

殖民地朝鮮的地方制度： 以初等學校教育爲中心的探討

姜再鎬著*、王麒銘譯**

摘 要

朝鮮總督府對於殖民地朝鮮的初等學校教育，採用日本向來在殖民地中前所未見的日本人與朝鮮人之分別就學制度。這種隔離不僅只是學校校舍的不同而已，就連用在學校的各種經費，也是日本人與朝鮮人各自負擔所需。此一情形可說是自 1876 年開放通商以降，在朝鮮各地設立的居留民團與日本人會等團體，為了日本人孩童而從事學校教育的結果。

因此，相較於日本國內的初等學校教育，乃是由末端的一般地方團體之市町村加以進行，殖民地朝鮮則是在府、郡、島的層級設置學校組合與學校費，作為一種擬制的特別地方團體，使之負責初等學校教育。而當初等學校教育的事務和事業，與一般地方團體的行政分開進行時，朝鮮人孩童的大多數在初等學校教育中往往受到了忽視。

關鍵詞：朝鮮總督府、居留民團、學校組合、學校費、內地人、朝鮮人

* 韓國釜山大學校社會科學大學行政學系副教授

** 國立臺灣師範大學歷史研究所博士生

- 一、明治時代日本的地方制度與小學校
 - 二、朝鮮人與日本人的分別就學制
 - 三、地方制度的整備與初等學校教育
 - 四、結論
-

一、明治時代日本的地方制度與小學校

1872年的「學制」引進小學區、中學區及大學區的三層學區制度，以謀求近代學校教育的普及，實施之後不斷有所變革。最大的原因在於做為學制根基的小學區，設置時未考慮其與自然村的町村及行政村（由數個町村組成）的小區之間的關係，且由小學區內的居民負擔建立小學校，因而未能獲得居民的充分支持，以致無法鞏固學制的下層基礎。

或許經過了一番檢討，1879年取代「學制」的「學校令」，在1878年的地方制度改革基礎上，決定在新的地方制度單位，即府縣、郡區及町村中進行學校教育。至於1890年之「地方學事通則」與「小學校令」的制定，係以1888年制定的「市制町村制」（該制取代1878年所修改的地方制度）等之實施為前提，制度上先後有因革損益之處自不待言。在其實施之際，進行了大規模的町村合併，町村的數目銳減至15,000個左右，約為從前的五分之一。這種情況就是現今一般所說明治時期的大合併。

推行初等學校教育的公立小學校之設立與維持，為市町村之責任。明治初年之「學制」目標是全民皆受教育，鼓勵町村設立小學校，之後町村的財政即因所需的學校費用而難以負荷。舉例來說，到了1880年代中期，町村財政四成以上投注在學校費用。然而，來自國家與府縣的補助金仍然相當稀少，學校經費主要依靠町村稅與學費。

町村支出在公立小學校的學校費用益發膨脹，先是因為擔任教師的訓導，其身分仿照負責一般地方行政末端的戶長（町村長），1881年時定為官吏待遇，任命

與薪俸多寡取決於府縣知事。此外，義務就學年限從最初的1年4個月，逐漸延長為3年（1880年）、4年（1900年）以至於6年（1907年），教師員額與校舍的興建也急速增加。同時，受到國家對就學的鼓勵，以及甲午戰爭之後的經濟成長等因素影響，學齡兒童的就學率急速攀升。例如，1887年為45%，1899年為73%，到了1906年則高達98%。⁽¹⁾

再者，實施「市制町村制」時大規模之町村合併，更是為了義務教育期限的延長等目的而進行，⁽²⁾對初等學校教育的普及大有貢獻。如此，20世紀初日本較各國提早實現的六年制國民義務教育，量產了「殖產興業」的人手，成為富國強兵的原動力。

市與町村的財政持續受到學校費的擠壓，於是衍生由國庫補助小學校教育經費的議論，並且逐漸充實、實現。尤其，1918年制定的「市町村義務教育費國庫負擔法」，在地方制度上實為劃時代的法律。之所以如此肯定，乃因該法律規定「文部大臣得對資力薄弱的町村特別增加交付金額」，得以調整市與町村之間因財政豐窘而產生小學校教育條件上的差距，為首次由國家設立地方財政調整的架構，可以視為現今的地方交付稅制度之原型。

以上對於近代日本的公立小學校之各項制度，地方制度特別是市町村之行政和財政制度，或是制度之背景等做了概略的考察。接著，要探究在殖民地朝鮮，地方制度與公立初等學校教育之間的關係為何。

二、朝鮮人與日本人的分別就學制

(一)分別就學制之前

殖民地朝鮮的初等學校教育制度之精神，對其地方制度的建立有很大的影響。朝鮮總督府的各項制度，有許多是在臺灣總督府既有的制度之上變化而成。然而，關於公立初等學校的設立與維持之主體該向何處借鏡的問題，咸認為日本

(1) 国立教育研究所編，《日本近代教育百年史4 学校教育》（東京：教育研究振興会，1974），第2冊，無頁碼。

(2) 眾議院，〈町村合併二關スル建議案委員會議錄〉，《帝國議會眾議院委員會議錄》（東京：東京大学出版会，1988），明治篇第48，明治40年，頁366。

國內與臺灣的制度均不能供朝鮮參考。在臺灣，日本人兒童就學的初等學校與臺灣人兒童就讀的初等學校兩相分離，採行的制度是總督府特別會計對二者的財政負擔均予補助。這種方式也適用在 1905 年日俄戰爭之後的樺太與關東州。⁽³⁾ 亦即，殖民地臺灣在初等學校設施上的分別就學，以及財政負擔上的共同就學，成為當時「外地」建立初等學校教育制度時的模範。

但是，在 1910 年日本合併之前的韓國，以長達三十多年歷史的日本專屬居留地，或是各國共同的居留地為中心，設有適用日本法令的居留民團及學校組合等公共團體，如同日本國內的市與町村一樣，從事初等學校教育等許多共同的、公共的事務和事業。因此，1905 年統監府設立之後，初等學校的就學年限與學齡兒童的就學率，已不遜於日本國內，國民皆學的目標在外國的居留地等地方也獲得實現。這是在殖民地臺灣等外地所未見的現象。

另一方面，在當時的韓國社會，初等教育施行的場域為本土固有的書堂，相當於日本江戶時代的寺小屋；近代的初等學校教育，自 1895 年的改革運動（甲午更張）以降，才剛開始在首都漢城及道廳所在地進行。因此，在 1910 年之後的殖民地朝鮮，涵括初等學校教育的地方制度，得先面對上述初等學校教育中朝鮮人與日本人之間既有的落差，而摸索其開展的方向。

日韓合併之前，日本人在韓國開始急速增加的契機為日俄戰爭。由於 1904 年日、俄二國開戰，除了日本的軍隊外，有許多民間人士前往韓國；這在相當程度上是受到國策之驅勵，因為日本政府一方面嚴格管制人民前往其他各國，同時又放寬及廢除航渡韓國的規定。一般認為，他們之中多數人是被日軍開發出來的後方市場所吸引。⁽⁴⁾ 如此一來，日本人在韓國的人數持續增加，他們不僅棲身於合法的外國人居留地，也開始在韓國各地公然非法居留。無疑的，這些人早就看穿韓國政府沒有趕走他們的實力。日本人在韓國的增加及其居留空間的擴大，是 1905 年統監府設立前後各地快速興建日本孩童就讀的小學校等設施之背景。

(3) 有關日本及其各個殖民地的教育事務之各種法令的比較，可參照關東廳內務局學務課所編的「關東廳·文部省·朝鮮總督府·台灣總督府 現行學事法規」，收於渡部學、阿部洋編，《日本殖民地教育政策史料集成（朝鮮篇）》（東京：竜溪書舍，1987），第 9 卷，無頁碼。《日本殖民地教育政策史料集成（朝鮮篇）》以下簡稱為《集成》。

(4) 外務省通商局編，〈韓國在留本邦人職業別表〉，《通商彙纂》（東京：不二出版，1989），明治 37 年（1904）第 21 號，頁 28-52。

為數眾多的日本人進入朝鮮王國及韓國，1905年韓國成為日本的保護國，隨著王妃被日本人殺害，國王於1907年被迫退位，韓國的民族主義日漸強化。在人們從事武裝抗爭的同時，對現狀感到憤慨而希冀透過教育力量打開政局的運動也開始萌芽。⁽⁵⁾除了當局獎勵學校的設立之外，來自歐美的傳教士們致力於學校教育，也確實發揮作用，但是眼前極為興盛的日本人初等學校教育，所造成的刺激或許更大。就像一把燎原之火那樣蔓延到各地，結果，雖然在設備、財政及教師等方面大都狀況不佳，各地卻在數年之間設立了二千多所私立學校。這些學校的設立無需經過任何行政手續，加以當時在韓國人校長之下安插日本人教監的各官、公立學校不受一般韓國人歡迎，結果反而促進私立學校設立的熱潮，或許也是不可否認的一項事實。

私立學校既然如此勃興，統監府當局乃透過制定「私立學校令」，要求必須回溯來取得其設立的核可，開始取締私立學校。當局所持的表面理由包括：由於私校大多依賴有志之士或富豪人家的義捐獻金，財務上未必能保持安定，開學不久旋告廢校的學校陸續出現；為了學校的設立而進行資金的強制徵收，導致有些地方發出不滿之聲；以及有人假借設立學校之募款名義而趁機活動，使得詐欺事件頻頻發生等。儘管如此，我們不能忘記許多私立學校在一般初等教育之外，也進行觸及國家權益的政治教育，從事反日民族主義的創造與再製，並透過當時流行的聯合大運動會等方式加以表現。⁽⁶⁾取締的結果，高達九成以上的私立學校的下場為廢校，其餘的私校在經過合併之後，也不得不接受日本人教師。

(二)新型的分別就學制

日本雖然合併了韓國，相對於日本人學齡兒童近乎全都就讀小學校，絕大部分的朝鮮人學齡兒童依舊未能接受近代學校教育。私立學校的統合與廢除更加拉開雙方的差距。在這種情況下，針對初等學校教育是否如臺灣和樺太般，將朝鮮人兒童與日本人兒童就讀的學校分開，或者進而連經營主體也應該分離，便成為問題的焦點。關於前者，在對大和民族的優秀性堅信不移的日本人之間，大和民

(5) 隈本繁吉，〈學政二關スル意見〉，收於渡部學、阿部洋編，《集成》，第69卷，頁50。

(6) 同上註，頁50。

族的後裔與所謂殖民地異民族的兒童共同學習，在教育上是無法想像的。而且，他們憂心忡忡地認為，若是認可共學，日本人兒童在多數的初等學校勢必將變成少數，容易損及日本人兒童的活力。因此，儘管財產、建築物、教師、職員的共有，照理講能節省不少經費，日本人與朝鮮人的共學卻遭到大多數日人官民冷眼相待。

另一方面，廢止因日韓合併而失去存在意義的居留民團後，浮上檯面的是積極的分別就學制度。居留民團廢止之際，對於民團議員的選舉等過去以來長久運作的自治制度究竟何去何從，大致上有二種相反的意見互相對立。其中一方希望對納編居留民團的一般地方團體，承認其擁有如居留民團般的自治權；另外一方則截然不同，強烈反對在殖民地朝鮮設置一般地方團體，並且不贊成當局認可其擁有自治權。殖民地朝鮮的眾多官民都捲入而熱烈議論，最後，朝鮮總督府內務部的自治限制論勝過多數人的自治擴大論。⁽⁷⁾ 至於其配套措施，為向來居留民團的公共事務和事業之中，由在韓日本人費時多年建立起來且佔居留民團財政大半的學校教育，不讓渡給一般地方團體，仍舊屬日本人所有。亦即，在都市新設公共團體性質的學校組合，連同過去在農村設立的學校組合，由其擔負起在朝鮮各地培養日本人兒童的學校教育事業。以上所述為 1914 年時的演變。

再者，朝鮮總督府當局先於 1911 年，為承擔朝鮮人兒童的初等學校教育事業，在每一個地方行政區劃的府和郡，設立以管轄區域內之朝鮮人為成員的一種擬制地方團體，是即公立的普通學校。

自居留民團廢止前的 1913 年 12 月至翌年 3 月，各地進行了大規模的地方行政區劃之廢除與合併。當局採行的措施為，13 個道維持原樣，但是將道之下的 12 個府、305 個郡，改成 12 個府、208 個郡；此外，府、郡之下的 4,322 個面改成郡之下的 2,522 個面。再者，1915 年時將鬱島郡改稱為鬱陵島，並將濟州郡改成濟州島。配合此種改變，二島的島司被賦予發布島令的行政命令權，以及兼任警察署長的職責。這是離島的特例。

同時，依據 1913 年的「府制」，創設府作為一般地方團體，其管轄區域為朝鮮總督府地方行政區劃下府的區域，並設立由官選的府協議會員所組成之府協議

(7) 朝鮮總督府內務部，《朝鮮地方制度改正二關スル意見》（京城：朝鮮總督府，1911），無頁碼。

會，以參與其運作。因此，就朝鮮人來看，在朝鮮人學齡兒童就學率只有2%的現狀下，在韓日本人不僅逃卸對朝鮮人兒童的初等學校教育普及之財政負擔，並透過將原本居留民團的部分債務過繼給一般地方團體等方式，強加多餘的負擔在朝鮮人身上，而且又用學校組合來承認與過去差異不大的地方自治。

(三)朝鮮人初等學校教育的實際狀況

在積極的分別就學制下，日本人學齡兒童就讀尋常小學校（六年制）的情形非常徹底，相對於此，朝鮮人學齡兒童進入尋常普通學校（三至四年制）的就學率則相當低。若將在書堂上學的兒童除外，觀察自1910年合併至獨立運動發生的1919年十年間的就學率，可知1910年為1.1%，1911年為1.0%，1912年為2.2%，1913年為2.5%，1914年為2.8%，1915年為2.9%，1916年為3.3%，1917年為3.7%，1918年為4.0%，1919年為3.9%。這些數字為全國平均數，理所當然的，在都市與農村之間，以及在男孩與女孩之間有很大的差異。實際上，1919年農村的學齡女孩之就學率即低於1%。(8)

朝鮮人初等學校教育之所以不振，背後的原因至少有以下二點。第一點是日本國內不斷要求朝鮮的財政自立。朝鮮總督府的財政光靠徵收自朝鮮半島的國稅收入並不足夠，必須暫時依賴日本帝國一般會計在某種程度上的挹助。但是，在投入莫大戰費之日俄戰爭後，日本的財政狀況依舊艱困，以即將自立的臺灣總督府特別會計為前例而設計的朝鮮總督府特別會計，最初即被強烈要求早日達成財政自立。是故，對將目標訂在朝鮮總督府創立第十年的1919年便要財政自立而進行行政與財政整理的當局來說，需要長期支付可觀財政支出的朝鮮人初等學校教育之振興，因此被列為次要的考量了。

其次，第二點是關於朝鮮人的學校教育，一般認為最初即基於下述的方針實行。

朝鮮民族的教育應著力之處……暫且以初等教育與職業教育為限，其事理應甚明白。

(8) 朝鮮總督府學務局，〈朝鮮人學齡兒童就學ノ狀況〉，收於渡部學、阿部洋編，《集成》，第17卷，無頁碼；以及朝鮮總督府學務局，〈朝鮮教育問題管見〉，收於同上註，第28卷，頁317。

第一 初等教育主要作為普及日語的機關，要避免急速進展，專以設立在舊慣之上符合人民程度的簡單設施，至於其學科亦盡可能減少，制定單純的科目，且必須避免國內的分科主義。而且，內容應留意採用極為實際的課程，以農業為主，多增加有關商工業的實用教材……以養成憑藉自力即可安穩生活之良順的帝國臣民。

第二 職業教育之目的在於繼承初等教育並加以完成。……對日本帝國的統治形成最大障礙的挑戰恐怕在於……民族的自覺心。如是，今後教育的措施最需留意此點，致力勿使民族自覺心覺醒，可說是極為要緊的事。……有一部分的同化論者，希望比照日本一樣設立各種高等的學校，企圖在文化上能有急速的發展，然此不惟徒然使他們更加陷入生活困難，影響所及，甚至可能危害帝國和平……。(9)

因此，朝鮮總督府在上述的情況與方針下，對於朝鮮人的初等學校教育，除1912年為止在各府、郡設置一所公立的普通學校之外，並沒有進行可觀的措施。要附帶說明的是，1911年就學率低落，是因為取締私立學校的緣故，⁽¹⁰⁾而1912年就學率增加，則是每一府、郡設一公立的普通學校政策之結果。

三、地方制度的整備與初等學校教育

(一)地方制度改革與公選制

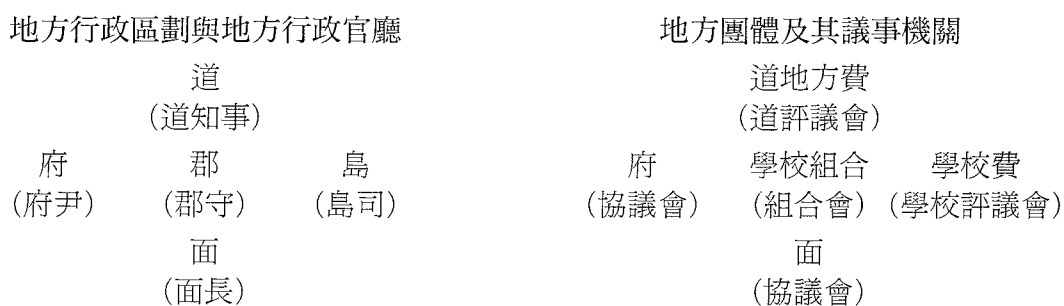
1919年朝鮮的獨立運動引起海內外迴響之後，朝鮮統治的方式大受質疑，寺內正毅統監以降的所謂武斷統治遭到了攻擊。於是，「朝鮮總督府官制」與各種法令遂進行修改，在此擬針對涵蓋初等學校教育的地方制度之改變加以回顧。

首先，在地方行政上，隨著憲兵隊司令官主宰的憲兵警察制之廢止，各道知事接管向來與一般地方行政官廳同時並存的地方警察行政，包括各道警察部與警察署。也就是廢止了惡名昭彰的憲兵警察制，而引進一般警察制度。其次，針對

(9) 〈教化意見書〉，收於渡部學、阿部洋編，《集成》，第69卷，頁35-40。

(10) 古川宣子，〈併合前後の私立学校狀況：統監府・總督府の政策との関連で〉，收於朝鮮史研究会編，《朝鮮史研究会論文集》（東京：朝鮮史研究会，1996），第34集。

地方制度另一個面向的地方自治，也謀求制度上的改進。亦即，除了多少強化府與面二個地方團體的機能，也一改過去而設置道地方費與學校費二個地方團體。同時，在既有的府協議會之外，新設面協議會、道評議會及學校評議會，作為聽取民意的新窗口。（請參考圖一）這種地方制度的改變，是新總督齋藤實所謂文化政治的主軸之一。



圖一 地方制度略圖(1920年)

道地方費與學校費是地方團體的一種，起源於1901年根據「北海道地方費法」而設立之北海道地方費，後來也曾在朝鮮和臺灣的地方制度中出現；是權能被限定在由公家費用負擔的次等性的地方團體。在此稍微解釋一點，第二次大戰之前，雖然有作為地方行政區劃的北海道，由國家的地方官廳之北海道長官加以管轄，但與其他府縣不同的是，並不存在名為北海道的地方團體。⁽¹¹⁾

府的地位相當於日本國內的市，根據1914年實施的「府制」設立了府協議會，而向來由官方選派的府協議會員的選任，因1920年地方制度的改革，變成公選制。此外，面也設立了面協議會，將向來由總督指定的面協議會員，改為公開選舉。因為有著比較多數的日本人住民，使得大抵由日本人地方官擔任首長的府與指定面的公選制，成為僅次於學校組合（全由日本人組合員所構成的地方團體）的組合會議員之公選，是朝鮮人與日本人均可競爭的地方選舉之濫觴。因此，當局在引進府與指定面的公選制度時，格外細心注意。亦即為使日本人選舉人的人數不低於朝鮮人選舉人，便設法限定選舉資格，同時也採取動用地方官解散、停

(11) 村上恭一，〈北海道制の制定を要望す〉，《地方行政》6月號（1934）頁10-14。在此提出說明的是，北海道作為地方團體，在法制上係隨著1946年9月「北海道會法」與「北海道地方費法」之廢止，以及府縣制被修改之後而產生。當時，向來的府縣制被改為道府縣制。

會等制裁手段。再者，改頭換面的學校費也設立了學校評議會，其會員在各府由朝鮮人選舉人直接選舉，在各郡、島則由朝鮮人面協議會員間接選舉，組成學校評議會。

不過，朝鮮總督府當局之所以廣泛設置地方議事機關，並非只爲了有助於打破朝鮮政局的封閉情況這種單純的效用論。包括議事機關的設置等整修地方團體的門面，還有更爲切實的理由。當時朝鮮總督府的財政，不僅因爲廢止憲兵警察而必須大量採用一般警察官，同時也須用以緩和各民族差別，朝鮮總督府的預算又得一一通過大藏省的審查與帝國議會的協贊，預算的獲得與金額的增加實在煞費苦心。因此，朝鮮總督府不避開這種審查，反而藉著不需請求協贊、更進一步動員地方財政的方式，將向來以朝鮮總督府預算辦理的事務和事業的一部分，轉由地方團體去承擔，而全心投入各種新的行政與財政需求。如此一來，對朝鮮總督府當局而言，不但可減省爲獲得預算所耗費的心力，也能提高事務和事業的自由度。爲此，地方團體必須擁有法人資格，而參與運作的住民代表機關之存在，也就有其必要性。

這種情形也可以用來說明明治大正時代職司警察、建設、民生等事務和事業的內務省與府縣等地方團體之間的關係。因爲昭和初年已經膨脹到幾乎凌駕帝國一般會計的地方財政，基本上雖然是來自國家的委任事務增多之緣故，但是也可說是內務行政想要避開大藏省審查與帝國議會協贊的特性所致。

(二)初等學校教育與學校費

1920年時，在日本人的學校組合之外，府、郡、島的層級設立了作爲地方團體之學校費，爲的是朝鮮人子弟的初等學校教育。學校費的歲入預算如表一所示，大略可分成學費與學校費賦課金的自主收入，以及來自朝鮮總督府與道的補助金收入。1927年時，一直造成就學兒童的家長沈重負擔之學費⁽¹²⁾及學校費賦課金被減輕，相對的，道地方費補助金則大幅增加。在日本國內，根據1900年修改的「小學校令」，小學校的學費原則上已被廢除。

從財政規模增加的情況也可以窺知，1919年的獨立運動之後，朝鮮人學齡兒

(12) 鈴木武雄，〈朝鮮の地方財政に就て（五・完）〉，《都市問題》6月號（1931），頁74-76。

表一 學校費(公立普通學校)的歲入預算

	學費	賦課金	補助金	其他	歲入合計
1915 年度	43,857	53,568	502,469	····	1,150,661
1919 年度	118,974	527,716	1,151,995	····	2,514,290
1920 年度	147,381	4,377,223	1,986,962	····	8,143,891
1921 年度	274,936	4,766,945	2,843,109	····	10,385,845
1928 年度	3,027,991	3,107,298	6,024,836	····	14,458,455
1932 年度	2,810,807	3,202,157	6,354,703	····	14,135,170

資料來源：朝鮮總督府，《朝鮮總督府統計年報》（京城：朝鮮總督府，1932），頁碼不詳。

童就學率的上昇比起過去的確驚人。其不斷上昇的情形如下：1920 年為 4.6%、1921 年為 6.8%、1922 年為 10.1%、1923 年為 13.2%、1924 年為 15.7%、1925 年為 16.2%、1926 年為 17.6%、1927 年為 17.9%、1928 年為 18.3%、1929 年為 18.6%、1930 年為 18.5%、1931 年為 18.7%、1932 年為 18.9%、1933 年為 20.6%、1934 年為 23.0%、1935 年為 25.0%、1936 年為 27.8%。

1920 年代前半期的逐年增長，是朝鮮人初等學校教育政策修改的結果，也是新標榜之文化統治的成果。而其後的緩慢成長，推測是國內外長期經濟不景氣等原因所致。至於 1933 年以降的再度增加，乃是由於底下的幾項因素。第一、繼 1932 年的農山漁村振興運動之後，為了對原本在初等學校教育中易被忽視的農山漁村地域之學齡兒童實施簡易的一般教育，自 1934 年起在各地設立授課期限 2 年的簡易學校。第二、九一八事變之後的 1932 年以降，朝鮮的經濟好轉，有短暫的好景氣。第三、隨著包括引入一般所得稅的稅制改革，學校費國庫補助使學費得以減少。

(三)地方團體的自治權

1920 年的地方制度改革，使各地方團體具備像地方團體的門面，至於其議事機關，則是官方從直接或間接公選出的多數候選人中選任而組成。其後於 1930 年的地方制度改革中，在歷來的道地方費改為道、道評議會改為道會的同時，也決定道會作為議決機關。此外，府所屬地域的學校組合與學校費為地方團體的府所

吸收合併，另將二者以特別會計處理，並決定改府協議會為府會，作為議決機關。再者，原本的指定面改稱邑，並設置議決機關之邑會。不過，只有朝鮮人的學校費及朝鮮人佔絕對多數的面，雖然也引進了公選制度，不過學校評議會與面協議會作為諮詢機關的地位依舊沒有改變。尤其是各地方官兼任其所轄區域內之地方團體的議事機關之議長，這種自 1914 年「府制」實施以來的舊規也繼續維持。

不論如何，殖民地朝鮮的地方制度或多或少有所改進，在此擬從地方團體的構成要素，也就是從住民與區域的角度來觀察其擁有的自治權。

住民要被賦予選舉權，必須先具備一定的資格條件，在日本國內亦然，第一項門檻即為納稅的額度。具體而言，只有繳納朝鮮總督指定的地方稅每年五圓以上者，才被賦予選舉權。附帶一提，近代日本的地方制度將擁有選舉權與被選舉權資格的住民稱為公民，而由公民投票進行的選舉稱為公選。

按照這種標準，朝鮮的地方選舉究竟有多少住民符合上述的資格條件呢？表二是 1920 年第一屆統一地方選舉的資料，顯示僅有極少數的住民被賦予選舉權。再看 15 年後第六屆統一地方選舉資料的表三，可知此一期間朝鮮人的選舉權並無多大的進步。至於在日本國內，因為 1925 年男子普選制度的實現，住民、國民之中約有 20% 的人擁有地方選舉、眾議院議員選舉的選舉權。

接著，對於地方團體的施政權所及之區域，特就其與朝鮮總督府的一般地方行政區劃之間的關係加以討論。地方團體的區域係由朝鮮總督的最高行政命令「制令」（在臺灣為律令）所規定，見諸於「道制」、「府制」、「邑面制」等制度，至於一般地方行政區劃的根據，則規定在勅令性質的「朝鮮總督府地方官官制」當中，不管實際如何，二者在性質上完全不同。然而，朝鮮的地方制度規定，地方團體的區域從屬於一般地方行政區劃，後者之依據為朝鮮總督府地方官官制；地方團體不許參與本身區域的設定和變更，又隨著朝鮮總督府一般地方行政區劃之變更等因素，部分區域不僅要轉讓給其他地方團體，也有某些情況是整個被編入其他地方團體當中。這很像「北海道地方費法」、「北海道一級町村制」、「北海道二級町村制」等特例地方制度的規定方式，而與其他日本國內有關地方自治的法律，如「府縣制」及「市制町村制」等，關係適成完全相反的對比。⁽¹³⁾

(13) 井坂圭一郎，《邑面制精義》（東京：帝國地方行政學會，1933），頁 21。

表二 1920年統一地方選舉的選舉人數(佔住民比例)

	府協議會員	指定面協議會員
朝鮮人	1.17%	0.79%
日本人	3.60%	2.77%
平均	1.91%	1.18%

資料來源：朝鮮總督府內務局，《改正地方制度實施概要》(京城：出版者不詳，1922)，頁15-17。

表三 1935年第六屆統一地方選舉的選舉人數(佔住民比例)

	府會議員	邑會議員	面協議會員
朝鮮人	2.40%	1.55%	1.55%
日本人	12.30%	9.16%	9.81%
平均	4.63%	2.46%	1.62%

資料來源：松岡修太郎，〈昭和十年朝鮮地方選舉概觀〉，《都市問題》9月號(1935)，頁92-96。

四、結論

經由以上對殖民地朝鮮的地方制度形成之回顧，以下將提出三點作為本文的總結。

第一，在臺灣、關東州、樺太及朝鮮等日本帝國的殖民地，其地方制度之建立，基本上是以明治時期北海道和沖繩的特殊地方制度為取法對象。具體而言，朝鮮的地方制度是依據「市制町村制」的特殊條款、「島嶼町村制」、「沖繩區制」、「北海道區制」、「北海道一級町村制」、「北海道二級町村制」，以及府縣制的特殊條款、「北海道會法」、「北海道地方費法」等法令、條款而制定，以落後諸法令的改革與進步數步的形式，可說是以漸進的速度追在其後。統領朝鮮版籍的朝鮮總督，其職務與權限或許也可以比作是明治初年的北海道開拓使吧！另一方面，朝鮮的地方制度並非只有這種後進性，從制度本身進化的面向來看，也含有領先性。指定面制度是一個很好的例子，戰後日本的政令指定都市之設計即與此有關。在內務省和帝國議會的干預之外廣泛保有自由、超然行政的空間，對朝鮮總督府當

局來說，更容易進行制度上的實踐。

第二，朝鮮的地方制度有朝鮮特有之一面，是在日本國內和其他外地所看不到的面向。最明顯的特徵是初等學校教育的學校費與學校組合之存在。這些當然是因為其事業團體的性格頗強，以及其歲出預算超過行政末端的邑面之故；後者有一大半的歲出預算耗費在人事費用上。2,300多個邑面不能從事對日本國內的町村來說最重要的公共事務和事業——初等學校教育，且除了一部分的邑之外，幾乎也沒有餘裕著手公共事業，實質上與其說它是地方團體，毋寧更接近於只是道和郡、島的地方行政事務之下層機關。這種不將初等學校教育的事務和事業假手欠缺地方公共團體實質的邑、面，而是在府、郡、島的層級實施的作法，延續到第二次大戰之後韓國的地方教育行政制度。

第三，對於制定朝鮮地方制度主要的參與者，筆者想要加以回顧。在殖民地朝鮮，相當於「市制町村制」和「府縣制」的這兩種法律，係由制令所規定，在其制定之際，必須先經過法制局的審查，然後送交閣議決定。在制令案的立案上，關於該案的架構會依據各種官制，有時需請求內閣總理大臣、拓務大臣及內務大臣的理解，但是以下各案卻可窺見廢止居留民團後的「府制」案、引進公選制度等之1920年的地方制度改革案，以及其後的議決機關之設置案等，均涉及了統治的技術。而且，除了朝鮮總督府設置後不久的一段時期之外，一直都是由內務官僚在指導。陸軍即使在1920年之前的武斷統治時期，雖和警察共同從事法令的實施與運作，但是在立案的過程中，其影響力並不像一般所想的那麼大。在這種狀況之下，對朝鮮總督府當局來說，諸如地方制度等牽涉制令修改的制度要制定時，箇中最大的難關就是法制局的審查。這種審查不僅止於對日本國內與殖民地既有法令之整合的確認等法技術層面之審查，實則更深入到關於殖民地統治方針之政策判斷。(14)

定稿日期：2007.11.20

(14) 不著撰人，〈面制余談〉，《朝鮮》，昭和6年1月號（1931），頁154。

引用書目

不著撰人

1931 〈面制余談〉，《朝鮮》1: 154。

井坂圭一郎

1933 《邑面制精義》。東京：帝國地方行政學會。

古川宣子

1996 〈併合前後の私立学校狀況：統監府・總督府の政策との関連で〉，收於朝鮮史研究会編，《朝鮮史研究会論文集》，第34集。東京：朝鮮史研究会。

外務省通商局（編）

1989 《通商彙纂》。東京：不二出版。

村上恭一

1934 〈北海道制の制定を要望す〉，《地方行政》6: 10-14。

松岡修太郎

1935 〈昭和十年朝鮮地方選舉概觀〉，《都市問題》9: 91-107。

国立教育研究所（編）

1974 《日本近代教育百年史4 学校教育》，第2冊。東京：教育研究振興會。

眾議院

1985-1988 《帝國議會眾議院委員會會議錄》，明治篇。東京：東京大学出版會。

朝鮮總督府

1932 《朝鮮總督府統計年報》。京城：朝鮮總督府。

朝鮮總督府內務局

1922 《改正地方制度實施概要》。京城：出版者不詳。

朝鮮總督府內務部

1911 《朝鮮地方制度改正ニ關スル意見》。京城：朝鮮總督府。

朝鮮總督府學務局

1987 〈朝鮮人學齡兒童就學ノ狀況〉，收於渡部学、阿部洋編，《日本植民地教育政策史料集成（朝鮮篇）》，第17卷，無頁碼。東京：竜溪書舍。

1987 〈朝鮮教育問題管見〉，收於渡部学、阿部洋編，《日本植民地教育政策史料集成（朝鮮篇）》，第28卷，頁317。東京：竜溪書舍。

渡部学、阿部洋（編）

1987 《日本植民地教育政策史料集成（朝鮮篇）》。東京：竜溪書舍。

隈本繁吉

1987 〈學政ニ關スル意見〉，收於渡部学、阿部洋編，《日本植民地教育政策史料集成（朝鮮篇）》，第69卷，頁50。東京：竜溪書舍。

鈴木武雄

1931 〈朝鮮の地方財政に就て〉（五・完），《都市問題》6: 63-83。

Local Authorities and Elementary School Education in the Colonial Days of Korea

Jaeho Kang

ABSTRACT

In administering Korean elementary education, the Chosen Government-general (Chosen sotokufu, established in 1910) followed a unique colonial policy by segregating Korean school children from Japanese school children. Under such a segregation policy, Japanese and Korean pupils had separate classrooms, and the education budgets were also funded separately. In other words, Japanese and Koreans provided for the education of their children with their own respective resources. Such a practice started in 1876 when Japanese merchants first came to reside in Korea. The then Japanese Colony Councils in Chosen/Korea, including Kyoryumindan and Nihonjin-kai, raised their own funds to provide education for Japanese school children throughout Korea. This kind of unique education system was not to be seen in Taiwan, Sakhalin or Manchuria.

Japanese School Councils (Gakkokumiai) were composed of Japanese residents who managed their schools autonomously and provided faculty, books, and other essential services for their elementary pupils. On the other hand, the School Funds (Gakkohi) were composed of native Koreans, who administered and provided generally poor services for the Korean children until the end of the Japanese colonial rule. A substantial number of Korean children missed elementary school education due primarily to the insufficient funds and also because of the lack of autonomy. Constant interferences by such special local authorities as cities (fu), towns (yu) and villages (men) tended to weaken the effectiveness of general education.

Keywords: the Government-general of Chosen, elementary school education, the Japanese Colony Council, the special local authorities.