

短 報

米国の施政権下における沖縄の看護行政と制度：1945－1972

吉田 千文¹⁾ 伊藤 智美²⁾ 相澤 恵子³⁾ 宮元亜希子⁴⁾ 伊良波理絵⁵⁾ 矢野祐美子²⁾
 関根小乃枝⁶⁾ 三谷千代子⁷⁾ 清水日佐愛⁸⁾ 横田くるみ⁹⁾ 安藤 弓子⁴⁾ 大嶺千枝子¹⁰⁾

Nursing Administration and System During the US Occupation of Okinawa:1945-1972

Chifumi YOSHIDA¹⁾ Satomi ITO²⁾ Keiko AIZAWA³⁾ Akiko MIYAMOTO⁴⁾
 Rie IRAHA⁵⁾ Yumiko YANO²⁾ Konoe SEKINE⁶⁾ Chiyoko MITANI⁷⁾
 Hisae SHIMIZU⁸⁾ Kurumi YOKOTA⁹⁾ Yumiko ANDO⁴⁾ Chieko OMINE¹⁰⁾

〔Abstract〕

This paper reports the nursing system and administration of Okinawa under the US occupation from 1945 to 1972, based on the contents of the nursing management seminar. US rule against Okinawa was military administration until 1950, and subsequently civil administration by the United States Civil Administration of the Ryukyu Islands, which issued proclamations and ordinances which were proceeded through the self-government organization of Okinawans. Nursing administration was carried out through nursing departments set up on both the United States' governing side and Okinawa self-government organization, and nursing administration. From 1945 to 1952, the "Nurse Regulations" were applied to secure and train human resources in response to the significant medical staff shortage. From 1951 to 1968, with the increasing military presence in Okinawa, nursing education reform based on a total of three nursing ordinances, training of instructors and incumbents, and a system for stationing public health nurses were promoted, thus promoting a high quality of nursing. Since 1968, the administration based on the Public Health Nurses, Midwives, and Nurses Law has been implemented for the return to Japan. Nursing development factors included the strong leadership of United States nursing officers and the trust relationship between them and the Ryukyu government nursing leader.

〔Key words〕 Okinawa, nursing administration, nursing system, under the US occupation

〔要 旨〕

本論文の目的は、看護管理学ゼミを基に、1945～72年の米国施政権下での沖縄の看護制度と行政を報告することである。米国の対沖縄統治は1950年まで軍政、以降は琉球列島米国民政府による民政で、布告・

-
- 1) 聖路加国際大学・St. Luke's International University
 - 2) 聖路加国際大学大学院看護学研究科（博士課程）・St. Luke's International University, Graduate School of Nursing Science, Doctor's Program
 - 3) 聖路加国際大学大学院看護学研究科・St. Luke's International University, Graduate School of Nursing Science
 - 4) 聖路加国際大学大学院看護学研究科（修士課程）・St. Luke's International University, Graduate School of Nursing Science, Master's Program
 - 5) 浦添総合病院看護部・Urasoe General Hospital, Nursing Department
 - 6) 厚生労働省保険局・Health Insurance Bureau, Ministry of Health, Labor and Welfare
 - 7) 虎の門病院看護部・Toranomon Hospital, Nursing Department
 - 8) 国保旭中央病院看護局・Asahi General Hospital, Department of Nursing
 - 9) 三井記念病院看護部・Mitsui Memorial Hospital, Nursing Department
 - 10) 沖縄県看護協会・Okinawa Nursing Association

布令を発し沖縄住民の自治組織を通して進められた。米統治側と自治組織の両方に看護担当部門が置かれ看護行政が行われた。1945～51年は深刻な医療者不足に「看護婦規則」を適用し人材確保と育成が行われた。1951～68年は沖縄の軍事的重要性の高まりを背景に、看護布令に基づく基礎教育改革、指導者・現職者育成、公衆衛生看護婦駐在制度などが進められ、その結果、高水準の看護教育、看護実践が展開された。1968年以降は、日本復帰にむけ公衆衛生看護婦助産婦看護婦法に基づく行政が行われた。看護発展要因には、米国看護担当官の強い指導力、彼らと琉球政府看護リーダーとの信頼関係があった。

〔キーワード〕 沖縄, 看護行政, 看護制度, 米国統治下

I. はじめに

27年間の米国統治下で、独自の歩みを進めた沖縄の看護制度については、主に琉球政府時代の看護教育や公衆衛生看護婦駐在制度¹⁾に研究の焦点が当てられてきた。占領統治過程を俯瞰し位置づけたものが少なく、沖縄の看護制度は看護職者にもあまり知られていない。沖縄は、第二次世界大戦末期、「日本本土の防波堤」として住民が戦場に総動員され、「鉄の暴風」といわれる壮絶な地上戦によって、県民の4分の1にあたる推定15万人ともいわれる犠牲者を出した²⁾。壊滅した町村、感染症の蔓延、医療者の絶対的な不足という極限の状態から、看護はどのように立ち直り発展していったのであろうか。

看護のあり方が問われる今日、沖縄の看護の歴史から、看護管理・政策上の示唆を得られるのではないか。こうした問題意識から、聖路加国際大学大学院看護管理学領域では、2019年12月14日、沖縄県宜野湾市において、沖縄の看護制度を学ぶゼミを行った。講師は大嶺千枝子氏に依頼した。大嶺氏は沖縄の看護制度の基礎を築いたワニタ・ワータワースら米国看護担当官の看護教育を直接受け、臨床看護及び公衆衛生看護の第一線で活躍後、日本復帰前後には、公衆衛生看護行政（以下、公看行政）に携わり、その後、看護教員、沖縄県看護協会会長を歴任されている。まさに激動する沖縄看護歴史の生き証人ともいえる人物である。ゼミでは史実とともに、ご自身の体験についても生々しく語られた。

本論文の目的は、1945～72年の占領下における沖縄の看護制度と行政についてゼミ内容を整理し報告すること、看護管理学の資料とすることである。なお、本論文は講義内容を基本としつつ、大嶺文献³⁾を含む関係資料で内容を補完した。また、占領期の法令及び看護職の名称表記については、当時のものを用いる。

II. 米国の対沖縄統治

1. 米海軍による日本の施政権停止

日本のポツダム宣言受諾は1945年8月14日、降伏文書調印は9月2日であり、その後、連合国軍最高司令官総

司令部（General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers: 以下、GHQ）が設置され占領政策が動き出した。一方、沖縄が米国の占領下に入ったのは同年4月である。4月1日、米海軍は沖縄本島中部西海岸から上陸後、すぐに米海軍軍政府を設置し米海軍軍政府布告第1号（ニミッツ布告）を発して、日本の施政権停止を宣言した。

2. 戦闘終結までの状況

米海軍は北上し、戦闘を続けつつ住民収容を進めた。そして4月20日には沖縄本島北部全域を占領した。しかし、中南部地域は、日本軍南西諸島守備軍第32軍（司令官牛島満中将）の住民を巻き込んだ熾烈な地上戦が続いた。組織的戦闘が終了したのは、司令官自決の6月23日で、降伏文書調印は9月7日である。

3. 米国による沖縄の統治（図1）

日本本土はGHQによる間接統治、一方、奄美、沖縄群島を含む南西諸島は、米国の直接統治で、日本本土とは異なる占領政策が行われた。米国の対沖縄統治機構は1945年4月から米海軍軍政府、1946年7月に米陸軍軍政府に代わり軍政を行った。1950年12月に米国政府の出先機関として、琉球列島米国民政府（United States Civil Administration of the Ryukyu Islands: 以下、USCAR）が設立された。USCARは1972年の日本復帰まで続いた。

統治は、軍政府下の1945～50年、沖縄、宮古、八重山、奄美の4群島地域ごとの分割統治、その後USCAR設立後に全島統治となった。分割統治期は、それぞれの地域で住民に自治組織を組織させ、地域ごとに異なる政策を進めた。沖縄群島の住民自治組織は、1945年8月から沖縄諮詢会、1946年4月沖縄民政府、1950年11月沖縄群島政府、そして1952年4月には立法、行政、司法の三権を備えた琉球政府創設という変遷をたどった。USCAR及び琉球政府創設の背景には、自由主義諸国と社会主義諸国との対立の激化で、沖縄が米国にとって「Key stone of the Pacific」として認識されたことがある。軍政府・USCARと沖縄の関係は、勧告・指導を基本としたGHQと日本との関係とは異なり、布告・布令等を軸とし、軍政

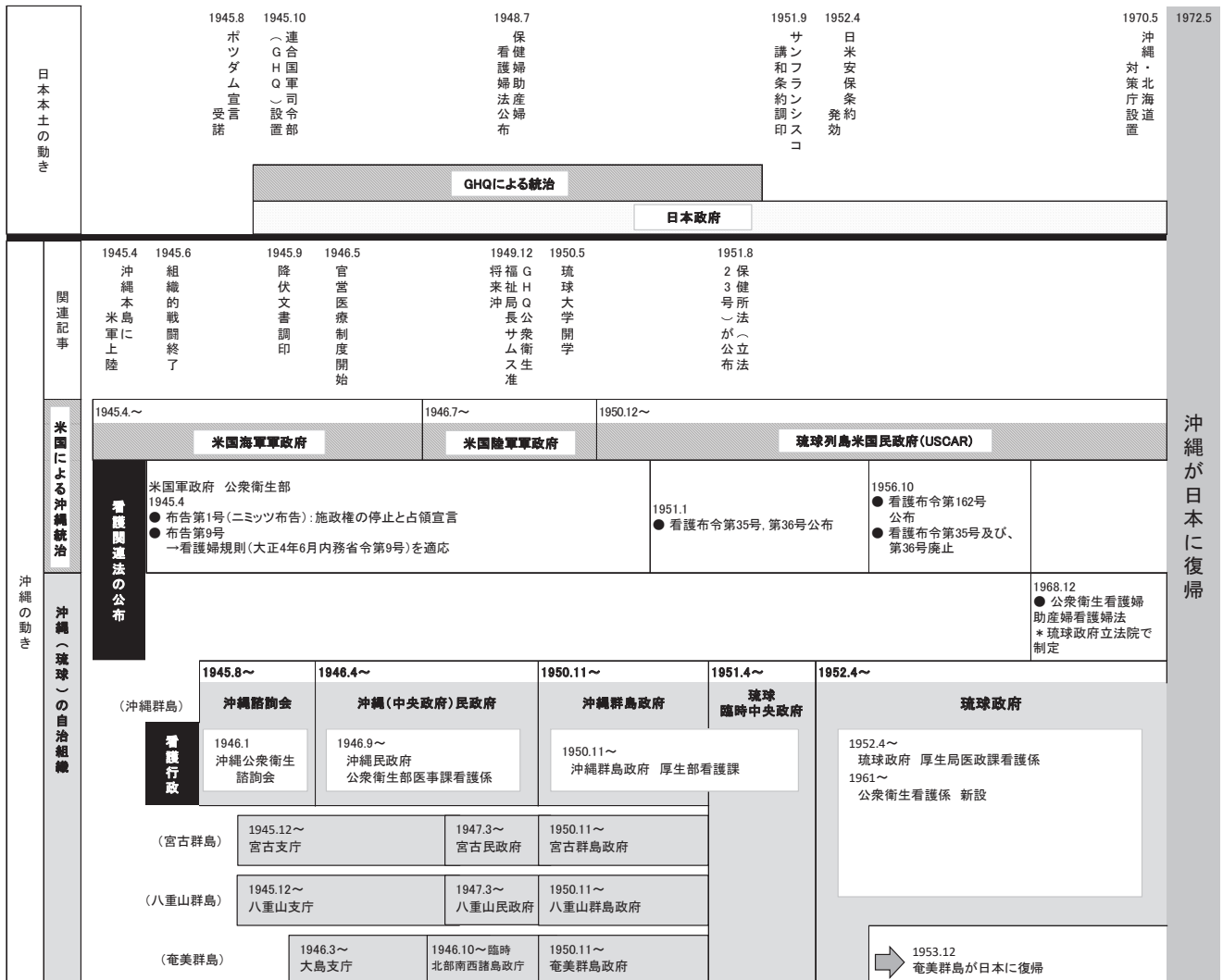


図1. 米国の施政権下における沖縄の看護関連法と看護行政

府・USCARの政策内での住民の意志反映であった。

Ⅲ. 占領下における看護法令と行政体制（図1）

沖縄群島地域について記す。

1. 看護婦規則の適用

海軍軍政府布告第1号によって看護婦免許は失効した。しかし、直後に軍政府は、医療・看護制度は占領政策に影響しないとして、布告第9号「公衆健康及び衛生」を発し、看護師に「看護婦規則（大正4年6月内務省令第9号）」を適用した。「看護婦規則」は、後述する2つの看護布令が発せられるまで看護行政の根拠法となった。

2. 看護布令と公衆衛生看護婦助産婦看護婦法

米軍政から米民政に代わり、1951年に琉球列島米国民政府布令第35号「看護婦養成学校法（Nursing School Ordinance）」（以下、布令第35号）と第36号「看護婦資

格審査委員会（Nurses' Examining Board Ordinance）」（以下、布令第36号）が制定された。1956年にはこれらの布令が時代に合わないとして、布令第162号「看護学校並びに看護婦の免許に関する布令（Nursing School and Nurse Licensing Ordinance）」（以下、布令第162号）が交付され、第35号と第36号は廃止された。

その後、日本復帰が近づいた1968年に日本の保健婦助産婦看護婦法に準拠した「公衆衛生看護婦助産婦看護婦法」が琉球政府立法院で制定され、1972年の日本復帰までの法律となった。

3. 看護布令の内容

布令第35号と第36号では、看護婦、保健婦、助産婦の定義、看護婦学校、保健婦学校、助産婦学校の定義、養成学校の資格と運営基準、教育課程、看護婦資格審査などが規定された。また、保健婦助産婦看護婦法にない高度な内容が盛り込まれた。准看護婦制度はなく、看護学校入学資格を新制高校卒業とし、保健婦学校と助産婦学

校の入学資格は看護婦免許を有する者とされた。看護教員は大学で1年間の履修が必須条件であった。

また、1950年開学の琉球大学との提携も盛り込まれた。琉球大学は、看護教育の監督と教授陣の派遣、講師の審査を行うこと、看護学生を入学時に大学の普及部学生として位置づけ、看護学校の教科単位を大学単位として認定することなどである。

布令第162号では、前布令で医師の助手としていた看護婦の定義を「看護業務に従事する者」とし、「看護業務」が定義された。また看護婦及び看護学校の資格審査委員会の構成員を看護職のみとし、看護学校の修学年限を2年以上から3年に延長し、教員構成や学校運営基準を引き上げて看護専門職としての教育体制を強化した。布令原文「Public Health Nurse」は、琉球政府法規集で、布令第35号と第36号では「保健婦」、第162号では「公衆衛生看護婦（以下、公看）」と訂正された³⁾。

4. 看護行政体制

軍政府、USCAR 共に公衆衛生部が看護を担当した。沖縄の軍事的重要性が認識され始めた1948年に、初めてGHQ 公衆衛生部バージニア・オルソン看護課長補佐が調査のため来沖、看護担当官としてマンデル看護大將が着任した。1949年12月、GHQ 公衆衛生局長サムス准将が来沖し軍隊の性病対策として保健所設置を勧告した。次いで1950年1月に四国軍政部で高知県の駐在保健婦制度の設立と普及に尽力したワータワース、同年10月に国立公衆衛生院で公衆衛生看護教育を担当していた、ジョセフィン・ケイザーが赴任した。1950年12月にUSCAR が設置されると、ワータワースらを含め、米国の大学、大学院を修了し教育や実践面の経験豊かな看護担当官が配置された。日本復帰までに赴任した看護担当官は9人に上る。

一方、沖縄の自治政府にも看護係が設置された。沖縄諮詢会の時期は同会の公衆衛生部会、1946年から公衆衛生諮詢会が担当した。沖縄民政府では看護係、沖縄群島政府では看護課となり、それぞれ看護婦長が配置された。琉球政府では、厚生局医政課看護係において、一般看護行政と公看行政に二分して行われた。後者は後に公看係として独立した係が新設された。公看行政は、沖縄特有であり公看駐在制度の管理運営、離島医療の政策強化上必要不可欠であった³⁾。

IV. 占領各期の看護情勢と看護行政の実際

1. 終戦直前：学徒看護隊の活動

沖縄では軍事体制強化のために、1945年1月から県内の6校の高等女学校上級生に約20日間の看護講習が行われた。女子師範、高等女学校の学生は、学校ごとに学徒看護隊を編成し、日本軍に入隊し陸軍病院に配属された。

ひめゆり学徒隊などである^{3), 4)}。

1945年4月、米海軍軍政府は各地に収容所を作り、戦闘を逃れさまよう住民を収容し、仮設診療所や病院も設置して医療活動を開始した。布告9号で医師、看護婦の免許を回復させ、米軍医師や衛生兵の配下で業務を継続することを命じた。一方、戦闘が続いた沖縄中南部では、学徒看護隊員らが、日本軍と行動を共にし地下壕の野戦病院などで看護補助者として看護活動にあたった^{2), 4)}。

2. 軍政府時期

1) 医療開始と看護人材確保

終戦直後の状況は、沖縄全域が壊滅状態となり、収容所を含めて人々の暮らしは不衛生で深刻な食糧不足による栄養障害、マラリアやフィラリアなどの風土病、様々な伝染病が蔓延し劣悪な状況であった。しかし、沖縄全島の生存医師は戦前の1/3の64人に激減し^{1), 3)}、医師と同様、深刻な看護師不足であった。1946～49年に戦争による看護婦試験未受験者に対して検定試験が行われた³⁾。

2) 人材育成・看護改革

1946年5月、名護、沖縄中央、宜野座の3病院が開設され、全医療従事者を公務員とし官営医療制度が開始された。同時に3病院で看護師養成教育も始まった。物資がない状態での教育で学生はテキストを写本し、段ボールで手作りしたノートで学んだ。

1947年12月からは臨床看護師に対する在沖米陸軍病院での研修が開始された。さらに、1948年メアリー・落合が着任し、日本全土で実施されていた看護師再教育・講習会を5か月間行った。1950年のワータワース着任後は、看護管理者・指導者育成と看護改革が次々と進められた。付き添いをなくし完全看護、三交代制が導入された。新しい看護技術、院内の衛生管理などは、ワータワース自ら実施し学生、看護師を厳しく指導した。

3) 保健所設置と保健婦養成

保健所設置に向け、指導者育成のために国立公衆衛生院へ研修派遣がおこなわれ、1950年5月からは、研修修了者による保健婦養成が始まった。またケイザーがワータワースとの連携の下で公衆衛生看護教育を開始した。

3. 琉球列島米国民政府（USCAR）時期

1) 看護制度の基盤整備

看護制度の基盤づくりは、USCAR 看護担当官の強力な指導の下で進められた。中でも、ワータワースは軍政府期から10年間在籍し、看護関連の様々な行事にUSCAR と琉球政府の要人たちの参加を要請するなど、ポジションを活用したリーダーシップを発揮した。琉球政府の一般看護行政担当の看護係長眞玉橋ノブ、公看係長金城妙子との信頼関係のもとで、次々と政策を実行していった。ワータワースらは、看護布令に基づく看護制度

の整備を急いだ。看護教育改革、指導者・現職者育成、さらに公看駐在制が開始された。看護行政の目標は、看護の質の向上であり、人材育成であった。

2) 基礎教育の質向上

1951年6月に基礎教育担当者としてエリザベス・ランディーンが着任し、看護教員に実技指導を徹底して行った。指導はアメリカ式で具体的であった。例えば全身清拭では下着すべてをとりプライバシーを保護して行う。産科の陰部清拭では、ズボンをつけてはいるものの実際に分娩台に載せて教授した。沖縄の看護師にとって全身清拭は新しい技術であり、その教授法も衝撃的であった。ランディーンは眞玉橋と共に沖縄の基礎看護の礎を築き、誠実で優しい人柄と美貌から看護師や学生から慕われた。

琉球大学との提携による看護教育の実動に向けてきめ細やかな調整が行われた。学生は、看護学校入学時に琉球大学普及部にも学生登録を行った。琉球大学の認定単位は、その後の大学進学時に取得単位として認められたため、看護職のキャリアアップを促進した。

3) 指導者・現職者育成

指導者・管理者育成の方法は、日本本土の国立公衆衛生院の各コースへの派遣で、看護教員については国立東京第一病院などでの研修も行われた。臨床看護師に対しては、主に在沖米軍病院での研修が行われた。1970年代まで、45コースもの多様な研修プログラムが提供され、延べ161人が1週間から1年間の研修を受けた。

米軍病院は東洋一の高水準の医療をおこなっており、特に、物理療法、リハビリテーション看護は先駆的であった。そのため、沖縄では1960年代から日常看護にリハビリテーションの概念とスキルが定着していった。1959年から日政医療援助が始まり医療技術者が来沖し結核への肺外科手術が開始された。医師不足のため看護師を台湾に送り麻酔看護婦の養成が始まった。研修後に気管内挿管などを行ったが制度化には至らなかった。

公看の現職者教育は、駐在制度を成功させていた高知県への派遣、台湾、ハワイを始めとした海外での短期・長期研修が行われた。ハワイ大学の East West Center は、米国とアジア太平洋諸国の人々の共同研修施設で、様々な技術交流に、公看だけでなく臨床看護師も参加した。

4) 日本復帰にむけた看護布令の民立法化

1960年代後半に入ると、日本復帰にむけて USCAR 制定の看護布令などを、日本の関係法に準拠させ琉球政府の立法院で民法化する作業が行われた。

V. 公衆衛生看護婦駐在制度

1. 公看駐在制度とは

沖縄は広大な海域に160の島が点在する島嶼地域であ

る。戦後の医師不足による脆弱な保健医療行政を補完する形で、1951年から公看駐在制が開始された。公看駐在制度とは、保健所に所属する公看が、市町村役場など住民の身近な場に活動拠点を置き、その地域に駐在し生活をしながら、公衆衛生看護活動を行うことである。

保健所は、1951年に北部、中部、南部の3か所で開始され、1972年の復帰時は7か所、駐在所は60余となった。駐在公看は120余名で、駐在配置基準は原則全員でのローテーション制、駐在期間は1.3年から8.6年、公看の身分は琉球政府の職員で処遇は大卒であった。

2. 駐在公看の活動と業務基準 (Standing Order)

駐在公看の活動は、公衆衛生看護全般で、母子保健、感染症(性病、結核、マラリア、ハンセン氏病等)、精神、成人・生活習慣病などであった。特に結核については、病床不足で在宅治療制度がとられたことから、公看が投薬、ストレプトマイシンの筋注等も行った。無医地区では、救急から分娩介助まで多様な業務が求められた。

医師法等への抵触から公看を守るため、検査、創傷・皮膚病及び発熱時の処置治療など23項目の医療行為を規定し業務基準 (Standing Order) が策定された。住民の生活に入り込んで行う公看の活動は、着実に成果をあげていった。

3. 駐在制度の成功要因

駐在制成功の要因は、①管理指導体制の確立、②人事管理・人事異動の基本原則と遵守、③使命感(公看魂)の育成、④定例会議、⑤行政的フォロー、⑥実践的教育である。①は、琉球政府内に公看係を設置し人事権を付与し、保健所にも看護課を設置し権限を与えたことである。駐在所が行政組織として位置づけられ、公看事業の展開が容易になった。②は、管理者と一般公看の両方について平等なローテーションを基本原則に定め、厳守したことである。離島など不便で医師不在の環境下での単独駐在は、不安と緊張を強いられた。駐在期間が有限で、誰もが経験するということは、公看の気持ちを支えた。③は、公看教育を通して使命感を育成したことである。公看及び公看学生の全員が沖縄出身で結束が固かった。④は、保健所管内の公看定例会議と指導者会議(公看係長、保健所看護課長、教員)から成る。前者は、第一線で活動する公看たちにとって学び励ましあう支援の場となった。後者は、沖縄全域での統一した公看活動展開を可能にした。⑤は、公看の活動を行政が表彰し、ねぎらい称賛したことである。公看のモチベーションと共に、社会的地位を高めることにつながった。⑥は、公看養成が実践重視であったことである。公看実習では駐在所に学生を配置し一地区を担当させ、活動を通して実践スキルを身に付けさせた。実践力のある優れた看護職が駐在

したのである。

4. 日本復帰後の駐在制度継続

日本復帰の際に、琉球政府、琉球看護協会を始めとする各種団体が公看駐在制度継続を要請する運動を展開した。高知県とともに継続が認められ、1996年4月の地域保健法の全面施行まで沖縄の重要な保健医療制度として機能し続けた。

Ⅵ. 沖縄の看護発展の要因

沖縄の看護発展の要因には、ワータワースらの強力なリーダーシップと沖縄看護職との信頼関係があげられる。ワータワースの要人を巻き込む手法は、看護がメディアで取り上げられ、結果として社会の関心と理解が高まることにつながった。また、医師の看護への理解が発展を後押しした。戦後医療の復興を担った殆どの医師が米国で教育を受けており米国の看護を知っていた。医師と看護師は「車の両輪」という考えをもっていた。

Ⅶ. おわりに

ゼミの冒頭で、大嶺氏は、沖縄が地理的にも政治的にも複雑で、歴史を語るのは容易ではないと話された。約

400年続いた琉球王国、薩摩の侵入、明治政府への併合、地上戦、そして占領。復帰後50年近くたった今も、米軍基地は沖縄の人々を苦しめる大きな課題である。

ゼミを通して、占領統治と看護行政の全体像とともに、沖縄の看護職が時代に翻弄されながらも、住民のそばで看護の実績を積み重ね、専門職としての地位を築いていった歴史を理解することができた。それは、占領下においても誇りを失わず、深い郷土愛を基盤に、優れたものを受け入れ習い、占領側のもつパワーを最大限活用する過程だったように思える。これからの看護管理と政策を考える貴重な学びの機会となった。

引用文献

- 1) 木村哲也. 駐在保健婦の時代1942-1997. 東京: 医学書院; 2012. p. 181-231.
- 2) 新城俊昭. 第4部近代沖縄, 第5部戦後沖縄: 教養講座 琉球・沖縄史. 改訂版. 沖縄: 編集工房東洋企画; 2019. p. 222-416.
- 3) 大嶺千枝子. 沖縄の看護: 琉球政府の看護制度を紐解く. 沖縄: 新星出版; 2020.
- 4) 吉川龍子, 鈴木紀子. 6. 終戦前夜と看護, 7. 被占領期の看護: 日本看護歴史学会. 日本の看護のあゆみ一歴史をつくるあなたへ. 東京: 日本看護協会出版会; 2014. p. 172, p. 202-7.