

日治時期高雄州社會事業「方面委員」制度的實施軌跡（1923～1938）

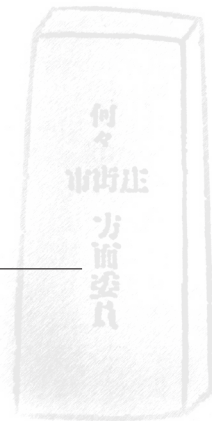
撰文／國立成功大學歷史學系博士班研究生 李禮仁

摘要

「方面委員」制度是因應日本在第一次世界大戰後社會經濟的不景氣，貧富差距擴大，貧民不斷的增加，所創設的一種社會救護制度。臺灣受到日本現代社會思潮的影響，加上日治初期原有的社會事業所產生漏救與濫救的弊病，於是仿效日本的「方面委員」制度實行於臺灣，其目的是透過貧民的生活調查與生活保護指導，來使貧民得到適當的救助以及生活的改善。

大正12年（1923）與昭和8年（1933）高雄州分別發布《高雄州方面委員規程》與《高雄市街庄方面委員規程》，代表「方面委員」制度從都會區延伸到市街庄，社會事業朝向地方化發展。本文說明「方面委員」制度在高雄州的實施過程以及職務內容，並從中觀察其特質與在社會事業上的意義。從歷史的角度來看，「方面委員」制度的組織化與法制化，是近代社會福利國家的展現。而從殖民地統治的觀點來看，透過「方面委員」深入民間所進行的生活調查，一方面可以使日本在臺灣的社會事業更加落實，另一方面也可以藉由對貧民的掌握與援助，消弭社會問題，強化國家對地方的控制。

關鍵詞：方面委員、方面事業、社會事業、高雄州、生活調查



- 壹、前言
- 貳、臺灣「方面委員」制度的由來與實施
- 參、高雄州「方面委員」制度的設置
- 肆、高雄州「方面委員」的職務
- 伍、結論

壹、前言

「社會事業」¹一詞是日治時期對社會救濟事業的稱呼。所謂「社會事業」，指的是救人脫離貧困，使個人及家庭恢復正常生活，預防社會弊害，改善社會及生活條件的事業。²本文的「方面委員」制度即是日本社會事業中的一項制度。「方面委員」中的「方面」，指的是一個劃分的區域，日本（內地）大抵是以一個小學校的通學區域為範圍。³臺灣則是以市、街、庄為單位所劃分的小區域。⁴

「方面委員」制度意指委託民間慈善家或府市町村的官吏或州市街庄的慈善家擔任「方面委員」，該委員為名譽職，負責一定的區域，在所負責的區域內，調查居民的生活狀態，以審查出有救助需求者，給予適當的保護處置，使其生活改善向上，此種設置委員從事社會調查與保護指導的救護制度，稱為「方面委員」制度，又稱為「方面事業」。⁵

由於「方面委員」的職務內容（見下文）涵蓋大部分的社會事業，所以「方面委員」制度的實施成效對社會事業的影響甚鉅。但關於這方面的研究，多是在闡述社會事業時附帶提及，而且多在其由來、辦理件數、職務內容上著墨，或是基於比較日本其他殖民地的觀點來觀察臺灣「方面委員」制度的特質。再者，在討論「方面委員」制度

1 日治時期的「社會事業」一詞，類似今「社會福利事業」，然在時代觀念上不盡相同，在清代指的是「社會救濟事業」，在日治時期稱為「社會事業」，為避免涵義上的混淆，本文仍以「社會事業」稱之。

2 生江孝之，〈方面事業〉，《社会事業の友》第26號（1931年1月），頁85-88。

3 日治時期的「方面」一詞在不同的時空背景，有不同的指稱，如1930年代日本侵略中國時，陸軍先後設置「北支那方面軍」、「南支那方面軍」等等，大戰末期的1944年在臺灣設立「第十方面軍」，管理臺灣、澎湖、沖繩軍務，顯然這個「方面」的範圍，就不是指通學區域。本文所定義的「方面」，是日本社會事業中，針對救助區域所劃分的單位，參照生江孝之，〈社会事業綱要〉（東京：巖松堂，1929），頁100。

4 古文君，〈日據時期臺灣的社會事業——以貧民救助為中心的探討（1895-1938）〉（國立政治大學歷史研究所碩士論文，1998），頁61。

5 中村不羈兒，〈方面事業實務講義要綱〉，《社会事業の友》第39號（1932年2月），頁47。

時，若非以臺灣整體為觀察對象，就是以臺南州⁶、臺中州、臺北州為論述中心，高雄州方面著墨較少。高雄州的「方面委員」制度在大正12年（1923）年首先施行於高雄市，並在同年（1923）頒布《高雄州方面委員規程》，昭和8年（1933）又頒布《高雄市街庄方面委員規程》。本文擬藉由高雄州與市街庄《方面委員規程》的內容作觀察，探討高雄州「方面委員」制度的實施過程與社會事業之關係。

日治時期高雄州的範圍約包括現在的高雄市以及屏東縣。昭和12年（1937）中日戰爭爆發後，昭和13年（1938）日本軍部促成厚生省的創設，進入戰時體制。在戰時體制下，日本的社會事業轉而為戰時厚生事業服務，連帶地影響所屬的各殖民地。昭和16年（1941）臺灣「方面委員」組成「全臺灣方面委員連盟」，並召開「全島方面委員連盟大會」，該會的意見概要書呈現出「方面委員」制度的進一步強化以及法制化，並朝向經濟統制與軍事援護的方向。⁷受此影響，高雄州的「方面委員」制度也朝向軍事救護發展，⁸「方面事業」的內容與之前大相逕庭，呈現出極為不同的面向，因此昭和13年（1938）以後戰時體制下的「方面委員」制度，本文暫不討論。另外，高雄州「方面委員」的後援團體（助成機關）——「高雄州方面委員事業助成會」，限於篇幅，亦將另闢專文探討。

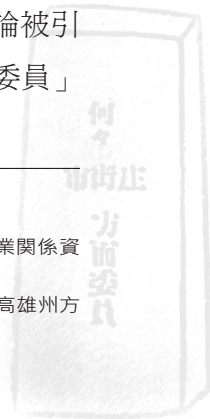
貳、臺灣「方面委員」制度的由來與實施

古文君將臺灣社會事業的發展分為三個階段，第一階段為明治28年至大正9年（1895~1920）的萌芽期，此時期日本以軍事力量力圖局勢之穩定，其社會事業僅就清代所遺留下來的救助機構加以整合，以應付暫時之需；第二階段為大正10年至昭和13年（1921~1938）的蓬勃發展期，此時期社會事業的特色是日本本土的社會事業理論被引進臺灣，新觀念以及新社會事業項目紛紛建立，社會事業也更具組織化，「方面委員」

6 可能因臺南州是最早成立方面委員制度的地區。

7 沈潔・〈植民地臺灣における方面委員制度の展開及びその特質〉・收入永岡正己總監修・《植民地社会事業關係資料集 臺灣編 別冊》（東京：近現代資料刊行會，2001），頁115。

8 以高雄州方面委員機關誌《社会事業時報》為例，1939年以後所報導的內容，幾乎都集中在軍事救護。參見高雄州方面委員事業助成會・《社会事業時報》第95期（1939年）以後的報導。



制度正是此時期的產物；第三階段為昭和14年至昭和20年（1939~1945）的戰時體制時期，此時期社會事業轉向為對軍人的撫卹救助與整體人民的精神教育，社會事業並更名為「厚生事業」。⁹「方面委員」制度乃是日本對臺灣一種組織型態社會事業的移植，因此，在介紹高雄州「方面委員」制度之前，有必要先說明「方面委員」制度在日本是如何產生，以及在臺灣的設置情形。

一、「方面委員」制度誕生的背景

「方面委員」制度的誕生，肇因於大正3年（1914）日本參與第一次世界大戰，以軍需產業為中心發展重工業，導致財閥壟斷，工廠勞動者激增；另一方面，大戰後的經濟恐慌，使得物價高漲、農產品價格暴跌，造成都市下層勞動者貧困化，引發大正7年（1918）「米騷動」事件。「米騷動」事件後，人民對民主主義及生存權的要求升高，「社會連帶責任」的社會福利思想隨之興起。¹⁰

日本的「米騷動」事件期間，以大阪發生的「米騷動」影響最大，為解決都市貧困者增加的問題，於是大阪知事林市藏¹¹於大正7年（1918）10月，派遣法學博士小河滋次郎¹²考察德國愛伯福市（Elberfeld）的「救濟委員」制度¹³，以及日本「岡山縣濟世顧問」制度¹⁴，公布《方面委員規程》，並於大阪率先實施「方面委員」制度，¹⁵成效漸佳後，

9 古文君，〈日據時期臺灣的社會事業——以貧民救助為中心的探討（1895-1938）〉，頁3-4。

10 井村圭壯、藤原正範編著，《日本社会福祉史：明治時期から昭和戦前期までの分野形成史》（東京：勁草書房，2007），頁5-6。

11 林市藏（1867-1952），熊本市人，帝國大學法科畢業，曾任職於拓殖務省、內務省、三重縣知事。「米騷動」事件後，有感於社會調查機關失能而催生「方面委員」制度。1920年退休後擔任大阪府「方面委員」後援會評議員及理事，設置「大阪庶民信用組合」，提供貧民簡便的金融福利，對「方面事業」有開創性的貢獻。見內務省社会局，《社会事業功勞者伝》（東京：株式会社日本図書センター，1999），頁135-139。

12 小河滋次郎（1863-1925），長野縣人，1886年進入內務省任職，曾參與《感化法》和《監獄法》的籌劃，1913年就任大阪府救濟事業指導囑託，1918年創設大阪府「方面委員」制度。參見室田保夫，《人物でよむ近代日本社会福祉のあるみ》（京都：ミネルヴァ書房，2006），頁156-162。

13 愛伯福市的「救濟委員」制度，又稱為「愛伯福」制度（Elbert System）。「愛伯福」制度是將都市分為若干區，每個區聘請若干人為「救濟委員」，「救濟委員」屬志願職。參見林萬億，《福利國家——歷史的比較分析》（臺北：巨流圖書公司，1994），頁22-24。但杵淵義房則認為「方面委員」制度主要是基於日本古老的鄰保相扶之精神所創設，然後再加入部分的「愛伯福」制度。見杵淵義房，《臺灣社會事業史》（臺北：南天書局，1991），頁1224。筆者認為，「方面委員」制度得益於「愛伯福」制度主要是區域劃分與貧民調查部分。

14 吉田久一，《新・日本社会事業の歴史》（東京：勁草書房，2004），頁231-232。另外，「方面委員」制度的構想濫觴於大正8年（1917）5月大正天皇向當時的岡山縣知事笠井信一詢問該縣貧民的狀況，笠井知事歸任後遂著手進行調查，發現貧民為數不少，他深感研究防貧對策的必要，於是影響到林市藏進一步思考因應對策而至各地進行考察。見臺南州社会局，〈法制化された方面委員制度〉，《方面時報》第1號（1937年2月），頁9。

15 室田保夫，《人物でよむ近代日本社会福祉のあるみ》，頁160-161。

「方面委員」制度遂以大阪為模範，普及全國各地。

日本「方面委員」制度成立的當時，臺灣正處於第一次世界大戰後民主主義與民族自決的風潮，臺灣留學生及資產家反對總督府專制，追求自治運動的時期。¹⁶臺灣各州設置的「方面委員」制度，大體上以日本本國的「方面委員」制度為藍本，各地所制訂的《方面委員規程》也大致相同。¹⁷

二、臺灣「方面委員」制度的實施

臺灣「方面委員」制度的設置，以大正6年（1917）5月日本「岡山縣濟世顧問」¹⁸組織為嚆矢。「方面委員」制度在臺灣的實施，一方面是受到日本內地實施成效的刺激，¹⁹另一方面，當時臺灣的社會事業基礎設施薄弱，大正9年（1920）地方制度改正以前，僅有臺北、臺中、嘉義、臺南、澎湖等五所慈惠院，私立團體也為數甚少。²⁰大正10年（1921）8月總督府鑑於時勢的遷移與社會的變遷，認為社會事業有必要力圖振興，因此命令總務長官賀來佐賀太郎傳達各地方，發布《方面委員規程》，鼓勵實施「方面委員」制度，進行全面性的社會淨化工作。²¹

「方面委員」制度實施的要項，中央設方面書記，地方訂立《方面委員規程》、設立「方面委員」、成立後援團體（如「方面委員事業助成會」），並設置聯絡統制機關（如「臺灣社會事業協會」），定期召開「方面委員」大會。

《方面委員規程》是「方面委員」制度的實施依據。臺灣「方面委員」制度由當時的總督府市街庄課長佐藤正俊計劃，首先施行於各州廳所在地的大都市，²²因都市容易吸

16 沈潔，〈殖民地臺灣における方面委員制度の展開及びその特質〉，頁113。

17 施乾，〈孤苦人羣錄〉（臺北：臺北縣立文化中心，1994），頁141。

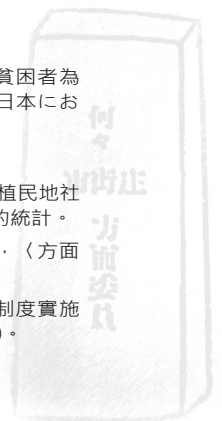
18 「岡山縣濟世顧問」制度為岡山縣知事笠井信一所籌設，其創設大綱規定，防貧事業是以精神的、物質的貧困者為對象，並改善其周圍環境；由居住在縣內市町村行政區域之有力者來進行該防貧事業。參見赤松力，〈近代日本における社会事業の展開過程——岡山県の事例を中心に〉（東京：御茶の水書房，1997），頁149-150。

19 鈴木重嶽，〈社会事業の今昔〉，《社会事業の友》第84號（1935年11月），頁40。

20 如明治32年（1899）創立的復善堂、明治42年（1909）創設的林本源博愛醫院。可參閱永岡正己總監修，〈殖民地社会事業關係資料集 臺灣編1〉（東京：近現代資料刊行會，2000），頁283-290，其中對全島私立公益團體的統計。

21 外務省条約局編，〈外地法制誌5・日本統治下50年の臺灣〉（東京：文生書院，1990），頁305。葛岡敏，〈方面委員制度と社会浄化〉，《社会事業の友》第21號（1930年8月），頁82-83。

22 當時總督府尚未有社會課的設置，社會事業的主管機關為內務局市街庄課。參見中村不羈兒，〈方面委員制度實施の跡を顧みて〉，《社会事業の友》第21號（1930年8月），頁89。鈴木重嶽，〈社会事業の今昔〉，頁40。



引外來人口前往謀生，在經濟變動下，就容易產生較多的貧民。佐藤正俊鑑於日本內地「方面委員」制度實施的成效頗佳，於是提出設置構想，並到臺灣各地宣傳，撰寫《方面委員制度參考資料》作為各州的參考依據。²³

大正10年（1921）8月「社會事業遵令下達」（「社會事業依命通達」）發布後，社會事業進入發展階段，中央成立社會事業協會、編列社會事業費，地方則有「方面委員」制度的設置。²⁴設置當初，由佐藤課長到各州，鼓勵各州訂立規程，大正12年（1923）首先在臺南設立。²⁵之後臺北、新竹、高雄等州也在同年成立，成效漸佳後逐漸向其他各市街普及。²⁶

昭和4年（1929）發生世界性的經濟恐慌，日本經濟恐慌的情形愈益嚴重，臺灣也連帶的受到影響，都市失業率上升，農村的生活也愈加嚴峻。昭和8年（1933）年總督府總務長官平塚廣義傳達各市街庄設置「方面委員」制度，同時制訂《市街庄方面委員規程》，²⁷此舉設置的理由，首先可能是受日本昭和7年（1932）1月1日「救護法」的實施所影響，福利設施列為法定位置之緣故。²⁸再者，交由市街庄經營，在救護上也較為適當與迅速，事務上較為便利。²⁹昭和9年（1934）將原本由臺北州、臺中州政府的管轄機關移至市街庄，臺灣的「方面委員」制度於是朝向地方化發展。³⁰

23 陳全永，〈社会事業實務に就て〉，《社会事業の友》第63號（1934年2月），頁51。

24 古文君，〈日據時期臺灣的社會事業——以貧民救助為中心的探討（1895-1938）〉，頁5-7。

25 陳全永，〈全島方面事業一瞥〉，《社会事業の友》第3號（1929年1月），頁18-19。古文君，〈日據時期臺灣的社會事業——以貧民救助為中心的探討（1895-1938）〉，頁63。

26 臺灣總督府文教局，〈臺灣社会事業要覽〉（1931）。收入永岡正己總監修，〈殖民地社会事業關係資料集 臺灣編2〉（東京：近現代資料刊行會，2001），頁103；臺灣總督府文教局，〈臺灣社会事業要覽〉（1933）。收入永岡正己總監修，〈殖民地社会事業關係資料集 臺灣編3〉，頁63。有關「方面委員」制度向市街普及，首先是在第二回全島方面委員大會，由臺南市「方面委員」張森田所提出，建議以人口一萬名以上的都市為設置條件。見柴山武矩，〈方面委員大會雜記〉，《社会事業の友》第5號（1929年3月），頁107。

27 昭和12年（1937）總務長官為強化並擴充「方面委員」制度，再次發布通知，內容詳見臺南州方面委員協會，〈方面委員制度ノ擴充強化ニ關スル〉，《方面時報》第3號（1937年4月），頁1。

28 中村不羈兒，〈方面事業實務講義要綱〉，頁75-76。

29 佐佐木智，〈臺北州に下於ける方面事業の現況〉，《社会事業の友》第72號（1934年11月），頁62。

30 齊藤義一，〈本島方面委員制度の回顧〉，《社会事業の友》第148號（1941年3月），頁22-23。另外，「方面委員」制度的經營主體該由州縣或由市街庄，爭議已久，日本在昭和3年（1928）10月於東京召開的全國方面委員大會就曾對此進行討論，主張由市街庄經營者，其主要理由是市街庄經營較具便利性，且可免除府縣與市的二重行政之弊。與會的臺灣代表陳全永回臺後，於是促成臺灣本島方面委員大會的召開，著手研議該議題。參見葛岡敏，〈方面委員制度と社會淨化〉，頁77-79；陳全永，〈方面事業雜感〉，《社会事業の友》第21號（1930年8月），頁85-88。

參、高雄州「方面委員」制度的設置

日治時期的高雄州包括當時的高雄市、屏東市、岡山郡、鳳山郡、旗山郡、屏東郡、潮州郡、東港郡、恒春郡等，範圍約在現今的高雄市和屏東縣。《高雄州方面委員規程》在大正12年（1923）發布，在高雄州知事的監督下，由市長（市尹）主管「方面事業」，「方面委員」則由高雄市長推薦，依高雄州知事的命令所產生。³¹

高雄州「方面委員」制度於大正12年（1923）3月首先在高雄市成立，施行區域為高雄市，昭和2年（1927）屏東街也相繼成立，並於高雄市與屏東街成立的當時，在高雄市役所及屏東街役場設置「方面委員」事務所，各有一名州雇員擔任「方面書記」，來處理「方面委員」事務。³²市街庄長每月至少召開一次「方面委員會」，以協議「方面事業」各事項，並將「方面委員」每月辦理的事項，以書面報告呈報高雄州知事。

一、經費來源與主管機關

臺灣「方面委員」制度的經費來源一開始由總督府支應，大正13年（1924）以後則由總督府、州、市街庄共同負擔。³³高雄州「方面委員」制度實施的經費，設置初期由總督府支應，大正12年（1923）10月總務長官賀來佐賀太郎傳達各州，從大正13年（1924）起從各州社會事業費預算中編列「方面委員」費，總督府則以社會事業獎勵費給予補助金。³⁴表1羅列歷年來高雄州「方面委員」制度的經費來源。

- 31 高雄市役所，〈《高雄市社会事業概要》（1932）〉。收入永岡正己總監修，〈《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編44》（東京：近現代資料刊行會，2001）〉，頁171-172。高雄市役所社會課，〈《高雄市社会事業概要》（1936）〉。收入永岡正己總監修，〈《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編44》〉，頁287-288。
- 32 高雄州，〈《高雄州社会事業概要》（1930）〉。收入永岡正己總監修，〈《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編44》〉，頁118。內海庄五郎，〈高雄に於ける方面委員事業と助成會の現況〉，〈《社会事業の友》第37號（1931年12月）〉，頁82-83。
- 33 總督府的補助支出科目乃依事業獎勵趣旨第十一款第二項「方面委員費」及「方面委員助成費」。參見臺灣總督府，〈新竹州二各市街庄於ケル方面委員事業ニ對シ州費補助ノ件認可（指令第7857號）〉，〈《臺灣總督府公文類纂》（1937年9月1日）〉，第10760冊，第2號。
- 34 大友昌子，〈《帝国日本の殖民地社会事業政策研究 - 臺灣・朝鮮 - 》（京都：ミネルヴァ書房，2007）〉，頁360-361。中村不羈兒，〈方面委員制度實施の跡を顧みて〉，頁90。

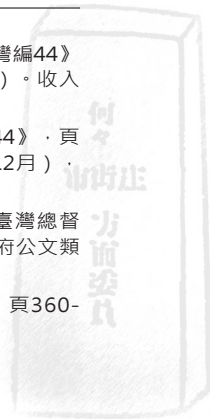


表3-1 高雄州「方面委員」制度實施經費

單位：日圓

年次	高雄州方面委員預算	總督府補助金
大正12年 (1923)	- -	5000
大正13年 (1924)	5000	5000
大正14年 (1925)	4500	4500
大正15年 (1926)	4500	4496
昭和2年 (1927)	4500	3844
昭和3年 (1928)	4500	4147
昭和4年 (1929)	6250	3922
昭和5年 (1930)	6600	4165
昭和6年 (1931)	6484	3581
昭和7年 (1932)	6484	1632
昭和8年 (1933)	5986	2168
昭和9年 (1934)	5986	2000
昭和10年 (1935)	8676	3181
昭和11年 (1936)	8496	2300
昭和12年 (1937)	8496	2400

資料來源：1. 高雄州，《高雄州社会事業概要》（1938）。收入永岡正己總監修，《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編45》，頁47-48、64-65。

2. 高雄市役所，《高雄市社会事業要覽》（1932）。收入永岡正己總監修，《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編44》，頁167-168。

從表3-1可以觀察到，大正12年（1923）開始實施之時，由總督府全額支應，第二年（1924）開始，總督府與州費各出一半經費，昭和4年（1929）起，國庫補助額約為州費支出額的三分之二。自昭和7年（1932）起，市街庄亦分擔部分費用，所以國庫補助縮減。昭和8年（1933）高雄市街庄亦實施「方面委員」制度，部分經費來自市街庄籌措，所以高雄州的「方面委員」預算略為下降。從昭和10年（1935）開始，高雄州「方面委員」預算費大幅增加45%，而且這一年總督府對高雄州「方面委員」的補助也提高了55

％，此後一直到昭和12年（1937），儘管總督府的補助下降到2千多圓，但高雄州的「方面委員」預算依然維持在8千多圓的穩定狀態。

在行政機關部分，高雄州的「方面事業」隸屬於社會事業之下，所以其行政機關亦即社會事業的主管機關，在中央的主管機關為總督府內務部教育課社會係，昭和5年（1930）社會係改為社會事業係。地方行政機關為高雄州庶務課社會係，昭和10年（1935）更將「方面事業」移至新設的教育課下的社會事業係。³⁵

從經費補助上，總督府的支應雖有定額補助，但愈來愈少，相對的高雄州州費專門編有社會事業費，且支應愈來愈多。另從主管機關來看，從一開始的社會係到後來設立專門機構「社會事業係」，顯示高雄州「方面委員」制度愈見專門化、法制化，漸漸朝向由地方所主導。

二、施行區域

「方面委員」制度施行區域的劃分，在日本大城市，通常為一所小學校的通學範圍，町村則約以行政區域作劃分。在臺灣，則大體上是依地理關係，亦即依土地上的社會狀態而定。³⁶換句話說，臺灣的施行區域之劃分是以市、街、庄為單位，基本上是以二百戶劃為一個「方面」，一個「方面」派任一位「方面委員」負責。³⁷以昭和13年（1938）為例，表3-2為1933年《市街庄方面委員規程》公布後，高雄州各地的成立情形：

35 中央與地方社會事業行政機關的演變過程請參閱高雄州・《高雄州社会事業概要》（1930）。收入永岡正己總監修・《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編44》，頁109。以及高雄州・《高雄州社会事業概要》（1938）。收入永岡正己總監修・《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編45》，頁27-29、203-204。

36 中村不羈兒・〈方面事業實務講義要綱〉，頁64。

37 古文君・〈日據時期臺灣的社會事業——以貧民救助為中心的探討（1895-1938）〉，頁61、67。

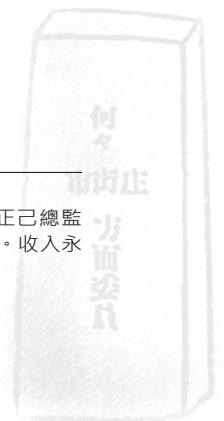


表3-2 昭和13年（1938）高雄州「方面委員會」的設置情形及委員數

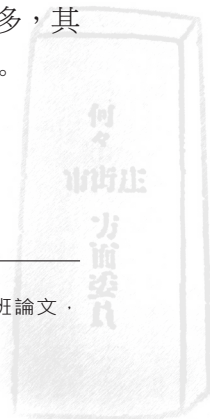
區域		設置日期	方面委員設置	昭和13年（1938）方面委員數（名）
高雄市		1923.3.29	高雄市方面委員會	40
屏東市		1928.5.1	屏東市方面委員會	23
岡山郡	岡山街	1933.4.24	岡山街方面委員	8
	楠梓庄	1935.4.1	楠梓庄方面委員	8
	田寮庄	- -	- -	- -
	阿蓮庄	1937.4.1	阿蓮庄方面委員	6
	路竹庄	- -	- -	- -
	湖內庄	1935.4.1	湖內庄方面委員	11
	彌陀庄	- -	- -	- -
	左營庄	1935.4.1	左營庄方面委員	11
鳳山郡	鳳山街	1931.5.20	鳳山街方面委員	11
	小港庄	1938.4.1	小港庄方面委員	10
	林園庄	- -	- -	- -
	大寮庄	- -	- -	- -
	大樹庄	- -	- -	- -
	仁武庄	- -	- -	- -
	鳥松庄	- -	- -	- -
旗山郡	旗山街	1933.4.1	旗山街方面委員	11
	美濃庄	1935.4.1	美濃庄方面委員	10
	六龜庄	1937.4.1	六龜庄方面委員	5
	杉林庄	1937.4.1	杉林庄方面委員	6
	甲仙庄	- -	- -	- -
	內門庄	1937.4.1	內門庄方面委員	8
屏東郡	長興庄	1935.4.1	長興庄方面委員	10
	塩埔庄	1935.4.1	塩埔庄方面委員	10
	高樹庄	1938.4.1	高樹庄方面委員	7
	里港庄	1935.4.1	里港庄方面委員	15
	九塊庄	1937.5.3	九塊庄方面委員	9

區域		設置日期	方面委員設置	昭和13年（1938）方面委員數（名）
潮州郡	潮州街	1933.4.1	潮州街方面委員	7
	萬巒庄	1935.4.1	萬巒庄方面委員	8
	內埔庄	1935.4.1	內埔庄方面委員	8
	竹田庄	1938.4.1	竹田庄方面委員	6
	新埤庄	- -	- -	- -
	枋寮庄	1935.4.1	枋寮庄方面委員	6
	枋山庄	- -	- -	- -
東港郡	東港街	1931.5.20	東港街方面委員	10
	新園庄	1937.4.1	新園庄方面委員	10
	萬丹庄	1935.4.1	萬丹庄方面委員	8
	林邊庄	1935.4.1	林邊庄方面委員	8
	佳冬庄	1935.4.1	佳冬庄方面委員	8
	琉球庄	- -	- -	- -
恒春郡	恒春庄	1933.4.1	恒春庄方面委員	9
	車城庄	1937.5.3	車城庄方面委員	8
	滿州庄	1938.4.1	滿州庄方面委員	6

資料來源：高雄州，《高雄州社会事業概要》（1938）。收入永岡正己總監修，《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編45》，頁35-38、185-188。

從表3-2可觀察到，各地的設置日期大多在4月1日，因該日是日本會計年度之起始日期。³⁸除了高雄市、屏東市、鳳山街等都會區外，其餘的市街庄多在1933年總務長官公布《市街庄方面委員規程》才更為普及化。設立地點主要是在人口較多的街、庄，因此人口較少的地區如田寮庄等並未設立。各地的委員數，以高雄市與屏東市兩大都會區最多，其餘皆相差無幾，約在5~15名之間，由此可看出，委員數與人口數（戶數）成正相關。

38 見林煒舒，〈日治時期臺灣歲計制度建立之研究（1895-1899）〉（國立中央大學歷史所碩士在職專班論文，2009），頁22。



三、方面數及負責之家庭數

上文提到臺灣通常以二百戶劃為一個「方面」，一個「方面」派任一委員，若按照此比例，則方面數會與委員數相同，但高雄州是否也符合這樣的原則？現從表3-3來檢視。

表3-3 昭和9年（1934）高雄州「方面委員」數與方面數

	委員數（名）	方面數（個）
高雄市	37	23
岡山庄	7	6
鳳山街	7	7
旗山街	7	5
屏東市	11	9
潮州庄	5	6
東港街	7	7
恒春庄	7	7
合計	88	70

資料來源：臺灣總督府文教局，《臺灣社会事業要覽》（1934）。收入永岡正己總監修，《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編4》（東京：近現代資料刊行會，2000），頁65。

表3-3中，鳳山街、東港街和恒春庄，其方面數與委員數相同，符合一個「方面」派任一位「方面委員」的規律，但大部分都是方面數小於委員數的情形，顯示一個「方面」可能有2個以上的委員負責。「方面委員」數的配置乃依土地的大小、家庭數的多寡以及社會狀態而定，所以某些區域或因家庭數眾多，或因土地較大，所以派任2個以上的委員來共同負擔（下文表3-4更可明顯看出）。較為特殊的是潮州庄，其方面數反而大於委員數，為何有此現象？依橫山經三所言，「方面委員」並非是全部委員皆同一時間全數聘任，而是發現適任者時逐漸填補員額，³⁹所以可能的解釋是潮州庄出現一個委員職缺，而

39 橫山經三，〈方面事業の機能に發揮就て〉，《社会事業の友》第64號（1934年3月），頁54。

該職缺因暫時未找到合適的繼任者，故尚未補足之故。

四、「方面委員」的人選、任期與待遇

「方面委員」選任的基本原則為擁有服務熱忱的慈善家，且其職業與民眾有較多接觸機會的本地中產階級為宜，警察官、市街、鄉鎮公務員、學校教員等雖為官公吏，然其職務與「方面委員」的工作關係密切，故亦適合擔任委員。⁴⁰除此之外，一位適任的「方面委員」必須具備以下的條件：

- 一、具有相當的學識特別是常識豐富之人。
- 二、正直的人格者。
- 三、在其地區內長期居住，通曉地區情事者。
- 四、能身體力行並有同情心者。
- 五、擁有奉獻精神者。
- 六、公平無私者。
- 七、熱衷於社會事業並具備智識者。
- 八、擁有相當的資產，生活上有餘裕者。
- 九、有餘暇者。
- 十、身體強健足以勝任職務者。
- 十一、本島委員能瞭解日語者。⁴¹

基於以上的選任標準，以昭和7年（1932）的高雄市為例，從表3-4與圖3-1可以進一步觀察「方面委員」與地方的關係：

40 大正14年（1925）7月23日臺北州第157號告示，「方面委員」除了地區內的慈善家之外，亦可從市郡職員、警察官吏、學校職員以及社會事業從事者中任命。見中村不羈兒，〈方面委員制度實施の跡を顧みて〉，頁90。

41 橫山經三，〈方面事業の機能に發揮就て〉，頁54。

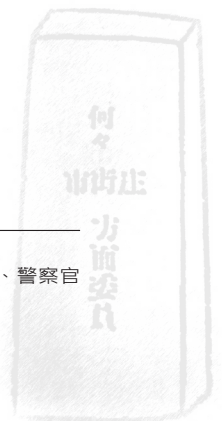


表3-4 昭和7年（1932）「方面委員」的職業與負責區域

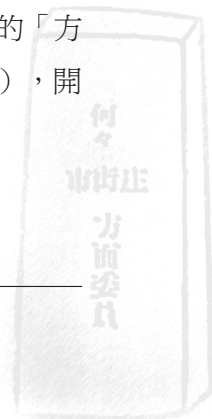
負責區域	居住地	職業	公職	姓名
中洲、綠町方面	綠町九八	漁業	町委員	孫建
旗後、平和町方面	旗後町二 - 一八	漁業	市協議會員	潘致祥
旗後、平和町方面	旗後町五 - 十二	雜貨商	町委員	謝麟
旗後、平和町方面	平和町二 - 十六	造船業	町委員	萩原重太郎
哨船町、壽町方面	哨船町一 - 二四	漁業	高雄漁業組合理事	古谷平次郎
哨船町、壽町方面	湊町三 - 二六	重油商		蔡文豹
山下町方面	山下町一 - 一二	藥種商	市協議會員	安勝彥市
湊町方面	湊町三 - 五	洋雜貨商	市協議會員	宮川精九郎
湊町方面	湊町一 - 二一	洋雜貨商	市協議會員	真砂由次郎
新濱町方面	新濱町一 - 四一	臺灣物產商	市協議會員	高木拾郎
田町方面	田町一 - 一〇	石灰製造業	在鄉軍人分會副長	菅谷織右衛門
內惟方面	內惟一七九	農業	町委員	李榮
三塊厝、大港、 大港埔、前金方面	大港埔三六五	農業	町委員	蔡真
三塊厝、大港、 大港埔、前金方面	前金一三	牛乳榨取業		久能郁太郎
苓雅寮、前鎮、 過田子、戲獅甲、 林德官方面	苓雅寮八二	代書業	町委員	轟木直一
苓雅寮、前鎮、過田 子、戲獅甲、林德官 方面	苓雅寮二九五	米穀商	町委員	陳瑞泰
苓雅寮、前鎮、過田 子、戲獅甲、林德官 方面	苓雅寮一二七	精米業	町委員聯合事務所書 記	林細尉
塩埕町、北野町、 榮町方面	野埕町四 - 二	土木建築請負業		長谷川哲三郎
塩埕町、北野町、 榮町方面	野埕町二 - 二九	吳服商	町委員	西田傳吉

負責區域	居住地	職業	公職	姓名
塩埕町、北野町、 榮町方面	野埕町二 - 九	砂利販賣業		高性
塩埕町、北野町、 榮町方面	北野町五 - 九	養魚業	町委員	黃景
堀江町、入船町方面	堀江町二 - 四〇	豆腐製造業		井手荒三郎
堀江町、入船町方面	入船町五 - 一〇	雜貨商	甲長	張福
一般方面	壽町一〇	僧侶	洗心舎長	岡本泰道
一般方面	塩埕町四 - 七	醫師		尾上信雄
一般方面	湊町一 - 二〇	產婆		中目アイ
一般方面	湊町一 - 一〇		官吏	守屋淑助
一般方面	湊町四 - 一四		官吏	今井昌治
一般方面	湊町五 - 一三		官吏	梅川伊之助
一般方面	湊町三 - 一四		公吏	中西清七
一般方面	田町四 - 一二		公吏	内海庄五郎
一般方面	湊町四 - 一六		公吏	鎌田榮吉

資料來源：高雄市役所，《高雄市社会事業要覽》（1932）。收入永岡正己總監修，《植民地社会事業關係資料集 臺灣編 44》，頁172-174。

前述，「方面委員」數是因土地的大小以及家庭數的多寡而定，表3-4之旗後町（今旗津區北部一帶）、湊町（今鼓山區哈瑪星一帶）、塩埕町（今塩埕區一帶）等，依1929年〈大日本職業明細圖——高雄市〉所示，皆是住家、商家雲集之地，可能的原因是該區域開發較早且為環高雄港之市中心，塩埕更是當時政經工商中心，⁴²商業行號及人群密集，家庭數自然較多，因此同一町皆劃分2個以上的「方面」，所以會出現2個以上的「方面委員」，故方面委員的配置較多。相反的，像中洲町、綠町（今旗津區南部一帶），開發較晚、人口（家庭數）較少，所以2個町僅配置1位「方面委員」。

42 張世民，《從地圖閱讀高雄——高雄地圖樣貌集》（高雄：高雄市政府文化局，2005），頁106-108。



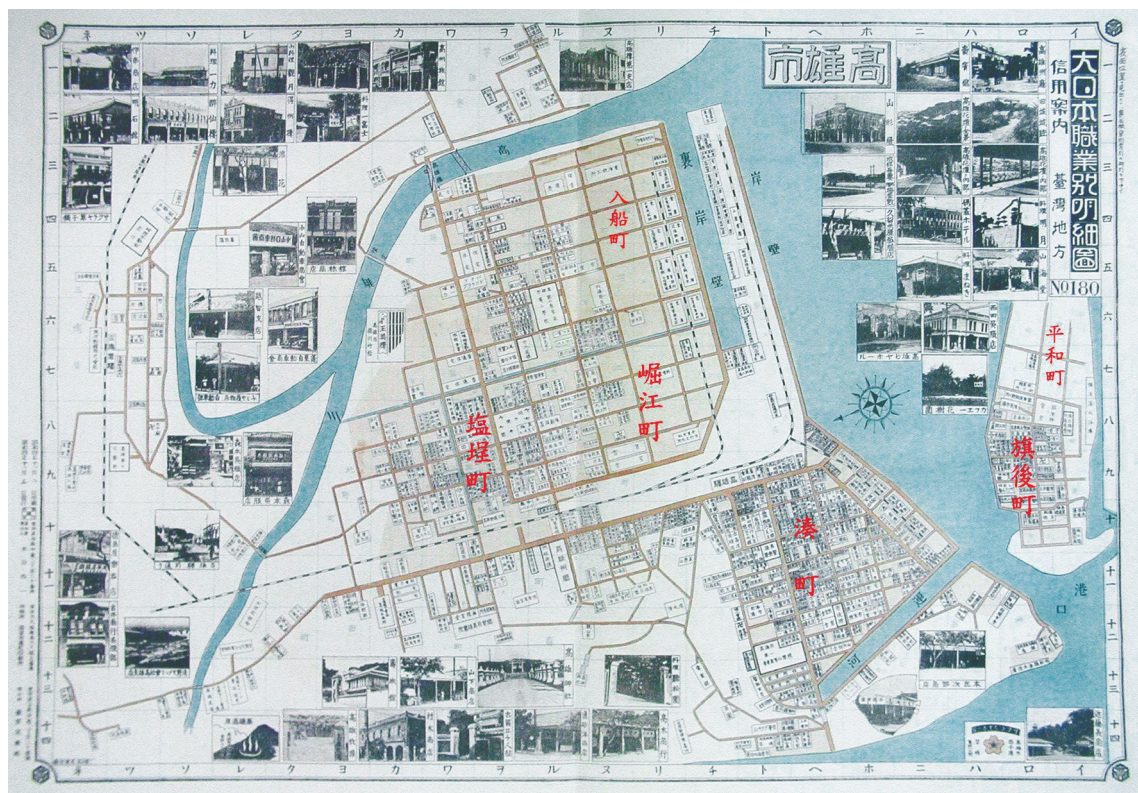


圖3-1 1929年大日本職業別明細圖——高雄市

資料來源：〈大日本職業別明細圖——高雄市〉，1929。收入黃武達編著，《日治時期臺灣都市發展地圖集》（臺北：南天書局，2006）。

其次，「方面委員」幾乎都是由居住在同區域內的民眾所擔任，顯示其地緣性濃厚，而且日、臺人均有，職業亦相當多元，職業屬性與基層民眾接觸機會大，有些有公職，有些無公職，較特別的是大多皆身為公職（町委員或市協議會員），地方委員為地方公職，「一般方面」之委員則幾乎為行政官僚，且全數為日本人。另外，依照方面數目，通常設置有「常務委員」一職，常務委員從「方面委員」中推出，作為「方面委員」的代表者並負責方面的統一，每月定期聚會一次，報告一個月內處理的重要事項、進行意見交換及聽取政府當局的方針政策。⁴³該常務委員指的是否就是表4中的「一般方面」之委員，目前尚無足夠的證據證明，筆者暫持保留態度。

43 施乾，《孤苦人群錄》，頁133。

任期方面，依據臺灣各州的《方面委員規程》規定，一般任期為二年，高雄州「方面委員」任期一開始沒有固定的任期，後來為防止事業沉滯，到了昭和8年（1933）《市街庄方面委員規程》制訂後，任期改為三年。⁴⁴

肆、高雄州「方面委員」的職務

前面已提到，「方面委員」制度乃是以調查貧民生活情態，指導其改善向上的一種救護制度。日本「方面委員」的職務，主要為諮詢指導（相談指導）、兒童保護（育兒獎學）、戶籍整理（戶籍整理）、醫療保健（保健救療）、斡旋介紹（周旋介紹）、金錢物資援助（金品給與）等，⁴⁵高雄州「方面委員」的職務與日本大致雷同。⁴⁶

高雄州「方面委員」的職務，依大正12年（1923）3月29日所頒布的《高雄州方面委員規程》第四條所載，其職務有：一、在關係區域內居民一般生活狀態的調查，並研究其改善向上的方法；二、對需受保護者，調查其生活實態；三、改善風俗；四、調查社會設施的適當與否；五、其他受委託的調查事項。⁴⁷

昭和8年（1933）由高雄市街庄經營後，依高雄州訓令第六號公布的《高雄市街庄方面委員規程》第四條，「方面委員」所辦理的事務為：一、社會狀態與生活狀態的調查；二、生活保護；三、醫療保健；四、兒童保護；五、社會教化；六、社會事業設施的適當與否及新設施的調查。⁴⁸茲將《高雄州方面委員規程》與《高雄州市街庄方面委員規程》整理如表4-1。

44 禿顯雄，〈高雄州下に於ける方面事業の現況〉，《社会事業の友》第72號（1934年11月），頁71。

45 生江孝之，〈社会事業綱要〉（東京：巖松堂書店，1929），頁101。

46 參見臺灣總督府，〈臺中州方面委員聯盟經費補助二件〉，《臺灣總督府公文類纂》，日期（無對照），第10799冊，第9號。

47 陳全永，〈全島方面事業一瞥〉，頁29。

48 高雄州社会事業助成會，〈高雄州社会事業法規集〉（高雄：高雄州社会事業助成會，1939），頁31。

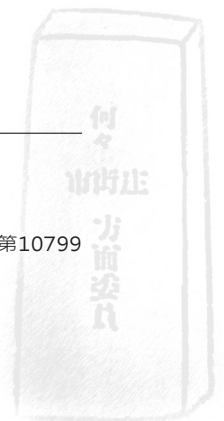


表4-1 《高雄州方面委員規程》與《高雄市街庄方面委員規程》之比較

	高雄州方面委員規程	高雄市街庄方面委員規程
公布日期	大正12年（1923）3月29日	昭和8年（1933）3月26日
設置區域	高雄市	市街庄之區域
方面委員身分	名譽職，受知事委託之官公吏、教育家、宗教家等民間慈善家。	名譽職，居住於市街庄內之慈善家，由市長、街庄長推薦並受知事命令所產生。
任期	無規定	三年
職務	一、在關係區域內居民的一般生活狀態調查，並研究其改善向上的方法；二、對需受保護者，調查其生活實態；三、改善風俗；四、調查社會設施的適當與否；五、其他受委託的調查事項。	一、社會狀態與生活狀態的調查；二、生活保護；三、醫療保健；四、兒童保護；五、社會教化；六、調查社會事業設施的適當與否及新設施；七、其他市街庄長交辦之事項。
執行事項依據	方面委員執務規則（執務心得）	方面委員執務規則（執務心得）

資料來源：1. 陳全永，〈全島方面事業一瞥〉，頁29-30。

2. 高雄州社會事業助成會，〈高雄州社會事業法規集〉，頁31-33。

從表4-1可比較出高雄州「方面委員」的職務，在1923年《高雄州方面委員規程》，乃是以「調查」為主，10年後也就是1933年公布的《高雄市街庄方面委員規程》，除了「調查」之外，增加了生活保護、醫療保健、兒童保護、社會教化等生活保護指導，使「方面委員」的工作更富有指導、教化功能。

以上《方面委員規程》所示，「方面委員」首要的職務為生活調查，「方面委員」對所屬的區域調查完畢後，就必須依調查結果提供適當的處置，也就是生活保護指導，保護的方法如同日本內地所執行的諮詢指導、醫療保健、兒童保護、斡旋介紹、戶籍整理以及金錢物資援助等，以下分為「生活調查」與「生活保護指導」兩個層面來詳加說明：

一、生活調查

在執行對貧民生活保護指導之前，首先就是「社會診斷」的工作。⁴⁹施乾對「社會診斷」有清楚的描述：

49 池田敬正，〈日本社会福祉史〉（東京：法律文化社，1986），頁516。

何謂方面委員工作，回答為進行社會診斷工作。對各個民眾生活的實況進行觀察審明的，可稱為社會測量技師者就是方面委員。診斷調查貧民生活實況的結果，將判明在何方面有何種人在何狀態下生活或在生活不安中苦惱的真相，從而可找出救濟保護他們的最恰當的方法。從方面委員之手轉移到各自專門的社會設施委託救濟。⁵⁰

施乾所說的「社會診斷」，亦即「社會調查」或稱為「生活調查」。社會調查指的是針對貧民生活狀態的調查，以作為將來救貧、防貧事業的經營以及將來設施計畫上的參考。⁵¹臺灣在社會事業尚未組織化之前，對於貧民的生活調查，通常都透過熟悉地方事務的警察和保甲來進行，直到大正12年（1923）「方面委員」制度成立後，才由「方面委員」來進行此項工作，此時的保甲依然負有輔助之責。臺北市曾在昭和3年（1928）、昭和10年（1935）；臺中市跟彰化街亦在昭和2年（1927），透過「方面委員」進行貧民社會調查。⁵²高雄州的社會調查則只在大都市不定期的實施。

生江孝之認為貧窮可分為三類，即自然貧（如天災）、個人貧（如怠惰）以及社會貧（如不景氣），「方面委員」制度主要是針對社會貧應運而生的。⁵³然而區域內的全部戶數與人口並非都是「方面委員」的調查對象，而是針對其中的貧民。⁵⁴主要是對以下兩種身分的貧民進行調查。

第一種：（一）無親族故舊可依賴而獨自生活者。（二）獨身且須依賴他人扶助才得以生活者。（三）老幼、疾病、殘廢或其他原因而生活困難者。

第二種：生活艱苦，一旦發生事故將導致生活困難者。

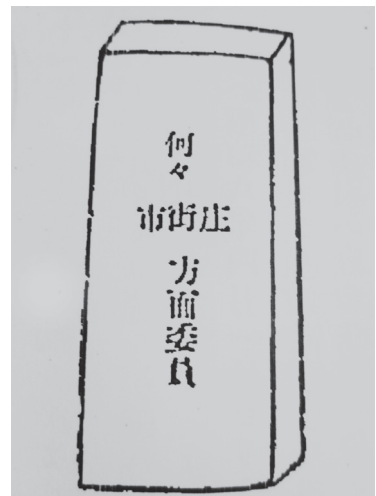


圖4-1 方面委員門牌

50 施乾，《孤苦人羣錄》，頁127。

51 調查項目有以下幾大項：1.家庭及同居人；2.生活費；3.居家狀態；4.衛生狀態；5.貧困的原因；6.現在的情況等。參見臺北市教育社會課，《社會調查書》（臺北：臺北市教育社會課，1928），頁1-10。

52 古文君，〈日據時期臺灣的社會事業——以貧民救助為中心的探討（1895-1938）〉，頁71。

53 生江孝之，〈方面事業——綜合社會事業としての方面委員制度〉，《社會事業の友》第32號（1931年7月），頁20-24。

54 施乾，《孤苦人羣錄》，頁130。

（一）調查方法

至於調查的方法為何？擔任「方面委員」的家庭，在屋外會掛有「某某市街庄方面委員」（圖4-1），以讓人方便辨識並前往求助。此外，「方面委員」在從事調查工作之時，為避免引人生疑以致遭人排拒，通常會佩帶徽章表明身分，有時也會請警察與保甲協助或陪同，以取得受查者的信任。「方面委員」在執行勤務時，須佩帶徽章，並攜帶社會調查票（如附錄）前往調查。大正12年（1923）高雄州「方面委員」的徽章如圖4-2，其樣式為直徑7分，銀質，輪廓線及文字為銀色，外部是淡綠色，花瓣為白色，內部為深藍色，中央為白色，蕊為銀色。⁵⁵

到了昭和8年（1933）《高雄市街庄方面委員規程》所制訂的徽章如圖4-3，則略有變異，直徑仍為7分，為金屬材質，模樣輪廓及文字為銀材，外廓為淡藍色，花瓣花蕊為白色，文字的底部部分為深藍色。⁵⁶兩者最大的差別，在於文字上前者書有「高雄方面委員」，後者則變為「方面委員」，花瓣形狀的感覺也從圓柔變得較為剛凜。



圖4-2 1923年州規程制定的徽章



圖4-3 1933年市街庄規程制定的徽章

資料來源：1.陳全永，〈方面事業雜感〉，頁29。

2.高雄州社會事業助成會，《高雄州社會事業法規集》，頁33。

55 陳全永，〈方面事業雜感〉，頁29-31。

56 高雄州社會事業助成會，《高雄州社會事業法規集》，頁33。

（二）調查記錄：卡片

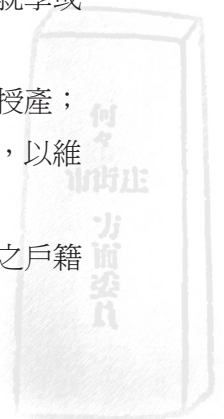
調查的記錄，稱為卡片（カード），卡片的內容是對貧民一般生活狀態的調查，然並非事事登錄，而是依「方面委員」認為有保護需要者才加以登錄之。卡片分為兩類，簡單地說，第一類卡片指的是因獨身無法獨自生活，或非獨身但因缺乏照顧者而無法獨自生活，及因疾病等其他事由致使生活困難者，第二類卡片指的是勉強得以獨自生活，但若遇緊急事故而有生活困難者。

卡片的種類繁多，無法一一列舉，今以生活狀態調查票（如附錄）為例。調查票上記載著為某某「方面委員」以及第幾號調查票，內容分為家庭狀況與生活狀況兩大部分，並有貧困原因的調查，方面委員須將所訪查的事項記錄在調查票上。調查票須有兩份，一份交由街庄役場及市郡役所送至州政府，一份則作為臺帳保存，記載事項若有異動則須加以修正並通報州政府。

二、生活保護指導

本文前言提到，「方面委員」制度對於居民生活狀態的調查，是為了「審查出有救助需求者，給予適當的保護處置，使其生活改善向上」，因此在調查之後，就須對有救助需求者提供「生活保護指導」。「方面委員」所提供的生活保護指導，主要有下列七項：

- （一）諮詢指導：有關生活、育兒、家庭等其他家庭照料問題之諮詢，以介紹其他相關機關，協助其解決生活問題；教導其衛生改善的方法、協助其救助後儘快能改善生活。
- （二）醫療保健：交付慈惠院、公立醫院、免費診療醫院之診療券；利用公設產婆進行產婦及嬰兒之保護；對傷患、患病之旅客（行旅病人）、精神病患提供適當的安置。
- （三）兒童保護：對於幼兒甚至遺棄兒、失蹤兒童、繼兒等，提供適當的保護安置；對於問題少年或有缺陷的特殊兒童，安置於成德學院或盲啞學校；貧困兒童免費就學或提供助學貸款；留意青少年的勞動狀態以保全其健康和風紀。
- （四）斡旋介紹：透過職業介紹所、慈善家或有力人士，給予失業者或家計困難者授產；對於生活無餘裕者，獎勵其從事副業；防止及調停家庭不和，避免社會紛爭，以維護正義及秩序。
- （五）戶籍整理：履行出生、死亡、婚姻、寄養等法規上的手續及整理私生子家庭之戶籍資料。



(六) 金錢物資援助：因疾病而生活困難者，給予領米券、慈善券，請公私立救助機關、慈善家，給予適當的協助方法。

(七) 其他：利用窮民救助、軍事扶助、罹災救助、愛國婦人會及其他公私立社會事業，協助有救助需求者；注意更生人之親族、故舊、鄰居等之思想行動，並經常與保護相關機關聯繫，以確認其改過向善。⁵⁷

以上「方面委員」所從事的各項生活保護指導，至昭和12年（1937）6月，⁵⁸以高雄市為例，其辦理成績如表4-2：

表4-2 1923年至1937年高雄市「方面委員」辦理成績

單位：件

	諮詢指導	醫療保健	兒童保護	斡旋介紹	戶籍整理	金錢物資援助	其他	合計
1923	—	96	16	21	196	37	11	377
1924	—	215	30	61	160	62	105	633
1925	7	596	—	58	25	51	40	777
1926	216	1029	1	83	153	90	89	1661
1927	359	2527	6	178	371	562	153	4156
1928	274	3710	17	270	298	224	94	4887
1929	491	3334	21	571	406	594	1238	6655
1930	534	1412	152	667	375	713	10932	14785
1931	715	2244	543	787	552	855	2629	8325
1932	837	3023	1041	766	827	715	962	8171
1933	1088	2819	242	1212	917	663	5858	12799
1934	927	1755	169	1036	669	427	1566	6549
1935	875	1249	5	445	617	241	503	3935
1936	492	927	12	362	185	225	258	2461
1937	153	316	3	114	15	155	393	1149
合計	6968	25252	2258	6631	5766	5614	24831	77320

資料來源：高雄州，《高雄州社會事業概要》（1938）。收入永岡正己總監修，《植民地社會事業關係資料集 臺灣編45》，頁39。

57 臺南州，《方面委員要覽》（1938）。收入永岡正己總監修，《植民地社會事業關係資料集 臺灣編13》（東京：近現代資料刊行會，2001），頁168-171。

58 以1937年為斷限的原因是為了區分接下來的戰時體制時期。

根據表4-2的數據，得到歷年來各項辦理件數之變化如圖4-4。由表4-2的總辦理件數來看，昭和5年（1930）及昭和8年（1933）最多，昭和8年（1933）是《高雄市街庄方面委員規程》發布的年分，高雄州大部分地方皆有「方面委員」投入工作，辦理案件自然增多。再從圖4-4來看，在辦理項目中，

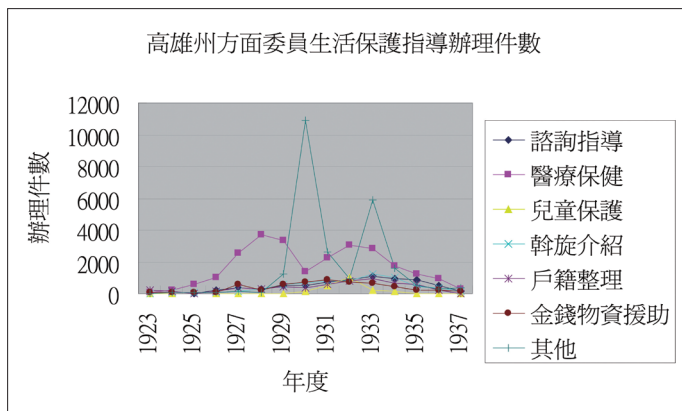


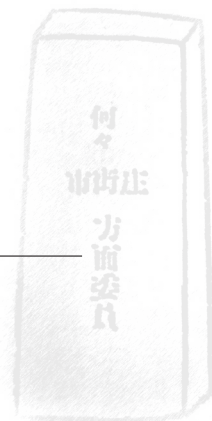
圖4-4 高雄州「方面委員」歷年生活保護指導辦理件數變化圖
資料來源：根據表4-2所製

以醫療保健與其他事項最多，兒童保護最少。根據沈潔的分析，醫療保健之所以占大多數，是後藤新平對衛生醫療的重視所帶來的影響，此歷史性的因素直接反映在「方面委員」的辦理項目中，⁵⁹貧民可以透過「方面委員」所交付的醫療券而免費就診。至於兒童保護最少的原因，因兒童保護是屬於近代新興的觀念，有別於以往「感化」、「救濟」的傳統觀念，對兒童代之以「養育」和「保育」。這種觀念是第一次世界大戰後才興起，而從歐陸傳進日本，日本於昭和2年（1917）才確認兒童保護的體系，⁶⁰所以在臺灣，這種新興的觀念尚未深植人心。例如對於兒童問題如處置棄嬰，臺灣人民還是習慣透過傳統大家族的力量解決（譬如由家族其他成員認養），這也顯示像兒童保護這種現代化的新興觀念，在傳統臺灣社會的接受度，還是很緩慢的，故前往求助者相當少。

此外，值得一提的是，斡旋介紹的件數也不少，斡旋介紹主要是對救助者提供就業的機會，針對失業者及生計困難者，給予授產或獎勵其從事副業，這種授產的精神，是「防貧」觀念的具體措施，也是社會事業的一大進展。

59 沈潔，〈殖民地臺灣における方面委員制度の展開及びその特質〉，頁120。

60 杵淵義房，〈臺灣社會事業史〉，頁1203-1204。吉田久一，〈新・日本社會事業の歴史〉，頁234-235。



伍、結論

臺灣的「方面委員」制度仿效日本內地，而日本的「方面委員」制度則參考西方國家，特別是仿效德國「愛德福」制度的作法，將一區域劃分為若干的小區域，在此區域內選出名譽職的慈善人士擔任救濟委員，進行貧民的生活調查，以篩選出有救助需求者來加以救助。

受第一次世界大戰的影響，日本國民在思想上受到重大的衝擊，經濟上的競爭致使貧富懸殊情形加大，而且貧民日增，導致社會嚴重失調，終至引發「米騷動」事件。為使社會安定，社會連帶思想興起，加上大阪府知事林市藏等人的倡導，促使「方面委員」制度的創設。

在世界不景氣的局勢下，臺灣貧民也日益增加，日治初期的社會事業如窮民救助、慈惠院，已不足以解決問題。另一方面，受日本救護法實施的影響，臺灣亦在日本「方面委員」制度實施之後也跟著實施，由當時總督府市街庄課長佐藤正俊到各州鼓勵制訂《方面委員規程》，期透過詳細的社會調查，篩選出真正的貧民，以避免長期以來漏救與濫救的情形。

臺灣「方面委員」制度在大正12年（1923）首先實施於臺灣各大都市，因此高雄州「方面委員」制度一開始成立於高雄市，屏東市、鳳山街與東港街等人口較稠密的市街隨之陸續成立。在地方上，「方面委員」數是根據地區的大小、家庭戶數的多寡來配置，原則是依照市、街、庄之地理區域來劃分「方面」，一「方面」派任一委員，而人口較稠密（家庭數較多）的區域如旗後町、湊町、塩埕町等，常常一個區域劃分為多個「方面」，因此出現一個町有數個「方面委員」的情形。而一些人口家庭數較少的區域如中洲町、綠町，也可能出現兩個町合起來劃為一個「方面」，只配置一個「方面委員」。

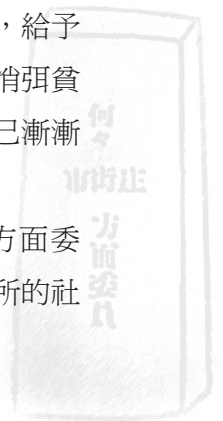
「方面委員」制度實施的法令依據是各州所制訂的《方面委員規程》，大正12年（1923）頒布《高雄州方面委員規程》，接著在昭和8年（1933）頒布《高雄市街庄方面委員規程》，「方面委員」制度於是朝向地方發展並普及到高雄市街庄。高雄州「方面委員」所負責的職務有貧民的生活調查、諮詢指導、醫療保健、兒童保護、斡旋介紹、戶籍整理、金錢物資援助等項。就職務屬性來看，可區分為「生活調查」與「生活保護

指導」兩大面向。比較大正12年（1923）的《高雄州方面委員規程》與昭和8年（1933）的《高雄市街庄方面委員規程》，前者主要的任務是貧民的「生活調查」，後者除了「生活調查」之外，進一步地教導民眾改善生活狀況，也就是透過諮詢指導、斡旋介紹等，來消弭貧困的原因，使生活改善向上。因此，從高雄州「方面委員」制度的歷史發展，我們可以發現到除了朝向「地方化」發展外，其角色也從「調查」的功能朝向「教化」的功能邁進。

日治時期社會事業與傳統救助事業最大的不同，在於設立專責機構並有固定的經費來源，也就是法制化。日治時期臺灣社會事業的法制化可以從兩方面看出，一是總督府在中央編列了社會事業預算，另外則是在中央與地方確立了社會事業行政機關。大正13年（1924）起，高雄州從社會事業費預算中編列方面委員費，總督府則以社會事業獎勵費給予補助金。高雄州支應「方面委員」制度預算的費用，逐年超過總督府的補助，而且差距漸漸拉大。其次，高雄州「方面委員」的主管機關也從剛開始置於庶務課下的庶務係，到後來在教育課下成立「社會事業係」來專司管理。從經費的來源與專責機構的建立，都呈現出高雄州社會事業朝向法制化、專業化的過程。

透過本文之論述，筆者認為高雄州「方面委員」制度有以下幾點意義：一、「方面委員」制度定位在其對貧民救助的實行方法，也就是「調查－診斷－服務」的過程，其對貧民的認定標準，不是基於上級或地方人士（如保甲）主觀的意識，而是透過實際的家庭訪查而來，使貧民身分更加確定，救助更加落實，以預防漏救與濫救；二、服務至基層，對象遍及全體，從「方面委員」的工作內容可發現到其處理的項目幾乎涵蓋社會事業的大部分內容，因此，社會事業的成功與否，與「方面委員」制度的成效息息相關；三、政府專責機關統籌，利於事務性的整頓及組織化的運作，固定的經費來源與設立專責機構，使社會事業更加法制化、專業化；四、將日治初期的救助制度（如窮民救助規則）、救助機構（如慈惠院），透過「方面委員」制度，整合社會事業資源，給予適當的運用；五、透過生活保護指導如兒童保護、諮詢指導等，進行社會教化，消弭貧困發生以改善生活。斡旋介紹中為民授產的精神，更可看出「方面委員」制度，已漸漸由消極的「救貧」發展到積極的「防貧」，這也是值得稱道之處。

然而無可避免的，在實施過程中也遇到一些阻礙，如有些庄尚未設置「方面委員」，而這些庄的社會事業設施亦明顯不足，且也未能以專任人員來負責街庄公所的社



會事業事務。另一方面，雖然「方面委員」進行綿密的社會調查，將調查資料進行有系統的整理，建立豐贍詳細的卡片資料，但救助成效仍是難以衡量，更確切地說，也就是貧民是否在數量上因「方面委員」的服務而減少或生活得到改善，此類成果都尚未建立量化的統計。

此外，依照救助項目，因受後藤新平以來，重視衛生醫療的殖民地政策之長期影響，反映在「方面委員」的業績中，偏向以交付診療券的醫療保健居多。而兒童保護則最少，因兒童保護這個觀念，是自第一次世界大戰後才蓬勃發展，西方傳進日本不久，日本再傳進臺灣，並將此觀念教化民眾，無奈傳統對處理兒童問題的觀念根深蒂固，一時間無法立竿見影。

就社會調查一項，在「方面委員」制度出現之前，乃是透過瞭解地方事務的警察或保甲來進行，僅是附帶的或是為了遂行其他目的而進行調查，直到「方面委員」制度實施後，才由「方面委員」以貧民救助為目的而進行生活狀態的調查，這種「方法學」上的改善，是西方福利制度輾轉傳入臺灣的展現，給予臺灣發展現代福利制度的契機。藉著「方面委員」制度的實施，消極方面，可使社會事業更加落實，消弭地方貧窮、減少社會問題，積極方面，國家可以透過與地方上「方面委員」的協力，來加強對地方的瞭解與控制。

至於「方面委員」與社會慈善事業（如窮民救助、慈惠院）的聯繫如何？後援團體（如高雄州方面委員事業助成會）如何協助？與保甲制度之關聯？將留待下次討論。此外，高雄市以外的街庄地方的「方面委員」設置情形，以及究竟與高雄市有何異同，筆者期待找到史料後再加以補充。

參考書目／

一、史料、檔案

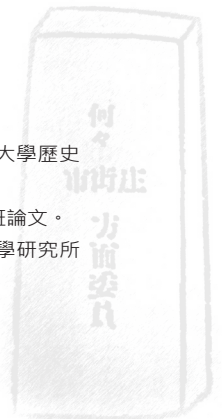
- 永岡正己總監修（2001）．《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編3》。東京：近現代資料刊行會。
- 外務省条約局編（1990）．《外地法制誌5・日本統治下50年の臺灣》。東京：文生書院。
- 高雄州（1930）．《高雄州社会事業概要》。收入永岡正己總監修（2001）．《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編44》。東京：近現代資料刊行會。
- 高雄州社會事業助成會（1939）．《高雄州社会事業法規集》。高雄：高雄州社会事業助成會。
- 高雄市役所（1932）．《高雄市社会事業要覽》。收入永岡正己總監修（2001）．《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編44》。東京：近現代資料刊行會。
- 高雄市役所社会課（1936）．《高雄市社会事業概要》。收入永岡正己總監修（2001）．《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編44》。東京：近現代資料刊行會。
- 高雄州（1938）．《高雄州社会事業概要》。收入永岡正己總監修（2001）．《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編45》。東京：近現代資料刊行會。
- 臺灣總督府（1937年9月1日）．〈新竹州各市街庄ニ於ケル方面委員事業ニ對シ州費補助ノ件認可（指令第7857號）〉．《臺灣總督府公文類纂》．第10760冊・第2號。
- 臺灣總督府（日期（無對照））．〈臺中州方面委員聯盟經費補助二件〉．《臺灣總督府公文類纂》．第10799冊・第9號。
- 臺灣總督府文教局（1931）．《臺灣社会事業要覽》。收入永岡正己總監修（2000）．《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編2》。東京：近現代資料刊行會。
- 臺南州（1938）．《方面委員要覽》。收入永岡正己總監修（2001）．《殖民地社会事業關係資料集 臺灣編13》。東京：近現代資料刊行會。
- 臺北市教育社會課（1923）．《社會調查書》。臺北：臺北市教育社會課。

二、專書

- 林萬億（1994）．《福利國家——歷史的比較分析》。臺北：巨流圖書公司。
- 施乾（1994）．《孤苦人羣錄》。臺北：臺北縣立文化中心。
- 大友昌子（2007）．《帝国日本の殖民地社会事業政策研究 - 臺灣・朝鮮 - 》。京都：ミネルヴァ書房。
- 大友昌子、沈潔監修（2001）．《殖民地社会事業關係資料集〔臺灣編・別冊〕》。東京：近現代資料刊行會。
- 內務省社会局（1990）．《社会事業功勞者伝》。東京：株式会社日本圖書センター。
- 井村圭壯、藤原正範編著（2007）．《日本社会福祉史：明治期から昭和戦前期までの分野別形成史》。東京：勁草書房。
- 生江孝之（1929）．《社会事業綱要》。東京：巖松堂書店。
- 池田敬正（1986）．《日本社会福祉史》。東京：法律文化社。
- 吉田久一（2004）．《新・日本社会事業の歴史》。東京：勁草書房。
- 赤松力（1990）．《近代日本における社会事業の展開過程——岡山県の事例を中心に》。東京：御茶水書房。
- 室田保夫（2006）．《人物でよむ近代日本社会福祉のあゆみ》。京都：ミネルヴァ書房。
- 杵淵義房（1991）．《臺灣社会事業史》。臺北：南天書局。

三、學位論文

- 古文君（1998）．〈日據時期臺灣的社會事業——以貧民救助為中心的探討（1895-1938）〉。臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文。
- 林煒舒（2009）．〈日治時期臺灣歲計制度建立之研究（1895-1899）〉。桃園：國立中央大學歷史所碩士在職專班論文。
- 劉晏齊（2005）．〈從救恤到「社會福利事業」——臺灣近代社會福利制度之建立〉。臺北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。



四、期刊、報紙

- 中村不羈兒（1930年8月）・〈方面委員制度實施の跡を顧みて〉・《社会事業の友》・第21號・頁89-94。
- 中村不羈兒（1932年2月）・〈方面事業實務講義要綱〉・《社会事業の友》・第39號・頁46-76。
- 内海庄五郎（1931年12月）・〈高雄に於ける方面委員事業と助成會の現況〉・《社会事業の友》・第37號・頁82-89。
- 生江孝之（1931年1月）・〈方面事業〉・《社会事業の友》・第26號・頁85-95。
- 生江孝之（1931年7月）・〈方面事業—綜合社会事業としての方面委員制度〉・《社会事業の友》・第32號・頁20-26。
- 禿顯雄（1934年11月）・〈高雄州下に於ける方面事業の現況〉・《社会事業の友》・第72號・頁70-76。
- 佐佐木智（1934年11月）・〈臺北州下に於ける方面事業の現況〉・《社会事業の友》・第72號・頁61-69。
- 柴山武矩（1929年3月）・〈方面委員大會雜記〉・《社会事業の友》・第5號・頁86-93。
- 高雄州方面委員事業助成會・《社会事業時報》第1號~100號。
- 陳全永（1929年1月）・〈全島方面事業一瞥〉・《社会事業の友》・第3號・頁4-30。
- 陳全永（1930年8月）・〈方面事業雜感〉・《社会事業の友》・第21號・頁85-88。
- 陳全永（1934年2月）・〈社会事業實務に就て〉・《社会事業の友》・第63號・頁46-56。
- 鈴木重嶽（1935年11月）・〈社会事業の今昔〉・《社会事業の友》・第84號・頁40。
- 葛岡敏（1930年8月）・〈方面事業と社会淨化〉・《社会事業の友》・第21號・頁77-84。
- 橫山經三（1934年3月）・〈方面事業の機能に發揮就て〉・《社会事業の友》・第64號・頁54-61。
- 齊藤義一（1941年3月）・〈本島方面委員制度の回顧〉・《社会事業の友》・第148號・頁22-23。
- 臺南州社会局（1937年2月）・〈法制化された方面委員制度〉・《方面時報》・第1號・頁9-10。
- 臺南州方面委員協會（1937年4月）・〈方面委員制度ノ擴充強化ニ關スル〉・《方面時報》・第3號・頁1-1。

五、地圖

- 張世民（2005）・《從地圖閱讀高雄——高雄地圖樣貌集》。高雄：高雄市政府文化局。
- 〈大日本職業別明細圖——高雄市〉。1929。收入黃武達編著（2006）・《日治時期臺灣都市發展地圖集》。臺北：南天書局。

