

竹原万雄著

『近代日本の感染症対策と地域社会』



評者：中静 未知

近代日本の伝染病対策は明治30(1897)年の「伝染病予防法」制定をもって一応の完成を見る。以後100年間存続した同法が、平成10(1998)年「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」に置き換えられて以降、伝染病は「感染症」という総称を用いて語られることが一般化した。本書名の「感染症対策」はその動向を反映したもので、内容的には明治期の「伝染病対策」を対象とする。著者も本論では用語を「伝染病」としているのに倣って、本稿でも「伝染病」を用い、「伝染病対策」については適宜「防疫」の語も用いる。

本書は、明治期の伝染病対策に関する著者の既刊論文(2005～2019年)を基にした集成である。序章によれば、本書の目的は、明治0年代の衛生行政創始から明治30年予防法制定に至る伝染病対策の形成過程を、明治政府と地域の両者の関係に注目して解明することにあるとするが、終章に記された「中央政府—地方政府—地域社会の動向についてのおおまかなデッサン」という表現が、本書の性格を適確に表していると思う。地域事例の分析が中心ではあるが、その地域の動向が中央政府(文部省医務局→内務省衛生局)の対策に与えた影響を主な観

点として、中央の政策動向に検討を加えた論考も含まれる。全体を概括すれば、伝染病対策の形成過程というよりも、形成期の対策をめぐる諸動向のうち著者の関心に限定した局面を、地域と中央を往還しながら論じたものと言えるだろう。本書を通じて見られる著者の関心は、防疫行政・政策に関する先行研究の論点(「衛生警察」論と「コレラ騒動」)に対比的な事例と知見を加えることと、明治21年市制町村制施行後の「自治的予防体制」と著者が呼ぶもの(行政方針上「自治予防」が指示されて以降)を研究史上の「衛生警察」論に照らして考察することにあると思われる。論考の内容について言えば、地域事例の分析は事例研究と言うには局限的にすぎるし、中央の政策動向や関係法令についても局所的な検討か概略的整理に留まる。「おおまかなデッサン」が適確と思うのはそのためだが、提示された資料や行論中の指摘には注目すべき知見があり、また局限的とはいえ、中央の対策と地域の状況を関係づけて考察する研究の少ないことに鑑みて、価値ある文献と言えるだろう。

既刊論文の書籍化にあたって、著者は全体を通じた主題を特に設定してはいない。各論文を章立てにして全体を三部に分けた構成である。第一部「衛生政策構想と情報収集」(明治0年代)、第二部「明治一〇年代のコレラ流行と地域社会」、第三部「自治的予防体制」と「伝染病予防法」の成立(明治20年代)と、題目からは主題で分けたようにも見えるが、各部に配された章の統一性は弱く、基本的に時期で区分したと見てよいだろう。前提説明や使用資料・文献の情報なども章ごとに再掲されているので、関心を持つ時期や事項を拾って章単位でも読める。

そのような本書の性質に即して、以下本稿では、各部ごとに概要を示しつつ、そこに見られ

る著者の観点や見解を評者なりに抽出し、併せて批評を述べていくこととする。

第一部 衛生政策構想と情報収集

第一章 明治初期の衛生政策構想

第二章 衛生政策構想と地域情報の収集

第三章 西洋医学の採用と伝染病対策

第一部を概括すれば、長与専齋（初代衛生局長）を中心とする明治政府の初期衛生政策構想について、その形成要因となったもののうち、①欧米の衛生行政に関する知識や理解と、②対策を実行する地域の実情の2点に注目して検討している。著者は第一章で、明治7年制定の「医制」を「理想とする衛生制度の到達点」とみなし、その制定過程と漸進的な実施方法から、医制を理想としつつも地域の実情を斟酌して対策を実施することが衛生当局の方針だったとする。①に関する著者の観点は防疫の実施主体（もしくは「自治」）にあり、「衛生警察」論の再検討が関心事と見える。長与は衛生行政が警察と関わることを認識しつつも、英米的な「自治衛生」＝地域の「実務者」（医師・吏員等）による実施を志向した、しかし明治10年のコレラ流行に際し、人材養成未熟と強制力の必要から警察に依存せざるを得ず、以後警察が中心実務者となる、というのがその論旨である。②に関しては、「警察の登場」をもたらず要因とみなすとともに、第二・三章において、明治政府が届出制の法定や地域機関設置・視察者派遣など地域情報収集の手段を講じていたと指摘する。ただその主な内容は関連制度の整理に留まって、第一章の主体論と結びついてはいない。県と町村のやりとりなど紹介事例は興味深いのが、情報収集の成否、つまり実情をどの程度把握できていたかにまで検討は及ばない。

気になるのは、政策構想や医制の説明内容が

著者の観点に限られているため、医制を理想とする論拠は弱く、「実情」を「理想」と対比することもできない点である。「警察の登場」に関しても、衛生担当局の文部省から内務省への移管（明治8年）と、明治10年の防疫法令に「警察吏」が加えられた指摘に留まり、防疫が警察中心となる経緯に十分な説明はない。著者の言うように理想に反して警察中心にならざるを得なかったのではなく、実情を考慮した結果、警察中心の防疫体制を選択したと見ることもできるだろう。「衛生警察」の議論には職務権限の所在を考慮に入れる必要がある。著者の記すように警察行政を所管する内務省に移管されたから警察と結びついたのではなく、防疫業務に伴う強制力を発動する職権を持つのが警察官だったということである。

第二部 明治一〇年代のコレラ流行と地域社会

第四章 「コレラ騒動」再考——明治一五年の宮城県を事例として

第五章 コレラ流行と有志の活動——明治一五年の宮城県を事例として

第六章 コレラ流行と地域社会

第七章 明治一九年における山形県のコレラ流行

第八章 医師組合と医師の実態

第二部は明治10年代のコレラ流行をめぐる地域の動向事例を集めていて、対象地域は宮城県・山形県と新潟県（第六・八章）である。各章の主題に統一性はないが、いずれも研究史に新たな事例を加える地域の局面を切り取って提示している。第四章は、研究が集中する明治12年の「コレラ騒動」の発生要因が疾患や防疫措置への無理解にあるとされるのに対し、明治15年の宮城県の騒動は、住民が疾患や防疫を理解したからこそ通行妨害・隔離施設破壊等

が発生した事例として示される。研究史を補う事例であるとともに、著者の関心からすれば、地域の実情をふまえて衛生当局が推進した衛生・防疫の啓蒙が、数年のうちに浸透したことの傍証にもなる。第五章は、行政に偏りがちな防疫研究に対して有志の活動に注目し、金品の寄附や困窮者救済・労務提供等が行われた事実が示される。ただ有志の活動を積極的に位置づけるといふ著者のねらいは提起に留まる。寄附金等の必要性は有志の積極性よりも町村の財政不足を示す事象ではあるまいか。

第六章では、明治19年の新潟県で見られた禁止果物密売や患者隠蔽の事例が、防疫は理解していても生業や共同体関係を維持するためなされた住民の行動として提示される。さらにそうした問題行動の抑止法として衛生組合や医師組合の設置が勧奨されたと論じる。第七章の山形県の事例は第六章の議論の補強に位置する。事例の資料は患者隠蔽の原因を指摘する地方紙の記事で、衛生組合設置はその対策と位置づけられ、また県の届出徹底・密告促進の指示や巡査による戸口調査も行われた事実が示される。

第八章は新潟県の事例だが、題材が前4章とは異なる。医師組合の活動と医師の実態の解明を目的として、提示資料を中央の医師制度の推移や医師の動向に照らして論じているのだが、本章の議論はいささか無理がある。資料自体は興味深いのだが、著者の観点到局限した解釈や分析は疑問とせざるを得ない。本章の題材は、防疫だけでなく医療政策や医師団体の全体的な動向をふまえないければ判断できないからである。

以上、第二部で示された事例や資料はそれぞれ価値ある発見だが、著者の資料解釈や議論には問題なしとしない。特に衛生組合に関する議論はあくまで著者の観点到局限した説明で一般化できないし、山形県の患者隠蔽対策の議論

も、法令・規則上の規定と戸口調査等の具体的対応を同列に扱うのは留保が必要だろう。

第三部 「自治的予防体制」と「伝染病予防法」の成立

第九章 明治二〇年代前半の伝染病対策 ——「自治的予防体制」の成立

第一〇章 赤痢流行と地域社会

第一一章 明治二〇年代後半における新潟県の赤痢流行

第一二章 明治二八年における山形県のコレラ流行

第一三章 「伝染病予防法」の制定過程と その内容

第三部は明治20年代の伝染病対策について、衛生局の施策と地域の動向を往還しながら論じる構成で、「自治的予防体制」の成立と展開が統一的な主題とされている。第九章では、20年代前半に見られた「自治」志向を新潟県の防疫措置に読み解こうとする。県が指示した市町村の防疫体制を「自治的予防体制」の成立と見るのだが、その説明は県令の規定にある医師・衛生組合＝実行者、市町村吏員・警察＝監督者という役割分担の指摘に留まり、「自治的予防体制」が何を意味するかは判然としない。

第一〇章は、患者隠蔽を助長する赤痢の病理的特質を論じた上で、それによって衛生局の防疫措置が隔離施設の改善と戸口調査の徹底に向かうと分析し、自治的予防体制は理想通りには機能しなかったが体制は維持され期待は続いたと結論する。病理の観点を加えた考察は防疫の分析に有益な方法で高く評価する。一方、著者が論じる「自治」志向や地域への考慮は、警察の強制を忌避する住民意思への配慮として論じられ、そこから、政府は「自治」的な防疫体制をめざしたが隠蔽対策として住民の望まぬ戸口

調査の実施に至ったという議論に発展するのだが、政府による実情の考慮は住民の意向への配慮ではあるまい。この時代の地域住民は行政の客体であって意思を尊重される主体ではないし、地域の情報収集や考慮は対策の実効性確保が目的と見るべきだろう。

第一一章は新潟県の患者隠蔽の実態と対策を「自治的予防体制がいかに機能したか」という観点から検討するのだが、提示される赤痢流行や対策状況の報道は対策を促した事情を示すものだし、理想的に機能した例とされる記事も防疫体制を整えたという報道にすぎない。検討は予防体制の制度的説明に留まり、衛生組合に関する議論も推論の域を出ない。県の対策強化が警察機能拡大と衛生組合への監督強化に進んだことは、衛生組合が「将来的に機能するようになることを期待していた」からではなく、組合に実効性を持たせるため監督強化を進めたと解すべきではないか。ここでも役割分担を明確にする自治的体制は維持されたと結論するのだが、著者の言う「自治」とは何を意味するのか。衛生局が指示した「自治予防」とは、当時の「自治」一般の用法（現在の自治概念とは異なる）と同じく、市町村の財政負担で防疫を実行する責任を負うことと評者は理解している。

第一二章も同じ観点からの検討だが、ここでは実況を知りうる資料（『山形県虎列刺病流行紀事』）を用いて、吏員・医師・衛生組合が機能せず警察が前面に出ることを実証している。特に資料から作表した隠蔽患者数と発見者比率の提示は価値が高いが、それについて「現場では警察が最も積極的に予防に取り組んでいた」とする解釈は疑問で、ここでも警察の職権は著者の考慮の外にある。第一三章で引用した伝染病予防法第14条の注釈に見える通り（著者の

言及はないのだが）、警察のみにあった家宅立入職権を市町村吏員に拡大する措置がとられたことに、警察官が最多発見者であった意味が示されている。

第一三章は予防法に「強制的な執行力」が盛り込まれた理由を、前3章で検討した実態をふまえて説明するとして、同法に影響したと著者の見る後藤新平の構想と、法の内容と審議を検討している。ただ検討は著者の観点に限定され予防法全体の解釈ではない。予防法の強権性について、「国家本意に作りあげた」のではなく、自治的体制が機能しない「地域社会の実情を考慮」した結果とする議論には、第一〇章と同じ指摘をしたい。防疫は住民の行動制御が実効の要だから「実情を考慮」するのであって、地域社会の諸事情や住民意思を慮って実施するわけではないという意味で「国家本意」である。

最後に先行研究との関係について付言しておきたい。著者は序章や各章冒頭で研究史の整理を行って先行研究を概括しているが、本論においては自ら見た資料で確認した範囲でのみ、解釈や議論を展開している。限定的検討に基づいて防疫一般の議論に及ぶことは疑問だし、先行研究が解明した事実の蓄積を組み込んで検討すれば、著者が見出した事例の価値も高まるだろうに思う。なお、第一〇章冒頭で言及された拙稿は「国レベルについては概要的な分析からのもの」とされているが、同稿は町村に隔離病舎建設を強制する衛生局の方針発動を実証的に解明しており「概要的な分析」ではないと申し添えておく。

（竹原万雄著『近代日本の感染症対策と地域社会』清文堂出版、2020年12月、363頁、定価9,680円（税込））

（なかしずか・みち 日本大学法学部准教授）