

## 日治初期臺灣的道路事業

蔡龍保

### 摘要

日本治臺初期，軍方由於軍事行動之需求、地方由於物資流通和行政發展之需，興築道路誠為當時之急務。因此，在日本治臺後隨即看到軍方、中央民政部門、地方官廳各自就其需求積極展開道路的相關調查活動。再就築路事業的執行觀之，軍政時期的道路事業可說是在陸軍局幕僚副官部與民政局內務部土木課的相互協力下推動的；即使進入民政時期之後，軍方與民政局的協力關係仍持續著，唯分工與軍政時期有所不同。另，值得注意的是，地方道路事業亦起步甚早。在經費、人力缺乏的情況下，地方官很早就開始利用地方士紳和地方民力進行築路，街庄在地方士紳的領導下也會自主性地修繕道路和橋樑。

總之，日治初期的道路事業，很早就軍方、中央民政部門、地方三條脈絡下展開，從日本領臺後到 1897 年度不到三年期間，共新設或改築了 910 多公里的道路（僅指軍方與臨時土木部所完成的部分，不含地方開鑿的部分），可說當時軍事及行政上所需的道路大抵築造完畢。然而，由於這些道路是在緊急需求下趕造出來的速成物，不論是路線的選擇或是路幅的統一等觀點視之，皆有其缺憾。即使如此，此一時期的道路調查與築路事業，仍為日後道路事業的發展奠定了堅實的基礎。

**關鍵詞：**日治初期、道路、調查、基礎工程、殖民

## The Road Construction Business in Taiwan During the Early Period of the Japanese Reign

Lung-pao Tsai\*

### Abstract

During the early period of the Japanese reign, the building of roads was top priority because of the needs in military operations, in the circulation of goods among different regions, and in the developments of administration. After the Japanese took over Taiwan, it started an immediate survey into the development of roads on the basis of military, administrative, and regional needs. Road construction was initially a cooperation between the Aide-de-camp Office of the Army and the Interior Office of the Department of Civil Affairs. Even during the Civil Period, such cooperation continued, with only a difference in labor division. It is also important to notice that the construction of regional roads started early too. Under limited budget and resources, the local governments made good use of local gentries and the general public. Even town streets and bridges were soon built under the lead by these arduous people voluntarily.

In a word, the road construction business during the early period of Japanese reign developed quite smoothly with the cooperation between the military forces, the Civil Affairs Department of the central government, and the local people. Within three years after the Japanese took over Taiwan in 1897, a total of 910 kilometers of roads was built by the military forces and the Construction Department, not taking into account that built by the general public. It was a result out of military and administrative needs. However, as the roads were built in a hurry, there were problems in terms of the site and the magnitude of the road. And yet, these roads became nevertheless the foundation for later road business to develop.

**Key words :** Early Japanese-ruled Period, Road, Investigation, Infrastructure, Colony

---

\* Ph.D. candidate of Department of History, National Taiwan Normal University; Academia Sinica Fellowships for Doctoral Candidates in the Humanities and Social Sciences.

# 日治初期臺灣的道路事業\*

蔡龍保\*\*

## 壹、前言

關於日治時期臺灣道路的發展，尚未有深入、嚴謹的學術論著，因此，日治時期臺灣路政的發展及其意義，諸多方面皆仍待進一步的探討與究明。舉凡日治五十年道路政策之變遷，路政推進時官民之互動，道路發展對總督府當局穩定政局、推進理蕃、山地開發所扮演的角色，及其如何影響臺灣社會經濟發展、帶來社會的變遷，甚至道路的開展如何加深各地區的連繫，促成臺灣人意識的形成等，皆亟待進一步深入的探討。

關於日治初年的道路事業，以往的論著不但失之簡略，而且語多誤謬。例如，《重修臺灣省通志》卷四經濟志交通篇、臺銀出版的《臺灣之交通》、曾汪洋《臺灣交通史》等書，論及軍政時期的道路只知有工兵修築軍路，不知民政局內務部土木課之角色，對於地方已開始修築道路也全然不知；又言進入民政時期後，路線調查及既設道路橋樑之修繕，由工兵隊辦理，實為一大誤謬。<sup>1</sup>凡此種種，皆需要進一步的研究加以修正。

本文欲探究自 1895 年 5 月臺灣總督府臨時條例發布後，到 1897 年 10

---

\* 本文係財團法人交流協會日臺交流センター2003年度歷史研究者交流事業獎助之研究報告書，特此致謝；另，本文獲二位匿名審查人惠賜諸多寶貴意見，亦在此一併誌謝。

\*\* 國立臺灣師範大學歷史學系博士候選人、中央研究院臺灣史研究所博士候選人培育計畫

<sup>1</sup> 劉寧顏總纂，唐富藏編纂：《重修臺灣省通志》，卷 4，經濟志交通篇（南投：臺灣省文獻委員會，1993 年 1 月），頁 44；錢益：〈臺灣之公路建設〉，收入臺灣銀行經濟研究室主編：《臺灣之交通》（臺北：中華書局，1958 年 3 月），頁 99；曾汪洋：《臺灣交通史》（臺北：中華書局，1955 年 10 月），頁 72。

月，臨時土木部廢止之前，總督府如何推動臺灣的路政。擬就修築道路的背景、道路事業推行機構的變遷、築路計畫與各項調查、築路事業的推進等問題作一探討，以究明日治之初臺灣路政的發展實況及其意義。

## 貳、修築道路的背景

### 一、軍事行動之需求

清領時期臺灣全島的道路並不普及，河川也鮮少架設橋樑。即使是幹線道路，亦不過是人們能並肩通行的路幅而已（除臺北與臺南附近外）。道路工程不但完全是以臨時性的方式興築，而且不講求保存修護之法，因此荒廢者甚多，時常被埋沒於草木之中。<sup>2</sup>日治之初日軍進入臺灣之時，這樣的情況自然會對其各項軍事行動造成妨礙。1895年6月22日陸軍局致民政局長官水野遵的照會書中提到：

本島各地的道路一般而言，皆頗為險惡狹隘，需要重新開設或大大地改築。然而，基隆、臺北間的道路雖然是本島首府與要港的連絡上最重要的道路，但該道路兼用作鐵路路線，因此列車運行的時候，必須禁止馬匹車輛通行。此外，車馬行進於軌道上不但時常破壞鐵路，且十分危險。在這樣不完備的狀況下，開通完備的道路實為當務之急。況且今日時有敵兵匪徒群聚騷擾，在用兵上此一道路亦不可或缺。因此，希望能盡快開鑿基隆、臺北間的道路。<sup>3</sup>

連基隆、臺北間這條重要的道路尚嫌不完備，大概可推想臺灣其他地

<sup>2</sup> 臺灣總督府道路港灣課：《臺灣の道路》（臺北：江里口商會印刷部，昭和10（1935）年），頁3-4。

<sup>3</sup> 臺灣總督府陸軍幕僚：《臺灣總督府陸軍幕僚草案》（臺北：捷幼出版社，1991年5月（據明治36（1903）年5月版影印出版）），頁47。

方道路設施之窘境。由於軍事行動上的迫切需要，陸軍局於 1895 年 8 月 26 日再向臺灣事務局總裁伊藤博文求助：

今後要經營臺灣島必須有許多新設施自不待言，然現下最急需的設施蓋屬鐵路和道路的修築。本島道路不良情況頗為嚴重，甚至連絡首要市府間的道路亦頗為狹窄且毀損；河川上大多無橋樑；其他的小路多獸徑樵路之屬，對行軍而言非常困難，對於兵站業務的進行更是困難。……又土民一般未脫蠻風，特別是被稱為客家的種屬，性情慍悍，受到壓迫即結黨叛亂。因此，假使一旦平定後，若干年月之間仍必須於全島派駐眾多的軍隊，在軍隊的監督下，除去土民再度叛亂的企圖。此實極為緊要。因此，約需要二個師團的兵力。在交通不便的情況下，實有彼此無法即時照應失去先機之憂。再就對付外敵而言，在防禦本島上沒有比交通方便、軍隊能靈活集結更為重要的事。……因此對內而言對土民的鎮壓，對外而言在本島的防禦上，鐵路和道路的開設實為不可怠慢的急務。<sup>4</sup>

臺灣道路的險惡，至少對軍事行動造成二大困擾，其一為行軍上的困難。道路之險惡嚴重影響戰鬥的進行，打亂原本的軍事計畫。這從近衛師團將校們的書信中可清楚得知。由征臺軍的一位騎兵中尉寫給東京友人的信件亦得窺其一端：

……當地（指臺灣）道路險惡實非盛京省所能比擬。說到道路沒有像道路的道路，說到河川竟不見河中之流水。登陸以來唯在林間淵藪、斷崖絕壁間跋涉，或在水田耕畝的田畦間行走，或於腐澁醜穢間行軍，容易跌倒或滑倒。從登陸地到基隆間，實無法如同尋常戰術上大軍通過般順利。……如騎兵隊原本預定在登陸上要迅速前進，然而終究無法通行，最後只能無奈地滯留在登

<sup>4</sup> 臺灣總督府陸軍幕僚：《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 88-91。

陸地的沙灘，在附近擔任偵察斥候之任務。<sup>5</sup>

對軍隊帶來的第二項困擾，則是運輸補給上的困難。近衛師團裡負責運輸、補給彈藥和糧食的隊伍，其編制是在原野上活動的馬車，然而登陸臺灣後，由於道路險惡，車輛根本無法使用，因此，自日本運來的車輛堆積如山地存放在倉庫裡。後雖欲將之改為駝馬編制，但是又缺乏馬鞍而無法使用馬匹駝物，加上勞役不足等種種障礙，終究無法改成駝馬編制。在這樣的困難下，又要冒著炎熱的天氣與慄悍的臺灣人戰鬥，近衛師團的辛苦可以想見。<sup>6</sup>因此，陸軍大臣遂向當時的大藏大臣松方正義說明，要求派遣搬運用的勞役 5,000 人，所須經費 205,851 圓。松方正義將此事上呈內閣總理大臣伊藤博文之後，獲准從軍費中支出。<sup>7</sup>由此可知，道路的修築對於殖民政府展開各項軍事行動而言，實屬急務。

## 二、地方行政之需求

隨著日軍逐步占領臺灣各地，為了利於推行施政，中央時常派員到地方進行調查，或由各地方官吏對其責成地區展開各項調查，視統治上的實際需要向上級報告，以利訂立諸項政策。其中，對於修築道路一事，各地方官吏咸認為是十分緊急的事務。

由表 1 觀察可知，領臺當初，各地方官吏皆因道路情況惡劣而感到困擾。最常提及的是道路惡劣造成物資運送上的困難，也有官吏更進一步指出此一狀況會對產業發展帶來負面的影響。此外，最為重要的是，對於地方行政的展開與控制力的加強而言，迅速興築車馬往來之道實為當務之急。

<sup>5</sup> 〈臺灣行軍困難の實況〉，《読売新聞》，朝刊，明治 28（1895）年 6 月 22 日，版 2。

<sup>6</sup> 〈新竹彰化間の道路〉，《読売新聞》，朝刊，明治 28（1895）年 7 月 23 日，版 2。

<sup>7</sup> 〈台湾島道路險惡ノ為メ運搬用人夫派遣ニ要スル費金支出方〉（明治 28（1895）年），《公文類聚》，日本國立公文書館藏，第 19 編，第 20 卷，財政 8，會計 8，臨時補給 4（軍事金支出二）；〈臺灣近信〉，《読売新聞》，朝刊，明治 28（1895）年 8 月 18 日，版 5。

表 1：1895 年各地方促修道路意見表

地區	調查、報告人員	築路之需求	資料來源
澎湖島		媽宮城內之道路極為狹隘，貨車不易進入，故糧食的搬運也只能以人背負，頗為困難。	〈三八 二十九年二月份澎湖島機密報告〉(明治 28 年乙種永久)，謝鴻巖、林品桐、陳文添編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 5 輯，第 15 卷(南投：臺灣省文獻委員會，1995 年 12 月)，頁 301。
彰化埔里社出張所	出張所所長	赴任途中可實際看到管內道路之困難實出於意料之外，集集大山為始，四五之險峻山嶺，聳入天際，為崎嶇羊腸、曲折難走之路，雖爬山而無法抵達山峰之頂，谷深崖險，濁水大溪亦橫流此間，不知幾回徒涉溪中，……故交通之不便實不用贅言，其他不論何事，多有不便之感。	〈二七 二十八年十一月份埔里社出張所行政事務報告〉(明治 28 年乙種永久)，謝鴻巖、林品桐、陳文添編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 5 輯，第 15 卷(南投：臺灣省文獻委員會，1995 年 12 月)，頁 259。
臺南民政支廳鳳山出張所	出張所所長 柴原龜二	所到之處未見有堪稱道路者，由一村通往他村，非經畔畛，則是竹林小徑，如見有交會平坦之道路，乃供水牛車通行者，該道路多為將一村所屬之水田與旱田之農作物運至村內之道路而已，其長度甚短，且用厚木板製成之車輪載重時，深陷於地內，以致車道兩側起伏不平，不堪步行。河川雖然間或有橋樑，惟多利用竹筏渡河，故重量較大之貨物則無法渡河。……據說曾有一洋人進口製糖機器，因無道路而不能從各地收集足供機器製糖用之甘蔗，終歸失敗。所以製糖事業不得不在各村落設 1 處乃至 3、4 處	〈十二 鳳山出張所之臨時報告〉(明治 28 年乙種永久)，謝鴻巖、林品桐、陳文添編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 5 輯，第 16 卷(南投：臺灣省文獻委員會，1995 年 12 月)，頁 430-433。

		<p>之製糖廠，收集本村或鄰近村落之甘蔗，每年製造5,000、6,000斤乃至10,000、20,000斤之少量蔗糖。……若能開闢道路，架設橋樑以利搬運，不獨有利於製糖業而已，亦可使百般事物煥然一新，而且使行政容易普及，其利益甚大，縱然需要龐大之工程費，亦不足惜，故非早日開闢可供車馬往來之道路不可。</p>	
鳳山出張所	雇員井上良藏與上野左京	<p>有貨物卻無運輸之路，有河川卻無渡河之橋，現下特別急需建設之事項為開闢道路、架設橋樑及設置學校。</p>	<p>〈十四 鳳山出張所二十八年十二月份之機密報告〉（明治28年乙種永久），謝鴻巖、林品桐、陳文添編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第5輯，第16卷（南投：臺灣省文獻委員會，1995年12月），頁467-468。</p>
宜蘭支廳	支廳長河野主一郎	<p>由於道路狹隘，故認為拓寬道路應屬當前之急務。</p>	<p>王學新：〈宜蘭支廳轄內狀況報告〉，見王學新譯著：《日據時期宜蘭地區原住民史料彙編與研究》，總督府檔案專題翻譯（九）原住民系列之二（南投：臺灣省文獻委員會，2001年1月），頁343-345。</p>

## 叁、道路事業執行機構的演變

### 一、中央機關

1895年5月，依臺灣總督府臨時條例，設民政、陸軍、海軍三局，民政局依據事務分設內務、外務、殖產、財務、學務、遞信、司法七部。而內務部係掌理有關地方行政、警察監獄、土木、地政戶籍之事務及不屬上述各部之事務，由庶務課、警保課、土木課分掌之。<sup>8</sup>因此，在日治初始之際，道路事業係屬民政局內務部的土木課所轄。

然而，始料未及的是臺灣人民反抗激烈，使得原先設計來治理臺灣的民政機關，除了臺北地區外皆無法運作。故於1895年8月實施臺灣總督府條例，開始實行軍政，臺灣被納入臺灣事務局（隸屬內閣）及大本營（日本戰時最高軍令組織）共同管轄。<sup>9</sup>土木、建築修繕事項隸屬陸軍局幕僚副官部第三課管轄，但是同時民政局內務部仍然設有土木課，負責列舉、設計將來實施的要綱。例如，開築樞要道路、水道工程、排水工程、新築總督府及各縣支廳廳舍與官舍等。為了進行這些道路工程，內務部派遣該部人員至各地進行調查。<sup>10</sup>

就總督府官吏視之，臺灣總督府條例施行之後，除了充當文官的一、

<sup>8</sup> 〈一 臺灣總督府臨時條例〉（明治28年甲種永久），謝鴻巖、林品桐、陳文添編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第1輯，第1卷（南投：臺灣省文獻委員會，1992年7月），頁183-185。

<sup>9</sup> 王泰升：《臺灣日治時期的法律改革》（臺北：聯經出版事業公司，1999年4月），頁66-67。

<sup>10</sup> 〈一五 辦公廳祕書課掌管之事務〉（28年甲種永久），謝鴻巖、林品桐、陳文添編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第1輯，第3卷（南投：臺灣省文獻委員會，1992年7月），頁218；臺灣總督府民政部文書課：《臺灣總督府事務成績提要(二)》（臺北：臺灣日日新報社，明治31（1898）年11月），頁190；〈一 臺灣總督府臨時條例〉（明治28年甲種永久），謝鴻巖、林品桐、陳文添編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第1輯，第1卷，頁183-185。

二人之外，皆為陸軍省雇員，由大本營任命。當時，總督府要任用事務員之時需要向陸軍省稟議，急需任用者則以事務囑託的名義任命。民政局職員中以事務囑託名義任職者，一時多達 86 名。依據 7 月 23 日臺灣事務局之決議，將派遣到臺灣的陸軍省雇員任命為總督府雇員，新任用者則由總督府給與委任狀。9 月 8 日，職員就職以來滿二個月，繼續任職且成績優等者，給與增俸或將囑託改聘為雇員。<sup>11</sup>

道路、橋樑等工程所需的人才也是由日本國內支援。1895 年 12 月，為了從事臺灣民政事務所需的職員，以及道路、排水及建築工程所需的技師、技手，向日本國內請求支援，大藏大臣渡邊國武向內閣總理大臣伊藤博文要求：「增派從事臺灣民政事務所需的職員，以及道路、排水及建築工程所需的技師、技手，共需要 5,514 圓的臨時支出。由陸軍大臣大山巖開會審查後，認定需要的人員有：從事民政事務的高等官 4 名、判任官 9 名，從事土木建築工程的高等官 3 名、判任官 6 名，合計 22 名，需要總經費 5,500 餘圓……。」伊藤博文的回答是：「……從事臺灣民政事務所需的職員及道路、排水及建築工程所需的技師、技手費用的臨時支出，由軍費支出……。」<sup>12</sup>

1896 年 3 月，臺灣總督樺山資紀曾向陸軍大臣大山巖請求調派土木建築、外交及其他事務之職員，同月回覆時，陸軍大臣已為其選定、調派從事土木建築、外交、文書、衛生、戶籍、會計、關稅、學務部補助員等相關人員，其中土木建築人員更多達 60 人。<sup>13</sup>此外，甚至非技術性的職工，

<sup>11</sup> 臺灣總督府民政局：《臺灣總督府事務成績提要(-)》（東京：秀英舍，明治 30（1897）年 4 月），頁 7-8。

<sup>12</sup> 〈台湾ニ於テ道路改築其他土木工事ニ要スル職工派遣諸費ヲ軍資金ヨリ支出ス〉（明治 28（1895）年），《公文類聚》，日本國立公文書館藏，第 19 編，第 20 卷，財政 8，會計 8，臨時補給 4（軍事金支出二）。

<sup>13</sup> 〈四 派遣土木建築及其他職員之陸軍大臣通牒〉（明治 28 年乙種永久），謝鴻巖、林品桐等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 3 輯，第 2 卷（南投：臺灣省文獻委員會，1994 年 3 月），頁 29-30。

也必須從日本國內派遣來臺支援。<sup>14</sup>

由此可知日治之初在各項制度未整備、行政控制尚弱、治安未靖的情況下，中央在進行道路事業時，不論是在技術人員、經費甚至是勞力等方面，皆需得到日本國內的支持方能順利推進。此外，值得注意的是，道路事業是在陸軍局幕僚副官部與民政局內務部土木課的相互協力下推動的。

1896年4月廢止軍政改行民政，5月，依勅令第169號設置臨時土木部，推動土木事業。臨時土木部設土木課、建築課、庶務課，各課置課長一人，以事務官或技師任之。以臨時土木部中的一位技師為技術監督，在土木及建築技術相關事項上，可指揮課長及其他技師。這三課當中與道路事業直接相關者為土木課，掌理道路橋樑、河川、港灣調查、築港、水道、排水以及水面之填埋等事項。<sup>15</sup>其主要負責的道路事業有預算、路線的調查、原有道路橋樑的修繕、臺北市內及其他市街地附近道路的改築工程；其他的工程則委任陸軍混成旅團，以軍用道路為優先，一般道路次之，命工兵隊漸次進行。<sup>16</sup>

此外，臨時土木部開始制定相關的各項處理規則。承包各種工程及購買物品，需要簽訂諸項契約，因此，明文規定諸項承包工程及購買物品的投標手續及買賣契約的注意事項等。委任臨時土木部部長擔任簽訂契約的責任者。道路橋樑的修繕工程費是由臨時土木部主管，由營繕及土木費支出。道路修繕工程的進行方式，是將預算分配給各地方，並派遣技術人員監督執行<sup>17</sup>。1896年9月，臺灣總督府發布勅令第310號，規定：凡金額

<sup>14</sup> 〈台湾ニ於テ道路改築其他土木工事ニ要スル職工派遣等ニ係ル諸費支出方〉（明治28（1895）年），《公文類聚》，日本國立公文書館藏，第19編，第20卷，財政8，會計8，臨時補給4（軍事金支出二）。

<sup>15</sup> 〈十 民政局臨時土木部分課章程制定案〉（明治28年永久追加），林品桐、陳文添編譯：《臺灣總督府公文類纂中譯本》，第10輯，第4卷（南投：臺灣省文獻委員會，1997年12月），頁612。

<sup>16</sup> 臺灣總督府道路港灣課：《臺灣の道路》，頁4-6。

<sup>17</sup> 臺灣總督府民政部文書課：《臺灣總督府事務成績提要(二)》，頁190-191。

未滿 1,500 圓的工程或是物品的採購，能依「隨意契約」<sup>18</sup>行之。同月，臺灣總督府發布訓令 21 號：道路工程若是未滿 500 圓的修繕工程，橋樑若是未滿 1,500 圓的修繕工程，委任各地方長官行之。<sup>19</sup>超過此一金額者，則由臨時土木部以招標方式進行。此一時期的承包者，大體都是自日渡臺的土木承包商，懷投機之心且素質不甚良好，時常耽誤工程的進行或有施工品質不良的情況發生。<sup>20</sup>

由上可知到了民政時期軍方退居輔助的角色，道路事業轉由臨時土木部主導，開始以承包工程的方式進行道路的修築，經費改由民政局支出。此外，該部亦負責調查線路、監督地方進行道路工程。

## 二、地方機關

總督府於 1895 年 6 月 28 日制定地方官暫行官制，設臺北、臺灣、臺南三縣，澎湖島設島廳，又縣廳之下設支廳。此時尚未開廳，因此依附件丙號制定民政支部及出張所規程，預定在軍隊平定後進駐的地區設置民政支部及出張所。<sup>21</sup>這是由於當時仍處於兵馬倥傯之際，地方行政事務以簡化為要，因此地方官暫行官制決定以縣直接統轄鄉鎮，於縣下必要之地點

<sup>18</sup> 所謂「隨意契約」即目前政府採購法中的「限制標」。此一方式是針對特殊性、專業性及複雜性之案件，及僅有少數特定廠商可承作或經流標數次後逕洽指定部分有能力之廠商參與投標。此外，若一廠商之投標價格雖然最低，但經評估未來履約能力可能有瑕疵，亦可採限制性招標。

<sup>19</sup> 臺灣總督府民政部文書課：《臺灣總督府事務成績提要(二)》，頁 191。

<sup>20</sup> 〈土木工事の再入札〉，《臺灣新報》，第 8 號，明治 29 (1896) 年 7 月 26 日，版 3；〈西門街の排水工事〉，《臺灣新報》，第 54 號，明治 29 (1896) 年 11 月 6 日，版 2；〈臺灣總督府ニ於テ施行スル工事ハ競争ニ付ヤス當分ノ内隨意契約ニ依ルコトヲ得〉(明治 31 (1898) 年)，《公文類聚》，日本國立公文書館藏，第 22 編，第 17 卷，財政 1，會計 1 (會計法、預算)。

<sup>21</sup> 〈二 軍政組織後民政事務報告〉(明治 28 年乙種永久)，謝鴻巖、林品桐等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 3 輯，第 7 卷 (南投：臺灣省文獻委員會，1994 年 3 月)，頁 706。

設置支廳。例如臺北縣之下設宜蘭、基隆、新竹三支廳，原淡水縣則由臺北縣直轄，於滬尾設事務所辦理業務，其他則以日本國內之制度為準。此時各縣的組織當中設有內務、警察二部，土木事業為內務部的事業之一。<sup>22</sup>

1895年8月，內閣發布、實施臺灣總督府條例後，總督府及各地方廳均改為軍制組織，隸屬內閣之陸軍省，自是實施軍事統治。<sup>23</sup>同月，依民政支部及出張所規程，於臺灣及臺南設民政支部，並於轄區內設民政支部出張所。臺灣民政支部下設嘉義、彰化、雲林、苗栗、埔里出張所，臺南民政支部下設鳳山、恆春、臺東、安平出張所。<sup>24</sup>值得注意的是，臺灣民政支部設有3課，有關道路、橋樑及其他土木事業為第二課的業務之一。<sup>25</sup>至於各出張所亦設有土木相關單位，如雲林、嘉義出張所設有土木股，鳳山出張所則是在內務股之下設第三主管責成土木事務（後亦改設土木股）。<sup>26</sup>

1896年4月臨時土木部成立後，漸確立道路事業由中央官廳監督指揮、由地方廳推進之方策；僅性質上不適合地方廳所管之事業，才由中央官廳處理之。<sup>27</sup>因此，在日治之初，不僅中央有設有道路事業的責成機構，地方也在初始之時即設有土木相關單位進行土木事業，而後中央、地方之分工與監督執行關係，漸成定制。

<sup>22</sup> 〈十三 制定地方官暫行官制〉（明治28年甲種永久官房），謝鴻巖、林品桐等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第2輯，第1卷（南投：臺灣省文獻委員會，1993年4月），頁357-362。

<sup>23</sup> 〈序〉，謝鴻巖、林品桐等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第4輯（南投：臺灣省文獻委員會，1994年7月），頁2。

<sup>24</sup> 〈三 民政支部及出張所之組織章程〉（明治28年甲種永久），謝鴻巖、林品桐、陳文添編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第1輯，第3卷，頁190-191。

<sup>25</sup> 〈一九 臺灣民政支部辦事細則〉（明治28年甲種永久），謝鴻巖、林品桐、陳文添編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第1輯，第3卷，頁225。

<sup>26</sup> 〈二二 雲林出張所辦事細則〉、〈二八 嘉義出張所辦事〉、〈三〇 鳳山出張所事務規程〉（28年甲種永久），謝鴻巖、林品桐、陳文添編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第1輯，第3卷，頁236-267；〈十一 鳳山出張所二十八年十月份之機密報告〉（明治28年乙種永久），謝鴻巖、林品桐、陳文添編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第5輯，第16卷（南投：臺灣省文獻委員會，1995年12月），頁424-428。

<sup>27</sup> 臺灣總督府道路港灣課：《臺灣の道路》，頁12。

## 肆、初期的築路計畫與各項調查

### 一、軍方的築路計畫與調查活動

日治之初，陸軍局認為鐵路和道路的開設實為不可怠慢的急務，曾於1895年8月26日向臺灣事務局總裁提出具體計畫如下：

鐵路：從基隆到臺北、臺中經臺南而到打狗。

道路：1.大抵與鐵路平行，從基隆經鳳山到恆春。

2.從基隆經宜蘭到蘇澳。

3.從臺中或彰化到埔里社，以及彰化到鹿港。

4.嘉義或他里霧到雲林。

陸軍局認為以上主要交通路線若完成就能減少駐兵，且更能有效地鎮壓臺民及防禦外敵。<sup>28</sup>而後的道路事業，實大抵依此一脈絡進行。陸軍局而後亦就此藍圖展開調查活動。

<sup>28</sup> 臺灣總督府陸軍幕僚：《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁88-91。

表 2：1896 年臺灣東西橫貫鐵路線路探險隊編制表

第一探險隊	隊長 陸軍步兵大尉 鯉登行文 陸軍三等軍醫 小池毅 民政部技師 橫山壯次郎 下士或雇員（擔任製圖）1 人、通譯 1 人、兵卒 10 人、內地人軍夫 12 人，共計 27 名
第二探險隊	隊長 陸軍步兵大尉 深堀安一郎 民政部技師 原音吉 下士或雇員（擔任製圖）1 人、通譯 1 人、兵卒 4 人、內地人軍夫 6 人，共計 15 名

資料來源：臺灣總督府陸軍幕僚：《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 433-434；高野義夫：《旧植民地人事総覧》，臺灣編 1（日本：東京都，日本図書センター，1997 年 2 月），頁 17。

軍方的調查多以軍事目的為前提，且未必是單就築路進行調查，時常是和其他軍事設施配合。最常看到的是為了開鑿軍路與架設電信而進行調查。<sup>29</sup>此外，1896 年 12 月臺灣東西橫貫鐵路線路探險計畫中，也包含對道路的探查。該次探險的目的如下：(1)就經過之道路研究構築鐵路之難易；(2)於經過之道路研究交通路線的開設及其方法；(3)研究沿道之地形及森林等事項；(4)探究沿道各蕃社的風俗向背、人員及其他關於蕃社之事項；(5)調查沿線殖產相關事項。值得注意的是，兩個探險隊的成員除了陸軍之外，亦有民政官吏隨行進行調查（參見表 2）。1897 年 1 月 6 日，更進一步分別命令第一探險隊的陸軍步兵大尉鯉登行文從屈尺經蕃地到花蓮港附近出差，進行鐵路及永久道路之探查；第二探險隊的陸軍步兵大尉深堀安一郎從埔里社附近到東海岸探查鐵路線路及永久道路探險。<sup>30</sup>過程非常危險，

<sup>29</sup> 臺灣總督府陸軍幕僚：《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 332。

<sup>30</sup> 臺灣總督府陸軍幕僚：《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 445-446。

時常遭到蕃人的攻擊。<sup>31</sup>

在上述的調查活動中可發現，軍方也會協同民政部的技術人員進行調查，而且時常是進行軍用道路、軍用鐵路、電信等相關軍用設施的綜合性調查。此外，值得注意的是，道路調查當中甚至包含永久性的道路。

## 二、中央民政部門的築路計畫與調查活動

1895年9月，民政長官水野遵所提的〈臺灣行政一斑〉，由樺山資紀上呈臺灣事務局總長伊藤博文，其中關於道路的部分提到：

本島北部幾無可通車馬之道路，軍事上甚至交通運輸上的不便皆難以名狀，故亟須迅速開闢道路。然是否應以人車道優先開闢，其次再興建鐵路？關於此問題，從全島整個地勢觀察，先貫通由基隆經臺南至打狗之鐵路幹線，再以其鐵路線路為起點開闢二、三車道，以橫貫本島之東西部，實為急務中之最急務，如得完成此工程，則可減少駐兵人員，並開發未利用之財源，以及使未開化之生蕃沐浴皇化，實不可忽視。<sup>32</sup>

水野遵主張先興築西部縱貫鐵路作為幹線，再修築東西向的道路以連絡臺灣的東西部。但若就日後道路的發展可知，其主張未被採納。

如前已述，自從實施軍政以來，土木事務是屬陸軍局幕僚副官部所轄，土木、建築修繕之事項係屬該部第三課所轄，但民政局內務部亦設有土木課，負責列舉、設計將來要實施的重要要綱。據1895年11、12兩月的民政局內務部土木課課長竹下康之上呈內務部的報告可知，當時土木課所處理之重要事項有設計宜蘭、蘇澳間新築道路工程、臺北城內排水工程以及

<sup>31</sup> 臺灣總督府陸軍幕僚：《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁448、457。

<sup>32</sup> 〈一 臺灣行政一斑〉（明治28年乙種永久），謝鴻巖、林品桐等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第3輯，第7卷（南投：臺灣省文獻委員會，1994年3月），頁675、687。

新建官舍工程。宜蘭、蘇澳之間雖然是交通樞要之地，但在當時不過是一條小徑，搬運物資材料極為不便，因此，土木課受命進行工程之修建、設計，派出該課人員完成工程之設計。本島需要開闢之道路為數不少，惟本道路之設計是臺灣道路設計之濫觴。<sup>33</sup>

表 3：1896、1897 年度民政局內務部土木課預定築路工程一覽表

年度	路段	里程
1896	基隆、臺北間	6 里餘
	臺北、淡水間	3 里餘
	基隆、宜蘭、蘇澳間	22 里餘
	新竹、苗栗、臺中間	21 里餘
	臺中、彰化、嘉義間	23 里餘
	臺中、埔里社、雲林、嘉義間	26 里餘
1897	鳳山、新臺東間	18 里餘
	鳳山、恆春間	19 里餘
	臺北、大嵙崁、新竹間	15 里餘
	臺南、鳳山間	11 里餘
	嘉義、臺南間	15 里餘
	雲林、新臺東間	17 里餘
	新臺東、舊臺東間	22 里餘
備註：1 里 = 3.9273 公里		

資料來源：臺灣總督府民政部文書課：《臺灣總督府事務成績提要(二)》(臺北：臺灣日日新報社，明治 31 (1898) 年 11 月)，頁 190。

竹下康之認為，全島樞要道路之開築、滬尾（淡水）水道工程及新建總督府、各縣支廳以及各官舍等，是將來必須進行之事業，因此積極從事這些工程之設計。1896 年 2 月，向內務部提出二個年度的計畫，其中道路事業計畫如表 3 所示，包含了西部縱貫道路和三條東西連絡的道路。為了

<sup>33</sup> 〈二 二十八年十一、十二月份內務部業務報告〉(明治 28 年乙種永久)，謝鴻巖、林品桐等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 4 輯，第 11 卷(南投：臺灣省文獻委員會，1994 年 7 月)，頁 420。

進行這些道路工程，陸續再派遣土木課人員至各地展開調查。<sup>34</sup>

1896年4月，為了開鑿道路，派員展開一次大規模的調查：由宮尾泰利、小出周太郎、伊藤榮之進、石原周敏負責調新竹、苗栗、臺中等地區，磯田勇治、片山平三郎、平場德太郎、曾我祐友負責新竹、苗栗、臺中、埔里、雲林、嘉義、彰化等地區，牧野實負責淡水、臺北、基隆、宜蘭等地區，堀江長八、田中慎吉、小林克衛、竹內六郎負責臺北、基隆等地區。調查要項如下：(1)測量路線、地形和高低；(2)河川的深淺、形狀、源流、汛流及水位的變動；(3)調查比較線；(4)沿道人口戶數、產物的有無和數量；(5)調查將來殖產上所需的物資及山林、土質；(6)工業上所需物資的有無及其搬運的便利與否；(7)與港口及各重要市街相距里程及地形大要。<sup>35</sup>1896年5月，臨時土木部囑託畑山全則、菊地龍吉、技手鍋島綱三、雇員鎌田帛熊前去調查鳳山、卑南間的道路，7月所上呈的報告書中，道路的調查要項亦是上述這7項。<sup>36</sup>由上可知，這7個項目為日治初期道路調查的標準項目，而且此時的道路調查具有綜合調查性質，除道路之外還包括河川、地形、物產、人口、山林、土質等。

進行調查的人員，除了臨時土木部的人員外，也時常在通譯官、土人、工兵隊的協助下進行。此一時期由於匪亂與原住民出草活動頻繁，所以臨時土木部也常常會在守備隊或軍隊、憲兵的保護下進行調查活動。此外，臺灣險要的地形與風土病的流行，也增加了調查的困難。<sup>37</sup>

<sup>34</sup> 臺灣總督府民政部文書課：《臺灣總督府事務成績提要(一)》，頁190；〈三 二十九年元、二月份內務部業務報告〉（明治28年乙種永久），謝鴻巖、林品桐等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第4輯，第11卷，頁438-440。

<sup>35</sup> 〈宮尾泰利外十二名開鑿道路調查ノ為出張ニ付調査事項命令書〉（明治29（1896）年4月1日），《臺灣總督府公文類纂》，國史館臺灣文獻館藏，第4498冊，第21件。

<sup>36</sup> 〈鳳山ヨリ卑南ニ至ル道路開鑿巡視復命書〉（明治29（1896）年8月1日），《臺灣總督府公文類纂》，國史館臺灣文獻館藏，第16卷，第4513冊，第50號。

<sup>37</sup> 〈道路開鑿ノ件ニ付臺東出張員上申〉（明治29（1896）年8月1日），《臺灣總督府公文類纂》，國史館臺灣文獻館藏，第16卷，第4513冊，第49號；〈鳳山ヨリ卑

表 4：1895.11-1896.3 內務部土木課課員之出差、調動狀況表

姓名	項別 出差時間	出差日數(天)	出差、調動地點
磯田勇治	1895 年 11 月	30	
	1895 年 12 月	3	
勝部榮五郎	1895 年 11 月	30	
	1895 年 12 月	3	
伊庭義	1895 年 11 月	30	
	1895 年 12 月	3	
秦專治	1895 年 11 月	30	
	1895 年 12 月	3	
牧野實	1896 年 1 月 31 日	1	出差淡水支廳
山角乾三	1896 年 1 月 31 日	1	出差淡水支廳
藤田好成	1896 年 1 月 31 日	1	出差淡水支廳
小嶋敬三郎	1896 年 1 月 31 日	1	出差淡水支廳
和田兼吉	1896 年 1 月 31 日	1	出差淡水支廳
鍋嶋綱三	1896 年 1 月 31 日	1	出差淡水支廳
長尾棧次	1896 年 1 月 31 日	1	出差淡水支廳
松本志郎	1896 年 1 月 31 日	1	出差淡水支廳
津川重慶	1896 年 1 月 31 日	1	出差淡水支廳
杉山錢士	1896 年 1 月 31 日	1	出差淡水支廳
東信次	1896 年 1 月 31 日	1	出差淡水支廳
荒木艶二郎	1896 年 1 月 31 日	1	出差淡水支廳
藤原久太郎	1896 年 1 月 31 日	1	出差淡水支廳
新美倉吉	1896 年 1 月 24 日	8	出差苗栗出張所
篠村啟太郎	1896 年 2 月 29 日		兼職臺北縣
若井良次郎	1896 年 2 月 24 日	6	出差水返腳
石井精三	1896 年 2 月 29 日	4	出差宜蘭支廳

南二至儿道路開鑿巡視復命書〉(明治 29 (1896) 年 8 月 1 日)，《臺灣總督府公文類纂》，國史館臺灣文獻館藏，第 16 卷，第 4513 冊，第 50 號。

八島震	1896年2月29日		兼職臺北縣
國分友輔	1896年2月21日	9	出差滬尾航道事務所辦事處
小野田廣吉	1896年2月28日	6	出差水返腳
今村熊一	1896年2月26日	4	出差宜蘭支廳
小出周太郎	1896年2月29日		兼職臺北縣
肥後精二	1896年2月26日	4	出差宜蘭支廳
森田市五郎	1896年2月21日	9	出差宜蘭支廳
竹內六郎	1896年2月22日	8	出差滬尾航道事務所辦事處
小坂錮吉	1896年2月22日	8	出差滬尾航道事務所辦事處
高津己之松	1896年3月1日		出差宜蘭地區
三戶三四郎	1896年3月6日	24	巡察新竹等8地方
宮尾泰利	1896年3月6日	24	巡察新竹等8地方
平場德太郎	1896年3月6日	24	巡察新竹等8地方
小坂錮吉	1896年3月7日	31	出差嘉義出張所
靜間久熊	1896年3月16日	16	出差新竹支廳
梅本虎吉	1896年3月16日	16	出差新竹支廳

資料來源：〈二 二十八年十一、十二月份內務部業務報告〉、〈三 二十九年元、二月份內務部業務報告〉、〈四 二十九年三月份內務部業務報告〉（明治28年乙種永久），謝鴻巖、林品桐等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第4輯，第11卷（南投：臺灣省文獻委員會，1994年7月），頁421-422、463。

由表4可看到內務部土木課人員為了各項土木事業出差的忙碌情況。值得注意的是，此一時期該課人員活動仍多以北部分地方為主，例如臺北縣及淡水、宜蘭、新竹支廳、苗栗出張所，最南僅達嘉義出張所。到了民政時期，臨時土木部亦繼續積極進行各項調查，由表5可看出此一時期固然仍重視北部要地附近的道路調查，但對於南部地方的調查也開始展開，且主要是以南北縱貫道路上的路段為主。

表 5：1896 年度臨時土木部的道路測量調查

線路別	項別	調查起迄期間	距離 (里)	備註
宜蘭經臺中、臺南到鳳山		10月20日	78.5	臨時土木部直轄
臺北縣到臺中、臺南		4月1日到6月30日	100	臨時土木部直轄
臺北管內八芝林國語學校通路		12月1日到12月20日		臨時土木部直轄
淡水港				
臺北大稻埕				臨時土木部直轄
新竹城內				臨時土木部直轄

資料來源：臺灣總督府民政部文書課：《臺灣總督府事務成績提要(二)》，頁 194-195。

若對照軍政時期民政局內務部土木課人員與民政時期臨時土木部的技師、囑託、技手可發現，臨時土木部的 6 名技師當中，杉山輯吉、牧野實、磯田勇治在軍政時期就是以雇員、囑託、課員的身分來臺；11 名囑託當中有 8 名是軍政時期留任下來；32 名技手當中有 27 名是軍政時期留任下來。<sup>38</sup>亦即在軍政時期，日本方面即積極派員展開各項土木事業的相關活動，這些人才大都留任於爾後成立的臨時土木部。例如，杉山輯吉於 1896 年 2 月即以雇員身分來臺任職，進行土木事業的調查測量；民政局臨時土木部成立後，成為該部技師。1896 年 8 月底，杉山技師為了雇用日本國內的技師和技手、購入測量建築用的器械，並向上層報告土木設施的概況，前往東京。杉山技師報告臺灣土木事業的實況和將來的計畫如下：

臺灣土木事業實無一足觀，因此，修築港灣、鋪設鐵路、開通道路、建築諸官衙以及進行衛生工程，實皆為燃眉之急。就道路而言，可謂是皆無，只能利用田間畦道，因此，首先必須開鑿

<sup>38</sup> 高野義夫：《旧植民地人事總覽》，臺灣編 1（日本：東京都，日本図書センター，1997 年 2 月），頁 17；臺灣省文獻委員會：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 4 輯，頁 421-467。

南北一貫的國道。余於 2 月渡臺以來，從事測量工作，以 7 個月的時間終於得以完成。然而，其預算費用有土地收購費、工程費、人員薪資等，預計需要 600 萬圓。這只是單一國道的施工費用，若再加上其他縣、郡、村道，則需要更為龐大的經費。若僅就國道中最為緊要的部分進行開鑿，則仍需 260 萬圓。諸官衙的興建亦需要龐大的費用，先就必要者進行之亦要 270 萬圓。又衛生工程中最迫切者為臺南、臺北、嘉義及基隆的飲用水改良工程，需 50 萬圓，這些皆預定於明年著手進行。<sup>39</sup>

由上報告可知，在日治初期，技術官僚已就各項重要工程展開調查。由於臺灣所需展開的土木事業繁多，要同時一舉進行，就財政上而言是不可能的。就道路事業而言，連最為重要的南北縱貫道路，也因經費的考量可能僅能就重要部分先行開鑿。1897 年 3 月，派遣技師磯田勇治調查全島的新開道路，以瞭解道路事業的推動實況。<sup>40</sup>1897 年 4 月，臨時土木部為了選定道路線、調查河川流域、築港之適地，再就道路線 589 公里、河川 157 公里、9 處港灣預定地進行調查。<sup>41</sup>

臨時土木部的存在不過是自 1896 年 5 月到 1897 年 10 月，然而在這短短的 1 年半的時間，已完成了重要路線 1,100 多公里的調查，<sup>42</sup>實令人對其效率感到驚訝。

### 三、地方的道路調查工作

領臺當初，各地方官吏皆因道路情況之惡劣而感到困擾。主要是造成物資運送上的困難，此外，對於地方行政的展開與控制力的加強而言，也

<sup>39</sup> 〈新竹彰化間の道路〉，《読売新聞》，朝刊，明治 29（1896）年 8 月 25 日，版 2。

<sup>40</sup> 〈新道〉，《臺灣新報》，第 160 號，明治 30（1897）年 3 月 25 日，版 3。

<sup>41</sup> 〈土工調査〉，《臺灣新報》，第 175 號，明治 30（1897）年 4 月 13 日，版 2。

<sup>42</sup> 臺灣總督府道路港灣課：《臺灣の道路》，頁 4-6。

必須迅速興築車馬往來之道。在日治之初，各地方積極展開各種調查，以利地方行政之推行，而地方的道路調查事業係多附屬於這些綜合性調查當中，也就是說地方為了各項行政之推行，自然必須進行與該地相關的綜合性調查。以下即以宜蘭支廳的叭哩沙撫墾署為例，做一說明。

1896年由於當時叭哩沙撫墾署想在蘇澳開設出張所，辦理與生蕃交易事務，加上總督府有意開鑿蘇澳至花蓮的鐵、公路，宜蘭守備隊隊長江村少佐也計畫派軍隊進入蕃地勘查路線，因而請叭哩沙撫墾署長小野三郎派生蕃同行協助。小野於是趁蕃人來署的機會，邀請蕃人作嚮導，自己亦同行前往調查。出發前3日，生蕃通事及其同伴7人，推託不詳知沿海舊道。幸而守備隊已雇用當地人帶路，就無需強命蕃人同行。4日中午宜蘭守備隊派當地苦力80人肩擔糧食、毛毯等前往羅東，與其會合後率技手細谷十太郎及通事一同入山。小野等人於1897年1月4日出發，9日歸來並提出《南澳蕃地道路探險報告書》。<sup>43</sup>

此一報告書雖名為《南澳蕃地道路探險報告書》，但就調查項目視之，亦為一綜合性的調查報告，主要包含蕃地情況、生蕃住宅、農業、山林、原野、礦泉、道路等項目。報告書就道路調查部分而言，仔細地觀察路線、地形、岩層，並且從撫蕃、產業、國防、日後道路修繕等角度去比較清國舊道與開鑿山腹之道，提出具體建議（參閱附錄1）。由此大體可以瞭解，日治之初地方進行道路調查的實況。

由此一小節可知，日軍在接收臺灣之初受到強烈的抵抗，最初一年尚處於戰亂時期，進行各項調查實在是十分困難。然而出乎意料的是，不僅軍部就其軍事目的進行諸項調查；民政局內務部土木課也於設置初始即開始派遣雇員到各地調查諸項土木設施，提出十分具體的築路構想。到了臨時土木部時期，該部在短短1年半的時間，也完成了重要路線1,100多

<sup>43</sup> 王學新：〈總督府公文類纂內宜蘭地區史料之介紹—以原住民及教育史料為例〉，見王學新譯著：《日據時期宜蘭地區原住民史料彙編與研究》，總督府檔案專題翻譯（九）原住民系列之二（南投：臺灣省文獻委員會，2001年1月），頁29、335-337。

公里的調查。此外，不容忽視的是，除了中央機構之外，地方行政部門為了行政上之需求，也進行了各項綜合性的調查。這些調查日後自然成為推進築路事業的重要參考。

## 伍、築路事業的推進

由前面道路責成機關與調查活動的進行可知，道路事業的推動大體可分成軍事部門、中央民政部門、地方三條脈絡，各自有其責成事業，但並非完全切斷各行其是，而是相互間時有分工、協力合作的情況。下面就分這三個部門來探討道路事業推展的實況。

### 一、軍事部門的築路事業

軍方以軍事目的為前提進行道路調查之後，迅速地展開軍路的興築。修築軍路的主要成員是近衛師團兵站部和第二師團的工兵隊。至於開設道路所需用地若為民有地，並不發與補償金，僅遵從舊慣免其地租。<sup>44</sup>至於路幅，由於是軍用道路性質，所以以野砲得以通過為標準。築路過程中必須注意的是，要與同時進行的軍用鐵路線作一區隔。<sup>45</sup>

為了加強占領地的控制，時常在平定一個地區之後便加緊修築軍路。例如 1896 年 1 月 19 日，總督樺山資紀即向混成第七旅團下達以下之命令：「平定宜蘭地方後，為了構築軍路，命旅團工兵一小隊留滯宜蘭，一中隊留在基隆，由陸軍局工兵部長指揮進行築路。」<sup>46</sup>同月 20 日，工兵部立即規劃由第七旅團工兵中隊構築基隆、宜蘭間的軍路，兵站部負責構築蘇澳、

<sup>44</sup> 臺灣總督府民政部文書課：《臺灣總督府事務成績提要(二)》，頁 61。

<sup>45</sup> 臺灣總督府陸軍幕僚：《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 80。

<sup>46</sup> 臺灣總督府陸軍幕僚：《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 245。

宜蘭間的軍路。<sup>47</sup>軍政時期軍路修築的進行方式大體如是（參閱表 6）。

1896 年 4 月進入民政時期之後，軍方並沒有立即從築路角色退出。之前由民政局內務部土木課規劃設計、軍方進行的築路事業，大體仍由舊團隊進行著。由工兵隊負責開鑿的道路，時而結合當地的守備步兵、召募軍夫進行之。<sup>48</sup>其用地的處理仍依軍政時期一般，對於民有地不給與補償金，僅免其地租。<sup>49</sup>

1896 年 4 月 7 日，總督樺山資紀向兵站監下令：「一、基隆、蘇澳間的道路工程由混成第七旅團工兵中隊繼續進行。二、工程沿道各地的兵站司令部盡量給予方便、協助。工程所需之費用由民政局支辦。三、派遣陸軍工兵中尉林秀芳為該工程助手。」<sup>50</sup>12 日，總督再向第一旅團團長仲木之植下令：<sup>51</sup>「一、令工兵第一中隊修築臺北基隆間的道路。二、關於道路工程的各項事宜，由原陸軍局工兵部長指揮。三、工程所需費用由民政局支出。」5 月 13 日總督向守備混成第三旅團團長下令：「旅團工兵中隊從枋寮及卑南兩方面開工，構築通往歸化門大樹林溪底及知本的道路。撥給日人勞工 200 名，各項經費由民政局支辦。工程的進度由陸軍部第二課長指揮。」<sup>52</sup>至於兵站部所負責的基隆、宜蘭間及其他數件之道路工程，也是由各司令部繼續進行（參閱表 7）。<sup>53</sup>

由此可知，進入民政時期後，原本的由軍方進行的舊計畫仍由軍方繼

<sup>47</sup> 臺灣總督府陸軍幕僚：《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 245。

<sup>48</sup> 〈軍道開鑿〉，《臺灣新報》，第 139 號，明治 30（1897）年 2 月 27 日，版 2。

<sup>49</sup> 臺灣總督府民政部文書課：《臺灣總督府事務成績提要(二)》，頁 61。

<sup>50</sup> 〈基隆·蘇澳間道路工事及軍路修築費支出ノ件〉（明治 29（1896）年 4 月 9 日，乙種永久保存），《臺灣總督府公文類纂》，國史館臺灣文獻館藏，39 冊，25 件。

<sup>51</sup> 臺灣總督府：《職員錄（甲）明治 29 年》（東京：內閣印刷局，明治 29（1896）年），頁 595。

<sup>52</sup> 臺灣總督府陸軍幕僚：《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 327-328。

<sup>53</sup> 〈二五 基隆蘇澳間道路工程及軍路修築費支出案〉（明治 28 年乙種永久），謝鴻巖、林品桐等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 7 輯，第 28 卷（南投：臺灣省文獻委員會，1995 年 9 月），頁 264-266。

續進行，不同的是進入民政時期後的相關經費改由民政局支付罷了。

表 6：1895.6-1897.10 軍用道路興築概況表

時間	路段	單位	出處
1895.6	基隆、新竹間道路	近衛師團工兵大隊	〈本島の最近進歩(十六)〉，《臺灣日日新報》，第 1689 號，明治 36 (1903) 年 12 月 17 日，版 1。
1895.8	架設隙仔溪橋、開設新竹、中港間道路	混成第四旅團工兵中隊	臺灣總督府陸軍幕僚：《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 80。
1895.8	中港經彰化到臺南的道路	近衛師團工兵大隊、臨時獨立工兵中隊	〈本島の最近進歩(十六)〉，《臺灣日日新報》，第 1689 號，明治 36 (1903) 年 12 月 17 日，版 1。
1895.10	確立新竹經臺中、臺南到打狗的南北縱貫道路興築計畫	以第二師團工兵大隊及第二野戰工兵廠為主，近衛師團工兵大隊、第七旅團、獨立工兵中隊及臨時工兵中隊為輔	〈本島の最近進歩(十六)〉，《臺灣日日新報》，第 1689 號，明治 36 (1903) 年 12 月 17 日，版 1。
1895.12.23	完成臺南、鳳山間軍路		《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 212。
1895.12.28	完成鳳山、打狗間軍路		《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 212。
1896.1.20	宜蘭、基隆間軍路	第七旅團工兵中隊	《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 245。
1896.1.20	工兵部長計畫進行蘇澳、宜蘭間的軍路	近衛師團兵站部	《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 245。
1896.2.14	完成從臺中經彰化、嘉	第二師團	《臺灣總督府陸軍幕

	義、臺南、鳳山而至打狗的道路，以及彰化、鹿港間的道路		僚草案》，頁 262-263。
1896.2.16	正在進行埔里社、臺中間，關帝廟、蕃薯寮間及鳳山、東港間的軍路	第二師團工兵隊	《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 269。
1896.3.6	除了現下正在進行的軍路之外，於 3 月 1 日再派一部分工兵開設他里霧、雲林間，臺南小東門、鼻仔頭間的軍路。	第二師團工兵隊	《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 274。
1896.3.10	完成臺中城內道路的修築	步兵第四旅團	《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 276。
1896.3.16	完成鳳山、東港間及臺南、蕃薯寮間軍路		《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 283。
1896.4.7	基隆、蘇澳間道路工程	總督下令仍由混成第七旅團工兵中隊繼續進行	《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 308。

表 7：兵站部道路經費一覽表

地區別	類別	支付完全額 (圓)	4 月以後撥金額 (圓)	合計 (圓)	擔任部隊
蘇澳、羅東間		13,534.4	8,465.6	22,000.0	蘇澳兵站司令部
羅東、宜蘭間		11,032.5	7,267.5	18,300.0	宜蘭兵站司令部
宜蘭、礁溪間		3,408.2	7,591.8	11,000.0	宜蘭兵站司令部
礁溪、北關間		3,340.2	15,658.8	18,999.0	頭圍兵站司令部
北關、頂雙溪間		19,000.0	15,000.0	34,000.0	頂雙溪守備隊
頂雙溪、基隆間		15,000.0	17,000.0	32,000.0	基隆兵站司令部
臺北、錫口間		13,766.0	5,370.6	19,136.6	臺北兵站司令部
臺北、淡水間					
錫口、水邊腳間		3,900.0	9,100.0	13,000.0	水邊腳兵站司令部

新竹及其附近	未詳	13,882.1	13,882.1	新竹兵站司令部
總計(圓)	82,981.3	99,336.4	182,317.7	
備註：	1.新竹兵站司令部應支付之金額不詳。 2.基隆兵站司令部及頂雙溪守備隊之支付額尚未臻精確。			

資料來源：〈基隆·蘇澳間道路工事及軍路修築費支出ノ件〉(明治 29 (1896) 年 4 月 9 日,乙種永久保存),《臺灣總督府公文類纂》,國史館臺灣文獻館藏, 39 冊, 25 件。

1896 年 11 月 6 日,總督乃木希典向各旅團團長訓示：

本島道路的開設實最為急要,然而於初始即要開始進行永久性的工程的話,將耗費時日而不能應現下之急用。需要許多技術人員來指揮監督傭夫土人,所需費用亦頗為龐大。因此,遂命工兵隊修築急需設置的道路橋樑,倘若有必要,其他諸兵亦要協力使之達成目的。此一本旨是使用軍隊從事道路工程,這樣的道路即是軍路。指定今日特別必要的道路,其他的支道工程—為了滿足各地方交通及政務上之要求—則委任各旅團團長。貴官就該旅團守備管區內分配到的金額為考量,訂立工程的程度,其準線雖然是就軍隊交通之便選定之,然而現在既已進入民政,也必須大大地考慮到地方政務之便否,因此,關於準線的撰定及道路的等級,宜詢問知事或支廳長的意見參酌之而決定。<sup>54</sup>

也就是說,雖然軍政時期也曾考慮進行永久性道路的調查,但是由於經費上、人員上的困難,甚至在進入民政時期後仍由各旅團、工兵隊修築重要道路,亦即仍停留在軍路的層次。只不過選定路線、決定等級時,會詢問地方官吏之意見而已。

自 1895 年日本領有臺灣後,在軍政體制下即開始計畫新設、改築主要

<sup>54</sup> 臺灣總督府陸軍幕僚：《臺灣總督府陸軍幕僚草案》，頁 412。

道路。到 1896 年 3 月，由近衛師團和第二師團的工兵隊陸續完成了臺中—臺南間、臺南—安平間、臺南—旗山間、鳳山—高雄間、鳳山—東港間、臺中—埔里間等地的道路，總長 428.6 公里。<sup>55</sup>

1896 年 4 月，廢止軍政改行民政，設置臨時土木部以進行土木事業。此時該部主要負責的道路事業有，調查預算和路線、修繕原有的道路橋樑、改築臺北市內及其他市街地附近道路，其他的工程則委任陸軍混成旅團，以軍用道路為優先，一般道路次之，命工兵隊漸次進行。在上述方式的進行下，於 1896、1897 兩個年度，軍隊新設或改築的道路總長達 452 公里，主要路段為基隆—蘇澳間、基隆—臺北間、臺北—新店間、臺北—淡水間、北投—新北投溫泉場間、新竹—臺中間、東港—恆春間、枋寮—臺東間等，工程費達 48.7 萬圓。<sup>56</sup>臺灣西部的縱貫道路及東西連絡的幹線道路，是在軍方的努力下修築完成。

## 二、民政局臨時土木部的築路事業

軍政時期總督府民政局內務部土木課之職掌不過是負責列舉、設計將來要實施的重要要綱，軍方是築路事業的決定者與執行者。此一時期軍方著重的是幹線道路的興築，因此土木課提出的築路計畫亦是以幹線道路為主。例如 1896 年 2 月，土木課課長竹下康之向內務部提出兩個年度的計畫，主要即是要開築樞要道路（見前表 3）。這些計畫提出後由軍方出力進行修築，甚至到民政時期（臨時土木部）亦由其繼續進行。

到了臨時土木部時期，除了該部直接執行的工程之外，由於此時已經訂定承包契約等各項規定，開始以發包的方式修築道路。對於地方的道路工程，除了分配預算給各地方之外，並派遣技術者監督執行。<sup>57</sup>

<sup>55</sup> 臺灣總督府道路港灣課：《臺灣の道路》，頁 4-6。

<sup>56</sup> 臺灣總督府道路港灣課：《臺灣の道路》，頁 4-6。

<sup>57</sup> 臺灣總督府：《臺灣總督府事務成績提要(二)》，頁 190-191。

表 8：1896.4-1897.10 臨時土木部直轄的道路工程

線路別	項別	工程進行日期	類別	幅員 (間)	性質與進行方式
臺北城內西門街到總督府官邸		11月11日到 12月25日	道路(附屬石牆、下水道、暗渠)	3.0	道路改修工程 發包
新竹、舊港間		12月19日	道路(附屬木橋、暗渠)		道路改修工程 臨時土木部直營
臺北城內西門街到天 后宮		11月30日到 12月20日	木橋、橋臺	5.0	道路改修工程 發包
臺北城內西門脇		11月17日到 11月17日	土橋	6.0	道路改修工程 臨時土木部直營
臺北城內府前府後街 間		11月10日到 11月15日	石橋	8.5	道路改修工程 發包
臺北城內外公共井		8月11日	掘鑿	3.0	道路改修工程 發包
臺北管內芝山巖		12月18日到 1897年3月14 日	道路	2.0	道路改修工程 臨時土木部直營
臺北、臺中、臺南各地			道路		道路改修工程 委託第1、第2、 第3旅團工兵隊
臺南枋寮、卑南間			道路		道路改修工程 委託第3旅團工 兵隊
臺北城內府直街			道路(附屬石 牆、木橋)	3.3	道路修繕工程 發包
臺北北門街、車站間			道路(附屬暗 渠)	3.0	道路修繕工程 發包
總督府後街			暗渠、石橋、 附屬石牆		道路修繕工程 發包
西門內總督府附屬官 舍附近			填埋、溝渠、 木橋		道路修繕工程 發包
總督府附屬官舍後面			下水溝		道路修繕工程 發包
臺北西門外			木橋		道路修繕工程 臨時土木部直營
臺北城內外公共井			浚渫		道路修繕工程 發包
艋舺大稻埕			道路	1.0	道路修繕工程 發包

臺北城內北門街路自北門到小北門		道路、溝渠、暗渠		道路修繕工程
臺北城內西門街北門街交叉點到北門路		道路（溝渠）	5.0	道路修繕工程
臺北城內西門街路自西門到天后宮		道路	3.8	道路修繕工程
臺北城內大小溝渠		浚渫		道路修繕工程
宜蘭街道—臺北縣臺北到宜蘭縣石碇街	9月15日	道路（橋樑、暗渠）	2.0	道路改修工程發包
宜蘭街道—臺北宜蘭間自礁溪街至小金面山		道路（橋樑、暗渠）	1.5	道路改修工程臨時土木部直營
備註：所謂道路改修、修繕工程，尚包括木橋、土橋、石橋、暗渠、下水道、石牆、浚渫等附屬工程。				

資料來源：臺灣總督府民政部文書課：《臺灣總督府事務成績提要(二)》，頁 192-201；  
《臺灣總督府事務成績提要(三)》，頁 226-230。

就中央民政部門與軍事部門的分工情況視之，臨時土木部負責調查道路預算和路線、修繕原有的道路橋樑、改築臺北市內及其他市街地附近道路；其他的工程則委任陸軍混成旅團，以軍用道路為優先，一般道路次之，命工兵隊漸次進行。在上述方式的進行下，臨時土木部主要的築路成果為，新設或改築了臺北市內道路、芝山巖道路、新竹—舊港間、臺北—深坑間、礁溪—小金面山間、臺灣神社道（臺北—宜蘭道的一部分），總長 31 公里（詳見表 8），<sup>58</sup>臨時土木部在此一時期的道路改修事業可說是以總督府所在地臺北為中心展開，除了臺北城內重要地方的連絡道路之外，臺北城內外的通路亦為其事業中心。至於其他部分的幹道已如前述，由軍方展開修築。

<sup>58</sup> 臺灣總督府道路港灣課：《臺灣の道路》，頁 4-6。

### 三、地方的築路事業

由第三小節之探討可知，總督府於 1895 年 6 月 28 日制定地方官暫行官制後，地方即有責成土木事業之機構。1895 年 8 月，依民政支部及出張所規程，於臺灣（臺中縣）及臺南設民政支部，並於轄區內設民政支部出張所。此後各支廳、出張所亦積極進行道路事業。在軍政時期，總督府預定以軍事費改築的道路僅屬軍用，<sup>59</sup>即使到了民政時期，臨時土木部雖有分配預算給各地方，但金額很少，一直要到 1898 年 10 月設置地方稅制度，地方才開始有較多的財源從事築路。<sup>60</sup>那麼在這之前地方的築路事業是如何進行的呢？誠為一值得探討的問題。本文欲以基隆支廳為例，說明日治之初地方道路事業進行的實況。

#### (一)地方士紳的協力

日治之初，清廷所設之各種行政機關全都廢棄，然而，取而代之的新政設施機關卻仍未完備，加上語言不通，上意難以下達，大小施政滯礙難行，重要布令無法公告大眾，要人民周知實感困難。因此，重新在各堡置堡長，在街庄設總理、街長。<sup>61</sup>

基隆市有 14 街，就各街名望家中選出街長，並由各街長互選總理。大小基隆街市選出總理 1 名，各街選出街長 1 名。總理依支廳長命令辦理戶籍、衛生等事項，並隨時辦理支廳長命令之各項事務。街長或幫助總理、或聽從總理命令辦理所有公事。<sup>62</sup>此一動員體系，對地方道路的修築實極

<sup>59</sup> 〈臺灣道路の改築〉，《読売新聞》，朝刊，明治 28（1895）年 12 月 6 日，版 2。

<sup>60</sup> 臺灣總督府道路港灣課：《臺灣の道路》，頁 4-6。

<sup>61</sup> 〈二五 二十八年十一月起至二十九年三月止鹿港出張所行政事務報告〉（明治 28 年乙種永久），林品桐、謝鴻巖、王萬龍、陳文添、周塗金編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 5 輯，第 15 卷（南投：臺灣省文獻委員會，1995 年 12 月），頁 251-252。

<sup>62</sup> 〈四 基隆支廳第一次報告〉（明治 28 年乙種永久），林品桐、謝鴻巖等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 4 輯，第 12 卷（南投：臺灣省文獻委員會，1994 年 7 月），頁 618-619。

有貢獻。

當地方築路需要動員人力時，支廳長伊集院兼良即向總理街長請求支援。1895年7月12日召集總理、街長予以說明，希望他們對於徵用民力能有所諒解。參閱以下之諭告文：

諭告文：

1895年8月 基隆支廳長伊集院兼良

現下出動各街苦役改修道路，用工用力甚大，務改修平坦以便往來，彼此民眾歡悅之日將近，總理、街長等之力可謂大矣。如本廳先前所言，在本國規定改修道路徵稅名目地方稅，本地未有此制度。惟市街道路之善惡與所居之人民利害相關，所以改修市街道路之費用不開國庫，使各市街民自出費用。因此，本廳命各街各人出動苦役改路也。總理街長能想能思，勿失本廳之意矣。<sup>63</sup>

也就是說在日本是以徵收地方稅來作為道路修繕費，基隆街在未實施此一制度之前，希望能以義務勞動的方式來修繕市街道路。其實，原本基隆支廳長伊集院兼良尚擔心結果不知會如何，然意外獲得良好成果，並日益進步。<sup>64</sup>

## (二)地方民力的徵用

在缺乏經費的情況下要修築地方道路，除了徵用民力之外別無他法。上述基隆支廳長伊集院兼良透過總理、街長動員民力修路，其實是在沒有法源的情況下進行。1895年7月基隆支廳開廳後不久，基隆支廳長伊集院兼良第一次上呈民政長官的報告書中，即提到其已先斬後奏地實施此一方策：

臺灣全島行政措施，必須興辦之事不少，尤其最為緊要者應

<sup>63</sup> 〈五 基隆支廳開廳以來至九月事務報告〉（明治28年乙種永久），林品桐、謝鴻巖等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第4輯，第12卷，頁639。

<sup>64</sup> 〈四 基隆支廳第一次報告〉，林品桐、謝鴻巖等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第4輯，第12卷，頁618-619。

屬道路之開鑿。然而據本廳之經驗，本地勞工 3 天工作量，僅等於日本內地勞工 1 天之工作量；換言之，內地勞工 1 天工資若為 30 錢，目前所雇用之本地勞工 1 天工資等於 90 錢。若僱用如此高額工資之工人而欲完成開鑿道路之大事業，這是無論如何也不能奢望之事。然而，道路事業既為一日也不容暫緩之急務，故斷然責令每戶 1 人 1 個月 1 次之比例，不會使住民感到甚為辛苦之程度，服義務勞動，以應急需。除此之外，確信別無善策。茲不願稍涉及濫用職權之嫌，先行試辦基隆市街道路修繕，然後視其結果，擬建議總督府逐漸推及全島。

由上可知伊集院兼良是以先斬後奏的方式先在基隆支廳試辦，直到 1895 年 10 月 15 日才提出〈有關道路修築工人賦役之請示案〉，正式向總督府請求核可：

向來多少有加以修築，得以便利於行，然尚未至完全。修築市街道路之費用需要住民來負擔自不待言，所以本地早晚將施行地方稅法。目前若每戶每月差遣 1 人服勞役來修築道路橋樑，對照舊有慣例實亦無不可。基隆市街有 1,400 餘戶，加上內地人寄寓者，幾達 1,500 戶，每戶每月派出 1 人，1 日平均可以有 50 人，以此人數不久即可收到成效。尤其本地歸我國領土以來，基隆已甚富裕，住民也享有無限幸福，在此一情況下每戶每月派出 1 人服勞役，諒必不妨礙其生業。本案施行之可否，請鑒核裁示。

民政局的回覆完全同意伊集院兼良的看法，認為此一方式已在該廳施行過，在行政上沒有不合宜之處，且對人民的生業並無不良影響，收效良好。遂以日本國內的市制第 51 條、町村第 101 條、府制第 65 條的法律認可之（參閱附錄 2），但此一過程需獲總督之裁可。<sup>65</sup>

<sup>65</sup> 〈基隆支廳道路橋梁修繕二勞役人夫賦課ノ件〉（明治 28（1896）年 10 月 17 日，乙種永久保存），《臺灣總督府公文類纂》，國史館臺灣文獻館藏，39 冊，27 件。

### (三)基隆支廳地方道路的興築

在沒有中央經費支援的情況下，地方官吏透過地方菁英來徵募義務勞動，修築行政上必須的各條道路。由表 9 可知，基隆支廳在 1895 年 7 月到 1896 年 3 月短短的 8 個月內，進行了諸多道路工程。不但新築道路，也修繕和拓寬舊道路、鋪設砂礫、架設木橋、疏浚水溝等。除了為了人民生活之便與地方政府行政上的需求而修築道路之外，也有受到軍方的委託而修築道路的。當然，此一時期的道路修築是僅求人馬車可資通行的道路。<sup>66</sup>

值得注意的是，除了地方官吏的動員之外，道路、橋樑的小幅度修補則是由街庄自主性地進行。當有需要進行這類工程時，會先在街庄內的名望家裡集會協議，依貧富斟酌各戶之賦課，工程則在名望家的監督下進行。修繕之期大抵每年二次，在 2 月和 8 月進行。<sup>67</sup>不僅是基隆支廳，其他地方亦時常可見街庄民眾自行籌措人力和資金來修繕道路。<sup>68</sup>

事實上利用地方士紳和地方民力築路的方式，而後在其他地方也可以看得到，如鹿港出張所、臺南民政支部等即是。<sup>69</sup>概如基隆支廳長伊集院兼良所言，因成效良好而推廣到其他地方。

<sup>66</sup> 林品桐、謝鴻巖等編譯：〈十 二十九年三月份基隆支廳行政事務及管轄內概況報告〉（明治 28 年乙種永久），《臺灣總督府檔案中譯本》，第 4 輯，第 12 卷，頁 684。

<sup>67</sup> 〈地方行政に関する調査報告〉，《臺灣日日新報》，333 號，明治 30（1897）年 10 月 17 日，版 2。

<sup>68</sup> 〈滬尾沿道々路修繕〉，《臺灣日日新報》，355 號，明治 30（1897）年 11 月 16 日，版 2；〈大稻埕道路大修繕〉，《臺灣日日新報》，370 號，明治 30（1897）年 12 月 3 日，版 2。

<sup>69</sup> 〈二五 二十八年十一月起至二十九年三月止鹿港出張所行政事務報告〉（明治 28 年乙種永久），林品桐、謝鴻巖、王萬龍、陳文添、周塗金編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 5 輯，第 15 卷，頁 251-252；〈二 臺南民政支部開廳以來之機密報告〉，林品桐、謝鴻巖、王萬龍、陳文添、周塗金編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 5 輯，第 15 卷，頁 336。

表 9 1895.7-1896.3 間基隆支廳築路概況表

時間	地區	築路實況
1895.7-1895.9	從基隆第 2 停車場起至朝日、玉田、義重等三橋 暗街市場草店尾、義重及基隆三街。 小基隆沿岸道路	諭示各街徵用 124 名工人進行修繕。但是以僅少日數與 24 名工人，加上器具不足、困難甚多。但修築後勉強得以通行人車馬。
1895.10.7-10.12	從朝日橋東端至新店街	將原本路幅 4 尺寬經拓寬為 2.5 間
1895.10.13	新開、拓寬兵站部傳染病舍到該部病院附近的道路	自兵站傳染病舍至該部病院之道路中，在玉田街 40 間處新開道路。從該處目鏡橋往南長約 62 間道路，原 4 尺寬之狹路，經拓寬為 2 間，以利通往兵站病院。
1895.11.9	基隆兵站病院往東之道路 基隆至水邊腳間道路 基隆兵營建築所東門外之小河	拓寬為 2.5 間 擴寬為 2.5 間 架設兩座木橋
1895.12.21-12.28	石牌街	清除原本的鋪路石，改鋪砂礫石頭，並疏浚兩側下水溝。
1896.1	草店尾街憲兵屯所前 新興街及福德街道路 新店街	鏟除原有鋪路石，改鋪破石並在其上散佈砂礫。 進行道路修繕 鏟除原有鋪路石，改鋪破石並在其上散佈砂礫。
1896.2.1	支廳北側順沿海邊道路	改築為路寬約 2.5 間
1896.3.1	基隆晉仔寮街朝日橋西邊橋頭南北道路	鋪設砂礫，部分路段拓寬至 2 間。
1896.3.1	後井街經新店街通往海邊之溝渠	計畫改建為底幅約 4 尺、上部 6 尺之坡度、長度 30 間。
備註：1 間 = 6 尺。1 尺 = 30.3 公分		

資料來源：〈五 基隆支廳開廳以來至九月事務報告〉（明治 28 年乙種永久），林品桐、謝鴻巖編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 4 輯，第 12 卷（南投：臺灣省文獻委員會，1994 年 7 月），頁 624；〈七 二十八年十月至十二月基隆支廳行政事務及管轄內概況報告〉，林品桐、謝鴻巖編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 4 輯，第 12 卷，頁 649；〈八 二十九年一月份基隆支廳行政事務及管轄內概況報告〉，林品桐、謝鴻巖編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 4 輯，第 12 卷，頁 664；〈九 二十九年二月份基隆支廳行政事務及管轄內概況報告〉，林品桐、謝鴻巖編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 4 輯，第 12 卷，頁 649；〈十 二十九年三月份基隆支廳行政事務及管轄內概況報告〉，林品桐、謝鴻巖編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第 4 輯，第 12 卷，頁 684。

## 陸、結論

由本文之研究可知，在日治之初，軍方由於軍事行動之需求，地方由於物資流通、行政發展之需，興築道路與開設鐵路同屬當時之急務。因此，在領臺一開始即可看到軍方、中央民政部門、地方官廳皆積極展開道路的相關調查活動。

日軍在接收臺灣之初，受到強烈的抵抗，因此在最初一年尚處戰亂時期，要進行各項調查，實在是十分困難。然而令人驚訝的是，不僅軍部就其軍事目的進行諸項調查，民政局內務部土木課於設置初始即開始派遣雇員到各地調查諸項土木設施，提出十分具體的築路構想。到了臨時土木部時期，該部更是在短短的一年半的時間，也完成了重要路線 1,100 多公里的調查。此外，不容忽視的是，除了中央機構之外，地方行政部門為了行政上之需求，也進行了各項綜合性的調查。這些調查日後成為推進築路事業的重要參考。

在各項制度尚未整備、行政控制尚弱、治安未靖的情況下，中央在進行道路事業時，不論是在技術人員、經費甚至是勞力等各方面，皆需求得

到日本國內的支持方能順利推進。此外，值得注意的是，在軍政時期中央所擬定的道路之修築固然是由軍方執行，但不可忽視的是民政局內務部土木課負責列舉、設計將來要實施的要綱，甚至在軍政時期就為往後進入民政之後的道路事業擬定具體計畫，而後由軍方與臨時土木部繼續進行。因此，軍政時期的道路事業可謂是在陸軍局幕僚副官部與民政局內務部土木課的相互協力下推動的。

進入民政時期之後，設立民政局臨時土木部，負責調查道路事業的預算和路線、修繕原有的道路橋樑、改築臺北市內及其他市街地附近道路。至於其他的工程則委任陸軍混成旅團，以軍用道路為優先，一般道路次之，命工兵隊漸次進行，主要業務是繼續完成了西部縱貫道路和東西連絡道路等幹線。<sup>70</sup>因此，軍方與民政局的協力關係進入民政時期仍持續著，唯分工與軍政時期有所不同。

至於地方的道路事業亦起步甚早，總督府於 1895 年 6 月 28 日制定地方官暫行官制後，土木事業即為地方內務部的事業之一。1895 年 8 月依據民政支部及出張所規程，於臺灣（臺中縣）及臺南設民政支部，並於轄區內設民政支部出張所。民政支部與各出張所亦設有土木相關單位，進行道路的修築。在經費、人力缺乏的情況下，地方官很早就開始利用地方士紳和地方民力進行築路，街庄在地方士紳的領導下也會自主性地修繕道路和橋樑。以基隆支廳為例，可以看到在 1895 年 7 月即開始用此一方策推動地方築路事業。與以往認知在 1898 年 8 月 30 日保甲條例發布之後，早了約三年。

總之，日治初期的道路事業，很早就在軍方、中央民政部門、地方三條脈絡下展開，從日本領臺後到 1897 年度不到三年期間，共新設或改築了 910 多公里的道路（僅指軍方與臨時土木部所完成的部分，不含地方開鑿的部分），可說當時軍事及行政上所必須的道路大抵築造完畢。<sup>71</sup>但是這些

<sup>70</sup> 臺灣總督府道路港灣課：《臺灣の道路》，頁 4-6。

<sup>71</sup> 臺灣總督府道路港灣課：《臺灣の道路》，頁 4-6。

道路多是在緊急需求下在有限時間趕造出來的速成物，不論是路線的選擇或是路幅的統一等視之，皆有其缺憾。<sup>72</sup>因此，爾後必須進行的築造、改良等道路事業尚多。然而，此一時期的道路調查與築路事業，實為日後道路事業的發展，奠定了堅實的基礎。

## 附錄 1

### 《南澳蕃地道路探險報告書》中的道路項

本次踏查的道路並無普通道路的形狀，僅是蕃人往來足跡所踏出者而已，恐怕日本國內山間樵夫的通道也比此好過幾倍。此路若生蕃不往來時，雜草繁茂，僅 4、5 日就會使蘇澳、南澳間往返變得極為困難。山嶺險峻，甚至有成約 90 度傾斜者，羊腸小道，路旁樹木蒼鬱，一步亦無法前行。山岳形狀恰似並列錐頭一般，溪澗黑暗，其下深不可知。東澳嶺由東北逐漸擴長向西南，山岳重疊，絕頂拔出海面約 450 公尺。騙人嶺東北瀕臨海邊，西南山岳連綿，高約 520 公尺，岩層到處裸露，土質為赤黃色黏土。最近由於降雨稀少，以致溪中河水較少，流水甚少及於腰部。溪流概皆清水，滾滾奔流於巨岩大石之間，愈到下游，砂礫堆積層愈厚，清水似乎潛流至下層。一旦降雨連日，山洪爆發時，則溪水於狹窄河道中狂奔，沖走大石，造成土壤崩塌。現以其痕跡看來甚為明顯。此時最須注意者為通往各蕃社之叉路，除了嶺原及溪谷可由白米庄丘陵一處與之相通外，其他路徑則無從得知。經常聽聞蕃人會將通道遮掩，然除了東澳嶺以南蕃人外，並無往來者，似乎並無隱匿的必要。只有發現由路旁適宜處從小屋及樹上遠眺山嶺下的形跡而已。

惟最值得注意的是無法知道溪間通路。當溪谷無水時，根據蕃人足跡

<sup>72</sup> 〈本島の最近進歩（十七）〉，《臺灣日日新報》，第 1691 號，明治 36（1903）年 12 月 19 日，版 1。

雖可知其方向，但降雨之際即無法辨認，且溪谷間河流兩側茅草叢生，以致不知道路究竟在何處。

舊道與現存細路或合或離，多少留有一些痕跡，但樹木終年生長，霖雨頻頻，且山間傾斜陡急，岩層極易崩頽，若數月怠於修繕，則道路形狀自然改變。終於在各處發現舊路痕跡，實出於小官等人意料之外，原本清政府開鑿道路僅基於急功近利，道路的方向、工程的難易以及生蕃的情況等皆未完成探險調查，似乎僅由海上觀望，以地形中最容易之處為基地而進行開通。結果工程中途停止，最困難的大濁水以南、新城以北一帶的道路完全沒有開通，其間往來依賴船運。故人民雖欲陸行，但因蘇澳以南道路困難，且需冒著蕃害危險，故不如取道海路。以致投下鉅額工程經費所開鑿的道路終至無人問津的地步。今後探險由蘇澳至花蓮港的道路必須要花費許多時日，且因方向的不同而有極難的工程，若流於姑息，僅修繕舊路以供一時之便，恐將重蹈清國政府失敗的覆轍。今日基隆、蘇澳間國道既已完全開通，而蘇澳以南貫穿東海岸道路就必須全部開通，且該路位於人跡稀少之處，道路開鑿必須要先於各種事業的興起，當然也必須儘速除去各種可能的障礙。小官仔細考量以往開鑿過的道路，以為新道應完全不依照舊路，遠離海岸而選擇西方山脈中腹進行開鑿，試舉理由如下。

**有關生蕃之事** 原本蕃人並非居於聳入雲間的高山峻嶺上，而是居於山腰以下或溪谷之間，因為這裡是他們狩獵上方便的場所。小官赴新城之際，曾目睹居住在高峰半山腰的「太魯閣」外社蕃的住所，雖尚未深入蕃地探險，但南澳蕃人的居住地應與前者無大差異。若現下開墾高山半腰，開通蕃人巢穴，建立撫育之道，行訓育之法，將可漸次防止蕃人橫暴。蕃人並非天性兇殘殘忍，其襲殺當地人者，乃因彼等矇昧，終究無法在智識競爭上取勝，遂賴行險以逞狂暴之殺戮，而終能保守其獵場。此為自然的生存方法。一旦開通彼等之巢穴，而就撫育之緒時，不出數年，即使欲施以教育亦應非難事。先前進入蕃地之時，彼等雖未曾歡迎我等一行，但於其居住地附近相遇時，亦未嘗試抵抗。或認為彼等原本就已折服於軍隊之威，故不加反抗，若天性兇殘嗜殺，以數社之人襲擊僅約 30 名的日本人絕

非難事，然而彼等並未抵抗，雖然未能立即服從，卻也並非極端避諱。如此看來，則道路開通、往來頻繁之際，彼等將自然馴化，實行法令當非至難之事。

**山林** 從山林經營上來看，開鑿山腹由西面高山頂至東海岸，自蘇澳以南、新城以北的林木利益將不可勝數。雖然工程費用龐大，但可達間接相補的效用。然而萬一於海岸開通道路之際，遭遇搬運不便及生蕃來襲等困難時，滿目蒼鬱之森林，要等數十年之後才可能助於世間的發展。

**國防** 就國防而言，海岸道路之危險自然不須贅述，一旦遭遇外寇入侵，沿海深淵、風波靜謐時，敵艦不知將由何處登陸，若以少數士兵扼守東澳嶺或騙人嶺頂時，即使是勇敢的日本軍隊亦不能前進一步，蘇澳、花蓮港間的通信將立即被切斷。

**支道的開通及居民** 若開通山腹，由海岸到本道之間的任何地方都將使事業蓬勃發展。且可開通橫道，從事林業者將散居各處營生，人煙輻輳，隨之可確立治理保衛之道。但開通海岸時，則往山頂經營各種事業並非容易之事。

**有關修繕道路** 開通山路的工程雖極為困難，但工程進行之際，河流不過兩處，其他皆為乾涸溪谷。由於溪源皆淺，山腹道路的溪道狹窄，修築橋樑後，所須修繕者極少，應不會因山洪爆發而杜絕往來。

以上為小官此行感想的大致情形，目前開通車事道路為迫切之事，可暫時利用蕃人往來之道路。然而，經過詳細的探險調查後，並不能期許開鑿出永久有利國家發展之道路。

此次出差是為開鑿新路，由於各士兵的守護，才免去道路的困難與蕃人襲擊。數日之前，絕不相信撫育可使蕃人服從。露營地的配置、毛毯及餐飲的供給等皆蒙受軍官的特殊待遇，此點必須深深感謝哇地少尉及赤城、原田兩中士的協助。

特此陳報如上

附陳：23日鐵道隊為探查道路出發之時，命技手1名同行，於歸署後呈上1張探險地略圖。

明治 30 年 1 月 25 日<sup>73</sup>

## 附錄 2

### 市制（明治 21 年 4 月法律第 1 號）抄本

第 101 條：為創辦市公共事業或維持公共安寧，得向納稅者課徵夫役和實物稅。但不得課以有關學藝、美術及手工等勞役。

夫役及實物除了情況急迫之外，可直接以市稅為準算出相應之金額賦課之。

被課夫役者，依其方便，可由本人自己親任之，或由適當之人代之。除了情況急迫之外，得以金錢代之。

### 町村制（明治 21 年 4 月法律第 1 號）抄本

第 101 條：為創辦町村公共事業或維持公共安寧，得以夫役及實物向納稅者課徵納稅。但不得課以有關學藝、美術及手工上之勞役。

夫役及實物除了情況急迫之外，可直接以市稅為準算出相應之金額賦課之。

被課夫役者，依其方便，可由本人自己親任之，或由適當之人代之。除了情況急迫之外，得以金錢代之。

### 府縣制（明治 23 年 5 月法律第 35 號）抄本

第 65 條：府縣會得議決府縣費用支辦的事業是否可以用服夫役或納實物的方式代納。<sup>74</sup>

<sup>73</sup> 王學新：〈叭哩沙署長提出南澳蕃地道路探險書〉，見王學新譯著：《日據時期宜蘭地區原住民史料彙編與研究》，頁 43。

<sup>74</sup> 〈基隆支廳道路橋梁修繕二勞役人夫賦課ノ件〉（明治 28（1896）年 10 月 17 日，乙種永久保存），《臺灣總督府公文類纂》，國史館臺灣文獻館藏，39 冊，27 件。

## 徵引書目

## (一) 檔案、史料彙編

《公文類聚》(日本國立公文書館藏)

- 〈台灣島道路險惡ノ為メ運搬用人夫派遣ニ要スル費金支出方〉
- 〈台灣ニ於テ道路改築其他土木工事ニ要スル職工派遣諸費ヲ軍資金ヨリ支出ス〉
- 〈台灣ニ於テ道路改築其他土木工事ニ要スル職工派遣等ニ係ル諸費支出方〉
- 〈臺灣總督府ニ於テ施行スル工事ハ競争ニ付ヤス當分ノ内隨意契約ニ依ルユトヲ得〉

《臺灣總督府公文類纂》(南投國史館臺灣文獻館藏)

- 〈宮尾泰利外十二名開鑿道路調査ノ為出張ニ付調査事項命令書〉
- 〈鳳山ヨリ卑南ニ至ル道路開鑿巡視復命書〉
- 〈道路開鑿ノ件ニ付臺東出張員上申〉
- 〈基隆・蘇澳間道路工事及軍路修築費支出ノ件〉
- 〈基隆支廳道路橋梁修繕ニ勞役人夫賦課ノ件〉

王學新譯著，《日據時期宜蘭地區原住民史料彙編與研究》，總督府檔案專題翻譯(九)原住民系列之二。南投：臺灣省文獻委員會，2001年1月。

林品桐、陳文添編譯，《臺灣總督府公文類纂中譯本》，第10輯。南投：臺灣省文獻委員會，1997年12月。

高野義夫，《旧植民政人事總覽》，臺灣編1-4。東京：日本図書センター，1997年2月。

臺灣總督府，《職員錄(甲)明治29年》。東京：內閣印刷局，明治29(1896)年。

臺灣總督府道路港灣課，《臺灣の道路》。臺北：江里口商會印刷部，昭和

10 (1935) 年。

臺灣總督府陸軍幕僚，《臺灣總督府陸軍幕僚草案》。臺北：捷幼出版社，1991年5月（據明治36（1903）年5月版影印出版）。

臺灣總督府民政局，《臺灣總督府事務成績提要(一)》。東京：秀英舍，明治30（1897）年4月。

臺灣總督府民政部文書課，《臺灣總督府事務成績提要(二)》。臺北：臺灣日日新報社，明治31（1898）年11月。

臺灣總督府民政部文書課，《臺灣總督府事務成績提要(三)》。臺北：臺灣日日新報社，明治32（1899）年11月。

謝鴻嶷、林品桐、陳文添編譯，《臺灣總督府檔案中譯本》，第1輯。南投：臺灣省文獻委員會，1992年7月。

謝鴻嶷、林品桐等編譯，《臺灣總督府檔案中譯本》，第2輯。南投：臺灣省文獻委員會，1993年4月。

謝鴻嶷、林品桐等編譯，《臺灣總督府檔案中譯本》，第3輯。南投：臺灣省文獻委員會，1994年3月。

謝鴻嶷、林品桐等編譯，《臺灣總督府檔案中譯本》，第4輯。南投：臺灣省文獻委員會，1994年7月。

謝鴻嶷、林品桐、陳文添編譯，《臺灣總督府檔案中譯本》，第5輯。南投：臺灣省文獻委員會，1995年12月。

謝鴻嶷、林品桐等編譯，《臺灣總督府檔案中譯本》，第7輯。南投：臺灣省文獻委員會，1995年9月。

## (二)報紙、公報

《臺灣日日新報》，1897年10月至1903年12月。

《臺灣新報》，1896年7月至1897年4月。

《読売新聞》，1895年6月至1896年8月。

### (三)專書、論文

劉寧顏總纂，唐富藏編纂，《重修臺灣省通志》，卷 4，經濟志交通篇。南投：臺灣省文獻委員會，1993 年 1 月。

錢益，〈臺灣之公路建設〉，收入臺灣銀行經濟研究室主編，《臺灣之交通》。臺北：中華書局，1958 年 3 月。

曾汪洋，《臺灣交通史》。臺北：中華書局，1955 年 10 月。

王泰升，《臺灣日治時期的法律改革》。臺北：聯經出版事業公司，1999 年 4 月。