

2. 日本・カナダ・英国におけるUHC達成状況及びUHC達成と結核対策との関連性に関する研究

研究分担者 内村和広(公財)結核予防会結核研究所 臨床・疫学部 副部長

研究要旨

【背景・目的】 研究班最終年度である本年度における本分担研究の目的は、日本本土とは異なった保健行政制度下にあった戦後の沖縄における保健行政、特に保健所機能と保健師活動、さらに公衆衛生看護婦(公看(保健師))の事例から、結核対策を中心とした公衆衛生活動を調査し、いかにして戦後の沖縄におけるユニバーサルヘルスカバレッジ(UHC)の達成に貢献したかを検討することとした。

【方法】 1945年から1972年までの沖縄における保健医療の状況と結核対策を中心とした公衆衛生看護婦(現在の保健師、以降公看(保健師))の活動に関して、既存の文献による情報収集を行い、プライマリヘルスケア(PHC)の4原則「住民ニーズ指向性」・「健康の公平性」・「住民の主体的参加」・「関係者との協調」に焦点を当て分析を行った。さらに、沖縄県公文書館にて関連するUSCAR資料を収集・整理し、補足情報とした。

【結果】 戦後の沖縄における公看(保健師)は、結核対策を中心とした感染症対策や母子保健活動など、その時期の公衆衛生の課題に応じた活動に取り組んだ。これらの活動はPHCの4原則に整理することができ、PHC拡大の役割を担った。また、当時日本の保健行政制度下ではなかった沖縄においても、保健所、特に保健師は住民と保健行政との直接的な橋渡しの役割を果たしていた。

【考察・結論】 沖縄においては保健所機能、公看(保健師)の役割が地域保健の充実・拡大に寄与しており、特に戦後まもなくの保健所業務の中核であった結核治療と対策が、保健所機能の整備・充実に重要であったと考えられた。また、住民のニーズを聞く公看(保健師)の役割が、地域の保健強化、ひいてはUHC強化に寄与したと考えられた。

研究協力者：

當山紀子：琉球大学医学部地域看護学講座

河津里沙：(公財)結核予防会結核研究所臨床疫学部

大角晃弘：(公財)結核予防会結核研究所臨床疫学部

A．研究目的

今年度の本分担研究の目的は、第二次大戦中に地上戦が行われ、保健・医療関連人材が極めて不足していた戦後の沖縄で、本土復帰(1972年)までに、どのように公衆衛生看護婦(現在の保健師、以降公看(保健師)と記す)が、離島僻地を含めた地域にまで、結核対策を中心とした公衆衛生活動を提供したのかを明らかにし、いかにして沖縄におけるユニバーサルヘルスカバレッジ(UHC)の達成に貢献したかについて検討することとした。

B．研究方法

1945年から1972年までの沖縄の保健医療の状況と結核対策を中心とした公看(保健師)の活動に関して、既存の文献による情報収集を行い、プライマリヘルスケア(PHC)の4原則「住民ニーズ指向性」・「健康の公平性」・「住民の主体的参加」・「関係者との協調」に焦点を当てて記述的分析を行った。追加して、沖縄県公文書館に保管されているUSCAR資料から、関連する情報を収集し

た。

C．研究結果

戦後の沖縄の公看(保健師)事例

戦後、公看(保健師)は、結核対策を中心とした感染症対策や母子保健活動など、その時期の公衆衛生の課題に応じた活動に優先的に取り組んだ。これらの活動をPHCの4原則で分析した結果、以下のように整理された。

- 1) 公看(保健師)の駐在制度による住民のニーズに合った支援の提供(結核患者の家庭訪問、投薬、服薬支援等)
- 2) 「結核予防対策暫定要項」と「結核予防法」による結核対策に関する制度の整備と結核医療の全額公費による経済的な支援等による健康の公平性へのポリティカルコミットメント、
- 3) 住民の主体的参加として、沖縄療友会への支援、
- 4) 関係者との協調として、福祉主事、民生委員、区長、教員などとの協力や、離島僻地におけるバスや定期船などの活用があげられた。また、離島僻地での公看(保健師)活動を可能としたのは、行政による公看(保健師)教育と継続的な公看(保健師)への支援体制であった。

米国民政府下での保健政策と地域保健

米国民政府下での保健政策は、駐留する米軍軍

人の健康、特に性病対策が急務であったことから始まった。一方、世界対戦終了下の民主主義思想、人道主義思想から米国民政府下の軍医や医療専門家が、米軍政策を他の疾病にも広げるかたちで民間住民に浸透させていくようになり、これが保健所の設置へとつながっていった。しかし、これらは、あくまで米軍主導のなかの政策であったため、物的、人間的にも不足があった。

戦後の沖縄の結核は、患者数こそ沖縄戦や戦後の混乱で減少していたものの、死亡率は上昇を示していた。米軍は、このような沖縄の結核の現状も含め、極東地域の結核蔓延の脅威については認識があり、1953年に「極東の結核に関する会議」を開催している。米軍が駐留していた韓国、台湾、沖縄等の結核政策が、このように米軍の政策の影響が及んでいたことの可能性は否定できない。

このような背景のもとに成立した沖縄の保健所制度であったが、地域保健の担い手としての役割は大きいものがあつた。戦後の教育普及のもと、住民の一般衛生思想が高まると、その受け口が保健所となっていたことが伺われる。当時の沖縄の保健所は人員不足もあり、担当疾病が分担されていた。当時、主に寄生虫対策が担当であった北部保健所の保健師の回想によると、来所する住民の多くが結核であったということである。

1954年には、沖縄で「結核予防対策暫定要綱」が作成されている。この要綱に基づいて、住民健診も積極的に実施され、発見される結核患者数も増加した。当初、結核患者の早期発見・早期治療により結核病床の回転率が効率的になる、との考えで軽症患者が優先的に入院治療となった。しかし、住民健診による発見患者数の増加により、結核病床数は不足し、病床待ちで重症化して入院できなくなる患者も増えた。この打開策として打ち出されのが結核患者の在宅治療であり、それを支えたのが保健所であった。

1961年当時の公看（保健師）の訪問事業は、約90%が結核であった。結核予防対策暫定要綱の中の在宅治療には、「保健婦が十分管理できるもの」という項目が含まれ、まさしく当時の結核対策は保健所が支えてきたことがうかがわれる。また、在宅治療は無料で行なわれたため、当時の公看（保健師）は、一人でも多くの患者を在宅治療に入れようと苦心していた記録が残っている。これは日本の保健行政制度下ではなかった沖縄においても、保健所、特に公看（保健師）が、住民と保健行政との直接的な橋渡しの役割を果たしていたことがわかる記録である。

このように、沖縄では米軍人の性病対策により開始された保健所制度ではあつたが、住民のニーズに答えるかたちで、まずは感染症治療の中心的役割を果たすものに変化をした。その感染症の

大部分は結核であった。その後、役割を予防へとうつし、現在は総合保健へと変化した。

D．考察

日本の保健制度下ではなく、米国民政府下の沖縄においても保健所が地域保健の担い手として、重要な役割を果たしていた。特に、日本の保健所制度と大きく違う点は、結核の在宅治療という治療の役割を担っていた点があげられる。これは公看（保健師）の訪問事業のほとんどが結核患者のケアであり、したがって本土よりも結核対策自体が保健所機能の根幹部分を支えてきたとも言える。

また、沖縄の公看（保健師）が地域住民と保健行政の橋渡しを果たしたこと、特に結核の在宅治療を行なった沖縄の保健所では、より直接的にその役割を果たしたことが、記録により示唆された。

米国民政府は沖縄復興までを自らの責任とみていたこともあり、戦前の水準に近づくにつれ経済的援助を削減していった。保健所の公衆衛生業務については、予算がなお付いていたようだが、資源の不足は明らかであった。その状況を反映して、1960年代には、結核患者の本土送り出しを開始している記録が残っている。このように、結核対策においては、当時から本土との交流があつたことは確かであるが、BCG 予防接種政策や治療政策に違いがあつた。それぞれの政策がどのように影響し合っていたのかについては、今後の検討課題である。

沖縄のUHCという面では、本土に復帰前の沖縄の精神衛生対策の成功があげられる。措置入院以外にも公的医療機関での治療は全額公費負担であり、本土よりも進んだ政策であった。現在、精神衛生は日本の保健所の主要業務であり、この沖縄の精神衛生対策と保健所機能の関係についての検討も今後の課題である。

E．結論

沖縄における公看（保健師）に対する行政による継続的教育や支援体制は、地方での彼らの活動を支える重要な役割を果たしており、第二次大戦後の沖縄におけるUHC普及のためには、公看（保健師）の活動と彼らの活動を支える支援体制が寄与していたと考えられた。

公看（保健師）が、住民により近い場所で、そのニーズに応じた保健・医療サービスを提供したことは、限られた人的・物的資源の中で、質の高い保健・医療サービスへの住民のアクセスを改善するための一方策として、UHC 普及を目指す国において、沖縄の経験を生かすことが出来ると考えられた。

F．研究発表

1. 論文発表

- 1) Toyama N, Ohkado A, Uechi M, Uchimura K, Kawatsu L, Izumi K, Uehara M, and Ishikawa N. **How did public health nurses contribute to achieving universal health coverage in Okinawa after the World War II disaster? - A case study focused on tuberculosis control from 1945 to 1972.** Health Policy and Planning(submitted, under review)

2. 学会発表

- 1) Uchimura K. **Public health centre, private sector and UHC in Japan.** WS10 “How universal health coverage and TB responses combine to end TB: lessons learnt from country-level experiences”, 49th Union World Conference on Lung Health, The Hague, The Netherlands, October 24-27, 2018.
<https://cloud.theunion.org/index.php/s/RZjt8mk2bGG6c5S>

G . 知的財産の出願・登録状況

1. 特許取得

該当無し。

2. 実用新案登録

該当無し。

[参考文献]

1. Ikegami N, Yoo BK, Hashimoto H, Matsumoto M, Ogata H, Babazono A, Watanabe R, Shibuya K, Yang BM, Reich MR, Kobayashi Y. 2011. Japanese universal health coverage: evolution, achievements, and challenges, *Lancet*. 378(9796): 1106–15.
1. Kim C. 2007. Equity in Health: A Global Perspective, *Journal of National Institution of Public Health*, 56(2): 122–124.
2. Kinjo E. 2013. Community participant activity from public health nurses experience in Okinawa. Document of Okinawa Nursing Association. Okinawa.
3. Kinjo T. 2001. Focus on the principles of public health nurse in Okinawa. Okinawa: Okinawa Koroni Printing.
4. Macq J, Torfoss T, Getahun H. 2007. Patient empowerment in tuberculosis control: reflecting on past documented experiences. *Tropical Medicine and International Health*. 12(7): 873–85.
5. Nakamura Y. 2016. Primary health care in Japan as a developing country. *Health Science*, 58(12): 796–801.
6. Okinawa House of Councilors Committee on Social and Labour Affairs. 1972. Comparison and problem of public welfare administration of Okinawa and mainland at the time of reversion to Japan. Okinawa.
7. Okinawa prefecture. 2013. Introduction of Okinawa.
<http://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kohokoryu/foreign/english/introduction/index.html>, accessed 23 January 2019.
8. Okinawa prefecture. 2013. Overview of Okinawa Prefecture.
<http://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kohokoryu/foreign/english/welcome.html>, accessed 23 January 2019.
9. Reich MR, Harris J, Ikegami N, Maeda A, Cashin C, Araujo EC, Takemi K, Evans TG. 2016. Moving towards universal health coverage: lessons from 11 country studies. *Lancet* 387: 811–16.
10. Ryukyu government health department. 1956–1971. Health statistics report. Okinawa.
11. Shinzato A. 2016. Station system in Okinawa. Document of Okinawa Nursing Association. Okinawa.
12. Starfield B, Shi L, Macinko J. 2005. Contribution of primary care to health systems and health. *The Milbank Quarterly* 83: 457–502
13. Stigler FL, Macinko J, Pettigrew LM, Kumar R, van Weel C. 2016. No universal health coverage without primary health care, *Lancet*. 387(10030): 1811. doi: 10.1016/S0140-6736(16)30315-4.
14. Stop TB Partnership & WHO. 2011. The global plan to stop TB, 2011–2015.
http://www.stoptb.org/assets/documents/globalplan/tb_globalplantostoptb2011-2015.pdf, accessed 23 January 2019.
15. Teruya K. 1987. Medical care in Okinawa after WW2 from my experience. Okinawa: Medical friend Co. Ltd.
16. UN. Resolution adopted by the General Assembly on 12 December 2012.
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/81, accessed 23 January 2019.
17. WHO, UNICEF. 1978. Declaration of Alma-Ata.
http://www.who.int/publications/almaata_declarati_on_en.pdf, accessed 23 January 2019.
18. WHO. 2003. The World Health Report 2003.
http://www.who.int/whr/2003/en/whr03_en.pdf, accessed 23 January 2019.
19. WHO. 2016. Universal health coverage.
<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs395/en/>, accessed 23 January 2019.
20. WHO. 2008. The world health report 2008 - primary health care (now more than ever).
<https://www.who.int/whr/2008/en/>, accessed 23 January 2019.
21. Wiwanitkit V. 2011. Mandatory rural service for health care workers in Thailand. *Rural and Remote Health*. 11: 1583.
22. Yanagisawa R. 1999. Principles of primary health care. Introduction to international nursing. Tokyo: Igakusyoin, 72-94.
23. Yonabaru S. 1983. Public Health Nurse of Okinawa - history of the fight against tuberculosis. Okinawa:

Hoken dojinsya.

24. Zarocostas J. 2010. WHO issues guidelines on retaining health workers in rural areas. British Medical Journal. 341: c3774. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.c3774>

25. 沖縄県環境保健部予防課. 1981. 沖縄戦後の保健所のあゆみ 保健所 30 周年記念誌 .