

## 戦前、占領期の保健医療政策の分析を通じての 現在の保健医療制度の考察

### Studies on the current healthcare system by analyzing the health policies of prewar and Occupied Japan

杉田 聡\*      森山 敬子\*\*  
Satoru Sugita      Takako Moriyama

#### Abstract

The healthcare system in Japan is facing a turning point in many areas. For example, the end of economic growth and a rapidly declining birthrate have called for an urgent and drastic reform in the pension and medical insurance systems. Our academic group aims to examine the current healthcare system to gain pragmatic insights and recommendations for the future by analyzing the health policies of prewar and Occupied Japan. Our academic group's discussion topics are comprised of seven themes: (1) A comprehensive outline of the healthcare reform in Occupied Japan based on the "Weekly Bulletin", an official document of the GHQ/SCAP, (2) Trends in acute infectious diseases in Occupied Japan, (3) Two Japanese medical scholars (Anesthesiologists) who studied in the US during the Occupation, (4) Nursing reform by GHQ/SCAP in postwar Japan, (5) A possible comparative research on public health policy decisions in Okinawa and those of mainland Japan during the postwar period using the GHQ/OKINAWA database, (6) The practice of midwives and allied health workers in southern Okinawa during the Occupation, and (7) Tracing the origin of the current healthcare back to tuberculosis treatment.

Keywords	キーワード
Occupied Japan	日本の占領期
health policy	保健医療政策
history	歴史
GHQ	GHQ
Weekly Bulletin	Weekly Bulletin

#### I. 研究会の趣旨

我が国の保健医療制度は様々な分野で大きな転換点を迎えている。福祉国家を目指し設立さ

---

\* 大分大学医学部看護学科 (School of Nursing, Faculty of Medicine, Oita University)

\*\* 西南女学院大学保健福祉学部看護学科 (Department of Nursing, Faculty of Health and Welfare, Seinan Jo Gakuin University)

れた年金と医療の国民皆保険制度は右肩上がりの経済成長の終焉と急激な少子高齢化で抜本的な改革を迫られ、疾病構造の変遷に伴い医療提供制度のあり方や医師や看護職の養成過程に対する変革が求められている。いずれの改革や変革の議論においても、利害の対立、将来予測の難しさ、限られた予算等の難問が山積している。そこで本研究会では「現在の保健医療制度の源流を探る研究会」として、「温故知新」の言葉に倣い、戦前や占領期の保健医療行政の分析を通じて現在の保健医療制度の考察を行い、未来に向けての示唆を得ることを目的とする。

本年度参加したメンバーは杉田の他、池田重政、金子俊、加藤昌之、近藤正英、迫田朋子、近藤正英、佐藤公美子、シャピロ美奈、鈴木晃仁、田中誠二、等々力英美、中村哲、中山和弘、東亜紀、丸井英二、三浦正行、森山敬子、渡部幹夫であった（50音順、文中敬称略、以下同様）。

## Ⅱ. 研究会活動

第1年目の本年度（2006年度）においては、占領期の保健医療改革に関して筆者（杉田）を中心に復刻作業が行われている連合国総司令部公衆衛生福祉部（GHQ/SCAP/PHW）の文書を活用し、当時の国民の健康状況、人的物的資源の把握、改革の立案の過程の検証を行うほか、様々な学術分野の研究会メンバーのこれまでの戦前・占領期に関する研究をもとに討論した。

## Ⅲ. 研究会の日程

第1回研究会：2006年5月20日（土）

講演者：杉田聡（大分大学医学部教授）

演題：「研究会発足の趣旨説明」

「GHQ/PHW 文書（Weekly Bulletin）から得られる占領期の保健医療改革の概要」

講演者：田中誠二（順天堂大学医学部公衆衛生学教室博士課程大学院生）

演題：「占領期における急性感染症の発生推移」

第2回研究会：2006年8月26日（土）（注：6月24日開催予定を順延）

講演者：Prof. Ikeda, Shigemasa（池田重政）（St. Louis 大学医学部麻酔科学教授）

演題：“How I started a history study”

講演者：佐藤公美子（札幌市立大学看護学部講師）

演題：「戦後日本の GHQ/SCAP による看護改革」

第3回研究会：2006年10月7日（土）

講演者：等々力英美（琉球大学医学部助教授）

演題：「戦後沖縄の公衆衛生における政策決定と全国（日本）との比較研究の可能性—

「GHQ/OKINAWA データベースの利用―」

講演者：東亜紀（順天堂大学医学部公衆衛生学教室博士課程大学院生）

演題：「助産婦を産み出した人々―占領期沖縄南部地域における出産をめぐる人々の実践―」

第4回研究会：2007年1月27日（土）

講演者：渡部幹夫（順天堂大学医療看護学部教授）

演題：「現在の保健医療制度の源流を結核医療からたどる」

#### IV. 各研究会の概要

第1回研究会：2006年5月20日（土）

講演者：杉田聡（大分大学医学部教授）

演題：「GHQ/PHW 文書（Weekly Bulletin）から得られる占領期の保健医療改革の概要」

【目的】 第二次世界大戦後の占領期のわが国の保健医療改革においては連合国最高司令官総司令部公衆衛生福祉部（General Headquarters, Supreme Commander of Allied Powers, Public Health and Welfare Section: GHQ/SCAP/PHW）が大きく関わったが、その活動を記した文書記録は「GHQ 正史」を除き、現状では系統的には明らかにされていない。発表者らは現在、GHQ/PHW 文書を用いた検証として、公衆衛生福祉部やその関連部署で回覧された Weekly Bulletin を復刻することにより、占領期の保健医療改革の研究を目指している。現在所在が確認できる Weekly Bulletin は、1945年10月14日の週のものから1951年3月までであり、占領期の GHQ/PHW の活動をほぼ全般にわたり把握することが可能である。今回の発表では、Weekly Bulletin にどのような情報が記されているかを明らかにし、今後の研究への活用の可能性を紹介する。

【方法】 国立国会図書館憲政資料室所蔵の GHQ/SCAP 文書（マイクロフィッシュ形式）のうち、Weekly Bulletin として保存されていたページの復刻作業を行った。該当ページは系統的に保存されていなかったため、復刻後に研究に活用しやすいよう時系列に並べ替えた。

【結果】 占領期の日本では間接占領制が布かれ、連合国最高司令官の指示や示唆の下、日本政府の担当官庁が政策をその行政機構網を通じて実施した。保健医療政策においては公衆衛生福祉部（PHW）が占領軍側の担当部署であり、日本政府側の担当部署は主に厚生省であった（事項により、文部省、農林省等を含む）。政策が実行されるのは46都道府県（沖縄県は直接占領下で管轄外）であるが、その各都道府県に駐留する軍政部に PHW の活動を随時知らせる必要が生じたため作成された文書が Weekly Bulletin である。（図1）

Weekly Bulletin の本文の内容は、「予防医学（Preventive Medicine）」、「福祉（Welfare）」、「病院管理（Hospital Administration）」〔後に「医事（Medical Affairs）」〕、「（畜産）獣医学（Veterinary Affairs）」、「歯科（Dental Affairs）」、「看護（Nursing Affairs）」、「顧問（Consultant）」

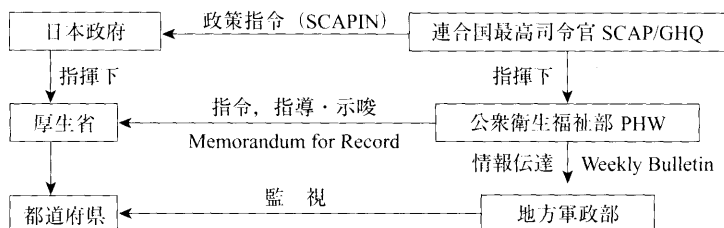


図 1. Weekly Bulletin の位置づけ

〔後に「栄養 (Nutrition)」〕, 「(医薬品) 供給 (Supply)」, 「人口動態統計 (Vital Statistics)」, 「法務 (Legal)」, 「日本政府への覚書 (Memoranda to Japanese Government)」のセクションに大分類されていた。この分類は PHW 内の各課にほぼ対応している。

【今後の展望】 ほぼリアルタイムでまとめられた Weekly Bulletin の記載事項を分析・考察することにより, GHQ 正史のようなレトロスペクティブな史料では分かり得なかった占領期の保健医療改革の過程を明らかにすることが可能となった。また, Weekly Bulletin における記述を時系列・事項別に整理することにより, 占領期の保健医療改革の「地図」を完成させることになる。それに基づいて, 1日ごとに GHQ/PHW の記録用覚書 (Memorandum for Record), チェックシート・書簡・無線通信記録を集成した Dairy Journal を, 効率的かつ詳細に解読することができる。今後, さらに占領史研究を継続していく予定である。

本研究の詳細は, 以下の文献を参照されたい。

- 1) 杉田聡, 丸井英二: 占領期の保健医療改革の研究における GHQ/PHW 文書 (Weekly Bulletin) の活用, 「民族衛生」, 71 (Suppl.):32-33, 2005
- 2) 杉田聡, 田中誠二, 丸井英二: GHQ/PHW 文書 (Weekly Bulletin) から得られる占領期の保健医療改革の概要, 「民族衛生」, 72 (Suppl.):126-127, 2006
- 3) 杉田聡: 占領期の GHQ/SCAP/PHW (連合軍総司令部公衆衛生福祉部) 文書を用いた現在の保健医療制度の源流を探る研究, 生存科学 A, 17:77-80, 2006

講演者: 田中誠二 (順天堂大学医学部公衆衛生学教室博士課程大学院生)

演題: 「占領期における急性感染症の発生推移」

【はじめに】 戦後日本の保健・医療は, 平均寿命や感染症の罹患率などの指標で見ると, 顕著な改善を示してきた。その重要な出発点として, 1945年9月以降の GHQ/SCAP/PHW (連合国最高司令官総司令部公衆衛生福祉部) による対日政策を挙げることができるであろう。彼らは, 占領政策を順調に遂行するため, 厚生省 (当時) に対して疾病蔓延状況の調査や各県の伝染病の報告を指令し, わが国の健康状態を綿密に調査していた。その記録は, 現在, 国立国会図書館憲政資料室に所蔵されている GHQ/SCAP 文書 (マイクロフィッシュ) のうち, 公衆衛

生福祉部やその関連部署に配布された「Weekly Bulletin」のなかに見ることができる。

【目的と方法】 これまで、終戦直後における感染症の動向を詳細に知ろうとする場合、厚生省によって報告された『厚生統計月報』（厚生省大臣官房統計調査部）を見る必要があった。この報告には、月別・都道府県別に各種感染症の記録が残されており、ある程度、系統立てられた感染症統計として用いることができる。しかしながら、ここに残された統計のうち、最も早い時期の記録は「1947年1月」のものであり、それ以前の記録は存在しない<sup>1)</sup>。すなわち、わが国の公的な報告からは、各種感染症が流行を極めたとされる終戦直後に何が起きていたのかを知ることができず、実態は未知のままである。これは、戦後の混乱状態のなかにあったため、当時の厚生省が独自に情報を入手できなかったためであろう。一方、前述のGHQ/SCAP文書である Weekly Bulletin に記された感染症統計には、終戦直後から1951年3月までの記録が残されており、わが国の報告からは知ることのできなかつた、1年数カ月間の流行状況を、ここから明らかにすることができる可能性がある。(図2)

【結果と考察】 こうした点に着目しながら、現在、われわれ（田中誠二・杉田聡・森山敬子・丸井英二）は、Weekly Bulletin の復刻・整理を進め、占領期における急性感染症の発生推移を分析している。当日の報告では、分析結果の一部を示すことにより、感染症ごとの拡がりの特徴やそれに関わる様々な要因に関して活発な議論が行われた。

なかでも、各種感染症の発生分布と密接な関係が考えられる「人々の移動」については様々な意見が出された。すなわち、軍人軍属の外地からの帰還・在留邦人の引揚げに伴う帰郷に加えて、祖国へ戻る朝鮮半島出身の人々、都会へ戻る疎開者、食料を求めて田舎へ足を運ぶ人々らの国内移動である。このように人々の接触が頻繁になされる状況下では、感染症が野火のごとく急速に拡がることを想像できる。それに加えて、予防接種の有無や環境衛生、栄養状態、気候・災害など、さまざまな要因が複合的に絡み合った結果として、当時の感染症流行の状況を捉えることができるであろう。

報告した各種感染症のうち「腸チフス」は、チフス菌によって汚染された食物や飲料水などを介して経口的に感染する疾患で、汚染の原因としては患者または保菌者の排泄物によることが多い。占領期における発生推移を見ると、罹患率（全国）は経年的に減少している。また、1946年の夏には全国的に感染の拡がりが見られるが、1947年の夏には主に中部地方南部から近畿地方にかけて感染が集中していることが明らかになった<sup>2)</sup>。

腸チフスの罹患率の経年的な減少には、水道設備や廃棄物処理などの環境対策に加え、全国規模で実施された予防接種プログラムが寄与していると考えられる<sup>3)</sup>。また、1947年9月に発生した「カスリーン台風（KATHLEEN）」は、関東・東北地方を中心に、洪水などの甚大な被害をもたらしたとされ、腸チフスなど水系感染のある疾患の発生に大きく関与したことが推測される。

今回の報告においては、Weekly Bulletin の末尾に添付された感染症統計をもとに、占領期の感染症発生に関する数量的な分析・考察を行った。この時期における感染症の発生推移を一本

PREFECTURE	DIPHTHERIA				DYSENTERY	
	Cases		Deaths		Cases	
	Number	Rate	Number	Rate	Number	Rate
HOKKAIDO	273	103.0	36	13.5	21	7.8
AOMORI	36	43.1	9	10.8	3	3.6
IWATE	31	33.2	8	8.6	3	3.2
MIYAGI	37	33.0	4	3.6	11	9.8
AKITA	63	68.7	4	4.4	6	6.5
YAGADATA	95	95.6	10	10.1	7	7.0
FUKUSHIMA	36	24.5	-	-	1	0.7
IBARAKI	27	18.1	2	1.3	9	6.0
TOCHIGI	25	21.7	4	3.5	8	4.3
GUNMA	33	19.7	9	7.7	3	2.6
SAITAMA	45	28.9	4	2.6	6	3.9
CHIBA	64	42.5	3	1.9	3	1.9
TOKYO	177	55.2	31	9.7	26	8.1
KANAGAWA	59	38.1	5	3.9	3	1.9
NIIGATA	73	40.9	7	3.9	9	5.0
TOYAMA	22	30.7	2	2.8	-	-
ISHIKAWA	40	59.4	-	-	1	1.5
FUKUI	49	91.8	1	1.9	10	19.7
YAMANASHI	7	11.4	-	-	12	3.3
NAGANO	45	28.9	4	2.6	1	0.6
Gifu	17	15.3	2	1.8	1	0.9
SHIZUOKA	37	21.3	4	2.3	13	7.5
AICHI	124	55.4	9	4.0	7	3.1
MIE	77	73.2	3	2.9	-	-
SHIGA	15	23.5	2	3.1	2	3.1
KYOTO	44	35.4	3	2.4	28	22.5
OSAKA	37	15.2	2	0.9	4	1.6
HYOGO	101	46.6	7	3.2	4	1.6
NARA	4	7.0	-	-	-	-
WAKAYAMA	36	53.1	1	1.4	-	-
TOTTORI	20	46.8	3	7.0	1	2.3
SHIMANE	38	56.3	2	3.1	-	-
OKAYAMA	50	42.4	3	2.5	1	0.8
HIROSHIMA	41	28.1	4	2.7	2	1.4
YAMAGUCHI	51	57.8	5	4.7	4	3.6
TOKUSHIMA	23	34.5	1	1.6	1	1.6
KAGAWA	18	26.9	-	-	9	13.4
EHIME	133	125.6	12	11.3	3	2.8

図 2. Weekly Bulletin の感染症統計

の線で繋げることにより、当時の、おおよその状況を「平面的」に把握することができた。今後は、各疾患の発生に関わったと考えられる各種要因と、その対策について「立体的」な分析・考察が必要となる。研究会で議論となった内容を踏まえ、Weekly Bulletin の質的な記述事項と関連付けて分析することにより、占領期における感染症対策の実態を解明していくことが当面の課題である。

(参考)

- 1) 田中誠二, 杉田聡, 森山敬子, 丸井英二. 「占領期の感染症統計に関する考察」 第 65 回日本公衆衛生学会総会抄録集, 940 頁, 2006 年 10 月

第 6 表 昭和 22 年 1 月 都道府県別疾病別傳染病死亡者  
厚生省予防局防疫課編

統計区分及び 都道府県別	コレラ		赤痢		傷寒		バクテリウム		腸チフス		傷寒チフス		トフチフス		腸結核		ペスト		日本マラリア		マラリア		
	死亡者	発生者	死亡者	発生者	死亡者	発生者	死亡者	発生者	死亡者	発生者	死亡者	発生者	死亡者	発生者	死亡者	発生者	死亡者	発生者	死亡者	発生者	死亡者	発生者	
北海道					22	4	15	9	13	3	17	5	24	17	17	21	4						
青森県					2	1	2	2															
岩手県					2	1	2	2															
宮城県					7	2	2	3			7	1	4	37	4	5							
秋田県					5	1	5	1	5		7	1	4	4	3								
山形県					1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1							
福島県					14	5	3	3					5	5	1	2	4	1					
茨城県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
栃木県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
群馬県					2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
埼玉県					5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
千葉県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
東京都					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
神奈川県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
新潟県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
富山県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
石川県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
福井県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
岐阜県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
静岡県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
愛知県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
三重県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
滋賀県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
京都府					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
大阪府					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
兵庫県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
徳島県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
香川県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
愛媛県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
高知県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
福岡県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
佐賀県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
熊本県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
大分県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
鹿児島県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
沖縄県					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

厚生統計月報

- 2) 田中誠二, 杉田聡, 森山敬子, 丸井英二, 「占領期における急性感染症の発生推移 (1946年-1948年)」 第107回日本医史学会総会抄録号, 66-67頁, 2006年4月
- 3) 竹前栄治・中村隆英監修, 「GHQ日本占領史 第22巻 公衆衛生 (杉山章子解説・訳)」 43頁, 日本図書センター, 東京, 1996年

第2回研究会：2006年8月26日（土）（注：6月24日開催予定を順延）

講演者：Prof. Ikeda, Shigemasa（池田重政）(St. Louis 大学医学部麻酔科学教授)

演題：“How I started a history study”

【はじめに】 第二次大戦後の占領期に GARIOA によって日本の医学者がアメリカ合衆国へ医学研修に赴いたことはあまり知られていない。本研究では、占領期に渡米した二人の日本人医学者を中心に我が国の麻酔科学および医学教育の歴史研究を紹介する。

## 【結果と考察】

### 1. GARIOA

GARIOA (Government Account for Relief in Occupied Area) は、アメリカ合衆国が陸軍の予算によって 1947 年に設立した占領地域救済政府資金のことで、占領した国家 (日本やドイツ) における経済的・政治的インフラストラクチャを復興するための資金である。この資金は様々な用途に用いられたが、1949 年から 1951 年には日本の大学卒業生に対するスカラシップにも用いられ、1952 年からはフルブライト・スカラシップに引き継がれている。

### 2. 医学教育における留学生

1940 年代当時の日本においては、麻酔科学はまだ外科医が片手間にやる仕事のように捉えられており、科学的で体系的な研修体制が整っていなかった。また、当時は連合国の占領下におかれ一般の日本人が海外渡航をするのが困難な時期でもあった。そこで、日本人の医師の中からアメリカ合衆国での研修を希望するものを選抜し、GARIOA がそのスポンサーとなり、留学が実現した。

1950 年には GARIOA scholar として Dr. Michinosuke Amano (天野道之助) がシカゴ大学医学部へ、1951 年には GARIOA scholar として Dr. David Minoru Fukuda が渡米した。天野は帰国後、慶應大学医学部麻酔科学教室初代教授となり、近代麻酔学を広め、日本麻酔学会の設立にも尽力した。

### 3. Unitarian Service Committee

1950 年、連合国最高司令官総司令部公衆衛生福祉部 (GHQ/SCAP/PHW) のサムス局長は、アメリカ合衆国の Unitarian Service Committee (USC) に、医学教育の改善向上のため医療施設団を派遣するように要請した。USC はどの宗派にも属さない慈善団体として 1940 年に設立され、1963 年には Unitarian Universalist Service Committee と改名した。USC は一般的な復興支援、人々の移民や引き揚げ、乳幼児や青少年の援助のほか、医療プロジェクトも行っていた。USC が 1950 年に日本に派遣した医療使節団の中には麻酔科医である Dr. Meyer Saklad が含まれ、彼はいわば麻酔科学における「黒船に乗ってきたペリー」のような存在となった。

本研究の詳細は以下の文献を参照されたい。

- 1) Ikeda, S: *Government account for relief in occupied area: a Japanese physician's journey to a new medical specialty*. *Anesthesiology*, 103(5): 1089-94, 2005
- 2) Ikeda, S: *The Unitarian Service Committee Medical Mission. Contribution by the United States to Post-World War II Japanese Anesthesiology*. *Anesthesiology* 106(1): 178-85, 2007



講演者：佐藤公美子（札幌市立大学看護学部講師）

演題：「戦後日本のGHQ/SCAPによる看護改革」

## 【GHQ 文書について】

### 1. GHQ 文書の種類と文章形態

GHQ 資料には米政府文書、連合政府文書、占領管理機構、米国太平洋陸軍総司令部関係文書がある。また、それらの文書は、①電信文 ②アクションペーパー ③記録用覚書 ④チェックシート ⑤参謀覚書 ⑥日本政府宛覚書で構成されている。

### 2. 文章形態分類における位置づけ

文章形態（上記①～⑥）の位置づけと機能が明らかになった（表1）。各文章での内容確認は、視野を広げて資料を見る必要がある。例えば、同じ会議に関する記録覚書であっても各局がそれぞれ通訳やタイピストを同席させて記録しているため、議事内容の表現が異なることがあった。また、②アクションペーパーと④チェックシートの照合で、詳細に当該問題を全体的に把握することができる。

表1. 文書形態の位置づけと特徴

①電信文(Radiogram)
②アクションペーパー(Action Papers)；参謀長に決定してもらうための文書，または承認してもらうための文書。 この文書はスタッフ間の完全一致が義務付けられていた。
③記録用覚書(Memorandum for records)；問題の簡潔な背景やアクションペーパーに関する情報，また関連する参照書類などの情報も十分に載せること，さらにアクションペーパーを補うものであるとされた。
④チェックシート(Check Sheets)；指示，通知，コメントなどの参謀部局間の合意の手段として活用。 また原案の承認や勧告の実施のためにも用いられた。
⑤参謀覚書(Staff Memorandum)
⑥日本政府覚書(Memorandum for Japanese Government)；米国陸軍関係資料は，米陸軍省十進分類で整理。 「指示(Directive)」；基本政策の立案やその趣旨を記し，関連の指令にも言及したもの(SCAPIN) 「行政指示(Administrative Directive)」；基本政策の実行指令(SCAPIN-A)

### 3. 通達経路と文書名

連合最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）内，また，中央から地方組織への指令通達経路と文書名も明らかになった。連合最高司令官総司令部（図3）内における経路と文書について説明する。

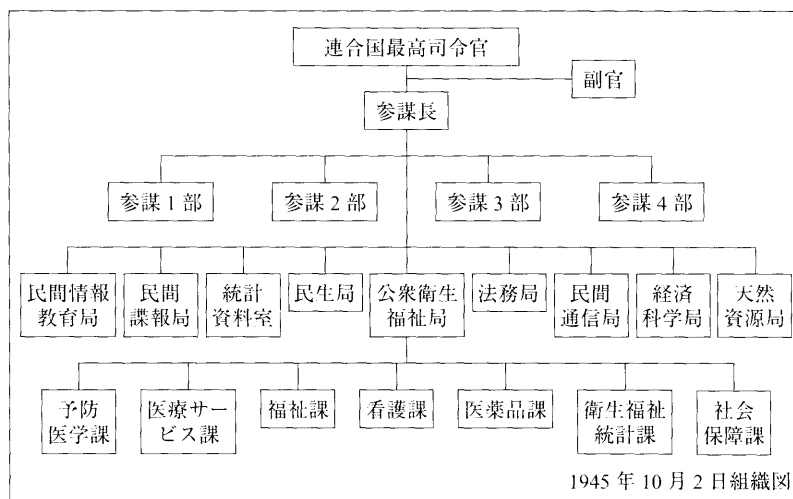


図3. 連合国最高司令官総司令部組織図

7課内での意見交換による合意が決定されると9局においてその内容について検討、合意が得られ、局の意向や意見のまとめとして覚書が参謀部に提出される。参謀1部～4部において合意されるとチェックシートが参謀長に出され、参謀長の参謀長決裁（アクションペーパー）が連合国最高司令官に出される。決定がなされると高級副官に指示され、指令・勧告の発信（SCAPIN）がされる。

#### 【占領期における看護改革の概要】

##### 1. オルト看護課長（GHQ/SCAP/PHW）

看護改革の実施には公衆衛生福祉局の看護課が担当することになり、その責任者として赴任したのは、ジョーンズ・ホプキンス看護学校を卒業し、エール大学等で日本占領に関する訓練を受けた後、41歳で公衆衛生福祉局看護課長に抜擢された Grace Elizabeth Alt であった。オルトは、日本の占領にあたり、1945年9月に滞在中のマニラで、①看護サービスの再編、②看護教育と免許、③助産婦組織の確立と教育、の3点を日本の看護政策の基本方針とするという POLICY STATEMENT を示していた。

##### 2. 看護課による看護改革

オルトは日本の医療や看護の現状を知るために、1945年には東京周辺の病院や看護教育の施設を視察し、1946年からは地方へと視察先を拡大し、①病院の概要、②看護婦養成所の現状、③東京周辺の看護婦養成所の戦前使用していたカリキュラムなどを調査した。オルトは、「看護婦が患者の看護をしていない」、「病室やホールで家族が患者の食事を作っている」と述べ、日本の劣悪な看護状況に特に驚いたとあった。視察を終えたオルトは、日本の看護の問題を看護指導力の欠如や看護サービスを追究していない現状と捉え、看護教育の改革を実施した。

また、日本全国に進駐するアメリカの兵士やその家族の健康を確保するというGHQ/SCAP/PHWの占領任務を達成するためには、戦前の看護教育を刷新し、看護教育の水準を上げて看護の質を高めることが必須であった。

オルトが主導した看護政策の政策内容は以下のようにまとめられる。

- 1) 看護教育の改革
  - ・看護教育制度の確立（看護教育課程、国家試験制度、看護の免許制度）
  - ・看護婦、保健婦、助産婦学校養成所指定規則の制定
  - ・保健婦助産婦看護婦法の制定
  - ・看護の職能団体の設立
- 2) 病院看護の改革
  - ・完全看護、完全給食、基準寝具制度
  - ・総看護婦長制度
- 3) 保健事業の改革
  - ・模範保健所設置と看護業務の整備

本研究の詳細は以下の文献を参照されたい。

- 1) 佐藤公美子，ほか：GHQ占領下におけるわが国の看護教育の成立過程—東京看護教育模範学院の成立と展開—，聖路加看護学会誌，7(1):34-39，2003
- 2) Yoshiko TSUBOI and Kumiko SATO: Research on nursing reform in postwar Japan. Towards a new nursing education system during the occupation GHQ., Yamanashi Medical Journal (3): 55-62, 2002
- 3) 佐藤公美子，坪井良子：GHQ/SCAP文書に見る山梨県モデル保健所の形成過程，山梨医科大学紀要，19:35-39，2002
- 4) 佐藤公美子，坪井良子：占領期の日本の看護教育構想—Nursing Education Councilにおける検討過程を通して—，山梨大学看護学会誌，1(1):3-7，2002

### 第3回研究会：2006年10月7日（土）

講演者：等々力英美（琉球大学医学部助教授）

演題：「戦後沖縄の公衆衛生における政策決定と全国（日本）との比較研究の可能性—GHQ/OKINAWA データベースの利用—」

#### 【GHQ/OKINAWA データベースの意義】

GHQ/SCAP/PHW文書はわが国における戦後の公衆衛生行政を見る際の重要な一次資料である。そこで、GHQ/SCAP/PHW文書557,107枚の中から沖縄関連の文書7,320枚を選出し、文書の種類、日付、起草者および宛先、抄録、キーワード等をデータベース化した。このように文書をデータベース化することによって、政策のための調査の目的や方法、公衆衛生予算の流

れ、政策立案に関わった人々の情報等の分析が可能となった。これらの文書をカテゴリー別に見ていくことにより政策の年次推移が明らかとなり、そのうち栄養関係の文書において、1) 既存統計資料の解析、食糧配給の推算→2) 栄養調査のデザインの策定→3) 乳児、学童の栄養調査の実施、結果→4) 乳児、学童、地域住民の栄養摂取量の勧告、といった沖縄の栄養・食糧政策の質的推移の分析を行うことができた。

#### 【マラリアと移民政策】

沖縄のマラリア流行は、戦災や戦争時の住民移動によって引き起こされた1945～1948年の「戦争マラリア」と、戦後の占領政府による移民政策によって引き起こされた1952～1959年の「移民マラリア」（主に八重山列島）に大別される。これらのマラリア対策についてGHQ沖縄文書データベースを活用して分析した結果、1) GHQ公衆衛生部門の提言が生かされれば移民マラリアは生じなかった。2) 移民政策がなければ沖縄のマラリアは1950年初期に撲滅していた可能性があることが示唆された。

#### 【戦後沖縄における米軍による法令と食糧配給政策と栄養所要量政策】

沖縄における栄養政策は、1948年には乳児児童栄養政策に重点が置かれ、次いで1949年頃より学校給食政策、地域住民栄養政策に推移していた。政策機序は、緊急的食糧援助（1945年）→暫定エネルギー所要量決定（1947年）→栄養調査（全国と同一法）、調査に基づくエネルギー所要量、（計画的）食糧援助（1949年）と推移していた。〔まとめ〕1) 沖縄における本格的な栄養政策の開始は日本本土よりも約4年遅れていた。2) エネルギー所要量の策定は、科学的根拠のある調査に基づいていた。3) 所要量策定後、食糧配給の増加が見られたのは約2ヵ月後できわめて早い反応だった。4) 戦災復興援助のモデルとして検討する価値がある。

#### 【戦後沖縄における栄養転換と学童の体重変動、経済政策との関連性】

〔目的〕栄養転換理論が栄養・食糧政策の評価に適用し得るかを検討する。〔方法〕沖縄関連のGHQ/SCAP/PHW文書をデータベース化し、栄養食糧関連文献を抽出して文書や統計資料を解析した。〔結果〕1) 米国による住民の摂取エネルギー量策定に至る決定機序は、（統計資料の解析）→（調査デザインの策定）→（調査実施）→（調査の解析）→（調査数値を根拠にした摂取量の策定）のプロセスになっていた。2) 栄養政策の実施は1949年以降で、食糧配分は調査結果に基づく栄養素別（年齢階級別）のエネルギー所要量を政策的根拠にしていた。3) 日本本土と比較して米国の政策決定が直接的に反映していた。〔考察〕沖縄における栄養転換は、主食転換は日本より短期間で、脂質摂取の転換も日本や韓国より短期間かつ早期に見いだされた。栄養転換からみた栄養・食糧政策の評価においては、経済政策的な指標など多くの指標について時系列的かつcross-sectionalな多面的解析が必要である。

発表においては上記の研究成果の紹介とともに、以下の3テーマについて考察・討論が行われた。

1. 沖縄の長寿性は米国による保健医療政策が影響しているか？

2. 米国の沖縄における戦災復興援助政策は、現代にも生かしようか？
3. 沖縄と日本における米国の公衆衛生政策の比較から、何が学べるか？

上記の各研究の詳細は以下の文献を参照されたい。

- 1) 等々力英美, 佐々木敏, 小川寿美子, 有泉誠: 戦後沖縄における栄養転換: 政策決定への評価と利用可能性, *Journal of Epidemiology*, 12:106-106, 2002
- 2) 等々力英美, Willcox DC, 金城芳秀, 高倉実, 佐々木敏, 有泉誠: 戦後沖縄における栄養転換: 脂質摂取変化と体重変動, *民族衛生*, 68:56-57, 2002
- 3) Willcox B, Todoriki H, Willcox D, Suzuki M, Yano K, Abbott R, Rodriguez B, Curb J: Early life caloric restriction and exceptional survival in Okinawa. A half century of population data, *Gerontologist*, 43: 2, 2003
- 4) 等々力英美, 饒波奈帆子, 中島永美子, 有泉誠: GHQ/SCAP/PHW 文書による沖縄の保健医療における政策決定の検証—マラリア撲滅事業を事例として—, *民族衛生*, 69:90-91, 2003
- 5) 崎原盛造, 等々力英美: 戦後沖縄における「医師助手」と医介輔制度について, *沖縄国際大学人間福祉研究* 2:1-26, 2004
- 6) Todoriki H, Willcox DC., Willcox BJ.: The Effects of post-war dietary change on longevity and health in Okinawa, *Okinawan J. Amer Studies* 1, 52-61, 2004
- 7) 等々力英美: GHQ 文書および USCAR 文書による沖縄の保健医療における政策決定の検証. 平成 14 年度～平成 16 年度科学研究費補助金 (基盤研究 C2) 研究成果報告書 pp. 1-91.
- 8) 等々力英美: 経済政策による栄養転換モデルの検討—戦後沖縄の学童の体重変動を中心として—厚生労働省科学研究費補助金健康科学総合研究事業. 健康関連指標を用いた健康寿命の都道府県較差の原因に関する研究平成 16 年度総括・分担研究報告書 pp. 52-54.
- 9) 等々力英美: GHQ 統合データベースによる公衆衛生政策に関する政策決定の評価と可能性—沖縄の戦災復興における政策評価—平成 14 年度～平成 16 年度科学研究費補助金 (基盤研究 A2) 戦後沖縄とアメリカー異文化接触の総合的研究—研究成果報告書 pp. 271-302.

講演者: 東亜紀 (順天堂大学医学部公衆衛生学教室博士課程大学院生)

演 題: 「助産婦を産み出した人々—占領期沖縄南部地域における出産をめぐる人々の実践—」

**【目的】** アメリカ軍政、琉球政府によるマクロな文化・社会変容とは別に、人びとが「出産」の場におけるミクロな相互行為によって、いかに生き方を構成するのかについて、占領期における村落(シマ)の「助産婦」と人々と医療制度の間での出産をめぐる実践を通して分析する。

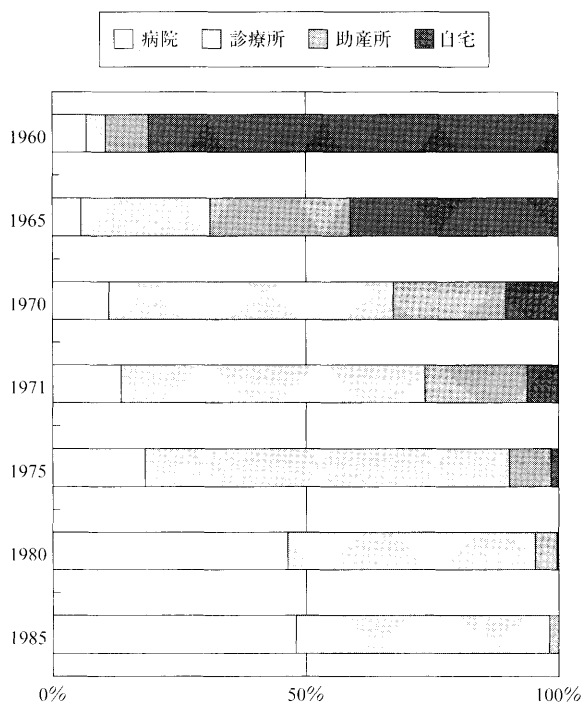


図 4. 出生場所の推移

\* 村落出身の近代産婆  
 1937年産婆養成学校卒業，1947年終戦後，再び開業  
 「(妊婦に) 水は触らせなかった。産褥熱の予防に水道水を沸かし拭かせた。いつでも清潔にして(産褥熱は)あまりなかった。」  
 → 人々へ医学知識，衛生意識の持込み，知識の共有

\* 出産習俗の読み替え：擬制的親族  
 「名づけ，戸籍の提出，これまでするのが私の仕事だった。妊婦とはキョウダイ，仮の親子のような関係だった」

\* 1950年公衆衛生事業政策，呼称の変化：助産婦  
 → 新生活運動による助産婦の権威変化  
 人々が出産を相対化，知識の反復，構造化

図 5. 助産婦の誕生

【方法】 A 村落の出産経験者および助産婦を対象にインタビューを行った。また，専門家の回想録，人口統計資料，要覧等を参照し，文化人類学的な分析を行った。

【結果と考察】 A 村落は沖縄本島の最南端に位置し，主な産業は農業と製糖である。人口と世帯数は1944年の沖縄戦直前まで増加傾向にあったが，1945年終戦直後に戦災のため急激に減少し，1946年以降に復員と移民の帰還，ベビーブームにより急激に増加した。沖縄における出生率(人口1,000対)は，1951年に最高値(37.8)に達し，その後も日本全国よりは高値で推移している。また，出生場所は，1960年では自宅出産が80.3%だが，1975年では施設出産

が98.8%に達していた。(図4)

アメリカの沖縄統治は、アメリカ軍政が直接統治して沖縄の秩序回復に努めた時期(1949年後半まで)と、沖縄住民による自治組織が形成される時期(1949年後半以降)に分けられるが、医療区分は、官営医療制度、自由開業制度と、本土復帰後の本土医療制度に分けられる。官営医療制度下は、占領軍の健康を守るため伝染病、性病対策に重点がおかれ、公衆衛生対策が強力に推し進められ、150-160カ所に病院、診療所を開設し、アメリカ軍の軍医、衛生兵が治療と看護にあたっていた。この頃、(医)介補制度ができる。1951年7月に各診療所が廃止され、医師は個人開業が可能となると地区病院、中央病院の深刻な医師不足を招いた。

一方、出産を巡る実践においては、村落出身の近代産婆は出産の場に医学知識や衛生知識を持ち込み、人々は若い近代産婆の仕事を疑っていたが、人々との相互行為が進められていく中で、知識が共有され、産婆は受容されていった。戦前の命名儀礼は親族で行われるものだったが、産婆が命名することにより母子と擬制的親族の間柄となり、出産習俗の読み替えがおこった。アメリカ軍政は1950年に基地建設方針が確立すると沖縄の公衆衛生事業政策を変化させた。同時に進行した新生活運動は、産婆から助産婦へ名称を変化させただけでなく、「助産婦」の権威を強化し人々に出産を相対化させることとなった。(図5)

沖縄では、終戦後の人口増加が中絶を増加させることとなったが、日本本土のように優生保護法が立法化されず、人々を疲弊させた。この状況下で、産婦人科医師と助産婦たちは結束し、1965年沖縄家族計画協会が設立される。家族計画は、受胎調節実施指導員である助産婦や公衆衛生看護婦により、婦人会、青年会、農協、学校などで行われた。沖縄では産児制限政策が不在であったために生殖行動に変化がもたらされ、それは人々の中から始まり共有されていった。

【まとめ】 1) 占領下の国家政策を背景に、出産の物的環境、人的環境、慣習的行為は、絶えず変化を強いられた。2) シマの出産は、「伝統」対「近代」の二項対立にとどまるものではなく、「助産婦」と人々の双方向的な実践の中で日常生活に埋め込まれた。3) 国家が生み出した「助産婦」は、人々の生き方によって、シマの助産婦に再構成された。4) 占領下の沖縄南部地域における家族計画の実践は、国家のイデオロギーによって強力に推し進められたものではなく、人々が知識と経験の受容を繰り返し、生殖行動が変化する過程であった。

本研究の詳細は以下の文献を参照されたい。

東亜紀、丸井英二：占領期沖縄南部地域における家族計画を巡る人々の実践、民族衛生、72 (Suppl.):132-133, 2006

#### 第4回研究会：2007年1月27日(土)

講演者：渡部幹夫(順天堂大学医療看護学部教授)

演題：「現在の保健医療制度の源流を結核医療からたどる」

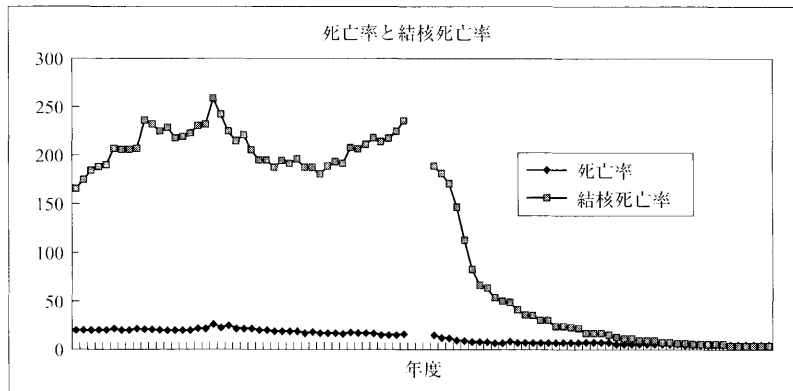


図 6. 死亡率（対人口1,000） 結核死亡率（対人口10万）

表 2. 武見論文の内容の抜粋

過大評価された BCG
・ 大多数の国民は BCG を過信している
・ BCG は感染防止能力は零である
・ 発病防止能力は三分の一である
・ 30 歳まで BCG を接種するには大量のワクチンが生産できない
・ 乾燥 BCG ワクチンの効果は信頼できない

【はじめに】

占領下の GHQ 文書および結核実態調査の概要をもとに結核予防法と結核医療の変遷から現在の保健医療制度の源流をたどる。

【占領下およびその後の結核医療】

1. 日本における結核の統計と歴史

結核統計総覧によると 1955（昭和 30）年の国民医療費は 2388 億円で 26.8% を結核医療費が占めていた。その背景には戦前からの結核死亡率の高値があった（図 6）。

1948（昭和 23）年に BCG 接種を含んだ予防接種法、その後結核予防法が制定された。また、世界に先駆けて凍結乾燥ワクチンが開発された歴史がある。1949（昭和 24）年ストレプトマイシンの輸入による導入が結核死亡の減少に寄与したと考えられる。

2. 結核予防法制定時の BCG 論争と BCG 白書問題

1951（昭和 26）年 3 月 28 日、参議院厚生委員会は結核予防法の審議に当たり、武見太郎（社会保障制度審議会委員）、隈部英雄（結核研究所所長）、熊谷岱蔵（東北大学名誉教授）に対し参考人意見聴取をおこなった。3 月 30 日に参議院を通過、4 月 1 日結核予防法は交付された。しかし、BCG の有効性に対する疑問と強制的接種に対する意見が対立（「BCG 論争」）し



ていた。1951年4月の「文藝春秋」に武見氏は「結核撲滅策の撲滅—これは他人事の話題ではない—」という論文を発表しBCG強制接種に反対した（表2）。

翌月、隈部氏による「結核撲滅策の撲滅に反駁する—一問題の結核論争，主として学問的立場から武見太郎氏へ—」という論文が同誌に掲載された。その後、厚生省が都道府県宛に科研総合研究班「結核委員会予防接種科会」による「BCG白書」を日本学術会議によるものとして通達したため、日本学術会議の反発を招き、学術会議有志による「BCG強制接種に関する件」とする厚生大臣宛の反対の申し入れがされた。この件に対し、参議院厚生委員会の証人喚問と衆議院厚生委員会の橋本龍伍厚生大臣の意見聴取が行われ、橋本厚生大臣の接種に慎重な発言もありBCGに関する論争は政治問題化した。GHQのBCG強制接種が必要との見解声明があり、その後、結核予防審議会のBCGの有効無害とする意見書が提出された。同年11月、衆議院厚生委員会はBCGの強制接種継続を決定し政治的に決着した。その2カ月後、橋本厚生大臣はBCGは有効無害と声明し辞任した。橋本厚生大臣は「厚生省二十年史（昭和35年発行）」に戦争遺族、傷痍軍人支援等のために予算が必要であったが結核医療費の予算化との間で政治的な問題があったことを記載している。GHQ文書にも同様の内容が書かれたメモランダムを発見することができた。

#### 【おわりに】

結核予防法制定にあたり繰り広げられた「BCG論争」は今後の保健医療制度を考える上で大きな意味をもつと思われる。結核予防法は2006年に感染症法に統合されたが、日本における結核患者数の減少は鈍化しているという現状もある。また、1952年から1973年まで5年毎に実施された結核実態調査の報告書は、医療制度研究のための貴重な基礎資料と考えられる。（参考）

- 1) 渡部幹夫：結核予防法成立時の医療行政史の一面，日本医師会雑誌，135(6)：1341-1347, 2006
- 2) 渡部幹夫：昭和二十六年のBCG論争 武見太郎と日本学術会議，日本医史学雑誌，51(3)：445-446, 2005

#### V. 謝辞

本稿をまとめるにあたって、発表資料の提供に快く応じてくださった各講演者に感謝いたします。また、英文抄録の添削をしていただいたシャピロ美奈氏、研究会会場の設営などに便宜を図っていただいた生存科学研究所小林芳子事務局長に謝意を表します。