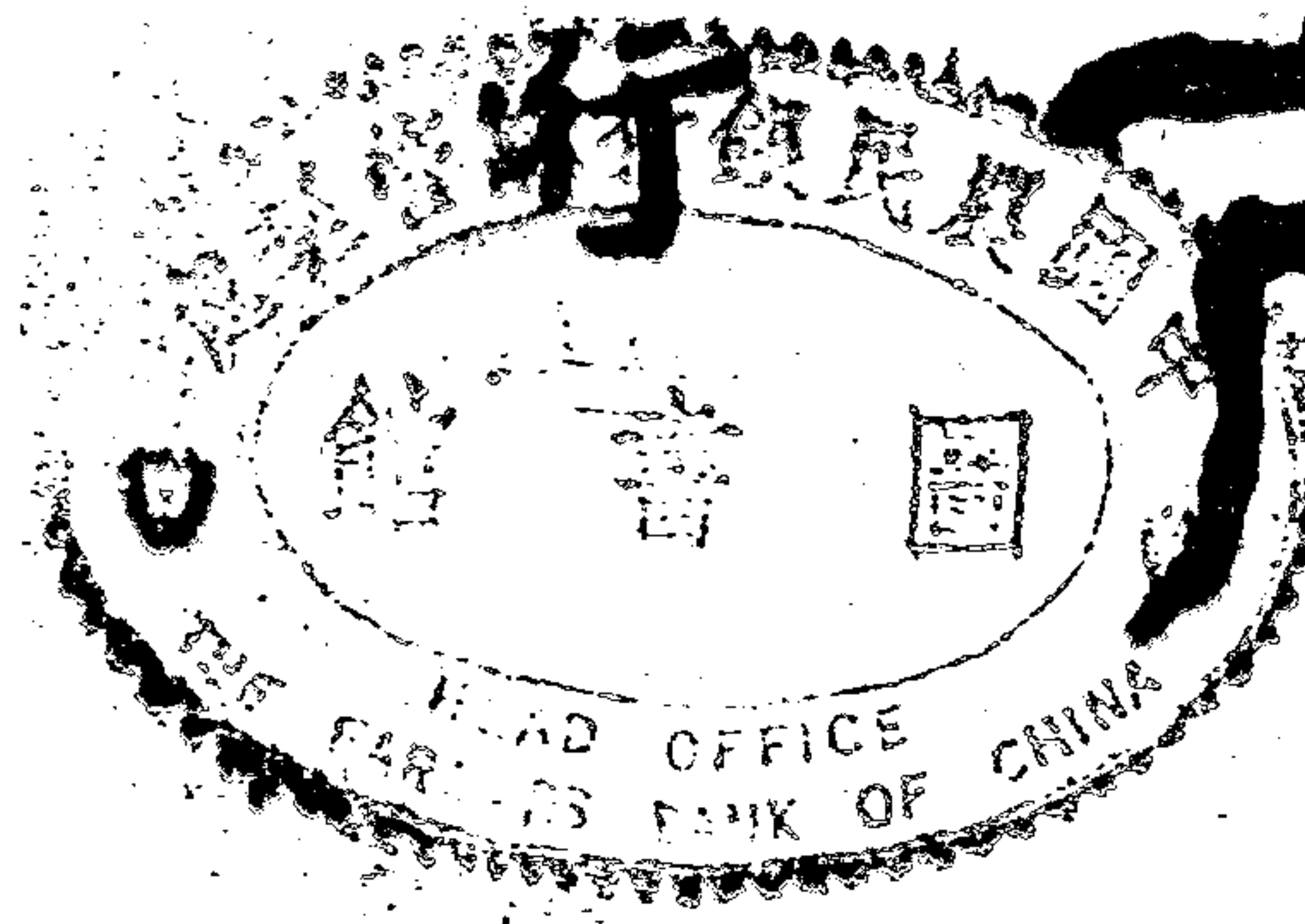


海野幸徳著
王新命譯

算 民 政 術

上海華通書局發行



549.1

752

2

著 德 幸 野 海

王 新 命 譯

貧 民 政 策

上 海 華 通 書 局 發 行

北 京 圖 書 館 藏

卷頭語

去年秋天刊行的「社會事業概論」雖是想用學來組織社會事業的我的努力之最初的表現，然幸能夠承受了學界和現時事業界的容納與認識。我固然不能不實行豫定的計劃，更將「社會事業學理」發刊，實踐用學來構成社會事業的公約，但其各論也不能不由於原理的確立而依次築就其基礎。本來，這個是屬於據始終一貫的原理而記述的各論的「社會事業總覽」的一部分，而我現在將把他出而問世的本書，是這個計劃的先鋒，我不外因此，用自己研究原理的結果，立於這原理的基礎之上，來開拓建樹獨自的救貧論而提出的。

截到現在，歐美各國所行的救貧的兩大主義，是院內救助與院外救助。我對於這個，簇簇新地確立了個別的集團的統合救助方法。院內救助，屬於集團的救助，是把集團的困窮做對象的，院外救助，屬於個別的救助，是把個人的困窮做對象的。然而集團的救助，是作為物而不得不救助之因果的救

助，完全是不應適用於救助人們的方法，而個別的救助，雖是作為人而加以救助之歷史的救助，但在需要大量救助的現時，是不能適應其要求的。現今在歐美的救助的兩大主義，雖已這樣現出了破綻，不能再使他向更高的一級而進化，可是這事情，倘不取途於原理的分析與闡明，那就恐怕不能做到。

於是，我藉着原理的研究，把救助論放在別一條的軌道。現行的救貧的方法，不論那一種，都不免不完全。倘用這樣的方法，來救助世界無數的貧民，就不得不感到非常的不安。就是在日本，現雖也遇着制定救貧法的時會，但倘僅是模仿蹈襲歐美各國的救貧法制，那就會發生同樣的破綻，畢竟不免不完全，何況並沒有十分的準備與研究，漫然地要來制定救貧法呢？則其有很大的危懼，是當然的事情了。救助貧民是救助事業中最困難的一種，所以救貧法，在社會立法中，怕也是最艱澀的法制。目下進行中的救貧法制，究竟將成為怎樣的法制而出現，雖無從窺知，然恐怕將來倘不由於原理的導入加以修改，就不容易和歐美各國的法制並駕齊驅，若更求其能卓然出乎其類而成為世界的模型，那就或者更是屬於一種的夢想（參照本論）。我所屬望的，是在於將來，而對於現在，則實難多所期待。

因為背後缺乏原理的救貧法，是無所用的，所以我對於救貧法特地方也無須乎事務的確定，但總不能不有論理的開展。

在這裏，比什麼都必要的，是救貧政策原理的研究，尤其是社會事業學通體的研究。我現在使他啣着這個的使命，對於學界和現實事業界，送出這部書。大概要到了救貧學理普及的時候，救貧法制和救貧的現實事業，纔會到達了其必不可不先的當然的軌道罷！

我在本書所論述的，始終不離獨自的立腳點，如統合的救貧制度及其組織；個別的歷史的救助，和集團的因果的救助的合組；把個別的救助，解作機能，把集團的救助，解作形態；從集中的強制的法制與分散的任意的法制之分業的觀念，把政策與行政合為一組的救貧組織論；複合的救貧組織論，複合的經營論，縣單位論，體驗的救助，個人的救助，統合的救助，混合形態的經營方法論，篤志家本位論，集中及分散機能之融合的組織論等，凡本書所討論的問題，差不多全是由獨自的見地，把自己的研究，忠實地反映披瀝出來的。因此，本書言論的責任，也當專由我自己負擔。（因本書的基礎，築於拙著「社會事業概論」上，所以要十分知道本書的構造的人們，當併讀「社會事業概論」）

但是，菲才淺學的我，所以能發刊本書，實在是出於可感激的先輩與僚友的恩惠。我若沒有這些人們的鼓勵與指導，就不能夠傾注其微力而產出本書，并繼續伸足踏進未開闢的研究領域。不過，我的研究的成果，雖不用說是受了這些先輩和僚友的恩惠，然自從大災失去書籍以來，其使我的研究得以陸續進行的，則出於篤志家諸君援助的賜與。我對於這些的人們，不能不深深地銘感。又對於在本書發表的時節，特寄了厚意的內務省社會局事務官安積得也氏，中央社會事業協會總務部長原氏，及高島巖氏的高誼盛情，也應深深地感謝。此外，對於本書發行之際，內外出版印刷股分公司監察員須磨勘兵衛氏，及社員加藤誠一氏所表示的厚意，也表明感謝的意思。

昭和三年十月

在海野社會事業研究所

海野幸德

第二節	個人的救助的本質·····	九七
第三節	個人的救助與集團的救助之分界·····	一〇〇
第四節	以無限的結合爲依歸的救助·····	一〇三
第五節	個人的救助之救助方法的價值·····	一〇六

參攷文籍

第四章	集團的救助方法·····	一一一
第一節	從個人的救助轉成集團的救助·····	一一一
第二節	集團的救助的本質·····	一二七
第三節	公的社會事業·····	一二二
第四節	集團的救助的限界·····	一二六

參攷文籍

第五章	統合的救助方法·····	一二二
-----	--------------	-----

第一節	個別形態與集團形態的統合·····	一三二
第二節	統合社會事業的本質·····	一三六
第三節	公私社會事業反比例的法則·····	一三八
第四節	救貧政策原理上的統合形態·····	一四四

參攷文籍

第六章	個別的形態與集團的形態·····	一四八
第一節	社會事業的基本形態·····	一四八

參攷文籍

第二編	歐美的救貧政策·····	一五七
第一章	英國救貧法制·····	一五七
第一節	英國救貧組織·····	一五七

參攷文籍

第二節 英國的貧民	一六五
-----------	-----

參攷文籍

第三節 中央救貧官廳	一七三
------------	-----

一 中央官廳的職能	一七三
-----------	-----

二 教區及教區聯合	一七八
-----------	-----

三 檢查員	一八二
-------	-----

四 會計檢查員	一八五
---------	-----

參攷文籍

第四節 地方救貧官廳	一八八
------------	-----

一 監督	一八八
------	-----

二 保護司局	一九〇
--------	-----

三	貧民主事·····	一九八
四	救助吏員·····	二〇〇

參攷文籍

第五節	英國救貧行政的精神及主義·····	二〇五
一	英國救貧行政概觀·····	二〇五
二	出生地救助主義·····	二一二
三	救助機關·····	二一六
四	救助原則及方法·····	二一八
五	工藝廠主義的救助·····	二二四
第六節	英國救貧法制的特質·····	二三一

參攷文籍

第二章	美國救貧法制·····	二三八
-----	-------------	-----

第一節	美國救貧法制組織·····	一三八
-----	---------------	-----

第二節	院內救助主義·····	一四九
-----	-------------	-----

第三節	私的救助主義·····	一六七
-----	-------------	-----

參攷文籍

第四節	監督及管理制·····	一七五
-----	-------------	-----

第五節	監督與管理的意義·····	一八六
-----	---------------	-----

第六節	美國救貧法制的特質·····	一九五
-----	----------------	-----

參攷文籍

第三章	德國救貧法制·····	二〇一
-----	-------------	-----

第一節	厄魯霸夫爾德制度·····	三〇一
-----	---------------	-----

第二節	厄法向歐美各國及日本的擴張·····	三〇九
-----	--------------------	-----

第三節	史脫臘布魯希法·····	三二一
-----	--------------	-----

第四節	方面委員的種別·····	三二九
第五節	公私機能的補充與統合的作用·····	三三四
第六節	厄法的本質·····	三三八
第七節	分散的貧民救助·····	三五二
第八節	地區及地域與分散及個別化·····	三五二
第九節	分散的救助與社會事業形態·····	三六一
第十節	名譽委員與分散及個別化·····	三七一
第十一節	集中的救助·····	三七四
第十二節	德國救貧事業的特質·····	三八三

參攷文籍

第四章	瑞士救貧法制·····	三八九
參攷文籍		

第五章 丹麥救貧法制……………三九九

參攷文籍

第二編 救貧政策……………四〇五

第一章 救貧制度的構成……………四〇五

第一節 救貧制度的統合組織……………四〇五

第二節 人格團體與非人格團體……………四〇七

第三節 由於混合形態的救助的發現……………四一三

第四節 統合救助主義……………四一七

參攷文籍

第二章 救貧組織之機能的分業……………四二三

第一節 行政與政策……………四二三

第二節	複合救貧組織·····	四二五
第三節	行政本位的救貧制度·····	四二七
第四節	篤志家本位主義·····	四三〇

參攷文籍

第三章	院外救助本位主義·····	四三八
第一節	院外救助本位主義的限界·····	四三八
第二節	院外救助與歷史的方法·····	四四二
第三節	院舍制的衰頹·····	四四六
第四節	院外救助與方面委員制·····	四四九
第五節	救貧法之分散的構成·····	四五五

參考文籍

第四章	經營主體·····	四六一
-----	-----------	-----

第一節	個人的集團經營·····	四六一
第二節	經營主體與國家及篤志家·····	四六五
第三節	綜合的經營組織·····	四六八
第四節	郡本位的經營組織·····	四七〇
第五節	郡本位與接觸上之個人的極限·····	四七八
第六節	美國的郡本位組織·····	四七九

參考文籍

第五章	方面委員制度之統合的職務·····	四八六
第一節	統合的方面事業·····	四八六
第二節	篤志家の統合制度·····	四八八
第三節	集中的機能の偏重·····	四九一
第四節	分散的機能の偏重·····	四九七

第五節	適當的統制·····	四九八
第六節	個人的集團的機能·····	五〇一

參考文籍

第六章	現行救貧制度·····	五〇五
第一節	地方的貧民制度的保存·····	五〇五
第二節	方面委員制度的修改·····	五〇六
第三節	救卹規則·····	五〇八
第四節	救卹規則與方面委員制度·····	五一二
第五節	方面委員會·····	五一九
第六節	方面委員的準繩·····	五二二
一	從地方的方面制轉成超地方的方面制·····	五二二
二	超地方聯合與方面交換所·····	五二三

三	方面制之國家的聯合·····	五三〇
四	方面事業的範圍·····	五三二
五	方面委員的種類·····	五三四
六	方面委員的數·····	五三七
七	方面委員的任期·····	五三八
八	地區的區分·····	五四〇
九	方面委員的報酬·····	五四〇
一〇	救助費的負擔·····	五四二
一一	方面委員制的歸屬·····	五四二

參考文籍

第七章	救貧組織的個別化主義·····	五四六
第一節	統合組織與個別化主義·····	四五六

第二節 個別化本位·····	五四八
----------------	-----

參考文籍

第八章 將來的救貧制度·····	五五一
------------------	-----

參考文籍

貧民政策

第一編

貧民政策原理

第一章

救助貧民的方法

第一節

因果的救助

從獨自的立腳點來構成救貧政策，是這部著作的目的。我的研究社會事業原理的工作，現在正繼續着，進行着，並已經依次發表着（以近著「社會事業概論」爲中心）而目的在於用學來構成社會事業的基礎著作「社會事業原理」的發刊，也是很近的事情；另一方面，則在本書，豫想其原理，想藉着這個，從獨自的立腳點，來討論救貧政策，想來對於現在各學者所已提出的學論，或能開望見一段進境的端緒罷！

現時的救助，是集團的救助，其救助的形式是因果的救助。在「社會事業概論」中，把困窮分爲（一）個人的困窮，（二）集團的困窮，更細分集團的困窮，爲屬於具象的個人的集團的困窮，與屬於抽象的集團的困窮（「社會事業概論」八六頁）。現時救助困窮（Not）的趨勢，是逐漸由於以個人的困窮（Individuell-not）爲對象的救助，轉成以集團的困窮（Massennot）爲對象的救助。

容認了個人的自由，不論要就怎樣的職業都能夠，而隨意處分所得這件事也做到了，於是近代的生活形式也就開展起來了。近代人這一來，是比前代人更自由的。不過這個自由，是以維持社會秩序做界限而獲得的，個人獲得自由，須以負保持增進社會共同福祉做代價。到了近代，優者將恩惠給劣者的思想，死了，救助成爲國家與國民間的關係，成爲交易。

國家與國民間的救助形式，是本其集團的救助而發展的。國家與國民間的救助關係，不是內的關係，是外的關係，不是具象的關係，是抽象的關係，不是人的關係，是物的關係。我把這種的救助關係，叫做商賈交易。在這裏，救助者與被救助者不是對立的，兩者之間沒有愛的連鎖，倫理的觀念，一概死了，離開了心情，只是冷冰冰地做着救助上的商賈交易。社會法制，固是以無所不容的普遍的救助爲

目的，然其救助，是概念的，抽象的，是作為客觀體的，只有知能跋扈着，心情離開了，人味失却了，不過作為物乃至作為商賈交易冷冰冰地施其救助或受其救助而已。集團的救助，是對於一切具象的抽象，對於主觀的客觀，對於非組織的組織（社會事業概論）五〇——六三頁。

社會事業，以「全體」為對象；社會政策，則以「階級」為對象。但說是「全體」也好，說是「階級」也好，等是救助一切的方針，而其為集團的，就沒有任何的变化。因為社會事業（概念的社會事業）和社會政策，都是所以處理全體之包羅萬有的事業，限於規則的事業，警察的事業，官僚的事業，其所把持的方針，是作為物（*sachliche*）而加以救助的方針。

在現時的救助形式，第（一）是不能不為集團的，（二）這個，從救助形式的進化上，是由個人形態，轉化為集團形態。救助形式的進化，是先由體驗形態到個人形態，再由此進到集團形態，然到了現時，他就又必然的進化到統合形態。關於這些的事情，到了第六節，論述社會事業形態的時節，當加以說明，但決不可因為救助形式是必然的進化到了集團的救助的緣故，竟把集團的救助誤解做是更高一級的救助形式。這個時候，其所以會從個人形態轉成了集團形態，則除却所謂免不了（*unavoid-*

窮)的理由以外,別的什麼都沒有。這個轉成,便使是能避免的,就當然不能不遮蔽其轉成,然而爲了集團的困窮的發生,却又免不了迫得用集團的方法來救助了。

集團的救助,是不能夠如實地具象地救助個個人的困窮的,他的救助,是經過抽象的概念化的過程之因果的救助。因果的救助方法的發生,在困窮成爲集團困窮的現時,是免不了的事情。便如:把個人的救助,作爲可能的,那麼就應該用個別的方法來救助;但爲了集團的發生,就又免不了用因果的救助來救助了。用因果法則,來救助歷史的人們的困窮,其爲不可能的事情,是明明白白的;因爲一切困窮,都是作爲只有這一度,只有這個人而發現的,而對於作爲只有這一度,只有這個人而發現的無限的結合與全一,(參照「概論」第二編第一章第四節「個人的困窮與完全救助」)把那經過了概念化的因果法則來救助,是完全不可能的。因爲這緣故,在形態進化論的見地上,這個救助形式雖可看作是已經成遂了一階級的進化,但其實,若當他是救助人的形式,那就是已退化了的。至集團形式的發現,是由於如次的理由。

勞働者和貧民的集團的發現,便使人感到救助有及於全體的必要。然在以由救助集團全體爲

對象的時節，倘採用類似個個應付以次及於全體的方法，那麼就會發覺救助集團全體這事情究竟是做不到的。譬如韓塔亞氏不說是美國有一千二百萬個的貧民麼？試問對於這一千二百萬個的貧民，倘從個個救助着手其結果是如何呢？這恐怕縱是經過若干年，也救助不了全體罷！就是幾世紀間的繼續救助，也始終不能夠完成這事業罷。因為這緣故，那就除却把他概念化起來作為一種抽象物以外，沒有別法。於是，就只有把他作為什麼「勞動者全體」什麼「貧民全體」這樣的抽象物來處置的二途了。對於什麼「勞動者全體」什麼「貧民全體」這樣的抽象物，大概不論什麼人都不能夠把血和淚去迎接罷。到這裏，論理的觀念怕是沒有了，人味怕也是沒有了！冷冰冰的全體，這就是一切在像這樣救助者與被救助者的關係上的救助形式，其決非高級的救助形式，是極明白的。

既說是「勞動者全體」，說是「貧民全體」，則關於其救助形式，就除却據可謂共同普遍的因果法則一律加以救助以外，也沒有別的方法。由是，因果的救助就成為現代的救助形式了。官公社會事業，是以處置概念的集團為主的。法律強制的官公社會事業，其所以極為發達，便是基於這個理由。但是，官公社會事業的發達，固然成為集團的救助的張本，然其與救助形式的進化，還是不同的問題。因為

救助形式的進化，反而是由集團的救助，轉向個別的救助。

第二節 歷史的救助

救助形式的進化，在形式上，雖是從個人的形態（慈善事業）向集團的形態，但在實質上，却是相反的。在形式上，集團的救助，已祇有這樣一階段的進化，而在內容上，則更祇有成爲這樣空疏的事物。集團的救助，雖有形式，然而無內容的，或且是近於無內容的。但這種的關係，却往往都被誤解了。因爲從個別的救助向集團的救助，是必然的進行，便把集團的救助，當作較高的形式，並以爲社會事業（概念社會事業）是比慈善事業更高級的救助形式。在日本，劃大正七年爲界，社會事業，纔告成立，其後，這個漸次發達起來，慈善事業就衰落了（「概論」一六頁）。因此，雖多以爲慈善事業，是比社會事業較低級的形式，但這實在是不通救助形式進化意義的謬想。老實說，這個低的，反而是高的；因爲救助形式，從慈善事業到了社會事業（概念的），便失去了他的內容，由人的轉成物的了。

現時的社會事業，是抽象的，形式的，集團的，物的社會事業。這一來，就成爲不堪用以應付人的困窮（對於人）的事物，有把他再加以人化的必要，於是到了現時，便又產生了統合救助的形態。（關於

這事情，到第六章，加以解說。）這是揭穿集團救助的破綻的，是示人以集團救助必須再構成爲歷史救助的預約的。但是，倘拿了只看從個形態到集團形態之一方的進化而定形態地位的方針，那麼誤解這一境，怕又是不得不到的一境了。

據這樣考察所定的形態，就不外是承認個別的救助形態的優先性。個別形態，是集團形態終極的境地。這一來，歷史的救助的優先性就得以恢復了。

歷史的困窮，是限於這一度的困窮，限於這個人的困窮。叫做困窮的，並不是物的困窮（這雖然，是對於集團形態的，）是人的困窮。人的困窮，是不能與其他共同救助的。屬於體驗形態的困窮，是以「全」爲依歸的，屬於慈善形態的困窮，是以「無限的結合爲依歸的，」這些的困窮，都是限於這個人的，限於這個地方的。對於這個，其不能夠採用與其他共同救助的形式，是會自明的。叫做貧乏的這件事，固然是一樣的，但在貧乏人之中，却有的是放蕩不羈；有的是道念堅固而反受禍；並且在其個性上，在其境遇，也有千變萬化。把這個千變萬化的，看作整齊劃一的而加以救助者，是社會事業，是社會政策。一切集團事業，都與齊一的處置相終始。齊一的處置不能使屬於全一體，或屬於無限的結合體。

的人們滿意。因為這是處置物的方法，不是處置人的方法。爲什麼呢？倘把被收容於養老院的老人來分類，那麼處置老衰者的分類，雖是把（一）性別，（二）人種別，（三）健康，（四）性格做基礎，然而把性格不同經歷不同的老人，安置在一個地方，這事情是殘酷的，不倫的，有時是不可能的。譬如把那等閒度過青春時代，逞其一切的淫慾，老了，流落到養老院的精怪老太婆，和那少艾貞節，足爲一世的儀表，因老而無子，又沒有近親，遭重疊的不幸，進了養老院的人，納在一室，給了同樣的待遇，這是怎樣的殘酷，怎樣的不倫呢？可是，這樣的事實，是集團的救助的常套，並且是連避免都不可能的。爲了這緣故，這樣的集團處置，關於待遇人的，就常常居於劣敗的地位。譬如威勃氏，把 *The General Mixed-workhouse of To-day* 的標題，冠於英國救貧法少數報告第一篇的第一章，其第一章的結論，說是（一）英格蘭，威爾斯及愛爾蘭之普通的混合工藝廠，和蘇格蘭的救貧院，這些機關，不管是都市的或是農村的，也不管是大的或是小的，更不問是華麗或是污穢，都一樣地有了相同的內的缺陷，而其主要的原因，是從混合和非特殊化的經營而來的。（二）像這樣的廠院，會把廢頹的積極的有害的影響，加於被收容於這廠院的人的性格，足使有價值可望獨立的市民難堪（*The Break-up Poor law, P.25*）他

並把「救貧法的毀棄」作爲報告的標題，用極端的態度，排擊救貧法。威勃氏大概是因不曾實行研究救助的形態，所以不十分知道個別形態與集團形態的性質，和這兩者間的關係，只先從其結果來觀察，認定了集團的救貧法的弊害，以爲倘不把這個毀棄，便一點都沒有方法罷！假使威氏也像我這樣反覆研究救助的形態，那就一定不必等待其結果，便先會知道集團救助的性質不是在於救助人們了。我這書的全部，對於一切在把人當人來待遇上居於失敗地位而其性質又必陷於濫救的集團救助方法，都取了絕對排斥驅逐的態度。威勃氏從結果上面，狂呼毀棄救貧法，隨而成了 *Prevention of Destitution* 的著作，老早就絕望於救助，以爲只有預防貧乏是可靠的，但我的方向，却和他完全不同，我是想從社會事業形態論的見地，謀廢棄因果的集團的救助的方法，求對於這種理解和這理解的普及有所盡力。我以爲威氏倘曾實行研究救助及其方法的本質，那就不會走到只有預防的觀念的極端了。就是在我這方面，也認預防是極關緊要的，不過我還認救助也是可能的事情罷了。威氏的救貧論，因其分析本質不清楚，並且不研究其形態，所以有還未到達其所應到達的所在的毛病。我想對於這些基本的問題，加以分析，把貧民論，尤其是把救助貧民論，作爲更基本的問題，再根據這個，進

窺貧民研究的全體，以求到達一新見地。因為求貧民的減少或絕滅，是必須由於更根本的理解與方案，才可以打得主意的。

威勃氏對於混合處置的非難，是粘着於集團救助的，他以為彼此之間，有不可分離的關係。因此，施了集團救助的結果，便會成為混合，成為濫救。倘要把這個關係，做根本的解決，那就不能不把這個救助，從因果的移到了歷史的。

第三節 救助貧民思想的進化

由於私有財產和契約的成立，個人的責任觀也就分明了，但這種個人的責任觀發生以後，却把原始社會救助貧民的形態，安排在別一條的軌道。因為原始社會，是共同的社會，所以只是由於一部分共同需要的觀念，或由於一部分共同生活所促進，而為自由任意的施與。原始社會的倫理，還不到達認識人格的境界，所以也沒有個人的責任觀這個事物，因此，其憐憫之情，多由於家族或村落共同主義，而自由流露，其施與也是無差別的施與。他對於衰老的也好，對於弱病的也好，對於兒童也好，對於異邦人也好，都是一樣的。在文明社會，人格的認識是發達的，其一方是保有光明的側面，固不待言，

但在施與上，却爲了這個，反而加上了困難。

原始社會的施與觀念，是和共同生活有關係的。因爲這個緣故，所以便以爲倘承受了，不屬於一部落的其他部落的人的賜與，便會發生二重道德的問題。倘從部落外來求施與，那就不用說不僅不給，並且掠奪也好，殺戮也好，還都由他任意。然而，假使一旦成爲這部落的賓客，那就可受其保護，可受其好待遇，並且會被當作神聖來奉承。墨爾根曾就印度的情形，說道：『倘成爲部落的賓客，那麼是飢餓的人，他就給食物，是疲倦的人，他就拂床給他睡眠，是裸體的人，就會給他穿衣服。十八世紀的奧那答哥酋長卡納薩特哥，曾對白人說：白人倘進了我們的小屋，那我們就會儘量給他好待遇：他假使受了溼，就會把他弄乾；他假使受了冷，就會給他弄煖；他假使是飢渴得可憐，就會給他食給他飲；疲倦的時候，就會攤開毛皮給他休息給他睡眠，並且雖然這樣做，而我們對他是絲毫無所要求的；但是我們假如走到阿刺伯的白人那裏，向他討食物或飲料，他立刻就會說：拿錢來！倘說是沒有錢。那麼就會說：『印度的犬啊，滾出去！』這固然很足以表現原始人與文明人的道德思想，但在原始人，因其部落中間沒有什麼我的他的這種觀念，所以好待遇也好，自由施與也好，都不成問題。不過這種施與，是限於部

落的，假使是個別一部落的人，那就不僅不會施與，並且要他死也好，要他活也好，都要隨他的便。

原始社會，有殺小孩的事情，這是生於激烈生存競爭下的原始人，在食物不足的時節，逼於有把小孩加以限制的必要而發生的事情。但是，他雖因此竟有殺小孩的事實，然倘其父母一度決定了要使所生的小孩活着，部落也許他活着，那麼這部落，就無所不至的愛護這小孩，把食物給他，其父母就是自己都沒有喫的，也要給這小孩去喫。縱是孤兒，在他那裏，也絕對沒有像文明社會那樣聽他去飢餓的事實。

原始社會處置病人和老人的風習，和文明社會完全不同，原始社會遺棄老人的風習，是因食物不足而發生的。因為，老人生，部落民就要死。於是乎，衰老的人被遺棄或自求被遺棄的風習，就發生了。

在原始社會，家族的相互扶助的基礎，是因崇拜祖先而鞏固，其對於弱病的和衰老的加以保護，也是爲了這個理由。古代的埃及和普通東洋各國，都因崇拜祖先，而發生保護窮人和無告者的習慣。

原始社會的救助，是全一的救助，可當體驗的救助。在這裏，施助的和受助的，沒有分明的差別，也不是分明的對立。因為關於部落的緣故，所以沒有自己和他人的差別，都是毫無造作而得助。在原始

人中間，沒有什麼我的他的這樣的觀念，所以只是自由地任意地請飲，請喫，請穿，這就是滅絕了自己。他人界限之具象的全一的境地，可以當得體驗救助。倘使救助的和受助的分立起來，那麼，就會生出了主觀和客觀的差別，並且會從具象的存在轉到抽象的存在了。於此，受助的與救助的，就現出分明對立的狀態。在原始社會的救助上，救助的和受助的不處於對立的地位，並且對救助和受助這事情，也沒有分明的差別和意識。一切都是渾沌的，都是朦朧的。這個境地，就是體驗的全一（對於概念的全一）就是主客未分的狀態。

中世紀救助貧民的方法，是以個人形態也就是以慈善形態為依歸的救助。在這裏，施與這件事，是屬於個人的，救助的和受助的處於分明對立的狀態。這種救助的進行，是由於個人到了個人的。個人的救助，是具體的；本着心情而行，是屬於非組織的。

在比原始社會更發達一點的社會裏面，就發生了優者保護救助劣者的觀念。在慈善事業上，便有了屬於優者的施助人，與屬於劣者的受助人的差別和對立。宗教和基於社會的倫理所生的支配，階級，對於不遇的人，無告的人，無援的人，也有了須加以保護並救助的義務。因為有了像這樣的觀念，

所以行了豐厚而自由的施與這件事，便以為是有德的行為。這種叫做優者救助劣者的思想，直到把救助作為國家與國民間的商賈交易的思想發生為止，是繼續不斷的。

這個時代的救助形式，是以個人形態為依歸，是由於最初出現的以體驗的全一為依歸的救助一轉而成的。所以個人的救助，在形態進化史上，算是承體驗形態之後而發生的。

近時救助貧民這事情，教會雖也承辦了；但在其最初，則不過把集會的人們所貢獻於祭壇的贈物來分散，藉以救助貧民。其後，教會分為教區，這一來，教區就成為救助貧民的場所。從前羅馬，在古列閣黎的治下，其執事（*deacon*）負有保護及救助其管區內貧民和鰥寡孤獨的責任。除一定的救助以外，古列閣黎並格外把物品施與貧民。這就應屬於中世紀的救助貧民的形式了。在謝列曼的治下，則將收入的十分之一喜捨貧民這事情，作為法律的義務；僧侶都依照這個，來救助貧民。在那時，救助貧民是作為有德的行為，而故意去做貧民，也以為是理想的行為。於是，教會的救助，便流於濫救；而安布盧斯也在這時候，極力提倡救助貧民方法的必要。不過安布盧斯所稱為救助貧民方法的，也僅在於施與應做到公平這一點，並不是除此以外的別種方法。

到新教時代，中世紀的濫救辦法，開了改善的端緒，公的救助便代教會本位的救助而興。由於都市的開發與發達，嶄新的慈善團體也發生了。基爾特爲着會員，集金以資救助；各城市都建了病院；並設救貧院，對於已經登記的貧民，行其施與，連孤兒也受了保護。

在英國，由十四世紀的中葉起，其治者雖注目於新興的勞動階級，然却把流浪人和勞動者混爲一談，而對於流浪貧民，並加嚴酷的制裁。英國在救助貧民上，是失敗又失敗，一直失敗到今日的，並且就是到了今日，縱說他，還不會施行過理想的救貧方法，也是可以的。

原始的社會，私有財產祇予微小的範圍；因主要財源的土地，屬於共有，所以沒有什麼東西，足以刺激個人的活動。但他雖不富，却也不貧乏。但這比較的平等的原始社會，因爲私有財產制和自由契約的出現，便成爲不平等的社會了。不過，在中世紀，因有階級的制限（*caste restrictions*）和封建制度的緣故，這種趨勢，還不能夠十分伸展；而個人也不能靠着遺產來發揮其自由。其後，個人的自由得到了承認，要就不論什麼職業，都是能夠的，要隨意處分其所得這件事，也是能夠的。於是乎，近代和現代的生活形式便開展起來了。但是，個人的自由，雖像是得到了確實的保障，然而在這裏也附有條件。這

個條件，就是要在不侵害社會秩序的範圍，纔可以享受自由。國家爲着共同的福祉，限制個人的自由，因此，對於財產和自由契約，便都加以干涉和限制，所以現代人雖比前代人更自由，然而現代人的自由，是由國家給與的，享受自由的個人，則必須以關心社會的共同福祉爲其代價。

原始社會的救助，是共同的救助，他們由於共同的觀念，對兒童和衰老的人加以救助，而在異邦人成爲部落的賓客的時節，也就給他很好的待遇，但在更發達一點的社會，就採了優者救助並保護劣者的形式，宗教和基於社會倫理所產的支配階級，也就有了救助並保護不遇的人和不如意的人的義務。在這時代，具着善心自由地豐厚地把惠澤加人的人，則作爲有德。到了近代，優者把恩惠給劣者的思想衰歇了，救助成爲國家與國民間的關係，成爲由於雙方的義務關係所支配的。這一來，便到達了用組織的方法救助貧民意在減少貧民數之現代特有的救貧方法。現代救助貧民的中心，在於用研究所得的救貧技術及業經組織化的方案與方法，來救助貧民乃至於減少貧民的數字。在這裏，抽象的以救助貧民爲事的集團事業便開始了。在抽象的集團事業中，個人與個人，人格與人格，都沒有交通接觸的必要，所以救助成爲非人格的，並漸到了物化的境界。於是，其所行的，就只是冷冰冰的

商賈交易，像現時的公的救助，只有一個量的問題，他是以大量的處置爲其特色，在其間，沒有主觀，沒有心情，更沒有人味。這個時代的救助，是組織的，是有恃於技術的，雖可說是科學的，然這個就不免把救助物化而成爲非人的救助了。

救助是以人化爲終極標準的，所以物化的救助，不能說是最後的進化形式，必須再把他主觀化起來，加上人味而發現其本然的機能！

第四節 由於人到於人的救助

由於人到於人的救助 (Hilfe von Mensch zu Mensch) 要靠着「」救助的個別化 (Individualisierung) 與「」分散 (Dezentralisation) 纔成爲可能。

在採用把甲乙丙丁都作爲共同的事物而加以救助的主義之情形下，由於人到於人的救助，是不可能的。人的煩惱與苦痛，無論什麼時候，都有其獨特的，不能有與其他共同的，所以把這個和其他作爲共同事物，而加以救助，那就立刻會成爲把人來物化之不合理的救助。所以倘要進而使救助成爲純真的救助，那就必須採用個別化，對於各個人實行其救助。

其次，集中的救助，也不能成爲由於人到於人的救助。公的救助，其所以不能成爲由於人到於人的救助，而成爲加助於物非所以加助於人的救助，就是爲着這個理由。因爲公的救助，是具有不論怎樣都不得不集團化的性質的救助，所以不能做到像叫做由於人到於人那樣直接的救助。因此，倘要使救助成爲人對人的工作，那就無論如何都不能不用分散的方法。

對人的救助（對與物的相反），是必須先把個個人的情形和境遇，分析一下，洞察一下，然後再應其需要，而一一運用其適宜的手段。就同樣的失業者來說，其中也有是強壯的，有是弱病的，有具有勞働意志的，也有是怠惰放浪的。就同樣的貧民來說，其中也有的是健全的貧民（able-bodied poor），有的是不健全的貧民（unable-bodied poor）。並且在這貧民中間，縱同爲健全的貧民，却也有失業者 and 流浪人的區別；同爲不健全的貧民，也有衰老者，殘廢者，痼疾者種種的互異。對於這些的失業者 and 貧民，都不能不實行個別化的方法。因爲把健全的貧民中的失業者 and 流浪人與衰老者和痼疾者同樣處置，這事情是分明不可能的。所以，在最後，關於衰老者痼疾者的處置，必須作爲只有這一個個人而行個個的救助；而對於失業者和流浪人，倘要爲嚴密的處置，也必須照樣做去。這一來，在救助

上，所謂調查的作用，就成爲必要的事物。因個個的救助，雖然不能不是從其需要的救助（*Bedürftigkeit*），然像這樣的救助，除却根據見聞或文書調查以外，還不能不根據由直接探究所得的調查，以資實行。從一步一步地，把實際弄明白，肉薄到了真實的情形，這纔可以施行適宜的救助。並且也要這樣，纔能夠得到需要者之直接的個人的印象（*unmittelbaren persönlichen Eindruck*）。以需要者之直接的個人的印象爲根據的救助，就是由於人到於人的救助。倘再把由於需要者之直接的眼與眼的對接而得的個人的印象，集合起來，那就又可得到全體的印象（*gesamtheitlich*）。得到了全體的印象，那就可以對於這個，下關於救助的判斷，而決定是不是應加以救助，和倘若應加以救助又應用怎樣的方法來救助的問題。如此，救助者和被救助者就有了更直接的關係，救助者可以^和被救助者及其實狀相肉薄，達到剛剛恰好把握着現實這個東西的狀態。由於個人與個人，人格與人格的接觸，才能夠施行切實的救助。在這情形下面，施助者的個人與受助者的個人，是對立的。於是乎，救助就見於實行了。這也就是所說的由於人到於人的救助。苗士特貝爾說：*Dann soller dem Bedürftigen mit den richtigen Mitteln beratend und helfende, als ein Freund und Pfleger.*

ihm zur Seitestehen, Dies ist, was wir "Hilfe von Mensch zu Mensch" nennen, 他是把救助者對於需救助者的需要，能作為朋友，作為保護者而加以助力的這種情形，當做由於人到於人的救助。由於人到於人的救助，不是由於人到於集團的救助，是由個人到個人的救助，或由人格到人格的救助。

原始基督教的救助，就是像這樣由於人到於人的救助。原始基督教的救助，是由於直接的合感，由於愛，以為兄弟為姊妹相期的。愛之光，成為生命，活潑潑地輝映着，這直接的合感，和由於小集團生活的心理，與「愛」就成就了個別化或分散化的救貧事業。但這個基督教的由於人到於人的救助，到了基督教團漸次失却原始的精神和內的精神以後，其意義也就隨而喪失了。教團，在一方面，政治化了，在另一方面，則範圍漸大，在勢也不能維持其內的接觸，因此，就失去像隣人那樣像兄弟那樣的關係了。

小小集團的救助貧民，（*Gemeindearmenpflege*）固保有內的温情與純粹，然到了成為比較這個規模更大的救助的時節，就要費很多額的慈惠金，因此也更容易流於濫費，同時，更不免使救助成

爲形式化。這一來，救助這事情，就漸漸地由於形式化，標準化，技術化，終於失却了由於人到於人的救助形式。

救助形式進化的結果，個別化的救助便成爲標準化的救助；現時集團的救助，已越發張其羽翼於一方；而公的社會事業的隆昌，也生了像這樣的結果。

在德國救貧法中厄魯霸夫爾德制度的委員及委員會之個別化的導入，是在於根據分散原則，要把集中於中央局的機能，做成個別化這一點。厄法中的篤志家制度，就是成立於個別化與分散之上的最顯明的範例。關於這事情，到第二編，當加詳細的說明。

由於人到於人的救助，是歷史的救助。循這方法，就不至把人來物化，就能夠把人當人行體貼入微的救助。

第五節 完全救助與不完全救助

可說是救助的，當然是只有含着完全救助意味的救助。可是，現行的集團的救助，就不論什麼時候都夠不上完全救助。然則所謂完全救助，究竟是個怎樣的事物呢？

救助之最純真的，是屬於綜合的形態。雖是個個人的困窮，也沒有不可綜合的要素。例如：就貧民來說，也沒有單單厄於經濟的困窮，他在同時，是個沒有勞働意志；不會受充分的教養，嗜好酒食與賭博；有身體的乃至精神的缺陷；家庭的不良等等無數要素所綜合的複合體。我在理論上，把這個要素與其關係，作為是可溯及於無限的，所以把這個用「無限的結合」來表示（「概論」九二——九七頁）。這些無限的結合，造就了有機的全體，倘把他一一分析，是不行的。因為這個緣故，可以說是真救助的，就只是對於有機全體所應行的救助。譬如：有個貧民，是由於家庭的缺陷和沒有勞働意志而致貧的，在這情形之下，那麼就不論是把金錢施與他或是替他介紹職業，也不會有什麼益處了。把職業給不想就職業的人，當然無效；對於懶惰的人，單純施與金錢，也不會發生寸效，這個道理是極明白的。所以，對於像這樣部分的救助，就可以斷定：其一切救助都不是救助。現時的集團的救助，是部分救助，不能當得真的意味的救助。我在這部書中所想極力說明的，就是：不得成為集團的救助；集團救助貧民的方法不是純真的救助方法；因此，由於公的事業之一切救助，其自身便有不能獨立的性質；我若不和私的機能相結合，便會成為把人來物化的反救助。

且說把金錢施與貧民罷，這也決不是簡單的技術。就是單純把金錢施與貧民，然也不能立刻就成爲救助的事實。因爲，不論是說給錢，是說給物，都不能不先斟酌個個的情形，然後再來給錢或給物。隨便給錢或隨便給物，都是不能夠的。在應給錢的時候，却偏給物，固不能成爲真的救助，在應給物的時候，却偏給錢，有時也會發生惡影響。對於受了災害或有疾病急不能待的人，就是給錢，他也不能買進所需的物品。在這時候，給物的救助，是適宜的。對於會把錢作爲酒和婦人的代價的麻煩東西，却要用給物把他遮攔一下。但是，對於貧家婦人女子，倘要使他勤修家政，靠着這個來遮攔其貧乏的一個原因，那麼就要給錢，教以購買的技術。所以，救助不是單把金錢來施與的，必須抱着爲救助而給與的觀念，更必須握住「是爲減輕貧乏苦痛而給與的」的方針，而實行其救助。倘祇於給錢和給物，救助這名辭，是不能成立的（「方面事業處理方法」六——一二頁）。

由此可知，其可說是救助的，是屬於綜合的形態，是應向有機的全體而施救的。倘不是用像這樣的綜合救助，完全的救助，就是不可期的事物。這一來，所以把綜合救助爲完全救助的表示，其意義，也自然明白了。

至可稱爲綜合救助的：（一）是以無限的結合爲依歸的救助，（二）是以全一爲依的救助。慈善事業，是要照着無限的結合而加以救助的。把個人當做其他全體中的個人而加以救助，是慈善事業的特色。又個人的救助，是使綜合救助成爲可能的。假使失業者閒居無爲，耽於酒色，弄成了心理的道德的廢頹，失去了勞動的意志，並且身體有了故障，那麼慈善家也許就會盡力來救這個人的一切的缺陷。在因爲單單給與職業，以致情形愈趨惡化的時節，也許會對這個東西加以精神的道德的訓練。倘有把宗教的感化給這個東西的必要，那就許連這個也都給了。此外，倘使他是爲着病弱，不能勞動，不得就職，那麼就許會爲除去其身體的缺陷而努力。要而言之：慈善家當着救助這個人的時節，大概是不辭一切的動員的。這一來，那一個人的救助，就能夠完全了。這也就是對應着無限的結合之有機的全體之唯一的救助方法。然集團的救助方法，因其不依據具象而依據抽象的緣故，由於抽出部分的作用，就不得不使救助弄成部分化。他抽出了什麼職業介紹，什麼疾病醫療，什麼勞動訓練這樣的部，分，把具有同一缺陷的人，作爲一集團，而爲一律的救助。像這樣的集團救助，在量的方面，雖可得較大的量，然倘從應把個人完全救助出來的見地來看，便知道這個決不是完全救助的方法。有時，這種方

法，用在各不相同的情形上面，或且還會弄成了惡化，因為，對於沒有勞働意志的人，縱把職業給他，當然也不會有什麼效果，而對於病弱的人，倘只給與衣食，也是毫無益處的。

實行了像這樣不完全的救助的，就是集團救助。我對於這個，把成爲集團的部分救助，叫做不完全救助。

對於無限的結合，加以救助，雖是完全救助，然倘把他更加一段完全化，就會成爲以全一爲依歸的救助。無限的結合，雖造就了有機的全體，然這個有機的全體，也指示着要素所結合的大體形態。不過，要素不論結合到什麼程度，（縱是無限結合，）還不能造成了全觀。結合相與全觀，是不同的事物。在結合以後，倘不更登一級，使他達到渾然的一體，便不能看做終局的完全態。在這裏，把那以無限的結合爲對象而加以救助的，只叫做「完全救助」，把對於全一態的救助，作爲「終局的完全救助」，以示彼此的區別。完全救助這名辭，含着在無限的結合上所行的救助，和在全一上所行的救助。

以體驗形態爲依歸的救助，是完全救助。以慈善形態爲依歸的救助，也是完全救助。因此，便把含於體驗社會事業及慈善事業之中，而由此有所施爲的救助，叫做完全救助。此外，完全救助，不是因果

的救助，是歷史的救助。倘非限於這一時，限於這一人，限於這一地的救助，便難說是完全救助。完全救助，是具象的事物。他是由此人直接向彼人的救助。所以完全救助，可以說是由於人到於人的救助。

（關於完全救助及不完全救助的本質，讓諸「社會事業概論」第二編第一章第五節。）

第六節 相互扶助與集團救助

在日本直到明治為止的救助方法，都是本其近親相互扶助，而見於實行的。由明治到現時，相互扶助的風氣，漸次減退，而在現時，則大體上可以說是已經衰歇了。不過，靠着家族主義，還留着一點相互扶助的遺風，保存着近親互助的薄影。

在相互扶助的形式上，需要救助者，都靠着近親加以扶助，所以沒有把窮人送出街頭的那一回。事到得窮人露出街頭，便可見是相互扶助風氣衰歇的結果。日本在幕府末期，是靠着隣保相助的主義，行着賑救惠卹的義舉，所以把窮人或浪人送出街頭的事情，也還是比較的少數。

相互扶助的形式，是比較的初期救助形式，不論那一國，也都有這種形式存在。初期基督教的救助方法，是集團的救助；這個時代的教徒們，在赤裸裸無遮攔那樣的小集團裏面，是直接合感着，直接

互助着。教徒們的地上生活，可權當天上生活的反映，他們把愛與情，都從聖界移植到人間。這個直接的合感和愛，使這小小的集團的相互扶助，成爲可能的。相互扶助，直到交通發達，文明進步，人們的生活狀態生了變動爲止，是沒有中斷的。在中世紀的莊園，寺領，基爾特，教會的救助，不論那一個都不離相互扶助的形式。

相互扶助，是具體的，是個人的。他不像集團救助那樣經過抽象化的事物，也不是對於叫做全體的那樣抽象物而動作的，是單純個人的，是由個人向個人而行救助的。他又是主觀的，本着心情以相慰，本着心情以相救。他不是像集團救助那樣的知的救助。在這裏，雖沒有組織和技術，然却保有從溫存美麗的心底所發生的互助姿態。他是同情與理解的暖流，是連帶觀念的鮮花。他不管是病，是不幸，是飢饉，是困窮，是天災，總掬出心情來相慰來相救。

但這種個人的，具象的，心情的美麗可愛之人間的相互扶助，終於逝世了！固然是可悲的事情，但終於去了！其代他而前來的，是集團的救助；其所具的救助形式，是與個人相對的集團，與具象相對的抽象，與主觀相對的客觀，與心情相對的知能，與全體相對的部分。在鐵道，電報，電話已經告成，都市生

活勃然而興，家庭正逡巡於崩潰的過程的現代，那種以具象的心情爲依歸的相互扶助，是永去不復還了。其代他而前來的，是越發經過抽象的過程，形式的，部分的不完全的救助這種東西！這一來，疾病也好，災害也好，貧乏也好，都變作非個人的，都成爲集團的；村落的優渥而美麗的相互扶助，也化成乾燥無味的都會的客觀救貧事業和振災事業。都市的救助，再經過了一度的抽象化，便成爲法律強制的，成爲概念社會事業中之全體的，成爲社會政策中之階級的救助了。在這裏，有了全體，有了團體，有了集團，有了抽象的怪物，有了形式救助的商賈交易，有了警察的取締，血也枯了，淚也乾了，只有那以物救助的集團形式，正在繼續地繁昌。

相互扶助的衰退，決不是什麼良好的事情。靠着個人，具象，主觀，心情而行的救助，是對人的救助，除此以外，沒有更可想望更可懷念的。祇是在免不了要經過的量的救助的時代，集團救助就也免不了要開他的花。他不過是有這一點點意義的事物而已！

相互扶助，是依傍於體驗形態或慈善形態的救助。因此，能夠就對全一或無限的結合而行其救助。這個，驟然看去，好像是沒有力量的。並且，也許是無組織的。其救助也大概是不能及於全體的。他是

把救助個個人的方式，用於多數的相互扶助之家族與人之間，雖可以由此而成為堪以處置大數的救助方式，然而他不能像集團救助那樣以全體為對象。相互扶助，是以質為基本的救助法；和集團救助那樣以量為基本的，根本不相同。這樣的比較，實在到了把性質完全不同的事物來做比較了。本來，量雖是可得而比較的，而質則不能比較。所以把相互扶助來和集團救助比較，也是不能夠的。因為這是以質為基本做着有價值的救助的，和那以量為基本，做着缺乏價值或沒有價值的救助的，來相比較。可是這個如用同一標準來換算，是勉強可以比較的。倘從量的標準把兩者來比較，那麼集團救助是全體救助，而相互扶助是個別救助僅及於一部分而已。因此，集團救助就可以作為是比相互扶助更高級的救助形式。像這樣的比較法，雖是現時流行的比較法，可是，這在價值判斷之上，究竟是難以容認的前後矛盾的比較法。如果用價值判斷做標準來把他比較一下，那麼就可以說，相互扶助，是歷史的救助方法，是把人當人來救助的，而集團救助，是因果的救助方法，是把人當物來救助的方法。因此，因果的集團救助，是比歷史的相互扶助更低級的救助形式。

因救助這事情，是歷史的觀念，所以在對人的意義上，那歷史的相互扶助，是高級的形式。這就是

說，在價值判斷的比較上，相互扶助，比起集團救助，是更高的救助形式。如果把救助作為是歷史的觀念，是所以對人的（不是所以對物的），那麼就不論怎樣，都不能不說，這種人的相互扶助比起集團救助，是較高的形式。

相互扶助，從轉入村落救助和都市救助，以至成為地方救助，都踴躍於抽象化的過程，已經把以人助人的空氣弄稀薄了；而由此再到了國家的救助，就完全脫離了人與人的關係，而成為抽象這個東西；而今救助這事情，還將為國際的擴張，這一來，就更要繼續化成只有形式全無內容的事物了。像這樣救助形式的終極，可以說是自殺，是完全把本來的意義就是救助之歷史的觀念都喪失乾淨了。於是乎，這種國際的國家的集團救助，就不能不使其復歸還原到歷史的救助。

在現時，救助形式之進化史的見解，和價值判斷的見解，都顯然陷於混亂的狀態。主張集團救助比起發生史的個別的救助，是更高一級的形式的人，實在是脫離了價值判斷的見解。像這樣的武斷，其為無價值，是十分明白的。其實，對於救助形式優劣的問題，一方是不能不限於發生史的，又一方是不能不把他限於價值判斷的。此外，這兩者還不能不隨着救助觀念的限定，而定其歸一點。這就是說，

要把「救助」不是因果觀念，實是歷史觀念」的標準設定起來，倘照這個標準來判斷，那麼個別救助，因其是歷史的，就不能不作爲是比集團救助更高一級的形式了。此後，社會事業的形態及救助形式的優劣，是不能不照歷史的標準而決定的。但在現時，關於救助形式之發生史的見解，其價值是顛倒的。

第七節 社會事業形態

我的救助方法論，是以形態論爲基礎的，所以關於社會事業形態，不能不加以概略的解說。

關於形態論，可參照「社會事業概論」第二篇，其更精細的，則請閱「社會學雜誌」（五二——五五號）所載拙著「社會事業形態的研究」一文。又在已近發刊的用學來組織社會事業的「社會事業學原理」中，對於這個，當付與以嚴密的形式。

直到而今，社會事業還被認爲純一的事物。一方，固然是有連社會事業中實有多少形態論觀念的存在這事情，都在不識不知之列的那樣學者，又一方則又有把不曾達到形態的觀念，作爲當然的。因此，這個部分的研究，就還是由我而創始了。

社會事業形態，可以區分做兩類，一是作爲閉鎖的，不能更在這個以外加以區別之縱面的區分；

一是作為開放的，還許再加區別之橫面的區分。

縱面的形態

- (一) 體驗形態
 - (二) 個人形態
 - (三) 集團形態
 - (四) 統合形態
- 個別形態

橫面的形態

一 關係形態

- (一) 單獨形態
- (二) 綜合形態
- (三) 統合形態
- (四) 融合形態

(五) 全一形態

二 經營形態

(一) 公的經營形態

(二) 私的經營形態

(三) 公私混合經營形態

(四) 宗教的經營形態

三 種別形態

(一) 普通社會事業形態

(二) 保健社會事業形態

(三) 兒童保護事業形態

(四) 教化事業形態

(五) 經濟社會事業形態

作爲縱面形態之基本的形態，是個別形態與集團形態。個別形態，含着：（一）體驗形態，（二）個人形態的兩形態。以全一爲對象的體驗社會事業，屬於體驗形態；以個人爲對象以無限的結合爲依歸的慈善事業，屬於個人形態。而屬於這兩種形態的事物，則不論那一種，都是個別的，歷史的，他的救助，也都是由於人到於人的。爲了這個緣故，所以合這兩者作爲個別形態。這個別形態，和那因果的以客觀化爲目的把與其質不如其量的集團爲對象的集團形態，是對立的。

統合形態，是由於體驗形態及個人形態與集團形態統合而成立的形態。個人形態（慈善事業）經了集團化便成爲集團事業；私的企業，經了公的企業化便爲集團所抱合。因此，就有以爲社會事業進化的方向，是只有從個人形態到集團形態之一途的。但這種的想法，是抹煞了各種形態的救助本質，而專從形態進化的觀點來說的。其實，形態的進化，雖必然的是由個別到集團，然各種形態所用以爲對象的救助，總都是歷史的事物（作爲對於人的），所以縱使其進化是以集團爲終極，却也無論怎樣都不能不把個別的意義導入其中，藉以恢復其救助的機能。

到了現時，社會事業的集團化其所以又開始其個別化，而發現了小養老院主義，兒童的家庭委

託制度，小憐保館主義等等，雖是由於形態進化所產生的特殊形態，然也可以看作是其現實目的所在的救助已告失敗的結果，所以又陸續恢復其個別的意義。而統合形態，也就由於像這樣的情形而產生的。但這個，不單是由於純粹形態的進化而產生的事物，同時，也可以解釋作是由於救助機能的恢復而產生的事物。

由此可見，縱面形態所用以為基本的事物，是個別形態（體驗形態及個人形態）與集團形態兩者的聯結了。至於統合形態，是作為個別形態與集團形態的混合形態，而附加於其上的。

橫面形態上的關係形態，可分為五：（一）單獨形態，（二）綜合形態，（三）統合形態，（四）融合形態，（五）全一形態。

現時社會事業的經營，是屬於單獨形態。一都市或一地方所開設的社會事業團體，彼此都沒有連絡，並且其間也沒有導入統一的機能，已完全陷於各各孤立的狀態。這個，不論個別事業（Case-work）成集團事業（Group-work）都是相同的。然而一般人開始知道認識這樣單獨形態的壞處，還是現時的事情，現時對於社會事業的 Zersplitting 的聲音，不僅是在德國，就是在英國和美國，

也都可以聽到了。

廿世紀初期的美國社會事業，雖是單獨經營的進展，然以社會的綱領的基礎（As the Basis of a Community Program）為依歸之經營方法，也不過繼着已失敗的而再失敗而已。當時，美國的社會事業界，在大都市固然是有幾百個社會事業團體，雜然並陳，就是小都市，也有幾十個的團體，紛紜交錯，然其間都沒有什麼聯絡，也說不到統一，實陷於紛如亂麻的狀態（日本社會事業界的現狀，與此相同。）

對於這個，有三種的非難聲。第一：是以為有這許多的社會事業團體，倏忽出現，實在無法維持，所以加以非難。據在苦梨布蘭德調查的結果，則在一九〇七年與一九一〇年的兩年間，捐款人就不僅沒有增加，並且反而減少了。這時候，捐款人方面，對於無限增加的社會事業，已經起了非難聲。他的非難，是縱只是增加到這地步，也豈不是沒有財源麼？實在的！全體社會事業團體，不是可以這樣不負責任地濫造！我更感覺有特把這事情來提醒日本社會事業界的必要。社會的資源是有限的，所以不論什麼人，都沒有可以至再至三借為民衆福利的名義，濫造社會事業團體的權利。而社會對於重複的

團體，也沒有貢獻金錢的義務。

第二，是非難募捐上的時間與勞力，超過了分際。美國的某富豪，怎訴其苦情，說是，一年之中，有整整的八個月，每日都要把三分一的時間，費在應付勸募捐款上面；而據我從京都某富豪所聽到的，則平均每日也遇着兩件勸募捐款的事情。在這裏，計算起來，一年之中，是要接到七百二十件的勸募捐款函件了。並且，就是社會事業家，其在專門技術上，所費的時間，也不如其埋頭於捐款所消耗之多；這樣一來，就當然也發生非難了。

第三，是非難募捐費過多額。直到而今，在美國，還要付出捐款額百分之一乃至百分之四的募捐費，而因為競爭的事業的濫興，還發生了每捐款一金元要付六十六仙募捐費那樣極端的事情。

但單獨經營的積弊，雖已漸成非難的焦點，然而日本的社會事業界，就還落在昏昏的夢境，對於這問題，還不到像其他文明國那樣大加注意的時期。日本之重複的，競爭的，含有排他性的種種社會事業團體，已把平和的空氣奪去了，現時充滿着的，却是不安的戰時空氣。還有一層，這些濫設的社會事業團體，倘不把他作為例外，就也不能和救助的原則相結合。有許多門外漢，很隨便地拿着偶然想

到的不完全的設計與方針而進行。不論什麼人，都是想到就做的日本社會事業，簡直成爲門外漢社會事業空氣最濃厚的一種了。其結果，是流於濫救，是使情形越發惡化。

這種弊病，也有是從單獨經營而生的，所以倘能把單獨經營改爲綜合經營，這種弊病，便立刻可以除去了一半。本來不論怎樣的捐款人，對於門外漢隨使用胡亂的方法從事救助，都沒有默然旁觀的道理（日本捐款人最體面的事情，是只要捐出款項，那就是把他丟在水裏，或是又有別的做法，都以爲「不要緊」，夷然不以爲意）。所以，其後就次第發生，由公衆參加事業的經營，由官公統制專爲公共福利而興辦的事業之事實（日本還不曾施行社會監察制）。

還有一層：第一要理會的事情，就是：不論是官公機關，或是民間團體，都沒有經營重複事業的權利。在民間，就要對於捐款人負責任；在公家，就要對於納稅人負責任；所以，那種從事重複而無用的設施的權利，是不論什麼人，都絕對沒有。如果隨便想想一下，就來濫造事業，那麼重複事業之多如牛毛，就是當然的事情。有了重複，便會發生競爭，會互相排擠，甚且會不負責任。現在日本的社會事業界，所以會在暗地裏競爭排擠，以至於爭鬭，這就是由於那紛如亂麻毫無方針的濫造以致重複的惡果。官

與公，官公機關與私人團體之間，其所以到處都不能融洽，就是因為彼此都做著同樣工作的緣故。在這裏界限的觀念，就發生了。這樣的什麼界限，什麼權限，在日本的社會事業界，倘多餘的過分，雖實在是很討厭的事情；然我們也可以想想：如果儘可能的範圍，據分業的原則，把界限和權限都定下來，使他做到不齟齬的地步，這是好不好呢？社會事業界爭勢力這回事，是一種的醜事。此外在重複設施的情形下，左右都要將責任轉嫁別人身上的，所以也容易發生無責任和無方針的流弊。

就是日本的社會事業界，我也不能不加以指點，說是早已到了應加整理的時代。把重複的，弄成單一化，把無用的，一概廢除；把含着競爭性的，化為平和性，把冗費過多的，加以節約；這都是應該做的事情。此外，還要從分業的原則，確定各團體的歸屬，務必做到不會衝突不相排擠的境地。現在學理已發達到能夠充分確定歸屬的程度了，權且先根據這學理來加以整理，好不好呢？各團體如果做着歸屬於其他的機關的事情，其結果，是一定會爲了所謂「奪還空氣」而不能融和的。這樣，那麼倘能很公平地，依照分業辦法，來定他的歸屬，好不好呢？照這樣的順序而從事整理，那齟齬大概總也會減少罷！但是，照這種應照分業而改定歸屬的原則，是非漸進不可的。

或者會以爲倘改爲綜合經營，那麼社會事業團體的數，就會向着減少的一方，亦未可知，然這是一種的誤解。實則，倘改成綜合經營，那麼像改變社會事業團體的救助方法，政策及理想，促成社會進步的方案，指示將來應謀劃的社會設施究竟是什麼；督促新社會事業的企圖等等積極的意義與使命，就都能夠實現了。在單獨經營上，實在不能知道什麼是重複的，什麼是不足的。倘綜合來看，便會知道什麼是重複的，並會發見什麼是不足的。這一來，就會對於不足的部分，從事設計；所以綜合經營，並不一定是含有減縮事業或減少團體的意味的事物。其次，在單獨經營上，要看穿根本上什麼是社會及國家的福祉，這是很困難的事情；但在綜合經營上，則要樹立根本的主義及理想，却是比較容易的事情。這件事，想來是恰中日本社會事業界的時弊的。日本的社會事業界，只是貿然憑着什麼「爲社會」的構想，向前進行，而這個究竟能不能有所貢獻於社會及國家，却非其所知。在這中間，就不能說沒有非徒無益而反有害於社會及國家的事物。這時候，假使能把他作爲綜合的事業來經營，那麼，根本上社會的理想究竟是爲着什麼？這事情就可以明白，而社會事業就可以不期而到達於理想化了。

丁。

在統合形態上社會事業團體間的連絡統一，是不如綜合形態的，他的含義是在一企業體之下，統合其個別事業與集團事業。現時的社會事業，一方面固然是越發公企業化，越發集團化，然因為私企業與公企業完全是不同種類的事物，所以公企業不論怎樣的隆盛，也不能夠一概併吞私企業（見「晚近之社會事業」第一章第三節，及「社會事業概論」第二篇第六章）。公企業與私企業，都受分業的觀念所支配。私企業與集團事業的公企業，有彼此補充的關係，是能夠在一組織體內相結合的。集中的量的救助與分散的質的救助，便如結合起來，那麼甲方量有餘而質不足的短處，與乙方質有餘而量不足的缺陷，就能夠互相彌補。這就是統合形態產生的動機：

融合形態，是融合了統合形態中間之單的結合，把集團及個別兩要素作為一體而以爲其所有的形態；至於全一形態，則其意義，是超越要素觀念，而到達全一的境地。

經營形態，可分爲（一）公的經營形態，（二）私的經營形態，（三）公私混合形態，（四）宗教的經營形態。

現時的救助事業，越發成爲集團的，因此，公的經營形態，也到了全盛時代。日本從大正七年前後

陸續發達的社會事業，其主體，是屬於公的經營；而私的經營就幾乎絕迹。雖然美國的社會事業，是私企業極為隆盛，公企業反瞠乎其後，但在日本總是順應國情，一切都以公營為基本而成遂其發達的。在日本，官公立學校是全盛的，而社會事業中的官公企業也一樣臻於全盛，並且至今還是如日中天的發達着。然因為公營事業過於發達，私企業不能和他並駕的緣故，新近也發生了物議。公營與私營，有時是會混合的。並且這混合形態，在將來的社會事業中，是應該發達的形態，因為這是可以做得一種經營社會事業之方針的。經營雖是私的，然若由官公團體供給其資金的全部或一部，便成為公私混合形態。還有一種，是在使其代表集中機能的時候，把他作為公的機關，在使其代表分散機能的時候，把他作為私的機關。例如：厄法的中央局與委員及委員會的統合，就是公私混合經營的一形態。又以公團體而監督私團體的，也是公私混合的經營。這一來，公的經營及私的經營之外，就又發生了併合公私經營的形態。這些，不論那一種，都是公私混合經營。

宗教團體在經營社會事業的時節，具有與公企業及私的普通人團體事業完全不同的奇異特徵（「社會事業概論」第一篇第七章）在這裏就生了宗教經營形態的事物。

（種別形態的說明，讓諸「社會事業概論」第三編第一章。）

第八節 救助方法的分類

從形態論的分析，便知道社會事業的基本形態，只是個別形態與集團形態。而一切橫面的各形態，也是應為這兩種縱面的形態所抱攬的。因此，救助機能也可分為二，就是個別的救助機能與集團的救助機能。

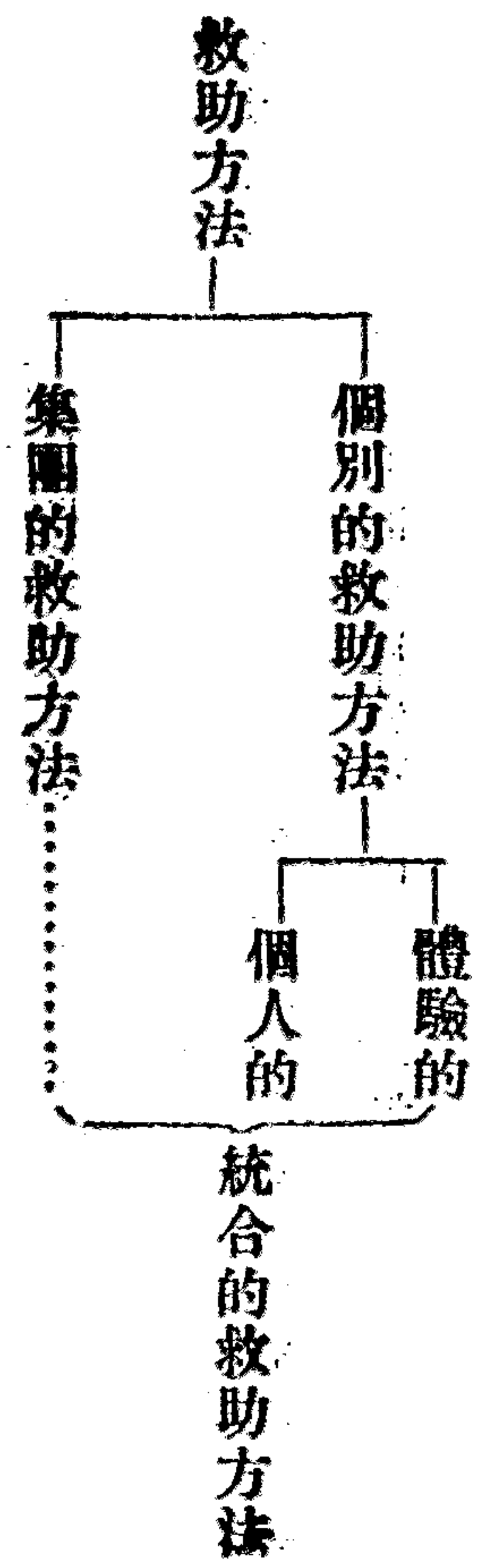
一切的救助，都是應視其救助機能的如何而決定的，所以救助，也當然應分為個別的救助與集團的救助。因為這緣故，救助方法，就可以斷定其應行設定個別的救助方法與集團的救助方法。又因為個別的方法，不是純一的事物，所以要再憑形態論的見解，把他分為（a）體驗的救助方法，（b）個人的救助方法。體驗的救助方法，是由全一的見地而進行救助的，個人的救助方法，是對於無限的結合而進行救助的。

於此，還加上一個把個別的救助方法與集團的救助方法統合起來的救助方法。因公的救助，其自身是不完全的，私的救助，其自身是不普遍的，於是，便從使機能因分業而互相補充的見地，把兩者

綜合起來，這就叫做綜合救助方法。

從形態論的分析，以救助機能為基本的救助方法，可分類如左：

- 一 體驗的救助方法
 - 二 個人的救助方法
 - 三 集團的救助方法
 - 四 統合的救助方法
- 這些救助方法的關係則如左：



救助貧民的方法，已由此而確定，就是他的分類也已可以決定了，現在要把基於這個救貧政策的原理的方法，加以分析闡明。

參攷文籍

(1) 海野幸德，「社會事業概論」第一編，第二編京都內外出版印刷股分公司發行，(本書所用術語，多是著者固有的，並且是以著者獨自的見解為基礎的，所以倘要完全理解本書，可先閱著者發落社會事業原理的「社論事業概論」)。

(2) 海野幸德，「晚近的社會事業」第一章，京都內外出版印刷股分公司發行。

(3) 海野幸德，「社會事業形態的研究」社會學新誌，第 51, 53, 54 號。

(4) 海野幸德，「方面事業處理方法」61頁。

(5) 海野幸德，「方面委員制度指針」(4及5所述關於形態論的方面委員制度的特質。)

(6) 海野幸德，「社會事業的運營」社會事業講座3, 4號(在這論文中，曾說明綜合社會事業形態。)

- (7) Die Organization der Wohlfahrtspflege (15 Konferenz der Centralstellen für Arbeiter Wohlfahrtserrichtungen).
- (8) Singer, Soziale Fürsorge, der Weg zum Wohltum, S. 42—53
- (9) Queen, Social Work in the Light of History, Second chapter.
- (10) Norton, The Cooperative Movement in Social Work. (在7,8,9,10; 係說明綜合社會

事業。

- (11) Bolzau, Fürsorgerecht und Caritas, S. 109-198.
- (12) Münsterberg, Das Erberforder System. S. 1-16
- (13) Webb, The Break-up of the Poor Law, The Minority Report of the Poor Law Commission, Part I, pp 1-25.
- (14) Webb, The Prevention of Destitution.
- (15) Warner, American Charities, p 192.

- (16) Brachmann, Das Zusammenarbeiten zwischenamtlicher und private Fürsorge.
- (17) Lohse, Die Privatwohlthätigkeit und ihr Organization.
- (18) Klesch, Die Kommune und die Wohlfahrtspflege.
- (19) Levy, Die Privatpersonen und die Wohlfahrtspflege.
- (20) Liese, Caritas, und Wohlfahrtspflege.
- (21) Münsterberg, Kōporation und die Wohlfahrtspflege.
- (22) Salomon, Gesundheitswesen und Wohlfahrtspflege, S. 664. (自16至22止, 說明集團

事業與個別事業的關係.)

- (23) wiese, Einführung in die Sozialpolitik, S. 7-33
- (24) Franke, Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege.
- (25) Mahring, Die sittlichen Voraussetzunzen der Wohlfahrtspflege.
- (26) Weber, Fürsorge und Wohlfahrtspflege.

第二章 體驗的救助方法

第一節 體驗的救助的本質

體驗社會事業的對象，不是物。救助雖不用說不能向着 *Die*，然倘像什麼集團那樣把被客觀易位的事物做對象，這就成為 *Sachliche*，成為以物為對象的救助。現時的救助，是很重視什麼組織，什麼效果的。根據這個，雖也許能夠測定救助的進化，但倘把救助作為是向着集團的事物，那就不能不說，這個實在是救助的退化。什麼救助的組織化哪，什麼效果哪，固然是極關緊要的，但另一邊把入當人來救助的意義，比起那些，就更加一層的緊要。因為這緣故，體驗形態就能夠成為什麼組織化，什麼技術，什麼效果這些東西，完全都沒有關係的，自最高的救助形式。

以無限的結合為對象的慈善形態，是以救助為歷史的事物而加以處理的，從質的標準來看，是高級的救助形式。從形態論上說，慈善事業雖是比社會事業（概念的）更下級的形式，然倘從救助的意義上來說，那就實在是比社會事業更高級的形式。在現時社會事業學者之間，滋蔓着「社會事業

是從慈善轉化的，他是比慈善形態更進化的形式」的見解。但這是社會事業形態論的研究未發達以前的產物，而在把嶄新的形態論作為社會事業學一門類的人，則因其能夠把本質為更明晰的分析，就可以完全用特別的光來燭照，而確定其位置。

救助形式的進化，可以把他看作發生史的，並且也可以把他看作價值判斷的。在價值判斷的定案上，因為社會事業形態及救助，可以看作發生史的（對於因果的），所以採了不管量的怎樣？只從其實來下判斷的主義。如此，那就要以質為標準，而下慈善事業是比社會事業更高的救助形式的判定。倘從發生史的考察，那就因為他是由體驗社會事業進化到慈善事業，再由此到了集團事業的緣故，便會以為在其必然的進化階段上，集團形態是最高形態。從進化史論來說，那就應採「不論怎樣去做，都不能不是集團的，縱是怎樣地希望着，而集團形態也不能成為個別形態」的論法。這是單純以發生史為根據的見解，然假如更進到價值判斷的見解，那麼，可以說是救助的，就不論如何總是歷史的，並且非歷史的不可，所以，發生史的進化階段，倘更進到價值判斷，就會完全從別的方向把他來觀察了。這就是現時所有一切的集團形態，開始轉換地位而傾於個別化的方向的原因。如此，那以為

由於必然的進化，集團形態實屬於最高階段，並且縱是羨慕，縱是渴望，也不能把集團形態逆轉到個別形態」的思想，就不能不敗走了。我所設定的「統合社會事業」，是比集團形態更上升了一階段的，並且就發生史來說，也比集團形態更進化了一階級。所以，不能說集團形態是進化達到頂點的形態。

體驗形態的本質，是生命的，是心情的，是全一的。他不是要素無限地結合起來的全體。慈善形態，雖是以要素的無限結合為依歸而成立的，但他還不易達到生命這事物的境界。黑智兒氏主張什麼生命的 *Chemische Begriff* 說，生命是化學的概念，然化合了若干的炭素，窒素，酸素，究竟不能顯出生命的現象。生命實在是費爾倫氏所作為 *Morphologische Begriff* 之形態的概念 (*Allgemeine Physiologie*)。在這裏，黑智兒氏以為應屬於化學的概念之慈善形態，和那費爾倫氏以為應屬於形態的概念之體驗形態，就分立於完全不同的範疇了。

真的救助，是應向着生命的。「救助是歷史的概念」這話的意義，是不能不從這裏着想的。救助中最純真的救助，是向着生命的（限於向着以生命為本體的人的救助），不是向着要素的結合和集團

的。因爲縱就要素的結合來說，也要知道僅是結合了若干的要素，決不成其爲生命。向着像這樣死物的救助，那就不是歷史的概念之救助這個東西。

因爲這緣故，所以要到了體驗形態，纔會行着純真的救助，纔會行着名實相符的救助。像集團的救助，實在不是可名爲救助的有價值的事物。生命是從全一而生的。倘對於全一的姿態無所洞察，就不能窺見生命的真面目。生命也好，人也好，都不由結合而生，所以必須到達全一的姿態，纔會捉着生命，纔會感到人味。

體驗社會事業的研究方法，是不能用歸納法的，並且，不能不用演繹法。他不是由概念所可分析的，是由直觀所洞察的。這一來，就生了我的所謂心情社會事業。但我所說的心情社會事業這東西，其含義不單是心情的。他還含着比這個更深的意義，是心情所感的直觀所注的生命。所以說是心情社會事業，實在等於生命社會事業。不過，生命社會事業，比心情社會事業，是更深廣的本源。還有一層，心情社會事業，是體驗社會事業。關於這事情，到第五節敘述心情的救助的時節，當再加以更精細的分析。

一切的社會事業，都應站在屬於心情社會事業的生命社會事業的基礎的。倘不豫想到生命社會事業，那就也沒有一切的社會事業，並且不會發生各種的形態。慈善事業是爲着預想做生命還元的事情而存在的，而集團事業的存在，則只是在於一度歸到無限的結合再做生命還元的事情而已。因爲這緣故，慈善事業也好，概念社會事業也好，社會政策也好，其自身並不是能夠存在的，都不過在生命可以還元的意義上僅僅保持其獨立的價值而已。

知的社會事業，雖就是與概念社會事業有關的，但若把社會事業作爲知的事業，那就不能夠到達其終極點。社會事業的終極點，不能不是生命。體驗形態，不是分析的，理解的，是本其 *Being*，把整個天然的姿態來靜觀的。這是洞察全一的姿態，和他流動的現象相與浮沉，把心情來玩味來體會的。在體驗形態上，是由於把客觀的煩惱，爲無微不至的體驗，去照樣地再構成一生命，而使其露出真正面目的。這個已經再構成的，不是無限的結合，是整個的生命。但這個活潑潑的，整個天然的煩惱，固能從體驗上閃現他的丰姿，然而倘到反省中間，就立刻會煙消霧滅了。所以只有由於心情，直接地把整個天然的生命，照樣描寫，這時候，活龍活現的煩惱的丰姿，纔能夠顯現（乞併讀「社會事業概論」一

體驗的救助，是秉體驗形態的本質而行的。他不是當做無限的結合而加以救助的。他不採用把個人所表現之無限數的煩惱積聚起來，而從事治療的方針。也不把緣於要素的個個的煩惱做對象。換句話說，他不是從葺補這個要素的缺陷，彌縫那個要素的煩惱着手，用以消除個人這個事物的一切煩惱，並用以增進其福祉的。他實在是要對着全一直接地治療其生命的煩惱。生命的煩惱，倘從要素的結合上治療，是不得而接近的。生命不是結合；憑着若干的結合不容易達到生命。如全一的救助，其所以會深入體驗的救助的本質之中，就是爲着這個緣故。

體驗的救助，是歷史的救助，不是當做物而加以救助的。縱然是施了若干物的或經濟的救助，然還不能因此說是已施了人的救助。體驗救助的對象，是人的價值，或是人這東西。他不是救物的；是救人的。集團救助的方法，不是救人的；他的救助，是向着當做物的人。

像這樣不完全的救助，是不能成爲體驗救助的本質的。當做物的救助，是客觀的救助；當做無限的結合的救助，是主觀的救助；只有體驗的救助，是心情的救助。惟其如此，所以叫做心情的救助這事

物，就鑽進體質救助本質的中間。

集團救助，是抽象的；慈善事業，是對着結合的；只有體驗的救助，是具象的。還有一層！他就是生命這個東西。他固然是無意識的，然而卻是自己能放出本然的光，有豐富的生命的感觉與香味的事物。夠得上說得救助的，不能不是有豐富的倫理感覺與充溢的心情的事物。體驗救助其所用以爲本質的，是豐富的倫理感覺，是充溢的心情。由於心情，從事救助；這就是體驗救助的特質。體驗的救助，不是單從外觀或當做物來救助的，是肉搏生命的核心，把他來 *Engage*，然後再 *Engage* 起來，而從事救助的。要這樣，纔是真正的人的救助。實在的！在結合上也好，在物上也好，都不是真的救助；而達到救助本質的意義之終極點的，只是由於心情的救助。

此外，倘不是具象的救助，就不能夠在整個天然的情形下來救人。而不在整個天然上的救助，就不能成爲真的救助。像那樣：「把煩惱的部分割割，再把他細分起來，從其以爲有機的結合之全體中間去抽象，又把其部分切離起來，使成爲雖與原體相似而實不相連的事物」的救助，不是真的救助。因此，真的救助，必須是具象的救助，同時又是全一的救助。而體驗的救助，就是具象的，全一的。

由於以上的分析，可以下個結論，就是體驗的救助，是以生命爲對象的，是基於心情的，具象的，全一的方法而從事救助的。真夠得上說是救助的，也只有一體驗的救助而已！

第二節 體驗的救助的分界

社會事業的形態進化，是由體驗的形態，進化到個人的形態，再由此到達集團的形態的。現代的社會事業，雖都是作爲集團的事業而陸續開展，然這是形態進化上自然而然的開展。將來的社會事業，是比集團的事業更加一層發達的事業，這就是統合社會事業，關於這件事，統合形態，是能夠區別的。但在這許多形態中間的體驗形態，要怎樣區別而確定其位置呢？然這事情，因爲在前項已就大體上有所區分，有所說明，所以在這裏，想來只要提綱挈領也就夠了。

體驗形態，以「全一」爲對象；慈善形態，以「結合」爲對象；集團形態，則以「全體」爲對象。憑着這個體驗形態就從其他各形態中分界出來，而占有獨自的位置了。慈善事業，向着無限的結合，而與此相對的體驗的救助，是向着全一。依傍個人形態的救助，雖也是具象的，然在體驗的救助上，卻是更具體的，是具象的具象這個東西。還有一層：這與其說是具象的，更不如說是整個天然的東西。個人形態是

用主觀從事救助，與此相對的體驗形態，則溯及主客未分的原本的狀態而從事救助。在這裏，體驗形態，是深探生命的源泉而和他相接觸的。而與他相對的個人形態，則僅觸到無限的結合而已。結合復結合，不論前進到什麼程度，都還在不到達終點的旅程中，這就是依傍於慈善形態的救助！這卻和那在同一的法則上，做同一的事情，雖然翻翻覆覆做了無數次，卻終於不到達終極的法則，是同樣的事物。雖人類總積有幾次碰着火喊着「熱」的經驗，然却不能因為這個，而發生了火是叫做熱的東西之本質的法則。因為直到而今生生不息數不清的這樣多數的人，觸着火都感到了熱，便以為而今而後生生不息數不清的那樣多數的人中間，絕對沒有不感着熱的；這大概不論是誰都能夠保證罷！因果法就不外由於這樣開放的條件而成立的。和這個同樣，在慈善形態上，雖也有結合若干的要素，而溯於無限的地方，然終是沒有可以到達終極點的希望的形態。要素的結合，縱溯於無限，然總難以到達生命這個事物的境界。這一來，以無限的結合為對象的慈善形態和體驗的救助就有了區別。

體驗的救助，其所以和集團的救助不同，那是一看就明白的。在集團的救助上，是把受救助者當作客觀體，當作非人格來處置。集團的救助者，只要當做物來處置就算是好了，沒有更深入內觀而救

助的必要。因爲這緣故，他所採的辦法，就有用電話和十英里外的貧民接洽，因爲有這般這般的狀態，便以爲只要適用如此如此的條項，就很好的實例。這樣，只要混在法律家的事情裏面，也就夠了。他縱不踏進內觀，來審察個個的狀態，也不要緊。他只要按照法規，施行整齊劃一的處置，就算做到十分了。像這樣的集團救助，其不成爲真的救助，是很明白的。說什麼貧民，什麼失業者，什麼不良兒；其實，嚴密的說，在這中間，也沒有一個是按照着別人的做法重複去做的；只要有兩個人，便沒有同一的貧民，同一的失業者，同一的不良兒。可是，他卻會把這個叫做什麼貧民，什麼失業者，貼上了 *label*，要施其二律的救助。像這樣救助其所救助，其不配稱爲救助，是很分明的。這種的救助，實在還是不實行爲妙，縱是不得已而實行，就也不能不覺悟這是不妥當的。試作爲要向小商店賣林禽和炭罷；在小商店所賣的，一切都不能不把所謂 *variety* 做基本。小商店把各種附記着等級的商品，一點一點併置在店頭；他雖無須乎多量的商品，然其不可缺的條件，是要種類多而且雜。小商店是把各樣各色的顧客做相手，所以數量就是少一點還不妨，但等級總不能不多而且雜。消費者所需要的雖是林禽和炭，然其實是需要附着等級的林禽和炭；所以按照大小，形狀，色彩，香味而附以等級的商品，也就是顧客所需。

要的東西。但在這裏，小商店如果把不會按照大小，形狀，色彩而附以等級的混合商品來發賣，那就不是誰，都不會把他買去。譬如：是要買牛肉，倘遇有不管是 *good*，還是下等貨，都說是「一等」的事情，那就無論是什麼人都不會購買像這樣混合的商品了（參照「最近的社會事業」第八章「市場政策」尤須參照小賣商業的部分）。

但在救助上，倘不把什麼貧民，什麼失業者，什麼不良兒來分類，又是如何呢？實在的！對於像這樣的混合物，是無法處置的，是止有茫然自失的！威勃氏雖很激烈的非難那混合的救貧院，然實際上那些混合了的貧民，混合了的失業者，混合了的不良兒，是不論怎樣去做，都無法處置的。對於這些已混合的貧民，已混合的失業者，已混合的不良兒，要一律地一樣地加以處置的，自然就是集團救助，但這個極不完全的救助方法，也居然會得到現代人的信用，就實在是不可思議的事情。此外，他們還想着：「只有始終用這方法的公的社會事業，是高級的救助形式。」

體驗的救助，不是像集團救助那樣把人作為非人格的事物；也不是照着類似商品交易的方法，把人當物而從事救助；他是抱着把生命當做生命，在整個天然的情形下，把獨特的事物當做獨特的

事物，而從事救助的主義，雖然連在無限的結合上，也有其 *ethos*，但在全一上，則比這叫做獨特的更進一步，直接地把生命這東西做對象，向着這生命而進行其救助。

到了這裏，體驗的救助，已從個人的救助和集團的救助中間，分了界線，而顯示其獨特的救助方法了。

第三節 體驗的救助方法之優先性

體驗的救助方法之優先性這句話，其所含的意義，就是他的自身，具有比任何救助形式都佔優先的性質。

社會事業，是集體的，非人格的；和他相對的慈善事業，是個人的，人的；這事情雖已經說過，然社會事業之根本的意義，實在是應屬於個人的。我現在把叫做個人的，人的，或人格的這回事，和那叫做體驗的那一回事來區別一下。我把社會事業之根本的意義，作為「體驗」，乃至作為「體驗的。」說是體驗的，和那說是個人的，人的，人格的，雖然極其近似，但在這兩者之間，實有分明的差異。體驗，是主觀和客觀未分的原始狀態；而個人的，人的，人格的，則由於分出對客觀的主觀，再確保着這個主觀而成。

立的。和那 *geschliche* 的概念，對象，客觀這些東西相對的屬於我的感性的這樣個人的，人的，人格的東西，他固是已從物的世界走進了人的世界的事物，然而他是分出與主觀對立的客觀，對於客觀還有自我存在的事物，究不能說是主客未分的完全體。因此，倘欲成為完全體，就必須再進一步，飛越了主客兩觀的界限，而到達從兩者的融合所生之本源的狀態——就是體驗 *Erfahrung*。由於這樣的體驗，才能夠成為我之所謂「真的人」，纔能夠成為「人格」。在這個意味上，我曾說過：最初的社會事業，與其說是概念的，集團的；就無寧說，難道不是個人的，人的麼？

但是，照這樣的說法，社會事業之本源的意味，就有被解釋作是主觀的事物的危險，所以我不論什麼時候，總是說體驗或體驗的。然這也不過表示真的個性和人格，並表明真正個人的，人的，人格的事物而已。

倘從像這樣的思想出發，那麼，把社會事業，說成了什麼概念的，什麼集團的，就恐怕還有所不足。社會事業雖是概念的，集團的，但若溯到他本源的地方，卻是體驗的。實在的！社會事業這個東西，並不是什麼概念的，什麼集團的，那樣 *Sachliche* 的東西；他是真正人的，內的。因此，簡直可以說，在社會事

業上，基于個別形態的各種篤志家制，篤志訪問，個人調查，定住，名譽職員等等，反而是最能表示其本質的事物。假如：官公社會事業，不附加篤志家制，單單作為集團的，形式的，純一的事業而運用經營，那就恐怕會成為不是施行社會事業的事物。現今，官公團體所施行的社會事業，很少把篤志家加入，所以也還不能說，這就是人格的，人的社會事業這個東西。

我雖曾就社會事業經營的方法中，監督局（Board of Supervision）與管理局（Board of Control）的經營方針所表示的意義，有所敘述，然終以為官公社會事業是不能不漸次把 Voluntary Service 導入于其中的。倘不是這樣，那就不能施行人的（人格的）體驗的社會事業，不能發揮其精神，不能完成其使命。據 Warner 氏所述（*American Charities*, P447）在美利堅有幾州，已成立了叫 Association the Voluntary Unofficial Supervision of Public Charitable Institution 的，官公事業已有篤志家參加其中。在這些中間，最顯著的，是一八七二年所創設的 *Solo Charities Aid Association of New York*，這個私的協會，和州立的監督局，協力營謀救貧院，和養老院及州立慈善團體的改善。地方上級裁判所，對於州立慈善協會所指名的會員，與以訪問，監察，檢查一切，如立都立

及市立慈善團體的權能。但這些的事實，含有今後應從根本上把社會事業運用經營的主義加以變更的意義，我是要特地指點一下的。

公私社會事業的分界，在現時不過是枚舉的。因此，要從事原則的明確的分界，也就沒有成效（「社會事業概論」一三一——一四八頁）。這個分界，大概是要轉到用原理來處置，才會成為可能的事情罷！在像這樣的現狀，那麼現在縱加以指點，說「社會事業，是屬於篤志家的，」也就一定不會向社會事業的學理之中而充分攝取其精華了。雖然，社會事業，在其自身，已經就是篤志家的，倘除外了篤志家和個人，那就會完全喪失其妙味。關於這事情，只要能了解社會事業是體驗的這句話，便會完全明白。

沒有個人和篤志家充滿于其中的社會事業，固然是把什麼「全體」什麼「集團」做對象；但這個全體和集團，也不能不經過不斷的個別化作用，而累積其從事于個性和人格之還元的努力。假如社會事業竟缺了這個機能和作用，則其形式或者能夠存在也未可知，但其一切的精神，就都不免于喪失了。因此，我現在提議：要把個別化主義導入社會事業之中，使與集團主義並行。社會事業中個別化

主義的終極，是體驗。社會事業應本着體驗而施行，應抱定造人，開發人格，尊重個別化的主義。倘冒冒失失地，以為只要能處置集團和全體也就夠了的，那便是把人看作 *sochliche* 了。在人，不能不以為人性這一邊比認識更貴重，實際批判這一邊也比理性更優越。如果像這樣的意義，能為社會事業所攝取，那社會事業的本質觀，怕就要起一次的革命了！

在現時，正在繼續發達的官公社會事業，其自身是不具獨立性的。他雖然造就了形式，然却沒有造就了內容。而可為其內容，可為其靈魂的楔機，則取給于一切篤志家的機能與作用。于是乎我們就可以說，經營社會事業的原則，是公私事業形態的融合。

這一來，就不能不斷定：在社會事業上，為其中樞的，是實際理性批判；居其中心的是個別化主義；成為焦點的，是個人與人格；而造就其本體的，是篤志家與任意活動。而體驗社會事業的優先性，也由此而確立了。

體驗社會事業的確立，就是一般個別事業的勝利。個性與個別化的終極，是要走到全一的，所以一般個別事業的勝利，也就是體驗社會事業的勝利。于是乎體驗的救助之具有優先性，就完全明白

了。

第四節 女子在救助上的特質

女子是心情的，不是概念的。女子是生存于心情的，不是以概念照明世界的。因為這緣故，便可以知道，體驗社會事業和慈善事業，是女子的領域；概念社會事業和社會政策，是男子的領野。

在現時日本的官公社會事業，偏重了靠法則來經營的形式，并屏棄了愛與實驗之篤志的事業形式，所以，當然不能看做完全的社會事業的經營方式。這事情在社會事業的應急設施時期，縱可等閒看過，但而今社會事業既已到了不可不信賴科學和技術的時候，則這個不完全的地方，就不能不促其修改了。

因為這緣故，官公社會事業，必須以多使篤志男女參加其社會課，社會局或社會部為原則（如方面委員制的委員之類），藉以導入愛，實驗，創造及善意志。因為倘要免去形式化和標準化以及有時的官僚化的做法，真實地來為疾病的人，困苦的人，弱小的人服務，那就不能不從權力和形式上更進一步，立定類似于能夠個個如實地和需要救助者接觸的規模。這一來，篤志男女就有參加的必要

了。

對於像方面委員制那樣，顯然有爲志者參加的制度，雖曾看作似乎沒有更在這上面，加注愛與自由的必要，但其實這還只限于男子一方面而已。在日本今後對於採用婦人爲有給吏員一事，是不能不更費一番的考慮的。德意志的社會事業界中，其婦人的活動，可以說是歐美各國中最出類拔萃的。德意志有三十五個的女子社會事業學校，並且全國的社會教育，差不多都讓女子包辦了。據韋貝爾氏所述，便知道他把社會事業，作爲一種新的職業；這種職業成爲女子所獨占的；一八九九年女子社會事業教育，導入德國；到一九〇八年，才開設了最初的女子社會事業學校；然其後從一九一三年到一九一七年，女子社會事業學校，便陸續開設起來，具有宛如春筍簇生的趨勢。在不魯塞一九一八年已確定女子社會事業登用試驗制，就是其他地方，也都已做此而行。在一九二三年，統一了全國的女子社會事業登用試驗制。其社會事業家必備的資格，固然是已經學習了理論的人，但此外則還須經過實際的練習。

社會事業，雖不能不適用因性而分業的辦法，但也有反對應從性的分業來運用經營社會事業

之原則的。我現在不能不先把這種議論來批評。

苦倫克爾教授在「社會事業吏員的養成」(Die Ausbildung von Beamten für die Wohlfahrtspflege)文中，主張在社會事業上，沒有性的差別。他說：

「男女社會事業吏員，應怎樣地養成呢？我在這個的範圍，看不出男女之間有什麼差別。我不承認所謂「女吏員」這名辭。這是加害于現今我們國語的東西，是醜惡的教育！吏員的名辭，是兩性的。就是吏員是男子與女子。但是，這個在本質的上面，是共屬於叫做吏員的範類的。還有，我不認男女之間有應劃分界限的任何的可能性。」

由于這個，可以知道，苦倫克爾教授在社會事業上，是最明白地否認性的分業的人。不用說在教授也好，在我也好，都不是基于更在現今性科學所已到達的境界以上的性研究，而以男女的差異觀爲立腳點的。現今的性科學，雖還不曾達到能把男女的本質徹底的呈露的程度，然其間也承認其僅有的或點之本質的差異。想教授是因爲完全不承認這或點的差異的緣故，所以才會有像上述那樣勇敢的武斷罷！我則致其敬意于男女之本質的或點差異，而進行其議論。因爲，雖然把全體的一概

無餘的男女之差異都加以指示這件事。或許是做不到也未可知，但對於今日性學者所已獲得的或點差異（一部的差異）總不能不首先加以承認（關於這事情，可參照「現代人的戀愛思想」）

現且更深入苦倫克爾教授的論旨，而加以分析。教授所極口非難的社會事業上對於男女的分業承認了性的差異這一回事，是：Aller was in dieser Richtung gesagt wird, hält einer eingehenden Prüfung nicht Stand（關於這個結論的一切事，對於徹底的批評，都不可維持）教授對於分業論真是絕對的不妥協主義了。然而，他却又立刻用妥協的語調，說是：Gewiss ist, dass die bisherige Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtlichen nicht Ergebnis einer Willkür（從此，男女之間，劃分的分業，其不是稱心的結果，是確實的）這又是什麼話！既說是社會事業上男女的分業，不是稱心決定的，那麼就也可以說，教授也是已預想到不可目為稱心的或點本質的差異的人了！然而，還很強調的說着Gewiss ist……苦倫克爾氏這種的議論，是表白其自相矛盾的，我已有不能更十分信用教授的樣子了。

不用說社會事業上的男女的分業，當然不是不論什麼時候都會像現狀的。境遇倘有變遷，情形

倘有更動，這男女分業上的區劃，就不能不再有所改正了。所以，就是我們，也不即刻就主張社會事業上之性的分界。在其他的範圍，縱決定實行性的分業，然却不能說在社會事業上也是同樣的。加以社會事業裏面，未開闢的領野還是很多，不論在其中任何的範圍也不能不持實驗的態度而前進。所以，就在性的分界上，也要以根據實驗和經驗而徐徐加以確定為原則。不過，對於已經發見的性別，就仍不能不本着男女的分業，由于兩者的協力而進行其事項。

其次，如果以為男女社會事業是有分界的，那麼，對於他們，如果施以同一教育也是錯誤的。我就在社會事業教育上，也主張男女分別的教育。苦倫克爾氏雖然曾主張男女的 *Gemeinsame Ausbildung*，然譬如婦人所應分擔的育兒的事情，家庭的事情，改善生活的事情，看護疾病的事情等等，倘也說是不論男子或女子都不能不施以同一的教法，豈不完全錯誤了麼？所以，社會事業的教育，是不能不依男女的性別而各各實施的。

查羅曼女博士曾用「養成女子社會事業吏員」(*Ausbildung weiblicher Beamten für die Wohlfahrtspflege*)的標題來講演，(*Schriften der Zentralstelle für Volkswohlfahrt, Heft 14*)

主張社會事業上男女的分業，其辭如左：

『對於那個，我們現今的婦人，有若干的不同，和他是對立的。我們婦人，應確信在其本質上是與男子不同的，其社會的地位也和男子的相異；因此，男女之間，在從事社會的職業上，在其社會事業的活動上，在其教養上，想來都是不能夠同一的。而對於兩者，律以同一的規範，同一的法則，這事情也是不能夠的。』

由此可見，查羅曼氏分明是立于認男女本質確有不同之見地的。這種見地，是我所以爲最中正的。女史已把社會事業之性的分業，從這種的男女差異論中牽出來了，這怕也是很正當的。在這裏，聽講生對於這講演的主趣，就會在 *Sehr richtig*（大贊成）之下，不斷地拍掌叫好了。（最近查羅曼女史，以一九二七年版，刊行 *Die Ausbildung zum sozialen Beruf* 的良著。）

可是，我對於查羅曼女博士把男子社會事業吏員作爲不適當的意見，也是最反對的。因爲假如真到了這境界，那就並非男女分業，實是女子獨占。我相信社會事業的領域，要由男子和女子的協力才能夠成爲完全的。我的分業論，是基于這種嚴密的觀念的；既不像苦倫克爾那樣的曖昧，既把男女

兩者作爲是同一的，而其後又說是有一點相異；同時也不像查羅曼女史那樣的偏愛，只管袒庇女子，却搗毀了分業。我是逼直把社會事業上男子的分業來正視的。查女史曾大呼 *Die Welt der Frauen Domäne der Frau*（在這裏，有女子帝王的領域，）露了排斥男子的口吻。這不是分業論，是對於男子的挑戰。我對於邀擊像這樣的挑戰，是無所躊躇的！在社會事業上，什麼是以男子爲適宜，什麼是以女子爲適宜，這事情是由于實驗而陸續分化的。這個適宜的方面，是可由男女各各割據的，但不是說可由男女的任何一方占領全領域。

雖然，查羅曼女博士原也曾立于分業的見地，舉出了什麼是以女子爲適宜的：女子由于幾千年的傳習，長于 *Pflegerische und erzieherische Aufgabe*（教養的乃至教育課題，）在公的生活上，就代表着這個。但倘以爲女子之公的生活上，是在于 *Pflegerische erzieherische Kursorgende*，那麼在社會事業的分業上，女子也就應代表這個方面。這固然也是查氏的議論，但這並不是女子偏愛論，實在早已變爲男女分業論了！（*Das die also in der Wohlfahrtspflege besonders, vom Manne unterschiedene Aufgaben zu erfüllen hat*）然而他還說 *Das die Frau innerhalb der Wohlfahrtspflege*

andere Aufgaben als der Mann zu erfüllen hat (在社會事業上，女子拿着和男子不同的職分) 這就更是回頭到了分業論，純然以分業的原則做根據了。在這裏，查羅曼女博士是已經把自己的矛攻自己的盾了，縱不用我去做把他來破壞的麻煩事情，也無所不可了。

那麼，男女的分業，究竟是什麼呢？這就有把他弄得更明白的必要。

查羅曼氏所述的社會事業之性的區別，還是不十分明白的。

芭烏姆女博士 (Fraulein Dr. Baun) 把社會事業，分爲固定的事業與流動的事業 (Das starren und dem beweglichen Teil der Wohlfahrtspflege) 把固定的部分作爲男子的領域；把流動的部分作爲女子的領域。固定的部分，是 Mehr organisatorische Teil (較多組織的部分) 的事情，由男子來擔任。其叫做流動的部分，是 Pflegerische und fürsorgende Teil (教養的乃至救助的部分) 由女子來承當。教養的救助的職分，是適宜于婦人的；因爲婦人對於這個，持有男子所無女子所固有的 Natürlichen Organe (自然的機關) 所以這種婦人的領域，也由于其與男子相異而成立。又查羅曼女博士也把 Fürsorgereiseher Frauenleistung (救護上婦人的活動) 看做婦人的領域。對於

這些事情，那完全否認男女的差別的苦倫克爾氏，當然是錯誤了。

但是，社會事業上男女的分界，還是不能不劃定一個比查羅曼氏，芭烏姆氏等更明確的疆域。

關於社會事業上女子的特質，亨紫馬兒博士（Dr. Heinz Mart）曾想加以最明晰的分解。對於女子的特質及其在社會事業上所具的特徵，他說：

Jede echte Frau hat die nicht leicht in Begriff zu fassende Fähigkeit, das lebendige Leben unmittelbar ohne Reflexion intuitive zu ergreifen…… Ihr liegt überhaupt, Granz allgemein gesagt, das Menschliche näher als Saehtliche und also auch das Karitativ näher als das Soziale. Anders ausgedrückt: Ihr Trieb dem Naechsten zu helfen ist starker als ihr Verlangen, einer wegen "Allgemeinheit" zu dienen.

（真的婦人，都具有把由於概念不容易把握得住的事物，用無反省的直觀的方法來洞察得以直接捕捉活跳跳的生命的能力……倘就一般的婦人，用語言來表示，那麼婦人就與其說是物的，不如說是人的，並且與其說是社會的，不如說慈善的。倘再換個話來說，那麼婦人的本能，是存

于救助隣人的事情之中，而其替公衆服務的漠然的願望，也不如這救隣願望的強盛。）

以上享紫馬兒博士的說法，是最合我的意思的，我在自著的書中（社會事業概論）所舉的婦人的特徵，和這個是大略相同的。在明眼的人士，恐怕會由此覺得那最深奧的社會事業及慈善事業，暨體驗社會事業的形態論，已經是有所開拓罷。我自己經數年的思索與內省，在最近所發表的「社會事業形態論」中，用了和享紫馬兒所用的大略相同的方法，（預定當在「社會事業學原理」發表精練的形態論；但在「社會學雜誌」就已經發表了論文。）想把物性的 *Sachliche* 人性的 *Mens-*
chliche 與概念的相對立之直觀的社會事業的意義；*Lebendige Leben*（活的生命）對於個個隣人的一般性（*Allgemeinheit*）深加研討，將社會事業的各種形態，為根本的分析，而投進一段的光明。但這種困難的研討，究竟是有成效呢，還是怎樣呢，我自己是不勝其懸念的。

也許會以為：把捉綜合的全的之詩人和藝術家，比那把捉分析的片段的之我們科學者更難捉到真實罷！但是，物這個東西，倘不能從直觀的綜合的而捉得，就也不能捉得 *Lebendige Leben*。由于分析的概念的方法，不能夠捉到整個天然的物。然而婦人的捉物方法，是直觀的，全的。這和男子之分析

的概念的方法，是對立的。因為這緣故，婦人處于人的地位，更具有人性，反之，男子是處于物的地位，不能夠把捉着全體。男子所捉的東西，叫做概念，和真實雖然相似，但實在是似是而非的東西。

在討論婦人與社會事業的分業之關係的時節，上述的現論，固然是極關緊要的，但現在還無暇詳論這問題。我現在只想用這個做背景，把男女分業的界限，放在更明顯的位置。

男子，是概念的，是分析的。男子不把事物的全體來觀察，却把他剖成若干部分而從事于分解。因為這緣故，生命的全體便覆沒了，所剩的僅是已死的部分。倘能仔細地去了解生命和精神，那就會知道假如把他分解起來，其結果究竟是如何。他在被分解的刹那，生命也好，精神也好，怕是都死了罷！所以，生命和精神，要當他是整個的全體，才可以觀察，可以理解，倘作為是部分的，便無從把捉無從理解了。譬如：在要理解細胞的生命的當兒，倘竟把他分解起來，成為什麼染色體，什麼核，什麼原形質，什麼細胞膜，那麼對於這些的部分，或且有了理解，却也未可知；然而細胞生命的自身，怕就由于這個分解而永遠不能夠有所理解了。

和這個是相同的：假使不把救助作為全體來把捉來實施，竟像男子那樣，把他分解成為部分，那

就會發生左列的特徵。

第一，這是把救助作為已死的東西。能當作全體的救助來處置，救助自然是活跳跳的東西，但若把他分解成為部分，那就和把生命分解成為部分的情形一樣，會成為已經死了的東西。男子是部分的；女子是全體的。

第二，部分的救助，是客觀的；全體的救助，是主觀的。全體，是活跳跳的東西，可從內觀而捕捉其全體；部分是死了的東西，是本其客觀而處置的；所以部分的社會事業，是客觀的；全體的社會事業，是主觀的。而婦人的社會事業，則以 *Weibliche Subjektivität* 為特徵。

第三，部分的救助，屬於 *Sachliche*，是物本位；而全體救助，則屬於 *Menschliche*，是人本位。部分，成為物的；全體，成為人的。男子是物的，在社會事業上，司物的考察並辦理物的事件；女子是人的，司人的考察並辦理人的事件。

第四，部分救助是概念的；而全體救助是直觀的；憑着概念的理解是間接的；憑着直觀的救助是直接的。在社會事業上，男子的分擔是概念的，是間接的；女子的分擔是直觀的，是直接的。直觀的，直接

的，比那概念的間接的，可以說是更完全的是人的。因為在概念和分析上，就會脫離人境而投歸物境。第五部分的社會事業，是由于反省而成立的；全體的社會事業，是由于無意識而成立的。男子，屬于反省；女子，屬于無意識。憑着反省的理解，是不完全的；憑着無意識的理解，是完全的。

第六部分的社會事業，是知的事業；全體社會事業，是情的事業。知是男的本分；情是女的本分。照着這個社會事業上男女的分界，就可以劃分了。

第七部分的社會事業，屬于非人格的；全體的社會事業，屬于人格的。Unpersönliche 這東西，是男子所有的部分；Persönliche 這東西，是女子所有的部分。

第八社會事業，以 Gemeinwohl（共同福祉）為對象；而慈善事業，則以 Nächste（隣人）為對象。社會事業，屬于圖式的，是抽象的；而慈善事業和體驗事業，屬于具象的，是以個個人為對象的。在體驗事業和慈善事業上，因其是以個個人為對象，所以含蓄着更深的倫理的意義，含蓄着情。

社會事業，是男子的本分；慈善事業，是女子的本分。

(Dr. Heinz Marr: als Sozialbeamter "Haben sie ja für das Gemeinwohl zu sorgen."

diesen oder jenen Notstand in Interesse der Gemeinheit zu dienen. Denn in der Moderne Kurage ist das Einzelschicksal nicht mehr Selbstzweck, sondern nur Anlass des Eingreifens; Nicht eigentlich um deiner selbst willen helfe ich dir, Sondern weil das Ganze Schaden leidet, wenn du ohne Kurage bleibst?")

我希望由于以上的提要，已能儘量把社會事業上男女分業的原則，弄個明白。和那屬於理所造成的事物之知的社會事業相對立的憑着更完全的 *Einheits* 之體驗社會事業，其在現時，尤具更大的意義，和更高的價值；這也是大家所必須認識的。普通的想法，不以爲慈善事業比社會事業不完全，便以爲社會事業來到了慈善事業便會消失；這實在是由于這種基礎的知識還不見得普及的緣故。社會事業是圖式的、標準的、概念的、物的、實實在在是不完全的救助形式。但是，這個形式的出現，是爲着現時社會情形之下，有叫做 *Massennot*（集團的困窮）這東西，存在于 *Individuelle Not*（個人的困窮）之外，迫于不得已，到了不能不用籠統圖圖的救助辦法的緣故。假如要叫我來說，那麼我對于社會事業，就不過單純承認其爲屬於 *Unavoidable* 的東西，並且要以爲倘能用個人的困窮的形

式，來進行一切，反而是更好的。倘拿了像這樣以集團的困窮爲對象的社會事業，來對付個個的事件，而抹殺了以個人的困窮爲對象之倫理的人道的以愛爲基的慈善事業，那我是斷然加以反對的。

(Dr. Salomon: Man kann eher sagen, die Caritas ist die Betätigung des einzelnen, die aus dem unmittelbaren Erleben von dessen Not durch das ursprüngliche Gefühl, durch Mitleid und Barmherzigkeit ausgelöst wird. Sie erkennt nicht die Verstrickung des Menschen mit dem sozialen Schicksal seiner Klasse oder sieht davon ab. Sie ist die Wirkungsform der Nächstenliebe in einfacheren Verhältnissen, in denen es keiner Organisation bedarf)

同時，請參照「社會事業研究」第十四卷第三號拙著的「社會事業的本質」

困窮的原因：有屬於個人的，有屬於社會的；而一般的集團的困窮，是由于近來困窘的社會狀態而發生的。(Salomon: die Ursachen der Not sind weniger individueller, Personlicher als sozialen, allgemein gesellschaftlicher art)爲了應付這狀態，于是和那非組織的慈善事業相對立的組織的社會事業，就隨而出現了。

因此我極同情于非組織的，個人的，人的，體驗的，以愛爲基的體驗事業及慈善事業，極力主張這一方，而努力恢復其當然的品位及其價值與權利。但是，對於這事情的詳細討論，還當讓諸「社會事業形態論」，因爲那是我專論體驗社會事業與概念社會事業的書。婦人社會事業的領域，是與男子的概念社會事業相對立的體驗社會事業。這是可意會而不可言傳的；這是主觀的，只可以內觀而不能以外指的，這是無須乎組織，單單集中于心靈的；這是超越法則而造端乎愛與情的；這是不緣附于意識之幽玄的事物，最後這是「實在」這個事物，是「神佛」這個事物！

救助的客體（被救助者）是從社會事業家的便宜而區分的，不是真正待救助的些人。譬如把一個墮落婦人的情形，加以研究；雖然這個婦人是經濟的產物，是家庭的產物，是社會的環境的產物，是色慾狂熾的淫亂的遺傳的產物，是心的構造脆弱的緣故，是精神的道德的感化未到的緣故等等複雜關係的產物，而救助的主體（從事救助的）却把他隨便處置，或爲經濟的救助，或施社會的救助，或治其遺傳的病態，或施以精神的道德的感化；這就只是從處置的便宜而強爲分離的客體了。我對於像這樣的事物，把他命名爲「部分的社會事件」，而對於那種聯絡着整個天然的，則把他命名爲

「綜合的社會事件」(社會事業的研究，就是在歐美也還在未開拓的狀態，所以我在自己的社會事業研究所中，對於自己及研究員共同的獨特的研究，多有製造新名辭的事情。我現在想把對於自己現在為止研究所得的事物所用的一切新名辭，都載入目下已有頭緒的「社會事業字典」的中間。)

部分的社會事件，只有觀念上的存在，實際是不存在的。男子所處理的社會事業，是向着實際不存在只是存在于觀念上面的幽靈！在實際上作為 *Doppelte Kombination* 之救助的客體，是各具其固有的結合法式的。如果：不是對於這個救助客體中無數結合的一一，不是對於其整個天然與包羅萬象的結合體這個事物，不是對於全一而從事救助，那就不能夠叫做完全救助。我把這種的救助，命名為「完全救助」把男子之部分的救助，命名為「不完全救助」。

在不完全救助上，對於經過了限制的部分，從 *Stofflichen Beschränkung* (材料的限制) 上，把完全的材料收進去了，却不把他作為救助的對象，所以和那以結合體這個東西，或全一為對象的救助不同，而成為似是而實非的救助，不成為真的救助。真的救助，就只有向着救助客體要素所結合的 *Totalität* 而加以救助的。

婦人服于妻社會，只用技術和科學，是不足的。在這上面，有加上叫做聯絡技術和科學之人的權威這東西的義務。譬如就指導兒童來說，先假定婦人是不具備兒童衛生的專門知識的。在這裏，不是會說用這個婦人來做兒童指導委員，未免不適當麼？不錯，在技術上說，怕是不適當的。但這所謂技術的不適當，只是在把技術從其他資格中抽出來，使他孤立使他遊離的時候，可以說的。其實，在其他資格之中，還有爲母的資格，爲母的本能等等；難道這爲母的資格，爲母的本能，在做兒童指導委員上，也是不適當的麼？這個委員，許是沒有技術，也未可知，然假如其他的資格和條件都已具備，又當如何呢？像這樣的論法，是綜合的論法，是抱定把社會事件作爲整個的一體來觀察的主義的論法。

倘是男子，便是分析的，所以若要和婦人的救助相通，那就不能不把已經一度分析的事物，再用集腋成裘的方法把他集合起來。然而集腋成裘的全體和活跳跳的本然的全體，是不同的。因爲這緣故，就可以說婦人的社會事業，是式憑統一的；男子的社會事業，是式憑片段的。

科學，可以分析理解；體驗，則不過由于感性（*Gesinnung*）可得而把捉洞察。社會事業，其一，是爲概念的分析，可以用科學來組織的；其次，是應用感性把他來體驗的。因此社會事業，要由于男性的科

學和技術與女性的感性和體驗之融合，才算得完成，並且也只有由于像在人間世的那樣男女的補充，才能夠成爲完全。最後還要說社會事業，只有由于那直接的事實，才能夠造就其真髓。到這裏，女子在救助上的特質，就完全明白了。

第五節 心情的救助

心情社會事業，是生命社會事業。生命社會事業，是由于我的創意的東西，所以不能不加以更明確的限定。

生命社會事業，不是像概念社會事業那樣憑着反省去捕捉對象的。他的特徵，在于直觀的。整個天然的生命，不是憑着反省之概念的構成所能夠把握的東西。憑着概念把整個天然的生命切斷的那一剎那，生命這個東西就死了。換句話來說，憑着概念，至多不過得以了解已經死了的生命而已！倘要把 *Das Lebend-adige* 來了解，那就除却憑着直觀就那整個天然的去領會以外，沒有別的途徑。把生命作爲是由形態和構造而出現的現象，雖然是可以的，但也可有兩種的解釋。其一，是以爲生命乃構成形態與構造的原料之集合；其二，是以爲生命乃和原料的集合毫無關係的形態和構造這個東

西。把生命作爲屬於原料所組成的第一說是錯的。因爲叫做組成的和那活跳跳的全體，實不能沒有分明的區別。依科學的說明，固不能不搬出什麼組成、形態、構造；然而像這樣構成的觀念是不能夠理解生命的。必須憑着我們的直觀去理會活跳跳的全體，才能夠了悟生命。像黑智兒氏那樣，把生命作爲是炭素、窒素等五原素化合的東西，把 *モノラ Monera*（單虫位）作爲是以炭素爲主而成立的，因而主張其生命炭素說；然而這只是把已死的生命來說明而已，倘要理解活跳跳的生命，這說法就無用了。生命是只能作爲全體，任其自然了悟的。這樣生命社會事業，是不應加以分析，加以概念化來說明的；是應由直觀、洞察、意會而捕捉其全體的。

就是把他當作精神，也具有同樣的情形。精神不是像溫特氏那樣，憑着構成心理學所得而了解的。因爲這雖是構成精神的要素的說明，然而和精神這東西的解釋，是完全沒有關係的。單純把多少的什麼感情、什麼感覺，集積起來，就完全不成其爲精神。並且還不成其爲精神的說明。拿了像這樣的心理學方法論的構想，來了解真正精神的現象，恐怕不論在什麼時候，都是不能夠做到的事情罷！倒還是把握着全體，是可以說明精神的。因爲要這樣，以精神爲對象的心理學才會成立。

生命社會事業，是了解社會事件之唯一的方法。從概念社會事業上，不能夠了解活跳跳地整個天然的社會事件。譬如假使把貧民作為全體用概念來了解，在這時候，貧民就成為抽象的，形式的，標準的東西，那種活跳跳地如實的貧民這個東西，怕就畢竟無從捕捉。照這種的方法，那叫做貧民全體的，叫做勞働者全體的這個東西，雖然是已得到了了解，但那盛着血和淚的，活跳跳的如實的貧民，却完全離去視線之外了。男子所把握的對象，是概念的，所以在這個時候，不能像女子那樣，會發覺體會整個天然之社會的疾病和社會的缺陷。男子所揭發的社會事件，只是也沒有血也沒有淚已經死了的冷骸而已。這恰和那在生物學上，拿了化學的觀念，不能了悟如實的生命，在心理學上，拿了構成的方法，不能夠揭出如實的精神，都是一樣的。

生命社會事業，是了解活跳跳地整個天然的社會事件之唯一的方法。試把貧病者的情形來想想：這個時候，對於貧病者，不是用概念的構成所能了解的，是要如實地把他作為整個天然的貧病者，才能夠理解的。他大概是經濟的困窮罷？但這個經濟的困窮，是胼胝手足勞働的結果罷？為了這個勞働條件，就會使其連現代社會經濟組織的缺陷都想到罷？這又可以看作和他的疾病有關聯罷？他

的疾病大概是由於胼胝勞動的過勞和營養不良的結果所生的疾病罷？這一來，大概就成了所謂貧而病，病而貧的情形罷。這個貧病者的住所，是萬年長夜的貧民窟中鱗比陋屋。那也是會引導他到了貧病的罷？由是，這個貧病者的境遇，便會如環無端的聯想起來而不能自己罷！也只有這樣，才能夠把活跳跳地如實的貧病者這東西來觀測罷！在這裏血也有了，淚也有了！這才是活跳跳的社會事件！在像這樣的狀態，如果是要理解社會事件，那麼概念的方法就不夠用了。因為這究竟是不能夠把握着像這樣具體的如實的事物之方法。如實的具體的事物，只有把他全的生命捉住的一法。生命社會事業的必要，就是由此而起的。說到了社會事業，現代人雖都以為是集團的概念的事物，然真的社會事業，實在是生命社會事業。

於是生命社會事業的形態就出現了；他要用直觀的形式，把個個的社會事件如實地構成起來。換句話來說，就是要把客觀體上存在的社會事件，照原樣移到生命上面，再如實地把他構成起來。這已經重新構成的社會事件，是再生於慈善家人道家人這個東西之中的，是倫理的，實際理性判斷的社會事件。社會事業上，叫做社會事件的，除却了像這樣生命的東西以外，也沒有別的東西。被概念

所限定的社會事件，實在是死了的木乃伊（譯者註：Embalmed埃及古俗施防腐劑於死人，入土經久乾枯，堅且黑，即以供藥用。）那樣似是而非的東西，夠不上說真的社會事件。官公團體所處置的叫做社會事件的事物，就是這似是而非已死的事物，在這裏，怕也是沒有倫理的感覺，沒有理想主義的意味，沒有實際理性判斷的解釋之事物罷。說透一點，像這樣的東西，不是在社會事業上的所謂對象呵。在社會事業上，可稱為對象的，不是形式的東西，不是抽象的東西，不是標準的東西，而是具體之全體的光景和那倫理的感覺極豐富的東西。我想：對於社會事件，是要把他這樣的確定一下，才能夠徐徐肉薄到生命社會的意義和價值。

實在的社會事件，是要憑着生命才能夠移植到心裏；才能夠如實地理解那煩惱的人，悲哀的人，疾病的人。這不是憑着概念憑着反省去理解的。是憑着直觀，就整個天然上去意會的。因為這緣故，真正能到達社會事業的深切理解和洞察的，不是官公吏，不是慈善團體的理事們，也不是社會學者；只是那能夠把心放平了抑低了唯一謙虛的篤志家和善人，才具有可能性。然我們既是學者，既是官公吏，既是理事，那就不論怎樣都不能不在這裏盡其做人的職務來開拓最適宜的人生觀，用以抵代那

樣的 *being* 和那樣的 *Benevolent* 的事物。

我固然把無上的價值給了生命社會事業，但這一件事是要進到生命社會事業的本質的深切理解，才會成爲可能。

生命社會事業，要憑着直觀，出入於社會事件的 *Lebendige Idee* 把那「全一」的事物，來構成社會事件。真的社會事件，不論什麼時候，都不是已被分解的片段，必須「全一」這事物，才是他的真實的原形。

直觀，就是 *Unmittelbar*。由於概念所分解的社會事件是間接的，不能肉薄到實體；而由於生命所意會的社會事件，却是直接的。社會事件不是應把作爲客觀體，作爲對象的，要當作生命照着自然的光景去靜觀才有所得。活活潑潑整個天然的社會事件，只有直接憑依着生命，才能現出原形。不是憑着反省去分解，把他經過概念構成的 *Prozess* *Prozess* 所能理解的，只有自然又自然整個天然的那個所在，有生命的光景。在這裏才能夠把握着，理解着那直接的東西所構成的社會事件。像這樣直接的理解，固只有慈善家，篤志者，善人們有得到的可能，然而大體上，在女子就比男子更是可能。因

爲女子的思考方法，與其說是概念的，不如說是直觀的。還有哩：女子把握內容比把握形式更牢固，並且還具有把事件來加「人化」的技術。男子把事件作爲器械的東西就算了事，女子却會把人的感覺給了事件。社會事件經過了這重新的構成，便復活而成爲人的事件了。一切的社會事件，都有無限的 *Komplikation* 存在，所以在這裏也不能不發生叫做 *Komplikation* 這個東西。然倘用概念和他相遇旋，就不容易看透這樣的複雜性和結合性，所以會發生叫做 *Stoffliche Beschränkung* 的流弊。原料倘是缺乏，那就不論是 *Den Blick für das Menschliche* 或是 *Totalität des Fürsorgebedürftigen*，就到底都難於充足。然像那樣沒有接觸着人的全景沒有涉及需要救護者之全體的處置社會事件的辦法，在社會事業的方法上，就完全是不妥當的。倘只能得到知識，却不能進到生命，那就也不能構成屬於直接的事物之社會事件，所以，這也只會成爲和社會事業及其方法全無關係的事物。

直接的事物，同時又是無意識的事物。無意識的事物，要從外界把他來描寫，是很困難的事情，還是以讓他自身去完了爲妙。這樣無意識的事物，也可說是主觀的，而生命社會事業就以這無意識爲特色，並且也是屬於主觀的事物。和這相對的概念社會事業，則以從反省而到意識爲特徵，並且還可

說是客觀的事物，惟其概念社會事業有這特徵，所以會從外界去描寫社會事件，把他作為外物來處置。而和他對立的生命社會事業，則雖當作有這外物存在，然却把他主觀化起來，並且當作生命，而由自己去體會，由自己去完成。概念社會事業是把社會事業當做物來處置；生命社會事業則把他作為是和 *Sachliche* 對立的 *Menschliche*。這東西來處置。還有生命社會事業，還不是把漠然的什麼「一般」或「一般的」這樣的事來處置，其實是把那叫做「隣人」或叫做「同類」的那樣的東西來處置。*Sachliche* 是概念的，是經過反省把他客觀化的；而 *Menschliche* 是生命的，是經過無意識的過程把他主觀化的。但倘要更適切一點，那就要超越主客而觀。說概念的也好，說 *sozial* 也好，說是客觀的也好，說是間接的也好，說是意識的也好，說 *sozial* 也好，都有相聯不斷的關係。但可以說，和概念社會事業的 *Soziale* 相對峙的，是生命社會事業的 *Karitative*。在這個意義上，就善行來說，則一般所稱為社會事業的，便遠居於可稱為慈善事業的之下位，而其價值也就較少。社會事業是物的，慈善事業是人的。和那處置「物的」相對立而以處置「人的」為基本的慈善事業，就善行而論，真不知道究竟是優美到了什麼地步！

照着這樣的考察，那就應該說，無意識的生命社會事業，比那有意識的概念社會事業，是更本源的；就是在價值上說，也是較高的。

倘無意識的生命社會事業比有意識的概念社會事業是較優其價值也是較高，那麼憑着感性的社會事業比那憑着知識的社會事業，其地位怕也不會不優，其價值怕也不會不高了。憑着知識而進行分析的概念社會事業，比那憑着直覺去體會的生命社會事業，在如實地把握社會事件上，是較劣的；就是在把社會事件作為人的事件上，也是較劣的。在憑着「情」來體會的時節，社會事業就可以認為 *Beziehungs Gegenstände* 涉及社會事件全體的事物，便會成為 *Beziehungs Gegenstände* 的，並且會成為活跳跳的。

在今日，我們所說的社會事業這東西，是用形式的標準的方法以集團為對象的 *Soziale* 的事物。目下突然出現的集團的困窮，固然除却用這種方法來處置以外沒有別法，然倘單是把一地方一國或世界的困窮總括起來去處置，那麼他的組織和規模，縱是宏大，而在價值和意義上，就也不能說是具有優先性。從這個意義和價值上來說，那麼把認為 *Einzelwesen* 的個個人的連命，放在和理論相對的實際上，添上人味，使他成為與「物的」相對立的「*Menschliche*」的事物，然後再來處置的

這一方面，就不知道比較上是優美到了什麼地步了。因為這緣故，概念社會事業，倘不隨時回顧生命社會事業，向着爲恢復其本源的意義與價值而努力這一面前進，那就縱在集團政策上其形體能居較優的地位，而始終總不能不成了毫無價值的事業。把社會事件集團化起來，使其失了「隣人」的意義，這或許是救助事業上的害惡，也未可知。進一步說，一般的形式標準的集團主義的社會事業，或許只是把「不這樣就不能夠實行大規模的救助」作爲假象，作爲假定而加以容認的，也在不可知之列。但把人放在物的客觀的上面來處置的社會救濟的方法，其自身就是矛盾的東西，當然可以說是不完全。

隨你怎樣：在把社會事件做對象，從其意義和價值的上面來下判斷的時候，生命社會事業總具有優先性，他並且是概念社會事業所從生的本源；其他的一切，倘不能夠還元到這裏，就可以說是已喪失其意義和價值。生命社會事業有其自身的意義和價值，而概念社會事業則緣附於生命社會事業，並且要能夠還元到這裏，才可以恢復其善行的威嚴和價值。這一件事：是禮讚那「把社會事件來客觀化，偏重於外形，並且把他器械化起來，重集團而不重隣人之形式的一般的社會事業」之現代

人，不能再思的事情。

生命社會事業，是以心情爲基本；所以這也可說是心情社會事業。在社會事業上的女子的特質，是心情的。知的社會事業，是男子的本分；心情社會事業，是女子的本分。在社會事業上，女子的特質比起男子的特質，是更具有先優性的。社會事業的終極，是心情社會事業，是生命社會事業。

參攷文籍

- (1) 海野幸德，「社會事業概論」131—148頁。
- (2) 海野幸德，「公私反比例的法則」社會事業研究，第16卷第3號。
- (3) 海野幸德，「社會事業形態的探究」社會學雜誌，41—54號。
- (4) Haeckel, Schöpfungsgeschichte der Menschen.
- (5) Haeckel, Die Welturalzel.
- (6) Verworn, Allgemeine Physiologie.
- (7) Verworn, Erforschung des Lebens.

- (8) 海野幸德,「概念社會事業與體驗社會事業」社會事業研究,第15卷第 號。
- (9) Marr, Anspruch in Schriften der Zentralstelle für Volkswohlfart, Heft 14.
- (10) Liese, Caritas und Wohlfahrtspflege.
- (11) Klumker, Die Ausbildung für die Wohlfahrtspflege.
- (12) Salomon, die Ausbildung zum sozialen Beruf, S 1—52.
- (13) 海野幸德,「社會事業概論」第二篇第八章。
- (14) Tufts, Education and Training for Social Work.
- (15) Maedam, Equipment for Social Work.
- (16) 海野幸德,「婦人方面委員的研究」社會事業,第12卷6—10號。
- (17) 海野幸德,關於「心情社會事業」的,見於「社會事業概論」第二篇第八章第三節。
- (18) Warner, American Charities pp 179—205
- (19) Slingerland, Child-placings in Families.

(20) 海野幸德,「兒童保護問題」(京都,內外出版印刷股分公司發行)。

(21) Pieht, Toynee Hall and English Settlement Movement.

(22) Woods, Settlement Horizon.

(23) 海野幸德,「晚近的社會事業」第十章,(京都,內外出版印刷股分公司發行)

(24) 海野幸德,「方面委員制度指針」第一章,(京都,內外出版印刷股分公司發行)

(25) 海野幸德,「社會事業概論」131—148頁。

第三章 個人的救助方法

第一節 從體驗的救助轉成個人的救助

體驗的救助固是屬於最優的救助形式，但這是哲學的，沒有進到分析。因此，憑着這個就不能透視痛苦和困窮的實體。他是渾然的東西或全的的東西，只是可以指呼意會的。他沒有進到分析，所以是連說明都不能夠的東西。生命只是生命，也只有直觀的一法；正說着什麼原素的化合，原素的組成，這個一剎那，生命就已經消失了。這一來，就會生了必須把「苦痛和困窮是什麼東西？他的實體又是什麼東西？」弄個明白的衝動。於是乎科學的救助方法也就會出現了。科學的救助方法，是爲着要加以分析而產生的。但倘把分析加於生命，便立刻碰着什麼要素，什麼結合的問題。而個人形態便是由於這樣什麼要素之無限的結合之問題而出現的。然這個要素結合的觀念出現的時節，他就已是由體驗形態轉成個人形態的事物了。

憑着科學的分析，全的生命的苦痛究竟是什麼東西，就一一受了限定。他是從分離要素着手而

限定的。因爲分析就是科學的工作。那渾然地全體的痛苦，和整個的困窮，其原因究在什麼地方，本來是不能說明的，但倘把他加以分析，能把結合於無限的要素，一一分離起來，這一來，就差不多能夠說明了。由於要素的分離，可以知道基於要素的痛苦是什麼東西，可以知道屬於痛苦運載者的各種要素的結合在其總計上所表現於個人的苦痛是在什麼地方，並且還能夠加以說明。譬如墮落婦人的痛苦，倘從全體來說，認他是生命這個東西，那麼他的痛苦是在什麼地方，其原因又是什麼東西，便都不能夠說明。然而倘把他分解在要素上，而立刻能夠知道其痛苦的所在，及其性質和原因，究竟是怎樣了。那墮落婦人，沒有父兄，在幼時，父母已經成了黃泉之客。像這樣家庭的缺陷，就是惹起墮落現象的要素。並且，他又是遺傳的低能。由兩親或兩親之一，把低能遺傳下來。這便成爲意志薄弱的原因，並且成爲不能抗拒惡德詐僞的不良癖性的原因。加以環境是壞的，失却了父母，便入於迷途，不會生育於道德的規律之純正的氛圍氣之中。像這樣來從來處來，去從去處去，就可以追及墮落婦人的由來了。於是把這所分析的東西作爲要素，並且把他結合起來，去檢點其性質及其原因。這個時候，墮落現象，憑着要素的結合，便蔚爲大觀。照着這樣的層次，才能夠發見其處置的方法，才能夠想出應付的

東西。

體驗救助，是全的救助。這個全的救助，是向着從分離其要素着手，而以要素及其結合爲對象之個人的救助而前進的。由是形態便成遂了一階級的分化，救助的方法，也就經過了一個的轉成期。

第二節 個人的救助之本質

爲所謂「善行」觀念所總括的慈善，率由於篤志家向着特定的個人隨意施澤，顯著地帶着偶然的性質；因此便陷於雜亂，而發生所謂濫救的流弊。慈善屬於偶然的善行，其所以屢有一反其所預期而釀成百害的情事，就是爲着這個緣故。所以善行都是具有必須逐漸經過組織化的性質的事物，其結果也都不歸宿於組織的保護（Systematische Fürsorge）。還有一層：靠着慈善的救助的對象，有許多時候，是已經到了不可救程度的東西；所以縱是救了，也往往不發生效果；結局就也不能不出於預防的形式，把他來救助。由是，就會定出「預防的」與「組織的」之合流的一定方案，爲預行杜絕病根而努力。到了這裏，那不是單純善行不是單純慈善的社會的保護（Wohlfahrtspflege oder soziale Fürsorge）也就出現了。

在社會事業上，技術是必要的，但在慈善事業上，這個技術就可以說不一定是必要的東西。

慈善的特徵在於其爲個人的。慈善屬於人格的；是人的，個人的。慈善的特徵，在於能和其他的人，同成爲個人的。由於這個特徵，慈善便帶着內的人格的人的，還加上人道的意義，其勢是不把世界弄成 *Humanitas* 不止的。他如果能更適切一點，那就是宗教的事物。從中世紀的教會流出來的慈雨和愛，都和慈善有關係。黎霽氏曾說：Die erste Armenspflege ist und bleibt die edelste Tochter der Christentums（最初的貧民事業，是基督教的貴姑娘，並着的確是這樣的）；可見基督愛的愛，在慈善上已開了花了。縱是把慈善作爲低級救助形式的人們，也斷不能把這個齋着慈善的貴神的女兒等間置諸度外！因爲這是恰像矯角殺牛的事情。

慈善的第三特徵，在於和其爲個人的之同時，兼具 *Erbarrende Liebe*（有情的愛）。這個情和愛，是燈火所不能照見的。所以慈善的自身，很容易成爲盲目的，成爲無組織的。他是單純爲救而救，所以會有縱救也救不盡的事實。可是這個情和這個愛，終是不論怎樣的讚美都不能盡其萬一的。倘沒有慈善所齋的優美的精神，深感於人心，光被於世界，那這世界就不知道是成爲怎樣蕭條落寞的所

在了。他也不憑藉法律，也不倚賴正義，也不因緣現代的 *soziale Ethik*（社會的倫理），只是從個人向個人，從人格向人格逼直地前進。社會的倫理，雖是社會事業的基礎，但慈善是和他沒有關係的路傍人。慈善和正義，也沒有關係。慈善並且不知道把個人結絡於社會的做法，社會也好，集團也好，階級也好，和慈善都沒有關係。把集中於個人的憐愍做標準來行事，這便是慈善的工作。

Joseph 氏把慈善事業，總括起來是個人的；由於慈愛的觀念的，不受法的規範之束縛的；因此又是自由的；和正義的觀念是沒有關係的。

約氏對於慈善事業，明定為是與全體沒有關係的；是憑着自由裁量的（*Ihre Kriterium eine prosere Beweglichkeit in Umfang und Art*）；並把慈善是由於以個人對個人的各別關係，個人的性質，個人的環境（*Die speziellen Verhältnisse des Einzelnen, um seinem Charakter, am sein Milieu*）而成立的這件事，弄得很明白。

黎霽氏把深力，社會的效果（*Tiefe, Kraft, sozialer Wirksamkeit*）三宗事，作為慈愛的特徵。黎氏極力說明：慈愛在深的一字是最優的，其不死的精神由人而體現，具有神的兒子之無限的價值。慈愛

又具有可驚的力。這可驚的力，是憑着用穌和多數聖徒的模範而顯示的。慈愛齋着 *Sozialer Wirk-
samkeit* (社會的效果)。沒有愛縱給了東西，是冷冰冰像石頭的，倘是發乎愛而給的，就是石頭也立
刻化為柔潤的，這樣就是齋到社會的效果了。黎氏說倘依 *Catholic* 的見解，那麼施與是本於慈愛的
工作，是不能夠和隣人沒有關係的冷冰冰的施，便是說明其自身互相矛盾；他並以爲「慈善是什
麼東西？」這是會憑着基督教的精神而表現的。此外，黎氏主張縱是慈善也不是無批判的東西 (*Da-
her ist es von vornherein unmöglich, das die richtige Caritas ganz kritiklos sein zu können*) 以爲就
是慈善的裏面，也可以說有技術鑽進其中。雖然慈善事業和社會事業對立的時節，慈善總分明可以
說是無組織的事物。至少慈善也具有傾向於無組織的性質。

第三節 個人救助與集團救助的分界

慈善事業：是以個人爲對象之完全個人的事業，與集團的觀念是沒有關係的。社會事業雖然不
全是集團的，但在和慈善事業相對的時節，就都成爲集團的。最集團的事物是社會政策，第二種集團
的事物，是社會事業。社會政策是以階級爲基本之階級的產物，集團的產物。憑着慈善形態的救助的

特徵，是由個人向個人的一點。他可以說是由於人到於人的救助形式。

慈善事業，以個個人爲救濟的對象，是要把和心裏所想的一樣的慈愛、憐憫和同情，加於其對象。他是人格的人道的事物；還再加上一種內的事物。慈善保有內的人格的本質（Innerlichpersonlich-nature），所以像是已——看到了個個被救濟者的則途似的。和這個相對的社會事業，是客觀的。社會事業所處置的事物，是客觀體的；他和慈善事業所處置的主觀體，分明是對峙的。慈善事業是內的事物；社會事業是外的事物。慈善只以左右個人的運命爲目標，不把關於其所屬階級的社會的運命放在眼裏。反之，在社會事業，對於個個人是以爲不緊要的；他以爲與其從救濟個人上去解決問題，就不如從消除客觀的窮狀（Objektiv-Notstand）着手來解決問題。這個事情，是由於第一斷定自己所導引出來的，所以社會事業雖不盡是完全集團的事物，但也總是第二種集團的（對於社會政策之第一種集團的）事物，他的救濟的對象，與其以爲是主觀，就無甯以爲是客觀，與其以爲是個個人，就不如以爲是全體。因爲這緣故，在慈善事業上，救濟者與被救濟者，是在對立的狀態，而在社會事業上，却無所謂救濟與被救濟相對立的事實。救也好，被救也好，都爲着全體。在救的這一邊，沒有犧牲，

沒有慈愛，在被救的這一邊，也無須乎感謝的念頭。並且，縱是被救者，也沒有特地感謝救的之必要，只要感着「靠着社會的正義所以有了這件事」，便算是多餘了。所以慈善事業，是人格的；是人和人，靈和靈，互相接觸的工作；而社會事業是非人格的，是只要能安排全體就算好的冷冰冰的東西。冷冰冰的就是客觀體。社會事業之集團的救助，就是只要能救助全體，那就縱不成其為內的，縱不憑着心情，也要算「好了」的冷冰冰的東西。也就是只要能對着客觀的窮狀來救助便算了事的。和這個相對的，屬於慈善事業之個人形態的救助，是期其能為內的，人的，要憑着靈和靈，人和人的接觸，而成遂其溫如挾纊之救助的。集團的救助，是只要救助全體，便不問其是否靠着外形的事物，也不問其是否只是名義上助不助的事物的這樣的東西；而個人的救助，却是基於無限的結合，務必儘是救助個人的。從個人中去抽象，把他割裂一下，再來救助這割裂部分之集團的救助，自然不是把個人作為全體來救助的；而把個人作為全體，使他結合於無限，然後再來救助之個人的救助，却是把個人作為全體，而以達到完全的救助為期的。這一來，個人的救助，就有其特徵了。

慈善事業是救濟的，無組織的，偶然的（在對於社會事業的意義上）；社會事業是預防的，組織

的，計畫的，並且是靠着科學和技術的，在慈善上是憑着許多的經驗，來實行救濟；而在社會事業上，則務必靠着完全的科學和技術之方案來達成其目的。因為這緣故，社會事業總是或靠着經濟的，或靠着生物的，或靠着倫理的，或靠着心理的，又或靠着這些事物之並立的，來擬定改善社會的方案；其結果也總是照着綜合的生存原理，把人類社會作為全體，或消極的，或積極的，或綜合的，或超越的，從事整理、從事安排（對於這個，又發生消極的社會事業，積極的社會事業，綜合的社會事業，超越的社會事業等四門類）。

第四節 以無限的結合為依歸的救助

無限的結合，是集腋成裘的。這正像集腋成裘那樣，是集合要素，而使其達于無限數的事物。體驗救助，自是完全救助；然依傍慈善形態的救助，便是個人的救助，是不完全的救助。以生命這個東西為對象的體驗，固能夠一氣呵成全的救助，然個人的救助，就不能不迫及無限數的要素。而且是不論迫及到什麼地步都不能不漂泊于不得到達終點的前路茫茫的旅程的事物。

慈善家實行個人的，內的，人的救助，是以個人為對象而進行救助，他不論在什麼時候，總以為完

了救助是可能的事情。在社會事業家，也以爲慈善家以個人爲救助對象的工作，是極簡單安樂的工作。然其實，却只有以集團爲對象的社會事業，是極簡單的，極安樂的。在集團事業，只以部分爲對象，但能把部分糾絡到集團而加以救助，就不論是什麼時候也都能夠完了其救助。這實實在在是簡單的安樂的工作。社會事業的救助對象，是客觀是這個困窮，也是客觀的。在集團事業，只要對於所謂客觀的窮狀（Objektiv-Notstand）來畫策也就夠了。在處置客觀體的時節，只要能把輪廓弄清白，形貌也就隨而限定。對着這個來決定一定的救助辦法，是容易又容易的事情。在個人的救助，其對象是主觀的。慈善事業，拿了愛和情，進行救助。沒有結絡在愛和情中間的那樣的救助，不論在客觀的處置上是怎樣的優渥，由慈善事業上看來，總不能認爲高級的救助。慈善事業，把叫做慈愛，憐憫，同情，這樣不可捕捉的事物，給與其對象。在慈善事業上，不把要素作爲單純客觀的東西來處置，是要把他主觀化起來的。要素的結合固然也受了客觀的處置，但同時還憑着主觀而爲其着色。這一來，連那無限的結合也和客觀同歸於主觀化了。在這裏便有了個人的救助方法的特質。在個人的救助方法上，所以會有人味，會有生命的趣味，就是因爲把生命作爲活跳跳的東西來體會而行其救助。把客觀的窮狀，融

入生命之中，憑着生命把他擁抱起來，抱已死的社會事件轉化為活跳跳的事件，這是慈善事業的特長。慈善事業和那以冷冰冰的客觀體為對象而處置的社會事業不同的地方也就在此。並且也就是其能保持無限之尊的原因。社會事業，在人的上面，實在是已經墮落的沒有價值的事業，但慈善事業則具有人的乃至於神的高級事業的聲影。

可是，慈善事業因其是主觀的，所以對象不明確，並且要限定其處置方法也很困難。於是，救助形態就要被認作不確實的救助形態。體驗形態不憑分析以求知，是要捕捉全的，所以雖然不無複雜的地方，雖然是憑着心情的事物，但其自身却能夠直觀能夠理會。就是，逼直地能夠了悟那全的。和這個相對的慈善形態，其要素是無限數的；並且他的結合，也是無限的；所以縱追及了這個，到底難以限定其正體，並且也難以到達於終局。這樣，慈善事業，就成為不完成態了。在慈善事業上的救助，是不完成救助。概念社會事業，以集團為對象，把他的範圍擴到全國，以國為相手，更進一步，便成為國際的，以世界人類為相手。雖然，這是屬於法的，是一舉可及於全體的頗簡單明瞭的形式。對於這個的救助，也是頗簡單明瞭一舉而可盡告完成。因此，集團事業上的救助，也可以作為是完成救助。

以無限的結合爲依歸的慈善事業的特質，就像這樣：他是被註定了是一種無限的鑲嵌細工。但他縱有多少鑲嵌，終是不知道所以到達終局的漂泊者。憑着鑲嵌細工，是不能盡全觀的。爲着這緣故，以無限結合爲依歸救助，也就顯然成爲不完全的事物。對着要素，進而爲一一的救助，就是個人的救助，然要素是無限的（現論的），所以不論怎樣，也難以到達終局。並且因爲其結合也是無限的，所以憑着這個，到底不能夠達到終局。

個人的救助，是從要素追要素而一直前進的。而在其向無限而前進的一點，有他的特質。這就叫做無限的結合。慈善形體是隨着無限的結合的事物，基於這個的救助，就是「以無限的結合爲依歸的救助」。

第五節 個人的救助方法的價值

個人救助和全一救助，同爲個別形態所擁抱。個別形態是歷史的事物，和因果的集團形態，明爲對立。能把救助做到人化的，只有個別形態而已。救助之純真的，是能夠把人當人來處置的東西，所以屬於個別形態的個人形態，不能不說是純真的救助形式。但是，這個倘比起體驗形態，則因其使生命

陷於分裂，把他引到混亂狀態，所以對於全一的救助，就成為不純真的事物。然，他就是這樣，倘比起集團救助，則因其是能算得人的救助的事物，就還不失其為純真的人的救助。他雖和體驗救助一樣，都不是終局的完全救助，然也不像集團事業終於部分的救助那麼一回事。把要素結合起來，更把他當作無限的事物，那就不論怎樣總可以恢復人的全景。救助全體（憑着要素之無限結合的全體）的個人形態，比那不外以部分為對象的集團形態，其為更高的救助形式是明白的。

以為集團形態是最高救助形式的現代人，是不知道形態有進化，機能有進化的。在形態的一面，從個人的形態到集團的形態，雖是必然的進化，然在機能的一面，則集團形態得還元於個人形態，個人的形態又得還元於體驗形態。因此，從機能上看去，那就不能不說慈善事業比社會事業是更高的形式。這個地方，所稱為慈善事業的意義，不是基於所謂優者向着劣者為恩惠的施與那一種觀念的事物，實是在個別的意義上形態論中的事物。

由於這個，個人的救助之救助方法上的價值是明白的。他雖和全一的救助一樣，不是最高的救助形式，然終和集團救助那樣非人格的非人的救助形式完全不同，比較上是無限高的形式。全一的

救助和個人的救助同屬一範疇，兩者都是個別的；但集團救助，却完全屬於別的範疇，他是物的救助，和那由人救人的全一救助，或個人的救助對比，是有嚴格的區別的。

參考文籍

- (1) 海野幸德：「社會事業概論」110—117頁。
- (2) Marr, Ausbildung von weiblichen Beamten.
- (3) Schriften der Zentralstelle Für Volkswohlfahrt, Heft 14.
- (4) Cohn, Erziehung zu sozialer Gesinnung.
- (5) Radniski, Die Frau in der öffentlichen Armenpflege, S. 25—49.
- (6) Mehling, Die sittlichen Voraussetzungen der Wohlfahrtspflege.
- (7) Weber, fursorge und Wohlfahrtspflege, S. 46—55.
- (8) Jacobsohn, Die Arbeiter in der öffentlichen Armenpflege S. 1—20.
- (9) 海野幸德：「現代人の戀愛思想」(京都，内外出版印刷股份有限公司發行)

- (10) 海野幸德,「社會事業概論」1—13頁。
- (11) 海野幸德,「社會事業概念的限定」,社會學雜誌,第42卷第10—12號。
- (12) 海野幸德,「社會事業概念的研究」,社會學雜誌,第14卷1—2號。
- (13) 海野幸德,「社會事業的本質」,社會事業研究,第14卷第3—4號。
- (14) 海野幸德,「完全救助與不完全救助」社會事業概論,92—96頁。
- (15) Stammer, Gedanke und Ziel der Wohlfahrtspflege.
- (16) Chayney, The Nature of Social Work.
- (17) Liese Caritas und Wohlfahrtspflege.
- (18) Liese Geschichte Caritas.
- (19) Liese Caritativ = soziale Lebensbilder, 3. 7—9.
- (20) Ditscheid, Soziale Frage und Werkstätige Nächstenliebe.
- (21) Henderson, The modern method of Charity

(22) Watson: The Charity Organization Movement in the United States of America.

第四章 集團的救助方法

第一節 從個人的救助轉成集團的救助

個人的救助，向着集團的救助而前進。這種進化，雖是由體驗形態連續下來的，但爲要得到全觀起見，特把形態進化史的全過程，簡單覆述一下。

我自從把社會事業區分爲種種的形態，便不像歷來那樣，以爲社會事業是純一的事物。但直到而今，在不曾認識社會事業之有形態的，就還以爲社會事業是漠純一的事物（雖是已有幾個的形態已由我以外的學者加以區分）。我所分立的這許多種的形態，不用說是發生史的考察的結果，並不是那種各形態之間沒有任何聯絡單加以理論的區分居於並列狀態的事物。質實在在，是作爲發生史的由甲轉化到乙的事物，要藉以開展社會事業形態進化論（發生史論）的。在這裏我不是單把社會事業各種形態並列着的，是依發生史的次序排列着的。在「社會事業概論」的第二篇社會事業形態論上，對於各形態也無取乎漠然的並列關係，都憑着由甲轉化到乙的意義而排列。在那裏

明示着；是由最初的體驗形態，到了其次的個人形態的慈善事業，由此再照集團形態，統合形態的順序而發生出來。這就是救助形式之發生史的考察，而我之無取乎純粹理論的研究方法，也不待言而可知了。

我就在「概論」上，也已把以根源的困窮為基本（一二七——一二〇頁）將一切的救助形式歸入到這裏的意思說明了；倘把這個反過來一看，一切的救助形式，便都成為從體驗形態分化出來的東西。在這裏是形態進化史的考察的開始；是我自完成了「概論」的原稿以來，所思念的題目之一。

在這裏我以為最初的形態，是體驗形態。詳細一點說：體驗形態，是最初的形態，又是最後的形態。倘把他用心理學的話來說，那麼主觀和客觀未分的狀態（全一狀態）就是體驗；但這個倘分裂起來，就成為慈善形態，成為集團形態，成為統合形態；而在終局，再經一度的分裂，主觀客觀合而為一，便到達於完全態。第一的全一，是「體驗的全一」；第二的全一，是「概念的全一」。在這裏救助形式，一切都得還元歸入於體驗形態，而達於全一狀態。這在哲學的一面，含着體驗的全一的意義；在科學的

一面，含着概念的全一的意味。於是，體驗形態，就自始至終，都可以說是各種救助形式及其各種形像的究極。素朴完全態之體驗的全一，是最初出現的形態；這就是原始的事物。因此，我特闡明原始民族社會的救助形式，把這個作爲是以「體驗的全一」爲依歸的救助形態。

原始社會的救助，由於共同生活所促進，爲自由任意的施與。在原始社會，還沒到認識人格的程度，所以也沒有個人的觀念；爲了這個憐憫，只由於家族或村落共同主義而爲自由的表現；施與，也在無差別地自由地的情形下而施行。原始社會因其有二重道德，所以對部落內的人，雖可與以比文明社會更得力的助力，而對於部落外的人，則隨便加以殺傷。在原始社會，其救助是由於共同觀念，對於兒童、老年人、竊人而施的；縱是異邦人，然只要能成爲部落的賓客，就可受其隆至的保護和待遇。原始社會的救助，其特徵是在於其無微不至和隆厚。在這個時代，人格的認識不發達，也沒有個人的責任觀，只是漠然的東西，實足當我之所謂主觀客觀未分離以前之體驗的全一。於是，我就用「體驗的全一」之體驗形態，來表示形態進化史的階級上最初的形態。

其次，形態的轉成，是由此向個人的形態就是慈善形態而前進的。

在比原始社會更發達一點的社會，就發生了所謂優者保護並救助劣者的觀念。由於宗教和社會倫理支配階級，就有了保護乃至救助不遇的人和無告的人的義務。在那個時代的情形和在現代的情形不同，那時施了豐厚而自由的施與的，就被認為有德的行為。這種優者把恩惠給劣者的思想，直到救助成為國家和國民間的關係，成為商賈交易為止，是繼續不斷的。這就是普通所稱的慈善事業時代。我所說的個人形態的慈善事業，略可當這個時代的救助形式。就是最初的以體驗的全一為依歸的救助，已一轉而成為屬於個人的形態之慈善事業了。形態的進化論，把從像這樣發生史的體驗的全一轉成了個人形態一事，加以肯定。

又次，我想在形態進化史論上，個別形態的進化，是會轉成集團形態的。

到了近代，優者把恩惠給劣者的思想衰微了，救助也就成為國家與國民間的交易。這一來靠着組織的方法來救助貧民的思想，就發達起來，而救助的技術化時代，也就開始了。在原始社會，沒有什麼足以刺戟個人活動的東西，所以一方沒有富的，又一方也沒有很分明的貧乏。從此以後，富的分配，雖已漸次成為不平等的，然因封建制度等等的遮障，其勢力還不能伸張。又次，像現代這樣富的不平

等的時代，就來到了。集團的社會事業，將來也要轉成統合社會事業。

我以為社會事業之形態的進化，是必然的進化。至「如何而這個會成為必然的呢？」之細密的研究，到純理研究家的我，就不能不把這個委於他人。形態的進化是必然的，所以集團救助的出現，不用說也要看做是必然的。那麼，在形態進化上，個人形態，也就應作為是必然的會轉到集團化、公企業化的事物了。我現在所說的，是形態之必然的進化，就在於集團化。

由於這個，個人的形態之轉成集團的救助，其為必然的轉成，也已經明白了。至個人的形態，其為由於他的前一階段的體驗形態必然的進化所轉成的事物，也是同樣的明白。形態進化論，自始至終，都是由於這必然的法則而發展的。從個人的救助，轉成集團的救助，也就是從這必然的法則而出現的。

在迫不得已而以集團的困窮為對象的現時，其救助方法也不得不用集團的。把貧民和勞動者一括起來加以救助之有必要，是時時刻刻益加深刻的。要用救助個個人的方法，來救貧民，來助勞動者，這事情到底是不能夠的。貧民的救助，已到了需要一無所遺的救助的時候，勞動者的救助，又也是

這樣，所以救助的方法，就也不得不成為和他相照應的東西。照應像這樣形勢的救助方法，就是集團救助。在這裏，那叫做「貧民全體」的，「勞働者全體」的抽象物，就出現了。

但，在我，決不以爲集團的方法是不完全的，縱努力把他修改補正這事情也當然是不合理的，當然是矛盾的，乃至是不可能的。這就是我在今春新把「統合社會事業」研究出來了的原因，我是想靠着統合社會事業，來除去集團的方法之物的要素的缺陷與弊害的。因爲不論怎樣總可以把物的集團的方法轉換到人的個別的方法，所以，就是不持那種「既是必然的只有循着集團方法發展出來的物，不得成為個別的，因之，也不能不集團化公企業化」的怨觀說，也無不可。在我，是甯以爲比什麼救助形式的發生史或別的不論什麼都重要的，是把一切還元到體驗形態個人形態，而對於像現時這樣把人當物來處置的無理想的狀態，則斷不能加以容認。

我們不論在怎樣的時代，都拒絕被當作物來處置的事實。我們並且不論在怎樣的時代，都絕對排斥那把人當物來救助的方法。對於把我們敬愛思慕不止的人和同類來物化的事實，就不論是在什麼時代，都絕對的反對。這是我研究社會事業和這個學的建設的當兒，所懷抱的熱情，所懷抱的主

義，所懷抱的精神。

第二節 集團的救助的本質

史忒妮女史說：『倘把像這樣廣義的社會事業形於言表，那固然要使其出入於種種的範圍，但他又有不能容比通常手段更高的侵入的一點；可是倘要顯較高的能率，那就一定非此不可，這已成為無疑的事情。他是好比社會的調查，其自身就不能不具有技術那樣的東西。關於社會的勢力的整理，竟成為只有向來熟悉該事業的人得以從事，這事情不論是什麼人，怕都不會懷疑罷！』

Osborn 氏因為這個，便極力說明以下的意思：他以為社會事業以前，因種種的社會改良範圍內，如學校、教會、商會及其他的團體，都由大家隨便參加，從事改良，便漸次由於這樣的門外漢，以致需要 *Technique of Ist O'p'n* 的社會事業，弄到不能實行的境界。史忒妮女史說：『社會事業，就相同的一般的問題，雖可和關心此事的多數的人們攜手工作，然這些屬於其他範圍的人們，終是不過偶然和社會事業有關係的。所以，他們和那在實行社會事業上，經過了特別的練習的人們，畢竟有了區別。』他是說，具有善心的慈善家，固然縱是門外漢，也是好的，但社會事業家，就不能不是已經習得了一定

的專門技術的人。

於是，就到了要發展科學的方案，務必用完全的方法求其能奏效於救助的時期，不僅要下經濟的動員令；心理的也好，生物學的也好，社會的也好，倫理的也好，也要下動員令了。在這裏，社會事業，也就產生了。

社會事業（概念社會事業）雖不是完全集團的，然也是以集團為對象要除去困窮的方法。（關於概念社會事業之集團的意義，其為屬於第二種的集團一事，可參照「社會事業概論」第一編第三章。）在社會事業，是探因其「歸屬於社會」（Zugehörigkeit zur Gemeinschaft）而救助的主義。溫情主義，是屬於上下關係，主從關係；而社會事業，是因其為投歸於社會的事項而加以救助的；這和那社會政策當作抵償被救助者的權利，是不同的事物。

Herrn Meier氏說：

「社會政策，是關於勞動者在其廣義的基礎上，尋求和他相對抵的主張，和權利及其根據，一切社會政策的規律，雖大抵或是勞動時間，或是勞銀，或是失業救濟，但不論那一種，都含着要提供

他的對價的意味，因為這緣故，社會政策是對於由勞働所生的損害而保護勞動者，乃至是基於已勞働這件事而主張其權利的。在社會的保護上，他的救濟，不採由被救助者所提供的勞働的對價的形式。他是爲着被救助者是社會的一員這個事實而加助的。因此，社會的保護是在所謂被救助者屬於人類社會的基礎，來確定其規律。他的動作，和社會政策，外觀上是同一的。關於他的動作，兩者也一樣地由法律加以保證，但社會政策要由被救助者提供救助的對價，而在和他相對的社會的保護，則他的一切社會的保護都只基於所謂「屬於社會」的單純的事實。」

這個地方，瑪意兒所說的 *social fitness*（社會的保護），當然是關於社會事業的事項。社會政策，是作爲勞働的對價，而與以社會政策的保護的，換句話說，就是被救助者基於權利而受救助。在與此相對的社會事業，因個人是社會的一員，應歸屬於社會，所以在調整社會和全體的意義上，來救助個人。社會事業的救助形式，沒有要求被救助加者感謝的事情，他是以爲這種的事情，是隨便怎樣都好的。要求個人感謝這件事，固違反社會事業的精神，並且要被救助者感謝，也是無意味的。與其說是錯誤，就不如說是無意義，還更能適切地表現社會事業的精神。這也只要能理解社會事業，是應作

爲集團的事業的這一回事，便立刻能夠會意。社會事業，與個人是沒有關係的。與個人有關係要使其感謝的，或基於感謝這件事的，那是慈善事業。在社會事業上，個人是超脫的，或是被置於度外的。假如作爲有個人這個東西，那這個人也是屬於全體和社會的，所以他不爲着要救助個人而發動其救助的機能，是爲要調整社會，而發動其救助的機能。在這裏，固沒有可感謝的感覺，也無須乎感謝。他不是以主觀的 *Notstande* 爲對象的，是把客觀體爲救助的對象。救助是爲「你」的，同時是爲「我」的。互相謀全體的保險和全體的福祉，這一點，是社會事業的精神。而社會事業的精神，也只在這一點。因此，社會事業，是在於救助屬於社會的個個人的社會政策，是基於使其提供勞動的對價的，溫情主義是從上下的關係，由主人把恩惠給與從僕和奴隸的。此外，基於感謝之情而含個人的意味的，是慈善事業。

社會事業的救助，就是集團救助。依傍社會事業的集團救助，是本着歸屬於全體的意義所行的救助。

集團救助的對象，是客觀的窮狀 (*Objektiv-Notstande*)。在集團救助上，把抽象的救助客體做

對象。整個天然的社會事件，是綜的的事物（「社會事業概論」五五頁），而憑着集團救助所處置的事物，却是抽象的社會事件，抽象的社會事件，只是觀念上的存在，實際是不存在的。稱爲集團救助的，惟其是處置抽象的社會事件的事物，所以只是對於實際上不存在的觀念，進行其救助。可當作實際的，不能不是已綜合於無限的結合體，更不能不是全一。集團救助，是從具象中，把要素抽象出來，就把這作爲觀念的存在，作爲抽象的社會事件。

屬於圖式的抽象物之單獨的社會事件，不是內的事物，是外的事物，不是主觀的事物，是客觀的事物。他不是全體的（One Whole），是從其中把部分抽象出來的。這就是說，把冷冰冰的抽象的部分作爲對象的，便是集團救助。在集團救助上，是沒有救助者與被救助者的，是沒有救助的一事與受救助的一事的。在其間，不是有情的，不是有愛的，不是有以善事爲意識的倫理觀念的。只有作爲因其歸屬於全體的緣故不得不救助的冷冰冰的客觀的一種商賈交易而已。救助的商賈交易，就是集團救助的特質。

可謂集團救助之特質的，是：對着客觀的窮狀，爲集團的處置；拿因果法則，當做物來救助；就抽象

的社會事件，為部分救助；在歸屬於全體的意義下，從事救助；脫失了倫理的感觸，憑着組織的救助技術，冷冰冰地做商賈交易的勾當。集團救助，不是更在這個以外的東西；並且就是以爲不是更在這個以上的東西，也無所不可。

第三節 公的社會事業

公的社會事業，與集團救助相終始。

在社會事業中，與個別化主義相對的集團主義；與個別的困窮（Individual No.）相對的集團的困窮（Massennot），與私的社會事業相對的公的社會事業；與挽回社會事業相對的體驗社會事業等等，不論那一種，雖都不同其性質，是在社會事業中間有所區別的形態，但這些形態的確定，却是其自身所不能實行的。把社會事業的個別化主義與集團主義並列一起，要各各分析呈露其本質，這件事是做不到的，所以，必須一度把他隱藏在基礎原理——就是概念社會事業與體驗社會事業的本質之中，藉使兩者的本質得以呈露這一來，個別主義與集團主義的本質，大概總可以確定了。就是要呈露個別的困窮與集團的困窮的本質，也不能不按和這個同一的次序，從概念社會事業與體驗

社會事業的本質，而加以決定。

關於私的社會事業與公的社會事業的本質，固是直到而今，還採着枚舉主義（*Enumeration*），進而求其區別；然這個方法，可謂是徒勞的。例如有的人是以爲公的社會事業的持長，在於其爲恆久的事業，其規模宏大，多有關於社會的福利，並且需要很多資金與人才，而和他相對的私的社會事業，則是適得其反的。這種枚舉主義，和論理學上穆勒的枚舉主義相同，並不是只要枚舉若干便可決其爲完全枚舉的。他要等待打就枚舉基礎的原理，才有決定權，然也只能確定究竟枚舉了若干纔會成爲完全枚舉。然而直到而今，一切的學者，差不多都還只是抱着枚舉主義，把所能想到的公私社會事業的特質到舉出來而已。這些的學者，就是對於公私社會事業的界限，也不會按照次序，循概念社會事業及體驗社會事業的原理，把他打就基礎，然後再在這裏去限定兩者的本質。他只是冒冒失失慌慌張張地在公私社會事業的自體上面去加以限定而已。簡直的說：這就是公私社會事業的一氣呵成論。

實則各家，還沒有發見什麼是概念社會事業和體驗社會事業，因而也無從知其區別的所在，所

以在大體上，其社會事業形態的研究，都是極草率的。然這種的研究，畢竟不能不到達「社會事業性質究有不同」的思想，更必須從精細的分析，去披露其正體。因為倘不如此，那就是想答覆社會事業究竟是什麼東西的課題，却也是不可能的事情。

由枚舉主義翻一個轉身，漸漸採用按照原理主義來區別之方法的，是查羅曼氏（Salomon =

Mollers, Gesundheitswesen und Wohlfahrtspflege, S. 66—5）。但查羅曼氏，也不會到達「何

謂枚舉主義的與何謂原理主義的」之意識，所以這裏所說的已按照原理去處理這一句話，還許是我自己隨便的解釋，也未可知。而氏本人，就恐怕還不會具有公私社會事業非循着原理去區別不可的意識哩！若然，那麼他之對於枚舉主義究竟是什麼東西一問題，也就說不定也沒有充分的反省了。不過，我總以為縱有這些缺點也不相干，而查氏在社會事業的研究上，終要算是個明眼人。

公的社會事業，是集團事業。他是將全體弄成部分化對於抽象物而施救助的。公的社會事業，立於法則及條規之上，是離不了一般性的，所以無論如何，都不得不以客觀體為對象。公的社會事業隆盛的國，其救助的傾向，是靠看法的強制，從全體中去抽象，把他部分化起來，而為客觀的救助。因為這

緣故，便也不能實行含有純真味的救助。純真的救助，不用說是歷史的，是「由於人到於人的救助。」日本的現狀，獨有官公社會事業特別隆昌，所以就都以爲只有採用這種救助形式，救助才是徹底的救助，然其實官公社會事業所擔任的救助，不過是部分的救助，客觀的救助，埋沒了倫理觀念的商賈交易而已。惟其如是，所以官公社會事業，不管是怎樣隆昌，就也不足以盡蔽救助的全範圍。公的社會事業之中，倫理的觀念，實在沒有必要。他連救助者與被救助者的存在，也無須乎預想。只要有了「已當做物加以救助了」的事實，這就算好了。他以爲，既不希望受什麼感謝，也無須乎說什麼感謝。只要有「這是爲着全體」的意識，就好了。所謂全體的變理，這就是公的社會事業的本色，也就是公的社會事業的本願。

在公的社會事業上，是對於什麼貧民全體，什麼勞働者全體的抽象物，有客觀的處置。所以，像個個的救助那樣的事情，就非其所關心。假如竟採了關心於個個的救助的方針，那公的社會事業，就會立刻現出頹勢，不能果行其使命。那種側重個人以及於全體的方法，不能成爲公的社會事業的方法。他不論什麼時候，都是抽象的全體。在公的社會事業，是以按照所謂貧民全體勞働者全體的形式，一

舉而完成全集團的救助爲目的爲職能的。但像這種的救助，是不是其自身所得而完成的呢？這救助倘不和其他的方法相提攜相補充，是不是會連他自己的機能都歸於喪失呢？這固是最堪懸念的一件事，而公的社會事業之界限的問題，也從這裏而發生了。

第四節 集團的救助的界限

集團的救助的界限這句話，和集團的救助之界限的效用那句話是相等的。倘以爲集團的救助有其界限，那他也自具其界限的效用，所以這一句話就含有倘超過那界限，便會立刻消失了效用，沒有了效果的意義。

不論是在集團的救助上，或是在個別的救助上，豈不是都由於界限的效用而有彼此互相補充的關係麼？倘專靠着集團的救助方法來進行救助，自不能到達純真的救助，自會得到雖救助也等於不救助的結果；但若專爲個別的救助，則在救助的質上，固不會遇着界限的效用的阻礙，然在量的上面，却不免立刻爲那界限的效用所支配。因爲個別的救助，不論怎樣做法，都不能推及於困窮者的全數，所以就只能救助困窮者的一部分，除却這一部分以外，便只有放任的一法。這不是在量上之界限

的效用又是什麼呢！可以說是救助的，應以到達其全數爲目的。倘能加上論理的感覺，那就越加越覺發生以爲必須到達全數的強衝動。可是，倘抱了救助個個的方針，結局終會發覺其沒有遍及於全數的可能。假如姑作爲日本是有幾百萬個的貧民，又爲着要把這幾百萬個的貧民一個不遺地都加以救助，而定了個個分別救助的方針；試問這一來，究竟要經過幾年才能夠到達這個個的全數呢？由是個別的救助，在量的方面就碰到界限的效用了。

就是集團的救助，也和這個相同。集團的救助，是可以立刻遍及於全數的，所以在量的方面，不會遇着什麼界限，然而在質的方面，那就不能不立刻碰到界限的效用。關於純真的救助不能不是綜合的以至全一的這件事，已經說過了。集團救助的對象，既是經過了抽象的部分，所以像這樣部分的救助，有時固也會成爲救助，而有時却有反以放任爲宜的情形。今假如你爲，是在一律的一定的條件之下，對於失業者，予以失業恩金；那麼，在集團救助之下，既不能不對於與特定條件相符的部分的人爲一律無例外的處置，則當着這時節，就也不得不把基於產業原因的失業者，和那喪失了勞動意志的失業者，爲同一的救助了。這一來，在甲，固是適宜的救助，而在喪失了勞動意志的乙，則救助却反成

爲有害的。因爲，對於那種沒有勞動意志的失業者，實在是不如不發給失業恩給。這不是集團救助之界限的效用，又是什麼呢！

集團的救助，和那在量上往往碰到界限的效用之個別的救助，分明是相對峙的。

集團的救助也好，個別的救助也好，既會因界限的效用而消滅其效果，損失其價值，那就不能不下一解釋，說這兩者，或是在量上，或是在質上。總是終歸於破產的。像集團的救助，徒多其量，是連可謂「救助」的地步也都不能到達的方法，自然免不了要陷於所謂似救助而非救助雖救助却等於不救助的那樣矛盾的境界。就是個別的救助，也不管其在救助上的價值高到什麼地步，然因其終是只能和極小部分的煩惱人相接，而放棄了大部分的方法，所以也無論如何，都免不了要因其效用不宏而遭拒斥。

於是乎，想要超越界限的效用而爲我所發見的統合社會事態這種的東西，就基於這理由而出現了。統合社會事業，並不是單單統合了集團的救助與個別的救助而成的，實是在兩者碰到界限的效用的當兒，爲着遮攔救助事業的破產，必然地非出現不可的事業。這與其說是我的發見，那就還是

以爲縱然沒有任何人發見，也終於要跟着必然的進化而出現，較爲妥當。

集團的形態，因其在質上無效用，益趨於自滅；個別的形態，因其在量上無以服人，益趨於自殺；所以，這兩者，一個是在質上，又一個是在量上，同處於陷落的運命。於是乎，就到了要併合質與量之兩者，而搜索更完全的形態的時期。這就是統合形態。統合形態，是防止集團形態與個別形態的自滅自殺之唯一的途徑，也是唯一的方法。

集團形態與個別形態的統合，不單是根據「要統合兩者而產出比兩者更高級的形態」的見解而統合的；多半還是因爲對於集團形態的似救助而非救助，個別形態的縱算得救助而有所不能救助的窮狀，想把兩者合攏起來以資救濟的事實，而必然出現的社會事業之一形態。

於是，併合了集團形態與個別形態，而有所超越於兩者的統合形態，就自然地出現，而單把集團救助與個別救助的精髓結合起來的更高級而有效的救助方法，也就產生出來了。

參考文藉

(1) 海野幸德：「社會事業概論」第一編第8章，第二編第2章。

- (2) 海野幸德, 「概念社會事業與體驗社會事業」社會事業研究, 第15卷第 1 號。
- (3) 海野幸德, 「社會事業形態的研究」社會學雜誌, 51—54 號。
- (4) Salomon, Leitfaden der Wohlfahrtspflege, S. 1—8.
- (5) Wiese, Einführung in die Sozialpolitik, S. 2—33.
- (6) Singer, Soziale Fürsorge, S. 1—6.
- (7) Erdberg, Die Wohlfahrtspflege Eine Wissenschaftliche Studie, S. 8—35.
- (8) Van der Borch, Grundzüge der Sozialpolitik.
- (9) Sombert, Die gewerbliche Arbeiterfrage.
- (10) Heyde, Abriss der Sozialpolitik.
- (11) Herkner, Die Arbeiter Frage.
- (12) Pic, Traité élémentaire de législation industrielle.
- (13) Commons and Andrews, Principles of Labour Legislation.

(14) 海野幸徳,「概近之社會事業」第一章,6—9頁。

(15) Hirtseifer, Die Staatliche Wohlfahrtspflege in preussen.

(16) Borzau, Hürsorgerecht und Caritas.

(17) Braehmann, Das Zusammenarbeiten zwischen amtlicher and private Fürsorge.

(18) Lose, Die Privatwohltätigkeit und ihre Organisation.

(19) Levy, Privatperson und die Wohlfahrtspflege.

(20) Mühsenius, Wohlfahrtspflege.

(21) Salomon, Gesundheitswesen und Wohlfahrtspflege, S. 663—665.

第五章 統合的救助方法

第一節 個別形態與集團形態的統合

公私社會事業的相互關係，是因果的困窮與歷史的困窮之本質自然而然的開展。

廣義上的社會事業，固包含着體驗社會事業，慈善事業，與概念社會事業（關於這些體驗社會事業，概念社會事業及慈善事業，可參照「概論」第二篇社會事業形態論）然在一方面，社會事業是用「由於人到於人的救助」形式，把困窮個別化起來，而和他一一相應接，而在另一方面，却是要在形式的抽象的下面，成遂其集團的救助。

這兩種的救助形式，當然是具有相反關係的形式，就是倘為個人的，便不能同時成為集團的；倘為集團的，便不能同時成為集團的這種的關係。以應接唯一無二次的不循環翻覆之歷史的困窮為事的，是最完全的救助，我把他稱為「完全救助」集團的救助，以其認為有因果關係之同一的循環翻覆的困窮為對象，所以是抽象的救助，是不到部分的救助不止的，我則把他稱為「不完全救助」。

可是這兩者——就是個人的救助與集團的救助，固具有相反的關係，然而這是在於把兩者分離起來作為各別的東西的時節所具的情形，假如能進到把兩者結合起來或是融合起來的見地，那這兩者就立刻會轉到具有互相補充關係的地位。倘為集團的救助，便不能有以適應個人的需要和要求；倘為個人的救助，便會成為與集團救助完全無關係的。由此可見：這兩者是左右都具有分離力的，說什麼合力也是做不到的。雖然，倘取了答覆「純真的救助是什麼東西？救助的本質和真髓又是什麼東西？」問題的態度，那就一定會說，「可謂救助的，只有個人的救助而已」了。不完全救助，自應期其為完全救助；單獨社會事件，自應還元到綜合社會事件；這一來，所餘的答案，一定是說只有個人的救助，可謂完全救助，可謂綜合的救助了。

我把這種「個人的集團的社會事業」用「統合的社會事業」的文字來表示，社會事業之理論的形態，固或者可分為個別事業（慈善事業，體驗社會事業）與集團事業（社會事業這個東西，或概念社會事業）但在運用上，兩者是不能不統合而為一的。在現時，什麼慈善事業哪，什麼社會事業哪，都還是各自孤立各自獨立的，所以就都不過能舉其極其不完全的能率與效果。就在歐美，這種

「個人的集團的社會事業」的觀念，也還不曾發達。把這個觀念弄成明確，而從事提出一嶄新的社會事業，這固是給了我的職分，然而我的社會事業原理論，却自然地會使社會事業進化的方面，在向着一個人的事業之同時，也向着集團的事業。社會事業形態論上的區分是：「一」個別的社會事業；「二」集團的社會事業；「三」統合的社會事業。個別的社會事業與集團的社會事業，在孤立而存在的時節，固是左右自相分離具有相反關係的事業，然救助的方向，是一定應從不完全救助向到完全救助的，或是應從單獨社會事件進到綜合社會事件的，所以集團的社會事業，究竟也是應還元到個別的社會事業的。但這兩者，本來是完全不同的救助形式，所以還元這件事也沒有做到的可能。於是，我就以為與其說還元，那就不如說是應進到統合！這一來，統合社會事業這東西，就出現了。

其實，在現時，私的社會事業也好，官公社會事業也好，都各有其誤解，各做着錯誤的事情。這是因為可謂他的靠背的社會事業的觀念還沒有發達的緣故。向例，動不動就要說什麼舶來的社會事業知識，但在現在，已成為空想了。并且就是能夠輸入，然而那地方的商品豈不也是沒有用處麼？這一來，那麼，在日本也只有製造國產的一途了。在日本關於社會事業的知識，是特別幼稚的，所以，其所謂社

會事業觀念，也當然是極模糊的，或是極空疏的。因之，官公社會事業，其所以也各受錯誤觀念所支配，各懷着誤解，却也是不得已的情形。

公私社會事業的合流，是以其反應為前提的。公的社會事業把功能增益私的社會事業，私的社會事業把影響蒙被公的社會事業，兩者都靠着互相 *induce* 而存在。直到而今，公的社會事業，固以為他是自己會存在的，就是私的社會事業，也以為是可以單獨生存的。於是一般人就相信，與私的社會事業完全不同的公的社會事業這東西，是存在的；同時，並以為與公的社會事業毫無關係的私的社會事業，也是存在的。然而，由於社會事業的運用經營，就會知道兩者之必然的互為反應，而終於要漸漸地產出統合社會事業這一種的形態。但這個觀念，現在還沒有疑為意識，所以是很模糊的。我現在想給他一個明白的界限，使他舉其呱呱的啼聲，藉以完成產婆的使命。

統合社會事業之已在各種形態上面現形，這是只要回顧到了實際，便立刻分曉的。職業介紹機關也好，融和事業也好，兒童事業等也好，篤志者都已陸續加入了官公社會事業。而其在方面委員制度之中，則尤具有最完全的形態（參閱拙著「方面委員制度指針」）。方面事業之中，表現其分散的

救貧事業者是委員、委員會和地區；表現其集中的救貧事業者是屬於中央局的社會局或社會課。在這裏面，集中的救助貧民，是公的社會事業；分散的救助貧民，是私的社會事業。在方面委員制度上，公私社會事業，是彼此相 *complement*，彼此相成全的。其足以表現方面委員制度，可為其他社會事業的模範之意義的地方，則在於中央局與地區及委員暨委員會統合而成為一體。假如公私社會事業是存在於彼此互相諒解那樣的形式（例如方面委員制度之類）之上（就是在彼此相反應的形式之上），那兩者之具有平行關係，就是極明白的。一面以為地區及委員會的發達便是社會課的衰頹，一面仍運用着方面委員制度的府縣及都市當局，想來是不會有罷！於是，就可以說，私的委員所發見的社會事件所處置的社會事件愈多，那社會課的事業也就愈繁昌了。何況，選任了委員，設定了地區，原都是要使篤志委員得以活動為前提呢？同時，在另一方面，也可以說，社會課愈能發揮其節制的機能，愈能施行其整個的救貧政策，則地區及委員會的成績也就愈好。並且，要有了這樣的想法，委員才會信任社會課。同時，也要靠着這樣的想法，個別形態與集團形態的統合，才會告厥成功。

第二節 統合社會事業的本質

統合社會事業，是什麼東西呢？

爲着要如實地說明統合社會事業的本質，最近我曾就坊間唱導的小隣保館主義，試一進行其分析。顯現於融和事業的現勢，很微妙地暗示着豫想着統合社會事業。

我曾從地積的觀念，把社會事業分爲純一的社會事業與分縣的社會事業。純一的社會事業，官公團體略可爲其代表，分縣的社會事業，私的團體略可爲其代表。純一的（*Einheitliche*）事業，同時又富有一致性（*Gleichheit*），分縣的事業，帶有地方的性質（*Local character*）是很複雜（*Poligellos*）的。我之所以把融和事業（狹義的）稱爲純一的事業，是因其具有如上的內容。關於融和事業的實行——就是他的行政，固非分縣的乃至地方的不可，然關於他的政策，却必須是純一的。就是關於融和事業的行政與政策，也要像在方面事業的那樣融合而爲一體，採了統合社會事業的形態。行政（*Administration*）非個別的具體的不可，所以這部分要由民間社會事業去負擔；政策（*Policy*）非集團的抽象的不可，所以這部分要由官公社會事業去負擔（對於有關這件事的原理，宜遍讀拙著「社會事業概論」第二篇——尤其是第二篇第二章「概念的社會事業與體驗的社會事業」）

第三章「慈善事業與體驗社會事業」及第六章「私的社會事業與公的社會事業」，然我最近新發見了是個別的，却又是集團的是集團的，却又是個別的社會事業的一形態，已把他作為統合社會事業，并加以解釋。方面事業上，司行政的，是方面委員，委員會及地區（*Division*），其所擔任的，是個別的具體的救貧事務；而對於這些一切的委員，委員會及地區，遍加以統一之形式的，却是政策大本營的中央局之社會局或社會課。由這個社會局或社會課與委員，委員會及地區相結合，以施行其整個的救助事業，這就是方面委員制度的特徵。我相信這件事，就是融和事業，也不能不蹈襲這故常。因為，融和事業，並不是只在全國的普遍的社會政策化上，才能夠達成其目的，果行其使命的，其個別的具體的實行，也必須靠着地方的行政而達成其目的。但這兩者，在融和事業上，並不是彼此分離各單獨存在的，是要統合起來而融成一體的。這就是在融和事業的方法論上，我所以把他當作統合的事業，而用統合的形態的字樣來表示的原因。

第三節 公私社會事業反比例的法則

這種公私社會事業平行的法則也好，反比例的法則也好，都是我自己所主張的，所以主張這個

的責任，不用說也純是屬於我自己的。

驟然看去，好像反比例的法則與平行的法則是自相矛盾的。其實，公私社會事業的關係，固有兩種，只因有把他誤認為只有一種的，所以會發生想不到的糾紛。例如亞爾彌氏，因只知公私社會事業是各相分離而存在，而不知彼此有互相補充其功能的事實，所以就糊裏糊塗地以為兩者具有相反的關係。反之：瓦爾禮氏，雖不能揭穿公私社會事業有彼此互相補充功能的事實的觀念，然也糊裏糊塗地以為兩者同時發達的事物。假如瓦爾禮氏能把公私社會事業各各孤立存在的情形加以分析，那就一定不會去指摘亞爾彌氏的謬誤了。

日本私的社會事業，已由於官公社會事業的勃興而開始衰頹了；然私的社會事業的衰頹，與日本社會事業的將來，究有如何的關係，却是一種實際的問題，所以現在要從公私社會事業之論理的究明，翻個轉身，用上述兩個的法則，來洞燭這問題，并藉以闡明公私社會事業的關係。

我想：在公私社會事業上之平行的法則，只是在社會事業已十分發達的國或是兩者都已發達到了十分的地方，才可以實行的。並且，在理論上，雖然得立了平行的法則，而在實際上，這法則的實行，

想來也是很困難的。因此就公私社會事業的關係來說，想來總有許多的地方，都只是受了反比例的法則所支配。

公私社會事業一定非互相補充不可，其結局也終於不能不到達統合的形態。這個道理，由於我先前所開發的論理而益形昭彰。然公私兩者互相諒解之思想的發達，在完全不明白公的社會事業是什麼東西，私的社會事業又是什麼東西以前，是不會實現的。我所以說，在社會事業智識幼稚的社會及國家，公私社會事業的互相補充一事，就無法實行。倘說其實際，那麼，公私社會事業，固是有應統合的預定的事物，然而事實上，公私社會事業總是互相峙立，而以爲彼此是會互相侵害的。我之所以要以發表社會事業的原理爲先務，聚精會神於原理的構成，這也就是一種的理由。倘對於深奧的原理，沒有理解，或不能使他普及，那各種社會事業，就一定都不是已成遂了健全的事業。現時日本社會事業界的通病，却就在這對於導入社會事業的原理，全不理會的一事。

照像這樣的性質及時代的日本的現狀看來，其公私社會事業，就都不外都受反比例的法則所支配的一途。因此，我就以爲，現時官公社會事業的急驟發達，恐怕就不能不犯使私的社會事業歸於

衰頹的大忌。關於這事情，固總要依次實行歸納的論究。然先且一觀近年所編纂的日本本部社會事業名鑑（內務省社會局編纂的，是昭和二年五月所發行的「社會事業一覽」；中央社會事業協會編纂的，是昭和二年十月所發行的「社會事業名鑑」）也可以知道，官公社會事業究竟是在怎樣可驚的速度和程度上成遂其單獨畸形的發達。尤其是現時日本私的社會事業團體，雖並不衰頹，也還在於發達的方向，然而他却似乎都已偏傾到了與官公社會事業相類似的那一面。我曾發見其中，凡屬於官公系統的，或和他有聯絡的，都爲着便利，編入官公社會事業之中。

如今，足使私的團體生了衰頹之怨聲的，恐怕說不定，是除却官公事業的急驟發達一事以外，別的什麼都沒有。但是，這種的趨勢，將來倘再繼續下去，究竟要歸着到怎樣的形勢呢？這就留下一個的問題了。

我是把日本和美國的社會事業，作爲完全屬於不同範類的事業相看待的。因社會事業也只是能適合其土宜的，才會發芽，才會成長，所以日本的社會事業，和美國的社會事業，也具有完全不同的色彩。在此日倘把美國的社會事業一寓目，便會爲其私的社會事業之萬能而驚愕。這剛剛恰像日本

的官公社會事業之萬端一樣。

在美國私的社會事業，有與其說是旺盛無甯說是跋扈的奇觀。芝加哥市公團體每年的總支出，固是一三、一一四、三六四金元，然私團的支出則遠駕此數，竟達四七、八五二、六一五金元。紐約市私團體數，是二千三百；他的支出總數，是一億二千萬金元。就是為家庭福利的，一千萬金元；為保護兒童的，二千萬金元；為病院的，五千萬金元；為教育、娛樂、隣友團體事業的，二千萬金元；為其他的，二千萬金元。又全美國公的社會事業費，每年也達到二十億金元。

說到美國私的社會事業為什麼會極其旺盛呢？那就是因為他的國情是一切事都要照着個人的私的標準而進行的緣故。至於和他相對的日本，則其官公社會事業不得不旺盛的理由，也是很明顯的。我以為在日本，其以官公社會事業為本位，是當然的事情，並且還要本其斯道的學究的資格，來肯定這種的傾向，縱是要畫押在這上面，也無所躊躇。不過，日本社會事業的將來方策，就還不能不另據精細的討論來決定而已。

日本的社會事業，固是以官公社會事業為本位，然却非把他區分為形式的與實質的不可。因

將來日本的社會事業，在形式上，固可以官公社會事業爲本位；而在實質上，則必須以民間社會事業爲基本。在日本不論什麼地方，都不具有以民間社會事業爲本位的形勢。始終是要抱着以官公社會事業爲本位的觀念來進行。假如有人要遮攔這種形勢，其愚蠢就是等於伸着一隻手來挽河水的橫流。從日本的土宜所發生的東西，大概是除却官公社會事業以外，別的什麼都沒有。

但是，就是日本倘真硬把官公社會事業，推挽擴張到了頂點，那社會事業就一定歸於死滅。就是關於社會事業之界限的效用這件事，我也已經加以研究，其結果則以爲僥倖無所不用其極地把私的社會事業的要素從官公事業之中全都驅逐出來，那官公社會事業，就會陷於自殺的運命。所以，我對於日本的社會事業，設定了左列的原則。

(一)日本本國的社會事業，以官公社會事業爲本位。

(二)官公社會事業本位，止於形式的範圍。

(三)在實質的方面，以私的社會事業爲基本。

在這裏就是說，在形式的上面，雖應進而以官公社會事業爲本位，而實際辦事的，却要以民間社

會事業爲基本。

此外，公私社會事業之間，還要有照例的分業可參照「概論」第二篇第六章「私的社會事業與公的社會事業」，倘能由於這分業將兩者在事實上統合起來，那日本的社會事業，就會成遂其健全的發達了。換個話說就是，倘能採了繼續進行統合社會事業的主義，那日本的社會事業，就萬壽無疆了。

第四節 屬於救貧政策原理的統合形態

因爲前面所極力說明的，已能確定其根據，所以也就也可以斷定救貧政策原理的中心，畢竟是依歸於統合形態的事物。說是救貧政策，固會使人想到他是集團的——尤其是第一種集團的，然而我的救貧政策論，却不是在量的方面會喪失其界限的效用那樣純粹的集團政策。從表面看去，可謂救貧政策的，固是集團政策，但在其裏面執行重要職務的，却是個別事業。這是要把以集團政策爲依歸之因果的救助，加上個別化，使他轉化到歷史的救助的。這事情，也只有靠着採用統合形態，才能夠實

個別事業，靠着院外救助，是能夠實現的。所以，救貧政策的中樞，就是具有個別事業性的院外救助。本書從頭到尾所用以為救貧政策之基礎的，是院外救助主義。這件事，只要看本書，到了第二篇，在分析闡明德意志救貧法制之際，對最明白的院外救助主義努力加以分析闡明；到了第三篇，又倡導個別的院外救助主義，而期望其確立，便會知道其所以然了。在第二篇，對於瑞士及丹麥的救貧法制也加以考察，可以看出在德意志法制中，所顯示的個別化的方針，的確沒有錯誤的地方。由於英國救貧法的分析，可以知道：英國的救貧法制，在表面上，雖然可看做是不足以直接闡明個別化主義的法制；但實際上，其為依傍着統合形態而構成的救貧制度，却是最分明的。英國的救貧法制，是把由中央官廳所代表的集團的救助，和由地方官廳所代表的個別的救助，絡成一組的，已最明白地，把統合形態的救貧政策，表現出來。美國的救貧法制，固是以院內救助主義為依歸的，然不論如何，却也看得出，美國以私的社會事業為中心的救助，其個別化作用的橫流。

在第二篇，是使院外救助主義和院內救助主義，互相峙立，而如實地說明其消長，批評其可否。歐美現行的救助貧民法，是院外救助主義與院內救助主義兩大陣營的對立。由於分析精論這兩種救

助主義對立的情形，想來是能夠投進光明於救貧政策，而爲他造成一鞏固的地盤罷。

救貧政策的原理，無論如何，也要歸着到統合形態。尤其是要歸着個別化本位的統合形態。他在形式上，雖是集團的，然在實質上，却是應以個別化爲本位的。

參攷文籍

- (1) 海野幸德，「社會事業概論」，第二篇（著者在第二篇，曾用組織的方法，將應加以解釋，這個形態論，是基於已見於「社會學雜誌的形態論」，而首先完成其組織的）。
- (2) 海野幸德，「社會事業形態的研究」，社會學雜誌，51—54號。
- (3) 海野幸德，「小隣保館主義」。
- (4) 海野幸德，「現在及將來的融合政策」，社會事業研究，第16卷第4號。
- (5) 海野幸德，「社會事業的運用經營」，社會事業講話，3—4冊。
- (6) 海野幸德，「社會事業的本質」，社會事業研究，第13卷，84號。
- (7) 海野幸德，「女子方面發員的研究」，社會事業，第12卷，第8—10號。

- (8) 施野寧德,「方面愛民制度研究」(京都,内外出版印刷股分公司發行),21—18頁。
- (9) Wies, *Einführung in die Sozialpolitik*.
- (10) Münsterberg, *Das Elberfelder System*, S. 1—31.
- (11) Warner, *American Charities*, pp. 179—205.
- (12) Kelso, *The History of Public Poor Relief in Massachusetts*, pp. 189—195.
- (13) Kelso, *The Science of Public Welfare*, pp. 89—107.
- (14) Gillen, *Poverty and Dependence*, pp. 142—162.
- (15) Queen, *Social Pathology*, pp. 89—113.

第六章 個別的形態與集團的形態

第一節 社會事業的基本形態

一切的社會事業形態，都可以要約於個別形態與集團形態的兩者之中。繼而形態固含有（一）體驗形態，（二）個人形態，（三）集團形態，（四）統合形態。然而這四種的基本形態，仍只是個別形態與集團形態。因為這個四種的形態，就當然能夠要約於個別及集團的兩形態。體驗形態與個人形態，得結絡到個別形態；而統合形態，是體驗或個人形態與集團形態的統合。所以一切的縱面形態，不論如何，也都可以要約在個別形態與集團形態之中。我把這兩種的形態，看做一切形態的基本。

這件事，想來，不論把那一個學者所認識的形態來玩索，也都是如此歸着罷（雖然其他的學者對社會事業形態還無所認識因而也無從區分）。例如塔虎滋氏，曾把社會事業概念，定為可出於左列的五條路（Tafts: Education and Training for Social Work, pp. 1—3）然其結局，却也都可以要約於個別形態與集團形態的兩種。塔虎滋氏的五條路：

一，是限定於救助那特定的不幸的階級的，

二，是受目的與過程所限定的。

三，限定於歷史的。

四，因枚舉現行的社會活動而爲所限定的。

五，爲種種社會事業團體及社會過程的關係所限定的。

塔虎滋氏雖嘗從這五條路來限定社會事業的概念，然假如是採了根據第二的 Aim and Pro-

cess 來限定的方法，那也就會像 Richmond 女史在其所著 What is Social Case Work (pp.

98-99) 上的說法一樣，要把他作爲是左列的四類了：

一，個別事業 (Case Work) 是在「由於人向於人，把人與社會環境的關係爲有意識的調和，使人格得以發達」的過程上所成立的。

二，集團事業 (Group Work) 是由於「雖是直接對人，而在各個的應付上則立即不能爲役」的限界所成立的。

三、社會改良(Social reform)是靠著宣傳和社會立法，來實行改善集團狀態的。

四、社會調查(Social research)是為個人服務的，其方法是對於社會事業的別種形式，為使用起見，從事於單獨的發見，並且把既知的事業，重新再加以解釋。

倘就使社會事業概念能更適合社會關係的事實(Better adjustment of Social relation)來加以限定，那社會事業，就成為足以減輕或消除現存的社會不調和(Social maladjustment)的事業了(等於我所說的「消極的社會事業」)因為這緣故，Maladjustment 的分類，和其原因的探明，就也都是與設定針對社會的不調和的救助方法及機關的事項有關係的。這一來，想靠着 Process 來限定社會事業，也就做得到了。然倘更隨 Day 來限定社會事業，那社會事業，便可以說是以 The development of Personality (人格的發達)為目標的事業了。

此外，Richmond 女史所分的四類，無論如何，是應歸着於 Case Work 與 Group Work 之兩類的。像「社會改良」那東西，當然不能自成一形態。他不過是，或用個別的方法，或用集團的方法，以求達其目的而已。他有時固也探個別事業的形式，舉其改良之實，然而他終是與集團有關係的，所以還是

用集團的方法為主，以達成其目的。因為這緣故，社會改良，是應該或編入個別事業式編入集團事業的。就是社會調查，也是或依傍個別事業而進行調查，或依傍集團事業而實行調查的。

於是：梁女史所區分的四類，就無論如何，都會成爲 Case Work 與 Group Work 的兩類；也都可

以要約到我所說的個別事業與集團事業的兩類。

就是我所說的統合形態，其情形也是相同的。統合形態，是以統合個人形態與集團形態為主，而以統合體驗形態與集團形態爲賓的。並且就是適用這樣的 Floors，而統合形態，雖是個別形態與集團形態的統合，然在機關 (Institution) 上，總是同一的。那種在院舍制 (Institution system) 與家庭委托制之間，設定了小舍制或分舍制的，可解釋作是個別形態與集團形態的統合。就是救貧院 (Alms-houses)，其採用小救貧院主義的，也是個別主義與集團主義的中間體。Warren 氏說：

「在種種的議論上，都以爲倘要爲老年人及病弱者創造心境很舒適的家庭，那就不能不實行分類，把性質不同的被救助者爲分別的處置，縮收容所爲極小的，使他成爲地方之光，並適用與優秀的慈善家所採用的相同的方法。論者對於約有一世紀之期間，處處都有屢見不一見之同

一的弊害這件事，沒有異論；而關於把救貧院縮為小救貧院，而置於州監督之下，實是保護老年人及病弱者所應實行的最良方法一節，就不論是誰，也沒有異議（*American Charities*, p. 203-4）所餘的，固還有關於用 *Infirmity Hospital* 或 *the Cottage* 來代替混合的救貧院的問題，然一般化時代的到來，恐怕也不會十分遲緩罷（p. 205）]

瓦爾禮氏在這裏所表示的意義，也不外以為介於個別機關與集團機關兩間的中間機關的出現，是為着要減輕或消除單純集團機關的害惡。

由此可知統合形態之終於會為個別形態與集團形態所要約的原因了。

縱面的各形態，既都為個別形態與集團形態所要約，而一切的形態，也都為個別形態與集團形態所要約；於是乎就可以斷定個別形態與集團形態，實是一切形態的基本了。

本書的救貧論，是我的社會事業原理論之自然的發展，在這裏，我對於各論的研究，是首先把原理的研究，適用到了這一門類。本書的構造，半是將個別形態與集團形態原理論中整個的研究，再分為各論加以研究，使他的妥當性，得以更加明瞭；半是要把因果的集團形態，還元到歷史的個人形態。

此外並把基於形態發生史論，以爲集團形態是由個人形態所產生的，是已成就了一階級之上升的，所以早已沒有回頭到個別形態的可能的見解，再在各論上極力加以分析。至在原理論上，則分示因果的集團形態其所以不能還元到歷史的個別形態的原因，及其不可不還元的理由（社會事業概論）第二篇第四章「由集團的困窮還元到個人的困窮」第五章「由個人的困窮還元到根源的困窮」。要把人當人來救助，固然一定非用歷史的方法不可，然若出於現行的集團的方法，那就不論如何，都只能把人當物來處置，那種當物來處置的辦法，對於現代的窮狀，本來是不錯，而在集團救助正陸續發展的時期，則尤具無奈他何的形勢；這是現時集團基本論者的通說。我則把他看做是形態進化史上的悲觀論者。我還要從統合形態着手，而提示所以能夠打開這種窮狀的原因。

對的個別形態與集團形態之發生史的末路，在本書的各論中，已憑藉用具象和如實所造成的歷史的觀念，努力去開通了。而在原理論中統合形態的通論上，則更把在各論中的真髓，裝進救貧論之中，藉使他的構造，得告竣工。到了第二篇，則在研究歐美及日本救貧法制的當兒，爲別開一生面起見，那以「一個人的集團的救貧論」爲基礎的統合的救貧組織論，就告了開展。在第二篇是依統合的

見解，來玩索歐美各國的救貧法制；到了第三篇，就要再把他貫通起來，拿確定「統合的救貧法制論」的方法，用以樹立整個的統合形態論，並為救貧政策努力開拓一新境地。

參考文籍

- (1) 海野幸德，「社會事業概論」第一篇及第二篇的原理論。（著者前已著了用學來構成社會事業的前營之「社會事業概論」，至於目下執筆寫著的「社會事業學原理」，就是要完了這宗事情的計畫。在本書所企圖的事情，則在於適用這個原理，打就其各論之一的救貧事業的基礎。
- (2) 海野幸德，「社會事業形態的研究」社會學新誌51—54號。
- (3) 海野幸德，「小隣保館主義」。
- (4) Tafts, Education and Training for Social Work, PP. 1—3.
- (5) Richmond What is Social Cas? Work? PP. 98—99.
- (6) Warner, American Charities, P. 205.

- (7) Dexter, Social Adjustment, PP. 378—404.
- (8) Odum, System of Public Welfare.
- (9) Breckinridge, Public Welfare Administration.
- (10) Me Lean, The Central Council of social Work.
- (11) Mead, Community Responsibility.
- (12) Richmond, The Good Neighbour.
- (13) Salomon, Soziale Diagnose.
- (14) Schriften der Zentralstelle für Volkswohlfahrt, Heft 1.
- (15) Aufgaben und Organisation der Fabrikwohlfahrtspflege in der Gegenwart.
- (16) Muthesius, Wohlfahrtspflege.

第二編 歐美的貧民政策

第一章 英國救貧法制

第一節 英國救貧組織

英國的救助貧民組織，是集中的救助貧民制（*Zwangsamenspflege*）與分散的救助貧民制（*Freier-Armenspflege*）之合體的組織。英國的救助貧民組織，就是把自由的任意的篤志的（*freiwilligen*，*Ehrenamtlichen*）機能，導入官公救助貧民（*Öffentlichen Armenpflege*）的。

英國救助貧民的中央官廳（*Zentralbehörde*）是 Local Government Board（關於這件事，後面可述及，但所仍參閱 Webb, *English Poor Law Policy* 的第四章 The Local Government Board）。關於 Local Government Board 的，到第三節，加以解說，現在將先略述英國的救貧組織。

英國救貧組織如左：

一、中央官廳 (Die Zentralbehörde)

在中央官廳已經任命了有給救貧官吏，并登用了檢查官及會計官。

二、地方官廳 (Die Lokalbehörde)

吏員以篤志家為主，已任用有稱為保護司 (Guardians) 的吏員，和稱為監督 (Overseers) 的吏員。此外，加以屬於有給義務吏員的書記 (Clerk) 救助吏員 (Reliefing) 救貧院的吏員，及工廠廠長 (Master of the Workhouse)。

三、平和裁判所 (Court of Peace)

關於以上三種的救貧機關，是要一一分別詳述的，但現則先述代表集中的救助貧民之中央官廳與代表分散的救助貧民地方官廳兩者的關係及其意義。

一八八一年，Local Government Board 承 Poor Law Board 之後創設以來，英國的救助貧民，確已增加了統一力，增大了能率。中央官廳管理全體的救助貧民事務，掌檢查與監督會計事項，藉此以

統一全體的救助貧民的組織。但是，集中的救助形式，統一如我屢次所論列，極容易發生抽象的標準的官僚的種種的弊病。就是把他和社會事業的原理來對照，而概念社會事業，也免不了要成為抽象的，成為形式的，其個人的，人的，乃至倫理的意味，就都被喪失了。倘要拿出足以彌補這個原則的缺陷的事物，那我之所謂女性的，人的，直觀的之體驗社會事業，就會出現了。

社會事業理論與實際之本然的要求，就在英國的救貧法制上面，也翻過斛斗。因苦於 Local Government Board 之劃一的弊害，一八九八——一九年，救貧法協會 (Poor Law Unions Association) 主張用 W. der power for Guardians by decentralization (照着分散，把更大的權力給 Guardian) 的主義。R. A. Lush 氏應了這個，熱心提倡救貧事業的分散化，因得了一般的首肯贊同，便誘發了創設貧民救助的分散機關 (Den Lokalen Organen) 的端緒。在這個期內英國的救貧組織論的傾向，自然地向着分散，有隨着大勢所趨振興其組織的模樣。因此，就做到中央官廳，只處理地方救助貧民 (Ortliehen Armenpflege) 的檢查，開設及停辦的監督，及整理財政這點的事情，其餘的事務，就都委給屬於篤志機關的保護司局 (Board of Guardians) 去辦理了。亞西洛脫博士 (Dr. P. E. Asch) 的

ehroft)會說由於公私的兩種機能，融合在英國的救貧事業之中，(Zusammenwirken von besoldeter und von ehren Besanten)增大了救助貧民的能率，并且對於救貧事業運用經營的總體，賦予了啓蒙的，奮興的機能。(Das englische Armenwesen, S. 251)

於是，帶着分散的機能與使命的保護司，就導入於英國救貧事業之中了。由于這個，就做到地方的救貧事業，採用任意的動作，并且差不多能夠把個個的救助事件來個別化了。有給的義務吏員，處理困難麻煩的事件，把他整理之後，交到保護司去辦理；因此就確立了名譽吏員的權限。在一八八三年，有給義務吏員數爲二〇、四四七人，而與此相對的保護司數，則爲二八、〇九九人；其有給吏員的職掌分配則如左：

	倫敦市	英格蘭及其他地方
書記	四〇人	六二三人
書記助手	九〇	一〇四
會計	四〇	六一七

工藝廠長及學校長	八六	六六五
工藝廠學校管理婦	八八	六七六
工藝廠醫師	一二八	六九四
藥劑師	三八	一三
看護婦	一〇二六	一三七六
教誨師	八四	四九四
雜務	七四	五一四
工廠教師	一七四	二九〇
工作監督	五七	一〇二
流浪人監督	四七	四〇
地區救助吏員	一四〇	一四〇〇
地區救助補助員	二九	五八

貧民政策

一六二

地區醫師

一五四

三三八八

監督助手

—

二八〇

徵收員

四五

一八一五

種痘係

四〇

一四七二

保護司以地方的利害關係爲中心，保有分散的機關的特徵；有給吏員，也概由地方廳所選任，所以也總是會感着地方的利害；但其後漸次成爲是屬於中央的，就不免生了集中的心理。但這有給吏員因介在地方官廳與中央官廳之間所生的心理及機能，却成爲很相宜的事物而逐漸發達。因爲吏員的任免，爲地方官廳與中央官廳所分擔，其結果，在一方面，對地方的利害關係，既可致冷淡，而地方也會有能發揮中央之統一的機能的傾向。

關於有給吏員分擔職務的章程，有精細的規定，General Consul 法，自二〇一至二二六條，所揭載的吏員的職務規程如左：

Treasurer of Union, Chaplain, Medical Officer for the Workhouse, District Medical

Officer, Master of the Workhouse, Matron of the Workhouse, Schoolmaster, Porter, Nurse, Relieving Officer, Superintendent of Out-door Labour. 有給吏員，須年齡在二十一歲以上，又能讀能書的。職務不能不嚴格厲行，但能夠一生勤務於此，直到死亡或由於衰老而不得不去職為止，都可以不退職。年齡達到六十歲的，可享受養老年金的特典。

參攷文籍：

- (1) Aschrott Das englische Armenwesen in seiner historischen Entwicklung und in seiner heutigen Gestalt.
- (2) Mackay, A History of the English Poor Law.
- (3) Leonard, Early of the English Poor Relief.
- (4) Munsterberg, Das Ausländische Armenwesen.
- (5) Weber, L'assistance aux Misereux d. L'Étranger

(6) Gray, A History of English Philanthropy.

(7) 海野博德，較近的社會事業第一章，（京都内外出版印刷股分公司發行）

(8) 海野博德，方面委員會制度指針（京都内外出版印刷股分公司發行）

英國救貧事業的研究，Nicholls 氏是早已着手的；在一八三四年，由 Mackay 氏記述到一九〇〇年代為止；Leonard 氏研究英國救貧史，把截至十七世半的材料，加以整理；Orange 氏的 Our Treatment of the Poor 雖是很沒有價值的文獻，然也把貧民之實際的處置，加以記述；柏林的亞西洛脫氏，對於截至一八八六年為止的英國救貧法制，曾從事於歷史的記述與本質的分析；苗士特貝爾氏，是研究救貧法制最有力的人，曾研究歐美各國的救貧法制；至於 Charles Booth 氏的 Life and Labour of the People of London 六卷，是英國貧民研究的元老。S. Webb 氏曾發表 English Poor Law Policy，闡明英國救貧政策的本質；著名的「少數報告」之 The Break up of the Poor Law，是英國救貧法的批評中，有價值的文籍；氏對於這個，曾以其劃期的著作之 The Prevention of Destitution，公諸世人。

此外，左列的文獻，是關於英國救貧史及救貧事業不可缺的文籍。

(1) The Charity Organization Review.

(2) Reports of Central Conference.

(3) Reports of the Local Government Board.

(4) Proceedings of the Central and District Poor Law Conferences.

(5) Annual Charities Register and Digest.

第二節 英國的貧民

一九〇〇年一月一日的英國貧民數，是八〇七、四七一，但這個是比一八九九年六月一日的七七七、二六三人更有增加的。其中，二二六、八七一人，受院內救助的處置；五八〇、七二四人，受了院外救助。貧民數，冬期比夏期更多。這是因為冬期的失業者較多的緣故。受院內救助的，多是能夠勞動的人。在院外救助上，則男子之有勞動可能的，僅有一二、〇五八人。院外被救助者，有八、三九三人，是由於疾病，災害或殘廢而受救助；有三、二六二人，是因家族中有病者，殘廢者，或蒙有災害而受救助的。女子

之中，有勞働能力而受院外救助的，是四九、〇〇〇人，但其中三三、九三五人是寡婦，八、三九五人是離婚者，一、〇八〇人是丈夫在禁錮之中，二、八六九人是丈夫出家未歸的。倘以一九二〇年爲基點，那就可見在以前五十年間，有勞働能力的貧民數，已漸次減少。現特列舉如左：

年次

貧民率

一八四九年

一・三三%

一八六三年

一・〇九

一八八〇年

〇・四六

一九〇〇年

〇・三〇

這就是院外救助也相同；院外被救助者數，在各年次也相當減少；其數如左：

年次

貧民率

一八四九年

一一・〇七%

一八六三年

〇・九八

一八八〇年

〇・三七

一九〇〇年

〇・一九

但院內有勞働能力的被救助者，在全體上，常常保持着同一率；在一八四九年是〇・一五%，在一九〇〇年是〇・一一%。

現在把英國截至一九〇〇年爲止的院內及院外被救助者數及其總數，和將這個與全人口對比的比率，示之如左：

(1) 院內救助

年次	貧民數	對於人口的千人率
一八四九年	一三三、五二三	七・七
一八五六年	一二四、八七九	六・六
一八六〇年	一二三、五〇七	五・八
一八六三年	一三六、九〇七	六・七

一八六八年	一五〇、〇四〇	六・九
一八七三年	一四四、三三八	六・三
一八七九年	一六六、八五二	六・七
一八八五年	一八三、八二〇	六・八
一八九〇年	一八七、九二一	六・六
一八九五年	二〇八、七四六	六・九
一九〇〇年	二二五、三七七	六・八

(2) 院外救助

年次	貧民數	對於人口的千人率
一八四九年	九五五、一四六	五五・〇
一八五六年	七九二、二〇五	四二・一
一八六〇年	七三一、一二六	三七・一

一八六三年	九四二四七五	四六・三
一八六八年	八四二六〇〇	三八・九
一八七三年	七三九三五〇	三二・〇
一八七九年	五九八六〇三	二三・九
一八八五年	五八五二一八	二一・八
一八九〇年	五八七二九六	二〇・七
一八九五年	五八八一六七	一九・六
一九〇〇年	五七七一二二	一八・三

由此以觀，可知在一八四九年，每人口一千有六二・七的貧民數；在一八五六年，是四八・七；在一八六〇年，是四二・九；在一八六三年，是五三・〇；在一八六八年，是四五・八；在一八七三年，是三八・三；在一八七九年，是三〇・六；在一八八五年，是二八・六；在一八九〇年，是二七・三；在一八九五年，是二六・五；在一九〇〇年，是二五・〇；其貧民是漸次減少的。

再把他就有勞働能力的貧民來看，大略也是相同的。現在把院內院外被救助者的數和年次配比如左：

年次	貧民數	對於人口的千人率
一八四九年	二三八、八三三	一三・二
一八五六年	二五四、二三八	八・三
一八六〇年	一三三、二二〇	六・七
一八六三年	三二二、七四九	一〇・九
一八六八年	一六六、七九〇	七・七
一八七三年	一二四、九二五	五・四
一八七九年	一〇四、九七〇	四・二
一八八五年	九五、八四三	三・六
一八九〇年	九二、一一八	三・二

一八九五年

一〇四七八九

三・五

一九〇〇年

九三、六五五

三・〇

由此可知，有勞働能力的貧民（Able-bodied Poor），也已漸次的減少。但在全體上貧民數雖已減少，而院內被救助者的數，却沒有減少。這個事實，應如何解釋呢？院內救助，因為奪了貧民的自由，是不能不漸次減少的，但這裏却反而增加，大概也有是由於院舍的改良足以吸引貧民罷。還有的，大概是由於工藝廠（Workhouse）的治療部已經改善的緣故，貧民特具有流入這裏的傾向罷。

但以上的數字，其不是正確表示英國當時的貧民數的數字，這件事是明白的。除却靠着官公團體而救助的以外，還有那「友愛會」（Friendly Society）及其他私設團體暨私人的救助，也是不能不合算的。這究竟要達到怎樣的數目，就不知道了。

英國究竟有多少的貧民呢？現在因為沒有正確的統計，所以不能把他明白表示出來。但據詹列士・布斯氏說，倫敦市的貧民，是一三〇〇、〇〇〇人。這對於倫敦的人口，是配了三〇・七%的比率。（這是據一八九一年已公表的布斯氏之 Life and Labour of the People of London）。這些的貧

民，不都是絕對受生活的脅迫的，并含有立於所謂境界線之地位的。布斯氏的研究，見於發表的時節，保守的經濟學者，或以爲是過量的，或以爲是倫敦所特有的，都不同意把這個適用於英國全國。然過了十年後，又有同一投其私費而從事於英國之貧民研究的人。這就是 B. S. Rowntree 氏。

路溫脫黎氏，在「都市生活的貧民研究」(Poverty, a Study of Town Life)上，發表其研究的結果。一九二二年，出了改正版，成爲四百十六頁。

路氏的研究，是在約克市實行的，但其貧民率 and 布斯氏是相同的。就是布斯氏的數字，是三〇・七％；而路溫脫黎的數字，是二七・八四％。但路溫脫黎氏曾解釋其差異點，說是倫敦和約克兩市的貧民率，雖然大概是約略相同的，但是布斯氏的研究，是在一八八七——一八九二年之間，那時英國的繁榮，還居於中位，而當路氏調查之年，則在於異常繁榮的狀態。

由是，路氏把全英國的貧民數，推測起來，說是：「人們雖然把倫敦的貧窮，作爲例外的貧窮，但繼續研究的結果，便知道就是在英國其他代表的都市，也是同一的，我們是可以下「在英國都市人口中有由二五％到三〇％的貧民存在」這樣可驚的推斷。」靠着這兩個研究家，投了私費努力於貧

民研究，在英國的貧民數，才能夠明白，並漸次成爲改良運動的目標。

參攷文籍

- (1) F. Munsterberg, *Das Ausländische Armenwesen.*
- (2) C. Booth, *Life and Labour of the People of London.*
- (3) Bowntree, *Poverty, a Study of Town Life.*
- (4) Hunter, *Poverty.*
- (5) Liese, *Geschichte der Caritas.*

第三節 中央救貧官廳

一 中央官廳的職權

由於一八三四年的修正法，中央貧民官廳的權力增大了，爲其代表的，是由國王所任命以英格蘭及威爾斯爲其行使職權範圍的三個救貧法委員（*Poor Law Commissioners*）。倘救貧法委員承認一教區（*Parish*）爲教隘，就能夠把一八六五年以來集一個以上的教區而作爲教區聯合（*Di-*

Ion of Parish) 的救貧聯合(Armenverband)組織起來，并得設置保護司局，創辦共同工藝廠。救貧聯合的義務委員，由委員選任，具有決定給與救助的權能。并且，需要改良的事項，可把他擴張到了地方，使地方救貧行政蒙其影響。凡屬救貧行政，都歸救貧法委員所掌管，並具有指導和促進地方官廳救貧事務的權能。

中央官廳具有制定救貧官署的組織，釐定執行法規的細則；監察救貧行政；劃分救貧行政區域；集積知識及經驗；蒐羅材料；促進救貧事業的改良的職權。在最初制定救貧官署的組織，釐定執行法規的細則這些事項，是中央官廳主要的任務，但嗣後成為其主要任務的，却是關於改良救貧事業的事項。

救貧委員，不是常設機關，但到了一八四〇年，創設了叫做救貧法局(Poor Law Board)的中央救貧官廳，便導入了一普通官署的組織，這個救貧法局，到了一八六七年，成為常設機關。他在一八七一年，併合了衛生、建築、道路、警察及其他的行政事務，成為所謂 Local Government Board。因為這緣故，救貧局就當然只有了 Local Government Board 的一屬。這種組織，不是從救貧事業的立腳點所

改造的。所以對於救貧政策也沒有什麼特別的意義，但左右這個總不是臨時的機關，却是常設的機關；權力也增大了，對於保護司局的信用也增加了。於是，「應把救貧事業安置在確實基礎的上而，拿始終一貫的方針來進行」的觀念，也因而普及。Local Government Board 不是單化的東西，是複合的組織，所以其長雖由國主任命，而參與這個的却有：(1) Lord President of the Privy Council, (2) Lord Privy Seal, (3) Chancellor of the Exchequer, (4) Secretaries of the States。不過這些的官吏的參與，單是形式的，所以仍不是像表面上所見的那樣的複合制。中央官廳(H. G. B.)的長官，具有遍於全體的行政上的權力與責任。

中央官廳(H. G. B.)對於救貧地區的劃分及其撤廢，握有全權。英格蘭及威爾斯經被分割為六百四十七的救貧地區，其中採用以一教區為一地區的主義的只有二十五，此外都是教區所聯合的Union。中央官廳有把一教區作為獨立的地區，或使數教區聯合為一地區，又或把教區消解的權能。自一八七九年以來，中央官廳曾把二或二以上的教區聯合更結合起來，以謀一般的乃至地方的福祉。中央官廳握選任有給吏員的權力，並能夠命令地方加以任用。但中央官廳雖極慎重運用任用

吏員的權力，然而關於吏員這件事，還不免把莫大的影響給了地方官廳。

在英國當執行法令的時節，往往有衡情出入情事，是爲着使其適合那些時候那個所在的情形，而中央官廳就握有像這樣衡情出入的權力。雖然也有以爲靠着中央官廳這種的衡情出入，勢必不能打通全國而進行統一的救助事務的，但實際上還是靠着這個，才免了因新法令而起的急激變化，并且足使其有與徐徐的變化相適合的可能。免除執行法令一事，分爲普通的（General Rules or Orders）與特殊的（Particular Orders）。普通的免除，是通行於一救貧地區（Cinen Armenbezirk）以上的免除。又普通的免除，其公告是刊於倫敦加截滋脫報。特殊的免除，是關於救貧地區內一部分的等等的免除。爲免除執行而由中央廳發布的法令，其中最有名的，是一八四七年六月二十四日的 General Consolidated Order 一八四四年十二月二十一日日的 Out-door Prohibitory Order 一八五二年十二月十四日的 Out-door Regulation Order 及一八六四年一月十四日的 General Order for Account。

其次，中央官廳可舉其監察的機能。向着一個目的時，中央官廳可令檢查官（Inspector）任行政

上的監察可令會計監督任財政上的監察，行政監督官任調查其地區的貧民事務的法規與命令是否適合；聽取關於地方救貧官廳的苦衷，整理地方廳的請願等事項，并把關於行政的事務加以整理，安排，並加以監督。與這個相對的會計監督，則擔任監察地區的會計事務。

中央廳有調查所發命令已見於遵守與否，及強制其遵守的職權。會計監督倘有違法的情事，得令其加以訂正；地方吏員倘有違法的情事，得課以罰金，有時并得處以禁錮刑。此外，中央廳當執行救貧行政的時節，對於可為其障礙之吏員的怠慢，不稱職或違法，具有解僱吏員的權力。

中央廳不但止於行政的監督，還要行使司法的機能。然既已聽取地方的苦衷，而與以裁決，這也就是極自然的事情了。假如會計監督有不服的，固可以把這個向 *Queen Bench* 告訴，或是向中央廳請覆審，但多的時候，還是向中央廳請覆審這一邊較為便利，並且也無須費用，因此，中央廳便也辦理到司法的事務了。此外，關於居住權的糾紛，關於救貧費的補償的爭執等等，也不拿到裁判所，却拿到中央廳而仰其裁斷。這一來，中央廳就連司法事務也要干與了。

以上的各節，還不過是一概由於法令的所定，不許中央廳或其長官的任意變更的而已；而關於

由中央廳所發的訓令及教化事項等等，則中央長官更可憑其意見而與救貧事業以不論什麼樣子的影響。因此，貧民行政的或良或不良，就不免要看中央長官人物的如何。當時，院外救助和安置貧兒，其都為中央的措置所左右，這事情，是分明看得見的。

中央廳因不斷地和地方廳接觸，所以能夠盡知其實狀。因此，假如在中央廳傳播關於內外全部的貧民事業的知識，使他普及於一般人，那麼其效果總也是很彰著的。英國的中央廳，連這種教化的機能都具備了，其在使同國的救貧制度成為完全的制度上，是與有大力的。

二 教區及教區聯合

保護司雖是屬於地方廳的吏員，但他是由教區所選任的。英國的救貧法制，是以教道為基本。教區一如其名稱的所示，最初是屬於教會的。因為，教區就是關於教會的區分。最初，貧民由教會處置，是純然關於教會的意味的，但其後，這就成為世俗的，成為法的，成為與國家有關係的事情。由愛理查白司法以觀，足知處置貧民已分明成為國家的責任。教會的救貧職員，同時有成為救貧監督者之觀。和他同時教會雖任用了 Overseer（監察者），但這個也是和世俗相融通的。這樣，由於愛理查白司法，

教區就從教會的，變成世俗的，變成世俗的貧民救助的單位。於是，教會教區（Church Parish）化爲世俗教區（Civil Parish），就是他的地域的劃分和他的組織，也起了變革了。兩者雖同用 Parish 的名稱，但其實體是不同的。當那時候，英格蘭及威爾斯已經有了一萬五千的世俗教區，而純粹的教區（Ecclesiastical Parish）反而不出一萬零三百以上。一萬五千的世俗的教區之中，有一萬教區就在地域上，也和教會的教區地域不一致。世俗的教區和教會的教區，其所以不一致，第一是因教會的教區，由於 Church Building Acts 在新設教會的時節，雖有所變更，而世俗的教區却照着原樣沒有變動；第二是因在世俗的教區已經改變的時候，而教會的教區也還照着原樣不動。就爲着那件促教區改正地區的事情，也是使其地區有種種的變動。一六六二年，依照法律，把包含於一教區的 Townships 和 Villages 分別分到各貧民行政區域，其結果，那一點點大的教區，就因而造成。其後，基於一八五七年與一八六八年的法令，中央廳把免除救貧稅的地域，合併於鄰近的教區，以構成獨立的教區，並把教區中地域不相連成爲多所分割的部分的，加以整理。這種被分割了的地區（Subdivided Areas），在一八七三年，也有一千三百。其時，特別委員也在二八七三年見於任命，就製成了教區整

理案。基於這個特別整理委員的決議，Local Government Board先後發出一八七六、一八七九、一八八二年的命令，把分離的教區消解起來，再把他合併於隣近教區，作為獨立的教區。

世俗教區的地積，有大小的不同，其人口也有多少的善異。既有五十^{thous}（英國地積的單位）的教區，又有一萬^{thous}以上的大教區。關於教區人口，也各各不同，有六千的教區，是三百人以下；有七百八十八的教區，是五十人以下；然在這些教區之中，竟還有人口在十萬以上的那樣的教區。居住於教區之人口平均數，是一千七百人。但多數教區的人口，是在二百人到一千人之間。

在英國救貧法制中，比教區更有意義的，是教區聯合。為執行救貧事業，從救貧行政的便利，把教區聯合起來，這辦法是早已行過的；到了一七二三年，則在教區過小其力不足以維持工藝廠的時節，就應和隣近教區聯合起來。一七八二年的 Gilbert's Act，產生了關於教區聯合的規定。一八三四年的貧民法，造就關於教區聯合之基礎，把一種革新的機能，給了英國救貧法制。照着這個，想來救貧事業的新組織，是會產生的，在其運用上，也是會如意的。教區聯合的共同執行機關，是 Board of Guardians；他是由義務委員所指揮統率的。保護司局的委員，是每一教區都可選任的，但其數則由中央廳

加以規定，教區對於共同執行機關，得以保護司爲其代表。各教區聯合，都沒有共同的工廠（works）。

中央聽當構造教區聯合的時節，具有考查人口、財產、地積、貧民救助費負擔額，及許否聯合的權能。教區的形體，各不相同，同是一教區聯合，然有的只擁抱着三萬一千三百二十八人，有的却占有二十五萬八千二百二十六人；有的教區聯合的地積，是十五萬八千七百九十二畝，有的則不過三萬七千二百九十一畝。有的教區聯合，是只與其他一教區結合的，然也有是由於七十二教區所結成的一教區聯合的保護司，有的只五人，但也有是占七十五人之保護司的。像這樣的教區聯合，不論在地積上，在人口上，或在其他上，是都有參差的，所相同的，只有每一教區，都附有一個工廠，這一件事而已。

其後，更感有組織比教區聯合更大的救貧機關的必要，所以就在一八三四年的法令上，也已預想到了要創定救貧事業的大地區制的事情。到一八四四年，爲着貧民教育，把教區聯合更擴大起來，進而結合更多的教區，以構成貧民教育地區，更由數教區聯合爲無產者構造共同的寄宿舍，把救貧

區聯合組成了 Audit District, 并連從事於會計事務的整理。於是, 數教區就被編成爲一貧民地區, 更把一都市認爲是一個綜合的貧民地區來處理一切。教區本爲教區聯合所壓迫, 而教區聯合更把其院舍讓給 District, 做到了除却貧兒以外, 貧病者的院內救助, 也共同辦理; 普通救貧事業, 也共同處置, 連費用也共同地平均負擔。

三 檢查員

要把中央救貧官廳的構成弄個明白, 則對於檢查員 (Inspector) 和會計檢查 (Auditor) 的職責, 就也不能不爲更明白的敘述。

檢查員在其任所的地區是代表中央廳的, 是中央廳與地方廳間的中間人。檢查員不是像以前的 Assistant Commissioners 那樣一定不變的, 是隨時變動的。P. Q. 的數, 有的時候只是九人, 以爲不足的時候, 就可以增加, 曾增加到了二十一人。檢查員的數, 定額是十二人, 把英格蘭和威爾斯, 分爲十個檢查區 (Division), 倫敦則作爲獨立區, 這個檢查區, 更從檢查的便利, 而加以小分。檢查員當其地區內事務繁多的時節, 可以添人, 而任命檢查助手 (Assistant Inspector) 在一八八五年, 檢查地

區數，改成十五區，只倫敦一地，任用了三個的檢查員。此外還有叫做 Inspector of Audits 的就中 Inspector of Local Loans 一人，Inspector of Workhouse Schools 四人，合計共五人。

檢查員巡視其所擔任的地區，查察法規已見於實行與否。向着這個目的，得兩次出席於正開會的救貧教區聯合 Council 的保護司局，而查察其是否合法，並且具有參加會議的權能，但沒有發言權。此外，每年要到工廠兩次，為嚴密的檢查。包含於檢查地區的救貧聯合 (Amdersverbande)，雖由於人口數和其他的情形而有參差，然在這裏則一概是每五十救貧聯合，得配一個的檢查員。檢查員在年終的時候，本都要把擔任地區內的報告，用文書提出於中央廳，但來自倫敦的，往往都只用口頭報告管內的情形，也成為常例。檢查員對於其擔任地區所提出於中央廳的請願，和中央廳所發送於該地區的命令，都得以參與。因為檢查員對於地方的狀況和人事，是素所熟知的，所以在決定許否地區的請願上，自然是很適任的。此外，關於地區的救貧事業，也有應行參與的種種事項。如吏員的任用，對於地方吏員的苦衷，關於擬訂法規須受中央廳許可的時節，檢查員都是可干預的，又對於義務地方吏員的苦衷，關於保護司的事件等等，則檢查員尤須時時加以嚴密的查察。因為對於這些事情，檢查

員都已一一熟知其情形，而與義務吏員，也都曾認識，而知悉其性行，所以在查察的職分上，是極適當的。由此可知：檢查員的查察，其在倫敦的中央廳與存在於遠隔倫敦的地方廳的間，究竟是有怎樣的關係了。在中央廳，靠着一—與地方情形相接觸備極精通的檢查員，可以明瞭地方的情形；在地方廳，靠着檢查員供給所蒐集的材料，也能夠進行其更基礎的救助事務。又地方廳并可由於向檢查員諮問，或受其指導，而得知中央廳的方針與意向。

對於檢查員，地方廳方面，多不把他當作監督官來待遇，却把他看做中央廳重視地方救助事務的表徵的機關；所以地方廳與檢查員間的關係，大概都很良好而圓滿。檢查員可以看做紳士，其位置和職業是尊敬的標的，所以其自身就備有威嚴，而因其能以下層的福利為念，就益增其人格的光輝。像這樣的檢查員，已做到能儘量從一切的階級中加以任用了（關於由一切的階級中選任社會事業吏員的意義，乞參照拙著「方面委員制度指針」——京都西洞院七條南內外出版印刷股分公司發行——六四七八頁）。他是從高級的官吏、審判官、醫師中選任的。又檢查員的年俸，能夠昇進到一萬元。

四 會計檢查員

屬於中央官廳而監察地方官廳的又一種的機關，是 Auditor（會計檢查員）。會計吏員制，自一八三四年以來就已存在，採了優待該吏員俾得以充分發揮其職權的主義。在一八三四年以前，會計檢查，雖是平和裁判所的職業，然而這個就只是形式的會計檢查。到了一八三四年會計檢查，還不是由特別的吏員來實行，教區聯合也還有任用這種人員的權力。普通都是把平和裁判所所任用的，合由教區聯合所任用的會計檢查員，而成為地區會計檢查員（District Auditor），來實行有效的會計檢查。後來，增大了這種會計檢查員的權力，其由平和裁判所任命的，在執行職務上，已做到無物可為其障礙的地步。嗣後，採了更把檢查員權限增大的方針，使其重視 District Auditor，遂造成了會計檢查員的獨斷專行的局面。在一八六四年，會計檢查區數是五十三，但其後減為二十三，把倫敦作為一獨立的會計檢查區。這一來，會計檢查員的權限，固已增大了，然自一八六四年以來，中央廳更自行任命會計檢查員，不復再由地方廳居間，到這時候，這會計檢查員，便自然成為國家直屬的官吏。

會計檢查的職務，是救助貧民事業中最重大的職務，救貧吏員所經辦的賬簿，每年必須經其兩

次的檢查，由其決定其是否合法與其計算的是否正確。在救貧行政上，凡是關於財政的，都不能不受會計檢查員的檢查。當要檢查的時節，至少要在十四日以前，先把這事情通告地方廳，而保護稅局的主事，則務必使教區聯合周知這事情。又會計檢查員，至少要在檢查的前三日，完了其對於納稅者及有產者使其閱覽賬簿的手續。

在以會計檢查為不當的時節，可以訴諸裁判所，也可以由中央廳用法的手段把他改正或撤消。檢查雖定為每年兩次，但中央廳還可以執行一種的特別檢查。像以上的會計檢查，和那檢查員（Inspector）的檢查，是形影相隨，做常時監察救貧行政的重要角色。會計檢查員，當然是有俸給的，必須是熟悉事務具有專門的知識的，所以就多由精通司法事務的人或救貧官廳有才能的主事中，加以選任。（關於會計檢查員的資格，由 Poor Law Commissioners 所發出的注意書，有如下的規定——）

It is necessary that he should have a complete knowledge of the statutes and authorities, by which the expenditure of the Poor Rates is required and the P. L. Commissioners' Rules, Order and Regulations, and be able to make sound and legal inferences from these autho-

rities; so as to determine their effect in special cases; some acquaintance with the law of contracts is necessary and, above all, a large experience of the nature of the pecuniary transactions of the Guardians, Overseers and their accountable officers, without which it is impossible for him to exercise his important Function of ascertaining ~~as~~ ^{as} he is bound to do in every case the reasonableness of every item.

參考文獻

- (1) 13 Jahresbericht des L. G. B. S.
- (2) L. G. Manual, 1885
- (3) Booth, S. Journal of the London Society, Vol. 45, p. 549.
- (4) Mill, J. S. Representative Government, Chapt. XV.
- (5) Aschroft, Das englische Armenwesen.
- (6) Munsterberg, Das ausländische Armenwesen.

(7) Reports of Local Government Board.

(8) Proceedings of the Central and District Poor Law Conferences.

第四節 地方救貧官廳

一 監督

構成地方救貧官廳的，是監督（Overser）與保護司（Guardian）及屬於有給吏員的書記，救助吏員，工藝廠長。

監督與保護司，是篤志吏員。據愛理查白司法，各教區是不能不任命由二名至四名之常任監督的。和這個同時，還任用着叫做 Churchwarden 的，這是任意監督的一種。監督在英國救貧法制上，似乎沒有重要的職掌，而自一八三四年以來，這個監督（Overser）的職務，則更有像有名無實的虛器之觀。

監督不是活用智能的職員，因此也就沒有人能拿出興味來做這件事，結果，最初所定的職掌，就漸次移轉其他的職員身上了。爲着這個，監督這種名譽吏員，是不是必要，也進了可疑的狀態。在愛理

查白司法上，是不能不選出二名乃至四名之監督的，在他不肯就職的時節，還要適用罰則。其後，把適用罰金的範圍縮少了，定爲就是不就職也無不可；而醫師、律師、宗教家、海陸軍士官、高級官吏等，就差不多都被其除外。在一八八〇年代，就做到每一教區只要選任一名的監督便得了。

叫做監督的，雖是像以上那樣性質的東西，但還要配上叫做監督助手（Assistant Overseer）的。這種監督助手，是有給義務吏員。掌計算和記賬這一點點的事項，是恰像日本現行的方面委員制中的方面主事和書記這一種的人員。又監督助手以外，還任用了叫做（Collector of Poor Rate）的吏員。

在愛理查白司法上，監督的職掌，是：（一）對於教區民，徵收救貧稅；（二）實行救助事務；（三）其他當施行救貧法之際，應認爲必要的事項。其後，這三種的權限，都漸次被縮小了，還有成爲有名無實的。第二第三的職務，都被移轉於其他的機關。自一八三四年以來，救助事務，差不多全移歸保護司局管理；所餘者，僅是對於需要急救的困窮者，與以金錢以外的救助而已。並且就是這件事，監督也不能不通告救助吏員（Relieving officer），而關於繼續救助的事情，也必須仰保護司局的裁決。

二 保護司局

屬於地方廳的名譽吏員，是監督和 *Overseer*，這個保護司，已如上面所說明，曾組織了保護司局 (*Board of Guardians*)。這種機關，保護司是屬於地方廳吏員中重要的吏員，並代行前項所述的監督職掌的一部分。保護司是每一教區都得選舉的，保護司集起來，就可以構成效區聯合 (*Union of Parishes*) 的共同執行機關之保護司局。倘有一教區是獨立的救貧行政機關，這時節，保護司局可得爲一教區的機關。在一八八〇年代的保護司總數，通英格蘭及威爾斯，是二萬零六百八十七人，但有七千四百十二人的預備保護司，加在這裏。倘說到這種預備保護司是什麼呢？那就是在保護司選舉遲期的時候，或因有什麼一種的理由，致不能組成保護司局的時候，把他來代替的。

保護司雖是教區所選舉的，然倘一教區的人口是在二萬以上，那就可以把一教區分爲數區，而一二選出保護司，至人口不滿三百的小教區，那就要和隣近教區聯合，共同選出一保護司。在中央廳，固是參酌人口和其他的情形而決定選任保護司的地域，然而每一教區得選一保護司這事情，却是一種原則。

選舉權雖是關於土地所有者和納稅者 (Ratepayers)，但納稅者不能不是在選舉期前已納過滿一箇年的教區救貧稅的人。其兼爲土地所有者與納稅者的，就當然有選舉權。在 1800 年以前，規定着凡收入達五十鎊的，有一票的權利，每增收五十鎊，便增加一票；但其在二百五十鎊以上的，就都只有六票的權利。法定的選舉權，雖如上述，然中央廳仍得參酌地方的情形，而設定最低限的投票權。居住於教區，這樣單純的事實，則作爲是與選舉權無關係的。女子雖也能夠被選，但對於既婚女子，却有異議。保護司的任期，是一年；但中央廳有時得以把他延長到三年。

保護司既經選出，保護司局既經構成，那議長和幹事就也不能不選出了；議長，當然是一名；幹事，是三名。在決議時，至少須有三名的保護司出席。不然，決議就不生效力。同時，還至少須有三名保護司的同意，否則決議仍不生效力。基於一八四七年六月二十六日所發布的 General Consolidated Order，保護司處理事務規則，雖已經劃一的施行於全國，然終不能免去形式的官僚的傾向。因保護司的任期，僅僅只有一年，所以到底無法可以精通事務，只能靠着書記而成全其運用而已。

一 保護司的職務，是如左列：

一 關於決定被救助者的事項；

二 關於監察被救助者尤其是監察院內被救助者的事項；

三 關於任用有給吏員的事項。

其中第一職務——就是決定被救助者的事項，是保護司最重要的職務。先決定了應不應加以救助，然後再就作為應加以救助的，決定其應怎樣地去救助；這就是保護司重要的職務。保護司在判斷決定誰是需要救助者的時節，得直接對那到保護司局的人面談，而決定其可否；並且可以把救助吏員的調查報告，來判斷其是否正確。對於直接的材料，則可以把他和救助吏員的調查，或監督已假定為應予救助的相參酌，而加以決定。英國的救貧法，是只把真正因窮入於所謂 *paupers* 的部類的來救助，所以關於應把怎樣的貧民作為需要救助者這件事，是很容易可以決定的。但是，關於應用怎樣的方法才能夠救助這件事，總是困難的問題。而在將救助具有勞動能力的人的時機，要決定：「是應把他收容到工藝廠呢？是應給錢呢？是應給物呢？是應收容在那一種類的院舍呢？」這事情實在是

很困難的。

但決定了救助之後，倘又進到用一種的方法來實行救助的境界，那就又發生了監察這個實行的職務。這個職務，也是保護司重要的職務。因此，保護司局便由保護司之中，選任訪問委員，要他到工廠、養老院及學校，從事於實地考察，并把結果報告於保護司會議。保護司會議，就把他的可否，加以討論；並把院舍經營的可否，救助方法的可否，加以研討。對於院外被救助者的救助，是以三年為限的，在這期間，尤其是要加以不斷的監察，并令救助吏員，就需要救助及其他的情形，加以調查。此外，保護司對於任用有給吏員，也是要干預的。本來，對於地方廳申請中央廳加以任用的候補者，其採用與否的權能，當然是屬於中央廳的，但多的時候，中央廳總只為盲目的批判，一如地方廳的陳請而決定。因此，關於任用吏員事項，就做到保護司也享有發言權。

保護司的質，是怎樣呢？自一八三四年以來，英國的地方救助貧民行政，已到了靠嚴密的法規做準繩的時期；並且，Inspector and Auditor的監察，也已如上述業經見於執行，所以，要把救貧行政納進一定的軌道這件事，就也是做得到的。但是，反動所及，却生了優良分子的適任者，力求避免做保護司的傾向，於是保護司局之實際的權能，就因而減殺，加以局中只靠着多數有給的吏員辦事，這一來，他

的範圍便益形縮小了。此外，因選舉的不妥當，也足以減少適當的保護司數。但幸而因為有兩宗很如意的情事發生，保護司的質，又能向着改善的方面。這兩宗事情：一是私的社會事業已經勃興；一是有人以為是到達其他的名譽職的捷徑而先獻身來做保護司。私的改良社會事業，在當時已有慈善組織化協會（Charity Organization Society）的出現。在日本無組織的社會之現狀上，是難免會遇見要一度把他來組織化的運動之擡頭的。關於慈善組織化運動的，請參照左列的文獻：

- (1) Loch, Dr. Charner and Charity Organization, Charity Organization Review August 1897.
- (2) Loch, Charity Organization.
- (3) Watson, Charity Organization Movement in the United States.
- (4) Curteen, Handbook of Charity Organization.
- (5) Kellog, The Function of Charity Organization.
- (6) Helmen, First Principles of Charity Organization.

(7) Richmond, What is Charity Organization? Charity Review, Vol. IX.

(8) Bosanquet, Social Work in London.

要知道慈善組織化的意義，取途於 Hodgkiss 氏的著作，固然是便利的，但在需要包括的說明的讀者，則以閱 Watson 氏的五百五十餘頁的著作爲宜。對於其歷史的研究參攷書，則應通讀赫連·勃桑鳩 Bosanquet 女史的 Social Work in London 的著作，這本書曾論列由一八六九——一九二二年止的社會事業之歷史的考察。

且說：慈善組織化協會組織起來了，便又到了希望私的改良社會事業與公的社會事業相聯絡的時候，由是便生了由慈善組織化協會供給保護司的傾向，而保護司的素質，也就自然地改善了。其次，是那時也已到了可把保護司看作獵取政治的地位或進身議會之登龍門的捷徑的時期，這也是以牽引同具有政治趣味的人們；這一來就能夠把優良的人材，送到保護司局了。

同時，女子參與保護司事務的機會，也成熟了。女子參加保護司的事務，就把重大的意義，帶給了英國的救貧制度。女子參加救助貧民，其意義的重大，是無可比擬的，至於他究竟做了什麼了不得的

事情，那就還在其次。我在厄魯霸夫爾德法的研究上，曾論女子委員的意義，女子不是居於男子的補助機能之地位而參加社會事業界的，是由分業的觀念所導入的。我已分析闡明過了：概念社會事業是男子的領域；體驗社會事業是女子的領域（關於概念社會事業與體驗社會事業是什麼東西一節，請就我那預將社會事業原理研究加以壓搾而提示的「社會事業概論」去理會。）

實在可以說真的社會事業的，並不是概念的事物，而是直觀的，體驗的事物，所以也只有女子才能夠從事於真的社會事業。男子是概念的，物的；女子是直觀的，人的。靠着 *Sachliche* 真的社會事業，不會產生；只有靠着 *Menschliche* 真的社會事業，才會出現。

在方面委員事業上，女子分擔着家庭的事項，育兒的事項，看護的事項，家政的事項等等。關於女子與社會事業的關係，及女子之社會事業上的分業，請參照如左的拙文：

一 女子之社會事業上的分業（社會事業研究第一卷第三號）

二 厄魯霸夫爾德法的源流與本質（社會事業研究第十四卷第六號——第十五卷第一號）

三 方面委員制度指針六九——七〇頁。

四 社會事業概論一五五——一六六頁。

在英國救貧行政上，女子所分擔的，是在院舍中的家庭經濟的事項；關於衣服及食物的事項；採用侍女的事項；參與任用看護婦的事項。此外，女子在病院和貧民學校的監察上，是重要的機關。而關於公私社會事業的連絡，女子尤其是重要的角色。女子之中，多半做了慈善組織化協會的會員，所以這些女子，能把公的救貧行政和私的救助接合聯絡起來，對於那已受有公的救助的，就把他作為獨立自助之徒。

女子最初做保護司的年代，是一八七五年，在一八七七年，就有了三人，分在倫敦的一人，分在其他地方的二人。在一八八一年，主張應選任女子為保護司的機關的 *Society for Promoting the Return of Qualified Women as Poor Law Guardians* 已組成了。其後，以同一的目的而設立的協會，陸續出現；在不力士脫，巴民崗，及撲萊頓，均已設置促進任用女子保護司的協會。因此，在一八八四年，就選出了四十四人的女保護司，其分配在倫敦的十四人，巴民崗五人，不力士脫四人。

保護司制度的改善，雖曾經有所企圖，但終仍其舊慣。一八七八年，已選任了保護司改善委員。保護司的任期，由於地方廳的陳請，雖得延長到三年，然而原則上就還是一年。並且，這並不是門外漢的工作；是和其他專門事項一樣，必須經過練習，才可以如意發揮其手腕。因此，「不論如何都不能不延長其任期」的主張也出現了。然調查委員會也不是單把保護司的任期加以變更的，他也已經具有不能不把地方救貧行政組織從根本上加以變更的意見。

在關於英國的救貧吏員尤其名譽職員的資格及任用問題的議論中，大概有許多地方，是關心日本現行的方面制度的，不能不細聽，不能不把他來參酌的罷。關於日本名譽職員的方面委員之選任及任用，不論是就各府縣來整理，或是加以根本的變更，都一定會成為將來救貧行政之健全的要素。

三 貧民主事

地方廳中，除却名譽職員的保護司和監督以外，其有給義務吏員，是主事或書記（Secretary, Clerk）救助吏員（Relieving Officer）及工藝廠長（Master of the Workhouse）。

每一教區聯合，各有書記一人 (Clerk)，在大教區聯合，則除此以外，并置主事助手或書記助手 (Assistant Clerk)。這種的職員，掌與保護司局往復的文書及記賬。保護司會議的紀錄本，是由書記製成的。此外，局內的開支，和向中央廳或其他機關的請願書，一切也都由書記來辦。書記任紀錄總賬 (General Ledger)，救助命令簿 (Relief Order Book)，支發賬 (Order Cheque Book)，乞食分類簿 (Pauper Classification Book) 的職務。總賬，是把局中開支記入，救助命令簿，是登記許可救助者的姓名，支發賬，是把購買的物品記入，乞食分類簿，是以半年為一期，把所救助的貧民，分類記入。此外，書記并任紀錄院外救助表 (Out-door Relief List)，院內救助表 (Indoor Relief List)，非定住貧民會計簿 (Non-Resident Poor Account)，施療簿 (Medical Relief Book) 的事項。

書記因為當保護司會議的時節，要把救助吏員和工藝廠長所分掌的賬簿來檢閱，所以就自然地具有查察救助吏員和工藝廠長所記的賬目和收入的機能。救助吏員掌填記院外救助表與出納簿 (Receipts and Expenditure Book) 的事項，工藝廠長掌填記日記簿 (Master's Day Book) 及出納簿的事項。書記要把這些已填記的賬簿和自己所分業的 Relief Order Book 及 Order Cheque

以〇〇來對照。此外，書記每半年要把一切的會計截結一下，把他供納稅者的閱覽。關於裁判事件，書記是保護司局的代理者；在選舉保護司的時節，書記要監視選舉，作製選舉人名簿，分配並收集投票紙，並發表選舉的結果。

書記的職務，是極重要的，並且不能不熟悉法規，所以書記的俸給雖因地而異，而在倫敦的，則約為五千元至六千圓。但在地方的，就比這個稍少一點。書記不僅要熟悉法規，並且不能不是已積有經驗的，所以保護司局極重視書記，把書記作為是與保護司的改選無關的局內勤務的係的常時繼續吏員。

四 救助吏員

又次，在地方救貧事務上，分掌着重要職務的，是救助吏員。救助吏員處於常和貧民接觸，能夠知悉個個貧民情形的地位。因此，當決定救助的時候，能就其實際情形加以調查，並能定適當的方法。救助吏員，成為專由退伍的兵士之中所選任的。這是因為兵士的身世和家境，和應受救助的貧民相差不多，對於貧民——尤其是對於其救助的方法，能夠下適當的判斷；同時，他又受過兵士的訓練，具有

已固定的——就是嚴格的態度，能夠加入以威壓。我曾主張日本的方面委員，現在不能不更進一步從各階級中去選任。我們只僅僅地知道關於自己的階級的情形，要知道其他階級的生活和情形，這件事是困難的。分擔救助勞働階級的困窮之方面委員，竟全是和一切產業都沒有關係的宗教家和教員；這種情形，怕不是適當罷！所以，在勞働地域所應選任的方面委員，怕也需要與工場有關係的人，至少也要是從事於產業的人罷！我在拙文中（社會事業研究第十四卷第十號）對於這個，曾申述如左：

『勞働階級，對於自己所屬的階級，是 *Recher Sachkennner*，在這裏就含着「比屬於其他不論任何的階級的人們更懂得勞働階級的情形」的意味。此外，勞働者在關於勞働界的 *Gefühlswelt*，是最能判斷和指導的。沒有這種的判斷，裁奪，指導的要素，想把勞働者的狀態改善起來，這件事是不能夠的。假如，日本竟沒有屬於勞働階級的人們之委員，那這個就和沒有醫師却想診治疾病是同一的。勞働階級的社會醫師，也非勞働者不可。其次，不能不弄個明白的事情，就是說：究竟把什麼種類的勞働者做委員是適當的呢？這大概應該是獨立工業工資勞働者罷。第一，手工業者，家內勞働

者，散工者之類，爲着其他的事情，沒有可活動的時間和餘裕。因此，大概是不能使用這些勞働者把厄法來運用經營的。獨立的工資勞働者之中，有一定勞動時間的，就也有服務社會的餘裕和能力，所以煩這些的人們，運用厄法，而期其圓融，實在是聰明的做法。此外，更有資源和時間的，是職工長，監督。拿這些的勞働者及勞働關係，把方面制度加以合理化的準備，在經濟都市，是尤其必要的（關於這事情，請把拙著方面委員制度指針由六十四頁至七十一頁通讀。）

從過了近似貧民生活的人們之中去採用救助吏員這件事，和在方面委員的選任上從知悉階級情形的人們之中去選任，是同一的意義。說「方面」和說「地區」「地域」（地區與地域不同，地區主義與地域主義，是完全不同的東西。關於這個，也請參酌上述的拙著）這是表示近隣關係（*Neighbor Relationship*）而近隣關係，則含着熟知被救助者的生活狀態之意味。假如日本的方面委員，不是分配於各等的階級，由能知各階級的情形的人所構成，這就不能不說是已經埋沒了方面制度的意義。在日本方面委員之中，適任者固不乏人，然現在則有立定計劃更把委員分配到各等階級各種身分的必要。

救助吏員，也像方面委員那樣，從事於需要救助者之個別的家庭訪問，把他們個個的生活狀態，加以仔細的調查。就是要精細調查需要救助者的健康狀態，勞動能力，和他所要求的是什麼東西。在需要急救的時節，救助吏員可基於命令自己來從事救助，可以給物，或使其到工藝廠受收容。但不能做給錢的事情。在疾病的時節，可以使受醫療。

救助吏員可出席於保護司會議，可以提出關於救助的紀錄，並為關於緊急救助的報告。這些的事項，都記入於救助吏員所持的 *Application and Report Book* 的簿記。

救助吏員對於保護司局，關於救助的程度及方法，不能不採預備的行動。在這裏面，包含着需要救助者有沒有勞動能力，有沒有應加以扶助的親族或近親等事項。在院外救助的時候，對於院外救助表所載的被救助者，應為個別的訪問，一一調查其現狀；倘遇着有變化的時節，就應把這個通告局中。被救助者雖是照着指定的方法而受救助，然關於救助金的支出，救助吏員却不能不把他記入於 *Receipt and Expenditure Book*。在 *Circular Letter of F. L. B., Dec. 1868* 中，有關於救助的方法及場所的規定，須照着這個，要把支領處加以指定，由那地方把救助物支給被救恤者。這叫做 *Dis*

Organ。這個支領處，固然是設在很不惹眼的地方，然假如作爲是把這個送到各貧民的家裏來給他的話，那就更能得到預期的效果了。這樣一來，統制被救助者這件事，就可做到了。救助吏員的職務，是很困難的，是必須恪守保護司局的規定及命令的，倘有違法情事被發見了，這時候就要被處罰。救助吏員的適當與否，是有能影響全體的救助事務那樣的責任。然也由此開了優遇救助吏員之道，平均可受千五百元的年俸，每經過五年，便增給百元，最高的可以進到一千八百元。

救助吏員的數，總共是一千五百四十人，Assistant Relieving Office，也上了八十七人。由是，每一教區聯合也當然應配有由二人以至三人的救助吏員了。但在教區聯合的救助吏員的數，是要看教區的大小和其他情形而決定的。

參攷文籍

- (1) General Order, Overseer Non-Poor Rate Account.
- (2) Instructional Letter of Commissioners, Glen, P. L. C.
- (3) 87-48 Proceedings of Guardians.

- (4) Relief Committee Order.
- (5) The Work of Women as P. L. Guardians, Westminster Review, April, 1885.
- (6) Report of Select Committee appointed to inquire into the system and which Guardians of the Poor are elected, 1878.
- (7) General Order Elections of Guardians.
- (8) Amendment Order of 14 Feb. 1878. Concerning Duties of Clerk.
- (9) General Cons. Order of 24 July 1847, Act 16; and Act 215, 216; General Order for Accounts of 14 Jan. 1867, Art 23 and 24.
- (10) 12 Year-book of L. G. B. S. XXXVIII.
- (11) 22 Year-book of P. L. B. S. IIX.

第五節 英國救貧行政的精神及主義

一 英國救貧行政概論

英國的救貧行政，如上面的分解說明，可知他是照着中央官廳和地方官廳的組織及系統，由包含於此中的 Inspector, Auditor, Guardian, Overseer Clerk, 和 Relieving Officer 去運用經營的。然關於這個救貧行政組織的精神及主義究竟是什麼的一事，就不能不更加以說明。

在溯及救貧行政的精神及主義之前，不能不先闡明救貧行政組織對於救貧行政全體，究竟有怎樣的意義。

前面已把英國救貧行政組織加以分解，儘其可能，提示其要綱，努力把牠壓搾提出了。

一國的救貧行政組織這東西，是成爲把救貧法制來比較之中心的標準的；於此，作爲其前衛的，是把「救貧行政的主義及精神究竟是什麼」來比較對照；作爲其殿軍的，是拿使救助貧民得以實行的救助貧民費的問題，再添上救助各論（依種別的救助貧民）來和各國救貧法制相比較對照的。因爲這緣故，要立英國的貧民法制究竟是什麼東西之批判的考察的張本，就不能不先追求英國救貧行政組織究竟是什麼東西。這就是我在從事分析英國救貧法制的常兒，先由英國救貧行政組織起筆的原因。但以上實不外救貧行政的形式，倘更進而求英國救貧法制內容的意義的透露，那就

靠着檢討其精神及主義來應這要求。但英國救貧法制，不是盡於此的，所以不能不更論到使法制實施成爲可能的實行問題——即費用問題，也不能不明細詳述救貧事業的各分枝（貧民，貧兒，流浪人等）。

要把各國救貧法制來比較研究，那就必須把各國的救貧行政組織來比較，把他的主義和精神來比較，更把彼此的費用來比較，并遍及於各論而一一比較，其長短。德意志的亞修洛脫博士說，救貧法制的比較研究，Einmal die Organisation des Armenwesens andererseits die Beschaffung der Mittel zur Bestreitung der Kosten der Armenfürsorge（在一方是救貧行政組織，在他方是指出救助貧民費用的方法，就檢討救貧組織，是必要的。）這是以爲從事救貧法制的比較，實存於實際問題，所以重視那使救助成爲可能的救貧行政組織論和費用問題。這件事，怕是很正常罷。因爲救貧法，不是單純的理論，却是實際問題啊！

英國救貧法，設定了叫做「被救助的權利」這東西。被救助的權利，是什麼東西呢？是不是強制救助的權利這樣的東西已經過法的容認呢？但在英國叫做被救助權的，不是嚴格上之法的權利，他只

是到達貧民受公的救助而其救助是叫做公的救助之程度的關於這個，*People of Poor Law* *Foreign Courts* 的執筆者把被救助權的意義加以限定說是「倘以爲是拿英國制度來設定被救助的權利，這就不正確。英國的法律是對於官廳使負救助困窮者的義務在其怠於救助的時節處以刑罰的。然請求救助者不論在什麼時候却都不想把這個作爲權利不能夠把他解釋作是在不會用法的強制來施行，或在不施行的時候會成爲法的權利有把這個恢復起來的可能。」

因此在英國的被救助的權利（*Right of Relief*）的實體不是指法的被救助的權利而言只是含着「救助貧民已見于公的規定，國家負有救助貧民的義務」這一點的意味。

愛理查白司法所規定國家應負救助貧民責任的範圍是左列的三種：

a 貧兒；

b 成人無勞動能力者（因老齡，疾病，或其他的原因而成爲不能勞動的）；

c 失業者（有勞動能力而失業的）。

貧兒，成人貧民，失業者都是完全缺乏養活自己的資源的。貧兒是基於現行的救貧法應看做

Unterstützungsbedürftigkeit (需要救助者) 的。因此，救助貧困兒童的主體之救助義務團體，依照救貧法的規定，來扶助救助客體的需要救助兒童，就成為法的行為。在英國叫做貧兒的，是基於所謂「沒有什麼法子維持生活的」(having no means to maintain them) 一觀念的，是可以看作比貧窮 (Poor) 更廣的意義的。貧困兒童，不用說是 Poor，成人無勞動能力的，也是 Poor，但有勞動能力而失業的，與其說是 Poor，就不如說是 having no means to maintain them。由此可見，在愛理查白司法上，並不是從較狹義的 Poor 而決定扶助的範圍，實在是從更廣義的 having no means to maintain them 就是 Die Vollige Mittellosigkeit (完全沒有資源的) 而決定扶助的範圍，成人無勞動能力的，當然是完全沒有生活資源而兼 Poor 的，但有勞動能力的失業者，却不是 Poor，而單是可入於叫做沒有生活的資源之範類的。

在一八四八年的法律中，規定着有金錢或其他的資產，却把這個隱瞞起來而受公的救助的，應以「怠惰而不規律者」(Idle and disorderly person) 論。這種怠惰而不規律者，在這裏固已作為應受處罰的，然基於一八七一年與一八八二年法律，則更加以擴張，凡為虛偽的報告乃至用虛偽的

姓名的，就都得處罰。倘是有資產而受扶助的，或由於扶助而到了有資產的，則必須償還足以對抵十二個月分之救助費的款額。此外並規定，倘在彼救助者死亡後，發見其有資產，就也要償還埋葬費及足抵十二個月份之救助費的款額。

救貧官廳，做到了強制執行那叫做「扶助義務」的辦法。因為英國曾設定扶助義務，以務令近親扶養需要救助者為原則。其應認為有扶助義務者，是需要救助者的父母祖父母及子。扶養義務是對於老齡，病者或病弱者，得以執行的；而在有勞動能力的需要救助者，則不得適用。并規定倘有為實行扶養義務陷於貧困致入於不能實行該義務的狀態的，得由於平和裁判所的判決，發給 *Order of Maintenance*，而受一定款額的補償。反之，如不遵用養育令的時候，每月得課以二十先令的罰金。此外，夫倘不扶養其妻，也適用同樣的罰則。

能夠靠着自己的勞働而養育自身及其家族的，倘怠於勞働，夫不扶養其妻，或妻不扶養其夫，又或兩親不扶養其子女，而把他托於救貧的救助，這時候，就對其作為怠惰而不規律者，予以處罰；假如這種人有失蹤情事，那就將其作為破落戶或流浪人（*Boone and Vagabond*）加以處罰。前者的處

罰，是一個月的強制勞動；但對於重犯的，則處三個月的強制勞動。對於後者，處以三個月以內的禁錮，但對於本為怠惰而不規律者，和破落戶或流浪人，而沒有改過的表徵的，規處以一個年的禁錮，以昭警戒。凡怠惰而不規律者，已因此受了兩次處罰的，破落戶浮浪人在以前已受過一次處罰的，就都認為不改過的人。父母對於十四歲以下的兒子，不供給必要的衣食住，乃至不供其醫藥，致使兒子的健康受了妨害時，處以六個月以內的禁錮。又父母貧困難以養活兒子的時候，固得托於公的扶助。但兒子倘是死亡，那就作為父母怠於養育的結果，課以對於其兒子之死亡的責任。

對於私生兒，他的母親，必須把他扶養達到十六歲為止；其當然是他的父親的，照着 *Order of Affiliation*，有扶養的義務；在其母親死亡的時候，雖可由官養育，但其養育費，是父親的負擔。在母親再婚的時節，當然為其夫的，對於結婚前所已生的兒子，必須負養育到十六歲乃至到其母死亡為止的義務。

把妻送到公的救助的時候，則認作是救助其夫的；若是十六歲以下的兒童，除却盲、聾、啞以外，也認作是救助其父母的。但只有對於學費的發給，在其父母沒有繳納其全部或一部分的能力的時候。

可以無條件每週發給三辨士的教育救助金 (Educational Relief)。但倘有這個情形，便喪失了下議議員及市會議員的選舉權。

二 出生地救助主義

英國的救貧法，立了「居住及退出法」(Law of Settlement and Removal) 的原則。施行出生地主義，是居住本教區的，加以救助；是屬於其他教區的，就使他退出，由是這個人就到其本教區去受救助。這就是出生地主義，而靠着這個來受救助的權利，就是出生地被救助權。這個出生地被救助權，是一六六二年嘉理二世的時代所設定的。這個出生地主義，特得適用於有勞動能力的勞動者。其結果，因為行之有所不便，所以這法律也屢屢經過修改。

嘉理二世的居住法 (Act of Settlement) 原則上，必須(一)為其出生地；(二)有家族的；(三)在當地至少須有四十日間的居住，奉公，乃至為學徒。不論什麼人，倘不具備這一點的條件，就不能夠受救助。然要勵行這個出生地主義，是困難的。在勞動者需要救助的時候，固不能不把他送到應受救助的地方，然像這樣的事情，實際是麻煩的。嘉理二世的救貧法，雖然不無緩和出生地主義的地方，但

其後他却漸趨於硬化了。單是居住，奉公這一點，就不能作為出生地了；單是固有的家族這一點，也不能夠得到出生地權了。因此，出生地一語，就被解釋為「出生受教育的地」。然，照這樣來設定出生地權，那麼得作為出生地域的教區，就當然成為極狹小的，以致只固着於叫做「實際出生」的一小地域；除此以外，就完全不承認其受救助的權利。所以，倘要把出生地做被救助的張本，那就不能不就「或使其容易得到別地方的出生地權，或推廣出生地域以免勞動者之無益的移動」之中去做了。

出生地權的變革及擴張，是極緩慢地見於導入的。一八七六年的法律，擴張並緩和了出生地權，凡曾於三年間繼續的居住於同一地方的，則在原出生地以外，可以得到新的出生地權。但是，就在這個時候，出生地權，也還限於教區。到了一八六五年，纔做到不以教區為單位而以教區為單位。因此，以前雖是由教區移到教區，而此時則代以由教區聯合移到教區聯合。這一來，出生地主義的救助，就當然是已有所變更了。其後，因一八四六年所發布的批勒法（*Regulation*）是和出生地無關係的救助法，由是救助貧民和出生地權的連帶就被切斷。從此，出生地主義漸次後退，而以 *Irremovability*（不移動）為原則，所以就終於採取了「不以出生地為重而以居住於一處為重」的主義。於是，出生地

主義就變爲居住主義。而所謂出生地一事，也就不成爲問題；所用以決定救助與否的，其主要的問題却是居住地。這就是在救助上，成爲問題的。是由一個居住地而移轉到別的居住地這一回事。但是，就在這個時候，因爲居住於一定地方的人的原籍還要受盤查，所以還不能不說出生地權的意義是依然存續的。

在一八六五年的法律上，厲行了「不移動」(Irremovability) 這一件事，以居住地爲救助的條件，藉以禁遏流浪人的移動。由是便撤廢了所謂「退出」(Removal) 的規定，而施行從居住地而不從出生地的救助。這一來，凡屬定住於一地方的，固必須加以救助，終於不免生出負擔較巨的教區，或教區聯合。譬如：勞動者和貧民所流注的地方，如海港大都市之類，倘從居住地主義便有不能不支出巨額的貧民救助費之虞，因此就做到教區聯合中，有薄待或虐待被救助者的情事。但對於這個，中央應爲防止虐待貧民起見，也採了禁遏的手段。

其後，在需要救助的土地施行救助之有必要，（譯者按：此係指就地救助而言。）漸爲世人所認識，并發生了一山國家救助這種貧民，是脫離個人關係的，而應在所發見的地方，救助貧民，是以公共

的福利爲前提的「思想」。

出生地權如下：（一）在其出生的教區，是當然能夠設定出生權的。（二）由於兩親的出生地，是能夠取得出生地權的。在父的一邊，是父的出生地權；在母的一邊，是母的出生地權。但是私生兒，却直到一八三四年止，還不能和這個受同一的待遇。過此以還，私生兒的待遇也準此而行，把母方的出生地，作爲他的出生地。（三）妻可以把夫的出生地權作爲其出生地權，直繼續到夫的死亡爲止。在不知道其夫的出生地並且沒有出生地的時節，那就要以上列的出生地（譯者按：係指一二兩項而言。）或從 *By birth, by parentage* 的主義，來確定其出生地。從以上三項的出生地權所衍出而作爲副次的，如下列的四項，也以出生地權論。（四）爲學徒的，倘居住於一定的地方經過了四十日，便得於居住的土地設定出生地權。（五）租得地價值百元以上的小作地，訂有一年以上的契約的，取得出生地權。（六）租得地價值百元以上，的土地，繳納過租稅的，取得出生地權。（七）定住於同一教區經過三年以上的，取得出生地權。（八）其他被僱爲公吏或奴婢的，可以在其服務的土地取得出生地權。

原則上，貧民是在必須救助的地點，必須救助的時間，得由教區聯合的費用而加以救助的。

三 救助機關

自一八六五年以來，教區聯合，成爲救助貧民的機關。教區不用說是聯合了Parishes而成爲Union of Parishes的。但教區之中，仍存在具有獨立的救貧機關的教區；而大教區未曾合併於其他教區的，則尤能獨立而自成一救助機關。所以，人口較多，地積較大，而且富的程度也較高的教區，就都成爲獨立的救助機關。

不過，教區雖成爲獨立的救助機關，而其主要的救助機關，就還是教區聯合。自一八六五年以來，纔設定了以教區聯合爲救助機關的原則。雖在其以前，以教區聯合爲救助機關的思想即已存在，然終是到了一七二三年，當設立工藝廠的時候，說是拿一教區做單位未免過小，這纔發生了與隣接教區相聯合的形勢。

以教區聯合作爲救助機關的原則之確立，是英國救助貧民事業的一種革新。在教區跋扈的時候，不能夠進行充分有效的救助，直到了以教區聯合爲基本，救助事務纔能夠圓滿施行。救貧事務，是由教區聯合的行政機關之保護司局來辦理。而保護司局的救貧事務，則由其所任命的有給吏員來

處理。保護司的數，雖由中央廳決定，然至少須從一教區之中任命一名的保護司。每一教區聯合，都要有一共同工藝廠，其創設及經費，都成為教區聯合的負擔；但關於工藝廠內外救助貧民的事項，却是各教區所分擔。這種分攤費用的組織，雖一直繼續到了一八六五年，但在同年，救貧費就全由教區聯合負擔，教區聯合，成為救貧機關，而教區則失其可為救貧機關的機能。

教區連合的形式，是先把人口、財產、地積、救貧費、工藝廠經費各點，考慮一下，再就已合這些一定條件足以為救助機關的加以設定。但考慮了這些要點而造成的教區聯合，其大小也有種種的不同，有的一教區聯合，只擁三萬一千三百二十八人的人口，有的却擁有二十五萬八千二百二十六人；有的一教區的面積，是十五萬八千七百九十二公頃，有的却只有三萬七千二百九十一公頃。此外，有的一教區聯合，是合四教區而成；有的則擁有七十二教區；有的一教區聯合，祇有保護司五人，有的却有七十五人。但普通一教區聯合的人口，是由一萬五千人以至六萬人。又在收稅額上，也有差異，在倫敦市是有三百五十萬鎊的收入，而在克林威爾之西西里愛蘭，就僅僅有三千三百鎊。像這樣的各點，都是有差異；其所能一致的，祇有每一教區都有一工藝廠這一件事。

救貧機關固是以教區聯合為主，但到了一八三四年，就又發生了一「爲整齊救貧組織，使其有更大的效果起見，應造成比教區聯合更大的救貧機關」的思想。到了一八四四年，把若干教區聯合融合起來，設定了叫做貧困學童地區這東西。由於這個，那比教區聯合單位主義更有效的救助貧困學童的事業，就有了眉目了。此外，教區聯合融合的結果，曾經營了免費寄宿所；並由於多少的教區聯合的併合，而設定了會計地區（Audit District），施行了地區的共同會計檢查。同時因有了這種聯合的組織，使救助貧病者一事成爲可能，在一教區聯合不能維持其病院的時節，便可併合一以上的教區聯合來達到他的目的。

這一來，以教區爲救助機關的時代便過去了，繼而出現的是教區聯合；到教區聯合也入於衰微期，就確立了把一以上的教區聯合融合起來之地區主義的救助機關。

四 救助原則及方法

說到救助的原則，就是公的救助貧民，不能不基於最小限度的救助率。關於救助形式，依我自己的研究，分爲左列的範圍（參照社會事業概論）。

一 部分的救助——抽象的救助。

二 全體的救助——在無限的結合體之救助。

三 完全的救助——體驗的救助。

社會事業不能夠把個個人的全體爲救助的對象。個個人的困窮，是一種結合體，不是一種單一的存在。譬如墜落婦人的困窮，是由於（一）爲了住宅不良的緣故；（二）由於工資低微而起（不關於生理的生存之絕對的困窮，是不能營一定的文化生活之相對的困窮——例如誘導女店員女優等賣淫的原因，並不是爲着普通的沒飯喫，是由於祇得到微小的收入，關於香粉錢，裝飾品這一種文化的要求，不能充足的緣故）；（三）爲着家庭的不良；（四）爲着社會的環境；（五）是由現代的社會經濟組織之缺憾的方面所生的；（六）是色慾過強的好色者遺傳的產物；（七）是爲着心理的構成過於脆弱的緣故等等複雜的錯綜關係而發生的。這種錯綜關係，在某某個人，當然是貫穿了與他個人有關係的別一個人和附着於他們的種種的關係以至於無限的。因此，我把這個稱爲「無限的結合」，并把這個叫做「無限的結合體」。

且說，對於這種無限的結合體，社會事業不是能夠絕對的進而加以救助的。在社會事業的救助形式上，是從無限的結合之中，抽出他的一部分，把他概念化起來，推到了一集團或一國的同種類的缺陷及困窮，然後再把他總括起來加以救助的。就先前的墜落婦人的情形來說罷：那麼社會事業的救助，就不是概括無限的結合加以救助的；總祇是從他的困窮之中，抽出了一部分——譬如是不良住宅這事情，便靠着掃除不良住宅的手段，要來消滅全國婦人墜落的源泉。這是社會事業的救助形式。靠着這種救助形式，他的範圍固然能夠廣被於全國，但他的方法終不過是從無限的結合體之中，抽出一部而加以救助，所以我就把他叫做部分的救助，叫做抽象的救助。這種的救助，其當然是不完全救助，是自然會明白的。

其次，在無限的結合體所施的救助，就是慈善事業的救助。在慈善事業上，不是像社會事業那樣把個個的困窮來救助的；是把個個的困窮之無限的結合的個個人做救助的對象。就是社會事業的對象，是個個的社會事件，而慈善事業的對象，却是個個人這個東西。由是，我就把對着慈善事業而顯現的困窮，叫做綜合的社會事件，以與社會事業的單純社會事件相區別。

在慈善事業上，是把無限的結合體，看做綜合的社會事件，他所處置的是具象的個個人的困窮，社會事業是抽象的，是概念的事業；而慈善事業，是具象的，再一轉便成為體驗的；把全一來做對照，就到了體驗的救助。

在這裏英國救助貧民原則之最小限度率的性質，可信他已經是明明白白的屬於公的救助貧民的形式。並且，其不能轉化為這個以外的形式，這事情也是很明白的。換個話說，就是，公的救助，不能成為全體的救助，也不能成為無限的結合的救助，更不能成為體驗救助的完全救助。他不過是觀觀乎屬於抽象的救助之部分救助而已。

這種抽象的部分的救助的特色，不是能夠成為適應個個的情形之妥當而且中正的救助的。他是創了規律和標準，全不管個個人的情形和性格，祇實行其一律的救助。照着這個方法而前進，其救助率就不得不弄到最小的限度。英國的救助貧民，是公然救助（*Offentliche Fürsorge*），所以其救助率也自然地成為最小限度。由於 *Armenpflege* 所表示之私的救助事業，固能夠顧到個個人的情形，境遇和性格，然由於 *Armenfürsorge* 和 *Armenhilfe* 所表示之公的救助，就不免是屬於劃一的。照

上述救助貧民的特質來看，我相信救貧政策，是由於「中央集中」所成就的，而現實的救助貧民，是由於「地方分散」所成就的。而 Robert W. Ketso 氏在其所著的書中，曾下了和我約略相同的斷定。Ketso 氏的 *The History of Public Poor Relief in Massachusetts, 1620-1920* 是一九二二年出版的，而氏研究馬賽州救貧法的總結論，則見於第九章，由一八九到一九五頁。

最小限度的救助，含着絕對的必要的限度 *Altenotwendigkeit* 的意思，而在具體的上面，是和在貧乏線上自助的市民乃至國民的生活相匹配的東西。英國救助貧民的原則，就已含着這兩種的意義。英國的救貧，是照着這種的原則，不顧個人的情形，一律地施行其一定的最小限度的救助的。在公的救助上，不能夠應個人的情形和性格而加以救助，所以祇有把他平均起來去處置而實行其一切最小限度的救助的一途。這一來，就做到支出了比在貧乏線上自助市民的生活費更多的生活費，足使自助的個人，頓生了「聊且優遊過日子」也好的感想，奪却勞働的意志，惹起心理的道德的廢頹。由此可知救助原則的決定，不止要把被救助者放在眼裏，還不能從眼裏放過了社會全體的幸福。

倘以施行最小限度的救助為原則，那麼和這個對立的需要救助者，就不論是怎樣的人，也都不

能不隨從所謂「得受救助」的原則。凡是到需要救助程度的人們（對於所謂「甲可加助，乙不可加助」那樣的形式而言），也就都以得受救助爲原則了。但這個原則，却非受第三的原則的限制不可。這就是說：救助不能免去跟着他的弊害，所以萬一能夠拿自助的方法來處置，就以無庸採取救助形式爲更妙。英國的救貧法，是基於這三個的原則所編成的。

英國的救貧法，拿着不僅把被救助者放在眼裏，還要把社會放在眼裏的方針，以致在得受救助的時節，就要停止其被選舉權。就是：凡得受救助的，與其解作是獨立自助的勞動者，便無寧解作是沒有被選舉權的人，萬一類似足以挫折獨立自助的勞動者的條項，果規定於法律之中，那勞動者就會因此消滅勞動的意志，不會有本於精勤之念、謹慎之心、節約之精神的善行爲了。

然而，英國的救貧法，却終做到，不止於救助不能勞動的、病的、殘廢的、老衰的及貧困兒童；并把所謂健全的貧民（*Able-bodied poor*）也入於救助的範圍，故其弊害，就也不能不顯著。在歐洲大陸，固然都以不救助健全的貧民爲原則，但在英國却把這種的貧民，入了救助的範圍。因爲了這個，其必惹起一般勞動界之心理的道德的廢頹，是極明白的。下院議員 *Bouverie* 氏對於這件事，曾於一八六二

年，說了如左的話：

「英國是世界上救助健全的貧民的唯一國家，這件事是榮譽之至的。被救助權在從事保存財產的當兒，丁困難之秋，若不拿出最深的注意與努力來擁護這財產，則貧乏足以消盡其財產。」

假如，英國不曾設定最小限度的救助率，則由那從事救助 *able-bodied poor* 的事實所生的慘害，恐怕是有更甚的。對於健全的貧民，必須儘量堵塞救助的途徑，因為要這樣，纔能夠杜絕一般勞動階級存心不勞動而受救助的頹風。倘失了勞動意志和名譽的感想，生了祇要有吃的便好的心，恐怕會造成「三天做乞食就不能停止」的心理。靠着乞食，一天得到五元光景的收入，固不算稀奇，而勞動者之中，每日祇有一元或一元二角的低廉工資的，倘生了祇要很安逸地有吃的便好的心，其結果怕就不得不選擇那乞食的生活了。

五 工藝廠主義的救助

英國救助貧民的政策，基於工藝廠主義（*Workhouse-principle*），其在工藝廠所施的救助，是極關緊要的，并且是救助的中心。各教區聯合，雖然有地積大小的不同，有人口多少的不同，但每一教區

聯合都有一工藝廠的事實是相同的。

工藝廠的救助，是使用被救助者的勞動力，供以最小限度的生活資料，而限制其移動的自由，并據嚴酷的規律加以訓練，這是他的特色。在要進工藝廠的時節，不能不經過工藝廠檢查（Workhouse Test）的手續，靠着這個，來證明那「真個進到工藝廠的，是不能夠得到生活資料的人」加以進去。工藝廠，含着與外界分離的意味，這是近親所不能忍的，因此就自然地誘發了近親相互扶助的事實。工藝廠的來歷，是以一六四六年斯丹因氏發行 *Stanly's Remedy* 的小冊子，力言「忌避勞動的人，不可不處罰，所以也不能不收忌避勞動的人而強制『勞動』」為始。愛理查白司法，把收容貧民，看做 *Convenient house of dwelling for the impotent poor*，固以收容沒有勞動能力的人為原則，然終於做到提供了工藝廠 *Workhouse* 而為適相反對的有勞動能力的人的收容所。工藝廠的思想，發生於十七世紀；到了十八世紀，纔漸次地採用了每一教區聯合設置一工藝廠的主義。教區聯合，不用說是 *Union* (*Union of Parish*) 的；到了教區聯合，這纔消滅了因教區過小以致不能維持工藝廠的情形。所以一教區聯合都得設一工藝廠主義的確立，在英國的救貧行政上，實在是做了重要的

事情。

在工藝廠中，有勞動能力的，須服其役，沒有勞動能力的，則受其保護養育。於是，在一方面是對於貧民，努力予以人道的待遇；在另一方面，則務求既能實行救貧政策，又不至挫折貧民獨立自助的精神。所以，對於移動也好，對於住居、衣服及費用也好，都要加以限制，務必使人感到被收容於廠中是一件不愉快的事情。因為這個，歷來由於救助貧民，致一般勞動階級的思想、道德及習慣，受着惡影響的現狀，到此就都被推翻，並且足使他們進而認識獨立自助的價值了。凡入廠的祇限於真正貧乏而可謂 Destitute Persons 的人，也就是祇限於通過了所謂 Workhouse Test 的人。

威勃氏對於工藝廠，曾下如左的結論：(The Break-up of the Poor Law, P. 25)

『英格蘭、威爾斯及愛爾蘭的普通的混合工藝廠和蘇格蘭的 Poorhouse，不論其為在都市的，還是在鄉村的是新的，或是舊的，是大的，或是小的，是華麗的，或是污穢的，都顯然具有同一的缺陷；這是由於把被收容者混合一塊兒而起的。因為這緣故，足使被收容者蒙了壓迫的、廢類的積極的弊害，而消滅其為獨立自助的人民之性能。』

到一八四四年，出了 Outdoor Relief Prohibitory Order；在一八五二年，又出了 Outdoor Relief Regulation Order；便做到一切貧民都無須在工藝廠以外加以救助了。在院外救助禁止令中，凡有勞動力的男女，都要由工藝廠來救助；祇有左列的種類，得由此中除外：

- 一、由於突然發生的事情，無論如何總是需要救助的急難貧困者。
 - 二、本人及其家族，由於疾病、災厄，因身體的乃至精神的缺陷而需要救助的。
 - 三、單單祇要埋葬費的。
 - 四、六個月以內的寡婦。
 - 五、寡婦有公生兒而從不曾一度做過私生兒的生母的。
 - 六、家主被禁錮或被傳喚拘留的時節。
 - 七、海陸軍軍佐的婦人及兒童。
 - 八、倘兒媳和他的父親別居，而有保護其父親的必要時節。
- 據院外救助統制食在倫敦及其他的都市——尤其是工業地域，許可對於有勞動能力的，施以

工藝廠以外的救助，但附有左列的限制。

一、遇有得在工藝廠以外受救助的時節，祇給以絕對的生活必需品的一半，倘係給錢，也祇給救助金額的一半。

二、不能作為對於工資或其他收入之補助工資而予救助。

三、對於經保護司於約十四日以前，已以勞動的種類，廠所，時間，報告於中央廳的人，纔能夠作為

已經過Labour Test（對於Workhouse Test）的人，而加以救助。

這時候，非居住救助（No-resident relief）得適用左列的規定。

一、需要救助者，偶然住居於第三的土地而困窮的。

二、由於本人或家族的疾病，災厄，身體的精神的缺陷，不得已而受救助的。

三、有公生兒而非私生兒的母親的，寡婦由於其夫的死亡必不得已而離去救助地域的。

四、十六歲以下的兒童，爲了受教育，不能不居住於其他的土地的。

五、婦人及兒童不得已離却養育者而別居的。

像這樣，英國的救助貧民，以工藝廠爲中心而施行，務採工藝廠收容的主義，祇除却了老齡而身體有缺陷的。這種工藝廠收容主義，向着漸次擴張的方針而進行，所以在十五世紀末，院外救助的範圍就極顯著地減縮起來。英國對於想拒絕工藝廠救助的主義的，並不允代以其他的救助方法，所以人們願意不願意被收容那是別一問題，而工藝廠總要成爲救助的標準。靠着工藝廠的救助，可以看作英國救貧法的基礎。工藝廠救助主義，是院內救助主義，而工藝廠則以（一）有勞動能力的貧民，（二）無勞動能力的貧民，（三）貧困兒童之三者爲救助的對象。但其後曾略加以特殊化，對於特殊的貧民，就靠着特別的廠舍來施救助。

對於貧兒，僅予以物質救助是不足的，因此，就發生了一種的觀念，認爲在救助貧兒上，必不能不含着一定的教育。在成人貧民的概念中，固可作爲是關於生理的困窮的，然在貧兒的概念中，則不能不含着缺乏教育的觀念。所以，對於貧兒的救助，不是單單救其物質的困窮，還要含着使其得受一定教育的意義（這個一定的教育，在日本固然是就六年的義務教育而言，但文明各國的國民教育，都比這更高，現已有採用八年制的。）

關於這件事，可參酌 Dr. L. Briner 所著 *Die Armenpflege der Kindes in der Schweiz* 的總說，第一章及第二章。

此外關於貧兒的，可參閱左列文籍：

- (1) Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte.
- (2) Landsberg, Das Recht der Zwangs- und Fürsorgeerziehung.
- (3) Roscher, System der Armenpflege und Armenpolitik.
- (4) Wild, Civil-und armenrechtliche Fürsorge.

由於含在貧兒概念的意義之開展，貧困兒童，就漸次從工藝廠分離而送入學校，或由於 *work-out system* 而居住於工藝廠外。這時節，已發生一種的見解，知道貧兒不只是與物質的困窮相終始的；不論是為本人，是為社會，都應希望其能由於經過一定的教育，而得為獨立自助的人民。

兒童以外，得受工藝廠外的救助的，是病者。這一半是因為對於病者的處置已漸次趨於特殊化，一半是因為傳染病等等有蔓延工藝廠內的危險。關於病者的處置，已做到得重視衛生的見地的地

步，於是病者就得漸次由工藝廠分離出來，而供以各種的病院（Infirmities, sick Asylums, Lunatic Asylums, Fever Hospitals, small pox Hospitals, Hospital ships）。此外，還做到由救貧官廳把補助金交給私立病院，由適當的病院，對各種的病者加以適當的專門的治療。

同時，還從工藝廠中，把 Casual Pauper 除外，而特別收容於特殊的宿舍或工藝廠的一部（Casual Ward）。這處置 Casual Pauper 的辦法，是介於保護與處罰之間，含有加以司法的處置的意味。

第六節 英國救貧法制的特質

照着上述，英國救貧法制的分解，實已告終，所以特再把英國救貧法制總結一下，將他的特質究竟是什麼的問題，弄個明白。

英國救貧法制中的優良的特質，實如我劈頭提要的所述，是基於救助貧民的集中制與分散制，這兩者的分業，而獲得補充的關係。英國救貧法制最優良的地方，是由中央官廳所代表所表示之集中的機能。假如，一國的救貧法制，不採集中制，不造成通國一體的法制，那這種的救貧法制，就不僅是屬於支離滅裂的一類，並且還會遭遇許多的障礙，既不能把救助貧民的負擔弄到平均，也無法可與

需要多額支付的救貧設施。

英國的救貧法制，是把通國作爲一體而發布其法制的，是由於中央官廳之組織的機能所體現的，所以其貧民不僅是無論在國內的什麼地方都得受救助，並且能夠在同一的方法，同一的範圍，同一的主義下，很放心地來受救助。

其次，救助貧民費的分擔，由於救貧地區分法的不同，而發生差異的效果。地區如果過小，則一地區便不能負擔較多的救助費。在英國救貧法中，爲了一教區不能維持一工藝廠，便做到靠着教區聯合來維持，這就是一種的實例。在英國救貧地區的區分，是漸次向大地區主義而前進的。

實行居住地主義的救助的結果，就生了由國家來救助的形勢，并到達了「救助貧民是國家的義務也是國家的負擔」的思想。從這裏還發生了應由中央與地方分擔救助貧民費的思想；而關於貧困精神病者的救助，由國家分擔其開辦費及普通行政費，由地方負擔其經營費，也就是一個例證。像這樣中央和地方分擔救助費，原則上是妥當的辦法。因此，就由靠着小地區來救助的主義轉到了靠大地區來救助的主義，而小地區所不能創設的，所不能經營的，這一來便能夠創設能夠經營了。由

國家分擔救助貧民費，這不能不說是救貧法制的前提。假如有把國家的負擔解除的情事，就不能使特殊的社會設施普及於全國。

但是，國家之集中的救助貧民，也具有天然的缺陷，總不免把救助弄成無生命，無光，無人味，而且硬化，標準化，官僚化的救助。我自己的學說，通體都和多數的學者相反對，以爲慈善事業形態是比社會事業形態更重，認他是在無限結合體上的救助形式；更溯到體驗，把最後的決定權給那在全一上能捕捉其精髓的體驗社會事業，以爲要到了這一步，纔能夠完成那完全的人的救助。因此，我對於救貧法制，也不能不反對形式的，抽象的，劃一的國家的救貧法制。然又不是高唱流於分散的地方分權主義的法制。因地方分權主義的救貧法制，也是支離滅裂，始終不能聯成一體而造就統一的組織。爲着這個，我主張救貧法制的中央集權，而贊成國家的劃一的救貧法制。不過，這也止於「以不與地方分權主義相抱合，同大地區主義和國家主義爲非是」而已。這事情，不僅在救助貧民上是如此，即在一切的社會事業上，也是共同的。我現在特舉示左列的八項作爲日本社會事業的特徵。

(一)日本的社會事業，太過傾向於中央集權。

(二)因此其標準化的傾向也非常顯著。

(三)地方主義太萎靡了。

(四)各地方孤立的結果，無綜合的社會事業形態。

(五)中央與地方，無連絡，不統一。

(六)地方各團體與中央各部之間，極互相嫉視排擠的能事，界限之爭極熾烈。

(七)私團體的財力，過於微弱。

(八)經營社會事業的主義，太流於劃一，不容「變化」與「個性」。

我明白地指摘日本社會事業上的過大的中央集權主義和過小的地方分權主義的弊害。倘都像現時這樣，中央集中的弊過大的時候，結果就沒有個性，沒有變化，也沒有生命，對於各地方之社會的障礙和疾病，就不能做所謂對症下藥的事情，並且免不了會由中央在過大的程度上把不妥當的設施及經營方法，導入於各地方和各都市。我是比什麼人都更知道中央集中的效果的，但同時也把他的弊害，很分明地帶到意識的焦點了。不集中的救貧法制，是支離滅裂；不分散的救貧法制，也缺乏之。

「生命」和「效果」。

英國救貧法制，靠着 Local Government Board 來表示集權與劃一；靠着地方廳來表示分散，變化及個性。由於中央官廳，實現大地區主義，靠着財與力，使大量的救助成爲可能；由於地方廳，則使個人的認識與識見成爲可能。我在近著上已詳細闡明名譽委員與有給義務吏員的意義了（關於這件事，可通讀拙著方面委員制度指針）。只要把「英國救貧法制爲什麼保持着中央官廳與地方官廳之對立的組織，又爲什麼有了有給吏員與篤志吏員的兩種？」回顧一下，反省一下，也就夠了。把集中與分散和篤志與義務的特徵，集合起來，使兩者的機能得以互相補充，大概是能夠實現一完全的救貧法制的。但可惜屬於英國院內救助的工藝廠主義，這不是能把救助來個別化的主義。

私的社會事業勢力微弱的國，其社會事業，是不健全的，不能夠充分發揮他的機能。公的社會事業與私的社會事業，強制的社會事業與任意的社會事業，都不能不互相提攜互相補助。（關於這件事，請參照拙著晚近的社會事業。）像日本那樣，徒然只想使官公社會事業發達起來，以致私的社會事業，都沒有資金，沒有氣力，也沒有技術，竟成爲古色蒼然的古代的東西，在這狀態下，社會事業究竟

是不能夠成遂其健全的發達的。

到了這裏，英國救貧法制的特質，大概已夠明白了。所以，轉了筆鋒，來說明美國的救貧法制。

參攷文籍

- (1) Briner, Die Armenpflege des Kindes in der Schweiz.
- (2) Aschrott, Das englische Armenwesen.
- (3) Lasvigner, Essai d'assistance comparée.
- (4) Cavallier, La loi des pauvres et la Société anglaise.
- (5) Webb, La problème de l'assistance publique en Angleterre.
- (6) Cornubus-Houles, L'assistance par le Travail.
- (7) Costa de Beauregard, La charité sociale en Angleterre.
- (8) Henderson, Modern Methods of Charity.
- (9) Nicholas, History of English Poor Law.

(10) Foster, London Poorer Class.

(11) Annual Register, Charities and Digest, 1911-2.

(12) 海野幸徳,「戦近の社會事業」(京都:内外出版印刷股分公司)

(18) 海野幸徳,「方面委員制度指針」(同上)

第二章 美國救貧法制

第一節 美國救貧法制的組織

在美國救貧法制上，公的救貧事業，比較上不甚發達，而私的救貧事業却有代興的氣象。因為公的救貧事業，與私的救貧事業，立於反比例的關係，所以美國私的救貧事業隆昌的地方，與這個做比例的公的救貧事業，就不得不衰退。其次，美國的救貧法制與德意志的救貧法制對比，則德意志是以院外救助為特徵，而美國則以院內救助為主。

英國的救貧法制，已如上面所說明，集中的救貧組織極為發達，把通國作為一體而運用這法制，但和他相對的美國救貧法制，則缺乏統一的機能，各州各地都用互異的組織而運用經營其事業。在美國可當作一體的救貧法制這東西，是不存在的。美國的救貧事業四十四州分明都是各不相同的，而 Countries, Counties 也分明都是不一致的。所謂「州單位」的，是美利堅救貧事業的特質。這是因為美國的各地方，在其氣候上也好，在習慣上也好，在歷史的經濟的關係上也好，都本不相同的緣故。

合了這不同的地方的情形和關係，而造成美國州單位的救貧組織，所以各州間要實行交換貧民，就備極困難；其割據流弊的所及，足使州內的移動（Interstate migration）這事情，成為恰和異國間的移住那樣的困難問題。一八九八年，矯正慈善全國會議（National Conference of Charity and Correction）鑑於這種狀態，曾議決了：從各州同一的居住期間，應取得所屬權的事項；沒有所屬權的應送還的事項；創設糾紛仲裁官署的事項。於是，就提出了議案：凡居住經過一年的，即取得所屬權；離却了當地如經過一年間，便喪失了這種權利；并組織州內移民局（Interstate migration board）這個官署來處置這些的問題。

把美國救貧法制的加以研究的文獻是不少的。Henderson氏一八九八年載於Conrad's Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik的Das Armenwesen in der Vereinigten Staaten von Nordamerika（北美合衆國的貧民），固然不是組織的深刻的，然却是很實際的。關於美國社會事業的文獻，雖很少是深刻的，組織的和體系整齊的文獻，但其實際的一點却是難以割捨的長處。美國研究救貧的文獻，實在很豐富，總計不下三百種。加以其官場由州局（State Board）所出的報告中，也有

很優良的。從這些的文獻來研究美國的救貧法制，也並不是十分困難的事情。亨達孫氏於一九〇一年發行所著 *Introduction to the study of the dependent, defective, and delinquent classes and of their social treatment* 的一書；而關於公的救助的 Wilson 氏 也發行了 *Outdoor Relief in relation to charity organization*。對美國的救貧事業為通體的觀察的，是 Warner 氏 的 *American Charities* 在一九一八年已出到三版。苗士特貝爾氏 也於實地勘查之後，以一九〇六年，公刊了名為 *Amerikanische Armenwesen* 的有價值的文獻。此外，在研究美國救貧的法制上，還應參攷左列的文獻。

- (1) *American Philanthropy of the Nineteenth Century.*
- (2) *The National Bulletin of Char. a Cott.*
- (3) *Proceedings of the National Conference of Social Work.*
- (4) *Annual Reports of Charity Organization Society in New York, Philadelphia, Boston, etc.*

(5) Year-Book of the University Settlement Society of New York.

(6) Glenn, The Need of Organization in Charity Work.

(7) Derine, The Reform of the Subsidy System.

(8) Peabody, Armenengesetzgebung in den Vereinigten Staaten.

美國的救助貧民，除却由於地理的、經濟的、歷史的原因，致各地都不一致以外，而因為私的救助事業，形形色色，不一其類的緣故，所以縱是同一事業，也就不免互有歧異。譬如病院之由普通病院轉化為特殊病院，就是其一例。同時，救助貧民的費用，也漸次加多，就有把他作為累贅負擔的；在貧民較多的地區，有怠於救助而不支出費用的，而貧民較少的富裕的地區，却反努力於救助而支出多額的費用。現在把關於美國四千二百零七的院舍的調查來看，就知道其中紐約是六五九，馬賽三〇五，依里諾斯二五七，本薛華尼亞四〇九，而阿拉伯，亞爾坎薩斯，密士西滋濱，奧克勒哈瑪，南加羅萊那等，則祇有二十五以下。此外，就是各都市和這個也大同大異，因為這緣故，美國救助貧民的組織，不論公私，都呈紛如亂絲的狀態。

其次，美國救助貧民的組織，以私的事業的發達乃至於跋扈爲特著。爲着這個官公事業，便具後退的形勢。因公私社會事業，有一方發達一方便要後退的關係，所以在美國的私的救助貧民範圍的增大，就可以解釋作是公的救助貧民範圍的縮小之表徵。據 Eng 氏在四十一都市調查的結果，凡私的社會事業特別發達的所在，公的事業就無不衰退。像霸迪摩亞，紐約，桑佛蘭西士，聖路易就屬於這一例。反之，在公的救貧事業繁昌的所在，私的救貧事業就不發達。像昔臘鳩士，便屬於這一例。在波士頓雖然是公私救助事業並行而不悖，但在辛昔那提，細奧爾勒安等處，就有公私救助完全不能並行的例證。亞爾彌氏所調查的四十一都市之中，有十都市不會施行私的救助，還有十都市則僅是施行了私的救助。

由此可知在美國的公的救貧事業不能隆盛的理由了。在美國官僚組織並不發達，不像德國和日本那樣，非由官僚來做便什麼事情都做不成；他是一切事都靠着自力的。這恐怕就是美國的救貧事業和普通社會事業中私的事業所以極其隆盛的原因罷。加以，公私社會事業都以由發達的一方來控制不發達的一方爲原則，所以美國私的救貧事業發達的結果，公的救貧事業就要受其控制。按

照這種趨勢來看，那日本的社會事業，將來恐怕會成爲偏重官公的，結果必滅殺其機能，喪失其生命，那見於美國社會事業界的新進氣銳的風格，怕是不可得見於日本罷。官公社會事業的發達，固是可慶賀的事情，然過於偏重却也是可忌的事情。日本社會事業界的通病，是偏重官公，雖優於形式，然却不能加入「心情」和「愛」。所以，我在現今，就不能不主張愛的社會事業與法的社會事業的並用。

現在將再轉而追尋美國私的社會事業隆昌之迹，并探其所以至此的原因。在美國的公的社會事業費，一年總共達二十億金元。紐約市的私設團體，逾二千三百以上，這些團體的總支出，是一億二千萬金元。就是：

家庭的福利	一千萬金元
保護兒童	二千萬金元
病院費	五千萬金元
教育，娛樂，隣友團體事業	二千萬金元
其他	二千萬金元

對於一九二五年同市的Savings Fund基金所分配的款額，是二四三、〇四七金元；其分配額及事業團體的經費，如左：

	數	經費年額(單位金元)	分配額(單位金元)
一、慈善聯盟	一四八	四、六六七、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇
二、病院及其他	一五二	五、九三二、三〇〇	二七、七二二
三、孤兒及兒童	七〇	四一三、〇〇〇	一四、九三一
四、救助貧民	一六八	四、一二〇、〇〇〇	三四、三〇五
五、老齡及弱病	一八	五六八、〇〇〇	一三、一五七
六、教育團體	一六七	六三〇、〇〇〇	一七、九二〇
七、外國事業	四三	五三〇、八五〇	二八、八九六
八、雜	一九八	一、六四〇、九五〇	六、一一六
合計	九六四	一八、四九二、一〇〇	二四三、〇四七

包含在以上款額中的，不是紐約市一切的事業團體，在「其他」項中，並不包含從私設團體受補助的大學及專門學校。

像這樣私的事業的隆盛，不僅是紐約市而已，就在其他的都市，也是相同的。在芝加哥市公團體的每年總支出是一三、一一四、三六四金元，而和他相對的私團體的總支出，則遠出其上，是四七、八五二、六一五金元。

美國在歐洲大戰後，公私團體的收支都突然激增起來。其原因固是由於社會的產業的變化，但倘更把成為其原因的細分改來，那就是因為（一）隨着工業的發達，人口流入了都市，因此市民的生活狀態起了劇變，爲着不良住宅的發生，遊戲場的減少，健康受着威脅，于是不良兒童就隨而出現，兒童死亡率也隨而增加，以致就是私團體也不能不聚精會神於社會的福祉；（二）對於這種劇烈的變化，官公團體既無法追隨，也不能急速講求應付這個的辦法，因此私團體就益形發達；（三）由于富的激增，富者就遇着要把他如何處分纔好的問題，因而就發生了捐寄慈善基金的風潮（P. octor and Schuck: Some of the causes of this renaissance of philanthropy are obvious. There is more

prosperity, more surplus property possessed by large portions of the population, in this day and this country than in former times and other countries, and some of the surplus has gone into public benefactions) (四) 此外，美國的婦人，利用閒暇，生了把他的全力伸到家庭以外的趨勢，結果，婦人就出頭於公共事業的世界；有非常多數的婦人，都以篤志家的地位，為改良社會而活動。為着這些的原因，私的社會事業就顯出偉觀於美國的社會事業界（關於美國私的社會事業的勃興及社會事業資金問題，可參照一六二六年所發行的 *Procter, Soudack* 兩氏共著的 *Financing of Social Work* 這本書）。

德意志救貧事業中可取的特徵，是婦人活動於社會事業界。我在社會事業概論第二編第八章，及社會事業研究第十五卷第三號，暨拙文「女子之社會事業上的分業」中，也已闡明了社會事業不應專靠着男子來施行的意義，並闡明了必須由女子分擔其一半的意義了。

關於女子社會事業，可參照左列的文籍：

(1) Weber, Fürsorge und Wohlfahrtspflege.

(2) Weber, Die Wohlfahrtspflegerin.

(3) Salomon, Frauenausbildung u. d. soziale Berufsarbeit.

(4) Levy, Die berufliche und sachliche Ausbildung in der Armenpflege.

在美利堅社會事業界中的女子很多傑出的人才。以亞丹斯女史的 Mal House 為中心的隣保事業運動，固極有名，而瑪利·衣·麗迪曼女史 (Mary E. Richmond) 也發行了 Social diagnosis: What is social case work 等良著。麗女史的社會調查的研究出版於一九一七年，而在英語上的這個名稱，還以女史的著作為嚆矢。在德意志到了一九二四年，那蔭賀士·巴魯猛博士 (Neuhaus Barmen) 纔用 Soziale Diagnose 的文字，而亞麗士·查羅曼女博士也於一九二六年，發出 Soziale Diagnose 的小冊。赫根斯女史 (Higgins) 在波士頓，以會長的地位盡力於慈善聯盟 (Associated charities) 就其才能論，就其學問論，男子之中，可以追隨女史的也不多見。這三兩個都是在美國著名的女子社會事業家，所以美國的社會事業界，也和德國的一樣，是以女子的活動為其特徵。美國不祇是社會事業團體和社會調查山女子擔當，就是在 Welfare work 上，女子的活動，也是很惹人注意的。

(關於Settlement的，請參照社會政策大系第七卷的拙稿「隣保事業」或拙著晚近的社會事業的第十章。)美利堅的女教員，實在多得過分了，就是活動於官公署，公司，銀行，商店的女也很多，尤其是受過高等教育的女子特多，所以美利堅就有成爲女子世界的奇觀。

美利堅女子的侵入社會事業界，實在是可慶賀的事情，而像日本那樣，獨祇有男子當其衝，社會事業是決不能成遂其健全的發達的。照着我的說法，概念社會事業是男子的領域，體驗社會事業是女子的領域。

社會事業，不僅是客觀的物的社會事業的常態，固是靠着概念來分解，但總不能不去意會體驗其幽玄的形相。就是Gestaltung（心情）這東西，在社會事業上，是最後的一物。社會事業不是能夠知道的，能夠理解的；實在是要心感意會深入隣人的心而和他的心情相接觸的；然這却要靠着一種biotope Subjektivität（女子的主觀性）才有其可能。屬於無限的結合體的救助之慈善事業形態，和把全一的姿態來靜觀的體驗社會事業，在主觀性或體驗上固都是可能的，但能夠肉薄到社會事業最高的階段的，還祇有女子或具有女子的特質之男子而已。（關於概念與體驗或哲學與藝術的特

質，可參照華爾脫克爾教授的美學體系中的藝術家論並參攷「○○○」第四卷所載的「哲學與詩」的論文；至關於「在無限的結合體的救助」的意義，可參照社會事業概論第二編第一章第五節。

美國救助貧民事業上女子的活動，在使美國救貧組織臻於健全，並使其能率與效果得以增大的一點，是與有大力的。因為，社會事業是應該受分業的觀念來支配的。在公私社會事業之間，是有分業的，就在男女之間，也有社會事業之性的分業。我在日本固然是已拿了幾乎全不曾經人注意的這種問題，加以分析，（社會事業研究一五卷三號）但沒有女子出頭的國的社會事業，其發達總不免成為畸形的。女子活動於美國的社會事業界，當然要說是美國社會事業界的幸福。

第二節 院內救助主義

美國的救助貧民，是以院內救助主義為主。這和在德意志的院外救助主義，分明是對立的。

關於德國救助貧民法的厄魯霸夫爾德制度的，可一讀拙著方面委員制度指針；但倘要更專門的，則可遍讀由去年六月至本年一月止陸續披露於社會事業研究的拙文「厄魯霸夫爾德制度的源流與本質」。

德國的救貧法制，主在用院外救助的方法來運用救貧事業，只把病者和殘廢者付諸院內救助；但美國的救貧法制則以院內救助主義為主，不過對於在已受十分限制的程度，上無法可施的，則予以院外救助而已。德國的救助貧民，是以設定地區（*bezirk*）實行嚴密的調查之後，再開始救助為原則，然這種調查和那粗率調查的英國之救助貧民，是有所不同的。柏林是把地區分為四百區，漢堡也把他分為一百二十區，其所配置的篤志委員，則由一千六百人以至四千人。（委員數應如何算定的原則，可參照拙著方面委員制度指針）這都是其實行嚴密調查的精神及主義的表現。然在英國也好，在美國也好，貧民就都沒有調查而受救助。在美利堅沒有那德國所稱為 *Alms Deeds*（貧民救護員）的東西。假如不用這種形式來救助貧民，那麼他就不能不靠着其他的形式來實行其貧民的調查。這靠着別的形式之調查之公式，在美國所顯現的是院內救助。就是把由英國移殖過去的 *Workhouse Test*（在工廠廠的檢查）對於收容於院內的人，施行一種的檢查。美國的救貧法，是務把院外救助的路加以堵截，力求減少，對健全的貧民，完全不予以救助，所得除外的，只是臨時得在院外救助的人，然也還要受極嚴的限制，其得收容於普通病院，精神病院，盲啞院等處的，都被收容於救

貧院中的各主管部。

美國的院外救助，是以由County and Township Officials（郡及町的吏員）來施行爲原則，然這也不過是臨時的部分的救助而已。此外美國的院外救助，是有以爲無成績而加以種種的非難的。其加利福尼亞州雖然一年支出三百萬金元的院外救助費，然其救助的方法殊不統一，五十六郡中，僅僅有三郡克舉其例外的好成績，所餘的四十一郡，雖均由郡監督局（County Board of Supervisors）來監督施行。然其成績却極其惡劣。郡中的四分之三，是連要怎樣纔能夠受救助這事情都還不懂，所以美國的二十四州，雖都容認院外救助，然其成績，都是極壞的。喬治·亞·瓦菲耳德氏（George A. Wallfield）由一九〇八到一九一四年止，曾把密左梨州的院外救助，加以研究，據說，這種制度的成績，其不良是到了可驚的地步。瓦氏力言，院外救助，祇是養成怠惰之風，誘導飲酒，犯罪及賣淫，造就爛傳的貧乏與精神薄弱。由是，美國從一八七八年以至於一九一〇年，就都有了廢止院外救助的運動。據華里爾氏說，美國的院外救助贊否兩方的論據，是如左：

一 主張院外救助的理由

(1) 院外救助，是由地方的近隣關係所生的極自然的事情，并且是極親切的方法。靠着這個，貧民可以不離去其近親和朋友，免於家族的破壞。並且由於這種方法的救助，不甚彰著，不像廠院制那樣蒙着許多的不名譽。

(2) 這是很經濟的。多數的家族，不能維持其自身。然把他分離了，兒童就免不了要被收容於廠院，或把他委托於別人的家庭；大人也免不了要被收容於救貧院。但若能就其家庭加他以保護，那就一方既能夠維持其家庭，同時還能受着救助。

(3) 要使廠院充分地對着需要去退從供給，是做不到的事情。常常對於出現的被救助者，來建造廠院，也是不可能的。倘要使其在冬期能夠收容一切的被救助者，那麼到了夏期又不免成爲空虛的。

(4) 私的個人的慈愛，這東西是靠不住的。尤其是在切迫的時候是這樣。需要救助的，却爲所困，而不需要救助的，又不免於重複的施與，這一來，就會惹起道德的廢頹了。

二 反對院外救助的理由

(1) 要注以心情，得爲親切的救助，這件事祇有在小小的社會是可能的。那叫做「官吏的行政」的，對於被救助者，要憑着個人的智識和調查來加以鑑別，這是不可能的。那叫做「政府的任務」的，是絕以規則的，並且是祇適用於半器械的東西的。假如以爲不可以執行像這樣的半器械的方法，那麼由官家來施行院外救助，這件事就不適當了。

(2) 因爲這個比那院內救助所感的恥辱較少，所以被救助者的數定是會增加的。每一人應需的費用，固然是能夠減省，但全體的救助費，却反而要增加。假如是能夠使人受愉快的救助，那就一定有許多的人蜂湧而至，而得受救助的資格，就也會因而造成了。

(3) 照這樣來做，就不免會惹起政治的腐敗，會使國民的志氣因而墜落。所以倘是真要一度把這個作爲政治的手段，那就不論如何都免不了要趨於廢類的末路。

(4) 倘有一時期和一地方濫發了像英國那樣的院外救助費，那就會因此做到「勞働工資雖減少而從救助上所得的款額則反加多」的地步，而勞働者也反而要受低額的工資了。

(5) 這並且不是教育的。結局會做到被救助者都失了節約的習慣，缺了自制的意念。在救助者因爲

並不是個人的犧牲，也就沒有加以十分考慮的必要，終會貿貿然裝出寬大的樣子。

對於院外救助的贊否兩說，華里爾氏說過：「在贊成論的這邊，是以理論為主把他歸結起來的，是從理論上或就其弊害不顯著的小社會而立論的；但和他相對的反對論的那一邊，則首就其弊害顯著的大社會而立論，并把卜爾次克林市一八七二—七年被救助有一〇〇%的增加引出來了。」

我遍研了厄法，固以為就「能夠構成可使救助貧民進到個別化的組織」來說，院外救助實在是應予維持的有效的救助法，但像美國那樣，和醜惡的政治相結絡，靠不良無能的救助吏員所施行的救助，就可以斷言其結果必然是壞的。換句話說：院外救助並不是惡法，但他們的施行方法，却是拙劣的。如果是像在德國的厄魯斯夫爾德法那樣，劃分地區，任用委員，使他成為能夠充分加以個別化的救助，則院外救助就決不是惡法了。一八七六——七年之間，美國州慈善協會（State Charities Aid

Association）主持之下，用三百個的篤志調查員，調查院外救助的成績的結果，可見其中單有隣人得受救助的理由而受救助的實居其多數。像這樣無組織的救助當然是不會得到效果的，所以到了一八七八年，美國就以院外救助無效果的理由加以廢止。廢止的結果，貧民的數並沒有增加，反而每

人平均的救助費都減少了。對於這個的解釋，固有以爲是繁榮狀態隨一八七三年恐慌期之後而後至的結果的，然比這個更有力的原因，恐怕還在於無組織救助方法的廢止。實在的！與其說院外救助會把貧民增加起來，是因他本是無效的救助方法，那就還是把他看做是種了用無組織的方法來運用院外救助的因，所以會發生了惡結果的適當。院外救助的弊害，不是他的方法本身所固有的，是由於拙於運用，不曾經縝密的調查所致；是由於以拙而不勤的官公吏來當施行之衝所致，是缺乏督率及監察的機能所致。在印地亞州因導入調查的機能於院外救助的結果，每人平均的救助費，竟從八六〇¢驟減爲一九〇¢。其後，就是美國也起了院外救助組織化的運動，那種無組織的，單使善心得到滿足的方法，便由建設的方法取而代之了。因此，就生了一種思想，以爲院外救助，應採用慈善組織協會和官公署之最良而嚴密的方法來實行。（Consistent administration and the constructive, restorative Principles）丹瓦的格脫盧多·懷利氏 Gertrude Vaile 曾說：現在的並且今後要存續的公的救助（院外救助）是可驚的危險的耗費最多的方法。只有靠着建設的個別的個人的應付，其前途纔有希望纔會安全。倘不對於個個人採用類於把他的境遇加以變化的手段，就會成爲盲目的

亂給的麻醉劑，其使用者倘沉溺在這裏面，那他的情形就要傾於更壞的一方了。佛勒德力克·亞爾彌氏 (Frederick Almy) 固是徹頭徹尾的院外救助反對論者，然而氏也看到實際上無論如何都不能廢止院外救助，廢止的結果也反而是壞的，他曾自己告白出來，說是「還因他儼然是無限之寶，所以不能不懷着渴望」(Still yearning for it on account of its seemingly limitless treasury)。瓦禮爾氏 Warner 說：『假如院外救助能夠受像慈善組織化的個別的處置那樣適當的監督，實在是理想的方法，這句話是曾經社會事業家所反覆承認的。』(Again and again it was acknowledged by social workers that public out-door relief was the ideal method, if only it could be properly supervised after the manner of charity organization case work.)

美利堅院外救助的劣敗，關於其本質是不能為何等有力的批評的。因為他是無能力無知識的，並且從來沒有像美利堅那樣，把政治和社會事業結合，使社會事業同歸於濶濁腐敗的國，所以要憑美國的院外救助的成績來下關於院外救助之任何決定的判斷，是應該謹慎又謹慎的。還要更進一步，要像德意志，丹麥，瑞士那樣，把個別化的作用導入其中，受了充分嚴重的統制監督的院外救助，纔

能夠對於其成績予以最良的決定，我對於這事情專心研究之餘，已發表了意見（在社會事業研究上的拙文及拙著及拙著方面委員制度指針，但那以爲「靠着嚴密的調查所施行的院外救助，是有效的方法」的，則我和其他的研究家，都不辭予以簽諾。可是，至於個別的方法，倘要靠着不得不與官僚的形式相終始的官吏來實行，那就怕是很難的事情咧。這大概祇有靠着有服務社會之念的市民（Public-spirited Citizens）纔能夠轉化爲有效而適切的方法罷。倘要知道厄法爲什麼會告了成功，就祇要把這一點來玩味，便能夠十分明白了。在日本就是社會事業界中，那不分皂白的形式主義，劃一主義，以至於可惡的號令主義，此時固然也是很跋扈的，但假如官公方面真要好好運用院外救助的方面制度，那就不能不十分理解那業經導入於厄法的篤志家制度究竟是什麼東西，然後再儘量把他來活用。因爲官公社會事業是具有不得不與概念社會事業形態相終始的性質的，所以他必須同時自覺其長處和短處，纔能夠發揮他的特色。並且只有想導入「生命」與「光」的卓見的官公吏，纔能夠不把方面委員制度弄成死物，纔能夠使他結成良果。

且住現在要轉重其就院內救助的美國救貧院，而加以分析和解剖。

美國的救貧院，充滿着廢頹的氛圍氣，處於再也沒有比他更糟的狀態的多極了。本來這救貧院（Alms-house）固很容易弄成這狀態，但被收容者卑劣的性情和吏員不熟練不懇切的態度，却是使情形更加惡化。美國的救貧院，雖是以由郡經營為原則，但也有由町經營的，還有由町與郡聯合而構成一地區救貧院（District Alms-house）的。最初，美國把需要救助者，委托於普通的家庭，當處置之衡的原為人民，但其後因為老人，白癡低能者，病人等，委托處置的為數過多，感到有把他收容於特別場所的必要，於是救貧院的開設就見於事實了。初期的救貧院，是所謂無所不有的屋（Chest-nut Cottage for the Dependents of the Community）把一切的白癡，低能者，瘋癲，老年人，孤兒，棄兒，貧婦，精神病者，盲人，聾啞者等都收容起來，而且是使那無智識而又沒有任何經驗和手腕的農夫來處置他們，為了這事，改革救貧院的聲浪極高。結果就把兒童和精神病者從救貧院分離出來。由是混合各種貧民的大救貧院，就入於漸次減少的時期。在一九一〇年擁有四百人以上被收容者的，是二十五院；三〇〇——四〇〇人的，十一院；二〇〇——三〇〇人的，二十六院；一〇〇——二〇〇人的，八十三院；一〇——一〇〇人的，一千二百三十八院；一〇人以下的，九百七十五院；不詳的，二十四院。由

是可知，在二千三百八十二院之中，已有九〇％是祇收容百人以下的院了。

從一八八〇年到一九一〇年，貧民數也踴躍於漸次減少的路；在一八八〇年，是六六、二〇三人，每十萬人口中有一三二（譯者按此數疑有誤。）人；在一八九〇年，是七三、〇四五人，每十萬人口中有一一六・六人；在一九〇四年，是八一、七六四人，每十萬人口中有一〇一・四人；在一九一〇年，是八四一九〇人，每十萬人口中已減到九・一五人了。但是，這與其以為是含有貧民減少的意味，就寧可以為是置處貧民方法有了變化的表示。因為，處置貧民的方法，已因人而異，盲人和聾啞者已各各收容於特別的院舍而加以保護；精神病者已被收容於精神病院了。紐約州把不可不分離的人的八五％隔離起來；馬賽州把應委托於家庭的，完全用了委托的辦法；其他各州，也都向同一的方向而進行，就是與費用有關以致不能分離的精神薄弱者，也慢慢地進到於特別處置的時期了。但就是這樣，被收容者也還在混合的狀態；被收容之中，二四・六％是精神薄弱者；六・六％是精神病者；四二％是瘋人；一・七％是聾啞者；六・三％是盲人；二五・六％是殘廢者。其當然應收容於救貧院的老衰者，是一萬七千二百人，與全數對比為三二・一％。把兒童收容於救貧院，這固是最討厭的事情，然

而美國却遲之又遲，總不把兒童收容於特別的院舍或委托於家庭，其在一九〇二年，還不過有十幾州，從救貧院中把兒童分離出來而已。

救貧院被收容者的減少，固一如上述是把各種需要救助者的處置辦法加以特殊化的結果，但同時却又是行政及處置法改善的結果。此外，還有是由於慈善組織化運動，使處置需要救助者的方法，加入了組織化專門化的。由於像這樣的情形，特殊化就着着進步起來；有或州，還把流浪人送到工藝廠或感化院；把慣習的飲酒家、賣淫婦和其他等是壞東西的，關進矯正所；於是乎可留於救貧院的，就祇限於頗能相稱的老年人和病弱者（*aged and infirm*）了。此外，就是被收容於救貧院中的，也各從其個人以至家族的經歷來分類，而處置法便也更加了特殊化。其結果，救貧院中被收容者的年齡隨而提高；在一九一〇年之前，平均雖是四十歲，但到了同年，平均便是五十五歲，嗣後就依次從六十歲到了六十五歲。這一來，救貧院中就僅是留着應予收容的特殊的人如病弱的及無能力的（*firm and incapable*）之類。

美國救貧院之根本的缺陷，在於不曾加以分類。但是，就在混合了的救貧院（對於這個，英國的

工藝廠也是混合的）中，關於所收容的各種缺陷所有者的處置，也不得不加以多少的特殊化。因為，瘋人是不能任其自然的，當然要加以看守；白癡是不能不與其他的人相分離的，當然也要加以監視；這些特殊的東西，總免不了要加以相當的處置。由是，就無論如何都不能不進到從事分類，而視性別、人種別、健康、精神的道德的性質等等加以區分了。

在各州中，有的是設了綜合的地區救貧院（District almshouse），來代替那孤立的小救貧院，因此，關於設備與那小救貧院更優良的治療機關，這件就能夠做到了。雖然，這也會發生把不論什麼東西都收容在裏面的傾向，混合制復活的危險還是會跟着他，美國的救貧院，取範於英國的工藝廠，但英國的工藝廠，則已如前此的說明，是混合已甚的東西，是弊害十分顯著的東西（可參照衛滋布氏的 *English Poor Law Policy* 第一章。）對於老年人及病弱者（至於養老院之所以稱為 *Home for the aged and infirm* 的理由，可參照「社會事業講座」二號，拙稿二——三頁）供以舒適的宿舍，一矯那種混合的弊端，這事情是現代社會對於老衰者必須權且負擔的義務，因為在現代，實有使人連零碎碎去積蓄都做不到，以致老後無以為生的情形。由此以觀，現代的不完全而且不愉快的救

貧院和養老院，就當然是有改善的必要，而美國之傾向於小救貧院主義，也當然是因為已具有「大院舍究不能把舒適的宿舍供給老衰者」的見解的緣故了。但要達到這目的，那養老院救貧院，就不能不採小舍制度，以確保被收容者的自由。這一來，「對於非病人而多少具有勞動力的老年人（*able and infirm*），倘以 *Infirmity Hospital*（老衰者病院）或小舍來代替養老院救貧院，實為理想的機關」的思想，也就萌芽了。

美國的救貧法，很少院外救助的規定，其奉院外救助主義而見諸實施的，不過僅少的數州而已。康納迭加特州在一九〇三年，有一一、五八九人，受了院外救助，其中繼續的受救助的是一、六九〇人；紐約州受院外救助的，一四三、九二二人，其費用是七十九萬三千七百八十二金元。在紐約市受院外救助的，僅僅只有四、三一九人，而霸福哈羅也只有四、八四一人。波士頓稍多一點，受院外救助的，有二、二四八家族，其費用是八萬金元。院外救助陸續減少這件事，可得舉其確證的，一是印地亞州，其在一八九〇年是四六、五六一人，與人口對比，是由三・二%減少到了一・八%；一是波士頓，其在一八七九年，還是五、三一七人，然在一九〇四年，便減為二、三四六人了。這在絕對數上，

是減了五〇%，而與人口對比却是減了七五%。然而，每一人的救助費用，却由十三金元變成三十金元，顯然有倍數以上的增加。只奧海阿一州，在院外救助上，顯著平均以上的數字，其人數是五九、九六七八人，而其費用是七十三萬五千三百七十五金元。

對於這個，德意志是以院外救助爲主的，他只是對那病者和殘廢者施行院內救助而已。然美國則以院內救助爲主，或以法律，或以習慣，極力來壓迫減縮院外救助，僅是對於僅少的萬不得已的人，予以院外救助。柏林院外救助極爲盛行，其與在美國的上揭的數字對比，相差極鉅；其臨時受院外救助的，是二〇、〇〇〇人，繼續的受救助的，是四〇、〇〇〇人；其費用也超過了八百萬金元。在德意志其他的都市，其院外救助費，大概都很多。至柏林的救貧院，其所收容的，只限於僅少的老衰者，因殘廢而完全失去勞動能力的，或酒徒在勢不得不加以保護的。此外，柏林已把被救助者分爲適當的和不適當的，適當的收容於養老院（*Altenheim*），不適當的則收容於救貧院（*Armenheim*）。計收容於前者的一千五百人；收容於後者的是五百人。爲救貧院所收容這件事，在德意志實含有一種懲罰的意味，縱是退院也不能享受院外救助的權利。但在德國其他的都市，雖也都定了像柏林那樣的原

則，但却不曾嚴重施行像柏林那樣適當的和不適當的之區別。

美國極力否認像德國所行的那樣公的院外救助，就是學者對於這個也有不懇切的傾向。德微音氏（Devine）說：（在 *Principles of Relief*）『紐約也好，布爾克林也好，費拿德非亞也好，霸迪摩亞也好，華盛頓也好，都沒有公的救助，都由私的救助來代行，然也都克舉比公的救助更確實的效果。還有一層公的救助，與救助的場面相隔絕，沒有個人的關係，也沒有個人的交涉，實在是危險的救助方法。靠着公的救助，免不了會喪失被救助者自助的精神。』麗迪曼女史（Richmond）也極力反對公的院外救助，而主張私的救助是有效的方法。但這在不施個別化的院外救助，是最適當的。至個別化的救助，是本書所用以為基本的，而私的事業，也分明是以個別化為其基本。所以，我總以為私的篤志家的院外救助，是最優良的方法。

美國院內救助的救貧院，固已着着改善，固也已把被收容者加以分類，然試問僅僅這分類，救貧院能不能就成為完全無缺的救助貧民的機關呢？譬如把像兒童這一類的，從其家庭牽了出來而收容於院舍，是不是唯一妥當的方法呢？還有，老人之類，怕也未必完全是不能不把他裝進院舍而加以

救助的罷！在老人之中，大概總有雖和兒子住在一塊兒，却有叫做無衣無食的這麼一回事或是從其近親處受有一部分扶助的。對於像這樣的人，是不是有強奪其自由硬把他收容於院內的必要呢？在美國把公的院外救助看作無用的理由之中，大概是半因美國自有其特殊的情形，足使私的救助日臻發達，半因世界上再也沒有像美國那樣社會事業界會跟着腐敗政治而瀾濁的國家，所以爲着挽回這樣頹勢，就自然而然地力避公的救助而趨於私的救助。此外，救助貧民是不能不加以個別化的，然倘沒有適當的組織和篤志者，就不能夠達成其目的（可參照拙著「方面委員制度指針」）。厄魯霸夫爾德制度的優點，就在於導入了適當的組織和篤志者，把救助貧民，加上了個別化。救助貧民的個別化，是要靠着近隣關係，定住關係，篤志者，地區，及這些與中央局的關係，才具有可能性。倘要問：德意志公的院外救助爲什麼會得到卓越制度的名譽呢？那就要說是因爲他有了組織和篤志家，能夠把救助貧民加以個別化的緣故！救助貧民的組織化，並不僥止於在厄法上所實現的，就是見于美國的慈善組織化運動（Charity Organization Movement），也是具有同一目的和同一使命的。因爲這緣故，就在美國也沒有不可把組織和篤志家導入到公的院外救助的道理，而德微普氏和麗迪曼女

史的論理，就也不能說是十分妥當了。就是在美國，也是能夠採用像德國那樣的制度的，並沒有徹頭徹尾非行院內救助不可的那麼一回事。就已移植到日本的厄法成績而論，雖由於我的研究和發表，可知其是在十分雜亂無章的狀態中，然厄法的主義和精神暨其組織的優良，則固已得到充分的證明了。虎勒德立克·亞爾彌氏也說過：在美國也決不是非行院內救助不可的；而在由給與的直接到了收受的那一種方式的個人事業，從個人的人道的個個人所發的救助，是可免乞食化的危險之唯一的方法，(Personal work, Individual and Humanized, Personal from the giver and Personal to the receiver is only, specific that can give immunity against the Pauperizing danger)。

厄法中靠着篤志者的救助，不單是只關於減輕或除去貧民之物質的經濟的困窮之一事。應把他解釋，作是含有比這個更高的意義的。因為，厄法已把「不是慈善，是隣友」的精神導入於救助貧民事業之中了。就在 *Settlement Work* 上，也已經發見了和這個同一的救助方法（可參照「社會政策大系」第七卷拙稿）。麗迪曼女史的著作，*Friendly Visiting the Poor* 等，也分明以為這種的精神，是美的發現，所以，雖有德微音的反對，也不相干，像厄法那樣公的院外救助，總不能不說是妥當而且有

效的救助方法。苗士特貝爾氏對於美利堅的經驗曾說：『美利堅的經驗，可知其不是對公的救助制加以否定，反而是以支配美國公的機關的特殊情形爲不可的。』(So beweisen denn die amerikanischen Erfahrungen nichts gegen das System der offenen Armenpflege sondern legen nur Zeugniss davon ab, das die dort herrschenden Verhältnisse der öffentlichen Verwaltung dem System nicht günstig sind)。由此可見，在美利堅的院內救助主義及其反對論，可以說並不是足以否定在德意志等國導入了個別化作用的院外救助主義。

第三節 私的救助主義

美國的救助貧民，不論如何，私的救助總是鼎盛，驟然看去，就會以爲美國的救貧方法，或且是私的救助主義。苗士特貝爾博士對於美國私的救貧事業隆昌的理由，曾舉兩事：(一)這是基於美國救貧事業的特質的產物；(二)因偏重院內救助不施行院外救助的緣故，所以把他委托給私的救貧事業。這可以說是由於亞爾彌氏所設定的公私社會事業反對的原則而然的。(但Warner氏曾否定這種的原則。)

我就人道來主張補助金否認說，保護釋囚事業的元勳原胤昭氏立即寄我一書，通其極為同情之意。我想：如果沒有像原氏那樣的卓見，反映到一切都由請願建議而行的日本之社會事業界，那真的社會事業，就不會勃興（關於社會事業補助金的是非，請通讀「軌近的社會事業」第七章）。

關於社會事業補助金問題，我總想更加一度精細的論述，以促朝野的反省。在美利堅私的社會事業極為鼎盛這件事，只要看那美國人拒絕補助金的風氣，也可以窺知其梗概。據關於美國二十九大都市調查的資料以觀，便知道其中有十二都市完全不受補助金，就是其他的都市，也不過受了僅少的補助金。其例外受有補助金的，固有紐約、華盛頓、栗迪摩等，然美國在大體上，總是以為私的社會事業，不應受官公方面的補助金，倘其不然，他的獨立性就要為所威脅，同時，私的事業貴重的特質，貴重的意義，是任意的動作，這一來也會因而喪失（對於這個，日本的一切私團體，却以競爭獲得官公補助金為事）。

倘私的事業有靠着補助金來活動的情事，那就會失了私的事業的特質，泯滅了公私社會事業的分界，公私事業之間也沒有了互相補充的機能，兩者也就要同蒙重大的損失了。

在美國是以爲救助貧民，要基於私的社會事業的精神，才能夠加以充分的個別化，而公的救助，却不能夠發生這種的機能；並且以爲救助貧民，不應只以供給衣食爲止，還不能不把他的精神加以矯正，不能不把他的獨立性和勞動能力都恢復起來。

美國很努力於剔除社會事業團體的孤立的分離的弊害。也就是已經向着我之所謂要依據綜合社會事業形態來經營事業的主義而猛進。因爲這緣故，各種社會事業團體的聯盟就產生了，那些叫做 *Charity Organization Society*；*Associated Charities*；*United Charities Association*；*Charities League*；*Organized Charities Board of Charities* 的機關也都出現了（關於社會事業的綜合形態，乞一覽「社會事業講座」三・四號的拙稿）不論怎樣，只要把這些的聯盟是從綜合形態的精神所產生的這一件事加以回顧，也就夠了。在其中，*Charity Organization Society* 是最有名的，但這是導入了英國的範例的組織。慈善組織化協會，是社會事業的思想與經驗的交換所，從事於調查一地方所開辦的社會事業團體，使全體知道其情形等事，以導入聯絡的作用爲目的。美國社會事業的聯合，其所以會着着實現出來，是爲着要把確實的基礎給救貧事業，防止慈善的濫施，并聯絡

各種各類的設施和事業，期能增大其效果的緣故。關於慈善組織化協會的來歷，德微音氏說：

「慣用的 C. O. S. 的略稱，在國民會議之中，是無人不知的，在英美兩國是流通的。舊名 Association for Improving the Condition of the Poor 名稱是很好的，然而過於冗贅，有降落到農民協會的傾向。至於與慈善相稱的名稱，那就必須有其在社會上相當的威嚴……這個名稱，具有一如其所表示的威嚴……慈善組織化協會的名稱，已經聯想到了調查的事項，還表示了各慈善事業團體的聯絡；他的互助，救助貧民中之篤志家的職分，乞食的防止；最後，還表示着叫做改良社會這件事。要把像慈善這樣微妙的東西加以組織化，這件事倘連想到機械作用，固然是不妙，但因為他最初就已經明白了組織並非機械化這件事，所以就還是不錯的。組織的慈善，只有法與愛……慈善組織化協會所主張的就是法與愛。而組織與慈善，法與愛，知識與感情，慈善的衝動與感情的行動，是靠着這個來結合的。」

由於德氏的說明，慈善組織化協會的意義，已經是十分明白的。我把法的社會事業和愛的社會事業分開，把愛的社會事業作為社會事業這個東西；把法的社會事業，作為社會事業政策 (Welfare-)

hrtspolitik) 把愛的社會事業和法的社會事業，納入廣義的社會事業（關於這件事，得通讀拙著「社會事業概論」的原理論）。

由波士頓的慈善聯盟以觀，足知慈善組織化協會，是以救助貧民，防止乞食及撒謊者，減少貧民，節約，造成精勤的習慣為目的。這些的事情，都和美利堅所特有的叫做獨立自助的這件事有關係；他是要從這裏來恢復其國民獨立自助的精神。由此可知，美利堅的救助貧民，和那舊時代的只用物質來救助貧民的主義，是有了嚴別的。與其以為美利堅是要使貧民免於物質的困窮，那就不如以為是要恢復其勞動的能力，是要改造其倫理的性情。霸迪摩亞的慈善組織化協會，是以醫藥費五十仙，治商費一百金元，紙張費一金元五十仙，善後處置費五百金元這樣的分配額為 Goal 的。由此可見，他的意思，實不在於救助貧民，而在於建樹並改造貧民的精神了。與其說是醫藥，反不如說是 Settlement。這是美利堅救貧事業的 Notion。關於這件事，德禮孫氏曾就 Settlement 事業，為最明瞭的說明。

G.O.P. 的目標，是把在都市的分歧為無數的各種事業團體結合為一體，而行其有效的方

法，幷代表各種事業團體，而一一發揮其能率。他因此曾任命了分擔各種事業的委員。例如紐約就已分了什麼撲滅乞食委員，什麼法制委員，什麼保護婦女委員這些的職務。因為各種事業團體，倘各各孤立，就畢竟不能夠達成其所抱的目的，所以結合許多的團體用以貫徹其目的。這一件事，實在是難免不發生的事情。他在有時還會從結合進到了融合。譬如武忌薩斯州的 Social Bureau of Houston，就是已把叫做 Houston Settlement Association, the Anti-Tuberculosis League, the Harris County Humane Society, the Houston Kindergarten Association, the Playground Association 的五團體融合而為一的；假使讓十九世紀以來所增加的社會事業團體，自自然然地孤立着，那就會發生重複，互相忌嫉排擠，誤解，和無益的競爭與界限爭。所以這個是不到聯合或融合不止的，而以這種思想為基礎的聯合和融合就隨而出現了。這件事情，是不管人的好惡之如何，必然地會發生的，所以什麼機械化，形式化，標準化，這些可憎的事實，縱會隨而出現，然而聯合及融合，却不管這些閒事，總必然地非確立起來不可，幷且其尙未出現的，也還要照樣地陸續出現。

聯合上的困難問題，是關於集中機關的集中作用這件事，其次則為捐款的分配問題。聯合只是

普通的結合，而加入的團體，就還是依舊保持獨立的狀態，不過是選任了中央執行委員，或由各團體的代表者組成一理事會而已。

聯合的結果，在美利堅社會事業團體之中，有已舉了彰著的能率和效果的。例如，芝加哥市的事業聯盟，其事業就已由於聯合而擴大，其資金也已由於聯合而衝破預想的額數。

在美國的救世軍，固然還不曾發展到像在英國的那樣，但也和英國那樣在國立教會壓制下面的不同，他是超越了宗派，並且確保着信仰的自由。在美利堅有一百六十個救世軍的團體，以社會活動鳴，設了兒童救護所，婦人院，產院，公衆食堂，職業介紹所，免囚保護，病院，勞働殖民地，而分別從事於救助。這些社會活動的原則，不是僅止於救助這件事，還帶着性格的改造，心靈的復興，和勞働力的恢復。美國救世軍的活動，是隨着 *Settlement Work* 的呼聲而開始的。但關於在英國及美國的 *Settlement Work* 事業，我因已在「晚近的社會事業」第十章，作為社會事業的一種，加以詳細的敘述，并在社會政策大系第七卷「隣保事業」中述及，所以在這裏，對於這個，就不能不省略了。

Settlement 的特色，不在於救助貧民，也不是以免除物質的困窮為主目的的，更不是單以貧民

為救助之對象的，而完全在於使大眾得有獨立自助的能力，使其到達於當時的標準文化。與其以為他以掃除物質的困窮為目的，就不如以為他是以獲得「人」及「人性」為目的。

參攷文籍：

- (1) Kelso, The History of Public Poor Relief in Massachusetts.
- (2) Henderson, Modern Methods of Charity.
- (3) Henderson, Dependent, Defective and Delinquent Classes.
- (4) Almy, The Survey, Vol. 38, P. 258, 1917.
- (5) Almy, The Survey, Vol. 24, P. 368, 1910.
- (6) Folke, The Survey, Vol. 26, P. 15, 1915.
- (7) Richmond, Friendly Visiting Among the Poor.
- (8) Münsterberg, Das Ausländische Armenwesen.
- (9) Münsterberg, Amerikanisches Armenwesen.

- (10) Outdoor relief in cities of U. S. A.
- (11) Lubbock, Some Poor Relief Questions.
- (12) Johnson, The Almshouse.
- (13) Queen, Social Work in the Light of History.
- (14) Weber, L'Assistance aux Misereux a L'Etranger.
- (15) Weber, Wohlfahrtspflege and Fürsorge.
- (16) Warner, American Charities.
- (17) 海野幸徳,「社會事業概論」第一,二編。
- (18) 海野幸徳,「晚近的社會事業」第二章,九章,十章。
- (19) 海野幸徳,「方面委員制度指針」。

第四節 監督制及管理制

日本的社會事業,現在固只是忙於制法,關於地方社會事業的監察,並未到達來到眼界的時期,

還是讓他自然而然的留存在那裏，然法制進行的同時，監察問題怕也是一定會擡頭的。

社會事業的監督，美國以外，如英國、法蘭西、意大利、奧大利和瑞士，都已見於實行。關於英國的社會事業監察，已如前述，是由中央官廳 Local Government Board 所執行，而施行一般監察及會計檢查。法蘭西除由 Directeur de l'assistance Publique 執行監督，分別施行一般監察及地方監察以外，并有 Conseil superieure de l'assistance 爲其技術的及監察的高等諮詢機關。在意大利也有社會事業的監察機關，而奧大利及瑞士，也已對於兒童及院內救助制，執行其監察。

在美國的監察機關之中，有屬於監督制的 State Board of Supervision 與屬於管理制的 State Board of Control 兩種。這兩者都是從一八六三年在馬賽所創設的 Board of State Charities 的制度分歧出來的一本同源的制度。Board of State Charities 的監察機關，原有種種不同的名稱。就中有多州，都用 State Board of Charity and Correction 或 Board of State Charities 的名稱，但奧海阿則採用 Board of State Control of State Institutions 的名稱。馬賽的州慈惠局，最初是以蒐集並公布統計材料，闡明貧民的狀態，爲主要的職掌，但其後則以處置兒童爲主要的職掌，並已於一

八六六年，設置了名爲 *State Visiting Board* 的兒童訪問委員。馬賽之創設 *State Board* 是在一八六三年，後於這個的紐約則於一八六七年設置 *Board of State Commissioners of Public Charities*；從此以後，在一八六九年有本薛華尼亞及依里諾斯；在一八七一年有密西崗；在一八七七年有勒不拉斯加；在一八八九年有印地亞；在一八九一年有威士康辛；在一八九五年有紐·罕撲謝亞和德勒西；一八九七年有密左梨；在一八九八年有亞意阿；在一八九九年有紐·遮爾西；在一九〇〇年有麥里依蘭及哥倫比亞；在一九〇一年有密勒梭塔及華盛頓；在一九〇三年有加利福尼亞；都一一依次設置了 *State Board*。

再以一九一三年爲一期以觀，則除却阿拉伯，德拉衛亞，喬治亞，亞壹泰，密西西批，勒華打，紐墨西哥，南加羅萊那，忒忌薩斯，猶太等十州以外，其他各州，就都已發布了州慈惠局的制度。在德拉衛亞有 *Tuberculosis and Blind Commission*；在忒忌薩斯有 *State Bureau of Child and Animal Protection*。在已採用慈善局制度的三十五州之中，二十州是用監督制，十州是用管理制；採用了監督制的，如紐罕撲謝亞，紐約，北加羅萊那，本薛華尼亞，羅德愛爾蘭，南達可塔，德勒西，霸季尼亞，倭民格，都

用 State Board of Charities or of Charities and Corrections 的名稱；但對於這個，亞坎薩斯，可羅拉德，康納迭加特，佛羅利達，是用 Board of Commissioners, State Institution 的名稱；印地亞，路易尼亞，麥茵，麥里依蘭是用 State Aid and Charities 的名稱；此外馬賽，密西崗，密左黎，猛太那，則用 Charities and Reform 的名稱，以行其監督制。採用了管理制的計七州，是亞里佐拿，亞意阿，坎薩斯，鐸塔基紐，罕撲謝亞，華盛頓，亞瓦子尼亞。併採監督及管理兩制的是加利福尼亞，依里諾斯，密勒梭塔，烏不拉斯加，奧海阿等七州（譯者按原文只此五州）。慈惠局的名稱，雖有種種的不同，然由於其名稱，可知其機關的性質及權限。例如一九一九年喬治亞所開設的 Board of Public Welfare，是單純的訪問及諮詢的機關；一八六三年馬賽所開設的 Board of State Charities，則主管州的院舍及貧民（State poor who had no Settlement）但其後到了一八七九年就成為 State Board of Health Lunacy and Charity；一八八六年成為 State Board of Lunacy and Charity；而在二八九八年則成為 State Board of Charities，省去了處置精神病者及貧民的事務；到了一九一九年，又改成 Department of Public Welfare，在其辦事處中有十五部，為精神病部，矯正部，衛生部，教育部等。

關於美國慈惠局的歷史和本質，在矯正慈善國民會議的年報（The Proceedings of the National Conference of Charities and Correction）已有詳細的記述，在其中尤可以發見豐富的材料。倘把第四十九次的年報（9th Proceedings of the National Conference of Social Work）來看，便可以知道一八六三年的馬賽法（Massachusetts Acts）並不是最初的慈惠局所從而發生的根據；並可知馬賽在一八五一年，已有了叫做 Board of Alien Passengers and State Pauper 的集中機關或州機關；同時還能夠更溯到一八四七年的 New York State Emigration Commission。此外，在 U. S. Census Summary of Laws relating to Dependent Classes 中間，也有關於這個的材料和記述。又在紐約，本薛華尼亞、奧海阿、印地亞、依里諾斯、威斯康辛等慈惠局發表的年報之中，也載着寶貴而且豐富的材料。

還有，在研究美國慈惠局上，左列的文籍是應參酌的。

(1) Hains, The Movement for the Reorganization of State Administration, University of Texas Bulletin, No. 1848.

(2) Deane, *The Reform of the Subsidy System, Charities Review*, IV, 1899.

(3) Stewart, *State Inspection of Private Charitable Institutions, Societies or Associations*, *Quarterly Record*, Vol. I. 1900.

(4) Warner, *American Charities*, pp. 443—450.

(5) Münsterberg, *Amerikanisches Armenwesen* S. 55—72.

(6) 當時特種「社會事業的運用經驗」，社會事業雜誌，第四號。

從美國的州慈惠局(State Board of Charities)所表示的事物，其內容並不一致。關於這個，各州各從其所規定而有種種的不同。就是監察一語，有時是含有由國家直接監察所經營的機關的意味，在這個時候，那麼，「國家所經營的機關，是應各各獨立而規正其自身呢？還是應作為一體而受國家的監察規正呢？」這樣的問題，就得以提出了。第二，是把縣及都市的機關，加以監察的。第三，是受有國家補助的私設團體的監察；第四，是不受補助的私設事業團體之普通的監察。監察是兼包含着四種中無論那一種的。但在各州中各種監察的程度，也不一致。對於受有補助金的事業團體，固然不

用說要加以監察，但在美國，普通事業團體的監察，也有種種的區別；有是要執行的，也有是不受執行的。康納迭加特雖然對處理需要救助的兒童及成人（*Dependent Children and Adults*）的私設事業團體，加以監察，然往往其監察只限於要促其事業的變更或改良的時節。北加羅萊那對於收容精神病者，精神薄弱者，酒徒的機關，每年加以一次的監察；而對於其他，則不施行強制的監察，只在任意的文書上面，爲間接的監察而已。馬賽在一年中，須閱覽四百以至五百份之私設事業團體的報告。印地亞基於一九〇三年的法律，已實行對於私設孤兒院的監察。紐約關於私的事業之監察，雖有種種的議論，然到了一八九八年，也已對於私的事業團體，施以相當的監察。關於私的事業團體之監察，雖議論紛紛，莫衷一是，但對於私的社會事業及其設施，總要以加以同樣的監察爲原則，藉以增進其機能。

美國的社會事業，固以政治勢力的侵入爲彰明較著的事實，但因爲這個，却不知道給了美國社會事業界多少的煩惱，更不知道使事業團體腐敗墮落到了什麼地步！所以就說是美國的監察制，應以壟斷政治的勢力爲其效果與能率的前提，便也不算是過分的話。倘沒有像這樣妨害監察的勢力

侵入，那麼私設團體的經營方針，就有可以改良的端緒，處置需要救助者的方法，就也得以改善了。例如倘使救貧院和養老院受有監察，那不適當的被救助者就要爲所淘汰，爲所排除，而救貧院和養老院中被救助者的質，就也能夠因此而有所改善了。加以，院舍也會由於監察而適用新方法來加以分類，這一來女子們也就自然要受女監察官的監察。

印地亞州導入了監察制度的結果，事業的能率和效果，都顯著地增大了。同州在監察制還未成立的一八九七年，受有公的救助的貧民，有八二、二三五，與人口的比例，是每三〇人中有一貧民。但在導入了監察制以後，其數目就顯然減少起來，到一九〇三年，貧民總數是四〇、〇三人。（譯者按：此數有誤。）每六三人中，只有一貧民。這是由於其以前只憑着Township House而施不訪問不調查的濫救，但自監察制成立以來，則先經訪問和調查然後再行救助的結果。馬賽州曾決議，委托女篤志家從事家庭的訪問，至少每年要到各家庭慰問兩次，使和在其住宅近傍與外界斷絕交通的院內被收容者相接觸，預料其結果是可以和德意志之厄法地區制所得的結果相同的。我總想不論絕對的也好，相對的也好，終要把不訪問不調查的救貧方法，從日本驅逐出去，但像厄法那樣分區的嚴

辦的調查，却要靠着無給篤志吏員的加入，才有其可能。倘從厄法中把篤志吏員除外了，那麼至少要有數百名或一千名以上的調查員才夠用的調查方法，就尤其是絕對沒有實行的可能（關於這件事，可參照拙著「方面委員制度指針」）。

在美國固已從事於使篤志家加入都市社會事業的實驗，然我還想極力提倡，把這制度大規模地實施起來，對於普通官公社會事業，也要導入篤志家使其參加。沒有篤志家的社會事業，是沒有愛的社會事業，是只靠着法的社會事業。我國已把狹義的社會事業作為愛的社會事業，把社會事業政策作為法的社會事業，并把他絡為廣義的社會事業，然而我還以為缺了愛的就完全不是社會事業。從這種的意味來說，那就是說要把多數的篤志家，使其參加到國及都市的社會事業之中，然後社會事業才能夠恢復其本質。社會事業是靠著法與愛來運用經營的。所以，方面制度也不能不走普通社會事業的循環線，而加入多數名譽的吏員。從這裏就能夠把個性和變化輸入到屬於全體救助可謂形式的圖式的社會事業中間，并能夠把生命與光來供給他了。

在印地亞州，其所以足使貧民減少并使救助費隨着他而減少，（在一八九五年，支出了六十三

萬零一百六十八金元，然在一九〇三年，其支出就不過二十八萬一千一百金元，）是因其辦法略與厄法相同，由於適用監察制的結果，自然地導入了調查的機能。這些的事實，就是確立了一般的 *Board* 的效果。因只要創設慈惠局，來執行監察，便會產生監察即調查的事實，所以社會事業之必由是而得到改善的端緒，也是不待言而自明的。

慈惠局不僅是能活用其直接監察的機能而已，還能夠藉着文書和統計，把興奮劑給各事業團體。但是，閱覽文書和統計，也需要多少技術的素養，所以倘有只靠着這個還做不到的，就要用口頭來實行。慈惠局和各種的會議都是有關係的，所以局員得出席於各種會議，使集會的公私事業團體的職員，知道他的意見和方針。例如利用 *National Conference of Social Work*，就是一種最有效的方
法，而因為各州都各各開其社會事業會議，所以就只要和他相連絡，便能夠達成同一的目的。在紐約有 *Annual Convention of the County Superintendents of the Poor of State of New York*，在印地亞有 *State Association of County Commissioners*。慈惠局在全國會議或州會議之中，倘發表其意見和方針，便足以振導輿論，並且可以使他一般化起來而與全國事業團體以一種的影響。

我的意見，以爲不論爲國家爲地方爲都市，也不論其爲受有補助的私設團體和私人抑是獨立自營的私設團體和私人，都應該一律遍加以監察。就是屬於國家的社會設施，也不應置於監察的域外，而地方及都市的社會事業，則尤應把他作爲在嚴密意義上之監察的對象。在日本的各府縣各都市的社會事業，都沒有加以任何的統制，完全還在自由放任的狀態，其雜亂紛歧和無秩序，實在是可驚的。我固痛感在研究地方社會事業的途中，有逐次發表其實績以供一般人參攷的必要，但監察當然是以技術的監察爲主，還要加上法制的監察。受有補助的私設團體和私人，其應入於監察的範圍中，固是當然的事情，但「以獨立自營的私設團體和私人爲監察的對象，這事情能不能做到呢？又是應在怎樣的範圍及程度加以監察呢？」這却是很複雜很麻煩的問題了。但關於這個的精細的見解，當另行發表，在這裏就祇說到在原則上縱是私設團體及私人事業，也不能完全超脫監察的範圍而已。美國的社會事業，因政治的勢力侵入其中，極感困累，所以還有政治的勢力會與監察相通而波及的危懼。在日本固然還沒有聽到這種的非難聲，然監察總當然非公正嚴明的人不可。其次，對於宗教團體以愛爲基的社會事業的形態，究竟有沒有可以加以監察的餘地呢？關於宗教的社會事業是一

種具有獨特性質的事業，這件事，固已見於拙著「輓近的社會事業」，并已特在「社會事業概論」上加以詳細的闡明，然倘說到監察，那就縱是宗教的社會事業，怕也不能完全立於監察的圈外。對於處理貧民，老衰者，孤兒，病者的私設團體和私人所釀的弊害，在這些團體和私人固不能不對於社會負其責任，而在國家爲保持社會的公安而加以監察，這也就是當然的事情，因此縱是私設團體及私人想要嚴密地確保其獨立，也是不能夠的，而監察也當然不能不推及於私的社會事業。

第五節 監督與管理的意義

美國的慈善局制度，其一，是對於 *Supervision* 成爲監督局，又其一，是對於 *Control* 成爲管理局。然這個監督與管理具有怎樣的意義呢？

美國導入監督及管理思想的原因：（一）繁雜的經營；不妥當的設施與方針；競爭的設施；院舍經營方法失當而且 *Wasteful*；（二）地方廳所施行的院外救助，不統一，不妥當而且浪費。爲要剷除這些的弊害，慈善局的思想因而發生，漸次監督及管理的思想也隨而出現。據一九〇二年全國矯正慈善會議的年報，足徵中央局（*Central Board*）的來歷，是發因於政治家要利用慈善團體來運動選舉。

同時，社會改良家因改良事業留滯而不進行，極爲焦急，想要靠着民衆教化，以資集事，并想藉機關的集中化來達成所期的目的。由於這些的事情，就有了State Board的導入（Proceedings of National Conference of Charities and Correction, 1902 P. 147）據Dr. Saphonisha, P. Breckinridge的意見，監督與管理的思想之得以導入，其原因如次：

『因此，在其官廳成立的當初，生了兩派的思想：第一派的人，主張把他的信任放在合意的監督機關的價值，以爲由無給而又與黨派的世界相分離也不受任何的特典的，對於無所依賴者爲終局的看護，是一由於同情與憐憫，善意與知識。又一派的人，所用以爲思想的根本的，是在能率，因怒其需滯，慮其無益，確信藉着組織與行政，能夠達到其所求的目的。』

不列金立杞博士所指的兩種思潮，就說是表示分散的社會事業形態與集中的社會事業形態的思潮，也無不宜。（關於這件事，可參照「社會事業概論」第二編第六章。）依賴同情，善意和憐憫的，具有分散的監督機能，靠着組織與行政，以能率爲目的的，則具有集中的管理機能。此外，我所說的愛，是與監督相通的，而法則是與管理相出入的。愛的社會事業與法的社會事業，和監督與管理的對立

也是相通的。因此，我想監督與管理不是互相矛盾或互相排擠的東西。在美國以爲監督與管理是不相容的，主張監督的就排斥管理，容認管理的便拒絕監督。我的意見，以爲監督制可融合於管理制之下，大體上建立了管理局制，再把監督的意義及其機能加入其中，就是正當的制度了。

現特根據這種的思想，對於美國監督及管理兩派的思想，加以批判的考察。

不列金立杞博士說：『Central Supervisory Board 這一邊，比那管理局，在鼓舞州立或私人又或私團體的慈善事業之民衆興味上，更爲便利；對於有關公私慈善事業的社會問題，要來振導輿論，也極其相宜。監督局的職能，是批評；在振導一般羣衆對於有關公私慈善事業的社會問題之輿論上，最爲方便。監督的職能，在批評；他歡迎一般羣衆對公私慈善事業之嚴密的監督，並且是會與以刺戟的。只有靠着像這樣的監察，才能夠得到對於州有無限價值之羣衆的精神的維持。』

像這樣的監督機能偏重論，在理論上已不是純正的，同時，在實際上怕也難於維持。倘偏重管理的機能，固然不免於過分的集中化官僚化。因爲憑着管理萬能的思想，那所謂形式化，所謂官僚化的事實，不用說總是會隨着極度的集中而出現的。雖然，不具管理機能的監督，是完全沒有力量的；其所

稱爲監督機能的，也畢竟沒有實行的可能。無監督的管理，固然是集中化，是形式化，是官僚化；然而無管理的監督，也沒有力量，沒有命令權，因而也沒有實行力。就最顯而易見的來說，那就不論什麼訪問，什麼報告，什麼提議，總都是靠着強大的力量而發動的。不列金立杞氏所說的訪問，報告，提議，固然不用說都是監督的機能，然而倘要實踐這些的使命，那就必然的有需于力。這個力，豈不就是管理麼？「始于監督的必終于管理」的理由，就在於此。威斯康辛於一八八二年把叫做 *Board of Trustees of State Institution* 的廢止了，而構成了監督制的 *Board of Supervision of Charitable, Reformatory and Penal Institutions*。然其後到了一八九一年，就又開設了管理局 (*Laws of Wisconsin, 1881, Chap. 298; 1891, Chap. 221*)。據一八八七年孫濱氏 (*Sonbourn*) 的指點，足見存在於當時的十二個慈惠局之中，僅有三個或四個成爲諮問的機關得以繼續存在，而其他就完全轉化爲管理局了。紐約，本薛華尼亞，依里諾斯，密西崗，威斯康辛等的慈惠局，雖都有 *Inspection* 與 *Supervision*，和那高高在上的 *Power of advice and Recommendation*，然他縱是都把 *Executive Power* 加入，也只成爲 *State Administration* 的一部而已。就是紐約，是對於乞食的救護，移民和浮浪人的處置，具

有執行力；本薛華尼亞則於此外再與以關於處置精神病者的執行力；依里諾斯付與以關於會計事務的極大的權力；威斯康辛在維持郡立精神病院上具有很大的權力；密西崗則對於委托於家庭的兒童具有執行力。Rode Island Board 最初雖是一部監督一部管理，然其後就完全進到了管理。馬賽最初的慈惠局，是把他當作管理局的，而其後也成為具有很大的執行力的機關。

這些的變化，不是監督偶然的變了管理的變化，是他的本質有其不得不變者在於其中。因為，倘只有監督的機能，是不能夠十分發揮其職能的，所以，不論什麼地方的慈惠局，其最初所得的權力，都沒有被減削的，並且常常會增加了權力。在美國關於監督與管理的論戰中，管理說漸次占了優勢，終於做到了一般人都承認有權力的中央機關（Authoritative Central Agency）。所剩餘的一個問題，不過是「應在如何的程度而付與其權力」而已。這件事情，倘從我所提出的「社會事業的集中與分散，終局將歸着於如何的關係」的原則，那就要說，這是當然要傾於加入了監督機能的管理說的事物。

集中與分散的原則，是要從使那表示監督的 Management 與那表示管理的 Administration，

都成爲無過無不及的着手，而到達于終局。過大的集中，固然會成爲形式的官僚的，但過大的分散，也不免成爲支離滅裂的。所以他就常常留着：「應在如何的程度而配成其集中與分散」的一個問題。在美國關於諮問機能與命令機能的分配問題的各種議論中，其重視命令的機能的，雖漸次佔了勝利，然也只做到了承認擁有權力的中央機關，而入於偏重集中的境界，不過是表示已由這邊的極端推移到那邊的極端而已。從偏重管理的，轉到了偏重監督的，其意義就不外是從偏于分散的，變成了偏於集中的而已。假如美國的管理承認論，竟是具有像這樣性質的事物，那美國的救貧組織，就決不能夠說是完全的組織了。像這樣偏重集中的組織，固然能夠解決能率與效果的問題，然而這個是不會有生命與光的，就救貧制度來說，就不能夠說是完璧的制度。這并且會做到失却了美國所固有的私的社會事業的性質。

美國論者之中，生怕偏重集中的人，決不在少數。在一九〇二年的全國矯正慈善會議年報中，發表救貧制度論的作者，其個人就生怕集中的管理局之實現。他無忌憚地，把 *Personally I dread the Creation of centralized board of Control* 這些話，寫了出來。同作者還說，倘監督管理兩制度能夠

併存，自然是再好沒有的事情，但在一州想使兩制度並立，這是不可能的，萬一有世立的，那就會成為敵對的，成為爭鬥的。我的意見以為是應把監督與管理的機能在無過無不及之下融合起來的。據我所見，這位作者，似乎是急於主張設置監督局與管理局併立的機關，然而却不曾把兩機能的關係加以十分的考察。倘能再進一步，把監督與管理的機能加以考察，那就會看出其必然的不至於融合不止的趨勢了。這不是說監督與管理可以融合起來的，是說監督與管理會必然的到了融合的。關於這件事，但令能完全全地明白了我所提出的社會事業之集中與分散的原則，其事理就自然會分明了。（望通讀「社會事業概論」第二編。）

在美國偏重監督的論者，是 Boeliff, Brinkerhoff, Simothy, H. H. Wines, F. B. Nicolson Sanborn, Mrs. Josephine Shaw Lowell 等，然而這些的論者，不論是誰，都以為維持以什麼經濟的理由和什麼能率與效果為根據的管理說，是很危險的。我不重視社會事業政策（是法的）而重視得以滲入任意的動作（Ereie Tätigkeit）之社會事業，因此就又把以愛為基本能與任意的動作相終始的慈善事業，作為更高等的社會事業形態，最後則提出了屬於最完全形態的體驗社會事業。關於

與以我所說的任意的動作爲基本的史探拿，芬·厄魯德貝格說相對立的社會事業概念和社會事業的本質之發露一事，因已另行發表了論文，所以和這個有關的我之社會事業基本論，很希望讀者對於那論文加以注意（『社會學雜誌』四十二卷，十一，十二號）。以這個論理爲背景的我，一方，則維持管理說，對史探拿教授和芬·厄魯德貝格博士的說法，加以反駁；又一方，從我的社會事業形態論所生的思想，則極重視能把愛納入社會事業（隨而肯定任意的動作）的慈善事業與體驗社會事業，因此也就重視監督說。關於我的監督管理兩說，是要以管理的機能爲中心，再把監督的機能融合到這裏面的。倘爲更具體她表示，那就要說，如果一方設置了以權力爲中心的管理局，另一方則滲入使篤志家參加的監督機能，這是很妥當的。但是我這種的理論，想來應不容易得到美利堅方面學者的贊同，因爲他們在社會事業原理論的開拓上，是很粗率的。雖然，關於這種基本論的打發，在美國，目今就更有開拓原理論的必要了。

在各家的社會事業概念論中，可謂最基本的，是有名的史探拿教授 *Gedanke und Ziel der Wohlfahrtspflege*（社會事業的思想與目的）的論文，這論文雖僅僅只有十二頁，然這篇論文，却是

支配德國社會事業界直到一九一八年爲止的有名論文。這個思想的基礎，在於教授的大著 *Wohlfahrt und Recht*（經濟與法律）。芬·厄魯德貝格博士的概念論，是根據史探拿博士的「經濟與法律」而構成了如我所曾舉示的概念論，到了一九〇三年，才發表了屬於學的 *Die Wohlfahrtspflege Ein sozialwissenschaftliche Studie*（社會事業之社會科學的研究）。其後，厄氏復於一九〇八年發表了 *Die heutigen Aufgaben der Wohlfahrtspflege und ihre Durchführung* 的論文，然大體上是以一九〇三年的思想爲根據的。（可參照「社會事業概論」第一編第二章。）

美國管理局所辦理的事務，是訪問、監察、釐定記錄程式、制定法規、蒐集報告、許可設立事業團體、證明定期發行或保留或不保留取消權的憑照、強制的會議及諮問、提出支出預算、檢查會計、分擔業經許可的費用、及關於負擔全額費用的事項。

現在因爲已經把美國的救貧法制都論到了，所以要轉而從事要約其特質。關於監督局及管理局的文獻如左：

(1) Breckinridge, Summary of the Present State Systems for the Organization and

Administration of Public Welfare. /

(2) Proceedings of the National Conference of Social Work, 49th Annual Meeting.

(3) 86th Annual Report of the New York State Board.

(4) Second Annual Report of the Kansas State Board of Administration.

(5) Annual Reports of State Board of New York, Pennsylvania, Ohio, Indiana, Illinois, Wisconsin.

(6) Warner, American Charities, PP. 433—450.

第六節 美國救貧法制的特質

與英國集中的救貧組織相對之美國分散的救貧組織，是分明可以做對比的。美國的救貧組織，不是作為整個的事物而施行之全國的組織，是各州各依向例而有各不相同之救貧組織的。各州之下，又細分為郡與町，其郡與町也有自行構成其各別之救貧組織的，所以美國的救貧組織，不是援據集中主義的組織，實是援據分散主義的組織。

美國的救貧組織，固是採了分散主義的，然而像他那樣支離滅裂的組織，到底不能夠成爲整個的組織。所以當制定救貧法的時節，也不能以美國那樣的分散主義爲模範。但極端的集中主義也當然有弊害。這就太過流於劃一與形式，對於地方的人情，情形，風俗，歷史的關係，都不能予以適當的照顧。美國之所以會有這分散主義的救貧組織，是因爲國土廣大，風俗，習慣，人情，歷史的關係都因地而異的緣故。在美國倘要採用極端的劃一主義，那就不能不把一切風俗，習慣，人情，歷史關係都丟在一邊。然而像這樣的救助方法，其不是妥當而適中的方法，是很明白的。所以，理想的救貧組織，原則上應採集中主義，再把分散的意義滲入其中。

其次，可以看作美國救貧組織之特質的，是採用院內救助這件事。這和德國採用院外救助主義的組織，分明成了對比。倘更說個詳細，那就無論是美國還是德國，都還沒有可在嚴格上稱爲院內救助主義或院外救助主義這樣的東西。美國固以院內救助主義爲主，但對於無法處置的，也許以院外救助。就是德意志也不能說徹頭徹尾都是院外救助，他對於病者和殘廢者，也已施行其院內救助。所以，用嚴格的話來說，那麼德意志的救助，應是從院內救助得到補足的院外救助（Das System der

offenen durch geschlossene Armenpflege ergänzten öffentlichen Armenpflege) 而美國的救助，則爲從院外救助得到補足的院內救助(Das System der geschlossenen durch offene Armenpflege ergänzten Armenpflege)。

憑着美國所施行的院內救助，不足作爲完全排斥院外救助的根據，這件事已經述過了。對於美國院外救助的困難，只有關於不個別化無組織的院外救助是正當的。倘都像在德國的那樣，憑着嚴密的調查可做到個別化的院外救助，是絕對無可非難的。德國的院外救助主義，是不因美國的救貧法制而發生些微搖動的。就是在美國，那種徹頭徹尾排斥院外救助的議論，也終歸於失敗。日本先由各府縣，取法德國救貧法制，滲入厄魯爾夫爾德法來施行方面委員制度，這當然要算是賢明的措置。因爲這個緣故，日本的救貧法制，其應具有循着主要的院外救助主義的路而發達的趨勢，是很明白的。

在美國救貧組織特質之中，包含着私的救貧事業極爲繁昌的事實。美國私的救貧事業極爲發達，甚且還有看得見的跋扈的情形，所以照着公私社會事業反比例的原則，就不難斷定美國裏面，和

私的救貧事業相對之公的救貧事業，是微弱而居於劣勢的。加以美國人獨立自尊的心極為強烈，所以一切事都要靠着自力來實行，這也是美國救貧事業中私的事業所以極形發達的理由。日本和德意志，因其國的特質，自然而然地官公社會事業，具有能夠發達的趨勢；而日下的日本，官公社會事業，則尤漸具繁榮的形勢。這決不是可憂的現象，實在還是可賀的事情；因為要這樣，那整個的富有組織力的社會事業體系才會發生。現在所剩餘的問題，只是究竟要在什麼程度以內，來滲入私的事業的特長。

美國救貧法制中最可誇的特質，大概是在於監察制度的導入及確立罷。關於這件事，就在日本的救貧法上，也是不能不加以十分注意的。美國的監督制和管理制，是各有其長短的，日本對此，也必須加以參酌。就日本的監督制度而論，倘能照着美國所示的範例，採用以管理制為主體的制度，再把監督的機能加入其中，那就可以認為最妥當的制度了。

現在因論列美國的救貧法制業已告終，將轉而解說德意志的救貧法制了。由此以觀，大概可以知道，英國和美國所施行的制度，在歐美兩大救貧主義——即院內及院外救助主義之中，實屬於院

內救助主義；同時并可以知道，他和德意志等國所施行的院外救助主義，是處於怎樣對立的地位罷！

參攷文籍：

- (1) Peabody, Armenengesetzgebung in den Vereinigten Staaten.
- (2) Henderson, Das Armenwesen in den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika.
- (3) The Indiana Bulletin of Charities and Correction.
- (4) The National Bulletin of Charities and Correction.
- (5) The Ohio Bulletin of Charities and Correction.
- (6) Henderson, Introduction to the Study of the Dependent, Defective and Delinquent Classes and their Social Treatment.
- (7) Münsterberg, Amerikanische Armenwesen.
- (8) Münsterberg, Das ausländische Armenwesen.
- (9) Wilson, Outdoor Relief in relation to Charity Organization.

- (10) Flint, Tramping with Tramps.
- (11) Hebbard, Placing-out Children.
- (12) Mathews, The Duty of the State to Dependent Children.
- (13) Glenn, The Need of Organization in Charity Work.
- (14) Proceedings of the National Conference, 1898 Part VII.
- (15) Odum, System of Public Welfare.
- (16) Brockinridge, Public Welfare Administration.
- (17) Procktor and Schuck, Financing of Social Work.
- (18) Webb, The Break-up of Poor Law.
- (19) Webb, English Poor Law Policy.
- (20) Webb, The Public Organization of the Labour Market.

第三章 德國救貧法制

第一節 厄魯霸夫爾德制度

德意志的救貧法制中，最惹人注目的，是他的院外救助主義。尤其是自厄魯霸夫爾德制度（Erberfeldor System）發達以來，德意志的院外救助法，具有正對着世界而示其範例的濃趣。在日本雖然已經有一道三府三十四縣都布了方面委員制度，也有和日本特有的制度和情形相抱合的地方，然其對於制度的原則，意義及使命，就還不能說已到達反省自覺的程度。語其大略，日本的方面制，還只是中途半道的制度，雜亂無章的制度，其形體和意義都不鮮明的制度。所以日本方面制度的完成，就還有待於今後多多的研究與努力。

就在德國那厄魯霸夫爾德法，也不是儘管照原樣繼承而傳播的。厄法固然是優良的救貧制度，然還會加以四點的修正，蛻化爲史脫臘布魯希法而繼續流行。然而日本的方面委員制度，就還是根據舊時的厄魯霸夫爾德法，連有給吏員都不併用，只立了偏於地域主義，而委員則不能發揮其特殊

的技術與力量的規模。所以今後日本的方面委員制度，其應模仿的法制，也就與其取範於厄法，就無甯取範於史法，這也是不得不特筆指點的一件事。

救助貧民，固然應以出於私的篤志家的愛之任意的動作爲基本而實行，然倘不配以對於這事具有職業的技術的修養之有給官吏，那方面委員制度，就畢竟不克舉如其所預期的效果。在日本是誤解了湮沒了屬於名譽吏員（*Ehrenbe*）之方面委員的本質，而具與以報酬或類似報酬的東西的傾向。把報酬給屬於名譽吏員的方面委員的觀念，是破壞這個制度的根本精神的觀念。

史脫臘布爾希法就是：（一）把厄法中純粹名譽吏員的制度加以變更，使他併用有給的吏員；（二）以爲在地域制上，不能靠着技術來治療社會的疾病，而使他立定運用救護員的技術的規模；（三）對於地區的運用，使其採用令有給吏員參加或指導的原則；（四）不使救護員實行「無所不有的屋」之一切混合的救護事業，而使其遵循靠着他的技能可到達適切有效境界的分業的觀念。

日本方面委員制度的運用者和指導者，是都已陷入種種謬想之中了。爲什麼不把方面委員當做 *Ehrenbe* 的名譽吏員，却給與以報酬呢？名譽是什麼東西呢？人當然不是除却貨幣的報酬以外

便不動作的動物。名譽委員是從人們複雜的性情，以貨幣的報酬以外的東西爲動機而活動的。屬於名譽吏員一類的方面委員，不是靠着貨幣的報酬或其他物質的報酬而活動的，是憑着社會的責任感，奉公的觀念，和慈善等等而活動的。倘把若干報酬來給他，那就是污損這種尊貴的人之人道的精神的舉動，甚且是從根本上推翻奉公精神的舉動。此外，由於這報酬，還會湮沒了屬於方面制度之基礎的形式之「方面」的意義，破壞了近隣關係和定住關係，並從根本上推翻那使其分擔類似不陷於濫救而得以處理的限度的社會事件的制度。倘把若干的報酬給方面委員而囑托他，其結果，就先會做到不能得充分的數的委員去處理社會事件。至關於方面委員的量與質，則請參照拙著「方面委員制度指針」中，第四問「委員的數應如何決定呢？」和第五問「委員的質應如何決定呢？」

我對於方面委員制度，於研究之餘，所設定的原則之一，是一委員所分擔的社會事件不能超過十五件。最理想的處置件數，是不要超過幾件。在德意志尤其是在厄魯霸夫爾德市，每一人只擔任四件的社會事件。但是，每一人倘只分擔幾件的社會事件，那日本大中市（方面制中的大中市是什麼，可參照「方面委員制度指針」五三頁至五八頁）的方面委員數，就至少也要比現在數多出幾

倍了。可是，大都市的委員數，大概是不達三千名以上不止罷。倘現實就需要這許多的委員數，那就不論是京都或是大阪，也都要照着委員制度的原則，把委員數重行計算罷。然因為我已看到每一委員有擔任十五件左右的社會事件的可能，所以日本各府縣各都市的委員數，也只要照着這個原則來重行計算，也就得了。所謂委員的數，要以「社會事件的飽和點」為標準。這社會事件的飽和點一名辭，是我自己所創造的，是指一都市或一地方的社會事件現實的一定數而言。譬如在大阪，與勞働及產業有關係的社會事件，在未調查以前，先預行估計現實的一定數，就是其一例。調查，是所以發見這個一定數的 Process。倘無所發見，那麼究竟是有多少的社會事件，當然是不明白的。不過，縱是不明白，然而一都市或一地方，最初總有多少現實的社會事件潛在於其中。而所特以發見這種潛在的社會事件的手續，固是調查，但方面委員制度，也應有先以調查為可能的預計。其所以分了方面而導入 District System，任用了適當的可得而計算的委員數，這也不外是根據以調查為可能的意義的做法。至於委員的質（在日本的方面制度，對於委員的種類是不曾經過充分考慮的），為什麼非成立於 Variety 的上面不可呢？那也同是因為以調查的可能為目標的緣故。對於勞働界和產業界，縱

是任用了什麼兒童委員，什麼教育委員，什麼衛生委員，也沒有用處。靠着這些牛頭不對馬嘴的委員，來調查勞働者，工場，產業界，那是不可能的。

如此看來，方面委員的數，一定是要成立於調查機能之上的，所以決不能憑着預測，武斷，靠着資料來決定委員數。而委員數的計算，尤應以所謂重行計算為原則。最初，雖從一定的根據，把截至現在已經過調查的社會事件為基礎，而加以一度的假定，然而這個委員數，却不能不以飽和點為標準而重行計算。這就是我所以要以重行計算為原則來決定委員數的原因。這所謂「社會事件的飽和點」，是在一都市或一地方，經過一定歲月的 Extensive and Intensive Social Research 的結果。但倘是非科學的循例沿襲的門外漢調查，那就縱是調查幾年，也是沒有用處。社會調查之中，固然有（一）個別調查法，（二）擇要調查法，（三）完全調查法，但方面調查，既不是擇要調查，也不是完全調查，而必須從個別調查着手才能夠實行的，却居其多數。所以，他並且不能不靠着委員自己的熟悉。個別調查的對象，雖是個人，然其方法則為熟悉的調查員。那麼，假如不把方面委員訓練成為熟悉情形的現場調查員，也不教以方面委員制度究竟是什麼東西，同時又不教以處理社會事業的方法，便又如何呢？其結

果，那就多半會像現今日本方面委員制度那樣，不過具有單純的名目，而不能用科學的方法實行其調查，縱是從事於調查，也沒有用處，終不免成爲有也好，沒有也好的調查了。我們雖常常需要研究的資料，然而我倘把日本多數的都市及府縣的方面調查，儘其所有而作爲學理的研究的資料，那就會感到大不安，並且要把他修正，也要費很多的勞力，所以就還沒有利用這個的興味。照着像這樣的調查，縱是經過幾年，我也不信其能到達社會事件的飽和點。因此，除却一二的例外以外，在日本已實施方面委員制度的都市和地方，差不多可以說全是不曾實行其足以到達一切社會事件的飽和點的調查。但是，這種理想的社會事件的飽和點，當然是能夠設定的。社會事件的飽和點，是指一都市或一地方之中，由那個時間，那個所在所得以區別而能發見的社會事件的總量而言。倘超過了這個，而到達了其社會事件非一都市或一地方所能包含的頂點的時節，在這裏就得以設定社會事件的飽和點這個界限了。然這種社會事件的飽和點，只是相對的觀念，並不是絕對的觀念。因此，他就不能不因時因地而變動。拿了在甲都市的社會事件的飽和點，也不能夠作爲設定在乙都市的社會事件的飽和點的標準。還有一層，時間倘有間隔，飽和點也免不了自然的變動。大正十五年的飽和點，固然與昭

和三年的飽和點是相近的，但大正元年的飽和點和昭和三年的飽和點就有彰明較著的變化了。因爲這緣故，社會事件的飽和點，至少在幾年內也要經過一次的重行計算。此外，關於個個的社會事件之有效期間，照亨達孫教授的研究，應爲兩週間，所以每位十四日，也便須重行一次的調查。然而日本的方面委員，能夠每十四日把同一的社會事件反覆調查一下的，究竟有幾人呢？這固然就是方面制度成敗的分岐點，而以進行這種調查機能爲厄法的中心之思想，究竟要等到何年何日才會發達，怕也還是一個疑問哩！

方面委員數的計算是要把社會事件的飽和點中的件數，除到了十五件以下的（因每一人只負擔十五件以下。）

其次，方面的分割（對於這個，我不主張根據地域主義來分割，主張應適用地區主義來分割，）與委員數是有關係的，倘不具有一定的委員數，就不能實行方面制度（District system）。

所以委員數，對於運用方面制度，可以說是基本的關係的事物。然倘加上得以若干的報酬給方面委員的條項，其結果又如何呢？

我把報酬與費用加以區別。對於方面委員而支出旅費，旅店費，及其他特殊的費用，這是免不了。支出這種的費用，是當然應該的，而且若是不支出，反而是錯誤。但報酬和這個却是完全相反的。報酬與名譽委員，是不兩立的觀念。我固然怕因了這報酬會把方面制度弄成完全無效的制度，然尤其是不怕因此而招致心理的道德的廢頹。這種足使人發生心理的變化，而消滅其人道的精神和服務社會的觀念以報酬制度，在方面制度上，實實在在是一宗大事。假如日本的方面制度的指導者及運動者，竟不了解名譽委員的性質，有導入像這種的觀念的情事，那我就不能不加以指摘，說這是從根本上破壞方面制度的舉動。本來，在社會事業的智識幼稚而又不完全的今日，固不能深責 *Director* 和門外漢思想的錯誤，但總不能不希望為政者和運用者，努力採納專門家的意見，拿出像從事安全的航海那樣的誠意與存心。

靠着報酬，使人最感危險的，是其心理的道德的變化。其次，是會招致運用上的危險。倘要給與報酬，那麼委員數就不能不視預算為轉移了。譬如這個報酬，縱是極少，然不論如何怕總做不到一個月只給一圓錢罷。日本的都市或地方，如果有二千名的委員，那樣一人縱是一圓，一個月也要二千圓，一

年自然是要有二萬四千元之預算。假如作爲是十圓，那就不能不開具二十四萬圓之預算。這事情之不可能，是會自明的，所以各府縣和各都市，如果要給與報酬，那就不得不採把委員數減少到最小限度之方針。其結果，委員數就成爲最小的數，調查一事也就不能實行，而施行方面制這件事就不能不取消，到了最後，方面委員制便也必須廢止了。所以在日本，怕要到了報酬與方面制具有如何的關係的思想能夠普及的時節，那和對於方面委員應給予報酬的謬想才會消滅！

第二節 厄法向歐美各國及日本的伸張

厄法是爲救貧制度的範例之聲譽，在德國不用說了，就是其他各國，也一樣地傳播起來。但厄法固是救助貧民事業的範例，然而決不是唯一的範例；厄法的精神，即在一七八八年漢堡修正法未實施以前，也就已經存在；同時其爲基督教團的社會精神，也是極明白的，難以否定的一件事，只是厄法在救貧制度的範例中，終屬一卓越的範例而已。據 Engels 氏在一八九九年所發表的文獻，足徵當時德國的二百以上的都市之中，其不實施厄法的，只有三十都市而已（Kaiser, O. hier 42 des *Meinires de L'Association Allemande de Bienfaisance et d'Assistance*）。在初期，實施厄法的都市，是在萊

茵工業地帶的各都市，如庫勒夫蘭德等。在那個時候，研究厄制，比什麼人都更熱心力謀厄法之擴張與普及的，是Friedrich Ludw. Seyffardt氏。

誠如嘉利魯氏之言，德意志一切的都市差不多都傳播了厄法，那這件事情就是必須加以批判的考察。厄法是以設置救護員為前提的，倘不設置救護員（Heiler）而實施地區制，那就縱是施行厄法的也可以說是並沒有施行。

已經實施了厄法的地方，固是厄魯霸夫爾德市，威登市，廉沙德市，羅士托克市，士脫盆貝魯市，史脫臘布爾希市，古勞歌市，諸依苗士特市，紐倫貝爾市，留派克市，海德貝爾市，柏林市，柯崙市，斯脫托加脫市，麥康士市等處，但在這些都市之中，也有不能完全實現厄法的制度的。例如紐倫貝爾市，雖已將全市分為二十六區，然對於這二十六區，則祇設一名的救護員；留派克市雖也分為四十二區，救護員却同樣地祇有一名；海德貝爾市，對於全市的二十二區，也僅是設了一名的救護員。這些的都市，固然都已設定了地區制，然却不能實現地區制的本質而完成其個別化和「由於人到於人的救助」（Hilfe von Mensch zu Mensch）的形式。所以，究竟能不能把這些的都市算入實施厄法都市之中，就

還是問題。不過，這些的都市，既是已經採用了厄法的形式，那就是權且不管他的內容是如何，先把他算入實施厄法都市之中，總也是可以的。縱使這是不行的，那也可以把這些的都市，當作是參與了厄法的擴張與蔓延的都市。這樣，厄法確已蔓延到這些都市的解釋，就可以成立，並且誠如嘉刺魯氏所言，當時德國一切的都市，差不多全已遵循厄法的範例，而建樹救貧法制了。

但是，無論如何，倘以爲厄法能夠平平坦坦地流入一切的都市，那就還是過於單純的構想。日本的大中小都市和各地方，雖多已實施了方面委員制度，然其號稱有實施厄法可能性的，現在就還有「再加以分析的考察，來決定究竟要在怎樣的條件之下，才能夠實施方面委員制度於都市」的必要。因爲這緣故，就是當考察德意志厄法蔓延情形的時節，也應下厄法只是已擴張到具備有實施可能性的解釋。

實施厄法的可能性，是隨都市的情形而不同的。大都市和小都市，其實施厄法的可能性，也不能沒有其各異之點。中都市在實施地區制上，是具備最方便的條件的。地區制的本質，在於救助的個別化，在於「由於人到於人的直接救助」，而中都市却能夠最完全地體現這個特質。在大都市，要充分

明白地把個個的被救助者加以觀察，并把他個別化起來，是很困難的，就是要精細調查被救助者的職業和收入，以及生活的資源，也是不能夠的。但這些的事情，在中都市，就本來都是可能的。此外，在中都市的市民，多半是同質的，而對於這種同質的市民，來施行救助，也不覺得怎樣的困難；至於大都市的市民，却是異質的，對於這異質的倘用同一的手段從事救助，那就有困難了。譬如就是在那表示救助最低限的 *minimum*，即編製救助的最低限度表上。擁有異質市民的太都市，也多具做不到情形。

這些的要件，就在日本，也不能不加以考慮。在日本當要把方面委員制施行到大都市的時節，必須採用從彌補大都市的實施可能性的缺陷着手藉以成全其運用的主義。我現在固不是以批評在日本都市的方面委員制為目的，却是以闡明厄法的源流及本質為目標，所以對於日本的方面委員制度也不及為一一的批評，但無論如何，日本各都市的方面委員制，倘要成全其運用，那就一定要明瞭厄法的本質，要貫徹他的精神和主義。

在小都市，并無一定要採用地區制的必要。小都市要得到足供分配的救護員，并不是很難的事。

情，而地方的情形，也很容易考察，所以在這裏縱不實行地區制也無不宜。總之，小都市的救貧組織，沒有依照大都市的必要，其對於救貧制度的組織化，也沒有痛切的感覺。關於這個苗士特貝爾希氏曾說：

「在小範圍中，最困難的事情，並不是有沒有優良的組織，而理解與手段的缺乏，實在是一宗難事；在大都市，手段和善意志則並非必要，而如何而可以實現其組織，却是一難題。」

照以上的考察，都市的形體與施行厄法這件事，是有關係的。倘都市是大的，要施行厄法也有其困難，並且縱是施行，還有會暴露其有名無實狀態的危險；倘是小的，則施行厄法的必要就又無多。這件事，是不能不和厄法的擴張和蔓延那件事連結起來去考察的。在方面委員制度上，也並不是不論如何形體的都市，都有把地區制擴張並實施的可能性。施行厄法於大都市，固是必要的，但在其中却有中都市所不遭遇的困難在，而這種的困難，却自然地成為厄法擴張的障礙。

不過，縱有這些的情形，却也沒有什麼關係；而厄法之差不多已經擴張到了德意志一切的都市，這件事總逃不了人目，所以厄法之具有優良的能力與效力，却也是不能不予以證明的事情。

但是，倘提到了厄法究竟已怎樣地傳播到了國外，那我們就差不多要完全失望了。日本的六大都市，固已完全採用了地區本位的公共救貧制度，然在其他的地方，倘以一九〇三年為基點來觀察，那就足徵厄法只是已傳播到了德領的奧大利，都不曾擴張侵入到了其他的各國。這種事實，當然不是在那些的國裏已得到厄法在救助貧民制度中是無價值的法的結論，實在也有由於不曾傳播的各國，其救助貧民制度的特質不同的地方。這些不曾採用厄法的國，實也已經十分理解厄法是優良的方法，這祇要觀於H. Pop氏，Davy氏，W. Fisher氏，Paschke氏這些人的著作，就可知厄法在當時固已得到了很高的評價。

就厄法傳播於德意志以外的狀態來說，大致總是失敗的。因為歐美各國，都不曾把厄法納進公的救助貧民事業之中。其得以完全移植的，則祇有與德意志關係密切的德領奧大利而已。厄法曾灌輸傳播到Nordböhmien, Niederösterreich, Steiermark；而北貝門的Trautemari市，尤極熱心研究厄法，卒見諸實施；結果，他的救貧法制，成了其他都市的模範。此外，還有兩個地方（Niederösterreich, Steiermark）也徹底的把厄法加以調查，結果也成為一八九三年及一八九六年的救貧法制。這兩

個地方救貧事業的效果，固好像是不十分顯著的，然因有一八九三年的法例，却已把厄法的特色，如救助貧民的個別化及名譽職員制等，一度確立起來；Engels氏曾述其當時目擊的狀況如左：

「並不止是把名譽職員的機能導入於六十八個的救貧地區這件事告厥成功；而把充足的救護員和救貧委員配置到尼意德奧大利的一千六百零八個團體這件事，也告了成功，據一八九六年所出的第一報告，足知其參與公的救貧事業的名譽委員數，已達到八千。因此，對於尼意德奧大利的救貧事業，縱不加以一顧，而對於這種的結果，恐怕也就不加以推獎，而以為是特別可喜的。」

奧大利都市之一的威音，也已實施了厄法，并且還已採用了地區制。但這威音市的方面委員制，就似乎還不曾到達能十分利用名譽委員制的程度。

大體上，奧大利公的救貧制度，在體現厄法的精神和顯現厄法的特質上，是已告厥成功的。因為這緣故，奧大利的乞食就瀕於消滅，其救助貧民費，也就得以減輕。

厄法的名譽委員制，不論在那一國，其自身都終於無成績可言。名譽職員制，固是受讚賞的厄法

特質之一，可是不論在那一國，也都要同時採用有給吏員，來成全他的運用。在英國也好，在美國也好，都由於併用有給吏員，才克舉其地區的救助事業的效能。關於美國公的救貧事業，畢保德氏，瓦爾禮氏，都說祇有在把名譽職員來補充有給吏員的情形下，才克舉其效果。這是組成救貧制度的要素，也就是 *Strasbourg System*。至於史脫臘布爾希制度，是以有給吏員為有必要，而加以攝收的。這個特質，是得與厄法相區別的特質之一。

我曾得了若干可以如實地把京都府方面委員制來觀察來實驗的機會，知道京都的方面委員制，是把十幾個的方面主事，來配方面委員，而謀其運用的活潑。因為這緣故，京都的方面委員制，那就與其說是取法於厄魯霸夫爾德制，那就不如說是取法於史脫臘布爾希法為較適宜。此外，在京都的方面委員制，也並不是只須單純依照地區制的，是要把類別制加入其中，使主事所應處理的特殊的社會事件適如其量，并應導入選擇方面委員的機能的。還有一層，倘照着史法，那京都方面委員制，就非更加以改良不可。我不是說，專靠着完備的制度，就可期社會事業運用的完全。和制度同等的是人，什麼都着不住，在最後還是歸着到人的問題；不過在地區的救貧事業上，其效果所以能夠顯著的原

因，那就又不能不說是爲着制度完全的緣故。由此可知，我對於社會事業，其重視人的問題固比制度更甚，然却絲毫沒有以爲制度隨便怎樣都好的意思，因爲制度又是別一個的問題。

厄法之有效果，就在於其組織的完全，然也靠着從事於此的委員的熱誠，由多數的中層階級及上層階級爲救助事業而服務，拿了友誼和善意，來做貧民之友，來做貧民的保護者，使救助成爲個別化的救助，在這裏就現了他的效果。其救護員，是憑救助的能率所選出的，並不是由政治的意味或政略所選出的。所以縱是說厄法的特長，是在於制度完備的一事，而其保有極高的聲價和能率也在於這裏，就不算是過當。

就在日本的方面委員制上，也像在德國及其他各國的一樣，其委員制，是名譽吏員制，是自治制，而 *Der Ehrenamtlichen Tätigkeit* 實爲其中樞，所以說到方面委員制，固然會使人連想到了自治制，然這種優良的制度，是由於滲入了史脫臘布爾希的意義，才使其制度越發完備起來這一件事，却是不可不牢記的。我倘就京都府方面委員制的若干的觀察來下判斷，那就要以爲，倘使他不曾把十幾名的主事來配委員，則地區事業，便有許多的時候是會膠着而不能有活動的。

厄法不能傳播則英國和美國的最重要的理由，是因為德國的救貧制度與英美的救貧制度，根本上有不同的地方。德國是以立基於名譽職員和自治制的救貧制度——也就是屬於開放的救貧事業（*Offenen Armenpflege*）。院外救助為張本，而英國和美國，則以屬於閉鎖的救貧事業（*geschlossenen Armenpflege*）之院內救助為基本。英國是採用 *Work-house* 的形式，而推動其救助的機能，而美國的救助貧民，就是從了英國的範例的。這些國所施行的 *Work-house* 哪，*Poor-house* 哪，*Alms-house* 哪等等的救助形式，和德意志那種開放的形式，完全不相同。畢保德氏曾說：『在英國所需要的基本，在於貧民情願走到救貧院；而在德國的基本，則在於照着個個的情形，而為個人的調查。』這可以說是確能把德國和英國兩者救助貧民的特徵，明白表示出來的名言。

英美兩國的救貧制度，固然是閉鎖的，是院內救助，然在英美救貧事業之中，却也已經導入了足與厄法匹敵的所謂任意的救助貧民事業的精神。這個東西，這種所謂任意的救貧事業的精神，是以 *Privatwohltätigkeit* 為特徵的私的救貧事業的精神，而美國私的救貧事業對於德國公的救貧事業，所以自彰其特色的，也在乎此。 *Zwangsarmenpflege*（強制的救貧事業）和那屬於私的事業之

任意的救貧事業，固各具特殊的形態與機能，而厄法固也是融合這兩種救貧事業形態的，但和德國強制的救貧事業相對的美國的救貧事業形態，總在於私的、任意的一點。美國救貧事業的特殊形態，是不把救貧事業弄成形式化、事務化，以至於官僚化，而具有實驗和機能及自由的特徵。這種私的事業的特色，是具有實驗與機能，得為個別的救助，而由於人到於人的救助，也只是這種私的事業，才有其可能。美國因着以上的情形，自然地導入了厄法中任意的救貧事業的精神，所以能夠做到雖不導入厄法而仍能體現厄法的精神。據苗氏的意見，在英國的 *Charity Organisation Society*，是由於任意的私的篤志家與義務的吏員相助為理而克舉其效果的。

由是可知：英國的救貧制度，是因有 *Charity Organisation* 等等，得以接近厄法，而美國的救貧事業，也吸收了厄法的精神，成為和他更接近的，所以這兩國，就都具有不期而施行厄法的風趣。

厄法之在法蘭西，比起在他國是更無收穫的。但是，巴黎的 *Bureau de bienfaisance*（福祉增進局），除却公的 *Inspecteurs*（調查員）之外，還有私的 *Visiteurs*（訪問委員），就是法蘭西，也有鬆鬆可辨識的地區制度的片影，並有方面委員會與中央局結合而為一的那樣的機關。由此可知：法

蘭西之公的強制的救貧事業和那私的任意的救貧事業，也是兩者併行而不悖的。雖然，他的這兩種事業，似乎不像德國的救貧制度那樣已渾然融合而為一的。在巴黎的救貧事業，縱也有導入名譽職員制到公的救貧制度的這一回事，然無論如何總是極其鮮少，而私的任意的救貧方法和法的救貧方法，也不會合為一體。簡直些說，他的私的救助貧民，只是由自己來運用，并不曾添上強制的意義。

在比利時與荷蘭，那就總已多少實施了厄法。在這些的國中，固已加入了篤志家，并已採用了女子委員，然而適當的熱心的方面委員，就當然還居少數。各地區之中，除了吏員以外，并配有救護員。荷蘭因要顧到教會的救貧形態，教會的救貧事業和私的救貧事業極為盛行，由是也導入了厄法的精神。尤其是在安士特爾丹稱為 *Liefdadigheid van verhoogde* 的慈善協會，自一八九二年以來，明明地導入了厄法。這協會把全市分為三十四地區，每一地區配以若干的男女方面委員，并在每區各置一名的救護長以統率那些委員。由此，協會便把無組織無效率可言的救貧事業，加以減縮，并且要把救貧事業放在極鞏固基礎的上面。協會對於這個所取的方針，是嚴密的調查，個別化；由於人到於人的救助，也都屬於厄法的特色。

就是瑞士也已導入了厄法的精神。在這一國，曾設定了 *Einwohnermengenpläne*（居住地的救貧事業），而施行厄法。由於這個制度，可見瑞士也是想把私的任意的救貧事業形態導入其國中的。霸截爾市曾分了地區，把篤志家分配到各區。關於這件事，一八九七年霸截爾市所頒行的救貧法制，可以說是能體現這種精神的法制。霸截爾的強制的救貧事業形態和任意的救貧事業形態，是互相提攜的。但其強制的救貧事業，是屬於公的救貧事業。厄法之法的救貧事業與任意的救貧事業之融合，由此就得到了很分明的表示。

俄羅斯在一八九四年，也分明地導入厄法於莫斯科。據苗氏的意見，俄羅斯的救貧事業形態，不完全是公的，是半公半私的。莫斯科市已分爲四十個的地域，其事業則顯然是由男女救護員和救護長來運用經營。

要之，厄魯霸夫爾德制度，在德意志全國，是完全已施行的，但其灌輸傳播到其他各文明國的力量，則極爲微弱，倘與其實質對比起來，那就不能不說是不相稱的。

第三節 史脫臘布爾希法

厄魯霸夫爾德制度，是 *Christliche Diakonie* 之精神的表現；是使基督教的人類愛及人道的精神得以顯現於其中的。這種本著人類愛及人道的精神的救助社會的方法，就是我的所謂慈善事業形態以及體驗社會事業形態所得而實行的。因此，他就不能當作抽象的形式的，以至全體的救助來辦理，只得照着「由於人到於人」的形式來辦理。而厄法中關於 *christliche christliche Bürger* 的名譽吏員之救貧制度，也就應着這種要求而發展了。假如厄法是靠有着給吏員來運用，那他就不免不能不與社會事業形態（可謂抽象的部分的救助）相終始，惟其他是靠有着無給的名譽吏員來運行，所以能本其慈善事業形態或體驗社會事業形態的本色而施行，并使「由於人到於人的救助」 (*Hilfe von Mensch zu Mensch*) 的形式，得以實現。由此可知，基督教的精神，實已反映到了厄法。而這種救助貧民的特質，也顯然化爲左列厄法的要綱。

一、每一救護員不擔任處理四個家族以上的貧民事宜。

二、救護員不以代表官公的資格來施行救助事務，而以代表自治團體的委員會來施行救助事業爲原則。但這種委員及委員會的救助事務，得受中央機能的統制。

三、每一被救助者之救護期間，以十四日爲有效，在要繼續救助的時節，必須再加以調查。

這些的要綱，都是表現其要使「由於人到於人的救助形式」，成爲可能的。每一救護員不令其擔任四個家族以上的救助事宜，是爲着要使他「不因從事大量救助而轉成形式的有名無實的救助」，并使他能夠適應各個人的情形，而施其對症下藥的救助，不以救護員爲官公署的代表而以爲私的地區委員會的代表，則不外要藉此而表現其爲能夠從事於個別救助的慈善事業的形態。至其把每一被救助者的救助期間，作爲十四日計算，那就含有要避免不把被救助者的情形及其狀態的變動加以考慮而徒爲無益失當的救助的流弊，并欲實施能各適其宜的慈善事業的救助之意味。

所以，向這些要綱而前進的厄法，其精神及目標，就都具有要使那「由於人到於人的救助」成爲可能的意義。

然而，厄法中這些的要綱，也還有以爲不妥的失當的而加以非難者。結果，因爲有了那些被非難之點，厄法就終於不能不修正；而史脫臘布爾希法就也繼厄法之後而成遂其發達了。厄法不以全市爲調查及救助的對象，却把他分割爲若干部分，而採用其地區制，所以從事於此的救護員，其數目也

自然不得不特多。對於這多數的篤志者，在任用上其不易做到適材適所的境界，是不待言而自明的。苗士特貝爾希氏曾加以指摘說，約有一半的名譽職員，差不多全沒有能完成其職責的資格，而其理由，有的是沒有適當的人物，有的是缺乏實施救助事務的時間，有的是沒有經驗，有的是服務社會的意念不堅。然不論在那一個國家或地方，要想任用約佔半數有餘暇而又有經驗，富有服務社會的熱心而又有才能的篤志家，恐怕都是不可能的。我以為只要能夠有三分之一像這種的方面委員受了囑托，那也就算是成功了。

這固然是一種實狀，但厄法却因為在其應行任用的多數委員之中，不能得到適任的人的緣故，受了非難。其實，在大都市的委員之中，要想發見多數的不忙到連執行職務的適當時間都沒有而又富於社會的觀念同時又有經驗的篤志者，實在是困難的事情。加以發生於大都市的社會事件，又是新而且多的。對於這新而且多的社會事件，固不能不各從其類，來選擇職業、經驗，才能都能相當的委員以資應付，然要找出——適合於這種新而且多的社會事件之各種類的委員，那就是極困難的事情。所以我設定一個原則，說是都市愈大而委員的選任就也愈困難。倘把這個做對照，而返觀日本各

都市所選任的委員的人物，那這種的感觸，就會愈深。某大都市有幾百個的委員，然其中真正堪爲模範的，就只有寥寥幾個人而已。這固然是指理想的模範的委員而言，此外固也會有若干適當的委員，但由此以觀，也可知關於適當的委員的選任一事，是再沒有比這更困難的事情了。然在日本，委員的選任，多半是照着分割主義而任用的；其以機能主義爲前提，安放著適才於適所的，則極居少數。簡直點說，就是其所採用的方法，不出於選任什麼當地的名譽職、官公吏、有產者爲委員的範圍，其能於熟計都市或地方的社會事件及社會情形之餘，而選任委員的，實在只佔最少的數。其結果，是不能夠得到適當委員的。所以，假如各都市或各地方，竟不顧其本來的性質就已具有不易得到適當委員的情形，却採用了分割主義的選任方法，則其結果之必不良，就不言而可知。

還有一層：厄法是以委員會與中央局的 *Hine patriarchalische Berufe* 爲前提，然要實現這件事，却是很困難的。這件事在大都市則尤其顯著。委員及委員會與屬於中央局的社會課或社會部的接觸，看過去固是很容易的，但在實際上，則不論什麼時候都有會感痛其困難的經驗。日本的某大都市，固曾因其成績的顯著而受推獎，然其委員會與社會課的接觸，却極草率，實在是很放慢的。但這是

就運用方面制以成績良好顯於一時的某都市而言，萬一是把他作為成績不良的，那就差不多會生了此事應在問題以外的感想。現在所舉以為例的一大都市，固因委員會勢力的過大，以致幾乎目無社會課，然假如屬於中央局的社會課，其勢力有過大的情形，則其結果大略也是相同的。因此，在這個時候，由委員會所代表的私的社會事業的精神就死了，不問是個別調查，還是個別處置，就都不得施行，而制度也必成為有名無實的制度了。

我固已在上而把德意志救貧法中的厄法的要綱加以分解，并就此加以批評，但就是德國也已因此承認厄法有改良的必要，進到了把他加以修正的時機。其結果便產生一種新救貧法制，就是那史脫臘布爾希法。德國各都市的救貧組織，現在也多已照着史法加以變更了。日本的一般人，雖還以為普及於全德意志的救助貧民法，是厄魯霸夫爾德法，其實現在流行於德意志各都市的，却是史脫臘布爾希法。

史法比厄法更進一步的地方，在於除却無給名譽吏員以外，又加了有給義務吏員。在德國併用了有給吏員制的都市，約佔其全數的三分之一。據一九〇六年，德意志救助貧民及慈善協會（D. V. G.）

tsche Vereine für Armenpflege und Wohltätigkeit)調查的結果，可知在六十六都市之中，採用了有給吏員制的，是二十二都市，確有三分之一，是併用了有給吏員制的。就是阿亨，保迪姆，保恩，布勒猛，柯崙，庫勒夫爾德，達倫斯塔，多魯叨姆德，哈諾瓦，德幼塞多魯夫，佛蘭克輔特，亞·麥因，苗斯塔，保詹，卡士路里，留百克，曼海穆，諾海穆，紐倫貝爾，布羅愛因，史脫臘布爾希，斯脫托加脫，瓦依麥魯，都已採用了有給吏員制。

這種有給吏員，憑其統制的機能，以統制委員，補充其所不足，憑其通報的機能，以掌交通通信，及彙造統計，并兼具說明及啓發的機能。有了像這樣的機能，就可以補充缺乏這些機能的無給名譽吏員的不足，這是很明白的。

日本現在似乎還不明白有給吏員究竟是具有怎樣的機能和使命的東西。縱是任用了有給吏員的都市和府縣，其實狀，就也只是把他當作代替的書記來使用而已。并且，就是在起草方面委員制度的時候，也多半不曾考慮到了有給吏員的問題。但這個事情之爲錯誤，固然是很明白的，同時也實在可認爲時代落伍，然而日本方面制度創業的第一期，已告終了，現在也快要進到第二期了，當這個

的時期，我就深感有特對於有給吏員制及任用女子委員問題，一發其提議的必要。按史脫臘布爾希法，有救貧監督官的設置。同時，史脫臘布爾希法，并靠着左列的機關，來運用救貧制度。

一、救貧吏員（Armenamt）這種吏員，司救助貧民之預備的行動，辦理關於通報的事項。這種的救貧吏員，是專司救助事務之預備機能（Vorbereitende Tätigkeit）的人員。

二、地區委員（Bezirkskommissionen）地區各設一委員會，以救貧吏員為委員會會長，再由會長從男女貧民救護員之中，指名遴選八名的委員為其組織的分子。委員會的任務，在於查察救護員會否從救貧吏員所定的辦法而實行救助。

三、男女救護員（Armenpflege D. Pflegerinnen）司實際的救助事務，交付金錢和物品，并對於受者予以教育的感化和影響。每一救護員，以擔任處理三個的需要救助者為原則。

史脫臘布爾希法與厄魯斯夫爾德法又一不同的地方，在於取消了 *Quartiersystem* 的地域制，在地域制中，因為要把發生於一地域內的社會事件，使那地域必須依其定住的關係，加以救助，以致有時竟不能施行有效的救助。倘非居住於地域內的人，那地域就沒有救助的義務，並且沒有什麼責

任，所以，縱令有了真正需要救助的人，然假如不是屬於該地域的定住者，就也不加以救助。然而，史脫臘布爾希法，因取銷了地域制，便不致膠粘於居住的關係，而救護員也就能夠審度個個人的情形，而實施其適宜的措置。但是倘要達成這種的目的，就不能不先解決那勞働委員等等機能委員的問題（請參照「方面委員制度指針」）。

第四節 方面委員的種類

關於導入勞働委員和女子委員的事項，就在日本的方面制度上，也是必須解決的懸案，這是我所不能不特加指點的。京都府的方面委員制度，固已注意到了女子委員的問題，對於解決的辦法，固也已經進了一步，然而這種的事情，却是各府縣各都市的方面委員制度上，不能不同時研究同時準備的懸案。查漢堡人口計七〇五、七三八人，和他相對的救護員，是一、五六五人，其中工業者及職工委員佔六三二人，勃勒斯拉人口計四二二、七三八人，救護員數是一、四四二人，其中工業者及職工委員佔七五五人，萊布迪希人口計四五五、〇八九人，救護員是九七五人，其中工業者及職工委員佔三二七人，佛蘭克輔特·亞·麥因人口計二八八、四八九人，救護員是六三一人，其中工業

者及職工委員佔二四七人。

倘據一九一一年調查統計表所列的數字以觀，便知道德意志各都市的勞働委員，其與全體救護員的比例，平均只有四・六八％。而已經調查的各都市，其中還無所謂勞働委員的，則約居其半數。並且這四・六八％的勞働委員，多半還是職工長或工場吏員（*Werkemeister, Arbeiterhaupt*）這一類的，而可稱為純粹勞働者，則極其少數。這是不論那一國都應有的屬於同一性質的情形，就是日本怕也要重做一次和這個同樣的事情罷！但是日本的情形，就還夠不上這個。因為一般的想法，還以為叫做勞働者的這種人，既不是有產者，又不是名譽職，既不是官公吏，又不是學校教員，實在夠不上和那些的人們為伍。至於要問在德意志的勞働委員為什麼會極少數，那就要說，這一半是由於地區的習慣使勞働者不易選出，一半是由於救護長有了偏見，不大肯選任勞働者為委員。在日本則產業都市，固尤有選任勞働委員的必要，倘沒有勞働委員，便不能夠完完全全地實行那方面事務，然而一般人却都不管這些，差不多全不把這個問題加以考慮。並且還從不會涉想到了這問題。這種事實，大概可看作是從不智與偏見所發生的。惟其不智，所以不知道委員中的勞働委員是什麼東西，也不會知

這勞働委員究竟是做什麼事情的委員。此外關於委員究竟應照什麼原則來選任這一事，其理論的根據也沒有普及。我固已經提倡應普遍的選任種類複雜的委員以應付各地方及各都市之複雜的社會事件，然在關於方面制原理的導入一點也不普及的現時，縱是說到應用什麼原則和方法來選任或囑托委員的事情，一般人也是莫名其妙的。因為這緣故，什麼勞働委員，什麼婦人委員，為什麼必須把他導入這件事，也就是完全不知道的。這些的現象，固都是不智的產物，但此外也還有是對於勞働委員和女子委員挾了偏見的。有的是以為，倘把勞働者，女子們和有產者，名譽職，教師們同時選任為委員，這就未免失其平衡，並且就是那些委員們，也是有所不欲的。於是乎，不論是在什麼時候，勞働委員也好，女子委員也好，就都由於不智和偏見，而不得受選任了。

Münsterberg 博士曾立了叫做「最大限度的複雜的救貧委員」(Möglichkeit Verschiedenartige Berufsklassen in der Armenpflege) 的原則，以為救貧委員，是必須儘量從那複雜的職業階級之中去選任的。我之所謂社會事件，是指複雜的而言，所以決不能夠靠着純一的方法來救助。所謂社會事件，是什麼呢？在社會事件之中，固有慈善形態的社會事件，體驗社會事業形態的社會事件，概念社

會事業形態的社會事件，然而倘要問這個究竟是什麼東西，那就請從那可謂首先把社會事業作為學的事業來構成的我所新著的「社會事業概論」第二編「社會事業的形態」之中，去加以理會。就是歐美，社會事業固也可謂是不曾經過嚴密的分析，然在日本對於可謂救助基本的社會事件，也不會加以分析，所以其理解也極其淺薄。對於社會事業的本質，還不會加以分析，得到了解，却來施行其所謂社會事業，這當然是可笑的事情。用誰做相手呢？用什麼做目的呢？以至於應憑怎樣的 *policy*。而從事救助呢？他就完全不明白。如此而施行社會事業，是多麼可笑！我在「社會事業概論」的一七九頁，曾說：「體驗是最完全的社會事業形態，這固已加以說明了，但若想從所謂分類的見地，而求到達體驗，却是做不到的事情。在體驗中，無所謂主觀與客觀的區別，並且在這兩者的契機發生的時節，體驗這東西就早已消亡了；所以體驗的救助，不能不超越一切的分段與分類。就是對於慈善事業形態的無限的結合而從事救助，也和分類不相容。純真的社會事業，是以完全的個個人為救助的對象，不能把顯現於個個人之經濟的困窮和其他的困窮分離起來去處置，也不能把身體的缺陷和倫理或經濟的困窮分開起來去治療。這些的東西，是必須把他當作一體在無限的結合的法式之下，加以處置

的；『這就是所以闡明施行救助及社會事業的基礎原理的說明。

這些原理的思想不普及，則對於「救貧事業上最大限度的複雜職業階級的救護員」的原則，就當然也是不懂。我所以說在方面委員制上也好，在融和事業上也好，在兒童事業上也好，在教化事業上也好，在經濟的保護事業上也好，都要以社會事業的原理爲先，更不能不專心一意謀這觀念的普及；其原因就在乎此。至於現時所僅僅流通的社會事業的理論，那就多半是淺薄蕪雜的理論，也多半都不能超出了婆婆奶奶經的範圍。

再說，關於委員的問題，是不能不靠着所謂 *Möglichst verschiedenartige Berufsklassen in der Armenpflege* 和我之所謂社會事業形態的基礎原理而實行選出，實行分配的。史脫臘布爾希法，因廢棄了地域主義，所以在增進委員的能率和實行委員的職務上，比起厄法就都進了一步。在產業都市，對於從勞働界所發生的社會事件，多半不能不用只有自己所能體驗的勞働者去處置，再不然也要由熟悉勞働情形的職工長以至於僱主這一類的人來處置。在馬克德堡的，據其救貧統計的所示，則知他那裏的被救助者，有七四・八二%，是關於女子的，只剩着二五・一八%，是關於男子的。在

這情形之下，假如把約占四分之三的女子的社會事件，都由男子去擔任處置，其結果是如何呢？女子的社會事件，總有是關於家政的事項罷！總也有關於育兒的事項罷！總也有關於風俗的事項罷！這一來，不論如何，用男子來處置，怕總是很困難的，並且縱是能夠處置，怕也總不像女子那樣的適當罷！爲着這個而任用女子委員，豈不是適宜的措置麼？何況再進一步來說，這事情終久還是免不了要實現的事情呢？由此可見，關於任用女子委員這件事，是終久必須到達的階段了。同時，就是對於勞働委員的問題，也是同一的結論。

第五節 公私機能的補充與統合作用

德意志救貧法制中的厄法，已把以上的原則徐徐地導入而加以體現；他是由委員或由救護員而實行的。私的救貧事業（Private Armenpflege），在厄法，固是靠着委員和委員會才會成爲完全化，然假如把其次的公的救貧事業（Öffentliche Armenpflege）確立起來，却不防止其分離分段，不加以統一的作用，那就縱是厄法和史法（及日本的方面委員制度），究竟也不能夠達成其所期的目的。倘委員和委員會竟孤立起來，不與中央局互相連絡，那方面委員制度，就決不是能夠收穫完全

的效果的制度。我在「方面委員制度指針」中，以「方面委員制度究竟是什麼東西」爲第一問，從第一頁至第七頁，從事解說私的社會事業與公的社會事業，并就此說明分散的救助貧民與集中的救助貧民的本質，以爲集中事業實趨於形式及部分，分散事業是向着具象和全體（想要深深的理解這事情的人們，請通讀拙著「社會事業概論」）終則詳述可謂綜合形態的方面委員制度之所由完成（請參照「方面委員制度指針」一六——一一頁）。

Schell 教授，在其以 *Katholizismus als Prinzip des Fortschritts*（加托立次克之進步的原理）爲題的論文中，曾說：『目前所能看到的直接的救助，在宗教上，固然是認爲可尊重的，然而大家却沒有把職業的兼任意的文化的動作，認爲有宗教的價值，并且由此加以組織的防止和遮斷。』他很非難宗教的慈善事業已向分段與孤立的途徑而前進，不能本其 *Einheitliche* 的組織而實行其救助。現時，在德意志的社會事業界中，*Keine Zersplitterung der Kräfte* 這句話，已成了 *Motto*，而綜合的社會事業，也就應運而被導入了（參照「社會事業概論」第二編第九章）。英國和美國已都有叫做 *Charity organization movement* 這東西，在德意志則所謂 *Organisierte Vereinigung der*

Wohlfahrtspflege 這件事，據說也已鬧得很熱烈了。就是試把保璐次烏氏研究德意志社會法制的近著 Fürsorgerecht und Caritas 一看，也可以窺見德意志的社會法制家是如何熱心誠意想把公私社會事業統一起來藉以達成其目的。我已在一「社會事業概論」上，把德意志社會事業（社會法制家和社會事業學者）的分類，從論理的和歷史的兩條路分析起來，并把德意志社會法制中所謂 Prinzip der untrennbaren Zusammengehörigkeit der einzelnen der Wohlfahrtspflege（社會事業不可枝解不可截斷的原則）加以玩索（參照「概論」一八一——一八四頁），極力闡明，社會事業不是能夠或分為身體的，或分為精神的，或分為倫理的那樣的東西，並以為什麼自然科學，什麼國民經濟學，什麼倫理學，雖都各各自有其領野，然而這些的事物，都是要結合在所謂「總體的福祉」的。

倘能把我所著的「社會事業概論」中關於綜合社會事業的理論，通讀一遍，那就總會了解社會事業為什麼不可不綜合的理由。德意志在一九〇二年已產生了叫做 Dresdner städtischen Zentralstelle 的這東西，當那時候，業經合併的，有一百個的普通社會事業團體和二十四個的宗教團體。又佛蘭克輔特·亞·麥因的 Zentralstelle für private Fürsorge 也已實行以下的四項：（一）需要

救助者的懇談事業；(二)分配關於被救助者的材料；(三)實行組織的救助；(四)救貧事業從業員的教化及教育。

倘不把這些理論的以至實際的原則導入，或是不加以理解，那方面委員制度，就決不能成遂其健全的發達。目今日本的方面委員制度，其在各府縣的爲什麼是那樣的複雜紛歧呢？委員及委員會和中央局的關係，爲什麼那樣不緊密呢？這就是因爲沒有人把方面委員制之基礎原理導入到日本的緣故。簡直的說，在日本有的是糊塗到連方向都不辨，也憑空結構了什麼方面制度，有的是什麼辦法也沒有，却隨便送出了委員。所以我就特把「方面委員制度指針」作爲教科書而提出，這書現在已出到六版，幸得全國方面委員諸君的愛讀，成爲其座右的良伴。此外，我還發刊了「把社會事件分爲十種，以解說實行方面事業之際所必發生的各種社會事件的處置方法爲目的之一方面事業處置方法」一書，就處置貧民的方法，處置病人的方法，處置不良兒童的方法等等，加以詳明的解說。

不經過一度的學術運動，日本的社會事業，究竟是不能到達完備之域。此日，在社會事業中，實際上當運用和經營之衝的社會事業家和社會事業吏員，雖已具有相當的數，但具有能夠把社會事業

的基礎原理加以分析加以闡明的識量的社會事業學者數，無論怎樣，總是很少。這就是日本社會事業和社會政策的領野中一種的缺陷。在這個時候，倘沒有學者出頭闡揚其精闢的學理，又如何能夠謀日本社會狀態的安固呢？然目下，那以為就是門外漢也可以運用社會事業，就是只略有所見聞的人們，也可以喋喋議論社會事業的人，既如此之多，則社會事業也終還在於初期中最可憐的時期了。

第六節 厄法的本質

在前世紀，德意志的救貧事業，是極其衰頹的。私的救助團體趨於硬化，失却了他的生命，救助貧民團體的活動也極其無力。當這個時候，Daniel von der Heubitz氏於一八五二年所創始的 Erdbeerfelder System，却為德意志救貧事業，建了新基礎，開了新紀元。

厄法的原則，(一)是個別化 (Individualisierung)，(二)是分散 (Dezentralisation)。厄法的特徵，在於務使救助歸於個別化，應着個個人的情形而實行適切的救助，其所以設置救護員，其所以把救護員的數定為極大的，把救護員的質定為極複雜的（只有數又多質又複雜的救助，纔能使其成為嚴格個別化的救助，其所以每一委員祇令其擔任四宗的社會事件，其所以劃分地區，其所以又把地

區細分爲地域，都祇是集中於個別化的一點，要使能夠實現個別化的形式得以導入而已。在厄法是要使救助貧民事業歸於分散的。其所謂委員，其所謂委員會，其所謂地區地域，都是要使分散這件事成爲可能的形式。委員和委員會，不是代表中央局的機關，他是自己存在的，是根據用自治精神來實施救貧事業的意義之產物。實則委員也祇有立腳在自治的上面，其與官公團體的機能纔有明白的區別，纔能夠體現屬於私的社會事業精神的愛與自由（參照拙著「社會事業概論」第二編第六章）。纔能夠把生命與光給與救貧事業。官公社會事業，在他自爲獨立的時節，就必成爲無力，無生命，無意義的事業。厄法驅逐了一切有給的吏員，靠着無給的篤志吏員，導入了私的社會事業的精神，可謂是能夠體現愛與自由的組織，倘都像方面委員制度那樣，以官公吏爲主人，以有給吏員爲基本，把報酬導入到裏面，那就簡直是把方面委員制度的根本都抹煞了。在把什麼報酬，什麼有給吏員，什麼命令，什麼法規導入的那一刹那，厄法就已經死了。方面委員制度，不是靠着法令來施行的，也不是靠着法令所能施行的。把關於方面委員制度的法規擬訂起來，固無不可，然必須把他作爲是比其他社會法規有更大變化的法規，祇能夠定了所謂大綱而已。倘拖泥帶水弄了許多形式和條文，那個別化

與分散的機能，就會消滅無餘，而所以表現這種機能的委員和委員會，以至於地區地域，就都成為無必要的事物，整個的方面委員制，也就不得不成為廢物了。

倘要問，為什麼在厄法中個別化和分散是極關緊要的呢？那就要說，是因為祇有靠着這個，那種 *Hilfe von Mensch zu Mensch*（由於人到於人的救助）纔成為可能的緣故。和這個有關的原則的理解，自不能不把社會事業形態的論理為背景，然而這個却不能不留作「社會事業概論」第三編的任務。凡屬真實而又適切的救助，都不能不是個人的救助，不能不是以無限的結合為依歸的慈善事業形態的救助，最後還不能不是以全一為依歸的體驗社會事業形態的救助（參照「社會事業概論」第二編第二、第三章）。個人是由於他那獨特的唯一的所出現的個性而成立的，所以他的困窮，也是獨特的困窮，要算是祇有這一個人更祇有這一度的困窮。和這個相對的，是重重疊疊有因果關係的困窮，那是法則上的事物，其對於個性及個人的困窮，則不能運用適切的手段。對於小孩要用和大人不同的方法，對於女子要用和男子不同的方法，對於有勞動能力的要用和沒有勞動能力的不同的方法，纔能夠算得適切的救助。這種救助方法，也就是緣附着由於人到於人的形式之救助

方法，並且還祇有這個，纔是唯一純真的救助方法。對於官公社會事業形態之因果的困窮而適用法則的救助，那就屬於似是而非的救助，除此以外，沒有別的說法；其實，像這一種的救助，就連給他一個所謂救助的名稱，也還是不配的。然在官公社會事業隆盛的今日，世人就都以為，或許祇有這個，是真的社會事業，在官公社會事業已告實現的時節，私人及私團體的社會事業，就儘管衰頹也不要緊，並且像宗教的社會事業那樣的東西，就是消滅了也沒有什麼妨害。我之所以特把厄法的研究，貢給與社會事業有關係的人們和社會研究家，就是相信從這裏可以得到理解純真的社會事業而肉薄其真髓的因果的緣故。

在厄法上，以直接的調查為必要的理由之根源，也在於這裏。為什麼在厄法上調查竟成為極關緊要的事情呢？厄法是要救助個人的，是要處置那唯一次之歷史的困窮的，所以不能依照叫做法則那樣已成的事實去處置。因為一切的一切，都是唯一無二的，都是第一次遇着的，所以對於這個，既不能憑因果的關係加以豫斷，也不能拿因果的關係做他的規律。無限的結合的困窮，是唯一無二的，全一的困窮，更是其自身獨特的困窮，所以對於這個的救助，祇有靠着究明其獨特的事件之真相，纔能

夠達成其救助的目的。這就是厄法以調查爲必要的原因。但其從事調查並不是祇求不陷於濫救，那樣偏執一端的調查，是因其爲歷史的困窮，倘不調查明白，便完全不會知道其困窮的正體的緣故。在方面委員制度上的調查的意義，是要照以我所分析闡明的「社會事業形態」之光，纔能夠理解的，並不是以調查來防止超過適中救助那樣淺薄的東西。既以爲 *Unbefangene Erkenntnis*，就並不是單純的調查，其含有「直接的」調查的意味，到了這裏也是很明白的。委員及委員會之所以非自治不可的理由，也是從那關於歷史的困窮的意義中，自然分枝出來的。厄法把每一種社會事件的調查有效期間，限在十四日裏面，這也不外是一種關於歷史的困窮極自然的手續。

厄法的救助，是基於「直接的」調查，憑着「直接的人格的印象」（*Unmittelbaren persönlichen Eindruck*），在與被救助者之直接的關係上所成立的。在這裏就顯現了我之所謂具體、主觀、心情的，人對人的救助形式。概念社會事業的救助形式，爲什麼不是對人的救助形式而是對物的救助形式呢？爲什麼官公社會事業是徒整其形而不整其心，雖從事於救助而不能到真救助的境界呢？關於這些的理由，在「社會事業概論」上已有十分明白的說明了。由於這說明，大概總可以明白，厄法的救助，

是衷於心情本於愛由於人到於人的救助，並不是把人當物來救助的那麼一回事。由於人到於人的救助的意義，應從與概念社會事業相對峙的心情社會事業上面去求其理解，更不能不從「他不是男子的本分而是女子所特有的本分」上面去下解釋的工夫。祇有女子，獨能出於心情入於心情而體現純真的社會事業的精神。那些以爲專靠着男子也能夠運用經營社會事業的，實在是不通社會事業的本質的謬見。

苗士特貝爾希氏曾說明厄法之唯人的精神，他說：「人類在技術的範圍，能夠靠着發明和發見，看到非常的完全不能復還以前的狀態，然在純粹的人的關係上，則因其是循着經驗真理和狀態的班列的東西，所以進步的文化和發明及發見，就是要把他變化一點點，却也是做不到的事情。因爲他，和人的技術，是沒有關係的，所有關的，只是物的本質。」在近代和現代，物的進步固是極顯著的，然在人與人的關係上，就不過經了極淺薄的開拓而已。我們祇要看那在社會事業界已經成功的和還沒有成功的社會事業家的題名錄，便知道倘以爲他是社會的道德和慈愛的反映，那就會遇着很多的例外。在陳列間廣告部賣東西的好手的劣等漢，往往也被稱爲社會事業界的成功者。發明哪，發見哪，

繪畫哪，建築哪，其進步當然是彰明較著的。然而在人與人的關係上，就無論如何還祇是有了微弱的人類的蠢動。在人類的蠢動微弱如彼而道德律又不能行的現社會，我們都不過受自然律的規範與褒貶而已。左恩霸特氏固曾在其所著「現代資本主義精髓」中，縷述祇有忘恩賣友那樣不道德的人們會成為經濟界的霸者的種種原因，而俄羅斯的 *Soloviev* 氏在其最感興趣的 *Social Problems* 著作中，也痛論縱橫兩面之人的移動，從堆積如山的材料之中，對於不道德的人們所以能在各階級各職業上告了成功的原因，為歸納的表示。這種事例，就是社會事業界，怕也是一樣的！

那等於在物的世界的發明和發見的同一事物，是不是能夠靠着厄法導入到人類的世界呢？他實在是要從人與人的關係上，去發明鄰人的觀念，去開拓愛與自由的世界。雖然，靠着道德的發達僅如現時的人類，能不能把不愉快不道德到了這步田地的世界，從速變成道德所支配的世界呢？可是這縱然是個問題，而厄法之對於整齊人與人的關係之技術，其已成就了一階段的上昇，這件事總是無疑的事實。

所謂由於人到於人的救助，是厄法的本質。這件事，要依照我的社會事業形態論，纔能夠得到明

白的理解。那些什麼委員，什麼委員會，什麼地區，什麼地域，一些關於外形的事物，倘和這個對比，就祇是附屬物而已。其使由於人到於人的救助成爲可能的慈善事業形態及體驗社會事業形態，也無非厄法的本質。個別化也好，分散也好，則都不過使由於人到於人的救助成爲可能的手段而已。

厄法的研究家，不論是誰，都說他是和基督教的精神有關係的。由於人到於人的救助，曾發現於原始基督教的集團。關於這個，Clebs氏曾說：「厄法會令人想起了基督教的教訓。把愛灌注起來，把基督教的愛喚醒過來，這是極要緊的。實在的，社會可以由此浸入精神之中；地上的社會，縱是邪惡的，但仍能夠把他用精神貫通起來。以愛加於社會，這固是老早就有過的事情；救貧事業，由於一定的秩序與人的關係，固也是曾經本於愛而行的，但是這些的事情，真個祇是像浮雲那樣的東西而已。這要靠着教會，纔能夠堅持，纔能夠形成鞏固的秩序，而其略和那個相仿的形態。寄宿舍也好，孤兒院也好，病院也好，假如這些之中，竟不克舉其爲「基督的家」之實，那就真是不知道所爲何來的東西了！他祇有靠着加以多量的有秩序之官公團體的愛，和私的善行的愛，使其發生無限變化的交互作用，纔能夠整齊其形態！」初期的基督教的集團，因其範圍是極小的，所以人與人間的關係，也是內的關係。

基督的精神，寄於集團之中，集團是靠愛而表現的。與個人的救貧事業相對的集團的救貧事業（*meindermenplece*）是原始基督教團之愛的活動之本質的事業。個個人拿着愛，儘其所能給的給了集團，當作是所以貢獻神的東西而給的。於是貧民就集在那裏，受了愛的貢獻的贈物。因為這緣故，他的施與，是本乎心情的（對於物的而言）是內的，是人的。而真正可謂施與的，也非像這樣的施與不可。

像這樣的基督教團的施與的進行，是把由集團由集會所集得的金錢物品，對於素常習知其境遇的個個貧民，各從其所需要而分與的。對於孤兒，則代其兩親而加以保護；對於失業者，則與以適當的職業；對於寡婦，則代其夫而予以保護；對於無家可歸的，則供以宿舍；對於飢的，給他食；對於渴的，給他飲。於是乎對於各種要求予以必不可缺的東西的原則，就成立了。其怠惰的或放蕩的人，則以其咎由自取，不復列入救助之材，只對於具有可復歸於社會的正員的價值的人，而施其救助。

像上述的基督教團體的精神，祇能當作是已復現於厄魯霸夫爾德制度之上的，不能作為是厄法所發見的。這種集團的救助貧民（*Gemeindliche Armenpflege*），從基督教團直傳到厄法，所採用

的都是院外救助的形式。院外救助與院內救助不同，因他能夠把被救助者弄到個別化，所以也能夠實行其各稱其量的個個人的救助。英國和美國的救助方法，是院內救助，所以對於被收容者不能不爲同樣的處置。靠着這種的方法，不能把救助弄成個別化，因此也就不能行適切的救助。靠着形式和規範來救助的，是院內救助，而用愛和自由來救助的，是院外救助。

基督教團和厄法，固都是本其集團的救助而進行的，然到了中世紀，教會與政治有了關係，就失却了純粹的愛和兄弟的觀念，並且其集團的救助，也因集團的形體過於龐大，移到院舍救助（*hospitality*）去了。然就是這樣，而基督教團的精神，也還在院舍的裏面，放出光輝。不過，院內救助，在要使個別化與分散成爲可能的上面，終不是適當的形式，所以基督教團的精神，也漸次因從事於以抽象的客觀的困窮爲對象之集團的救貧事業，而徘徊於衰頹的途徑。由是中世紀所特有的雜亂無章的救助，就宣告開始了。中世紀的救貧事業，在內的一面，固失了生命與愛，在外的一面，也失了統一與組織，結果自不能不陷於濫救，然而這也許是因爲當時的社會經濟情形，和集團的過大，都不利於集團救貧事業，所以會漸次弄成形式化硬化而失其生命罷！

私的社會事業的精神，固祇有靠着無限的結合與全一而顯現，然而他倘竟成爲抽象的標準的，不能以個個人爲救助的對象，那就不論如何，愛的事業也總不得不衰頹凋落。基督教團固曾一度失却了集團的救貧事業的性質，然也祇要能把這種形式恢復起來，則縱爲非宗教團體的俗人團體，也沒有不能使他的精神復活的理由。果然！這種集團的救助貧民，在文藝復興期以後，就遇着恢復的時機，各都市多克舉其集團之實，而重見前度的形式。各都市因有律其市民以同等權利義務的原則並加以保護的必要，就做到重行實現集團的救助這件事。但各都市是在政治的經濟的上面來保護他的，所以和宗教那樣以愛爲本的，却不相同。可是，但能採用可以表現私的社會事業精神那樣的形式，那就縱是俗人團體，也並不是一定不能夠實施愛與自由的事業。從中世紀的中葉，因爲有了基爾特貴族團體、友愛團體、職業團體，就開了恢復愛與自由的事業之端緒。

由此可見，像厄法中那樣的調查與適宜的救助之思想，在當時也已見其導入了。在十五世紀的前半世紀，佛蘭克輔德和柯崙的貧民救護員，已把整齊救助貧民的步驟爲其目標。基於這種思想的救助，就是個別化的救助，而祇對於必需救助的加以救助，對於有勞動能力的供以勞動，此外并與以

最少限度的必需品；這也是當時都市救助貧民的方針。當時都市已設定了救貧地區（Armenbezirke），並實行了貧民調查，都是和上述的方針相對的。就在當時，也已經做過了那些貧民的個別處置，來歷及境遇的嚴密調查；乞食及怠惰者的排除及處罰；需要救護少年的保護；病者、老者、病弱者的保護；對於失業者介紹職業等等的事情；所以對於厄法的救助方法，不能不認為在那時就已經存在的方法。此外，當時在已實行救助貧民的德意志各都市之中，多半還不是純粹市民的救貧事業，居多是和教會的救貧事業混合一起的。救助貧民的財源，取給於教會；都市救貧地區的區分，也以教區為本位；有了這些，都市救貧事業和教會救貧事業，就混合了。其後，純粹都市的救貧事業，就漸次從這種混合的救貧事業（Gemischt bürgerlich = kirchliche Armenpflege）中間，分歧出來，而教會救貧事業，就成為純粹屬於教會的事業，成為本着宗教的愛之私的善行。

憑籍名譽委員的救助貧民制度，是和都市自治制的發達相輝映的。都市靠着其所選舉的名譽代表者的統率而施行自治制，而救貧事業也就靠着名譽委員來執行了。在德意志救貧事業上最可貴的教訓，是救助貧民成績的良否悉繫於救護員的如何這一件事。德國救貧事業的成績，並不關於

其組織，也不關於其救助基金的多少，最有關係的，是把他當作人的委員的人物。其成績不良的主要原因，是基於救護委員之量的缺乏及質的不良，是基於個別化作用的喪失。在德意志其救貧事業活動的時節，總就是有了多數慈祥愷悌的名譽委員努力活動的時節。有多數名譽委員出頭活動的時節，個別化作用就可不期而致，所以救助也自然地成為最適宜的救助。假如，竟和日本的情形一樣，導入了什麼報酬的觀念，那就不僅在質上不易得美質的委員，並且在量上也就不能得充量的委員。其結果，調查是不會縝密的，要把救助弄成個別化也是不能夠的。不個別化的救助貧民，和廢棄方面委員制度是相等的。德意志救貧事業之史的發展，是以在量上的充量的名譽委員為前提。而委員的量及質與個別化，則具有不可分離的關係。

為厄法之先驅的法是漢堡法。一七八八年，漢堡愛國協會（Hamburg Patriotischen Gesellschaft）這機關告了成立，在卜修教授領導之下，把救助貧民法加以修正，但到了一七八一年，這個救貧法就又經過了一次的修正。漢堡法把市分為地區（Hauptbezirke），更把他小分為地域（Armen-quartiere），每一地區各置兩個的救護長（Vorsteher），每一地域，各置二名的救護員（Pflege）。當

時漢堡市之中，有十個的救護長和一百八十個的救護員，以從事嚴密的調查而實行適宜的救助為主義。漢堡法在國內及國外都有很顯著很大的影響，遂成爲厄魯斯夫爾德法的先驅。於是乎，厄法就以與需要救助者爲直接的個人的接觸作爲其中樞而成遂其發達，終則還使德領奧大利及日本的救助貧民事業，也具有這種特徵。

第七節 分散的救助貧民

厄法的基本制度，是分散的救助貧民。厄法之所以爲厄法，方面委員制度之所以爲方面委員制度，就在於這分散的救助貧民。苗士特貝爾希博士說：『在動物學上，屬於「種」的，固一定非具有其特徵不可，然厄法之所以成爲救貧事業中絕對的厄法，其特徵是什麼呢？假如沒有這個特徵，那豈不是應有非厄法的特徵麼？他是不在乎單純外形之一致的。倘從外形來判斷，那厄法就會因土地的相異而成爲不同的事物了。此外，還不能不把歷史的發展加以回顧。厄法不是在於各地特殊的發展和歷史的發展，而全在於其內的作用的別化與分散及其爲由於人到於人的救助形式。』

由此可知，分散的救助貧民，實爲厄法的中樞。對於闡明分散的救助貧民的本質一事，自不能不

回顧「社會事業概論」之中，關於什麼是慈善事業形態，體驗社會事業形態及私的社會事業的解說，所以關於這些的事情，還請以「概論」為參攷；而在這裏，則仍直進而說明分散的救助貧民的厄法。厄法中其所以使救助貧民成為分散的地方，就是：（一）區分地區及地域；（二）任用多數有能的名譽委員。有能的委員，也有是絕對的，也有是相對的，實含有「在處置某種的社會事件上是有能的」之意味，所以一方要靠着男子委員，一方也要靠着女子委員，厄法纔會成為更能分散的。因此，我要進而詳論地區及地域制中的方面制，既要就方面委員及其量與質加以分解，還要就女方面委員的問題加以說明。

第八節 地區及地域與分散及個別化

方面委員制，把都市分為地區與地域。把一定的地積分為地區（Bezirk），更把這個小分而為地域（Quartiere）。單分了地區的，是純粹地區制（reinen Bezirksystem），分了地區與地域的，是併用制；其一方併用地區及地域，一方却把地域當作有名無實的或當作無形的，這就要認為地區制的一變種。

地區應適用什麼原則來區分呢？想來，這也祇要隨着委員會來區劃就得了。我以為一委員會所擁擁的委員數，當在五十人以下，然而最適當的委員會的委員數則當在二十五人以下。據馬克林氏的意見，最理想的合議單位，是五人內外。據說，在祇由五人來合議的時節，叫做羣衆心理的那樣的東西就不會出現，倘超過了此數，那就會使合議成爲不純粹的。我以為委員會是合議的主體，其不能爲真實的適切合議的機關的，就也不能稱爲方面委員制中的所謂委員。委員會是用以合議救助方法，兼指導實際的救助事務的，倘竟成爲不能如實合議的那種的東西，那就當然不能夠達成其目的。因爲這緣故，馬克林氏之理想的合議體的構成，固是以五人內外爲之，然而我却有過實驗，二十五人內外的合議，並不見得就會起了顯著的心理的變化。我在方面委員會所得的實際經驗，是人數在二十五人內外的時候，並不會趨向於十分顯著的形式化和抽象化，並且羣衆心理的發現也不會顯著。在成遂其具體的如實的合議上，也不會有什麼了不得的不便。所以，我就以爲，一委員會是可用二十五人內外的委員來構成的。但是，倘遇着不能夠把合議的範圍區分到這樣狹小的事實，則縱是再擴張到約五十人爲止，也就無不可。不過，倘有了這種情形，那就不管是多少，總會發現什麼形式化抽象

化和什麼羣衆心理，在要成遂其如實的適切的合議上，是會感到困難的。

於是，我把一委員會作爲應截至五十人爲止，并以爲地積是要從社會事件的數再加以決定的。倘把五十名的委員給一地區去抱擁，以五十人所集的地方或二十五人所集的地方，就其所抱擁的地積作爲一地區，這一來那大小廣狹不同的地區就隨而設定了。可是，地區的地積，並不是照着這樣簡單的條件所能決定的。我在「方面委員制度指針」中，當解說方面委員之際，固曾將近隣關係和定住關係加以說明，而地區則必須依照這個近隣關係和定住關係，重加以決定。厄法是從所謂近所兩隣那種的近隣關係，使救護員分擔處置貧民事宜，而在厄魯霸夫爾德市，則每一救護員祇擔任處置四個的貧民。然因爲這四個的貧民是發生於三百人的人口之中的，所以每一救護員所擔任的也就是人口三百人的事務。厄市在當時，有十四萬人口，曾把他分爲三十六個的地區和五百六十四個的地域。何如不是那近所兩隣式的委員，就不能夠不斷地對於需要救助者加以視察。視察就是調查中的一個過程。其所以能爲不斷的視察不斷的調查，是靠着近隣的關係。此外，再加以定住關係，更足使視察和調查得以周到。縱是住在近所兩隣，然倘有移動，對他就也無多辦法，所以在視察和調查上，

又以定住爲最關緊要，而除却設定了近隣關係之外，也不能不再設定一定住關係了。

在這裏，固是靠着近隣關係與定住關係來處置社會事件，但我對於每一委員所處置的件數，則擬爲十五件內外。先是我曾把社會事件的飽和點一事加以說明，然須達到了這飽和點的時節，去計算委員數，纔是最妥當的。假如一委員是擔任十五件內外的社會事件，而委員數是十五人，那就可以把能發生三百七十五件的社會事件的地積，區劃爲一地區。倘其委員數是五十人，那就可把能發生七百五十件的社會事件的地積，作爲一地區。

我漸漸能夠把地區的觀念和他的範圍加以決定了。地區之中，得置一名的救護長。厄魯霸夫爾德市，就是每一地區都置了一名救護長的。這和日本的方面常務委員是相當的。照我的想法，一方面常務之下，最好是配置二十五個以至五十個的方面委員。然在厄市是每一地域都配置了一名的救護員。

地區制和地域制，兩者的涵義，並不單在於地積的廣狹。地區制和地域制中委員的機能，是不能一致的。在他的量上而也好，在他的質上而也好，都會自成爲各不相同的東西。

說到委員的數量，則倘在需要協力的時節，地區制自具有能夠做到協力的規模，而地域制則不做協力的事情。難以單獨處置的社會事件是很多的。例如在類似火災突發那樣的時機，自有協力的必要。因為就指點佈置區內病院中病者的避難而言，一個的方面委員，其力究竟是有所不及的，並且在整理秩序上，倘祇有一個的委員，也有無從措手的地方。在像這樣的時候，比如是在地區制，那地區內二十五名以上的委員，就能夠奔走協力了。然倘是地域制，却又是做不到的事情。並且被分配到了各地域的委員，雖具有處置本地域內社會事件的權能，然到了別的地域，就沒有隨便進去干預的可能。由此可知，在處理需要協力的事件上，地域制是不適宜的。地區與地域，不單是因地積的廣狹而不同的。在地區制與地域上，不僅照着量的標準會自顯其差別，就是照着質的標準，也會自顯其不同。

在處理社會事件上，不能丟開協力的觀念。倘說是方面委員，每一人都能夠擔任處理一宗的社會事件，那就會有許多的事實，可以證明這理想的無根。這固然是就處置適宜於社會事業形態的社會事件之際而言的，然縱令是處置以無限的結合和全一為對象的慈善事業形態及體驗社會事業形態中的社會事件，倘祇以獨力來擔當，却也是不可能的。

既能說是一宗的社會事件，就都是極複雜的，所以要加以處置也非集一人以上的技能不爲功。例如在要處置失業者的時節，就是關於其調查，不也是極複雜的事情麼？在此時，固不能不進而爲身體調查，精神調查，品行調查，職業調查，來歷調查等事，然醫師委員雖足以勝任身體的調查，而在精神的調查上，却非其所長了，這一來，豈不是連一個失業者的調查，也已不能夠由一委員的手完全地實行麼？所以，倘是採用地域制，那就不能集合多數委員的技能，把他絡成一組，來遂行其適切的處置。各各擔任了一個地域的委員，勢必各各割據其所擔任的地域，而不能互通其有無。然在地區制，則可以把近隣關係和定住關係上的甲委員與乙丙的委員，集合起來，去處置一宗的社會事件。由此可知，祇有用地區制，纔有協力處置社會事件的可能。

從以上的分解，大概可知地區制與地域制上的委員，其量與質都是不同的東西！由這裏就生了分割地積應從地區制而不應從地域制的原則。關於這事件，倘更就複合的社會事件來看，那就益發會生了痛感。大凡社會事件，倘從抽象的看法，雖然會看作單一的，然其實多半都是複合了的事件。今試就先前所舉以爲例的失業者，一加以考慮：這個失業者，大概是由於經濟界的變動以致失業能？

雖然，這個入之所以比其他的人更早失了職業，大概是由於身體的缺陷罷！此外，怕還有精神的缺陷罷！或許還有點怠惰，其勞動意志是很微弱罷！他大概還兼有遺傳性罷！祇要這樣從那裏想到這裏，便可以看出那失業現象是複合的東西了。對於這一種的複合的社會事件（或綜合的社會事件），大概是沒有以爲靠着一個的委員就可以處理得清清楚楚的人罷。由於經濟界的變動而失業的，固可用職業介紹所來處置，然倘是缺乏勞動意志的，或是怠惰的，那職業介紹所就不論如何都不易處置了。教員和宗教家，對於缺乏勞動意志和怠惰的，固也能夠予以助力，然對於其惡性遺傳，則不論如何，也難於處置。當面的失業，其爲屬於複合的社會事件，既有如此，則想祇靠一個的委員去處置，就當然是不可能的。處理社會事件之所以需要協力，就在乎此；而這種的協力，則又祇有在地區制上纔有其可能。

從像這樣的見解，就發生一個的結論，就是方面制度上地積的區分，應仿地區制以行，務必廢絕了地域制。至於併用地區制及地域制的，則因其名義上雖是地區制而實際上却是地域制，其結果就也不能夠體現地區這個制度之優良的組織。

倘以爲是不能遽行廢止地域制，那就可以選擇於下列兩者之間：（一）是他弄成有名無實的，（二）把他弄成無形的。倘把他當作有名無實的，那就縱不厲行地域制，也無不可。就是有了地域制，也是作爲等於無的。縱是在一定地域內任用或囑托了委員，然也要造成不一定要拘泥於一地域而仍得以自由流動的習慣。倘把他作爲無形的，那就縱是在各地域各各配置了委員，也不設定嚴密的地域，各地域雖也都配置了公的委員，然也僅是從近隣關係與定住關係的便利而配置而已。像這樣的做法，那就可以把地域作爲無形的東西了。

地區及地域的本質，由此大概是可以明白的，但其所以分了地區又把他細分爲地域，那是因爲要做到個別化與分散的緣故。譬如在都市全體爲調查的對象那樣的時節，則其完全不能知道個個被救助者的情形，就是不待言而可知的事實。所以，假如把都市分爲地區，將這個作爲有調查可能的事物，這是好不好呢？至於有調查可能的事物，究竟是什麼東西？這由於前面的說明，大概是會明白的。而其所以將地區及其意義加以嚴密的設定，豈不是爲着這個有調查可能的事物的緣故麼？於此，倘能採用地區制，選任五十個以下的委員，使各擔任處置十五件以下的社會事件，那麼把被救助者

加以個別化的組織就可告成功了。說是每一委員祇處置十五件以下的社會事件，這是以個別化為條件的；說委員數當在五十人以下，也是同樣的；而地區的分割，就當然也是本於同一的意義。必須靠着地區、委員會、委員、社會事件、近隣關係、定住關係這些東西的連絡、合拍、被救助者的個別化的理想，纔會見諸於事實。

「分散的」這一句話，是對於「集中的」那一句話而用的，所以倘不明白集中的救助貧民的實體，也就不會了解分散的救助貧民的實體。但在這裏，可以說，那靠着地區與委員會及委員來做分散工夫的，就是和集中的救助貧民相對峙的分散的救助貧民。但倘要充分理解分散的救助貧民的本質，那就不能不懂成為其原理的私的社會事業和愛與自由的意義（關於這事件，在拙著「社會事業概論」上，已有極充分極明確的說明。又關於分散的救助貧民之通俗的解說，因已在「方面委員制度指針」上述及，所以還請把同書作為參攷。

關於這件事，特請一閱左列拙著的指定頁。

（1）「社會事業概論」

第一編	第五章	五〇——六三頁
第二編	第二章	九八——一一〇頁
同	第三章	一二一——一二六頁
同	第六章	一三一——一四八頁

(2)「方面委員制度指針」

第一編

第一問、第二問、第三問、第四問、第五問。	一——三〇頁
----------------------	--------

第九節 分散的救助與社會事業形態

所以要選任名譽委員，是因為要使分散成為可能，藉以求得救助貧民的個別化。假如是用有給吏員來實行救助事務，則施行救貧政策這件事雖能做到，而施行救貧行政這件事，却是做不到的事情。

克爾梭 (Robert W. Kelso) 氏研究從一六二〇年到一九二〇年的馬賽州公的救助貧民史

(The History of Public Poor Relief in Massachusetts)的結果，證明了一件事，就是可謂分散的救助貧民之町村的救助貧民，在他自己孤立着的時節，不會發生效果，但在他和那屬於集中的救助貧民之州廳的救助機能(Relief Functions by the State Government)相結絡的時節，却能施行有效的救貧行政。這就是證明，能回顧到集中的救助貧民之分散的行政(Decentralized Administration)是有效果的。在馬賽州有三百五十四個的City與Town。從一六二〇年到一九二〇年止，這些的地方團體，雖是繼續不斷地被州廳吸收了救助的機能。然總還能維持其地方團體之獨立的權能。雖然也時時發生了議論，有的以為院外救助，在大體上終不能免去乞食化的作用，所以應加以廢止；有的以為祇有集中的方案(Centralized Plan)，是包括的組織，並且有效果，所以地方團體的救助事務應行廢止；然而這種地方團體的救助，却還是照樣地繼續下去。不錯！地方團體倘真是會使救助事務各各孤立而行，那救助事務，就不免於支離滅裂，這一來，縱是把他廢止而代以集中的方案，也就不見得於適宜了！

在馬賽州地方團體的救助事務，左右總是力求與州政府相融合，這是不相干的，但其所遺留的

一事，在救助形式的研究上，却是有興味的一事。因為，救助機能（*Relief Function*），祇有靠着地方團體纔能夠實施，而在中央官廳，則僅能對於救助機能，與以方案，供以一般的原則而已。克爾梭氏曾說：『當公的救助貧民組織施行的時節，但凡其發達與實行，能都成為極小地方單位的責任時，地方委員纔會具用敏銳的地方利害的觀念，而致力實行其救助事務。』在這個把地方的救助作為集中的救助的時節，就是馬賽州，也已發現了種種的弊害。例如：在救助貧民的責任，由地方移到州廳的時節，對於比起節約的人們算是屬於浪費的人們，反而支出救助費的那樣危險的立法，固告了成立，而一般貧民獨立和羞惡的念頭，隨着公的救助而消失，對於其他市民血汗掙來的成果，也就發生了受之無愧取之不竭的着色的心苗。

把分散的救助貧民，轉成集中的救助貧民化，在救助事業上，是根本的錯誤。克爾梭氏也說過：倘撤廢了由事事物物素所深知的極小的近隣地域來救助地方貧民的原則，那就是遮掩受救助的羞恥，屏除可促進其自助之念的冷笑與白眼。實在的！撤廢近隣地域的救助，那麼：第一，支出救助費的所在，就由部分移到了全體，其救助也是救助全體，同時便喪失了地方近隣，以及某某會從事於救助的

意義；第二，救助便由具象的救助轉成抽象的救助，失了一「由於人到於人的救助」的意義，與之者固成爲物的（Sachliche），受之者也當作物的而承受，感謝的心情，也就無由而發生了；第三，非人格的救助，其結果是獎勵受救助的行爲，并會惹起乞食化的作用。

於是，我就可以貫串這些的理由而設定左列的原則：

一、分散的救助（地方救助、近隣救助）是循着「由於人到於人的救助」形式，本其心情來救助，足以保存與之者和受之者之倫理的觀念。因此，用分散的救助形式的救助，也能夠完成人對人的救助。

二、分散的救助，是人格的救助。他可以算得是由地方、近隣，以至個個人所發的救助。由是，個人與個人的關係，就因經過了人格化而成爲具象的，而「由給與的個人到接受的個人」的觀念，也會成爲極鮮明的。因此，乞食化的作用，就也能夠遮斷了。

三、分散的救助，是適中的救助。是適應個個人的需要而加以救助的，纔能夠說是適中的救助。全體的、非人格的抽象的救助，是所謂千篇一律的救助，在有一種的人，或許可謂適中的救助，而在另一

種的人，就未必不是失當的救助。

四、由此可知，分散的救助，可以作為是慈善事業形態及體驗社會事業形態的救助（可參照「社會事業概論」第二編社會事業形態論）。

和這種分散的救助貧民的特質相映之集中的救助貧民的特質，是自然會明白的。集中的救助，既不是全體的救助，也不是近隣的救助，更不是個人的救助，祇是以全體為對象的抽象的物的救助，其間無容納心情發展的餘地，屬於人對人的「由於人到於人的救助」形式在其間是不能發展的。還有一層：集中的救助，因其是集團的救助，所以就當然成為非人格的救助；因為這緣故，就免不了要使人失其自尊，獨立羞恥的念頭，而促進了乞食化的作用。救助貧民之根本的錯誤，就在於乞食化這件事。倘喪失了勞働意志，發生情願寄生於他人的心理，那就是加以若干次的救助，也會成為來而復去去而復來之習慣的貧民，這一來就永遠不能把他救助到那能自樹立的境界了。用這種方法來救助貧民，其救助就不算救助，是等於製造貧民的救助。此外，在適用集中的救助方法的時節，不論如何，總不能夠適應被救助者的需要與要求而遂行其適中的救助。因集團的救助這東西，就是我所謂

大量的救助，所以其救助方法和形式，都是從個個人的煩惱中去抽象，把他作為同一的事物，看作是因果法則上循環無端的事物。（關於這件事，可參照「社會事業概論」八九——九二頁「因果的困窮與歷史的困窮」）這種的救助，並不是處置我之所謂綜合社會事件的救助，祇是處置部分的社會事件的救助，所以其不完全是可想而知的，我則把他叫做不完全救助（「概論」九六頁）。

因有這些理由，我對於集中的救助，就設定左列的原則：

一、集中的救助，是不能夠對個個人加以救助的救助形式。他的救助，祇是對於集團的救助。

二、集中的救助，是大量的救助，不是治療歷史的困窮的；就救助形式來說，則祇是爲了大量的緣故，免不了（Unavoidable）要加以容許，實在是完全没有救助價值的。

三、所以，集中的救助，必須或是靠着分散的救助的滲入而緩和和其硬化，藉以略略恢復其機能和价值；或是完全還元到了以歷史的困窮爲對象的救助形式，纔能夠自保，倘單純靠着其自身，那就不能存在。

（可謂以上的論理的背景的東西，是「社會事業概論」中的原理論，所以不曾通讀同書的讀者，

或難十分明白這意義，也未可知。）

我相信，必須通了如上的論理，纔有分析闡明那分散的救助貧民的特質與具體的可能。截至現在，歐美各學者對於分散的救助的說明，都不是和我在「概論」上所企圖的那樣，從研究原理而出發，所以他的說明，也都止於半途，畢竟是不容易得到圓滿結果的說明。

現在，我在研究分散的救貧事業上，權作為已告竣功，而對於把救助作為是國民的國家的，以至作為是國際的這個時節，救助形式究竟會生了怎樣的變化一事，就也不可加以考察。分散的救助，其能率與效果，不論如何優良，然終不能因此就以為分散的形式也是能夠以廣大的救助範圍為對象的東西。假如救助是限於近隣，局於地方，那固然能夠單把分散的救助方法，來擔當這事情；倘救助由縣擴張到了國，更由國擴張到了世界，那就不論如何都不用想拿分散的救助形式來擔當這事情了。町村的救助，是具體的，是能夠加以個別化的；然救助倘擴張到了大都市和府縣，那就已經失了分散的救助之具體的意義；假如救助再擴張到以國為單位，乃至於以世界為範圍，那分散的救助，就會成為完全無力的事物。

分散的救助之優良的特質，是在於質的一面，不在於量的一面。縱有多少使大量的救助成爲可能的形式，然而他對於處置人的困窮，既是無價值的，那麼，就救助形式（純真救助的形式）而論，便不能不說他究竟是沒有價值的形式。分散的救助，縱不足爲國家的乃至世界的救助形式，然而他的價值，却並不因此而有些微的減損。

但現時的救助，並不是祇要在町村能實行就夠了的那樣小規模的救助。因爲救助已由府縣擴張到了國，更由國擴張到了世界，所以救助免不了成爲集團的救助，也不得不進到集中的救助。我在「晚近的社會事業」上，從第二頁到第五頁，曾描寫相互扶助的形式所以消亡，和新救助形式之所以出現。相互扶助的形式，當然不是祇限於日本的；這種比較初期的救助形式，是不論什麼地方也都存在的。就是歐州，在莊園、寺領、基爾特、教會等時代，不論什麼地方，也都行着相互扶助。遇着疾病，相與慰問，遇着不幸，相與扶持，這在人事上是有無上之價值的；但這種有無上價值的相互扶助主義，却隨鐵道、電報、郵政、電話、消費社、職業介紹所、工會的發達而消亡了。個人的具體的相互扶助，隨着人口的增加，殖民地的獲得，交通機關的整備，商工業的發達，便歸於滅亡。由是，那集團的抽象的非人格的物的

之怪物，就踵相互扶助之後而出現了。

對於這種情形，我固已用了免不了（*Unavoidable*）的字樣，然而這件事，就還不能不使其十分明白地裝進意識的焦點，倘把這免不了一語的意義等閒看過，並不請他加以玩索，那就不會明白我的論理的底流。我以為，倘不得這個論理的助力，就不能夠理解，那種所以要劃分地區地域，選任名譽委員，限制委員所負擔的社會事件，規定委員的訪問次數，並特設近隣關係和定住關係的方面委員制度。然我相信，關於分散的機能是什麼東西這件事，直到現在為止，還是我所已經加過的分析，比起無論什麼人的嘗試都算是更基本的（在「社會事業概論」上），所以，倘從此中去玩索，那就一定能夠比其以前所已理解的還會進到更深一層的理解，而肉薄到了他的真髓。

分散的機能，隨其施行範圍的擴張，須與集中的機能相結托，這是免不了的事情，所以分散的救助與集中的救助也就到了不得不結合的境界。克爾梭氏研究馬賽州的救貧史，其結論也說是，分散的救助貧民與集中的救助貧民，畢竟要到了結合，纔會顯現其能率與效果。馬賽州救助貧民制度的發達，已經把最正當的救助法是什麼東西這件事顯示出來了。因為馬賽州的救貧制度，是把公的救

助貧民，作為最小的行政單位而加以保存，使救助貧民，歸於分散化，再把最正當的社會的方法及方案，作為屬於州有的，而加以統一，使兩者的機能，得以彼此互相提攜補充，期其可成為完全的救貧制度。

救助的分業是應劃定的，其方法是把救貧行政，作為地方團體的負擔，把救貧政策，作為中央團體的負擔。和這個同時，必須把行政和政策結合起來，使其因此而成為不得分離的事物，期其能互相補充，藉以實行不復能倚靠相互扶助的時代之救助事務。要這樣，纔能夠扶出了厄法中以分散的機能為中樞而又能回顧到集中的機能的特質。

厄法之基本的意義，在於其為分散的。由於地區地域，由於委員，由於處置事件數，由於訪問次數，使救助貧民得趨於分散化的，就是厄法。厄法的終始，可以說是除却分散一事以外別的什麼也沒有。其他的事物，都只是附加和附錄而已。因此，集中的機能也好，中央局也好，統合也好，就都是他的附加的附錄。官公署固然也本其政策，或在形式上施行了方面委員制度，或是在事實上施行了方面委員制度，但其運用的方法以至於形式，就一定要屬於分散的，是非委員本位，委員會本位，地區地域本

位不可的。但日本方面委員中，有的却由於脫失了這種原理的理解，竟陷於根本的錯誤。

第十節 名譽委員與分散及個別化

與地區及地域相依的分散、個別化，已經論過了。此外，厄法中的名譽委員，也是具有分散機能的。約言之，其所以把委員作為名譽職而加以選任，也是基於要使分散成為更可能的意義。我在「方面委員制度指針」之中，關於委員的數及質，曾詳述如左（六二——三頁）：

「然則計算適當的數的標準是怎樣呢？這個標準，是叫做基於分散主義的救助個別化的可能性。倘把他用更好懂的話來說，就是叫做能夠做到個個調查個個救助的人數。要把個個的貧民，加以精密的調查，并把個個的貧民，加以救助，便不能沒有充分的委員數。由一個委員擔任處置百人或百五十人的貧民，那就到底不能實行精密的調查，并且也不能實行個個的救助。」

計算適當的數之所以有必要，是因為要使救助貧民得以分散而同時又有要弄到個別化的必要的緣故。適當的數，是在處置社會事件上所應說的。處置事件的數，是要在達到飽和點的時候來計算的；一個人所處置的件數是十五件內外，所以地區委員數倘為二十五人，就是三百七十五件，倘有

倍數的委員，便是七百五十件。現在假如是定爲每人口三百戶，配置一名的委員，把一戶平均爲五人（大人二，小孩三，計三人三分）則每一地區便能包含七萬五千人（假定委員爲五十）而人口在五十萬到百萬之間的都市，其地區也就是由七區以至於十五區了。這樣，那人口五十萬的都市，就當然有五千二百五十件的社會事件，人口百萬的都市，就當然有一萬零五百件的社會事件。但還要在發見了這些件的社會事件的時節，纔可以說是已到達了飽和點。

假令真有一萬或五千的社會事件，永遠不斷地存在着，那這都市就有很大的煩勞了。倘一任其自然，就會成爲社會騷擾的動機，因之，其損害也必然是很大的。然倘要把他爲有效適切的處置，究竟應採用怎樣的方法呢？說到這裏，那就除却採用分散的救助方法，把他來處置以外，也沒有別的方法。在這裏，倘要靠着委員來表現分散的機能，那就不能不以計算堪以處置達到飽和點的社會事件之委員數，爲其起點。據標準的計算，是以每七萬五千人配置五十個的委員爲最大限度，所以人口五十萬的都市，當然是設置三百三十四個的委員，人口百萬的都市，當然是設置六百六十八個的委員。譬如在京都方面委員制，是選任了八百個的委員，將於八十萬的人口，難祇怕稍稍有點多，然也總可以

權且先說是適當的數。我對於都市社會事件的飽和點，和基於這飽和點的委員數，以及隨這委員數去劃分地區等等，在此時固然不過爲演繹的設定，但我相信，將來倘能夠從日本都市委員會的統計及其他的材料中，得到可資研究的資料，那就總也能夠改用歸納的方法來設定其標準和數。

倘據佛蘭德貝爾氏的調查，則知氏所已經調查的德意志六十六都市之中，採純粹名譽委員制的是二十二都市；採混合制度，兼用名譽委員制的是四十四都市。其採用純粹名譽委員制的是：阿亨，保迪姆，保恩，布勒猛，柯崙，庫勒夫爾德，達倫斯塔，多魯叨姆德，德幼塞多魯夫，佛蘭克輔特，亞·麥因，哈諾瓦，卡士路黑，留百克，曼海穆，苗士塔，紐倫貝爾，布羅愛因，保詹，史脫臘布爾希，斯脫加脫，瓦壹麥魯等市。

倘不用名譽吏員制，在處置社會事件上便不容易得到十分充足的吏員，這是不待言而自明的。照先前所計算，在有百萬人口的都市，便需要七八百個的委員，然而都市中就絕對沒有能夠任用像這樣多數的有給吏員的都市。假如真個要用有給吏員來負責實行方面制的責任，那麼照現在日本的都市社會事業吏員的實狀而論，就不過是十幾名而已；縱是拿定了要任用足敷處置社會事件的數

的委員之方針，然而任用什麼六百人什麼一千人的有給吏員這件事，怕就是夢境中間也不會有這一回事哩！由此可知，倘真是採用了有給吏員制，那帶有分散使命的方面委員制，自始就要陷於不能實行的一條路。在這裏，若以分散的救助貧民爲前提，那就不論如何，都不可不採用名譽委員制。而厄法中的名譽委員制，也就是因此而成遂其發達的。

這件事就是在質的方面，也是相同的。在量的方面，所以必須得到充足的委員，是因為要把社會事件爲各個的處置，就也有採用可以實行分散的救貧事業的形式之必要。然在質的方面，倘非也是適當的，那就又發生不堪以處置社會事件的問題了。

「在質的方面是適當的，」這句話，是指針對着各種社會事件的委員，帶有代表各階級的性質能發生分化的作用者而言。但關於這件事，却已經論過，并且就是對於以質爲本的勞動委員和女子委員問題，也都已特爲論述了。所以，在這裏，就單是附加一句話，說是，倘能任用堪以處置各種社會事件的複雜的委員，那就可以認爲在質的方面是適當的委員。

第十一節 集中的救助

厄法並不是分散的救助形式一語所能盡的。關於這事情，大概是已經明白了。先把他分散起來，然後再把他集中起來，這是厄法的特色。此外，他並不把這兩種機能作為同一的東西使相結合，而採取了兩者是在甲乙互制的意義上相結合的形式。換一句話說，就是集中作用僅是具有增大分散的能率與效果的意義而已。單單在這一點點的意義上，把集中機能融合到了分散機能的，這就是厄法。行使集中機能的是社會課，社會部或社會局。而分散之需要集中作用，則是其必然的條件。倘採了要舉分散的能率和效果的方針，那就無論如何，都不能不靠着集中來補充分散的缺陷。各團體（譯者注：原文為「各分枝」）雖各各具有一定的機能，也各舉其能率和效果，然各團體間倘不加以統一的作，那各團體就不得不成為支離滅裂的東西。倘各地區各各孤立各各獨立而不兼顧其他的地區，那就不能夠把都市或地方作為一體來實施其救助事務。由此可知，倘要把都市或地方作為一體，而從一體的見地，使分散制度舉其預期的效果，那對於地區，就必須普遍的加以連絡和統一的作用。

但是，要融合分散與集中的機能，這件事是困難的。這不是短刀直入說結合使得結合的那樣容

易的事情。大凡司分散的機能的委員和委員會，都是自由獨立的。對於因集中制而受威脅而受傷損這件事，非其所能堪的。集中與統一，自然要見於命令和強制，然而自由獨立的委員和委員會，却不是能夠儘管照樣把他接受的。這事情，就是像日本那樣一切都受服從關係的規律所支配的國情，也是大同小異的。不過日本國民，至今還有牢不可拔的官尊民卑的風習，所以日本方面委員制的運用，比起其他各國的，或更容易加入集中的機能，却也未可知。歐美的思想，是「我的獨裁」——一切都以個人的思想爲其中樞，所以對於這樣的國民，用命令，用強制，都是很困難的。不過，大戰以後，就是歐美聯帶的觀念也漸漸地濃厚了。這是本來潛在於歐美思想中與個人思想相對的統一的觀念的表現。這兩種的思潮——就是個人思想與統一思想的消長，固隨着時代而不同，然在歐美，兩思潮縱是併存，而爲其主潮之個人的思想，却是常常地高漲。在歐羅巴那樣思想之下，想殺個人獨裁的威力，是困難的（關於歐羅巴思潮的，可參照查羅曼氏所編輯的社會學年報第三卷所載的 Weber 博士的論文 *Zur Soziologie des europäischen Denkens*）。和他相對的日本的國民，個人的思想是極微弱的，「我」的觀念也很缺乏，一切事都是依賴他人而行的，所以在方面制度中的中央統率權，或許是

格外容易滲入，却也未可知。

但是，就我至現在為止實施了方面委員制度的府縣及大都市的經驗而論，便知道關於這件事，就是在日本，也具有極困難的情形，像社會局或社會課和委員間的關係，有的竟不能圓滿，就是其實例之一。

此外，方面委員，屬於名譽職員而又是篤志家。對於方面委員，無所謂勞動的報酬那樣的東西，僅僅是因名譽而活動而已。麻煩這樣的人們，請他來辦事，那方面委員，就要算是賓客了。既是由當局付託以事務，除却不出報酬之外，其任務又是極其複雜極其困難的任務，所以對於這些的人們，一切事都不能拿着「法規」「規則」「命令」而加以強制。假如竟有照着死板板的文字，說什麼「集中」「什麼」「統一」！濫製了規則，亂發了命令，迹近強制的情事，以致方面委員之中，突然聲請辭職的，頗有其人，那就真會成爲不可收拾的局面。因爲這緣故，對於委員的態度，一切事都要寬恕，都要謙虛，並且不能不富於機智。

在要參加集中及統一的作用的當兒，妥協和協調，都是很緊要的，倘竟事事買委員的反感，激委

員的抗爭，那就是最拙劣的舉動。同時，委員的心理，也必須從「我替他做事情」的這一邊，轉到了「請給點事情讓我做」的那一邊，纔足以表現其服務社會的感情。

厄法中的施行機關，具有分散的機能的，是委員及委員會，所以最明瞭救助事務之實際的，也祇是委員及委員會。厄法爲着要使救助能夠分散，調查能夠專精，特設定了地區、地域、擔任事件數、訪問次數、近隣關係和宅住關係等等；而委員則因此可以很精細地洞知一切的事實，所以委員簡直可以說是關於救助事務的專門家。然在中央局，則僅是發布着關於政策的本源之規則和命令，與實際的救助事務相隔頗遠，並且他的機能本來也不能接近實際，因此便處於不容易知道實際的地位；而對於救助事務，中央局也就簡直是整個的門外漢。這一來，在救助事務之中，專門家和門外漢，當然是紐作一團了。於此，社會局和社會課的吏員，倘不仔細了解地區及地域的實狀，過於提高什麼權能什麼權力的腔調，亂頒了規則和命令，那就立刻會聽到「無能力呵！」「無智識呵！」的冷笑聲。所以，不適宜的規則和命令，往往是終於不能實行的。而中央局也必須儘其所能仔細考察方面的實情，令對於方面事業具有豐富知識的吏員去當救助事務之銜。至擔任方面事業的吏員，則尤非經過了一定的專

門學習，達到相當的年齡，并通達世故，具有所謂實際的判斷力者不可（關於實際的判斷力及其他委員及吏員應具的資格，可參照「軌近的社會事業」第九章，京都內外出版股份公司發行）。

委員及委員會與中央局的關係，是極其微妙極其複雜的，要整齊這個關係，就又需要手腕與性格及經歷。中央局的當局或擔任事務的吏員，倘沒有才能，其與委員會的折衝，究竟是不能圓滿的。不具協調的性格，便始終沒有把委員及委員會的步驟弄成齊一的可能。并且這是要拿出忍耐按步進行的極困難的事情，所以具有遇事總要一氣呵成用命令和規則來硬做的那樣官僚氣質的人們，對於這事情，是不辨方向的。此外，因要求其有相當的經歷，勢非所謂紳士不可，而其在應接委員及委員會上，他非具有始終如一的威儀不為功。在日本方面事業中，負這種責任的，恐怕是多屬於社會事業主事罷；但其實，在這種的場面，是非選任比較上完全具備上述條件的人不可的。所以必須十分留意去物色適任者，而與以相當優厚的待遇。

厄法的中樞，是委員及委員會。所以中央局倘發揮其過大的權利，那就立刻會使其發生權利被侵的反感。他是篤志制，是在無給之下為名譽而服務的人們，所以在屬於他動的時節，還可以隨便；假

如是自動的是在從自己主動的立腳點來運用方面制的時節，那就務必收斂類似加以干涉的姿態。倘委員及委員會，是照着主動的方針去排布，而中央局却持一切由我主動的成見，臨以「這一邊是主人翁」的態度，亂頒什麼規則和命令，那就立刻會招致委員及委員會的反感，而發生侵害權利的抗爭。

可是，對於委員及委員會，倘過於自由放任，這就又会湮沒了方面委員制的使命與機能。方面委員制，是為執行整個的都市及地方的救貧政策而設的，所以不能不把一切的委員和委員會聯成一串。倘甲委員會的方針和救助細則與乙丙委員會的，竟有完全不同的情事，那整個的救貧政策，就沒有施行的可能。整個的救貧政策，要在中央局能為一切地區委員會的樞紐，能把全市的綱領提挈起來的時節，纔能夠成立。篤志制度是要集合多數篤志家的，所以會發生很紛岐的多數的意見。倘一任其自然，恐怕這委員會就會成為絕對不統一的支離滅裂的組織了。其把他總括起來，要在一定的方針一律的規則之下來運用經營的，就是中央局。

委員與中央局的關係，已如上述，是很困難的。倘要調劑兩者的關係，就要費極大的精神，然而在

日本方面委員制度之中，曾留意到了這些的事情而從事於運用制度的，却未免過少了。假如真個祇管照着這種的狀態，繼續地運用方面制，那就祇有或是以頒布了名義上的制度便算滿足，或是使其成績陷於極不良的狀態的兩途。日本方面事業第一期的創始時代，已告終結了。在第二期，自不能不期方面事業的振興，所以也不能不厲行以上各種的原則。而確定地區委員會與中央局的權能，調劑兩者間的關係，樹立一絲不紊的規模，則尤有必要。

分散與集中的關係，是以妥當的集中及節制為目標。過於分散，便成為支離滅裂；過於集中，便會立刻硬化起來，成為形式的徒有其名的。委員及委員會所得自由決定的範圍，不論是實際的或是形式的，都非儘量擴大不可。委員及委員會，必須保有得為實質的妥當的救助之權能。此外還須與以最廣大的活動範圍及其附屬的權能。這決不是違反妥當的集中及統一的觀念。假如，竟有事事加以干涉加以命令連一舉一動都要適用什麼規定的情事，那救助事務，就無論如何都不能夠辦到分散的地步。這一來，那已經成立於分散的機能之上的方面事業，就不得不成為有名無實的事業了。可是，倘有一任其自然的情事，那也就會立即陷於過大的分散，想要施行整個的救貧政策，也就成為做不

到的事情。所以要施行整個的救貧政策，就必須抱定把無過無不及的權力及節制加於委員及委員會以利進行的方針。

拿着像這樣的方針而進行的，就是妥當的集中及節制。運用厄法，要靠着妥當的集中和分散，纔能夠深入於佳境。陷於過量的統一，致使篤志家消失其職業上的興趣與歡悅，是斷斷不可的。關於方面委員制度的運用，必須具有：第一不妨害篤志家的活動，第二使妥當的監督及節制成為可能的組織。

委員會與地區所能自由決定的範圍，不管實質的也好，形式的也好，都必須儘量擴大。妥當的集中和節制，以止於形式的範圍為主，在實質的範圍，却應把他委於地區和委員會。倘集中及節制並加到實質的範圍，那就會違反應與地區及委員會以最大限的自由之原則，也不能使其造就分散的機能。本來，要使最小限的集中及節制和在地區及委員會中的最大限的自由互相調和，是不容易的事情。然厄法的本質，却就在於把強制的救貧事業和篤志的救貧事業融合起來，使兩者成為不可分離的事物。凡屬厄法的關係者，固須具有能把這不易融合的兩機能很巧妙地合而為一的技倆，但這種

技倆，却不是不論任何人所同具的。驟然看去，把集中與分散併合起來，固好像是易而又易的事情，但在實際上，却是頗困難的。這兩種機能，其性質是完全不同的，好像是左右都具有拉力，彼此當然要相離的東西。所以要把兩者併合於同一目的之下的，確是困難的事情。可是，倘不來安排這種的難事，那方面事業，就不能成功。「方面事業也很困難哪！」的嘆聲，就是從這裏所發生的。

第十二節 德意志救貧事業的特質

德意志的救貧事業，一如厄魯霸夫爾德制度所代表的，是屬於院外救助主義。在德意志雖也已在最小限度內實施院內救助，但德意志的救貧事業，總是以院外救助為主。德意志對院外救助，稱為 *Offene Armenpflege*，這就是開放的救貧事業，對院內救助，用 *Geschlossene Armenpflege* 來表示，這就是閉鎖的救貧事業。這兩種的救助方法，是歐洲各國所採用的兩大救貧主義，但要決定究竟那一種是優良的方法，并不是容易的事情。我固然是求救貧法制的根本於院外救助主義之中，然而這單純的院外救助，却是很危險很難亂的方法，專靠着這方法，實不足以擁護個人獨立自尊的精神。意大利的救貧事業，因為不能像德意志那樣，加以嚴密的個別化作用與節制，所以他的救貧事業，成為

很雜亂的，其結果就徒使貧民歸於廢類墮落而已。由此可知單純的院外救助這種東西，其自身既不是有效果的方法，並且也不是唯一理想的救助主義。假如竟就厄魯霸夫爾德制度的成績，來下「這是單純院外救助主義的結果！」的結論，那就不外表明其爲一知半解之徒而已。衛霸氏批評院外救助，固說是：Mais ce mode de secours est d'un usage très délicat et quelquefois dangereux（可，這種的院外救助方法，固是極其微妙的，然有時却是危險的）然這種的評論，當然不是應對着已參加了個別化與節制的院外救助而下的，是祇可適用於不會加入個別化與節制雜亂無章之院內救助的。

由是，我主張要把院外救助分爲左列的兩種，而加以考察：

- 一、具有個別化及節制作用的院外救助主義，
- 二、沒有個別化及節制作用的院外救助主義。

這兩者，不能不把他作爲完全不同的東西。因兩者往往會混同，所以惹起無益的論爭。凡說院外救助是無效有害之方法的，大抵都不是指院外救助這個東西而言，實是指沒有個別及節制作用的

院外救助而言的。這就是極明白的思想的混同；我之所以把院外救助分爲有個別化及節制的和沒有的兩種，其原因就在這裏。美國的貝爾氏固曾說：『現在的院外救助，是耗費多得可驚的方法，』然這是對於沒有個別化及節制的院外救助的良言。此外氏所說：『但是，祇有靠着建設的個別的處置，纔有希望與安全之可期』的東西，那却是就具有個別化及節制的院外救助而言的。由此可見，對於院外救助一律加以非難甚至加以否認的論者，那就多半是把具有個別化及節制的與不然的混爲一談。像那樣沒有嚴密調查，不加以監督或監察，並且連綱領都沒有的國家的院外救助，是雜亂無章，徒使被救助者廢頹墮落的方法。屬於德意志院外救助法的厄魯霸夫爾德制度，其所以克舉其顯著的效果，是因爲能使其實行嚴密的分散的緣故。就是丹麥和瑞士，也因爲能實行個別化及節制兩作用的緣故，已舉了良好的成績。衛霸氏以爲厄魯霸夫爾德法之所以克舉其顯著的效果，除却因其爲院外救助以外，祇是因其能避免家庭救助的缺陷而確保其利益。Grâce à l'application généralisée du system d'Elberfeld, l'assistance allemande a eu le grand mérite d'éviter sur retirer tous les avantages et d'éviter tous les inconvénients de l'aide à domicile) 這明明是就具有個別

化及節制作用的院外救助主義而言的。這一來，我對於安全的具有個別化及節制作用的院外救助的效果，就可以下決定的斷案。而我在救貧法制上的中心觀念，也就從此生了漸次越發明白的感覺。

就是德意志，也在最小限度上保存着院內救助。德意志用了 *Armenhäuser*（救貧院）*Arbeitsrat*（工藝廠）*Obdachlosenhäuser*（棲流所）的名稱，以施行院內救助。多列士登曾為院內救助，支出了八四、六四五馬克；留百克曾支出四一、九六五馬克；勃勒斯拉曾支出二一、八六七馬克；格萊蘇亞德曾支出一六、〇六〇馬克；亞爾托那曾支出一七、七一九馬克，這都是向着同一目的而支出的。

我對於德意志救貧法制的分解，從此可告終結了；並且在以上也已把和這個對峙的英國及美國的救貧法制，加以縝密的玩索。并把流行於歐美各國的兩大救助主義下的救貧組織，加以分析闡明，因之，救貧法制也已彼此有所比較，而自趨其所向，彼岸雖遙，然也已隱約可見了。所以，我對於其他歐洲各國的救貧法制，就止加以簡單的考察，等到了第三編，便將我以為是的救貧政策論，加以確定。

(1) Böhmer, Das Armenwesen in 77 deutschen Städten und einigen Landarmen-Verbänden.

(2) Berthold, Die offene Armenpflege in der Stadt Elberfeld im Juni 1881.

(3) Golz, Das Elberfelder Armenpfleges System.

(4) Lammers, Das Armenwesen in Elberfeld.

(5) Münsterberg, Das Elberfelder System.

(6) Brinkmann = Zimmermann, Ehrenamtliche und berufsmäßige Tätigkeit in der städtischen Armenpflege.

(7) Cardona, Die Armenpflege nach Elberfelder Vorbild in den österreichischen Städten

(8) Traubner, Das Armenwesen in Deutschland.

(9) Lückner, Die ersten vier Jahre der neuen, nach Elberfelder Muster.

(10) Jahrbuch für die Verwaltung der städtischen Armen- und Waispflege in

Mannheim. III. Jahrgang 1902.

- (11) Handbuch der städtischen Waisen- und Armenverwaltung zu Frankfurt A. M. 1908.

- (12) Poor Laws in Foreign Countries: Reports communicated to the L. G. B. by

Her Majesty's Secretary of State for foreign affairs.

- (13) Elberfelder poor Law System. Reports on the Elberfelder poor Law System.

- (14) Grisewood, The Elberfeld System of poor Law Relief.

- (15) Doyle, The poor Law System of Elberfeld.

- (16) Peabody, How should a City care for its Poor?

- (17) Le Roy, L'assistance publique en Allemagne.

- (18) Duché, Assistance publique système d'Elberfeld.

第四章 瑞士救貧法制

瑞士的救助貧民組織，是依照國的行政區，分爲：（一）國的救助貧民，（二）郡的救助貧民，（三）市町村的救助貧民。

瑞士的救貧制度，是適用鄉土救助主義（Heimatsprinzip）和居住地救助主義（Unterstützungswohnort）而施行的。閉鎖的集團，涵有非該集團所屬的國民，不論是誰都沒有受該集團救助的權利。的意義。這種閉鎖的集團救助，是根據 Ortschaftsgemeinde（土地所屬的市民團體）的主義而施行的救助的。這一來，那麼倘非該團體的所屬，就不論居住那土地多少年，也不能夠取得受救助的權利了。瑞士公的救助貧民，是採像這樣的原則而施行的，所以，凡是不屬於團體的貧民，就絕對不能夠受那個團體的救助。換句話說，就是外來者及非其土地所屬者（Ortsfremde），都不能設定其被救助權。假如外來者及非其土地所屬者要受救助，那就祇有去受任意的私設團體的救助之一途。所以在瑞士，一切的外來者及非其土地所屬者，也都有受私設團體的救助的事實。

救助地居住主義(Territorialprinzip)是不問是否屬於鄉土都加以救助的主義，採行了這個的，是比倫和羅茵堡。在這裏，就是從他處移徙而來的，祇要有永住於其土地的意志，就也可取得居住地的救助權了。

在瑞士的救貧法制中，最感有興味的事情，在於私的救助貧民和公的救助貧民的互相結合。公私社會事業，倘能從偶然的關係到了結成組織的關係，那就成為我之所謂統合社會事業，祇有無意識的偶然發生關係的公私救貧事業和普通公私社會事業，如果漸次到了能發生有意識的關係，而那就會整齊起來，組織化起來，統合起來，而凝成爲一體。這就是統合社會事業。瑞士公私救貧事業的關係，不是有什麼意識的，祇是最初期所發生的偶然的關係而已。雖然，在瑞士，公的救貧事業和私的救貧事業，其互相結托的關係，具有近似德意志厄魯斯夫爾德制度的風趣，這總是有興味的事情。至其以救助貧民的個別化爲目標的好處，則尤爲我們所以除却英美德的救貧法制以外，對於瑞士的救貧制度不能不與以一瞥的原因。關於這事情，就是丹麥的情形，也是一樣的。

瑞士之私的救貧事業採了靠着強制的公的救貧事業來補充基於純粹任意的愛的私的事業

的主義。在公的救助事業尙不發達的時節，或是沒有的時節，官公團體總免不了要把私的事業當作公的事業來運用。基於這個理由，瑞士之私的任意的救貧事業，就常爲公的救貧事業所驅使，而爲其代用的機關。一八九七年巴塞耳市的救助貧民法，因爲當時現存的救貧事業，都是私的事業而其財政狀況，則極其不良，所以就將救貧事業區分爲公的事業與私的事業。其中規定了公私救助的分業關係，凡需要長期救助的被救助者，由公的事業加以救助；凡疾病者及扶養者有疾病的，無充分營利能力的，則由私的救貧事業，加以一時的救助。并規定對於私的救貧事業，得由公家於不超過救助額三分之一的數目內予以補助。這在巴塞耳的救助貧民法及瑞士的救貧法制之形成上，實有極重要的關係。瑞士的救助事業裏面，在公的救助之中，參加着私的救助。這種公的救助與私的救助，驟然看去，恰像具有在厄魯霸夫爾德制度上那樣的關係，所以就在瑞士的救助貧民法上，也可以看到和厄法一樣的地區的劃分委員的任用。由此可知，他是能夠把救助貧民做到個別化而果行由於人到於人的救助的。

據修正後的巴塞耳法以觀，足徵瑞士的救貧法制，已成爲與厄魯霸夫爾德法相類似的法制，他

也已對於普通的救貧事業，設置了貧民救護員（Armenpfleger），使其擔任一定的地區的救助事務。委員會從那些委員之中選出常務委員，開定期的會議。這種的瑞士救助貧民事業，雖不是以帶了任意的性質之私的篤志家的動作爲張本的，然也可以說是近似這個的。瑞士的救助貧民，可以說是顯著地帶着厄法的特質的。日本的方面委員制度，在形式的上面，不用說固然是以任意的篤志家的委員，委員會，地區等爲張本的，但在實質的上面，那就左右都免不了有加重強制的意義的傾向。這固是因爲日本的社會事業，是以官公社會事業爲本位，並且以法的社會事業爲本位，當然應具的性質，然而在日本，倘以更任意的動作爲張本的思想，竟不漸臻於濃厚，那方面事業就決不能成遂其健全的發達。

瑞士的貧民救護員，固是以任意的篤志爲依歸的，但這種篤志的社會服務，却是出於強制的。那的居民，有被選任爲貧民救護員的義務，倘非六十歲以上的人或有特殊的理由，就都有繼續三年間做救護員的義務。此外，女子也得被選任爲救護員。在厄法上，固已屢屢主張有女子委員的必要，並已有一部分的城市也已見於實施，然在巴塞耳法，就也已容認了女子委員。

像巴塞耳那樣的救貧組織，就是剛夫及羅繖冷的中央慈惠局（Bureau Central Bienfaisance）也已見於實施，同時這些的救貧組織，也都是以任意的篤志的意義為張本的。迪立希的救貧組織，也是以任意的篤志的為依歸的，但其救護員，並不是剛夫，羅繖冷那樣代表官公的吏員，却是以純粹的篤志家的資格從事於救助事務。迪立希有民間的救貧協會，設置了救護員，本其純粹民間事業的精神，進而救助貧民。但是，就是這種救貧協會的事業，也還不能說是嚴格的純粹民間事業，也還須和都市的公的救貧機關相提攜相聯合而施行救助。此外，救貧協會的救助，是受有都市的補助費的，所以也可說是半公半私的救助。都市救貧事業和救貧協會的事業，所不同的地方，在於都市救貧事業所擔任的，是必須繼續救助到一年的人；而救貧協會所分掌的，是受短期救助的或不適用救貧政策的貧民。於是，由救貧協會來處置的，是關於酗酒者的保護，及對於其家族以截到三個月為止的保護；是需要暫時保護的，居住於國外的，流浪人及祇受過一次處罰的賣淫婦。至於一切必須受長期繼續保護的，以及得適用救貧政策的貧民，則全由都市救貧事業加以救助。

瑞士的救助貧民，漸次成為地方的救貧（Territorialenpflege）。地方的救貧，其主義是不問

其是否定住者，祇要是居住於地域團體內的人，都得予以救助。和這個相對峙的定住的救貧（*Ortsbürgerlichen Armenpflege*）是祇對於定住在一處的予以救助，瑞士的救助貧民，既已從定住的救貧，向地方的救貧而進展，於是乎，其救助範圍，就除却定住於土地的人以外，并擴張到了普通繼續的居住者，而確立了居住地救助主義（*Unterstützungswohnsitz*）。

採了居住地救助主義，在有多數貧民居住的地域，便會發生將其土地的救助事務來轉嫁的事，而救助貧民費的分配及負擔，也就不能不發生問題。於是乎，對於國民負有一律待遇的責任的國家，自不能不伸手到這種的範圍，而救助貧民費，就也要由國家來分擔了。國家分擔救助費的結果，便生了由國家對於救貧組織及救助狀態加以監督加以監察的必要。瑞士施行救助的原則，是對於叫做 *Notarime* 的繼續的貧民，施公的救助，對於叫做 *Dilettite* 的暫時的貧民，施私的救助；而在由國家擔任救助貧民費的當兒，則對於繼續的貧民救助費的全額，予以由六〇％到七〇％的補助金；對於暫時的貧民，倘為成人，便予以由四〇％到五〇％的補助金，倘為兒童，則予以由六〇％到七〇％的救助金。國家採了對於一切居住於其領土內的國民都予以救助的主義，就是對於居住外國不超過

兩年以上的期間的人，也加以救助。此外，國家自身固也從事於國營院舍的經營，然對於在技術上或經濟上就在都市經營也無不可的那樣的院舍，則仍予以補助金。瑞士對於貧兒，施強制的教育，倘其兒童不良，則縱是已達到十六歲的，也還不能設定親權，而以爲國家有代其親強制的教育兒童的權利。在瑞士是以爲國家和都市，有把兒童的身體和精神養成到健全的義務。

瑞士在從事實施像這樣主義的當兒，國家支出的總額，是二百萬佛郎。

日本的社會事業，固成爲極複雜的，成爲極紛岐的，就是他的數量，也成爲極多的，然究其實際，却是雜亂無章紛然並陳的，有許多的地方，是令人不禁其疾首蹙額的。甲都市的經營方法，與乙都市的經營方法，完全不同；甲地方的救助主義及政策，與乙地的救助主義及政策，互相矛盾；舉國都是雜亂無章紛然並陳的事業。日本先因爲痛感實施救助事業的必要，地方的各縣的社會設施，便如春筍的簇生，而對於這個，却差不多完全蔑視了統一的國家的規律。在中央雖陸續制定了可爲使地方奉行的實際救助事業的規律之社會法制，也有足以表現日本社會法制之進展的地方，然今後的中央，則尤有爲制定對於地方社會事業及社會政策所應施的全國的節制之規律而活動的必要。地方社會政

策，其自身並不是應該孤立的，也不是能夠孤立的。我在前幾年，曾提倡地方社會行政的監察，就是屬於全國的規律之一。

瑞士早就和意大利同時施行社會事業的監察，實施了監察官制。瑞士的監察，是由救貧監督官（Armendirektoren）和救貧視察官（Armeninspektoren）去施行的。一救貧監督官之下，有兩個的救貧視察官，在視察救助事宜的當兒，由一人視察院外救助，另一人視察院內救助。此外，還有多數篤志的監察助手，和救貧監督官及救貧視察員共同施行監察事宜。

瑞士是失業保險法的魁首，在巴塞耳，聖·格爾達，迪立希等處，失業保險都已見於實施。此外，瑞士除却努力保護貧病者以外，並進而保護流浪人；一八八七年十二月一日，曾發起「供給行路人食物萬國聯盟」，雖當時參加這聯盟的祇有一郡，然其後阿爾哥，地爾哥，色和箴，路的倫，聖·格爾達，迪立希，比倫，梭維地倫，霸截爾蘭德，次烏格等郡，都參加聯盟，加入聯盟的郡就有十一郡了。就中阿爾哥，地爾哥，色和箴，路的倫，聖·格爾達，採了強制的給與食物的制度，其他則採了任意的制度。其食物供給所，情形和德意志相似，或是與職業介紹所相聯絡，或是將介紹機關附設於食物供給所之中。這是

因爲對於爲流浪人而設的食物供給所，採了要使他成爲與具有平常的勞動意志的人有關係的機關的緣故，雖然，其利用介紹所的地方，却也無多；在當時，不過有由一・二％到一・五％的成績而已。在一八九五年，行路困窮者是一六二、九一〇人，其第二年，是一二九、二三四人。這裏所需的費用，是一一二、三九八佛郎，但其半額是國庫所補助的。被救助者之中：瑞士人是由五五％到六〇％；德意志人是三〇％；奧大利人是由七％到九％；意大利人是一％；其他的人是由一％到二％；

參考文籍

- (1) Weber, L'Assistance au miséreux a L'Etranger.
- (2) Segond, La bienfaisance dans le canton de Vaud.
- (3) Le Coindre, Inventaire des institutions économiques et sociales de la Suisse à la fin du XIX siècle.
- (4) Kellerhals, La colonie pénitentiaire de Witzwil.
- (5) Verwaltungs-Bericht des Arbeits- und Wohnungssachtes der Stadt Bern, 1912.

- (6) Varlez, Les formes nouvelles de l'assistance contre le chômage.
- (7) Henderson, Modern Method of Charity.

第五章 丹麥救貧法制

就是丹麥的救貧法制，也是以救助貧民的個別化爲原則的。尤其是他的院外救助，是以精確地調查個個的貧民而施行如實的救助爲主義。爲着要決定救助的是否妥當是否適中，而從事訪問，施行實地的調查。這件事，不僅是集中於救助的質，並與其量的決定也有關係。因其所抱的方針，不僅在於調查屬於被救助者的貧民的數是不是正確，將其所請求的救助的數量一律予以受理是不是相宜；而同時是要就個個的情形加以調查，祇對於具備了應受救助的條件的人予以救助。基於調查而施行適中的救助，這是厄法的原則。

一八九五年可次益哈根的救貧委員，發了三條件的命令，祇對於真正需要救助的人予以救助。關於這個的規定，是由救貧官對於地區以內的貧民爲個別的訪問與視察，於查得其實情之後，便在不流於嚴酷的範圍內，勵行適中的救助。所以，在救助貧民的當兒，倘還沒有從其家族與近隣和家主那裏徵到情報，並把這情報加以查檢，那就不能從事於救助，必須在經過縝密的調查以後，纔把應不

應救助之質的問題加以決定，又必須決定了這個以後，纔依次再救助的範圍及期間加以決定。這些救助上的重要條件，是要在法律所許可的範圍內，予以最大限度的自由，務令救貧的個別化得以實現的。換個話說，就是：不管是救助的方法也好，救助的範圍也好，救助的期間也好，都不做照集團的救助，在抽象的形式的之下去決定，而是抱着救貧的個別化主義，在法律所許可的範圍，求其能曲盡極適切的手段以應付各個的貧民的。用各種條件量度貧民為銖兩悉稱的救助，而藉以到達真正之救助的，就是可次益哈根所採用的救助主義。

可次益哈根對於暫時的救助額，是照左列的率所決定的：

一人的救助費	一日份	〇・六〇佛郎
二人的救助費	一日份	一佛郎
三人的救助費	一日份	二佛郎
四人的救助費	一日份	三佛郎

但救助費固已決定如此，而丹麥的救助貧民，不是基於集團的救助的原則，而是基於期其成為

個別的救助的原則，所以仍予救貧官以特權，俾得審察個個的情形，在法律所許可的範圍內，把救助額加以變更，而另行決定適中的救助費額。

對於需要長期救助的病者，病弱者，其救助費額，規定如左：

第一範類

有一至四人的兒童之家族

一個月

七〇佛郎

第二範類

有四人以上兒童的家族

一個月

一〇五佛郎

第三範類

獨身者

一個月

五二・五佛郎

一八九八年，在可次盆哈根受救助的貧民總數，是五千五百三十七人；其中受短期救助的，三千六百六十人；受長期救助的，一千八百七十七人。在一九一一年，短期被救助者數，是五千四百零一人；長期被救助者數，是一千四百七十三人；總計是六千八百七十四人；在一九一二年，短期被救助者數，

是五千四百四十九人；長期被救助者數，是一千四百六十六人；總計是六千九百一十五人。

可次盆哈根之公的救貧事務，由救貧委員做主宰。這救貧委員，是由市會所選可而經過國王之裁可的。救貧委員受市長的指揮，司救助貧民的事務。關於救助事務，市長對於市及國都負有責任。救貧委員的任期，是四年。

可次盆哈根，分了三個的救貧地區。就是：東地區，西地區，及北地區。各地區之中，都任用了常務委員（*Chef de district*）。常務委員的職掌，是直接的救貧事務。常務委員，在其所管轄地區的中央，設立事務所。這事務所，由四室而成，就是：接待室，常務委員室，醫員室，及書記室。執行職務的時間，是由午後九時起至午後一時半止。在常務委員退出事務所以後有緊急事項發生的時節，其代理人，也要即時着手調查，去做擔任院外救助事宜的角色。因一常務委員難以單獨實行其地區內調查的事務，所以又把地區分為地域，而設置叫做檢查員（*Inspecteurs de sections*）的職員。可次盆哈根，其東西兩地區，各分為兩地域，但北地區則分為五地域。自一八七八年以來，檢查員成為有給義務吏員。此外，為幫助檢查員起見，并由無給寫志者參加檢查。由此可知：可次盆哈根的院外救助，是極顯著的與厄法

相類似的事物。在施行救貧制度之際，導入了地積的觀念，把他分爲地區，又把地區細分爲地域，這和厄法既設定了Bosch，又把他細分爲Oudebosch，是完全一致的。這種地積的觀念，是發生於實施救貧調查的必要之上的，是爲着救助貧民的個別化而導入的。丹麥之地積的區分，其以救助貧民的個別化及防止濫救爲歸宿，和厄法史法的情形，也完全相同。即就委員而言，丹麥也已設置了和救護長及救護委員相同的職員。其救護長及救護員的形式，雖和德意志的多少有點不同，然在實質上，兩者是大同小異的。但救助貧民，不以名譽委員爲中心，却以有給吏員爲中心，這總是丹麥救貧制度上根本的缺陷，我在前面已經論過，採用有給吏員制，便不能將其所用以爲目標的救助，極縝密地加以個別化。以有給吏員爲中心的結果，第一件事，便是不能設定足敷分配的調查員的數；這一來，訪問調查，個別化的前途，也就都不免要隨而蹉跌了。但是，就是丹麥，也已採了由多數的篤志者去參加公的院外救助的形式，藉以補充有給吏員之所不足，這確是有興味的事情。

參考文籍

(1) Weber, L'Assistance aux M'séreux à L'Étranger.

- (2) Lavollée, La classe ouvrière en Europe.
- (3) Krieger, Assistance et prévoyance sociales en Denmark.
- (4) Sellers, The Danish Poor Relief System.
- (5) Lasvignes, Essai d'assistance comparée.

第三編 救貧政策

第一章 救貧制度的構成

第一節 救貧制度的統合組織

在社會事業中，與個別化主義相對的集團主義，與個人的困窮相對的集團的困窮，與公的社會事業相對的私的社會事業，與概念社會事業相對的體驗社會事業等等，雖都是異質的事物，其在社會事業之中雖也都有其區別，然而要確立這些的形態，這却非其自身所能實行。因為把社會事業中的個別化主義和集團主義並列起來，要各各分析其本質這是做不到的事情，所以必須更把他的原形，一度隱藏於概念社會事業與體驗社會事業的基礎原理之中，藉使其本質得以呈露。要這樣，個別化主義與集團主義的本質，才會確定。至於要呈露個別的困窮與集團的困窮無本質，就也要照和這

個同一的步驟，才得以確定。

但，像這樣的研究，是社會事業這個東西的研究；我早已預定，先用「社會事業概論」來開其端緒，隨後再發刊社會事業原理，務必極正確地把這個加以決定，所以在這裏就祇得把他作預想的事物而發展其論步了。

社會事業中縱面的形態，固有體驗形態，個人形態，集團形態，統合形態之分，然這些形態的基本形態，仍只是個別形態與集團形態，關於這事情，在第一編，已都說明了。就是關於這兩基本形態在現代的將來，必會到達於統合形態一節，也已有所敘述了。不用說，就是現時，統合形態的思想，也還未成熟，只有我在今春曾著了關於這個的論文（「社會事業研究」第一六卷第三號），才發表了「是公的，却又是私的，是私的，却又是公的，是集團的，却又是個別的，是個別的，却又是集團的，之社會事業」的一形態，同時並製造了「統合社會事業」的新名辭。因為這緣故，統合社會事業，其為像這樣意義所限定的形態，就還為現代人之所不及知。只是由於我的社會事業形態論的發展，終於產出了統合形態而已。

「統合形態是什麼東西？」這在第一編已論過了，所以，在這裏，就單把要將統合形態作為救貧制度論的基礎一事，加以聲明，并把要就這個基礎來開展救貧政策論的意思為明白的表示。

統合社會事業，是最新的社會事業形態。他是從現時集團社會事業發達到了頂點的時節所發現的，最新的一種形態。他是現代人明中所不知的（暗中縱是知）那樣最新的東西。我的救貧政策論的計畫，是把這最新的統合形態做基礎，藉以構造自成一家的救貧政策論。這一來，統合的救貧政策論這東西就興起了，統合的救貧制度論也就發生了。我的救貧政策，是集中於自成一家之統合的救貧政策論。

救貧制度，固不應作為集團的東西來組織，並且，當然也不能作為個別的東西來組織。這一來，就非作為統合的東西來組織不可，也非作為「雖是集團的，然並不與因果的法則相終始，却循着歷史的法則，要他能夠做到人化的那樣的東西」來組織不可。具有像這樣構造的救貧制度，倘出現於日本，那就會被目為歐美現行救貧制度中最進步最高級的制度，而博得可寶貴的聲譽。

第二節 人格團體與非人格團體

照前項所述，救貧組織之必須是（一）集中的同時是（二）分散的，其理由已明白了。然對於叫做「集中的分散的社會事業形態」就還不曾經過研究。雖德意志的救貧法制，曾偶然體現了這個，但還說不到他是由於救貧組織自身歷史的開展而到了這境界的，也不是認識了他是怎樣的東西而有這現象的。

就是我自己，對於統合社會事業及其形態的研究，固也還不曾到達終局，不過橫豎我對於社會事業上，有統合形態這東西存在一事，已加以認識，也已能加以相當程度的限定罷了。關於這統合社會事業形態是什麼東西一事，則在說明人格的團體與非人格的團體的本質的時節，當有所論述。

英國的救貧組織，是以中央官廳表示集中的救貧制度，以地方官廳表示分散的救貧制度，是由兩者的統合來表示統合形態。德國的救貧組織，固是採用與院內救助主義相對峙的院外救助主義，然他的企業形態是統合的。美國的救貧組織，因分散的機能過於濃厚，不能夠十分把他集中化起來。此外，美國的國情和日本的國情，有許多的地方，都處於正相反對的關係，所以要把美國的救貧組織導入到日本，恐怕也是做不到。就是瑞士和丹麥的救貧組織，也顯然具有關於統合集集中的與分散的

兩者的機能。所以，我想把這些共同的統合的救貧組織，來做將來日本救貧法制的基本。今且先闡明人格團體與非人格團體的本質，以明關於統合的實體。

私的社會事業，以 *Personal Group* 爲出發點；公的社會事業，則以 *Impersonal Group* 爲出發點。在人格的集團，其個個人的全人格，能夠深入其他的個個人的全人格之中。因爲，屬於人格集團的人，在其歡樂中也好，在其悲哀中也好，都能夠鑽進別人的人格中間，有以適應其思想、感情、目的和要求。彼此互相認識其獨特的人格，而與其獨特的人格相爲反應，這是人格的集團之特徵。在私的社會事業，是由個個人鑽進個個的全人格之中，把他作爲全體（對於社會事業之部分的救助而言）加以救助，要使這全體得以向上發達，其救助的形式，是 *Response to unique individuality*。

和這個相對的公的社會事業，是以非人格的集團爲標準，與那個個人都鑽進全人格之中，而爲獨特之反應的，則分明是相對峙的東西。在非人格的集團，是以個個人對於他人人格的一部分，加以反應，求其適應爲特徵，人格與人格之間，其情感不能同調，其思想不能合拍。所以，其個人間的關係，顯然成爲部分的，成爲抽象的，成爲形式的，更顯然成爲器械的。由這邊的個個人對於那邊的個個人的

部分，爲器械的反應，爲器械的適應，這是非人格的集團之特徵。公的社會事業，其自身就屬於非人格的團體，所以其功能也是部分的，抽象的，形式的，更是器械的。什麼日本銀行，什麼大倉商業公司，這樣的東西，都是非人格的集團，所以他的僱員，只能與其他之部分的人格互相反應，其所反應的部分，不過是其空間的位置和機能及行爲而已。以像這樣的非人格的意味和功能爲出發點之公的社會事業，則其爲部分的，其爲抽象的，其爲形式的，以至於其爲器械的，就也是彰明較著的事實了。質直的說，公的社會事業，其所表示的一切，都祇是非人格的而已。而其所以和體驗社會事業及慈善事業之從全人格出發，以具象爲基本，具有人的氣息，與器械的意義相去極遠的事物，明成一反比例，其原因也全在於此。

在從外形，據客觀，來觀察集團，把他分析在公私社會事業的本質之上的時節，固然可以適用上面的說法，然倘更從內容，據主觀去考察，那對於人格的集團與非人格的集團，就可以加以如下的分析。人格的集團，具有能對於全人格的本能，感情，思想，意志，要求，及性格互爲反應，使他重新出現的傾向。換個話說，就是甲人格和乙人格融合起來，在那裏可以顯出了全的反應和同調。所以這邊個個人

的全的內景，可以由那邊個個人反映出來。這就是他的特質和非人格的集團之特質相異的地方。在非人格的集團，無所謂全人的反應，也無所謂同調；他不過是外形的，部分的器械的而已。倘用這種形式來救人，不能使其在心心相印靈靈相接之下把他救了出來，僅僅能整齊其外形，爲器械的救助，而救助其一部分而已。由此可知，公的社會事業的救助，實止於外形，成爲器械的，其所能實行者，也止於部分的不完全的救助。在這裏面，愛也好，憎也好，犧牲的精神也好，感謝的衷曲也好，全都無從而表見。倘都像這樣從內容加以分析，就可見那樣全人格的情景，決不是具有非人格的集團特質之公的社會事業之所能發見了。然，人格的私的社會事業，和這個就完全相反。本來，夫婦哪，朋友哪，鄰人哪，這樣人格的關係，和什麼官吏，什麼公司員，什麼士兵那種的關係，是分明相反對的。愛情，友誼，隣里的精神，却祇有靠着私的社會事業，才能夠表現。我曾把慈善事業形態，作爲是以「無限的結合」爲依歸的，而人格的團體的精神，既以變化，活潑，自然，創造，爲其特徵，所以他的一切的動作，也會形成爲「無限的結合」。但這種精神，因爲要依歸於全一，才更能夠表現，所以我相信體驗社會事業，是人格的集團精神的完極。

在非人格的集團，因其是外觀的，是器械的，所以與其以爲自然的就甯可以爲是造作的，與其以爲創造的就甯可以爲是器械的，與其以爲是製造享樂的就甯可以爲其自身就是「享樂」這東西。他的思想，是由於外遇的，是貧乏的；他的感情，也是已經乾涸的。所以，在非人格的集團上，個個人所能接觸的事物，就不過器械的物理的而已，然他倘能轉個身來，走進人格的集團，那就會立刻成爲夫婦，成爲朋友，成爲隣人，而開始其心心靈靈的接觸以至於交通了。由於這樣特質的不同，而公的社會事業與私的社會事業，兩者也都具有不同的特徵。

此外，非人格的集團，因其屬於形式的，而失其生命；而人格的集團，則因其具有內容，却就有生命這東西。人格的集團之中，有不斷的變化，無窮的流動。包含於此中的個個人，與此外的個個人的關係，連一瞬間的靜止都沒有，連一瞬間的固定都沒有，不論什麼時候，都不斷地變化着，不絕地流動着。應着這變化與流動的個個人，能對於其他的個個人，加以反應，并求其適應，那其功能，就自然會活潑地流露出來。所以，個個人與個個人的反應和適應，就也不會弄到不自然，不會弄到不妥當。倘個人的境遇有變遷，內景有改動，則追隨着這人的手段，就當然也不能不轉換；而私的社會事業，其所以成爲具

有能與個個人完全相適應的特徵的事業就是由於這種善於轉換手段的特質。在慈善事業和體驗社會事業對於個個人的苦痛和悲哀能爲無微不至的亮照，足使其心其靈得到了滿足，這也就是能與隨時變化逐時流動的個個人的境遇相反應相適應的結果。在與這相對立而屬於非人格的集團之概念社會事業因其是形式的，抽象的，標準的，所以不能追隨那種時時刻刻所發生的變動。他祇是實行其不近實際不自然的似是而非的救助和待遇而已。他斷不是醫療人的心和靈的事物。在人格的集團，思想會自由流動，感情會洋溢流露，其到達他人的理解是「如實」。像這樣能夠把自由與情及愛給被救助者的，是慈善事業和體驗社會事業。在社會改良上，所以不可消失篤志家的精神，其理由就在於此。篤志家的事業，早晚會遇着要轉化到官公社會事業的運命，在私的社會事業中曾經實驗曾經創造的事物，隨後也要引渡到了官公社會事業，這一來，就有整齊發展的左券可操了。（「晚近社會事業」第一章。）

第三節 依傍混合形態的救助之發現

私的社會事業團體，具有漸次轉化爲官公社會事業團體的趨勢。譬如在美國的社會設施，其中

就有在最初出現的時節是私的團體，而其後都變成官公團體而受公的節制的。就中如博物院、圖書館、美術館、公園等，其初雖屬於私的，但後來却依次轉化為公的。在私的機關推移到公的機關的過渡期，其 Administrator 都是混淆不清的，也就是所謂公私混合。比如這種的混合體，其經費雖是由官公供給，而其運用經營，則又私團體去主持，就是一種的實例。運用經營公私混合事業的方法，雖還不曾經過研究，然今後關於這種混合社會事業的原則以及運用經營的方法，就都必須加以研究使成為科學的。

私的事業一旦轉化了公的事業，那時候，不論如何都會現出喪失了生命的可悲的事實。那個時候，私的事業中間，一切篤志家的精神，優秀的指導者，以及對於事業的熱情，這些的東西，就都死滅於公的事業之上了。就社會事業形態來說，在篤志家的社會事業與形式的社會事業相與合流的所在，固會發現最優良的形態，然失了篤志家的精神之社會事業，就自是救救助形式的墮落。倘不貶損救助形式的價值，則抽象的形式的社會事業這東西，就不會出現。美國私的社會事業，是極旺盛的，然這是美國在世界社會事業界所放出的異彩；美國人的天才，是用私的事業來創造發展社會的福利。日

本是很輕視私立學校的，而英美的私立學校，却爲上流社會所選擇。因爲這其間，有自由，有愛，有德摩克拉西。官公團體，偏於形式，行動遲鈍，到底不能有以適合那刻刻流動時時發展之社會的新事實和新形勢。與他相對的私的團體，便能夠很自由地很迅速地很適切地予以反應。在其間，有愛，有情，有自由，有平等的精神。美國的篤志家事業，以（一）慈善團體，（二）娛樂團體，（三）社交團體，（四）商業團體，（五）宗教團體，（六）社會改良團體，（七）合作團體，（八）教育團體爲特顯著，而其中都糅入了愛與自由及平等，並且還正陸續加以擴張。日本國民，祇知有團體事業，却總不懂什麼是個別事業和私人事業。這也就是日本所以雖能了解社會政策却不能了解慈善事業的原因。

非人格團體的命令，是根據法規和條例奉行故事之形式的標準的東西。他不向着相互適應彼此合一的人格的精神而前進。在這裏，不是由個人來適應個人，却是由個人來適應非人格的法規和條例。法規和條例，是千篇一律的，究竟不足以適應種種不同的情形。用了這樣的形式，那個個人就要視法規和傳習爲進退，無自動的行動之可言，祇能做用法規應付環境的事情了。在這裏，縱是也會有碰巧的調和與一致，然這也止是無意義的，他動的，器械的事物而已。

非人格的集團與人格的集團，並不是十分純粹的，有許多的地方，彼此總是相混合的。因為，非人格團體最主要的要素是非人格的集團，而其附屬物，則為人格的集團。這兩種集團的形態，是應彼此相補充的，所以不能各缺其一。人格的集團，是愛與自由及適應性的源泉，而非人格的集團，則優於能率與效果。非人格的集團，拿了標準，可為安全航海的方針；而人格的集團，則能成遂其實驗而造就進步的原動力。在人格的集團，固具有由個人到個人的適應性，但在非人格的集團，便會把適應性加以標準化，而從事於抽象的適應。個人的努力和功績，在其用自由來創造的範圍，固是偉大，然倘不與非人格的集團的機能相通，使其效果得以益大，使其影響得以益宏，那他就也不能掀起深甚的感動，使其功績為社會所認識。因為，非人格的集團，是個人功績的擴大鏡，所以這兩者也同是社會進化的原動力。假如缺了其一，那社會的發達，便不能不停止，而社會事業的目標，就也不能不說是實在於把人格的團體與非人格的團體融合起來而求其克舉最大的效果了。為着這緣故，在現時，社會問題也好，政治問題也好，經濟問題也好，家庭問題也好，都必須把人格的及非人格的集團絡成一組，將他融合起來，以謀其最善的解決。

由這樣的論理，可知私的社會事業與公的社會事業固是各恃其所具的特質而獨立的，是藉以圖謀人類之福利的，然也可以說，倘把兩者融合起來，更增大其能率與效果，那就是操有消除人類的苦痛增進人類的幸福之左券的事業了。

第四節 統合救助主義

這個論理的自然的開展，會歸着到了統合社會事業形態。

就是英國的統合的救貧組織，就是德國的統合的救貧組織，也都是未曾把統合社會事業加以研究以前的產物，所以還不能靠着他的本質而十分舉其統合之實。他不過是一種指示方向的事物，在我們社會事業研究家算是有興味的事實而已。我把自己今春所研究的統合社會事業當作是基於本質的，并把他叫做「本質的統合社會事業」，同時更把在英德救貧制度上所顯現的發生史的沿革的統合社會事業，叫做「機能的統合社會事業」，以示區別。統合社會事業，不單是由於歷史之自然的開展而統合於機能之上的，他必須等待論理開展的結果，把本質弄得明白之後，再從本質方面去統合。我所研究的統合社會事業，雖是與時代進行的同時已有顯示的，然還不曾十分認識了他，

其本質的研究也未到已成就的境界。而我的任務，就在於留心這種的時代思潮，給他一個明確的限定。

在可謂個人的集團的社會事業之救貧組織上，其特徵，在於由公的社會事業所代表的集中的救貧事業，把交感作用，通到私的社會事業所代表的分散的救貧事業，使他融合起來，靠着彼此互供役使的關係，使兩者得以同其消長。在公私社會事業之中，有「反比例的法則」與「平行的法則」。反比例的法則，行於公私兩企業各各孤立不相照顧的時節，平行的法則，却行於兩者互通交感作用互供役使的時節。在個人的救助與集團的救助，爾為爾我為我各行其是的時節，那就會像見於日本和美國的那樣，公私兩企業，都處於一盛一衰此消彼長的關係。日本現時的社會事業，顯然是官公社會事業單獨繁昌，私的社會事業却徘徊於衰頹的岐路，捉住這個形勢，而以爲「一切社會事業都要公企業化的」的人，那就真是一知半解。這是因爲，官公社會事業與民間社會事業，各自孤立，或入於競爭的狀態，具有彼此互相排擠的關係的緣故。假如能進到知道「官公社會事業固自有其界限的效用，而民間社會事業也有其界限的效用」的境界，那兩者就會由對峙的關係，轉到協力的關係了。

具有這種協力關係的，也就是統合的東西。在統合形態中，公私兩企業，會自覺其界限的效用，而採用協力的形式。倘兩者各欲成遂更進一步的發達，那兩者就都不能不靠着對方補充其機能。這一來，兩者就會受平行的法則的支配了。換個話說，就是，公的社會事業，在發達的進程上，必須能與私的社會事業發達的程度相適應，而私的社會事業，也要靠着公的社會事業的進展，才能夠完成其發達。這是公私兩企業所以要並肩進展的理由，并含着兩者具有平行關係的意味。

關於公私社會事業的反比例及平行的法則，可參照「社會事業研究」三月號拙著「公私社會事業反比例的法則」一文。

德意志的救貧法制，是體現了公私社會事業平行的法則之法制。由中央所施行的公的社會事業，隨着田地區委員會所施行的私的社會事業的一進一退，而爲等量的自長自消。地區及委員會有了發展，中央局的救貧事業也就同時發達，同時伸張。在厄法上，中央與地區及委員會，不是處於反對關係，若對峙關係，實處於協力關係或平行關係。英國的救貧法制，是由中央官廳（H. O. B.）施行集中制，貫串全國而舉辦整個的救貧事業，不論在國內的什麼地方，都用一樣的方法，一樣的範圍，一

樣的主義，來實行救助事宜。同時，其地方廳，則表現其分散的機能，而運用容許變化與個性的制度。然這兩者，並不是孤立或相競爭的，是具有補充關係的。所以，英國的救貧組織，就可以說是依傍於統合形態的。

我所欲在日本施行運用的救貧法制，是屬於「本質的統合社會事業形態」法制的。倘能抱着這種主義來制定救貧法制，那就會成為比那不過統合於機能之上的德英兩國救貧法制更進一步的法制，會獲得其為世界最優良的救貧法制的價值與聲譽了。日本的救貧法，能從像這樣論理之自然的開展而來，固我們的所望，然而却尤望其不僅止於事務的設計，而着力於論理的開展。

參考文籍

- (1) 海野幸德，「社會事業的運用經營」社會事業講座。3，4號。
- (2) 海野幸德，「社會事業概論」第二篇，第六章，131—148頁；第二篇，第九章，168—178頁
- (8) 海野幸德，「社會事業反比例的法則」。
- (4) 海野幸德，「社會事業形態的研究」。

(5) 海野幸徳,「晩近の社會事業」第一章。

(6) Barnes, Readings in Sociology.

(7) Norton, Cooperative Movement in Social Work.

(8) Queen, Social Work in the Light of History, pp. 31-49.

(9) Proctor, Financing of Social Work, First Chapter.

(10) Münsterberg, Amerikanisches Armenwesen.

(11) Warner. American Charities, PP. 363-398.

(12) Die Organisation der Wohlfahrtspflege, 15 Konferenz der Centralstelle für Arbeiter
= Wohlfahrts Einrichtungen am 7. und 8. Juni 1906 in Nürnberg und Fürth.

(13) Schriften d. Centralstelle für Arb. = Wohlfahrtsseinr, Nr. 30.

(14) Mitteilungen des Soziale Museum in Frankfurt a. M.

(15) Nr. 4 des XIII. Jahrgangs der "Conords",.

- (16) La Musée Social.
- (17) „Versammlungsberichte“ (Cr. Thiel, Berlin; Dr. Liebrecht, Hannover.)
- (18) Odum, System of Public Welfare, PP. 15-37.
- (19) Bosanquet, Social Work in London, 1869-1912.
- (20) Weber, Fürsorge und Wohlfahrtspflege, S. 26-55.

第二章 救貧組織之機能的分業

第一節 行政與政策

在德意志的救貧法制和美國馬賽州的救貧法制上，掌政策（Policy）的是中央官廳或中央局；分掌行政（Administration）的是地方官廳及委員會。我以為，最好是把這種救貧組織，普遍化起來；就連日本的救貧組織，也靠着這個來築就基礎。純一的劃一的救貧組織，有硬化，形式化，不能舉實效，終成爲廢物之虞；地方的分散的救貧組織，則支離滅裂，雜亂無章，有時會發生不可收拾的情事。自一六二〇年以降，在馬賽州所實驗的町村本位的救貧組織，已證明其爲雜亂無章缺乏效果的組織了。所以，在理想中的救貧制度，不止要實行併行純一的劃一的救貧機能與地方的分散的救貧機能，還必須更進一步，導入分業的觀念到這兩者之間，藉以確定兩者的歸屬及職掌。這就叫做機能的分業。

據在厄法及美國馬賽州等處實驗的結果以觀，可知救貧制度，是以由集中的機關施行「政策」；由分散的機關施行「行政」——就是實務爲最良的分掌。無政策的行政，會陷於支離滅裂，流於雜

亂無章；無行政的政策，會形式化起來，成為死物。

我主張把政策與行政的分掌，適用於一切的階段。就單是市町村本位的救貧組織，固然也可以作為行政去施行，然其結果，總是成為雜亂無章的東西。假如他能統一於純一的國家制度之下，那就會政策化起來，成為行政以外還有政策的組織了。但是像這樣行政及政策的關係，還不過是屬於第一級的。而我所說的分掌行政及政策的組織，則并含有對於左列四種的情形都加以考慮的意味：

(一)市町村主體的救貧組織，

(二)國主體的救貧組織，

(三)國本位而由市町村運行的救貧組織，

(四)市町村本位而由國運行的救貧組織。

市町村本位主體的救貧組織，祇有市町村的救貧行政；國主體的救貧組織，也只行一救貧政策。與這個相對的，國本位而由市町村運行的救貧組織，則其運行者雖是市町村，而國則亦可以出入於其行政的範圍，其所受國的支配，却是到了這步田地的。市町村本位而由國運行的救貧組織，其擔任

救貧行政的主體是市町村，國對於他則止於監督指導的程度。在這組織之下，行政居於主位，而政策所負的使命，則只是把屬於行政的實際事務，加以統一，給他一個方針而已。

我所主張的政策與行政的關係，是第四級的。然以國家爲本位，由市町村所運行的救貧制度，並不是最良的救貧組織。倘採用這種組織，其政策，看過去固然是已能確立的，其強制力之大，也是可想而知的；因此，其效果，就也可以認爲是顯著的。然，用了這個方法，其結果，會做到命令如雨，而當實行之任的人，也必預定都是勞弱者，所以到底總會發生不能如其所預期而臆舉其實績的情事。最良的救貧制度，是以私的救貧爲本位，公的節制則只到「附加在裏面」的程度爲止的制度。倘私的救貧事業，就了本位，行政——即實務的業績，固然會很有可觀，同時，又因爲受了他方面及中央的節制的緣故，也沒有會支離滅裂的憂慮。基於這種的主義，所以政策和行政，就非各分別來擔任不可。

第二節 複合救貧組織

適用單純市町村本位主義的救貧組織，或單純由國家當衝主義的救貧組織，都不是最良的組織。這是由於到現在爲止實驗所得的結果，一定要說是「不可的」。所以，不論在什麼時候，都必須把

政策與行政的觀念，極明白地，放在意識上面，使他成為受政策的本源所統合的組織。在適用這主義的時節，那就是以行政為主，以政策為實。這樣，則當國與市町村之間，分配政策與行政兩工作之際，國家應分掌的，就是政策，市町村應分掌的，便是行政了。在這情形之下，那地方廳就遭了除名的處分，成為完全不能插足於救貧組織之間的事物。我把像這樣的救貧組織，命名為「單獨救貧組織」，使他和那政策與行政的分配情形極為複雜的「複合救貧組織」有所區別。在這裏所說的救貧組織，並不是法的組織，實是機能的組織。

我所想主張的救貧組織，是複合救貧組織，並不是單使市町村與國家對立的那樣的東西。因為這緣故，就要造就什麼第一級的，第二級的，第三級的那樣一層又一層的階級，并建立把政策與行政全都分配到各階級的規模。這些對於救貧組織的觀察，固是把歐美各國的救貧法制加以批評分析的結果，然而我的救貧法制論，那就並不是從這裏出發的，却是我自己的社會事業原理論之自然的開展，是從去年秋天所發表的拙著「社會事業概論」的思想而來的。在那裏面，對於政策與行政也好，對於兩者的統合也好，對於他的分掌也好，都是先把已述於「社會事業概論」中的原理論，加以豫想，

由此再進一步去分析的。

這——複合的救貧組織，我希望他會成爲將來施行於日本的救貧組織。我以為，關於政策與行政的階級，只要就現時行政區劃的樣子加一點的思索，就至少也會以爲是屬於第三級的。尤其是，倘從我的理想論來說，那就還是應當作第五段的救貧組織去組織。今假定：第一級，是市町村；第二級，是地方廳；第三級，是國家。然此外，就還要有能統括若干個地方廳的階級。譬如，用關東救貧道廳及關西救貧道廳那像地方的統括機關，來統括屬於若干個地方廳的救貧事業，也就是這種的階級。從這意義來說，那麼，第一級，就是市町村；第二級，是救貧郡廳；第三級，是地方廳；第四級，是救貧道廳；第五級，才是國家。至於政策與行政的連絡，則在第一層，是篤志家與市町村；在第二層，是市町村與郡廳；在第三層，是郡廳與地方廳；在第四層，是地方廳與道廳；在第五層，是道廳與國家。

第三節 行政本位的救貧制度

在救貧政策上，應爲其主體的，當然不是政策，而是行政；是只要能舉其實效，就算頂好的。譬如，定爲以地方廳爲單位，務使其能體貼地方的情形；并且，要逼直地把他接續到了國家，務使國家不會不

理或等閒看過了超地方的情形，這一來，就要先把他的繫絡到道廳了。在普通的行政上，或無須乎道廳也未可知，然在救貧行政上，道廳實在是不可缺的機關。因此，關於政策與行政的分配，就也非用五階級來表示不可。

國家行全國的政策；道廳行超地方的政策；地方廳行地方的政策。此外，道廳則還要對於國家，行超地方的行政；地方廳則對於道廳，行地方的行政。這一來，真正當救貧實際事務之衝的，就只有市町村以至於篤志家。

救貧事業所用以為目的者，在於把救助貧事業辦到徹底的一事。而使其克舉能率與效果，克展其實蹟，這也當然是救貧事業的目標。所以，最高的政策，雖出自國家，而實際運用經營救貧事業的，則在第一層為篤志家；在第二層為市町村；在第三層為地方廳。救貧制度，應把他作為國家的救貧事業去組織，所以施行救貧實際事務的，必須做到：第一層是篤志家；第二層是市町村；第三層是地方廳；第四層是道廳。日本的救貧組織，應該把市町村及地方廳作為國家體內的要素和關節，而為網狀的組織。換個話說，就是要在全國的規模之下，造就了所謂「第一層的關節，第二層的關節，第三層的關節」。

那樣的關節，再把他作整個的事物，而為網狀的組織。

假定，政策是由國家而發，救貧事業也由國家而施行，那國家就無論如何都不能使他成為具體化的，能適合地方情形的，以至於能適應變化與個性的那樣的東西。然，倘不能把救助事業做到個別化，那就到底要走進濫救的一條路。這一來，就又必須靠着篤志家和市町村來施行救貧的實際事務，務使救助能夠個別化起來，成為一一適應其境遇與情形的救助了。但，倘要實施這種的救貧實際事務，那就是市町村自身，也不能不把政策與行政重新分配，自為政策的本源，而將實際的事務委於多數的篤志家。在這裏，那執救貧政策之兩端的，就是國家與篤志家了。國家固是最高政策的本源，而篤志家却是最具體的實行的機關。於是，在新救貧法上，篤志家就顯然成為救貧事業的中樞。沒有篤志家的救貧事業，究竟除却形骸以外，不會有任何的實體。必須由多數的篤志家，參加市町村救貧的實際事務，各就其地區，各盡其職分，據嚴密的調查，行如實的救助，這才算是最優良的救助方法。這種事情，是我所著「社會事業概論」第二編中社會事業形態論之自然的發展。我相信：照着社會事業的原理，就是救貧事業，也必須由於屬於形式的要素之官公團體與屬於實質的要素之私團體與私人的

結合，才會比那發達到現在為止的更見一段的進境。

第四節 篤志家本位主義

在形式的上面，爲政策本源的權力團體，雖佔着救貧事業的首位，但在實質的上面，却不論什麼地方都是篤志家本位。救貧組織，必須好好地把握形式與實質絡成一組，才會產出最良的組織。形式的最高機關，雖是國家，然實際的事務，却不能不委諸道廳；但道廳也不能不照樣委諸於地方廳；地方廳亦須讓諸市町村；市町村又必須委諸篤志家。這一來，救貧政策的最後執行者，就要說是篤志家了。不理會篤志家的救貧制度，則縱其政策確是優良，而其救貧事業，也會成爲最惡劣的。

現時社會事業中間，固已漸次參加了篤志家；然今後篤志家參加官公社會事業的步驟，總是會更有進展的。日本的社會事業，偏重於官公社會事業，加入其中的篤志家，也最居少數，所以一說到了社會事業，便會以爲是應令官公吏去辦理的事宜。日本的社會事業，尤其是極端的忽視了女子的機能。現時日本社會事業，其所以越發陸續趨向於純粹官公社會事業化，其原因，是在日本公的社會事業的成立，直到大正七年才開其端緒的緣故而來的。因此，他們不知道在社會事業上面，除却公的機

能以外，還有私的機能這東西；其對於公的機能與私的機能之相互關係，也還不到成為意識的程度。他們以爲，那種急速發展的公企業，對於不論什麼事情，都是可以由獨力去實行的。此外，在日本，關於社會事業原理的研究，則尤爲粗疏（縱然歐美不論那一國也是這樣），更沒有到達普及於社會事業界的程度，所以，就是理論的方面，也還不會到達能理解公企業和私企業的關係的境界。但公企業是受有一定非靠着私企業的機能來補充不可之限制的，所以只要等若干的時間過去以後，兩者就必然的會轉身過來而發生互相補充的關係。而公企業之得以行使其萬能權，也只是時間未到以前的事情而已。還有一層：社會事業知識的開拓，雖是遲遲其行，却總有進無退，關於這個的知識，也總是會慢慢地消化進去，所以，偏傾於公企業的思潮，也不論早晚，終有後退的時候。不過，在今日，官公社會事業的氣焰，還是異常之高，大有唯我獨尊之勢而已。

在日本，女子對於社會事業界的進取，還是惴惴不前，遲遲弗進。但在德意志，則女流社會事業家已臻於全盛，甚且有懷疑社會事業沒有成為男子的職業之可能性的。德意志在國家對於女子社會事業更未加以節制之前，已有二千九百二十二人的女吏員，到了國家開始加以節制，又同時新加了

二千七百五十五人，就中有一千三百五十二人從事於保健事業；有九百七十五人從事於兒童事業；有四百二十八人從事於經濟的職業的保護事業。截至一九二四年止，由補習教育所養成之女子社會事業吏員，共一千四百四十二人；其中從事保健事業的是八百二十二；從事兒童事業的是三百八十一人；從事經濟的職業的保護事業的是二百零五人；從事於其他的是三十四人（Dr. Alice Simon, Die Ausbildung zum sozialen Beruf, S.18）。在一九一六年曾發生了女子社會事業吏員的結社。這就是 Deutsch Verband der Sozialbeamtinnen 其後到了一九一九年又產生了 Arbeitsgesellschaft der Berufsorganisationen der Wohlfahrtspflegerinnen Deutschlands 這東西。至德意志女子社會事業吏員社團的現勢，則如左：

一、德意志女子社會事業社

（社員三千六百人）

二、德意志女子福音社會吏員社

（社員三千二百人）

三、德意志喀脫利克女子社會吏員社

（社員一千三百人）

四、幼稚園學童寄託處保護兒童女子吏員社

（社員三千五百人）

五、看護婦會

（會員三千五百人）

六、國內傳道會女職員會

（會員一百人）

七、傳道婦人會

（會員五百人）

在德意志已到達了女子社會事業吏員會組織社團的程度。查羅曼女博士論到這事情，先則把社會事業，作為全是女子的領域，其後，則又提出了男女分業論，却不自知其自相矛盾，其極端熱心贊成以女子為社會事業吏員，竟到了這個地步。我想，以日本社會事業的現狀而論，男子是太過於專斷。這種趨勢，是不能不在幾年之內，完全把他打破的；因為，就是社會事業，也必須從男女的分業做起，才能夠成遂更健全的發達。

女子篤志家之向日本社會事業界而活動，固是屬於將來的事情，而整個的女子社會事業的出現，也就不能不相期於今後。

現今，固也不無正在養成女子社會事業家的地方（像日本女子大學社會事業科這一類），然而總要說一聲「還是不夠」，而今後就也還要再擴張養成女子社會事業家的機關。尤其是在日本，

就是養成男子社會事業吏員的機關，也還只是有了極其不完全的東西。此外採用專攻社會事業教育的人爲社會事業吏員的習慣，也不會發達。就是對於各府縣的社會事業主事及主事助手，也沒有到達要聘用具有社會事業的素養或受過這種教育的人的境界。這些的情形，當然不能不速行改善，而非技術家便不任用的習慣，也當然不能不快點去造成。現在的社會主事制，實有官吏傾倒場之觀，這是令人不禁疾首蹙額的事情。

既有像這種的現狀，則在日本，對於篤志家及其機能的問題，就當然連說話的資格都完全沒有。但是，樹立篤志家制度一事，是無論如何都不能不確定的。倘要使救助得以個別化，那就一定要以多數篤志家的參加與活動爲先。要靠着篤志家，才能夠加上私的個別的機能，才不會使救助歸於硬化而成爲形式的抽象的救助。救貧制度，自然是受了「必須與集團的救助相終始」之限制的事物。他只是憑藉法律強制的施行一切而已。因爲這緣故，對他倘儘管放任，那救助就不外止於部分救助，並且也無論如何都不成爲不完全救助。就是現時，也和往時一樣，因關於救助形式的研究，都沒有到達精到的境界，所以對於集團的事物，就都以爲無論如何也不得不成爲集團的。然，足以避免集團

弊害的方法，既已有正在發達之中的，那也就應把任意的動作（Pretor Fictitious）和愛慘入於集團之中，藉以減輕並消除集團事業之必然的弊害，求其到達於更完全的救助形式了。集團事業的弊害，可用統合形態來防止，可用使篤志家普遍參加的方法而加以防止。

這一來，無論如何，救貧制度都不能不採用篤志家本位主義的理由就炳若日星了。篤志家本位主義，並不是要靠篤志家處理一切的一切其意義不過是應他做本位來運用而已。以機關而論，固當然是救貧官廳本位，但以機能而論，那就要說是篤志家本位。把私的機能作為本位而加入集團的救貧事業之中，藉以實行其個別救助的，就是篤志家本位主義。

參考文籍

- (1) 海野幸德：「社會事業概論」第二篇。
- (2) 海野幸德：「方面委員制度指針」。
- (3) 海野幸德：「方面事業處置方法」。
- (4) 36th Annual Report of the New York State Board.

参考文献

附刊

- (5) Second Biennial Report of the Kansas State Board.
- (6) Annals of American Academy of Political and social Science, January, 1928.
- (7) Massachusetts(1914)House Doc. No. 2137. Report of the Commission on Economy and Efficiency on Reorganization of the State Department.
- (8) Mass.(1914)Senate Doc. No. 440. Report of the State Board of Charities to the Report contained in House Doc. No. 2137.
- (9) Kelso, History of Publio Poor Relief in Massachusetts, 1620-1920.
- (10) Odum, System of Public Welfare.
- (11) Pear, Philadelphia Relief Study.
- (12) Amer. Acad. Pol. and Soc. Sci. Vol CV: Public Welfare in the U. S. Indiana Board of State Charities: Bulletines for March, 1906.
- (13) Proceedings N. C. S. W. 1881, pp 148ff.

- (14) N. C. State Board of Charities and public Welfare: Poor Relief in North Carolina.
- (15) Breckinridge, Public Welfare Administration in the United States.
- (16) Münsterberg, Das Elberfelder System.
- (17) Salomon, Die Ausbildung zum sozialen Beruf S. 18

第三章 院外救助本位主義

第一節 院外救助本位主義的限界

因救助目標的不同，而救助方法也不能不各異。又因救助有歷史的與因果的之分，故其所採用的方法，也就一定不一致。倘採用因果的方法，那他便不能不是集團救助，但若採用歷史的方法，那他就又必然的不能不向「由於人到於人的救助」而前進。然救助的最後目標，是「由於人到於人的救助」。而這種形式，則必須靠着理想的院外救助，才有其可能。

對於院內救助主義和院外救助主義，雖然各有贊否兩議論，然救貧院之理想的經營，却是小舍制，並且倘要使他更能徹底，那就還不能不再轉到自宅救貧的個別處置。於是，關於處置貧民的問題，無論如何，也都會到達以院外救助本位為可行的結論了。但，這個院外救助本位，其意義，不單是只在院外處置貧民，實并含有對於沒有法子的貧民當然要在院內處置的意義。所以院外救助本位主義，就成為，以院外救助為本位，而以院內救助附加到這裏的主義。

德意志的救貧法制，大體上固是採用院外救助法，然也把最小限度的院內救助附加於其中。德意志對於病者和殘廢者，許以院內救助。所以，德意志的救貧制度，嚴格的說，就會成爲是「靠着院內救助來補充的公的院外救貧制度。」我所用作目標的救貧制度，是：「最大限的院外救助主義與最小限的院內救助之複合體。」不過，因爲應以院外救助爲中心，所以就將這救貧制度，作爲院外救助本位主義。嚴格的說法，廢止廠院制一事，是絕對不可能的。這不論對於貧民也好，對於兒童也好，都是不可能。在保護兒童上，固然是從小舍制（Cottage System）和分舍制（Scattered home system）及家庭委托制（Placing out-system）一路發達而來，然終不能徹頭徹尾消滅了廠院。廠院裏面，固不能成爲個別的，也不會有加「愛」的這一回事，更不能有教以「人世之真」的情事，可是無論如何，終不能滅絕了廠院，而向偏重家庭主義的路徑以進行。因爲，在不能找到適當的家庭的時節，縱然是極暫的暫時，也除却收容到廠院再也沒有別的辦法。說到家庭委托，雖然會以爲是很簡單很容易的，然其實却是困難又困難的事情，因爲縱是要委托，而尋覓適當的家庭，總不是很容易的。因爲不能說「不論怎樣的家庭，只要能答應委托，就好了。」所以，就：委托到適當的家庭不可。然而既說是適當

的家庭，就又不能不是具備以下那些極複雜之條件的，這條條件就是：（一）道德的觀念及國民的觀念，都相當發達的；（二）由於正當的結婚的，並且是明白道理富於慈愛的；（三）有相當財力的；（四）沒有同居人的；（五）家居於閒靜地域的郊外或鄉間的；（六）家中沒有不良少年或類似不良少年的。當然，具備了這些一切條件的理想家庭，一定是不多的，所以縱是非把少年委托到家庭不可，然而可以委托的家庭，就也不容易發見。既然連收容的宿舍都沒有，則對於兒童，總是苦無保護的途徑。因為這緣故，就無論如何，也都會感到廠院的必要了。把兒童委托人家，這是很艱難的技術，所以美國的 *Findings Society* 竟不得不採三次寄進適當家庭的主義。（關於兒童的家庭委托，可參閱拙著「兒童保護問題」一〇八——一二三頁。）

倘以為滅絕廠院是不可能的，那就只有把他保存的一法。但倘保存起來，却又會遭一種的誤解，以為是容認廠院制，并會發生「就是無限制設置廠院也無不可」的謬想。所以這件事，還不能不嚴加戒慎。廠院適是當作 *Unavoidable* 不得已而保存的，假如能夠廢止，那就縱是廢止也不是什麼過分的事情。倘抱了這樣的主義，那就會適用在最小限度內予以保存的原則。德意志救貧法的內容，也就

屬於這一種。在德意志，是以院外救助為主體，把最小限度的院內救助附加於其中。這種制度是最良的，是沒有超過於他的。

像美國那樣以院內救助為主體的救貧制度，那就非力求避免不可。還有一層，就是美國也不是施行純粹院內救助的，他對於沒有辦法的人，也施行院外救助。這種制度，是我所認為惡的，在救貧制度上，只要是以為一定應行個別化主義，那就除却以院外救助為本位，以外沒有別的方法。

美國的救助貧民，正像美國其他的事業一樣，私的事業極其繁昌。美國私的救貧事業，最為發達，實在會令人發生「豈不是過於跋扈」的疑問。這事情，在日本這樣官公事業全盛的國情之下，固然不能了解，但在美國那樣一切事全靠私人力量去辦理的國情之下，就以為是當然的事情了。因為這緣故，美國的社會事業，雖是偏重院內救助，然其私的經營，則足以矯正其弊害。私的經營，能夠採用個別化的力法，所以就是適用院內救助主義，而其缺陷也儘可由私的經營加以彌補。像日本這樣官公經營不得不全盛的國情，無論如何，都不能不偏傾於集團處置，所以，假如過此以往，要偏重於院內救助，那就鐵定會招徠救助上種種的弊害。關於這個，在這事情未發生的當兒，自不能不發嚴重的警告。

以促其戒慎。日本的社會行政，顯然是常識的行政，是不能容專門技術的，所以就是未來的社會立法，究竟將採如何的形態而出現，也是令人不勝其憂慮的。

救貧法，原則上應採用院外救助本位主義，把最小限度的院內救助附加到這上面。我在本書所採的救助貧民的原則，是個別化主義，所以救助的方法，也必須儘可能的範圍，以個別化的院外救助爲本位。

第二節 院外救助與歷史的方法

我的社會事業原理論，是把人當作歷史的事物來處置，不是把因果法則來律人的。所謂幫助，是歷史的觀念，不是因果的觀念。所以，必須把人當人，當作唯一無二次的來處置，並且，要抱定幫助的主義，專爲着那唯一的人，講求救助的方法。用集團的方法，對甲乙和丙丁都加以同一的幫助，這不是所以助人的，實成了助物的。人是唯一無二次的，獨特的，不是可以作爲是與他人相同而用同一的方法和手段來救助的。假如竟有用與對於他人的同一的方法和手段，來加幫助的情事，那把人當人來救助的事實，就會死在那加助的一瞬間，而成爲處分物品，成爲把人當物的救助。這是從我的社會事業

原理論而來的當然的斷案，所以我就是在救貧組織論上，也以爲應以個別化的救助貧民爲中心而厘定救貧法制。

據一九〇四年的 Bulletin, Condition of County almshouses in Missouri, 足徵在九十個的救貧院之中，從男女別而區分的，是十四個；其從性別，人種別而區分的，是二十個；其視性別，人種別，年齡及性質而完全區分的，則不過三個而已。美國救貧院最壞的地方，在於收容者的無區別一事。男也好，女也好，小孩也好，老人也好，白人也好，黑人也好，聾啞者也好，癩病也好，精神薄弱者也好，酗酒者也好，無賴漢也好，都雜然並陳，同居一處。救貧院是以依照（一）性，（二）人種，（三）健康，（四）性格而區分爲原則的。其已經一度區分而還需要更區分的，就必須不斷的區分不斷的矯正，務求到達於完全的區分。從其性格，從其習慣，乃至從其教養而加以區分，固是很必要的，然在擁有多數被收容者的救貧院，就也有其相對的或絕對的做不到的地方。這一來，採用小舍制（Cottage Community）來解決這問題的思想就發生了。因爲，倘能靠着小舍制而造就介於家庭與寄宿舍之間的設備，那就可以應着個體的境遇，要求，性格，習慣，教養等等，而爲適切的處置；反之，若救貧的自身，都不能爲相對的或絕對的

個別處置，那他就無論如何也都不成其爲處置貧民的完全機關了。如此，那叫做小救貧院主義的東西，就一定會從而出現。縱是設置救貧院，然而過大的救貧院，就無論如何都只能爲形式的標準的處置，決不能把被收容者個別化起來。倘要使個別化成爲可能，那就不外採用小救貧院主義。對於老年人和病弱者，倘想供以適當的宿舍，那就不外設置能夠實行完全的區分能夠收容少數特別同種類的人的小救貧院。在這種小救貧院達到終局的時節，倘還要更進一步求其能徹底，那就會急趨於能夠做到個別化的院外救助主義了。假如幫助這事情，是歷史的觀念，是應向着不是翻翻覆覆走到循環綫的人，那麼像什麼救貧院，那樣適用因果法則，從同一性把人當物來救助的方法，就當然不能不斥其爲不適當了。我之原理論的開展，自然地會發生引導關於救助事宜之歷史的觀念，並發爲用適合這觀念的方法，形式和機關以從事於救助的主張。在救貧院，對於個個的要求和需要，是不能有以適應的。所以，就被收容者的個別化一事而論，救貧院並不是最上的方法，也不是最上的機關。

倘以爲救助是歷史的觀念，那他就必然的非依歸院外救助主義或以院外救助爲本位的主義不可。因爲院內救助，是不論如何，都不能不把救助弄成形式化標準化。在屬於院內救助的廠院制度，

因爲處置多數的收容者的緣故，便發生了和普通在量的方面處置困窮者的同一的結果。對於幾百或一千以上的被收容者，只由少數的吏員去處置，在這情形之下，對於顧全個個人這件事，是絕對做不到的，除却設了一定的院規，加以一律的待遇以外，沒有別的辦法。一律的待遇固就是集團的方法，而適用厥院制，就無論如何，對於適應個個人的情形這件事，總屬於不可能。因爲這緣故，其對於多數的被收容者，畢竟不能從事於質的處置，只能與量的處置相終始。

曆史的救助與院外救助，是有聯帶關係的；要使救助成爲歷史的，則其實行的方法，就一定要歸着到院外救助主義或以院外救助爲本位的主義。

現時集團的處置方法，其所以會由於小舍制或分舍制而着着有所緩和，可以下個解釋，認爲是因爲人對人的救助不能不成爲歷史的；並且在現時，也已有把他當作歷史的而陸續恢復其價值的。其以爲現代是集團化的時代，從個人形態進化到集團形態，不外是必然的關係的，那是不懂救助之歷史的意義的人。救助縱是一度化作集團的，然他終是對待人們的方法，所以也就不能不回頭到了個別化。

第三節 廠院制的衰頹

在救貧院中，欲求其能適應變化與個性，是很困難的，並且是不可能的。不論抱着怎樣的小救貧院主義，都終於不能使適應變化與個性的處置得以徹底。瓦爾禮氏說：

「熟悉救貧院情形的，都知道，在入院者之中，能滿意於院內處置的，只有精神薄弱者與廢頹者而已。有自尊觀念的男女，是會以進去現時的救貧院為恥辱的。凡叫做人的，在食物上也好，在飲料上，在衣服上，在出入上也好，都具有自己所獨有的；然而那沒有做救貧院中候補者之必要的人們，却偏忘却了這是你們的權利。對於那具有甯甘一生辛苦勞碌，時時以務必做到無須乎兒輩和親戚的幫忙，不使自己投奔到救貧院為念之意志的人，那救貧院就成為無緣無故加以處罰的所在。他們只要是沒有在廠院內受保護的必要，便樂於在家庭做手工。倘能由救貧院討得些小的金錢，來住小屋，仍保存自己的自由，是再好沒有的……而今，要採用保護病弱者病院制或小舍制，要把無差別而混合的救貧院一掃而空的時代也已到來了！」

由此可見，瓦爾禮氏是認與個性和變化不相容的那樣的救貧院，無維持的價值，而大聲疾呼要

把他廢絕的。這種論法的歸着點，自不出於或 *Small Almshouse*，或 *Cottage*，又或家庭制以外。能歸着於家庭制的時節，就是廠院制已經廢絕的時節，也就是院外救助主義能夠確立的時節。這一來，就成為院外救助主義的勝利了。

美國的救貧院，固是模倣英國的工藝廠而能逼真的，然就在美國，其救貧院的聲名，也是很不好的。拿着分類不嚴密混雜已極的救貧院，很覺得沒有辦法，這大概是美國的現狀罷。就是英國，也嘗為救貧院的結果不良所苦，在一九〇九年的救貧委員會，曾把救貧院的可否一問題，加以討論，接了下去，便把養老年金制加以確定。不論英國的也好，美國的也好，那種聲名狼籍成為廢物的院內救助主義，今後總沒有必須特地把他導入日本的理由罷。日本所想制定的救貧法，說什麼併用院外及院內救助，其實，豈不見歸着到了無主義麼？

就是關於保護兒童，廠院主義，也很受抨擊。廠院主義的弊害，比起他的利益是更大的。關於兒童的，廠院主義，終於不會成為理想的主義。廠院制最顯著的缺陷，尤其是在於會使個性不能發達，人格歸於萎靡。在廠院裏面，是不容個性與變化的，所以兒童也不能從其個性，人格，年齡及性，各言所欲言，

各樂其至樂。瓦禮爾氏曾說：「就是不過只收容八人以至九人的小小的小小的廠院，然而其所有的兒童的行動，都像是一同一年齡的，到底難得自學其所學，自行發展其個性的機會。」此外瓦氏還說：「縱是很小的廠院，也和很大的家庭不同」(Even a small institution in different form a large family)。紐約孤兒院長黎達氏說：「看了院兒那時最初的感想，是覺得像死一樣的平均！兒童的容貌也好，舉動也好，行止也好，都表現着單調而缺乏個人的創意的神情。到最近，孤兒院把制服給院兒穿上了。現今，院長雖很自誇地說：『不是把同一的衣服使他穿，』然而那種像死一樣的平均，和那理解及職業的同一化，都是比衣服更單調的事實，其所給與兒童的弊害，那就真不知要比衣服大到什麼程度了！」

當作保護兒童機關的廠院，今後許是會長期保存罷。對於需要急救及需要特殊保護的兒童，許也不能不在最小限度內保存着廠院罷。他或且是應以國家的監督為條件而保存罷。但他之為除却 Unavoidable 以外，沒有別的意義之事物，却還是不變的。所以，我們以為，在將來的保護兒童事業的 work 之中，是務必做到取消廠院的。美國的都市，尤其是波士頓，現已正在撤廢長期經營的廠院轉而探而家庭委託制度了。

瓦禮爾氏對於改良救貧院的意見，曾提及：地方訪問局及慈善局的監察，可以節制收容者入院及退院的法律；對於會擾害他人平和的被收容者的特別設備等事；此外，對於救貧院的經營，則其所提倡的，是入院退院的調查，用勞働檢查來訓練被收容者；選用優良的管理員；應導入足以破除可怖的單調之適當的娛樂。假如要在最小限度內保存救貧除和養老院，那麼像瓦禮爾氏這樣的改意見，固當然是很適宜的，所以我們雖以為，還是應該廢絕院內救助而採用院外救助，然對那無論如何都沒有辦法的，仍得加以院內保護，這一來，就由應採在最小限度內保存救貧院的主義了。

第四節 院外救助與方面委員制

在方面委員制度上，是以院外救助為主要的方法，而所以表現院外救助機能的是委員及委員會，尤其是地區。地區的觀念，是表示要使救助成為分散的，委員及委員會的觀念，亦復相同。都市及地方，由於地區的區分，已成為分散的，已使調查成為可能，但地區還須視其委員數而重行細分，此外，並須視訪問次數，而為細分的細分。因為這緣故，在方面制，其所採用的主義，是經區分、細分、再細分的過程，將救助的地積縮至極小限，使救助成為分散的救助。

方面制度，是靠著近隣關係與定住關係，使救助得以愈加分散化。地區是靠著空間關係而發生效力的，然這個空間關係，也就是近隣關係。調查方法，是不會有比隣人的無間朝夕不斷接觸不斷目擊更優良的。倘居住於遠隔的地方，那就縱是時時訪問，時時接觸，然也只在訪問的時節，能夠耳聞其情形目擊其境遇，所以分散的機能，就也不能十分有所發揮。然假如是居住於近隣，那就縱是不特地去調查，也不盡用其分散的機能，却也等於不斷地繼續的調查，其分散的職分，也自然地會發揮到了極度。此外，在近隣關係連續不斷的時節，那就更足使其隣人的機能，得以徹底發揮。方面委員，在量的方面，倘不充足，固不能使其機能盡分散的能事（『方面委員制度指針』一八四——一八七頁）。但在量的方面，縱是充足，然若多是乍來即去不絕的新陳代謝的人，那就也不能十分舉其分散之實。靠著乍來即去的這種委員，實不能設定無遺憾的近隣關係，使調查得歸於嚴密。說到委員的質，也就和分散有關係。委員自不能不從各種職業之中去羅致，而從職業別去選任委員，却是使調查成為可能並藉此達到分散的一法。

由此可知，方面委員制度，所用以構成其固有組織的委員，也就是使分散成為可能的分子。然亦

散的機能，是欲宏院外救助的效果而用的，所以，方面委員制度也就成了是用分散的機能與分散的構成，來施行最有效的院外救助的制度。

可用以判定厄法效果之標準的是：（一）所支出的費用，與其他的救助貧民法對比，是較少的；（二）只有真正需要救助的才得受救助；（三）救助的個別化和倫理化。從被救助者之中，去區別誰是真正得受救助的，這件事固是靠着地區制與救護員來施行，但其結果，從全體上看來，救助費顯然是減少了。此外，在這種制度的效果之中，我還想，再加上「能拿着心理的觀念而從事救助之私的救助事業的特質。」我現在要照這些的標準，將厄法的效果，判明如下。但首先舉示的，則為厄魯霸夫爾德市救助貧民的狀況：

年次	救 助	被救助者	一個被救助者費
一八五五	九二、八二四、四八	九〇二	一〇二、九〇
一八六五	六九、三三二、九五	五六五	一二三、六九
一八七五	八三、七一五、四四	四七六	一七六、三九

一八八五	一五九、七一〇、三三	八三九	一九〇、四二
一八九五	二二四、七九一、三九	一〇八〇	二〇八、一四

據這表所示的數字，雖然救助費額，被救助者數，每一人的救助費額，都已增加，然倘把他和厄市人口增加率，和市預算的增加率，合照起來，那這些的數字，就決不是那樣逼直地表示出來的數字了。厄法自經一八五三年修正以來，乞食數顯然大為減少；在未修正以前的一八五二年，救助費是一七八〇〇〇馬克，而改正當年的一八五三年，和上年對比，就減少為九〇〇〇〇馬克；在一八七六年，每一貧民的救助費，是一一五馬克，比起一八五三年至一八五五年的救助費，也是較少的。

庫勒夫爾德市，一八六三年，從厄法的範圍，修正了救貧法。市中的人口，在一八六三年，是五二七〇六人；在一八七三年，則為六〇一六四人。把這個期間的貧民救助費一看，則知在一八六四年，其支出數，是五二〇〇〇馬克；在一八六五年，是五七〇〇〇馬克；在一八六六年，是六七、七三九馬克；在一八六七年，是八七、九八五馬克；由此固可見修正法實施以來，救助費也還是逐年增加；可是從此以後，其救助費由於採用厄法的結果，却確實地減少了。因為，一八六八年的救助費，已降為五六、四三五馬克。

克；到了一八七一年，則更減為四四、三三九馬克；再到了一八七三年，則更降落到了四三、五三七馬克。再一看芝根市採用厄法以來的救助費，則從一八一六年到一八七五年，其救助費，雖是一六〇〇〇馬克；然在接近一九〇二年的年次，則其所支出的是由四五、〇〇〇以至六〇、〇〇〇馬克。這固然是表示每一人的救助費實達一、八三馬克；然比起一八六一年，却是減少到ニベンニツヒ的地步了。據芝根市一九〇二年所刊行的採用厄法紀念祝賀出版以觀，可知由一九〇〇年至一九〇一年的救助費，每一人只一、七二馬克，實在是越發降低了。

麥茵滋市採用厄法後的救助狀態如左：

年次	被救助者數人	總支出額馬克	一個被救助者費馬克
一八九三——四	一六八九	一二三九七七	七三・四〇
一八九四——五	一七六一	一二九四〇一	七三五〇
一八九五——六	一四三三	一〇六二五八	一六七・三四
一八九六——七	一一八二	八八二〇六	一九一・三三

修正前

修正後

看了這個表，就知道被救助者的數和總支出的數是逐年減少，而對於每一被救助者的支出，却是很豐厚的。

愛魯胡爾特市採用厄法後的救助狀況，如左：

年次	被救助者數	支出額	每一市民的負擔額	被救助者對市民的比率
一八九三年	一五四九人	一二八六二二馬克	八三・〇四馬克	一・七〇〇二五%
一八九四	一六八一	一三三九六〇	九九・六九	一・七四二・一八
一八九五	一六〇六	一一七九五六	七三・四五	一・五一三・〇五
一八九九	一二六三	一一二八八七	八九・三八	一・三三一・五〇

由此可知：被救助者數和支出額，都已有減少了。

從這裏看去，第一明白的事情，就是在院外救助上之厄法的效果，極其顯著。關於厄法的效果，雖然還能更提出充分的材料，但因將在預定於來年中發刊的「社會事業通覽」中救民事業的一節，

加以精細的解說，所以在這裏就從省略。

厄法的效果，並且也可以認為普通院外救助的效果。至於我在本書所主張的院外救助主義，則尤其是以統合形態為依歸的，是超越了厄法，最明白地顯示着分散的機能與分散的構成的救助主義。

第五節 救貧法之分散的構成

在前節，對於以分散的機能為基本的院外救助，已經加以肯定，作為是最良的方法了。這是因為，救貧法的構成，必須徹頭徹尾以分散主義為依歸的緣故。

英國的救貧法，固是採了集中制，其中央官廳的機能，固也能夠普遍地活動；然而他，還當然算不得純粹的集中的制度。其地方官廳，把分散的機能分擔起來，就把這個加入到中央官廳的集中機能之中。這就是，一方雖由中央官廳，採了大地區主義，靠着財和力，造成了強大的救貧組織，而另一方，則同時造成了可以容認變化時個性的組織，用地方官廳來做這種組織的代表。英國的救貧組織，是採了極度的分散主義。在美國，可以說是沒有整個的救貧組織。美國的分散，不能說是機能的分散（就

是，不是在適度的集中上的分散，實在是支離滅裂的分散。單純的分散（不集中的）一定終歸於支離滅裂，這種的東西，倘也說是分散，那分散的意義，就真有使人誤解之虞。像美國那樣支離滅裂的分散，到底是不能做範例的。但美國救貧組織中的分散，固然是除却支離滅裂以外，沒有別的意義，然而無論如何，照着他那種各地方情形極不一致的國情，這種的分散，也就克盡其相當的職能。美國的救貧制度，倘能經過了一度的集中，然後再行分散，固當然是極妥當的，惟其只做到單純的分散，所以就顯然成爲不妥當的救貧組織。但是，理論固然如此，而他的分散，却也可以看做是妥當的，因為那種分散的發達，是爲着求其能適合地方的情形。美國大概是因為國土廣大，風俗習慣，人情都因地而異，所以各地方也都不不能不各適應其情形而採用彼此不相同的救助貧民的方法。

就是瑞士的救貧制度，也具有在公的救助貧民之中又加入了私的救助的風趣，其私的救助，往往爲公的救助貧民所驅使，而供其代用。在瑞士救貧制度上，公的機能與私的機能的相互關係，恰和厄魯霸夫爾德制度上集中的機能與分散的機能的關係相同。此外，在瑞士的救貧事業上，也已劃分了地區，任用了委員。但瑞士公的救助與私的救助的分立及其關係，不是有意識的，所以不能算得是

以統合形態爲依歸而特行構成的。但無論如何，在事實上，其公私兩機能，總具有已能互相融合互相補充之觀。所以，從這個意義來說，那瑞士的救貧法，也可以是近似于分散的構成的救貧法。

在丹麥救貧制度之中，也分明表現着分散的機能。丹麥取法救貧的個別化主義，採了在法律所許可的範圍實行適合個個貧民情形的救助的主義。換句話說，就是在丹麥，也已經實行了救助貧民的個別化主義。丹麥，在要決定救助是否妥當是否適中之前，總先從事於實地的調查。其所用以構成的制度的，是劃分地區，設置檢查員；這些都不外藉以表現其分散的機能而已。他的地區，曾更細分爲地域，這和厄法上既劃分 *byer*，又把他細分爲 *Overbyer*，是剛剛相同的。由此可知，丹麥的救貧法，實彰明較著地保存着厄法的形相。換句話說，丹麥的救助，也不是在集團的條件下來實行的，他的構成，是拿着個別化，來施行足以適應個個貧民情形的救助。所以，丹麥的救貧法，也能夠說是具有分散的構成。

在第二編，分析闡明歐美各國救貧法制的當兒，對於救貧法的中樞觀念是什麼東西這問題，固已拿出了探討的態度，然其結果，却到處都看到，有類似以表現分散的機能所構成的制度爲基本的

情形。我由是便把分散的構成，看做救貧法的中心觀念。而造成以這觀念為中心使救助成為歷史的那樣的組織，結成使「由於人到於人的救助」成為可能的那樣的構造，這當然是制定救貧法的時節，不能不具的基礎的觀念。

救貧法，應以分散的構成，為其終局的目的。集中的構成，應止於「為分散的構成服務的忠僕」的程度，應作為是單負有使分散的構成更能發揮其能率與效果的使命的事物。分散的構成，是主人；集中的構成，是僕從。分散的構成，是目的；集中的構成，是手段。所以，如果把免不了要陷於濫救的救卹規則作為根本來定救貧法，則其當然是完全無智識無能力的產物，徒招世人的嗤笑，這理由也是自然會明白的。救卹規則，單是實現救助的手段，所以不能不把這手段編入方法之中，然後再依照方法而定其進程的方向。這方法，應屬於分散的，應是類似厄法中的地區制那種的東西。所以，救卹規則，必須受地區制的刺戟，僅作為一種手段，而活動時，纔成為有用的，也要是這樣，纔可以防止陷於濫救的危機。單純的救卹規則，是衆惡的源泉，其貽禍於將來，是不可勝數的。

- (1) 海野幸徳,「兒童保護問題」(京都,内外出版印刷股份公司發行)
- (2) 海野幸徳,「兒童與影劇」(京都,表現社發行)
- (3) Tugendreich, Die Mutter-und Säuglingsfürsorge.
- (4) Kaulin, Von der Erhaltung der Kinder.
- (5) Roscher, System der Armenpflege und Armenpolitik.
- (6) Philborn, Die christliche Liebtätigkeit in Mittelalter.
- (7) Durand, The Study of the Child from the Standpoint of the Home-finding Agency, Proceedings of National Conference of Charities and Correction, 1907.
- (8) Hart, Cottage and Congregated Institutions.
- (9) Lawton and Murphy, A Study of Results of a Child-placing Society, Proceedings of National Conference of Charities and Correction, 1915.
- (10) Mangold, Problems of Child Welfare.

- (11) Richardson, Development of the Individual Child in Institutions for Dependents.
- (12) Slingerland, Child-placing in Families.
- (13) White House Conference on the Care of Dependent Children, Proceedings of National Conference of Charities and Correction, 1909.
- (14) Die Fürsorge für Erhaltung des Haushalts, insbesondere durch Hauspflege, Schriften des Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, Heft, 55.
- (15) Warner, American Charities, pp 176-205.

第四章 經營主體

第一節 個人的集團的經營

將來在日本所行的救貧法，當然是全國的法，是國家本位的法。但其國家將根據怎樣的救貧組織而施行救貧行政，這却是一個問題。國、地方廳、市町村，市町村的權限，和事業範圍的分配，必須立具克舉其能率與效果的規模。靠着國家而造成整個的組織，在日本固以為是當然的事情，但在美國，則關於市町村與州的救助事務的權限及範圍，以及市町村及州與國的權限及範圍，都非常混雜，並且已惹起了困難的問題。簡直一點說，日本的社會事業，其發達情形，是自上而下的，而在美國，却是自下而上伸的，所以其建樹的組織，看過去兩者固大致相同，而其實質，則完全相異。日本的社會立法，恐怕很容易成為形式的劃一的東西，成為一點也不含有地方色彩和複雜性質像死物似的東西；成為徒具形魄無靈魂無生命的東西；反之，美國的社會立法，固然是有靈魂的，有生命的，地方色彩濃厚，性質又極複雜的，但也具有會成為支離滅裂，不統一，無秩序的東西的傾向。這個原因，固然是由於兩者發展的形

式有自上而下與自下而上之不同而來，然由此還可知，兩國的社會立法，倘各不同顧到了對方，就都不免於短長互見，無成爲完璧的可期。

集團事業，爲規範與條例所制，而個別事業，則以個別化爲本義。集團事業，富有一樣性（*Gleichförmigkeit*），旨在統一，而個別事業，則帶着偶然的性質，是有點不規則的（*Im Großen und Ganzen Regelmäßig*），並且還具有地方的性質（*lokalen Charakter*）。我曾把叫做「分縣的社會事業」這東西，作爲是和「全國的社會事業」那東西相對立的，以示區別，但分縣的社會事業，縱是「偶然的」也好（在比較的意味上），只要他是能容變化能表現地方色彩的事業也就夠了。有了統一全國的社會事業，同時，便不能沒有和他相對的優於分散的變化與個性的分縣的社會事業。假如只施行全國的劃一的社會立法，而削去在地方中的「偶然」和地方的性質，那就終不免於喪失了生命。

因爲這緣故，就是救貧法，倘竟制定了過於統一的劃一的法制，抹煞了地方的色彩，削去了「偶然」與「複雜」及「變化」，那就會成爲無生命的東西了。但和這個相對的，不統一的偶然和變化及地方的色彩，却也有成爲支離滅裂之虞。所以，就也不能不更把他作爲集團的事物來組織，並加以統

三、的節制。這一來，就到了可下結論的時期，可以說，個人的集團的救貧組織（統合的救貧組織）這東西，是救貧組織中最上乘的組織了。但，救貧組織的目的，是以個性與變化為主，統一則不過是替這主人服役的僕從，所以在救貧法上，必須制定以個別的救貧組織為主的法制。

我的意思，以為救貧組織，是應該同時採用自上而下的形式和自下而上的形式來制定的。關於這件事，在內容的方面，固已在說明政策與行政的關係之際，加以闡明，但在形式的方面，對於「他是怎樣的東西」一問題，就也不能不再加以決定。尤其是，日本的救貧法，決不能抹煞了現實發達直到於今的方面委員制度，所以在形式的一端，對於那種本其複雜的性質而發達的方面制度，將如何處置的一事，就會成為問題。同時，對於像美國那樣自下發達到了上面的，也當然是不能不十分尊重其歷史的背景而確定其基本的思想。真是這樣，那麼應在如此的方法與形式之上而加以尊重，這就是三個問題了。

我在論政策與行政之際，固曾說過，行政是代表「個人的」，政策是代表「集團的」，但這兩者實不能再統合起來，轉到了個人的集團的形態。因為這緣故，他和那單純靠國家而排斥一切的

統一案，就完全不同。在地方並沒有已經發達的制度的時節，則拿着社會立法，行其由上而下的命令式，固無不可。然倘其地方已有若干業經發達的制度，那麼要統一這些已發達而性質極其複雜的制度，就又不能不採自下而上的形式。在這時節，國家是應用怎樣的方法和程序把他統一起來，藉以實現個人的集團的救貧組織呢？這想來，是極其重大的問題。

美國社會事業的組織，是自下發達到上的，因感超地方的社會事業，實有必要，於是便從市町村本位的社會行政，轉向到國家的社會行政。他爲着要達成這目的，曾開了叫做National Conference of Social Work等的全國會議，或臨時會議，而討論其可否實行及實行的方法。United State Childrens Bureau曾就普通的兒童福祉，少年審判的標準，私生兒的問題，促成全國會議；New York Probation Commission則促成了保護司及推事的全體會議。這一來，就是私團體，其召集全國會議的時機，也告一成熟。The National Probation Association, New York; The National Committee for Mental Hygiene, New York; The American Association for Organizing Family Social Work, New York; The Child League of America, New York這樣的全國會議，就陸續發生了。

美國的地方團體，在他的組織上也好，在他的經營上也好，在他的經費上也好，實在都是很複雜的，所以要把他統一起來，就決不是一朝一夕所能了的事情。不過是容認了有把市町村的社会行政聯繫到了州的必要之美國人，因又感有再把他繫絡到了國的必要，於是乎就依次開了這種的全國會議罷了。但是他雖已感到有組織爲國家的之必要。然而到了要把他結絡起來的時節，却因其組織實在複雜，其經營規模與經費數目，也大小不一，種類繁多，所以對於國家的提案，也發生了百端非難的事實。他的非難，始終在於：（一）以爲有違反憲法的情事，（二）以爲已成爲形式的官僚的有抹煞了地方的特徵的情事。然而倘試追尋其實行的遺跡，那就無論如何也不會成爲形式的或成爲官僚的。不論 Federal Child Labour Act 也好，Maternity and Infancy Act 也好，其實施的結果，都不能說是形式的，是官僚的。但因恐怕採用過於劃一的法則，其結果有消失地方的特色之虞，所以就採了「絕對的統一，沒有必要，并且也不敷人望」的原則而進行。因此，結合以後的各團體間的關係，極爲圓滿，仍能夠進溢着同情，保持着協調。

第二節 經營主體與國家及篤志家

就是社會行政，也和其他的行政一樣，會進到國家的集中。全體的利害關係，自然地會使其感到有創設中央機關以資統一的必要。不過這統一，最好是要做到不會妨害地方及單位的創意與自由活動罷了。像這種原則的所指示，就是以爲，日本的救貧法制，不單在於自上而下從天而降的內容極其空疏貧弱，而且偏於形式的官僚的那種社會立法，實有鄭重設計，把截到目前爲止現實存在的各制度，好好地吸收進來，並儘可能的範圍，連地方的特徵也加以體現的必要。形式的無內容的寫字樓上的立法，固然是優遊自得，不費氣力的事情，然到了實行的時節，就有會發生種種障礙而成爲結果不良的立法之虞。

對人的救助，當然是歷史的觀念，所以不能不成爲祇限於那一個人的，祇限於那個時候的，祇限於那個地方的。倘把這種觀念作爲救貧法的基本標準，那就無論如何，都必須加以最大限的個別化。所以，國家對於道廳與地方廳及市町村，必須儘量與以最大的權能。而市町村則又不能不把最大的自由和權能拿給篤志家。我先前固已說過，救貧法的兩端，是國家與篤志家，然在政策上，國家是最高的機關，在行政（實際事務）上，篤志家是最後的機關，這件事就還要加以指點。在實際的救助上，篤志

家當然要擔起救貧政策上一切的重擔，負其一切的責任，而首當一切事務之衝。爽直點說，就是可爲救貧法中一切關鍵的，都是篤志家。我主張要把救貧法專門還元到篤志家。不能十分理解篤志家在救助貧民上的意義，便不能了解篤志家的救貧事業（可參照「社會事業概論」八五——九七頁京都內外出版股分公司發行）。我固要把一切的社會事業還元到篤志家，然這種形式，畢竟是會鑽入統合形態。救貧法應歸到統合社會事業而實施最後的個別化。但他不是純粹個人事業，却是與集團相結絡經過了統合的個人事業。像現在實際上，那種從事大規模的救助大量的救助的事業，決不能拿出什麼慈善形態，什麼體驗形態來應這種的要求（「概論」九八——一一〇頁）。因爲這緣故，什麼集團的社會事業，什麼集團的社會政策，這種的東西，就隨以出現了。雖然，社會事業（概念的）也好，社會政策也好，都祇是把人當物來處置，施其囫圇一律的救助，絕不能顧到個個人真正的要求與需要。倘照着這種情形雖而進行其救助，那不適中不妥當的救助，就不免要陸續發生。本來，救人固不是靠着因果律所能行的，倘因爲需要大量救助的緣故，說是沒有法子，須爲集團的處置，那就終不外把人當物來處置。其在救物上，縱算是成功，而在救人上，就沒有成功。倘不能十分了解這種救人的

意義，那對於社會事業的全體，就始終不能進到最深的理解和最深的洞察。那種會把概念社會事業和社會政策看得很高的，都是還不曾通了救助的真意義的人。

照這樣一路解釋下去，想來總會知道救貧法上最後最終的主體，要不外於篤志家罷。所以，將來行於日本的救貧法，必須是篤志家本位的救貧法。救貧法的兩端，是國家和篤志家。國家所司的是最高的政策，篤志家則為最後的實際事務的機關。

第三節 綜合的經營組織

我的救貧法制論中的經營組織，是採從下面到了上面的主義，第一層是市町村及篤志家的聯組，第二層是市町村與郡的聯組，第三層是郡與府縣的聯組，第四層是府縣與道廳的聯組，第五層是道廳與國的聯組。國家固成為第五層的一組，然同時則作為是具有總攬統轄從第一層到第五層各組的職能的機關。所以我所說的經營主體，並不是單單止於市町村那樣單純的東西，實是包含着由第一層的經營主體到第五層的經營主體，並且與統轄這些經營的綜合的經營組織也有關係的東西。現在要在這裏，極力說明單獨組織與綜合組織應區別的地方。

對於這些經營主體所包含的由第一層以至於第五層的一切的經營主體，所以採了自下而上的主義，不把國家與道廳作爲第一層的聯組，而以市町村和篤志家爲第一層的聯組，是因爲置重實際事務有過於置重政策的緣故。換句話說，就是以政策爲實，而以實際事務爲主。在救助貧民上，是爲着施行實際事務而樹立政策的，決沒有先有了政策然後纔有實際事務的道理。所以，在市町村與篤志家的聯組上，則以居於實際事務機關地位的篤志家爲重；而在第二層市町村與郡的聯組上，則以市町村爲重。屬於第二層的市町村中比普通郡中較大的都市，當然不能與町村同一看待，所以不把他作爲是郡所統轄的，而把他作爲是府縣所統轄的，更認爲是與郡同地位的，是屬於第三層的，而採了把他逼直接續到府縣的主義。

在我的救貧法制論上，其成爲由第一層以至第五層一切經營組織之單位的，不用說是郡了。像市町村那樣，不成爲救貧單位。倘把市町村作爲救貧單位，就未免過小。在一點點大的小町村，縱想實行救貧事宜，有許多時候也是無效的。町和村，對於養老院，棲流所，感化院，婦人院，兒童健康指導所，產院，職業介紹所，鄰保館等等的社會設施，當然不能無微不至建設起來，所以無論如何深思熟慮，在町

村總沒有完全實行救助事務的可能。此外，倘以町村爲單位，那各町村所設備的各種機關，也就無法可以聯絡，其結果也不外濫設了許多無益而重複的機關而已。還有一層，那些濫設的重複機關，一定還會成爲彼此不相聯絡無法統一的，儼如垃圾的支離滅裂的東西。在像這樣支離滅裂的社會設施的儼如垃圾雜陳的狀態下，就當然不能實行完全的救助。因爲這緣故，所以不能不說，以市（小都市）町村爲獨立單位，是過小的。

第四節 郡本位的經營組織

在這裏，關於郡單位一事，可以提出來了。那是帶着具象的有生命的接觸之救助單位。在具象的有生命的接觸一點，町村那一邊固然比郡更優，然而就救助單位來說，則已如前段所說明，町村是過小的。那麼再說到府縣好不好呢？然而却又過大了。郡辦事處廢閉後的行政，是已彰明較著成爲形式的，要再把行政具體化起來，似乎是很困難的。從町村辦事處來到郡辦事處，固然可以用來到自己的代理店那樣的神氣，把町村的事情，如實地具體地商量一下加以處置，然一走進了府縣廳，就會像是到了完全不同的辦事處，動不動就要說什麼陳情，什麼請願，什麼建議，於是乎就立刻形式化起來了。府

縣廳，不能一一如實地儘其所有地知悉町和村的情形。爲着要知道一點點小事的情形和事實而拔脚起身去踏勘的辦事員，在府縣廳中當然是沒有的，所以就往往都祇是在紙上寫字樓上下其形式的抽象的判斷！換句話說，那辦事處廢止以後，府縣廳因不多與各種事實相接觸，所以他所處理的事件，都是不曾知悉其內容的事件。府縣和町村對比，府縣不免過大，所以不得不形式化，不得不抽象化。

這一來，可作爲救助貧民單位的經營主體的，就弄到既不是市（小的）町村，又不是府縣。於是，郡本位的思想，也就隨而出現了。同時，對於這個，還生了設置救貧郡廳的必要。當作普通行政官廳的郡辦事處雖已經廢止，然當作救助貧民經營主體的救貧郡廳，就不能不更行創設。實在的！膨大的綜合的救助貧民組織上，救貧郡廳是最緊要的機關，縱說是一切救助機能都集中在這裏面，就算不算，是過甚之辭。我的救貧法制論，與其說是法的，就不如說是機能的，而且倘等間看過了綜合組織，那就捉不到其真正的意義。同時，就也未必會知道我的經營主體論究竟是什麼東西。

救貧郡廳，固不能像町村那樣，爲具象的有生命的個別的接觸，然他的接觸，則仍不失其爲具象的有生命的個別的接觸。還有一層：町村的範圍實在過小，其救助機關，陷於支離滅裂，既無從聯絡，也

無法統一，自然不能不爲這種不成片段的情形所困，而在那就不然了。在郡是具體的，同時是統一的，他很能夠兼備具象機關與抽象機關兩者的長處。

社會事業不應採單獨形態，這件事是我在拙著「社會事業概論」（第九章，一六八——一七八頁止）上所主張的。日本現時的社會事業，陷於斷片的狀態。在美國也好，在英國也好，在德國也好，在日本也好，因其社會事業，是斷片的，是彼此不相綜合的，所以其能率其效果，也都成爲極惡劣的。在日本，雖還不能到達這種的見解，雖還連續七夾八的議論也不會發生，但在德意志等等，關於這件事，就已經有很熱鬧的議論了（假如能把布路佐氏的 *Fürsorgerecht und Caritas* 等一看，就很可以知道最近德國社會事業界的情形。布路佐氏所編纂的社會事業法制論，是一九二七年版。）社會設施，倘採了孤立主義，自然會成爲無用的重複；甲町村也好，乙町村也好，都不僅會濫設了無益的同樣的社會事業，並且在其間還不會有任何的聯絡和任何的統一；同時，這些的事業，還會成爲競爭的，而互相嫉視互相排擠的惡習，也會隨而養成。（這事情，只要一看日本地方社會事業中府縣事業與都市事業的關係，立刻便會知道其間的消息。）什麼權限爭，什麼界限爭，便也到處都可以發生了。爲要矯正

這種流弊而出現的，就是綜合事業形態。在綜合形態上，那種爾爲爾我爲我的社會事業，是要後退的；而官公社會事業間的綜合，和這種綜合體與私團體及私人的綜合告了成功之後，便可以實行運用經營這已成爲整個的社會事業了。

關於綜合事業形態的種類，德意志的 *Paul Simon* 博士把他分爲五類：（一）爲着分配情報給需要者的綜合；（二）由一場所構成中央機關，儘量把廣大的範圍抱擁起來的綜合；（三）向着解除困窮的目的，而從事蒐集并分配材料的綜合；（四）由於發行關於社會設施文籍的綜合；（五）藉着會議而交換意見的綜合。又美國 *Stuart Alfred Queen* 博士在其所著 *(Social Work in the Light of History, p. 32)* 上，社會事業的綜合題中，也舉出五種：（一）州與國家的機關的綜合；（二）由於監督的綜合；（三）由於社會事業會議的綜合；（四）由於財政聯合的綜合；（五）由於融合的綜合。（關於綜合形態的，請參照上面所舉拙著「社會事業概論」的指定頁，及「社會事業講座」拙文「社會事業的運用經營」。）

不採用綜合形態的町村社會事業，爲片段的弊害所困，設施不免重複，以致虛耗有用的財力，發

生無謂的競爭，暴露互相排擠的醜態；其結果，則不外成爲支離滅裂，終歸於失敗而已。不採用綜合形態的町村社會事業，究竟不是能夠實行有效救助的形式，也不是能夠實行有效救助的單位。町村的救助形式，其最優長的地方，祇在於他是具體的，是如實的，是能夠爲有生命的個別的接觸這一件事。這事情，就是郡，大體也是一樣的。所以，拿能夠採用綜合形態的郡，作爲救助之基本的單位，大概總是很妥當罷！

府縣的社會事業，免不了形式化抽象化。他不能不靠着信札來聯絡，不能不藉着電話，電報，*phototelegraph* 來交通。像這樣的聯絡方法，無論如何，都不能不使其事業歸於形式化抽象化。假如把這個作爲是靠着個人的接觸來聯絡，是藉着廣告汽車，宣傳傳單，和事務員事業家去接觸，那事業就會立刻具體化起來，成爲有生命的事業了。藉着廣告汽車，直接向郡民宣傳，散發宣傳傳單，直接使郡民知道其活動，由事務員和事業家直接和郡民周旋，這些郡本位活動的形式，都是如實的，都是具體的。憑着這些具體的如實的方法，來喚起郡的輿論，使郡民動員實行救助事務，藉舉其能率與效果，這就是郡本位救助形態的特徵。

其次，如實的具體的個別的郡的救助，是能夠隨機應變的，是富於變化的。倘沒有變化的地方，便不能成爲個別的，所以也始終不能實行適應個人情形的救助。靠着國的整個的法的救助貧民，是沒有變化性的，是所謂形式的標準的。所以從個個人的情形上看去，這種救助，就不能以爲是妥當的，也不能以爲是適中的。倘把這種的救助形式徹底實行起來，那就會陷於濫救，發得到雖救等於不救的結果，甚且還會成有害無益的救助。

郡的救助，固做不到像町村救助那樣富於變化，極其如實，然也能夠在大體上加入變化，應着個個的情形，而曲盡其適切的方策，力求其適切的手段。依嚴格的說法，縱是一個町村，也不會有屢見不一見的同一的社會狀態，所以倘在這些的町村，而共同的方法共同的手段去進行救助事務，那就也不能不成爲不妥當的經過了形式化的救助。縱說是同一貧民，縱說是同一失業者，縱說是同一不良兒，但倘從嚴格的說法，那就每一個人的情形都不相同，然而府縣的救助形式，則極容易等閒看過了町村中各個貧民的情形和狀態。由府縣辦理町村及郡的各種救助事宜，都不能不在同時爲同樣的處置；結果，他的處置，他的監督，也都不能不趨於特殊化專門化，而成爲器械的。這稱弊害，在郡的社會

事業上，大體是能夠避免的。

在那單位，既能適應個性與變化，同時又具有能統合郡內各種社會事業機關使其互相協力的規模。縱是把郡內的公私團體及私人的事業，綜合起來，然而他，也不至弄到像比他更大的經營主體那樣，會因綜合，而成為形式的，成為抽象的，終不免於標準化。在那社會事業上，可以在不使個個事業團體的個性和特色極端犧牲之下，而從事綜合。他能夠，使救貧團體，養老院，感化院，慈惠院，以及其他的一切機關，都保存着他的特徵，很容易地舉其綜合之實。假如要把這種的規模，重在府縣樹立起來，那就不外是設置叫做那事業主任的這樣的吏員，由府縣把他派到那裏，就由這個吏員去實行如實的具體的救助事業，並舉其具體的綜合之實。在這種情形之下，府縣的救助事業，也就變成了郡本位的救助事務，所以，倘能自始就作為郡本位來組織，或比這更好，就也未可知。那救貧事務局這樣的東西，無論如何，總不能不說是救貧制度上的基本機關。

郡單位的救貧組織，當然不是像市和町那樣，有有的時候，有沒有的時候那種的組織，他是一定存在的普遍的組織。町，當然不是不論什麼地方都存在的，都市也和他相同。反之，村和郡，是不論什麼

地方都存在的，所以把這種普遍的郡作爲救貧單位，一定是很妥當的。此外，這種普遍的單位，並不是形式的抽象的東西，是能保存個人的接觸的。在郡中的這種特質，可以說是救貧單位上最適當的資格。在府縣和國，因發生於其中的情形和狀態，極其複雜錯綜，所以要從那裏面去表現如實的具體的意見和運動，是很困難的。然而在那，則能夠和發生於其中的情形和狀態相應接，並且能夠直接和人物接觸，所以很容易給他一個具體的表現。

郡本位的意義，並不單是依照現行的郡制而決定單位。止是在便利上，大體要以現行的郡制做基本而已。在能夠保持個人的接觸的範圍，郡還祇是相對的，並不是絕對的。交通的機關有了變動，那就連直到而今還不能保持個人的接觸的廣大範圍，也可以作爲具體的接觸範圍。通信機關變動了，沒有電話的地方也有了電話，郵政和電報也都齊備起來。那就連比較更廣大的範圍，也可以當做郡單位了。我對於郡單位，是認他是地積的觀念，却認他是機能的觀念。我把在能保持個人的接觸的極限以內的範圍，解作郡單位。這個極限，不用說是相對的。他是能夠體現個人的接觸的機能之組織體，是具有把各種事業團體具體地綜合起來的機括的東西。這也就是我所說的郡單位組織。這種郡單

位說，一言以蔽之，是以機能爲基本標準，不是以法爲基本標準。

第五節 那本位與接觸之個人的極限

美國那單位的社會事業組織，已很發達，其慈善團體，公設看護事業，撲滅肺結核運動及青年會，一概都是採用郡單位（The County Basis）而組織的。此外，農業局（Farm Bureau）和郡農業及家庭宣傳員，以及少年少女俱樂部等等，也都靠着那單位來組織。赤十字事業，更多憑着那單位而經營。美國的社會事業，那本位已極流行，並且學者之中，也有主張郡單位的經營主體的人。

在府縣實在不能夠促成社會事業之如實的健全的發達。倘由府縣派吏員到郡，用和那本位大略相同的辦法去運用經營，固非絕對不能監督指揮各種社會事業，使其轄下的事業團體成遂其健全的發達，然倘以府縣爲單位，那就不免有困難了。因爲，府縣不能如實地知道各事業團體的實情和事業的性質，所以要加以適當的監督和指導，使其成遂健全的發達，就決不是容易的事情。事業團體克舉其能率和效果與否，不僅單和其所實行的救助事務有關，而和曾否給與以促成發達的指針，曾否指示其進路也是有關的。因爲這緣故，什麼監督，什麼指導的作用，便成爲必要了。然，對於沒有如實

見聞的機會的事業，是不能給他指針，示以進路的。倘以府縣爲單位，便不能一一顧到一切集於其管下的事業團體，而熟知其性質與情形，所以在府縣就也不能指導其管下社會事業使其成遂健全的發達。然在那單位，便有如實地知道在其範圍內的一切事業團體的情實的機會，并和他接觸的機會，所以也能夠予以監督予以指導使其成遂健全的發達。還有一層：倘是那單位，并能夠成全其綜合的整個的運用與經營，而期其整個的發達。

那單位的意義，並不一定是在於現存的那。他是我的所謂個人的接觸之極限以內的單位。但這一來，假如要設救貧那廳，他的極限是應照着現行的那制而決定其範圍呢？還是應視其機能而決定個人的接觸的極限呢？這就成爲問題了。我不用說，是想抱定機能主義（以個人的接觸之機能所能及的極限爲主）來劃分他的區分，然若這事情過於麻煩，那就縱是大略照着現行的那制來劃分，想來也是好的。不過，總望其能儘量從機能來設定極限，以爲救貧那廳管轄的範圍而已。

第六節 美國的那本位的組織

那單位的組織，在美國是已見於實施的，那單位的主張者坎薩斯市社會部長哈爾霸脫氏曾說

過左邊的話：

「最好是把由郡所辦理的一切的社會事業團體，用郡制統合起來，再使他配上熟練的部長和科員。在這裏所辦的事業，是對於貧民的院外救助；保護郡的青年及少年犯罪者的事業；精神病者的看護；職業的介紹；關於兒童的家庭委托；營利的娛樂場所的檢查；公衆衛生的監督等事。在郡內沒有大都市的時候，像這些的事情，多被等閒看過；科員對於本分以外的事情反具有興味，縱是也會做有關這一類的事情，然也不過偶然地做做而已。……這個方案，是把郡的改良社會事業，統一起來，組織化起來，使他統合於一官廳之下。倘照着這方法，那麼以前向由州吏員在遠方遙領的事務，就移到了郡吏員，可以由他和不幸的人們爲個人的接觸，而直接處理其問題了。……在郡制，固然是要流合種種的社會事業，而附置一個熟練的監督者，然這種的辦法，倘對於郡內的各種事業，要一一都照這樣去重做，那就是辦不了的事情。因爲，在郡內要一一特設少年保護司，院外救助吏員，不納費職業介紹所吏員，兒童家庭委托吏員，營利的娛樂場所檢查員，這是不可能的。但倘把這些事情，委於一個能夠應接優良的有價值的各事業之社會事業家，靠着

他去總攬，這就不是不可能的事情。」

由於這種思想的發達，美國便實施了郡單位制，而最初採了County Board of Public Welfare的形式，是密左梨的聖約琴芬郡，其實施這制度的時期，是一九一三年。其次實施了郡制的，是依里諾斯州的克次克市，但其事業的範圍，則祇限於救助貧民。羅斯·安截爾斯，在一九一四年，設了具有廣汎的行政權能的福利部，由州局統率之下，把他擴張到其他的各郡。現在五十八郡之中，有十二郡已採用郡制。紐約州，據一九一六年的法律，在維斯奢士泰郡（Westchester County）布了郡制，設了福利委員會（The office of County Commissioners of Public Welfare）。這裏面的福利委員，是那吏員中受了最高俸給的人員，任期是三年。其所總攬的事業，分爲六部，就是：（一）救貧院部；（二）疾院及衛生部；（三）糾察部；（四）農業部；（五）採買部；（六）兒童福利部。各部也各各配以專門家。

一九一六年，北加羅萊那全州實施案（The North Carolina State-wide Plan），告了實現。其翌年，北加羅萊那便創設了State Board of Charities and Public Welfare，實施了郡制的組織。這法律，到了一九一九年，成爲更有實效的法律。自此以後，北加羅萊那，就把郡本位制確立起來了。在州，

惠局之中，有州長所任命的七個篤志委員，從局中選出 State Commissioner of Public Welfare，在各部設了由三人而成的 Advisory Board，把他稱為 County Public of Charities and Public Welfare。

到一九二一年，密左梨也頒布了郡制，但其所稱為 Missouri Plan 的，是與北加羅萊那的集中制相對峙屬於分散制的一類。其後頒布了郡制的，計有十三州，就中密左梨州郡監督所掌管的事項，則如左：

- 一、積極的救助貧民，
- 二、漂泊者、孤兒、頑童 (Neglected Children) 的保護。
- 三、關於具有盲目、聾啞、殘廢、精神薄弱等缺陷的兒童之調查及身體的保護暨教育等事項。
- 四、犯罪人之現代的待遇。
- 五、嚴重施行兒童勞動保護法及學校就學法。
- 六、具有精神的缺陷者的保護。

七、促進健全的娛樂，排除公的娛樂中有害的影響。

八、關於公衆衛生的改良，社會的資源之組織等。

九、社會問題的特別研究，教育及預防法的設定。

註 關於郡本位的，請參照奧丹及威拉德兩氏合著的 *Systems of Public Welfare* 的第八章

「本薛華尼亞法」第九章「北加羅萊那法」及第十章「單位的郡」並參酌勃勒起林利

滋女史所著 *Public Welfare Administration* 中，從六百二十八頁至六百六十一頁與郡社

會事業有關的章。關於綜合社會事業形態及社會事業的極限觀念，請參照拙著「社會事業

概論」（京都內外出版印刷股份公司發行）左列的各頁：

關於極限觀念的：從第二編第一章至第五章（由八二頁到一百三十頁。）

關於綜合形態的：由一六八頁到一七八頁。

關於以愛與法則為依歸的社會事業之本質的：（由一百二十九頁到一百四十八頁。）

我曾藉此，十分明白地，把日本救貧法制中的各種經營主體所以通通應該用郡本位作為基救

貧組織之基礎的理由，都論述過了。

參攷文籍

- (1) 海野幸德，「社會事業概論」第二編。88—178頁，89—97頁，98—110頁。
- (2) 海野幸德，「統合社會事業的研究」，社會事業：第12卷第7。8號。
- (3) 海野幸德，「晚近的社會事業」第一章。
- (4) 海野幸德，「方面委員制度指針」。
- (5) 海野幸德，「社會事業的運用經營」社會事業講座，3。4號。
- (6) Odum, System of Public Welfare, pp 212—235. Chapt. VIII, The Pennsylvania Plan, pp 153—171. Chapt. IX, The North Carolina Plan, pp 172—211.
- (7) Breckinridge, Public Welfare Administration in the United States, pp 628—661.
- (8) White, Introduction to the Study of Public Administration.
- (9) U. S. Children's Bureau Pub 107, County Organization for Child Care and

Protection.

(10) Seventh Biennial Report of the Board of State Commissioners of Public Charities of the State of Illinois.

(11) Wines, Proceedings of the National Conference of Charities and Correction at the 38th Annual Session.

(12) Giles, Proceedings of the 9th National Conference of Charities and Correction.

(13) Report of the Special Joint Committee on Taxation and Retrenchment (Doc. No. 55, New York State Legislature, 1923.)

(14) Indiana Bulletin of Charities and Correction, No. 112.

(15) Queen, Social Work in the Light of History, p 32.

(16) Singer, Soziale Fürsorge.

第五章 方面委員制度之統合的職分

第一節 統合的方面事業

現時的方面委員制度，是官公署與篤志家的對立。他是以混合形式為依歸的。兩者的關係，是由混合進到化合的。就是德意志，其運用厄法，因委員與中央局的聯絡還有很困難的地方，也不會得到十分的成績。不論什麼地方，官公署和篤志家，都處於對立的地位，兩者各各想由自己單獨發揮其權能的狀態，是顯然的。這不是人的罪過，實止是制度的缺陷。當厄法制定的時節，當然還沒有統合形態的觀念，所以性質不同的機關，都不過相接觸，相提攜，力謀協調而已。因為這緣故，如果接觸不頻繁，提攜不緊密，協調到了破裂的光景，那制度也就完全無從而運用了。假如要用綜合的形態來運用厄法的思想，在當時就已出現於德意志，那苗士特貝爾希氏，就一定無須乎頻頻痛惜委員與中央局具有對峙的形勢了。苗氏固深惜理想的委員為數過少，然我則以為倘能依照統合形態把厄法改造一下，這種弊害，就會極顯著地減少起來。

倘真能依照着統合形態，把厄法改造起來，那中央局與委員就會由兩個的機關還元到了一機關。這一來，便不是官公署請托篤志家，求他做事情，却是官公吏和篤志家同在一機關裏面，把同一的事業分部去擔任了。同時，中央局和委員，也就成為非不同的機關。因為這緣故，不管他這是中央局也好，那是委員也好，都成為沒有必要的東西。其向來，由什麼社會局什麼社會課來做其事情，就可以改而造成官公吏與委員的共同委員會這樣的東西，也可以把他作為中央局，也可以把他作為委員聯合會。就現時以單獨社會事業觀念為出發點的救貧事業的狀態而論，中央局與委員的對立，固是沒有法子的事情，然在統合形態這東西已經發見的今日，那就最好還是把已經照着統合形態而混合的再化合起來。假如以為共同委員會這種的名目是討厭，那就命名為救貧事務局，再分為全國救貧事務局地方救貧事務局，也是很好的。於是，就要把中央局的事務和委員會的事務，分部併合起來。其事務局長固當然是官公吏，而事務局中的委員會部長，則以方面委員會中當然的專務充當。在這專務之下，仍須有常務這一種幹事，這則大抵和現在各地區的主任委員是相等的。此外仍設像現時這樣的地區委員會，作為中央事務局的支局或支部。其由各地區所選出的委員，則作為是屬於地區

的。

倘依以上的形式來完成事務局制度，那現時的方面事業，就會受了根本的改革了。因為中央局與委員會，社會課與地區官吏與委員這些的東西成為對立的，所以會發生想不到的糾紛和競爭。倘作為有給的官公吏和無給的篤志家是併存於事務局的人員，兩者是各司其事的，那為社會服務的事業，就當然會進到協律和聲的妙境了。人決不是專為價值的報酬而活動的，是由於複雜的動機而活動的，所以有給的官公吏與無給的篤志家併存於一事務局這件事，決不是有了什麼矛盾的事情。

第二節 篤志家的統合制度

政策的發源，當然不在於像現時這樣的地方及都市。國家之為政策的發源，也是當然的事情。但他祇限於形式的範圍，而在實質的上面，是要以執行救助事務的土地為基本標準的，所以還要歸土十成的地方色。政策應做到能夠十分地方化，纔算是曲盡立法的妙用。最後因為他是靠着篤志家去運用的，所以又必須做到篤志家也得有自由裁量的便利。

當院外救助之衝的，當然是篤志家。也祇有篤志家是當院外救助之衝。無論是都市，無論是地方，比起其更高的機關，固當然要算是首當行政和實際事務之衝的機關，然而他終不是第一層的實際事務，也不是適當的救助者，在有幾百以上人口的町村，其救助老早就不免於抽象化形式化，所以祇有我所說的每人祇領辦十五件內外社會事件那樣的委員，纔能夠算得真正的實際事務的機關。這是在救貧制度上篤志家第一主義所以會出現的理由。就是內務省的社會局，其第一部的勞動部，和第二部的保險部，固然成為社會政策的部分，其第三部的社會部也固然可以成為社會事業的一部分（在其個人的那一點），然而高級機關的機能，總不能成為個別的，終是集團的，所以也總不免於抽象化和形式化。但勞動部也好，保險部也好，社會部也好，畢竟都是應以個別事業為歸極的機關，這件事是我的原理論所指示的，所以這些第一，第二，第三部的事業，也到底必須都和多數的篤志家相聯絡，與任意的社會事業相終始，藉以成全其運用，並把他的使命硬拉到最後的決勝點！這事情，在其為事業和社會政策上，全沒有變動（參照「社會事業概論」第一編第三章）。社會事業，雖逐日逐月化成法的東西，會進到社會政策化，然而社會政策，却不能再逐日逐月趨於社會事業化，趨於

慈善事業化，務使其化成爲個別的東西。倘竟不然，那在人就成爲沒有人像的無用的贅物了。一切關於救助的事情，都是歷史的觀念，都是限於那一個人，限於那一個時候，限於那一個地方的，所以像社會政策那樣以階級爲對象的東西，其結局，總是成爲和人沒有關係的。不過因其在階級政策上，還有一點點意義，有時也或許能夠個別化罷了。像在現時的那種完全的社會政策，雖和物的世界有關係，然在價值的世界，就一點也沒有關係。在人的世界上，則更必須認他是沒有任何的價值也沒有任何的關係的東西。

在救貧制度中，篤志家的意義和任務，是如此重要，所以在救貧法上，不能不立具以篤志家爲中心的規模。在救貧法，要憑着歷史的觀念來處置被救助者。那時候，救助者和被救助者之人格的關係纔會顯現，纔會轉到不僅是單靠着金錢物品來救助，並且還要憑着心來救助的境界。簡直的說，含有這種意義的救助，是以人格的發展爲目標的。我的社會事業概念，其目標固在於抱定文化的基本標準來完成人類之社會的生存（「社會事業概論」第十二頁），而以歷史的觀念爲依歸之篤志家的使命，也當然是在於實現這一種社會事業的概念，藉以完成人性，而成遂其人格的發達。像現時這樣

以金錢物品的施與爲依歸的惡劣的方法，就當然難以說是救助貧民的完全的形式。

救貧事業在最後固不能不把一切都還元到了篤志家，然而還元到了單純的篤志家，那就是把他造成完全個別化的組織。但這裏所說的救貧組織，是統合的組織，所以篤志家雖是最後的殿軍，却也要和集團機能及集團機關相聯絡，而化成和他屬於一體的東西。要之以篤志家爲本位，再把集團的機能加入其中的制度，就是篤志家的統合制度。

第三節 集中的機能之偏重

方面委員制度必須加入集中的機能的理由，是已經很明白的。但，要把適度的集中機能加到中央局與委員會及委員成爲對立組織的方面委員制度，却是再困難不過的事情。所以，有許多的地方，都會發生了不是偏重於集中的機能，就是舉皆放任委員會和委員的狀態。在方面事業不發達，他的活動極遲鈍的時節，中央局倘不行使一切的機能，那他的活動，便會停止，便會現出雖有而等於無的姿態。但若因此，中央局竟採了使方面事業敏活而足供驅策的方針，那就又會成爲代行委員會與委員分內的職能，其結果，便會發生過於偏重集中機能的弊害。

在中央局與委員會及委員之間，有如左的困難情形，潛在於裏面。

一、中央局固必須行使集中的能機，有時還不能不強而施行，然在像方面委員制度那樣採了兩者對立的主義（在統合形態上，中央局與委員會及委員的兩者採融合的形式）的時候，中央局與委員會及委員之間，有對立的關係潛在，實極容易逼成對立，招致反感，激起抗爭。本來，委員是篤志家，是本其服務社會的精神而就職的，並不是受了奉命有施行職務的義務的人員。他是所謂 *Voluntary Service*，來貢獻社會的，所以對於這種自由的任意的篤志的委員，實具有不能事事用什麼命令什麼規則的情形。然，中央局的機能，是集中的，在他行使其機能的時節，就自然地會出來了規則和命令。這種自上而下的公式，其非具有自由的權能以篤志為榮譽的委員之所喜，是不待言而自明的。所以，由於對立關係而開始的方面事業，其中央局與委員會及委員之間，就當然會發生權限的爭端，會造成相持不下的空氣。

二、由於中央局行使其機能不可不憑藉規則與命令，就自然會具有強制作用。而中央局機能的行使，倘沒有強制作用，便也一定會成為有名無實的行使。集團事業，不論怎樣，總是拘於規則的，因此，

便成爲命令，成爲強制。但中央局行使這種強制的機能，因是當然的事情，而在委員會及委員，因也是不能不遵奉的，然而往往却因中央局行使強制的機能，而招致了不喜歡受命令受支配的篤志家的反抗。中央局行使這種當然的機能，爲什麼會成爲惹起糾紛的源泉呢？這就不外，因爲方面委員制度，是以中央局與委員會及委員的對立關係——不完全的形式爲基礎所構成的緣故！

三、中央局是形式機關，委員及委員會是實質機關。實際的救貧事業，是委員會及委員所掌理，出發到第一線的，是委員會及委員，所以對於現有事業的知識，也當然爲委員會及委員所獨佔。中央局的吏員，對於法規和條例，雖是精通的，然對於實際的救助事務，却是黑暗的。但不知道這種實際情形的中央局及其吏員是當然應負監督之責的，所以他的命令，他的指揮，往往不免會極端的不能適應實際的情形。這一來，就立刻招了委員會及委員的輕侮了。假如，中央局是無能力的，其監督吏員又是既沒有專門知識也沒有威嚴的，那這種情形，就也更不堪設想。

於是乎，中央局與委員會及委員，就到了對立的關係：

四、方面委員制度，往往會發生一種錯覺，以爲是靠着委員會及委員來運用的。因爲是求他拿篤

志來貢獻，來活動，所以無論如何，都不得不發生迎合委員會及委員的情勢。這一來，在委員會及委員，又會生了一種的誤解，以為方面事業的自身，是專屬於他的，是要依靠着他纔會活動的，倘除却了委員會及委員，便也沒有了方面制。

此外，從方面的特質來說，自不能不採篤志家第一主義，然因為這個緣故，那也具有人的弱點的委員，就會起了誤解，以為方面制是以委員會為本位而施行，同時，他又是偏重於委員會的制度。倘中央局想除掃這種誤解，還要整肅其紀綱，那委員會及委員，就會立刻發出權利被侵害的怨聲。

這，又是從中央局與委員會及委員相對立而來的當然的歸趨：

五、在委員會的活動極為活潑的時節，其成績當然是顯著的，倘把他來和中央局形式的常務來比較，那就會發生「豈不是專靠着委員會來運用制度？」的錯覺。然中央局倘要施行其當然不可不行使的集中機能，却又會呈出「好像是擁着虛器的人反而干涉握有實權的人」的奇觀。於是乎，中央局與委員會及委員的關係，便不能圓滿了。

這，又是由從對立關係而來的當然的結果：

六、方面委員制度，是先按地區而區分，再照委員數而細分，更依訪問次數而為第三次的區分的。在這裏，固然需要多數的委員，然要節制這多數委員所集合的事業，却是極其困難的事情。不論如何，固都不能缺了節制的作用，然倘無準備而發揮節制的作用，那中央局與委員會及委員的關係，就會陷於不圓滿的狀態。

由此可知，是因為屬於方面制構成上的特質之集中機能與分散機能的對立，以致事業發生了困難，顯現了破綻。

集中機能之不可不行使，固分明是基於制度上的特質，然在行使這機能的時節，却有幾許的障礙隨之而來。這是構成制度的特質自然會發生的障礙，而在集中的機能與分散的機能相對立的關係不變之前，是不論如何都無從避免的。

方面委員制度，能導入了篤志家機能，容納了分散的意義，固然是優良的救貧制度，然他還是集團事業與個別事業未經研究以前的產物，所以就也沒有發生把這兩種事業完全統合起來的思想。

更沒有到達把這思想體現到技術上的程度。集團事業與個別事業的關係，是可以區別做兩種的。這兩種之中，其一，是把集團事業與個別事業安排在併列關係上面，又其一，是把他安排到統合關係上面。照着前者，集團事業與個別事業，就成為對立的關係，照着後者，那兩者便生了融合的關係。採了對立關係的，是方面委員制度；但若採用融合關係，那就會到達「一個人的集團的形態」，會產出所謂統合社會事業。統合形態，是從集團與個別兩機能的對立，轉到了融合關係的，在這形態上，兩機能是已經融合而達到完全之解決的。統合社會事業，是我新研究出來的形態；而在方面委員制度創始的當時，就當然是不知道的。所以，方面委員制度，雖不曾照着統合形態來構成，然到了統合形態出現的時節，便不能不採用這種形態，使方面制度連方面用業，都達到更完全的構成。偏重集中機能的害處，不過是統合形態——就是可成為個人的而同時又可成為集團的這種形態未發現以則，所產生的東西罷了。

歷來的方面委員制度，都不能不憑着統合形態去修正，而集中的機能，有不能不靠着統合形態來矯正其偏重的地方。

現行的方面委員制度，在運用得人，委員都是理想中人物的時節，雖也能夠舉其近似於統合形態的效果，然這種情形，實在是屬於稀有的情形。所以，方面委員制度，一定不能不從對立的關係，轉到融合的關係，其理由是極顯明的。

第四節 分散的機能之偏重

集中的機能固有偏重的時候，然有時也會偏重了分散的機能。

在委員極其活動而成效卓著的時節，那就會發生，分散機能過分發達，有時竟至掩蔽了集中機能的情形。在日本大都市方面委員制上，有時就顯然有這種的傾向。有的大都市，自施行方面制以來，已有相當的歷史，並且參與這事情的人物，偶然也有具有相當的地位與聲價的，所以比起其他都市及地方，其發達情形，就也有特別顯著的地方。在這種情形之下，其成績也當然是大可可觀的。大都市所委托的委員之中，因為有名望地位較高的人混入裏面，並有和中央局最高幹部的地方長官和市長可以比肩或反在其上的，因此，就發生了，中央局及其吏員聲望地位兩有不足命令也無從行的情事；在這情形之下，中央局對於委員會及委員的活動，多半是放任的，而委員會及委員萬能的錯覺，就

也隨而發生。這一來，就顯然是偏重分散的機能了。

在方面委員制度是用對立關係所構成的時候，要防止以上所述的弊端，那就一定有許多困難的地方。既成爲對立關係，則對立的兩者，其必有一方優勝，是難以避免的事實。而分散機能的偏重，則不外表示委員會及委員的優勝而已。

在日本方面制度，因還沒有成遂顯著的發達，所以偏重分散機能的實例，也很缺乏（這是所以表示方面事業的活動不活潑，其成績也不顯著的）。然既處於對立的關係，那就終難免或偏重了集中的機能，或偏重了分散的機能。

在這裏，要矯正分散機能的偏重，自然是除却變更其構成的特質以外沒有別的方法，但這個也含有必須用「一個人的集中的形態」來改造方面制度的意義。這一來，必須用以統合形態爲依歸的融合方法，使方面制度更能得到一進步的道理，就可以明白了。

第五節 妥當的節制

方面委員制度，因存於對立關係之上，所以節制的作用，是有必要的。在個人的集團的形態，雖是

加以自然的節制，然在方面制度，則得加以故意製造的節制。在方面制度，倘沒有節制，或有機能停滯的情事，那制度的旨趣，就會立歸於消失。

但是，這種所在的節制，並不是單純的節制，必須是妥當的節制。因為在方面制度的節制，決不可用對委員會及委員加以強制，使其不得不湮沒或放棄自己的機能的節制，而委員與地區所能自由決定的範圍，是也仍然必須儘量擴大的。中央局，是形式的機關，委員會及地區，是實質的機關。所以，倘要使其舉較大的成績，那就不能不立具得以施行實見的妥當的救助的規模。然具有得以施行實質的妥當的救助之能力的，就祇有與實際有不斷的接觸，並從事於實際救助事務的委員和地區委員會而已。對於這個，中央局實不過在形式上，行其命令和節制。所以，中央局倘遇事都擺出要由我做主的顏色，加以干涉，那實際的機關的活動，就會停止，而成為有名無實的。真個是這種樣兒，那就不能說是妥當的節制。倘想做到妥當的節制，就必須一面加以箝制，又一面則仍使分散機關得為活潑的活動。

篤志家是由於服務社會的一念，進而參與方面事業的，所以倘竟加以足以消失其職業上的歡

悅與責任觀念的一種節制，那就是極愚蠢的做法。事事加以干涉，事事加以命令，實足挫委員之自發的活動，消失其職務上的歡悅，而其責任的觀念也會因此而喪失，這都是不待言而自明的事情。像這種的節制，就分明是有害而無益的。

在大體上，妥當的節制，是止於形式的範圍，而在實質的範圍，却是要把他委任地區和委員會去執行的。

妥當的節制，是無過無不及的節制，既不是過於刻寡的節制，也不是流於放漫的節制。無過無不及的節制，在具體的上面，是祇對於形式的範圍加以節制，而對於實質的範圍，則舉而委任於地區及委員會。倘能嚴格地使節制成為這一種的節制，則在中央局固可以盡用其集中的機能，而在地區及委員會却也可以盡用其分散的機能。

但，形式的範圍與實質的範圍之安排，這件事，在實際上，是很困難的；就是人情上，也不免夾帶着幾許的障礙。這也就是，以集中的機能與分散的機能之對立關係為基礎的方面制，所難免的缺陷。由此可知，無論如何，在這對立關係，沒有轉到融合關係，不會到達一個人的而同時團合統形的交集是

態」以前，終是不容易得到安定的。

第六節 個人的集團的機能

方面委員制度中，個人的機能（分散的機能）與集團的機能（集中的機能）既有對立的關係，則兩者定都不能得到最後的解決；其理由已極明顯了。於是，問題就要轉到：廢棄那種把個人事業與集團事業，作為是各各獨立的事業，再併合起來的主義；而採用把他作一體來組織的方法。這就是統合的方法，而既是個人的却又足為集團的那種「個人的集團的形態」也就由此而出現了。

歷史的救助與集團的救助，是不可不合流的。但可以說是救助的，雖不論如何總是歷史的救助（那叫做集團的救助的，固然實在是似是而非的）然被救助者既成為集團的跑了出來，所謂集團的困窮就隨以發現，則救助就免不了要處於不得不集團化的狀態。在現時的救助，其不得不成為集團的，雖是必然的前提，然而同時，其不能不是歷史的，却也是救助意義之自然的顯示。在現時，救助形式，是從個人的形態向集團的形態而來的，所以現代以後的救助，想來，也是不論如何總不能不是集團的救助。可是，集團的形態倘更成達了一階級的進化，那就會到達於個人的集團的形態這件事，

現代人多半是把他等閒看過的。

在現時的救助，已化成集團的跑了出來，還正在陸續轉化到越發以物爲對象的救助，所以便不能不使他回頭到了要把人當人來處置的救助思想。因爲這緣故，集團救助就又開始重進到了個別化的方面（如廠院制已有正漸次趨於個別化的方向之類）這一來，次於這個而發生的，就不外「個人的集團的形態」了。

在形態進化史上，把現代作爲最後一幕的人，雖以爲集團形態是最後的形態，然而具有「形態進化史的進行並不停止」的見解的人，就會預料到集團形態還是要翻個轉身的形態。我既拿定了後者的見解，所以就斷定集團救助之上，更會出現「個人的集團的形態」。

個人的集團的形態——這是現代及現代以後一定會發現的形態；救貧制度也不能不把這種形態做基本，而重經一度的構成。

參考文籍

（1）海野幸德，「方面委員制度指針」。

(2) 海野幸德,「厄魯爾夫爾德制度的源流與本質」,社會事業研究,第14卷6號——第15卷

1號。

(3) 海野幸德,「婦人方面委員的研究」,社會事業研究,第12卷,第7——10號,

(4) 海野幸德,「統合社會事業的研究」,社會事業研究,第12卷第7,8號。

(5) 海野幸德,「社會事業概論」,第二編,第九章。

(6) Salomon, Gesundheitswesen und Wohlfahrtspflege, S. 644—663

(7) Warner, American Charities.

(8) Gillin, Poverty and Dependency.

(9) Devine, Principles of Relief.

(10) Warfield and Riley, Outdoor Relief in Missouri.

(11) Gillin, History of Poor Relief Legislation in Iowa.

(12) Aschley, The Mediaeval Gilds and Charity.

- (18) Heifer, History of Poor Relief Legislation in Pennsylvania.
- (14) Doyle, The Poor Law System of Elberfeld.
- (15) Peabody, How should a City care for its Poor?
- (16) Grisewood and Hinnewinkel, The Elberfeld system of Poor Law Relief.
- (17) Münsterberg, Das Erberfelder System.
- (18) Brickmann=Gimmermann, Ehrenamtliche und berufsamtlliche Tätigkeit in der städtischen Armenpflege.

第六章 現行救貧制度

第一節 地方的救貧制度的保存

把現行地方的救貧制度統一到全國的救貧制度，這固然是制定救貧法應有的根本方針，然而地方的救貧事業的特色，却必須加以保存。過於劃一的救貧制度，是足殺個性與變化的。郡制廢止的結果。地方行政，恐怕是會很顯著地成了形式的行政罷。在這時候，形式的行政與實際的行政，就對峙起來了。在形式的方面，或無須乎郡辦事處却也未可知，但在實質的方面，郡制總是比府縣制更能成爲如實的。

就是救貧制度，在形式的方面，雖也許是以全國的劃一的制度爲合宜，然救貧制度，不僅止其爲制度而已，還必須更進而實行救貧的事業，這一來，救貧制度，就不能不從注意形式的這一邊，轉到注重更實質的那一邊了。實在的！他是要向着實行現實救助的目的，無遺憾地去發揮其實質的機能的，是因爲這緣故，才一併制定統一的劃一的制度的。全國的制度，是手段；地方的實際事務，却是目的。

方面制度，決不是和救貧法同時併存的那樣無義主的東西，所以總必須或是制定救貧法，或是把他作為救貧法體內的一部分而從事組織。果然是這樣，那現行方面制度所具的地方色，就必須儘量保存，並且要把他改造為全國的制度。但這是因為方面制度，是從分縣的發達起來，所以到了而今，才會感到有把他統一起來作為劃一的制度的必要。

在創造救貧制度的當兒，倘要期望其實效，那麼保存地方的救貧制度的特色這件事，就一定是極關緊要的事情。

第二節 方面委員制度的修正

方面委員制度，是篤志家本位的制度。他是院外救助的一形式，是政策與行政相對立的制度，同時也可以看做統合的社會事業之一形態。因此，也可以看出，他是比較的最具備有所陸續論述的制定日本救貧法的基礎之重要條件的。但他是統合社會事業形態未經過研究以前的舊產物，所以沒有把他照原樣來用的理由，並且為着要把他活用起來，還不能不從新社會法上加以適當的改造。現在日本各府縣各都市的方面事業，倘要通直地把他採用起來作為國家的救貧事業，那就未

免過於複雜，過於紛亂，並且過於無方針。他不是先循一定的原則經過一番的設計的，是各地隨便想想，一下就計劃起來實施起來的。近時，在神奈川縣，曾設置了叫做「社會委員」這種的人員；如其名稱的所示，須知道方面事業，自實至名，都是極複雜的。在方面委員之外，還有十六種的名稱，就是：保導委員，社會改良委員，兒童保護委員，母子保護委員，地方改善委員，救護視察員，福利委員，社會事業委員，矯風委員（譯者註：矯風是矯正風俗的縮辭），服務委員，方面監察員，濟生顧問，指導委員，社會救濟員，社會委員。今後，從事於方面事業的，大概是還會依次發明新名辭的，所以在名辭的上面，想要辨知其事業研竟是什麼事業，也是很苦的事情。名辭的複雜，當然又是表示其內容的複雜。在各地地方各都市，其名稱，是那樣的駁雜，其內容就也是一樣的駁雜，也就是紛然並陳的東西了。假如國家竟把內容如此駁雜的，照他的原樣，組織到救貧法之中，其結果是如何呢？怕就不外終於成為支離滅裂的法制而已。

這一來，就不能不照着日本的國情，及最近的原理論，來改造方面制度，把他作為別一種的東西，而採摘其精英了。在這時節，還必須做到，命其把名稱統一起來，並且依法命其把內容統一起來。此外，

仍須使其在務必適合日本的國情，並且務必使其成爲不是違反最近的原理論的法制之範圍內，把這樣已經統一了的方面委員制度加以改造。

大體上，方面事業，是從以一都市或一地方爲單位而施行起來的，所以今後必須以使其成爲全國的爲目標，而加以改造。方面委員制度所能編入救貧法的部分，僅是其原則而已。在方面委員制度上的院外救助主義，大體上，也是祇取其原則，就是以調查爲前提的個別化的救助主義，也應加以多少的變更，然後再行採用。至於政策與行政的統合組織，也要把他採用起來，並推及於全體，更依照最近的原理論，把他改造成爲完全的統合形態。日本的方面事業，是地方的事業，所以不能不把他改爲全國的事業，然同時，就還必須，拘定回顧地方的救貧事業的主義，而組織爲全國的救貧制度（譯者註：著者的意思，是說要保存地方的色彩。）雖然，方面委員制度的名辭，在各地地方及各都市，最好是務必保存的。新救貧法，倘是把他作爲是篤志家本位的法制來制定的，那方面委員制度的名辭，就無論如何，都最能表示其篤志家的意義。所以，這種名稱，務必許其照樣地保存起來。

第三節 救卹規則

現行的救卹規則，是明治七年所制定的。然際會了像現時這樣集團的困窮層出不窮的時期，則那樣區區的救卹規則，實有到底不可企及之觀。這也就是關於制定救貧法一事，所以會現出眉目的原因。不過，明治二十三年，日政府雖曾提出窮民救助法案（由二十四條而成）於議會，其次，在明治三十年，救助法案雖也出現於議會，然結果則都遇到否決的厄運。

救卹規則，是僅僅由五條條文所組成的極其不完全的規則。因為這緣故，縱是把像這樣不完全的規則，作為骨骼，而加以修正，其不會發生近似可稱為堂堂皇皇的救貧法的形體，是不待言而自明的。

在救卹規則上，濟貧卹困，是應依相互扶助之情誼的，在有難以棄置不顧的貧民的時節，則定為得由國庫支出救助費；救助事務的負擔，採市町村或隣保相助的主義，在款項不敷分配的時節，也定為得由官廳支給。此外還規定，得受救助的，須是極貧的人，而有左列情形者：

得受救助的是：（一）七十歲以上的老衰者；（二）痼疾者；（三）由於疾病以致不能勞働的；（四）十三歲以下的幼年。這些的人，要是獨身的，並且其他的家族年齡要是在七十歲以上十五歲以下，完全

成爲扶養者的。其救助額對於老衰者及癩疾者，照其所在地前月的下等米之公定行價，每年給與一石八斗；對於病者，男子每日給米三合，女子每日二合；對於幼年，每年給米七斗。

中日戰後，因爲貧窮的人，頓形增加，曾擴張了救助範圍，將規則加以修正，其修正規則，合有一家有一人患癩疾，疾病，或老幼不能自活的，家人中有入營入獄或失蹤的人，而其餘的家族，又因癩病，疾病，老幼而不能自活的，雖有價少的土地家屋等，然已成負債的抵押，縱是把他賣却也不敢還債的。

大正十二年度，由救卹規則而支出的款項，總額是四十二萬八千二百二十五圓，其中，地方費是三十一萬四千圓；對於國費救助者之地方費的補貼，是十七萬六千圓；國庫費是三萬六千圓。把這個和被救助者別對照，那麼，對於幼年的，是十五萬五千圓（三成六分）；對於癩疾者，是五萬一千圓（一成二分）；對於其他的，是八千圓左右，約占一成（譯者按：此節疑有脫漏，因爲最應先列的老衰者救助費額，竟付缺如，這很足以表明其有脫漏。）倘更就人員別以觀，則老衰者的數最多，是佔總數的三成五分；疾病者，佔二成九分；幼年，占一成七分；癩疾者最少，祇占一成二分。大正十二年，受救卹的總人員，是一萬零五百六十五人，就中舊有的被救助者，是七千五百二十九人，新受救助的，是四千零三十

六人。

把他就地方別來看，那麼，大正十二年末的受救助人員，東京，是五百三十三人；新瀉，是五百零六人；岡山，是四百七十二人；廣島，是四百五十九人；兵庫，是三百四十四人；大阪，是三百一十一人；北海道，是三百九十八人；石川，是二百九十四人；其被救助者較少的地方，宮崎，是十七人；栃木，是十六人；山梨，是九人；埼玉，是三人；鹿兒島，是二人。

而今哩！救卹規則，有已成爲很不周到很不完全的規則之觀。在各都市中，有於救卹規則之外，另訂有救助貧民的規章的，然而這個，不待言，也是極不完全的東西。現時最有效而又最適宜的救貧組織，不外方面委員制度而已。雖然，現行的方面制度，多是沒有救助資金的那種自相矛盾的東西。不過，倘要把這種院外救助做基本，加以改造，加以修正，那他就也具有可以成爲有儼然的威容的救貧制度的十分可能性能了。日本的救貧法，無論如何，都必須在使其成爲以個別化的院外救助主義爲本位的制度之範圍內去制定。像救助規則那樣的東西，是無組織的，是缺乏使救助歸於合理化的手段與組織的；無論如何，把他修正起來，也究竟是和雕朽木無以異的。所以，如果有想把他擴大一下，作爲

國家法的救貧法的，那就不能不說是淺見無識的想法。要把像這樣醜而且惡的東西擴大起來，照在顯微鏡之下麼？然則祇有越發暴露其醜惡而已！總而言之，單純修正或擴張這種的救卹規則，是斷不可以的。

第四節 救卹規則與方面委員制度

救卹規則這一類的現行救助貧民法，縱是加以改善，也絲毫沒有益處；而一切不採地區制又不以調查為基本的單純救助貧民主義，也不能不首先使其歸於絕滅。對於以單純救助貧民主義為依歸的救貧法，不管他是如何的形式，都是不行的，所以必須使他歸於絕滅。

日本所行的救卹規則，因其為純粹救助主義，所以不論怎樣把他改善，也總是屬於無效的，並且成不了進步時代的救貧法，這是極明白的事情。這件事，和威勃氏在少數報告上，就救助法中的英國救貧法所下結論的旨趣，是相照應相一致的（Webb, English Poor Law Policy, pp 312—319）。

威勃氏說：

「關於貧窮可為唯一之代用的，是少數委員報告所指示的那種以預防的原則為依歸的——」

其爲豫防，不僅是關於乞食的，關於任何的困窮也是同一的。不論在什麼意識上，也不論在什麼政策上，救貧官廳的思想，都必須把他加以否定。縱是怎樣地改善，然不論是如何的救貧法，是如何的救貧官廳，都不能拿他來防遏貧，使他減少起來（著者說：日本救卹規則的情形也完全和這個相同）。倘問爲什麼是這樣呢？那就要說這是因爲，他祇把已經發生的貧窮爲對象，却不管發生在性質上來往不絕的貧窮的原因。所以，英國每年所支出的救貧費，雖在二億以上，然在防止新發生的貧窮上，却終於不能說有任何的效力。救貧官廳所實施的救貧法，如對於兒童所施的效育之類，也因他的內質是無力的，所以也不能在貧窮發生的前後，對兒童的生活加以監督。關於國民保健的一事，由救貧法醫療制所支出款額的大部分，因爲他不能趁治療可能的早期，加以治療，所以也不免於濫費。救貧醫，祇徒然拱手以待貧窮的到來！這件事，誠如少數報告委員所指示，是必然的應對於執行多數報告所提議 *Public Assistance Authority* 和救貧法的人，而加以非難的。另一方，由國會所提議的法案，是對於一般人，不問其爲貧窮的或不然的，都加以一律的保護，也足使舊救貧官廳與新救貧官廳的機能成爲重複，并足使其歸於混亂。倘要遮

攔這種每日所增加的偏重和重複，那就要出於：或遞奪在這幾年內的議會委任新預防官廳的機能——這分明是不可能的——或是廢止救貧法的兩途了。因為這緣故，脫出這混亂情形之唯一安全而有利的方法，就止是採用豫防的原則。這豫防法，在一方，是改造環境；在另一方，是採用處理個人的形式。倘以為社會終不能不負擔治療或改造環境的費用，那麼，從經濟的見地，或許是去追求初期的東西罷！那對於嬰兒期初中期的，就必須防止其流於頑劣，對於可預防的疾病及任意的失業，也必須採防遏的手段。」

威勃氏這種豫防的見解，是在其劃期的著作 *The Prevention of Destitution* 中表現出來的。假如是要把救貧法這東西導入到日本，那就不論是用什麼形式來導入其至少都要把威勃氏們見於少數報告的意見，加以十分的斟酌，這是不待言的。因為對於流於濫救與分類和差別沒有絲毫關係的救卹規則那種的東西，倘想給他一種的組織，使他穿上新裝，這是斷斷不可的。無所調查便不能有分類和差別，這豈不是明白的事情麼？靠着廠院的養老院和孤兒院暨育兒院，以資保護或救助的時節，其斷不能做到個別化，也是明白的事情。因為這緣故，在養老院，就不能不採小養老院主義；在孤

兒院，就不能不用小舍制（Cottage system）或分舍制，在隣保館，就不能不依我之所謂小隣保館主義。像這種集團的處置，必須用個別化主義，使他成爲具體的。止於單純的救貧制度之日本現行的救卹規則，無論如何，總是不能不陷於濫救的。救卹規則這東西，倘竟讓他照這樣存續下去，那就不能不說實在是有害無益的東西。但是，縱是把他改良起來，而在其主義和原則無所變化以前，則舊態既依然存在，其繼續濫救的情形，就也不會有變動了。誠如威勃氏之所指摘：單純的救助主義這東西，是無論如何，都不得不陷於濫救的。用了貿然從事的救助方法，也不劃分地區，也不從事調查，也不經過個別化過程的那種東西，不問其爲救卹規則抑爲其他的什麼東西，都是無效的，並且與其爲能發生廢類的影響之有害無益的東西，也是沒有絲毫變化的。

所以，倘竟爲單純因襲救卹規則或把他改良使其穿上新裝的設計，那就是絕對的錯誤，像這種的救貧法，實在要算是歐美各國所行的救貧制度中最壞的法制，並且是在其最劣的法制中，連任何的進境也看不見的最低下的東西。何況他，對於採了最優良的形式的法制，也總是不用想占雁行或更優先的位置的呢？假如日本在制定救貧法的當兒，竟有人採了以救卹規則爲基本的那樣粗笨而

難亂的方針，那他就不僅是對於國家的責任是重大的，並且會成爲非難的目標，還會受「終要陷於窮境」的觀測。到了而今，難道還會有要達成這種愚劣的設計的事實麼？那就真是時代錯誤，而且連成爲議論目標的資格都不會有了。所以，無論什麼人，總也不會預料到像這樣杜撰的成案會出現於日本，而將來日本的救貧法，也當然必須在歷史的一面，能採取歐美先進各國救貧制度的長處，而在論理的一面，則更能藉着學理，把他重新構成爲最優良的。爲了這緣故，我所以主張，在制定日本的救貧法的當兒，應不以爲是事務的，當以爲是以論理的開展爲依歸的。

但是，倘更進一步，把救卹規則作爲是應織入方面委員制度體內的，而採用者結合或融合的方法，那問題就又應看做完全不同形的問題了。

結合與融合，不用說，是不同的。假使救卹規則和方面委員制會結合，那就祇要有這一點，救卹規則便會轉化到是以完全不同的主義爲依歸的東西。在個種情形之下，因爲方面委員制，是憑着地區而施個別化主義的，所以這種個別化主義，就也會灌輸到了救卹規則。這一來，他就不用集團救助的形式，而改穿個別救助的服裝了。不過單是結合，而方面委員制的特質，就會灌輸到救卹規則之中，

所以，倘真更進一步，採用兩者融合的形式，那他總可以當作完全的方面制度這東西來運用罷。在這種的時候，名義上雖祇是救卹規則與方面制度的融合，而其實體，却已和方面制度那東西約路相同了。所以，倘想把救卹規則來活用，那就除却把他織入到方面制度的組織體內以外，沒有第二條路。在這時候，兩者的融合，就成了，然而祇是把救卹規則織入方面制度之中，並不是要把兩者當做同一的東西，在對等地位之下融合起來的，假如日本現行的救卹規則，真有什麼歷史的價值，那就應把他織入方面制度之中，使他生動起來。但究竟能不能把救卹規則做到這個地步以供活用呢？這就是疑問了。

在把救卹規則和方面制度相結合或相融合的形式下，權且先把救貧法制定起來的主義，在歷史的方面，或有多少的意義也未可知。救卹規則固不待言是杜撰而且粗笨的東西，然若以爲救助貧民這事情，無論如何總是歷史之自然的發展，那就或許不能單照着論理一氣呵成了理想的形態也未可知。但不論在什麼地方，都不能夠把像救卹規則那樣雜亂而無組織的救貧方法，整個的照樣採用，所以，就是在和方面委員制相結合或相融合的時節，也不能不把他修正而作爲 *quasi* 的東西。

西。此外，就是對於方面制度，也必須加以根本的修正。府縣及都市的方面委員制度，多半不是靠着導入原則來構成的；這件事我已屢有所指摘了；所以，其格外的發明之不免過多，其雜亂無章的東西之必然不少，是可以想見的。因此，在方面委員制的修正，並不以 *Dispersed* 為目標（他是已成爲 *Centralized* 的），其修正的意義，祇在於對那沒有原則的地方裝進了原則。現時日本的方面制度，是太過流於地方割據的，沒有可說得統一的東西。在他能夠在全國的範圍統一起來的時候，那就已成了以原則為依歸的統一，這一來，日本的方面制度，也就會由雜駁的制度轉化到純一的制度了。

縱是要把救卹規則和方面委員制度結合或融合起來，然也不是把現存的兩種東西來結合或融合的，是在兩者都經過了修正之後，纔把他結合或融合起來的。救卹規則，應依最新的學理來修改，方面委員制度，則應以原則為依歸而加以變更。

倘對於救卹規則和方面委員制度，抱着聽他照樣地存續下去的見解，來論救貧法，固也不能不進到上面那種的構想，然倘其取途是從救卹規則到了方面委員制，更由方面委員制進到救貧法那個東西，那他的問題，就依然是在於研究救貧法那東西了。制定救貧組織最必須的基本觀念，是要把

救卹規則和方面制度，單當作救貧組織體內的要素來處置；是要把救貧法這個東西作為對象來研究。

那麼，我在制定救貧法的當兒所認為應採用之原則，使作為救貧法體內的要素，將他採納，加以綜合組織，而成為救貧法的「統合的救貧組織」這個東西了。

第五節 方面委員會

內務省社會局，當去年十月全國方面委員會會議開會的時節，其所提示的方面委員會（暫定的）如左：

一、市町村得設置方面委員。

二、方面委員為名譽職，輔助市町村長辦理左揭的事項。

甲、關於調查並改善居民生活狀態的事項；

乙、關於救助窮民，救助罹災，保護失業者的事項；

丙、關於保護兒童的事項；

丁、關於社會教化的事項；

戊、關於其他社會事業上必要的事項。

三、方面委員，由市町村長，就具備左列各號條件的人，加以選任：

甲、從事於社會事業者；

乙、從事於教育者；

丙、神職、僧侶及其他各宗教師；

丁、官公吏；

戊、醫師及產婆；

己、上列各號之外，經市町村長認為適當者。

四、方面委員的額數，經地方長官的認可，由市町村長加以確定。

五、方面委員的任期，為三年。

六、各市町村長，對於各方面委員，應定其所担任的區域。

七、市町村長認為有必要的時節，得將市町村的區域，分爲二以上的方面。

八、在依照前項分爲方面的時節，市町村長應就有關係方面委員之中，指定方面常務委員一名，以統轄其方面內的事務。

九、市町村應設置方面委員會，但在已定有方面常務委員的市町村，得設置方面常務委員會，以代方面委員會。

一〇、關於上揭第二條的事項，方面委員會或方面常務委員會，須備市町村長的諮詢，並開陳意見。

前項委員的召集、決議及其他關於會議的必要事項，由市町村長定之。

一一、市町村對於方面委員爲職務所需的費用及勤務，得給予相當的報酬。

前項費用支付額及報酬額，經地方長官的認可，由市町村長定之。

一二、關於方面委員的經費，作爲市町村的負擔。

一三、本令施行之際，對於現存市町村所設置的方面委員，認為係依本令而置設的。

一四、本令施行之際，對於現存市町村所設置的方面委員，在短期內准其適用本令，但本令中有市町村及市町村長處，改爲道府縣及地方長官。

一五、市町村長得委囑道府縣的方面委員，使執行本令第二條的事務。

方面委員令，必須照以方面委員制度的原則，來判斷其是否有當（參照拙著「方面委員制度指針」）但照以原則，究竟會看出他的關係是如何，這件事當在下面說明其梗概。

第六節 制定方面委員制的基本標準

一 由地方的方面制轉成超地方的方面制

倘用歷史的眼光來考察日本的救貧制度，那就免不了要從現存的方面委員制度出發，而到達了把他作爲統一的制度，把他作爲全國的制度的境界。如果以爲救貧法是論理所構成的，雖沒有像這樣去迫及歷史的必要；然倘以爲是回顧現實的，那就不能不從事分析現存的方面制，重新再把他構成起來。

現存的方面委員制度，是府縣和都市別的制度。像現在這樣，祇把他作爲是各該官公團體的設

施，那就讓他這樣不一致，也沒有什麼不好，但倘要把他作為救貧法體內的要素，那就立刻會生了統一的必要。現存的方面制，雖然是駁雜的，然預為救貧法留餘地的方面制，却是純一的。地方的設施，固以駁雜為特徵，而由此贏得生命與機能，然全國的設施，雖是滅了地方色，但也會高舉其純一的特徵。而現存的方面委員制與將來的方面委員制的差異點，也全在於此。在將來的方面委員制，不問其為以救貧法為依歸的，抑為直到而今的方面制之延長，都不能不經純一化的過程。

能織入救貧法中的方面制，其為純一的方面制，固不待言，然縱是讓現存的方面制照原樣存續下去，而他也無論如何，都是具有不得不趨於超地方化性質的東西。所以，不管怎樣做也好，而方面制的純一化，總是始終免不了的一回事。什麼近畿三府縣方面聯合，又是什麼關東五縣方面聯合，那些東西的出現，也就都是超地方的意義的表現了。

二 超地方聯合與方面交換所

府縣及都市別的方面制，到了將成為超地方的，便先採了地方聯合的形式而出現。在現時的方面聯合，其不是融合，固不待言，然而，並且還不會到達叫做結合的境界。簡直的說，就

止是單純的接觸。由二三的方面制度，聚會一起，互為接觸，這怕就是府縣聯絡會的正體罷。單以接觸為基礎之超地方的聯絡，大抵第一是社交的聯絡，第二是事務的聯絡能。因為這緣故，聯合會的行事，大抵也止於報告處理的事項而已。此外，雖或者還會做一點共同研究的事情，也未可知，然總不能進到救助事務的聯絡。倘要進到救助事務的聯絡，那就要從單純的接觸和聚會，更進一步而提及救助事務的交換，關於共同事務的權限，以及超地方的權限等問題。在超地方聯合，沒有進到這一類的問題的時節，就除却是最初步的聯絡以外，再也沒有任何意義和任何的價值。不過，從實際上着想，他也確有其不能一氣進到那種地步的情形，所以他縱是初步的聯絡，而因預想其隨後會有高遠的發展的緣故，也可以肯定其意義，承認其價值。

以共同處理救助事務為基礎的超地方聯絡，會化為交換所的形式而出現。我對於這種機能，與以「方面交換」的命名，對於其局所，與以「方面交換所」的命名。

關於社會事件的飽和點，固已如前此所述，而在各地方各都市，都有達到飽和點的限度之社會事件。像日本的現狀那樣，在發見及搜索社會事件的機能遲鈍的時節，雖很少能到達飽和點的事實，

但若發見及搜索的機能，偶爾有所增加，便會很急速地到達了飽和點，比如，在少年審判所開設的當時，大阪府的不良少年數，雖只有四千，然自少年審判所開設以來，由於搜索機能的發揮，不良少年數，便忽爾達到了三萬，這也就是其實例。就是社會事件不達飽和點的地方及都市，然要處置逐日發生的一定數的事件及其複雜的種類，也決不是很容易的事情。加以，社會事件的飽和，是會和保護機關的開設相前後而漸次實現的，所以倘就現勢而論，關於處置社會事件的量和社會事件的質，就都是極難的事情。

像現時這樣，對於處理一切社會事件的熱誠與關心，是比較微弱的，而在以奉行故事的形式來運用社會設施的時期，方面交換的問題，就也不會有極熾烈地加增速力而出現的事實。然而，倘為社會服務的精神，有所增加，那麼，想把問題為有效的處理之熱情，就會隨而發生了。當這個時節，那就不論社會設施如何繁盛的地方和都市，也都會感到，倘只在一個地方，處理一切的社會事件，就決不能十分周到了。加以，社會事件往往是和一都市及一地方以外也有關係的，所以在處置上，也就自然地不得不為超地方的處置。這一來，方面交換的機能，也自自然然地不能不發現了。

在方面交換上，已聯合的府縣和都市，是互相交換社會事件來處置的。在甲地方難以處置的社會事件，便由乙地方替他加以處置。靠着超地方制，來發揮像這樣做法的交換機能，那就很能夠把一地方所做不到事情，做得清清楚楚。

方面交換所，是（一）或由有聯絡的府縣輪流擔任其事務，（二）或由有聯絡的府縣特設一超地方的交換所。交換所雖是由有關係府縣所設置，然其有關係府縣的範圍，却自然會始於其所感的必要之最小限度的範圍，而漸次擴到了最大限。至於聯合，雖也涉及社會事件的交換，然像那樣廣大地域的交換，其對於社會事件，不能為具體的交換，而不得不單終於抽象的交換，其實效是不大的，所以聯合必須以能為具體的交換的限度，作為理想的聯合。此外，倘欲舉會議的實效，那交換所的人員數，就不能不加以限制。據密以德氏的實驗，只要是五人以上的集合，會議就已經難免於抽象化。所以，無論如何，構成交換所的委員數，也不能不止於最少的限度。密以德氏在 *Social Unit Organization System*（社會單位組織制度）的論文上，曾述其如左的意見：

（1）市民的組織，其一地域所含的人，必須是很少數，然後纔會成為能一一識別洞知各個人的

組織。倘不是這樣，那就不能夠，——如實地，洞知地域內的個人和生活狀態，及其問題。若作爲是含着一定人員以上的組織，那他的處置方法，就不成爲個別的，而成爲抽象的，不成爲具體的，而成爲形式的。因爲這緣故，由各地域所選出的委員，在最善的意味上，就非「隣人」不可。在叫做隣人的觀念之中，并包含着：在如實地精細地知道地域的情形之同時，對於他并負有責任的觀念。

(2) 屬於隣人的委員與市民的關係，在於彼此能交相知這一點。隣人的委員，已如實地精密地洞知了地域，所以關於市民的保護，以至於救助，都會合宜得當，因此不可以博得市民的滿足與悅服。

(3) 就委員間的關係說，因其已知道各人所擔任的區域，所以其接觸及連絡，也成爲具體的。倘是不知道地域模樣的人們相與會集，那彼此之間，就都會具有形式的感想了。這種救助事務的形式，使相互的關係冷淡起來，其會集，也就除却單純爲無意義的協議以外，便沒有任何任務了。因此，其協議愈頻數，而無聊賴的感想也就愈益增加。但這個，却只有靠着各委員能具體的周知地域的情形，才可以避免。

(4) 據以上的理由，可知協議會上，在多數人集合的時節，便很容易使協議弄到硬化，弄到形式

化。就是在委員已熟悉各種社會事業，已周知地域情形的時節，倘集合的人們過於多數，也無論如何，都不免於形式化。因為有了，喋舌的人與不喋舌的人，有所主張的人與沉默的人，其間所生的羣衆心理，和隨着大衆而形式化那樣的空氣，所以無論什麼，都沒有比多數的協議那種東西更沒有效果的。就是單位組織的實驗，雖也會陸續遭遇了這些的事故，然使協議會真欲預期其有效果，那出席於協議會的人員，就無論如何，都不能不限於一定數。在單位組織的實驗上，已看到了一件事，就是一個協議會之中，以十五人以下爲最理想的數。

(5) 單位組織的效果，第一是教育的效果。因委員在事務上，各各具有純熟精練的特長，所以由於他的意見他的通信的交換，就能夠帶到普通教育的效果。

(6) 地域小了，委員與市民之間，能夠結起極密切的綜合的關係。

(7) 在小地域裏，不僅會產生所謂純熟精練的好處，並且可以由此求其保護及救護之能適切。

(8) 地域小，則對於在其地域內的居民，就也會具有責任的觀念。大都市救助的缺陷，是因為地域過於廣大，遠的不用說了，就是近的，也往往連其隣居的人們，都弄成很冷淡的，不會具有責任的觀

念。

這件事，由於小地域的實驗，已看出了在小地域是可以避免的。

(9) 假如協議會成爲很大的，那麼，對於地域的情形所已說的話，就是在這裏，也可以反覆再說。在一定數以上的人員有所協議的時節，那責任的觀念，就不免化爲稀薄，終於動搖。

(10) 在大地域——一定數以上的協議會中，人道的氛圍氣，是很難於發現的。在少數人互相接觸的時節，會成爲很親切的，很鄭重的，在其間，人道的氛圍氣這東西，也會成爲很濃厚的。因爲這緣故，地域也好，會議也好，各人之間，相互扶助的觀念，是極明白的，其彼此要交相助的氛圍氣也成爲極濃厚的。

以上的理由，有論在那一方面，都可以證明小地域與小協議會之有效果。

在這裏，方面委員會，是以純一的委員制爲目標的，所以不能不把現時的府縣及都市別的委員制，加以統一。基於這統一的見地，所用以修改個別的委員制的，就是以國家爲單位的方面委員制，對

於這個的法規，也就是方面委員令。他和那爲府縣及都市別所定的現行府縣及都市方面委員規定，當然是不同的東西。

方面委員令，是應把全國作爲一體而爲劃一的規定的。他不用說，第一必須是超地方的，第二必須是國家的。倘以爲必須成爲超地方的，那就一定要規定超地方的機關及其構成暨權限，職能，聯絡，並及於聯合的形式，權能及其使命，以至於共同救助事務機關的構成及權能等事。這些的問題，都必須包含於方面委員令之中。假如竟有脫失了超地方制度精神的方面委員令，那他縱是府縣委員規定，也決不能說是方面委員令了。

三 方面制之國家的聯合

超地方的方面制，既是方面令，就必定擴大爲全國的。去年秋天，已由中央社會事業協會，召集了全國方面總聯合會議。這是賢明的當路者，先期從事的全圖。將來，方面事業，固不能不爲像這樣全國的機關所統合，而方面會議，也不能不漸次由府縣社會會議擴大爲超地方的社會會議，再由此擴大爲全國的會議。就是方面事業這東西，也要漸次由府縣別的方面制度，走到超地方的方面制度，再由

此急趨於全國的方面制度。

從方面制度的發達上看來，自是要先從地方的制度，發達到了超地方的制度。然這是方面制第二期的趨勢。在第一期，是府縣別方面制的創始及其發達；在第二期，是超地方的方面制的出現及其發達；在第三期，是全國的方面制的出現及其完成。超地方的聯合區域的限定，除却地理的關係之外，還不能不看共同的社會事件，共同的社會經濟情形，共通的風俗人情等等而加以決定。如果是這樣，那麼，在日本近畿聯合上，滋賀縣，京都府，大阪府，奈良縣，和歌山縣及兵庫縣，就自然地都會為聯合所包含；而四國的四縣聯合，廣島，岡山，山口的三縣聯合，岐阜，三重，愛知，靜岡的四縣聯合（長野縣加入此中，是不妥當的）等等，也就都可以照樣地定出聯合的範圍了。

超地方的聯合倘告完成，便會依着順序，徐徐地進到全國總聯合。在方面委員會，是以純一的劃一的方面委員組織為目標，所以關於全國聯合組織，也不能無所規定。然要組織全國的聯合，則又不能不先以講求促進一切超地方的聯合的方法和手段為其前提。因為必須超地方聯合先告完成，才可以造成全國聯合組織；而在沒有超地方的聯合以前，全國聯合就會終成為有名無實的聯合，所以

應先促進超地方聯合的完成，然後再進到全國總聯合的組織。

四 方面事業的範圍

方面委員會之中，不能不限定方面的範圍。方面委員會制度，本來是救助貧民的事業，所以其應以救助貧民爲本位，是極明白的。但在實行方面委員會制的當兒，總有不能以單純處置貧民爲限的情形罷。對於貧民之因失業而貧的，就自然地不能不并涉及失業的問題，并且就是關於兒童的處置，總也是不能不涉及的。此外總還有要出入於育兒和家政問題的時候。

這一來，在方面事業上，就會生了暫定的事業和究極的事業了。在暫定的事業，大體上固應以貧民爲本位，而在其他事業尙未分化窮於應付的時節，爲便利起見，總也會採了把他作爲方面事業來辦理的主義。日本的融和事業，已經分化，成爲獨立的門類，所以在大體上，這是應作爲特別化了的融和事業來辦理的。就是關於兒童的保護，倘特別的機關已經成立，也就當然應作爲專屬於他的事情而加以處置。比如兒童保護委員會這種的東西，倘已分化出來，成爲特設的，那麼，保護兒童事業，就當然要由這委員的手去處置了。但在沒有像這樣的特殊兒童委員會的時節，爲便利起見，就難免要由方面

委員把他來處置。

我曾把拙有「方面事業處理方法」分爲：（一）貧民的處置，（二）病者的處置，（三）老衰者的處置，（四）兒童的處置，（五）失業者的處置，（六）流浪人的處置，（七）矯正風俗問題的處置，（八）教化問題的處置，（九）融和問題的處置，（十）災害事業的處置等十門類，都把他總括於方面事業之中。在現在來解說方面事業，除却可目爲單純的方面事業以外，還有擴張範圍的必要。

但應作爲方面事業而舉示的，總不是把這個那個都濫行列舉起來，再照例如例，列了什麼「其他關於社會事業的事項」的舉示罷。要確定現在的方面事業，大概是應以這樣的構想爲基礎的：

（一）可目爲純真方面事業的；（二）是應把現實的社會事業加以考察，其已分化了的，一概把他作爲應除外的特殊事業，再抱定「因其時其地可目爲方面事業而極其便當的」一種方針，把某時某地的方面事業範圍加以限定。因此，收於拙著中的十種的事業，有的是應作爲現在的方面事業，而爲直接或間接之處置的；並且，在其中，還有不過是單和方面事業相接觸的那樣的東西，却也把他當作是能便利方面委員之日常接觸的，而加以解說。

五 方面委員的種類

在日本，可爲方面委員的，是名譽職，有產者，有名望者，官公吏，社會事業家，教育家（尤其是小學教員），神職僧侶及其他的宗教師，醫師這一類。日本的方面委員，想來，大概可分爲左列的四種類。

一、因其爲有名望者和有產者，所以會被指定任用爲方面委員。

這件事，不獨在方面委員上是這樣，就是在普通社會事業上，也是這樣。此外，還有是由於不拘什麼事情往往都要煩有名望者和有產者的習慣，以致如此的，更並不專限於社會事業。簡直說，就是方面事業上，固也流行了這種的習慣，但有名望者和有產者所加入的地方，却不限於方面事業。

二、因其爲官公吏，所以會被指定囑托爲方面委員。

動不動便要網羅有關係的官公吏的名單，這是恆例，並不是專限於方面事業的。與府縣有關係的官吏，和他相當的市辦公處的職員，與他有關係的商工業會議所所員，警察官等，這種的人物，都是屢屢被網羅的。但在這裏，則囑托他爲方面委員或評議員。

三、社會事業家，教育家，宗教家，醫師，是作爲與方面事業有直接或間接關係的人，故加以指定任

用。

社會事業家，是因其爲直接與方面事業有關係的人，故加以囑托，而教育家及宗教家，似乎也是以爲有點和他相類似的人，因而加以囑托的。教育家之中，小學教員所以特多，大概是由於小學教員與土地尤有關係，在近隣事業上也會勝任愉快的緣故罷。此外，高級教員之所以不被指定爲方面委員，恐怕是爲着他和土地關係淺薄交涉無多並且還不肯做方面委員的緣故了。宗教家之得受指定，不用說，總是因他和土地關係深切交涉頻繁，加以宗教家在另一方面又是社會事業家，所以就成爲一定必須指定囑托以爲方面委員的人了。醫師好像是已經被認爲有產者的，其所以加入醫師的旨趣，大約是爲着認醫師是地方上重要的人物，有不能少了他的情形罷。其以爲醫師這東西的生理的病理的職分，在方面委員制是不能不具備的人怕就很少了。

四、其他在當局認爲適當的。

至所謂「其他適當的人」，大概是無內容罷。這不過是表示在以上所已列舉的以外倘有適當的人也要加以任用而已，而究竟怎樣的人是「其他」，大約就連想像的過程也沒有經過，並且也沒

有想像的必要罷。倘真是這樣，那這個就只是作為在這一種時候所生的周到的用意姑予附加的東西，恐怕要以「無內容」的解釋為當然了。

我把以上任用方面委員的方法，作為蹈襲舊慣主義，把和這個相對的，將方面委員必具的各種職能，悉予列舉網羅的主義，作為合理主義，并把他稱為是與舊主義相對的新主義。日本的任用方面委員主義，在現時，差不多都是以舊主義為根據的，其採用新主義的，則極居少數。在德意志雖也還看不見已有嚴格根據職能主義而任用的事實，然比起日本，就彰明較著，要算是職能主義了。在日本因還不曾任用職工和勞動者為委員，但漢堡，勃勒斯拉，萊布迪希，及佛蘭克輔特·西·麥因，則已任用了不少的勞動委員。在產業都市經濟都市中，沒有勞動委員的那種方面事業，恐怕是有名無實的事業罷。日本女子受囑托而為委員的，極居少數，固已如前面之所舉示，但在德意志，據佛蘭傑貝爾的研究，則知在其所已研究的六十六都市之中，已有四十都市（六〇%）採用了女子委員。女子的事項，家政的事項，育兒的事項，是女子固有的本分，倘不用女子，便不能十分完成其職責。倘要使日本的方面制度成為活的東西以供驅使，那就要以選任女子委員為急務了。在有產者有名望者官公吏等聯

列職舉的舊任用主義繁昌的期間，女子委員的問題，大概也不會發生罷。然日本對於方面委員的選任，總非權且從蹈襲舊習慣主義推移到職能主義不可。應規定於方面委員令的委員任用法，也必須從舊主義轉到新主義，使他成為更合理的方法。

大 方面委員的數

方面委員的數，是不能單由市町村長任意去擬定的。靠着什麼「由市町村長定之，但須經地方長官的認可」那種沒有客觀標準的條文，真能夠在正確的計算之下，把委員數加以決定麼？所以，第一件事，就必須先示人以可計算委員數之客觀的尺度。

我已示人以計算委員數之客觀的標準了。我把每一委員所處置的件數，作為十五件內外。再則把每一地區所含的委員數，作為二十五人以上至五十人以下。既是五十人，就不能望會議成為具體的會議，他的有效性，也不免於消滅。不過，在萬不得已的時候，要以五十人為最大限度而已。在決定一地區的委員數上，可成為客觀的尺度的，就是：（一）擬定每一委員所處置的件數，（二）擬定社會事件的飽和點。地區中社會事件的計算，是應在將達飽和點的時候去計算的，這件事，我在先頭已經都說

過了。因為這緣故，假如，達到一地區飽和點的社會事件數，是三百七十五件，那麼，用每人應擔任十五件的標準，把他遞除起來，其委員數就可以作為是二十五人。若一地區的社會事件數，是七百五十件，其委員數就當然也成為倍數的五十人。

我所用以為計算委員之尺度的，大體上就是像這樣的東西，而委員的計算，也實在必須用客觀的標準來表示。像那種單靠着市町村長的自由裁量而決定，靠着地方長官之認可的縹緲不可捉摸的辦法是不行的。

七 方面委員的任期

或以三年為一期，或以四年為一期，總都很相宜罷。但，方面委員的任期，是不能不從其機能而決定的，所以在制度創始的初期，總以兩年光景為一年較為便利。不論什麼時候，要遴選適任的委員和理想的委員，都是很困難的，所以在其中也總不免含有多數不適任的委員。倘任期過長，那麼在排除像這樣不適當的委員上，便會感到不便，所以在最初，任期總務必以短為妙。於是，等到任期屆滿，便從事排除不適當的委員，只要這樣重做兩次，那適當委員的數，便會很顯著地增加起來了。自始就希望

其全爲連任者，這是很難做到的事情。就是兒童的家庭委員，也總是採用經過三次選舉適當的家庭，以求得當，然而要找到適當的家庭和人物，却也是困難的事情。

因此，在最初的數年間，以兩年光景爲一任期，其後再把他延長到三年以至於四年，總是很妥當的。但是，如果是適當的委員，那就不止不妨再選以至於三選，並且一定要靠着他的連任，藉以增加方面委員制的成績。像方面事業這樣困難的事情，是要等待純熟和精練才會舉其成績的，所以當然必須是多年勤務的人，才能好好地完全成遂其職責。我在「晚近的社會事業」第九章，已論及「方面委員制度」，在三百二十三頁，也已述及德意志方面委員聯任的事情，查在德意志，是以得做方面委員爲榮譽，其希望聯任的固不令人，甚且還有做終身委員的人物。其實也要這樣，方面事業的成績，才會顯著。

因爲這緣故，任期雖是作爲三年或四年，然總要抱定務必求其能聯任的方針，而在有時還不能不希望有終身委員和萬年委員的出現。倘單純採用以若干年爲委員的任期，期滿便更換委員的主義，是不妥當的，實必須拿定視委員所發揮的機能而期其聯任的方針。

八 地區的劃分

單由市町村長來劃分地區，劃分的方法及地積全出於市町村長的自由裁量，這種主義，是形式的，不是實質的。並且，就是這個辦法，而在劃分地區的當兒，也有示人以客觀的標準之必要，因為究竟應用怎樣的標準來劃分地區的原則，是不能不明示的。

我會把會議的有效性這東西，定為劃分地區的標準。因為到二十五人內外的會議（原文為十五人，譯者斷其有誤）就已經會發生使具體的會議化作抽象的會議的形勢，所以我認為包含於一地區的人員，要在二十五人內外。然這種二十五人的計算，又和社會事件有關係，所以就再把人擔任十五件內外的數乘上二十五人的地積，定為一地區。這一來，劃分地區之客觀的標準，就得以設定了。倘單純憑着什麼「市町村長的自由裁量」那樣模糊的一句話，那就不能夠設定劃分地區之客觀的尺度。

九 方面委員的報酬

方面委員，是多譽職員，對於多譽職員而給與貨幣的報酬，這是矛盾已甚的事實。因為，多譽職員

與報酬，是屬於不同的觀念。

此外，倘要把名譽職員制改爲有給制，那在量上，就不能得到充足的委員。在方面委員制，自不能不任用多數的委員，藉使每人都只要擔任比較少數的社會事件；倘竟有給與報酬的事實，那委員數就必須爲求適合預算額而減少了。在日本，有遍於全縣都布了委員制的，有已選任了三千個委員的。處此情形之下，倘以爲要支給報酬，那麼每一人每月縱只十圓，每年當然就要二十四萬圓。因爲這緣故，倘作爲要支給報酬，那就會發生要儘量減少委員數的必要；這一來，在量的方面，就不能得到充量的委員，而方面制度，也不能不從根本上消滅下去了。

無論如何，把方面委員作爲有給的職員，總是失當的事情。從其本質來說，這一來，就會失了名譽職員制度的實質；從其運用來說，這一來，在量的方面就不能夠得到充量的委員；因爲這緣故，方面制也陷於毀滅的運命了。所以對於勤務給予相當報酬的觀念，用在方面委員身上，是不妥當的。但，付給因職務所需要的費用，這却是當然的事情。像現行的制度那樣，各委員有時竟須自付費用以實行其職務，甚且連旅費也不得不由自己支付，那就不能不說是一種很厲害的窮狀了。

一〇 救助費的負擔

救助費舉皆作爲市町村의 負擔，怕是過酷罷。以名爲救助貧民의 國家政策，而單作爲地方負擔來辦理，這可見其在主義上就已經是失當了。至於究竟應在怎樣的成數之下，由地方與國家分行負擔，這雖是要另外研究的題目，然無論如何，在方面委員令上，總應定爲地方與國家的分擔（在救貧法案上所發表的，已發示應屬於國家與市町村的分擔）。

一一 方面委員制的歸屬

既已頒布了方面委員令，則市町村現在所行的方面委員制度，也認爲是根據方面委員令而實施的，這是當然的事情。倘有了違反方面委員令所定修文的制度，那就必須立即命其修改或廢棄。各市町村現行的方面委員制，不僅應依照方面委員令而加以統一，還必須使他成爲與其所定的形式和實質能相照應的制度，在不照這樣做法的時候，那麼爲使其與方面委員令相適合起見，就不能不強制令其修改或廢棄。

- (1) 海野幸徳,「方面委員制度指針」。
- (2) 海野幸徳,「方面事業處理方法」。
- (3) 「日本本部社會事業概要」內務省社會局編纂。
- (4) 「社會事業一覽」(日本昭和二年五月發行),內務省社會局編纂。
- (5) 「全國社會事業名鑑」, (日本昭和二年發行)中央社會事業協會編纂。
- (6) Münsterberg, Das Elberfeld System.
- (7) Die Organisation der Wohlfahrtspflege.
- (8) Salomon, Leitfaden der Wohlfahrtspflege.
- (9) Kelso, The Science of Public Welfare.
- (10) Breckinridge, Public Welfare Administration.
- (11) Field, District Conferences.
- (12) Kellogg, What shall we do for Poor?

- (13) Loch, Report on Elberfeld System.
- (14) Webb, The Extention Ladder Theory of the Relation between Voluntary Philanthropy and State or Municipal Action, "Survey", 1914.
- (15) Dexter, Social Maladjustment.
- (16) Jahresbericht über die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten aller grösseren Städte, 1900-1914.
- (17) Schmoller, Entstehung, Wesen, und Bedeutung der neueren Armenpflege.
- (18) Simmel, Zur Soziologie der Armut, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Band 22.
- (19) Neefe, Statistisches Jahrbuch deutscher Städte. 14 bis 20 Jahrgang.
- (20) Uhlhorn, Die christliche Liebestätigkeit.
- (21) Taillemand, Histoire de la charité.

(22) Le Roy, L'assistance publique en Allemagne.

(23) Webb, English Poor Law Policy.

第七章 救貧組織的個別化主義

第一節 統合組織與個別化主義

救貧制度，既已把他當作社會政策來運用施行，那就無論如何，都不能不成爲集團的。從個別事業進化到了隨團事業，社會政策，也就到了以集團的困窮爲對象，而成遂其發達。所以，就曾以爲，在社會政策。其以集團爲對象，是必由之道，除外以外，是不能有所伴連的。然而，最近社會事業形態的發達，却已加入了個別的意義於其中，生出了向統合形態而發展的趨勢。於是乎，屬於社會政策的救貧制度之中，就又重新加入了個別的意義。

這一來，便可以看出，屬於社會政策的救貧制度，實有適用個別化主義，使救助又恢復到歷史的救助地位的可能了。

救助既從個人的形態進化到了集團的形態，固不論如何，都會化作因果的救助，然到了現時，以爲集團形態有加入個別化可能性的思想，却也已能夠擡頭了。於是，使救助恢復到歷史的救助這件

事，也成爲做得到的事情。然倘要問，統合形態爲什麼會做到能夠存立呢？那就要說，是因爲要使集團形態做到個別化的必要已經發生的緣故。

在集團事業，是不能不把人當物加以器械的處置，他祇求其有較大的能率與效東，要在量的方面顯示其威容；但可以說是救助的，本來是歷史的東西，更發爲要再使集團事業歸於歷史化的現代人的洋溢的熱情。簡直點說就是統合形態，把集團事業之因果的性質，更歷史化，同時他能夠存積爲量的救助方法。在這裏就可以看見，一方爲因果的而同時又是歷史的這種救助的方法。

我這部書，固然通通是根據像這樣的思想，把救貧制度，作爲是以統合形態爲依歸的，從嶄新的主義和方向，想把他合攏到基礎上面；但我所發見的統合形態，其使命則在於要使救助和政策，從集團化歸於個別化，再由此轉到歷史的那一面。因爲這緣故，想把救貧制度照着統合形態來組織的意義，實在就是要使他歸於個別化，而我的救貧組織論的基礎，也就在於抱定個別化主義，一定要使他成爲歷史的果西。

既是因果的，却又是歷史的，這種救助方法的發見，在社會事業學界中，當然是極重要的發見。

第二節 個別化本位

統合的救貧制度，雖然是以既爲集團的却又爲個別的爲其特質，然倘從其機能來說，那就無論如何，都是應以個別化爲本位的。由形態上來說，雖會看做是集團本位，然救助事業的目的，根本上却在於機能的那一邊。所以整齊其形態，不外是要表現其機能的完全而已。

從形態上來看屬於政策的救貧制度，當然是集團的東西。他是以什麼「貧民全體」什麼「勞動者全體」爲目標而出現的救助形式，從其使命上來說，當然非集團的不可。他是既集團的，所以不能不向着量的方面，尤其不能不以全量爲目標。像這樣，從外形來看的時節，他就一定是集團的。因爲這緣故，以致連他的實體，也被誤解爲一定也是集團的。並且還以爲，集團的救貧政策，連他的機能，也不能不使其集團化。

屬於社會政策的救貧事業，不能不用不同的基本標準把形態與機能，分別加以考察。在形態上，縱以爲是不得不成爲集團的，然在機能上，這集團的東西，就不能不轉爲個別的。在這裏，統合形態是別有妙味的，他在形態上，固然是集團的，然在機能上，却是可得而個別化的。這是我，所以用「集團的

(形態上的)個別的(機能上的)形態，來表示現時的集團事業的原因。就是單說集團的個別的形態，也不是立於同一水平線上的東西，因為「集團的」是關於形態，而「個別的」則關於機能。我所說的，屬於「集團的個別的形態」之統合社會事業，其意義就是像這樣的東西。

因為形態是實，機能是主，所以與其說統合形態是「集團的個別的」，那就不如用「個別的集團的」來表示，還更妥當。像這樣的表示，就自然會導引到個別化本位的思想。

統合形態的救貧政策，與其以為是以形態為基本，那就還是應看作是以機能為基本。因此，便與其把他定為是以形態上之「集團的」為本位，也就不如定為是以機能上之「個別的」為本位。機能上之「個別的」，足使救助從因果的救助移到了歷史的救助。於是乎，把他當作歷史的事物之個別化本位的意義，也就完全明白了。

參攷文籍

(1) 森野幸德，「社會事業概論」，第二編。

(2) 森野幸德，「社會事業概念的限定」，社會學雜誌，第42卷，10, 11, 12號。

- (3) 海野幸德,「社會事業形態的研究」,社會學雜誌,52,54,55號。
- (4) 海野幸德,「統合社會事業的研究」,社會事業。
- (5) 海野幸德,「公私社會事業反比例的法則」社會事業研究。
- (6) 海野幸德,「方面委員制度指針」。
- (7) 海野幸德,「社會事業研究的方法」(爲未定稿尚未發表)。
- (8) 海野幸德,「生存原理的研究」(爲未定稿尚未發表)。
- (9) Erinnerungsabe für Max Weber, Band I, S 21-96.
- (10) Sauer, Philosophieder Zukunft, Eine Grundlegung der Kultur.
- (11) Lessing, Geschichte als Sinnggebung der Sinnlosen.
- (12) Freienfels, Metaphysik der Irrationalen.
- (13) Steffen, Die Grundlagen der Soziologie.
- (14) Sauer, Grundlagen der Gesellschaft.

第八章 將來的救貧制度

現代的救貧制度，不論如何，都是集團的救貧制度。在歐美的救貧制度，一概是從集團的制度上發達起來的。這是屬於集團政策的救貧法制，免不了的過誤。雖然德意志的救貧制度，是由於導入個別的意思，化為篤志家制度，而成遂其發達，但這個也還是統合形態未經研究以前的產物，並不是盡具有我在本書中所企圖的那種「個人的集團的形態」的真髓之制度。我想把將來的救貧制度，照我的社會事業原理論，為根本的改造。我不僅單主張把日本的救貧制度，依照統合形態來創造，還望歐美各國所施行的救貧法制，也會到了改造為統合形態的時期。使歐美各國的救貧法制，真能到了依照統合形態加以改造的境界，那就可以更成遂一階段的進步。並且關於這一點，不論是像德意志等國那樣採用了院外救助主義的也好，抑是像美國那樣採用院內救助主義的也好，都是事同一律的。但是，我在研究原理論上所主張的形態，就其實現的問題來說，那就必須加以指點，說他是已經徐徐地陸續見於實行的。不過因為統合形態的研究，還未是一般人所及知，所以就還不為人所意識。

而成為他的基礎。

在英國的救貧法制中，已有代表集中的機能之中央官廳和代表分散的機能之地方官廳，這分明是以形態上的「集團的個別的」主義為依歸的。假如英國的救貧法制家及研究家，能夠從這裏再進一步，把救助思想，翻一個轉身，從「集團的個別的」這種思想，達到「個別的集團的」那種思想，那麼，統合形態的思想，就可以出現，於是乎，英國的救貧法制，也就會隨而依照「個別的集團的」主義而加以改造了。英國的救貧法制，是形態上的法制，所以其現存的組織，也成為「集團的形態上的」個別的（形態上的）「組織，然倘能翻一個轉身，把他改造為「個別的（機能上的）集團的（形態上的）」組織，那他就會成為機能上的法制了。猝然看去，固然會把「集團的個人的」和「個人的集團的」看做同一的東西，但兩者的意義，却有根本的不同。「集團的個別的」是形態的觀念，而「個別的集團的」却是機能的觀念。「集團的個別的」是形態上以「集團」為本位的東西，而「個別的集團的」却是機能上以「個別」為本位的東西。將來英國救貧法制的一進步，則在於把形態上之「集團的個別的」這種法制，改造成為機能上之「個別的集團的」那種法制。

美國救貧法制的特色，在於其分散的意義，極其濃厚。但他因為不會十分容納集中化的機能，所以有支離滅裂的現象。美國的救貧法制，是半製品，並且就是說是米製品，怕也不是什麼苛酷的批評。但是，美國的救貧事業，比起不論那一國，都算得最能容納個別化主義的適當而豐饒的土壤，所以，假使能夠加以適度的集中化的機能，那美國的救貧法制，就會成為最能表現歷史的意義之法制了。

日本的救貧法制，雖然還是屬於今後的事情，但在眼前，日本的救貧法制，也有不會十分專門化的遺憾。關於制定救貧法制不在於事務的規定，而在於論理的開展，這件事，我固已屢屢致其希望的意思，然倘就這一點來說，那日本的救貧法制，就是最有遺憾的法制了。現在當制定救貧法之衝的行政府，和與他有關聯的人物，會不會十分把救貧法組織化起來呢？在日本，叫做什麼社會調查會的那一類東西的裏面，差不多無例外的，不是走錯了門路，就是在情面上去用人，其所任用的偶像似的非機能的委員極居多數，所以在要把叫做救貧法的這種專門的法案做到組織化的時節，究竟也會有許多多的障礙和許多的遺憾。所以，我不能不提議，在這種沒有辦法不得不形式的無能的機關之外，設立這樣的機關當做偶像，或許也是沒有法子的事情，所以他就特設起來作為裝飾品，更創設能

夠製造科學的方案之常設的社會事業研究所。就在內務省社會局的社會部內，固也以設置各種獨立的研究所爲必要，然而這個，總也必須作爲社會事業研究所，而經過一番的綜合。因爲這緣故，那就不如自始便再進一步，逕行設立社會事業研究所了。此外，倘以爲這是比社會事業的範圍更廣汎的，實應造成足以代表社會局全部機能的機關，那麼，最好就是把關於社會事業的部分，名爲社會事業部，作爲社會政策研究所的一部。不論如何，社會局裏面，總是要研究社會事業的。然像那種迂迴曲折，直到時機已適，當局的行政家，纔會開始調查，幾乎只是伴送時間的做法，到底是不能做到完全的，所以，不能不由那裏的人們，去特設可以倚賴其研究以達成其目的的研究所。

就已經發表的日本的制定救貧法的主義來說，那是會感到極度的不安而啞然無言的。但這種責任，不是應屬於那一個人的，其原因想來，一半是爲着研究機關還未到達特定時期的緣故；一半是爲着足稱爲關於救貧法的研究家的人物，偶然沒有參與的緣故。簡直的說：這是因爲時代愚而且純，以致救貧法制定者的技倆，也分明爲法案所反映，而制定者就成爲時代的牲犧了。但我雖用善意把他這樣解釋起來，不以責任歸人，却以責任歸時代，然因爲責任究竟是在什麼地方雖可不問，而其禍

縱終是留在將來，所以我們研究家，總是深引爲遺憾，深感其不安。

我不知道，日本的救貧法，究竟將如何制定而使之實現。我是把救貧政策作爲學的對象來研究的，所以對於不過是暫時的特定的國之救貧法制，並不想特地發言。但以爲，不論其爲那一國的救貧法制，都不能抹煞可謂其基礎之法制的原理而已。救貧法制，不論是屬於那一國的，都不能不爲研究原理的結果所修正，而漸次進步，漸次發生。

我主張并提議，把日本的救貧法制，就依着統合形態來組織。但在現實上，他究竟將依如何的形態去制定，却不是我們所想於預的。他或且是和現在一模一樣地制定起來，一模一樣地頒布起來罷。就是他成不成爲專門家所希望的那種的東西，固也一切都不理會；但不管在什麼時候，總會有依着學理來組織或改造的那一天，這却是沒有可疑的事實。永久的真理——這是研究家所用以爲目標的事物，以學的使徒自命的人對於學，縱是一日，也不肯有所讓步，要拿出不屈不撓的努力，和不退轉的忍耐，使衆生得以同登樂土，增加其幸福——這應該是我們的覺悟。

我所用以貢獻社會貢獻民衆的，在於憑着統合形態，普遍地，把他們當作可貴的人，當作同類相

待遇的一事。將來的救貧政策，在其成爲「個別的集團的」那時節，確信其必能最鮮明地，最顯著地，反映着增加着民衆的幸福。哲人康德氏的專意追求「內燦以輝的道德之光」大概就是所以增進世界大衆的幸福罷。歷史的「與」因果的「交流起來，把人們從苦惱之中救了出來，這便是統合形態的使命！使命！使命！」

參考文籍

- (1) 海野幸德，「社會事業概論」第二編。
- (2) 海野幸德，「社會事業形態的研究」，社會學雜誌52——55號。
- (3) 海野幸德，「統合社會事業的研究」，社會事業，第12卷，5，5號。
- (4) 海野幸德，「方面委員制度指針」；
- (5) Steffen, Die Grundlage der Soziologie.
- (6) Liese, Garitativ=soziale Lebensbilder.
- (7) Hermann, Soziale Frage und werktätige Nächstenliebe.

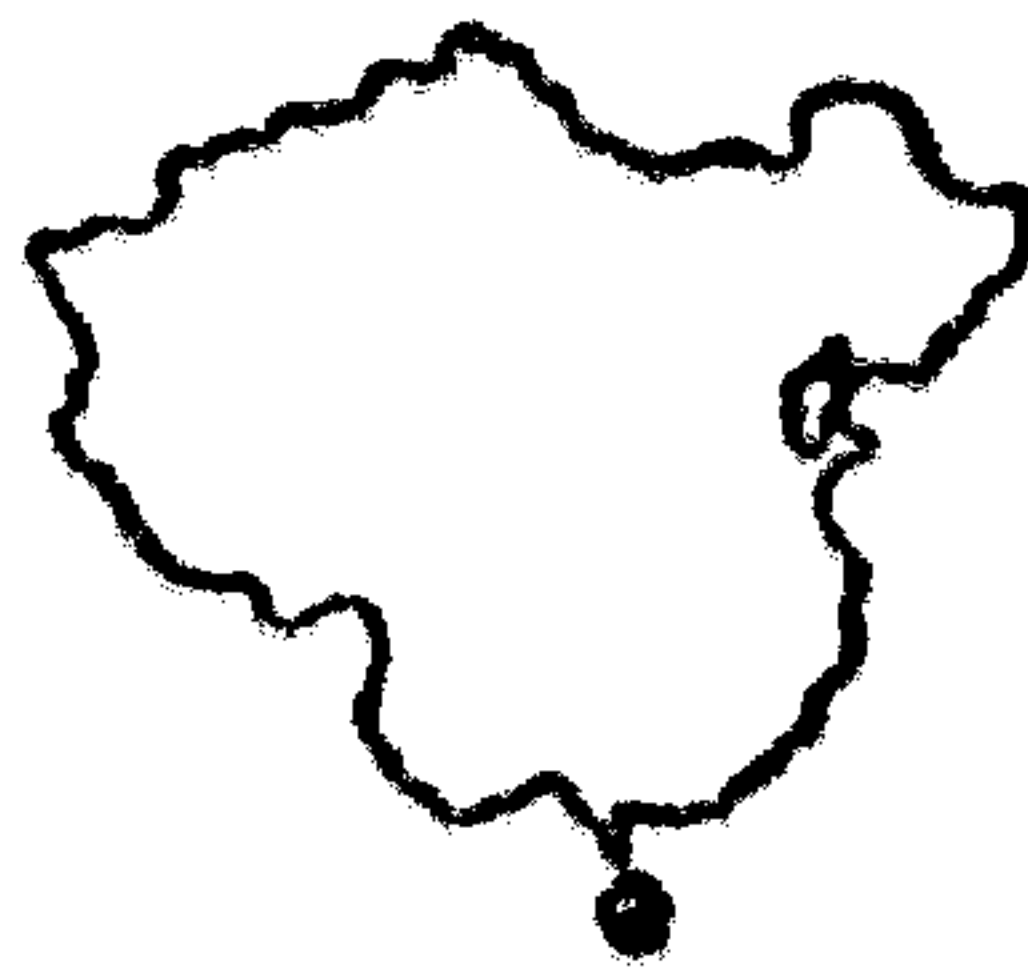


- (8) Cheyney, The Nature and Scope of Social Work.
- (9) Cohn, Erziehung zu sozialer Gewinnung.
- (10) Mahling, Die sittlichen Voraussetzungen der Wohlfahrtspflege.
- (11) Lessing, Geschichte als Sinnggebung des Sinnlosen.
- (12) Sauer, Philosophie der Zukunft.

1

2

貧民政策



版權所有 翻印必究

中華民國二十二年三月初版

口實價大洋二元口

原著者 海野幸德

譯者 王新命

發行者 王懷和

印刷者 中行印刷所

總發行所 華通書局

上海四馬路望平

街口五二九號

54

381564



产	
单位	
查	
复查	
后	

