

特 別 記 事

小島和貴君学位請求論文審査報告

小島和貴君より提出された博士学位請求論文「近代日本の衛生行政構想と内務省の衛生行政―長与専齋初代内務省衛生局長の構想を手がかりとして―」は、近代日本の衛生行政の原型を構築し黎明期の医療・衛生行政の発展に大きく貢献した長与専齋の構想とその具体化の過程を明らかにした意欲的な研究論文である。

すでに長与については評伝や日本医史学会等における多くの先行研究が存在するが、本論文において、小島君は主に長与が初代内務省衛生局長として活動した一六年余にわたる在任中を対象に、いかに海外の衛生制度に学びつつ、自らの構想を内務省の衛生行政として具体的に実施していったかを実証的に分析し、体系的にまとめている。

一 論文の構成

本論文の構成は、以下の通りである。

はしがき

第一部 医学等学術の「政務的運用」論の展開

第一章 長与専齋と衛生行政―医学等学術の「政務的

運用」の視座―

一 はじめに

二 長与専齋の西欧諸国における調査

三 岩倉遣外使節団より帰国後の長与専齋

四 衛生事務の内務省への移管と長与専齋

五 医学等学術の「政務的運用」論と「衛生事務拡張」論

六 医学等学術の「政務的運用」論と後藤新平

(一) 「生理的円満」と「衛生法」

(二) 「衛生制度」

七 医学等学術の「政務的運用」論と内務省の方針

八 おわりに

第二章 医学等学術の「政務的運用」論の具体化と内務省衛生行政の再編に向けた取り組み

一 はじめに

二 中央衛生会及び地方衛生会の設置と伝染病予防規則の制定

三 府県衛生課及び町村衛生委員の設置

四 医学等学術の「政務的運用」と伝染病予防及消毒心得書（明治二三年の「心得書」）

五 後藤新平と伝染病予防法の制定

六 内務省衛生事務の所管と調整

(一) 内務省衛生局と「健康保護」事業

(二) 衛生局と警保局

(三) 衛生事務をめぐる関係者たち

七 おわりに

第三章 医学等学術の「政務的運用」論の具体化と地方衛生行政の再編に向けた取り組み

一 はじめに

二 内務省諮問会開催の経緯

三 内務省諮問会と地方衛生行政

四 内務省諮問会と府県連合衛生会の開催

(一) 開催の経緯

(二) 第一回府県連合衛生会の開催とその意義

五 明治二六年地方官官制の公布と医学等学術の「政務的運用」論の動向

六 医学等学術の「政務的運用」の推進と地方行政との連携

(一) 住民及び吏員の意識

(二) 地方衛生費

七 おわりに

第二部 「官」と「民」の協調論の推進

第四章 「官」と「民」の協調論の提唱

一 はじめに

二 虎列刺病予防法心得書（明治一〇年の「心得書」）

三 伝染病予防法心得書（明治一三年の「心得書」）

四 大日本私立衛生会の創設と住民との連携

五 虎列刺病予防消毒心得書（明治一九年の「心得書」）

六 伝染病予防及消毒心得書（明治二三年の「心得書」）

書

七 おわりに

第五章 「官」と「民」の協調論の具体化―「衛生工
事」を事例として―

一 はじめに

二 医学等学術の「政務的運用」と「衛生工事」

三 水道条例の制定と「官」と「民」の協調論

四 「富ノ発達」の保護と「文明ノ市街」の建設

五 おわりに

むすび

初出一覧

参考文献

二 論文の内容

本論文は全体として二部構成となっている。第一部において、長与が欧米諸国を歴訪し現地での調査を通じて着目した医学等学術の「政務的運用」により住民の「健康保護」の進展につなげようとする構想を明らかにし、同構想が内務省の衛生行政としてどのように具体化されたかが分析されている。後半の第二部においては、長与が医学等学

術の「政務的運用」の推進にあたり、市町村の吏員や警察官、医師など「官」の側と健康問題をかかえる「民」の側が相互に協調することの重要性を提唱し、かかる構想が「衛生工事」の進展の過程で具体化されていったことが解明されている。

第一部第一章では、初代の内務省衛生局長に就任した長与は、欧米における調査を踏まえて、近代衛生行政の特質を「医学に資り、理化学気象統計等の諸科を包容」し、これらの知見を「政務的に運用」する点に認め、長与自身も医師としてそうした衛生行政の推進に尽力する決意を固めてゆく経緯が説明されている。海外での調査を終えて帰国した長与は、医療憲法ともいべき「医制」の制定に携わり、医学知識の「政務的運用」を推進する「医務取締」の設置を条文に明記した。

医療・衛生の基本法たる「医制」が制定され、衛生事務が文部省より内務省に移管されると、内務省に衛生局が設置されて長与が初代の局長に就任した。着任まもない長与は明治九年、万国医学会に出席のため渡米した。学会出席と米国での視察を終えて帰国した長与は、その成果を「衛生意見」にまとめ大久保利通内務卿に提出した。長与は同意見書において、「衛生取締」のような医学等学術に秀で

た担当官の重要性を指摘した。長与は西洋医学に通暁する吏員により「健康保護」事業を推進する構想を提示したのである。こうした長与の構想は、明治一〇年以降世界中でパンデミーを起こし日本でも大流行したコレラへの対策として具体化されていった。

第二章では、コレラの感染拡大に伴う甚大な被害を受け、中央衛生会や地方衛生会、府県衛生課等の新たな行政機関が新設されるなど政府の対応策が検討されている。長与が指摘するように、地方レベルにおいても「衛生ノ大意ニ通スル者」が必要とされた。「衛生ノ事タル専攻ノ學術ニ基キ尋常刀筆吏ノ得テ計畫スヘキニ非ラス必ス医学衛生学ノ大意ヲ会得スルモノニシテ始メテ緩急事ニ応スルヲ得ヘシ」との中央衛生会の立場は、医学や衛生学等の學術に基づいた衛生行政を構想する長与の方針とも符合していたといえよう。一方で、長与が苦心したのは「健康保護」事業のもう一つの担い手である警察との関係であった。

小島君は、長与が自伝の中で「警察一手もち」の衛生行政の実態を「十九年の頓挫」と指摘したことについて、「健康保護」事業から警察を排除しようとの意図は持ち合わせていなかったと断じている。結果として、明治二三年に新たに出された「心得書」により、医師や地方衛生吏員

の役割が評価され、地方行政と警察行政を通じた医学等學術の「政務的運用」という長与の構想は具体化されていた。そしてこうした長与の構想は、後継者である後藤により引き継がれたのである。

つづく第三章では、衛生行政と地方行政との連携が重要であるとする長与の構想とその具体化について論じられている。第二章で取り上げたように、地方にも医学や衛生学に通じた吏員を擁する地方衛生機関が設置されたが、地方の抱える課題が浮き彫りになるなど依然としてその水準は十分とはいえなかった。そこで中央・地方間の対話の場を設け、内務省の方針や衛生知識が地方に浸透するよう明治一六年、内務省衛生事務諮問会が開催されることになった。その成果として、郡区衛生担当書記や衛生委員の見直し、府県連合衛生会の実現など、地方衛生行政の進展に資する取り組みにつながっていった。しかしこうした試みも十分とはいえず、市町村の衛生担当吏員や住民の衛生行政に対する理解の不足、また地方衛生行政を進めるための費用負担の問題などが課題として残されたのである。なお後者については、地方衛生費の確保を容易にするため「勅令第十四号」が出されたが、さらに衛生費の運用をめぐる内務省衛生局と地方庁との相互理解が求められた。

「官」と「民」の協調論の推進について論じた第二部第四章においては、まず明治一〇年の「心得書」に基づく伝染病対策の経験を踏まえて大日本私立衛生会が設立された経緯が取り上げられている。他方、衛生行政の警察化を経験した長与は、明治一三年の「心得書」が明治二三年に改正されることになると、明治一〇年の「心得書」に始まるコレラ予防の「心得書」に注目し、改正された伝染病予防心得書と従来の「心得書」を比較、検討するため、「予防心得書の沿革」を論じた。小島君はこれをわかりやすく一覧表にまとめ、時系列的にその特徴を明らかにしている。

コレラの流行に関する情報を清国から得た内務省衛生局は、対応が後手後手に回った反省も含めて明治一〇年八月、虎列刺病予防法心得を公達した。西南戦争の凱旋兵によりコレラ菌は思いのほか広範囲に拡散したのである。長与は余りの惨劇に狼狽しつつも、「官」と「民」の関係には殊のほか注意を払った。しかし、事態はさらに深刻化した。再び明治一二年、コレラは容赦なく蔓延し、多くの死者を出したのである。そこで翌年には、伝染病予防法心得書（明治一三年の「心得書」）が作成された。長与はこの「心得書」に、清潔法、摂生法、隔離法、消毒法の四項目を盛り込んだ。その実施にあたっては、警察官、郡吏、町村吏、

衛生委員らが総がかりで予防消毒法を施行した。かかる事態を注意深く観察した長与は住民自身の自覚の不足を見抜き、啓蒙の必要性を強く感じていた。佐野常民が初代の會長を務めた大日本私立衛生会も同様に、「各人日常」の「注意」を喚起していた。長与はこれに呼応するにとどまらず、一歩進めて「各自衛生」の限界を認め「衛生法」の重要性を説いたのである。これが長与のいう「官」と「民」の協調へと進展してゆくことになる。長与はこうした相互の協調関係を具体化する上で、とりわけ衛生組合の役割を重視した。

第五章においては、長与が「官」と「民」の協調論の具体化を「衛生工事」の進展過程に見出してゆく様が描き出されている。長与はコレラ対策に奔走しながら、コレラの被害が拡大する原因として、とりわけコレラ菌に汚染された井戸や厠の水をめぐる問題を意識するようになった。住民の多くが汚染された井戸水等を介してコレラに感染していったのである。そこで長与は、「土地の清潔」や「上下水の引用排除」を実現することしだいに傾注していった。すでに先行研究においても、長与が上下水道の整備に関与したことは指摘されてきたが、こうした「衛生工事」と長与の衛生行政構想の関連性について十分な検証がなされ

てきたわけではない。そこで小島君は、長与による「官」と「民」の協調の視点から、内務省の衛生行政、とりわけ長与が衛生行政の「本体基本」と位置づけた「衛生工事」が進展する中でいかに長与の構想が具体化されていったかを明らかにした。長与はこの「衛生工事」を「最上良法」とし、医学等學術の「政務的運用」の一環と位置づけ、これを精力的に推進した。それは神田下水や東京の水道整備、水道条例へと結実していった。同事業を進める上で、長与の提唱する「官」と「民」の協調の重要性がさらに明らかにされたのである。長与は水道条例の制定をいわば花道として内務省衛生局長の職を退いた。その後も長与は「衛生工事」の重要性を説き、全国を行脚した。ここに長与の構想の具体化をはっきりとみてとることができよう。

三 論文の評価

長与専斎の医史学上における輝かしい業績については、これまで様々な視角から多くの研究が蓄積されてきた。これら長与に関する研究は、主として医史学や日本史学など様々な研究領域において精力的に進められてきたが、行政史や政策史の分野においては本格的な研究が必ずしも十分ではなかった。こうした研究状況にあつて、小島君はおよ

そ二〇年以上にわたる地道な研究を通じて、医療・衛生行政史の視点から実証的な研究を進め、これを体系的にまとめた研究成果がこの学位論文である。以下、本論文の評価を具体的に記すことにしたい。

第一に、本論文で注目されるのは、一貫して長与の用いた「医学等學術の『政務的運用』」というキーワードについて追究していることである。長与は技術官僚として「医学等學術」の知見を実際の政策の立案、決定、実施の過程にできるだけ効果的に反映しようとした。こうした考え方は、長与が欧米諸国での調査を通じて習得したことが具体的に論じられている。また、長与はその成果を住民の「健康保護」につなげようとする構想について、明確な理解が示されている。その上で、医学等學術の「政務的運用」を効果的に進めるためには、市町村吏員や警察官、医師など「官」の側と、健康問題に直面する「民」の側との相互協調が重要であることを指摘する。これまで研究では警察の行き過ぎを批判するあまり、長与の評価や、衛生行政の現実や課題が必ずしも的確に捉えられてこなかった。小島君は、そうした盲点を指摘し、従来の研究を大きく前進させたことは高く評価されよう。

第二に、長与の衛生行政構想が内務省の衛生行政の路線

にも通底しており、衛生局の行政文化の形成にも寄与したことを明らかにしたことであろう。それは、明治一五年の山田顕義内務卿による「衛生ノ事タル医学理学等ノ原理ヲ移シテ政務上ニ活用スルノ方法」であるとの指摘からも明らかである。すなわち、同内務卿は「医学理学等ノ原理」を「政務上」に活用するため、「衛生ノ大意」に通じた者を必要とした。より具体的に言えば、「衛生官」を置いて地方の衛生官吏を指導し、「郡区医」の配置を進め、「溝渠水道家屋等」を改良しようという方針であった。さらに現場において大きな実力を発揮する警察との調整が必要であった。明治一〇年代はとりわけコレラの大流行により、甚大な被害がもたらされた。年によっては、コレラの猛威によって一〇万人以上の死者を出し、交通遮断や避病院への隔離のため警察による物理的強制力の行使が即効性の点で優っていた。衛生局と警保局の折衝よりも全体を統括する内務卿による調整が有効であったことはまちがいない。これにより長与の構想が「健康保護」事業の推進に帰結したとの知見は従前の研究を補い、より発展させたものとして高く評価されてしかるべきであろう。

第三に、長与の衛生行政における後継者と目される後藤新平との関係をも視野に入れることを通じて、本論文はこ

の分野の研究を大きく前進させている。後に長与と同様に内務省衛生局長に就任する後藤も、住民の健康保護のためには行政の取り組みが重要と考え同省入りした。後藤は入省後、『衛生制度論』を著し、その中で「衛生制度」を「衛生学ノ要求スル所ヲ実施スルノ称」と定義して、長与のいう医学等学術の「政務的運用」と同様の考え方を提示した。後藤は「衛生制度」の方針を決定する上で、「学術的審事」の重要性を主張した。そしてその「審事」を牽引する役割を医学や衛生学等の学術に通じた「審事者」に期待したのである。長与の衛生行政構想がいかに後藤により継承され、より精緻化されたかが的確に説明されている。後藤の手になる『国家衛生原理』についてはこれまで様々な分野の研究者により検討、考察されてきたが、『衛生制度論』の分析はなお不十分であった。これに対し、本論文は『衛生制度論』を当時の衛生行政をめぐる実情を踏まえ、長与の構想との連続性を明らかにするとともに、その到達点である伝染病予防法の制定を視野に入れ緻密な分析を加えたことは、十分に高く評価されよう。

第四に、本論文の後半では、明治一〇年代から二〇年代前半にかけて猖獗を極めたコレラ等伝染病の予防法として、衛生局長の長与が中心となりまとめた四種の「心得書」が

丹念に検討されている。そこからみてくる長与の提唱した「官」と「民」の協調論とその具体化としての「衛生工事」の推進に関する分析は実に精緻であり、改めて住民の側に立った長与の行政観が如実に浮き彫りにされている。まさに「衛生工事」は長与のいう「百般衛生事業ノ本体基本」であり、とりわけコレラの予防にあつては「最上良法」とされた。こうした長与の認識は、神田下水や東京の水道整備、さらには水道条例に結実していった。水道条例の制定により、地方長官が水道改良事務を所管し、一方で水道を使用する住民の側から市町村長に「水質水量ノ検査」を求められるようになった。その一方で、同条例に基づき、「家屋内ノ給水用具」及び「本支水管」へ接続する細管の設置は家主の負担とされ、「家屋内の給水用具」の修繕も家主がその責任を負うことになったのである。ここからも明らかのように、長与が提唱した「官」と「民」の協調の重要性が再確認されたといえよう。小島君が目指した医学等学術の「政務的運用」は、ここでも「官」と「民」の協調の下に「衛生工事」の進展という形で実現した。従来の研究が看過してきた地方から中央への視点や「自治」の理念の観点から、地方側の資料によって実証したことも大きな成果といえよう。

第五に、本論文全体を通じて指摘できることは、良質な一次資料を渉猟し適切に整理、分析されていることである。国立公文書館所蔵「公文録」、「公文類聚」、「記録 材料・功程報告・内務省」や国立国会図書館憲政資料室所蔵「大久保利通文書」、「井上馨関係文書」、「三島通庸関係文書」、外務省外交史料館所蔵「虎列刺病予防法施行関係文書」などを駆使し、的確な史料読解の下に学界未知の知見の提示に見事に成功していることを高く評価したい。

以上のように、本論文の水準は高く、評価すべき点も多いが、以下に記すような問題点や課題が残されている。

第一に、岩倉遣外使節団の随員として欧州での調査を終え帰国した長与が、文部省医務局長として関与した「医制」の取り調べについての本論文での取り扱ひ方があげられる。確かに、「医制」については同君が指摘するように、その起草者をはじめ多くの不明な点を残していることはまちがいない。「医制」の制定過程については、多くの研究者がその解明をめざしてきたが、依然として十分な研究成果が得られていない。しかし、「医制」が制定され、明治七年八月以降順次施行されたことはまぎれもない事実であり、内務省衛生局長に転じて以降の長与の衛生行政を規定していたこともまちがいなからう。したがって、制定・施

行された「医制」がいかにか長与の行政活動を規定し、その構想の実現に対しかかわったかをもう少し明らかにしておくべきではなかったか。この点については、行政の実態を踏まえたさらなる研究の深化を期待したい。

第二に、長与の衛生行政構想を考察する際に避けて通れないのが、いわゆる「十九年の頓挫」であろう。本論文は、明治二十六年の地方官制の改正については警察行政が衛生行政に与えた影響に十分にふれているが、長与が自伝の中で「十九年の頓挫」とした明治十九年の出来事については十分に深い考察が加えられたとはいえない。明治十九年までにコレラは全国各地で猛威をふるい、甚大な被害をもたらした。明治一〇年、一二年、一五年、一八年、そして十九年のパンデミックは記録的な被害を生み出し、関係当局も対応に追われた。発足まもない内務省が所管する警察行政と衛生行政の間の役割分担は未だ不明確で、いわゆる「衛生警察」と「自治衛生」との間に軋轢や混乱を生じることも少なくなかった。現場においては、即効性に優れる「衛生警察」が物理的強制力を行使し圧倒的に先行していたことはまちがいない。しかし、「自治衛生」を抱える長与傘下の衛生局が危惧したように、強権的な警察の対応にコレラ患者やその家族は辟易し患者を隠匿する弊害を生み

出していた。こうした事態の発生により長与が「自治衛生」の限界に直面したことが、自伝に「十九年の頓挫」と記した背景にあったことも否定できない。これは一面、長与の衛生行政構想の挫折ではないのか。この点をいかに捉えるべきかは今後の課題といわねばならない。

しかしながら、以上の課題はいずれも同君の力量をもつてすれば、今後の研鑽により十分に乗り越え得ると考えられ、本論文の価値をいささかも減じるものではない。

四 結 論

本論文は、以上のような課題を残しつつも、医学等学術の「政務的運用」といった新たな視点から長与の衛生行政構想が内務省の衛生行政にいかにか反映され、後藤により継承されていったか、そして長与の提唱した「官」と「民」の協調論がいかにか「衛生工事」といった実効性の高い衛生政策に反映されていったかを史料価値の高い一次史料を駆使して実証的に解明した研究成果として、高く評価することができよう。

よって、審査員一同は一致して、本論文が博士（法学）（慶應義塾大学）の学位を授与するに相応しいと判断し、ここに報告するしだいである。

令和元年五月二八日

主査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員・法学博士	笠原 英彦
副査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員・法学博士	玉井 清
副査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員・博士(法学)	小川原正道
副査	中京大学総合政策学部教授	桑原 英明

手塚崇聡君学位請求論文審査報告

一 はじめに

手塚崇聡君より提出された学位請求論文は、『司法権の国際化と憲法解釈——「参照」を支える理論とその限界』(法律文化社、A5判、二七〇頁、二〇一八年四月三〇日刊行)著書(以下、本論文という)である。そこに収録されている論考は、手塚君(以下、筆者という)が慶應義塾大学大学院法学研究科に入学して以来、一貫して研究対象として取り上げて追究してきた、憲法解釈における国際法規範の「参照」に関する研究成果である。その内容には、博士課程在学中に『法学政治学論究』に発表した論文をはじめ、大学の教員として奉職後に所屬大学(椋山女学園大学及び中京大学)の紀要に発表した論文、学会誌に掲載した論文などで著した成果も含まれている。しかしながら、本論文は決して単なる論文集ではなく、全体として首尾一貫した問題意識と構想のもとで再構成して執筆された単一の論文である。