

《師大臺灣史學報》
第4期 頁129-160
2011年9月
國立臺灣師範大學臺史所

日治初年臺灣總督府 衛生行政制度之形成

——與近代日本衛生行政制度比較考察

鈴木哲造*

摘要

本文旨在探討臺灣衛生行政制度形成之過程，著重衛生行政系統及其組織內部結構之變遷。同時，從比較近代日本衛生行政制度的角度，適切掌握臺灣衛生行政制度的特色。研究結果指出，其一，在臺灣的地方衛生行政，除了各級地方行政機關首長外，未有警察行政以外組織參與之；其二，明治34年（1901）行政組織改革後，新設的總督府民政部警察本署掌理中央衛生行政；其三，因警察本署設有現役警察官吏，故中央衛生行政機關不僅是監督機關，且具執行機關的角色；其四，警察本署利用經由地方官廳迄至基層行政機關的警察指揮系統，使衛生行政形成滲透基層社會的體制。職是之故，本文將明治34年（1901）視為臺灣衛生行政制度的轉折點，同時呈現臺灣警察行政機關所賦予較大的衛生行政監督和執行權限。

* 國立臺灣師範大學歷史學系博士班研究生。

關鍵詞：明治34年（1901）、衛生行政、衛生行政系統、衛生警察行政、執行機關、監督機關

一、前言

近年來，醫療・公共衛生成為不少歷史研究者關注的研究課題之一。其主要基於如下認識，即19世紀以降興起的近代西洋醫學本身具有「帝國主義」或「殖民主義」性質，與帝國擴張及殖民活動有密切關係。¹同時，近代世界的醫療、衛生事業係國家最積極介入的領域，尤其衛生事業之確立係與個人身體有關的領域，成為統治機構變革之轉機，並對社會制度變遷產生深遠影響。²根據前述觀點掌握日治時期臺灣醫療、衛生事業應無異議，換言之，檢討日本統治下臺灣的醫療、衛生事業，可謂闡明臺灣統治機構變革和社會制度變遷過程的有效手段之一。

此外，「殖民現代性」（colonial modernity）係近年來以戰前日本統治的殖民地臺灣、朝鮮，或者滿洲等地之社會變遷，作為研究對象相當流行的分析概念。「殖民現代性」強調該社會形成「殖民地性」（colonialism）和「現代性」（modernity）並存狀態，³探討其間多樣的關聯性和相互作用，企圖多元地歸納殖民地時期研究成果。⁴關於醫學領域的「殖民現代性」問題，范燕秋指出日治時期臺灣實踐的西方現代醫學本身原有其「現代性」意義，呼籲關注「醫學塑造殖民者與被殖民者的現代經驗，可能有同樣重要之處，以及殖民醫學並

¹ 李尚仁，〈導言〉，同主編，《帝國與現代醫學》（臺北：聯經，2008年10月），頁1-15。

² 飯島涉，〈序章 傳染病・衛生・國家〉，《ベストと近代中國—衛生の「制度化」と社會變容—》（東京：研文出版，2000年12月），頁3-24。飯島把此一過程稱衛生的「制度化」。

³ 駒込武指出：引進具有「近代性」的各種制度和技術至殖民地時，實際普及與受控制而未普及的事物之間存在著極大的不平衡。這種不平衡本身即標誌了「殖民地近代性」的特徵。例如日治時期臺灣透過土地調查及幣制改革等政策，促進了經濟方面的近代化發展。但受壓制的政治近代化，則有引進民主政治制度等措施。駒込武，〈臺灣的「殖民地近代性」〉，若林正丈・吳密察主編《跨界的臺灣史研究—與東亞史的交錯—》（臺北：播種者文化，2004年4月），頁161-170。

⁴ 關於整理「殖民現代性」發展過程與研究動向，進而揭示其研究展望，臺灣史研究方面參閱張隆志，〈殖民現代性分析與臺灣近代史研究—本土史學史與方法論芻議〉，若林正丈・吳密察主編，前引書，頁133-160，朝鮮史研究方面參閱並木真人，〈朝鮮的「殖民地近代性」、「殖民地公共性」和對日協力—殖民地政治史、社會史研究之前置性考察—〉，若林正丈・吳密察主編，前引書，頁71-112及松本武祝，〈有關朝鮮「殖民地近代性」論點之整理與重建〉，若林正丈・吳密察主編，前引書，頁113-131等。

不等同於殖民母國的醫學，而是在移殖的過程與殖民地之自然、社會產生許多互動的關係，因而發展出殖民醫學的地方性或混雜的特色。」⁵是故，「殖民現代性」的觀點在討論日治時期臺灣醫學體系及其各種制度具備的「現代性」多樣性、雙層性及特殊性方面，可說是有效的。

在上述研究基礎上，本文擬以臺灣總督府衛生行政制度，特別是衛生行政機關的內部結構及其行政組織系統的形成過程作為探討課題。現有研究較注重醫療、衛生政策與社會的關係：醫療、衛生政策制訂背景、執行和成效，以及臺灣社會對該政策的反應。此一特色亦適用於衛生行政機關相關研究，例如闡明主管衛生行政的警察、執行輔助角色的公醫，以及作為警察行政輔助機關的保正和甲長，在執行種痘、捕鼠、清潔法等傳染病預防措施時發揮互補作用。⁶上述研究成果，因探討衛生行政執行者與社會之接觸，加以日本國內未有公醫與保甲的特殊制度，故可充分有效討論衛生政策與社會變遷的關係，以及「殖民現代性」相關問題。

然而，臺灣總督府衛生行政乃是一套從中央衛生行政機關、經地方衛生行政機關、連接到基層衛生行政機關的行政系統。為了理解臺灣總督府衛生行政的作用，僅分析基層衛生行政機關並不充分。已有研究討論衛生行政和警察行政的關係，指出臺灣總督府中央衛生行政機關衛生課經過明治34年（1901）總督府行政組織改革，編入警察本署後，除了編入內務局時期（1909.11-

⁵ 范燕秋，〈導論：醫學與殖民現代性〉，《疾病、醫學與殖民現代性：日治臺灣醫學史》（臺北：稻鄉，2010年3月二版），頁5。此外，於《歷史學研究》第834號（歷史學研究會編，東京：青木書店，2007年11月，頁1-46・頁73），即「東アジアにおける醫療・衛生の制度化と殖民地近代性」專號，飯島涉曾經提出的衛生「制度化」角度，試圖深化東亞地區「殖民地近代性」的討論。此處登載論文5篇如下：歷史學研究會編集委員會，〈特集によせて〉（頁1-4）、松本武祝，〈殖民地朝鮮における衛生・醫療制度の改編と朝鮮人社會の反應〉（頁5-15）、辛圭煥，〈20世紀前半，京城と北京における衛生・醫療制度の形成と衛生統計—「殖民地近代性」論批判—〉（頁16-26）、芹澤良子，〈ハンセン病醫療をめぐる政策と傳道—日本統治期臺灣における事例から—〉（頁27-36・頁73）及戶部健，〈近代中國における通俗衛生知識—天津（1912～45年）の事例から—〉（頁37-46）。

⁶ 范燕秋，〈由《水竹居主人日記》看殖民地公共衛生之運作〉，收於《疾病、醫學與殖民現代性：日治臺灣醫學史》（臺北：稻鄉出版社，2010年3月二版），頁155-183，以及拙稿，〈日治初年臺灣衛生政策之展開—以「公醫報告」之分析為中心—〉，《臺灣師大歷史學報》第37期（臺北：臺灣師範大學歷史學系，2007年6月），頁143-180。

1911.10) 之外，一直置於警察行政機關的管理下。⁷ 地方衛生行政事務始終由警察行政機關掌理，職司衛生事務的警察官吏在基層行政機關指揮保甲，執行衛生行政。進而提出衛生行政透過警察行政強有力指揮、監督系統貫徹到社會基層的看法，將之作為日治時期臺灣衛生行政制度的特色。⁸ 不過，若考慮到同一時期日本國內地方衛生行政事務亦由府縣警察部門掌管，臺灣衛生行政系統除了以保甲和公醫制度作為基層衛生行政輔助機關之外，尚有哪些特殊性？根據劉士永的研究指出，日本自明治維新起積極學習德國醫學及其相關制度，而1890年代所成立的衛生行政體系，係以中央內務省衛生局為首的衛生行政系統和衛生警察為主的執行系統所構成，具有中央集權的特色和國家干預的色彩，加上「其中央集權的特色更勝於德國」。並且，日本將此制度引進臺灣時，臺灣衛生警察制度「得以綜攬行政、執行兩權，顯示出比日本衛生制度更單一化，也更加有絕對的權力。」⁹

本文研究目的之一，在於實證地再檢討並補充前述論點，具體揭示臺灣衛生行政系統的警察行政機關監督權和執行權大於同一時期的日本國內。其二，正如臺灣總督府民政部所言，明治34年（1901）係「對總督府行政組織及地方行政制度進行大改革的一年」，¹⁰ 此一組織改革產生臺灣特有的衛生行政制度。同時，此一制度至少維持到大正9年（1920）地方制度改革前。¹¹ 有鑑於其

⁷ 許錫慶，〈明治時期臺灣總督府中央衛生行政組織之變革〉，同編譯，《臺灣總督府公文類纂衛生史料彙編》（南投：臺灣省文獻委員會，2001年12月），頁299-342。

⁸ 范燕秋，〈日治前期臺灣公共衛生之形成（1895-1920）：一種制度面的觀察〉，《思與言》第33卷第2期（臺北：思與言雜誌社，1995年6月），頁215-258。

⁹ 劉士永，〈一九三〇年代以前日治時期臺灣醫學的特質〉，《臺灣史研究》第4卷第1期（臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處，1999年4月），頁97-148。

¹⁰ 《（明治三十四年分）臺灣總督府民政事務成績提要》第七編（臺北：臺灣總督府總督官房文書課，1904年8月），頁1。

¹¹ 明治34年（1901）11月，總督府設置警察本署，衛生課編入警察本署。明治42年（1909）10月，警察本署和原掌管地方行政的總務局合併新設內務局。內務局置庶務課、地方課、警察課、法務課、學務課及衛生課，衛生課由警察行政機關分離。但是，內務局長擔任總督府警視總長之職務，而與原來警察本署體制相同，「警視總長可依總督及民政長官之命令，於有關警察事務之執行，指揮廳長及警察官」，因此警察行政系統和原來一樣。進一步考慮到地方衛生行政由警察行政機關主管，衛生行政亦是「警察事務」一環，因此其行政系統實際上亦可當作與原來相同。明治44年（1911）11月，廢止內務局，恢復警察本署。比起保健衛生更加重視防疫衛生的當時，將衛生從警察分離被認為非常危險，根據這些意見，衛生課再度隸屬警察本署。其後大正8年（1919）7月，廢止警察本署，新設警務局，衛生課改屬警務局。臺灣總督府警務局，《臺灣總督

重要性，本文乃將明治34年（1901）作為臺灣衛生行政制度的轉折點。其三，提供適切探討「殖民現代性」的基礎事實。本文所提出臺灣衛生行政制度的特殊性，可作為深化「殖民現代性」討論的基礎，期使有助於促進理解。

職是之故，本文首先確認日本國內衛生行政制度。接著，闡明臺灣衛生行政制度形成過程，尤其是明治34年（1901）組織改革前後衛生行政系統、各級行政機關間的監督關係、其組織內部結構之變遷等。最後，比較並檢討臺、日之制度，提出臺灣衛生行政制度的特殊性。¹²

二、近代日本衛生行政制度形成之過程

近代日本衛生行政之進展與明治一〇年代霍亂流行有密切的關係。¹³當時掌管中央衛生行政者為內務省衛生局，¹⁴面對霍亂大流行，明治12年（1879）12月，府縣置衛生課，「選拔稍微理解衛生大意者，使之專任衛生事務」，¹⁵同月，設置由町村民選出的衛生委員，使之擔任町村衛生事務。¹⁶同月，政府發布「中央衛生會職制及事務章程」，¹⁷在內務卿管理下置中央衛生會，由該會審議全國衛生事務相關事項。同時，制定「地方衛生會規則」，在各府縣設

府警察沿革誌》第一編（臺北：臺灣總督府警務局，1933年12月）頁125-129、頁145-151、頁173-176。

¹² 本文主要目的在於比較考察臺日衛生行政系統，整理其共通點和差異點，理解臺灣衛生行政制度的特殊性。筆者認為討論衛生行政組織變遷的過程中，內部的聲音、爭執、折衝及妥協等問題是掌握臺灣衛生行政制度形成過程全貌，不可或缺的工作之一。乃是今後擬進一步研究的方向，留待未來探討。

¹³ 此一時期霍亂患者和死者數分別如下：明治10年（1877），13,816名、8,027名，明治12年（1879）162,637名、105,786名，明治15年（1882），51,631名、33,784名，明治19年（1886），155,923名、108,405名。近代日本衛生行政發展的文脈下，霍亂常常被稱為「衛生之母」。笠原英彦，《日本の醫療行政—その歴史と課題》（東京：慶應義塾大學出版會，1999年11月），頁27，以及立川昭二，《病氣の社會史—文明に探る病因》（東京：日本放送出版協會，1971年12月），頁184。

¹⁴ 明治5年（1872）2月，為主管衛生事務，在文部省置醫務課之後，翌年（1873）3月，晉升為醫務局，明治8年（1875）6月，衛生事務移交給內務省，翌月，改為內務省衛生局主管事務。厚生省醫務局，《醫制百年史》，記述編（東京：ぎょうせい，1976年9月），頁44-46。

¹⁵ 內閣記錄局編，《法規分類大全》，第一編，衛生門（1891年3月），頁13-16。

¹⁶ 同上註，頁63-64。

¹⁷ 內閣官報局編，《明治年間法令全書》，第十二卷—1（東京：原書房，1975年11月），頁478-479。

置與地方衛生行政相關的地方衛生會，協助各府知事和縣令。¹⁸

霍亂流行迫使主管衛生行政的內務省衛生局產生新的對應，結果，設置中央衛生會、地方衛生會、府縣衛生課及町村衛生委員，進行衛生行政機關之整頓。¹⁹不過，實際上府縣衛生課及町村衛生委員的衛生行政系統在霍亂流行時，未能充分發揮作用。²⁰因此，動員警察力量尋找與隔離病患，以及阻絕病患家屬接觸並實施消毒法，遂為最有效的行政因應對策。²¹內務省於明治18年（1885）8月廢止町村衛生委員。²²又於明治19年（1886）7月制定「地方官官制」，在府縣置第一部和第二部，以分擔各行政事務。其中，第二部主管「衛生相關事項」，同時規定在府縣設置警察本部與編入其指揮系統中的警察署及警察分署，監督傳染病預防、消毒、檢疫、種痘、飲料和食物、飲用水、醫藥品、家畜、屠畜場、墓地、火葬場，及其他衛生相關事務之執行。²³之後，根據明治26年（1893）10月修正之「地方官官制」，將衛生事務完全移交府縣警察部。²⁴

¹⁸ 同上註，頁479-480。

¹⁹ 對於明治12年（1879）霍亂流行和衛生行政展開的關係，例如，參照小島和貴〈我が國近代醫療行政の形成—明治一二年、コレラ對策を中心として—〉，《慶應義塾大學大學院法學研究科論文集》第36號（東京：慶應義塾大學，1995年11月）頁111-126，以及尾崎耕司〈一八七九年コレラと地方衛生政策の轉換—愛知県を事例として—〉，《日本史研究》418（京都：日本史研究會，1997年6月）頁23-50。

²⁰ 當時推動設置這些機關的內務省衛生局局長長與專齋在1902年出版的自傳《松香私志》中，回顧在衛生局召集地方衛生課課員開會，用盡啓發的手段，但課員們更迭頻繁而很少長期從事該職者，常以刀筆吏從事學術事業，因此傳染病流行時無法積極運作，往往錯失事務要點。小川鼎三、酒井シヅ校注，《松本順自傳・長與專齋自傳》（東京：平凡社，1980年9月），頁174。

²¹ 笠原英彦，〈「衛生警察」と「自治衛生」の相剋—衛生行政の摸索と轉換—〉，笠原英彦、玉井清編，《日本政治の構造と展開》（東京：慶應大學出版會，1998年10月），頁93-114。

²² 內閣記錄局，《法規分類大全》，頁88。

²³ 第一部主管「府縣會、水利土木會、區長村會的會議相關事項」、「地方稅、區長村費、備荒儲蓄相關事項」、「外國人相關事項」、「文書來往相關事項及管理官印和府縣印之事」、「農工商務相關事項」、「非屬於其他部門主管事務相關事項」，第二部主管除了「衛生相關事項」之外，「土木相關事項」、「兵事相關事項」、「學務相關事項」、「監獄相關事項」、「會計及公債券相關事項」。內閣官報局編，《明治年間法令全書》，第十九卷—1（東京：原書房，1977年6月），頁284-290。

²⁴ 內閣官報局編，《明治年間法令全書》，第二十六卷—2（東京：原書房，1979年7月），頁283-290。惟東京府內務部第三課掌理衛生事務，警視廳第四部第一課擔任「衛生警察相關事項」。警視廳在明治19年（1886）5月，以「警視庁官制」設置。最初由第一局第五課主管衛生警察事務，至明治26年10月，同官制修正後，該事務成為第四部第一課主管事項。東京府衛生行政由東京府和警視廳主管，與其他府縣衛生行政組織的結構不同。以下本文使用的「府縣」為了論述方便不含東京府。

當地方衛生行政機關編入警察行政之時，另一方面，明治二〇年代正在進行地方制度改革。透過明治21年（1888）4月法律第1號「市町村制」²⁵、明治23年（1890）5月法律第35號「府縣制」²⁶、同月法律第36號「郡制」²⁷之制定，府縣、郡、市町村的地方自治體於焉誕生。以此為背景，內務省衛生局不但於明治23年（1890）11月修正「傳染病預防心得書」，鼓勵設置衛生組合，²⁸也為了構建有系統的傳染病預防體制，開始制定新的法案。其成果為明治30年（1897）3月制定的法律第36號「傳染病預防法」，²⁹其中第23條規定「地方長官得設置衛生組合，使之制定清潔方法、消毒方法，以及其他傳染病預防與救治相關規約而履行之」。³⁰從此，法律上明訂衛生組合得依地方長官命令而設置。³¹

要之，明治政府以明治一〇年代霍亂流行為契機，進行衛生行政制度之整頓，經明治二〇年代地方制度改革，成立地方自治體，為使民眾參與衛生行政，推動設置衛生組合，並使府縣警察部主管地方衛生行政事務。而後，發布「傳染病預防法」，確立傳染病預防體制。此時正逢臺灣統治體制的摸索時期。

²⁵ 內閣官報局編，《明治年間法令全書》，第二十一卷—1（東京：原書房，1978年1月），頁1-92。

²⁶ 內閣官報局編，《明治年間法令全書》，第二十三卷—2（東京：原書房，1978年7月），頁66-83。

²⁷ 同上註，頁84-101。

²⁸ 厚生省醫務局，《醫制百年史》，頁134。

²⁹ 「傳染病預防法」發布以前，日本的預防體制是依據明治13年（1880）7月制定的「傳染病預防規則」而成。之後，由於醫學之進步（例如1884年柯霍發現霍亂菌等細菌學之發展）與明治二〇年代地方制度之改革，而有修改該規則不足之處的必要，遂構思創造新的預防體制。谷口直人，〈「傳染病預防法」の制定過程—內務省公眾衛生行政の構想と展開—〉，內務省史研究會編，《內務省と國民》（東京：文獻出版，1998年5月），頁79-109。

³⁰ 「傳染病預防法」及其相關法令「傳染病預防法施行規則」（明治30年5月）詳細規定傳染病發生時，府縣知事、郡長、市町村長、警察官吏、衛生組合的職務和醫師及戶主的義務。內閣官報局編，《明治年間法令全書》，第三十卷—2（東京：原書房，1981年3月），頁67-73，以及同編，《明治年間法令全書》，第三十卷—4（東京：原書房，1981年5月），頁69-72。

³¹ 至於衛生組合運作，舉例言之，明治30年（1897）6月發布的埼玉縣令第36號「衛生組合規則」規定：為了共同施行傳染病預防及救治，區劃町村而設置衛生組合；衛生組合置組長一個人，組長「遵守警察官吏、郡吏員、町村長或檢疫委員指示而從事清潔方法及消毒方法之施行」。此外，衛生組合受期使組合成員徹底清掃或疏浚家中廁所及水井、上水道、下水道、垃圾站、排水溝等；有傳染病流行前兆時，遵守各自預防及養生；有傳染病或疑似其患者時，互相注意且立即接受醫師診斷等。《明治三十年十一月現行埼玉縣令達類集》，下卷（埼玉：埼玉縣內務部第一課，1898年11月），頁23-25。

為與下一節明治三〇年代前半臺灣總督府衛生行政系統相比較，茲先確認此一時期日本國內的衛生行政系統。

根據明治26年（1893）10月修改的「內務省官制」，³²中央衛生行政機關是分掌內務大臣所管衛生事務的內務省衛生局，該局以「傳染病及地方病預防、種痘、其他公共衛生相關事項」、「檢疫及停船相關事項」、「醫師和藥劑師業務及藥品和成藥取締相關事項」、「衛生會及地方醫院相關事項」為主管事務。內務省衛生局雖是衛生行政主管機關，但應與內務省警保局合議處理衛生警察相關事項，因此一般認為警保局主管的行政警察事項中包含衛生警察。³³內務大臣則具有發布公共衛生相關內務省令的權限，以及對下級行政機關（府縣郡市町村）的監督權。³⁴

地方衛生行政機關基本單位是府縣、郡、市、町村。根據明治26年（1893年）的「地方官官制」，府縣置知事、書記官、警部長、收稅長、參事官、技師、典獄、屬、技手、警部、收稅屬、監獄書記、看守長等職員。知事受內務大臣監督，管理府縣行政事務，為分擔其事務，各府縣置知事官房、內務部、警察部、收稅部、監獄署。以書記官為內務部長，警部長為警察部長，收稅長為收稅部長，典獄為監獄署長，遵從知事命令，監督部下的官員，掌理其主管事務。屬係分屬於知事官房及內務部各課，警部則分屬於府縣警察部及在府縣要地所設立的警察署和警察分署，受上級官員指揮，監督屬下的巡查。警察署長及警察分署長以警部充任，警察署長受警部長指揮，分署長受警部長及所屬警察署長指揮，監督部下，掌理管區警察事務。³⁵衛生事務由警察部掌理，警察部內設置衛生課負責。³⁶警察部除衛生課外，另設警務課及保安課。³⁷

³² 內閣官報局編，《明治年間法令全書》，第二十六卷—2（東京：原書房，1979年7月），頁228-231。

³³ 後藤新平，《衛生制度論》（東京：後藤新平，1890年9月），頁139-140。

³⁴ 小原新三，《衛生行政法釋義全》（東京：金港堂書籍株式會社，1904年12月），頁75-76。

³⁵ 例如宮崎縣訓令第44號「警察署分署處務細則」第1條。《現行宮崎縣令達彙纂》（宮崎：宮崎縣內務部第一課，1896年12月），頁345。

³⁶ 經過明治26年（1893）10月「地方官官制」之修正，衛生事務移交給警察部，但當初大多數府縣保安課主管衛生事務。其後，明治31年（1898）10月發布訓令，府縣警察部內置衛生課，可以府

府縣廳下級置郡市町村。根據1893年的「地方官官制」，郡長受知事監督，在管轄區域執行法令，掌理行政事務，監督屬下官員；同時，監督其管轄區域町村長的行政事務。郡長及町村長管理的行政機構分別為「郡役所」和「町村役場」。以岐阜縣為例，呈現郡役所及町村役場行政事務分擔情形。根據明治30年（1897）8月制定的「郡役所處務規程」，郡役所置第一課和第二課，第一課除了「學務、兵事、社寺及戶籍相關事項」外，主管「衛生相關事項」。至於町村役場事務職掌，根據明治27年（1894）6月制定的「町村役場處務規程準則」，町村役場置第一科和第二科，第一科掌理「庶務、會議、戶籍、兵事、學事、衛生、勸業、地理、土木相關事項」。³⁸

市行政和町村行政最大差異之一是其監督官廳。根據「市町村制」，町村行政「第一階段由郡長監督之，第二階段由府縣知事監督之，第三階段由內務大臣監督之」，是三重監督制度。市行政「第一階段由府縣知事監督之，第二階段由內務大臣監督之」，則為雙重監督制度。「指揮和監督市政一切事務」的市長之下所組織的行政機構是「市役所」。以兵庫縣神戶市為例，說明市役所事務分擔情況，根據明治27年（1894）1月發布「神戶市役所處務規程」內的「事務分課規程」，市役所事務職掌可分第一部、第二部、第三部。第一部置庶務課及土木課，第二部置戶籍課及稅務課，第三部置文書掛、議事掛及外事掛。第一部庶務課，除了「庶務」、「勸業」、「學務」等各事務之外，主管「傳染病預防消毒相關事項」、「私立病院設置廢止等相關事項」、「牛奶、食肉、冰雪等營業相關事項」等公共衛生相關事務。³⁹

由此可知，地方衛生行政系統有二，其一：府縣知事（府縣警察部衛生

縣經費任用衛生技官（內訓第945號）。至翌年（1899），全國府縣幾已設置衛生課。厚生省醫務局，《醫制百年史》，頁56。

³⁷ 例如明治27年（1894）1月，群馬縣廳達第1號「群馬縣處務細則」第6條。鎗居龜太郎、谷民平、葛城衛編，《現行群馬縣令達大全》（前橋：鎗居龜太郎、谷民平、葛城衛，1901年4月），「廳規」之頁2。

³⁸ 山口彌一，《地方行政例規》（岐阜：山口彌一，1903年6月），頁367-372。

³⁹ 《明治三十二年五月兵庫縣神戶市現行條規》（神戶市：神戶市役所，1899年6月），頁190-251。

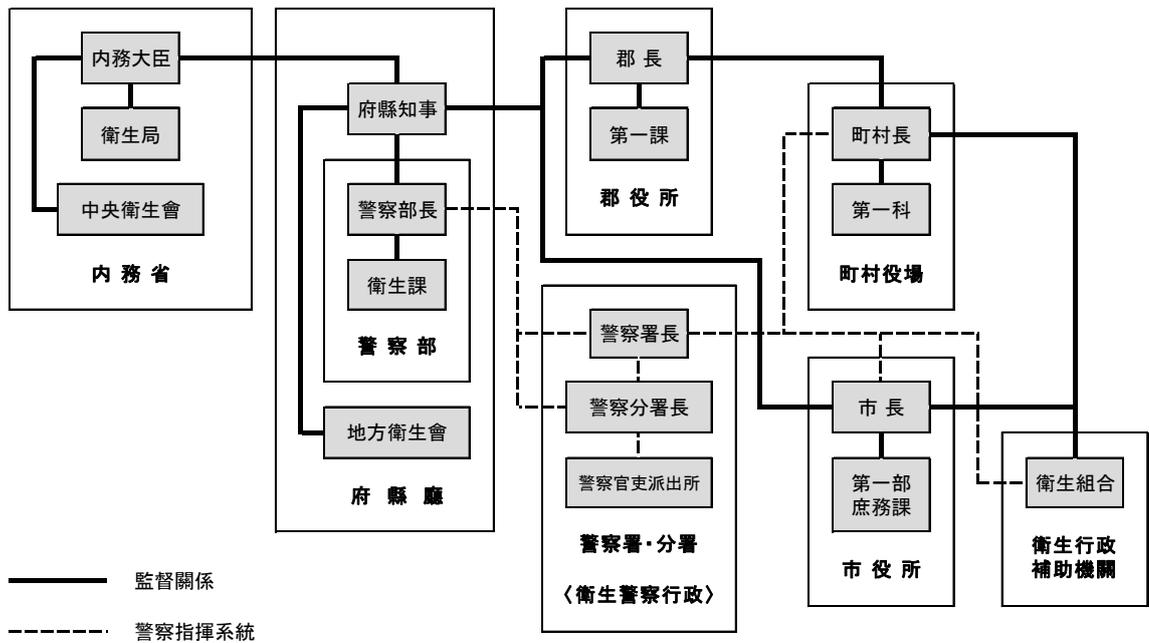
課) 郡長(郡役所第一課) 町村長(町村役場第一科)；其二：府縣知事(府縣警察部衛生課) 市長(市役所庶務課)。但是，如上所述，府縣警察部連結警察署與警察分署的指揮系統。因此，有必要釐清府縣警察部主管衛生事務與警察署、分署之關係，警察署長、分署長及其署員與郡市町村官員之關係。內務省參事官窪田靜太郎「論傳染病預防相關行政機關」一文，有助於對此進行探討。

窪田指出警察署長和分署長及其署員因為是府縣知事的直轄機關，所以居處府縣警察部官吏的地位，其主管事務(包含衛生事務)具有對市町村官員的監督權。不過，郡役所、市役所，以及町村役場各自分掌衛生事務，各行政機關首長具有監督轄內衛生行政權限，且郡長具監督町村長執行衛生行政的權限。窪田從衛生行政所包含「普通衛生行政」和「衛生警察行政」的性質差異，解釋各行政機關和警察署及分署之間監督權限的關係，即警察署長和分署長及其署員監督市町村官員的權限，是受限於市町村長執行的衛生行政中的「衛生警察行政」。⁴⁰

就制度觀之，府縣警察部經由知事監督郡長、市長所主管的衛生行政(普通衛生行政和衛生警察行政)，同時經由警察署和警察分署監督或執行市町村「衛生警察行政」。郡長監督町村長所主管的衛生行政(普通衛生行政和衛生警察行政)，因此，町村衛生警察行政受到郡長和警察署長及分署長等行政系統之監督。若將上述明治二〇年代地方制度改革後成立的近代日本衛生行政系統

⁴⁰ 原文中譯如下：「警察署和分署並非官制上獨立的行政官廳，而是府縣警察部的辦事處。警察署長和分署長及其署員其實是府縣知事直轄的機關。因此，可說警察署長和分署長及其署員亦將市町村官員作為其監督官廳(府縣廳)之官吏，其主管事務可謂居於掌管監督事務之地位。然而，衛生事務中普通衛生事務(如醫師、藥劑師、產婆證書相關事務)由郡役所等掌管之，警察署長和分署長及其署員掌管衛生事務中衛生警察相關事務，其對市町村官員的監督事務範圍，可說僅限於所謂的衛生警察相關事務。……蓋雖然郡官員依據町村制第一百九條及地方官官制第四十二條從事對町村官員的一般監督事務(即普通衛生事務和衛生警察事務)，但警察署長和分署長及其署員僅限於有關衛生警察事務對市町村官員從事監督。其關係，小如有關町村土木事務，郡官員與府縣土木官員均從事町村官員的監督。大如府縣知事受內務大臣之一般監督，並同時受到各省大臣有關各省主管事務之監督。」窪田靜太郎，〈傳染病預防二關スル行政機關ヲ論ス〉，林茂香·野村寬編，《傳染病豫防法註釋》(東京：林茂香，1897年8月)，頁80-111。當時，窪田靜太郎是內務省參事官，林茂香以及野村寬是內務省衛生局屬。《職員錄明治三十年(甲)》(東京：內閣官報局)，頁56。

繪製成圖一，顯示由內務大臣監督之下，府縣知事以下由三套衛生行政系統構成。



圖一 近代日本衛生行政系統

關於「衛生警察行政」和「普通衛生行政」的區別為何？茲簡單說明如下：「衛生警察行政」係指「作為防除影響國民健康疾病危害的手段，限制人之自由或者使用強制力」的行政作用。⁴¹ 具體而言，用強制力轉送傳染病患者到隔離設施、對患病家庭實施交通隔絕，及禁止販賣或沒收腐敗飲食物等行政措施，⁴² 警察官吏擔任其監督及執行。例如在關於警察官吏辦公注意事項的《警察執務一斑》一書中，記述宜留意「有無未得到許可而使用或販賣染色劑者？」、「販賣的冰雪是否驗訖？」、「有無（未得到證書）秘密從事醫療工

⁴¹ 山口謙二郎講述，《衛生警察學》（東京：明治大學出版部，1911年），頁5-6。

⁴² 普文學會編，《警察法監獄學問題義解》（東京：清水書店，1908年），頁66。

作者？」、「有無非藥劑師販賣或調配藥品者？」等事項，⁴³如有違反情事，警察官吏可對其業務施以禁止營業等制裁。「普通衛生行政」係指非必要強制力的衛生行政措施，例如向醫師及藥劑師授與證書、建立隔離施設、藥品、飲食品、衣服及礦泉等檢查、製造痘苗及血清、整頓上下水道、處理垃圾，⁴⁴以及農村衛生狀態調查等均屬之。⁴⁵

綜上所述，1890年代所成立的近代日本地方衛生行政是由府縣知事下的警察部衛生課主管，透過警察部長到署長、分署長的警察指揮系統，得以監督和執行。惟關鍵有二：其一，警察指揮系統主管事務範圍限於具強制力的「衛生警察行政」；其二，郡長、市長及町村長亦主管衛生行政事務（普通衛生行政和衛生警察行政）。換言之，「普通衛生行政」以（一）府縣知事→市長或（二）府縣知事→郡長→町村長行政系統實施，「衛生警察行政」則在上述兩套系統和警察指揮系統合作之下進行。

三、臺灣總督府衛生行政制度形成之過程

臺灣總督府是根據明治28年（1895）5月21日制定的「臺灣總督府假條例」（略為「假條例」）而成立，⁴⁶設總督官房、陸軍局、海軍局、民政局，主管衛生行政的機關為總督官房所設置的衛生事務總長。7月2日，陸軍軍醫監森林太郎任為代理衛生事務總長，⁴⁷屬於海軍局和民政局的醫員均在衛生事務總長管理之下。⁴⁸

⁴³ 原要二編，《警察執務一斑》（山口縣德山町：維新堂，1900年6月），頁44-65。

⁴⁴ 山口謙二郎，《衛生警察學》，頁4，以及小原新三，《衛生行政法釋義全》，頁50-53。

⁴⁵ 例如山梨縣衛生課編，《北巨摩郡秋田村・東八代郡富士見村・東山梨郡大藤村農村保健衛生實地調查報告》（甲府：山梨縣衛生課，1924年12月）。

⁴⁶ 臺灣總督府警務局，前引書，頁2-3。

⁴⁷ 《自開府至軍組織中臺灣總督府公文類纂》，第8卷，第7案件（00049），國史館臺灣文獻館所藏。

⁴⁸ 〈臺灣總督府醫報第四〉，《鷗外全集》，第33卷（東京：岩波書店，1974年10月），頁107。「臺灣總督府醫報」是陸軍軍醫監（後來臺灣總督府陸軍局軍醫部長）森林太郎向野戰衛生長官石黑忠惠呈寄的臺灣衛生狀態相關報告書。此報告書從明治28年（1895）6月16日「臺灣總督府醫報第一」到同年9月12日「臺灣總督府醫報第八」總共8次，後來整理為「臺灣總督府醫報草葉」。

由上可知，衛生行政主管機關並非民政局，而是總督官房，顯示「假條例」體制下衛生行政主要目的在於幫助軍事行動。5月25日，臺灣民主國建立後，各地漢人居民展開激烈的武裝抵抗。對此，大本營派遣北白川宮能久親王為師團長率領近衛師團進行鎮壓。當時，軍隊中瘧疾、腳氣病、痢疾流行。⁴⁹對陸軍而言，疾病對策乃不可或缺，衛生事務總長之任務在於遏阻軍隊中傳染病之蔓延。

6月28日制定「地方官假官制」，⁵⁰設臺北縣、臺灣縣、臺南縣等，各縣警察部掌理「高等警察、行政警察、監獄、衛生及刑事相關司法裁判之事務」，但當時連臺北附近都處於「尚未避免戰鬥區域，流言沸沸揚揚，人心動搖，千百事端雜然滋生，故行政官於其本分外，寧可多分出力量用於軍隊斡旋之情勢」，至於各地方亦處於「本島大部分尚未避免騷擾，臺灣縣及臺南縣不能開始行政事務」的情況。⁵¹

如此一來，臺灣總督府民政事務因動亂而幾乎無法實施。8月6日臺灣總督府發布「臺灣總督府條例」，⁵²改為軍衙組織，該條例第2條規定「參謀長輔佐總督，監視總督府各局的業務。各局長向總督稟報時，必先得到參謀長承認」，參謀長完全掌理總督幕僚、陸軍局、海軍局及民政局。

至於衛生事務，衛生事務總長森於8月8日出任臺灣總督府陸軍局軍醫部長後，⁵³醫務相關事項歸陸軍局軍醫部主管，保健相關事項歸民政局內務部警保課主管。⁵⁴不過，在軍政下，陸軍軍醫部主管醫療事務的重點在於提供醫療服務給軍隊，協助軍事行動，警保課亦致力逮捕「土匪」。⁵⁵在上述情況下，不

⁴⁹ 檜山幸夫，《日清戰爭—秘藏寫真が明かす真實》（東京：講談社，1997年8月），頁260-263。

⁵⁰ 臺灣總督府民政局文書課，《改訂增補 臺灣總督府例規類抄》（臺北：臺灣總督府，1896年1月），頁21-33。

⁵¹ 《臺灣總督府民政事務成績提要》（臺北：臺灣總督府民政局，1897年4月），頁1。

⁵² 內閣官報局編，《明治年間法令全書》，第二十八卷—2（東京：原書房，1980年5月），頁145-146。

⁵³ 〈臺灣總督府醫報第七〉，《鷗外全集》，第33卷（東京：岩波書店，1974年10月），頁112-113。

⁵⁴ 井出季和太，《臺灣治績志》（臺北：臺灣日日新報社，1937年2月），頁242。

⁵⁵ 《自開府至軍組織中臺灣總督府公文類纂》，第11卷，第3案件（00022）。

可能期待展開衛生行政。直到明治29年（1896）3月30日發布「臺灣總督府條例」（略為「條例」），4月1日正式施行，臺灣總督府始擺脫軍衙組織。從此確立正式展開衛生行政的基礎。

臺灣總督府行政機構由明治29年（1896）3月30日所制定的「條例」及「臺灣總督府民政局官制」規定。⁵⁶根據「條例」，臺灣總督管轄臺灣島及澎湖列島，受拓殖務大臣的監督，統理諸般政務，同時統轄各部門的官吏。⁵⁷總督府置總督官房、民政局、軍務局。根據民政局官制，民政局負責整理行政及司法相關事務，民政局長依臺灣總督的命令，掌理行政及司法相關事務，監督各部事務。民政局下設置總務部、內務部、殖產部、財務部、法務部、學務部、通信部。依據同年4月制定的「臺灣總督府民政局各部分課規程」，民政局各部長在民政局長監督下，掌理各部事務，總務部置秘書課、文書課、外事課、衛生課，內務部置庶務課、警保課、監獄課。其中，衛生課主管「傳染病及地方病預防和其他公共衛生相關事項」、「醫院、醫師、藥劑師、產婆的業務及藥品和成藥取締相關事項」等衛生事務。

此外，明治30年（1897）3月發布「臺灣中央衛生會規則」，總督府置中央衛生會，該會隸屬於臺灣總督，接受總督諮詢關於公共衛生相關事項，陳述意見，並可向總督建議。民政局長擔任會長，由民政局事務官、參事官、技師、臨時土木部事務官、臺北縣警部長、醫師等委員20名以內組成。⁵⁸

「條例」因明治30年10月制定「臺灣總督府官制」而廢止。⁵⁹依據該官制，總督府置「陸軍幕僚、海軍幕僚、民政局、財務局」，民政局掌理相關民政及司法之一般事務。民政局置外事課、縣治課、警保課、衛生課、法務課、學務課、殖產課、通信課，其中，衛生課掌理衛生相關事項。⁶⁰

⁵⁶ 《官報》第3823號，明治29年3月31日。

⁵⁷ 監督臺灣總督的主務大臣於明治30年（1897）8月改為內閣總理大臣，於明治31年（1898）2月改為內務大臣。臺灣總督府警務局，前引書，頁81、頁88。

⁵⁸ 《臺灣總督府報》第42號，明治30年3月17日。

⁵⁹ 《臺灣總督府報》第187號，明治30年10月30日。

⁶⁰ 明治30年（1897）10月，訓令第136號「臺灣總督府行政事務規程」第5・6條。《臺灣總督府報》第186號，明治30年10月28日。

其後，明治31年（1898）6月修改「臺灣總督府官制」（略為「31總督府官制」），主要目的在於擴大民政局的權限。例如第15條規定總督府置「民政部、陸軍幕僚、海軍幕僚」，民政局改稱民政部，地位高於軍務機關。⁶¹ 民政部掌理相關行政及司法之一切事務，由民政局長晉升的民政長官受總督命令而整理部務。同部置人事課、文書課、外事課、縣治課、警保課、土木課、衛生課、主計課、稅務課、法務課、學務課、殖產課、通信課、調查課、會計課，各課長依總督或民政長官命令而掌理其業務，而衛生事務由衛生課主管。⁶²

如上所述，總督府擺脫軍衙組織後，府內衛生事務由與警察行政分離的衛生課掌理。但是明治34年（1901）11月修訂「臺灣總督府官制」，帶來衛生行政主管機關的大變革（略為「34總督府官制」）。⁶³ 官制修訂後，民政部置警察本署、總務局、財務局、通信局、殖產局、土木局，而警察本署置警務課、保安課、衛生課，因此衛生事務編入警察行政機關中。⁶⁴

警察本署之設置不僅象徵警察行政之強化，也顯示總督府組織結構之轉換。原來總督府設置的職員是臺灣總督（親任）、民政長官（勅任）、參事官長（勅任）、事務官（勅任或奏任）、參事官、技師（以上奏任）、屬、技手、通譯（以上判任），未有現職警察官吏之配置。例如民政部警保課雖主管警察相關事項，但由事務官任課長，課員由屬構成。其組織結構與內務省相同，內務省掌理警察行政的警保局並未配置現役警察官吏。⁶⁵ 此一現象顯示總督府及內務省是下級行政機關的監督機關，而不是執行機關。

然而，修訂後的「34總督府官制」所新部署之警視總長（勅任）、警視（奏任）、警部（判任），均屬於警察本署。警視總長成為警察本署長，依總督

⁶¹ 檜山幸夫，〈臺灣總督の職務權限と臺灣總督府機構〉，同編，〈臺灣總督府文書の史料學的研究—日本近代公文書學研究序說—〉（東京：ゆまに書房，2003年3月），頁199-200。

⁶² 明治31年（1898）6月，訓令第149號「臺灣總督府官房及民政部分課規程」第4・6條。《臺灣總督府報》第317號，明治31年6月30日。

⁶³ 《府報》第1059號，明治34年11月19日。

⁶⁴ 明治34年（1901）11月，訓令第354號「臺灣總督府官房並民政部警察本署及各局分課規程」第7條。《府報》，第1054號，明治34年11月11日。

⁶⁵ 《職員錄明治三十五年（甲）》（東京：內閣官報局），頁60。

及民政長官命令，掌理其職務，事情緊迫時，得指揮廳長以下的官員。同月制定「臺灣警察管區規程」，將新設各廳分為「第一警察管區」與「第二警察管區」，總督府警視成為警察管區長，受警察本署長命令，監察警察相關事項；規劃普及法令及統一事務，事情緊迫時得指揮廳長以下的官員而直接執行業務。⁶⁶臺灣總督府透過設置警察本署，配置現役警察官吏，具有警察行政執行機關的角色。衛生行政改為在警察本署主導下進行。

由於衛生課編入警察本署，衛生課職員亦發生變化。此一組織改革之前，衛生課由事務官、技師、屬、技手構成。其職員結構與內務省衛生局一樣。⁶⁷但組織改革後，於上述職員外，另配置警察官吏，例如明治35年（1902）5月1日第一警察管區屬兼警部渡邊順親及警察本署第二警察管區警部古賀嘉一郎奉派至衛生課。⁶⁸明顯的，以警察管區職員兼任衛生課職員，受警察本署長、警察管區長指揮而執行衛生行政。

其次，確認臺灣總督府地方衛生行政機構之變遷。總督府擺脫軍衙組織之後，地方制度變遷如下：三縣一廳制（1896.4-1897.5）、六縣三廳制（1897.5-1898.6）、三縣三廳制（1898.6-1901.4）、三縣四廳制（1901.4-1901.11）、二十廳制（1901.11-1909.10）、十二廳制（1909.10-1920.7）、五州二廳制（1920.7-1926.6）、五州三廳制（1926.6-1945.10）。茲以三縣三廳制以迄二十廳時期為中心進行考察。

規定臺灣地方行政機構的法規是「臺灣總督府地方官官制」。根據明治31年（1898）6月發布的「臺灣總督府地方官官制」（略為「31地方官制」），⁶⁹置臺北縣、臺中縣、臺南縣、宜蘭廳、臺東廳及澎湖廳，各縣部署知事（勅任）、書記官、警部長、稅務官、技師、典獄（以上奏任）、屬、技手、警

⁶⁶ 《府報》第1054號，明治34年11月11日。臺北廳、基隆廳、宜蘭廳、深坑廳、桃仔園廳、新竹廳、苗栗廳、臺中廳、彰化廳、南投廳由「第一警察管區」管轄，斗六廳、嘉義廳、鹽水港廳、臺南廳、蕃薯寮廳、鳳山廳、阿猴廳、恒春廳、臺東廳、澎湖廳由「第二警察管區」管轄。

⁶⁷ 明治26年（1893）10月，勅令第127號「內務省官制」。內閣官報局編，《明治年間法令全書》，第二十六卷—2（東京：原書房，1979年7月），頁228-231。

⁶⁸ 《職員錄明治三十五年（甲）》（東京：內閣官報局），頁798。

⁶⁹ 《臺灣總督府報》第317號，明治31年6月30日。

部、看守長、監獄書記、通譯（以上判任）等職員。⁷⁰知事受臺灣總督指揮和監督，執行法令，管理部內行政事務，具有判任官以下職員的人事權。各縣置知事官房、內務部、稅務部、警察部及監獄署，書記官為內務部長、警部長為警察部長、稅務官為稅務部長、典獄為監獄署長，依知事命令，掌理主管事務，監督部下官吏。警察部置警務課、保安課、衛生課；衛生課主管「傳染病及地方病預防、清潔法、其他衛生相關事項」、「醫院、醫師、藥劑師、產婆、其他衛生上職業相關事項」、「公醫相關事項」等事務。⁷¹屬隸屬於知事官房及內務部，警部分屬於警察部、辨務署、辨務支署，依上級官員指揮，分掌警察相關事務，指揮和監督部下巡查。

辨務署是在地方廳轄區內重要處所設置的下級行政機關，各辨務署除警部外，配置署長、主記、技手等職員。辨務署事務分為三課，第一課掌理不屬於其他課主管的一切事務，第二課掌理警察相關事務，第三課掌理蕃人及蕃地相關事務。例如根據明治31年（1898）7月臺南縣訓令甲第34號「辨務署處務規程」，第二課除了警備及警衛相關事項、戶口調查相關事項等事務之外，主管「傳染病及地方病預防、消毒法及清潔法、檢疫、其他公共衛生相關事項」、「醫院、醫師、公醫、藥劑師、產婆、其他衛生上職業相關事項」、「鴉片、藥品、染料、飲食物取締相關事項」等衛生事務。⁷²

知事為了分掌辨務署事務，得到臺灣總督許可，可在辨務署之下設置辨務支署，該支署長以主記、警部或技手充任。辨務署管區內除辨務支署外，也設置警察官吏派出所，配置警部，使之擔任警察事務。⁷³辨務署長受知事指揮和監督，辨務支署長依辨務署長指揮和監督，執行法令，掌理部內行政事務。雖有規定辨務支署長由主記、警部或技手任命，但其大部分以警部充任。例如明

⁷⁰ 廳（宜蘭廳、臺東廳、澎湖廳）職員配置和分課與縣有其不同。此處為了避免繁雜，省略其說明。然而不管如何，衛生事務由各廳所設置的警察課掌理。

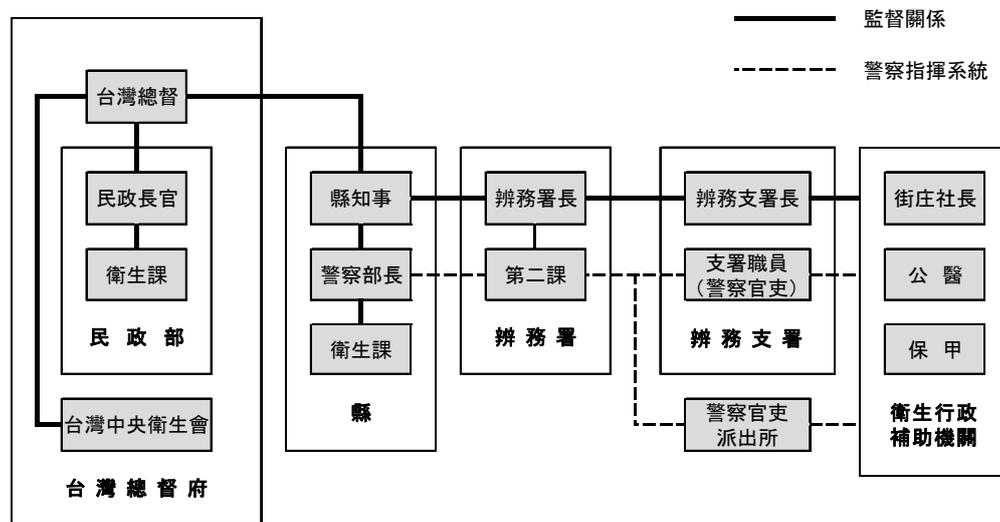
⁷¹ 例如明治31年（1898）8月，訓令廳第12號「臺南縣各課各係事務分掌」第9條。《臺南縣報》第107號，明治31年8月15日。

⁷² 《臺南縣報》第102號，明治31年7月15日。

⁷³ 例如明治31年（1898）7月，臺中縣令第82號「警察職務規程」第1條。臺灣總督府警務局，前引書，頁474-476。

治34年（1901）4月1日，縣（臺北縣、臺中縣、臺南縣）所設置的辨務支署有68處，支署長除了臺中縣集集支署以主記充任支署長之外，其餘都是警部。⁷⁴

上述地方制度有一值得注意之處，即地方廳警部長與辨務署第二課及辨務支署所配置警部之間的監督關係。在地方官官制上，這些警部受辨務署長及支署長監督。因此，產生警察行政指揮系統是否沒有上下一貫的疑義。於是，明治31年（1898）7月，兒玉源太郎總督發布內訓釐清此一問題。據此，警部身分即使部署於辨務署及支署，也依「31地方官制」第2條，屬於縣廳不變。因此，據該官制第19條，警部受知事、廳長、警部長監督，一面在地方警察執行業務上受辨務署長或辨務支署長指揮和監督，一面為了統一警察事務及臨時緊急之必要，受警部長指揮和命令。⁷⁵若將上述行政系統繪製成圖二，可清楚顯示地方衛生行政有兩套系統：其一，從主管衛生事務的警察部長直接連接的警察指揮系統；其二，從主管衛生事務的警察部長直接連接的警察指揮系統；其二，知事→辨務署長→辨務支署長。



⁷⁴ 《職員錄明治三十四年（甲）》（東京：內閣官報局），頁823-842。

⁷⁵ 臺灣總督府警務局，前引書，頁479。「31地方官制」第2條「各縣部署知事、書記官、警部長、稅務官、技師、典獄、屬、技手、警部、看守長、監獄書記、通譯等職員」，第19條「各縣置知事官房、內務部、稅務部、警察部及監獄署，書記官為內務部長、警部長為警察部長、稅務官為稅務部長、典獄為監獄署長，受知事命令，掌理主管事務，監督部下官吏」。

隨著臺灣總督府組織改革，明治34年（1901）11月修訂「臺灣總督府地方官官制」（略為「34地方官制」）。⁷⁶其修訂背景如下：

本島地方行政制度自始政以來修訂數次，其結構仿照內地地方行政組織，最近的制度於縣及廳之下置辨務署，恰似內地府縣之下置郡役所一樣。然而，在本島沒有如內地一樣地方自治體及地方議會等相關事務，加之，重要政務大體向總督府請示。故擔任地方政務的重要任務是以辨務署為主，縣及廳只不過是介於總督府和辨務署之間的一種代理機關。

因此，廢止縣及廳，將這些機關原有事務一部分移交給辨務署，將其升格為廳。⁷⁷此地方制度改革呼應總督府集權化的動向，主要目的在於各種事業不交給各地方廳分擔，而交給總督府統轄之，改地方廳為完全執行機關。⁷⁸

「34地方官制」發布後，地方行政制度從三縣四廳制改為臺北、基隆、宜蘭、深坑、桃仔園、新竹、苗栗、臺中、彰化、南投、斗六、嘉義、鹽水港、臺南、蕃薯寮、鳳山、阿猴、恒春、臺東、澎湖的二十廳制。各廳設有廳長（奏任）、屬、警部、技手、通譯、警部補（以上判任），廳長受臺灣總督指揮和監督，執行法令，管理部內行政事務。與從前縣廳職員比較，新的地方行政未部署奏任官的書記官、警部長、技師等職員。加上，縣知事及廳長的判任官以下職員人事權亦移交給臺灣總督，由此可見地方廳官員職務權限縮小。廳長為了分擔廳事務，得到臺灣總督認可，可置支廳；支廳長以屬、警部或技手充任。屬、警部、警部補、技手、通譯等職員屬於廳的課或支廳。

依據明治34年（1901）11月制定的「各廳事務分課規定」，廳置總務課、稅務課、警務課。⁷⁹例如據鳳山廳訓令第1號「鳳山廳事務分掌規程」，各課長

⁷⁶ 《府報》第1059號，明治34年11月19日。

⁷⁷ 《臺灣總督府民政事務成績提要》第七編（臺北：臺灣總督府總督官房文書課，1904年8月），頁1-2。

⁷⁸ 臺灣總督府警務局，前引書，頁512-513。

⁷⁹ 《府報》第1054號，明治34年11月11日。

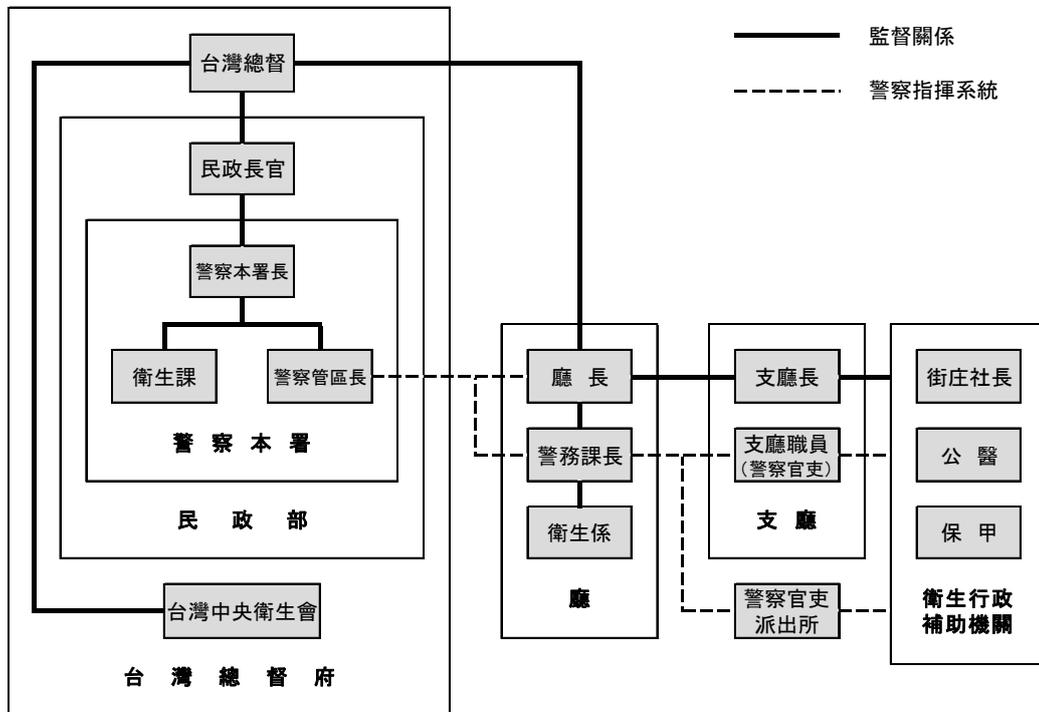
以屬、警部、技手充任，總務課置秘書係、文書係、地方係、殖產係、土木係、會計係，稅務課置賦稅係、徵收係、地方稅係，警務課置常務係、保安係、衛生係，衛生係主管衛生事務。⁸⁰

支廳的情況，以明治35年（1902）5月1日的時間點為例，全臺設有93個支廳。支廳長由屬、警部、技手任命，其中88個支廳長是警部，澎湖廳網按支廳和鹽水港廳蕭壠支廳則以警部補擔任支廳長心得（代理）。以屬充任支廳長的只有臺東廳璞石閣支廳、阿猴廳枋寮支廳及南投廳集集支廳。⁸¹支廳辦理的警察事務中也包含衛生事務。例如依據明治35年（1902）10月，彰化廳訓令第28號「警察處務細則」，「警務課及支廳該辦理的警察事務」中，包括「傳染病預防、消毒、檢黴、驅黴相關事項」、「下水道、道路、排水溝、其他污物清掃相關事項」、「飲用水、飲食物、著色劑取締相關事項」、「墓地、火葬場、埋火葬取締相關事項」、「屠畜、獸奶取締相關事項」、「醫師、藥劑師、藥種商、製藥者、賣藥商、產婆、按摩、針灸、整骨等營業取締相關事項」、「衛生組合及私立醫院相關事項」、「藥品、賣藥、鴉片相關事項」等衛生事務。⁸²綜上所述，在「34地方官制」體制下的衛生行政系統可繪製成圖三，顯示其係由廳長→支廳長的一般行政系統，以及警務課長指揮的警察指揮系統所構成。

⁸⁰ 《鳳山廳報》第8號，明治34年12月19日。

⁸¹ 《職員錄明治三十五年（甲）》（東京：內閣官報局），頁844-873。

⁸² 《彰化廳報》第104號，明治35年11月9日。



圖三 日治時期臺灣衛生行政系統 (1901.11)

如上圖二及三所示，當時臺灣地方行政系統的特色與日本國內不同，一般行政和警察行政的系統沒有分離。地方衛生行政事務也不存在普通衛生行政和衛生警察行政之區分，除各地方行政機關首長外，都由警察行政機關主管，因此僅能以警察指揮系統實施。甚者，若考慮警察指揮系統的起點是總督府警察本署長，並且大部分的辨務支署長或支廳長是警察官吏，可以說警察本署長以降的警察指揮系統連基層行政機關首長都包含在內，具有濃厚的集權色彩。

作為地方衛生行政輔助機關，則包括街庄社長、公醫、保甲。街庄社長是根據明治30年（1897）5月勅令第157號所設置的地方行政輔助機關，接受辨務署長指揮和命令，輔助署內行政事務之執行。⁸³關於街庄社長職務，例如明治31年（1898）9月臺南縣訓令第28號「街庄社長職務要項」記載：「使轄內人民

⁸³ 《臺灣總督府報》第96號，明治30年6月12日。

知道命令、告示、告諭之事；向辨務署長呈報轄內民情之事；實施租稅及地方稅徵收、戶籍調查、傳染病預防、軍隊行進等活動時，幫助有關官吏，謀求各種方便之事」。⁸⁴ 由此可知，街庄社長僅僅協助分掌縣廳事務的辨務署之行政執行，並不如日本國內市町村長那般正式分掌行政事務。另外，隨著「34地方官制」發布後，廢止辨務署，街庄社長改受廳長或支廳長指揮和命令。⁸⁵

公醫是根據明治29年（1896）6月「臺灣公醫規則」設置的地方衛生行政輔助機關，且為當時日本國內不存在的臺灣特有機關。⁸⁶ 公醫受知事及島司監督，在奉派地區開業並提供醫療服務給一般人民。同時，協助「注意傳染病及地方病之發生而檢疫和預防之事」、「種痘普及之事」、「鴉片相關之事」、「屍體檢驗之事」、「衛生及醫療統計之事」等衛生行政事務。傳染病流行時，公醫依知事或島司命令，從事火車及船舶的檢疫，並受警察機關及法院命令，從事檢驗和擔任疾病、負傷及精神病之鑑定。⁸⁷ 例如明治31年（1898）9月制定臺南縣訓令甲第62號「公醫職務規程」第1條，規定公醫受所屬辨務署長監督，公醫與下級行政機關密切結合，協助執行衛生行政。⁸⁸

保甲是依明治31年（1898）8月發布的「保甲條例」所設置的警察行政輔助機關。⁸⁹ 其設置目的如該條例第1條規定，斟酌舊慣，設置保甲以保持地方安寧，重新組織本來作為自衛組織存在的保甲，應用於「土匪」對策。可說是作

⁸⁴ 《臺南縣報》第110號，明治31年9月9日。

⁸⁵ 明治34年（1901）11月，勅令第215號，「明治三十年勅令第百五十七號中改正ノ件」。《府報》第1060號，明治34年11月20日。

⁸⁶ 國府小平，《臺灣衛生行政法講義》（臺北：臺灣總督府醫學校校友會，1915年7月），頁79。關於公醫制度形成之過程與運用、公醫和臺灣社會的關係及臺灣總督府醫療·衛生政策和公醫制度的關係，參閱邱倩如，《日本殖民統治下臺籍公醫的社會角色》（臺南：長榮大學臺灣研究所碩士論文，2010年7月）、陳雅苓，《日治時期臺灣公醫制度的在地化》（南投：國立暨南國際大學歷史學系碩士論文，2009年7月）、拙稿，〈臺灣總督府的醫療政策—臺灣公醫制度的形成過程とその殖民地的性格—〉，東アジア近代史學會編，《東アジア近代史》第9號（東京：ゆまに書房，2006年3月）頁88-114，同，〈臺灣總督府的衛生政策と臺灣公醫〉，《中京大學大學院生法學研究論集》第25號（名古屋：中京大學法學研究科，2005年3月）頁25-213等。

⁸⁷ 《明治二十九年臺灣總督府公文類纂》第6卷，第10案件（00061）。

⁸⁸ 《臺南縣報》第109號，明治31年9月2日。

⁸⁹ 《臺灣總督府報》第361號，明治31年8月31日。

為治安對策基礎的制度。⁹⁰ 據同月所制定的「保甲條例施行規則」，⁹¹ 每十戶為一甲，每十甲為一保，保置保正，甲置甲長，保正受所屬辨務署長或支署長指揮和監督，保持保內安寧，而甲長受保正的指揮和監督。保甲以治安對策為目的而設立，因此，本來與衛生行政無關，但實際上在警察官吏及公醫指導下動員對傳染病謀求對策。⁹²

四、結論

綜上所論，本文確認了明治二〇年代地方制度改革後成立的近代日本衛生行政組織結構及其行政系統，與明治34年（1901）行政組織改革前後的臺灣衛生行政組織結構及其行政系統。若比較探討兩制度，可看出臺灣衛生行政制度的特色。

擺脫軍衙組織到「34總督府官制」制定以前的臺灣中央衛生行政，其組織結構與日本國內相似。總督府民政局（民政部）衛生課，一如內務省衛生局和警保局的關係，與警保課平行設置，其職員結構也與內務省衛生局相同，但是，隨著「34總督府官制」制定的行政組織改革，完全改變臺灣中央衛生行政組織結構及其角色。衛生課編入警察本署，不僅表示警察行政機關掌握中央衛生行政，更重要的是，透過此次組織改革，形成衛生行政經警察本署長、警察管區長連接到廳長以下官員的警察指揮系統，滲透至基層社會的體制。意味著

⁹⁰ 鈴木斗六，〈臺灣の保甲制度（一）〉，《都市問題》第39卷第5號（東京：東京市政調查會，1944年11月）。

⁹¹ 《臺灣總督府報》第361號，明治31年8月31日。

⁹² 拙稿，〈日治初年臺灣衛生政策之展開—以「公醫報告」之分析為中心—〉，《臺灣師大歷史學報》，頁143-180。制度上規定保甲協助執行衛生行政是明治36年（1903）5月制定的「保甲條例施行細則標準」，該標準第9條規定傳染病預防、鴉片患者矯正相關事項為保甲的任務（《府報》，第1339號，明治36年5月9日）。衛生行政和保甲制度的關係，參照范燕秋〈由《水竹居主人日記》看殖民地公共衛生之運作〉，《疾病、醫學與殖民現代性：日治臺灣醫學史》，頁151-178。關於日治初期保甲制度的運用狀況及其歷史意義，參閱洪秋芬，〈日治初期葫蘆墩區保甲實施的情形及保正角色的探討（1895-1909）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第34期（臺北：中央研究院近代史研究所，2000年12月）頁211-268；及其〈日據初期臺灣的保甲制度（1895-1903）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第21期（臺北：中央研究院近代史研究所，1992年6月），頁437-471。

臺灣中央衛生行政機關除了監督機關的角色之外，亦具有執行機關的角色。

臺灣地方衛生行政自「31地方官制」起由縣警察部掌理，「34地方官制」制定後由廳警務課掌理，此與同一時期日本國內府縣警察部掌理衛生行政結構相同，但是，臺灣縣警察部或廳警務課所屬下級衛生行政機關的結構則異於日本國內。

日本國內府縣負責郡市町村一般行政，肩負警察署及分署的警察行政，因而分離一般行政和警察行政。衛生行政為郡市町村共同分掌，其行政系統有二：其一，府縣知事→郡長→町村長及府縣知事→市長的一般行政系統。其二，府縣警察部長指揮警察署長及分署長的警察指揮系統（參照圖一）。後者的警察指揮系統在市町村衛生行政中限於「衛生警察行政」。亦即衛生行政雖由府縣警察部掌理，但並非只有警察行政機關擔任其監督和執行，郡市町村長及其吏員也參與其中。

至於臺灣的地方衛生行政系統據「31地方官制」制定後，為縣知事 辨務署長→辨務支署長，在「34地方官制」制定後，則為廳長→支廳長。此外，有從警察部長或警務課長到轄下警察官吏的警察指揮系統。不過，如圖二、圖三所示，臺灣地方衛生行政由編入一般行政系統中的警察行政組織掌理衛生事務，因此除了縣知事、辨務署長等地方行政機關首長之外，未有警察行政以外組織參與衛生行政。這意味著警察行政組織不僅於「普通衛生行政」或「衛生警察行政」皆主管衛生事務，也利用地方廳警察行政組織連接到轄下警察官吏的警察指揮系統，超越辨務署長及支署長或者支廳長的監督權，得以執行衛生行政。由於本來支署長或者支廳長大部分是警察官吏，所以經由警察指揮系統可直接指揮基層行政首長而執行衛生行政。明治34年（1901），中央和地方行政組織改革利用警察指揮系統，從地方廳警察部長提升到總督府警察本署長，方有可能在總督府主導下執行衛生行政，可說賦予臺灣的警察行政機關較大的衛生行政監督和執行權限。在上述背景下進行的總督府醫療·衛生政策與臺灣社會所體驗的「殖民現代性」，這兩者間的具體關係係今後有待檢討的課題。

此外，明治34年（1901）行政組織改革後成立的衛生行政系統，到了大正9年（1920）地方制度改革又有重大改變。地方制度改革後，地方制度重新編成五州（臺北、新竹、臺中、臺南、高雄）與二廳（臺東、花蓮港），州之下置郡、市、街庄。州、市、街庄是地方自治體，各有協議會。雖然協議會並非議決機關，而是諮詢機關，各級協議會分別以知事、市尹、街庄長為議長，加上其會員皆為官選，因此與日本國內地方自治制度有很大的差異，⁹³但是地方行政組織結構與日本國內情形相似；而地方自治體和地方議會雖成立但欠完善。其後臺灣衛生行政制度究竟如何變革？亦是今後擬進一步研究的課題。

（責任校對：郎咏恩）

⁹³ 吳文星，〈第七章 日治時代的政治與經濟〉，黃秀政、張勝彥、吳文星，《臺灣史》（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2002年2月），頁184-186。

引用書目

《官報》

《府報》

《法令全書》

《彰化廳報》

《臺南縣報》

《臺灣總督府公文類纂》，國史館臺灣文獻館所藏。

《臺灣總督府民政事務成績提要》

《臺灣總督府報》

《鳳山廳報》

《職員錄》

山口謙二郎講述

1911 《衛生警察學》。東京：明治大學出版部。

山口彌一

1903 《地方行政例規》。岐阜：山口彌一。

山梨縣衛生課編

1924 《北巨摩郡秋田村・東八代郡富士見村・東山梨郡大藤村農村保健衛生實地調查報告》。甲府：山梨縣衛生課。

小川鼎三、酒井シヅ校注

1980 《松本順自傳・長與專齋自傳》。東京：平凡社。

小島和貴

1995 〈我が國近代醫療行政の形成—明治一二年、コレラ對策を中心として—〉，《慶應義塾大學大學院法學研究科論文集》36。東京：慶應義塾大學。

小原新三

1904 《衛生行政法釋義 全》。東京：金港堂書籍株式會社。

井出季和太

1937 《臺灣治績志》。臺北：臺灣日日新報社。

內閣記錄局編

1891 《法規分類大全》，第一編，衛生門。

立川昭二

1971 《病氣の社會史—文明に探る病因》。東京：日本放送出版協會。

尾崎耕司

1997 〈一八七九年コレラと地方衛生政策の轉換—愛知県を事例として—〉，
《日本史研究》418。京都：日本史研究会。

谷口直人

1998 〈「傳染病豫防法」の制定過程—內務省公眾衛生行政の構想と展開—〉，
《內務省と國民》。東京：文獻出版。

李尚仁編

2008 《帝國與現代醫學》。臺北：聯經。

范燕秋

1995 〈日治前期臺灣公共衛生之形成（1895-1920）：一種制度面的觀察〉，
《思與言》33（2）。臺北：思與言雜誌社。

2010 《疾病、醫學與殖民現代性：日治臺灣醫學史》。二版，臺北：稻鄉出版社。

後藤新平講述

1890 《衛生制度論》。東京：後藤新平。

神戸市役所

1899 《明治三十二年五月兵庫縣神戸市現行條規》。神戸市：神戸市役所。

厚生省醫務局

1976 《醫制百年史》，記述編。東京：ぎょうせい。

若林正丈・吳密察主編

2004 《跨界的臺灣史研究—與東亞史的交錯—》。臺北：播種者文化。

宮崎縣內務部第一課

1896 《現行宮崎縣令達彙纂》。宮崎：宮崎縣內務部第一課。

原要二編

- 1900 《警察執務一班》。山口縣德山町：維新堂。
埼玉縣內務部第一課
- 1898 《明治三十年十一月現行埼玉縣令達類集》，下卷。埼玉：埼玉縣內務部第一課。
- 國府小平
- 1915 《臺灣衛生行政法講義》。臺北：臺灣總督府醫學校校友會。
- 笠原英彦
- 1998 〈「衛生警察」と「自治衛生」の相剋—衛生行政の模索と轉換—〉，
《日本政治の構造と展開》。東京：慶應大學出版會。
- 1999 《日本の醫療行政—その歴史と課題》。東京：慶應義塾大學出版會。
- 許錫慶
- 2001 〈明治時期臺灣總督府中央衛生行政組織之變革〉，《臺灣總督府公文類纂衛生史料彙編》。南投：臺灣省文獻委員會。
- 黃秀政、張勝彥、吳文星
- 2002 《臺灣史》。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 普文學會編
- 1908 《警察法監獄學問題義解》。東京：清水書店。
- 森林太郎
- 1974 〈臺灣總督府醫報草藁〉，《鷗外全集》，第33卷。東京：岩波書店。
- 飯島涉
- 2000 《ペストと近代中國—衛生の「制度化」と社會變容—》。東京：研文出版。
- 鈴木斗六
- 1944 〈臺灣の保甲制度（一）〉，《都市問題》第39卷第5號。東京：東京市政調查會。
- 鈴木哲造
- 2007 〈日治初年臺灣衛生政策之展開—以「公醫報告」之分析為中心—〉，《臺灣師大歷史學報》37。臺北：臺灣師範大學歷史學系。
- 窪田靜太郎

1897 〈傳染病豫防ニ関スル行政機關ヲ論ス〉，《傳染病豫防法註釋》。東京：林茂香。

臺灣總督府民政局文書課

1896 《改訂増補 臺灣總督府例規類抄》。臺北：臺灣總督府。

臺灣總督府警務局

1933 《臺灣總督府警察沿革誌》，第一編。臺北：臺灣總督府警務局。

劉士永

1999 〈一九三〇年代以前日治時期臺灣醫學的特質〉，《臺灣史研究》4-1。臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處。

歷史學研究會編集委員會

2007 〈特集 東アジアにおける醫療・衛生の制度化と殖民地近代性〉，《歷史學研究》834。東京：青木書店。

鎗居龜太郎、谷民平、葛城衛編

1901 《現行群馬縣令達大全》。前橋：鎗居龜太郎、谷民平、葛城衛。

檜山幸夫

1997 《日清戰爭—秘藏寫真が明かす眞實》。東京：講談社。

2003 〈臺灣總督の職務權限と臺灣總督府機構〉，《臺灣總督府文書の史料學的研究—日本近代公文書學研究序說—》。東京：ゆまに書房。

Bulletin of Taiwan Historical Research,
NTNU No4, pp.129-160, September 2011

The Formation of the Sanitary Administrative System of Taiwan
Governor-General in Early Colonial Taiwan:
A Comparison with Modern Japanese Sanitary Administrative System

Tetsuzo Suzuki

Abstract

This article aims to explore the formation of sanitary administrative system in Taiwan, centering on the sanitary administrative system and the structural change inside its organization. Also, it attempts to figure out the characteristics of sanitary administrative system in Taiwan, from the perspective of a comparison with the modern sanitary administrative system in Japan. In fact, this study shows several results. First, in Taiwanese local sanitary administration only the police administration was in charge of the sanitary administration, and there was no other authority took charge of it except the chiefs of local governments. Second, in Meiji 34th (1901), after the reform of administrative organization, the central sanitary administration was conducted by the Police Department of Civil Department of Taiwan Governor-General. Third, due to police officers were assigned in the Police Department, the central sanitary administration in Taiwan was not only a supervisory authority but also an implementing one. Fourth, the Police Department utilized the police command system through the local governments to the bottom administration. It made the sanitary administration transform into a unitary system which could penetrate the bottom society. Therefore, it could be said that Meiji 34TH is a significant turning point of sanitary administrative system in Taiwan. Likewise, it shows that the sanitary

administrative authority in Taiwan possessed bigger power to supervise and implement the sanitary administration.

Keywords: Meiji 34th (1901), sanitary administration, sanitary administrative system, sanitary police administration, implementing authority, supervisory authority