

論日本殖民初期官方建設事業之特質

—台灣土木建設史之建設主體系列研究（一）—

陳正哲*

摘要

近年，跟隨著日本歷史研究的腳步，台灣亦開始重視土木史的研究。而土木史的範圍涵蓋甚廣，包括上位的相關政策、相關法令、相關教育，執行層面的相關組織機構、相關人物，成果面的相關機具、相關設施物，以及蘊含於其中的相關技術等等。本文試圖先由執行層面的部分展開研究。關於官方的相關人物研究部分，可參考筆者之〈日本殖民地時代の台灣都市建設に関わった人物研究—明治時代の官系統〉¹⁰（譯文：〈日本殖民時期台灣都市建設之相關人物研究—明治時期之官方體系〉）。另外，關於民間相關組織團體的部分亦可參考拙著〈台灣土地建物株式会社—日本殖民地時代の都市建設組織の研究〉¹¹（譯文：台灣土地建物株式會社—日本殖民時期都市建設組織之研究）。

本研究想逐步累積的是台灣土木建設史的基礎。歷經相關研究後，此處擬針對建設主體以及其所進行之建設事業的特質展開研究。預計分為一、政府機關。二、民間業者。三、半官半民之企業組織等 3 個主要的建設主體分別進行研究，以對於當時形塑人為空間環境的主要力量，有較完整的理解。本文即為此研究體系的第一部分。透過這個部分，再結合相關的基礎研究，日本殖民初期官方所主導的整個土木建設事業的特徵，已經可以掌握。

關鍵字：土木史、都市史、官營建設事業、都市經營主體

*南華大學建築與景觀學系暨環境與藝術研究所助理教授

¹ 日本建築學會、2001、〈日本殖民地時代の台灣都市建設に関わった人物研究—明治時代の官系統〉、《日本建築學會大會論文集》、日本建築學會、東京。

² 日本建築學會、2002、〈台灣土地建物株式會社—日本殖民地時代の都市建設組織の研究〉、《日本建築學會關東支部論文集》、日本建築學會、東京。

一、軍政時期的「台灣建築部」

都市的硬體建設基本上包含了兩個層級，一個是都市本身內部的土木及建築建設，另一個則是都市對外與其他都市之間互相聯絡流通之相關建設。而此整體建設事業之實施，除了透過居於主導地位的官方之外，當然還依靠了民間建設力量的投入。本研究首先透過對官方的建設相關組織進行分析，以說明日本殖民時期，官方系統之都市建設的取向。民間系統之部分將於後續研究中敘述。

日本在 1895 年 5 月依據日清講和條約領有台灣後，隨即制定了《台灣總督府臨時條例》，並在 6 月一登陸台灣島後，便於登陸地的基隆設置臨時台灣總督府。6 月 17 日樺山總督於台北城內舉行「台灣總督府始政式」，正式地開始了日本政府對台灣的統治¹²。然而真正健全的政府組織的產生，則是等到日軍完全佔領了全台各個要地，並於 1896 年 3 月 31 日以律令第 63 號公布《台灣ニ施行スヘキ法令ニ關スル件》賦予台灣總督[法律ノ効力ヲ有スル命令ヲ發スルコトヲ得]之權利¹³，以及發布正式的《台灣總督府條例》和台灣總督府下各組織的官制之後才開始¹⁴。

日本領台最初的一年間為軍政時期，此時期的道路、橋樑和鐵道的建造改修，主要是由近衛師團及第二師團的工兵隊負責¹⁵。同時為有效率地持續進行電信架設事業，特別於 1895 年 6 月成立臨時台灣電信建設部之編制為 28 人的專責組織¹⁶。此外，台灣最早的營繕部門—台灣建築部也於此年成立。依據《台灣建築部仮規則》第一條[台灣建築部ハ台灣總督府ノ管理ニ屬シ台灣及ヒ其附近島嶼ニ要スル各部隊ノ廩舎ヲ建築若クハ修理所トス]可知，建築部成立的目的是為了進行兵營建設¹⁷。台灣建築部初任部長為蘆澤正勝，下設工兵科事務官 1 人，軍吏部事務官 3 人，技師 1 人，屬以及技手等 26 人，另有傭役者 6 人。此最初編制為 38 人的台灣建築部，堪稱日本殖民時期台灣最早的營繕組織，為了軍事活動上的需要而設置為其主要特徵。

二、「台灣中央衛生會」

自 1896 年 4 月開始，由於台灣總督府廢除了軍政，因而大幅地充實了民政組織。新的組織架構中，台灣總督府下設民政局與軍務局。軍務局除了軍方的土木建築事業之外，還掌管鐵道和築港事業。此時的軍務局下設有陸軍部與海軍部，4 月剛成立的臨時台灣鐵道隊屬陸軍部所

¹² 原房助、1932、《台灣大年表》第 3 版（初版為 1925 年）、P.13、台灣經世新報社。

¹³ [第一條 台灣總督ハ其管轄區域内ニ法律ノ効力ヲ有スル命令ヲ發スルコトヲ得]。内閣、1896、〈台灣ニ施行スヘキ法令ニ關スル件ヲ定ム〉、《公文類聚》・第二十編・第四卷・政綱四・地方自治二。

¹⁴ 内閣、1896、《台灣總督府條例》・《台灣總督府民政局官制》・《台灣總督府地方官官制》等、《公文類聚》・第二十編・第五卷・官職一・官制一。

¹⁵ 日本土木史編集委員會、1965、《日本土木史》、PP.713、1509、土木學會、東京。

¹⁶ 内閣、1895、〈臨時台灣電信建設部及臨時台灣燈標建設部官制ヲ定ム〉、《公文類聚》・第十九編・第六卷・官職一・官制一。

¹⁷ 内閣、1895、〈台灣建築部編制表及同仮規則定ム〉、《公文類聚》・第十九編・第七卷・官職二・官制二。

管，6月開始進行築港調查的基隆築港調查委員會則歸海軍部掌管¹⁸。而本來由軍方掌管的電信事業，也開始移交民政局管轄。

民政局之下則設有總務部衛生課，執掌[衛生工事ノ設計ニ關スル事項]等。財務部經理課執掌[局中廳舎其他營繕ニ關スル事項]等¹⁹。通信部中特別成立了臨時建築委員會，專門掌理[郵便電信及氣象觀測ニ關スル建築ノ事]。通信部中尚有電信課負責[電氣事業ノ監督]等，工務課負責[電信電話ノ建設保存]²⁰。由上述可知，除了電信、電氣等特殊建設事業由通信部掌管之外，尚針對「衛生工事」與「廳舎營繕」成立了專責單位。

民政局下尚設有臨時土木部，部長為高津慎，下設事務官2人，技師6人，分為庶務、土木、建築3課。其中土木課執掌[道路・橋樑・河川、港灣調査及築港、水道・排水及水面埋立ニ關スル事項]，成立當時有屬11人、技手32人。建築課執掌[廳舎官舎其他營造物ノ建築ニ關スル事項]，成立當時有屬3人、技手10人。而成為總數為81人的編制健全之組織²¹。在此之前完全由工兵隊負責的道路建設²²，於此時開始則將市街地及其鄰近範圍的道路建設，交由土木部負責²³。此外，依據1896年3月31日敕令第89號所發佈的《台灣總督府評議會章程》，台灣總督府中設置評議會，由總督及各局部長組成，對於總督所諮詢之[重大ナル土木工事ノ設計]等事項，應具附意見答申。

由上述民政局各組織的執掌狀況可以發現，除了通信相關建設是自成一獨立體系之外，其他部分則顯得較為混雜，而呈現同一建設事業卻由兩個單位重疊管理的現象。例如，衛生課與土木課皆負責水道等的衛生工程，經理課與建築課亦皆負責廳舎等的建造。然而這個稍嫌混亂的體系，很快地就被整合在「衛生」的大前提之下。早在軍政時期便因[城市亂雜破壞ヲ極メ不潔甚シク時ニ或ハ流行病媒介ノ虞]，便規定施行清潔法²⁴。此時為了[民政局所屬官衙及官舎等ニ對スル清潔法施行ノ監督]等，便[衛生經理ノ兩課及元臨時土木部員中ヨリ衛生委員ヲ命シ]²⁵。意即，與建設相關的四課，皆被納入衛生委員之任命範圍；或者可以說，與建設相關的部課，其實皆肩負著實踐衛生事業之任務。(表1)

¹⁸ 內閣、1896、勅令百十六號・《台灣總督府軍務局官制》、《御署名原本》。原房助、1932、《台灣大年表》第3版（初版為1925年）、PP.18-19、22、台灣經世新報社。

¹⁹ 台灣總督府民政部文書課、1898、《台灣總督府民政事務成績提要》第二編、PP.10-14。

²⁰ 郵便電信局等之通信類建物因與普通建物相異其趣，因而非歸屬土木部負責而由通信部掌管。台灣總督府民政部文書課、1898、《台灣總督府民政事務成績提要》第二編、PP.17、188。

²¹ 高野義夫、1997、《舊植民地人事總覽》台灣編1(台灣總督府、《職員錄》之複製)、PP.16-17、(株)日本圖書センター、東京。

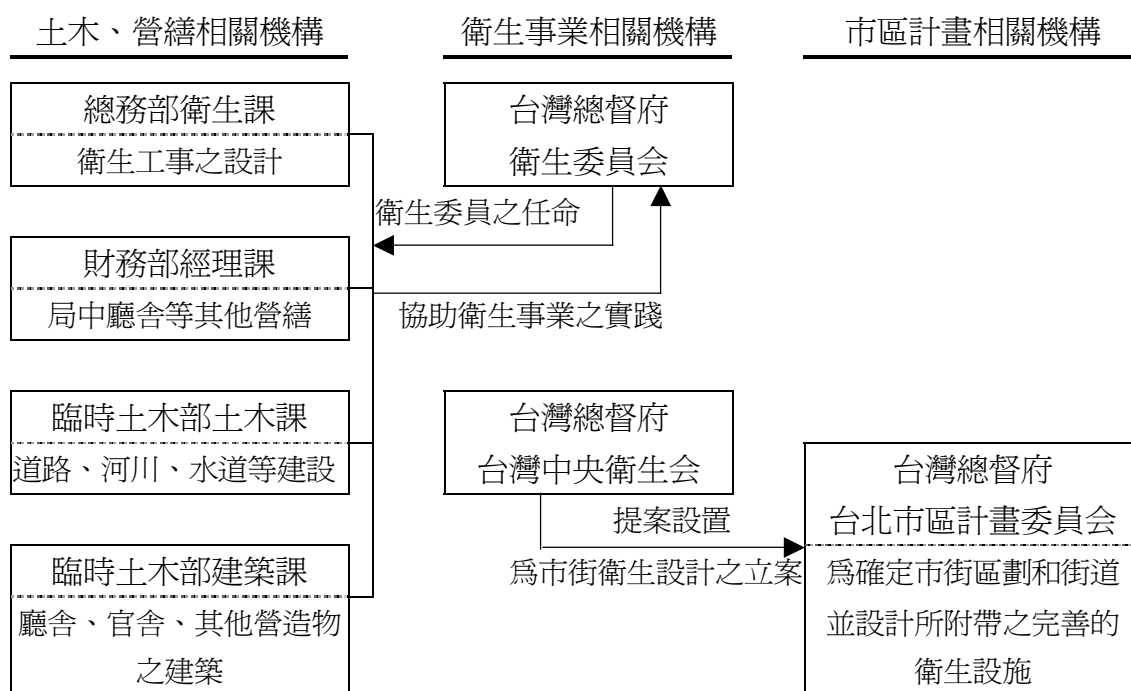
²² 當時的工兵隊屬於台灣守備混成旅團，此外，陸軍部下還編制了第三課，負責[陸軍用地及諸建築ニ關スル事項]。

²³ 近藤泰夫、1939、〈台灣の道路〉、《セメントコンクリート道路》No.57、P.1、日本ポルトランドセメント同業會。

²⁴ 台灣總督府民政部文書課、1897、《台灣總督府民政事務成績提要》第一編、P.48。

²⁵ 台灣總督府民政部文書課、1899、《台灣總督府民政事務成績提要》第三編、P.84。

表 1 臺灣總督府之建設相關組織與衛生事業相關組織之關係



(台灣總督府民政部文書課《台灣總督府民政事務成績提要》1898-1899、台灣總督府《台灣總督府報》1897、筆者製表)

接著台灣總督府於 1897 年 3 月成立台灣中央衛生會²⁶，其規則明定：

- 第一條 台灣中央衛生會ハ台灣總督ニ屬シ公衆衛生ニ關スル事項ニ就キ台灣總督ノ諮詢ニ応シ意見ヲ開申ス
- 第二條 台灣中央衛生會ハ衛生ニ關スル事項ニ就テハ台灣總督ニ建議スルコトヲ得
- 第三條 台灣中央衛生會ハ衛生各般ノ事項ニ關シ地方長官ニ尋問ヲ要シ或ハ會員ヲ臨時各地方ニ派遣シテ調査檢察ヲ要スト認ムルトキハ之ヲ台灣總督ニ具申スヘシ
- 第四條 台灣中央衛生會ハ會長一人委員二十人以内ヲ以テ之ヲ組織ス
會長ハ民政局長ヲ以テ之ニ充ツ
委員ハ民政局長事務官參事官技師臨時土木部事務官十二人、軍務局陸軍部第四課長海軍部第二課長、台北縣書記官一人、台北縣警部長、醫師藥学家若干人ヲ以テ之ニ充ツ

衛生會於成立一個月後，便根據規則第二條向總督建議，[台北市區計畫委員ヲ設置シ市街衛生上設計立案ノ件]。此建議很快地通過，4 月 26 日台灣總督府內台北市區計畫委員會成立，由民政及軍務局下各部的高等官和台北縣的高等官擔任委員。《台北市區計畫委員會規程》第一條即說明：[台北縣台北市街ノ區畫ヲ確定シ街衢ヲ定メ且衛生上ノ施設ニ付完全ナル設計

²⁶ 高野義夫、1997、《舊殖民地人事總覽》台灣編 1 (台灣總督府、《職員錄》之複製)、PP.120-121、(株)日本圖書センター、東京。

ヲ立テシムル爲台灣總督府ニ台北市區計畫委員會ヲ置ク] ²⁷。(參照表 1)

分析 14 位委員的背景可知，擔任幹事兼委員的高橋虎太爲內務部縣治課課長，縣治課爲負責包含土木行政等的地方行政之相關事宜，之後並擔任衛生課事務官及兼任製藥所事務官。衛生相關背景的委員還有製藥所所長兼衛生課課長的加藤尚志，衛生課技師濱野彌四郎，以及陸軍軍醫藤田嗣章，其中濱野之後還擔任中央衛生會委員並兼任土木課技師（以上衛生相關 4/14 人）。土木相關背景的委員則有土木部事務官菊池末太郎，土木部技師牧野實，以及通信部工務課長岩田武夫（土木相關 3/14 人）。此外尚有法務課課長、殖產課技師 1 人、陸海軍方面 3 人，以及台北縣的書記官和警部部長²⁸。由此組成中也可大致看出，市區計劃委員會對於衛生方面的重視。

這樣一個由台灣中央衛生會，基於建設一個衛生設施完備的市街，而成立的市區計劃組織，可以說決定了日本殖民前期，台灣都市建設的方向。這個衛生先決的基調，使得台灣的都市計劃在一開始便具有偏重土木工程的本質，而極少去考慮水道及道路以外的問題。當時的都市計劃內容，可以簡單地以一句話描述：配合上下水道的劃設、空氣的流通、陽光的照射來加以規劃道路。然而早期官方之都市建設並非僅限於單純的衛生主義，待後藤新平上任之後，產業開發也馬上成爲建設上的重點。

三、重心由軍事轉變到產業發展的鐵道與築港事業

之前提到的由軍方掌管之鐵道與築港事業，自 1898 年 3 月兒玉源太郎總督與後藤新平民政長官上任之後，可以說完全脫離了軍管而歸民政所管。首先是 1898 年 4 月起，原先軍方的築港調委員會解散，築港事業移交財物局土木課掌管，築港的方向也隨之由著重軍港轉而成爲偏重商港²⁹。接著次年於土木課成立基隆築港掛，至 1900 年 8 月正式成立臨時台灣基隆築港局，在後藤新平擔任局長之下，開始全力推動基隆築港事業³⁰。

鐵道事業方面則在 1897 年由軍務局移交民政局掌管之後，因爲受到民營力量的介入³¹，因而官方的正式組織成立較遲，一直到 1899 年 11 月設置台灣總督府鐵道部之前，都僅爲短暫之臨時性的組織。擔任台灣總督府鐵道部部長的後藤新平認爲，鐵道與築港建設應相互配合以互蒙其利，因而其身兼築港局長以及鐵道部長，同時積極向日本內地政府提出《台灣事業公債法》並強力爭取議會通過，以獲得充裕的建設經費³²。

²⁷ 台灣總督府、1897.4.29、《台灣總督府報》第 70 號、P.41。

²⁸ 高野義夫、1997、《舊殖民地人事總覽》台灣編 1 (台灣總督府、《職員錄》之複製)、PP.12-17、(株)日本圖書センター、東京。

²⁹ 臨時台灣總督府工事部、1916、《基隆築港誌》。

³⁰ 內閣、1900、勅令第三百三十一號、「臨時台灣基隆築港局官制」、《御署名原本》。

³¹ 此部份於後續研究中將詳述。

³² 鶴見祐輔、1990、《後藤新平》1 版 2 刷 (1 刷は 1965 年)、PP.168187、勁草書房、東京。

後藤所進行的鐵道事業雖然為之前官設鐵道事業之延續，但實質上已經做了重大的轉變。台灣縱貫鐵道最初為首任台灣總督樺山資紀，以[防備並に統治上]的急要為由，建議日本政府進行建設，之後參謀本部亦向陸軍省傳達了相同的期望。1896 年 3 月，日本政府開始撥與經費，下令台灣總督府展開調查。之後遞信省鐵道部技師增田禮作受總督府之委託，依據軍略上的要求規劃了鐵道之路線。然而待後藤系官僚的鐵道部技師長—長谷川謹介上任後，認為之前的規劃[産業開發の目的に缺ぐる憂がある]，而將規劃路線[經濟的見地より改めて検討を加へた]³³。

之後擔任鐵道部工務課課長以及市區計劃委員的鐵道技師—新元鹿之助，更具體地敘述了當時建設上的考量。[鐵道事業の如きは、人智の啓發及び殖産興業の進歩を目的……、就中本島の如き古来自然の發達に委棄したる土地に以ては、地形山勢上の關係よりして、人文發達の差異は彼我の間に逕庭著しく之を啓發して平等の福利に浴びせしめん……、實に各地を連絡する線路の捨捨は、直に本島將來の發達上に影響する處甚大]³⁴。因而當時對於路線通過之地點選擇乃基於：[對岸より貨物の吸収に備へ、 沿道の旅客と貨物の集散を旨とし、 荒蕪地の開拓を促がすに出て、 専ら軍事上の必要に応じ、 貨物の輸出を眼目とし³⁵。]明顯地排除了之前軍事第一的構想，轉而朝向產業線鐵道的規劃。(參照 表 2)

表 2 植民初期台灣鐵道建設事業之機構與性質的變化

圖例：◆—建設單位，◎—建設單位之主管單位。

年代	鐵道建設機構之變化	各階段建設事業之性質
1895	◎台灣總督府（軍政時期） ◆台灣鐵道線區司令部	基於防備及統治上的 軍略型計畫事業
1896	◎台灣總督府軍務局 ◆陸軍部臨時台灣鐵道隊	
↓		↓
1897	◎台灣總督府民政局通信部 ◆臨時鐵道掛	民營力量的介入， 導致官營建設事業進行遲緩。
1898	◎台灣總督府 ◆臨時台灣鐵道敷設部	
↓		↓
1899	◎台灣總督府 ◆鐵道部	基於產業開發上的 經濟型計畫事業

(高野義夫《舊殖民地人事總覽》1997、野田正穗等《明治期鐵道史資料》1981、台灣總督府鐵道部《台灣鐵道史》上卷 1910、筆者製表)

³³ 野田正穗・原田勝正・青木栄一、1981、〈工學博士長谷川謹介傳〉(1937 年版之複製)、《明治期鐵道史資料》第 2 集第 7 卷、PP.56、64-65、日本經濟評論社、東京。

³⁴ 野田正穗・原田勝正・青木栄一、1981、〈台灣縱貫鐵道の今昔〉(1909 年版之複製)、《明治期鐵道史資料》補卷 1、PP.84-85、日本經濟評論社、東京。

³⁵ 同上。

基於產業觀點的鐵道與築港事業，使得台灣許多值得開發的地方，迅速而且明顯地被規劃出來，並得以相互串聯。在這樣的背景之下，原本封閉的地方也逐漸開始發展。配合上 1898 年至 1904 年間臨時台灣土地調查局所進行的土地調查成果，以及這之間制定的公有土地取得和使用限制的相關法令³⁶，各級政府紛紛開始著手對各個新興都市制定市區計劃，以利同時整頓市街衛生與交通。這個基於產業發展所導致的台灣都市計劃發布上的第一波高潮，造成了台灣北起基隆港南達高雄港之間的鐵道沿線上，各個大大小小規模的都市陸續興起。

四、軍方與公務系統之官廳和宿舍

在鐵道、築港、市區改正三大重點事業之外，尚有一項事業是殖民政府所不得不關注的，那就是廳舍與官舍的建設。一方面爲了在台灣人面前彰顯殖民統治者的威勢，同時也爲了替日本人公務員，在氣候與生活習慣皆與日本迥異的台灣，提供舒適的辦公與居住環境，殖民政府在建造壯麗的廳舍與舒適的官舍上費盡心思。早在 1895 年 10 月，台灣首任民政局長水野遵，爲了讓來台赴任的文武官員能適應風土之變、忘卻身居異境之苦、以生永住台灣之心，便向日本內閣台灣事務局提出了官舍興建案³⁷。之後奉拓殖務省之命來台視察的大東散士，於 1896 年 5 月向拓殖務省提出視察報告時也指出，台灣經營之五大要務之一即爲[土地適當の官舍を新築し官吏家族移住の奨励を計る事]³⁸。而 1899 年 3 月 22 日台灣事業公債法首度通過當時，[廳舍及官舍新營]更被列爲得以運用公債來進行的四大建設事業之一³⁹。

在文武官員最多的台北所進行的都市建設，正反映出官舍被大量需求的狀況。比較台北在日本政府進入前後的短短的 3 年間，原本台北城內及外圍的許多空地上，已經被興建起各個政府部門的官舍。相較之下，在民家的部分則並無呈現出明顯的建設量，而大多是沿用清朝時代的民宅。例如藉由 1899 年吉町太郎一之台灣調查報告可以得知，當時日本人改修清朝之台灣式家屋以供居住的普遍情形⁴⁰。

簡而言之，殖民初期官方除了首都之外，尚依據劃設鐵道與興築港灣之條件來選擇重點城市，以進行市區改正計劃。其整體的事業型態明顯地表達出爲，關注衛生與產業交通的土木取向，重點置於整備都市之上下水道與道路等基本機能。在建築物方面的建設上，除了少數的官廳建設之外，主要是致力於提供官舍予軍公務人員。

然而，隨著此後政治局勢的逐漸穩定再加上產業的勃興，使得越來越多公務目的以外之各行各業的日本人湧入台灣的都市，而造成一般百姓之居住和營業空間也被大量需

³⁶ 土地收用方面之相關法規有 1899.04.19 之律令第 6 號《台灣下水規則》、1901.05.23 之律令第 3 號《台灣土地收用規則》。使用限制方面有 1899.11.21 之律令第 30 號《市區計畫上官公用ニ供スル予定公示ヲナシタル地域ニ於ケル土地建物ニ関スル件》等。

³⁷ 台灣總督府、1896.01.04、〈台灣總督府新築ノ件〉、《台灣總督府公文類纂》、乙種永久保存第 38 冊第 20 號。

³⁸ 大東散士、1896、《台灣視察論》、琉球大學附屬圖書館。

³⁹ 前田英昭、1991、〈第十三議會報告書〉（1899 年版之複製）、《帝國議會報告書集成》第 2 卷、P.19、柏書房、東京。

⁴⁰ 東京帝國大學工科大学、1900、《東京帝國大學工科大学學術報告》第二號、PP.13-14。

求。面對這個時期政府大興土木所急需的技術力和勞動力，以及日漸被一般民眾需要的民宅和店舖，民間的建設業團體則陸續負擔起提供上述需求之任務。

也因而本系列研究後續應該接著探討的是民間建設業者的崛起，及其建設相關行業的發展。

參考書目

1. 原房助、1932、《台灣大年表》第3版（初版為1925年）、台灣經世新報社。
2. 內閣、1896、《台灣總督府條例》·《台灣總督府民政局官制》·《台灣總督府地方官官制》、《公文類聚》。
3. 日本土木史編集委員會、1965、《日本土木史》、土木學會、東京。
4. 台灣總督府民政部文書課、1897-1899、《台灣總督府民政事務成績提要》第一~三編。
5. 高野義夫、1997、《舊植民地人事總覽》台灣編1（台灣總督府、《職員錄》之複製）、(株)日本圖書センター、東京。
6. 近藤泰夫、1939、〈台灣的道路〉、《セメントコンクリート道路》No.57、日本ポルトランドセメント同業會。
7. 台灣總督府、1897.4.29、《台灣總督府報》第70號。
8. 臨時台灣總督府工事部、1916、《基隆築港誌》。
9. 鶴見祐輔、1990、《後藤新平》1版2刷（1刷は1965年）、勁草書房、東京。
10. 野田正穂・原田勝正・青木栄一、1981、《明治期鐵道史資料》第2集第7卷、日本經濟評論社、東京。
11. 大東散士、1896、《台灣視察論》、琉球大學附屬圖書館。
12. 前田英昭、1991、《帝國議會報告書集成》第2卷、柏書房、東京。
13. 東京帝國大學工科大学、1900、《東京帝國大學工科大学學術報告》第二號。