

# 日治時期臺灣道路事業的推進 —民力之徵用與臺灣人之拒適

蔡 龍 保

## 摘 要

日本政權進入臺灣後急於築路，導入近代路政制度的同時，長期展開道路調查，待各項準備工作完成後，便著手推動道路發展計畫。日治之初尚未課徵地方稅，臺灣總督府採異於日本國內之制，許可地方長官透過地方士紳動員民力修路。1898年8月制定「保甲條例」，改良後的保甲制度（Pao-chia System）與警察制度結合，強化此一殖民地特有的徵用體制，地方官廳得以透過此一有力的徵用體制動員民力遂行道路事業。清領時期由地方士紳義捐領導築路的傳統延伸至日治時期，臺灣人有識之士時常積極擬定計畫，自發性出資築路，充分展現臺灣人「向上進取」之近代性。亦即，臺灣人在築路事業中扮演重要的角色，無論是促成道路政策、計畫，或是付出勞力、土地、捐款皆無可取代。然而何以時有臺灣人起而反抗？實由於官方推行方式不當：1. 當局在市區改正的順序、徵地補償方式上有明顯的臺、日人差別待遇；2. 日本人未被編入保甲體制，可免除勞役、徵地、強迫捐款等壓迫；3. 道路工程圖利特定人士；4. 官方「使民不以時」、「過度勞役」。總之，吾人評價日治時期道路事業的成果時，必須檢視殖民當局的推行方式、臺灣人扮演的角色及其付出的代價；究明「殖民性」的同時方能較客觀地評價殖民統治下之「進步」與「發展」。

**關鍵詞：**道路事業、殖民、近代化、保甲制度、民力徵用。

# The Development of the Road Construction in Taiwan under Japanese Rule : The Conscription of the Local Manpower and Taiwanese Resistance and Adaptation

Lung-pao Tsai\*

## Abstract

The Japanese regime is anxious to start road construction as soon as it was established in Taiwan. It introduced the modern road administration system, and conducted a long-term road survey. After proper preparation, the project of road development begins. In the beginning of the Japanese-ruled period, there was no local tax. The Taiwan Governor-General adopted a different policy from that in Japan, and it permitted the local government to build the road via the local gentries' mobilization of the local manpower. In August 1898, the issue of Pao-chia Ordinance, which combined the Pao-chia system and the police system, empowered the capability of an attribute of colonization. The local government, equipped with the powerful conscription system, is thus able to start up road development. The local gentries' donation and participation in road construction under the Japanese-ruled period can be traced from the Ching Dynasty. The Taiwanese elites take an active part in drawing up the plans, and they sponsor road construction spontaneously, which demonstrate great aspiration. In other words, the Taiwanese plays a crucial and irreplaceable role in road construction, both in the formulation of the road administration policy and the road project, and in their contribution of labor, land and money. But why are there frequent revolts? In fact, it was arose by the improper enforcement by the colonial government : 1. The colonial government took a discrimination between the Japanese and the Taiwanese in their priority order in the revised city plan, and in the compensation for land expropriation. 2. The Japanese are not included in the Bao-chia system, which exempts them from labor, land expropriation, and forced donation. 3. The road construction benefits a privileged few. 4. The colonial government mobilizes the people untimely, and overburdens them. In sum, the evaluation of the road construction under the Japanese-ruled period should take a view from both the colonizer's policy enforcement, and the colonized Taiwanese's role and sacrifice. Properly and objectively to evaluate the "progression" and "development" under colony would be a good approach to understand what the coloniality is.

**Keywords:** Road Construction, Colony, Modernization, Pao-chia System, The Conscription of Manpower.

---

\* Assistant Professor, Department of History, National Taipei University

# 日治時期臺灣道路事業的推進 —民力之徵用與臺灣人之拒適\*

蔡龍保\*\*

## 壹、前言

日治之初，臺灣總督府陸續展開鐵路、築港、道路、通信、上下水道、都市計畫等基礎工程（infrastructure），其中，交通建設係極為重要的一環。道路由傳統道路進化為近代鋪設道路，汽車由少數特殊階級的所有物變成一般民眾重要的交通工具，帶來臺灣的「近代化」與「發展」。然而，誠如眾所周知，殖民地經驗並非是殖民地近代化的先決條件，吾人在評價殖民地的「近代化」與「發展」時，不僅必須詳細檢視殖民統治者施政之本意、政策的推展過程和方式、其中的差別待遇及殖民性，更不可忘卻邁向進步過程中被殖民者的角色及其所付出的代價。

日本政權進入臺灣後急於築路，導入近代路政制度的同時，長期展開道路調查，待各項準備工作完成後，便著手推動道路發展計畫。然而，臺灣的道路事業除了最初幾年因軍事行動、穩定政權之需較為積極之外，一直到 1926 年展開道路改良事業前，總督府並未投入太多預算。<sup>1</sup> 本文擬探討臺灣總督府在財源不足的情況下，如何善用殖民地之特殊性、徵用民力投入道路事業？在此一過程中臺灣人之因應態度與扮演之角色為何？藉由檢視被殖民者在建設過程中的角色，釐清其所付出的犧牲與代價，期能較

\* 本文獲二位匿名審查人惠賜諸多寶貴意見，特此致謝。

收稿日期：2007年3月1日；通過刊登日期：2007年4月26日。

\*\* 國立臺北大學歷史學系助理教授

<sup>1</sup> 蔡龍保：〈殖民統治的基礎工程：日治時期臺灣道路事業之研究（1895-1945）〉（臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所博士論文，2006年7月），頁363。

為客觀地評價殖民地建設之成果。

本文主要觀察的時間概止於 1930 年代中期，1930 年代後期進入戰爭時期後，臺灣總督府對各部門的動員、控制日益強化。就道路事業觀之，各地方官廳普遍利用「道路協會」、「土木協會」、「勤勞報國運動」、「道路品評會」等組織和機制來修築和鋪設國庫道路、指定道路、產業道路、山地開發道路。不論就道路事業的目的或動員方式，皆可謂邁入另一個階段，擬另文探討之。<sup>2</sup>

## 貳、徵用體制之形塑

本小節擬探討臺灣總督府在財源不足的情況下如何形塑民力之徵用體制來推動道路事業。臺灣總督府自治臺之初即採攏絡地方士紳以遂行地方行政之政策，加上臺灣人自清領時期即有由地方士紳捐輸、領導築路的傳統，動員士紳遂成為其推動道路事業的利器。1898 年 8 月制定「保甲條例」後，保甲制度與警察行政結合，使得此一殖民地特有的動員與徵用體制更為強化。

### 一、地方士紳之動員

日治之初，廢棄清廷所設之各種行政機關，取而代之的新政設施機關仍未完備，加上語言不通，上意難以下達，大小施政滯礙難行，重要命令無法公告大眾，要人民周知實有困難。因此，在各堡置堡長，在街庄設總

<sup>2</sup> 蔡龍保：〈殖民統治的基礎工程：日治時期臺灣道路事業之研究（1895-1945）〉，頁222。

理、街長，<sup>3</sup>以謀求上下之連繫。

例如基隆市有 14 街，從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，每街選出街長 1 名。總理遵照支廳長命令辦理戶籍、衛生之事，並隨時依支廳長命令辦理各項事務；街長或幫助總理、或聽從總理命令辦理所有公事。<sup>4</sup>此一行政體系，對地方道路的修築極有貢獻。當地方築路需要動員人力時，基隆支廳長伊集院兼良即要求總理、街長支援。1895 年 7 月 12 日，召集總理、街長並說明事由，希望他們對於徵用民力能有所諒解。諭告文如下：

#### 諭告文

明治 28（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，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，在本國規定修改道路徵稅名曰地方稅，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，所以修改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>5</sup>

也就是說，日本國內徵收地方稅作為道路修繕費，希望臺灣在未實施此一制度之前，能以義務勞動的方式來修繕市街道路。其實，原本基隆支

<sup>3</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>4</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。

<sup>5</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。

廳長伊集院兼良尚擔心實施結果，然而意外獲得良好成效。<sup>6</sup>此一機制其後進一步擴大到鹿港出張所、臺南民政支部等其他地方。其後，地方士紳的協力遂成爲推動民眾築路的動員體系中極爲重要的一環。地方官廳在築路計畫確立後，會先將計畫、圖面告諭街長、庄長、區長、名望士紳，由他們向民眾委婉說明，或勸民眾遷移，<sup>7</sup>或勸民眾捐款，或勸民眾服無償勞役，以推動築路事業。若仍不聽勸導，就再透過保甲、警察採取更激烈之手段。

## 二、保甲與警察之結合與強化

臺灣總督於日治之初之所以採異於日本國內之制，許可地方長官透過總理、街長動員民力修路，是因爲當時尚未課徵地方稅，無推動道路事業之財源。此一殖民地特有的動員與徵用體制，因 1898 年 8 月制定「保甲條例」更加強化；且於 1898 年 10 月採行地方稅制度後亦沒有廢除。<sup>8</sup>保甲制度主要是作爲對付「土匪」之對策，著重在維持治安，但在道路行政及道路事業所扮演之角色亦不容小覷。<sup>9</sup>

地方官廳若透過街長、庄長、區長、名望士紳等柔性曉諭民眾配合推動道路計畫卻仍無效果時，往往進一步透過保甲、警察採取更激烈之手段。道路計畫常是州層級決定之後下達給各郡，各郡常尚無暇考慮該計畫是否可行就將任務分派給各庄。若各庄在推行上有滯礙難行之處，郡守往往會帶著相關課長前往各庄督勵。如果仍然無法獲得民眾的認同，最後便動員警察課長，採取威壓的手段。警察單位爲取得庄協議會員、保正、區

<sup>6</sup> 〈四 基隆支廳第一次報告〉（明治28年乙種永久），林品桐、謝鴻焱等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第4輯，第12卷，頁618-619。

<sup>7</sup> 〈道路更張〉，《臺灣日日新報》，第256號（明治32（1899）年3月12日），版5。

<sup>8</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4-6。

<sup>9</sup> 鈴木斗人：《臺灣の保甲制度》（東京：市政調查會，出版時不詳），頁4-19。

總代及其他地方有力者之協助，會事先召開會議與之商議。<sup>10</sup>最後往往是由保甲局製作簽章用名簿挨家挨戶請民眾簽章，不合作者則以警察進行種種逼迫。

例如 1928 年要擴張臺南·佳里間、臺南·麻荳間的指定道路，州當局擬由人民捐獻土地，保甲民貢獻勞力進行開鑿，並命街內各派出所與保甲員勸庄民蓋印承諾。與該道路有關係的庄民不下數百戶，雖有一小部分是自由捐獻蓋印，但事實上有許多人是受到巡查的恐嚇而就範。對於拒絕蓋印者完全忽視其權力，巡查帶領保甲民挖掘其田地，對於阻擋的地主加以毆打，以妨害公務治罪，受此不平待遇者為數甚多。<sup>11</sup>

地方官廳善於利用保甲、街長、庄長、區長、名望士紳來遂行其政策。這些臺灣人當中，有些是和殖民政府合作、狼狽為奸來欺壓臺灣人者。例如 1928 年 3 月 25 日的《臺灣新民報》曾載：

東石郡港墘保正陳氏，平常只喜迎合地方警吏，不顧保民痛苦，這回又因道路修理的問題，很多庄民因感負擔過重而向郡守提出陳情書，郡守立即聲明要詳細調查事實。然而這幾日以來，陳氏竟和地方警吏聯合壓迫庄民，欲使一般民眾甘受過重的負擔，庄民大感不滿，欲團結一致，不負擔這種無理的勞役。<sup>12</sup>

然而，亦有堅持大是大非、和殖民政府相抗者，但他們大抵皆遭致相當的責罰。例如 1931 年要修築鶯歌庄道路，樹林區委員周居山、黃煙春、林登貴、何憲興等四人對於官方執行方式不滿，持反對意見。同年 6 月 16 日突然接到庄役場（相當於鄉公所）的解任通知，並立即派遣吏員接掌其事務。役場聲稱「任期已滿」，但事實上黃煙春、何憲興二人才剛

<sup>10</sup> 〈新竹郡下縱貫道路的工事人民要負擔二十萬工〉，《臺灣新民報》，第337號（昭和5（1930）年11月1日），版2。

<sup>11</sup> 〈為擴張指定道路巡查恐嚇捺印〉，《臺灣新民報》，第199號（昭和3（1928）年3月11日），版5。

<sup>12</sup> 〈東石強徵保甲民出勞役保民結束反抗〉，《臺灣新民報》，第201號（昭和3（1928）年3月25日），版7。

連任，周居山、林登貴二人則是去年6月30日區新設時的新任委員，任期是到1932年6月底。而山子腳的區委員呂石頭亦因不願承擔工程而被解任，鶯歌的區委員邱傳琳則因揭露工程上的利益分配而被解職。這些都是役場高壓的報復手段，當時皆引起庄民之非難。<sup>13</sup>

地方士紳如何在強權與正義的抉擇上採取適當的態度，實為兩難。就這點而言，就不禁令人佩服如李春生之流之士紳。1902年，臺北廳傳召李春生到署議修建昌后街小河墘之道路，當局想藉其力勸誘人民捐款推動。李春生則言：「稻民素稱眾庶，然勸捐情事須必大費躊躇，今意在必成，請先議捐公款，儻有不給，甘為殿後之貲，雖多不惜。」對於要其前往勸民拆遷一事，李春生則予以婉拒：「屋宇傾移島民最忌，安土重遷，必著巡查往為說諭，某不敢為叢怨之。」亦即對於捐金一事，李春生寧願自掏腰包而不願代當局勸逼民眾捐款，對於勸導人民搬遷一事李氏更是敬謝不敏，以柔軟的身段婉拒。然而，以其平日對地方之各項協力，官方亦不以為忤。<sup>14</sup>在其他地方，亦可見一些地方士紳、豪商，因體諒民眾生活之困難，而寧願投下個人經費配合官方開築道路。例如嘉義廳的黃惠候、黃楷候及基隆廳的顏雲年等皆是。<sup>15</sup>

### 叁、地方民力之徵用

明瞭臺灣總督府如何形塑殖民地特有的動員與徵用體制後，本小節擬觀察總督府如何透過此一體制來徵用民力。茲分人力之徵用、土地之徵收、捐款之強制分配三方面，觀察總督府如何徵用殖民地的人力、物力、

<sup>13</sup> 〈道路問題について腕力沙汰〉，《臺灣新民報》，第371號（昭和6（1931）年7月4日），版13。

<sup>14</sup> 〈議修路徑〉，《臺灣日日新報》，第1,168號（明治35（1902）年3月27日），版3。

<sup>15</sup> 〈道路改修〉，《臺灣日日新報》，第1,441號（明治36（1903）年2月22日），版4；〈基隆金瓜石間巴士全通〉，《臺灣鑛業會報》，第180號，頁99；轉引自唐羽：《基隆顏家發展史》（南投：國史館臺灣文獻館，2003年7月），頁346-347。

財力，遂行其道路事業。

## 一、人力之徵用

### (一)一般民力之徵用

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。早在 1895 年基隆支廳長伊集院兼良即透過總理、街長動員民力修路，但這是在沒有法源基礎的情況下進行。1895 年 7 月基隆支廳開廳後不久，支廳長伊集院兼良於第一次上呈民政長官的報告書中提出此一想法：

臺灣全島行政措施，必須興辦之事不少，最為緊要者應屬道路之開鑿。然而據本廳之經驗，本地勞工 3 天工作量，僅等於日本國內勞工 1 天之工作量；換言之，日本國內勞工 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。茲不顧稍涉及濫用職權之嫌，先行試辦修繕基隆市街道路，然後視其結果，擬建議總督府逐漸推及全島。<sup>16</sup>

1895 年 10 月 15 日，伊集院兼良在〈有關道路修築工人賦役之請示案〉中，才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，且市街道路修築之費用需要住民負擔，自不待言。本地雖然遲早將施

<sup>16</sup> 〈二七 基隆支廳道路橋樑修繕勞役小工之分擔案〉（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 7 輯，第 28 卷（南投：臺灣省文獻委員會，1995 年 9 月），頁 280。

行地方税法，以目前每戶每月差遣 1 人服勞役來修築道路橋樑一事，按照舊慣例應該可以如此辦理。基隆市街有 1,400 餘戶，加上日本人之寄寓者，全部可達 1,500 戶，每戶 1 個月派出 1 人，1 日平均可以有 50 人，以此人數不久便可完工。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之際，每戶每月派出 1 人服勞役，諒必不妨礙其生業。此案是否可行，請鑒核示遵。<sup>17</sup>

民政局的回覆是，依日本國內的市制第 51 條、町村第 101 條、府制第 65 條的法律認可之（參閱附錄一），但此機制運作的前提是必須獲得總督裁可。<sup>18</sup> 此一徵用方式，在保甲制度確立後，保甲的出役遂成爲築路不可或缺之一環。然而，人民必須對於修築廳舍、街庄役場、警察派出所、道路、上下水道等眾多地方公共工程事業提供勞役，<sup>19</sup> 時因過度勞役而產生民怨。

## （二）歸順「土匪」之徵用

日治初期，總督府進行「剿匪」的同時，亦對各地「土匪」積極進行招降工作，先給予首領大筆金錢，使其所屬部下全部歸降，並要求交出歸順名簿，以掌握投降者的實況，俾益於治安管理。此外，致力使投降的「土匪」回歸正業；<sup>20</sup> 或從事公共事業，或從事個人事業，無業者占極少數。其中，以從事公共事業者占 65%，爲數最多（參閱表 1）。

17 〈二七 基隆支廳道路橋樑修繕勞役小工之分擔案〉（明治28年乙種永久），林品桐、謝鴻嶷等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第7輯，第28卷，頁281-282。

18 〈二七 基隆支廳道路橋樑修繕勞役小工之分擔案〉（明治28年乙種永久），林品桐、謝鴻嶷等編譯：《臺灣總督府檔案中譯本》，第7輯，第28卷，頁282-283。

19 〈臺北街庄役場の修築〉，《臺灣日日新報》，第2,342號（明治39（1906）年2月23日），版2。

20 竹中信子：《植民地臺灣の日本女性生活史》，1明治篇（東京：田店畑書店，1995年12月），頁87。

表 1：「土匪」歸順者就業狀況表

項別	總數	從事公共 事業者數	從事個人 事業者數	無業者數	總計
劉簡全及其部屬	165	105	50	10	165
王猫研及其部屬	216	83	122	11	216
林豹成及其部屬	193	76	110	7	193
陳秋菊及其部屬	102	90	12	0	102
徐祿及其部屬	96	60	36	0	96
鄭文流及其部屬	86	50	36	0	86
李伍及其部屬	21	11	10	0	21
盧錦春及其部屬	677	500	177	0	677
李養及其部屬	200	200	0	0	200
陳赤牛及其部屬	9	0	9	0	9
簡阿年及其部屬	25	0	25	0	25
陳捷陞及其部屬	21	21	0	0	21
王脩及其部屬	12	12	0	0	12
高炎	1	1	0	0	1
曾賢及其部屬	15	0	15	0	15
柳樣及其部屬	15	0	15	0	15
許養水	1	0	1	0	1
許嘴及其部屬	2	0	2	0	2
黃木	1	0	1	0	1
許土龍及其部屬	8	0	8	0	8
陳配及其部屬	12	0	12	0	12
賴八音及其部屬	9	9	0	0	9
周猷及其部屬	4	4	0	0	4
林憂及其部屬	2	2	0	0	2
陳炎	1	1	0	0	1
計	1,894	1,225	641	28	1,894

資料來源：〈歸順者就業狀況〉，《臺灣日日新報》，第 293 號（明治 32（1899）年 4 月 27 日），版 2；〈歸順就業〉，《臺灣日日新報》，第 295 號（明治 32（1899）年 4 月 29 日），版 3。

招降「土匪」之後，官方輔導從事公共事業的種類有開墾蕃界、遞送郵務、電信事業、築路事業等。其中，尤以派往築路者最多。例如臺北·宜蘭間新道路的修築即是仰賴歸順「土匪」之力。坪林尾、頭圍間約 29.5 公里由鄭文流率眾修築，其後鄭氏更擔負遞送郵件的任務；坪林尾到礁溪約 25.5 公里的道路，其中 5.2 公里是由工兵開鑿，其他則是由林火旺率其舊部林朝俊、林小花等 500 餘人開鑿。<sup>21</sup> 蘆錦春、李養等人則改築水返腳到基隆間的道路；簡大獅、劉簡全、林清秀、王猫研等人指揮部下開鑿芝蘭到金包里間的道路。<sup>22</sup>

使役「土匪」修築道路並不僅限於北部。例如臺南縣於 1898 年度以國庫費或地方稅新開或修復的道路，總計 317 公里。其中，以國庫費支辦的有春·車城間、嘉義·朴仔腳間、臺南·安平間、臺南·興化間道路，計 52 公里；支出地方稅、利用歸順「土匪」施工的有臺南·大目降間、臺南·關帝廟間（含正路、東路、西路、南路、北路）、鳳山·打狗間、潮洲庄·東港間、店仔口·新營庄間、阿公店·臺南間、樸仔腳·嘉義間道路，計 93 公里；各辨務署以水災復舊費使役歸順「土匪」修築的有太湖線（含正路與左路）、阿里港線、新營·前大埔間、後大埔線、中埔線、梅仔坑線（含正路與左路）、關帝廟線（含正路與左路、右路）等道路，計 172 公里。<sup>23</sup> 其中，由「土匪」修築的比例高達 84%。由此可見日治初期「土匪」的勞役在築路事業上有其一定之貢獻。

<sup>21</sup> 〈臺北宜蘭間の新道路〉，《臺灣日日新報》，第204號（明治32（1899）年1月8日），版2；〈宜蘭道路〉，第206號（明治32（1899）年1月11日），版3；〈宜蘭?匪情?道路開鑿〉，《臺灣日日新報》，第267號（明治32（1899）年3月26日），版2。

<sup>22</sup> 〈臺灣北部の匪情及び歸順者の近狀〉，《臺灣日日新報》，第155號（明治31（1898）年11月8日），版2。

<sup>23</sup> 〈臺南縣道路の發達〉，《臺灣日日新報》，第293號（明治32（1899）年4月27日），版2；〈道路興工〉，第318號（明治32（1899）年5月26日），版3。

## 二、土地之徵收

土地徵用的問題，在日治之初進行道路、鐵路工程時即浮上檯面。最初徵收設有補償方法，惟分為臺灣人與日本人和外國人兩種。若用地關係人為臺灣人時：1. 1895年以來的道路及輕便鐵路新設之例，係由官員諭示關係人民捐獻土地，但若是含有建築物的土地（宅地）則給予補償。此外，必須將土地之所在地、種類、面積告知地方廳，辦理免租手續。2. 用地內之建築物給予遷移費使其拆除遷移。3. 用地內的農作物，斟酌其性質給予相當之補償。4. 作為砂石場的用地盡量避免造成永久性損害，以便在若干年後再復行耕作。必須將其所在地、種類、面積通知地方廳，辦理有期免租手續，若屬永久損害則給予相當之補償。5. 作為車站用地者，給予相當之補償。

用地關係人民為日本人或是外國人時：日本人亦準用前項各例，但不服無償捐獻或對於補償金額有異議時，調查其原價並加入興築費，在不致使其產生損失的前提下給予相當之補償。此外，亦得依換地之法進行換地。若是外國人持有永久承租權之土地，則給予相當的補償，或依換地的方式補償之，盡可能避免紛擾。其後，又制定土地、建築物、農作物、墓地遷移的補償標準如下表：

表 2-3-2：土地、建築物、農作物、墓地遷移補償標準表

土地種別		每坪補償金額
車站用地		20 錢
農作物	茶園	6 錢
	甘蔗田	3 錢
	田地	5 錢
	菜園	2 錢
	竹林	30 錢
有完整的臺人構造家屋		5 圓

墓地遷移費	大	5 圓以下
	中	3 圓以下
	小	2 圓以下
備註	若地主不明者，由所在地之街庄長進行遷移工作。	

資料來源：臺灣總督府鐵道部：《臺灣鐵道史》，中卷（東京：近藤商店活版部，明治43（1910）年9月），頁433-440。

由上述規定可看出有明顯的差別待遇，日本人對於補償金額不服者可以上訴，甚至明言補償原則為「不致使其產生損失」；反之，臺灣人僅能默默接受極有限的補償金，且不能採換地之法。其後，官方認為對於線路上有建築物的土地及屬永久損害的砂石場用地給予補償金的話，對於無償捐獻土地的人民不公平，亦造成地方官在勸導捐地之不便，決定停止實施。<sup>24</sup> 後來，總督府發現臺灣舊慣之中有可援用之處，進而改採全面無償徵用：

軍隊進行新設道路或擴張路幅之時，道路用地有分屬官、民有田園，屬官有者有佃戶耕作，每年繳納一定官租，因此作為道路用地後免其官租實為至當。至於屬民有地者，自然應當賠償相當的土地費。然而，徵於本島從來慣行之收用法，當土地被徵收為道路用地時僅免其租稅，並無賠償土地費。因此，暫時依從舊慣，僅免其租而不賠償土地費。<sup>25</sup>

全面改採無償徵用之後，連原本對臺灣人的些微補償亦被取消。亦即是原本對臺灣人與日本人、外國人間補償方式的差別待遇變得更加不公平。

<sup>24</sup> 臺灣總督府鐵道部：《臺灣鐵道史》，中卷（東京：近藤商店活版部，明治43（1910）年9月），頁433-440。

<sup>25</sup> 〈軍政中開設シタル道路敷地免租ノ儀ニ付臺中縣知事ノ稟議民政局内務部長ヨリ通牒ノ件〉（明治29（1896）年10月1日），《臺灣總督府公文類纂》，國史館臺灣文獻館藏，第35卷，第9,696冊，第21號。

日後進行道路工程時，若工地係為官有地或其上有官有房舍，只要由地方官廳向中央申請，獲得總督認可即可轉為道路用地。<sup>26</sup> 至於民有地，則是形式上由人民向地方官廳提出捐獻申請，地方官廳製作土地獻納調查書（含土地所在地、坪數、估計價值、獻納目的、業主名字和地址等）附上圖面後上呈中央，經認可後轉為道路用地。<sup>27</sup> 捐獻土地的手續十分繁雜，即使捐獻少許的土地，也必須先進行保存登記，再進行分割登記。雖然該資料是由該廳製成，但是捐獻者對於捐獻自己的財產還要經過這麼煩雜的手續，且必須支付登記費，實在擾民。<sup>28</sup>

因此，臺灣人的土地、建築物位於施行線路上者，土地以捐獻的方式、建築物以無償拆除的方式處理，<sup>29</sup> 頂多僅給予少數的遷移費。<sup>30</sup> 徵收土地不給付補償金，若是不願捐獻土地、拆除房子的，就用「下水規則」進行無償徵收。<sup>31</sup> 這種方式造成人民極大的損失，自然引起民怨。<sup>32</sup>

<sup>26</sup> 〈官有地ヲ道路敷地ニ使用ノ件臺北廳ヘ認可〉（明治35（1902）年7月7日乙種永久），《臺灣總督府公文類纂》，國史館臺灣文獻館藏，第763冊，第19號；〈官有家屋敷地道路ニ充用ノ件臺南廳長稟申ニ對シテ指令認可〉（明治36（1903）年11月30日永久保存），第879冊，第17號。

<sup>27</sup> 〈恆春廳楊德外十八名ヨリ恆春、大板□間開通ノ道路敷地寄付ノ件〉（明治35（1902）年8月8日乙種永久），《臺灣總督府公文類纂》，國史館臺灣文獻館藏，第745冊，第20號；〈小門外道路敷地トシテ土地獻納願同上〉（明治32（1899）年3月22日乙種永久），第393冊，第4號；〈臺南縣下謝燦南外六十八名道路敷地トシテ土地寄付認可及林守外六名寄付ニ付〉（明治34（1901）年9月16日乙種永久保存），第626冊，第2號。

<sup>28</sup> 〈桃園廳下の道路〉，《臺灣日日新報》，第2,803號（明治40（1907）年9月5日），版2。

<sup>29</sup> 臺灣總督府官房文書課：《臺灣總督府事務成績提要》，明治37（1904）年度（臺北：臺灣日日新報社，明治40（1907）年8月），頁456。

<sup>30</sup> 〈新起街道路之修繕〉，《臺灣日日新報》，第1,755號（明治37（1904）年3月10日），版2。

<sup>31</sup> 〈臺北市區改正實行の模様〉，《臺灣日日新報》，第2,202號（明治38（1905）年9月2日），版2。

<sup>32</sup> 有極少數例外，例如，鐵道部為了擴張鹽水港廳管內番仔田車站、開鑿拔仔林庄線路旁排水溝而欲徵用民有地時，當時的鹽水港廳長村上先認為：「現在早已不是為了官營事業而得以無償徵用民有地的時代了」，因而拒絕鐵道部徵地之要求。最

對臺灣人採取全面無償徵收，然而，對日本人仍採換地之法，令臺灣人感到心有不甘。1901年，當臺北市區計畫築造道路所需用地徵收到山下秀實的民有地時，即採用「官民地交換」的方式。評定甲乙兩地的價格之後，認為適當且無其他扞格之虞，總督即認可之。臺北縣先對該地進行調查，製作價格調查書。由於地上的建築物勢必拆除，其價值也一併算入地價之中。其後，以臺北縣大加蚋堡臺北城內府前街一丁目 333.3 坪、價值 1,500 圓的官有地，交換山下秀實位於同縣石坊街 60.5 坪、價值 1,500 圓的民有地。<sup>33</sup>

各地方的實施情況並不一致。相較於基隆市區改正有補償金制度，<sup>34</sup> 臺北市區改正則以「下水規則」進行無償徵收。然而，實施「下水規則」實有其不完備之處。例如，原本 3.64 公尺（2 間）寬的道路要擴張到 18.18 公尺（10 間）時，必須徵收兩邊各 7.27 公尺（4 間）的民有地。但是下水工地所需之區域有其限度，以下水規則無法徵收要用作道路工地的廣大土地。即使將地上建築物全部拆除，下水用地徵收的區域和舊道路間仍為民有地所隔，呈現新道路中央有民有地的奇特現象，實必須作一整頓。<sup>35</sup>

1908 年 3 月，當局決定對市區改正徵收的民有地發給補償金，但此一規定是適用於 1908 年之後的徵地，不溯及既往。<sup>36</sup> 位於道路工地上的

---

後，鐵道部沒辦法也只得用換地的方式取得。參見臺灣總督府鐵道部：《臺灣鐵道史》，中卷（東京：近藤商店活版部，明治43（1910）年9月），頁440-441。

<sup>33</sup> 〈臺北城內府後街石坊街二在儿民業地ヲ道路築造ノ爲メ官有地ト交換ノ件〉（明治35（1902）年7月10日乙種永久），《臺灣總督府公文類纂》，國史館臺灣文獻館藏，第747冊，第8號。

<sup>34</sup> 補償金額，房子則以家屋稅申告價格的1/3計之，土地則是1坪3圓計之。〈基隆市區改正の補償金〉，《臺灣日日新報》，明治40（1907）年11月6日，第2,854號，版2。

<sup>35</sup> 〈市區改正と補償金〉，《臺灣日日新報》，第2,788號（明治40（1907）年8月18日），版2。

<sup>36</sup> 〈市區改正と補償金〉，《臺灣日日新報》，第2,844號（明治40（1907）年10月25日），版2。

房屋賠償方式如下：1. 臺灣人因為家屋和土地權利並非分設，因此以家屋（稅）臺帳登錄價格的 1/2 作為補償金標準；2. 日本人的房子家屋和土地權利是分開的，因此各以家屋和土地時價的 1/2 作為補償金標準。<sup>37</sup>

此一方式不僅使得臺灣人少了一份補償金，加上家屋臺帳的登錄價格與時價往往相去甚遠，使得臺灣人和日本人能獲得補償的金額相差甚大。同一地區相連的房子，一方可獲 100 圓的補償金，另一方只領不到一半。為改善此一不公平的情況，對臺灣人的家屋、土地，決定不再採家稅臺帳的申告額，而是以登記所保存的登記買賣價格為基礎，並請專門的評價人探察實際情況估價，再以估價的 1/2 作為補償。<sup>38</sup> 官方徵用土地，終於有較為合理的補償。

然而，這不過限於市區改正工程，對於其他區域的道路工程仍然是採無償徵收。例如 1920 年代後期，臺灣各地方積極擬定道路興築計畫，修築指定道路，其用地之徵收即是採人民無償捐獻的方式。對此，有識之士也發出批判之聲：

道路擴張所及的人民之土地、家屋等，聽說是要以捐獻行為的名義使用，毫不支給補償費。這在名目上雖然是捐獻行為，但並不是在事前得到人民承諾，而是用強制手段，先開鑿道路後再給人民蓋印。蒙受損失的人民於各處哀呼都無濟於事，只能默然承受。雖然臺中州這種計畫在公眾而言是很有利的，但是其所用的手段，如強制造路、侵害人民所有權這樣的行為，毫無法律上的根據。若根據臺灣施行的土地收用規則第十三條，應該給予相當的補償。<sup>39</sup>

<sup>37</sup> 〈市區改正と補償金〉，《臺灣日日新報》，第2,965號（明治41（1908）年3月21日），版2。

<sup>38</sup> 〈市區改正と補償〉，《臺灣日日新報》，第2,991號（明治41（1908）年4月23日），版2。

<sup>39</sup> 〈臺中州的道路網小民蒙損失極大〉，《臺灣新民報》，第291號（昭和4（1929）年12月15日），版3。

### 三、捐款之強制分配

臺灣總督府急於推進的事業甚多，在有限的經費下實無法面面俱到。在無法可想的情況下，往往最後是犧牲人民的權益。當局認為：

..... 在毫無損害人民的情況下要完成市區改正的話，就必須付出龐大的費用。市內全體的面積約 300 萬坪，其中道路不論是已完成或未完成者應有 50、60 萬坪。其中未完成的道路至少也有 30 萬坪，若一坪補償 5 圓的話，就需要 150 萬圓的經費。以此觀之，是不可能完成市區改正的，因此，大抵不得不由人民捐獻。<sup>40</sup>

道路臺帳制度建立後，道路區分為市街庄道（保甲道路）和指定道路，市街庄道之興築費全由地方民眾負擔。1908 年 9 月，臺北廳計畫開鑿錫口市街到永春坡的學林間 1.96 公里（18 町）、路幅 5.45 公尺（3 間）的保甲道路，預計經費 10,000 餘圓，全部由人民按保、甲比例分擔。此外，亦計畫興築江頭到北投間長 3.93 公里（1 里）、路幅 3.64 公尺（2 間）的保甲道路，預估經費 15,000 圓，亦由保甲負擔。<sup>41</sup>

至於指定道路雖有國庫和州費之補助，但攤給人民的款項總是不在少數。例如 1929 年臺中州擬定州下道路網計畫，總經費 3,850,000 圓以 6 個年度執行。其中，州費負擔 2,000,000 圓，各街庄必須負擔 1,850,000 圓，民眾需負擔金額達 48%。1930 年實施新竹州縱貫道路改修鋪設工程費 87,020 圓中，國庫負擔 55,320 圓，地方負擔 31,700 圓，民眾必須負責 36% 的款項。<sup>42</sup> 在道路發展計畫中，人民只能無助地攤負被規定下來的金

<sup>40</sup> 〈市區改正の經費に就き〉，《臺灣日日新報》，第1,913號（明治37（1904）年9月14日），版2。

<sup>41</sup> 〈保甲道路の開鑿〉，《臺灣日日新報》，第3,122號（明治41（1908）年9月25日），版4。

<sup>42</sup> 〈稅外稅是納稅也是寄附？〉，《臺灣新民報》，第343號（昭和5（1930）年12月13日），版2。

額。若有怨言或不合作之處，則遭當局指責，並以保甲、警察強制執行。<sup>43</sup>

## 肆、臺灣人民之拒適

由上之探討可明確瞭解臺灣總督府如何透過殖民地特有的徵用體制動員民力推進道路事業。本節擬進一步究明在徵用民力的過程中，臺灣人的肆應態度為何？何以屢傳臺灣人「反抗」築路的事件？「反抗」之原因為何？藉此瞭解臺灣總督府之執行方策、臺灣人對「近代化」事業的態度及臺灣人「反抗」之真象。

### 一、臺灣人對於築路事業之態度

《臺灣日日新報》上時常可看到臺灣總督府指責臺灣人對於築路事業不盡力，大有諷刺臺灣人民度低而排斥近代化設施之意：

領臺當時本島人不知衛生為何物，對於當局者所實施之清潔法、道路改修等不僅不了解其旨，反而時時違背當局者之意志，將衛生視之等閑，或在修繕道路時時有拒絕撤除家屋等種種令人不悅的行動。<sup>44</sup>

然而，臺灣人果真對築路事業態度消極，而排斥新事物的導入嗎？事實上，此乃是殖民者不知檢討自身手段之粗劣，而一味怪罪臺灣人之說詞。

臺灣人自清領時期即有由地方士紳捐輸修築道路的傳統，政權遞嬗之後亦是如此。日治初期，除了地方官吏的動員之外，道路、橋樑的小幅度

<sup>43</sup> 〈開路餘談〉，《臺灣日日新報》，第692號（明治33（1900）年8月21日），版2。

<sup>44</sup> 〈道路修繕と本島人の意嚮〉，《臺灣日日新報》，第1,724號（明治37（1904）年2月2日），版2。

修補仍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，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>45</sup>各地方時常可見街庄民眾自行籌措人力和資金來修繕道路。<sup>46</sup>

相對於官方指責臺灣人不配合推進道路事業，反倒是有識見的臺灣人士紳時常因總督府道路事業延遲而大力催促。日治初期，總督府建設臺北是以城內優先，艋舺、大稻埕方面則因經費關係遲遲未著手道路、下水工程，大稻埕士紳時常感到道路、下水等各項設施未備。<sup>47</sup>1898年大稻埕遭遇水患之後，紳民總代張瑞麒、李春生、葉為奎、林望周、張夢星、王慶忠等士紳認為有必要趁此一時機改良道路，規劃設置市道改良事務所，合官民之力進行此一事業。詳列企畫章程，甚至已選出所長、副所長、幹事長、顧問等，向臺北縣知事村上義雄請願（參見附錄二）。然而，臺北市區計畫委員會以道路事業不適宜以民間自主性組織推動為由，拒絕市道改良事務所之成立。<sup>48</sup>

即使如此，臺灣人並沒有就此放棄。1898年8月，大稻埕紳商總代李春生、葉為圭等人，因大稻埕街路過於狹窄，連署向縣廳請願，欲推動各地道路擴張，言明所有經費悉取於義捐。不久，獲得縣廳計畫許可，派遣

<sup>45</sup> 〈地方行政に關する調査報告〉，《臺灣日日新報》，第333號（明治30（1897）年10月17日），版2。

<sup>46</sup> 〈滬尾沿道々路修繕〉，《臺灣日日新報》，第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》，第370號（明治30（1897）年12月3日），版2。

<sup>47</sup> 〈城外の道路下水工事〉，《臺灣日日新報》，第1,307號（明治35（1902）年9月7日），版2。

<sup>48</sup> 〈大稻埕道路改修ノ件市區計畫委員へ諮問〉（明治31（1898）年12月21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，第420冊，第15件。

土木課員前往測量，配合臺灣人推動道路事業計畫。<sup>49</sup> 諸如此類之例，在各地方皆有，不勝枚舉。<sup>50</sup> 由此可知，臺灣人仍維持舊有的自力築路之傳統，對於發展道路事業十分積極，甚至其期望時常超出官方發展計畫，扮演積極催促的角色。

對於臺灣人積極的態度與實際之貢獻，官廳也不暋言給予稱讚：

迨至 2、3 年前為止，開修道路及其他公共事業，時常遭致臺灣人的異議，今則不然。臺灣人亦知悉交通、衛生等事業不可一日視之等閒，再因這些公共事業訴苦者少，大多贊成新設施的推動，並奮力參與。例如，這次大稻埕、艋舺道路拓寬工程，是受到臺灣人催促慫恿而成。並無如同以往之障礙，僅希望工程可以早日完工。<sup>51</sup>

迨至 1920 年代後期，臺灣道路邁向改良時代後，積極展開諸多重要幹線道路之修築、改良。此時，可以看到臺灣人期待道路帶來地方之發展，對官方積極運動爭取道路線之通過的情況。例如縱貫道路在斗南通過

<sup>49</sup> 測量後分類如下：自稻新街通六館街為大路，怡和巷街通港邊街為小路，震和街通李厝街為大路，杜厝街通大有街為中路，珪瑜粹街通埤仔墘街為中路，其他中北街、國興街、普願街、益保裕街為小路。屬大路者則應擴張為 4 間半，屬小路者則應擴張為 3 間。參見〈街路擴張〉，《臺灣日日新報》，第 104 號（明治 31（1898）年 9 月 6 日），版 3。

<sup>50</sup> 1899 年 3 月，臺灣人街長林松雲向辦務署請修道路。參見〈請修道路〉，《臺灣日日新報》，第 257 號（明治 32（1899）年 3 月 14 日），版 3。又如，艋舺、大稻埕各街欲重新修築溝渠道路以益衛生，屢次邀集該地紳商協議，然因經費甚鉅，籌費困難，因此遲遲未決。1901 年 5 月，以艋舺委員李秉鈞、大稻埕委員葉為圭為首，集各街紳商數十人評議修溝意見，簽名蓋印向臺北縣廳檢疫部提出意見書：「市鎮之間溝道不通，則積濁成淤，毒氣上升，居民易生疾病。此數年來艋舺、大稻埕所以疫氣流行，居民為之不安者也。政府深念及此，每有籌修艋舺、大稻埕溝道之意，而猶慮其需費頗鉅，必積地方稅數年撥之始修之。又以修濬溝道為衛生第一要著，礙難久待。因此謀之，秉鈞、為圭等共思此舉，乃所以衛生民之生，民難無力不能坐視。然民力甚微，欲有所奢望而不得也。若就居民屋前溝底應用土管，或溝之兩側石條責民輸出，而其餘一切應需以及車路之應何數修者，概由官理，則民易從而事可速舉。」參見〈修溝意見〉，《臺灣日日新報》，第 944 號（明治 34（1901）年 6 月 27 日），版 3。

的地點懸而未決之時，庄民皆深恐道路轉向他方。交通局欲架設橋樑派員測量時，虎尾庄民大為運動，欲自惠來厝方面新造道路彎到虎尾，轉至斗南庄外接嘉義道路；斗南有志者聞此，亦急著向斗六郡陳情爭取路線通過。<sup>52</sup>此一現象如同之前臺灣人積極爭取鐵路線與軌道線的運動一般。<sup>53</sup>

由上可知，臺灣人具有地方士紳領導築路的傳統，而此一傳統亦延伸至日治初期。當總督府道路施政過慢時，時常可見臺灣人有識者積極擬定計畫，甚至自掏腰包進行築路工程，深知築路之重要性。然而，何以時常傳出臺灣人反抗築路之消息？實值得吾人深究其因，這就是以下要探討的，臺灣人之「反抗」。

## 二、臺灣人之「反抗」

### (一)臺、日人之差別待遇

除了前面提到市區改正優先日本人為主的城內、擱置臺灣人居住的艋舺、大稻埕的順序差別，以及徵地補償方式之不公等明顯的臺、日人差別待遇之外，最大的差異在於日本人並未被編入保甲體制中。興築道路係採強制保甲民負擔的政策，不受保甲制度支配的優越階級—日本人，自然沒

<sup>51</sup> 〈道路取擴工事と本島人意嚮〉，《臺灣日日新報》，第1,626號（明治36（1903）年9月30日），版2。

<sup>52</sup> 〈斗南虎尾兩庄互爭縱貫道路〉，《臺灣新民報》，第317號（昭和5（1930）年6月14日），版7。

<sup>53</sup> 1905年縱貫鐵路中部線通車之時，軍用鐵路的移轉甚至引起臺中廳、彰化廳兩地人士的競爭、運動；臺中廳更因爭取接收軍用軌條不夠積極、造成該地輕便鐵路興築遲緩，而遭到民眾極度抱怨。參見〈南投方面の輕鐵線〉，《臺灣日日新報》，第2,145號（明治38（1905）年6月28日），版2；〈中部の輕鐵問題（上）〉，《臺灣日日新報》，第2,156號（明治38（1905）年7月11日），版4；〈中部の輕鐵問題（中）〉，第2,157號（明治38（1905）年7月12日），版4；〈中部の輕鐵問題（下）〉，第2,157號（明治38（1905）年7月13日），版4。

有負擔工程費用和勞役之義務。這於情理上未免太說不過去，總督府爲了掩人耳目，讓日本人以捐獻名義表現善意，至於金額多少並沒有限制，全憑其自由意志。<sup>54</sup>

此外，保甲民亦長期擔任修繕道路之角色。道路臺帳制度建立之後，<sup>55</sup> 國庫只對指定道路及之後追加的指定道路支出改築或災害費用，地方費對指定道路之外的道路（即市街庄道路，或稱保甲道路）亦不進行維護修繕。<sup>56</sup> 保甲民要負責修繕這麼多道路實亦爲一大負擔，無怪乎顏雲年曾於總督府評議會中發出不平之鳴：

保甲人民除了必須負擔保甲費用又要執行壯丁團的義務，負擔已較日本人爲重。此外，尚必須對街庄州支出州經費中的道路費。因此，若再以保甲勞力進行道路修繕，實在是不可行。若一定要由地方人民負擔，則必須由臺灣人、日本人共同負擔方爲良策。<sup>57</sup>

<sup>54</sup> 〈築路問題內地人自由寄附臺灣人義務的負擔〉，《臺灣新民報》，第356號（昭和6（1931）年3月21日），版4。

<sup>55</sup> 1900年代初期以來，各廳致力開鑿地方道路，頗有顯著的進步。爲了有助於當時及未來道路事業的發展，調查新築道路或是舊有道路改築後之幅員、坡度、橋樑暗渠的位置和構造，及其他道路相關資訊，製作道路臺帳是必要的。1904年，特地從地方費支出調查費1,988圓，分配給各廳（除臺東、澎湖及春廳）進行調查，製作道路臺帳。1904年度更進而樹立「圖式道路臺帳調製計畫」，指定約2,750公里的調查線路，通告各廳（澎湖廳與臺東廳除外）道路調查方法，命地方廳進行調查，再依規定製成詳細的道路臺帳。收入道路臺帳的道路即是所謂的指定道路，相當於日本國內的國道、府縣道。道路臺帳制度的建立，意味著臺灣的道路邁向近代化、制度化的管理。參見臺灣總督府官房文書課：《臺灣總督府事務成績提要》，明治37（1904）年度（臺北：臺灣日日新報社，明治40（1907）年8月），頁472；〈道路調查方法各廳へ通達〉（明治38年（1905）年2月21日），《臺灣總督府公文類纂》，國史館臺灣文獻館藏，第1,115冊，第23號；林肇：《伸び行く臺灣》（東京：經政春秋社，昭和11（1936）年3月），頁59。

<sup>56</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4-6。

<sup>57</sup> 臺灣總督府評議會：《第壹回臺灣總督府評議會會議錄》（臺北：臺灣總督府評議會，大正10（1921）年6月），頁6-52。

## (二)圖利特權

### 1. 測量不公

較常看到的圖利特權之案件，大體為測量不公和圖利會社兩種。開路之前當局自然會先派遣人員前往調查，並測量道路會經過的土地。常常聽說測量路線將庄長、保正或其至親之土地劃入時，這些地方有力者會運作重新測量，修改路線，將之移到其他人民身上。<sup>58</sup>

例如 1928 年擬開設橋子頭、梓官庄間道路時，崙埔至芋芽寮間路段發生糾紛。因庄役場不遵守第 1 回的測量，一條道路測量次數多達 5 回。其中，因為怕侵犯到橋子頭製糖會社的土地，該區即依照舊路。而沒有會社土地的地方會彎曲不定，是因為劃到庄長關係者、保正們的土地時就重新測量，移轉到無產農家賴以為生的土地。糾紛發生的原因，在於庄役場不是袒護會社就是偏袒有資產的人。<sup>59</sup>

### 2. 圖利軌道、私鐵、汽車會社

申請使用道路鋪設輕鐵、私鐵或經營汽車會社等地方交通運輸業者多為地方有力之臺、日紳民。<sup>60</sup> 他們多是在道路修築完成前就自地方官廳取得內定經營權，或是在築路完成後的第一時間取得經營權，經營地方交通

<sup>58</sup> 〈新設道路貧農含淚受苦〉，《臺灣新民報》，第193號（昭和3（1928）年1月29日），版3。

<sup>59</sup> 〈道路的開設庄役場偏要袒護會社保正〉，《臺灣新民報》，第202號（昭和3（1928）年4月1日），版7。

<sup>60</sup> 桃嵌輕鐵、宜蘭輕鐵、蕃楠輕鐵、彰鹿輕鐵、和尚洲輕鐵等均屬之，不勝枚舉。〈蕃楠輕鐵敷設の計畫〉，《臺灣日日新報》，第1,696號（明治33（1900）年12月25日），版2；〈桃嵌輕便鐵道〉，《臺灣日日新報》，第1,520號（明治36（1903）年5月27日），版3；〈彰鹿間輕便鐵道著手〉，《臺灣日日新報》，第1,632號（明治36（1903）年10月7日），版3；〈彰鹿輕便車〉，《臺灣日日新報》，第2,202號（明治38（1905）年9月2日），版4；〈和尚洲の輕便鐵路〉，《臺灣日日新報》，第3,359號（明治42（1909）年7月11日），版3。

運輸會社。<sup>61</sup> 然而，更令人無法接受的是，日後隨著會社擴大營運而欲擴張線路或拓寬道路時，仍然倚仗與地方官廳的特殊關係動員免費的保甲民力甚或徵收民有地行之，地方官廳有圖利會社之嫌。保甲民原來負擔已十分沈重，卻又必須一再地為私人會社服務，時常因此頗為不滿。<sup>62</sup>

例如員林、田中間的道路，原本路幅為 5.45 公尺（3 間），為符合汽車運輸業者的需要，1928 年警察當局聯合各庄當局者將之擴大為 7.27 公尺（4 間）。在沒有取得道路上私有土地所有者的承諾下，警察當局便強派各庄的保甲民任意擴大開鑿。不僅保甲工役屬義務性質，土地也強制徵用，事後並沒有辦理捐獻的手續。當時這些土地所有者雖有起而反抗，但因力薄而終歸失敗。其後，由於汽車行駛於 7.27 公尺（4 間）寬的道路仍然感覺危險，1929 年又擬效法故智將之再行擴張為 10.9 公尺（6 間）。正如《臺灣新民報》所批評：

當局不該專為汽車業的發達就強要人民奉獻勞力，強制徵用私人土地。若是決定要擴大道路，應以相當的價格收購土地，並支出相當的工錢雇用工人去做才是。<sup>63</sup>

又如 1930 年為便於汽車行駛，欲將麻荳·番子田間的道路改為鋪小石頭道路。道路改築費預估 26,000 圓，其中汽車會社捐獻 1,000 圓，剩餘的 25,000 圓則由曾文郡下 1 街 4 庄的人民負擔。<sup>64</sup> 如此的分配法實在是極

<sup>61</sup> 〈蕃楠輕鐵敷設の計畫〉，《臺灣日日新報》，第 1,696 號（明治 33（1900）年 12 月 25 日），版 2；〈桃坎輕便鐵道〉，《臺灣日日新報》，第 1,520 號（明治 36（1903）年 5 月 27 日），版 3；〈彰草間的道路南投郡守要強築造〉，《臺灣新民報》，第 375 號（昭和 6（1931）年 8 月 1 日），版 2。

<sup>62</sup> 〈員林田中間的道路又要強制擴大〉，《臺灣新民報》，第 288 號（昭和 4（1929）年 11 月 24 日），版 4；〈郡當局が愈々道路擴張を強するか〉，《臺灣新民報》，第 272 號（昭和 4（1929）年 8 月 4 日），版 11；〈製糖會社の先棒を勤める道路開鑿〉，《臺灣新民報》，第 295 號（昭和 5（1930）年 1 月 11 日），版 10；〈庄民不滿強制〉，《臺灣新民報》，第 192 號（昭和 3（1928）年 1 月 22 日），版 6。

<sup>63</sup> 〈員林田中間的道路又要強制擴大〉，《臺灣新民報》，第 288 號（昭和 4（1929）年 11 月 24 日），版 4；〈道路的開設修繕〉，《臺灣新民報》，第 238 號（昭和 3（1928）年 12 月 9 日），版 2。

為不公平，但是在各地警察與御用保正的恐嚇下，人民大概也只能隱忍就範。<sup>65</sup>

### (三)需索無度下之反抗

雖然官方的資料上陳述臺灣人由於認知到修築道路之效果，總是主動地捐獻土地勞力，促進各道路之改良。<sup>66</sup>但事實上在修築道路的過程中，人們面臨自己的房子被拆毀、土地被徵收、不時被徵召勞役等種種壓迫，忍耐自然是有限度的。尤其是對土地、房屋為其唯一安身立命者而言，無疑是逼他走上絕路。<sup>67</sup>此為人情之常，實不分臺灣人或是日本人。例如1905年臺北廳進行府前街、府後街及南側小路工程時，亦有許多日本人堅持不願捐獻土地、房子。<sup>68</sup>事實上由於日本人不似臺灣人有捐輸從事築路事業之傳統，因此，往往最不合作、不願承諾蓋印的就是日本人。<sup>69</sup>惟由前述分析可知，臺灣人遇到的不平對待，實非日本人所能相比。

道路和產業的開發實有密不可分的關係。當局用心築路並不是壞事，但要審度民力是否負擔得起，不應行無理之要求，使民眾疲於奔命。要完成臺灣由北至南的縱貫道路之大工程已頗為不易，1920年代後期時值經濟不景氣，各州又競相擴張道路網，州路、庄路、保甲道路同時興工，這些

<sup>64</sup> 〈麻荳與番子田間的道路修改費強制郡下人民寄附〉，《臺灣新民報》，第310號（昭和5（1930）年4月29日），版3。

<sup>65</sup> 〈麻荳與番子田間的道路修改費強制郡下人民寄附〉，《臺灣新民報》，第310號（昭和5（1930）年4月29日），版3。

<sup>66</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8月），頁80-81。

<sup>67</sup> 〈市内道路消水溝工事〉，《臺灣日日新報》，第1,898號（明治37（1904）年8月28日），版3。

<sup>68</sup> 〈臺北市區改正實行の模様〉，《臺灣日日新報》，第2,202號（明治38（1905）年9月2日），版2。

<sup>69</sup> 〈艋舺道路改修の紛紜〉，《臺灣日日新報》，第1,288號（明治35（1902）年8月16日），版5。

工程都是保甲必須負擔。<sup>70</sup> 民力的役使雖然原則是待農閒之時，但有時亦於農村繁忙之時徵發民力，無視「使民以時」之原則，使得人民不得不支出相當的工錢請人幫忙，或放下農耕工作從事勞動。<sup>71</sup> 況且，人民必須從事的並不只是道路工程而已，尚必須貢獻土地、勞役修建廳舍、街庄役場、警察派出所、上下水道等事業，<sup>72</sup> 實在是莫大的負擔。

例如臺中州推行指定道路計畫時即引起郡當局與各地人民的糾紛，然而人民終究鬥不過當局。有些人民的田地被造為道路，有些人民的房子被拆毀，蒙受極大的痛苦，生活上起了恐慌。在這樣的壓迫下，使得他們不得不到造路的現場阻擋，甚至因此而被逮捕。有的以檢束之名過一兩天就被釋放出來，有的被拘留 7-10 天才被釋放。其後，被害的人民就不敢再起異議，任官方擅自施為。據聞彰化郡下的人民甚至有因此厭世自殺的。<sup>73</sup>

津田毅一曾任桃園廳長、臺南廳長、嘉義廳長，頗了解地方民膜，其任臺灣總督府評議員時，曾於 1921 年舉行的臺灣總督府評議會上提到：

人民的土地如果位於道路預定線上，不論其願不願意都必須捐獻出該筆土地，這是由於政策沒有預算的情況下所致，對民眾自然是帶來很大的困擾。如果是富豪或有田園者尚無大礙，對土地田產不過一畝、一甲者而言，則是必須分割其賴以為生的基礎，實在是十分悲哀。被強迫捐獻後生活陷於貧困者實占大部分。這是我作為一個地方官所知道的訊息。<sup>74</sup>

<sup>70</sup> 〈無視民意教育問題道路問題〉，《臺灣新民報》，第358號（昭和6（1931）年4月4日），版2。

<sup>71</sup> 〈不顧民艱的臺中州築路問題〉，《臺灣新民報》，第291號（昭和4（1929）年12月15日），版2。

<sup>72</sup> 〈臺北街庄役場的修築〉，《臺灣日日新報》，第2,342號（明治39（1906）年2月23日），版2。

<sup>73</sup> 〈糾紛而又糾紛的州道路改築後聞〉，《臺灣新民報》，第293號（昭和4（1929）年12月29日），版5。

<sup>74</sup> 臺灣總督府評議會：《第壹回臺灣總督府評議會會議錄》（臺北：臺灣總督府評議會，大正10（1921）年6月），頁6-52；臺灣總督府評議會：《第貳回臺灣總督府評議會會議錄》（臺北：臺灣總督府評議會，大正10（1921）年10月），頁2-34。

津田氏的發言，一方面顯示其作為地方父母官之良知，一方面也客觀地傳達了臺灣人受不當政策壓迫下之苦狀。

## 伍、結 論

由本文探討可知，日治之初因為尚未課徵地方稅，無推動道路事業之財源，臺灣總督府採異於日本國內之制，許可地方長官透過總理、街長動員民力或使役「土匪」修路。此一殖民地特有的動員與徵用體制，因 1898 年 8 月制定「保甲條例」更加強化；且於 1898 年 10 月採行地方稅制度後亦沒有廢除，改良後的保甲制度與警察制度結合，地方官廳得以更有力地透過保甲、街長、庄長、區長、名望士紳與警察的後援動員地方民力遂行道路事業。臺灣人有力者當中，有許多是與殖民政府合作、狼狽為奸來欺壓臺灣人者，但亦有堅持大是大非、與人民站在同一陣線和殖民政府相抗者，惟大抵皆遭致相當的責罰。無論如何，道路事業所需要的勞力、土地、捐款，即是透過此一體系徵之於民。

清領時期臺灣人即有由地方士紳義捐領導築路的傳統，而此一傳統亦延伸至日治初期。當總督府道路施政過慢時，臺灣人有識之士時常積極擬定計畫，自發性出資築路，深知築路之重要性，充分展現臺灣人「向上進取」之近代性。然而，何以時有臺灣人反抗築路事件發生？問題在於官方推行方式不當，而非如官方所言：臺灣人之程度低，不知改善進步。殖民當局不僅在市區改正的順序、徵地補償方式上有明顯的臺、日人差別待遇，最重要的是日本人並未被編入保甲體制當中，可免除勞役、徵地、強迫捐款等壓迫。

此外，道路工程的進行過程中明顯圖利特定人士，亦造成臺灣人的反感。除了道路測量時有不公平的現象之外，地方官廳常以保甲築路來圖利軌道、私鐵汽車運輸業等私人會社，增加人民許多負擔。1920 年代後期時

值經濟不景氣，除了縱貫道路工程之外，各州又競相擴張道路網，造成國道、州路、庄路、保甲道路同時興工，這些工程都是不含日本人在內的保甲民必須負擔。此外，人民還必須貢獻土地、勞役修築廳舍、街庄役場、警察派出所、上下水道等事業，在官方「使民不以時」、「過度勞役」的壓迫下，時有起而反抗、鳴其不平的事件。

除了日治最初3、4年之外，臺灣總督府長期未重視道路事業。不論是1926年總督府開始致力於改良道路之前的道路發展黑暗期，抑或是1926年之後的積極發展期，臺灣人在築路事業中皆扮演重要的角色，無論是促成道路政策、計畫，抑或是付出勞力、土地、捐款等皆無可取代。因此，吾人評價日治時期道路事業的發展成果時，不可忘卻臺灣人扮演的角色及其付出的代價。亦即吾人在評價殖民地的「進步」與「發展」時，不僅必須詳細檢視殖民統治者施政之本意，尚必須考量其推動政策之手段、闡明被殖民者的角色及其承受之差別待遇；究明「殖民性」的同時方能較客觀地評價殖民統治下之發展。

## 徵引書目

### (一) 檔案史料彙編

《臺灣總督府公文類纂》（南投，國史館臺灣文獻館藏）

〈軍政中開設シタル道路敷地免租ノ儀ニ付臺中縣知事ノ稟議民政局  
內務部長ヨリ通牒ノ件〉

〈官有地ヲ道路敷地ニ使用ノ件臺北廳へ認可〉

〈官有家屋敷地道路ニ充用ノ件臺南廳長稟申ニ對シテ指令認可〉

〈恆春廳楊德外十八名ヨリ恆春、大板□間開通ノ道路敷地寄付ノ  
件〉

〈小門外道路敷地トシテ土地獻納願同上〉

〈臺南縣下謝燦南外六十八名道路敷地トシテ土地寄付認可及林守外  
六名寄付ニ付〉

〈臺北城內府後街石防街ニ在ル民業地ヲ道路築造ノ爲メ官有地ト交  
換ノ件〉

〈大稻埕道路改修ノ件市區計畫委員へ諮問〉

〈道路調查方法各廳へ通達〉

林品桐、謝鴻嶷編譯：《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。

林品桐、謝鴻嶷、王萬龍、陳文添、周塗金編譯：《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。

林品桐、謝鴻嶷等編譯：《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。

臺灣總督府官房文書課：《臺灣總督府事務成績提要》，明治37（1904）  
年度。臺北：臺灣日日新報社，明治40（1907）年8月。

臺灣總督府評議會：《第壹回臺灣總督府評議會會議錄》。臺北：臺灣總督

府評議會，大正 10（1921）年 6 月。

臺灣總督府評議會：《第貳回臺灣總督府評議會會議錄》。臺北：臺灣總督府評議會，大正 10（1921）年 10 月。

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。

臺灣總督府鐵道部：《臺灣鐵道史》，中卷。臺北：近藤商店活版部，明治 44（1911）年 2 月。

## (二) 報紙、雜誌

《臺灣日日新報》

《臺灣新民報》

《臺灣鑛業會報》

## (三) 當時人著作

林肇：《伸び行く臺灣》。東京：經政春秋社，昭和 11（1936）年 3 月。

鈴木斗人：《臺灣の保甲制度》。東京：市政調查會（出版時不明）。

## (四) 近人專著及論文

竹中信子：《植民地臺灣の日本女性生活史》，1 明治篇。東京：田畑書店，1995 年 12 月。

唐羽：《基隆顏家發展史》。南投：國史館臺灣文獻館，2003 年 7 月。

蔡龍保：〈殖民統治的基礎工程：日治時期臺灣道路事業之研究（1895-1945）〉，臺北：國立臺灣師範大學歷史學系博士論文，2006 年 7 月。

## 附錄一

市制第 51 條、町村制第 101 條、府制第 65 條

市制（明治 21 年 4 月法律第 1 號）抄本

第 51 條 爲創辦市之公共事業或維持公共安寧，得以向納稅者課徵夫役及實物。但不得課以有關學藝、美術及手工上之勞役。

夫役及實物，除了急迫之外，直接以市稅爲準則，且可以金錢計算其賦課額。

被課夫役者，爲其方便可由本人自己親任之，或由適當之人代之，又除了急迫之情形外，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 爲創辦町村公共事業或維持公共安寧，得以向納稅者課徵夫役及實物。但不得課以有關學藝、美術及手工上之勞役。

夫役及實物，除了急迫之外，直接以市稅爲準則，且可以金錢計算其賦課額。

被課夫役者，爲其方便可由本人自己親任之，或由適當之人代之，又除了急迫之情形外，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：府縣會可以房屋稅或戶數比例之全部或一部分代納府縣費用辦理事業，且有權議決可否課徵夫役及實物以辦理該事業。<sup>75</sup>

<sup>75</sup> 〈二七 基隆支廳道路橋樑修繕勞役小工之分擔案〉（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，頁 280-283。

## 附錄二

### 市道改良事務所章程（1898年9月）

- 第一條：道路改良實為萬不得已之事，除路幅擴張之外，轉折屈曲等委依舊制，考其簡煩難易之別，概捨重就輕。應給予被拆除者補償金，土地受損者亦應給予相當之地價。
- 第二條：凡家屋正當路衝者，不論是全部拆除或是部分拆除，應由事務所公平地訂定價格補償之。或是亭仔腳兩側平分拆除，則各依其命運；若拆除甲邊而乙邊免除，或是拆除甲邊較多而乙邊較少，則當依比例補償之。
- 第三條：應補償之亭仔腳若是整體，則每坪補償拾圓，若家屋已經崩壞僅剩土地，則每坪補償貳圓。
- 第四條：前條所規定每坪貳圓之補償金係指宅地，田園荒地等再斟酌減額。
- 第五條：凡應給予補償之地價，務需以執照基單等證據進行比對，以防詐騙。
- 第六條：官既已分定築路造溝，民當募集拆除家屋所需之經費，即於下列市街每戶屋主當出金拾圓：稻新街 六館街 千秋街 建昌街 南街 中街 中北街 普願街 杜厝街 李厝街 宮口街 宮後街 廟口街 大平街 大平槽街 朝陽街 日新街 港邊街 港邊後街 新興街 永和街 法主公街 北門外街
- 第七條：前條所定之捐款是針對各街現有之行店，未興建者則每戶按比例捐獻。
- 第八條：辦理此事勢必曠時費日，因此，需要之人員與事務所之經費，辦法如下：
- 事務所長 一名

副所長	一名	
顧問員	一名	
監督員	一名	
贊助員	一名	
幹事頭	一名	
副事頭	一名	
幹事員	拾貳名	
土人書記	一名	月給貳拾圓
內地人書記	一名	月給四拾圓
小使	三名	月給參拾圓
房租		貳拾圓
雜費		貳拾圓

以上每月需要經費一百參拾圓，是要依民間捐輸或是由官方給付，請裁示。

第九條：以上所載各條項，是否在事務所設置之後依公議行之，尙待您決裁。

第十條：推舉之事務所員如下：

所長	張夢星
副所長	王慶忠
顧問員	李春生
監督員	土木技師兼任
幹事頭	一名
副事頭	一名
幹事員	拾貳名
贊助員	辦務署員兼任
幹事頭	葉爲奎
副幹事頭	林望周
幹事員	黃玉階、黃載勳、陳志誠、劉廷玉、謝旭如、陳滄浪、周員波等十二名 <sup>76</sup>

<sup>76</sup> 〈大稻埕道路改修ノ件市區計畫委員へ諮問〉（明治31（1898）年12月21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，第420冊，第15件。