2020. 12. 16 開催
第 4 回アカデミックカフェ
「最後のパンデミック？」

パンデミックをマネジする

都市研究プラザ 兼 文学研究科　教授　水内　俊雄

概要　感染症の蔓延はグローバルにそして歴史上も古くから社会のサバイバルに大きな影響を与えてきた。本発表では、明治日本において開国に伴う新たな感染症の発生に対して、明治日本の内務省官僚の感染症に対するマネジを振り返る。公衆衛生という対処の仕方を、岩倉使節団のメンバーとして学んだ長与専斎や後藤新平に注目しながら、こうした対処が明治日本の急速な近代化を、社会的インフラのハード面、ソフト面の整備から政策形成を伴い支えてきたことを明らかにする。また大阪ではこのような対処がどのようにみられ、あわせて大阪市大病院の歴史地理も概述する。

キーワード　感染症、ペスト、明治日本、公衆衛生、内務省衛生局、岩倉使節団、衛生警察

会場の様子

1.　地理学と明治日本

感染症は、発生と伝播における位置情報とその距離移動を伴う地理情報を必ず有している。少なくともこの二つの情報にこだわり、そこに科学的分析を加えようとするのが、私の学問上の本籍のある地理学である。アカデミズムや社会一般においてその存在感は小さいままである。思うに位置と移動に基づく分析ではストーリー性に欠ける。理学部時代に高槻市にある京都大学阿武山地震観測所の地震予知の部門で卒業研究をしていたが、自分の生きている10^2年スケールを超えるような予知では、どうも人生の達成感が得られそうにない。ということで、地球物理学から球物をとった地理学のある文学部に転向した。ストーリー性に欠ける地理学に、歴史や社会や都市を冠にした〇〇地理学を始めたのが、1980 年代前半であった。

阿武山から大阪平野に降りてみて、大阪のまちはこうした冠付きの地理学を実践するにうってつけの魅力のある町であった。特にその歴史の重畳に魅せられ、この魅力の源泉を求めながら戦前の大阪をなんとか解剖してみたい、という欲望に駆られた。卒論、修論、雑誌投稿論文と大阪ネタが続く中で、修論は近代大阪の出発点の明治期を対象とした。その魅力の一つは皮肉なことに都市問題の深刻さとそれに取り組む政策的バイタリティにあることに気づいた。またその最初が都市衛生の問題であり、コレラやペストへの対処であった。

2.　百斯篤(ﾍﾟｽﾄ)と都市

そこで出会った衝撃的な冊子は、1907 年に刊行された大阪府編の『大阪府第二回百斯篤流行誌』であり、一人一人の患者情報に加え、図 1 に描かれた詳細なペスト鼠や患者の分布図であった。修

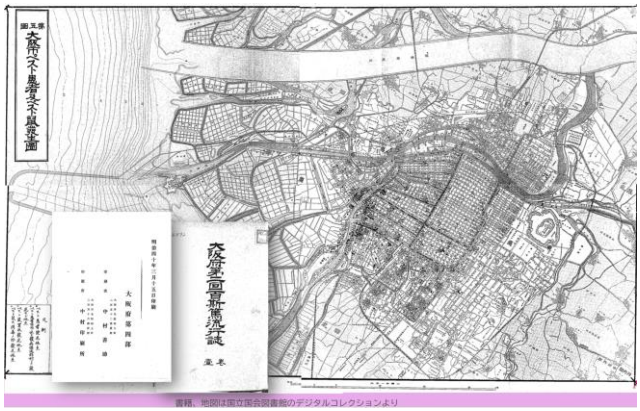

図 1 明治末期大阪市のペスト患者,ペスト鼠の分布図

論ではこの書をうまく扱えなかったと記憶している。というのも今回の発表にあたったって手書きの修論を探したのであるが、いまだに見つかっていない（その後見つかりました）。この地図にはまってしまったのが運の尽きで、GIS が今なら最小限の処理はできようが（現にこの書を使ったGIS 分析がある）、地図分析はできないまま苦闘しているうちに見えてきたのが戦争と感染症に関わる公衆衛生問題の歴史解明の面白さであり、それに取り組む人や施策に着目することになった。大阪府、内務省、とすぐ実践の人的ネットワークが視界に入り、まさしく伝染病に取り組む公衆衛生の歴史、それを動かした、長与専斉、後藤新平と内務省衛生局の人的系譜に行き着いた。そしてその始まりが岩倉具視を長とする明治初年のいわゆる岩倉米欧使節団であった。

このアカデミックカフェに登場させていただくにあたってこの修論をもとにした大胆な仮説は、パンデミックが問題解決型の施策を生み出し、ひいては日本の近代化の一つの大きな政策を形成する原動力になったのではないか、というものである。ニューノーマル導入の連続が、明治日本であったといってもよいが、その一事例を紹介したい。

3. 岩倉使節団と長与専斎

既述したように修士論文の現物が見当たらず、たまたまその抄録を科研報告書に英語で掲載していたので、それを日本語訳したものを使いながら、この大胆な仮説を紐解く導入としたい。

http://hdl.handle.net/2324/2552962 ←英語論文掲載サイト

英語タイトルの日本語訳すると、「近代日本都市の生活環境における空間的不平等の認識」となる。主語は明治の政府官僚であり、修論当時は都市住環境の把握、制御、マネジに関してどのような主体がどのような認識で、そのような政策を展開しようとしたのか、ということを明らかにすることが主眼であった。その把握、制御が公衆衛生にかかわる、あるいは労働者や生産現場に関わる工場衛生問題ということが出発点となったため、結局地理学的なツールをこのテーマで展開することができなかった。地理学の修論としては失敗作となったが、今回の仮設提示からすると、その分析の端緒とした久米邦武著『特命全権大使米欧回覧実記』が大変有用な史料となる。どのように有用なのかは、下記の引用 1 の記述の赤字パーツを中心に読んでいただきたい。

https://twitter.com/osaisenman/status/1266543029269102592

図 2 岩倉使節団の主要ﾒﾝﾊﾞｰ

その結果、岩倉使節団は、不衛生、感染症、都市暴動などの危険で望ましくない現象に対処するための都市政策の実施を直接的に促すことができず、メンバーの都市問題への関心も低かったのである。しかし、この**遠征メンバーの一人は、都市問題、特に公衆衛生について、他のメンバーよりも具体的な考え方を身につけていたことに加えて、当時の都市の状況を真剣に憂い、改善を強く望んでいた人々の真の先駆者**とみなされるようになったことから、この遠征メンバーの一人として語られるべきであろう。

父が医師であった**長与千斎**は、長崎医学校の創立に尽力した功績が認められ、東京の文部省の官僚となった。その後、政府大使館に勤務。最初は一つのことに集中していたわけではなかったが、遠征をしているうちに、「健康」「衛生」「ゲンスハイトフラゲ」などという言葉をよく耳にし、**公衆衛生の重要性を認識**するようになった。そこで彼は、これらのことをさらに詳しく調べ、こう言いました。「私は、公衆衛生の向上を担当するために特別行政が組織されていることを認識した。例えば、**感染症の予防、貧困層の救済活動、街路樹の清掃、飲料水と下水の供給、住宅建設における建築物の管理、医療規制または医薬品、染料、食品の正しい使用などである**。これらの業務は、物理学、化学、気象学、統計学などの情報を最大限に活用した医学の知識に基づいており、現在では「サニタツヴェッセン」または「デフェントリッヒ衛生」と呼ばれる国家の行政の重要な分野を構成している」。彼は主にドイツとオランダでこれらの行政制度を研究し、帰国後、1875 年には内務省衛生局の局長に就任した。

引用 1 公衆衛生への関心

重要なことは、都市問題、公衆衛生に極めて強い関心を持ったメンバーがいたこと、それが長与専斎であったこと、そして下段のほうの赤字の引用をみていただければわかるように、公衆衛生だけにとどまらない極めて広範囲な今でいう社会的インフラストラクチャーの導入の必要性を認識していることがわかる。そして帰国後内務省の衛生局長に就任したのである。そしてこの長与がキーパーソンになり、後継者としてその後の衛生局長となる後藤新平、窪田静太郎へとその思想は継承され、後述するが都市計画、労働政策、社会福祉へと政策の分化を彼らが担っていく。

初期の重要な感染症の蔓延に関する公衆衛生的観点の制御に関して、引用 2 の記述が参照される。

者となった。**ミアズマとは、真の原因が明らかになる前に、特定の地域で流行している病気の原因とされていた土地から発散された有害物質のことであった**。そのため、特に **1879 年と 1886 年のコレラの蔓延に直面**したとき、彼らは、**ミアズマ説に基づいて感染の拡大を抑えることができる水の供給の重要性を強く認識**した。

中略

市内の地域差を解明することに成功した。**第一に**、東京・大阪の水道工事後、急性感染症はドイツの一部の都市と同様に大幅に減少した。**第二に**、東京のチフスと赤痢の患者数は、旧式の水道（明治維新前の 17 世紀に建設された）の利用者の方が、改良された水道の利用者よりも多かったこと、**第三に**、急性感染症の患者数は、東京の各区の水道栓の数に反比例していたこと、である。

実は **1890 年の水道法では、都市のインフラ整備よりも早く、水道の整備が保証**されていたのである。しかし、このような焦りは、都市環境の悲惨な状況を正確に表すデ

引用 2 ミアズマ説と水道敷設

このミアズマ説については、その後の北里柴三郎の細菌説の登場で、根本的な撲滅に関しては、病院の院内治療に重点が置かれ、いわゆる都市環境の問題として関連は薄くなってしまう。因果関係的に、引用 2 にもあるように感染症の予防に寄与しており、それが政策的に水道法の制定に結びつ

き、公共サービスとして日本では最初の定式化されたのである。

感染症と防疫ということでは、後藤新平の日清戦争後の中国大陸から帰還する兵士への瀬戸内海似島での大規模検疫実施（1895 年）は有名である。1892 年に長与の後の衛生局長、伝染病研究所の設立、1895 年から台湾総督府の民政長官、1906 年から南満州鉄道総裁となり、展開した施策は彼のいう「生物学の原則」に則っていた。広範で厳密な調査と経済改革とインフラ開発に基づいている。

冒頭に述べた大胆な仮説とは、この後藤新平に最もよく照応するものとなっている。この生命を揺るがす危機に対する対応と、同時に社会を揺るがす危機への対応は、地方局や後の社会局に受け継がれるが、後藤新平は、関東大震災の帝都復興の都市計画事業においても大きな役割を果たす。ここではこれ以上は触れない。

4. 他政策への展開：労働と社会政策

感染症では結核への脅威は、下記の引用 3 にあるように死亡率の高さへの警鐘に深く関係していたが、特にそれが集中的に紡績業の女子労働者に見られたのである。公衆衛生的観点はこの労働者への観測に関して異例の現場調査をからめた形で関与がみられたことである。特にそれは、引用 3 で見られる紡績工場の寄宿舎であった。

> III. 紡績女工の生活空間への特別な配慮
>
> 結核はコレラやペストなどの急性感染症に比べて流行期間が長く、結核患者の増加と死亡率の増加が深く関係していることが認識されていた。1881 年に始まった日本の死亡率統計は、全国の健康状態を示すものであったが、県や郡の規模よりも小さい規模での分布については何の情報も得られなかった。結核の蔓延に関する知識は、死亡率の空間的分布についてより正確な研究を必要とし、最終的には生活条件が最も悪いと思われる場所に注目するようになった。最初に特に注目されたのは、工場の敷地内や工場に隣接した女工の寄宿舎であった。この種の寄宿舎は日本の工業化の第一段階である 1390 年代

引用 3　結核と女子工場労働者

その調査として有名な『職工事情』については、図 3 の中心に位置づけている程重要な役割を果たした。この点について、窪田は、前職が衛生局であったこともあり、より公衆衛生の観点から本研究の意義を強調していた。工場労働者社会における結核の蔓延は、今後の産業の発展と国民の公衆衛生の進歩を妨げる大きな障害であるという強い認識であった。結核症例と環境との因果関係については、窪田衛生局長の指名を受けた石原修が結核と不衛生の因果関係を指摘することに成功した。この石原の著作『衛生学上より見たる女工の現状』『女工と結核』は、1911 年の工場法の制定と 1916 年からの『工場監督年報』の発行に決定的な貢献をした。今でいうところ EBPM 躍如たるものがある。

5. 政策人脈の展開：労働、社会政策に関して

政策的な展開を俯瞰すると、図 3 が有用となる。英語での拙論よりの転載なので、十分なフォローアップはしにくいかもしれないが、真ん中の上の方より、「岩倉使節団」から「衛生局」へと時代を下る流れ、そこから下に歴代局長 3 名の赤い□枠があり、そして『職工事情』に関わる中で両翼に、「社会政策学会」(1897 年)と「貧民研究会」(1900 年)が主要な役割を果たしていること。ここでは深く触れないが、「貧民研究会」の流れが後の社会政策を支える人材を集め、官民混ざりあう「中央慈善協会」(1908 年)へとつながった。地方民への着眼ということで、内務省地方局の流れとも合流し、大正期に入って、社会政策→福祉政策を扱う社会局が 1920 年に成立するという内務

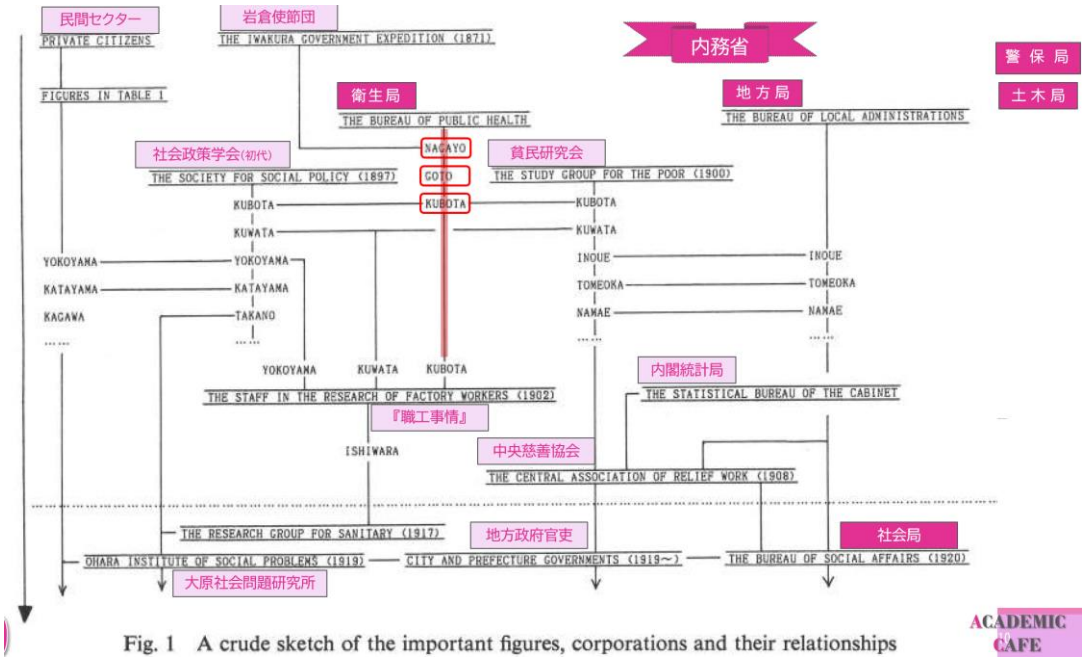

図 3　政策にかかわる人脈、組織の展開図

省の担当部局の分置、専門化が進むことになる。

このように公衆衛生の展開を源流として、主に内務省の衛生局、地方局、社会局という形成に関わり、日本の内政の充実に大きく寄与したといえる。1938 年には、衛生局と社会局が合体し厚生省ができるが、元を辿れば、公衆衛生的関心の専門的政策部局の展開であり、その帰結が厚生省として、戦時期に束ねられたのである。

6. 大阪市でのこうした公衆衛生、社会政策の展開

当日の発表では、大阪市大との関わり、特に医学部や病院の展開とこのような明治日本の政策形成とどのようにかかわったのか、最後に紹介した。ここに簡単に発表の主旨を書き留めておきたい。

地方の展開において、内務省と大阪府との関係が重要である。後藤新平の尽力でできた 1897 年の「伝染病予防法」では、予防上の責任者として地方長官にとりわけ期待がなされ、広範で強力な権限に基づきながら、地域に行政介入していった。

これを担う立て付けとして、「衛生事務」と「衛生警察」が施策を担って行く。かつ後藤が構想した「審事者」としての意思に大きな権限が与えられ、その職権と権威を持って、伝染病対策は進められたといってよい。

三府の東京、大阪、京都にはその首都である東京市、大阪市、京都市には、市長はしばらくおかれず、府知事直轄体制が 1898 年まで続く。そのため府が管轄する「衛生警察」の都市環境制御に与える影響力は大きかった。1900 年代初頭の有名な建築物の改善を通じた日本橋の木賃宿街の変貌などは、その典型事例である。明治末期のペスト病においても、冒頭に記した大部の報告書も、警察部の情報集収集力と行動力のもとで完成したものである。管轄範囲は、引用 4 のとおりである。

一　伝染病患者ノ有無ヲ検診セシムルコト
二　市街村落ノ全部若ハ一部ノ交通ヲ遮断スルコト
三　祭礼、供養、興業、集会等ノ為人民ノ群集スルコトヲ制限シ若ハ禁止スルコト
四　古着、襤褸、古綿其ノ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ベキ飲食物ノ販売、授受ヲ禁止シ又ハ之ヲ廃棄スルコト
六　船舶ニ医師ノ雇入レ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ナサシムルコト
七　清潔方法、消毒方法ノ施行ヲ命シ及井戸、上水、下水、溝渠、芥溜、厠圊ノ新設改築変更若ハ廃止ヲ命シ又ハ其ノ使用ヲ停止スルコト
八　一定ノ場所ノ漁撈、遊泳又ハ其ノ水ノ使用ヲ必要ナル日時間制限シ若ハ停止スルコト

引用 4　伝染病予防法の取り扱い範囲

www.jstage.jst.go.jp/article/jalps/51/2/51_kj00010074098/_pdf/-char/ja;

「衛生警察」の実力は、明治期においてはこうした都市生活環境の整備とも深くかかわっていくが、大正期になると、より専門官僚化する中で、都市計画や住宅政策、社会政策へと個別展開していく。それを大阪市で主導したのが、内務省警保局長の経験のある西村捨三知事（市長兼務）、大阪府警察部長であった池上四郎市長であり、そのもとで、関一助役が登場するという流れとなる。また当時生活困窮層を細民と呼称して、明治末期から大正初期に細民調査を行うが、それを担ったのも府警察であり、大阪市南部の難波署、今宮署であった。そこから大阪自彊館という今宮地区を担う共同宿泊所を経営し、釜ヶ崎という一大宿泊所の集中する木賃宿街が登場する。これも関わりとして当時の都市マネジメントにおいて「衛生警察」の関係が大きかったと言える。インフラ整備、公衆衛生、生活環境整備と「衛生警察」との関連はあまりアカデミズムでも指摘されていない事実ではなかろうか？

最後に大阪市大との関係をビジュアルに紹介しておきたい。阿倍野の医学部、病院に関しては、図 4 に見られるように、伝染病対策の隔離病舎として今の場所に敷設された、避病院の一つである。一般病院として再興したのは、1925 年であった。

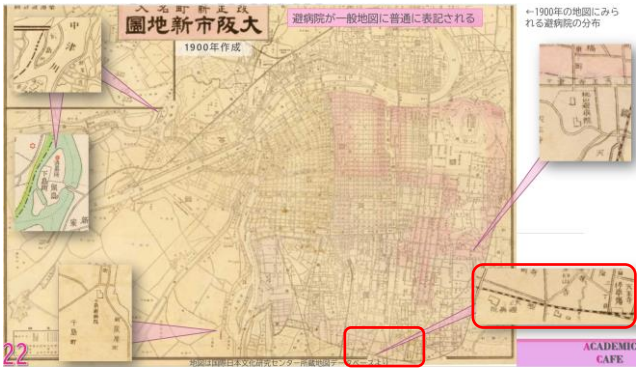

図 4　明治期の避病院の分布

地元の岸本氏の建物寄贈もあって、南市民病院として開院することになる。寄贈主の意向もあって、民生枠 50 床という困窮者用への配慮のされた病院であったときく。そのときの遠景写真が図 5 である。手前に見える 1925 年の大大阪記念、天王寺博覧会の時に撮影された大変貴重な写真である。旧制の医学専門学校は 1944 年に市民病院を附属病院

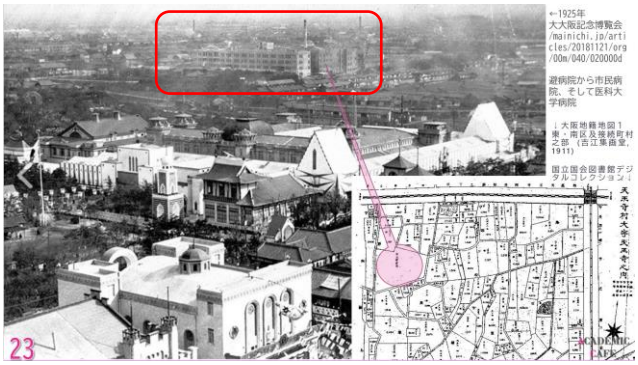

図 5　大正末期、南市民病院開設当時の建物遠景

に転用して、開設されている。

歴史地理的には、明治の感染症対策の拠点の一つとしての系譜を持っていることを指摘し、それ以上に広がる史実や戦後との関係は、『大阪社会医療センター50 年誌』（2021 年夏までに刊行予定）や、「萩まちだより」28 号（萩ノ茶屋地域まちづくり合同会社、2021 年 3 月刊行）に概観されて（して）いるので、そちらを参照していただきたい。コロナ禍の対応で市大病院の果たす役割益々大きくなっている中、若干の歴史的整理をさせていただいたことを付記しておく。

謝辞

発表の機会というかこのテーマで発表できるきっかけをつくっていただいた研究支援課の澤田さん、武藤さんにはあつくお礼申し上げます。こうした機会がなければ修論のことも思い出さなかったし、改めてパンデミックへの対処が日本の近代化をある意味で促進したというような思考もでてこなかったと思います。宮田さんとのペアでスリリングな時間も楽しめました。ありがとうございました。

発表者紹介

1956 年和歌山県生まれ、京都大学学部・大学院を経て、1985 年より九州大学、富山大学を経て、1995 年より大阪市立大学（市大にて 2000 年に博士号取得）に勤務。人文地理学の教員として 36 年間勤め、今年度定年退職を迎える。地域史研究、地理思想史研究、住宅問題の歴史的研究を経て、ホームレス自立支援策の EBPM 的関わりをここ 20 年くらいの中心テーマになっている。支援の NPO の研究という側面も有しつつ、東アジアでのホームレス支援の比較研究や、都市の変容に関する都市研究も様々に行っている。