

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所



碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

日本統治下臺灣教育政策之制定過程

— 以 1919 年第一次《臺灣教育令》為例 —

The Education Policy-Making Process in Taiwan under Japanese Rule

– The First Education Rescript of 1919

明石 麗子

Reiko Akashi

指導教授：曾建元 博士

邱榮舉 博士

Advisor: Chien-Yoan Tseng, Ph.D.

Rong-Jeo Chiu, Ph.D.

中華民國 103 年 7 月

July 2014

謝辭



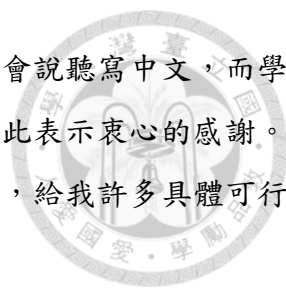
歷時三年光陰，總算完成碩士論文，充滿淚水與驚喜的留學生活也將告一段落，離開熟悉的校園，離開可愛的臺灣。而在這段挑戰自己極限的日子，我更加體認到許多事是無法靠自己獨立完成的，往往需要別人的幫助。此時此刻，心中滿懷感恩。

衷心感謝熱情的指導教授：邱榮舉博士，老師啟發我對日治時期臺灣政治史領域的興趣，不論學術知識或研究觀點，老師均不吝給予指導，並一直鼓勵我。記得三年前在國發所的第一堂課中，老師對聽不懂中文，心裡感到著急的我溫柔的說：「一步一步來」，而這句話成為我留學第一年最苦時候的支柱。老師的恩情我一輩子也不會忘記，謹向老師致上最高的敬意。

從政治跨領域到歷史研究，我碰到許多問題，感謝另一位指導教授：曾建元博士為我指點迷津，令學生獲益良多。而在論文題目形成的初期，老師親切的邀約，讓我有機會與老師接受日治時期教育的爸爸與媽媽互動，兩位長輩的支持是我論文寫作的動力之一，不勝感激。

同時，我亦十分感謝兩位口試委員，劉碧蓉老師與陳君愷老師，兩位老師從歷史學的觀點出發，給予我寶貴的修正意見。此外，劉老師和陳老師更以他們早年的留日經驗，以過來人的身分期勉晚輩，不要害怕、勇敢克服一切問題，在此一併致謝。

除了老師之外，這本論文的完成也得力於所上同學的幫助，你們的存在給予我精神上、寫作上的相當大的支持，重要時刻你們從不缺席，因此，我的感謝之意非單一句謝謝就能完整表達。我們班的情誼最高！首先，謝謝林冠妘特別撥出時間幫我審視研究架構與論文內容，跟我討論想表達的語意，以嚴謹的態度挑出論文的問題，使我更能妥善思考論文的走向。另外，非常感謝蔡芷欣，帶我進入政治組的研究室，介紹我認識這麼棒的夥伴。翻譯是這篇論文中的一大難題，不少日文文獻的用詞在中文裡並無對應用法，而芷欣總不厭其煩的一一協助我解決，因為有妳，我才得以克服這道門檻。謝謝劉恬伶，在碰到電腦技術的問題時，耐心陪我搜尋解決方法，使我能將論文順利完成。碩士生涯的後半段，若沒有妳的支持，我無法過得這麼充實。感謝陳翊軒的關心，時時提醒我該加緊腳步完成論文，一起早起拼論文、面對老師給我們的考驗，辛苦卻令人回味再三。謝謝林裕盛，在我需要幫忙的時候盡力協助，在活大前嘻嘻哈哈吃冰淇淋，互相加油打氣，是我人生中的美麗時光。還有感謝楊政華，雖然我們的「人生好苦喔～」，但我相信有一天我們各自能夠達成目標！與你們度過的兩個寒暑，點滴在心頭，將是我此生最甜美的回憶之一。



最後，感謝黃宣瑜學姐這三年來的關心和協助，一開始我完全不會說聽寫中文，而學姐在每一份的報告及論文寫作上，一直不厭其煩的幫我修飾、潤稿，在此表示衷心的感謝。還有，謝謝松倉千賀學姐，在論文成形的過程中，協助我思考論文方向，給我許多具體可行的建議。

碩士三年的時間，受到許多師長、學長姐、同學、學弟妹的照顧，在此，致上我最深的感謝。有緣來到臺灣與大家相逢，感受到臺灣才有的熱情。大家的樂意幫助、熱情友誼，我會永遠留在心裡。

台湾への大学院留学にあたって一身に支えて下さった石橋俊一さん、未知の世界に挑戦する機会を与えていただき、また温かく見守っていただいた事に心の底から感謝致します。まだまだ未熟者ですがこのご縁を活かして、またこの経験を糧として立派な人間になれるよう努力を尽くして参ります。

そして常に厳しくどんなことにも向き合えるように育ててくれたお母さん、何気なく気遣ってくれるお父さん、いつもいつも支えてくれる最大の理解者であるお姉ちゃん、私が日本にいない間に急に成長した弟に改めて感謝の気持ちでいっぱいです。家族の理解あってこそ自分の今があると思います。これからは私も少しでも家族に頼りにされる存在になれるよう、頑張ります。

苦しかったこの3年間、日本から応援し、励まし、また支えて下さったすべての方々に心から感謝します。悔しい時、悲しい時、寂しい時、みなさんの言葉に支えられてきました。こんなに温かい経験ができことも、留学して良かったと思える事のひとつです。帰国した後、きちんと恩返ししていけるよう、人として優しい気持ちをもって、更に更に精進して参ります。これからも、どうぞよろしくお願い致します！

本当にありがとうございました。

明石麗子

於國家發展研究所 109 研究室

中華民國 103 年 7 月

摘要



本論文藉由 1919 年第一次《臺灣教育令》政策制定過程，試圖瞭解日治時期臺灣教育政策之決策機制。以公共政策階段論之觀點分析制定過程，包含問題認定、政策規劃以及政策合法化，並觀察日本中央政府與臺灣總督府的互動關係。

統治初期，日本採取漸進主義，順應現實需要制定機動性高且彈性的「無方針主義」，然隨辛亥革命的發生及推動理蕃政策等因素，縱使總督府不願在殖民地培育知識份子，現實迫使總督府必須對無方針主義進行調整，回應臺灣人對愚民政策的不滿，以此換取仕紳協助。臺灣教育制度法制化便在此脈絡下，因臺中中學校的設立出現制定的曙光。

本研究發現，戰前日本在天皇制下，內地與殖民地形成「中央集權—地方(臺灣總督府)」之關係。臺灣總督雖掌握行政、立法與司法等三權，但由於稟議制度與《臺灣總督府官制》中規定中央政府對總督府有監督權，臺灣總督在教育政策上並非決策主體，而是由中央政府機關掌握，展現「圓臺模式」之型態。此型態尤其突顯內閣法制局與樞密院之影響力，其運作機制是由上而下貫徹權力。但值得注意的是，此時的由上而下並不代表統治結構上最高決策者參與政策過程，發揮領導力。

關鍵詞：同化主義、臺灣教育令、政策制定過程、臺灣公立臺中中學校、日治時期、教育政策

Abstract



This research aims to understand the education policy making mechanism in Taiwan under Japanese Rule through the policy making process of the first “Education Rescript(臺灣教育令)” in 1919 .The development procedures were analyzed from the perspective of public policy stage theory, including problem identification, policy planning and policy legalization, while the interactive relationship between the Japanese central government and the Governor-General Office of Taiwan was also observed.

At the early stage of the rule, Japan adopted incrementalism and conformed to the needs from reality with the “non-principle policy”, which was featured with high flexibility and mobility. After Xinhai Revolution and the promotion of the “Aborigine controlling policy(理蕃政策)”, the social reality forced the Governor-General Office to adjust the “non-principle policy” although it was not willing to nurture intellectuals in the colony. This was a response to the Taiwanese’s discontent toward obscurantism and an exchange for help from the Taiwanese gentry. The dawn of the legalization of the education system in Taiwan occurred in such historical context after the establishment of Taichung High School seemed to be in the hope.

It was discovered in this research that under the Emperor System of Japan(天皇制), prewar Japan and its colony had formed a relationship of “centralization - local (Governor-General Office).” Although the administrative, legislative and judicial powers were on the hand of the Governor-General Office of Taiwan, yet the “bottom-up decision making process(稟議制度)” and the “Official system of Taiwanese Governor-General Office(《臺灣總督府官制》)” stated that the central government has the right of supervision over the Governor-General Office, and the latter was thus not the decision-making body over educational policies but the central government, which showed a “truncated- pyramid system(圓臺模式)”. This model particularly highlighted the influential power of the Cabinet Legislation Bureau and the Privy Council. The operation mechanism was to perform power vertically. It should be noted that the vertical influence did not represent the participation and leadership in the policy-making process of the top decision-maker within the governance structure.

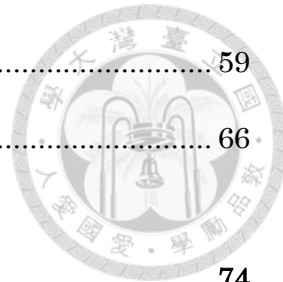
Keyword : assimilation, Education rescript of 1919, policy making process, Japanese colonial era, education policy

目 錄



口試委員會審定書	I
謝辭.....	II
中文摘要.....	IV
英文摘要.....	V
圖目錄.....	VIII
表目錄.....	IX
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與研究目的.....	1
第二節 重要概念、文獻回顧與研究問題.....	3
第三節 研究架構、研究途徑、研究方法及論文結構.....	19
第二章 同化教育政策之背景與演變.....	23
第一節 「稟議」與決策制度.....	23
第二節 統治初期臺灣教育：1895年~1919年.....	31
第三節 臺灣公立中學校官制問題.....	44
第三章 1919年第一次《臺灣教育令》之政策過程分析.....	49
第一節 問題認定.....	49
第二節 政策規劃.....	51
第三節 政策合法化.....	53

第四章 1919年第一次《臺灣教育令》之分析	59
第一節 1919年第一次《臺灣教育令》之特徵與原由	59
第二節 日本教育政策之決策機制	66
第五章 結論	74
第一節 研究發現與結論	74
第二節 後續研究建議	75
參考文獻及相關書目	77
附錄	85



圖目錄



圖 1 帕克 (Robert Ezra Park) 的「種族關係循環論」	6
圖 2 同化政策之雙重性	11
圖 3 政策受益者	14
圖 4 細谷千博的「圓臺模式 (truncated pyramid system)」	18
圖 5 本論文研究架構圖	20
圖 6 大日本帝國憲法之下日本本國的統治結構	26
圖 7 稟議制度	28
圖 8 1897 年臺灣總督府官制之體制	29
圖 9 律令之決策流程	30
圖 10 日本帝國體制之結構	33
圖 11 1919 年第一次《臺灣教育令》決策者之間的對立關係圖	71
圖 12 1919 年第一次《臺灣教育令》教育政策之決策機制	71
圖 13 戰前殖民地教育政策之統治結構特徵	73

表目錄



表 1 高登 (Milton Myron Gordon) 的「同化階段論」	7
表 2 留學日本的臺灣學生數	45

第一章 緒論



第一節 研究動機與研究目的

一、 研究動機

臺灣—自 1987 年解除戒嚴以來，已經被各國承認是為民主主義國家之一，有著安定且成熟的社會形態、民性勤勞、高教育素質。尤其李登輝（1923~）總統執政十年期間，慢慢推動與過往執政者完全不同的民主主義體制。值得注意的是，其所採用的是盡量減少在政治變革過程中產生混亂之手法。借用張鴻銘（1959~）的說法，「歷史是鮮活的、流動的、連續的，就像是一條滔滔不絕的長河」。臺灣民主化演變的過程相當成功，其過程臺灣人民克服了被日本統治的陰霾、二二八事件、白色恐怖時代，挑戰國民政府的威權體制。身為外籍生的本人也許無法真正了解臺灣人的情感，但是設身處地地為臺灣著想這一連串歷史脈絡，即便難以全面，但希望盡可能理解與貼近臺灣人民心裡所隱藏的掙扎與苦惱。

從今天臺灣的觀點來看，日治時期的臺灣可說是臺灣史的關鍵時期，因為若以正面評價而論，這段歷史形塑出臺灣社會的「獨特性」。日本統治臺灣，對於臺灣近代化的建設具有一定程度的貢獻，然即便予以積極的評價，並不能掩蓋殖民地統治的壓迫與剝削的事實本質。一直以來，在日臺雙方常聽到「日本的統治給臺灣帶來很多基礎建設，包含經濟、心理、社會等層面」這一類肯定日本殖民統治的說法，例如，日本殖民統治時期給臺灣人民帶來的近代式義務教育是臺灣戰後發展的基礎之一；但這些言論多大程度接近事實？或是其討論背景、角色、心態與情感等都值得進一步思考。

臺灣曾受日本強烈的帝國主義色彩政策的統治。在政治上，由於採行極為專制的統治方式，因而政治自由度大體上是不存在的。但是，臺灣知識份子受到了日本本國的大正民主思想跟世界民族自決潮流的影響，在惡劣的政治環境下，仍標榜「臺灣是臺灣人的臺灣」，引起要求內臺差別待遇的廢除、提倡高度地方自治等合法訴求的民眾運動之開展。日本統治下的臺灣人民為何有必要申訴權利的平等呢？我認為此原因在於日本對臺灣充滿矛盾的「同化」政策。

總之而言，基本上研究日治時期的歷史學者間，關於日本殖民統治政策的特徵有著以「同化主義」為基礎，此日本同化政策就是徹底推行「皇民化」的一般共識。不過，透過日本殖民統治的相關課題，可發現日本統治政策最嚴重的問題就是此理念與實際政策的乖離。所謂的「六三法」宣告，臺灣做為日本的一塊殖民地，法制上相對於殖民母國；乃明確屬於一塊「異域」——內地之外領土之內的特殊性地方，就是「外地」，但卻意識形態上標榜「內地化」。

另外，實際政策上，不僅是教育、衛生習慣、道德觀、宗教觀等社會生活一般的強制融合，而且持續著雇用機會不平等、憲法不適用、政治參與權不賦予等政治權利上的差別，由中明顯表示日本同化政策的「雙重性」。其「雙重性」與施政的矛盾，導致所有的不平等對待。本人認為臺灣人民雖然出生於日治下的臺灣，接受日本教育，但卻沒有被完全同化，也無法成為純粹的中國人。促使這些臺灣人對自己存在的認同充滿苦惱，漸漸形成「臺灣意識」的萌芽。因此強制性的皇民化運動，使臺灣人越加意識到「我們（臺灣）」與「你們（日本）」之間的明顯差異，因而推動一連串的政治運動。因此，本論文希望透過同化教育政策的政策之過程分析，探討日本對臺灣所要求的「同化」的實質。

對日臺雙方而言，給予日本 50 年統治客觀又正確的評價是一件複雜也困難的事。很遺憾日本戰後一直到現在，對殖民地統治的一般共識評價是「肯定性」的，面對歷史真相的態度幾乎很少看見。隨著全球化的快速發展，東亞區域在政經關係上也益發密切，但最終仍避不開「歷史認識」的問題，則日本該如何面對自己的歷史事實亦是值得關注的重點。

二、 研究目的

本研究主要的目的是從公共政策理論的政策過程分析的途徑，並以《臺灣教育令》為例，試圖瞭解日治時期臺灣教育政策是如何形成的，過程中有哪些因素會影響其形成過程並促成《臺灣教育令》的制定。

為達以上的目的，本論文擬將焦點放在初次規定臺灣教育基本法的《臺灣教育令》之政策過程上。關於日治時期的同化主義與教育政策，一直以來雖有許多人研究，但焦點沒有落在公共政策的政策過程途徑上。本文欲觀察實際政治上，日本中央政府和臺灣總督府的互動關係。

第二節 重要概念、文獻回顧與研究問題



一、重要概念

(一) 同化

分析日本殖民地政策時，無法避免的問題就是如何去理解「同化政策」統治方針之問題。日本對臺灣的所謂「同化政策」，為何這麼難以理解？為何其意識形態這麼模糊？本文認為，為了把握當時同化政策的實體，應該要注意「時代」、「思想基礎」以及「研究領域」之三點。譬如說，關於日本戰前為統治政策的「同化」概念，值得注意的是其詞彙內涵的意思與意圖，不論當時的日本中央政府、學者、政治家或是臺灣當地的總督府之間的認識，都是各式各樣且各不相容的。其內容竟然沒有一定的定論。

當時殖民地統治方針，實際上是環繞著國際關係的複雜、國內政治利害關係的對立、以及特殊的時代思維等眾多因素而變化多端。所以沒有辦法取得整體性的任何共識。隨人、隨地、隨時期的不同，關於「同化」的解釋千變萬化。因此對當時殖民地支配者而言，「同化」概念包含的意思相當曖昧，這使得戰後研究者更難以定義其詞彙的含意。所以理解日本殖民地思想的「同化」時，應該緊握「時代」與當時的「思想基礎」。

首先，本文對於「同化政策」之定義係「透過日本國法制、語言與風俗習慣之普及，並鼓勵日臺通婚，企圖使殖民地社會與人民的文化、生活，甚至思維以及內在精神，完全認同日本之政策。其終究目的為，培養殖民地人民對日本國體的忠誠與融合親善之思想情感。」

在歐美的文獻中「同化」概念大概都是處理移民問題的時候，為了分析族群關係而被採用的社會學概念。這些「同化主義」或「同化政策」指的是，接受新移民的社會或政府對移民的態度或者此政策，因此「同化」的相反詞是「分離」(separation)、「隔離」(segregation)或是尤其對文化方面的同化劃一化會用「文化多元主義」(cultural pluralism)的詞彙來對立。但是，殖民地問題上的「同化」是歷史性的概念，所以其相反詞是「協同」(association)或「自治」(self-government)，因此本文認為移民問題中的「同化」概念與殖民地問題中的「同化」概念應該要

明確區分並進行探討。¹本研究主要採用的「同化」是後者的同化，而不是社會學上之同化。但是，考察日本對臺灣的同化政策時，社會學的研究概念與成果，有助於我們對同化程度的了解。於是，本章首先，將從現代移民問題中的定義來進行整理，此後檢討戰前日本對同化概念的相關理論、論述或研究如何。



1. 移民問題中的「同化」概念

於社會科學領域，「同化」是指什麼呢？根據 *International Encyclopedia of the Social Science* 中「ASSIMILATION」項目的定義：「同化是不同人種、民族背景的族群，匯集在一個大社區，共同生活時，打破舊有的拘束規範，自由自在的進行互相連動作用的過程」。但要注意的是這「互相連動作用」的主體與客體之間關係，往往是一方向的支配或從屬關係，以及通常這互相作用的對象被設定只文化側面。²於是，一般而言，「同化是指支配集團與被支配集團之間不均等的文化性相互作用、融合作用的過程」³。

另外，根據洪泉湖的解釋「同化論」也是個族群關係的主要理論模式之一。它是指弱勢族群被同化於優勢族群中，而認同於優勢（主流）民族文化；效忠於優勢族群所掌控的國家，最後弱勢族群的語言文化與族群主體性消失，完全同化於強勢主流族群。同化論是建立在平等、互惠、不存在、非自願的基礎上，當然會造成反抗與流血衝突。

有關移民或民族關係之研究，美國社會學者的研究成果已經產生了特別的影響。這些理論又有著更廣泛的適應性，與殖民地問題中的「同化」也有一定程度的關聯性，因此於本節首先探討帕克與高登的兩個同化理論。

¹ 山本有造「植民地における「同化主義」の構造—山中モデルの批判的検討—」『人文学報』83（2000年）、p. p57-58。

² 山本有造「植民地における「同化主義」の構造—山中モデルの批判的検討—」、p. 58。

³ 原文如下：「同化とは支配集団と被支配集団との不均等な文化的相互作用、融合作用の過程を意味する」平凡社『世界百科事典』「どうかせいさく」の項。

(1) 帕克 (Robert Ezra Park, 1864~1944)

有關「同化」之相關理論，最古典、最有學術性影響力的就是美國社會學者帕克的研究。他是關注美國移民社會中的多種語言的各種族群，研究這些不同群體的社會適應過程。1921年他提出了「種族關係循環論」(The race relations cycle)，就是現代所謂的「同化理論」，認為不同群體會經過一系列階段，最後達到完全的同化。如下指出的文章可代表他所主張的「同化理論」：「抽象而言，種族關係循環採取接觸 (contact)、競爭 (competition)、適應 (accommodation) 和最終同化 (assimilation) 的形式，顯然是遞進的且不可逆轉的。海關的規定、移民的限制和種族的藩籬也許會削弱此運動的速度，也許有段期間會全部停止下來，但卻無法改變其方向，無論如何都沒辦法去反轉。」⁴

帕克「同化理論」的特徵是，假設人種與族群關係中按照時間的潮流存在著一定的循環；競爭的過程通常發生衝突，不同群體之間開始進入某種形式的適應階段，最後無論如何導致同化。值得注意的是帕克認為這四個階段的循環可以適用於所有地方的族群關係。(請參見圖1)

由於帕克的先驅「同化理論」給相關學術領域帶來重大的影響，在美國社會其觀點被普遍接受，卻同時存在著不少批判性意見。批判主要指出的有三：一，雖然他建立的「種族關係循環論」，理論上相當精練，但實際社會中很難清楚地說明出來某些族群在循環內屬於的階段如何。二是這些循環的過程很少能完成整個階段，也就是說，大部分的族群停止於中間的某個階段。最後是針對帕克強調主張的「不可逆轉性」的問題。這個循環可能在任何階段終止，群體也可以返回到之前的階段。為了克服帕克模型的缺點，接下來探討高登的更詳細的同化理論。

⁴ Park R. E., Race and Culture (Clencoe: Free Press, 1950) p.150.

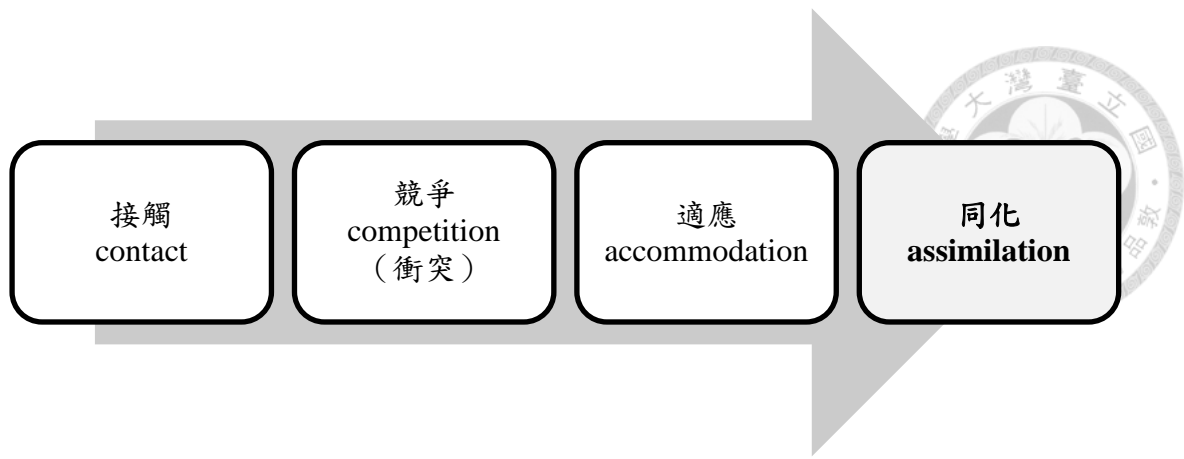


圖 1：帕克 (Robert Ezra Park) 的「種族關係循環論」

(2) 高登 (Milton Myron Gordon, 1918~)

像帕克一樣，高登將同化解釋為不同族群將歷經的一系列階段或步驟。但是，高登並不認為從接觸到最終同化是一條直綫，而是認為族群可能不確定地停留在某個階段。⁵高登提出的七個階段（請參見表 1），包括了從「文化同化」（cultural or behavioral assimilation）為最低程度的同化，到「公民同化」（civic assimilation）為最徹底的同化。其過程中前兩個同化為最重要的階段。第一個「文化同化」階段指的是，某個群體移民到新的社會，接觸並採納主流社會的規範與行動樣式等文化模式（如語言、宗教、政治信仰等等）的過程。此次在「結構同化」（structural assimilation）階段，某個少數群體與主流社會的成員在親近私密的社會情境中交往，透過非正式、個人層次的人際關係，少數群體除了文化同化以外，也融入主流社會的人際社會網絡裡面。高登認為結構同化最為關鍵的階段：「一旦結構同化開始發生了，不論是與文化同化同時發生或著發生在其之後，所有其他類型的同化都會自然地跟隨發生」。⁶

⁵ 馬丁·N.麥格，《族群社會學》（北京：華夏出版社，2007），頁 99。

⁶ Milton Myron Gordon, *Assimilation in American Life*, New York: Oxford University Press, 1964, p.81.

同化之類型與階段	次過程 (Sub process) 或狀態
文化或行為之同化 (文化適應)	向主流社會文化模式之改變
結構同化	在初級群體層次上，大規模地進入主流社會的小圈子、俱樂部以及機構
婚姻同化	大規模地通婚
認同同化	發展出完全基於主流社會的民族意識
態度待遇上之同化	偏見消失
行為待遇上之同化	歧視消失
公民同化	價值觀與權力衝突的消失

資料來源：參考 Milton Myron Gordon, *Assimilation in American Life*, New York: Oxford University Press, 1964, p71. 以及馬丁·N. 麥格，《族群社會學》（北京：華夏出版社，2007），頁 100。

表 1：高登 (Milton Myron Gordon) 的「同化階段論」

2. 日本殖民統治中的所謂「同化」概念

(1) 採取英式「間接統治論」？或是法式「同化主義」？

臺灣是日本帝國第一個殖民地，政府本身幾乎沒有統治殖民地的任何知識、技術、法律、和訣竅。因此，當時任首相的伊藤博文 1895 年 4 月 17 日調印馬關條約之後，在內閣裡設置臺灣事務局，就委託聘請來的西方殖民先進國，法國、英國的法律顧問研究統治臺灣的策略，開始檢討臺灣統治的方針。值得注意的是同月 22 日，日本司法省英籍顧問卡庫德 (William Montague Hammett Kirkwood, 1850~1926) 與法籍顧問米歇爾·盧本 (Michel Joseph Revon, 1867~1947) 便應邀提出的具體統治政策之意見書。

卡庫德所建議的英國「間接統治論」是溫存當地原有的社會結構，好好利用其支配或被支配等對立關係，試圖有效率的支配。其兩大原則為「使人民對政府心悅誠服」、「入要大於出」，就是維持統治者的威嚴與減少經濟成本為其終極目標。要重視的是保持統治者和被統治者之間絕對性的「差異」，唯有以這個差異為前提，統治者才能常保威嚴，也才可達成有效利用既有統治階級的間接統治，進而減少成本的優點。從這些原則來看，當地的開發與改革只限於最少必要範圍

內，因此將臺灣居民改成「日本人」的同化教育政策根本不值一顧。

與卡庫德相反，根據盧本所撰的〈遼東及ビ臺灣統治ニ關スル答議〉意見書，他建議日本基本上應以法國的殖民地政策為典範，漸次使臺灣近於日本內地，最後施行縣制。所謂法國式的同化政策是指由法國所發明的以「文明化(civilization)」來扶植殖民地。企圖透過偉大的法國文明「自由」、「平等」、「博愛」的改善尚未開發之野蠻社會，是以法律以及社會各個層面都達到共通化為理想目標。無可置疑地，這種將臺灣包攝於日本內地的主張，確實表現在稍後採用內地延長主義的原敬(1856~1944)首相所提出的〈臺灣問題二案〉之中。

(2) 主張「同化主義」者的觀點

日本接收臺灣時，主張「同化主義」的主要理由有三：一、日本人與臺灣人是同樣的人種；二、兩國文化都含有儒家精神，語言上也都是用漢字的「同文之國」，因此文化上沒有太大的差異；三、兩國地理上接近，與歐洲列強國家有所不同。因此，支持「同化政策」的人們認為同化臺灣人民沒有太大的困難。

初期提倡這些「同化論」的代表論者就是日後擔任過日本首相並且 1919 年起開始施行「一視同仁」（內地人和臺灣人應該要有同格對待）同化政策的原敬。1896 年他擔任外務次官時提出的〈臺灣問題二案〉意見書中表示，議論臺灣統治政策之前，必須先從下列兩項方針中做選擇：

- 甲 將臺灣視為殖民地，亦即是為「colony」
- 乙 臺灣雖然與內地制度稍有不同，但不視之為殖民地⁷

原敬主張的理論前提是當時的日本，首先得決定日本跟臺灣之間的「基本關係」。再加上，他列出了對各個提案值得學習的歐洲各國前例。關於甲案，有英國等歐洲各國殖民地統治的適當例子。而乙案則是以普法戰爭後併入德國的亞爾薩斯-洛琳以及由法國列為海外省的阿爾及利亞為參考案例。他建議若採用乙案，

⁷ 小熊英二『日本人の境界』（新曜社、1998年）、p.107。

則「臺灣制度應盡可能趨近內地，終至與內地毫無區別為要」，他本人的意見就以乙案為佳。他在意見書中表示，臺灣不應該被視為「殖民地」的理由是因為日本和臺灣的關係，與歐洲各國統治亞洲、非洲「異人種」的情況大有不同。確實日臺之間的關係不是「白人」與「有色人種」之間的關係，外觀上的差異不多，而他列舉的地理相近，交通、交流手段發達，跟人種相近等是同屬於形成民族國家的必要條件。因此，他認為臺灣具有成為大日本帝國「真正一縣」的必要，具備成為民族國家統合對象的要件，本質上與歐洲各國的「殖民地」有所不同。

另外，日本宗教思想者中西牛郎（1859~1930），1914年出版了主張「同化」之書。中西在書開頭中引用孟子所言「服堯之服，誦堯之言，行堯之行，是堯而已矣，同化于堯之謂也」，主張臺灣人之同化，乃同化於「日本國民精神」，也就是說，是屬於日本特殊的「國體」⁸之內。這「國體」蘊涵的國民精神是日本臣民對天皇以及他們的共同體的態度，也是「忠君愛國」。中西認為把臺灣人同化於「忠君愛國」精神沒有特別的困難。他指出以漢和二族有三種思想上的共同淵源為主要的理由：倫理上共享「忠」的德目；政治上則過去共享君主制度；而文化上則共有「向上」提升的能力。以思想的共同點為基礎，殖民地政府只要透過教育、通婚、辦報、及宗教政策提升臺灣人「忠君愛國」的精神。⁹

強調與歐美殖民統治差異的說法，日本政治學者中村哲（1912~2003）也在《殖民地統治法的基本問題》內有談到。根據他的說法，日本式的同化主義特別強調的是，相對來說，日本的「內地延長主義」因為以大和民族的「溫情」為基礎，所以比起歐洲的殖民政策沒有那麼冷酷。就是，日本的殖民地政策不是只是剝削當地的資源，還給當地人跟日本內地一樣的保護與文明化。

關於這些支持同化的看法，日本植民政策學者矢內原忠雄（1893~1961）總括起來表示：「歸根究底地說，本來同化性殖民政策的特色即是對殖民地的居民要求經濟地位及社會上的同化，但是拒絕給與行使政治權利。換句話說，在經濟和社會生活方面讓他們變成和本國人一模一樣，然而卻拒絕賦予和本國人有同等的政治權利。「汝等須先與本國人與社會上同化，若然則或可賦予和本國人同等之政治權利待遇。唯獨汝等與本國人既屬相異之民族—甘受政治權利上的差別—即持續殖民地統治乃理所

⁸ 日本特殊的「國體」是自神武天皇肇始日本皇室以來 2500 多年，天皇一脈相傳而與日本臣民共踐五倫形成的共同體（方孝謙，〈日據臺灣的同化政策與後殖民主義觀點〉，臺灣社會學會年會，臺灣社會學會（2004），頁 7）。

⁹ 小熊英二『日本人の境界』、p. 107。

當然。」以上就是向被殖民者宣告。日本之「同化」的統治政策之理論。」¹⁰



(3) 日本同化主義的雙重性

根據日本殖民地教育史研究者小澤有作（1932~2001）的記述，日本對殖民地的「同化」即是「皇民化」。其具體內容，第一，日本語教授之強制、第二，透過日本歷史、文化、生活方式的灌輸抹殺臺灣民族特有的文化，並把臺灣人民「日本臣民」化，培養精神方面的奴隸。第三，教授臺灣人民初步的近代生產技術（尤其農業方面）報答殖民地之經營。雖然日本統治者採取露骨的政治隸屬、經濟剝削政策，反而無法徹底執行就用「一視同仁」的口號來含糊其真相。¹¹

沒有任何殖民統治概念的日本，參考法國、英國等殖民統治先進國家的統治方針。日本雖然實際統治上採用的是與英國相似的「間接統治主義」，但表面上竟然有法國「同化主義」之面貌。小澤又指出，日本的「同化」思想背後有著基於日本特有的「文化一元論」意識形態，也就是說把「後進民族」變成「先進民族」的思想。日本的這種形態完全無法接受其他民族的存在以及其文化的獨特性與差異性，因此產生同化臺灣人之必要。¹²

透過日本殖民統治的相關言論，可發現日本統治政策最嚴重的問題就是此理念與實際政策的乖離。法制上和政治上把「外地」明確區分於「異域」，但卻意識形態上標榜「內地化」。關於這一點，日本社會學者山中速人（1953~）針對日本「同化主義」多義性進行整理並模式化，然後政治學者山本有造（1940~）進行針對山中模式的批判性檢討。

圖 2，在縱座標上是屬於法制政治的層次，分成「劃一化」和「區別化」兩種；在橫座標上，是屬於文化教育的層次，分成「差異化」和「同化」兩種。根據山中的分析原則上，同化等於容納於是內地跟外地應該要法律上的平等。但是實際上一直被拉「分離」與「排除」的引力，因此日本統治臺灣的 50 年當中不斷的發

¹⁰ 山本有造「殖民地における「同化主義」の構造—山中モデルの批判的検討—」、p. 70。

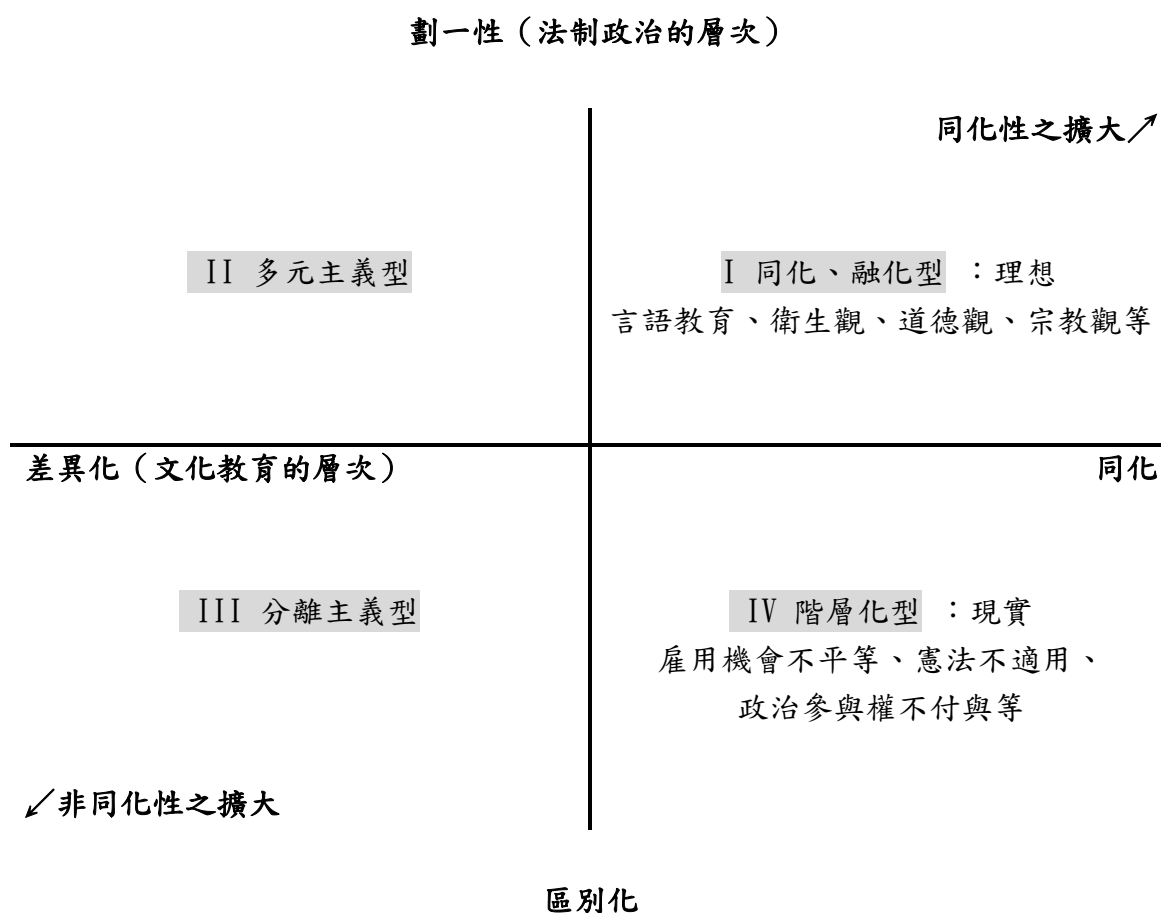
¹¹ 小澤有作「臺灣、朝鮮における皇民化教育」、『日本近代教育史』、1962年、p. 336。

¹² 同化主義(內地延長主義):所謂法國式的同化政策是指由法國所發明的以「文明化(civilization)」來扶植殖民地。企圖透過偉大的法國文明自由、平等、博愛的改善尚未開發之野蠻社會。是種雖然理想高超，但實際上是個十分傲慢無理的強制政策。

生嚴重的矛盾狀態。

日本媒體與殖民地統治論者主張的類型可以分類「I 同化、融化型」，但是現實的殖民地統治政策在於「IV 階層化型」。其前提有著社會制度上的本土與殖民地之間的差別。再者，以統治者對統治效率和統治成本的顧慮為背景，為了合理化，對殖民地不適用帝國憲法保障的各種制度。

不僅是言語教育、衛生觀、道德觀、宗教觀等社會生活百般的強制融合，而且持續著雇用機會不平等、憲法不適用、政治參與權不付與等政治權利上的差別，由中明顯表示日本同化政策的「雙重性」。整體上來說，1920 年代後原敬施行的同化主義可以說是試圖改善上述「雙重性」矛盾的一種對策。¹³



資料來源：參考山本有造「殖民地における「同化主義」の構造—山中モデルの批判的検討—」、「『人文学報』83（2000年）、p. 67。

圖 2：同化政策之雙重性

¹³ 山本有造「殖民地における「同化主義」の構造—山中モデルの批判的検討—」、p. 71。

（二） 公共政策的過程

公共政策做為一個獨立的學科，是在 1951 年美國學者拉斯維爾（Harold D. Lasswell, 1902~1978）與賴納（Daniel Lerner, 1917~1980）共同著作《政策科學：範圍與方法的最近發展》之後，才使公共政策成為一門具有系統分析的學科。¹⁴

由於該學科發達的背景為社會科學者從政策過程與政策內容兩個面向探討美國社會問題，而此時代背景與本文所設定的時代背景、法政概念、政治體制、與公共政策的形成過程都有很大的差異，但為了幫助我們了解當時的政策過程為何，本文將借用現在最普遍被接受的公共政策過程分析架構，試圖觀察已經變成「歷史」的公共政策。

公共政策過程的研究有兩種不同典範：一是階段論（Phase perspective）為核心的傳統政策科學的觀點；另外，則是以反階段論（Anti-phase perspective）為核心的當代政策科學之觀點。前者認為公共政策的過程是一個理性的科學過程，可以清楚的分為若干步驟，並不斷的重複此一循環。後者是將公共政策的過程視為充滿政治因素的過程，無法以理性角度觀察，而必須以政治、社會等人文理論加以詮釋。¹⁵雖然本研究所討論的決策過程相當複雜且充滿政治性，階段論的理性途徑其實不完全符合真實的決策過程，但該途徑卻是最簡單清楚的分析方法，故本文採用階段論的架構分析《臺灣教育令》的政策過程。

公共政策的階段論，大體上有狹義及廣義之分：前者著重於政策規劃階段，從「問題出現」到「政策規劃」，即制定過程，包含問題認定、政策規劃及政策合法化；後者認為政策分析應將各階段均加以分析，必須掌握從「問題出現」到「問題解決」的所有階段，包含問題認定、政策規劃、政策合法化、政策執行及政策評估，其涵蓋面甚廣。¹⁶狹義論的代表為伯特（M. R. Burt）、馬克瑞與魏爾德（D. MacRae & J.A. Wilde）以及由克列（J. Ukeles）；廣義論的代表則是戴伊（Thomas Dye）、寇德（E. S. Quade）與唐恩（William N. Dunn），均主張政策分析的內涵應擴及政策制定、執行與評估的整個過程，亦即其分析範圍不以規劃階段為限。由於廣義的政策過程涵蓋面甚廣，而提高研究困難度；狹義的政策過程

¹⁴ 丘昌泰，《公共政策：當代政策科學理論之研究》（臺北：巨流，1995），頁 1。

¹⁵ 汪正洋，《圖解公共政策》（臺北：五南圖書出版，2012），頁 14。

¹⁶ 丘昌泰，《公共政策：當代政策科學理論之研究》，頁 103-104。

則使得政策過程的研究更為集中¹⁷，且本文研究對象性質上難以證明許多步驟，因此本文採用狹義的公共政策過程論（包含問題認定、政策規劃以及政策合法化），探討《臺灣教育令》的政策制定過程。

上述的三個階段過程中，每個階段都會受到政治氣氛、經濟發展、科技進步、社會風氣、文化遞嬗、法律修訂等環境因素的影響，因此環境因素也是公共政策研究中不可忽視的重要一部分。¹⁸關於這些分類，本人認為基本上也可以適用於戰前日本的政策過程。只是，基於政治型態的不同，可能無法明確區分每個階段，進而在分析途徑的套用上有所限制。

關於政策制定過程的模式可以說是多如牛毛，難以勝數，其中，本文選擇「政策制定過程模式（Models of Process of Policy Making）」為主要的觀點。該模式是目前最普遍，也是最具有影響力的主流模式，主要學者為安德生（Anderson）、鐘斯（C.O. Jones）、帕隆伯（Palumbo）等。模式的分析單元為政策或一組複雜的決策組合，因此該模式強調公共部門所制定的公共計劃，政治因素為該過程的主要分析因素。丘昌泰指出，該模式採取連續途徑，而其優點為：

1. 可以掌握政策過程的活動流程；
2. 此一流程是可以容忍改變的；
3. 它是動態的發展過程而非橫斷面的靜態過程；
4. 強調政治因素與現象；
5. 不受文化侷限。¹⁹

另外，在公共政策的決策過程分析中，最重要的關鍵詞就是「政策利害關係人」（policy stakeholder）與標的人口（target population）。政策利害關係人是指受到公共政策影響或影響公共政策制定的個人或團體。政策利害關係人可以做如下分類：政策制定者、政策犧牲者、政策受益者。所謂的「政策制定者」是制定或執行公共政策的個人或團體。²⁰

臺灣總督府與一般國內各個省不一樣的地方就是總督本人並沒有直接向天皇

¹⁷ 丘昌泰，《公共政策：當代政策科學理論之研究》，頁 105。

¹⁸ 汪正洋，《圖解公共政策》，頁 14。

¹⁹ 丘昌泰，《公共政策：當代政策科學理論之研究》，頁 107-108。

²⁰ 汪正洋，《圖解公共政策》，頁 20。

上奏的資格，而必須經由各中央部門與內閣，因此產生內閣對總督的監督權，這就是總督委任立法權的限制。其過程有關教育的必須經由文部省，有關臺灣的事務得經由內務省。因此，「政策制定者」是天皇、內閣、元老與重臣、樞密院、內務省（拓殖局）、文部省、臺灣總督府、以及學者。

其次，「政策犧牲者」的定義是直接或間接因該政策而失去應得利益，遭受意外損失，或希望受到特定政策照顧卻未能如願的個人或團體。²¹比方說，日治時期臺灣的初等教育，由於有公學校跟小學校的分別，臺灣當地學生受教育的機會便受到限制。他們上課時學到的內容與日本人學生的有所不同，所以升學的機會就會受到影響。因此，上公學校的學生或非以日本語為母語的學生，即可說是政策犧牲者。

最後，「政策受益者」指的是直接或間接從該政策中獲得利益的個人或團體。²²學童是直接獲得利益，其家人是間接獲得利益的對象。加上，若學童有現代式的知識，未來對其所屬的族群也有意義，最後將對日本本國產生助益，因此運用同心圓的方式來解釋他們之間的關係（請參見圖3）。

「標的人口」指政策方案直接實施的對象。由於標的人口是最直接受影響的一群人，所以在政策制定與執行的過程中，標的人口因政策實施產生的變化是觀察政策執行指標。《臺灣教育令》的標的人口主要就是接受教育的臺灣人學生。

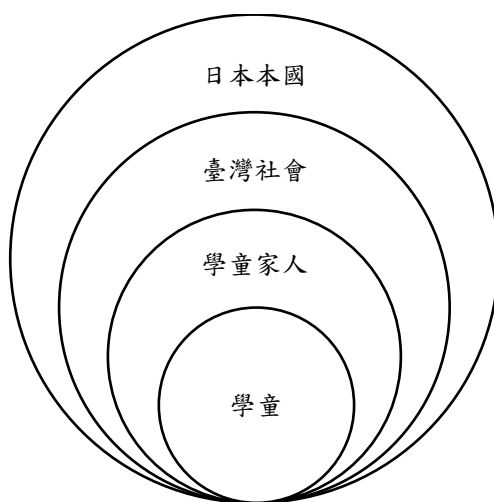


圖 3：政策受益者

²¹ 汪正洋，《圖解公共政策》，頁 20。

²² 汪正洋，《圖解公共政策》，頁 20。

二、文獻回顧

目前大部分日本統治臺灣同化教育方面的研究途徑屬於歷史學或社會學領域，幾乎難見以政治學的公共政策的分析概念來探討日治教育政策的文獻。因此探討本論文的研究主題時，首先必須回顧「同化主義」與「教育史」的相關研究。

（一）駒込武『植民地帝国日本の文化統合』（岩波書店、1996年）

關聯最深的文獻應該是日本教育史研究者駒込武（1962~）的研究。其研究重點從政治史、教育史研究之觀點，以「文化統合」的角度來研究關於「日本人」之觀念中的「包攝」與「排除」之機制。近代日本，為了支配異民族，同時誇示日本帝國之多民族統合的形象，採取了巧妙的排除性教育（語言政策）以及宗教（思想控制）政策。日本帝國到底如何推行對臺灣、朝鮮、滿州國、中國（華北佔領地域）的文化政策，而且讓其機能有效運作呢？他在這本書的研究方式並不是以既存的「日本史」的角度為主，附加臺灣史或是朝鮮史之立場來論究。而是採取「本國」統治體制與殖民地之間，如何相互影響並產生何種問題為探求的基本立場。本人一直以來認為偏重「歷史」性研究的界限在於難以建立客觀立場，因此他對該研究採取的立場是值得參考的。

關於所謂的「同化」概念，他採用「文化統合」的詞彙試圖更實際的深入考察。他所適用的「文化統合」是應用、修正法國研究者西川長夫（1934~2013）的「國民統合」模式。西川研究基於法國革命時期「國民國家模式」提出四個統合原理：其一是「經濟統合」包括交通網、土地制度、租稅、貨幣—度量衡之統一與市場，第二是憲法、國民議會、政府—地方自治體、裁判所、警察—監獄和軍隊為對象的「國家統合」，第三是戶籍—家族、學校—教會、博物館與新聞等的「國民統合」，第四是包括國旗、國歌、國語、文學以及藝術等的「文化統合」。關於這些分類與結構要素的模式，西川認為基本上也可以適用於明治維新時期的日本。不過，駒込卻認為意識形態本身與為普及該概念的各種裝置、機構和制度等，無法明確區分。因此，他運用此「國民統合」概念為總括性的統合概念，再

加上，上述的第三和第四層次綜合成「文化統合」。他在這本書中，以學校為媒介來做為「文化統合」的普及方式，於是更無法使教育內容與其背後之思想形態分開討論。

另外，這本書中另一個重要的主題則是「民族主義論」。即是針對近代日本民族主義如何構築？如何變化？如何再構築？等問題的批判性解析。由於日本對異民族的支配具有很強烈的帝國主義色彩，他認為帝國主義的擴張必然呈現多民族的狀況。因此，該帝國不可避免地經常要面對重新審視以及定義其統合理論。這個問題是所有的帝國主義國家所面臨的共通課題，但他想詮釋的是在殖民地帝國日本支配異民族的歷史過程中，孕育了民族主義的自我否定之契機，日益加深其自我矛盾狀態。民族主義的批判原理，不論表面上如何明正言順，其本質上是立足於恣意地劃分「國民」與「非國民」之異同，並認為理應排除後者之存在意義。也就是民族主義與帝國主義的關係結構上，本身就是充滿相互矛盾。據說，事實上日本的同化理念是空洞的，為了填補其空洞的內涵，最終形成了差別待遇的重層統治結構。在殖民地研究中，這篇論文對「同化」的批判性論點，具有劃時代性的意義。

這本書的研究對象限制於殖民地帝國日本的歷史，主要的角色也是日本人，就是研究日本方面的論理，因此對臺灣方面的思考相當缺乏。關於這方面的研究筆者自己也自認有所不足。

（二）陳培豐『「同化」の同床異夢：日本統治下臺灣の国語教育史再考』（三元社、2010年）

陳培豐（1954~）在這本書，從教育史之觀點研究，殖民地臺灣同化教育成立並實施的背景、目的與原因等過程，其中特別注重檢討被統治者（臺灣人）的接受或反抗等反應以及其角色。在他的文章中指出，以日臺雙方的殖民地「肯定論」為例，過去以來對殖民地教育史的研究偏向於統治者的立場為多，明顯地產生缺乏被統治者的觀點現象。由於殖民統治的動機以及目的就是透過異民族的統治，破壞當地原有的傳統文化、脅迫政治性屈從、進行經濟剝削，因此自然不可避免

地面臨各方面的批判。但是近年卻可看到推翻這些理論常識的研究言論。譬如說，臺灣方面就可看到日本殖民統治給臺灣近代化貢獻的「過大評價」等。本人也一直關心這些統治者與被統治者之間的歷史理解、歷史描述之突顯現象，因此認為這本書的研究意義甚大。

他在這本書列出日本注重國語教育政策的重要原因。關於日本方面的原因有三：第一，行政統治上的必要、第二，統合國民上的必要、第三，向西歐列強國家宣傳上的必要。則臺灣方面也有三：第一，「教育」神聖化的儒教傳統思想、第二，具有支付教育費用的經濟基礎、第三，代替科舉制度的近代功能。對於他的這些探討本人認為內容相當完善且提供了綜合性基礎研究觀點，因此本人想往後加以修正繼續探究。

另外，在殖民地臺灣關於「同化」的概念他着眼於文明化（近代化）與民族化（皇民化）、平等化與差別化等雙重側面。本文研究《臺灣教育令》時，這觀點挺重要。雖然他對《臺灣教育令》的考察比之前的研究者論述的部分相當多，但《臺灣教育令》考慮為明文規定臺灣基本教育方針時，本人認為需要對該法政策過程更深入地進行檢視。

（三）小熊英二『「日本人」の境界』（新曜社、1998年）

這本書從歷史社會學之觀點研究所謂「日本人」指的範圍，再檢討「日本人」的國境界是以何種因素設定？的問題。明治時期以前，不管法制上殖民地居民的國籍如何，明確存在著對他們的不平等對待。譬如說，大部分殖民地居民沒有帝國議會的參政權、初等教育也並不是免費的等。雖然法制上他們屬於「日本人」，但制度上、一般生活上都遇到差別待遇的他們是「不是日本人的日本人」，他們是立足在日本國境界上的族群。

基於上述的研究主題，小熊英二（1962~）試圖分析關於近代日本的沖繩、愛奴、臺灣與朝鮮的政策論的論述來探討「日本的政治論述，以何種要因與形態來「含攝」或「排除」他們之存在」之問題。

他在這本書中指出，日本對殖民地的「同化」教育背後，有著後進的「有色」

帝國日本針對西歐先進國家威脅的國防上意義。日本推行同化政策時一直有著外部要素，尤其與歐美列強的緊張關係讓日本帝國採取更強硬、具有排他性的各種政策。他的研究有一定程度的說服力，不過，他的研究對象非常廣泛，研究範圍從沖繩與北海道編入日本的明治時期起，以及經過日本帝國時代的臺灣與朝鮮，甚至包含戰後沖繩回歸日本領土之問題等。因此，雖然他分析「同化」政策的變化過程處理了非常大量的相關文獻，但是其研究過程隨著他的研究目的以及其研究方法的不同，具有任意挑選對象的色彩，並省略許多重要的政策制定和轉換過程等，故可說是個缺乏歷史的連續性之研究觀點。

透過以上最接近核心的三本研究，可發現過去研究中被省略關於實際《臺灣教育令》政策制定過程的檢討。並且完全沒有以公共政策的理論來檢討該法令的例子，因此本人將試圖解析該法令的政策過程。

(四) 細谷千博『對外政策決定過程の日米比較』(東京大学出版会、1977年)

公共政策方面，由於該學門開始發達的就是 1970 年代，因此目前研究戰前日本帝國對殖民地政策的文獻幾乎沒有。不過，細谷千博（1920~2011）的研究中有部分討論到戰前日本的政策傾向。關於明治憲法之下的統治結構，細谷提出「圓臺模式 (truncated pyramid system)」(請參見圖 4) 並檢視政策過程的結構性特徵。明治憲法之下，制度上最高決策者是天皇。但在大正期（1912 年）以後，實質上天皇沒有發揮真正的領導力，內閣總理大臣也是「同輩中之首席」非決定性之存在，所以結論上來說官僚組織的中堅人物與軍部的領導地位特別強大。也就是說戰前的日本決策過程，特別是外交問題，並沒有設定一個明確的目標以及為了達成其目標採取合理的手段，發揮強力的指揮權來統合協調政府內部的各方勢力。意味著中央政府內並不存在具有領導權之結構機制上的領導人。本人最後希望檢視這個機制是否也同樣適用在教育政策的決策機制上。

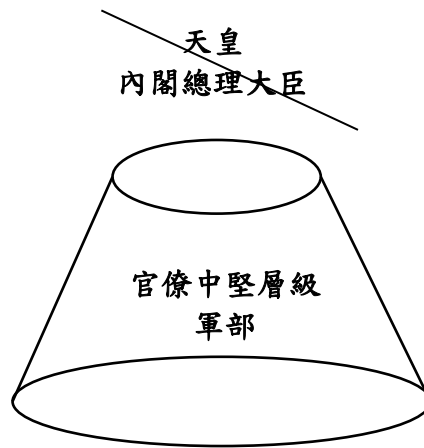


圖 4：細谷千博的「圓臺模式 (truncated pyramid system)」

三、 研究問題

本研究主要的核心問題有二：

- (一) 日本統治臺灣時期，臺灣教育政策的決策機制為何？
- (二) 在制定《臺灣教育令》的政策過程中，利益關係者之間的對立、交涉以及妥協會怎麼影響該律令的形成？

第三節 研究架構、研究途徑及研究方法

一、 研究架構

本研究，首先找出開始規劃《臺灣教育令》之背景以及是否臺灣總督府與臺灣知識份子之間是否有互動關係，如下圖 5。依圖所示，在臺灣方面，該律令形式上是天皇的命令，所以規劃該律令的主導權不在於總督府，而在中央政府，因此

產生臺灣總督與中央官僚之間的交涉與磨合。其中，實線與虛線代表兩者之間的權力強弱關係。另外，在日本方面，將討論此政策之制定過程。本文假設，首先臺灣總督府認定「政策問題」，以及進行初步的政策規劃，而後中央相關部門設計幾個可能的備選方案，進行交涉。最後，在天皇、內閣與樞密院等制度上的高級決策者之間決議，頒布《臺灣教育令》。雖然中央中堅官僚較少具有政策制定權威，但是官僚仍有能力影響政策過程的組織，因此日本方面圖中的虛線代表著中央政府裡政治地位的分別。

政策過程背後，反映日本政府內部存在著「平等化」與「差別化」之間的爭論以及殖民地臺灣與殖民地韓國之間教育制度均衡等問題，使政策過程相當複雜且引發種種問題導致激發熱烈的辯論與制定者間的衝突。

以下為本論文之研究架構圖（請參見圖 5）：

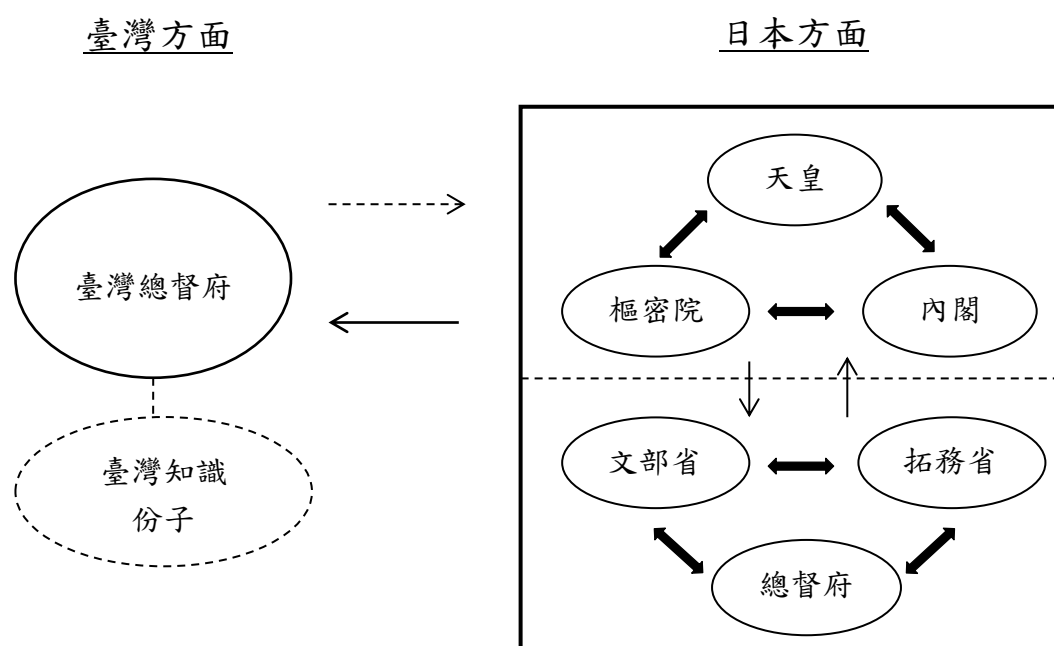


圖 5：本論文研究架構圖

二、 研究途徑

本論文以歷史研究方法以及公共政策的爭論領域方法²³（Issue area approach）為研究途徑。針對本研究主題，過去的學者幾乎採用傳統史學的考證與論述，透過資料的歸納與分析，試圖瞭解某段歷史的演變進程。誠然探究教育史時，此途徑非常重要而不可忽略。雖然戰前日本的政治過程與現代的相當不同，還是本文欲適用公共政策途徑來試圖分析教育政策領域的整體結構特徵。

爭論領域方法是選擇某一個政策領域，分析其爭論領域的結構特徵。用這方法觀察日常事態的積累，能夠把各種不顯眼的決策過程，作為一個集合分析。同時，也可以通過觀察爭論的變化和制度化等歷史變動，捕捉到長期的展開。爭論領域方法雖以政策過程為素材，目前較常是使用於檢測「權力結構」、「意識形態結構」以及「制度結構」等非時間性的結構要素。換句話說，過程本身大多沒有受到重視。²⁴

透過歷史研究方法與議題領域方法，首先從歷史學的角度，藉由對過去歷史事實的陳述與分析，並運用相關資料的方法，從政策過程的角度探討教育政策的決策機制和結構性特徵為何。

三、 研究方法

本研究在性質上傾向質化研究，以《臺灣教育令》和其「政治過程」為研究對象，故在本論文主要採用「文獻分析法」（Document Analysis）。在資料蒐集方法分成兩階段，第一手文獻與二手文獻：第一手文獻資料來源，包括總督府、樞密院、內閣官方資料。二手文獻包括，國內外期刊報告、學位論文、研討會資料、書籍、雜誌、網路資源等。過去有關於日本臺灣殖民統治之歷史方面研究有許多值得參考的著作。透過這些文獻的分析，希望得到清楚而有深度的政治過程分析。

²³ 大嶽秀夫著，傅祿永譯《政策過程》（北京：經濟日報出版，1992），頁66-68。

²⁴ 大嶽秀夫『政策過程』（東京大学出版会、1990年）、p. p111-112。

四、論文結構重點



本論文主要是以《臺灣教育令》為例，來探討該律令的制定過程。結構上分成三大部分：緒論、本論以及結論。

(一) 緒論

緒論首先陳述研究動機、目的以及研究問題，其後進行文獻回顧，繼而說明本論文所採取的研究架構、途徑與方法，最後做論文結構重點之說明。

(二) 本論

第二章說明當時日本的政治體制與法律制度，接著，從日本領有臺灣之後，同化教育政策之基礎漸漸形成之歷史脈絡。

在第三章中，以公共政策的政策過程分析的方式來說明政策之過程，包括問題認定、政策規劃及政策合法化。試圖觀察政府內關係者整合意見的過程，並探討當時日本政府為何重視《臺灣教育令》所需要制定教育令之原因。

在第四章將分析《臺灣教育令》之特徵以及其原由，包括國內政治因素、國際因素與臺灣總督府內部因素。最後探討總督官僚與中央各機關的目的及所扮演的角色之後，嘗試描述決策機制和統治上之結構性特徵。

(三) 結論

第五章為本研究結論，包括本論文的主要研究發現與後續研究的建議兩大部分。最後希望檢視出來教育政策的決策機制以及結構性特徵。

第二章 同化教育政策之背景與演變：1895~1919 年



第一節 「稟議」與決策制度

自 1895 年至 1919 年間，雖然臺灣總督府教育行政體系變動十分頻繁，但大致上臺灣的教育主政機關皆隸屬於總督府民政局，然而在稟議制度之下，臺灣總督府沒有直接向天皇提案之權利，必須透過向主務大臣提案，逐級上呈，由主務大臣提出閣議請議書後，再由內閣總理大臣上奏天皇，最後由天皇同意發布。

《大日本帝國憲法》（「明治憲法」）在 1890 年施行，是在日本國內第一次施行以近代憲法的法概念為基礎，基於近代君主立憲而制定的首部憲法。明治憲法接受皇祖皇宗「天壤無窮之宏謨」的神意，根據以天皇繼承「國家統治大權」的上諭，將天皇置於國家元首和統治權的總攬者地位。所謂「國體」，就是規定天皇統治日本的基本體制。基本上，依據現代國家的原則，規定立法、司法、行政的三權分立，且立法須通過帝國議會的同意。但是，當時的帝國議會並非立法機關，而只是天皇立法的輔助機關。而且，天皇擁有被稱為「天皇大權」的廣泛許可權。²⁵例如根據獨立命令而制定法規的權力（第九條）不受議會制約而行使的權力，在其他君主立憲制國家找不到類似的規定。有關「教育」的規定以獨立命令發布，以下進一步探討有關於「教育」法規的政策過程。

一、教育法規的「敕令主義」

關於戰前日本教育政策的決策特徵，除了一些特例外，形式上皆採取以天皇親自裁決制定政策的方式，並非以法律而是以敕令來發布，又稱作命令主義。而殖民地的教育政策也與日本本國一樣沿襲「敕令主義」的基本原則，有關教育的法規不須經由議會的同意。但值得注意的是，當時的「法律」與「命令」規定的

²⁵ 学制百年史編集委員会、「明治憲法と教育敕語」、http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317610.html、文部科學省網站（2013/3/18 閱）。

事項範圍及其性質與今天的有所不同。²⁶

大日本帝國憲法之下，以「命令」規定的範圍非常廣泛，甚至命令可以制定法規。相對的，法律規定的範圍受到限制，且立法權在天皇的手中，議會只能協助法律案的審議。²⁷

當時的命令從發布命令的主體分類大致可以分成如下：皇室命令、敕令、軍令、閣令、省令、廳令、府縣令。這些命令再分類成如下五種：緊急命令、執行命令、獨立命令、委任命令。其中，與教育特別有關連的命令就是「獨立命令」，這也是大日本帝國憲法獨有的。該命令是為了保持公共的安全與秩序、以及增進國民幸福而發布。其法律根據是大日本帝國憲法第九條之規定：

第九條 天皇為執行法律，或為保持公共之安寧秩序及增進臣民之幸福，親發或使發必要之命令。但不得以命令變更法律。

明治憲法以「警察」與「教育」兩者為獨立命令之對象。雖然「獨立命令」無法變更法律，但在法律沒有規定的部分，命令的效力等於法律。在教育方面，明治憲法中日本政府已經認為國家秩序的維持及發展上不可缺少的就是「教育」，因此有關教育的事項皆須由「獨立命令」發布。而將教育事項納入獨立命令的作法，也可看出天皇官僚為了不使君主立憲後天皇權力削弱，因此將國家重要事項皆須將由天皇的「獨立命令」發布。²⁸在此時期對教育行政有實質影響的是元老、重臣、樞密院及內閣，但這些部分並沒有規定在日本憲法中。²⁹

（一）元老與重臣

「元老」與「重臣」皆提供天皇諮詢，但這兩者很少直接影響到教育行政，僅在國內決定重要政策或基本政策方向時，發揮重大的影響力，所以也間接影響到教育政策方針。本文檢討《臺灣教育令》的決策過程時，相關文獻中並無出現

²⁶ 平原春好「戰前日本の教育行政における命令主義について」『東京大学教育学部紀要』9（1967年）、p. 93。

²⁷ 平原春好「戰前日本の教育行政における命令主義について」、p. 94。

²⁸ 平原春好「戰前日本の教育行政における命令主義について」、p. 97。

²⁹ 平原春好「戰前日本の教育行政における命令主義について」、p. 94。

這兩者，因此推測其未參與殖民地教育之制定過程。



(二) 樞密院

「樞密院」是天皇的幕僚機關，也是天皇的諮詢機關，它主要掌管關於憲法與律令的議題。日本戰前的樞密院與英國的樞密院（Privy concil）比起來相當有差異，特異點有二：第一、日本的樞密院是內閣之外的獨立機關，且與內閣對立的存在，因此被稱為「內閣之鬼門」³⁰，第二、日本的樞密院之任務不只是回答天皇的諮詢，其地位雖是無責任，但竟然掣肘身為責任者的內閣，而能夠變更其方針或干擾實行的時機。³¹有關教育制度基礎的敕令案，由於《朝鮮教育令》頒布時，朝鮮總督府完全未經由樞密院的諮詢逕行發布，引起樞密院的強烈抗議，因此，之後樞密院特別通知，有關新領土教育的重要的敕令事項應諮詢樞密院。這樣的先例，在規劃《臺灣教育令》時發揮了非常重要的作用。

(三) 內閣

內閣由各大臣組織而成，雖然內閣本身並沒有輔弼天皇之功能，但內閣是各省大臣為了輔弼天皇而成立的協議體，也是統一各部門的行政方針而存在的協議機關。其協議透過閣議的方式進行，以全體同意與秘密會議為原則。必須經由閣議通過的事項有法律案、預算決算案、官制等敕令，尤其有關教育的法律和敕令案皆須經由內閣審查。³²

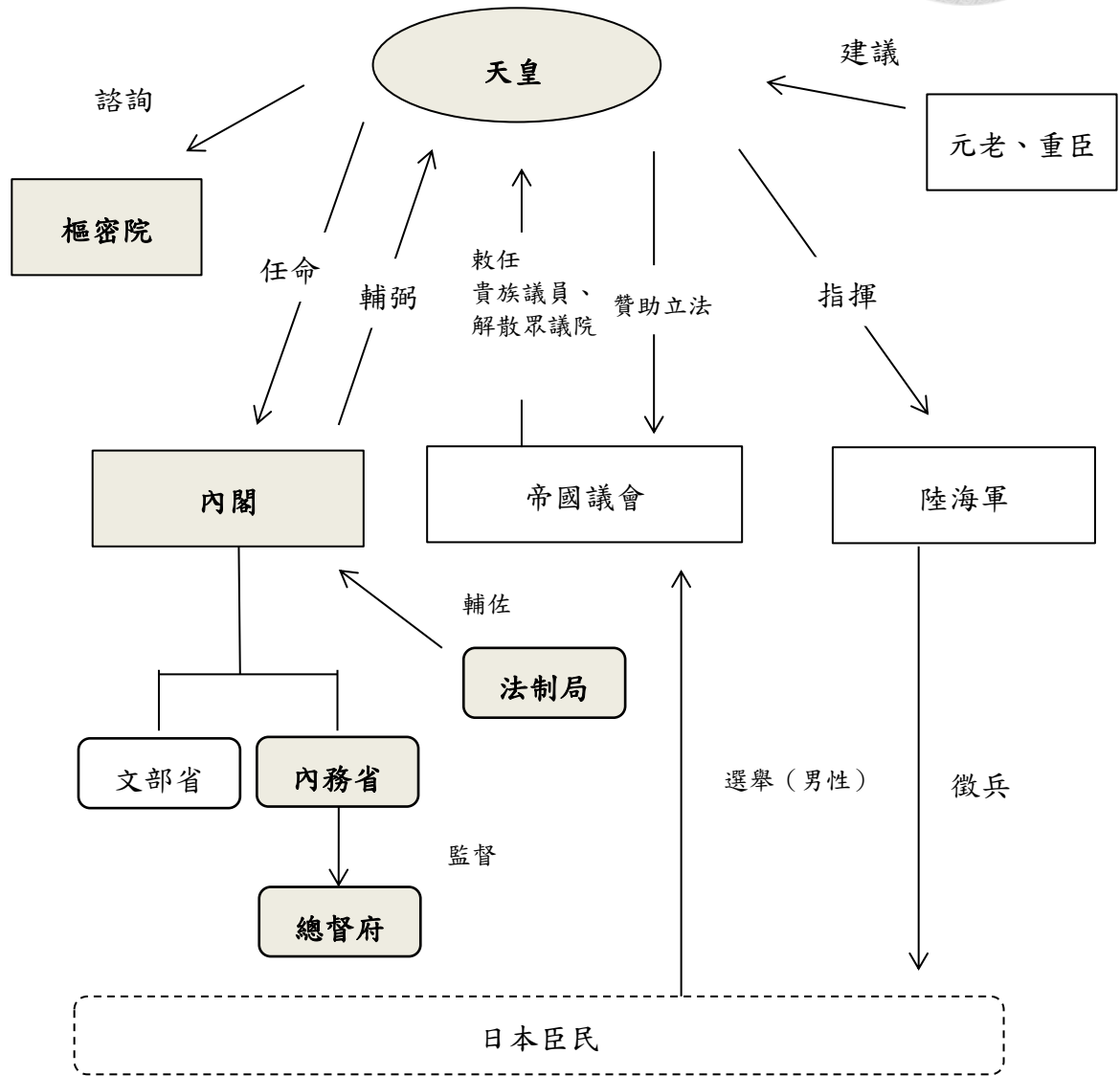
另外，於戰前日本，在決策過程中，官僚體制具有絕對性的支配力，透過制定及運用法令試圖掌握實際上的支配權。而為了把這些法令總括性管理並貫徹官僚支配，明治政府設置內閣法制局。有關法律命令的審查和立案，明治憲法賦予法制局強大的權限。法制局表面上是內閣的法律顧問以及負責起草法令之職，但長年累積的慣例之下，其權限不限於修改各機關單位發起的法令形式與文句內容，而是具有能夠改變法令內涵的實質權力，影響的範圍非常廣泛。因此實際的運作

³⁰ 由井正臣『樞密院の研究』吉川弘文館、2003年、p.141。

³¹ 平原春好「戰前日本の教育行政における命令主義について」、p.101-102。

³² 平原春好「戰前日本の教育行政における命令主義について」、p.102。

上，各省幾乎服從法制局，唯一能影響法制局的就是獨立於政府之外的機關——「樞密院」而已。在法制局長官的授權之下，法令案的審查立案作業是由參事官單獨負責。³³因此本文主要討論的，便是《臺灣教育令》在此脈絡下的成立過程，大致分為三階段：（一）閣議決定、（二）樞密院審查、（三）天皇裁可，發布敕令。³⁴




資料來源：參考森山優『日本はなぜ開戦に踏み切ったか』（新潮社、2012年）、p. 17。

圖 6：大日本帝國憲法之下日本本國的統治結構

³³ 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、2000年12月、p. p285-316。

³⁴ 阿部洋一「解題：臺灣教育關係公文書について」、『日本植民地教育政策史料集成（臺灣篇）第95卷』（龍溪書舎、2011年）、p. p13-14。

二、稟議制度

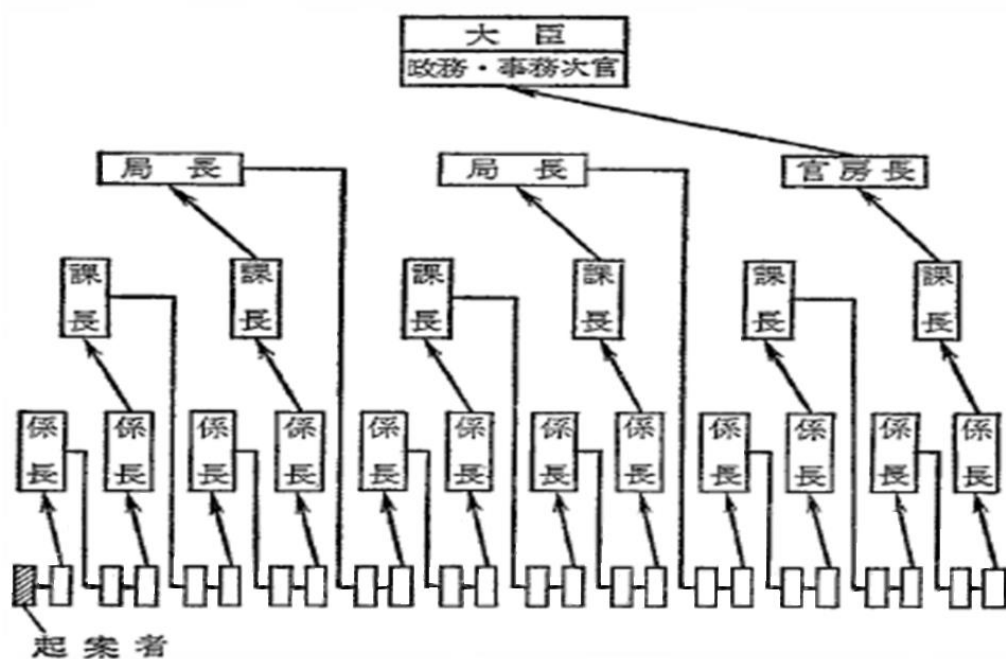


當時的決策制度是依照日本傳統的決策機制，便是所謂的「稟議制度」。從日本明治時代以來甚至今日，不管案件的大小，在規劃、運作、許可等各種決定過程，絕大多數政府或民間企業，幾乎都採取「稟議制度」為決策方式。簡單地說，這制度是由下呈上的方式制定政策，而非以上壓下的方式強行之。所謂「稟議」意味著下屬人員向上級人士誠惶誠恐地諮詢其意向之意。所以，組織內以書面請示方式，陳報自己所欲主張的某些明確方案或行動建議等。此類書面文件會從最低階層的基層公務人員提出，請示較低階的主管，再提呈較高階行政主管，最後呈至最高決策長官，由其核決、認可，並且徵得與提案相關各部門之同意（請參見圖 7）。然後，最後由最高階主管、長官評估指示，此建議案是否通行採用。

由於事先已經過相關部門的同意，在執行時，組織內部的關係者基本上沒有異議的空間，可因此確保各部門的協力與配合。另外，從結果來說，透過這些一連串的同意的過程，使紀錄得以留存。

但稟議制度明顯存在一些問題和缺陷，最首要的便是效率問題，決策過程需層層上呈耗時耗力，拖延決策時間使得「效率降低」。而每個同意環節不經過開會方式來決定，而是經由各階層主管的個別審議，因此有關單位的審議官不在或故意放置不管時，該稟議書的進程就扣死在此階段無法繼續上呈。甚至發生把相關案件的稟議書長期扣在自己手上暗中默示自己對此案件的不滿的情況。

君主立憲體制下，當時的總督也必需要取得最高決策者天皇的同意。因此，總督府所留下來的各種立法紀錄，一樣皆經過稟議的過程。



資料來源：辻清明『日本官僚制の研究』（東京大學出版会、1972年）、p.156。

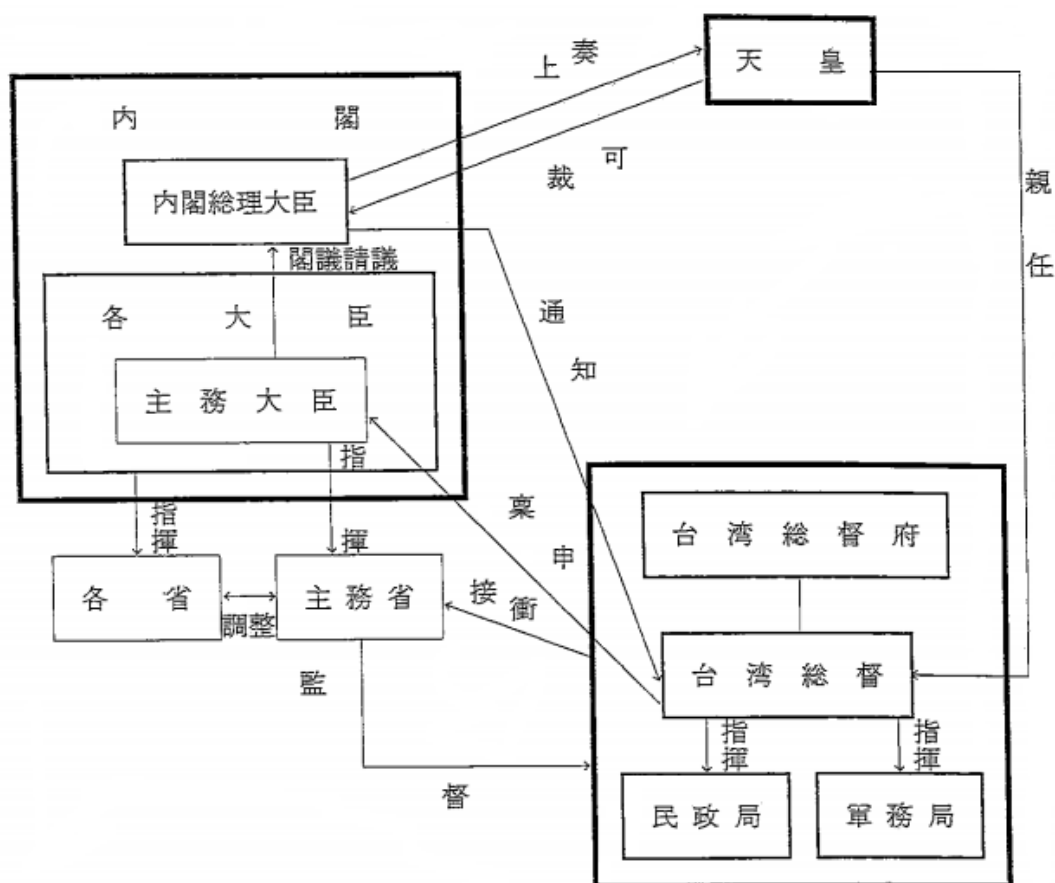
圖 7：稟議制度

臺灣總督府的行政實施的公文書紀錄，保留了臺灣總督呈報所屬監督中央大臣之稟議書以及呈奏天皇的上奏書等。其中留有上至總督、民政局長及參事長官、參事官、各部署課長、各級局長在內的核准紀錄。除了上述有關案件的起草文書之外，另外尚有負責監管之中央政府的各級課局長與臺灣總督的往來書信，和臺北與東京總督官吏之間的信息文書等。最終包括內閣總理大臣向天皇呈奏的結果通告函，還有監管長官、課長等發出的布告及任命命令等。對這些文件、通知函等身為臺灣總督府的應答之起案書和總督本人審核的紀錄在內，包括稟議過程等細節綜合紀錄，皆作成一個大檔案留存下來。但是，有關《臺灣教育令》的文件因為此政治過程相當特殊，而《臺灣總督府公文類纂》³⁵中完全沒有起草文書、中央與總督府機關的往來書信等紀錄。其原因，或許是因為教育令政府案決定之際，民政長官、學務部長和內務省地方局長等總督官僚都到在東京的臺灣總督府出張所去直接協議確定原案，再提送法制局後，內閣與樞密院之間進行處理其案，於

³⁵ 紀錄中央政府和臺灣總督府之間往復文書的公文書。

是臺灣總督方面幾乎沒有其記錄。但是，目前所可見的臺灣教育令相關文獻裡所展現稟議制度之下的決策特徵。

另外，在此必須掌握當時中央機關和臺灣總督府的關係。圖 8 是，1897 年頒布的《臺灣總督府官制》體制（1897~1945 年）下，日本中央政府與臺灣總督府之間的監督關係。簡單來說，天皇委託臺灣總督統治臺灣的大權，必須經過內閣成員之一的主務省（即內務省或拓殖省）監督臺灣總督。在此之前，總督擁有天皇親任的大權，形式上總督府屬於總督設置的機關裡，因此總督成為獨立的職位，並不受總督府的管轄。可是在 1897 年頒布的官制體制之後，臺灣總督府為殖民地的最高統治機關，臺灣總督隸屬臺灣總督府，並接受主務省所監督。



資料來源：檜山幸夫『臺灣總督府文書の史料学的研究：日本近代公文書学研究序説』（ゆまに書房、2003年）、p.155。

圖 8：1897 年 臺灣總督府官制之體制

臺灣總督府與一般國內各個省不同之處在於總督本人並沒有直接向天皇上奏的資格，甚至沒有向閣議請議之權限，必須經由各中央部門與內閣，故內閣對總督有監督權，這就是總督委任立法權的限制（請參見圖 9）。實際的運作上，臺灣統治政策之「決策主體」與「政策執行主體」之間展現乖離的狀態，臺灣統治政策的決策流程為，日本本國政府先訂定統治基本策略，臺灣總督府在此範圍內執行政策。³⁶

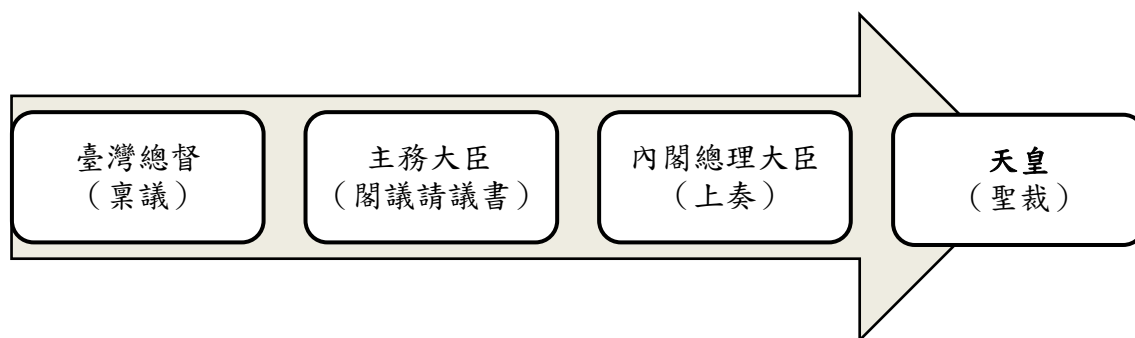
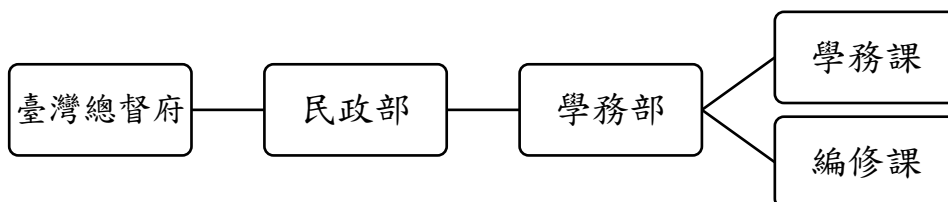


圖 9：律令之決策流程

再者，總督府之下只設民政局和軍務局；而民政局之下設一學務部，掌理全臺的教育行政。在 50 年統治當中，臺灣總督府內主管教育行政的機構大小的變更達二十一次之多。³⁷在此將《臺灣教育令》規劃時期（1915~1919 年）的教育行政組織加以說明：中央教育行政主管機構為總督府內民政部下的學務部；至於地方教育行政主管機構，大都由地方行政機構裡的庶務單位掌理。1911 年 10 月總督府官制再次修正，民政部內設學務部掌教育事項，其組織體系如下：



³⁶ 檜山幸夫『臺灣總督府文書の史料学的研究：日本近代公文書学研究序説』（ゆまに書房、2003 年）、p. 135。

³⁷ 汪知亭，《臺灣教育史》（臺北：臺灣書店，1959），頁 24-31。

第二節 統治初期臺灣教育：1895年~1919年

1895年由於《馬關條約》的簽訂，國際法上，將臺灣、澎湖群島永遠割讓給日本，因此到1945年日本戰敗，臺灣一直受到日本的統治。臺灣是日本帝國第一個殖民地，政府本身幾乎沒有統治殖民地的任何知識、技術、法律，而對臺灣教育政策的制定，也隨著政治、經濟、社會等條件的逐漸改變而不斷調整。因為殖民地統治的性質使臺灣總督府對臺灣教育的主要目的在於貫徹殖民政策使被殖民者的教育不論形式或內容均具特殊性。³⁸日本統治50年教育當中，最大的轉變就是1919年《臺灣教育令》之頒布，由此大略可分為前期和後期二階段。從1895年到1919年《臺灣教育令》頒布之前，總督府以「漸進主義」為原則，順應現實需要制訂隨機應變的「無方針主義」政策，因此可說是摸索教育方針的「試驗時期」，概言之，1918年以前，總督府對臺灣教育政策並未確立總括性的政策。日本政府在臺灣推行的教育政策一貫具有極大之政治目的，以國家利益為目標之基礎教育，是因應當時統治最重要之教育方針。

以下將整理此時期的演變過程，其中特別關注貢獻較大的第一擔任學務部長伊澤修二（1851~1917年）、第三代擔任民政長官後藤新平（1857~1929年）以及第八代學務部長隈本繁吉（1873~?）之三位。³⁹

一、臺灣領有和六三法

不願接受日本統治的臺灣居民1895年5月23日宣布成立「臺灣民主國」。但是，臺灣民主國成立不及半年，即告瓦解。日軍進占臺灣至10月宣佈平定全島為止，日軍陣亡人數相當於甲午戰爭時陸軍陣亡人數之三成多，損失十分慘重，之後還遭到臺方強烈的武裝抗日運動襲擊，因此第一位總督樺山資紀（1837~1922年）透過武力鎮壓臺灣，這個策略一直持續到1915年。因此領臺之後十年間，臺灣總督府一方面武力鎮壓臺灣人民，另一方面摸索對臺基本統治方針的時代。

樺山就任總督時，伊藤博文在給樺山的臺灣施政訓示中表示，若臺灣發生預

³⁸ 吳文星，《日據時期臺灣師範教育之研究》（臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所，1983），頁1。

³⁹ 民政長官乃協助總督掌管行政與司法事務，學務部長則專執教育事務。

料外的緊急情況，不及等待本國政府頒布命令時，總督可依自己的判斷行事，事後再向本國政府呈報始末（即是《六三法》的前身）。1895年6月到1896年3月臺灣總督根據該訓示，以軍事組織直接施行軍政，頻繁以武力來徹底鎮壓武裝抗日份子，狀況十分不穩定。1896年3月以後改為「文民統治」，但當時的行政單位，因為總督府直接受到內閣總理大臣的授權以完全的軍事行動來執政，軍方對施政的干涉十分明顯，這樣的情勢對臺統治方式造成決定性影響，其中影響最深的，便是總督的人選通常是從軍人中挑選的。

初期提倡同化論的代表是日後擔任日本首相，並且於1919年起開始施行「一視同仁」（內地人和臺灣人應該要有同格對待）同化政策的原敬（1856~1921年）。1896年1月原敬在內閣設置的臺灣事務局擔任外務次官時，向內閣總理大臣伊藤博文（1841~1909年）提出了〈臺灣問題二案〉。意見書中表示，議論臺灣統治政策之前，日本首先必須決定日本跟臺灣之間的基本關係，並從下列兩項方針中做選擇：

- 甲 將臺灣視為殖民地，亦即是為「colony」
- 乙 臺灣雖然與內地制度稍有不同，但不視之為殖民地⁴⁰

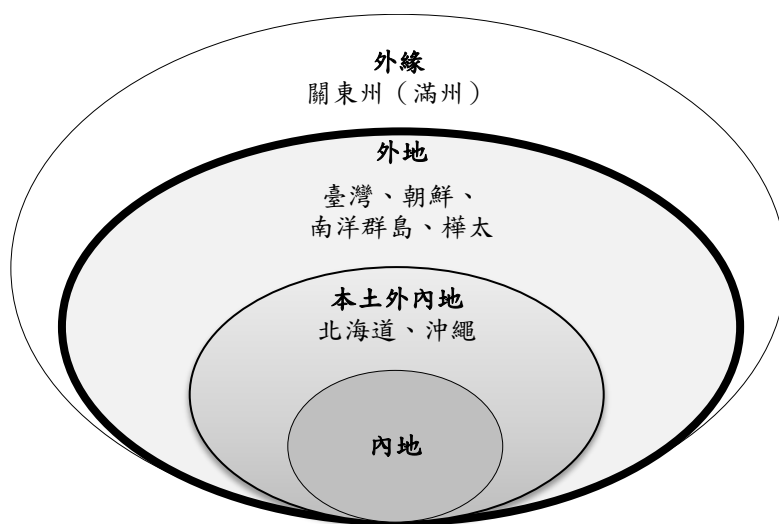
原敬針對上述方針提出歐洲各國實例佐證。甲案，以英國等歐洲各國殖民地統治為例。而乙案則以普法戰爭後併入德國的亞爾薩斯—洛琳，以及被法國列為海外省的阿爾及利亞作為參考案例。他建議若採乙案，則「臺灣制度應盡可能趨近內地，終至與內地毫無區別為要」，而他亦主張採乙案為佳。他在意見書中敘明臺灣不應該被視為「殖民地」的理由，是因為日本和臺灣的地理相近、交通方便且人種相近，因此他認為臺灣具有成為大日本帝國「真正一縣」的必要資格，具備成為民族國家統合對象的要件，本質上與歐洲各國的「殖民地」有所不同。

但是由於第一位臺灣總督樺山資紀的判斷與建議⁴¹，致使日本政府評估臺灣和

⁴⁰ 小熊英二『日本の境界』、p.107。

日本的風習、文化、民情等皆不相同，所以適用跟日本國內同一法律和制度，有可能讓臺灣社會更加混亂、不見妥當。1895 年，日本政府向帝國議會提出〈有關施行於臺灣之法令〉，此目的在使臺灣總督取得「特殊立法權」。日本政府也認為，由於臺灣是「遠隔之地」，又臺灣居民是文化、風俗習慣不同的異民族，於是妥當採行考慮臺灣特殊實情的「特別統治主義」。結果，當時原敬等主張的「同化主義」（內地延長主義）沒有被正式採用。但是，教育政策方面竟被採取相當於同化主義的政策，此部分將會在下一節詳述。

1896 年頒布《關於在臺灣施行之法令的法律案》，即所謂的《六三法》，宣告在臺灣採取委任立法制度。臺灣做為日本的一塊殖民地，法制上相當於殖民母國；乃明確屬於一塊「異域」，就是屬於如下圖 10 的外地之地位⁴²，但卻於意識形態上標榜「內地化」。



資料來源：檜山幸夫『臺灣總督府文書の史料学的研究』、2003 年、p. 134。

圖 10：日本帝國體制之結構

⁴¹ 原文如下：「戦乱が続キマシテ、全ク平定シマシタニハ昨年ノ十一月デゴザイマス、而シテ又当年ノ一月ヨリ土匪ノ乱ガゴザイマシタ故ニ、今日臺灣ノ状況ハ内地ト同様ノ法律命令ヲ施行スルコトハ到底出来マセヌデゴザイマス、且ツ是マデ干戈ノ間ニ於テ行政ヲ施行致シテ参リマシタノハ、所謂臺灣總督ノ發シマスル軍事命令ヲ以テ、ソレゾレ行政ノ処分等ヲ致シテ参リマシテゴザイマス、此後ト雖モ尚暫ラクノ間ハ到底人情風土ノ異ナル人民ニ対シ、土匪乱賊ノ屢々起ル場所デゴザイマスル故ニ、其時其場合ニ応ジテ法律ノ効カヲ有スル命令ヲ發スルコトガ必要デゴザイマス」(許世楷「臺灣統治確立課程における抗日運動(1895 年～1902 年)-2-」、『國家學會雜誌』81、1968 年、p. 375。)

⁴² 馬關條約的簽署，確實給大日本帝國的國家結構帶來重大的結構性的變化。在近代天皇制下，國家包括內地、本土外內地與外地的三個地區來構成複合性的民族國家。值得注意的是，外地並不是外緣，外地是「內地之外領土之內」的特殊性地方，實際上臺灣是屬於這特殊的外地之地位，使臺灣成為日本法制中的特殊領域。

臺灣基本統治原則的六三法，也就是臺灣基本統治法。該法令一共六條，第一條就規定「臺灣總督得於其轄區內，頒佈具有法律效力的命令」，委任臺灣總督擁有立法權。可以不經過中央立法機關通過，得權宜在臺灣發佈與法律同等權限的命令（稱為「律令」）。甚至第三條更規定情況緊急時，臺灣總統府得不經前條第一項手續，立即頒佈第一條所規定的命令。根據此法，臺灣總督集行政、立法、司法三權於一身，日後，該法令成為臺灣總督府專制的法律依據，關於教育方面的一切政策皆依照總督的意向制定。

1885 年到 1919 年的 24 年之間有七位總督。第一任總督樺山資紀的任期是一年一個月，在這個期間，由於有強烈的武裝抗日運動，是憑著武力鎮壓臺灣，因此這便成為有效統治臺灣的唯一重點政策，就是肯定對臺灣人民的無差別報復的政策。之後一直到 1919 年臺灣總督府改為文官制為止，臺灣總督一職都是由陸軍背景的軍人獨佔其位。第二任總督桂太郎（1848~1913 年）擔任四個多月就辭職，當時雖然他提起許多重要的該解決之問題，譬如說「文武官的協調」、「未開化的人之教育」等。可是他在任的期間過於短暫而無法實施，於是後任的總督才開始實施他所提起的各種政策。

其次，乃木希典（1849~1912 年）就任第三任總督，1896 年 12 月他在地方長官會議演說中提出幾個重點，其中他實施的政策，第一擴充地方行政官廳：在各縣、廳、一般行政機關以臺灣人的參事為設置各個詢詢機關，然後在一般行政機關下面的街、庄、社長，也任命許多臺灣人。第二廢止臺灣憲兵隊，然後加強警力，第三對原先基於異民族歧視而強制改變其風俗習慣等行政措施進行懲戒變革，但是他這樣的立場不是否認「同化政策」，只是適用漸漸同化的手段而已。雖然他努力摸索統治臺灣的好辦法，但是民間還是一直有抗日武裝行動、行政也很不透徹，施政無法貫徹到遠離行政中樞的偏遠地方，同時在日本議會內部，把臺灣以 1 億日圓賣給法國、荷蘭或西班牙的意見逐漸提高。

在這樣的情況下，1898 年 2 月兒玉源太郎（1852~1906 年）任命為第四臺灣總督，他在職的期間是日治時期的關鍵，不但抗日武裝運動大體沉靜，且也確立了臺灣統治的基礎。首先同年 6 月開始官制改革，統合民政局與財務局為民政部，並後藤新平為民政長官，從這時候開始民政部掌握關於行政和司法的一切事務。兒玉源太郎之政策目標，就是從軍部中心的統治轉移到「文官統治」，所以為了鎮壓抗日份子，他也利用臺灣人的協力，以「懷柔政策」為主要政策。可是，從

今天的結果來看，因為當時臺灣總督府的統治是本國的強勢國力為後盾，就是用自己的專制性權力、大力推行警察政治，由此可見它的本質是於殖民地以力來統治。

武官總督時代，到明石元二郎（1864~1919 年）總督為止結束，在他任期中，因為 1918 年在日本國內成立，曾經主張過「同化主義」的原敬內閣，因此中央政府對殖民地臺灣之政策開始轉型。隨著第一次世界大戰的結束，日本國內對外地政策丕變，標榜「一視同仁」採取明顯的「同化主義」。尤其 1919 年在朝鮮發生「三一獨立運動」之後，為了改革殖民地朝鮮的政策，他實施先前所主張的殖民地同化政策。1919 年 10 月臺灣的總督也改由支持原敬的同化主義政策的田健治郎為新總督，開始施行「內臺一體」的同化政策。臺灣第一任「文官」總督的田健治郎，以「一視同仁」為標語，增設公立學校、導入國中以上內地人跟臺灣人的共學制度、策定內地人和臺灣人的結婚合法化等改革。

二、伊澤修二與教育政策之開啟

由於上述的脈絡，在日本統治臺灣初期，統治政策上並沒有帶著強烈的「同化主義」色彩，統治基礎上則有後述的後藤新平提出的「循生物學原則」，亦即是「採漸進主義」原則，對臺灣人民不施以極端的「同化主義」或「破壞主義」；而是尊重臺灣的風俗習慣和社會組織，以籠絡人心，消弭反抗。⁴³但是值得注意的是「特別統治主義」統治方針之下，不論日本中央政府、學者、政治家或是臺灣當地的總督府之間的認識，都是各異且不相容，在內容上沒有一定的定論。

在教育方面來說，日本確實缺少對殖民地教育的經驗和知識，加上當時列強各國對殖民地教育的思潮是「有害無益」因此沒有可參考的前例。而對未來殖民教育的方向存在著不少爭論，大約可分為如下兩個派系：其一是「放任主義」，不施有計畫的教育，不提倡教育以開花殖民地人民，殖民地經營上必要範圍內最低程度的教育給予臺灣人。其二是「同化主義」，基於「一視同仁」的精神以教育（日本語教育為主）為同化的重要工具。首任臺灣總督府民政局下之學務部部長（相

⁴³ 吳文星，《日據時期臺灣師範教育之研究》（臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所，1983 年），頁 9。

當於教育部長)的伊澤修二可代表後者的官僚。⁴⁴

臺灣殖民教育之開始與伊澤修二不可分隔。伊澤修二是熱狂的國家主義者，也是著名日本教育家。所謂的「國家主義」指的是：「明治維新之後，日本已有封建的幕藩體制一變而為中央集體的近代國家，頒布統一的學制，進而於 1886 年確立國家主義教育政策，旨在教育國民維護日本固有的語言、習俗、制度及國體等，以奉戴萬世一系的天皇為最大的榮譽和幸福；亦即是以培養國民忠君愛國思想為最終目標的，由是而建立近代日本的國民教育制度。⁴⁵」伊澤修二正是國家主義教育的提倡者。

1851 年出生於信濃國(現在的長野縣)上伊那郡的高遠町，先祖乃高遠藩的貧士。以藩的貢進生唸大学南校(現在的東京大學)，畢業之後進文部省，經愛知師範學校長後於 1875 年被派遣赴美，調查歐美師範學校教學制度。1878 年歸回日本後，致力於推動體育、盲啞教育、音樂教育、師範教育、以及教科書編纂等，貢獻其能力，稱為日本近代文明教育的先驅功臣。1890 年，伊澤創設「國家教育社」主張忠君愛國主義的國家教育，並積極普及教育敕語。他所提倡的「國家主義教育」是以義務教育為重點，主張教育必須是國家的事業並由國家來控制。⁴⁶

赴臺之前，伊澤曾向首相山縣有朋提出其對臺灣教育的看法，表示臺灣教育方針當依循孔孟主義，尊重四書五經。⁴⁷並且 1895 年 2 月以「國家教育社」為名義，發表〈臺灣教育意見書〉，其中表示日本統治臺灣之後，最重要的工作是以免費的義務教育的方式來普及教育，以有效統治臺灣。臺灣總督府欣賞其意見書，邀請他來臺擔任總督府學務部長。

1895 年 6 月伊澤修二來臺，調查臺灣當地各地的教育實施的種種狀況，之後他向第一任臺灣總督樺山資紀提出意見書，便是所謂的「新領土臺灣教育之方針，大體分為二途。第一乃是目前急需之教育關係事項，第二為永遠之教育事業是也。」

⁴⁸關於急需之教育關係事項為：


⁴⁴ 駒込武『植民地帝国日本の文化統合』(岩波書店、1996 年)、p. 42。

⁴⁵ 吳文星，《日據時期臺灣師範教育之研究》，頁 308。

⁴⁶ 許錫慶，〈臺灣總督府首任學務部長伊澤修二來臺推展日語教育〉，<http://www.th.gov.tw/epaper/view2.php?ID=114&AID=1600>，國史館臺灣文獻館電子報，第 114 期 2013 (2014/4/5 閱)。

⁴⁷ 吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》(臺北：正中，1992 年)，頁 10。

⁴⁸ 許錫慶，〈臺灣總督府首任學務部長伊澤修二來臺推展日語教育〉。

- 
1. 思想溝通：一為編輯淺易的繪畫課本，以培養精通臺灣方言、閩南語、英語及漢文的學者；一分設日語、臺語講習所，以期日本人和臺灣人思想上之溝通。
 2. 曉諭百姓：表明總督府尊重文教與崇敬文廟，以新式考試取代舊式科舉。
 3. 應注重宗教和教育之間的關係，特別是耶穌會士，本土教派則在適當範圍內佈教；
 4. 順應人情風俗，制定適當的教育法。

關於後者的永遠之教育事業為：

1. 在總督府所在地設立師範學校及其附屬模範小學，然後漸於各縣市設師範學校分校；
2. 應編輯師範學校及小學教科書；
3. 漸於各地設師範學校分校，並設附屬小學校；
4. 總督府所在地及各縣設置設備完善的小學校，並漸擴展到各地；
5. 於師範學校學科中漸加設農業、工業等實業科目，以應臺灣發展產業之需。⁴⁹

此一意見書遂成為日治初期，對臺灣教育之主要政策方針，大約至 1919 年臺灣教育令頒布為止，雖然制度規章迭有修改，但總不離上述方針。⁵⁰

另於，《臺灣學事施設一覽》中，建議應急事業可分為二：一、訓練短期講習員（日語教師與殖民地官吏）、二，設立「國語傳習所」，並以設立國語學校、師範學校以奠定永久事業之基⁵¹。創設國語傳習所主要的目的有三：一、對臺灣人教授日語快速養成日本殖民統治的理解者，並成為傳達者，二、準備地方行政施

⁴⁹ 臺灣教育會編『臺灣教育沿革誌』（南天書局、1995年）、p. p6-9。

⁵⁰ 徐南號，〈臺灣教育史〉（臺北：師大書苑，1996年），頁22。

⁵¹ 信濃教育會『伊沢修二選集』（信濃教育會、1958年）、p. p596-603、臺灣教育會『伊沢修二先生と臺灣教育』（臺灣教育會、1944年）、p. p59-68、吉野秀公『臺灣教育史』（南天書局、1997年）、p. 122、吳文星，前引文，頁11。

設，三、建立基礎教育之學制。⁵²伊澤修二抱著「語言同化主義」，期望透過日語教育把臺灣人改造成日本人，使臺灣真正成為日本的一部分，因此伊澤的本意，乃是「脫殖民地」也就是原敬所提出「一視同仁」為教育構想。另外，為了訓練講習員充任國語傳習所與師範學校之師資，以及培養未來將設立的小學校校長，在總督府內設立「國語學校」。⁵³伊澤 1896 年當時已規劃在新竹、臺中跟臺南建立師範學校，他對臺灣教育非常積極地研擬未來發展的方向。

1895 年 6 月 17 日，在大稻埕的外國領事館裡，開設學務部事務所。但是當時臺北城內以及艋舺附近，治安不穩，不知何時可能會被土匪襲擊，大部分居住的是抗日份子或苦力，幾乎沒有中流階層以上的人民，並沒有願意接受教育的人民。因此 7 月 12 日，伊澤修二在視察過後決定於芝山巖開設學堂，同時把學務部事務所移轉到此處，專門從事閩南語之研究、調查當地教育之資料、會話教科書之編輯及對臺灣人推行日語教育，也是日本政府首度嘗試對臺灣人教授日語。當時的臺灣苦於言語不通，統治者與被統治者之間思想隔閡，統治不易，因此總督乃採納「對本島人教以國語（日語）、對本國（日本）人教以土語」之意見，學務部之事業亦朝此一趨勢前進。⁵⁴雖然日語教授為第一件急務，但實際上其教育對象的臺灣人民並不認為日語的必要性而使得當時的施政難以推動。

1896 年 1 月 1 日，發生「芝山巖事件」，事件發生時，伊澤修二與山田耕造因事返回日本不在當中，其餘的揖取道明、關口長太郎、中島長吉、井原順之助、桂金太郎、平井數馬等 6 名教師於前往總督府拜年途中，遭北部匪徒陳秋菊與簡大獅新竹的胡阿錦等組織的峰起的數百名抗日份子斬首殺害。事後，伊澤修二與臺灣總督府並不改變普及日語的施政方向，繼續以此為目標。

1896 年 3 月 31 日，總督府頒布《臺灣總督府直轄諸學校官制》，正式開始整備學校編制。依照該法令，臺灣總督府直轄的學校為國語學校、國語傳習所以及國語學校附屬學校。並 5 月 21 日國語傳習所的名稱與位置發布，設立在臺北、淡水、基隆、新竹、宜蘭、臺中（位置彰化）、鹿港、苗栗、雲林、臺南、嘉義、鳳山、恒春、澎湖島（位置媽宮城）的全臺各重要城市共設 14 所，實際上國語傳

⁵² 吉野秀公『臺灣教育史』、p. 11。

⁵³ 信濃教育會、前引文、p598。

⁵⁴ 許錫慶，〈臺灣總督府首任學務部長伊澤修二來臺推展日語教育〉。

習所皆是在 7 月 1 日之後才正式開設。⁵⁵

1896 年 6 月 22 日，總督府以府令第一五號頒布《國語傳習所規則》。該法令一共四章二三條，其第一條規定，「國語傳習所以對本島人教授國語，俾有助其日常生活，並培養本國精神為主旨。」第十三條更規定「以傳習國語為本旨，但必須經常注意道德的教訓、智能的啟發。道德的教訓是指尊崇皇室、敬愛本國、重視人倫，以養成本國精神為宗旨。智能的啟發則是指經世識立業所必須之知技能。」由上述二條的內容，可知總督府主要以日語教育為主要手段，推行德育、智育，教化啟發臺灣子弟，一方面在現代化過程中透過文明的知識的傳授缺向文明的同化，另一方面灌輸尊皇忠君愛國之國家概念，習得日本人的精神歸趨向民族的同化。

因此在 50 年期間，「日語教育」作為主要同化政策的工具之一，始終如一，國語傳習所或公學校乃成最重要的同化教育機關。此時期，總督府對日本人子弟與臺灣人子弟就讀初等教育學校採取分離政策；在總督府所在地臺北設立國語學校的附屬學校供日本人子弟就讀，在各地設立的國語傳習所則供臺灣人子弟就讀。臺灣教育令發布之前的 24 年當中，國語學校成為臺灣教育的綜合教育機關。另外，對於清代所沿續下來，並各地仕紳所開設的「書房」則暫採不干涉的態度。根據統計，國語傳習所方面，1896 年 12 月計有 14 所、分校 1 所，學生甲科 518 人、乙科 381 人；1897 年 12 月，計增 2 所、分校 18 所，學生甲科 834 人、乙科 913 人。則書房方面，1897 年 3 月，計有 1,224 所，學生 19,022 人，1898 年 3 月，計有 1,707 所，學生 29,914 人。⁵⁶從上述數據可知，殖民地教育剛實施時，臺灣人對新式教育的反應相當冷淡。主要由於在臺灣人民反日情節濃厚，懷著極端憤慨和仇恨的心情，對以日語作為溝通工具尚未特殊需求之情況之下，臺灣人對於學習日語之興趣缺少，傳統教育「書房」的影響力與重要性極大。後來，臺灣人民漸漸接受公學校，直至 1903 年公學校在學生人數上始能超越書房，進入 1910 年代臺灣社會中出現增設公學校，要求教育內容和程度提升的聲浪。

當時臺灣總督府統治政策的重點在於武力鎮壓土匪與財政獨立政策，因此教

⁵⁵ 許錫慶，〈以培養通譯為目的而設立之國語傳習所〉，

<http://www.th.gov.tw/epaper/view2.php?ID=67&AID=903>，國史館臺灣文獻館電子報，第 67 期 2010 (2014/4/7 閱)。

⁵⁶ 吳文星，《日據時期臺灣師範教育之研究》，頁 11。

育政策被置於次要地位。伊澤認為在 1897 年一年 1400 萬圓的經費中，教育經費只有 30 萬圓，遠不及警察、衛生及其他費用，無法獲得足夠的教育經費推展教育事業。他認為教育乃是國勢維持最重要的手段，國庫充當是必然的結論，此舉讓財政窘迫的明治政府非常困擾，於是在 1897 年 7 月 29 日將他免職。雖然伊澤修二在臺灣執務的時間短，但他確立了臺灣殖民教育的基本方向，影響極大。總體來說，由於現實的考量，此時總督府當局所採取的教育方針是「漸進主義」與「消極主義」，完全呈現出來應急特徵。此教育方針基本上維持到 1919 年《臺灣教育令》的頒布為止。

1896 年 6 月，第二任總督桂太郎宣布統治施政方針時說道：「土人的教育不可一日輕忽，其實施在於使之學習國語，以培養日本帝國的觀念為主，固不必論；同時可作為開發知識之手段。目前與其講究教育方法，毋寧以普及教育為要旨。」從這些言論可知，在臺灣的日語教育之展開並非純然係因應現實需要的舉措，而是在思想觀念上有其根本的動力，民族性、國家性相當強勢的同化教育理論，有著日本獨自的時代性特色。⁵⁷

三、後藤新平與「無方針主義」

1898 年 3 月 18 日，後藤受第四任兒玉源太郎總督賞識就任民政局局長（後來改制成民政長官），其時民政局長權力僅次於臺灣總督。當時由於總督兒玉源太郎同時兼任陸軍大臣、內務大臣、文部大臣，日俄戰爭前後期又擔任參謀次長、滿洲軍總參謀長、參謀次長事務取扱，事實上為陸軍作戰的最高指揮，因此在他長期不在臺灣的情況下，委由民政長官後藤新平實際統治臺灣。後藤成為臺灣總督的地位擔任 8 年 8 個月。日本殖民臺灣期間中，後藤新平對臺灣的影響可說是非常深遠。

兒玉源太郎來臺當時，明確以「白紙主義」與「沉默主義」為基本態度，力避紙上談兵、空發議論，而以靜觀臺灣的現況、了解民情後開始執政，採取切合現實的漸進主義，此態度受到後藤新平的影響。關於教育，1898 年兒玉在地方長官會議訓詞中表示：「教育雖一不可怠忽，惟若漫然注入新文明，養成講求民權

⁵⁷ 吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》，頁 309。

之風氣，則不免造成對新附民無法控制之虞，因此制定教育方針之際必需十分考究。……將來與其徒然追求積極方針而誤了時潮，不如確實地採取漸進主義，方為卓見。」⁵⁸

後藤新平 1857 年 7 月 24 日出生於陸奧國膽澤郡鹽釜村（現在的岩手縣奧州市水澤區），畢業於福島縣之須賀川醫學校，之後在愛知縣名古屋的醫院從事醫療服務。1883 年進入內務省衛生局工作，1890 年留學到德國取得醫學博士學位後歸國，擔任衛生局長。

當時，後藤常對人說道：「不能將比目魚的眼睛當作鯛魚的眼睛，鯛魚的眼睛在頭的兩側，而比目魚的眼睛卻在頭的同一側，不能因其形狀古怪，而要把它的眼晴像鯛魚那樣改裝在頭的兩側。比目魚的一側有兩個眼睛，在生物學上有其必要性，若要將所有的魚的眼睛都置於頭的兩側是行不通的。政治上這一點也很重要。社會的習慣或制度其來有自，長時間下有必要而產生，在道理未明之前，若要將文明國家的制度強行在未開化國家中，可謂文明的暴政，不可以這麼做。所以治理臺灣時，首先要把臺灣的舊慣制度以科學方法詳細調查，順應民情施治。不了解這道理而想把日本國內的法制輸入臺灣實施的那些傢伙，也就是等於要把比目魚的眼睛突然改變成鯛魚的眼睛，根本是不懂真正政治的傢伙！」⁵⁹依照此理論，後藤來臺後，主張治理臺灣的方式並非把日本的經驗套在臺灣人民身上，實踐了「生物學原則」的殖民地經營。

1903 年，後藤新平民政長官在學事諮問會議上發表的訓示「無方針主義」，對日後臺灣教育政策上帶來極大的影響。「無方針主義」並不是意味著「對臺灣教育徹底推行無方針的態度」，而是「順應現實需要而制定隨機應變之政策」。⁶⁰根據上述會議的後藤長官訓示：

前些日子，有人提到說，想要問當局者關於教育的大方針為何。但所謂的大方針指的意思是什麼？其實，就本職而言，所謂的大方針還沒有確定。……很遺憾，關於治臺教育方針，尚講究中。……全世界的列強在佔領新領土之前，皆需要有五到十年的預備期間。派遣傳教士，

⁵⁸ 吉野秀公『臺灣教育史』、p.120。吳文星，《日據時期臺灣師範教育之研究》，頁 12。

⁵⁹ 北岡伸一『後藤新平』（中央公論社、1997 年）、p.40。

⁶⁰ 吳文星，《日據時期臺灣師範教育之研究》，頁 9。

或是以其他的方法，預先完成佔領所必要之事。而本島佔領時，完全沒有預備。此外，大多數的內地人，對於所謂的殖民地或新領土的統治，一點經驗都沒有。因此，佔領本島當時，統治上的建議案推積如山，關於所謂的大方針，都是滔滔數萬言的大文章，其實可以採用的卻連一個都沒有。……而且，當局者關於所謂的「無方針」，大都以為如耻辱一樣，是大誤解。若要確立方針，必需要許多的預備，其程序若不充分，確定方針時很困難的。⁶¹

各國語傳習所均係直轄於總督府，經費由總督府支付，但傳習所逐年增加以後，總督府深感無力負擔⁶²，因此在 1898 年 7 月 28 日，臺灣總督府以敕令形式頒布《臺灣公學校令》，以地方經費設立 6 年制的公學校，取代國語傳習所。第一條規定：「單一街庄或數個街庄，限於其認為能夠以負擔設置維持經費情況下，得向地方官廳提出申請，並由知事廳長認可後准其設立。」從該條文可知，總督府要求民眾能夠在確認負擔能力情況之下再向地方官廳申請，這和實施義務教育的日本本土有相當差異。國語傳習所時代官方對於就讀者給予伙食費與津貼補助，公學校成立後卻採取徵收學費的方式。⁶³有一些街庄的地方父老，為了使子弟有機會接受教育，或者慨慷捐出私人土地做為學校用地，或者捐款集資興建校舍。

同年 8 月總督府發布《公學校規則》，一方面使受教育者負擔教育經費，另一方面嚴格管制教育內容。六年制的公學校，就學年齡為 8 歲到 14 歲，課程包括修身、國語（日語）、漢文（作文、讀書及習字）、算術、唱歌與體操。借用後藤新平的說法，由於教育方針尚講究中，還沒有確定，而目前公學校的目的可確定的是「國語普及」這一點而已。⁶⁴

在《臺灣教育令》頒布之前上述的《公學校規則》迭有修正，主要措施有三：第一，放寬就學的年齡，以便大量吸收學生（如就學年齡為 7 歲到 20 歲）。第二是逐漸注意實業教育、第三，修業年限可按照各地的需要與財力縮減為 4 年或延

⁶¹ 吉野秀公『臺灣教育史』、p. 122。

⁶² 汪知亭，《臺灣教育史》（臺北：臺灣書店，1959 年），頁 42。

⁶³ 李鎧揚〈日治前期臺灣公學校的經費壽措與財務運作（1898-1920）〉。《臺灣文獻》64 卷第 1 期（2013 年，臺北），頁 45。

⁶⁴ 吉野秀公『臺灣教育史』、p. 123-124。

長至 8 年。⁶⁵

在未確立固定教育制度之情況下，臺灣教育唯應實際需要之發展，1898 年 11 月另頒布《關於書房義塾規程》，正式將臺灣傳統教育機關的書房納入管理，規定書房應漸加設日語、算術，企圖使書房變成公學校教育的輔助機關。⁶⁶另外，也同時於初等教育漸漸形成之際，發展以族群來區分的差別待遇，日本人子弟讀小學校（6 年制）、臺灣人子弟讀國語傳習所，1898 年後讀公學校（6 年制），原住民子弟讀國語傳習所，1905 年後規定讀蕃人公學校（4 年制），初等教育予以隔離，因此發展出三個系統之初等教育機構⁶⁷。由於這三種學校使用的課本教材不同，小學校獲得官方提供較佳的教學資源而形成日後升學競爭的不公平。「小學校」並沒有明文規定是唯有日本人子弟可進入的學校，但事實上就讀小學校是日本人特有的權利。小學校與公學校不同的地方大約有如下三點：「第一、公學校的課本，係由臺灣總督府編輯；而小學校則採用日本本土的教本，在程度上頗有差異。第二、師資和設備方面，普遍地來看，小學校亦較勝於公學校。第三、小學校畢業生升學的比率遠甚於公學校。」⁶⁸

日治時期，把中等學校、高等女學校、高等學校和大預科，稱為「高等普通教育」；把工業學校、農業學校、商業學校、實業補習學校和盲啞學校，稱為「實業教育」⁶⁹。總督府與日本中央政府基本上對高等普通教育採取抑制性的態度，而宥了中學校以上教育機關的設置。對於日本人子弟，1898 年 3 月在國語學校第四附屬學校設置尋常中學科開始高等普通教育，則對臺灣人 1915 年 2 月公布《臺灣公立中學校官制》並於臺中創設中學校才開始的。此法令的頒布在《臺灣教育令》成立的過程中扮演了相當重大的角色，茲於下一節探討。

⁶⁵ 汪知亭，《臺灣教育史》，頁 42。

⁶⁶ 吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》，頁 310。

⁶⁷ 阿部洋一「臺灣教育令案參考書」、『日本植民地教育政策史料集成（臺灣篇）第 95 卷』（龍溪書舍、2011 年），p. 61。

⁶⁸ 汪知亭，《臺灣教育史》，頁 47。

⁶⁹ 汪知亭，《臺灣教育史》，頁 56。

第三節 臺灣公立中學校官制問題



曾經擔任過臺灣總督府學務部長的隈本繁吉，在 1922 年頒布《第二次臺灣教育令》之後，因應當時學務課的委託執筆寫〈臺灣教育令制定由來〉。這篇文章，已《臺灣教育令》的出現至施行的脈絡為中心，依照當時的手稿和日誌，詳細紀錄日本中央與總督府之間的交涉過程。上沼八郎（1927~）曾經試圖整理隈本繁吉所留下的文書，他將這些一手資料整理並收錄於『高千穗論叢』期刊中。因此，本節將透過隈本繁吉的相關文章，試圖探討政策過程中教育問題產生的脈絡。

1873 年，隈本繁吉出生於福岡縣八女郡八幡村（今八女市），畢業於東京帝國大學文科大學史學科後，曾任文部省視學官並擔任過福井縣立福井中學校校長。1910 年，由於《日韓合併條約》之簽訂，朝鮮成為日本帝國第二個殖民地。1908 年，隈本渡朝鮮，先後擔任朝鮮總督府學務書記官、朝鮮總督府學務課長，參與《朝鮮教育令》原案之策定，並建立朝鮮的日語教育基礎。1911 年 2 月，隈本轉任臺灣總督府內務局學務課長，兼任視學官與國語學校校長；翌年，總督府官制改革，設立學務部，擔任學務部長，統括了臺灣全島殖民地的教育行政。在作為殖民地文教官僚的 9 年間，隈本在《臺灣教育令》的制定過程中負責與日本官僚溝通，其於朝鮮和臺灣教育政策之規劃、立案、實施面皆貢獻良多，扮演著重要的角色。

佐久間左馬太（1844~1915 年）在擔任第五代總督期間（1907~1918 年）以「一視同仁」為理念，積極地發展基礎教育並開發各種產業。另外，他也非常重視「理蕃政策」，臺中中學校的設立，便成為了地方仕紳與總督府間利益交換的一環。為了開發潛藏在臺灣山區豐富的資源，規劃 5 年計畫，強硬推行有組織性的原住民鎮壓。但因原住民的強烈抵抗，此計畫進行得並不順利，因此，總督府為了利用在臺漢人在金錢、尤其人力方面的協助進行理蕃，於是開始與臺灣仕紳進行交涉、交換條件。

1911 年 2 月，隈本來臺，首先問題便是解決臺灣人對「愚民政策」的不滿。臺民對於教育政策的不滿，可以從表 2 看出端倪。同年 3 月，隈本為進一步探知臺灣的民情而前往中南部視察時，林獻堂（1881~1956 年）地方仕紳向隈本陳情，

並要求教育機會均等，此為「內臺共學」之時空背景。⁷⁰日本治臺之後雖積極推動以日語為主的教育政策，但是為考量雙方兒童母語相異所衍生的教育行政問題⁷¹，決定採用「雙軌制」或「三軌模式」，意即在臺日本籍學生的教育是直接依據日本內地的法令辦理，而臺灣本島人學生的教育則是依據總督府發布的學校官制、學校規則與學校令，原住民的教育制度亦與前兩者相異，在此制度下，日人、臺人、原住民三者的教育機會是不均等的，這樣的制度直至《臺灣教育令》頒布後，才有所改變。由於殖民初期的教育政策始終欠缺相對完備的制度與機會，在島內教育機會可謂僧多粥少、限制重重，因此也促成臺灣子弟的留學之風。部分經濟無虞的臺灣家庭選擇將子女送往內地留學。以表 2 的統計數據為例，負笈內地的臺灣子弟逐年增加，尤以 1907 年至 1913 年間，人數大幅度的成長。臺灣人對於總督府教育政策的不滿逐漸升高，加以當時辛亥革命的爆發，刺激臺灣人的民族自醒，致使總督府必須正視臺人的需求。而此時來臺的隈本，便擔負者解決此教育問題的重責大任。

年次	小學校	中學校	實業學校	專門學校	特殊學校	其他	合計
1907 年	19	22	14	7		1	63
1908 年	23	13	15	7		1	59
1909 年	13	26	22	6		8	75
1910 年	28	23	24	10	3		88
1911 年	45	42	26	15	3		131
1912 年	58	65	27	31	3	12	196
1913 年	127	64	55	23	3	33	305
合計	313	255	183	99	12	55	917

資料來源：陳培豐《「同化」的同床異夢：日治時期臺灣的語言政策、近代化與認同》（臺北：麥田出版，2006），頁 223。

表 2：留學日本的臺灣學生數

⁷⁰ 隈本繁吉「臺灣教育令制定由来について」、『高千穂論叢』26-3（1991 年、12 月）、p. 258。

⁷¹ 陳培豐《「同化」的同床異夢：日治時期臺灣的語言政策、近代化與認同》（臺北：麥田出版，2006），頁 221。

在當時並沒有所謂的「中等教育」這個名稱，總督府把中學校、高等女學校、高等學校與大學預科四類學校總稱為「高等普通學校」，其中前二者分別為男、女中學教育，後二者為大學先修教育。日治初期的臺灣中學校一直保持兩個原則：一為男女分校，另一為日臺學生分開就學。1897年成立的國語學校語學部日語科，專收臺灣學生，修業年限訂為三年，可說是臺灣男子中學教育之開始。⁷²但並沒有授予中等知識，專供臺灣子弟就讀的「高等普通學校」。

在統治者意向方面，後藤新平的教育「無方針主義」成為總督府官僚間默認的政策方向，因此基本上給予臺灣人高等普通教育是絕對不可能的事；再者，日本國內大多數官僚有鑑鑒於英國對殖民地印度的施政先例，而反對殖民地的教育普及。因此，臺灣人知識分子與仕紳認知到設置公立中學是難上加難，便開始投入私立中學校的創設。

1913年，臺灣仕紳以霧峰林獻堂、鹿港辜顯榮（1866~1937年）、霧峰林烈堂（1876~1947年）、清水蔡蓮舫（1873~?）、板橋林熊徵（1888~1946年）等人為首，認為臺灣一般教育狀況都以日語學習為主，臺灣子弟從公學校畢業之後，除了赴日本留學以外在島內主要的升學管道極為有限外，也擔心臺灣人子弟在臺灣所接受的殖民地教育不夠完善，將來將無法與日本人子弟競爭，因此捐獻一筆錢向總督府要求設立專供臺灣子弟就讀的私立中學校。

此時，西本願寺臺北別院番的紫雲玄範（生卒年不詳），見西方傳教士透過教育傳道的成功經驗，企圖利用教育事業，作為佈道的手段。而林獻堂等人察知紫雲的意圖後，便向總督府提議以仕紳的捐獻，讓西本願寺在臺北大稻埕設立一所中學校。根據隈本1913年3月29日的手稿，當時總督府部分官僚贊同此一建議，並與紫雲以個人身分私下會談。⁷³其實，這時候總督府對設立中學校的看法尚未確定，態度相當曖昧。再者，在該會談中，代表臺北方面的李景盛是基督教徒，因為信仰的緣故而對此案有強烈的異議，此外，臺灣人內部也有不少雜音。於是林獻堂向佐久間總督提議，希望將設置中學校之事與西本願寺之教育事業之間的關係劃清界線。

針對中學校設立問題1913年5月，隈本接受佐久間總督的指示，透過與林獻堂等臺灣仕紳的會議決定中學校的各種條件。此條件大概如下五點：一、位置為

⁷² 徐南號，《臺灣教育史》，頁137。汪知亭，《臺灣教育史》，頁56-61。

⁷³ 隈本繁吉「臺灣教育令制定由来について」，《高千穂論叢》26-3（1991年、12月），p. p259-260。

臺灣中部；二、經營方式為公立；三、學校名稱為「臺灣公立中學校」；四、修業年限為 5 年；五、入學資格為公學校 6 年級畢業者。1914 年，隈本開始與日本中央機關進行交涉，主要的交涉對象為內閣法制局⁷⁴，對於此案法制局提出強硬的異議，認為，公立中學校的創立不僅無益，還會使臺灣人民「增強自覺心橫溢不平等感」而阻礙統治，臺灣教育應以「簡易實用」的教育方向來推動。關於該案，法制局主要的異議大約如下二點：一、同一帝國之內不應有同名異質的學校：臺灣所提出的「中學校」制度，內容、學制均與內地學校不同，卻一併使用「中學校」這個名稱；二、教育制度相關規定不應與朝鮮有異：為維持與朝鮮中等教育機關之間的平衡，修業年限、入學資格及課程內容必須降為與朝鮮相同。

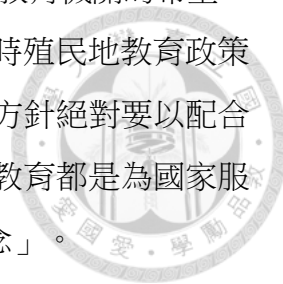
日本國內的法制局、內務省、臺灣總督府以及臺灣仕紳之間，為解決中學校設立之問題，持續進行折衝和協調。雖然隈本依照總督的意向試圖儘快通過審議，但總督府與中央雙方的立場與意見均不合，該審議便呈現觸礁狀態持續一年之久。直到大隈重信（1838~1922 年）首相命令內閣書記官長，向法制局長官督促審議的進行，才終於開始實質上的審議。當時總督府方面，因臺灣仕紳施予的壓力極大，開設中學校已刻不容緩，在雙方的交涉與妥協之下，除了維持臺灣總督府所主張的「中學校」名稱外，其餘細節皆必須遵照法制局的要求，最後終於得閣議決定。

1915 年，臺灣總督府頒布《臺灣公立中學校官制》，並於 2 月 3 日創立「臺灣公立臺中中學校」，專收臺灣子弟。入學年齡規定為 13 歲以上，修業年限為 4 年，入學資格只需要公學校 4 年修畢，但專供日本子弟就讀的中學校卻需要小學校 6 年修畢，可見對臺灣子弟教育之刻意打壓，使畢業生因修業年限不足，不得報考專科以上學校。課程著重在國語及實業教育，英語列為隨意科（選修科目）且限於高年級每週只有 2 小時、規定全部學生住宿，與當時日本子弟就讀的「中學校」系統不同，並無法與當時日本本土學制相連，但在臺灣專供日本子弟就讀的中學校是可以連結日本內地高等教育系統，亦即雖然同使用「中學校」的名稱，實質的教學內容與入學年齡大不相同。

關於臺灣公立中學校官制問題，中央政府與臺灣總督府對立之背後，其實雙方各懷鬼胎；日本中央政府方面欲確立中央集權體制下的權威，臺灣總督府方面則執著於六三法賦予總督的大權。在交涉過程當中，中央政府欲以新的教育共通

⁷⁴ 法制局為內閣直屬的輔佐機構，其主要的機能為法令的審查與立案。由各省立案向內閣提出的法案，皆必須經過其機構的審查。

方針統一臺灣與朝鮮，臺灣總督府則在必須要爭取臺灣人對中等教育機關的希望。在雙方妥協後，達成在臺灣實施差別待遇教育之共識。雖然當時殖民地教育政策為次要，但由於教育被視為國家事業，因此殖民地臺灣教育之方針絕對要以配合國家政策為宗旨。不論是日本國內、殖民地臺灣和朝鮮的基礎教育都是為國家服務，其兩大任務為「凝聚國民意識」以及「灌輸效忠國家的概念」。



第三章 《臺灣教育令》之政策過程

從許佩賢的《日治末期臺灣的教育政策》研究，可一窺日治時期臺灣教育史料公開的情況。據許佩賢的調查，2001年10月，日本外務省外交史料館公開了「茗荷谷研修所舊藏紀錄」，其主要的內容為外務省、興亞院、大東亞省在中國、滿州經濟活動的文書，以及拓務省、內務省所管轄的殖民地行政文書等。其中的1門是教育相關史料，包括殖民地末期臺灣、朝鮮的教育政策資料。這批資料特徵，有二，首先，資料的年代集中在1930後半到1940年代，尤其大部分多是1940年代的文獻。其次，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。目前這批資料已收錄在亞細亞歷史資料中心(アジア歴史資料センター)的資料庫，但因其性質為準備審議的資料，也就是臺灣總督府要給上級看的報告，並無總督府內部討論的過程的資料。這批資料臺灣的部分，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·臺灣篇·別集(1)·臺灣教育關係公文書》。其資料主要包括三大部分，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)。⁷⁵本章將利用其中第一部分的資料，試圖探討總督府與中央政府之間在規劃及制定《臺灣教育令》的過程。由於資料性質的限制，所呈現的是總督府方面討論後的結果，關於討論過程無法得知。

第一節 問題認定

設立公立臺中中學校的問題意外的成為解決《臺灣教育令》的契機。學務部部長隈本繁吉和法制局在交涉有關《臺灣公立中學校官制》之相關問題時，法制局以公立中學校之創立為交換條件，要求制定臺灣人教育的基本方針，要求臺灣總督府將《臺灣教育令》法制化。因此，《臺灣教育令》法制化並非由總督府提

⁷⁵ 許佩賢〈日治末期臺灣的教育政策：以義務教育制度實施為中心〉。《臺灣史研究》第20卷第1期(2013, 臺北)，頁129-130。

出，而是由日本中央政府的壓力之下產生。

關於這點，1908 年隈本繁吉來臺當初在〈臺灣ニ於ケル教育ニ関スル卑見ノ一二並ニ疑問〉文章發表他對臺灣教育的看法：「臺灣人的教育，是體認到統治方針，在不落後於世界人道與列強思潮的範圍內，只開發為了滿足衣食住之穩定所必須的智德……認為若針對那些人規劃教育普及與提升，卻使難以控制的遊民輩出，在根本上乃錯誤之策。……只須在表面上假裝重視教育，但實際上不須採取任何鼓勵，在不得已之時，再隨機應變，漸漸設立相關制度及設施即可。⁷⁶」簡言之，當時一般殖民地官僚認為對殖民地居民灌輸高級知識，恐將激起民族意識，惹來批判甚至反抗殖民地政策，若僅授予職業上所需知識與技術，自可避免統治上的各種問題。因此，總督府一直以來很明顯地對改善臺灣教育（賦予高等教育）採取消極性的態度。在陳培豐的《「同化」的同床異夢：日治時期臺灣的語言政策、近代化與認同》研究中顯示：在堅持「六三法」的後藤、持地六三郎（1867~1923 年）之主導之下，「對於新附民教育實施之取捨得宜，都在默契中」，「因故有關臺灣人的教育，在權宜上都由臺灣總督府去設定規程運作，從來就沒有規劃要公布一個能顯示教育之根本的學制。」⁷⁷此時，臺灣總督府的確認為制定教育令非緊要處理之事。

而日本中央政府為何要制定《臺灣教育令》。1918 年 7 月 5 日寺內正毅（1852~1919 年）首相向閣議提出〈臺灣教育令制定ノ件〉，此時內務省拓務局附上〈(秘)臺灣教育令參考書〉（1918 年 6 月），加以說明臺灣教育令的宗旨、發展背景與其經過。從此文章可知，臺灣總督府與日本中央政府對殖民地教育的基本看法：

朝鮮歸屬我國版圖之後，四十四年八月發布朝鮮教育令，同時確立了在朝鮮土人教育的範圍與程度。隨著近時臺灣時勢的進步，土人的向學心勃興，針對教育設施的要求甚為熾烈。現今如果不像朝鮮一樣確立教育的一定範圍，會造成臺灣教育將來無法抑止。茲臺灣教育令案的起草蓋

⁷⁶ 隈本繁吉「(秘)臺灣ニ於ケル教育ニ関スル卑見ノ一二並ニ疑問」、『高千穂論叢』32 卷 1 号、1997 年 5 月；收於上沼八郎整理、『植民地教育史研究ノート・その十』。阿部洋「「朝鮮教育令」から「臺灣教育令」へ—学務官僚隈本繁吉の軌跡—」、『日臺研究支援事業報告書』、2008 年、p. 4。

⁷⁷ 陳培豐，《「同化」的同床異夢：日治時期臺灣的語言政策、近代化與認同》，頁 271。

可謂是時勢當然之歸趨。其直接的動機實際上為公立中學校的設置。⁷⁸

從上述的描述可看出，對日本中央政府與總督府而言，臺灣人旺盛的向學心，一直都是個威脅，因此臺灣總督府和中央政府交涉公立臺中中學校設立的問題時，中央政府方面便認為制定臺灣教育的基本方針並統一學制有其必要性。



第二節 政策規劃

1915年4月正式開始討論《臺灣教育令》各項具體內容。首先，在臺灣總督府設置「臺灣教育調查會」，每周一次在民政長官官邸舉辦調查會，會長為民政長官，委員為財務局長、警察本署長、殖產局長、地方部長、上席參事官、學務部長（主查委員）、上席視學官。另外，文部省普通學務局長以及內務省赤池參事官為囑託委員，內務省地方局長與拓殖課長參與有關於教育的調查⁷⁹。

同年6月底，調查會開始審議在總督府學務部起草的臺灣教育令草案⁸⁰。學務部的立場是以考量當時臺灣既有的教育制度、機關與臺灣有志之士的意見為主，反對法制局所主張的「臺、鮮一體」方針，意即使臺灣人與朝鮮人的教育標準同一化。當時調查會也參考美屬菲律賓、英屬印度及錫蘭、法屬印度、蘭屬印度等列強國家對殖民地的教育制度概況。但是，當時擔任學務部長的隈本繁吉表示：日本和臺灣、朝鮮的關係，因為地理相近並人種相近等理由，他認為本質上與歐洲各國的「殖民地」有所不同，因此這些列強國家的施政例子不能直接套用臺灣教育上。另外，由於《朝鮮教育令》的修業年限與高等普通教育內容等規定，相對於在臺灣的教育實施情形較低，因此若以既存的《朝鮮教育令》作為制定《臺灣教育令》的基準，事實上會把臺灣教育的現況或水準降低，這樣不可避免引起臺灣居民的抗議。

⁷⁸ 阿部洋一「臺灣教育令案參考書」、『日本植民地教育政策史料集成（臺灣篇）第95卷』（龍溪書舍、2011年），p. 71。

⁷⁹ 隈本繁吉「（秘）臺灣教育令制定由來（資料）について」、『高千穂論叢』26卷3号；收於上沼八郎整理、『植民地教育史研究ノート・その二』。

⁸⁰ 有關臺灣教育調查會議事錄、臺灣教育令案以及經過此會議修正過的原案，隈本表示他相信保存在學務課，但至今還沒找到此檔案。

1915年8月16日在內務省的催促下，大致經過調查會的審查，9月總督府向日本內務省提出臺灣教育令總督府原案。10月，下村宏（1875~1957年）擔任民政長官，並從中央接到儘早解決教育令的非正式通知。於是，11月中，隈本跟著下村民政長官隨行到東京，並開始總督府和中央政府關係官僚之間的交涉。同時也固定每周一次在東京總督府出張所開會議、審議該案，委員為民政長官、財務局長、內務省地方局長、普通學務局長、專門學務局長以及隈本。討論臺灣教育令之構想，並著手調查。當時主要的具體問題如下九點：

1. 如何基於教育敕語的旨趣去實施教育。
2. 如何因應被統治者的時勢推移與人民程度。
3. 如何制定高等普通教育的修業年限以及入學資格。
4. 如何制定高等普通教育機關的名稱以及學科目。
5. 如何制定公學校（初等教育機關）的修業年限。
6. 如何設定專門學校的種類以及限制的範圍。
7. 如何制定醫學校預科的修業年限，並可否設置預科。
8. 如何設定師範教育的修業年限以及入學資格。
9. 可認可的私立學校的範圍如何。⁸¹

當時討論的內容，除了上述的大體方向以外，由於資料性質上的限制，關於臺灣教育令總督府原案具體的內容以及審議過程，至今仍不明瞭。

最初總督府向內務省、法制局及樞密院顧問官提出的教育令草案，主要因遭遇法制局和內務省的強硬反對而未被接受，陷入膠著。根據隈本的手稿，文部省的態度最溫和，對於提升臺灣教育普及的期望相當高，比總督府方面還積極。在東京的臺灣總督府出張所，納入各方面的種種意見，加以修正之後，1916年初，隈本再度完成總督府草案經由內務省交付法制局。這段期間，由於下村宏民政長官繁忙，而隈本替他從事具體交涉。

1916年3月2日，隈本訪問法制局參事官馬場鏌一（1879~1937年）時，馬場建議總督府方面應知會樞密院顧問官並做好事前溝通。隈本與下村民政長官商量

⁸¹ 隈本繁吉「(秘)臺灣教育令制定由来(資料)について」、『高千穂論叢』26卷3号、p. p289-290；收於上沼八郎整理、『植民地教育史研究ノート・その二』。

之後，開始和樞密院顧問官（特別委員）的九鬼隆一（1850~1931年）、金子堅太郎（1853~1942年）、末松謙澄（1855~1920年）、濱尾新（1849~1925年）、菊池大麓（1855~1917年）、穗積陳重（1855~1926年）等關鍵人物，進行非公式訪問說明總督府教育令草案宗旨。

4月初，隈本各別歷訪九鬼、末松、菊池與穗積顧問官，這四者雖然有一些建議與疑問，但大體上，對臺灣總督府方面表示正面的反應。接著，隈本訪問金子顧問官時遇到較多反對性的意見，其中特別被質問如下二個問題：

1. 有關「基於教育敕語的旨趣去實施臺灣教育」的事項，必須顯示帝國憲法和教育敕語實施的範圍；外國的憲法大致上如此，反而就我國教育敕語而言，其被制定的是領土割讓或者合併之前的事，而於發布當時沒有限定地域之必要，但卻目前至少產生了其必要之下，想辦法以敕語為大體上的骨架，尤其因應地方特殊的情況加以工夫為妥當。
2. 教育令案中為何有關初等教育的修業年限與朝鮮的規定不同。⁸²

第三節 政策合法化

一、第一次閣議決定

1918年7月5日，由內閣總理大臣寺內正毅向閣議提出〈臺灣教育令制定ノ件〉草案，奏請審理。為提出的宗旨和理由，寺內表示：「制定臺灣土人教育的根本方針，為了限定其範圍與程度，認定臺灣教育令制定之必要」⁸³。同時，搭配該草案提出的〈（秘）臺灣教育令案參考書〉中，拓務局再進一步說明教育令的意圖：

⁸² 朝鮮普通學校的修業年限為4年，臺灣總督府案中臺灣公學校的修業年限則為4年或6年。

⁸³ 阿部洋一「臺灣教育令制定ノ件」、『日本植民地教育政策史料集成（臺灣篇）第95卷』（龍溪書舍、2011年）、p. 35。

(臺灣教育令) 制定之目的是……對於教育的制度預先設定一定的範圍，適當地抑制土人不斷向上的向學心，簡化學校的系統及制度，符合實際民度，並企圖僅給予實用的教育，而不是傳授抽象的知識，幾乎以生產技術的普及為教育的著重點。



總括規定臺灣教育方針的該草案，全文一共五章二十五條文及附則。第一章總則規定：

- 第一條 在臺灣之臺灣人之教育依照本令。
- 第二條 教育應基於教育敕語的旨趣，以育成忠良國民為本義。
- 第三條 教育應期以適合時勢及民度而為之。
- 第四條 教育應該分為普通教育、實業教育、專門教育，以及師範教育。

該總則的規定，幾乎沿襲《朝鮮教育令》之條文，其他各項規定內容似乎以朝鮮的標準為基礎。上述記載的條文明確表示，以「忠良國民」與「適合時勢及民度」之方針。臺灣教育令該請議案中，值得注意的就是第二章普通教育之項目，其構成僅有四條文：

- 第五條 普通教育以留意兒童身體發育，施以德育，授予生活必須之普通知識技能，涵養國民之性格，以國語普及為目的。
- 第六條 實施普通教育之學校為公學校。
- 第七條 公學校之修業年限為四年；但以地方情況得縮短之。
- 第八條 公學校之入學年齡定為八歲以上。

從以上的規定可觀察出，當初的草案，在普通教育項目中，只規定為初等教育機關的公學校，關於中等教育機關，完全沒有任何規定。而且，原本定為 6 年的公學校修業年限，降低為 4 年，入學年齡也從 7 歲改成 8 歲以上，與現行的學校制度比起，新規定的程度相當有落差。接著，對於 1915 年臺灣人民好不容易設置的公立臺中中學校，不承認其成立，在附則規定：

臺灣公立中學校及臺灣總督府國語學校國語部，現尚在學之學生，於其在學期間，得仍繼續存置。



於是，等這些學生畢業將閉鎖該校。這些抑制教育的之方針，明確表示在〈（秘）臺灣教育令案參考書〉的臺灣教育令案之旨趣項目中，共有七點，其中較重要之處如以下四點：

1. 以教育敕語的旨趣為基礎，育成忠良之國民。
2. 普通教育為國民教育之基礎，特別是「涵養國民性格，普及國語」，以授予生活必須的知識技能為目的。
3. 教授「抽象知識」的「高等普通教育」，恐怕「輩出高等遊民，且無益地把土人的自覺心提高」，因此不承認像「中學校之類的學校」。
4. 公學校教育畢業之後，若有希望升學上級學校之者，好好提撕指導學生說服入學有關實業的學校。

該臺灣教育令原案，當天在閣議審議、決定之後，上奏天皇。

二、樞密院之審查

1918年7月6日天皇接受該原案後，經過天覽與天皇採納的手續，立即向樞密院提出諮詢，樞密院為了審查本案件設置「審查委員會」。此審查委員會的組成與細節如下：

1. 御諮詢：1918年7月6日
2. 委員： 審查委員長 金子堅太郎
委員 蘇我、小松原、岡部、一木、久保田、富井（六名）
3. 委員會： 共七次
第一回：1918年7月11日

第二回：1918年11月29日

第三回：1918年11月30日

第四回：1918年12月2日

第五回：1918年12月7日

第六回：1918年12月12日

第七回：1918年12月13日



4. 會議及上奏：1918年12月18日⁸⁴

該委員會，從1918年7月11日到12月8日一共召開七次，在第一次會議上，寺內首相向審查委員說明提案理由和旨趣，其次下村宏民政長官補充解釋之後，金子、小松原、岡部、一木、富井顧問官提疑問，並下村民政長官回答問題。

此委員會之審議第一次會議和第二次會議之間隔四個月，此停開的原因有所謂「米騷動」⁸⁵引起寺內內閣倒閣，一直堅持主張「同化主義」的原敬上臺，擔任內閣首相之後他積極地支持同化教育之進展。此時，第六代安東貞美辭職臺灣總督，接著明石元二郎任命為第七代臺灣總督。因此，一直到11月29日才開始進行實質審議的第二次會議。

依據會議之記錄，第二次會議幾乎沒有太大的進展。第三次會議延續上次會議繼續進行問答。到了第四次會議，各顧問官陳述各意見，大體上一致得到如下四點：

1. 公學校之修業年限為六年以下。
2. 公學校之入學年齡定為七歲。
3. 中學校得仍繼續存置。
4. 師範教育之修業年限不得短縮。

總之，此會議上決議，由委員長向內閣交涉上述四點意見。

當時，原敬首相在1918年12月3日之日記記載如下內容：

⁸⁴ 「樞密院決議 臺灣教育令・大正7年12月18日修正決議」、『樞密院會議記錄』。

⁸⁵ 1918年，由於生活困難跟對政府政策的不信任感為主要背景，在日本全國發生了要求生存權的所謂「米騷動」。

……此外，因金子（委員長）說，關於臺灣教育令，樞密院委員會全體一致反對年限縮短，意即支持施予土人足夠的教育，因此他欲請教我的意見。雖然我沒研究過該案，但原則上為了在某種程度上同化土人，不應採取愚化土人的舊策，因此跟他回答說，大致上贊同樞密院的決定，但必須與臺灣當局商量之後，再確定此事。（其後，由法制局長官，與臺灣當局協議，通過樞密院修正，大體上沒有異議）。⁸⁶

12月7日在第五次會議上，金子委員長向委員報告得到內閣同意的事情，其次開始進行該案的逐條審議，透過質問與交換意見，自第一章至第五章的內容大體完成。於第六次會議，以事前送付的修正案為議題審議第一條至第十五條。

樞密院1918年12月13日，在第七次會議上，延續進行第十六條以下的逐條審議，完成審議。關照七次會議之結果，金子堅太郎作成「審查報告」。

同年12月18日，樞密院舉行本會議（全體會議），此會議上，由樞密院審查委員長金子堅太郎顧問官進行「審查報告」，在其審查報告中激烈地批判寺內前首相提出的原案。金子針對〈臺灣教育令制定ノ件〉特別指出如下三個問題：一、公學校的修業年限從現行的6年短縮成4年以及入學年齡從滿七歲低成滿八歲；二、廢止公立臺中中學校；三、師範教育的修業年限從9年縮成10年。報告中，雖然說教育令制定的趣旨和其立案的架大致上妥當，但是公學校低為4年制之類的條文，很明顯地抑制教育的態度。臺灣人民向學心日益旺盛的是必然的趨勢，因此給予臺灣人適當的滿足就是「施政之要諦」，科目等施政上事宜合適的話，可避免產生弊害，且卻可利用其趨勢。有關這些論述金子的說明如下：

有關這方面改正的理由，依據當局者的說明，是將國語普及列為最重
要的重點；盡可能採取讓臺灣人將來能就實業教育方面發展的方
針，……唯據吾等地聽聞，臺灣的一般島民抱有濃厚希望能同化於日
本國民之念。果真如此的話，吾等覺得按照原本的規定，以六年作為
公學校教育修業年限乃為一得策。⁸⁷

⁸⁶ 原奎一郎『原敬日記』（福村、1981年）、p.46。

⁸⁷ 阿部洋一「樞密院會議筆記 臺灣教育令」、『日本植民地教育政策史料集成（臺灣篇）第95卷』（龍溪書舍、2011年）、p.145-146。陳培豐，〈「同化」的同床異夢：日治時期臺灣的語言政策、

於是公學校之修業年限為 6 年、入學年齡為 7 歲以上為妥當。由臺灣當地人民之捐款設立的臺中中學校，其經過相當特殊，設立不久就廢止其學校絕對非是個穩當的處理。⁸⁸由於考慮到另一個殖民地朝鮮時，相對的朝鮮已有相當於中等學校程度的「高等普通學校」。因此，規定廢止臺中中學校之決定等於，日本中央政府確立臺灣與朝鮮兩地之間的差別待遇。針對同為帝國新附民的兩地之間不可有此顯然的差別。⁸⁹因此，樞密院認為《臺灣教育令》中，上述三點應該依照總督府從前的施政的標準，在臺灣總督的權責範圍下，適時地採取適當的計畫。

樞密院顧問官的這些立場，傾向於總督府的原案，也許隈本等總督府當局與樞密院關係人事前溝通奏效的結果。但是，值得注意的是樞密院附帶的條件，「各級學校必須提倡有關德性的涵養，以及德育的振興，並宣明這個旨趣。這亦是本案修正的主要軸心之一」。在此透過教育強化「德性」的前提之下，依照審查報告書委員會全體一致不採取寺內提出的政府原案。並依據臺灣現行的教育制度進行修正原案，樞密院修改之後，審查委員會以紅筆添加「德性」的文言，在臺灣教育令中有關各種學校的條文中，均出現涵養「德性」之規定。⁹⁰閣議承認修正案後，決議，再回覆給天皇，並通知內閣。

三、天皇裁可、頒布敕令

1918 年 12 月 23 日，在內閣確認樞密院的審查結果後再度做閣議決議，再奏請天皇裁可。1918 年 12 月 29 日天皇裁可敕令第一號《臺灣教育令》，得到裁可之後，1919 年 1 月 4 日頒布敕令。該法令是臺灣最早的教育法令，也是關於臺灣人的教育法令，確立臺灣人的學校制度。比起 1911 年 8 月 24 日頒布的《朝鮮教育令》（全文二章三十條）晚了八年，終於頒布《臺灣教育令》。

近代化與認同》，頁 279-280。

⁸⁸ 阿部洋一「臺灣教育令審查報告」、『日本殖民地教育政策史料集成（臺灣篇）第 95 卷』（龍溪書舍、2011 年）、p. p105-130。

⁸⁹ 阿部洋一「樞密院會議筆記 臺灣教育令」、『日本殖民地教育政策史料集成（臺灣篇）第 95 卷』（龍溪書舍、2011 年）、p147。

⁹⁰ 久保義三『天皇帝國家の教育政策：その形成過程と樞密院』（勁草書房、1979 年）、p. p300-301。陳培豐，《「同化」的同床異夢：日治時期臺灣的語言政策、近代化與認同》，頁 282。

第四章 1919 年《臺灣教育令》的分析



第一節 第一次《臺灣教育令》之特徵與原由

一、第一次《臺灣教育令》之特徵

1919 年第一次《臺灣教育令》最明顯的特徵是教育機會不均等的差別待遇。《臺灣教育令》是針對臺灣人的學制，而其最大的特色即是制定明確區分日本人與臺灣人的學制。換句話說，《臺灣教育令》以「內地人」和「臺灣人」之間的區別為基準，因此學制上也採取以種族來區別學校的系統。在《臺灣教育令》頒布當時擔任臺灣總督府學務課長鼓包美發表的〈臺灣教育令要旨〉一文中可知，其中有「語言」和「國民性格」之兩個要素。

因為本島新附民接受皇民化不久，有學習國語的困難，故必須採用內地人和本地人兩個不同的教育系統，此即為教育令制定之理由。可是，在同令第三條規定，若民度因著時勢的變化隨之向上，則應改正本令之內容。⁹¹

雖然，總督府方面在制定教育令的過程中主張，日本和臺灣的地理相近、交通方便且人種相近，因此本質上與歐洲各國列強的殖民地有所不同。而且，臺灣的統治情況比朝鮮穩定、經濟等各種條件適合施行相當程度的教育。但是，經過 25 年的統治經驗，由於臺灣地區中華文化的影響濃厚，總督府也深深感到達成思想、漢文及漢字等文化層次的同化之困難。

為什麼這時期的「教育」與「國家」討論在同一層次？學務課長的木村匡認為，初等教育是國民教育。廣義說，初等教育是一個人立足於社會生活的最基本程度之教育。因為一個人不可能離開「國家」而存在，必須從屬於國家才能存在。因此，一個人必要的教育就是身為國民必須要的教育。於是，身為日本臣民，臺

⁹¹ 臺灣教育會編、前引文、p. 324。吉野秀公『臺灣教育史』、p. 383-384。

灣人民也必須透過「教育」被同化成日本人。

1919年2月1日，明石元二郎總督發表諭告及訓令，明言頒布教育令之要旨。其中教育令頒布的目的為如下：

總言之，臺灣教育應觀察現時世界人文發達之程度，並提升島民順應之，啟發智能、涵養德性、普及國語，以具備帝國臣民的資質和品性。

92

從上述可知，制定教育令時因為日本政府認為臺灣人對日語和國民性格不夠成熟而採取區別實施教育。

臺灣人民對第一次《臺灣教育令》的反應如何？依據《臺灣教育沿革誌》的記述，總督府官方認為，雖然有一些人抱持批判性的意見，但大多數的臺灣人由於該律令具有系統性、擴張了教育之範圍、及改善教育程度，而歡迎《臺灣教育令》的頒布。⁹³尤其，從針對臺灣人實施的滿意度調查，可看到其一部分人民的看法。該調查中表示臺灣人滿意之點：

1. 《臺灣教育令》適切於現在本島人之社會生活；
2. 透過涵養德性使制度一貫；
3. 確立公學校修業年限6年制；
4. 女子教育的整備有效打破本島人之陋習；
5. 高等普通學校的入學資格，隨著教育令的頒布，從4年增加為6年，使學校實際上的程度提升；
6. 高等普通學校畢業後，開通專門學校升學之道路；
7. 專門學校之設立使企圖至內地留學之臺灣學生減少，並降低文盲比例。⁹⁴

另外，未來臺灣人希望改善之點大概是如下四點：

⁹² 吉野秀公『臺灣教育史』、p. 387。

⁹³ 臺灣教育會編『臺灣教育沿革誌』、p. 324。

⁹⁴ 臺灣教育會編『臺灣教育沿革誌』、p. 325。

1. 為了同化島民，內臺人之共學是必須的；
2. 公學校的義務教育化之必要性；
3. 很遺憾臺灣無法使用與內地相同的「中學校」和「女學校」等名稱；
4. 很遺憾臺灣與內地之教育系統無法連結。⁹⁵



雖然，上述的調查是總督府官方所主辦進行，但觀察其調查結果，發現內容部分與事實相悖，如人民的良好反應，或是在報告中使用帶有官僚本位主義之詞彙等，故推測此調查可能僅是官方增加統治正當性之手段，調查結果之參考價值較低。然而，至少由上述內容可得知《臺灣教育令》之頒布前後的正負層面。與從前總督府的教育施政相比，第一次《臺灣教育令》的法制化，的確給臺灣人帶來教育的機會，而得以在日治社會之下生存及晉升。在教育制度方面，雖繼續維持初等教育別學制與非義務教育制，但某個程度已實現了內地延長之教育體系。

二、第一次《臺灣教育令》之原由

（一）國內政治因素：內閣更迭

《臺灣教育令》開始規劃時，寺內正毅擔任內閣總理大臣，是一個無視憲政常識的非立憲、專制的政權。寺內正毅，是 1852 年出生於山口縣的長州藩士，他在擔任首相之前曾任陸軍大帥兼首任朝鮮總督。合併朝鮮時他主張將朝鮮作為憲法的除外地域，值得注意的是他的目的只是想擁有不被內地之憲法和議會不受限制的「獨裁權」而已，並沒有像後藤新平那樣的調查當地的舊慣習而制定朝鮮獨自制度之統治理念。⁹⁶在朝鮮合併一年之後頒布《朝鮮教育令》，其第二條規定為「基於勅語的旨趣以養成忠良國民作為其本意」，而重視國語（日本語）和修身；另一方面以「期望教育能配合時勢與民情」（第三條）為名目，將普通學校（同等於臺灣公學校）之修業年限為 4 年，與臺灣同樣採取重視實業教育之路線。⁹⁷但，

⁹⁵ 臺灣教育會編『臺灣教育沿革誌』，p. 325。

⁹⁶ 小熊英二『日本人の境界』，p. 195。

⁹⁷ 小熊英二『日本人の境界』，p. 197。

與歷代臺灣總督較不同的是，朝鮮總督府對朝鮮人教育之看法與臺灣方面不同，從總督府秘密文書的〈教化意見書〉中可看出其立場，書中斷言說「日本民族如此特殊的忠君愛國對他們（朝鮮人）而言，不僅無法理解，反而無益有害」，並針對「主張對他們呈現教育勅語，使其儘量用與日本民族同樣的忠君愛國教育者」加以批判，完全否定其「同化」之可能性。另外，批判透過通婚推進同化的主張。⁹⁸可是，由於在朝鮮國內，歐美傳教士開設的宗教學校急速普及，因此考慮對抗歐美以及國防上之理由，朝鮮總督也不得不走向施行同化教育政策之方向發展。面對同化教育時，寺內的立場相當微妙說，「對於朝鮮的教育，我的方針是漸進主義」。在此場合，漸進主義意味著「不要進行急進主義，而是要在不知不覺中把他們日本化」，於是寺內雖然說要接受日本語之普及，但卻儘可能推遲此方針的施行。⁹⁹在此脈絡之下，參與過《朝鮮教育令》的寺內正毅對《臺灣教育令》之態度傾向於抑制教育、降低臺灣教育層次政策之方向。他認為《臺灣教育令》應該以《朝鮮教育令》為規準，且兩者之間不可有矛盾。

另外，此時日本中央開始對殖民地進行統一經營，內閣設置拓殖局，將迄今為止由內務大臣主管的臺灣、朝鮮等殖民地的經營權合併在一起。同時，中央為將殖民地教育納入掌控¹⁰⁰，企圖統一學制。在臺灣教育令草案通過樞密院審查之前，寺內正毅下臺，此後身為元老的山縣有朋（1838~1922年）不得不將原敬任命首相。然而，原敬真真開始國家經營時，樞密院方面已經決定臺灣教育令的基本方針。因此，雖然原敬對殖民地教育政策的看法是教育振興，與身為軍人的寺內正毅的不同，但由於樞密院的基本方針採取不降低臺灣教育之程度，而大致上接受該方針。¹⁰¹

從上述的脈絡可知，內閣更迭促進了《臺灣教育令》之法制化。雖然內閣無法單獨裁決殖民地教育之相關事項，但在臺灣教育令決策的最後階段，順利得到首相同意的背後有日本國內政治動向的變動，有助於《臺灣教育令》之頒布。

⁹⁸ 小熊英二『日本人の境界』、p. 198。

⁹⁹ 小熊英二『日本人の境界』、p. 201。

¹⁰⁰ 國史館臺灣文獻館〈國立教育政策研究所名譽所員阿部洋教授等蒞館參訪〉，<http://www.th.gov.tw/epaper/view2.php?ID=75&AID=1042>，國史館臺灣文獻館電子報，第 75 期 2011（2014/5/20 閱）。

¹⁰¹ 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研究所，碩士論文，2011），頁 82。

(二) 國際政治因素：辛亥革命

至於促進《臺灣教育令》之背後因素，不可忽略的就是因辛亥革命興起的亞洲地區民族主義思潮之影響。民族主義思潮的高潮，平常在第一次大戰之結束，「民族自決」之聲震撼全球之下描繪。但本文認為，辛亥革命之成功使臺灣人民的主體意識漸漸提高。隨著臺灣仕紳的茁壯，臺灣人民開始在日本統治當局的「無方針主義」政策之下，要求改善教育制度、與日本人同樣的教育水準。臺灣人民的向學心日益升高的趨勢之下，總督府再也不能不整備教育制度。臺中中學校設立之問題，直接引起了《臺灣教育令》之法制化。研究臺中中學校設立過程的若林正文（1949~）指出，臺中中學校設立的背後有兩個因素：遠因乃是辛亥革命的發生；近因則是「以漢制藩」之所謂理蕃政策。¹⁰²

1911年10月，中國發生了辛亥革命。關於臺灣民心上的變化，隈本在〈臺灣教育令制定由來〉中提及梁啟超（1873~1929年）的談話：

隨著國外支那革命（辛亥革命）開始，作為革命中心地區南清一帶的人民意氣振奮，間而引起島民心理上的變調。就像革命後一兩年辮髮纏足的弊風忽然改善，表面上是皇民化所導致，但毋寧說是因為彼等的心理有母國即是對岸支那的潛在意念，而此也對革命後急速實施的斷髮解纏足運動的影響甚大。

從該文得知，辛亥革命甚至在解除纏足和斷髮等生活層次帶來明顯的影響。由於，纏足與辮髮之習慣，並非單純的個人喜好的問題，而是嚴重的政治問題。清朝時期，滿人統治者為徹底從精神上征服漢人，是把剃髮作為一種表示歸順的標誌。因此，可說廢止纏足與辮髮之行為意味著脫離清朝之統治。但，不可忽略的是，1911年後斷髮具有另外一種政治性的意義，斷髮本來就有含有「滅滿興漢」的民族主義之意識。在臺灣總督府的統治下，不易更正的「陋習」，受到對岸革命的影響急速改善。對總督府而言，這些控制不了的民族因素也許是個威脅之一。¹⁰³臺灣的仕紳也許對清朝的認同沒有很強，所以武昌起義引起的辛亥革命給臺灣知

¹⁰² 若林正文「總督政治と臺灣土着地主資産階級」、『アジア研究』29-4、1983年、p.18-19。

¹⁰³ 駒込武『植民地帝国日本の文化統合』（岩波書店、1996年）、p.137-138。

識分子與仕紳帶來重大的鼓勵性影響。因此，1911年10月到1914年之辛亥革命爆發時期，臺灣人民經由許多手段，向總督府表達統治之不滿。如土庫事件、關帝廟事件、大湖事件、南投事件、苗栗事件與東勢角事件等一連串反日暴動之企圖。雖然這些事件的具體脈絡至今不明，但據若林之研究，該六事件皆多多少少受到辛亥革命的影響，其中東勢角事件是在上海親眼看到辛亥革命經過的賴來回臺之後企圖組織革命黨的事件。¹⁰⁴上述的事件皆事件發生之前被密告，未遂檢舉，但這些事件確實給總督府帶來不小打擊。依據總督府法務部之《臺灣匪亂小史》陳述：

本陰謀事件產生的原因之一是支那革命的影響，其性質與主謀因個人物質上之慾望而煽動人民的事件有所不同，彼等的思想存在著根深蒂固的思維。因此，其犯罪發生的地域非常廣泛，隨著事件的揭露進行大規模的全島性檢舉，造成了民心的動搖，及前途黯淡迷惘之感。¹⁰⁵

由於在1910年代的臺灣，上層階級從事臺灣同化會運動、下層階級企圖反日暴動。此時任命學務部長的隈本，敏感地感覺到臺灣民心的變化，試圖以增加教育設施來對應。但，值得注意的是，隈本雖預想某種程度上增加教育設施，但其意思並非以公學校為根幹的教育體系，並對「與內地人同樣程度的教育」具有否定性之看法。¹⁰⁶規劃《臺灣教育令》時，總督府的確考量上述的臺灣人民之「時勢」情況，最壞的打算是「革命」本身之波及，為統治基礎的穩定，也不可忽略臺灣人心中的「認同」之動向，並必須要設施適宜之對策——教育政策——之整備。

（三）總督府內部因素：理蕃政策

1910年代初，總督府在殖民地臺灣經營上，必須面對另外的棘手問題，就是「理蕃政策」之推進。受到辛亥革命的衝擊，在臺灣上層階級人士，漸漸開始思考反對君主專制，主張君主立憲、民主立憲的統治構想，但佐久間左馬太總督為

¹⁰⁴ 若林正文「總督政治と臺灣土着地主資産階級」、p. p24-25。

¹⁰⁵ 臺灣總督府法務部編『臺灣匪亂小史』（みずず書房、1971年）、p. p46-47。

¹⁰⁶ 若林正文「總督政治と臺灣土着地主資産階級」、p. 26。

貫徹「討蕃事業」的完成，多次進行大規模的原住民鎮壓行動。

佐久間總督為了取得臺灣山地的樟腦等資源，加上已得到明治天皇支持，在1910年至1915年間以「蕃地討伐五箇年事業」為至上命令。該事業，首先擴張為一般行政區域的平地與為特殊行政地區的山地之間區分的「隘勇線¹⁰⁷」、再來使原住民服從總督府、最後進行武器接收。其執行過程，總督府面臨的困難，大約有「人力」與「財政」上之兩大問題。因為其鎮壓行動所需要的預算僅多，使總督遭遇國內各方面的嚴重批判，因此，推展過程必須臺灣仕紳方面之協助。至於人力的問題，總督透過徵用從事運搬物資、警備「隘勇線」的漢人（所謂的苦力）試圖解決此困難。有關此事，辜顯榮描述說：¹⁰⁸

最初之二、三年間，對於從事後方支援的苦力，招募上沒有什麼特別的困難，但第四年後因漸漸進入深山，臺灣人開始避免應募，因此難以達到申請人數的目標。只能依賴保甲努力招募苦力，然而因為補助金很少，所以很難找到願意參加之人員。因此，為回應總督府的希望，辜氏捐助私人財產投入苦力的招募。

從上述的表現可知，總督府之財力與人力迫切，非常需要林獻堂、辜顯榮等仕紳各方面的力量。總督府主要透過如下三個方式，依賴漢人勢力：一、運用從臺灣住民徵稅的「地方稅」來補貼預算之補足；二、鼓勵民間之捐款；三、增加保甲組織中義務出動的比例。日本人對原住民的鎮壓行動中，犧牲最多的部分（隘勇與苦力）由漢人承擔，這一連串鎮壓稱為「以漢制蕃」。

在總督府與臺灣仕紳互相利用的「協助機制¹⁰⁹」之脈絡下，臺灣仕紳向總督府要求公立臺中中學校之設立。接著，臺中中學校設立問題引起制定《臺灣教育令》後，總督府在《臺灣教育令》的規劃過程中，考慮臺灣統治的境況，不敢明顯採

¹⁰⁷ 以武裝之隘勇在沿山地帶防備原住民的制度始於清代，日本統治臺灣初期，總督府仍然沿襲其制。1903年總督府在宜蘭、深坑、新竹、南投一帶共設四條隘勇線，並以隘勇線圍堵原住民，甚至在隘勇線附近架設高壓電流的鐵絲網、埋設地雷。此時隘勇線也是在將原住民防堵於隘勇線外側，以保護隘勇線內側的樟腦開發事業。從1907年起開始在北部山地擴張10條隘勇線，及一條經中央山脈貫通南北約達70里的隘勇線。

（吳密察，〈隘勇線〉，<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=3721>，臺灣大百科全書，2011年（2014/5/22閱）。

¹⁰⁸ 若林正文「總督政治と臺灣土着地主資産階級」、p. 30。

¹⁰⁹ 駒込武『植民地帝国日本の文化統合』、p. 135。

取抑制教育或降低教育程度的態度。對當時總督府而言，確保臺灣仕紳之協助和緩和他們的不滿是不可忽視的現實因素之一。



第二節 日本教育政策之決策機制模式

一、決策主體

從參與者的性質來分析，現今參與公共政策互動的主體，大致上可以分為菁英、團體及一般公民之三種。但，這個時期參與殖民地臺灣教育政策過程的成員是，樞密院、內閣（內閣法制局）與臺灣總督府之三者。從現有的制定過程研究來說，戰前日本的公共政策藉由菁英參與制定，而表面上幾乎接近菁英理論（elite theory）。關於公共政策制定模式中的菁英理論，戴伊（T. Dye）與傑格勒（H. Zeigler）在《民主政治的諷刺》（*The Irony of Democracy*）中提出其模式的基本特徵。在制定過程中有，少數的菁英在制定政策大眾不影響到其過程；操控職位；控制財富、資訊與專業知識；菁英之間雖有競爭，但並不會挑戰基本的價值觀；沉默的大眾很少能直接影響菁英，等特徵。¹¹⁰戰前日本的政治模式中，未形成明確的團體及一般公民這兩者的角色，在《臺灣教育令》決策過程上並沒有任何影響力，於是形成由上而下之決策機制。雖然有一些特徵符合，但本人認為戰前日本律令的政治過程，並不適宜直接套用當代政治學的菁英理論來檢討其運作。尤其，《臺灣教育令》制定時的日本國內，是政治體制正在變化的時候，「治理」的概念就與今天完全不同。

「大正民主」，是指 1912 年至 1926 年，追求民主主義和自由主義的一連串政治運動展開的時期和其思潮。在這期間的日本，主要關於 Democracy 一字有「民本主義」和「民主主義」這兩種類型討論，1916 年 1 月，東京帝國大學教授吉野作造（1878~1933 年）在雜誌「中央公論」發表一篇論文〈憲政の本義を説いて其有終の美を済すの途を論ず〉，根據他的主張，他認為 Democracy 有兩個譯語「民本主義」和「民主主義」，前者民本主義是君主為人民的幸福統治的政治（「國

¹¹⁰ 宋文，《公共政策——策論、實學》，頁 171。

家活動之基本目標是政治上在人民），後者民主主義就是人民主權（「國家之主權法理上在人民」）。¹¹¹依據大正時代權威的井上哲次郎（1856~1944 年）之《國家思想之矛盾》其中指出，君主跟民主是相反，而這兩者是矛盾的存在。原來民主主義概念是尊重個人的人格觀點來基礎，君主也是個人、人民也是人，以人民為本體、君主是應該帶領人民的存在。但是在日本的歷史上，一直適用君主主義體制（天皇制），雖然有「天下為天下之天下」之想法（如果沒有臣民，天皇也不能成為天皇，而臣民是國家的基礎），可是當時的想法是因為只有天皇能統治國家、支配臣民，因此天皇應該是受到人間最受尊敬的、絕對性的存在。因此，對於當時日本政治的基本立場來說，時代的風潮上，國家可以接受天皇為了人民統治的民本主義（for people），可是接受不了民主主義思想（by people）。從第一次世界大戰直到俄國革命，在歐洲各國展開關於民主主義論與和平主義論的熱烈討論，日本國內也越來越積極討論民本主義或者民主主義之議論，然後開始追求「民有民治民享」（「The government of the people, by the people, for the people」）的政治體制，具體而言是普通選舉、代議制議論、護憲運動、學生運動等。1918年由於生活困難跟對政府政策的不信任感為主要背景，在日本全國發生了要求生存權的「米騷動」。之後藩閥專制政治的界限漸漸地顯露、成立政黨政治、實現男子普通選舉制。但是在大正民主時期的 Democracy 論，並不是原來的民主主義，而是天皇制之下的民主主義，因此日本真正的民主主義是戰敗後天皇改為象徵性的存在後才實現的。所以這些時代中，在日本國內沒有像今天的民主主義，使得政治過程中形成壟斷由上而下之機制。

二、決策者之目的與角色

從第三章的政治過程分析，樞密院、內閣（內閣法制局）與臺灣總督府等三者都介入其政策過程。如下，本文將整理這三者之間的協議關係，並探索各決策行動者在此政治過程中的目的及角色。

¹¹¹ 吉野作造「憲政の本義を説いて其有終の美を済すの途を論ず」、『中央公論』75(12)、1960年11月、p.243-256。

（一）樞密院

採取總督政治的臺灣，實質上沒施行帝國憲法，且統治體制異於國內的內閣制度。而被稱為「憲法之守護者」的樞密院如何介入殖民地臺灣？根據教育史學者久保義三的研究，殖民地教育政策並非日本國內文部省的管轄，只有樞密院有權力由總括性的立場判斷與考量日本本國與殖民地臺灣的教育政策。¹¹²

樞密院參與《臺灣教育令》之主要目的有四：第一是明文規定殖民地教育之基本方針；第二是透過法條用語之修正試圖迴避對殖民地差別感的深化；第三是推動天皇制下的「一視同仁」方針；第四、保持總督的威信。樞密院把臺灣之教育視為日本教育之一環，在天皇制下，試圖整合日本國內教育和殖民地教育。由於樞密院是天皇的諮詢機關，而其最重要的任務就是維護天皇制的國體。因此，「一視同仁」方針之下，不允許殖民地各有各的教育制度，總督府與日本國內分隔，擁有獨自學制的方針。並且，表面上不可使同為帝國臣民的臺灣人明顯感到日本跟殖民地之間的差別，或殖民地臺灣和朝鮮之間彼此有差別。於是，樞密院在《臺灣教育令》審議的過程當中，修正寺內內閣提出的政府草案的有關明顯抑制教育的規定。加上，樞密院特別重視強化德性之附帶條件而均添加了關於「涵養德性」之字眼。這顯示明治時代以後，日本以家父長性的家族制度為天皇制國家的基礎，而在教育方面特別重視道德觀念。另外，由於在臺灣「總督」代理天皇實行君主政治，因此在不重視被殖民者的民意的殖民地統治體制下，不可缺欠保持總督的威信，而此時樞密院扮演擁護總督的角色。

有鑑於此，樞密院在殖民地教育政策過程中扮演日本國內和殖民地臺灣之間利益協調，以及審核殖民地支配政策的角色。雖然樞密院並不是跟總督府當局直接交涉決定政策，而是透過諮詢事項的審議參與殖民地教育政策之決策過程¹¹³，但具有自主性和影響力，積極介入《臺灣教育令》的法令化。第三章的政策過程顯示，臺灣總督府與內閣之間主張不一致時，透過樞密院的諮詢推動其政策。

¹¹² 久保義三『天皇制国家の教育政策：その形成過程と樞密院』、p.2 ページ。由井正臣『樞密院の研究』、p.142。

¹¹³ 由井正臣『樞密院の研究』、p.182-183。

（二）內閣（內閣法制局）

戰前日本官僚體制下，法制局作為官僚支配體制中不可缺乏的「指揮塔」，嚴格管理從各省提出來的草案與法律命令。在戰前日本，律令的發佈數量比法律多出許多（請參見附錄 4），法制局是唯一在明治憲法上，許可審核該律令的機關，而教育相關的法令案當然也是法制局審議的對象，但 1911 年 6 月之前，法制局的官僚中，沒有經驗過文部省（相當於教育部）的教育專家官僚，因此法制局參事官和臺灣總督府教育官僚之間對教育的看法一直沒有交集，交涉過程不斷陷入膠著狀態。然而，法制局在《臺灣教育令》的政治過程中，依據寺內首相的意向，發揮與總督府對立的非常強勢之角色。其過程，首先審議臺灣教育令總督府草案，再立案政府案。

至於內閣與內閣法制局參與《臺灣教育令》之目的，是受到寺內內閣的意向，基本上主張以朝鮮為基準，抑制殖民地教育之方針。根據福田健一之研究，臺灣教育令起草時，中央政府並不在意日本本國與殖民地臺灣之間的教育差距，而最在乎的是殖民地臺灣與朝鮮之間的平衡。¹¹⁴因此，開始規劃《臺灣教育令》時，內閣總理大臣的寺內正毅在閣議決定、上奏的臺灣教育令政府草案中表現出，如公學校修業年限縮小、廢止臺中中學校、高等普通教育為實業教育等明顯抑制教育之態度。從這些脈絡之下檢討時，當然寺內內閣提出的草案內容本來不可超越《朝鮮教育令》所規定的教育水準。可是由於存在獨立於政府之外的天皇幕僚機關——「樞密院」，加上時代之趨勢，而在最後之決策階段沒能力徹底推進政府案。

（三）臺灣總督府

雖臺灣總督根據三一法，掌握行政、立法與司法權之三權，具有相當大的自由裁量權，但實際上在內閣與樞密院的壓力之下受到極大限制。尤其，《臺灣教育令》制定過程中，其主導權完全掌握在中央政府，臺灣總督府在決策過程影響力不大、並無法發揮領導力。從結果來說，唯一成效的是學務部長隈本繁吉針對樞密院顧問進行的非正式的事前溝通之工作。

¹¹⁴ 福田健一，《日本帝國與臺灣殖民地教育法制》，頁 106。

自從 1895 年至 1919 年之間，殖民地臺灣的行政體制不斷地修改，此時期的制度十分混亂。由於在稟議制度下，產生內閣對總督府的監督，又有律令主義和勅令主義（第二章）之規定，因此，總督手上剩下的權限僅有「法案立案權」。雖然臺灣地區是在總督府管轄之下，但政策的決定權不在於總督手中，而在總督與內閣、樞密院之間的交涉形成具體政策。此時，在臺灣教育政策上，可看出「決策主體」與「政策執行主體」之間展現乖離的狀態。

至於臺灣總督府的基本目的，大約有二：一、為了統治的穩定，利用臺灣人的向學心、制定一定程度的教育水準；二、維持臺灣特有的舊制度。關於上述第一項目，在本章第二節所說，臺灣總督府與臺灣仕紳之間「協助機制」之存在，但由於兩者間的關係還是統治者與被統治者之關係，因此雖臺灣總督府在《臺灣教育令》規劃過程，非常重視臺灣人民之反應而某種程度上試圖改善臺灣教育之程度。但真的目的是如在第三章第一節所說的，假裝重視教育，實施讓臺灣人滿足範圍內的教育設施，企圖統治基礎之穩定。第二個目的是對法制局所主張的「臺鮮一體化」牽制。總督府向來一貫主張臺灣的特殊情形，要因應狀況制定臺灣獨自的學制，其背後目的可能存在對保持總督權威之固執。

由此，《臺灣教育令》制定中的行動者之間對立關係以及決策機制成為如下圖 11 和圖 12 的形態。關於圖 12，由於當初總督府向中央機關提出的原案，受到內閣與內閣法制局的影響，其本意幾乎都被修改，因此使用虛線表達此機制中的影響力。另外，在資料分析的過程中，發現臺灣之教育法規並不屬文部省所管轄，且有關內務省的記述也偏少，因此這二者在《臺灣教育令》中之影響力相當曖昧。

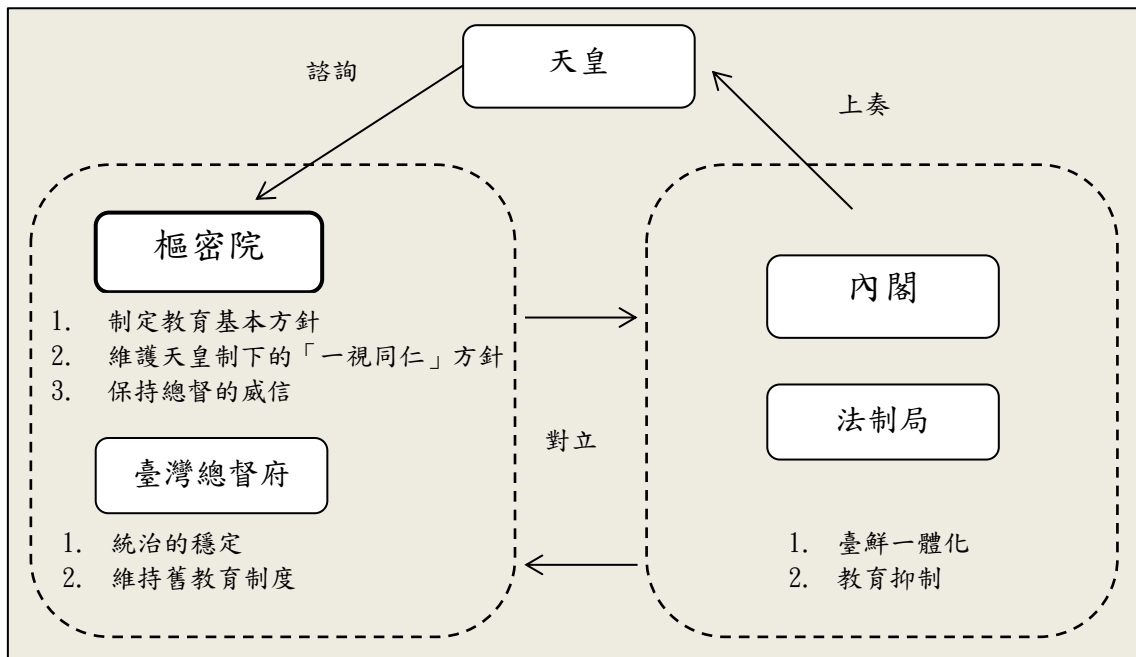


圖 11：1919 年第一次《臺灣教育令》決策者之間的對立關係圖

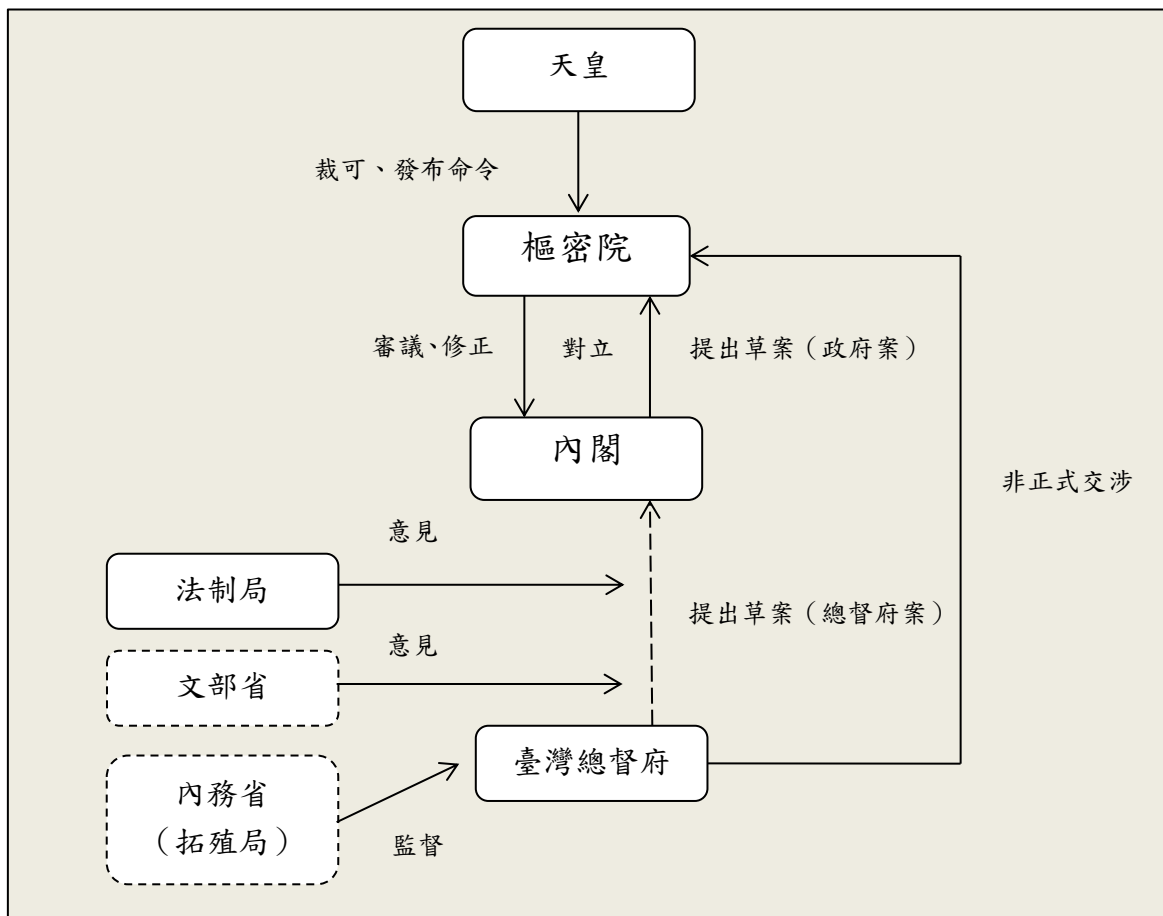


圖 12：1919 年第一次《臺灣教育令》教育政策之決策機制

三、決策機制之結構性特徵

本文提及的「圓臺模式 (truncated pyramid system)」是國際政治學者細谷千博提出的結構模式。細谷千博在研究中提出的假設是：戰前日本之對外政策過程結構中，最高決策者的機能相當虛弱，中堅階級與軍部的中堅人物對決策的影響力相當強大，形成特異的結構模式。換句話說，戰前的日本決策過程，特別是外交問題，並沒有設定一個明確的目標以及為了達成其目標採取合理的手段，發展出強力的指揮權來統合協調政府內部的各方勢力。意味著中央政府內並不存在具有領導權之結構機制上的領導人。細谷千博指上述的結構性特徵稱為「圓臺模式」。在教育政策的決策機制上，是否具有同樣的特徵。

藉由細谷千博「圓臺模式」的角度來看《臺灣教育令》之決策模式，可見為制度上的最高決策者天皇沒有發揮實質上的領導力，並沒有參與其制定過程。天皇對殖民地教育政策的機能是透過樞密院間接參與其政策，最後僅做出形式上的決議。內閣總理大臣也同樣如此，並非決定性之存在。此時候的首相之地位，僅是「同輩中之首席」，也就是對具有反對意見的閣僚（同輩大臣）也沒有罷免之權力。甚至，在政府內部產生各方面的嚴重意見對立時，缺乏意見調整並統合之能力，顯露領導力之不足。¹¹⁵細谷又指出，「對外政策上，首相有時候，由於如軍部的強勢行動者之壓力，無可奈何做出決定。」¹¹⁶關於這點，《臺灣教育令》之決策上也可觀察出來其傾向。在 1918 年 12 月 18 日的《樞密院會議筆記》上記錄，原敬新首相的發言內容：

內閣完全同意委員會（樞密院審查委員會）對本案之修正。因為本案係由前內閣提出，所以現內閣依照新體制的方針，必須給予相當程度的修正。但大致上本人承認本案可委由樞密院審議，於是對於本案不採取撤回之手續。內閣對這次委員會的修正，再一次言明同意。¹¹⁷

¹¹⁵ 細谷千博『對外政策決定過程の日米比較』（東京大学出版会、1977年）、p. 1。

¹¹⁶ 細谷千博『對外政策決定過程の日米比較』、p. 1。

¹¹⁷ 阿部洋一「樞密院會議筆記 臺灣教育令」、『日本植民地教育政策史料集成（臺灣篇）第 95 卷』（龍溪書舎、2011年）、p. 154。

雖然原敬上臺的時間點，樞密院已決定不降低教育程度與許可總督府在實施教育政策上某種程度的裁量權之方針，而首相不適發揮領導力。但，至少得知《臺灣教育令》決策過程中，首相的確是「非決定性」之角色。然而，實際上具有影響力，形成政策的是為天皇官僚的樞密院、法制局及臺灣總督府等官僚中堅人物。在決策結構中，這些官僚發揮顯著的牽引力。作為國家事業的教育政策，原本應被視為國策之一環，在國家統一觀點之下立案、規劃、修正及決定。但，在殖民地教育政策上，並沒有明確的目標與方向，以及發揮強力的指揮權來統合協調政府內部的領導者。於是，樞密院當做補強此領導者之弱點的角色，統合政策之功能並不再於國家之頂上，而在於圓臺模式的中間，意即官僚機構內部中堅階級之手上（請參見圖 13）。

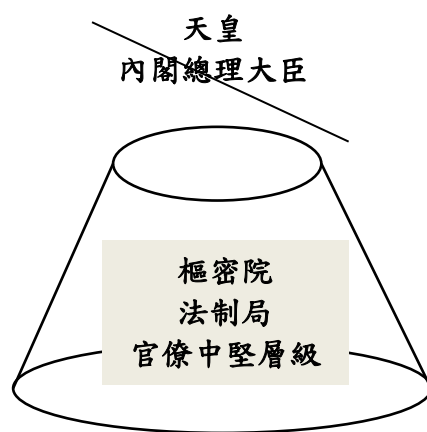


圖 13：戰前殖民地教育政策之統治結構

第五章 結論



本論文藉由《臺灣教育令》政策制定過程，試圖瞭解日本統治時代臺灣教育政策之決策機制為何。為了瞭解此問題，筆者在第一章緒論中設定研究焦點落在公共政策的政策過程途徑上，以階段論的觀點分析制定過程，包含問題認定、政策規劃以及政策合法化，並觀察日本中央政府和臺灣總督府的互動關係。本章將先歸納出本研究結果，接著描述本研究的限制與後續研究之建議。

第一節 研究發現

日本在臺灣推展教育之根本目的是臺灣人的同化，而此目的從統治初期至《臺灣教育令》頒布時期，雖有教育政策上著力之強弱，但以同化為基礎的思維方式始終不變。總督府針對臺灣子弟「普及國語」，同時「涵養國民性格」是教育政策之兩大主軸，日本統治臺灣的根基。日本在殖民地的同化政策，具有「民族同化」和「文明化」的兩個涵義。然當時日本在「一視同仁」的宣傳下，雖以「天皇之下的日本臣民，不管新舊皆可接受平等對待」為前提，實際上在異民族支配的過程中，仍存在著「同化」與「差別化」之間的矛盾。¹¹⁸如第二章所述，統治初期的日本對臺灣教育政策一直採取漸進主義，順應現實需要制訂隨機應變的教育無方針主義，因此，此時的「同化」概念並不是殖民地教育政策之理念，而可說是為隱藏殖民地統治含有的「差別性」而建構出來的宣傳。

1910年代，臺灣殖民地的教育政策，隨著辛亥革命之發生與理蕃政策之推進，使總督統治基礎產生動搖，過去採取教育無方針主義的總督不得已對政策進行些微調整。其在實際殖民地經營上，必須做出符合現實的決定，一方面避免產出具備高級知識的抗日份子；另一方面，在與臺灣仕紳之間的「協助機制」下，面對臺灣人對「愚民政策」之不滿，必須給予相當程度之回應。於歷史脈絡上，促成公立臺中中學校的設立，而該學校之設立成為制定《臺灣教育令》的契機。

總結而言，回應本文最初提出的研究問題，透過第三章與第四章，觀察《臺

¹¹⁸ 陳培豐《「同化」的同床異夢：日治時期臺灣的語言政策、近代化與認同》，p. 295。

灣教育令》政策形成過程後，可發現戰前日本在天皇制下，內地與殖民地形成「中央集權－地方（總督府）」之關係。臺灣總督雖然掌握行政、立法與司法權之三權，但實際上由於稟議制度之程序與《臺灣總督府官制》所規定的中央政府對總督府監督權，臺灣總督在教育政策上，僅是「政策執行主體」，並不是「決策主體」。因此，殖民地教育政策上之決策權完全由中央政府機關掌握，尤其凸顯內閣法制局與樞密院之影響力，其運作可說是由上而下之權力機制。但比較特殊的是，此時的「由上而下」並不代表統治結構上最高決策者參與政策過程，發揮領導力，而是展現「圓臺模式」之形態。關於殖民地教育的基本方針，總督府與中央政府皆沒有設定一個共通明確的目標，於是在第一次《臺灣教育令》的政策過程中，對於政策之看法並未有共識。

本研究對學界的貢獻主要是，收集史料重新歸納日本治臺時期教育政策決策過程。同時，以科際整合之觀點，由公共政策階段論探討殖民地統治制度。然而，日本殖民教育政策距今已有一百年之久，以現今建構成熟完善之公共政策理論探究，恐存在理論與現實上的差距，而這也是本研究最大的限制。

第二節 後續研究建議

最後，本文試圖提供後續研究之方向。由於因某些關鍵史料慘遭祝融，部分已佚失而不可考，故難以尋找完整的第一手史料。但是，於此方面，龍溪書舍等社會科學性質的出版社積極尋找與整理殖民地之相關文獻，如阿部洋整理出版的《日本殖民地教育政策史料集成·臺灣篇》，未來可能將出版有關殖民地的官方文獻，盼能對此領域之研究注入活水。

目前，公共政策的階段論的主流皆將政策過程分為：問題認定、政策規劃、政策合法化、政策執行以及政策評估。但本文只有以狹義的問題認定、政策規劃即政策合法化為研究對象，提出教育政策上「總督府－法制局－樞密院－天皇」之決策機制。由於該教育令距今已久，故對當時受過教育的學童進行訪談，具有相當的難度，且該教育令實施後不久，1922年即發布徹底改革該教育令的第二次《臺灣教育令》，因此除了就學率等數量方面的影響評估以外，難以做出總體性的政策評估。在後續研究方面，也許可運用雜誌與報紙等分析方法，歸納教育政

策對臺灣的影響。再者，本文透過運用公共政策的分析概念研究日本殖民地之教育政策，可幫助現代人了解該時期之政策過程，具有相當的意義。而此研究方法亦可進行長期的政策觀察，延伸到 1922 年第二次《臺灣教育令》、《改正臺灣教育令》、《臺灣教育令中改正》以及《國民學校令》等臺灣教育政策之發展過程。隨著時代變遷，上述法令的政策過程亦隨之修正，尤其政治行動者的目的與角色可能會有所不同，於是後續研究者可透過各種政策過程的積累，作整合分析。

參考文獻及相關書目



一、中文方面

(一) 專書

- 王錦雀，《日治時期 臺灣公民教育與公民特性》，臺北：國立編譯館，2005年。
- 丘昌泰，《公共政策：當代政策科學理論之研究》，臺北：巨流，1995年。
- 丘昌泰，《公共政策》，臺北：巨流，2008年。
- 史明，《臺灣人四百年史》，臺北：蓬島文化，1980年。
- 江宜樺，《民族主義與民主政治》，臺北：國立臺灣大學，2003年。
- 何憶如、張耀宗等，《臺灣教育史》，臺北：麗文文化事業，2009年。
- 吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》，臺北：正中書局，1992年。
- 吳文星，《日據時期臺灣師範教育之研究》，臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所，1983年。
- 李友邦，《日本在臺灣之殖民政策》，臺北：世界翻譯，1941年。
- 李園會，《日據時期的臺灣教育史》，臺北：國立編譯館，2005年。
- 李筱峰，《快讀臺灣史》，臺北：玉山出版，2003年。
- 汪正洋，《圖解公共政策》，臺北：五南圖書出版，2012年。
- 汪知亭，《臺灣教育史》，臺北：臺灣書店，1959年。
- 周婉窈，《日據時代的臺灣議會設置請願運動》，臺北：自立晚報，1989年。
- 周婉窈，《臺灣歷史圖說》，臺北：聯經出版，2009年。
- 林柏維，《臺灣文化協會滄桑》，臺北：臺原出版，1993年。
- 徐南號，《臺灣教育史》，臺北：師大書苑，1996年。
- 馬丁·N·麥格，《族群社會學》，北京：華夏出版，2007年。
- 高明士，《臺灣史》，臺北：五南圖書，2008年。
- 張鐸嚴，《臺灣教育發展史》，新北：國立空中大學，2005年。
- 許介麟，《日本殖民統治的後遺症》，臺北：文英堂出版，2011年。

陳培豐《「同化」的同床異夢：日治時期臺灣的語言政策、近代化與認同》，臺北：麥田出版，2006年。

陳翠蓮，《臺灣人的抵抗與認同》，臺北：曹永和文教基金會，2008年。

彭煥勝，《臺灣教育史》，臺北：麗文文化實業，2009年。

黃昭堂、黃英哲譯，《總督府》，臺北：前衛出版，1996年。

劉阿榮，《多元文化與族群關係》，臺北：揚智文化，2006年。

蔡培火、吳三連等著，《臺灣民族運動史》，臺北：自立晚報，1971年。

鄭欽仁，《生死存亡年代的臺灣》，臺北：稻鄉出版，1989年。

謝國斌，《族群關係與多元文化政治》，臺北：臺灣國際研究學會出版，2013年。



(二) 期刊論文

王錦雀，2002年〈日本治臺時期殖民與教育政策之演變〉，《公民訓育學報》第11輯，頁131-158。

伊藤桃子，2011年〈日本明治政府司法省顧問盧朋的殖民地統治構思：以遼東、臺灣統治政策論為中心〉，《大仁學報》第39期，頁35-63。

李筱峰，1996年〈一百年來臺灣政治運動中的國家認同〉，《臺灣近百年史論文集》，頁275-301。

李鎧楊，2013年〈日治前期臺灣公學校的經費壽措與財務運作（1898-1920）〉，《臺灣文獻》第64卷第1期，頁41-78。

林振中，2006年〈日據時期臺灣教育史—同化教育政策之批判與啟示〉，《國民教育研究學報》第16期，頁109-128。

林淇養，1996年〈日治時期臺灣文化論述之意識型態分析——以《臺灣新民報》系統的「同化主義」表意為例〉，《臺灣近百年史論文集》，頁41-62。

張國興，1996年〈日本統治時代臺灣社會的變化（1895-1945年）〉，《臺灣史論文精選》下冊，臺北：玉山出版，1996年，頁55-76。

許佩賢，2013年〈日治末期臺灣的教育政策：以義務教育制度實施為中心〉，《臺灣史研究》第20卷第1期，頁127-167。

陳翠蓮，2003年〈抵抗與屈從之外：以日治時期自治主義路線為的探討〉，《政治科學論叢》第18期，頁141-169。

藍適齊，2003 年〈1920 年代臺灣「求同存異」的論述與實踐——以「臺灣議會設置請願運動為例」〉，《20 世紀臺灣新文化運動與國家建構論文集》，頁 41-62。



(三) 會議記錄

方孝謙，〈日據臺灣的同化政策與後殖民主義觀點〉，臺灣社會學會年會，臺灣社會學會，2004 年，頁 1-18。

(四) 博、碩士論文

申美貞，〈日據時期臺灣與韓國的教育政策比較研究—以 1922 年 2 月頒布的「新教育令」為例〉，臺北：國立政治大學歷史研究所，碩士論文，1998 年。

松倉千賀，〈臺灣與日本農業政策決策機制—以加入 WTO 前後稻米補貼政策為例—〉，臺北：國立臺灣大學國家發展研究所，碩士論文，2013 年。

陳翠蓮，〈日據時期臺灣文化協會之研究〉，臺北：國立臺灣大學政治學研究所，碩士論文，1986 年。

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研究所，碩士論文，2011 年。

(五) 網路資源

國史館臺灣文獻館〈國立教育政策研究所名譽所員阿部洋教授等蒞館參訪〉，
<http://www.th.gov.tw/epaper/view2.php?ID=75&AID=1042>，國史館臺灣文獻館
電子報，第 75 期 2011（2014/5/20 閱）。

許錫慶，〈以培養通譯為目的而設立之國語傳習所〉，
<http://www.th.gov.tw/epaper/view2.php?ID=67&AID=903>，國史館臺灣文獻館
電子報，第 67 期 2010（2014/4/7 閱）。

許錫慶，〈臺灣總督府首任學務部長伊澤修二來臺推展日語教育〉，
<http://www.th.gov.tw/epaper/view2.php?ID=114&AID=1600>，國史館臺灣文獻



二、日文方面

(一) 專書

- 淺見登郎『日本植民地統治論』巖松堂、1928年。
- 阿部洋『日本植民地教育政策史料集成 臺灣篇 v.1』龍溪書舎、2007年。
- 阿部洋『日本植民地教育政策史料集成 臺灣篇 v.95』龍溪書舎、2007年。
- 上沼八郎『伊沢修二』吉川弘文館、1988年。
- 大嶽秀夫『政策過程』東京大学出版会、1990年。
- 小熊英二『「日本人の境界」』新曜社、1998年。
- 小野一一郎『両大戦間期のアジアと日本』大月書店、1979年。
- 草野厚『政策過程分析入門』東京大学出版会、2005年。
- 久保義三『天皇制国家の教育政策：その形成過程と樞密院』勁草書房、1979年。
- 駒込武『植民地帝国日本の文化統合』岩波書店、1996年。
- 季武嘉也『大正期の政治構造』吉川弘文館、1998年。
- 柴田廉『臺灣同化策論』晁文館、1923年。
- 桜井哲夫『知識人の運命：主体の再生に向けて』三一書房、1983年。
- 鈴木正幸『近代天皇制の支配秩序』校倉書房、1986年。
- 臺灣教育会編『臺灣教育沿革誌』南天書局、1995年。
- 臺灣教育會『伊沢修二先生と臺灣教育』臺灣教育會、1944年。
- 臺灣總督府編『臺灣統治概要』南天書局、1997年。
- 臺灣總督府文教局『臺灣の教育』臺灣總督府文教局、1934年。
- 陳培豊『「同化」の同床異夢：日本統治下臺灣の国語教育史再考』三元社、2010年。
- 辻清明『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会、1984年。
- 中西牛郎『同化論』佐藤源平發行、1914年。
- 中村哲『植民地統治法の基本問題』日本評論社、1943年。

原奎一郎『原敬日記』福村、1981年。

東郷實・佐藤四郎『臺灣殖民発達史』クレス出版、2011年。

檜山幸夫『臺灣史料研究叢書』クレス出版、2010年。

檜山幸夫『臺灣總督府文書の史料学的研究：日本近代公文書学研究序説』ゆまに書房、2003年。

北岡伸一『後藤新平』中央公論社、1997年。

信濃教育会『伊沢修二選集』信濃教育会、1958年。

古田元夫『アジアのナショナリズム』山川出版社、2008年。

細谷千博『対外政策決定過程の日米比較』東京大学出版会、1977年。

堀真琴『植民政策論』河出書房、1939年。

増田知子『天皇制と国家：近代日本の立憲君主制』青木書店、1999年。

松田利彦『日本の朝鮮、臺灣支配と植民地官僚』思文閣出版、2009年。

持地六三郎『臺灣殖民政策』富山房、1912年。

本山幸彦『明治国家の教育思想』思文閣出版、1998年。

本山幸彦『帝国議会と教育政策』思文閣出版、1981年。

山本有造『日本植民地経済史研究』名古屋大学出版、1992年。

由井正臣『樞密院の研究』吉川弘文館、2003年。

尹健次『民族幻想の蹉跌：日本人の自己像』岩波書店、1994年。

吉野秀公『臺灣教育史』南天書局、1997年。

若林正丈『臺灣抗日運動史研究』研文出版、2001年。

(二) 期刊論文

阿部洋「「朝鮮教育令」から「臺灣教育令」へ—学務官僚隈本繁吉の軌跡—」

『日臺研究支援事業報告書』（2008年）、1-8頁。

石田雄「「同化」政策と創られた観念としての「日本」（上）」『思想』892（1998年）、47-75頁。



石田雄「「同化」政策と創られた観念としての「日本」(下)」『思想』893(1998年)、141-174頁。

上杉允彦「臺灣における皇民化政策の展開」『高千穂論叢』62-2(1987年)、99-170頁。

上沼八郎「「臺灣教育令制定由来」(資料)について一植民地教育史研究ノートその1一」『高千穂論叢』26-3(1991年12月)、249-284頁。

上沼八郎「「臺灣教育令制定由来」(資料)について一植民地教育史研究ノートその2一」『高千穂論叢』26-4(1992年3月)、279-305頁。

上沼八郎「公立臺中中学校設立の経緯一植民地教育史研究ノートその3一」『高千穂論叢』28-1(1993年6月)、163-193頁。

上沼八郎「「臺灣人教育ノ根本方針及施設」について一植民地教育史研究ノートその4一」『高千穂論叢』28-2(1993年9月)、133-152頁。

上沼八郎「臺灣における教育敕語の宣講について一植民地教育史研究ノートその5一」『高千穂論叢』28-3(1993年12月)、117-141頁。

上沼八郎「臺灣における書房「教科書」と日本認識について一植民地教育史研究ノートその6一」『高千穂論叢』29-2(1994年12月)、77-96頁。

上沼八郎「臺灣總督府学務部「部務ニ関スル日誌」(承前)一植民地教育史研究ノートその7一」『高千穂論叢』30-4(1996年2月)、81-110頁。

上沼八郎「臺灣總督府学務部「部務ニ関スル日誌」(承前)一植民地教育史研究ノートその8一」『高千穂論叢』31-3(1996年11月)、73-104頁。

上沼八郎「臺灣總督府学務部「部務ニ関スル日誌」(承前)一植民地教育史研究ノートその9一」『高千穂論叢』31-4(1997年2月)、85-103頁。

上沼八郎「臺灣總督府学務部「部務ニ関スル日誌」(承前)一植民地教育史研究ノートその10一」『高千穂論叢』32-1(1997年5月)、49-67頁。

上沼八郎「植民地「教育令」の公布について(臺灣・朝鮮の比較)一植民地教育史研究ノートその11一」『高千穂論叢』32-2(1997年7月)、33-56頁。

上沼八郎「(資料)植民地「教育令」の公布について(臺灣・朝鮮の比較(建前))」『高千穂論叢』32-4(1998年2月)、45-65頁。

江橋崇「植民地における憲法の適用」『法学志林』82-3(1985年)、3-36頁。

- 王泰升著、鈴木敬夫訳「植民地下臺灣の弾圧と抵抗—日本植民市統治と臺灣人の政治的抵抗文化—」『札幌学院法学』21 卷 1 号（2004 年）、223-278 頁。
- 小沢有作「臺灣、朝鮮における皇民化教育」『日本近代教育史』（1962 年）、336-361 頁。
- 小股憲明「日清・日露戦間期における新教育救済案について」『人文学報』64（1989 年）、71-102 頁。
- 金持一郎「我國に於ける植民政策學の發達」『經濟論叢』38-1（1934 年）、417-439 頁。
- 京極興一「国語觀と植民地言語政策(その 1)」『信州大学教育学部紀要』74（1991 年）、229-240 頁。
- 京極興一「国語觀と植民地言語政策(その 2)」『信州大学教育学部紀要』75（1992 年）、169-180 頁。
- 佐藤誠三郎「日本近代化分析」『中央公論』（1976 年）、62-66 頁。
- 中村哲「植民地法(法体制確立期)」『講座日本近代法發達史 5』（1958 年）、173-206 頁。
- 平原春好「戦前日本の教育行政における命令主義について」『東京大学教育学部紀要』9（1967 年）、91-117 頁。
- 広川淑子「第二次朝鮮教育令の制定過程」『北海道大學教育學部紀要』30（1977 年）、73-89 頁。
- 弘谷多喜夫「気になるコトバ同化」『植民地教育史研究年報』8（2005 年）、174-179 頁。
- 弘谷多喜夫「現代史における天皇制の民衆」『歴史学研究』547（1985 年）、163-196 頁。
- 弘谷多喜夫「日本統治下の臺灣、朝鮮における植民地教育政策の比較史的研究」『北海道大學教育學部紀要』22（1973 年）、19-92 頁。
- 弘谷多喜夫「日本の朝鮮・臺灣における植民地教育政策とその対応」『国立教育研究所紀要』121（1992 年）、93-110 頁。
- 細谷千博「対三極外交をいかに進めるか」『中央公論』（1973 年）、89-115 頁。

矢内原忠雄「軍事的と同化的・日仏植民政策比較の一論」『国家学会雑誌』51-2
(1937年)、155-191頁。

山中速人「朝鮮同化政策と社会学的同化(上)」『関西学院大学社会学部紀要』
45(1982年)、285-295頁。

山中速人「朝鮮同化政策と社会学的同化(下)」『関西学院大学社会学部紀要』
46(1983年)、297-308頁。

山本有造「植民地における「同化主義」の構造—山中モデルの批判的検討—」
『人文学報』83(2000年)、57-73頁。

山本有造「日本における植民地思想の展開(Ⅰ)」『アジア経済』32-1(1991
年)、2-20頁。

山本有造「日本における植民地思想の展開(Ⅱ)」『アジア経済』32-2(1991
年)、34-53頁。

吉野作造「憲政の本義を説いて其有終の美を済すの途を論ず」『中央公論』75-12
(1960年11月)、243-256頁。

若林正文「總督政治と臺灣土着地主資産階級」『アジア研究』29-4(1983年)、
1-41頁。

西川伸一「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
(2000年12月)、285-316頁。

(三) 網路資源

学制百年史編集委員会「明治憲法と教育敕語」、
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317610.htm、文部科
學省網站(2013/3/18閱)。

三、英文方面

Gordon Milton Myron, *Assimilation in American life* (New York: Oxford University
Press, 1964).

Park R. E., *Race and Culture* (Clencoe: Free Press, 1950).

附錄



附錄 1 歷年總督與教育官僚表格

西曆	月	臺灣總督	學務長	民政長官
1895年	5月	樺山資紀	伊澤修二	水野遵
1896年	6月	桂太郎		
	10月	乃木希典	曾根靜夫	
1897年	7月	兒玉源太郎		兒玉喜八
	11月			
1898年	2月	兒玉源太郎	木村匡	後藤新平
	3月			
1900年	6月	佐久間左馬太	松岡辨	祝辰巳
1901年	2月		佐藤廣毅	
1902年	1月		持地六三郎	
1903年	12月		小川尚義	
1906年	4月			
	11月	大島久萬次		
1908年	5月		內田嘉吉	
1910年	8月	下村宏		
	12月		安東貞美	
1911年	2月	明石元二郎		
1915年	5月		鼓包美	
	10月	片山秀太郎		
1918年	6月		生駒高常	
1919年	6月	生駒高常		
	11月		生駒高常	
1920年	9月	生駒高常		
			生駒高常	

附錄 2 教育預算之比例



西曆	國庫支辦	地方稅支辦	街庄負擔額	合計
1896 年	141,441			141,441
1897 年	211,661			211,661
1898 年	190,233		22,782	213,016
1899 年	173,307	140,683	48,723	361,713
1900 年	223,153	157,047	52,537	432,737
1901 年	219,981	174,718	82,239	476,938
1902 年	183,612	194,518	79,483	457,613
1903 年	189,299	215,995	93,091	498,385
1904 年	127,467	294,041	80,381	501,889
1905 年	102,035	328,241	171,375	601,651
1906 年	162,985	357,686	272,732	793,403

資料來源：吉野秀公『臺灣教育史』（南天書局、1997年）、p. 237。

附錄3 1911年第一次《朝鮮教育令》與1919年第一次《臺灣教育令》條文內容之比較

1911年8月23日 敕令第二百二十九號 《朝鮮教育令》	1918年12月29日 敕令第一號 《臺灣教育令》
第一章 總則	
<p>第一條 在朝鮮之朝鮮人之教育，依照本令。</p> <p>第二條 教育應基於教育敕語的旨趣，以育成忠良國民為本義。</p> <p>第三條 教育應期以適合時勢及民度而為之。</p> <p>第四條 教育應該大致分為普通教育、實業教育、專門教育，以及師範教育。</p> <p>第五條 普通教育以留意兒童身體發育，施以德育，授予生活必須之普通知識技能，涵養國民之性格，以普及國語為目的。</p> <p>第六條 實業教育授予農業、商業、工業之相關知識技能為目的。</p> <p>第七條 專門教育授予高等學術技藝為目的。</p>	<p>第一條 在臺灣之臺灣人之教育，依照本令。</p> <p>第二條 教育應基於教育敕語的旨趣，以育成忠良國民為本義。</p> <p>第三條 教育應期以適合時勢及民度而為之。</p> <p>第四條 教育應該分為普通教育、實業教育、專門教育，以及師範教育。</p>
第二章 學校	第二章 普通教育
<p>第八條 普通學校為了施予兒童作為國民教育基礎之普通教育，留意兒童身體發育，教授國語，施以德育，養成國民之性格，授予生活必須普通知識技能。</p> <p>第九條 普通學校之修業年限為四年；但依地方情況，得縮短一年。</p> <p>第十條 普通教育之入學者，年齡訂為八歲以上。</p> <p>第十一條 高等普通學校施予男子高等普通教育，培養常識，陶冶國民之性格，授予對其生活有用之知識技能。</p> <p>第十二條 高等普通學校之修業年限為四年。</p> <p>第十三條 高等普通學校之入學者，年齡訂為十二歲以上，且修業年限四年之普通學校畢業生，或具有同等以上學力者。</p> <p>第十四條 官立高等普通學校，得設置師範科或教員速成科，施予成為普通學校教員必要之教育。速成科之入學者，年齡訂為十六歲以上，且高等普通學校第二學年</p>	<p>第五條 普通教育以留意兒童身體發育，施以德育，授予普通知識技能，涵養國民之性格，以普及國語為目的。</p> <p>第六條 實施普通教育之學校分為公學校、高等普通學校及女子高等普通學校。</p> <p>第七條 公學校施予兒童普通教育，授予生活必須之知識技能。</p> <p>第八條 公學校之修業年限為六年；但依地方情況，得縮短之。</p> <p>第九條 公學校之入學年齡訂為七歲以上。</p> <p>第十條 高等普通學校施予男子施普通教育，授予對其生活有用之知識技能。</p> <p>第十一條 高等普通學校之修業年限訂為四年。</p> <p>第十二條 高等普通學校之入學者，訂為修業年限六年之公學校畢業生，或具有同等以上學力者。</p> <p>第十三條 女子高等普通學校施予女子施高等普通教育，培養婦德，授予對其生活有用之知識技能。</p>

<p>課程肄業者，或具有同等以上學力者。</p> <p>第十五條 女子高等普通學校施予女子施高等普通教育，培養婦德，陶冶國民之性格，授予對其生活有用之知識技能。</p> <p>第十六條 女子高等普通學校之修業年限訂為三年。</p> <p>第十七條 女子高等普通學校之入學者，訂為年齡十二歲以上，且修業年限四年之普通學校畢業生，或具有同等以上學力者。</p> <p>第十八條 女子高等普通學校，得設置技藝科，針對年齡十二歲以上之女子，施予專修裁縫及手藝。技藝科之修業年限為三年以內。</p> <p>第十九條 官立女子高等普通學校，得設置師範科，施予成為普通學校教員必要之教育。師範科之修業年限為一年。師範科之入學者，以女子普通學校畢業生。</p> <p>第二十條 實業學校授予從事實業者施農業、工業、商業及其他實業之相關知識技能為目的。</p> <p>第二十一條 實業學校分為農業學校、商業學校、工業學校及簡易實業學校。</p> <p>第二十二條 實業學校之修業年限訂為二年或三年。</p> <p>第二十三條 實業學校之入學者，年齡訂為為十二歲以上，且業年限四年之普通學校畢業生，或具有同等以上學力者。</p> <p>第二十四條 關於簡易實業學校之修業年限及入學資格，不適用上述兩條之規定，由朝鮮總督定之。</p> <p>第二十五條 專門學校為教授高等學術技藝之學校。</p> <p>第二十六條 專門學校之修業年限訂為三年或四年。</p> <p>第二十七條 專門學校之入學者，年齡訂為為十六歲以上，且等普通學校畢業生，或具有同等以上學力者。</p> <p>第二十八條 公立或私立之普通學校、高等普通學校、女子高等普通學校、實業學校及</p>	<p>第十四條 女子高等普通學校之修業年限訂為三年。</p> <p>第十五條 女子高等普通學校之入學者，以修業年限六年之公學校畢業生，或具有同等以上學力者。</p> <p>第十六條 女子高等普通學校，得設置實科，或得僅設置實科，實科之修業年限為三年以內，關於其入學資格，由臺灣總督定之。</p>
	<p style="text-align: center;">第三章 實業教育</p> <p>第十七條 實業教育授予農業、工業、商業及其他實業之相關知識技能，並以養成德性為目的。</p> <p>第十八條 實施實業教育之學校分為實業學校及簡易實業學校。</p> <p>第十九條 實業學校之修業年限為三年或四年。</p> <p>第二十條 實業學校之入學者，訂為修業年限六年之公學校畢業生，或具有同等以上學力者。</p> <p>第二十一條 關於簡易實業學校之修業年限及入學資格，由臺灣總督定之。</p>
	<p style="text-align: center;">第四章 專門教育</p> <p>第二十二條 專門學校以授予高等學術技藝為目的，並留意涵養德性。</p> <p>第二十三條 實施專門教育之學校，訂為專門學校。</p> <p>第二十四條 專門學校之修業年限為三年或四年。專門學校得設置修業年限為三年或四年之預科。</p> <p>第二十五條 專門學校之入學者，以其專門學校預科肄業者、高等普通學校畢業生，或具有同等以上學力者。專門學校預科入學者，以修業年限六年之公學校畢業生，或具有同等以上學力者。</p>
<p>第二十八條 公立或私立之普通學校、高等普通學校、女子高等普通學校、實業學校及</p>	<p style="text-align: center;">第五章 師範教育</p> <p>第二十六條 師範教育應特致力於德性之涵養，以培養公學校教員為目的。</p> <p>第二十七條 實施師範教育之學校，訂為師範學</p>

專門學校之設置或廢止，必須取得朝鮮總督之認可。

第二十九條 關於普通學校、高等普通學校、女子高等普通學校、實業學校、專門學校之科目及其他課程、職員、教科書、學費之規定，由朝鮮總督定之。

第三十條 關於本章規定以外之學校，由朝鮮總督定之，或得為必要之處分。

校。

第二十八條 師範學校設置預科及本科，預科之修業年限為一年，本科之修業年限為四年。師範學校得設置修業年限為一年之公學校教員講習科。

第二十九條 師範學校預科入學者，訂為修業年限六年之公學校畢業生，或具有同等以上學力者。師範學校本科入學者，以師範學校預科肄業者，或具有同等以上學力者。關於公學校教員講習科的入學資格，由臺灣總督定之。

第三十條 高等普通學校或女子高等普通學校，得附設修業年限為一年之師範科，培養未來公學校教員。官立或公立之實業學校，得設置修業年限為一年之師範科，培養未來簡易實業學校教員。高等普通學校師範科或女子高等普通學校師範科入學者，以高等普通學校畢業者或女子高等普通學校畢業者。實業學校師範科入學者，以其實業學校之畢業者。

第六章 補則

第三十一條 關於公學校、高等普通學校、女子高等普通學校、實業學校、簡易實業學校、專門學校及師範學校之教科、編制、設備及學費等規定，由臺灣總督訂定之。

第三十二條 專門學校及師範學校為官立，公學校、高等普通學校及女子高等普通學校為官立或公立。公立學校之設立及廢止，必須取得臺灣總督之認可。除本令所規定外，關於施特殊教育之學校、其他之教育施設、私立之學校，以及教育施設，則依據臺灣總督之所定。

附則

本令施行日期，由臺灣總督定之。

本令施行之際，現有之臺灣公學校、臺灣公立學校、臺灣總督府國語學校附屬女學校、臺灣總督府醫學校及臺灣總督府國語學校公學師範部乙科，各視為依照本令設立之公學校、高等普通學校、女子高等普通學校、專門學校及師範學校。臺灣總督府國語學校國語部，現尚在學之學生，於其在學期間，得仍繼續存置。

本令施行之際，臺灣現有之私立學校，暫得依照舊例。

附錄 4 《臺灣教育令》政府案與成案比較

1918 年 7 月 5 日 請議案 《臺灣教育令制定ノ件》	1918 年 12 月 29 日 敕令第一號 《臺灣教育令》
第一章 總則	
<p>第一條 在臺灣之臺灣人之教育，依照本令。</p> <p>第二條 教育應基於教育敕語的旨趣，以育成忠良國民為本義。</p> <p>第三條 教育應期以適合時勢及民度而為之。</p> <p>第四條 教育應該分為普通教育、實業教育、專門教育，以及師範教育。</p>	<p>第一條 在臺灣之臺灣人之教育，依照本令。</p> <p>第二條 教育應基於教育敕語的旨趣，以育成忠良國民為本義。</p> <p>第三條 教育應期以適合時勢及民度而為之。</p> <p>第四條 教育應該分為普通教育、實業教育、專門教育，以及師範教育。</p>
第二章 普通教育	
<p>第五條 普通教育以留意兒童身體發育，施以德教育，授予生活必須之普通知識技能，涵養國民之性格，以普及國語為目的。</p> <p>第六條 實施普通教育之學校為公學校。</p> <p>第七條 公學校之修業年限為六年；但依地方情況，得縮短之。</p> <p>第八條 公學校之入學年齡訂為八歲以上。</p>	<p>第五條 普通教育以留意兒童身體發育，施以德教育，授予普通知識技能，涵養國民之性格，以普及國語為目的。</p> <p>第六條 實施普通教育之學校分為公學校、高等普通學校及女子高等普通學校。</p> <p>第七條 公學校施予兒童普通教育，授予對其生活必須之知識技能。</p> <p>第八條 公學校之修業年限為六年；但依地方情況，得縮短之。</p> <p>第九條 公學校之入學年齡訂為七歲以上。</p> <p>第十條 高等普通學校施予男子施普通教育，授予對其生活有用之知識技能。</p> <p>第十一條 高等普通學校之修業年限訂為四年。</p> <p>第十二條 高等普通教育之入學者，訂為修業年限六年之公學校畢業生、或具有同等以上學力者。</p> <p>第十三條 女子高等普通學校施予女子施高等普通教育，培養婦德，授予對其生活有用之知識技能。</p> <p>第十四條 女子高等普通學校之修業年限訂為三年。</p> <p>第十五條 女子高等普通學校之入學者，訂為修業年限六年之公學校畢業生，或具有同等以上學力者。</p> <p>第十六條 女子高等普通學校，得設置實科，或得僅設置實科，實科之修業年限為三年以內，關於其入學資格，由臺灣總督定之。</p>

第三章 實業教育	
<p>第九條 實業教育以授予農業、工業、商業及其他實業之相關知識技能為目的。</p> <p>第十條 實施實業教育之學校分為實業學校及簡易實業學校。</p> <p>第十一條 實業學校之修業年限訂為三年或四年。</p> <p>第十二條 實業學校之入學者，年齡訂為為十二歲以上，且修業年限四年之公學校畢業生，或具有同等以上學力者。</p> <p>第十三條 關於簡易實業學校之修業年限及入學資格，由臺灣總督定之。</p> <p>第十四條 對於女子授予實科之學校，為實科學校，依照實業學校，但修業年限訂為三年。</p>	<p>第十七條 實業教育授予農業、工業、商業及其他實業之相關知識技能，並以養成德性為目的。</p> <p>第十八條 實施實業教育之學校分為實業學校及簡易實業學校。</p> <p>第十九條 實業學校之修業年限訂為三年或四年。</p> <p>第二十條 實業學校之入學者，訂為修業年限六年之公學校畢業生，或具有同等以上學力者。</p> <p>第二十一條 關於簡易實業學校之修業年限及入學資格，由臺灣總督定之。</p>
第四章 專門教育	
<p>第十五條 專門學校以授予高等學術技藝為目的。</p> <p>第十六條 實施專門教育之學校，訂為專門學校。</p> <p>第十七條 專門學校得設置預科及本科。預科及本科之修業年限訂為各三年或四年。</p> <p>第十八條 專門學校預科之入學者，年齡訂為十二歲以上，且修業年限四年之公學校畢業生，或具有同等以上學力者。專門學校本科入學者，訂為專門學校預科之課程肄業者，或年齡為十五歲以上，並具有同等以上學力者。</p>	<p>第二十二條 專門學校以授予高等學術技藝為目的，並留意涵養德性。</p> <p>第二十三條 實施專門教育之學校，訂為專門學校。</p> <p>第二十四條 專門學校之修業年限為三年或四年。專門學校得設置修業年限為三年或四年之預科。</p> <p>第二十五條 專門學校之入學者，訂為專門學校預科肄業者、高等普通學校畢業生，或具有同等以上學力者。專門學校預科入學者，訂為修業年限六年之公學校畢業生，或具有同等以上學力者。</p>
第五章 師範教育	
<p>第十九條 師範教育以培養未來公學校教員為目的。</p> <p>第二十條 實施師範教育之學校，訂為師範學校。</p> <p>第二十一條 師範學校設置預科及本科，預科之修業年限為一年，本科之修業年限為四年。師範學校得設置修業年限為一年之公學校教員講習科。</p> <p>第二十二條 師範學校預科入學者，年齡訂為十二歲以上，且修業年限四年之公學校畢</p>	<p>第二十六條 師範教育應特致力於德性之涵養，以培養公學校教員為目的。</p> <p>第二十七條 實施師範教育之學校，訂為師範學校。</p> <p>第二十八條 師範學校設置預科及本科，預科之修業年限為一年，本科之修業年限為四年。師範學校得設置修業年限為一年之公學校教員講習科。</p> <p>第二十九條 師範學校預科入學者，訂為修業年限六年之公學校畢業生，或具有同等以</p>

<p>業生，或具有同等以上學力者。師範學校本科入學者，訂為師範學校預科肄業者、或年齡為十三歲以上，並具有同等以上學力者。關於公學校教員講習科的入學資格，由臺灣總督定之。</p> <p>第二十三條 官立或公立之實業學校，得設置修業年限為一年之師範科，培養未來簡易實業學校教員。官立或公立之實業學校，得設置修業年限為一年之師範科，培養未來公學校教員。實業學校師範科入學者，訂為實業學校畢業生。實科學校師範科入學者，訂為實科學校之畢業生。</p>	<p>上學力者。師範學校本科入學者，以師範學校預科肄業者，或具有同等以上學力者。關於公學校教員講習科的入學資格，由臺灣總督定之。</p> <p>第三十條 高等普通學校或女子高等普通學校，得附設修業年限為一年之師範科，培養未來公學校教員。官立或公立之實業學校，得設置修業年限為一年之師範科，培養未來簡易實業學校教員。高等普通學校師範科或女子高等普通學校師範科入學者，訂為高等普通學校畢業者或女子高等普通學校畢業者。實業學校師範科入學者，訂為實業學校之畢業者。</p>
--	--

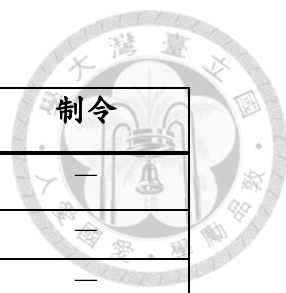
第六章 補則

<p>第二十四條 關於公學校、實業學校、簡易實業學校、實科學校、專門學校及師範學校之教科、編制、設備及學費等規定，由臺灣總督訂定之。</p> <p>第二十五條 專門學校及師範學校為官立，公學校為官立或公立。公立之公學校、實業學校、簡易實業學校及實科學校之設立及廢止，應受臺灣總督之認可。除本令所規定外，關於施特殊教育之學校、其他之教育施設、私立之學校，以及教育施設，則依據臺灣總督之所定。</p>	<p>第三十一條 關於公學校、高等普通學校、女子高等普通學校、實業學校、簡易實業學校、專門學校及師範學校之教科、編制、設備及學費等規定，由臺灣總督訂定之。</p> <p>第三十二條 專門學校及師範學校為官立，公學校、高等普通學校及女子高等普通學校為官立或公立。公立學校之設立及廢止，應受臺灣總督之認可。除本令所規定外，關於施特殊教育之學校、其他之教育施設、私立之學校，以及教育施設，則依據臺灣總督之所定。</p>
--	--

附則

<p>本令施行日期，由臺灣總督定之。</p> <p>本令施行之際，現有之臺灣公學校、臺灣公立中學校、臺灣總督府國語學校附屬女學校、臺灣總督府醫學校及臺灣總督府國語學校公學師範部乙科，各視為依照本令設立之公學校、實科學校、專門學校及師範學校。但修業年限為六年之臺灣公學校，暫時得其修業年限為六年。</p> <p>臺灣公立中學校及臺灣總督府國語學校國語部，現尚在學之學生，於其在學期間，得仍繼續存置。</p>	<p>本令施行日期，由臺灣總督定之。</p> <p>本令施行之際，現有之臺灣公學校、臺灣公立學校、臺灣總督府國語學校附屬女學校、臺灣總督府醫學校及臺灣總督府國語學校公學師範部乙科，各視為依照本令設立之公學校、高等普通學校、女子高等普通學校、專門學校及師範學校。臺灣總督府國語學校國語部，現尚在學之學生，於其在學期間，得仍繼續存置。</p> <p>本令施行之際，臺灣現有之私立學校，暫得依照舊例。</p>
--	---

附錄 5 戰前期法律、敕令、律令及制令發布數量



西曆	法律	敕令	律令	制令
1895 年	32	167	—	—
1896 年	94	402	11	—
1897 年	50	460	9	—
1898 年	32	363	26	—
1899 年	109	460	32	—
1900 年	87	415	21	—
1901 年	39	227	23	—
1902 年	50	277	9	—
1903 年	12	296	14	—
1904 年	19	238	13	—
1905 年	71	290	14	—
1906 年	57	223	11	—
1907 年	52	351	11	—
1908 年	63	319	20	—
1909 年	45	350	7	—
1910 年	65	457	11	13
1911 年	75	297	4	14
1912 年	27	177	6	31
1913 年	20	317	8	8
1914 年	45	264	12	25
1915 年	29	237	1	8
1916 年	45	264	5	2
1917 年	29	242	2	3
1918 年	43	403	1	17
1919 年	61	499	11	17

註：「律令」是臺灣總督府發布的命令，「制令」是朝鮮總督府發布的命令，兩命令皆必須經過法制局之審議。

資料來源：參考西川伸一「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（2000年12月）、p.289。