

# 東京の市区改正と衛生

## —明治期における都市計画と衛生行政との接点に関するレビュー—

### “Shikukaisei” and Hygiene in Tokyo

—Review for the Connection between Urban Planning and Public Health Administration in Meiji Era

中島 直人 東京大学  
Naoto NAKAJIMA

#### 1. はじめに

1983年1月、東京都立大学にて「明治の東京計画」というシンポジウムが開催された。主報告者は建築史家の藤森照信であった。前年11月に学位論文を基にした著書『明治の東京計画』（岩波書店）を上梓したところであった。討論者は、東京都立大学の3名の研究者、日本近代史の石塚裕道、都市計画史の石田頼房、政治史の御厨貴であった。今から振り返ってみると、この4人の人選は、見事としか言いようがない。日本の都市計画の嫡流とされる東京の市区改正の研究は、この4人の研究者に牽引され、多角的に展開されたからである。もちろん、その後、現在まで、市区改正についての意欲的な検証は続いているが、「明治の都市計画」を考える際には、この4人の研究業績に立ち返ることが必須である。藤森の『明治の都市計画』は文庫化され、版を重ねている。石塚は、本稿の主題である衛生と市区改正との関係を中心的課題とした論文集『日本近代都市論 東京：1868-1923』を1991年に出版した。石田は1987年に明治の都市計画関係の主要論文を収録した論文集『日本近代都市計画史研究』を出版した。1999年には、森鷗外（軍医・森林太郎）という魅力的な人物を軸に都市計画と衛生との関わりを描いた『森鷗外の都市論とその時代』をまとめた。御厨が1984年に出した『首都計画の政治』は、2007年に別著作との合本『明治国家をつくる』となり、現在も読み継がれている。

本稿では、主にこの4人の先駆的研究者たちの明治の都市計画、特にその中心にある東京の市区改正についての研究成果の中から、都市計画と衛生行政との接点を抽出、整理していきたい（図1）。なお、1983年のシンポジウムでは衛生に焦点をあてた議論はなされなかった。

#### 2. 市区改正と衛生行政の並走

まず、東京の市区改正の流れを確認しておこう。市区改

正の発端となったのは、1879年、東京府知事楠木正隆による東京市域の再検討である。楠木は東京一帯を江戸以来の中心部とそれ以外とで段階的に区画を分けることを検討した。その狙いは都市改造を中心部＝「中央市区」に集中させることで、その事業効果を最大限に発揮させるというものであった。この検討を引き継いだ後任の松田道之知事は、1880年に「東京中央市区劃定之問題」という東京の都市改造の方針案を公表した。松田はここで、街路造成や用途地域、不燃化などの基本的な対策を中央市区論に包含するとともに、新たに「東京築港」を柱として立てた。そして、築港の計画を定めた後に、都市改造に着手するという結論を得たが、松田の代ではその実施には至らず、都市改造の件は、さらに次の芳川顕正知事に引き継がれた。

芳川は築港と都市改造の順番を逆転させ、土木技師原口要による、正確な測量をもとにした都市改造案を作成した。1884年、この芳川案は「市区改正意見書」として内務省に上申され、省内に市区改正審査会が設置された。交通中心の芳川案は、審査会に参加した各委員からの様々な意見に基づき修正され、1885年に審査会案として成案を得た。この審査会案は、外務省所轄の臨時建築局が進めていた日比谷官庁集中計画と競合関係にあり、2年ほど据え置かれたのち、官庁集中計画の消滅とともに再浮上する。そして、1889年、元老院の反対を乗り越えて、市区改正を進めるための東京市区改正条例が公布された。この条例に基づいて設置された市区改正委員会にて、改めて具体的な市区改正案が審議され、1889年には委員会案が決定された。その後、1903年の新設計への変更を経て、1914年までに東京の市区改正事業は完了することになった。中央市区論から足掛け35年に及ぶ期間が、日本の近代都市計画誕生の胚胎期となり、1919年に都市計画法制定を迎えることになる。

一方で、衛生行政の歴史的展開についても確認しておき

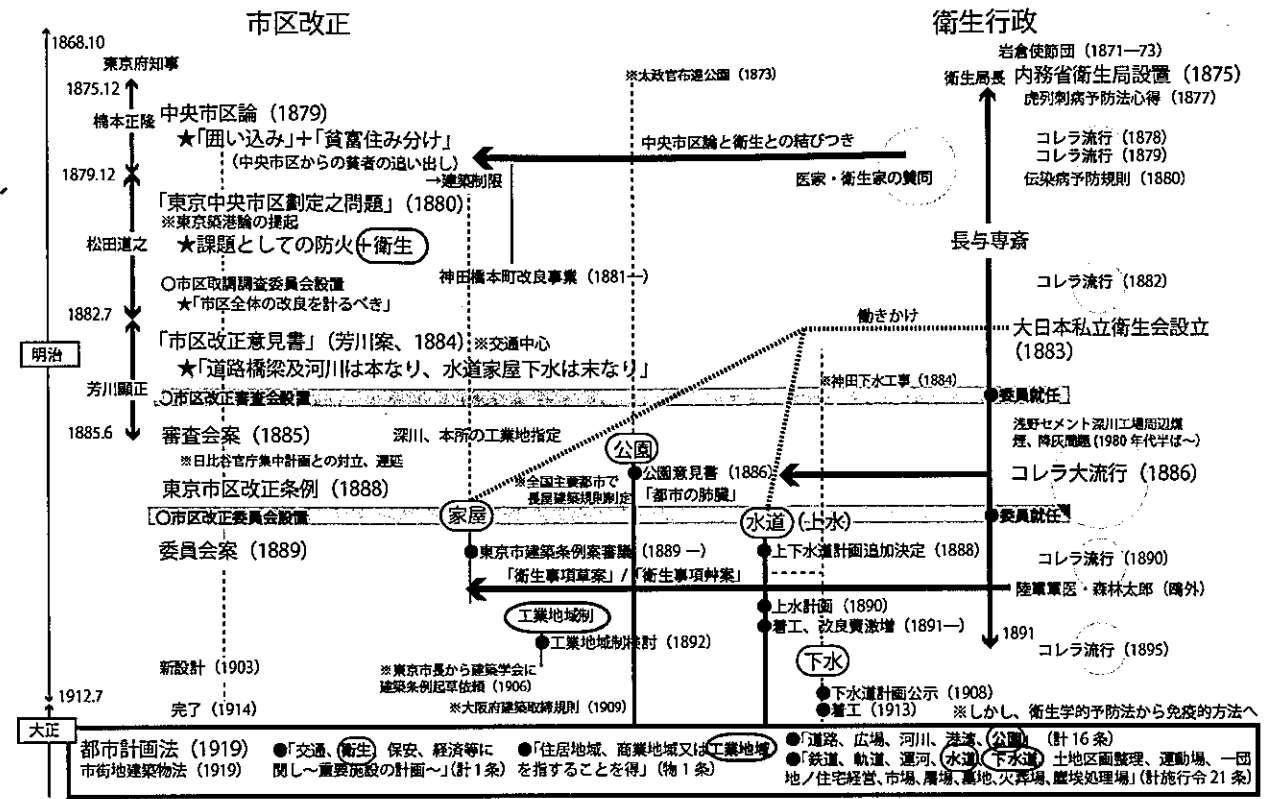


図1 東京の市区改正と衛生行政との接点

たい。1871年から1873年に欧米各国を巡った岩倉使節団に参加し、長崎府医学校学頭も務めた長与専齋は、欧米における健康保護に関する行政制度の存在を知った。内務省がその管轄となる局を設置するにあたり、初代局長に就任した長与が荘子の古典から「衛生」という言葉を選んだのが衛生行政の出発点であった。衛生行政の中でも、国家的防疫行政は、1877年の清国アモイでのコレラ発生を受けて、内務省から各府県に通達された「虎列刺病予防法心得」から始まった。それでも1878年、1879年と立て続けにコレラが大流行したこともあり、1880年には清潔、摂生、隔離、消毒という4つの予防法を基礎とする伝染病予防規則が公布された。松田知事による「東京中央市区劃定之問題」の公表と同年である。その後、長与らが中心となり、1883年に衛生思想や知識の啓蒙を目指して大日本私立衛生会を設立した。雑誌の発行、講演会の開催などの、活発な活動を展開した。しかし、これ以降も、コレラの流行は、1886年の大流行をピークに、何度か繰り返された。

なお、1886年に地方衛生の管轄が警察に移されことを契機に、地方庁と警察との間で衛生行政をどちらが担うか、綱引きのような状態がしばらく続き、最終的には1898年に、衛生課は府県警察部に設置し、衛生技術者の任用は府県の費用で行うという体制がつくられた。市区改正に関する検討、実施は、こうした衛生行政の確立の過程と並走していた。特に長与は衛生局長に長期在任し、芳川案を審議

した市区改正審査会、その後、市区改正委員会の委員を務めるなど、市区改正と衛生行政との接点を生み出す立場にいた。長与が1891年に衛生局長を退き、同時に市区改正委員を辞任したのは、後任の衛生局長（後藤新平）は市区改正委員には任命されなかったが、1899年以降、代々の衛生局長は継続的に市区改正委員会の臨時委員を務めた。

#### 3. 中央市区論と衛生という課題

では、市区改正の検討と衛生行政の確立の並走の中で、その接点はどのようにあったのだろうか。上記、先駆的研究者たちの著書を紐解くと、市区改正への道筋の出発点である中央市区論自体が、衛生と深く関係していることが見て取れる。藤森（1982）は中央市区論の狙いは、「囲い込み」と「貧富の住み分け」にあったと指摘している。東京に一本の線を引き、その線で囲い込んだ内側に建築制限を課すことで、防火建築を建設する資力のない貧者を追い出し、富裕の者たちだけで防火の実を上げるという考え方である。実際、1880年に松田知事が提示した「東京中央市区劃定之問題」でも、3年に一回の大火に見舞われている状況を問題視し、防火対策を中央市区画定の狙いの第一に挙げた。しかし、続けて、「眼を衛生上に転じて市街の景況を見るに、概して市中には裏店あり、其間上水を引、或は地水の設けあれば、其井戸と圍房との相距る二間に過る者必ず稀なし。故に汚物の井壁より滲透する容易にして、

其水質を損し、之を飲用すれば健康を妨げ、虎列羅空扶斯等の悪症蔓延の媒介をなすや疑なし」と、防火のみならず、衛生上の問題も大きな課題であることを明言した。防火と衛生の観点から市街地の改良が必要であり、その方法が対象となる地域を限定した上での建築制限の施行であった。

この中央市区論における「貧富の住み分け」という発想は、1881年に発生した神田橋本町大火の跡地の改良事業において実践に移されることになった。従前の神田橋本町は木賃宿や棟割り長屋が集中する貧民窟であった。大火後、明治政府は土地を全面買収し、木賃宿等の再建を行わないことを条件に、払い下げを行った。木賃宿に集っていた貧窮民たちはこの町から追い出されたのである。

「東京中央市区劃定之問題」、そして神田橋本町改良事業については、石田（1987）に解像度の高い研究論文が収録されている。石田は、東京都立大学の同僚でもあった柴田徳衛の論考「先覚者森鷗外」に触発されて、明治の東京計画の研究に取り組んだという経緯もあり、衛生という視点を強く意識していた。石田は「貧富の住み分け」論は、当時の医家・衛生家にも支持されるものであったと指摘している。貧窮民を中央市区から追い出すことを是とする論考が、大日本私立衛生会の機関誌にも掲載されていた。そうした論調を、後に強く批判したのが、ドイツ留学で欧州各国の公衆衛生と密接に結びついた都市・建築政策の知見を深めた森鷗外であった。鷗外は医家・衛生家として、「細民の居処」に関して、住宅問題全般として議論することの重要性を主張したのである。結果として、中央市区論は、松田知事が1880年に設置した市区取調調査委員会の場で、「市区全体の改良委を計るべき」として破棄された。

#### 4. 都市計画と衛生の接点としての「水道家屋下水」

「市区全体の改良」の検討は、松田知事から芳川知事に引き継がれ、1884年の「市区改正意見書」へと展開していった。この「市区改正意見書」に記された「道路橋梁及河川は本なり、水道家屋下水は末なり」は、市区改正に関する最も有名なフレーズである。4人の先駆的研究者の中でこの言葉を最初に取り上げた石塚は、当初、これを生活環境や都市施設よりも、軍事機能や商品流通に直結する道路、橋梁、河川を優先させた市区改正の本質を表していると解釈した。しかし、このフレーズには、「故に先ず其根本たる道路橋梁及河川の設計を定むる時は他は自然容易に定ることを得べき者とす」という続きがあった。藤森（1982）はこれを踏まえて、これは施工の手順を言っているに過ぎず、純粋に技術上の問題であると論じた。御厨はこの藤森の読み取りに同意しつつも、技術もまた価値中立ではあり

えないとし、このフレーズの背景に芳川と大日本私立衛生会関係者との市区改正に関する意見の相違に基づく政治的意図を読み取るべきだと指摘した。医家・衛生家が中央市区論と衛生行政の展開とを結びつけて主張したのに対して、中央市区論の否定から出発した芳川は、衛生行政優先も否定せざるを得なかったものの、その姿勢を顕在化させるのも好ましくない。そこで技術論で糊塗する必要があったというのが御厨（1984）の議論であった。さて、ここで重要なことは、末とされた「水道家屋下水」こそ、衛生と深く結びついた施設であったということである。

東京の水道について内務省衛生局が本腰を入れ始めるのは、大日本私立衛生会による運動や、1886年のコレラの大流行を受けて、患者隔離などの医学的対処療法から本格的な予防法へと舵を切って以降である。長与は、日比谷官庁集中計画を進めていた外務省所轄の臨時建築局と内務省の市区改正委員会の双方に働きかけを行った。市区改正委員会では、1888年、上下水道計画を追加することが決議された。上水、下水の両計画が外国人技術者の手で立案され、1890年に上水計画が公示された。石塚（1991）によれば、1888年の市区改正事業開始以降、事業費総額の8割、9割が道路改正費に充てられていた状況は一変し、1891年以降は上水道改良費が激増した。末であったはずが、本となったのである。伝染病の蔓延・流行が国家の富強政策を支える基盤が崩壊する危機として政府指導者らが認識したことが、衛生主導の政策転換の背景にあった。

一方、「水道」の対ということになる「下水」については、上水道事業が一段落した1908年ようやく計画が公示され、1913年になって着工されたが、上水道ほどの進捗は見せずに終わった。藤森（1982）は、下水道整備の遅れの原因として、伝染病対策に関する世界の潮流の変化、つまり水道整備中心の衛生学的予防法に代わり、ワクチンで病原菌をおさえる免疫的方法が主流になったからという説を紹介している。市区改正において、一度、本となった「水道」や「下水」の位置付けは、再び末に戻っていった。

「水道家屋下水」のうちの「家屋」については、第一回市区改正委員会で芳川知事が「家屋ノ制」の必要性を述べ、1889年になって、建築家の妻木頼貴に依頼してまとめた東京市建築条例案が市区改正委員会に提出され、調査委員会を設置し、審議が進められることになった。石田（1987/1999）は、妻木が残した検討資料を詳細に分析し、建築条例案の検討過程において、専門委員に任命されていた森鷗外ら医家・衛生家が「衛生事項草案」ないし「衛生事項艸案」というかたちで広範な内容を提案していたことを明らかにした。「衛生事項草案」は八部構成で、第一部「市部」では

市街地の空地率、建築形式、工場立地制限、第二部「住地、及び中庭」では敷地内空地と飲料水に関する規定、第三部「住屋及び住戸」では、住居の高さ・階数、地下室などに関する規定、第四部「住室」は部屋の天井高や窓面積などに関する規定、以下、第五部「厠圍及廢物処分」、第六部「畜舎」、第七部「屠所及び市場」、第八部「建築調査局」であった。当時の衛生観念が、建築全般にわたる規定の根拠を提供したことがよく分かる。石田はこれらの詳細な知見が、森鷗外の留学先であったドイツの公衆衛生協会による議論、検討を大いに参照していることも明らかにした。

しかし、建築条例案の調査結果は市区改正委員会で報告されることもなく、条例が制定されることはなかった。なお、東京以外の主要都市では、1886年のコレラ大流行期に、大日本私立衛生会を中心とした衛生側からの働きかけで長屋建築規則が制定され、さらに1909年の大阪府建築取締規則をはじめとした総合的な建築規制も明治末には生み出されていた。東京ではその後も東京市長から建築学会へ建築条例起草の委嘱があったが、その検討に医家・衛生家の参画はなく、実際の条例制定にも結びつかなかった。

#### 5. 「都市の肺臓」論と公園、工業地域制

市区改正において、「水道家屋下水」以外で衛生の観点から提起されたのは、芳川の「市区改正意見書」にはなかった「公園」であった。1885年、パリをモデルとした壮麗な都市づくりの主張から始まった市区改正審査会において、長与から発案されたのが公園・広場の追加であった。長与は欧州の広場を例に、市街地において空気を善良にするためのその必要性を述べた。この長与の発言に基づき設置された調査委員会の意見書では、「第一に衛生上より論ずれば」として、人口稠密の市街地における「開豁清潔の場所」、「都市の肺臓」としての公園が論じられた。すでに東京でも太政官布達によって公園が誕生していたが、それらの遊覧的性格とは別に、公園は「衛生に関する巨益」があるものとして、市区改正の中に取り込まれたのである。市区改正における公園に関する経緯は、藤森（1982）も一通り言及しているが、具体の計画内容について、衛生の観点を含めて詳細に分析したのは、1999年の学位論文、2003年の『公園の誕生』という書籍にまとまる小野良平の一連の研究であった。「都市の肺臓」論が西欧に根強かった伝染病の要因=瘴気論に根差し、土地の乾浄化を求めた内容であったこと、実際の公園の配置計画に医家・衛生家たちの学校衛生論などが反映されていること、などが明らかにされている。

「都市の肺臓」論、ないし空気の善良化と直接関係する

もう一つの話は、「工業地域制」であった。これも芳川の「市区改正意見書」にはなかった内容である。芳川案の地域制は官省地、町地、邸宅地の三種に過ぎなかった。しかし、市区改正審査会の場で工業地域制の重要性が指摘され、1885年の審査会案では深川、本所の工業地指定を含む内容となったのである（ただし、内務卿への復申ではこの地域制のみ削除された）。石塚（1991）は、伝染病の侵入・流行を産業革命がもたらす社会問題と環境問題が結びついた「古典的都市問題」の代表としてコレラと結核を挙げた。結核は、1880年代後半以降、不良住宅地区の住民や過酷な労働に就いていた紡績工場的女子労働者の間で急増した。そして、産業の発展とともに、環境汚染の被害は都市全体に及ぶようになった。石塚は、こうした産業公害段階を「近代都市問題」と呼んだ。工業地域制は、「近代都市問題」への対処の端緒でもあった。先の建築条例制定過程における「衛生事項艸案」は、工場立地に関する三段階の地域制の提案を含んでいた。市区改正委員会では、1892年に工業地域制を検討し、成案を得たが、実施には至らなかった。なお東京における産業公害の最初期の事例は、浅野セメント深川工場周辺での煤煙、降灰問題であった。最新の研究によれば、1880年代半ばから継続的に新聞等に取り上げられてきたこの問題に対して、実際に地域制的発想での解決が議論されるようになるのは1911年、明治末のことであった。

#### 6. おわりに

以上、明治の都市計画と衛生行政との接点として、東京の市区改正における衛生関連の項目を整理して提示した。都市計画は、その胚胎期に医家・衛生家から導きを得ていたことが見えてきた。ただし実装は不十分で、1919年の都市計画法・市街地建築法誕生を待つ項目も多かった。両法に刻印された衛生の産物の多くは、100年後の現在まで引き継がれ、この現代都市の風景の基層を成している。

<参考文献>

- 1) 藤森照信他（1983）『シンポジウム 明治の東京計画』、『総合都市研究』、19、pp.133-168、東京都立大学都市研究センター
- 2) 藤森照信（1982）『明治の東京計画』、岩波書店
- 3) 御厨貴（1984）『首都計画の政治』、山川出版社
- 4) 石塚宏道（1991）『日本近代都市論 東京：1868—1923』、東京大学出版会
- 5) 石田頼房（1987）『日本近代都市計画史研究』、柏書房
- 6) 石田頼房（1999）『森鷗外の都市論とその時代』、日本経済評論社
- 7) 宝月理恵（2010）『近代日本における衛生の展開と受容』、東信堂
- 8) 小野良平（2003）『公園の誕生』、吉川弘文館
- 9) 中川雄大（2021）『浅野セメント深川工場をめぐる問題史：用途地域制導入についての社会的背景として』、『都市計画論文集』、56(1)、pp.98-104、日本都市計画学会