

「癩予防に関する件」(1907年法律第11号)制定の 評価に関する一考察

輪 倉 一 広

A Study on the Evaluation of Instituting the Leprosy Prevention Law (1907)

Kazuhiro Wakura

はじめに

伝染病としての癩(らい)対策の嚆矢は、1907年制定の「癩予防ニ関スル件」(法律第11号)にさかのぼる。つまり、1873年にノルウェーの学者ハンセン(Hansen, 1841 - 1912)がらい菌を発見し、その後1897年に第一回国際らい会議が開かれてから以降のことである。この会議において、癩病が伝染性疾患であることが確認され、またその予防策は隔離が適当であると提唱されたのである。それが契機となり、日本でもようやく伝染病としての癩対策について議論がなされるようになったのである。

さて、とりあえず法の制定に帰着するこの癩対策に関する議論は、本稿で取り上げるように時の帝国議会の場で1890年代末以降を通じてなされるのであるが、たとえばコレラや痘瘡などの急性伝染病の予防対策を定めた伝染病予防法(1897年)制定時のそれとはいささか性格を異にしている。それは癩や肺病(肺結核)さらに花柳病(特に梅毒)といった当時流行の慢性伝染病は、どれも根深い社会問題としての背景を背負っており、その意味では根本的な対策は容易でなかったといえるからである。なかでも、癩については一般に遺伝病であると根強く信じられており、加えて病気の進行により外貌の極端な変形等の結果を招くことなどから忌まれ、地域から強い排他的扱いを受けることはある面避けられなかった。明治期に出版された百科事典『古事類苑』には、「大和國にては、癩病の者をオトラシャといへり、...關東にて癩人をカツタヅといふ...、オトラシャもカツタヅも、乞與の詞に出たる名也」(松屋筆記¹⁾)と記されており、癩病患者は乞食の代表格のような別名さえつけられていたのである。つまり、このことは癩病がとりわけ貧困と密接な関係をもっていたことを意味している。

ところで、一般に1907年の法「癩予防ニ関スル件」は、井上謙が指摘するように、その目的が公衆保健衛生上の見地から立案されたのではなく、むしろ救護済民、風紀取り締まりの立場から立てられたものであると評価されている²⁾。なかでも、とくに風紀取り締まりが強調され³⁾、評価の総体にネガティブな影響を及ぼしている。しかし、法自体のこうした評価に大き

な誤りはないにしても、癩対策の貢献者とされる光田健輔(当時、東京市養育院医員)やハンナ・リデル(当時、熊本回春病院長)さらに渋澤米一(当時、東京市養育院長)等が法制定以前から積極的な政治的働きかけを行ったことを考えると⁽⁴⁾、そうした評価が果たして実相を映し出しているのか疑問が残る。本稿では、当時の伝染病としての癩対策がもつこの3つの面について、帝国議会の本会議速記録ならびに特別委員会速記録をもとに、法制定に至る過程での議論とその到達点及び限界を明らかにすることで再評価を試みたい。

1. 帝国議会における癩問題

前述のように、伝染病としての癩対策に関する議論が帝国議会に登場するのは1890年代末からのことである。もとより、内務省の所管行政に関わる事柄の審議においては、世論の役割はきわめて大きいと思われるので⁽⁵⁾、ここでは一般世論を法制的な方法により測る具体的なツールである質問、請願、建議案、法律案を洗い出し、とくに衆議院及び貴族院において1890年代末から法制定の1907年までに提出されたものを取り上げ、それぞれの議論の概要をおさえることにする。

(1) 1899年3月、衆議院、質問、根本正ほか提出

癩病患者及乞食取締ニ関スル質問⁽⁶⁾

- 一 政府ハ癩病ヲ以テ未タ伝染性疾患ト認メサルヤ
 - 一 三府五港其他各地ニ於ケル乞食ノ取締ナキハ国家ノ体面ニ関係ナキモノトスルヤ
- 政府回答(内務大臣答弁書)⁽⁷⁾
- 一 癩病ハ伝染性疾患ニシテ夙ニ其取締ノ必要ナルヲ認メタルモ其方法ノ困難ナルカタ未タ著手ニ至ラサルモノナリ能ク其方法ヲ講究シ措置スル所アラント欲ス
 - 一 乞食ニ関シテハ取締法有之ト雖猶効果ノ完全ヲ期センカタ未タ其方按講究中ナリ

政府が浮浪癩患者に対して救済対策を講じないことについて、米「ニューヨーク・トリビューン」紙の記事を取り上げ、外国への体面を問題にしている。質問では、とくに癩患者を取り上げて乞食の取り締まり対策を求めているが、この取り締まりとは救護対策であり、風紀の取り締まりを第一次的に意味してはいない。なお、この記事で癩病問題は地方の問題ではなく国家的な問題であると指摘されていた。

(2) 1902年3月、衆議院、建議案、斎藤壽雄ほか提出(可決)

癩病患者取締ニ関スル建議案⁽⁸⁾

癩病ハ恐ルヘキ伝染性疾患ニシテ又実ニ野蛮国ノ標徴ニ属ス本邦ニ於テハ何レノ時代ニ本病患者ヲ発生シ何レノ状態ヲ以テ各地ニ蔓延シタルヤハ今日之ヲ詳ニセズト雖モ該病ノ蔓延ハ漸次其ノ地区ヲ拡メ今ヤ全国ノ患者ハ実ニ数万ノ多キニ上レリ然ルニ本症ハ彼ノベスト虎列拉等ノ如ク急劇ナル伝染病ナラサルカ故ニ世人ノ注意ヲ惹クコト少ナク

従テ伝染ノ勢益々猖獗ナラントス若之ヲ放任センガ日本帝国ハ遂ニ癩病国ナリトノ稱ヲ受クルニ至ルベシ故ニ政府ハ適當ノ方法ヲ設ケ本病ヲ防遏セラレムコトヲ望ム

提案及び委員会での議論は、公衆衛生対策(予防)の視点からである。しかし、その方法については主に隔離策が了解されており、長谷川泰衛生局長は私見として、国家事業では困難(費用の問題)なため民間の慈善事業として発達させていくことを提起している。また、対象を制限することには触れられておらず、一般対策として進めていくことを想定している。

(3) 1903年5月、衆議院、質問、山根正次ほか提出

慢性及急性伝染病予防ニ関スル質問書⁽⁹⁾(癩に関する部分のみ抜粋)

一 癩病

本病ハ近時其蔓延劇シク世界第一ノ統計ヲ示スニ係ラズ政府ニ何等ノ画策ナキハ如何
政府回答(内務大臣答弁書)(癩に関する部分のみ抜粋)⁽¹⁰⁾

一 肺結核癩病、トラホームノ予防措置及花柳病予防上現行法令以外ノ事項ニ関シテハ夙ニ其必要ヲ認メタルモ其関係スル所ノ範囲広汎ニシテ且ツ実行上困難ナル点尠カラス故ニ能ク地方ノ状況ニ鑑ミ時宜ニ適応セル措置ヲ実施センカ為メ目下其方法講究中ニ属セリ

質問者は癩を他の急性伝染病等と合わせて取り扱っている。4つの慢性伝染病と2つの急性伝染病を取り上げたのは、前者は政府によってこれまで本格的な公衆衛生対策がとられてこなかったことから、そうしたあるいはそれにつながる予防策を早急に立てる必要があるという観点からである。また、後者は1897年制定の伝染病予防法による対策を改善するよう求めるものである。とくに癩対策についてみると、質問者は隔離法による一般対策の必要を認めており、政府もその方向で方策を模索している。ただ、その対策が多方面に関わってくるため、必要は認めながらも手をこまねいている状況である。

(4) 1905年2月、衆議院、法律案、山根正次ほか提出(修正可決)

伝染病予防法中改正法律案⁽¹¹⁾(癩に関する主要改正箇所のみ抜粋)

第一條第一項中「及「ペスト」」ヲ「「ペスト」及癩」ニ改ム

第一條ヲ第一條ノトシ次ニ左ノ一條ヲ加フ

第一條ノ二 癩ニ対スル予防撲滅ノ方法及特定事項ニ関スル規定ハ此法律ニ基キ主務大臣之ヲ定ム

主要な改正項目は、癩とペスト対策を新たに盛り込むこと及び隔離法を加えることである。提案者は癩を伝染病予防法に入れることで、内務大臣が適宜対処する道を作ろうと意図した。慢性伝染病の中でもとくに癩を取り上げるのは、他に比べ現状において対策が皆無であるためとしている。また、政府委員(窪田静太郎衛生局長)は第一段階で行い得る対策のアウトラインをほぼつくっていることを明らかにした。それは、とりあえず対象を制限しようとするもので

ある。また、窪田は諸対策の優先順位の考え方についても明確な指針を示している。そこでは癩は肺病より順位が下がることになる。

結局、伝染病予防法に癩を加えることは委員会で否決された(しかし、修正法案は本会議でも可決)。山根委員の、とにかく癩の一般対策への緒をつけたいという希望は総論として十分に受け入れられたが、法の形式については急性伝染病との対策上の方法の違いで、あるいは作法上の理由で妥当とはいえないとみなされた。

(5) 1905年2月、貴族院、(4)法律案(衆議院から送付、可決)

「ペスト」予防に関する事項を補充することを主眼とする衆議院からの修正案は、政府が調査していた内容と一致するという理由から他の議論もなく了承された。

(6) 1906年3月、衆議院、法律案、山根正次ほか提出(可決)

癩予防法案⁽¹²⁾(概要)

1. 医師の届け出(第一条)
2. 消毒(第二条～三条)
3. 外出の制限(第四条)
4. 患者動勢の届け出(第五条)
5. 立ち入り等の制限(第六条)
6. 療養所等への収容(第七条)
7. 検診及び家宅への立ち入り(第八条)
8. 検診の請求(第九条)
9. 検診の不服請求(第十条)
10. 救護(第十一条)
11. 療養所等の設置命令(第十二条)
12. 救護の費用(第十三条～十五条)
13. 療養所等の設立(第十六条～十七条)
14. 官公署等の首長の義務(第十八条)
15. 消毒方法ならびに費用(第十九条～二十条)
16. 罰則(第二十一条～二十五条)
17. 救護中の死亡(第二十六条)
18. 外国人の処置(第二十七条)
19. 制限地域の指定(第二十八条)
20. 北海道及び沖縄県(第二十九条)

癩対策の単独法として議会で初めて出された法案である。対策上の方法は、浮浪患者を対象にした施設隔離策と、それ以外の患者を対象にした自宅隔離策である。前者は、提案者がとく

に公衆衛生上の危険性を理由に取り締まりを主張しており、また他の委員(島田三郎)が患者の救済をも主張しているのに対して、後者は明らかに公衆衛生上の予防措置と考えられる。過去の衆議院での議論が踏まえられて、また会期切迫の理由も手伝い緊急性をもって可決された。しかし、政府(吉原三郎内務次官)の考えは、対策の必要性については完全に同意しつつも、十分効果が得られるような適切な方法を考究したいというものであった。また、少なくとも浮浪患者の風紀取り締まり対策を優先する考えであった。

(7) 1906年3月、貴族院、(6)法律案(衆議院から送付)

議会の会期末につき、議事に上程されなかった。

(8) 1907年2月、衆議院、法律案、政府提出(可決)

癩予防に関する法律案¹³⁾

1. 医師の届出(第一条)
2. 消毒(第二条)
3. 救護(第三条)
4. 療養所の設置命令(第四条)
5. 救護の費用(第五~八条)
6. 検診(第九条)
7. 罰則(第十~十一条)
8. 救護中の死亡(第十二条)

法案に対する修正意見はなかった。前年の山根法案との主たる違いは、患者の移動・従業等の制限条項を設けていないことである。政府の説明は、対象を主に浮浪患者に限定して、公衆衛生・救済(救療)・風紀取り締まりの3つの目的から対策を講じるというものである。こうした方向を示したのは、一般対策は現時には緊急を要さない(むしろ、肺結核への対策が優先される)が、少なくとも道路を浮浪徘徊する患者については「病毒を散漫する」という理由から必要であるとするものである。委員からの一般対策(特に中流以下の人々を対象)化についての質問には、漸次考えていくと答えている。また、一般対策としての患者の外出制限等についても、完全な制限は考えものとしながらも事情を見てその都度考えたいと答えている。なお、委員会には司法省監獄事務官(小河滋次郎)も出席し、監獄における癩患者対策についての質問に答えている。

(9) 1907年2月、貴族院、(8)法律案、政府提出(衆議院から送付、可決)

法案に対する修正意見はなかった。委員会での委員の質問は、一般対策化について、私立療養所との関係について、療養所での患者処遇について等細かい点にも及んだ。なお、一般対策化については、政府委員(窪田衛生局長)から一般の公衆衛生意識の変化等、効果的な環境が整

うのを見ながら強化していきたい旨説明された。

2. 議論の諸相とその展開

(1) 風紀取り締まりの見地から

法制定による癩対策が、この風紀取り締まりに最も重点をおいたとする見方は、①浮浪徘徊する癩患者の中に、甚だしく風紀、治安を乱す者もあるので、これを取り締まらなければならない。②これら浮浪徘徊の癩患者を市井の巷に放置しておくことは外観上面白くなく、ましてや外国人に対して具合が悪いので、対策を立てなければならない、という見地から評価したものである⁽¹⁴⁾。なお、議会における議論の中で、「取締り」の意味するところは必ずしも風紀・治安対策についてだけでなく、「救護」や「予防」の意味にも用いられる場合があるところが解釈をむずかしくしているゆえんであるが、それは議論の内容から判断するしかない。

まず、①の問題については帝国議会での議論の中に明らかな形で登場してはいない。一般に浮浪徘徊する癩患者、すなわち乞食の癩患者は神社仏閣等に最も多く集まっており、一般の街路等にはさほど多くはなかったようである。しかし、村落から放逐され、向都した者も少なくなかったのであろうと思われる。明治32年の衆議院における根本正議員の質問は、とくに浮浪徘徊する癩患者を取り上げ乞食対策について政府の意見を求めるものである⁽¹⁵⁾。しかし、これは専ら救護対策を求めるものであり、風紀・治安取り締まり対策としてではない。むしろ、それ以降の諸議論の展開において、問題中の一面として取り上げられている。たとえば、1906年の衆議院特別委員会における山根法案審議の中でみられるように、政府委員の認識においても「東京ノ真中ノ公園トカ云フヤウナ、人ノ最も多ク出入ル所ニ、乞食ノヤウナモノガゴロヘシテ居ル」⁽¹⁶⁾ことは明らかであり、とりわけ風紀対策としては、警察官により、普段一定の箇所より追い払う対策が取られていたのである。そのため、「此病八人ノ見エザル所ニ潜伏シテ居」⁽¹⁷⁾ることになり、たとえば縁日や祭りなどがあるときには、人出に乗じて乞食をすることが多かったのである。つまり、当時の癩患者に対する通常の風紀対策は、内務省警保局の主管事務として地方の警察が対処しており、取り締まりの法規がないまま「姑息ナ手段」⁽¹⁸⁾と吉原内務次官が言うように一時的な対応をしていたに過ぎないのである。

一方、先にも述べたように、犯罪につながるような風紀・治安問題は議論されることはなく、その意味で直接に法の制定に影響を与えることはなかったといつてよい。それは、1907年の衆議院特別委員会における政府法案の審議において、小河滋次郎司法省監獄事務官が説明しているように、当時の監獄事情として「此患者ノ扱ヒニ八持余シテ居リ…殆ド刑ノ執行ト云フ意味ヲ為シテ居ラヌ」⁽¹⁹⁾有様であったことを前提にして、次の議論が出されていることから理解できる。「癩病患者モ将来八之二対スル刑ノ執行ヲ猶予スルトカ、若クハ猶予シナイコトデモ、相当ノ執行的ノ扱ヲ以テ他ノ相当ノ設備、例ヘバ今度出来ル療養院ト云フヤウナ処ニ収容スルコトニスル途ガ開ケヤシマイカト思ヒマス」⁽²⁰⁾との小河事務官の私見に対して、窪田静太郎内務省衛生局長が「刑法ノ方ガ…執行猶予ヲスルト云フヤウナコトガ出来ル場合ニナリマスレバ、

尚ホ司法省トノ協議ノ上ニ、此法案ニ対シテ或ハ単行法ヲ以テ、其刑事ノ癩患者ニ対スル処置ヲスルト云フコトモ必要デアラウト考ヘマス」⁽²¹⁾と答えている部分である。つまり、窪田が将来の療養所の位置づけについての可能性として応じていることから、直ちに風紀・治安上の取り締まり立法として運用が可能かどうかは、非常に疑わしいものと思われる。その意味からしても、甚だしい風紀・治安上の取り締まりが重点に置かれると解するには無理があるものといえる。

なお、法制定以後の公立療養所内の患者取り締まりについては、風紀・治安上の大きな問題として取り上げられており⁽²²⁾、その結果1916年に療養所内の秩序維持と犯罪癩患者の懲戒を目的とする、療養所長の入所患者に対する懲戒検束権が法に盛り込まれることになったのである。

次に、②についてであるが、通常の風紀の問題として外観上の問題が取り上げられることは当然なことといえるかもしれない。なぜなら、とくに重度の患者の姿態は疾病の性質上あまりに異様といえたはずである(その意味で一般に癩は人々から忌避されることが多かったわけであるが)、「社会の秩序を害する」と措定されても不自然ではないといえる。現代の人権感覚でいえば、問題の性格上婉曲的に言うか語気を下げて語るところであろうが、帝国議会における議論の中では、救護や公衆衛生上の予防それぞれとほぼ遜色ないトーンで語られている。それは、たとえば明治憲法のもとにおける刑法が「公の秩序又は善良の風俗」という法律用語で、国民(下層民ではない)の「権利が制限されたり、義務に転化させたりする」⁽²³⁾専制的性格を有していることを考えると、十分に納得のいくことといえる。

さて、実際の議論では、この問題は嫌悪感や忌避感といった世人の感情的な側面から直接に問題にしている。たとえば、1902年3月の衆議院本会議における「癩病患者取締りニ関スル建議案」特別委員会委員長報告の中で、「外国人ガ日本ヘ参ッテ、一番恐レマスノガ、此癩病患者ガ路傍ニゴロヘ致シテ居ルノニハ、実ニ驚イテ居ルデス」⁽²⁴⁾と率直に体面の問題を取り上げている。しかし、癩単独の法案が出される頃になると、ほぼ同じ時期における政府委員の答弁でも吉原三郎内務次官と窪田静太郎衛生局長とは、考え方の相違が見られることになる。たとえば、吉原が「兎ニ角先刻御話ノアリマシタ、或ハ東京ノ真ン中ノ公園トカ云フヤウナ、人ノ最モ多ク出入ル所ニ、乞食ノヤウナモノガゴロヘシテ居ルノハ、国ノ体面カラモ捨置カレヌカラ、...警察官八人ノ見エル所ニ居ルモノハ、追フ払フト云フヤウナ、極メテ姑息ナ手段ニ出テ居ル、此等ノ者ハ、第一処分ヲ要スル」⁽²⁵⁾あるいは「或ハ神社仏閣或ハ公園等ニ徘徊致シマシテ、其病毒ヲ伝播スルノ虞ガアルノミナラズ、又一方ニ於キマシテハ、随分是等ノ患者ガ、...外観上余程厭フベキコトデアラウト思ヒマスルデ、是等ノ取締ヲ為スコトガ、必要ナリト考ヘマスルノデアリマスル」⁽²⁶⁾といった外観上の風紀対策を前面に出す答弁をしているのに対して、窪田は「少クモ此道路ヲ徘徊スル者ヲ制止シテ、一定ノ場所ニ於テ救護シテヤルト云フコトハ、伝染病ヲ予防シ、及ビ其等ノ憐ムベキ者ニ救療ヲ与ヘ、又風俗外観ニ於テモ之ヲ取締ラナケレバナラヌト云フコトハ、今日ノ事情ニ於テ是亦決シテ等閑ニ附スベキモノデナイト

認メタノデアリマス^{27)}と救護の必要性とのかかわりの中で風紀についても触れているところの違いである。つまり、吉原内務次官自身が述べているように、「政府デモ実ハイロイロ議論」^{28)}があったようで、窪田静太郎の回顧録によれば、1906年初めの帝国議会に政府法案を提出する予定をしていたところが、1905年「当時地方局長であった吉原三郎氏が之に反対して、何うしても同意しなかつた」^{29)}という経緯があったのである。その際の吉原の主張は、癩は遺伝病であり、伝染の予防のための救護は必要ないとするものであった。つまり、吉原は明治40年の政府法案提出という癩問題についての議論の成熟期に至っても、かつての主張にこだわりを持っており、風紀取り締まりの問題を前面に出すことになったと見られる。その意味で、基本的には癩対策についての議論の主流から逸脱した立場をとっていたとみてよいであろう。なお、窪田の考え方については後の項で取り上げたい。

また、世人の直接の嫌悪感や忌避感からの率直な議論のひとつとしては、たとえば1905年の衆議院特別委員会における「伝染病予防法中改正法律案」審議の中で長晴登委員長が「人ノ嫌悪ナル病気デアルカラ、相当ノ取締ヲシナケレバナラヌト云フコトニ付イテハ、殆ド一致シテ何人モ意義ハナイデアラウ」^{30)}と述べており、他にあまり直接的な意見が見当たらないことから、他の問題の議論を行う基底のところ、周知の了解事項として存在していたものであるとみられる。つまり、外観上の風紀の問題だけでは法制定への動向を推し進める力にはなりえなかったといえよう。

これらの点から考えて、風紀上の問題に重点をおく見方は、必ずしも十分な根拠をもち得ず、必要以上に誇大視したものであるといえるであろう。

(2) 救護済民の見地から

まず、1899年の衆議院における根本議員の質問は、救護対策の視点から外国への体面を問題にしている。根本議員は「ニューヨーク・トレビューン」紙の記事を取り上げ、それを主な題材として質問の理由説明を行っている。その主張は、癩問題が日本の一地方問題ではなく国家的問題であり、国会の議題に上るべきものであるとする記事の箇所に関連しており、それまで「村落の問題であつたハンセン病を政府の政策課題」^{31)}に引き上げる意図をもってなされたといえる。まさに、これを端緒に1900年初頭の癩問題の議論が展開されるわけであるが、その内容は「此癩病ハ誠ニ見苦シイノミナラズ此病ハ取締ヲシテ別ノ地ニ置イテ、ソレベ介抱ヲシテヤラナケレバナラヌ」^{32)}とするもので、救護に力点が置かれたことは明らかである。このことは、刑事における治安上の過度の取り締まりについての立法が、安易にまかり通る当世的状況を強く指弾する一方で対比的に語られている。また、とくにアメリカやイギリスといった当時の好日的な国に対して、恥かしくないような文明国とみなされたいという国(政府や議員)の対外的な利権主義色が濃く表れていた。

さて、救護対策を第一に据えた直接の議論は、上記1899年の衆議院における根本正議員の質問を除けばほとんど見当たらない。本来ならば、一般の救貧対策の範疇で取り扱われるべきこ

とで、もし一般の救療設備が十分に整備されており、浮浪癩患者についても救済が行われていたなら、この法制化の議論も大きく方向が変わっていたものと思われる。しかし、癩が伝染病であると認識され、その対応策が隔離であると方向づけされた以上、それまでの救済対策とは別の問題として扱われることは当然の成り行きであろう。それゆえ、救護行政を主管する内務省地方局ではなく衛生行政を主管する衛生局に関わる問題として、当初から既定の分掌理解があったものと思われる。実際、1903年以降の衛生局長である窪田静太郎は、議会の場においては一貫して公衆衛生面を軸に発言している。たとえば、1907年の政府法案についての窪田の説明は、浮浪癩患者による癩菌の伝染予防をあくまで前面に置き、救護については法制定の目的からは第2番目の問題として補足的に述べているに過ぎないのである。さらに、窪田が回顧しているように、彼が当該職についた当初は衛生局の業務は急性伝染病の予防等に主眼が置かれており、彼自身「先づ癩豫防の制度に着手すべきものとは考へなかつた」³³状況であったことから、予防法自体はもとよりその一部である救護の位置づけについてまで言及できるほどではなかつたものと見られる。しかしその後、少なくとも1905年の秋以降には名目上は予防を目的としながらも実際は救護に重点を置いた法案を立て、中央衛生会(窪田静太郎や山根正次、さらに当時地方局長であった吉原三郎もこの委員に加わっていた)にも諮問している。この法案が1907年の政府法案とほぼ同じ目的をもっているにもかかわらず、1906年の山根法案が公衆衛生上の一般対策に力点を置いていることについては、あくまで山根議員のこだわりによるものであろうか。いずれにしても、後述するように窪田自身、洪澤栄一からの勧告を契機として「自分は衛生局長としては癩豫防を主たる理由とし、傍患者其人の救護も必要なりと云ふを理由として、先づ放浪患者を一定の場所に収容して救護を公費を以て與へる方針を定めて着手することにした」³⁴とされる。また、すでに1905年の2月に山根議員が衆議院に「伝染病予防法中改正法律案」を提出した際の窪田の発言に、「少ナクモ此差向キノ予防方法ト云フモノダケデモ、着ケタイモノト思ヒマシテ、調査ヲ進メテ居リマスルガ、ソレニ就キマシテハ略々腹案モ定メテ居リマス……先ズ乞食、然ラザルモ貧民ト云フトコロノ患者ト云フモノガ、最モ一般社会ニ広く接触ヲ致シマスル次第デゴザイマスルカラ、従ッテ病毒ヲ散漫スルト云フ機会モ多カラウト信ジマスルノデ、先ズ是ダケニ就キマシテデモ、一ツ或程度マデノ予防方法ヲ着ケタイト思ッテ居リマス」³⁵と述べていることから推察すると、主管の違いから「先づ癩患者救護に着手することには躊躇」³⁶していながらも、1904年あるいは1905年初めには広く予防としての一般対策ではなく、対象を浮浪癩患者に限定した救護を実際の目的とする予防法を制定する企図をもっていたとみられる。つまり、この時点で政府法案の骨格が出来ていたとみてよい。そう考えると、その後の帝国議会における癩問題に関する議論は、法制定の目的においてはあまり発展がなかつたとみてよいであろう。

その他の議論では、1906年の衆議院本会議における山根法案の提出理由説明において、山根は「政府ニ於カレマシテモ…此恐ルベキ伝染病ニ対スル予防法ヲ立テラレヌノデアリマスルガ故ニ、已ムナク本員ガ…」³⁷と公衆衛生を第一におきながらも「殊ニ此行路病者抔ト云フ者ハ、

非常ニ憫レナモノデアリマシテ、自分ノ醜ヲサラゲ出シテ、金ヲ貰ッテ居ル、…殊ニ外国人ノ居ルヤウナ所ニ於テ、食ヲ乞ウテ居ル、是等ニ向ッテモ大イニ御互ハ同情ヲ払ハナケレバナラヌ、其結果トシテハ是ヲ保護スル法律ガ出来マセヌト」³⁸⁾と、それを補足する形で説明している。こうした救護の観点を盛り込んだのは、彼や法案の提出者の一人でもあり社会問題に強い関心を寄せていた島田三郎議員らが出席して、癲予防の相談会(1905年11月)が開かれたことに強く刺激されている³⁹⁾。この会は、救癲事業家ハンナ・リデルの大熊重信元総理への請願に端を発している。もとより、島田の政治活動の姿勢は、当時の議院法が議院の直接の国民との政治的な接触を禁止していた中であって極めて進歩的であり、立法府と国民の間の乖離の溝を埋めようとするものであった⁴⁰⁾。それゆえ、この会の模様が彼によって一週間にわたり福沢諭吉の主宰する『時事新報』に連載されたのは自然な成り行きであろう。つまり、帝国議会という公での議論に一般の世論が加わったことで、総論としての法制定への議論が一定の成熟を促されたと見てよいであろう。そこには、もちろん浮浪徘徊する癲患者の状況が、救護との関係においてとくに外国あるいは外国人への体面の問題となつて顕在化しているとの理解が入っているのである。なお、この会の発起人の一人であり、東京市養育院長でもあった実業界のリーダー渋澤栄一は、当時の衛生局長である窪田に「頼る邊なき患者の救済を速やかに実行せねばならない」⁴¹⁾旨再三申し出ていることから、渋澤らから発信された癲対策の世論は明らかに救護を主眼としていたことが分る。

なお、窪田の議会における一連の発言を見ると、前述の吉原三郎とは対照的に、癲患者に同情を寄せる様子が顕著にみられ、ヒューマニストたる一面が垣間見られる。このことは、とくに彼の救護や療養所内での処遇に関する思考の発展に、内発的な影響力となったとみられる。

これらのことから、救護については議会での議論の終着と政府(とくに窪田衛生局長)の意図との相違がみられ、実質上は法制定の最重点の目的と化したのである。また、その議論は議会のなかで成熟したというよりも、むしろ衛生立法化への閉塞状況の中で、世論が後押しをして救護という新たな活路が見出されたとみてよいであろう。

(3) 公衆衛生の見地から

この見地から議論が出されたのは、1902年の衆議院における斎藤壽雄議員らの建議案提出についてからである。それは、「政府ハ適當ノ方法ヲ設ケ本病ヲ防遏セラレムコトヲ望ム」⁴²⁾というもので、一般対策としての公衆衛生策を求めている。しかし、このときの特別委員会における長谷川泰衛生局長の答弁では、国の事業として隔離することはとくに経費の面において極めて困難であるので、むしろ慈善事業として発展させるほうがよいとの私見を示している⁴³⁾。前述のように、当時の衛生局行政は専らペスト等の急性伝染病対策に奔走させられており、到底慢性伝染病にまで力を振り向けることが出来ない状況であった。しかし、その後の諸議論で長谷川の私見に示されるような考え方は表に現れることはなく、国の取り組むべき責任としての議論の方向が定着していくことになるのである。

さて、1903年以降は山根正次議員が中心となって癩対策の議論が興されていくが、自身医者であることが手伝って、一貫して公衆衛生対策の必要性が説かれていく。それは、端的に言って「恐ろしい」伝染病であるとするものである。つまり、その意味するところは、癩は遺伝病ではなく、あくまで伝染病であるとするもので、とりわけこの点を強調して「恐ろしい」という表現をとっていたと思われる。これは、『癩病隔離要論』を著し、癩が伝染病であることを強く訴えた光田健輔と考えを一にしている。二人は、年齢は違っても同郷のよしみということで親交もあり、とくにこの問題についてはかなり意見の交換もなされたものと思われる。実際、光田は1902年から1907年まで「議会の開かれる毎に、患者の足や手や神経の入った大きなフオルマリン標本瓶を人力車で議事堂まで運ばせ、説得大いに努めた」^{44}とされている。

ところで、公衆衛生からの見地による議論において重要な点は、遺伝病ではなく伝染病であるということを一に周知させることについて、1906年の山根法案のような一般対策としての公衆衛生立法がよいのか、あるいは1907年の政府法案に見られるような対象を制限した対策を採ったほうがよいのかという違いについてである。これに関して、窪田は1907年の政府法案第九条(検診)についての委員からの質問に回答する形で、「年モ経テ実地ニ慣レテ参ル、又一般衛生ノ思想ガ段々進ンデ行クニ従ッテハ、...各戸デ療養ヲシテ居ルト云フヤウナ癩患者ニ対シテ十分ナル取締モ出来、予防モ周到ニ出来マスル見込デゴザイマス、...併ナガラ...遺伝病トシテエライ恥ノヤウニ考ヘテ居ル今日ニ実施スルニ当リマシテハ、余リニ九條ノ如キコトモ、...是亦厳ニ過ギテハドウモ一利一害デアラウト思ヒマス、...却ッテ大局ニ於テ目的ヲ達シ難イト云フヤウナコトモアラウカト思ッテ...漸次ニ予防ノ効ヲ奏シタイ」^{45}と述べている。つまり、窪田の企図するところは、まず部分的な対策を立てることで国民への周知が促進され、その後世論においても伝染病であるということが定着していけば、漸次公衆衛生上の一般対策化を図ったほうがより効果的であるとするものである。内務行政に長く携わった窪田の、実務家としての周到さが窺われる。これでこの議論は頂点に達するのであるが、実はその端緒は1905年の山根らによる「伝染病予防法中改正法律案」審議に見ることができる。提案者である山根は、「此者ハ愈々伝染病デアルコトヲ、人ガ知ツタナラバ、之ヲ血統上ニ関係ガナイモノト信ジタナラバ、十分ニ之ヲ打明ケテ、療治ヲサセルヤウニスルトカ云フヤウニ、隔離ヲスル方ガ宜イト思ヒマス」^{46}と、彼の他の議論では見られない穏当な意見を述べている。これは前々年、在京山口県医学総会(会長山根正次)において、単独法案として癩予防法案を帝国議会に提出するよう全会一致で決議したにもかかわらず、方策を転じた事情とも関連し^{47}、いささか奇異な感じにもとれる。しかし、癩対策の方法に関しては、法案自体が内務大臣の裁量に委ねる旨の内容であるため、当然の弁法と言えなくもない。

また、もうひとつ重要な点は、一般対策か限定的な対策かが可能性として明らかに判別されるためには、患者状況の確実な統計が必要であるということである。議会での議論の中ではたびたび委員から政府に質問され、また資料として提示されてもいるが、その調査のあいまいさは政府も十分に認めている。1900年に内務省が行った癩患者調査は、日本における最初の本格

的な全国調査であるが、調査の方法に確実性がなく、実際のところ信頼性は薄いとされている。また、この第1回の癩患者調査では住所不定患者の数が調査されていないことから、1906年4月の第2回調査を待たなければならなかったのである⁽⁴⁸⁾。もとより議員が当時の議院法等によって調査の方法や範囲を制限されていたことを考慮すると、議論においても当然政府の優位さが表れるのであるが、1907年の政府法案審議に至っては、ほぼ信頼できる統計を基に対象を限定した対策ということで他の議論をさしはさむ余地は全くなかったのである。

これらのことから、公衆衛生対策の見地においては、その目的性を失ってはいないが、法制定の当面策としてみた場合には、結果的に最重要視されるものではなかった。またその議論は、癩が伝染病であることを一般に周知させるという目的において、議会と政府とが共通した到達点に達したといえる。

まとめと若干の追加的考察

先述の井上によれば、1907年の「癩予防二関スル件（法律第11号）」が公衆衛生対策としてではなく、救護済民、風紀取り締まりに重点を置いて立案されたとする論拠の一つに、「癩予防二関スル件」が明治7年の「恤救規則（太政官達第162号）」と法の内容において酷似しているということが挙げられている。つまり、後者は①人民相互の情誼を根本精神とする②放置できない窮民に限定して国費で救護する③被救護者の条件には制限が設けられ、かつ扶養者のない窮民に限られる点にその特徴をもっているが、前者もまた同様な特徴をもっているというのである。しかし、これは正しい評価とはいえない。あくまで法の形式上の類似点を捉えたに過ぎず、短絡的な見方といえる。その理由を以下に示そう。

1890年代末から法制定の1907年までの救貧対策についての大枠における議論は、1902年に衆議院において「救貧法案（安藤龜太郎ほか提出）」に先駆けて提出された「貧民救助労働者及借地人保護二関スル建議案（安藤龜太郎ほか提出）」の審議に代表される。そこでの政府委員（井上友一内務書記官）の答弁によれば、①国の義務救助とすることは、惰民を助長する弊害があるのでできない②被救護者の範囲を拡めることは必要である③労働主義の救助を合わせて行うことは至当であるとしている⁽⁴⁹⁾。この理解をたよりにこれまでみてきた癩対策の議論を考えると、とくに法の目的に関しては①（惰民の助長）に大きく関わっていると考えられる。

そこで、両者の相違を示す重要な点を挙げるならば、まず第1点は、癩対策は1903年以降は国の対策として行う方向に議論が到達している。第2点として、恤救規則における「惰民の助長」のように、対策と効果との関係は逆行的なものではなく、伝染病対策であるがゆえに順行的な関係であり、この点は政府も認めている。第3点に、むしろ伝染病として一般への周知を図り、漸次対策を強化することで効果をあげることが法制定の将来的な目標であった。

以上のことから、「癩予防二関スル件」は「恤救規則」と、法の形式においてはかなり類似していても、理論構造においては異質なものであることが明らかである。すなわち、「癩予防二関スル件」制定の目的に関する井上の指摘は、とくに公衆衛生の側面をあまりに過小評価し

たものであり、他方では風紀取り締まりの側面を過大に評価したものであるといえよう。

注

- (1) 『神宮司庁蔵版 古書類苑 方技部』吉川弘文館、1970年、1450頁。
- (2) 井上謙「癩予防方策の変遷(一) - 救貧・取締制度としてのらい対策 - 」『愛生』9月号、財団法人長島愛生園慰安会、1955年、12頁。
- (3) 他にたとえば、大竹章「ハンセン病患者の生存と人権」全国障害者問題研究会『障害者問題研究』No. 36、1984年がある。ただ、著者は全国ハンセン病患者協議会多磨支部の会員である。
- (4) たとえば、杉山博昭「ハンナ・リデルと救癩政策」『宇部短期大学学術報告』第32号、1995年が参考になる。
- (5) 大霞会編『内務省史』第一巻、財団法人地方財務協会、1971年、776頁。
- (6) 『帝国議会衆議院議事速記録』第15巻、財団法人東京大学出版会、1980年、628頁。
- (7) 同上書、673頁。
- (8) 『帝国議会衆議院議事速記録』第18巻、財団法人東京大学出版会、1980年、484頁。
- (9) 『帝国議会衆議院議事速記録』第19巻、財団法人東京大学出版会、1980年、22頁。
- (10) 同上書、127頁。
- (11) 『帝国議会衆議院議事速記録』第20巻、財団法人東京大学出版会、1980年、230頁。
- (12) 『帝国議会衆議院議事速記録』第21巻、財団法人東京大学出版会、1980年、397 - 399頁。
- (13) 『帝国議会衆議院議事速記録』第22巻、財団法人東京大学出版会、1980年、68頁。
- (14) 井上前掲論文、9頁。
- (15) 前掲⁽⁶⁾。
- (16) 『帝国議会衆議院委員会議録』第37巻、財団法人東京大学出版会、1986年、320頁。
- (17) 同上書、317頁。
- (18) 同上書、320頁。
- (19) 『帝国議会衆議院委員会議録』第42巻、財団法人東京大学出版会、1988年、5頁。
- (20) 同上。
- (21) 同上。
- (22) たとえば、『慈善』第6編第4号、中央慈善協会、1915年4月、398 - 399頁参照。
- (23) 拙稿「社会連帯思想 - 社会事業成立期を中心に - 」『社会福祉研究』第82号、日本福祉大学社会福祉学会、1997年、121頁。
- (24) 前掲書⁽⁸⁾、551頁。
- (25) 前掲書⁽¹⁶⁾、320頁。
- (26) 前掲書⁽¹³⁾、69頁。
- (27) 前掲書⁽¹⁹⁾、3頁。
- (28) 前掲書⁽¹⁶⁾、320頁。
- (29) 『窪田静太郎論集』日本社会事業大学、1980年、309頁。
- (30) 『帝国議会衆議院委員会議録』第31巻、財団法人東京大学出版会、1988年、216頁。
- (31) 森幹郎『証言・ハンセン病 - 療養所元職員が見た民族浄化』現代書館、2001年、16頁。
- (32) 前掲書⁽⁶⁾、630頁。
- (33) 窪田前掲書、306頁。
- (34) 同上書、307頁。
- (35) 前掲書⁽³⁰⁾、210頁。
- (36) 窪田前掲書、307頁。
- (37) 前掲書⁽¹²⁾、399頁。

- (38) 同上書、400頁。
- (39) このあたりの事情と評価については、前掲書⁽⁴⁾、31 - 32頁参照。
- (40) たとえば『帝国議会 衆議院議事速記録』第21巻、財団法人東京大学出版会、1980年、430頁には、島田の発言として「立法ノ精神八成タケ能ク議会デ説明シテ、国民ニ知ラセルダケノ機関トシタイト思ッテ居リマス」と記されている。
- (41) 窪田前掲書、306頁。
- (42) 前掲書⁽⁸⁾、484頁。
- (43) 『帝国議会衆議院委員会議録』第23巻、財団法人東京大学出版会、1987年、270頁。
- (44) 三浦清一『救癩運動の先驅者』福祉春秋社、1952年、26頁。
- (45) 『帝国議会貴族院委員会議録』第19巻、財団法人東京大学出版会、1987年、78頁。
- (46) 前掲書⁽³⁰⁾、208頁。
- (47) 内田守『光田健輔』芳川弘文堂、1971年、275頁。
- (48) 調査の概要については、『国立療養所史(らい編)』財団法人厚生問題研究会、1975年、13頁参照。
- (49) 前掲書⁽⁸⁾、227頁。

〒483 8086 愛知県江南市
高屋町大松原172番地
愛知江南短期大学
社会福祉学科