

# 衛生組合に関する考察

―神戸市の場合を事例として―

尾崎 耕司

## 要旨

本稿は、神戸市を対象として、衛生組合という明治期以降に設置された地域住民組織を素材に、日本近代の公衆衛生や都市自治のあり方を問おうとするものである。なかでもここでは、人に公共の役割が割り振られた時代から、事務局のような機関がこれを代行するようになる、その転換の問題を検証する。すなわち、近世期には家持（狭義の「町人」身分）に諸役が賦課されたが、明治に入っても戸建てを自家として所有する者はもちろん、特に貧困者が多く居住する長屋にあって家主という特定の階層にある人によって住民管理や汚物掃除等の公共の役割が自力で担われていた。衛生組合も、初期には家主が役員を努めるものとされたから、こうした負担の一つという性格を拭いきれなかった。これに対して、都市化の進展による家主の露呈や、一九〇〇年前後、特にペストの襲来（一八九九―一九〇〇年）を挟んでの伝染病予防法や汚物掃除法など相次ぐ公衆衛生政策の転換を告げる法制の実施は、こうした衛生組合に、事務局によって家主が負ってきた役割を代行し吸収していく団体化の方向をもたらすことになる。このように、本稿は、隣保組織のような、そして伝染病予防や尿尿・塵芥の処理といった生活レベルでのミクロの次元から、都市自治の歴史を照射するものである。

キーワード…日本近代、都市、衛生、環境、地方自治、コミュニティ。

## 1 はじめに

本稿は、衛生組合という、明治期以降に設置された地域住民組織を素材として、日本近代における公衆衛生、さらには都市自治や都市行政のあり方について考察しようとするものである。これは、次の二つの関心に依っている。一つは、近年のSARSの流行や、近い将来襲い来るであろう新型インフルエンザの脅威に直面する中で、公衆衛生のあり方に関心が高まる昨今であるが、実は、ここ数年の間にそれは大きな転換を遂げてきたことである。医療改革の流れに伴い、一八九七年（明治三〇）以降一〇〇年余にわたって日本の予防行政を律してきた伝染病予防法は、一九九八年（平成一〇）の感染症法の制定とその施行（九九年四月）によって廃されることとなった。これまで市町村と地域住民組織（戦前は衛生組合、戦後は自治会）を主体として組み立てられてきた伝染病予防のあり方が、新法により、その権限が少なからず市町村から都道府県へと移管され、また診療については一部に市場経済の論理が導入されることにもなったのである。このように見るとき、今われわれは、伝染病予防法の一〇〇年間とは何であったのか、総括する時期にきているように思う。<sup>1</sup>

二つ目は、近年の町内会、自治会のような地域住民組織に関する研究の進展がある。たとえば、行政学の高木鉦作は、一九二〇年代、全国町村長会（一九二二年設立）において、それまで廃されていた五人組の復活を提起する動きが出てくることを明らかにした。そこでは、その背景として、町村のもとに、町内会部落会—隣保組織（五人組）—各戸と重層的な地域組織の仕組みを作り、中央政府や府県の監督を脱して行政を運営できる町村の体制づくりが、全国の町村長の間で目指されたことが指摘された。<sup>2</sup> 筆者（尾崎）は、すでに一八七九年（明治一二）の愛知県におけるコレラの流行と地域でのそれへの対応を分析した中で、同様に町村—各部落—隣保—各戸の重層的な構造が、行政補助的に現れることを指摘しておいたが、<sup>3</sup> 高木の研究は、日本社会の中でこうした行政運営のあり方が常に必要とされることを再認識させてくれるものである。そこで、なぜこのような組織が必要となるのか改めて検討する必要がある。

もう少し問題を絞り込んでおこう。日本近代において、町村のもとにさらに町内会や五人組のような住民組織が必要とされることの意義を検討するためには、まず第一に、逆説的ではあるが、一八八八年（明治二二）の市制町村制においてはそもそも五人組制度が否定された

こと、その意味を確認しておかなければならない。五人組の復活が望まれるのは、このような地方制度の問題点が顕著となったからに他ならないからである。この点について筆者は、すでに徴兵や教育、衛生などの国家装置が成立する意味を解いた前稿で、一定の見解を示しておいた。<sup>4</sup> しばらくこれを要約する。ここでは、市制町村制が、市町村を、今日的な行政サービスをおこなう事業体としてのイメージとはほど遠く、グナイストの法学に影響を受け、行政裁判を肩代わりする準司法的な機関として位置づけたことを強調した。すなわち、明治二〇年代に大日本帝国憲法や市制町村制、行政裁判法、訴訟法といった、公法関係を律する諸法が再編されるが、それ以前にあっては、徴兵や就学など、公法上の権力行使をする場合、私人は、あるいは府知事県令等を相手取り行政裁判所に出訴して自らの権利主張をすることができた。この主観的権利の存在が、軍隊や教育のような国家装置の確立を遅らせた。そこで、明治二〇年代の公法体系の整備にあっては、まず、公法上の私人の権利を「公権」と位置づけ私法上の権利関係から分離し、同時に行政裁判所への出訴を極力制限し、もっぱら行政の内  
部審査により不服の申し立てを処理する仕組みが作られていった。

この一連の過程の中で、市町村には次のような性格が与えられていく。まず第一に、たとえば徴兵の場合など、その猶予について市長は軍と共同で大隊区徴兵官を構成してその可否の判断をおこない、不服の申し出がなされた場合にも、同じく大隊区徴兵官として裁判に加わった（一八八九年徴兵事務条例、第九条、第四一条、第四二条）。まさに準司法的役割を負ったのである。第二に、やはり徴兵の猶予について、市名誉職参事会員が大隊区徴兵参事員の資格で「徴集延期及徴集免除ニ関スル事件ヲ審議シ意見ヲ徴兵官ニ具申」し（同前第一一条）、市長らが裁決をおこなったように、準司法的な審査を行うからこそ実際に判断を下す人の問題が重視された。グナイストがイギリスの治安判事のような有産者による地方自治を賞賛したように、市制町村制も土地などを持つ有産者を「公民」と位置づけて、これに自力（無給）で市町村長、市参事会員、市町村議会議員といった役割を担わせる名誉職制をとったのであり、それは、有給の職員から成る機関ではなく、個々の人に公共の役割を負わせる発想を多分に持つものであった。また第三に、行政裁判を肩代わりすることから、その対象となるべき徴兵や教育などの国家的諸事務が重視され、衛生や救貧は局地的な事柄としてここから分けられたことも本稿では重要となる。<sup>5</sup> ともかく、このように市町村を担う名誉職に役割が集中されたので、逆にその下に公共団体を置くことはできなくなった。五人組が、市制町村制のなかに位置づけられなかったのは、以上のような関心があつたからである。

さて、こうして見るとき、それでは再び市町村より下の住民組織、特に公共的な役割を担い、住民を網羅的に組織するそれが置かれるのはなぜであろうか。そして、それはどのようにしておこなわれるのであるか。本稿が明らかにするのはこの点である。衛生組合という住民組織を取り上げるメリットはここにある。衛生組合は、公共的な役割を担い、住民を網羅的に組織するものである。そして、設立当初市制町村制を補完するものとして位置づけられていたのが、一八九七年（明治三〇）の伝染病予防法とそれに基づく諸規則に規定され、大きくその様相を変化させたからである。特にそれは、都市部の衛生組合において顕著にあらわれた。そこで、この衛生組合の法制と実態の両者を詳しく分析することにより、当該期の行政や自治のあり方がより深く理解できるものと考ええる。

衛生組合については、今日研究成果が発表されるようになってきている。しかし、それらは、一方で、官治的取締の手段としてとらえ（小栗史朗<sup>6</sup>）、そこから地域的な差別意識を高めるものとして結論づけるか（安保則夫、小林文広<sup>7</sup>）、他方で、地域的な名望家支配の補完物とみるか（原田敬一、松下孝昭<sup>8</sup>）、といった現象面での分析がなされ、本稿のような地方制度との関連を正面に据えてこれを論じたものはまだない。その意味で、本稿は研究の蓄積に資するものと考ええる。

具体的な対象としては、神戸市の事例を取り上げる。神戸は、貿易都市として、コレラやペストなど伝染病の脅威に直面した場所であると共に、明治になって栄えた新開の土地であり、兵庫津やいくつかの旧村のあった場所を除いては、近世以来の住民組織の伝統をもたなかったところである。<sup>\*</sup> そのようなところで、衛生組合が作られ、しかもそれは本稿で詳論するように、公衆衛生のみにとどまらず包括的な行政補完をおこない、昭和期に入って、町会（町内会）設立の母体となっていくのである。そこで、該地の事例を詳述することにより、前記の課題に答えていきたい。

\*：神戸市は、一八九九年の市制実施当初、旧連合戸長役場時代の三地域（東から、居留地周辺から元町と呼ばれる旧神戸村界限までの地域―以後神戸区と呼ぶ、神戸駅周辺に位置する地域―湊東区、旧兵庫津を中心とする地域―湊西区）に、東部の葺合村（葺合区）と荒田村（湊東区に編入）を合併して誕生した。以後一八九六年には、これに北部の湊村（湊区）、および西部の池田村、林田村（林田区、今日長田と呼ばれる）を編入する。

## 2 神戸市の衛生組合概観

まず本節では、神戸市の衛生組合の組織について、その概要を見てみることにしよう。

衛生組合は、一八八〇年代以降、コレラをはじめとする伝染病の流行への対応として大阪などで設置がはじまり、これが内務省衛生局長と専齋らによって採用されて全国に普及したものである。一八八三年（明治一六）に大阪で設置された衛生組合は、毎町内一〇戸（三〇戸を一組合としたように、まさに五人組を模した隣保組織として出発した。したがって、都市部であればそれは膨大な数に及び、大阪府下南区だけで、当時その組合ごとに選出された組長は一〇〇〇名以上に達したと言われる。

神戸市の衛生組合は、市制町村制制定後の一八九一年（明治二四）六月、市条例「衛生組合及町村衛生委員設置方法」および「衛生組合心得」をもってその設置がおこなわれる。ただし、衛生組合の制度は、以後必ずしも一定しない。特に、一八九七年（明治三〇）に「伝染病予防法」が制定されてからは、制度の変更が繰り返されることになる。本稿は、この点を重視したいので、次節において詳論することにする。ともかく、一八九八年（明治三一）八月の県令「伝染病予防法施行細則」（以下、「施行細則」と略記）と、翌九九年に起こったペストの流行に際しての、神戸市内個々の衛生組合の実体的な組織の改編、そしてこの時つくられた組織を事実上追認する形で制定された一九〇三年（明治三六）六月の県令「衛生組合同規約ニ関スル標準」（以下、「規約標準」と略記）、これらによってようやく制度が固まり、以後、一九三三年（昭和八）に再び県令「伝染病予防法施行細則」が改正されて組織の変更がなされるまで概ね三〇年間、以上二つの制度が神戸市の衛生組合を律することになる。そこで、しばらくは、この一八九八年の「施行細則」および、一九〇三年の「規約標準」に依りつつ、市内衛生組合の組織を考察することにしよう。

〔衛生組合の目的〕 まず、衛生組合の目的であるが、「施行細則」は、第二八条において「衛生組合ハ清潔方法消毒方法其他伝染病予防救済ニ関シ規約ヲ設ケ之ヲ履行ス可シ」と定め、清潔方法、消毒方法などの一定の伝染病予防事務を、独自の規約を設けて履行する組織と位置づけている。その際、まず一方では、清潔方法や消毒方法について、伝染病予防法自体がその第五条でこれらの履行をまずもって

個々の「家」の義務としていたように、<sup>10</sup> 衛生組合は、組合員たる住民個人（もしくは、個々の現住世帯）が、予防についての一定の義務を自ら負うものと位置づけられていた。もう少し言えば、「規約標準」に、「組合内ニ現住セル者ハ本組合ニ加入シ此規約ヲ守ルヘキ者トス」（「規約標準」第二条）とあるように衛生組合は現住者を組織し、この現住者を概ね戸数約二〇戸を目途に隣保ごとにまとめ（同第六条）、この網の目の組織を通じて、清潔方法、消毒方法はもちろん、「一、常ニ邸宅内外ノ掃除ヲナシ排水ノ方法日光ノ射入及大氣ノ流通ヲ計ルコト」や、「二、床下ノ掃除ヲ行フニ当リテハ床板ヲ取り外シ日光ヲ導キ大氣ヲ流通セシメ塵芥ハ適当ノ場所ニ搬出シ焼却スルコト」など（同第一四条）が課された。ここにみる衛生組合は、組合員たる住民個人（現住世帯）が自らの労力をもって予防事務を負うものであった。

さて、ところが他方では、「施行細則」や「規約標準」は次のようにも定めている。すなわち、衛生組合は、「衛生組合ニ関スル費用ハ渾テ組合内ノ負担トス」（「施行細則」第三二条）と、独自の費用徴収ができたのであり、また市町村から補助金を受けることもできた（同第二七条）。それをもって伝染病予防に必要な備品の設置や人夫の雇用がおこなえるとしている（同第三三条）。「規約標準」は、さらにこれをさらに進めて、組合長以下の委員の報酬の支給（第八条）や、予算の編成（第三二条）、組合財産の設置（第三四条）、人夫などの「予約」（常置）（第三六条）を規程している。ここに見られる衛生組合とは、住民自らが労力を負担するというよりも、費用のみを負担して実務は役員や人夫に委ねる、団体としてのそれである。

一見どこにでもみうけられそうな事柄ではあるが、本稿では、衛生組合の持つこの二つの性格に注目してみたい。

〔神戸市衛生組合の組織〕 次に、神戸市の事例に即して、「施行細則」および「規約標準」制定以降の衛生組合の具体的な組織の中心についてみてみよう。ここでは、神戸市の衛生組合の設立に尽くした小磯吉人よしたみが大阪私立衛生会の雑誌『通俗衛生』六三号（一九〇三年）に掲載した「神戸市の衛生組合」と題する紹介記事などが手がかりとなる。<sup>11</sup>

まず、その設置単位であるが、神戸市の場合、衛生組合は当初から町や丁目単位に置かれた。<sup>12</sup> 小磯は、一九〇三年当時市内に衛生組合が三三〇あると伝えており、<sup>13</sup> 当時の神戸市の町の数が概ね四〇〇であったとされるから（数町で一組合の所もある）、ほぼ全市をカバーするものになっていたと考えられる。そして、個々の衛生組合は、その中に一〇〜二〇戸ごとの隣保の単位である「部」をつくり町・丁目

一部―各世帯と、網の目状に住民を組織するようになってゐる。そして、組合員たる住民各世帯の投票により、部には部長、組合には組長、副組長、会計などの役員が選ばれた。彼らは、「処々の組長を見るに衛生の心懸ある者は稀で大抵は其町の丸持とか家主とかを推挙してゐる」(『神戸又新日報』一九〇二年四月一三日。以下、『又新』02・4・13のように略記す)とあるように、概ね町内の「丸持」(金持ちのことか)や「家主」(借家等の持ち主を指す。関東圏で「いえぬし」と呼ばれたような管理人のことではない)であつたといわれる。

さて、注目しておきたいのは、衛生組合には、これら役員とは別に、常設の事務所が設置され、常設の事務員が雇い入れられて事務局を構成し、またこの事務局を通じて、清掃や便所の汲み取りなど日常的に多くの人夫と契約を結んでいたことである。この内、人夫については第4節で詳述するので、ここでは事務所および事務員について見てみよう。先述の小磯吉人は、「各町に組合の事務所を設置して此所には大抵一人の常置の書記兼小使と言ふ様な者が雇入れてある、此の人物が組長部長の命令の下に多く活動してゐるので、組長部長は名誉職で組内に伝染病発生の場合か又は大清潔法の施行と言ふ様な場合の外は余り御出陣ない」と述べ、実質的な衛生組合の日常の業務が、事務局によって担われていたことを指摘している<sup>14</sup>。これらの事務局は、概ね一八九九年(明治三二)一月から翌年初頭にかけてのペストの流行時に集中して設置されたことが、新聞記事などで見られる。たとえば、湊東区荒田町三丁目では、「此程荒田町三丁目に患者発生せしに就ては、検疫部予防係のみにては行届き兼るにより、此際各自衛生上に注意すること緊要なりとて、特に町内より予防資金を募り事務所を設け大清潔法を行ふ等夫々予防に尽す事とせり」(『又新』99・12・11)とあり、同様の記事が、神戸区元町通、栄町通、海岸通各四丁目連合衛生組合(『又新』99・12・12)や、同元町通、栄町通、海岸通各三丁目連合衛生組合(『又新』99・12・13)など続いて現れる。この年の一月末より、神戸市では鳴滝幸恭市長が呼びかけ市内衛生組合役員を会してのペスト対策の協議がおこなわれる。続いて一二月にはいと、私立衛生会支部が「衛生組合改良發達の件は衛生組合諸案を起草する事とし、委員は小磯吉人氏に囑託」したとある(『又新』99・12・2)。そして、その後一二月末には、「市内各町衛生組長諸君に御相談、改正組合規約実行方法に付き既成組合を模範として弊町も組合を組織致度と存じ」(『又新』99・12・29)との投書や、「当市内各町村の衛生組合は総て三百組を設置すべき見込を以て目下市役所当局者に於て奨励中」(『又新』00・2・9)といった記事が紙面に沢山登場するようになるのであり、この時小磯らを中心として全市的な衛生組合の再編がおこなわれたとみて間違いない。そしてこれと並行して、先述のような事務所設置の動きがはじまるから、事務所をもとに事務

局が衛生組合の業務を担っていくあり方も、こうした再編の一環として生まれたのであろう。

〔衛生組合の経費〕 次に衛生組合の経費について。小磯吉人は、これを次のように述べている。

さて其組合の費用は如何して徴集するかと言ふと二つの財源がある其一は衛生組合内の糞尿汲除の事は其組合の組長と汲除会社と一ヶ年何程と言ふ料金で売渡契約が出来て其所得は一般組合の経費に使ふことに成つてある、此金額は各組合の大小で異なるが五拾円以上二百円位ある、其二は毎月組合内の各戸から衛生組合費を徴集して経費に充てゐる其金額は一戸三錢以上二円位（最高）で毎月必要の経費を弁じたる残金は積立金として銀行の預金に編入れて一朝伝染病侵入の時の準備に供えてゐる其金額が千円近く積立てられてゐる衛生組合もある（傍線―尾崎）<sup>15</sup>。

みられるように、衛生組合の主たる収入は、①組内各世帯から出る汚物（屎尿）を肥料として売却した代金と、②各世帯から徴収される組合費とからなっている。これらも、一八九九年ペストによる組合の再編以後はじまったようである。このうち、屎尿については、やはり第4節で述べることとし、ここでは組合費について見ておきたい。

組合費の徴収にあたっては、各世帯の均等割として概ね一世帯に月々二〇銭（神戸区中山手通、『又新』05・4・30）や三〇銭（神戸区加納町、『又新』08・4・18・）を徴収する場合と、家賃に比例して、月々の家賃一円に対して一銭を組合費として徴収する場合（湊区平野町、『又新』09・7・30や、湊東区荒田町、『又新』10・2・24など）が見られる（家屋の持ち主の組合費は、建物の見立てにより算出したようであるが、有耶無耶となった場合もあつたようである）。注目すべきは、こうして徴収された費用は、日常の業務に使つた残りを、小磯の指摘にもあるように、積立金として多く貯蓄していることである。湊区平野衛生組合の大正期の収支決算書によれば、同衛生組合では、定期預金が三〇〇〇円、このほか当座預金もある。<sup>16</sup>一九三一年（昭和六）に第五九帝国議会で衛生組合法案が審議されたときに提出された資料には、当時神戸市内四三〇の衛生組合の資産総額が一万六九二八円に上つたとあるから、衛生組合は相当な財産を保持していたことがわかる。

〔衛生組合の活動〕 組合の目的でも記したところであるが、衛生組合はその活動において二つの異なる性質が現れる。まず、次の二点の新聞記事を見てみよう。

①（『又新』00・2・25）

此項市内葺合村衛生組合事務所にては大清潔法を行ひ天井板を剥ぎ塵芥を取除く事に努めつ、あるは至極結構の事な

るが、此事より間々喧嘩の出来るは片腹痛き事なり、其は事務所と人民との喧嘩ではなく同居人互ひに於ての争論にして一昨日も雲井通四丁目  
鋸目立職元田伊之助と同住の鳶仲仕平田半二郎とが掃除の際家に居なかつたとか居ながら手伝はぬとかにて一杯機嫌の上に格闘をはじめ……

②(『又新』00・2・27) 兵庫中道通の不潔なるは今更ら言ふまでも無けれど、取分けて同町二丁目山本徳蔵(四十六)及び岸本久吉(三十五)方は幾度督促しても手を付けざるより、其筋にては同町の衛生組長平郡清三郎に命じて掃除方を迫らしめたるより、清三郎は一昨日右兩人に申付けたれば二人は一も二もなく承知して掃除なしたるは能けれど同夜申合せしものか一杯機嫌にて清三郎方に行き……今日の掃除賃一円四十銭を貰ひ受けたしと云ふ……我々は働人の身分だから掃除しても一日休めば食ふ事に差支へるサア賃銭を出せと……(以上、傍線―尾崎)

これらは、いずれも一九〇〇年(明治三三)二月、直前のペスト流行をうけて再編された衛生組合で清潔方法を実施した時の模様を示したものである。すると、①で「掃除の際家に居なかつたとか居ながら手伝はぬ」ことを理由に住民同士が喧嘩になったという件に見られるように、ここで清潔方法を実施する、直接身をもって掃除をおこなう主体は、あくまで個々の住民(世帯)だと認識されていることがわかる。そして、②で「其筋より同町の衛生組長平郡清三郎に命じて掃除方を迫らしめた」とあることから、組長などのここでの役割は、個々の住民(世帯)に清潔方法の履行を督促するというものであつて、決して費用徴収をしてこれを肩代わりすることではないのである。このように、衛生組合の活動の一つには、伝染病予防のための義務を、住民(世帯)が自らの労力をもって直接負うということがある。

さて、ところが他方で、衛生組合は、事務局が組合員から集めた経費をもって人夫を雇い、個々の住民ではなく団体として事業をおこなうことが次第に増えていく。本稿末尾につけた表1は、一九〇〇年以降大正末年までの衛生組合がおこなっている諸事業を一覧に示したものである。ここでは、第一に、衛生に関わる事務でも、すでに一九〇〇年九月に作成された湊西区島上町<sup>まがやま</sup>他の連合衛生組合の規約にみられるように、尿尿や塵芥を掃除するための運搬人夫を定め、また医師や薬剤師を嘱託して診察を請求するなどをおこなっている。また、上水道を普及させるために共同用栓を衛生組合で設置し、共同撒水を実施したりもしている。第二に、日露戦争以降の時期になると、衛生に限らない、その他の行政補完的な事務も急速に拡大していく。日露戦時の軍事公債募集の請け負いや、一九〇八年(明治四一)に実施された市勢調査の請け負い(一九二〇年以降の国勢調査も、神戸市では衛生組合が調査を請け負うようになる)、さらには米騒動期の米の廉売や貧民調査の請け負い、都市計画を推進していくために設置された都市研究会への衛生組合役員の加入等、およそ市が個々の住民に直接関わ

る部分で、衛生組合は包括的に市と住民との媒介を果たすようになっていた。そして、第三に、このことから、逆に陳情や請願など、住民から市、もしくは県や国に働きかけをおこなう場合には、衛生組合は住民を代表してその役割を担うことになるのである。そうすると、以上の諸件に見られる衛生組合の活動は、あきらかに住民に直接の労力負担を求めるものではない。むしろ組合自身の、機関なり事業体としてのそれであり、衛生組合の団体化の方向がここに見てとれるのである。

このような性質の違いにこだわる筆者の意図は、次の点にある。そもそも近世において、公共の負担は、年貢を除く国役その他の諸役など、直接住民個人（もしくは個々のイエ）の自力をもってするものが多分にあった。また、それは往々にして金銭負担ではなく広い意味で労力の提供をもつてなされた。それが享保期ころより、江戸・京・大坂のような都市部で、町に丁代のような事務員を雇い入れ、また火消しを設置するといった代行の組織が出てくる。<sup>19</sup>しかしそれでも、一方で、明治に入ってから一八八〇年代までは、たとえば戸籍の保管など、戸長役場に置かれる正本とは別に、各戸が副本を管理することが義務づけられ、その書き換えはまずもって各戸で副本によりおこなわれた。<sup>20</sup>貧困者の救済なども、近世期の「厄介」や「居候」の慣習を受け継ぎ、余力のある家の戸籍に附籍をおこなってその戸で面倒を見た。<sup>21</sup>少なくとも税を使って町や村が団体の行為として生活保護をおこなうことは一般化していなかった。諸役の負担は、まず近世期であれば人別帳、明治以降であれば戸籍に登録された個々の住民（イエ）に割り当てられ、町や村はそうした公共の役割を分担するイエの集合体として機能しており、その意味でまだ属人的な集団であった。少なくとも今日のように、市町村をはじめとする公共機関が税をもとに多くの職員や雇員を雇い団体として諸事務を代行して概ね公共機能を独占する、あるいは市町村は行政サービスの送り手、住民はその受け手というように分化して、住民が頻繁に移動してもそれとは無関係に事務がすすめられるような属地的なそれにはまだ轉換してはいなかったのである。

一八八八年の市制町村制は、資産を持ち自治にたずさわる「公民」と、無産者を含む単なる「住民」とをわけたことで、住民は移動を繰り返しても自治はそれに関わらず運営されるので、一部こうした移動に対応しうる概念への轉換を進めた。<sup>22</sup>しかし、「1 はじめに」でも市町村の準司法的役割と関連して述べたところであるが、他方では、公民が市町村の役職に就く名誉職の概念は、資産のあるものに無給を原則として公務に就かせるもので、あくまで特定の人に公共の役割を割り振る発想を出るものではなかった。また、「市公共ノ事業ヲ起シ

又ハ公共ノ安寧ヲ維持スルカ為メニ夫役及現品ヲ以テ納税者ニ賦課スルコトヲ得」(市制町村制ともに第一〇一条)と、住民の直接労働による負担としての「夫役」を定めてもいた。その点では、近世後半以来続く過渡的性格は、ここでは払拭されなかつたのである。特に、人に公共の役割を割り振ることは五人組を通して実現されていたのだが、市制町村制は、五人組を制度上切り捨ててこすれ、その内部を転換することはなかつた。筆者は、一九〇〇年前後の時期が、都市部においては、近世後半以来起こってきた、このような住民の夫役的負担をともなう属人的な自治のあり方から、団体が職員を雇用してこれを代行する属地的なそれへと転換する、その転換点であると考えられる。そのことを地域末端で示してくれるものとして、まさに五人組様の隣保組織（よぼう）を継承した衛生組合に着目し、特にその活動の両側面にこだわるのである。

そこで、そうすると以上見てきた一九〇〇年代以降肥大化する衛生組合の団体化の方向はどのようなようにして起こってきたのであろうか。以下の第3節と第4節とにかけて、一九〇〇年の前と後とでのその違いを検討し、この点に迫ってみよう。

### 3 初期衛生組合の問題点

本節では、「施行細則」および「規約標準」と対比して、それ以前の初期の衛生組合について論じ、そこに孕まれた問題点を抽出してみたい。

〔制度の比較〕 まず、制度についてみてみよう。すでに述べたように、神戸市の衛生組合は、一八九一年(明治二四)六月の市条例「衛生組合及町村衛生委員設置方法」および「衛生組合心得」(以下、それぞれ「設置方法」および「心得」と略記す)をもって設置される。そこでは、「一、本市旧町村衛生委員若干名を置く、其委員は衛生常設委員会の推薦に依り市参事会之を指名す」(「設置方法」第二箇条)、および「一、本市旧町村域内に衛生組合を設けて凡二十戸を以て一組とし毎組に組長一名を便宜互選せしむ。其組合の配置は町村衛生委員の協議による。但し、該組合長は其組合の望に依り、町村衛生委員より之を兼ねる事を得」(同第一箇条)と記されている。ただし、ここ  
で言う町村衛生委員とは、後の「施行細則」等の制定以降における衛生組合全体の組長を、二〇戸ごとにおかれるとされた組長は、後の隣

保ごとの部長を指すと考えられる。<sup>23</sup>

さて、この「設置方法」の規定で注意を引くのは、第一に、町村衛生委員（後の組長）が、「其委員は衛生常設委員会の推薦に依り市参事会之を指名す」とあるように、市の参事会や常設委員のような名誉職によつて選出されていること、そして第二に、規定は、町村衛生委員や組長を選出することまで設けられるが、あとは「心得」で「一、衛生組合に於ては日常注意実行すべき事件概ね左の如し」（第二箇条）として、家屋内外の掃除や飲用水への注意、便所、芥溜の清潔保持、室内の通風等々、組合員たる住民が日々守るべき事柄を記したほか、組織に関する定めを設けず、「其組合の配置は町村衛生委員の協議による」の文言にも見られるように、町村衛生委員の裁量に委ねたことである。

伝染病予防法が制定された後、衛生組合の制度をめぐつて兵庫県と神戸市との間に対立が生じ、しばらく制度の改変が繰り返されることになるのだが、その際の対立の焦点が実はここにあった。時系列にもとづき説明しよう。

まず兵庫県は、伝染病予防法に準拠する立場を取り、一八九七年八月、県令第五〇号「衛生組合規則」を制定する。これは、「第二条 衛生組合ハ清潔方法消毒方法其他伝染病予防救治ニ関シ規約ヲ設ケ之ヲ履行ス可シ」と、まず衛生組合を自ら規約を設けてこれを履行する独立した組織と位置づけた。そして、独立の組織であるから、組合の役員も、「第三条 衛生組合ハ便宜ノ方法ヲ以テ組合長一名副長一名委員若干名ヲ選挙ス可シ」と、すべて組合内で選ぶこととし、市参事会や常設委員による任免を廃した。また、「第六条 衛生組合ニ関スル費用ハ渾テ組合内ノ負担トス」と、組合独自の費用徴収も認めたのである。

これに対して神戸市は、ただちに同規則には依りがたいとして、翌九八年三月に市独自の「衛生組合仮方法」を制定して対抗する。ここでは、独自の規約の作成や経費徴収を認めず、役員についても、「組合長副長は本市衛生土木常設委員の推薦により市参事会之を指名し委員は組合長之を指名す」（第二条）と、再び組長、副組長の市の名誉職による選出を明記した。そして、委員（後の部長）も組長が指名するとされたから、九一年の「設置方法」にもまして役員の名譽職による系列化の方向が鮮明となった。組合がおこなう清潔法や予防に関する項目も、個々の組合の規約ではなく、九一年の「心得」同様、すべてこの「衛生組合仮方法」に列挙する方式がとられたから、総じて、神戸市の考え方は、衛生組合を独自の団体ではなく、市の名誉職によつて管理される下部の補助的な組織と位置づけようとするもの

だったわけである。

兵庫県は、この神戸市の動きに対して、再び「衛生組合規則」と同じ内容に補助金の規定を加え、また衛生組合のみでなく他の伝染病予防に関する内容をも網羅した制度を発して対抗する。これが前節で詳論した「伝染病予防法施行細則」(「施行細則」、一八九八年八月)であった。

以後、しばらく市の「衛生組合仮方法」と県の「施行細則」とが併存する状況となったようで、これが翌九九年のペスト流行に際して、神戸市の側が方針を改め、衛生組合の改革をおこない、独自の規約の作成や役員の組合内での選出、独自の経費徴収等、県の「施行細則」が定める方向に合流していったことは、すでに述べたとおりである。そして、県が「規約標準」(一九〇三年)を定めて、衛生組合をめぐる県—市の対立は一応決着を見ることになる。

以上みられるように、衛生組合を市の名誉職自治から切り離すか、一体のものとするか、これが兵庫県と神戸市との対立の焦点だったのである。そうすると、伝染病予防法以前、もしくは同法が神戸市の衛生組合に根付くペスト流行以前、神戸市の衛生組合とはいかなるものだったのであろうか。

〔初期の衛生組合と家主〕　ここで、神戸市の事例に入る前にあらかじめ述べておかななくてはならないことは、衛生組合というものがそもそもなぜ設置されることになったのか、その政策意図についてである。

衛生組合は、長与専齋ら内務省衛生局の指導によって一八八〇年代以降全国に普及していったものである。それは、コレラをはじめ度重なる伝染病の来襲を経て、その有効性が見いだされたものである。筆者は、すでに一八七九年(明治一二)のコレラ流行の折、後に内務省衛生局の主要なメンバーの一人となる後藤新平が愛知県病院の医師として同県下での対策にあたったことを示した。<sup>24</sup>その中で、予防や隔離措置を忌避し、時に暴動にまで発展する住民感情を和らげるため、患者や遺体の措置を警察などがするのはなく、一定程度その家族がおこなうことを認め、ただしそれを全うさせるために五戸一組といった隣保による連帯責任の方法が用いられたことを明らかにした。このような措置の延長上に広められたのが衛生組合であり、予防措置に対して住民の合意を取り付ける方法として、町—隣保—戸と網の目に住民を組み込むこの組織の特徴は必要とされた。

ただし、網の目に住民を組織することは、以上のように住民の合意を取り付けるといふことのほかに、ただそれだけでは、他方でもうひとつの特徴を持ち込むことになった。この点を神戸市の事例で確認しよう。

まず見ておきたいのが次の新聞紙上に掲載された投書である。

彼の最も恐るべき虎列刺、赤痢は昨今流行の兆あるにも拘はらず衛生組長は何等為す処なく委員中には多少心附く者あるも組長を措き差出ケ間敷  
 ことも出来ず不本意ながら扣へ居れる姿なるが有名無実の組長ならサツサと辞職しては何うです左程名誉職でも無いから惜しむにも及ぶまい。

〔又新〕99・8・14、「よせふみ」(傍線—尾崎)

これは、ペスト流行の少し前、まだ神戸市は「衛生組合仮方法」をもって市内の衛生組合を規定していたときのものであるが、ここでは、まず第一に、「左程名誉職でも無い」とあるように、衛生組合がまだ地域の中で重視されていないことが見てとれる。そして第二に、衛生組長を「名誉職」の一つと捉えていることは注視してもよさそうである。

九一年の「設置方法」にせよ、九八年の「衛生組合仮方法」にせよ、ペスト以前の神戸市の発想では、衛生組合を団体としてより、組長をはじめとする役員 $\parallel$ 人(実際には個々の世帯を代表する世帯主)の問題として把握していた。そして、その人としての役員は、設立当初から「神戸市にては」「市の衛生組合を設くるよしにてその方法を二十戸を以て一組となし組長一人を置くこと裡長屋にあるものは地主又は家主を組長となす筈にて」(『又新』91・6・3)とあるように、地主や家主が就くものとされていた。家主などが衛生組合の役員となることは、伝染病予防法やペスト流行以後も受け継がれるのだけれども、この時点では少し別の意味合いを見て取る必要がある。

近世期、都市では、家持(狭義の「町人」身分)は、家屋敷を持つという事実にもとづいて、居住する地域で様々な役を負った。また、同時に町の運営をも担った。この家持や、特に彼が貸家や長屋を経営する家主である場合には、自ら、もしくはそこから長屋を委ねられた管理人(「差配人」、「大家」や江戸でいう「いえぬし」)が五人組様の組織をつくって伍長、什長となり、町年寄—伍長、什長等の系統によって借家人までを管理した。近世も後半期にはいると、各地でこうしたあり方にやや変容が見られたようだが、明治に入ってから、そして神戸のような新開の土地にあっても、そのような名残は強く見られた(特にそれは、都市の矛盾が集約される貧民の多く住む長屋等において、家主と借家人との間で強く現れる。そこで以下では、家持、町地の地主等を含めた問題ではあるけれども、当面「家主など」と

いった表記でこれを代表させて論じていく。たとえば、一八九七年（明治三〇）一二月に神戸市が定めた告示第三九号「家主及居住人心得」は、「旧戸長役場設置時代より借家人移転の時は家主連印なしたる慣例」であったのが、「近来家主の怠慢より借家人移転届をなすもの減ずるに至」ったことを引き締めるべく出されたもので、「第一条 家主は其所有の家屋に住居するものあるときは十日以内に相当届出をなさしむべし」、「第三条 家主は毎週借家人を調査し無届の住居せしむ可らず」、「第四条 家主に於て無届居住者あるを知りたる時は速に届出を為さしめ若し十日以上届出を怠るものあるときは当庁へ通報すべし」としていた。依然として借家人など人々の移動の管理が家主などの担うべき責務とされたのである。

さらには、尿尿や塵芥処理などの環境衛生に関わる事柄も家主などの役割であった。他の都市同様神戸でも、「当地にて借家の雪隠掃除は一切その家主が引受け溜りたる糞料の利益は自ら之れを占め少しも他に關係せしめざるは以前よりの仕来り」であった（『又新』86・5・28）。そのため、同じ町内あるいは隣家どうしても汲取人が違い、「警察署では汲除区域が入乱れては到底取締監督が出来ぬ」という情況が続いた。<sup>25</sup>

このように、明治に入ってもなお、住民管理や塵芥処理等といった今日的に見れば公的な役割が、税金をもとに役所が処理するのではなく、家主などという特定の階層の人に直接割り振られていた。そしてその役割を負うことが、一方では同時に「糞料」の取得につながるなど、役得をもたらした一種特権化されてもいたのである。

伝染病予防でも、住民の移動の問題、そして排泄物の処理の問題と密接に関連していたこともあって、これと同じことがおこなわれた。一八八六年（明治一九）の大規模なコレラの流行後、翌八七年には、兵庫県は「尿尿汲取並塵溜掃除ハ其家主又ハ差配人ノ負担トス」と（『又新』87・3・23）、家主や差配人による尿尿や塵芥処理の慣行を追認した。一八九三年（明治二六）の天然痘流行の折には、貧困者集住地区を対象に強制種痘が実施されたが、その際、兵庫県は県令第一号をもって、やはり借家人や下宿人の移動を警察署に届けることを家主や木賃宿の宿主の役割としていたのである（『又新』93・1・7）。

そして、このような動きと並んで衛生組合は、その役員が多く家主などから選ばれた。特に貧困者が集まり都市の矛盾が集中する裏長屋がそうであった。初期の衛生組合においてはなにか独自の事業が行われたわけではない。同じ一八九三年の天然痘流行時の模様でみると、

家主による借家人の移動届出と呼応しつつ、町村衛生委員は、まず神戸市から強制種痘についての通知を受け、さらにそれを二〇戸ごとの組長に伝達し、町ごとに警察官や医員、衛生吏らに付き従って各戸を種痘をして回るといふ役割を担ったのであって（以上、『又新』93・1・11、および93・1・15）、ここで市が期待しているのは、衛生組合が住民を代表する人を選出して、その人が県市がおこなう強制種痘の補助など公共の役割を負うことであつた。

明治の初期まで、家主や差配人は五人組等を形成したが、それはその中から伍長や什長を選んで、役所からの達の伝達等、役割を負うことに主眼があつた。市制町村制以後、五人組が制度の上から取り除かれるのと入れ替わるように設置された初期の衛生組合も、その役割は、独自に事業を行う団体としてよりは、町村衛生委員や組長等、役員を選出する母体としてまずあり、選ばれた役員が自力での労力の提供によつて住民管理等、職務を遂行したのであつて、実質的には伍長、什長の役割を引き継ぐものと変わりなかつたのである。このように見るとき、初期の衛生組合は、そこで役員になるといふこと自体が、家主などの負担の一つをなしていたのではなかつたか。

天然痘の流行時、衛生組合が活用された。それは、種痘を忌避する動きが出たことへの配慮で、住民側の組織を動員することにより住民感情を緩和しようとする長与専齋ら内務省衛生局のそもその意図になつた動きである。これは必要である。しかし、そのことと、住民組織の動員の仕方において、近世の町人身分の支配への関わり方がまさにそうであつたような、家主という、家屋敷を所有するという要件をもつた特定の人に公共の役割（役員となること）を割り付ける方法とがまだ未分化のまま混同されてしまつていた。

こうしてみると、衛生組合の役員を「名譽職」として捉えていた認識は、次のように解釈しうる。すなわち、初期の衛生組合は、まずその上部に市の参事会や常設委員といった特定の人が公共の役割を無給（自力）でおこなう文字通り名譽職の組織があり、組合自体も役員が家主などの特定の階層にある人の自力によつて担われる。それは、市の参事会等から任命された点でも、まさに名譽職の延長線上にあつたといえる。そして、その役員の下で、各住民世帯というこれも人が、家屋の掃除など清潔法や消毒法を自らおこなつたから、初期の衛生組合は、このように、各レベルで人の自力に役割が宛がわれる、極めて属人的な性格を持つ組織であつた。市制町村制実施以後も、まだ地域の実態においてはこのような性格のものが残つていたのである。

さて、そうすると、このように人が自力による労力の提供をもつて公的役割を担つていくには、都市の膨張は急激でその許容範囲を超え

ていた。幕末に兵庫津で八〇〇〇人ほどいわれた人口は、以後急速に増加し、当該期には全市で二〇万人を超えるまでになっていた。しかもその多くは貧困者の流入によるもので、「全市人口二五万人（戸籍面は二二万余人なるも記簿に洩れたる雇人、旅人をも併せて）」（『又新』99・12・2）とあるように、寄留届も出されない市外からの人口流入が随分あった。

これに対して、この人口移動の管理が委ねられた家主の実情は次の通りであった。

元はと云へば、少し有つた小金を、利息に廻すよりは、此方が勝であらふと考へ、一軒建ては抵当に入れて、借りた金で又一軒建殖し、殖しては借り、借りては殖した借家だから、借金を払ふために借家を売るなれば、実際の我が借家は只の一軒（『又新』99・11・8）

わずかな資金を元手に、借家を建ててはこれを抵当に入れ借金を重ねて、複数の借家経営がおこなわれたというのである。これでは、とても自ら、個々の借家の管理をすることは不可能であった。そして、そこで代理者をおいてその管理がおこなわれることになるのだが、神戸では、ここに差配人を置くのではなく、家屋の委託管理を専門とする企業に、家賃の取り立て等を任せることも多くおこなわれた。あまりにも家賃の取り立てが厳しく、米騒動の折に焼き討ちの対象となったことで知られる兵神館（一八九三年創業）などはその代表であるが、下水掃除など、「兵神館の持家は誰が引受やら分らぬ」（『又新』00・9・19）との投書が新聞に寄せられていたように、管理会社は家賃の取り立てのみをおこない、その他の住民の世話まではおこなわなかった。貧民の多く住む長屋でこのようなことが多くおこなわれたから、これではとても清潔法や消毒法の実施などは望むべくもなかった。急速な人口の増加に対する住戸の供給は、現実には以上のような仕組みでなされていたのであって、そこにさらに公共の役割を負担させることは不可能であった。都市の実際は、もはや人の自力に公共の役割を委ねるレベルを超えていたのである。

#### 4 衛生組合の団体化

以上のように初期には属人的組織（人にそれぞれ役割が割り振られていて、その人が集合することではじめて全体が機能するような組織）としての性格を強くもっていた衛生組合が、伝染病予防法の施行およびベストの流行などを経て一九〇〇年代にはいると、事務局が経費を

集めて職務を代行していく団体化、機関化の様相を鮮明にしていくことになる。すると、これはどのようにしておこなわれたのであろうか。

〔伝染病予防法の規定〕 まず、伝染病予防法と、同法の制定にあつた内務省衛生局の意図が与えた影響をみておこう。同局が、予防措置に対して住民の合意をえる必要から、早くからこうした住民組織の必要を唱えていたことはすでに指摘してきたとおりである。ただし、市制町村制実施以前においては、この衛生局においても、住民合意の問題と家主のような人に公共の役割を割り振ることが分けられていなかったことは事実である。ここでは、後藤新平の議論を例にとろう。後藤は、愛知県病院の医師から一八八三年（明治一六）に内務省衛生局に入り、長与専齋の後継者として衛生局長を務めた。伝染病予防法は、彼が二度目の衛生局長に就任した折に下僚の窪田静太郎らに作成させたもので、その与えた影響は大きい。いま、市制町村制以前の「一八八七年（明治二〇）に後藤が腹心である林茂香に編述させて自ら校閲した『防疫必携』と題する書籍が残されている。これをみると、そこでは第一章が衛生組合の説明にあてられ、その考えが記されている。その中には、「一、裡店、長借家等貧民集合せる場所の組合区画は適宜之を定め其組合長は地主、家主、差配人の内便宜之れに当るべし」と、やはり、家主などに役員を委ねることが述べられ、「一、組合長は無給金たるは勿論なれども組合中より多少の謝儀を致す様戸長に於て相当の世話ありたし」と、多少含みはあるが無給（自力）による労力の提供を原則としていた<sup>26</sup>。また、組合員たる住民のなすべきことと、組合長の心得る事柄と、いづれも人が負う役割をもって組合の役割を説明していたように、神戸の初期の衛生組合にみた発想は、この時点では中央の内務省の担当者にあつても共有されていたといえる。

そもそも、後藤にせよ長与専齋にせよ、一八八〇年（明治一三）に町村毎の衛生委員を置いて以来、衛生委員と、その下部の隣保の代表者という人に地域の衛生事務を委ねてきた<sup>27</sup>。伝染病が忌避され衛生委員の担い手が不足したことからこれを有給にすることなどはしたけれども、特定の人に公共の役割を割り振ることは変わらなかった。衛生委員から衛生組合へと名称が変わっても、見られようにその原理は変わっていないからである。

ところが、市制町村制が実施されて都市部の参事会や市会の常設委員など名誉職自治が前面に出てくると状況は変わっていく。グナイストの法学に影響を受けた同制度では、徴兵や教育（「高権的自治」）に対して、他は局地的な事柄（「経済的自治」）として分けられた<sup>28</sup>。これにより、衛生や救貧は局地的な事柄として、特に衛生は、個人の摂生や養生に委ねられた。これへの反発や、実態として衛生常設委員など

が機能しなかったことから、後藤は、『国家衛生原理』（一八八九年）や『衛生制度論』（一八九〇年）等の著作で、名誉職制を批判し、有給で、しかも地主や家主のような特定の人片手間に担うのとも違う専従の専門職員の採用を強調するようになった。<sup>29</sup>

このような後藤の考え方に即して伝染病予防法は定められたから、随所に名誉職自治からの決別を示す事柄が規定された。各府県の施行細則で補助金規程を定めて、避病院に専従の医師を置くように方向付けていったなどはその例であろう。<sup>30</sup> 先の『防疫必携』をまとめた林茂香は、伝染病予防法の制定に際しても『伝染病予防法註釈』を著しており、ここに後藤の考え方がほぼ代弁されているとみられる。この中では、海港検疫はもちろん、「内地の予防亦国家の公義務」と、伝染病予防を国家の事務に位置づけ、ただし市町村等末端に分担するという立場がとられている。<sup>31</sup> いわゆる国政委任事務の発想であつて、伝染病予防事務を地域の局地的な利害と位置づけた市制町村制の立場を覆している。就中ここでは、同法を起草した窪田静太郎が該書に寄せた論文「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス」に著したように、「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」こと、<sup>32</sup> すなわち今日いうところの機関委任事務が重視されたのであり、市町村長が、地方公共団体の長としてではなく、国の末端の機関として事務を執行行うというこの委任の方式に清潔法や消毒法の実施等が組み込まれたことによつて、以後、法制上市参事会や市会はこれらに容喙できなくなった。

そして衛生組合は、同法の第二三条で、「地方長官ハ衛生組合ヲ設ケ清潔方法消毒方法其ノ他伝染病予防救治ニ関シ規約ヲ定メシメ之ヲ履行セシムルコトヲ得」と定められ、兵庫県では「施行細則」で、「第二六条 市町村内適宜ノ場所区域ヲ限り衛生組合ヲ設ク可シ。市町村長ハ其組合ヲ編制シ市ハ知事町村ハ郡長ノ認可ヲ受ケ之ヲ施行ス可シ」と規定された。衛生組合は、まず県知事から委任を受けた市町村長が編制するもので、市参事会や市会が関与するものではなく、かつ規約を定める独自の組織となつた。林茂香はこの第二六条の説明で、「衛生組合は公の団体に非ず」、「其事業は間接に市町村の事業を補助するもの」と記していたが、<sup>33</sup> 地方制度の末端を占める市町村のさらにその下に伝染病予防法のような特別法をもつて「公の団体」を作ることではできなかったからこのように表記してはいるけれども、まず「事業」をおこなうものであることを吐露していたし、さらには、「衛生組合は公の団体に非ずと雖も、区域を定めて之を設くべきことを命ぜられたるときは、其区域内に居住する者は組合に加入せざるを得ざるものなり」と、<sup>34</sup> 住民を網羅的に組織するものであることも認めていた。組合の「積立金」の問題などもここには念頭に置かれており、<sup>35</sup> これらをもとに、第2節で詳論した県令「施行細則」の独自の費用徴収

や人夫等の雇用などの特徴が出てくるのである。つまり、衛生組合の団体化の方針であつて、これは、みられるように、後藤ら内務省衛生局が有給の専門職員が担う自治を確立すべく、名誉職自治を分解しようとしたときに、これと並行して出てきたのである。

〔ペスト流行と尿尿汲取問題〕 もう一つ、衛生組合の団体化を進める契機となつたのがペストの流行であつた。一八九九年（明治三二）一月から翌年一月にかけて流行したペストは、患者数は全国で六九人（その内、死者六三人）、その大半が神戸市（二三人）と大阪市（四一人）に集中したものであるから、その意味では極めて局地的で、コレラのように全国に被害を及ぼしたものではない。<sup>36</sup>しかし、それでもこれは、いくつかの点で重要な意味を持っていた。まず、それはヨーロッパで「黒死病」と恐れられたペストの、日本への初めての襲来であつた。しかし他方、それは世界的によく定着してきた細菌学説によつてははじめから対策が講じられたものでもあつた。一八九四年（明治二七）に北里柴三郎が香港でペスト菌を発見することは夙に知られているところであるが、今回の流行でも北里が神戸へ足を運び予防の指揮を執っている。

そして、本稿との関わりでは、それは、汚物掃除法の制定（一九〇〇年）をもたらずなど、これまで家主などの主要な役割の一つであつた汚物処理、就中、尿尿汲取のあり方を大きく変えた。この点もう少し説明しよう。

実はこのペストは、日本の海港検疫の脆弱性を改めて政府そして地方当局者に痛感させるものであつた。日本では、この直前の一八九九年八月に海港検疫法が制定されていた。しかし、それは自由貿易を主張するヨーロッパ諸国の圧力の中で定められたものであつて、それら諸国の取り決めた原則を踏襲するものとなつていた。<sup>37</sup>たとえば、ここでは患者が発生した諸国あるいはその周辺（植民地の場合はその政庁）が流行地認定をおこなわないと他の国々は検疫をおこなえないという原則が踏襲されていたため、検疫が常に後手に回る弱みを持っていた。<sup>38</sup>さらに、我々はペスト発生をうけて一月二八日に兵庫県地方衛生会がおこなつた決議にみられる、次の指摘を見逃すことができない。

現行の海港検疫法は旅客を主とし船舶貨物の消毒は旅客中に伝染病患者ありたる場合に於いてのみ之れを行ひ伝染病流行地を發し又は經由したる船舶及貨物と雖も旅客にして異状なき時は之れが消毒を施行せざるを以て…船舶又は貨物よりペスト消毒の侵入するあるも予防すること能はず

〔又新〕 99・11・29

そもそも検疫においては患者という人の移動に注意が奪われ、貨物など物の問題は付随的に取り扱われがちであつた。特にイギリスなど自

由貿易を主張してきた国は、スエズ運河などでの国際的検疫を敬遠したこともあって、物の問題をあえて後回しにしてきた。日本の海港検疫法も、このような流れの中で貨物を独自に検疫することができないというのである。このことは、逆に言えば、伝染病をめぐる諸科学の発展によって、物を人の問題から分けることに兵庫県のような地方当局者までもが気づき始めたことをも示している。一八九九年は、七月に居留地が撤廃され内地雑居が実施された時とも重なっていたから、当局者がこうした問題に過敏になるのはなおさらであった。

そして、物の移動に関心が向けられるようになったとき、改めてクローズアップされたのが汚物処理の問題であった。ペストはまず神戸で流行してやがて大阪に波及したのだが、神戸で初発となった患者がいずれも、「神戸港ニ碇泊スル船舶ノ塵芥汚物ノ掃除ヲ為シ是ヨリ有価物（屑綿、穀類等）ヲ撰出シ之ヲ」「陸揚シテ他ニ販売シ又無価物ハ」「焼棄スル」といことを業務としていた共交合資会社（一八九八年創業）に関連した人々（貨物運搬人夫やそこから物資を買い受けた古綿商、荷粉商など）で占められたことが、北里らの調査で明らかになったからである。<sup>39</sup>ここから、以下のような問題が現れる。

第一に、神戸は、維新以後、特に一八八〇年代に入って中国大陸への航路が多数開設され、以後貿易港として成長を遂げてきた。それは、綿糸（鐘紡兵庫工場―一八九六年創業に代表される）やマッチ等を輸出し、その帰りの船で綿花や外国米、農家に不可欠の肥料となる大豆粕などを輸入して輸送コストを下げるというサイクルをとり成り立っていた。したがって、その積み荷は、屑綿や穀類などネズミ（ペスト菌は、ネズミに寄生するノミなどによって媒介される）の絶好の棲息場所を不可分に包含していた。しかし、外交を多分に含んだ海港検疫法制では貨物の検疫が制限され、水際でのペストの防御はおよそ不可能であったから、ここに中央―地方の当局は、上陸地点で、内政問題として汚物処理を強化せざるをえなくなった。ペストが終息した直後の一九〇〇年三月に、汚物掃除法が定められたのはこのことを端的に示している。これは、汚物の掃除を土地の所有者、使用者、占有者の義務としながらも（第一条）、集められた汚物の終末処理はこれを市の義務とした（第三条、および同法施行規則第五条）。従来、家主等は、汚物を売却することで得分をえていたのが、「市ニ於テ前条ノ処分的には、汚物のうち屎尿が施行規則第二二条で、「屎尿ニハ当分ノ内第五条（施行規則第五条―注、尾崎）ノ規定ヲ適用セス掃除義務者ニ於テ之ヲ処分スヘシ」と、従来通り家主等の処分と得分の收受が認められたことが知られているけれども、<sup>40</sup>しかし、この時日本で最初の伝

染病流行地認定をうけた神戸の場合<sup>41</sup>、これは文字通りには適用されなかった。兵庫県（知事は大森鍾一）は、県令「汚物掃除法施行細則」をもって、「屎尿ハ屎尿汲取業者以外ノモノニ委託スルコトヲ得ス」（第六条）と定め、その当初は特に県が許可した三営業者（神戸市行清合資会社、自衛株式会社、兵神肥料合資会社）が、それぞれ神戸区、湊東区、湊西区を担当して実施する以外の汲み取りを認めない方針をとった。<sup>42</sup>これにより、市内の家主等は、もちろん三営業者から屎尿の代価を受け取るとはいえ、任意に屎尿を売却することは出来なくなった。この三会社はトラストによって屎尿代金の引き下げを図ったこともあり、<sup>43</sup>これには市内の家主が強く反発した。また、従来湊西区で汲み取りをおこなっていた明石郡の農家など、反発から一時はあわや蜂起に発展しそうな状況を呈するまでに至り、一九〇一年初頭まで混乱が続く。<sup>44</sup>

第二に、農村に隣接する市内周縁部とは別に、ペスト患者が集中した神戸区のような市街の中心地では、次のような事情もあった。すなわち、すでに神戸市全域で約二五万人の人口に対して毎日排泄される屎尿が一二五〇石、海岸に運搬される屎尿は三〇〇〇荷を超えると言われていたが（『又新』99・12・2）、特に神戸区などは住宅が密集しており農家の汲取りは及ばず、専門の業者がこれをおこなうようになっていた。その場合、汲み取った屎尿は、大阪府下や兵庫県西部はもちろん、遠くは和歌山や徳島、広島にまで船舶で運んで売却された。<sup>45</sup>そうまでしなければ、もはや家主への代価の支払いが賄えなくなっていたのである。そうすると、特に伝染病流行の折には、先述の通り船舶の貨物の移動に監視の目が向けられるようになったし、なによりも各地で神戸の屎尿が敬遠され売れなくなったから、業者はこれを無償で海中に投棄しなければならなくなった。そのため、往々にして業者もこれを打ち棄てて、「糞尿を海中に放棄するの事は何うなつたのですか近頃掃除人も一向来ないから外に溢ふれる計り」（『又新』99・12・13）という状態にもなった。みられるように、このような地域では、家主等の側でも、個別に汲取人と契約していたのでは、大した代価も得られず衛生も保てないということになった。まだ汚物掃除法施行以前の、ペスト流行の最中<sup>さなか</sup>、神戸区でも会社や商店が軒を連ねる元町、栄通、海岸通三丁目において、衛生組合で「糞尿及び塵芥取捨を相当請負者と契約をなし不潔なからしむる事」（『又新』99・12・13）と取り決められたように、むしろ家主などが、個別にではなく、自己の屎尿汲取と代金收受の権利を衛生組合に委ねて組合の事業としてこれをおこなうことが自主的に始められるようになっていた。

これらの事情を受けて、結局県の汲取業者指定に家主や周辺農民が反発して猛運動を展開する中、小磯吉人ら大日本私立衛生会神戸支

部が間に入り妥協が図られ、一九〇一年（明治三四）に入つて一月一九日に神戸市より次のような通知が衛生組合に対して出された。

一 衛生組合以上を担当し現在業者と同一（但し当分の内尿管溜の設備を除く外）の制規及条件に服し組長の加印を添へて出願する者に対しては其筋に於て詮議可相成筈に付此段及御通知候也。（『神戸新聞』01・1・20）

神戸区の例で見られたように、衛生組合単位で契約を結ぶ場合には、県指定以外の尿管業者による汲み取りが可能となつたのである。これにより、以後は概ね神戸市の市街地全域で（林田区のような田畑が広がっているところは除く）、衛生組合と契約を取り交わした三会社と一三人の個人免許汲取人、そして会社の下請けに入る形式をとつての周辺農家による汲み取りが実施されるようになる。<sup>46</sup> 以上のようなプロセスをもつて、これまで長く家主等の公共の負担として、そしてそれが役得にも結びついていた尿管汲取が、衛生組合という組織に移譲されることになつた。小磯吉人が、「即ち業者が尿管料金として市内衛生組合に仕払する一ケ年の金額は壹万七千五百八十円余にして是は間接に市の衛生費に費消せられつゝあるのです」と述べているように、<sup>47</sup> これにより衛生組合は尿管代金という独自の財源を得、また汲取という住民の日々の生活に不可欠な公共業務をおこなうことで、その存在が住民の間に認知され組合費を徴収する根拠ともなり、このようにして得た資金をもつてすでに見たように様々な事業を展開していくようになった。家主などは、これまで負担してきた役割から解放され、その分が衛生組合によつて代行されていくようになる。衛生組合の団体化とは、まさに家主などのような人に公共の役割を割り振つてきた旧来の負担方式の解体の中で進められたのである。

〔人夫と衛生組合〕 最後に、そこで衛生組合が団体化を遂げ、機関として事業を展開していくときに鍵となる、尿管汲取あるいは塵芥処理の人夫と衛生組合との関わりを、その業者の実態ともあわせてみておくことにしよう。もちろん、個人で免許をうけ汲み取りをおこなう者は、ほとんどその実相はわからないので、ここではまず会社の場合を見てみる。尿管汲取は、すでに見たとおり一九〇〇年代初頭には神戸市行清合資会社、自衛株式会社、兵神肥料合資会社の三社が、そして以後出入りを繰り返すが、大正期には、代表的なものとして、神戸区に神戸肥料会社、以下、湊東区―共益肥料会社、湊西区北部―兵庫肥料会社、同南部―兵神肥料会社がそれを受け持った。また、塵芥処理では、神戸区―神戸労働会社、湊東区―自衛株式会社、湊西区―兵庫人夫供給社の名が見られる。これらの会社について見ると、たとえば神戸労働会社は、取締役が神戸電気株式会社調査課長を兼任し市議員や県議員をもつとめた大庭竹四郎で、<sup>48</sup> 元来市内の関吉組に

仲仕を供給するなど人夫の供給を専らとする企業であった。また、兵庫人夫供給社は、取締役が建築業の山下秀次郎で、その山下の後ろには市内の建築請負業の大物で政友会の市内での有力者でもあった藤田松太郎がついていた。<sup>49</sup> みられるように、そもそも仲仕や土木建築を業務とし人夫を集める力を持ったものがこうした汚物処理に当たっていた。また、兵庫肥料会社の取締役鷺塚清は、明石藩士の子で実兄が明石町長を務めていた。<sup>50</sup> 兵庫肥料会社は、実態は明石郡農家の尿尿汲み取りであったと言われるが、伝統的にこうした地域とつながりを持っていたのだろう。

さてそうすると、これらの会社は、兵庫肥料会社は明石郡農家への尿尿の売却、他は船舶をもっていて、尿尿の売却や塵芥の投棄をおこなったので、終末処理の点では衛生組合もこうした会社に頼らざるを得ない。しかし他方、会社側も衛生組合に依らなければならない問題があった。実際に汲み取りや塵芥の収集をおこなう人夫の把握の問題である。

会社は、船舶をもって終末処理をしたけれども、労務管理が末端の人夫にまで及んでいたわけではなかった。

市内中山手通一丁目七十九番の尿尿汲取人「虎一（三十七）は、共同肥料会社尿尿汲取人「辰蔵（三十八）を相手取り傷害の告訴を水上署に提出せり。虎一のいふ所に依れば、去る六日午前四時頃弁天浜に繋留せる会社の肥料船に積込む為め尿尿を運搬し行きたる所辰蔵は容量が不足なればとて積込みを拒絶せしよりやむを得ず他の肥料船に積み、再び会社の船に積込まんとせし処、今度は其色合が悪いからとて又々拒絶せしのみか虎一が歩み板を通行せるを後より担ひ棒にて殴打し治療十日を要する打撲傷を負はせしといふにあり。〔神戸新聞〕17・11・9、傍線――尾崎。刑事事件に関する記事なので名前のうち姓の部分は「　」で伏せた）

これは、一九一七年（大正六）の人夫が尿尿を会社の船に積み込む模様を記した新聞記事である。そもそも人夫と会社との関係は、尿尿一荷につきいくらかといった出来高の支払によるものであったのだが、みられるように、あまりに会社側の条件が悪いときには、人夫は、他社の船に汲み取った尿尿を売り渡す場合もあったのである。このように、両者の関係は流動的な面を残していた。特に人夫は、この時代往々にしてみられたように、人夫頭がいてこれを管理していたのであるが、<sup>51</sup> 人夫頭は、人夫を引き連れ会社を移動したり独立したりした。次の事例を見よう。

市内橋通四丁目衛生組合長藤田南海外同町二三丁目衛生組合員五名は各所属町を代表し、九日午前九時頃相生橋署に出頭し、糞尿汲取に関し陳情

する処ありたり。それに依れば橋通二、三、四の三箇町はかねて神戸肥料会社との間に糞尿汲取の契約ありし処、昨年来汲取完全ならず、従つて糞尿の停滞すること数々にして町民一同迷惑を感じあたる折柄、昨年末粟田菊松といふものが個人経営の糞尿汲取を兵庫署に出願しその結果、兵庫署部内三千戸の汲取を許可されしが、これと同時に粟田は相生橋署部内なる既設六肥料会社の地盤に喰込み種々奔走する処あり、而して前記三ヶ町にては恰も糞尿停滞して迷惑せる際とて、完全に汲取るべしといふ条件の下に、更めて粟田の手に糞尿汲取を一任すべく契約を行ひ同十二日終に神戸肥料に解約を通知し従来の関係を断つに至れり。(『神戸新聞』18・2・10)

これも、すでに大正期に入つてからの新聞記事である。ここからは、汲取会社が、人夫も、衛生組合も決して強固に把握しているわけではないことが読み取れる。すなわち、この橋通四丁目では、元来前記の神戸肥料会社が汲み取りをしていたのだが、その会社の汲み取りが滞ると、ただちに粟田なる人物が独立して個人営業をはじめ、衛生組合もこれと契約して容易に会社から離脱していくのである。このように、それぞれの関係は極めて流動的であつた。

そこで、こうした中で、関係を安定させるための、特に会社側の動きとして、汲取や塵芥の処理会社から役員が衛生組合の役員を兼ねるということがおこなわれた。たとえば、兵庫人夫供給社の取締役山下秀次郎は湊西区切戸町衛生組合の副組長に、また、その後ろ盾であつた藤田松太郎も江川町衛生組合の部長となつて<sup>52</sup>いる。なかでも注目を引くのが、兵庫肥料会社の取締役であつた鷲塚清で、彼は湊西区水木通五丁目衛生組合の組長を務めるのはもちろん、<sup>53</sup>自らの会社が汲み取りを担当する湊西区北部の衛生組合の連合会の役員、果ては大正期にはいと湊西区全体の衛生組合連合会の会長から神戸市衛生組合連合会の役員までも兼任するようになる。このようにして、個々の町毎の衛生組合だけでなく広く区などの連合会を組織してその単位に会社組織と役員を重ね合わせることで、衛生組合、人夫、会社組織の三者の関係が安定するのである。衛生組合の団体化とは、実はこのような人夫を供給する会社との結合をひとつの背景として成り立っていた。

家主などの人にとすれば役得と結びついた公共の役割を割り付けること、そして尿尿汲み取り慣行、我々はついこの両者を分けずに、ともに旧慣なる語の中に埋没させてしまう。しかし、みられるように、一方の慣行(家主等の人に公共の役割を割り付けること)を解体するために、他方の慣行(尿尿汲取)を増幅させるといふことがあつたのだ。こうして、家主等が、衛生組合の役員になること、住民の移動を管理すること、汚物を処理すること、等々の負担を負い、また個々の住民(借家人を含む)が自らの世帯についての清潔法などの義務を

負う、このようにいづれも人の自力に役割を割り振るあり方から、前者を解体し、家主の負担部分を特に事務局や人夫等団体としての活動で代行し、それと組合員たる個々住民の自家の管理とを合わせた、第2節でみたようなあり方へと衛生組合は変貌を遂げたのである。それは、市制町村制の制定によってもなされなかった、隣保の改変を実現するものであった。

## 5 おわりに

以上、衛生組合の実態を、その団体化のプロセスを軸に考察してきた。それは、家主など特定の階層にある人に直接公共の役割を分担させていた都市自治のあり方の転換を同時に展望するものでもあった。日本の近代都市史の研究では往々にしてこのような住民組織を名望家支配との関連で位置づけてきたが、本稿は、以上のような視角をとることによって、近世（享保期）からのやや長いスパンでの変化に関連づけられるよう議論してきたつもりである。

さて、ただしこのような変化を遂げた衛生組合の存在は、以後逆に次のような問題をもたらしことになった。まず第一は、町や丁目といった単位に住民を全て参加させ、経費を徴収し、事務局を持ち、公共の役割を負う組織ができたということは、すなわち市町村の下にさらに公共団体をもたらしこと以外の何物でもなかった。しかし、地方制度自体は以後も市町村を最末端の組織とすることに変更はなかったから、衛生組合の法的位置づけは大変難しいものとなった。窪田静太郎の下僚小原新三が次のように述べているのは、その位置づけの困難さを端的に表していよう。

衛生組合は法人に非ず。従て又公共団体に非ず。何となれば、すへて法人は民法第三三条の規定に依り、法律に依るに非されは成立することを得ざるものとす。然るに衛生組合を法人として認むるの趣旨は何等の法律に於ても之を認むることを得されはなり。要するに衛生組合なるものは地方長官に依りて設置を強制せらるる所の私法上の組合に過す。従て之か規約に違反する者あるも之に對し権力を以て強制することを得ず。……是れ衛生組合なるものか本と五人組の制度に近き性質を有するものなるの結果、相戒め助け互に和讓して其目的を達するを以て趣旨となすものなればなり。<sup>54</sup>

一方、これまで家主等の人に役員を担わせるものから、事務局が機関としてこれを代行するものになれば、役員は他のものでも参入し得、流動化するようになる。また、尿尿汲取が機能している間は、やはり汲取会社の役員が特に連合会など広域で衛生組合のイニシアティブをとっていたから比較的安定をみたが、これも第一次世界大戦期以降さらに急速に都市化が進んで、神戸市の場合であれば林田区など、従来大半が耕地であった市街周辺部まで宅地化を遂げるようになると、尿尿の無価値化や汲取機能の停滞が起こり（一九二二年一〇月、尿尿汲取は市営化される<sup>55</sup>）、この安定も疑わしくなる。このため、一九二〇年代以降は、政党間の支持基盤の争奪ともかかわって、衛生組合も各地で役員の座をめぐって争いが起き、あるいは同一区域で対立する者同士がそれぞれに衛生組合を作って、「現在市内で一町内に二個の衛生組合を有せるものは二〇ヶ所以上」（『神戸新聞』一九三〇年一〇月八日）という状態にまでなる。これにより、なおさら法制上の位置づけ、特に市町村との関わりの不明瞭さが注目されることになる。衛生組合に法人格を与えようとする運動や、さら<sup>56</sup>に衛生に限らず行政一般を補完するものとして、町会もしくは五人組の名義でこれを法制化しようとする動きが出てくることになるのである。ただし、ここまでくるとすでに本稿が論ずべき範囲を超えることになるので、これらはすべて今後の課題としておきたい。

注

- 1 伝染病予防法については、拙稿「伝染病予防法」考―市町村自治と機関委任事務に関する一考察―（京都民科歴史部会『新しい歴史学のために』第二二三号、一九九四年）を参照のこと。
- 2 高木鉦作「全国町村長会の五人組制度復活構想」（『國學院法学』第三五巻第四号、一九九八年）。
- 3 尾崎耕司「一八七九年コレラと地方衛生政策の転換―愛知県を事例として―」（『日本史研究』第四一八号、一九九七年）。
- 4 尾崎耕司「近代国家の成立―軍隊・学校・衛生―」（歴史学研究会・日本史研究会『日本史講座』第八巻、東京大学出版会、二〇〇五年、所収）。
- 5 グナイストは、行政裁判の対象となる徴兵や教育を「高権的自治」（*obrigkeitliche Selbstverwaltung*）として、他の局地的な事柄（「経済的自治」= *wirtschaftliche Selbstverwaltung*）から分けたが（上山安敏『憲法社会史』、日本評論社、一九七七年、九二頁）、市制町村制もこれになり、市町村の行う事務を、軍事・警察・教育を「全国ノ公益ニ出ツルモノ」に、そして衛生を農業経済や交通事務とともに「局部ノ公益ヨリ生スルモノ」と分類した（「市制町村制理由」、『法令全書』、一八八八年）。
- 6 小栗史朗『地方衛生行政の創設過程』（医療図書出版社、一九八一年）。
- 7 安保則夫『ミナト神戸コレラ・ペスト・スラム―社会的差別形成史の研究―』（学芸出版社、一九八九年）、小林丈広『近代日本と公衆衛生』（雄山閣出版、二〇〇一年）。

- 8 原田敬一「都市貧民論―その支配の構造―」(『部落問題研究』八七輯、一九八六年。のちに「都市支配と下層社会」と改めて、同『日本近代都市史研究』、思文閣出版、一九九七年、所収)。松下孝昭「大阪市屎尿市管化問題の展開―都市衛生事業と市政・地域―」(『ヒストリア』第一一九号、一九八八年)。その他、笠原秀彦「日本の医療行政―その歴史と課題―」(慶応義塾大学出版会、一九九九年)も、衛生組合について触れている。
- 9 前掲、原田「都市支配と下層社会」。
- 10 前掲、尾崎「伝染病予防法」考」を参照のこと。
- 11 小磯吉人(一八五七―一九二六年)は、淀藩藩士の子として生まれ、横浜の衛生試験所などを経て、一八七九年(明治一二)、兵庫県御用係(衛生課)として来神した衛生家である。以後、公立神戸病院薬局長や同附属医学校教員などを務め、一八八六年(明治一九)のコレラ流行時には、虎列刺発因取調委員としてその対応にあたった。その後、明治二〇年代に入ると、官吏の職を辞し、大日本製薬会社(大阪市)の経営に身を投じるが、これと並行して、大日本私立衛生会支部の会員として神戸市の衛生組合の設立に指導的な役割を果たした(小磯吉人「略歴」、一九〇〇年、神戸市立小磯記念美術館蔵)。なお、彼は、洋画家の小磯良平(一九〇三―一九八八年)の養父としても知られている。
- 12 一八九一年(明治二四)には、はじめて衛生組合が設立されることになった折、神戸市議会では、市議から仲町部(後の湊東区)の衛生組合についてその設置単位に関する質問が出されたのに対して、市の担当者は「東川崎町相生町坂本村ヲ以テ大ノ区域トシ、他ハ二丁目毎ニ区別スル積ナリ」と答えている。みられるように、神戸市の衛生組合は、その当初から、旧村などはそれをそのまま、新しく町割りができるところは丁目を単位に設置されている(『神戸市』市会議事録「一八九一年六月七日」)。
- 13 小磯吉人「神戸市の衛生組合」(大阪私立衛生会「通俗衛生」六三号、一九〇三年一〇月)。  
同右。
- 14 同右。
- 15 同右。
- 16 平野衛生組合『収支決算報告・収支予算案』一九一八―一九二四年度。
- 17 内務省衛生局『衛生組合法制定ニ関スル参考資料』(一九三二年)。
- 18 清潔方法は、そもそも伝染病流行時に汚物などの取り片付けをすることであったが、この頃から、流行時でなくとも定期的に町ぐるみで大掃除をすることになり、このことを指して広く清潔方法(もしくは、清潔法)と呼ぶようになった。
- 19 乾宏巳『なにわ大坂菊屋町』(柳原書店、一九七七年)は、すでに旧幕期の元文年間(一七三六年―一七四〇年)に入る頃には、大坂三郷の町々に、町会所の事務を執る丁代や、火消し人足、その他、物書、会所守り、といった人々が雇用されていることを、菊屋町(現在の大阪市中央区心斎橋筋二丁目)に残された文書を使って明らかにしている。また、江戸の事例を分析した吉田伸之は、寛政期の町会所の成立により、町年寄―名主―家主五人組とは別の独自の恒常的な下層民の救済機構が設定されるとした(吉田『近世巨大都市の社会構造』、一九九一年、東京大学出版会)。村田路人の大坂を中心とする幕府広域役の実態分析は、「用聞」のような代行者の出現と、百姓が「直勤」しようとすることとの相剋を描いて興味深い(村田『近世広域支配の研究』一九九五年、大阪大学出版会)。
- 20 福島正夫『日本資本主義と「家」制度』(東京大学出版会、一九六七年)。近年の横山百合子の研究は、福島らの戸籍理解を批判的に継承・発展さ

- せ、人別帳が店子を家主の居住する町屋敷に付けて書き出されるなど、擬制的な「家」としての「店」の存在に着目した（横山『明治維新と近世身分制の解体』、二〇〇五年、山川出版社）。人身と家屋敷とが未分離のまま把握されることの指摘は、本稿にとっても大変示唆的である。
- 21 神谷力『家と村の法史研究』（御茶の水書房、一九九三年）。
- 22 前掲、尾崎『近代国家の成立』。
- 23 この点は少し補足が必要である。当時の新聞記事によれば、この六月の「設置方法」および「心得」の制定を受けて、七月の初旬までには「衛生組合委員」の選定がおこなわれ、その数は、神戸区一三七名、湊東区六七名、湊西区四七名、葺合区二五名の合計二七六名になったとある（『又新』91・7・5）。これは、一八九三年（明治二六）の値になるけれども、神戸市の全戸数が三万六千九百九十九戸（神戸区一萬〇〇三九戸、湊東区一萬〇三四五戸、湊西区一萬一七六一戸、葺合区一四六二四戸）（『又新』93・8・10）あったことを勘案すると、とても二〇戸に一人置かれる役員の数とは考えられず（二〇戸ごとであればこの委員の数は全市で一八〇〇余名に達することになる）、町村衛生委員を指すものと見てよい。さらに、神戸市では、衛生組合が設置当初から、「東川崎町相生町坂本村ヲ以テ大ノ区域トシ、他ハ一丁目毎ニ区別スル積ナリ」と（前掲、『神戸市』市会議事録）一八九一年六月七日、旧村や町、丁目を単位に設置されたことをみても、ここに言う町村衛生委員は後の「施行細則」等の制定以降の衛生組合全体の組長を、ここで二〇戸ごとにおかれるとされた組長は後の隣保ごとの部長を指すと見てよからう。
- 24 前掲、尾崎「一八七九年コレラと地方衛生政策の転換」。
- 25 小磯吉人「神戸市の屎尿汲除（前号の続き）」（『通俗衛生』六五号、一九〇三年二月）。
- 26 林茂香編述『防疫必携』（忠愛社、一八八七年）、一一頁、および一八頁。
- 27 前掲、尾崎「一八七九年コレラと地方衛生政策の転換」を参照のこと。
- 28 前掲、上山『憲法社会史』、九一頁。
- 29 拙稿「一九世紀イギリス衛生行政の日本への移入をめぐる」（日本ヴィクトリア朝文化研究学会『ヴィクトリア朝文化研究』第三号、二〇〇五年）を参照のこと。また、一九〇四年（明治三七）の文献になるが、窪田静太郎の下僚小原新三は、『衛生行政法釈義 全』（金港堂書籍、一九〇四年）のなかで、グナイスト流の名譽職自治制を明確に批判して、次のように述べている。「自治行政に関してはグナイストが其本義を研究して之を公にせしより以来、少しく誤りたる觀念の世に行はるるものあり、（一）自治行政を以て名譽職に依り行はるるものなりとなすは、多くの人の認むる所なるか如しと雖、自治行政は時として有給吏員に依り行はるる場合あり、且つ時としては国の官吏に依り行はるる場合あり」（同書、六五―六六頁）。
- 30 伝染病予防法に関しては、前掲、尾崎「伝染病予防法」考」を参照のこと。
- 31 林茂香『伝染病予防法註釈』（発行者も林茂香、一八九七年）、二―三頁。
- 32 窪田静太郎「伝染病予防ニ関スル行政機関ヲ論ス」（前掲、林茂香『伝染病予防法註釈』、八三頁）。
- 33 同右、林茂香『伝染病予防法註釈』、六五頁。
- 34 同右、六六頁。
- 35 同右。

- 36 内務省「神戸市大阪市「ペスト」病調査報告」(一九〇〇年)。  
 37 海港検疫とそれをめぐる国際関係については、尾崎耕司「万国衛生会議と近代日本」(『日本史研究』四三九号、一九九九年)を参照のこと。  
 38 同右。  
 39 前掲、「神戸市大阪市「ペスト」病調査報告」、七―一三頁。  
 40 前掲、松下「大阪市尿尿市営化問題の展開」などを参照のこと。  
 41 ペスト発生の折、オランダ領インドの政庁が神戸を伝染病流行地と認定し、これが日本で最初の流行地認定となった(厚生省公衆衛生局「検疫制度百年史」、一九八〇年、ぎょうせい、五七八頁)。  
 42 小磯吉人「神戸市の尿尿汲除」(『通俗衛生』六四号、一九〇三年一月)。  
 43 同右。  
 44 落合重信「明治三三年糞尿処理にからまる神戸の騒乱事件」(『歴史と神戸』一五、一九六四年一〇月)。  
 45 前掲、小磯「神戸市の尿尿汲除(前号の続き)」。  
 46 同右。  
 47 同右。  
 48 山内青溪編「兵庫県人物列伝」(我親社、一九一四年)、一一七頁。  
 49 同右、「兵庫県人物列伝」、三一―八頁および三八四―五頁。  
 50 同右、「兵庫県人物列伝」一四五頁。  
 51 『神戸又新日報』一九〇二年八月二日付には、湊東部荒田町でおこった殺人未遂事件の記事の中に、尿尿汲取人夫のことを次のように触れ、会社の人夫頭のもとに人夫が雇用されていることを記している(ただし、ここで個人名は、「」のように記して伏せた)。  
     荒田町の姦夫斬り  
     一昨日午後六時三十分荒田町四丁目三十八番の七十八肥汲取業「」(三十四)と云ふが同町三十八番の百十一氷行商「」(二十六)と云ふを殺害せんとして逃げざりし概略は取敢ず昨日の本紙欄外で記載せしが、其顛末を詳記せば下の如し。加害者「」は、武庫郡生にして数ヶ年前当市に來りて前記の処に居住し一兩年前より市内仲町三丁目自衛会社(肥汲取業)の人足頭なる荒田町四丁目「」に雇はれて肥汲取人足となり居る者なるが、(後略)  
 52 『兵庫部 衛生組合台帳』(神戸市衛生課、一九〇〇年起)。  
 53 同右。  
 54 前掲、小原「衛生行政法積義」三七〇―三七一頁。  
 55 『新修神戸市史』歴史編Ⅳ 近代・現代(新修神戸市史編集室、一九九四年)、五四八頁。  
 56 同右、七四二―七四五頁の筆者執筆部分を参照のこと。

表1 衛生組合の事業の変遷

1. 濑西区島上町他六ヶ町衛生組合規約にみる個別衛生組合の事業			
年代	衛生に関する事務	その他の行政補完事務	選挙・陳情・請願活動
1900.9.8.現在	<ul style="list-style-type: none"> <li>・清潔法の施行。</li> <li>・伝染病の疑いがある場合の医師への診察の依頼。</li> <li>・衛生講話会の開催。</li> <li>・尿尿、塵芥運搬人の選定。</li> <li>・事務所の設置、維持。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・種痘の通知、受診者の付添。</li> <li>・交通遮断された世帯のための用達。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・伝染病患者、死者発生時の通知。</li> <li>・医師、薬剤師の囑託。</li> </ul>
2. 新聞紙上等にみる衛生組合の活動			
年代	各個別衛生組合の活動	その他の行政補完事務	選挙・陳情・請願活動
1900年代前半	<ul style="list-style-type: none"> <li>・給水の各戸への勧誘(00.6.19.)。</li> <li>・共同散水(00.6.20.)。</li> <li>・塵芥、汚物汲取、溝渠浚渫(01.1.16.)。</li> <li>・衛生組合の尿尿汲取営業者との契約が許可される(『神戸新聞』01.1.20.)。</li> <li>・塵芥処理の市営移管につき、掃除監視を市より委託される(01.8.6.)。</li> <li>・共同用栓の工事につき注意(01.9.10.)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・血兵の応募、出征兵士の家族への生活補助、軍事公債の募集(04.2.21.)。</li> <li>・家賃調査(04.10.21.)。</li> <li>・軍事奉公会の勧誘(04.11.15.)。</li> <li>・神社の集金(04.11.17.)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・濑東区荒田町の有権者、衛生組合事務所で総選挙に向けての打ち合わせ(02.8.4.)。</li> </ul>
1900年代後半 (日露戦後)		<ul style="list-style-type: none"> <li>・凱旋部隊の歓迎(05.10.26.)。</li> <li>・祭典への出資(08.5.30.)。</li> <li>・市勢調査を市より委託される(08.9.29.)。</li> <li>・度量衡器の検査(09.8.29.)。</li> <li>・風俗改良貧民窟改善事業(09.9.14.)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法人組織化にむけての認可申請(05.7.20.)。</li> </ul>
1910年代 (第一次大戦後)		<ul style="list-style-type: none"> <li>・米騒動期の米公売(18.8.18.)。</li> <li>・米騒動期の貧民調査(18.8.20.)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・南京町道路の改良を市会に請願(12.8.19.『神戸市会史』)。</li> <li>・兵庫館の立ち退きを陳情(『神戸新聞』18.8.19.)。</li> <li>・尿尿汲取を市に要請(18.9.3.)。</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>・(濑西区)尿尿処分の自由化要求(18.3.4.)。</li> <li>・(濑西区)尿尿処理方法の協定(18.3.12.)。</li> <li>・(濑西区)尿尿処分をめぐって衛生組合連合会結成(18.9.16.)。</li> <li>・(市連合会)尿尿市営要求(19.2.3.)。</li> </ul>

衛生組合に関する考察

<p>1920年代</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市営葬儀場使用を各戸に通知(22.8.5.)。</li> <li>・湯茶組合ストにつき、衛生組合が臨時湯業を開く(22.11.10.)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国勢調査の委託をうける(20.4.10.)。</li> <li>・開港50周年祭典への参加を市より要請される(21.3.7.)。</li> <li>・保安協会(21.9.12.)。</li> <li>・ジョ元帥来神につき日仏旗掲揚(22.2.4.)。</li> <li>・青年会への資金補助(23.3.25.)。</li> <li>・青年会とともに民警懇談会設置(23.7.10.)。</li> <li>・失業調査(『神戸新聞』23.8.11.)。</li> <li>・購買組合を運営(『神戸新聞』23.8.5.)。</li> <li>・関東大震災義捐金募集(23.10.26.)。</li> <li>・生糸会社株式購入(『神戸新聞』24.5.30.)。</li> <li>・各衛生組合の組合長、都市研究会に会員として参加(『神戸新聞』24.10.29.)。</li> <li>・奥但震災の慰問(25.6.7.)。</li> <li>・自治週間実施(25.12.12.)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・尿尿加工場設置反対運動(21.6.14.)。</li> <li>・市へ下水道設備完成建議(23.5.5.)。</li> <li>・都市計画地域に関する陳情(『神戸新聞』23.8.14.)。</li> <li>・市電須磨線急設運動(23.11.22.)。</li> <li>・湊川架橋を陳情(24.10.10.)。</li> <li>・都市計画受益者負担反対運動(25.1.23.)。</li> <li>・兵庫電気軌道市営化につき善後策協議(25.1.24.)。</li> <li>・刑務所移転陳情(25.10.11.)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・(市連合会)尿尿市営決議(21.9.26.)。</li> <li>・(市連合会)糞取りナー実施(『神戸新聞』23.3.21.)。</li> <li>・(市連合会)衛生博覧会実施(『神戸新聞』23.3.21.)。</li> <li>・(市連合会)衛生ナー開催(23.7.8.)。</li> <li>・(市連合会)市内電柱面使用の特別許可出願(24.12.27.)。</li> <li>・(神戸区)元居留地に衛生組合設置の件協議(25.7.10.)。</li> <li>・(市連合会)コシラ防止会議開催(25.9.13.)。</li> <li>・(神戸区)学制改革反対陳情(26.2.11.)。</li> </ul>
---------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

出典：「兵庫島上町他六ヶ町」衛生組合理約認可御願(1900年9月8日)、『神戸又新日報』、『神戸新報』、『神戸市会史』から作成。  
 注：表のうち、「新聞紙上等にみる衛生組合の活動」のところ、特に表記のないものは全て『神戸又新日報』によった。  
 また、表中で、(00.1.19) などとあるのは、新聞掲載日を表し、1900年1月19日の意。