

近代日本における衛生行政の変容

——「十九年の頓挫」の実相——

笠 原 英 彦

- 一、はじめに
- 二、衛生行政の拡張と衛生局の対応
- 三、衛生行政の変容
- 四、衛生行政の軌道修正
- 五、結 び

一、はじめに

衛生とは「親シク人民ノ生活活業ニ関涉スルモノニシテ各地風俗人情ノ異同ニヨリテ一渠ニ拘束スベカラザル」⁽¹⁾もの、すなわち各地方の状況を酌量すべき事業であるとする「自治衛生」の考え方が長与専斎や内務省衛生局により育

まれてきた。こうした考え方は後藤新平によっても受け継がれ、明治十九年の官制改革により地方衛生行政の多くが行政警察に移管される措置を後藤は施政の方針に反するとして強く批判した⁽²⁾。その後、政府は府県制、郡制、市制、町村制を敷いて基幹的自治制度を発足させたことから、大日本私立衛生会などの場を通じて長与や後藤の「自治衛生」に寄せる期待は一方で高まりをみせた⁽³⁾。

しかし、長与自身が後年、「十九年の頓挫」と回顧したように、十年代末の「衛生警察」の拡充強化は長与をはじめ衛生局関係者の一部に大きな衝撃を与えたとされる。そこで本稿は、こうした衛生行政の転換を今一度ふりかえつ

て再検討することにより、中央衛生会や地方衛生会の動向を中心に、明治十年代から二十年代にかけての衛生行政の実相を広範な視野に立ち明らかにしようとするものである。

(1) 国立国会図書館憲政資料室所蔵『大久保利通文書』
「衛生意見」。

(2) 国立国会図書館憲政資料室所蔵『後藤新平文書』「衛生制度論」。

(3) 『大日本私立衛生会雑誌』第五九号、第七八号。

二、衛生行政の拡張と衛生局の対応

甚大なコレラ禍を受けて、東京府では早くも明治十二年七月に「東京地方衛生会仮編制法」⁽¹⁾が制定された。「東京府ニ於テ各々応分ノ力ヲ尽シ候ヘトモ、両庁(東京府、東京警視本署―筆者)従事ノ際或ハ累重ノ処分ヲ為シ或ハ事務ノ渋滞ヲ来タシ、随テ其費用モ亦重複シ不都合不少ニ付別紙編制章程ヲ以テ府下ニ於テ東京衛生会ヲ開設シ、両庁ノ吏員及ヒ医士等ヲ選定シ中央衛生会ニテ致管轄候⁽²⁾」との意図の下に、東京に地方衛生会は発足したのである。

一方、地方衛生会を管轄する立場の中央衛生会もこれに先立ち内務省内に設置され、相前後して活動を開始した。

中央衛生会はまず同月、海港檢疫規則の実施をめぐる協議を皮切りに審議入りした。⁽³⁾コレラの蔓延を阻止するべく、陸軍軍医総監、松本順、海軍軍医総監、戸塚文海、一等侍医、池田謙斉、東京大学医学部教授、三宅秀ら日本人委員にベルツら外国人医師らが加わって最初の会合が開催された。⁽⁴⁾これに引き続き、同月二十二日、二十三日には、森松本、長与らと外国人医師らが協議を重ねた。中央衛生会は毎週二、三回の頻度で委員総集会をもち、内務省衛生局から吏員が書記として出席した。⁽⁵⁾そこでは主として檢疫法など伝染病予防事項が熱心に話し合われた。

東京地方衛生会をめぐるのは、同年八月六日付の上申によつて内務省は経費上の手当てを求め、翌九月の調査局の審議を経て、「右ハ無余儀筋ト存候間、金六千円予備金ノ内ヨリ支出取計可申候⁽⁶⁾」との大蔵省の上答を得た。こうして準備段階にあった地方衛生会は、同年十二月に至つて中央衛生会共々、「吏員其事ニ熟セス間々肯綮ヲ失シ、巨額ノ費用モ得失相償ハサルノ景況有之⁽⁹⁾」との理由もあつて職制章程の創定へとこぎつけた。

この間、同年八月二十二日には、中央衛生会と東京地方衛生会とに対してコレラ病撲滅に関する告諭が下され、「此際ニ当リ医学者一層精神ヲ奮発シ、断ジテ此病ヲ克治

スル二期シ、夜以テ日ニ繼ギ病毒ノ原因ヲ闡明シ治療ノ方法ヲ精練シ、予防ノ規則ヲ簡便ニシテ病者ヲシテ斃ルルニ至ラシメズ、貧民ヲシテ予防ニ易カラシメ、速ニ衛生ノ功ヲ奏セン事ヲ欲ス⁽¹⁰⁾として衛生関連諮問機関への期待が表明された。

地方衛生会については、その発足にあたって地方税を税源とする予算措置が講じられ、当面流行病予防費と病院費とが流用された⁽¹¹⁾。こうした措置は明治十三年二月十七日付で府県に達せられた。これに関連し、同年二月二十七日付の内務省伺には、「衛生之事務ハ新規ニ属シ且専ラ學術上之考究ニ係リ候儀ニ付、吏員ノ如キハ粗其大意ヲ会得スルヲ要シ、平常ニ於テ漸次事務ノ調理整頓ヲ謀ルニ非サレバ⁽¹²⁾」(中略)：差向右事務担任之者若干之増置ヲ要シ、府県判任官給与之内へ増費トシテ御下付相成候様⁽¹³⁾大蔵省と協議する旨が記されている。

この頃から内務省は政府の了解を得て、したいに衛生行政を拡張する方針を鮮明にしていた。政府内部では、明治十三年二月末の段階で「衛生事務ノ儀ハ追々相達趣モ有之漸次拡張可致⁽¹⁴⁾」との意向を確認し、東京府、京都府、大阪府、神奈川県、兵庫県、長崎県、新潟県に対して各々判任官を七名宛増員し、年二千五百二十円の予算を計上する

ことが検討されていた。

中央衛生会については、明治十三年五月一日付「中央衛生会経費予算額ノ儀上申」により、十二年度に一万五千四百三十円、十三年度につき三万二千四百七十六円が計上され、大幅な増加傾向を示した⁽¹⁵⁾。上申の中に「本会ノ儀ハ昨十二年十二月恒立其以前ハ帑列刺病流行ニ際シ開会候ニ付、同年度ノ費額ヲ以十三年度ニ比照難致、既ニ本年四月公達職制ニ照準客歳開会以降費ス所ノ実額ヲ参酌取調候条至急御裁下其旨大蔵卿へ御達被下度⁽¹⁶⁾」とあるように、活動費は基本的にコレラ対策費というに等しかったため、十二年度の出費は臨時的であり、さらに十三年度については前年度を算定基準とはしないものの、結果としてかなり積み増しされた⁽¹⁷⁾。

もちろん衛生行政の拡張にはその裏付けとなる財政的手当が必要であったが、この問題については明治十五年九月十一日付「衛生事務ニ係ル費用御下付之義ニ付上申」に一定の見通しが示されている⁽¹⁸⁾。それによると、「去明治九年中売薬税則ヲ発行シテ衛生事務ヲ拡張スルノ議ヲ当省ヨリ上申シ、税則発行之義ハ御聞届相成候得共、衛生費充用ノ事ハ当分難聞届旨御指令相成、爾後国民健康ハ内外上下ノ注視スル所トナリ衛生事務之緊要ハ日々急切ヲ加へ、既

ニ本年二月中池田謙斉、高木兼寛建議之次第有之、売薬税中更ニ印紙ノ間税ヲ課シ、以テ衛生費途ニ充テ候義御下問ヲ蒙リ、無害ノ税ヲ収メテ有益ノ事業ヲ興シ候義ニ付速カニ建議御採用相成可然旨及復申候処、御嘉納被為在売薬印紙税規則御発行相成候⁽¹⁹⁾と税源が明らかにされている。

以上の税収によつて賄われる衛生費は緊要な事項への充當が最優先され、「衛生ノ大意ニ通シタル者ヲ撰ミテ衛生上檢視ノ事ヲ任シ、各地ヲ巡視シテ實際ニ就キ地方衛生吏員ヲ督察教導セシムルコト⁽²⁰⁾」、「郡区医ノ設置ヲ普クシ、町村衛生委員ノ撰挙法ヲ改良シテ其費用ノ幾分ヲ国庫ヨリ補助シ且奨励ノ道ヲ開クコト⁽²¹⁾」、「三府五港及ヒ人口五万人以上稠密ノ都市ニ限り溝渠水道家屋等ノ制ヲ定メ、新築改造等ノ節ハ漸次改良ヲ加ヘシメ其衛生上必須ノ部分ニ係ルモノハ其費額ノ幾分ヲ国庫ヨリ補助スルコト⁽²²⁾」、「衛生官ノ名称ヲ設ケ衛生局ノ事務章程ヲ改定シ其経費増額ヲ要スルコト」の四点に重点配分されることが構想されていた。

この上申に対して、政府は「衛生事務拡張ノ為メ金拾五万⁽²³⁾円」の拠出を許可したが、第四の項目である衛生官の創設についてはこれを認めようとしなかった。⁽²⁴⁾とはいえ、三項目にわたる措置により、地方衛生行政の中央統制と地方衛生制度の基盤整備が一段と拡充されることが期待された。

上述の上申の中に登場する池田謙斉と高木兼寛の建議に対して内務省衛生局長、長与専斎は、明治十五年二月、山田顕義内務卿宛に意見書を提出した。そこでは、「衛生事務ノ行否ハ国家ノ盛衰ニ関シ今日必之カ拡張ヲ図ラサルヘカラサルハ親縷本議中ニ詳ナルカ如シ、殊ニ売薬税ヲ加ヘテ衛生費ニ充ツルカ如キハ其宜キヲ得タルモノト謂フ⁽²⁵⁾」との論評が加えられている。

売薬規則の発行に伴い売薬の販売には一定の歯止めがかかることが予想されたが、実際には逆に売薬業は日増しに拡大の様相を示した。その結果、売薬税の課税により、明治十二年度には七万八千七百七十円余の税収があり、翌十三年度にはやはり七万七千七百五十三円余の徴収が見込まれた。乏しい衛生費に長与がこの税収を充当したいと考えたのも蓋し当然と言うべきであろう。さらに売薬印紙税の賦課は政府の歳入を大いに潤し、五、六十万円以上の増額が期待された。長与は池田らが示した事務章程案に対しても、その重要性を高く評価し、意見書の中で論評を加えている。⁽²⁶⁾それは以下の七条から構成されている。当時における衛生行政の基盤整備に関わる重要な骨子が挙げられているため、冗長を厭わず当該箇条を左に列挙したい。

第一条 全国ノ医務ハ文部省ニ医務局創置以来既ニ着手セル

所ニシテ其細項多クハ実施中ノコトニ係リ、其法律規則ノ如キ再三改正ヲ加ヘタルモノアリ。然レトモ其事多クハ医学ノ教育ニ連帶スルヲ以テ未完全ノ域ニ達スルコト能ハス。漸次之カ整理ヲ謀ルヘキモノトス

第二条

公衆衛生ハ本局事務中最緊要ノ條款ナリト雖モ其事多クハ人民衣食住ノ利害ニ密接シ或ハ夥多ノ費用ヲ要スルヲ以テ未着手セサルモノ多シ。幸ニ衛生事務ヲ擴張セラルルニ於テハ徐々其歩ヲ進メンコトヲ要ス

第三条

貧民救済ハ本議ニモ記載セルカ如ク衛生事務中ノ一重大項ナリト雖モ、其方法頗ル複雑ニシテ且其費用ヲ支フルノ途ナキヲ以テ本局ニ於テ未タ之ヲ計画スルニ至ラス。但一二地方ハ教育所ヲ設ケ郡区町村医ヲ置キ施療施薬ノ規則ヲ施スモノナキニ非サレトモ、其方法未整備スルニ非ラス。又各府県普ク之ヲ施設スルニ非ラス。一般貧民救済ノ方法ハ未其緒ヲ啓カサルモノト謂フモ可ナリ。幸ニ本議ヲ採納セラレ売薬ノ収税ヲ以テ其費途ヲ支フルヲ得ハ其方法ヲ經營シ更ニ建議スル所アラントス

第四条

病災予防ハ頻年虎列刺病ノ現発ニ由リ既ニ法律規則ノ発行アリ。再三之カ改正ヲ為シテ以テ今日ニ実施セラレ其法律規則ハ本邦衛生事業中最全備セルモノニシテ予防消毒ノ細目ノ如キモ其指示スル所周密ナラサルニ非ラス。然リト雖モ或ハ発病者ノ申報ヲ怠リ或ハ故

意ニ隠蔽シテ消毒法ヲ怠ルカ如キ病災予防ノ実事ニ至リテハ未洽カラサルモノ少カラス。到底第六條即チ地方衛生事務ヲ整理シ之ニ連帶シテ始テ本條ノ目的ヲ達スルコトヲ得ヘシ

第五条

統計報告ハ既ニ着手スル所ニシテ各府県勉メテ之ニ従事ス。然レトモ統計事実ノ謬漏通信報告ノ疎慢アルヲ免レ難シ。亦第六條ニ連帶シテ其整理ヲ謀ルヘキモノトス

第六条

地方衛生事務ハ既ニ地方衛生会府県衛生課町村衛生委員ノ設アリ。其組織完備ナルカ如シト雖モ其実大ニ然ラス。地方衛生会アルモ其開會概ネ一年兩三回ニ過キサルアリ。府県衛生課吏員モ亦往々他課ヨリ兼勤スル者アリ。町村衛生委員ノ如キハ適任ノ者ヲ得難キハ論ナク多クハ始ト名アリテ其実ナク人民ニ直接シテ其職務ヲ施行スルコトヲ勉メサルノ弊アリ。是地方衛生事務ノ拳カラサル所以ナリ時々本局員ヲ派出シテ地方衛生吏員ニ面議シ誘掖提携倍々其事務ノ擴張整理ヲ致サンコトヲ希望ス

第七条

官設衛生事業ハ本局所轄各司藥場ニ於テ従前施行スル所ノ事務ヲ更張スル者ニシテ衛生事業ノ整理ヲ謀ルニハ随テ其規模ヲ拡充セサルヘカラス。蓋シ衛生ノ事ハ真理実験ニ基キ漸次ニ其歩ヲ進ムルモノナレハ化学作用ノ如キ有形ノ明証ヲ以テ其利害ヲ微知スルコト尤

必要ナレハナリ

まず医務の整備を進めるには医学教育の発展を待たなければならぬことが指摘され、次に衛生局の最重要事項である公衆衛生について、それが民衆の日常生活と密接に関連する点にも多くの経費を要する点があげられている。全体として衛生事務の拡張による事態の打開が模索されている。また、貧民救済についてはその方法が複雑であり多くの費用が必要なことから計画すら立案されていない実態が指摘されている。ここでも売薬税収入をその費途にあてることが強く切望されている。伝染病予防については衛生行政がそれまでもっとも多くの精力を傾けてきたところであるが、依然として「発病者ノ申報ヲ怠リ或ハ故意ニ隠蔽シテ消毒法ヲ怠ルカ如キ」事態が懸念されており、第六条の地方衛生事務の整理に伴い問題が解消されることが期待されている。明治十三年に整備された地方衛生会以下の事務組織は十分に機能しておらず、「名アリテ其实ナク」との評価が与えられ、適宜衛生局局員を派出して地方衛生吏員と会合し、事務の「拡張整理」につき適切な指導が行われるべきことが指摘されている。⁽²⁷⁾同時に、官設衛生事務についてはその規模の拡充が進言されている。

長与は中央衛生会委員の建議に力を得て、衛生行政の当

面する課題を明確化するとともに、財政基盤の強化と既存の衛生行政組織の適切な監視とその実効化を企図していたものと考えられる。

- (1) 同編制法は同年七月三十日付の東京警視本署、東京府への内務省達にて「従前其処々ニ於テ管理候補衛生事務ハ同会へ可引渡」とみえるように、各所に分散していた衛生事務を東京地方衛生会に一元化することに目的があった(『法規分類大全』衛生門一、四一頁)。その第一条に「中央衛生会ノ決議ニ因リ内務卿ノ命ヲ以テ臨時之ヲ開設ス」、第二条に「衛生上ノ事項ヲ商議シ其決議ヲ以テ中央衛生会ニ稟議シ或ハ中央衛生会ノ指図ヲ以テ其事務ヲ施行スル」、第五条に「幹事及ヒ委員ハ中央衛生会ノ薦挙ニ因テ内務卿之ヲ命シ」、第六条に「該衛生会ノ決議ヲ以テ其議事及ヒ事務ノ章程ヲ造リ中央衛生会ノ認可ヲ経テ内務卿ニ呈スヘシ」とあるように、地方衛生会は事務執行上絶えず中央衛生会と緊密な連携をとり、その指導を仰ぐことが強く求められた。そのため、八月一日付「東京曙新聞」によれば、東京地方衛生会には「傍聴として内務中央衛生会よりも委員にも出張相成る」こととなった。
- (2) 国立公文書館所蔵『太政類典』保民、明治十二年七月付内務省上申「東京地方衛生会仮編制法ヲ定ム」。
- (3) 大日方純夫・勝田政治・我部政男編『内務省年報・報告書』第九卷(一五頁)によれば、「中央衛生会ノ職制ハ

明治十二年七月内務省中ニ該会ヲ開カルノ際専非常ノ場合ニ於テ政府ヲ輔佐スルノ目的ヲ以テ当省ヨリ其職制並章程ヲ定メテ達セラレシカ、十二月ニ至リ同会ニ於テ衛生ノ事務ハ凡テ人民ノ健康即チ全国富強ニ関シ平日ニ於テ最も忽諸スヘカラサルヲ以テ本会ヲ恒立トナシ」との設立経緯を経て成立したことが知られる。

- (4) 『法規分類大全』衛生門一、四〇頁―四一頁、福留祥子「明治前期の衛生行政機構に就いて」『労働科学』六四卷八号、三七〇頁以下参照。

- (5) 明治十二年七月二十三日付「朝野新聞」。

- (6) 『太政類典』保民、明治十二年八月六日付「内務省上申」には、「今般東京地方衛生会開設相成候ニ付、差向キ費用開場三ヶ月間見込概算金六千円予定候旨該會長ヨリ申立候。尤病勢ノ実況ニ據リ多少ノ増減ヲ可生候ヘトモ先以前書金額至急御下付相成度此旨上申仕候也」とあり、必ずしも経費について確たる見通しが立っていなかったことがわかる。

- (7) 同右書、明治十二年九月十二日付「調査局議按」によれば、「内務省上申東京地方衛生会開場三ヶ月間費用請求ノ件ハ不得止費途ニ有之、大蔵省ニ於テモ異儀無之候間申請ノ金額御下付相成可然哉、左按取調仰高裁候也」とある通り、財政当局との折衝も円滑に進み、請求は満額認められた。

- (8) 同右書、明治十二年九月八日付「大蔵省上答」(同月十六日、大蔵省へ達)。

- (9) 国立公文書館所蔵『公文録』、明治十二年十二月十六日付三条実美宛伊藤博文内務卿「中央衛生会并地方衛生会職制章程創定之儀ニ付上申」。

- (10) 明治十二年八月二十三日付「東京曙新聞」。

- (11) 『公文録』、明治十三年二月十三日付「地方衛生会費用之儀ニ付上申」には、「右費用ノ儀ハ地方税ヨリ支弁相成相当ノ儀ト存候処、地方税中其費用無之、然ルニ昨年ノ如ク虎列剌病三月中旬ヨリ相発シ候様ニテハ実ニ不易事ニ付、右予防法等十分相議候為メ急速開会不致候半テハ難相成旁以右費目被相定候暇無之、就テハ差向キ本年度之儀ハ地方税中流行病予防費及ヒ病院費ヨリ流用支出候様至急御達相成度」とあり、政府は同費用を地方税中より支出することに固執した。

- (12) 『公文録』、明治十三年二月二十七日付「地方衛生費之儀ニ付伺」。

- (13) 政府の基本姿勢としては、コレラ対策について「先之ヲ実施シ然ル後其金額ヲ請求スルモノ少ナカラズ抑地方税等ノ已ニ発行スルニ至ルヤ臨時費ノ如キハ病勢ノ猖獗ナルニ際シ民費ノ支消スル能ハズシテ止ムコトヲ得サルモノニ限り下付スベキノ性質ナルヲ以テ臨時費目三個条ヲ掲ケテ別途ニ下付スベキコトヲ流行ノ地方ニ達セラレタリ」とい

うものであった(『内務省年報・報告書』第九卷、一三頁)。

(14) 『公文録』、明治十三年二月二十八日付御達案。

(15) 同右書、明治十三年五月一日付「中央衛生会経費予算額ノ儀上申」。

(16) 松方正義内務卿は「兩年度予算額調整候ニ付当省経費十二年度ヨリ増額御許下相成度」と太政官に対して増額を要求した(同右書、同上申)。

(17) 『内務省年報・報告書』によれば、「十二年席列刺病ノ流行スルニ当テ各地ノ報告及中央衛生会派出医員ノ申狀ニ據テ其実況ヲ觀察スルニ其吏員ノ如キハ危ヲ冒シ陰ヲ凌キ夜以テ日ニ繼キ実ニ勉強ノ力ヲ尽クシタリト雖寛ナル者ハ疎ニ流レ嚴ナル者ハ苛ニ涉リ予防ノ肯綮ヲ得ル能ハス畢竟平時ニ在テ其方法ヲ講究經營スルニ非サレハ一旦事アルノ日ニ臨ミテ百般ノ作為其全効ヲ収メ難ク随テ巨万ノ費額モ亦浪費ニ属スヘシ」ことが懸念されており、その方策として「衛生ノ一課ヲ各地方庁ニ置キ時々地方衛生会ト協議シ以テ該事務ヲ掌ラシメ且ツ町村ニ公撰衛生委員ヲ設ケ人民ト親接シテ専実地ニ尽力」することが求められたのである。

(18) 『公文録』、明治十五年九月十一日付「衛生事務ニ係ル費用御下付之義付上申」中にみえる「売薬税則」については、元老院の審議において様々な疑義が提起された。疑義の内容は「売薬」の定義から税額の当否まで広範に及んで

いる。かかる税目が設けられる経緯については、審議中における山口尚芳議官の発言「抑地租改正ノ拳整頓落成セハ、政府ニ於テハ殆ント五百万円余ノ歳入ヲ減少スト聞ケリ。

果シテ然ラハ他ニ税目ヲ起シ之ヲ補填セサルヲ得ス。本案モ其目的ヨリ止ムヲ得ス起草セシモノナルヘシト信ス」からわかるように、政府は歳入不足を補うためにこの税目を立てた可能性が高い。もつとも内閣委員、松田道之は「有害ナル者ヲ去リ其無効ノ者ヲ除キ稍々其精良人身ニ益アル者ヲ撰テ以テ世ニ存スヘシトス。之ヲ存スルヤ其税則モ亦ナカル可ラサルナリ」との趣旨説明を行った。さらに松田委員から「該事ハ頗ル急施ヲ要スルノ情実アリ」として主務官庁が執行を督促している旨が表明された(『元老院会議筆記』第二卷、前期、三〇五頁以下)。

(19) 『元老院会議筆記』第十三卷、前期、八二五頁以下参照。「売薬印紙税規則被定之件」は「売薬規則中追加ノ件」共々、明治十五年八月二十五日、議事に付せられた。布告案では同規則により「売薬ニハ必ス定価ヲ付記シ其定価ニ從ヒ製業者ニ於テ左ノ割合相当ノ印紙ヲ貼用スヘシ」とされ、印紙税の割合や印紙種目が規定された。そして「製造者ニシテ無印紙ノ薬品ヲ発売シタル者ハ貳圓以上貳百圓以下ノ罰金ニ処シ印紙不足ノ薬品ヲ発売シタル者ハ貳圓以上百圓以下ノ罰金ニ処ス」あるいは「請売者行商者ニシテ無印紙ノ薬品ヲ所持シ若クハ之ヲ販売シタル者ハ貳圓以上百

圓以下ノ罰金ニ処シ印紙不足ノ藥品ヲ所持シ若クハ之ヲ販売シタル者ハ貳圓以上五拾圓以下ノ罰金ニ処ス」との罰則も設けられた。立法趣旨について、白根専一内閣委員（参事院議員）は「從來売薬者ハ一地方ニ於テ營業ノ免許ヲ得ハ何ノ地方ニ於テ幾多ノ製薬所ヲ有スルモ之カ力ヲ別ニ納税ノ義務ヲ負フコトナシ。是レ事理ニ適セサルノミナラス管理上亦不可ナル所アリ。而シテ本案ノ如クセハ能ク是等ノ障礙ヲ除キ且幾許カ国庫ノ収入ヲ増スヘシ」とし、さらに「我政府ノ經濟ヲ資ケ以テ他ノ有用ナル費途ニ充ントス其何ニ対シテ支出スルヤ未タ予定セサレトモ要スルニ売薬ニ関係ヲ有スル者ニシテ例ヘハ流行病費衛生費等ニ於ケル是レナリ。」と述べた。

(20) この事項は「英国地方管治局検査官、独国監視委員、蘭国衛生検視官等ノ制」に準拠して考案されている。同事項においては、明治十二年以降の府県衛生課、地方衛生会、町村衛生委員の設置と関係規則の制定が進められたが、実況をみる限り十分にその目的を達しているとは言えないとの指摘がなされている。そのためたる原因としては學術上卓越した人材が不足している点が挙げられている。そこで、「本省ヨリ先達者ヲ派出シテ地方衛生吏員ニ直接セシメ、一方ニハ衛生ノ大意及ヒ規則条例ノ主旨ヲ教諭シ一方ニハ其施行上ノ利害ヲ督察シテ之ヲ匡正補繕シ以テ衛生ノ普及ヲ謀ルコト教育事務ニ於テ督学官吏巡回教員ヲ派遣ス

ルノ類ノ如クナラサルヘカラス。是英独其他ノ諸国ニ於テ中央衛生官庁ヨリ特ニ検査監視ノ委員ヲ派出スル所以ニシテ、蓋シ衛生先覚ノ国ト雖モ地方吏員ニ任放シテ其實効ヲ収ムルハ到底期待スヘカラサルノ事ナレハナリ」と、諸外国の事例を引きながら巡視制度の意義に言及している（『公文録』同上）。

(21) 第二の事項も「英国地方衛生医官、有害物検査人、仏国流行病医、独国郡区地方衛生委員、米国救貧医、地方巡察員等ノ制」を参酌しており、郡区医と病院の適正配置が考慮され、「病院ノ如キハ一府県一場若クハ二場ニ止メ普ク郡区医ヲ配置」することがめざされている。（『公文録』同上）。

(22) 第三の事項が「英国都府改良法、仏国不良住屋改良規則、米國諸列衛生土木改良ノ制等」、そして第四の事項が「英国地方管治局事務章程、独乙連邦諸列等ノ衛生事務章程及ヒ米國各國衛生官ノ制」を参照しているという具合に、構想のモデルはいずれも欧米諸國の衛生制度に求められている。（『公文録』同上）

(23) 『公文録』、明治十五年十二月十二日付太政官指令。

(24) 同右書、明治十五年十月二十四日付「衛生局組織改正之義ニ付上申」には、「当省衛生局創立以来逐々地方衛生会、衛生課、町村衛生委員等之組織粗備リ稍其体裁ヲ為スモノノ如ク相見候得共、其規則条例殊ニ伝染病予防ノ

如キ實際ノ施行ニ至テハ肯綮ヲ失スルモノ不少、畢竟衛生ノ事務ハ多クハ学理ニ原ツキ之ニ従事スルモノ其理ニ通曉セサルニ由ル到底実務者ノ組織ニ於テ多少ノ改良ヲ加フルニ非サルハ其規則条例ヲ利用シテ之カ実益ヲ取ムル能ハサルコト既ニ数年ノ経験ニ徴知スル所ニ有之候。右改良之廉々ハ逐次取調可伺出筈ニ候得共、差向キ其基礎タル中央衛生局之組織ヲ整理シ衛生官ノ名称ヲ設ケテ実務者ヲ收攬シ漸ク其熟練ヲ得セシメ候様不致候而者着手之秩序相立兼決シテ其完全ヲ求ムヘカサル義ト存候。：(中略)：本邦ノ衛生上規則条例ハ概ネ欧米ニ法トルモノニ候得共、施政ノ實際ニ至テハ尚彼ノ如クナル能ハサルモノハ実務者ノ不熟ニ因ラスンハアラス。実務者ノ不熟ハ其業ニ專一ナラサルニ由リ候義ト存候。就テハ今日ノ要衛生官ノ名称ヲ設ケ此職ニ就ク者ヲシテ恰モ一種専門家ノ体ヲ為サシメ、其去就ハ其名譽ヲ消長スルノ習慣ヲ養成スルニ在リ且衛生官ノ義ハ医学理學統計學等ニ熟スルノ人ニシテ旁ラ政務ヲ兼スル者ニ有之。然ルニ此等ノ人ハ各其本業(即チ医師理化學士統計學士等)ヲ以テ十二分ニ生活ヲ営ムノ人ニ候間特別ノ名譽ヲ以テ之ヲ勸奨スルニ非サレハ服事スル者無カルヘシ。故ニ其官等ノ範圍ヲ拡メ五等六等ノ級ヲ設ケテ広ク勝任ノ材ヲ網羅セサルヘカラス。又人民ノ一方ヨリ之ヲ觀ルモ一種特別ノ名称アルハ大ニ其事業ノ軽重ニ於テ感触ヲ深クシ殊ニ外人ノ如キハ最モ之ニ輕重ヲ措クノ実例ニ乏シ

カラス。檢疫停船規則實施ノ際ノ如キ名義ノ關係實ニ重要ナル義ニ候」^{〔25〕}と衛生局の組織改正として衛生官を創設するよう上申されていた。

〔25〕 池田らの事務章程に對して、長与は「事務章程ヲ熟覽スルニ本議掲ル所ノ條款ハ蓋シ衛生事務中ニ包括セル事項ノ早晚舉行スヘキモノヲ条記セルモノ」との評価を与えた(『公文録』、明治十五年二月付山田頭義内務卿宛長与專齋衛生局長「衛生事務擴張ノ建議ニ對スル意見」)。

〔26〕 第六條について、池田らの建議では、「地方衛生事務即チ地方衛生議會及ヒ衛生官吏等ニ關スル一切ノ事務ヲ整理ス」とし、地方衛生會、府県衛生課、郡區衛生委員、町村衛生委員、衛生各種集會があげられているだけであり、中央からの官吏派遣は長与による独自の考案である。

三、衛生行政の変容

明治十六年に入ると、政府は一層衛生行政擴張の方針を鮮明にした。こうした方針は内務省衛生局の施策の随所に散見される。内務省は明治十六年三月七日、「衛生局吏員歐洲へ派遣之義伺」を提出し、「衛生事務擴張之御趣意ニモ有之候折柄ニ付当省吏員ヲ派遣シ覽觀為致置候得者将来施設之為メ鴻益^{〔27〕}」との見解を示していた。これは同年五月

「独逸国伯林府ニ於テ万国衛生救難博覧會開催」⁽²⁾へ向けての準備であつた。

一方、内務省は同月二十四日付で太政官に対して「衛生事務拡張ノ為メ金拾五万四円年々別途御下渡シ可相成ニ付（中略）該務拡張ノ道ヲ講ジ組織改良ノ法ヲ議シ此節將ニ其緒ニ就カントス」⁽³⁾とした上で、「本局及各司藥場ノ事務伸張試植場ヲ新設スル等種々拡張ノ見込有之、随テ費目増加ハ独立衛生局ノミニ止マラス會計局ノ内雜給庁費營繕等ニ属スル費途及前条拡張ニ係ル費用取扱ノ為メ會計吏員ヲモ増加スル場合ニ立至リ候」⁽⁴⁾との見通しをもっていたことがわかる。当時、これに対し大蔵省も理解を示し、同月二十七日付で松方大蔵卿は三条太政大臣宛に「該省据置額、併算ノ件審按候処、右ハ適當ノ処分ト存候」⁽⁵⁾との意向を伝えた。これは明らかに、いわゆる松方デフレ政策実施下における例外的措置とみられ、この時点で政府が度重なるコレラ禍の苦い経験を背景に衛生行政の拡張を強く志向していたものと考えられる。

しかし、長与ら内務省衛生局の考える衛生思想の啓蒙に對して政府は必ずしも前向きとは言えなかつた。この年八月、内務省は「行政範圍内ノ施設ノミニテハ到底其（衛生の事業―筆者）普及ヲ期シ難キノ場合少シトセス。故ニ欧

米諸国ニ在テハ民立ノ衛生義會若クハ義社ト称スルカ如キモノアリテ政府ノ施設スル所ヲ補翼シ」⁽⁷⁾との考えから、「衛生ノ思想ヲ民間ニ普及セシメ一方ニハ施政上ノ參考ト為ルヘキ諸件ノ調査考究ヲ負担セシメ十分ニ上下相応スルノ機關」⁽⁸⁾たる大日本私立衛生會への資金的援助を太政官に伺出たが、政府の認めるところとはならなかつた。

衛生事業を民間との協力の下に進める方針に政府は慎重であつたが、明治十七年に入り内務卿が山県に交代して後も、衛生行政を拡充強化する方針は依然堅持された。⁽⁹⁾同年七月には、中央衛生會の機構改革が模索され、「衛生事務施設ノ為メ補益スル所鮮少ナラス候得共、只會員ノ寡少ナルト其組織未タ宜キヲ得サルトニ因リ充分ノ目的相達兼候儀ニ有之殊ニ方今衛生事務拡張ニ際シ緊急ノ議件不少候間、此際委員ノ組織聊カ御改正相成候様致度」⁽¹⁰⁾との意向が表明された。

その結果、明治十三年官制では、医員十一名、化学家二名、工学家二名、警視官一名、内務書記官三名に衛生局長を加えて構成されていた中央衛生會は、⁽¹²⁾明治十七年の官制改革により、医員十名、化学家三名、工学家三名、参事院議員もしくは議官補二名、東京府知事、内務書記官三名、衛生局長に同省土木局長、さらに警保局長と警視總監が加

えられることになった。⁽¹³⁾ 全体として増員となったばかりでなく、警察首脳が参加することにより早くも十七年の段階で衛生警察への傾斜が強まっていること、そして土木行政の責任者である内務省土木局長が加わったことにより一層衛生工事の重要性が認識されるに至ったことが指摘されよう。⁽¹⁴⁾

中央衛生会をめぐる十七年の改正に際して、参事院は医員を十一名の現行通りとし、化学家、工学家、内務書記官を各一名ずつ減じることを提案したが、基本的には「衛生事務拡張上適当ノ稟議ト認候」⁽¹⁵⁾と原案を承認する審査結果を提示した。衛生警察の拡張と衛生工事の重視はすでにこの段階から認められることを強調しておきたい。すなわち、こうした傾向が衛生行政の拡張期にすでに志向されていた点がより重要であろう。

そして衛生行政が変容を遂げる明治十八年を迎えることになる。この年の衛生行政上最大のトピックは何と言っても地方衛生の要と目されていた町村衛生委員の廃止である。明治十八年八月五日、内務省は「町村衛生委員廃止ノ儀」を上申した。そこでは「爾来数年ヲ閲シ其実況ヲ察スルニ衛生ノ事タル都鄙自ラ其情況ヲ異ニシ別段之カ設置ヲ急要ト為ササルモノ多シトス」⁽¹⁶⁾との見地が示されている。同案

件は元老院において「伝染病予防規則中改正之事」として便宜布告の後、検視に付され、「伝染病予防規則中衛生委員トアルヲ総テ戸長ト改ム」⁽¹⁷⁾とされることになった。

この点をめぐって、長与は後年「十九年に内務省は連合衛生会を始めとして地方衛生課衛生委員をも廃止せられき。ただ功績のみにつきて稽うれば、あるいは無用なるに似たれども、衛生行政上に欠くべからざる機関なれば、氣長く誘導の功を積み、郡市町村などの制をも設けて互いに提携せしめたらんには、終に衛生自治の仕組をも整うべかりしに、かくも短的に廃止せられ、しかして新設の自治制度には衛生担当者の組織は載せられず、地方衛生の事務は警察吏の一手に帰し了れり。されば中央の衛生局は直ちにその指導の下に働くべき手足もなくして空中に倒懸せるものの如く、悪疫流行の時に臨みてはただ焦燥するのみにして如何ともすること能わず」⁽¹⁸⁾と回顧している。長与は衛生委員制度が当時必ずしも期待された成果をおさめていないことを率直に認めていたと言える。ただ、長与としては地方自治制度の発展と連携する形で同制度が地方社会における悪疫流行病の阻止に役立つことをいわば長期的視点から期待していたのである。

すなわち、これまで「十九年の頓挫」と指摘されてきた

のはあくまで長与の衛生制度構想の挫折であり、政府が実効性を伴う衛生警察に比重を移したのは確かに衛生行政の変容ではあっても、その行政そのものが直ちに後退したと言うわけではない。明治十九年の警視庁官制により、従来衛生局の管轄下にあった製造所、公園、道路の管理は行政警察事務へと移管され、さらに同年の地方官官制により地方衛生機構が改革され、「衛生ニ関スル事項」は各府県の第二部衛生課の所管となった（同官制第二四条）。また同官制第三条により「伝染病予防消毒検疫種痘飲食物飲料水医療薬品家畜屠畜場墓地火葬場其他衛生ニ関スル事項」は行政警察事務として取り扱われることになった。⁽²¹⁾

こうした行政警察への事務移管はこの時期段階的に進められており、明治十八年十月には警視庁が各自地内下水等掃除方につき布達しているほか、コレラ病発生に伴う河川の汚染についても警視庁が告示に乗り出している。また翌十九年五月には、「下水ノ疎通及修理」や「飲用水ニ供スル井側及其周囲ノ掃除修理」等についても警察令により、その施行が命じられた。同警察令に伴い、「下水芥溜掃除及ヒ修理方執行手続」も警視庁訓令として出されるに至っている。⁽²³⁾

明治十九年はまさに衛生行政制度の改変期にあたり、明

治十五年六月に布達された「警察連合会規則」及び明治十六年三月制定の「府県連合衛生会規則」⁽²⁴⁾が相次ぎ廃止された。その一方で、明治十九年改正の中央衛生会官制第一条では、同会が内務大臣の監督に属すると同時に、各省大臣の諮詢に依えて「公衆衛生獣畜衛生ニ関シテ意見ヲ述ヘ及其施行方法ヲ審議」することが規定された。実際、『中央衛生会第七次年報』から明かなように、この年中央衛生会は諸省大臣の諮詢に対して二九件の復申を行うとともに、諸省大臣に対し七件を建議している。⁽²⁵⁾

明治二十年、芳川顕正中央衛生会会長は山県有朋内務大臣に対して同会年報を具呈するにあたり、「衛生工事ノ務タル亦急中ノ急ナルモノト謂フヘシ。翼クハ官民力ヲ協セテ以テ其工業ヲ起サンコトヲ。夫ノ海港検疫規則案ノ如キハ客年二月之ヲ議決シテ閣下ニ復申セリ。此案ノ実施セル日ニ至ラハ海外ヨリ侵入ノ病毒ヲ防クニ於テ将ニ其要ヲ得ントス。若シ内ニ衛生工事ヲ修メ外内相待テ以テ予防ノ方法ヲ尽サハ、今日衛生ノ最大強敵タル虎列刺病毒ヲ防クニ於テ恐クハ復タ遺策無カラシ」として、国内における衛生工事と対外的な海港検疫の重要性を強調した。⁽²⁶⁾

この頃を境に衛生行政の中心は衛生警察へと移り、衛生局及び中央衛生会の関心はしだいに海港検疫、衛生工事、

衛生組合の創設へと向けられてゆくことになる。

(1) 『公文録』、明治十六年三月七日付「衛生局吏員欧州へ派遣之儀伺」。

(2) 同吏員派遣に際して、明治十六年四月六日付で「衛生吏員欧州へ出張旅費用意金及其他費用銀貨交換方之儀ニ付上申」が山田内務卿より三条太政大臣宛に示され、大蔵省及び会計検査院の了承が求められた(『公文録』)。

(3)(4) 『公文録』、明治十六年三月二十四日付「衛生事務拡張費別途御下付金当省据置額へ追加相成度儀申請」。

(5) 明治十六年五月十八日には、「衛生事務拡張必需之銀貨増額方上申」が内務省より太政官に提出された。そこには「当省経費正貨額之義ハ客歳八月二十二日御達モ有之処、衛生事務拡張ニ付其費額トシテ拾五万円御下付モ有之。従テ百般伸張之折柄処務上必需ノ理化学器械等海外ニ注文ヲ要セサルヲ得サルモノ有之ニ付、当省十六年度外国ニ関スル費用ノ内別紙仕訳書之通十五年度御達額ニ比シ正貨四千五百円之超過ニ相成、右ハ止ムヲ得サル費途ニ付十六十七両年度当省正貨額へ四千五百円宛増額御下付相成度且該増額金ハ精々減省取調候金額ニ付請求通り御裁定有之候様致シ度此段及上申候也」とみえる。政府内では衛生事務拡張の方針は確認していたものの、この予算措置をめぐるのは物議を醸したためか裁定までに時日を要した。結局、同年十一月六日になって大蔵省が「歳入正貨ニ余裕モ有之」と

の理由から「事実無余儀次第二有之」との見込みを示し、ようやく翌十七年三月十五日付で「上申ノ趣聞届候事」との裁定に至ったのである(『公文録』)。

(6) 長与専斎『松香私志』は、「薈に予防のこののみならず、衛生といえることはすべて人民の厭うところとなりて、その発達普及を妨ぐるの虞あり、所詮平押しに表面より攻め付けたりとて無功の骨折りに過ぎず、この際さらに人民の側に立ちてその裏面に立ち入りて懇ろに理義を説き論して迷夢を警醒すべき機関を組織し、以て官民の融和を謀るこそ必要なれと、同志の人々相かたらい、十五年を以て大日本私立衛生会といえるを創立し、…(中略)…百般公衆衛生の事項を通俗の言文にて社会に紹介し、もっぱら衛生思想を鼓吹しけるに、この連年コレラ流行の折なりければ、大いに社会に歓迎せられ、各府県にも陸続同様の会を起こして本会と気脈を通じ、支会と称するものも多く、ほとんど全国に私立の衛生会を見るに至れり」と、大日本私立衛生会の隆盛を指摘した(小川鼎三・酒井シズ校注『松本順自伝・長与専斎自伝』昭和五五年、平凡社、一七八頁)。

(7)(8) 『公文録』、明治十六年八月三日付「大日本私立衛生会補助金下付之儀ニ付伺」。明治十六年九月七日付で「同ノ趣聞届候事」と政府は拒絶した。

(9) 『衛生局第九次年報』をもとに、明治十五年七月から明治十六年六月までの明治十五年度衛生費と明治十六年七

月から明治十七年六月までの明治十六年度衛生費を比較、検討してみると、地方衛生会費及び病院費が減少したのに対して、その他経費は三万五千三百六十二銭二厘の大幅な増加を示していることがわかる。増額中その中心をなしているのは流行病予防費であり、前年度に比べ何と二万四千三百三十三銭二厘の増加となっている。同年報は衛生費について、「衛生法ノ普及ヲ計ルハ勢ヒ其経費モ亦随ヒテ増加セサルヲ得ス」との論評を加えている。

(10) コレヲ対策として、『松香私志』に「官民上下おしなべて衛生といえることに心付き、海港檢疫、虎列刺予防の諸規則発布せられ、中央衛生会、地方衛生会および府県衛生課の組織も具わり、また流行の地方には臨時に檢疫委員を設くるなど、それぞれの設備はほぼ整いたれども」との認識が記されているように、諮問機関としての中央衛生会が檢疫体制の要となっていることが指摘される。「本年度ニ於テ衛生上ノ実況觀察又ハ衛生事項檢察ノ為中央衛生会及衛生局員ヲ各地方ニ派遣セラレタルハ十六年七月内務少書記官永井久一郎御用掛太田実ヲ山形秋田青森函館札幌ノ四県下ニ中央衛生会長細川元老院幹事ヲ群馬埼玉千葉ノ三県下ニ十月衛生局長長与三等出仕ヲ長崎山口佐賀熊本鹿児島ノ諸県下ニ御用掛渡辺定ヲ島根鳥取ノ両県下ニ巡回ヲ命セラル」（『衛生局第九次年報』）とあるように、中央衛生会は内務省衛生局と連携して地方の衛生事情の査察に力を

入れていた。

(11) 『公文録』、明治十七年七月三十一日付「中央衛生会職制中改正之儀ニ付上申」にみえるように、山県内務卿は太政官に中央衛生会職制第一項の改正を求め、同年九月十一日付で同会の編成は改正された。

(12) 『法規分類大全』官職門(二)所載の明治十三年三月二十九日付内務省令によれば、「昨明治十二年十二月第五十四号ヲ以中央衛生会職制御達相成候処、同会編成ノ人員中医員ノ儀ハ夫々本務繁劇ノ者多クシテ毎会欠席有之為之會議ノ体裁モ難立候テモ不都合ニ付、今三人増員相成度且又化学家工学家ノ儀ハ各一人ノ定員ニ付、外国人ヲ選ミ候ハハ内国ノ事情ニ疎ク内国人ノミヲ用フルトキハ充分外国衛生上ノ景況ヲ不尽場合モ可有之、是又不都合ニ付何レモ二人宛ニ被定置候様致度御達案相添此段至急仰御裁決候也」とあり、医師や化学家、工学家が各々増員された背景が明らかにされている。

(13) 明治十四年三月三日付第九号達により、「明治十三年四月第二十七号達中警視官一名トアルヲ警保局長ト改正」された。これは明治十四年二月十六日付内務省上申及び明治十四年二月二十五日付内務省部議案にみえるように、警視官職制改正に伴う措置であった（『法規分類大全』官職門二、四九八頁）。

(14) この点をめぐって、尾崎耕司氏は三島通庸警視總監が

それまでに府県知事や内務省土木局長として土木行政の経験を持つことや同年七月には臨時建築局副総裁を兼任する点などに着眼して、医学関係者の多い中央衛生会においてその土木工学の知識により発言力が高まる可能性を指摘している(同「後藤新平の衛生国家思想について」『ヒストリア』第一五三号、二〇六頁)。

(15) 『公文録』、前掲上申添付資料によれば、同案件は明治十七年八月十三日に参事院の審査を経て、内閣書記官より上奏された。

(16) 『公文録』、明治十八年八月五日付「町村衛生委員廃止ノ儀ニ付上申」。

(17) 『元老院会議筆記』第二十四巻後期、第四八七号議案(明治十八年九月十四日、同院検視を経過)。

(18) 『松香私志』(同上)、一七四頁—一七五頁。

(19) 小栗史朗『地方衛生行政の創設過程』昭和五十六年、医療図書出版会、一六一頁以下参照。

(20) 明治十六年に作成された「衛生委員事務章程」(案)では、町村衛生委員にこうした施設の管理が委ねられようとしていた。そこでは区町村会や水利土工会に対して衛生委員が戸長とともに衛生原案を提出することが想定されていた。この点については『後藤新平文書』に依拠した尾崎前掲論文参照。

(21) 『医制百年史』記述編、五六頁。

(22) (23) 『法規分類大全』衛生門(三)一九八頁—二〇〇頁。
(24) 『内務省年報・報告書』第一二巻によれば、同規則は「従前各地方限り適宜開設セシニ一定ノ規則無キヨリ差支少ナカラス且衛生ノ事ハ其範圍ノ汎キヲ以テ各地方ニテ往々考察ヲ異ニシ殊ニ伝染病予防方法ノ如キ彼此寛嚴ノ別ヲ生シテ不都合ナル」事情が勘案され、各府県衛生課長等の意見を参酌して作成された。

(25) (28) 『中央衛生会第七次年報』。海港検疫と衛生工事については、同年報の「明治十七年報告、衛生工事」や「同、清国虎列剌病」の記事にみとれるように比較的早い段階から着手、予算措置が講じられていたことがわかる。

四、衛生行政の軌道修正

明治十年代末にはとりわけ地方レベルの衛生行政に変容がみられ、長与の評価もあつて一見自治衛生は後退し衛生警察は拡張を遂げたかにみえる。⁽²⁶⁾だが、衛生行政にかかわる諮問機関はこれ以降も顕著な発展をみせ、中央、地方ともに新たな展開を示す。

まず地方レベルにおいては、明治二十年三月十七日付で「府県官制中央衛生会官制ノ発令アリテ自然現行規則改正ノ必要ヲ認メタルニ依リ」⁽³⁾とし、山県内務大臣より「地方

衛生会規則」発令のための閣議決定が要請された。これにより地方衛生会に関する明治十二年法と十三年法とが廃止され、七条にわたる規則が新たに定められた。同規則により、地方衛生会は府県知事の監督下に置かれ、警視總監及び府県知事の諮詢に応じて当該府県内の公衆衛生、獣畜衛生に関する事項の審議にあたることになった。⁽¹⁾ 地方衛生会の構成をみると、東京府で警視庁第一局長が、そして各府県で警部長が加わったとはいえ、会長には府県知事が就任し、府県第二部長以下、府県庁所在地の郡長又は区長が同会のメンバーとなったことから、少なくとも地方衛生会に関する限り必ずしも警察的色彩が濃厚となったとはいえず、依然として地方行政の担う部分が大きかったと言わねばならない。

一方、中央衛生会ではこの年三月十日、内務大臣より「虎列刺病予防消毒心得書ノ議」が諮詢され、前年に編纂された心得書を「尚ホ実験上ヨリ改正ヲ必要トスル箇条モ尠ナカラサルヲ以テ今後施行スヘキ方法ニ付」⁽⁶⁾ 同会の意見が求められた。改正案の立案にあたっては、予防法実施の経験に照らし内務省衛生局長で同会委員の長与が原案作成のための調査に従事した。こうして同会に提出された「改正虎列刺病予防消毒心得書案」は同年四月六日以降審議に

付され、七月十一日をもって逐条議を経て議決された。⁽⁷⁾ 長与原案により改正増補された箇条のうちとりわけ注目されるのは「衛生組合ノ事」であろう。該案件に関する同会議決の主旨は次の通りである。⁽⁸⁾

衛生組合ノ事ハ改正案ニ於テ新ニ増補セシモノニ係ル其方法ノ大要ハ各町村ニ便宜組合ヲ編成シ撰生清潔消毒等ニ関スル約束ヲ設ケテ之ヲ復行セシムルニ在リ。蓋シ各自ノ撰生清潔法ヲ守リテ病毒誘発ノ因ヲ除ク事、患者ノ隠蔽ヲ防キ患者ノ発見ヲ速ニシテ消毒施行ノ機ヲ失ハサル事等ハ予防撲滅法中ノ最要件ナリト雖モ、其事タル元ト人々ノ用意如何ニ依テ始メテ行ハルモノナルカ故ニ組合自治ノ法ヲ設テ隣保郷党ヲシテ互ニ相扶ケ相警メテ之ヲ行ハシムルニ非サレハ到底十分ノ実効ヲ収ムル能ハサルヲ以テ此方法ヲ設ケタルナリ。

中央衛生会は同心得書を審議するかたわら、同年五月十八日に長与より建議された「東京ニ衛生工事ヲ興スノ議」⁽⁹⁾ をとりあげた。同議案に対して同会が「衛生法ノ真意ハ人ヲシテ疾病ナカラシムルニ在リ。虎列刺病ノ予防法ニ於ケルモ亦同シ。衛生工事ヲ興シテ水土家屋ヲ清潔ニシ病毒ヲ掃盡シテ其蹤ヲ社会ニ絶タシムルニ非サレハ真正ノ予防法トハ謂フヘカラサルナリ」としたように、予防消毒法の励行は所詮一種の対処療法にすぎず、「真正ノ予防法」としては衛生工事が念頭に置かれたのである。

さらに長与案によれば、「元來衛生工事ハ上水ノ供給法下水ノ排除法家屋ノ建築法等ノ事項ヲ包括シ三者ノ必要何レモ輕重ノ差ナシト雖モ之ヲ一斉ニ着手セシメントスルハ費額莫大ニシテ實際行ハルヘキノコトニ非ス。故ニ三者ノ中ニ就キ其最モ急務ナルモノヲ選テ先ツ之カ工事ヲ興スヘシ。而シテ本員ハ上水ノ供給法ヲ以テ最急ナルモノトス。何トナレハ飲料水ハ直接ニ各自ノ口腹ニ入ルモノシテ今日ノ學說ニ據ルヘキハ本邦ノ大災厄タル虎列刺病ノ予防ニ最モ緊切ナル關係アレハナリ」との優先順位がつけられた。同議案の起草にあたっては、長谷川泰、ベルツ、高崎五六、実吉安純、長与専齋らが調査委員に任命され、審議が進められた。そして同年六月三十日、内閣総理大臣、内務大臣宛に建議書が提出された。⁽¹²⁾

こうした事態は長与にとつて年来の構想を具体化するものに等しかった。長与自身、「衛生工事の如き、あるいは要路の人に説きあるいは建議の書を呈してその必要を主張したれども、これが実行を断ずるの運びに至らず、年々歳々の流行に姑息の予防法を繰返し、衛生の路に当たれる者はいたずらに焦頭爛額の勞に服して奔命に疲るるのみなりき⁽¹³⁾」と回顧し、当時東京府知事であつた芳川顕正と謀り神田下水工事に着手したが、その成果は「ほとんど一場の

見戲⁽¹⁴⁾」に終わったと述懐されている。

長与はこれ以降、東京市区改正事業の進捗に呼応する形で水道改良論を展開し、古市公威、永井久一郎、倉田吉嗣らに英国工学士バルトンを加えて上水下水設計委員會を主宰した。もつとも下水工事については設計が鋭意進められたものの、結局のところ日の目をみることはなかった。これに対し、水道改良計画は東京市区改正委員會の決議を経て政府の裁可するところとなり、市債、国庫補助による財政の手当てが施されることになる。⁽¹⁵⁾ 小島和貴氏が指摘するように、⁽¹⁶⁾ 内務省衛生局は比較的早い段階から環境衛生整備の観点に立つて下水道事業の有用性を高く評価していたが、実際には上水道整備計画により高い優先順位をつけることになった。十九年のコレラ禍が過去最大の惨状を呈したこともあり、結果として上水道整備に予算は重点配分されることになった。⁽¹⁷⁾

明治二十二年、『中央衛生会第九次年報』を上呈するにあたり、芳川中央衛生会会長は水道条例⁽¹⁸⁾を「本会ニ於テ特書スヘキ一鉄案」あるいは「客年本会ニ於テ審議セル事項中其最重要ナルモノ」とするとともに、「純潔ナル飲料水ノ撰生上緊切重要ナルコト漸ク人心ニ彌淪シ都府要港ニ於テ或ハ既ニ上水引設ノ挙アリ、或ハ之カ起工ノ計画ヲ為ス

モノアルニ起因シタルモノニシテ衛生工事ヲ興スノ最大急務ナルコト⁽¹⁹⁾」を繰り返し述べ、「上水ノ供給下水ノ排除其緒ニ就キ水土ヲシテ清潔ナラシムルニ至ラハ虎列刺病其他各種ノ伝染病モ遂ニ其病毒ヲ縦ニスル能ハサルニ至ルヘシ⁽²⁰⁾」との見解を表明した。

すでに長与は明治二十年十一月、水道事業はそもそも地方政府が行うべきであるが、諸般の事情から地方政府が着手できない場合には私立会社⁽²¹⁾に委託し、しかるべく地方政府が監督、保護にあたる必要があるとして、「市街施設水道条例案」を発議していた。同議案は翌二十一年五月、内務大臣より中央衛生会に諮詢され、逐次総体議、及び逐条議、確定議が行われ、修正可決の後、七月十日に内務大臣に復申された。⁽²²⁾当時、長崎、大阪、東京ではそれぞれ私営水道計画の出願がなされていたが、これに對し行政上一定の監督、保護方針を確定しておく必要があったのである。こうした方向性は同年四月成立の市制町村制によってさらに加速化され、同年十月の水道条例へと結実されていた。⁽²³⁾中央衛生会はこの年五月、内務二等技師でわが国初の工學博士である古市公威、帝国大学書記官永井久一郎に加え、帝国大学雇のバルトン⁽²⁴⁾を同会臨時委員に委嘱した。衛生工事はかくして格段の進展をみ、内務省衛生局も本格的に該

事業を推進することとなった。

上水道整備を中心とした衛生工事は東京市区改正条例の制定を契機に衛生行政の中核的部分を構成するようになり、一方各地では予防消毒心得書の発布とともに衛生組合が編成されるようになった。明治二十三年八月四日発布の「伝染病予防及消毒心得書」にみえる通り、「予防ノ方法ヲ實際ニ徹底セシメントスルニハ衛生組合ヲ設ケ組合中互ニ警戒扶持スルヲ良シトス⁽²⁵⁾」、あるいは「到底衛生組合ノ法ヲ設ケ隣保相互ノ制裁ヲ以テ各人ノ注意戒慎ヲ喚起スルニ非サレハ市町村共同ノ方法モ其全効ヲ收ムルコト能ハサルナリ⁽²⁶⁾」とされたのである。同年の「心得書」では「衛生組合ノ設ケアル地方ニ於テハ衛生組合長ニ於テ其予防法ヲ各家ニ告知スルヲ要ス⁽²⁷⁾」とし、感染後の処置は衛生主務吏員及び警察官吏に委ねられた。こうした動きを長与は「警察的武断政略」⁽²⁸⁾の限界が明らかになったとし、巡査に代わつて医師が感染の認定にあたる事態を「その性質において自治の事業に属する⁽²⁹⁾」と評したように、十九年以降「自治衛生」がまったく失われたわけではない。

(1) 小栗前掲書では、衛生委員公選制の改正、地方財政における衛生財政の削減、と「衛生委員通信事務手続」の如き煩瑣にして膨大な事務量が結果として主体的で積極的な

衛生委員を減少せしめ、衛生委員制の形骸化を招いたとの評価を加えている(同書、一六一頁)。

(2) 尾崎前掲論文、二〇四頁以下参照。警視庁官制と地方官官制との相乗効果を考慮すれば、従来内務省衛生局傘下の事務系統で取り扱われるべき衛生事務事項の大半が行政警察の職掌とされ、地方レベルでも各県衛生課に代わり警察本部の権限拡張を背景に警察署が多額の権限を行使することになったことはすでに述べたとおりである。

(3) 国立公文書館所蔵『公文類聚』、明治二十年三月十七日付「地方衛生会規則改正之件」、上申では明治十二年以降における同会の組織状況が述べられ、十三年の組織改正により、「郡区長化学家ヲ置クモノアリ或ハ之ヲ置カステ土木師ヲ入ルル者アルカ如ク常ニ必要ナラサル者モ或場合ニ必要ナリトシテ之ヲ会員ニ加ヘ置ク等」臨機の措置が講じられてきたことが指摘されている。

(4) 同規則第三条では、「地方衛生会ハ府県内公衆衛生獣畜衛生ニ関スル事項ニ就テハ警視總監、府県知事ニ建議スルコトヲ得」とし、第五条では「会長ハ本会議事規則ニ依リ議事ヲ整頓シ其議定セシモノヲ警視總監、府県知事ニ具申ス」との規定からは衛生事務に関して地方行政、警察行政双方の同等な関与が指摘されよう。

(5) 同規則第四条によれば、府県知事が会長に就任し、委員には府県第二部長、警部長、東京ハ警視庁第一局長、府

県庁所在地ノ郡長又ハ区長一人、府県会常置委員三人、医師三人乃至五人、獣医一人、化学家一人、その他臨時委員及び書記(府県属)により構成されることとされた。

(6) 『中央衛生会第八次年報』、五頁。

(7) 同右『年報』によれば、長与の改正心得書案は九章五十九条及び付則三条よりなり、前年の訓令に比べ四章三十三条の増加といった充実した内容であったとされる(同、七頁)。

(8) 同右『年報』、八頁―九頁。衛生組合は明治十年代末より中央衛生会が衛生工事業や海港検疫とともに重点施策としたことはすでにふれた通りであるが、各地に段階的に組合や衛生会が設置された背景には十九年のコレラの猛威と同時に町村衛生委員制の廃止があったものと考えられる(小栗前掲書、一六九頁参照)。

(9) 『内務省年報・報告書』第十三巻によれば、東京府では下水道改造浚渫取縮法の改正がなされ、神奈川県では下水構造汚物掃除諸則が設けられるなど、各地で衛生工事業への積極的な取り組みが始まったが、「皆其費用ノ寡少ナル簡易急速ノ方法ノミ故ニ漸々歩々ヲ進メ善良ナル飲水ノ供給完全ナル下水溝ノ敷設及家屋ノ構造等百般ノ改良ヲ計画シ真ノ予防法ノ目的ヲ達センコト極メテ緊急ナリ」との認識が示されている(同、二七一頁)。

(10) 『中央衛生会第八次年報』、二三頁―二五頁。

(12) 「建議書」の中では、「虎列刺病ノ予防タル衛生工事即チ上水ノ供給下水ノ排除ヲ以テ骨子トナシ病毒ヲシテ其地ニ蕃殖セシメス其水ニ流伝セシメサルヲ以テ万全ノ長策トナスハ晩近欧州諸国学理実験ノ一致スル所ニシテ之ヲ措テ他ニ由ルヘキモノナキナリ」、あるいは「衛生工事ノ虎列刺病予防ニ緊切ナルスノ如シト雖モ各地ヲシテ同時ニ之ヲ挙ケシムルコト能ハサルノ障碍アリ。即チ費額浩繁ニシテ其出所ニ苦ムコト是レナリ。依テ最モ人口稠密ニシテ衛生緊要ナル都会ノ地ニ就キ排水給水ノ二者其緩急ヲ分チ之ヲ施行スルハ亦時宜ノ止ムヘカラサルモノナリ」など衛生工事をめぐる衛生局の基本方針が表明されている(同、二八頁―二九頁)。

(13) (14) 『松香私志』、一七六頁。

(15) 中島工字博士記念『日本水道史』、一二六九頁には、「市内に於ける上水井及び掘井の状態は以上の如くなるを以て、之を改良するのは衛生上水防火上共に急要にして民間に於ても又水道改良論あり明治二十年五月大日本私立衛生会雑誌に於て津田仙の発表せる玉川上水改良説あり一般に漸次水道改良の必要を唱導するに至れり。明治二十一年十月五日東京市区改正委員会に於て上水改良設計調査をなすの議を決し、同月十二日衛生工師バルトン、長与専斎、古市公威、原口要、山口半六、永井久一郎、倉田吉嗣の七名に其調査を委嘱し、同月二十九日委員会は区債を起して上水改

良工事の実を挙ぐるの議を定め、十一月一日国庫補助を請ふの建議をなす」とみえる。

(16) 小島和貴「日本環境衛生政策の形成に関する行政史的考察」『法学政治学論究』第三八号、一八七頁以下。

(17) 藤森照信監修『東京都市計画資料集成(明治大正篇一)』昭和六二年、本の友社四頁。

(18) 明治二十一年十月十日付内務省衛生局主査加藤尚志発議「水道条例」の立案及び成立過程の詳細については、日本水道協会『日本水道史』昭和四二年、三五三頁以下を参照。

(19) (20) 『中央衛生会第九次年報』芳川会長同年報進呈文。

(21) 前掲『日本水道史』(日本水道協会)、三五一頁―三五二頁。

(22) 『中央衛生会第九次年報』「市街私設水道条例案ノ件」、一三頁。

(23) 各地における私営水道の企画等については、前掲『日本水道史』(日本水道協会)、一四七頁以下に詳しく、神戸、長崎、福島等の進捗状況が概観されている。

(24) 『中央衛生会第九次年報』第三項、職員増減、二九頁以下参照。

(25) (26) 『公文類聚』、明治二十三年八月四日付「伝染病予防及消毒心得書」。

(27) 同右資料からも、衛生組合は予防衛生上最低限度の互

助的連絡機関であったことがわかるが、その歴史的性格については小栗前掲書及び尾崎耕司「伝染病予防法考―市町村自治と機関委任事務に関する一考察」京都民科歴史部会『新しい歴史学のために』二二三号参照。

(28)(29)『松香私志』、一七一頁―一七二頁。

五、結び

以上にみたように、明治十年代、中央衛生会も地方衛生会も着実に発展し、内務省衛生局を中心に政府も衛生行政について財政支援を行う姿勢を鮮明にした。政府は衛生事務漸次拡張の方針を打ち出し、中央衛生会経費をはじめ衛生事務にかかわる費用の支弁について予算措置を講じる構成であった。中央衛生会でも財源の模索や重点政策の洗いなおしが鋭意進められ、地方衛生行政の中央統制と地方制度の基盤整備が一段と拡充されることになった。長与は中央衛生会委員からの上申をもとに、衛生費の捻出に余念がなく、事務拡張期における公衆衛生の充実と地方衛生制度の実効化を力説してやまなかった。

度重なるコレラ禍に大蔵省も衛生費に対して松方デフレ下における例外的優遇措置をとり、内務省も中央衛生会の

機構改革に力を注いだ。その結果、中央衛生会は明治十七年の段階から衛生警察の拡張と衛生工事の推進を掲げた。すなわち、衛生行政への警察の介入と衛生工事の実施による根本的な流行病対策は比較的早い衛生行政拡張期にすでに着手されていたことが指摘されよう。とはいえ、すでにみたように、長与のいう「十九年の頓挫」はあくまで理念的なレベルにおける挫折を意味するにすぎず、現実には依然として自治的要素を多分に残した衛生組合の創設や民間、自治体中心の衛生工事が企画、推進されていたのである。