

臺灣總督府組織初探

徐國章

——一八九七年十月「臺灣總督府官制」制定前之組織變遷——

目次

一、前言

二、組織構想與「臺灣總督府假條例」

(一) 臺灣總督府組織構想的出現

(二) 「臺灣總督府假條例」的內涵

三、軍政時期的臺灣總督府組織

(一) 為加強作戰而施行軍政

(二) 施行軍政下的臺灣總督府組織

四、復行民政下的臺灣總督府組織

(一) 相關草案的內容和問題

(二) 「臺灣總督府條例」體制下的龐大組織結構及其

內涵

五、結語

一、前言

日本於一八九五年因馬關條約而取得了第一塊殖民

地——臺灣，相對地，當時的臺灣人民也就必須面對異族殖民統治時代的來臨。由此，位於殖民統治主體地位的殖民國日本與殖民統治客體的臺灣人民之間，遂不免產生支配↕抗拒的相對關係。就殖民國的立場而言，這種相對關係帶來了殖民統治上的敏感性和複雜性，進而其在對待殖民地人民時，類多以特殊的模式（異於甚至劣於本國的模式）進行統治。「特別統治」一直是日本對臺統治所採用的殖民統治主義。這種「特別統治主義」使得日本對臺的殖民統治一直停留在殖民學者矢內原忠雄所言的「從屬主義」階段。（註一）從法律層面而言，「特別統治」係將臺灣視為法律上的「異域」，稱為「外地」。就政治上而言，天皇大權下的行政權包辦了立法權（即「六三法」當中所謂的「委任立法制度」），並控制了司法權的行使。雖然大正十年（一九二一）「法三號」制定後，日本在臺進行所謂的「內地延長主義」（實際上與殖民學上所言的「同化主義」尚有差距，它仍是一種「特別統治主義」），儘量適用日本本國法律而縮小了臺灣總督的律令制定權範圍，惟要適用日本本國何種法律，仍是由「敕令」決定。換言之，行政權仍掌握了立法權，日本對臺的殖民統治遂呈現了「行政獨裁」的特性。（註二）而臺灣總督府正是日本在臺進行「行政獨裁」統治的執行機關，它的組織如何成形？在對臺統治上有何地位和作用，值得探究。

日本於領臺之初並未備有一套完整的統治政策，連帶地對於殖民地統治機關的設置，事前也未作詳細規劃，復以臺灣局勢超乎日本政府預料，因此，在一八九七年十月「臺灣總督府官制」制定之前，短短兩年餘，臺灣總督府即歷經了三次大幅的組織興革：第一次是一八九五年五月二十一日由第一任臺灣總督樺山資紀訂定發布的「臺灣總督府假（按：日文的「假」或「仮」係指暫時之意，在此可譯為暫行，以下同）條例」；第二次是同年八月六日以陸達第七十號發布的「臺灣總督府條例」（施行軍政）；第三次則是一八九六年三月以敕令第八十八號發布的「臺灣總督府條例」（三月三十一日官報）（復行民政）。按當時日本的憲制，行政機關組織的制定，無須經由議會「協贊」，而是由天皇親裁，稱為天皇的「行政組織大權」（這包括了「官制大權」和「任官大權」，明治憲法第十條規定：天皇制定行政各部官制及文武官員俸給，以及任免文武官員。……）。而臺灣總督府的組織，在上述三次的興革當中，第一次是由臺灣總督訂定發布，第二次是以陸軍大臣發令的方式由當時的陸軍大臣大山巖具名發布，第三次則是按照憲政常軌以「敕令」發布。光就臺灣總督府組織制定方式的變遷就略可窺出日本在領臺初期因錯估臺灣局勢而導致統治上章法大亂的窘境。這三次的組織興革，各有其局勢成因和用意，本文即是以這三次興革為對象，作深入的探討。至於一八九七年十月「臺灣總督府官制」（一直沿用至日本戰敗為止，期間歷經多次修正）的制定情形，也是一項具關鍵性而值得研究的課題，將待日後另闢專文詳述。

本文所探討的臺灣總督府組織，是指總督府本府的

組織，其直轄機關（各學校、郵便局、測候所、製藥所……）不在探討之列。同時，本文將以行政（民政）組織為重點，於必要時方涉入軍方組織。另外，本文所謂組織的探討，主要是針對組織的靜態面，即探討組織的結構、職掌分工、權限及人員配置等制度上的問題。至於組織成員間的互動關係、組織對外的作用與外界對組織的反饋等涉及政治行為層面的問題，並非筆者目前能力所能及者，故暫且不予涉及。

二、組織構想與「臺灣總督府假條例」

一八九五年五月八日，清、日兩國交換馬關條約的條約批准書，按國際法，臺灣及澎湖群島的主權自此落入日本手中。日本政府為統治這第一塊殖民地，遂於是月十日任命「征清大總督府」（當時是由陸軍大將彰仁親王擔任「征清大總督」，一八九五年五月二十二日，日本政府認為日清間的戰事已平，遂由天皇下達「敕語」解除「征清大總督」之職）參謀海軍中將子爵樺山資紀為海軍大將，並任為首任臺灣總督兼軍務司令官。（五月十一日官報號外）。二十一日，樺山巡行發布「臺灣總督府假條例」，二十四日完成臺灣總督府的暫時編制，二十九日於「橫濱丸」號甲板上開辦總督府業務。六月六日，樺山一行人於基隆登陸，同日即暫將臺灣總督府移入基隆舊稅關內，並開設臨時基隆支廳，由陸軍大佐福島安正等人職掌相關民政事務。十四日總督府遷移至臺北，十七日於臺北府舊總兵官廳舉行始政慶祝儀式，是日即被日本官方定為「臺灣始政紀念日」。

以上是日本來臺當初有關臺灣總督府設置經過的大

要，然而，當初總督府的組織又是如何制定成形的？值得進一步地探索。首先要探究的就是組織構想的問題。

（一）臺灣總督府組織構想的出現

日本取得臺灣的當時，正是西方帝國主義國家摒棄先前對殖民地採取放任的「自由主義」統治態度（英、法）或解決了國內問題（德意志帝國的建立、義大利的統一）而全力經營、搶奪殖民地的時期，也就是當時法國殖民學者 Leroy-Beaulieu 所言「擁有最多殖民地的國家即是世界上的強國」^{（註三）}的時期。當時世界上數一數二的殖民國依序是英、法兩國。日本於取得臺灣這第一塊殖民地之後，關於殖民地的統治，自然就以這兩國為師法上的參考對象。當時日本政府聘請的法籍顧問 Michel-Reyon 和英籍顧問 W. Kirkwood 都對日本對臺的殖民統治提出建言，^{（註四）}其中 Kirkwood 的意見甚受日本政府重視。Kirkwood 除極力主張日本應以天皇大權統治殖民地外，對於殖民地的政府組織，也提出了大略的藍圖。他的構想可概述如下：

- 一、設置殖民省，由內閣大臣擔任其長官，管轄日本各殖民地。
- 二、各殖民地置文官知事，處理殖民地行政。其職務、權限須特別詳載於委任書或辭令書（按：派令）上。
- 三、各殖民地應設行政會議，輔佐知事。行政會議由天皇發令任命，以知事及殖民地行政各部長組成之，其人員列舉如下：軍隊司令官、法律長官（非法官）、殖民地書記官（有若殖民地的內務大臣）、

財務官、工務局長、關稅及商務局長。以上人員不可超過十人。

- 四、各殖民地設立法院，由知事任議長，其組成員除知事之外，尚包括行政會議各議員（軍隊司令官可否進入立法院，尚屬疑問）、其他官員及指名選任之非官方人士。議員人數應以十五人至十七人為限。非官方人士之議員當中，儘量加入數名殖民地「支那人」，方為良策。

- 五、各殖民地知事為維護殖民地治安，維持秩序，施行良政，可經立法院協贊，制定法律。於特別緊急時，知事有自行制定法律之權。

- 六、皇帝有禁止殖民地制定法律之權力。禁止已發布之法律時，其禁止與廢止具同一效力。

- 七、殖民地官吏概經天皇裁可任命，或不經裁可而由知事任命之。其裁可，自始即由天皇於發給知事的辭令書中詳載亦可。^{（註五）}

以上各項可歸納出幾點內涵：①中央專設一省管轄殖民地②殖民地長官（知事）文官制以及與其相配的兵、政分離制。③行政會議猶如殖民地的「高等官會議」。④立法院並非民意機關。⑤殖民地的立法權、人事權須受天皇節制。

Kirkwood 的組織構想並非只針對殖民地當地的統治組織作規劃，而是把中央政府監督殖民地統治的駕馭機制也考慮在內。如儘就這一點而言，對照日後日本政府所制定的「六三法」內容（拓殖省的監督加上總督發布「具有法律效力的命令」須經的「敕裁程序」），顯然 Kirkwood 這一中央政府控制殖民地政府的構想受到採用。不過，殖民地長官文官制、立法院有關非官方人士

擔任議員的部分，當初並不為日本政府所採用。另外，根據「六三法」而成立的「臺灣總督府評議會」，就其組織章程來看，不啻是上述「行政會議」和「立法會議」的折衷體。即，它是殖民地統治機關的「高等官會議」（總督的諮詢機關），又是參與殖民地立法但不具民意基礎、也不具法案提案權的議決部門（議決總督將提往中央奏請「敕裁」的律令案）。

一八九五年年底，臺灣局勢底定，日本政府有意結束在臺的軍事統治，遂積極擬訂相關的法律案和官制案，使總督府的組織回歸為民政組織。Mickwood 的意見於當時甚受日本中央的青睞，特別是在中央政府所擬的「臺灣條例」案，更見其影響力。不過，軍政時期以前總督府組織的建構，其構想還是源自內閣總理大臣伊藤博文於一八九五年五月十日向臺灣總督樺山資紀所下達的訓令（〈總督渡臺ニ關シ總理大臣ノ訓令〉）。

該項訓令除了授與臺灣總督治臺的「臨機專行」權及辦理臺灣接收手續時的「臨機處分」和用兵權外，還指示總督「須於軍令之下，施行各項政務，勿使當地人民生狎侮之心。應恩威並行，詳悉情況，用以運作行政組織。」對於總督府的行政組織，訓令當中也列舉要項，要求總督暫先以之為基礎，施行庶政。訓令中列舉的總督府行政組織要項如下：

總督府：秘書官、參事官隸屬之。

總督府內之部門分設如下：

- 一、治民部：施行一切行政，掌管教育、技藝等。
- 二、財務部：掌管租稅、海關稅及會計事務。
- 三、外務部：臺灣有淡水、雞籠、臺南府、打狗四處通商港口，不少外國人居留當地。清國既已

失去臺灣主權，我方雖不繼承清國與各國之間所訂的條約，然我政府任由通商港口之外國人照常居住及受往來待遇，乃是要先令彼等安堵。新領土的外交事務最須謹慎注意，遂有必要求特設本部。

四、殖產部：臺灣荒蕪未開之地，居其有半，未來必須謀求大舉開發之道，遂特設本部，務使努力進行調查、勸導。

五、軍事部：將陸、海軍合一，設置本部，掌管軍隊、要塞、憲兵及艦隊之巡航相關事務。

六、交通部：現已設有鐵路及郵務，將來必須更加擴展交通運輸事業。

七、司法部：本部不可須臾無之，刑的部分應適用本邦刑法，惟治罪法方面則不得適用之。宜規定簡易的治罪程序。（註六）

以上所列要項已大致勾勒出日後總督府的組織輪廓。不過，值得留意的是，訓令中雖指示「須於軍令之下施行各項政務」，可是在組織規劃當中，並未將總督府設計成軍政府組織（由軍令系統總理政務），而是參照日本中央政府的建制（兵、政分離制或稱軍政、軍令二元化），將負責軍務的「軍事部」（軍政部門）與其它民政各部並列，並未讓軍令部門掌理政務，也未特別凸顯「軍事部」的地位。一方面以軍令而非法律或行政命令施行政務，另一方面總督府的組織是民政組織而非軍政府組織，這種既非施行民政亦非施行軍政的設計，頗為奇特。軍令的施行，在於迅速的鎮壓、威嚇，屬於「非常」的措施，民政組織的建行，乃是施行行政的常態，兩者同時並存，遂構成訓令中所謂「恩威並行」的

體制。

訓令下達的次日(十一日)，樺山以臺灣已設總督府，而向內閣提案請求制定「臺灣總督府條例」。(註七)根據樺山(實際上，參與擬案的還包括辦理公使水野遵)所提的條例案，總督府的組織劃分為民政、陸軍、海軍三局，各局置長官一人。其中民政局又分設內務、外務、殖產、財務、學務、通信、司法七部，各部置一部長。至於人員配置方面，除了總督、各局、部長外，還包括參事官、秘書官、書記官等高等文官(敕任官和奏任官)以及「屬」(判任官)。(註八)陸軍局長官、海軍局長官之下置幕僚數名(以上係參照該條例案第二條、第十一條、第十七條以及另案「臺灣總督府高等官判任官官等俸給」之規定)。基本上這一組織架構已相當近似日後樺山訂定發布的「臺灣總督府假條例」。不過，該條例案最值得注意的是底下有關總督的規定：

第三條 總督為親任官，以陸、海軍將官任之。

第六條 總督直屬天皇，統率其管轄區域內之陸、海軍，統理行政、司法事務。

第七條 總督統理管轄區域內之警備及防禦，統監軍紀、風紀。

第八條 總督得派遣麾下船艦至本國及清國沿岸。
第九條 興兵之日，特別賦予總督晉級、補敘之權。

由以上規定可以得知總督的任命採武官專任制，其地位提升至「直屬天皇」，其權限則為軍、政集於一身。其中，第六條的規定，頗為模糊而事涉敏感。蓋如就字面上言，所謂「直屬天皇」即意味總督不受內閣監督，用兵時也無須向陸軍大臣、海軍大臣、參謀總長及海軍

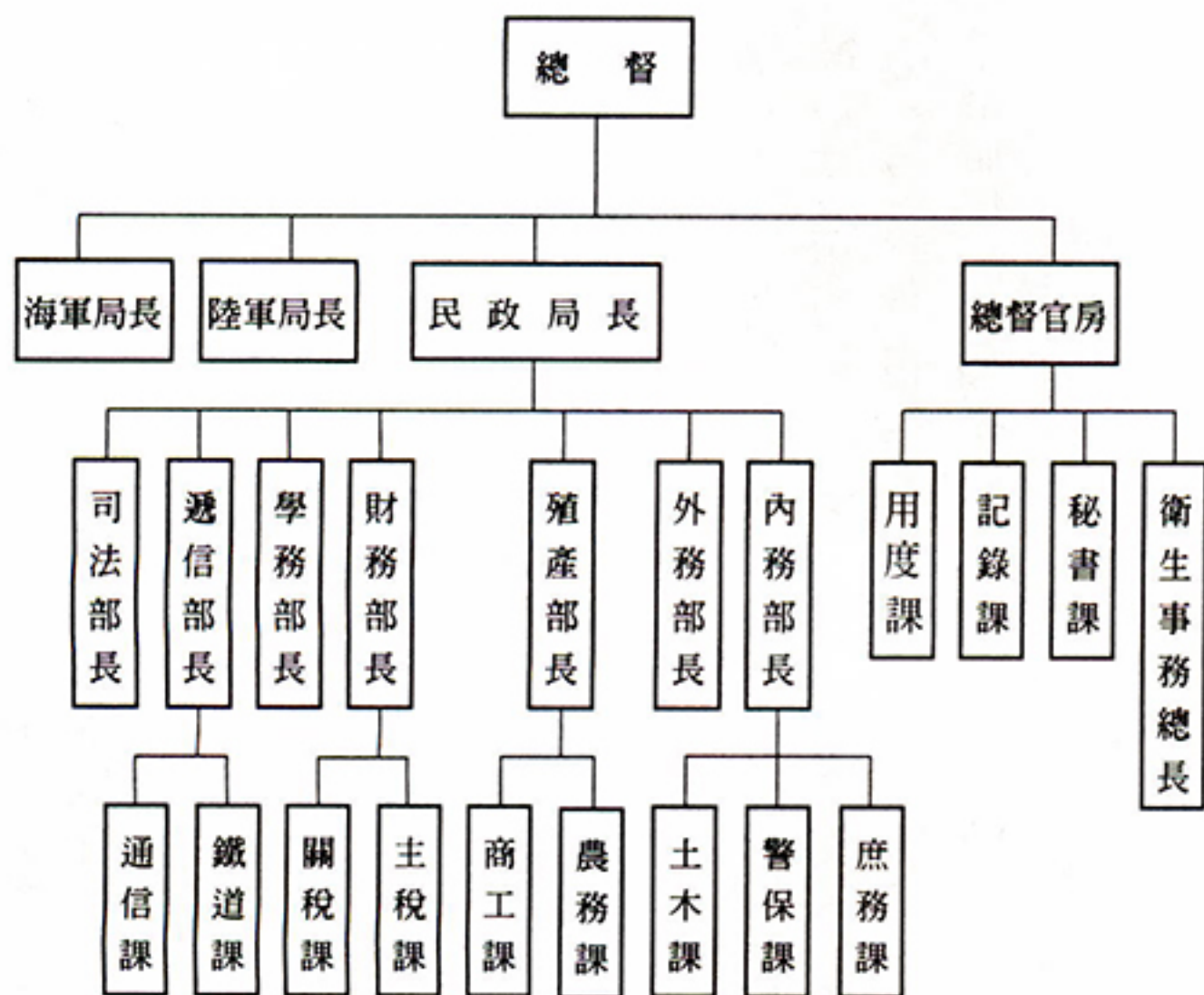
軍令部長報告。換言之，關於殖民地臺灣的統治，內閣和軍部無權過問，而由總督直達天聽，總督的地位不下國務大臣、參謀總長及海軍軍令部長，這種設計顯然已踰越了前述訓令的授權範圍，甚至不啻間接否定了前述訓令的拘束力。採菁英群領導的明治政府勢必不能容忍臺灣總督特立於當時的官僚體制之外。五月十六日，伊藤總理大臣以「該案目前不獲聖裁核可(日文寫做「裁可」)，將留作他日參考之用」回覆樺山。(註九)樺山的提案為何未獲「裁可」？伊藤的回覆有何政治意味？內情還有待相關史料的進一步挖掘和解讀。不過，如僅就「直屬天皇」這一條文加以觀察，「直屬天皇」一語已不見於日後樺山所發布的「臺灣總督府假條例」當中(不過，其最初的草案當中仍有「直屬天皇」的條文)，也不見於施行軍事統治的「臺灣總督府條例」、復行民政的「臺灣總督府條例」(註一〇)以及「臺灣總督府官制」當中。而且，自從日本政府於六月十三日在內閣設置臺灣事務局之後，臺灣事務和臺灣總督即受中央政府專責機關的管理和監督。顯見，日本中央政府對臺灣總督一職的定位，與樺山當初的設想，頗有差距。

綜合以上的敘述可以得知，Mitsukuni 有關殖民地政府組織的構想是涵蓋了行政、立法、司法(司法的部分，本文未作介紹)的橫向面及中央與殖民地之間統治關係的縱向面。他的構想在日本政府草擬「六三法」及相關的官制案時，獲得高度的重視，而彼時正是日本政府用心思索、建構「臺灣制度」的關鍵時期。至於日本來臺之初的總督府組織架構，其構想還是源自伊藤博文所下達的訓令。雖然，樺山於接獲訓令的次日即提出「臺灣總督府條例」案，但並不為中央政府接受。其中

「直屬天皇」的條文，應是爭議的焦點。由於「臺灣總督府條例」案未獲採用，樺山遂遵照訓令的授權，自行訂定、發布總督府組織的暫行規定——「臺灣總督府假條例」。

（二）「臺灣總督府假條例」的內涵

依照「臺灣總督府假條例」的規定，臺灣總督府的組織架構可圖示如左：



從這一組織架構當中可以得知各民政部門之上有民政局監督各部，陸、海軍之軍政部門並未合一，而是各設陸軍局、海軍局，其地位與民政局同列，而非與民政各部並列，這與伊藤博文在訓令中所指示的組織要項，有所出入，頗值玩味。本來，按「臺灣總督府假條例」最初的草案設計，總督府不啻是一個軍政府組織。根據該草案第二條的規定，臺灣總督是以大將或中將充任，直屬天皇，統率管轄區域內之陸、海軍，綜理軍事相關各件及一般行政。又按草案當中所附的編制表，總督府的最高單位為「臺灣總督府司令部」（軍令部門），其底下分設官房（內設會計、衛生、教育、外務、稅關、憲兵六「掛」（按：相當於我國的「股」）及軍事部、民政部、法官部、遞信部、財務部、殖產部六部。各單位人員的官等，除「判任」文官、通譯官及雇員外，由高而低從一到八等及「判任」，均各列有視同武官的官階（將、佐、尉、下士）。該草案雖將陸、海軍合為軍事部，與民政各部並列，頗符合伊藤的訓令要項，惟總督府的組織是設計成軍政府組織而非民政組織。這項草案嗣後並未成為成案。樺山和水野草擬了第二份草案「臺灣總督府事務假條例」，該案將陸、海軍分開提升為陸軍局、海軍局，與監督各民政部門的民政局並列，該案即為日後「臺灣總督府假條例」的原案。樺山是將該原案的名稱、條文順序和措辭作些許更改後，發布成為「臺灣總督府假條例」。（註二）另外，軍事部與民政各部並列的設計，在日後中央政府所擬的「臺灣總督府官制」案（復行民政的相關草案）當中亦曾出現，當時即遭臺灣總督府方面質疑（後敘）。

「臺灣總督府假條例」規定的各部、課主管事項如

下：

總督官房

衛生事務總長：掌理衛生相關事務。

秘書課：掌管職員之人事變動等相關事務。

記錄課：掌管紀錄相關事務。

用度課：掌管物品出納相關事務。

民政局

內務部：掌管地方行政、警察、監獄、土木、地理

（按：地政）和戶籍相關事務，以及不屬

其它各部之事務。其分課規定如下：

庶務課：地方行政、地理、戶籍及不屬其它各部之事務。

警保課：警察、監獄相關事項。

土木課：土木建築相關事項。

外務部：掌管通商貿易及外國人相關事務。

殖產部：掌管農、工、商、水產、林野、礦山相關

事務。其分課規定如下：

農務課：農業、林野、水產相關事項。

商工課：商、工、礦山相關事項。

財務部：掌管租稅及預算決算相關事務。其分課規

定如下：

主稅課：關稅除外之租稅及預算決算相關事項。

關稅課

學務部：掌管教育相關事務。

遞信部：掌管鐵路、郵便（按：郵務）、電信、船

舶及燈台（按：燈塔）等相關事務。其分

課規定如下：

鐵道課

通信課：郵便、電信、船舶、燈台等相關事項。

司法部：掌管民、刑事案件相關事務。

至於總督府各職員之職掌，則規定在第二條至第十條，其內容如下：

第二條 民政局長官輔佐總督，整處行政、司法事

務，監督各部事務。

第三條 陸軍局長官及海軍局長官輔佐總督，整治

軍政及軍務，其下置幕僚。

第四條 各部長承總督或長官之命，掌理其主管事

務，指揮監督部內事務。

第五條 參事官承總督或長官之命，掌管草案審議

。

第六條 秘書官承總督之命，掌管機密事務，或臨

時承命襄助各部事務。

第七條 書記官承總督或長官之命，掌管官房事務

，或襄助各部事務。

第八條 技師分屬各部或各課，承上級長官之命，

從事技術工作。

第九條 屬承上級長官之命，從事庶務。

第十條 技手承上級長官之命，從事技術工作。

另外，民政局各部所屬各課置課長，承主管部長之指揮，掌理課務（第二十二條）。

至於有關總督地位、權限、任命的部分，「臺灣總督府假條例」並未作任何規定。徵諸日後日本政府於內閣設置臺灣事務局，在研議治臺的法律案和官制案時，因總督的任命問題（文官總督制抑或武官總督制）在政府內部所引起的爭議情形，可以想見有關總督的規定，事涉敏感，自非樺山或臺灣總督府方面可以單方發令，

自爲規定。

人事安排方面，五月二十七日，臺灣總督府任命辦理公使水野遵爲民政局長官心得（按：日文所謂心得是指下級官員暫時執掌上級官員職務之意，與中文的「代理」意義相近）、陸軍少將大島久直爲陸軍局長官心得、海軍大佐角田秀松爲海軍局長官心得。（註二）這三位構成了當時輔佐總督下決策的最上層主管。當時府內的人事佈局如下：

內務部長心得
外務部長心得
殖產部長心得
學務部長心得
內務部庶務課長心得
內務部警保課長心得
內務部土木課長心得
殖產部農務課長心得
殖產部商工課長心得
總督官房秘書課長心得
財務部關稅課長心得
總督官房用度課長心得兼記錄課長心得
秘書官心得
參事官心得
參事官心得
參事官心得
參事官心得
參事官心得
內務部土木課兼總督官房用度課勤務

牧朴眞
島村久
橋口文藏
伊澤修二
後藤松吉郎
千千岩英一
竹下康之
押川則吉
仁禮敬之
木下新三郎
野村才二
木村匡
鈴木四教
中村純九郎
服部甲子造
樺山資英
大久保利武
西鄉隆準

平野勝、鮫島盛

此外，衛生事務總長心得一職於七月二日始由陸軍醫監森林太郎擔任。（註四）在此之前的六月十九日，臺灣總督府發布了另一項人事派令，其內容如下：

內務部長心得牧朴眞兼任遞信部長心得

殖產部長心得橋口文藏兼任財務部長心得

參事官心得中村純九郎兼職財務部

參事官心得服部甲子造兼職司法部

參事官心得大久保利武、樺山資英兼職外務部

農務課長心得押川則吉兼任參事官心得（註五）

以上人員，構成了日本治臺之初的臺灣總督府團隊，不過，比對明治二十九年（一八九六）的「職員錄」，可以發現上列官員的離職、調職率甚高。人事變動頻繁，應該也是日本治臺之初，總督府行政不振的原因之一。

總督府內除了上述依「臺灣總督府假條例」所設的局、部、課外，依六月六日訂定的「臺灣總督府管理局假規則」，總督府內另設管理局，管理局長服從陸軍局長官之指揮，掌理總督府各部之營舍、給養相關事務，並守衛總督府、維持軍紀。管理局長之下有管理官吏員，職司總督府內管理部有關金錢收支、計算、簿記及給養等一般事務。（註六）不過，六月二十八日，總督府訂定了「臺灣總督府會計部假條例」，並於七月一日開始施行，管理部於同日遭裁撤。按該暫行條例，總督府內設中央會計部，掌理總督府之金錢出納、糧食、服裝、建築、搬運相關事務，兼以監視所屬官衙之會計事務（第一條）。中央會計部置部長、課長及課員（第二條）。該部之下分設四課，第一課掌管計算事務；第二

（註一三）

課掌管糧食事務；第三課掌管建築、營舍、服裝、消耗品事務；第四課掌管搬運及不屬會計部各課之事務（第三條）。中央會計部長於給養和會計上相關事項，受臺灣總督之命令（第四條）。部長對所屬官衙之會計事務，必要時得諮詢其主管或主辦官員，要求其說明（第六條）。部長對所屬官衙之會計事務，進行檢閱，並檢查金櫃物件及帳簿（第七條）。此外，該暫行條例還規定臺灣總督府所屬官衙設會計課，掌管金錢出納、糧食、服裝、建築、營舍、消耗品、搬運相關事務（第十條）。（註一七）當時中央會計部的成員為：

中央會計部長心得

陸軍二等監督遠藤慎司

中央會計部第一課長心得

陸軍監督補杉村時中

中央會計部第二課長心得

陸軍一等軍吏黑岩友右衛門

中央會計部第三課長心得

陸軍省雇員竹下康之

中央會計部第四課長心得

陸軍省雇員木村匡

中央會計部勤務

陸軍二等軍吏江形円淨

中央會計部勤務

陸軍三等軍吏吉岐穰（註一八）

「臺灣總督府假條例」所設定的臺灣總督府組織，是一個不折不扣的民政組織，這表示樺山於登臺之前經過一番斟酌後，決定對臺施行民政。不過，日軍於登臺之後，遭到臺灣人民強烈抵抗，臺灣總督府的功能遂由民政整建轉為軍事鎮壓。

三、軍政時期的臺灣總督府組織

六月十七日雖為日本治臺的「始政」之日，可是，當時臺灣的中、南部尚不在日軍的掌握當中。由於臺灣人民的激烈抵抗，日本「接收」臺灣的行動受到阻礙。

六月二十八日樺山巡行訂定發布「地方官假官制」，臺灣的地方行政區域劃分為臺北、臺灣、臺南三縣及澎湖島廳，各縣之下設支廳，分別是臺北縣：宜蘭、基隆、新竹三支廳；臺灣縣：嘉義支廳；臺南縣：鳳山、恆春、臺東三支廳。不過，當時總督府能進行一般行政事務的區域，僅及於新竹以北之臺北縣管轄區域內，其它區域尚處於交戰狀態。七月二日臨時代理外務大臣西園寺公望拍電給樺山，要求其儘速派兵至臺灣南部（安平），以應英國公使之請，保護當地英籍僑民。樺山於同日即電覆伊藤博文，電文中言：

正計畫迅速占領安平、打狗，因近衛兵遲抵，遂未竟功。占領新竹之後，附近土匪自稱義民，出沒沿途山間，破壞鐵路、電線，或據村落，妨害我軍，荼毒良民，我軍為其所苦，臺北民心亦起疑懼。故不得已變更計畫，為先確保、鞏固北部安全，遂決意令本應前往南部之近衛兵於此地登陸，一舉肅剿賊巢，去除後患，往南推進。故外交上縱有不妥，亦是緣於無法和平接收所致，此情還請諒察。日前請求增兵一事，亦為此因。至土匪乃係熟蕃之類，並非支那敗兵。（註一九）

這段電文，充分說明了日軍遭受臺灣人民抵抗而無法順利南下的處境。為此，日軍不得不調整作戰計畫，停止海路南進，而改由陸路南進，並加強兵力鎮壓。至於臺灣總督府的組織和功能，為了因應作戰上的需要，也做了大幅度的調整。

（一）為加強作戰而施行軍政

總督府移入臺北城的前一日（六月十三日），日本政府公布了「臺灣事務局官制」，自此有關臺灣及澎湖列島的各項文武事務都歸臺灣事務局管理，對於臺灣總督所提的請議案、報告等，亦由臺灣事務局向內閣總理大臣陳報其意見。中央各官廳與臺灣總督間的往來文書，須經由臺灣事務局，而中央各官廳對臺灣總督所發的文書，亦須先經臺灣事務局審查。顯然，臺灣事務局已成為臺灣總督府的中央主管機關，臺灣總督的行動必須受到中央政府專責機關的節制。臺灣舉行「始政」式的次日（六月十八日），臺灣事務局各官職之人選底定，由內閣總理大臣伊藤博文擔任臺灣事務局總裁，陸軍中將川上操六擔任副總裁，其他七位委員分別是內閣書記官長伊東已代治、內閣法制局長官末松謙澄、大藏次官田尻稻次郎、外務省外務次官原敬、陸軍次官陸軍中將兒玉源太郎、海軍中將山本權兵衛、遞信省通信局長田健治郎。這些官員無不是當時中央政府的重要員，尤其是以伊藤博文和川上操六這兩位分別在政、軍界最具影響力的人物出任總裁和副總裁，中央政府欲駕馭臺灣總督、積極介入臺灣政務的意圖，昭然若揭。

臺灣事務局成立後，日本中央政府介入臺灣政務的工作遂有了頭緒。七月十六日，伊藤博文以內閣總理大臣的名義下達訓令給樺山總督，訓令中一方面強調總督府的作戰任務以及臺灣事務局將積極配合的意旨，另一方面卻又條列若干非關軍事的事項，明示必須向臺灣事務局報告或經由臺灣事務局轉陳。該項訓令全文（中譯）如下：

臺灣總督府目前的情勢是一面從事戰鬥，一面從事臺北各地治民之庶務，處於百事至難之境遇，此情

推而易知。然不論事之難易，為達我方目的，終究必須內外相應、圖謀便利，以期速奏平定之功。故臺灣事務局決定將儘速配合總督府之要求。至平定期間，不拘泥於法規，萬事敏捷運作。經委員共同協議結果，今謀整治事務，建立未來秩序，諒頗有必要。故以左列各項發為內部訓令，令希轉飭總督府各部服膺。

一 新事業儘量讓諸它日再設，目前所行應以為奏平定之功而礙難棄之不理者為限。

二 總督府提出之要求，如由各部各課直接向各省稟報，將涉及文件分類，使事端趨於複雜。故以統一為要，悉由總督向臺灣事務局總裁稟報。但，屬於依臺灣事務局局務整理規則第十三條所定事務上既定事項而關乎程序者，不在此限。

三 要求經費須明示目的、主旨，按預算形式提出。

四 於內地錄用吏員以及招募巡查和其他人員時，總督府不得直接為之，而是向臺灣事務局稟報，由臺灣事務局函轉該管官廳，配合總督府之需求。

五 請求雇用各職工、工人時，應載明其雇用目的及預定雇用之期限。

六 專為總督府規定之事項，於經費之決算上須向會計檢查院通報者，須逐一勿漏向臺灣事務局報告，俾免他日引發爭議。

七 民政事務上所用人員，至平定期間應注意儘量不增加現有人員之員額，俾免它日造成困擾。

八 各國領事、軍艦、船舶、居留地、歐美人民及
其它涉外事務，應以快速向臺灣事務局報告。

明治二十八年七月十六日

內閣總理大臣伯爵伊藤博文

此致

臺灣總督子爵樺山資紀

附記：前列各項事務當然都與軍事無關，茲為慎重計，

特此附帶言明。（註二〇）

可以看出這項訓令雖是為了因應臺灣作戰上的需要而發，惟另一方面卻也是有意藉此貫徹「臺灣事務局官制」的制定精神。

為使臺灣總督府的組織能應作戰之需，伊藤總理遂於七月十八日電詢樺山總督有關總督府組織改為軍事組織的意見。電文云：

先前為執行鎮壓而請派之（電碼不明，諸部諸隊？），目前正進行編隊、陸續派遣當中。惟以臺灣全島之軍隊及（諸部？）都逐漸增加，為明確其指揮及（經理？）系統，並使其行動敏捷，在平定之前，總督府於現有人員之外，再填補需用人員，並改為軍事組織，諒有必要。倘有同感，即予推行。請即回覆。（註二一）

伊藤這封電文甚合樺山之意，樺山當即電覆伊藤，表示：「軍事組織一事，至表同感，敬請速予籌畫為禱。」（註二二）臺灣總督府組織改為軍事組織（軍事官衙），遂成定局。

另外，有關臺灣總督府組織改為軍事組織的原由，在伊能文書〈官廳記事〉當中也有番說明：

起初當政者所採取的方針是俟近衛師團剿滅、平定

賊徒之後，隨即於當地設民政廳（縣及支廳），施行民政事務，漸次擴展政域。惟以最近平時行政組織並不有利於進行大規模增加討伐軍、一舉剿滅全島賊徒的大計畫，遂重新於總督之下組織軍事官衙，俾使爾後以戰時的軍政組織，速奏討滅賊徒之功。

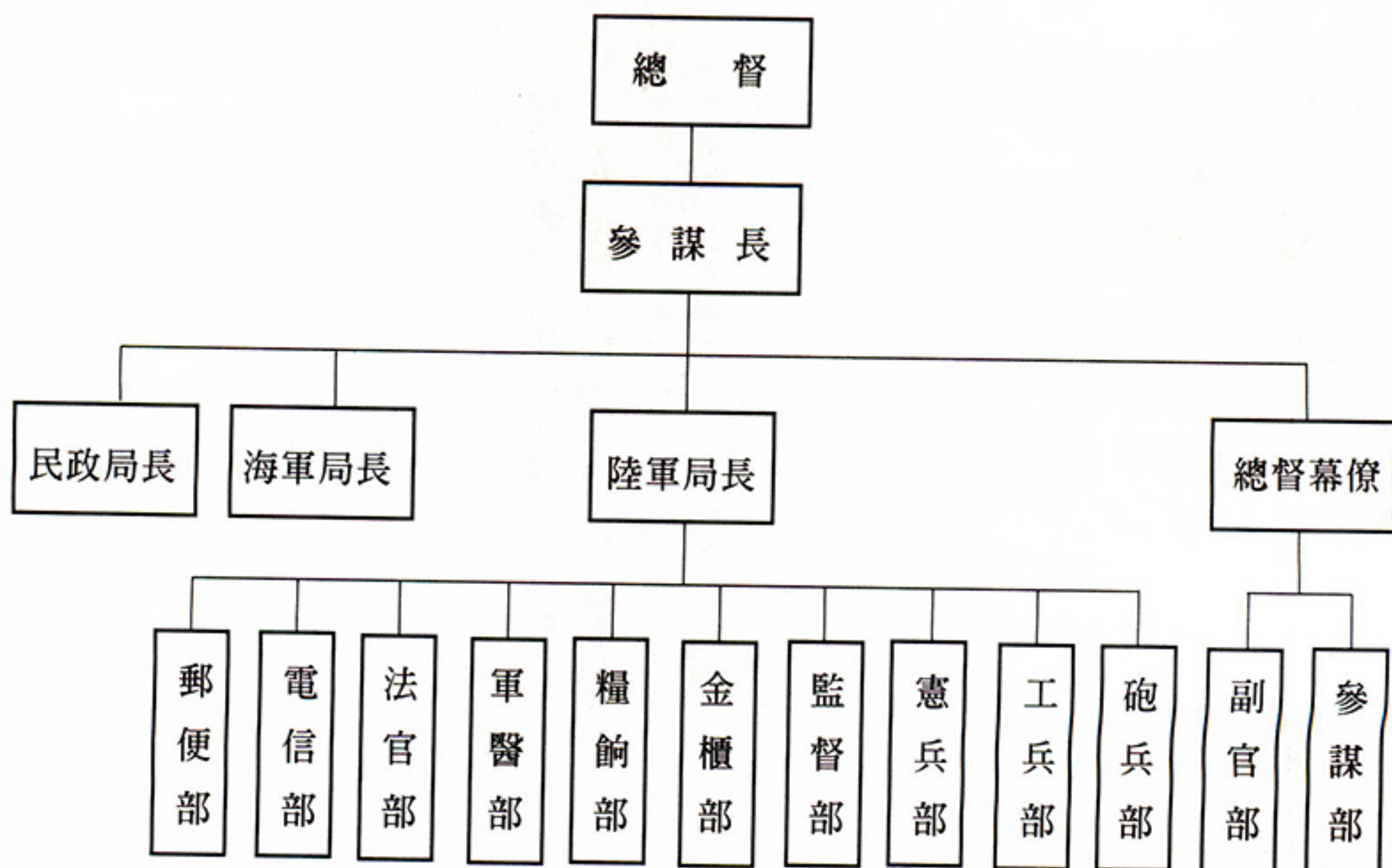
（註二三）

就這樣，日軍一方面在新竹附近進行作戰、鎮壓，一方面籌畫改組臺灣總督府。八月六日陸軍省發令制定「臺灣總督府條例」，臺灣總督府自此乃由軍方接掌。

（二）施行軍政下的臺灣總督府組織

所謂施行軍政，即是指施行軍事統治，即一地的政務是由軍方掌理，而這種統治模式一般是施行於軍事占領地區。換言之，施行軍政的地區，一般仍是處於戰爭狀態，是一種非常的統治。其統治組織必須設計成為一迅速而又能指揮作戰的戰鬥體，因此，對於當時施行「軍政、軍令二元化」的日本而言，要在臺灣施行軍事統治，當然必須由軍令部門主導臺灣總督府。在組織結構上，特別凸顯軍方（包括軍令和軍政部門）的地位。根據「臺灣總督府條例」的規定以及其附表「臺灣總督府編制表」，總督府的組織可圖示如後。（註二四）

註：陸軍局金櫃部、糧餉部隸屬監督部。



臺灣總督身兼軍務司令官，屬於軍令系統幕僚的參謀長居其下監督府內各局，三局當中，顯然陸軍局擔負了主要的組織任務，此應與當時係陸上作戰有關。總督幕僚設參謀、副官二部，參謀部置參謀長（中將）、參謀副長（官同少將或大佐）各一人、參謀八人（官同中佐、少佐或大尉）及其他二十七名低階人員。充任參謀長及參謀副長之將官（或大佐）由陸、海軍各派一名，以其高資歷者為參謀長。而參謀當中有二名由海軍派任（參閱編制表及其備考一、二）。根據「臺灣總督府條例」的規定，參謀長輔佐總督，監視總督府內各局業務，各局長向總督陳報之案件，必須先經參謀長認可（第二條第一項）。而參謀長就幕僚事務之整處，向總督負責（第二條第二項）。另外，副官部置官同中佐或少佐之副官三人（其中一名由海軍派任）、官同大尉或中尉之副官四人（其中一名由海軍派任）、官同大尉、中尉或少尉之軍吏二人及其他低階人員二十七人，由高資歷副官統轄副官部全體（參閱編制表及其備考三）。參謀及副官受參謀長之指揮，執行各自擔任的事務，負其責任（第二條第三項）。新進之陸軍佐級副官專掌總督府全體之給養。軍吏受該副官之指揮，掌管會計、經理事務。陸、海軍尉級副官當中各一名專屬總督，不分擔通常庶務，惟於事務繁忙時，儘量幫助之（第二條第四項）。至於總督府各局方面，各局設一局長，就各自擔任之局務整處，向總督負責（第三條第一項）。各部長、各局副官及事務官受局長指揮，執行其任務，負其責任（第三條第二項）。另外，陸、海軍局長分別是由參謀長及參謀副長兼任（參閱編制表之備考四）。陸軍局郵便部（按：郵務部）之職員以文官充任（參閱編制表之備考七）。

。民政局職員以文、武官充任，其事務官名額由總督酌情定之（參閱編制表之備考^(八)）。

八月八日，總督府發布了總督幕僚、陸軍局人員的任用名單，至八月三十一日，總督府總督幕僚、陸軍局重要成員如下：

臺灣總督府參謀長兼陸軍局長

陸軍少將大島久直

臺灣總督府參謀副長兼海軍局長

海軍少將角田秀松

臺灣總督府陸軍局砲兵部長

陸軍少將村井長寬

臺灣總督府陸軍局工兵部長

陸軍工兵大佐兒玉德太郎

臺灣總督府陸軍局監督部長

陸軍監督長新山春太郎

臺灣總督府陸軍局金櫃部長

陸軍一等軍吏鹽谷武之助

臺灣總督府陸軍局糧餉部長

陸軍一等軍吏三輪親誠

臺灣總督府陸軍局軍醫部長

陸軍軍醫監森林太郎

臺灣總督府陸軍局電信部提理心得

陸軍工兵大尉三村友藝

臺灣總督府陸軍局郵便部長

遞信書記官土居通豫

臺灣總督府陸軍局憲兵部長

陸軍憲兵大佐萩原貞固（註

二五）

以上要員當中，陸軍局糧餉部長於九月一日改由陸軍一等軍吏黑岩友右衛門擔任；陸軍局軍醫部長於九月二日改由陸軍軍醫總監石軀惟寬擔任。（註二六）至陸軍司法官部則未置部長。

然而，最值得注意的人事任用是八月二十日任命陸軍中將子爵高島鞆之助為臺灣副總督。是項任命並非編制內的任命，而是屬於特定任務性質的任命。蓋不唯「臺灣總督府條例」所設定的總督府組織當中並未預設副總督一職，且在實際上，日本政府賦予副總督的任務是指揮在臺「南進軍」的作戰。高島於九月十一日抵總督府就任副總督，十六日總督府即編組「南進軍」，由副總督兼任「南進軍」司令官。同日總督府向近衛師團長告知編組「南進軍」一事時即云：「為剿討臺灣南部，遂編組南進軍，令副總督陸軍中將子爵高島鞆之助指揮之」。（註二七）同時，在給高島的指示中亦言：「根據八月二十四日參謀總長所奉訓令，附件所載各機關及各部團隊歸貴官指揮，貴官應努力急速平定本島南部」。（註二八）顯然高島被賦予的任務是統籌鎮壓南臺灣的作戰步調，並非在於輔佐總督治理總督府政務，故其地位究竟可否視為總督府的副首長？是一疑點。況且，輔佐總督監視府內各局的是參謀長大島久直，在「南進軍」之作戰上，南進軍幕僚參謀部參謀長大島久直須受「南進軍」司令官高島鞆之助指揮，可是，在總督府政務上副總督高島鞆之助與總督幕僚之參謀長大島久直之間的隸屬或權限關係如何？副總督除了南臺灣的作戰任務外，在總督府的施政上有何影響力？其在總督府決策圈的地位如何？這些都還有待日後蒐集相關史料（特別是臺灣總督府公文類纂）釐清。不過，十一月十八日臺

灣總督向參謀總長提出「臺灣完全底定」的報告之後，不出數日，高島即在二十二日晉京覆命。從這個角度來看，推測高島來臺的任務是在軍事鎮壓南臺灣，殆屬無誤。而且，臺灣設副總督一職，在日本統治臺灣的五十年間，只此一任，可視作是一項非常的措施。

另外，在民政局方面，「臺灣總督府條例」第四條規定：「民政局長就民政作適當分課，並置民政支部，經總督認可，配置隸屬人員，整處各自擔任之事務，並負其責任」。據此規定，總督府遂於八月二十三日發布「民政局分課規程」。該案是由民政局長水野遵提出，轉經總督幕僚副官部副官瀧川具和按層級簽請參謀副長角田秀松、參謀長大島久直、總督樺山資紀核定後發布。
(註二九) 觀察此一核定過程，即可推知總督幕僚在軍政時期總督府施政決策上所佔的地位。

按「民政局分課規程」，民政局設局長部、內務部、殖產部、財務部、學務部五部，部之下設課，各部置部長，各課置課長，就其分掌事項向局長或其所屬部長負責。局長部置參事官，受局長之命，調查文書或分屬各部、課，擔任其事務。各部之分課、職掌規定如下：

局長部

人事課：掌管職員之任免、身分及局長印和局印之保管相關事項。

文書課：掌管公文書和成案文書之收發、保存及統計報告之製作和圖書管理相關事項。

外事課：掌管涉外相關事項。

民刑課：掌管民事、刑事相關事項。

經理課：掌管民政經費之調查相關事項。

內務部

庶務課：掌管行政、戶籍、地理及不屬其它各課之事項。

遞信課：掌管通信相關事項。

警保課：掌管警察、監獄相關事項。

土木課：掌管道路、橋樑及其它土木相關事項。

殖產部

農務課：掌管農業、林野、水產相關事項。

商工課：掌管商工、礦業相關事項。

財務部

租稅課：掌管租稅（海關稅除外）賦課、徵收之調查相關事項。

關稅課：掌管海關稅相關事項。

學務部：掌管教育相關事項。

可知，原先「臺灣總督府假條例」當中的七部已縮減為五部，其中新設了局長部。另外，根據樺山總督於九月二十三日向臺灣事務局總裁伊藤博文所提〈臺灣總督府條例發布後民政施行上概況報告〉當中的說法，「臺灣總督府條例」發布後，總督官房的事務全部轉由幕僚副官部接手處理，但從事民政之職員的任免、補職則委由民政局辦理。另中央會計部之事務原本是由陸軍將校和民政局員共同處理，自「臺灣總督府條例」發布後，該部事務一部分移由監督部，一部分移由幕僚副官處理。而以往由民政局遞信部處理的郵務、電信事務，

其直接相關者以及有關技術之事務，全部移至陸軍局郵便、電信二部，其原有職員亦概由郵便、電信兩部承受。（註三〇）

至於民政局的人事任用方面，曾從事官職之人員，其官等自當時的官等加陞一級錄用，未具前職者，按「銓考委員規程」辦理任用。（註三一）職務安排方面，則仍是按原有的民政局人員，作適度的分配。當時各部、課長的任用情形如下：

內務部長心得	牧朴真
殖產部長心得兼財務部長心得	橋口文藏
學務部長心得	伊澤修二
人事課長心得	木下新三郎
文書課長心得兼經理課長心得	木村匡
參事官心得兼外事課長心得	樺山資英
參事官心得兼民刑課長心得	服部甲子造
參事官心得	西鄉隆準
庶務課長心得兼遞信課長心得	後藤松吉郎
警保課長心得	千千岩英一
土木課長心得	竹下康之
農務課長心得兼商工課長心得	押川則吉
參事官心得兼租稅課長心得	中村純九郎
關稅課長心得	野村才二（註三二）

軍政時期的臺灣總督府組織概如上述，惟有關臺灣總督府的事務，臺灣事務局與大本營之間應如何界定雙方的管轄範圍，也是一項問題。根據九月六日的決定，除另有規定外，大本營與臺灣事務局之間的事務分界如下：

一、民政及外交案件歸臺灣事務局所管，由臺灣總督

和臺灣事務局總裁直接往來。

二、軍事案件由臺灣總督和大本營或陸、海軍省直接往來。

三、事屬民政及外交而與軍事相關者，由事務局向大本營或陸、海軍省協議處理，其急須處理而無遑進行協議者，由事務局處理後，儘速報告大本營或陸、海軍省。

四、事屬軍事而與民政及外交相關者，由大本營或陸、海軍省向事務局協議處理，其急須處理而無遑進行協議者，由大本營或陸、海軍省處理後，儘速報告事務局。（註三三）

可見，由於臺灣施行軍事統治的關係，臺灣事務局遂由原先的臺灣事務局一元化監督體系改為民政、軍事的二元化監督體系。軍事案件的文書無須經由臺灣事務局轉陳或審查，而是由臺灣總督直接與軍方往來。臺灣事務局對臺灣事務的管轄權猶如被削去了一半，即，臺灣事務局只能管理臺灣及澎湖列島的文職事務，而非「臺灣事務局官制」第二條規定的「文武各項事務」。

學者中村哲曾針對日本在臺施行軍政提出了一番見解，他說：

在臺施行軍政於臺灣統治史上所具有的意義在於臺灣總督長年以來不單只是國務機關，他還兼為軍令系統的機關，而成為廣續武官總督制的根源。大正八年總督府條例（筆者按：此處有誤，應為臺灣總督府官制）修正而廢止武官總督制之前，臺灣總督在官制上是國務機關也是軍政機關，這正是發源自軍政的總督府組織原理。臺灣施行軍政，就其內容而言，是在治安未臻穩定的土地上進行過渡性的軍

事統治，這與占領地軍政無異。惟因其與國際法上的軍事占領在法性質上有異，是領土內的軍事統治，而國務和統帥兩系統在我國國法上是截然分開，故就命令系統而言，在行政技術上遂產生了複雜的問題。……（註三四）

中村的這段見解值得商榷。其實，前文業已提及，樺山資紀在獲任為臺灣總督的同時，也身兼軍務司令官，換言之，日本政府在日軍尚未抵臺之前就已將臺灣總督府的首長定位成國務機關（臺灣總督）兼軍令系統的機關（軍務司令官）。這種設計，與施行軍政並無關聯，並不是「發源自軍政的總督府組織原理」，更不是所謂「武官總督制的根源」。蓋軍政結束後，武官總督制的採行在日本政府內部曾引起爭議，而主張採行武官總督制的是當時臺灣事務局的一些要員（後敘）。武官總督制的問題在明治三十年制定「臺灣總督府官制」期間甚至引發了主張文官總督制的明治天皇與支持武官總督制的軍部之間的政治角力。（註三五）顯然，武官總督制的問題牽涉了日本政府高層間複雜的政治關係，絕非是以空泛的「軍政」概念就可以解釋。另外，日本之所以在臺進行軍事統治，完全是為了因應作戰上的需要，並非是治安上的需要。蓋日本雖因馬關條約而在法律上取得了臺灣，可是在實際上，日軍在抵臺後必須面對島內新的國家權力——臺灣民主國的武力抵抗。臺灣民主國雖不為國際所承認，然國家的成立是基於事實，而非源自法律（國際法），日本在臺施行軍政所要鎮壓及消滅的主要對象是臺灣民主國這一國家力量。因此，這兩者之間所進行的是一場國與國之間的戰爭，並非是「在治安未臻穩定的土地上進行過渡性的軍事統治」。日本在臺灣民主國

消滅之前所施行的軍政是「占領地軍政」，並非是「領土內的軍事統治」。

日本政府為了鎮壓臺灣人民的武力反抗，將臺灣總督府的組織改組成軍政府組織，在統治形態上是以軍領政，用軍事命令（所謂的「日令」）來進行主要的行政處分和規定臺灣人民的治罪、刑罰（十一月十七日日令第二十一號臺灣住民刑罰令、治罪令、民事訴訟及臺灣監獄令），同時在法院方面，也是以「日令」來規定其職制（十月七日日令第十一號臺灣總督府法院職制），法院院長、審判官是由總督自總督府的高等官中選任，法院書記是自總督府「判任官」中選任。行政、立法、司法三權皆歸軍方控制，由是構成了軍事獨裁的統治體制，這就是軍政時期總督府組織的構成原理。

四、復行民政下的臺灣總督府組織

根據一八九五年十月二十日在臺英國傳教士至日軍第二師團司令部請求日軍進入臺南城時的陳述，劉永福及其三營餘部下已於當月十九日夜搭乘汽船遁往清國。（註三六）臺灣民主國至此可謂名實俱亡。二十一日日軍占領臺南、安平。次日，「南進軍」司令部進入臺南城，並向樺山總督報告南臺灣業已「平定」。十一月十八日，樺山總督向大本營報告「全臺已歸平定」，日本自此方在事實上領有臺灣。嗣後，日本政府有意將臺灣總督府的軍政府組織解散改回民政組織，而總督府方面也開始就總督府官制等事項進行調查。十二月二日，參謀長大島久直、民政局長水野遵等總督府官員赴東京商議臺灣全島「平定」後的相關事宜。（註三七）經與內閣等中

央官廳幾番斡旋之後，水野遵回報臺灣總督有關中央所擬訂的各項草案，包括：法律案「臺灣條例」以及敕令案「臺灣總督府官制」、「臺灣稅關官制」、「臺灣地方官官制」、「拓殖務省官制」、「拓殖務會議規則」。對於這些草案，總督府方面表示大體上同意，惟對立法會議、拓殖務省的設置、拓殖務會議、鐵路管理、總督府軍務部的設置等各項，提出了質疑和意見。（註三八）這些質疑和意見涉及臺灣總督的權限、對中央的關係以及總督府的組織，對於日後復行民政的「臺灣總督府條例」的制定，頗有關聯。以下試就相關草案和問題為文探討，之後，再就「臺灣總督府條例」的內容，剖析復行民政下的臺灣總督府組織的內涵。

（一）相關草案的內容和問題

日本政府草擬的「臺灣條例」案，其內容涵蓋總督（臺灣首長）職權、立法、行政、司法及財政相關規定，猶如一邦的憲法。在總督職權方面，主要是規定其「具有法律效力之總督府令」之發布權。按「臺灣條例」案的設計，總督得經立法會議議定及天皇敕裁，發布在其管轄區域內具有法律效力之總督府令（第二條）。於緊急狀況，總督為保持其管轄區域內之安寧秩序，得發布緊急府令。於此項場合，須經下一次立法會議承認，提請敕裁。倘不獲立法會議承認時，該府令於將來不具效力，其不獲敕裁核可時亦同（第三條）。顯然，「六三法」當中所謂的「委任立法制度」已在「臺灣條例」案中顯露端倪。不過，較特殊的是，「臺灣條例」案竟以原本應屬「職權命令」性質的總督府令來充當「授權命令」，

規範應屬法律規定的事項。這表示擬案者對「職權命令」與「授權命令」的區分認識不清。蓋就「職權命令」而言，其構成要件須是發布機關有管轄權限，須為執行某一特定法律所需，其內容須限於細節性及技術性之事項。而總督府令即是屬於「職權命令」，而非「授權命令」（委任命令）。因此，在制定「六三法」時，條文中已不見「總督府令」，而是代之以「具有法律效力之命令」，稱為「律令」，而「總督府令」則是規定在「總督府條例」當中，是為「職權命令」。這種修改，就法理上言之，乃屬當然。

「臺灣條例」案所規定的總督權限除了上述的「委任立法」權外，尚包括立法會議議事細則的訂定權（第九條）及總督府各行政官員的指揮命令權（第十條）。至於總督的任命資格、地位及其它權限則是規定在另一配套法案「臺灣總督府官制」案中（後敘）。

在立法會議方面，「臺灣條例」案規定，立法會議之組織以敕令定之（第四條），其權限為議定具法律效力之府令案、預算及決算案、人民請願而情節特別重大之案件（第五條）。立法會議非有議員半數以上之出席，不得開會（第七條）。議案之決議，依出席議員之多數決之，可否同數時，依議長或代理議長之決定（第八條）。這些規定殆可視為日後「臺灣總督府評議會章程」（敕令）的雛形。不過，上述規定，總督府方面提出了質疑，認為有關「立法會議」的規定，有欠明確、周延。總督府方面指出：

如僅就臺灣條例案做全面的觀察，將無法明瞭立法會議的性質及權限。至於其組織，因未見敕令案，現在無法就之開陳意見。且總督與其之間的關係，

要如何處理？如按第二條及第五條加以推論，則立法會議之權限甚大，而對於總督之否決權，竟無認知，這是何道理？像這樣，就有必要明定在條例上。按大島參謀長的談話內容，該立法會議將隨時勢之變遷而變更其組織，各項府令案或預算、決算案只是形式上經由該會議議定，今後數年之間，當不過是部長會議或高等官會議之更名罷了。果或然，則於今日徒以外觀之美而擬將文明之制適用於向背未定之新領地人民，這是萬萬萬不可的。關於這幾點，非以法律或官制加以適切規定不可。

立法會議的規定在「臺灣條例」案之後的同性質法律案「臺灣統治法」案當中已不見蹤跡，取而代之的是臺灣總督的諮詢機關——行政會議。「臺灣統治法」案中規定總督應向行政會議諮詢的事項除前述立法會議的議定事項外，還包括重要土木工程之設計和其它臺灣總督認為必要的事項。^{（註三九）}行政會議的這一設計，頗能符合總督府方面的想法。不過，不管是「臺灣條例」案的立法會議或是「臺灣統治法」案的行政會議，最後都未被日本政府擇一採納。細看明治二十九年（一八九六）三月三十一日公布的「臺灣總督府評議會章程」（敕令第八十九號），可以發現日本政府是將上述兩者折衷。臺灣總督府評議會一方面擁有議決總督將提往中央「敕裁」之「具有法律效力之命令」案的權力，另一方面也成為總督的諮詢機關。申言之，評議會的權限除了律令的議決權外，原本在「臺灣條例」案被定為「議定事項」的預算及決算案、人民請願而情節特別重大之案件，均被改為總督的「諮詢事項」，這類「諮詢事項」還包括重大土木工程設計事項以及總督認為有必要而特為諮詢的

事項（第二條）。對於這些「諮詢事項」，評議會只能提供意見，其意見不具決定性效力。由此觀之，評議會的權限顯然較立法會議遜色不少。另外，「臺灣總督府評議會章程」也對總督與評議會之間的關係、評議會的構成份子及其權限作了明確的規定。即，總督身兼評議會議長（第三條），評議會的議案是由總督提出（第四條），對於已發出的議案，總督於任何時刻都可修正或撤回（第七條）。總督對評議會的決議不能同意時，得附上理由請求再議（第八條）。顯然，總督對評議會的關係是居於主動、優勢的地位。至於評議會的構成份子，除總督之外，還包括民政局長、軍務局長、民政局部長、軍務局部長、民政局參事官（第一條第一項）。這種組合，猶如總督府的「高等官會議」或總督的「僚會議」，頗符合總督府方面的意見。

「臺灣條例」案當中有關總督府組織的部分已如上述。惟實際上專門針對總督府組織進行細部規劃的草案應該是和「臺灣條例」案配套的「臺灣總督府官制」案。該案對總督的任用資格、地位、權限以及總督府內的職員任用、職務和府內各部的職掌，都詳為規定。首先，關於總督方面，總督為「親任官」，以陸、海軍大將或中將充任（第一條）。總督直屬天皇，遵從臺灣條例之規定及拓殖務大臣之訓令，統轄行政、司法事項，並依特別之委任，統率其管轄區域內之陸、海軍（第二條）。總督統御所屬官吏，「奏任文官」之任免，經由內閣總理大臣上奏，「判任官」以下人員則由總督自為決定（第三條）。總督經由內閣總理大臣上奏所屬文官之敘位、敘勳（第四條）。總督官房及府內各部之分課，由總督定之（第二十條）。這些規定當中最值得留

意的是總督雖直屬天皇，但必須受拓殖務大臣的節制。而「拓殖務省官制」案第一條當中也規定，拓殖務大臣掌管以下事務：一、與臺灣相關之各項文武事務。但軍機、軍略相關事項除外。二、與北海道及沖繩縣相關之事務。但，特屬於各省大臣主管之事項除外；第二條更是規定拓殖務大臣監督臺灣總督、北海道廳長官及沖繩縣知事。這種設計，總督府方面當然有意見。對於拓殖務省的設置，總督府方面認為：

本件因與北海道、沖繩相關，理應絕對避免對之提出異議，只是，將臺灣總督視同北海道廳長官或沖繩縣知事的這種觀點，究竟是何道理？臺灣總督府官制案第一條、第二條、拓殖務省官制案第一條、第二條，其條文內容為無相互矛盾之嫌？蓋臺灣總督就軍機、軍略、海防等案件，應向參謀總長或海軍軍令部長稟報或協議，關於軍事行政，則應向陸軍省或海軍省稟報或協議。至一般行政，則不見得要受一省大臣指揮監督。倘不得已須受一省大臣指揮監督，則臺灣之行政終將難免遲滯。拓殖務省官制第一條第二項（按：應為第一項）當中所謂「與臺灣相關之各項文武事務」，是否即指一切在臺之司法、行政相關事務（軍事除外）？倘若為是，則與外國相關之案件及其它應屬各省事務之案件，是否亦擬將之一切歸由拓殖務大臣管轄？然關於北海道及沖繩縣方面，第二項當中已規定特屬於各省大臣主管之事務除外。倘使拓殖務省猶如今之臺灣事務局一般，各省相關案件，僅經其轉陳，則為可行。倘為使其干涉臺灣行政事務，則終究無法表示同意。按大島參謀長之談話內容，其實實際上只是臺

灣事務局之更名而已。倘為如此，則拓殖務省不過是各省與本府往來相關案件的轉陳機關，而拓殖務省官制案第一條第二項（按：應為第一項）、第二條，以及臺灣總督府官制案第二條當中所謂「拓殖務大臣之訓令」云云，厥為具文。具文就應刪除或變更之，不使遺留弊端於來日。

至於拓殖務會議，完全無其必要。按大島參謀長之談話內容，該會議只是臺灣事務局之更名而已。果或其然，則如前項所述，倘縮小拓殖務大臣的權限，則這種會議就無存在必要。要以這種會議來求得臺灣政務的完善，終究是無可期待的。

總督府的這兩段主張，充分顯露出其不願被「降格」為地方政府而受一省大臣指揮監督的強烈態度，其能容忍的最大限度是拓殖務省必須只是文件的轉陳機關而已。這項主張後來並不完全為中央政府所接受。日本中央還是仿效西方各殖民國的做法（特別是參照前述MILKWOOD有關殖民地政府組織的意見），於中央特設一省（拓殖務省），監管殖民地政務。蓋按英、法、比、葡、荷、義等殖民國於中央特設一省掌管殖民地政務的做法，其用意當是基於統一殖民地的基本統治方針，藉以緊密結合、鞏固殖民母國與各殖民地之間的關係。（註四〇）而日本政府另一方面也是鑑於臺灣局勢底定之後，對臺的統治工作漸次就緒，其事務漸趨繁重，原屬內閣當中一局的臺灣事務局已無法充分因應業務上的需要。（註四一）因此，基於政策上的考量和實際上的需要，日本中央還是在明治二十九年（一八九六）三月三十一日發布了「拓殖務省官制」。該官制是將原先的「拓殖務省官制」草案做些許修改，拓殖務省的管轄區域由原

先的臺灣、北海道、沖繩縣改為臺灣、北海道（當時日人視北海道為內地殖民地），拓殖務省成為日本殖民地政務的專責機關。拓殖務大臣對臺灣總督和北海道廳長官有監督權。而原本草案第四條當中規定拓殖務省內部不設局，惟按修改後發布的「拓殖務省官制」，拓殖務省內設南部、北部二局，南部局掌管臺灣相關事務，北部局掌管北海道相關事務。至於「拓殖務會議規則」案，最後並未獲得制定，拓殖務會議遂未成立。

由於成立了拓殖務省，臺灣總督須受拓殖務大臣的監督，因此，與「拓殖務省官制」同日發布的「臺灣總督府條例」（三月三十一日官報）當中第三條遂規定：「總督……承拓殖務大臣之監督，統理各項政務。」這是將原先「臺灣總督府官制」草案當中的「遵從……拓殖務大臣之訓令」這種監督權做擴大的修改。蓋就行政法理上言之，所謂監督，不僅是指監督機關的訓令、指令發令權，它還包括監督機關對下級機關的執行職務監視權以及監督機關對下級機關的取消權（監督機關認為下級機關所發、所為的命令或行政行為違法或不當時，有權取消或暫時停止該法令或該行政行為的效力）。（註四）因此，總督承拓殖務大臣之監督，也就是意味總督須服從拓殖務大臣所下達的訓令、指令，在處理臺灣政務時，須受拓殖務大臣的監視，在發布命令或為行政行為時，拓殖務大臣有權進行審查甚至取消、停止其效力。在這種意義之下，拓殖務省在法律上絕非是總督府方面所期盼的「文件轉陳」機關，而應是臺灣總督府的中央主管機關。而這主管機關的首長——拓殖務大臣，其身分為國務大臣，其施政須向帝國議會負責（明治憲法第五十五條第一項）。因此，有權斯有責，官制中賦予

拓殖務大臣對殖民地總督或長官的監督權，乃為法制上的必然設計。

「臺灣總督府官制」案中有關府內各部的設置也是總督府方面質疑的焦點。按該案的設計，總督府置政務總長（後改為民政局長）、事務官、參事官、秘書官、技師、屬、技手等職員，府內設總督官房及內務、殖產、財務、通信、法務五部，官房及各部之職掌均於條文中明載。而其分課則是規定由總督定之。各部置部長，各課置課長，由總督自事務官或技師當中任命。較為特殊的是第二十四條規定：「總督府設軍務部，其條例另定之。」這一規定引起總督府參謀副長角田秀松的質疑，而於該案末尾附上意見，認為軍務部這一名稱有與其它各部並列之嫌，即就事務之輕重論之，亦有失平衡。他建議將條文中的軍務部完全剔除，另附適當名稱，並將該案第二十四條改為：「隸屬總督府之陸、海軍衙之條例另定之。」總督府方面即按照角田的意見，向中央提議：

關於軍衙之設置，必須大為注意。臺灣總督府官制第二十四條規定總督府設軍務部，此不免有使之與行政各部並列之嫌。此外，由於需要設置陸、海兩軍之機關，故宜與大本營或陸、海軍兩省協議，另選名稱，謀求兩機關之並立。至於其條例，無妨另定之。

不過，日本中央並未完全按照總督府方面的建議進行草案的修改。根據日後發布的「臺灣總督府條例」，總督府設民政、軍務兩局，兩局的官制另定（第十四條）。軍務局遂和民政局並列，而陸、海軍則是在軍務局之下成立陸軍部和海軍部（臺灣總督府軍務局官制第

四條），為局之內部單位，並未分別成立機關並立。

另外，關於鐵路管理方面，總督府建議將鐵路事項列入官制當中，定為總督府內的一部，其意見如下：

臺灣的行政事項，包括電信、郵務、道路、港灣等大小事項，均於總督府官制當中詳細規定，唯獨鐵路事項，未予列入，這是何道理？大概，關於鐵路方面，可能有意另設鐵道部吧。不過，鐵路乃是臺灣行政上的一項要件，不免受到總督的統轄。倘鐵路專作軍事用途，其鋪設、保養由軍費支出，日後為官民謀便，為大眾運輸貨物，而其收入納入軍事收入當中，那就另當別論。倘非如此，將之定為總督府之一部又何妨？縱令鋪設費暫時是由軍費支應，然將鐵路的保養及運作視為一般的行政事務，而於總督府之官制當中載明，應屬恰當。

總督府的意見並未於當時獲得採納。查諸日後發布的「臺灣總督府條例」、「臺灣總督府民政局官制」以及「臺灣總督府民政局各部分課規程」，條文中並未規定鐵路事項，也未在總督府內設鐵道部，鐵路事務仍然是由軍方（臺灣鐵道隊）管理。至明治二十九年（一八九六）六月十三日，總督府遵照拓殖務大臣高島鞆之助於五月二十一日所下達的訓令，決定於民政局通信部設置臨時鐵道掛，以準備接辦將於明治三十年（一八九七）三月底解散的臺灣鐵道隊的業務（基隆、新竹間的鐵路運輸和其它事業）。（註四三）明治三十二年三月三十日，日本政府以敕令第八十一號發布「臨時臺灣鐵道敷設部官制」，由臨時臺灣鐵道敷設部掌管鐵路的鋪設相關事項。之後復於同年十一月七日以敕令第四百二十六號發布「臺灣總督府鐵道部官制」，將原先民政部所屬的鐵道掛

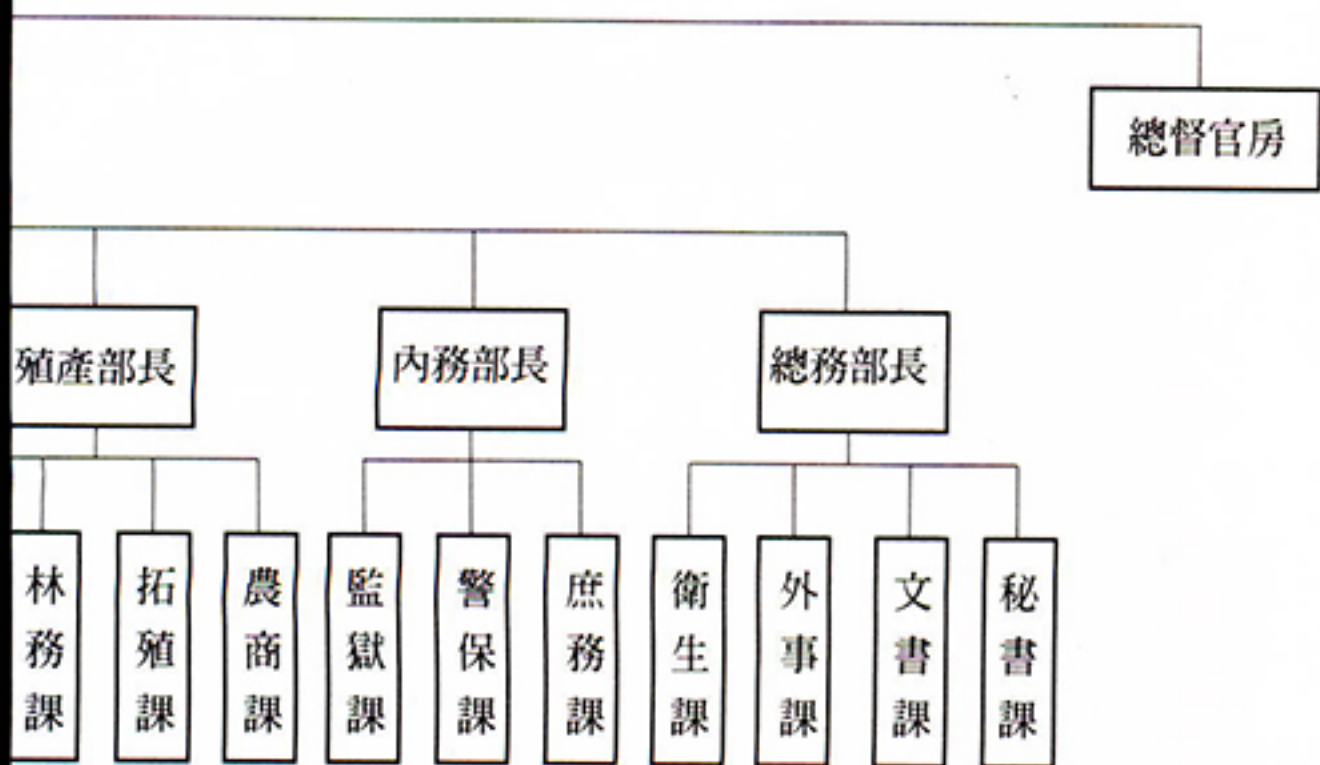
和臨時臺灣鐵道敷設部兩者合併，重新組成鐵道部，掌管鐵路之建設、保養、運輸及私設鐵路相關事項。最後，大正十三年十二月，以敕令第四百二十九號發布「臺灣總督府交通局官制」，同時廢止了「臺灣總督府鐵道部官制」。由這些過程當中可以瞭解，於總督府內專設一部掌管鐵路事務的意見，是歷經一翻波折後，才獲得實現。

「臺灣條例」案、「臺灣總督府官制」案以及其它與臺灣制度相關的草案，由於其內容涉及總督的任用資格、地位（對中央的關係）、權限以及總督府內的職員任用、職務和府內各部的職掌等組織規定問題，因此自然引起總督府方面極度的關切和反應。其實，經由這些草案的內容，吾人可以確知日本政府在設計復行民政的臺灣制度時，已經有了底下幾項設計概念：①於臺灣施行「委任立法制度」。②於中央設置拓殖務省監督殖民地政務。③武官總督制。④臺灣總督在臺灣擁有立法、行政、司法等廣泛的權限，且集政、軍兩權於一身。⑤軍事部門的組織另以條例定之。這些設計概念，雖曾引起日本政府內部的爭議，不過，明治二十九（一八九六）年三月三十一日所發布的臺灣制度相關法令，終究還是保有這些概念，並據此構建了相關法令的內涵。

（二）「臺灣總督府條例」體制下的龐大組織結構及其內涵

經過一番折衝、議定之後，日本政府終於在明治二十九年三月三十日確定了在臺復行民政後的統治制度，於次日發布了成套的相關法規。其中「六三法」規定了

臺灣的立法制度，臺灣總督擁有發布「具有法律效力之命令」的權力，而這種命令在送請「敕裁」之前，須經臺灣總督府評議會議決，因此，日本政府同時發布了「臺灣總督府評議會章程」。而日本政府當局又決定採行中央特設一省監督殖民地政務的政策，故亦於同日發布了「拓殖務省官制」，原有的「臺灣事務局官制」則於四月十日廢止。這些法令算是與臺灣總督府組織相關的外圍法令，而本節所要探討的主要對象則是另一項直接規範臺灣總督府組織的法規「臺灣總督府條例」以及其子法「臺灣總督府民政局官制」、「臺灣總督府軍務局官制」。

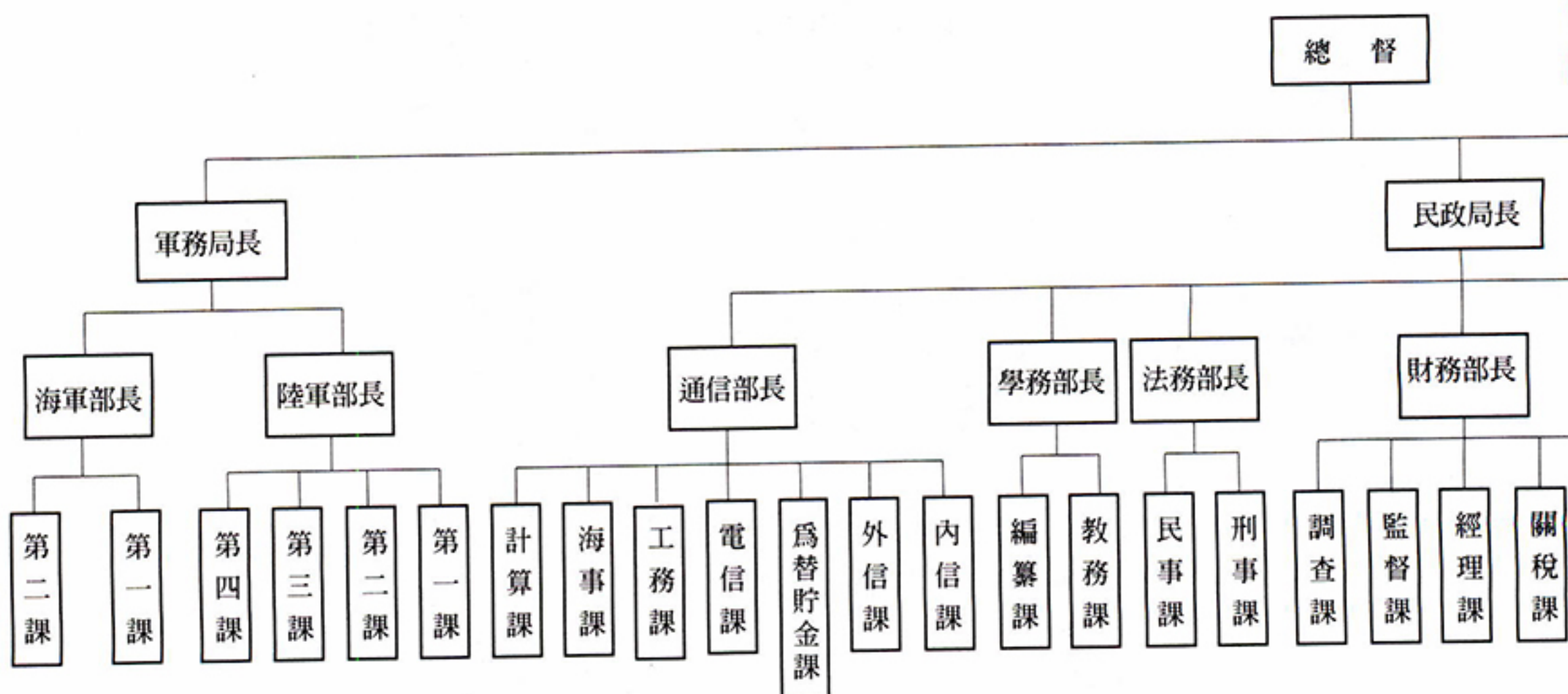


由「臺灣總督府官制」案、「臺灣總督府條例」案等草案修改而成的「臺灣總督府條例」，^(註四四)其內容主要是針對總督的任用資格、地位、權限及職務代理作相關的規定。至於臺灣總督底下的府內組織，則只以兩條條文規定，一是總督官房的設置^(第十三條)；二是明示總督府設民政、軍務二局，其官制另定之^(第十四條)。顯然，原先「臺灣總督府官制」案當中專設條文規範府內各部職掌、職員、職務分工等項的立法設計，在發布施行的「臺灣總督府條例」當中已摒棄不用，而改為另以敕令制定官制的方式來規範這些事項。^(註四五)

三月三十一日和四月一日，日本政府依照「臺灣總督府條例」第十四條的規定，先後發布了「臺灣總督府民政局官制」^(敕令第九十號)和「臺灣總督府軍務局官制」^(敕令第一百一十六號)。之後四月二十一日，臺灣總督根據「臺灣總督府民政局官制」第十一條的授權，訂定、發布了「臺灣總督府民政局各部分課規程」。^(註四六)根據這些法令內容，吾人可以繪製臺灣總督府組織圖如上圖。從上圖當中可以發現，這一時期的臺灣總督府組織，顯然要較以往來得龐大。在這龐大的組織當中，總督位居組織的頂點，其任用資格、地位和權限如何規定？這是在解析這一龐大組織的內涵時，首先要探討的問題。

根據「臺灣總督府條例」的規定，總督為「親任官」，以陸、海軍大將或中將充任之^(第二條)，這表示總督一職仍是承襲前例，採武官制。不過，當初日本政府內部在討論臺灣復行民政的相關制度時，即曾為了是否要採總督文官制抑或採總督武官制而引發爭議。根據學者大江志乃夫的研究，為了總督一職是否應由現任武

【復行民政下的臺灣總督府組織圖】



官擔任的問題，臺灣事務局の八位官員分成兩派意見。一派主張應任命擁有軍隊統率權的現役武官擔任總督，持這種意見的官員有副總裁川上操六、委員兒玉源太郎、末松謙澄、田尻稻次郎四人。另一派主張採用法國式的殖民地統治模式，實行同化主義，總督亦如內地行政官員一般，定為文官。主張這派見解最力的官員是委員原敬，他在〈臺灣問題二案〉的意見書當中將這派見解闡述的淋漓盡致。同派的支持者還有委員田健治郎、山本權兵衛、伊東巳代治三人。由於兩派人數相當，會議當中很難作成決定，總裁伊藤博文遂上奏天皇「敕裁」該案，最後決定採行現役武官總督制。（註四七）

「臺灣總督府條例」第三條規定：「總督於委任的範圍內，統率陸、海軍，承拓殖務大臣的監督，統理各項政務。」這表示總督雖集政、軍兩權於一身，但他仍須受中央政府的節制。「總督承拓殖務大臣的監督」一項，前文已有論及，在此不再贅言。至於「總督於委任範圍內，統率陸、海軍」一項，其「委任範圍」所指為何？總督府軍務局陸軍部曾就此擬具草案，並由臺灣總督陳請拓殖務大臣將該案提付閣議。經些許修改後，內閣總理大臣於五月二十六日傳達委任狀，內中載明依「臺灣總督府條例」第三條的規定，將以下事項委任給臺灣總督：

一 臺灣總督，除有關陸、海軍軍政及人事承各該主管大臣之區處、有關國防和教育之重大事項承各該主管官員之區處外，統理以下所列事項及管轄區域內其它一切軍務。

二 臺灣總督於必要時，得派遣麾下船艦前往沖繩群島、舟山群島迄澳門之間的支那沿岸。為進行修理，

得派遣至日本內地。

三

臺灣總督於必要時，得派遣所屬軍人、軍屬（按：非軍人但從事軍務的人員）至清國南部、香港、柴

棍（按：西貢）及菲律賓群島。（註四八）

臺灣總督的管轄區域為臺灣島和澎湖列島（第一條）。至於總督的權限方面，除「六三法」當中規定的「具有法律效力之命令」的發布權外，根據「臺灣總督府條例」的規定，還包括下列各項：

一、

職權命令的發布權：總督依其職權或特別的委任，就其主管事務，發布總督府令並得附加禁錮二十五日或罰金二十五圓以下的罰則（第四條）。

二、

防備和用兵：總督掌管其管轄區域內的防備事項（第五條）。總督為維持其管轄區域內的安寧秩序，認為必要時，得動用兵力。於此情形，須立即向陸軍大臣、海軍大臣、拓殖務大臣、參謀總長及海軍軍令部長報告（第六條）。

三、

所屬官員的統御權：總督統御所屬官吏（第八條前段），並得在認為必要的地區，令當地的守備隊長或駐防武官兼掌民政事務（第七條）。

四、

人事權：這包括了總督對所屬文官的任免、敘位敘勳、懲戒權。「奏任文官」的任免，藉由拓殖務大臣經內閣總理大臣上奏之，「判任官」以下人員則由總督自為決定（第八條）。總督藉由拓殖務大臣，經內閣總理大臣，上奏所屬文官的敘位、敘勳（第十條）。總督懲戒所屬文官，其與「敕任官」相關者以及與「奏任官」之免官相關者，藉由拓殖務大臣，經內閣總理大臣上奏之，其他則由總督自為裁處（第十一條）。

五、

取消權：總督認為縣知事的命令或處分有違成規、損害公益或侵犯權限時，得停止或取消該項命令或處分。

另外，根據明治二十九（一八九六）年五月一日以律令第一號發布的「臺灣總督府法院條例」的規定，臺灣總督擁有法官、檢察官的任用權（第五條、第九條）。又，根據同年七月十一日律令第二號「臺灣總督府臨時法院條例」第一條的規定，總督得在方便的地點設置臨時法院，令其審理政治案件。藉由這些權力，總督可以控制臺灣司法權的行使。

關於總督有事不在時的職務代理情形，「臺灣總督府條例」第十二條規定：「總督有事時，由民政局長、軍務局長當中官等高者代理其職務。」總督府方面認為這一規定尚存疑義，遂於四月二十七日擬案，由總督向拓殖務大臣請示於「臺灣總督府條例」當中追加但書。案文云：

敕令第八十八號「臺灣總督府條例」當中規定：「總督於委任範圍內統率陸、海軍。」故總督一職特別規定以陸、海軍大將或中將充任之。然同條例第十二條規定：「總督有事時由民政局長、軍務局長當中官等高者代理其職務。」而民政局長又不具有武官資格者為限。倘由民政局長代理總督職務，則由其指揮、命令陸、海軍，不唯與前述規定之精神相矛盾，且難保不會引起受令者情緒上的不滿。因此，擬於該條例第十二條追加下項但書：但，於民政局長代理總督職務的場合，關於軍事方面的案件，由軍務局長代理。（註四九）

不過，總督府所提的條文追加案並未獲得中央政府

的採納。同年五月，關於總督有事時的職務代理，決定以底下兩項方式處理：

- 一 平常事務一切由民政局長處理，其命令或往返照會文件，以代理總督民政局長之署名發之。
- 二 軍務相關事項，於內部，由軍務局長處理，其命令以總督之署名發之。（註五〇）

由以上的敘述可以得知，臺灣總督不僅是臺灣最高的行政首長，擁有一般行政首長應有的權限，而且他還被賦予範圍極廣的「委任立法」權。透過司法官的任用權和臨時法院的設置權，總督可以藉之操控司法權的行使。在軍權方面，總督身兼軍務司令官，於委任範圍內，有統率陸、海軍之權。軍、政兩權集於一身，總督的權力可謂大矣。而這種集權的設計，亦為明治三十年（一八九七）十月制定的「臺灣總督府官制」所承襲。

「臺灣總督府條例」主要的規範對象是臺灣總督一職，而直屬總督的幕僚單位——總督官房，當然也是條例中應予明定的部分。按條例第十三條的規定，總督府設總督官房，官房置副官及專任秘書官各二人，承總督之命，掌管機密事務及文書處理。官房官員的任用資格方面，副官是以陸、海軍佐級或尉級軍官各一人充任，秘書官則規定為「奏任」。

總督府內除了設有總督官房外，還設置民政、軍務二局。其組織規定分別是在「臺灣總督府民政局官制」和「臺灣總督府軍務局官制」當中。首先，就民政局方面，按該局官制之規定，臺灣總督府民政局掌管臺灣總督所轄行政及司法相關事務（第一條）。其職員、任用官等、編制員額及職務，依該官制第三條至第九條之規定，可整理如下：

局長：一人，敕任，承臺灣總督之命，整處行、政司法相關事務及監督各部事務。

事務官：專任二十五人，敕任或奏任，為各部之長，或分屬各部，從事部務。

參事官：專任三人，奏任，承局長之命，掌管草案審議或臨時承命襄助各部事務。

技師：十四人，奏任，分屬各部，承上級長官之命，掌管技術相關事務。

屬：三百一十二人，判任，承上級長官之指揮，從事庶務。

技手：四十人，判任，承上級長官之指揮，從事技術工作。

通譯生：四十二人，判任，承上級長官之指揮，從事通譯工作。

當中，參事官員額的部分，法規雖規定為專任三人，惟實際上尚有由事務官兼任的參事官。

由於「臺灣總督府民政局官制」第十一條授權臺灣總督訂定局內各部事務的分掌，因此有關民政局各部的分課、職掌情形，遂由總督訂定在「臺灣總督府民政局各部分課規程」當中。（註五一）該規程共分八章，第一章為通則，規定各部、課長的任用、職掌情形。即，民政局各部置部長一人，總務部長由民政局長兼任，其他部長則以事務官充任之（第一條）。各部長承民政局長之命，分掌各部事務，並對民政局長負責（第二條）。各部長經民政局長認可，得訂定處務細則（第四條）。各課置課長一人，由事務官或技師充任之（第三條）。至於各部之分課情形及課之職掌則規定在第二章至第八章當中，其內容可列述如下：

總務部

秘書課：掌管①機密事項。②局員之任免、敘位、

敘勳及其它有關身分之事項。③局長官印及局印之保管相關事項。④恩給（按：相當於退休金、退職金或撫卹金）及遺族扶助費相關事項。

文書課：掌管①公文書之收發相關事項。②公文書

編纂、保存相關事項。③統計報告及官報刊載相關事項。④圖書保管及刊行相關事項。⑤不屬它課主管之事項。

外事課：掌管①外國人居留地相關事項。②本國人

之海外旅行及外國人之內地旅行相關事項。③外國人之褒賞相關事項。④外國文書之起草、翻譯相關事項。⑤外國人之雇用相關事項。⑥本國人與外國人之交涉相關事項。

衛生課：掌管①傳染病和地方病之預防及其它一切

有關公共衛生之事項。②病院、醫師、藥劑師、產婆（按：助產士）之業務及藥品、賣藥管理相關事項。③停船檢疫相關事項。④衛生工程之設計相關事項。⑤鴉片管理相關事項。

內務部

庶務課：掌管①縣、島廳及支廳之行政相關事項。

②堡、里及庄之行政相關事項。③義倉及賑恤救濟相關事項。④官有地處分管理及地徵收相關事項。⑤社寺宗教相關事項。⑥徵用及其它軍務相關事項。⑦本國人

之褒賞相關事項。⑧不屬它課主管之事項。

警保課：掌管①戶口及民籍相關事項。②行政及司

法警察相關事項。③圖書出版版權相關事項。④報紙及雜誌之檢閱相關事項。

監獄課：掌管①監獄相關事項。②假釋相關事項。

殖產部

農商課：掌管①農業、水產業、商業、工業之改良

及管理相關事項。②家畜衛生相關事項。③商事會社相關事項。④同業組合（按：同業公會）及商業會議所相關事項。⑤度量衡相關事項。⑥博覽會、共進會（按：協進會）及列品所（按：陳列館）相關事項。⑦殖產方面之統計報告相關事項。⑧不屬它課主管之事項。

拓殖課：掌管①撫墾署相關事項。②移居開墾相關

事項。③原野之賣清及租賃相關事項。④原野官、民有之區分相關事項。⑤原野之區域及境界相關事項。⑥原野臺帳（按：原始帳冊）相關事項。

林務課：掌管①森林業務之執行及森林事業之管理

相關事項。②森林之保護繁殖相關事項。③森林之賣清及租賃相關事項。④森林及立竹、木之官、民有區分相關事項。⑤森林區域及境界之調查相關事項。⑥森林臺帳相關事項。

礦務課：掌管①礦業之許可及保護、監督相關事項

。②礦業經營及其收入相關事項。③地

財務部

質、礦床及礦物之調查相關事項。④有關分析之事項。

租稅課：掌管①租稅之調查、賦課及徵收相關事項。

②稅務之管理、監督相關事項。③地籍、地目、土地臺帳相關事項。④稅外各項收入相關事項。

關稅課：掌管①海關稅之徵收及稅關各項收入相關事項。

②稅關進出口狀況之調查相關事項。③海關稅務之管理、監督相關事項。④外國貿易船舶及進出口之監督相關事項。

經理課：掌管①經費和各項收入之預算、決算及會計相關事項。

②官有財產及物品相關事項。③局內廳舍及其它營繕相關事項。④局內管理相關事項。

監督課：掌管①會計法規相關事項。②出納官吏之監督及身分保證金相關事項。

③計算書之檢查相關事項。

調查課：掌管①貨幣及金融相關事項。②銀行及商事相關事項。③財務之統計報告相關事項。④不屬它課主管之事項。

法務部

刑事課：掌管①刑事法律、命令相關事項。②刑事審判及檢察事務相關事項。

③恩赦及復權相關事項。

民事課：掌管①民事法律、命令相關事項。②民事審判相關事項。③不屬它課主管之事項。

學務部

教務課：掌管①各學校相關事項。②兒童就學相關事項。

③教員資格相關事項。④不屬它課主管之事項。

編纂課：掌管①教科書之編纂相關事項。②教科書之刊行、販賣相關事項。

通信部

內信課：掌管①國內郵件及國內包裹相關事項。②陸運事業之監督相關事項。

③本部之統計相關事項。④不屬它課主管之事項。

外信課：掌管國外郵件、國外包裹及國外郵政匯兌相關事項。

為替貯金課：掌管郵政匯兌及郵政儲金相關事項。

電信課：掌管①電信、電話相關事項。②國際電信條約相關事項。③電氣事業之監督相關事項。

工務課：掌管電信、電話之建設、保養相關事項。

海事課：掌管①船舶、海員及海事公司相關事項。

②航路、航路標誌及氣象相關事項。③水運事業之監督相關事項。

計算課：掌管①本部所管之歲入歲出預算及決算相關事項。②本部所管之事業及事務用器具、物品相關事項。

從這些組織分工的內容當中，吾人可以感受到臺灣總督府欲使臺灣政務於結束軍政統治後早日步上常軌並進而大力整建的企圖。

至於軍務局方面，根據「臺灣總督府軍務局官制」的規定，軍務局掌管臺灣總督所轄陸、海軍軍政及軍令

相關事項（第一條）。換言之，軍事部門與行政部門截然分立，而由集政、軍兩權於一身的總督統轄這兩個部門。這種設計，頗耐人尋味。蓋按當時日本中央的體制，軍政是由陸軍大臣和海軍大臣掌理，陸軍省和海軍省是隸屬於內閣的行政機關（行政官廳），其首長——陸軍大臣和海軍大臣必須受內閣總理大臣的監督。而這兩位大臣的身分又是國務大臣，故必須向帝國議會負責。至於軍令，則是由參謀總長、海軍軍令部長掌理，兩員直屬大本營，向天皇負責，並有直達天聽的「帷幄上奏權」。臺灣總督府將軍政、軍令合為一體，由軍務局總管，其下始設陸、海軍兩部（第四條），分別掌管陸軍相關事項（第五條）和海軍相關事項（第六條）。這種制度並非是當時日本建制的常態，可以說這是日本用以統治殖民地臺灣的一種特別設計。軍務局置局長，以陸、海軍中將或少將任之，承總督之命，管理局務（第二條）。陸軍部和海軍部各置部長，其下各課置課長和課員（第十五條）。部長承局長之命，掌理各自的部務（第十六條），課長承主管部長之命，掌理各自的課務（第十七條），課員承主管課長之命服務（第十八條）。另外，軍務局置副官，由陸、海軍兩部之佐級或尉級軍官課員各一人兼任，承局長之命，供差使、傳令，並掌理局內一般庶務（第三條）。

至於各部分課職掌方面，概略而言，陸軍部第一課掌管部隊的教育訓練、作戰整備（計劃）、地理、政誌、諜報、交通運輸、文書處理及不屬海軍部之局內會計、經理事項（詳見第八條）。第二課掌管軍人、軍屬之人事和補充以及軍紀、風紀、戒嚴、徵用、典禮儀式、陸海軍軍用馬匹、軍事司法和監獄、兵器彈藥、步兵工兵之

器具材料、要塞堡壘砲臺和交通道路、通信及其它一般軍務（詳見第九條）。第三課掌管金錢計算、糧秣、服裝、陸軍用地和各項建築、監督部和軍吏部之人事及補充、其它會計經理相關事項（詳見第十條）。第四課掌管衛生、體檢、恩給診斷、衛生部之人事和補充相關事項（詳見第十一條）；海軍部第一課掌管出師、作戰、沿岸防禦、諜報、軍港和重要港口之調查、船艦和軍隊之訓練演習、航路、地理、瞭望台等相關事項（詳見第十三條）。第二課掌管軍紀、風紀、戒嚴、徵用、典禮儀式、刑罰和監獄、兵器彈藥、人事、部內庶務、船艦、兵器、會計和薪資、醫務和衛生、海軍用地和各項建築等相關事項（詳見第十四條）。

關於總督府內的人事佈局方面，日本政府陸續於四月一日、九日、十三日、二十一日及二十三日發布總督府民政局各職員的人事命令，根據當時「官報」所載的這些人事命令，當時總督府民政局重要職務的任用情形可列記如下：（註五二）

民政局長兼總務部長	水野遵
秘書官兼事務官	木村匡
秘書官	大久保利武
參事官	大島久滿次
參事官	中村純九郎
參事官	仁禮敬之
參事官	古莊嘉門
事務官任內務部長	山口宗義
事務官任財務部長	伊澤修二
事務官任學務部長	高野孟矩
事務官任法務部長	土居通豫
事務官任通信部長	

事務官任殖產部長	押川則吉
事務官兼參事官任外事課長	杉村濤
事務官任秘書課長	木下新三郎
事務官任警保課長	千千岩英一
事務官任監獄課長	中西五六郎
事務官任經理課長	新井章
事務官任監督課長	遠藤剛太郎
事務官任刑事課長	服部甲子造
事務官任教務課長	兒玉喜八
事務官任編纂課長	伊集院兼良
事務官任內信課長	松岡長秋
事務官任外信課長	木村亮吉
事務官任爲替貯金課長	今井鐵太郎
事務官任計算課長	杉浦篤太郎
事務官任總務部勤務	金子彌平
技師任工務課長	岩田武夫
技師任礦務課長	沖龍雄
技師任林務課長	有田正盛
技師任衛生課長	加藤尚志
技師任拓殖課長	柳本通義
技師任農商課長	高橋昌
技師任電信課長	古川五郎
技師任海事課長	遠藤可一

以上人事佈局當中，並未列上文書課長、庶務課長、租稅課長、調查課長、關稅課長和民事課長的任用情形，顯然在當時，這些課長的人選尚未決定。不過，根據明治二十九年「職員錄」的記載（明治二十九年十一月一日的職員調查結果），文書課長是由秘書官兼事務

官木村匡兼任；租稅課長是由事務官中村是公擔任；調查課長是由事務官祝辰巳擔任，並由他兼任關稅課長；民事課長是由事務官兼法院判官山口武洪兼任。至於庶務課長一職，自明治二十九年五月二日起，是由事務官高橋虎太代理，（註五三）不過，查閱明治二十九年的「職員錄」，庶務課長一職的人事紀錄，依然空白。

另外，在軍務局方面，軍務局長是由陸軍少將立見尚文擔任，並由他兼任軍務局陸軍部長，原來的總督府陸軍軍頭大島久直則被調往中央的參謀本部任職，並擔任陸軍大學校長「事務取扱」。（註五四）軍務局海軍部長則由海軍少將角田秀松擔任。

日本政府結束在臺的軍事統治後，用心設計了各項「臺灣制度」，其中，臺灣總督府的組織架構，可謂設計得相當完整。不過，這一龐大的組織並未造就總督府行政上的新氣象，軍人萬能的積習依舊未改，文、武官員之間，相互傾軋。且自明治三十年（一八九七）三月起，接連爆發數起總督府文官收受賄賂的「疑獄事件」，民政局長水野遵因而遭到「非職」（按：屬於解除職務的一種，與休職同類，即，只免除所擔任的職務而仍保有官吏的身分），臺灣總督乃木希典的施政能力受到質疑（乃木於就任總督一職時即訓示要整頓官紀），原本行政部門與司法部門不合的情形，更因為這些事件愈演愈烈，終至引發著名的司法政治案件「高野孟矩非職事件」。另外，臺灣人民的武力抗日並未因為臺灣民主國的消滅而歸於沈寂。從明治二十九年（一八九六）一月起，由北到南，抗日事件不斷。其中尤以是年夏天發生於中臺灣的「雲林事件」，更是震驚國際。日軍的燒殺行徑引起國際媒體的指責，而總督府對該事件的處

理方式，也引起日本國內輿論的訾議。在這種內外交迫的局勢下，總督府只好進行改革。在總督府的組織改造方面，為因應臺灣地方官制制的改革，簡化層級，提升效率，總督乃木遂於明治三十年（一八九七）七月二十日向拓殖務大臣提出「臺灣總督府官制」的制定案。該案簡化了總督府的組織層級，不再設民政局和軍務局。經過一番修正之後，日本政府於是年十月二十一日發布了「臺灣總督府官制」，並自十一月一日施行。（註五五）而當初為因應復行民政的需要而制定的「臺灣總督府條例」，也隨之廢除。「臺灣總督府條例」體制下的龐大組織，壽命只有短暫的一年七個月。

五、結語

經由以上的探討，吾人可以獲得底下幾項認識：

一、日本於取得臺灣後，由原先的受壓迫國家，一躍成為能與西歐各國「並駕齊驅」的殖民國，這對日本而言，是前所未有的成就和經驗。為了統治臺灣這塊殖民地，日本政府任命樺山資紀為首任臺灣總督，並由總理大臣伊藤博文下達訓令，條列總督府的組織要項，授權樺山組織臺灣總督府。樺山即根據該項授權，於明治二十八年（一八九五）五月二十一日逕行訂定發布了「臺灣總督府假條例」，作為臺灣總督府組織的暫行規定，這也是臺灣總督府組織最早的法規依據。「臺灣總督府假條例」所設計的總督府組織為三局（民政、陸軍、海軍）一官房制，陸、海軍並未合為一部，而是兩者分立，各成一局，這與伊藤所提的組織要項，有所出入。另

外，民政局之下分七部，七部之下共有九課。從條例內容當中可以看出，這是一個以施行民政為主的組織。不過，「臺灣總督府假條例」只施行了兩個半月即因臺灣改行軍政而遭廢止。

二、日軍登臺之後，遭到臺灣人民強烈的抵抗，這迫使日本政府決定在臺施行軍政，為加強作戰，臺灣總督府的組織功能也由原先的民政整建改為軍事鎮壓。明治二十八年（一八九五）八月六日，陸軍省發令訂定「臺灣總督府條例」，臺灣總督府的組織遂成為由軍令系統主導的軍政府組織。按該條例，總督之下置參謀長，由其監督府內各局。參謀長之下設三局和總督幕僚，其中陸軍局內設十部，擔負了當時總督府主要的組織任務。總督府的組織改為軍政府組織之後，在統治形態上，是以軍領政，用軍事命令（所謂的「日令」）來進行主要的行政處分和規定臺灣人民的治罪、刑罰等應由法律規定的事項。同時，又以「日令」來規定法院的職制，法院院長、審判官、法院書記是自總督府的官員中選任。行政、立法、司法三權皆歸軍方控制，由是構成了軍事獨裁的統治體制，這就是軍政時期總督府組織的構成原理。

三、明治二十八年年底，日本政府見臺灣局勢已趨穩定，遂有意結束在臺的軍事統治，並積極研擬在臺復行民政的相關法律案和官制案。根據這些草案內容，可以確知日本政府在設計復行民政的臺灣制度時，已經有了底下幾項設計概念：①於臺灣施行「委任立法制度」。②於中央設置拓殖務省監督殖民地政務。③武官總督制。④臺灣總督在臺灣擁有立

法、行政、司法等廣泛的權限，且集政、軍兩權於一身。⑤軍事部門的組織另以條例定之。這些設計概念，雖曾引起日本政府內部的爭議，不過，明治二十九（一八九六）年三月三十一日發布的臺灣制度相關法令，終究還是保有這些概念，並據此構建了相關法令的內涵。

四、明治二十九（一八九六）年三月三十一日發布的敕令「臺灣總督府條例」是直接規範復行民政之臺灣總督府組織的基本法規，主要的規範對象是臺灣總督一職。府內兩局的組織內容則是分別規定在其子法「臺灣總督府民政局官制」及「臺灣總督府軍務局官制」當中。其中民政局的分課情形則是規定在臺灣總督府訂定發布的「臺灣總督府民政局各部分課規程」當中。根據這些法令，總督府為兩局一官房制。陸、海軍合而為一，成立軍務局，掌管臺灣總督所轄陸、海軍之軍政及軍令相關事項。這種制度並非是當時日本政府的常態建制（軍政、軍令二元化），可以說這是日本政府用以統治殖民地臺灣的一種特別設計。至於民政局方面，其下計分七部二十七課，組織十分龐大。日本政府欲大力整建臺灣政務的企圖，顯露無遺。不過，這一龐大的組織並未為臺灣政務帶來新氣象。組織龐大所帶來的負面效果如層級過多導致行政效率不彰、冗員充斥的問題，反而減損了總督府應有的組織功能。「臺灣總督府條例」體制下的臺灣總督府組織，僅運作了一年七個月，即由重新制定的「臺灣總督府官制」所取代。

日本於領臺之初，並未備有一套明確而完整的殖民

政策，連帶地對於殖民地統治機關的設置規定，也是令出倉促，臨機制定。復以無法一時掌握臺灣局勢，遂使臺灣總督府的組織，在「嘗試錯誤」中一改再改。處於這種統治狀況下的臺灣，猶如後藤新平所言的，是日本「殖民地統治的練習地」。（註五六）臺灣總督府的組織雖然一改再改，但有一項原則卻是一貫不變的，那就是：日本政府對臺灣採行「直接統治」的統治方式。「直接統治」與殖民地「自治統治」是兩相對立的概念。在「直接統治」的統治方式下，日本政府在中央設有一個專責機關或單位監督臺灣總督和臺灣政務。在中央行政機關的監督之下，臺灣總督受天皇的委任，總理臺灣政務，在其管轄區域內，擁有軍、政兩權（不過，總督為文官時，則只有政權和用兵請求權），臺灣住民無權選舉議會，參與臺灣政務，甚至制衡臺灣總督府。這種「直接統治」的統治方式，在日本治臺的五十年間，卻是一直受到日本政府的青睞而遵行不悖。

【謝辭】

本文承蒙日本駿河台大學廣瀨順昭教授，省文獻會日治時期臺灣總督府政策研究專家郭嘉雄委員及陳文添研究員不吝賜教，在此特申謝意。

【註釋】

註一：按照矢內原忠雄的說法，從屬主義、同化主義、自主主義這一順序，大體而言，顯示了各殖民國所經歷的殖民政策的歷史變遷。所謂「從屬主義」乃是指罔顧殖民地利益而

只圖為本國自身利益來規範殖民活動的主義。這種主義，在政治上並不承認殖民地人民的參政權；在經濟活動方面，則為了符合本國利益而在產業及貿易上設限；在殖民地原住民的社會生活方面，則是罔顧其教化。由於這種極端地以殖民國為中心來進行壓榨的從屬主義政策，造成了殖民地的疲弊並招來殖民地人民的反叛，反而損害了殖民國本身的利益，復以受到法國大革命的影響，源於平等思想的人道主義隨之興起，殖民政策遂逐漸帶有保護主義的色彩。而具有保護主義色彩的殖民政策又可分為同化主義和自主主義兩種類型。詳細內容請參閱矢內原忠雄，《殖民及植民政策》（東京：有斐閣，大正十五年），頁三〇三～三一三。

註二：關於日本對臺的殖民統治呈現「行政獨裁」的特性這一觀點，請參閱徐國章，〈由「六三法」看日本治臺的基本理念——天皇大權統治主義〉，《臺灣風物》，第四十八卷第二期（民國八十七年六月三十日），頁一九～四一。

註三：轉引自山本美越乃，《植民政策研究》（京都：弘文堂書房，昭和二年），頁一〇。

註四：Michel Revon 於一八九五年四月二十二日向日本司法大臣芳川顯正提出〈遼東及臺灣統治ニ關スル答議〉，內中主張日本應於當時或將來將臺灣視為日本「帝國真正的一縣」。英籍顧問 W. Kirkwood 則於同年四月三十日、七月二十四日先後提出〈殖民地制度〉和〈臺灣制度、天皇ノ大權、及帝國議會ニ關スル意見書〉，極力主張日本應仿效英國「君主直隸殖民地」(Crown Colony) 的統治模式，以天皇大權統治臺灣。以上相關建言內容收錄於伊藤博文，《秘書類纂 臺灣資料》（東京：原書房，昭和五十三年復刻二刷）。

註五：Kirkwood 在〈殖民地制度〉當中所提出的日本殖民地政府組織要領共計十一項，本文儘就真正與「政府組織」有關的部分列其要者七項。詳情請參閱伊藤博文，同註四，頁一四五～一四八。

註六：臺灣省文獻委員會彙編，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年官房甲種永久保存書類第一卷，件三十四〈總督渡臺ニ關シ總理大臣ノ訓令〉。

註七：臺灣省文獻委員會彙編，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年官房甲種永久保存書類第一卷，件十〈臺灣總督府條例制定方內閣へ稟申〉。本節所述「臺灣總督府條例」的內容均係參照該項文件，如再述及，將不另註出處。

註八：按照明治二十五年（一八九二）十一月敕令第九十六號「高等官官等俸給令」當中的「文武高等官官等表」以及明治二十七年（一八九四）四月敕令第四十三號「文武判任官等級表」，高等官分為「敕任官」、「奏任官」兩級，高等官之下即為下級官員「判任官」，這種分級類似我國的「品位制」。「敕任官」等級由高而低又分「親任」、「一等」、「二等」，「奏任官」則依序細分成三到九等，「判任官」則為一到五等。高等官（即「奏任官」以上）的任命須經天皇「敕裁」，「親任官」是由天皇於「親任式」親自任命的官吏，在「辭令書」（按：派令）中有天皇親署。「敕任官」是依「敕旨」任命，「辭令書」中並無天皇親署，而由內閣總理大臣奉領該「辭令書」。「奏任官」是由內閣上奏獲「敕裁」核可後任命，其「辭令書」由內閣總理大臣宣布。「判任官」以下則是委由各行政官廳首長自行任免。以上各官吏任命方式的說明可參閱美濃部達吉，《逐條憲法精義》（東京：有斐閣，昭和七年），頁二四九～二五〇。

註九：臺灣省文獻委員會度藏，同註七。

註一〇：在「臺灣總督府條例」的原草案當中也出現「總督直屬天皇」的條文（第三條），其內容為：總督直屬天皇，統率其管轄區域內之陸、海軍，以及遵從臺灣統治法之規定和拓殖務大臣之訓令，統轄行政、司法事務。又按第六條規定，總督為維護安寧秩序而動用兵力時，必須立即向陸軍大臣、海軍大臣、拓殖務大臣及參謀總長報告。顯見，該案雖規定總督直屬天皇，可是總督在執行軍、政兩權時，仍須受中央主管機關的節制。類似的規定也見於早先的另一份草案「臺灣總督府官制」案第二條當中：總督直屬天皇，遵從臺灣條例之規定及拓殖務大臣之訓令，統轄行政、司法事項，並依特別之委任，統率其管轄區域內之陸、海軍。以上內容見臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年甲種永久保存書類第二卷，件二〈臺灣總督府條例〉。

註一一：本節所述「臺灣總督府假條例」及其相關草案之內容均係出自下列文件，如再述及，將不再另註出處。臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年官房甲種永久保存書類第一卷，件十二〈臺灣總督府假條例制定〉及明治二十八年甲種永久保存書類第三卷，件一〈臺灣總督府假條例〉。

註一二：臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年乙種永久（進退）保存書類第一卷，件十一〈水野遵外二名府內各局長心得任命〉。

註一三：臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年官房乙種永久保存書類第一卷，件六〈臺灣出張員命課〉。文件中尚載有臺北、臺灣、臺南三縣和恆春、宜蘭、鳳山、嘉義等支廳以及澎湖島島司之人事任用名

單。另根據《臺灣總督府公類纂》，明治二十八年乙種永久（進退）保存書類第一卷，件三〈府內部課長任命地方官任命〉，五月二十日樺山總督對於府內各部、課長以及地方官的人選已有腹案（由水野遵擬案），惟文件當中並未載明任用名單的發布日期。推測應不至於在「臺灣總督府假條例」尚未發布的二十日當天發布。

註一四：臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年乙種永久（進退）保存書類第八卷，件七〈陸軍軍醫監森林太郎衛生事務總長心得任命〉。

註一五：臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年乙種永久（進退）保存書類第一卷，件四三〈牧朴真外六名部課所屬任命〉。

註一六：臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年官房甲種永久保存書類第一卷，件十八〈臺灣總督府管理部假規則〉。

註一七：臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年官房甲種永久保存書類第一卷，件二十〈臺灣總督府會計部假條例〉。

註一八：臺灣總督府陸軍幕僚，《臺灣總督府陸軍幕僚歷史草案（上）》（臺北：捷幼出版社，民國八十年），頁五六、五七。

註一九：臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年官房乙種永久保存書類第二卷，件五〈軍隊南進ニ關シ中央政府ノ往復〉。另根據該文件，伊藤於收到樺山的電文後，即於次日（三日）電覆樺山，要其即刻用兵占領安平、打狗。伊藤顧慮到此事若有遷延，難保各國不會派兵來臺保護僑民。不過，樺山於五日回電說明難處，言稱由於運輸及氣候上的種種因素，不利作戰，遂不得不中

止四日由海路南進的計畫，而改由陸路南進。其實，根據《臺灣總督府陸軍幕僚歷史草案》，七月一日夜總督府即已決定中止第二次運送近衛兵南行的計畫，而改由基隆登岸後，於臺北集合。次日，近衛師團長下達訓令，當中即提及新竹縣義民兵「逐漸蔓延」，第二次運送前來的部隊遲抵，加上上海上氣候變壞的關係，遂決意由北部開始逐步進行鎮壓。詳見臺灣總督府陸軍幕僚，同註一八，頁五七、五八。

註二〇：臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年官房甲種永久保存書類第一卷，件三五（施政方針ニ關スル總理大臣訓令）。

註二一：臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年官房甲種永久保存書類第一卷，件十六（總督府ヲ軍組織トナス件ニ付總理大臣ニ回答）。

註二二：臺灣省文獻委員會度藏，同註二一。

註二三：轉引自中村哲，《殖民地統治法の基本問題》（東京：日本評論社，昭和十八年），頁四九、五〇。

註二四：本節所述軍政時期「臺灣總督府條例」及其所附「臺灣總督府編制表」之內容均係出自底下文件，如再述及，將不另註出處：臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年官房甲種永久保存書類第一卷，件十七（臺灣總督府條例）。

註二五：詳細名單請參閱臺灣總督府陸軍幕僚，同註一八，頁七四、八〇及九三、九七。

註二六：臺灣總督府陸軍幕僚，同註一八，頁一〇二。

註二七：臺灣總督府陸軍幕僚，同註一八，頁一一〇。

註二八：臺灣總督府陸軍幕僚，同註一八，頁一一〇、一一一。

註二九：臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治

二十八年甲種永久保存書類第三卷，件十六（民政局分課規程）。本節有關「民政局分課規程」之內容亦是出自該文件，如再述及，將不另註出處。

註三〇：伊藤博文，同註四，頁二五四、二五五。

註三一：伊藤博文，同註四，頁二五七。

註三二：臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年乙種永久（進退）保存書類第四卷，件六九（牧朴真以下分課任命）。

註三三：臺灣總督府陸軍幕僚，同註一八，頁一〇四、一〇五。

註三四：中村哲，同註二三，頁五〇、五一。

註三五：詳情請參閱檜山幸夫，《臺灣統治の機構改革と官紀振肅問題——明治三十年の台灣統治》，收於中京大學社會科學研究所臺灣總督府文書目錄編纂委員會編，《臺灣總督府文書目錄（第二卷）》（東京：ゆまに書房，一九九五年），頁三四八、三五五。

註三六：臺灣總督府陸軍幕僚，同註一八，頁一六六。

註三七：臺灣總督府陸軍幕僚，同註一八，頁二〇一。

註三八：臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年甲種永久保存書類第二卷，件一（官制及法律案ニ付局長へ內訓）。本節有關「臺灣條例」、「臺灣總督府官制」、「拓殖務省官制」、「拓殖務會議規則」等草案的內容以及總督府對這些草案內容的質疑和意見，均係出自該文件，如再述及，將不再另註出處。

註三九：按《臺灣總督府公文類纂》，「臺灣條例」案、「臺灣統治法」案是和「有關施行於臺灣之法令之法律案」（即後來發布的「六三法」）輯為一件檔案，可見，總督府是將這三項法律案視為是「六三法」的草案。有關這些草案的內容請查閱臺灣省文獻委員會度藏，《臺灣總督府公文類

纂》，明治二十八年甲種永久保存書類第二卷，件三〈臺灣ニ施行スヘキ法令ニ關スル件〉。另外，根據伊藤博文所編《秘書類纂臺灣資料》當中收錄的「臺灣統治法」案修正案，當中並無行政會議的規定，而是設置臺灣總督府評議會，由其「評決」臺灣總督所提付的底下兩類案件：一、具有法律效力之總督府令案。二、預算案及決算案（第五條）。詳細內容請參閱伊藤博文，同註四，頁一五一～一五三。

註四〇：山本美越乃，同註三，頁一八七～一八八。

註四一：山崎丹照，《外地統治機構の研究》（東京：高山書院，昭和十八年），頁一五。

註四二：日本戰前行政法上有關行政官廳的監督權限，可參閱美濃部達吉，《行政法撮要》（東京：有斐閣，大正十四年）頁一二三～一二六。

註四三：臺灣省文獻委員會皮藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十九年甲種永久保存書類第二卷，件三〈民政局各部分課規程追加ノ件（通信部ニ臨時鐵道掛設置ノ件）〉。

註四四：「臺灣總督府條例」的相關草案——「臺灣總督府官制」、「臺灣總督府條例」原案，《臺灣總督府公文類纂》已將之輯為一件檔案，詳細內容請查閱臺灣省文獻委員會皮藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十八年甲種永久保存書類第二卷，件二〈臺灣總督府條例〉。

註四五：其實，「臺灣總督府條例」的原案就已不用「臺灣總督府官制」案的是項立法設計。而「臺灣總督府條例」是承襲其原案的設計，即，民政、軍務二局的官制另外以敕令制定。詳情請參閱臺灣省文獻委員會皮藏，同註四四。

註四六：「臺灣總督府民政局各部分課規程」的相關文件可查閱臺灣省文獻委員會皮藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二

十九年甲種永久保存書類第二卷，件二〈民政局各部分課規程制定ノ件〉。

註四七：參閱大江志乃夫，〈植民地戰爭と總督府の成立〉，《岩波講座 近代日本と植民地2——帝國統治の構造》（東京：岩波書店，一九九五年），頁二〇～二一。另外，根據《原敬日記》的記載，一八九六年二月二日，臺灣事務局會議在首相官邸召開，對於原案中有關總督一職由陸、海軍大將或中將充任的規定，除中將川上操六外，其他與會委員皆不表贊同，惟因總理伊藤博文顧及陸軍的情緒，遂採用原案。大江志乃夫對這段記載表示懷疑，他認為就當時有關殖民地統治的憲法爭議情形和臺灣的軍事情勢來看，所謂除川上以外，其餘委員皆不表贊同的說法，並不足信。他質疑《原敬日記》的這段記載可能是原敬為了維護自己的政策立場而作的解釋。參閱大江志乃夫，〈山縣系と植民地武斷統治〉，《岩波講座 近代日本と植民地4——統合と支配の論理》（東京：岩波書店，一九九五年），頁四。

註四八：臺灣省文獻委員會皮藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治二十九年追加永久保存書類第三卷，件一〈臺灣總督府條例中追加ノ件〉；臺灣總督府警務局，《臺灣總督府警察沿革誌》（臺北：南天書局，一九九五年復刻版二刷），頁七三～七四。〈臺灣總督府條例中追加ノ件〉所載的委任事項內容是閣議修改前的草案內容，該草案是由臺灣總督府軍務局陸軍部所擬，擬案日期不明。本文是引用《臺灣總督府警察沿革誌》所載的資料，據載，這是內閣總理大臣於五月二十六日下達的內容。

註四九：臺灣省文獻委員會皮藏，同註四八；臺灣總督府警務局，同註四八，頁七三。

註五〇：臺灣總督府警察局，同註四八，頁七三。

註五一：本節所載「臺灣總督府民政局各部分課規程」的條文內容均係出自底下文件，如再述及，將不再另註出處：臺灣省文獻委員會藏，同註四六。

註五二：列記的內容係參考下揭著作所引「官報」資料整理而成：檜山幸夫，〈臺灣總督府文書と目錄編纂について〉，收於中京大學社會科學研究所臺灣總督府文書目錄編纂委員會編，〈臺灣總督府文書目錄（第一卷）〉（東京：ゆまに書房，一九九三年），頁八四～九〇。

註五三：臺灣省文獻委員會藏，〈臺灣總督府公文類纂〉，明治二十九年乙種永久（進退）保存書類第二卷，件三〈高橋虎太庶務課長代理任命ノ件〉。

註五四：臺灣總督府陸軍幕僚，同註一八，頁二九九。

註五五：關於「臺灣總督府官制」制定前的臺灣政治局勢和「臺灣總督府官制」的制定及其內容，筆者將另闢專文詳述，在此僅略作提示。

註五六：語見鶴見祐輔，〈後藤新平傳——臺灣統治篇（上）〉（東京：太平洋學會出版部，昭和十八年十月），頁三四。

【參考文獻】

(1) 臺灣省文獻委員會藏，〈臺灣總督府公文類纂〉，明治二十八年官房甲種永久保存書類第一卷，件十〈臺灣總督府條例制定方內閣へ稟申〉、件十二〈臺灣總督府假條例制定〉、件十六〈總督府ヲ軍組織トナス件ニ付總理大臣ニ回答〉、件十七〈臺灣總督府條例〉、件十八〈臺灣總督府管理假規則〉、件二十〈臺灣總督府會計部假條例〉、件三四〈總督渡臺ニ關シ總理大臣ノ訓令〉、件三五〈施政方針ニ關スル總理大臣訓令〉；明治二十八年官房

乙種永久保存書類第一卷，件六〈臺灣出張員命課〉；明治二十八年官房乙種永久保存書類第二卷，件五〈軍隊南進ニ關シ中央政府ノ往復〉；明治二十八年甲種永久保存書類第二卷，件一〈官制及法律案ニ付局長へ內訓〉、件二〈臺灣總督府條例〉、件三〈臺灣ニ施行スヘキ法令ニ關スル件〉；明治二十八年甲種永久保存書類第三卷，件一〈臺灣總督府假條例〉、件十六〈民政局分課規程〉；明治二十八年乙種永久（進退）保存書類第一卷，件三〈府內各局長任命〉、件四三〈牧朴眞外六名部課所屬任命〉；明治二十八年乙種永久（進退）保存書類第四卷，件六九〈牧朴眞以下分課任命〉；明治二十八年乙種永久（進退）保存書類第八卷，件七〈陸軍軍醫監森林太郎衛生事務總長心得任命〉；明治二十九年甲種永久保存書類第二卷，件二〈民政局各部分課規程制定ノ件〉、件三〈民政局各部分課規程追加ノ件（通信部ニ臨時鐵道掛設置ノ件）〉；明治二十九年乙種永久（進退）保存書類第二卷，件三〈高橋虎太庶務課長代理任命ノ件〉；明治二十九年追加永久保存書類第三卷，件一〈臺灣總督府條例中追加ノ件〉。

(2) 臺灣總督府陸軍幕僚，〈臺灣總督府陸軍幕僚歷史草案（上）〉（臺北：捷幼出版社，民國八十年）。

(3) 中京大學社會科學研究所臺灣史料研究會校訂，〈臺灣史料綱文（上卷）〉（名古屋：中京大學社會科學研究所，一九八六年）。

(4) 內閣官報局，〈職員錄（甲）〉，明治二十九年十一月。

(5) 矢內原忠雄，〈植民及植民政策〉（東京：有斐閣，大正十五年）。

(6) 山本美越乃，〈植民政策研究〉（京都：弘文堂書房，昭和二年）。

(7) 伊藤博文，〈秘書類纂臺灣資料〉（東京：原書房，昭和五十三

- 年復刻二刷)。
- (8) 美濃部達吉，《逐條憲法精義》(東京：有斐閣，昭和七年)。
 - (9) 美濃部達吉，《行政法撮要》(東京：有斐閣，大正十四年)。
 - (10) 中村哲，《殖民地統治法の基本問題》(東京：日本評論社，昭和十八年)。
 - (11) 中京大學社會科學研究所臺灣總督府文書目錄編纂委員會，《臺灣總督府文書目錄(第一卷)》(東京：ゆまに書房，一九九三年)。
 - (12) 中京大學社會科學研究所臺灣總督府文書目錄編纂委員會，《臺灣總督府文書目錄(第二卷)》(東京：ゆまに書房，一九九五年)。
 - (13) 大江志乃夫，《殖民地戰爭と總督府の成立》，《岩波講座 近代日本と殖民地 2——帝國統治の構造》(東京：岩波書店，一九九五年)。
 - (14) 大江志乃夫，《山縣系と殖民地武斷統治》，《岩波講座 近代日本と殖民地 4——統合と支配の論理》(東京：岩波書店，一九九五年)。
 - (15) 臺灣總督府警務局，《臺灣總督府警察沿革誌(一)》(臺北：南天書局，一九九五年復刻版二刷)。
 - (16) 鶴見祐輔，《後藤新平傳——臺灣統治篇(上)》(東京：太平洋學會出版部，昭和十八年十月)。
 - (17) 山崎丹照，《外地統治機構の研究》(東京：高山書院，昭和十八年)。
 - (18) 外務省條約局編，《外地法制誌 5——日本統治下五十年の臺灣》(東京：文生書院，平成二年)。
 - (19) 內閣法制局編纂，《現行法規提要》，明治三十八年十月改訂。

作者簡介

作者：徐國章

出生：民國五十三年生

籍貫：臺灣省苗栗縣

學歷：中國文化大學日本研究所碩士

論著：《日本侵臺的思想緣起與占領臺灣》，《臺灣文獻》，第四十八卷第三期(民國八十六年九月三十日)

《由「六三法」看日本治臺的基本理念——天皇大權統治主義》

，《臺灣風物》，第四十八卷第二期(民國八十七年六月三十日)

現職：臺灣省文獻委員會研究員

目前擔任臺灣總督府檔案之翻譯研究工作

