

## 明治初期における衛生行政と長与専齋

半田 英俊

### ・はじめに

昨年末、中国の武漢市で発生が確認された新型コロナウイルス(COVID-19)は瞬く間に世界に広がり、今年9月の時点で、その累積感染者数は世界で3000万人を突破する勢いである。また日本においても、累積感染者数は6万人を超えており、今冬に向けて重症患者への病床確保といった対策が急務となっている。

一般的に日本国民がウイルスや細菌に感染してしまった場合、政府は2次感染を防ぐために自宅での療養や病院での隔離を勧告する。そして、これが感染爆発に発展すると都市封鎖や入出国の制限といったことが必要となるが、これら一連の措置は現代も近代も変わりがない。

ちなみに、現代においては厚生労働省が感染症対策の主要官庁となり得るが、近代においては文部省や内務省であった<sup>1)</sup>。

また、上記の省庁で、衛生行政の発展に尽力した中心人物は長与専齋が挙げられる。彼は明治10年代を中心に活躍したとされるが、どのような施策を打ち出していったのか。

ここで衛生行政に関する先行研究を紹介したい。明治期の衛生行政に関する論文は、阪上孝氏、尾崎耕司氏、小島和貴氏などによって著されてきたが<sup>2)</sup>、いずれも優れた研究業績と言える論文となっていると考える。

よって本稿では、これらの論文に示唆を受けながら、明治初期における内

務省衛生局の施策とそれを指揮した長与衛生局長について、著述していくこととしたい。

## 第1章 明治政府と衛生行政の誕生

まず、江戸時代から明治初期における西洋医学の積極的導入と衛生行政の発展について、時代背景も踏まえながら概観していくこととする。

近世以来の日本では、江戸幕府の下、鎖国政策が布かれていた。この政策によって、海外の学問や技術などの日本への流入は限定的であったと考えられる。しかし、杉田玄白の『解体新書』などに代表される蘭学を通じた医学の研究が進められていったことは、周知の事実であろう。

そして、明治維新によって新政府が発足すると、積極的に欧米の医学や医療技術を導入するようになった。後述するが、これによって西洋医学は日本に衛生という概念をもたらし、医師のような個人から政府の衛生行政に至るまで多大な影響を及ぼしたと考えられる。

明治初年において、医学・医療全般を所管していたのは文部省であった。現代の感覚によれば違和感を覚えるが、文部省への医務課設置の理由は、当初、医学教育の充実という国策が影響しているからとなる。この政策に基づいて、明治5年2月、太政官は文部省に医務課を設置したが、その後、翌年3月に医務課を医務局へと昇格させ、明治8年6月には内務省へと移管した<sup>3)</sup>。

これにともなって、国内における防疫・検疫制度を確立させるべく、医務局も衛生局と名を改め、感染症伝播の防止につとめていくようになった。

## 第2章 長与専齋と衛生概念

次に、日本に衛生という概念をもたらしただきっかけについて述べていきたい。

こちらも周知の事実ではあるが、長与が日本に衛生という概念をもたらし

たと言われており、この概念の普及につとめたとされている。よって、後述するように、欧米諸国における彼の見聞が、その後の日本の衛生行政に深く関係することとなった。

明治4年、岩倉使節団派遣の際に長与は随行したが、彼の目的は医学教育・医制の調査を主としており、アメリカ、イギリス、ドイツに滞在した。長与はこのときの様子を自伝の中で以下のように語っている<sup>4)</sup>。

英米視察中、医師制度の調査に際し、サニタリー〔sanitary〕云々、ヘルス〔health〕云々の語は、しばしば耳聞するところにして、伯林に来てよりもゲズンドハイツプレーゲ〔Gesundheitspflege〕等の語は幾度となく問答の間に現われたりしが、初めの程はただ字義のままに解し去りて深くも心に留めざりし由やく調査の歩も進むに従い、単に健康保護といえる単純なる意味にあらざること心付き、次第に疑義を加え、ようやく穿鑿するに及びて、ここに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しぬ。これ実にその本源を医学に資り、理化学、気象統計等の諸科を包容してこれを政務的に運用し、人生の危害を除き国家の福祉を完うする所以の仕組にして、流行病、伝染病の予防は勿論、貧民の救済、土地の清潔、上下水の引用排除、市街家屋の建築方式より、薬品、染料、飲食物の用捨取締に至るまで、およそ人間生活の利害に繋れるものは細大となく收拾網羅して一団の行政部をなし、サニテーツウェーセン〔Sanitäts-wesen〕、オフエントリヘ・ヒギエーネ〔öffentliche Hygiene〕など称して国家行政の重要機関となれるものなりき。

長与は、諸外国において「sanitary」、「health」、「Gesundheitspflege」〔Sanitäts-wesen〕〔öffentliche Hygiene〕などの言葉を耳にすることになったが、彼は概念としての衛生や健康を知っただけではなく、国民の衛生・健康管理をおこなう行政組織の存在をも知ったようである。すなわち、欧米では国民の衛生・健康の充実のために国家が行政機関を設置、対処していることを、長与は今回の調査で実感したことになる。

この調査を終えて帰国した長与は、明治6年6月に医務局長に就任して、明治7年8月の「医制」の発布<sup>5)</sup>をおこない、わが国における衛生行政の機構や医学教育の整備、病院の設置、医師の免許制度、薬事制度の基礎を固め

ていった。

その後、明治8年に衛生行政事務が内務省に移管されると、長与は初代衛生局長に就任し、衛生警察に関する法令や検疫に関する法令、環境衛生に関する法令にたずさわると同時に、国民に対しての衛生概念の普及につとめていったのである。

### 第3章 明治10年代のコレラ流行

次に、明治10年代に発生したコレラ流行に対して、内務省がどのような対応をしたのかをみていきたい。

江戸時代からたびたび発生してきたコレラは、明治時代においても猛威をふるい続け、明治10年の流行をきっかけに、12年、19年などにも大流行した<sup>6)</sup>。つまり、明治10年代の日本は、現在と異なり衛生状況も悪く、感染症への対策も十分ではなかったため、流行を封じ込めることが困難であったことが考えられる。

明治10年7月、清国廈門でコレラが流行しているとの情報を得た内務省は、神奈川、長崎、兵庫の県令たちに通達をおこない、避病院の設置、入港する船舶の検査、コレラ患者発生の場合の収容を命じた。

また、コレラ流行が日本でおこらなかったため、明治6年に立案したが公布されなかった「暴瀉病予防規則」を外国船に適用するよう、内務省は各国公使と交渉したが、イギリス公使パークスの反対により失敗した<sup>7)</sup>。日本に対して最も影響力があったイギリスの賛成なしには、外国船への立入検査といった検疫事務をおこなうことはできなかったのである。

その後、なんとか水際でコレラを食い止めるべく、内務省は明治10年8月に「虎列刺病豫防法心得<sup>8)</sup>」を制定して、来航船舶に対する検疫制度の強化を試みた。この心得での第1条では、「…開港場アル地方長官ハ醫員衛生掛警察吏等ヲ撰定シテ其委員トナシ外國領事ニ協議シ該規則ヲ遵奉シテ豫防拒絶ノ事ヲ擔任セシムヘシ」とあり、開港場のある府県を統括する県令は外

国領事と協議の上で検疫をおこなうとした。また、第2条では、「〔虎列刺〕病流行ノ地方ヨリ来ル船舶ハ港外一定ノ地ニ於テ検病委員其船ニ就キ船長並ニ醫官ニ患者或ハ死骸ノ有無ヲ尋問検案シ該病者ニ罹レルモノ或ハ疑似ノ症状アル者ハ之ヲ避病院ニ移シ病者ナキ者ト雖モ若干ノ時日ヲ限り入港ヲ許サ、ルコトアルヘシ」とあるように、コレラが流行した土地から来た船舶は入港する前に検疫委員による検査を受け、感染者がいる場合には避病院への入院措置をおこない、いない場合でも数日間入港を許可しないとしている。

しかし、実際は幕末からある治外法権が障壁となり、外国船や外国人に対してこの法令を適用することは困難であった。

結局、この年の9月、長崎に入港した英国船から、コレラの日本への侵入を許してしまい、大流行にいたったのである。患者総数は1万3816人のぼり、そのうち死亡者数は8027人と、致死率は約58%となった<sup>9)</sup>。

その後、明治12年の流行時には、患者総数16万2637人、死亡者数10万5786人（致死率は約65%）となり、明治19年の流行時には患者総数15万5923人、死亡者数10万8405人（致死率は約69%）となったため、政府は幾度となく検疫制度の強化を試みるが、諸外国の干渉によっていずれも失敗に終わった。

よって、諸外国の干渉を受けずに、常時、海港検疫を施行できるようになるのは、明治32年2月に公布された「海港検疫法<sup>10)</sup>」を待たなければならなかった。

## 第4章 衛生警察と公衆衛生の普及

最後に、明治初期における衛生警察と公衆衛生という2つの概念が、どのような経緯で法令という形で結実したのかを概観していきたい。

内務省がおこなってきた衛生行政をみていく上では、衛生警察と公衆衛生という2つの概念が重要となる。

前者は、行政事務の1つである警察権力を公使することによって、感染症

の拡大を防ぐ考え方である。その一方で、後者は、社会基盤の整備とともに、国民に衛生という概念を普及させることで、国民が主体的に感染症の拡大を防ぐという考え方である。

先述の如く、明治12年にコレラが大流行すると、太政官は起草中であった「傳染病予防規則<sup>11)</sup>」のコレラに関する箇所を抜き出して、6月に「虎列刺病豫防假規則<sup>12)</sup>」を公布した。また、翌年の13年7月には「傳染病豫防規則」を公布して、コレラのみならず、伝染病全般の予防に関する統合的法規を確立した。

これら一連の規則では、例えば「傳染病豫防規則」第8条で「掛り官吏ハ傳染病者アル家ニハ其病名ヲ書シテ門戸ニ貼付シ要用ノ外他人ト交通ヲ絶タシムヘシ」と示されているように、感染者は自宅隔離が求められた。また、第7条で「醫師竝ニ衛生委員ニ於テ傳染病者ノ看護行届カス若クハ病毒ノ傳播ヲ防キ難シト認ムル者ハ避病院ニ入ラシムヘシ」とあるように、自宅での隔離が難しい場合は避病院への隔離をおこなうとした。

しかし、当時の国民は医療に対しての認識が不十分で、避病院への隔離を恐れたとされており、避病院への隔離は死と直結していると思っていたようである。したがって患者の避病院への隔離は思うように進まなかったと言われている。

一方、内務省は感染者を避病院に隔離する場合は、警察権力を用いて2次感染を防ぐという強引な手法をとらざるを得なかった。そのため、感染者の避病院隔離を指揮する警察に対して、国民は反発を持った。

したがって、彼らの反感を少しでも抑えるために、長与が推進しようとした公衆衛生という概念をも、順次、衛生行政に取り入れていくこととなった。

まず内務省は、明治13年4月に「虎列刺病豫防論解書ヲ各教導職ヘ頒布ス<sup>13)</sup>」という達を公布し、次に、明治15年7月には上記の内容を発展させる形で「虎列刺病蔓延ノ兆候アルニ付教導職ヲシテ豫防論解書ノ旨趣ニ據リ人民ヘ説諭セシム<sup>14)</sup>」という達を出している。つまり、その当時、教導職にあった者、例えば僧侶や、その土地の名望家に「虎列刺豫防論解書」を発行

して、コレラに対しての知識や理解を深めてもらい、さらに彼らを通じて国民への理解を得ることがねらいであった。

しかし、このような試みも、当初は実を結ばなかったようである。明治17年の段階では、国民のコレラに対する危機意識は薄く、長与は『大日本私立衛生会雑誌』に、以下の文章を投稿している<sup>15)</sup>。

虎列刺ハ昨年ニ於テハ幸ニ…喉ヲ過グレバ熱サヲ忘レ巳ニニケ年ヲ経レ市街ハ清潔ヲ加ヘズ溝渠ハ疎通ヲ怠リ便所ノ構造ノ若キ井戸ノ修繕ノ若キ下水ノ掃除ノ若キ今日ニ及デハ誰モ別段ニ注意スル者モナク矢張依然トシテ虎列刺其他諸般惡病製造ノ原質タル汚穢不潔物ハ市街ニ狼藉シ恬然トノ其中ニ視息シ唯今年ハ流行ガナケレバヨイガト云フノミニテ其流行ヲ防遏スルノ手段ヲ爲ス者ヲ見ス…笑止千萬ト謂フ可シ

日本での社会基盤の未整備がコレラをはじめとする感染症の拡大につながっていることについて、長与は危機感を抱いていたようである。

やがて、長与が衛生局長在任中には、明治23年2月に「水道条例<sup>16)</sup>」が公布されて近代的上水道の建設が推進された。また、長与の衛生局長退任後の明治33年3月には「下水道法<sup>17)</sup>」が公布されて近代的水道の整備もおこなわれるようになり、日本における各都市の環境衛生の改善がすすめられていった。

## ・むすび

第1章では、江戸時代における医学の発展や、明治時代における衛生行政の所管官庁の変遷について概観してきた。日本の近代化の過程において、文部省・内務省を経て衛生行政が誕生したことを述べた。

第2章では、長与が欧米から持ち帰った衛生概念の導入について論じた。長与が視察をおこなった欧米では、すでに衛生概念が発達し、それに基づく行政機関が整備されていた。この概念を日本に持ち帰った長与が、その後、

衛生局長に就任して、衛生行政に関する法令の整備をおこなったことを述べた。

第3章では、明治10年代のコレラの発生状況と内務省の対策について論じた。日本におけるコレラの流行は江戸時代から続いてきたが、特に明治10年代は幾度となくコレラが大流行したことを述べた。当時は、不平等条約に基づく治外法権があったため、検疫はおこなうことができず、このような検査体制の不備が、国内においてコレラが大流行する一因になったと考えられる。

第4章では、明治10年代における衛生警察と公衆衛生の普及について論じた。近代においても、いったん流行してしまったコレラ感染の拡大を防ぐためには、患者の避病院への隔離や汚染された地域への交通規制という手段を行政はとるしかなかった。

これにともなって、太政官や内務省は様々な法令を出したが、その法令の多くは警察権力を行使することで感染症を防ぐ衛生警察という概念が主体であったと言えるであろう。結果として、国民の反発を買い、政府と国民との間に対立が生まれた。

この状況に危機感を抱いた長与は、国民に衛生概念を普及させる政策をも同時におこなった。やがて、政府は上下水道の整備によって感染症の根元を断つ環境衛生の充実にも力を入れていくこととなったのである。

- 
- 1) 昭和13年1月、衛生行政は内務省から厚生省に移管されている。
  - 2) 例えば、阪上孝「公衆衛生の誕生」『経済論叢』第156巻第4号、1995年、尾崎耕司「後藤新平の衛生国家思想について」『ヒストリア』第153巻、1996年、「衛生工事」の進展にみる長与専齋の衛生行政構想」『桃山法学』第28号、2018年などが挙げられる。
  - 3) 厚生省医務局編『医制百年史—記述編—』（ぎょうせい）、1976年、11頁、20頁。
  - 4) 小川鼎三、酒井シツ校注「松香私志」『松本順自伝、長与専齋自伝』（平凡社）、1980年、133～134頁。



## 明治初期における衛生行政と長与専齋

- 5) 明治07年3月12日「医制ヲ定メ先ツ三府ニ於テ徐々着手セシム」『太政類典』第2編、明治4年～明治10年、第134巻、保民3、衛生1。
- 6) 前掲『医制百年史—記述編一』、29頁、132頁。
- 7) 前掲『医制百年史—記述編一』、137頁。
- 8) 明治10年8月27日「虎列刺病豫防法心得」『法令全書』、内務省達、第79號、421～430頁。
- 9) 前掲『医制百年史—記述編一』、29頁。
- 10) 明治32年2月14日「海港檢疫法」『法令全書』、法律、第19號、27～31頁。
- 11) 明治13年7月9日「傳染病豫防規則」『法令全書』、太政官布告、第34號、88～93頁。
- 12) 明治12年6月27日「虎列刺病豫防假規則」『法令全書』、太政官布告、第23號、49～53頁。
- 13) 明治13年4月17日「虎列刺病豫防論解書ヲ各教導職ヘ頒布ス」『法令全書』、内務省達、番外、978頁。
- 14) 明治15年7月1日「虎列刺病蔓延ノ兆候アルニ付教導職ヲシテ豫防論解書ノ旨趣ニ據リ人民ヘ説諭セシム」『法令全書』、内務省達、番外、397頁。
- 15) 明治17年6月28日刊行『大日本私立衛生会雑誌』（大日本私立衛生会）、第13號、10頁～13頁。
- 16) 明治23年2月12日「水道条例」『法令全書』、法律、第9號、36～38頁。
- 17) 明治33年3月7日「下水道法」『法令全書』、法律、第32號、58～61頁。