

# 殖民地統治法與內地統治法之比較： 以日本帝國在朝鮮與臺灣的 地方制度爲中心的討論\*

山中永之佑\*\*著、蔡秀美\*\*\*譯、蔡慧玉\*\*\*\*校修

## 摘要

本研究係以 1929 年日本國內的地方制度改革、1930 年朝鮮的地方制度改革，以及 1935 年臺灣的地方制度改革爲中心，就上述三地居民統合（亦即國民統合的實際情況）加以比較檢討，並究明日本帝國國民統合之基本實況。本人設定，日本帝國係以 1929 年國內地方制度改革的國民統合爲主軸，進而分別在殖民地施行 1930 年朝鮮的地方制度改革與 1935 年臺灣的地方制度改革，並透過權宜主義式〔譯按：原文作「御都合主義」〕的內地（法）延長主義及具有差別性的同化主義而展開國民統合，以因應戰時體制，而實施國民統合。這應該可以視爲「重層式的國民統合」。由是，日本帝國得以就上述三地的地方制度改革爲中心，進行法西斯式統治體制的全體改造。再者，本文大膽假設，殖民地朝鮮和臺灣較日本國內早一步進入戰時體制、臨戰體制。不論是 1930 年朝鮮的地方制度改革或 1935 年臺灣的地方制度改革，其「自治」均受到極端限制，因此可以視爲戰爭極激烈之際日本國內 1943 年地方制度改革之先例。

關鍵詞：日本帝國、殖民地統治法、國民統合、戰時體制、殖民地朝鮮、殖民地臺灣

---

\* 本報告所收錄之臺灣關係資料係由謝政德（大阪大学大学院法学研究科研究生）教示而成，在此對謝氏的協助深表謝意。此外，本報告原稿（9月13日版、9月13日修訂版）完成之際，承蒙陳姪媛（中央研究院臺灣史研究所助研究員）、矢切努（大阪經濟法科大学アジア研究所客員研究員、大阪府公文書館專門員、関西大学大学院経済学研究科後期博士課程學生）、小野博司（甲子園大学総合教育研究機構助教）等人協助，謹此特申謝忱。

\*\* 大阪大学法学院名譽教授、大阪經濟法科大学アジア研究所客員教授

\*\*\* 國立臺灣師範大學歷史研究所博士生

\*\*\*\* 中央研究院臺灣史研究所副研究員

- 一、報告前之致辭
  - 二、前言
  - 三、普選、治安維持法體制與 1929 年日本國內的地方制度改正  
——本報告的觀點
  - 四、三地地方制度改正之比較——以朝鮮道制(道會)、臺灣州制(州會)，  
以及日本國內的府縣制之比較為中心
  - 五、結論
- 

## 一、報告前之致辭

本人非常榮幸能獲邀參與這個國際學會。首先，我要對擔任我報告的主持人許雪姬（中央研究院臺灣史研究所所長）及口譯的楊承淑（輔仁大學翻譯所所長）兩位先生深致謝意。

在報告之前，想先向各位告白。我不像今天報告的另外兩位專題報告人及在場的先生女士一樣，長期致力於殖民地研究。2006 年 7 月，臺灣史研究所蔡慧玉先生邀請我到臺史所以地方制度的比較研究為題演講，就殖民地統治法加以比較，我才逐漸展開這個研究。到目前為止，我一直都以內地〔譯按：日本國內〕法為中心從事日本近代法史研究，但這次報告使我重新認識到日本近代法史中殖民地研究的重要性，並瞭解到日本法史的研究，若缺乏對殖民地法制的認識，則不能算完全成立。特此誠摯地感謝給予我此一研究機會的蔡先生。

目前，我的研究仍是未成熟的作品，但作為內地法的研究者，我仍嘗試探討、比較日本國內，以及朝鮮、臺灣的統治法，並大膽提出假設。在這次的報告中，我以 1929 年日本國內的地方制度改正、1930 年朝鮮的地方制度改正，以及 1935 年臺灣的地方制度改正為焦點加以討論，比較檢討上述三地住民之統合，亦即國民統合的情況，並究明日本帝國國民統合之基本實況。經比較和檢討的結果，日本帝國係以 1929 年國內的地方制度改正所實施之國民統合為主軸，在殖民地分別

施行 1930 年朝鮮的地方制度改正與 1935 年臺灣的地方制度改正，透過本乎權宜主義式的內地（法）延長主義及差別性同化主義而進行國民統合，以因應戰時體制，而達成國民統合。易言之，上述可說是「重層的國民統合」。戰時日本帝國可說是以上述三地的地方制度改正為主軸，進行法西斯統治體制的整體再造。此外，本文大膽假設，被認為較日本國內早一步進入戰時體制、臨戰體制的 1930 年朝鮮的地方制度改正與 1935 年臺灣的地方制度改正，其「自治」均受到極端限制，應可視為「自治」受到極端限制的 1943 年日本國內地方制度改正之先例。

以上是我這次報告的摘要。以下，我打算大致就上述所主張的內容加以闡釋，承蒙撥冗聽講，實感榮幸。

## 二、前言

本報告旨在以地方制度為重點，對日本帝國在朝鮮與臺灣的相關殖民統治法加以考察，並透過內地統治法的考察，就上述三地住民之統合加以檢討比較，以究明日本帝國國民統合之基本實況。

不論在殖民地或日本國內，地方制度均是統理人民的法律制度核心。再者，根據地方制度統治人民，殖民政府必須依賴以警察或軍隊武力作為後盾的治安法體制，以鎮壓不服從或擾亂統治之人及其運動，同時也必須依賴為了使人民順從統治而用來教化人民的教育法體制。<sup>(1)</sup>

其次，本報告的主要考察對象，擬限定為 1929 年日本國內的地方制度改正、1930 年朝鮮的地方制度改正，以及 1935 年臺灣的地方制度改正（以下，分別簡稱為 1929 年法、1930 年法、1935 年法）。本文之所以以 1929 年法、1930 年法及 1935 年法作為主要考察對象，固然是受限於本人的能力和報告時間，更重要的是 1929 年至 1935 年間，正值日本帝國從所謂普選及治安維持法體制、大正民主時期轉化成法西斯主義時期之際。故考量日本帝國的地方制度，必須把 1929 年法、1930 年法，以及 1935 年法三法視為此重要時期的地方制度改正。

---

(1) 因此，本報告必須談及治安法體制與教育法體制。關於治安法體制，本文略微論及，惟教育法體制因受限於時間，加以本人的研究亦有所不足，故打算略而不論。

### 三、普選、治安維持法體制與 1929 年日本國內的 地方制度改正——本報告的觀點<sup>(2)</sup>

#### (一) 普選及治安維持法體制的形成與展開

接著，本報告先考察 1929 年日本國內的地方制度改正，此一改正係在普選與治安維持法體制下所實施。茲將之置於普選與治安維持法體制的展開和形成過程中進行考察。

本文所謂的普選與治安維持法體制係在下述歷史條件下，為求國民統合而建構的國家體制；該體制以 1925 年制定並公布的「普通選舉法」（是年並修訂「眾議院議員選舉法」）和「治安維持法」（1925 年公布，迨至 1928 年修訂——以死刑為最高刑罰）為中心，並以改組和強化日本近代國家的法律結構為目標。一般認為此一體制是第一次世界大戰後國家統治機構重組之結果，亦即是迄至法西斯主義法體制建立（1938 年制定「國家總動員法」，由是確立法西斯主義法體制）之前所維持的體制。值得注意的是，此一普選與治安維持法體制的前期，尤其是 1927 年前後，係法西斯主義法體制形成之前置工作，而後期則以 1931 年 9 月「九一八事變」之爆發為契機，逐步形成法西斯主義法體制。法西斯主義法體制亦稱為戰時體制。在此一基礎下，所有事務均被賦予戰爭目的，並全面否定議會制度與「臣民」權利等憲法相關諸原則，形成憲法與國民隔離之「無憲法狀況」。

近代日本乃是歐美各國之外，亞洲地區惟一擁有殖民地的國家。<sup>(3)</sup> 日本之領有殖民地，分別是兩次戰爭的結果：中日甲午戰爭（1894-1895），於 1895 年取得臺灣；日俄戰爭（1904-1905），於 1910 年併吞朝鮮。至此，日本遂以殖民地帝國的形式完成了近代國家的構築。翌（1911）年，日本恢復關稅自主權，國家獨立至此達成。可以說，日本若非領有殖民地，則不能成立近代國家。然而，必須強

(2) 編按：作者原稿此處有大標題「三、內地（法）延長主義與律令、制令（內容省略）」，僅有標題而省略內容。為求體裁統一，故刪去此一標題，並將下一節「四、普選、治安維持法體制與 1929 年日本國內的地方制度改正——本報告的觀點」之標題序號改為「三」，以下各標題亦依序調整。

(3) 大江志乃夫，〈まえがき〉，收於氏等編，《近代日本と植民地(1)：植民地帝国日本》（東京：岩波書店，1992），頁 V。

調的是，上述敘事絕非用以合理化日本帝國領有和統治殖民地的正當性。

在中日甲午戰爭與日俄戰爭之後，緊接而來的是第一次世界大戰。第一次世界大戰為日本經濟帶來前所未有的繁榮，亦成為日本資本主義經濟結構轉型之契機，使資產階級以日本資本主義的飛躍發展為基礎，在國家權力內部擴大其勢力。上述發展一方面促進一定程度民主化發展，另一方面則擴大勞工運動與農民運動規模。另外，隨著勞農運動組織化的成長，資產階級與勞工、地主與佃戶的對立也更加激化。

1918年，日本爆發「米騷動」，以富山縣暴動為開端，波及全國主要都市，同時勞農運動也以此為契機而更形激烈。此一勞農運動構成所謂「大正民主」之基礎，成為向政府要求制定普通選舉法等民主化運動，並使得前述1910年代初期成立的日本近代國家——亦即日本帝國統治——為之動搖。政府官僚和軍部等統治集團乃謀求重編和強化已動搖的法律構造，亦即已動搖的國家統治機構和法律體制。如前所述，此乃帶有一定程度的民主化色彩。

1912年，陸、海軍省官制改正，日本國內軍部大臣現役武官制因而廢除，軍部大臣的任官資格者擴大至預備役和後備役。然而，在1919年朝鮮「三一運動」爆發後，「朝鮮總督府官制」為之修正，成為所謂「文化政治」政策系列的一環，制度上向來只限武官出任的總督原則上亦可由文官出任；臺灣亦同步修訂「臺灣總督府官制」。日本政府的因應之道之一包括在1920年修訂「文官任用令」，擴大高級官僚的自由任用、選拔任用的範圍，並於1923年制定「陪審法」（1928年實施），重編和強化國家的統治機構。

此一時期，中央政府為了統合日本天皇制國家上層統治階層內部的新、舊勢力，乃設置任務型國家統治機關。此一時期設置的統治機關具有重層構造之特徵。第一機關乃是臨時外交調查委員會，為「天皇的顧問」。此一委員會具政治統合機能，以減少天皇及既存的元老、樞密院等「天皇的顧問」機關為目的，並加入政黨領袖，屬臨時性補充性質。第二機關乃是為統合統帥和國務而設置的國家統治機關，在防務會議、軍需局、國勢院的系譜下，接受內閣總理大臣制度上的監督。上述兩個機關雖係常設機關，惟迨至1922年均以「臨時性」機構的理由被廢。在天皇及其左右的政治統合機能衰退之情況下，此一階段以統帥和國務之常設機關試行直接統合一舉終歸失敗。此事具有啓示性意義。第三機關為經濟調查會與臨

時財政經濟調查會。此係由經濟官僚、政黨及財閥勢力所組成的審議機關，在內閣總理大臣的監督下成爲獨佔性資產階級統治新貴的「官民聯絡機關」。第四機關則是臨時教育會議和臨時法制審議會等，係在內閣總理大臣的監督下，爲由內務、司法、文部〔譯按：即教育部〕等機關的官僚與政黨、財界勢力齊聚一堂的國家統治機關。毋庸置疑，內務和司法官僚以及文部官僚均代表舊勢力；高橋是清聯合參謀本部企圖廢除文部省即爲一例。由此觀之，此一時期看似個別設置的臨時國家統治機關，顯然成爲所有新舊統治勢力之政治同盟，亦即成爲統治勢力發揮「舉國一致」功能的場所。<sup>(4)</sup> 此一同盟的對象乃是日本國內和殖民地的勞工運動和民族運動，其目的在於透過此一同盟，鎮壓並動搖日本帝國統治體制的本土和殖民地之勞工運動和民族運動。

## (二) 朝鮮、臺灣的統治體制之動搖與改革

日本帝國國內統治體制的動搖當然亦發生在殖民地朝鮮。1919年3月1日，京城（今首爾）的朝鮮人民宣告「朝鮮爲獨立國」等。此一變動瞬間波及朝鮮全地，朝鮮獨立運動因而展開。日本中央政府一面使用軍隊壓制獨立運動，一面則不得不對朝鮮殖民統治加以改革，於是有1920年7月的地方制度改革。此一改革的對象不只是地方制度，而是朝鮮統治的全面性改革。

在朝鮮修正地方制度的同時，臺灣總督府也同步考量相關的統治問題，同步（1920年7月）修訂地方官官制和地方制度。

## (三) 1929年日本本土地方制度改正的意義

1929年4月日本地方制度的改正乃是因應第一次世界大戰後的國內外諸情勢而進行的措施之一。該地方制度改正係以再造和強化自中央到地方的統治體制爲主軸，從而制定和施行「普通選舉法」與「治安維持法」（1928年修訂「治安維持法」），並對地方制度的系列改正做最後修訂。上述所列法案不外乎是田中義一內閣地方分權政策的表徵。

(4) 利谷信義、本間重紀，〈天皇制國家機構・法体制の再編——1910～20年代における一断面〉，收於原秀三郎、峰岸純夫、佐佐木潤之介、中村政則編，《大系日本國家史5 近代II》（東京：東京大學出版會，1976），頁258-260。

日本在 1929 年地方制度改正前，已先行擴大公民權、廢除等級選舉權、施行普通選舉權，賦予 25 歲以上男子選舉權，惟華族與現役軍人等天皇制支柱階層，以及接受公私獎助的貧人、婦人、朝鮮或臺灣人民等，都未被賦予選舉權。與此相關之措施尚有 1921 年 4 月修訂市制、町村制，和廢除郡制、1922 年 4 月修訂府縣制、1926 年 6 月廢除郡役所和郡長制並修訂府縣市及町村制，以及 1929 年修訂府縣市制與町村制等。上述措施係透過國民參政（帝國議會、府縣會、市町村會）等方式，從中央到地方進行國民統合組織之整頓、擴充及強化，以謀求國民統合之飛躍性、實質性強化，企圖使全體國民配合帝國主義的國家政策和動員。1928 年日本舉行首次眾議院議員普通選舉，政府在治安維持法體制下毫無顧忌地干涉選舉，惟勞工和農民（佃農）代表也開始進出帝國議會的殿堂。再者，日本政府根據「普通選舉法」而同步實施 1926 年版府縣制、市制及町村制。該年首度舉行府縣會議員、市町村會議員普通選舉，儘管政府依「治安維持法」強化取締和鎮壓，但勞工和農民代表仍得以進出府縣會和市町村會。<sup>(5)</sup> 在此背景下，勞工和農民由於獲得普通選舉權，更加提高其權利意識，所展開的勞農運動遂愈發昂揚。

1929 年地方制度改正乃是因應上述情勢所發展的體系中軸，但該地方制度改正必須與 1928 年公布和施行之「治安維持法」，以死刑為最高刑罰之修訂，併列考量。就上述經緯而言，1929 年法雖可視為自治權擴充之現象，惟基本上可說是走向強化中央集權的地方統治。1929 年法的特徵包括：重視府縣地位，擴大府縣知事對府縣會、府縣參事會及市町村（長）對市町村會、市參事會之權限，和強化市長對市會、市參事會之權限及町村長對町村會之權限，並整頓和強化與中央聯結的市町村住民——即國民統合——的機構等。考其原因，蓋府縣知事位處中央（政府）與市町村之間，「接受內務大臣之指揮和監督，在各省的主要事務上接受各省大臣的指揮和監督，執行法律命令，管理轄區內的行政事務」，「關於行政事務，得指揮和監督其轄區內的市町村長，在其「處分上，若有違反成規、危害公益或侵犯其權限時，得取消或停止其處分。」（大正 15 年 6 月 4 日，勅令第 147 號，地方官官制第 5 條、第 9 條第 2 項）。因此，唯有擴大和強化府縣知事對市町村（長）、市町村會、市參事會的權限，才可以整頓、強化與中央政府連結的市町

---

(5) 大島太郎，《官僚国家と地方自治》（東京：未來社，1981），頁 92。

村住民（即國民統合）的機構。

以上述地方制度修訂為中心，田中義一內閣修訂「治安維持法」，並佈署全國性特高警察等的治安體制強化，同時出兵山東（第1次至第3次，1927-1928年），一面解決日本社會的不安與矛盾，一面謀求進一步整頓與強化國民統合，以扼殺民主的方式解決日本社會可能面臨的不安和困難，因而造成國民對政黨政治不信任，造成政黨政治崩潰。在對外關係上，內閣在執行中國政策的過程中，由於無法將軍部控制在政黨內閣下，不僅造成日本與中國關係的決定性惡化，也加深了各國對日本的不信任，使日本帝國在國際間進一步孤立。上述過程就成為日本法西斯化之契機。

質言之，1929年法雖在1935年岡田啓介內閣時代略有修訂，惟基本上該法確定了此後地方制度改正的大體架構。1943年戰局惡化時，日本政府為了整頓和強化國內體制，而推行中央至地方的一系列行政改革。一般認為，上述地方統治的基礎體系就是在日本法西斯主義法體制從形成、確立到崩潰的過程中所型塑，而1929年法在這個過程中扮演了出發點的重要角色。

本人認為，殖民地的地方制度較能明確說明日本政權隱藏在殖民地統治的企圖。比起本土，日本政權在殖民地建構較強力的治安和教育體制，並對激烈展開抵抗運動之殖民地，有表明其統治和企圖的必要。因此，本文擬先處理朝鮮的治安法體制和參政權要求運動，以及臺灣的議會設置請願運動，因為兩地的地方制度改正乃是因應上述政治運動和民族運動而施行的。限於篇幅，茲僅揭示章<sup>(6)</sup>和節之標題，摘述其內容。

(一)朝鮮的抗日運動與治安法體制

(二)臺灣的抗日運動與治安法體制

(三)朝鮮的參政權要求運動

(四)臺灣的議會設置請願運動

在治安法體制下，朝鮮發生參政權要求運動，臺灣出現議會設置請願運動，而朝鮮1930年法與臺灣1935年法實為中止上述運動及其他民族運動而制定的交

(6) 編按：作者原稿此處有大標題「五、朝鮮的治安法體制與參政權要求運動，以及臺灣的議會設置請願運動——地方制度考察之前提」，以下再分4小節。因僅有章、節標題，此處刪去該章的大標題，保留各小節標題。



換對策。以此為前提，本報告打算進行以下之考察。

## 四、三地地方制度改正之比較 ——以朝鮮道制(道會)、臺灣州制(州會)， 以及日本國內的府縣制之比較為中心

1930年12月1日，朝鮮以制令第11號、第12號修訂府制和邑面制，並以制令第15號修訂道制。府制和邑面制的實施日期在1931年4月1日，道制則在1933年4月1日。此一地方制度改正草案<sup>(7)</sup>開宗明義便指出「修訂地方制度乃係進一步確立地方自治制度」。1930年3月11日「朝鮮地方制度ノ改正ニ關スル松田拓務大臣ノ聲明」中亦提及，有鑒於「民意更為暢達之事最為必要」，朝鮮地方自治將依據明治和大正天皇「一視同仁」之「方針」加以修訂。再者，「改正要點包括以府會及邑會作為最高決議〔譯按：原文照抄〕機關，在指定面〔作者按：或邑〕之外的面設置選舉制度（但依舊作為諮問機關），對決議機關授與相當廣泛的監督權，以及對違法及不當之決議提交原案執行或再議，得請求停會、解散等方法之規定。」<sup>(8)</sup>

關於對此一議決機關之限制，朝鮮總督齋藤實1928年3月所發表之1930年地方制度「改正之要旨」與上述松田的聲明相同，雖均「認為有謀求使民意更加暢達之必要」，惟「五 關於地方團體之監督 關於對地方團體之監督，依據內地地方制度之例，取消議事機關之違法或不當之議決，或命令其再議，甚至必要時得命令其停會或解散，並使其接受重要事項。」<sup>(9)</sup>值得注意的是，1930年法中，對成為議決機關的朝鮮道會等之監督乃系「依據內地地方制度之例」。<sup>(10)</sup>

其次，在臺灣方面，1935年4月1日分別以律令第1號修訂州制、律令第2號修訂市制、律令第3號修訂街庄制。市制和街庄制於同年10月1日施行，而州制則於翌（1936）年10月1日施行。臺灣總督府內務局長小濱淨鑛在「地方制度

(7) 〈齋藤實文書〉（東京：国立国会図書館憲政資料室藏），「[朝鮮地方制度改正案](#)」。

(8) 〈公文類聚第54篇，卷1，地方自治 朝鮮〉（東京：国立公文書館藏）。

(9) 朝鮮總督府，《施政に関する論告・訓示並演述》（出版資料不詳）。

(10) 一般認為，此乃指1899年3月16日法律第64號、府縣制，以及1929年之法。

改正要綱」中，對此一臺灣地方制度改正（1935年法）之重要事項，「說明」如下：「第一，明確劃分州市街庄之法人格及其事務範圍」、「第二，制定有關住民的規定」、「第三，擴張自治立法權」、「第四，在州及市設置議決機關」、「第五，確立選舉制度，此雖係公制度，惟實際上乃是本島之初次嘗試，與第四之設置議決機關均屬最重要的修訂項目。另外，關於選舉權賦予之標準，臺灣殖民政府是非常慎重研究後才決定的，但其結果就是仿倣內地舊制，依行限制選舉，同時保留半數官選議員，以避免變化過於激烈，因而採最符合現實的方法，以謀求民意能適切暢達」等。另一方面，小濱提及，「最後則是嚴格監督之規定，此係隨著議決機關和選舉制度之採用而成立。若具體列舉的話，則議決之再議、取消及原案執行，以及針對州會及市會舉行的選舉進行改選及取消、強制預算、休會、解散等規定，均加以重新制定。然而，上述每項規定在內地及朝鮮均有先例，臺灣並非特別制定比其他立法案例更嚴格之規定。」<sup>(11)</sup>

首先，在上述「地方制度改正要綱」的「說明」中，特別重要之點是：(一)臺灣總督府雖強調以「擴張自治立法權」與「在州及市設置議決機關」作為宣傳，惟實際上是「仿倣內地舊制，實施限制選舉」；(二)「隨著議決機關及選舉制度之採用」，監督規定也趨向嚴格，「上述規定在內地及朝鮮均有先例」。由上可知，朝鮮和臺灣總督府在1930年法、1935年法中以「確立地方自治制度」、「促進民意暢達」及「擴充自治立法權」為名，以道會、州會作為議決機關，擴大<sup>(12)</sup>或採用<sup>(13)</sup>民選制。另一方面，兩法也設定嚴格限制和監督之措施，而此一限制和監督之措施係仿照「內地」「地方制度」之「先例」及「內地舊制」。臺灣的相關限制和監督措施，可說是明白表達了「在內地及朝鮮均有先例」這個意思。就此點而言，內地法與殖民地法的相互關連不可不加以注意。因此，關於1930年法和1935年法這點，必須加以明白闡述。道會和州會議員係「確立地方自治制度」與「擴張自治立法權」的象徵，因而被視為議決機關，並導入民選制。<sup>(14)</sup>在考察其選任方

(11) 台灣總督府內務局，〈改正臺灣地方制度實施概要〉（臺北：國立臺灣大學藏），頁12-17。

(12) 此係指朝鮮。1920年7月29日，朝鮮在政令第12號府制中改正，指定府協議會員；同日，在政令第13號面制中改正時，指定面協議會員，兩者均開始分別採用民選制。

(13) 此係指臺灣。臺灣於1935年之法開始採用民選制。此點必須注意與朝鮮加以比較。

(14) 以下，請參考本報告的附錄一「府縣制（府縣會議員）、道制（道會議員）、州制（州會議員）選舉制度之比較」。

法的意義之際，擬先就內地 1929 年法的府縣會議員選舉制度加以比較對照。

在韓國，道會議員法定人數的三分之二雖係根據選舉而任命，惟法定人數出現小數點時，便增員一名；其餘三分之一則「由道知事從具有學識名望及被選舉權者中」任命之。依選舉而被選任的議員每增加一名，道知事所任命的議員便減少一名（道制第 10 條）。易言之，道會議員法定人數之三分之二原則上採用間接選舉和複選制，三分之一原則上採用官選制。道會議員的被選舉資格必須是「年齡 25 歲以上的帝國臣民男子、具有獨立謀生能力，且於過去一年在道內擁有住所者」（道制第 9 條第 1 項）。道會議員的「選舉係由各選區的府會議員、邑會議員，以及面協議會員」選任之（道制第 8 條第 1 項）。道會議員選舉人之府會議員、邑會議員，以及面協議會員的選舉和被選舉資格則是「年齡 25 歲以上的帝國臣民男子、獨立謀生、一年來為府住民〔作者按：或邑面住民〕，且一年來年納朝鮮總督指定之府稅〔作者按：或邑面稅〕5 圓以上者」（府制第 9 條第 1 項、邑面制第 9 條第 1 項和第 10 條第 1 項）。府會議員、邑會議員，以及面協議會員雖依選舉制選出（府制和邑面制第 8 條第 1 項），惟與道會議員同樣是名譽職，加以年納 5 圓以上之納稅者僅是少數地主及富裕階層（其中當然亦包含日人），一般勞動者和農民等住民並未擁有選舉和被選舉權。

另一方面，臺灣州會議員亦是名譽職（州制第 12 條），其法定人數的二分之一雖係依選舉而任命，惟出現人數計法是小數點時，得增員一名（州制第 7 條）；另外二分之一則「由臺灣總督從具有州會議員之被選舉權及學識名望者中」任命之。依選舉而選任的議員每增加一名，則臺灣總督所任命的議員便減少一名（州制第 10 條）。易言之，州會議員法定人數之二分之一，原則上採複選的間接選舉制，其他二分之一原則上採用官選制。州會議員的被選舉資格是「州內具有市會議員或街庄協議會員之選舉權者」（州制第 9 條）。州會議員選舉係由「各選區之市會議員及街庄協議會員」施行之（州制第 8 條第 1 項）。市會議員及街庄協議會員的選舉和被選舉資格為「年齡 25 歲以上的帝國臣民男子、獨立謀生、成為市住民〔作者按：或街庄住民〕六個月以上，且年納臺灣總督指定之市稅〔作者按：或街庄稅〕六個月以上 5 圓以上者」（市制和街庄制第 10 條第 1 項）。市會議員、街庄協議會員法定人數之二分之一雖依選舉選出（市制和街庄制第 9 條），其他二分之一則「由州知事從具有市會議員的被選舉權及學識才望者中」任命（市制第


13 條)。就這點而言，臺灣的情形異於朝鮮以選舉制選出的府會議員、邑會議員及面協議會員。再者，市會議員和街庄協議會員與州會議員相同，均是名譽職（市制和街庄制第 14 條）；其年納 5 圓以上之納稅要件亦與朝鮮同樣嚴格，僅地主或富裕階層（其中當然亦包含內地人，亦即是在臺日人）被賦予選舉及被選舉權，此點不可不注意。不過，臺灣的 1935 年法雖禁止州會議員兼任市會議員、街庄協議會員（州制第 11 條），朝鮮的 1930 年法卻並未禁止道會議員兼任府會議員、邑會議員、面協議會員。何以產生此一差異？關於禁止州會議員兼任市會議員、街庄協議會員的理由，臺灣總督府內務局長小濱淨鑛在前述「地方制度改正要綱」之「說明」中，並未特別「說明」，然而由於兼職被禁，確實可能給予更多來自地主階層者參與地方政治的機會。此大約可說是為強化住民統合——亦即是國民統合——帶來的一定效果罷。另外，由於朝鮮並未禁止道會議員兼任府會議員、邑會議員、面協議會員；若有可能兼職，勢必將產生地方政治參與機會集中於一人（親日者）之可能性。若然，朝鮮之實況究竟如何，則有待調查。只是，內地 1929 年法亦未禁止府縣會議員、市町村會議員兼職。關於此事，朝鮮和日本國內的意義當然有所不同，故該包含日本國內實況兼職問題是今後有待探討的課題。

接著，關於朝鮮道議會、臺灣州議會之議員選舉方法，為何有上述的差異？此乃難以回答的問題。惟基本上，目前我認為住民（即國民）統合的差異乃是造成朝鮮與臺灣兩地抗日意識、獨立意識的差異。若與臺灣相較，朝鮮的抗日意識、獨立意識明顯較為強烈。若朝鮮像臺灣州會議員那樣，採議員定額二分之一官選、二分之一民選之方式嚴格限制選舉，不僅會招致地主、富裕階層的反彈，全體住民對總督府，乃至對日本帝國政府也將大力反彈。與臺灣相較，如前所述，抗日意識、獨立意識較強烈的朝鮮於 1919 年三一獨立運動後翌年的 7 月 29 日，對府協議會員、指定面協議會員均採用民選制，且 1930 年法也對府會議員、邑會議員、面協議會員，採限制選舉，對選舉、被選舉資格採年納稅 5 圓以上為要件。可以想知，日本政府企圖滿足府、邑、面的地主、富裕階層之政治參與，透過這一手段，而達成住民（即國民）之統合。此一推測大約可由「極秘朝鮮在住者の國政竝地方行政參與に關する意見」中得到證明。該意見書表示：在朝鮮設置地方議會將「產生朝鮮欲自日本帝國分離之傾向，有釀成獨立氣運之虞」，因而提出反對意見，並加以批判，表示在「儘可能不使其有過於廣泛自治的範圍內，不僅不

可使其產生分離的傾向，並得盡量滿足朝鮮人對政治參與的期待，以緩和民心，減少其對朝鮮統治之不滿，進而抑壓其對帝國反抗之氣運。」

以上係以朝鮮、臺灣的道議會、州議會為中心，試探有關議員選舉的方法。然而，除了道議會議員的被選舉資格（如上述道議會議員被選舉資格未規定納稅資格）之外，值得注意的是，兩者均將議員的選舉和被選舉資格限定於年納稅額 5 圓以上的地主和富裕階層。在此次研討會中，韓國釜山大學校姜再鎬教授指出：年納稅 5 圓以上之朝鮮的選舉、被選舉資格規定要件，有時亦因地制宜，降為 3 至 4 圓。我接受其寶貴的看法。質言之，在可容許的範圍內，日本容許朝鮮年納稅額 5 圓以下者參政，這可說是企圖將住民動員的範圍進一步推廣（即國民統合）的實證。同時，姜氏的說法亦可用來支持我上述的推斷。再者，嚴峻消極資格的設定不僅針對道議會和州議會議員，對其他議員與協議會員的選舉和被選舉資格亦是如此，不過，此處受限於篇幅限制而從略。如前所述，朝鮮道議會和臺灣州議會議員的選舉均是複選制的間接選舉，其中一部分為官選制（朝鮮由道知事、臺灣則由臺灣總督任命）。朝鮮道議會議員被選舉資格未附有納稅要件的理由，依我推斷，其用意乃在擴大官選議員的候選範圍，以期增加適格的官選人物被指派的機會。關於此點，未來有必要與州會議員的被選舉資格所附帶的納稅要件相加比較。質言之，朝鮮和臺灣兩總督府均因應各自地域內之實際情況，而訂定地方議會的議員人數，並巧妙地將民選制與官選制（其中亦包含被選舉資格或任命權者的差異）加以結合。

上述分析明白顯示，朝鮮和臺灣在嚴格的治安法體制下，依間接選舉、複選制或直接選舉、民選制運作，僅給予地主和富豪階層的住民選舉權與被選舉權；並以官選制籠絡地主和富裕階層的親日勢力，有計畫地懷柔，並相當程度地給予其參與州和道等總督府地方政治之機會。當然，選任的議員亦包含日本人，不過也不能忽視議員、協議會員採名譽職制一事。由於名譽職為無給，因此只有經濟上富有且有餘裕的地主、富裕階層才能成為議員、協議會員，但依然不能忽略年納稅 5 圓以上之規定，目的在於促使多數日本人當選。<sup>(15)</sup>此一企圖在朝鮮可以清

(15) 〈齋藤實文書〉，朝鮮總督府，「選舉制度ノ沿革並ニ現狀」；糟谷憲一，〈朝鮮總督府の文化政治〉，收於大江志乃夫等編，《近代日本と植民地(2)：帝國統治の構造》（東京：岩波書店，1992），頁 136-137；姜再鎬，〈植民地朝鮮の地方制度〉（東京：東京大学出版会，2001），頁 239。

楚看到，可推測在臺灣亦有同樣企圖。這大約可由臺灣總督府內務局長小濱淨鑛對有關 1935 年法的敘述中得到證明：市會議員、街庄協議會員的選舉、被選舉資格，之所以採「納稅要件為資格要件，乃由於本島住民尚未有充分的自治訓練，故仿朝鮮之例，採日本國內的舊制，規定年納稅額為 5 圓以上。」<sup>(16)</sup> 惟必須注意者，小濱內務局長在前述「地方制度改正要綱」的「說明」中表示，臺灣的市會、街庄協議會員選舉、被選舉資格之所以附有年納稅額 5 圓以上的納稅要件之「有限制的選舉」，乃是「仿照內地之舊制」及「同時保留半數官選議員，以避免變化過於激烈，因而採最符合現實的方法，以謀求民意能適切暢達。」

值得注意的是，上述結構顯示朝鮮和臺灣的住民（即國民統合）狀態。此係殖民政府計畫透過地主和富裕階層以及其中的親日勢力參與道、州等總督府地方政治，加以統合，進而將他們作為領導階層，俾便統合一般民眾，謀求以殖民地總督府為頂點之住民（即國民）統合。然而，此一住民（即國民）統合基本上不是內地（法）延長主義，用意不在向上提高殖民地人民的權利和福祉之政策和法律，而是權宜式的內地（法）延長主義，採和日本人有別的同化主義，因此並未平等地對待殖民地人民。

茲將上述主要考察之朝鮮和臺灣的道議會、州議會議員選舉制度，與日本國內的府縣會議員選舉制度進行比較和對照。日本國內的府縣會議員選舉和被選舉資格乃是「府縣內之市町村公民」〔作者按：25 歲以上的帝國臣民男子、具市町村住民身分至少兩年者，然而市制第 9 條、町村制第 7 條亦設定嚴峻的消極資格〕（府縣制第 6 條第 1 項）。雖然日本法與朝鮮和臺灣同樣，均在以「治安維持法」為主軸的治安法體制下修訂，惟日本府縣會議員係依直接普選而任命，可知朝鮮道議會和臺灣州議會議員選舉制度與日本國內的府縣會議員選舉制度之間存在極大差異。此點非常重要，因其顯示出上述朝鮮和臺灣的國民統合形態與日本國內的國民統合形態之差異。關於日本國內的國民統合形態，本人已略作敘述，茲不贅述。要言之，這是一種以直接選舉和普通選舉使國民（25 歲以上的男性公民）參與帝國議會、府縣會、市町村會的政治，以謀求自中央至地方的國民統合。

(16) 小濱淨鑛，〈台湾地方制度の改正に就て——附、市會議員街庄協議會員選挙の結果〉，《都市問題》22: 1 (1936)，頁 16。

以下本人擬從議會之限制和監督加以考察。在此先就道知事和朝鮮總督對 1930 年法之下的道會權限，州知事和臺灣總督對 1935 年法之下的州會權限，以及日本府縣知事和內務大臣對 1929 年法之下的府縣會權限中的重要部分，進行比較和檢討，並進一步究明上述三地地方制度改正之意義。在討論和比較之前，本人首先必須談及二、三點事項，以做為考察之前提。

其一，與臺灣總督府相較，日本政府對朝鮮總督府的監督較弱。最初，朝鮮總督被認為是「未接受一般行政監督者，亦即是直屬於天皇的最高行政官廳。」<sup>(17)</sup>然而，到了 1942 年底，戰時體制下總力戰體制確立，內外地行政一元化展開，朝鮮、臺灣乃進行中央機關的改革（以下，請參照本報告的附錄二）。同年 11 月 1 日以勅令第 725 號修訂內務省官制，規定內務大臣「綜理朝鮮總督府、臺灣總督府〔作者按：中略〕之事務」。再者，同日根據勅令第 729 號「關於朝鮮總督及臺灣總督之監督案」，規定內務大臣「得對朝鮮總督的相關事務行使總理上必要的指示。」另外朝鮮總督依官制上奏、裁可時，須經由內閣總理大臣，但依同日勅令第 727 號朝鮮總督府官制改正令規定，「須由內務大臣轉呈內閣總理大臣。」根據此一改正，內務大臣對朝鮮總督府的事務統理權趨向明確化。不過，朝鮮總督仍然和過去一樣，不接受內務大臣的一般行政監督。

另一方面，根據上述勅令第 729 號，內務大臣「得對臺灣總督府的相關事務，基於統理的目的，在監督上給予必要指示。」值得注意的是，此處內務大臣對臺灣總督之指示與對朝鮮總督指示之所以不同，乃是根據內務大臣的監督權。再者，不可忽視的是，勅令第 729 號規定內閣總理大臣與各省大臣得以在其職權上監督朝鮮總督、臺灣總督，「行使監督上必要之指示」。兩地之總督均被要求在戰時體制下執行一元化的行政。因此，內閣總理大臣與各省大臣對兩地總督行使監督上必要之指示時，無論臺灣總督或朝鮮總督均必須服從其指示。此事具有劃時代的意義。

然而，此事並不意味朝鮮總督接受內閣總理大臣與各省大臣的一般行政監督。如上所述，即使是內務大臣亦只依其職權統理朝鮮總督府之事務，並未擁有對朝鮮總督行使一般行政監督權的職權。就此而言，可謂朝鮮總督仍為直隸於天

(17) 山崎丹照，《外地統治機構の研究》（東京：高山書院，1943），頁 120。

皇的最高行政官廳。<sup>(18)</sup>相對的，臺灣總督向來接受拓務大臣的一般行政監督，並接受大藏大臣、遞信大臣的個別行政監督。此次（1942）行政改革將臺灣總督府接受各大臣個別行政監督之範圍明顯擴大，儘可能由各大臣本於其監督權向臺灣總督行使必要之指示。

上述朝鮮總督與臺灣總督地位在制度上之差異，是日本帝國政府（包括兩總督）對兩殖民地領有、支配情況有別的基礎要素。上述第一點亦與第二點有關。

其二，作為前述所謂「文化政治」系列政策之一的1919年朝鮮總督府官制改正，雖允許在制度上朝鮮總督由文官出任，但實際上朝鮮總督照舊由武官出任。此事與同步修訂的臺灣總督府官制實際上亦由文官出任臺灣總督一事相對照，迥然有異。

其三，朝鮮總督對道、臺灣總督對州之監督權，及日本府縣知事對府縣之監督權之間，存在著很大的差異。根據道制第57條的規定，「道由朝鮮總督監督；朝鮮總督得對道發布監督上必要之命令或加以處分」；州制第77條規定，「臺灣總督在監督上必要時得對州提出事務報告、徵集檔案帳簿、實地視察事務或檢閱其出納；臺灣總督得對州基於監督上之必要發布命令或加以處分」。兩總督在道、州之整體監督上都分別擁有廣泛的權限。除此以外，1942年的行政改革還進而規定：「除本條規定者之外，由朝鮮總督制定道之監督上必要的事項」（道制第60條）、「除本令規定者之外，由臺灣總督制定州之監督上必要的事項」（州制第81條），故朝鮮總督、臺灣總督分別對道、州擁有疊床架屋般的萬能權限。

相對的，在府縣制（1929年之法）中規定：「內務大臣應監視府縣行政是否違背法律命令或危害公益。有鑑於是，內務大臣擁有報告相關行政事務、徵集檔案帳簿及實地視察事務或檢閱出納之權。內務大臣有權發佈監督府縣行政需要上必要的命令及行使處分權。」（第129條）如此一來，內務大臣雖在所管轄的地方行政、警察等職務分掌上對府縣行政擁有很大權限，但這並不意味著其對府縣整體擁有廣泛的權限。此點和朝鮮總督與臺灣總督對道、州整體所擁有的廣泛且具涵蓋性的權限迥然相異。

(18) 請參見山崎丹照，《外地統治機構の研究》，頁118-127；水野直樹，〈戰時期の殖民地支配と「内外地行政一元化」〉《人文学報》79（1997），頁77-102。



以上述分析為前提，接著本人將試以一、二個能明顯呈現道知事和朝鮮總督對道會之權限，以及州知事和臺灣總督對州會之權限的規定為例，並將其與府縣知事和內務大臣對府縣會之權限進行比較檢討。

(一) 當道知事和州知事都認為道會和州會的「議決或選舉」「超出其權限或違背法令或會議規則時」，道知事和州知事可「依其意見」或「依朝鮮總督和臺灣總督的指揮，說明理由並命令其再議」，或「改選」（道制第 23 條、州制第 29 條第 1 項）。然而，道知事和州知事如果認為命令（道令、州令）提交再議、改選，亦無可能令其更改等「特別事由時」，得分別「呈請朝鮮總督和臺灣總督指揮，直接命令其取消議決或選舉」（道制第 23 條第 1 項但書、州制第 29 條第 1 項但書）。尤有甚者，道知事和州知事命令道會和州會進行再議和改選，若「仍然認為其超出權限或若是違背法令或會議規則時」，得分別奉命「請示朝鮮總督和臺灣總督指揮，取消其議決或改選」（道制第 23 條第 2 項、州制第 29 條第 2 項）。

(二) 在府縣制方面，府縣知事認為府縣會的「議決或選舉」「超出其權限或違背法令或會議規則時」，府縣知事得依其意見或內務大臣之指揮，命令府縣會再議，或改選（府縣制第 82 條第 1 項）。然而，府縣知事如果認為即使命令府縣會再議或改選，亦有無法令其更改等可能性之「特別事由時」，得逕自加以取消，無庸再議或改選（府縣制第 82 條第 1 項但書）。惟府縣知事若認為其命令府縣會舉行之議決或改選「仍然超出權限或違背法令或會議規則時」，得奉命取消議決或改選（府縣制第 82 條第 2 項）。

茲試將上述內容加以比較和對照。受限於篇幅，僅列舉一例說明之。當府縣知事「認為有特別事由，得逕行取消，不提交再議或改選」之際，內地法並未要求府縣知事「呈請內務大臣之指揮」。然而，在朝鮮法和臺灣法中，道知事和州知事「認為有特別事由時，雖可取消道會和州會之議決」，惟此時道知事和州知事必須分別「呈請朝鮮總督和臺灣總督之指揮」。僅就此點與內務大臣對府縣知事之權限加以比較，可說朝鮮總督、臺灣總督對道知事、州知事之權限要大得多。此可視為特殊情況，因為殖民地需要強力統治。

在府縣制方面，針對府縣知事對府縣會的議決或選舉做出「取消處分」一事，「府縣會若不服……〔作者按：中略〕得向行政裁判所提出申訴」（府縣制第 82 條第 3 項），但道會和州會並未有同樣的申訴權。關於此點，府縣會顯然迥異於道會

和州會。然而，當府縣知事對府縣會之議決和再議決等施以「取消處分」，而行政裁判所認為此舉係「違法」時，府縣會方面或許能使府縣知事撤回「取消處分」。惟日本行政裁判制度向有「天皇制法治主義的支柱」<sup>(19)</sup>之風評，在這個制度之下，府縣會的申訴權究竟有多大？能否鞏固府縣會的自主性及「自治」？實際上頗令人質疑。以目前的研究所見，府縣會向行政裁判所所提的申訴權並不能維護府縣會的自主性和「自治」。再者，就 1929 年府縣制的修訂而言，府縣得制定條例和規則（府縣制第 3 條之 2）。此點乃是府縣自治之擴充，因此相較於道和州，有顯著差別。

以上係就道制、州制及府縣制加以比較與檢討，以下將提出結論。若和道制和州制中的道會和州會加以比較，日本府縣制中府縣會之「自治權」可謂較大，但前述分析亦明白顯示，修正後的府縣制也相當程度地強化了內務大臣和府縣知事對府縣會的權限，此點不可忽視。照這樣思考，則日本內地的 1929 年法可說是日本帝國政府在前述普選和治安維持法體制下，謀求府縣這個層次中住民（即國民之統合），所採取的最適切之立法措施。由上可知，1930 年法（朝鮮）、1935 年法（臺灣）亦應說是在朝鮮和臺灣的治安法體制下，日本帝國政府（包括朝鮮及臺灣總督府）爲了謀求道和州層次中的住民（即國民）統合，所採的最適切立法措施。臺灣的情況，如前所述，誠如臺灣總督府內務局長小濱淨鑛所說，1935 年法中關於州會議員等選舉制度乃是「依據最符合現實的方法，以謀求民意適當程度地暢達」，<sup>(20)</sup>是爲實證。值得注意的是，前述 1930 年法和 1935 年法係仿倣 1929 年法等「內地」「地方制度」之先例及「內地之舊制」而立法。

以下，本人將一面根據上述想法，一面就朝鮮、臺灣及日本國內的地方制度，將目前爲止所得到的論點加以陳述，以作爲本報告的結論。

## 五、結論

以上乃是本報告一面根據日本帝國在內地與外地，亦即是日本國內與殖民地

(19) 渡辺洋三，《法と社会の昭和史》（東京：岩波書店，1988），頁 38。

(20) 參見台灣總督府內務局，〈改正台湾地方制度實施概要〉。

朝鮮、臺灣的普選及治安維持法體制、治安法體制，一面就 1929 年日本國內地方制度改正、1930 年朝鮮地方制度改正，以及 1935 年臺灣地方制度改正等所做的比較和考察。

以下，本人將就上述的比較和考察將個人的想法加以說明，以結束本報告。如前所述，根據地方制度而統治人民，必須同時透過以警察或武力為後盾之治安法體制，並以馴化人民而統治為目的的教育法體制作為擔保。因此，治安法體制越嚴厲之殖民地，亦可說是人民抗日運動越激烈的地區，蓋抗日運動的激烈自然造成治安法體制趨向嚴厲。就此點而言，1920 年代以後的臺灣，從企圖推翻政府之非法抗日運動走向「體制內的政治反對運動」<sup>(21)</sup> 或合法的運動（例如臺灣議會設置請願運動），比起 1930 年代的合法運動（例如朝鮮參政權要求運動），其治安法體制的嚴厲程度似乎較為薄弱。一般認為，造成朝鮮治安法體制嚴厲的根本原因乃是因為朝鮮在合併前曾為獨立國，因此朝鮮民族運動為理所當然的事——不論顯而易見或潛在發展，朝鮮人「獨立」的志向都一直存在。故日本壓制以「獨立」為志向的民族運動，而朝鮮的治安體制遂不得不比臺灣嚴厲。相對於此，臺灣雖曾是中國（清朝）的一部分，卻是一個與中國本土分離的島嶼，臺灣人民因此與以漢民族為主的中國人相互隔絕。易言之，臺灣地區可說是位居中國所謂「國內殖民地」的位置上。<sup>(22)</sup> 此係一般認為在臺灣無法見到像朝鮮那樣的「獨立」志向之原因。同時，這也可說是臺灣治安法體制的嚴厲程度較朝鮮薄弱之有力原因。

若考量上述分析與地方制度之關連，如前所述，內地 1929 年地方改正由於施行「普通選舉法」、勞工和農民獲得普通選舉權，意識更加提高，勞農運動大力展開，因而有 1929 年的地方制度改正，以因應勞工和農民代表參加以帝國議會為首——特別是府縣會和市町村會制度——之修訂。1930 年朝鮮地方制度改正以及 1935 年臺灣地方制度改正，乃是因應朝鮮參政權要求運動和臺灣議會設置請願運動，或其他朝鮮、臺灣的民族運動而施行的對策。以上為三地改正的共同點。因此，儘管上述三地的地方改革有程度上的差異，卻都是以修訂版「治安維持法」為主軸而制定，在治安法嚴厲體制下所做的運作。

(21) 參見王泰升著、鈴木敬夫譯，〈殖民地台灣の弾圧と抗日——日本植民地と台湾人の政治的抵抗文化〉，《札幌学院法学》21: 1 (2004)，頁 242。

(22) 向山寛夫，《日本統治下における台湾民族運動史》（東京：中央経済研究所，1987），頁 131。

進一步說，若採「日本帝國若非領有殖民地則無法成立」這個國家觀點來思考，甚至可以認為殖民地的地方制度改正應該先於本國的地方制度。蓋一般認為，地方制度必然應付的體制上之矛盾，只有迅速呈現在時常心存畏懼（外顯的和潛在的）抗日運動而不得不採取警戒體制的殖民地上。就此點而言，必須注意的是，1934年4月臺灣總督府作成「秘地方自治制度ノ改正ニ就テ」為題的文書，<sup>(23)</sup>就「必須修訂制度之理由」從「(-)地方制度之改正乃是企圖從徹底實施臺灣統治的大方針著眼，特別是承認其必要性」這個觀點，而說明「帝國的臺灣統治方針雖是同化主義、內地延長主義，但不是自治殖民主義。蓋帝國的領有臺灣不僅基於經濟上的目的，亦是帝國存立上必要的當然結果。既然已是帝國存立上必然的結果，則其地域在地理上不只和帝國向來的領土合為一體，居住在此域內之新附住民亦應衷心期待成為帝國臣民。此乃是採用同化主義和內地延長主義為本島統治方針之原因。世間或有提及同化主義或內地延長主義時，立即說成內臺人無差別，或馬上解釋成將內地同樣的文物制度加以移植之意，即使有責難其危險與不可能者，亦絕非做此解釋」〔作者按：標點為作者所加〕。因此，「帝國領有臺灣不僅是經濟上的目的，亦是帝國存立上的當然結果」，因而有「同化主義及內地延長主義」係日本帝國的臺灣統治方針，蓋「地方制度之改正」就是從「大方針徹底實施的立場上，認可其必要性」。然而，該方針強調「同化主義及內地延長主義」並不能「直接解釋成內臺人無差別」，這一點亦頗為重要。

進一步說，就此點與地方制度改正之間的關連而言，1934年12月18日，拓務大臣兒玉秀雄致書臺灣總督中川健藏「有關統理朝鮮總督府、臺灣總督府〔作者按：中略〕事務」（拓務省官制第1條）、同年12月11日閣議「非正式決定」的「臺灣統治方針ニ關スル件」的敘述實為關鍵所在<sup>(24)</sup>：「對內，提升人文，加以穩健妥當地改良地方制度，而開啓民意暢達之契機之同時，也重新振興產業、開拓山地，以及建立鞏固稅制的方策，以圖增進福利，進而整頓警備及交通，確保治安之維持。有事之際，透過皇軍，以符合國防之宗旨。同時，在外交方面，強化國際關係，認識對南支〔譯按：指華南〕南洋有關經濟發展之施政，乃是迫

(23) 〈齋藤實文書〉，「秘地方自治制度ノ改正ニ就テ」。

(24) 〈臺灣總督府公文類纂〉（南投：國史館臺灣文獻館藏），「臺灣統治方針ニ關スル件」。

不及待之事，以圖漸次施行，而開啓臺灣施政之新局。」蓋此係作為 1934 年臺灣統治之方針，「加以穩健而適度地改良地方制度」（修訂地方制度）。與此同時，以「確保治安之維持」，「有事」之際並出動「皇軍，以符合國防宗旨」，「承認對南支南洋有關的經濟發展之施政」乃是「急迫」之事，兒玉因而有「漸次施行，以開啓臺灣施政的新局面」，「就今後的設施和經營」施以「適當措施」的建言。

此舉進一步凸顯 1935 年施行臺灣地方制度改正的意義。蓋上述介紹之 1934 年 12 月 11 日閣議「臺灣統治方針ニ關スル件」這個「非正式決定」文書的判斷是：翌（1935）年臺灣地方制度改正應以臺灣作為日本帝國的軍事據點，成為向華南和南洋「經濟發展」的據點為目的，因而有要求實施之舉。正因如此，根據權宜主義式的內地（法）延長主義及差別式的同化主義，從「徹底實施」差別式的、將臺灣人民納入國民統合體制之大方針的立場來看，<sup>(25)</sup> 地方制度之修訂有其必要性。由此推論，1930 年朝鮮地方制度改正乃是日本帝國意欲強化將朝鮮作為日本對蘇聯及中國之軍事據點及進出據點而採取的政策。況且，1930 年法及 1935 年法基本上均繼續施行至二次世界大戰日本戰敗為止（附帶說明，臺灣在 1937 年 9 月 9 日以律令第 16 號制定臺灣廳制）。

1943 年日本國內在法西斯法體制下，因應戰時的國民統合而實施地方制度改正。此一改正將市制及町村制的地方「自治」大幅度加以限制和縮小，惟在府縣制的修訂上，雖然縮小府縣會權限，對府縣知事權限等則加以擴大和強化。上述 1943 年的地方制度改正，雖然在制度上維持普通選舉制（在帝國議會方面自不待言），但在 1940 年近衛內閣以閣議決定而成立的「大政翼贊會」這個官製國民統合組織之指導下，以及「治安維持法」（1941 年全面修訂，進一步加強刑罰，並對有明顯再犯之虞者新設防範限制）體制下，警察當局等治安當局嚴密監視選舉，只有大政翼贊會推薦的議員候選人才能當選而得以編入。原先，若與朝鮮和臺灣比較，日本仍有一定程度的「自治」，但如此一來，向來「自治」性較弱而官治性較強的日本國內地方制度的「自治」，實際上也幾乎完全喪失，地方制度甚至出現「無憲法狀況」。就其意義而言，在朝鮮的 1930 年法與臺灣的 1935 年法下，殖民地人民之「自治」受嚴密監督及壓制，以因應戰時下國民統合的此一統治樣貌，

(25) 參見〈齋藤實文書〉，「國地方自治制度ノ改正ニ就テ」。

或許可說實際上已較法西斯法體制下的 1943 年地方制度改正早一步實施。謹在此提出此一想法作為試論，以就教諸位。

接著，我打算稍就我的假設加以說明。本人認為，為因應 1943 年日本國內戰時體制而實施的地方制度改正，而出現近乎「無憲法狀況」般、極度受限的「自治」實況，可說早就出現在 1930 年法與 1935 年法中。蓋上述將臺灣作為軍事據點、以及以進出華南、南洋之據點為目的而制定的 1935 年法，早在前述 1934 年 12 月 11 日閣議「非正式決定」的文書（「臺灣統治方針ニ關スル件」）中，可從日本中央政府對臺灣總督的「申進」（或曰「指示事項」）（參照前述）一事中得到證明。質言之，1935 年法亦是臺灣因應戰時體制或臨戰體制的地方制度改正。事實上，臺灣於 1935 年即已面臨 1937 年中日戰爭的局勢，故已進入戰時體制或臨戰體制。在 1941 年開始的太平洋戰爭中，臺灣不僅作為軍事據點，而且扮演物資和人力資源供應地之重要角色。朝鮮 1930 年法亦可說是已將朝鮮置於戰爭狀況中。翌（1931）年九一八事件之際，朝鮮軍應關東軍之要求越過國界，出兵中國。當時，此事雖以侵犯統帥權之行為而作罷，惟可由該事件據以推斷 1930 年法係因以朝鮮為軍事據點而得以強化，故從該意義上推論，1930 年法也是因應戰時體制而做的修正。況且，朝鮮亦在中日戰爭、太平洋戰爭中扮演軍事據點及物資、人力資源供應地之重要角色。<sup>(26)</sup>

由上可知，朝鮮和臺灣較日本國內早一步進入戰時體制、臨戰體制，故 1930 年法和 1935 年法乃是因應上述戰時體制，以謀求國民統合之地方制度改正。以上，是我對於假說之說明。以下，本人將進入本報告的結論。如前所述，日本帝國若非領有殖民地即無法成立；即令沒有外顯的抗日運動，仍必須時常一面意識和警戒抗日運動，一面在殖民地依據權宜主義式的內地（法）延長主義及差別性的同化主義，因應戰時體制以國民統合而制定地方制度。

如此而構築的地方制度本身不外是以 1929 年日本地方制度改革而建立之國內統治體制為主軸，將其應用到殖民地，以支援 1930 年朝鮮，以及 1935 年臺灣

(26) 上述有關臺灣和朝鮮的史事，請詳閱近藤劬一編的《太平洋戦下の朝鮮および台湾》一書。此書的原稿係 1944 年 7 月內務省管理局作成之「朝鮮及び台湾ノ現況」，其中亦包含極秘資料，以及部分軍方的秘密資料。近藤劬一編，《太平洋戦下の朝鮮および台湾》（茅ヶ崎：朝鮮資料研究会近藤研究室，1961；朝鮮近代史料朝鮮総督府関係重要文書選集(1)）。

的地方制度改正。如此一來，日本帝國乃以奠基於權宜主義式的內地（法）延長主義、差別式同化政策之殖民地地方制度，以及日本國內地方制度為主軸，一方面謀求強化「重層式的國民統合」（請參照本報告的附錄三），一方面促進法西斯統治體制的全面改造。

定稿日期：2008.1.24

## 附錄一 府縣制(府縣會議員)、道制(道會議員)、 州制(州會議員)選舉制度之比較

府縣會議員(內地)	道會議員(朝鮮)	州會議員(臺灣)
<p>(一)選舉的方法 直接普通選舉</p> <p>(二)選舉權 府縣內的市町村公民(帝國臣民年齡25歲以上之男性、在市町村居住2年以上者),有府縣會議員之選舉權</p> <p>(三)被選舉權 府縣內之市町村公民擁有府縣會議員之被選舉權</p>	<p>(一)選舉的方法 定額原則上三分之二由選舉產生,三分之一由道知事任命之 1. 選舉為各選區選出府會議員、邑會議員及面協議會員(間接選舉、複選制) 2. 從具學識名望者、有被選舉權者中由道知事任命之(官選制)</p> <p>(二)選舉權 各選區府會議員、邑會議員及面協議會員擁有道會議員之選舉權</p> <p>(三)被選舉權 帝國臣民中年齡25歲以上之男性、營獨立之生計並在道內居住1年以上者,擁有道會議員之被選舉權</p>	<p>(一) 選舉的方法 定額原則上二分之一由選舉產生、二分之一由臺灣總督任命之 1. 選舉係在各選區選出市會議員及街庄協議會員(間接選舉、複選制) 2. 從有學識名望者、被選舉權者中由總督任命之(官選制)</p> <p>(二) 選舉權 各選區市會會議員及街庄協議會員擁有州會議員之選舉權</p> <p>(三) 被選舉權 擁有市會議員或街庄協議會員選舉權者,有州會議員之被選舉權</p>
	<p>(附註)府會議員、邑會議員、面協議會員之選出方法 府會議員(邑會議員、面協議會員)之選舉為帝國臣民中年齡25歲以上之男性營獨立之生計且為府住民(邑面住民)1年以上者、一年來繳納朝鮮總督所指定之府稅(邑面稅)年額5圓以上者,擁有府會議員(邑會議員、面協議會員)之選舉及被選舉權</p>	<p>(附註)市會議員、街庄協議會員之選出方法 市會議員(街庄協議會員)定額之二分之一由選舉產生、二分之一從有市會議員(街庄協議會員)被選舉權者且具學識名望者中,由州知事(州知事)任命之。帝國臣民中年齡25歲以上之男性營獨立之生計、為半年以上之市住民(街庄住民)且繳納半年來總督所指定之市稅(街庄稅)年額5圓以上者擁有市會議員(街庄協議會員)之選舉權及被選舉權</p>

說明：省略1937年臺灣廳制(廳協議會)。



## 附錄二

內務省官制中改正抄録（昭和 17 年 11 月 1 日勅令第 725 號）

第 1 條 ニ左ノ一項ヲ加フ

內務大臣ハ朝鮮總督府、臺灣總督府及樺太廳ニ關スル事務ヲ統理ス  
（中略）

第 8 條ノ 2 管理局ニ於テハ朝鮮總督府、臺灣總督府及樺太廳ニ關スル事務ヲ  
掌ル

（以下略）

朝鮮總督及臺灣總督ノ監督等ニ關スル件（昭和 17 年 11 月 1 日勅令第 729 號）

第 1 條 內務大臣ハ朝鮮總督ニ對シ朝鮮總督府ニ關スル事務ノ統理上必要ナル  
指示ヲ爲スコトヲ得

內務大臣ハ臺灣總督ニ對シ台灣總督府ニ關スル事務ノ統理ノ爲監督上  
必要ナル指示ヲ爲スコトヲ得

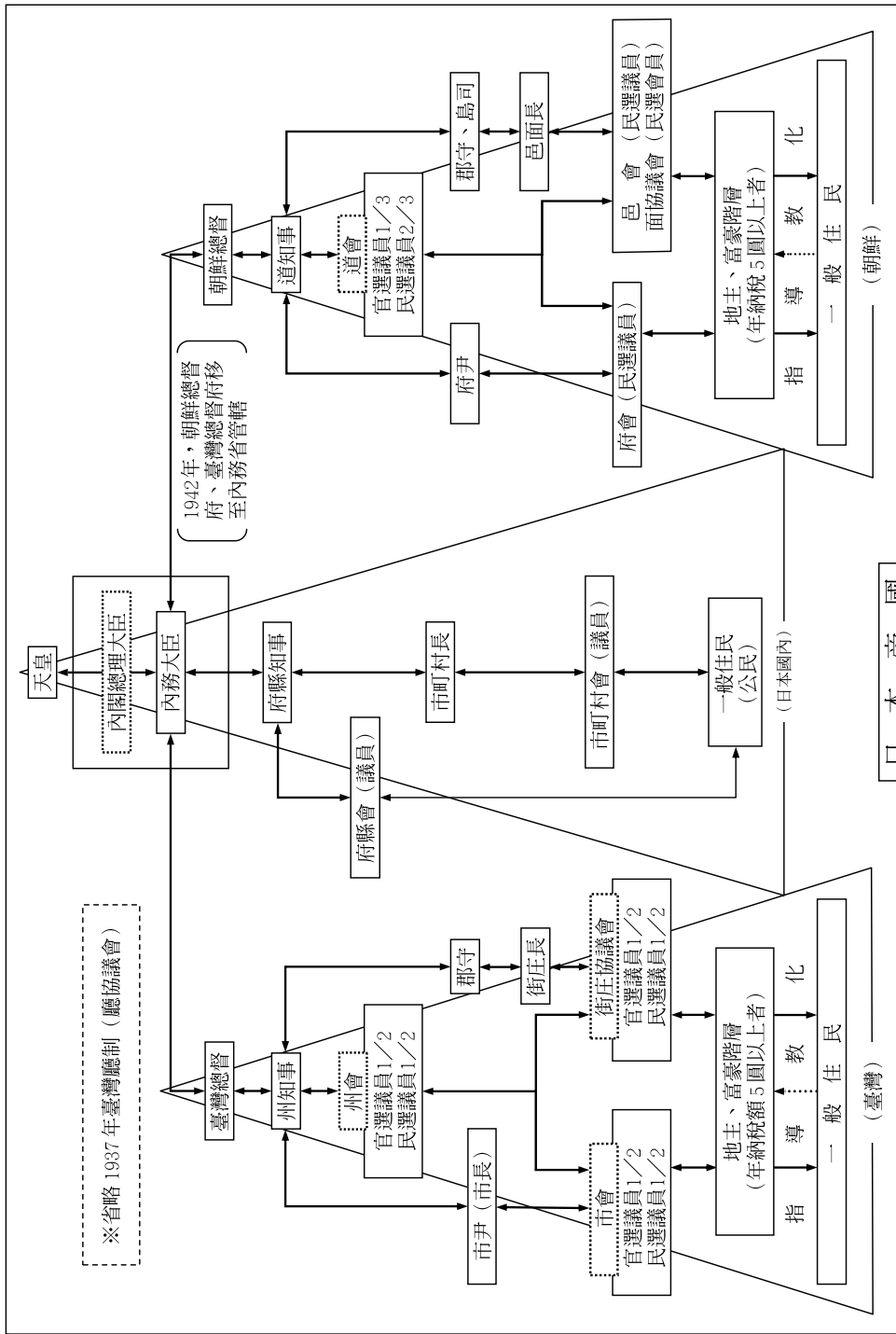
第 2 條 內閣總理大臣及各省大臣ハ左ニ掲グル區分ニ從ヒ各當該事務ニ關シ朝  
鮮總督及臺灣總督ヲ監督ス

- 1 統計ニ關スル事務ニ付テハ內閣總理大臣
- 2 貨幣、銀行及關稅ニ關スル事務ニ付テハ大藏大臣
- 3 大學、高等學校及實業專門學校竝ニ此等ノ學校ニ準ズベキ各種學校  
ニ於ケル教育竝ニ氣象ニ關スル事務ニ付テハ文部大臣
- 4 米麥其ノ他ノ主要食糧農產物及海洋漁業ニ關スル事務ニ付テハ農林  
大臣
- 5 重要鑛工業、貿易、度量衡及計量ニ關スル事務ニ付テハ商工大臣
- 6 郵便、電氣通信、海運（沿岸航路ヲ除ク）及航空ニ關スル事務ニ付  
テハ遞信大臣
- 7 鐵道ニ關スル事務ニ付テハ鐵道大臣
- 8 外國爲替管理ニ關スル事務ニ付テハ大藏大臣及商工大臣

內閣總理大臣及各省大臣ハ朝鮮總督及臺灣總督ニ對シ前項ノ事務ニ付  
監督上必要ナル指示ヲ爲スコトヲ得

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス



附錄三 重層的國民統合之意象 (略圖)

## 引用書目

- 〈臺灣總督府公文類纂〉。南投：國史館臺灣文獻館藏。
- 〈公文類聚第 54 篇，卷 1，地方自治 朝鮮〉。東京：国立公文書館藏。
- 〈斎藤実文書〉。東京：国立国会図書館憲政資料室藏。
- 大江志乃夫
- 1992 〈まえがき〉，收於氏等編，《近代日本と植民地(1)：植民地帝国日本》，頁 v-xvi。東京：岩波書店。
- 大島太郎
- 1981 《官僚国家と地方自治》。東京：未来社。
- 小濱淨鑛
- 1936 〈臺灣地方制度の改正に就て——附、市會議員街庄協議會員選舉の結果〉，《都市問題》22(1): 11-36。
- 山崎丹照
- 1943 《外地統治機構の研究》。東京：高山書院。
- 水野直樹
- 1997 〈戦時期の殖民地支配と「内外地行政一元化」〉，《人文学報》79: 77-102。
- 王泰升（著）、鈴木敬夫（譯）
- 2004 〈植民地台湾の弾圧と抗日——日本植民地と台湾人の政治的抵抗文化〉，《札幌学院法学》21(1): 223-252。
- 台湾總督府内務局
- 〈改正台湾地方制度實施概要〉。臺北：國立臺灣大學藏。
- 向山寛夫
- 1987 《日本統治下における台湾民族運動史》。東京：中央經濟研究所。
- 利谷信義、本間重紀
- 1976 〈天皇制国家機構・法体制の再編——1910~20 年代における一断面〉，收於原秀三郎、峰岸純夫、佐佐木潤之介、中村政則編，《大系日本国家史 5 近代 II》，頁 153-262。東京：東京大学出版会。
- 近藤劬一（編）
- 1961 《太平洋戦下の朝鮮および台湾》（朝鮮近代史料朝鮮總督府関係重要文書選集(1)）。茅ヶ崎：朝鮮資料研究会近藤研究室。
- 姜再鎬
- 2001 《植民地朝鮮の地方制度》。東京：東京大学出版会。
- 朝鮮總督府
- 「秘選挙制度ノ沿革並ニ現状」，收於〈斎藤実文書〉。東京：国立国会図書館憲政資料室藏。
- 《施政に関する諭告・訓示並演述》。出版資料不詳。
- 渡辺洋三
- 1988 《法と社会の昭和史》。東京：岩波書店。
- 糟谷憲一
- 1992 〈朝鮮總督府の文化政治〉，收於大江志乃夫等編，《近代日本と植民地(2)：帝国統治の構造》，頁 121-146。東京：岩波書店。

## **A Comparative Study of the Legal Systems of Imperial Japan: The Local Systems in Japan, Korea and Taiwan**

Einosuke Yamanaka

### **ABSTRACT**

This paper compares and analyzes the crux of national integration in Imperial Japan, with specific attention addressed to the reforms of the local system carried out in Japan proper (1929) and its two major colonies, Korea (1930) and Taiwan (1935).

Essentially, I argue that it was the reform of the local government carried out by the government of Japan that shaped the empire-wide national integration during the war; and that the main contributing factor for the empire integration in Korea and Taiwan was the local reforms carried out in 1930 and 1935 respectively. The local systems in the two colonies were by and large an extension of that in Japan proper, and national integration was based on a discriminatory assimilation policy. In this sense, I contend that the Japanese Empire reorganized the government comprehensively into a fascist regime, and that the key to this process lays in the reform of the three local systems.

Of critical importance, in my opinion, is that the two Japanese colonial governments, Korea and Taiwan, had geared up for the war far earlier than Japan proper. In a comparative approach I come to a conclusion that the autonomy of the two colonial governments had come to be severely restricted even prior to 1937, the outbreak of the Sino-Japanese War: in Korea since 1930; and in Taiwan, after 1935. By contrast, it was not until in 1943 that Japan began to change the local system for war.

**Keywords:** Imperial Japan, colonial legal system, national integration, wartime regime, colonial Korea, colonial Taiwan