

明治初期の衛生政策構想

——『内務省衛生局雑誌』を中心に——

竹原 万雄

東北芸術工科大学東北文化研究センター研究員

受付：平成21年3月23日／受理：平成21年9月11日

要旨：『内務省衛生局雑誌』は、初代衛生局長、長与専齋も関与した明治初期の衛生局を知り得る貴重な史料である。本稿では、同誌を活用して当時の衛生政策構想を明らかにした。すなわち、その構想とは、「医制」という理想とする衛生制度の到達点に基づきながらも、実際の施行には地域社会の実情を考慮してすすめるというものであった。その際、衛生事務を担う実務者としては、警察ではなく医師や薬舗に期待しており、さらに地域住民も含めて衛生事務が機能するようになることを目指していた。しかし、明治10年のコレラ流行時、医師や薬舗はその役割を果たすまでには至っていなかった。そこで警察が登場することとなり、以後、衛生政策にとって警察は欠かせない実務者として定着するようになったのである。

キーワード：明治初期、衛生政策、内務省衛生局雑誌、長与専齋、警察

はじめに

明治初期¹⁾の衛生政策を論ずる場合、初代内務省衛生局長を務めた長与専齋の存在は欠かせない。これには、実際に長与が衛生政策に与えた影響が大きいのことだけでなく、自伝の『松香私志』²⁾をはじめ、当時の政策を分析するにあたって長与作成の史料に依拠する部分が大きいのという意味を含んでいる。

いまだ行政組織が整えられていない明治初期においては、衛生の政策過程を追究するにしても史料が限られてくる。そのため、内務省衛生局あるいはその関係者が作成した史料は貴重であり、長与の自伝は明治期の衛生政策を論ずる上で必読の史料となっている。しかし、衛生局が作成したにも拘らず、これまで十分に活用されてこなかった史料がある。それこそが、本稿で中心的にとりあげる『内務省衛生局雑誌』である。

同誌は、衛生局が衛生知識の普及を目的として作成したものであり、山崎佐『日本疫史及防疫史』

では、「各国伝染病予防制度を掲載し其指導、啓蒙の資料とした」などとして、その記事が紹介されている³⁾。しかし、同誌の性格を考慮すると、そこから引き出せる情報は衛生知識の啓蒙内容といったものに止まらない。衛生局が世間へ普及すべく作成した記事には、衛生局が理想とする政策内容が含まれていたはずである。つまり、同誌を活用することによって、明治初期の衛生政策構想を追究することができるのである。

当時の衛生政策に関する従来の研究では、「地方の実情に十分配慮して段階的な衛生行政の定着をめざした」ことが、長与作成の史料を典拠として指摘されている⁴⁾。これは、明治10(1877)年のコレラ流行以降、警察が中心的な実務者となって隔離や消毒を実施し、それへの反発などから各地で「コレラ騒動」が頻発した⁵⁾ことを考慮すると興味深い指摘である。しかし、明治初期の衛生政策における実務者については、地域の日常の医務を担うとされた「医務取締」が取上げられる⁶⁾一方、警察については警察制度内では確認される

もの⁷⁾、衛生局が主導する政策においては位置づけられていない。そのため、明治初期の「地方の実情に十分配慮」する政策構想から、いかにして警察を中心的な実務者とする政策が展開されたのかが不明確なのである。

そこで本稿では、先行研究において長与作成の史料から指摘された政策構想を、『内務省衛生局雑誌』を含む衛生局作成の史料をつかい、衛生局が主導した明治初期の衛生政策構想として再整理する。その際、実際に衛生事務にあたる実務者、とくに警察に注目し、明治初期から明治10年にかけての政策展開における警察の位置づけについても追究したい。

1 「医制」制定時における衛生政策構想

まず「医制」制定時における衛生政策構想を確認しておこう。「医制」とは、明治7年に制定された「わが国の総合的衛生制度の濫觴⁸⁾」と評されるものである。なお、「医制」制定時の政策構想に関しては、拙稿を含め先行研究⁹⁾においても検討されているため、ここでは要点のみに止める。

それに先立ち、長与が岩倉使節団に随行し、欧米で実施した調査についてみておきたい¹⁰⁾。明治4年11月、医学教育の調査を任せられた長与は、アメリカからヨーロッパに向かい、イギリス・フランスを経て当初からの目的地であったドイツに至っている。英米では、「他人の通弁を介して万事隔靴の憾み」があったが、ドイツでは「多少自己の耳目も働き」、調査も軌道に乗り始める。その頃には、「日本にてはかくありたし、かくては行なわれまじなど、さまざまに想像を画き理論を構え」るまでになっていた。

さらにドイツでは、「国民一般の健康保護を担当する特種の行政組織あることを発見」する。これこそ「衛生行政」の発見であった。長与は、これを文明輸入の土産とすべく、ドイツで調査をすすめた。その様子は、「きわめて錯綜したる仕組にて、あるいは警察の事務に連なり、あるいは地方行政に繋がり、日常百般の人事に涉りてその範囲きわめて広く、茫漠としてこれが要領を捕捉すること難く」と記されている。そのため、「新帝

国広大の規模」であるドイツでは、今日の日本には似つかわしくなくして、「小国なれども万事^{つづまや}約かに整備したる国柄」であるオランダで調査を実施した。

そのオランダでも、やはり「貴国にはいまだいわゆる警察の組織も備わらず、地方の行政も全くその趣を殊にする」ことが指摘されてしまう。しかし、「地方行政の大体など説き示し」、「警察への照会」を得るなど、丁寧な指導を受けた結果、その概要を知るまでに至った。こうして当初の目的であった医学教育に加え、「衛生行政」に関する調査まで行い、明治6年3月に帰国したのである。

この長与の視察から二つの点を確認しておきたい。第一は、「日本にてはかくありたし、かくては行なわれまじ」と「衛生行政」が日本でい行得るか否かを想定しながら調査にあたっていた点である。欧米の制度をそのまま日本に導入しようとしていたわけではないことがうかがえよう。第二は、「衛生行政」の前提として「地方行政」に加え、「警察の事務」や「警察の組織」が指摘されていた点である。長与はこの視察の段階で、「衛生行政」に警察が関わることを認識していたのである。

さて、帰国後、長与は文部省の医務局長となる。当初、衛生事務は文部省医務局の管轄であった。その医務局に、明治6年6月、「医制」の取調べが命ぜられた¹¹⁾。取調べを経て作成された「医制」は、明治6年12月に太政官へ呈せられた。ここで注目したいのは、その際に次のような文書が付された点である¹²⁾。

……此制タル素ト法ヲ欧米ニ取りシヲ以テ、未タ本邦今日ノ事情ニ適シ難キ者アルヲ免レス、因テ其條項中ニ就テ、先ツ都会ノ地ニ行ハル可キ者ト、目下習弊ノ改ムヘキ者トヲ斟酌シ、漸次之ヲ施行シ、文物ノ開明ニ從テ其歩ヲ進ム可キ……

まず「医制」は、「素ト法ヲ欧米ニ取り」とあることから、長与の欧米での調査が反映されていたことがうかがえよう。しかし、「本邦今日ノ事情」では、欧米に倣った「医制」を施行するのは

難しい。この「今日ノ事情」については、「国家公衆の観念さえ確かならぬ」「我が邦人文の程度」や「西洋の事物としいえば一概に忌み嫌」う「漢方家」の存在が想定される¹³⁾。そこで、都会の状況や弊習を斟酌し、「文物ノ開明」に応じて少しずつ施行していくという方針を提示した。つまり、「医制」では、欧米に倣った理想とする衛生制度の到達点を示しつつも、施行にあたっては地域社会の実情に応じてすすめようとしていたのである。

このような上申をうけ、明治7年8月に成立した「医制」の前文は、次のようなものであった¹⁴⁾。

別冊医制、先以三府ニ於テ施行可致……従来之習俗素ヨリ一時難被行事情モ可有之ニ付、著手之儀ハ現今緊要之條件ヲ採摘シ、其都度可相達候條、順次行届候様、厚ク可致注意、此旨相達候也

但、各地ノ流弊ニ因リ難閣事件ハ、統テ医制之旨趣ニ基キ、将来ノ目的ニ帰宿致候様、其條件ヲ掲ケ、著手之都度可伺出事

つまり、「医制」の施行は、緊要のものからその度に法令をだして、まず三府（東京・京都・大阪）で行うこととし、一方、各地で衛生に関する看過できない事件があった場合は、「医制」に基づいて対策を練り、実施にあたってはその都度伺い出ることとしたのである。こうして「医制」を指針とした当面の衛生政策方針が提示された。

以後、政府は「緊要之條件ヲ採摘シ」、「医制」の具体化をはかり、毒薬の取締り・種痘規則・医師の開業試験・医師による患者の死亡や伝染病の届出・薬舗の開業試験といった制度化をすすめていった¹⁵⁾。なかでも、「医制」発布のわずか5日後に、東京府へむけて「医務取締」の選定を達している点は注目すべきであろう¹⁶⁾。この「医務取締」には、当時の衛生政策構想において重要な役割が期待されていたのである（後述）。

以上のことから、「医制」制定時における衛生政策構想とは、「医制」という理想とする衛生制度の到達点に基づきながら、実際の施行には地域

社会の実情を考慮してすすめようとするものであったことを確認しておきたい。

2 『内務省衛生局雑誌』にみる衛生政策構想

本章では、『内務省衛生局雑誌』（以下、『衛生局雑誌』と略す）をつかって当時の衛生政策構想にせまりたい。なお、衛生事務は「文部ノ敢テ負担スヘキモノニ無之」「内務ノ所轄ニ帰スヘキ」¹⁷⁾という文部省の上申により、明治8年6月から内務省の所轄となっていた。同省には衛生局が設置され、以後、同局が衛生事務を担うこととなる。

さて、『衛生局雑誌』は、明治9年5月にその頒布が達せられた¹⁸⁾。同誌の頒布については、『衛生局第一・第二報告』で次のようにある¹⁹⁾。

……本誌ハ衛生上知識ノ開達ヲ世人ニ普及セシメンカ為メニ、①欧米諸国ノ医制衛生ニ関スル百般ノ事項及ヒ②本局実施ノ成績、③将来施行ノ目的且ツ④各地方施行ノ宜キヲ得ル諸規則條例等ヲ蒐録シテ頒布スルモノトス……

ここから、『衛生局雑誌』は、衛生知識の普及を目的として、①欧米諸国の医制や衛生に関する事項、②衛生局実施の成績、③将来施行の目的、④各地方で施行する規則や条例などを収録したものであったことがわかる。

参考までに、コレラの流行で衛生政策が急変する以前、すなわち明治10年7月までに発行された記事に、上記の①・②・④の分類を付したものを【表】にまとめておいた。その内容は平易に書かれたものとはいえず、世間一般よりも医師や地方吏員といった衛生事務の実務者を対象とした傾向がみとめられる。

そのうち、本稿で注目したいのは『衛生局雑誌』第1号の巻頭にはじまり、第2・3号まで掲載された「衛生事務沿革」という記事である²⁰⁾。これは、未だ医師や薬舗に関する制度すら十分でない「我邦」であるが、「今此一篇ヲ英国学術字林ヨリ抄訳シテ、コレヲ本局雑誌ノ首ニ掲ケ、以テ其学術進歩ノ後先ニ從ヒテ異同アル所以ヲ示シ、且ツ

表 『内務省衛生局雑誌』記事(明治9年4月~明治10年7月)

号	発行年月日	標 題
1	明治9年 4月27日	衛生事務沿革【①】／熊谷県管下鉱泉分析表并医治効用【②】／京都府医務條例【④】／大阪府死亡并流行病取締規則【④】／兵庫県医務取締職務章程【④】
2	明治9年 7月6日	衛生事務沿革【①】／伊豆国熱海鉱泉試験説並定性定量表医治効用【②】／鉱泉治療指導法【①】／明治八年種痘一覽表【②】
3	明治9年 9月23日	外国ノ輸入ヲ要セサル薬品名【②】／衛生事務沿革【①】／窒扶私熱子防法概略【②】／兵庫県医師試験法【④】／清野一学製造鮫魚油検査【②】
4	明治9年 12月9日	塵芥腐敗物灰燼等除去規則【①】／調整医薬ノ製法ヲ一定スヘキ論【②】／外国輸入ヲ要セサル薬品製煉ノ実証【②】／ラウリールケルス水及苦扁桃水説【②】／アモルフ、キニー子価格ノ報知【②】／開業免状ヲ授与セル医師人名【②】
5	明治9年 12月14日	赤坂皇后居内井水分析表【②】／地窖溝渠規則【①】／銅ノ人身ニ害アル説【②】／薬舗主試験ノ順叙【④】／免状ヲ与フル薬舗ノ人名【②】／明治八年自七月至十二月種痘一覽表【②】／明治八年自一月至十二月種痘一覽表追加【②】
6	明治10年 4月20日	(標題なし：毒薬劇薬取締規則の公布にともなう薬名の別名や服量等について)【②】
7	明治10年 5月2日	伝染毒浄除法【①】／嬰兒養育牛乳分析概表【②ヵ】／外国ノ輸入ヲ要セザル薬品名【②】／阿片分析表 附製鍊説【②】
8	明治10年 6月29日	疫咳子防法【②ヵ】／顔料薬物試験成迹告示【②】／不潔物及ヒ伝染病等ノ條欵【①】／開業免状ヲ授与セル医師人名【②】／製薬免許鑑札ヲ下付セル人名【②】／千葉県針灸治術者取締規則【④】／東京産婆教授規則【④】
9	明治10年 7月11日	魚肉能毒弁【①】／汚芥及ヒ厠ノ掃除法【①】／桑扶蘭斯西克府衛生局定立規則事務章程【①】／開業免状ヲ授与セル医師人名【②】

注) 明治10年7月までに発行された『内務省衛生局雑誌』の記事名に、「①欧米諸国の医制や衛生に関する事項」、「②衛生局実施の成績」(政府関係者の意見等も含む)、「④各地方で施行する規則や条例」の分類を【 】で付した。なお、「③将来施行の目的」は、記事の典拠をさす①・②・④とは趣を異にするため分類項目から除外した。

其他日ニ期スル所ノモノヲ表ス」という目的から掲載された。すなわちこの記事は、医師や薬舗の「学術進歩」の度合いによって衛生事務に違いが生じる理由を示し、なおかつ「学術」が「進歩」して衛生実務者が機能するようになる「他日ニ期スル」べく掲載されたものなのである。そのためこの記事には、衛生局が将来を見据えた政策の要素が含まれているものと推察される。しかも、「コレヲ本局雑誌ノ首ニ掲ケ」とあることから、意図して第1号の巻頭という最も重要と察せられる箇所に掲載したことがわかるであろう。

それでは、具体的内容のみをみていこう。まずこの記事は、ヨーロッパ中で地域住民の衛生が政府の義務であることを認識した「嚆矢」としてフランスをあげ、その衛生政策の展開について簡略に触れている。そこでは、1802年にフランス政府が衛生局を設置し、パリ府内の衛生事務を総理させたこと、さらに1851年、衛生本局をパリに置き、

一般の衛生事務を統括させ、また各州に支局を設けて「本局ニ隷属」させたことが述べられている。しかし、フランスについては「然レドモ其制錯雜ニ過ルヲ以テ、終ニ期望スル所ノ結果ヲ得ス」と結ばれている。

それ以降は、「英国衛生條例規則等ノ要略」が詳述される。その内容は、墓地・埋葬の規則や煙害除去條例、「テームス河」の衛生に関するものなど様々な規則の説明がみられ、なかでも「除害條例」及び「衛生條例」に主軸がおかれている。また、この記事の末尾には「人民ヲシテ衛生学ノ何物タルヲ弁知セシメ、其理ヲ推シテ実地健康ノ保全ニ及ホサシムルハ、英国政府ノ立法ニ於テ用意ノ厚キヲ徴スルニ足レリ」とまとめられている。そこで、この一文に留意しながら、「除害條例」及び「衛生條例」に関する説明のみをみていこう。

イギリスが、地域住民の健康保全を政府の義務と認識したのは、1831年のコレラ流行がきっかけ

けであった。それまでは、「人民愚蒙ニシテ疾病ノ原因ヲ解セス、并ニ疾病ヲ予防スヘキ方法ヲ知ラザル」といった認識であったが、コレラ流行を経て「人民ノ惑ヲ解キ、此ノ如キ大患危害モ亦、先見予知ニ依テ人力ノ能ク防禦スル所ニシテ、将来人民ノ健康如何ニ注意シ、即チ衛生ノ規則ヲ施行シテ疾病ヲ防禦セバ、暴瀉病ノ如キハ素ヨリ避ルコトヲ得ヘシ」と思考するに至った。

こうして制定されたのが「除害條例」である。この条例は、「完全ナラサルモノ」であったが、家屋・物品などの汚い物、あるいは人の所為によって疾病を醸成する物の検査と処分の権利を「行政官吏」に委託した。それによって次のような成果を得たとしている。

……英国各都府内ニ於テ疾病ノ原因ト為ルヘキ事物アレハ之ヲ除却シテ、患害ヲ未萌ニ防クコトヲ得ヘキ事理ヲ一般人民ニ解知セシメ、而シテ大ニ衛生ノ道ヲ隆起セリ……

ここでは、疾病の原因となるものを除害すれば患害を未然に防ぎ得ることを知らせたことで、衛生に関する理解が深まったと述べられている。こうして衛生の理解が深まりをみせ、1848年には「衛生條例」が発行された。この条例では「衛生本局」の設置や「各地方官」に土木事業を起こす権利を与えたことによって水道・溝渠の整備がすすめられたこと、「府邑」では死亡人員が減少したことなどが指摘されている。しかし、「一般人民ノ健康ヲ保全シ、生命ヲ護衛スルノ道、完全ノ点ニ達スルヤ尚ホ遠シ」とあり、僻地の「小邑」では熱病が時々流行することをあげ、「衛生ノ何物タルヲ知ラサルニ似タリ」とも述べられている。

「衛生條例」は10年間実施されたが、1858年に条例を止めて「衛生本局」も廃止された。その理由については、「人民カ條例施行ノ意旨ヲ誤解」したこと、さらに「当時該衛生本局ハ條例ノ施行ニノミカヲ尽シ、反リテ人ノ生命ヲ護衛シ、健康ヲ保全スルノ方法如何ニ注意セサル」ことがあげられている。しかし、伝染病の流行などを考えると、やはり衛生事務を総轄する一局が必要とさ

れ、同年のうちに新たに「衛生條例」を発行し、「内閣」が衛生事務を総轄することとした。

さらに1855年には、「除害條例」を廃して「除害防病條例」が発行された。この条例では、人の健康を妨害する物件を明示し、「衛生官」や「衛生局医官」「衛生監督」が取締りにあたった。そのなかには罰金規定がある一方、「地方官吏ハ妨害ヲ除去スヘキコトヲ人民ニ告示シ、若シ之ヲ遵奉セサル者アルトキハ、之ヲ官庁ニ召シテ説諭ヲ加ヘ」と地域住民への説論についても記されていた。なお、この条例も「人民ノ健康ヲ保全スヘキ百般ノ方法ヲ包括スルモノト認取セラルト雖モ、其実際ニ於テハ尚ホ未タ遍ク一般衛生ノ事項ニ涉ラサル」ため、その他に「特殊ナル成法」を要するとして、さらにいくつかの条例を紹介している。

以上の内容から、イギリス衛生政策の試行錯誤の過程がうかがえよう。つまり、この記事はイギリスの衛生政策全体を賞賛して、それを参考とすべく提示したものではない。それでは、内務省衛生局はどの点を評価したのであろうか。それは、末尾の一文として先述した「人民ヲシテ衛生学ノ何物タルヲ弁知セシメ、其理ヲ推シテ実地健康ノ保全ニ及ホサシムルハ、英国政府ノ立法ニ於テ用意ノ厚キヲ徴スルニ足レリ」という点である。つまり、地域住民に衛生を理解させ、自ら「健康ノ保全」、すなわち衛生事務にあたるように法を整えた点を評価したのである。これまでみてきた「除害條例」及び「衛生條例」の制定・改廃あるいは内容の説明などからも、地域住民の衛生に関する理解の深度が意識されていたことがわかる。

さらに、その法内容をみると、「行政官吏」や「地方官」「衛生官」「衛生局医官」といった衛生事務にあたる実務者の役割を明示していることに目がいく。彼らが具体的にどういった人物であったのか（医師・薬舗あるいは警察も含まれていたのか）は判然としないが、先述したこの記事の目的でも、「学術」が「進歩」して衛生実務者が機能するようになる「他日ニ期スル」べく掲載されたものであることを確認した。また、記事の冒頭部にも「英仏衛生事務沿革ヲ閲スルニ、其起原ヨリ僅ニ数十年ヲ出デスシテ、能ク今日善美ノ域ニ

至ル者ハ、蓋シ医師・薬師ノ学術早ク、既ニ其素ヲナスニ由レリ」とある。ここから衛生局は、イギリス制度に倣うには、「学術」を有する医師や薬舗といった実務者の存在が重要であると理解していたことがわかるであろう。

一方、フランスとの比較はどのように理解すればよいのであろうか。フランス衛生政策に関しては、衛生本局をパリに置き、各州に支局を設けて「本局ニ隷属」させたことなどを述べた上で、「然レドモ其制錯雑ニ過ル」と結ばれている。ここから、フランス政策の「錯雑」性を問題としていることはわかるが、その記述はあまりに少なく、イギリスの記述を踏まえても、どの点が「錯雑」であるかが判然としない。

そこで、後に長与が大日本私立衛生会という団体の会合でおこなった演説をみてみたい²¹⁾。この演説では、英仏の衛生政策についても触れられており、しかもこれまでみてきた記事と同時期(19世紀半ば)の状況もあつかわれている。ここから、英仏の衛生政策の相違を確認しておこう。

長与は、イギリスについて「実ニ自治政治ノ祖宗タリ、其人民ノ気風タル局部ノ事ハ局部ニ於テ処理スルト云フ原則ニ則リ、夫ノ町村自治ノ組織ノ如キハ遠ク古ヨリ行ハレ」ていたことを説明する。このことを受けて、衛生規則については次のように述べている。

……英国ノ衛生ハ早ニ自治ノ各区域ニ萌発シ、中央政府ハ其事ノ不均一・不整頓ナルモノヲ調理セルニ過キス、実際ノ事業、先ツ陽極的ニ起リ、政府ノ法律ヲ以テ陰極的ニ政令即チ禁止・取締等ノ制限ヲ与ヘタルハ却テ事業ノ後ニ在リトス……

つまり、イギリスではまず自治的に衛生が行われ、後に中央政府が法律を設けて「不均一・不整頓」を整理するというかたちですめられた。そのため、「今日ノ盛況ヲ来シタル」と述べている。

一方、フランスは、イギリスとは逆に中央の組織が先にできた。注目すべきは、地方制度に関する説明である。

……仏国ノ地方制度ハ全ク町村ヲ奴隷視シ、手足ノ如ク使役スルノ風ナルガ故ニ、自治ノ精神太タ冷淡ニシテ、其運動活発ナラズ、政府衛生組織ノ具備セルニ拘ハラス、其事業ノ進歩ハ甚タ遅タトシ……

ここでは、フランスの地方制度は町村を「奴隷視」し、自治の精神も冷淡であると述べている。そのため、政府の衛生組織があるにも拘らず、衛生事務の進歩は「遅々」と評価している。

この演説によると、英仏の衛生政策の相違とは自治性と官治性にあったといえよう。この点については、『衛生局雑誌』の記事からも見出せる。イギリスについては「地方官」がしばしば登場し、また地域住民個々人が衛生事務に取り組むようになることを志向する一方、フランスは衛生本局と各州の支局との関係を「隷属」と説明していた。こうしてみると、衛生局がイギリスのような衛生政策を志向していたと考えることが可能であろう²²⁾。なお、フランス政策の「錯雑」性については、実際の政策を確認するまでの課題としたい。

以上、この記事から、衛生局は地域住民個々人が衛生を理解して衛生事務に取り組むようになることを目指し、そのために地域の衛生事務を担う医師や薬舗といった実務者の存在を重視していたことを読み取った。また、英仏の比較からは、フランスのような官治的な制度よりもイギリスの自治的制度を目指していたものと推察した²³⁾。このようにみると、当時の衛生政策構想では、医師・薬舗といった実務者、さらには地域住民によって地域の衛生事務が担われる体制を志向していたことがわかるであろう。

最後に、この記事からもう一点指摘したい。それは、この記事のなかで一ヶ所のみ登場する警察についてである。警察がでてきたのは、1850年代に発行された「普通客舎規則」の説明であった。この規則では、「普通客舎ニ充用スル家屋ノ員数等ヲ簿冊ニ記録シ、其家屋ヲ督視シ、寄宿人員ノ定限ヲ立ツヘキ権義ヲ各地方衛生局ニ付与」した。この規則によって「汚穢ノ家ニ住シ、不良ノ事ヲ行ヒ、鄙醜ノ業ヲ営ム等ノ者」を発見し、「疾

病ノ原因ヲ除去シ及ヒ品行ノ醜惡ヲ禁止スヘキ厳正ノ処分」をするに至った、と成果が述べられている。

ここから「普通客舎」とは、「汚穢」の建物で「鄙醜ノ業ヲ営ム等ノ者」が利用し、「不良ノ事」が行われるような場所であり、しかも疾病の原因ともなることがわかる。そのため「普通客舎」の取締りには、「厳正ノ処分」が必要とされたのであろう。

その取締りのうち、「客舎ノ規則ヲ定立スル権義ヲ有セシメ」られた者の一つが「警察官吏」であった。注目すべきは、この「警察官吏」について、次のように記されている点である。

……始テ警察官吏ノ條例ヲ施行セシニ方テ、倫敦府内普通客舎ニ居住スル者十万人以上ナルヲ以テ、規則ヲ定立シテ弊害ヲ防禦セサルヲ得サルノ事由ヲ察知スヘシ……

ここからは、10万人以上が居住する普通客舎の弊害を除くには規則を設けなくてはならず、そこに「始テ」警察官吏の条例を施行したと理解できる。ここでの「始テ」とは、普通客舎に限定したものなのか、あるいは衛生事務全体に関わるものなのかは判然としない。いずれにせよ、この「衛生事務沿革」という記事全体を通して、「警察」と明示されることがこの一ヶ所のみであることは、「衛生局医官」「衛生監督」といった実務者に比し、警察を実務者として積極的に位置づけていないことは指摘できよう。この記事を作成した内務省衛生局は、警察という実務者は、普通客舎のような厳重に取締るべき対象が現れたときに「始テ」登場するものと考えていたのではなからうか。

3 長与専齋のアメリカ視察

明治9年、長与はアメリカで開催される万国医学会への出張の命を受けた²⁴⁾。そこでは、フィラデルフィアで医学会に参列しただけでなく、ニューヨーク・ワシントンなどを巡遊し、衛生事務を視察していた。その感想が次のようにある。

……^{さすが}有繫に自由寛洪の国柄とて、もっぱら自治衛生の大義を主として、規則法文の厳正なるに似ず、実際の執行に至りては、寛仮優容の手段巧みに行われて苛察深刻の弊なく、手数の簡易にして事務の敏活に運ばるるは実に感服するに堪えたり……

ここでは、厳正な規則を設けながらも、その施行にあたっては寛大であるという点に注目したい。これは、欧米に倣った理想とする衛生制度の到達点を提示しながらも、実際の施行には地域社会の実情を考慮してすすめようとした「医制」制定時の政策構想と通ずるものがある。

帰国後、長与は内務卿大久保利通に文書を提出している。その一つが「衛生意見」（明治10年10月）²⁵⁾であることは、周知のとおりである。それに加え、長与は「衛生意見」の1ヶ月前にも文書を提出していた。それが「米各州衛生事務章程梗概」として、『衛生局雑誌』²⁶⁾に掲載されていた。「衛生意見」が頻繁に引用される²⁷⁾のに対し、この記事をつかった研究は、管見の限りみられない。そこでまず、この記事からみてみよう。

「米各州衛生事務章程梗概」は、長与が「米各州ニ於テ聞見スル所ヲ記載シテ一冊トナシ」たものであり、アメリカ各地の衛生局の職制や衛生事務の内容などが紹介されている。目次を示すと以下の通りである。

^{コロンビア}閣龍比亞州衛生局長申報／衛生局職制及ヒ其施政ノ権限／生死婚姻ノ事／埋葬并墓地ノ事／薬物販売取締ノ事／墮胎薬取締ノ事／食料検査ノ事／乳汁并飲料醸造ノ事／貸貸屋ノ事／^{がいく}街衢道路及ヒ市場ノ事／溝渠ノ事／障害物有害物防止ノ事／伝染病予防ノ事／避病規則ノ事／人体解剖ノ事／家畜并居所ノ事／外国輸入薬物取締ノ事

長与が大久保に宛てた前書には、アメリカ各州の衛生局長から聞いた衛生事務の要領として次のように述べている。

……人身ノ^{るいじやく}羸弱ナルハ貧耗ノ源ニシテ、国力ノ^{いひ}痿痺スルヤ実ニ之ニ胚胎ス、之ヲ小ニシテハ一家ノ傾覆ヲ致シ、之ヲ大ニシテハ一国ノ貧弱ヲ来ス、故ニ衛生ノ事タル政府ノ之ヲ一課トナシ、重ンズ可キハ正ニ教育・勸業ノ二事ト鼎立シテ、以テ国家富強ノ基ヲ定ムルノ急務トナス可キヲ証シ……

ここでは、一家から一国の存続に関わる衛生事務が、教育・勸業と並び国家富強の基本となる政府の重要事項とされている。さらに前書には、「特ニ閩龍比亞州衛生局長ノ申報ハ該局起立ノ沿革ヲ詳カニシ、且ツ衛生学ノ大旨ヲ^{かくろん}覈論スルヲ以テ、是ヲ開卷ノ第一義トシ、以テ之ヲ呈覧ス」とある。ここから、衛生局起立の沿革と衛生学の大意が記された、目次の最初にあたる「閩龍比亞州衛生局長申報」を重視していることがわかる。

そこで同記事の内容をみてみると、「衛生学ノ必ス講究セザル可カラザルコトヲ論ゼン」として、やはり個人・国家にとって衛生事務がいかに緊要であるかが述べられている。さらにそこから「衛生学ニ関接セル諸科ノ考察ヲ成スコトヲ得ルノ目的ヲ以テ官立衛生局ヲ起立」すべきことを提起している。衛生学とは、「尊卑・長幼・男女ヲ問ハズ、其居地・家屋・営業及ヒ飲食・大気等ノ得失利害ニ就キ、健康ヲ保護スルコトヲ講究スル所以ノ者」と説明されており、「関接セル諸科」は、死亡・出産などの統計から地理・医事裁判・病災予防・療病といった多岐に渡る内容であった。これらを考察するために、官立の衛生局が不可欠であるとしているのである。

このようにみていくと、長与は衛生事務が一家から一国の存続に関わる政府の重要事項であり、その衛生事務の充実のためには多岐に渡る内容をもつ衛生学の講究、行政機構の整備が必要であることを大久保に伝えようとしたものと推察される。そのため各記事では、行政機構に触れながら衛生事務の具体的内容が説明されている。こうしてアメリカの事例を参考として提示した上で、我が国における衛生政策構想を明示した。それこそが「衛生意見」であった。

「衛生意見」も、「医制」同様、既に詳細な研究があるため、ここでは要点のみ確認する。同書では、衛生事務を「介達衛生法」と「直達衛生法」に分類している。本稿で注目したいのは、後者であり、それは貧民の施療や伝染病の救治・予防、死生などの調査・統計、飲食料の検査といった「直チニ人身ノ健康ヲ保護スルモノ」であった。その説明において最も注目すべきは次の一文である。

……此等ノ事件ハ親シク人民ノ生産活業ニ関渉スルモノニシテ、各地風俗人情ノ異同ニヨリテ一概ニ拘束スベカラザルノ情勢アルガ故ニ、随所ニ衛生局ヲ設ケ便宜施行セシメ、而シテ政府ハ其要領ヲ統括スル而已……

すなわち、「直達衛生法」の施行には、各地の「風俗人情」を考慮しなければならない。そのため、各地に「衛生局」を設けて、中央政府は「其要領ヲ統括スル而已」としている。この点は、先述したイギリス衛生制度に通ずるものがある。

さらに長与は、「政府ノ主旨ヲ確認シ、地方ノ情況ヲ酌量シ、周旋施行スル」者として「各地方ニ衛生取締ナルモノ」を設置することが不可欠であると続けている。「衛生取締」とは、先述した「医制」発布直後にその設置が達せられた「医務取締」のことを指す。ここでは、「先般相達候医制、順次施行候ニ付テハ、先以第七條ニ掲クル所ノ医務取締撰定致置不申候テハ、取締方行届兼、徒ニ手数ヲ費シ候儀モ可有之候」とある²⁸⁾。「医制」の第7条とは、「地方ノ医師及ヒ薬舗主・家畜医等ヲ撰テ医務取締トナシ、衛生局及ヒ地方官ノ差図ヲ受ケ、部内日常ノ医務ヲ取扱ハシム」というものであった²⁹⁾。

このように「衛生意見」では、中央政府が「其要領ヲ統括」し、医務取締が地域社会の実情を考慮しながら施行にあたることを構想として提示しているのである。ここでは、とくに実務者として医師や薬舗から選出される医務取締があげられていることに注意したい。この点と関わって『衛生局第一・第二報告』に掲載されている、およそ明治10年までの衛生局の事業を整理した「本局沿

革ノ概略」をみておこう³⁰。

……夫レ中心衛生局ノ事業ハ、地方衛生吏員及ヒ医師・薬舗ト相提携シテ共ニ普及ヲ謀リ、完成ヲ期ス可キモノニシテ、地方ノ衛生吏及ヒ医師・薬舗各学識ニ乏シク、其負担ス可キ義務ヲ了悉セサレハ、完全ナル規則ノ設アリト雖モ、決シテ善美ノ結果ヲ得可カラス……

ここでは、衛生政策を実行するには「学識」を有し、「其負担ス可キ義務」を了解できる人材、すなわち地方の衛生吏員（＝医務取締）・医師・薬舗が不可欠とある。そのため、同報告では「本局創立ノ初ニ当リテ着手セシ事務ノ本旨ハ、詮スル所、医学ヲ改良シ、医師・薬舗ノ学識ヲ進ムルト、地方官吏ヲシテ衛生事務ノ緊要ナルヲ覚悟セシムルトノ二途ニ外ナラス」とあるように、衛生局創立当初の事務の本旨として医師・薬舗・地方衛生吏員の人材育成をあげている。ここからも、医師・薬舗・地方衛生吏員が衛生実務者としていかに期待されていたかがわかるであろう。

しかし、当時の医師のほとんどは漢方医であり、薬舗に至っては薬品の仲買に過ぎないといった状況であった。そのため、医師や薬舗が修めるべき学科を定めたものの、人材を育成し、さらにその数を確保するには膨大な時間がかかることは容易に想像がつくであろう。こういった状況を確認した上で、さらに次のようにある。

……本局ノ事業ハ今日未タ改良ニ至ラサルノ医師・薬舗ト共ニ此ニ従事セサルヲ得サルナリ、是ヲ以テ其施行ノ際、周密ニ医学ノ進度ト地方ノ情態トヲ斟酌シ、歩々念ヲ留メ、着々意ヲ注キ、操縦取舍スル所固ヨリ多クシテ、勢ヒ他ノ事業ノ一蹴シテ目的ノ地ニ達スルカ如ク然ル能ハサルモノアリ……

ここでは、やはり衛生事務はいまだ実務者として機能していない医師と薬舗と共に従事せざるを得ず、施行にあたっては「医学ノ進度」に加えて地域社会の実情も斟酌するとある。そのため、衛

生事務は「他ノ事業ノ一蹴シテ目的ノ地ニ達スルカ如ク然ル能ハサル」、つまり衛生事務が機能するようになるには長い時間がかかることを想定していたのである。

4. 警察の登場

これまでの考察を整理しておこう。明治初期の衛生政策構想とは、「医制」という理想とする衛生制度の到達点に基づきながら、実際の施行には地域社会の実情を考慮してすすめようとするものであり、その地域社会においては、医師・薬舗といった実務者がそれぞれの役割を果たし、さらに地域住民も含めて衛生事務が機能するようになることを目指していた。そのため、衛生局創立当初の事務の本旨として、医師・薬舗・地方衛生吏員の人材育成があげられていた。但し、その一方で、医師や薬舗の人材の育成・確保には膨大な時間を要するため、政策構想の実現には長い時間がかかることを想定していたのである。

以上のことを確認した上で注意すべきは、明治10年以降、伝染病予防において中心的な実務者となる警察が、これまでの政策はもちろん政策構想、さらには長与の「衛生意見」においても積極的に位置づけられていないということである。長与は、「衛生行政」を発見した当初から衛生事務に警察が関わってくることを認識していた³¹。一方、警察は、司法省警保寮の移管をもって明治7年1月から内務省が掌握することとなり³²、翌年3月にだされた「行政警察規則」には、警察が衛生事務に関わっていたことが確認できる³³。ここでは、警察の職務の一つに「健康ヲ看護スル事」をあげ、さらに「邏卒勤方ノ事」として道路掃除や獣畜死屍処理の手續といったことが規定されている。また、明治6年7月に各地へ向けて達せられた「違式誑違條例」にも、規制対象として「下掃除ノ者、蓋ナキ糞桶ヲ以テ搬運スル者」といった衛生に関する内容が含まれており³⁴、実際これらの取締りに警察があたっていた³⁵。

このように、衛生実務者として警察が想定されることは早くから認識されており、しかも警察制度としては、衛生事務が警察の役割とされ、実際

の取締りにもあたっていた。しかし、衛生局の政策構想において、警察は積極的に位置づけられていないのである。この点については、『衛生局雑誌』の分析から、嚴重に取締るべき対象が現れたときに「始テ」登場するものと考えていたのではなかろうかと推察した。

それでは、いつから衛生局は警察を実務者として位置づけるようになるのであろうか。それは周知のとおり、明治になって初めてコレラが流行した明治10年であった。同年8月に達せられた「虎列刺病予防法心得」³⁶⁾の第1条には、「外国地方ニ「虎列刺」病流行シテ内務省ヨリ檢疫規則ノ施行ヲ命スルトキハ、開港場アル地方長官ハ医員・衛生掛・警察吏等ヲ撰定シテ其委員トナシ、外国領事ニ協議シ、該規則ヲ遵奉シテ予防拒絶ノ事ヲ担任セシムヘシ」とある。こうして「委員」の候補者として「警察吏」が登場してくる。この「委員」は、地方一般の予防でも選定されることとなっており、最前線で患者の隔離や消毒などを担う実務者であった。しかし、これまで政策構想において積極的に位置づけられてこなかった警察が、なぜ実務者として浮上してきたのであろうか。

この点に関しては、明治10年のコレラ流行について論じた内海孝氏によっても指摘されている³⁷⁾。同氏は、「虎列刺病予防法心得」と同時に出された「予防法附録消毒薬及其方法」³⁸⁾を取上げる。そこでは、消毒法を「虎列刺」病予防方法中最大緊急の事件」とし、「此方ヲ施行スルハ、之ヲ人民各自ノ注意ニ任シテ足レトスヘキモノニ非ラス、必ス勸奨或ハ強迫シテ、嚴重ニ奉行セシムルハ、保護ノ要件ナリ」とある。そこで同氏は、「強迫シテ嚴重ニ奉行セシムル」のは、警察がいちばんにつかわしいという理由から、警察が登場したとしている。この指摘は、先述した嚴重に取締るべき対象が現れたときに「始テ」警察が登場するという考えに通ずる。

しかし、理由はそればかりでなく、衛生実務者として想定されていた医師・薬舗・地方衛生吏員が、いまだその役割を果たすまでには至っていなかったことがあげられよう。前章で確認したように、当時の医師のほとんどは漢方医であり、薬舗

は薬品の仲買に過ぎなかった。さらに地方衛生吏員は、各地で積極的に設置がすすめられていたものの、「費用ノ障碍」あるいは「適任ノ吏員ニ乏シ」いことから、「動モスレハ着手ノ目的施行ノ順叙等、本局(衛生局—竹原注)ノ主義ト背馳スル者ナキニ非ス」といった状況であった³⁹⁾。

こうした実務者不在とコレラ流行という危機的状況のなかで浮上してきたのが警察であった。ここに来て、長与が欧米での視察で衛生事務に関与する警察の存在を認識していたこと、警察制度においては衛生事務に警察が関与していたことが活きてくる。こうした背景から、コレラの日本への伝染を危惧した衛生局は、「委員」の候補者として「警察吏」を組み入れたのであろう。以後、警察は衛生政策の実務者として先頭に立って尽力していく。各種伝染病が毎年のように流行する中、衛生局は長い時間をかけて人材を育成する暇もなく、伝染病対策に翻弄されていくこととなるのである。

おわりに

最後に課題を述べておこう。本稿では、明治初期の衛生政策構想において、警察が積極的に位置づけられていなかったことを指摘したが、その分析は衛生局に関するものに止まった。警察制度のなかでは衛生事務が位置づけられていたことを考慮すると、衛生局と警保局の関係性まで分析する必要があろう⁴⁰⁾。そこから、衛生局に止まらない国家政策全体における政策構想の解明へとつなげていきたい。

また、衛生局が警察を積極的に位置づけなかった理由も、本稿では明らかにできなかった。これは『衛生局雑誌』の分析が、その文面に止まるものであり、十分に消化しきれなかったことによる。実際の英米の衛生事務にまで目を配り、それを衛生局がどのように読み解いたかまで分析することができれば、衛生局の政策構想はより明確なものとなったであろう。アメリカ視察後に長与が作成した「米国各州衛生事務章程梗概」と「衛生意見」についても、両者の照合が求められる。

『衛生局雑誌』は、他の史料とあわせて分析す

ることで、まだまだ多くの情報を引きだせる。上記の課題を含めたさらなる同誌の活用は、稿を改めて論ずることにしたい。

【付記】本稿は財団法人医療科学研究所の助成による研究成果の一部である。

註

- 1) 本稿では、明治ゼロ年代（1868-1876）を「明治初期」と想定している。なお、拙稿「近世・近代移行期における伝染病対策」（歴史、2008；111：28-52）では、明治初期において実際に施行された政策について論じており、本稿とあわせて参照されたい。
- 2) 小川鼎三・酒井シヅ校注。松本順自伝・長与専斎自伝。東京：平凡社；1980。
- 3) 山崎佐。日本疫史及防疫史。東京：克誠堂書店；1931。p. 634。
- 4) 笠原英彦。長与専斎の医療改革とアメリカ衛生行政。法学研究 法律・政治・社会。2001；74-10：1-26。など。また、小島和貴「日本衛生政策の形成をめぐる行政過程」（法学政治学論究 法律・政治・社会。1999；41：27-49）では、「衛生行政事務を処理するに当たって、各地域の実状を考慮する事が模索される一方、そのための権限を内務省衛生局が掌握する必要性が認識されていた」と述べられているが、本稿では前者の「地域の実状を考慮する」という点に注目した。なお、後者は、拙稿前掲註（1）論文で指摘した、明治政府が各地で発生する伝染病の情報を集約していく動向と関連するものと考えるが、詳しい検討は別稿に期したい。
- 5) 鹿野政直編。週刊朝日百科八九 日本の歴史 コレラ騒動 病者と医療。東京：朝日新聞社；2004。など参照。
- 6) 橋本正己。明治前期における日本の地方衛生制度。医学史研究。1963；8：20-25。小栗史朗。地方衛生行政の創設過程。東京：医療図書出版社；1981。など。
- 7) 大日方純夫。日本近代国家の成立と警察。東京：校倉書房；1992。p. 184-189。など。
- 8) 厚生省医務局編。医制百年史 記述編。東京：ぎょうせい；1976。p. 11。
- 9) 拙稿前掲註（1）論文、笠原英彦。日本の医療行政 その歴史と課題。東京：慶應義塾大学出版会；1999。など。
- 10) 前掲註（2）書、p. 126-136。以下、長与の欧米視察については同書の引用による。なお、史料引用は、史料内容の理解に重点をおき、適宜読点やルビを付し、常用漢字に改めた。
- 11) 内閣記録局編。法規分類大全 第28巻 衛生門 [1]。東京：原書房；1979。p. 2。
- 12) 内務省衛生局編。〈明治期〉衛生局年報 第1巻 第一・第二報告 明治8年7月～10年6月。茨城：東洋書林；1992。p. 1-12。
- 13) 前掲註（2）書の長与の自伝（p. 136-137）でも、「医制」について「今日に当たり如何に事情を斟酌したればとて、欧米に型を取りたる医制の滑らかなに行なわるべき様なし」と述べられており、そこで指摘された「事情」が本文の引用箇所にあたる。
- 14) 前掲註（11）書、p. 222-236。
- 15) 前掲註（8）書、p. 17-22。
- 16) 前掲註（11）書、p. 3-4。
- 17) 前掲註（11）書、p. 4-5。
- 18) 法令全書。明治9年。p. 469。
- 19) 前掲註（12）。
- 20) 内務省衛生局雑誌。明治9年4月・同年7月・同年9月発行；第1・2・3号。
- 21) 大日本私立衛生会雑誌。明治21年4月；59：260-274。
- 22) この演説は、長与個人の考えであり、しかも『衛生局雑誌』の記事から12年後のものである。しかし、衛生局長である長与が同誌の編集に関与していたことは容易に想像でき、また12年を経ているものの、演説内容は同時期の状況であり、両者の内容を比較しても評価が大きく変わったようには見受けられない。そのため、演説での英仏の評価は、『衛生局雑誌』を理解する上での参考になるものと考える。
- 23) なお、日本とイギリスの衛生行政を対比した研究としては、上林茂暢「公衆衛生の確立における日本と英国—長与専斎とE・チャドウィックの果たした役割」（日本医史学雑誌。2001；47-4：665-695）がある。
- 24) 前掲註（2）書、p. 167-168。以下、アメリカ出張に関しては、同書の引用による。
- 25) 「大久保利通文書」国立国会図書館憲政資料室蔵。
- 26) 内務省衛生局雑誌。明治11年8月・同年12月・明治12年2月発行；第16・19・21号。
- 27) 笠原・小島前掲註（4）論文、など。
- 28) 前掲註（16）。
- 29) 前掲註（14）。
- 30) 前掲註（12）。
- 31) 長与が「衛生意見」の1ヶ月前に提出した文書（「米国各州衛生事務章程梗概」）でも、伝染病予防などにおいて「警察吏」が登場する（前掲註26、第21号。p. 3。など）。つまり長与は、アメリカ視察においても、警察が衛生事務に関わっていたことを確認しているのである。しかし、「衛生意見」に警察は登場せず、医務取締を重視していた。
- 32) 大霞会編。内務省史 第二巻。東京：地方財務協会；1970。p. 563。
- 33) 前掲註（11）書、p. 4。
- 34) 法令全書。明治6年。p. 374-379。

- 35) 前掲註 (7) 書, p. 178–180.
36) 法令全書. 明治 10 年. p. 421–430.
37) 内海孝. 伝染病と国家・外国人・不潔の構図 (下)
— 1877 年のコレラ病流行を中心に—. 歴史学研究.
1992; 640: 10–29.
- 38) 前掲註 (36).
39) 前掲註 (12), p. 42–44.
40) 小島前掲註 (4) 論文では, 明治 19 年以降について
ではあるが, 衛生行政事務をめぐる衛生局と警保局
の権限争いを見出している.

Hygiene Policy Plan at the Beginning of the Meiji Era: Focusing on “The Magazine of the Sanitary Bureau of the Home Ministry”

Kazuo TAKEHARA

Research Fellow, Tohoku Culture Research Center

“The Sanitary Bureau of the Home Ministry Magazine,” in which Sensai Nagayo served as the Director of the Sanitary Bureau of the Home Ministry also took part, provide valuable historical materials regarding the Sanitary Bureau at the beginning of the Meiji era. This paper reports on the hygiene policy plan at that time by using this magazine. That is, the plan considered the facts about the regional society when executing it, though it was based on the hygiene system assumed to be an ideal “Isei”.

In that case, it involved not only the police but also the doctors and pharmacists as practitioners who practiced hygienic clerical work, and it aimed at bringing the functions of the hygienic clerical work to the local populace. However, neither the doctors nor pharmacists came to play a role when cholera was prevalent in 1877. Rather, at that time, the police practiced the hygienic clerical work, and the police came to be parts of the hygienic policy thereafter, as indispensable practitioners.

Key words: Early Meiji period, hygiene policy, “The Sanitary Bureau of the Home Ministry Magazine”, Sensai Nagayo, police