

## 日治時期臺灣社會法學說之起源與轉變

### 壹、前言

30年前臺灣遭遇經濟危機，社會救助與失業救濟是當務之急；30年後臺灣進入高齡社會，年金改革、長期照顧、老年津貼即頗受社會關注。諸如此類的問題或許是民間疾苦的重中之重，又或許成為政治籌碼與選戰支票，又或許仰賴司法院大法官進行裁斷。這些議題如今在法學領域，被歸類於「社會法」的範疇。

「社會法」——即建構社會福利的實證法依據——的生成與推行，乃是建立在現代型國家對社會事務的高度介入之上，象徵著國家權威滲透進入常民的日常生活之中。1895年，臺灣開始受現代型國家統治——即明治維新後的日本，日治時期將具有現代性的警察制度帶入臺灣，實現國家權威的滲透，也創造了臺灣實施現代社會福利制度的契機。

然而制度的出現，並不代表學說研究的出現。社會法不若民法、刑法或憲法之發展歷史久遠，而是新興的法學領域，以社會福利法制為研究對象，包含了健保費率與社會正義、勞保年金的長期經營問題、如何追尋「社會國」憲法等等，多元且繁雜，但此「社會法法學」在臺灣是如何開始的？在日治臺灣甫建立社會福利法制時，法學研究具有如何的功能、如何受到戰前日本法學影響？更甚者，「社會法」此一名稱亦非自古皆有，而臺灣又是如何開始使用「社會法」指稱社會福利法制，殊值探究。

關於臺灣的法學史，既有文獻已能提供戰後整體法學發展的圖像，但較少學者將重心放在日治時期。蘇永欽（省略作敬稱的「教授」，以下同）於〈台灣的社會變遷與法律學的發展〉一文中，雖然提到日治經驗作為戰後臺灣法學發展的社會背景，但對於法學本身發展的內容僅關注戰後初期臺灣延續中國大陸的註釋法學、1960年代後配合經濟快速發展而注重財產法學、1990年代社會轉

型後法學與社會科學結合。<sup>1</sup>葉俊榮於〈法律學門成就評估與發展〉中同樣從戰後定義臺灣三個法學世代，分述其特徵與變遷。<sup>2</sup>此外，亦有《戰後台灣法學史》專書出版，分述各法學領域如憲法學、行政法學、民法學、刑法學乃至於財經法學、勞動法學在戰後臺灣的發展情況。<sup>3</sup>

關於日治時期的法學發展，王泰升曾撰〈殖民現代性法學：日本殖民統治下臺灣現代法學知識的發展（1895-1945）〉、〈臺灣法學發展史及其省思〉，<sup>4</sup>前者僅以日治時期為範圍，後者則涵括了從 1895 年至今的臺灣法學發展史。復於 2022 年整理、改寫為專書《建構台灣法學：歐美日中知識的彙整》，除了爬梳日治時期以降臺灣法學者人員組成、論述特徵，更以「法學緒論」為例考察法學知識的傳遞與變遷。<sup>5</sup>根據王泰升之研究，日治時期在殖民體制主導下，臺灣法學展現出「殖民現代性」，雖開始使用西方現代法律概念，但往往以日本帝國殖民利益為依歸，且由日本人（日治時期臺灣所稱的「內地人」）法學者主導，台灣人（日治時期臺灣所稱的「本島人」）法學者發展較受限。

本文將在既有研究之基礎上，聚焦於日治時期之社會法學說發展，並將以 1921 年臺灣總督府推行社會事業作為分水嶺，分為兩個時期來說明。在前期僅有少數社會福利制度推行，而學術研究內容主要是在行政法學領域中；後期則主要考察在開展臺灣社會事業後，社會事業研究的蓬勃發展。

本文不欲討論社會法在制度設計面、執行面的細節，不過「法學理論」知識的發展必然和實證法的「法制訂」有所關聯，亦和司法、行政上對個案的「法適用」相互影響。而法學者的學習、研究經歷，也會受到當時當地的時代

---

<sup>1</sup> 蘇永欽，〈台灣的社會變遷與法律學的發展〉，收於：施茂林編，《當代法學名家論文集：慶祝法學叢刊創刊四十週年》（臺北：法學叢刊雜誌社，1996 年），頁 557-600。

<sup>2</sup> 葉俊榮，〈法律學門成就評估與發展〉，《科學發展月刊》27：6（1999 年），頁 607-613。

<sup>3</sup> 台灣法學會台灣法學史編輯委員會編，《戰後台灣法學史（上、下冊）》（臺北：元照，2012-2014）。

<sup>4</sup> 王泰升，〈殖民現代性法學：日本殖民統治下臺灣現代法學知識的發展（1895-1945）〉，《政大法學評論》130（2012 年 12 月），頁 199-255；王泰升，〈臺灣法學發展史及其省思〉，收於：簡資修編，《2014 兩岸四地法律發展》（臺北：中央研究院法律學研究所，2018），頁 45-169。

<sup>5</sup> 王泰升，《建構台灣法學：歐美日中知識的彙整》（臺北：國立臺灣大學出版中心，2022）。

思潮、歷史事件所影響。因此本文中也會一併提到臺灣社會法實證法的發展歷程，作為歷史背景，但以法學理論為討論核心。

在名詞使用上，以下本文將不直接以「社會法」稱呼研究客體，是因為此名稱的出現也是本文主要考察的對象，為避免混淆，故改以更為廣泛、不限於法學領域使用的「社會福利」，來表示由政府主導推動、解決社會風險所衍生活活短缺等社會問題的社會制度。<sup>6</sup>有必要先釐清的是，臺灣清治時期和日治時期未必具有現代意義的社會福利制度，若有實際內涵近於當代社會救助或社會保險的官營救濟制度，本文仍以「社會福利」稱之，以利理解，但並不代表該制度等同於現代法意義下的社會福利。

## 貳、行政法學脈絡下的社會福利與「社會法」的初現（1895-1920）

### 一、日治初期承繼並改良清治救濟設施

1895 年以前，統治臺灣的清帝國並非現代型國家，對社會的掌控股度較低、治理精神也不同，在社會福利方面是採取消極救濟、官紳會辦的形式。而日治初期總督府在社會福利方面的政策是以承繼為主、頒布新法為輔。

傳統中國的統治理念以儒家主張的「仁政」為中心，對於社會中貧民或弱勢的救濟與扶助乃是出於「施惠」的態度，統治者並無義務增進人民的福利。<sup>7</sup>且依照傳統中國儒家思想，宗族肩負了撫養的功能，所以關於窮人、老人、幼童或其他需要扶助的對象（例如鰥寡孤獨廢疾者），被視為倫理問題，而非社會經濟問題。<sup>8</sup>傳統中國由官方所推動的救濟措施只是「求治而已」，也就是僅為了達成維持社會秩序的最低標準，避免人民叛亂或起義。而在施政上，對於帝國邊陲——臺灣也是相當鬆散，少數推動的救濟措施如義倉、災荒賑濟、濟貧

---

<sup>6</sup> 郭明政、林宏陽，〈社會法與經濟社會變遷〉，收於：台灣社會法與社會政策學會編，《社會法》（臺北：元照，2020），頁 3。

<sup>7</sup> 劉晏齊，〈從救恤到「社會事業」——台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，2005），頁 15-17。

<sup>8</sup> 劉晏齊，〈從救恤到「社會事業」——台灣近代社會福利制度之建立〉，頁 18-19。

機構等等弊端橫生、效率不佳，因此往往不能只依靠官方的推動，必須仰賴地方士紳出手協助，形成「官紳會辦」的型態。<sup>9</sup>

日治初期，總督府即推行了關於窮民救助、罹災救助和行旅病人、死亡人處理相關的幾部命令或法律。1899年8月臺灣總督府公佈了行政命令性質的府令第95號《臺灣窮民救助規則》，針對無親族可依靠、無自立能力的窮民進行救助。1899年3月日本以法律77號發布《罹災救助基金法》，成立救助基金以進行非常災害時賑濟費用，惟未將該法律施行於臺灣；<sup>10</sup>隨後臺灣總督府於同年12月以具有法律效力的律令第31號《臺灣罹災救助基金規則》，與日本《罹災救助基金法》大致相同，但有一點關鍵差異：臺灣的基金可以用於凶年時購買米穀賑恤窮民，日本則否，這是總督府保留清治臺灣義倉、平糶傳統、尊重「舊慣」的表現。<sup>11</sup>另外，日本公佈了明治32年法律第93號《行旅病人及行旅死亡人處理法》，亦於同年依勅令第365號在臺灣施行、總督府並公布府令第100號《行旅病人及行旅死亡人及同伴者辦法》。<sup>12</sup>

除此之外，也繼承了清治時期留下的如養濟院、育嬰堂、義塚、棲流所等等的救濟設施，整合並改良為五個慈惠機關，分別是臺北仁濟院、臺南慈惠院、彰化慈惠院、嘉義慈惠院、澎湖普濟院。<sup>13</sup>並於1904年以府令第57號發布《臺北仁濟院臺南慈惠院及澎湖普濟院規則》，而彰化慈惠院和嘉義慈惠院則分別依據1904年府令第58號、1906年府令第62號適用此規則。

日治初期臺灣已改受現代型國家統治，中央行政機關對人民、領土的掌控

<sup>9</sup> 劉晏齊，〈從救恤到「社會事業」——台灣近代社會福利制度之建立〉，頁45-47。

<sup>10</sup> 日本治臺之初面對抗日活動四起，為使臺灣總督有較大權限隨機應變，於1896年制定法律63號「關於施行於臺灣的法令之件」，也就是通常所說的「六三法」。依據六三法第一條，臺灣總督得制定具有法律效力的命令，即為「律令」；依其第五條之規定，日本內地的法律如有必要全部或一部施行於臺灣地域時，以「勅令」定之，是天皇大權在殖民地的展現。徐國章編譯、曾文亮審訂，《日治時期律令輯覽（上冊）》（南投：國史館臺灣文獻館，2020），頁V-VII。

<sup>11</sup> 高淑媛，〈日治初期米價維持政策與社會經濟秩序問題——以臺灣罹災救助基金為例〉，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告（編號：NSC 98-2410-H-006-080-）（2010年），頁14-15。

<sup>12</sup> 佐佐木忠藏、高橋武一郎，《臺灣行政法論》（臺北：活文社，1915），頁213-219；杵淵義房《臺灣社會事業史》（臺北：德友會，1940），頁1129。

<sup>13</sup> 佐佐木忠藏、高橋武一郎，《臺灣行政法論》，頁222-223。

力增強，因而出現國家以現代法律為依據所主導的救濟工作，並以現代行政法概念作為機關的框架。不過，雖然改換了現代性的包裝，但實際的社會福利內容多是延續清治時期既有的內容，限縮在一般的窮民救助或特殊災害時的救助等等，並沒有開始提供更全面的保障。所以如果自被統治者臺灣人的角度來看，不會感受到制度層面有太大的不同。

## 二、戰前日本行政法學中的社會福利法律

在討論日治臺灣法學發展之前，有必要先了解當時整個戰前日本法學的發展狀況。日本作為殖民母國，不僅僅將現代法帶入臺灣，也是臺灣現代法學知識的來源。因此不只是法制，臺灣法學也都是由日本人所建構，並從屬於日本法學界，具有殖民現代性的特徵。<sup>14</sup>

### （一）西方社會福利的發展和明治日本的繼受

日本自明治維新開始，戮力於引進和學習西方現代知識，藉此建構其現代的法制，也因此形成了認識到現代社會福利的契機。不過，由於 19 世紀末期工業化及資本主義經濟導致勞動條件惡化、社會治安不穩，才逐漸促成了西方資本主義國家發展社會法的廣泛呼聲，所以社會福利不僅僅對日治臺灣來說是全新的體驗，對日本內地來說也是甫接觸不久。而如此新興的法律，最初在法學領域並不被重視，因此學者著墨不多。

西方國家對於貧民的扶助，最初也是基於維持治安、穩定統治的目的而產生，例如 1601 年英國實施《救貧法》的背景即是為了管理、壓制因圈地運動和工業化所出現的大量無產階級貧民。<sup>15</sup>直到 19 世紀末英國數個貧困調查的結果指出，貧困並非因為人的怠惰而產生，而是社會的原因例如低薪、工作不穩定所導致，也就是認知到了「貧困的社會性」。像這樣對於貧困狀態的科學調查影響了統治者的政策決定，與此同時也爆發了工會運動以及社會主義思想高漲，

---

<sup>14</sup> 王泰升，《建構台灣法學：歐美日中知識的彙整》，頁 52。

<sup>15</sup> 田畑洋一，《改訂 現代社會保障論》（東京：學文社，2009），頁 8。

認為政府必須介入處理貧困問題的主張便迅速在社會傳播。<sup>16</sup>此後又在後進資本主義國家競爭、第一次世界大戰與經濟大恐慌等國際情勢影響下，才終於在 1934 年制定《失業法》、廢除《救貧法》，才確立了國家對人民最低生活保障的義務。<sup>17</sup>

另一個現代社會福利的起源是社會保險。社會保險一開始是為了保障勞動者的勞動力而出現的，所以初期是以勞工保險的形式存在。首先實施社會保險的是 1883 年的德國，乃是為了作為緩和《社會主義者鎮壓法》（1878 年）的優惠政策，將一定範圍的勞工納入強制保險制度中；而英國則是在 1911 年實行了《國民保險法》，也邁向了社會保險的保障模式。<sup>18</sup>由此可知，社會福利問世的長期背景是西方資本主義國家競爭、工業化導致的勞動條件惡化，再加上受到短期經濟不景氣、爆發勞工運動等等因素影響，因此相較於其他現代法學領域中如憲法、民法等法律，社會法發展較晚。

明治維新時，日本政府為了推動資本主義經濟而必須引進西方現代法律，同時也為了實現條約改正等政治目標，開始逐步培養學者翻譯、引進歐陸各國的法典。因此日本在 1880 至 1890 年代分別制定出日本的歐陸式刑法典、民法典和各類訴訟法，形成六法體系。<sup>19</sup>然而如前所述，此時期現代社會法在西方才剛展開，因此自然還沒有完整體系化的「社會法典」，再加上當時以富國強兵為首要目標的明治政府，當然不會將社會法放在學習、繼受西方知識的優先順位。<sup>20</sup>

## （二）指稱一切關於社會之法的「社會法」

當時日本學界雖有稱「社會法」者，但其實與我們現在討論的內涵大不相

---

<sup>16</sup> 田畑洋一，《改訂 現代社會保障論》，頁 10-11。

<sup>17</sup> 田畑洋一，《改訂 現代社會保障論》，頁 13；田畑洋一，《改訂 現代公的扶助論——低所得者に対する支援と生活保護制度》（東京：學文社，2009），頁 12-14。

<sup>18</sup> 田畑洋一，《改訂 現代社會保障論》，頁 14-15。

<sup>19</sup> 王泰升，《台灣日治時期的法律改革》（臺北：聯經，2014），頁 48-54。

<sup>20</sup> 山中永之佑著，堯嘉寧、阿部由理香、王泰升、劉晏齊譯，《新日本近代法論》（臺北：五南，2008），頁 374-379。

同。「社會法」一詞的使用是源自於德國的行政法學，可見於 1890 年日本法學博士江木衷譯述的《社會行政法》中。<sup>21</sup>江木衷（1858-1925）於 1884 年畢業於東京大學法科大學，之後歷任司法、外務、農商務等各省職位，此期間創辦東京法學院（中央大學）並於其中任教。1893 年辭官改擔任律師，因從事訴訟事務、闡明法理議論卓越而聲名大噪，受到法學界重視，於 1899 年取得法學博士學位，著作有《刑法汎論》、《民法汎論》等。<sup>22</sup>

江木衷翻譯本書的緣由，是因為認為德國行政法學發展深遠，且是近代德國學術中最突出之處，特別值得當時的日本學習。<sup>23</sup>但關於德國法學之翻譯作品僅有 1872 年由加藤弘之所譯《國法汎論》，已是十數年前舊作，且不足以涵蓋德國行政法學。<sup>24</sup>由上述可之，江木衷兼有行政事務、司法實務和法學教育工作等各方面的經歷，涉略的法學領域廣泛，他雖無出國留學經驗，但仍強調汲取西方知識的重要性。

《社會行政法》一書中指出社會行政法是「以社會法上的觀念為基礎」，進而在社會中讓人們遵循平等的法律自由發展。<sup>25</sup>而這裡指的「社會」，更著重於討論社會的形成與人們的平等、國家與社會的區別和互動關係，<sup>26</sup>並強調社會法理念的範圍不限於主權領域的疆界，而是歸屬於同一文化下的群體。<sup>27</sup>而社會行政法的內容，幾乎是包含一切關於人們在社會生活中發展的法律，使人們在合

---

<sup>21</sup> 翻譯自德國原書《ダス・ソーシアル・ヘルワルトツソグス・レヒト》，原作者為德國博士ヘルマン・リヨースレル (Karl Friedrich Hermann Roesler)。江木衷譯述，《社會行政法論》（東京：博聞本社，1890），緒言，頁 1。

<sup>22</sup> 三省堂編修所編，上田正昭、津田秀夫、永原慶二、藤井松一、藤原彰監修，《コンサイス日本人名事典 改訂新版》（東京：三省堂，1993），頁 200；名古屋大学法学研究科，〈江木衷（第 4 版 [大正 4(1915)年 1 月] の情報）〉，『人事興信録』データベース，<https://jahis.law.nagoya-u.ac.jp/who/docs/who4-10284>（最後瀏覽日：2022 年 10 月 7 日）

<sup>23</sup> 江木衷譯述，《社會行政法論》，緒言，頁 4-5。

<sup>24</sup> 江木衷譯述，《社會行政法論》，緒言，頁 1-2。

<sup>25</sup> 江木衷譯述，《社會行政法論》，頁 4。

<sup>26</sup> 本書中所陳述的論調，近於國家與社會二元論的主張，認為國家是具有目的理性的統制團體，而社會是先於國家自發形成的領域，這可能是因其為德國著作，受到當時德國主流學說的影響。葛克昌，〈國家與社會二元論及其憲法意義〉，《臺大法學論叢》24：1（1994 年 12 月），頁 4-5。

<sup>27</sup> 江木衷譯述，《社會行政法論》，頁 6-14。

於法律規定的情形下自由發展，因此產生社會權利與社會義務。<sup>28</sup>具體上又可以再分為四大類：屬於人的法律、屬於物的法律、關於能力使用的法律（職業）、關於勞力使用的法律（營業），<sup>29</sup>其中內涵有宗教、結婚、國籍、出版、集會結社、土地等等，無所不包。

雖然本書被之後的日本學者認為是關於「社會事業」的翻譯之作，<sup>30</sup>但如上所述，其內容其實和認識貧困問題、介紹社會福利等等主題沒有直接關係。而書中雖然直接使用了「社會法」一詞，但此「社會」非彼「社會」，與現在所稱的社會法顯然意義不同。此外，譯者在書中交互使用社會法、行政法、社會行政等詞彙，但其所指的意涵均為「促使人們在社會中發展、進步的法律」。由此可見，此時雖出現「社會法」此一名詞，但其含義近於當時的行政法，涵蓋一切關於社會之法，並沒有專門指涉社會福利相關法律的意義。反過來說，關於社會福利的議題也沒有獨立形成一個法學領域，而僅是作為行政法學的一部分。

### （三）行政法學中對於社會福利的定位

如同西方國家在資本主義發展下所遭遇的困境，日本明治前期隨著幕藩體制解體、工業發展、少年及婦女投入勞動、家庭崩解等等社會變動，個人從團體中被解放出來後，逐漸出現大量窮民。人口增加與都市化等等社會經濟變動，也導致集體化的貧窮，開始需要針對整體的新救助形式。<sup>31</sup>1874 年以「太政官達 162 號」頒布了《恤救規則》，救濟對象限定於脫離血緣、地緣相互扶助關等等無依無靠的窮民。<sup>32</sup>這顯示出在救助窮民的立場上，仍以「人民相互間的情誼」為首位，並未改變以家族、鄰保負擔主要救助工作的觀念，由國家提供救助仍只是作為「備位」的手段。實際運作上，《恤救規則》不只在救助對象上

<sup>28</sup> 江木衷譯述，《社會行政法論》，頁 26。

<sup>29</sup> 江木衷譯述，《社會行政法論》，頁 28。

<sup>30</sup> 山口正，《日本社會事業的發展》（大阪：甲文堂書店，1938），頁 106。

<sup>31</sup> 海野幸德，《日本社會政策史論》（東京：赤爐閣書房，1931），頁 15-17。

<sup>32</sup> 田畑洋一，《改訂 現代公的扶助論》（東京：学文社，2009），頁 20-21。

相當限縮，實際救濟率也很低，在解決大眾貧困問題上成效不佳。<sup>33</sup>

即便如此，在行政法學領域，並沒有在社會環境變遷的同時展現出對於社會福利的重視，或以當時社會的貧困問題為討論對象。明治前期由於關注新西方式法典的整備，因而法解釋學興盛，並往往以國家統治的角度為出發點，崇尚、依循西方學界的動態，而欠缺對於社會實態的考察。<sup>34</sup>而行政法學也不例外，如特別考察其中關於社會福利的段落，也能發現其重視法條釋義、依循西方知識等等的特徵。以下則以織田萬的《日本行政法論》和美濃部達吉《日本行政法》作為例示，進行分析。<sup>35</sup>

1895 年，日本公法學者織田萬整理了其於二、三間學校的教學講義材料，出版了《日本行政法論》，<sup>36</sup>再於 1897 年出版增訂版。<sup>37</sup>由於織田萬乃是在日本當時法國法系統的法學教育出身，《日本行政法論》主要是他在赴歐留學之前、學習法國行政法所書寫的，<sup>38</sup>與後述《清國行政法》有所不同。<sup>39</sup>其中，社會福利被放在行政事務編的「公共救恤相關的行政事務」，依序說明救恤的法律上性質、救恤行政的組織和儲蓄制度。首先在性質部分，由於當時日本的貧民救恤制度主要僅有 1874 年公佈的《恤救規則》，並不完備，因此織田萬認為應由歐洲各國的制度來討論貧民救恤的意義。不過織田萬主要是引用法國學者才一

---

<sup>33</sup> 田畑洋一，《改訂 現代社會保障論》，頁 16。

<sup>34</sup> 山中永之佑著，堯嘉寧等譯，《新日本近代法論》，頁 378-380。

<sup>35</sup> 20 世紀前後日本的公法學者當然不只織田萬和美濃部達吉兩位，行政法專著也不只這兩本，但本文選擇以這兩部作品作為代表，一方面是因為織田萬和美濃部達吉是日本戰前公法學巨擘；另一方面則是他們與臺灣行政法學界的關聯，長尾景德於 1927 年出版的《臺灣行政法大意》即係參考兩人的著作，下一段將要討論《清國行政法》更是直接由織田萬所撰。因此選擇兩人的著作作為例證，可兼具有日本學界的代表性以及分析與臺灣學界的影響。

<sup>36</sup> 黃丞儀，〈臺灣近代行政法之生成—以「替現」與「揭露」的書寫策略為核心，1885-1901〉（臺北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，2002），頁 159。

<sup>37</sup> 本段所論述之內容，即以增訂版為依據。

<sup>38</sup> 不過，由於現實上日本行政法繼受於德國法，以及留學時也曾學習德國法，織田萬之後出版的行政法講義更接近於德國風格。例如在 1934 年出版的《日本行政法原理》中，同樣將社會事業放在「保育行政」當中，和後述的美濃部達吉相同。坂野正高，〈織田萬〉，收於潮見俊隆、利谷信義編，《日本の法学者》（東京：日本評論社，1974），頁 133-135；織田萬，《日本行政法原理》，（東京：有斐閣，1934），頁 383。

<sup>39</sup> 坂野正高，〈織田萬〉，頁 131-132。

ユ一<sup>40</sup>著作《行政法綱要》<sup>41</sup>中對於救恤問題性質的主張，主張國家負有推行救恤事務的積極義務、而不只是慈惠，人民相對地則有請求救恤的權利，尤其是在歐洲社會主義興盛的背景下。<sup>42</sup>而在救恤行政組織和儲蓄制度（包含保險）部分，則以釋義現行法為主、參照法國法為輔。<sup>43</sup>

相對於織田萬，美濃部達吉於東京帝國大學研究所畢業後，1899 年至 1891 在德國留學，致其公法學說深受德國法學影響，回國後更建構了現在日本行政法的論理體系（例如將行政法分為總論與各論）和各種概念。<sup>44</sup>美濃部達吉於 1909 年至 1915 年間陸續出版《日本行政法》第一卷到第四卷，<sup>45</sup>在《第四卷》中將社會福利的法律或設施歸類於公企業，並稱為「保育行政（Kulturpflege）」（德文直譯為文化保護），指的是保護企業經營、幫助貨物生產、扶助國民的行政作用。<sup>46</sup>在本章的最後一節「衛生風俗感化救濟相關事業」中，以僅僅 6 頁的篇幅介紹了包含傳染病預防、共同墓地、感化院設置等主題，救濟部分則是包含窮民救助、非常災害救助基金、水難救護、行旅病人救護及行旅死亡人處理事務，以及公營事業僱員的工會，具有強制保險的功能。<sup>47</sup>而關於人民應否有請求救恤的權利，美濃部達吉並沒有另外表示意見，僅說明依照《恤救規則》，窮民救助仍以人民之間相互的情誼為原則，國家採取「僅對無依無靠人民救濟」的立場。<sup>48</sup>

<sup>40</sup> 此處列出為織田萬於《日本行政法論》中使用的日文譯名，原名為 Maurice Hauriou，是法國公法學者、法哲學家，實現近代法國行政法理論的體系化、構築法國公法學。〈20 世紀西洋人名事典「モーリス オーリュウ」の解説〉，コトバンク，<https://kotobank.jp/word/%E3%83%A2%E3%83%BC%E3%83%AA%E3%82%B9%20%E3%82%AA%E3%83%BC%E3%83%AA%E3%83%A5%E3%83%BC-1619598>。（最後瀏覽日：2022 年 9 月 26 日）

<sup>41</sup> 原書名為 PRÉCIS DE DROIT ADMINISTRATIF ET DE DROIT PUBLIC GENERAL (1892)，「行政法綱要」乃是織田萬於《日本行政法論》中的翻譯名。

<sup>42</sup> 織田萬，《日本行政法論》（東京：有斐閣，1897），頁 588-594。

<sup>43</sup> 參照織田萬，《日本行政法論》，頁 595-606。

<sup>44</sup> 奧平康弘，〈美濃部達吉〉，收於潮見俊隆、利谷信義編，《日本の法学者》（東京：日本評論社，1974），頁 153-155、163。

<sup>45</sup> 1909 年前後，美濃部達吉於大學中講述的行政法，也陸續作為講義被中央大學、明治大學、早稻田大學等校出版，不過在這些版本中，均沒有提到關於社會福利的內容。因此本文選擇以年代稍晚，但內容更全面、已由出版社出版的專書《日本行政法》做為代表。

<sup>46</sup> 美濃部達吉，《日本行政法第四卷》（東京：有斐閣，1916），頁 370-371。

<sup>47</sup> 美濃部達吉，《日本行政法第四卷》，頁 879-884。

<sup>48</sup> 美濃部達吉，《日本行政法第四卷》，頁 881-882。

由上述可知，雖然行政法領域有對於社會福利的討論，但不只沒有出現「社會法」一詞，甚至沒有統一的名稱。再者，顯然基於學者知識養成背景的不同，在章節架構、論述重點方面皆不相同，關於社會福利的法學討論也因此風格多元，未定於一尊。但兩者的共同點是皆依循歐陸各國發展的現代知識，並將重心放在現行制定法的釋義，對於日本國內的社會實態、發展背景關注甚少。

然而當時在法學領域之外，其實已有許多翻譯西方著作或考察西方制度的社會福利研究，展現出當時大量知識繼受的特徵。例如福澤諭吉於 1861 年赴歐考察、親自見聞海外的情況後，於 1870 年刊行十冊《西洋事情》，其中有介紹關於孤兒救護的設施等等；岩倉具視也在 1873 年視察俄國聖彼得堡的育嬰事業後，於其回顧實記中詳細介紹育嬰院設施和運作情況。其餘早期關於社會福利的翻譯或著書，還有大野直輔 1887 年翻譯自英國學者 Henry Fawcett 的《貧困救治論》、1891 年後藤新平著《帝國衛生原理》、1897 年遠藤十郎譯作《貧民問題》、1909 年井上友一著《救濟制度要義》等等。<sup>49</sup>雖然已經有了這些「舶來」的新興知識，但因為尚未在日本國內化為制定法施行，就自然沒有獲得當時注重法條釋義的法學者的關注。

### 三、臺灣「社會法」的出現與行政法專著中的社會福利

將視角轉回到 20 世紀初的臺灣法學界，可以發現「社會法」亦曾簡短地出現過。《臺法月報》乃是由臺灣總督府法務部所支持，以司法官僚為主的法學期刊，內容大多是討論施行於臺的法律或介紹西方現代法理論，<sup>50</sup>1913 年刊登了一篇由佐佐木惣一撰寫的文稿，題名為〈柏林大學與社會法〉。<sup>51</sup>佐佐木惣一畢業於京都帝國大學法科大學，歷任該校大學講師、助教授，1909 年赴德國、法國、英國留學三年進行行政法研究，回國後歷任京都帝國大學、立命館大學教

<sup>49</sup> 山口正，《日本社會事業的發展》，頁 106-107、117。

<sup>50</sup> 王泰升，《建構台灣法學：歐美日中知識的彙整》，頁 68-69。

<sup>51</sup> 佐佐木惣一，〈時報一束 柏林大學與社會法〉，《臺法月報》7：7（1913 年 7 月），頁 151-152。

授。<sup>52</sup>佐佐木惣一雖是曾受西方知識薰陶的學院內學者，但經由這篇文稿，使得佐佐木惣一的學術影響力不只在日本內地，也延伸到了殖民地臺灣的司法官僚之間。

這篇文稿從柏林大學內開設講授社會法的課程談起，佐佐木惣一認為所謂的「社會法」，應是指社會政策的立法。他指出在日本，社會政策向來是專屬於經濟學者的領域，原因是社會政策的立法不如其他立法一般穩定、有組織，所以關於社會政策立法的研究往往不是由法理的觀點切入。而在德國近來漸漸整備社會政策立法，雖然法律上的研究不能說是興盛，但至少在柏林大學開始有一些社會政策立法的研究和講義內容。<sup>53</sup>

由此內容可看出，佐佐木惣一也沒有掌握「社會法」精確的內容，不僅因日本學界對於社會法的陌生，連對相當於日本法學知識「進口國」的德國來說，都是相當新穎的研究領域。此外，本篇文稿可能囿於篇幅，並未談及所謂的社會政策立法的範圍，僅稱向來屬於經濟學者的研究領域，可能廣泛地包含經濟保護、社會福利等議題。「社會法」之具體內涵、實質意義尚不明確，亦未有深入的研究探討，遑論是受到學者流傳使用。

故內容實際上關於社會福利法律的法學研究，依然必須回歸到行政法學。臺灣跟隨著殖民母國日本的路徑，由日本法學者主導，以行政法學一部分的形式，產出臺灣法學史上最早的社會法法學——雖無「社會法」之名。1920年代以前，臺灣最重要的兩部行政法著作是織田萬所著的《清國行政法》，和佐佐木忠藏、高橋武一郎所著的《臺灣行政法論》。

#### （一）《清國行政法》

1905年至1915年間出版的《清國行政法》，乃是日治初期臺灣「舊慣法學」下的產物，全名是《臨時臺灣舊慣調查會第一部報告書 清國行政法》。日

---

<sup>52</sup> 針生誠吉，〈佐々木惣一〉，收於潮見俊隆、利谷信義編，《日本の法学者》（東京：日本評論社，1974），頁278；〈京都市名誉市民 佐々木惣一氏〉，《京都市情報館》，2019年2月20日，<https://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000207461.html>（最後瀏覽日：2022年10月5日）。

<sup>53</sup> 佐佐木惣一，〈時報一束 柏林大學與社會法〉，頁151-152。

本治臺初期，因為遭遇臺灣武裝抗日行動，且意識到臺灣人文化、習慣上與日本內地不同，為了殖民管理上的便利，在私法的民商事項採取「依循舊慣」的統治方式。而為使舊慣能被納入日本現代法體系當中，成立臨時臺灣舊慣調查會（以下簡稱「舊慣調查會」），推動了由岡松參太郎主持的臺灣舊慣調查事業，開始以日本學者熟悉的現代歐陸法概念轉譯臺灣當時的習慣，形成了特別的「舊慣法學」。<sup>54</sup>而舊慣調查會為了進一步考察傳統中國的整體法制背景，委託日本公法學者織田萬編寫《清國行政法》，以現代法學概念重新編排、解釋並轉譯傳統中國的行政制度。<sup>55</sup>需要特別說明的是，固然織田萬以行政法之名，但其實並不代表傳統中國事實上即係採用現代具有權力分立、依法行政內涵的行政法制，故以「轉譯」稱之。<sup>56</sup>

《清國行政法》中將社會福利相關制度放在「救恤」章節中，分為概論、平時的救恤、對特殊人的救恤、非常時期的救恤共四節。除了引述律例規定、介紹制度設計、表列各省部分救助金額與方式，也針對該制度實際施行的狀況進行評析。例如指出因為戶籍法不完備，所以清國採取的「本籍地救助主義」是不可能的；<sup>57</sup>或是評論平糶借放制度會使人民喪失獨立自營的精神，所以不可稱為適當的制度。<sup>58</sup>因此，這部著作不只是對於清國體制的調查報告，更是兼容織田萬個人學術思想的法學著作。

值得注意的是，在形式部分，即便本作的發想是源於臺灣的舊慣調查，但並不相同其他舊慣調查報告一般實地搜集資料、訪問當地人士，而是依賴文獻；<sup>59</sup>在實質內容部分，即便是為了釐清臺灣習慣的淵源而著手調查清帝國，但

---

<sup>54</sup> 王泰升，《建構台灣法學：歐美日中知識的彙整》，頁 41-43。

<sup>55</sup> 王泰升，《建構台灣法學：歐美日中知識的彙整》，頁 53-55；黃丞儀，〈臺灣近代行政法之生成—以「替現」與「揭露」的書寫策略為核心，1885-1901〉，頁 153-155。

<sup>56</sup> 黃丞儀，〈臺灣近代行政法之生成—以「替現」與「揭露」的書寫策略為核心，1885-1901〉，頁 6-8、162-173。

<sup>57</sup> 織田萬，《臨時臺灣舊慣調查會第一部報告書 清國行政法，第四卷》（神戶：臨時臺灣舊慣調查會，1911），頁 150。

<sup>58</sup> 織田萬，《臨時臺灣舊慣調查會第一部報告書 清國行政法，第四卷》，頁 151。

<sup>59</sup> 黃丞儀，〈臺灣近代行政法之生成—以「替現」與「揭露」的書寫策略為核心，1885-1901〉，頁 156。

實際上沒有提到多少關於臺灣的內容。書中不乏羅列地介紹各地功能相異救濟設施，例如養濟院、棲流所、普濟堂等等，即便是這種具有地域性的設施，而非涵蓋整個帝國的會典律令，仍大多是以京師（北京）為例，少數輔以其他省份說明。然而如前所述，清治時期臺灣並非沒有這些救濟設施，更是在日治後被臺灣總督府接收、改良後沿用，在《清國行政法》中卻隻字未提。

相較於其他舊慣調查會提出的報告書或研究成果（例如《臺灣私法》），《清國行政法》非常專注於傳統中國的「核心」——中國內地，忽略作為清帝國邊陲的臺灣。之所以會形成這種現象，可能是因為日治初期雖然使臺灣民商事項依用舊慣，但與彰顯統治權息息相關的公法、刑法等領域，則全面依循日本當時的現代法制。因此使得《清國行政法》並沒有應用到當時臺灣實證法上的實用價值，只是純粹作為一種表現出「日本帝國現代化程度優越於東亞其他國家、率先進行現代性的研究」的學術論述，<sup>60</sup>從而未特別關注殖民地臺灣在舊時代既有的典章制度。<sup>61</sup>

## （二）《臺灣行政法論》

關於臺灣法學界自身的行政法研究，則是要等到佐佐木忠藏、高橋武一郎所著的《臺灣行政法論》。<sup>62</sup>日治初期臺灣法制尚在同化主義和特別立法主義間搖擺，因而混淆雜亂，坊間又尚無臺灣行政法一類書籍刊行，因此催生了這本《臺灣行政法論》，並由時任臺灣總督府通信局長持地六三郎校閱和撰序。<sup>63</sup>

佐佐木忠藏畢業於明治法律學校（明治大學前身），學習法國法學，<sup>64</sup>之後歷任臺灣各地地方法院書記、新竹廳屬、總務局屬、總督府工事部總務課事務

<sup>60</sup> 王泰升，《建構台灣法學：歐美日中知識的彙整》，頁 53。

<sup>61</sup> 不過，日治時期臺灣行政法制仍有「遵循舊慣」的空間，即是將清治時期州縣自理案件由縣官聽訟後裁斷的制度「轉譯」為現代法上的調解，設計成由下級行政官員執行的民事爭訟調停，是行政司法分立的例外。王泰升，〈再訪臺灣的調解制度：對傳統的現代化轉譯〉，《臺灣史研究》25:1（2018年3月），頁 110-111。

<sup>62</sup> 本書於 1909 年由臺北日本物產合資會社台北支店發行初版，復於 1915 年由臺北活文社發行增訂版，兩版之間在社會福利部分無甚差異，本文即以 1915 年增訂版的內容為討論依據。

<sup>63</sup> 佐佐木忠藏、高橋武一郎，《臺灣行政法論》，序。

<sup>64</sup> 1881 年，明治法律學校以「權利自由」作為校訓，展開以法國法律為主的法學教育活動。〈明治大学の成り立ちと創立者たち〉，明治大学，<https://www.meiji.ac.jp/koho/information/history/index.html>（最後瀏覽日：2022 年 10 月 13 日）。

官、嘉義廳庶務課事務官、臺中廳庶務課事務官等等職位。<sup>65</sup>高橋武一郎於出版本書初版、增訂版時，依序曾擔任司法官試補、<sup>66</sup>鹿兒島地方裁判所判事，為司法實務工作者，依據當時日本培育司法官僚的系統，應亦以法、德的歐陸系法學為學習重心。結合兩人行政、司法兩方面實務工作背景，以及歐陸法學在日本興盛的脈絡，共構了這部《臺灣行政法論》。

在關於社會福利的第五章「救恤行政」中，首先以制定法為論述中心，依序說明了《臺灣罹災救助基金規則》、《臺灣窮民救助規則》和《行旅病人及行旅死亡人處理法》，分別敘述其法律要件、救助方法等等。<sup>67</sup>再另闢一節分述當時臺灣重要的社會福利設施——慈惠院，就不只是法條內容釋義，而尚有歷史沿革的考察，例如台北仁濟院前身包含台北、新竹兩地的養濟院，乃是清光緒年間由官紳合辦的形式設置。<sup>68</sup>這個不同點應是因為慈惠院的前身即是清治時期各種救濟機構，並不僅是橫向移植的新法律而產生。不過，本書也指出藉由制定出實行救養的慈惠院規則，而將慈惠院的設置視為一種「營造物」，<sup>69</sup>也就是由公法人提供為公共用途的人或物的設備，例如鐵道、公園、公立醫院、公立學校等等。<sup>70</sup>此舉乃是將清治傳統的救濟設施轉化、納入了現代行政法框架，賦予其現代法之意義。

而關於窮民是否有請求救助的權利，《臺灣行政法論》中有簡單地討論到。書中指出，此問題相當於國家有無義務救助窮民的問題，參考西方國家的不同

---

<sup>65</sup> 〈佐佐木忠藏〉。漢珍數位圖書公司，臺灣人物誌（臺北：漢珍數位圖書公司，2002），檢自：<http://tbmc.ncl.edu.tw:8080/whos2app/servlet/whois?textfield.1=%E4%BD%90%E4%BD%90%E6%9C%A8%E5%BF%A0%E8%97%8F&go.x=33&go.y=13>；〈佐佐木忠藏〉。中央研究院臺灣史研究所，臺灣總督府職員錄系統（臺北：中央研究院臺灣史研究所，2012），檢自：<https://who.ith.sinica.edu.tw/search2result.html?h=45Iot5jKKOnBHp6uFKM5hr0dX2EkOakYQ8AJuAVGBel%2B89XbaHaBYoWj8%2FU8f94>。

<sup>66</sup> 日本舊制中通過高等司法科考試者、經司法大臣任命之準官吏。預備成為判事、檢事，而分發到裁判所、檢事局進行實務實習的判事試補、檢事試補的總稱。相當於現在的司法修習生。〈精選版 日本国語大辞典「司法官試補」の解説〉，コトバンク，<https://kotobank.jp/word/%E5%8F%B8%E6%B3%95%E5%AE%98%E8%A9%A6%E8%A3%9C-523447>（最後瀏覽日：2022年10月13日）。

<sup>67</sup> 參照佐佐木忠藏、高橋武一郎，《臺灣行政法論》，頁213-222。

<sup>68</sup> 佐佐木忠藏、高橋武一郎，《臺灣行政法論》，頁222-223。

<sup>69</sup> 佐佐木忠藏、高橋武一郎，《臺灣行政法論》，頁226。

<sup>70</sup> 佐佐木忠藏、高橋武一郎，《臺灣行政法論》，頁97-101。

做法，英國的救濟並非單純的慈惠、是真正債務的履行，即是對於窮民救助採取「義務主義」，並課徵救貧稅；法國則認為救濟窮民僅是道德上的義務，原則上窮民自然也無權利請求救助。而如前所述，日本《恤救規則》仍以人民間相互的情誼為救助事務的主要支柱，即在窮民救助的法制上選擇採取國家「非義務主義」，臺灣也依據此想法制定《臺灣窮民救助規則》。<sup>71</sup>由此可知，作者有認識到兩種不同的窮民救助理論基礎，但並未進一步提出在殖民母國日本或殖民地臺灣應採取何者更適合的論述，僅說明按照日本當時的法制如何，則臺灣便如何規定。

《臺灣行政法論》大致上是依循著臺灣當時已施行的制定法進行說明與解釋。佐佐木忠藏即便長年擔任臺灣行政事務官，理論上應十分了解臺灣在地的社會實態，但其並未引臺灣現實的情況為據進行論述，而是將重心放在釐清日本治臺後所施行制度內容如何，類似於日本內地行政法著作中法條釋義之風。此外，除了使用「救恤行政」一詞，架構上也與織田萬學習法國行政法書寫的《日本行政法論》相像，顯示其可能受到整個日本法學的影響，也與佐佐木忠藏等人乃是法國法學教育系統出身有關。只有在慈惠院部分，因為具有地域性和清治傳統的延續性，才展現出臺灣的特殊性。

### 參、社會事業研究的發展與「社會法」意義（1921-1945）

本節中，將以爬梳臺灣社會事業研究的特徵、受日本社會事業研究的影響以及「社會法」的新意義為主軸。1920年代臺灣社會福利的重大事件是「社會事業」的推行。在此應先說明的是，社會事業研究的範圍廣泛，除了貧民救助、醫療救護等等，尚包含犯罪教化、風俗矯正等面向，涉及現代經濟學、社會學、社會工作學等領域，相較於本文所欲探討、限縮於討論社會福利法律的社會法法學，並不能畫上等號。不過，社會事業研究在日治後期引入了許多現

---

<sup>71</sup> 佐佐木忠藏、高橋武一郎，《臺灣行政法論》，頁 217。

代社會福利的基礎想法、社會法法學中也會討論的概念，因此在討論社會法法學形成的過程上，不能忽略社會事業研究的重要性。

而前一節所談論的行政法學，則是社會法法學形成前的另一個面向。在社會法形成獨立的法學領域之前，在法學架構下僅屬於行政法學各論中一支，由前述的行政法學專書的編排方式，也可以看出這件事。不過在本節中將不會特別關注行政法學，因為相較於社會事業研究在 1920 年代的蓬勃發展，日治中期行政法學雖有新著作發表，但其中社會福利相關法學論述的方式和內容，並沒有因社會事業推行而有太大改變。

長尾景德 1927 年所撰的《臺灣行政法大意》，便是日治中期臺灣具代表性的行政法學新著作。長尾景德畢業於京都帝國大學法科大學，1906 年即來臺擔任臺北地方法院判官，1919 年至 1921 年間擔任臺灣總督府法務部長、律令審議委員會委員、蕃地調查委員會委員等等，<sup>72</sup>不僅具有豐富的司法實務經驗，也從事司法行政工作。《臺灣行政法大意》的架構與佐佐木忠藏等人大同小異，將社會福利相關法律放在各論中的「救貧行政」，其中更表示「社會上有貧民存在，不只是傷害了一般的福祉，貧民犯罪對社會的茶毒也不少（註：原文為日文，筆者翻譯之）」，所以國家需要提供救濟，才稱為救貧行政。<sup>73</sup>長尾景德特別提到了貧民犯罪對社會造成的負擔，這樣的觀察可能是源自於他擔任法院判官的實務經驗，但無論如何都顯示出其關於社會福利的想法還停留在維護治安、消極個別救濟，沒有太大變化。<sup>74</sup>因此，本段將著重於觀察 1920 年代後更為活躍的社會事業研究，並將其作為此階段對於社會福利相關法律的主要研究內容。

<sup>72</sup> 〈長尾景德〉。漢珍數位圖書公司，臺灣人物誌，檢自：<http://tbmc.ncl.edu.tw:8080/whos2app/ser/vlet/whois?textfield.1=%E9%95%B7%E5%B0%BE%E6%99%AF%E5%BE%B7&go.x=0&go.y=0>；〈長尾景德〉。中央研究院臺灣史研究所，臺灣總督府職員錄系統，檢自：<https://who.ith.sinica.edu.tw/search2result.html?h=Yz11dPrxSpuwMwmRRpXaQQd3Nvy1PVV8liyUPwNx46%2FmnY%2BIaT8KQ0ilv8%2BbHLRZ>。

<sup>73</sup> 長尾景德，《臺灣行政法大意》（臺北：杉田書店，1927），頁 350。

<sup>74</sup> 1934 年出版了新稿的《臺灣行政法大意》，理論上關於社會福利的法律更多了，但關於救貧行政的內容卻被刪除了。在新版本中，將發展文化、增進國民福利的行政作用統稱為「助長行政」，各論中敘述「助長行政」包含如學校、市場等營造物、公物、公企業和行政負擔，並未再提及就頻獲當時社會事業的內容。長尾景德、大田修吉，《新稿 臺灣行政法大意》（臺北：杉田書店，1934），頁 8、261-275。

## 一、內地延長的臺灣社會事業

1920 年代臺灣社會事業的成立，與當時日本內地社會環境變遷導致的新政策推行息息相關。日本自大正時期（1912-1925）以來，受到一連串國際情勢與國內動盪衝擊經濟界與思想界，為了減輕社會不安帶來的損害，因而推動了社會事業的開展。第一次世界大戰爆發期間，日本經濟受到衝擊、景氣持續低迷，導致工廠倒閉、失業潮、物價騰貴，同時期俄國革命成功成立共產政府、法國工會罷工、第一次國際勞動會議等大事件，更隨著新思想的傳播促使日本發生罷工事件。在景氣低迷、社會不安的背景下，1918 年自富山縣爆發影響力擴及全國的米騷動事件、1923 年關東大地震更進一步激化社會動盪，種種都是當時社會事業成立的原因。<sup>75</sup>具體來說，社會事業的內容究竟是什麼，固然沒有必然的範圍，但基本上包含經濟改善、勞動保護、醫療保健、兒童保護、社會教化、鄰保事業等等，一切深入社會生活方方面面的助成事業。<sup>76</sup>

因應日本內地政策轉向和內地延長主義實施，且鑑於當時日本受到的衝擊與應對，臺灣總督府也開始推動社會事業。總督府於 1921 年發布「關於社會事業設施之件」，表示在經濟界和思想界的動盪下，未來可能引起諸多社會問題，將推動臺灣社會事業的政策，以改善舊有的救濟事業，包含救療設施、兒童保護、市場改善、職業介紹、住宅改良、公設當舖等等。<sup>77</sup>更進一步於 1922 年創設方面委員事業，建立實施社會福利的第一線人員制度；1928 年創設臺灣社會事業協會，作為研究、宣傳社會事業的組織。<sup>78</sup>

依據杵淵義房於其鉅著《臺灣社會事業史》中的分類，整理日治時期臺灣社會事業體系如下：<sup>79</sup>

<sup>75</sup> 山口正，《日本社會事業的發展》，頁 128-129；劉晏齊，〈日治中期臺灣的社會事業（1921-1938）：定義社會問題、輸送福利與傳遞知識〉，《臺灣史研究》27：2（2020 年 6 月），頁 56

<sup>76</sup> 劉晏齊，〈日治中期臺灣的社會事業（1921-1938）：定義社會問題、輸送福利與傳遞知識〉，頁 57。

<sup>77</sup> 劉晏齊，〈日治中期臺灣的社會事業（1921-1938）：定義社會問題、輸送福利與傳遞知識〉，頁 58-61；杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1129-1133。

<sup>78</sup> 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1133。

<sup>79</sup> 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1119、1134-1140。

- (一) 社會行政：國家或公共團體直接地、自辦地社會事業以及統制各種社會事業的總稱。
- (二) 聯絡研究：在各種社會事業相互間聯絡、進行調查研究、普及相關知識到一般社會的事業。
- (三) 獎勵助成：皇室御下賜金成立之恩賜財團、地方私設助成機關。
- (四) 救護：窮民救助、羈窮救助、救荒、軍事援護、醫療救護。
- (五) 經濟保護：職業介紹、授產、住宅供給、宿泊保護、公共浴場、公設質舖、小資融通、低利資金融通。
- (六) 兒童保護：養育、保育、盲啞教育、妊產婦保護（胎兒保護）、兒童遊園、健康相談。
- (七) 社會教化：少年教護、釋放者保護、人事相談、鄰保館、方面委員、保甲制度、禁酒、禁煙、吸食鴉片禁止、校書救護、娼媒嫖制度矯正、聘金制度矯正、葬祭制度矯正、其他習俗之矯正。

日本在社會現實的需求下，開始推動社會事業；而臺灣作為殖民地而受制於殖民母國的政策方向，也寫下了通往現代社會福利的新篇章。不過，由上述的大致分類就可以發現，當時的社會事業相較於現在社會法所討論的社會救助、社會保險等等項目更為廣泛，例如借貸、當舖等經濟設施、涉及漢人習慣的風俗矯正和深入社會生活的保甲制度等等，都涵括在社會事業之中，幾乎納入了一切社會問題。

為配合內地延長主義，相關之依勅令的指定而施行於台的經帝國議會協贊的日本法律，包括《感化法》、《當舖管理法》、《水難救護法》、《傳染病預防法》、《種痘法》、《入營者職業保障法》等等。另有因應臺灣本身需求，依律令所制定的有《市場規則》、《臺灣產婆規則》等。<sup>80</sup>雖然在此時制度保障層面已經

---

<sup>80</sup> 日本於 1921 年 3 月公布法律第 3 號（簡稱為法三號），是在同化主義殖民地政策下所誕生的、對臺灣法令問題制定的最後一部法律。其中第一條規定，日本內地法律全部或一部有施行於臺灣之必要時，以「勅令」定之；而臺灣總督得發布的「律令」，則限縮到臺灣有須以法律規定之事項但無法以勅令為之，或是因臺灣特殊情況而有設特例必要時。相較於前述的「六三

是一大躍進，但其實仍有相當多日本已實施的法律並未施行於台，例如對於勞動者保障相當重要的《工場法》、《勞動者災害扶助》、《勞動者災害扶助保險法》等；擴大社會保險範圍的《健康保險法》；放寬窮民救助要件的《救護法》等等。<sup>81</sup>

臺灣的社會事業是由上而下地、由臺灣總督府順應日本內地局勢所主導推動的。在 1920 年代之前，臺灣自身尚未形成學說檢討既有的救濟制度，或是主張引進更全面地現代性社會福利保障。<sup>82</sup>而臺灣最主要的社會事業研究單位——臺灣社會事業協會，是到了 1928 年、為了整合各州廳的社會事業執行而成立（詳後述），顯示出當時臺灣的學說或研究基本上是跟隨著制度層面的變動而前進的。而臺灣不僅制度變革的動因來自於日本，跟隨著社會事業推行而展開的社會事業研究，也深刻地受到日本學說的影響。

## 二、日本社會事業研究的展開

日本社會事業研究相較於 1920 年代以前的行政法學或其他繼受西方知識的譯作，不僅在內容上範圍擴大、數量增多，連「社會事業」這個名稱，都象徵著新興學術發展。「社會事業」乃是由英文 Social work 直譯而來，<sup>83</sup>不過起初因為當權者忌諱「社會」一詞會聯想到社會主義，所以一開始譯為「救濟」，隨著學術進步而清楚分別其與社會主義的差異後，且於 1919 年內務省設社會局後，才改用「社會」。<sup>84</sup>造成此影響的學術新思潮，即和下段將討論的社會連帶主義有關。<sup>85</sup>

---

法」，大大提高了日本內地法律在臺灣的重要性，限制了總督律令權的行使。徐國章編譯、曾文亮審訂，《日治時期律令輯覽》，上冊，頁 VIII-IX。

<sup>81</sup> 劉晏齊，〈從救恤到「社會事業」——台灣近代社會福利制度之建立〉，頁 99-100。

<sup>82</sup> 在第一次世界大戰結束後至總督府推行社會事業之前，隨著社會主義思想傳播，曾出現些許對「洋服貧民問題」（即中產階級的勞動、貧困問題）的討論，但數量很少而影響力不大，並未成為左右總督府決策的因素。參見作者不詳，〈中流階級を救へ〉，《新臺灣社》48（1919 年 8 月），頁 17-21；翠霖生，〈人の性より見たる洋服貧民問題の解決〉，《臺灣鐵道》89（1919 年 1 月），頁 8-14。

<sup>83</sup> 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1239。

<sup>84</sup> 武田戈山，〈我國社會事業の過程〉，《臺法月報》18：3（1924 年 3 月），頁 38。

<sup>85</sup> 劉晏齊，〈日治中期臺灣的社會事業（1921-1938）：定義社會問題、輸送福利與傳遞知識〉，頁 57。

當時社會事業研究的核心之一是採用了兩項新興現代性的思想：「社會連帶主義」以及「貧困的社會性」。<sup>86</sup>當工業化造就更多貧民時，私人救濟的慈善主義與官方救濟的公益主義兩者統合的新情勢中，催生了社會連帶主義的提倡。<sup>87</sup>最直接且徹底運用社會連帶主義於社會事業中的，是時任內務省社會局長、新官僚代表的田子一民。<sup>88</sup>他在其著作《社會事業》中指出，社會是由一個個細胞分子結合成的組織體，作為組織體的身體自然地、必然地有共同責任除去其他部分的痛苦，這並非慈善或救濟，而應被稱為全身連帶。<sup>89</sup>而社會事業則是以社會連帶的思想為出發點，為了增進社會生活的幸福和社會進步而努力。<sup>90</sup>此種社會連帶主義的社會事業論幾乎被所有社會事業家採納，作為通論流傳。<sup>91</sup>

其次，關於貧困的社會性，意指認識到社會結構造成貧困的事實，類似於前述英國在貧困調查後發現貧困的社會性原因。有「日本社會事業之父」之稱的生江孝之<sup>92</sup>於《社會事業綱要》中借重了英國或歐陸的經驗，指出經濟上的貧困可以分為三類：自然貧、個人貧、社會貧。<sup>93</sup>而在脫離社會生活單純的農業時代後，才出現無法歸類於個人貧、基於社會組織缺陷而產生的「被動貧困」，也就是社會貧。<sup>94</sup>生江孝之更進一步主張，社會事業即是「增進社會生活的福祉，並保障、教導社會的弱者（即社會貧）安於標準生活的公私事業（註：原文為

---

<sup>86</sup> 除了社會事業研究，經濟學上也對此議題有所關注。1917年，受到馬克思經濟學影響的經濟學者河上肇出版《貧乏物語》，指出文明國家中存在多數的貧困，且主張貧困問題並不是個人的問題，而是社會結構的缺陷和歷史必然性所產生。田畑洋一，《改訂 現代公的扶助論——低所得者に対する支援と生活保護制度》，頁21。

<sup>87</sup> 山口正，《日本社會事業的發展》，頁172-176。

<sup>88</sup> 劉晏齊，〈日治中期臺灣的社會事業（1921-1938）：定義社會問題、輸送福利與傳遞知識〉，頁56。田子一民（1881-1963）畢業於帝國大學法科大學政治科，之後進入內務省各局任職，在大正中期推動將「恩惠的救濟事業」近代化為「社會連帶型」的政策。佐藤進，〈田子一民〉，收於：伊藤隆、季武嘉也編，《近現代日本人物史料情報辭典2》（東京：吉川弘文館，2005），頁142。

<sup>89</sup> 田子一民，《社會事業》（東京：帝國地方行政學會，1923），頁11。

<sup>90</sup> 田子一民，《社會事業》，頁1。

<sup>91</sup> 山口正，《日本社會事業的發展》，頁176。

<sup>92</sup> 生江孝之（1867-1957）是明治至昭和時期的社會事業家，畢業於青山學院後赴美於波士頓大學留學，1908年任職內務省囑託，之後歷任東京基督教青年會理事、東京府社會事業協會理事等職，1918年擔任日本女子大學教授。三省堂編修所編，上田正昭等監修，《コンサイス日本人名事典 改訂新版》，頁930。

<sup>93</sup> 生江孝之，《社會事業綱要》（東京：巖松堂書店，1929），頁1。

<sup>94</sup> 生江孝之，《社會事業綱要》，頁3-6。

日文，筆者翻譯之)」的總和，且與社會連帶主義有關。<sup>95</sup>與此相似的論點，也能在當時關於救貧法制的專著中看到，敘述基於社會原因出現的貧困增加，導致救貧法制的根本思想也轉變為社會連帶說等等。<sup>96</sup>

日本在社會事業研究的如此地蓬勃發展下，構成了獨特的「社會事業學」。<sup>97</sup>因應國際情勢與國內動盪而誕生的社會事業，是新的制度也代表了新的觀念，其背後的學論研究雜揉了法學、社會及社工學門的知識，不只是對於社會變遷的回應，也形塑了政策轉向、制度創設的理論基礎。而當殖民地臺灣開始推行社會事業之時，前述的學說主張也流入了臺灣，成為臺灣社會事業研究的主流思想。

### 三、臺灣社會事業協會與《社會事業の友》

臺灣社會事業協會的設立，是類似於日本內地的組織架構。日本內地由於社會事業調查、團體間聯絡指導的需求，於 1908 年後於各地設立「慈善協會」，1921 年後陸續更名為「社會事業協會」。臺灣總督府開始推行社會事業初期，各州廳的施行尚在摸索階段，聯絡整合不足、各自為政，因此在 1928 年第一次全島社會事業研究大會中，決議在總督府文教局社會課下創設「臺灣社會事業協會」。而此協會在臺灣社會事業研究的重要性，在於它成立的其中一個任務是進行社會事業研究及調查，以及傳遞、普及社會事業知識。<sup>98</sup>該協會的活動狀況、研究成果，可以從其機關誌《社會事業の友》（下稱《社會事業之友》）窺知，這份期刊也因此是臺灣社會事業研究出版品的重要代表。

《社會事業之友》自 1928 年 11 月至 1943 年 12 月，前後發行共 179 期，內容包含社會事業各會議紀錄、外國福利制度的介紹、比較日本與臺灣社會事業的論文或視察感想等等。<sup>99</sup>《社會事業之友》可說是臺灣社會事業研究相當重要

<sup>95</sup> 生江孝之，《社會事業綱要》，頁 30-32。

<sup>96</sup> 山崎巖，《救貧法制要義》（東京：良書普及會，1931），頁 5-11。

<sup>97</sup> 海野幸德，《社會事業學原理》（京都：內外出版印刷株式會社，1930），頁 1-5。

<sup>98</sup> 劉晏齊，〈日治中期臺灣的社會事業（1921-1938）：定義社會問題、輸送福利與傳遞知識〉，頁 71-74。

<sup>99</sup> 劉晏齊，〈日治中期臺灣的社會事業（1921-1938）：定義社會問題、輸送福利與傳遞知識〉，

的發表、討論及分享平台，本段中將以《社會事業之友》刊載文章為範圍，並以前述的「社會連帶主義」和「貧困的社會性」作為主題，考察臺灣學說和日本學說之間的繼受關係與差異。

首先，社會連帶主義部分，在日本國內便大力提倡此主張的學者生江孝之也曾於《社會事業之友》投書，說明公設社會事業便是立足於社會連帶責任的觀念，並且介紹社會有機體論，解釋整個社會如同人體，社會中的弱勢就如同得了腸胃疾病，是整個人體一同承擔、保護的。<sup>100</sup>此外之其他文章提到此概念，多是由臺灣行政官員所撰寫，主張社會連帶主義是從慈善主義發展到現今社會事業的重要變化、是現代的主流，不過具體論述不多，「社會連帶主義」變成更類似於標語一般地出現。<sup>101</sup>這樣的「標語」也被廣泛使用到針對犯罪預防、前科犯處遇等領域，主張「社會連帶」是人們應共存共榮、苦樂與共、相互體諒。<sup>102</sup>而在兩份臺灣人基層人員（鳳山街方面委員和大甲街書記）視察日本內地後的投書文章中，將社會連帶責任解釋為「有產階級應扶助社會弱勢」的責任，而非探討應由政府提供社會福利的理念，可見雖然改換了名稱，但所倡導的具體內涵仍有慈善主義的影子。<sup>103</sup>

其次，貧困的社會性部分，臺灣社會事業的重要推手杵淵義房（詳後述）在《社會事業之友》創刊之時，就曾發表詳細的關於貧民標準、分類和原因的文章——〈貧民及窮民の意義と貧乏の原因〉。<sup>104</sup>這篇文章探討貧困的定義、貧民的分類以及貧困的原因，著重於科學數據的使用以及西方的理論，亦兼引了

---

頁 75-76。

<sup>100</sup> 生江孝之，〈方面事業〉，《社會事業の友》31（1931年6月），頁95-96。

<sup>101</sup> 參見葛岡敏，〈社會事業雜感〉，《社會事業の友》2（1928年12月），頁38-41；葛岡敏，〈社會事業經營に關する二三考察〉，《社會事業の友》14（1930年1月），頁98-102；原泰一〈福利事業〉，《社會事業の友》43（1932年6月），頁81-99；孫牽，〈救貧防貧に就ての感想〉，《社會事業の友》52（1933年3月），頁49-50。

<sup>102</sup> 參見川村竹治，〈少年擁護と犯罪防止〉，《社會事業の友》82（1935年9月），頁55-56；中山瑞芳，〈懺悔の世界〉，《社會事業の友》94（1936年9月），頁41-43。

<sup>103</sup> 參見劉復明，〈社會事業と人〉，《社會事業の友》93（1936年8月），頁79-81；吳墩烈，〈內地社會事業視察を終へて〉，《社會事業の友》105（1937年8月），頁88-94。

<sup>104</sup> 杵淵義房，〈貧民及窮民の意義と貧乏の原因〉，《社會事業の友》1（1928年11月），頁41-57。

日本學者小河資次郎和安達憲忠學說，相當全面地整理並分析了關於貧民的基礎問題。其中針對貧困的原因有相當豐富的說明，介紹包括人口論（糧食短缺）、單價論（土地獨佔）等等理論，以及英國兩次貧困調查，指出失業、不均分配、經濟恐慌或制度缺陷等等都可能為貧困的原因。<sup>105</sup>除了這篇文章之外，也有其他文章是在介紹西方國家社會福利制度時，也一併探討貧困的原因。<sup>106</sup>

除了日本學者的發表使新興的概念進入了臺灣學界，在臺灣主要的參與社會事業研究者多具有行政官員身分，例如前述各篇文章的作者便包含臺灣總督川村竹治、臺北市社會課長葛岡敏、臺中刑務所長中山瑞芳等人，這可能是因為社會事業研究乃係因新制度推行而產生，自然是以負責實務執行的人員最為熟悉且具有研究動機。雖然有些地方在意義與運用上與原先的概念不盡相同，更由於重視制度實用性，也較少針對理論的專論，但顯然至少社會連帶主義和貧困社會性等現代性概念已廣泛被接觸與使用。

#### 四、杵淵義房《臺灣社會事業史》

如果談到臺灣的社會事業，就不能不特別提到杵淵義房，他不僅是幫助建構了臺灣當時的社會事業體系，更留下鉅著《臺灣社會事業史》。《臺灣社會事業史》是一部完整爬梳臺灣社會事業歷史脈絡、全面地整理臺灣各地的社會事業設施，和當時其他僅關注社會事業實用性、執行面問題的其餘研究相比，顯得獨樹一格。

杵淵義房在 1906 年畢業於早稻田大學政治經濟學部，來臺之前係擔任日本中央社會事業協會主事，參與了月刊雜誌創辦、協會名稱改稱、編纂「日本社會事業名鑑」、社會事業長期講習會等等業務，並曾出版以日本為研究範圍的《本邦社會事業》。1926 年，恰逢臺灣總督府在尋找監督、籌劃社會事業之人才，杵淵義房在中央社會事業協會同仁的鼓勵下抵臺，1928 年任臺灣社會事業

<sup>105</sup> 杵淵義房，〈貧民及窮民の意義と貧乏の原因〉，頁 47-54。

<sup>106</sup> 葛岡敏，〈獨逸の社會福利施設（二）〉，《社會事業の友》5（1929 年 4 月），頁 38。

協會理事、幹事，1930 年擔任少年感化教育機構——臺灣總督府成德學院院長。<sup>107</sup>在此期間，除了投入社會事業改革工作以外，他調查研究臺灣社會事業的歷史，模仿《本邦社會事業》的架構出版了《臺灣社會事業史》，全面性地涵蓋了當時的社會事業制度，兼有縱向地整理清治進入日治的發展史。

《臺灣社會事業史》共分為五編，分別是救護事業、兒童保護事業、矯風事業、鄰保制度和改隸後社會事業。換言之，僅有第五編的內容是日本統治臺灣後所推動的社會事業，前四編理論上是將臺灣「改隸前」（日治以前）的相關制度、設施分為四大類，分別進行討論。杵淵義房認為，改隸前臺灣的社會事業雖然處於世界一般社會事業都尚未進展的時期，但不受限於混雜紛亂的社會狀態，分為多種、多樣來實施，也有不少能做為模範供參考。<sup>108</sup>

不過書名雖稱「臺灣」社會事業史，事實上杵淵義房使用了很多傳統中國經典作為參考文獻，來說明清治臺灣傳統的思想背景。杵淵義房其實也承認因為中國中央權威難及於地方，所以有很多「空文死法」，再加上清治臺灣社會狀況特殊、地方官的決策空間大，所以臺灣實務上應與中國有所不同。即便有此認知，在爬梳所謂的「臺灣社會事業史」時，杵淵義房還是以中國漢民族的發展為中心，以中國的法制、風俗淵源作為主要探討對象，例如第四編鄰保制度的沿革便是從周朝開始、第三編妾的沿革則是由夏朝起。這點在參考書目上呈現的最為明顯，杵淵義房除了採用《臺灣私法》、《臺灣私法附錄參考書》、《清國行政法》、《臺灣全誌》、《台灣文化志》之外，尚參考了明律、清律、《周禮》、《禮記》等等。他特別強調，因為「中國民族非常保守」，制度和思想穩定傳承，所以必須多使用周禮和禮記。<sup>109</sup>因此，雖在實務運作方面的數據、救濟設施地點等等部分著重於臺灣的資料，但若談論到制度背後的思想或淵源，即

---

<sup>107</sup> 劉晏齊，〈從救恤到「社會事業」——台灣近代社會福利制度之建立〉，頁 132-133；杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 6。

<sup>108</sup> 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 7-8；臺灣新民報社編，《臺灣人士鑑》（臺北：臺灣新民報社，1937），頁 70。

<sup>109</sup> 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 11-13。

多以中國脈絡為中心。

《臺灣社會事業史》各編內容簡表<sup>110</sup>

第一編 救護事業	窮民救助事業、羈窮救護事業、助葬事業、救荒事業、水難救護事業、救療事業、軍事救護、行旅保護事業
第二編 兒童保護事業	兒童愛護的根本思想、兒童定義和種類、胎兒保護事業（妊娠婦保護）、幼兒保護事業、棄兒保護事業
第三編 矯風事業	人口販賣、典雇等習俗（妻、妾、養婿、養媳／媳婦仔、子女、養子女、倡、優）、寡婦保護習俗與節婦列傳、殉死習俗與烈婦列傳、停柩及鬧葬習俗、溺女習俗、纏足習俗、敬字紙習俗、賭博習俗、鴉片吸食習俗、學制
第四編 鄰保制度	鄰保制度沿革、清朝保甲制度、改隸前臺灣保甲制度與自衛警察制度、臺灣現行保甲制度、朝鮮鄰保制度、鄉約制度、日本鄰保制度沿革
第五編 改隸後的社會事業	社會行政、聯絡研究及獎勵助成事業、救護事業、經濟保護事業、兒童保護事業、社會教化事業、對各種社會事業的名稱的批判

分析本書的具體內容，可以發現其涵蓋的內容不只比現代社會福利的範圍更廣，也比當時日本內地社會事業的範圍更廣泛。尤其在第三編「矯風事業」中，包含的都是屬於臺灣的習慣，並被認定是「應矯正的風俗」，顯示出改正風俗也被看作是社會事業的範圍，而在第五編「改隸後的社會事業」中則被納入「社會教化事業」。

<sup>110</sup> 整理自杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1119。

本書的另一個特徵則和《清國行政法》類似，便是將清治傳統「塞進」現代法的框架中進行說明。例如「兒童」的概念是不斷變遷且被社會所建構的，乃是因為教育普及而提高兒童養育的價值，人們才進而認為兒童需要特別被愛護、保護，<sup>111</sup>傳統中國應沒有這樣的想法。不過杵淵義房在第二編兒童保護事業章節中，將傳統中國宗廟祭祀、宗祧繼承視為兒童愛護的根本思想。<sup>112</sup>而具體的幼兒保護方式，杵淵義房更是混合了傳統中國經典、習俗、明律與清律的內容，再一一區分為私法上保護、公法上保護和刑法上保護三類。<sup>113</sup>

又例如在第四編鄰保制度中，杵淵義房將變形自保甲制度的冬防制度、連庄制度、團練制度、漁團制度，統稱為「自治的自衛警察制度」。<sup>114</sup>但「警察」本身即具有現代性的意義，上述各種地方防禦、守衛的制度與日治時期警察制度無論在意義上或運作上都有很大的不同。像是這樣將傳統「轉譯」為現代法上概念的作法，便是杵淵義房在考察、呈現臺灣社會事業歷史時的詮釋方式，雖然便利於讀者理解與想像，但其實對其所描述的客體有些失真。

雖名為臺灣卻多論中國、雖爬梳歷史傳統卻放入現代框架，《臺灣社會事業史》固然是一部對於臺灣社會事業發展舉足輕重的學術里程碑，但亦兼含其他政治意義。本書經過十數年的研究，出版於1940年，恰逢日本帝國擴張、戰爭方酣之時，戶田貞三便於序言中表示《臺灣社會事業史》出版有利於此時日本「確立東亞新秩序」的意圖，<sup>115</sup>窪田靜太郎、松井茂也肯定本書於東亞新文化展開時的貢獻。<sup>116</sup>顯示出《臺灣社會事業史》對傳統中國的研究，並不僅止於學術上的成就，更符合當時日本帝國擴張主義的時代脈絡。

## 五、兩種意義的「社會法」

---

<sup>111</sup> 劉晏齊，〈為什麼要保護未成年人？兒少福利、法律與歷史的分析〉，《政大法學評論》147（2016年12月），頁90-91。

<sup>112</sup> 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁309-326。

<sup>113</sup> 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁360-369。

<sup>114</sup> 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁967。

<sup>115</sup> 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，序文，頁3。

<sup>116</sup> 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，序文，頁7、9。

如同社會事業不再避諱使用「社會」為名稱，「社會法」一詞相較於 1900 至 1910 年代，更經常地被使用，更隨著西方思潮影響誕生了兩種不同的意義內涵：首先是指稱注重法律的社會功能、主張法律應關注社會需求的「社會法學」，其次才是本文所欲關注「關於社會福利法律」的「社會法法學」。應先說明的是，兩種社會法的意義固然不同，但並非截然二分，更像是一體兩面。若說理論性、抽象的、強調關注社會群體而非個人的「社會法」目的在於調和社會中不同階級的對立，那化為實際執行的措施之一便是代表社會福利法律的「社會法」。更進一步說，一開始「社會法」隨著西方思潮對於資本主義、個人主義法律的反省而進入日本，但在制定法漸繁後，便有以「社會法」統稱社會福利相關法律的用法。

1920 年代前後日本進入社會不安的時期，罷工與米騷動等等爭議頻傳，這些現象也反映到了法學領域。平野義太郎在財產法領域，以日耳曼團體主義思想反省了作為資本主義基礎的羅馬法，批判其中個人主義、私法自治、經濟自由放任、自由競爭對無產階級的壓迫等等。<sup>117</sup>整體來說，因為各方面向民主主義靠攏而人稱的「大正民主時期」，是日本法學開始具有社會化、民眾化的色彩的「社會法學」、「自由法學」。<sup>118</sup>第一種「社會法」的用法，是源自於德國法學者，乃是相對於個人主義下以個人為主體的個人法，強調集體主義、以社會整體為主體進行規範，追求社會整體的利益。<sup>119</sup>

在殖民地臺灣，同樣可見到這樣德國學說引進的痕跡。酒井薰<sup>120</sup>就讀於臺北帝大文政學部政學科時，翻譯自德文作品的系列文章〈個人法より社會法へ

<sup>117</sup> 熊谷開作，《近代日本の法學與法意識》（京都：法律文化社，1991），頁 44。

<sup>118</sup> 吳豪人，《殖民地的法學者：「現代」樂園的漫遊者群像》（臺北：國立臺灣大學出版中心，2017），頁 129-131。

<sup>119</sup> 石田文次郎，《ギールケの団体法論》（東京：ロゴス書院，1929），頁 131-133。

<sup>120</sup> 1911 年出生於長野縣，1934 年自臺北帝大文政學部政學科畢業，之後歷任臺灣總督府交通局鐵道部庶務課勤務、臺灣總督府地方理事官高雄市助役、臺南州警務部經濟警察課地方警視、臺灣總督府專賣局副參事、臺灣總督府殖產局事務官、臺灣總督府農業試驗所事務官等職位。興南新聞社編，《臺灣人士鑑（昭和十八年版）復刻版》（東京：湘南堂書店，1986），頁 176；〈酒井薰〉。中央研究院臺灣史研究所，臺灣總督府職員錄系統（臺北：中央研究院臺灣史研究所，2012），檢自：<https://who.ith.sinica.edu.tw/search2result.html?h=8T%2BfkGKvjz%2BJI3TDvrwQTI LYkSuuMzGqphN9REgn%2Bn8c2CF%2FtVVvDMFsSIgTUVQ9>。

の推移〉，於 1932 年下半年刊載於《臺法月報》。<sup>121</sup>其中指出社會法是在資本主義經濟發展下，為了調和社會中有權者和無權者的對立而誕生，在人人平等的前提下尋求分配正義。<sup>122</sup>這個「社會法」與其說是一種實在的法律，不如說是指「社會化的法」，強調各類法律如私法、勞動法和經濟法的轉向與調整。<sup>123</sup>無論是在知識傳遞的形式上（繼受自德國學說），或實質的意義內涵上（相對於個人法的存在），都和日本內地學說發展步調相同。

而本文探討之核心，即指稱社會福利相關法律的「社會法」，於 1920 年代見於日本內地各級政府出版品和法學書籍中。首先在日本內地，因為社會事業的興盛、制度漸繁，而有了編纂、整理相關法律和行政命令的需求，這些法律和命令便開始被統稱為「社會法規」。<sup>124</sup>而因應法制度的革新和集體主義的新思潮，雖然仍無專論社會福利法制之書籍，但法學通論類型書籍中開始加入了「社會法制」章節。例如中村萬吉在《日本法制原論》中的第二章「公法」、第五節「行政機構」下納入「社會法制」，說明日本當時已施行的《工場法》、《勞動者災害扶助法》等等勞動法制，以及其他保護一般無產者的《救護法》、《簡易生命保險法》等等。<sup>125</sup>

雖然在殖民地臺灣也能看見以「社會法」指涉社會福利相關制度的用法，但相對於日本內地來說是零星地出現，亦無系統性針對社會福利的法律研究。《社會事業之友》第一期刊載的第一回全島社會事業大會會議紀錄中，曾有關於「整備社會法規以圖各種社會設施完備、運作順利」的討論，指出「本島除了軍事救護法、感化院法、行旅病人及行旅死亡人處理法等等內地法之外，應也要制定本島特有的社會法規（註：原文為日文，筆者翻譯之；引文中底線為

---

<sup>121</sup> 由 1932 年 7 月至 10 月，共連載了四期。

<sup>122</sup> 酒井薰，〈個人法より社會法への推移（二）〉，《臺法月報》26:8（1932 年 8 月），頁 29-30。

<sup>123</sup> 參見酒井薰，〈個人法より社會法への推移（三）〉，《臺法月報》26:9（1932 年 9 月），頁 31-35。

<sup>124</sup> 參見中野財團編，《社會法規類集》（新潟：中野財團，1928）；北海道廳學務部社會課編，《社會法令集》（東京：帝國地方行政學會，1928）。

<sup>125</sup> 中村萬吉，《日本法制原論》（東京：東山堂書店，1934），頁 121-124。

筆者添加，以下同)」、「在本島社會事業振興上，整備社會法規是當務之急」，顯示出其將落實社會事業之法律稱為「社會法」。<sup>126</sup>臺北帝國大學文政學部政學科刑法學教授安平政吉，亦曾於法律觀念的綜合性介紹文章中，將「社會法」作為法律的一個種類，和憲法、行政法、民法、商法、刑法、訴訟法、國際法等並列，<sup>127</sup>顯示「社會法」已指涉特定領域之國家實證法律，而非僅指稱法的社會化。

經由上述的考察也可以發現，臺北帝大文政學部政學科中無論是學生或教授，都對於社會法概念在臺灣的建構有所貢獻，但並不深刻。誠然，臺北帝大政學科是臺灣法學重要的一環，其中的學者主要介紹日本法制、現代法制或法學理論到臺灣。<sup>128</sup>不過，政學科中所設置的法律學講座，亦即憲法、行政法、民法民事訴訟法（一）（二）、刑法刑事訴訟法、法律哲學、商法等，並無特別針對社會法開設獨立的研究與教學單位。<sup>129</sup>而無論是當時行政法各論科目使用之教科書<sup>130</sup>——美濃部達吉《行政法撮要 下卷》，<sup>131</sup>或政學科教授園部敏所撰《行政法概論：特に臺灣行政法規を顧慮して》，<sup>132</sup>內容與 1920 年代前其他行政法專書大致相同，相比之下也沒有更多特別關於社會法的討論。這應能夠說明，臺北帝大政學科固然提供了與日本法制或現代法理論連結的管道，但因尚未系統地關注社會法，所以關於社會法的論述僅是零星地出現。

綜上，本文認為 1920 年代後臺灣雖然尚無「社會法法學」的形成，但是已經開始使用「社會法」一詞。繼受自西方的知識以及結合社會事業的討論，共創了臺灣法學界使用「社會法」一詞的開端。但由於當時法學者並沒有投入更

<sup>126</sup> 臺灣社會事業協會，〈第一回全島社會事業大會〉，《社會事業之友》1（1928 年 11 月），頁 80。

<sup>127</sup> 安平政吉，〈法の觀念〉，《臺灣警察時報》274（1938 年 9 月），頁 19。

<sup>128</sup> 王泰升，《建構台灣法學：歐美日中知識的彙整》，頁 70-73。

<sup>129</sup> 陳昭如，〈初探台北帝大政學科的法學教育與法學研究〉，《Academia—台北帝國大學研究通訊—》第 2 號（1997 年 5 月），頁 25。

<sup>130</sup> 王泰升，《國立臺灣大學法律學院院史(1928-2000)》（臺北：國立臺灣大學出版中心，2011），頁 29。

<sup>131</sup> 美濃部達吉，《行政法撮要 下卷》（東京：有斐閣，1928）。

<sup>132</sup> 園部敏，《行政法概論：特に臺灣行政法規を顧慮して》（臺北：臺灣出版文化株式會社，1943）。

多的關注，所以實際上關於社會福利的學術討論仍是集中在前述的社會事業研究當中。

## 六、戰爭時期朝「厚生法」轉向

日本帝國在進入戰爭時期後，臺灣作為殖民地自然也被納入戰時體制中，社會事業與社會法也因應對外擴張的需求而進行了轉化。日本為了消滅國內經濟恐慌帶來的壓力，轉向對外侵略的軍國主義之路，在 1930 年代後期進入戰爭時期。為了確保戰時兵力和後勤，國民的素質與健康狀態受到重視，因而成立「厚生省」，目的是充實、促進國民的精神力和活動力。在富國強兵的戰時目標下，厚生省改變了社會事業為「厚生事業」，加強軍事援護的工作，並且工具化為了戰爭服務。例如將職業介紹所改為國營，充分吸納閒置農村勞動力；或是開辦《勞動者年金保險法》、《國民健康保險法》等年金保險，雖然被後人認為是建構日本社會保險制度的一大推進，但當時真正目的其實是為了穩定戰爭經費來源。<sup>133</sup>

臺灣總督府配合日本帝國的軍事目標，1941 年在文教局社會課下增設「軍事援護係」，1943 年再新設「厚生係」，統合社會事業以作為戰爭的後援。在法規施行方面，1937 年《軍事扶助法》肯認了國家救護傷病兵的義務，乃是比窮民救助更積極的保障；1941 年施行《簡易生命保險法》和《郵便年金法》，但同樣最終成為政府籌集軍費的工具；另外在 1938 年至 1944 年間，依勅令施行了《未成年人喫煙／飲酒禁止法》、《船員保險法》、《花柳病預防法》、《國民體力法》、《戰時災害保護法》、《戰爭死亡傷害保險法》、《保健所法》等等。<sup>134</sup>

受到戰爭體制的影響，關於社會法或社會事業的研究，轉向了新興、熱門的厚生法與厚生事業。1937 年臺灣社會事業協會主持的第十次社會事業大會便加註了「戰時體制下的臺灣社會事業，討論緊張狀態下的後方援護」，1941 年則聯合全臺社會事業大會、軍事援護大會和臺灣方面委員大會舉辦「全島厚生

<sup>133</sup> 劉晏齊，〈從救恤到「社會事業」——台灣近代社會福利制度之建立〉，頁 167-171。

<sup>134</sup> 劉晏齊，〈從救恤到「社會事業」——台灣近代社會福利制度之建立〉，頁 172-175

事業大會」，可見社會事業成為戰時體制的一環。<sup>135</sup>1942年《社會事業之友》第161更改稱為《厚生事業の友》（下稱《厚生事業之友》），指出自大東亞戰爭爆發以來，隨著國際情勢的急遽變化，日本快速地朝向高度國防國家體制邁進，因而不管是前線或後方，舉國國民應秉持著戰士的「戰爭觀」，一元化地集結國家、國民的力量，使其最高度地發揮，進而完成大東亞共榮圈的使命。除了擴大生產之外，國民厚生問題——即人力資源的保護育成以及國民生活的安定確保、皇民培養等等——被採取為主要的基本國策。而臺灣作為日本南方作戰據點，臺灣社會事業也應回應國家的需求，採取國民厚生的理念而進行改革。<sup>136</sup>

所謂「厚生法」的意義，其實在《社會事業之友》期刊改名之前就開始於此期刊上被討論。臺北帝大文政學部教授後藤清即撰文指出，厚生法與社會法的不同，社會法僅是為了解決「自由競爭下近代經濟組織內在缺陷所產生的社會病理現象」，是消極地立法；然而厚生法乃是以一國發展的基礎——人力資源和人民生活安定為目的，積極利用科學知識、尋找並解決社會問題的根源。<sup>137</sup>雖然表面上厚生法看起來只是更進一步地、更全面地完成社會法的目標，但它們有根本上的差異，即社會法仍是以自由經濟的法律秩序為前提，將每個人作為個別經濟主體來看待，但是厚生法更強調「一國全體」的立場，全面改革經濟秩序。<sup>138</sup>

而從「社會事業」轉換到「厚生事業」，也是相同地論理脈絡。在戰時體制下，國內所有階級、所有國民都應該一致地協力充實國防、發展產業、發揚國力、減私奉公，在政治、經濟、社會等領域都不容許只追求個人的私利，而應基於國家全體主義的立場。社會事業自然也不能免於此轉變，其目標必須從個

---

<sup>135</sup> 大友昌子，曾妙慧譯，〈1921年至1933年臺灣殖民地社會事業的二重構造與貧民救助事業的擴大〉，收於薛化元，《近代化與殖民：日治臺灣社會史研究文集》（臺北：國立臺灣大學出版中心，2012），頁441-442。

<sup>136</sup> 臺灣社會事業協會，〈卷頭言〉，《厚生事業之友》161（1942年4月），頁1。

<sup>137</sup> 後藤清，〈厚生法（二）〉，《社會事業の友》143（1940年10月），頁2-5。

<sup>138</sup> 後藤清，〈厚生法（二）〉，頁11；後藤清，〈厚生法（四）〉，《社會事業の友》149（1941年4月），頁8。

人福祉改為國家全體的興盛，由此出發來解決勞動、保健、教化、貧困等等相關問題。<sup>139</sup>

隨著戰時法體制的整備，無論是日本或臺灣的法學都走向法西斯化，為國家權力的擴張、對人民權利的侵蝕背書，喪失大正時期以來不斷推進的現代性。<sup>140</sup>而在社會法或社會事業研究的方面亦是如此，1920年代風行的社會連帶主義等等現代社會福利概念被捨去，轉變為提倡犧牲個人、成全集體的國家全體主義。雖然乍看之下，厚生法與厚生事業被包裝為更全面地、更徹底地增進人民福祉，但事實上乃是為了戰爭後方的整備所服務，在全體主義的口號下個人喪失了各自獨特的臉孔，成為龐大國家機器中的零件，隨時能被汰換、權利保障消亡於戰爭的煙硝中。

#### 肆、結論

綜觀整個日治時期的發展，臺灣從建立了現代的社會福利法律，但無「社會法」之名；到有「社會法」之名後，但尚未形成社會法法學。不過，雖無獨立法學領域的形成，但隨著法制度的推行與變遷，關於社會福利的研究也有不同的重心。

日治前期（1895-1920）由於現代社會福利對於臺灣或日本都相當新穎，最初便著重於翻譯輸入西方知識，而在法學上則是於行政法學的範疇內討論。而日治後期（1920-1945），隨著社會事業的推行，社會事業研究蓬勃發展，熱烈地對於臺灣社會事業進行合作協調、分享日本內地視察感想、介紹外國制度，在此時期也建構了包含社會連帶、貧困的社會性等現代社會福利知識。此外，「社會法」亦在此發展過程中，從廣泛的「社會之法」或來自西方的知識片段，成為具有豐富內涵的法律概念，首先是隨著對資本主義、個人主義經濟的反省而強調法律的社會化，接著在社會事業的法制漸趨完備後，「社會法」開始被指涉

<sup>139</sup> 原忠明，〈厚生事業への轉換〉，《社會事業の友》131（1939年10月），頁35-36。

<sup>140</sup> 王泰升，《建構台灣法學：歐美日中知識的彙整》，頁82-86。

為社會福利相關的法律。

綜合分析兩段時期，能發現數個共通點。第一，基本上仍是由制度引領著學說，法學者針對已施行的法律或已推行的政策進行探究，除了《清國行政法》最終沒有成就實用上的價值，僅為一種學理論述。第二，就研究主體而言，均為日本人法學者，臺灣人法學者並不特別關注此議題。第三，無論是從臺灣舊慣調查發展而來的《清國行政法》，或杵淵義房來臺研究十數年著成的《臺灣社會事業史》，都是著重於從臺灣連結回到傳統中國，形塑有助於「日本確立東亞新秩序」的學術知識。

最後，則是在研究內容上，無論是論述方式、論點或繼受知識的來源，臺灣關於社會福利的學術論述都受到日本內地深深地影響，例如行政法學中的論述方式、社會連帶主義、貧困的社會性、社會法的意義等等，都呈現出與戰前日本相同或相似的特徵。不過在這其中仍稍有不同，例如臺灣較少全面、深入探討理論的社會事業研究，在繼受知識時也會有意義的「誤差」。然而，這並不妨礙日治時期臺灣法學界在關於社會福利或社會法的討論上，表現出與日本內地十分近似的內涵。

在日本殖民統治下，現代社會福利制度逐步在臺灣實行，關於此的學說研究也隨之而生。雖然無法擺脫殖民性，而跟從於戰前日本法學，復受制於帝國殖民利益，但仍是臺灣社會法法學的開端。即便是零落、片段且被忽視的種子，在百年間政權轉移、社會變遷後，盛放為如今臺灣多元熱烈的社會法議題討論。

## 伍、參考文獻

### 一、數位資料庫

中央研究院臺灣史研究所，《臺灣總督府職員錄系統》

名古屋大學大學院法學研究科，《人事興信録データベース》

國立臺灣圖書館，《日治時期期刊影像系統》

漢珍數位圖書公司，《臺灣人物誌資料庫》

## 二、書籍、書之篇章

三省堂編修所編，上田正昭、津田秀夫、永原慶二、藤井松一、藤原彰監修

1993 《コンサイス日本人名事典 改訂新版》。東京：三省堂。

大友昌子著，曾妙慧譯

2012 〈1921 年至 1933 年臺灣殖民地社會事業的二重構造與貧民救助事業的擴大〉，收於薛化元編，《近代化與殖民：日治臺灣社會史研究文集》，頁 371-472。臺北：國立臺灣大學出版中心。

山口正

1938 《日本社會事業的發展》。大阪：甲文堂書店。

山中永之佑著，堯嘉寧、阿部由理香、王泰升、劉晏齊譯

2008 《新日本近代法論》。臺北：五南。

山崎巖

1931 《救貧法制要義》。東京：良書普及會。

中村萬吉

1934 《日本法制原論》。東京：東山堂書店。

1940 《新編法學通論》。東京：東山堂書房。

中野財團編

1928 《社會法規類集》。新潟：中野財團。

王泰升

2014 《台灣日治時期的法律改革》（修訂二版）。臺北：聯經。

2011 《國立臺灣大學法律學院院史(1928-2000)》。臺北：國立臺灣大學出版中心。

2022 《建構台灣法學：歐美日中知識的彙整》。臺北：國立臺灣大學出版中心。

2023 基法復活節投稿  
基法四 曾維翎 R08A21007

北海道廳學務部社會課編

1928 《社會法令集》。東京：帝國地方行政學會。

台灣法學會台灣法學史編輯委員會編

2012-2014 《戰後台灣法學史（上、下冊）》。臺北：元照。

生江孝之

1929 《社會事業綱要》。東京：巖松堂書店。

田子一民

1923 《社會事業》。東京：帝國地方行政學會。

田畑洋一

2009 《改訂 現代公的扶助論》。東京：学文社。

2009 《改訂 現代社會保障論》。東京：学文社。

石田文次郎

1929 《ギールケの団体法論》。東京：ロゴス書院。

江木衷譯述

1890 《社會行政法論》。東京：博聞本社。

佐佐木忠藏、高橋武一郎

1915 《臺灣行政法論》。臺北：活文社。

佐藤進

2005 〈田子一民〉，收於伊藤隆、季武嘉也編，《近現代日本人物史料情報辭典 2》，頁 142。東京：吉川弘文館。

吳豪人

2017 《殖民地的法學者：「現代」樂園的漫遊者群像》。臺北：國立臺灣大學出版中心。

杵淵義房

1940 《臺灣社會事業史》。臺北：德友會。

長尾景德

2023 基法復活節投稿  
基法四 曾維翎 R08A21007

1927 《臺灣行政法大意》。臺北：杉田書店。

長尾景德、大田修吉

1934 《新稿 臺灣行政法大意》。臺北：杉田書店。

美濃部達吉

1928 《行政法撮要 下卷》。東京：有斐閣。

1916 《日本行政法第四卷》。東京：有斐閣。

徐國章編譯、曾文亮審訂

2020 《日治時期律令輯覽（上冊）》。南投：國史館臺灣文獻館。

海野幸德

1931 《日本社會政策史論》。東京：赤爐閣書房。

1930 《社會事業學原理》。京都：内外出版印刷株式會社。

郭明政、林宏陽

2020 〈社會法與經濟社會變遷〉，收於台灣社會法與社會政策學會主編，  
《社會法》，頁 3-24。臺北：元照。

園部敏

1943 《行政法概論：特に臺灣行政法規を顧慮して》。臺北：臺灣出版文化株式會社。

熊谷開作

1991 《近代日本の法學與法意識》。京都：法律文化社。

臺灣新民報社編

1937 《臺灣人士鑑》。臺北：臺灣新民報社。

潮見俊隆、利谷信義編

1974 《日本の法学者》。東京：日本評論社。

興南新聞社編

1986 《臺灣人士鑑（昭和十八年版）復刻版》。東京：湘南堂書店。

織田萬，

1911 《臨時臺灣舊慣調查會第一部報告書 清國行政法，第四卷》。神戸：  
臨時臺灣舊慣調查會。

1934 《日本行政法原理》。東京：有斐閣。

蘇永欽

1996 〈台灣的社會變遷與法律學的發展〉，收於施茂林編，《當代法學名家  
論文集：慶祝法學叢刊創刊四十週年》，頁 557-600。臺北：法學叢刊雜誌  
社。

三、期刊文章、研究報告

王泰升

2008 〈再訪臺灣的調解制度：對傳統的現代化轉譯〉，《臺灣史研究》（臺  
北）25(1): 101-136。

2012 〈殖民現代性法學：日本殖民統治下臺灣現代法學知識的發展（1895-  
1945）〉，《政大法學評論》（臺北）130: 199-255。

高淑媛

2010 〈日治初期米價維持政策與社會經濟秩序問題——以臺灣罹災救助基  
金為例〉。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告（編號：NSC 98-  
2410-H-006-080-），未出版。

陳昭如

1997 〈初探台北帝大政學科的法學教育與法學研究〉，《Academia—台北帝  
國大學研究通訊—》（臺北）2: 13-41。

葉俊榮

1999 〈法律學門成就評估與發展〉，《科學發展月刊》（臺北）27(6): 607-  
613。

葛克昌

1994 〈國家與社會二元論及其憲法意義〉，《臺大法學論叢》（臺北）24(1):  
121-142。

劉晏齊

2016 〈為什麼要保護未成年人？兒少福利、法律與歷史的分析〉，《政大法學評論》（臺北）147: 83-157。

2020 〈日治中期臺灣的社會事業（1921-1938）：定義社會問題、輸送福利與傳遞知識〉，《臺灣史研究》（臺北）27(2): 51-84。

#### 四、學位論文

黃丞儀

2002 〈臺灣近代行政法之生成—以「替現」與「揭露」的書寫策略為核心，1885-1901〉。臺北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

劉晏齊

2005 〈從救恤到「社會事業」——台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。