

## 衛生行政システムと保健師の萌芽 —近代からの歴史をとおして—

高尾 茂子

キーワード：保健師 萌芽 歴史

### はじめに

日本公衆衛生学会公衆衛生看護のあり方に関する検討委員会の定義では保健師は「看護学と公衆衛生学、社会科学の基盤を持ち、厚生労働大臣の免許を受け、保健師の名称を用いて保健指導に従事するとともに、一定の集団もしくは地域での生活者全体に焦点を当て、その生活者全体の健康の保持増進に向けた活動を展開する専門職種である」としている<sup>1)</sup>。保健師の活動は農村や都市において社会的な使命を担うために始まり、その後制度化され「健兵健民」「産めよ増やせよ」の国策の担い手として時代の要請に応えて誠実に仕事をしてきた<sup>2)</sup>。しかし歴史的には先に民間の手で教育や活動が開始され、その後国が追随して1941年（昭和16年）「保健師規則」を制定した<sup>3)</sup>。保健師はどのような経過を経て行政に位置づけられたのかについて、ともすると健兵健民政策としての位置づけのみが語られやすい。そこで近代の幕開けと同時に活躍し日本における衛生行政システムの礎を築いた長与専斎の活動をもとに保健師の芽生えについて文献をもとに報告する。

### 1 衛生行政システムの導入

我が国の近代国家への幕開けは開国と同時に始まり、コレラ、天然痘等の伝染病に見舞われ西洋医学の導入となった<sup>4)</sup>。明治初期の我が国の医学医術、医療関係者、一般国民の医学衛生常識、衛生状態は世界の先進国の水準から低い状態であった<sup>5)</sup>。当時内務省の官僚であった長与専斎は、明治4年（1871）、医学教育、医療制度視察のため、岩倉使節団に同行した。そこで長与が西欧において発見したのは同行目的とした医学教育、医療制度だけでなく医学に基づいた衛生行政システムであった。これは医学にもとづき、理科・工学・気象・統計等の科学をあわせて国民の健康に関することは、もれなくとり

あつかい国の福祉を全うしようという行政上のしくみであった<sup>6) 7)</sup>。

医師の地位獲得、公衆衛生思想の導入、公衆衛生思想の行政の中への位置づけの具体化をめざしていた相良知安（注1）<sup>8) 9)</sup>の後任として長与が明治7年（1874）に衛生行政の方針を示した「医制」を制定した<sup>10)</sup>。改正「医制」（明治8年）はその中で「健康」「保健」でなく、初めて『莊子』の庚桑楚篇の「衛生」という言葉を用い衛生局の主務は健康政策であることを明確にした<sup>11)</sup>。衛生とはまさに「生」（命）を「衛る」という意味であり、人々の健康問題の原因を人間と社会・環境の関係性の中で分析し、その予防方法や解決方法を研究し、政策化によって人々の健康意識を高め望ましい健康行動を促すという公衆衛生につながる言葉である。

（注1） 相良知安は明治5年に文部省医務課の初代医務局長になり「医制」創設のため医学制度構想をまとめた「医制略則」を起案。また日本のドイツ医学採用につとめた。日本の医学は疾病予防・健康増進に進まなければならないと医の名称を「護健使」に変更しようとの考えをもっていた。明治39年没。

### 2 公衆衛生の推進

明治10年の西南戦争による軍隊の移動に伴い長崎に侵入したコレラが明治12年には全国的に大流行し「虎列刺病予防仮規則」が施行された。明治12年（1879）内務省は衛生行政を拡張する方針を鮮明にし、内務省に全国の衛生事務に関する事項を審議する「中央衛生会」、地方にも「地方衛生会」、各府県の衛生課、各町村に衛生委員を設置した<sup>12)</sup>。明治13年（1880）「伝染病予防規則」が各種伝染病における総合的規定として制定された。明治16年には、官民合同で国民の協力を得て、衛生問題に対処する組織「大日本私立衛生会」を設立し内務省は一層衛生行政拡張方針を鮮明にした<sup>13)</sup>。

ところが多数のコレラの罹患者や死亡者発生時に衛生行政は即応できず、人選難や区町村の財政難もあり、明

治18年には町村衛生委員の制度は廃止された。末端における衛生行政は患者の隔離や交通遮断に即応力のある郡区の衛生警察が扱い自治衛生は一見後退した。しかし警察力による強制的な対応は民衆から忌避され、かえって患者の隠べいを招くとの批判も聞かれ、衛生行政に関する諮問機関はこれ以降も中央、地方共に顕著に発展した<sup>14)</sup>。

明治20年代の近代産業の中心である繊維産業には多くの女子賃金労働者が劣悪な労働衛生環境の下で長時間就業し、結核が蔓延していった。結核で健康を損なった労働者は解雇され、貧しい食生活と劣悪な居住環境である農村に帰され、結核は家族から地域と伝染、農村に蔓延し社会的な影響へと深刻化していった。しかしその効果的対策には莫大な費用を要するため若干の警察的取り組みを行ったにすぎなかった<sup>15)</sup>。

明治末期から大正初期にかけては、経済的繁栄や国民生活が向上したにも関わらず、肺結核の蔓延が激しく諸外国に比べて乳児死亡率は著しく高い状況であった。政府は、その原因は社会経済や国民の生活態度・習慣にあり、これらを改善し国民の保健を進め、体位を向上させる必要があると考えた。そこで大正5年には、国民の健康の実体把握に基づいた対策を講じるために調査会が設置され公衆衛生行政全般の積極的施策の検討・実施が行われた<sup>16)</sup>。調査会は国民の生活の実態調査を行いそれに基づいて政府に具体的で根拠のある答申や勧告を行ったのである。保健衛生調査会の設立は防疫を主とする衛生行政から国民の健康増進を積極的に行う行政への契機となった<sup>17)</sup>。

### 3. 民間による巡回看護活動等から保健行政へ

我が国における職業的看護の始まりは、明治元年(1868)の戊辰戦争時の男性看護人に混じって活動した老婆、介抱女、看病人、雇女等の看護活動とされている<sup>18) 19)</sup>。コレラ、ペスト、天然痘、結核などの伝染病が流行し、社会の医療に対する要求は大きかったが、医療施設は貧弱で、家庭における治療や看護が主体であった。看病人の評価は明治初期の日本ではまだ低く職業としても未発達段階にあった。

教育された看護婦によって行われた看護活動としては、明治17年(1884)有志共立東京病院看護婦教育所等の派出看護婦制度があった。これは看護婦が患者・家族との雇用契約により家庭や病院に出向いて看護サービスを提供したもので現在の訪問看護ステーションの源流となった。派出看護婦は日清戦争後の赤痢の大流行に伴い少ない医師の充足に代わるものとして1～3か月の短期

で養成された。日露戦争後に私立病院が急増し、派出看護婦会も500ヶ所以上となったが反面、看護婦の質の低下が生じた。大半の看護婦には公衆衛生活動の機能等は理解されなかった<sup>20)</sup>。

日本における公衆衛生看護の始まりは明治25年(1892)、京都看護婦学校で巡回看護をカリキュラムに加え、実習生を中心に地域の貧困家庭に無料で訪問活動を開始したとされている<sup>21)</sup>。

大正6年(1917)には、東大キリスト教青年会が東京賛育会巡回産婆事業の妊産婦小児保護事業を始めた。この事業の意義は医療に関する技術が、単に患者である個人を対象として助産技術を提供するだけでなく、社会生活を営んでいる個人若しくは社会そのものを対象として、妊産婦のもつ社会的、経済的、家庭的な問題の解決にも協力した点にあった<sup>22) 23)</sup>。

その後、明治末期から大正初期にかけて、保健婦の萌芽としての事業が行われた。大正期に入っても、我が国では、結核死亡率や乳児死亡率は高く、トラホーム・寄生虫病・性病等が蔓延し、国民体力の低下、貧しい栄養状態など多くの社会問題があった。

大正8年(1919)に大阪市立児童相談所が設立され、児童の健康や教育に関する保護者や児童の相談に応じ、児童保護に関する調査研究も行った。大正13年の大阪市立乳児院訪問看護婦の活動、昭和2年の大阪乳幼児保護協会小児保健所の活動とこれらの保健婦の歴史は、看護婦が、健康者をも対象として、疾病の予防、健康の増進を目的とした活動を行った<sup>24)</sup>。小児保健所保健婦の活動は極めて多岐にわたるもので、むしろソーシャルワーカー的な性格が強かった。彼女たちは健康相談、保健指導のほか、牛乳や乳製品の無料配給やその資金づくりのための街頭募金などにも活躍し、社会資源の紹介や人間関係の指導なども行った<sup>25)</sup>。大正15年(1926)に保健衛生調査会(大正5年設立)が政府へ乳児死亡率低減に関する答申及び小児保健所の設置勧告を提出しこれに基づき政府が小児保健所設置奨励を行い各都市に医師や訪問指導を行う保健婦を置く小児保健所が設置された<sup>26)</sup>。

結核の蔓延は明治期の社会の近代化とともに甚だしく、大正中期になっても年々増加し社会的な影響が深刻化し<sup>27)</sup>、大正8年(1919)、「結核予防法」が制定された。法施行に伴い設置された結核療養所とともに結核予防相談事業(日本結核予防協会の運営として大正15年1208か所、健康保険法・簡易生命保険法の運営として昭和6年から10年で全国に650か所)が行われた。一時低下傾向にあった結核は昭和に入り、満州事変の勃発に伴う重工

業の発展により再度増加傾向を示した。そのため昭和8年内相（警察・土木・衛生・地方自治などを管掌する内務省を指揮監督した内務大臣）が保健衛生調査会に結核予防の根本対策を諮問した。保健衛生調査会は国策として強力に結核予防事業が遂行されるべきことを答申し、この答申はその後の結核予防対策に大きな影響を与えた。政府は国民の結核に対する感染や発病についての啓蒙に重点を置いた。従来の母子保健事業における産院や乳児院の看護婦活動とならんで、結核対策における健康相談所の看護婦の活動は後の保健婦事業につながる先駆的な役割を果たした<sup>28)</sup>。

大正12年（1923）9月1日の関東大震災発生に伴い済生会病院はいち早く救護活動を開始し住民のバラック生活が始まると特訓した看護婦が医師や産婆と班を編成して被災者家庭を訪問した。そこでは健康相談や病人の発見、在宅療養者への手当てや注意、妊産婦・乳幼児の保健指導、入院や方面委員（現民生委員）への紹介、夫婦喧嘩の仲裁まで行った<sup>29)</sup>。

昭和5年（1930）アメリカで公衆衛生看護を学んだ保良せきを中心とした大阪朝日新聞社会事業団公衆衛生訪問婦協会が保健婦事業を開始した。この協会では、乳幼児から高齢者までの地域全体のあらゆる年代の保健に関するあらゆる問題に取り組んだ。活動内容も今でいう一次予防から三次予防までと早期治療、社会復帰、健康相談、健康教育、予防注射、母子の組織育成などであり地域全体の意識啓発的活動であった<sup>30)</sup>。

このように幕末から明治初期の戦争時に救護活動をした男性看護人に混じって始まった女性の看護人の活動を始まりとして、派出看護婦、巡回看護婦、結核対策としての健康相談所、乳児死亡対策としての児童相談所等の保健所類似の民間活動としての保健指導機関が出現した。これが保健所法制定の有力な側面運動となり行政保健師の芽生えとなった<sup>31)</sup>。

#### 4. 国策推進機関としての保健所

昭和初期に入っても国民の生活水準、労働条件は低く、更に医療保障制度や住宅をはじめとする生活環境施設の整備は不十分であった。このような当時の社会情勢の中で衛生行政においては保健指導や相談事業は実現可能で効果が期待できる方法であった。内務省衛生局は、保健指導、相談事業の意義について国民の健康増進のためには国民の保健意識を高め日常生活の改善によって疾病を予防することが重要であると述べた<sup>32)</sup>。

昭和10年を過ぎる頃から戦争への進展は急傾斜とな

り、政治も経済も文化も社会問題も保健問題もすべて戦争のためにのみ考えられるようになった。国民の健康の増進、体位の向上に著明な実績を残した保健婦事業が、このような情勢のもとでその重要性を認められ、従来の民間社会事業としての性格を捨てて、戦時厚生事業の一端を担うことを余儀なくされた<sup>33)</sup>。政府は、国民保健上、疾病予防対策の重要性を認識し、これに政策の重点を置いた。国民一般を対象とし都市農村を通じてきめ細かな保健指導相談機関を設置し全国的、計画的に保健所のネットワークを整備するために、昭和12年（1937）4月「保健所法」が制定され、保健所が全国に設置されることになった。こうして昭和19（1944）年、従来の各種健康相談所がすべて保健所に統合され、全国770ヶ所の保健所として統一運営されることになった<sup>34)</sup>。この保健所法並びに、昭和13年の社会事業法、国民健康保険法は保健婦事業に決定的な変化を求めた<sup>35)</sup>。

昭和13年（1938）1月11日厚生省が誕生した。厚生とは、衣食を十分にし、空腹や寒さに困らないようにし、民の生活を豊かにするという意味である<sup>36)</sup>。しかし衛生行政においても結核死亡率・乳児死亡率・国民栄養状態の改善など従来の課題に加え、人口を増加させ国民の体力を積極的に向上させ国防の目的に資することが要求され<sup>37)</sup>、厚生省は「保健国策」推進の機関として設置された<sup>38)</sup>。

このように結核や乳児死亡率低下に成果を上げた民間社会事業としての保健師萌芽事業から政府が疾病予防対策の重要性を認識し、戦争へ急傾斜する時代背景の中で、保健師は行政に位置づけられ保健所法の制定となり、戦時厚生事業の一端を担うこととなった。

#### 5. 戦後の公衆衛生の発展と高齢化

終戦前後には、衣食住の極端な欠乏、衛生状態の悪化、医薬品・医療施設・医療従事者の不足、引き揚げ者や復員の流入による伝染病の侵入、蔓延と衛生状態の悪化、国民生活水準の悪化がおこった。これに対してGHQ（General Head Quarters: 連合国軍最高司令官総司令部、以下GHQと略す）は、昭和20年9月22日、「公衆衛生対策に関する件」及び「日本政府の保健及び厚生行政機構改正に関する件」と題する覚書を発した。この覚書が終戦後の公衆衛生活動の最初の規範となった。政府はそれを受けて、厚生省に従来の衛生局に代えて、公衆保健局、医務局、予防局の衛生三局を設置し局長に衛生技官を充てた。また地方自治法の改正により、各府県に衛生部、民生部を置いた。



GHQは保健所を公衆衛生行政の第一線機関として全面的に活用することとし、昭和22年新保健所法が制定された。GHQから発せられた覚書の各種対策の多くが保健所の担う業務であった。厚生省は、空襲で壊滅状態にあった保健所の再建を急ぎ、770か所の保健所を675か所に整理した。保健所は伝染病防疫活動の第一線機関、医学生徒の訓練機関、学校保健への関与機関として位置づけられた。さらに人口15万人以上の市は保健所設置主体となり衛生行政を地方自治に基づいて推進した。このように戦後は高度経済成長とともに、GHQ主導の下に非軍事化、民主化政策が行われ、権力的、徹底的な公衆衛生行政が、迅速、効果的に推進された。

## おわりに

近代からの歴史を通して、保健の思想・制度及び保健師の登場発達の歴史をみた。

近代国家への幕開けと同時に伝染病に見舞われ西洋医学導入、西欧の衛生行政システムの導入となった。西欧の衛生行政システムとはすなわち国が国民の健康に責任をもって対応する行政のしくみであった。長与が最初に使ったとされる生（命）を衛るという意味の衛生という言葉は前任者である相良の意を汲んだものと推測できる。国に中央衛生会・県に衛生課・町村に衛生委員の設置と衛生行政のしくみがつくられた。さらに保健衛生調査会が設置され国民の生活の実態調査に基づいた具体的に根拠のある政策が行われた。

一方民間活動においても、看護が社会生活を営んでいる個人若しくは社会そのものを対象として生活に入り込み、社会的、経済的、家庭的な問題の解決に取り組んだ。

生（命）を衛ることを政策の柱として、衣食を十分に、空腹や寒さに困らないようにし、民の生活を豊かにする（厚生）という願いを込めた先人の思いを大切にしたい。これら保健師萌芽活動の方法、理念はそのまま現在に通じている。

本稿は、関西福祉大学大学院社会福祉学研究科における修士論文の一部に加筆修正を加えたものである。

## 文献

- 1) 星旦二, 麻原きよみ: これからの保健医療福祉行政論, 日本看護協会出版会, 8, 2011.
- 2) 日本看護協会監修: 保健師業務要覧 日本看護協会出版会, 2010.
- 2) 前掲書, 2)

- 4) 平山朝子, 宮地文子: 第3版公衆衛生学体系②公衆衛生看護学総論2, 日本看護協会出版会, 144, 2005.
- 5) 厚生省五十年史編集委員会: 厚生省五十年史 (記述編), 中央法規出版, 57, 1988.
- 6) 外山幹夫: 医療福祉の祖 長与専斎, 思文閣出版, 79, 2002.
- 7) 丸山博: 丸山博著作集2 いま改めて衛生を問う, 農文協, 48-49, 1989.
- 8) 前掲書, 6)
- 9) 笠原英彦, 小島和貴: 明治期医療・衛生行政の研究, ミネルヴァ書房, 2011
- 10) 前掲書, 5), 59
- 11) 前掲書, 4), 145
- 12) 前掲書, 5), 63
- 13) 前掲書, 9), 139
- 14) 前掲書, 9), 143-210
- 15) 前掲書, 5), 71-73
- 16) 前掲書, 5), 80
- 17) 村越一哲: 農村保健衛生実地調査の計画過程 - 部会と各部聯合主査会の役割を中心として - 文化情報学第12巻第1号, 2005.
- 18) 前掲書, 5)
- 19) 滝下幸栄, 岩脇陽子: 京都府立医科大学で始められた看護教育, 京府医大誌, 119(2), 65-73, 2010.
- 20) 前掲書, 4), 147-149
- 21) 前掲書, 5), 161
- 22) 大国美智子: 保健婦の歴史, 医学書院, 2008.
- 23) 渡辺裕子: 在宅看護論 I 概要編第2版, 2007.
- 24) 前掲書, 22)
- 25) 前掲書, 22)
- 26) 前掲書, 5), 214
- 27) 前掲書, 5), 201
- 28) 前掲書, 22)
- 29) 厚生省健康政策局計画課: ふみしめて五十年(財), 日本公衆衛生協会, 4-5, 1993.
- 30) 前掲書, 22)
- 31) 前掲書, 5), 345
- 32) 前掲書, 5), 346
- 33) 前掲書, 22), 74-75
- 34) 前掲書, 5), 202-349
- 35) 前掲書, 22), 75
- 36) 前掲書, 5), 343
- 37) 前掲書, 5)
- 38) 日野秀逸: 保健活動の歩み 人間・社会・健康, 医学書院, 197, 1995.