義之所以能被藩閥指導者接受，是因為它為阻止政黨勢力介入殖民地統治提供了適當的理論基礎。而且，基於該主義的「歸順政策」也有效地鎮壓「土匪」。（附記）

如此，筆者著眼於日清戰後經營期「藩閥對政黨」之權力鬥爭的側面，藉以確定後藤新平革新臺灣統治之意義。

由於舊稿未能釐清後藤上臺的意義—當時最大政治爭點的財政問題，特別是和增徵地租之間的關連性。所以本文在分析視角上也導入財政問題，對日本殖民政策何以必須冠上「後藤式」之問題予以重新解明。也就是說，本文的第一個課題是檢證在現實政治的「場域」中，後藤新平之殖民地經營構想的「意義和境界」。（註2）

同時，為了完成上述課題，必需先確立殖民地經營在國內各政治勢力之政策優先順序中的位置。

日清戰後經營期國內政治過程的主要潮流是藩閥、政黨及其相互提攜所構成的政治體制，即朝向日後「桂園時代」政治體制的形成。二者分別藉由戰後經營的完成以及地方利

益的散佈達成擴大黨勢的目的，由增稅等等措施作為積極財政的志向，並且以此作為合作的媒介。（註3）

在此情形下，藩閥及政黨的殖民地經營是以怎樣的意涵在進行呢？對於此一問題的解明是本文的第二個課題。

另外，筆者假設性的推測，後藤所開創殖民地經營有關的「政治技術」是在「明治寡頭制」崩壞II政黨政治成立及伴隨第一次世界大戰而來的高度經濟成長之實現等等，內外情勢諸大變化的原敬內閣期之前，大致上完成殖民政策的展開。但是對於在原敬內閣期以後，後藤之殖民政策的解體過程之考察，則有待日後另外撰文探討。

一、臺灣經營的「混亂」（註4）

本章以統治體制問題、土匪政策和財政問題三點為中心，考察後藤赴任當時臺灣經營混亂的實態。

首先，在統治體制（註5）問題上。到底如何建立殖民地統治體制和本國統治體制II明治憲法體制之關係，是統治的基本問題。臺灣是明治國家第一個領有的殖民地，因此此一問題必須盡速解決。但這並非易事，怎麼說呢？第一，明治憲法中完全沒有關於獲得新領土的規定；第二，政府內部對於應以如何的理念統治臺灣，連所謂的原則問題、統一的意見都沒有形成，因此無法作「實踐的」解決。

（附記）：

「土匪」、「同化」等名詞，原來應該附加括弧，但是以下除了在第一次使用的場合外，原則上予以省略。引文中的一（）全部是由筆者所插入。此外，本文中所謂的「別稿」是指「一八九七年における高野臺灣高等法院長非職事件

について—明治國家と植民地領有—」。

臺灣的統治體制，從一八九六年四月「臺灣總督府條例」、「拓殖務省官制」、「有關施行於臺灣之法令的法律」（所謂的六三法）之施行來看，已大致完成。結果，對於臺灣總督不僅賦予一般行政權，還有軍事指揮權以及實質的立法權。因而，總督府和本國政府的相對自主權，呈現了極為強化的外觀。為了「有效率」的鎮壓臺灣各地蜂起的土匪，而給與總督府相當程度的自由裁量權是權宜的方法。所以這種措施是可取的。

如此，儘管統治理念的確立仍然被擱置，但是由於一八九六年四月各種官制的制定，使得統治體制問題有了解決。然而，這種統治體制潛伏著固有的缺點。拓殖務省的設置便是缺陷之一。由於總督須受拓殖務大臣的指揮、監督，使總督一向強大的各種權限，因為本國政府在統治上的介入，產生了被制約的可能性。此制度之矛盾在一八九七年高野事件的展開過程中，一舉被顯在化。

高野事件的原因確實是統治理念的未確立。可說是陸軍和司法部在對土匪政策之應有態度上的不同，所導致的全面對立。當時主導土匪政策的陸軍，是以放逐臺灣住民的於島外、大量移入日本人為前題，對土匪蜂起區域的住民作無差別的殺戮；而司法部則設定以臺灣住民的同化作為統治目標，主張依法處理土匪。因而，兩者的關係自然是對立的。這種對立在一八九七年春天，因為高等法院揭發總督府內大規模的貪污瀆職事件，加上在此前後又發生土匪包圍、攻擊總督府的「失態」事件，因而一舉成為國內政局的一大爭點。

在國內，支持高野等人主張臺灣統治改革的是，第二次

松方內閣之與黨—進步黨。和高野同樣倡導同化主義的進步黨，主張廢止象徵在臺陸軍專橫制度的總督武官制。結果，這個問題因為受到陸軍之壓力的松方支持武官制，而可概見其結果。但是事情不僅止於此，因為，更加助長臺灣統治混亂的是，拓殖務省（拓殖務大臣由陸軍大臣高島鞦之助兼任）和總督府之「兩頭政治」情況的日益明顯化。

也就是說，拓殖務省往往沒有事先諮詢總督府，便決定了臺灣的重要施策，導致兩者間紛爭不斷（關於具體的爭點，稍後再述）（註6）。因此，進步黨此時也要求廢止拓殖務省以作為其批判陸軍之政策的一環。（註7）

由於與黨進步黨對臺灣統治體制之應有形態作全面而持續的攻擊，對於已經意識到地租增徵問題已日益政治化的松方產生極大的衝擊。因此，在總督任用資格問題上接受陸軍主張的松方，在拓殖務省的問題上只好偏於進步黨一方。結果，拓殖務省在該年九月被廢止，此後，總督府改由設置在內閣的臺灣事務局管轄。

上述第二次松方內閣時代臺灣統治體制之動搖，因為一八九七年十一月的「臺灣總督府官制」（勅令三六二號），總督武官制的存續終究被確認，而大體終熄。體制改革僅止於拓殖務省的廢止。結果，總督府和本國間的相對自主性比以前更加增強。

那麼，為何臺灣問題在此一時期會成為政爭焦點呢？臺灣問題之政治爭點化的原因是在當時國內政局最大政治懸案的地租增徵問題和臺灣統治改革之間，產生了密切的連動關係。以下，就針對這一點論述。

本來，新領土之經營需要龐大的經費是理所當然的，臺

灣之領有也不例外。例如，一八九五年度，本國所負擔的臺灣關係費（由臨時軍事費支出）總額高達二、七八九萬元，相當於一般歲出會計總額八、五七一萬七、〇〇〇元的百分之三十三，翌年一八九六年度這項費用也達一、八一四萬三、〇〇〇元，比起前年度是有一些減少，但是仍然佔一般會計歲出總額一億六八八萬六、〇〇〇餘元的百分之十一。（註8）

如此，臺灣領有變成是本國財政的一大負擔，為了使這項負擔減輕因而制定「臺灣總督府特別會計法」（在第十次議會提出）。該法案制定的宗旨是「以臺灣的歲入來維持臺灣的各項經費」（阪谷芳郎），要言之，臺灣總督要負擔徵稅的責任，在臺灣增加稅收以圖謀將來臺灣財政的獨立（註9）（但是臺灣關係軍事費不列入特別會計，而變成屬於一般會計的陸海軍省所管。總之，是由本國的財政負擔）。此一法案同時受到自由黨及進步黨的支持，在一八九七年三月，由議會通過・成立（註10）。

然而，要在臺灣擴大稅收並不容易。這乃是因為土匪活動的活動及地方制度上的缺失，使得總督府政策的施行再三停滯。以第二代總督桂太郎來說，隨著日本軍登陸而在各地蜂起的土匪，之後一點也沒有減弱的跡象。在桂就任總督的時候（一八九六年六月）臺灣的情況是「猶如戰時」一般。總之，民政施行的實態是「只不過幾乎是在各地方配置民政官」而已（註11）。

還有，臺灣的地方制度「無異是以內地之制度作為模範的翻版」，有很多不適合臺灣實情的部局・機關。因而導致「對百姓的幫助極少，僅有助於官吏」的情形。更由於人事

費用的窘迫，使行政事務的停滯成為地方行政上的常態（註12）。並且，當時地方稅規則尚未訂定，「只能由（收稅的）直接執行者之地方部局盡力收稅，結果，其收入還不夠作為該廳、縣的經費使用」，從這個層面來看，徵稅事務的停滯，是自然的事（註13）。

結果，總督府特別會計的歲入預估數字不準，每年的歲入都產生了短收的情況。例如，一八九六年度，因為製茶規則施行上的延遲，歲入經常部出現短收三九七萬餘元（預算額是六六八萬餘元）。另外，一八九七年度，歲入經常部的預算，總計編列八一萬餘元，然而實際的預估收入不過是五六六萬餘元。原本就因為土匪的蜂起而處於停滯狀態的總督府行政工作，更因為經費的不足，使停滯的狀況益加惡化。「因為經費不足而使各種行政工作無法充份展開」的意見，在總督府內日見高漲，結果仍舊發展為要求增加國庫補助金對總督府特別會計的資助。（註14）

年 度	決 算 額		預 定 額
	一 八 九 六	一 八 九 七	
一 八 九 八	六、九四〇	五、九五九	
一 八 九 九	三、九八五	三、〇〇〇	
一 九 〇 〇	二、五九九	二、五九九	三、〇〇〇

一九〇一	二、三八七
一九〇二	二、四六〇
一九〇三	二、四九八
一九〇四	一、四九六
一九〇五	一、五〇一
一九〇六	一、三九九
一九〇七	一、二二七
一九〇八	一、〇四七
一九〇九	九九二
一九一〇	一

1.單位：千圓，千位以下四捨五入。

2.「預定額」是指在第十三次議會所修正成立之總督府「二十年

財政計劃」中的預定補助金額。

3.出處：『臺灣統治綜覽』，頁一八三。

爲了填補總督府特別會計的短收，當時的政府不得不增加較原定計畫爲多的補助金。此即著手戰後經營之際，政府原計畫的「臺灣經費補足」額，是從一八九六年度開始每年度約三〇〇萬元（十個年度，總計三、〇〇〇萬元）（註15）。但是，如表一所示，自第一個年度開始即不斷的被大幅修正著。順便一提，在一八九七年度的預算中，總督府接受的補助金是五九五萬九、〇〇〇餘元，大約相當於總督府特別會計歲入總額的七成。單單只從國庫補助金的金額來看，也意味當時臺灣經營的不善。（註16）

那麼，對於臺灣經費的膨脹，國內各政治勢力的態度是

怎樣呢？

在地租增徵問題及高野事件發生之前，不論是藩閥官僚、自由黨或改進—進步黨，雖一方面期望臺灣財政獨立，但另一方面，對於新領土的初期經營需要龐大經費的事實也能充份諒解（註17）。實際上，在第九、十兩屆議會中，主張削減補助金的只有自由黨，該黨的削減論是「爲了經營臺灣，在創業之際要求龐大的經費雖是不得已的，但是其方法應得宜」。此即，責難松方內閣原本想利用償金（譯註：日清戰爭後中國方面的賠款）來應付像軍備擴張費那樣的臨時支出，最後卻變成是對總督府的補助金採行經常費的性格。總之，臺灣財政的獨立並不是政府迫切的課題。（註18）

可是，由於地租增徵問題的登場及高野事件的突發，這種情況爲之一變。如前所述，促使松方內閣施行增徵地租最直接的原因是臺灣關係費的思想外膨脹（註19）。因而各政黨在激烈反對增徵地租的同時，也不得不主張進行臺灣統治的改革。

首先，若從自由黨之立場來說，該黨認爲「假如是因爲臺灣缺乏財源，不得已須藉由國庫向新領土投入龐大的經費，那還說的過去。然而，臺灣財源豐富、民力充裕。臺灣人民的負擔尚不及內地人民的五分之一，比起清國統治之時，大爲減少。臺灣的財政之所以困難，乃是經營計畫不當所致。」，自由黨以此理由要求松方內閣大幅縮減補助金。另外，一向對於削減補助金不似自由黨那麼熱心的進步黨，也同樣的開始主張補助金削減論。（註20）

他們的補助金削減論都是要求基於臺灣統治改革，進而整理臺灣財政。全力執行揭發「腐敗官吏」的高野，身邊集

聚了相當多的政黨人物，他們之所以激烈糾彈強迫高野停職的松方內閣，的確是與增徵地租問題和統治改革問題有緊密的互動關係。臺灣統治改革論可以說是作為兩黨反對增徵地租的「副產物」而被提出的。

然而，對於這件事情，在政黨方面也有贊成增徵地租，開始整理財政以達到統治改革之既定目標的，因而這也意味著補助金削減論有某種程度的被抑制。在第十三次議會，憲政黨贊成增徵地租。之後，該黨並公開表示不支持削減補助金，並且和高野的關係也急速地疏遠了起來。另外，反對增徵地租，之後又主張地租復舊的憲政本黨，從補助金全廢，一變為主張臺灣關係費的削減，極力籌措短缺的財源。因而，該黨一致表現支援高野的態度。

如此，在政黨統治改革論高漲及當時財政逼迫的狀況下，拓殖務省採行補助金削減策。一八九八年度預算原案作成之時，高島拓相在事先完全未知會總督府的情況下，大幅削減總督府所提出的預算案。而既已如上述，在總督府內部，補助金增額論的勢力正抬頭。所以此事當然加深了兩者間的對立（註21）。

由於增徵地租失敗，第二次松方內閣總辭（十二月），補助金削減路線由繼任內閣的第三次伊藤內閣所正式化。該內閣的井上藏相向總督府提出補助金一次減半案（六〇〇萬元→三〇〇萬元）。此際，像財政整理等種種統治改革之要求，那就更不用說了（註22）。

對於此事，以增加補助金為目標的總督府，到底是難接受，然而，與高野事件並列的財政問題使得乃木總督讓步（註23）。

如上所述，高野事件及地租增徵問題發生之前，不論是藩閥勢力、自由黨或是進步黨，雖然都期望將來臺灣財政的獨立II補助金的廢止，但似乎並沒有急著要削減補助金。他們對於新領土的經營需要龐大經費的事實都有充份的認知。不過，因為增徵地租的最直接原因是總督府補助金的意外膨脹，因此各政黨為了阻止增徵地租，轉而主張臺灣統治改革論。而政府也體認到為了實現地租增徵，需以臺灣統治改革為急切前題，所以同意補助金減半。

要言之，後藤到臺灣赴任當時，藩閥和政黨之間，已經形成了臺灣統治改革II補助金削減的共識。但是，補助金的大幅削減，多少造成了殖民地課稅的強化。所以這件事情如果做的不好，會引發殖民地群衆的反抗，使土匪活動更形活躍，進而促使臺灣關係費的膨脹也未可知。為了不陷入這種已被預想的「惡性循環」之中，如何去全面革新臺灣統治是後藤被給與的第一個政治課題。以下在第二章中，以他的意見書「臺灣統治救急案」為中心來探討，後藤如何解決上述課題。

二、後藤的統治改革

一舊慣保存及經費節減

一八九八年一月，因為伊藤首相之邀請而出任民政局長的後藤，向伊藤、井上、兒玉、桂等藩閥指導者提出名為「臺灣統治救急案」（註24）的意見書，徵求他們原則上同意關於臺灣的統治改革。此意見書實際上是由兩個部份所組成。第一，基於舊慣保存原則（註25）推進統治以整理臺灣財政。第二，籌募外債以整備鐵道、港灣及水道等等各項設施。

依後藤的說法，造成臺灣長久以來統治混亂的最大原因是

，總督府無視於臺灣之慣習『直接施行急進的文明政策』，特別是破壞了臺灣地方社會的「自治制慣習」所致。而且，在「自治制慣習」中，「警察裁判、士兵、收稅的方法等，一應俱全」。所以可以藉由此一制度的再次推動，使總督府的業務，由中央到地方都大幅縮減，且使總督府全部的相關組織簡素化||經常費節減成爲可能。

如上所述，第三次伊藤內閣一舉減半對總督府特別會計的補助金。而後藤此一構想，則冀望藉由舊慣保存及財政改革，一舉解決本國政府的補助金削減要求及因破壞舊慣所引發的民心離叛、土匪蜂起問題，這可以說是極爲巧妙的。但是後藤對於本國政府的要求，並非出於內心的同意，在該意見書中接著提到：

「假使意欲期待臺灣統治的完成，本國政府應盡可能不干涉其施政，而將全權委託臺灣總督，使總督府有自主的活動。而想要達到這種作為，勢必要將臺灣財政的責任完全委託總督。而且，該島的財政以依賴公債為宜。」

後藤作爲一個十足的積極財政論者，原本就不會忌諱殖民地財政規模擴大的事態（註26）。因爲，在殖民地積極的投入資金以整備鐵道等各項設施，可以使殖民地產業發展，獲取領有殖民地的好處。另外，對殖民地積極的投下資金，也因被視為是防止殖民地獨立的政策而受到重視。所以，在上文中，後藤接著提及，其公債是以外債的方式募集，因此整備鐵道、港灣等等，使這些事業的步入正軌，不只是能以臺灣自身的負擔償還外債，也能使臺灣的歲入倍增，使財政

狀況迅速好轉。（註27）

以上是臺灣統治救急案的概要。後藤積極主義的殖民地經營之目標，是爲了應付藩閥—政黨削減補助金的要求，以舊慣保存||經常費節減爲基策，開始發行大量公債||事業費膨脹，進行積極主義的殖民地經營。另外，在該意見書中後藤幾乎完全沒有觸及統治體制的問題，那大概是因爲前年的制度改革雖只是拓殖務省的廢止而已，但藉由其結果，總督府「自主的活動」空間已有所擴展（註28）。

那麼，基於這種構想的後藤，其統治改革是怎樣的一種情形呢？首先由地方制度改革加以檢討。

後藤赴任當時，臺灣的地方制度是六縣三廳及作爲其下級機關的辦務署，此外，在各地另設有警察署。但是，就像前面所說的，由於此一地方制度有它制度上的缺陷，因而幾乎無法達到統治的實際成效。

因此，後藤基於舊慣保存||經常費節減的構想，著手改革。亦即讓臺灣原有的「自治的警察機關」—保甲—再次編成、復活，同時由他們來分擔基層的行政事務，特別是警察事務（一八九八年八月「保甲條例」），更改六縣三廳制度爲三縣四廳，以追求行政的簡易化、效率化。結果，加上由此所帶動的總督府組織改革，總計有官吏一、〇八〇人被罷免。另外，在此制度改革中更重要的是，由警察官兼任縣、廳官吏，因而使地方行政機關兼有警察機關的性質，圖求制度徹底的簡易化。另外，在一八九八年制定「地方稅規則」，一縣的經費原則上由該縣的稅收來維持，結果，一向停滯的徵稅事務也開始步上軌道（註29）。

與上述制度同時被推動的是，後藤在土匪政策上決定正

式採用「歸順政策」。所謂歸順政策是使整個土匪集團內部的「良民」部份和「政治犯」的部份分離，由內部瓦解土匪集團的政策，具體的說，即是限定只有舊良民才有「歸順資格」以促進歸順，同時對於剩餘的部份採用以警察武力為主體而加以武力「討伐」的方法。我在別稿中另有提及，領臺以後所謂的土匪大半是由日本軍所「製造」出來的。亦即伴隨著陸軍部武斷的土匪政策¹¹對土匪蜂起區域住民的無差別殺戮，促使一般住民的土匪化。所以，歸順政策的採用及武力討伐的抑制，致使大多數的土匪集團自內部崩壞。至一九〇二年，臺灣境內的土匪活動大致上「終熄」。^(註30)

同時，前述一連串的制度改革中，保甲制度的導入是為了強化村落的「自治」機能及連帶責任制，期能主動抑制良民土匪化之目的所創設。而地方機關的警察機關化，也使得「對土匪政策」的執行主體由陸軍轉為警察成為必然的趨勢。總之，一連串的制度改革同時也對應了歸順政策的採用。

然而，歸順政策的「成功」，不用說是以對土匪集團之實態有正確的認識為前提，而且這樣的認識必需是對清朝統治下的土匪之應有形態及臺灣社會形態的深刻認識，假設沒有這樣的深刻認識，到底還是無法認清的。所以，歸順政策的登場確實是為落實舊慣保存原則政策之一環。如上所述，後藤一連串的制度改革及歸順政策的採用，其間是有一定的密接關連性的。這也是別人評價他「從舊慣保存到經常費節減」論的「巧妙」實踐之所在。

那麼，由於這些政策的推動，臺灣的財政狀況實際上好轉了嗎？

首先，臺灣關係費的國庫負擔額（特別會計補助金及臺

灣關係軍事費），由一八九六年度的一、八一四萬餘元（大約是一般會計歲出總額的百分之十一），到一八九九年度是一、二一二萬餘元（約百分之五），一九〇一年並急速減少到一、〇一九萬餘元（約百分之四）^(註31)。而且，國庫補助金終在一九〇五年度完全廢止。這些事實首先反應了，由於後藤的統治改革，總督府的歲入有跳躍式的成長。（一八九八年度：七四九萬餘元、一〇〇%；一九〇一年度：一、一七一萬餘元、一五六%；一九〇五年度：二、一六九萬餘元、二八九%）。而且，歲入增加的主要部份是來自於所謂「間接稅」的專賣收入（樟腦、鴉片）。據說這些也是源於後藤周到的考慮。^(註32)

但是，在臺灣財政狀態快速好轉及財政獨立的達成過程中，一向主張國庫補助金削減論的藩閥及政黨勢力，對於臺灣財政問題之態度，給與怎樣的影響呢？因為文章篇幅的關係，對於在各期議會中預算審議的情形無法完全一一指出，在此只重點指出下面的一些事實^(註33)。此即他們以臺灣達到完全的財政獨立及臺灣關係軍事費由台灣負擔為目標。例如，原敬以「非依臺灣的經濟來支付駐兵費不可」對後藤說明時（一九〇六年十月二十八日），憲政本黨的領袖大石正己也表達了同樣的見解^(註34)。

對於此問題，藩閥指導者的態度稍微不明顯。第一代韓國統監伊藤並不明確主張韓國的統治費由韓國本身負擔^(註35)。不論如何，這整個時期，藩閥指導者主要關心的是軍備擴張，政友會則是正開始追求地方利益散佈策。所以，由政策的優先順位觀點再加上日俄戰爭後的財政逼迫狀況來觀察，他們依據臺灣財政的獨立來主張臺灣關係軍事費由臺

灣負擔，應該是相當自然的事。

三、臺灣事業公債法的成立

— 積極主義與殖民地經營

以上，在第二章中，就後藤的舊慣保存³²經常費節減進行論述，本章則針對「臺灣統治救急案」的後半部份³³以外債募集為策略的積極主義的殖民地經營論，解明其以臺灣公債法被政策化的過程。

直到臺灣事業公債法成立之前（一八九九年三月），臺灣的鐵道、港灣等等各項設施，幾乎都完全尚未著手進行。就以被視為當時各項事業中最重要的兩項工程，基隆港及臺灣縱貫鐵路之構築來說，前者的「築港調查費」是由臨時軍事費中支出；後者則因受到了戰後經濟不景氣的影響，臺灣鐵道會社（民間資本，資本金一、五〇〇萬元，一八九六年十月被認可設立）的設立受阻，鐵路的敷設工事完全無法進行。（註³⁴）

政府對臺灣鐵路、港灣等建設之整備，並非自始即是「消極」的。早在戰後經營計畫完成時，政府已考慮利用償金或公債財源來推動上述各項事業的完備。例如，在松方及渡邊國武的戰後經營計畫中，即試圖利用發行公債取得經費，以建設臺灣鐵路及築港（註³⁵）。就以公債做為財源之想法而言，上述計劃可以說是後藤的臺灣事業公債構想之原始「雛形」。

那麼，何以政府這種「積極的」計畫沒有被採用實行呢？如今，其理由更加不明確了，或許是在戰後經營計畫的實施過程中，軍備擴張費較當初的松方、渡邊案有特別增加的

情形吧！（註³⁶）總之，在後藤赴任時，藩閥指導者（特別是伊藤博文）及各政黨都很少提及關於鐵路敷設的問題，儘管當時臺灣鐵道會社已由民間資本組成，但對於鐵路敷設的事情，他們表現出並不急切於早日動工的一致態度（註³⁷）。但是，問題是他們苦於是是否著手鐵路敷設以外各項事業（基隆港的修築等等）的事業規模，以及不論於何處是否皆有事業經費來源的問題。

在此狀況下，後藤的積極主義殖民地經營論，首先是以六、〇〇〇萬元的事業公債計畫，向接替第三次伊藤內閣崩壞後的限板內閣提出。該計畫預計在二十年內依次募集總數高達六、〇〇〇萬元的公債，以此作為敷設臺灣鐵路、築港、土地整理等等「特別事業」的經費，償還公債之財源全部由臺灣歲入支付（註³⁸）。後藤在一八九八年十月上京，就該計畫與首相大隈重信及藏相松田正久（舊自由黨）進行交涉。當時的藏相松田「接納總督府的提議並特意為該計畫著手進行調查」（註³⁹）。但是，由於限阪內閣崩壞，後藤的後續工作無法進行，只好再向後繼的第二次山縣內閣繼續進行交涉。

和山縣內閣的交涉，於一八九九年一月開始，但是遲遲沒有進展。主要的原因是戰後經濟不景氣的惡化，金融界呼籲以公債償還作為對經濟界的救濟，因而使新規公債的發行轉為困難。另一方面，在財政逼不得不斷然施行增徵地租的狀況下，要讓原本「放漫」之財政營運方式已被視為問題點的臺灣來支付，縱使公債償還全由臺灣歲入支付，同意支出六、〇〇〇萬的「特別事業費」，仍不是件容易的事。以

臺鐵會社的例子來看，在戰後不景氣的情形下，將臺灣的各項事業委任財界已經是不可能，更何況是說，要經由特別事業的推進促使窘迫的臺灣財政好轉（財政獨立）。而且，特別事業自始即具有強烈的「軍事性格」（詳細情形參閱第四章）（註42）。

為了使山縣內閣認可臺灣事業公債法，後藤又再完成總督府二十年財政計畫，其中，訂定總督府的財政整理及從一九一〇年度完成廢除補助金的公約，如此，山縣認可該法案。為了確定能達到償還事業公債的目標，應以臺灣的財政整理作為前題條件，使臺灣財政能成為償還的財源。也就是說，事業公債的發行和臺灣財政的整理有著密不可分的結合關係。但是，公債總額被刪減成爲四、〇〇〇萬元，另外，基於公債償還論之存在的考慮，該公債統由臺灣銀行（之後是大藏省儲蓄部）承辦特別發行。（註43）

因此，臺灣事業公債法是以總額四、〇〇〇萬元的公債法案向第十三次議會提出的。那麼各政黨對於該法案又表現了如何的態度呢？

首先，以標榜積極主義的憲政黨來說，該黨星亨派的機關報『人民』，在該法案的委員會開始進行審議之後，即緊接著發表名爲『臺灣之經營』（註44）的論說，認爲「今日世人對於臺灣的意向」有二種。「一是主張積極的經營，廣泛的開拓富源，想要實際上達到新版圖領有的意義；另一種是採取消極的手段，放任其自然發展，只期望臺灣的經營不會成爲國庫的負擔」。同時認爲，臺灣一地是有「假若好好經營可以成爲日本一大富源」之可能性，並且，臺灣同時具有「臺灣海峽以東要衝」之軍事上的意義。因而「假若經營

得道，豈只是臺灣會計得以獨立，豈只是四仟萬或六仟萬元左右的公債可以僅依臺灣的歲入便可償還，那怕是有助於整個日本的繁榮也決非不可期望的。」就「國防上」的觀點來說，臺灣縱貫鐵路再怎麼樣也都應該敷設。也就是說「假使要實現我們領有臺灣的素志，那一定得展開積極的手段，即以所謂的恆久的心行遠大的計畫」。

星一關東派對事業公債法的肯定態度，大致上可以由上述的說明得知。但是在黨內，對所謂總額四、〇〇〇萬元的起債規模卻存在著反對的聲音。這恐怕和山縣對於原先六、〇〇〇萬元公債計畫的危懼是同樣的。所以，最後的結果是經由後藤和星亨之間的協商而決定以三、五〇〇萬元作爲起債總額，如此，憲政黨支持該法案的成立（參閱表二）。（註45）

表二 臺灣公債事業法案的變遷

	總額	鐵道費	築地費	監獄費	土舍費	水工費	建築費	營理費	管理費	建設費	總額	成立案	總督府原案	政府修定案
1.單位：萬元。														
2.出處：『人民』一八九九年二月一四日號。	四〇八〇	二〇〇〇	三、五〇〇	二、八八〇	三、五〇〇	二、三〇〇								
『後藤新平』二，頁一八六—一八七。	一〇〇〇	一、五〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、六〇〇									

『臺灣協會會報』五，頁六二。

一 後藤新平與殖民地經營—日本殖民政策的形成與國內政治

另外，對於憲政黨贊成該法案的理由還可以進一步加以探討。第一個要指出的是，該黨此時早已贊成增徵地租的事。如前所述，臺灣經費的意想外膨脹是導致增徵地租的一大要因。所以憲政黨對增租的贊成即意味著該黨對臺灣關係費的膨脹有某種程度的認識。第二，後藤的舊債保存及經常費節減路線急速改善了臺灣的財政狀態。總之，贊成增徵地租的憲政黨之所以又強烈主張削減補助金的必要，即使從這個角度來看也並非不可理解。另外，因為後藤的財政獨立諾言及償還財源的安定化，當然也促進了憲政黨的贊成。憲政黨之所以能和後藤達成妥協，大概是基於以上的理由吧！（至於「國防上」的理由則留待後述）

由以上所述，憲政黨對於臺灣事業公債法的態度是由憲政黨贊成地租增徵法案所決定，與此相同的，憲政本黨反對增徵地租，可以說大體上也決定了憲政本黨對於該法案的態度。

也就是說，由於反對增徵地租，憲政本黨變成是主張臺灣財政整理最急進的政治勢力（註46），所以憲政本黨不可能贊成事業公債法案。

但是，憲政本黨也推測，臺灣鐵路的敷設等各項事業可使臺灣經濟活潑化，對財政獨立有正面的作用。因此以償金殘餘金五、〇〇〇萬元作為財源的諸事業實行案，被列為參考案。假若以償金作為財源，那便可不用發行公債，在此情況下不論是本國經濟或是臺灣經濟都可以不用增加新的負擔。其意味著，此案是在反對增徵地租及推進臺灣之特別事業之兩難狀況下所作出的便宜之策。（註47）

總之，臺灣事業公債法因為憲政黨的贊成而成立（三月

二十二日），以總額三、五〇〇萬元的事業公債作為財源，著手臺灣的「特別事業」。但是對於原本希望的是六、〇〇〇萬元之事業公債計畫的後藤來說，只通過三、五〇〇萬元的金額是太過於少了。可見憲政黨主張的積極主義與後藤所主張的積極主義之間，在內容上存在著極大的不同。

剛才也已經說過，因為後藤並不忌諱殖民地財政規模的擴大，在殖民地增加財政支出，不論是從積極的財政構想或是預防殖民地獨立的觀點出發，都有其必要性。臺灣事業公債法確實能實踐上述主張，但由於國內各政治勢力的壓力不斷，不得不採行經常費節減+補助金削減的路線、徹底的償還財源確保策。

對此，憲政黨所謂的積極主義的政策體係是以地方利益散佈策作為構成中心，殖民地經營尚非此一體係內有機的組成部份（註48）。憲政黨贊成事業公債法的有力動機之一是考慮到，已如先前引用「臺灣之經營」一文所述，臺灣假使「經營得道」，那麼「臺灣會計獨立」可能會成為事實。也就是說，憲政黨其實是和後藤相對立的，只是雙方對事業公債法作為臺灣財政獨立有力之手段的評價上是一致的。假如和同樣是反對該法的憲政本黨作比較，憲政黨確實是積極主義的。但是，在反對財政獨立的後藤眼中，憲政黨的這種方針反應著消極、曖昧不明。

於是，後藤為了實現原本六、〇〇〇萬元的事業公債計畫，而變得更加「積極主義」起來。在下一章中，試圖解明事業公債法成立之後，臺灣經營的展開過程中，軍部的動向及統治體制的問題。

四、臺灣經營的展開

因為臺灣事業公債法的成立，臺灣特別事業逐步展開。

那麼，這個事業公債法在實際上是怎樣被營運的呢？在此，首先從當初預定（一八九九年作成）的特別事業費每年比例和實際上的年支出作比較、檢討。

從一八九九到一九〇三年，二者的比較如下所示（括弧內是實際的年支出額，單位：萬元）。一八九九年、三二〇（三二〇），一九〇〇年、四四〇（六四〇），一九〇一年、四一〇（五四〇），一九〇二年、三七〇（四七四），一九〇三年、二八〇（四〇〇）。如此，實際的支出額是超出預定額相當多。而且，在一九〇二、一九〇三年度的四七四萬元及四〇〇萬元之中，臺灣特別事業第二期計畫（總額三六四〇萬元，預定從一九〇二年度開始到一九一一年度為止的十年計畫）的年支出比例，分別是一四〇萬元及一五〇萬元。總之，基於事業公債法的特別事業是超出當初的預定步調而被實施，而且，第二期計畫的施行也一樣（註49）。

如大家所熟知的，因為義和團事件突然發生，爲了臨時支出使松方之健全財政主義下可預見安定的財政狀態，急速惡化。結果，在一九〇一年度，多數的公債支付事業不得不終止、暫緩。另外，因爲日英同盟成立，海軍擴張的必要性，使桂內閣以繼續增徵地租作爲財源，向第十七次議會提出海軍擴張案。然而，反對繼續增租而希望徹底整理行、財政的政黨勢力反對此案。結果，從支付公債事業的暫緩等等，變爲以基於行、財政整理及募集外債來進行海軍的擴張（註50）。

如此，一九〇一年以後，多數的公債支付事業被迫中止、暫緩。上述的臺灣特別事業第二期計畫，其向議會所提出的十年繼續費之所以不被認可，即是帶有這個原因（註51）。另外，這使得總督府對於一九〇三年度的預算推估發生大錯亂。該預算由於受到了因繼續增租問題而議會被解散的影響，特別事業費由當初預定的七一〇萬元一次被削減了三一〇萬元而變爲四〇〇萬元（第一期計畫二五〇萬元，第二期計畫一五〇萬元）。這是作爲政黨方面徹底的行、財政整理的一環而被作成的。（註52）

但是，假若是依據第一期計畫，一九〇三年度的特別事業費是二八〇萬元（實際上，在一九〇一年度的預算中提前支出三十萬元，所以只有二五〇萬元），其削減情形是削減第一期計畫經提前支出後尚存的二五〇萬元預定額及第二期計畫六十萬元。總之，以一八九九年所作成的第一期計畫的第一期計畫經提前支出後尚存的二五〇萬元預定額及第二期計畫六十萬元。總之，以一八九九年所作成的第一期計畫的第一期計畫是依原計畫執行完畢，而且第二期計畫也只刪除了預算的一部份（註53）。也就是說，當大多數的公債支付事業在事業被迫中止、暫緩之時，臺灣的特別事業計畫是以超出當初的預定步調而被實行著。

那麼，爲什麼這種特例會被認可呢？這應該考慮當時日本的財政構造有向「軍擴形」變化的情形，而且恐怕是和臺灣的特別事業，特別是鐵路敷設及築港事業的「軍事性格」有關。

說起來，當時的藩閥指導者、政黨勢力（特別是憲政黨系）、陸海軍、臺灣總督府等等都設想在列強瓜分中國之際，作爲爲了從福建省向南中國地方「進出」的戰略橋頭堡，來思考臺灣的位置。臺灣確實是「北守南進的第一個踏腳板」。

」（松方語）（註54）。儘管最後的結局是失敗，一九〇〇年的廈門出兵事件，即作為實現上述構想而抓住機會所製造出來的。另外，臺灣領有也意味著日本本土的「戰略的防衛線」被擴大到臺灣海峽附近。

「我新版圖之臺灣地理形勢，實是我南方的鎖鑰，處於兵略上最重要的位置。近則中國南部及南洋群島；遠則西歐各國，皆以此為必經要道，假若有一天，上述各地發生事情，而有須我方出兵時，必先以此地為根據地。另外，假若不幸遭受敵人的來襲而必須採取守勢時，也必須以此為戰鬥線，這是地理之自然形勢所使然」。（註55）

因此，為了回應以上的目的，在臺灣配置三個混成旅團，當然這也顧及了島內的「治安之維持」。而且，臺灣縱貫鐵路的敷設及基隆築港當初也是為了保障在臺軍事力量的調度運用能順利有效而建設的，並不單只是具有殖產興業設施之性格。

海軍當局在「基隆澎湖防禦要領」（一八九九年三月通過）中，將基隆定為要塞地帶，認為該港是「本島北部的咽喉，居於對中國南部最樞要的位置」。而臺灣縱貫鐵路被敷設在基隆—打狗之間是「將本島北部要衝的軍港和南部咽喉的要港完全連繫，是軍事上最重要的事」。（註56）

假若僅就縱貫鐵路進一步來說明，該計畫在作成階段，即被付與了軍事的性格。此即，在日本領有臺灣之後，總督府及陸軍部即向本國政府說明縱貫鐵路敷設的必要性，雙方都是出於強調「臺灣之防備」的觀點。而且，最初的敷設計

畫（一八九六年四月）該鐵路是選擇「顧慮有事之日」的山間線而放棄殖產興業色彩較濃的海岸線（註57）。不過，此一計畫後來被修正，實際的路線是更改為較重視經濟的效益性，但是儘管如此，臺灣鐵路的重要性仍然不變。（註58）

山縣內閣及憲政黨勉強贊成臺灣事業公債法，在前章所提出的理由是認為他們充分認識到縱貫鐵路的敷設及基隆築港之軍事上的重要性，而且二者同時也主張向南中國地方「進出」。也就是說，憲政黨贊成該法案的理由中存在著「特別是，假若是由國防上來觀察，一旦和外國發生衝突之時，臺灣之防衛的完成，其它的可以先暫時不管，但唯有縱貫鐵路一定不能忽視。況且，對於為了治安，鐵路的不可缺少也是不言自明的」這樣的認識。更且，該黨也以「中國保全論至今仍未被接受」為理由主張分割論（星亨），從臺灣的「防衛上」的觀點，福建省也應被納入日本的勢力範圍（註59）。另外，山縣在「北清事變善後策」中（一九〇〇年八月）主張福建、浙江的「勢力區域」化之事，也是衆所周知的。

但是上述的「南進論」因為廈門出兵失敗，以及俄國以義和團事件為藉口出兵滿州而短暫衰退。而後，隨著日英同盟成立、日俄間的緊張關係昇高，深化了「有事」之際俄國東航艦隊會攻擊臺灣的疑懼。的確，臺灣化為「戰鬥線」的事態正逐漸成為事實。（註60）

而且，為了強化臺灣的防備，縱貫鐵路需急切完成。結果該鐵路敷設事業是在日俄戰爭最激烈的時刻，以臨時軍事費作為經費而建造，較當初的預定提早二年，在一九〇六年五月作為軍事速成線，大致上已可全線通車。（註61）

或許是因為上述的事情發生，政府及政黨（政友會）都承認各事業年支出額的超支。而同樣也是基於同一背景，後

藤的臺灣財政改革之順利進展成爲事實，至此不用說也是當然的。

無論如何，後藤之積極主義的殖民地經營論，假若以特別事業第一期計畫來說，是超出當初的預定步調而被實行。那麼，此一時期的統治體制問題是如何展開的呢？以下希望針對這點希望有所陳述。

如上所述，一八九七年九月廢止拓殖務省，對於主張總督府「自主的活動」的後藤來說應該是個好機會。可是，該省廢止以後，總督府的中央監督官廳雖改爲內閣大臣官房內務省臺灣課，總督府及本國政府間卻產生新的摩擦。最顯著的事例是一九〇〇年八月的廈門事件。

關於廈門事件的研究已爲數甚多，在此並不打算詳細論述。但是福建省的佔領計畫，至遲在一九〇〇年七月時，已在參謀本部—總督府間進行協商，之後，以二者爲中心推進出兵，此事大致上已被確認（註62）。然而，在山縣內閣礙於列強的軍事、政治壓力決定自廈門撤兵後，後藤、兒玉等人卻主張不停止出兵計畫的進行。

後藤等人認爲，廈門出兵失敗之原因是「系統殖民政策」之施行爲本國「（對臺灣統治）抱持著誤想謬見」的妨害所阻礙。而這種「誤想謬見」是總督府的中央監督官廳II內務省對臺政的認識不足，以及因爲內閣更動頻繁，以致本國爲了使「彼我事情之溝通」順利完成，在中央設置拓殖務省，使臺灣總督兼任拓殖務相（這種場合，總督武官制當然被維持著。內閣更替，拓殖務相並不一定被更動）以作爲「系統之殖民政策」的實踐。總之，新設的拓殖務省變成爲是總

督府的駐外機關，使總督府之「自主的活動」空間，有了進一步的擴大。（註63）

但是值得注意的是，此拓殖務省設置論也是從所謂的重視舊慣保存的觀點而出發的。後藤認爲臺灣被擺在內務省的管轄下，內地延長主義（其中也含有像所謂的臺灣應負擔部份的本國財政之議論）及急躁的同化主義，作爲適用臺灣經營的可能性日益升高，因而提倡總督府監督官廳的「非內務省化」。（註64）

同時，如上所述，後藤的舊慣保存策略是爲了利用經常費節減及財政整理來緩和國內各政黨勢力之削減臺灣關係費要求；同時，對保甲制度等等的導入是爲了鎮壓土匪所採取的措施。而且，因爲重視舊慣保存及總督府「自主的活動」之故，在事實上否定帝國議會的殖民地立法權（六三法），維持總督武官制，拓殖務相必須重新設置。還有，舊慣保存及經常費節減是後藤原本的立論，以臺灣事業公債法作爲爲了實現積極主義的殖民地經營論的千斤頂。也就是說種種政策、構想相互間有緊湊的關連，在整體上可以成爲一個政策體制。而且，討論到目前爲止，那些政策都確實有得到某程度的「成功」。乃木總督時代臺灣經營的混亂，藉由土匪鎮壓、事業公債法的成立等等，大體上已被整頓。

但是在另一方面，後藤之積極主義殖民地經營論，由於國內各政策勢力對殖民經營的「吝費主義」（財政獨立論、削減事業公債的起債總額、事業公債第二期計畫的頓挫）及內地延長主義（六三法廢止論）等等，而無法充份展開（拓殖務省最後不再設置）。所以總督府爲了除去這些「障礙」進而構想「臺灣統治法案」。（註65）

據春山明哲氏的推測，總督府著手臺灣統治法的起草是在第十六次議會（一九〇二年）結束之後，到第二十二次議會時大體上已完成（註66）。不論如何，該法案中應特別注意的有二點，即規定六三法的永續化和總督之特別預算審議權給與殖民地立法機關的總督府評議會。此即該法案第四條「臺灣總督在其管轄區域內得發布律令，律令具有和法律相等的效力」，明定總督的律令制定權，及第九條「臺灣的歲入歲出，每年以預算取得總督府評議會議決，經監督大臣呈請勅裁」。

如此，帝國議會的殖民地立法權及預算審議權原則上被否定，反而給與總督府評議會預算審議權，還有律令的制定也須評議會的「議決」（第五條）。但是作為給與總督府評議會預算審議權的「代價」，該法案明定臺灣財政的獨立。此即該法案第八條規定「臺灣，其為法人，得負有財產之義務，以其各種的租稅及收入支付其為法人的一切歲出」。

剛一瞥見這條規定時，似乎會有後藤已放棄年來的積極主義之殖民地經營論的想法。但是，據法案實際起草人岡松參太郎的說法，插入第八條的真正意圖是為了認可臺灣在財政上的法人格，由此取得在第九條財政上的根據，並且付與總督府獨立的公債發行權（註67）。另外，後藤在這裡所謂的「一切的歲出」，其中並不包含臺灣關係軍事費的預算（前述）。就基於臺灣事業公債法的特別事業費來說，像第二期計畫的完成可見也同樣是企求總督府自主權的擴大。要言之，第八條的規定是再一次確認所謂在一九一〇年財政獨立的既定方針，壓縮經常費作為槓桿使特別事業費擴大，這些都是為了遂行積極主義的殖民地經營，保障所謂「後藤式」路

線的圓滿實現。（註68）

同時，如前所述，臺灣統治體制的建立之所以極為困難的原因之一是，在明治憲法中缺乏關於獲得新領土的規定。六三法的「違憲問題」，其根源也是從這一點出發的質疑。所以，為了圖謀六三法的永續化，不得不歸結到憲法問題上。

因此登場的是，在臺灣統治法制定的同時，新設憲法第七七條所謂的憲法改正案。即該條規定「此憲法之條項，除了以臺灣統治法所設的特別規定外，不適用於臺灣」，其目的是明確化臺灣在憲法上的地位及實質上使六三法永續化，阻止內地延長主義適用於臺灣統治。（註69）

從以上的考察，顯然臺灣統治法案具有相當的擴張總督府「自主的活動」空間之性格。然而，標榜內地延長主義的政黨勢力特別是政友會竟公開拒絕這項法案（註70）。所以總督府方面在法案審查階段，對「自主的活動」作自我的制約。此即刪除「律令是具有和法令相同效力」的文句，增加將部份臺灣歲入納入國庫等等的修正（註71）。總督府進行這種「妥協的修正」的背景，不難想像是因為伴隨著日俄戰爭的爆發，桂系和政友系之間有迅速接近的情形。

但是，在進行「妥協的修正」的同時，所謂總督府「自主的活動」空間的擴大之法案的基本性格，並沒有改變。所以桂內閣暗中指示原敬，臺灣統治法案使「臺灣有如半獨立的狀態」而拒絕該法案。（註72）

如此，後藤的統治體制構想成為幻影。日俄戰爭後，臺灣的經營是以六三法之「改正版」的三一法（一九〇六年在第二十二次議會成立）及特別事業第二期計畫（由事業公債

法改正，起債總額七、三五〇萬元，在一九〇八年第二十四次議會成立）為二大柱石而進行。有助於後者成立的是，臺灣在一九〇五年度已達成財政的獨立。也就是說，雖然統治體制的全盤改革無法達成，但是後藤的積極主義殖民地經營論，因特別事業第二期計畫的實現，在日俄戰後大致上已可見到成果。

結語

乃木總督統治下臺灣經營的混亂是和統治理念的未確立相表裏的，並由於增徵地租問題的出現被複雜化。造成增徵地租最大的原因是臺灣關係費的意外膨脹，而知道此事後，政黨勢力一同開始主張臺灣統治的改革。另外，在藩閥方面也因期待地租增徵法案的成立，而向總督府要求統治改革。

新任民政局長後藤新平，揭棄舊慣保存作為臺灣統治理念，且基於此一理念施行行政機構的重組，以回應本國的期待。另外，對於土匪則運用有效的歸順政策將之鎮伏。

更且，後藤以經常費節減作為其統治改革的實績，要求特別事業費的擴大，欲藉以實現其一貫主張之積極主義的殖民地經營論，結果，成立了臺灣事業公債法。對於該法案山縣內閣及憲政黨勉強贊成，乃是因為他們認為臺灣鐵路的敷設及基隆築港促使臺灣的經濟活潑化，進而有助於臺灣財政的獨立。這些斥退了和後藤之殖民地經營論在動機上完全相反的「吝費主義」之財政獨立方案。

但是，在重視臺灣的戰略之重要性上，後藤、山縣內閣及憲政黨都是一致的。他們看到了臺灣作為南中國「進出」的基地，為了謀求臺灣軍事力的有效運用，認識到鐵路敷設

及基隆築港的重要性。山縣內閣及憲政黨之所以贊成臺灣事業公債法的理由之一，實際上也是這點。但是從以上各點看來，當時憲政黨所標榜的積極主義，還無法在這個政策體系之中充份編入殖民地經營。

在一九〇一年以後的財政逼迫狀況下，臺灣特別事業費的年支出額能超支進行，是因為日俄關係緊張，臺灣之戰略重要性逐漸提昇。後藤看到了這樣的趨勢，想著手特別事業第二期計畫。但是此一計畫，因政黨勢力高唱反對繼續增租，要求先進行行政、財政整理而失敗。

看到自己的積極主義殖民地經營論，因為本國的「吝費主義」而被挫折，後藤在總督府方面進行統治體制的根本改革，想要以此打破這種狀況。結果產生了臺灣統治法案。該案是在原則上否定帝國議會的殖民地立法權、預算審議權，擴大總督府「自主的活動」的空間。但是該法案因為桂系和政友會的接近被迫作「妥協的修正」，並因主張內地延長主義的原敬的反對而歸於破滅。

如此雖然後藤的統治改革失敗，但是由於特別事業費的擴大，所謂的積極主義的殖民地經營，在表面上達到了一定的「成果」。而且盡量在壓縮經常費、擴大以公債作為財源的特別事業費、施行積極主義的殖民地經營所謂的政治技術，由於後藤就任滿鐵總裁，作為「滿州中心主義」而再被重演。此即原本大部份屬於關東都督府的行政事務，委託予滿鐵，都督府的財政負擔減輕，這可以說是意味著本國給予關東都督府的財政補助金的壓縮。還有滿鐵社債在海外市場的大量發行，在日俄戰後的「財政緊縮期」也完成了本位貨幣的填補的任務。

要言之，重視舊慣保存的「後藤路線」是日清戰後的財政狀況及「藩閥對政黨」關係的必然產物。而且，由於第一次大戰所帶來的財政狀態好轉及原敬政友會內閣的成立，「後藤路線」終究解體。原敬廢止殖民地總督武官制及徹底採行同化主義，縱使有以上的情形大概也是理所當然的。

(一九八五年三月十八日成稿)

(中央大學大學生 東京都杉並區下高井戸3-14-1菊水莊)

【註 釋】

註1：拙稿「一八九七年における高野臺灣高等法院長非職事件について——明治國家と植民地領有——」(『中央大學大學院論究——文學研究科篇——』一四一)。主要的臺灣殖民地研究有：黃昭堂『臺灣民主國の研究』(東大出版會、一九七〇年)，許世楷『日本統治下の臺灣』(同上、一九七二年)，涂照彥『日本帝國主義下の臺灣』(同上、一九七五年)，小林英夫『初期臺灣占領政策について(一)(三)』(『駒澤大學經濟學論集』八〇二・四、一〇〇)等等，這些研究的視野都限定在殖民地內部。還有，春山明哲・若林正丈兩氏的『日本植民地主義の政治展開』(アジア政經學會、一九八〇年)一文雖和本文從同樣的觀點進行臺灣統治分析，但其分析的對象限定在法制度及殖民地議會設置問題上，對本國－殖民地雙方的政治過程的總體掌握還不夠充份。另外，鶴見祐輔『後藤新平』第二卷(勁草書房、一九六五年、以下簡稱「G-2」)，雖也在整體上掌握了國內政治及殖民地經營之間應有的狀態，並使其意向性普遍地顯現出來。但是，鶴見的敘述焦點過度強調後藤和軍部・政黨(特別是前者)之對立的側面，結果

給予後藤作為「經濟的政治企業家」之一面過大評價。當然這些或許是反映了鶴見執筆「後藤新平」當時，鶴見的政治立場。詳細的情形在第四章敘述，後藤和軍部之間對臺灣經營具有相互協調的關係，後藤的殖民地經營不只是注重「經濟的價值」而已。

註2：另外，後藤研究的代表性著作有・前田康博「後藤新平」(神島二郎編『現代日本思想大系』)、權力の思想』筑摩書房、一九六五年)，溝部英章「後藤新平論——『爭的世界像と』理性の獨裁』(『法學論叢』一〇〇・二、一〇一・二)。前

田的論文也是掌握了後藤作為「經濟的政治企業家」的一面，此一論點是有再思考的空間，已在前註中說明。而溝部的論文是以後藤的『國家衛生原理』為線索，指出反政黨的「理性的獨裁」是後藤終生一貫的國家像。但是，在『國家衛生原理』一書中，成為日後後藤政治行動特徵之一的「積極主義」面(臺灣事業公債法、鐵道寬軌化構想、震災復興計畫等等)，卻未被指出。而且，溝部在方法上也有一些不合理的地方。

註3：坂野潤治『明治憲法體制の確立』(東大出版會、一九七一年)，有泉貞夫『明治政治史の基礎過程』(吉川弘文館、一九八〇年)。

註4：本章不針對此特別附註，請參閱前揭拙稿。

註5：本文所謂的「統治體制」不單是指總督府，而是包含了像拓務省那樣的中央機關及行使預算審議權的帝國議會之用語。

註6：『東京日日新聞』一八九七年七月十一日。

註7：大久保鐵作『台政今後の方針』(『進步黨黨報』七)。

註8：由『第十三議會報告書』五四五頁(『憲政黨黨報』九)、「臺灣協會會報」四〇(以下略稱「會報」)四四頁算出。

註9：當時所謂臺灣「財政獨立」的狀況是，總督府特別會計以本國「補助金」來營運。另外，以臺灣事業公債法(後述)而成立

的，「公債募集補助金」，在以臺灣歲入作為償還財源的關係上，取消補助金。

註10：「第十帝國議會衆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）」一頁（以下簡稱「會計法案速記錄」）。

註11：「桂太郎自傳」二（國立國會圖書館憲政資料室所藏「桂太郎關係文書」七七〇一）。

註12：一八九七年九月十五日臺灣嘉義縣知事小倉信近給伊藤博文書

翰（伊藤博文關係文書研究會編「伊藤博文關係文書」三〔32書房、一九七三年〕一九〇〇一九一頁）。

註13：峽謙齋「臺灣財政談」（「會報」二八）。

註14：明治財政史編纂會編「明治財政史」三、八七五〇八七六、八八二頁。國立公文書館所藏，執筆者不明「臺灣ニ關スル意見書」。

註15：室山義正「近代日本の軍事と財政」（東大出版會、一九八四年）二二二〇二二三、二三二〇二三三頁。

註16：臺灣總督府官房文書課編「臺灣統治綜覽」（總督府、一九〇八年）一七七頁。

註17：阪谷芳郎等人也以「從明年開始獨立—財政上的獨立，是不能的」，認為補助金是當前迫切需要的（「會計法案速記錄」一頁）。

註18：「第十議會自由黨代議士報告書」十六頁（「自由黨黨報」一三一）。另外，在第九次議會，自由黨的補助金削減論，不過是為了顧及財政計畫全體之妥當性，作為其一環而被主張的（「第九議會自由黨代議士報告書」一頁、同上一〇七頁）。

順便一提，削減額分別是六三萬七、〇〇〇元及十萬元，這和地租增徵問題登場後的三〇〇萬元削減案（後述）相比是非常少的。

註19：在第十一議會被提出的政府增稅案是，增徵地租使歲入增加一

、三八〇萬元，以和臺灣之各項經費一、三七〇萬元取得大致上的均衡。另外，臺灣各項經費約佔經費不足總額二、二七〇萬元的百分之六十（室山前揭書二六三一二六五頁）。

註20：「第十一議會自由黨代議士報告書」一六〇一七頁（「自由黨黨報」一四八）、「財政不整理の顛末」（「進步黨黨報」一五）。

註21：「東京日日新聞」一八九七年七月十一日。

註22：G-2、一六八〇一六九頁。

註23：臺灣總督府警務局編「臺灣總督府警察沿革誌」—第二篇領台以後的治安狀況・上一（同警務局、一九三八年）一七七頁。

註24：水澤市立後藤新平紀念館編「後藤新平文書」R-12（雄松堂、一九七九年）。以下簡稱「GM」。

註25：此處所謂的舊慣保存是指在法制、教育及政治制度面對同化主義或內地延長主義的適用採取保守的態度，而非是否定臺灣之「經濟開發」所引起的舊慣破壞性格。

註26：後藤的財政觀，可以由他「生產性經濟所伴隨的財政是所謂國運伸張之礎石」一語中充份表達出來。他連在政友會及桂內閣之健全財政主義的十七議會時也主張募集外債、增稅等積極財政（「積極主義ノ大國策」GM，R-23）。

註27：由此立論下的積極財政論出發，對於後藤來說，財政獨立論及井上的補助金減半案的確是「可笑至極」的（「臺灣統治に關する覺書」GM，R-69）。另外，從殖民地經營論的觀點，他們的「吝費主義」是應被責難的。因為「大抵要使新附領土之（財政的）獨立經營成為可能，則其是否有須完全臣服於母國的必要是值得懷疑的」（「滿韓經營意見」GM，R-23）。

註28：至於六三法及總督武官制，反內地延長主義者後藤認為這些制度適合臺灣的實情，並對其「效用」給予極高的評價（前揭「臺灣統制に關する覺書」）。

一 後藤新平與殖民地經營—日本殖民政策的形成與國內政治

註29：G-2、七一～七四、一五一、一五四～一五九頁。前揭「臺灣財政談」。

註30：「臺灣ノ土匪」（GM、R-30）、「明治三十一年六月二日、幕僚參謀長及各旅團長ニ對スル兒玉總督訓示ノ要領」（GM、R-23）。

註31：由「會報」四〇、四四頁算出。

註32：前揭「臺灣統治綜覽」一七三頁。順便一提，自一八九八年後藤赴任以後，單只是樟腦、鴉片二部門的專賣收入即超過了全部臺灣地方稅之歲入總額。

註33：在增租繼續及行、財政整理成爲政治爭點的第十七次議會當時，政友會內部提出總督府補助金全廢論作爲其行、財政整理計畫之一部份。（櫻井駿「行政財政整理私案概要」、「政友」三四）。但是，當時的增租繼續是爲擴張海軍下的財源確保策，所以在松芳內閣時並非一大政治爭點。

註34：原奎一郎編「原敬日記」二（福村出版社、一九七一年）二〇四頁。不用說後藤當然反對原敬此一提案。「大石正己政治日誌」一九〇五年十二月五日之條II「預算大體の方針に就て」（國立國會圖書館憲政資料室所藏「大石正己關係文書」R-1）。

註35：「原敬日記」一九〇六年二月四日之條。

註36：臺灣總督府民政部土木局編「基隆築港概要」（總督府、一九一二年）一頁。高橋泰隆「臺灣鐵道の成立」（「經營史學」十三一二）。

註37：室山前揭書二二四～二二五、二三一～二三四頁。

註38：同上引書二三五～二四四頁。

註39：前揭「第十議會自由黨代議士報告書」、「政界の近狀」（「進步黨黨報」八）。另外，自由黨原本主張以償金作爲推進臺灣各項事業的財源。（森本駿「臺灣を自由貿易市場とする議

」、「自由黨黨報」八九）、「臺灣の二大事業」（同九五）。

註40：「臺灣起業公債條例案併附表」（早稻田大學大隈研究室編「大隈文書」〔雄松堂、一九六八年〕A-1-四四六、R-164）。

註41：G-2、一八三頁。

註42：同上一七四～一七九頁。一八九九年一月三〇日付祝辰已與阪谷芳郎書翰（國立國會圖書館憲政資料室所藏「阪谷芳郎關係文書」九三一2）。

註43：一八九八年十二月二十四日兒玉源太郎與後藤書翰（GM、R-83）、G-2、二二四～二五一頁。

註44：「人民」一八九九年二月十八日。

註45：G-2、一七九～一八二頁。憲政黨基於「國防上」的理由而贊成該法案中「鐵道敷設の件のみ」的方針。（「人民」三月三日）。

註46：例如地租復舊案之一的「武富案」，即作爲復舊財源籌措案，

主張總督府補助金的全部廢止及臺灣關係軍事費的大幅削減。

註47：「第十三回帝國議會衆議院臺灣事業公債法案審查特別委員會速記錄（第一號）」四頁。同第五號、三一頁。

註48：參照註45。

註49：「公債募集金ヲ以テ支弁スヘキ歲出年割額見表」（國立國會

圖書館憲政資料室所藏「曾禰家文書」一）。『憲政黨黨報』九、五四九～五五〇頁。『第十六議會報告書』二四～二五頁（「政友」十九）。『會報』二三、五七頁。同四〇、四五～四六。同四二、二四頁。同五三、三〇頁。同五六、三〇頁。同五七、三二頁。由以上算出。另外，一九〇一年度的超支二一三〇萬元，在一九〇一年度受到財政緊迫的影響，到第十六次議會以一九〇一年度追加預算案被提出，才獲得議會承認。

- 註50：室山前揭書、二七五、二八八頁。『明治財政史』九、二五八、二六八頁。
- 註51：前掲「第十六議會報告書」二二、二四、二五頁。
- 註52：『會報』五〇、四二頁。同五一、三六頁。其它同註49。
- 註53：『會報』五〇、四二頁。同五一、三六頁。其它同註49。
- 註54：『公爵松方正義傳』坤、五四八頁。
- 註55：『臺灣島軍備設計ニ關スル意見』（國立國會圖書館憲政資料室所藏『舊陸海軍關係文書』R-92）。該文書據推測是由海軍當局所完成。
- 註56：『臺灣島軍備設計ニ關スル意見』（國立國會圖書館憲政資料室所藏『舊陸海軍關係文書』R-92）。該文書據推測是由海軍當局所完成。
- 註57：一八九五年八月二六日樺山總督向政府的書面請示、一八九五年十月九日參謀總長彰仁親王向大山陸相的書面請示（總督府鐵道部編『臺灣鐵道史』上〔總督府、一九一〇年〕一四七頁（一五〇頁）、同上一五三頁）。
- 註58：『臺灣鐵道史』中、三六頁。
- 註59：前掲『臺灣の經營』、「三門灣問題（政治家の意見）」（『人民』一八九九三月十五日）、「断じて袖手旁観すべからず」（同上、一八九九年三月十八日）。
- 註60：G-2、二三五、二三六頁。
- 註61：G-2、二三五、二三六頁。
- 註62：山本四郎「廈門事件について」（『赤松俊秀教授退官記念國史論集』（同事業會、一九七三年））。
- 註63：『拓殖務省設置ノ意見』（GM、R-23）。
- 註64：『臺灣時代 拓殖務省設置意見 土匪關係 清國ノ實情』（GM、R-69）。
- 註65：以下該法案的引用，若無特別附註，皆引自國立國會圖書館憲政資料室所藏『鈴木三郎關係文書』一〇一。另外（承春山明哲氏的告知）該文書是在臺灣統治法案之草案中居於「原案」的位置。
- 註66：春山「『臺灣統治法』について」（臺灣近現代史研究會一九八五年二月例會報告）。
- 註67：『臺灣ノ制度ニ關スル意見書』（GM、R-25）。總督府相關預算的編造權是以總督府方面無條件接受井上藏相的補助金減半案作為交換，而從一八九八年度開始被移交臺灣總督府所管（G-2、一六八、一六九頁）關於公債的發行、償還之權限則依然在大藏省的管理之下（平井廣一「日本殖民地財政の展開と構造」（『社會經濟史學』四七、六））。
- 註68：使該法案被完成的有力動機之一是後藤想要將關於臺灣事業公債之發行、償還等等權限由大藏省移轉至總督府。此可見於後藤在一九〇一年度特別事業費年支出額之超支的延遲（參照本章註一）及「希望盡量使新版圖置身於母國財政之變動外」，「母國要中止公債募集，新版圖之經營事業應依公債來進行」，「訂定在必要的場合應將像大藏大臣募集公債之事委與總督」等構想。此際，公債的發行和以前一樣，預定由臺銀負擔部份的特別發行（『臺灣統治重大覺書』GM、R-69）。
- 註69：『臺灣統治法案』（『鈴木三郎關係文書』一〇一）。
- 註70：小林勝民「臺灣統治の現狀に就き世人に訴ふ」（『政友』一七）。原敬的殖民地經營論請參照 春山・若林前掲書及前掲拙稿。
- 註71：『臺灣統治法案』（GM、R-31）。
- 註72：內閣記錄課編『臺灣に施行すべき法令に關する法律其の沿革併現行律令』（該課、一九一五年）二六七頁。

譯者簡介

姓名：李文良

籍貫：臺灣省屏東縣

年齡：民國五十七年生

學歷：國立成功大學歷史學系文學士、國立臺灣大學歷史學研究所碩士

現職：臺灣大學歷史學研究所博士班研究生、臺灣大學歷史學系兼任講師

著作：〈日治初期臺灣林野經營之展開過程——以大嵙崁（桃園大溪）地區為中心〉，《臺灣史研究》，三：一（臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處，一九九六、〇六），頁一四四—一六九。

〈臺灣林野研究關係資料介紹：臺灣總督府「高等林野調查委員會公文類纂」〉，《臺灣史料研究》，九（臺北：吳三連臺灣史料基金會，一九九七、〇五），頁一六二—一七三。

〈三層壟的土地拓殖過程與業主權取得——一個隘鑿區的拓殖史研究（一七九〇—一九二五）〉，《臺灣史學術研討會—臺灣開發史》（淡江大學歷史系主辦，八六、〇五、一〇發表）。

