

2008/10/29

主 旨：檢驗 1920 年代，朝鮮總督府著手統治改革的情形

出 處：小熊英二，〈日本人〉の境界，（東京都：新曜社，2005 第 9 版）。

報告範圍：pp. 262-277 （第 11 章 統治改革的挫折）

主讀者：溫林文

第 11 章 統治改革的挫折

以 1919 年三一獨立運動為分界，台灣領有以來的議論，由究竟要同化或間接統治的問題，替換為授與「國民」參政權或「殖民地」自治這樣的問題。朝鮮的統治無論如何都須要加以改革已成共識，不過，究竟要朝什麼方向進行，仍是眾議紛紜。

本章即是驗證，在這此情況下，朝鮮總督府在 1920 年代著手統治改革的情形。而這種狀況和結局，曝露大日本帝國自我改革能力的界限。

總督府的統治改革

1919 年，受原敬任命的朝鮮總督齋藤實上任。匆忙上任便被捲入朝鮮人的炸彈事件，其統治的困難可想而知；不過，得以平安無事的齋藤，乃進行一定程度的統治改革。

齋藤就任後進行的改革如下列事情。首先在治安方面，廢止原被形容為「野蠻遺風」的笞刑和憲兵制度。此外，撤廢備受內地資本家惡評的朝鮮會社令。另外准許發行朝鮮語新聞，將當時屬不同系統的朝鮮人官吏及內地人官吏的俸給令予以統一。另外因對歐美之顧慮，修正傳教和私立學校規則，大體上在允許宗教教育的同時，傳教所的設立亦從許可制變為申報制，並認可宗教團體的法人化。

此外，與台灣大致相通的是，以內地延長主義為原則，採取一系列的措施。首先修改民事令，以此作為內地人和朝鮮人通婚在法制上的準備。

262 頁

另外在地方制度方面，在 1920 年修正時，在府、面、道等地方公共團體設置諮詢機關。此外修正教育令，使普通學校及高等普通學校的修業年限，如內地的中小學般獲得提升，亦承認部分的內地人和朝鮮人共學。此外在 1924 年亦新設京城帝國大學。¹

如此並列觀之，可看到一些改善。朝鮮總督府當然會自賣自誇，特別是在教育方面的改革上更是自豪。與齋藤一起赴任的政務總監水野鍊太郎認為「對新附民發布與本國一樣的教育制度，以為其啓發而做的努力為例，這是至今各國都不

¹ 一系列的統治改革參照「朝鮮施政的改善」（『齋藤實文書』71-12）和「關於朝鮮的新施政」（朝鮮總督府、1920 年、『齋藤實文書』71-1）等總督府文書。關於此時期的統治改革、在前揭姜東鎮『日本的朝鮮支配政策史研究』中有相當大量的研究，但從世界觀的議論和〈總督府自治〉面向為角度的檢討，在其拙見範圍內則見不到。此外近年的相關研究，在今西一「帝國『日本』的自畫像」（『立命館言語文化研究』8 卷 3 號、1997 年）之中。

曾聽聞的先例」並歌誦崇高的「一視同仁聖旨」，內地政治家澤柳政太郎等認為在英國和「美國尚未認可黑人和白人之共學」而盛讚「內鮮共學足向世界誇耀」。²

不過那樣的自賣自誇，與內情並不相符。在廢除憲兵後反倒將警察加以強化；奉給令統一後，對內地人的官吏卻另外給予加俸。另外，地方諮問機關並沒有議決權；在內地人居留民佔多數的都市，及指定區域之外是採任命制。而且，諮問機關的議長是由屬總督府地方官吏的道知事和面長等來擔任，而且擁有會員的解任權和發言禁止權等，會員則沒有案件的提出權。即使是私立學校規則放寬，在普通教育中教導「修身」及「國語」之事仍被規定為義務，而修業年限也「依當地的情況」而受到短縮，義務教育制度也未被施行。

關於這一系列的修正，總督府及日本政府，相當謹慎地避開朝鮮人受歧視的意識。以最自賣自誇的教育改革為例。此項改革在 1922 年所公布的第 2 次朝鮮教育令，在改正前的教育令為「在朝鮮有關朝鮮人的教育」規定，要修改為「在朝鮮有關的教育」；有將現居於朝鮮之人一律稱為「日本人」的一項法令規定的傾向。總督府學務局長柴田善三郎認為「朝鮮地區的國民，不論其民族的異同，皆接受同一教育」，以「一視同仁」的樣子而自誇。³

263 頁

其實，總督府在最初階段時，朝鮮人和內地人的初等、中等教育為個別規定。不過東京樞密院審議提出異議：「有關如此重要的法制，依民族種別而設有不同待遇的條目，並不符合以一視同仁為旨趣的統治要諦」，同時對被審議的第 2 次台灣教育令，其修正案為：將『內地人』代之以『常用國語者』；「朝鮮人」和「台灣人」則代之以『不常用國語者』。根據總督府的調查，在 1919 年時，朝鮮人之中會以「國語」做普通會話而沒有障礙的男性占 0.6%、女性占 0.05% 左右，與國籍法和戶籍法等之情況相同，不過在法令條文上，並沒有以民族名做區別的註記。⁴

對『常用國語者』適用於和內地相同的小學校令、中學校令；對『不常用國語者』適用於有縮短修業年限可能的普通學校規定。雖說是「內鮮共學」，但只承認他們所希望的有限制之相互入學而已。據總督府柴田學務局長說法，這是考慮「朝鮮特殊的情況」，和內地稍有不同，不過僅是為了保持制度的柔軟性罷了，並非為地域的區別和民族的歧視。不過據柴田所說，即使是「限於在業務上才使用國語者，或限於因為對話者的關係才使用國語者之類，應被解釋為不常用者」，所以即使是稍微有日語能力的朝鮮子弟，要跨越「國語常用」的障壁，也幾乎不

² 水野練太郎「朝鮮教育令公布之際」（『朝鮮』85 號、1922 年）4 頁。澤柳政太郎「共學問題」（『朝鮮』85 號、1922 年）67 頁。

³ 柴田善三郎「關於新朝鮮教育令」（『朝鮮』85 號、1922 年）7 頁。

⁴ 關於此改正的經過，在廣川淑子「第 2 次朝鮮教育令的成立過程」（北海道大學『教育學部紀要』30 號、1977 年）和久保義三『天皇制國家的教育政策』（勁草書房、1979 年）的第 4 章中詳述之。引用是在廣川論文 83、84 頁中重引。原文是漢字片假名文。總督府的調查是「國語普及的狀況」（朝鮮總督府學務局、1921 年、前掲『日本殖民地教育政策史料集成』第 17 卷）。

可能。⁵

又，此次教育令，刪除舊教育令原有的「教育要適合時勢及民情」此象徵差別待遇的項目。不過在總督府內部文書中，記有「對朝鮮人的教育要適合時勢及民情之言雖刪去」「本令由條文中去除……不僅因朝鮮人以此為差別對待的根據，心懷反感，而且特別是將本條去除，實際上運用可依情況做適當處理」。所以在創設京城帝國大學時，樞密院提出要求的事項是不允許私立大學的設置。「萬一國內外人士（歐美人乃至朝鮮人）所經營為不完全的私立大學」因而要先設立國立大學嗎？這樣的事在統治上非常值得憂慮」。⁶

連如此程度的有限修正，仍有瓶頸，其一在於內地人殖民者。

264頁

據總督府樞密院提交的文件所說，內地人殖民者極度避諱與朝鮮人共學，曾記載他們拒絕將朝鮮人的「普通學校」改名為與內地人相同的「小學校」。第二次朝鮮教育令公佈後不久，在殖民者方面有「內鮮同化易說而難行」、「同化的方針不宜經由教育施行」這樣的聲音。當然，也一併記有大部分朝鮮人並不期待和內地人共學，殖民者們對總督府更強硬的態度，是很容易想像的。⁷

若連教育和地方制度這種改革都停止的話，打破總督府特權屬最大的難關，當然幾乎是見不到前進的可能。最大的問題是六三法問題以來的總督立法權，原敬交給齋藤總督的「朝鮮統治私見」主張把朝鮮總督府司法部門置於內地司法省管轄下。朝鮮、台灣的審判在總督府司法部門就已完結，在內地的大審院（原註：相當於現在的最高法院）亦不能上訴，按照某些議員的話來說：「例如朝鮮的裁判所，不管內地大審院有何判例，這是所謂的內地法，和朝鮮無關，判決書所寫的是朝鮮總督所做的特別解釋。」⁸ 和不受帝國議會的束縛，而制定嚴酷的治安立法一般，司法上亦然，朝鮮、台灣在司法上，也被從「日本」分離。

但總督府法務局長向齋藤所提交的秘密意見書中，對於司法權要和內地統一，雖承認會使「給意識到差別待遇的朝鮮人產生好感」的優點，卻期望「理解朝鮮統治的司法機構」不要做出會成為總督府障礙的判決，並強烈地主張「朝鮮總督要總轄司法、立法、行政三權，而後才能期望統治圓滑地進行」。此外，司法權若是統一，則「司法行政事務的監督，需移交（內地的）司法省嗎？這對事務的執行應該會有諸多不便」顯示出官僚的地盤意識。⁹ 總督府王國一旦獲取既

⁵ 柴田前揭論文 7、8 頁。

⁶ 「朝鮮教育令改正的要旨及朝鮮教育的現狀」（『齋藤實文書』76-18）。沒有頁碼記載、原文是漢字片假名文。關於京城大學設置的引用是在前揭廣川論文 84 頁中重引。關於京城帝大設立和朝鮮方面私立大學設立運動參見阿部洋「日本統治下朝鮮的高等教育」（『思想』565 號、1971 年）。

⁷ 「關於普通學校、高等普通學校及女子高等普通學校案件」（『齋藤實文書』76-20）。無頁碼記載，原文是漢字片假名文。殖民者的意見在「朝鮮教育上高度關注之事項---各方面之所見」（『朝鮮』85 號、1922 年）212 頁。

⁸ 前揭「共通法案委員會會議錄」第 5 回 33 頁。發言者是岡田榮。

⁹ 朝鮮總督府法務局「(秘)裁判所構成法在朝鮮施行與否」（『齋藤實文書』71-22）。無頁碼記載、原文是漢字片假名文。朝鮮司法置於司法省管轄之下（司法權的統一），具體說來，是否在朝鮮施行內地裁判所構成法的選擇已出現。

得權和形成本位主義，便沒有那麼容易崩解。

265頁

除此之外，齋藤總督之下所進行的改革，如總督府官吏制服的廢除，及「舊慣尊重」而恢復傳統墓地，主要都是表面性之事。不過確實稟受原敬指示而赴任的齋藤，若由他的許多演說中觀察，將其主張一視同仁而取消差別待遇的話，與尊重朝鮮舊慣的說法並列，其後一連串的改革只是自我吹捧的敘述，統治方針究竟如何，尚不太明白。¹⁰一系列的措施，並未在法令條文上提倡內地延長主義，在不招致總督府獨立王國障礙的範圍下，只暫且改善引人注目的差別待遇部分罷了。

其中統治改革最根本的問題，即原住者參政權問題，仍未見進展。齋藤首先召開自合併以來，一次也未召開而閒置的諮問機關中樞院，但用那種程度的措施想要使朝鮮人滿足確實不可能。總督府內外都覺得有提出什麼徹底改革的必要。

自治或參政權？

在1920年代有關統治改革的重大重點是參政權，在齋藤總督下「殖民地」自治論和「國民」參政權賦予論的雙方意見書正被蒐集。這些和論壇上的議論相較，多少都帶有具體性的議論，但在此先整理那時的世界觀。

首先談參政權賦予論。可見到如上所述，打算給予朝鮮人作為「日本人」的帝國議會參政權。對這種情形，有如總督府高等法院檢事長國分三亥意見書所述那樣：「將導致允許朝鮮民族自治，其結果就是最後朝鮮終於獨立」且「讓朝鮮分立，很難完成其（日本）自我防衛更是不言可喻」的共識。為此，就像前章所介紹朝鮮軍的意見書那樣，參政權的授予與對獨立及自治的絕對否定，兩者密不可分。又，在此情況下，

266頁

卻將朝鮮稱為如明治以來所形容：「如同四國、九州一樣，純然為帝國的一部分」的說法屢屢被採用。¹¹

此外大部份的參政權賦予論與「日本人」同化論為一體，古代日本渡來人混合同化的歷史觀，和日鮮同祖論直接相關。在眾議院議員松山常次郎的意見書中，以古代的熊襲和蝦夷國，就是現代的九州和（本州）東北，也是當時日本的元勳和首相的出生地為例：「我等稱朝鮮……有如九州、東北之類」的敘述。另外松山也指出日本和朝鮮同為黃種人，一邊以日系移民被排斥為代表，在白人列強所之差別待遇包圍下，高舉亞洲主義，而稱述：「讓朝鮮人有佔有內閣之位的想法」、「我們把朝鮮視如蘇格蘭、威爾斯（威爾斯）這樣的話」，「希望能由朝鮮產生像勞合·喬治（譯註：David Lloyd George, 1683-1945，第一次大戰時的英國首相，出生於威爾斯）這樣的人」這樣的敘述，在修辭上將朝鮮與威爾斯（而非愛

¹⁰ 齋藤的演說類多數收錄在『齋藤實文書』的「訓示」中，參見（『齋藤實文書』69-1）。

¹¹ 以下國分之引用是國分三亥「有關總督府施政方針的意見書」（『齋藤實文書』104-4。1919年日期是5月。無頁碼記載、原文是漢字片假名文。

爾蘭) 相比, 可知不僅在第 9 章中野正剛的著作中可看到。¹²

因為提倡參政權付予的意見書是同化論的延長, 因而每每有「作為同化政策的首要方法, 最具效果的是內鮮人通婚」這樣的主張。總督府高等法院檢事長國分的意見書提出「除去法制上附帶在結婚上的障礙, 是當務之急」¹³。如前所述, 朝鮮民事令的改正乃得以實現(參照第 8 章注 34)。前章所述的朝鮮軍參謀部和原敬或長谷川總督等的意見書亦是如此, 此與立法權及司法權的改革不同, 因為通婚和官廳間既得權的調整無關, 是可能實行的同化政策之一, 有提倡這種較不費事的傾向。不過, 若考慮朝鮮人以及殖民者的反彈, 制度性上雖有可能, 現實上通婚是否會急增, 這是另一個問題。

至於對於自治論, 聲稱要有在朝鮮設置殖民地議會的選項。自治論者強調若給予參政權, 會有朝鮮人和台灣人的議員團, 擾亂帝國議會的危險性。此問題可從第 6 章被看到在合併當時已被指出, 另外, 矢內原忠雄等殖民政學學者雖做此提倡, 可是已有的先例, 為在英國議會中, 愛爾蘭人的議員, 握有關鍵性表決的力量。

267 頁

又如同貴族院議員、也是京城日報社長的副島道正那樣, 不只擔心「會重蹈英國對愛爾蘭感到棘手的同一政治行為」、「朝鮮普選, 可預見會讓包括內地的無產階級勢力抬頭」、「朝鮮民族之政黨必會與內地勞動黨和無產者黨之類合作, 這是相當明白的」敘述其觀察。¹⁴ 給予沖繩參政權, 其沖繩眾議院議員的定額也才 5 名, 預料朝鮮、台灣若授予參政權, 會選出百名以上的議員, 這是付與參政權時, 要決斷的問題。

自治論之最大論據, 如殖民政學派所主張那樣, 當然是持民族同化不可能論。從台灣總督府學務課長轉任朝鮮總督府之持地六三郎(參照第 4 章), 逐一批判關於古代日本渡來人同化及日鮮同祖論的歷史觀, 列舉德國的波蘭、奧地利的捷克、英國的愛爾蘭等同化政策失敗的例子, 認為僅給予某種程度的自治便可。副島也主張朝鮮人「始終是和內地人相異」的存在。¹⁵

另外持地認為朝鮮人以身為「日本人」而選出代表進入帝國議會, 而有: 「說不定要帶翻譯才能參與辯論討論」這樣的敘述, 利用此點攻擊參政權論者的樂觀看法。¹⁶ 確實參政權付予論者, 並未考察到這部分的困難; 持地的主張並不是以原住者權利擁護為目的, 只是用以威脅參政權付予論者罷了。可說是對明治期參政權問題的關注, 大致是與「日本」編入論出現的威脅, 有著相同現象。

¹² 松山常次郎『關於朝鮮參政權問題』(『齋藤實文書』75-1) 29 頁。原文是漢字片假名文。1924 年日期是 1 月 11 日。

¹³ 引用同前揭國分文書。

¹⁴ 副島道正『關於朝鮮統治』3、4 頁。副島從 1925 年 11 月 26 日三次在「京城日報」的社論欄連載「朝鮮統治的根本意義」這樣的統治改革論, 其中重點的小冊子在 1926 年發行。

¹⁵ 持地六三郎「朝鮮統治論」。收錄在持地題為『安邊私言』且自費出版的小冊子在 1922 年發行, 提及個所是在同書的第 10 頁和副島前揭書的第 5 頁。持地的意見書是在 1920 年 10 月提出, 『齋藤實文書』104-27 有同樣的記載。

¹⁶ 同上書 14 頁。

一般來說，自治論者有讚賞以英國為首的歐美殖民地統治先例的傾向。持地對英國統治埃及有「不愧是英國人」的敘述，從劍橋大學留學回來的副島則稱讚付予「愛爾蘭」自治的那個典範。¹⁷在外交上來看，走配合歐美的路線，則給予朝鮮自治，是確保朝鮮的必要條件。相反的，參政權付予論者，不僅未稱讚法國，反而有強烈強調日本獨自性的傾向。

如是觀之，參政權付予論和自治論的朝鮮觀和歐美觀，大體可認為是明治期同化論和間接統治論的延長。雖然只是再反覆一次，但是明治期的「日本人」的說法，有專指對天皇忠誠心的意味；此一時期的「日本人」說法，則具有國民權利的意味。

268頁

再者，明治時期議論與此不同處，尚有間接統治論多半關注於成本論；但此時期的自治論卻幾乎見不到此點。和目標在維持原有社會舊慣之間接統治論不同，此時期的自治論，完全主張西歐近代型的自治制度，如此的主張，並非考量成本削減。

朝鮮總督府在經過十數年的統治後，此時期向內閣所提交的報告，有「朝鮮內部財源頗為貧弱」而提倡「未來某一段期間……等待外來之一般會計的援助」。如松山這樣的參政權付予論者，一邊明確表示「雖然朝鮮財政將來會是我國的重擔」，一邊也陳述著「為了日本的自我防衛而不能放棄朝鮮」即使「在財政上會增長內地的負擔亦是當然之事」，此點與明治期以來的同化論一樣並未改變。¹⁸一般自治論者所提倡的優點較同化而更能獲得朝鮮人民心，但是畢竟對當初為何要保住朝鮮，所持的理由漸漸薄弱。

持此自治論者的副島，認為培養朝鮮人自治能力之事是「日本帝國在文明上所肩負的最高義務」，並主張「這是道德帝國的日本向世界證明的問題」。但屬參政權論者的國分則與之完全相反，因為付予自治而恐其準備獨立「只以朝鮮做為宣傳文明，之外有任何意義，可回歸到與帝國存立的大方針相容嗎？」有這樣的敘述。¹⁹若重視經濟成本，就要像石橋湛山那樣徹底的放棄論；若以國防為目的，就要期盼同化，但是自治此一選項的目的不甚明確。

再置一詞，自治論認為朝鮮、台灣是「殖民地」，亦即其議論承認日本所行為殖民地統治。由此提出的一般宣傳為：日本與歐美那樣的殖民地統治不同，在「日本人」化的一視同仁指向下，而有參政權付予論。

冷靜而透徹的現實主義論者持地斷言「殖民地經營」是「偽善的政治」，並敘述這是「表面倡導坦蕩的王道，底下卻巧妙地施行霸道，不外乎在達到日本帝國本來的目的」，但這樣的認識，並不受到輿論歡迎。若將像持地那樣因統治實情而了解同化困難的官僚去除的話，自治論的支持者，可說是專指像矢內原和副島那樣，具歐美意向的知識份子。

¹⁷ 同上書 12 頁。

¹⁸ 財政報告被認為在「朝鮮統治的概說」(『齋藤實文書』71-9) 1925 年的文書中。無頁碼記載、原文是漢字片假名文。松山前揭書 12、45、46 頁。

¹⁹ 副島前揭書 1 頁、國分前揭文書。

此外，像論壇上已見到的「自治主義」是極其曖昧的，「自治」是基於對加拿大和澳洲完全自治的誤解嗎？或像持地一樣，只主張「如北海道議會一般做某種程度之擴張」呢？這在自治論者之間並沒有共識。²⁰

因為這樣的理由，自治論是不可能成為日本的多數。雖說原敬等與軍方各懷不同的動機，已經拒絕成為「如同歐美各國新領土般的自治」。日本政府所完成的「朝鮮統治的方針」為：「（一）不允許朝鮮獨立，（二）不允許朝鮮人的朝鮮自治，（三）日本承認朝鮮的地方自治（四）將來朝鮮人可成為帝國議會的議員」。²¹

不過，究竟何年之後可以「日本人」身份被授予參政權是其要點。政府方案一開始，幾乎所有論者只以「將來」、「漸進」、「時期尚早」等來敘述。參政權的給予，要在就學率和「國語」普及率上升、地方制度整備、朝鮮人經過政治訓練而「民情」提昇後才可以，這是內地延長主義的公式見解，不過，其歷程要多少時間才完成，誰也沒有明言。在「漸進」名目之下，如過去般不給予權利，進行同化之外的構想並不存在。

不過，在現實的總督府官僚只有持地一人，從自身的統治經驗，對這樣不完整的同化線路斷言為不可能。他和副島、矢內原不同，對自治並不抱持樂觀的期待，而是從國防上提倡擁有朝鮮的必要性，「例如過去四周的情況若允許，以武斷主義、抑壓主義，來將頑梗不逞的朝鮮人悉數驅逐至國境之外，以移殖本國過剩的人口代之，如此確實在半島上扶植日本人的利權，對日本來說上述之事是其最好機會」這樣的敘述。所以，持地喊出這樣的自治付予，是對「要施行如此暴亂政策，在今日並不可行」在此一認識下所做出的政治讓步，並非論壇上所盛行的曖昧的「自治主義」，而是如前述那樣，設置「如北海道議會一般做某種程度之擴張」，在現實上是「極有限制或某程度之自治」的構想。不過卻受到同化論者的批判，他之後的意見書乃向自治論退縮，並在大幅增強駐留日本軍的同時，

使移住「在半島有百萬忠良的日本人」，只是「一旦有事或許會如阿爾斯特那樣」主張後退。阿爾斯特是愛爾蘭北部的地名，因為來自英國的移民集中於此，在愛爾蘭獨立後尚有英國的移民殘留，而成為現實中衍生北愛爾蘭糾紛的舞台。如果同化不可能，自治也不適當，只好把移殖人民送至朝鮮做為日本人居住的土地，不過，這會是他自己批評為「今日並不可行」不過只是「粗暴政策」罷了。實際上這些意見書，是持地依願辭官後不久被提交到總督府，他的辭職可說是象徵著大日本帝國無技可施的狀態。²²

²⁰ 持地前揭書 29、30、19 頁。

²¹ 「朝鮮統治的方針」（外務省外交資料館所藏收錄了「關於韓國統監政治及同國合併後的禁止帝王統治策的論評關係雜纂」）。在前揭姜東鎮『日本的朝鮮支配政策史研究』319 頁中重引。原文漢字片假名文。

²² 持地前揭書 17、19、37、32 頁。持地的第 2 意見書是在「朝鮮統治論」的次月提出了「朝鮮統治後論」，可是持地自己的自治論被言詞譴責是「非愛國的、學究的、非實際的」（27 頁）、關於當時的自治論是不流行的。

但附帶一提，這種無技可施的情況不只在日本發生。在日本流傳的英國型=自治和法國型=同化的圖解，有相當誤解，已如再三敘述那樣；不過，即使在這些國家，也並未實現理想的給予原住者參政權。例如在 1936 年法蘭西殖民地選出的議員，當地議會議員只不過佔 612 名中的 20 名。英國面對印度反英鬥爭高漲，將原本不過只是諮詢機構的立法評議會，改革而設立議會，但是官吏以外的民間議員勉強超過半數，總督仍有絕對的優勢。²³一邊尊重原住者的民意，一邊又要統治殖民地本來就不可能，即使英法也同樣碰上這種漸漸行不通的問題。

雖說不管如何限制其形態，英法等實行原住者政治參與之事亦是事實。對大日本帝國來說，已經是相關選項的議論都出盡，其後要做如何的政治判斷，即成爲必要。

浮現總督府的自治

其中，從 1920 年代中段到後段，總督府內部在參政權問題上進行檢討。以下的文書是總督府的極密內部檔案。

從 1919 至 1925 年總督府內務局長大塚常三郎的意見書中可見其端倪。²⁴

271 頁

於此，與內地政府的方針相反，並不給予帝國議會參政權，而是持自治論者的主張，提倡設置朝鮮議會。

大塚列舉排除給予帝國議會參政權的理由，包括：朝鮮人議員對帝國議會的擾亂、因朝鮮人無兵役義務而會產生權利義務失調、更有「民情」尚低之說。這樣的說法已如所見的一般，並非特別新奇。比較奇怪的是設置朝鮮議會的理由，認爲這是內地人和朝鮮人「民族結合的機關」，與歐美殖民地不同的是日本和朝鮮有「文化、風俗、人種、信念、地理的關係密切」，因此給予自治也不至於會有分離獨立之虞。但是最好的「民族結合的機關」應是帝國議會，而且同文同種是同化路線的主張。在另一方面，此意見書以陳述朝鮮人議員團的威脅，顯示他仍強調「民族心理」，這在理論上相互矛盾。

而且，大塚所列舉給予參政權的困難，其實並非總督府當局的決定。總督府在 1927 年又做另一個秘密意見書，認爲這些困難點應能全部清除。也就是對朝鮮人議員團的危懼，認爲是「朝鮮人一向喜歡內訌，很難見到他們團結一致」由此一偏見而有「國政不會被如此的朝鮮人議員所左右」的結論，此外更陳述「兵

²³ 參見木(火田)洋一、「英國和日本的殖民地統治」(前掲『岩波講座近代日本和殖民地』)第 1 卷 275-276 頁。

²⁴ 「朝鮮議會(參議院)要項」(『齊藤實文書』75-2)。和「大塚內務局長私案」。無頁碼記載，原文是漢字片假名文。此朝鮮議會案是一院制，審議項目有衛生和教育的預算。而大塚是從韓國統監府時代開始工作的舊官僚，在那之前是在沖繩縣當警視。1907 年，他反對沖繩引進鎮村自治制度，認爲「公共觀念非十分發達的地方人民所見之選舉的根本權利是用來爭奪自我權利之工具」這樣的自治是不適當的，主張「自治制的根本精神只是幾日的義務」(前掲高江洲「島嶼行政構造基礎研究之前提」73 頁)。像大塚這樣的「自治」及「選舉」觀推測能反映出本論文中在朝鮮議會案上的敘述。關於以下論述一系列的參政權關係文書，在前掲姜東鎮『日本的朝鮮支配政策史研究』的第 3 章第 3 節楠精一郎的「外地參政權」(手塚豐編著『近代日本史的新研究』IX，北樹出版，1991 年)中有討論，不過，在過目之後，認爲<總督府自治>的意向和岡松案有類似性。

役義務和帝國議會參政權，本質上無法相提並論」，關於「民情」若以納稅額來限制選舉權的方式就不會有問題。²⁵總之，大塚所列舉的理由，總督府方面不只提出可能（給予帝國議會參政權）的解釋，而且不認為有選擇設置朝鮮議會的必然性存在。

但大塚的意見書，對這整個形勢問題完全不同之處，在於另一個被隱藏的目的。題為「特設朝鮮議會的利益」在此項目有以下的敘述。

（イ）朝鮮事務依照通曉朝鮮情況的人士來審議，所以朝鮮的事情得受其施以適當的施政

272頁

（ロ）得預防內地議會和官廳事務混雜帶來進展上的不順利

排除來自內地帝國議會和監督官廳的干涉，以確保總督府王國的獨立性。六三法問題以來，總督府雖重視此權限問題，但是關於朝鮮人權利問題的參政權議論又再浮現。

大塚意見書中，在主張設置朝鮮議會的同時，「認可朝鮮的特別財政」，主張朝鮮的預算，並非由帝國議會而是經朝鮮議會來審議。他對設置朝鮮議會有以下之敘述：「原本屬帝國議會的權限，一部分以概括方式移讓。」。的確，三十年前後藤新平和岡松參太郎的統治構想（參照第5章），即是將一般議會昇格為總督府評議會，在此由帝國議會奪取其權限之企圖復活。

這不只是大塚內務局長的見解。如前所述，1927年總督府的秘密意見書，在「設置朝鮮地方議會的理由」此一項目上記著：「原本預算為大藏省管轄，而帝國議會提出時，要經其協贊。但是如果設立朝鮮地方議會，其預算之議決，只要有其附議便可確定」。另外，以後另一件總督府極密檔案中，指出在朝鮮施行眾議院議員選舉法的缺點為：「改變總督的制令制定權」。²⁶的確，若從朝鮮選出帝國議會議員，卻有這些議員所審議的法律卻不能在朝鮮施行的矛盾，總督立法權必然會與從帝國議會奪權之事相關。

當然，總督府打出統治改革牌的首要目的，是緩和朝鮮人的民心。但若從統治政策的觀點來看，所謂給予參政權或設置議會的選項，都各有其優缺點。其中，選擇設置議會的要因，敢說是為捍衛官廳的既得權，不能無視於總督府的自治。一邊緩和朝鮮人的民心，一面以設置議會為藉口，而奪取權限，可說是一石二鳥之計。此計和施行眾議院議員選舉法，以致立法權受到威脅相比，對總督府來說的確較多優點。

²⁵ 「極密 朝鮮居住者國政與普通地方行政參與的相關意見」（『齊藤實文書』71-13）4頁。在此意見書裡附上1926年11月之府協議會選舉中有選舉權者的調查資料，前揭楠前論文也推測這是在1927年制成。此意見書討論了並列的參政權付予及朝鮮議會的設置，此時「朝鮮地方議會」的名稱被採用。再者，朝鮮人有內部糾紛的習慣是無法形成議員團的預測也與前揭松山的意見書一樣，強調參政權付予對安全性的論據為當時可見到世界觀的一項。但第4章的高野高等法院長也說，總括來說「一視同仁」型的統治改革論者，描繪了被統治者的脆弱，傾向於合併是無威脅的主張。

²⁶ 同上書7頁。「有關朝鮮選舉權問題的制度改正之相關諸資料」（國會圖書館憲政資料室『大野綠一郎文書』1256-1）5頁。後者的原文是漢字片假名文。

雖說，假使朝鮮議會從大藏省和帝國議會奪取預算權限，但是卻不能任由其心意，則朝鮮議會對總督府來說便無意義。總督府的構思，朝向檢討總督要如何才能控制朝鮮議會。

首先依大塚案，將當時的諮問機關做為朝鮮議會，同時也讓其昇格為議決機關（若非議決機關，就不能從帝國議會奪取預算議決權）、「總督得命其解散」、和「若議會決議是違法又不適當時，對原案之執行，得命其再議」承認這樣大幅度的限制。而議員半數為官選，表決事項當然也只是軍事、外交、治安等，鐵路、民事、刑事、官廳組織等是被排除在外的，土木事業的審議也只能讓出。在此所謂的朝鮮議會，事實上僅是總督府的傀儡機關。

不過，最重要的是以前屬卡庫德案和岡松案重點的審議總督立法的權限，卻沒給予議會。總之，從權限的觀點來看，這種朝鮮議會設置案，總督府的權限仍未受到影響，只是原本屬於帝國議會和大藏省範圍的預算權限，委讓給總督府的傀儡機關罷了。如此勉強可說是較岡松台灣統治的綜合計畫，更進一步奪取權限。

不過，朝鮮議會的設置，除了從有分離獨立危險的大局觀點來看外，在朝鮮內部尚有其障礙，那就是內地人殖民者的反彈。

確實，如果以佔人口壓倒性多數的朝鮮人，來設置朝鮮議會的話，議員幾乎都是朝鮮人的可能性很高。對此，大塚局長的意見書中，若施行對殖民者不適切議決的情況，可「為匡正議會錯誤，有執行解散再議原案的方法」。在1927年的秘密意見書中，也陳述「若無視不合適內地人的利益，而做出議決之情形，則總督得發動其監督權，將其糾正」。此外，總督府的調查報告，已就一部分進行限制選舉的地方諮問機關，分析其選舉結果，並將各地選民和當選者的數量詳細地匯集成表：「調查結果顯示無論那一府，納稅五日元以上（有參政權資格者）的選民數是內、鮮人數相仿，或是內地人佔大多數」這樣的記載。²⁷

所以在1929年12月，關於總督府對此問題的計劃大體有了共識。內容上大致和大塚案幾乎相同的權限及被監督的內容，設置「朝鮮地方議會」，眾議院議員選舉法則不施行，只有送出5名以內的敕選議員到貴族院。這種「朝鮮地方議會」的議員中，有三分之一是總督任命，剩下的三分之二是由其納稅額取決的限制選舉，議會開設十年後，才開始辦理議會設置的詔書草案。就大塚案的「朝鮮議會」改名為「朝鮮地方議會」這是向內地延長主義潮流強烈的政府，和帝國議會所提出。²⁸

此計劃在1929年作成，這時發生了一件有關朝鮮總督府和中央省廳爭奪權

²⁷ 前揭「極密 關於朝鮮居住者的國政與普通地方行政參與的意見」8-9頁。「(秘)選舉制度的沿革與現狀」(『齊藤實文書』75-8)。後者無頁碼記載，原文是漢字片假名文。後者之調查，使用了1928年度的統計，從1929年末朝鮮地方議會的最終計劃被連貫起來，一般認為在1929年中被製成。

²⁸ 「(秘)關於朝鮮參政之相關制度的法案」(『齊藤實文書』75-5)。日期是1929年12月2日。與大塚方案的不同是，其它被舉出的議員數由大約120名改為約100名。

限的事件。這年 6 月，政府新設了拓務省。這是將原本因卡庫德建議，而被設置的拓殖務省，在 1897 年被廢止，拓殖務局被縮小，而後雖又再次升格為省，不過，處理的事務內容並未有太大變化，報紙批判此舉僅是增加大臣職位的獵官行為。此時，此拓務省趁機主張對朝鮮總督府的監督權，總督府則對來自拓務大臣的指示電報之類的來往加以杯葛，於是發展成官僚彼此間的政治鬥爭。這問題糾結到秋天，結果歷經首相、拓務大臣、總督的高峰會談和事務階層之協議，拓務大臣同意沒有朝鮮總督的監督權而落幕。²⁹總督府在權限鬥爭中勝利了，不過，上述總督府朝鮮議會設置的最終方案，確實捲入這政治鬥爭旋渦之中。

齋藤總督攜帶這朝鮮議會設置方案去東京，與中央政府進行交涉。一般認為此時所送至設置案檔案，內容與總督府原案相同，不過，「在內地延長主義下，以朝鮮全道為範圍所設置的地方議會」或者「在內地延長主義下，給予適當的限制或某種程度的自治」等，這種在字面上竭盡全力地裝飾內地延長主義，為其特徵。³⁰

但齋藤在東京的交涉並不順利。特別是，一般認為此時執政黨具有實力的若槻禮次郎對此相當消極。

275頁

如後面第 13 章所述，1926 年若槻擔任首相時，對台灣人議會設置請願的

²⁹ 此政爭的經過參見前揭山崎『外地統治機構的研究』29-39 頁。而一旦齋藤實在 1927 年 4 月辭去總督，在 1929 年 8 月復歸總督的是山梨半造。此時總督府方面，在山梨之下是排斥拓務省電報類的一方，在樞密院為總督府出身者的齋藤是乃向拓務省苦情申訴其監督權，而復歸總督的齋藤進行高峰會談去討論取得失去監督權之方法。有總督經驗的人加入樞密院去保護這權限的模式，能在南次郎第 17 章舉出的事例中看到。

再者，補充了有關管轄朝鮮、台灣等的中央政府機關的變遷。首先在台灣領有時在內閣總理大臣之下設置台清事務局，其次設立的拓殖務省在 1897 年廢止，而在內務省下新設的台灣事務局。此後樺太歸內務省、關東州租借地歸外務省管轄，不過，朝鮮被合併後在桂太郎內閣之下設置了總理大臣直轄的拓殖局，成為管轄朝鮮、台灣、樺太、關東州的機關。然而在第 1 次護憲運動打倒桂內閣的山本權兵衛內閣，在 1913 年廢止了拓殖局，朝鮮、台灣、樺太歸內務省，關東州歸外務省管轄乃形成。如之前第 10 章所述，原敬等在山本內閣之下，有重新評估朝鮮、台灣總督原有武官制的運動，這可認為是一連動的改革。不過此後寺內正毅內閣讓原來在 1917 年由總理大臣直轄的拓殖局復活，並同時管轄朝鮮、台灣、樺太、關東州，屬內務省的台灣、樺太等的監督權乃被總理大臣奪取。總之，打算將朝鮮、台灣等置於內務省管轄下的原敬，和聲稱將其歸於總理大臣直轄部局管轄的桂太郎、寺內正毅等進行政治鬥爭。而此後，在 1922 年繼承原內閣之後的加藤友三郎內閣將拓殖局廢止，作為內閣的分支機構縮小成拓殖事務局，1924 年在加藤高明內閣之下才又升格為拓殖局(山崎前揭書 15-23 頁)。經過這樣複雜的歷程，1929 年拓殖局又升格為拓務省，如第 17 章所述，在總力戰體制下又再次被廢止並歸為內務省管轄。

³⁰ 「(秘)關於朝鮮參政有關制度的法案」(『齋藤實文書』75-7)3, 9 頁。原文是片假名文。1 月 4 日的日期被推定為是 1930 年。注 28 中的文書被帶至國內交涉修正，收錄了用活字印刷的地方制度修正案。有關與國內的交涉是前揭姜東鎮『日本的朝鮮支配政策史研究』385-386 頁。又據『子爵齋藤實傳』(財團法人齋藤子爵紀念會，1941 年)第 2 卷 665-667 頁所說，齋藤在他第 1 期總督時代末期的 1927 年 2 月左右製作改革案，並向當時若槻首相用口頭意見陳述，不過，據說因為 4 月內閣的崩潰齋藤本身為日內瓦裁軍會議的代表而離開任地並辭去總督，這就是中斷的經過。在這事上，若齋藤是因為統治政策上的理由而意欲設置議會的話，和內地官廳的拓務省關係開始惡化，而且與由若槻民政黨構成的內閣在這時期進行交涉，這大概很難說是賢明的行為。此適時提議朝鮮議會設置的建議，姜東鎮指出這不只是迫於朝鮮人方面的反抗，而認為是因前年在權限爭奪時總督府方面對來自國內干涉所鬱積不滿的這個背景。

請求，認為台灣議會侵害到帝國議會的權限，違反憲法；且參政權應是在內地延長主義原則下，朝選出帝國議會議員這方向的歷程下被實現。此請願運動在 1930 年時，儘管受台灣總督府鎮壓，仍然持續。若概見此，在當時重新撤回以前說過的設置朝鮮議會是不被肯定的話語。另外以此案之性質，和當年委託的經過來說，以大藏省和拓務省為首的所轄官廳和帝國議會也不認為應接受此案。

結果，此議會設置案，因得不到來自內地的了解而被放棄。同時，總督府並進行檢討，回到限定（權）的議決機關，為地方諮問機關，這只是地方制度的修正，屬內地延長主義準備階段，直到 1930 年代末實現為止，而後又回到成為地方的諮問機關。

之後，朝鮮議會設置失敗，齋藤總督去職，以宇垣一成繼任總督之職。宇垣在 1931 年十二月的演講，向朝鮮人有這樣的談話。³¹

朝鮮人就是你們——在朝鮮神宮的神明面前全部都得叩首，而叩首者若和我們內地人叩首者達到相同感受之時，在那時確實就是你們欲行自治主義，亦或內地延長主義這希望到達的時候。……要及早選擇自治嗎？要實行內地延長主義嗎？必須要清楚的顯示，人們的進退尚迷糊卻頻頻催促。我現在說明的意思是，其先決問題是在精神結合，物質結合尚不能時，告訴你們該如何還不穩當，這並非為了國家，而是相信這是需次第完成的。

276 頁

從三一獨立運動以來，經過十年所議論的參政權問題，沒有明確的方針，而是先行培養忠誠心，回到「無方針」、「漸進」的方向。一旦圍繞在朝鮮人權利問題標準上的「日本」編入改革，在行不通時便會不知不覺地墮入過去權限爭奪立場上的這種結果，受到既得權和本位主義之牆所阻，而因幾乎見不到成果而中斷。這樣的大日本帝國失去自我改革的能力，並陷入 15 年戰爭的泥沼中。

277 頁

³¹ 宇垣一成「時局斷片」(1932 年)20-21 頁。引用自東京銀行俱樂部音樂成員集會的講演。這宣傳手冊雖然集聚了宇垣的公開講演類，可是押印(秘)的是東京大學東洋文化研究所收藏的同書。或許，在 1930 年代末一味地強調同化，是因為害怕被朝鮮人方解讀出總督發言中尚未決定統治方針的處置。