

(共同研究：日本の社会問題とそれへの対応)

近代日本の伝染病予防と内務省の衛生行政論

——窪田静太郎を手がかりとして——

小 島 和 貴

1 はじめに

文部省が所管した衛生事務は明治8年には内務省に移管された。同年、初代内務省衛生局長に就任した長与専斎は、『長与専斎と内務省の衛生行政』で触れた通り、それまでの西洋での調査・経験を踏まえて理解した「医学等學術の政務的運用」を実行する立場をえることとなった¹⁾。明治9年には西洋の衛生行政を調査する機会に再び恵まれ、帰国後、「衛生意見」を大久保利通内務卿に提出する。

明治7年の医制、そしてこの長与の「衛生意見」によって明治政府内では衛生事務が設定されることとなり、とりわけ地方の衛生事務は「医務取締」、「衛生取締」のような地方衛生行政機関が必要であるとされた。

長与が衛生行政の形成を進める中で発生したのがコレラの流行であった。しかしこの災いは近代日本の衛生行政の必要性を伊藤博文など明治政府の中枢に対しても認めさせる効果をもつこととなる。

コレラの流行は明治期には明治10年の流行を嚆矢とするが、その2年後には10万人以上の人命を鬼籍へと追いやった。そこで同年の流行が終息すると、中央衛生会と地方衛生会、府県衛生課と町村衛生委員を設置することが決まった。前者が諮詢機関であり、後者が内務省のライン系統を構成することが期待された。そして年が明けると近代日本伝染病対策の基本法として伝染病予防規則が制定された。

この規則では対象となる伝染病が特定され、政府による感染症対策が必要であることが明記されるも、責任者が不明確であるという課題を有していた²⁾。そこでこの点に関心を示

1) 拙著『長与専斎と内務省の衛生行政』慶應義塾大学出版会、2021年。Mary-Jane Schneiderは公衆衛生は化学と政治の手法に依拠することを指摘し、病気の予防等を進める政策については、“Policy is developed based on biomedical sciences, social and behavioral sciences, environmental health sciences, and the study of the medical care system. Public health depends on politics for decision making.”として関連諸科学に基づいて形成されるとする(Mary-Jane Schneider 2021, *Introduction to Public health* (6th), Jones & Bartlett Learning, p.12)。

2) 伝染病予防規則時代では、例えば避病院の設置を進める際に困難が生じていた(拙稿「明治二六年地方官制改革以後の内務省衛生行政と岐阜県」寺崎修・玉井清編『戦前日本の政治と市民意識』慶

したのが長与の後継者として衛生局長の任にあった後藤新平であった。そして後藤の取り組みの結果、伝染病予防法が実現した。同法の実現を受けて内務省内では今後の衛生行政論が展開されることとなったが、ここでは同法に立法過程からかかわった窪田静太郎の議論に導かれながら内務省の衛生行政論に接近してみよう³⁾。

2 内務省の衛生行政と窪田静太郎

伝染病予防法が実現したことで、内務省の衛生事務に従事していた林茂香等はその注釈書を執筆する⁴⁾。この時、今後の内務省の伝染病予防のことで行政機関の視点から議論したのが窪田静太郎であった。窪田の「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス」である。

窪田の論考は伝染病予防法や同法施行規則を踏まえた衛生行政機関論であった。医制や「衛生意見」では効果的な伝染病予防のためには「医務取締」や「衛生取締」に見える地方衛生行政機関の働きが重要となることは指摘され、明治12年の暮れには衛生委員制度が導入されていたが、「19年の頓挫」により廃止されたことから、以後の地方衛生行政については警察のかかわりが強調され⁵⁾、市町村など一般の行政機関に期待される役割については等閑に付されてきた。そこで窪田の衛生行政論、とりわけ行政機関への理解を深めることで、内務省がいかなる方針で伝染病予防を位置づけていたのかその一端が明らかになるものと思われる。

ところで窪田静太郎は吉田久一⁶⁾や蟻塚昌克⁷⁾等の見解に見えるように従前においては近代日本の社会事業への貢献で知られてきた。一方、国立公文書館所蔵「枢密院文書」によれば⁸⁾、(表1)の通り、内務省試補⁹⁾を皮切りに警保局勤務を経て地方行政にかかわり、明

應義塾大学出版会、2005年、63～86頁、小野博司「岡田村避病院建築事件—『終審としての訴願』の事件史研究—」(『法制史研究』73)、同「近代日本の訴願利用：道府県参事会採決を対象とする調査の中間報告」(『阪大法学』74-3・4)等)。

3) 本研究は桃山学院大学共同研究プロジェクト「日本の社会問題とそれへの対応」(22共285)の研究成果である。

4) 林茂香、野村寛の共編となるもので、後藤新平は序文を提供し、内務省参事官の窪田静太郎と内務技師の柳下士興が補正を担当している(林茂香ほか『伝染病予防法注釈』)。

5) 衛生行政は一方には地方行政と、他方では警察行政との連携が求められたが、従前の議論では長与専斎の指摘した「19年の頓挫」が強調され、以後の衛生行政を論じる際には警察行政との関わりに注目されるようになるが(小栗史朗『地方衛生行政の創設過程』医療図書出版社、1981年、164頁など)、窪田の論考に接近することで内務省内ではいかなる理解が目指されていたかを確認することができる。

6) 吉田久一は「窪田静太郎は日本における社会事業行政の開拓者であり、後藤新平の社会事業行政構想のブレンであり、また後継者であった」(吉田久一「窪田静太郎と社会事業」日本社会事業大学『窪田静太郎論集』日本社会事業大学、1980年、538頁)。

7) 蟻塚昌克は「窪田は、井上友一らと貧民研究会を結成し、内務省衛生局長、社会政策学会幹事を務めながら、民間慈善事業の組織化に奔走した人物」(蟻塚昌克「社会局100年 内務官僚の時代とその思想」『立正大学社会福祉研究所年報』(第22号)、2020年、113頁)。

8) 国立公文書館所蔵「昭和21年勅令第109号第7条ニ依ル調査表(公職追放関係)・窪田静太郎」(『枢密院文書』)。

9) 東京帝国大学編纂による *the Calendar 2567-68(1907-1908)* には、*Year of Graduation 1891* に *Seitaro Kubota* の名がみえる (*The Imperial University of TOKYO(1908), the Calendar 2567-68*)。

(表 1) 窪田静太郎略年譜 (内務省時代)

明治 24 年 7 月 27 日	内務省試補
11 月 25 日	警保局勤務
明治 25 年 8 月 30 日	佐賀県参事官
明治 26 年 5 月 9 日	徳島県参事官
11 月 10 日	兵庫県参事官
明治 27 年 12 月 24 日	内務省参事官
明治 30 年 7 月 1 日	兼臨時検疫局事務官 (～明治 31 年 11 月 1 日)
明治 33 年 5 月 1 日	兼農商務書記官
5 月 23 日	商工局工務課長
明治 33 年 5 月 1 日	兼臨時検疫局事務官 (～同年 9 月 25 日)
明治 34 年 7 月 10 日	農商務書記官兼内務省参事官
明治 35 年 12 月 10 日	商工局保健課長兼務
明治 36 年 7 月 14 日	兼農商務省参事官
9 月 3 日	内務省衛生局長

(国立公文書館所蔵「昭和 21 年勅令第 109 号第 7 条ニ依ル調査表 (公職追放関係)・窪田静太郎」(「枢密院文書」所収) より作成)

治 27 年には内務省参事官として省全体の総務に携わるようになり¹⁰⁾、伝染病予防法が実現する頃には後藤新平の信頼を得ながら「臨時検疫局事務官」を兼務していた¹¹⁾。そしてこの後藤と行動を共にしていた時、北里柴三郎等の協力を得ながら¹²⁾伝染病対策のための新法の実現に向けて窪田は奔走したのであった¹³⁾。

伝染病予防法の実現に奔走した窪田は伝染病予防時代の行政機関論の中で「市町村吏員」、「警察官吏」、「衛生官吏」、「郡吏員」、「検疫委員」、「予防委員」に注目した。以下、窪田の「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス (窪田法学士立案)」に導かれながら内務省の衛生行政論に接近することとしよう¹⁴⁾。

3 伝染病予防と市町村

コレラの流行などを経験することで伝染病予防が重要であり、その責任のあり方が問わ

(1907-1908)(東京帝国大学一覧 従紀元 2567 年至同 68 年), p.123)。

10) 各省官制通則 (明治 19 年) 第 47 条には「参事官ハ奏任官トス大臣又ハ次官ノ諮詢ニ応シ意見ヲ具ヘ及審議立案ヲ掌ル」, 第 48 条には「参事官ハ其省ノ便宜ニ従ヒ局課ノ事務ヲ兼任シ若クハ臨時命ヲ承ケテ其事務ヲ助クルコトアルヘシ」とされた。

11) 窪田はこの間の事情について「子爵 (後藤新平—筆者注) は明治 24 年に内務省衛生局長をやられたが、故あって辞され、明治 29 年と記憶して居るが、再び衛生局長になられた。そうして私は当時内務省の参事官として傍ら衛生局の兼務を命ぜられて衛生事務にも関係して居った」と回想する (窪田静太郎「社会事業と衛生事務」『窪田静太郎論集』日本社会事業大学, 1980 年, 281 頁)。

12) 拙稿「伝染病予防法と後藤新平」後藤新平研究会編『後藤新平—衛生の道 1857-1929』藤原書店, 2023 年, 198 頁。

13) 日本医師会出版部『医政』第 6 巻第 11 号, 22 頁。

14) 窪田静太郎「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス (窪田法学士立案)」林茂香ほか編『伝染病予防法注釈』, 明治 30 年所収。

れたことで伝染病予防法が実現したが、これに対して窪田静太郎は同法の意義を以下に評した¹⁵⁾。

伝染病予防法ハ一種ノ行政法ナリ行政法ハ一種ノ公法ニシテ行政権運用ノ条規ナリ……（中略）……行政権ハ安寧秩序ヲ保持シ幸福利益ヲ増進シ以テ国家ノ生存発達ヲ助長スル為法律ヲ執行シ法律ノ範囲内ニ於テスル自由ノ活動ニシテ元首カ行政権ヲ行フノ機関ハ行政庁ナリ……（中略）……予防事務ヲ司ル所ノ行政庁タル者ハ……（中略）……必ヤ法ノ意義ヲ極メテ之ニ踰越セサルト同時ニ其ノ範囲内ニ於テ自由ノ活動ヲ為シ以テ予防ノ実効ヲ奏セサル可ラス

そして伝染病予防法の目的を達成するために窪田はまず市町村の役割が明確になったとして着目する¹⁶⁾。

一旦病毒発生シ若クハ侵入シタルニ当リ之カ伝播ヲ予防スルハ病毒ヲ一人一家ニ撲滅スルニアリ是ヲ以テ病毒散布ヲ防クノ義務ヲ（患家消毒ノ義務伝染病院ニ入ルノ義務交通遮断ヲ受クルノ義務ノ如シ）個人ニ負ハシムルト同時ニ予防ノ責任ヲ地方最下級ノ団体タル市町村ニ負ハシムルヲ以テ最適當ノ措置ナリトス伝染病予防法ノ指針亦此ニ外ナラス

ここにおいて伝染病予防法の目的を達成するために市町村に期待される責任には以下の二種すなわち、①市町村カ団体トシテ負担スルモノ（即純然タル市町村ノ責任タルモノ）、②市町村吏員ノ負担スルモノ（即予防事務中国ノ行政又ハ府県ノ行政ニ属スルモノヲ市町村吏員ニ執行セシムル場合ニシテ此ノ場合ニハ純然タル市町村ノ責任ニ非ラスト雖市町村吏員ノ給料其ノ他職務執行ニ関スル費用ハ市町村ノ負担トナルモノニシテ此ノ意味ニ於テハ市町村ノ責任ト云フヲ得ヘシ）があった¹⁷⁾。①の事務としては「市町村カ団体トシテ負担スルモノハ市制第64条等ニ依リ市参事会市吏員其事務ヲ処理シ町村制第68条等ニ依リ町村吏員之ヲ処理ス」るものであり、伝染病予防法及び同法施行規則第15条、第16条、第17条、第21条、施行規則第12条、第13条第2項であった¹⁸⁾。まず伝染病予防法条文を確認してみよう。

第15条 伝染病流行シ若ハ流行ノ虞アルトキハ市町村ハ地方長官ノ指示ニ従ヒ市制第

15) 林茂香ほか編『伝染病予防法注釈』明治30年、1～5頁。

16) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」、82頁。

17) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」、82～83頁。

18) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」、83頁。

61 条町村制第 65 条ニ依リ伝染病予防委員ヲ置キ檢疫予防ノ事ニ従ハシムヘシ
但市町村会ノ議決ニ依ルノ限ニ在ラス予防委員ニハ医師ヲ加フヘシ其ノ医師ヨ
リ出ツル者ハ市町村長之ヲ選任ス

第 16 条 市町村ハ地方長官ノ指示ニ従ヒ市町村内ノ清潔方法及消毒方法ヲ施行シ医師
其ノ他予防上必要ナル人員ヲ雇入レ及器具藥品其ノ他ノ物件ヲ設備スヘシ

第 17 条 市町村ハ地方長官ノ指示ニ従ヒ伝染病院隔離病舎隔離所又ハ消毒所ヲ設置ス
ヘシ

伝染病院隔離病舎隔離所又ハ消毒所ノ設備及管理方法ハ地方長官之ヲ定ム

第 21 条 左ノ諸費ハ市町村ノ負担トス

一 予防委員ニ関スル諸費

二 市町村ニ於テ施行スル清潔方法消毒方法ニ関スル諸費

三 予防救治ノ為雇入タル医師其ノ他ノ人員並予防上必要ナル器具藥品其ノ他
ノ物件ニ関スル諸費

四 伝染病院隔離病舎隔離所及消毒所ニ関スル諸費

五 予防救治ニ従事シタルモノニ給スヘキ手当療治料及其ノ遺族ニ給スヘキ救
治料吊祭料

六 第 8 条ニ依レル交通遮断ニ関スル諸費及交通遮断ノ為又ハ一時營業ヲ失ヒ
自活シ能ハサル者ノ生活費

七 市町村内ニ於テ発見セル伝染病貧民患者並死者ニ関スル諸費

次に同法施行規則を確認しよう。

第 12 条 市町村立ノ伝染病院隔離病舎又ハ隔離所ニ於テハ食費薬價ヲ徴収スルコトヲ
得其ノ金額ハ市ニ在テハ府縣知事町村ニ在テハ郡長ノ認可ヲ受クヘシ

第 13 条 市町村長区長戸長又ハ予防委員ハ伝染病予防法第二十六条ニ依リ清潔方法消
毒方法ヲ施行スヘシ但警察官吏衛生官吏郡吏員島庁吏員又ハ檢疫委員ハ市町村
長区長戸長又ハ予防委員ヲ指示シテ其ノ事務ニ従事スヘシ
前項ノ場合ニ於テ市町村ハ必要ナル人夫器具藥品等ヲ供給シ又ハ其費用ヲ支出
スヘシ

伝染病予防における市町村の役割に注目した指摘であり、ここでは檢疫予防、消毒方法、
清潔方法、伝染病院等の設置・管理、これらの経費管理をなすこと等が予定された。特に
第 17 条によって従前、避病院・隔離病舎の設置・管理手続きが明確でなかったが、伝染病
予防法によりこれが市町村の責任であることが明らかとされ、内務省もこれを支持してい

たことがここに判明する¹⁹⁾。

一方、国や府県の事務ではあるが市町村が処理する②の事務としては、「市町村吏員ノ負担スルモノハ市制第74条町村制第69条等ニ依リ市町村吏員之ニ従事ス」るものであり²⁰⁾、主な事務として伝染病予防法との関連では、伝染病患者もしくはその疑いのある患者やその死体の、警察官吏や市町村長、区長等への届け出（第3条、第4条）、伝染病患者を出した家への清潔・消毒の実践（第5条）、伝染病患者の隔離（第7条）、伝染病患者及びその死体、伝染病に汚染されたもしくはその疑いあるものの移転、伝染病に汚染されたもしくはその疑いがあるものの使用、授与、遺棄、又は洗浄、伝染病患者の埋葬に関する認可（第9条、10条、11条）、そして同法施行規則との関連では、市町村長や区長等が伝染病予防法第3条、第4条の届け出を受けたときには、警察官吏、郡役所、府県庁等、関係する行政機関と情報を共有すること（施行規則第2条）、「交通遮断」（施行規則第6条第2項）、伝染病予防法第19条第1の事務（施行規則第10条）、伝染病予防法第19条第7の事務（施行規則第11条）、そして警察官吏、衛生官吏、郡吏員等市町村の上位機関の指示に従い清潔・消毒を実施し、その際の費用を負担すること（施行規則第13条第1項）などであった。

②の事務との関連において伝染病予防法第19条では以下の通り規定されていた。

第19条 地方長官ハ伝染病予防上必要ト認ムルトキハ左ノ事項ノ全部又ハ一部ヲ施行スルコトヲ得

- 一 伝染病患者ノ有無ヲ検診セシムルコト
- 二 市街村落ノ全部又ハ一部ノ交通ヲ遮断スルコト
- 三 祭礼供養興行集会等ノ為人民ノ群衆スルコトヲ制限シ若ハ禁止スルコト
- 四 古着襤褸古綿其他病毒伝播ノ虞アル物件ノ出入ヲ制限シ若ハ停止シ又ハ其ノ物件ヲ廃棄スルコト
- 五 伝染病毒伝播ノ媒介トナルヘキ飲食物の販売授受ヲ禁止シ又ハ廃棄スルコト
- 六 船舶ニ医師の雇入ヲ命シ又ハ汽車船舶若ハ多数人民ノ集合スル場所ニ予防上必要ノ設備ヲ為サシムルコト
- 七 清潔方法消毒方法ノ施行ヲ命シ及井戸水上下水溝渠芥溜厠園ノ新設改築変更若ハ廃止ヲ命シ又ハ其使用ヲ停止スルコト
- 八 一定ノ場所ノ漁撈游泳又ハ其ノ使用ヲ必要ナル日時間制限シ若ハ停止スルコト

19) 避病院等設置をめぐる課題に関しては、前掲「明治二六年地方官官制改革以後の内務省衛生行政と岐阜県」参照。

20) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」、83頁。

この第 19 条について内務省では以下の解釈を示す²¹⁾。

此條は地方長官に於て施行すべき予防事務を示したるものにして、概ね衛生警察事務に属するものなり

市町村は②の事務において、地方長官の権能である「衛生警察」の事務の一翼を担うことが期待されていたのである。これらの事務をめぐり、窪田は、①については郡長を第一次、知事を第二次の監督者とし、②については郡長及び知事の監督下におかれることと理解していた²²⁾。

4 伝染病予防と警察

伝染病予防において市町村の果たす役割が重要であるとされる一方、警察もこの問題において伝染病患者等と直に接する機会をもっていた。

全国の警察事務を所管するのは内務省であるが、市町村とともに伝染病予防に従事するのが府県知事管下にあり、「官制上独立ノ行政庁ニ非スシテ府県警察部ノ出張所」としての警察署及び分署であった。

警察署長分署長及其ノ署員モ其ノ実ハ府県知事直轄ノ機関タリ故ニ警察署長分署長及其ノ署員モ亦市町村吏員ニ対シテハ其ノ監督官庁（府県庁）ノ官吏トシテ其ノ主管ノ事務ニ就テハ之カ監督ノ事務ヲ掌ルノ地位ニ在ルモノト云フヘシ

加えて、警察が所管するのが「警察署長分署長及其ノ署員ハ衛生事務中衛生警察ニ属スル事務」であり、「其ノ市町村吏員ニ対シ監督ノ事務ニ従事スルハ所謂衛生警察ニ関スル事務ニ局限」された²³⁾。

「衛生警察」の事務は伝染病予防規則時代の伝染病予防においても求められていたが、伝染病予防法が実現したことで、例えば同法第 19 条に見えるように「衛生警察」の事務はより明確化されるようになったのであり、さらに同法施行規則においても明瞭化が進められた。すなわち同法施行規則第 4 条では患者の届け出を受けた市町村長や区長等は患者宅に臨み清潔方法・消毒方法を実施させることになるが、警察官吏は衛生官吏や検疫委員とともにそれを指示して当該事務を遂行することとされ、同じく第 5 条において患者隔離の必要性が生じた際にも、衛生官吏等とともに警察官吏が指示し当該事務に従事することとされた。あるいは患者宅への立ち入り、検診、上水・下水の使用の可否についても警察官吏

21) 前掲『伝染病予防法注釈』、52 頁。

22) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」、94 頁。

23) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」、85 頁。

が衛生官吏等とともに指示を与え、事務を遂行するということが確認されたのである。

「衛生警察」の事務においては市町村吏員に対し監督する立場に警察はあったが、このほか「一般監督」の事務として郡吏員は市町村吏員を監督する事務に従事する。ここでの「一般監督」の事務は土木事務とのアナロジーで理解するならば「町村ノ土木事務ニ関シ郡吏員ト府県土木係官トカ市町村吏員監督ノ事務ニ従事」するということであり、国と府県との関係で整理するならば「府県知事ハ内務大臣ノ一般監督ヲ受クルト同時ニ各省主管ノ事務ニ関シテハ各省大臣ノ監督ヲ受クルカ如」くであった²⁴⁾。

そこで伝染病予防事務には警察のかかわりが求められる一方、地方長官の権能において、府県の衛生技手や、その監督下にある郡吏員の活動も認められたのである²⁵⁾。

警察官吏ノ外府県衛生技手等衛生官吏アリ是等ハ警察権ヲ執行スルモノニ非スト雖衛生上ノ技術ニ関スル事務等各其ノ担任ノ事務ヲ掌リ併セテ之ニ牽連セル市町村吏員郡吏員ノ監督事務ニ従事ス

そして郡吏員の役割としては以下の活動が期待された²⁶⁾。

伝染病予防ノ事務ハ可成之ヲ地方最下級ノ団体タル市町村ノ責任ニ帰スルヲ有効ナリトシ従テ之ヲ市町村吏員ニ属セシメ郡長郡吏員ハ上ニ在リテ町村吏員ヲ監督シ警察署長分署長及其署員ト共ニ市町村ノ予防事務ヲ督励スルモノトス

伝染病予防を実践するためには衛生官吏や郡吏員のかかわりが認められるものの、警察がこれにかかわる際との相違は「警察権」の有無であった。窪田は伝染病予防事務をめぐる地方長官以下の関係を以下のように図示する（図1）

（図1）にある実線は「監督ノ関係」、波線は「派出ノ関係」であり、（図2）も同様である²⁷⁾。なお、東京府に関しては、首都である特殊性があり、伝染病予防事務についても警視總監のかかわりがあり、警察の果たす役割が他の府県とは異なっていた。

伝染病予防事務には「警察権」を伴うものとそうでないものが認められることになるものの、伝染病予防上必要なものは「警察権」の有無にかかわらず、郡吏員も「郡長ノ機関」として「町村ノ予防事務ノ監督ニ関スル事務ニ従事」することが求められたのであり、内務省では町村が従わない場合には郡吏員は「自カラ手ヲ下シテ指導奨励」することも想定した²⁸⁾。窪田の議論は、市町村の委任事務について「郡町知事之ヲ監督」するも、「衛生警

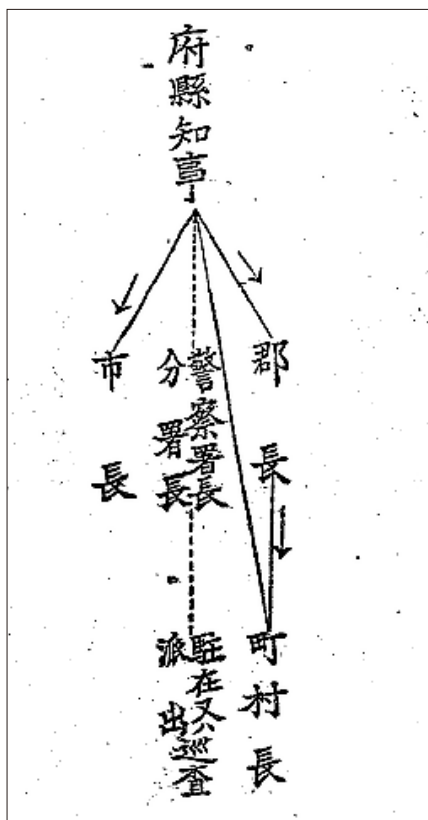
24) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」、87頁。

25) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」、88頁。

26) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」、93頁。

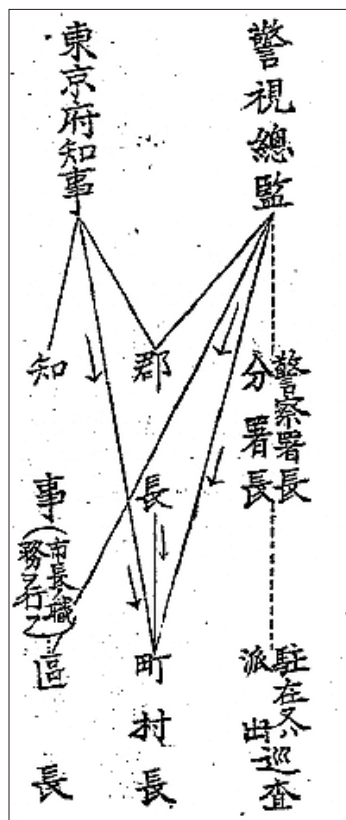
27) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」、90頁。

28) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」、93頁。



(図 1)

(「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス
(窪田法学士立案)」, 89 頁)



(図 2)

(「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス
(窪田法学士立案)」, 90 頁)

察」に属する事務については、「警察署長分署長」は知事（東京府ハ警視總監）ノ機関」として「監督事務ニ従事」することを求めた²⁹⁾。

5 検疫委員と予防委員

衛生官吏や警察官吏、郡吏員等のほか検疫委員及び予防委員の活動も予定される。すなわち伝染病予防法第 18 条では「伝染病流行シ若ハ流行ノ虞アルトキハ地方長官ハ検疫委員ヲ置キ検疫予防ニ関スル事務ヲ担任」することを求めており、『伝染病予防法注釈』では「流行の模様に依りては地方平時の衛生機関にては予防の実を挙ぐることに能はざる」ことからこれを設置するとした³⁰⁾。窪田はこの検疫委員について以下のとおり注目する³¹⁾。

29) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」, 94～95 頁。

30) 前掲『伝染病予防法注釈』, 47 頁。

31) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」, 96 頁。

検疫委員ハ警視総監府県知事直轄ノ機関ニシテ総監知事ノ権限ニ属スル予防事務ノ全部又ハ一部ヲ行ハシム例ヘハ検疫委員ヲ置キテ特ニ船舶汽車ノ検疫ニノミ従事セシムルカ如キハ即予防事務ノ一部ヲ行ハシムルモノナリ又其ノ職務ハ或ハ管内全部ニ関スル事務ヲ処理セシメ或ハ一郡又ハ数郡等管内ノ一部ニ関スル事務ヲ処理セシム

ここに見える当該委員には第一から第三の事務を担うことが期待されており、すなわち（第一）では「委員ヲ府県庁警視庁ニ置キテ管内全般ニ関スル予防事務ノ全部又ハ一部ヲ処理」すること、（第二）では「郡市ニ配置シテ管内ノ一部ニ関スル予防事務ノ全部又ハ一部ニ従事」すること、そして（第三）では「同時ニ府県庁警視庁及郡市ニ配置シテ此等ノ事務ニ従事」することであった。いずれの場合も検疫委員は「知事警視総監直轄」の機関であり「其ノ権限ノ広狭ハ知事警視総監ノ与フル所ニ従」うものとされていた。ただ（第二）の場合では、

委員ノ権限ハ必シモ予防ニ関スル警察事務ノミニ限ラサルヲ以テ委員ハ（知事此ノ権限ヲ委員ニ付与スル以上ハ）市町村ノ予防事務全般ニ対シ監督ノ事ニ従フコトヲ得ヘシ此ノ点ニ関シテハ委員ノ権限ハ警察署長分署長の権限ヨリ広キコトアルヘキモノナル

との理解が示され、郡以下の伝染病予防事務は「警察権」を超えた権能を検疫委員に行役することを予定するのであった³²⁾。

府県や警視庁、郡に検疫委員を置くとする一方、伝染病予防法第15条は市町村には予防委員の設置を認めた³³⁾。当該委員には市町村長の責任において医師を加えることとされ、これには以下の役割が予定されていた³⁴⁾。

市町村に於ては臨時又は常設委員を置くは市町村会の議決に依るものなれども、此条に於ては殊に地方長官の指示に任せたるものは、国の予防上に就ては国及府県行政事務をも行ふ為めに、一の機関を市町村に置かしむるに在れはなり、故に予防委員なるものは市町村の自治事務は勿論、国及府県の事務をも処理すべきもの

窪田はこの予防委員について「伝染病予防法ハ伝染病流行シ若クハ流行ノ虞アルニ際シ

32) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」、97～98頁。

33) 窪田は市町村の衛生行政を進めるにあたり、「（衛生組合は一筆者注）公ノ機関ニ非スト雖……（中略）……当局者能ク誘導奨励シテ組合ノ發達ヲ図ラハ以テ一般人民ヲシテ公衆衛生ノ何物タルヲ解セシメ予防ノ事坦々トシテ大路ヲ行クカ如クナランノミ」との指摘から判明するように衛生組合の活用も視野に入れていた（前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス（窪田法学士立案）」、105～106頁）。

34) 前掲『伝染病予防法注釈』、41頁。

市町村ヲシテ予防委員ヲ設置セシムルノ権ヲ府県知事ニ与ヘタリ」, そのため「予防委員ハ普通市町村制ノ委員ノ如ク単ニ市町村行政ノミニ限ラス国又ハ府県ノ行政ヲモ掌ルヘキ」であることから, 市町村行政に従事すると同時に国, そして府県の指揮下に入り予防事務の遂行を求められる存在とした³⁵⁾。そして市町村長や市参事会等に対しては「市町村ノ代議機関ト行政機関トノ連絡疏通ヲ保チ兩者円滑ノ運転ニ依リテ予防ノ奏効ヲ期セント」する存在であり, 「委員タルモノハ単ニ予防ノ方針ヲ議定シ若クハ予防費用ニ関スル事項ヲ処理スルノミヲ以テ足レリトセス進ンテ予防事務ノ實際ニ当ルコトヲ要ス之ト同寺ニ市参事会及町村長ハ委員ヲ指導シ其ノ他ノ吏員ハ委員ノ指導ヲ受ケ又ハ之ヲ助ケテ予防ノ事務」に従事することとしたのである³⁶⁾。

6 おわりに

後藤新平の「責任が不明確である」との問題意識から伝染病予防法が日の目を見ると, これにかかわった窪田静太郎は今後の伝染病予防, とりわけそのための行政機関の役割について整理を試み, 内務省の衛生行政論が形成されていくこととなった。

窪田の議論では伝染病予防の効果を高めるためには市町村の役割が重大であるということであった。この際, 市町村本来の事務と国又は府県の委任事務とがあり, 前者は郡長を第一次, 知事を第二次の監督者とした。後者は郡長及び知事の監督下におかれ, 「衛生警察」に関しては, 警察署長・分署長は知事の機関として監督に従事する。また伝染病予防事務にあつて警察の関与がなされる場合には「警察権」の行使とみなされるが, 「警察権」の行使は予定されずとも市町村の予防事務に対して必要がある際には, 郡長及び郡吏員は市町村の予防事務を監督し, 市町村がその指示に従わない際には「自カラ手ヲ下ス」局面も想定した。そして府県知事や衛生官吏等に加え, 検疫委員と予防委員の設置をもって予防行政を進めることとしたのである。

(2026 年 4 月 12 日受理)

35) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス (窪田法学士立案)」, 103 ~ 104 頁。

36) 前掲「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス (窪田法学士立案)」, 104 ~ 105 頁。

Theory of Public Health Administration in the Ministry of Home Affairs of Modern Japan after the Enactment of the Infectious Disease Prevention Law:

Role of Seitaro Kubota

KOJIMA Kazutaka

This study examines Seitaro Kubota's "Theory of Public Health Administration," which informed the enactment of the Infectious Disease Prevention Law, and clarifies the roles expected of administrative agencies thereafter.

In 1875, sanitary affairs were transferred from the Ministry of Education to the Ministry of Home Affairs. That same year, Sensai Nagayo, appointed the first Director of the Sanitary Bureau under the Ministry of Home Affairs, was positioned to implement the political application of medical and other academic disciplines based politically on his previous research and experience in the West. In 1876, he again investigated Western sanitary administration and, upon returning to Japan, submitted "Opinions on Hygiene" to Home Minister Toshimichi Okubo.

The 1874 Isei (Medical Constitution in modern Japan) and Nagayo's "Opinions on Hygiene" established hygiene administration within the Meiji government. Notably, local hygiene affairs required creating local health administrative posts, such as Medical Affairs Members and Hygiene Members.

During this process, a cholera epidemic prompted key figures, including Hirobumi Ito, to recognize the need for modern Japanese hygiene administration.

Cholera outbreaks in the Meiji era began in 1877 and in 1879, mortality exceeded 100,000. After the outbreak, the government established a new administrative structure comprising a Central Hygiene Council, Local Hygiene Councils in prefectures, hygiene departments in prefectures, and Hygiene Members in towns and villages (choson-eisei-iin). The following year, Infectious Disease Prevention Regulations were enacted as the foundation of modern infectious disease control measures.

Although multiple diseases were codified under this regulation, the unclear regulation left responsibility for prevention unclear. Shinpei Goto, Nagayo's successor as Director of the Hygiene Bureau, addressed this issue, leading to the enactment of the Infectious Disease Prevention Law.

Following its enactment, the Ministry of Home Affairs initiated discussions on future

hygiene administration. This paper attempts to analyze these discussions through the arguments of Seitaro Kubota, given his involvement in the legislative process of the law.

Kubota's Theory of Public Health Administration emphasized the central role of municipalities in the prevention of infectious diseases. Furthermore, the theory posited duties inherent to the municipality and duties delegated by the national or prefectural government. In the former, the county chief served as the primary supervisor, and the governor functioned as the secondary supervisor. In the latter, although prefectures and counties were involved, public health police fell under police supervision.

To promote infectious disease prevention, Kubota also advocated the establishment of temporary bodies such as Quarantine Members alongside permanent administrative authorities, including prefectural governors and mayors.

