

社会事业大纲

社會事業大綱

祁森煥著

第一章 序論

第一節 社會事業的意義

總理說：『建設之首要在民生。』我國現當訓政時期，從事一切初步建設，都應當以解決民生問題為歸宿。古今一切人類之所以要努力，都是因為要求生存，要求生存，是要全人類的生存，不是一部分或一階級人的生存。解決生存問題的辦法，大不相同，撮綜來說，一派是主張急進的，一派是緩進的。前者姑且名之為革命派，後者是改良派。這兩派的主張，也是千差萬別，各有各的環境及時代，必得對症下藥，絕沒有一成不變的藥方。解決現在我國的民生問題，必須得一穩健的路徑，簡斷來說，非依據總理的民生主義從事社會事業之提倡

不可。

社會事業是什麼？在目下才着手研究，不易確定。歐美日本的學者，也是人各一說。一九〇二年阿爾布列西特教授 (Prof. Dr. Albrecht) 綜括當時德意志社會事業著社會事業教科書一卷發表，凡八百餘頁，把當時所有一切社會事業分枝，都網羅解說。其中收錄兒童、少年、青年及成人保護。在此書中，阿爾布列西特以社會事業是「依國家、都市、團體及私人對於經濟的乃至社會的失意階級，從事救護之任意的動作。」說社會事業是任意的動作，到了現在是不對的。但是表示彼時他的社會事業概念。一九〇三年愛爾特堡博士 (Dr. V. Erdberg) 著書，僅七十一頁之論文，但可以算是社會事業當做學問的研究之濫觴。社會事業一語是自一九〇二年確立。但是，以前也曾經見過，例如一八九六年宗列 (H. Sohney) 在其著作中使用 Wohlfahrtspflege 一字，著書之名亦用之。穆斯帖爾堡博士 (Dr. Münsterberg) 在一八九六年發表論文集也使用 Wohlfahrt 或 Wohlfahrtspflege 之文字，足見德意志的社會事業可溯及一八九六年。故以一八九六年為德國

社會事業的起原。不過到一九〇二年以後才發達罷了。美國社會事業之起原，據狄威因氏 (Dr. Edward T. Devine) 的考證，Social Work 一語在一九〇四年或一九〇五年始在美國通用。日本自一九一八年起，以前用「社會事業」之名稱者極少。社會事業之發達既遲，所以他的內容和意義，也經過多次的變化。

社會事業最初可視為溯原于十九世紀初葉的人道主義運動。經過多年的發展，已從消極的單純的慈善事業，漸成爲今日積極的有組織的社會事業。茲依發展之過程分三項說明之。(甲)爲消極的(乙)爲積極的(丙)綜合的。

甲 消極的社會事業

社會事業從前多限於消極的。其對象專向貧民，罪犯，苦工，游民，破唐人及病人等有缺欠者而言，遂有所謂濟貧，囚犯處置，緩和失業，公設市場，當舖及施醫等事業。以除去或矯正。

社會之缺欠，便是最後目的。屬於此派者，則有 Herkner, münsterberg, Salomon, H. Soiner, Albrecht, Devine 等。但是社會事業所負的機能和使命，不祇是除去或矯正社會之缺欠，乃是應當更進一步以完成人類的生存。

乙 積極的社會事業

消極的社會事業，本以人類的安寧幸福為目的。他的第一步告終，便不能不走到積極的第二步。例如保健事業，以貧兒貧婦貧民為對手的，是消極的，若以國民全體保健為目標之事，便算是積極的。如教化事業中貧民教育，是消極的，成人教育及社會教育，便算是積極的。社會事業的進程，總是從消極的轉化為積極的，可屬於此派者則有 S. Wronsky, Fröberg 等。

丙 綜合的社會事業

社會事業一方面是消極的，一方面是積極的。不祇除去社會之缺欠，更一轉以社會生活之發展爲目的。兩者均以人類生存之合理的方案爲對象。消極的社會事業必預想到積極的。二者相合，而以企圖人類的安寧幸福爲目標。於是消極的和積極的社會事業綜合爲一體，以實現民生之完成，叫做綜合的社會事業。於此可得社會事業之定義於次：

「社會事業是依文化的基準，除去社會之缺欠，以生存之合理的方案爲目標，而完成人類社會的生存。」

第二節 社會事業和社會政策

社會事業和社會政策的關係怎樣？世人往往把他混爲一談，現在爲解析社會事業的本質起見，不能不說明兩者之不同點。

考社會政策之始倡，是因爲十九世紀以來歐洲資本制企業漸盛，勞資階級的分裂和

衝突日甚一日。德意志在普法戰爭後，經濟發達，現出階級分裂的形態。社會主義運動隨之興起。遂有一派人主張階級調和。一八七三年成立「社會政策學會」。有經濟學大家布倫塔諾 (Lujo Brentano) 休穆拉 (Gustav Schmoller) 瓦孤納 (Wagner) 諸學者主張社會政策 (Sozialpolitik) 是為防階級鬥爭以圖其調和統一。研究其理論和實行的方法。宗巴特教授 (Sombart) 說：『一切有目的的社會政策，不以總體的利害為對象，乃是以特定階級之利害為對象，所以是階級政策 (Klassenpolitik)』他所說的特定階級休穆拉氏以為是第四階級。鮑特 (Van der Borch) 則以為是工業的工資勞動階級。所指不同，但對於某一階級而企謀另一階級全體的福利則同，因此社會政策可叫做階級政策了。嚴酷言之，則為資產階級對勞動階級的一種懷柔手段，補苴一時，仍屬於消極的範疇。至于社會事業不是以一個人為中心而迴旋的慈善事業，乃是集團的，其客體是以全體為救助之對象。利塞博士 (Dr. W. Liese) 說：『社會事業，總附隨着兩點，一為向于他人的任意動作，二為不把個人放在眼中，而以國民的福祉為其準。』依第一點，則與強制執行，靠法律

實行的社會政策不同，依第二點便與以救助個人困窮爲目的的善行亦異。社會事業是客觀的。是集團的。救助的對象是全體。並非一一救助各個之貧民和工人，乃以貧民全體或工人全體爲對象。成千累萬的貧民，那能各個救助，於是發生全體救助的方式，全體救助便是社會事業的救助方式，他的特質，是無救助者和被救助者的對立，除救助全體之外別無深意與人情。助人者不動救助之情，被助者不見感謝之念。救人者爲全體計，被救助者亦爲全體計。對救助者並非慈悲，被救者亦不知情。表面上似乎脫去倫理的意義，其實在法的運用處亦不妨愛的浸入。因爲社會事業本是愛的活動，所謂任意的動作非依法而更行全體救助，是歷史的沿革，並不矛盾。社會事業誕生于「愛」鄉而旅居于「法」境。聯結愛和法便是社會事業的本質。依此理論可得下列的結語！

- (一) 社會事業是聯結「法的規範和愛的心情」的救助形式。
- (二) 社會事業其出發點是愛，而法隨之。
- (三) 社會事業是客觀的，以全體救助爲對象，並加個人的意義。

(四) 社會事業無救者和被救者之對立，然亦採入人對人 (Um Mensch zu mensch) 活的救助作用。

第三節 社會事業和慈善事業

社會事業和社會政策的區別，已如上述，世人更有誤解社會事業爲慈善事業者，也不可加以分辨。

原始時代，是公有制社會，大家都能生存，無所謂救助。人口日繁，食料不夠，才發現棄嬰棄老的事實，後來因家族互助，病廢和老衰均受保護。這種救助是不分彼此的。到了中世紀，社會發生優者保護救助劣者的觀念，取慈善的方式，遂有救者和被救者之對立。依宗教的社會的倫理的支配階級，對於顛連無告者須盡撫養的義務。近世慈善事業由教會施行。最初是把信徒獻于祭壇的禮物，祭後分給貧民，教區便成爲救助貧民的場所。羅馬苦列構列

治下執事 (Deacon) 任其區內的貧民，鰥寡孤獨的保護及救助。查里曼治下規定以收入的十分之一施捨貧民，爲法定的義務。但有濫救之處。趕到宗教改革以後，改良中世的濫救都市出現，新慈善團體成立，行會的會員集資救助。市邑立病院救貧院保護孤兒。英國自十四世紀中葉治者注意于新興的勞動階級，對於貧民加以制裁。到了現代慈善事業轉變爲社會事業。雖其動機，同出一源，但其不同處，則慈善事業是個人的，主觀的，且是無組織的。社會事業則爲集團的，客觀的，且爲有組織的。現在簡單來說明：

(一) 社會事業是以集團或全體爲目標。慈善事業關於階級，並不關心社會全體。社會事業則不注意各個之貧民及勞動者，而以貧民全體和勞動者全體爲重點。但比較那個社會政策祇是處理階級之死板的官僚式的辦法不同，社會事業雖是集團的，但也顧到個人的要求，亦加入仁愛及心情。此點和慈善事業的精神相近。故社會事業之對象，其所謂全體乃是一個人的全體。用此名詞表示他的真義。慈善事業全然是個人的，即慈善事業的對象，是純粹個人。慈善事業是偶然的亂雜的，但富於愛情，絕不用形式和強制，慈善是個人的。

同時是人格的，把世界人道化。慈善與階級和全體無關。依自由裁量的，對於無數的各個人以無限的愛而光照之。

(二) 慈善事業是主觀的，社會事業是客觀的。社會事業救者和被救者無關係，慈善事業則彼此有感情，兩者迥乎不同。真正救助非向整個的人間施救不可。社會事業對於某人救助其片面，為客觀的處理，為部分的不完全的救助，不能救其全人 (One whole)。真的救助必為全人，例如救一失業者，若祇救濟其經濟的部分或精神的部分，或治療其身心的缺陷，能算真救助嗎？給他介紹工作，果然算是真救助嗎？能得到工作若精神仍不振作，也不能奏效，除醫治其身體，不能治療他的精神缺陷，也不完全，所以說社會事業的部分救助是不完全的。慈善事業是救助全人。所以社會事業也要採取慈善事業的精神。

(三) 社會事業是有組織的，慈善事業是無組織的。慈善事業有善心便好，社會事業則必須依靠科學和技術，慈善有愛有情易成盲目的，有時致與預期相反陷入混亂。里塞氏說：『雖是慈善也不是無批判的。』慈善本不缺少方案和技術。但和依賴組織和技術的社會

事業是不能比的。

斯提奈 (Steiner) 說：『社會事業以前在社會改良之範圍內，學校，教堂，商業公會以及其他的有隨便發動從事改良的，是無組織的雜亂的。其後這些門外漢，漸漸不能辦這種技術的社會事業了。』他的意思是說慈善事業是無組織的無計畫的，不能有效的處理社會的缺陷。才發現出來改良的新方法，便是社會事業。據此可以說慈善事業是無組織的，社會事業是有組織的。社會事業可以組織成爲學術的，體系秩然有序。從事社會事業的人，必須具有學問和技術。

第四節 社會事業的分類

社會事業是整個的。真正的社會事業以全人爲救助的對象，各個人所表現出來的經濟困窮，不能和其他困窮，分開處理，治療身體的缺陷不能和倫理的及經濟的困窮分離，必

須結合一體。西爾特籍夫愛爾氏 (Hirtfelder) 研究一九一九年至一九二二年普魯士的國家社會事業。他說：『依照德意志內政部五年間的經驗，看出社會事業各分枝，均做成不能分斷的結合。』但是為研究的方便起見，不能不分類說明。一九一八年歐戰以後，各國打算恢復國力，發起身體的精神的和倫理的復興運動。當時德意志對於這事所費的苦心，遠在經濟的復興以上。例如衛生事業，不單獨去做，使他和身體的或精神的事業發生關係一齊施行。漸立「社會事業不能分離」的原則。德意志內政部依此原則使各種社會事業關係密切，各用不同的方法，減輕並除去其缺陷，各部分的問題不以其本部分為限，某問題之解決，必預想到其他部分，否則能率和效果必減。以社會之福利為社會事業各部分的目的，以努力實現完成共同的目的。

德意志社會事業分為三部，第一是保健事業，第二是住宅事業，第三是普通社會事業和兒童福利事業。薩露蒙氏把他分成四種。(一)普通社會事業(二)保健事業(三)兒童福利和國民教育事業(四)職業保護事業。此種分類法，與其說是理論的，勿言說是

實際的歷史的。乃按德意志社會事業的發展和現狀而分類，大致不差。茲本其意，將其第三項更分爲二，則可得五類。分列如次：

第一 普通社會事業

1. 貧民救助
2. 失業者
3. 遊民
4. 災害救護

第二 經濟保護事業

1. 職業介紹
2. 社會保護
3. 工場福利設施
4. 勞動組合

5. 勞工保護法

第三 保健社會事業

1. 病患救護和療養

2. 廢娼和禁酒

3. 住宅問題

第四 兒童保護事業

1. 兒童保護事業的範圍

2. 普通兒保護

3. 異常兒保護

4. 少年的教養

5. 兒童保護及母性保護

第五 教化社會事業

1. 隣保事業
2. 公民大學及大學擴張
3. 國民教化事業
4. 青年事業

本書祇就各項，述其綱要，以分析闡明社會事業的原理。

第二章 普通社會事業

普通社會事業是舊式的社會事業。救濟事業（一名爲貧民事業）包括在內。但普通社會事業的範圍，比較救濟事業廣。若被救者是不能得到最低限度的生活資料的人。按照當時社會生活的標準，沒有適當生活的資源者，沒有維持開墾本人和其扶養者之身體的精神的能力者，此等救助比純然的救濟事業範圍廣大。貧民和乞丐，觀念不同。貧民和乞丐救助不單是經濟的，也是身體的，教育的乃至倫理的。進展到普通社會事業，已然不是救濟事業，而成包括全生活的救助，即一般的人間的救助了。普通社會事業是從救濟事業所擴張的。所以不似濟貧事業祇是經濟的，乃是整個的，對應于人類的整個的生活。

第一節 貧民救助

貧民的定義

何謂貧民？金梅爾(Simmel)說『貧乏是指其手段不能達其目的

而言』此語過爲抽象。休姆拉 (Schmoller) 教授說：『貧民是自己不能保存其生活者，或受親近之扶助者。』克倫凱爾 (Klunker) 教授說：『依自己的能力或固有之手段，不能充自己的需要者』爲貧民。他所謂不能充自己之需要，爲時間及地所支配之主觀的限定更進一步，必成爲客觀的，即爲『貧民者是被救助的人。』克氏的客觀的定義也沒全然脫却主觀的意味。救助之標準，或爲最小限度之生活費，或爲身分的生活費，或含其他關係，均不免立在主觀的意義之上。即變成客觀的，亦和主觀的無甚不同。像金梅爾所說「貧民是其手段不達其目的，」目的是什麼？如不明白限定，則不知是何意味。所謂目的，是關於最小限度之生活費，或關於身分的生活。貧乏不單是缺乏衣食住的，更有其收入及手段不達該時代人人之標準的，也算是貧乏。克氏以「不能得最少限度之生活資料者，或不能爲身分的生活者」的消極的限定，不能滿足，必得積極的設定客觀的標準，限定貧民是被救助的人。克氏的限定明明是一種循環論法。

自己不能保持生活者，或受親近之扶助者雖說是貧民，但依時依地依人而異。貧乏不

但是經濟現象，也由精神的困窮而起，這屢成爲物質的困窮的原因。

(1) 依勞動的種類而異。激烈的筋肉勞動比輕快的勞動需要多量的食料，工場勞動者需要和農業勞動者不同之食料。

(2) 依健康之如何，食量不同。健康之人與病人食物不同。

(3) 依社會環境而生活變轉。住在農村者之生活狀態和都市居住者不同。時代進步，困窮之程度及種類亦異。從前不認爲困窮者，今則感覺困窮。特如在大都市，貧富的對比甚著，貧富懸隔發生嫉視。且慾望之量質增大，困窮之觀念益高。一旦失去所得之富，所感受的苦痛，較起首貧乏者爲尤甚。

參照此等事實和關係可下貧困之定義如次：『貧民是按照當時社會生活之標準，沒有適度之生活的資源者，沒有維持並開發自己及其自然的扶助者之身體的精神的能力之資力者』。稽陵 (Gillie) 則謂不充分之收入或無考慮之支出，按照當時社會生活之標準，不能爲適度之生活者，謂之貧乏。

貧困的原因

貧困之原因有二，一爲依於環境及遺傳之貧窮，一爲由于社會的原因所生之貧窮。

依自然環境者：(一) 磽瘠之土地 (二) 旱災，寒熱之激甚，雨害等氣象之變化 (三) 氣候之激變 (四) 虫害 (五) 火災，水害，火山之爆發，地震等 (六) 疾病。紐約慈善協會所辦理五千之社會事件中有百分之七十五是關於疾病的。美國從可以豫防之疾困而生的損害，每年有四十億元。

依遺傳而起之貧窮，最著之例有糾克族，一八七五年一對惡質之男女至一八〇〇年產出二千八百二十人之惡質者，損害及于社會者至大。

依遺傳而陷于貧窮者：(一) 依遺傳的缺陷失職業能力，或失工作之興味，對於各種工作因有身體缺陷而陷入貧困。若強此等人作工祇有損傷器械罷了。(二) 有易傾于某種疾病之遺傳者 (如肺病精神病) 或投于要救護者之羣中，而成爲無力謀生之人。(二) 性格有遺傳的著明之缺陷 (白痴低能者) 不能自營獨立之生活。

依社會經濟的原因者：(一)關於收入者則有(1)因家主之死亡而致困窮(2)經營不良之商店，由工場所惹起之疾病災害等產業狀態(3)失業(4)兒童之惡環境(5)不取得適當之工資。(二)關於收支之原因者則有(1)婦人及少年勞動(2)教育之缺陷，不充分之教育。(三)關於支出之原因者則有(1)影響食物衣服生活狀態及節約之風俗習慣的變動(2)家庭經濟之無智。(四)關於富之生產及分配之不公平者則有(1)物價之微變(2)生產太多(3)富及收入之不公平的分配(4)自然資源給人口的壓迫。(五)因缺少調整社會經濟關係的機關所生起的貧窮(1)家庭的不調整(2)政治不良(3)無考慮的慈善(4)缺少調停勞資爭議的機關(5)不良的教育制度。

貧民數

貧民向無正確的統計。Spahr, Wyckoff, Vorst, Frieman, Simon, Riis, Poole, Betts, Woods, 等均計算貧民乞丐遊民勞動者及失業者，但對於貧民數正確計算的不過有布斯(C. Booth)和郎杜利(Lawnree)罷了。布斯在所

著倫敦市民之生活和勞動大著之中，研究貧民，謂當時一百三十萬市民之中，有百分之三〇·七在貧乏線以下，或者如此過多之貧民也。許是倫敦特有的。至郎杜利氏研究紐約市之貧民，其數算定為百分之二七·八四。雖此數較布斯之數為少，但布斯之計數並不算過大。可以証明了。日本京都市之貧民數，最少之區域為百分之〇·六，最高區域為百分之三十五。郎杜利氏推定英國之貧民數謂：『嚴密的調查之結果，倫敦市不是例外，恐怕全英國存在之貧民有百分之二十五至三十。』

美國沒有像英國德國的貧民統計，美國有多少貧民，據伊利 (Ely)教授說一八九一年美國有四百萬人之要救濟者。再一八九〇年之前八年，紐約市市民約三分之一每八年間須受慈惠一次。一八九七至一八九九年三年間省慈善局 (State Board of Charities)之計算，一八九八年之要救濟者，有二十二萬三千二百〇四人，一八九八年有一百九十萬一百九十九人，一八九九年有一百七十八萬八千九百二十七人。依此一八九七年推定紐約貧民為百分之二十九，至一八九九年為百分之二十四。在一九〇三年波斯頓市之救助者

有十三萬六千人，（全人口爲六十萬六千六百人）占全人口百分之二十。一九〇三年曼哈坦之貧民有百分之十四。由此看來美國在一九〇三年之好景況時有貧民百分之十四。至一八九七年不好的時候有貧民百分之二十。羅巴特哈坦說在紐約馬薩秋塞滋昆奈克齊加提紐塞爾西賈西爾倍尼亞奧哈歐伊利洛斯印第亞那密西甘諸省有全人口百分之二十之貧民，其他各省按其半數計算則全美約有貧民一千萬人。』

日本的貧民大約有五六百萬人。我國的貧民統計未詳，至少總有百分之八十。

救貧之方法

施錢施物救助貧民，何者適當呢？須視情形如何而定，或贈錢或施物即與以衣食住之生活資料，用實物救助之。

施物之範圍含有（一）住居（二）生活資料（三）疾病看護（四）葬埋。生活資

料爲必需之衣食，成人及兒童養育所用的物品。施物即直接施給衣服食料薪炭藥劑于貧民，或與商人聯絡，發行對條使憑單領取。在鄉間施物比贈錢爲易。被救助者直接得到所需之物較好。贈物需品既多，可照批發之價購買。公家以大量購買時結果有二。第一，大量購買

可以批發價購得，故同一金額可多收救助之效，第二是量確實良。不過須防經手人之中飽。施物的優點是可直接得所要的物資，以免惡用濫用。施錢則立刻用於浪費之地。有急變之時，施錢不得購物，故不如施物。關於住所可使用宿舍，養老院或其他可用的房屋。對於病人與以醫學的保護，供給藥品，收容于病院。

施物亦有可議之點。可把物品變賣，以錢濫用。施物足使貧民不知使用金錢的方法，沒有得家政經濟知識的機會。家政經濟的知識下級社會的婦人特別要緊。

救助期間有以一回為限的，也有類齡者殘廢人須長期保護的。

院內救助 救助可分為院內和院外兩種。院內救助是在院舍內救助，如養老院

貧民棲止所，救貧院，病院均是。

收容要救護者於院舍是不可免的。雖可收容於家庭，但因無家，即或有家而不能任看護之時，也有在院舍加以保護的必要。院內救助也有說是奪去被救助者的自由和獨立之處。院內勵行規則保持秩序，禁止遊惰，立起非議，但是沒有理由，秩序和勞動非勵行不可，但

不可過於酷刻罷了。

施行院內救助必先分類，以前無差別的收容不是有效的處置。養老院中把經歷懸殊的老人使居一室，實屬非是。院內收容之際應按性格習慣和經歷分類。並且按照現在之性格習慣教養區別，比按照過去的尤要。男女應分辦。特如收容低能之女子時必得隔離，嚴重監督。精神病者肺病者癩病者花柳病患者，更應當隔離，以免傳染。

院內收容者必使從事一定的勞動，以增進其健康，鍛鍊性格。一年之間均與以工作，自屬不易，且費用不少，不過院內收容者的勞動不能依經濟之原則，乃是為其健康和性格打算。

勞作時應分健康者和病弱者，健康者必使工作，不肯工作者應以浮浪者論。對於病弱者的工作，成爲身心之鍛鍊，秩序之習慣。院內收容是防遏乞丐之一法，不經院內許可不准外出，如有乞食行爲必受重懲。

許可入院時必先調查其親近能否扶養，不准濫行入院。健全的遊民不收容在養老院

和救貧院，可收容于勞動所。被收容者絕對不許退院。院內必承認已然矯正的始得放出。特如低能婦人之放出最爲危險。

院外救助

院外救助是對於要救護者及要救護家族，在他的家庭而救助之。院外救助以臨時的救助或部分的救助爲原則。救助率依法規定，任諸救助職員之酌辦者亦多。所以職員必須勝任的人，院外救助易于重複或流于亂雜粗心之弊。因此不能把救助個別化，一一的施行適當的救助。路氏說有九次重複受施捨的。美國布魯克林之施捨，冬期造成許多遊手好閑的人。據一八七五年調查，每一元之食物及薪炭之配給須費六角之分配費，這多的分配費成了問題，後來把院外救助廢止了。一八七六年至一八七七年據省慈惠救助協會 (State Charities aid association) 的調查，發見需要救助的人未被救助，他人反受救助了。

院外救助較好的原故，因爲可維持家族同時受救助。且院外救助不似院內救助顯著，乞丐化之作用較少。院內救助不經濟。院外救助是部分的，家族恢復獨立便可停止救助，至

院內救助非完全救助不可。此外，把一切貧民乞丐均收容于院內實辦不到。冬期院舍住滿，夏期需要減少，在院外救助自然可以調節。院外救助比院內救助被救助者易恢復獨立。反對院內救助的人說院外救助是自然的，有善隣之情，但這是農村或小都市才能這樣。其他處院外救助失去鄰人的機能，官僚式機械的從事救助，院外救助雖說省錢，但受救助者無被救助之名，其數必增多，其結果用費反增。且院外救助過多，工資有低落之虞。

雖有這些非難，但院外救助成爲文明國的法制愈見增多。日本已有一道三府三十四縣實施方面委員制度，成績頗佳，方面委員制度，是院外救助之一形式。

方面委員制度 公私貧民救助的合流是旁的制度不能辦到的公家濟貧制度。

成爲集中的標準的制度之發達，生出中央局及法制，可有法，規律，統一，和集中。然私的貧民救助成爲分散的制度之發達，則有地區地域，委員及委員會。依此人到人之救助可能，救助之個別化可以實現。無分散的集中徒爲形式化，失却可爲救助目標之個別化作用。無集中的分散，則支離滅裂不能統一。

貧民救助必要行政和政策，代表行政的是委員和委員會。代表政策的是社會課或社會局。

貧兒 貧兒是不能得到最小限度的生活資料的兒童。此觀念適用於貧民，但用於貧兒則不妥。貧兒祇得最小限度之生活資料，不能爲人的生存。兒童有受教育的權利。更非受一定的教育不可。一定的教育即指義務教育而言。

棄兒及失兒縱然發見其父母，但其父母如缺乏養育之能力或祇能與以最小限度之生活資料，扶助團體是也得保護他的。不良兒多由于家庭之不良，不能使他的父母繼續盡父母的義務。在此情形，必設立代養貧兒之機關。故凡貧困而不得最小限度的生活資料者，不可使受一定的教育者，兩親不良缺乏爲保護者養育者之資格者，均應按照貧兒辦理，不可不與以保護和扶助。

貧兒扶助不能祇與以最小限度之資料，必有開發其個性之一定的教育費。一定的教育內包含一般教育和職業教育。此外訓練貧兒，使成爲能工作的，使與社會調和，使之有勞

動意志，鍛鍊性格，能成爲善良的市民。貧兒扶助須將這些費用一齊算入。

第二節 遊民矯正

遊民的範類 遊民研究發表者頗多。安得遜 (Anderson) 的著作 *Hobo; the so*

ciology of the Homeless man 根據實際調查，很有興趣。

他把遊民分爲五種 (一) 季節的勞動者 (二) 移動的日工勞動者 (三) 移動的非勞動者 (四) 非移動的日工勞動者 (五) *Bums*。

季節的勞動者之中，有節儉習慣的人即在不得工作的季節也能生活，好浪費的人不受人助便不能生活。移動的日工勞動者從事鐵道電車之敷設，製材及收穫作業，到處移動。非勞動者任事不做，到處乞食爲活。這些遊民身心多缺欠，不做有益社會的事。非移動的日工勞動者沒有流浪的活力，定住一個地方沒有和周圍的人調和之能力。大半是些

老年的遊民。Burns 是定住的遊民，是最下等的。此中包含飲酒者、藥劑濫用者、老年而無能力的。

浮遊的原因

遊民之中有因為個人有浮浪癖的，從其身心的特徵而來，並非因為產業的原理。叫做個人的原因。Mrs. Solenberger 調查一千個無宿所的人 (homeless man) 其中啞子、浮浪少年多有遊閒癖。遊民之中有精神缺欠者、低能的、癩癩、神經病者、神經衰弱、痴呆、誇大妄想狂。又因身體缺欠不能工作者、飲酒、服藥不能從事繼續的工作者、老年人病弱而無餘裕之收入者、缺乏勞動意志者，這些都是因為個人的缺欠所致。

美國季節的失業者和移動的日工勞動者約有百萬人乃至三百萬人。這些是產業的原因。季節失業之結果不得不漂泊找事去作。這些是粗工，不屬於工會，甘受不利的勞動條件從事工作。

因災害而生遊閒癖者亦不少。家族不睦而出走者，夫妻反目而離異者，或因犯罪而遁逃者皆是。更因無考慮之慈善而致道德頹廢，減失勞動意志，嫌作正業到處漂泊，又如使少

年勞動成爲機械式的缺乏意志之鍛鍊，一遇困難便願改就易事，都是造成遊閑癱的原因。由此可知遊閑癱有（一）個人的（二）產業的（三）因災厄的三種。

游困的矯正

關於遊民的矯正方法甚多，茲就美國產業委員提出之滅絕遊民之國家案和芝加哥案之二者，列舉其綱要如次（Anderson: the Hobbs, pp 269-279）

國家案

- 一 國家的職業介紹制度之確立
- 二 私設介紹機關之整齊
- 三 雇傭之調節冬令及不佳時利用公共事業
- 四 失業保險
- 五 低廉之移動的勞動者使之移於他處
- 六 防止鐵道免費乘車
- 七 建設勞動者住所

八 開設農地及勞動植民地

芝加哥案

(甲) 即時實行案

(1) 無宿所者創設公設的介紹所

(a) 目的

一 登錄，檢查，分類，以處理之，

二 紹介於適當之機關，救助，身心之恢復，職業的練習，就業，促其返家。

(b) 組織

一 通信部

二 登記

三 職業的臨床檢查

四 登記局

五 社會局

(c) 所員

所長,書記,訪問人,社會事業家,醫師,精神病醫,心理學者,社會學家。

(d) 關於介紹所之機關

市民。傳道社。慈善團體。旅行者助力協會。地方團體。警察。裁判所。矯正院。監獄。

(e) 分類

(f) 處理

一 要臨時的救助者

二 要衣服之洗濯者到市洗濯所

三 救護團體確定者從親近到該團體去

四 要醫療者分別醫治

五 因身體缺欠不能工作者依芝加哥案施以殘疾教育

六 身體健全而失業者施以職業教育

七 老年身體缺欠者收容於養老院

八 有就職能力者到職業介紹所去

九 在市交換所監督之下者個別處理且與以恢復後之保護

十 矯正不可能之遊民及乞丐收容於矯正院

(g) 行政

(h) 諮詢委員

(i) 財政

(2) 開設公立宿所

(3) 芝加哥市設公立洗濯所及公立浴場

(4) 利用現有的職業教育

(5) 增進職業介紹所之機能

(6) 解決衛生及住宅問題

(7) 開設遊民裁判所

(8) 保護兒童

(9) 社會教育

(乙) 將來的實行政案

(1) 爲開設公設交換所公立宿所，公立洗濯所，及公設浴場等起見發行公債。

(2) 開設職業館爲對於殘疾，精神薄弱者，就職不能者之教育機關。

(3) 以矯正乞丐，遊民竊盜，不能就職者爲目的，開設省勞動殖民地。

(4) 開設矯正院職業教育部

第三節 失業救濟

失業的意義

失業是最近國際間最嚴重之問題。各國有數十萬數百萬之失業者，政府無法處置。何謂失業？不可不加以說明。就職不能者 (unemployable) 雖無職業，但不在失業之概念中。無工作而無就職之意思者，縱不就職也不能叫做失業者。就職不能者之中包含乞丐，遊民，病人，頹齡者，殘廢人，白痴，低能者，無子之婦，犯罪人，監視中之少年少女等。失業必得是具有勞動能力和勞動意志的。乞丐和遊民給他工作也不想做，是無勞動意志的。失業者中不能包含勞動忌避者精神的肉體的勞動不能者。失業是(一)有勞動意志和勞動能力，因為產業組織不完全無處謀事(二)從事季節的日工勞動者(三)全失工作祇為部分的勞動和部分的時間而工作的。失業之定義如下：

『失業是身體健全，有勞動能力，及勞動意志，按當時市價的工資，不能找到適於自己能力的職業者』是也。

失業的弊害

失業不只是經濟的困窮，更進而為精神的道德的困窮。(一)失業之結果，工作之意消失，這已非失業政策之對象而為救濟之對象(二)不做規則正常

勞動，作成惰習而生浮浪性癖，失自重及自信心。(三) 因收入不定破壞其正常之生活，而自下者。(四) 在此境遇之兒童營養不良，道德性不發達，無堅固之性格成遊惰之人。(五) 失業而做成飲酒放蕩之習慣。(六) 謀工作之時易陷於道德的頹廢。(七) 多賒錢時得了浪費之惡習。(八) 恐失去職業而削減人類之幸福。(九) 失業之為經濟的損失是自明的。

失業的原因

可分為個人的和產業的二種。個人的原因是發自個人，疾病，飲酒，賭博，家政紊亂等是也。通常計算一人平均每年病苦十三天。克姆布曼氏稱由個人的原因的失業為主觀的失業。分類如次：

(A) 從勞動者之無能力而來者

1. 身體的缺陷
2. 精神的缺陷
3. 倫理的缺陷

(B) 從無勞動意志而來者

1. 一般的勞動忌避

2. 任意退業

3. 同盟罷業及工場閉鎖

勞動者因受一定日數的疾病，更因飲酒賭博家政紊亂而致病。此外因工場設備不全，住宅不良，傷害，教育不足，任意退業而起之失業亦多。

對於失業之個人的原因，勞動者無責任，依社會組織之缺欠而惹起的，是產業的失業。此種失業約有數種：(一) 產業上之循環的恐慌 (二) 勞動需要之季節的變動 (三) 自由勞動者之存在 (四) 依技術及產業組織之進展，產業過程生變化而起的失業，大致和克姆布曼氏之客觀的失業相當。客觀失業之項目如次，

(A) 依勞動介紹組織之缺陷而找不到職業

(B) 因為勞動不足

i. 相對的勞動不足

a. 從個人的原因

b. 縱經濟的原因

2. 絕對的勞動不足

a. 不定期的勞動不足

(1) 起自自然的原因

(2) 起自社會的政治的原因

(3) 起自經濟的技術的原因

(4) 起自財富流通之障害

b. 定期的勞動不足

(1) 流行之變轉

(2) 季節之變動

(3) 冬季之失業

倍巴阿利稽 (Beveridge) 氏分失業之原因爲三個經濟要因。(一) 產業組織的變化 (二) 產業的機能之變動 (三) 勞動預備軍之存在。

失業的救濟

從產業的原因而來的失業救濟有 (一) 公共事業之調節 (二) 勞動介紹及 (三) 失業保險之三者。

公共事業的調節，是依勞動救濟而施行，救濟勞動之意義如何？救濟勞動是不依自由契約而勞動的。救濟勞動不自由，勞動契約是不能自由的。此時勞動者失掉依自己意志選擇職業的自由。所謂自由勞動不用說是自由勞動契約或向乎純然營利之目的所從事之勞動也。

英國統計學者鮑列博士 (Dr. Bowley) 說：『在英國每年僅有四千萬元的公共事業的調節，通用在恐慌期，不過祇當事業費的百分之三，填補商業上之損失。』在英國戰時情況不佳之際，修築建設學校，病院，鐵道，道路，橋梁，工場和公園等救濟失業。日本在大正十

四年政府在六大都市施行救濟勞動。因此緩和失業。

救濟勞動和都市財政有關係，因此事業而增加負擔，也不必顧慮，否則救濟勞動全不能施行。從人道的見地，不拘財政如何，是依公共團體救濟失業者。救濟勞動爲失業政策是否妥當？固有可議，這當然不是理想的，不過是補救之意味罷了。

次有依職業介紹緩和產業之方策。職業介紹爲失業救濟也有相當的效果。但對失業並非萬能的。在無職業之時，則非緩和失業的方法。職業介紹所在無職業之恐慌時不能找出職業來，在勞動者激烈之好時節也不得增加勞動者之供給，且需用精工時他不能給粗工找事做。

一九二三年英國設立職業介紹所三百八十五處，其效果微弱。日本各處也設介紹所，還不能十分發揮其機能。現時雇主和勞動者不充分利用職業介紹所。雇主冷視介紹所的原因（一）對於介紹所不明瞭（二）誤以爲祇介紹粗工（三）工資及其他工作條件或許不廉。日本的勞動介紹所似乎不充分尊重勞動者的人格，粗工精工同樣看待，精工有

遠離介紹所之傾向。

爲緩和或減少失業策，失業保險確是有效的方法。失業保險有（一）依勞動組合的失業保險（二）補助失業保險之二者。依勞動組合的失業保險，第一是以從事同一職業的勞動者爲對象，故失業的真相明白。第二組合員是全部加入，可免除祇有危險率高的人加入之事。但依勞動組合之失業保險，以組合員爲限，故不能救助組合以外的粗工。依此制度全部費用由加入者負擔，收入少的勞動者感覺困難。因之，失業給與金自不能不少。

補正此缺點，遂有所謂補助失業保險。內分自治保險和直營隨意保險之二種。自治保險對於勞動組合之失業保險，政府或地方自治體給以補助金。反之，直營隨意保險是政府或地方自治體自營保險制度。補助失業保險之中有如英國實施的直營強制保險。此制度是由政府強制的使勞動者加入。自治保險成績均好，「根脫制度」尤佳。反之，直營隨意保險不良。英國的直營強制保險不是英國所創，但依綿密的調查，立了基礎除去障害，致有良好的結果。

從個人的原因所致之失業，可分別設法除去其原因。例如對於疾病應講保健政策，對於飲酒賭博及家政紊亂，或依教育的或依法制以醫治其缺欠。狹隘之貧民住宅應改善，不安全的工場應厲行工場法以芟除其弊害。

第四節 災害救援

災害救援 人類災害到處均有。大概可分為個人的和社會的兩種。個人的災害，如意外負傷工程負傷等。社會的災害，如匪災兵災水火之災等。從來對於災害預防從事救援祇以經驗而行。災害救援今後可成社會事業之一部分，而研究之。

大都市和鄉村的救災

大都市和鄉村必得分別辦理。都市被破壞之時不像鄉村因為缺乏衣食住，大都市成封鎖狀態，市民心理變化。秩序破壞，流言蜚語，混亂騷擾，終至暴動。大都市面積廣，大通路破壞，羣衆蜂集，秩序最易紊亂，而陷入混亂狀態。大都市之破

壞許多人散到全國，鄉村之破壞，四周的損害較輕的地方可以吸收被害者，不甚覺得人數多。

社會不幸遇到災害，救援必得迅速，大都市破壞混亂達於極點，必得發放衣食，頗感困難。然在鄉村可以靜肅避難，從附近大都市可得物資容易救助。總之一有災害發生必須立刻馳救。

醫藥和食糧

救災最要迅速的是醫藥和食物。災難之後，時常繼之以病疫，故醫藥尤須急速，必自平時預先組織全國的救療隊，始可達到目的。我國災害恆見，尤須自平時對於災害救助組織地方的及中央的救療團體。

次則社會醫學化。救療以醫治為先決，同時又表示社會的機能。所謂醫學的社會事業。此部門比單的治療更進一步而為社會醫學的。對於食物之供給必先預算應救濟的罹災人數。例如災區較小的，可以省縣之力去做，災情過甚之地便應全國總動員。醫藥及食物之發放不可為救援團體之單獨任意行動，須以罹災之省縣市為首腦統一連絡，救援之組織

化及設定救助區域之最少限度，爲救助技術上必要之事。

衣服及寢具

迅速發放衣服及寢具較醫藥和食物尤難。因爲輸送機關和交通的關係。輸送機關及道路破壞，不易輸送，最好先送易於輸送之毛氈。此外如日用品之紙張，手巾，蠟燭，等均須供給。

板屋

急築板屋亦爲救援事業之一種，不過必先運送木材，災後一週始得着手，可先以天幕代用。先有板屋爲暫時之計，其他可由官廳負責去做善後事業。

救助的範圍

今後救災非決定範圍不可。在物質文明落後之中國，更有必要。如本年之長江流域水災，突然爆發，此種救助，非全國一致救援不可。

第三章 經濟保護事業

前章所述普通社會事業和舊式的救濟事業性質相近，偏於臨時救濟的應急的。本章所述經濟保護事業，如職業介紹，社會保險，工會，勞動法等數項，亦偏重在物質方面，但已屬於積極的範圍。從物質待遇的改善，設法增進並保障民生。

第一節 職業介紹

職業介紹所的意義

賣主與買主，各不相知，則買無從買，賣無處賣，謀求職業亦然，謀職業者不知何處有工作，空費時日，於是勞動的需要和供給，失其平衡。雇人的也感覺同樣的困難。或登報招募，或到鄉村募集，以至勞而無功。

在勞動市場內為矯正這些缺陷，於是有職業介紹所之創設。英國規定職業介紹所的

機能如次：

- 一、謀職之際，爲及時補充空額起見，集合雇主和勞動者，其結果可免空費時間。
- 二、對於非組織勞動者，也和勞動組合有組織的勞動者用同一的方法，與以職業，不知何處有雇用人者，而無處謀事的毛病，也可以避免。
- 三、使政府知道失業的範圍，以決定恐慌期之對策。
- 四、施行保險制度可以方便。
- 五、日傭勞動者可以處分。

職業介紹所，祇有介紹職業的機能，至於與以職業那是雇主的職分。介紹所的目的是謀求職和求人關係的調節，減少勞動者失業的機會，且欲保持其地位的安定。但用何法可以使失業減少呢？

依各家的研究，失業之減少，可依組織公設職業介紹所（public employment Bureau）之網而進行第一步。勞動市場廢掉個人不規則的無智之謀事辦法，發表市場的報告，

向各處分給勞動者，以便需供之平衡。皮高氏 (Pigeon) 說：「截至現在止，勞動者不但自己工作，至于發見工作也非他自己負擔不可。職工組合對於謀工作不稍加幫助，因為這不是職工組合之主要職分。近代勞動者因有勞動介紹所之發達，不祇可以知道勞動市場的狀況，並可得到代為謀工作的機關。」

現今根本的絕滅失業，尚無任何方案。各家均以爲此事是不可能的。現時工業的進步，好景況之後，必繼之以恐慌期，勞動的豫備軍，尚須存在。工業繁盛而需人之際，亦必賴此勞動的豫備軍。克拉克氏 (J. B. Clark) 說：「實際上，在動的工業狀態不受雇傭的勞動者非得常存在不可，若全然不存在，雖說是可能的，但亦非正常的。勞動者福利，如果希望其發達向上，如不遇一時的失業之厄，則不能獲得。」（見所著 *Essentials of Economic Theory*, P. 452）這是現代資本制經濟組織的矛盾現象。

私立職業介紹所

私立介紹機關有四種：（一）爲營利事業之職業介紹（二）

（三）同業組合之職業介紹（三）職工組合之職業介紹（四）慈善團體或公益團體之職

業介紹，

日本的營利職業介紹所，名曰「桂庵」，全國有一萬三千處，大正十一年一月減至八千六百九十七，大正十四年十二月減到四千八百二十。美國有營利介紹所四五千處，一九一二年芝加哥有二百五十家，一九一九年紐約市有六百家。

這些營利介紹所的共通缺陷，是沒有對於勞動之需要供給圖謀積極的調節的念頭。汲汲營利自肥，不顧失業者之利益，此外更有不誠實的詐欺行爲，各國對於營利介紹所多取取締的方針。德意志營利介紹所在政府嚴重監督之下，法蘭西漸採禁止主義，美國也制遏之。一九一四年美國公立職業介紹所聯合會議決廢止之。

慈善團體或公益團體之職業介紹所，如美國之救世軍、青年會、宗教團體、基督教工業同盟會、協助會(Helping Hand Institute)有此種介紹所。日本經營此事業者有救世軍及青年會。慈善及公衆團體所行的介紹多爲自身獨立的或在于和他種介紹機關立在競爭的地位，自所不免，故對於勞動之需要供給，沒有那理想中的功效。這些介紹所缺乏連絡統

一、故祇在一都市內得以介紹，雇主方面也不指望從這種介紹所得到優良職工，對於被介紹者給以較低的工資，因此到這樣介紹所的人，多半是不熟練的不良的工人。慈善及公益團體介紹所的機能，不免有限。此種介紹所的缺欠是在於慈惠的，職業介紹所的本質和慈惠不一致。

勞動組合內，對於職業介紹有有組織的努力和計劃。又雇主方面也依同業組合而從事職業介紹。此兩種介紹互有長短。勞動組合介紹所，凡地位及境遇相同之勞動者，經過各自的組合，介紹其職業，自然不錯，但這種介紹，第一是偏重勞動者的利益，第二是祇偏重組合員之利益而輕視組合以外的勞動者之利益。依勞動組合之介紹職業，英國最多實行，反之，依同業組合而行之介紹，能給勞動者以適合技能之地位，是其特長。但為資本家本位之雇傭，易採偏頗的措施，難期勞動者的信賴。依同業組合之介紹在德國頗行之。

公立職業介紹所

各種介紹所不得充分發揮其機能，故至最近公立職業介紹所出現，而組織勞動市場。紐西蘭于一八九一年開設公立介紹所，挪威、瑞典于一九零六

年英國于一九零九年設置公設職業介紹所。美國于一九〇七年開設此所。日本仿照各國于明治四十四年，由內務省交給補助金于六大都市獎勵設置公立介紹所。東京在芝區淺草設立職業介紹所，大阪京都神戶名古屋也有公設介紹所，其後各處感覺統一連絡的必要，自大正八年一月始大阪市設立大阪中央職業介紹所。大正九年六月，職業介紹所之管理由內務省社會局担任，此事之連絡統一，委于協調會去做。

公立介紹所的費用，用公費支出，不要介紹費。公立介紹所對於資本家和勞動者能期公平，不似同業組合或職工組合的介紹所各偏一方面。多少可以解決不確實之雇傭關係，且可調整社會的產業。依各國實行的經驗，可以斷定公立介紹所能縮短職業和職業之間隔，整調雇傭關係。但是公立介紹所時常因為政治作用雇用無能力的官吏。熟練勞動者不利用他，利用介紹所的祇是不熟練的勞動者。不熟練勞動者也不能加入勞動組合，失業之機會多。依此不熟練勞動者比熟練勞動者需要介紹所較切。公立介紹所幾成了不熟練勞動者之介紹機關。介紹所不能確悉勞動者的技能和性格，使求人與謀事相適和，而配置適

才于適所頗覺困難。

公立職業介紹所之效果和界限

公立職業介紹所當然有相當的效果。

英國採國家經營主義，國家自己經營，謀理想的運用，爲效至顯。英國自一九一一年至一九一四年登記數增加百分之六十九，登記人員增加百分之四十三，求人登記者增加百分之八十八，就職者增加百分之八十，得介紹之人員增加百分之七十四。即

介紹就職人員

對於求人而就職者

一九一一年	三一・〇%	七八・八%
一九一二年	三四・九%	七七・九%
一九一三年	三四・九%	七五・四%
一九一四年	三七・六%	七五・五%
一九一四年介紹成績如左		

男

女

少年

少女

登記數 二、三一六、〇四二 七〇七、〇七一 二二、八九八 二〇七、四四一

登記人員 一、三八一、六九四 四七六、九二六 一五七、〇九三 一四八、三一〇

求人 九〇九、三八三 三一二、三四四 一五七、二七八 一〇〇、〇一九

求人補充 七〇六、四五八 二二二、九三五 一〇三、二八〇 七四、二三六

介紹件數 五〇七、五三八 一六〇、一四五 八五、〇六八 六一、三二〇

一九二〇年求職者三百萬，求人百五十萬，得就職者百萬人，故求職者之中有三分之一是就職的。

日本大正十年七月公立職業介紹所有九十四處。職業介紹法實施後至大正十四年末，增加到一百八十一處。較大正十年則求職、求人及介紹件數均增加三倍以上。茲示大正九年至十四年之成績如左：

普通介紹

年	次	求人數	求職者數	就職者數	介紹件數	就職率介紹所數
---	---	-----	------	------	------	---------

大正九年	九五、四三二	一一五、七八三	六一、六二九	九一、六六八	五三%一五四
十年	三三八、〇五四	二二二、七八三	一五二、三〇四	二二七、〇二六	四八 九四
十一年	四九〇、七一九	四三三、二六七	一九九、九六一	三四〇、五六二	四四 一〇九
十二年	八二七、四二七	七三〇、四三六	三二二、五五〇	五二六、五三三	四三 一三五
十三年	一〇九五、五六七	九七九、三四六	四四四、三八二	七二八、〇七二	四二 一六八
十四年	八五三、九五〇	八七七、九八二	二八三、五九八	五五五、九七二	三三 一八一

職業介紹所集合勞動之賣主和買主，用最少之勞力和時間而達目的，購買勞力者與出售勞力者於此組織其勞動市場。英國名此介紹之事為 Labour exchange 此與 Stock exchange, Produce exchange 相對應。

職業介紹所供給勞動市場的消息，而與工作無關。勞動者祇可以曉得工作之要求及所在地。為勞動者之福利計，極力搜集勞動市場之狀況，以迅速正確的報告。職業介紹所所搜集之報告，當然是公的性質，故介紹所亦必為公設的。

職業介紹所之要件

(一) 依適人適所主義而採用吏員 (二) 對於勞資應守中立 (三) 非慈惠的意味 (四) 並非工作問題乃以發布勞動消息爲目的。此要件即介紹所的本質。向介紹所懇託謀事的，介紹所不能保證必有事做，預約求人者也未必即能應承，介紹所不過是供給求人與求職兩方之機會罷了。至于雇主和勞動者的 *Exchange* 應自行担当。此外介紹所更調查失業原因，以救濟不幸之失業者爲目標。職業介紹所如找不到職業時，則不能爲緩和調節失業的有効方法。迷信職業介紹所的人以爲介紹所一經開設，則失業立可減少，這是沒有根據的妄想。職業介紹所當無職業時不能去作職業，又勞動需要激增時也不能增加勞動者的供給，又需要熟練勞動者時，對於不熟練職工，介紹所也不能與以職業。

職業介紹法

日本大正十年四月發布職業介紹法，自七月起實施。依此法職業介紹所以公營爲原則。使市町村得設立介紹所。其經營所需之款由市町村担負。政府與以二分之一以內的補助費。職業介紹事業由內務大臣及職業介紹事務局監督之，中央及地

方之職業介紹事務局，司職業介紹事業之聯絡統一。關於經營，設置職業介紹委員會。

大正十二年三月發布職業介紹事務局官制，據此設立中央職業介紹事務局，及東京大阪之地方職業介紹事務局。大正十三年二月發布職業介紹委員會官制，為關係行政官廳之諮詢機關，開設委員會。據此遂設中央職業介紹委員會，及東京大阪名古屋等處地方職業介紹委員。十三年十一月職業介紹法施行規則改正，更規定關於季節的職業介紹所及市町村之職業介紹委員會之設置，分別執行介紹事務。

第三節 社會保險

社會保險

保險是保障人類生活的方法，非常重要。大概可分為三種，第一是私人設立的，如工會及美國共濟會所行的相互保險，第二是雇主所設的，如日本的共濟會和歐美各國之雇主責任法。第三是國立的保險制度，即德國英國所行之強制保險，從前所謂

勞動保險，限于勞動階級，今則擴充于全體民衆，遂有社會保險的名稱。社會保險約分爲四類。第一爲健康和疾病保險，第二是損傷和災害保險，第三是衰老孤獨保險，第四是失業保險。分述於次：

健康及疾病保險

疾病之保護有種種方法，而其保險以國民之一部分爲限。爲

補其缺陷，德意志于一八八三年始發布疾病保險法。依此法而被保險者實達四百六十七萬一千人，即國民之百分之十。一九一一年更擴充保護之範圍，被保者有一千四百萬人，即當全國民百分之二十二。一九一八年革命後範圍更擴大。德意志之強制的疾病保險，其後歐洲各國均仿行之，英、奧、匈、盧森堡、挪威、塞爾維亞、羅馬尼亞、荷蘭、葡萄牙、捷克、斯拉伐克及波蘭等十二國均實施，義大利、比利時、瑞典及美國亦在計劃中。

英國的方案，適用於十六歲至六十歲之手工業以外一切的勞動者，每年收入在百六十鎊以上者亦適用之。(一)疾病時受現款之救助。(二)虛弱之時，爲現款救助。(三)醫療救助。(四)母性救助。(五)對於肺病之療養在內。對於患疾病者六週間保險且曾納

保險費者，可每週支給現金約五元，共給六週間。關於醫療，勞動者得就保險委員所作成之醫師姓名表，指定其相信的醫生去受治療。關於母性保護，對於被保險之婦人及人妻支付十五元，若婦人自己保險和她的丈夫亦保險的時候則得受加倍之款。

英國施行健康保險之結果良好。從一九一三年至一九一四年一月受支付者三百六十萬人即被保險者全數之百分之二十五，其金額達六千萬元。一九一五年對於病弱者支付千九百四十萬元。罹病而勉強工作的人得受治療，這是英國健康保險的一大功績。施行健康保險而現出國民健康增進的徵兆，是可慶的事。

英國施行健康保險之初年，八十八萬七千人之母性受千四百元保險之支付，其結果，母性而屬於慈善病院之就診部，或受母親慈惠金者人數減少了。

負傷及災害保險

德意志施行災害保險之範圍有鑛業，工場，運送業，建築業，

交通業，國內航海業，手工業之一部分等。特別對於航海業及農業之災害，開保險之途。在上記之職業的勞動者和徒弟不論其收入如何，可參與保險之利益。官公吏年收在十五萬馬

克以下者得受保險的利益。

德意志保險的對象是災害及死亡的補償。災害後十四週間加以醫療並施醫藥。對於勞動不能者給與年金，全無勞動力者給全年收入之三分之二。一部分無勞動力者則應其勞動不能之程度給與年金之一部分。年收三萬六千馬克以上的給與三分之一。對於療養在療養院保護之收容者有受與年金同額的待遇之權利。死亡之時，依法支出年收之十分之五為死亡給與金，對於寡婦給五分之一年金，十五歲以下之兒童亦給同額的年金。但該年金不得超過死亡者收入之五分之三。

災害給與金為雇主的負擔，雇主特組織組合。組合力謀預防工場內的災害。

美國命令雇主給勞動者災害保險，公司發行保險証券。大公司之中亦有獨立保險的。一九二二年美國實施災害保險者有十六省。其中有以省費採強制主義的。

衰老及孤獨保險

德意志實行此種辦法被保險義務者是十六歲以上之勞動

者，徒弟，奴婢，手工業者。此外商店店員，工場雇人其他雇員（Angestellte）藥舖之使用人，

教師等十六歲以上者，受二千馬克以下之薪水者亦適用之。保險之對象約分爲病弱者、年金、養老年金、寡婦年金及孤兒年金等數種。

病弱者年金不拘年齡，適用於繼續的病弱者。養老年金，凡納千二百週間之保險費者，年齡滿六十五歲以上者適用之。養老年金制有（一）依任意的補助主義者，（二）依強制的納費主義者（三）採不納費主義即直接養老年金制者等三種。採第一制度者有日本、加拿大及比利時。美國之威斯康辛、馬薩秋塞兩省一部分採此制。在加拿大其國內住民可以買一年五十元美金以上五千元美金之政府年金証券，其保險費向郵務局納入。採第二制度者有奧大利、法西、蘭德、意、捷、克、意大利、諾威、瑞典、荷蘭及其他歐羅巴各國。德意志爲其先驅，一八八九年已然開始了。依一九一一年之法律對於手工業者，其他工資勞動者，年收在二千馬克以下之俸給生活者適用之。年金受領之年齡，依一九一六年之法規是六十五歲。一九一三年另實施對於俸給生活者之年金制，一九二一年擴張適用範圍到年收一萬七千馬克以下者。費用由政府雇主及被保險者共同擔負。一九一三年德意志養老年

金被保險者一千六百萬，人即達全國民四分之一。採第三制度者有奧大利、紐西蘭、丹麥及英國。美國之蒙達那、奈巴他、賈西爾維亞省均採用此制度。一九〇八年發布之英國養老年金制，至一九一九年改正了。依此在七十歲以上的老人在英國居住二十年以上，性行善良者，全收入每週在二十仙林以下者，有受年金的權利。

年金額依收入而有不同，但每週不得超過十仙林。一九一九年年金受領者有九十二萬人，金額達一億八千萬元。

在德意志之寡婦年金適于繼續的病弱者，如非繼續的病弱而為二十六週間病弱者，亦適用之。孤兒年金是適用於被保險者之父親死亡者，不是私生兒而未滿十五歲者。被保險者之母親死亡之時，無父之時在十五歲以下者亦與前同樣。父親死亡時，私生兒亦得適用之。

失業保險

失業保險是最困難的，現在除英國外對於失業保險都還沒有大規模的計劃。英國失業保險是採用強制實施法。強制適用的有建築業、土木業、造船業、機械業、

鑄鐵業車輛業和製版業。此等被保險人約占勞動者總數的六分之一，每週納保險費，遇失業時則給與津貼。

第三節 工場福利設施

工場福利設施 增進工場勞動者之福利行之很早。勞動者健康之保持增進，以及其他勞動者之福利，也就是工場經營的發展。自工場法實施以來，資本家企業家企畫勞動者福利設施，於是工場勞動者之福利問題遂普及了。德意志有克魯伯公司，滋奧伊斯公司等的福利設施，日本鐘淵紡績公司亦有此設施。進步的工場主，改善職工的住宅，給供快速衛生的住宅，且供給學校，俱樂部，食堂，託兒所，哺乳場，及圖書室等，努力以謀勞動者之福利。

勞動者之福利增進有二原則。消極方面是說勞動者也不能看做商品或器械。積極力

面是謂此事有關社會之幸福，必須改善勞動時間，工資，勞動及生活狀態，疾病救濟及災害救濟的方法，依此原則，雇主不可不企圖勞動者及服務員之福祉。

Beitger 氏下雇主之福利增進施設之定義曰：『雇主之福利事業是，謂關於勞動時間，工資，雇人之勞動及生活狀態，雇主努力設立一定之標準並維持之。但此依法律或市場之狀況而不得強求者也。』

雇主企畫福利事業之動機，要約爲十一項：

- (1) 增進生產力
- (2) 吸引優良之勞動者
- (3) 宣傳其事業
- (4) 減少同盟罷工及勞動爭議
- (5) 安慰勞動者使無不平之心
- (6) 爲工資低廉之代用

(7) 防止勞動法之制定

(8) 防止無組織勞動者之訓練

(9) 人爲的抬高物價，低減于其利益之課稅率

(10) 從社會的良心乃至社會的責任觀而生之人道的意義。

(11) 勞動者與以福利也就是增進勞動者之社會的良心及社會的責任觀。

福利設施的種類

從機能之見地，福利事業類別如左：

(一) 使勞動者更適合于其工作

(二) 對於生產更自動的協作，直接誘導者

(三) 對於生產更自動的協作，間接誘導者

(四) 依協同經營而欲達其目的者

如上(一)是勞動者之教育及訓練，退職原因之調查，對於工作之資格的研究，注意於人物選用及位置調換等事。(二)是最低工資表之設立，利益分配(分紅)制度，股份

所有及賞金等。(三)是養老年金，疾病年金，生命保險，喪葬費用支給，工作之調節等。(四)是工場委員制度共同管理等。

第四節 職業團體

勞動組合之福利事業

勞動組合對於其組合員，與以職業之安定，遇有失業時則救助之，並防止失業等，實行相互保險，以謀其位置和生活之穩固。勞動組合兼有戰鬥的職分和共濟的職分。不祇在戰鬥時相互扶助，在平時也相互保證。一九一九年德意志之 *F. u. e. i. e. n. G. e. w. e. r. k. c. h. a. f. t. e. n* 會議的決議：『國家和社會對於勞動不能收得被限制者，失業者保護，態度冷淡，組合非依自助之形式，自行保護不可。如現時之程度社會的保護還不能完全達到目的，勞動組合非採自助之方法不可。』勞動組合用共濟的手段，當然可以充分有效。勞動組合實行失業時之相互保險，旅行補助，死亡給與金，困窮救濟，產婦保護，孤

寡保護等事。德意志從一八九一年至一九一四年中央聯合會支出之金額有一億四千三百萬馬克是爲保護罷工者所支出，爲其他目的的有二億四千六百萬元。（？）對於失業救濟支出八千九百五十萬馬克，對於疾病救濟支出九千一百萬馬克，對於旅行補助支出一千六百萬馬克。

在大戰之際，德意志勞動組合之共濟的努力，普及到普通社會事業。企圖保護兵士之家族，負傷者，失業者，和孤獨者。

手工業及小商人之互助 手工業者及商人亦各利用組合以實行互助。困窮疾病死亡之際，有共濟之効，對於孤寡各謀救濟之法，此外臨時的救助，子弟之教養，孤兒院，兒童保護所，亦有經營者。

官公吏及雇員互助 官公吏及商店員銀行員無不各講共濟之施設者，對於生產及死亡，遺族均開救濟之途。中等階級俸薪生活者，設立有組織的組合，特與勞動組合接近，也有組織勞動組合者，其無組織的亦有所謂茶話會或懇談會等有何種之聯結，用此

等組織，新中等階級間接實行相互扶助。

第五節 勞動保護法

勞動保護法的意義 勞動保護法的主要的是工場法。欲完全保護勞動者必須普及於工場以外之勞動者。手工業者，家庭工業，鑛業，商業，交通業所用之人之皆在工場以外工作的。這些勞動者不用說不能適用工場法，故欲完全保護勞動者，保護法非達於此等勞動者不可。以此等勞動者保護為目的者，就是勞動者保護法 (Arbeiter'schutzgesetz) 勞動保護法，可說是除去從工資勞動者之勞動關係所生之害惡，以謀其福利，在雇傭者間之自由契約設立制限的法規之總稱也。

勞動者之法的保護 勞動者依法保護必先向著工場工業及鑛山業，因其弊害非常顯著。其後法的保護之範圍漸次擴充到手工業者，家庭工業，商業及交通業。最初禁止

制限童工之勞動，漸次更及於少年勞動者及婦人勞動者之保護。

勞動者保護法，自弊害之最顯著者開始，工場勞動者保護法最完備，鑛業勞動者保護法次之。勞動者保護法以工資勞動者全體爲目的，更以社會總體之幸福爲對象者也。乍見似祇保護勞動者，但勞動者保護法是對於勞資雙方期望公平，並不偏向某一方面，而爲社會全體之福利。

應保護的勞動者

應保護的勞動者是什麼呢？休扶列氏揭出依營業之種類及形態而分類，和依勞動者之性質而分類的兩種。依營業之種類應保護的勞動者，有鑛山業、商業、交通運輸業及其他各種勞作的勞動。依營業上之危險程度者，可分爲安全的勞動者和危險的勞動者二種。依營業的形態之區分，可分爲依雇主之資格者和依營業之組織者。依雇主之資格者分爲從事私的企業和從事官公企業的勞動者。依營業之組織者分爲工場勞動、準工場勞動、其他工作場勞動、自宅勞動、家庭勞動。依勞動者之性質的區分，可分爲依人格及身分者和依營業上之地位者。依人格及身分關係者可分（一）成年及未成年

工(二) 男女和女工 (三) 既婚者和未婚者 (四) 徒弟見習和已終了者 (五) 學齡兒童和已卒業者。依營利上之地位者可分爲高級勞動者(如技師等)和普通勞動者。

工廠法 日本的工場法是明治四十四年三月二十八日成立的。此工場法于明治三十一年，改正前定之職工法案爲工場法案，明治三十三年諮詢于臨時工場調查會，至四十二年提出于第二十六屆議會，但綿絲業者猛烈反對禁止夜工，不得已而撤回。翌年該法案，農商務省生產調查會加以修正，提出議會，議會再加修正，可決成立，但遲至大正五年九月一日始實施了。

工場法改正之法律於大正十三年公布，同時發布工業勞動者最低年齡法。工場勞動者最低年齡原爲十二歲，改爲以十四歲爲原則，但有「但書」即如十二歲以上而尋常小學校卒業者不在此限。工場法以前是適用於事業之性質上危險者或衛生有害者使用職工十五人以上之工場。至工場勞動者最低年齡法列記可以通用之工業，而把關於使用勞動者人數一項削除。從前工場法是禁止十五歲未滿者在危險業務及有碍衛生場所工作，

至改正工場法則改年齡爲十六歲，但改正工場法及工業勞動者最低年齡法尙未實施。

工廠限定以使用人數、動力之有無、業務之性質等爲標準。日本舊工場法是指用職工十五人之工場而言，瑞士一八九一年六月三日聯邦參事會決議爲使用十人以上者，法蘭西爲二十人以上，意大利爲十人以上，德意志爲十人以上。依動力之有無而區別的，如美國工場法規定以得利益爲目的在家屋場所使用汽力水力機械力時則爲工場，不使用者則爲作業場。有事業之性質危險之虞者或衛生上有害者爲工場之要件，瑞士之工場法特別指定是對於勞動者之生命健康有危險之虞者。

最低年齡

日本以前之工場法之最低年齡爲十二歲，工業勞動者最低年齡法改爲十四歲。最低年齡本與義務教育終了有關連的，以前日本規定爲十二歲，不甚妥當。酷使幼童足爲國民發展之障害，阻害教育之普及與文化之發達，且有害兒童之身心。兒童之發育與氣候有關係，南方各國比北方之國普通年齡爲低，大抵以滿十二歲爲最低年齡，英國、比國、荷蘭、奧大利、匈牙利、俄國、意大利，均是。法蘭西、德意志爲滿十三歲，瑞士、紐西蘭爲滿十

四歲。氣溫最高之印度以滿九歲為最低年齡。

各國在其立法區別幼年工，少年工，成年女工，成年男工。除成年男工外其他均為保護工。依一八九零年伯林國際會議之決議，十二歲以上十四歲未滿者為幼年工，十四歲以上十六歲未滿者為少年工，十六歲以上十八歲未滿者為少年工，十六歲以上之女工及成年男女工是也。此區別均見于英國，法蘭西，德意志，奧大利，匈牙利，意大利，比利時等之立法上。

工場法保護之範圍 各國工廠法，設國民保健上之制限，保全健康，從此出發。規定少年工之最低年齡，設立婦人及少年勞動之制限。制限勞動時間，最長勞動時間及休息時間，設定勞動時間之標準，關於夜工及休假日之規定，關於設備之規定，工資之規定，勞動契約之締結，工場監督之規定，及取締罰則之規定。

工廠法之範圍 (一) 關於勞動時間，休息時間，假日及勞動禁止之規定 (二) 關於設備的規定 (三) 關於工資之規定 (四) 關於勞動契約之締結者及 (五) 關於一般契約之規定。關於勞動時間則設定各種勞動者之最長勞動時間，定休息時間，通宵夜工及休假日之

規定。此外更有幼童之使用禁止，女工之制限及禁止危險及有碍衛生者之制限及禁止。關於設備事項者有防止危險，衛生上之制限及禁止，風紀取締等事。以此等規定為基準，在認為缺乏自助能力之範圍內，保護各種勞動者為原則。

勞動保護法以社會全體之福祉為目標。以立法之力而保護缺乏自助能力之勞動者，藉以確保社會全體之發展，而促進民生，為其目的。（披我國工廠法已於十九年十二月廿七日公布）

第四章 保健社會事業

醫療的保護，各國創設最早，古希臘羅馬猶太波斯印度在紀元前已然有了後。代更有許多設施，施醫院和診所，施行很廣，最近有依自助的精神所辦的共濟設施。又如強制的疾病保險法，更是最近發達的。近來還有人主張醫藥業須國家經營，惹起世人的注意。

第一節 病患救護和療養

院內救療 病患救濟有二法，第一是把貧民收容于醫院，叫做院內救療。雖有人主張家庭內病患治療為主要的救療法，但在病院救療之方法即院內救療也是很重要的。須看疾病的種類如何，如外科症非在院內治療不可。

官公立病院之外，有由私設團體或私人所經營的施療病院和實費病院。施療病院和

營利醫術無何衝突，實費病院則不免受營利醫術之反對。於是發生醫學之社會化的問題。醫術國營論爲倍倫休泰因（Feigenbaum）加布利爾（Gabriel）阿葛利扣拉（Agricola）雷爾梅爾（Reimer）構普（Garrup）的主張，以保健醫術代替營利醫術。諾曼氏謂醫師普通重視有錢的病人，仔細診治，對於貧病者則有生死聽便的態度。列愛德爾謂依貧富而差別待遇病人，是道德所不許，故不取現今之營利醫術。扶翰堅鮑說醫術社會化的原因，第一是從經濟的困窮的事實所發，第二是醫本仁術和營利決不能兩立的觀念所發，營利醫術必然和道德律抵觸。日本所行實費治療在東京橫濱大阪尚好，其他各地大致失敗。院內救療不可缺少的原因，一看外科傳染病及重病可以知道，對於老年無家之不幸者，無論如何不能用院外救療。

受施醫之貧民乞丐失業者多有身體的缺陷，收容此等患病者於一個醫院，是爲普通醫院。最初多在普通醫院救療，後乃分別處理，按照病患之種類而病院之構造和設備不同，而成爲完全的分科醫院。

傳染病精神病非和普通醫院分開不可。花柳病患者之保護爲免傳于無辜之小兒之危險需特別的花柳病院，結核有結核患者收容所，癩病有癩病收容所。此外尙有母性病院（Maternity hospital）或產院。

這些病院官公立最適當。日本大阪之市民病院可稱爲模範的。私立病院用捐款和公家補助金經營，更由實費收入和收容普通病人所收的款補充，在沒有熱心公益事業的國家，施醫和實費病院不易維持經營。

病院經營以經營的才能爲第一，必得有高明的醫術和仁慈之情者。組成理事會，理事是名譽職，有時還得捐款。理事的職能是全部的經營和監督，以不參與病院之行政爲原則。病院之經營統括財政，經營，醫術和看護之四者。對此四事業各有專材，理事須飽經世故富于實際判斷力的人，能統攝全局，而不流於瑣屑者方能勝任。

院長統管病院之經營和治療。經營則有財政，材料購買，職員統率等事，醫師是專家恐不能一身兼顧，對於其他經營事務可倩人代辦，經營者和醫師必須互助始稱完璧。

院外救療

院外救療即在病人家庭中給他治療。貧病者沒有貯蓄，不能醫治，日常微少之收入也無治療的餘裕。對於貧病者非派醫師往診不可。

從事院外救療的醫師多係庸醫或缺少經驗的醫生，所以須嚴重選擇，任用適當的醫師。但任用名醫，必須相當的經費。院外救療事業的實行必用監督，不斷的指揮監督。

私人及私人團體的救療事業不問院內院外救療均為必要。此種補助作用，能使救療更有效果。有慈善心的人，安慰病人，使其病體復元，病牀之前贈以鮮花以為娛樂，安慰之表示與同情，更給病人帮忙保護其子女。從私人團體，贈以各種什物零物，懇切欲減輕貧病者之痛苦，是其特長，大可增加救療事業的效果。

療養

病癒之後，不能刻立做事或做工。有錢的人可以到海濱溫泉去療養，至于中下級的人，便辦不到。病後立刻勞作，元氣未復最易損傷，所以病患治療在病時治療和病後療養，均屬重要。因此官公團體私立團體及工場，必開設療養院。

施療所

貧困而患病並非必須入院者，若收容病院中既不經濟且無必要，遂有施

療所之設立。到施療所的人當然設有醫藥費，醫師時感困難。不過須仔細區別。若無考慮的施醫則與無組織的慈善同樣失敗。紐約慈善組織協會調查施醫病人一千五百人之中有四分之一是有付資的能力者，四分之一是故意詭言住所的，其餘二分之一則為其無力出資者，因此可知有一半是無考慮的。所以必採防止詐僞的方法，約有數項：

(一) 任何人能支付之小額藥價一概徵收，使付能力所及的金額

(二) 抽查

(三) 祇調查可疑者

(四) 使簽記姓名職業及收入

(五) 受施療之後發覺詐僞之人與以罰辦

藉此防止詐僞，醫師無暇細查，可由志願者或團體分担，凡可疑者加以調查，最好是由方面委員去担任。不過施醫的地方普通人多不願往，院內雜踏，費時過久，凡能出資看病者，決不詐僞取巧，所以詐僞的事，並不像意想的那樣多。

急症救治

對於負傷或吞服毒物，緊急異常，必須有救急治療之準備，現在紅十字會及私設團體中從事此事者頗多。

公立浴所

沐浴是身體或其一部在一定時間接觸液體，半液體，瓦斯，日光，電氣之意。普通所謂沐浴則指以熱水溫水或冷水沐浴，但沐浴之意義較廣。其目的在（一）為清潔，（二）為健康保全及促進（三）疾病之豫防和治療。

公立浴所為達此目的，是普通國民保健政策之一端。病人之治療和療養必要沐浴。日本在都市及各地地方設立公設浴所為社會施設之一。吾國浴所均為私設，收價過多，貧者裹足，且缺乏女浴所尤為缺憾，極應由公家經營。

第二節 廢娼和禁酒

花柳病之撲滅

現代過勞之文明及獨身青年過多之時期，花柳病最易蔓延，防

止花柳病是各國的大問題。據伯林及米優罕等處調查之結果，大學生之中，有百分之一五〇及二〇〇之蔓延率，即謂每一人罹病一回半或二回也。依一九二〇年六月三日之調查，阿美利加之陸軍中有花柳病者一萬四千人，海軍二萬一千人，市民三十二萬六千人。更依馬爾基油斯氏謂美國患花柳病者有八百五十萬人。

此多數之花柳病之發生原因有百分之九十以上是由娼妓傳播的，所以花柳病之撲滅和娼妓之取締有密切之關係。

娼妓之對策

娼妓研究之權威 Ivan Bloch 氏在所著 Die Prostitution 第

二册第一分卷謂：『社會的認識，社會的責任觀，平民教育之深化，因婦人運動而婦人之價值增大，因勞動運動而個人的權利之深化等事，今後當使娼妓研究轉向新方面乎？』娼妓絕滅之究極對策恐不出此以外。必澈底研究娼妓，明白其原因之錯綜關係，依自助的方法徐圖絕滅，別無他法。娼妓之對策，不專是性慾的問題，乃是社會學的文化問題。關於倫理的宗教的統制無甚價值，依法制取締娼妓雖有相當之效果，但無絕對價值。布陋候氏說：『

欲與性的生活之道德頹廢及花柳病戰者，必須對於現代之社會形相力戰，和對於娼妓本身一樣。由此可見他以娼妓問題與其說是性的問題，勿寧是關於社會形相的社會學的問題也。

禁酒

此事非經過詳細的議論不能確定，此處所欲說的是祇依禁酒運動不能防止的一事。飲酒問題和一切社會問題有關係，不解決這些問題便不能解決飲酒問題。飲酒是由（一）工資過少（二）日工或失業（三）不良住宅（四）衛生知識缺乏（五）知識缺欠（六）不注意高尚的生活等原因所發生。勞動時間過長而疲勞才飲酒以取樂，所以減少勞動時間可為防止飲酒的方法。John Rae 氏說：『奧地利因為實行八小時勞動，勞動者知識增進，飲酒癖減退』（見 *Economic Journal*, May, 1901）日工和失業者受社會的冷遇，彼等陷於自暴自棄，遂以酒自慰。這些問題都和社會問題有關係，不能單依禁酒運動而防止，是不待說的。

日本之矯正風俗運動

日本廢娼運動，是日本基督教婦人矯風會和救世軍

中央婦人救濟部專任實行。娼妓取締規則於明治三十三年十月內務省省令第四十四號公布，關乎私娼取締則以警察犯處罰令行政執行法及刑法中規定之。

禁酒運動之起源，始於明治三十一年日本禁酒同盟會之創立，其後不以禁酒問題為宗教的，而為世俗一般的。大正八年國民禁酒同盟成立，本部在京都。大正九年十月日本禁酒同盟會和國民禁酒同盟會合併，成為現在日本國民禁酒同盟。

第三節 住宅問題

住宅改良

祇在安適的合乎衛生的住宅，個人及家族才得健康，幸福，繁昌。現在不

良住宅之改善，可說是社會事業之一重要部分。住宅改良是除去住宅之困窮而謀住宅之改良。小住宅之缺乏，不衛生及不適當之建築法均須改良。依住宅之改良及其供給，增進國民健康，改善風紀，而得增大經濟力。

日本之住宅改良

大正七年前後住宅不足，爲緩和此事，大阪市政府於八年六月在築港和梅宮建設市營住宅。其後內務部爲獎勵並助成住宅之供給，謀低利資金的通融，因此東京橫濱實現公營的住宅。八年十二月東京府社會事業協會爲改良窮民地區，在日暮里元金杉建住宅四十一所，同時創設建築組合東京府住宅協會。九年五月更依內務部的調查，全國住宅不足數有十二萬二千戶。爲增進住宅建設之獎勵助成計，大正十年四月內務省公布住宅組合法。據十四年十月之調查，全國住宅組合數一千二十二組，組員一萬四千二十六人，建築費總數三千二百八十七萬元。財政部存款部借出之低利資金總額六千七百五十九萬元，賴此所建築的公營住宅凡三萬二千餘戶。內務部對於不良住宅久有意改善，計畫改良大都市不良住宅區，漁民部落及其他需要改良之處。

公營住宅之職能

日本供給公營住宅不少，多係大正七年前後建設的，以爲緩和住宅不足之手段。現在還有許多以公營住宅爲住宅供給之方法的。但在都市以公營住宅補足許多住宅的不足，不但是建築困難，且經營不易，故以公營住宅爲住宅供給之手段。

頗不適當。公營住宅對於都市住宅不過是示範罷了。公營住宅在其建設樣式在其衛生設備在其租金，成爲標準的，以爲普通住宅開改善之端緒，不過具此使命罷了。即公營住宅的職能不在於住宅難之緩和而在於示範。

住宅政策

圖住宅改善，關係於都市計畫。依都市計畫，交通寬廣的道路，住宅的適當之位置，可以增進住民的健康，衛生及文化。此外在住宅周圍必需有縱橫的狹路可以通行。郊外住宅和田園都市亦算入住宅政策之中。規定都市建築法，依一定之建築樣式，各個的或全市的統一建築，以保持美觀。

日本使用各種方法以謀住宅難之緩和，但住宅供給策仍繼續去做。住宅感覺不足。內務部使全國增設住宅三萬戶，但今尚有九萬餘戶之不足數。

日本之住宅組合法之目的，在於依互助組織，使中產以下的收入不多的人獲得住宅所有權。住宅組合以七名以上之組合員組織之。組合所供給的住宅每組合員有一戶。事業的範圍是住宅用地之取得，造成，借受，租與，組合員或買給之，住宅之建設，購入管理等等事。對

於住宅組合借與低利資金。與以官公所有地之隨意契約及免除地方稅之特權。

土地政策

關於住宅政策非厲行土地政策不可。廉價供給適當之土地，對於住宅政策很重要。因此現今和住宅政策相關聯，都市也實行土地政策。德意志的夫策堡，緬恩屋，爾姆各地，有公有的土地，用以施行土地政策。

第五章 兒童保護事業

生物均有自己保存和種族保存之慾求。從生物學上言之，種族保存更爲重要，許多生物完成其生殖作用達到種族保存之目的，則個體死滅，例如蜉蝣，白蠱虫從仔蟲而至成蟲須費數年工夫，成了成蟲營生殖作用之準備完成，達到生殖，則個體立死，即此蟲乃爲營生殖作用而生存數載。此外如蟲類鳥類，產卵多的，容易達種族保存之目的，故壽命短，產卵較少的鳥類，壽命較長。人壽幾何，若按婦人受胎能力在四十五歲前後終了，教養兒童至少十五年或二十四五年所以母親的壽命至少必需六七十歲。總之，生物或有意識的或無意識的，必爲種族保存從事強烈的活動。是無疑的。

高等動物視其程度如何而延長養護之期間。魚類依其本能選定可以孵卵之所，更無養護的必要，鳥類以及哺乳類，其養護需相當之期間。至於人類則文化程度雖異，子女須十

二三年乃至二十四五年養護之否，則其兒童必爲社會的落伍者，或爲遊惰犯罪等反社會的人，養護子女是兩親的義務。

兒童之受保護，本是他的權利。兒童對於其父母或社會國家可以要求的至少有三種權利。第一，是要求生育的好，第二是要求養育的好，第三是要求教育的好。第一的要求，在積極方面是優生學的結婚，消極方面是禁止精神異常者，常習罪犯，酒毒，花柳病者的生殖。第二的要求，如其父母不能充分養護子女，則社會國家需代辦，因爲人類有生存權同時有要求好的生存之權利。第三的要求，是好教育，假設把文明人之子女生育於野蠻人之間，精神的發達，幾不可能。精神及智能若放任之，絕不能發達，兒童除要求生存權外，更要求受精神的教育之權利，這些權利，日益確固，此等權利的正當要求如不能圓滿達到，社會國家代爲負擔事屬當然。所以近來關於兒童保護，國家社會的施設太見增加，便由此而起。

近時社會主義的思想，承認人類的生存權，兒童保護自爲其中之要項，社會的一員既有缺陷，社會對之並非以慈悲救助之觀念，乃以連帶責任之觀念，應保障之，不但是對於已

有缺陷者，且凡在不幸之境遇者，均力使其繼續維持其健全之狀態，有良好的發達，至於兒童之保護，其責任應由社會負擔，不能永久像以前委諸慈善家個人去做。故自十六世紀末葉至十九世紀之中葉，對於異常兒童之保護，其風大盛，各國相競設置，例如美國省立聾啞學校有五十七處，學生萬人，省立盲學校五十處，生徒數五千。至於感化事業有公私立感化院，收容兒童五萬人。至於制定兒童保護的法律，本不始於近代，那不過是普通救濟的法律，或為單行法，而成為統一的法律者，實為近年之事。例如一六〇一年所制定的美國救貧法，內有一部分規定關於孤貧兒救助的方法，一八五四年該國制定最初的感化法，又法蘭西關於棄兒之養育及其救育法，發布於共和曆第五年，對於救濟子女事務之處置法規定於一九〇四年，其他德美大致相同，兒童保護觀念急激發展，遂有統一法的出現。英國為其先驅。一〇九八年英國把關於兒童保護之許多單行法統一整理起來，制定「兒童法」，依消極積極兩方面，或預防或善後以謀澈底的保護兒童。在十八九世紀，有許多貧孤兒在工廠作苦工毫不介意，今則首先制定統一法以謀澈底保護兒童，真有隔世之感。美國在十年前

也痛感制定統一法的必要，今則四十八省中已有二十四五省選定特別委員從事制定兒童法，奧哈約省亦已實行。法國於一九二二年在議會通過兒童保護法案，日本亦將向議會提出兒童扶助法制。

第一節 兒童保護的範圍

兒童保護事業的對象 可分爲普通兒童及特殊兒童二種。普通兒童和「正常兒童」意味不同，「正常兒童」是心身均無異狀者，至於環境異常者亦包含於其中，至於普通兒童則指一般的兒童而言。此等兒童使其身心發達，是普通兒童保護之事業，以此爲保護的對象者，至今不過三四十年，一經創立，舉世倣之，現今反以此爲兒童保護事業之主要對象了。

特別兒童較所謂「異常兒童」的範圍廣。任何異常者均包括在內，數十年前兒童保

護事業可說是以特殊兒童爲限。所以在現在一說到兒童保護便聯想到所保護的係特殊兒童，其實現在所謂兒童保護，是包含普通兒童及特殊兒童兩種在內。

茲將兒童保護事業之對象開列如次：

一、普通兒童

胎兒。乳兒。幼兒。學童及勞動兒童。

二、特殊兒童

環境異常兒

棄兒。遺兒。孤兒。貧兒。窮兒。被虐待兒。私生兒……

身體異常兒

虛弱兒。病兒。盲啞兒。吃音兒。各種殘廢兒……

精神異常兒

劣等兒。低能兒。白痴兒。精神病兒……

複合異常兒

浮浪兒。不良兒。犯罪兒。

更將兒童保護施設之類別，開列於次：

一 對於普通兒童之施設

胎兒及乳幼兒保護施設

妊產婦保護。巡迴產婆。妊產婦接洽所。產院。乳兒院。託兒所。牛乳供給所。母乳獎勵。家庭補助。乳幼兒健康視察員。兒童健康接洽所。晝間乳幼兒保育所。晝夜間保育所……

學童保護施設

學童保護（學校醫。學校看護婦。學校齒科治療所）學童寄託所。學童供給食品。劣等兒教育。兒童性能診查所。盛夏學校。兒童避暑事業。兒童交換。特殊小學校。夜間學校。保姆學校……

兒童遊戲娛樂及教化施設

兒童遊戲場。小公園。學校運動場開放。兒童俱樂部。兒童慰安會。電影。圖書館……
勞動兒童保護施設

職業指導。少年職業介紹所。健康保護。少年宿所。徒弟教育。少年勞動法

二 對於特別兒童的施設

環境異常兒

育兒院（棄兒，孤兒，窮兒）被虐待兒保護事業。私生兒保護事業……

身體異常兒

林間學校。兒童病院。盲學校。聾啞學校。口吃矯正及其他殘廢兒保護施設……

精神異常兒

低能兒教育。白痴兒保護。精神病兒保護……

複合異常兒

感化院。矯正院。少年審判所。少年保護司。警愾學校。少年保護所。兒童鑑別所……

以上應兒童之狀態而澈底施行保護的事業，總稱爲兒童保護事業。茲祇就其中最重要者言之。

第二節 普通兒童保護

胎兒保護

要保護胎兒非保全母親之健康不可。出產前母親之生理的保護爲必要。所謂出產前除去早產的，普通是九個月。試觀嬰兒之死亡狀態，生後一個月之死亡最多，可說是生後一個月間的保護不充分。出生之後或短時日內而死亡似乎是沒辦法的事，但是如果出生前對於母親加以生理的保護，當然可以改善。

出生前之母性的生理的保護（即胎兒保護）非更加注意不可。健全之母所生的子女比較病弱或勞動婦人所生的強健。即便是遺傳的疾病，在胎內時統制之比起出產後治療之效果爲大。如果產婦之調查認真，在產前產時產後之看護周到則可免去難產，母子均得

健全。如巡迴看護婦對於身重之母親發見不適之處可立到醫院診查，生後二三日間至一個月內診查則兒童之生命更得保全，這是嬰兒接洽 (Infant Consultation) 的工作。

衛生訪問委員

訪問委員是小兒產後第十天去訪問，期中由產婆担任母子保護。若產婆對於兒童衛生有經驗則可保全產兒之健康。且醫師監督則更可完全達到目的。產婆在產前診查產婦，發見其缺陷。產婆必有醫療的技術。治療由醫師担任，又產婦應送到產院 (Maternity Hospital) 保全嬰兒之健康是產婆之職責。產婆又可教小兒之母親自已哺乳。如不能時教以如何人爲的養育。

在鄉間沒有衛生訪問委員之處，嬰兒之養育和監督是產婆的全責任。在都市則雙方協力去做。

乳幼兒保護

上述衛生訪問委員，英國規定下列之資格：

- (一) 依醫師法而有醫師之資格者，
- (二) 在病院至少有三年間之修業而有爲看護婦之資格者，

(三) 依一九〇二年之產婆法得有許可狀者

(四) 在病院至少修業六個月者，得有 Royal Sanitary Institute 所給衛生訪問委員或學校看護婦之許可狀者，有國民健康協會之許可狀者

(五) 奉職于衛生官廳，供職於英格蘭及威爾斯之衙署或奉職於衛生局認為適當之處所者，認為適於充當衛生訪問委員。關於衛生訪問委員之成績，例示於下：

關於嬰兒死亡率減少之成績如左

一八九三——七年 五年間之 二〇七
死亡數

一八九八——一九〇二年 一九九

一九〇三——一九〇七年 一六二

一九〇八——一九一二年 一四二

一九一三——一九一七年 一二三

一九一八——一九二〇年 一〇七

一九二〇年

九七

牛乳供給所

(Infant milk depositories)

法蘭西從前有 Consultations de nour-

rissions 供給所和 Gaute de Lait 供給所之二種。前者附屬於母親病院，在其中把所

生子女與以二年間之保護，如不能哺乳則從病院與以消毒牛乳。後者是分配消毒乳之中
央機關，不能用母乳哺育之小兒，與以純良的牛乳爲目的。規模最大的牛乳供給所是英國
里味布爾一九二〇年以三十五萬元之經費供給牛乳於二萬人之嬰兒。英國費因斯布里
牛乳供給之目的（一）是牛乳之絕對的統製（二）供給所及嬰兒之醫學的監督（三）
限於不能得母乳之兒童供給牛乳（四）對於嬰兒之發育檢查應與以何種牛乳。

產院及母親

Home Maternity home

亦爲必要。母親之死亡多因「產褥熱」

如能防止其傳染，則母性之死亡大減。對此則熟練之產婆和消毒法實爲必要。

乳兒院

乳兒院的目的在於給嬰兒爲生理的保護，預防疾患，保全健康。乳兒院之

職分是助長婦人的勞動，授以關於嬰兒之養育的知識。對於乳兒與以生理的精神的倫理

的保護。收容在乳兒院的兒童普通在三歲以下。利用乳兒院以減少兒童之死亡率。乳兒院是否能增進保全嬰兒之生命及健康，議論不一。大致決定嬰兒在乳兒院可以增進健康，加增體重，保全其生命。

託兒所

託兒所是保護勞動婦人及兒童之機關。托兒所與其說是前學校教育，不如說是代替兩親爲生理的保護或其他之看護。因此是和幼稚園的職分及經營方法不同。普通把託兒所和幼稚園混同。其實託兒所是生理的保護機關，不可過爲教育的。託兒所集合兒童自然也不免加上前學校教育的意味。

日本的託兒所，依大正十二年來之調查總數一百十七，收容兒童總數一萬三十五人，其中男兒六千七百三十九人，女兒六千三百一十一人。

學童保護

據美國李克列 (Licker) 教授就學童一千五百五十四人研究，不

就學之原因有四種，一是內在的主觀的原因，一是由環境而來的客觀的原因。主觀的原因，(一) 粗暴而好爭吵 (二) 爭鬥之性癖 (三) 因自己有所親愛的朋友 (四) 依學生

間之好惡，(五) 身體缺陷，(六) 爲遺傳的缺陷之浮浪癖，精神的缺陷。(七) 營利(八) 遊戲本能，(九) 冒險癖等九項。從客觀的原因，(一) 爲家庭之缺陷之離婚，兩親之死亡及逃走，(二) 兩親之過失及天性不注意兒童，無智，熱中於營利，風紀不良，(三) 貧困，(四) 爲學校之缺陷，注意不足，教師之過失嚴責，形式的劃一的教育，不公平之定分數，狹隘之運動場，過度之制壓，(五) 爲近隣之缺陷者，街頭賣物之彷徨，加入浮游之羣，貪玩，等是也。如不把這些不就學的原因除去，斷不能滅却不就學之事。

兒童和遊戲娛樂

兒童之長成發達，遊戲娛樂的必要不亞於學課。稽陵氏說：『普通的兒童，若不用遊戲把他從生活的昏睡中搖動，則兒童之發達不能達到水準。他們的精神也像身體睡眠，非把束縛他們的紐帶切斷不可。須使之接觸喜悅的感情』使兒童遊戲娛樂是兒童保護上之先決問題。

供給兒童及各種遊戲場，是其個性發達之前提。都市兒童因無運動場而致不良癖。少年犯罪和運動場有關係。一九〇六年美國成立運動場及娛樂協會 (Playground and

Recreation of America) 一九一六年四百三十二都市一樣開設運動場。

衛生的保護

學童之衛生的保護之必要，自不待言。日本近來注意到學童營養供給問題。河上肇博士於十數年前在社會政策書中論兒童食物供給問題。舉歐洲各國之例。德國西蒙女士美國的斯巴氏均熱心論學童之食物供給。營養和學科有相互關係，營養不良的兒童，不能有優良的成績。

東京在大震災後，食物供給所在市內小學校及託兒所內設立十處。其後漸次整理。大正十三年度末有小學校八處託兒所五處及其他一共十七處，有食物供給所，大正十三年度給食兒童總數四千八百十六人，給食每次每人支一角二分。

學童寄託所

學童寄託所是爲下層階級，勞動者夫婦一齊外出工作，兒童放學後無人監督，多有習染惡癖之機會，遂設此所以監督之，保護之。此所區分男女分別保護寄

託男兒者叫做男兒寄託所 (Knabenhort) 寄託女兒者叫做女兒寄託所 (Mädchenhort) 日本尙未設立學童寄託所。

校醫及看護婦

學校內醫學的檢查之目的，為身體和精神相互關係明瞭，依學童之健康增進，更為強健之幸福。一八九四年波斯頓市分市為五十區，施行學童之醫學的檢查以來，美國各處陸續模仿之。自義務教育實施後，知道學校是疾病之傳播所，必得豫防。應此要求，實施學校之醫學的檢查，不但防上疾病之傳染，更養成清潔的習慣。魯鈍兒童固然不能防止，但其中依照可以除去之身體缺陷而挽救者不少，醫學的檢查，更如此利用。美國為此目的，實施醫學的檢查者有二百校。

醫學的檢查必須校醫和教師協力。第一，祇是校醫檢查，但校醫不能每天實施全校學童之檢查。校醫不過每兩週一次或每月一次，或每學期一次檢查全校兒童，此外檢查則由教師去做。教師依照病症規章注意兒童之健康，發見異狀便通知校醫，如果學校設置學校看護婦，病症發見，更容易迅速。

防止疾病傳染祇有消極的使命，醫學的檢查更有積極的使命，增進學童之健康和生活力。各國都發見學童中有眼耳之病者，眼的疾患占全學童十分之一到四分之一，使患眼

病兒童用功，因為眼之疲勞很容易影響于神經組織，陷於憂鬱及不活潑。眼及耳之病，父兄每不大留神。其實關係兒童健康者至大。

學童之中，咽喉齒牙鼻之疾病亦多，早期治療容易治癒，否則成爲痼疾。

學校看護婦在有校醫的學校是不可缺少的。看護婦不但幫助醫師給兒童治病，如有家庭對學校所通告兒童之健康狀態不注意或無知的不去處理，學校看護婦可以去指教，又看視兒童之疾病而引之治療者也是看護婦。

學校看護婦對於學童及教師爲衛生上的指導人，對於家庭是實際衛生的顧問。看護婦趕快的發現傳染性的疾患。看護婦對於輕症可以救急治療。看護婦對於一切疾病可以早期發見，使學校或家庭去爲之醫治。看護婦是學校和家庭的連鎖。學校看護婦直接的效用既顯著，而間接的效用也不可輕視。校醫和學校看護婦均是不可缺的學童健康保全之機關。

第三節 特殊兒童保護

不良兒 不良兒是指少年而犯大人所犯之不法行為而言也。更廣義的來說，則指執拗之兒，與惡友及蕩兒交結之兒，出于花街柳巷，或事賭博飲酒等不良兒。不良兒可包括現實的犯罪和將成的犯罪。將成的犯罪對於少年犯罪防止頗為重要，藉此可以防止未發見之惡癖。不良兒之概念如次：

一、違反現行法者

二、反社會的性質之固定者

三、娼妓及風俗不良之處隨便出入者

四、酒店、球場、賭場隨便出入者

五、接近惡徒、浮蕩人、及娼妓者

六、喜俗惡文學及春畫者

七、夜遊者

八、不得父母允許又無正當之理由而離家外出者

九、怠惰成習者

日本對於不良兒有感化院及矯正院，兩者分界至今不清楚。收容于感化院者是由于環境者，程度輕者，入矯正院者，則爲遺傳的，又有此傾向者，竊盜、鬥毆成傷等少年犯罪人，應收入於監獄之少年，如少年強盜、殺人及強姦等，犯此罪爲重罪，則以思慮行之。

院舍制之外感化不良兒，即用家庭制。家庭委託制最感困難的是沒有適當的家庭。適當家庭的條件（一）爲道德的風儀良者（二）公民的觀念發達者（三）依正當之結婚而有道理及慈愛者（四）有相當之資力者（五）無同居人者（六）在閑靜之地域，郊外或在鄉村者（七）沒有不良兒者。具此條件的家庭實不易得。然關於不良兒保護，家庭委託制必須以有效的方法去做。

此外在院舍制和家族制之中間有採用小舍制 (Cottage System) 或散舍制 (Scattered home system) 的，頗爲必要，不過用費過多，不易辦到。

日本之感化院總數五十五處，收容人員二千五百十六人。其中國立感化院一處，道府縣立感化院三十一，市立感化院（代用）一處，私立感化院五處。

據大正十一年十二月調查，不良兒之總數男一萬五千五百八十六人，女二千五百十三人，共一萬八千九十九人。此數字恐不能正確表示不良兒數。第一，不良兒之範圍多爲盜竊兒，調查不易。在京都市市內始爲三百十二人，後忽增至一千名以上，大阪審判所開設以來發見之不良兒數也多。依上述之調查不良兒之年齡別，十歲未滿者八百九十四人，十歲至十二歲未滿者二千三十九人，十二歲以上十四歲未滿者三千七百八十八人，十四歲以上十六歲未滿者四千三百八十六人，十六歲以上十八歲未滿者六千九百九十九人。

爲達到少年保護的目的，對於普通不良兒，有保護監督的必要。依此對於不良兒可謀豫防之法。不良兒矯正依照將成的犯罪之觀念而豫防惡癖，可用少年看視而達到目的。及

早調查發見不良兒，送于臨時收容所，送到感化院，或委托于其他保護團體。這些兒童之處遇必須鑑別之，非設立少年鑑別所或少年教育調查所不可。

兒童保護所

是臨時收容無保護人的兒童而保護之。其後則引渡于適當的保護人或保護團體爲職能。大正十二年四月開設東京市立小石川職業介紹所附屬之幼年保護所。大正五年一月大阪職業介紹所及北野職業介紹所設立少年所。大正六年八月日本基督教婦人矯風會經營的大久保婦人救濟所均開設。對於少年少女加以臨時的保護。

兒童鑑別所

或名兒童教育調查所。日本最初設立者爲大正十年十二月東京瀧川學園內創設東京府兒童研究所。大正十四年四月設立，愛知學園兒童鑑別所，其他大阪修德館，土山學園陸續開始兒童鑑別。京都府自大正十四年四月以降開創立兒童教育接洽所，鑑別兒童。

少年審判所

少年審判所不是懲罰機關而是善導機關，是保護少年使之遷善

的一種教育機關。審判所在審判少年以先，必須行社會的調查加以醫學的心理學的鑑別。保護司對於兒童行調查其前科，家庭之狀態，兩親之性行及遺傳，社會的經濟的狀態，兒童之學校出席，習癖及朋友，引人犯罪之徑路，並行身體的精神的調查。為增加少年審判所之效果，謀適當之處置，必對於個個之少年行嚴密的調查，如果不施行身體的精神的鑑別，少年審判是無效的。

審判的方法分爲公的和私的兩種。

公的審判是公開的。但不是普通裁判那樣子的公開之意味。有宣誓者有不宣誓者，但審判者和被審判者，均低聲說話，未幾審判終了而宣告執行，故公開和非公開均同。公開審判之好處是社會改良家和特志家知審判之模樣，曉得少年受人道的處置罷了。少年審判權力濫用是不可能的。非公開的是凡與此事件無直接的關係者概不出席，免以兒童爲公衆之觀物，對於兒童之遷善與以好影響。

少年審判所與其說是刑事審判，無寧說是少年教育所。任少年審判之判事祇是精通

法律還不夠，必須是兒童之同情者愛護者，對於兒童有深的同情和理解。缺此資格之判事，雖堪稱爲適于審判者，而不適爲教育者。此外必須通兒童之思想及正義之觀念，少年判事無論如何，必須是兒童之精通者。對於人生之缺陷有同情，嘗困難之世路的艱難，爲勞苦之人而富于所謂實際的判斷力者。日本現在東京及大阪依以上之原則而開設少年審判所，此和矯正院同爲少年處遇開一新紀元。

保護司 在少年審判所之前後而有保護司制。審判所中審判之不良兒內，依刑之判定，不立刻送入法院，而緩刑以使之遷善者有之，若對於有改善矯正之希望竟投諸監獄是無益的，遂促監督矯正法之發達，此形式即保護司制也。

保護司是依緩刑不良兒童，有矯正的希望之不良少年而使之遷善改悟之機關也。保護司有監督者，更有教育者爲少年之良導。保護司與兒童結密切之關係，加個人的感化，除去兒童之惡癖，陶鑄其性格使適應於環境。保護司接觸兒童盡其實情，且不斷的施行家庭調查。

辦理如此困難的職務之保護司，必須是具有技術和知識而且有練達之性格者。通人之表裏而知世路之艱難，對於人生之暗面有同情和理解者方足勝任。

保護司有專任和兼任的，但以專任為原則。其職務既重且大，絕不能是副帶的，兼任的從事。此事業是應無間斷的繼續的，以全力去幹，故最好不用兼任制。

女警察

阿美利加於一八八八年以來感到必須使用女子於司法事務之必要。當時在監獄、工場、警察署所處置之女犯罪人及小兒，女警察最為方便。其後送入精神病院之女患者，送到裁判所之女犯，亦以用女警察辦理較便。

社會事業家注目到女警察為豫防的手段，是歐洲大戰後之事。其後女警察的教練所，在波斯頓之公共事務學校及紐約之社會事業學校開設了。

荷蘭女警察叫做兒童警察。歐羅巴採用女警察制，倫敦市為例外。

女警察之任務，為保存秘密卡片，巡查車站、飯店、舞場、劇場、學校雜貨市場之監視，對於個個犯人之特殊調查，失蹤人之搜索，迷失兒之搜索，近鄰狀態，猥褻所等處之檢查。

女警察和男警察協力，始能服務，可以互相補充，而有良好之成績。

警察界現在四大進步（一）創設對於災害及死亡豫防之交通隊（二）犯人檢舉採用指紋法（三）採用女巡警察（四）用女警察以豫防犯罪。

少年勞動

爲防不良兒之出現，必一研究少年勞動。禁止以少年爲營利之目的物，而使用勞動，雇主酷使少年，父母之無力而酷役其子，均依法的手段而保護少年爲必要。兒童缺乏自助能力成爲父兄及雇主之貪慾的犧牲品。酷待爲營利之手段，以壞其身心而成爲不良癖，從國民保健上，國民教育上，及社會改良上，必得保護兒童。

其手段第一是限制年齡，採用少年勞動保健政策。國家在十二歲以下爲禁止年齡，（或十四歲）日人工場法採滿十二歲以下禁止主義，對於未滿十五歲者，一日最長之勞動時間爲十二小時，從午後十時至午前四時爲禁止夜間勞動時間。

依明治四十四年所發布之工場法，規定年齡，業務之種類，就業時間之制限，休業及徒弟之規定，使用職工十五人以上之工場，禁止使用十二歲未滿之少年，至輕易的業務允許

十歲以下之少年就業。據大正十二年末調查，全國工場法適用的工場中，十五歲未滿之少年勞動者數男女合計十二萬六千七百九十四人，占全職工之百分之九。

大正十二年三月改正工場法發布，同時發布工業勞動者最低年齡法。依此工業勞動者最低年齡，把前定之十二歲改為十四歲。但如在十二歲以上而修了義務教育之教科者不在此限。舊工場法是適用於有職工十五名以上的工場及事業之性質危險者，或衛生上有害者，工業勞動者，最低年齡法內列舉適用之工業，關於使用勞動者人數之規定，削除年齡之制限，普及於一般的工業。

殘廢者及其他異常兒保護

殘廢 (Cripple) 較不能者 (disabled) 範

圍狹。殘廢人是不能者之一部分。明奈索達省管理局 (Minnesota State Board of control) 之定義為不能者是依災害傷害或疾病，不問為獲得的或生得的，依身體的缺陷或異常，不堪生業之全部或一部分者。然克里威蘭德則以經濟的不能為基準是不妥當的，因骨格或筋肉之異常而不能者，也是殘廢者。

殘廢兒可以治療，依災害而成殘疾之成人，不能治療。殘廢兒必施行教育，殘廢成人則行補助教育。

殘廢人究有若干，不易計算。瑪薩秋薩滋省之調查，跛者受傷害者，畸形者一萬七千，占全省人口之百分之五·七。依其他之研究所所說，美國殘廢者總數約六十六萬人。依 De-
B 氏之說，有二百萬，其中有六十萬是不能得生活資料者。

殘廢者須先加以醫學的保護。其後醫學的處理必須與教育聯合。受外科手術的殘廢兒必在醫院中療養。恢復的兒童出病院或療養院，必受訪問看護婦 (Visiting nurse) 的保護，全愈之後遂到學校去。Reeves 女士之 Care and Education of Crippled Children) 總述美國殘廢兒保護，在其插繪可以見到該書的人道事業。美國對於殘廢兒設特別學校或特殊學級，為他們備特設的坐椅、休息之毛氈和床、運動的設備、手工教授之設備、午餐及牛乳之預備頗周到。學校中促其身體發達，教以普通教育，更與以職業教育，學級均小且施以個人教育。在紐約市因有殘廢兒不能乘車通學者，則由公立學校每天一時半或

每週三次之往教。更製學校教育和醫學處理相結合之病院學校 (hospital School) 身體保護之外，更圖教育之進行。在日本祇有東京市高圓寺之柏學園為唯一之殘廢人學校。

日本之盲啞教育，官公立者少，多是私設的。明治八年東京設立訓盲院為其始。明治十一年在京都市開設盲啞院，大正八年在大阪市開設市立盲啞學校，新設幼稚科，對於四歲以上六歲未滿之啞兒開始幼兒教育。盲啞學校開設普通科和技藝科，入學年齡最低滿六歲最高二十五歲以下。全國盲啞學校總數大正十二年末有八十一校，是年學生總數三千二百八十一人，聾啞生一千七百三十人。

美國對於盲人的保護有特殊學校，家庭教育，盲人院，工場介紹及年金等方法。職業教育有家政，經濟，打字，彈琴，其他音樂書籍裝釘等事。盲人院美國有十省規定盲人的年金制。啞者的保護大致和盲人一樣。美國為啞人保護設立特別的會議。日本西川吉之助以教育自己之啞兒為動機，開設聾啞研究所在，名古屋設立日本聾口話普及式教育發行口話式。

《教育雜誌》專心此事。

精神薄弱者

(Feeble-minded) 亦非保護不。Frederick 氏從精神病學的

見地下精神薄弱的定義謂：『神經中樞之發達不完全者也。』更有從心理學至社會學的下定義爲：『精神薄弱爲頭腦之發達不全者，非有外的扶助，不能獨自適應環境者』也。從精神年齡而確定精神薄弱者亦有之。Davies 氏結合心理學的社會學的標準，適用精神測定，謂爲社會的不適應爲最完全的定義。

最初對於精神薄弱者之教育抱樂觀，其後教育之結果，身體之發達，風紀之改善，職業的能力稍稍上進，但這是有限度的，此外說到真是改善的證跡，一個也沒有。自十九世紀後半，樂觀成了悲觀，廢止教育，而以隔離和禁錮爲對待精神薄弱者。現在對於精神薄弱者態度又變。依院舍之保護以最有缺陷者爲限，其中如用訓練也有能以適應社會而生活的，施以教育和訓練。精神薄弱兒童之中，如果不需院內保護，可設立特別學級或特殊學校而教育之。如此不必把他從家庭或環境隔離而可教育他。

第四節 少年的教養

少年保護

保護學校畢業後之少年也不可忽視。出了校門從事勞動或離開兩親之監督，不免遭遇經濟上之危險和倫理上身體上之危險。

少年青年意志訓練非常要緊。現代之教育是主知的，知識發達而性格之訓練較差不免危險。關於性慾教育對於青年非常重要，必施以意志的訓練。少年初離學校從事職業。從職業所生之健康上倫理上之危險迫於目前，精神發達頗有影響，擇業不當而有不能伸張其才能者，對於學校卒業後之少年非有適當的保護不可。

職業指導

德國自一九一八年開始少年之職業指導。巴愛倫於一九一七年十二

月十八日，普魯士於一九一八年三月廿三日薩克遜於一九一九年三月立少年職業指導案。美國福蘭克巴孫氏是職業指導之首唱人。職業指導開始於一九〇一年。他最初著述職

業的選擇一書（一九〇九年）一九〇八年波斯頓成立職業局。Vocational guidance 一語之起原於一九〇八年。英國少年職業指導始於一九一〇年二月七日，其他奧地利、瑞士也開始少年職業指導。

職業指導是依據個性和職業等之知識，為增進就職及職業上之技能而協力之組織的動作之謂。職業指導不祇關於就職，也包含學校內之職業教育及就職後之指導。

職業指導是共同事業。不是某一機關某一團體的獨做的所能做的。職業指導有職業上消息之蒐集，職業選擇，個性研究，職業準備教育，就職，技能上進之指導等複雜事項，為達此目的，各種團體，如職業介紹所，教育，商店，工場，雇主組合，勞動組合等均需參加。學校不關心職業指導是錯誤的。學校中教科，必教以各種職業之要求的資格為何。雇主要求什麼資格。在各團體中執牛耳者則為公設職業介紹所。介紹所辦理此事不可流為官僚式的。

現時職業搜求成無政府狀態，無方針。少年職業選擇為偶然的結果。少年初離學校選擇職業非有適當的指導不可。不能決定職業則有經濟的和道德的兩重危險，失去精神的

安定，陷於悲觀，受人誘惑而自甘暴棄者，誠非尠少。日本現在在大阪市、東京市已着手於少年職業指導。

補習教育

小學卒業生更用補習教育使之深造以獲得職業能力，增進普通知識。同時非開拓其關於經濟生活及職業知識不可。女子則須使獲得家政經濟的知識。補習教育除工業補習教育之外，更有商業、農業及家政的補習教育。對於小學校卒業生延長學校教育授以商工農業上之知識。公民大學科之設立即以教此爲目的。

日本大正八年設立東京淺草信愛學院，十一年設立東京下谷三輪學院實行補習教育，此外有爲隣保事業附帶施行的補習教育。信愛學院教授國語、理科、地理、數學、英語、圖畫、社會學、經濟學、勞動問題等，修養年限是三年。

少年教養團體

保護少年有種種教養團體，以延長學生出校之教養年限，如少年勞動團、宗教的少青年會、少年團、少女保護會、少女俱樂部、少年少女圖書館等是也。這些機關都是以延長少年出校後之教養爲目的。徒弟保護會、勞動少女院等，則努力於少年之

保護及教養。

林間學校夏期植民 夏期植民是從都市遠到山間或水濱集合兒童，爲數個月的保養。都市附近所設的是市街植民，夏期植民和市街植民目的相同，但所處理的兒童不同。市街植民是對於虛弱的兒童與以純良之牛乳，新鮮的空氣。夏期植民是須離開都市療養的兒童——爲貧血病，營養不良和身體衰弱的人，使到山林海濱去，如有腺病的兒童或使之到溫泉去療養。

夏期植民可滿足兒童之天然生活。在山麓野地張幕而居。在文化過重的人，想不到原始時代放浪狩獵的生活情景。夏期植民可使兒童愉快高歌徘徊冒險，領略自然之美。

訓練兒童之感情造成性格與學校教育同。造成兒童之性格是教育之目的。夏期植民可對於兒童的感情與以統制，最有效果。

夏期植民之實行可照下列之方案。

(一) 選擇適當之位置。

- (1) 須水之供給豐富之處。
 - (2) 森林樹木爲必要。
 - (3) 須有運動及遊戲用之土地。
 - (4) 爲食料用之農地若干。
 - (5) 牛馬及其他家畜。
 - (6) 無其他一切障害之處。
- (二) 衛生之設備須完全
- (1) 須新鮮的飲料水。
 - (2) 污穢垃圾須迅速處理。
 - (3) 住所須乾燥之處。
 - (4) 夏期之蚊蟲應防避。

(三) 住居

住所須簡樸，能避風雨便可。寢床須用簡潔適於安眠者。

(四) 厨房

厨房設備完全須合乎衛生是夏期植民不可缺的。

(五) 遊戲

(1) 預備運動器具，以練身體。

(2) 臨水之地可備小艇及木船。

(3) 其他室內室外之遊戲器具均應設置。

(六) 手工

預備手工用之工具如木工瓦匠之類。

(七) 小圖書館

設備小圖書館，放置新聞雜誌及良好之讀物。

(八) 夏期植民之方法

須努力去做有一定目的的工作，努力之結果必得有各種成績者。

(九) 精神的感化

精神的感化如唱歌會，談話會，修養會，等以涵兒童養之情操。並為團體生活的訓練。

(十) 夏期植民之標語

(1) 誠實

(2)

服從

(3)

熱心工作

(4)

紀律

以上大致說明夏期植民之方案。以下再說林間學校。

林間學校是對於非長期治療不可的病弱兒童，祇是在山間或海濱簡單療養無效的，在戶外使之療養的設備也。名曰林間學校，但不限於森林裏，在空曠之地或公園亦可。

兒童交換

現代人多為都市生活，在人類史上為時至近，自然生活今尚為人類興

味之中心點，遊山聽泉之野興，野外生活猶為人之所好，但在都市生活的兒童決無此等機會，於是兒童交換的辦法。兒童交換是都市和鄉村設立交換會，都市之兒童交換會的會員寄宿於鄉村之交換會會員的家庭，鄉村的兒童來到都市之交換會會員之家，彼此互

惠爲益非淺。

柏林自一九年起兒童交換開始。扣辨哈鏗市也盛行之。夏期都市和鄉村皆有
萬兒
童交換居住。

第五節 母性保護

母性保護法

欲謀兒童死亡率減少，必以母親之保護爲前提。一九一九年華盛頓開第一次國際勞動大會決議，爲保護產前產後之婦人起見，六週間工作禁止，休養中之扶助，工作時間中與兩次哺乳時間各三十分鐘，作爲勸告案。一九二一年的日內瓦開第三次國際勞動大會，對於雇傭於農業勞動之婦人勞動者，亦決議與前相同之產前產後保護的勸告案。

各國勞動婦人之幼兒死亡比其他階級婦人的幼兒大，因爲母親勞動不能充分保育

幼兒的結果。當須母親保護之時已離母懷而哺以牛乳，死亡率自高。母性過度之勞動，營養不良，休養不足，國民保健上有莫大關係。文明各國勞動者保護法依工場法及其他法令勵行國民保健的取締，設立關於女子及少年雇用之條件及制限。日本在工場法內規定關於產婦的保護。主管大臣對於產婦之就業得設制限或禁止之規定，產後不經過五週，禁止就業，但規定產後經過三週如經醫師保證得使之就業。

妊婦產婦保護

德意志依改正母親保護法，設立保護產婦之統一法。日本依工場法對於產婦與以多少保護，近時府縣及町村，為妊產婦保護特設產院及產婆。大阪府方面委員會，企圖妊產婦及乳兒保護，對於貧困的產婦，有助產之決議，仙台市及八王子市亦規定保護妊產婦，免費助產，或保護不能自活的妊產婦。

德意志規定被保險人受產後六週間之保護，對於每年收入不到一萬五千馬克的人，每一個小兒給一千五百馬克的補助金。

產院

產婦在產院產兒安全，普魯士據一九二三年之統計，在一九一三年有產院

六十六處內有產床三千百八十二。一九二二年產院九十處內有產床三千八百二十四。從歐戰前在產院分娩率增加，但一九一三年一二〇九三八五之出生中，不過有四三〇四九在產院生產，一九二一年一〇〇一四七三出生中不過有五六二八三在產院分娩。即一九二一年僅有全出生數之百分之六在產院分娩。煙愷爾以爲如設立對於分娩合用的產院，則在產院分娩率可以增加。

日本最初設立義務產院始于明治二十四年佐伯理一郎醫士之京都產院，其次有育會本所產院，醫學博士木下正中氏爲理事長，大正九年（一九二〇年）四月大阪市設立最完全的公立產院。

近來除產院之外，更設立產婆特如巡迴產婆制，日本京都市于大正十二年設立巡迴產婆制。

貧困產婦之中，住宅不良，子女多，勞動婦人沒有適當住所的人或需院內救助的，均須在產院使之分娩。產院應當國家、地方廳或都市聯合，或和大學病院、產婆公會聯合設立。

人分娩後九天至十四天住院爲原則，私立團體視情形如何也有延長天數的。

家庭保護

在分娩之期間，家務無人照管，子女無人護持，產婦之院內保護爲必要，但院外保護亦有同等的重要。對於家庭保護由公私團體派出家政婦或看護婦使任家庭之整理，兒童之監督，及產婦之衛生指導，使產婦可以靜養以恢復健康。

母親教育

關於育兒，乳兒保育可以發布說明書。此法效果有限。對於不識字的婦女，

便無用處。普通舉行兒童衛生展覽會並附帶講演，比較有效。日本大正十二年以來母親教育到處發達，京都府于大正十三年五月十五日起一週間開兒童衛生展覽會，入覽者有三萬三千五百人，附帶的講演會出席者有三千六百人，看電影者有二萬六千七百人，由此灌輸兒童愛護及保育之思想非常成功。展覽資料，第一部是結婚、妊娠、分娩。第二部是保育、衣服、食物、住宅、疾病處理。齒科、信仰和兒童愛護。第三部是玩具。第四部是兒童保護施設及其他。此外更在女學校加設關於育兒之科目，施行母性必須的教育。

兒童死亡率

兒童之死亡多爲一歲以下的。其原因約有數項，(一) 男性和女

性之比率(二) 嫡出子與私生兒之比率(三) 出產數(四) 與死產數之關係(五) 出產之補助(六) 結婚時之妻的年齡(七) 貧困及社會狀態(八) 都市及田間(九) 既婚婦人之家庭外勞動(十) 家內及都市衛生(十一) 住宅之狀態(十二) 母親之無智等是也。兒童一歲未滿之死亡比其他年齡(一歲以上至老年止)死亡總數之十一倍，故死亡率之減少可說是一歲未滿之兒童死亡率之減少，兒童死亡率是一個重大的社會問題。

私生兒

私生兒率有若干不能正確決定。據一九二〇年美國的調查，甘薩斯內巴達南哥克達爲百分之一又十分之七，密梭利是百分之三。都市比鄉村之私生兒多，紐約是百分之一。一，甘薩斯市是百分之一三。六一九一五年全美國之私生兒數有三萬五千人。歐洲之私生兒較美國多，這因爲美國的統計不完全之故。歐戰前荷蘭爲百分之二。一，薩克梭尼爲百分之一五。五，伯明罕是百分之二。六，斯杜克侯爾姆是百分之三。三五。

據堪麥列爾氏說私生兒之原因：(一) 境遇不良 (二) 惡友 (三) 娛樂缺乏 (四) 教育缺欠 (五) 家庭不良 (六) 男女關係過早 (七) 身體的缺陷 (八) 受性慾的刺戟 (九) 被誘惑 (十) 性慾異常 (十一) 精神的缺陷 (十二) 遺傳的缺欠 (十三) 強姦，近親姦淫等。

私生兒在身體的，精神的，經濟的，法律的乃至社會的均蒙損害。私生兒之死亡率為普通兒之二倍或三倍，並非生後虛弱實因生後受社會之冷遇。其中百分之二十是生後一個月以內與生母分別，為其生父携去，但生父之中有從百分六十至八十五不任養育，經濟困窮，社會的法律的均受虐待。私生兒防遏之手段必須娛樂之普及，精神薄弱者之統制，性教育，沈淪於不幸及困窮者的救助。其根本解決必須現代人有更好的人類生存之合理的思想及方案。

寄子

寄子是父母不自養而託他人代養之子也。關於寄子之待遇，須使寄子與其寄父融和為先決，若臨時寄託則使與寄父調和便可，若為養子則非使與養父融和不可。寄

子不易找到適當的家庭，日本關於寄子救濟尙無設備。大正十三年以來，京都府開始調查寄子，尙未開着手救濟。

兒童健康接洽所

開端于法蘭西。德意志始于一九〇六年。一九〇三年傳于美國，其後普及于荷蘭、瑞士、奧大利、俄羅斯、西班牙、丹麥、挪威及瑞典等國。日本於大正八年七月最初之兒童健康接洽所，在大阪市實現。該所行醫學的和教育的家庭的接洽，設備頗完全，堪稱模範。由醫學博士三田谷啓氏所畫策指導。他後來自己在大阪神戶間之蘆屋開始經營健康接洽所，更開設兒童教育院，盡瘁於兒童界。大正九年有靜岡兒童接洽所，九州大學醫學部健康接洽所，十三年有愛國婦人會健康接洽所之開設。大正十三年末全國有健康接洽所七十餘處。

健康接洽所並不是治療所，祇診察而不治療。此二種之機能和使命全然不同。接洽所之意義須使大家知道爲必要。他的使命是檢查診斷兒童的健康及疾病，施行母性教育，使看護婦行家庭訪問，應答育童上各種之諮問，且指導之。

接洽分任意的和強制的兩種，必須並用。勞動婦人和下層階級不知育兒之爲何，兒童愛護之爲何者頗多，非採取強制的接洽不可。

兒童保護機關 爲達到兒童保護之目的，必須各種保護機關。對於乳幼兒主要的是與以生理的保護。乳兒院及託兒所應立於生理的保護的機能之上。託兒所時有和幼稚園混同的，但幼稚園是以教育的爲主，託兒所是以生理的保護爲主。兒童的年齡日增，愈需教育的，託兒所當然不免帶有教育的意義。乳幼兒之保護是生理的，稍長之兒童則爲教育的，加上衛生的意義，是其順序。

兒童之法的保護

爲保護兒童制定法律，本不始於近代，不過爲普通救濟法律之一部分。至於制定統一的法律則爲近來的事。例如一六〇一年英國救貧法之一部分有孤貧兒救助的規定。一八五四年該國最初制定感化法，又在法蘭西關於棄兒之養育及其教育法之法令，是共和曆第五年所發布對於救濟子女之事務處理法規定於一九〇四年。德國的兒童福利法，於一九二二年六月十四日制定，一九二四年四月一日發生効力。

其他美日兩國亦然。日本棄兒養育給米之法是明治四年所公布。又關於幼弱者救助事項是明治七年所發布之恤救規則之一部分。

統一法

兒童保護的觀念急激發展，不以單行法或普通救濟法規之一部分加入爲滿足，遂有統一法規之出現。英國爲其先驅。英國於一九〇八年把關於兒童保護的許多單行法統一起來，整理改訂增補，遂製定兒童法依消極的積極的兩方面以謀澈底的保護兒童。英國在十八九世紀多數貧孤兒在工場內極端苦役未曾介意，今則率先而制定統一的法律，頗可敬服。美國自十餘年前痛感制定統一法的必要，今則四十八省中之二十四五省既選定特別委員，作製兒童法奧給幼（Ohio）省已見統一兒童法之實施。德國的兒童保護法亦實施，其總則第一條第二條之規定如次：

第一條 德國兒童有受身體上精神上及道德上養育之權利。

關於養育之父母之權利及義務，不依本法而有所妨害，其得侵害養育權利者之意思，事之有規定者爲限。

保護之開始，以兒童不能受家庭之養育者爲限。

第二條 公的兒童保護之機關爲兒童保護官廳（兒童局，省兒童局，國兒童局）但法律上屬於其他公共團體或公的施設，特如學校之權限之事項不在此限。

所稱爲公的兒童保護者，指關於兒童幸福增進之一切事項而言，除現行法有特別規定者之外，則依下記之條項而定之。

由此可知德國兒童保護和從前的消極主義救助本位全然異趣。日本近亦欲提出兒童扶助法案於議會，設立社會事業調查會，審議關於兒童扶助法之制定。

事業之統一聯絡機關

兒童保護既有統一法律對於事業之監督指導上亦

期其健全之發達。美國自一九一一年以降，美國勞動部設置兒童局，從事兒童保護之一切指導宣傳。各省亦自動的欲立統一機關，盡其全力。紐約市一九〇八年新立兒童保健課於市衛生部，其後一九一三年設立兒童保健局，擴張事業範圍以圖內容之充實。比利時於一九一九年，德意志一九二一年均設立兒童保健課。日本於府縣社會局課之內多設兒童保

護股

多數事業到處設立，各事業如各自爲政，不能有十分的發達，且有濫救之弊，於是把此等事業統一起來的必要。一八六四年倫敦所辦之社會事業協會是也。此固不限於兒童保護，相互聯絡爲其主旨所在。最適切之事例爲一九一二年所設立紐約兒童福祉協會。該會由保護二歲以下之兒童的團體七百十三個聯合而謀相互之聯絡。日本於大正十年大阪有兒童愛護聯盟，十五年東京有日本兒童愛護聯盟。

聯盟最初以一地方爲限，其後擴張成爲全國的，更擴大而成爲國際的。兒童保護事業也是這樣。其中國際的則如第一次國際兒童保護會於一九一三年在比國布普捨拉市開會，關於兒童衛生決議事項頗多，第二次因大戰未開，戰後於一九二一年七月仍在該處開第二次國際少年保護會議，其議題如次：

第一 不良少年及其審判所

第二 異常少年

第三 小兒之社會衛生

第四 起因於戰亂之孤兒

此會自一九二一年七月十八日起至二十一日止開會四日。出席者多為本事業之監督官廳官吏或專門家，故其討論頗有可觀。

國際少年保護局

關於國際少年保護局之建設，在一九一三年第一次國際會議時已定大綱，戰時中止。一九二二年第二次國際會議之際，漸至建設之時期，該會本部設在布魯捨拉市。其保護之方法要項如次：

- 1 兒童之物質的及精神的保護特如嬰兒之保護
- 2 關於兒童之社會衛生的研究
- 3 家庭及環境之改善
- 4 在家庭的惡環境之兒童的精神保護
- 5 親權及保護權之形成及限制

6 私生子之保護及乞兒之防止

7 浮浪兒及犯罪兒之防止

8 少年裁判所之組織和犯罪少年放還後之保護

9 委託兒之保護

10 關於兒童之犯罪的抑制

11 異常性之鑑別及教育

12 貧民扶助問題之研究，對於遺棄兒或被虐待兒之保護及育兒院之設置

13 矯正一切有傷兒童身心的事情

以上各項綱羅俱備，每年開會一次協議各項必要之件，以力謀保護法之進步。國際的協力以當兒童保護之事，不得不說是兒童保護事業的大進步。

第六章 教化社會事業

社會事業不僅重在物質方面，更注意於精神方面。所以用經濟保護事業給民衆以物質的援助，用教化事業來給以精神的援助。自從實業革命以來，民衆文化的經濟的飢餓日甚一日。從前的慈善事業，貧民法或教會的活動，沒有實效，甚至發生有害的結果。因此當時的思想和運動，另以改善環境爲目標，教化社會事業，益見重要。其主要者則有社會植民（善隣事業）及大學擴張等事業。

第一節 善隣事業

善隣事業之意義

Settlement work 譯爲善隣事業。丹尼孫氏(E. Denison)

解釋之曰：「麪包和肉的施與祇是代辦救貧院的事務，全無效果。我以爲真的救濟必須

屬于上流階級的人有實際的接觸，知同胞之不幸，使他們覺得有改革的必要。』他爲實現實際接觸的救濟形式，自己投身其中，而代替與以錢物。有學問者投入無智困窮者之間，使其知識的水準抬高，而爲知識之供給。

屋爾福克女士 (Woolfolk) 說：『Settlement 是有教養的男女投身市之貧民區域，對於勞動者，依個人的接觸而生活之謂』也。皮西特氏 (Picht) 謂：『Settlement 是上層階級的人，依個人的觀察而明瞭土地之狀況，遇有救助之必要則救助之，以此二目的與貧民結隣』也。此等解釋皆以投入其中爲善隣事業之特徵。

善隣事業之限定

善隣事業概念頗多，其觀念有八：(一) 社會化的隣友之觀

- 念 (二) 依殖民之改善的方法 (三) 到達水準文化之要求 (四) 依協力之目的實現 (五) 胞與之觀念 (六) 機會均等的觀念 (七) 個性之發達及完成 (八) 共同的社會改善。

善隣事業的起原

此事業起源于蘇格蘭之查爾馬博士 (Dr. T. Chalmers)

1780-1847) 他是古拉斯哥市附近教會之一牧師，亦為政治家經濟學家社會事業家。他欲普及一般教育于社會而涵養善隣相助之情熱，他的事業的內容不見得和現今善隣事業一致，其精神則同。次為倫敦勞動大學之設立。該大學由受加萊爾 (Thomas Carlyle 1794-1881) 之感化的模利斯 (Maurice 1801-1872) 及金孤斯萊 (C. Kingsley 1819-1873) 等運動所創設。又拉斯金 (Ruskin 1819-1900) 亦為該大學的講師。此事業命名始于一八六七年。同牛津大學之丹尼遜 (EJ. Denison 1840-1870) 亦卜居于東倫敦與同志從事善隣事業。又宗教家扶里曼特爾 (W. H. Fremantle 1831-1916) 盡力于教會和社會的接觸，物色一大學畢業生為副牧師，遂得牛津大學的巴奈特 (S. A. Barnett 44-1913)。巴奈特日夕親見貧民生活之慘狀，一八七二年為東倫敦某區的牧師，更得共鳴的人，即杜印必 (A. Toynbee 1852-1883) 他對於勞動教育很熱心，依巴奈特之指導，而任勞動者保護之事，杜印必年僅三十一歲而死。於是巴奈特以所計畫之新館即名之曰杜印必館，以示紀念之意。善隣事業在當時是代表一部的思想之人道主義運動，又為社會

改造之啓蒙運動，其後倫敦等處主要都市均創設此事業，更傳到美國。

美國之善隣事業始于一八八六年，其後三十年積極發展，一九〇〇年不過有一〇三處，五年後有二〇四處，一九一一年有四一三處，現今約有五百處，紐約市有四十八處。隣人組合設立二年後之一八八八年至一八八九年伊陋賓斯博士與富萬女士發起婦人善隣事業，同年亞當姆斯女士 (Miss Jare Adams 1860-) 創立 Hull House 於芝加哥。在此中工作者有三十餘人，外人幫忙者有百人。在一九〇六年之調查，美國此種事業之專任幹事有六百餘名，同居工作八百三十七人，外來幫忙者四千人。其中有百分之七十是婦人。此事業有多方面，其主要的如次。

(一) 教育方面——幼稚園，小學校，徒弟學校，家庭調理學校，公民教育，算術教育，工業教育，職業教育，宗教教育……

(二) 社會研究及調查方面——貧民生活狀態調查，勞動者生活狀態調查，勞動問題調查，其他社會狀態之調查……

- (三) 修養方面——學術講演會，講習會，讀書會，精神講話會，文學會……
- (四) 俱樂部方面——少年俱樂部，少女俱樂部，男子俱樂部，婦人俱樂部……
- (五) 經濟的方面——郵政貯金，一分貯金，普通貯金，消費合作社……
- (六) 訪問方面——家庭訪問，病院訪問……
- (七) 文化的方面——圖書館，巡回文庫，繪畫展覽及借出，美術展覽。
- (八) 保護的方面——巡回看護，母親接洽所，小住宅改良，浴場屋，上庭園，兒童遊戲場，林間學校，暑期兒童避暑……
- (九) 娛樂的方面——音樂會，演劇會，舞蹈會，其他室內之娛樂……
- (十) 社會救濟方面——職業介紹，少年保護，少女寄宿舍，婦人寄宿舍，婦人救濟，幼兒保育所，人事接洽所，法律接洽所。
- (十一) 政治運動方面——女子參政權運動，法律改正運動
- (十二) 矯風的方面——禁酒禁烟運動，廢娼運動

如上活動的範圍極廣，收效頗宏。最顯的有芝加哥市亞當姆斯女士經營的 Hull-House，泰勒 (Dr. Graham Taylor) 主幹的芝加哥館。波斯頓市的威梭氏所經營的 South-End House，又紐約市瓦爾德女士 (Miss Lillian Wald) 經營的漢列街善隣館。

此外如法蘭西，德意志，奧大利，荷蘭，挪威，丹麥，加拿大，澳大利亞及日本均有之。

日本之善隣事業由官公團體，大學，社會事業團體，宗教團體，教會，基督教青年會，愛國婦人會等經營之，最早開辦的是日本救世軍的大學殖民館。現今則有隣園三崎會社，愛染園，耶穌團，馬哈亞那學園，愛隣園，興望館，慈花園，大阪市民館，協調會隣保館，十三社會館，交隣園，親隣園，帝大隣保館，小石川學園，愛國婦人會隣保館，大井隣保館，但日本此事業尙未普及，全國設立的有四十二處，其中共公團體經營者五，私設團體經營者三十七，服務員共九百九十七人，其分布東京佔半數以上，次則爲長崎，愛知，福井，大阪是市經營之市民館。美國人經營之隣保館成立，又有特色的（宗教的）光德寺善隣館，由佐伯祐正所經營，發行

雜誌，名爲光。

善隣館

關於會館制有否認，是認，折衷三說，會館否認說以爲會館成爲形式的官僚的喪失其主義及生命。但此爲集合事業所不可避之事，社會事業比較慈善事業是形式的，集合的，容易失掉生命，但不能因此便否認社會事業一般。造成會館成了職業式的，但也能有組織的體現善隣事業精神。並非無用。巴奈可特氏也反對會館萬能說，但不否認他。他說：『杜印必館，在所謂個人和個人之交涉而成立。在大學內所累積的知識，在產業上所累積的經驗，通過大學關係者和工業的近隣之住民，而動輿論，即此也。能如此交友並非必待組織。但是兩三人集會之時，對於高尚之理想，於其中發見無智與罪過之苦惱時，也不知不覺感到有可以有効的表現，其善意的機關』巴奈特不謳歌會館，而主張爲實行善隣事業之主義及理想，有組織的必要。是爲拆衷說。實現精神及主義也必須有組織及機關。所以拆衷說較爲可靠。

第二節 大學擴張

大學擴張 (University Extension) 起源於英國。大學肄業幾爲一種特權，隨着民主思想此種特權必須開放。大學擴張即爲不能入大學的人而授以大學教育。大學有關的人均須熱心此事，因爲學閥獨占大學教育是時代思想所不允許的。法蘭西的大學講義有一部分是公開的，任人可以聽講。大學擴張的思想，除英美之外更普及於德意志、法蘭西、澳大利。

一六五〇年劍橋大學之德爾教授提倡在各地設立大學分校，以使世人均需大學教育，未能實行。一八五〇年牛津大學斯愛爾教授也有同樣之提議，一八五五年哈倍氏也提倡大學擴張，均未實行。及至一八七二年劍橋大學之斯秋特教授提議，因時事之需要遂至實施。一八七六年設立 London Society for the Extension university Teaching

(倫敦大學教育擴張會) 大學擴張日到隆盛之域，依一八九八年之總計，講習之數有四百八十八聽，講生成達五萬人。

美國於一八八七年由圖書館之發起在芝加哥，巴菲洛，孫德爾伊斯設大學擴張，一八九〇年紐約縣長對於大學擴張支出補助金二萬元，其後美國大學擴張普及，至成爲該國庶民教育的羽翼。

大學擴張之講義科目有自然科學，歷史，經濟，文學美術。對於有職業的人聽講方便起見，在晚間開講。講義有連續的和一時的。講義終了後，對於希望者與以試驗，及格者發給卒業證書。證書中有附與某種特權的。例如領到 Affiliation Certificate 證書的人，則與以充任小學校副教員之資格。

大學擴張也是用夏期講習的形式者。此種夏期講習英美法日及我國均有之。

用大學擴張的事業，文化上之機會均等可以稍稍普及，打破一部之學藝獨占，教育是力，如把此種特權任一部分精神的貴族專斷。此與經濟的不平等同爲現代人所不容認者。

欲普及文化上的機會均等，還有種種形式，相繼出現。

公民大學

現代人誰都知道高等的學術不能壟斷，此與善隣事業有關連。杜印必館是大學擴張之先驅。英國有這種公民教育機關凡四十五處，公民大學運動更波及日本。京都府有船井文化大學，滋賀縣有浦生公民大學，長野縣有自由大學，岡山縣有文化大學，但此等公民大學多半不能維持永久，都因為經營者方面和聽講者方面均不認真的原故，經營者祇鑑於時代之需求及趨勢而開設，但是沒有決心，一兩年便見停辦，捐款者復不慷慨捐助，聽講者亦無研究高深學術的熱誠，不過一見知名之講師而滿足，所以不能堅忍努力。

第三節 國民教化

國民教化運動

啓發民智的運動，漸次深刻化。學校教育以外，更有社會教育，普

及教育於學校以外。例如青年團，青年訓練所，成人教育等皆屬於此類。其目的是國民的教化。國民教化擴大一般國民之精神的陶冶，使能担任社會生活的目的和任務。社會教育不在狹義的教育學之範圍，乃是以改善社會爲目的，是社會問題的或社會政策的。社會教育不是偶然的於社會改善那樣廣義的東西，乃是直接改善社會之狹義的，把社會全體看成教育的客體，以企圖社會全體之發達和福利之謂也。

以社會改善爲目的之教育即爲社會教育，此種教育非以國民教化運動之形式普及之不可。其動機或爲使處於不利地位的人和有利地位的人相調和，或爲甲階級對於乙階級立於劣敗地位的人加以保護，或爲保護增進社會公共利益，或從愛國心而談國民教化等，都是打算擴大一般國民之精神的領域，使能勝社會生活的任務，均可說是國民教育化。或發起補習學校，或普及成人教育，或爲通俗講演，或擴張國民文化，或開設博物館，動植物園，均爲國教化教化的手段。此外如歷史博物館，工藝博物館，人類博物館，自然科學館等也非整備不可。又如社會博物館，即展示勞動者之生活狀態，下層階級之生活狀態的社會

博物館，也是不可少的機關。

國民教化的擴張 現代日本對於國民教化擴張運動日見發達，男女之中成人之中，盛行社會教育，大學擴張和公民大學也開始了。但是因為還沒有打破學校萬能之弊，在學校以外學習困難，特別是在學校以外習得高等的學藝更是困難，中等學校入學競爭激烈，於是小學教育有變成準備教育的變態，中等學校畢業生，多不能考入高等學校及專門學校，本來學校是不能施一切國民的教育，學校所收容者不過是國民的一部分完，成學校以外之教育機關是急務，有職業的人須與以夜間學習的設備，欲擴張國民教化是不可忽略的。學校外有習得學藝的一切設備和機關，對於學習者可分別檢定，大致和學校畢業生受相同的待遇，此事從中等學校到大學是一樣可以辦的。

第四節 青年事業

歐美青年事業的目標

歐美青年事業第一是社會事業，第二是宗教運動。在於適用耶穌教義於生活，實現耶穌的理想於人類。於此社會與宗教結合起來。歐美的青年自己心靈化，且使同類心靈化，是宗教的同時是社會的。其目標是世界的心靈化。歐美青年們參與社會改善事業，如禁酒運動，開設宿所，救助貧民，矯正保護不良少年及犯罪人，救濟失業者，介紹職業等，除為社會活動外，更帶有宗教的色彩。故歐美青年運動是一種社會運動，同時是宗教運動。

日本青年事業的目標

日本青年事業是主知的，依知的練習以獲得一定之職業能力。其趣旨有三：（一）品性之向上，（二）知識之研磨，（三）體力之增進。此三要領於大正四年九月內務省文部省所發訓令以定之。其後大正七年四月更發第二次訓令。據此更具體的規定青年事業的要領。對於知識之研磨應依青年之自學自修，獎勵讀書之趣味與讀書力之增進。對於品性之向上，獎勵自治的訓練，涵養實際的知識及德操，為團體的訓練，以振興協同公共之精神。其後更痛感國民無獨立自尊之念，遂發第三次訓令。其要

旨在振興自主自立之精神，規定以自主的態度爲基本。由此可見日本青年事業之目標是以知識獲得品性增進爲要項，所以是偏重知識的。

義務補習教育

青年事業是主知的，故其目標是在於補充義務教育，知能之啓發爲其中樞。日本的青年團乍看似爲義務補習教育之代理機關。義務教育六年，不能造成完全之國民，若以青年事業而補義務教育之不足，固無不可。但偏重知識，而不能造成人格發達德性備具之善良人，那是不可的。

青年團

據大正十四年三月之調查，市町村青年團數六千二百六十三團，員數二百六十七萬人。女子青年團數一萬二千六，團員數一百三十四萬人。大正九年十一月全國之團員募集二百十餘萬元，建立「日本青年館」。大正十四年竣工，這是日本最初的全國青年會館。

各地方的青年團更作成府縣郡市聯合團體及全國聯合，聯合一體以運營青年事業。

結 論

從上面看出社會事業的目的，和舊式的救濟事業不同之點，救濟事業的人生觀在於悲天憫人，以慈愛和感情而救助之，苦惱者，疾病者，貧乏者，依各個人之苦痛的治療而救助之。社會事業的人生觀，在消極的範圍是救助貧民，失業者，罪囚，病人，但不以此為滿足，更有積極的意義，即在謀人類的發達，文化的發展。所以社會事業一方面不脫離消極的，同時更非積極的不可。如果不確定此基本的見地，不加入優生學的意義，則欲圖個人的福利而反阻碍民族的發展。譬如我們若保護一劣種的人，使他繁殖起來（像伊斯特布魯克氏於一九一六年發表劣種糾克族 *the Juke* 的遺傳事實）這樣消極的非優生學的社會事業不論在個人的見地怎樣，在民族的見地，不但不能促民族的進化，甚足以導社會至於萬劫不復的危境！

於此對於社會事業的觀念，非根本修正不可，使成爲積極的整個的。除個人之外，以更民族的發展變化的進步爲目標，是爲結論。

主要參考書

海野幸德

社會事業概論

海野幸德

輓近之社會事業

海野幸德

方面事業取扱方法

海野幸德

兒童保護問題

海野幸德

現代之青年運動

生江孝之

社會事業

永井亨

社會政策綱領

Devine

Social work

改造社

社會政策（經濟學全集第十八卷）

安部磯雄

社會問題概論

陶孟和

社會問題

鄭斌

世界各國新社會政策

Blackmar and Gillin

Outlines of Sociology

Richmond

Social Diagnosis

Scott hearing

Poverty and Riches

Mangold

Problems of Child welfare

大林宗嗣

Settlement 研究

山田敏一

歐美勞動教育

社會事業大綱 (完)