

臺灣初次地方選舉： 日本殖民政府的制度性操作

陳若蘭*

摘要

1935 年臺灣地方自治制度改正，首度賦予臺灣住民自治權，允許 25 歲以上的成年男子經由選舉選出半數的市會、街庄協議會與州會議員。然而，在臺日本人居人口少數的劣勢下，臺灣總督府何以無視於選舉的後果可能使占多數的臺灣人贏得選舉，並使殖民政府的政治與經濟利益盡失？本文研究發現，1935 年臺灣初次的市街庄（協）議會選舉中，為了防止選舉機制不利於人口居少數的日本人，臺灣總督府透過侷限賦稅結構，使富裕的地主、自耕農及商賈，尤其是日本地主和資本家，以及勞動所得較高的日本人更容易取得選舉權，並利用放寬居住限制，增加日本人的選舉權人數，終使全臺九個市會選舉中，臺灣人成年男子比例為 74.2%，卻僅得到 48.8% 的席次，反觀日本人成年男子比例為 25.8%，卻得到 51.2% 的席次。1936 年的臺灣州會選舉中，總督府則是利用日本 1925 年採行的中選區制、選區劃分，以及選區規模的比重分配，提高了日本人在州會中當選的席次；在間接選舉的制度下，更透過與官選臺灣人市街庄（協）議員的恩侍關係，促使他們轉而投票給日本人；又在單記非讓渡制中，臺灣人同室操戈造成高票落選，使 1936 年州會選舉中，定額 76 名的州會議員，日本人當選席次多達 36 名。

關鍵詞：地方選舉、租稅、中選舉區、選區劃分、單記非讓渡

* 國立中山大學管理學院約聘助理教授
來稿日期：2015 年 2 月 14 日；通過刊登：2015 年 7 月 22 日。

- 一、前言
 - 二、選舉權的限制
 - 三、選舉制度的制度效力
 - 四、結論
-

一、前言

1935年4月1日，臺灣總督中川健藏公布了臺灣地方自治制度改正，在具體法規上，總督府以律令第1號、第2號及第3號公布「臺灣州制」、「臺灣市制」與「臺灣街庄制」；新制中除了擴大地方公共團體的自治權外，更明文將州、市、街庄等地方公共團體法人化，使州會與市會成為議決機關，得以在特定範圍內擁有預算和稅務的自決權。並且首度賦予臺灣住民自治權，¹ 允許25歲以上的成年男子可選出半數的市會議員與街庄協議會議員，另外半數則由州知事或廳長官選派任；再由民選與官選的市街庄（協）議員選出半數的州會議員，其餘半數州會議員則由臺灣總督府任命，任期4年。

臺灣地方自治的肇始可追溯至1920年，第一次世界大戰後民族運動綿延全球，1919年朝鮮亦爆發了三一獨立運動，促使日本政府積極改革朝鮮與臺灣的武官總督制度，以防止殖民地激進的抗日活動。² 同年田健治郎遂成為臺灣首任的文官總督，上任之初即主張同化政策，欲教化臺灣人，使其完全與日本同化，以

¹ 本文所使用「臺灣住民」一詞，意指居住在臺灣的日本人與本島人，其中本島人不包括生蕃；以下，本文將本島人稱之為臺灣人，居住在臺灣的日本人則簡稱為日本人。而「住民自治權」即林呈祿所稱的「公民自治」，意指由人民以直接或間接選舉方式參與國權之行使，其主旨在於使非政府的官吏參與公務；與之對應者為「團體自治權」，意謂在法令範圍內，團體可自行處理團體內的公共事務，以減少中央對地方事務的干涉。參見林呈祿，〈地方自治概論〉，收於黃頌顯編譯，《林呈祿選集》（臺北：海峽學術出版社，2006），頁15-30。

² 近藤正己著、林詩庭譯，《總力戰與臺灣：日本殖民地的崩潰（上）》（臺北：國立臺灣大學出版中心，2014），頁142。

期加強國民的統合。但當時臺灣的地方制度傾向於中央集權，地方的權限極小。有鑑於舊制無法深入地方，為了增進地方行政的效率以利國民的統合，1920年10月1日臺灣正式施行地方自治，將地方制度由中央集權改為日本內地的地方分權式制度。³ 具體而言，除了將行政區劃改為五州二廳，⁴ 並設立官派的州、市及街庄協議會，以確立地方自治的根基，自此地方制度上逐漸形成內臺一致，成為日本治臺的一貫政策。1935年臺灣地方自治改制中允許有限的選舉，便是奠基於地方制度的內地延長宗旨，但其更重要的政策意涵在於使臺灣民意暢達，⁵ 藉此強化日本人在臺灣的統治合法性。詳言之，臺灣在經歷1920年代民族自決與大正民主的洗禮下，政治運動開始茁壯，諸如臺灣議會設置請願運動、臺灣文化協會及臺灣民眾黨等政治團體紛紛成立，尤其1925年日本內地普選運動的成功，給予臺灣政治運動莫大的鼓舞，民眾對開放參政權的呼聲日隆。⁶

在具體的選舉權主張上，蔡培火與林獻堂等人於1930年籌組臺灣地方自治聯盟（以下簡稱「自治聯盟」），以地方自治作為單一目標，並於次年自治聯盟第一次全島大會中提出地方自治的改革策略，主要重點便是主張依普選賦予臺灣民眾公民權，以及改官任的州、市與街庄諮議機關為民選的議決機關。⁷ 臺灣民眾政治自覺的覺醒，也敦促了臺灣總督府對地方自治改革的步伐，尤其1920年代末期後，臺灣文化協會、臺灣農民組合及臺灣民眾黨紛紛左傾，致使總督府對社會的控制趨於嚴格，至1931年上述政黨和組織皆遭查禁。為了安撫臺灣人參政的要求，並收編臺人的政治反對勢力，臺灣總督不得不著手修改地方自治制度。1932年中川健藏總督就任之初，便派遣內務局長小濱淨鑛赴朝鮮考察其新改正的地方自治制度，並積極著手調查全臺的地方自治相關事宜。翌年起，中川總督多次赴東京，親向拓務省提出臺灣地方自治制度的改革草案，主張在地方制度中賦

³ 井出季和太著、郭輝編譯，《日據下之臺政（卷二）》（臺北：海峽學術出版社，2003），頁621-622、627。

⁴ 臺灣西部的10個廳改制為5個州，在州下設市與郡，郡下設街庄；東部則設花蓮港廳與臺東廳，並於1926年增設澎湖廳，於廳下設支廳。

⁵ 小濱淨鑛，〈改正目的是民意的暢達〉，收於佐伯迪編，《臺灣地方自治》（臺北：成文出版社，1999），頁2-5。

⁶ 周婉窈，《臺灣歷史圖說》（臺北：聯經出版事業股份有限公司，2009年增訂本），頁178-179。

⁷ 楊肇嘉，《楊肇嘉回憶錄》（臺北：三民書局股份有限公司，2004），頁256。

予臺灣住民有限度的地方議會選舉權。⁸ 經過三年的斡旋，日本眾議院終於在1935年2月14日通過臺灣地方自治制度改正的預算案。

但吾人不免好奇，以地方選舉落實地方自治與民意政治，亟可能造成日本殖民統治的困境，進而妨礙了國民統合的最終目的，畢竟選舉制度是以數人頭來獲取政權，對居少數的日本統治者自然有著結構上的劣勢；反之，成年男子比例高達93.3%的臺灣人則能輕易取得絕大多數的選票，形成殖民統治合法性的嚴峻挑戰。然而出乎意料的，1935年11月22日臺灣初次的市會與街庄協議會選舉中，占人口多數的臺灣人並未大獲全勝，尤其在全臺九個市會的選舉中，臺人成年男子比例為74.2%，卻僅得到48.8%的席次，日本人成年男子比例為25.8%，卻得到51.2%的席次。臺、日族群在議會中席次的不比例性，也同樣見於1936年初次的臺灣州會選舉。依「臺灣州制」規定，臺灣州會的選舉是由民選與官選之市街庄（協）議員間接選舉產生。1935年民選與官選之市街庄（協）議員中，日本人有743人，而臺灣人為2,857人，占比分別為20.6%與79.4%，但在定額76名的州會議員中，日人當選席次多達36名。換言之，日人以20.6%的選舉人比例，卻取得了47.4%的州會議席。為何在臺人人數占絕對優勢的情況下，會形成日人在臺灣地方議會席次的過度代表（overrepresentation）與臺人的低度代表（underrepresentation）？⁹ 一般咸謂納稅的限制，是將多數臺灣人成年男子阻絕於選舉門檻之外的關鍵，致使臺人在初次的地方議會選舉中出師不利。不同於日本1925年「普選法」的規定，臺灣地方選舉並非採取成年男子普選，是以年繳5圓稅額的25歲以上男子為選舉權資格。¹⁰

根據陳明通和林繼文的研究，5圓的納稅限制是造成臺灣人選舉權人數過低的原因；依照他們的推估，1935年臺人每人平均的支出為174圓，扣除消費支出

⁸ 許淑貞，〈日據時期臺灣地方選舉與政治參與：以兩次市、州會議員選舉為例（1935-1940）〉（臺中：國立中興大學歷史學研究所碩士論文，1996），頁145。

⁹ Lijphart 指稱「比例性」（proportionality），是指政黨在選舉中所得的席次與其得票率之間的關係，當一個體系不比例性（disproportionality）越高，代表某些黨低度代表情形（underrepresentation）越嚴重，亦即政黨所得的席位率低於在選舉中的得票率。而在選舉中族群間也存有不比例性的情況，優勢族群所得席次比，經常高過其選舉人數比，形成過度代表的情形（overrepresentation）。參見 Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984), pp. 152-153.

¹⁰ 參見〈臺灣市制施行令〉，《府報》號外，1935年4月1日，頁12，「第十條」；〈臺灣街庄制〉，《府報》號外，1935年4月1日，頁8，「第十條」。

和資本形成支出，僅剩 16.5 圓，因此 5 圓的納稅額相當高，使臺灣地方議會選舉成為上層階級的遊戲。¹¹ 近藤正己亦將臺灣人選舉的失利歸因於納稅的限制，其引述吳新榮於 1935 年初次選舉中的感嘆。吳指出自己的支持者大多不具選舉權，蓋因當年有趨近 80% 的臺人不具選舉權，而正是 5 圓的納稅額使當時日人與臺人的人口比例為 6.7 比 93.3，但選舉有權者的比數卻是 17.6 比 82.4，也使有權者均為自耕農或中產階級以上人士。¹² 同樣地，山中永之佑也認為，年繳 5 圓的稅，將使選舉權與被選舉權侷限於地主和富裕階級，日本當局可以藉著納稅的選舉權限制一邊籠絡上述人士，一邊使國民的統合限定在臺灣的頂端階級與親日勢力，進而使在臺日人更容易當選。¹³

5 圓的稅額，因而被視為是限制大多數臺灣中、下階級取得選舉權的關鍵。但若由 1935 年臺灣經濟的發展與賦稅情形來看，有關日治時期租稅的多方研究指出，5 圓的租稅在當時並不算是相當高的金額。根據張漢裕的估算，1935 年臺灣每人平均的賦稅額為 9.071 圓，¹⁴ 按當時 25 歲以上的臺灣人男性共有 950,427 人，依推論符合選舉權的臺人應不至於只有選舉人名冊公布的 186,672 人。同理，葉淑貞的研究指出，1931 至 1935 年間，臺灣的農家每人平均賦稅 8.86 圓，¹⁵ 而 1935 年農業部門就業人口為 2,790,331 人，¹⁶ 在相對貧窮且臺灣人占絕對多數的農村中，依推論具有選舉人資格的臺人應不少於 18 萬人。

換言之，要瞭解 5 圓的稅額所以將大部分臺人阻絕於選舉門檻之外，除了這樣的「額度」，吾人必須檢視當時臺灣總督府是以「何種稅」作為選舉權判定的標準，是國稅或地方稅？是地租稅或所得稅？唯有深究當時臺灣的租稅結構與選

¹¹ 陳明通、林繼文，〈臺灣地方選舉的起源與國家社會關係轉變〉，收於陳明通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷：哈佛大學東西方學者的對話》（臺北：月旦出版社有限公司，1998），頁 31。

¹² 近藤正己著、林詩庭譯，《總力戰與臺灣：日本殖民地的崩潰（上）》，頁 201-202。

¹³ 山中永之佑著、蔡秀美譯、蔡慧玉校修，〈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為中心的討論〉，《臺灣史研究》14: 4（2007 年 12 月），頁 123-124。

¹⁴ 有關日治時期臺灣住民財政負擔，參見張漢裕，〈日據時代臺灣經濟的演變〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣經濟史·二集》（臺北：該室，1955），頁 125-126。有關 1935 年臺灣男性年齡結構，筆者整理自〈特殊年齡別人口〉，收於臺灣總督官房臨時國勢調查部編，《國勢調查結果表》（臺北：該部，1935），頁 308-319。

¹⁵ 葉淑貞，〈日治時代臺灣農家經濟狀況之分析〉，收於臺灣省諮議會編，《「臺灣民主的興起與變遷」研討會論文集》（臺中：該會，2006），頁 55。

¹⁶ 臺灣總督官房調查課編，《臺灣總督府第三十九統計書》（臺北：該課，1937），頁 347。

舉納稅限制的關係，方能看出臺灣人在議會中低度代表的問題癥結。有甚者，以5圓的納稅額解釋1936年州會選舉中，臺、日人在席次上的不比例性也缺乏有效論證，誠如上述，臺灣州會的選舉是由民選與官選之市街庄（協）議員間接選舉產生，而在「臺灣市制」和「臺灣街庄制」的規定中，官選與民選的（協）議員資格皆須符合年繳5圓的納稅額，納稅的限制實難解釋何以日人以20.6%的州會選舉人比例，卻取得了47.4%的州會議席。是故，除了納稅的限制外，欲探討臺灣初次市街庄（協）議會選舉和州會選舉中，日本人過度代表的原因，則需進一步從臺灣地方選舉制度的本身去分析。惟1935年臺灣地方選舉的制度效力之研究，目前相關文獻著墨甚少，因此本文希望藉此填補當前研究不足之處。

有關選舉制度效力的研究卷帙浩繁，本文無法逐一系列，然選舉制度的理論多指出舉凡選舉公式（相對多數決、絕對多數決或比例代表制）、選區的規模（單一選區或複數選區），乃至選區的劃分，皆會影響選舉中政黨席次的不比例性。早在1954年，Duverger便表示，在單一選區相對多數決的選舉制度下，將導致兩大黨競爭的政黨體系，背後蘊含著兩種機制：其一為機械式的因素，贏者全拿（winner take all）的計票方式使兩黨制益形鞏固；此外，由於選民不想投下廢票的心理因素，亦不利於第三小黨的產生，所以，常見大黨有所謂的過度代表，小黨則有低度代表的情況。¹⁷ 整體而言，選區規模越大時，政黨席次的不比例性會減小，以全國為單一大選區的比例代表制，則最能反映政黨的代表性。¹⁸ Lijphart進一步就選舉中族群的比例性指出，選區大小和選舉公式也會影響各個族群在議會中席次的比例性，其中亦以複數選區比例代表制最能確保少數族群在議會中擁有發言權，減少其低度代表的情形。¹⁹ 日本於1889年通過「眾議院選舉法」後，開啟了議會政治，相較於十九世紀歐美的選舉制度，日本並非屬於單一選區相對多數制，亦非複數選區比例代表制。1889年選舉法中劃分了214個單一選區，但同時也有43個二人選區；1900年修改為以51個府縣為區劃的「大選區」，但其

¹⁷ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (London: Methuen; New York: Wiley, 1954), p. 247.

¹⁸ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, pp. 154-156.

¹⁹ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven: Yale University Press, 1977), pp. 38-41.

中有的府縣僅選出一人，有的則選出 10 至 13 人；1919 年雖改採「小選區」制，卻同時有一人、二人及三人選區。²⁰ 迨 1925 年日本「普選法」通過後，截至 1994 年眾議院選舉制度改革前，大多數時候是採取席次為 3 到 5 席的「中選區制」，²¹ 其比例性介於單一選區相對多數制和比例代表制之間，又被稱為「複數選區單記非讓渡制」(Single-nontransferable vote [SNTV])，由於每位投票者只能投一票〔按：單記〕，因此容易產生同一選區內同黨候選人的競爭，也必須仰賴候選人自己的輔選組織。²²

1935 年臺灣的地方選舉制度也採行了與日本相同的中選區制，照理來說，該制雖能減少少數族群在議席上的低度代表，但無法全然顯現其在議席上的比例性，畢竟多數族群可匯集相對多的資源和人力進行選舉動員。然而臺灣初次選舉的特殊之處在於，作為少數族群的日本人竟然在選舉中呈現過度代表的情況。由此可見，除了選區規模和選舉公式外，尚有其他制度性的因素會影響議席的比例性，其中選區的劃分被視為重要原因。以選區劃分來操縱選舉結果，主要有「數字的歧視」與「疆界的歧視」兩種方式，²³ 前者是指以不當的名額分配規劃出人口數懸殊的選區，進而造成選民選票的不等值；後者則是指在選區的劃分上，透過所謂的「傑利蠅螞選區」(Gerrymandering)，將某個政黨的支持族群集中 (packing) 在同一選區或四散 (diluting) 在各個選區，導致該黨因高票當選而浪費了選票或因選票分散而當選困難，進而使該黨席次率低於得票率。「疆界的歧視」同時也可透過刻意獨立出具有族群同質性的行政區，集中特定的族群選票，使之能因選區劃分之二便獲得多數的選票。²⁴

1935 年臺灣地方選舉制度的制定過程中，為維持日本人在地方選舉的優勢，選舉制度最終的制定結果也充滿了政治操作的痕跡。當時輿論對開放臺灣住民的選舉權多有爭議，反對者莫不以臺灣人的國語〔按：日語〕和教育尚未普及，因

²⁰ 沖野安春著、曹瑞泰譯，《現代日本政治：制度與選舉過程》(臺北：國立編譯館，2000)，頁 132-133。

²¹ 本文之所以言「大多數的時間」，是因為 1945-1946 年美國託管日本時期，日本的選舉制度一度改為大選區連記制，但旋即於 1947 年再度採用中選區單記制。

²² 參見蘆部信喜，《憲法》(東京：岩波書店，1999)，頁 268；Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Cambridge [Eng.]; New York: Cambridge University Press, 1976), pp. 82-83.

²³ 吳文程，《政黨與選舉概論》(臺北：五南圖書出版股份有限公司，1996)，頁 222。

²⁴ Richard G. Niemi, Jeffrey S. Hill, and Bernard Grofman, "The Impact of Multimember Districts on Party Representation in U. S. State Legislatures," *Legislative Studies Quarterly* 10: 4 (Nov., 1985), p. 442.

此參政權的行使「尚早」，或深恐臺人在選舉中權力擴張，使日人在政治和經濟上深受其害。²⁵ 尤其右翼團體與臺灣軍部，長久以來將文官總督視為腐化的政黨政治之象徵，力主恢復武官總督制，因此自然憂慮中川總督所主導的地方自治改正將助長臺灣人與自治聯盟的聲勢；²⁶ 而臺灣軍在 1933 年 8 月松井石根調任臺灣軍司令官後更是堅決反對地方選舉。他上任後立刻成立「亞細亞協會臺灣支部」，臺灣軍的勢力自此介入政治走向，唯恐臺灣民族主義的崛起影響亞細亞聯盟生成，因此臺灣軍在地方自治的議題上與臺灣總督府明顯對立。²⁷ 囿於日本內地和臺灣本島的反對聲浪，1935 年臺灣地方選舉的開放也多所侷限，與自治聯盟提出的主張落差甚大，其中民選與官選議員各半，除了考量臺灣人缺乏專門的知識與經驗外，同時與反對派的顧慮有很大的關聯，認為協助總督府意向的官選議員乃是必要的，可防止民族運動介入臺灣。²⁸ 有甚者，總督府內部對地方選舉制度的制定也意見不一，針對選舉法規中有關選舉資格、選區規模、選舉公式、選區區劃、市選區的獨立以及選舉方式等，皆曾發生激烈的爭辯，歷經各方妥協下所產生的選舉制度規範，最終也直接並間接地使日本人在地方選舉中得以維持優勢。是故，如欲瞭解臺灣初次選舉中，臺、日族群議席的不比例性，吾人必須深入分析 1935 年選舉制度的制度效力，才能看出日本殖民政府在制定選舉法規時，如何朝著有利於殖民統治的方式操作，使日人在臺灣首次的半民選地方議會中呈現席次的過度代表。

總此，本文將以《臺灣日日新報》、《臺灣地方行政》、《國勢調查》等資料為準據，並佐證《楊肇嘉回憶錄》和《吳新榮日記全集》等文獻，²⁹ 循序分析上述

²⁵ 有關當時反對開放臺灣住民參政權的各種言論，參見葉榮鐘，《日據下臺灣政治社會運動史》（臺中：晨星出版有限公司，2000），頁 540、545。

²⁶ 引自梁華璜，《臺灣總督府南進政策導論》（臺北：稻鄉出版社，2003），頁 54。

²⁷ 參見梶居佳広，〈英米から見た日本の台湾支配：戦間期領事報告を中心に〉，《立命館大学人文科学研究所紀要》80（2002年9月），頁99-101；近藤正己著、林詩庭譯，《總力戰與臺灣：日本殖民地的崩潰（上）》，頁18-20。

²⁸ 末光欣也，《台湾の歴史：日本統治時代の台湾 1895-1945/46 五十年の軌跡》（東京：オガタ，2002），頁 151。

²⁹ 《臺灣日日新報》創刊於 1898 年 5 月 6 日，兩年後轉由臺灣總督府出資經營，遂成為官方掌控的「御用報紙」，為日治時期發行量最大與最長久的報紙，也成為觀察臺灣地方自治中，官方政策的重要依據。《臺灣地方行政》於 1935 年由總督府內務局下設的臺灣地方自治協會所發行，刊載有關臺灣地方自治的命令和行政事務，更記錄了 1935 年與 1936 年地方選舉的投開票統計。本研究亦參考了 1935

問題。在接續的章節中，首先將檢視臺灣總督府如何運用財產權的限制與居住限制，在地方選舉伊始便將臺灣人的選舉權人大量摒除於選舉門檻外，使占全臺成年男子 93.3%的臺人在市街庄選舉中無法取得壓倒性的勝利；其次深入探討「臺灣州制」、「臺灣市制」及「臺灣街庄制」的制度設計，以解析總督府如何透過選區規模與選區劃分獨厚日本人居多數的城市地區，並以間接選舉的方式拉攏官選臺灣人市街庄（協）議員，復又因中選區制造成臺灣人的分化，最終致使 1936 年州會選舉中，日人在議席上的過度代表與臺人的低度代表。

二、選舉權的限制

臺灣總督府對地方選舉制度的操控，首先體現在選舉權的限制上。1935 年臺灣的初次選舉中，全臺 25 歲以上的日本男性與臺灣男性分別為 68,018 人與 950,427 人，而選舉權人分別為 39,627 人與 186,627 人，易言之，25 歲以上的臺人男性僅 16.9% 具有投票權，日人成年男性則高達 58.3%，明顯地，超過 80% 的臺灣人成年男子被排除於選舉的門檻之外。若以日本人居多數的市會選舉結果觀之，全臺九個市中，臺、日成年男子占全市成年男子比例各為 74.2%（124,782 人）與 25.8%（43,481 人），但在市會選舉的結果中，臺人當選的席次僅占 48.5%（63 席），日人當選比例卻高達 51.2%（66 席）。選舉結果顯示，日人當選的席次比，相較於日本成年男性人口比呈現過度代表，而這種臺、日族群的不比例性，首先可歸因於地方選舉的第一個關卡上，亦即選舉人名冊的調查中，臺灣總督府已透過各種限制性的制度，排除了大部分臺人的選舉權資格。

（一）財產權的限制

1925 年日本內地為符合民本精神，廢除了選舉的繳稅限制，改採成年男子普選，但臺灣初次的地方選舉卻有違內臺一致的宗旨，市會與街庄協議會的選舉權人仍以需年繳 5 圓以上的稅額為條件，其中與憂心普選將造成臺人在選舉中大幅

年第四次《國勢調查》，臺灣總督府於 1905 年在臺灣實施第一次臨時戶口調查，1915 年開始了正式的戶口調查制度，之後每十年進行一次國勢調查，成為研究日治時期人口結構與變動的重要依據。

擴權，並導致臺灣民族自決興起有關。³⁰ 誠如上述，一般認為繳稅的限制是造成大多數臺灣人無法取得選舉權的主因。由於財產權的限制往往攸關選票的基礎，也決定了孰能掌握國家決策的權力，日本眾議院自 1889 年以來多次修訂選舉中有關財產權的限制，便是著眼於納稅的「多寡」與「種類」將決定選民的結構，進而左右議會中的最大黨派。以 1889 年「眾議院選舉法」為例，其中規定繳交直接國稅 15 圓為限制（地租稅 15 圓或連續三年繳交所得稅 15 圓以上），使日本初次的選舉中選舉權人僅 45 萬人，不及人口的 1.1%，同時也使選民的結構呈現「農村本位」。質言之，地租稅 15 圓意味著年收入介於 108 圓至 145 圓間，而所得稅 15 圓則須年所得為 1,000 圓以上，這種重農村、輕都市的趨勢與當時欲鞏固藩閥的勢力有關。³¹ 爾後隨著日本工商業的發展，為了滿足城市新興階級對參政權的激烈要求，1900 年選舉法將繳稅額降為 10 圓，以地租稅 10 圓或連續兩年繳交 10 圓地租稅以外的其他國稅為基準；1919 年再降為 3 圓，有權者增為 150 萬人左右，但新增部分仍以小地主和自耕農居多。³² 及至 1925 年取消稅額的限制後，1928 年日本首次的普選中選舉權人增加至 1,240 萬，占人口的 20%，自此城市選民才大為增加。³³ 證諸日本納稅限制的演變，如欲瞭解 1935 年臺灣初次選舉中，5 圓的稅額何以能將大部分的臺人阻絕於選舉權之外，稅的「額度」與「種類」皆是關鍵，因此吾人必須深入檢視當時臺灣的租稅結構，方能看出稅的限制如何決定臺灣選民的結構。

根據「臺灣市制」與「臺灣街庄制」規定，具備選舉權的資格是必須年繳總督所「指定」的市稅或街庄稅，具體而言，是指過去六個月以來的地租「割」〔按：比率之意〕、營業稅割及戶稅割合併計算，年繳 5 圓以上。³⁴ 相較於日本在 1925 年選舉制度改正之前，是以繳納 2 圓的「直接國稅」作為地方選舉權的依據，³⁵ 臺

³⁰ 〈地方自治制〉，《臺灣時報》4（1935 年 4 月），頁 148。

³¹ 松尾尊兌，《普通選舉制度成立史の研究》（東京：岩波書店，1989），頁 10。

³² 坂野潤治著、鍾淑敏譯，《近代日本政治史》（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2008），頁 141-142。

³³ 沖野安春著、曹瑞泰譯，《現代日本政治：制度與選舉過程》，頁 133。

³⁴ 參見〈臺灣市制第十條第一項及臺灣街庄制第十條第一項二依ル市稅及街庄稅指定〉，《府報》號外，1935 年 4 月 1 日，頁 22。

³⁵ 唯有構戶者且年繳 2 日圓以上的地租稅或直接國稅（所得稅、營業稅）之 25 歲以上男子，才可享有公民權，並參與市町村的行政。參見山中永之佑等著，堯嘉寧、阿部由理香、王泰升、劉晏齊譯，《新日本近代法論》（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2008），頁 121。

灣地方選舉卻是以繳納 5 圓的「市街庄稅」作為認定選舉權人標準。對此，《臺灣日日新報》報導指出，臺灣之所以不以直接國稅作為地方選舉權的認定，係因直接國稅對都市地區雖無問題，但地方街庄多為貧窮部落，因此以繳交市街庄等地方稅為條件可使有權者增加。³⁶ 這個論述基本上忽視了 1935 年時臺灣市街庄只能徵收附加稅的事實。

日治時期臺灣的稅收有三類：國稅、州稅及市街庄稅，³⁷ 市街庄地方稅的來源為國稅與州稅等主稅之附加稅，稱為「割」。1937 年稅制全盤改正之前，市與街庄並無自主徵收、運用的獨立稅，其財源主要依據國稅與州稅的附加稅，由於附加稅的納稅金額通常比主稅少，例如，地租割僅為主稅地租稅的 20%，營業稅割僅為營業稅的 38%。租稅結構重中央、輕地方，也使臺灣在 1920 年實施地方自治後，常見人民整體稅賦負擔變重，但基層行政單位在籌辦地方事務時卻仍有捉襟見肘之處。其理由為，因應臺灣經濟結構的轉變，1920 年律令第 7 號制定了「臺灣所得稅令」，除了維持 1910 年設定的第一種所得稅（法人所得稅），並增設了第二種所得稅（主要為孳息的所得稅）和第三種所得稅（個人所得稅），所得稅在 1933 年已超過了地租稅的稅入，整體而言，民眾納稅的金額也隨之增加，但這些稅收卻主要歸屬於國稅層級。³⁸ 以 1935 年臺灣本島為例，國稅與州稅占總稅入的百分比分別為 48.4%與 30%，但市街庄稅卻僅占 21.6%。³⁹ 職是，以市街庄附加稅作為選舉權的認定，在結構上已低估了臺灣人民納稅的總額，並實質上將選舉財產權的門檻提高了許多，使多數臺人繳納遠超過 5 圓的國稅或州稅，卻仍無法取得選舉權。更重要的是，以地租割、營業稅割及戶稅割作為總督指定的稅額，自然不利於以佃農和大家庭為主的臺灣人社會。

詳言之，以繳納地租割作為選舉權的認定標準，與 1889 年日本「眾議院選舉法」制度的設計考量相仿，是希望能有利於臺灣的地主階級，以收吸納臺灣菁英之效。臺灣總督府於 1898 至 1904 年進行土地調查，消滅了大租權並確立土地

³⁶ 〈有權者數 全島卅萬〉，《臺灣日日新報》，1934 年 12 月 26 日，夕刊第 4 版。

³⁷ 1935 年時的國稅包含地租稅、所得稅、礦區稅、臺灣銀行發行券稅、砂糖消費稅、酒精稅、織物消費稅、臨時利得稅、關稅、頓稅；州稅包含地租附加稅、所得稅附加稅、戶稅、營業稅、雜種稅；市街庄稅包含地租割、所得稅割、戶稅割、營業稅割及雜種稅割。

³⁸ 井出季和太著、郭輝編譯，《日據下之臺政（卷二）》，頁 661-663。

³⁹ 葉淑貞，〈日據臺灣租稅結構之分析〉，《經濟論文叢刊》21:2（1993 年 6 月），頁 197-198、209。

所有權後，於翌年發布「地租改正規則」，按新制向地主徵收田賦，亦即地主和自耕農須向總督府繳交地租稅，再由佃農向地主繳交定額的地租。如今以地租割作為基準，某種程度不公平地排除了臺灣人中占多數的佃農作為選舉權人的資格。以 1935 年為例，是年共 806,063 人向政府納付地租稅，當時為數 2,790,331 人的臺灣農業人口中，僅有 881,144 人為自作，占比例 32.6%，其餘 68.4% 的佃農與半自耕農雖然繳交了趨近收益五成的地租，卻不被視為選舉權認定的納稅額。⁴⁰ 有甚者，以地租稅割作為稅種的標準，更有利於富裕的地主階級。1935 年納地租的人口中，共有 295,961 人繳交 5 圓以上的地租稅，但因地租割比重僅為地租稅的 20%，因此需 25 圓以上的地租稅才可能繳交 5 圓以上的地租割，該年繳交 25 圓以上的擔稅者僅 43,103 人。⁴¹

以 1935 年最普遍的八等則水田為例，每甲地須繳交地租稅 9.5 圓，⁴² 換言之，地主須擁有 2.6 甲田以上，所繳交的地租割才會超過 5 圓；而根據 1937 年的調查，1 甲水田平均可向佃農徵收 255 圓的地租，⁴³ 單就地租割這項標準來看，只有年收益趨近 700 圓的中上階層地主或自耕農，才具有選舉權。相對於在臺日人而言，在 1935 年的國勢調查中，日本男性務農人口僅 3,474 人，日人在農業部門比例雖不高，卻控制了 15 萬甲的土地，占全臺所有耕地的 18%，且持有土地者大多為糖業大資本家，其所繳交的地租割理應超過 5 圓，⁴⁴ 因此以地租割作為繳稅的門檻，對在臺日人的影響至小。

⁴⁰ 臺灣總督官房調查課編，《臺灣總督府第三十九統計書》，頁 347。根據葉淑貞研究指出，1937 年佃農的水田地租率約 49%，參見葉淑貞，〈日治時代地租高低的決定因素〉，《臺灣銀行季刊》62: 2 (2011 年 6 月)，頁 222-223。

⁴¹ 臺灣總督官房調查課編，《臺灣總督府第三十九統計書》，頁 684。

⁴² 1935 年的地租調查中，將水田與旱田分為二十土地等則，一為最佳土地，當時水田以八則等最多，共 8 萬 2,330 甲，納賦地租稅 78 萬 2,159 圓，亦即每甲納賦 9.5 圓地租，參見臺灣總督府財務局編，《地租調查事業成績報告書》（臺北：該局，1936）；吳聰敏，〈日治時期地主與佃農所得分配之研究〉（2004 年 5 月），頁 6-7，下載日期：2014 年 12 月 27 日，網址：<http://homepage.ntu.edu.tw/~ntut019/ites/LandTax1936.pdf>。

⁴³ 葉淑貞，〈日治時代地租高低的決定因素〉，頁 222。

⁴⁴ 在臺日人農業人口數，參見臺灣總督官房調查課編，《臺灣總督府第三十九統計書》，頁 48。日本人在臺的耕地比例，參見張漢裕，〈日據時代臺灣經濟的演變〉，頁 76；涂照彥著、李明峻譯，《日本帝國主義下的臺灣》（臺北：人間出版社，1993），頁 473，其指出 1935 年日本人製糖會社擁有的土地為 9 萬 2,136 甲，約占全臺耕地 10%。

而以營業稅割作為選舉權的認定，則是有利於臺灣現代化過程中所產生的新興商賈階級。1920年臺灣總督府通過「臺灣州制」後，便明定營業稅由州直接賦課，主要課徵對象為商業與工業的經營者，具體課徵行業包含物品販賣業、銀行業、保險業、信託業、製造業、鑛業與食宿業等23類。⁴⁵ 由於缺乏1935年全島詳盡的營業稅繳納資料，故筆者以僅有的臺北市作為分析準據。是年該市的營業稅割為336,197圓，納稅義務者共30,459人，平均而言每名納稅人繳交了11圓的營業稅割；同年全臺灣的營業稅割共1,605,629圓，由此可推估該年全臺營業稅割的納稅義務人約略有114,688人，僅占25歲以上人口(2,558,897人)的5%弱，亦即，以營業稅割作為總督指定的稅，形同排除了臺灣大多數的農民和勞工就業人口，而將選舉權的認定限縮在少數的工商業主，這同時也使得在商業與工業上占有優勢的日本人更易於取得選舉權。隨著日俄戰爭後日本內地的經濟繁榮，日資紛紛跨海來臺投資，臺灣的工商業自1907年臺灣總督府的糖業獎勵政策後逐步發展，也形成日資在臺工商領域獨占鰲頭的局勢。後宮信太郎的研究便指出，1920年代末臺灣90%的股份公司與大規模的工業均由日人資本所支配。⁴⁶ 及至1935年，臺灣的工業生產額已超過所有產業產值的40%，成為營業稅割中最主要的賦稅產業別，⁴⁷ 其中砂糖及其相關的產品占工業產值的75%，日資四大製糖會社更占製糖總額的88%。⁴⁸ 再者，營業稅割的納稅義務人，法人比例高達32.1%，⁴⁹ 因此，以營業稅割的繳納金額作為選舉權的認定不僅獨厚商人階級，更使在臺日人資本家與企業享有絕對的優勢。

不同於地租稅或營業稅以特定階級作為課徵對象，戶稅的徵收對象則是廣及於所有人民，其課徵目的在於推行地方自治事宜，由於地方政府經常執行與人民日常生活密切相關之事務，戶稅理應由地方團體內的全部居民所負擔。據此1920年「臺灣州戶稅規則」中，將戶稅訂為州的特別稅，並規定戶稅負擔者廣及於所

⁴⁵ 吉川精馬編，《臺灣經濟年鑑》(臺北：實業之臺灣社，1925)，頁69。

⁴⁶ 後宮信太郎，〈臺灣事業界的特質〉，收於竹本伊一郎編，《臺灣經濟叢書(第一卷)》(臺北：臺灣經濟研究會，1933)，頁198。

⁴⁷ 臺北市役所編，《臺北市統計書》(臺北：該所，1937)，頁167；臺灣總督官房調查課編，《臺灣總督府第三十九統計書》，頁685。

⁴⁸ 張漢裕，〈日據時代臺灣經濟的演變〉，頁81-82、95。

⁴⁹ 臺灣總督府編，《法人個人別租稅負擔比較》(臺北：該府，1937)，頁9。

有家庭的構戶者。此外，在該地停留滿三個月的獨立生活者亦為戶稅的徵稅對象。戶稅的賦稅基準為各戶的資產與生產額，亦即課稅金額是依據每戶的財產與農工商勞動及利息等綜合所得之加總。⁵⁰ 是故，自 1921 年實施以來，戶稅漸趨成為地方稅中最重要稅源，而戶稅割更占市街庄稅總額的 50% 以上，以 1935 年為例，市街庄稅共 10,238,297 圓，其中戶稅割為 5,842,888 圓，占比高達 57%。⁵¹ 戶稅的錙銖必較一直為臺灣人所厭惡，但作為選舉權資格的認定標準，形式上卻相對公平，因為課徵對象廣及各類資產與勞動生產額，納稅義務人包含各個階級，然而戶稅課稅占比主要以生產所得為主，實則仍有利於該項收入較高的日人。⁵²

由相關研究中可以看出，當時日人與臺人在生產所得上的差距，例如，葉淑貞根據 1931/2 年的《農家調查報告》研究指出，多數農家的收入微薄，且在除去扣除額後皆未達到所得稅課稅最低標準，受調查的 50 戶米作農中僅 4 戶須納所得稅，28 戶的蔗農更無一戶需繳納，由此可見當時以農民為主體的臺灣人之生產所得相當少。⁵³ 而在非農部門上，張清溪和劉鶯釧根據 1937 年的《家計調查》也發現，此類臺灣人的工資所得偏低，日本人藍領家庭年所得為 95 圓，而臺人家家庭則為 63 圓；日人白領家庭為 117 圓，臺人則為 85 圓。⁵⁴ 這種臺、日人收入所得的不公平，如實地反映在戶稅的徵收上，自然也影響選舉權納稅額的認定。以 1936 年的調查為例，臺灣人戶稅納稅義務者共 701,986 人，除去老幼傷殘等扣除額後，賦課生產額為 281,888,465 圓，日人為 68,943 人，生產額為 65,212,435 圓，依此推算，每名臺灣人平均賦課生產額為 402 圓，日本人為 946 圓，以當時平均生產一圓徵收 0.012 圓的戶稅，臺人平均須支付 4.82 圓的戶稅，日人支付 11.35

⁵⁰ 參見〈臺灣州戶稅規則〉，《府報》第 2242 號，1920 年 11 月 10 日，頁 25，「第一條」。有關日治時期戶稅的研究並不多見，參見周玉津，〈臺灣之戶稅〉，《臺灣銀行季刊》13: 4 (1962 年 12 月)，頁 132-137；蔡慧玉，〈日治臺灣街庄行政 (1920-1945) 的編制與運作：街庄行政相關名詞之探討〉，《臺灣史研究》3: 2 (1998 年 12 月)，頁 116-119。

⁵¹ 臺灣總督官房調查課編，《臺灣總督府第三十九統計書》，頁 685。戶稅割課徵的基準各地不同，若參考臺灣地方自治協會，〈昭和十年度戶稅戶稅割負擔額調·其ノ一〉，《臺灣地方行政》2: 1 (1936 年 1 月)，頁 141，平均 1 圓戶稅要交 3-5 圓的戶稅割。

⁵² 依大正 12 年 1 月 13 日頒布之「戶稅賦課標準計算二關スル件」(總內第 9300 號)，戶稅賦課率計算比例，資產占 3/10，勞動生產額占 7/10。參見〈戶稅賦課標準計算二關スル件〉，收於臺灣總督府內務局編，《臺灣地方制度法規輯覽 (昭和十年版)》(臺北：臺灣時報發行所，1935)，頁 337。

⁵³ 葉淑貞，〈日據臺灣租稅結構之分析〉，頁 209。

⁵⁴ 張清溪、劉鶯釧，〈日治時期臺灣非農部門的個人所得分配〉，《經濟論文叢刊》29: 2 (2001 年 6 月)，頁 196。

圓，其中 59% 的臺人賦課生產額低於 200 圓以下，日人則只有 7%。⁵⁵ 由此可證，以戶稅割作為選舉權認定的標準，有利於生產所得收入較高的日本人，此外，另一項不利於臺灣人的要素是，雖然戶稅納稅義務人主要為家庭構戶者，但卻以「戶」作為課徵單位，將所有構戶者的資產與所得合併計算，後由戶主一人申報繳納。然而選舉權以個人年繳的稅額為認定，因此在選前戶稅調查中，大家庭居多數的臺人社會將造成許多成年男子實質繳納了戶稅割，卻仍被忽略在計算列之外。

（二）生活與居住的限制

除了納稅金額的限制外，臺灣市街庄制中明定選舉有權人需為「獨立生計」，亦是造成臺人選舉權人數被壓縮的原因。所謂「獨立生計」在法律上的認定相當困難，學界的解釋亦不多見，一般泛指可自營生計，且收支計算損得盡歸自己所有。⁵⁶ 選舉權為個人的政治權利，一旦選舉權附帶以個人財產狀況作為獨立個人的認定時，這項規定便與日本和臺灣當時的家庭制度產生了扞格。獨立生計的認定困難與日本獨尊戶主的制度有關，可溯源至 1872 年的「全國總體戶籍法」（亦稱壬申戶籍），戶籍中以住宅為單位，並選定戶主，由其代表這個家的一切權力與責任。因此，戶主須以一人申報與家庭相關的婚姻、收養與財產等相關事項，才能產生法律的效果，據此，明治維新的政府才能在新政中具體掌握地方。⁵⁷ 「獨立生計」作為選舉權的限制，也見諸早期日本地方選舉的規定，但當財產以家為計算單元，將使選舉權認定中有關個人財產收入的界定發生困難。日本在判例與學說中，大體認定獨立生計不侷限於戶主一人，且不以分戶或分住為要件，但同時也指出這不僅難以列舉且舉證困難，例如生活費受到父兄的補助、家族共同開業或有多個住所的情況等，都會造成認定上的困難。⁵⁸ 1921 年修改「眾議院選舉法」時，日本也曾擬廢除獨立生計作為選舉限制的條件，但又唯恐動搖日本的家庭制度。⁵⁹

⁵⁵ 臺灣總督府內務局編，《階級別戶稅生產額及納稅數調》（臺北：該局，1936），頁 14-15。

⁵⁶ 〈臺灣市制〉，《府報》號外，1935 年 4 月 1 日，頁 12，「第九條」；〈臺灣街庄制〉，《府報》號外，1935 年 4 月 1 日，頁 8，「第十條」。有關獨立生計解釋，參見黃純青，《臺灣地方自治選舉問答》（臺北：海山自治協會，1935），頁 7。

⁵⁷ 田中彰著、何源湖譯，《明治維新》（臺北：玉山社出版事業股份有限公司，2012），頁 326-328。

⁵⁸ 臺中州地方課編，《選舉ニ關スル學說ト判例實例》（臺中：該課，1935），頁 19-25。

⁵⁹ 〈憲政會と普選案 獨立生計削除説に決せん〉，《臺灣日日新報》，1921 年 12 月 7 日，第 2 版。

同理可證，在同居共財且尊長為主的臺灣社會，獨立生計的限制勢必造成許多人因收支無法盡歸於己而失去選舉權的資格。根據王泰升的研究，在臺灣人的習慣裡，家是一個營造共同生活的經濟性團體，所有家庭成員的勞務所得，原則上歸入由家長管理支配的共有家產中。⁶⁰ 家是否分立，端視屬於各房的家屬是否已完全自共同生活團體分離以形成獨立的生活團體而定，亦即具備分割家產與分居兩個條件。1930年的判決中，法院首度放棄分家者必須分割家產的立場，直系卑親屬之男子只須得到戶主同意而分戶，並在經濟上另營獨立之生計者即構成分家，⁶¹ 但實際上父母在世時分家仍不多見，致使在選舉權中獨立生計的認定困難。針對這點，楊肇嘉對當時的地方選舉制度曾表示感概：「若想要爭取臺灣人多數能有選舉權，就必然破壞以往農業社會的大家族制度。」⁶² 《臺灣日日新報》的評論也指出「獨立生計」是選舉權認的最大難題，向來全無正確的調查，對大家庭制的臺灣人實難解釋；並曾表示有許多不惑之年的仕紳仍無選舉權，乃因大家族之故，因此獨立生計的認定有其缺失。⁶³ 相對於臺人，獨立生計的限制對在臺日人的影響較小，以1935年每戶的平均人口來看，日本人家庭平均人數為3.3人，臺灣人為6人，因此，在臺日人多為小家庭，自然減少大家庭中同居共財所衍生出來的個人營收難以自主支配的認定問題。⁶⁴

除了透過上述財產權的限制降低臺灣人選舉權人數，臺灣市街庄制中關於六個月的居住條件規定，實則擴大了在臺日人選舉權的認定。居住條件的重要性可見於1889年日本「眾議院選舉法」中將居住限制定為一年，便是基於「農村本位」的考量，用意在意侷限流動頻繁的都市生活者之選舉權；⁶⁵ 並可證諸1925年日本「普選法」制定時的政治角力，該法最終將居住的限制，由原所屬意的六個

⁶⁰ 王泰升，《臺灣日治時期的法律改革》（臺北：聯經出版事業股份有限公司，1999），頁86-115；王泰升，《臺灣法的世紀變革》（臺北：元照出版有限公司，2005），頁353-356。

⁶¹ 曾文亮，〈全新的「舊慣」：總督府法院對臺灣人家族習慣的改造（1898-1943）〉，《臺灣史研究》17:1（2010年3月），頁144-147、155-157。

⁶² 楊肇嘉，《楊肇嘉回憶錄》，頁281。

⁶³ 〈短期居住世界無例 問題在獨立生計〉，《臺灣日日新報》，1934年12月26日，夕刊第4版；無音遠生，〈街庄總選舉的結果に鑑み改正を適當と認むる事項の研究〉，《臺灣地方行政》2:2（1936年2月），頁16；白仁寶一，〈第一回本島地方總選舉を終へて〉，《臺灣地方行政》1:4（1935年4月），頁101-103。

⁶⁴ 臺灣總督官房調查課編，《臺灣總督府第三十九統計書》，頁32。

⁶⁵ 松尾尊允，《普通選挙制度成立史の研究》，頁10。

月修改為一年，便是著眼於減少無產階級參與普選的機會，藉以壓抑當時崛起的左派政黨，因為一年的居住限制勢將不利於隨季節移動遷居的工人。⁶⁶ 在 1936 年「工業化臺灣、農業化南洋」作為政策導向之前，臺灣人多為安土重遷的農業人口，只有少數從事糖業相關的勞工，⁶⁷ 因此居住條件的限制對臺人拘束效力不大，但對經常往返於日本內地與臺灣本島的日人卻有顯著的影響，放寬六個月的居住限制無異於放寬了日本新進移民的選舉權認定。⁶⁸ 如果臺灣也和日本、朝鮮地方選舉制度相同，採取一年作為居住限制條件，則 1935 年 10 月 1 日市街庄選舉人名冊調製完成前的六個月至一年間，移入臺灣的日本成年男子將無法取得選舉權，這段期間內新移入臺灣的日本成年男子有 8,845 人（主要為官吏、法律相關的自由業者及從事金融商務等中上階級），扣除約 2,641 人小於 25 歲者，共有 6,241 名 25 歲以上的男性。由於臺灣市街庄選舉中以六個月而非一年作為居住限制，這 6,241 人可能因制度之便而被擴大賦予選舉權。⁶⁹

職是之故，1935 年臺灣住民整體納稅負擔不輕，但因選舉的納稅標準限定於地租稅割、營業稅割及戶稅割，致使財產權的限制大幅剔除了臺灣選舉權人數，有超過 80% 的臺人成年男子被排除在選舉門檻之外，並使富裕的地主、自耕農及商賈，尤其是日本地主和資本家，以及勞動所得較高的日人，更容易取得選舉權，並利用放寬居住限制，增加日人的選舉權人數。最後，在全臺九個市會的初次選舉中，臺灣人成年男子比例為 74.2%，卻僅得到 48.8% 的席次，日本人成年男子比例為 25.8%，卻得到 51.2% 的席次；由於 1936 年的州會選舉中，半數的議員是由 1935 年民選與官選的市街庄（協）議員間接選舉選出，而日人在市街庄議會（協）議員比例過高，也直接促使 1936 年州會選舉中日人得以占有結構上的優勢。

⁶⁶ 信夫清三郎著、周啟乾譯，《日本近代政治史·第四卷：走向大東亞戰爭的道路》（臺北：桂冠圖書股份有限公司，1990），頁 223。

⁶⁷ 1935 年臺灣人男性從事工業人口僅 9 萬 5,832 人，參見臺灣總督官房調查課編，《臺灣總督府第三十九統計書》，頁 49。

⁶⁸ 〈短期居住世界無例 問題在獨立生計〉，《臺灣日日新報》，1934 年 12 月 26 日，夕刊第 4 版。

⁶⁹ 臺灣總督官房調查課編，《臺灣人口動態統計·昭和九年》（臺北：該課，1936），頁 376-377；臺灣總督官房調查課編，《臺灣人口動態統計·昭和十年》（臺北：該課，1937），頁 496。

三、選舉制度的制度效力

日本人在議會中的過度代表，更顯見於 1936 年的臺灣州會選舉，1935 年民選與官選之市街庄(協)議員中，日人與臺人分別為 743 人與 2,857 人，各占 20.6% 與 79.4%，但 1936 年定額 76 名的民選州會議員中，日人當選的席次多達 36 名，而臺人僅有 40 名，易言之，日本人以 20.6% 的選舉人比例，卻取得了 47.4% 的州會議席。至於造成州會選舉結果臺、日族群不比例性的原因，除了上述財產權與居住限制導致日本人在市街庄(協)議會的過度代表，以至於膨脹了日人的州會選舉權人數外，吾人不難想像，州會是當時臺灣民意可暢達的最高地方議會，為了防堵州會議員挾地方民意基礎包圍中央，在「臺灣州制」中，關於州會選舉的制度設計更為嚴謹，以維持日人對地方的控制，其中有關選舉制度中的選區規模、選區劃分及選舉方式等，皆可一窺臺灣總督府政治性操作的痕跡。

(一) 中選舉區制

首先在選區規模上，根據「臺灣州制」第 8 條規定：「州會議員之選舉，於各選舉區由市會議員及街庄協議員行之。關於選舉區及於各選舉區之議員配當〔按：分配〕必要事項，由臺灣總督定之」，其中依「臺灣州制」第七條規定，半數的州會議員是由 1935 年官選與民選的市會議員和街庄協議會議員間接選出，但對州會的選區劃分與議員的配額，「臺灣州制」並未有明確的規定，而是由臺灣總督依社會實況彈性定之。及至 1936 年 10 月 1 日州會新制施行在即，總督府對選區的劃分與選區的大小仍舊未有定見，中川健藏總督於是在 1936 年 6 月 1 日首次召開全島內務部長會議，就各州會議員的配額諮詢各方意見。會議中針對「臺灣州制」第 8 條選區議員名額的分配，是要依各區人口或生產力意見分歧，究竟是要採取全州為一大選區制或市郡為獨立小選舉區，也引起很大的爭論，最後只能決議暫時參照現行州制的定額，並決定將全臺九個市獨立為一選區。⁷⁰ 同

⁷⁰ 〈明年十月州制實施 員數選舉區猶未定〉，《臺灣日日新報》，1935 年 12 月 13 日，第 12 版；〈州制內定施行 議員定數略照現在〉，《臺灣日日新報》，1936 年 6 月 2 日，第 8 版；〈全島內務部長會議關州協選舉區問題〉，《臺灣日日新報》，1936 年 6 月 3 日，夕刊第 4 版。

年 7 月，內務局進一步就各市自成一選區達成最後共識，但對各州的郡如何合併成為一個選區仍存有很大的爭議，以至於選區的劃分遲遲未能定案。⁷¹ 經過多方討論，臺灣總督府終於在 7 月 20 日公布府令第 58 號，決定仿照日本採取「中選舉區制」，全臺九市自成一選區，各州中以 3 到 6 郡為一選區，並定出每個選區的議員定額。⁷² 經過多方角力後決定採取中選區制，除了反映出內臺一致的政策宗旨，故沿襲日本 1925 年「普選法」的中選區制，背後也蘊含著總督府務實的政治考量，而日治時期的中選區制，也延續至 1950 年中國國民黨初辦的地方自治選舉，直至 2008 年改為「單一選區兩票制」才告終止。

選區的規模大小一直是日本官僚與政黨政治角力的因素，1889 年主政的藩閥官僚派在新興政黨與民本思潮的壓力下通過「眾議員選舉法」，原則上採行英國的小選區制，257 個選區中有 214 個選區為單一席次，其餘 43 個選區為二人選區，主要考量當時政黨勢力不大，單一選區制是最有利於官僚透過選舉掌握議會，同時仿英美制度也可向西方國家示好，以獲得取消不平等條約。1900 年藩閥官僚派為避免主要政黨在議會中逐漸大權在握，影響了官僚對國家經濟的主導性，便將單一選區改為大選區制，以 51 個府縣為選區範圍，大多數選區為複數選區，目的在分散主要大黨獨斷單一選區。⁷³ 1919 年原敬內閣在選舉制度改正中，將原有的大選區制再度改為小選區制，不僅意在阻絕社會主義黨進入議會，也希望時為第一大黨的立憲政友會得以在 1920 年時取得眾議院的絕對多數。⁷⁴ 及至 1925 年日本眾議院選舉制度的改正中，首次採取了中選區制，亦即每個選區議員定額為 3 至 5 人，之所以以中選區制取代 1919 年制定的小選區制，也是出於政治的盤算。自日本議會政治施行之初，有關選區規模的大小在議會中便迭有爭議，1920 年日本國會針對各國選區大小的效益詳加調查，《眾議院議員選舉法改正方案的調查》中顯示，小選區制最大的弊端會造成少數派在議會中比例性不

⁷¹ 〈州制施行令磋商會 訂來八月一日公布〉，《臺灣日日新報》，1936 年 7 月 6 日，第 8 版。

⁷² 有關各選區定額，參見〈臺灣州制施行令改正〉，《府報》號外，1936 年 7 月 20 日，頁 6，「附則」。

⁷³ Bernard Grofman, Sung-Chull Lee, Edwin A. Winckler, and Brian Woodall, "Introduction," in Bernard Grofman, Sung-Chull Lee, Edwin A. Winckler, and Brian Woodall, eds., *Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999), pp. 6-7.

⁷⁴ 杉正夫，《日本選舉制度史：普通選舉法から公職選舉法まで》（福岡：九州大学出版会，1986），頁 202-211；玉井清，《原敬と立憲政友会》（東京：慶應義塾大学出版会，1999），頁 209-211。

足，且當選者幾乎均為地方名望人士；而大選區制則會助長偏激的候選人當選，並造成棄權者多且選舉管理困難。⁷⁵ 有鑑於此，1925年時權衡大、小選區的利弊，並為確保護憲三派在議會中皆能獲得席次，日本首度採行折衷的中選區制，基本上有利於主要政黨，但因只須拉攏足夠的支持者就有當選的機會，較小政黨的候選人自然也有機會越過當選的門檻。⁷⁶

源此，1936年臺灣總督府在制定州會選舉制度時，考量小選區制只能選出一名州議員，且在單一選區相對多數決的機制下，勢必不利於人口居少數的日本人；而大選區制又可能造成臺灣民族主義者只需獲得少數選民的支持便能占有一席之地，為了兼顧執政優勢並壓抑過激的政治運動，最後決議採行中選區制。⁷⁷ 在選區的劃分上，全臺五州共劃分為21個選區（花蓮港廳與臺東廳排除於1936年州會選舉之外），由民選與官選的市會議員和街庄協議員選出76名州會議員，其餘76名由臺灣總督任命之，市自成一選區，其餘各州並以3到6郡為一選區（見附圖一）。中選區的特色在於，由於每個選區可選出複數的州議員，容易促使具地方名望的臺灣人競相投入選舉，彼此的過度競爭分割了選票，進而造成臺人在州會議席的低度代表，更重要的是，只要選區區劃得宜，使日本人能夠集中選票，僅占成年人口6.7%的日人仍有可能在各個選區中攘獲席次，選區的劃分對日本殖民政府因而顯得份外重要。

（二）選區劃分與定額分配

至於選區如何區劃與選區中議員的定額如何分配，也饒富爭議。對此小濱內務局長曾表示：「市跟郡選區的區劃與定員不同是基於文化程度、負擔關係，與人口分布為考量。」⁷⁸ 但根據實際劃分的結果，尤其將市自成一選區，可以明顯看出有利於在臺日人，也成為日本人在州會選舉中過度代表的主因。1900年日本選舉法修正中，將都市選區獨立出來，主要是為減緩農村本位以安撫工業化中逐漸擴張的新興都市階級；臺灣市選區的獨立也有其政治考量，是為了有利於日本

⁷⁵ 衆議院議員選舉法調査會編，《選挙方法ニ関スル調査資料》（東京：該會，1920），頁5-6。

⁷⁶ 阿部齊、新藤宗幸、川人貞史，《概説・現代日本の政治》（東京：岩波書店，1990），頁107-108。

⁷⁷ 小濱淨鑛，〈改正臺灣州制の實施に就て〉，《臺灣地方行政》2:8（1936年8月），頁131-133。

⁷⁸ 小濱淨鑛，〈改正臺灣州制の實施に就て〉，頁129-130。

人在人口居多數的都市地區集中選票，並可透過擴大市選區的議員配額增加日人在州會的當選席次。質言之，若使每個選區的定額配置依市街庄制明定的規則，以人口數來分配，⁷⁹ 從實例來看，臺北市為臺北州第一選區，人口數占五州總人口的 5.5%，臺北州第三郡選區占總人口的 9.7%（見表一，C 欄），在 76 名的民選州會議員中，臺北市依人口數預估的定額應為 4 名，第三選區則為 7 名（D 欄），但在實際的定額分配上，臺北市卻高達 7 席，臺北州第三選區則減為 5 席（E 欄）。由表一顯見，在九個市選區中，實際的定額皆高於依人口預估的定額，其餘 12 個郡選區中，實際的定額則少於預估定額，定額分配的厚此薄彼產生了兩個不公平的機制。

首先由表一可看出，州會選舉權人數共 3,600 人，日本人與臺灣人分別為 743 人與 2,857 人，但在市選區中，日人的選舉權人數比例幾乎多於臺人選舉權人數（I 欄），在日人選舉權人居多數的選區增加議員的定額，勢必會增加其當選的席次，進而使日人議席之於人口數有過度代表之虞。其次，由於市會議員的人數少於街庄協議員人數，致使在九個市選區的選舉權人數，除了臺北市和臺南市外，皆不超過 30 票（H 欄），以臺北市為例，選舉權人數為 36 人，州會議員定額為 7 席，換言之，候選人只要獲得 5 票就能當選，但臺北州第三選區卻需要約略 80 票才能當選。因此，市與郡選區內的選舉權人是「一人一票，票票不等值」，反映在州會的選舉結果上，可以發現日人總得票數僅有 994 票，遠低於臺人的 2,569 票（J 欄和 K 欄），但卻獲得幾近五成的州會席次。對於市選區只需少數幾票就能當選的不公平，輿論也多有疑慮，《臺灣日日新報》曾質疑市選區有可能只需一、二票就當選，並淪為特定少數人之選舉，因而建言改以連記投票取代現行的單記投票。⁸⁰ 連記投票中選舉人不僅只寫下一位候選人姓名，⁸¹ 而是依應選名額數逐一寫出自己屬意的人選，因此可減少買票的可能並選舉被少數有權勢者所壟

⁷⁹ 〈臺灣市制施行令〉，《府報》號外，1935 年 4 月 1 日，頁 12，第一條規定市會議員的定數基準為《臺灣總督府報》最近公布之人口。

⁸⁰ 〈州會議員初選舉 市部以連記為宜〉，《臺灣日日新報》，1936 年 10 月 6 日，夕刊第 4 版；〈市議關係官 研究州制〉，《臺灣日日新報》，1936 年 10 月 11 日，第 8 版。

⁸¹ 臺灣地方選舉的投票是採取「寫票」方式，由選舉權人直接在選票上書寫候選人姓名，因此為了使不諳國語者或文盲亦能行使投票權，總督府令各街庄做出「無筆有權人」〔按：文盲的選舉權人〕的調查名簿，由各街庄提出假名指導計畫並舉辦多場假名講習會。

斷。總此，選區劃分與議員定額的分配過度膨脹市選區的代表性與市選舉權人的選票權重，是造成州會中日本人席次之於日人現住人口與日人選舉權人數過度代表的要因之一。

表一 1936年臺灣州會選舉選區人口比例、議員定額與得票數

州	選區	A.日人現住人口	B.臺人現住人口	C.各選區現住人口占所有人口比	D.依現住人口比預估定額	E.各區實際州議員定額	F.日人州會選舉權人數	G.臺人州會選舉權人數	H.州會選舉權總人數	I.日人選舉人數占總選舉權人比	J.日人州會總得票數	K.臺人州會總得票數
臺北州	1	82,428	187,975	5.5%	4	7	24	12	36	66.7%	26	7
	2	22,215	60,303	1.7%	1	3	18	9	27	66.7%	12	13
	3	7,766	470,330	9.7%	7	5	58	339	397	14.6%	122	272
	4	7,071	177,365	3.7%	3	3	34	108	142	23.9%	63	78
新竹州	1	5,977	46,889	1.1%	1	3	15	13	28	53.6%	15	13
	2	2,314	239,364	4.9%	4	3	33	156	189	17.5%	50	139
	3	5,013	410,468	8.4%	6	5	54	320	374	14.4%	65	307
臺中州	1	15,962	54,028	1.4%	1	3	17	11	28	60.7%	21	4
	2	2,721	49,098	1.1%	1	3	12	16	28	42.9%	9	18
	3	4,996	367,854	7.6%	6	3	60	249	309	19.4%	81	219
	4	4,718	454,975	9.3%	7	4	55	287	342	16.1%	77	261
	5	4,003	199,224	4.1%	3	3	42	113	155	27.1%	52	102
臺南州	1	15,793	92,630	2.2%	2	4	18	14	32	56.3%	18	14
	2	9,464	61,881	1.4%	1	3	16	12	28	57.1%	18	10
	3	4,718	390,712	8.0%	6	4	55	284	339	16.2%	109	225
	4	6,367	407,021	8.4%	6	4	66	257	323	20.4%	123	200
	5	6,377	342,987	7.1%	5	3	52	197	249	20.9%	60	187
高雄州	1	20,227	64,091	1.7%	1	3	21	7	28	75.0%	21	7
	2	5,459	37,167	0.9%	1	3	14	10	24	58.3%	14	10
	3	4,981	312,613	6.5%	5	4	44	236	280	15.7%	38	241
	4	3,326	252,130	5.2%	4	3	35	207	242	14.5%	0	242
總數		241,896	4,679,105	100.0%	76	76	743	2,857	3,600	36.1%	994	2,569

製表：筆者

資料來源：臺灣總督官房臨時國勢調查部編，《國勢調查結果表》，頁158-289；〈州會議員選舉統計（下）〉，《臺灣地方行政》3:1（1937年1月），頁103-119。

（三）間接選舉

在選舉制度設計中，選舉方式也是造成臺、日族群州會席次不比例性的原

因。不同於市街庄（協）議會，臺灣州會議員的選舉並非採取直接選舉，而是由市會與街庄協議會議員間接投票產生，此與前述「尚早論」派的反彈有關。⁸² 臺灣 1935 年的地方選舉與朝鮮 1930 年者最大不同之處在於，雖然朝鮮的道會選舉同樣是由府邑會議員與面協議會議員間接選舉產生，但自 1919 年三一獨立運動後，為了平撫朝鮮的騷動，翌年 7 月，朝鮮的府邑會與面協議會已全數民選。⁸³

相較於朝鮮強烈的抗日意識，臺灣在 1930 年霧社事件後已不復見激烈的抗日活動，兼之在臺日人對臺灣地方選舉的忌憚，因此 1935 年臺灣地方自治的改正中，市會議員與街庄協議員有半數是由州知事與廳長任命，美其名為弭補臺灣人公民訓練尚未充足之弊，實質上則是為了防止臺人在地方（協）議會中占居多數。⁸⁴ 官選（協）議員的選任基準是「學識名聲望」，但實際上多以財富與門望為標準，且為總督府的酬庸工具。⁸⁵ 這些被譽為御用仕紳的臺灣人官選（協）議員，利益與總督府盤根錯節，較之於民選的議員，勢必有較多的動機與利益投票給州會選舉中的日本人候選人。1936 年的州會選舉結果顯示，日人候選人得票總數為 994 票，但日人選舉權人僅 743 人，顯示有 251 名臺灣人選舉權人投票給日本人，臺灣總督府將這 1/10 臺人轉而投票給日人歸因於內臺融合的成果。⁸⁶

亦有研究指出，這種選票的轉移顯示在面臨投票選擇時，人口少數的日本人仍以民族別為優先考量，反之，多數臺灣人選民並不拘泥於民族別，而是以人才為投票的衡量標準。⁸⁷ 但由表二可以看出，同樣以臺北州第一選區和第三選區為例，日本人的州會選舉權人數分別為 24 人與 58 人（F 欄），但這兩個選區中日人的得票數分別為 26 票與 122 票（H 欄），亦即臺人投給日人的票數分別為 2 票與 64 票（J 欄）。若進一步觀察，可發現臺北州第一選區和第三選區的官選臺灣人選舉權人，分別占該選區所有選舉權人的 16.7%與 38.4%（E 欄），綜覽全部 21

⁸² 小濱淨鏝，〈改正臺灣州制の實施に就て〉，頁 128-130。

⁸³ 山中永之佑著、蔡秀美譯、蔡慧玉校修，〈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為中心的討論〉，頁 122。

⁸⁴ 雖然朝鮮的府邑會議員與指定面協議會議員，全數由符合選民資格的朝鮮人與在朝日本人選舉產生，但為了保障人口居少數的日本人在地方議會之發言權，當選的府會議員中朝鮮人和日本人皆不得少於定額的 1/4。相關法規，參見原幹洲，〈臺灣地方自治法制自治要求運動〉（臺北：勤勞と富源社，1932），頁 152-156。

⁸⁵ 吳文星，〈日治時期臺灣的社會領導階層〉（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2008），頁 192。

⁸⁶ 〈今度の選舉に現れた 內臺融和の朗な話〉，《臺灣日日新報》，1935 年 11 月 28 日，第 5 版。

⁸⁷ 許淑貞，〈日據時期臺灣地方選舉與政治參與：以兩次市、州會議員選舉為例〉，頁 145。

個選區，除了高雄州第四選區因無日人參選之外，臺灣人選舉權人投票給日人票數越多的選區，幾乎都是官選臺人比例高的選區。因此可以推論，造成日人在議會席次過度代表與臺人官選議員投票轉移給日人有關，間接選舉的過程中，尤其在州會選舉權人人數減少的情況下，論者多憂慮這更提供了選舉權人與候選人之間私議與妥協的有利溫床。⁸⁸ 加之「戶別訪問」成為競選的主要策略，更加劇這層的疑慮。日本於1925年已明文禁止「戶別訪問」，因為這已成為選舉貪汙賄絡

表二 1936年臺灣州會選舉選區官選議員選舉權人比例與得票數

州	選區	A.官選日人市街庄議員數	B.官選臺人市街庄議員數	C.民選日人市街庄議員數	D.民選臺人市街庄議員數	E.官選臺人市街庄議員數比例	F.日人州會選舉權人數	G.臺人州會選舉權人數	H.日人州會總得票數	I.臺人州會總得票數	J.臺人投給日人票數
臺北州	1	12	6	12	6	16.7%	24	12	26	7	2
	2	10	4	8	6	14.3%	18	9	12	13	-6
	3	46	153	8	191	38.4%	58	339	122	272	64
	4	23	49	11	61	34.0%	34	108	63	78	29
新竹州	1	9	5	6	8	17.9%	15	13	15	13	0
	2	28	67	4	91	35.3%	33	156	50	139	17
	3	45	146	9	182	38.2%	54	320	65	307	11
臺中州	1	9	5	8	6	17.9%	17	11	21	4	4
	2	10	4	2	12	14.3%	12	16	9	18	-3
	3	46	111	12	145	35.4%	60	249	81	219	21
	4	45	128	8	165	37.0%	55	287	77	261	22
	5	32	46	8	70	29.5%	42	113	52	102	10
臺南州	1	10	6	8	8	18.8%	18	14	18	14	0
	2	9	5	7	7	17.9%	16	12	18	10	2
	3	43	132	15	160	37.7%	55	284	109	225	54
	4	50	112	16	146	34.6%	66	257	123	200	57
	5	41	84	11	114	33.6%	52	197	60	187	8
高雄州	1	11	3	9	5	10.7%	21	7	21	7	0
	2	8	4	6	6	16.7%	14	10	14	10	0
	3	36	107	8	135	37.4%	44	236	38	241	-6
	4	26	97	8	115	39.4%	35	207	0	242	-35
總數		549	1,274	184	1,639	34.9%	743	2,857	994	2,569	251

製表：筆者

資料來源：〈選舉各種統計資料〉，《臺灣地方行政》2:1(1936年1月)，頁142-147；〈州會議員選舉統計(下)〉，頁103-119。

⁸⁸ 〈新州會議員之選舉 内部的或較易請託〉，《臺灣日日新報》，1935年7月21日，第8版；王烏喆，〈第一回の州會議員選舉に際し特に改革した方がい、と痛感した點〉，《臺灣地方行政》2:12(1936年12月)，頁64。

的重要途徑，但臺灣的地方選舉依舊允許，是為因應臺灣特殊的選情而做出的變通，意在減少因語言的阻礙影響投票的意願。為了體現國民的精神，1935年臺灣地方選舉的競選演講規定需以國語為之，⁸⁹但在「國語解者」比例不高的情況下，則不利於對大多數的臺人進行政見宣傳與投票動員。因此1935年5月17日的全島警務部長會議，決定允許候選人與助選員逐戶拜訪選區內的選舉權人，「戶別訪問」也成為地方選舉中動員選民投票最主要與最有效的競選策略，當然，也是衍生利益協議與饗應接待等收買犯罪的主因。吳新榮在其日記中便曾感概：「設使當選時也不是因為我有政策所致的，有權者的政治意識太低了」。⁹⁰

（四）提名政策的失序

臺灣初次的地方選舉與日本選舉另一相異處在於，相較1925年日本「普選法」通過前政黨政治已然蓬勃發展，臺灣在初次選舉時卻是缺乏政黨組織的協調，因而陷入了候選人各自為政、彼此對抗的狀態。1936年11月10日的《臺灣日日新報》報導指出，此次州會的競選各選區幾盡陷入了亂立〔按：爭相競爭〕的混戰，因此建議舉辦政見座談會，才能真正選賢與能、並杜選舉濫立之弊，以達到選舉肅正的效果。吳新榮的日記裡也同樣提到：「我們的候補者在郡內得最高票……曾文郡只得二票（因為此郡候補者亂立）。」⁹¹因此州會選舉中造成多數臺灣人落選的原因不僅是選舉制度不公，一般認為臺人競相參選也是主因之一。在1936年的州會選舉中，日本人與臺灣人分別有41人與104人參選，當選的席次各為36席與40席，而日人的總得票數為994票，臺人為2,569票，易言之，臺人的總得票數是日人的2.6倍，但兩者的席次卻在伯仲之間。諸如臺北州第三選區或新竹州第二選區等郡選區，日人當選者的得票數加總竟遠低於臺人落選者的總得票數（表三，E欄和H欄），而在這類型的選區中可發現臺人參選者眾多（B欄）。由此證之，臺灣人彼此的嚴重競爭分散了選票，加上州會選舉是

⁸⁹ 〈臺灣地方選舉取締規則〉，《府報》號外，1935年4月1日，頁21，第十四條規定為選舉運動之演說時，需用國語（日語）演說。

⁹⁰ 吳新榮著、張良澤總編撰，《吳新榮日記全集（一）》（臺南：國立台灣文學館，2007），頁158，1935年11月12日。

⁹¹ 參見吳新榮著、張良澤總編撰，《吳新榮日記全集（一）》，頁261，1936年11月20日；〈州議選舉有權者 開立候補座談會〉，《臺灣日日新報》，1936年11月10日，夕刊第4版。

採行單記不可讓渡制，⁹² 導致落選者的選票形同廢票，因此州會選舉中臺灣人的得票數無法反映出應得的席次，也使日本人的席次形成過度代表。

臺灣人參選浮濫最主要歸咎於缺乏統合性的提名制度，而之所以無法在提名上事先進行協調與配票，最大原因在於地方選舉實行前臺灣的政黨已全數被禁，1936年實施州會選舉時，臺灣已不復有任何的政治性團體參與選舉了。在1920年代末期，臺灣文化協會、臺灣農民組合及臺灣民眾黨紛紛左傾，臺灣共產黨也伺機滲入地方，致使臺灣總督府對社會的控制趨於嚴格，1931年起上述政黨與組織皆遭查禁；1934年9月2日林獻堂等人經討論後，發布議會設置請願運動中止聲明書，對日本當局而言，這形同宣告了臺灣民族運動的結束，僅剩臺灣地方自

表三 1936年臺灣州會選舉選區參選人數與得票數

州	選區	A.日人參選人數	B.臺人參選人數	C.日人當選席次	D.臺人當選席次	E.日人當選數票數	F.臺人當選數票數	G.日人落選數票數	H.臺人落選數票數
臺北州	1	6	4	6	1	26	4	0	3
	2	2	2	2	1	12	8	0	5
	3	2	10	2	3	122	120	0	152
	4	2	3	2	1	63	39	0	39
新竹州	1	2	2	2	1	15	7	0	6
	2	2	6	1	2	35	81	15	58
	3	2	10	1	4	46	175	19	132
臺中州	1	4	1	3	0	21	0	0	4
	2	1	3	1	2	9	13	0	5
	3	1	4	1	2	81	130	0	89
	4	1	10	1	3	77	127	0	134
	5	2	5	1	2	38	51	14	51
臺南州	1	3	2	3	1	18	9	0	5
	2	2	1	2	1	18	10	0	0
	3	1	7	1	3	109	134	0	91
	4	1	6	1	3	123	138	0	62
	5	1	6	1	2	60	96	0	91
高雄州	1	3	1	2	1	15	7	6	0
	2	2	2	2	1	14	6	0	4
	3	1	10	1	3	38	108	0	133
	4	0	9	0	3	0	106	0	136
總數		41	104	36	40	940	1,369	54	1,200

製表：筆者

資料來源：〈州會議員選舉統計（下）〉，頁103-119。

⁹² 〈臺灣州制施行令改正〉，《府報》號外，1936年7月20日，頁1，「第十四條」。

治聯盟得以存繼。自治聯盟成立於 1930 年，以放棄議會設置請願運動為條件，並以地方自治作為單一目標，主張內臺一視同仁，是當時總督府唯一容許的政治團體。隨著地方自治制度改正案的通過，總督府在內務局地方課下設臺灣地方自治協會，推行地方自治與選舉，並在各州設支部、在市郡廣設分會，職能上臺灣地方自治協會與自治聯盟的設立宗旨幾盡重疊，組織上前者深植於基層，以充足的資源和頻繁的活動有效地阻絕了後者與其他團體的發展空間。

具體言之，地方自治協會的設立目的在於提高公共訓練與自治精神，組織上均由臺灣島內官僚兼任，實質上已成為臺灣總督掌控選舉的重要機關，針對眾多的新興政治團體，總督府多以自治協會亦有地方支部，無須再有疊床架屋之需要，以防止其設立。臺灣總督府在地方制度改正後，對自治聯盟的集會結社也採取更嚴格的管。早在 1935 年 4 月 1 日律令公布之時，楊肇嘉即自陳：「自聯所處的地位如今已面臨生死的關頭，民眾的視線全集中在自聯的動向上面。」⁹³ 同年市街庄選舉時，即便自治聯盟積極參與，8 月 17 日決定在第三次大會提案推薦初次選舉的候選人，卻「因受當局注意而未提至議程上而作罷」，⁹⁴ 最終也僅推薦 11 名候選人。且從地方選舉的過程也可看出，自治聯盟已難以駕馭資源龐大的地方菁英。以自治聯盟臺中支部為例，當初鄭松筠、張風謨、張深鐳、郭東周四位候選人互相約定聯絡協調，但選舉公告後，大家把約定拋諸腦後，致使鄭松筠憤而在 11 月 10 日取消自治聯盟的推薦，楊肇嘉等幹部緊急支援其他三人以防止自亂陣腳，但因不能整合混亂的局面，最後僅張風謨和張深鐳驚險當選。至於其他支部，自治聯盟多不公推候選人，也不採統制聯絡，在有志者自行參選且個別運動下，最後幾乎全部當選。⁹⁵ 所以，地方選舉中事實上缺乏政治組織有效掌控提名與協調競選活動，加上臺灣地方選舉採中選區制，但候選人卻不須像日本選舉時需繳交保證金以杜絕過度參選，使臺灣各地菁英紛紛投入選舉，也造成許多選區中臺人高票落選。

⁹³ 臺灣總督府警務局編、王乃信譯，《臺灣社會運動史（1913-1936）》（臺北：創造出版社，1989），第二冊：政治運動，頁 348-350。

⁹⁴ 岡本真希子，〈臺灣地方選舉制度問題之諸相：1930 年代前半的殖民地支配與臺灣人〉，收於吳密察、若林正文主編，《臺灣重層近代化論文集》（臺北：新自然主義股份有限公司，2000），頁 399、401。

⁹⁵ 臺灣總督府警務局編、王乃信譯，《臺灣社會運動史（1913-1936）》，第二冊：政治運動，頁 357-358。

若進一步深究臺灣地方菁英紛紛參選的原因，目前相關研究中有兩種看法，陳明通和林繼文認為，1920年代臺灣米作商品化造就了一群有自主意識的新興階級，成為政治社會運動的中堅分子。1930年代前期的備戰狀態，對臺灣米穀發展的壓抑也削弱了地主的勢力，到了中期，地方選舉便成為收編這群菁英的管道，使式微的地主階級需依賴國家，致使其在政治上失去反抗的空間。⁹⁶ 檢視參選人的背景似乎映證了這項說法，1936年州會議員當選者中有16名是地主，11名為醫生；而在145名候選人中，多達39人為地主，以臺中最多，有15名。⁹⁷ 然而吳文星以不同的角度析論臺灣人民選州議員，根據他的分析，州議員當選者均有相當資產，且絕大多數曾任助役、街庄長、協議會員等殖民基層治理職務，顯示以州會作為政治參與的開放管道，實則相當有限。⁹⁸

不論將地方選舉視為吸納新興政治運動菁英的管道，或視之為國家基層統治集團的新瓶舊裝，兩者確有殊途同歸之處，在漸趨緊縮的政治領域下，地方選舉是唯一的發聲管道，然而因缺乏組織力量進行協調與制衡，地方議會選舉必然成為各派臺灣菁英競逐的場域，企圖在新制度中尋求參與權力的分配；臺灣總督自然也樂見臺人之間的相互競爭，因為這將有利於其進行拉攏與分化。反觀日本人，在州會選舉公告之初登記參選者並不多，後來透過推薦參選的方式才補足各選區候選人的不足額（高雄第四選區依舊無日人登記）。日人參選者少，與選舉制度對被選舉人的職業規定有關，根據〈臺灣州制〉第9條規定，判官、檢察官、警察官及收稅官、小學校和公學校之教員與選舉事務有關之官吏，並不具有州會被選舉人的資格。1935年的國勢調查中，124,744名日本男子，有34,511人從事公務業與自由業，⁹⁹ 雖無法精確推估自由業中排除非教員者有多少人，但依舊可看出大多數的日本菁英男性是從事公務相關職業，這無非減少了他們參選的機會；加上以3到6郡作為選區的競選範圍，對人數不多且集居在市區的日本人而言，缺少足以支撐其當選的地方人脈。因此1936年的選舉中，41名的日人參選

⁹⁶ 林繼文，《日本據臺末期（1930-1945）戰爭動員體系之研究》（臺北：稻鄉出版社，1996），頁20；陳明通、林繼文，〈臺灣地方選舉的起源與國家社會關係轉變〉，頁30-32。

⁹⁷ 臺灣地方自治協會，〈州會議員職業調〉，《臺灣地方行政》3: 1（1937年1月），頁104-105；〈立候補者の年齢と職業調べ〉，《臺灣日日新報》，1936年11月20日，夕刊第1版。

⁹⁸ 吳文星，《日治時期臺灣的社會領導階層》，頁200。

⁹⁹ 臺灣總督官房調查課編，《臺灣總督府第三十九統計書》，頁48-49。

者中，27名是以推薦方式參選，亦即由選區內的日人、資本家、關係友好的臺人聯合推舉一名日人參選，例如臺中州的宮原武熊醫生就是由黃朝清、楊肇嘉及陳忻共同支持，¹⁰⁰ 避免了臺人因多自立參選而造成同室操戈的情況，也使日人在州會選舉中當選率高達 88%，相較之下臺人當選率僅為 38%。

總結上述，1936年州會選舉中日本人席次的過度代表，除了係因 1935年時透過納稅與居住的限制，造成日人在市街庄（協）議會中過度代表，使日人州會選舉人數在前提上增加了許多；同時因為中選區制與市郡選區的席次分配不公，以及間接選舉等制度設計維持了日人在州會選舉的優勢；且在複數選區單記非讓渡制中，由於臺灣政黨與政治組織受到箝制之故，以至於臺灣人在提名功能不彰的情況下競相投入選舉，同室操戈分散了選票。因此，1936年選舉中，日本人是與臺灣人競爭，而臺人反而陷入了族群內的鬥爭，這也是該年選舉日人以 6.7%的成年男子比例，竟然可以席捲 47.4%的州會席次之故。

四、結論

1935年的臺灣地方自治改正，形式上是延續內地延長的治理政策，使內、臺在地方自治制度上趨於一致，但本質上，臺灣住民選舉權的意涵與 1925年日本推行的成年男子普選卻大相逕庭，僅有限地開放選舉領域。具體言之，只有年滿 25歲以上的成年男子，且年繳交 5圓以上的稅額才能具備選舉權。1935年 11月 22日，臺灣初次市會與街庄協議會選舉結果顯示，占人口絕大多數的臺灣人並未大獲全勝，尤其在全臺九個市會的選舉中，臺人成年男子比例為 74.2%，卻僅得到 48.8%的席次，日人成年男子比例為 25.8%，卻得到 51.2%的席次，同樣地，在翌年的州會選舉中，日人以 20.6%的州會選舉人比例，卻取得了 47.4%的州會議席。

如欲瞭解臺灣初次地方選舉結果之所以造成日本人在地方議會的過度代表，除了探索當時租稅的結構外，還須深究「臺灣州制」、「臺灣市制」及「臺灣街庄制」中有關地方選舉的制度設計。職是之故，本文的核心深入分析臺灣總督

¹⁰⁰ 〈宮原武熊氏の爆彈の立候補〉，《臺灣日日新報》，1936年 11月 3日，第 5版。

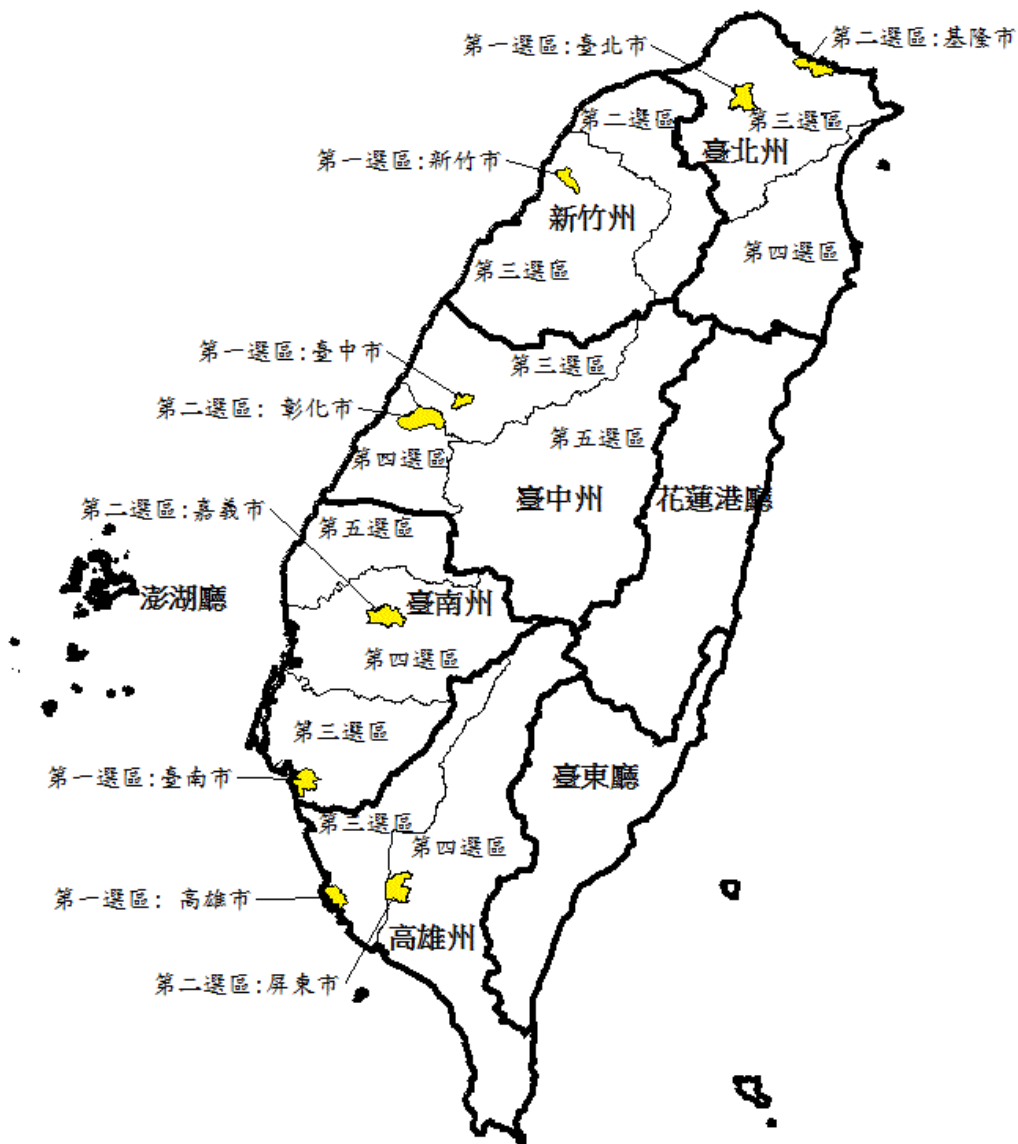
府如何透過納稅與居住等限制，以及選舉制度的規範，使臺灣初次地方選舉的實施過程得以克服日人人口少數的困境，進而避免其在選舉上的劣勢威脅到殖民統治的合法性。

首先，在 1935 年市街庄（協）議會的選舉中，透過選舉權的限制已將大多數臺灣人排除於選舉門檻之外。詳言之，臺灣地方選舉以繳納 5 圓的「市街庄稅」作為選舉有權人的認定標準，亦即須年繳地租稅割、營業稅割及戶稅割合併計算 5 圓以上，才具備市街庄（協）議會與州會的選舉權與被選舉權。其中，以地租割作為準據，實則有利於中上階層的地主或自耕農，並排除了臺灣人中多數的佃農作為有權人的資格。因為，根據 1905 年「地租改正規則」，僅須由地主繳納地租稅；而日人在農業部門比例雖低，但卻控制了 15 萬甲的土地，占全臺所有耕地的 18%，且大部分為少數會社所有，因此以地租割作為繳稅的門檻，對在臺日本人影響不大。此外，以營業稅割作為選舉權的認定，則是有利於臺灣現代化過程中所產生的新興商人階級，依據「臺灣州制」明定營業稅課徵對象為商業和工業的經營者。

1935 年全臺營業稅割的納稅義務人，據推估僅占 25 歲以上人口的 5% 弱，換言之，以營業稅割作為總督指定的稅額，形同排除了臺灣大多數的農民與勞工就業人口，而將選舉權的認定限縮在少數的工商業主，這同時也使得在商業和工業上占有優勢的日本人更易於取得選舉權。同樣地，以繳納戶稅割作為選舉權的認定，也是有利於在臺日人。戶稅的賦稅基準為該戶的資產與生產額，亦即課稅金額是依據每戶的財產、農工商勞動及利息等綜合所得之加總，然而戶稅課稅占比主要是以生產所得為主，明顯有利於該項收入較高的日本人。因此，透過財產權的限制已大幅將多數臺灣人成年男性排除於選舉門檻之外，並使富裕的地主自耕農和商賈，尤其是日本地主與資本家，以及勞動所得較高的日人更容易取得選舉權。其次，總督府並利用「獨立生計」認定選舉有權人，造成以尊長大家庭為主的臺灣人因收支無法盡歸於己而失去選舉權的資格。臺灣總督府也有別於日本內地和朝鮮的規定，將選舉居住期限由一年縮短為六個月，有助於經常往返於日本內地和臺灣本島的日人更易取得選舉權，最終致使 1935 年的選舉中，日本人在市街庄（協）議會的席次呈現過度代表。

日人的過度代表同樣顯見於 1936 年的臺灣州會選舉。因州議員是由市街庄（協）議員選舉產生，1935 年日人市街庄（協）議員的當選人數過高，形同增加其在臺灣州會選舉的選舉權人數，除此之外，臺灣總督府更透過選區大小、選區劃分，以及官選議員等選舉制度，使日人在 1936 年州會選舉中議席明顯過度代表，定額 76 名的民選州會議員中，日本人當選的席次多達 36 名，而本島人僅有 40 名。首先，在選區大小方面，臺灣總督府有鑑於小選區制勢必不利於人口居少數的日本人，大選區又可能造成臺灣民族主義者占有一席之地，因此，沿襲日本的中選區制，最能兼顧執政的優勢並壓抑民族主義者的復甦。而在選區劃分上，共分為 21 個選區，以市自成一選區，並以 3 到 6 郡為一選區，選出 76 名州會議員，其中人口較少的市選區議員定額多於郡選區，但市選區中日人的選舉權人數比例幾乎均多於臺人者，在日本人選舉權人居多數的選區。增加議員的定額必然會增加其當選的席次，進而使日人議席之於人口數有過度代表之虞。再者，臺灣州會議員的選舉並非採取直接選舉，是由民選與官選的市會議員和街庄協議員間接投票產生，而市街庄（協）議員有半數為官派，這些被譽為御用仕紳的臺人官選（協）議員與總督府相互依存，較之於民選議員，想必有較多的動機和利益投票給州會選舉中的日人候選人。

最後，造成多數臺灣人低度代表的原因不僅是選舉制度的不公，一般咸認為臺人競相參選也是主因之一，而其之所以參選爆炸，則可進一步歸因於總督府在推行地方自治的過程中對臺灣政黨嚴密壓制。在漸趨緊縮的政治領域下，地方選舉是唯一的發聲管道，加上缺乏組織力量進行協調，復又因中選區（複數選區單記非讓渡）的機制，州議會選舉已然成為各派臺灣菁英競逐的場域，企圖在新制度下尋求參與權力的分配。終究造成在州會選舉中，日本人當選率高達 88%，相較之下，臺灣人當選率僅為 38%。



附圖一 1936年臺灣州會選舉選區劃分

繪圖：筆者以 ArcGIS 繪製

資料來源：中央研究院「臺灣歷史文化地圖」系統，昭和5年郡（市）界與昭和5年州（廳）界地圖。

引用書目

《府報》

《臺灣日日新報》

《臺灣時報》

吳聰敏，〈日治時期地主與佃農所得分配之研究〉（2004年5月），下載日期：2014年12月27日，網址：
<http://homepage.ntu.edu.tw/~ntut019/ltes/LandTax1936.pdf>。

小濱淨鑽

1936 〈改正臺灣州制の實施に就て〉，《臺灣地方行政》2(8): 125-137。

1999 〈改正目的は民意の暢達〉，收於佐伯迪編，《臺灣地方自治》，頁2-5。臺北：成文出版社。

山中永之佑等（著），堯嘉寧、阿部由理香、王泰升、劉晏齊（譯）

2008 《新日本近代法論》。臺北：五南圖書出版股份有限公司。

山中永之佑（著）、蔡秀美（譯）、蔡慧玉（校修）

2007 〈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為中心的討論〉，《臺灣史研究》14(4): 111-139。

井出季和太（著）、郭輝（編譯）

2003 《日據下之臺政（卷二）》。臺北：海峽學術出版社。

王泰升

1999 《臺灣日治時期的法律改革》。臺北：聯經出版事業股份有限公司。

2005 《臺灣法的世紀變革》。臺北：元照出版有限公司。

王烏碯

1936 〈第一回の州會議員選舉に際し特に改革した方がいゝと痛感した點〉，《臺灣地方行政》2(12): 64。

末光欣也

2002 《台湾の歴史：日本統治時代の台湾 1895-1945/46 五十年の軌跡》。東京：オガタ。

玉井清

1999 《原敬と立憲政友会》。東京：慶應義塾大学出版会。

田中彰（著）、何源湖（譯）

2012 《明治維新》。臺北：玉山社出版事業股份有限公司。

白仁寶一

1935 〈第一回本島地方總選舉を終へて〉，《臺灣地方行政》1(4): 101-145。

吉川精馬（編）

1925 《臺灣經濟年鑑》。臺北：實業之臺灣社。

杉正夫

1986 《日本選挙制度史：普通選挙法から公職選挙法まで》。福岡：九州大学出版会。

吳文星

2008 《日治時期臺灣的社會領導階層》。臺北：五南圖書出版股份有限公司。

吳文程

1996 《政黨與選舉概論》。臺北：五南圖書出版股份有限公司。

吳新榮（著）、張良澤（總編撰）

2007 《吳新榮日記全集（一）》。臺南：國立台灣文學館。

坂野潤治（著）、鍾淑敏（譯）

2008 《近代日本政治史》。臺北：五南圖書出版股份有限公司。

沖野安春（著）、曹瑞泰（譯）

2000 《現代日本政治：制度與選舉過程》。臺北：國立編譯館。

周玉津

1962 〈臺灣之戶稅〉，《臺灣銀行季刊》13(4): 132-137。

周婉窈

2009 《臺灣歷史圖說》。臺北：聯經出版事業股份有限公司，增訂本。

岡本真希子

2000 〈臺灣地方選舉制度問題之諸相：1930年代前半的殖民地支配與臺灣人〉，收於吳密察、若林正丈主編，《臺灣重層近代化論文集》，頁373-412。臺北：新自然主義股份有限公司。

松尾尊兌

1989 《普通選挙制度成立史の研究》。東京：岩波書店。

林呈祿

2006 〈地方自治概論〉，收於黃頌顯編譯，《林呈祿選集》，頁15-30。臺北：海峽學術出版社。

林繼文

1996 《日本據臺末期（1930-1945）戰爭動員體系之研究》。臺北：稻鄉出版社。

近藤正己（著）、林詩庭（譯）

2014 《總力戰與臺灣：日本殖民地的崩潰（上）》。臺北：國立臺灣大學出版中心。

阿部齊、新藤宗幸、川人貞史

1990 《概説・現代日本の政治》。東京：岩波書店。

信夫清三郎（著）、周啟乾（譯）

1990 《日本近代政治史・第四卷：走向大東亞戰爭的道路》。臺北：桂冠圖書股份有限公司。

後宮信太郎

1933 〈臺灣事業界の特質〉，收於竹本伊一郎編，《臺灣經濟叢書（第一卷）》，頁194-201。臺北：臺灣經濟研究會。

原幹洲

1932 《臺灣地方自治法制自治要求運動》。臺北：勤勞と富源社。

涂照彥（著）、李明峻（譯）

1993 《日本帝國主義下的臺灣》。臺北：人間出版社。

張清溪、劉鶯鈞

2001 〈日治時期臺灣非農部門的個人所得分配〉，《經濟論文叢刊》29(2): 177-201。

張漢裕

1955 〈日據時代臺灣經濟的演變〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣經濟史・二集》，頁74-128。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

梁華璜

2003 《臺灣總督府南進政策導論》。臺北：稻鄉出版社。

梶居佳広

2002 〈英米から見た日本の台湾支配：戦間期領事報告を中心に〉，《立命館大学人文科学研究所紀要》80: 83-120。

許淑貞

1996 〈日據時期臺灣地方選舉與政治參與：以兩次市、州會議員選舉為例（1935-1940）〉。臺中：國立中興大學歷史學研究所碩士論文。

陳明通、林繼文

1998 〈臺灣地方選舉的起源與國家社會關係轉變〉，收於陳明通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷：哈佛大學東西方學者的對話》，頁 23-69。臺北：月旦出版社有限公司。

曾文亮

2010 〈全新的「舊慣」：總督府法院對臺灣人家族習慣的改造（1898-1943）〉，《臺灣史研究》17(1): 125-174。

無音遠生

1936 〈街庄總選舉の結果に鑑み改正を適當と認むる事項の研究〉，《臺灣地方行政》2(2): 15-18。

衆議院議員選挙法調査会（編）

1920 《選挙方法ニ関スル調査資料》。東京：衆議院議員選挙法調査会。

黃純青

1935 《臺灣地方自治選舉問答》。臺北：海山自治協會。

楊肇嘉

2004 《楊肇嘉回憶錄》。臺北：三民書局股份有限公司。

葉淑貞

1993 〈日據臺灣租稅結構之分析〉，《經濟論文叢刊》21(2): 179-227。

2006 〈日治時代臺灣農家經濟狀況之分析〉，收於臺灣省諮議會編，《「臺灣民主的興起與變遷」研討會論文集》，頁 15-59。臺中：臺灣省諮議會。

2011 〈日治時代地租高低的決定因素〉，《臺灣銀行季刊》62(2): 215-254。

葉榮鐘

2000 《日據下臺灣政治社會運動史》。臺中：晨星出版有限公司。

臺中州地方課（編）

1935 《選挙ニ關スル學說ト判例實例》。臺中：臺中州地方課。

臺北市役所（編）

1937 《臺北市統計書》。臺北：臺北市役所。

臺灣地方自治協會

1936 〈昭和十年度戶稅戶稅割負擔額調・其ノ一〉，《臺灣地方行政》2(1): 141。

1937 〈州會議員職業調〉，《臺灣地方行政》3(1): 104-105。

臺灣總督官房調查課（編）

1936 《臺灣人口動態統計・昭和九年》。臺北：臺灣總督官房調查課。

- 1937 《臺灣人口動態統計・昭和十年》。臺北：臺灣總督官房調查課。
- 1937 《臺灣總督府第三十九統計書》。臺北：臺灣總督官房調查課。
- 臺灣總督官房臨時國勢調查部（編）
- 1935 《國勢調查結果表》。臺北：臺灣總督官房臨時國勢調查部。
- 臺灣總督府（編）
- 1937 《法人個人別租稅負擔比較》。臺北：臺灣總督府。
- 臺灣總督府內務局（編）
- 1935 《臺灣地方制度法規輯覽（昭和十年版）》。臺北：臺灣時報發行所。
- 1936 《階級別戶稅生產額及納稅數調》。臺北：臺灣總督府內務局。
- 臺灣總督府財務局（編）
- 1936 《地租調查事業成績報告書》。臺北：臺灣總督府財務局。
- 臺灣總督府警務局（編）、王乃信等（譯）
- 1989 《臺灣社會運動史（1913-1936）》，第二冊：政治運動。臺北：創造出版社。
- 蔡慧玉
- 1998 〈日治臺灣街庄行政（1920-1945）的編制與運作：街庄行政相關名詞之探討〉，《臺灣史研究》3(2): 93-141。
- 蘆部信喜
- 1999 《憲法》。東京：岩波書店。
- Duverger, Maurice
- 1954 *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen; New York: Wiley.
- Grofman, Bernard, Sung-Chull Lee, Edwin A. Winckler, and Brian Woodall
- 1999 "Introduction." In Bernard Grofman, Sung-Chull Lee, Edwin A. Winckler, and Brian Woodall, eds., *Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution*, pp. 1-20. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lijphart, Arend 李帕特
- 1977 *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- 1984 *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Niemi, Richard G., Jeffrey S. Hill, and Bernard Grofman
- 1985 "The Impact of Multimember Districts on Party Representation in U. S. State Legislatures." *Legislative Studies Quarterly* 10(4): 441-455.
- Sartori, Giovanni 薩托利
- 1976 *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge [Eng.]; New York: Cambridge University Press.

First Local Election of Taiwan: An Analysis of Institutional Manipulation of Japanese Colonial Government

Rou-lan Chen

ABSTRACT

In 1935, the Japanese colonial government held the first local election, allowing male adults above the age of 25 years to elect half of the representatives in city and village assemblies. On the surface, this policy seemed to be an act of granting self-government to Taiwanese. However, dominance by the majority Taiwanese would imply the minority Japanese losing representation in the government. Hence, well aware that such would threaten their political and economic interests and undermine colonial governance, the Japanese colonial government took preventive measures to prevent landslide victory of Taiwanese in the local election.

Specifically, measures executed to establish political advantage for the Japanese and to ensure their dominance included the following. First, universal suffrage was extended only to those who would afford to pay 5-dollar local taxes, thus restricting the voting population to the rich and the powerful. As a result, only wealthy landlords and merchants, and in particular, the Japanese of substantial means and high income were allowed to vote. Second, by releasing the restriction for residency, more Japanese were granted citizenship with the right of suffrage, thus ensuring higher chance of Japanese being elected. Third, through electoral redistricting, the colonial government created Japanese-majority districts, which were also given larger representation in the city assembly. Fourth, by adopting indirect prefectural election, the responsibility of choosing the candidates rest in the hands of a selected few, leading to cronyism and canvass of votes. Finally, introducing the single-nontransferable vote system resulted in vote-splitting among the Taiwanese, thus undermining their prospect of winning in the local election.

Keywords: Self-government, Taxation, Local Election, Electoral Redistricting,
Single-nontransferable Vote

