慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	近代日本における衛生行政論の展開 : 長与専斎と後藤新平
Sub Title	The administrative history of public health in modern Japan
Author	笠原, 英彦(Kasahara, Hidehiko)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1996
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.69, No.1 (1996. 1) ,p.87- 110
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	向井健教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19960128-0087

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

近代日本における衛生行政論の展開

——長与専斎と後藤新平——

笠原英彦

一、はじめに
二、長与専斎と「衛生意見」
三、コレラの蔓延と防疫行政の発展
四、後藤新平の「衛生制度論」
五、結びにかえて

一、はじめに

明治天皇側近の高階筑前介による西洋医学採用方建白を皮切りに、新政府は明治元年三月、「西洋医術之儀マデ被止置候得共自今其所長於テハ御採用可有」旨の布告を出した。これ以降、明治五年二月に文部省に医務課が設置されるまで、医道改正御用掛や有力なお雇い外国人の尽力によって、西洋医学教育の普及と医療行政の整備が着実に進められていった。(1) しかし、こと公衆衛生の領域にあっては、医療行政に対し社会政策的配慮が求められるため、わが国

固有の社会慣習や一般の医療観が大きな問題となった。

そこで、本稿においては、従前の医学史、医療史等が十分に論究しえなかった行政史的視点より、明治初期から中期にかけて、わが国衛生行政がその基盤を確立してゆく過程を検証するため、[2]わけても、医師にして医療行政の責任者であった二人の内務省衛生局長、長与専斎と後藤新平の衛生行政論、ひいてはその衛生思想にわけ入り、分析を進めようとするものである。それにより、確立期の衛生行政が抱えていた行政上の問題点をより一層鮮明なものとしたい。

（1）菅谷章『日本医療制度史』原書房、昭和五一年、第一部、第一章、第二章参照。

（2）近時の卓れた研究に、小島和貴「我が国近代医療行政の形成――明治一二年、コレラ病対策を中心として」『慶應義塾大学大学院法学研究科論文集』第三六号がある。

二、長与専斎と「衛生意見」

相良知安とともに、医制の起草、制定に尽力した長与は、大阪は緒方洪庵の塾で福沢らと蘭学を修め、幕末、大村藩医として活躍した。維新後は、井上馨の勧めで新政府の医学教育に手を染めるべく上京した。[1]長与がその後半生を捧げた、いわゆる「衛生」との出会いは、明治四年の岩倉遣外使節団に随行し、欧州大陸で「健康保護」なる観念にふれたことによる。

長与はその自伝『松香私志』の中で、「ゲズントハイツプレーゲ（Gesundheitspflege）」なる観念にベルリンで遭遇した時の感慨を次の如く率直に述べている。[2]

よう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意味にあらざることに心付き、次第に疑義を加え、ようやく穿

> 繋するに及びて、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、理化工学、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収拾網羅して一団の行政部をなし、……（中略）……国家行政の重要機関となれるものなりき。……（中略）……一旦心付きたる上からは十分に詮索を遂げ本邦に齎らして文明輸入の土産とすべし。

長与は、ここに「畢意の事業としておのれ自らこれに任ずべし」[3]との志を立てるに至ったのである。そして調査を進めるうちに、長与はこの事業が「警察の事務に連なり、あるいは地方行政に繋がる」[4]といった重大な視点を獲得した。かかる認識は、自らこの事業を「衛生」と命名しただけではなく、その所管事項が文部省から内務省へと移管されたことと密接な関係があると言わねばならないであろう。[5]

明治七年八月十八日発布の医制は、わが国における総合的衛生制度の出発点にほかならず、文部省医務局の下で医学校、医師、薬舗をはじめ衛生行政全般にわたる問題に及んでいた。医制の制定過程をめぐっては、近時松山圭子氏の研究があるものの、依然として判然としない部分が少なくない。[6]しかし、もし仮に相良の手になるとされる八十五箇条の「医制略則」が医制の草案としての役割を担ったとしても、文部省に対する太政官の医制取調方布達が僅かながらも長与の医務局長就任後であり、医制の目的を述べた第二条の「人民ノ健康ヲ保護シ」なる表現も、長与の欧州視察の成果を反映した文言と理解される。[7]

ただし、注意されるのは、医制が直ちに全面的施行をみたわけではなく、とりあえず東京、大阪、京都の三府に限り実施され、また当初は全七十六条のうち、医務行政の指揮系統である文部省、地方官、医務掛、医務取締の関係をめぐる規定や、医師免許、薬剤の売買に関する規定を中心に九条が施行されたにすぎないことである。[8]

そして、翌八年五月十四日には、医制のうち医学教育にかかわる部分が削除され、医制は衛生行政法規としての性格を一段と強めることとなった。[9] さらに、同年六月二十八日には、太政官達一一二号をもって衛生行政事務は内務省へと移管された。欧州視察により衛生の重要性を強く認識した長与衛生局長のイニシアチブによるところが大きいことは想像に難くない。

それから二箇年の間にも、警察、地方両行政を所管する内務省の下で、衛生局は医師勧業試験制度の整備や、種痘、虎列刺予防関係法令の制定、製薬免許手続など様々な施策を実行に移した。こうした状況の中、長与は明治九年渡米し、万国医学会に出席した。そして、各州の衛生局を視察し、米国の「自治衛生の大義」[10]にふれ、「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」[11]なる実情を目の当たりにしたのである。

長与は帰国するや、視察見聞の概要をまとめ、翌十年十月、「衛生意見」として時の大久保内務卿宛に提出した。そこで以下、国立国会図書館憲政資料室所蔵『大久保利通文書』所収の衛生局長長与専斎「衛生意見」一綴をもとに、その内容をやや詳しく検討するとともに、衛生行政のあり方をめぐる長与の見解を明らかにしたい。[12]

先ず、長与は意見書の冒頭において、衛生行政を「介達衛生法（いわゆる医制）」と「直達衛生法（いわゆる衛生法）」との二項に大別した。

一ハ医師薬舗ノ勧奨督察薬剤ノ検査取締等因テ以テ衛生ノ根基ヲ培成スルモノニシテ是ヲ介達衛生法トシ、一ハ貧民ノ施療伝染病流行病ノ救治予防死生婚嫁ノ調査統計及ビ飲食料ノ検査汚芥溝渠濬疏除拆等直チニ人身ノ健康ヲ保護スルモノニシテ是ヲ直達衛生法トス

そして、内務省衛生局にあっては、「此二法ヲ併セ稽ヘ地方ノ実況ニ就テ基緩急ヲ度リ斟酌施行スルモノナリ」としている。岩倉使節随行時に「健康保護」を担う衛生行政の必要性を認識した長与が、さらに踏み込んで衛生事務の骨格を論じていることがわかる。[13]

「介達衛生法」すなわち医制は、各国の習慣、風俗の相違によって、その施行法には緩急の差が生じるものの、全国一律の医制を施行する行政機構には一定の共通性を見出すことができる。中央の「内国事務省」の管轄下に、同省派出の「医事監督」が医師薬舗等の開業規則の施行、および薬品の販売と検査の任にあたる。「医事監督」は同時に各地方の医師、薬舗、法律家から選出される「医学議員」の長を兼務して、「地方官」より該地の衛生統計に関する報告を受け、管内衛生事務の遂行状況をまとめて、「内国事務省」および「地方官」に対し具状する仕組みとなっている。しかし、意見書はこうした欧州の常識が日本では直ちに実施できない実情にふれて、次のように指摘する。

現下国人各地ノ医事監督ヲ任ズベキ多数ノ学者ニ乏シク、地方モ亦医学議員ノ撰ニ中ルモノナク、又日本局方ノ律書未ダ備ハラズ、医薬ノ品位ヲ確定シ検査ノ標準トナスベキモノナク……（略）……縦令ヒ強テ之ヲ施行スルモ徒に莫大ノ費用ヲ要シ、其損益得失恐ラクハ相償フコト能ハザラントス、加之本邦古来支那流ノ医学ヲ崇信シ、子弟相伝ヘテ其流派ヲ頑守シ……（略）……而シテ因襲ノ久キ動モスレバ西洋医流ヲ仇視スルノ状アルヲ免レズ

後段の「本邦古来支那流ノ医学」とは、すなわち漢方医をさし、彼らが依然わが国医家の大半を占める以上、西洋医学の導入に道を開く医制の施行には自ずと限界があるとの認識が示されている。[14] そこで衛生局としては、衛生行政の緩急を考え、現実的な実施方針を列挙するとしている。以下、医制の実施にあたり、「第一、医師」、「第二、薬舗」、「第三、薬品検査」、「第四、製薬免許」、「第五、鉱泉試験」の各項目の要点をまとめている。「医師」の項では、その養成は文部省の所管事項であるとしながらも、衛生行政の発展に資するためにも、「就学ノ前先ヅ医学ノ方向ヲ指示シテ之ヲ誘掖スル」ことの必要性を説き、西洋医の育成が目指されている。「薬舗」、「薬品検査」、「製薬免許」、「鉱泉試験」の各項目は相互に密接な関係をもち、各地に司薬場を設けて充分な薬剤の知識に基づき薬品検査を行い、製薬免許を発行して薬剤の安全、安定的供給をはかり、薬品市場の健全化を促し、また鉱泉調査により妥当な効能を表示して医家、病者の指針とするといった改良が示されている。

一方、伝染病対策や検疫、あるいは食品、家畜の検査、そして衛生統計の整理に及ぶ「直達衛生法」について、長与は「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渠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する而已」との姿勢を強調している。前述の通り、米国各州の衛生局を丹念に視察し、「自治衛生の大義」にふれた長与は、「直達衛生法ハ各地方ニ衛生取締ナルモノアリテ政府ノ主旨ヲ確認シ地方ノ情況ヲ酌量シ周旋施行スル」ことを旨とした。上述の如く、明治七年制定の医制をまず三府に頒布し、知事と相談して、医務取締等地方衛生組織の構築を進めたのはそうした主旨に沿った措置であった。如何に長与が「自治衛生」を重視したかは、意見書の中に、前年衛生局吏員を地方に派遣して実情を視察させた結果、衛生組織を整備した県こそ増えたものの、「其方法一ニ三府ノ事蹟ニ模倣シ土地ノ情勢緩急ヲ度ラザルモノ多」い実態にふれ、「衛生取締章程」を頒布してその権限と目的を示したことからも明らかであろう。

意見書の中では、かかる認識に立って、以下数項目にわたる緊急案件を提示している。なかでも注意を引くのは、「貧民施療」と「流行病予防」の項目であろう。「貧民施療」の項では、各地の病院の機能が検討され、「病院ノ目的ハ転ジテ之ヲ貧民ノ施療ニ専ニシ旁ラ地方衛生ノ事ヲ擔保スルノ愈レリト為ルニ如カズ」との考えを述べている。そして、米国視察の成果を踏まえ、ワシントンやボストンの事例を示しながら、「今本邦地方ニ於テモ毎区ニ区医ヲ置キ庁下ノ病院ニテ之ヲ統括シ以テ貧民施療ノ事ヲ任セシメ流行病伝染病ノ災アルゴトニ其区医ヨリ之を病院ニ報知シ病院ハ其緩急便宜ヲ測リテ医師ヲ派出シ区医ヲ助ケテ救療セシ」措置が示されている。また、「流行病予防」については、「直達衛生法中ノ最大緊要ナルモノ」として、各地の区医を中心に病院医師の派遣や防疫体制の強化、環境保全の必要性が強調されている。(15)

このように、「衛生意見」の内容を検討してみると、長与が二度にわたる洋行で吸収した「健康保護」、「自治衛生」といった理念を実に現実的に具体化する方途が示されていることがわかる。それは、明治七年施行の医制との関連性、

衛生行政における地方衛生組織の重要性、さらには各地方の風俗習慣に配慮した行政の柔軟性といった諸点に端的に表れている。また意見書は、衛生行政の短期的かつ中長期的展望を、「直達衛生法」と「介達衛生法」の二本の柱を立てることで巧みに表現するとともに、別冊等を添付することで実効性が担保されている。

「その翌年には図らずも虎列刺の侵襲に遭遇せしが、急遽の変に処して不十分ながらも予防の手続きを運び大なる不都合を見ざりしが如き、実に米国視察の一挙に資するところ多かりしなり」[16]とは、「衛生意見」に寄せた長与自身の回顧である。

(1) 長与はすでに長崎において蘭学を通じ公衆衛生にふれていた。安政四年、幕府が招聘したオランダ軍医ポンペは、後に長与が館長をつとめる精得館の前身である医学所、養生所を長崎に創設し、公衆衛生を講じている。ポンペの後任、ボードウィンは実際、長与にオランダ医学を教授した（『内務省史』第三巻、原書房、昭和五六年、二四一頁―二四三頁、橋本正己『公衆衛生現代史論』光生館、昭和五六年、八六頁等参照）。相良の事蹟については、鍵山栄『相良知安』日本古医学資料センター、昭和四八年、神谷昭典『日本近代医学のあけぼの』医療図書出版社、昭和四九年等を参照。

(2)(3)(4) 「松香私志」小川鼎三・酒井シズ『松本順自伝・長与専斎自伝』平凡社、昭和五五年、一三三頁―一三四頁。

(5) 明治八年六月二十八日付太政官達一一二号により、「文部省管理衛生准刻二項ノ事務内務省ヘ管理被仰候條右ニ関スル願伺等ハ従前規則ノ通相心得自今内務省ヘ可差出此旨布告候事」とし、医育行政と衛生行政との分離を推進した（『太政官日誌』第七巻、四七九頁、『医制百年史』記述編、四五頁―四六頁）。

(6) 松山圭子「明治七年『医制』制定に関する若干の考察――医業の資格制度誕生をめぐって――」『法学政治学論究』第一四号。松山論文が指摘したように、医制の起草者や来歴について十分解明されているわけではない。

(7) 『法規分類大全』第一編、衛生門、二頁、『医制百年史』資料編、三五頁―三六頁。

(8) 菅谷前掲書、二四頁―二五頁。

(9) 明治八年五月十四日付文部省達は、翌月に控えていた衛生事務の内務省への移管を前提に進められた（『医制百年史』記述編、二〇頁、同資料編、四五頁以下）。

(10)(11) 「松香私志」『松本順自伝・長与専斎自伝』、一六八頁。

(12) 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」一綴（大久保内務卿宛衛生局長長与専斎提出）。
(13) 明治七年以降の衛生行政の進展が背景にある（『内務省史』第三巻、第一節）。
(14) 漢方医と西洋医の関係及び動向については、菅谷前掲書参照。
(15) 同意見書の中で、長与は「利害得失」が「未ダ予言スベカラザルモノ」の代表例として「病院ノ目的」を挙げている。
(16) 「松香私志」『松本順自伝・長与専斎自伝』、一六八頁。

三、コレラの蔓延と防疫行政の発展

近代日本の防疫行政は、明治十年代のコレラの蔓延、感染爆発によって飛躍的に促進されたと言われる。明治十年九月、英国商船により長崎にもたらされたコレラは、瞬く間に全国に拡がり、内務省衛生局はひたすらその対策に追われた。[1] 医制を踏まえながら、いわゆる衛生法（「直達衛生法」）の実施をめざし、「自治衛生」の理念を掲げる長与の衛生行政論は、ここに新たな挑戦を受けることとなった。

明治初年において文部省から内務省へと引き継がれる衛生行政が、[2] それまで公衆衛生の分野において全く手を拱いていたわけではない。[3][4] まず伝染病予防の先駆として、種痘の普及が政府により奨励された。[5] 明治三年三月には、最初の防疫法規として、「大学東校種痘館規則」が制定された。[6] 種痘法はすでに嘉永年間に開始されていたが、同規則の施行により全国的防疫体制の確立に先鞭がつけられた。同規則には、「種痘館建施行ノ規則ヲ設ケ府藩県随處ニ館ヲ置キ本館ノ規律ニ倣ヒ廣ク施シ」とあるように、具体的な「施行法」を設定して各地での種痘普及の体系的行政の構築を企図した。さらに種痘の有効性と実施の徹底化をはかる上から、「管内布告之文」及び官員、職制等が同時に提示された。[7]

さらに翌四月には、太政官布告をもって、「種痘之儀ハ、済生之良法ニ候處……（中略）……於府藩縣、末々迄行

届候様、厚ク世話可致事」が達せられた。[8] また、同年五月には、種痘ノ新苗が渡来したとして、大学東校を通じ、より効力のある苗を各府藩県に頒布する旨の太政官達が出されている。[9] 幕末にみられた種痘への不信感は漸く払拭され、防疫行政が緒につくこととなったのである。

一般に、明治四年の廃藩置県以降は、各行政分野における中央集権化がつとに進行するが、維新政府の威令が地方に行われるのは、地方行政と警察行政とを統括する内務省が設置される明治六年末以降のことである。衛生行政の分野にあっても、内務省への移管後、一段と法令の施行に強制力が加えられた。明治九年五月十八日に布達された「天然痘豫防規則」は種痘の義務化をめざした立法措置であった。[10] 警察制度にみられる「行政警察」観念の導入と同様、衛生行政の領域にも予防的措置に重点が置かれることになるのである。[11] 明治零年代の衛生行政は、種痘法制の整備を中心とする防疫行政の揺籃期であった。

かかる日本の衛生行政は、コレラの流行により、機構的にも制度的にも急速な対応を迫られた。[12] 明治十年のコレラの蔓延が日本の防疫行政を著しく前進させ、予防法制の急速な整備を促したことは事実である。しかし、コレラの上陸はこれが日本にとって最初の経験であったわけではない。コレラの日本上陸は文政五年が最初であり、いわゆる第一次パンデミーの波及であったとされる。その後、安政五年、文久二年と流行し、前者にあっては伊東玄朴の官医登用に象徴される幕府の西洋医術導入の契機となり、後者に際してはその年江戸だけで七万人を超える死者を記録した。[13] その感染力の強さは日本の医療行政に大きな衝撃を与えたのである。

従って、こうしたコレラの脅威はすでに維新政府の衛生当局者にとって周知であり、明治十年七月、清国厦門にコレラ流行との情報は内務省衛生局を動かした。[14] 明治十年八月二十七日、内務省は達乙第八十九号をもって、「虎利刺病豫防法心得」を定め、各府県に予防体制の構築を命じた。同心得は全二十四条よりなり、冒頭の六条が「開港場アル地方ニテ検疫規則ニ参酌シ施行スヘキモノ」とし、以下「流行ノ時地方一般ノ豫防法ニ係ル」規定と謳っている。[15]

衛生局はまず冒頭に六条を掲げて水際での防疫を勘案し、開港場をもつ地方長官に医師、衛生掛、警察官吏等を検疫委員に選定し、とりわけコレラ流行の地から来航した船舶を検査し、感染者の発見に留意した。感染者ならびにその疑いある者は避病院に隔離し、交通を遮断して治癒、消毒に努め、国内感染の防止が念頭に置かれた。第七条以下では、コレラの国内流行を想定し、末端行政を担う区戸長あるいは医務取締から地方庁を通じて内務省への感染実態の報告が求められた[16]。また、地方長官に対し、「祭禮開市等無益ニ他方ノ人ノ群集スル事件ヲ禁止」するといった行政的対応を命じ、以下環境汚染の除去や処理、対応方法について細部にわたる指示を与えた。

同年の大流行の引き金は、上述の長崎とほぼ同時に横浜にもコレラが上陸したことにある。東と西から感染が拡がり、それはこの年に勃発した西南戦争によってさらに拡散されることになる[17]。九月二十二日付の『朝野新聞』は、横浜におけるコレラ流行を報じ、欧州各国の軍艦が他の開港地に避難したこと、同港町内にコレラ予防事務取扱所が開設され、感染者が太田避病院に移送されたことなど厳戒体制の模様が詳報された[18]。同年九月二十五日、政府は一家に感染者を抱える官員の出勤を禁止する太政官達を出すなど対応に追われた[19]。しかし、早くも同月二十六日付の『東京日日新聞』が報じたように、「聖上は深く虎列刺病流行を歎かせ玉ひ、侍醫を召して薬品を調進せしめ」る事態に至った[20]。政府は直ちに官院省使局や東京府に対し、心得書を頒布して、手当ての方法を示した。

同年の流行が漸く下火になったのは十一月中旬のことである。同月十五日付の『朝野新聞』は「横浜にて九月上旬より本月十二日迄に虎列刺病に罹りし総数千百二十八名にて、内死亡は六百三十五人、全治は四百四十六人、治療中の者四十七人[21]」と伝えた。衛生当局による統計では、全国でこの年一三八一六名がコレラに罹患し、その内八〇二七名が死亡したとされる[22]。数字が示すように、当時のコレラによる死亡率は高く、避病院に収容しても結局助からない場合が多かった。こうした傾向は民衆の不安と不満を鬱積させ、千葉ではコレラ感染者を治療した医師が竹槍一揆の犠牲となり[23]、その後患者の隔離をめぐって、その任にあたる警察への不信感が強まっていった[24]。

明治十二年、コレラは再び大流行をみ、罹患者数十六万のうち、死亡者は十万人を突破した。コレラは同年三月十四日、突然愛媛県温泉郡魚町に発生した。当時の記録を辿ると、その発生源は海外ではなく、「多く食物の不良、即ち腐敗の食品を貪り、或は暴飲食にあり」[25]との断片的記録から推して、すでにコレラ菌が国内に慢性的に伏在していた可能性が窺われる。

この年の感染爆発を前に、明治政府は二年前の教訓を踏まえ、鋭意コレラ防疫体制の法的整備に腐心していた。しかし、対策が十分な実効性をもちえなかった要因の一つは、英国等が外国船舶に対する検疫に抵抗したことにあった。治外法権下の行政的対応の限界をここに見出すことができよう。そこで、政府は明治十一年七月二十九日より同年八月二十一日まで、十一回にわたり、外国人医師等の出席を得て、検疫委員会議を開催した[26]。同委員会議は、森有礼外務大輔を委員長とし、外国人医官ウィリアム・アンデルソン、デ・ヒ・シモンズ、独国海軍軍医ドクトル・グッチューに、日本側から長与内務省衛生局長、三宅秀東京医科大学長らが出席して開かれた。

「委員会議之筆記」によると、第一回会議は外務省で開かれ、英国公使の代理人としてダブユー・ヒー・ウィルキンソンが同席した。会議の冒頭、森委員長は、「日本政府ニ於テ十分適当ニシテ成ルヘク内外ノ貿易ヲ障害スルコトノ少ナカルヘキ検疫規則ヲ設立セント欲シ此ノ委員タル諸氏ニ就テ其意見ヲ尋問セントス」と発言、規則の草案一通を提出して、議事の原案とするよう求めた。また、委員の裁可を必要とする案件については、委員五人の賛成を要する投票制が採用された。

こうした議事運営に対し、同席した英国公使代理のウィルキンソンより英国公使の訓状が朗読され、英国による検疫委員会に対する干渉が歴然となった。これに対し、森委員長は、「検疫委員ノ編制ハ内務卿ノ建議ニ據ル者ニシテ英公使ノ建言ニ基クニ非ス」と反駁した。「会議筆記」からは、必ずしも委員相互の理解が深化した形跡はなかったが、外国の監視を背に審議は一応の成案を得た。同年八月二十四日、森委員長より三条太政大臣に提出された答申か

らは、悪性伝染病のうち、「目下ノ急務ニ無之ニ付先ツコレラ一病ニ付審議ヲ遂ケ候事ニ決定」することとなった。

こうした答申を踏まえ、政府は翌明治十二年一月、伝染病予防規則の草案を整え、太政官に対しその速やかなる制定を上申した。[27] しかし、政府が立法作業に手間取るうちにも、コレラは燎原の火のごとく瞬く間に全国に拡がり、未曾有の被害を発生させた。

そこで、『公文録』等を追ってみると、内務卿伊藤博文は同年六月二十六日、三条太政大臣宛に「コレラ病予防仮規則御発行之儀ニ付伺」をたて、政府の火急の対応を促した。[28] そこでは、コレラの認定をめぐり、地方長官が「医師、衛生掛、警察官吏、郡区吏等予防消毒ノ趣意ヲ通暁シタル適当ノ人員」を検疫委員に任命することなどが検討され、同規則は翌二十七日上奏された。[29]

また、六月二十六日、法制局において、上記の案件は「極メテ急施ヲ要スル儀ニ付同省稟請ノ通御裁可ノ上元老院検視ニ付セラレ可然哉、諸案取調仰高裁候也」との御布告案が纏まり、翌二十七日には、三条太政大臣より元老院議長に「便宜布告ノ後其院検視ニ被付候」旨が命ぜられた。これを受けて、元老院は七月三日、「去ル六月二十七日下附有之候虎列刺病豫防假規則今七月三日本院ノ検視ヲ経過シ本案致奉還候御上奏有之度候也」と決し、翌四日上奏に至った。[30]

同年六月二十七日、太政官布告第二十三号をもって公布された「虎列刺病豫防假規則」は、全二十四条よりなり、とりわけ患者発生の届出方法、避病院の設置や運営、さらに患者運搬上の注意など、二年前に内務省が布達した「虎列刺病豫防法心得」を一段と進めた内容となっている。[31] なかでも、届出や通知の義務が強調され、各地の警察署、地方官各層並びに各地方庁の機敏な対応が求められている。医師の通知義務については、同規則の第一条に、「但醫師ノ通知ハ診察ノ後遅クモ二十四時間ヲ過ク可ラス」となり、さらに同二十四条には、「醫師診療ノ上其虎列刺病ナルヲ知ルモ其通知ヲ怠リ二十四時間ヲ過ルモノハ三拾圓以内ノ罰金ヲ科スヘシ」と規定された。

とはいえ、コレラ対策の要が水際での防疫であることは論を俟たない。同規則の第七条にも但し書として、「沿海船舶交通ノ地方廳ヘハ別段通牒シテ互ニ出入ノ船舶ヲ検査シ時宜ニヨリ往来ノ旅客ニハ健康證書ヲ所持セシムヘシ」と付記されている。しかし、より重要なのは、外国船舶をも対象とした入港前の検疫であることは言うまでもない。

こうした要請を具体化したのが、同年七月十四日、太政官布告第二十八号により公布された「海港虎列刺病傳染豫防規則」であった。[32] 今現在公布日をもって検疫記念日となっていることからもわかるように、同規則は日本における検疫規則の嚆矢と言うことができるであろう。これに先立ち、内務省は神奈川県横須賀の長浦に消毒施設を設置して、コレラ流行地から来航した船舶を逐次回航して、消毒を励行した。[33] かかる臨機の行政的措置を立法的側面より後押しするために、内務省は上記の規則の制定に踏み切ったのである。

前述のいわゆる森委員会の答申は、その後内務省より法制局の修正を経て元老院に付議されていたが、同院では結局廃案となっていた。そこで、政府は同案を再びとりあげ、「急施ヲ要スル」案件として、「便宜布告ノ後其院検視ニ被附候事」と元老院に達し、早くも同月二十一日には、上奏に及んだ。まさに、「虎列刺病豫防假規則」制定の際と同様の措置が講じられたのである。[34]

問題は、検疫の実効性を確保する上からも、外国船舶に対しても有効な法の適用がなされるかにかかっていた。確かに、「海港虎列刺病傳染豫防規則」の第一条には次のように規定され、規制対象は外国船舶にも及んでいる。[35]

第一条　虎列刺病ノ侵入ヲ防カン為メ日本政府ニ於テ検疫法ヲ各港場ニ設立スルコトニ議決スルトキハ海外或ハ日本内各港ヨリ各港ニ來ル諸船舶（日本及ヒ外國）ハ左ノ規則ニ從フヘシ

同規則はさらに、同月十八日、森外務大輔を会長とする中央衛生会において「検疫停船規則」へと改正され、太政官布告第二十九号として発令された。[36] 起案の過程において、外務省は寺島宗則外務卿の指揮下に鋭意諸外国の理解を得るべく周旋に動いた。最も協力的であったのは米国であり、独、仏両国は修正案を提示し、英国に至ってはここで

も反対の姿勢を鮮明にした。寺島外務卿は、日本の検疫が外国船舶に及ぶのは当然日本の行政権の正当な行使であるとの見解を表明したが、あくまで英国側は拒否の態度を貫いた。[37]

検疫行政を管掌する内務省の長与衛生局長は、「まずこれを外務省に照会したるに、いかなる故にや船舶検査のことは英国公使に拒まれ、交渉往復に時日を費しぬるうち、病毒いつの間にか長崎港に入り……（中略）……全国の大流行とはなりたり」[38]と回想し、また地方での検疫実施状況についても、「草創の法文を取りて素養経験なき吏員の手に託したることなれば、運用の方法動もすれば途に外れ」[39]と記している。

治外法権下の行政の限界のみならず、長与のめざす衛生行政がとりわけ挑戦を受けたのは、「自治衛生」のあり方と警察力の行使をめぐる問題であった。こうした内務省の衛生行政が抱える基本問題をめぐって、あるべき行政の理念は次代を担う第三代衛生局長後藤新平の下で如何に発展をみたのであろうか。

（1）大霞会編『内務省史』第三巻、原書房、昭和五五年、二一三頁―二一四頁。明治十年のコレラ流行を対外関係や検疫体制の予防的整備など詳細に十年以前の原案にさかのぼって追究した労作に、内海孝「伝染病と国家・外国人・不潔の構図」（『歴史学研究』六三九、六四〇号）および同「アジアコレラ対策と不潔の排除」（『社会科学討究』三八―二）がある。本稿とは問題意識を異にするが、『日本外交文書』や外字新聞等を用いて構成した緻密な論考であり、多くの示唆を得た。

（2）当初衛生行政は文部省の所管事項であり、同省医務局は明治七年八月、いわゆる「医制」を公布して、同局を医制統括機関と位置づけ、同省と地方庁との間に大、中、小の衛生局七カ所を中間機関として設置し、地方官と協議の上、管轄地域の医務管理にあたらせ、地方庁にも医務取締を置き、相互の連絡を緊密化した。このように、医療行政は医学教育とともに当初文部省所管であったが、その後「医制」の改正を踏まえて、明治八年七月、衛生行政のみを内務省に移管した（『医制百年史』、四四頁―四六頁）。

（3）（4）医療に対する一般の無理解もしだいに改善され、伝染病や西洋医学への関心が高まった（『太政官日誌』第百六十九、明治元年十二月十三日御沙汰書写。明治二年二月五日付『中外新聞』、明治三年三月二十二日付『遠近新聞』）。

（5）（6）『医制百年史』資料編、二三二頁―二三三頁。

(7) 職制をみても、「館中庶務ヲ総括」する幹事をはじめ、「小児ノ性質疾病ノ有無ヲ診察」する診察鑑定方、その他種痘方、採漿方等の分掌がみてとれる（同右）。

(8) 明治三年四月二十四日付太政官達無号（同右）、なお僻地においては履行されていない実態が指摘されており、「施行之法則等取調度向ハ大学種痘館ヘ申出傳習可致事」との但書きが付記されている。

(9) 明治四年五月十四日付太政官達。

(10) 内務省布達甲第十六号、医務取締、区戸長、地方庁等への届出を厳格に規定するとともに、第八条には「第一条及第二条ノ旨ヲ遵守セス或ハ無稽ノ説ヲ唱ヘ種痘ヲ拒ミ若クハ他人ヲ蠱惑スル等ノ者ハ違式圭違ヲ以テ諭シ罰金ヲ科ス可シ」と法律上に制裁条項が加えられている。

(11) 明治八年制定の「行政警察規則」にみられるように、犯罪の予防および安全の確保のための規制を認める考え方が見て取れる（大日方純夫『日本近代国家の成立と警察』校倉書房、平成四年、一八四頁以下、山元一雄『日本警察史』松華堂書店、昭和九年参照）。

(12) 橋本前掲書、八五頁以下、コレラ対策の行政的対応については、小島前掲論文参照。

(13) 立川昭二『病気の社会史』日本放送出版協会、平成七年、一六九頁以下。

(14) 『内務省史』第三巻、二七七頁以下。

(15) 『医制百年史』資料編、二三九―二四一頁。

(16) 同法令がその後の衛生統計の整備にとって先駆的役割を果した点は看過すべきではなかろう。医師、地方官吏等による患者発生の届出は、統計資料作成の基礎となるものであった。明治十年十二月には、明治八年以来の全国衛生事務の業績を収載した「衛生局年報」が創刊された。明治十九年制定の「内務報告例」（内務省令十七）までの過渡的段階を示すものと言える。

(17) 同年九月二十四日、戦役の終結とともに凱旋が始まり、それまでに軍隊内で蔓延していたコレラが全国に拡散する恐れが出てきた。大阪陸軍臨時病院では、入港検疫規則を定め、神戸において検疫の実施に踏み切った。その際、凱旋中の兵士と医官との間で衝突も発生したが、まもなく大阪陸軍事務所から「一時病勢の景況を諦視、虎列刺並其疑似者を避病院に移し健康兵に充分の予防法を実施」するよう命じるとともに、凱旋の一時停止などが達せられた。当時としては比較的配慮のある防疫措置であったとの評価もある（厚生省公衆衛生局編『検疫制度百年史』昭和五五年、一五頁―一六頁）。

(18) 明治十年九月二十二日付『朝野新聞』。

(19) 明治十年九月二十五日付太政官達。

(20) 明治十年九月二十六日付『東京日日新聞』。
(21) 明治十年十一月十五日付『朝野新聞』。
(22) 内務省「衛生局年報」。
(23) 民衆の無知から生じた惨劇であり、明治十年十二月二十三日付『大坂日報』によると、「徴兵令の血税は、人民の血を取ると誤認し、虎列刺避病院は人の生膽を取ると誤解するは、人民の無知より生る事なるが」とし、千葉県下安房の沼野玄昌医師がコレラ患者の治療によって村民より誤解を受け、竹槍一揆の犠牲者となる痛ましい事件の発生が報じられている。
(24) 各地でコレラをめぐる社会的騒擾が発生した。たとえば、石川県下では「虎列刺送」をめぐって民衆相互の摩擦が生じるとともに、制止に入った警察官との間でも激しい衝突を繰り返し、暴動に発展した様子が詳報されている（明治十二年八月十五日付『東京曙新聞』）。かかるコレラ騒動は、九月には新潟や南葛飾郡でも発生をみた（同年九月三日付『朝野新聞』、同年九月五日付『東京日日新聞』）。
(25)『検疫制度百年史』二六頁。
(26)『検疫制度百年史』二七頁―三〇頁。
(27)『医制百年史』一三〇頁。
(28)(29)『公文録』明治十二年六月、内務省一。
(30)『元老院会議筆記』第七巻・前期、第百四十七号議案「虎列刺病豫防假規則案」の検視会。明治十二年七月三日、河野敏鎌議長代理の下、二十八名の議官が出席して開かれ、柳原前光が「本案ハ蓋シ本院ノ議定ニ附セラルヘキ者ナルヘシト雖ドモ方今該病各地ニ発見シ駸々トシテ蔓延ノ勢ヲ現セリ預防ノ法ハ瞬時モ措クヘキニ非ス仍テ假規則ト題シ便宜布告ノ後チ検視ニ附セラレタルナリ且ツ假規則ナレハ後來之ヲ増損改更スルモ亦タ容易ナルヘシ本案ヲ通読スルニ不備不明ノ所ナシ本案ニテ可ナリ」と発言し、全員起立により可決された。
(31)『医制百年史』資料編、二四二頁―二四四頁。より強制的かつ徹底した内容となったのは、同年六月二十六日の内務省伺に「今般京摂以西ニ於テ虎列刺病流行頗ル蔓延ノ景況」との切迫した要請があり（『法規分類大全』衛生門三）、宮廷や陸軍省内部にも、関西地域の兵営が汚染されることを極度に恐れる意見が浮上していたためと考えられる（『明治天皇紀』第四、七〇五頁―七〇六頁）。
(32)(33)「海港虎列刺病傳染豫防規則」の制定と実施の状況については、「衛生局第五次年報」『内務省年報・報告書』第九巻参照。

(34) 『元老院会議筆記』明治十二年七月二十一日、第百四十九号議案「海港虎列刺病傳染豫防案」、同検視会参照。本件とかかわる件の森委員会の答申については、『法規分類大全』衛生門三を参照。
(35) 『医制百年史』資料編、二四四頁―二四六頁。
(36)(37) 英国等があくまで「検疫停船規則」への協力に消極的であったのは、単に治外法権のためよりも貿易上の損失を念頭においていることは、前掲内海論文からも十分に窺い知ることができる(『検疫制度百年史』二八頁―三〇頁)。
(38)(39) 長与専斎『松香私志』一六九頁。

四、後藤新平の「衛生制度論」

前章にみたように、明治十年代初頭、長与の衛生行政論、そして内務省の衛生行政は、コレラの大流行によって、内務省の二大所管事項である地方自治および警察の両面において少なからぬ課題を抱懐するに至った。そこで、長与の衛生局長在任中、各種の伝染病予防関係法が制定され、それは明治三十年代の伝染病予防法、並びに海港検疫法に結実し、検疫体制は着実に整備されていった。(1)

しかし、長与が『松香私志』で回顧するように、伝染病予防体制の整備には多大の難問が山積し、行政サイドの悩みは尽きなかった。長与は、明治二十三年七月の私立衛生会臨時会において、伝染病予防、とりわけコレラ対策の沿革について講演した。長与は講演の中で、その年(明治二十三年)の改正を第四回目と捉え、それまでの改正について、明治十年八月の内務省達乙第八十九号を最初のコレラ予防心得、同十三年の伝染病予防規則を第二の心得、十九年の改正を第三の予防心得と位置づけている。そして、多かれ少なかれ十九年の改正までの流れは、「コレラ予防の如きはもっぱら勇敢なる警察官に任ずるにあらざればその急に応ずるあたわず」(2)との認識に立つものであったと整理した。それが同年(明治二十三年)の改正により、「警察的武断政略」(3)を用いるのではなく、「予防の方法は主として

学術的運動」[4]により、また「その性質において自治の事業に属する」[5]との考えに傾いたと指摘している。

とまれ、長与の回顧では、明治二十六年には再び「地方の衛生事務は悉皆また警察官吏の管掌に帰する」[6]とし、地方自治制度の格段の発展に対応した明治二十三年改正の意義を失わしめる政策転換であると批判的論評を加えている。[7]二十六年といえば、すでに長与が退任し、後任の衛生局長には後藤新平が就任している。[8]それでは後藤は如何に長与の衛生行政を受け継ぎ、また独自の衛生行政論を懐いていたのであろうか。

そもそも、後藤が内務省衛生局に入るにあたって長与がこれを強く推薦したことはつとに知られている。[9]明治十六年、後藤は長与の誘いで内務省奏任御用掛に就任した。後藤は伊達藩出身の医師で、このとき愛知医学校長兼愛知病院長の職にあり、愛知県令や内務省衛生局長宛にたびたび衛生行政に関する献策を行なっており、これが長与の目にとまって衛生局入りを果たすことになる。[10]

そこで、当初後藤が如何にその衛生思想を形成してゆくのか、その医師としての経験と県や国に提出された建白書とを手掛かりに解明を進めてみたい。

すでにふれたように、明治十年秋のコレラ病の蔓延は西南戦争により著しく加速化された。九月末には、九州からの凱旋兵数百名がコレラを発病し、事態は深刻化した。凱旋兵は戦勝に酔いしれ、医官の制止を聞かず、検疫規則を無視したため、コレラ病は瞬く間に拡がりをみせた。この際、大坂陸軍臨時病院で石黒忠悳医長の下にあった後藤は、西京東福寺の陸軍格列羅避病院に派遣された。避病院は、まさに「惨憺見ルニ忍ヒス。医員ハ躬親ヲ薬瓶ヲ帯ヒ、病室ニ入リ、洒露鑵ニ石炭酸水ヲ盛リ、傍ヨリ灌漑シテ毒気ヲ消毒シ、扶ケテ臥褥ニ就ケ、懇ニ薬液ヲ服サシム」[11]といった状況を呈した。こうした過酷な医療現場を踏んだ経験が後の後藤の衛生行政論に少なからぬ影響を与えたであろうことは想像に難くない。

後藤は、いわゆる名古屋時代、「計画好き」の名に恥じない幾多の建白を行っている。なかでも、明治十一年十月、

愛知県二等診察医として、愛知県令安場保和に提出した「健康警察医官ヲ設ク可キノ建言」、および明治十四年一月、愛知県公立医学校長として、愛知県令国貞康平に提出した「聯合公立医学校設立之儀に付建白」は、衛生局長長与の認める契機となったものであり、後藤の衛生思想および衛生行政論を知る恰好の材料であると考えられる。(12)

「健康警察医官ヲ設ク可キノ建言」において、後藤は冒頭、「衛生トハ何ゾ。人能ク天命ヲ衛護シ、内外痾毒ヲシテ此生ヲ傷害シ得ザラシムルヲ謂フ也。」との認識を示し、以下病院の中に一般医師とは別に、専門の「健康警察医官」を設置するよう求めている。そして、「健康警察医官」には「略欧州ノ医学ニ通堯スル者」を選び、同時に十一箇条よりなる職務章程を示して「衛生ノ一大缺點ヲ補フ」ことをめざした。(13) この建言を通じて、後藤は独自の「衛生警察論」をほぼ完成し、中央、地方の衛生当局に働きかけると同時に、自ら私立衛生会設立に向けて動きだしたのである。広範に及ぶ章程の中でも、「特異ノ疾患」や「流行病」はとりわけ後藤の注目した事柄であり、建言の末尾でもそれに対応する「良医良将」による予防策が力説されている。

この建言に関連して忘れてならないのは、「衛生警察」の設置に関する建言の趣旨が愛知県令の入れるところとなり、後藤は七十七日間に及ぶ東京出張を命じられ、「東行の概要」なる報告書を提出するに至ったことである。その中で注目されるのは、上京した際、長与と面会し、談論の末、「愛知県ニ於テ衛生警察ヲ設ケントスル概略」を提出したことであろう。同「概略」では、「第一期ノ衛生警察的行政」と「第二期衛生警察的行政」とが分類され、事柄の緩急と予算措置などを勘案した実効性ある試案が纏められている。(14)

一方、「聯合公立医学校設立之儀に付建白」は、「国民ノ健康之ヲ慮ラニハ、要スルニ人民ヲシテ衛生ノ如何ヲ識ラシメサルベカラズ。之ヲ識ラシメンニハ、医生ノ教育、医学ノ開運ヲ措テ、又他ニ求ム可キノ方策ナシ。」と論じ、連合医学校の設立による地方医学教育の振興を求めている。長与は同建白をも「無此上御盛策」(15)と高く評価し、「実際的切之御意見、固より御同案にて、……（中略）……感服之外無御座候」(16)と応じている。

以上、明治十年代に示された後藤の衛生思想（「衛生警察論」）は長与のよく入れるところであった。また、後藤は長与と同様、後者の建白で明確にしているように、「各府各県相競フテ分権制度ニ則リ、大小ノ病院或ハ医学校ヲ置キ、以テ大ニ人民ノ衛生ヲ計画セントス」とあるように、地方自治制度を基礎とした衛生行政の推進を念頭に置いていたことはまちがいない。

こうした後藤の衛生思想にさらに大きな影響を与えたのが、ドイツの衛生学や行政学であった。[17] 後藤は、ドイツの衛生学や行政学を十分に吸収しつつも、日本固有の「慣習」への配慮を怠りなく、明治二十二年に『国家衛生原理』を、そして翌二十三年に『衛生制度論』を公刊して、独自の体系的な衛生行政論を展開した。

このうち、『国家衛生原理』については、その後植民地経営に乗り出す後藤の政治思想を知る上から、多くの研究において広く引用されているが、[18] 意外にも『衛生制度論』については、これまでその内容や意義をめぐって必ずしも十分な論究がなされてきたとは言い難い。そこで、ここでは、後藤の故郷、岩手県水沢市、後藤記念館の閲覧許可を得て、同館所蔵『後藤新平文書』所収の『衛生制度論』を検討し、後藤の衛生思想、および衛生行政論について、その特色の一端を明らかにしておきたい。[19] これにより、先の課題である長与の衛生思想および衛生行政論との関わりについて手掛かりが得られよう。

『衛生制度論』の例言にある通り、本編は洋行に先立ち、後藤がかつて警官練習所で講義した内容に加筆し、衛生制度を「俗間ニ普及セシムル」を目的として執筆されている。後藤の言を借りれば、その内容は、「国家衛生原理ノ如ク理想的ニ非ラスシテ実際的ナリ」ということになろう。参考資料としては、法令全書や衛生局年報のほか、スタインの行政学や衛生制度論等が用いられている。

「総論」において、後藤はスタインの影響下に、「衛生制度論ハ国家学ノ一部ナリ」との考えに立脚し、また明治二十年代初頭の地方制度改革を踏まえて、「自治制ト衛生制度トハ頗ル重要ノ関係ヲ有セリ、何トナレハ日ヲ逐テ繁雑

ナル衛生上危害ノ存スル所ハ地方（即市町村）ニ在リ其除害法ヲ直接ニ実施スルノ機関モ亦地方ニ在ルヲ以テナリ、若シ今日ニ於テ衛生制度ヲ等閑ニスルノ旧弊ヲ脱セスンハ自治ノ良習ヲ完成スル所ノ要素既ニ欠ケタルモノナリ」と指摘、衛生行政における地方自治制度の重要性を強調している。

また、衛生行政論の意義にふれて、「余ハ此ニ行政学者ノ設ケタル衛生制度ノ體系分類中最モ適当ナルモノヲ撰ミ」とし、とりわけ留意すべき点として「民間習慣衛生法ノ沿革」や「世態、人情、風俗、職業ノ変遷」などを挙げている。こうした点は、長与の衛生行政論とも相通じる内容であり、一面長与から後藤への衛生思想の継承を想定することに無理はないものと考えられる。

しかし、後藤が「政府衛生法ヲ施行スル権利ノ基礎」との項目を立て、スタインの言説を挙げながら、「公衆衛生ニ緊要ナル事項ニ於テ政府ハ国家即総体ノ利益ノ為ニハ各個人ノ自由ヲ制限スルノ権ヲスルモノナリ」として、衛生警察の存在意義を高く評価していることは注目すべき点であろう。

何故なら、上述の如く長与は後藤衛生局長の下でなされたいわゆる二十六年改正をさして、衛生警察批判を展開しているからである。だが、この長与の批判は直ちに真っ向から後藤の衛生思想に向けられたものではない。むしろそれは、明治十九年の地方官官制、明治二十三年の地方官官制改正、明治二十六年の再改正の流れをみると、衛生事務量の増大や所管事務の内務部から警察部への移管など、防疫体制強化をめぐる過渡的行政の矛盾の表れであることが指摘される。またより長い目でみれば、それは「自治」と「警察」といった時として相互に矛盾する二律背反的側面をもつ衛生行政の宿命と言うこともできよう。

いずれにせよ、「自治衛生」と「衛生警察」をめぐる考え方は、長与から後藤に着実に受け継がれ、わが国衛生行政の根幹をなすに至ったのである。

（1）明治三十年四月一日、法律第三十六号「伝染病予防法」は、コレラ、赤痢、腸チフス、発疹チフス、猩紅熱、ジフテリア、

ペスト、疱瘡のほか、同法により予防法の施行を必要とする伝染病についても主務大臣の指定で適用可能になり、法的整備は格段と進んだ。

(2)(3) 『松香私志』一七一頁。

(4)(5) 『松香私志』一七二頁。

(6) 『松香私志』一七四頁。

(7) 明治十九年の地方官官制以降、衛生事務の所管部署が改正ごとに変更した。長与が槍玉にあげた明治二十六年改正は、この頃伝染病の蔓延により衛生事務が繁忙となったためである。後藤も、自治衛生の本義を理解しなかったわけではなく、『衛生制度論』中に示したように、こと緊急性を要する伝染病については衛生警察の強化を優先したための措置と考えられる（『医制百年史』記述編、五六頁）。この頃の地方自治制度の整備については、大島三津子「地方制度（法体制確立期）」（『講座日本近代法発達史8』勁草書房、昭和三四年）等参照。

(8) 衛生局長（第三代）就任の経緯については、北岡伸一『後藤新平』、中央公論社、昭和六十三年参照。

(9) 『内務省史』第三巻、二四三頁―二四四頁。

(10) 鶴見祐輔『後藤新平』第一巻、勁草書房、昭和四十年、二八〇頁以下。

(11) 同右書、一九〇頁―一九二頁。

(12)〜(16) 同右書、二四七頁―二八八頁。

(17) 西洋医学をそのまま導入するのではなく、よく各地の実態を調査すべしとの持論を後藤はもっていた（北岡前掲書等参照）。

(18) 「『国家衛生原理』という著作の有する絶大な意義は、人間とあらゆる人間的事象とを生物学の次元に還元して通観し、個々人の生命の法つまり「衛生」という唯だ一つの原理以外の何ものをも顧慮することなく自由自在に、近代的人間とその国家を構成し基礎づけたその論理的徹底性にあった」（溝部英章「後藤新平論（一）――闘争的世界像と理性の独裁――」『法学論叢』第百巻）。

(19) 後藤記念館（水沢市）所蔵『後藤新平文書』「衛生制度論」。なお、「衛生制度論」をより深く理解するためには、典拠としたスタイン等外国文献はもとより、その当時の医療水準や衛生状態が考慮されねばならないであろう。そして、より正確に後藤自身の衛生行政論を理解するためには、いささか壮大かつ難解な「国家衛生原理」を衛生行政の視点から再検討してみる必要があるものと考えられる。

五、結びにかえて

以上、医師にして同時に医療行政官であり、欧米の衛生行政にも精通した二人の内務省衛生局長、長与専斎と後藤新平の衛生行政論をとりあげ、両者の衛生思想の相違にも注意を払いつつ検討を加えてきた。また、両者が衛生行政の責任者となる前後には、数度にわたるコレラの蔓延といった衛生行政上の危機に見舞われた。そこで、こうした衛生行政を取り巻く環境と、行政機構の改変とを念頭に置きながら、両者の衛生行政論のもつ意義を考察してきた。

長与は二度の洋行を通じて、「健康保護」、「自治衛生」の重要性を知り、実際の衛生行政への導入を模索した。地方行政と警察行政の二大機能を併せもつ内務省が衛生行政を所管したことは、長与の理念の具体化にとって極めて適合的であった。しかし、自治の育成には思いのほか時間がかかり、また警察力の介入は民衆の間に無用の敵意を生まずにはおかなかった。長与の理想はコレラの猛威という想像を絶する事態の発生や、治外法権下の行政の限界といった幾多の困難に直面したが、幸いにして次代に自己の理念を伝えることに成功したと言えよう。すなわち、長与は自己の確かな後継者として後藤を見出したのである。

すでに述べたように、後藤の衛生行政論は、その基本的な部分において長与と一致するところが少なくない。本論では、紙幅の制約もあり、「衛生制度論」の全容を詳細に紹介するには至らなかった。とはいえ、「国家衛生原理」において「国務即廣義衛生」と説く後藤が、衛生を「平常」と「非常」とに分類したり、あるいは「間接衛生」と「直接衛生」に二分するなど、その発想は、長与が「衛生意見」の中で示した「介達衛生法」と「直達衛生法」といった分類と極めて酷似している。

衛生を「畢竟の事業としておのれ自らこれに任ずべし」とした長与、そして「幸ニ衛生ノ成長発達ノ萬一ニ裨補スルヲ得ハ、誠ニ本懐ナリ」とした後藤、ともに創世期の衛生行政の発展に殉じた行政官によって提起された問題、す

なわち「衛生警察」と「自治衛生」の「緩急」を弁えた発展こそ、まさにわが国近代衛生行政が乗り越えねばならない課題であったことはまちがいないであろう。