

日治中期臺灣的社會事業（1921-1938）： 定義社會問題、輸送福利與傳遞知識*

劉晏齊**

摘 要

社會事業制度在日本殖民統治中期引進臺灣，取代了舊有的慈惠院救濟制度，象徵殖民社會福利政策嶄新的一頁。本文分析日治中期社會事業成立之背景與社會問題再定義的過程，也探討此時期福利治理的兩個重要機制，首先是方面委員的設置，殖民政府如何透過方面委員協助進行社會調查、評估社會問題，並將社會服務輸送到一般民眾手中。其次為社會事業知識如何傳遞，本文以臺灣社會事業協會之成立及其組織運作為討論核心，檢視知識普及之成效。本文最後指出，社會事業重新定義了社會問題與社會本身，且藉由新組織展開的社會安全網，除了是國家與社會新的統合機制，同時各種社會事業團體在協力過程中使一定程度的社會自主空間成為可能。

關鍵詞：社會事業、社會連帶、方面委員、臺灣社會事業協會、社會福利

* 本文承蒙兩位匿名審查人及主編提供寶貴的修改建議，謹此致謝。

** 輔仁大學學士後法律學系助理教授

來稿日期：2020 年 3 月 10 日；通過刊登：2020 年 4 月 28 日。

- 一、前言
 - 二、定義社會問題：社會事業的成立與實踐
 - 三、輸送社會福利：方面委員制度的建立與發展
 - 四、傳遞社會事業知識：以臺灣社會事業協會為例
 - 五、結論
-

一、前言

臺灣在日本殖民統治時期接受了一連串近代化的洗禮，從國家體制乃至於涉及日常生活的各種社會制度，都在此時期發生巨大變化。其中社會福利制度，看似與殖民的剝削本質有所矛盾，卻也是殖民現代化治理重要的一環。日治時期在臺灣施行的社會政策與當代臺灣的社會福利迥異，除了作為制度背景之意識形態有所不同，體系差異也甚大，¹ 因此總為當代臺灣社會福利學者忽略。然而日治時期，特別是中期在臺灣施行的「社會事業」，因揉雜了部分近代歐美的社會政策理念與實踐，可說是回溯當代臺灣社會福利制度所不可忽略的重要時期。

近年探討日治時期臺灣社會福利制度的論著已有不少，² 若從檢視整體社會政策的研究回顧，大友昌子在 2007 年出版的《帝国日本の植民地社会事業政策

¹ 當代臺灣社會福利體系，可分為社會救助、社會保險與福利服務；亦有分為社會預護、社會促進、社會扶助與社會補償，參見周怡君，《社會政策與社會立法新論》（臺北：洪葉文化事業有限公司，2012 年第 2 版），頁 24-30。但是日治中期的社會事業體系，尚包括教育、公共衛生、資金融通與習俗改良等。現在的社會福利制度強調的是國家依據憲法實施提升人民福祉之政策，且人民有權利主張之；戰前的社會事業則尚未有權利之意涵，人民僅能被动地接受。

² 近年來已出版之專書多有其個別問題意識，而僅旁論日治時期的社會福利政策。參見陳泳惠、林江臺，《臺灣乞丐之父：施乾的思與為》（臺北：玉山社出版事業股份有限公司，2012）；陳姪媛編著，《看不見的殖民邊緣：日治臺灣邊緣史讀本》（臺北：玉山社出版事業股份有限公司，2012）；蔡元隆、黃雅芳，《走出閨房上學校：日治時期臺灣雲嘉地區的女子教育與社會事業圖像》（臺北：秀威資訊科技股份有限公司，2017）；陳姪媛主編，《日本殖民統治下的底層社會：臺灣與朝鮮》（臺北：中央研究院臺灣史研究所，2018）。而尚未出版之學位論文，因篇幅限制，不在本文文獻回顧之列。

研究：台灣、朝鮮》有最為完整的討論。³ 大友在書中以現代化理論以及比較政策的觀點檢視日本殖民統治下臺灣與朝鮮的社會事業制度發展。她將殖民時期分為「殖民地社會事業創設期」、「殖民地社會事業擴大期」，以及「殖民地社會事業之終了」三個階段，⁴ 並以「近代化」的四項指標：從救貧到防貧的轉換、專門行政機關之設置及財政之確立、社會事業的組織化、社會事業教育的開始，分別闡述不同時期、不同殖民地的社會政策是否符合近代化之發展、是否被抑制，以及部分政策實施狀況，並且比較臺灣與朝鮮之異同。⁵ 另一個比較研究則為李健鴻早期於 1996 年出版的《慈善與宰制：臺北縣社會福利事業史研究》。李健鴻以權謀論以及傅柯（Michel Foucault）的權力理論觀點，主張社會福利政策作為政治控制的工具，在實踐中有諸多權力關係之運作。而福利行為中之權力關係，有上對下宰制性的，亦有下對上反抗性的。透過比較清治時期、日治時期與國民黨統治時期的舊臺北縣福利政策與措施，他強調社會救濟可說是作為安撫人民與社會秩序的歷史副產品。李健鴻認為日治階段主要是由國家官僚推動各種型態的社會福利事業，包括方面委員、感化院、浮浪者收容所等制度，此類政策構成一套宰制性的「訓誡」福利體制，且再以皇室恩賜獎勵金之恩待福利體制管制資源不足的民間慈善機構，使得臺灣成為次等的福利地區。⁶

大友的論述脈絡，是將社會問題本身視為既存、普遍之社會事實，進而探討相對應的社會政策以及殖民地與殖民母國之間發展的差序問題。李健鴻的宰制權力理論著重於描繪殖民政府的動機及在殖民體制下的效果，從當代社會福利政策

³ 大友昌子，《帝国日本の植民地社会事業政策研究：台湾、朝鮮》（京都：ミネルヴァ書房，2007）。

⁴ 大友昌子，《帝国日本の植民地社会事業政策研究：台湾、朝鮮》，頁 16。

⁵ 大友昌子，《帝国日本の植民地社会事業政策研究：台湾、朝鮮》，頁 12-16。大友關於殖民福利政策近代化的思考之始點，可參考大友昌子，〈日本統治下台湾における社会事業政策の展開〉，收於永岡正己総合監修，《植民地社会事業関係資料集・台湾編：別冊〔解説〕》（東京：近現代資料刊行会，2001），頁 43-107。

⁶ 李健鴻，《慈善與宰制：臺北縣社會福利事業史研究》（臺北：臺北縣立文化中心，1996）。李健鴻於 1998 年的博士論文則詳細地檢視清治到日治時期臺灣救濟體制的形成。他以國家統制教化觀點，分析清治與日治臺灣，同樣作為帝國邊陲之地，國家扮演了對救濟政策主導性的關鍵角色。帝國將臺灣編排進「核心—邊陲」的不平等的政治／經濟模式，以榨取臺灣的經濟資源，因為這樣的不平衡進而產生的社會矛盾深化，引發民怨後，國家再以社會救濟的方式緩和階級矛盾，並進行倫理教化，如此形成了臺灣的社會福利政策與救濟模式，參見李健鴻，〈邊陲統制與倫理教化：臺灣社會救濟體制形成之研究（1683-1945）〉（臺北：國立臺灣大學社會學研究所博士論文，1998）。

的理論來看，可以說是探討社會福利功能中的社會控制模式。⁷ 本文則強調，社會問題是社會變遷中無法控制的變項，隱含了對既存秩序的挑戰。因此若能消除或者預防社會問題，即代表殖民統治者能夠克服社會發展的考驗，不論這些考驗是來自於工業化、帝國主義的擴張或者是總力戰。⁸ 社會事業可以說是日本在戰前摸索新的國家結構 (state structures) 的主要制度之一，繼而社會問題如何設定、如何將社會服務輸送 (delivering) 至福利受益者 (beneficiary/recipient)，以及社會事業知識如何傳遞等，都是促成此新結構之運作成為可能的重要議題。本文因此欲進一步探究以下提問：首先，1920 年代殖民政府如何在臺灣構築新的社會現象以及選擇哪些現象成為社會問題？第二，殖民政府又如何將新的社會給付輸送至有需要的民眾？最後，在救濟與預防並重的社會事業制度下，殖民政府如何推廣社會政策的相關知識？

日本治臺從 1895 年到 1920 年，社會福利政策方向主要是「依舊慣」，亦即參考前清遺留下來的制度及利用相關機構，再透過如臺灣窮民救助規則、臺灣慈惠院規則等法規進一步改造其成為符合殖民治理的「慈惠院」制度。⁹ 整體而言，日治前半期總督府的社會政策是採取了較為消極的濟貧政策。1921 年臺灣總督府總務長官賀來佐賀太郎發布了「關於社會事業設施之件」，此通牒象徵著日本對臺的社會福利政策即將邁入一個嶄新的階段。此時期的社會事業內容包羅萬象，許多公共給付涵蓋目前社會福利學所稱的社會服務 (social service) 與社會給付 (social provision)。然而這樣的新時代持續得並不長久，自 1938 年起日本對中國的戰爭日趨緊張，國家政策因此調整為戰爭之所需，厚生省在同一年成立，社會事業也改稱為「厚生事業」，兩者有極大不同的目的與思想；¹⁰ 並且也大約在

⁷ 林萬億，《社會福利》（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2010），頁 12-13。

⁸ David R. Ambaras, *Bad Youth: Juvenile Delinquency and the Politics of Everyday Life in Modern Japan* (Berkeley: University of California Press, 2006), p. 2.

⁹ 劉晏齊，〈兒不孤，必有鄰：日治時期臺灣孤兒保護的法律史〉，收於陳姪媛主編，《日本殖民統治下的底層社會：臺灣與朝鮮》，頁 415-416、425-428。1899 年，總督府以府令第九十五號公布了「臺灣窮民救助規則」，規定以地方稅辦理貧民救助。1904 年總督府又以府令第五十七號公布「臺灣慈惠院規則」，目的是將清代遺留下來之救助機構予以整合，作為以貧民救助為主的救助機構，此後慈惠院組織逐漸取代「臺灣窮民救助規則」的救助模式，參見大友昌子，〈日本統治下台灣における社会事業政策の展開〉，頁 45。

¹⁰ 「厚生」是取自書經、左傳的「正德利用厚生」之語。設置「厚生省」之理由乃為因應戰事，亟需強化人民的健康與體力，以保持國民精神與活力，蓋「人」是產業、經濟，乃至於國防等各項施政能夠

這個時候，軍事援護事業愈見擴展，影響臺灣愈深。依此，本文之「日治中期」是指 1921 年至 1938 年，此段時間的社會政策有別於 1895 年到 1920 年日治前期的救濟政策，以及 1938 年起至日本戰敗之間的厚生事業。

社會福利 (social welfare) 通常指「一種國家的方案、給付，及服務體系，用來協助人民滿足其社會、經濟、教育與健康需求，此乃社會維持的基礎。」¹¹ 社會政策 (social policy) 則是透過國家之力量以解決社會問題的策略。¹² 兩者為可於學術上交互使用之語詞。而本文所探討之殖民地「社會事業」，即有社會政策與社會福利之意涵，並且參考比較社會福利學者 James Midgley 以及 David Piachaud 在其所編著之 *Colonialism and Welfare: Social Policy and the British Imperial Legacy* 一書所定義之社會福利，將社會服務給付 (social service provisions，又可稱福利服務) 也包括在內。¹³ 因此本文稱社會事業、社會福利、社會政策或福利服務等語詞，皆指涉「國家」所提供的社會福利制度，而不論及私人的慈善事業，以探究日治中期殖民政府在臺灣實施的社會政策。

本文架構除前言外，將於第二部分分析日治中期「社會事業」成立的背景，並描繪社會問題再定義的過程。第三部分以及第四部分則探討日治中期福利治理的兩個重要機制，首先是方面委員制度，如何透過協助政府調查、評估社會問題，並將社會給付輸送到一般民眾手中；其次為社會事業知識的傳遞，並以臺灣社會事業協會之成立及組織運作為討論核心。最後第五部分則是總結以上所述，指出社會事業重新定義了社會問題與社會本身，且藉由新組織展開的社會安全網，除了是國家與社會新的統合機制，同時各種社會事業團體在協力過程中形成社會事業的社會化，使一定程度的社會自主空間成為可能。

成功的根基。參見日本近代法制史研究会編，石尾芳久、井ヶ田良治、山中永之佑編集責任，《日本近代法 120 講》（京都：法律文化社，1992），頁 211、213。

¹¹ Robert L. Barker, *The Social Work Dictionary* (Washington, DC: NASW Press, 2003, 5th ed.), 轉引自林萬億，《社會福利》，頁 3。

¹² 林萬億，《臺灣的社會福利：歷史與制度的分析》（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2012 年第 2 版），頁 2。

¹³ James Midgley and David Piachaud, "Introduction," in James Midgley and David Piachaud, eds., *Colonialism and Welfare: Social Policy and the British Imperial Legacy* (Cheltenham, U.K.; Northampton, Mass.: Edward Elgar, 2012), p. 4.

二、定義社會問題：社會事業的成立與實踐

(一) 社會連帶思潮下日本社會事業的成立

明治維新以後至第二次世界大戰結束前，日本社會政策的發展主要以 1874 年制訂的「恤救規則」為始。「恤救規則」雖然是日本於近代國家成立後始制訂，但仍強調德治主義與天皇仁政，並以人民相互的情誼作為救濟的基礎，強調既有社群的扶助，對公共救濟的範圍也有很大的限制，可以說是相當消極的福利制度。¹⁴ 其後日本雖歷經了資本主義蓄積、甲午戰爭、日俄戰爭，以及大正民主時代，在每個階段都有相應於當時社會問題的社會政策，但是恤救規則之思想與治理框架仍然影響這些後續措施的內容甚深。¹⁵ 日本社會政策典範的移轉與社會事業的發展，要等到第一次世界大戰結束後才逐漸開始。由於戰後出現慢性不景氣、失業、都市貧民增加等問題，加上 1918 年發生了影響擴及全日本的米騷動事件，更是激化了社會的不安，成為直接促使社會事業成立的因素。¹⁶

戰前日本的「社會事業」是英文 social work 的直譯，¹⁷ 但是「社會事業」的概念與當代社會工作作為一門學科及專業有所不同。根據生江孝之的說法，社會事業是以增進社會生活的福利為目的，保護無法享受文化上國民生活保障的社會弱者，並使其得以提升到與一般人同一程度之公共或私人的措施。¹⁸ 這樣的說法已與前述當代社會福利的定義相去不遠。而作為新官僚代表的田子一民進一步認為，社會事業以「社會連帶」(social solidarity) 為出發點，目的是增進社會生活的幸福與促進社會進步。¹⁹ 他在 1922 年出版的《社會事業》強調應奉行「社會

¹⁴ 吉田久一，《新・日本社会事業の歴史》(東京：勁草書房，2004)，頁 135-140。

¹⁵ 菊池正治、清水教惠、田中和男、永岡正己、室田保夫編著，《日本社会福祉の歴史(付・史料): 制度・実践・思想(改訂版)》(京都：ミネルヴァ書房，2014)，頁 51-73。

¹⁶ 吉田久一，《新・日本社会事業の歴史》，頁 219-221；右田紀久惠、高澤武司、古川孝順編，《社会福祉の歴史：政策と運動の展開》(東京：有斐閣，2001)，頁 238-239。有關社會事業制度成立的原因，日本學者之間有不同的意見，但皆同意是受到社會連帶思想、當時社會經濟之因素，以及社會行政的改造之影響，參見野口友紀子，《社会事業成立史の研究：防貧概念の変遷と理論の多様性》(京都：ミネルヴァ書房，2011)，頁 229-251。

¹⁷ 杵淵義房，《臺灣社會事業史》(臺北：德友會，1940)，頁 1239。

¹⁸ 生江孝之，《社會事業綱要》(東京：巖松堂書店，1929 年第 7 版)，頁 27-31。

¹⁹ 吉田久一著，長谷川匡俊、永岡正己、宇都榮子編，《日本社会事業思想小史：社会事業の成立と挫折》(東京：勁草書房，2015)，頁 53-54。

改良主義」，不能只追求自己的利益，才可以使社會更好，且我們隨時都應意識到「我們」及「我們的社會」的意義。²⁰

「社會連帶」是社會事業的思想基礎，主要來自於法國政治家 Léon Bourgeois 以及經濟學家 Charles Gide 的「社會連帶責任主義」，帶有社會主義與自由主義的意涵。²¹ 由於當時日本學者或官僚未必充分理解思想的基礎理念，而對之有不同的解釋，因此社會事業除由國家提出相關政策外，傳統的隣保制度以及家族制度的色彩依舊濃厚，甚至佛教的慈悲觀也影響了社會連帶的詮釋。²² 社會事業且不探討權利與義務的關係，而是因應勞工運動與社會運動的激化而進行。²³ 因此，社會事業雖參照了許多先進國家的社會政策，仍保有日本型的精神。

在這樣的思潮脈絡下，1918 年 9 月原敬內閣成立，「社會連帶」、「社會改良」，以及「勞資協調」的口號伴隨著「社會事業」登場。²⁴ 1919 年內務省地方局救護課改稱為社會課，1920 年社會課從地方局獨立，升格為社會局。²⁵ 需強調的是，此時社會政策的受益者，不再是「恤救規則」等範圍極為限縮的人民或者社會弱者，²⁶ 而是擴大到一般國民或者被重新定義的弱勢者。社會事業的體系也逐漸成形，擴及人民社會生活的每個角落，除了（1）皇室與社會事業、（2）社會事業的統制外，也包括：（3）經濟的改善措施（例如供給住宅、公設市場、庶民信用組合等）、（4）勞動保護措施（例如職業介紹、失業救濟等）、（5）保健措施、（6）兒童保護、（7）社會教化（例如矯正風俗、教化運動）、（8）一般性的設施（例如方面委員制度、隣保事業、婦人保護、農村社會事業等）。²⁷ 社會事業體系與恤

²⁰ 右田紀久惠、高澤武司、古川孝順編，《社会福祉の歴史：政策と運動の展開》，頁 253-255。

²¹ 菊池正治、清水教惠、田中和男、永岡正己、室田保夫編著，《日本社会福祉の歴史（付・史料）：制度・実践・思想（改訂版）》，頁 83。

²² 吉田久一著，長谷川匡俊、永岡正己、宇都榮子編，《日本社会事業思想小史：社会事業の成立と挫折》，頁 51-52。

²³ 菊池正治、清水教惠、田中和男、永岡正己、室田保夫編著，《日本社会福祉の歴史（付・史料）：制度・実践・思想（改訂版）》，頁 83。

²⁴ 菊池正治、清水教惠、田中和男、永岡正己、室田保夫編著，《日本社会福祉の歴史（付・史料）：制度・実践・思想（改訂版）》，頁 82。

²⁵ 日本近代法制史研究会編，石尾芳久、井ヶ田良治、山中永之佑編集責任，《日本近代法 120 講》，頁 211。

²⁶ 右田紀久惠、高澤武司、古川孝順編，《社会福祉の歴史：政策と運動の展開》，頁 214-215。

²⁷ 菊池正治、清水教惠、田中和男、永岡正己、室田保夫編著，《日本社会福祉の歴史（付・史料）：制度・実践・思想（改訂版）》，頁 84。

救規則以及二十世紀初期日俄戰爭後所發展的感化救濟事業有相當大的差異。²⁸ 國家已開始對社會有新的認知，且認識到上述體系的每一項目若有所不足，都會造成社會問題，繼而挑戰既有秩序。此時期的社會事業也進一步強調「社會化、組織化、專門化、科學化、預防化」，因此政策規劃從過去強調「救貧」與慈善，朝向更為積極的「防貧」、專業及組織，²⁹ 促成了國家福利（state welfare）的擴張。³⁰

（二）社會事業、新社會問題與新弱勢者

幾乎與日本內地同步，但在未如內地般的社會與經濟背景之下，為了因應原敬內閣上臺後政策轉向，以及內地延長主義，社會事業作為殖民政策推行的一環在臺灣實施。³¹ 1921年賀來佐賀太郎依命下達「關於社會事業設施之件」，正式發表了日後臺灣社會事業制度的政策方向：³²

世運之推移伴隨著經濟狀態的變遷，社會政策的講究與設施之必要更增；加之以思想界的動搖與經濟界的變調，顯示了將來引起若干社會問題之勢。向來總督府在此方面投注心力，雖時勢的進展也沒有停止促進關於此等各項設施的整備。而有鑑於舊來救濟事業應加以改善者很多，於此記下關於別記事項的要綱以供參考。各地方宜稽查其地之情況，記其緩急以為

²⁸ 吉田久一，《新・日本社会事業の歴史》，頁203-204。感化救濟事業仍舊強調天皇的仁政，僅重新整編隣保團體，且認為救濟是一種篤志善行的表現。當時重要官僚井上友一特別主張社會政策的「公利公益」，強調相互合作、獨立自助，因此他否定公共救助是國家的義務，也否定人民有救濟的權利。參見吉田久一，《新・日本社会事業の歴史》，頁205-206。

²⁹ 菊池正治、清水教惠、田中和男、永岡正己、室田保夫編著，《日本社会福祉の歴史（付・史料）：制度・実践・思想（改訂版）》，頁82。

³⁰ 當時許多殖民帝國，例如英國、法國以及美國等都有類似的社會福利政策發展。James Midgley指出，由於都市化、衛生條件之要求，以及犯罪率上升與貧窮人口的增加等眾多因素，促成二十世紀初期國家福利的擴張。犯罪等社會問題觸動了殖民母國的神經，雖然殖民地早有刑事司法制度處理這些問題，但政府也開始傾向在殖民地同時採取社會福利政策以處理貧窮及其可能衍生的犯罪問題。參見James Midgley, "Imperialism, Colonialism and Social Welfare," in James Midgley and David Piachaud, eds., *Colonialism and Welfare: Social Policy and the British Imperial Legacy*, pp. 46-48.

³¹ 第二次世界大戰結束前，英國各殖民地的社會政策主要是各地行政機關自己的責任，自給自足是去中心化殖民政策的原則，殖民母國並不涉入太多。James Midgley, "Imperialism, Colonialism and Social Welfare," p. 39. 相較於此，日治中期臺灣的福利政策則是中央集權式的，政策導向完全由日本中央政府決定。

³² 臺灣總督府文教局編，《（昭和十三年十一月）臺灣社會事業要覽》（臺北：該局，1938），頁14-18。

相應之設施。謀求本島住民生活之安定，並期待改善。再者，關於別記事項，難以期待在一開始就全部實行，考慮各地情況與資金和其他關係，以著手漸次實行。而且，在別記各項以外也應有適當的社會設施。適當地依各地情形，得以拾捨其宜。尚且，關於社會事業設施的經營，成為其基本的各項基礎調查是最為必要的，在各地於此之際設置適當的調查機關，並行周到綿密的調查，以為資料之提供時無遺漏之處。

右依命通達

記

一、使救療設施更加徹底

- (1) 擴張現在施行的慈惠院施療，且無遺漏地及於貧困病者。
- (2) 備置名簿並調查老衰、幼弱（鰥寡孤獨）、殘廢、癱疾而無法得醫藥者。
- (3) 對於缺少醫療機關的地方，設置公醫或慈惠院等支所，並謀巡迴之診療。
- (4) 由慈惠院基本財產所生之收益，銳意圖其增收且利用之，同時限於州經濟許可之範圍得增加其補助額。

二、有關兒童保護事項

- (1) 以公共團體或公共財產之費用，保護孤兒、迷兒、棄兒及窮兒等。
- (2) 關於不就學的學齡兒童之保護及教育，可依地方之官公吏及小公學校教職員之活動，為適當之設施；且設置簡易夜校以教育之。（例如基隆夜校、高雄簡易商業學校、新竹夜學會等）
- (3) 有關不良兒、浮浪兒及犯罪兒之保護教養，以依第二項之人員以適當方法，予以遷善感化。其需要收容於感化院者，使其進入臺北成德學院。
- (4) 關於精神病、白癡、低能、殘廢、癱疾兒童之保護，準用前面各項。

三、市場改善利用事項

- (1) 對於食料品及其他日用品，盡力供給較為低廉而新鮮之物品，特別是關於食料品之販賣組織及其交易方法，儘量累積更進一步的研究，並省去麻煩，省略介入於生產者與消費者之中間人等，節約買賣交易所生之費用；並且進行減輕消費價格與生產價格之差異的調查研究。
- (2) 就食料品的販賣，特別使其注意衛生，易於腐敗之食料品，使之嚴守

管理規則；獎勵冷藏或其他貯藏設備，並且令其為防蠅之裝置，是為保健上之考量。

四、有關職業介紹設施事項

- (1) 對於失業者或無職業者，以可行之方便為目的，由公共團體或公益團體等，設立經營職業介紹事業，並辦理相當的職業選擇及仲介之事務。
- (2) 不斷與各地之銀行、會社、商店及其他組織進行聯絡，以致力於經常掌握有關勞務者之需求供給之確切數量與知識。
- (3) 職業介紹之手續費以免費為原則，只有在不得已之情況，才可徵收小額手續費。
- (4) 私人所經營的僱傭介紹事業，成績良好者，給予相當之補助；或者以共同並期統一相互間的聯絡。
- (5) 有關與各地職業介紹所之間聯絡之事有考慮之必要。
- (6) 職業介紹所記錄每日之狀況，並製作各種統計以資事業進行之參考。

五、小住宅改良及供給事項

有鑑於住宅缺乏之現狀，並考量到各地實情與財政，得為相當低利資金之融通，致力為衛生上與保安上適當住宅之供給。

- (1) 官公署應建築相當之下級職員住宅。
- (2) 對於銀行、會社及工廠等，獎勵其供給社員、職工住宅。
- (3) 下級勞動者（如搬運工人、臺車苦力等）多的地方，有鑑於在衛生上與風紀上有需要考量之處，應設合宿所，並以低廉費用使之宿泊。
- (4) 獎勵以住宅改良及供給為目的之公益財團、建築合作社等，並予以保護。
- (5) 對衛生或保安上有害之住宅，獎勵其一部或全部之改良修築。
- (6) 如貧民居住之房屋，在衛生上、風紀上有考量時，予以改良；再者將來應留意不可使小住宅過於密集。

六、依據土地狀況，以公共團體及公益團體之費用，設置低廉或免費之宿泊所。

七、使各市街地會社、商店的下級從業員善用假日，並使之免於利用假日而流於奢侈且陷於淫逸之弊風。

- (1) 各種銀行、會社及其他商店，使其訂定從業員每月有相當之公休日。
- (2) 於公休日使前項各種從業員在適當場所為一日之慰安娛樂，而設置簡易之設備，例如組織棒球隊或比賽網球競技，又或者準備浪花節、義太夫等其他簡易且無害之娛樂機關。但對於本島人得為適當之設備。
- (3) 前項充當之場所，選定小公學校及其他適當之建築物或庭園。
- (4) 公休日之監督指導等，其實行委員以官公吏、小公學校教職員、及民間有志之士等充任之。
- (5) 費用可依各銀行、會社、商店的任意捐助，但盡量不向下級從業員徵集會費。
- (6) 供公休日利用之場所，可備相當之簡易食堂。

八、設置公設當舖

回顧經濟界之變調，更有感於設置薄利與小額之金融機關的必要，有鑑於此而應設置公營當舖

- (1) 於市街地開設之。
- (2) 於市街庄經營。
- (3) 有關資金及其他經營方法，應為適當考慮（例如臺北公設當舖）。

九、共同浴場設置事項

- (1) 有鑑於本島之衛生狀態，並考量其風俗習慣，於無浴場設備的場所設置共同浴場。
- (2) 共同浴場由公共團體或公益團體經營。
- (3) 共同浴場為有助於一般的慰安娛樂，可為簡易之設備。
- (4) 有關共同浴場之設置在高雄州有二、三則良好範例。
- (5) 共同浴場最好設置在公設市場附近。
- (6) 只有在不得已之時，才能徵收極為小額之浴費。

通牒的前言「世運之推移伴隨著經濟狀態的變遷，社會政策的講究與設施之必要更增；加之以思想界的動搖與經濟界的變調，顯示了將來引起若干社會問題之勢」較像是描繪日本內地採行社會事業政策的原因，但值得注意的是，殖民統治者意識到目前的變化可能在殖民地產生新的社會問題，進而衝擊既有的社會秩

序以及形成中的國家結構。因此，總督府列舉了九大項日後應改善的設施，包括：救療設施充實、加強兒童保護、市場改善、職業介紹、小住宅改良及供給、低廉或免費之宿泊、善用假日改善淫逸之弊風、設置公設當舖，以及共同浴場等，大致屬於前述日本社會事業體系之（3）至（7）項。

若比較 1920 年以前臺灣的社會政策，此時期社會事業體系的擴張更為清晰。1899 年總督府頒布了「臺灣窮民救助規則」（府令第 95 號），該規則之救助對象需居住於本島，獨身且沒有可依賴之親族故舊，另外還必須要有「癱疾殘廢或重病」、「滿六十歲以上而老衰」或「未滿十三歲者」三種情形之一而不能自營產業者（第一條）。第二條則規定雖非獨身但該當於前條，其餘家人老幼疾病癱疾殘廢或失蹤逃亡在監時，無法扶養者，得準用前條救助。能夠獲得公共救助的條件可說是相當嚴格。

總督府另於 1904 年頒布「臺灣慈惠院規則」（府令第 75 號）。³³ 該規則所保護的對象，依第三條之規定較臺灣窮民救助規則為多，擴張至六種：殘廢、癱疾、病傷、老衰、幼弱、寡婦具貞節者。如同「臺灣窮民救助規則」般，需要是「獨身」、「不能自活」、且無受他人扶助之途。但是第三條第二項同樣有彈性規定，即：慈惠院院長就第一項條件以外之人，認為有必要時，得為救療或施療之行為或向之索取必要之費用以治療。1922 年臺灣慈惠院規則修正時刪除了「獨身」之限制，也將第六款「貞節」的條件刪去。此外，依據第七條第一項之規定，被救養者依其生存之所需，給予衣食施予療養；死亡時得行相當之葬祭。在修正後放寬條件，即使非院內救養者，也可以給予相當之葬祭扶助。同條第二項則規定，被救護者得依其體質，課予相當之勞務；且為使其得以獨立自營，可授以必要的教育或技藝。期望透過技能的學習，提升往後的生活水平。

儘管臺灣慈惠院規則之社會福利的受益者擴大，社會給付的種類也較為多元，我們還是可以認為日治前期社會政策等同於「救貧政策」，因為只有「臺灣窮民救助規則」或者「臺灣慈惠院規則」所描述的現象：貧、病、老、幼、弱，才屬於待解決的「社會問題」，且僅有二法列出之對象（弱勢者）才有可能接受以公費支付之社會給付。這樣相對消極的制度精神到了社會事業制度的時代就有相當大的改變。

³³ 1923 年起由於日本民法總則於臺灣施行，依據本規則成立的慈惠院因民法施行法之規定，必須改組為財團法人，本規則因此無存在之必要，而於同年年底廢止。

首先，在日治中期社會事業體系底下，社會問題與弱勢群體被重新定義。杵淵義房在其經典著作《臺灣社會事業史》一書中，彙整了此時期臺灣的社會事業體系，包括：(1) 社會行政、(2) 聯絡研究、(3) 獎勵助成、³⁴ (4) 救護事業：包括窮民救助、羈窮救護、救荒、軍事援護與醫療救護、(5) 經濟保護事業：包括職業介紹、授產、住宅供給、宿泊保護、公共浴場、公設質舖、小資融通與低利資金融通、(6) 兒童保護事業：包括養育、保育、盲啞教育、妊產婦保護（胎兒保護）、兒童遊園與健康諮詢、(7) 社會教化事業：包括少年教護、釋放者保護、人事諮詢、隣保館、方面委員、保甲制度、禁酒、禁煙、禁止吸食鴉片、校書救護（藝妓、娼妓、酌婦等從事服侍之行業者）、娼媒嫖制度矯正、聘金制度矯正、葬祭制度矯正及其他習俗之矯正等。³⁵ 社會福利已不再侷限於「貧、病、老、幼、弱」者，而是擴及範圍更廣、不同類別的民眾；³⁶ 也不僅有救療或施療等少數給付種類。在嶄新的社會事業架構底下，透過多元的社會給付重塑社會問題與社會弱勢者。

詳言之，日治中期總督府眼中的社會問題，除了窮、病外，尚包括因經濟不景氣產生的失業、無住所、無法獲得適當資金融通、兒童欠缺保護以及各種不良風俗等資本主義體制下新興的社會問題。以往失業、沒有居所、妊娠婦人缺乏醫療資訊、兒童無正當娛樂、娼媒嫖制度的盛行、受刑人無法回歸社會等議題，並不被統治者認為是施政上重要的議題，如今隨著社會事業政策的推進，此類現象象徵著統治秩序的侵擾，因此在政策上將之列為待解決之社會問題。而社會事業的對象

³⁴ 「獎勵助成事業」是明治救濟會、大正救濟會、昭和救濟會及臺灣濟美會等四個由皇室所發放之御下賜金設置成立的恩賜財團，利用該賜金所生之利息，獎勵各項社會事業或發放獎勵給社會事業有功者。參見杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1138-1139。

³⁵ 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1119。日治中期各項社會事業的沿革與概況，參見劉晏齊，〈從「救恤」到社會事業：臺灣近代社會福利制度之建立〉（臺北：國立臺灣大學法律學系碩士論文，2005），頁 102-117；大友昌子，《帝國日本の植民地社会事業政策研究：台湾、朝鮮》，頁 171-198。

³⁶ 以往社會事業之發展多以都市區域為主，1930 年代日本因農村貧困以及小作爭議日益嚴重，賀川豐彥於 1933 年提出以互助及友愛為基礎之「農村社會事業」後，各地有志之士漸次組織農村協同組合，以處理生產、土地利用、販賣，以及消費組合等農村事務，參見菊池正治、清水教惠、田中和男、永岡正己、室田保夫編著，《日本社会福祉の歴史（付・史料）：制度・実践・思想（改訂版）》，頁 114-115。臺灣的農村社會事業亦於 1930 年代開始發展，例如 1932 年禿顯雄曾指出臺灣村落有貧窮、初生兒死亡率高等情形，因此村落也如同都市需要社會事業，參見禿顯雄，〈村落社會事業の振興策に就て〉，《社會事業の友》（臺北）45（1932 年 8 月），頁 82-87。然而，1934 年臺灣社會事業大會通過之「部落改善決議」，作為農村社會事業之指導方針，則是強調社會教化，參見高木友規，〈日治後期中州季節保育所的發展：以政策施行為主〉，《師大臺灣史學報》（臺北）12（2019 年 12 月），頁 149-150。

(福利的受益者)，不再侷限於官方狹義認定符合救濟資格的人，如今有更多人(類別)只要符合一定條件，皆得利用或享受如同健康諮詢等社會事業的設施與給付。亦即，福利服務之對象已經從限定「特殊」族群到「一般人民」皆可利用了。

在新社會政策方向決定之後，總督府除了改組中央與地方的社會行政機構，也透過施行勅令實施日本內地法律，並配合臺灣之實際情況發布其他相關法令。³⁷ 有了法律所規定的治理架構後，接著就是如何藉由組織「輸送」社會福利至一般人民了。

三、輸送社會福利：方面委員制度的建立與發展

(一) 方面委員制度在日本內地的創設

分析社會福利政策，即在探討政府的各種選擇：選擇「誰」可以獲得「哪些社會給付」，選擇社會給付「如何輸送」給這些人。³⁸ 日治前期的救濟政策主要是透過慈惠院輸送各種救療、救養、衣食、葬祭扶助給予貧、病、老、幼、弱之民眾。但是在社會事業的體系之下，因為福利受益者範圍擴大、社會給付的項目多元，無法透過同一行政單位執行，因此殖民者建立了各種輸送機構將特定服務給付給有需要的人民。例如前述經濟保護事業中的職業介紹，就有公設職業介紹所提供就業轉介服務給勞工(求職)與雇主(求人)。³⁹ 住宅供給則提供租金低廉的公共住宅以緩和都市居住不易的難題。⁴⁰ 而為便利民眾借款需求，則有公設當舖或者信用組合提供低利貸款。⁴¹ 另外在婦幼保護政策之下，除了設有公設產

³⁷ 大友昌子，《帝國日本の植民地社会事業政策研究：台湾、朝鮮》，頁169；劉晏齊，〈從「救恤」到社會事業：臺灣近代社會福利制度之建立〉，頁99-100。

³⁸ Neil Gilbert and Paul Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy* (Boston: Pearson, 2013, 8th ed.), p. 65. 本書作者提出社會福利政策的分析架構應包括四個面向：除了「誰」(who)可以獲得「什麼」(what benefits)，以及如何「輸送」(delivering)等三個面向，還包括探討財務之來源。

³⁹ 1921年8月，臺灣第一家公立職業介紹所在臺中市成立，其功能是作為失業者的救濟機關；稍後臺南市(1921年8月)、高雄市(1922年5月)、臺北市(1922年6月)及基隆市(1926年5月)，也陸續設置了公設職業介紹所。臺灣總督府文教局編，《(昭和十三年十一月)臺灣社會事業要覽》，頁105。

⁴⁰ 臺北州公共住宅是日治時期最早的公共住宅，1912年在臺北市的新榮町建成，之後又在龍山町以及御成町新建其他公共住宅，1921年改由州營。另外也有基隆市公設住宅(1921年)、臺中市社會住宅(1932年)、高雄市營住宅(1923年)、屏東市營住宅(1928年)等。臺灣總督府文教局編，《(昭和十三年十一月)臺灣社會事業要覽》，頁110-118。

⁴¹ 臺灣總督府文教局編，《(昭和十三年十一月)臺灣社會事業要覽》，頁136-141。

婆以求降低新生兒的高死亡率，也提供產婦、育兒保健諮詢、助產費用、巡迴看護婦等服務。⁴²

除了上述由各個機構所執行的福利服務外，日治中期方面委員制度的引進與擴張更是一種全新的輸送福利之方式。

日本內地方面委員制度的創設，是以 1916 年大正天皇向岡山縣知事詢問貧民生活狀態為契機，而在隔年 5 月於岡山縣設立稱為「濟世顧問」之福利委員會而來。1918 年，東京府設置「救濟委員」，大阪府也有「方面委員」。之後各府縣設置了類似的制度，但名稱不同，嗣後才以方面委員取代。⁴³ 方面委員制度的想法來自於日本自古以來的隣保制度，也仿效當時德國的「愛伯福制度」(Elberfeld; エルバーフェルト)，以及英美的慈善組織協會 (COS)。⁴⁴ 「方面」是區域劃分的單位，大約是一個小學校通學區域，一方面大約有 10 至 15 名方面委員，每一個方面委員負責約兩百戶家庭。⁴⁵

方面委員主要自中產階級之自營業者遴選產生，為無給名譽職。⁴⁶ 首創該制度的大阪府知事林市藏曾主張，窮困者存在的理由是因為沒有「社會測量機關」，也就是探知貧民階級生活狀態的機關，因此方面委員制度的成立可以作為該理想的實現，同時也可以作為無產階級者與有產階級者諒解協調的機關。⁴⁷ 之後方面委員最重要的工作之一就是調查方面裡貧民的生活狀況。

當時政策是將貧民分為第一類與第二類。前者是指獨身、不能自營生活，或者因為疾病等其他事故而不能自活的困窮者；後者是指家計沒有餘裕，因為某些

⁴² 臺灣總督府文教局編，《(昭和十三年十一月)臺灣社會事業要覽》，頁 180-184。

⁴³ 菊池正治、清水教惠、田中和男、永岡正己、室田保夫編著，《日本社会福祉の歴史(付・史料): 制度・実践・思想(改訂版)》，頁 87-88。

⁴⁴ 「愛伯福制度」將都市分割成若干更小的區域，每一區再聘請當地市民為救濟委員，委員屬於義務職，能夠擔任此項工作的人通常是經濟不虞匱乏者。參見杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1224；林萬億，《福利國家：歷史比較的分析》(臺北：巨流圖書股份有限公司，1994)，頁 23；小河滋次郎，《社會事業と方面委員制度》(東京：巖松堂書店，1929)，頁 5-6、18-21；生江孝之，《社會事業綱要》，頁 91-99；菊池正治、清水教惠、田中和男、永岡正己、室田保夫編著，《日本社会福祉の歴史(付・史料): 制度・実践・思想(改訂版)》，頁 87。

⁴⁵ 芹沢一也，《「法」から解放される権力：犯罪、狂気、貧困、そして大正デモクラシー》(東京：新曜社，2001)，頁 176。

⁴⁶ 菊池正治、清水教惠、田中和男、永岡正己、室田保夫編著，《日本社会福祉の歴史(付・史料): 制度・実践・思想(改訂版)》，頁 87。

⁴⁷ 小河滋次郎，《社會事業と方面委員制度》，頁 7-9、16-18。

事故而陷入生活困難者。方面委員會將這些家庭的生活狀況記載在卡片（Card）上，若有異動則須儘速增刪修改。⁴⁸ 方面委員之工作除了調查貧民，尚有諮詢指導、保健救療、兒童保護、周旋介紹、戶籍整理、給予補助金等。⁴⁹ 諮詢指導包括生活、育兒、衛生、戶籍、人事、家事等。保健救療則有探病、交付慈惠院診療券、產婦嬰兒保護處理、行旅病人救助、負傷者救濟等。兒童保護則有入學勸導、保育委託、學費免除處理等。周旋介紹則有租借土地的仲介、職業介紹、婚姻斡旋等。戶籍整理包括出生死亡申請、無籍者、私生子處理，還有戶籍訂正事項、離婚申請等。給予補助有生活費、喪葬費、入院費之給予，另有米券之交付等各式各樣的工作。⁵⁰ 諸多社會福利服務或者福利給付是透過方面委員制度輸送到民眾手上，方面委員甚至也可能得調解家庭間的糾紛。⁵¹

（二）臺灣方面委員制度的實踐

作為救貧與一般社會事業活動的機關，方面委員於 1923 年首度在臺南市與臺北市設置，由於實施成效良好，各個市街庄便陸續成立。⁵² 方面委員在制度施行最初皆由男性擔任，直到 1927 年才有第一位女性方面委員，由產婆小崎菊子擔任。⁵³ 而第一位臺灣人女性方面委員則為醫師蔡阿信，1933 年才就任。⁵⁴ 方

⁴⁸ 小河滋次郎，《社會事業と方面委員制度》，頁 187。

⁴⁹ 生江孝之，《社會事業綱要》，頁 101。

⁵⁰ 臺灣總督府編，《（大正十五年三月現在）臺灣社會事業要覽》（臺北：該府，1926），頁 24-29；沈潔，〈殖民地台灣における方面委員制度の展開及びその特質〉，收於永岡正己總合監修，《殖民地社會事業關係資料集・台灣編：別冊〔解説〕》，頁 118-119。有學者認為方面委員雖然作為社會民眾生活的氣象臺或者測候所，但究其實際，只是預防社會秩序遭受威脅，而日常性地監視貧困者的測候所而已。參見芹沢一也，《「法」から解放される權力：犯罪、狂氣、貧困、そして大正デモクラシー》，頁 179-180。

⁵¹ 荒卷鐵之助，〈夫婦喧嘩の仲裁もする ヒラけた大阪の方面委員〉，《臺灣日日新報》，1923 年 8 月 19 日，第 7 版。芹沢一也認為方面委員的任務過於龐大，因此最重要的工作還是調查住民的生活狀態，以矯正異常的家庭關係。亦即，他強調透過貧民調查以及消滅貧窮的目的以達到社會控制的目的。參見芹沢一也，《「法」から解放される權力：犯罪、狂氣、貧困、そして大正デモクラシー》，頁 176-178。

⁵² 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1224-1225。臺灣方面委員制度設置之時間較朝鮮早，朝鮮是在 1927 年受到臺灣方面委員制度運作實績之影響而決定施行。至於在滿洲國，則是到 1930 年才有方面委員，而且施行的對象僅限於在滿洲的日本人，一直到 1936 年，才在滿洲的主要都市設置相當於方面委員之隣保委員制度。參見沈潔，〈殖民地台灣における方面委員制度の展開及びその特質〉，頁 111。

⁵³ 〈臺灣最初之女方面委員 臺南市為嚆矢〉，《臺灣日日新報》，1927 年 1 月 27 日，第 4 版。

⁵⁴ 〈臺灣最初女方面委員〉，《臺灣日日新報》，1933 年 4 月 7 日，夕刊第 4 版。

面委員與保正甲長一樣是名譽職，由市長或街庄長推薦，再由州知事或廳長委託擔任，任期兩年。日治前期，臺灣總督府利用保甲制度組織臺灣人維持治安、負責衛生事務，以及宣導政令。公共福利事項也在保甲的責任範圍內，例如救濟必須透過保甲的協力與調查進行。1920年代以後，保甲役員有關調查地方貧病情況與救濟的工作改由方面委員執行。由於兩者工作內容有所重疊，例如調查有救濟需求之民眾、公共衛生之提升、改良習俗，⁵⁵ 因此保甲役員就與方面委員有兼任之可能。雖然兩者的工作目的有些許差異，例如保甲制度主要目的在維持治安，為了節省行政成本，有時保正也會兼任方面委員。1931年公布之「臺南州方面委員事務處理規程」，方面委員之資格要件就規定了保正亦得兼任方面委員：⁵⁶

- 一 常住在地方且精通區域內之實情
- 二 有資產或收入而無生活上之障礙者
- 三 受過教育且理解社會事業
- 四 溫厚篤實有信望者
- 五 有時間之餘裕者
- 六 富於俠義喜好關懷者
- 七 本島人方面委員可解相當之國語者；若有不解國語之情形，必須特別對社會事業有所理解，在之前也對社會事業有相當之貢獻。
- 八 町委員、幹旋人（世話役）或保正兼任亦無關係

至於方面委員的工作內容，與前述日本制度相似，相當多元。同樣以臺南州為例，1931年公布之「臺南州方面委員執務心得暨方面委員處理事項要目」規定，⁵⁷ 方面委員制度的設立是為巡視管轄區域與進行家庭訪問，事項要目包括：（1）調查，即調查第一種以及第二種貧困家庭的生活狀態。⁵⁸ （2）諮詢指導，對於人民

⁵⁵ 劉晏齊，〈從「救恤」到社會事業：臺灣近代社會福利制度之建立〉，頁 76-77、148。

⁵⁶ 臺南州編，〈（昭和十六年度）臺南州方面委員要覽〉（臺南：該州，1941），頁 12-13。其他行政區域的資格規定也相差不遠，參見李禮仁，〈日治時期高雄州社會事業「方面委員」制度的實施軌跡（1923-1938）〉，《高雄文獻》（高雄）2：4（2012年12月），頁 83。

⁵⁷ 臺南州編，〈（昭和十二年九月）臺南州方面委員要覽〉（臺南：該州，1937），頁 6-10。

⁵⁸ 方面委員持「生活狀態調查票」，將所獲知之家庭生活狀況事項記入票（卡片）中。其中將貧民分為兩種，第一種為：（1）無可依賴之親族故舊，獨身不能自活者；（2）雖非獨身但無扶助者且不能自活

因為生活、育兒、家政、衛生等事項提供指導。⁵⁹ (3) 保健救療，對有需要者提供慈惠院診療券、協助處理醫療院所的費用；孕婦、嬰兒、負傷者、行旅病人、精神病患等有需要保護或醫療服務者，提供其適當之措施。(4) 兒童保護，保護遭逢不幸的孩童、對於不良兒童及其他有身心障礙孩童，協助其進入相關教育機構、對貧困的兒童提供學費免除或借貸學用品、同時也需要留意幼少年人職業與勞動狀態。(5) 周旋介紹，對於失業者提供就職機會、獎勵從事副業、防止家庭不和並調停社會紛爭。(6) 戶籍整理，應注意民眾出生、死亡、婚姻、寄留、轉籍等申請程序是否辦理完成，也應整理無法依法申請的非常態家庭關係（例如私生子）。(7) 金錢給付，給予生活調查票上有記載之貧困家庭施米券或慈善券等，或者與救濟機構慈善家商談救濟計畫。⁶⁰ (8) 其他事項，對於有需要者，協助其利用窮民救助、軍事救護等公私立社會事業；並且注意更生人的思想行動，聯絡相關的保護機關以使其遷過向善。

此外，方面委員並非只是被動地受理來自民眾的各種請求，也必須主動宣傳社會事業與勸募。例如臺南州方面委員曾舉行「茶話會」，以娛樂地方窮民。茶話會舉辦的方式為在市公會堂以及公學校放映電影、唱盤等，據報載連續兩日共吸引七百多位市民。⁶¹ 同樣在臺南市，也舉辦「同情週」活動，工作人員在有共榮音樂隊的車上發放傳單並張貼海報以宣傳活動與社會事業。而各個轄區的方面委員也背上「同情袋」，讓一般民眾可以捐助金錢支持社會事業。⁶²

(三) 其他社會事業助成機關

在日本內地一個方面包括約兩百個家庭，由 15 到 20 名方面委員負責調查與

者；(3) 因老幼、疾病、廢疾、殘廢及其他事由，而自活困難者。第二種則是生活過得辛苦，因為突發事件而有陷入生活困難之虞者。臺南州編，〈(昭和十二年九月)臺南州方面委員要覽〉，頁 7-8。1935 年臺灣中部的大地震，方面委員也是以記載卡片之方法調查、追蹤被災之貧戶，以作為發放救濟金之依據。參見孟祥瀚，〈國家體制下的民間團體：以一九三五年中部大地震為例〉，《臺灣文獻》(南投) 60: 4 (2009 年 12 月)，頁 401。

⁵⁹ 亦包括善導「煽動他人，而有紊亂圓滿平穩之生活狀態之虞者」或者「懷有『不堅實』之思想者」。

⁶⁰ 方面委員另外也給付民眾暫時生活費、葬儀費、歸國旅費等。〈全島方面委員 辦理件數 保健救療最多 金錢給與次之〉，《臺灣日日新報》，1928 年 4 月 23 日，夕刊第 4 版。

⁶¹ 〈臺南方面委員 開貧民茶話會〉，《臺灣日日新報》，1928 年 1 月 27 日，第 6 版。

⁶² 〈同情袋を配る 臺南市の同情週間 ポスターやピラで宣傳 方面委員大いに活躍〉，《臺灣日日新報》，1929 年 8 月 7 日，第 5 版。

協助。在臺灣以 1937 年的臺南市為例，全市劃分為 38 個方面，其中編制內的委員數有 478 名，編制外有 127 名，但總共要負責 125,199 個家庭，負擔不可謂不重。⁶³ 而 1938 年全臺灣有 180 個市街庄設置了方面委員，方面數共 1,826 個，有時一個街或庄的方面委員需要處理多達十多個方面的事務。⁶⁴ 同年方面委員總人數有 2,481 名，⁶⁵ 但是在 1937 年全臺灣方面委員處理事務的件數已經超過三十萬（302,099 件）。⁶⁶ 可以說方面委員的設置談不上真正的普及，也導致貧民階級所受到的救濟協助不一定能被滿足。⁶⁷

為了解決人力不足的情況，各地方因此設有助成機關以支援行政工作。助成機關是指設置在各地方私人設立之協助完成社會事業目的機關的總稱。作為「後援團體」，可以分為對一般性的社會事業的助成機關以及針對方面委員制度的協力機構。前者大多稱為某地「社會事業助成會」；後者則稱為某地「方面委員事業助成會」。⁶⁸ 雖說有這兩類區別，但是依據《臺灣社會事業要覽》的記載，這些助成會在實際運作上並無差異。另外亦有以惠濟團、仁惠會為名之其他街庄助成團體。⁶⁹

以「臺北市社會事業助成會」為例，該會於 1929 年成立，代表人為臺北市市尹，辦公所在地是設置於臺北市社會課內。助成會維持經營的方法是來自臺北市的補助金、基金收入、會費與一般捐款。1932 年年度事業成績，包括生活費、醫療費之給予，以及賑恤救護等，⁷⁰ 擔負了一部分方面委員的行政事務。再以「臺中市方面委員助成會」為例，助成會於 1928 年由方面委員與當地有志之士發起而設立。代表人為臺中市市尹，經費來源是自有財產收入、補助金與捐款，1932 年的事業概況為：暫時生活費之給付、施療、旅費給付及乞丐收容。⁷¹ 工作內容與

⁶³ 臺南州編，《（昭和十二年九月）臺南州方面委員要覽》，頁 1-3。

⁶⁴ 高雄州方面委員之情形亦然，參見李禮仁，〈日治時期高雄州社會事業「方面委員」制度的實施軌跡（1923-1938）〉，頁 82。

⁶⁵ 臺灣總督府文教局編，《（昭和十三年十一月）臺灣社會事業要覽》，頁 29-39。

⁶⁶ 1923 年方面委員處理案件僅 2,849 件，臺灣總督府文教局編，《（昭和十三年十一月）臺灣社會事業要覽》，頁 40。

⁶⁷ 李健鴻，〈邊陲統制與倫理教化：臺灣社會救濟體制形成之研究（1683-1945）〉，頁 212。

⁶⁸ 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1139-1140。

⁶⁹ 例如臺北州之汐止街救濟會、士林惠濟團、北投庄仁惠會、五結庄美德會、三峽庄博濟會、鶯歌庄濟生會，臺灣總督府文教局編，《（昭和十三年十一月）臺灣社會事業要覽》，頁 44-45。

⁷⁰ 機構名稱原文記載為「臺北市社會事業造成會」應為誤植，臺灣總督府文教局編，《（昭和九年九月）臺灣社會事業要覽》（臺北：臺灣總督府，1934），頁 2。

⁷¹ 臺灣總督府文教局編，《（昭和九年九月）臺灣社會事業要覽》，頁 42。

上述社會事業助成並無差異。

方面委員助成會除了支援方面委員的工作外，其內部組織有時也會有授產部，用以教導民眾學習一技之長。⁷² 有些助成會甚至有自己的社會館，經費多是地方人士捐款，以新竹市方面委員助成會為例，社會館的功用是作為授產場之用。⁷³ 高雄州方面委員事業助成會的組織規模更為龐大，還可分為：宿泊部、授產部、救助部及事業資金部（提供借款之業務）。⁷⁴

雖然這些助成會形式上屬「私設」的助成團體，是擁有財產之財團法人，但是官方色彩相當濃厚，各該辦公處所大多在街庄役場，且助成會會長（代表人）皆由街長、庄長擔任，可說是地方社會行政機關或方面委員制度的延伸，藉由民間的人力與資金以徹底執行社會事業各項工作。1938年為止，全臺共有129個社會事業助成會與方面委員助成會。⁷⁵

社會福利政策學認為社會中有不同大小的組織，而這些組織通常具有部分福利供給的功能。最小的組織為家庭，可以提供老幼之照護；其他則有宗教團體的濟貧活動、職場（workplace）中雇主給付職工福利、市場（market）有商業性福利保險之買賣、市民社會的非營利組織或工會等提供志願服務等。至於規模最大的政府則提供各項公共福利。每種組織都扮演著福利供給者（welfare provider）的角色。⁷⁶ 日治中期方面委員與地方助成團體的建立與擴張，可說是一種全新的福利治理模式，讓國家與市民社會中的志願團體緊密結合，透過動員社會資源（人力與金錢），貫徹社會事業的諸項措施，以彌補上述家庭、職場、市場等組織因社會經濟狀況之改變而其功能無法如常運作之不足，使社會福利從日治前期單向的輸出（從慈惠院到受扶助者），轉變為日治中期之後官民合作的網狀輸送模式。

在新的社會事業政策下，殖民政府重新決定了誰可以成為福利受益者、福利受益者們又可以獲得哪些服務，又如何將新的社會給付輸送到人民手上。在第四部分，本文則檢視在比較殖民福利政策中較少被談論的，即殖民政府如何傳遞社

⁷² 例如高雄市方面委員事業助成會經營之授產部，臺灣總督府文教局編，《（昭和九年九月）臺灣社會事業要覽》，頁109。

⁷³ 臺灣總督府文教局編，《（昭和十四年十一月）臺灣社會事業要覽》（臺北：該局，1939），頁126。

⁷⁴ 臺灣總督府文教局編，《（昭和八年三月）臺灣社會事業要覽》（臺北：臺灣總督府，1933），頁88。

⁷⁵ 臺灣總督府文教局編，《（昭和十三年十一月）臺灣社會事業要覽》，頁43-51。

⁷⁶ Neil Gilbert and Paul Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*, pp. 2-10.

會事業知識，並以臺灣社會事業協會「致力於社會事業智識的普及發達」之功能為例，分析此政策的實踐成果。

四、傳遞社會事業知識：以臺灣社會事業協會為例

（一）臺灣社會事業協會成立背景與設立經過

日本內地在 1908 年仿效 1869 年英國倫敦創設的「慈善事業協會」(COS, Charity Organization Society)，⁷⁷ 設立了「中央慈善協會」，用以作為聯絡與統合社會事業之中央機關，並負責以下事項：(1) 社會事業團體相互指導與聯絡、(2) 社會事業團體與慈善家之聯繫、(3) 國內外有關社會事業之調查、(4) 致力於社會事業相關之普及。中央之社會福利協會的創設理由，乃是由於社會事業政策若僅依賴行政機關例行執行職務並不足夠，因此有必要創立編制外且具有官方色彩的機構以協助政府貫徹施行。此種半官方「民間機構」的成立，一是可以補充政府社會行政人員不足；二是減少官僚科層之繁瑣，以求行政效率之提升。此外，尚可作為政府與人民（主要為方面委員）之間的聯繫機關，並且進行社會事業的指導工作。⁷⁸ 中央慈善協會成立之後，類似功能的協會在全日本內地陸續設置。1919 年內務省救護課改稱社會課，將感化事業改稱為社會事業，中央慈善協會於是在 1921 年變更為「中央社會事業協會」，其他各地的慈善協會都在稍後改名為某地社會事業協會。⁷⁹

臺灣總督府雖已於 1924 年為社會事業在文教局下專設一係，⁸⁰ 但實際上不論是中央或地方，社會事業相關編制的人員並不多，有些地方層級還是由其他單位的人員兼任社會事業工作，因此人手缺乏導致社會事業事務的執行與推廣面臨困境。前述 1921 年「關於社會事業設施之件」通達到各州廳後，有幾年的時間社會事業尚處於摸索階段。雖然各州或較為繁榮的市街皆已開始從事改革後的社會事業，例如臺南州方面委員在 1926 年 8 月便舉辦全臺第一次的「社會事業講習會」教授社

⁷⁷ 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1136。

⁷⁸ 杵淵義房，《本邦社會事業》（東京：冬夏社，1922），頁 373。

⁷⁹ 生江孝之，《社會事業綱要》，頁 518-519。

⁸⁰ 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1134。

會事業相關知識，⁸¹ 但社會事業初期施行的實際狀況毋寧仍是各行其是。⁸²

有鑑於地方各自為政所導致的低效率，許多社會事業關係者在 1928 年 10 月 20 日藉著第一次全島社會事業大會，決議創設「臺灣社會事業協會」。⁸³ 社會事業協會創設的理由，擔任第一任會長的總督府文教局長石黑英彥說明：「現在內地除了若干小縣以外，各府縣皆設立該機關作為其管內社會事業的中樞機構，對於社會事業有著許多的貢獻。……明治四十一年中央社會事業協會創設以來，由於其運作，使我國社會事業俄然勃興。大正六年東京府社會事業協會創設以降，同府的社會事業也逐年振興……。」⁸⁴ 副會長社會課長竹下豐次則認為：「較之於內地，在（臺灣社會事業的）種類上，其施設不遜於內地，但是在內容上卻潛藏著許多缺陷。總括其中最大的缺陷：一個是各個事業相互孤立、彼此的聯絡並不充足；一個是斯業與社會人之間的交涉甚少。……」⁸⁵ 因此，要使本島社會事業振興、彌補實施現狀的缺陷，必須創設臺灣社會事業協會。

臺灣社會事業協會也曾經過數年的折衝才有 1928 年設置的共識。杵淵義房在《社會事業之友》（以下用《社會事業之友》行文）創刊號提到，1926 年總督府文教課長生駒高常就確立了協會設立方案。而杵淵以之為架構，依據他在中央社會事業協會多年的經驗，並兼顧臺灣社會之情況，花了一個多月的時間提出具體方案。本來該案是要把協會事務分成庶務部、社會部及編輯部。其中社會部掌理社會事業相互的聯絡、社會事業的調查研究、講習會等事項，並且每年舉辦一次社會事業大會；至於編輯部則主要負責雜誌的刊行。協會經費方面要求總督府能夠撥出 10 萬圓，其他 40 萬圓經費再藉由募集的方式籌措。⁸⁶ 這個方案因當局正處於財政緊縮之際，並無多餘經費可供補助；且時值經濟不景氣，向民間募集如此龐大

⁸¹ 講習會為期一週，講習分為兩部，一部為內地人；另一部則透過通譯給臺灣人修習。完成講習者可以得到證書，至於參與者則有方面委員、郡市職員、社會事業關係者共約百人。參見〈臺南方面委員創舉 社會事業講習會 州下講習員約百名〉，《臺灣日日新報》，1926 年 7 月 18 日，第 4 版。

⁸² 杵淵義房，〈本會設立の經過〉，《社會事業の友》1（1928 年 11 月），頁 16。

⁸³ 此大會參加者共有 91 人，皆為地方政府推薦之各界代表人士，其中有官、有民、有宗教家、有一般俗人、教育家，和實業家。參見〈第一回全島社會事業大會〉，《社會事業の友》1（1928 年 11 月），頁 71-74。

⁸⁴ 石黑英彥，〈本會の創設に際して〉，《社會事業の友》1（1928 年 11 月），頁 3。

⁸⁵ 竹下豐次，〈本會設立の趣旨〉，《社會事業の友》1（1928 年 11 月），頁 5；河原田稼吉，〈社會事業家諸君に望む〉，《社會事業の友》1（1928 年 11 月），頁 28。

⁸⁶ 杵淵義房，〈本會設立の經過〉，頁 6-14。

的捐助金額亦有困難。但是協會的成立對臺灣社會事業的推展確屬當務之急，於是同年 9 月杵淵等人再次向總督府提出請求，然該案仍遭否決。⁸⁷

到了 1927 年的社會事業事務諮商會（打合會）、南部方面委員聯合諮商會以及 1928 年的全島方面委員大會，不僅是相關社會事業關係者，民間要求統一事務進行的聲音也愈來愈大。⁸⁸ 因此 1928 年 6 月經過文教局長的決裁，向當局要求每年從國庫接受 1 萬圓的補助。總督府當時雖也肯定這樣的提案，但經費方面只願意在 1929 年以後每年以國會補助提撥 5 千圓。⁸⁹ 眾人理解到社會事業協會的設立無法等到下一年度，仍決定創設且擬定具體計畫，在第一回全島社會事業大會成立了附屬於文教局社會課（文教局社會事業係於 1926 年改制為社會課）的臺灣社會事業協會。杵淵提到，作為內地社會事業協會嚆矢的中央社會事業協會，是基於 1903 年第一回全國慈善大會的決議，到了 1908 年才以第一回感化救濟事業講習會為契機而創設，臺灣社會事業協會也是如此，過程雖然曲折，終究還是完成設立。⁹⁰

依據「臺灣社會事業協會規則」，協會的目的與事業（於規則之第二章中規定）如下：⁹¹

第二條 本會以圖本島社會事業的普及、聯絡；並期改善發達為目的。

第三條 為達到前條之目的，於本會所執行之事業概目如左：

- 一 圖社會事業的聯絡
- 二 為社會事業之研究調查
- 三 致力於社會事業智識的普及發達
- 四 努力於社會事業的獎勵援助

⁸⁷ 杵淵義房，〈本會設立の經過〉，頁 15-16。

⁸⁸ 杵淵義房，〈本會設立の經過〉，頁 16。

⁸⁹ 原本杵淵等人希望總督府能夠每年支助 1 萬圓，但當局只願提供每年 5 千圓，協會成立後，這 5 千圓的差額就由皇室所成立的「恩賜財團」（明治救濟會、大正救濟會）補足。杵淵義房，〈本會設立の經過〉，頁 23。

⁹⁰ 杵淵義房，〈本會設立の經過〉，頁 26。關於朝鮮社會事業協會之成立與發展，可參見尹晷郁，〈植民地朝鮮における社会事業政策〉（大阪：大阪経済法科大学出版部，1996），頁 194-198；朴貞蘭，〈韓国社会事業史：成立と展開〉（京都：ミネルヴァ書房，2007），頁 101-102。朝鮮社會事業協會的成立早於臺灣，係由 1921 年成立之朝鮮社會事業研究會在 1929 年時改組而來。

⁹¹ 〈臺灣社會事業協會規則〉，《社會事業の友》1（1928 年 11 月），無頁碼。

五 協助關於社會事業之行政

六 依其他評議員會之議決，行認為必要之事業

協會正式成立之後，又在全臺灣各州廳設置支部：臺北州、新竹州、臺中州、臺南州、高雄州、臺東廳、花蓮港廳，以及澎湖廳等支部都陸續成立，⁹² 以期使協會以及社會事業的運作能夠更有效、快速。

（二）智識的普及與發達：講習、出版與社會事業專門化

前述臺灣社會事業協會工作項目之一為「致力於社會事業智識的普及與發達」，因此仿照中央社會事業協會，定期舉辦各種「講習會」、「社會事業大會」，以及出版協會刊物《社會事業之友》，以達成傳遞社會事業知識之目標。以 1929 年由高雄州所主辦的「第一回社會事業講習會」為例，本次講習會議程共有 5 天，自 6 月 24 日至 6 月 28 日，講習科目及講師如下：⁹³

講演：		
社會事業一般（十小時）	臺灣總督府囑託	杵淵義房
社會政策社會調查法（六小時）	高雄州囑託	禿 顯雄
科外講演（有關兒童保護）	高雄州屬	志賀 格
科外講演		高木拾郎
科外講演（我所觀察的社會事業現象）	高雄州方面委員	宮川精九郎
預定視察處所：		
高雄州慈惠院	高雄市公共合宿所	
高雄天主教會孤兒院	高雄市營住宅	
高雄市公設質舖	西子灣公共浴場	

講習會內容概括介紹社會事業政策與基礎方法的知識（社會事業一般、社會調查法），以及專題演講（兒童保護）。⁹⁴ 另外亦有戶外見習，亦即帶領與會人員

⁹² 《(昭和十七年)臺灣社會事業要覽》，收於永岡正己總合監修，《殖民地社会事業關係資料集·台湾編：台湾社会事業総覽·社会事業要覽8》（東京：近現代資料刊行會，2001），頁 13。

⁹³ 〈雜報〉，《社會事業之友》9（1929 年 8 月），頁 126-128。

⁹⁴ 由總督府主辦「第二回社會事業講習會」的講習內容是概論式的，如社會政策、社會衛生、犯罪問

視察位於主辦地的公私立社會事業機關，以瞭解相關人員如何處理主管事務。講習會與會人員絕大多數是高雄州或轄下的街庄方面委員，也有些是街庄役員或書記，⁹⁵ 因此可知講習會並非對外開放。

再以第二回全島社會事業大會為例，該會於 1930 年 2 月 18 日在臺南市公會堂舉行。會議內容主要檢討前一回全島社會事業大會，與會人士所提出的問題是否已經獲致解決。例如，療養機關設置的情形如何？方面委員制度是否徹底普及？此外，各州相關人員尚可提出在執行職務上所遭遇的各種問題，詢問在場專家應如何處理。例如社會調查的方法、少年職業指導相關事件的聯絡、臺灣窮民救恤規則改正的建議等等。⁹⁶ 大會會議紀錄都會刊登在《社會事業之友》，以確保知識交流與政策檢討不僅止於舉行大會一日，而也能在事後透過出版品進一步擴散。另外也有與會者就此次會議的進行提出自己的感想。⁹⁷

除了舉辦講習會、社會事業大會外，臺灣社會事業協會也出版了機關誌《社會事業之友》，總共發行了 179 期。⁹⁸ 從 1928 年 11 月創刊直到 1943 年 12 月廢刊，前後有 16 年之久。⁹⁹ 以《社會事業之友》為名總共發行了 160 期，第 161 期到第 179 期則改稱為《厚生事業の友》（厚生事業之友）出刊。這本每月發行的期刊記載了從社會事業最為繁榮的時期橫跨到以戰爭統制為主的厚生時期。¹⁰⁰

題、社會事業概觀、社會事業的精神、大阪市的社會事業、有關白耳義（比利時）社會事業之所感、有關釋故事業等。這次講習會受講者共 76 名，講習會結束後並授與講習證書。參見〈雜報〉，《社會事業の友》1（1928 年 11 月），頁 67-68。

⁹⁵ 劉晏齊，〈從「救恤」到社會事業：臺灣近代社會福利制度之建立〉，頁 128。

⁹⁶ 〈協議會〉，《社會事業の友》17（1930 年 4 月），頁 8-55。

⁹⁷ 例如新竹州方面委員吳庚爐之感想。參見吳庚爐，〈大會之所感〉，《社會事業の友》17（1930 年 4 月），頁 65-67。

⁹⁸ 朝鮮社會事業協會亦於 1923 年起出版機關刊物《朝鮮社會事業》，參見尹晷郁，〈植民地朝鮮における社会事業政策〉，頁 197-198。

⁹⁹ 杵淵義房在第 179 期所發表的〈廢刊の悲報に接して〉中解釋，由於國家處於非常時局，總督府為了節約人、物、時，決定整理相關雜誌，因此不得已必須走向廢刊之途。對於國家政策之需求，杵淵感到相當遺憾，因為當時他才接任「全臺灣方面委員聯盟」的常務理事不久，正要全心使社會事業的經營更加蓬勃，無奈戰事擴大，使得對社會事業有顯著貢獻的《厚生事業の友》面臨停刊的窘境。參見杵淵義房，〈廢刊の悲報に接して〉，《厚生事業の友》（臺北）179（1943 年 12 月），頁 6-7。

¹⁰⁰ 《社會事業の友》在大約在 1938 年開始，文章的內容已逐漸以「軍事扶助」的工作為重點，開始陸續介紹厚生省的設立、軍事扶助相關法規，以及軍事援護相關工作。170 期以後，可能由於戰事趨緊、物資困乏等原因，無法每月固定發行，一直到廢刊為止。另參考大友昌子，〈機關誌「社会事業の友」にあらわれた台湾社会の諸相〉，收於大友昌子監修、解說，《雜誌「社會事業の友」（別冊 1）》（東京：近現代資料刊行會，2009），頁 12。

《社會事業之友》的內容除了報導社會事業諸會議，最重要的是刊載各種社會事業項目之相關研究及最新資訊。¹⁰¹ 外國福利制度（主要是英國、美國與德國）之介紹、¹⁰² 日本與臺灣社會事業之比較論文也經常出現。有時期刊末會附上內地通訊，報導日本社會事業之新聞以供臺灣社會事業關係者參考。¹⁰³

此外，也會因應特別節日或為特殊宣傳之目的出版專號。¹⁰⁴ 例如5月5日為兒童節，臺灣社會事業協會自1930年起每年都會舉辦兒童節的相關活動，並在全島宣傳保護兒童之必要。《社會事業之友》則會配合於每年5月號刊載保護兒童專號。例如1930年5月的《社會事業之友》為「乳幼兒愛護號」專號，內容即刊登數篇關於嬰幼兒保護的文章，例如：〈兒童保護運動雜感〉、〈關於臺中嬰幼兒保護協會〉、〈嬰幼兒保護問題〉、〈有關本島嬰幼兒之保健衛生狀態及其保護問題〉、〈學童的保健〉、〈嬰兒的哺育及保健〉、〈歐米兒童的保護施設〉、〈嬰兒死亡防止策〉、〈關於總督府圖書館兒童之施設〉、〈有關阿美族之生產〉等，教導讀者兒童保護的新知。由於兒童保護活動是全島性質的，為了讓全臺灣各地方的社會事業相關人士可以得知其他地方舉辦活動的情形，在每年6月號的期刊，也會刊登各州廳兒童節活動舉辦之報導。¹⁰⁵

日治中期的社會事業體系已如前述，相當複雜，雖然有許多社會給付項目與今日有若干類似之處，但除了濟貧、救療，或者比較新興的保護兒童少年與更生人重歸社會的「進步」政策理念外，社會事業體系尚包括帶有道德批判意味的「社會教化」事業，也就是改良或掃蕩臺灣社會不良的積習弊風。因此《社會事業之

¹⁰¹ 《社會事業の友》總目錄，參見大友昌子監修、解說，《雜誌「社會事業の友」(別冊1)》。有關《社會事業の友》內容的詳細分析，參見大友昌子，〈機關誌「社会事業の友」にあらわれた台湾社会の諸相〉，頁8-88。

¹⁰² 例如杵淵義房介紹英美兩國以及日本的社會事業協會，參見杵淵義房，〈英米及内地の社會事業協會〉，《社會事業の友》3(1929年1月)，頁2-23；葛岡敏，〈獨逸の社會福利施設(一)〉，《社會事業の友》4(1929年2月)，頁41-49。楠原祖一郎介紹美國克利夫蘭(Cleveland)的公眾保健政策，參見楠原祖一郎，〈クリーヴランド市に於ける公眾保健問題〉，《社會事業の友》67(1934年6月)，頁61-67。

¹⁰³ 例如「内地便り」之專欄，《社會事業の友》11(1929年10月)，頁127-131。

¹⁰⁴ 禁酒問題如《社會事業の友》34(1931年9月)之專號。

¹⁰⁵ 〈臺北州の部〉，《社會事業の友》19(1930年6月)，頁42-46。另外該刊物也出版過「精神異常者保護專號」(第20期，1930年7月)，討論精神病與社會事業的關係；還有「禁酒專號」(第22期，1930年9月)，討論禁酒的社會問題、介紹臺灣禁酒會。由於臺灣癩病流行率頗盛，也發行了「癩問題號」(第27期，1931年2月)，探討癩病的處理、世界上癩病的情況，還有臺灣癩病療養所(例如樂生院)之運作現況。第41期還有失明防止的專輯(1932年4月)。

友》所刊登之文章內容雖然相當多元，卻也呈現了殖民者眼中許多與臺灣固有習俗有關的「社會問題」，例如聘金、養女、墳墓、信仰，或燃燒金銀紙的問題等。¹⁰⁶

若臺灣社會事業協會所舉辦的講習會與大會並不對一般人民開放，《社會事業之友》促成社會事業智識傳遞的社會影響是否較大？透過編輯後記可以得知，期刊主要是發送給協會會員閱讀。¹⁰⁷ 依據總督府的統計，1929年《社會事業之友》總共2期但發行了19,393冊，1930年則每期發行將近1,600冊（全年總數19,120冊），¹⁰⁸ 1934年每期約1,750冊（全年總數21,003冊）。¹⁰⁹ 1935年因新聞紙發配量統計方法改採「月刊以12月之發行量」為計，有1,619冊，¹¹⁰ 之後發行量逐年提升，1939年有2,642冊。¹¹¹ 又依據廢刊的第179期中編輯部的說明，當時每期的發行量是3,500份。¹¹² 若與每日動輒發行數萬份的日刊新聞紙相比，《社會事業之友》的發行量甚少，內容又是以日文書寫，可推測流通量應該不高，不是能夠普及至一般民眾的刊物。

從上述講習會、社會事業大會與《社會事業之友》之分析，可以說「致力於社會事業智識的普及與發達」其實是指社會事業「專門化」之意。但強調專門化的知識傳遞是排外的，一般民眾因此無法參與知識啟蒙與累積的過程。人們僅能透過其與方面委員或者社會事業關係者接觸之機會，或者藉由各類宣傳活動—例如兒童節、同情週、電影播放、慈善日（慈善デー）等—才得以知悉社會事業政策存在，¹¹³ 而未必能理解形成社會事業的知識與意識型態。此外，在《臺灣日日

¹⁰⁶ 信仰問題如增田福太郎，〈本島人に固有なる宗教思想の動き〉，《社會事業の友》16（1930年3月），頁27-40；西岡英夫，〈臺灣人の迷信檢討〉，《社會事業の友》50（1933年1月），頁152-180。而養女（**娼媒嫗**）問題之討論，例如陳全永，〈**娼媒嫗**制度私見〉，《社會事業の友》35（1931年10月），頁50-62。聘金制度則如，大橋捨三郎，〈聘金に關する改善卑見〉，《社會事業の友》6（1929年5月），頁77-80。

¹⁰⁷ 會員資格依據「臺灣社會事業協會規則」第十八條規定，有名譽會員、贊助會員與正會員。前者為有學識名望、對社會事業有貢獻者，且經理事會決議並由會長推薦者；後兩者須繳納會費之入會者，參見劉晏齊，〈從「救恤」到社會事業：臺灣近代社會福利制度之建立〉，頁132。

¹⁰⁸ 臺灣總督官房調查課編，《臺灣總督府第三十四統計書》（臺北：該課，1932），頁133。

¹⁰⁹ 臺灣總督官房調查課編，《臺灣總督府第三十八統計書》（臺北：該課，1936），頁147。

¹¹⁰ 臺灣總督官房調查課編，《臺灣總督府第三十九統計書》（臺北：該課，1937），頁154。

¹¹¹ 臺灣總督府企畫部編，《臺灣總督府第四十三統計書》（臺北：該部，1941），頁102。

¹¹² 編輯部，〈廢刊の辭〉，《厚生事業の友》179（1943年12月），頁4。

¹¹³ 〈寒き日の太陽 方面委員事業の映畫 その二のフィルム〉，《臺灣日日新報》，1931年5月15日，夕刊第3版；〈臺南市の 慈善デー 方面委員事業 成績良好〉，《臺灣日日新報》，1928年8月28日，夕刊第2版。

新報》刊載有關社會事業或方面委員的新聞，通常僅花絮式地報導方面委員做了哪些工作，例如：救濟貧民，¹¹⁴ 指導父親無力管教且生性放蕩的螟蛉子，¹¹⁵ 收容乞食教導栽種與編製工藝品，¹¹⁶ 協助將藥價降低並且提供診療券等。¹¹⁷ 社會連帶精神與社會事業體系的知識未必能深植於人們心中。

因此，在傳遞社會事業智識上，臺灣社會事業協會是以教育方面委員或社會事業關係者為主。至於民眾如何認識社會事業？或許就如杵淵義房所說，社會事業在於使所有社會成員皆能各得其所，並本於共存共榮之心，智者以其智、德者以其德、有財者以其財、有力者以其力、有權勢者以其權勢，各盡其責任而協力為之。¹¹⁸ 臺灣人民或許僅能提供其德、財與力吧。

五、結論

社會事業可說是日本在戰前摸索新的國家結構的重要制度之一，用以避免社會問題在國家持續向前邁進的過程中產生對既有秩序之挑戰。從而如何在急速變遷的社會重新定義社會問題、如何將新興的社會服務有效地輸送至弱勢者，以及如何傳遞社會事業知識以確保此制度能更為普及等，都是促成此新結構之運作成為可能的重要課題。日本內地的社會事業便是這樣的脈絡下，於 1920 年代延伸至殖民地臺灣。制度之引進不只是象徵 1920 年代帝國殖民地統治在制度上朝向一致化的結構調整，同時也包括在殖民地推行社會事業體制時，殖民者如何看待也在變遷中的臺灣社會。本文據此檢視日治中期臺灣社會事業制度之實踐，並分析此時期新的殖民福利治理模式。

1921 年以社會連帶為思想基礎之社會事業制度透過總督府的通達漸次在臺灣施行。總督府在通達中公布了各項待改善以及新設社會事業項目，相較於 1920 年代以前的慈惠院救濟制度，新政策不再侷限於「貧、病、老、幼、弱」者才得以獲

¹¹⁴ 〈臺南方面委員救恤細民〉，《臺灣日日新報》，1927 年 12 月 30 日，第 4 版。

¹¹⁵ 〈麻豆方面委員 指導青年〉，《臺灣日日新報》，1930 年 4 月 18 日，第 4 版。

¹¹⁶ 〈臺中方面委員 收容乞食 授以工作〉，《臺灣日日新報》，1930 年 6 月 14 日，第 4 版。

¹¹⁷ 〈貧窮民のため 藥價を引下げ 鳳山方面委員の活動〉，《臺灣日日新報》，1932 年 1 月 17 日，夕刊第 2 版。

¹¹⁸ 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1136。

得公共救助，而是以防貧的思考推動更為多元的社會給付，將福利政策服務之對象從限定的族群範疇擴大到一般人民皆可利用。由於社會給付的種類更為複雜，總督府實施日本內地之方面委員制度以進行社會調查以及輸送社會給付；此外也利用地方人士所組織的社會事業助成機關提供各項行政協力，以完成事業工作。如此使得社會福利從日治前期由上而下恩惠救濟的單向輸出，轉變為日治中期之後官民合作的網狀輸送模式。此外，總督府更設立臺灣社會事業協會以統合各地行政、進行調查研究，以及致力於社會事業智識的普及發達。為了普及化社會事業知識，臺灣社會事業協會舉行講習會、社會事業大會，也出版月刊《社會事業之友》。若檢視社會事業網絡的運作，這些努力主要是為了促進社會事業關係者的專業化，而非教導一般民眾制度意涵，以進行更有意義的社會事業知識產製。

回顧日治中期社會事業之成立與運作，當時臺灣的福利政策及各種施為是隨著形成中的新的帝國與殖民地的國家結構逐步建立與擴張，從議題的設定、組織的整編到知識的傳遞皆然。此種嶄新的福利治理模式可以是一種被壓抑的現代化，也可以是對於人民的宰制訓誡的新型態，但是從社會福利政策史的角度來看，有著防貧與濟貧概念、提供社會服務與給付的社會事業，是帶有對「社會問題」的再定義與對「社會」再發現的意涵，同時從上對下的單向恩惠救濟到官民協力的社會事業網之轉變，一方面也是新的國家與社會的統合機制，另一方面，各種社會事業團體在協力過程中形成社會事業的社會化，使一定程度的社會自主空間成為可能。

引用書目

《社會事業の友》

《厚生事業の友》

《臺灣日日新報》

大友昌子

2001 〈日本統治下台湾における社会事業政策の展開〉、收於永岡正己総合監修，《植民地社会事業関係資料集・台湾編：別冊〔解説〕》，頁43-107。東京：近現代資料刊行会。

2007 《帝国日本の植民地社会事業政策研究：台湾、朝鮮》。京都：ミネルヴァ書房。

2009 〈機関誌「社会事業の友」にあらわれた台湾社会の諸相〉、收於大友昌子監修、解説，《雑誌「社会事業の友」(別冊1)》，頁8-88。東京：近現代資料刊行会。

大橋捨三郎

1929 〈聘金に関する改善卑見〉，《社会事業の友》(臺北)6: 77-80。

小河滋次郎

1929 《社会事業と方面委員制度》。東京：巖松堂書店。

尹晟郁

1996 《植民地朝鮮における社会事業政策》。大阪：大阪経済法科大学出版部。

日本近代法制史研究会(編)、石尾芳久、井ヶ田良治、山中永之佑(編集責任)

1992 《日本近代法120講》。京都：法律文化社。

右田紀久恵、高澤武司、古川孝順(編)

2001 《社会福祉の歴史：政策と運動の展開》。東京：有斐閣。

永岡正己(総合監修)

2001 《植民地社会事業関係資料集・台湾編：台湾社会事業総覧・社会事業要覧8》。東京：近現代資料刊行会。

生江孝之

1929 《社会事業綱要》。東京：巖松堂書店，第7版。

石黒英彦

1928 〈本會の創設に際して〉，《社会事業の友》(臺北)1: 2-3。

吉田久一

2004 《新・日本社会事業の歴史》。東京：勁草書房。

吉田久一(著)、長谷川匡俊、永岡正己、宇都榮子(編)

2015 《日本社会事業思想小史：社会事業の成立と挫折》。東京：勁草書房。

朴貞蘭

2007 《韓国社会事業史：成立と展開》。京都：ミネルヴァ書房。

竹下豊次

1928 〈本會設立の趣旨〉，《社会事業の友》(臺北)1: 4-5。

- 西岡英夫
1933 〈臺灣人の迷信検討〉，《社會事業の友》（臺北）50: 152-180。
- 吳庚爐
1930 〈大會の所感〉，《社會事業の友》（臺北）17: 65-67。
- 李健鴻
1996 《慈善與宰制：臺北縣社會福利事業史研究》。臺北：臺北縣立文化中心。
1998 〈邊陲統制與倫理教化：臺灣社會救濟體制形成之研究（1683-1945）〉。臺北：國立臺灣大學社會學研究所博士論文。
- 李禮仁
2012 〈日治時期高雄州社會事業「方面委員」制度的實施軌跡（1923-1938）〉，《高雄文獻》（高雄）2(4): 70-99。
- 沈 潔
2001 〈植民地台湾における方面委員制度の展開及びその特質〉，收於永岡正己綜合監修，《植民地社会事業關係資料集・台湾編：別冊〔解説〕》，頁 109-132。東京：近代資料刊行會。
- 禿顯雄
1932 〈村落社會事業の振興策に就て〉，《社會事業の友》（臺北）45: 82-87。
- 周怡君
2012 《社會政策與社會立法新論》。臺北：洪葉文化事業有限公司，第 2 版。
- 孟祥瀚
2009 〈國家體制下的民間團體：以一九三五年中部大地震為例〉，《臺灣文獻》（南投）60(4): 389-412。
- 杵淵義房
1922 《本邦社會事業》。東京：冬夏社。
1928 〈本會設立の經過〉，《社會事業の友》（臺北）1: 6-26。
1929 〈英米及内地の社會事業協會〉，《社會事業の友》（臺北）3: 2-23。
1940 《臺灣社會事業史》。臺北：德友會。
1943 〈廢刊の悲報に接して〉，《厚生事業の友》（臺北）179: 6-7。
- 林萬億
1994 《福利國家：歷史比較的分析》。臺北：巨流圖書股份有限公司。
2010 《社會福利》。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
2012 《臺灣的社會福利：歷史與制度的分析》。臺北：五南圖書出版股份有限公司，第 2 版。
- 河原田稼吉
1928 〈社會事業家諸君に望む〉，《社會事業の友》（臺北）1: 28-30。
- 芹沢一也
2001 《「法」から解放される権力：犯罪、狂気、貧困、そして大正デモクラシー》。東京：新曜社。
- 高木友規
2019 〈日治後期臺中州季節保育所的發展：以政策施行為主〉，《師大臺灣史學報》（臺北）12: 147-184。

野口友紀子

2011 《社会事業成立史の研究：防貧概念の変遷と理論の多様性》。京都：ミネルヴァ書房。

陳全永

1931 〈娼媒嫖制度私見〉，《社會事業の友》（臺北）35: 50-62。

陳延媛（主編）

2018 《日本殖民統治下の底層社會：臺灣與朝鮮》。臺北：中央研究院臺灣史研究所。

陳延媛（編著）

2012 《看不見的殖民邊緣：日治臺灣邊緣史讀本》。臺北：玉山社事業股份有限公司。

陳泳惠、林江臺

2012 《臺灣乞丐之父：施乾的思與為》。臺北：玉山社出版事業股份有限公司。

菊池正治、清水教恵、田中和男、永岡正己、室田保夫（編著）

2014 《日本社会福祉の歴史（付・史料）：制度・実践・思想（改訂版）》。京都：ミネルヴァ書房。

楠原祖一郎

1934 〈クリーヴランド市に於ける公眾保健問題〉，《社會事業の友》（臺北）67: 61-67。

葛岡敏

1929 〈獨逸の社會福利施設（一）〉，《社會事業の友》（臺北）4: 41-49。

臺南州（編）

1937 《（昭和十二年九月）臺南州方面委員要覽》。臺南：臺南州。

1941 《（昭和十六年度）臺南州方面委員要覽》。臺南：臺南州。

臺灣總督官房調査課（編）

1932 《臺灣總督府第三十四統計書》。臺北：臺灣總督官房調査課。

1936 《臺灣總督府第三十八統計書》。臺北：臺灣總督官房調査課。

1937 《臺灣總督府第三十九統計書》。臺北：臺灣總督官房調査課。

臺灣總督府（編）

1926 《（大正十五年三月現在）臺灣社會事業要覽》。臺北：臺灣總督府。

臺灣總督府文教局（編）

1933 《（昭和八年三月）臺灣社會事業要覽》。臺北：臺灣總督府。

1934 《（昭和九年九月）臺灣社會事業要覽》。臺北：臺灣總督府。

1938 《（昭和十三年十一月）臺灣社會事業要覽》。臺北：臺灣總督府文教局。

1939 《（昭和十四年十一月）臺灣社會事業要覽》。臺北：臺灣總督府文教局。

臺灣總督府企畫部（編）

1941 《臺灣總督府第四十三統計書》。臺北：臺灣總督府企畫部。

劉晏齊

2005 〈從「救恤」到社會事業：臺灣近代社會福利制度之建立〉。臺北：國立臺灣大學法律學系碩士論文。

2018 〈兒不孤，必有鄰：日治時期臺灣孤兒保護的法律史〉，收於陳延媛主編，《日本殖民統治下的底層社會：臺灣與朝鮮》，頁411-451。臺北：中央研究院臺灣史研究所。

増田福太郎

1930 〈本島人に固有なる宗教思想の動き〉、《社會事業の友》（臺北）16: 27-40。

蔡元隆、黃雅芳

2017 《走出閩房上學校：日治時期臺灣雲嘉地區的女子教育與社會事業圖像》。臺北：秀威資訊科技股份有限公司。

Ambaras, David R.

2006 *Bad Youth: Juvenile Delinquency and the Politics of Everyday Life in Modern Japan*. Berkeley: University of California Press.

Barker, Robert L.

2003 *The Social Work Dictionary*. Washington, DC: NASW Press, 5th ed..

Gilbert, Neil and Paul Terrell

2013 *Dimensions of Social Welfare Policy*. Boston: Pearson, 8th ed..

Midgley, James

2012 “Imperialism, Colonialism and Social Welfare.” In James Midgley and David Piachaud, eds., *Colonialism and Welfare: Social Policy and the British Imperial Legacy*, pp. 36-52. Cheltenham, U.K.; Northampton, Mass.: Edward Elgar.

Midgley, James and David Piachaud

2012 “Introduction.” In James Midgley and David Piachaud, eds., *Colonialism and Welfare: Social Policy and the British Imperial Legacy*, pp. 1-13. Cheltenham, U.K.; Northampton, Mass.: Edward Elgar.

Social Welfare in Japanese Colonial Taiwan (1921-1938): Redefining Social Problems, Delivering Social Provisions, and Popularizing Knowledge

Yen-chi Liu

ABSTRACT

The “*shakai jigyou*” (social welfare) system was designed to replace the old relief program in Japan and was implemented in Taiwan in the 1920s as a result of the assimilation policy. Its establishment marked a great shift in the colonial welfare system. This article analyzes the development of *shakai jigyou* and how the colonial government redefined social problems in Taiwan. How *homen iin* (district commissioners) helped to survey the poor and delivered social services as well as social provisions to the general public was also discussed. This article further investigates how the Taiwan Social Work Association professionalized *shakai jigyou* but failed to popularize the knowledge of *shakai jigyou*.

Keywords: *Shakai Jigyou*, Social Solidarity, *Homen Iin* (District Commissioner), Taiwan Social Work Association, Social Welfare