

# 日治時期臺灣的教育財政

以初等教育費為探討中心

李鎰揚 著



# 日治時期臺灣的教育財政

以初等教育費為探討中心



# 國家圖書館出版品預行編目

日治時期臺灣的教育財政：以初等教育費爲探討中心／

李鎧揚．－ 初版．－ 臺北市：國史館，2012.07

面； 公分（臺灣史研究論叢 11）

ISBN 978-986-03-2903-2（精裝）

1.教育財政學 2.初等教育 3.日治時期

520.1856

101011813

## 日治時期臺灣的教育財政 ——以初等教育費爲探討中心

著 者／李鎧揚

發行人／呂芳上

出版機關／國史館

地址：臺北市長沙街1段2號

網址：<http://www.drn.gov.tw>

電話：02-23161000

劃撥帳號：15195213

封面設計／飛燕印刷有限公司

美編設計印刷／飛燕印刷有限公司

地址：新北市中和區橋安街17號

6樓

電話：02-22476705

初 版／2012年7月

定 價／新臺幣210元

展售處：

國史館

地址：臺北市長沙街1段2號「夫人的禮品屋」

電話：(02) 23753558

網址：<http://www.drn.gov.tw>

國家書店松江門市

地址：臺北市松江路209號1樓

電話：(02) 25180207

網址：<http://www.govbooks.com.tw>

五南文化廣場（發行中心）

地址：臺中市中山路6號

電話：(04) 22260330

網址：<http://www.wunan.com.tw>

GPN：1010101248

ISBN：978-986-03-2903-2

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作財產權人同意或書面授權。請電洽本館秘書處秘書科，電話：02-23161062。



本書獲得國史館國史獎助計畫



## 作者簡介

李鎧揚，嘉義布袋人。淡江大學歷史系學士，國立政治大學臺灣史研究所碩士，現就讀於國立臺灣大學歷史研究所博士班。關注日治時期臺灣史、民國役政史等議題。

## 內容簡介

本書主要利用《臺灣總督府學事年報》、《地方州廳報》等史料，探討日治時期臺灣總督府如何在兼顧合理經費支出下，整合傳統資源、輔以財務法規，因地制宜制定公學校經費收支的過程。由於日治前期不具有完備地方行政組織，總督府一方面致力整合傳統資源（學租與捐款），同時設計出「協議費」（後改稱負擔金）與「學費」等財源作為學校收入。歷經統治初期財務不穩情況後，總督府逐步修正經費支出規定，使公學校成為財源自主的財團法人（corporate group）。大正9年（1920）成立公共團體後，總督府鑒於地方取得獨立財源，將初等教育事務委任於市街庄，成為地方行政的一環，此後公學校數量有明顯增加。但由於公共團體設計未臻理想，在過多國政事務負擔下導致經費支出快速增加，地方在1930年代出現了「就學難」的情形，部分人士更直指地方財政惡化與教育費有相當關連。隨著中日衝突逐漸升高，為因應人力資源需要，總督府開始在1930年代中期以國庫補助地方教育費，並在實施義務教育的前一年（1942）確立國庫補助初等教育經費的措施，透過普及教育來換取人力素質提升。殖民地初等教育經費結構也由1920年的「州廳—市街庄」二級制，調整為「國庫—州廳—市街庄」三級制。初等教育經費制度也在1930年代中期進入「國庫補助」時代，更趨向日本本土的教育經費制度設計。

## 推薦序

臺灣殖民地時期的教育史研究，從早期美國學者 Patricia Tsurumi 的研究樹立了一個標竿以來，臺灣、日本等地近十數年來也已累積了不少研究成果，要在前人的研究中另闢蹊徑，找到值得研究的課題，並且能腳踏實地、在有限的時間內漂亮的完成一篇碩士論文，應該是許多年輕研究生在進入碩士班找題目、做研究時經常要面對的問題吧。

雖然臺灣教育史研究已經有很大的進展，不過整體說來，多數的研究還是比較著重在教育制度、教育內容或個別學校的發展等主題，也就是說，將教育體系或學校體系視為國家統治政策的一環，考察教育或學校如何扮演國民塑造的角色。誠然，這是殖民地教育史非常重要的課題，可以藉以究明國家推動教育的意圖，也可以成為批判殖民統治的資材。然而，這樣的研究並不能回答，究竟這樣有效的系統是在怎樣的條件下才能建立起來，幫助統治者達到目的？本書的作者李鎧揚即在這裡找到了自己研究的起點。

本書的主題是日治時期初等教育的教育經費。日治時期的初等教育經費主要由地方費支出，而教育費通常是地方預算中最主要的支出項目，因此教育經費的研究，不只

是教育史上的重要問題，也是考察地方行政、財政的重要線索。以往不論是教育史或統治史的研究，往往未能注意及此，鎧揚則很敏銳的注意到兩者的關連，希望能從教育經費的配置，一方面考察殖民地時期的近代教育在怎樣的財政規劃下建立起來；另一方面，也希望藉此考察殖民地統治的地方行政運作。其研究問題有相當的重要性，切入點也很新穎，是值得肯定的研究。

作為鎧揚碩士論文的指導教授，我很感謝一路上幫助、鼓勵鎧揚的研究先進，也感謝國史館秉持鼓勵後進的精神，願意為鎧揚出版這本不是很成熟的碩士論文。我相信本書的出版，可以為教育史研究帶來一些新方向的思考。

雖然，本書應該還存在許多問題，尤其是問題的深入討論以及文字的精準表達等方面，有些部分應該也是我這個指導教授指導不周的責任。不過，我想我們都可以藉這個機會好好反省、更加努力，更重要的是期待鎧揚未來可以在研究路上虛心學習、更上層樓。

許佩賢

## 謝 辭

本書能夠順利完成，最需要感謝的是來自家庭的支持。母親在父親重病之下，不畏親友的譏諷，仍然支持我就讀臺灣史研究所，同時在經濟與生活上給予幫助；沒有她的支持，我很難在無後顧之憂下拿到學位。在論文研究上，我最想要感謝的是指導教授許佩賢老師。回想鼓起勇氣寫信給老師詢問教育經費的相關問題，老師親切的回信讓我印象深刻，還在相互不熟悉的狀況下，爽快答允擔任指導。至今想來，我的作為實在相當魯莽。此後不論在文章架構、史料蒐集以及字句斟酌上，老師都讓我學習到如何成為一位史學研究者所應該具備的能力。十分慚愧的是，我至今仍在消化老師的言行、身教與研究思維，尚未能完全融會貫通。

在長達 4 年政大臺史所求學中，所內老師親切給予指導與建議也使人難忘。薛化元老師教我從不同角度理解臺灣史的能力，學習歷史應該要跳脫以往架構，換個角度思考問題。在擔任所學會會長時，老師也給予我行政事務上諸多的指導與寶貴建議。雖然我不是老師的指導學生，老師待我卻與自己指導學生毫無分別。李衣雲老師從社會學的角度，提供臺灣史研究不同的思考點，也讓我認識到跨領域的人如何撰寫臺灣史研究的論文。另外也謝謝陳翠蓮老師，讓我理解日治時期臺灣知識分子在追尋的目標為何。戴寶村老師在我首次報告教育經費相關研究時，給了



分點、分斷、分期的建議，日後也成為研究架構中的一部分。李為楨老師身為經濟史研究專家，在我撰寫教育經費制度中，提出一般史學研究者比較少思考到的盲點，對於論文完整性有莫大的助益。另外，我還要謝謝來臺史所擔任客座教授的春山明哲老師，他的課程對理解殖民地的統治架構有相當大的幫助。

臺師大臺史所的蔡錦堂老師，是我從大學時代學習臺灣史的益師，到了研究所時代，老師的日文史料解讀課程，對於我在史料閱讀上更是關鍵。在論文撰寫及口試的時候，也提供了一些我從未思考過的角度。從大學到研究所時代，我總是不斷地麻煩他，而老師從未表現出不耐，在此要特別感謝老師的教導。

在中研院臺史所擔任助理以及訪問學員期間，我也要特別謝謝許雪姬老師，我從跟著老師進行田野調查中，學習到如何進行人物訪談；另外在修習老師的課程中，也讓我有機會學習更為廣泛的臺灣史知識，對於強化我學問中的廣度有莫大的助益。鍾淑敏老師則在我日文閱讀發生問題時親切的給予幫助；在訪問學員期間，老師也是我在院內的指導教授，對我在學術上的幫助更是未曾中斷。

我還要謝謝陳秋坤老師及陳培豐老師。在一次偶然機會下，陳秋坤老師得知我想要研究地方教育的經費問題，毫不藏私告訴我可以利用哪些資料來討論問題；本書之所以能夠順利探討 1920 年代後地方行政與教育經費的關

係，相當程度來自於這份資料，實在非常感謝老師的幫助。同時，我在未經深思熟慮下，便斗膽自行評論陳培豐老師的大作，老師知道以後不但沒有指責我，反而還給我很多建議與鼓勵，如此親切態度讓我相當感動。在中研院臺史所訪問期間，我也有幸參與許雪姬老師主持的「黃旺成日記」讀書會，在與師長相互討論中得到寶貴的研讀史料經驗。藉由黃旺成日記的帶領，我對日治時期政治、經濟與社會文化有更深刻的瞭解。

另外，我也要感謝吳文星老師以及老師所主持的臺灣教育史研究會，對我在學術上的幫助。研究會提供臺灣史研究一個良好的平臺，學生不僅能與師長、學生自在地交流，也可以藉由發表論文修正自己研究中不完美的地方。老師更在我首次加入研究會時，親切地邀我報告教育經費的相關問題，我想清楚的表達自己的論文與研究成果對研究生來說是十分有必要的。另外，研究會中周婉窈老師、富田哲老師、鄭政誠老師、宋秀環老師、莊義芳老師與葉碧苓老師等師長的指導與建議，同樣使我受益匪淺。

在同儕與學長姐中，我要感謝曾令毅學長、林丁國學長、徐聖凱學長、劉揚錡學長、陳慶立學長、陳家豪學長、羽根次郎學長、森田健嗣學長、周俊宇學長、陳立家學長、余慶俊學長、鄭安晞學長、劉芳瑜學姐、黃仁姿學姐、沈佳姍學姐、鄭麗榕學姐、陳靜瑜學姐、陳玉箴學姐、廖安惠學姐、張安琪學姐、岩口敬子學姐與吳子政大哥等人在

學術上與生活各方面的幫助；特別是周俊宇學長、陳家豪學長、曾令毅學長與子政大哥，隨時提供臺灣史研究相關的資訊與史料，並耐心指導方法論，使我在學術研究上可說事半功倍。另外，也要謝謝新田龍希同學對我在古典日文解讀以及崩し字上幫助。新田君每週一次的細心解說，對我的日文草書解讀有相當大助益。士博、榮聲、冠傑、福田裕子、冠妃、婉玲、立婷、培強、世鳳、佑驊、金都、世芳、立媛、維倫、德烜、時程與瀚文等朋友同學的幫助，使我求學過程不至於單調乏味。惟信、芷盈、怡錚、阿部賢介、立航、柏棕、湘甫、婷玉、倍純、玉如等學弟妹也給予我相當程度的幫忙，在此我要一併跟他（她）們說聲謝謝。

我還要謝謝林青樺和薛芸如兩位老師，沒有兩位老師在日文閱讀上的幫助，政大臺史所會有很多同學無法度過日文名著選讀這一道關卡。

本書為筆者碩士論文改編，有幸得到國史館國史研究獎助。除了感謝師長願意給予機會外，還要特別感謝負責出版事宜的歐素瑛協修，謝謝歐老師在論文出版事宜上各種建議與包容。本書雖已歷經數次修正，因本人才疏學淺，或仍有許多不足之處，還盼各位學術先進不吝賜教。

## 目次

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| 第一章 緒論.....                                     | 1   |
| 第一節 問題提出.....                                   | 1   |
| 第二節 先行研究討論.....                                 | 4   |
| 第三節 研究架構.....                                   | 16  |
| 第四節 史料利用.....                                   | 19  |
| 第二章 公學校的設置與經費組成.....                            | 23  |
| 第一節 公學校的原型：日本近代學校的發展.....                       | 23  |
| 第二節 從敕令到律令：公學校體制的確立.....                        | 37  |
| 第三節 臺灣小公學校的經費組成.....                            | 45  |
| 小 結 .....                                       | 60  |
| 第三章 民眾出資，政府管理：公學校的經費籌措<br>與財務運作（1898～1920）..... | 63  |
| 第一節 教育經費徵集的基礎：公學校學區的探討.....                     | 63  |
| 第二節 公學校的財源種類與財務制度.....                          | 70  |
| 第三節 公學校財務實況.....                                | 103 |
| 小 結 .....                                       | 117 |
| 第四章 地方行政體系下的教育財政（1921～1945）<br>.....            | 121 |

# VIII 日治時期臺灣的教育財政：以初等教育費為探討中心

|                             |                       |     |
|-----------------------------|-----------------------|-----|
| 第一節                         | 地方行政制度的整備 .....       | 121 |
| 第二節                         | 分層負責的地方教育財政 .....     | 135 |
| 第三節                         | 地方財政惡化下的教育問題 .....    | 152 |
| 第四節                         | 義務教育實施與地方財政的關連性 ..... | 168 |
| 小 結                         | .....                 | 187 |
| 第五章 結論：殖民地臺灣初等教育的財政構造 ..... |                       | 191 |
| 第一節                         | 研究發現與討論 .....         | 191 |
| 第二節                         | 本書侷限及未來課題 .....       | 201 |
| 附錄 .....                    |                       | 205 |
| 參考書目 .....                  |                       | 217 |
| 索引 .....                    |                       | 229 |

# 表 次

|         |                              |     |
|---------|------------------------------|-----|
| 表 2-2-1 | 臺灣公學校令的改正 .....              | 43  |
| 表 3-2-1 | 臺灣小公學校監護人學費年繳納額 .....        | 79  |
| 表 3-2-2 | 1908 年新竹廳轄內收入預算額 .....       | 90  |
| 表 3-2-3 | 全島公學校歷年收入比重（1899-1920） ..... | 91  |
| 表 3-3-1 | 全島公學校收入 .....                | 104 |
| 表 3-3-2 | 全島公學校收支與淨值 .....             | 105 |
| 表 3-3-3 | 1918 年新竹廳管內公學校部分收支項目 .....   | 115 |
| 表 3-3-4 | 全島公學校收入比重（1908-1920） .....   | 117 |
| 表 4-1-1 | 1920 年公共團體賦稅財源項目 .....       | 126 |
| 表 4-1-2 | 1930 年全島戶稅及戶稅割負擔比較 .....     | 126 |
| 表 4-2-1 | 每 5 年公學校增加數目與就學人數 .....      | 136 |
| 表 4-2-2 | 高雄州歷年歲出預算經費 .....            | 138 |
| 表 4-2-3 | 高雄州教育歲出項目預算百分比 .....         | 139 |
| 表 4-2-4 | 全島公共團體教育費支出比重 .....          | 141 |
| 表 4-2-5 | 全島市街庄小公學校學費 .....            | 147 |
| 表 4-2-6 | 高雄州歷年市街庄債 .....              | 149 |
| 表 4-3-1 | 1930 年代全島公學校就學與未就學兒童數 .....  | 153 |
| 表 4-3-2 | 臺日公共團體賦稅額比較 .....            | 158 |
| 表 4-4-1 | 初等教育費國庫補助額 .....             | 180 |
| 表 4-4-2 | 1943 年國庫補助各州廳額度 .....        | 183 |

# 第一章 緒論

## 第一節 問題提出

眾所皆知，臺灣首次大規模實施近代教育是在日本統治時期。日本取得臺灣後，負責新領土教育政策的總督府學務部長伊澤修二表示，將以「同文同種」為目標展開施政。<sup>1</sup>從風俗與歷史傳統上來看，臺灣與日本雖然在漢字、儒家文化上擁有一定的相似性，本質上仍分屬不同民族；對統治者而言，各種法規、習慣與行政事務上的運作都應考量殖民地的現況，否則將不利母國利益。儘管有學者認為總督府統治過程中，許多措施是參考明治維新以後國內的施政經驗，我們仍應意識到殖民地制度不可能全盤仿照本國制度，而是因地制宜的加以應用。<sup>2</sup>歷經了摸索期，總督府很快放棄伊澤修二的同化主張，改實施差別待遇政策，讓臺灣人就讀公學校，日本人就讀小學校，依據人種差異創造出不同的教育場域。<sup>3</sup>總督府如何在臺灣實行近代

---

<sup>1</sup> 伊澤修二，〈國家教育社第六回定會演說〉，收入信濃教育會編，《伊澤修二選集》（信濃：信濃教育會，1958），頁593-596。本資料由淡江大學富田哲教授提供，特此致謝。

<sup>2</sup> 春山明哲，《近代日本と臺灣：霧社事件・植民地統治政策の研究》（東京：勁草書房，2008），頁207。

<sup>3</sup> E.Patricia Tsurumi, *Japanese Colonial Education in Taiwan 1895-1945* (U.S.A. and London, England: Harvard University Press, 1977), pp.13-15

教育，數十年來一直是教育史研究者圍繞的核心。

總督府最初以國語（在此指稱日語）普及為首要目標，除了實施有限度的初等教育，中等以上教育機構除了培育師資、醫療人員的國語學校與醫學校外，其他高等教育機構可說付之闕如，直到大正 8 年（1919）「臺灣教育令」實施後，殖民地教育政策才有較大的調整。「臺灣教育令」將殖民地教育分為普通、師範、專門與實業教育，讓殖民地的教育機構較以前有所擴增，不僅確立了初等教育 6 年的就學年限，總督府也設立商業學校、工業學校等中等教育機構，更成立屬於高等教育的專門學校與臺北帝國大學。最遲在 1920 年代後期，臺灣已經具備了初、中、高等的教育機構。<sup>4</sup>擴增後的教育機構，雖以提升臺灣島內的教育水準為大前提，但在總督府維持差別教育的原則下，中等教育以上機構只能說是有限度的對臺灣人開放。殖民政策研究者矢內原忠雄便曾經批判臺灣高等教育除了實業教育機構外，其餘多是為在臺日人所設立，對臺灣人升學並無實質幫助。<sup>5</sup>儘管「臺灣教育令」實施後臺灣人的求學機會與日人相較仍處於劣勢，不可否認殖民地教育機構數量在「臺灣教育令」實施後有著相當的成長。

臺灣總督府引進近代學校，主要是配合殖民統治的需

<sup>4</sup> 《府報》，第 1738 號，1919 年 1 月 12 日。

<sup>5</sup> 矢內原忠雄著，周憲文譯，《日本帝國主義下之臺灣》（臺北：海峽學術出版社，2002），頁 173-175。



要，透過學校這種有組織、有系統的教育體系，可以有效地形塑未來國民的身體、精神與知識，讓民眾在接受長時期、由國家主導的學校教育以後，得以成為國家所需要的理想（殖民地）人民。但開辦、維持學校皆要相當雄厚的財政基礎，也需要行政上的各項配合及相應的人力配置才能達到完備。殖民政府如何在治安混亂、財政困難的狀況下，調度開辦學校所需的經費，其後隨著教育的普及、就學人口的增加，所需經費也日增，殖民政府又如何調整行、財政措置，以便能維持學校的運作。在思考學校教育體系的建立時，我們也不能忽略近代學校作為國家行政架構一環的特徵。

對統治者而言，近代學校是改造殖民地風俗、文化，並提升一定程度知識的最佳工具，如何確保教育體系能順利運作是相當重要的問題。為了確保教育體系順利運作，在軟體方面，總督府必須制訂適合殖民地的法規、編纂課本與課程，設計一套殖民地教育內在邏輯。在硬體方面，如何建設校舍，包含教室、操場，以及教室內的教具、課桌椅，使學校成為一個合適場域，亦是近代教育普及相當重要一環。缺乏合適教育教材，則無法教育出良順的國民。缺乏硬體的配合，則無法創造完備的教育場所，影響教育的品質，從近代教育各種整備條件來看，兩者缺一不可。但是，興建一個合乎學習的教育機構需要相當的經費來維持，這其中又包含學校最初的設置費以及日後的維持費用兩部分，沒有龐大的經費作為後盾，總督府根本不可能實