

「衛生」について

はじめに

本稿は町村事務報告における「衛生」、特に衛生事務の中心である伝染病に関する事務に焦点をあて、「伝染病予防法」(以下単に予防法とする)が制定された当時に遡り、同法が町村まで下降して、どのような問題を生じたかを検討し、町村事務における衛生の意義を考察することにした。その際、予防法が県レベルへ下降し、展開した事例を、神奈川県では検討する余裕がないので、埼玉県で検討する。また、町村に下降したとき起きた問題では高座郡大和村の事例を検討することにする。

しかしながら考察の前提としてこれら町村事務各課目の前提となる町村事務報告それ自体の該期の法的根拠を確認しておかなければならないであろう。一九一一年(明治四四)の改正「町村制」一一三条第二項は「予算表ヲ町村会ニ提出スルトキハ町村長ハ併せて其町村事務報告書及財産明細表ヲ提出スヘシ」と規定しており、これが事務報告書の法的根拠であることがわかる。勿論この規定は一八八八年(明治二一)四月の「市制町村制」の「町村制」第一〇八条第二項と同文である。事務報告の各項目は県レベルで準則が定められている。埼玉県では、一八九三年(明治二六)三月に県訓令第二三五号「町村役場庶務規程準則」を定め、この準則に基づき各町村は庶務規程を定め、郡長の認可を受けることを命じた⁽¹⁾。入間郡越生町では同年五月に「越生町役場庶務規程」を定めている⁽²⁾。事務事項は県の準則と同じであり、議事、庶務、勸業、土木、地稅、學務、衛生、兵事、戸籍、稅務、會計の各項となっている。埼玉県では同年三月に県令二二三号「町村事務報告例」を定めた。この報告

内田修道

例では、郡長を経て知事に報告すべき事項と郡長に報告すべき事項とが区別されており、事務報告書は郡長に報告すべき事項となっている。従って通例の場合県庁に所蔵されることはないことになる。この報告例は一九〇二年(明治三五)二月に改正されたが、事務報告書に関する規程は変わっていない。

一 事務報告「衛生」と根拠法令・伝染病予防法

『藤沢市事務報告書(2) 大正編』に収録されている藤沢町や川口村の事務報告「衛生」の記述事項を列挙すると、①伝染病予防法に規定された病名別に患者数、その内全治者数と死亡者数(川口村の場合は氏名年齢性別)、それへの対応、②種痘人員、③トラホーム患者数、④埋葬認可証交付の死亡者数、⑤当該町村で救護を受けた旅行者及び死亡者などとなっている。

⑤の根拠法令は、一八九九年(明治三二年)三月二十八日公布の法律第九三号「行旅人及行旅死亡者取扱法」である。第二条で「行旅病人ハ其ノ所在地市町村長之ヲ救護巢スヘシ」と、また、第七条で「行旅死亡人アルトキハ其ノ所在地市町村長ハ其ノ……本人ノ認識ニ必要ナル事項ヲ記録シ其ノ屍体ヲ仮土葬スヘシ」と規定しており、市町村の必須事務であることを示している。④の根拠法令は一八八四年(明治一七)一〇月四日公布の太政官布達第二五号「墓地及埋葬取締規則」である。⑤の根拠法令は法律としては一八九九年(大正八)トラホーム予防法を待たなければならない。しかし、埼玉県例では一九〇八年(明治四一)一月には村への予防費補助を定めたり、一九一二年(明治四五)にはトラホーム予防医設置規程を定

めており、府県レベルではかなり早い時期から対応していることがうかがわれる。しかし、省レベルでどのように対応していたのか、厚生省医務局編『医制百年史』では不明であり、今後を期したい。

②の根拠法令は一九〇九年四月一日公布の法律第三五号「種痘法」である。第五条で「市町村八種痘ヲ施行スヘシ」と規定し、同法が町村の必須事務であることを明示している。しかし、同法には経費に関する規程はない。この問題に関してはやはり具体的に町村・県の支出がどうなっていたのか。法令と共に今後を期したい。

①の根拠法令である「伝染病予防法」は伝染病の発生現場一家・町村一を対象とするが故に、第一義的に町村を規定する法律である。全三十条からなるこの法律は一八九七年（明治三十）四月に交付され、その後一九〇六年（明治三八）、一九一九年（大正八）に改正された。まず、同法の概要を見ることにしよう。

伝染病が流行もしくはその虞があるとき、町村長は伝染病予防委員を設置し（予防委員には必ず医師を加えること）検査予防に従事せしめること（第十五条）⁽³⁾、町村内の清潔方法・消毒方法を施行し、医師その他予防上必要な人員の雇用、器具、薬品その他の物件を設置すること（第十六条）⁽⁴⁾、伝染病院・隔離病舎・隔離所又は消毒所（これらの設備・管理の方法は地方長官が定める）を設置すること（第十七条）を義務付けた。これらの規定は総て「地方長官ノ指示」に従って施行されることになっているように、この法律は地方長官に総ての権限が集中されている。地方長官は伝染病もしくはその流行の虞がある場合、検査委員を設置した。この検査委員は特に「船舶汽車、電車ノ検査」を主たる任とした（第一八条）。

地方長官が伝染病予防上必要と認め、執行することのできる事項は（第一九条）⁽⁵⁾

- (1) 伝染病患者の有無を検査すること（健康診断又は死体検査）、
- (2) 市街村落の全部または一部の交通の遮断（又は人民の隔離）、
- (3) 祭祀、供養、興行、集会等のため群集することの制限、ある

いは禁止、

- (4) 古着、襤褸、古綿等病毒伝播の虞ある物件の廃棄等の処分、
- (5) 伝染病毒伝播の媒介となる飲食物の販売、授受の禁止、廃棄などの処分、
- (6) 船舶に医師の雇入を命じ、又は汽車、船舶製造所など多人数集合する場所に予防上必要な設備の設置をさせること、
- (7) 清潔方法・消毒方法の施行を命じ、井戸・上水・下水・溝渠・茶溜・厠園等の新設、改築、変更若しくは廃止の命令、又は使用の停止すること、

等となっている。

検査予防の実施にかかる経費の町村負担が明確に第二条で規定している。

- (1) 予防委員に関する諸費
- (2) 市町村において施行する清潔方法、消毒方法、種痘に関する諸費
- (3) 予防療養のため雇用した医師その他の人員・器具・薬品等に関する諸費
- (4) 伝染病院・隔離病舎・隔離所及び消毒所に関する諸費
- (5) 予防救治従事者への手当、治療費、及び遺族に給すべき救料・弔祭料
- (6) 第八条(6)による交通遮断隔離に関する諸費、及び、交通遮断隔離のため一時営業を失い自活できなくなった者への生活費
- (7) 市町村に於て発見した伝染病貧民患者・死者に関する諸費
- (8) 市町村において執行する鼠族・昆虫などの駆除とその施設に関する諸費
- (9) 地方長官の命（第一九条）で家用水を停止際の家用水の供給費
- (10) 十九条の二により交付すべき手当金
- (11) その他市町村において執行する予防事務に関する経費

大部分は発生した町村の負担であった。そして市町村ではまかないきれない状況を想定して府県及び国は一応町村の負担に対して補

助することを明記していた(第二十二條)(第二十四條)(第二十五條)。

また、第二十三條で地方長官は衛生組合を設け、清潔方法その他伝染病予防救治に関する規約を定めさせ、それを履行させることができる」と規定し、その第二項で「市町村ハ其ノ市町村内ノ衛生組合ニ於テ伝染病予防救治ノ為支出スル費用ノ全部又ハ一部ヲ補助スルコトヲ得」ときていた。後述するようにこの条文が町村内部に不協和音をもたらすことになったと思われる。

二 埼玉県における伝染病予防法関係法規とその施行上の問題

この伝染病予防法が県レベルでどのように展開されていったか。埼玉県の場合を見てみよう。主な関連法規は以下のように公布施行された(↓印先は根拠法令)。

一八九七年(明治三〇)

六月三〇日 県令第三五号 伝染病予防法施行細則

↓ 県令第三六号 衛生組合規則

↓ 伝染病予防法第二三條

七月二三日 県令第四〇号 検疫委員職務章程

↓ 予防法第一八條・内務省令第一五号検疫委員設置規則第八條

設置規則第八條

二七日 県令第四一號 予防委員設置規程

↓ 予防法第一五條

九月二四日 県令四七号 県税ヨリ町村伝染病予防費ニ対スル

補助ニ關スル規程

↓ 予防法第二四條・内務省令第一八号

県令第四八号 伝染病院及隔離病舎設備規程

↓ 同法一七條

一八九八年(明治三一)

七月五日 県令第二八号 伝染病及隔離病舎設備並管理方法

一八九九年(明治三二)

四月八日 県令第二七号 町村伝染病予防費補助規程

↓ 予防法第二四條

一九〇二年(明治三五)

九月一六日 県令第五六号 町村伝染病予防費補助規則

二三日 訓令第七〇号 町村伝染病予防費補助規則施行細則

則

↓ 予防法第二二條、第二三條第二

施行細則と同時に衛生組合規則が公布されたことは大変興味深い。伝染病予防法の最初の具体化が町村民の組織化であった。埼玉県が町村に衛生組合設置を奨励し始めたのは一八七九年(明治一二)にさかのぼる。この前年一二月政府は府県衛生事務条項・町村衛生事務条項・地方衛生会規則を公布した。これを受けて埼玉県は一月に県庁に衛生課を設置すると共に「町村衛生委員設置方法」を公布したのである。これは町村に戸数に応じて衛生委員を公選させた。また、七月には県令の補佐機関として地方衛生会を設置した。その後一八八三年(明治一六)「町村衛生会規則」を公布した。町村会で選挙された衛生委員・町村会議員・開業医によって衛生会を組織させた。さらに一八八六年(明治一九)一二月に「町村衛生組合規則」を公布し、五戸以上三〇戸以内で衛生組合を組織させ、積極的な組織化を計った。このような前史の上で該回の衛生組合規則の公布となつたのである。第一条に、

清潔方法消毒方法其他伝染病予防ニ關シ協同施行スル為メ町村内ヲ区劃シテ衛生組合ヲ設クヘシ

衛生組合ノ区域ハ町村内ノ区若クハ大小字ノ区域ニ依リ町村長之ヲ指定ス

と規定した。衛生組合の組織単位が戸数標準ではなく、居住地域のまとまりとなっており、より実態的把握となっている。しかも「設クヘシ」と義務と受け取れる強い表現になっている。

この衛生組合の性格が、伝染病予防法関連の財政支出と関連して

大きな問題となつていった。そうした事情を『埼玉衛生会雑誌』(9)次のように伝えている。

町村伝染病院又は隔離病舎に関する諸費、及び其他町村に於て施行する予防費は、伝染病予防法第二十一条に依り、全然町村の負担たることを明白にして、一点疑を存せずと雖ども、町村に於ては兎角従来慣習を脱する能はず、今尚伝染病予防費は先づ患者をして之を負担せしめ、而して若し患者にして其費用を支弁するの資力なき者あるときは、大字若しくは衛生組合をして負担せしむるの例にして、予防消毒の施行爲めに充分なる能はずして、遂に病毒の伝播を来すもの少からざるは歎息の至に堪へず、元來伝染病の予防消毒は患者其者の爲め之を施行するに非ずして、他の健康者の爲め病毒の伝染を予防するものにして、彼の隔離病舎に収容せらるるさへ、患者の身に取り実に迷惑千萬なるに搗て加へて其費用をも負担せしむるとは不当至極にして、又衛生組合は公共団体にあらず、法律上個人の義務に属する予防方法、即ち各人一家の清潔方法消毒方法等を共同施行するが爲め便宜規約を結び履行するものにして、町村の義務に属する伝染病予防費の如きは、衛生組合に於て負担すべきものにあらざるを以て、隔離病舎に関する費用等を患者若しくは衛生組合をして負担せしむるが如きは不当の措置にして、町村吏員たるもの其責任を免るる能はざるのみならず、町村予防費の支出に對して法律上果税より半額以上の補助を受けることを得べきものなりと雖ども、若しも患者若しくは衛生組合等の負担に帰せしめんか、法律上当然受くべき補助をも受くる能はずして、町村人民は非常の損失を被むらざるを得ざる次第なれば、苟も町村吏員たるもの斯の如きの措置あらんには、人民に對し不親切の至なるを以て、法律上町村に於て負担すべき費用は速に之を支弁し、一日も早く撲滅の効を奏し、町村人民の健全利益を謀らんこと敢て祈望に堪へざるなり

この史料で注目すべき点は三点ある。第一は「元來伝染病の予防

消毒は患者其者の爲め之を施行するに非ずして、他の健康者の爲め病毒の伝染を予防するもの」として予防法の公的性格を位置づけてゐることである。第二に衛生組合を公共団体でない、法律上個人の義務に属する予防方法を履行するものと位置づけてゐることである。第三に予防法の趣旨を誤つてゐる町村吏員がゐること、そのために法としての強制力が末端で失われていることである。そうした点を踏まえた知事の訓令が各郡長に発せられた。

町村は伝染病予防法第十六条及第十七条に依り町村内の清潔方法を施行し、伝染病院又は隔離病舎を設置し、医師其他必要なる人員を雇入れ、及器具薬品等を設備するの義務を有し、之に伴ふ費用即ち同法第廿一条に掲ぐる諸費ハ総て町村に於て負担すべきものに有之候処、往々隔離病舎の設置及び医師看護婦並に人夫の雇入れ、其他器具等の設備を挙て大字若しくは衛生組合に委付し、之に関する費用も亦大字若しくは衛生組合の負担に帰せしむるもの尠からず、抑衛生組合は私法上の団体にして衛生行政の機關にあらず、隣保相援くるの旧慣に基き法律上私人の義務に属する予防法、仮令へば各自一家の清潔方法消毒方法等を共同施行するに止り、隔離病舎の設置及医師看護婦其他器具薬品等に関する費用は伝染病予防法第二十一条に依り、全然町村に於て之を負担すべきものに付、本年県令第二十八号伝染病院及隔離病舎設置並管理方法第三十五条に依り、寺院民家其他の建物を以て隔離病舎に充つる場合と雖とも、総て町村会の議決を経て施行せしむべし、若し其支出を承認せざるものあるときは、町村制第二百二十二条に依り処分せらるべし(10)

ここでは衛生組合を「私法上の団体にして衛生行政の機關にあらず」と明確に位置づけ、予防法に規定する支出を町村会が拒否する場合は、町村制一二二条「町村又ハ其組合ニ於テ法律勅令ニ依テ負担シ又ハ当該官庁ノ職權ニ依テ命令スル所ノ支出ヲ定額ヲ算ニ載セ又ハ臨時之ヲ承認セス又ハ実行セサルトキハ郡長ハ理由ヲ明示シテ其支出額ヲ定額ヲ算表ニ加ヘ又ハ臨時支出セシム可シ」の執行を

命じた。しかし、こうした法の執行が町村にどのような問題をもたらしたか。

三 伝染病予防法の施行と町村

— 神奈川県高座郡大和村 —

大和村を構成する下鶴間と深見・下草柳・上草柳とは町村制施行以来、負担問題をめぐって対立してきた。

高座郡大和村ハ昔時深見・上草柳・下草柳・下鶴間ノ四ヶ村ニ分ル、明治廿二年町村制実施ニ際シ、之ヲ合シテ一村トナシ鶴見村ト称ス、此内下鶴間ハ戸数式百九拾戸、地価五万余円ヲ有シ、深見・上草柳・下草柳ノ三部落ハ戸数式百八拾九戸、地価九万余円ヲ有ス、従テ村費ハ下鶴間ノ二倍ナリ、而シテ其利益ハ却テ下鶴間ノ為メ壟断セラル⁽¹¹⁾

下鶴間への不満は分村運動へと発展したが、果が仲裁に入り、村名を大和村に変更、役場位置の変更、下鶴間と三部落と議員数を同数にすることなどで和解決し、紛争は一旦収束した。ところが伝染病予防法が交付された翌年、同地域で赤痢が流行し、その負担をめぐって再び紛争が激化したのである。同村では伝染病予防法が施行された五月に村会において隔離病舎の設置を協議するが、財政難で延期を決議していた。その間の事情を深見ら三部落派の「陳情書」を検討しながら、極端な財政難という事情のもとで、新たに成立した法をそれぞれがどのようにとらえていたかを検討することにした。

今般伝染病予防費ヲ大和村税ヲ以テ支弁スルノ困難ナルヨリ、分離経済致度旨再心協議セシガ鶴間部落ハニテハ法律ヲ楯トシ、徳義ヲ捨テタルニヨリ纏マラス、然リ而シテ、本年八月十四日ヨリ十六日ニ至ル三日間、汲田検査郡書記及ヒ大和村助役二見齊次ノ両氏上草柳善徳寺二出張、伝染病患者收容所設置ノ件ニ(付)種々談示セラレ、本費用ヲ始め一切ノ経費ハ総テ村内各

大字ヲ以テ経済区トナシ、所謂衛生一組合ニテ収支スベキヲ当然トスト判然三部落民ニ対シ説明セラレタリニヨリ、我々部落民ハ深ク信シテ疑ハサル処⁽¹²⁾

ここで注目すべきは、汲田検査郡書記と大和村助役「一見齊次が」一切ノ経費ハ総テ村内各大字ヲ以テ経済区トナシ、所謂衛生一組合ニテ収支スベキヲ当然トス」という認識を示していることである。町村吏だけでなく郡書記まで法よりも「徳義」を優先しているのである。

ところで、この直後に赤痢が流行し、その対策費をめぐって再び対立が激化してゆく。一八九八年(明治三一)七月、下鶴間出身の村長峰須賀又次郎は臨時村会に提出した議案は次のようなものであった。⁽¹³⁾

- 一 明治三〇年法律第三十六号伝染病予防法第二十一条ノ諸費ハ、法律ニ依リ全村ノ負担トス、シテ算ハ別議案ヲ以テ定ムルモノトス
- 一 伝染病予防法施行規則ニヨリ、食費・薬価ハ患者ヨリ徴収スルコト、
- 一 臨時雇入レ医師式名ヲ置き、收容患者ニ従事セシムルモノトス

大和村長峰須賀ら下鶴間派の議員は、深見ら三部落議員の欠席のまま、この財源として二二〇〇円の村債で充当することを議決する。しかし、翌年四月両派を調停するものがあり、一旦村債一七一五円余として平等戸別割と一部寄附金でまかなうことに調和が成立するかに見えた。これに不満の下鶴間派は村長以下辞職し、高座郡書記高橋徹による村長職務管掌という事態になった。

ところで、この一連の過程で明らかにことは、深見ら三部落は予防法を下鶴間に利益もたらすものと受取っていることである。このような受取方をするのは経済力の上である下鶴間に赤痢病患者が多数発生し、その負担を経済力が下の三部落が平等に負担することが要求されたからである。しかも、それまでの政治的経済的対立に加

味されたためとてつもなく増幅された猛反発となったのである。予防法が町村の負担を明記したのは、本来負担能力に限界のある個人や小地域の住民にしわ寄せが行かないようにするためであった。それは前述した『埼玉衛生雜誌』の記事で明らかであろう。法の予定した公平性はここでは地域利害の代弁の手段と化していたのである。

四 衛生問題の意義

—まとめにかえて—

この伝染病予防法の成立を理解する上で、第一に留意しておかなければことは、伝染病発生の実状―被害の大きさであり、差し迫った深刻さである。有名な一八八六年（明治一九）のコレラの患者総数は一五万五九二三人、死亡者一〇万八四〇五人に上った⁽¹⁴⁾。一八八五年藤沢町のある高座郡の現住人口は七万九三七八七人⁽¹⁵⁾、高座郡の人口が丸ごと消えてしまつてまだ足りない数である。帝国議會が開設された一八九〇年（明治二三）から一八九九年（明治三二）まで一〇年間の伝染病患者総数は一六一万七三六二人、死亡者は四六万四四七三三人に達している⁽¹⁶⁾。日露戦争の戦病死者・痲疾者あわせて約一二万人⁽¹⁷⁾と比較しても、また一九一五年（大正四）の横浜市が人口が四二万八六六三人⁽¹⁸⁾であることを考えてもその深刻さが理解できよう。因みにこの一〇年間の患者数に神奈川県人口が達するのは、一九三〇年（昭和五）のことである。

第二に留意しなければならないのは伝染病に対する治療法が痘瘡を除いて、隔離・消毒といった消極的な方法しかなく、地域の積極的な共同性発揮以外に有効な手立てがなかったことである。維新以降急速な近代化のなかで、生活が急速に拡大し、特に食生活が拡大する一方で、環境衛生はそれに伴わなかった。医療技術・医療施設の未発展、井戸水や流水に頼る生活、住民の環境衛生に対する極端な無知等々。このような状況の下で伝染病―衛生問題がいかなる意

義を有していたか。埼玉県令萩原汎愛の次のような訓令⁽¹⁹⁾に端的に表現されている。

赤痢病ハ病勢尚ホ猖獗ニシテ流行区域日益々拡汎シ為ニ幾多ノ生靈ヲ傷害シ殖産興業ヲ衰頽セシム是レ独リ一人一家ノ不幸ニ止マラス国ノ富源ヲ涸渴セシメ延テ国力ノ消長ニ至大ノ關係ヲ有ス

伝染病にどのように対処するのか、それは個人・家の死活の問題であると同時に国家の死活の問題であった。一方では家・個人の死活の問題は新たな地域の共同性を必然化し、法による保護を必然化する。他方国家は自らの生存を確保するため法を制定し、住民の共同性を組織化することによって法を下降させようとした。しかし、地域格差をそのままにして政治的に統合された町村は即法を貫徹せしめる条件を欠いていた。この課題を解決する契機は何か。既に報告で指摘しておいたように⁽²⁰⁾、農会運動や産業組合運動に見られる地域振興による経済的統合に他ならないであろう。

注

(1) 以下埼玉県の諸令規則は埼玉県公文書館所蔵の『県報』に依る。

(2) 『越生の歴史 近代史料（古文書・記録）』二六三頁。

(3) この根拠法令は「町村制」第六五条―

町村ハ町村会ノ議決ニ依リ臨時又ハ常設ノ委員ヲ置クコトヲ得其委員ハ名譽職トス委員ハ町村会ニ於テ町村公民中選挙権ヲ有スル者ヨリ選挙シ町村長又ハ其委任ヲ受ケタル助役ヲ以テ委員長トス常設委員ノ組織ニ関シテハ町村条例ヲ以テ別段ノ規程ヲ設クルコトヲ得―

であるが、予防委員に関しては町村長は議会の承認を受けず執行できると規定している。

- (4) 三八年の改正で一六条の二として「鼠賊・昆虫などの駆除とそれに伴う施設を為すこと」が追加された。
- (5) (一)内は三八年改正による追加・改訂。
- (6) 第八条「当該吏員ニ於テ必要ト認ムルトキハ一定ノ日時間伝染患者アリタル家其ノ他伝病毒ニ汚染シ若ハ汚染ノ疑イアル家ノ交通ヲ遮断シ又ハ病毒感染ノ疑アル者ヲ隔離所其ノ他ノ場所ニ隔離スルコトヲ得。八条ノ二伝染病患者ハ業務上病毒伝播ノ虞アル業務ニ従事スルコトヲ得ス、前項ノ業務ノ範圍ニ関シテハ命令ヲ以テコレヲ定ム。」
- (7) 県令第四八号は廃止。
- (8) 『埼玉県行政史 第一巻』。
- (9) 明治三十二年九月五日一六一号 「伝染病予防費の負担に就て」。
- (10) 前掲書注(9)「本県知事の訓令」。
- (11) 「明治三十二年十月 大和村分割請願書」(『大和市史5資料編近現代上』)。
- (12) 前掲書注(11)。
- (13) 「明治三十一年七月 大和村伝染病予防諸費用負担方法につき決議」、前掲書注(12)。
- (14) 厚生省医務局編『医制百年史』資料編二二頁。
- (15) 『神奈川県史 統計編』2人口第15表市郡別男女人口。
- (16) 前掲書注(14)。
- (17) 遠山茂樹『日本近代史1』三〇〇頁。
- (18) 前掲書注(15)。
- (19) 明治三十二年九月六日訓令一一九号。
- (20) 「明治三〇年代の農会運動と地域統合」、『京浜歴史研究会報』第一三九号 一九九六年三月二六日。