《臺灣史研究》
第六卷第一期，頁 35-57
民國八十八年六月（八十九年九月出版）
中央研究院臺灣史研究所籌備處

# 從日本國立公文書館所藏史料試探日治時期臺灣立法權之運作*

王泰升**

## 摘　要

本文主要利用日本國立公文書館所藏史料，觀察藉以規範日治臺灣「立法事項」的法律、勅令、律令的制定過程。這三類法令在形式上皆以天皇為最終決定者，但事實上，法律通常由日本中央的內閣與帝國議會決定，勅令及律令則通常由在臺灣的總督府先行構思並提案，再經日本中央內閣的批准。可見日治臺灣的立法權並非單一的機構，特別是臺灣總督府所能獨享。此外，該史料也可某程度顯示制法的理由和目的。是以公文書館檔案，殊值得研究日治臺灣歷史者參閱。

關鍵詞：臺灣總督府、立法權、法律、勅令、律令

---

＊　本文為 1999 年交流協會日臺交流中心歷史研究事業獎助的成果之一。赴日本國立公文書館閱覽文件時，承蒙後藤武秀教授、阿部由理香碩士生、劉夏如博士生的大力協助，亦在此表示由衷的謝意。此外，本文曾於 2000 年 3 月 25 日，在臺灣法律史學會與臺灣法學會合辦的座談會上發表，感謝與會的吳密察教授、蔡錦堂教授惠賜卓見。同時也感謝審稿人的指正，使本文更加周延，並提示了將來有待深入之處。

＊＊國立臺灣大學法律學系教授。

# 一、問題由來及檔案的使用

## ㈠日本統治下臺灣地域的立法權由誰行使？

有關日治時期臺灣史的論著，經常概括地說：臺灣總督集臺灣的行政、立法、司法三權於一身。由於在一九四二年「內外地行政一元化」之前，臺灣總督原則上可統轄臺灣地域內行政事務，不受日本中央內閣各省大臣就其主管政務所爲的指揮，僅僅受一位職司臺灣事務之大臣（總理大臣、拓殖務大臣、內務大臣、或拓務大臣）的概括性監督，故大致上可謂總督擁有臺灣地域的行政權。(1) 惟司法權須細分爲「司法審判權」與「司法行政監督權」，而自 1896 年 3 月底軍政結束之後，司法審判權已改由臺灣總督府法院行使，總督僅保有司法行政監督權。(2) 至於總督能享有什麼樣的立法權（指規範臺灣地域「立法事項」的權力），則恐怕非三言二語所能交待得清楚。

若單就「臺灣法令法」（即六三法、三一法及法三號）之規定臺灣總督在臺灣地域得制定具有法律（指經帝國議會協贊者，以下皆同）同等效力的「律令」，似乎會認爲臺灣地域的立法權即操之於總督手中。然而早在六三法時代，《臺法月報》裏就已有人指出：律令之制定須面對「內務省及法制局」的難關，故其「事實上業經中央政府的嚴格監督」，(3) 迨只限於欠缺適當的日本法律且有臺灣特殊的必要性時，始可制定律令的法三號時代，某位總督府官房審議室的官員更是滿腹委屈地懇求「中央依同情的理解」，讓臺灣總督府得以制定亟需的律令。(4) 其實，誠如曾經詳閱日治初期臺灣總督府檔案的徐國章所云，不少論者忽略了律令

---

(1) 詳見王泰升，《臺灣法律史的建立》（臺北：自刊，1997），頁 131-135。

(2) 同上註，頁 142、145。臺灣總督就像日本內地的司法大臣一樣，可能憑藉司法行政監督權，意圖影響司法審判。參見陳鎧雄，〈日治時期的臺灣法曹〉（臺北：臺灣大學法律學研究所碩士論文，1996），頁 111-114、207-208。

(3) 中野顧三郎，〈殖民地委任立法に就て〉，《臺法月報》（原名《法院月報》）4: 11（1910 年 11 月），頁 26-27。

(4) 參見鈴木信太郎，〈律令制定權の範圍に付て〉，《臺法月報》35: 2（1941 年 2 月），頁 30。在朝鮮相當於律令的「制令」，並無類似法三號對律令制定權的限制。

制定過程中的「勅裁」程序，以致低估中央政府對律令的掌控能力，(5) 惟徐文進而謂日本統治下的臺灣，「從法的觀點」，屬「天皇大權控制下的行政獨裁」，「帝國議會將其……立法權……放棄，任由行政機關行使」。(6) 卻也不免忽略了「律令制度」乃是議會行使其立法權時，所採取的一種立法方式，此即法學上一般所謂的「委任立法」；(7) 因此帝國議會仍可隨時發動立法權，制定足以規範臺灣的法律。戰前日本帝國的「外地」中，眞正僅僅由天皇大權決定「立法事項」的是：非日本領土、不在明治憲法施行地域內的關東州租借地及南洋廳委任統治地，而不包括屬於其領土的臺灣、朝鮮、南庫頁島。(8)

筆者於 1992 年曾參閱臺灣總督府檔案，發現「臺灣總督就律令之制定，並非完全可以爲所欲爲」，日本中央政府或修改或極少數情形下否決總督府依勅裁程序呈送的律令案；但另一方面，中央政府所發佈之有關施行日本法律於臺灣、或創設臺灣特例的「勅令」，卻通常是依據臺灣總督府所提報之議案而做成。於是歸結爲：「日治五十年裏，臺灣總督一直擁有（雖非絕對但相對的）極大的權力決定臺灣法律的內容」。(9) 不過，究竟日本中央政府如何處理與臺灣有關的法律案、勅令案、乃至律令案呢？亦即日本中央的內閣、帝國議會等等，實際上對臺灣立法事項具有怎樣的影響或決策權力呢？就此問題，令人期待的參考資料，當是日本國立公文書館（以下簡稱「公文書館」）所保存之日本中央政府行政文書；尤其

---

(5) 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》48: 2（1998 年 6 月），頁 40。

(6) 同上註，頁 21、40。

(7) 徐國章於文中似乎視律令為明治憲法第八條的緊急命令，且稱之為「法理上解釋不通的所謂『委任立法制度』。見同上註，頁 34-35。不過，以緊急命令來解釋律令制度，在當時只是少數學者的見解，多數學者認為律令乃屬委任立法。至於委任立法，則是一種普遍被使用的立法手段，當時法學界所爭議的是：能否像六三法這般廣泛無限制地授權。參見王泰升，《臺灣法律史的建立》，頁 190-203。以現今臺灣為例，只在發生像九二一震災這種特殊緊迫的情況，才會發布「緊急命令」。

(8) 像關東州及南洋廳這般不依明治憲法、僅以天皇大權來規範立法事項，正是日本治臺初期英國顧問 Kirkwood 所建議的對臺統治模式。日本政府於建構臺灣立法制度之初，或許受其影響，但日本官方隨即修正為明治憲法部分施行於臺灣，而不採用該項建議，尤其是到了 1906 年，更已明確表示明治憲法全部施行於臺灣（此為當時國家法的見解），至於該憲法在臺灣的「實效性」如何，則屬另一問題。這項區別，正是依當時日本國家法體制，臺灣之所以不同於關東州與南洋廳之處。參見王泰升，《臺灣法律史的建立》，頁 193-194、209-210。請比較徐國章，〈由「六三法」看日本治臺的基本理念〉，頁 22-33。

(9) 參見王泰升，《臺灣日治時期的法律改革》（臺北：聯經，1999），頁 14、80-85。

是它可顯現勅令案和律令案最後在東京中央政府內的審議經過，以彌補僅保存殖民地政府公文書的「臺灣總督府檔案」之不足。(10)

## ㈡公文書館檔案的使用

在臺灣國內，已有吳密察對公文書館收藏的原總理府檔案之內容及使用方式，爲一般性的介紹，於茲不再贅述。(11) 臺灣及日本學術界亦不乏使用這項「公文書館檔案」，撰文或編集者。(12) 基於前述的問題意識，筆者乃於 1999 年 7 月間前往日本，以近一個月的時間在公文書館閱覽相關檔案。

首先須面對的問題是：如何在全日本帝國浩瀚的公文書中，檢索出跟施行於臺灣的法令有關者？按該館已完成電腦化的目錄檢索系統（並鼓勵使用者於館外先藉此確知所需文件的件名），筆者先以關鍵詞「臺灣」加上「法」來搜尋涉及臺灣的法律案和勅令案。又由於律令案均有勅裁程序，故在公文書的性質上，屬「上奏」案的一種，乃再以關鍵詞「臺灣」加上「上奏」，找出與臺灣有關的律令案（占絕大多數）或其他無關律令的「指令」（謂天皇的指令）案。惟對於名稱中既無「臺灣」又無「法」的律令，例如「浮浪者取締規則」、「罰金及笞刑處分令」等，尚無法藉此尋獲，所以不得不從已刊行的《公文類聚目錄》，(13) 自明治二十八年度（1895）至昭和二十年度（1945）的「司法門」當中，逐一找出依兩項電腦搜尋所未能發現的臺灣法令。另外，也依該館彙編的《公文雜纂》目錄，大略搜尋與臺灣法令相關的公文書。(14)

---

(10) 在臺灣總督府檔案內，透過來自東京的電文，經常可了解中央政府方面對特定議題的看法，但仍覺得不夠完整。

(11) 詳見吳密察編，《臺灣史檔案・文書目錄（十一）：日本公藏臺灣關係檔案目錄》（臺北：臺灣大學，1997），頁 xi-xxiii，導言。

(12) 例如吳密察，〈從日本殖民地教育學制發展看臺北帝國大學的設立〉，收於氏著，《臺灣近代史研究》（臺北：稻鄉，1990），頁 179-182；水野直樹編，《戰時期植民地統治資料》，第一卷（東京：柏書房，1998），凡例。

(13) 國立公文書館，《公文類聚目錄》，第三至第十三（東京：自刊，1987-1997）。臺灣大學總圖書館已有收藏此目錄。

(14) 川島真在談及使用日本外務省外交史料館館藏檔案時，認為必須先對研究主題的制度史做嚴謹的整理；這項見解，也適用於公文書館館藏檔案的使用。參見川島真著、鍾淑敏譯，〈日本外務省史料館館藏臺灣人出國護照相關資料之介紹（1897-1934）〉，《臺灣史研究》4:2（1997 年 12 月），頁 135。筆者也曾至外務省外交史料館查閱其館藏檔案，惟其與本文所探究的問題關連性不大，故不予討論。

本文所根據的法令案，就是從上述搜尋方式所得之爲數眾多的檔案中，以「涉及法學領域較關心事項（例如司法制度、民商法、刑法、行政法事項）之法令，且足以顯現較多制定過程者」做爲基準，所挑選出的一百十五件（在註釋中並未全部引用）。感到遺憾的是，對於在臺灣的讀者而言，仍不太容易閱覽到公文書館內檔案。(15)

## 二、法律的制定過程

### ㈠「臺灣法令法」相關議案

經日本帝國議會「協贊」的法律中，(16) 對臺灣立法權之行使影響最大的，當然是耳熟能詳的所謂「六三法」；在此即先觀察公文書館所收藏與之相關的「制定關於應施行於臺灣之法令之件」。(17) 依該件所示，1896 年 2 月 6 日，臺灣事務局總裁伊藤博文，以中央主管臺灣事務大臣的身分，向內閣總理大臣伊藤博文提出「關於臺灣總督應發布之命令的法律案」，請求進行閣議。換言之，請議的伊藤博文同時以內閣會議主席——內閣總理大臣——的身分收受此文。由內閣法制局爲該法律案所做的「理由書」中，表示：「臺灣歸帝國版圖以來，時日尚淺，屬百事草創階段，且有土匪蜂起之虞。該島距首都東京甚遠，兩地間交通尚未方便，又該島與本國的人情風俗等全然相異，不宜以與本國同一之法令加以規範，是以提出本案。」於 2 月 13 日，法制局長官就閣議結果，經各省大臣署名，向內閣總理大臣呈報：「閣議已決定將本法律案向帝國議會提出，但文字上有必要修正。」該呈文附有當時樞密院「黑田議長」的意見，其認爲由總督發布具有法律效力的

---

(15) 公文書館目錄已開放上網查詢（http://www.koubun.sho.sorifu.go.jp），但查妥所需公文書的件名後，就該件名底下究竟有那些內容，仍須至館內閱覽後始知。若欲託在日本的友人代為申請館方影印全件，需負擔昂貴的影印費。此外，閱讀原件才可看到某些原草擬的條文，已被貼上字條後加上修改，從公文書館製作的微捲，不能得知修改前的原文是什麼。

(16) 帝國議會對於天皇的立法擁有「協贊權」。按協贊相當於承認或同意，但明治憲法特別使用「協贊」一詞，表示天皇對於經帝國議會同意的法律案，仍享有拒絕給予「裁可」的絕對的權力，未予裁可即不能成為法律。參見井ケ田良治、山中永之佑、石川一三夫，《日本近代法史》（京都：法律文化社，1982），頁 96。

(17) 「法律六三，臺灣ニ施行スヘキ法令ニ關スル件ヲ定ム」，2A-11-類 747（M 類 120），三二上，明治 29. 3.30。依序是：件名（「法律六三」表示此件之性質）、公文類聚之冊號（括號內表示微捲〔M〕的號碼）、該冊之件號，製作該件之年月日。以下均依此註記公文書館檔案。

命令，於憲法上不穩當，是否改爲依「特定委任」方式，由勅令爲之，請法制局再檢討。[18] 一直到 3 月 6 日，內閣總理大臣奏請天皇聖裁，允許交付帝國議會審議。3 月 14 日內閣總理大臣奉（天皇）勅旨，向帝國議會提出本法律案（理由書同前）。3 月 24 日，經閣議後由代理內閣總理大臣的樞密院議長黑田清隆，奏請撤回本法律案。但 3 月 25 日，閣議又決定擬請帝國議會將本法律案「議完」（條文及理由書均未改變）。3 月 26 日，代理內閣總理的樞密院議長黑田，奏請將原擬撤回之本法律案向帝國議會提出。3 月 28 日，貴族院議長以本法律案業經兩院議決，奏請天皇裁可，同日法制局長官亦將此情形呈報內閣總理大臣。3 月 30 日，天皇爲裁可，並由內閣總理大臣副署。

可見法律的制定過程爲：主管各事務之大臣提案向內閣請議→內閣法制局審擬後進行閣議→內閣呈請天皇同意後交付帝國議會審議→帝國議會可決後呈報天皇→天皇裁可後公布法律並由主務大臣副署。由本件的文書，雖看不出從閣議通過到奏請聖裁準備交付議會審議，何以需要近一個月的時間，但是從對內閣具牽制作用的樞密院已表示異議一事，可知各方勢力仍在進行意見的協調。較令人不解的是爲什麼已交議會審議後又擬撤回，但一天後卻再次決定請議會審畢？很可能在檯面下正從事某些政治交易，但未顯現於文書上。就這樣經由日本中央的主管臺灣事務部門、內閣、帝國議會、天皇（樞密院），或者說是某些日本中央政要，攸關臺灣立法權的律令制度被決定了。

臺灣法令法依 1922 年生效的「法三號」，對於律令制定權的行使增列限制要件，創設「特例勅令」之規定，並改爲「永久法」。[19] 此法律修正之始末，可參閱公文書館館藏 1921 年編成的「關於應施行於臺灣之法令的法律」之件。[20] 其中有

---

(18) 樞密院係為了就天皇親臨之重要國務提供諮詢而設的，其諮詢事項包括有關憲法、法律、預算等重要事項。相對於國務大臣之為輔弼機關，樞密院為如上所述的諮詢機關；天皇可參考樞密顧問的意見，對國務大臣所奏請者不予裁可。當時的官制規定：「樞密院關於行政及立法之事，雖為天皇的最高顧問，但不得干預施政。」蓋依憲法僅由內閣（國務大臣）負施政責任，然樞密院仍具有牽制或左右內閣的作用。參見井ケ田良治、山中永之佑、石川一三夫，《日本近代法史》，頁 98-100。此所以樞密院議長在本案對於內閣的決定雖有不同意見，但只能請內閣的法制局「再檢討」；惟閣議將來必須經天皇裁可，此時樞密院的意見具有影響力，故內閣也不能不先與之協議後再「奏請聖裁」。

(19) 參見王泰升，《臺灣法律史的建立》，頁 114-115。關於「三一法」的修正過程，參見井ケ田良治、山中永之佑、石川一三夫，《日本近代法史》，頁 111-113。

(20) 「法律三，臺灣ニ施行スヘキ法令ニ關スル法律」，2A-11-類 1370（M 類 277），一二，大正 10.3.14。

法制局的「法律案理由書」，謂：「顧及臺灣文化發達的現狀，廣開以勅令施行法律之途，且僅於特別的情況承認得以臺灣總督之命令規定立法事項。」由此可知，就法規範的內容而言，法三號已相當不同於先前的六三法或三一法。但在法的執行面上，法三號並沒有大幅削弱臺灣總督對臺灣的立法事項的影響力，因爲在法制局長官向內閣總理大臣呈報，謂業經閣議決定向議會提出本法律案的文件（經各省大臣署名）裏，載明一項追加決議，亦即關於法三號第一條用以施行日本法律或創設特例的勅令，於通常情形，依臺灣總督的呈報，或經徵詢臺灣總督的意見爲之。

## ㈡「臺灣銀行法」議案

六三法的制定，並未阻斷內閣內非主管臺灣事務大臣之提出有關臺灣的法律案，而帝國議會就此類法律案仍可行使其立法權，臺灣銀行法之制定即爲一例。依公文書館館藏「制定臺灣銀行法」之件，(21) 1896 年 12 月 8 日大藏大臣提出臺灣銀行法案請求閣議，所附理由書曰：「臺灣的開發一日也不得忽視，爲儘速開發，須設置可提供所欲資金的特別機關。」該法案經許多修改後，於 1897 年 2 月 24 日閣議通過，同年 3 月 23 日帝國議會通過，同年 3 月 30 日天皇裁可，並由內閣總理大臣、大藏大臣、拓殖務大臣爲副署。

屬於此類的法律，包括㈠法律已明示其適用地域包括臺灣，例如米穀自治管理法、國防保安法；㈡特別以施行於臺灣爲目的而制定的法律，例如臺灣銀行法、臺灣拓殖株式會社法；㈢規範內外地相互間關係的法律，例如共通法、司法事務共助法；㈣具有屬人性質的法律，例如恩給法。(22) 換言之，在臺灣地域內，關於這些立法事項，仍是由日本帝國議會決定。

## ㈢「司法共通」相關議案

法律案的提出，也有可能跟律令案的審議有關。1898 年 6 月內閣會議在討論有關臺灣總督府法院採二審制的律令案時，曾表示對該律令案有異議的內務大

(21) 「法律三八，臺灣銀行法ヲ定ム」，2A-11-類 794（M 類 132），六，明治 30.3.30。
(22) 參見王泰升，《臺灣法律史的建立》，頁 120-122。

臣，可另外提出有關大審院（日本帝國的最高法院）與臺灣總督府覆審法院間聯繫關係的法律案。(23) 於是 1898 年 11 月間司法大臣與內務大臣提出「關於對臺灣總督府覆審法院判決爲上告者屬大審院裁判權之法律案」，請爲閣議。法制局就此曾加以修改，例如原案僅言及「上告」，法制局增列有關「非常上告」的規定，依修改後的理由書，認爲臺灣總督府法院條例（律令）之制定，雖爲臺灣情勢所需，但以覆審法院之判決爲終極，不再審查其法律適用正確與否，於訴訟法上仍有遺憾之處。且爲了統一法律解釋，應以大審院爲唯一的上告裁判所。1898 年 12 月 13 日閣議決定向帝國議會提出本法律案，三天後內閣總理大臣將之奏請聖裁。卻在一個月後的 1899 年 1 月 16 日，才由總理、內務、司法等大臣表示奉勅旨將本案提出於帝國議會。至 1899 年 3 月 1 日，貴族院議長向內閣總理大臣表示：本法律案雖經眾議院議決，但在貴族院遭否決。隔日，總理將貴族院議長所爲關於本案遭否決之文書上奏給天皇。(24)

另依臺灣總督府檔案可知，臺灣總督府曾於 1898 年 9 月擬定「有關大審院特別裁判權法律案」，送至主管臺灣事務的內務大臣處。但司法省認爲不如就在臺灣施行裁判所構成法，將司法行政權移至司法大臣。臺灣總督府乃急忙提出修正案，主張由大審院爲最終審的案件，應只限於涉及在臺日本人者，而不及僅涉臺灣人者。但司法省並不接受此修正意見。於眾議院二讀會，甚至添加大審院於廢棄臺灣總督府覆審法院判決時，可不必發還原法院，而改送至其他日本法院等規定之條文，企圖進一步侵奪臺灣法院的審判權。因此臺灣總督府表示，若不能依其原本提案通過，則寧望該法律案被「撤回」。(25)

從上述可知，雖然臺灣的法院制度一直以律令加以規範（1943 年曾有關於臺灣法院制度的律令案被改爲勅令案之例，待後述），惟主管帝國司法事務的大臣仍可透過法律（案）來插手臺灣的司法事務，本件雖告失敗，但不能否認其擁有發議權。更耐人尋味的是，它竟然失敗了。既然內閣已通過，爲什麼不太尋常地經一個月始獲天皇裁可送帝國議會？是否做爲天皇顧問的樞密院有意見呢？又爲什

(23) 「上奏，臺灣總督府法院條例ヲ改正ス」，2A-11-類 831（M 類 139），一，明治 31.7.16。

(24) 「臺灣總督府法院ノ判決ニ對スル大審院ノ裁判權ニ關スル法律案否決ノ件」，2A-13-纂 477，二一，明治 32.3.2。可能因為本法律案最終未獲通過，其檔案收入《公文雜纂》，這部分尚未製成微捲。

(25) 參見劉寧顏編，《日據初期司法制度檔案》（臺中：臺灣省文獻委員會，1982），頁 349-360。

麼民選產生的眾議院爲可決、由天皇勅任者組成的貴族院卻否決？這兩項檔案內文書，雖沒有辦法告訴我們確切的答案，但由此可推測日本中央的各政治勢力，對有關臺灣司法的議題，存在著不同的考量或盤算。縱令中央司法省及眾議院傾向於削弱臺灣總督府法院的權力，但臺灣總督卻也有辦法尋求中央政界元老等特定勢力的支援，最後在貴族院阻止對其不利之法律案的通過。此一政治鬥爭的結果，顯然已實質地影響臺灣人民在司法上的待遇。

關於臺灣與日本內地的法律共通的問題，因此一直在日本中央政界發燒。1914年3月間，司法大臣提案至內閣會議，表示日本辯護士協會爲圖內地與朝鮮臺灣的司法統一，起草有關在朝鮮臺灣設置通常裁判所，且關於民事刑事事項爲使內地與朝鮮臺灣共通，應由法律（而非制令或律令）加以規範等意旨的法律案，將提出於眾議院，故政府方面須預先決定所採取的態度。司法大臣認爲三地之間立法、司法的不統一，實與時勢所趨背道而馳。然而，閣議的結論卻是：確有立法、司法不統一的情事，但此涉及承認總督的制令權及律令權之法律的存廢，必須愼重考慮的事項很多，故不同意基於日本辯護士協會意見所提的法律案，只能大體認同其主意。(26)

果然，依臺灣總督府檔案，1914年12月間有眾議員提出「在臺灣施行裁判所構成法及辯護士法的法律案」、以及「在臺灣施行有關行政裁判及訴訟之法律的法律案」。這些法律案於該年年底，因議會會期已屆而未果。1915年1月13日臺灣總督府的一份內部文件表示：絕對反對施行裁判所構成法及辯護士法，其理由略以㈠基於對新附民之統治上必要，總督應特殊地擁有立法權、行政權、及司法監督權，裁判所構成法的施行將使臺灣的法院移屬司法大臣監督；㈡司法行政事務及對檢察事務的指揮監督，若由內地中央官廳爲之，有欠敏活；㈢臺灣人寧依二審制，以迅速結案節省費用，且絕大多數民事案件爲須依舊慣解決的僅涉及臺灣人之案件，此宜由覆審法院統一解釋，沒有使用上告審的必要；㈣在臺擔任辯護士的資格已與日本的辯護士法一樣。同時，也反對施行行政訴訟及訴願，其認爲臺灣人尚未發達至了解公法上權利義務的程度，彼等可能濫行提出訴訟、訴願，

(26) 「內地朝鮮臺灣ノ司法機關及民事刑事ノ法規統一法律案ニ關スル件」，2A-14-纂1300，二，大正3.3.16。

以質疑總督的權威。臺灣總督府因而與推動這些法案的土屋辯護士進行協議，協議的結論爲：在經費允許下設高等法院、漸次開簡易訴願之途。(27) 此與 1919 年臺灣總督府之重設高等法院及引進訴願制度，可能有若干關連性。

以上是一個可將公文書館檔案與臺灣總督府檔案連成一氣的例子。我們發現就司法共通的議題，整個內閣是站在臺灣總督這邊的，拒絕了司法大臣的「奪權」計劃，贊同在臺灣繼續實施總督專制政治。但帝國議會基於其立法協贊權，對於這項問題始終保有發言權，且貴族與眾議兩院之間也可能有不同意見。至於某一個法律案的結局究竟是什麼，恐怕是決之於未顯現於前揭檔案文書的日本中央政界的角力吧（就此點或可參考帝國議會議事錄等文獻）。

## 三、勅令的制定過程

勅令與臺灣的統治事務密切相關。勅令係依天皇大權或法律的委任、經勅裁而發布的「命令」（不同於前述須經帝國議會協贊之「法律」）。依天皇大權所發布的勅令，例如關於官制、官吏、軍制、榮典、恩赦、祭祀等「大權事項」，大多效力及於臺灣。另外，就臺灣的「立法事項」，依臺灣法令法（屬法律，即六三法、三一法、法三號），日本的法律不當然在臺灣發生效力，而委由勅令決定其是否施行至臺灣，此稱爲「施行勅令」。其實在日本內地，法律之施行期日，亦由依天皇大權發布的勅令決定之。再者，1922 年 1 月 1 日生效的法三號，又委由勅令決定當法律被施行於臺灣時需不需要設置特別的規定，此稱爲「特例勅令」。(28)

公文書館館藏之與臺灣有關的勅令案，有些是屬於就大權事項所發布的勅令。例如 1896 年關於臺灣總督府條例、臺灣總督府評議會章程的勅令案。(29) 此外，1897 年因皇太后逝世，爲「施惠澤於臺灣新附之民」，而以勅令就該當刑法上內亂罪者爲大赦；據拓殖務省的報告，當時臺灣「在監囚徒可浴大赦之恩澤者的

(27) 臺灣省文獻委員會收藏，《臺灣總督府公文類纂》，大正 4 年，永久保存第 37 卷，第六門司法，四，「裁判所構成法及辯護士法施行之件」。亦請參見陳鈺雄，〈日治時期的臺灣法曹〉，頁 157-165。

(28) 詳見王泰升，《臺灣法律史的建立》，頁 116-124。

(29) 「勅令八七－八九，拓殖務省、臺灣總督府條例、臺灣總督府評議會章程ヲ定ム」，2A-11-類 748（M 類 120），三，明治 29.3.30。

概數爲二百餘名，待命爲土匪歸順者的概數爲一千七百餘名」。(30) 又日治末期關於在臺灣施行志願兵制、對臺灣人新設海軍特別志願兵制、對臺灣人行徵兵制等議案，均獲天皇裁可下達「指令」。(31) 可見臺灣總督的行政權，是在必須遵從這些日本中央所發佈之勅令的前提下進行的。不過由於本文擬探究的是立法權的問題，故以下僅就與臺灣的立法事項（而非大權事項）有關的施行勅令案及特例勅令案而爲論述。

勅令的制定流程爲：主管各事務之大臣提案向內閣請議→內閣法制局審擬後進行閣議→天皇裁可後發布勅令並由主務大臣副署。在制定有關臺灣的施行勅令或特例勅令時，有如下的特色。

## ㈠議案的做成

大多數的勅令案，係由中央主管臺灣事務的大臣，亦即中央政府內專責監督臺灣總督的大臣，提案向內閣請議。從本文所參考的施行勅令案，可發現 1899 年將日本的特許法、意匠法、商標法、著作權法施行於臺灣的勅令案，係由內務大臣提案請爲閣議。(32) 但是因特許法等之施行而有必要施行於臺灣的辨理士法，卻是於 1922 年由內閣總理大臣及農商務大臣提出勅令案請爲閣議。(33) 又 1922 年將日本的訴願法、質屋取締法等施行於臺，(34) 1923 年將司法代書人法施行於臺，(35) 1925 年將治安維持法施行於臺，(36) 1926 年將暴力行爲取締法施行於

(30) 「勅令八，皇太后陛下ノ大喪ニ際シ臺灣新附ノ民ニ恵澤ヲ施サムカ為メ大赦ヲ行フ」，2A-11-類 771（M 類 126），二三，明治 30.1.19。

(31) 「上奏（指令），臺灣ニ志願兵制ヲ施行ノ件ヲ定ム」，2A-12-類 2516（M 類 617），一二，昭和 16.6.20；「上奏（指令），朝鮮人及臺灣本島人ニ海軍特別志願兵制新設準備ノ件ヲ定ム」，2A-12-類 2763（M 類 675），二一，昭和 18.5.12；「上奏（指令），臺灣本島人（高砂族ヲ含ム）ニ對シ徵兵制準備ノ件ヲ定ム」，2A-12-類 2763（M 類 675），六，昭和 18.9.23。這三件均有說明請議理由，深具參考價值。第一件言及為了「取得軍事要員」。第二件言及應將人的資源擴充至朝鮮人及臺灣本島人（含高砂族），同時令彼等徹底皇民化。第三件言及「六百萬臺灣人」，不論名或實皆已立於「國防第一線」，且為了在「南方諸地域」的決戰中獲勝，須增強兵力，因此帝國臣民中唯一尚未動員的臺灣本島人有必要施行徵兵制。

(32) 「勅令二九〇，特許法意匠法及商標法ヲ臺灣ニ施行ス」，2A-11-類 864（M 類 147），三，明治 32.6.20；「勅令三〇一，著作權法ヲ臺灣ニ施行ス」，2A-11-類 867（M 類 148），一六，明治 32.6.21。

(33) 「勅令九，辨理士法ヲ朝鮮及臺灣ニ施行ス」，2A-11-類 1416（M 類 290），一二，大正 11.1.21。

(34) 「勅令五一，訴願法ヲ臺灣ニ施行ス」，2A-11-類 1416（M 類 290），一四，大正 11.3.27；「勅令五二一，質屋取締法外十六件ヲ臺灣ニ施行ス」，2A-11-類 1416（M 類 290），二九，大正 11.12.28。

(35) 「勅令四一，司法代書人法ヲ臺灣ニ施行ス」，2A-11-類 1485（M 類 311），二六，大正 12.2.27。

(36) 「勅令七五，治安維持法ヲ朝鮮臺灣及樺太ニ施行ス」，2A-12-類 1522（M 類 323），一五，大正 14.5.7。

臺，[37] 1927 年將公證人法、家畜傳染病預防法等施行於臺，[38] 均由內閣總理大臣提出勅令案請爲閣議。到了 1931 年將日本關於船舶滿載吃水線、船舶無線電信、船員等法律施行於臺，則由拓務大臣及遞信大臣提勅令案請議，[39] 且 1933 年將刑事補償法、手形法、小切手法施行於臺，[40] 1934 年將不正競爭防止法施行於臺，[41] 1940 年將有限會社法施行於臺，[42] 1942 年將戰時刑事特別法一部分施行於臺，[43] 均由拓務大臣提勅令案請議。然而 1943 年之將裁判所構成法戰時特例、戰時民事特別法、戰時刑事特別法施行於臺，雖然勅令案內「說明」係由拓務省所準備（因書寫於拓務省用紙），卻是由內務大臣提案請爲閣議。[44] 按上述案例中提出勅令案的內務大臣、內閣總理大臣、拓務大臣、內務大臣，即分別是各該時期中央監督臺灣事務之大臣，[45] 原由拓務省準備提案卻由內務省提出，正是監督職權移轉所致。另外，自 1922 年起才有的特例勅令案，亦是由各時期中央監督總督府之大臣提案請議。例如同樣是關於大正十一年勅令第四百零七號特例勅令的修正，在不同時期即分別由內閣總理大臣或拓務大臣提出勅令案。[46]

這些勅令案大致上依照臺灣總督府所擬訂的內容。在臺灣總督府檔案裏，已可發現不論施行勅令或特例勅令，皆是由總督府內主管部門擬案，經民政長官（總務長官）核定及總督批決後，即向中央職司監督總督府的大臣，呈報包括勅令草

(37) 「勅令二九九，大正十五年律第六十號（暴力ニ關スル法律）ヲ朝鮮臺灣及樺太ニ施行ス」，2A-12-類 1595（M 類 347），一一，昭和元.9.4。

(38) 「勅令二一〇，公證人法ヲ臺灣ニ施行ス」，2A-12-類 1630（M 類 359），五，昭和 2.6.30；「勅令二八四，行政諸法臺灣施行令中ヲ改正ス」，2A-12-類 1599（M 類 348），三〇，昭和 2.9.9。

(39) 「勅令二七三，海事諸法臺灣施行ヲ定ム」，2A-12-類 1727（M 類 391），二〇，昭和 6.11.9。

(40) 「勅令九五，刑事補償法ヲ臺灣ニ施行ス」，2A-12-類 1847（M 類 430），一六，昭和 8.5.9；「勅令三三一，手形法及小切手法ヲ臺灣及樺太ニ施行ス」，2A-12-類 1847（M 類 430），一四，昭和 8.12.27。

(41) 「勅令三四二，不正競爭防止法ヲ臺灣ニ施行ス」，2A-12-類 1884（M 類 441），二五，昭和 9.12.24。

(42) 「勅令五二〇，有限會社法ヲ臺灣ニ施行ス」，2A-12-類 2387（M 類 583），五，昭和 15.8.14。

(43) 「勅令一七七，戰時刑事特別法ノ一部ヲ臺灣ニ施行ス」，2A-12-類 2667(M 類 652)，九，昭和 17.3.18。

(44) 「勅令八七，裁判所構成法戰時特例ヲ臺灣ニ施行ス」，2A-12-類 2793（M 類 681），一，昭和 18.2.24；「勅令八八，戰時民事特別法ヲ臺灣ニ施行スルノ件ヲ定ム」，2A-12-類 2794（M 類 681），一，昭和 18.2.24。

(45) 參見王泰升，《臺灣法律史的建立》，頁 131。

(46) 參見「勅令二一一，大正十一年勅令第四百七號臺灣ニ施行スル法律ノ特例ニ關スル件中ヲ改正ス」，2A-12-類 1599（M 類 348），二八，昭和 2.6.30；「勅令三六〇，大正十一年勅令年第四百七號臺灣ニ施行スル件中ヲ改正ス」，2A-12-類 1768（M 類 406），三七，昭和 7.11.25。

案及理由書的「稟議案」。(47) 在公文書館檔案中，從前揭關於施行司法代書人法、家畜傳染病預防法等之勅令案，都可發現以「臺灣總督府用紙」書寫的「說明書」。足見雖然名義上是由內務大臣、內閣總理大臣、拓務大臣等等中央主管臺灣事務大臣提出勅令案，請爲閣議，但該項勅令之制定，實出自臺灣總督府方面的意思。這也符合 1921 年有關法三號的閣議所載明的：施行勅令及特例勅令於通常情形下，依臺灣總督的呈報。

較少數的勅令案，係自始即由中央各主管事務大臣擬訂並提案請議。例如在臺灣施行日本的國家總動員法及工業所有權戰時特例，即是由當時並非職司監督總督府的內閣總理大臣與主管臺灣事務的大臣，共同提案請爲閣議。(48) 若依前述 1921 年有關法三號的閣議，這類非由臺灣總督呈報的勅令案，於通常情形下須經徵詢臺灣總督的意見。但由此可知，影響臺灣立法事項之規範內容的施行勅令及特例勅令案，雖實際上大多由臺灣總督自行擬案及推動，但日本中央各省大臣仍都保有主動發議的權力。

## ㈡中央監督機關、法制局及內閣會議的審議

做爲名義上提案者的總督府中央監督機關，以及對提付閣議法案負有審查之責的法制局，就事實上由臺灣總督府所擬訂的勅令案，雖大多予以尊重，仍可能爲局部或文字上的調整。例如由拓務大臣請議之爲期臺灣都市計劃完備，須於民法、不動產登記法及登錄稅法中設特例的勅令案中，法制局即添加：本件應與另案臺灣都市計劃令（律令）同日公布。(49) 此外前揭關於戰時刑事特別法一部分施行於臺灣的勅令案，於草案中擬全部施行，至法制局才將之改爲一部分施行。

無論如何，勅令案最終須得到由總理及各省大臣組成的內閣會議的可決。因此，日本中央的各國務大臣，對於臺灣某特定的立法事項應如何規範，可在閣議中發言表達意見，故不能謂其毫無影響力。

---

(47) 例如臺灣省文獻委員會收藏，《臺灣總督府公文類纂》，大正 11 年，永久保存第 140 卷，第六門司法，第四、五、六件；昭和 2 年，永久保存第 16 卷，第六門司法，第六類雜，第四件。

(48) 「勅令三一六，國家總動員法ヲ朝鮮臺灣及樺太ニ施行ス」，2A-12-類 2157（M 類 521），一四，昭和 13.5.4；「勅令九一九，工業所有權法戰時特例ヲ朝鮮及臺灣ニ施行ス」，2A-12-類 2782（M 類 679），六，昭和 18.12.8。上揭第二件原先僅由內閣總理大臣請議。

(49) 「勅令二七三，臺灣都市計畫關係民法等特例ヲ定ム」，2A-12-類 2000（M 類 476），四，昭和 11.8.27。

### ㈢天皇裁可與主務大臣副署

在所閱覽的一百餘件檔案中，未見屬天皇顧問的樞密院對勅令案表示異議，於閣議通過後數天，通常天皇即爲裁可，而由副署的大臣負政治責任。在前舉勅令案中，除由內閣總理大臣及提案的總督府中央監督大臣爲副署外，有時還需中央主管該特定事務之大臣的副署。例如關於施行特許法、意匠法、商標法、辨理士法的勅令案，均有農商務大臣的副署，由於其因此須負政治責任，故於準備向內閣提案時即須得其同意。又關於海事諸法的施行勅令案，亦有遞信大臣的副署。這些須爲副署的大臣，就該臺灣特定立法事項的影響力，勝過其他僅參與閣議的大臣。

## 四、律令的制定過程

先以公文書館館藏 1898 年編成的「制定臺灣土地調查規則」內公文書，(50) 說明律令在中央的「勅裁程序」。1898 年 5 月 24 日臺灣總督提出該律令案奏請勅裁，同年 6 月 21 日內務大臣將「關於制定臺灣土地調查規則之上奏書」移文（日語用「進達」）給內閣總理大臣。同年 7 月 9 日法制局長官就閣議結果，經各省大臣署名，向內閣總理大臣呈報：本案業經閣議決定奏請勅裁。三日後內閣總理大臣奏請天皇裁可本件律令上奏案。隔日天皇下達指令，此即「勅裁」。

若加上在臺灣總督府內的擬案工作，(51) 整個律令制定流程爲：臺灣總督府內主管部門擬案，經民政長官（總務長官）核定及總督批決（含六三法時代之經評議會議決）→總督呈請中央監督大臣將奏請勅裁案轉交內閣→內閣法制局審擬後進行閣議→天皇裁可後下達指令（勅裁）。以下僅就律令案在日本中央的流程而爲討論。

---

(50) 「上奏，臺灣土地調查規則ヲ定ム」，2A-11-類 824（M 類 138），一二，昭和 31.7.13。

(51) 參見臺灣省文獻委員會收藏，《臺灣總督府公文類纂》，明治 41 年，永久保存第 16 卷，第六門司法，第五件。就日治初期，參見徐國章，〈「六三法」時期的臺灣總督府評議會與律令議決權〉，《臺灣文獻》50:2（1999 年 6 月），頁 63。

## ㈠律令案的提出

宜先說明的是，日治之初尚非以「總督上奏案」的形式出現。按臺灣法令法自始至終規定：律令應「經拓殖務大臣（嗣後改爲『主務大臣』）請爲勅裁」。於1896年及1897年時，臺灣總督須先將律令案呈報至中央主管臺灣事務的拓殖務大臣，再由拓殖務大臣上奏請天皇裁可（該上奏書當然須送交閣議）。[52] 但1898年兒玉源太郎擔任臺灣總督之後，律令案相關文書上開始出現臺灣總督「奏請勅裁」的文字，且法制局長官報告閣議已通過時亦言「臺灣總督上奏」，但內閣總理大臣奏請天皇爲勅裁之文有時卻仍記載：「內務大臣上奏」某某之件。[53] 最遲在1899年8月之後，總理奏請勅裁之文已改稱：「臺灣總督上奏」某某之件。[54] 雖總督的上奏書，仍需經由中央監督大臣移轉至內閣審議，但承認臺灣總督就律令的制定得以具名上奏，不必如勅令案那般隱身幕後，仍是肯定總督之擁有相當程度關於臺灣的立法權。

臺灣總督府爲制定律令而呈報的「稟議案」（含尚不能直接上奏時），就其所擬律令內容的正當性，向中央做了多少立法理由的說明呢？於日治前期臺灣總督府送至中央的律令案中，有少數根本未附理由書，尤以日治初期爲然，[55] 甚至曾有緊急律令案，連爲何「緊急」都不予說明，[56] 或者在理由書僅籠統地以有無必要之類的詞句帶過。[57] 不過仍以附有相當理由者居多，內容之詳細或精簡似依主題而有不同，例如關於蕃地、大租、浮浪者取締等等中央可能較陌生的律令案，

---

(52) 例如「上奏，臺灣總督府法院條例ヲ定ム」，2A-11-類770（M類126），二，明治29.5.1；「上奏，臺灣ニ施行ヲ要スル地租規則ヲ定ム」，2A-11-類762（M類124），十，明治29.8.13；「上奏，臺灣ニ於ケル外國人ニ關スル訴訟ノ裁判管轄ヲ定ム」，2A-11-類797（M類133），一三，昭和30.3.30。

(53) 例如「上奏，臺灣土地調查規則ヲ定ム」，前引註49；「上奏，臺灣重罪輕罪控訴予納金規則ヲ定ム」，2A-11-類833（M類140），一一上，明治31.12.1；「上奏，臺灣島人及清國人ニ刑事訴訟法民事訴訟法及其附屬法律ヲ適用ス」，2A-11-類871（M類149），五，明治32.4.20。

(54) 「上奏，臺灣海港檢疫規則ヲ定ム」，2A-11-類869（M類148），六，明治32.8.2。

(55) 例如1896年的「上奏，臺灣總督府法院條例ヲ定ム」，前引註52；1917年的「上奏，臺灣新聞紙令ヲ定ム」，2A-11-類1265（M類249），十，大正6.11.15。

(56) 「上奏，臺灣ニ於ケル犯罪處斷ニ關スル件ヲ定ム」，2A-11-類770（M類126），九，明治29.9.26。但有些緊急律令案則詳述理由，例如：「上奏，臺灣總督府臨時法院條例ヲ定ム」，2A-11-類770（M類126），三，明治29.9.26。

(57) 例如「上奏，臺灣彩票ニ關スル律令ヲ廢止ス」，2A-11-類1237（M類242），二六，大正5.1.27。

理由書內的敍述頗爲詳細，[58] 但在關於法院條例或民刑訴訟程序等包含眾多條文的律令案，卻只有一個整體說明而未逐條解析。[59] 至日治中後期，律令案數目銳減，但每案所附理由書的字數已較前多。例如關於修改法院條例的律令案中，或逐條說明修改理由，或以臺灣實情剖論其修改的必要。[60] 關於臺灣都市計畫令的律令案中，還特別附上臺灣「亭仔腳」的照片及說明。[61] 由上可知臺灣總督府的律令稟議案所附立法理由，愈來愈詳備。這顯示總督就律令的制定，因已限於特殊情事下始可爲之，故愈來愈需要看中央的臉色。

## ㈡中央監督機關、法制局及內閣會議的審議

其實日本中央行政機關對總督的律令案，一直是有權過問。首先，中央主管臺灣事務的大臣對於總督呈報的律令案上奏書，雖非經常但仍可能就律令內容表示意見，案移內閣之後，法制局亦可提出修正意見。例如依臺灣總督府檔案所示，1908 年關於臺灣民事令及臺灣刑事令的律令案，即曾由內務省（中央監督機關）添加「本令自明治四十一年十月一日施行」等字句，法制局亦有諸如刪去「島司」等實質修改。[62]

在內閣會議裏，各國務大臣也會對律令案進行實質討論。以 1898 年臺灣總督兒玉源太郎提出將臺灣總督府法院由三審制改爲二審制的律令案爲例，屬總督府中央監督大臣的內務大臣板垣退助，基於其自由主義憲政觀，即表示此事不妥，惟閣議仍贊同總督府的律令案，認爲內務大臣另外提出關於大審院與臺灣總督府覆審法院間聯繫關係之法律案即可（但該法律案最終遭貴族院否決，已如前述）。

---

(58) 「上奏，臺灣島內蕃地關スル律令ヲ定ム」，2A-11-類 905（M 類 156），九，明治 33.2.12；「上奏，大租權確定ニ關スル件ヲ定ム」，2A-11-類 961（M 類 168），六，明治 36.12.2；「上奏，臺灣浮浪者取締規則ヲ定ム」，2A-11-類 1022（M 類 184），七，明治 39.3.2。

(59) 例如「上奏，臺灣總督府法院條例ヲ改正ス」，2A-11-類 831（M 類 139），一，明治 31.7.16；「上奏，臺灣ニ於ケル刑事訴訟手續」，2A-11-類 924（M 類 160），一五，明治 34.5.23；「上奏，民事訴訟特別手續ヲ定ム」，2A-11-類 1002（M 類 180），一二，明治 38.7.27；「上奏，刑事訴訟特別手續ヲ定ム」，2A-11-類 1002（M 類 180），一八，明治 38.7.27。

(60) 「上奏，臺灣總督府法院條例中改正律令案」，2A-11-類 1331（M 類 266），一八，大正 8.7.31；「上奏，臺灣總督府法院條例中改正律令案」，2A-11-類 1630（M 類 359），二，昭和 2.6.27。

(61) 「上奏，臺灣都市計畫令ヲ定ム」，2A-12-類 2000（M 類 476），三，昭和 11.8.22。

(62) 臺灣省文獻委員會收藏，《臺灣總督公文類纂》，明治 41 年，永久保存第 16 卷，第六門司法，第五、一四件。

通常閣議會支持總督的律令案，[63] 但在 1943 年，雖總督府已提出一份「臺灣總督府法院條例戰時特例（律令案）」說明書，但當時身為中央監督大臣的內務大臣，卻提出關於將日本裁判所構成法戰時特例施行於臺灣的勅令案，並經閣議通過。[64] 換言之，律令案被改成勅令案，日本的法律取代了總督的律令，而在臺生效。上揭兩例在結果上恰巧相反，可能正反映臺灣總督個人在中央政界裏不同的份量，或更重要的，整個日本帝國在相異時期裏不同的殖民地統治政策。

### ㈢天皇裁可

只要律令案經閣議通過後奏請裁可，天皇均即刻同意下達指令，完成法定的勅裁程序，跟天皇之公布法律或發布勅令不同的是：其上並無國務大臣的副署。律令係由總督公布，該項總督的署名，非明治憲法上限國務大臣始得為之的副署行為（參照該憲法第五十五條規定）。在法的形式上，本文所論述的法律、施行勅令或特例勅令、以及律令，最終決定者乃是天皇；但事實上，法律通常由日本中央的內閣與帝國議會決定，勅令及律令則通常由在臺灣的總督府先行構思並提案，再經日本中央內閣的批准。

## 五、制定理由或背景

公文書館館藏的檔案，還可用以了解各個法律案、勅令案、律令案的制定理由或背景。這項用途當然需配合一定的研究主題或問題意識，以確定搜尋範圍。以下僅就本次閱覽的一百多件公文書，提出所發現的有趣資料，以說明其不僅有助於了解制法過程，亦可藉以探討法令內涵的由來或目的。

### ㈠因條約的締結而制定

國與國之間所締結的條約，向來不被列為日治臺灣的法源種類之一，[65] 但它

(63) 「上奏，臺灣總督府法院條例ヲ改正ス」，前引註 59。

(64) 「勅令八七，裁判所構成法戰時特例ヲ臺灣ニ施行スルノ件ヲ定ム」，前引註 44。

(65) 參見王泰升，《臺灣法律史的建立》，頁 116-130。現今的法學教科書通常將「條約」列為「法源」之一。例如王海南等，《法學入門》（臺北：月旦，1993），頁 121。

確是許多律令被制定的原因。例如 1898 年律令第八號之規定在臺日本人「依用」日本民商事、刑事法典，(66) 就是爲了實施「改正條約」，亦即爲了廢除領事裁判權，但日本當局又認爲率爾將臺灣人置於新式法典之下有所不當，故予以排除。(67) 同樣爲了因應新條約的實施，於 1899 年以律令廢止「明治二十九年律令第十號（關於清國人以外外國人之訴訟裁判管轄之件）」。(68) 另外，在法律效果上，對於臺灣民事法的西方化頗有助益的 1900 年律令第二號，(69) 於制法理由上，之所以對土地貸借期間加以限制，竟是因爲既然擬禁止外國人對土地的永遠借用，則「依條約之規定，對內國人亦需做同樣的禁止規定」。(70)

許多日本法律之依勅令而施行於臺灣，亦因條約生效的緣故。例如於 1933 年，因關於手形法及小切手法統一的條約，自 1934 年 1 月 1 日發生效力，基於該條約新制定的日本手形法及小切手法，在日本內地施行的同時，依勅令將其施行於臺灣。(71) 1934 年 12 月間之在臺施行不正競爭防止法，依拓務省理由書所述，係「鑑於大正十四年在海牙修正之工業所有權保護同盟條約之旨趣，及臺灣的產業現狀，須於臺灣防止不正的競爭」。(72)

臺灣總督就殖民地的外交事務並無自主權，須聽命於帝國中央政府。日本所締結的條約，當然會影響及當時屬於日本國民的臺灣人的立法事項。按條約上的規定，除了如上所述已轉化爲律令或法律的內容外，尚可直接適用於臺灣島上人民，例如依改正後的新條約，自 1899 年之後，臺灣人與外國人之間的紛爭不必再由外國領事爲裁判。(73) 就此，條約亦可視爲臺灣當時的「法源」之一。

---

(66) 參見王泰升，《臺灣日治時期的法律改革》，頁 94、100、304。

(67) 「上奏，臺灣二民事商刑事二關スル事項二付法典ヲ準用スルノ件ヲ定ム」，2A-11-類 833（M 類 140），三，明治 31.7.13；法制局的報告中曾言及「準用法典」，由此可知該律令所謂的「依る」（譯為「依用」）等同於法學界習見的「準用」。

(68) 「上奏，明治二十九年律令第十號（外國人〔清國人ヲ除ク〕訴訟裁判管轄二關スル件）ヲ廢止ス」，2A-11-類 869（M 類 148），一二，明治 32.7.3。

(69) 參見王泰升，《臺灣日治時期的法律改革》，頁 328。

(70) 「上奏，外國人ノ土地取得二關スル律令並土地貸借期間二關スル律令ヲ定ム」，2A-11-類 905（M 類 156），八，明治 33.1.15。

(71) 「勅令三三一，手形法及小切手法ヲ臺灣二施行ス」，2A-12-類 1847（M 類 430），一四，明治 8.12.27。

(72) 「勅令三四二，不正競爭防止法ヲ臺灣二施行ス」，2A-12-類 1884（M 類 441），二五，明治 9.12.24。

(73) 參見黃昭堂著、黃英哲譯，《臺灣總督府》（臺北：自由時代，1989），頁 64。

## ㈡仿效日本法律而制定臺灣的律令

從法制局為進行閣議而準備的「參照法令」，可發現許多臺灣的律令，實仿效日本法律而制定。例如審議 1896 年關於該當拘留或科料（小額罰金）之刑之犯罪即決例的律令，即參照日本「違警罪即決例」。(74) 審議 1900 年「臺灣新聞紙條例」(律令) 時，亦參照日本的「新聞紙條例」，蓋兩者的內容很相似，僅律令案較為簡潔而已。(75) 同樣的，審議 1900 年「臺灣保安規則」(律令) 時，曾參照日本 1892 年制定的「豫戒令」，且其主要的適用對象就是在臺日本人。(76) 在 1907 年關於「臺灣浮浪者取締規則」的律令案中，一方面從所附理由書可知其制定目的是針對「本島」的「鼠賊無賴之徒」，講求「犯罪預防上的適當方法」；且當時對於在臺日本人及外國人已有保安規則之制定，但尚未對臺灣人制定類似的法制。另一方面，在法制局提供的「參照法令」中，果然列有跟「臺灣保安規則」案相同的日本「豫戒令」。(77)

這種法規之間的仿效關係，或許可以從條文的對照來探求。(78) 不過。若能直接從制訂過程的文件，顯示出這種關係，則更具有說服力。

## ㈢與法令相關的背景事實

在法令案的審議過程中，官方內部有時候會提出一些不曾公開的統計資料或實況分析。例如在有關原住民「蕃地」的律令案，顯示官方於 1900 年時仍認為原住民有無土地所有的觀念頗有疑問，故國家法上是否承認彼等之土地所有，尚懸

---

(74) 「上奏，臺灣總督府拘留又ハ科料ノ刑ニ該ルヘキ犯罪即決例ヲ定ム」，2A-11-類 770（M 類 126），八，明治 29.9.19。

(75) 「上奏，臺灣新聞紙條例ヲ定ム」，2A-11-類 902（M 類 155），九，明治 33.1.15；臺灣總督府做成的理由書指出，由內地渡來者日益增加，民間言論的範圍日漸複雜，故取締新聞紙為維護治安上緊要之事。可見該律令原本是為了規範在臺日本人而制定的。

(76) 「上奏，臺灣保安規則ヲ定ム」，2A-11-類 902（M 類 155），一一，明治 33.11.7。制定理由書中表示，住在本島的內地人或外國人中，往往乘臺灣人民無智識而行騙，或有破壞本島向來的善良風俗者，且內地人之言行會害及新附的臺民對內地人的威信。對岸清國人民以「浮言流說」誘惑人民，以致影響政務者亦有之。凡此皆造成本島統治上不少困擾，故有本案提出必要。

(77) 「上奏，臺灣浮浪者取締規則ヲ定ム」，前引註 58。

(78) 參見王泰升，《臺灣日治時期的法律改革》，頁 91-92、95-97。

而未定，且各地業已自然形成蕃地與非蕃地的經界。(79) 亦可看出至 1919 年，隨著「蕃地的開發」，日本官方才全面展開林業經營與林地管制。(80) 此外，在一份關於對理蕃官員添加俸給的文件內，詳載各地「蕃害」的情形，及死傷公務員人數等，其眞實性應相當高。(81)

有關大租權的律令案中，則附有全臺各地的「大租權買賣價格對年收租額之比例」的數據，以及包含民大租、地方財團大租、及官大租在內的「大租年收租額調查表」。(82) 同時也發現：由於臺灣人不解公債的意義，做爲大租補償金之公債的時價，可能已落至額面以下，以致總督府設法補救。(83)

從有關經濟性法規的檔案，亦可能探知當時的經濟實況。例如有關在臺灣施行信託法的勅令案，即附有臺灣至 1942 年底爲止的「信託會社調查報告」，載明當時已有二十三家信託會社，文書中還透露出臺灣總督府擬以信託方式，處理臺灣固有的祭祀公業或鬮分時設養贍金的習慣。(84) 此外，1936 年由拓務大臣與大藏大臣所提出的「臺灣拓殖株式會社法」法律案，於閣議中曾做成一個「諒解事項」，表示該會社在華南的事業，會跟日本其他會社的事業產生重複或競爭的關係，爲防止這般情事，相關官廳之間應爲適當的協調。(85) 這個附帶決議顯示，日本資本在當時中國華南地區已相當活躍，故不願新設的臺灣拓殖株式會社過度介入該地商業活動。

## 六、結論

透過日本國立公文書館所藏一百餘件與臺灣有關的法律、勅令、律令等檔案，本文認爲日治臺灣的立法權並非由單一的機構所獨享。臺灣立法事項應如何加以

(79) 「上奏，臺灣島內蕃地ニ關スル律令ヲ定ム」，前引註 58。
(80) 「上奏，臺灣森林令律令案」。2A-11-類 1329（M 類 266），一一，大正 8.7.31。
(81) 「上奏，國境警備及理蕃ノ加算ニ關スル件ヲ決定ス」，2A-12-類 1485（M 類 311），二，大正 12.12.13。這是有關依恩給法第九十二條第一項為「理蕃加算」的上奏案件，並非律令上奏案。
(82) 「上奏，大租權整理方」，2A-11-類 980（M 類 173），一六，明治 37.5.11。
(83) 「上奏，明治三十七年律令第六號（大租權整理ニ關スル件）中ヲ改正ス」，2A-11-類 980（M 類 173），一九，明治 37.10.24。
(84) 「勅令四三九，信託法ヲ臺灣ニ施行ス」，2A-13-類 2883（M 類 702），一四，昭和 19.7.8。
(85) 「法律四三，臺灣拓殖株式會社法ヲ定ス」，2A-12-類 1996（M 類 475），七，昭和 11.6.3。

規範，通常是由在殖民地的臺灣總督府先做成律令案或勅令案，所以事實上其對臺灣法令的內涵，握有很大的決定權。但日本中央內閣就總督府所提出的律令或勅令案，並非照單全收，仍扮演著擁有最終否決權的關鍵角色。惟無論如何，須經帝國議會協贊的法律，依然可改變有關臺灣的立法制度、或以專法直接規範臺灣事務，因此在中央分別負責法律案之擬訂與審議的內閣和帝國議會，亦可左右臺灣的立法，甚至樞密院也可能藉著天皇裁可的程序發揮影響力。

從公文書中所看到的法令制定理由，雖不排除有可能僅僅是表面話而已，非眞正的制定原因，或者尚不能顯現出檯面下的政治角力，但其之具有藉以探究法令制定原委、發掘背後可能隱藏之問題的高度史料價值，則無庸置疑。何況這些公文書經常記載著法規範抽象條文以外的法實踐活動，故對於任何從事臺灣日治時期歷史研究的同好而言，都有善加利用的必要。

# 引用書目


川島眞（著）、鍾淑敏（譯）

1997 〈日本外務省史料館館藏臺灣人出國護照相關資料之介紹(1897-1934)〉，《臺灣史研究》4(2): 133-147。

王泰升

1997 《臺灣法律史的建立》。臺北：自刊。

1999 《臺灣日治時期的法律改革》。臺北：聯經出版事業公司。

王海南等

1993 《法學入門》。臺北：月旦出版公司。

中野顧三郎

1910 〈殖民地委任立法に就て〉，《臺法月報》4(11): 26-30。

水野直樹（編）

1998 《戰時期植民地統治資料》，第一卷。東京：柏書房。

井ケ田良治、山中永之佑、石川一三夫

1982 《日本近代法史》。京都：法律文化社。

吳密察

1990 〈從日本殖民地教育學制發展看臺北帝國大學的設立〉，收於氏著，《臺灣近代史研究》，頁 155-183。臺北：稻鄉出版社。

吳密察（編）

1997 《臺灣史檔案・文書目錄（十一）：日本公藏臺灣關係檔案目錄》。臺北：國立臺灣大學。

徐國章

1998 〈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》 48(2): 19-42。

黃昭堂（著）、黃英哲（譯）

1989 《臺灣總督府》。臺北：自由時代出版社。

陳鈰雄

1996 〈日治時期的臺灣法曹〉。臺北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

國立公文書館（編）

1987-97 《公文類聚目錄》，第三至第十三。東京：國立公文書館。

國立公文書館（收藏）

1895-1945 《公文類聚》。東京：國立公文書館。

1895-1945 《公文雜纂》。東京：國立公文書館。

鈴木信太郎

1941 〈律令制定權の範圍に付て〉，《臺法月報》35(2): 26-49。

臺灣省文獻委員會（收藏）

1895-1945 《臺灣總督府公文類纂》。臺中：臺灣省文獻委員會。

劉寧顏（編）

1982 《日據初期司法制度檔案》。臺中：臺灣省文獻委員會。

Taiwan Historical Research
Vol. 6, No. 1, pp. 35-57, June 1999 (Issued in Sept. 2000)
Preparatory Office, Institute of Taiwan History
Academia Sinica

# A Survey on the Exercise of the Legislative Power on Colonial Taiwan from the Materials of the Japanese National Archives Library

Tay-sheng Wang*

## ABSTRACT

This paper uses the materials of the Japanese National Archives Library to examine the enacting process of the Diet-enacted statutes, ordinances, and *ritsurei* that were employed to govern legislative matters in colonial Taiwan. Those laws were in form promulgated by the Emperor. In fact, statutes were usually decided upon by the Japanese Cabinet and Diet; ordinances and *ritsurei* were ordinarily initiated by the Government-General and then approved by the Cabinet. It is obvious that the organs to exercise the legislative power of colonial Taiwan were more than one. The Government-General of Taiwan was just one of them. These archives are also helpful to understand the reasons and purposes of laws. They are important materials for those researchers who are interested in the history of Taiwan under Japanese rule.

**Keywords:** The Government-General of Taiwan, legislative power, Diet-enacted statutes, ordinances, *ritsurei*

* Professor of law, National Taiwan University.