

19世紀イギリス衛生行政の日本への移入をめぐる

尾崎 耕 司

1. はじめに

本稿は、日本史の立場から、19世紀の日本とイギリスの公衆衛生のあり方、特に日本の側がイギリスのそれをいかに受容しようとしたのかを比較検討しようというものである。ただし、あらかじめ断っておきたいのは、ここで公衆衛生という場合、それは伝染病の発生状況を彼我で比較してみようといった個別の事例を検討するものではない。ここでの眼目は、衛生を素材として、「行政」というものが近代社会にどう位置づけられたのかを考えることにある。

「行政」は、その概念規定は難しいが、極めて近代的な現象である。前近代社会においては、「行政」は「司法」と区別がなされず、むしろ「司法」に従属する形で存在した。それは、前近代において社会がそれぞれに既得権を有する諸身分に分かれ、「自力救済」を旨として形成されていたことに由来し、権力諸機関の役割は、もっぱら慣習法を多く含む法に照らして、適法か違法かを判断し、既得権を回復することに主眼がおかれていたことに依る。¹したがって、「司法」から「行政」が分離されていく過程は、すぐれて近代を考える上で重要となる。

今回取り上げる医療や公衆衛生の問題は、このような関心に立つとき極めて重要である。医療や衛生は、そもそも「自力救済」に属する事柄（「自分の身体は自分で守るべきもの」）であって、公的な「行政」とは本来馴染まないものだからである。したがって、「衛生行政」の成立過程は、相当の時間を要したし、そのなかではそれぞれの国民国家の特性が表現されることになった。そこでこの点を、日本史の側から検討しようというのが、本稿の狙いである。

具体的には、後藤新平を取り上げ、1880～90年代（明治20年代）のその

衛生思想を分析する。後藤は、後に植民地統治や、東京市政調査会などの調査機関の設置、さらには関東大震災で被災した首都の復興計画を立案したことで知られる政治家である。しかし、その経歴の出発点は医師で、『国家衛生原理』（1889年）や『衛生制度論』（1890年）などの著作を著し、内務省衛生局長として日本の近代衛生行政の形成に重要な役割を果たした衛生官僚でもあった。その後藤が、自らの衛生思想を立ち上げる上で大きく影響を受けたのがイギリスのそれである。しかもそれは、本稿で述べられるように、そのありのままを導入したと言うよりは、多分にデフォルメした形で受容された。そこで、一体イギリスの衛生思想の何を受容しようとしたのか。この後藤の議論を検討することにより、日本近代における「衛生行政」の立ち上げの意味を検討してみたい。

後藤に関する研究は、昨今盛んとなっており、² 多くの研究成果が発表されるようになってきている。ただし、本報告が示すような関心からこれを取り上げたものはまだない。そこで、本報告が、研究史に一石を投じることができれば幸いである。

2．後藤新平にみるイギリス公衆衛生制度の受容

日本の近代公衆衛生制度の確立は、内務省衛生局により推進される。それは、そもそもドイツの方式を採り入れようとしたのであったが、そのドイツの方式がイギリスに少なからず影響を受けていたために、徐々にイギリス方式の導入に傾斜する形ですすめられることになる。そのイギリス式の公衆衛生を推進しようとしたひとりが後藤新平である。³

さて、しかし後藤のイギリス公衆衛生の評価の仕方については注意が必要である。たとえば、彼が内務省衛生局に配属された当時の衛生局長、長与専斎の考え方と比較してみよう。長与は、周知の通り岩倉遣外使節団に随行し公衆衛生のあり方を学んできた、日本におけるそのパイオニアである。⁴ そして、省内で先頭を切ってイギリスの方式を高く評価したのも彼である。しかし、この長与のイギリス公衆衛生の評価の仕方をみてみると至って単純である。それは、「英国八実二自治政治ノ祖宗タリ」、「英国ノ衛生八早二自治ノ各区域二萌発シ中央政府八其事ノ不均一不整頓ナルモノヲ

調理セルニ過キス、實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與ヘタルハ却テ事業ノ後ニ在リトス」⁵と、みられるように地方で自治的にそれが行われていることに着目するにとどまっているのである。これに対して、後藤の場合は違う。彼は、「凡ソ衛生ノ事各地ノ營生ニ準スヘキヲ以テ可成各地方ノ官衛ニ其全権ヲ委任スルヲ可トスルト同時ニ一方ニハ中央官局ノ管理監督ヲ要スルモノナリ。故ニ英国ハ自治ヲ主トスル国体ナレトモ一千八百七十一年地方政務院ヲ設立シ諸他ノ政略ニ比スレハ独リ衛生ノ事ニ於テ干涉ノ度細密ナリ。」(後藤新平『衛生制度論』、1890年、198頁、以下『制度』と略記す)と、地方の自治が行われながら、しかしそれだけではなく、中央官庁である地方政務院すなわちthe Local Government Board(以下、LGB)により自治が管理されていること、ここに着目して評価をしているのである。これが後藤の際立った特徴である。

このことは、直ちに問題を生むことになる。なぜなら、これは市制町村制(1888年)をはじめとする、日本の当時の地方制度と原理的に対立しかねないからである。

そもそも市制町村制などの制度は、ドイツのグナイストやその弟子モッセらの影響を受けて作成された。しかし、グナイストはイギリスのBoardの出現を強く警戒していた人物でもあった。グナイストは、元来イギリスの歴史を解析する中からみずからの法学、特に地方制度の概念を立ち上げた。そこでは、国家の基礎に地方の自治を置き、利益および利益から来る対立を排除した強固な自治を確立することが国家の強化になると考えられていた。ところが、チャドウィックの衛生改革以降多く作られるようになったBoardは(Poor Law Boardなど)選挙で選ばれた議員や有給の職員という利益の要素をもっており、これを採用するならば、地方自治に利益対立が持ち込まれ、その分裂につながると考えられたのである。そこで、グナイストにあっては、チャドウィック改革より古い、18世紀のブラックストーン法学が称揚され、治安判事のような、資産のある者が名誉のため無給で地方の運営にあたる名誉職自治が評価されたのである。⁶

そして、この名誉職自治の考え方が日本の市制町村制にも採り入れられた。すると、後藤の議論は、これと真っ向から対立しかねないことになる。

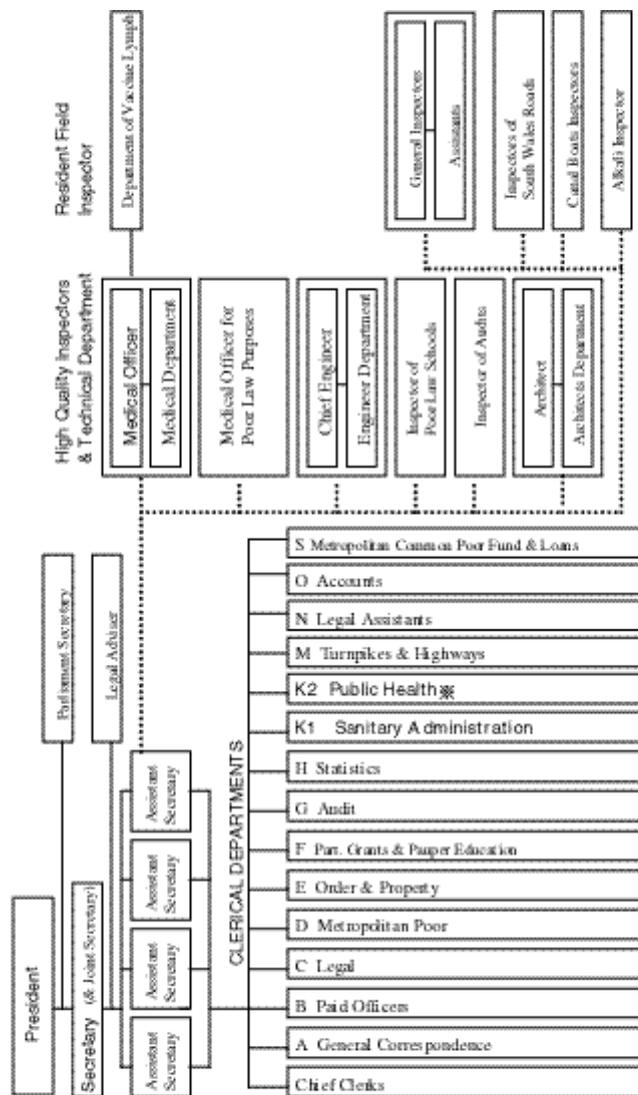
なぜ、彼はLGBに着目したのだろうか。

ここで、LGBについて説明しておかなければならないだろう。LGBは、第一次グラッドストーン内閣期に置かれた王立衛生委員会 (Royal Sanitary Commission, 1869-71年)でその設立が審議され、1871年8月の Local Government Board Actをもって設置された、衛生と救貧を担当する中央の省庁である。ここには、それまでの枢密院(Privy Council)のMedical Departmentや、内務省(Home Office)管下のLocal Government Act Office (以下、LGAO)独立機関であったPoor Law Boardなどの機能が統合されることになる。

我々が注意しなければならないのは、後藤が受容しようとしたLGBのイメージと、イギリスでのその実態との間に、明らかにズレが存在することである。後藤が描くLGBおよびイギリスの公衆衛生の機関は、まず、地方には都市と町村に分けてそれぞれに「衛生区」と呼ばれる区画が置かれており(町村衛生区は連合救貧区と合致)、この衛生区をLGBが中央で統制する形になっている。そして、中央だけでなく、地方の衛生区の中にも「衛生医官(Medical Officership of Health)」と呼ばれる専門職が置かれ、この専門職が能動的に衛生事務を遂行していることに彼は着目する。曰く、「而シテ衛生医官ニ任スル者ハ必ス法律ニ適スル資格ヲ有シ且ツ医籍中ニ録載セル医師ニ限ルヘシ(地方救貧医モ亦地方政務院ノ許可ヲ経ルトキハ衛生医官又ハ有害物検査員トナルヲ得ヘシト雖モ同局ヨリ発スル職務上ノ権限及ヒ命令ニ服従セサルヘカラス)。凡ソ衛生医官ノ職務ハ其地方衛生上ノ審事者トシテ衛生吏員ヲ補助シ其行務ニ注視シ或ル特別ノ場合ニ於テハ直チニ行政官ノ地位ヲ占メ其地方衛生ノ全況ヲ監視」(『制度』214頁)するといっているのである。中央のLGBは、その長官が、「該院ノ長官ハ女帝陛下ヨリ命セラレ親任官」(『制度』204頁)となっており、ヴィクトリア女王直属のもとで中央 地方を通じて専門職が公衆衛生におけるイニシアティブを握っていること、ここに後藤はイギリス公衆衛生の魅力を感じ取っているのである。

それでは、これに対して実態はどうであろうか。次の図表は、1870年代のLGBの組織図である。この図を見ると、LGBは、頂点に後藤の言うとおり女王直属の長官(President)が存在するが、そのもとには、SecretaryやAssistant Secretaryといった一般職からなる書記官が置かれ、その中枢を占めている。また、その書記官の下に、図ではClerical Departmentsと総称して

The Local Government Board, 1870's



Christine Bellamy, *Administering Central Local Relations, 1871-1919* (Manchester University Press, 1968) p.128. さらに、*Statement of the Duties of the Clerks (exclusive of the Lower Division) in the Several Departments of the Local Government Board, PROMH7851*, によって修正を加え作成した。

※ K2 Public Health は、旧 Medical Department of Privy Council を継承したようである。Medical Officer of Health からの報告を受け、これを要約する役割は、K2 Public Health の Senior Clerk の役割となっている。(PROMH7851)

おいたが、やはり一般職である事務職員 (Clerk) で構成される諸種の部局が置かれている。この内の K1 - Sanitary Administration と名付けられたところは、かつて内務省管下にあった LGAO の事務職員が集められたところ、K2 - Public Health とされたところは、同様にそれまでの枢密院管下の Medical Department の事務職員が集められたところであるから、要するに LGB は、旧来の関係諸官庁のうち、その一般職の事務職員についてはこれを強く統合している。これに対して、図の右側に Medical Officer、すなわち LGB における衛生医官が見える。しかし、これは従来枢密院の Medical Department にあったものが、そのうちの事務職員から切り離された形でここに置かれているのであり、その職務も長官や書記官から諮問があった場合にアドバイスをするといった程度のもので、とても LGB の中枢を占めるといったものではない。⁷ 後藤の言うように、専門職がイニシアティブを握るといったものには到底なりえていないのである。

後藤は、こうした実情を知らなかったわけではないように思う。前記の彼の衛生医官についての記述は、衛生官僚として先輩格にあたる柴田承桂の『衛生概論』下編 (1882年) を参考に書かれたものとみて概ね誤りはなからう。ところが、その柴田はイギリスの衛生医官や衛生区の制度を紹介した後、実際にはそれらがうまく機能していないことを指摘し、「爾来英国ノ衛生組織ハ此ノ如ク夫レ整備セリト雖モ、実施ノ際一大障礙ニ撞着セリ」と批判を行うことを忘れてはいない。⁸ ところが、後藤は衛生医官に関する記述は、柴田の議論をほぼそのまま引いておきながら、一方の批判の部分は全くこれを用いていない。ここにみられるように、後藤は、実態を措いて、衛生医官という専門職による統制のみをデフォルメして LGB を評価しようとしているのである。これは、どういうことであろうか。グナイストの地方自治の原理とも対立し、ただだからといって、Board もそのまま採り入れるわけではない。このことの示す意味はなにか。その真意を突き詰めれば、我々は後藤の衛生思想をより踏み込んで理解できるのではないだろうか。以下、この点を検討していくことにしよう。

3. 「専門職」の解放1 - 慣習の克服 -

実は、LGBの中にあつて、後藤と同様専門職たる衛生医官の役割を重視するものがいた。ジョン・シモン(John Simon)である。シモンは、彼自身枢密院の衛生医官として活躍した衛生家で、マルクスが『資本論』の中でイギリスの衛生状態について記述するとき、よく彼の報告書を引用していることは周知の通りである。そして、彼は王立衛生委員会に委員として参加し、LGBの設立にあつて重要な役割を占めたのである。

後藤は、イギリスに関する知識を、一つには、先述の柴田承桂の著作で、彼が引用したアイルランドのムーアやキャメロンといった衛生家から、そしてもう一つは、後藤自身が愛読したというドイツのパッペンハイムの議論などから得たようである。ムーアやキャメロンにせよ、そして特にパッペンハイムについては、その著『衛生警察必携』(第1版)第2巻の序論で、イギリス衛生行政から影響を受けたことを述べた上で、‘Speciell gilt dieser dem verdienstreichen Forscher John Simon’(「とりわけ、このことは、大いなる功績をもつ学者ジョン・シモンに向けられている」と)と記し、シモンからのそれが大きいことを認めている。⁹ 後藤は、これらの著作を通じて、間接的にせよシモンの影響を受けたと見られる。柴田承桂は、「愛爾蘭土国八大英国ノ封域中最モ貧民多キ部分ニ属」すから、アイルランドの衛生家の著作を引用したとしていたけれども、¹⁰ アイルランド、ドイツ、日本と、当時のイギリスからすれば後進の国、地域で、そろってシモンの議論が採用されたというのは興味深いところである。

後藤が描いたLGB像は、実は概ねシモンの描いたそれであった。シモンも、衛生医官のような専門職がただ設置されるというだけにとどまらず、「充分な『公的告発者であり助言者』として行動することが企図される」というように、アドバイザーとしてのみでなく「公的告発者」として能動的に活動することを期待していたのである。そこで、もうしばらくシモンの議論を見ることにしよう。

シモンの言う専門職としての衛生医官は、「明らかに『衛生官』は、1871年当時の正規医が皆資格を得られると思われるようなポストではなかったし、また、他のいかなる種類の専門的な職業と容易に両立してやっていけ

るようなポストでもなかった」¹²とあるように、医学の専門家（正規医）であるのは当然のこと、しかしそれだけではなく、さらに「専従」であることが求められた。このことは重要である。後藤も、『国家衛生原理』（以下、『原理』）の中で、「衛生医官タル者ハ衛生官吏タルニ止リテ医術ノ開業ヲナス可ラス又裁判ニ関スル医事ヲ行フ可ラス」、「此ノ如クスルトキハ其俸給及退穂料等ヲ十分ニ支給シ他ノ兼業ヲ撰ルノ要ナカラシムルコト必要ナリ」（『原理』128頁）と述べており、「専従」であることで両者は共鳴しているのである。

ヴィクトリア時代の医師の制度については、村岡健次の研究が詳しい。村岡は1858年の医師法について論じ、そこで正規医以外の選択の自由がある私的な医療と、正規医にしか診療を認めない公的な医療行為（救貧医など）との区分が行われたことを明らかにした。とりわけ、私的な医療行為に選択の自由が持ち込まれたことについては、その背景を、イギリス社会でも、医療が医師の利害よりも患者すなわち一般市民の利害で成り立っていたことに求められたことは貴重な指摘である。¹³村岡は、これを市民の自由と国家干渉とのせめぎ合いとして捉えたけれども、医療が患者の利害で成り立つという慣習とその克服の問題として置き換えてみるならば、救貧や衛生を含む公的な医療の領域を、ともかくもそうした慣習から分離しようとする姿が浮かび上がってこよう。シモンは、1858年の医師法を高く評価しており、その延長線上に「専従」の問題を持ち出しているのである。すなわち、慣習（患者の利害）から離れて公的な医療を確立するために、正規医（「専門」というだけでなく、患者との私的な関係を断ち切るべく衛生医官のようなポストに「専従」することが必要とされたのではなかったらうか。

このように見るととき、明治もまだ20年代という、封建社会の慣習の克服が喫緊の課題であった日本社会との間には、ただちに接点が現れてくる。

日本では、1874年（明治7）に「医制」が制定されて以降、医療は、学問においては確かに東洋医学の伝統を駆逐し、西洋医学に一元化する方向がとられた。しかし、診療形態は必ずしもそうなっていない。診療は、病院を軸とする入院、通院によるものが主流とはならず、開業医による往診＝自宅治療が広く行われた。それは、医療が本来患者、就中その“イエ”

が主体となつてなすべきもの、“イエ”の自力で行うものと認識されていたことによる。¹⁴

ところが、これには問題点が含まれる。貧困者への診療や、伝染病の流行といった非常事態の際にも同様の“イエ”の論理が入り込んでしまうからである。たとえば、1879年（明治12）にコレラが流行し、全国に16万人という患者が発生した折でも、政府の「虎列刺病予防仮規則」など、避病院への隔離は、「孤独貧困ニシテ看病人ヲ雇フ能ハサルモノ」に限っていた。自宅で療養できる者（自力のある者）が入院するかどうかは任意とされたのである。¹⁵ これでは、予防に万全を期すことは不可能であった。近世後半から日本でも病院が作られるようになるが、それは、「施療院」「施薬院」の名がつけられたように、¹⁶ 往々にして貧困者に無料診療する場であることが多かった。病院には貧困者が収容され、“イエ”を持ち自力のある者は自宅治療を行ったのである。このように、“イエ”の論理が入り込むことにより、一種の棲み分けがなされる慣習が根強いと、病院は、いつまでも慈善の場であることを脱しえず、近代化を遂げることはできなかつた。その運営は寄付金をもとにし、医師も別に開業しているもので有志のものが、今日的に言えばボランティアで交代に診察に当たったから、容易には恒常的な存在になりえなかつたのである。

後藤新平が、シモンの議論に魅力を感じたのは、第一にこの点であった。「是二於テ乎一個人健康ノ価ニ於ケル思惟ト公衆健康ノ価ニ於ケル思惟トヲ區別シ得ヘキコト、ナレリ、是二於テ乎人ヲシテ健康ノ価ハ独り一個人経済上ニノミ止マラサルコトヲ了知セシムルニ至レリ」（『原理』174頁）と論じているように、後藤にとって、近代的な医療や公衆衛生の確立には、個々の“イエ”の利害を超えた「公衆健康ノ価」、すなわち一種の公共概念を打ち立てなければならなかつた。そのためには、“イエ”に基づく社会やそこでの慣習に公衆衛生の政策が縛りつけられるのではなく、これを解放し、逆に社会に作用して新たな秩序を作り出す装置が必要であつた。その主体として、シモンの描いた衛生医官のような専門職、すなわち、専門の知識を持ち、同時に「専従」として、“イエ”との利害関係から離れて独自に身分保障がなされている者、これに期待がかけられたのである。後藤がイギリスの公衆衛生の方式を受容しようとしたという場合の、その第一の意

味をここに読み取りたい。

4. 「専門職」の解放 2 - 専門職と一般職 -

さて、以上のように述べてくると、もう一点論じておく必要がでてくる。この専門職と、実際のLGBでは中枢を占めている一般職（書記官や事務職員）との関わりの問題についてである。

実はLGBは、その中を具に見ていくと興味深い側面が見えてくる。その内部には、深刻な対立が抱え込まれているのである。すでにC・ペラミーが詳細に述べた、王立衛生委員会でLGBの設立が論議されていた頃からのシモンとジョン・ランバート(John Lambert)との対立は、本稿との関係で最も重要である。¹⁷

王立衛生委員会において、シモンは中央 地方を通じて専門職がイニシアティブを発揮できるよう、LGBの衛生医官はその長官に直属することを主張した。長官はヴィクトリア女王の直属であったから、これが実現すれば、専門職の権威は相当高いものとなる。これに対して、同じく同委員会の委員であったランバートは、長官のもとに書記官を置き、衛生医官はこの書記官に従属するものとして譲らなかった。書記官に率いられる事務局を中心にLGBを運営しようというのが彼の狙いなのである。みられるように、この二人の対立は、まさに専門職と一般職とのLGBでの主導権争いの様相を示していた。

そして、この争いを通して、結果設立されたLGBは、先述の通り一般職の書記官や事務職員が中枢を占めるものとして構成された。ランバートの主張が容れられたのである。それどころか、首相グラッドストーンの子飼いとも言える政治家ジェームス・スタンスフェルド(James Stansfeld)が初代の長官に就くと、そのもとには、ランバートが自ら書記官(Secretary)に就任し、また特に連帯書記官(Joint Secretary)が置かれて、これには前Poor Law Board長官でシモンの旧敵とされたヘンリー・フレミング(Henry Fleming)が就いた。¹⁸ みられるように、反シモンの勢力がLGBを掌握したのである。

ここで問題を整理しておかなければならないだろう。本稿は、決してLGBの実態分析をすることが狙いなのではない。本稿の眼目は、後藤新平

という日本の衛生家が、イギリスの公衆衛生をいかに受容したかにある。そうしてしてみると、後藤は、シモンという、イギリスでは決して主流とはいえないものの主張をあえて受け入れようとしていたことになる。後藤だけではない。くどいようだが、ドイツのパッペンハイムなど、イギリスより後進の国々で、このシモンの意見が支持されるのである。ただ闇雲にイギリスの方式を先進的だとして採り入れるのであれば、LGBで主流を占めた意見が用いられるであろう。ところがそうならなかったのである。そうだとすれば、そこには単純な先進国との横並びの発想とは違う意図があるはずであろう。シモンの議論、就中、専門職がそうまでして支持されるのはなぜだろうか。なぜ一般職ではいけないのか。

この点で、我々が興味を引かれるのは、シモンの次のような一般職に対する批判である。すなわち、彼は、書記官や副書記官 (Assistant-Secretaries) のことを、「公証人的な事務官」(Notarial Officers)、もしくは、「準法的な事務官」(Quasi-Legal Officer) などと呼ぶ。¹⁹ “notarial”(公証人的)という言葉葉を文字通り解せば、私権に関する公正証書を作成したり、私署証書に認証を与えたりすることになるから、すなわち、法的に形式が整っているかどうかの判断をするだけの仕事ということになるか。そして、そのように皮肉を込めて呼んでおいて、以下のように続ける。

LGBが影響を及ぼす地方衛生行政の分野は、正しい割合で注意を払いながらであるけれども、二つの本質的に異なった観点から監督がなされなければならない。それは、「法的」(LEGAL)と「医学的」(MEDICAL)とに区分される観点のことである。……法的な立場からは、法的もしくは準法的な事務官が排他的に配備されると、LGBは地方衛生行政の全ての形式的な活動の記録を得ることができる。しかし、実質的なメリットの問題についてはほとんど接近することはないだろう。そして、もし、記録上の活動のいずれについても、法の形式ではなく、それよりももっと深く、それぞれの問題に対する法の意図がどれだけ満たされているかを計ろうとするのであれば、その観測者として、課題の個々の領域について特に熟達した人々 エンジニアや医師、もしくははその両方を、案件に応じて雇用しないとはいけないうらう。²⁰

「公証人的な事務官」にせよ、「準法的な事務官」にせよ、彼ら書記官がLGBを「排他的に」握ってしまうなら、それは、「形式的な活動の記録」を取るだけの仕事に終始して、何ら能動的な役割は果たせないというのである。

シモンと対立し、LGBの初代書記官となったランバートは、実際に弁護士出身であり、グラッドストーンのもとで議会改革法案の準備をすすめた法律家であったことが分かっている。²¹ すなわち、シモンに言わせれば、書記官が主導権を握るならば、“notarial”であり、“quasi-legal”であるがゆえに、“legality”（適法性）の観点、すなわち地方を監督する場合でも、地方の行動を適法か否か、形式的かつ事後的に判断するしかできない。技術の進歩を背景に、既存の法の枠から踏み出た、新たな秩序作りという考え方は出てこないのである。これでは、前節で検討した慣習の克服という問題には対処し得ないだろう。そこで、こうした“notarial”な存在にとどまらざるを得ない一般職に対して、専門職がLGBから地方の衛生区を通じて、公衆衛生のイニシアティブを握ることが必要となる。

この考え方が、後藤が受容しようとした核心であった。次の『衛生制度論』の一節の内、「衛生警察」(Sanitäts-Polizei)の語を一般職に、「衛生事務」(Sanitäts-Pflege)を専門職に対応させるならば、丁度シモンの議論に重なり合うのが見て取れよう。

又今日ノ衛生警察八往々現存ノ禍害ト其原因トヲ檢察シ之ヲ摘発スルノミニシテ之ヲ根治的ニ除去スルノ手段ヲ講究スルコトナク又之ニ與リテ処理セサルカ故ニ家屋ノ建設法、工業法、伝染病予防法等ニ就テモ只禁令スルノミニシテ別ニ其禁令ニ隨ヒ易キ道ヲ開カサレハ其方法宜キヲ得ル能サル所アリテ屢々衛生ノ普及上ニ困難ノ關係ヲ来スコトアリ、……衛生警察ニ於テモ亦然ルカ如キ關係アルヲ以テ伝染病例之虎列刺病、腸窒扶斯病ノ類ニ罹ルモノヨリ他人ニ伝ヘ又本人ノ治療ノ届カサル虞アレハ之ヲ臨時病院ニ送ルコト等現時ノ予防治療ヲ警保スルモ入院治療ノコト並下水水道ノ改良等ニ至テハ與リテ計畫スヘキ所ニ非サルナリ、是ヲ以テ衛生制度ノ完備ヲ要セハ衛生警察ノ外衛生事

務ナル一分科ヲ生スルニ至ルヘキハ自然ノ理ナリ（『制度』55-7頁。下線 - 尾崎）

衛生警察を「只禁令スルノミ」とし、これに対して「計画」にまで踏み込んだ対応を行なう専門職による「衛生事務」の独立が求められているのである。

このことは、後藤や内務省衛生局にとって切実な問題であった。ここに来て我々は、本稿の前半にあげた問題点、すなわち、なぜ後藤は当時の地方制度と対立しかねないのに、あえてLGBを受容しようとしたのかという点が明らかになる。

グナイストらの法学に強く影響を受けて作られた日本の地方制度（特に市制町村制）は、実は準司法的色彩が強いものであった。市町村が発足した当初は、そこに今日のような公営事業（交通事業など）を行うサービス機関としての側面はほとんど無い。むしろ徴兵や教育のような国家からの委任事務を遂行し、たとえば徴兵であれば、市長や郡長は軍関係者らとその免除や猶予の判断を行ない（1889年改正徴兵令、第11条）教育であれば、義務教育の就学免除の判断を市町村長が行ったように（1890年第2次小学校令、第21条）国家的諸義務についての法的判断を行うといった事柄がその基軸に据えられていた。そして、こうした判断に不服がある場合も、さらに府県その他の上級官庁で裁決を行うという方法が採られ、みられるように、行政裁判で行われるような司法的事項を行政官庁が総体として多く取り込んでいたことが日本の中央 地方関係の特色をなしていた。²²

そのような地方制度の中であって公衆衛生は、グナイストが徴兵や教育などの「公権的自治」(obrigkeitliche selbstverwaltung)に対して、衛生、救貧、道路行政などを「経済的自治」(wirtschaftliche selbstverwaltung)と分けたことが知られているけれども、²³ 徴兵や教育とは違って少し変則的な形でこの準司法的な色彩の強い地方制度に組み込まれた。まず第一に、それは、市制町村制が敷かれた明治20年代にあっては兵役や就学のような国家的義務とは位置づけられず、個人の摂生や養生に委ねられた。近世以来の“イエ”が自力でこれを担うという慣習は、ここでは払拭されないことになる。第二に、それと同時に、市町村にも衛生常設委員などが置かれはしたけれど

も、むしろその監督は、独立の分野というより道路や家屋建築の規制などと一括されて概ね警察の管理下に置かれ、この警察の領域に置かれることで軍事・教育と並ぶ国家的事務として地方制度に組み入れられた。²⁴ 市制町村制の制定に先立つ1886年（明治19）には、官制の改革（地方官官制および警視庁官制）をもって多くの公衆衛生に関する事柄が警察の管轄に移されている。²⁵ 警察という、諸事務をまさに適法性に応じて事後的に裁定する機関に公衆衛生が委ねられたのである。このことは、たとえば次のような出来事が起こったとき、その問題点を露呈した。

1888年（明治21）東京に政府の肝煎りで渋沢栄一や大倉喜八郎らの出資による東京水道会社とよばれる私設水道が設置される。これは、85年から86年にかけてのコレラの大流行をうけ、その予防のための上水道普及という期待がかけられて設立されたものであった。ところが設立されてみると同社は、1戸専用栓の月当たり給水料金を、1等で2円80銭、最下等の4等でもその料金は1円と高く設定した。²⁶ 日稼ぎ人足の1日の賃金が30銭代という時代に、これでは衛生のため最も普及しなければならない貧困者に容易に上水道をいきわたらせることは出来ない。ところが、これでも警察の場合、なんら介入が行われることはなかった。同社は決して違法な経営を行なったわけではなかったからである。こうした中から、内務省衛生局が奔走して、1890年（明治23）に市町村による公設を原則とする水道条例が制定されるようになったのは周知の通りである。

水道だけではない。伝染病への対策をとってみても、患者が発生してからの事後的な対応では不十分で、予防というものが確立されないといけなないのである。みられるように、公衆衛生の確立のためには、適法性の判断だけでは不十分で、計画性をもった能動的な働きかけが不可欠であった。すると、計画的な公衆衛生を立ち上げるためには、準司法的色彩が強く、警察を通じてはじめて衛生がリンケージされるような地方制度は、その障害とならざるをえなかった。ここに、よりテクノクラートの意味で行政を確立しようという志向が生まれ、それを後藤が表現しようとしたとき、シモンの描いたLGB像、すなわち専門職が中央 地方を通じてイニシアティブを握るイギリス公衆衛生イメージが受容されたのである。

5. おわりに

以上、後藤新平という日本の衛生家が、イギリス公衆衛生を受容しようとした、その意図を明らかにしてきた。後藤は、この後 1897年（明治30）に衛生局長として伝染病予防法の制定に関わり、隔離や消毒を国家的義務に、避病院など市町村の公衆衛生施設の設置を国家の委任事務に位置づけることに成功する。²⁷

後藤とジョン・シモンには、まだ共通点がある。後藤はドイツの健康保険制度に早くから着目してその導入を主張するが、シモンもその著『イギリス衛生制度』で同様にドイツの健康保険制度に注目している。²⁸ 健康保険制度の導入のためには、人口、職業、賃金、国民の平均余命や罹患する病の種類その他、あらゆるリサーチが必要となるが、まさしく専門職なしにはなしえない目標が、両者ともに念頭に置かれていたのである。この点は、本稿では触れることができなかったが、今後さらに議論を深めていきたいと考える。

本稿は、日本ヴィクトリア朝文化研究学会第4回全国大会（2004年11月20日、甲南大学）での報告内容をもとに執筆した。本稿の作成にあたっては、日本学術振興会平成17年度科学研究補助金（基盤研究(B)）の助成を受けた。

註

- 1 ここでは、村上淳一『近代法の形成』（岩波書店、1979年）などの議論を念頭に置いている。
- 2 御厨貴『時代の先覚者・後藤新平』（藤原書店、2004年）など。
- 3 後藤は、1857年（安政4）生まれ。陸中胆沢郡塩釜村（現、岩手県水沢市）の出身。須賀川医学校を卒業後、愛知県病院でA・ローレッツ等についてドイツやオーストリアの医学・衛生学を学び、1883年（明治16）から内務省衛生局勤務となる。その過程で、L・シュタイン（憲法学でも知られる）や、L・パッペンハイムの衛生行政の考え方に強く感化されたものと思われ、彼らがイギリスの公衆衛生に強く影響を受けていたことから、後藤も、主著『国家衛生原理』や『衛生制度論』のなかでイギリス方式を高く評価するようになる。この点は、後に詳しく述べる（鶴見祐輔『後藤新平』第1巻、勁草書房、1965年、参照）。

- 4 『松本順自伝・長与専斎自伝』(小川鼎三・酒井ジツ校注、平凡社、1980年) 外山幹夫『医療福祉の祖 長与専斎』(思文閣出版、2002年)などを参照のこと。
- 5 長与専斎「衛生ト自治ノ関係」『大日本私立衛生会雑誌』59、1888年4月。
- 6 上山安敏『憲法社会史』(日本評論社、1977年) 75 - 93頁。
- 7 *Statement of the Duties of the Clerks (exclusive of the Lower Division) in the Several Department of the Local Government Board*, Public Record Office MH 78/51., および、Christine Bellamy, *Administering Central-Local Relations, 1871-1919*(Manchester University Press, 1988) p.120.
- 8 柴田承桂『衛生概論』下編(1882年) 116頁。なお、同書112 - 3頁に、衛生医官について、後藤の『衛生制度論』とほぼ同じ記載がある。
- 9 Louis Pappenheim, *Handbuch der Sanitäts-Polizei*, Zweiter Band (Verlag von August Hirschwald, 1859) 序文。後藤には、『衛生警察原理』(1886年)の名で、パッペンハイムの著作を翻訳したものがあがるが、おそらく本書(ただし第2版)の抄訳と見て良いように思う。
- 10 前掲、柴田『衛生概論』上編(1879年) 例言。
- 11 John Simon, *English Sanitary Institutions*(Smith, Elder & Co, 1897) p.335.
- 12 *ibid.*, p.335.
- 13 村岡健次『ヴィクトリア時代の政治と社会』(ミネルヴァ書房、1980年) 308 - 313頁。
- 14 日本の場合、病院も、欧米で見られるような教会やコミュニティで設立される形態ものは少なく、元来開業医であったものが、自宅に病床を置いて病院形態に発展する個人病院(有床診療所)が主流であるといわれる(広井良典『医療の経済学』、日本経済新聞社、1994年)。これも、診療が、患者と医師と双方の“イエ”の関係をもとに成り立っていたことと無縁ではないだろう。
- 15 「虎列刺病予防仮規則」1879年6月(『法規分類大全』第30巻 衛生門3)。拙稿「一八七九年コレラと地方衛生政策の転換 - 愛知県を事例として - 」(『日本史研究』418、1997年6月)を参照されたい。
- 16 京都府医師会『京都の医学史』(思文閣出版、1980年)などを参照のこと。
- 17 Bellamy, pp.118-131.
- 18 Royston Lambert, *Sir John Simon* (Macgibbon & Kee, 1963) p. 519.
- 19 Simon, p. 356., p. 376.
- 20 *ibid.*, pp. 375-6.
- 21 Bellamy, p. 157.
- 22 拙稿「近代国家の成立 - 軍隊・学校・衛生」(『日本史講座』第8巻、東京大学出版会、2005年)を参照のこと。
- 23 前掲、上山『憲法社会史』、91頁。
- 24 市制町村制は、市町村の行う事業を二種にわけ、軍事・警察・教育を「全国ノ公益ニ出ツルモノ」として、衛生を農業経済や交通事務とともに「局部ノ公益ヨリ生スルモノ」と分類している(「市制町村制理由」『法令全書』、1888年)。
- 25 拙稿「後藤新平の衛生国家思想について」(『ヒストリア』153、1996年12月)を参照のこと。

- 26 『東京日々新聞』1888年10月12日、および14日。
- 27 拙稿「『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 - 」
(『新しい歴史学のために』213、1994年5月)を参照のこと。
- 28 Simon, P.486.

(大手前大学助教授)

The Influence of Britain on the Establishment of the Public Health in 19th-Century Japan

Koji OZAKI

This is the comparative study of the Japanese and the British public health system in the 19th century. In this article, I will particularly explore the establishment of the public health administration in the modern history.

As an example, I would like to take up the idea of Shinpei Goto. Goto is now known as the statesman who formed the plan of the recovery of the earthquake-stricken district in 1923. But he started his career as a doctor, and as an officer at the medical department of the Home Office.

After reading his writings, I came to the conclusion that Goto had directed his attention to the Local Government Board, and that he had especially accepted the idea of John Simon who had insisted on the importance of the profession both at the LGB and at the district.

“Fable-land” Reconsidered: A Fable about Infant Education in *The Newcomes*

Takamichi ICHIHASHI

In the final chapter of *The Newcomes*, the word “fable-land” appears frequently. This word has been regarded as ironical because the portrait of British society as described in the novel seems not to give any moral lesson at all. To consider the word’s meaning, however, the scenes set in other countries on the Continent have not been taken into account. Among them, the German scenes, which have received little attention, need to be examined because of the fact that Thackeray became interested in German education while writing the novel. In this paper I will reconsider what the word “fable-land” means by inspecting the German scenes closely and referring to infant education.