

琉球大学学術リポジトリ

GHQ統合データベースによる公衆衛生政策に関する 政策決定の評価と利用可能性 — 沖縄の戦災復興に おける政策評価 —

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学アメリカ研究センター 公開日: 2012-06-19 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 等々力, 英美, Todoriki, Hidemi メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/24683

GHQ統合データベースによる公衆衛生政策に関する 政策決定の評価と利用可能性

－ 沖縄の戦災復興における政策評価－

等々力 英 美

琉球大学医学部医学科地域環境医科学講座環境生態医学分野

1. GHQ文書の全容とデータベースの作成

【目的】わが国における戦後初期の保健医療政策の立案過程を系統的に明らかにした研究は少ないが¹⁾、その理由の一つに一次資料の収集が困難であることが考えられる。また、過去の政策的な成功や失敗を客観的に評価し、今後の政策に結び付けられる方法論の開発のためには、過去の資料から系統的な文献的研究が必要である。以上の観点から、戦後初期の保健医療関連の文書として重要なGHQ/SCAP/PHW（連合軍最高司令官総司令部公衆衛生福祉局）文書を基礎にして文献的研究を行った。（図1-1, 1-2参照）

わが国における戦後の保健医療政策の決定プロセスを検証する上で、沖縄におけるそれを明らかにすることは以下の点で重要であると考えられる。1. 沖縄は日本本土と比較して米国の政策介入が、公衆衛生分野でもより直接的な形で反映していたと考えられる。従って、本土の間接的な政策介入との比較検討が可能ではないか。

2. 戦前戦後の政策決定の主体が日本→米国→日本と大きく変わったが、これに伴う政策決定の転換と健康転換、栄養転換との関係が明らかにならないか。

また政策転換が、沖縄における戦前と戦後世代間の健康水準の変遷と世代間gapに対してどのような影響をおよぼしたのか。3. 沖縄の人口規模は日本本土と比較して小さく、政策介入とその効果が比較的把握しやすいのではないか。

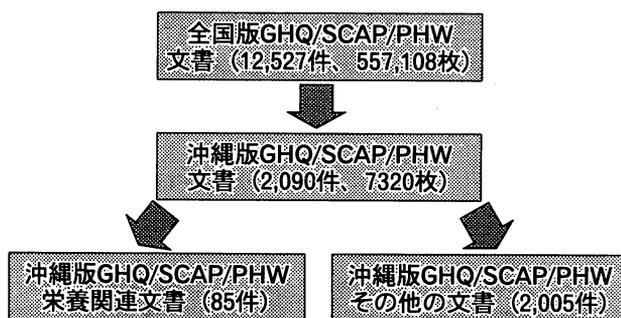


図1-1 GHQ/SCAP/PHW文書の内容

9304	9351	9399	9445
9305	9352	9400	9446
9306	9353	9401	9447
9307	9354	9402	9448
9308	9355	9403	9449
9309	9356	9404	9450
9310	9357	9405	9451
9311	9358	9406	9452
9312	9359	9407	9453
9313	9360	9408	9454
9314	9361	9409	9455
9315	9362	9410	9456
9316	9363	9411	9457
9317	9364	9412	9458
9318	9365	9413	9459
9319	9366	9414	9460
9320	9367	9415	9461
9321	9368	9416	9462
9322	9369	9417	9463
9323	9370	9418	9464
9324	9371	9419	9465
9325	9372	9420	9466
9326	9373	9421	9467
9327	9374	9422	9468
9328	9375	9423	9469
9329	9376	9424	9470
9330	9377	9425	9471
9331	9378	9426	9472
9332	9379	9427	9473
9333	9380	9428	9474
9334	9381	9429	9475
9335	9382	9430	9476
9336	9383	9431	9477
9337	9384	9432	9478
9338	9385	9433	9479
9339	9386	9434	9480
9340	9387	9435	9481
9341	9388	9436	9482
9342	9389	9437	9483
9343	9390	9438	9484
9344	9391	9439	9485
9345	9392	9440	9486
9346	9393	9441	9487
9347	9394	9442	9488
9348	9395	9443	9489
9349	9396	9444	9490
9350	9397		9491
	9398		9492
			9493

図1-2 GHQ/SCAP/PHW文書の概要

4. GHQ/SCAP/PHW文書およびUSCAR（米国民政府）資料中の手紙や会議資料から、政策決定前の政策担当者の意志決定が、どのような理念や思想的背景を基礎に成立したのか。5. 沖縄の地勢的な位置関係から、アジア圏を中心とした国際援助の政策的な判断を支援する基礎資料に役立てられないか。以上の観点から、沖縄のGHQデータベースCDROMの作成の意義を表1-1と表1-2にまとめた。

表1-1 GHQ沖縄データベースの意義（その1）

- 1) 時間軸
時間軸での政策適用の推移をみることができる。
- 2) 数値化
データの数値化をするために、より説得性と分析の妥当性が図られる。
- 3) 事例化
他への事例への応用が可能となり、日本本土と沖縄での政策実施の共通性と相違性を検討できる。
- 4) 復興・国際援助政策
アフガン、イラン、アフリカ地域などの紛争後の復興計画に政策適用に役立つ。

表1-2 GHQ沖縄データベースの意義（その2）

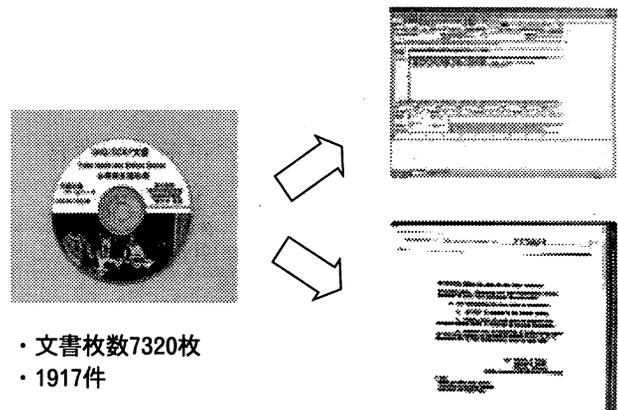
- ・政策評価のevidence
わが国の公衆衛生政策のあり方を考える上で、政策決定の評価は重要。
- ・評価手法の開発
政策評価の問題は、実際に有効に適用できる評価手法の開発は余り進んでいない。
- ・過去の政策検証
この理由の一つには、過去における政策決定の根拠の検証が不十分であった。
戦後初期の沖縄の米国による保健医療政策解明のためには、全文書のデータベース化が必要。

【方法】琉球大学附属図書館所蔵のGHQ/SCAP沖縄関連資料は国立国会図書館所蔵のマイクロフィッシュより複製製本されたものであるが、この中からPHW文書に分類された資料を全てデジタル化し、画像情報として集積した。また、欠損していた資料については沖縄県立公文書館所蔵のマイクロフィッシュより補った。これと並行して、文書全てのデータベース化を行った。データベースの構成は75項目からなり、日付、Box番号、表題、発信者、受信者、要約、文書種別、図表タイトル、判読レベル、キーワードなどからなる。（図1-3参照）

【結果と考察】GHQ/SCAP沖縄関連文書全体のマイクロフィッシュのコマ数は、135,758コマであり、PHW文書（7,320コマ）の全体に占める割合は5.3%である。PHW文書の中で沖縄関係文書の占める割合を表1-3に示した。

PHW文書は膨大であるが、文書には複製などで重複しているものがある。表1-4には沖縄関連PHW文書の中で文書種類別の重複率を示した。全体に占める重複率は4.5%であった。これら重複文書の中には、最終文書になる前の草稿（図1-4参照）や草稿に加えられたコメント、訂正などがあり、政策決定に至る過程が解明される可能性がある。

表1-5、図1-5には重複している文書を除去した後、文書の年次別の大カテゴリーと文書種類にそれぞれ分類した。沖縄関連PHW文書を大カテゴリー一別に見た特徴は、「その他」を除くと「獣医学」（30.8%）、「社会福祉」（9.9%）、「医事」（6.6%）が全体の47.3%を占めていた。現在のところ、(1)「獣医学」



- ・文書枚数7320枚
- ・1917件

図1-3 GHQ/SCAP/PHW沖縄データベース

表1-3 PHW文書の全国文書と沖縄関連文書の量的比較

	文書枚数 (枚)	箱数 (箱)	文書件数 (件)	注
全国PHW 文書	557,108 ¹⁾	190 ¹⁾	12,527 ³⁾	マイクロフィッ シュコマ数を文 書枚数とした。 文書件数はデイ リージャーナル である。
沖縄PHW 文書	7,320 ²⁾	21(概算)	1,917	マイクロフィッ シュコマ数を文 書枚数とした。

- 1) 枝松栄、国会図書館日本占領関係文書の収集について、図書館雑誌 1991年9月号、622頁
- 2) 沖縄県公文書館、GHQ/SCAP文書目録 沖縄関係資料、1998
- 3) 杉田聡、占領期の保健医療改革の計量的分析 -GHQ文書を用いて-、民族衛生62 118-119、1996

表1-4 GHQ/SCAP/PHW沖縄関連文書の各文書種類別の重複率 (%)

	総数 (件)	重複件数 (件)	重複率 (%)
報告書	244	7	2.9
指令	23	6	26.1
手紙	690	3	0.4
メモ	357	33	9.2
法令	13	0	0.0
その他	357	23	6.4
未分類	233	15	6.4
全体	1917	87	4.5

表1-5 GHQ/SCAP/PHW沖縄関連文書の各年次における大カテゴリー別の割合

	医事	医用資材	栄養	感染症対策	環境衛生	薬事	看護	教育	引揚者対策	社会福祉	獣医学	食品衛生	分類不能	その他
1945	(0.0)	(0.0)	1 (50.0)	(0.0)	1 (50.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
1946	(0.0)	(0.0)	1 (12.5)	(0.0)	6 (75.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	1 (12.5)	(0.0)
1947	13 (8.7)	19 (12.7)	6 (4.0)	17 (11.3)	11 (7.3)	(0.0)	10 (6.7)	8 (5.3)	(0.0)	13 (8.7)	2 (1.3)	(0.0)	21 (14.0)	30 (20.0)
1948	12 (5.2)	27 (11.6)	4 (1.7)	11 (4.7)	1 (0.4)	(0.0)	7 (3.0)	7 (3.0)	(0.0)	73 (31.3)	6 (2.6)	(0.0)	30 (12.9)	55 (23.6)
1949	9 (5.7)	21 (13.3)	28 (17.7)	11 (7.0)	6 (3.8)	(0.0)	1 (0.6)	(0.0)	(0.0)	11 (7.0)	18 (11.4)	(0.0)	9 (5.7)	44 (27.8)
1950	29 (3.9)	21 (2.8)	8 (1.1)	10 (1.4)	3 (0.4)	(0.1)	2 (0.3)	2 (0.3)	(0.0)	27 (3.7)	442 (59.9)	2 (0.3)	11 (1.5)	180 (24.4)
1951	20 (33.9)	8 (13.6)	1 (1.7)	5 (8.5)	(0.0)	1 (0.2)	2 (3.4)	(0.0)	2 (3.4)	5 (8.5)	(0.0)	(0.0)	5 (8.5)	11 (18.8)
1952	9 (7.6)	4 (3.4)	2 (1.7)	18 (15.1)	11 (9.2)	(0.8)	2 (1.7)	4 (3.4)	(0.0)	8 (6.7)	6 (5.0)	1 (0.8)	8 (6.7)	45 (37.8)
1953	10 (13.7)	(0.0)	1 (1.4)	20 (27.4)	8 (11.0)	1 (0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	16 (21.9)	(0.0)	(0.0)	4 (5.5)	14 (19.2)
合計	102 (6.6)	100 (6.5)	52 (3.4)	92 (6.0)	47 (3.1)	2 (0.1)	24 (1.6)	21 (1.4)	2 (0.1)	153 (9.9)	474 (30.8)	3 (0.2)	89 (5.8)	379 (24.6)

年号記載のないものについては、除外している。「未分類」については集計から除外した。
単位は「件」、括弧内は各年度における百分率 (%) である。

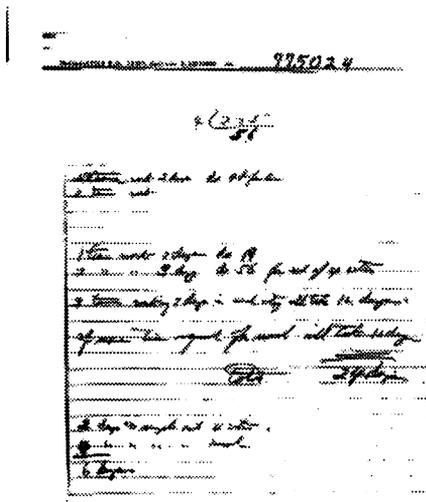


図1-4 SCAP/PHW文書の手書きメモの例

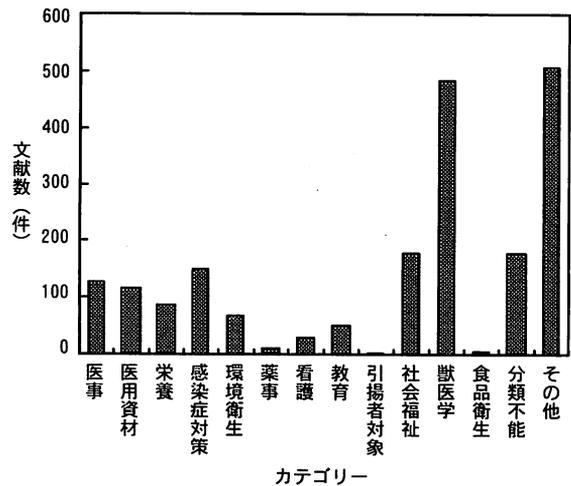


図1-5 GHQ/SCAP/PHW沖縄文書におけるカテゴリー別文献数

が全体の中で大きな割合を示していた。(2)「栄養」「環境衛生」「医用資材」が「感染症対策」と同様に年次の早い時期から、文書の占める割合が大きかった。(図1-6参照) 文書種類別に見た特徴は、「その他」を除くと、「手紙 (46.1%)」、「メモ (20.6%)」の順で、全体の66.7%を占めていた。(表1-6参照) 1950年の手紙の中で「獣医学」の件数が多いが、その大半は、専門職公募とその結果の通知であった。PHW文書はカーボン複写されたものがあり、判読が容易でない文書もある。目安で判断して判読レベルを4段階にして分類すると判読率80%以上の文書が文書全体の73%を占めた。データベース化は、一部を除いてほぼ終了した。さらにデータベースと文書の画像情報とをリンクさせ、検索が可能である。

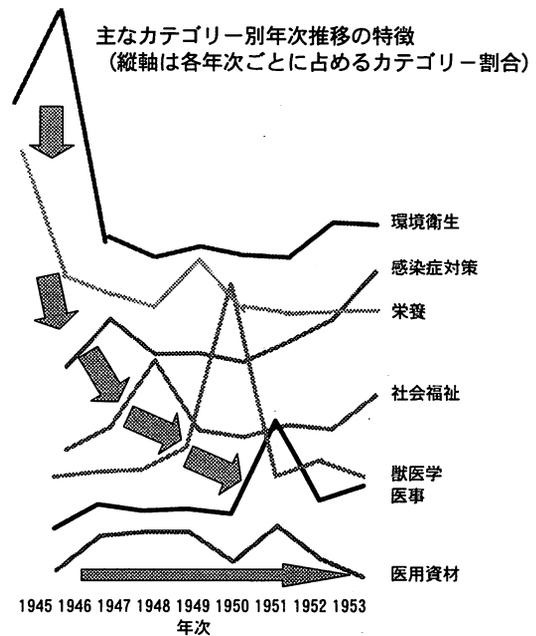


図1-6 主なカテゴリー別年次推移の特徴

表1-6 GHQ/SCAP/PHW沖縄関連文書の各年次における文書種別の割合

	報告書	指令	手紙	メモ	法令	その他
1945	(0.0)	(0.0)	(0.0)	1 (100.0)	(0.0)	(0.0)
1946	4 (57.1)	2 (28.6)	(0.0)	1 (14.3)	(0.0)	(0.0)
1947	61 (42.7)	2 (1.4)	7 (4.9)	38 (26.6)	(0.0)	35 (24.5)
1948	101 (46.1)	4 (1.8)	17 (7.8)	54 (24.7)	(0.0)	43 (19.6)
1949	15 (10.0)	1 (0.7)	32 (21.3)	62 (41.3)	(0.0)	40 (26.7)
1950	24 (3.4)	1 (0.1)	557 (78.2)	70 (9.8)	(0.0)	60 (8.4)
1951	2 (3.3)	(0.0)	17 (27.9)	14 (23.0)	7 (11.5)	21 (34.4)
1952	13 (11.3)	1 (0.9)	33 (28.7)	31 (27.0)	5 (4.3)	32 (27.8)
1953	4 (7.4)	(0.0)	17 (25.0)	33 (48.5)	(0.0)	13 (19.1)
合計	225 (15.2)	11 (0.7)	680 (46.1)	304 (20.6)	12 (0.8)	244 (16.5)

年号記載のないものについては、除外している。「未分類」については集計から除外単位は「件」、括弧内は各年度における百分率(%)である。

2. マラリア対策

2-1 Wheeler Plan以前の米国によるマラリア対策

【目的】

戦争復興援助のあり方について、近年の国際的な紛争や戦争後の政治的経済的な有効な方法論について大きな問題となっている。例えば、イラクやアフガニスタンの復興援助について効果的な解決策はつかめていないのが現状である。今年の7月に米国においてコロンビア大学の研究者のグループがイラクの復興援助について、戦後沖縄における復興の事例を例に取り、適用可能性について報告を行っている(図2-1-1 参照)。イラクにおける援助に沖縄の事例を適用する事は多くの問題点が考えられる。し

かし、東アジアにおける適用範囲を限定した復興援助について沖縄の事例の検討は意義があろう。以上の観点から、戦後沖縄における米国が行った保健医療関連の復興援助について解析し、その政策決定のあり方について、GHQ/SCAP/PHW沖縄文書データベースを基礎にした系統的レビューから、戦後の沖縄の事例における適用可能性を検討した。(図2-1-2参照)

沖縄の教訓

- Learning from the United States experience on Okinawa can help ensure the success of the Iraqi occupation, . . . (沖縄における合衆国の経験から学ぶことは、イラクの占領の成功を確実にするのに助けることができる、...)

By Alexander Cooley and Kimberly Zisk Marten at Barnard College, Columbia University. The New York Times July 30, 2003, Wednesday,

図2-1-1 沖縄の教訓

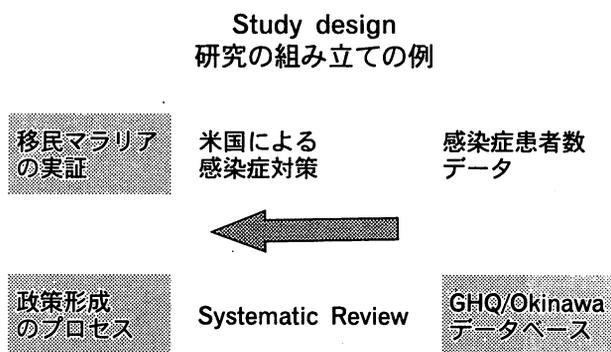
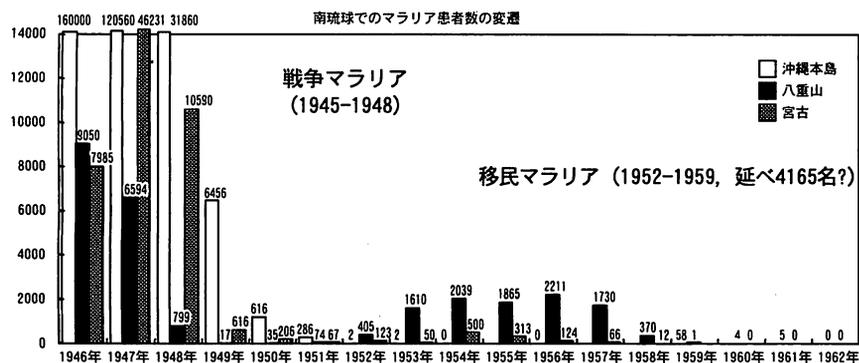


図2-1-2 Study design

1940年代の八重山群島において、いわゆる「戦争マラリア」が発生し、1950年代に「移民マラリア」が発生した。1957年に昆虫学者のC.M. Wheelerが八重山諸島を訪れ、いわゆるWheeler Planと呼ばれる徹底した調査と対策を行い、マラリア撲滅の作業方法を根本から改革し、それから4年後に沖縄の土着マラリアは撲滅されることとなった。(図2-1-3 参照) Wheeler による業績はいくつかの論文において報告されているので、本研究は現在まで焦点があてられていなかった1945年から1950年の米国によるマラリア対策について検討を行った。



C. M. Wheeler, E. A. Turner
 沖縄本島への視察
 1947年8/26~9/19 1949年6/13~6/28

E. A. Turner
 南琉球への視察
 1948年7/10~8/1

R. A. Stervenson
 南琉球への視察
 1947年7/28~8/6

C. M. Wheeler
 沖縄本島への視察南琉球への視察
 1952年3/23~3/29 1958年

八重山へ計画移民の開始
 1949年

図2-1-3 戦後沖縄におけるマラリア患者数の推移とGHQ/SCAP/PHWのマラリア調査団

【方法】

GHQ/SCAP/PHW沖縄文書のデータベースCD-ROMを用いて、感染症対策関連カテゴリーおよび表題から該当文書を検索し、さらに他カテゴリーにおいて関連事項が見出された文書を抽出した。抽出された文書は総計29件130ページであり、判読不可能な文書は2件9ページであった。抽出した文書は原則としてタイピングを行い、要約を作成した。米国側の資料の妥当性と補完性を検討する目的で、沖縄県側の新聞資料を用いた。

【結果と考察】

米国が沖縄に上陸する以前に計画した、いわゆる「アイスパーク作戦」においては沖縄のマラリアなどの感染症の状況を調査研究し、その予防対策が行われていた。この作戦の目的は兵員の戦力低下のリスクを減らすことが一義的であり、沖縄の住民を優先的に考慮したとはいえなかった。米国が沖縄のマラリアの状況を直接調査を開始したのは1945年以降のことであった。

資料の解析の結果、以下の事が明らかになった。解析した資料の一部を表2-1-1-表2-1-3に示した。

表2-1-1 GHQ/SCAP/PHW沖縄文書データベースから得られた沖縄本島におけるマラリア対策 (1)

日付	文書タイトル	発信者
1947.9/9	Insect-borne disease control program in Okinawa 沖縄における対昆虫感染症計画	E.A.Turner
内容		
<<計画>>		
昆虫媒介感染症対策の問題と対策計画の仮報告書		
>昆虫媒介感染症対策として、昆虫対策、嚙歯類対策、環境衛生を行なう。		
>提案された対策案としては、法律・法令の設置、職員の組織化と訓練として公衆衛生チームを作るなど。		
>これからのスケジュールとして、		
・公衆衛生職員に対する教育をすぐに開始する		
・住民の教育を行なう		
・疾患の分布と媒介生物についての現地調査		
・対策事業の開始		
(1) 居住地や病院などの人が集まる場所には、5%のDDT残留スプレーの噴射 (DDTの実際の噴射は9月8日から始める予定)		
(2) 粉末DDTにより村内や村の周りの幼虫コントロール		
(3) 環境衛生プログラムの開始、公衆衛生チームによる排水路・排水溝の掃除や、廃棄物の処理などの活動の開始		
・恒久的な公衆衛生プログラム		
(1) 排水溝やくぼみの充填などの方法によって昆虫やげっ歯類対策を継続する		
(2) 開放的でない排水システムの設置		
(3) 衛生的な住居（特に便所）の建設の補助		
(4) 肥料としての人糞の処理と用途に関して研究する		
(5) 公衆衛生の原理で農業の実践をコントロール		

表2-1-2 GHQ/SCAP/PHW沖縄文書データベースから得られた沖縄本島におけるマラリア対策 (2)

日付	文書タイトル	発信者
1947.9/15	Insect-borne disease control program in Okinawa 沖縄における対昆虫感染症計画	E.A.Turner
内容		
<p><<提案>></p> <p>昆虫感染症対策をするには、下記の部門と公衆衛生部門の協力が必要である。</p> <p>① 公衆衛生部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ DDT散布による火災の危険の注意 ・ 住居にスプレーする場合には食べ物・料理器具などにかからないように何かで覆うべき ・ 市民は不衛生的な迷惑行為は即座に報告すべき ・ 市民は家族が病気になったらすぐに医師・公衆衛生所・警察などに報告すべき <p>② 公衆部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 適切な道の建設…緩やかな勾配、排水溝の取り付け、道端の排水路、自然水が排水路の妨害や汚水を蓄えないような設計など ・ 土地の埋め立て…盛り土、湿地の排水など ・ 生ごみと下水の適切な処理 ・ 安全で十分な水の供給 <p>③ 教育部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 学校での教育…学校のカリキュラムに組み込む、ポスター・エッセイ・劇などのコンテストを行なう、スライド、訓練された学校看護婦の任命など ・ 大衆への教育…公衆衛生教育ユニット、紙芝居、村会議の開催など <p>④ 情報部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 情報が次の経路で伝達されることの提案 事実が市民公衆衛生当局から供給→軍の公衆衛生局が正確かどうかチェック→軍の情報部門を等してマスコミに流される ・パンフレット、チラシ、映画、紙芝居、新聞、ラジオなど <p>⑤ 農業部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 媒介者に対する夜の環境 ・ 蚊のコントロールに対する家庭排水設備 ・ 飛行機によるDDT散布 ・ 灌漑の実行 ・ 流水路の保護 ・ 野生生命の保護 ・ 畜産業 ・ 土地の開墾や再生 		

表2-1-3 GHQ/SCAP/PHW沖縄文書データベースから得られた沖縄本島におけるマラリア対策 (3)

日付	文書タイトル	発信者
1947.10/1	Insect-borne disease control program in Okinawa 沖縄における対昆虫感染症計画	E.A.Turner
内容		
1947年8/26～9/19に行なわれた調査・勧告・活動のレポート		
<<計画>>		
<ul style="list-style-type: none"> ・適切な職員の選任 ・必要な物資の確保 <ul style="list-style-type: none"> ・対策事業・現地調査・実施のために輸送方法の確立が必要 ・対策方法 <ol style="list-style-type: none"> ① 成虫：病院・家・ビル・納屋などにDDT残留スプレーを1年間に60サイクル使用 ② 幼虫：不要な水溜りを排除・道や便所の掃除などを週1回行なう。便所・ごみ容器・池や灌漑溝にDDT10%を用いる ・対策実施のために、村による査察を行ない、違反は正す必要がある ・各家に塗料を目立つように塗り、検査しやすいようにする ・各家が責任を持って、対策の実施状況を明示するためのカードを持つ 		
<<実行>>		
<ul style="list-style-type: none"> ・昆虫対策の方法を民間衛生職員に教えるためのトレーニング会議が行なわれた ・組織的なセットアップ・継続すべき手順・必要な職員の確保の3つが必要 ・新聞と学校で使用するために宣伝する材料が情報事業部と軍政府の教育事業部によって準備された ・物資分配の輸送のために、中央の補給基地が設立された 		
<<結果>>		
<ul style="list-style-type: none"> ・軍政府によって調査・対策のための訓練が行なわれてきた。しかし民間政府機関によって行なわれた対策は、有効に継続されていない。 ・医学や衛生チームや有能な役員が必要とされたが、いまだ任命されていない。 		

1) GHQ/SCAP/PHW 文書データベースにおい

て抽出されたマラリア関連資料は1947年8月30日から1948年12月14日に集中的に現われており、1949年以降の資料は少ない（1949年以降はハンセン病関連の資料が多くなっている）。しかし、データベースにおける分類項目で他の感染症とともにマラリアの事項が記載されている例もあり、若干のずれは生じると思われる。

2) 米国の沖縄におけるマラリア対策は、1947年の段階から蚊対策だけではなく、かなり広範囲な公衆衛生対策、人的資源の活用と組織化、地域住民に対する教育など系統的計画を立てていた。後年のWheeler planの雛型が1947年代から行なわれていた可能性がある（表2-1-1-2-1-4 参照）。

3) 沖縄における初期（1947年）のマラリア対策の総合的な計画は、署名文献の数と内容から判断してE.A.Turner (Sanitary Engineer, GHQ/PHW/SCAP section) がまとめ、Wheelerが基本的考えを示した可能性が考えられる。なお、WheelerもTurnerとの連名の資料があるが1949年6月に、沖縄本島のマラリア対策に関わる内容であった。

表2-1-4 沖縄本島における昆虫感染症対策、DDTによるコントロール (1947. 10. 1)

Insect-Borne Diseases - Okinawa, 1947.10.1 Box No. 9473 (page 25007)

CHEMICAL CONTROL

蚊の種類	対策期間	材料	使用する割合	どのように使用するか	使用する地域	時間の間隔
1. Amopheline (ハマダラカ の幼虫)	一年中	DDT (10%) 粉末 (残留 効果のため)	1 エーカーに10ポ ンド(1エーカーに1ポ ンド堆積)	回転式のはたき、手はたき	水田の縁に沿った水面、 せせらぎ、溝、灌漑溝、 ウッドランドプール、淡 水地など	21~30日ごと、繁殖が続 く限り(繁殖が続いてい るという判定は、周期的 な調査で幼虫の存在を調 べることで判定される)
				ふすま、布ふるい		
成虫	一年中	DDT (5%) 残留スプレー	1 qt 250 Sp. Ft. of surface (200 mg DDT per sq. ft.) 20 ポンドのDDTを加え 50ガロンに濃縮石油 (ディーゼル灯油)?	平坦噴霧ノズル付き筒状の タイプナップサック噴霧器 No. 2 もしくは460針金ゲー ジドリルで再び穴をあけた 「反汚すもの」スプレーノ ズル、手動のフリット銃噴 霧器	住居暗い片隅納戸天井な どの内部、天井テーブル 棚机など蚊が休息しうる 全ての場所の底面、箱の 後ろ缶雑ビルなど、病院 などの公共施設、家畜小 屋馬小屋など、鶏小屋な ど、便所壁丸天井や缶コ ンテナの壁壇の下面	40~60日ごと 処理された表面を湿らせ るのに十分なスプレーが 使用されるべきである。 スプレーが落下したり流 出したりしない程度に。
				絵筆もしくは飽和させた布	ふすま、蚊帳	
				パワー噴霧器	大建築物道沿いの溝、横 穴、池など	
2. Culicine Culexおよび Aedes Larvae	一年中	DDT (10%) 粉末	10%粉末を4部分の 不活性希釈剤(滑石 の粉末、道路の粉末) で2%粉末に希釈	回転式のはたきハンドボン プはたきふすま、布ふるい、 シェーカー缶、 hand broadcasting.	池や水溜の水面、すべて の溝、小川、溝などの淵	10日毎もしくは決められ た間隔(頻繁な汲み取り 調査や幼虫の存在の調査 によって決められた?)
				筒状タイプ ナップザック噴霧器 手で操作するフリット銃噴 霧器	人工の水容器、缶、貯水 池、古いヘルメット、花 の花瓶など	
				パワー噴霧器	必要な時に大規模な操作 のため。	
成虫	一年中	DDT (5%) 残留スプレー	1??t per 250 sq.ft.of surface. (200mg- DDT per sq.ft.) 1 qt per 250 sq.ft. (200mg DDT) 1 部分濃縮を4部分 の水で5%のDDT乳 剤に希釈	筒状タイプ ナップサックスプレー(噴 霧器2フラットスプレーノ ズル、フリット銃)	住居や病院などの内部 (ハマダラカ成虫の表を みてください)	40~60日ごと
				絵筆もしくは飽和させた布	ふすま、蚊帳	
				パワー噴霧器	繁殖地域近くの大建築物、 道端の溝、池、竹やぶ、 しげみ、および高い草	

2-2 八重山におけるマラリアと移民政策

【目的】

八重山群島において戦争末期からマラリアが猖獗をきわめ、いわゆる「戦争マラリア」としていくつ
かの研究がなされている。一方、1950年から52年にかけて、いわゆる「移民マラリア」が発生したが、
その研究は「戦争マラリア」と比較して十分ではない。「移民マラリア」の発生要因として考えられる
移民の実態は、1950年以前は人口過剰要因による自由移民であったが、1950年以降は琉球政府による計
画移民が開始された。自由移民は、主に沖縄本島や宮古島からの移住が主であり、その後、計画移民と
して住居地を軍用地として強制収用された沖縄本島の人々が、これに加わった。「移民マラリア」の患
者は外部からの移住者が主体であり、戦時中の島内における強制移住によって発生した「戦争マラリア」
とは質的に異なっていた。移民の移住先がマラリアのハイリスク地域であったにもかかわらず、移民計
画が行われ実施されたのはなぜであろうか。移民の多くはマラリアに対する耐性のない人々が多く、そ
の結果、1952年を中心に八重山でマラリア患者が大量に発生したといわれているが、ハイリスク地域に
移住させる前に十分な調査を行っていたのだろうか。当時の公衆衛生行政担当者の八重山におけるマラ
リア認識はどうであっただろうか。以上の観点から、この一連の政策について、GHQ/SCAP/PHW沖

縄文書データベースおよび八重山の移民資料を基にして解析し、移民マラリア発生に到る政策決定プロセスの一部を解析した。

【方法】

資料としてGHQ/SCAP/PHW 沖縄文書のデータベース、および八重山側の資料として「うるま新報」、「沖縄県地域史協議会巡検資料1995八重山の戦後開拓集落を歩く」、「八重山開拓事業1962年12月琉球政府経済局八重山耕地事務所」などを用いた。

【結果と考察】

八重山群島における移民計画は1947年以前から検討されていた。計画移民の開始前に、少なくとも移民の是非に関するマラリア実態調査が米国側で2回行われており、移民の実行に対して否定的な見解を示していたことがわかった。

R.A. Stevenson (GHQ 公衆衛生将校) が、再定住地域として提案された石垣島と西表島の調査を1947年7月に行っており、1) マラリア対策なしには移民を行うことは不可能であること、2) 十分な資金と物資が確保され、蚊のコントロールが維持されなければ移住を認めない、3) マラリア制御プログラムが行われるまで、6ヶ月から1年間は移住を認めない、4) 移住には慎重な場所の選択と蚊の制御計画、労働力の確保が必要である、と報告した。1948年7-8月に、E.A. Turner (GHQ衛生技術者) が石垣、西表、宮古島を訪れ、再度調査を行った。その結果、1) 再定住計画に対する項目において、マラリア対策のための物資を供給すること、2) 移住は緩やかにおこなうこと、3) 蚊対策を行い、設備、DDT、治療薬の供給を行った上で移住することが条件であるとした。Stevenson、Turner による報告を見る限り移住計画に対しては否定的または段階的移住を行う勧告内容である。しかしながら、勧告があったにもかかわらず1949年には行政主導の移住が開始され、1952年に琉球政府による計画移民が開始された(表2-2-1 参照)。図2-2-1に計画移民による移民人数とマラリアの患者数の年次推移の関係を示した。図2-2-2、図2-2-3には石垣島に移住した住民の出身地の分布(入植時)を示してある。移民数の増加が1950年から始まり、その後、マラリア患者数も増加し1956年にピークを示した。1957年にC. M. Wheelerが八重山諸島を訪れ、いわゆるWheeler Planと呼ばれる徹底した調査と対策を行い、マラリア対策の作業方法を根本から改革した。

以上の結果、「移民マラリア」の発生には、移民計画実行の前にassessmentが行われ、GHQ公衆衛生部門では、その調査結果から、移民の実行に否定的であったにもかかわらず、実際には移民政策が実行されたことが背景にある。もしも、この調査の勧告に従って移民計画の中止もしくは公衆衛生上の対策が十分に行われれば、1950年代に発生した移民マラリアの発生は見られなかった可能性が高いし、経済的コストも低減されたものと考えられる。

勧告があったにもかかわらず移民担当部門において移民が実行された背景を解明するには、移民担当側の資料の解析が今後必要であるが、少なくとも、両部門間に何らかの政策的相違があったものと考えられる。このことについて、政策過程における決定プロセスを解明するためには以下のような課題を明らかにする必要がある。

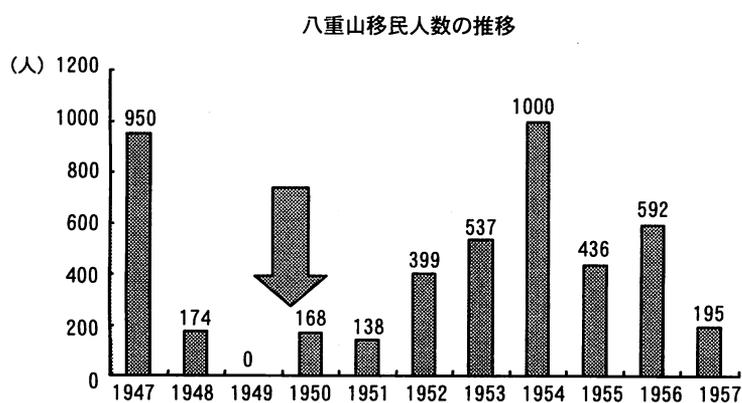
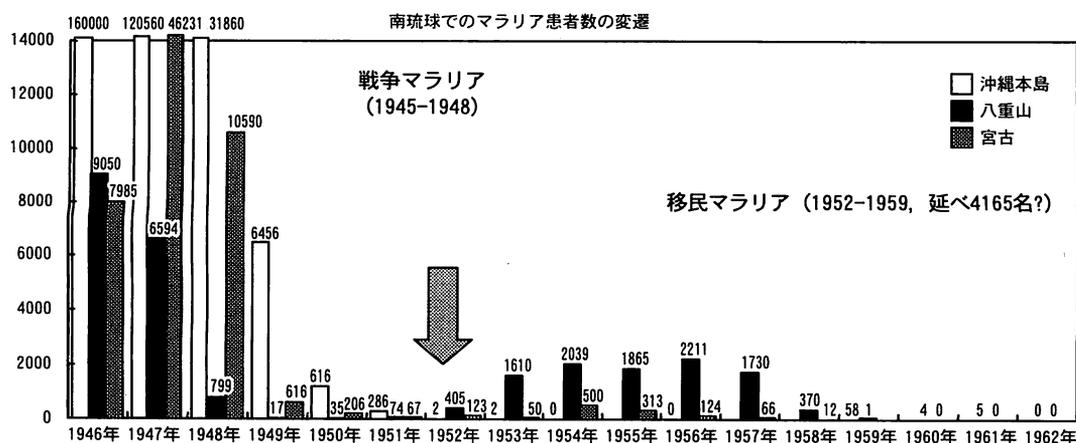


図2-2-1 南琉球でのマラリア患者数の変遷

- (1) 当時のGHQの政策命令に関わる情報伝達が、東京本部と、出先機関である沖縄本島、八重山、宮古の政策部門間で十分に認識実行されていたのか。
- (2) 1950年前後の国際情勢の変化に伴う米国の沖縄統治の政策変更が、移民政策に影響しなかったか。
- (3) 戦争復興援助における政策決定の公衆衛生分野の資料として、戦後沖縄の事例研究の蓄積がさらに必要である。

3. 栄養食糧対策

【目的】 GHQ/SCAP/PHW沖縄関連文書における栄養・食糧分野の政策決定は次の点で興味深い。(1) 主食の転換（イモ→（小麦粉）→米）に伴う食品摂取構造や摂取エネルギーの変化を軸に、栄養転換との関係が明らかにできないか。また、主食転換の政策的背景を解明できないだろうか。(2) (1)と関連してエネルギー所要量、学校給食、栄養調査など政策決定のプロセスを明らかにできないか。(3) 栄養摂取のoutcomeとしての健康水準や身体指標との関係から、政策決定の評価とが関連づけられないか。(4) 食糧の供給、配分、摂取の数値的データからこれらの量的関係による解釈が得られやすいのではないか。

表2-2-1 GHQ/SCAP/PHW文書にみるマラリア撲滅事業に関する主要な資料の例（石垣・宮古・西表、沖縄本島に関して）

文書日付	タイトル	内容	署名
1947 9/30 (石垣島、西表島)	Report of inspection of proposed resettlement areas in Malaria zones of Yaeyama (southern Ryukyus) 南琉球八重山のマラリア地域の調査報告	再定住地域として提案された石垣と西表の調査 (1947.7) 1. 戦後、米軍がアタプリンを大量に支給しマラリアは着実に減少した 2. 八重山ではマラリア対策無しには移民を行うことは不可能である 3. 移住プログラムでは、慎重な場所の選択、蚊の制御計画、労働力の確保が必要 4. 十分な資金と物資が確保され、蚊のコントロールが維持されなければ移住は認めない 5. 制御プログラムが行われるまで6ヶ月から1年間は移住を認めない	R.A.Stevenson
1947 10/1 (沖縄本島)	Insect-Borne disease- Okinawa 昆虫感染症—沖縄	活動 1947年8/26～9/19に行われた沖縄本島の調査、活動のレポート ・昆虫対策の方法を民間衛生職員に教えるトレーニング行う ・宣伝に使用する材料が準備された ・物資配分の輸送のために中央の補給基地が設立された 対策 ・適切な職員の選任が必要 ・物資の供給 ・対策事業、現地調査、実施のための輸送方法の確立 ・成虫・幼虫に対する対策方法	E.A.Turner R.A.Stevenson
1948 12/14 (石垣、宮古、西表)	Report of investigation of insect-borne disease problems of the Ryukyus by E.A.Turner E.A.Turner の琉球における昆虫媒介伝染病問題の調査	1948年7/10～8/1のE.A.Turnerによる南部琉球の虫媒介伝染病問題に関する調査報告書 1. 沖縄からの移民を南琉球に再定住する計画についての調査 2. 再定住は緩やかに行われるべき ・沖縄と同じような蚊対策を適用し、適当な設備、DDT、治療薬を供給すべき ・公衆衛生と福祉に作用する経済の調整が行われるべき ・稲作以外の農業に対して援助を行うべき	E.A.Turner
1949 7/16 (沖縄本島)	Staff visit to Okinawa 沖縄へのスタッフ訪問	1949年6/13～28に沖縄を訪問したときの調査報告書 1. マラリアは減少を続けている 2. 1947年から1948年にかけて衛生状態は飛躍的に改善されている 3. なし昆虫・げっ歯類に対する対策は、1947年8月の計画に基づいてすすめられている。その計画の失敗、逸脱についての例 4. なし組織化された蚊の制御プログラムは他の島（特に南琉球）に拡大されるべき 5. なし制御プログラムの行政上の問題に関して提案と勧告。 蚊の対策に対して一部の問題点解決	なし

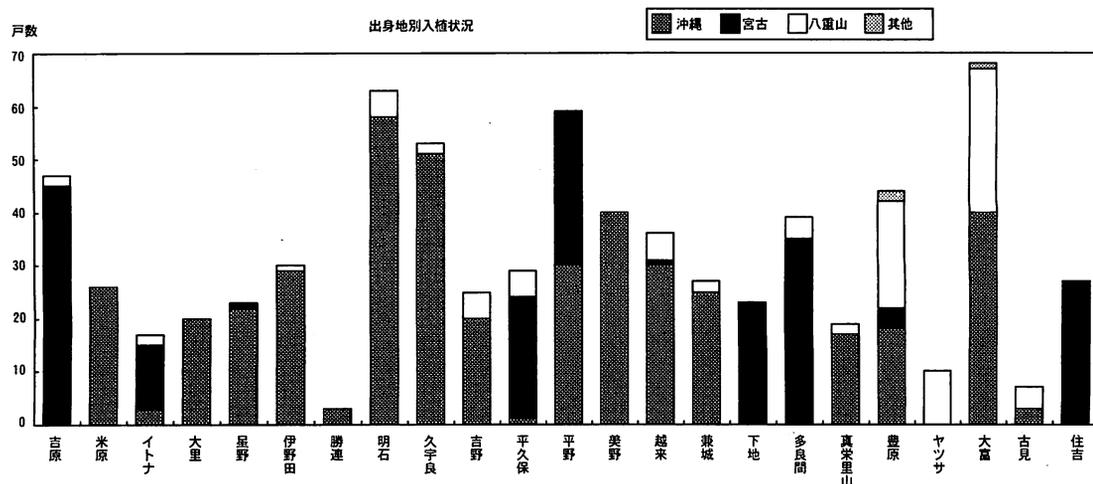
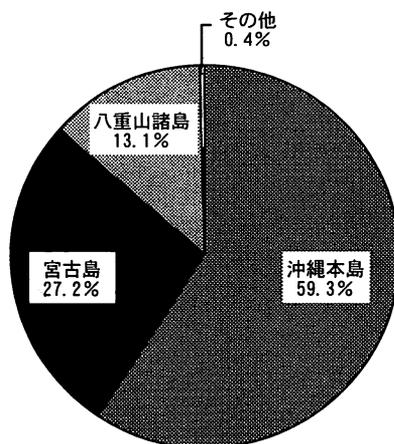


図2-2-2 戦後石垣島における各入植地域別の出身地の戸数割合



資料

図1 沖縄県地域史協議会1995八重山の戦後開拓集落を歩く

図2、図3 八重山開拓事業1962年12月琉球政府経済局八重山耕地事務所から引用改変

図2-2-3 石垣島における移民の入植時の出身地別の戸数割合

(5)統計資料、調査報告やメモなど多くの種類の文書が残されていることから、政策決定のプロセスを明らかにしやすいのではないか。(6)異なった食文化を持った地域に対するアプローチ（食糧援助など）が、異文化接触の視点で明らかにできないか。(7)最終的に東アジア、東南アジアのコメ文化圏を中心とした国々への食料援助、栄養分野の国際援助に関する最適モデル策定と国際援助のための判断上の基礎資料として活用できないか。以上の問題提起から、栄養・食糧の分野からのアプローチにより、政策決定の機序を明らかにする事を目的とした。

【方法】沖縄版GHQ/SCAP/PHW文書のデータベースCD-ROMを用いて、栄養・食糧関連カテゴリー、表題、関係者リストから該当文書を検索し、さらに他カテゴリーにおいて栄養担当者、関連事項が見いだされた文書についても抽出した。抽出された文書は原則として要約を作成し、さらに重要文書は訳出した。

【結果と考察】該当文書は62件抽出された。該当文書全体における小カテゴリー別の割合を表3-1に示した。小カテゴリー項目は、「栄養・食糧統計」「栄養・食糧調査（身体計測含）」「エネルギー・栄養所要量」「食料配給・援助」「学校給食」「栄養士教育」「その他」の7項目に分類した。各項目の中で、「その他」を除くと「食料配給・援助（27%）」「栄養調査（21%）」「学校給食（13%）」が全体の61%を占めた。各カテゴリー一別に見た時系列的な推移の概略は、1945年に「栄養調査」が検討され「（緊急的）食糧援助」があり、1947年に「エネルギー・栄養所要量」の暫定値が算定され、1949年には、東京（1945年）で行われたほぼ同一のデザインによる「栄養調査」の実施と、「学校給食」、「（計画的）食糧援助」が並行して行われたと推察された。

PHWの沖縄における栄養・食糧政策関連の1945-1949年の主要な文書を表3-2にまとめた。表3-2の結果から、1. 摂取エネルギー量策定にいたる決定機序は、（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）の流れになっていた。

表3-1 栄養関連文書における小カテゴリーの割合

	栄養・食糧統計	栄養・食糧調査 (身体計測含む)	エネルギー・ 栄養所要量	食料配給・ 援助	学校給食	栄養士教育	その他	合計
1945		1						1
1946		1						1
1947			2	7			1	10
1948		1	2					3
1949		9	1	8	8	2	5	33
1950	2		1	1			6	10
1951				1				1
1952		1				2		3
合計	2	13	6	17	8	4	12	62
(%)	(3.2)	(21.0)	(9.7)	(27.4)	(12.9)	(6.5)	(19.4)	(100.0)

表3-2 GHQ/SCAP/PHWによる沖縄における戦後初期の主要な栄養・食糧関連の調査及び報告

年月日	内容のタイトル	調査項目	署名	コメント	典拠 (BoxNo.)
1947 5 21 6 16	Nutrition, Okinawa and Ryukyus	1. 沖縄住民への食糧割り当て 2. 沖縄住民が抱えている栄養問題について a. 緑黄色野菜の一人あたり年間平均生産量とデータの根拠 b. 沖縄・周辺諸島の牛・山羊数、配給ミルクの量、子供に必要なミルクの量(必要量より配給量が下回っている) c. 沖縄の魚の利用法、魚の摂取量、配当量など d. サツマイモ摂取状況 e. 配分されるカロリー量	P.E.Howe (Colonel, SMC,N utritional Consultant)	Samsへ沖縄住民の食糧割り当て。の問題提示。統計資料から食糧配分の計算。	9433
1948 12 30	1948 Annual Report of Food and Agriculture Organization of the United Nations for Ryukyu Islands	1. 食料および農業の現状と将来展望 2. 今後に関する提言 3. 今後の作業に関わる問題点	none	栄養、食糧、農業に関わる問題点を要領よくまとめている。	9439
1949 1 11	Conference: Child Feeding, School Lunch Program for the Ryukyus	沖縄における、これからの学校給食計画の細かな予定について議論。	N.B.Neff (Chief, Welfare Division)	沖縄の学校給食は本土は1946から開始され、約3年遅れ。この遅れは何に起因するのか?	9437
1949 2 14	none	2つの学校で給食プログラムを実施した報告。 2校という少ない規模で実施した理由。 特別な状況下にある子供の数。 沖縄と琉球における子供・老人の年齢別人数。 沖縄と琉球を別のカテゴリーにした理由(北琉球・南琉球は沖縄に比べて戦争の被害が少ないという状況の違いから)。	W.S.Smith (Lt Colonel)	簡単ではあるが学校給食プログラム開始のための調査デザインについてふれている。	9437
1949 7 19	Outline of the Results of the Investigation on Nutritions for the Young Children	1. 目的:乳児、児童の栄養、身体発育状況の調査。 2. 調査日程:1948.12-1949.3 3. 調査した子供の数:100(10-24mo.), 2651(youngchildren) 4. 出生時・調査当時の体重・身長についてのコメント、食物摂取状況・カロリーのコメントなど	none	沖縄において乳児、児童を対象とした戦後初めての栄養調査。	9439
1949 8 *	Results of Nutrition Survey-Okinawa	1. 1日摂取エネルギー、タンパク質(動物性、植物性)栄養素 2. 摂取エネルギー別世帯数分布(都市、郊外) 3. 栄養障害を示す住民の割合 4. 年齢別身長体重平均値、標準偏差(都市、郊外)	none	対象となった世帯主氏名、対象者の生年月日は記載されているが、その他のデータはない。栄養素摂取データも各字単位でのデータはあるが、世帯単位ではない。	9454
1949 10 24	Okinawa Island Ration Scales	1. 一般消費者への具体的食料配分、 2. 労働者への具体的食料配分、 3. 子供への具体的食料配分	J.C.Ebbs (Nutritionist)	1949.8に実施された沖縄における栄養調査の結果を基礎に、適正エネルギー摂取量の勧告を行っている。特に、就学前児童、学童、地域住民のタンパク摂取についての改善を述べている。後に、O'Donnellによりエネルギー摂取量のrevisedが求められた。	9437

2. 沖縄における栄養政策の実施が本格的に開始されたのは1949年以降である。3. PHWは食糧配分の根拠として、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基礎にしている。4. 1949年に行われた約500名住民を対象にした秤量法による栄養調査結果を基礎に、比較的短期間（約2ヶ月）で食糧配分計画を策定した。5. 調査実施にあたっては、PHW文書のメモなどから判断して統計専門家の計画が実行に移されているようだ。6. PHW

文書からは殆ど窺えないが、沖縄側保健医療従事者並びに本土側派遣専門家の寄与が無視できないと考えられる。

1947年にC.F. Sams (PHW局長) は報告の中で沖縄における公衆衛生施策の最重要項目を勧告している (表3-3)。Sams は、この中で「栄養」を2番目にあげており、適切な食事を提供するための総合的な計画を立てる必要があり、基礎的なデータ収集のための栄養調査が必要であると勧告している (Memorandum for the record. Sams CF. 19 June 1947)。

今後、PHWによる栄養・食糧政策の立案過程を解明するために、情報収集→実施→結果→評価の過程を各文書から分析し、組織、個人による目標設定や発想思考の順序、連鎖の実態を基礎にして量的かつ質的な解析を行う必要がある。

4. まとめ

今日的な話題として戦災復興援助の政策的方法論とその評価は重要な問題である。現在、中近東やアフリカにおける戦災復興のあり方について様々な問題が論じられているが、公衆衛生分野における、復興政策モデルは、一般的かつ適応範囲が広い基本的な内容があると考えられ、共通な方法論が存在すると考える。従って、戦後の沖縄に対してアメリカの行なった復興援助のあり方を研究することは、現代の、特に東アジアにおける戦災復興のモデルになると考えられる。

この問題の解決のために、我々の取った方法は、戦後、米国によって蓄積された沖縄関連の公衆衛生文書の系統的なデータベース化であった。このデータベース化を行なうことによって判明したことは、政策適応の推移が系統的にわかったこと。経済政策と健康影響（例えば、肥満度）の関連性が見出されたこと、政策担当部局間の政策的不一致性や、大局的に見た世界情勢の動向が、感染症（マラリア）の発現を引き起こした点などである。

謝辞

本研究は、文部科学省科学研究費補助金基盤研究 (C) 「GHQ文書およびUSCAR文書による沖縄の保健医療に

表3-3 1947年のSamsのメモにあげられている沖縄の公衆衛生関連の最重要項目

優先項目
(1) Social Security
(2) Nutrition
(3) Vital Statistics
(4) Nursing
(5) Veterinarian Affairs
(6) Narcotic Control
(7) Quarantine

Sams CF, Memorandum for the records June 19, 1947

おける政策決定の検証」および文部省科学研究費補助金基盤研究（A）「戦後沖縄における異文化接触の総合的研究」、本研究の一部は文部科学省科学研究費地域連携推進研究「沖縄の保健人材確保の経験と国際協力への実用化のための社会医学的研究」の補助を受けた。琉球大学法文学部我部政明教授から貴重な助言を頂いた。

データベース作成には琉球大医学部医学科押切太郎、松川しのぶ、饒波奈帆子、中島永美子、池崎公彦、笠田篤郎、近藤典子、佐々木まな、椎名秀樹君の協力を頂いた。

本研究の八重山移民関係資料は友寄英正氏からご提供頂いた。