

# 日治末期臺灣的教育政策： 以義務教育制度實施為中心\*

許佩賢\*\*

## 摘 要

本文以《茗荷谷文書》的檔案及報章雜誌的報導為主要材料，藉由義務教育制度施行的討論為中心，嘗試描繪日本殖民統治末期臺灣的教育政策的決策過程及地方社會的教育狀況。

義務教育自日本領有臺灣以後即不斷被提出，並於 1922 年第三回臺灣總督府評議會做成終將施行的決議，但是真正做為政策課題是要到 1930 年代以後，其背景之一是 1935 年地方自治選舉的實施，讓臺灣總督府及地方指導者感到加速普及教育的迫切性。1938 年在戰爭動員的人力資源考量下，正式起動各項準備工作。首先是在總督府文教局學務課設置新的「調查係」，專職負責義務教育相關事項的調查。翌年 10 月提出義務教育施行草案，經地方長官意見交換會討論後，向總督府評議會提出諮詢，得其同意後，公布「義務教育實施要綱」，便開始進行與日本中央協商、財政規劃、及法令修改等準備工作。1941 年，臺灣與日本內地同步施行國民學校制度，義務教育則如預定，於 1943 年起實施。

義務教育於戰爭末期的實施，從統治者方面來看，無疑是為了配合戰爭動員的需要，特別是預想徵兵制必將施行，而期待透過擴大基礎國民教育來培養國家所需的人力資源。另一方面，臺灣社會自 1920 年代的民族運動以來，即從啟蒙主義的觀點主張應在臺灣施行義務教育；1930 年代後期總督府再度提出義務教育的政策課題時，臺灣社會很機靈地借用統治者的說詞，來提出義務教育的要求。從 1939 年公布到 1943 年實施的 3 年半準備期間，各地方確實用很快的速度擴充教育設施。教育擴充的財政基礎主要是來自國庫補助，但是，實際上，還是有相當的部分是出於渴求更多教育機會的地方民眾。

關鍵詞：義務教育、《茗荷谷文書》、教育財政、教育擴充、國民學校

---

\* 本文為行政院國家科學委員會補助專題研究計畫「日治末期的戰爭動員與學校教育（1937-1945）」（NSC97-2410-H-003-145-MY2）之部分成果。部分內容曾發表於韓國東北亞歷史財團主辦之「東亞知識交流與歷史記憶」國際學術研討會，2008 年 12 月 5-6 日。此次刊出，亦感謝兩位匿名審查人的寶貴意見。

\*\* 國立臺灣師範大學臺灣史研究所副教授  
來稿日期：2012 年 9 月 13 日；通過刊登：2012 年 12 月 20 日。

- 一、前言
  - 二、義務教育實施之決策過程
  - 三、國民學校制度的施行決策與義務教育制度
  - 四、義務教育的準備及其推動實況
  - 五、結論
- 

## 一、前言

日本殖民統治下的臺灣，一直到統治結束前不久的 1943 年，在戰爭緊迫的局勢中，才終於實施義務教育制度。筆者曾經發表〈戰爭與義務教育的實施〉，以 1943 年義務教育制度的實施為中心，探討日治時期教育法制的建立，指出義務教育政策的制定與戰爭動員的關係，是為了培養戰爭所需的人力資源，而在戰局緊迫之中決定實施義務教育。<sup>1</sup> 但該文主要以法規、諭告及報章雜誌為主要史料，雖然能指出義務教育與戰爭動員的關係，然而包括政策決策過程或施行過程在內的諸多問題，未及深論。義務教育制度在臺灣施行的決策過程，以及自 1939 年決定實施後，逐年擴充初等教育機關、增設師資培育機關的過程，乃至臺灣社會的一般民眾、兒童對制度改變的對應情形，都是有待解決的問題。

以往臺灣教育史的研究中，1930 年代後期以後的研究相對較少，有則多集中在教科書的內容分析。此時期的教育史，之所以有這麼多空白，主要原因之一還是來自史料的問題。對教育史研究者來說，相當於臺灣總督府四十年來教育施政報告書的《臺灣教育沿革誌》(1939 年) 只寫到 1937 年；總督府檔案也很少 1930 年代以後的材料，許多資料都在戰爭時期或戰後散佚。

過去關於日治時期義務教育的研究，除了前引筆者的著作之外，近來也有一

---

<sup>1</sup> 許佩賢，〈戰爭與義務教育的實施〉，收於許佩賢，《殖民地臺灣的近代學校》(臺北：遠流出版事業股份有限公司，2005)，頁 172-195。

些新的研究。吳文星〈日本統治下台湾に於ける社会的リーダー階層と義務教育の実施：第一回台湾総督府評議会員の議論を中心に〉，探討 1921 年在田健治郎總督任內，臺灣總督府評議會對義務教育案的討論過程及其結果，析論出臺灣社會領導階層與臺灣總督府雙方的認知差異。<sup>2</sup> 與本文最直接相關的研究是林琪禎〈日治時期殖民地臺灣義務教育制度之考察〉，該文前半部整理日本統治初期以來有關義務教育的議論，後半部探討 1943 年義務教育的實施。林文也利用下文提及的《茗荷谷文書》中關於義務教育的說明及統計，來描繪日治末期施行義務教育的背景，最後提出此時義務教育的實施只不過是戰爭時期人力動員的一環。此論點應當沒有什麼疑義，筆者在 2005 年的前引文中也曾經提出。然該文對於所利用的檔案文書，多只是直接援引其內容，未能充分掌握各檔案在政策流程中的位置，因此，無法究明該制度的政策過程及實施狀況。<sup>3</sup> 過去的研究由於資料的限制，對於政策決策過程及實際狀況的掌握十分有限，因此本文擬利用新近公開的史料來解決過去無法深究的政策過程及日治末期的教育實況。

雖說是「新近公開」，但也已有一段時間，不過利用的人還是相當有限。2001 年 10 月日本外務省外交史料館公開了「茗荷谷研修所旧蔵記録」（以下簡稱《茗荷谷文書》），其主要內容為外務省、興亞院、大東亞省在中國、滿洲經濟活動的文書，以及拓務省、內務省所管轄的殖民地行政文書等。其中的 I 門是教育相關史料，包括殖民地末期朝鮮、臺灣的教育政策資料。這批資料特別的地方是，第一，年代大部分集中在 1930 後半到 1940 年代，有許多是 1940 年代的資料。第二，其中有很多是臺灣、朝鮮兩總督府向日本中央官廳的報告書。後來其中一部分由ゆまに書房作成微卷並出版目錄，收有歷次臺灣及朝鮮教育令修改時由兩總督府所準備的審議資料，以及 1940 年代的教育狀況調查。<sup>4</sup> 目前也已收錄在亞細亞歷史

<sup>2</sup> 吳文星，〈日本統治下台湾に於ける社会的リーダー階層と義務教育の実施：第一回台湾総督府評議会員の議論を中心に〉，發表於國際日本文化研究センター主辦，第 40 回國際研究集會「植民地帝國日本における支配と地域社会」（京都：國際日本文化研究センター，2011 年 7 月 13-16 日）。

<sup>3</sup> 林琪禎，〈日治時期殖民地臺灣義務教育制度之考察〉，收於川島真、松永正義、陳翠蓮主編，《跨越青年學者臺灣史研究第四集》（新北：稻鄉出版社，2011），頁 543-577。

<sup>4</sup> 広瀬順皓監修，《外務省茗荷谷研修所旧蔵記録 戦中期植民地行政史料 教育・文化・宗教篇〔マイクロフィルム版〕》（東京：ゆまに書房，2003），共有 26 個微卷再加上一冊總目錄。關於《茗荷谷文書》的介紹，可參見熊本史雄，〈外交史料館所蔵「茗荷谷研修所旧蔵記録」の構造とその史料的位置：拓務省関係文書を中心に〉，《外交史料館報》16（2002 年 6 月），頁 82-109。

資料中心（アジア歴史資料センター）的資料庫。因其性質為準備審議的資料，等於是臺灣總督府要給上級看的報告書，並不會有總督府內部討論的過程，不過，從資料作成的時間來看，這是我們了解日治末期相當珍貴的資料。

前面提及的《茗荷谷文書》關於臺灣的部分，2011年由阿部洋整理出版，收於《日本殖民地教育政策史料集成·台灣篇·別集(1)·台灣教育關係公文書》(以下簡稱《別集(1)》)。《別集(1)》主要包括三大部分，第一是「臺灣教育令」關係文書(第95-100卷)，第二是臺北帝國大學關係文書(第101-103卷)，第三是戰時期臺灣的教育政策關係文書(第104-106卷)。<sup>5</sup>其中第三部分包括義務教育制度、志願兵制度、徵兵制及戰時教育非常措置等相關資料。本文主要即是想利用這份資料，試圖更進一步解明總督府在制定及實施義務教育政策的過程，同時，由於資料性質的限制，所呈現的，是總督府討論後的結果，至於總督府內部的討論過程，限於檔案闕如，只能藉由當時的報刊報導來掌握。雖然報紙的記事十分片斷，但是像《臺灣日日新報》這樣龐大的內容，卻也提供我們許多事件的細節。本文特別留意報導中關於臺灣總督府文教官僚的發言與行動，仔細比對現存的公文書檔案，藉以勾勒出當時臺灣與日本中央政府協調政策方向的動態。

雖然一些朝鮮史研究者曾利用《茗荷谷文書》，<sup>6</sup>但臺灣史方面，以管見所及，除了前揭林琪禎的研究之外，只有蔡錦堂曾利用其探討1940年的「紀元二千六百年」相關活動。<sup>7</sup>透過詳細解讀這些史料，對我們了解日治末期的政策內容及社會實況，都有相當的重要性。

以下首先探討1930年代以後，臺灣總督府重啟義務教育準備工作的背景及1939年決定施行義務教育的決策過程。其次，追跡日本本國的國民學校制度改制

<sup>5</sup> 關於《別集(1)》所收史料，可參考阿部洋，〈解題：「台灣教育關係公文書」について〉，收於阿部洋編，《日本殖民地教育政策史料集成·台灣篇·別集(1)·台灣教育關係公文書》(東京：龍溪書舍，2011)，第95卷，頁1-161。關於《別集(1)》的出版，可參考謝明如，〈新書介紹：阿部洋編《日本殖民地教育政策史料集成(臺灣篇)》〉，《臺灣教育史研究會通訊》63(2009年11月)，頁27-31。本文初稿草成之際，《別集(1)》甫出版，各圖書館皆尚未購藏，承蒙國立臺灣師範大學歷史系吳文星教授惠借此套史料集，本文方能順利完成，謹此致謝。

<sup>6</sup> 樋口雄一，〈外務省外交史料館「茗荷谷文書」について〉，《日本殖民地研究》14(2002年6月)，頁62-67；佐野通夫，〈茗荷谷文書に見る朝鮮殖民地末期の教育政策〉，《アジア教育史研究》12(2003年3月)，頁56-72。

<sup>7</sup> 蔡錦堂，〈「紀元二千六百年」の日本與臺灣〉，《師大臺灣史學報》1(2007年12月)，頁51-88。

過程中，總督府如何站在自己的立場對應日本內地的學制改革。最後，描繪 1939 年 10 月決定施行義務教育制度後，至 1943 年 4 月正式實施，這三年半的準備期間，總督府與地方州廳的準備工作及財政規劃，藉以了解日治末期，臺灣教育政策的行政過程及教育擴充的實況。

## 二、義務教育實施之決策過程

臺灣總督府於 1939 年決定，自 1943 年起在臺灣實施六年義務教育制。此前，在臺灣施行義務教育的議題也曾數次被提出，但是都沒有實現。在決定施行義務教育後，關於施行的經過，時任總督府學務課長森田俊介曾整理撰文：最早是在 1903 年 11 月第一回學事諮問會中，當時的民政長官後藤新平召集全島小、公學校長及各廳學事主任、屬官共 57 名，召開學事諮問會，會中提出的回答說：「對本島住民徹底普及國語，同時涵養其國民性，乃為本島統治的根基；因此，儘快施行初等教育義務制，強制其就學，確立同化的根本方針最為緊要。」其次是 1904 年 6 月學務課長木村匡在教育會常集會中發表儘速實施初等教育義務制的意見。雖然有這樣的意見，但鑑於臺灣民眾對教育的理解不足、就學率不佳，因此無法付諸施行。比較關鍵的決定是在內地延長主義之下，總督田健治郎的任內。1921 年 6 月總督府向第一回臺灣總督府評議會提出五項諮問案，其中一項即是關於義務教育施行時期及方法，之後交付委員會討論。翌年（1922）6 月第三回評議會提出的答覆為：「基本上同意有朝一日要實施義務教育，不過考慮到地方團體的財政問題，無法立即實施，如果地方團體的負擔能力達到一定程度，可以由市街庄向州知事或廳長提出，再由臺灣總督來認可。」<sup>8</sup> 也就是說，自 1922 年以後總督府方面已經確認，未來將在臺灣施行義務教育，只是沒有預定的時程。

這樣的回顧中，總督府官員想要強調的是，總督府方面一直都有在注意這個課題，不過長久以來，由於財政困難及臺灣人的向學心不足，沒有付諸實行。民眾的向學心不足，自然是總督府的推託之辭，最根本的原因恐怕還是財政問題。

---

<sup>8</sup> 森田俊介，〈臺灣に於ける義務教育制度の將來〉《臺灣時報》245（1940 年 5 月），頁 2-19；同文亦發表於《臺灣教育》455（1940 年 6 月），頁 3-16。

筆者 2005 年的文章已經討論，臺灣總督府在需錢孔急的戰爭時期決定施行義務教育，顯然與日本的戰爭動員有關。總督府內部資料也顯示，義務教育制度施行的背景之一，是未來很可能將在臺灣實施徵兵制。<sup>9</sup> 以下即就目前可掌握的資料，試圖重建總督府決定施行義務教育的過程。

1921 年總督府提出義務教育諮問案時，除了臺灣人評議員紛紛提出自己的意見外，由於諮問案內容透過官報及報紙向社會公告，因此也有不少人投書到報紙，表達自己的意見。這些意見中，絕大部分均主張應施行義務教育。<sup>10</sup> 1920 年發刊的《臺灣青年》及之後的《臺灣》、《臺灣民報》等臺灣民族運動陣線的報紙，也不時提出普及教育乃至施行義務教育的主張，<sup>11</sup> 甚至 1927 年成立的臺灣民眾黨，也將實施義務教育列入黨綱。關於 1920 年代臺灣總督府評議會的討論及當時臺灣知識分子的主張，吳文星已有詳細的討論。<sup>12</sup> 藉由該文，我們可以相當程度理解當時臺、日各方的意見及其背後的意圖，本文不擬重覆，下文擬將討論的重點放在總督府當局重新將義務教育作為政策課題的 1930 年代以後。

以目前可見的資料來看，1930 年代以後最早提及此問題的，是 1932 年的報紙報導。該年 11 月，新上任的文教局長安武直夫為了師範教育延長案赴東京與拓務省討論，途中在神戶接受《臺灣日日新報》記者的訪問，順道提及義務教育的問題。安武表示：「自治制即將欲施行之今日，義務教育不可不實施，此亦非

<sup>9</sup> 《茗荷谷文書》（日本：外務省外交史料館藏），第 16 卷，頁 473。（以下簡稱「R16:473」）；《別集（1）》，第 104 卷，頁 55-56。

<sup>10</sup> 如顏雲年，〈諮問案に對する意見書〉，《臺灣日日新報》，1921 年 6 月 28 日，第 3 版；黃純青，〈義務教育案管見〉，《臺灣日日新報》，1921 年 7 月 3 日，第 5 版；王名受，〈對義務教育施行之管見〉，《臺灣日日新報》，1921 年 7 月 8 日，第 6 版；許梓桑，〈對民法施行之管見／二、義務教育〉，《臺灣日日新報》，1921 年 7 月 28 日，第 6 版；洪元煌，〈對於諮詢案之管見（上）〉，《臺灣日日新報》，1921 年 9 月 10 日，第 6 版等。此外，也有一篇日本人投書，即久住榮一，〈義務教育實施問題の歸結（上）、（下）〉，《臺灣日日新報》，1921 年 7 月 5、6 日，第 4 版，基本上也贊同在臺灣施行義務教育。唯一提出異議者為卓周鈕。不過他並不是反對施行義務教育，只是以目前臺灣的情況，因為剛施行地方自治，民眾的負擔已增加不少，若立刻實施，所需經費將增加三倍，民眾必然無法負擔，因此他主張十年後再施行，參見〈就評議會諮詢事項之管見〉，《臺灣日日新報》，1921 年 9 月 6 日，第 5 版。

<sup>11</sup> 可參見鍾育姍，〈《臺灣民報》有關教育言論之研究（1920-1932）〉（桃園：國立中央大學歷史研究所碩士論文，2010）；北村嘉惠，〈日本統治下台灣知識人の教育認識〉（京都：京都大学大学院教育学研究科教育学講座修士論文，1997）。

<sup>12</sup> 吳文星，〈日本統治下台灣に於ける社会的リーダー階層と義務教育の實施：第一回台湾總督府評議會會員の議論を中心に〉。

容易之事，正調查中，義務年限大抵自四年起也。」<sup>13</sup> 1932 年臺灣的學齡兒童就學率是 35.9%，比起 1921 年總督府評議會決議無法立即實施義務教育時的 29.4%，即使經過十年並沒有增加很多，可見就學率的低下並不是總督府決定是否施行義務教育的主要考量。安武的談話中透露，總督府重新提出義務教育的背景是即將實施的地方自治選舉。

1921 年後沉寂之有關義務教育的議論，在該報導之後，報上開始出現相關議論，推測應該是社會上收到總督府放出的消息，知道總督府已經重啟義務教育實施的相關準備工作。1933 年，《臺灣日日新報》在社論提出義務教育與地方財政的問題。該文指出目前教育費大約占州經費的 60%，對州廳來說是很大的負擔，將來若施行義務教育，經費必然激增，必須從現在開始思考如何籌措新財源。<sup>14</sup> 1934 年以後，相關的報導增加，似乎可以窺見總督府的態度轉趨積極，這種動向最明顯的表現在於教育預算的增列及公學校班級的大幅增加。根據報紙報導，1934 年編列預算時，總督府文教局提出普及初等教育的十年計畫，總經費 200 萬圓，希望第一年度（1935 年）以 20 萬圓的預算，一舉多增加 200 個班級。<sup>15</sup> 但要求的 20 萬圓，只通過 7 萬圓，僅足夠多增加 140 個班級，使該計畫受挫。<sup>16</sup> 翌年，文教局又提出 30 萬圓的國庫補助要求，<sup>17</sup> 但也被大加刪減。

總督府之所以在此時態度轉趨積極，應與即將實施的地方選舉有關。大約從 1930 年開始，臺灣總督府開始考慮將臺灣地方公共團體的諮問機關改為議決機關，<sup>18</sup> 後來於 1935 年實現。為了落實地方自治，應對臺灣人普及國語（日語）、

<sup>13</sup> 〈不久欲施義務教育 義務年限大抵四年〉，《漢文臺灣日日新報》，1932 年 11 月 13 日，夕刊第 4 版。

<sup>14</sup> 〈教育費の膨脹と財源問題 義務教育の問題も考へたい〉，《臺灣日日新報》，1933 年 11 月 21 日，第 2 版。

<sup>15</sup> 〈全島の公學校に 四百學級を増やす 公學校教員俸給の國庫補助計上 義務教育實施の前提〉，《臺灣日日新報》，1934 年 8 月 15 日，第 7 版。標題的 400 學級（班級）包括原先預定增加的 200 個班級，此部分為既定預算，所以沒有問題。文教局想在 200 個班級之外，另外新增預算，額外增設 200 個班級，因此被刪減的是額外增加的預算，結果該年度增設了 340 個班級。

<sup>16</sup> 〈初等教育費の國庫補助，七萬圓だけを承認，公學校に三百四十學級増える〉，《臺灣日日新報》，1934 年 9 月 9 日，第 2 版。但是根據《茗荷谷文書》，這一年度國庫補助額只有 37,000 餘圓，見後文表六。由這樣的預算調整，可見總督府內各部會的步調未必一致，雖然整體而言，總督府有意往義務教育施行方向準備，但文教局提出的擴充計畫不能完全得到財政部門的同意，因此預算受挫。

<sup>17</sup> 〈五十パーセントまで 就學率を引上げ 公學校への國庫補助金 三十萬圓を計上〉，《臺灣日日新報》，1935 年 7 月 13 日，第 2 版。

<sup>18</sup> 〈臺灣地方自治權擴充 拓相意向為漸進的改革 各協議會為議決機關 協議會員改為民選〉，《臺灣日日新報》，1930 年 5 月 7 日，夕刊第 4 版。

施行義務教育，便成了最好的說詞，臺灣人方面也很敏感的借力使力，運用時勢，將政府宣傳的涵養國民性格與施行義務教育的要求結合，統治者與被統治者雙方在應啟動義務教育施行的準備工作上有了一致的動向。

1935年地方選舉實施後，當時的總務長官平塚廣義在談到是否施行義務教育時，特別舉出的事例即是在此次議員選舉的演講會中，大家都使用國語。<sup>19</sup> 顯見在總督府官僚的思考中，地方自治的改制與普及教育及義務教育有關。另一方面，臺灣社會似乎也注意到總督府態度轉變，而開始有所動作。地方選舉前，各地的協議機關已經開始提出實施義務教育的主張。1934年新竹州協議會臺籍議員吳鴻森在會中提出實施義務教育的質詢，州政府方面的回答，即透露總督府當局確實在考慮中。<sup>20</sup> 地方選舉後，臺北市、臺中州、高雄州、基隆市等地的地方議會都在第一次開會就提出義務教育的議案，<sup>21</sup> 1935年召開的第八回臺灣總督府評議會中，也有多位臺籍評議員提出施行義務教育的要求。<sup>22</sup>

雖然義務教育的實施，帶給官方與民間熱烈議論，但是，與1921年時的問題相同的是，如果財政問題沒有解決，「義務教育即行只是理想論」。<sup>23</sup> 總督府雖然內部一邊進行準備工作，增加預算、增設班級，但在1935年的時點，對外仍然明言：「因為有諸種原因，不可能很快施行。」<sup>24</sup>

1936年，總督府文教局在例行的全島教育課長會議中，提出數項學校教育及

<sup>19</sup> 〈本島人の義務教育 早急には行かぬ 東京にて……平塚長官語る〉，《臺灣日日新報》，1935年12月8日，第2版。

<sup>20</sup> 〈新竹州協議會 質問偏重産業不顧商工 希對島人施行義務教育〉，《臺灣日日新報》，1934年12月8日，第12版。雖然是新竹州的官員回答，但其說詞是「督府在考慮中」。

<sup>21</sup> 〈義務教育實施は 全然考慮してゐない 日下知事の明答〉，《臺灣日日新報》，1935年12月22日，第9版；〈臺中州協議會（第二日） 希急實施義務教育 皆照原案可決〉，《臺灣日日新報》，1935年12月24日，夕刊第4版；〈高雄州協議會（第一日） 問義務教育實現期 其他各議員熱心討論〉，《臺灣日日新報》，1935年12月25日，夕刊第4版；〈基隆市豫算市會（終日） 希道路全面鋪裝 及實施義務教育〉，《臺灣日日新報》，1936年2月28日，夕刊第4版。

<sup>22</sup> 〈第八回府評議會開會 議員出席卅三名缺席七名 開陳義務教育國民精神涵養等〉、〈涵養國民精神 義務教育保甲制度 亟宜實施及改善〉，《臺灣日日新報》，1935年6月15日，第8版。總督府評議會乃是總督有事諮問時才召開，第八回總督府評議會的諮問事項為「始政四十週年之際，本島諸般設施應可如何」。參見〈總督府評議會 十四、五日に開く 始政四十周年に當り諸般の施設上に考慮すべき事項〉，《臺灣日日新報》，1935年6月2日，夕刊第1版。

<sup>23</sup> 〈累進的に激増を示す 本島人兒童の就學率 初等教育の國庫補助費は 明年度四十萬圓か〉，《臺灣日日新報》，1935年6月26日，第7版。

<sup>24</sup> 〈本島人の義務教育 早急には行かぬ 東京にて……平塚長官語る〉。



社會教育的改善方針，其中包括要設置專門的教育調查會，考究義務教育施行問題。<sup>25</sup> 這個預算後來通過，自 1937 年起在文教局學務課下新增事務官一名、屬官二名及雇員二名，<sup>26</sup> 但似乎並沒有立刻成立調查機構，學務課下設置「調查係」（調查股）是在約一年後的 1938 年 2 月。根據當時任職文教局學務課的西川政藏日後的回憶，他於 1938 年 2 月被任命為文教局學務課教育調查係主任；調查係是為了調查臺灣教育制度的改善，以特別預算新設置的單位，底下有 10 個人的編制。<sup>27</sup> 根據這篇回想文，教育調查係成立後，擔任主任的西川政藏才開始構想要以什麼樣的目標、調查哪些項目，之後取得上級的學務課長和文教局長同意，開始著手調查。調查事項包括 16 項：

#### 一、學齡兒童的推定

#### 二、將來三十年間年度班級數推定

#### 三、學校數的推定

#### 四、隨義務教育制度實施而增加的教員數推定

<sup>25</sup> 〈調査會を設置し 義務教育を攻克 文教當局の新規要求大綱〉，《臺灣日日新報》，1936 年 6 月 16 日，第 2 版。

<sup>26</sup> 〈本島に於ける教育の 全般的な調査機關 文教局學務課に新設〉，《臺灣日日新報》，1937 年 3 月 13 日，第 7 版。

<sup>27</sup> 信國政藏，〈義務教育制實施の調査〉，收於山本良一編集，《台灣への架け橋》（大阪：蓬萊會関西支部，1981），頁 257-261。另外，後來的報紙報導中曾提及 1938 年 4 月，總督府成立專職調查單位，應該就是指這個調查係；參見〈義務教育制度の本格的な調査へ 臨時教育調査委員會を設置〉，《臺灣日日新報》，1939 年 8 月 19 日，夕刊第 2 版。但是在臺灣總督府文教局組織架構中，並沒有明列出學務課底下的單位。

信國政藏，舊姓西川，1899 年生，福岡縣平民出身。1919 年從福岡的中學校畢業後到臺灣，進入臺北師範學校公學師範部就讀，一年後課程修了，就任草鞋墩（草屯）公學校訓導；其後歷任海墘、內埔公學校校長、臺中州視學、彰化市視學，1935 年任彰化市教育課長，1938 年調臺灣總督府文教局（職稱為「屬」，為官僚體系中的下級官吏，判任官），專司教育制度調查。參見〈西川政藏任府屬、俸給、勤務〉中「（西川政藏）履歷書」，《臺灣總督府公文類纂》（南投：國史館臺灣文獻館藏），10256 冊 70 號，1938 年 2 月 1 日。

李榮聰曾經介紹「信國政藏於 1977 年寫給其初任草屯公學校時的學生李禎祥的信」，該信長達 18 頁。其中信國政藏先介紹自己在臺灣任職的經歷，之後將他自 1938 年就任文教局學務課調查係以後，從事義務教育實施調查工作的經過詳細說明，其內容大抵和日後發表在在臺日人回想錄《台灣への架け橋》中的內容一樣。由於李文是節譯信件內容，且經過中譯，無法確認原文，因此本文主要以信國政藏自己日後發表的文章為主。參見李榮聰，〈臺灣日治後期初等教育概況：以信國政藏給李禎祥的書信資料為例〉，《臺灣文獻》54:2（2003 年 6 月），頁 397-416。此外，根據該文引述，李禎祥說政藏因入贅才改姓信國，此說無法確認，因為至少到 1944 年為止的總督府職員錄，都是登錄「西川政藏」。

- 五、義務教育制度實施必要的教員養成機關擴充問題
- 六、隨義務教育實施，義務教育教員費的國庫半額負擔問題與州廳義務教育教員俸給費負擔的財源確保問題。
- 七、因為由義務教育制度實施的國民學校舍、教員宿舍、校地等施設義務要由市街庄負擔，因此，對經費負擔的財源賦與與法令修改問題的調查研究。
- 八、隨義務教育制度實施的經費增加問題之解決概要
- 九、義務教育制度實施必要的法令之制定或修正臺灣教育令、臺灣國民學校規則、臺灣總督律令等各項修正。
- 十、中等教育機關擴充計畫（含實業補習學校）
- 十一、高等教育擴充計畫將來必然增加，因此，樹立計畫，推定其經費，由文教局要求財務局，以新設校為主的要求為主要。
- 十二、大學教育擴充計畫
- 十三、臺灣教育制度審議委員會的設置
- 十四、向臺灣總督府評議會諮問
- 十五、實施準備
- 十六、教員優遇<sup>28</sup>

這 16 個項目中，第一到五項是調查各項基本數據；第六到八項及第十六項屬相關經費問題；第十到十二項是初等教育擴張之後的中高等教育也必須跟著擴充的相關問題；第九、十三、十四、十五項是法令、行政程序問題。

事隔多年之後的回想文，可具體列出如此精細的工作項目，且比對《茗荷谷文書》及其他相關資料，其後的工作方向確實是按照這些項目進行，很可能是西川政藏手邊留有當時的文書資料。西川的回想文對於還原當初的決策過程相當重要，我們可以藉由這份資料掌握 1939 年公布義務教育實施之前的政策過程。

這份回想文及其中的整理可留意以下幾點：（1）總督府正式起動義務教育實施的準備工作，是在 1938 年 2 月，已進入中日戰爭期間。（2）總督府的準備工

---

<sup>28</sup> 信國政藏，〈義務教育制實施の調査〉，頁 257-261。

作，是先以特別預算，在編制下設置專職機構，由該機構負責進行調查。(3) 此專職機構的調查項目，大抵含括實施義務教育制度可預想的問題：第一、學齡兒童人數；第二、所需的班級及學校數；第三、所需的教員人數；第四、以上各項設施所需的經費；第五、上級升學機關的擴充；第六、法令的改制。(4) 在行政程序上，預定設置由官民有識者組成的專門委員會策劃，之後召開總督府評議會，提出諮問。

在(3)的調查項目中，值得注意的是關於經費的籌措。1920年「地方制度改正」後，教育經費形成三級制，初等教育階段的運營費由設立的市街庄負擔，而教員俸給由上一層級的行政單位——州廳負擔；中等學校則由州廳負擔運營費，由國庫負擔教師俸給。<sup>29</sup> 1930年代的州廳經費中，教育費原本即占極大比例，如果擴大教育設施，經費激增，地方公共團體必然無法負擔。因此，教育調查係提出這個問題，並針對不同項目擬定了幾個可能的方向。計畫中指出，教員養成機關擴充所需經費，因師範學校本來就是國庫負擔，所以此部分經費仍由國庫支出；而初等教育的教員俸給費，本來由州廳負擔，預計實施第一年度的一年級教員俸給由國庫負擔半額，之後每年增加一個年級，至第六年全部完成半數由國庫補助。至於經營小、公學校的市街庄經費增加的部分，這裡提出由國庫補助或賦與新財源，有待文教局、內務局與財務局商討。後來也是依此計畫成立的「臨時教育調查委員會」所提出的經費籌措辦法，大抵即是按照西川政藏所提的計畫構想。

隸屬文教局學務課的調查係在進行上述調查時，應會透過行政體系要求各州廳提報相關資料，因此，1939年上半，報紙上經常出現各州為準備義務教育而做基本調查的相關報導，顯然此時各州廳已收到即將施行義務教育之準備工作的指令。<sup>30</sup> 同年7月總督府評議會的懇談會中，據說有日籍評議員提出義務教育的問

<sup>29</sup> 參見李鎧揚，〈日治時期臺灣的教育財政：以初等教育費為探討中心〉（臺北：國立政治大學臺灣史研究所碩士論文，2010）。該論文已出版為專書：李鎧揚，〈日治時期臺灣的教育財政：以初等教育費為探討中心〉（臺北：國史館，2012）。

<sup>30</sup> 〈義務教育に備へて 就學率を調査 現在の状態では前途遼遠〉，《臺灣日日新報》，1939年5月29日，第5版；〈今から來春入學の學齡兒童を募集 新竹市教育課の學童基本調査〉，《臺灣日日新報》，1939年5月31日，第5版；〈苗栗街の學齡兒調査〉，《臺灣日日新報》，1939年6月14日，第8版；〈公學校入學者は飛躍的の向上率〉，《臺灣日日新報》，1939年7月6日，夕刊第2版等。

題。<sup>31</sup> 1939年8月23日，總督府便明令設置臨時教育調查會，專門調查義務教育實施問題。

這個臨時教育調查委員會的組成如下：

委員 臺北帝國大學總長三田定則、臺灣總督府（以下簡稱「府」）殖產局長田端幸三郎、府專賣局長今川淵、府交通局總長泊武治、府警務局長二見直三、府內務局長山縣三郎、府文教局長島田昌勢、府財務局長中嶋一郎、府事務官山本真平。

幹事 府視學官波多野清太郎、石井權三，府事務官木原圓次、須田一二三、鈴木秀夫、廣谷致員、細井英夫、慶谷隆夫、高橋衛、鈴木信太郎、鈴木斗人、塩見俊二、大山綱隆，府編修官加藤春城、府理事官南出隆、佐藤武。<sup>32</sup>

由其組成來看，除了三田定則為帝大教授外，其他都是總督府的官員，由森岡總務長官擔任委員長，局長級的高等官擔任委員，其下設有幹事（勅任官）及書記（判任官），負責實際業務。西川政藏在這個調查會中就是擔任書記。<sup>33</sup> 第一次幹事會於翌日（24日）召開，<sup>34</sup> 幹事會主要的工作在於考量就現實狀況，義務教育能否實現及如何實現。<sup>35</sup> 此後一個多月期間，調查會一面請各州就轄區內市郡就學率、兒童數等作詳細調查，<sup>36</sup> 另一方面召開數次幹事會討論，最後於10月5日作出提案，準備提交委員會討論。幹事會作成的基礎案中指出，義務教育實施的前提是大量教員的養成及超齡兒童（超過六歲而未入學者）的處理，要

<sup>31</sup> 懇談會為評議會員的非正式集會。參見〈義務教育制度の本格的な調査へ 臨時教育調查委員會を設置〉，《臺灣日日新報》，1939年8月19日，夕刊第2版。

<sup>32</sup> 《臺灣總督府府報》3667（1939年8月24日），頁65；〈待望の義務教育制 愈よ本島で實施 督府に調査委員會設立〉，《臺灣日日新報》，1939年8月24日，第7版。

<sup>33</sup> 〈西川政藏臨時教育調查委員會書記ヲ命ス〉，《臺灣總督府公文類纂》，10098冊166號，1939年8月1日。此份檔案有目無文，另參見《臺灣總督府府報》3667，頁65。

<sup>34</sup> 〈臨時教育調查會の初幹事會開かる 義務教育實施可否次回に決せん〉，《臺灣日日新報》，1939年8月25日，夕刊第2版。

<sup>35</sup> 〈臨時教育調查會の初幹事會開かる 義務教育實施可否次回に決せん〉。

<sup>36</sup> 〈義教施行に伴ふ 下調査を開始 臺北州下の各市郡で〉，《臺灣日日新報》，1939年9月6日，第7版。

解決這兩個問題需要數年的時間，因此提議自 1943 年度開始實施。<sup>37</sup> 後來這個基礎案的提議在委員會中，僅修正幾處詞句，幾乎原案通過。<sup>38</sup> 之後，總督府於 10 月 24 日召開地方長官會議，討論此事。根據報導，在地方長官會議上，地方長官都同意必須施行義務教育，僅就施行時期、幾年制、超齡兒童如何處理、行政區外兒童是否實施、是否影響勞動力以及財政問題等提出討論，結果地方長官對提案幾無異議，大表贊同。<sup>39</sup> 之所以需要地方長官的意見，主要是義務教育的實施，需要相當的財政基礎，尤其地方公共團體的財政是否足夠，將是重要關鍵之一。

地方長官會議後，總督府於 10 月 26 日將此案提送第九回總督府評議會。1921 年內地延長主義體制下重新開設總督府評議會，其官制中規定「臺灣總督府評議會屬臺灣總督監督，應其諮詢，開陳意見。評議會對於臺灣施政重要事項，得對臺灣總督提出建議。」<sup>40</sup> 從 1921 年到 1945 年日本統治結束，總督府評議會只召開過九次，如前所述在 1921 年 6 月第一回評議會中提出包括義務教育在內的五項案件，之後於 1922 年 6 月第三回評議會時作成決議，總督府同意未來將在臺灣施行義務教育，但之後並沒有進一步行動，<sup>41</sup> 一直到 1939 年臨時教育調查會擬定草案，提交總督，總督才召開第九回評議會討論義務教育案。第九回評議會出席的評議委員有 26 名（評議員總共 29 人），會中任命近江時五郎、河村徹、許丙、山田尚吉、張蠡生、黃欣、中村一造等 7 人為答申書作成委員會，以該委員會製作的報告書為基礎進行討論，會場中提出應重視女子教育及財源問題等，最後全場一致通過。<sup>42</sup> 報上同日刊載了義務教育「實施要綱」的內容，其內容如下：

<sup>37</sup> 〈臺灣の義務教育實施 十八年度頃とならん 諸般の準備に數年かかる〉，《臺灣日日新報》，1939 年 10 月 6 日，第 7 版。

<sup>38</sup> 〈臨時教育調查委員會 委員長一任で原案を可決〉，《臺灣日日新報》，1939 年 10 月 19 日，夕刊第 2 版。

<sup>39</sup> 〈財政問題は考慮する 義務教育制度に関し 森岡長官談〉、〈熱心に検討 地方長官打合會開會〉，《臺灣日日新報》，1939 年 10 月 25 日，第 1 版；〈義務教育制度實施の 根本問題に異議なし けふの地方長官打合會〉，《臺灣日日新報》，1939 年 10 月 25 日，夕刊第 1 版。

<sup>40</sup> 關於總督府評議會，參見劉夏如，〈日本植民地主義と台湾總督府評議會（1921-1945）：法社会史の視点から見た支配・抵抗・協力〉（東京：東京大学総合文化研究科国際社会科学専攻修士論文，1995）。

<sup>41</sup> 吳文星，〈日本統治下台湾に於ける社会的リーダー階層と義務教育の實施：第一回台湾總督府評議會員の議論を中心に〉。

<sup>42</sup> 〈義務教育は實施可然 府評議會の答申〉，《臺灣日日新報》，1939 年 10 月 27 日，第 1 版；臺灣教育雜誌社編，〈義務教育制の實施〉，《臺灣教育》449（1939 年 12 月），頁 72-74。

### 一、目標

初等教育乃鍊成扶翼皇運之國民的基礎資質，故以之為義務制。

### 二、實施時期

昭和十八年度（1943）起，實施義務教育，同年度以降，達到就學始期的兒童，其就學適用義務制。

### 三、義務教育制度適用範圍

凡普通行政區域內的內地人、本島人、高砂族之學齡兒童皆行義務教育。

### 四、學齡

兒童滿六歲之翌日起至滿十四歲間之八年為學齡。

### 五、就學義務

學齡兒童達到學齡之日以後的最初學年開始時，為就學之始期，修畢尋常小學校或公學校之教科書為就學之終期。學齡兒童的保護者負有使學齡兒童自就學之始期至終期就學之義務。

### 六、修業年限

尋常小學校及公學校的修業年限均為六年。

### 七、初等教育之刷新改善

隨著義務教育之施行，初等教育之刷新改善，將另設調查機關審議之。<sup>43</sup>

從上述過程可知，總督府自 1938 年 2 月在文教局中成立專司調查義務教育制度的「調查係」之後，大約一年半的時間，迅速作成施行義務教育的決策。1938 年 2 月開始行動，有相當程度是受到 1937 年 7 月中日戰爭爆發的影響，在各種文書中也不斷提到「此次事變」（指 7 月 7 日的蘆溝橋事變）的影響。

義務教育實施要綱公布後，文教局長島田昌勢到東京向拓務省等官廳說明，交涉預算編成事宜。<sup>44</sup> 島田赴京後表示拓務省已了解臺灣方面的情況，但尚未有

<sup>43</sup> 〈府評議會を開き 義務教育制度案を諮問〉，《臺灣日日新報》，1939 年 10 月 27 日，夕刊第 1 版。報紙上雖然立即刊載了義務教育實施要綱的內容，《臺灣教育》、《臺灣時報》、《部報》等雜誌也都在報導地方長官會議及總督府評議會之處，刊載了付諸討論的要綱內容，但總督府正式說明本案通過，是在翌年由學務課長森田俊介具名發表文章。參見森田俊介，〈臺灣に於ける義務教育制度の將來〉，《臺灣時報》245，頁 2-19。同文亦發表於《臺灣教育》455，頁 3-16。

<sup>44</sup> 〈文教局長着神〉，《臺灣日日新報》，1939 年 11 月 12 日，夕刊第 1 版。

進一步意見。<sup>45</sup> 其後島田便返回臺灣，開始進行各項準備工作。與日本中央政府折衝的具體過程限於資料無法得知，但顯然主管機關的拓務省基本上是同意的。

### 三、國民學校制度的施行決策與義務教育制度

根據「義務教育實施要綱」第七項，1940年7月廢止臨時教育調查委員會，新設初等教育制度審議委員會，專職「應臺灣總督的諮問，調查審議義務教育制度實施準備事項及其他關於教育重要事項」。<sup>46</sup>

針對設置調查會一事，本來，總督府內部也曾考慮是否延用原有的「臨時教育調查委員會」即可。但1940年以後，由於日本國內確定即將施行國民學校制度，殖民地臺灣究竟要如何因應，是否與內地同步，以及中等以上學校相關措施的調整等問題，牽涉層面較廣，總督府方面判斷原有的臨時調查會力量恐怕不足，因此決定新設一個更有力的委員會。<sup>47</sup>

「初等教育制度審議委員會」與之前的「臨時教育調查委員會」，不只是名稱上有無「臨時」的差別。「初等教育制度審議委員會」是以訓令設置的正式機構，可以因應總督府的諮詢，提出答申，總督府即可依照答申書內容立案施策，也就是說其具有政策規劃的功能，且它的責任範圍不只是義務教育的施行，還包括「其他教育重要事項」。所謂「其他教育重要事項」最主要的項目之一即國民學校制改制問題。

初等教育制度審議委員會以總務長官為委員長，任命10名委員及20名幹事，其成員與臨時教育調查委員會相同，主要由局長級人物擔任委員、事務官擔任幹事。此外，為納入各級學校意見，另增加8名各級學校的相關人員為臨時委員，包括二所師範學校、中學校、高等女學校及小、公學校皆有代表，以下並有10

<sup>45</sup> 〈義務教育案は 拓務省も諒解 文教局長談〉，《臺灣日日新報》，1939年11月22日，夕刊第2版。

<sup>46</sup> 〈初等教育制度審議委員會規程〉（訓令第79號），《臺灣總督府府報》3932（1940年7月7日），頁13。後來這個委員會在1943年4月義務教育施行後就廢止（訓令第82號），參見《臺灣總督府官報》304（1943年4月10日），頁53。

<sup>47</sup> 〈國民學校案に對し 至急に具體案を作る 歸臺した森田學務課長談〉，《臺灣日日新報》，1940年6月13日，夕刊第2版；〈新に初等教育制度 審議委員會を設置 臨時教育調查委員會は廢止〉，《臺灣日日新報》，1940年7月7日，第1版。

名書記。<sup>48</sup> 西川政藏在這個審議委員會也是擔任書記。<sup>49</sup> 委員會的組成如下：

委員 臺北帝國大學總長三田定則、教授伊藤猷典，臺灣總督府（以下簡稱「府」）交通局總長泊武治、臺北州知事川村直岡、府警務局長二見直三、府文教局長島田昌勢、府殖產局長松岡一衛、府內務局長石井龍猪、府財務局長中嶋一郎、府事務官須田一二三。

臨時委員 臺灣公立中學校長渡邊節治、府師範學校長藤谷芳太郎、大浦精一，府師範學校教諭折戶傳吉、森田了三，臺灣公立高等女學校長松井實、臺灣公立公學校訓導田淳吉、臺灣公立小學校訓導段塚繁壽。

幹事 府體育官丸山芳登、府編修官加藤春城、府事務官鈴木秀夫、森田俊介、西村高兄、細井英夫、中平昌、清水七郎、高橋衛、鈴木信太郎、立川義男、鈴木斗人、林吉一、大山綱隆、天岩旭，府視學官石井權三、小川義明，府理事官南出隆、河合與市郎、佐藤武。

書記 府屬倉澤政夫、安井勇次、水澤宏一郎、西川政藏、秋山文則、西村健夫、加藤嘉久二、永尾好郎、池田嘉、田中泰男。<sup>50</sup>

這個初等教育制度審議委員會原本就是為了因應總督府諮詢而成立的，因此，委員會成立後，總督府立刻向委員會提出二項諮問。第一、「隨義務教育制度實施，關於初等教育制度及內容改善之具體方案如何？」第二、「隨義務教育制度實施，國家及地方團體的財政調整方策之具體意見如何？」<sup>51</sup>

關於第一項諮問案，很重要的背景是 1940 年 4 月以後，日本本國開始密集推動國民學校改制的準備工作，臺灣方面要如何因應，成為主管殖民地事務的拓務省乃至臺灣總督府的課題。

<sup>48</sup> 《臺灣總督府府報》3933（1940年7月9日），頁17。

<sup>49</sup> 〈西川政藏初等教育制度審議委員會書記ヲ命ス〉，《臺灣總督府公文類纂》，10106冊96號，1940年7月1日。

<sup>50</sup> 《臺灣總督府府報》3933，頁17。

<sup>51</sup> 臺灣總督府，〈臺灣教育令中改正ニ関スル説明資料〉（1942年12月），《茗荷谷文書》，R16：413。



日本本國要求改革學制的呼聲，自 1920 年代中期以後以民間團體為中心，在社會上逐漸升高。此後至 1930 年代中期，幾度提出包含延長義務教育年限在內的學制改革案。1937 年 12 月，政府內部設置「教育審議會」，「受內閣總理大臣監督，應其諮問，調查審議關於教育改善振興的重要事項」，並賦予其可以向內閣總理大臣提出建議的權能。12 月 23 日第一回總會中，政府提出第一號諮問案：「關於我國教育內容及制度改善振興，可實施之方策如何？」，其後到 1941 年 10 月間，教育審議會共提出 7 項答申案（回答）及 4 項建議，至 1942 年 5 月廢止。國民學校改制的建議，是在 1938 年 12 月通過的第二號答申案：「關於國民學校、師範學校及幼稚園之件的答申」。其中關於國民學校的要綱有 18 項，主要內容為將現行小學校改為國民學校，修業年限 8 年，為義務教育；國民學校教育以皇國之道為依歸，統合各科目，廢除因貧困可免就學義務的規定等。<sup>52</sup>

後來的初等教育學制改革，大抵依照教育審議會的建議進行。文部省內部於 1940 年 4 月制定「國民學校制度實施要綱」，以 1941 年實施為目標，於當年度進行各般準備。<sup>53</sup> 5 月，文部省召開全國學務部長會議說明國民學校制，外地的學務部長也列席參加，<sup>54</sup> 臺灣方面代表為文教局學務課長森田俊介及西川政藏。<sup>55</sup>

文部省的國民學校計畫，從立案及討論過程來看，基本上完全只考慮內地的情況，外地的問題並沒有被納入考量。聽完此次說明會後，外地代表與拓務省開會討論，拓務省希望能儘速提出外地對應案，因此要求各殖民地於 8 月底之前提出方案，屆時再開會討論。總督府方面此時尚未有腹案，一般認為臺灣的小學校應該會依國民學校令改制，問題是以臺灣人為主的公學校怎麼辦呢？是要重視臺灣特殊狀況，保留二種不同學校，還是全部一起改為國民學校，不加區分呢？<sup>56</sup>

此時，總督府方面的想法是，無論臺灣是否施行國民學校制，一定要施行義

<sup>52</sup> 戶田金一，《昭和戦争期の国民学校》（東京：吉川弘文館，1994 年二刷；1993 年初版），頁 16-25。日本之所以在戰爭時期還推動國民學校的改制，主要是因為戰時人力資源的考量，希望透過教育培養國家所需的戰時人力，參見寺崎昌男、戰時下教育研究会編，《総力戦体制と教育：皇国民「錬成」の理念と実践》（東京：東京大学出版会，1988 年四刷；1987 年初版）。

<sup>53</sup> 戶田金一，《昭和戦争期の国民学校》，頁 16-25。

<sup>54</sup> 〈初めて世に出る 国民学校令の全貌 内外地学務部長會議で説明〉，《臺灣日日新報》，1940 年 5 月 17 日，夕刊第 2 版。

<sup>55</sup> 〈公学校はどうなるか 内地の国民学校令實施後に〉，《臺灣日日新報》，1940 年 5 月 18 日，第 7 版。

<sup>56</sup> 〈八月迄に案を練る 外地の国民学校 督府森田学務課長離京に際して語る〉，《臺灣日日新報》，1940 年 6 月 4 日，第 7 版。

務教育，而國民學校制所強調的教學改善也將一併施行，所以臺灣的問題重點不在於制度上是否施行國民學校制，而是要如何配合國民學校制度改善教育內容以及因應的財政問題而已。<sup>57</sup>

由於要在 8 月底前提出草案，因此 7 月臺灣總督府便成立了具有政策提案功能的「初等教育制度審議委員會」，7 月 12 日召開第一次會議，會中針對前述總督府的兩項諮詢案，分設兩個特別委員會，分別進行調查及答申書草案製作。<sup>58</sup> 第一項諮詢案的答申書草案，10 月於全體委員會中通過，正式向文教局提出答申。這份答申書的結論是，提議臺灣自 1941 年起也施行國民學校制度，廢除小、公學校的差別，唯依臺灣現實狀況，仍分成常用國語與不常用國語兩種課程表。<sup>59</sup> 後來的臺灣國民學校規則，有很大的程度是參考此答申案的內容。

答申書中關於義務教育的相關規定，相對於日本本國八年義務教育的新規定（原預定自 1944 年起實施，後因戰爭因素並未實施），臺灣的國民學校初等教育義務制的施行，暫時以國民學校初等科六年為義務制。此外還有一點與日本本國不同的地方，日本本國並沒有因為學齡兒童的身體狀況或家裡貧窮而可以免除監護人義務的規定，但此答申書及後來臺灣國民學校規則中皆有此項規定，也就是放寬對義務教育的要求。其他對於教員的再教育、加強學校體育、重視實業科等日本本國國民學校制度的強調點也都包含在內。

至於第二項諮詢，特別委員會於 7 月中擬定調查程序，<sup>60</sup> 但實際調查結果，則遲至 2 年後的 1942 年 10 月才提出。<sup>61</sup> 作成確定實施國民學校制的決議後，文教局即刻開始進行臺灣教育令修正草案的準備工作，10 月 28 日學務課長森田俊介隨即將此案帶至東京，與日本中央政府折衝。<sup>62</sup> 比對公文書，森田此時帶去的資料應該就是現存《茗荷谷文書》R16（第 16 卷，以下以 R16 表示）中的二份

<sup>57</sup> 〈國民學校案に對し 至急に具體案を作る 歸臺した森田學務課長談〉。

<sup>58</sup> 〈諮問事項の答申に 特別委員を任命 初教制度審議委員會〉，《臺灣日日新報》，1940 年 7 月 13 日，夕刊第 2 版。兩特別委員會名單見〈幹事も事務分擔 初教諮問事項に對して〉，《臺灣日日新報》，1940 年 7 月 17 日，第 7 版。

<sup>59</sup> 〈臺灣にも國民學校 十六年度から實施 初等教育制度答申案成る〉、〈答申案の内容〉，《臺灣日日新報》，1940 年 10 月 16 日，夕刊第 2 版。

<sup>60</sup> 〈初等教育制度審議委員會特別委員會〉，《臺灣日日新報》，1940 年 7 月 25 日，第 7 版。

<sup>61</sup> 《茗荷谷文書》，R16：469-470；阿部洋編，《別集（1）》，第 104 卷，頁 47-48。

<sup>62</sup> 〈小學教員を再教育 國民學校制度實施に備へて〉，《臺灣日日新報》，1940 年 10 月 24 日，第 7 版。

資料：一是「臺灣教育令中改正案說明資料（一問一答）」，一是「臺灣教育令中改正ニ關スル說明資料」。<sup>63</sup> 森田在東京待了一個半月左右，於12月15日回臺，據森田表示，這段期間拓務省方面的商議已經完成，取得拓務省同意，資料已送到法制局。<sup>64</sup> 另一方面，由臺灣總督府提給拓務省，申請修正臺灣教育令的「稟議」於1940年12月19日送出，其中即附有臺灣教育令修改案。<sup>65</sup> 1941年1月18日，由拓務大臣秋田清向內閣提出請議。<sup>66</sup> 3月1日內閣總理大臣近衛文麿奏請審理朝鮮教育令及臺灣教育令修正案件。<sup>67</sup>

戰前日本的教育法令，是由勅令、而不是由法律發布。一個教育關係的勅令發布，大致有幾個程序：（1）首先由內閣總理大臣提出請議案，在閣議審議、決定後，上奏天皇。（2）天皇接受之後，向樞密院提出諮詢。（3）樞密院審查通過後，回覆給天皇，並通知內閣。（4）閣議確認後決議，再奏請天皇裁可。（5）天皇裁可，發布勅令。<sup>68</sup> 在這個過程中，送到樞密院之前，還需經過法制局審議法令草案是否適當。<sup>69</sup> 以本次教育令的資料來看，在秋田清拓務大臣請議案的附件「臺灣教育令改正草案」中，就有法制局批註的意見。<sup>70</sup>

其間，1941年2月新上任不久的文教局長梁井淳二與學務課長森田俊介再度到東京，準備在樞密院審議期間備詢。原定2月19日審查，後因故一再延期。3月4日樞密院委員會預審，梁井及森田到場說明回應。<sup>71</sup> 審查報告由樞密院書記

<sup>63</sup> 《茗荷谷文書》，R16：148-228。二份文件皆收於阿部洋編，《別集（1）》，第99卷，頁107-264。

<sup>64</sup> 〈扶桑丸入港〉，《臺灣日日新報》，1940年12月15日，第7版；〈臺灣の教育令改正 案件は法制局に提出中〉，《臺灣日日新報》，1940年12月18日，夕刊第1版。

<sup>65</sup> 〈長谷川清台湾總督より秋田清拓務大臣あて稟議「台湾教育令改正ノ件」（1940年12月19日）〉，收於阿部洋編，《別集（1）》，第99卷，頁33-39。

<sup>66</sup> 〈秋田清拓務大臣請議案「台湾教育令中改正ノ件」（1941年1月20日）〉，收於阿部洋編，《別集（1）》，第99卷，頁15-32。

<sup>67</sup> 〈近衛文麿內閣總理大臣上奏「一、朝鮮教育令中改正ノ件 一、台湾教育令中改正ノ件」（1941年3月1日）〉，收於阿部洋編，《別集（1）》，第99卷，頁5-14。

<sup>68</sup> 阿部洋，〈解題：「台湾教育關係公文書」について〉，頁13-14。這是阿部洋根據1919年第一次臺灣教育令審查、發布過程的整理，其他的教育勅令大抵也需同樣的行政過程。

<sup>69</sup> 西川伸一，〈戰前期法制局研究序說：所掌事務、機構、および人事〉，《政経論叢》69：2/3（2000年12月），頁139-170（285-316）。

<sup>70</sup> 阿部洋編，《別集（1）》，第99卷，頁19。

<sup>71</sup> 〈臺灣教育令の改正 近く樞密院で審議〉，《臺灣日日新報》，1941年2月16日，第3版；〈待望の國民學校令 臺灣も四月から 近く樞密院で審議さる〉，《臺灣日日新報》，1941年3月1日，夕刊第2版；〈教育令改正 十二日樞府本會議へ〉，《臺灣日日新報》，1941年3月5日，第1版。

官長堀江季雄作成，於3月13日提出。<sup>72</sup> 樞密院本會議（全體會議）則一直延到3月19日才審查朝鮮及臺灣教育令修正。梁井文教局長代表臺灣出席，由堀江書記長官報告審查結果，會中只有曾任臺灣總督的石塚英藏顧問官提出簡單質詢，由秋田清拓務大臣回答。石塚的問題是，朝鮮在1938年就已先將朝鮮人就讀的普通學校改為小學校，現在則改成和內地一樣的國民學校；而臺灣並沒有經過改成小學校的階段，直接就改為和內地一樣的國民學校，好像一次跳了兩步，一舉撤廢國語常用者及不常用者的區別，是否妥當。秋田拓相的回答是，雖然一起改為國民學校，原則上還是維持現狀，會充分考慮內、臺兒童的差異。整個會議不到一個小時就結束，<sup>73</sup> 幾乎只是形式上的認可手續而已。<sup>74</sup>

樞密院通過後，3月25日由內閣總理大臣與拓務大臣連名奏請天皇裁可，得到裁可後，於3月29日公布修正的臺灣教育令（勅令255號），<sup>75</sup> 在臺灣也施行國民學校令，廢除小、公學校之別。同日，總督發布諭告。<sup>76</sup>

關於臺灣總督府對施行國民學校制的看法，可以從這個過程中一直參與其事的學務課長森田俊介的發言看出。森田表示，臺灣在1939年決議的「義務教育實施要綱」中，已經決定施行義務教育制度的同時，也要進行初等教育的改善，並且在1940年度的預算中已排入初等教育改善準備費。也就是說，在臺灣，即使沒有像日本本國那樣企圖藉由國民學校改制改善初等教育內容，也一樣要推動

<sup>72</sup> 〈樞密院審查報告「朝鮮教育令中改正の件外三件審查報告」(1941年3月13日)〉，收於阿部洋編，《別集(1)》，第99卷，頁41-55。

<sup>73</sup> 〈樞密院會議筆記「一、朝鮮教育令中改正ノ件 一、台湾教育令中改正ノ件」(1941年3月19日)〉，收於阿部洋編，《別集(1)》，第99卷，頁57-87。

<sup>74</sup> 日本政府於1938年修改朝鮮教育令，將朝鮮人就讀的普通學校改為小學校，以「培養忠良皇國臣民」為宗旨，為大日本帝國教育法規中最早出現「皇國臣民」一詞者。此次朝鮮教育令修改的背景，與1937年中日戰爭爆發後，準備動員朝鮮人投入戰爭有關。在朝鮮教育令修改文件中，有「自此次事變（指蘆溝橋事變）以來，朝鮮人加強了帝國臣民的自覺」這樣的文字，這些用語和1941年臺灣總督府提出要修正臺灣教育令、以適用國民學校令的理由書很接近。參見福田健一，〈日本帝國與臺灣殖民地教育法制〉（臺北：國立臺灣大學法律學系碩士論文，2011），頁148-151。此外，關於朝鮮於日治末期義務教育制度實施的討論，參見佐野通夫，〈日本殖民地教育的展開と朝鮮民衆の対応〉（東京：社会評論社，2006），第三章。

<sup>75</sup> 〈勅令第二五五号「台湾教育令中改正」(1941年3月25日)〉，收於阿部洋編，《別集(1)》，第99卷，頁265-270。

<sup>76</sup> 〈臺灣教育令の改正 近く樞密院で審議〉；〈待望の國民學校令 臺灣も四月から 近く樞密院で審議さる〉、〈教育令改正〉；〈樞府本會議 臺灣教育令の改正等可決〉，《臺灣日日新報》，1941年3月20日，夕刊第1版；〈國民學校令けふ公布 懐し小公學校さよなら〉、〈總督諭告〉，《臺灣日日新報》，1941年3月29日，第3版。

教學內容改善；在推動義務教育的同時，思考初等教育內容改善，是有臺灣獨特的立場，且目前正一步步進行當中。臺灣是在這個改進途中，得知文部省實施國民學校改制。而當國民學校制度內容具體化後，臺灣當然也呼應，決定新方針。亦即，本來應該在義務教育制度施行的同時，自 1943 年度起從事教育內容改善，然因應國民學校制度，先自 1941 年度起進行制度修訂及內容改善，而義務制則從 1943 年度起實施。<sup>77</sup> 由上可知，1937 年以後，日本本國與殖民地臺灣分別開始進行學制改革，其共同的大背景是日本帝國走向戰時體制的過程中，企圖透過教育塑造國家所需要的人力資源。但是雙方在進行學制改革之初，主管日本本國教育事務的文部省，對於拓務省所管轄的殖民地教育並沒有太多介入，可以說是由臺灣總督府依照自己統治的需要進行學制改革案，直到 1940 年 4 月以後，日本本國改制國民學校的準備密集展開，拓務省才主導殖民地政府積極應對本國的教育改革。

由上述過程，我們可以看到殖民地臺灣實施義務教育制度政策的形成過程及行政程序。對於這個議案的立案、討論，總督府視為臺灣施政重要事項，因此向臺灣總督府評議會提出諮詢案，得到評議會的認可才確定可施行，而公布實施要綱。實施要綱公布後，向中央主管機關拓務省報告；由於牽涉到國庫的預算安排，還需要拓務省與中央政府相關部門協商。在這個過程中，或許總督府曾事先與拓務省討論，得到暗默的同意也未可知，不過從行政上來看，決定施行義務教育及如何施行，是總督府的權限，且可以說是從田健治郎總督以來的既定政策。另一方面，政策決定後，因應制度變更，必須修改相關法規。在西川政藏的計畫中，也曾提到法令變更的幾種可能性，可制定新法令，也可修改臺灣教育令；不修改臺灣教育令，而在以府令發布的臺灣小、公學校規則中，訂定義務教育的相關規定，也不無可能，如此一來在法令改定方面，就不需要牽涉到勅令層級的臺灣教育令。只是修改法源的問題，還沒有付諸實現，就隨著日本全國性教育制度的改變——新施行國民學校制度，而有了變化。無論如何，至 1939 年，經臺灣總督府評議會同意而由總督府公布的「義務教育實施要綱」，已經確定臺灣即將施行義務教育。

<sup>77</sup> 森田俊介，〈國民學校令と臺灣初等教育義務制〉，《臺灣時報》250（1940 年 10 月），頁 64-73。

1941年以後，日本本國義務教育的法律根據是「國民學校令」(昭和16年勅令第148號)中「就學」的相關條款，其中規定保護者對於滿6歲到14歲的兒童有使其就學的義務；同時，也規定市町村有設置國民學校的義務。<sup>78</sup> 1941年決定臺灣也適用國民學校令時，其法律程序就不得不修改「臺灣教育令」中關於小、公學校的規定，刪除其中小、公學校的相關條文，改為「初等教育依國民學校令」，然後由臺灣總督府以府令廢除原先的「臺灣公立小學校規則」及「臺灣公立公學校規則」，另行公布「臺灣公立國民學校規則」(昭和16年府令第47號)，其中註明「國民學校令」中與義務教育相關的條款不適用。因此，到了1943年要施行義務教育制時，在法律程序上，只要修改府令的「臺灣公立國民學校規則」中原本不適用「國民學校令」的條項即可，並不會牽涉到更上層的法條。1943年3月23日臺灣總督府以府令第45號，公布修訂「臺灣公立國民學校規則」，取消了1941年公布的規則中義務教育不適用的條項。<sup>79</sup> 同日，總督發布諭告，宣布在臺灣實施義務教育。<sup>80</sup>

#### 四、義務教育的準備及其推動實況

前文主要著眼於自1930年代中期以後，臺灣總督府對應地方選舉實施及隨之而來的中日戰爭爆發的局勢，開始著手準備施行義務教育，特別是1938年2月設置專門的調查機關，其後設置專門的調查委員會，提出義務教育的提案，到1939年決定自1943年起實施的行政過程。在這個過程中，最值得注意的是當總督府決定在臺灣施行義務教育後，3年的準備期間，總督府實際上做了些什麼樣的準備工作，特別是如何安排義務教育所需的財政基礎。

<sup>78</sup> 關於日本本國、臺灣、朝鮮三地國民學校施行規則的比較，可參考林琪禎，〈「国民学校令」の植民地適用：「国民学校令施行規則」・「台湾公立国民学校規則」・朝鮮「国民学校規程」を見る〉，《言語社会》4(2010年3月)，頁424-447。在臺灣的日本人就讀臺灣的一號表國民學校，也同樣受「臺灣公立國民學校規則」的規範，因此，其就學義務年限是6年，與日本本國的日本人不同。

<sup>79</sup> 〈臺灣公立國民學校規則〉，《臺灣總督府官報》289(1943年3月23日)，頁67-74。

<sup>80</sup> 〈諭告第1號〉，《臺灣總督府官報》289(1943年3月23日)，頁67。此外，在這個過程中，原住民地區的公學校，在法規上並沒有除外，也就是同樣受「臺灣公立國民學校規則」的規範，但實際施行情形很可能會和一般行政區的小、公學校有所不同，惟限於時間、篇幅及筆者能力所限，本文暫時不討論原住民地區的問題。

關於義務教育施行，《茗荷谷文書》中留下了幾份相關資料，其中最重要的為收錄於阿部洋編《別集（1）》第 104 卷中的三種資料：

- （一）（關於義務教育制度施行）說明書
- （二）義務教育關係說明資料
- （三）義務教育關係統計資料

其詳細細目內容請見附錄。這三種資料均來自拓務省檔案「昭和一八年 本邦ニ於ケル教育制度並狀況關係雜件 臺灣教育令改正關係」，收錄於《茗荷谷文書》微卷 R16。從資料內容來看，作成時間應在 1942 年年底，也就是在初等教育審議委員會提出第二項諮問的答申案，確定臺灣總督府的財政規劃之後，於 1943 年初由總督府官員帶到東京，提供給拓務省。第 104 卷（二）和（三）看起來是同一份資料的二部分，（二）是文字說明，（三）是統計數據。這兩份資料另收錄於「自昭和一八年至同一九年 本邦ニ於ケル教育制度並狀況關係雜件 外地一般關係 義務教育關係參考資料」，《茗荷谷文書》微卷第 7 卷（R7）。該微卷所收資料，標題上有「攜帶版」（原文為「手持用」）的字樣，<sup>81</sup> 表示是準備帶到報告會場使用的資料。

《茗荷谷文書》的出版及亞細亞歷史資料中心資料庫的收錄，對研究者來說提供了極大的方便，但是ゆまに書房發行的微卷似乎較接近檔案的原始狀態。其實，這三種資料在原始檔案中均收錄於 1943 年的「臺灣教育令改正關係」檔案，其作成年代，均在 1942 年底，而不是 1939 年決定要施行義務教育時完成的。1943 年的臺灣教育令修改，主要是為了二件事情。一是新發布的中等學校令（昭和 18 年勅令 36 號），將中學校、高等女學校及實業學校全部統合為「中等學校」，臺灣亦適用；二是臺灣的師範學校將改為準據內地的「師範學校令」（但在臺灣可設置較為速成的「講習科」），因此要修改臺灣教育令中的相關條項。臺灣教育令為勅令，必須經過樞密院審議及天皇勅裁之後方可發布，因此臺灣總督府必須準備相關資料給上級主管機關拓務省，以備拓務省到樞密院報告時使用。除了樞密院的報告之外，為了編列國庫補助義務教育的預算，也必須提供這些資料給拓務

<sup>81</sup> 但《別集（1）》中所收資料沒有「手持用」三字，顯示原始檔案中有不同的複本。

省，以便其與中央其他部會協商時使用。也就是說，這幾份資料雖然題名為「義務教育」，但並不是因實施義務教育制度請求同意而作成，是1943年臺灣總督府提供給拓務省在中央政府協商的資料。無論如何，這些資料可提供自1939年10月義務教育施行方策決定，至1943年4月真正開始實施之間，總督府方面對各項調查的結果以及財政規劃。

如同總督府在報告書中指出，義務教育實施最大的困難在於迅速增加班級並培養足夠的師資，同時能適當安排超齡兒童，而這二項皆需要龐大的經費。以下從學齡兒童的就學和超齡兒童的處置、師資補充及財政規劃三方面來探討。

近代學校教育的特色之一，主要是規定一定的入學年齡，讓同年齡的小孩一起上同樣的課程。此時總督府所規定的入學年齡是6歲，以6至12歲的兒童為學齡兒童，統計書中的學齡兒童入學率即是以這段年齡層兒童的入學比例來計算。但臺灣社會原本沒有「學齡」的概念，小孩7、8歲，甚至9歲以後才去學校讀書的例子不少，尤其日治初期許多家長會讓孩子先讀幾年私塾才去公學校讀書，因此每年入公學校一年級的兒童年齡，從6、7歲到9、10歲都有，總督府統計書每年均有學校兒童的年齡統計。

根據總督府的調查，1938年入學的適齡兒童比例為40%，1939年為46%，也就是說入學兒童中一半以上是超齡兒童。<sup>82</sup> 總督府認為超齡入學的兒童人數過多，將不利於義務教育的實施，因此決定只針對當年度正好符合入學規定6歲的兒童實施義務教育制度。在實施義務教育的3年準備期間，各地便開始宣導適齡兒童入學。例如臺北市，在尚未公布義務教育施行大綱之前的1939年初，即公布自1940年度起將不允許超齡兒童入學；<sup>83</sup> 嘉義市1940年初也有類似規定。<sup>84</sup> 由這些零星的線索可以推論，臺灣總督府在籌備施行義務教育的過程中，透過行政管道陸續將相關措施傳遞給各州廳，所以有些州廳才會先行對應。自1940年起，入學適齡兒童的就學率明顯提升，如表一所見。

<sup>82</sup> 《茗荷谷文書》，R16：503，表二；阿部洋編，《別集（1）》，第104卷，頁115。

<sup>83</sup> 〈學齡期の兒童は 直ぐに公學校へ 來年から超過兒に防壁〉，《臺灣日日新報》，1939年1月28日，第7版。

<sup>84</sup> 〈全學齡兒童を收容 嘉義市廿二學級增加〉，《臺灣日日新報》，1940年1月19日，第5版。



表一 1938-1944 年學齡兒童就學率及入學適齡兒童就學率

| 年份   | 學齡兒童(6-12歲)就學率% | 入學適齡(6歲)兒童就學率% | 入學適齡兒童占總入學兒童比例% |
|------|-----------------|----------------|-----------------|
| 1938 | 49.82           | 40.21          | 51.57           |
| 1939 | 53.15           | 45.84          | 58.35           |
| 1940 | 57.57           | 59.34          | 68.26           |
| 1941 | 61.60           | 74.51          | 89.47           |
| 1942 | 61.56*          | 81.87          | 93.90           |
| 1943 | 65.82*          | 89.71          | —               |
| 1944 | —               | 95.31**        | —               |

資料來源：\*號者，參見臺灣總督府編，《臺灣統治概要》(東京：原書房，1989年二刷；1973年初版；1945年原刊)，頁51-52。

\*\*號者，參見水野直樹編，《戰時期植民地統治資料》(東京：柏書房，1998)，第4卷，頁228。其餘見《茗荷谷文書》，R16：502-504，表一、二、三；阿部洋編，《別集(1)》，第104卷，頁113-117。

表二 特設國語講習所在學者年齡別(1941年4月1日)

| 所數  | 班級數 |     | 適齡兒童  | 超過一年   | 超過二年  | 超過三年  | 以上四年  | 計(單位：人) |
|-----|-----|-----|-------|--------|-------|-------|-------|---------|
| 561 | 612 | 男   | 1,517 | 7,928  | 4,623 | 1,664 | 1,110 | 16,842  |
|     |     | 女   | 1,289 | 6,597  | 4,450 | 2,245 | 1,821 | 16,402  |
|     |     | 合計  | 2,806 | 14,525 | 9,073 | 3,909 | 2,932 | 33,244  |
|     |     | 百分比 | 8%    | 44%    | 27%   | 12%   | 9%    | 100%    |

資料來源：《茗荷谷文書》，R16：546；阿部洋編，《別集(1)》，第104卷，頁177。原文合計數字與各項總和略有出入，本表已重新計算。

對於超齡兒童，總督府另外設置由國庫補助的「特設國語講習所」來收容。國語講習所是1930年代以後的國語普及設施，屬社會教育機構，收容12-25歲未受教育的青少年，教育期間2年，每年上課150-200日，1941年時有5,000多所，學生28萬餘人。除了國語講習所之外，另有針對26歲以上成人的簡易國語講習所和針對幼兒的幼兒國語講習所。<sup>85</sup> 特設國語講習所是三年制，教學內容準據公學校，上課地點也多在公學校(國民學校)內，有專任的講師，以準備期的1941年來看，總督府用54萬圓的預算，在全臺設置了561所特設國語講習所，招收3萬餘名學生。如表二所見，除了超齡兒童之外，也有大約十分之一的適齡兒童入所，很可能是因為公學校(此時已改國民學校)收容力不足所致，事實上，

<sup>85</sup> 〈全島に六百餘の特設國語講習所〉，《臺灣日日新報》，1941年1月8日，第3版。關於國語講習所，可參見藤森智子，〈日本統治下台灣における國語普及運動：「國語講習所」をめぐる總督府の政策とその實際(1930-45)〉(東京：慶應義塾大学大学院法学研究科博士論文，2011)。

此時每年約有 1 萬多名兒童申請入學被拒，1942 年甚至高達近 2 萬人。<sup>86</sup> 至 1942 年，特設國語講習所數增加為 778 所，學生 5 萬餘人。<sup>87</sup>

安置超齡兒童之外，最大的問題是如何收容激增的學生數。各地方在 3 年的準備期間內，大量新增班級，也增設學校。班級數的激增約自 1935 年起，1935 年及 1936 年每年增加 3 百餘班，是 1934 年的兩倍，1937 年又大幅增加，1937、1938 兩年每年增加 5 百多個班級，1939 年以後每年增加 800~1,000 個班級（見表三）。

表三 1937-1944 年公學校及班級增加情形

| 年度   | 公學校數 | 比前一年增加數（包括分校） | 班級數    | 比前年增  |
|------|------|---------------|--------|-------|
| 1937 | 788  | 3             | 6,957  | 573   |
| 1938 | 796  | 8             | 7,469  | 539   |
| 1939 | 810  | 14            | 8,329  | 833   |
| 1940 | 825  | 15            | 9,339  | 1,010 |
| 1941 | 852  | 27            | 10,294 | 955   |
| 1942 | 881  | 29            | 11,148 | 854   |
| 1943 | 922  | 41            | 12,046 | 898   |
| 1944 | 944  | 22            | —      | —     |

資料來源：《臺灣總督府統計書》各年度；臺灣省行政長官公署統計室編，《臺灣省五十一年來統計提要：民國前十七年至民國三十四年》（南投：臺灣省主計處，1994；1946 年原刊）；《茗荷谷文書》，R7：334-357、R16：418。

大量的增加班級，可收容人數自然增加，義務教育實施當年（1943）的人數超過 80 萬人。從數字上來看確實是大幅增加，不過，平均每個班級人數高達 70 人左右，早就超過公學校規則中規定的 60 人。

表四 1938-1944 年初等教育機關在學臺灣人學生人數統計

| 年度   | 國民學校學生人數（臺灣人） |
|------|---------------|
| 1938 | 498,302       |
| 1939 | 546,209       |
| 1940 | 618,512       |
| 1941 | 675,581       |
| 1942 | 735,766       |
| 1943 | 805,197       |
| 1944 | 872,507       |

資料來源：臺灣省行政長官公署統計室編，《臺灣省五十一年來統計提要：民國前十七年至民國三十四年》。

<sup>86</sup> 《茗荷谷文書》，R16：508，表七；阿部洋編，《別集（1）》，第 104 卷，頁 125。

<sup>87</sup> 《茗荷谷文書》，R16：582，「五、臺灣ニ於ケル教育ノ概況」。

班級數增加，自然意味著教師人數也需要增加，總督府的統計方式是每增 1 班，應增加 1.06 名教師，增加 8 百班，就要增加近 850 名教師。1939 年時，全臺有 4 所師範學校，每年培養 350 名教師，加上每年例常的退休、離職人員，教員需求十分吃緊。根據總督府的估算，自 1943 年實施義務教育後，每年要補充 2 千多名教員。因此，決定義務教育制度即將實施之後，總督府首先對師範學校實施增班，同時增設新竹、屏東兩所師範學校。這兩所新設師範學校均於 1940 年成立，初成立時僅置一年制的講習科，即是為了迅速培育師資。每年 2 千餘名的需求，大約有一半左右仰賴師範學校之增設或增班來培育，另一半則依靠總督府或州廳舉辦的臨時講習會。<sup>88</sup> 臨時教員講習時間通常為 3 個月，養成後成為代理教員。參加資格為：(1) 實業補習學校畢業以上，思想堅實身體強健者；(2) 中等學校 3 年以上半途退學，思想堅實身體強健者；(3) 小、公學校高等科畢業者及同等以上學力，人品、學力、身體皆優秀者；(4) 以上各項年齡滿 18，未滿 30 歲者。<sup>89</sup> 當局雖然認知到「臨時養成結果，自然教員素質低下」，但是也別無他法。<sup>90</sup> 此外，總督府也致力於到日本本國招募教員。(參見表五)

表五 1943-1948 年國民學校教員需給計畫

| 年度   | 需要教員數 | 供給教員數    |        |         |          |     | 計     |
|------|-------|----------|--------|---------|----------|-----|-------|
|      |       | 師範畢      | 內地教員招攬 | 臨時講習(府) | 臨時講習(州廳) | 其他  |       |
| 1943 | 2,343 | 920      | 100    | 400     | 800      | 123 | 2,343 |
| 1944 | 2,291 | 1,120    | 200    | 400     | 500      | 71  | 2,291 |
| 1945 | 2,335 | 240/800* | 200    | 400     | 500      | 195 | 2,335 |
| 1946 | 2,248 | 1,040    | 200    | 400     | 500      | 108 | 2,248 |
| 1947 | 2,377 | 1,040    | 200    | 400     | 600      | 137 | 2,377 |
| 1948 | 2,439 | 1,040    | 200    | 400     | 600      | 199 | 2,439 |

說明：\*800 為前一年度講習修了，為本年度所用。

資料來源：阿部洋編，《別集(1)》，第 100 卷，頁 141-142；《茗荷谷文書》，R16：426。

以上不論是增置特設國語講習所、增設班級或是增加教員，都需要龐大的經費。甚至可以說，義務教育能否實施的關鍵之一，即在於能否籌措足夠的經費。早在 1922 年田健治郎總督時期，提出的義務教育諮問案回答中就已指出，能否

<sup>88</sup> 阿部洋編，《別集(1)》，第 100 卷，頁 141-142；《茗荷谷文書》，R16：426。

<sup>89</sup> 〈臨時教員養成講習會講習員募集〉，《新竹市報》775(1940 年 10 月 24 日)。

<sup>90</sup> 〈教員心得の講習會 公學校高等科卒業生集め〉，《臺灣日日新報》，1940 年 12 月 3 日，夕刊第 2 版。

施行義務教育的關鍵之一在於地方公共團體的財政是否充足。1939年(昭和14)，這個問題再度浮上檯面時，《臺灣日日新報》的記者也很早就提出義務教育成否，全在財政問題，甚至報導中還指出，如果教員俸給可以由國庫補助的話，那麼1941年度以後就有可能實施。<sup>91</sup>

總督府方面當然也非常清楚這個問題，這也是為什麼當臨時教育調查委員會作成初步的草案後，總督府要召集地方長官來討論，因初等教育的經費主要便是來自地方費。在這個討論會中，地方長官最關心的恐怕也是自己的財政怎樣才能應付膨脹的預算，如何才能爭取到更多中央補助款。1940年成立初等教育制度審議委員會後，總督府方面提出的兩項諮詢案之一便是如何調度義務教育所需的財政問題。這個問題，委員會還研究討論了近2年，於1942年才提出回答，顯然這個問題不易解決。《臺灣日日新報》甚至在社論中提出強硬的主張，認為此時日本中央政府絕無可能補助臺灣的義務教育費，而依賴民間的捐款或變更國庫、地方費的分擔比例也都不是長久之計，因此主張應為義務教育的實施制定新的正規稅。<sup>92</sup> 類似的主張，其後也一再提出。<sup>93</sup>

那麼，實際上整體的財政問題如何解決呢？總督府如何規劃呢？

在義務教育制度準備尚未正式起動之前，1934年總督府文教局首度向國庫申請初等教育的補助金，名目是「內容充實改善」。1935年總督府訂定十年國庫補助計畫，自本年度開始，國庫補助的名目分為2項，除原有的「內容充實補助」之外，另外增加「既設普及補助(增設班級)」的款項。1940年以後，以定額補助這2個項目。(見表六)

1940年初等教育制度審議委員會對總督府關於義務教育財政調整的諮問，提出的回答是：1943年度由國庫對州廳補助330萬圓，逐年順次增加補助150萬圓，至1948年度補助額增為1,080萬圓。330萬圓的金額應是以州廳費總額733萬圓的45%來計算。<sup>94</sup>

<sup>91</sup> 〈成否は一に財政問題 教員俸給國庫補助に依れば 十六年度以降の實施可能か〉，《臺灣日日新報》，1939年8月19日，夕刊第2版。

<sup>92</sup> 〈(社説)義務教育に伴ふ地方財政 新財源なしには樂觀できぬ〉，《臺灣日日新報》，1940年6月16日，第2版。

<sup>93</sup> 〈(社説)義務教育と地方財政の將來 速かに根本的對策を樹てよ〉，《臺灣日日新報》，1941年1月12日，第2版。

<sup>94</sup> 45%如何訂出並不清楚，有可能是參考日本內地國庫補助市町村義務教育費的額度而稍作修正。日本

表六 1934-1942 年國庫補助初等教育費

單位：圓

| 年度   | 既設普及補助  | 內容充實補助  | 計       |
|------|---------|---------|---------|
| 1934 | -       | 37,830  | 37,830  |
| 1935 | 55,000  | 43,268  | 98,268  |
| 1936 | 140,000 | 76,092  | 316,092 |
| 1937 | 210,000 | 140,220 | 350,220 |
| 1938 | 280,000 | 266,800 | 546,800 |
| 1939 | 350,000 | 363,264 | 713,264 |
| 1940 | 420,000 | 406,302 | 826,302 |
| 1941 | 420,000 | 406,302 | 826,302 |
| 1942 | 420,000 | 406,302 | 826,302 |

資料來源：阿部洋編，《別集（1）》，第 104 卷，頁 157；《茗荷谷文書》，R7：274。

此外，國民學校教員之臨時家族津貼、臨時津貼、戰時勤勉津貼等，1943 年度以後所需額度的二分之一由國庫補助。<sup>95</sup> 依照這個算法估計的歷年補助額度如表七。

表七 1943-1948 年國庫補助初等教育費預定額

單位：圓

| 年度   | 一般初等教育費補助額 | 各種津貼補助    | 合計         |
|------|------------|-----------|------------|
| 1943 | 3,300,000  | 2,656,950 | 5,965,950  |
| 1944 | 4,800,000  | 2,813,040 | 7,613,040  |
| 1945 | 6,300,000  | 2,962,788 | 9,262,788  |
| 1946 | 7,800,000  | 3,084,120 | 10,884,120 |
| 1947 | 9,300,000  | 3,216,798 | 12,516,798 |
| 1948 | 10,800,000 | 3,348,708 | 14,148,708 |

資料來源：阿部洋編，《別集（1）》，第 100 卷，頁 173。

國庫補助金的分配，分成二部分，按各州廳所需分配：（1）補助金的一半，依前年度決算各州廳國民學校教員俸給總額為基準，分配給各州廳；（2）國庫補助金的另一半，依該年度 4 月底各州廳國民學校的班級數比例分配。<sup>96</sup> 也就是說，總督府似乎並沒有增徵新稅或加重稅收的計畫，而期待由國庫補助金來支應。

本國的義務教育費國庫負擔法正好於此時由定額制改為定率制，原本是由國庫每年發給固定額度，讓地方分配，自 1940 年度起，小學校教員俸給改由道府縣負擔，而國庫補助半額。參見井深雄二，《近代日本教育費政策史：義務教育費國庫負擔政策の展開》（東京：勁草書房，2007 年二刷；2004 年初版）。州廳歲入總額，參見臺灣總督府民政部文書課編，《臺灣總督府第 46 統計書（昭和 17 年）》（臺北：該課，1944），頁 426-427。

<sup>95</sup> 《茗荷谷文書》，R16：492-493；阿部洋編，《別集（1）》，第 104 卷，頁 93-94。

<sup>96</sup> 《茗荷谷文書》，R16：492-493；阿部洋編，《別集（1）》，第 104 卷，頁 93-94。

根據總督府的統計，在1939到1942年的準備期間，州廳教育費的預算增加620萬圓左右，市街庄教育費的增加額為500萬圓左右，每年約增加800~1,000個班級；而自1943年開始實施義務教育到預定完成的1948年度，每年預計增加700~800個班級，比起準備期間所需經費應該更少。總督府根據這樣的計算，估計地方財政在實施義務教育後應不致於發生問題。<sup>97</sup>

總督府口頭上保證不加重地方的負擔，<sup>98</sup>實際上地方的預算也確實依賴國庫補助而提高不少，但是，我們仍然看到此時擴充教育的重要財源之一，是來自民眾的捐款。1930年代後期報刊相當密集的報導各地因為要增設班級或學校，由民眾「自發」捐款或提供勞役，以下列舉一二。<sup>99</sup>例如1939年臺北市希望能在該年度即完成所有學齡兒童皆就學的目標，許丙、郭廷俊、許智貴等人遂發起募款計畫，準備募集5萬圓資金，提供給市當局使用。<sup>100</sup>5萬圓約為該年度市費支付小、公學校費總額的15%，算是相當高額的捐款。<sup>101</sup>又如新竹州苗栗街自1938年起即仰賴祭祀公業、神明會的大量捐款，才能順利新建教室；義務教育實施公布後，希望就學人數激增，苗栗街長與視學、當地二所公學校校長及二校保護者會正、副會長商議，決定6年內所需教員薪給及其他一切費用皆由家長及街民負擔。<sup>102</sup>這些參與協商的人當中，真正有力量動員地方捐款的，應該是臺灣籍的保護者會正、副會長。此時期因應義務教育實施而產生的經費需求，不只依靠地方上個別人士的捐款，也有平均分派當地住民的做法，或是由地方公共事業的經費來支應。<sup>103</sup>1939年12月，宜蘭的頭圍公學校要設置高等科，校舍建築費用由庄民捐款1萬圓，尚不足2千圓，保護者會決定由當地頭圍公學校在學兒童一人2圓，附近二圍、大谷兩校兒童一人1圓集資募款。<sup>104</sup>

<sup>97</sup> 《茗荷谷文書》，R16:490-491、R16:533-534；阿部洋編，《別集(1)》，第104卷，頁89-91、175-176。

<sup>98</sup> 〈財政問題は考慮する 義務教育に關し 森岡長官談〉。

<sup>99</sup> 各地自發捐款或提供勞役以增加教育收容量，在1930年代前期已很常見，但是到1930年代後半期則更為明顯。

<sup>100</sup> 〈寄附金五萬圓を集む 皆入學助長の為〉，《臺灣日日新報》，1939年8月6日，第7版。

<sup>101</sup> 1939年臺北市的小公學校費，由市費支出額總計366,985圓。臺北市役所編，《臺北市統計書(昭和14年)》(臺北：該所，1941)，頁38-39。

<sup>102</sup> 〈就學希望者全部收容 經費一切は父兄が負擔 苗栗街のヒット〉，《臺灣日日新報》，1940年3月18日，第4版。

<sup>103</sup> 如苗栗街增築教室的經費即來自該街的寺廟神明會、祖公會、祭祀公業等連續三年捐款，參見〈教室を新築して 學校に寄附 苗栗義民等の美舉〉，《臺灣日日新報》，1940年1月30日，第5版。

<sup>104</sup> 〈校舍建築費を 庄民が寄附 頭圍公に高等科併置〉，《臺灣日日新報》，1939年12月16日，第5版。

雖然名義上是捐款，但實際上，也有指定分配負擔的情形。從各種報導的內容來看，很可能是決定增設班級或學校以後，市、郡街庄當局會主動找地方人士協商。例如 1938 年彰化市要新設商業學校，市當局決定後，立刻就找來地方有力人士商討捐款總額及分配方法。<sup>105</sup> 1940 年宜蘭羅東要新設商工專修學校，也是由郡當局主動集合郡下街庄長協議學校預定地、校舍建築費等負擔方法，決定之後，郡守才去和州當局折衝。<sup>106</sup>

若我們將焦點放在小、公學校設置主體的市街庄的話，應該能更具體掌握日治末期教育擴充的實況，下面以新竹市為例說明。1940 年，新竹市內有新竹第一、第二、第三及住吉等 4 所公學校，其中僅新竹第一公學校設有高等科；另有 1 所小學校（新竹小學校）。1941 年以後，因應國民學校改制，上述諸校分別改為新興、北門、新富、高丘、新竹國民學校；同時新設的東山小學校也改為東山國民學校（一號表）。<sup>107</sup> 同年因市區擴大，新納入新竹市的 3 所公學校也分別改為南寮、香山、鹽水國民學校，因此，1941 年新竹市共有 7 所公學校及 2 所小學校。初等教育以上有中學校及高等女學校各 1 所；1939 年新設家政女學校（原為私立，1940 年改為市立），1940 年新設新竹商業學校（屬實業學校）。此時，新竹市內學齡兒童就學率為 72.75%（男 89.28%，女 56.23%）。<sup>108</sup> 1942 年新富、香山國民學校新設高等科。1943 年又新設花園國民學校（一號表）。如果只看公學校部分的話，從 1938 到 1942 年，初等科班級增加了 35 班。<sup>109</sup>

雖然可以看到市內教育機關的擴充，但似乎不能滿足當地住民的需求，地方人士紛紛透過各種管道向當局提出擴充教育機關的訴求。1940 年起，地方人士對政府的教育要求主要集中在兩方面，一是增設公學校（或增加班級），二是增設公學校以上的教育機關，包括公學校高等科、實業學校、實業補習學校，還有設置新竹第二中學的要求。顯然，新竹市民對於普及的初等教育及中等以上教育的

<sup>105</sup> 〈新設商業學校に 五萬圓を寄附 彰化市委員會で決定〉，《臺灣日日新報》，1938 年 12 月 28 日，第 5 版。

<sup>106</sup> 〈羅東に商工專修學校 來年度に實現を要望〉，《臺灣日日新報》，1940 年 8 月 19 日，第 4 版。

<sup>107</sup> 國民學校令雖適用於臺灣，但仍依臺灣特殊情形，保留了原有以國語常用與否來區分小公學校的分別，常用國語者的學校使用一號表課程，即原來的小學校；不常用國語者的學校使用二號表課程，即原來的公學校。參見〈臺灣公立國民學校規則〉，《臺灣總督府官報》289（1943 年 3 月 23 日），頁 67-74。

<sup>108</sup> 新竹州編，〈新竹州第 20 統計書（昭和 15 年）〉（新竹：該州，1942），頁 40-41。

<sup>109</sup> 許佩賢，〈日本統治末期新竹市內的教育狀況〉，《竹塹文獻》43（2009 年 7 月），頁 40-51，附表二。

需求都已超過市當局提供的程度。

1940年地方人士向新竹市會要求儘速解決新設公學校、高等工業學校等事，聯名請願的委員包括臺、日籍的市議員。<sup>110</sup> 1942年地方人士組成新竹二中設置期成會，開會討論新設中學校的問題，甚至決議由新竹市及州內各郡捐款分攤70萬圓的工程費，<sup>111</sup> 可見地方人士的決心。翌年3月似真籌集8萬圓，購置土地，<sup>112</sup> 但是這個計畫，後來受挫。由於戰爭動員的需求，總督府方面更重視培養工業人才、技術人員，因此主導將二中設立計畫的資金，轉作開設工業學校的準備。<sup>113</sup>

由以上可知，自1940年4月開始到1943年3月三年的義務教育施行準備期間，各地教育機關確實明顯擴充，其間雖有制度上的改變，於1941年4月起實施國民學校制度，但擴充計畫本身並未受到明顯的影響。從財政方面來看，筆者過去曾研究日本統治初期教育經費的來源，發現日治初期初等教育經費，除了教師薪資以外，幾乎均由地方民眾以派捐或自由捐獻的方式籌集。<sup>114</sup> 然該文只探討到1910年代初期，1920年代以後由於「地方制度改正」，地方團體成為設立小、公學校的主體，初等教育經費的教師薪資及諸項補助，主要由州廳費支出，其他經費則由市街庄負擔。不過，從前述我們可以看到，民眾的教育需求遠高於國家所提供的量，因此，民眾不得不選擇自行額外負擔的方式，來滿足教育需求，而國家也因財政困難，樂於或不得不接受，甚至鼓勵這樣的做法。在各州預算中，教育費捐款是獨立的項目。<sup>115</sup> 1942年的資料顯示，教育費的歲入總額是1,250萬餘圓，最大項目是學費收入近485萬，超過總額的三分之一；其次是國庫補助金320萬，約占四分之一；但捐款收入有104萬圓，將近十分之一。<sup>116</sup> 捐款額度之高，相當令人矚目。

<sup>110</sup> 〈新生市議の陳情團近く出北〉，《臺灣日日新報》，1940年3月5日，第7版。

<sup>111</sup> 〈新竹に第二中學新設要望昂る 有力者間で期成會組織〉，《臺灣日日新報》，1942年4月23日，第3版；〈新竹二中設置要望の聲熾烈 設置期成會組織〉，《臺灣日日新報》，1942年10月28日，夕刊第2版。

<sup>112</sup> 〈第二中學實現へ 新竹市期成同盟會運動展開〉，《臺灣日日新報》，1943年3月18日，第4版。

<sup>113</sup> 〈新竹に工業學校 來年から開校の計畫〉，《臺灣日日新報》，1943年6月13日，夕刊第2版。

<sup>114</sup> 許佩賢，〈近代學校的創設與地方社會：公學校的經費問題〉，收於許佩賢，《殖民地臺灣的近代學校》，頁61-88。

<sup>115</sup> 〈臺中州豫算案 總額七百萬三千餘圓に上る けふから州會を開く〉，《臺灣日日新報》，1939年1月25日，第5版。

<sup>116</sup> 《茗荷谷文書》，R16：522-524；阿部洋編，《別集（1）》，第104卷，頁155-156。



## 五、結論

本文以《茗荷谷文書》的檔案及報章雜誌的報導為主要材料，藉由義務教育制度施行的政策過程，嘗試描繪日治末期臺灣的教育政策及地方社會的教育擴充情形。

義務教育雖然自日本領有臺灣以後不斷被提出，甚至在 1922 年第三回臺灣總督府評議會中作成終將施行的決議，但真正作為政策課題是要到 1930 年代以後。其背景之一為 1935 年地方自治選舉的實施，讓總督府及地方指導者感到加速普及教育的迫切性；1937 年以後在戰爭動員的人力資源考量下，才正式起動各項準備工作。1938 年 2 月，總督府文教局學務課設置新的調查係，專職負責義務教育相關事項的調查。根據調查係的調查結果及建議事項，總督府於 1939 年 8 月成立臨時調查委員會，研擬草案，同年 10 月提出，經地方長官意見交換會後，小林躋造總督召開第九回臺灣總督府評議會，向其提出諮詢，得其同意後，遂公布「義務教育實施要綱」，隨後向中央主管機關的拓務省報告結果，之後便開始各項實際的準備工作。

「義務教育實施要綱」屬於一種政策規劃，實際上還需要修改或重新制定法令才能正式施行。由於這是 1922 年以來即確定將要實施的政策，在這個階段都還屬於臺灣總督府的權限範圍，然而，修改法令就有可能超過臺灣總督府的相關權限，需要日本中央政府相關部門的同意；例如勅令的臺灣教育令即需要樞密院同意，但如果只是以府令來公布施行，則仍屬總督府的權限。法令的修改問題尚未定案，1940 年中開始，因日本本國確定將實施國民學校制度，包括臺灣在內的外地如何因應，成為此時臺灣總督府的新課題。臺灣總督府內部為研議此課題，重新以訓令成立有政策建議權的「初等教育制度審議委員會」，將國民學校與義務教育兩施行案合併交由該委員會討論。最後，該委員會作出臺灣也與日本本國同步施行國民學校制度，而義務教育制仍如預定自 1943 年度起實施的建議。之後，臺灣總督府便依此建議案進行包括法令修改及財政規劃等各項工作。由於臺灣的初等教育要依據「國民學校令」，必須修改臺灣教育令的相關條文，因此，總督府便準備了臺灣教育令修改的草案及相關文件，提供給上級主管機關——拓

務省，再經由閣議提交樞密院審議，在樞密院幾乎沒有受到什麼刁難便順利通過，1941年4月臺灣與日本同步改制為國民學校；而義務教育的相關規定則在1943年實施前，透過修改府令的「臺灣公立國民學校規則」即告完成。

關於義務教育施行的財政規劃，基本上是由國庫補助金來支應所需的費用。義務教育實施第一年度(1943)，國庫確實編列了所需的預算504萬圓。<sup>117</sup>從1939年公布到1943年實施的3年半準備期間，各地方確實相當迅速地擴充教育設施，但其費用，仍有相當的部分是出於渴切更多教育機會的地方民眾。

義務教育在戰爭後期的實施，從統治者方面來看，無疑是為了配合戰爭動員的需要，特別是預想徵兵制必將施行，而期待透過擴大基礎國民教育培養國家所需的人力資源。另一方面，臺灣社會自1920年代的民族運動以來，即從啟蒙主義的觀點主張應在臺灣實施義務教育，到了1930年代總督府再次提出義務教育的政策課題時，臺灣社會也予以響應，但此時較少看到啟蒙主義的主張，反而是借力使力地借用統治者的說詞，同樣以普及國語（日語）、涵養國民精神等提出義務教育的要求。由此我們可以看到臺灣社會如何機敏地應付殖民統治者的要求，來達到自己對教育擴充的企求。<sup>118</sup>

義務教育實施時，戰局已相當緊迫，許多回憶錄或口述歷史均提到日本統治的最後一、二年都在躲避空襲，或疏散到鄉下，沒有辦法好好上課。因此，雖然從統計資料上看，學齡兒童的就學率達到了總督府的預期成果，但此時學校教育究竟在多大的程度上能繼續運作，存有很大的疑問。另一方面，關於臺灣社會對義務教育實施的反應，筆者過去曾列舉當時報紙上幾篇臺灣人發表的文章來說明。<sup>119</sup>1943年義務教育制度正式施行時，《臺灣新民報》的後身《興南新聞》開設了「慶祝義務教育實施」專欄，張文環、吳新榮等知名作家都被動員為文「慶祝」，但兩人的文章均全然未提及「義務教育」。<sup>120</sup>此外，也有臺北市永樂國民

<sup>117</sup> 〈外地的新規事項〉，《臺灣日日新報》，1943年1月9日，夕刊第1版。

<sup>118</sup> 前舉臺灣籍人士在各州州會上提出義務教育實施質詢的發言，即有不少人提及是為普及國語、涵養國民精神云云。又如羅東要新設商工專修學校時，即以日本紀元二千六百年為說詞，雖然不是初等義務教育機關，不過也可以從這裡看到臺灣社會方面說詞的轉變。參見〈商工專修校新設を 羅東で要望近く關係當局に陳情〉，《臺灣日日新報》，1940年2月16日，第5版。

<sup>119</sup> 許佩賢，〈戰爭與義務教育的實施〉，頁194。

<sup>120</sup> 張文環，〈義務教育の施行を祝ふ 公學校の思ひで〉，《興南新聞》，1943年4月4日，第4版；吳新榮，〈義務教育の施行を祝ふ 教師の思ひで〉，《興南新聞》，1943年4月19日，第4版。

學校六年級女學生柯絹子投稿短文〈迎接義務教育施行的新學年〉，十分熱切地肯定：「國民三大義務之一的義務教育制度在臺灣實施，是我們的榮耀，六百萬島民的名譽」，<sup>121</sup> 宛如政府的文宣。然同一版面上，另有呂赫若的短篇小說〈一年生〉，描寫一個入學前的兒童陳萬發，硬是將介紹自己名字、家中成員的日文說法背起來，滿心期待要到學校表現一番卻苦無機會，終於忍不住自己站起來發表日文演講，可是日本老師的回答，他一句也聽不懂。<sup>122</sup> 義務教育祝賀文章不提義務教育，真實的柯絹子與虛構的陳萬發所表現的落差，這幾篇文章組合起來，正好讓我們看到義務教育制度乃至整體殖民地教育的內在矛盾。

本文透過詳細比對公文檔案的內容與報章雜誌的報導，還原日治末期臺灣教育政策制定的政策過程，不僅究明義務教育制度實施的決策過程和國民學校制度施行於臺灣的政策過程，同時也藉此了解臺灣總督府與日本中央政府在政策上的協調與分工。未來除了可以進行不同政策決策過程的比較外，對於臺灣社會如何借力使力地追求自己的教育希望，及制度實際施行時，不同地域、性別、族群的比較，也是筆者擬定考察的重點。

---

<sup>121</sup> 柯氏絹子，〈義務教育施行的新學年を迎えて〉，《興南新聞》，1943年4月4日，第4版。

<sup>122</sup> 呂赫若，〈一年生〉，《興南新聞》，1943年4月4日，第4版。

## 附錄 《別集(1)》第104卷有關義務教育制度的內容

| 資料編號    | 資料名稱(卷:頁數)  | 內容項目   |
|---------|---|--|
| 卷104(一) | (關於義務教育制度施行)說明書<br>檔號:R16:584-597<br>檔號:R16:452-463 | 1.關於義務教育<br>2.義務教育實施要綱<br>3.臺灣公立國民學校規則改正要綱<br>4.臺灣初等普通教育現狀及其沿革   |
| 卷104(二) | 義務教育關係說明資料<br>R16:464-498<br>R7:285-319             | 1.臺灣欲施行義務教育之理由<br>2.義務教育實施準備狀況<br>3.臺灣義務教育實施計畫<br>4.義務教育實施時期<br>5.義務教育實施地域<br>6.義務教育適用範圍<br>7.使兒童就學的義務如何<br>8.使兒童就學義務之免除及寬限<br>9.使兒童就學必要的學校設置的義務<br>10.市街庄學校組合或街庄學校組合<br>11.學齡兒童教育事務的委託<br>12.市街庄、市街庄學校組合或街庄學校組合之學校設置義務免除<br>13.對內地人也實施六年制之理由<br>14.就學義務免除的條件加上保護者貧窮<br>15.臺灣的國民學校制度(實施義務教育的場合)與內地制度的相異<br>16.內臺人共學狀況<br>17.國民學校初等科設置實業科的理由<br>18.國民學校初等科修了者之升學狀況及就職狀況<br>19.國民學校高等科修了者之升學狀況及就職狀況<br>20.義務教育實施之負擔關係<br>21.義務教育國庫補助對各州廳的分配方法<br>22.隨義務教育實施,國民學校學費應如何<br>23.蕃地教育狀況<br>24.臺灣陸軍特別志願兵制度實施狀況<br>25.臺灣的國民學校的教科用圖書<br>26.«行監護人職務者»之規定不適用臺灣<br>27.對本島人之親權監護制度 |

|                  |  |  |
|------------------|--|--|
| <p>卷 104 (三)</p> | <p>義務教育關係統計資料 (攜帶版)<br/>R16 : 499-548<br/>R7 : 249-284</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1.本島人學齡兒童就學率</li> <li>2.入學適齡兒童就學率</li> <li>3.本島人第一學年入學狀況</li> <li>4.自昭和 13-17 年本島人第一學年入學狀況</li> <li>5.本島人入學適齡兒童入學狀況</li> <li>6.州廳別、年齡別本島人國民學校第一學年入學者</li> <li>7.被拒絕入學的本島人兒童數</li> <li>8.國語普及狀況</li> <li>9.實業補習學校調查</li> <li>10.街庄組合立實業補習學校數調查</li> <li>11.昭和 17 年 10 月底未置市街庄區域的學齡兒童為了就學而居住在市街庄兒童數</li> <li>12.昭和 17 年 10 月底從他市街庄或未置市街庄地域通學兒童數調查</li> <li>13.州廳別高砂族人口</li> <li>14.州廳立國民學校一覽</li> <li>15.教育所、班級、職員兒童數</li> <li>16.蕃地高砂族兒童就學率</li> <li>17.內地一班級兒童數</li> <li>18.內地昭和 13 年度尋常小學校畢業後狀況</li> <li>19.委託及學校組合調查 (內地)</li> <li>20.昭和 17 年教育費預算調查</li> <li>21.初等教育國庫補助額調查</li> <li>22.昭和 17 年度初等教育費國庫補助調查</li> <li>23.公立國民學校經費調查 (國庫, 地方團體經費)</li> <li>24.隨著義務教育實施, 國庫補助分配辦法</li> <li>25.昭和 15、16、17 年度各州廳教員俸給預算單價調查</li> <li>26.義務教育準備期間, 州廳市街庄初等教育費預算增加調查</li> <li>27.昭和 16 年度特設國語講習所在學者年齡別調查</li> </ol> |
|------------------|--|--|

## 引用書目

《漢文臺灣日日新報》

《臺灣日日新報》

《茗荷谷研修所旧蔵記録》(《茗荷谷文書》)。日本：外務省外交史料館蔵。

《臺灣總督府公文類纂》，文號：10098冊166號、10106冊96號、10256冊70號。南投：國史館臺灣文獻館蔵。

戸田金一

1994(1993) 《昭和戦争期の国民学校》。東京：吉川弘文館。

井深雄二

2007(2004) 《近代日本教育費政策史：義務教育費国庫負担政策の展開》。東京：勁草書房。

水野直樹(編)

1998 《戦時期植民地統治資料》，第1、4巻。東京：柏書房。

北村嘉恵

1997 〈日本統治下台湾知識人の教育認識〉。京都：京都大学大学院教育学研究科教育学講座修士論文。

広瀬順皓(監修)

2003 《外務省茗荷谷研修所旧蔵記録 戦中期植民地行政史料 教育・文化・宗教篇〔マイワロフィルム版〕》。東京：ゆまに書房。

寺崎昌男、戦時下教育研究会(編)

1988(1987) 《総力戦体制と教育：皇国民「錬成」の理念と実践》。東京：東京大学出版会。

西川伸一

2000 〈戦前期法制局研究序説：所掌事務、機構、および人事〉，《政経論叢》69(2/3): 139-170 (285-316)。

佐野通夫

2003 〈茗荷谷文書に見る朝鮮植民地末期の教育政策〉，《アジア教育史研究》12: 56-72。

2006 《日本植民地教育の展開と朝鮮民衆の対応》。東京：社会評論社。

李榮聰

2003 〈臺灣日治後期初等教育概況：以信國政蔵給李禎祥的書信資料為例〉，《臺灣文獻》54(2): 397-416。

李鎧揚

2010 〈日治時期臺灣的教育財政：以初等教育費為探討中心〉。臺北：國立政治大學臺灣史研究所碩士論文。

2012 《日治時期臺灣的教育財政：以初等教育費為探討中心》。臺北：國史館。

吳文星

- 2011 〈日本統治下台湾に於ける社会的リーダー階層と義務教育の実施：第一回台湾総督府評議會員の議論を中心に〉，發表於國際日本文化研究センター主辦，第40回國際研究集會「植民地帝国日本における支配と地域社会」。京都：國際日本文化研究センター，2011年7月13-16日。

林琪禎

- 2010 〈「国民学校令」の植民地適用：「国民学校令施行規則」・「台湾公立国民学校規則」・朝鮮「国民学校規程」を見る〉，《言語社会》4: 424-447。
- 2011 〈日治時期殖民地臺灣義務教育制度之考察〉，收於川島真、松永正義、陳翠蓮主編，《跨域青年學者臺灣史研究第四集》，頁543-577。新北：稻鄉出版社。

阿部洋

- 2011 〈解題：「台湾教育關係公文書」について〉，收於阿部洋編，《日本植民地教育政策史料集成・台湾篇・別集（1）・台湾教育關係公文書》，第95卷，頁1-161。東京：龍溪書舍。

阿部洋（編）

- 2011 《日本植民地教育政策史料集成・台湾篇・別集（1）・台湾教育關係公文書》，第95、99、100、104卷。東京：龍溪書舍。

信国政蔵

- 1981 〈義務教育制實施の調査〉，收於山本良一編集，《台湾への架け橋》，頁257-261。大阪：蓬萊会関西支部。

許佩賢

- 2005 《殖民地臺灣的近代學校》。臺北：遠流出版事業股份有限公司。
- 2009 〈日本統治末期新竹市內的教育狀況〉，《竹塹文獻》43: 40-51。

森田俊介

- 1940 〈臺灣に於ける義務教育制度の將來〉，《臺灣時報》245: 2-19。
- 1940 〈臺灣に於ける義務教育制度の將來〉，《臺灣教育》455: 3-16。
- 1940 〈國民學校令と臺灣初等教育義務制〉，《臺灣時報》250: 64-73。

新竹市役所（編）

- 1930- 《新竹市報》。新竹：臺灣新聞報社。

新竹州（編）

- 1942 《新竹州第20統計書（昭和15年）》。新竹：新竹州。

熊本史雄

- 2002 〈外交史料館所蔵「茗荷谷研修所旧蔵記録」の構造とその史料的位置：拓務省關係文書を中心に〉，《外交史料館報》16: 82-109。

臺北市役所（編）

- 1941 《臺北市統計書（昭和14年）》。臺北：臺北市役所。

臺灣教育雜誌社（編）

- 1939 〈義務教育制の實施〉，《臺灣教育》449: 72-74。

臺灣總督府（編）

- 1896-1945 《臺灣總督府府（官）報》。臺北：臺灣總督府。
- 1989(1945) 《臺灣統治概要》。東京：原書房。

臺灣總督府民政部文書課（編）

1944 《臺灣總督府第46統計書（昭和17年）》。臺北：臺灣總督府民政部文書課。

臺灣省行政長官公署統計室（編）

1994(1946) 《臺灣省五十一年來統計提要：民國前十七年至民國三十四年》。南投：臺灣省政府主計處。

福田健一

2011 〈日本帝國與臺灣殖民地教育法制〉。臺北：國立臺灣大學法律學系碩士論文。

蔡錦堂

2007 〈「紀元二千六百年」的日本與臺灣〉，《師大臺灣史學報》1: 51-88。

劉夏如

1995 〈日本植民地主義と台湾総督府評議会（1921-1945）：法社会史の視点から見た支配・抵抗・協力〉。東京：東京大学総合文化研究科国際社会科学専攻修士論文。

樋口雄一

2002 〈外務省外交史料館「茗荷谷文書」について〉，《日本植民地研究》14: 62-67。

興南新聞臺灣本社（編）

1941-1944 《興南新聞》。臺北：興南新聞臺灣本社。

謝明如

2009 〈新書介紹：阿部洋編《日本植民地教育政策史料集成（臺灣篇）》〉，《臺灣教育史研究會通訊》63: 27-31。

鍾育姍

2010 〈《臺灣民報》有關教育言論之研究（1920-1932）〉。桃園：國立中央大學歷史研究所碩士論文。

藤森智子

2011 〈日本統治下台湾における国語普及運動：「国語講習所」をめぐる総督府の政策とその実際（1930-45）〉。東京：慶應義塾大学大学院法学研究科博士論文。



## **Taiwan Educational Policy during Late Japanese Colonial Era: A Case Study of Compulsory Education System**

Pei-hsien Hsu

### **ABSTRACT**

With reference to “*Gaimusho Myogadani Kenkyusho Kyuzo Kiroku*” and newspapers, this study traces the policy-making process of introducing compulsory education in Japanese colonial Taiwan, and explores how the major financial problem was solved. Moreover, this paper also describes the expansion of compulsory education and the reactions of the local society.

Despite having been proposed since Japan colonized Taiwan, the compulsory education issue was only taken seriously in the 1930s. Its implementation was fostered by the first local elections to be held in 1935, making not only the local elite but also the colonial government sense the urgency of introducing compulsory education. Added to this reason was the great need for human resources to meet wartime mobilization. Hence, the Bureau of Culture and Education set up a new investigation department to survey on the related issues. According to their reports and suggestions, the colonial government established an Interim Education Commission to draft the concerned policies. Approved by the Advisory Council of the Governor-General of Taiwan, the “Compulsory Education Guidelines” were promulgated and then put to practice in 1943.

The years between 1939 and 1943 witnessed tremendous growth of education facilities in each locality. The number of classes increased by 4,000 and the enrolment rate of school-age children rose from 50% to 70%. The funding for such large-scale expansion came mainly from the government but the general public who yearned for more education opportunities also made considerable financial contribution.

**Keywords:** Compulsory Education, *Gaimusho Myogadani Kenkyusho Kyuzo Kiroku*, Education Finance, Education Expansion, Kokumin Gakko

