

令和 2 年 5 月 26 日現在

機関番号：34504

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2019

課題番号：17K03573

研究課題名(和文)福祉国家と地方政府：地方行政の総合化と母子保健

研究課題名(英文)Welfare state building during wartime: maternal health and local governments

研究代表者

宗前 清貞 (Somae, Kiyosada)

関西学院大学・総合政策学部・准教授

研究者番号：50325825

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、日本の衛生状況が劇的に改善された原因の追究を目的とし、その一因が地方政府の高い政策実施能力にあることを明らかにした。当初は戸籍や学務管理、兵事を担当した地方政府は、昭和に入って「保健国策」を具体化する責任を負った。戦後もこうした傾向は変わらず、大量の保健師と近代的保健ステーション(保健所)を基盤として、高い水準の公衆衛生行政が進められていった。国民は、地方政府が医療保健問題の解決能力を期待し、特に偶発的に結核が克服された結果、地域保健活動は地方行政の重要な柱として展開されることになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

日本の周産期衛生状態は世界最高水準にあるが、ほんの70年前まではそれほどよい状態ではなかった。しかもわが国の対GDP費医療支出はそれほど高くなく、いわば「安くて良い」医療がなぜ実現したのかは大きな謎であった。

本研究は、それが戦時体制とはいえ、地方政府に政策執行責任を負わせ、憲法体制が変化した戦後においてもそれが継続した点にあることを、社会科学分野(少なくとも政治学・公共政策学分野)では初めて明示した。歴史的経路依存で成立した制度なので、今後の制度変更は細心の注意を払って設計すべきであることを暗示した。

研究成果の概要(英文)：This research tries to clarify how Japan's health environment had been dramatically improved for this 100 years and the main factor for the change is found out that local governments in Japan had great abilities to implement health care policies.

After Meiji Restoration, local governments had been small and distal bodies of government. Management of resident registration, elementary education, and military recruitment were their main tasks. Since the Sino-Japanese and other following wars militarized the whole country, maternal health care was focused for more babies to be tougher soldiers. During the post-war Showa era, more resources such as newly national-licensed Public Health Nurses and Public Health Stations were put on this policy area. Voters now expected local governments as solution of health care problems and community health care activities have continued to this day at high levels to realize a nation in great health.

研究分野：政治学

キーワード：医療制度 公衆衛生 近代史

## 1. 研究開始当初の背景

申請書に記載したように、研究を開始した 2017 年時点では、医療制度に対する社会科学の探求はかなり限定的だった。関心の多くは社会保障制度としての医療保険に視線が集中していた。これは受益と負担の乖離が生じやすいので、紛争研究を主たる関心とする政治学研究ではやむを得ないことだった。また、医療は広義の社会福祉の一環であるという前提はほぼ当然視されていたが、福祉国家研究の分野で医療供給も含めた医療制度を本格的に論じる分析は殆どなかった。

ただし、歴史学の分野が発端となった戦時行政の見直しはすでに生じており、戦中体制が擬似福祉国家的な性質を持つことは様々な論者(おもに歴史学系)に指摘されていた。政治学・行政学内部では、北山俊哉や市川喜崇による地方政府の能力論として展開され、本研究はこうした視野に依拠しながら研究を進めることができた。

## 2. 研究の目的

周産期医療においては、一定水準以上の医療供給が満遍なく実施されることによってその衛生状態を規定する。日本はわずか 70 年前にはそれほど充実した母子保健環境が整備されていたわけではなかったし、その後の日本で医学上の劇的な進化を見たわけではない。にもかかわらず 1960 年頃を境として周産期死亡率は一気に低下し、日本では子どもや赤ちゃんが死なない環境が達成された。その状況は継続的に改善され、現在では人口一億人、年間出生が百万以上の社会で日本ほど低い死亡率を達成している衛生環境はない。

こうした変化はなぜ生じたのか、どのように改善を図ったのかを明らかにするのが本研究の目的であった。しかも本課題採択前に着手していた諸研究によって、戦時中に医療制度の変容があったことは分かっており、このことが母子保健に関しても大きな影響をもたらしたことは疑問の余地はないものの、いかにして達成されたかは不明のままであった。とりわけ、戦後に公衆衛生行政は大きく発達するが、戦前における萌芽と戦後の発展の間に大きな断絶(敗戦や憲法体制の転換)があることをどのように理解するかを解明する必要があった。

また、前項で名前を挙げた北山や市川らの研究は、日本の地方行政が早い(=戦前の)段階で所管領域を拡張していたことを明らかにしているが、母子保健や公衆衛生行政においてもその図式が妥当するか、するならばどのような力が働いた結果として理解できるかを明らかにしようと試みた。

## 3. 研究の方法

本研究は(1)質的であり、(2)戦中から戦後の日本というワンショットを対象として、(3)歴史的制度論に基づいて実施された研究である。それは、母子保健が制度として形成されていく過程を理解し、またその変容を明らかにするためには、計量的手法や大量比較の手法を採択するよりも、当該政策領域に関する深みのある in-depth 探求が必要だからである。「1. 研究開始当初の背景」でも述べたように、本研究が探索の対象とした医療供給体制およびそれを支える制度形成に関する研究は、公衆衛生学や医学史といった個別分野の単独展開を別にするとほとんど着手されていなかった。そのためこうした3つの方針に基づいた記述的研究を採用するのが適切だと判断した。

本研究は、基本的にはデータの収集を先行文献に依拠する二次的研究として展開した。また、厚生省医務局や厚生省本省の「正史」に加えて、厚生省高官が執筆した通史によって事象の経時的正確性を担保した。また、看護協会や医師会など職業団体による通史も適切に参照した。それらに対しては社会学・歴史学的接近によって批判的に検討を加え、事実関係の恣意的解釈をできる限り抑制した。その意味では、本研究は先行して成立していた知見を統合するキュレーション型の研究ではあるが、他方でかなり広範囲の知見に基づいて立論している(例えば戦後直後の保健婦給与水準の比較や、当時の看護婦の就労環境など)ため、当時の状況を同時代的に再現することに成功したと考えている。

#### 4. 研究成果

本研究を通じて得た知見は、論文一報(学外紀要のため査読あり)、単著一冊、共著一冊(8章中1章の分担執筆)、行政学会国際交流セッション討論、関西行政学研究会報告に反映されているが、知見として得られたのは以下のとおりである。

第一に、昭和初期には資本主義発達の矛盾が日本の都市・地方で間欠的に発生し、地方政府はその対処に追われた。農業振興や土木による雇用保全に加え、結核予防や周産期医療の所管を地方政府は求められた。それによって地方政府の総合化(能力ある市町村化)が進んだが、自由診療体制における医師需要は都市部中流層に限定されていたので、準医療機能の整備が早急に求められた。保健婦という新興専門職の登用はこれを起源としており、また出産や結核対応といった繊細な業務遂行には、説得を媒介とした行政浸透が必須であった。軍部を含めた総動員体制による「保健国策」は強力に遂行されたが、先例のない行政手法の開発は現場の裁量の余地が大きいものだった。

ところでこうした保健行政体制は、軍事色が十分に浸透する前に敗戦を迎えた。戦後初期の保健衛生行政の責任はGHQの公衆衛生福祉局(PHW)が担ったが、責任者であるサムス准将(軍医)やオルト大尉(看護婦、公衆衛生修士)は専門知識に基づく科学的衛生行政の推進をモットーとした。戦前に起源を持つとは言え、コミュニケーションを基盤とした保健行政の推進は、PHWの望むところでもあった。そのため戦後の衛生行政は、戦前の体制、すなわち保健婦という専門職が地方政府レベルで実施するという体制をむしろ強めていった。保健所の整備充実を含め、1950年代には感染症予防と乳幼児保健、予防医療の徹底などを柱とする公衆衛生行政が推進された。

1960年代に入ると、革新自治体ブームが発生した。生活関連問題を政治的争点として支持調達に成功した革新自治体では、医療や衛生、公害、保育などの領域が強化され、それによって支持を拡大する循環が展開されていた。擬似政権交代とも見なしうこうした地方レベルの政策革新の一部に、保健衛生行政の発展も含まれていた。

こうした一連の流れによって、現代日本社会の母子保健は徹底され、また徹底されることが地方政府への信頼感を増すことになった。ただし、国保組合に起源を持つ市町村保健婦と、保健所に起源を持つ府県保健婦の身分問題は1970年代に顕在化し、身分こそ統一されたものの保健機能の線引きは曖昧なままだった。90年代に保健所法を全面改訂して成立した地域保健法によって、保健所はコンサルテーションに傾斜し、保健実務は市町村に移管されることになったが、地方政府総体として考えると、依然として保健衛生政策の実施は地方に依存した領域だといえる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 1件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 宗前 清貞	4. 巻 13
2. 論文標題 地方政府と医療行政	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 大阪薬科大学紀要	6. 最初と最後の頁 57-77
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 1件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 宗前清貞
2. 発表標題 医療制度の歴史分析
3. 学会等名 関西行政学研究会（招待講演）
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 焦 従勉、藤井 誠一郎、宗前 清貞、永松伸吾、永田尚三、中井歩、的場信敬	4. 発行年 2020年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 252（担当分61-83ページ）
3. 書名 政策と地域（分担執筆 3章「医療行政における地方政府」）	

1. 著者名 宗前 清貞	4. 発行年 2020年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 344
3. 書名 日本医療の近代史	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----