

占領期における保健婦助産婦看護婦法の立法過程

田中幸子

目次

はじめに

第一章、戦前の看護制度

第一節、看護婦規則の制定

第二節、戦時体制に伴う看護制度の変容

第二章、改革の推進と看護法体系整備の始動

第一節、保健師法案

第二節、「二種類の看護婦」制度の成立

第三節、保健婦助産婦看護婦法改正への動き

第三章、戦後看護法体系の成立と改革の後退

第一節、労働組合による旧規則看護婦の擁護

- 第二節、陳情闘争と「山崎試案」
- 第三節、医師国會議員連盟と「厚生委員会草案」
- 第四節、サムスの「厚生委員会草案」容認と「准看護婦」制度の成立
- 第五節、国會議員と厚生省の対立の先鋭化と「講習制度」の廃止

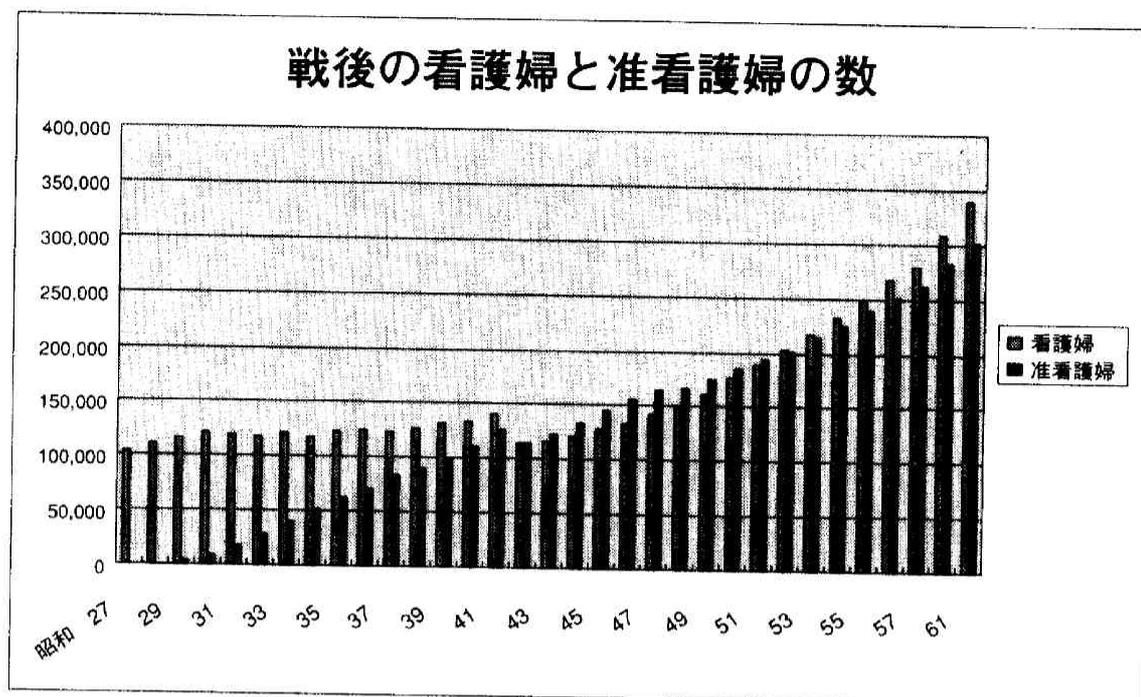
むすびにかえて

## はじめに

一九四八年七月三〇日、「占領」という特別な政治環境の下で保健婦助産婦看護婦法（以下、保助看法と略す）が成立した。同法は「これらの医療関係者（保健婦・助産婦・看護婦）の素質の向上をはかるために、免許を受けることのできる者の資格を相当程度高め」る意義を有するものであった。<sup>(1)</sup> また、同法は「保健婦、助産婦、看護婦の資質を向上し、もって医療及び公衆衛生の普及向上を図るのを目的とする」（同法第一条）ものであり、安全で質の高い看護を提供する看護職者の資質の向上の重要性を示している。

同法制定後、日本の看護制度をどのように改めていくかについて看護職者だけでなく、労働組合、日本医師会そして国會議員などの多くの人々の関心を集め、占領期においては二度に渡る重要な法改正が行われた。その一つが一九五一年四月一四日、法律一四七号に規定された「准看護婦」制度である。「准看護婦」制度は看護婦を助け、看護の総力を構成する目的で制定されたものである。しかし、制定後の准看護婦数の実数をみると、その増加はめざましく、統計でみる限り看護婦を助けるという補助的な意義は小さく、看護婦と共に戦後の日本の看護を担ってきたという方

(図1)



出所) 総務庁統計局「日本長期統計総覧 第5巻」1987年、180-181頁より作成

が正しいのではないだろうか。(図1) どのような理由で准看護婦は誕生したのだろうか。

「准看護婦」制度は日本医師会の要望が強く反映されて立法化されたものであるが、その背景には、厚生省や国会、日本医師会、日本看護協会などそれぞれの組織の看護制度に対する政策上の対立があった。GHQもまた、日本の看護制度に対する期待があり、様々な希望や期待が交錯する中で立法化されたものである。占領期に制定された「准看護婦」制度は左記に示すように今日までその存置と廃止をめぐって争われている。

一九九六年(平成八年)、厚生省は「二一世紀初頭の早い段階をめどに、看護婦制度の統合に努めることを提言する」とし、これを受けて日本看護協会はすぐさま「二一世紀をめどに准看護婦廃止」の号外を出した。ところが、合意していたはずの日本医師会の看護問題検討委員会は一九九七年(平成九年)九月二日、「准看護婦制度を改革し存続を」との報告書を<sup>(2)</sup>発表した。

「准看護婦制度」問題に関する厚生省、日本看護協会、日

本医師会の話し合いは今日においても平行線の状態である。二〇〇〇年になってからも日本医師会は「(准看護婦制度廃止について)医師会としては一貫して反対していると思う」、さらに准看護婦の移行教育については「医師会が積極的に推進することではない」(いずれも羽生田俊、日本医師会常任理事)としている。<sup>(3)</sup>客観的視点でみると、日本医師会には今もって占領期から続く「准看護婦」ニーズが認められ、同時に日本看護協会には、「看護の質の向上」という占領期からの理念が認められ、両者の方針は占領期以来続いてきたもののように思われる。

ところで、GHQによる看護改革は日本の看護を変えたものとして看護界では高く評価されている。それは戦前の看護制度が、看護婦を従属的な存在に規定するものであった一方、戦後改革がアメリカの自律的な看護体制を移植するような画期的なものであったからである。その中で、戦後改革の遺産でもある「准看護婦制度」問題は看護界にとっては「負」の遺産ということになろう。しかし、近代的な看護教育や看護思想など「正」の看護改革については論じられてきたものの、この「負」の遺産がなぜできたのか、なぜそれが変えられないのか、十分には検討されていない。

このような日本の看護制度を論じるには、占領期だけを取り上げても意味がなく、戦前の看護制度がいかなるものであったのか、そして戦後どのように改革がなされ、この「准看護婦制度」が成立したのか、その立法過程まで遡って検討することが必要である。

本稿では戦後の保助看法体系化の前史として、先ず、明治期以降の看護制度について論じたい。ここでは戦前の日本社会のあり方がどのように看護婦のイメージを形成し、制度が規定されてきたのか、さらに日本の伝統に根ざした日本型看護制度とは何か、検討を試みる。次に、占領開始後、GHQの看護制度改革の路線、その受け手である日本側の看護制度に対する考え方、制度制定の取り組み方をみていく。そして最期に、厚生省と国会議員が対立する中、

いかに戦後の看護法体系が整備されていくのか、その時GHQは制度案にどう反応したのかみていきたい。

なお、本稿では、広義の看護全般の制度を示す場合は「看護制度」とし、看護婦や、保健婦、助産婦、准看護婦など看護職者を規定する狭い意味での制度を示す場合は「看護婦制度」として論じたい。

- (1) 一九四八年六月二三日、衆議院厚生委員会、竹田儀一厚生大臣。
- (2) 朝日新聞、一九四七年九月三日。
- (3) 朝日新聞、二〇〇〇年一月五日。

## 第一章、戦前の看護制度

### 第一節、看護婦規則の制定

我が国の近代的な医療政策が開始されたのは明治期以降のことである。そこで本章では、明治期以降の我が国の医療政策はどのような経緯で始まったのか、みていきたい。

一八六八年（明治元年）三月、明治政府は「西洋医術差許」を布告した。これによって西洋医学が公式に許可されたわけであるが、どの国の西洋医学を採用するかが問題であった。戊辰戦争以来イギリス人医師のウィリス（W. Willis）の活躍により政府内部ではイギリス医学が有力であった。しかし、医学校取調御用係の相良知安と岩佐順は、長崎で学んだ蘭学の源流にドイツ医学があることからドイツ医学の採用を強く主張した。その結果、政府は一八七〇年ドイツ医学の採用を決定したのである。<sup>(1)</sup>

西洋医学に基づく衛生行政として最も早くわが国が行ったのは種痘であり、一八七〇年（明治三年）四月二〇日、種痘を徹底するための布告が出された。明治期には売薬取締規則（同年、二月二三日）が制定され、輸入薬品の検査も行われるようになった。一方、西洋医術の採用とは裏腹に旧来の漢方医が圧倒的多数を占め、長い伝統を有するこれらの勢力は鋭く西洋医に対峙していた。さらに、医師の資格制度がなかったために医師一般の技能は低く、薬舗については「大概薬品ノ仲介タルニ過ギサレハ学術ハ固ヨリ論ナク調劑ノ事モ全ク之ヲ医手ニ放任」<sup>(2)</sup>するような状況にあり医療行政全般の根本的刷新が必要とされた。

一八七一年（明治四年）一〇月岩倉具視を特命全権大使として欧米に派遣するにあたり長与専齊を加え、彼に医事制度の視察をさせた。一八七三年（明治六年）六月一五日には太政官より文部省に対し医制の取り調べが命じられ、医務局長となった長与がそれに当たった。文部省においては同月府県に対し、管内の医師・薬舗の状況を、一八七四年（明治七年）七月には病院設立の状況を調査にあたらせ、政府は同年八月一八日、医制を制定した。<sup>(3)</sup> 医制の中には産婆規則が設けられたが、看護婦に関する規制はなかった。それは産婆が江戸時代から職業として存在したのに対し、看護婦の養成は一八八〇年代以降のことであり、現実的な必要性がなかったからであろう。しかし、職業として一般化していた産婆もまたその教養は極めて低いものであった。医制では産婆の資格要件について、四〇歳以上で婦人・小児の解剖生理及び病理の大意に通じ、所就の産科医の眼前において平産一〇人、難産二人の実際の取り扱いをなして得た実験証書を所持するものを検して免状を与えることとしているが、医制の規定はそのまま実施されず地方の取り締まりに委ねられていたと言われる。<sup>(4)</sup> それが一八九九年（明治三十二年）七月一九日、統一的法規として産婆規則（勅令三四五号）が制定されることになった。同規則では、一つには、産婆試験に合格した年齢満二〇歳以上の女子で、地方長官の管理する産婆名簿に登録を受けた者でなければ営業をすることはできない、二つには、産婆は妊婦・

産婦・褥婦又は胎児・生児に異常を認めるときは医師の診療を受けさせなければならない（但し臨時応急の手当では差し支えないものとする）、二三つめには、産婆は妊婦・産婦・褥婦又は胎児・生児に対し、外科手術を行い、産科機械を用い、薬品を投与してはならない（但し消毒をし、臍帯を切り浣腸を施すことは差し支えない）、とされた。<sup>(5)</sup> 九一一年（明治四四年）の改正では、産婆試験合格を要件としていたものを、内務大臣の制定した学校、講習所を卒業した者は無試験で産婆名簿の登録を受けることができるようになった。

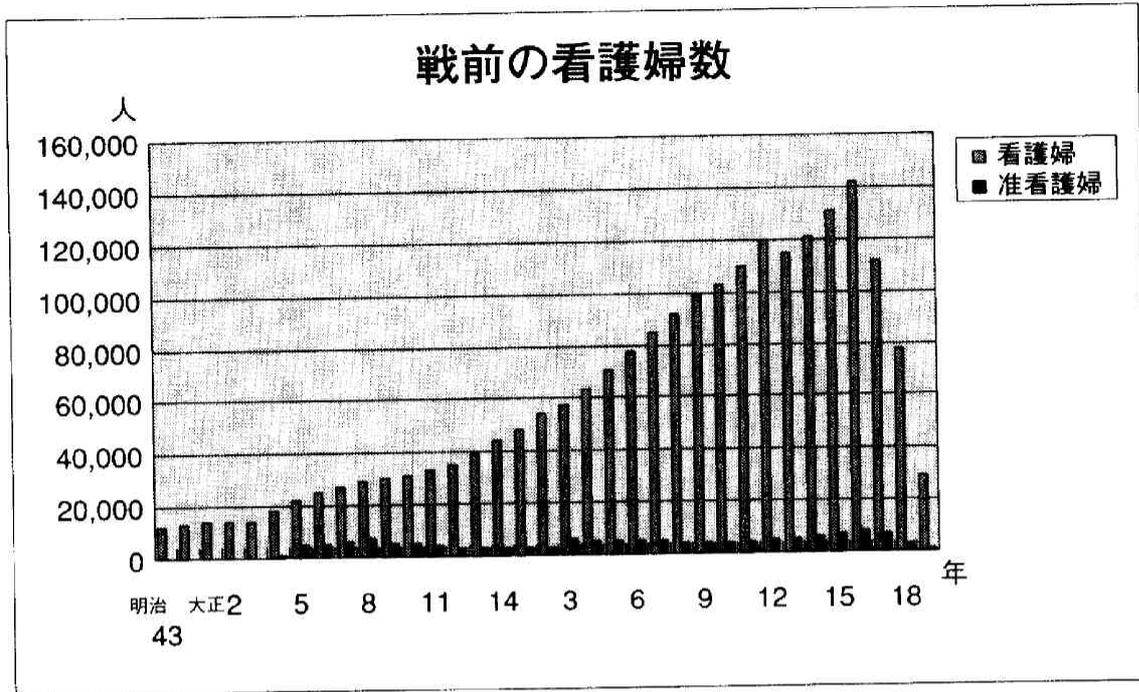
では看護婦の規制はどのような経緯で制定されるに至ったかみてみよう。

西洋医学が導入されたのを機に近代的な看護教育も始められた。我が国において近代的看護教育は、一八八五年（明治一九年）の「有志共立東京病院看護婦教育所」<sup>(6)</sup>（修業年限二年）、及び桜井女学校校長のツルー（M. True）<sup>(7)</sup>による「桜井女学校看護婦養成所」（修業年限一年）、そして一八八六年の「京都看病婦学校」（修業年限二年）から始まった。しかし、「看護」の概念は、職業ではなく身内が行う看病と考えられていたことや、女性が職業を持つことが卑しいと考えられた時代であったため、これらの近代的な看護教育とその看護実践は、看護婦という存在を社会に知らしめることにはなったものの、広く定着することはなかった。

そして、職業としての看護婦が日本社会に認識されるようになったのは、戦争や天災での救護活動の必要性からであった。一八九四年（明治二七年）の日清戦争では一〇一、六七五人の取り扱い患者に対し従軍看護婦が六五八人、一九〇〇年（明治三三年）の義和団事件では取り扱い患者数二一、五八六人に対し従軍看護婦一九六人、一九〇四年（明治二七年）日露戦争では取り扱い患者数一、一一〇、二二〇人に対し二一、一六六人の従軍看護婦が動員された。<sup>(8)</sup>

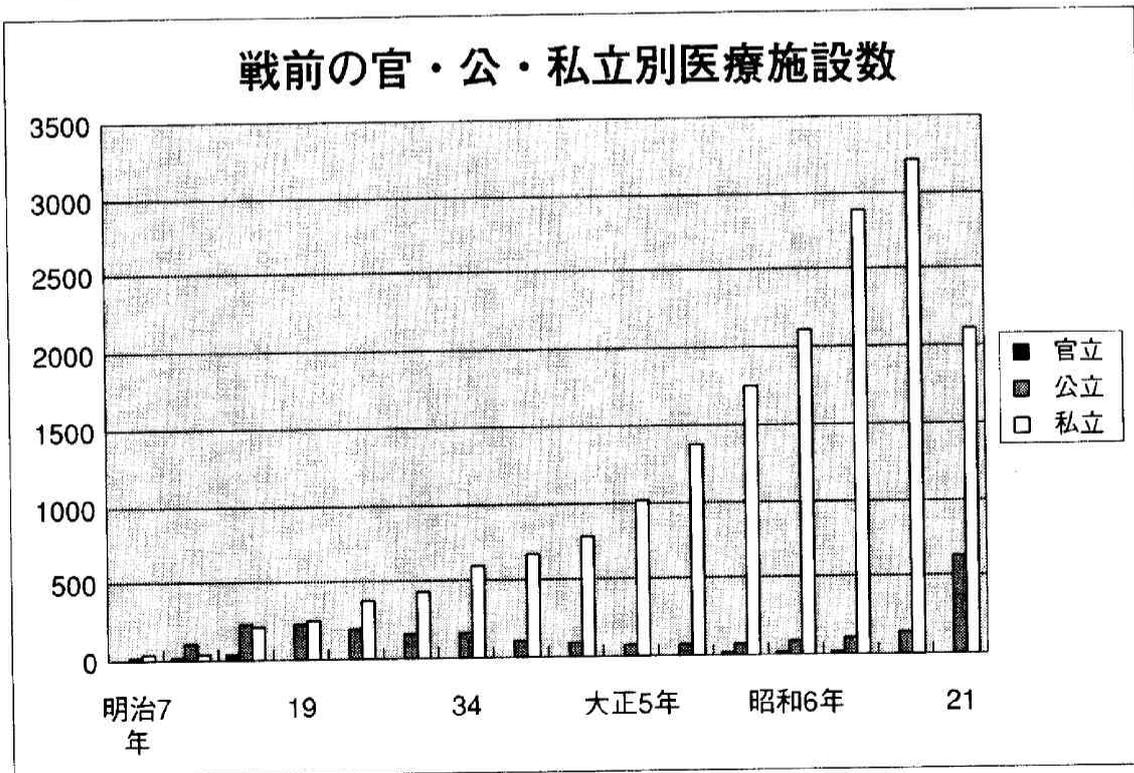
明治期のたび重なる戦争の後、看護婦の需要が高まると同時にその数も急激に増加していった（図2）。看護婦増加の背景には戦時救護の必要性からばかりでなく、急性伝染病の蔓延もあった。伝染病は兵士が持ち帰ったり、人々

(図 2)



出所) 総務庁統計局「日本長期統計総覧 第 5 巻」1987年、180-181頁より作成

(図 3)



出所) 総務庁統計局「日本長期統計総覧 第 5 巻」1987年、170-171頁より作成

の往来が増えることで都市だけでなく農村部でも増加した。

さらに病院の増加による看護婦の需要の高まりも大きかった(図3)。規模の大きい私立病院は六、一二か月働きながら学ぶ講習所を設置し看護婦を養成した。それだけの余裕のない開業医では見習い看護婦を雇い入れ、日々の診療で仕事を覚えさせたと言われる。<sup>(9)</sup> こうした看護婦の供給源は疲弊した農村の女子であり、<sup>(10)</sup> 労働力の提供と引き換えに学費無料、自立という名目は彼女達にとって大変魅力があったに違いない。労働時間や労働内容などが明確にされない雇用契約は労働者を一方的に不利な立場に追い込んだことが考えられる。さらに途中で辞めて帰ることのできない貧しい農村の状態は一方的に使用者の支配を強めることになったものと推測する。こうしたことが、看護婦資格取得後も労働を余儀なくされるお札奉公<sup>(11)</sup>の発端となっているのではないだろうか。

このような看護労働の供給のありかたは大きな弊害を生むことになった。病院や個人に派出看護婦を供給していた看護婦会の経営者の中にはできるだけ多くの見習い看護婦を抱え、雑用に使いながら養成し、彼女達の収入を中間搾取る者も出現した。<sup>(12)</sup> こうした状況から行政的規制の必要性が認識されるに至った。

東京府では、一九〇〇年(明治三三年)七月に看護婦規則(府令第七一号)が制定された。この規則では看護婦の業を営むものは二〇歳以上の女子で東京府の看護婦試験に合格しなければならなかった。しかし、当時、尋常高等小学校の卒業年齢が一〇歳であり、試験に合格しなければ免状が下付されないことから有資格看護婦の増加は見込まれず需要が満たされなかった。そのため一九〇一年(明治三四年)には規則を改正し、官立、府県立で三年以上の修業年数を有する看護婦養成所または、これと同等以上の学科程度を備えた看護婦養成所を卒業したもので審査のうえ相当と認めた場合に限って無試験で看護婦免状が下付された。<sup>(13)</sup>

同規則第一一条では「看護婦組合ヲ設クルトキハ其ノ規約書写ヲ添へ当庁ノ許可ヲ受クヘシ」として、看護婦会設立

には許可が必要となった。次に第二四条で「本令ハ官公私立病院内ニ於テ使用スル看護婦ニ適用セス」とし、官公私立病院の看護婦に対し、規則の適用を除外している。

当時、日赤看護婦養成所が三年修業であるほか、明治期に設立された看護婦学校のほとんどは一、二年の修業であったことから東京府が看護婦養成に高い水準を規定していた点は評価できる。

同規則第一条と第二四条をみると、主に看護婦会に所属する派出看護婦を規制する目的で制定されたことがわかる。すなわち、前述の看護婦会が見習い看護婦を雑用に使い、彼女達に十分な教育を行わなかったので看護婦会自体を規制しながら看護婦の人数を増やそうとしたものと思われる。他方、官公私立病院の看護婦を除外した理由は、これらの看護婦が「医師の監督下にある」<sup>(14)</sup>からであり、当時の看護婦が医師の監督下であれば良しとされていた社会風潮を示すもので看護独自の機能は全く考慮される余地はなかった。

それに加えてこの規則は、看護の質の維持や看護婦の社会的地位を考慮したものではなく、看護婦会や開業医での見習いと称してたやすく養成される看護婦の速成・濫造を防ぐことにその制定意義があったのである。

日本で初めての全国統一的な看護婦の規則として一九一五年看護婦規則（大正四年六月三〇日内務省令第九号）が制定された。同規則発令の背景には看護婦の増加に伴って地方によって資格要件の格差があることの問題、女性の社会進出の増加<sup>(15)</sup>に伴う看護婦数の増加などが挙げられる。

同規則では看護婦の資格要件を、一八歳以上であること、そして看護婦試験に合格するか、地方長官指定の学校を卒業することとした（看護婦規則第二条）。また、一年以上看護の学術を修業しなければ試験は受けられない（同規則第五条）としており、東京府看護婦規則の水準よりも低いもので地方の状況を考慮しているのではないだろうか。

同規則における看護業務とは、「公衆の需ニ応シ傷病者又ハ褥婦看護」（第一条）とされている。しかし、現代の保

健婦助産婦看護婦法が看護業務を「診療補助業務」と「療養上の世話」とに分けており「療養上の世話」が看護婦の主体的業務となっているが、看護婦規則ではこの点は明らかにされていない。

これについて看護史研究会は、看護の業務内容そのものの規定はなく、極めてあいまいであると指摘する。そして「解釈のしかたによっては法的にも看護婦は医師の介助者であり雑用係であるわけでの役割から逃れることができなくなってしまう」、このことが「看護婦自らも診療の介助に主眼を置」くことにつながった<sup>(16)</sup>としている。むしろ西洋の近代的な看護が一部で導入されたにもかかわらず、看護婦とは何をするのか、十分検討されぬまま便利に使ってしまったことによって規則上も看護婦を補助者としての機能に限定してしまったと言えまいか。それに加えて、従属的な雇用関係がさらに補助者としての看護婦のイメージを助長させたのではないか。

さらに付則六項には、「地方長官は第二条の資格を有せざる者に対し、当分の内その履歴を審査し看護の業務を免許し准看護婦免状を下付することを得」とされ、上記の資格要件に満たない者でも准看護婦として業務を行い得たことがわかる（准看護婦の数については図2を参照）。

こうした付則は、履歴審査の基準が不明瞭であることから各地方の看護婦不足の実態に合わせて地方長官の裁量で恣意的に対応できたのではないか。看護婦の要件に満たない場合に、准看護婦という名称で看護業務を行ないうる制度がすでに戦前から存在したこと、それが戦後、形を変えて復活することに注意を要する。

## 第二節、戦時体制に伴う看護制度の変容

一九三二年（昭和七年）に満州事件（事変）が勃発すると国民の保健に重大な関心が向けられるようになった。一九三七年（昭和十二年）には保健所法が制定され、同法施行規則中に保健所職員として「保健婦」という名称が初め

て明記された。しかし、地域によっては、保健婦、社会保健婦、巡回看護婦等、当時は様々な名称が使用されていた。さらに、保健婦の知識・経験の程度は個人によってまちまちであり、業務の実績においても好ましくないものもあった<sup>(17)</sup>と言われる。そのような状況の下、国民の保健指導業務の重要性に鑑み、保健婦の資格を統一し、適切な指導を行う保健婦を普及させる目的で一九三八年（昭和一六年）七月一〇日、保健婦規則（厚生省令五六号）が制定された。同規則では、一つに、保健婦とはその名称を使用して疾病予防の指導、母性又は乳幼児の保健衛生指導・傷病者の療養補導、その他日常生活上必要な保健衛生指導を行う女子、二つめには一八歳以上で保健婦試験に合格した者で三か月以上保健婦の業を修業した者、又は厚生大臣の指定した学校・講習所を卒業し、地方長官の免許を受けた者、三つめとして資格を有しない者で現に保健婦の業務に従事している者は地方長官の行う履歴審査によって免許を受けることができる、とされた。なお、同規則の制定に伴って同年七月一六日、私立保健婦学校保健婦講習所指定規則が制定され、入学資格は高等女学校卒業者、又はこれと同等以上の学力を有する者とされ、修業期間は二年とされた。これを見ると、看護婦規則よりも資格要件が高く、行政における保健婦の保健指導の重要性が感じられる。

では、保健行政の中核機関である厚生省はどのような経緯で創設されたのか、みてみよう。

一九三六年（昭和一一年）、徴兵検査で体力的な不合格者が増大していることが明らかにされた。軍の台頭によって発言権を強めていた寺内陸軍大將は、「第一次大戦後欧州諸国では衛生省を設け、国民の体力向上に努めており、我が国ではその対策が遅れている<sup>(18)</sup>」と指摘した。しかし、日中戦争勃発によって、政府が総力戦体制の整備に迫られていたため、すぐに組織化することができなかつた。それで、廣田内閣の組閣を機に寺内陸軍大將は、「国防の充実の一つとして厚生省の設立構想を具体化させることになった。折りしも軍の政治的影響力が増大してきた時期であり、廣田に対し寺内陸軍大將は、強硬な態度で臨むことができた。

こうして一九三八年、日本の医療の根幹をなす厚生省は、「国防の充実」を目的として創設された<sup>(19)</sup>。この時期において医療上の「国防の充実」の必要性は、戦争の人的装備、前方・後方両支援を完全なものにするための緊急課題であった。総力戦体制は、兵隊というよりも、人を作ることから始められたと言える。このように戦前の厚生省は軍の意図とする「健民健兵」対策を実施する機関として創設され、結核の撲滅、体力増強によって優位な戦力の確保、災害対策に力点がおかれた。創設後は、軍事援護、労務需給対策の強化など時局の要求に応じて組織の改編を行い、戦時体制を整えていった。

一九三八年（昭和十三年）四月一日、「国民健康保険法」が制定された。これは、一九三〇年以降の農村恐慌による農村の疲弊が著しく、兵力の最も大きな生産源とみなされていた農民の貧困と疾病、乳幼児死亡率の増加がみられたため、医療費の軽減を目的として実施されたものであった<sup>(20)</sup>。

同年八月二三日、国家総動員法の二二条に基づき、医師、看護婦、薬剤師の職業能力に関する調査を目的に「医療関係者職業能力申告令」（勅令第六〇〇号）が公布された。これは、「職業能力ヲ平素ヨリ調査シ置キ有事ノ際之ヲ徵用セントスル為」に個人に申告を求めるものであった<sup>(21)</sup>。

一九四〇年（昭和十五年）八月一日、基本国策要綱が閣議決定された。同要綱は「国策ノ遂行ニ伴ウ国民犠牲ノ不均衡ノ是正ヲ断行シ厚生の諸施策ノ徹底ヲ期スルト共ニ国民生活ヲ刷新シ真忍苦十年時難克服ニ適応スル質実剛健ナル国民生活ノ水準ヲ確保ス<sup>(22)</sup>」るもので、この一環として一九四一年（昭和十六年）一月二三日、人口政策確立要綱が定められた。

さらに、戦局の緊迫化に伴い、国家総動員法に基づき、同年十二月一日に「医療関係者徴用令」が公布された。

一九四二年（昭和十七年）二月二五日、国民医療法は、「国民医療ノ適正ヲ期シ国民体力ノ向上ヲ図ル」（第一条）

ことを目的として制定された。同法では、一つに医師・歯科医師を国民体力の向上に寄与すべき国家的使命の遂行者とし、二つめに病院・診療所の全面的な許可制度をとる、三つめに医療内容向上のために医療関係者に対する補習教育の義務化、四つめに業務に対する厚生大臣の指示権などを定めている。<sup>(23)</sup>同法において「医療関係者トハ医師・歯科医師・保健婦・助産婦・看護婦ヲ謂フ」(第二条)とされ、これまで法律による規制がなかった看護婦・助産婦・保健婦は、戦時体制に即応するために初めてその制度が法律に根拠を持つようになった。そしてこれらの法制度はすべての医療従事者を戦争に動員することになった。

戦時救護のための看護婦増員の方法は、統制と同時に看護婦の資格年齢の短縮によって行われた。一九四一年(昭和一六年一〇月三日)には、「看護婦規則」が改正され、資格年齢は一八才から一七才に引き下げられた(厚生省令第四六号)。日赤でも看護婦生徒の年齢を一七才から一六才に引き下げた。日赤の看護養成所は設立当初、一八才以上の普通教育を受けた者とされたことから、先進的とされた日赤といえども看護の教育が無視されレベル・ダウンを続けていたことになる。

一九四四年(昭和一九年)になると、労働力の供給は一般からは皆無の状態となり、一月一八日に「緊急学徒動員方策要綱」が、二月二五日には「決戦非常措置要綱ニ基ク学徒動員実施要綱」が決定された。三月一四日にはさらに「看護婦規則」が改正され、資格年齢が一七才から一六才に引き下げられた(昭和一九年三月一四日厚生省令第一〇号)。陸軍看護婦は「昭和一九年度採用スベキ看護婦生徒召募ノ件」(同年九月二八日)で修学期間が半年にまで短縮された。このように、戦時下ではいとも簡単に資格の切り下げによる制度改変が行われ、国内政治の動向が看護制度のあり方を左右し日本型看護体制が築かれてきたのである。

ここで同様に戦時体制下にあったアメリカの看護体制はいかなるものであったのか、戦前の日本型看護体制をより

明確にするためにみていきたい。

大恐慌を脱出し戦時体制に移行したアメリカではまず、同体制に即応した組織づくりとして、一九四〇年七月、全国国防看護評議会 (Nursing Council for National Defence 以下、看護評議会と略す)<sup>(24)</sup> が結成された。看護評議会会長のエルミラ・ウィケンデン (Elmira B. Wickenden) は、一九四〇年三月の時点では看護を十分維持できる財源、速やかに行動に着手する組織構造もなかったとし、防衛力の増強が、つまり戦時体制への移行がこのような組織を作り出すきっかけになったと述べている。<sup>(25)</sup>

同看護評議会は日本の真珠湾攻撃と日米開戦によって、一九四二年七月、その名称が全国戦時看護評議会 (National Nursing Council for War Service) に変更された。一人の部長からなる委員会が毎月会議を行い、全体会議は年に三、四回開かれた。

看護評議会は形式的には看護婦の自治組織だが、戦時体制下にあつて戦時看護に関する意見を政策に反映することのできる機能を有するものであった。<sup>(26)</sup> 戦時体制下での看護体制の整備はこれだけではなかった。看護・看護教育・疾病の総合的なケアに関心を持っていたオハイオ州出身の下院議員フランシス・ペイン・ボルトン (Frances P. Bolton)<sup>(27)</sup> は、一九四三年、ボルトン法案 (Bolton Bill) を提出、同法を成立させた。<sup>(28)</sup> 同法は、看護学校卒業生に対して千人分の研究生の枠を準備し、就業していない看護婦二五〇〇人に再教育の機会を与えるという内容を持ち、学生の奨学金と再教育によって教育の整備と雇用の拡大を図るねらいをもっていた。

その上、合衆国公衆衛生局では、一九四三年に六五、〇〇〇人の女性、その年の全高卒者の一〇%を看護婦として募集する必要性を認め、<sup>(29)</sup> 同年に看護婦養成法 (the Nurse Training Act) を成立させた。その結果、公衆衛生局に六、五〇〇万ドルの補助金が設けられ、合衆国陸海軍学校看護婦部隊 (U.S. Cadet Nurse Corps, 以下、CNCと略す)<sup>(30)</sup>

が創設された。CNCの創設によって公衆衛生局の活動はさらに拡大し、新たに看護教育課が設置され、戦時体制に沿う形でアメリカの看護体制は形成され、看護の自律的な活動が展開されたのである。

アメリカの看護体制の形成の背景には日本とは比較にならないほどの潤沢な資源・予算が投入されたのであった。それゆえに日米の看護体制を単純に比較することはできない。しかし、アメリカの看護体制の整備は、戦時体制下にあっても「組織を充足」、「体制を固める」ことが可能であることを示唆している。同時にこのことはアメリカの看護が単にキリスト教によるミッショナリズムの、個人の感情に基づいたものではなく、看護体制が国内体制を形作る独立した一つの機関として承認されたことを意味している。

そのような看護体制の整備が日本で成し得なかつたのはなぜだろうか。これを看護史の狭い枠組みだけで捉えることは不可能であるので戦時体制論から考えてみよう。戦時体制の遂行のために近代的集団に対する抑圧の手段として強制的画一化・均質化 (Gleichschaltung) がある。ドイツでも日本でも戦時体制の遂行には強制的画一化・均質化が実施された。日本の場合には強制的画一化・均質化の遂行と国家総動員体制の形成と戦争とが同時に行われた。このような日本の戦時体制下で国民は自由なき全面参加を強制され、それと同時に社会のあらゆる部分で「<sup>(31)</sup>下降的均質化」が進行した。つまり、戦時体制下では看護体制だけが特別不備であつたわけではなく、あらゆるものが下降修正されてしまった。それと前後して、厚生省創設、保健婦規則と国民医療法の制定などが行われ、戦局の悪化に至っては看護婦規則の資格要件切り下げ、教育期間の短縮が行われたのである。日本の看護はアメリカのような「組織の充足」という発想が育まれるような環境にはなかつた。こうして明治期の看護事情と戦時体制は、日本の中で看護そのものを発展させる機会となり得ず、社会の看護に対する無関心・無理解という土壌を形成し、戦前の日本型看護体制が築かれたのである。そして看護に対するこの無関心・無理解が後の看護改革における保健婦助産婦看護婦法制定に

も影響することになる。次章では占領が開始されてから保助看法制定までの経緯をみていこう。

- (1) 看護史研究会編「看護学生のための日本看護史」(医学書院、一九八九年) 六八頁。
- (2) 厚生省医務局編「医制八〇年史」、一九五五年、三頁。
- (3) 同上書、四頁。
- (4) 同上書、二〇五頁。
- (5) 同上書、二〇七頁。
- (6) 同看護教育所では一八八四年(明治一七年)、すでにアメリカ人看護婦リード(M. E. Reed)による看護の講習が開かれていた。高橋政子「写真でみる日本近代看護の歴史、先駆者をたずねて」(医学書院、一九八四年) 四頁。
- (7) マギー・ツルー(M. True)はニューヨーク州オーヴイドウという寒村の農家に生まれた。ツルーの夫が病弱であったことから婦人伝道師となった。一八七六年以来二〇年間、日本での伝道、教育、社会事業に貢献した。同上書、三〇頁。
- (8) 看護史研究会、「看護学生のための日本看護史」前掲書、八三頁。
- (9) 同上書、八六頁。
- (10) 同上書、八六頁。
- (11) 一般に言われるお札奉公とは、看護婦見習いとしての養成期間と同じ程度の期間を資格取得後、その施設で労働することを義務付けるもので養成期間中は給与あるいは奨学金が貸与される。契約内容は施設によってまちまちであり、お札奉公ということば自体が明確に定義つけられたものではない。
- (12) 看護史研究会編、「看護学生のための日本看護史」前掲書、八六頁。厚生省医務局編、前掲書、二〇九頁。
- (13) 金子光「保健婦助産婦看護婦法の解説、第四七版」(日本醫事新報社、一九九二年) 七頁。
- (14) 看護史研究会「派出看護婦の歴史」(頸草書房、一九八三年) 六一頁。
- (15) 看護史研究会「看護学生のための日本看護史」前掲書、九四頁。
- (16) 同上書、一〇三頁。
- (17) 厚生省医務局編、前掲書、二二二頁。

- (18) 同上書、三四一頁。
- (19) 厚生省の史的変遷については、厚生省二十年史編集委員会編「厚生省二十年史」(一九六〇年七月一五日)や厚生省五〇年史編集委員会編「厚生省五〇年史、記述編」(中央法規出版、一九八八年五月三一日)を参照。
- (20) 亀山美知子「近代日本看護史、Ⅱ戦争と看護」(ドメス出版、一九八三年)一三四頁。
- (21) 同上書、一二九頁。
- (22) 厚生省医務局編、前掲書、四五頁。
- (23) 同上書、五八頁。
- (24) 看護評議会は、アメリカ看護婦協会、全国看護教育連盟、看護大学協会、全国公衆衛生看護機関、アメリカ赤十字社、及び全国有色卒業看護婦協会によって結成され、一つに、登録看護婦の目録を作成すること、二つに、既存の看護学校の設備を充足すること、三つめとして、病院や公衆衛生機関に看護婦を補充すること、これらを目的とし活動が開始された。当時の重大な任務の一つが看護学生を補充することと、卒業生を適材適所に配置することであり、軍務に支障をきたさないようにアメリカ赤十字社と協力して陸軍や海軍の看護部隊に看護婦を送り込むことも重要な仕事であった。Elizabeth M. Jamieson, "Trends in Nursing History", W. B. Saunders Company Philadelphia 1968, p. 292f.
- (25) Elmira B. Wickenden, "The National Nursing Council Reports", "The American Journal of Nursing" Vol. 43, 1943.
- (26) "Nursing in National Defence", "The American Journal of Nursing" Vol. 41, 1941, p. 644.
- (27) Lucile Petry "U.S. Cadet Nurse Corps", "The American Journal of Nursing" Vol. 43, 1943 p. 740.
- (28) Elmira B. Wickenden. op. cit., p. 807.
- (29) U.S. Public Health Service Office of the Assistant Secretary for Health, "Historical profile of the leadership of the Public Health Service". 1988, p. 120f.
- (30) 合衆国陸海軍学校看護婦部隊 (U.S. Cadet Nurse Corps, CNC) について Elizabeth M. Jamieson, "Trends in Nursing History", "Historical profile of the leadership of the Public Health Service" W. B. Saunders Company. Philadelphia 1968, を参照。
- (31) 兩宮昭一「戦時戦後体制論」(岩波書店、一九九七年)五一頁。

## 第二章、改革の推進と看護法体系整備の始動

### 第一節、保健師法案

一九四五年一〇月二日、GHQ公衆衛生福祉局に看護課が設置され、グレース・オルト少佐 (Grace E. Alt) が看護課長となった。看護課は看護改革にあたり戦前から看護の各分野で活躍していた看護界の指導者を通じて改革を推進していった。日本の看護指導者として金子光、井上なつゑ、湯楨ます、平井雅恵、林塩などがアメリカの看護改革のカウンターパートとして活動することになった。

これらカウンターパートの最初の仕事は看護の視察のために「手の空いた時に皆に交代であちらこちら案内してほしい」<sup>(1)</sup>というものであり、GHQ看護課は、占領開始後、日本の看護の実態に関する情報収集の目的で全国の視察を始めた。

その後、オルトは日本の看護指導者から看護制度に関する情報収集をし、金子らに、「看護行政の場合、行政組織と看護団体は表裏の関係にあり、両方が協力しなければならぬ」<sup>(2)</sup>と示唆した。つまり、この時すでにオルトには看護協会と厚生省看護課を設置し、双方から看護行政を進めていく構想があったのである。また、オルトの方針となる「行政組織と看護団体との連携」とは、戦前アメリカにおける看護体制の整備の経験からくるもので、日本にはなかった新しい発想の導入をも意味していた。

そして、林によると、全国を視察したオルトは看護課の主催で日本の看護関係者の有志を集めて「保健婦助産婦看護婦法案」の草案の検討を始めた<sup>(3)</sup>、と言う。つまり、オルトには占領初期の段階ですでに看護に関する法律を制定する構想があったことになる。

一方、オルトの看護事情視察の結果GHQ内部では、公衆衛生福祉局長サムス(C. F. Sams)の要請により、看護制度審議会(Nursing Education Council)以下、「審議会」と称略す<sup>(4)</sup>が設置され、オルトの下で同審議会は始まった。<sup>(5)</sup>

一九四六年六月一〇日、オルトは、臨床看護・助産・公衆衛生の三分野を統合して三年の教育を行い、「保健師」とする草案を審議会で発表した。保健師法案の骨子は以下のようになっている。

- (1)、従来個々別々に規定されていた保健婦、助産婦、看護婦の制度を統一し、「保健師」の制度とすること、
- (2)、教育程度を高め、入学資格を高等女学校卒業程度、修業年限三年の専門学校および準専門学校の二種に整理して、三年課程を統合習得させるものとする<sup>(6)</sup>こと、
- (3)、保健師の免許は、養成施設を卒業後、厚生省の国家試験に合格した者に対して与えられること、
- (4)、保健師の免許を得た者は、産婆、看護婦、保健婦のすべての業務を行うことができること、<sup>(6)</sup>

この提案について一部の看護婦や医師は、強く反対した。特に、助産婦からの反対が強かった。なぜならば、助産婦は戦前からその多くが独立開業し、実質的な社会的独立を果たしており、看護婦や保健婦とは違うと考えていたからである。それに比べて、看護婦や保健婦は、以前と同じく病院や医師・行政に雇用される立場にあり、両者の労働上の立場には明らかな違いがあった。助産婦は、看護婦・助産婦・保健婦を一本化して組織した看護協会が設立されてからも現実的側面から看護婦や保健婦との統合には賛成できなかった。

それでもGHQ看護課は譲らず、審議会に保健師法の草案を提出した。

これに対し、審議会では、高卒後三年という教育年限について、入学資格があまりにも厳しすぎる、看護教育に三年は長すぎるといった考<sup>(7)</sup>えから、看護婦の志望者が激減してしまうという恐れが指摘された。それでも、審議会は看護課の意向に従う形で経過していた。

ところが、一九四六年一月サムスは、「看護婦は病院でより良い総合的な看護ケアを提供すべきであり、助産婦や保健婦は、看護婦の基本的な三年の訓練の後、それに加えてさらに特別な訓練を受けるべきである」として保健師法案を否定した。<sup>(8)</sup>つまり、サムスは看護婦・助産婦・保健婦の教育を三年でまとめて教育することは不可能であり、三年の看護婦教育をした後、助産婦や保健婦はさらに専門的な教育期間が必要であると判断していたのである。サムスは「看護の質」について、オルトをはじめとするGHQ看護課のスタッフとはまた別の高次の理念を持っていたようである。サムスのこの裁断によって三年間で看護婦教育を行い、助産婦・保健婦はさらに教育期間を設けるという現代の制度基盤ができたのである。

では、オルトはどのような理由で保健師法案を提示したのだろうか。GHQ看護課が保健婦・助産婦・看護婦を統合し「保健師法」として制度化させようとした背景を、当時のアメリカ看護の動向から考えることができる。一九四〇年代のアメリカでは、一九二三年に作られた「ゴールドマーク報告」などを使った看護の専門職化のための積極的な働きかけをしている頃であり、この「ゴールドマーク報告」が「保健師法案」の作成に大きく作用した<sup>(9)</sup>という考えが有力である。

一九一八年ロックフェラー財団は、社会衛生調査を拡張するための会議を召集した。エール大学の社会衛生科のC・A・ウインスロー博士がその委員会の議長となり、実際の多くの仕事は、彼の秘書であるジョセフィン・ゴールドマークによってなされた。一九二〇年の会議では、保健事業に関する研究で看護婦供給の量的・質的問題が考察さ

れた。そして、その研究成果は、一九二三年「合衆国における保健事業と保健教育について」として公表された。調査結果では、第一に「保健婦が看護をしながら家庭の衛生指導をした場合、看護に携わらない衛生の教師が指導するよりも患者に深く理解されながら指導ができる」とされた。さらに保健婦の仕事は、丈夫な乳児の保護にはじまり、学校衛生、工場の衛生管理、母親学級における母親に対する指導などの役割を果たすためのものであり、保健婦の育成は、公衆衛生を専攻する前に十分な基礎的な養成期間が必要であり、保健婦だけでなく、全部の看護学生がこの過程を修めるべきであると考えた。そして、この方法では現在の課程より、「短期間」で総合的な学習をすることになるのであるが、「理論と実践が一つに融合している十分に計算されたプログラムを伴っていれば、課程を短縮させても、保健教育は向上させることができる」と委員会は結論付けた。<sup>(10)</sup>

教育過程の短縮を可能とする説得力ある説明はされていないが、看護婦不足や教育設備の不備などの社会的状況が影響してむやみに教育期間を長引かせられない事情が配慮されたのではないかと思われる。

ゴールドマーク報告では、看護婦の機能は、病院だけにあるのではなく、地域社会での疾病予防、健康の保持増進等も重視しており、これは保健師法の考えに一致している。また、エール大学に留学した金子光が、「エール大学の（臨床看護・助産・公衆衛生の）統合されたカリキュラムをみて、保健師法の考え方はここからきているのではないかと思った」と述べている。さらに、ゴールドマーク報告がロックフェラー財団の経済的援助のもとで実施され、エール大学看護学部がゴールドマーク報告の結果、ロックフェラー財団の援助で設立されたものであり、金子の言うようにエール大学の課程がゴールドマーク報告によって設定された可能性が高い。

GHQ看護課としては、アメリカでも最先端の、しかも研究の積み重ねで生まれた斬新な看護制度を日本に導入しようと試みたのであった。改革のカウンターパートとして活動した金子は、オルトラには「自分たちがアメリカで

きなかつた看護の行政、事業のあり方などを日本で試してみたいという気があつたのではないか<sup>(11)</sup>と考へている。GHQ看護課の考へる日本の「看護の質の向上」という理念は、それほどに力強いものであり、「保健師法案」はアメリカの理想を追いかけるような理念であつた。それに対し、サムスの考へた看護教育は教育の可能性と限界を明確に判断した現実的な理念であつたと言へるだろう。

いずれにせよ、サムスの考へる看護教育とGHQ看護課の考へる看護教育は対立した。その結末として、審議が進められる中で、公衆衛生福祉局の最高責任者であるサムスの裁断によつて、突然「保健師法案」は葬られることになつたのである。

オルトは最後まで「保健師法案」を実施したが<sup>(12)</sup>、公衆衛生福祉局長であるサムス大佐の政策理念に反することはできなかつたのであり、サムスがオルトを深く信頼していたとしても日本の看護改革には、サムス大佐の意志が大きく反映するものとならざるを得なかつた。この力関係は後の立法にも影響してくる。次に保健師法案廃案後の制度への取り組みをみてみよう。

## 第二節、「二種類の看護婦」制度の成立

戦後三代目の厚生省看護課長であつた金子光は日本の看護制度について、「過去のレベルの低さや内容のお粗末さをこの際改めて、できるだけ理想に近いものを、戦後の新生日本の民主主義になつた、そして看護婦達が望んでいゝた社会的地位の向上のために役立つ制度をつくらなくてはならない、と強く思つた<sup>(13)</sup>」と言う。

また、看護界のリーダーとして改革を担つた林塩も、「できるだけ早い時期に日本の看護婦教育を、従来の病院経営上の必要から生まれた徒弟制度教育から脱却させて専門職教育になることが望ましい<sup>(14)</sup>」とし、日本の看護指導者達は

大きな理想と期待を抱いて審議に参加していたにちがいない。

審議会では保健師法案の廃案の後、保健婦助産婦看護婦を一つにせず分離した形で法案を作成し、一九四七年七月三日「保健婦助産婦看護婦令」(政令第二二四号、以下、保助看令と略す)を国民医療法に基づく政令として公布した。この時、甲種・乙種の二種の看護婦制度が新しく制定された。

それが国民医療法の廃止に伴い、保健婦助産婦看護婦法(一九四八年七月三〇日、法律第二〇三号、以下保助看法と略す)<sup>(15)</sup>となり、看護独自の法律が初めて成立した。同法は、看護婦の「教育水準の高揚」と「身分・資格の確立」によって医療及び公衆衛生の向上をはかる、という意義を有する。戦前には考えられなかった看護婦の地位向上・看護の質の向上という期待がここに込められている。

同法には保助看令の内容がそのまま盛り込まれたのであり、保助看法制定時よりも先の保助看令制定時の方が問題は大きく取り上げられ、日本の看護がどうあるべきかをめぐって審議は紛糾した。まず、保助看令の制度案が出された時の状況を振り返ってみよう。

保健師法案が検討されている時からすべての看護婦を高卒にすることに大きな危惧感が審議会ではもたれていた。確かにすべてを高卒とすることはレベルアップにつながるだろうと思われたが、この制度案はすぐに医師の側から疑問が提示された。「現状からみて高等女学校卒の者がどれだけ看護学校へ入学するだろうか」という素朴な疑問は看護職の立場にある者も理解できるものであった。

このように看護婦すべてを高卒とすることによって希望者が増えず需給バランスを崩す恐れがあるとの危惧感から甲・乙二種類の看護婦制度が考えられたのである。同制度案は、看護職者を保健婦・助産婦・甲種看護婦・乙種看護婦の四つのカテゴリーに規定するものであった。すなわち、一つに、看護婦は甲種・乙種の二種類とし、前者の基礎

教育は高卒後三年以上で国家試験合格、後者は新制中卒後一年以上で都道府県の試験合格を免許取得条件とする。二つに、保健婦・助産婦は甲種看護婦の教育修了後国家試験合格を条件とする、と規定された。

しかし、この制度案もまた、助産婦のみならず日本看護協会のリーダーからも強い反対を受け、看護婦・助産婦・保健婦の三本立てが主張された。それは、上下の二種類の看護婦を作ることによって、「看護の質」が落ちることと同時に、安くて短期間に養成できる労働力が、開業医などで安易に使われる恐れがあり、「乙種看護婦の存在は、看護婦の発展を拒むもの」<sup>(17)</sup>と、日本の看護婦が考えたからである。

ところで、この制度案はだれによって提示されたのだろうか。

審議会のメンバーであった平井は「ミス・コリンズが甲種・乙種の二本立てを主張した」と述べている。<sup>(18)</sup>これに対し、金子及び湯楨・小玉論文では「乙種看護婦の提案にGHQは明らかに難色を示した」<sup>(19)</sup>として日本側からの提示を示しており、日本・GHQのどちらが最初に乙種看護婦を提示したかについては今一つ明らかではない。

また、日本の看護婦から強い反対を受けた、「乙種看護婦」の導入に対してGHQ看護課のコリンズは、「乙種看護婦が、甲種看護婦より劣るといふのは真実ではない。我々の仕事の中には、いろいろの活動がある。小さな病院や乙種看護婦が良い看護をすれば、それなりに彼等の仕事を評価すべきである。何もどちらのレベルが高いということではなく、完全に異なったタイプの看護婦である。」<sup>(20)</sup>としている。

つまり、二段階の看護婦制度の存在に関して、日本の看護婦は、それを「質が落ちる」「向上を妨げる」と捉え、一方アメリカ側は、「役割の分担」「優劣の関係ではなく、性質の違い」と解釈しているのである。アメリカではレジスタード・ナースとプラクティカル・ナースの二本立てであるが、それは必ずしも日本の看護婦・准看護婦の関係を意味していないように日米間にはパーセプション・ギャップがあったものと思われる。

「乙種看護婦」の採用については、サムスもこれを支持している。それは、前述したコリンズの考えに賛成したことに加えて、伝染病予防、貧困や浮浪児の援助、病院の整備など戦後の日本の公衆衛生対策は緊急を要するものであったことからサムスは「乙種看護婦」の現実的な必要性を認めなければならなかったであろう。

そして、最終的に看護婦は、甲種・乙種の二種が制度として決定された。この甲種・乙種の二段階の看護制度に対し、日本国内の反応はどうであったのだろうか。まず、医師側は看護教育が向上することによって、使いにくい、給与が払えない、など、看護婦との関係を支配従属関係で捉え、対等な関係で捉えることがなかった<sup>(21)</sup>のであり、乙種看護婦を歓迎した。他方、労働組合は看護の質の向上という改革路線に反対することはなかったが、二つの看護制度には問題意識を持っていた。そしてこの二種類の看護婦制度が形を変えて今日まで継続することになる。

### 第三節、保健婦助産婦看護婦法改正への動き

保助看法の制定後、日本の看護制度のあり方をめぐって看護職者だけでなく、様々な団体が動き出した。とりわけ一九五〇年一〇月一四日に第一回の甲種看護婦国家試験が実施される前後から、制度に反対する気運は強まった。一九五〇年における保助看法の争点の主なものとして、第一に、甲種・乙種の二種類の看護婦が存在すること、第二に、看護業務に関するもので、旧看護婦規則で資格をとった看護婦（以下、旧規則看護婦と略す）と甲種看護婦の看護業務が同様であること、及び乙種看護婦に業務制限があること、第三に、旧規則看護婦の国家試験、法律の意義に関するものが出されている。

中でも旧規則看護婦にとって新制度のなりゆきは仕事の継続、ひいては生活にも関わってくるものであった。保助看法によると、旧看護婦規則の看護婦は看護婦の業をなすことができる（同法五三条）、とし業務自体は認め

ものの、同法に言う甲種看護婦ではないとされた。ただし、国家試験に合格することを要件として厚生大臣の免許を受けることができる（第五三条三項）、つまり国家試験に合格して改めて甲種看護婦とされることになった。

ところが、旧規則看護婦にとって、この制度は看護婦としての地位を脅かすものと映ったようだ。受験準備の出来ない者、もし、不合格の場合は乙種看護婦として扱われるといった不安があったのである。こうしたことから、旧規則看護婦の国家試験反対運動が全国的に展開された。<sup>(22)</sup>これに対し林は、「矛盾と差別に満ちた過去の日本の看護婦養成制度による免許既得権者が、日本の看護界を数段飛躍させる意欲を持って、厳しい困難を克服して国家試験を受験して、新制度による甲種看護婦と実質的に同格の国家資格を得ることこそ、今後もゆさぶられようとする保健婦看護婦助産婦法を守り得るゆえんではなかったか<sup>(23)</sup>」と言う。つまり林は、戦前の低い水準で看護婦になり主体性の得られなかった看護婦自身が改革を望むべきであると考えたのである。<sup>(24)</sup>

では、審議会ではどのような話し合いが展開されたのであろうか。

当時、看護制度について持たれた会議としては、保助看法をめぐって厚生省医務局に設置された「保健婦助産婦看護婦審議会」<sup>(25)</sup>（一九五〇年三月三十一日、政令第五六号、以下、看護婦審議会と略す）があった。参議院厚生委員会に「保健婦助産婦看護婦法改正小委員会」<sup>(26)</sup>（同年十一月）が、衆議院厚生小委員会に「看護婦制度に関する小委員会」<sup>(27)</sup>（同年十一月）が発足し、活発な話し合いが行われた。

看護婦審議会において湯楨は、病院の医師・事務員・その他無資格者を含む医療従事者の不足が看護婦によって補われ、看護婦がよいように使われている現状を指摘している。<sup>(27)</sup>また、旧規則看護婦が国家試験に合格しない場合、多くのものを失う、という恐れを感じることが出席者から指摘された。<sup>(28)</sup>

一九五〇年十二月四日、参議院会館で行われた「法律第二〇三号改正に関する連合会議」<sup>(29)</sup>において、印刷局病院

婦長は、「甲種看護婦は絶対的に必要、乙種看護婦も存置すべきである」と述べている。同様にハルキ（所屬等不明）は、「基本的に乙種看護婦は良くない、しかし、たとえ無資格業務を看護婦からなくしても現在の状況から乙種看護婦は必要である」としている。これらの意見は、質の高い甲種看護婦を支持すると同時に、無資格者に専門看護業務以外の業務を全面的に委ねたとしても看護婦は足りない、乙種看護婦が現在も存在する以上、いきなり廃止することはできない現実を考えたものと思われる。

一方、逋信病院の高橋は、「甲種看護婦のみにすべきである。甲種看護婦が少ないと国民には何がどう良い看護婦なのかわからないだろう。それに現在の看護婦は看護婦としての条件を満たしていない」と述べている。いずれにせよ、同会議は、甲種看護婦の高い質を有する看護制度を支持するものであった。同会議には日本医師会からも出席しているが同会からの発言はなかった。

GHQ看護婦と日本の看護婦らの看護内部における会議では以下のような話し合いがされている。  
 一九五〇年七月一日、湯楨は一つの専門看護婦の必要性を強調し、それに対し金子も、「（資格を）低くするとともに低いタイプになってしまふ、私たちは最初から一つのタイプの看護婦と補助者を望んでいる」、と同意している。<sup>(30)</sup>

前年度に溯るが、一九四九年十一月の会議では河村郁も「甲種看護婦と補助者」を考<sup>(31)</sup>えていた。林塩は著書の中で、「封建社会における女の地位の低さが看護婦の主体性による看護業務の開発を遅らせていた」と述べており、女性の地位向上と看護婦の地位向上は専門的な看護業務に専念できる体制とを連動させて考<sup>(32)</sup>えていたのである。

そして平井によれば、日本の看護婦は一般に乙種を望んでいないと考<sup>(32)</sup>えた。それが、国立病院では組合が乙種看護婦を必要とし、この考<sup>(32)</sup>えが後退してしまった、組合が甲種看護婦よりも弱々しくなっている乙種の人たちに組合員になるようむやみに急がせていることを指摘している。労働組合の影響については後述する。

湯楨・小玉論文によると、「GHQ看護婦は専門職看護婦と実務看護婦の関係のように甲と乙の間に格差を大きくとりたかつたのであり、専門職看護婦の数が足りない分看護助手で補うというのが基本的な考え方であった」と言う。<sup>(33)</sup>したがって日本の看護指導者である湯楨、金子、河村の「一つの看護婦」という政策理念はオルトラGHQ看護課の政策に通じるものであったと言える。

こうした中、看護指導者らは自分たちの考えだけで事を進めていたわけではない。看護協会を通じて全国の協会支部に調査を依頼し、現場の看護婦の声も尊重した。<sup>(34)</sup>

青森県支部では東北地方の考えをまとめた形で、いくつかの地区では中学校を持っていないところがあり、乙種看護婦を当面は残すべきであるとの考えを示した。茨城県支部では甲種看護婦養成を二年間、さらに三年目に選択の特別コースを設置する、という柔軟な案が出された。山口県支部では旧規則看護婦を認可するような再講習を設置するなどが出されている。

次に保助看法の制定意義を看護指導者は、どのように捉えていたのか、みてみよう。

まず、湯楨は会議の中で、「法律の基本的な目的は、看護婦が患者の看護をすることである」<sup>(35)</sup>とし、「専門職としての看護を守るために規則が作られなければならない」<sup>(36)</sup>と述べている。そして河村は当時、約一七万の看護婦のうちたった二〇分の一しか承認された資格を有しないことから「法律第二〇三号は、ほとんどの看護婦を世界水準にまで養成し続けるであろう」とし、「もし法律が甲種看護婦のみを示すものであれば、(乙種看護婦が甲種看護婦をめざすので)さほど乙種看護婦は残らないであろう」と考えた。また河村は「法律が看護婦の高い資格を打ち出せば、多くの良い家庭は看護婦に関心を持つだろう」とも考えた。

看護界の指導者は甲種看護婦を意味する「二つの看護婦」制度を法律の中に樹立することが戦前から続いている

様々な方法で資格を取得している看護婦をなくし、確実に看護の質を向上させることができると考えたのである。このように、「一つの看護婦」制度には看護界の指導者の期待が込められていた。その一方で、乙種看護婦の現実的な必要性が制度改正を難しいものにしていった。

こうした検討が繰り返された結果、厚生省医務局にあった保健婦助産婦看護婦審議会<sup>(37)</sup>から一九五一年一月左記の政府原案が作成された。

- (1)、看護婦は甲種・乙種をなくし、「看護婦」一本のみとする。
- (2)、看護助手は都道府県知事の指定した養成所で一年以上看護助手として必要な知識・技術を習得させ、看護助手の試験に合格したものに都道府県知事が免許を与える。
- (3)、免許を得た後、三年以上業務に従事している看護助手で大学入学資格の規定に該当し看護婦養成所で二年の教育を受けた者に対し国家試験の受験資格を与える。

上記政府案には金子らの「一つの看護婦」と補助者という考えが貫徹されていた。しかし、この政府原案は修正を迫られることになる。次章では、政府原案に対抗して出された制度案の中身、そしてどのようにして法改正に至るのか、みていこう。

- (1) 井上なつゑ「わが前に道はひらく、井上なつゑ自叙伝」(日本看護協会出版会、一九七三年)一〇〇頁。
- (2) 金子光「看護の灯高くかけて、金子光回想録」(医学書院、一九九四年)八二頁。



- (15) 保健婦助産婦看護婦法（一九四八年七月三〇日法律第二〇三号）  
 「保健婦」とは、厚生大臣の免許を受けて、保健婦の名称を用いて、保健指導に従事することを業とする女子をいう（同法第二  
 条）。「助産婦」とは、厚生大臣の免許を受けて、助産または妊婦、褥婦もしくは新生児の保健指導をなすことを業とする女子をい  
 う（同法三条）。「甲種看護婦」とは、厚生大臣の免許を受けて、傷病者もしくは褥婦に対する療養上の世話または診療の補助をな  
 すことを業とする女子をいう（同法五条）。「乙種看護婦」とは、都道府県知事の免許を受けて、医師、歯科医師または甲種看護婦  
 の指示を受けて、看護業務（急性且つ重傷の傷病者または褥婦に対する療養上の世話を除く）を行う女子をいう（同法六条）。
- (16) 湯楨ます、小玉香津子、「看護の変革・戦後三〇年」『看護』三三三巻一号、一九八一年、一一七頁。
- (17) 看護教育審議会で看護婦を代表して井上なつゑが発言している。ライダー「中央における看護改革、その四」前掲書、四三四  
 頁。
- (18) 同上書、四三二頁。同書によるとサムスもコリンズが二つのレベルを日本側に推薦したとしている。
- (19) 金子光「初期の看護行政 看護の灯たかくかかげて」前掲書、一六頁。  
 湯楨ます、小玉香津子、前掲書、一一七頁。
- (20) ライダー「中央における看護改革、その四」前掲書、四三二頁。
- (21) 金子光、講演「私のかかわった戦後の看護改革」『第九回日本看護歴史学会』一九九五年八月。
- (22) 金子「初期の看護行政、看護の灯たかくかかげて」前掲書、二二六頁。
- (23) 同上書、二一七頁。
- (24) 林は、「看護関係者を除いて当局の人々（国会議員と思われる）には、もともとこの新看護制度はアメリカ占領政策の下で強制  
 的にさせられたものであって、日本の実情とはほど遠いものであるから、占領が終了した暁には旧制度に復元しようとの意図があ  
 ったように思われた」と言っている。審議ではある代議士の、「だいたい看護婦なんかに国家試験というのがおかしいのだ」とい  
 う声もあった。同上書、二一八頁。
- (25) 同審議会の委員には看護制度審議会の委員も兼任していた。
- (26) 金子、「初期の看護行政、看護の灯たかくかかげて」前掲書、二一九頁。
- (27) GHQ/SCAP RECORDS "Revision of the Law (#203Nurses, Midwife, and Public Health Nurses Law), 1950. 国会図書館。

- (28) GHQ/SCAP RECORDS "Association Meeting regarding Revision of Law #203" Dec, 14, 1950. 国会図書館。
- (29) Ibid.
- (30) HQ/SCAP RECORDS "Information Discussion nursing Law" July 11, 1950. 国会図書館。
- (31) 林塩、前掲書、二二〇七頁。
- (32) GHQ/SCAP RECORDS "Conference with Association Officers, Miss Toom, Miss Ohlson" Nov, 1949. 国会図書館。
- (33) 湯横ます、小玉香津子、前掲書、二二一〇頁。
- (34) GHQ/SCAP RECORDS "A report in regard to the Partial Amendment of the Public Health Nurse, Midwife and Nurses Law" Sep, 25, 1950. 国会図書館。
- (35) Op.cit. "Revision of the Law (#203Nurses, Midwife, and Public Health Nurses Law).
- (36) Op. cit. "Information Discussion Nursing Law".
- (37) 金子「初期の看護行政」によると「看護制度審議会」になっているが、厚生省医務局にあった「保健婦助産婦看護婦審議会」を指し示しているものと思われる。

### 第三章、戦後看護法体系の成立と改革の後退

#### 第一節、労働組合による旧規則看護婦の擁護

前述したように保助看法が制定されると、旧規則看護婦の国家試験反対運動が展開された。反対運動が多く、看護婦の関心を集め、全国に広まり得たのは、戦後誕生した労働組合が組織的に旧規則看護婦の擁護に出たからであった。ここでは労働組合がどのようにして保健婦助産婦看護婦法改正（以下、法改正と略す）に関わったのか考えてみたい。

保助看法では、甲種看護婦・保健婦・助産婦に国家試験が義務づけられた。その目的は、「資質の向上と免許水準の平均化をはかること」、さらに「免許そのものの権威を高め」ることにある。<sup>(1)</sup>

第一回甲種看護婦国家試験は、一九五〇年一月一日、及び一月五日に実施された。それに先がけて、同年二月二二日、東京大学において厚生省看護課長との「看護婦国家試験懇談会」が開かれた。同会には民自党議員中山マサ、社会党議員福田昌子、共産党議員荻田アサと都内の看護婦約五〇名が出席した。<sup>(2)</sup>

全日本国立医療労働組合（以下、全医労と略す）中央本部では、同年四月一日、東京第一病院会議室で国会共闘委員菊川事務局長、日教組婦人部長、国鉄病院、国鉄労組、専売、全鋼連、東京第一病院、東京第二病院、立川病院、東療、全生園、大倉病院の各代表、中央本部から小野木委員長、高石福委員長、山井中執ほか二名が出席し、看護婦法令懇談会を開催した。

それぞれの労働組合は左記のように最初から同じ考えで看護制度をみていたわけではなかった。

国鉄代表：「いままで地位の低かった看護婦に国家試験を行うことは地位の向上であり恩恵である。これを拒否する運動は反対である。」

日教組婦人部長：「この運動は既得権者の擁護であり、内容の向上をめざすものだ、われわれは既得権をまもることは絶対に必要な<sup>(3)</sup>。」

では、旧規則看護婦がなぜ国家試験制度に反対したのか、看護婦の声を聞いてみよう。

「私達は新法令の目的が旧来の低かった看護婦の社会的地位と資質の面を向上させるという趣旨に基づいて制定されたものであるがゆえにその趣旨に全く賛成ではありませんが、現在のようにならば国家試験制度だけを課して既成看護婦に上下をつけて縛るような試験には反対しています。厚生省は私達の希望する勉強の機会を国策の手によって授けようという熱意はなく、試験だけやろうという、(中略)現在のようないかなる勤務条件の中では勉強する暇がない、あつてもどんな勉強したらよいのかわかりません。(中略)手続きばかりの試験制度をやめ、そのかわりに教育を与えて欲しいと要求しているのです」<sup>(4)</sup>

つまり、国家試験で振り分けるのではなく、教育の機会を与えよと要求しているのである。看護の質の向上、という観点で見れば、旧規則看護婦の教育機会の要求も厚生省の考えに反するものではないと言える。同時に旧規則看護婦は、「私達を養成する制度がまちまちで社会の構造そのものが私達を高くする構造ではなかった」のであり、「私達が怠けていたわけでもなく勉強しなかったためでもない」と反論する。さらに旧規則看護婦が甲種看護婦と同様の業務をすることを認め、その能力をも認めているにもかかわらず国家試験を義務づけている法の矛盾を指摘している。<sup>(5)</sup>では、なぜ全医労は大々的に旧規則看護婦の擁護を掲げ、法改正運動に関わることになったのだろうか。ここで少し、戦後の労働組合運動の経緯について述べておこう。

戦後、労働組合法が制定されるとすぐに、病院ごとに労働組合は立ち上げられ、中でも日赤中央病院は短期間の内に全国の日赤病院を収め全日本赤十字従業員組合(以下、全日赤と略す)を結成した。委員長となった池内達郎は病院の生産管理を求めると急進的な活動を展開した。占領初期において政策の中心は民主化の推進にあったことから、サムス局長も自己の反共的な理念を抑えねばならない状況にあった。また、二万七千人の組合員を有する日本最大の医療労働組合であった全医労もまた、急激に勢力を伸ばしていた。それが、一九四七年の二・一スト中止、一九四八

年のロイヤル陸軍長官の反共の防壁演説によってGHQの民主化政策が修正されることになった。反共政策が強化される中、池内は日赤中央病院を解雇され、全日赤の衰退が明らかになった。一方、全医労の方は、公務員法改正で、スト権・団体交渉権は剥奪され、厚生省との労働協約は死文化してしまった。この時の様子を全医労で書記長だった宇田川次保は「手足がもがれた状態<sup>(6)</sup>」と形容している。その上、一九四九年からレッド・パージが始まり、さらに全医労事務局内での財政不正問題も発覚した。全医労は法改正運動で「そのどん底からはいあがっていった<sup>(7)</sup>」のであり、法改正問題は組織力を巻き返す絶好のチャンスであった。こうして、組合の積極的な政治活動が始まったのである。

全医労中央本部は地方から上京した旧規則看護婦と共に八月二九日、参議院会館に厚生委員河崎なつ社会党議員及び、高田なお子社会党議員（前日教組婦人部長）を訪れ、法令改正問題などにつき協力を要請した。いずれも支援の確約を得、特に日教組からは共闘戦線を具体化する動きが示された<sup>(8)</sup>。

こうして共闘体制へ持ち込める可能性が明らかになると、全医労本部は国会議員に対する署名運動と請願運動を指示したのであった。本部では与党・野党を問わず趣旨に賛成する旨の返事を受け取り、請願運動は以下のように国会議員の支持を取り付けることになった。

自由党、首藤新八：八月二九日付けでご送付相成りました甲種看護婦国家試験免除に関する特例の請願書は確かに受け取り議会に提出することになりますからご安心ください。

社会党、堤ツルヨ：本件に関しましては十分努力いたしました。既得権者（旧規則看護婦）を救いたいと存じます。

社会党、福田昌子：当局としましても審議会を設け検討の運びになっております。私共といたしましてもこの際強く皆様のご要望を反映させるよう努力いたしております。

緑風会、常岡一郎：厚生委員の地方視察のため留守にしておりましたが、次の国会会期と同時に請願手続きを取り、ご意見に沿うべく努力していきます

共産党、荏田アサ：（請願は）次期国会に提出し同僚諸氏に呼び掛け尽力していきます。国会または政府そのものが極めて自主性のないものであるところへ与党の絶対多数というわけですから国会外における国民大衆の世論の圧力が必要、外部から運動を高めて下さい。

民主党、深川タマエ：趣旨に全く同感

特に、社会党浅沼書記長からは九月四日、「社会党としては全医労の方と連絡をとり全力をあげて闘っています」との返事を受け取り、これに拍車をかけるように地方の看護婦が出身議員に請願するという方針で運動は展開された。<sup>(9)</sup>

## 第二節、陳情闘争と「山崎試案」

GHQのでこ入れで制定された保助看法に改正が必要だとの声が高まる中、一九五〇年一〇月、「看護婦法改正研究会」<sup>(10)</sup>（以下、法改正研究会と略す）が発足した。

同研究会は日教組婦人部長である千葉千代世が発起人代表となり、衆議院厚生委員の堤つる代、福田昌子、松谷天光光、荏田アサノ、参議院厚生委員からは井上なつゑ、河崎なつ、山崎道子、そこに日教組と全医労が加わった。これらのメンバーは全医労が陳情して回った人たちが占められ、旧規則看護婦擁護派で占められていた。日本看護協会会長であった井上が参加しているが、職能団体である日本看護協会は会員である旧規則看護婦を擁護する必要があったのであり、看護指導者とは言えども、金子らの「看護の質の向上」理念とは一線を画していたと言えるだろう。

研究会の発足と同時に、看護婦による活発な陳情闘争が展開された。愛知県から上京し、活動していた看護婦は、陳情闘争の状況を以下のように述べている。

「国会開会前の昭和二五年一月一日より上京しまして翌一五日の法令改正研究会（看護婦法改正研究会）に出席しましたのを国会闘争の皮切りとして参加したのです。衆議院厚生委員三名、婦人議員七名、参議院厚生委員一五名、婦人議員八名、これらの議員に手分けして法令の矛盾を解説、改正の理由要望などを説明するのですが、各議員さんお忙しいのか容易にお会いできず、目的を達するのに相当時間を要するのです。通いますうちに顔を知られるのと県選出の方達の場所を求めて紹介してもらおうということで、ようやく面会できるといふ有り様ですが、言語に絶するものがあります。二九日などは雪の後で雨が降る風は身を切るように吹く、寒さはひしひし身にこたえる、面会を申し込んでも会えない、泣きたいような気持ちでようやくつかまえた議員の方に、実情を訴える力強い援助の言葉をもらったときうれしさは格別で、すべての苦勞が忘れられる思いです。」<sup>(11)</sup>

しかし、政治問題とはおよそかけ離れた看護制度の問題に一般議員が関心を持っていたとは考えにくい。議員たちは何故に彼女たちの声に耳を傾けることになったのか。

一般に議員立法は、議会活動の多寡を表す指標として使われる。議員立法はそれぞれの議員にとって支持集団や選挙区民に対する存在証明の意味を持つ。<sup>(12)</sup>つまり、彼らにとっては看護の質云々よりも、選挙区の看護婦が上京してきて陳情するその意見を汲み取り、票固めすることに利益があったと考えるのが妥当であろう。

したがって、旧規則看護婦が上京し、出身県の議員を説き伏せる全医労の戦術は、プラカードやピケを張って政治

スローガンを掲げる大々的な組合運動よりもはるかに効果的であったものと思われる。上京看護婦の陳情が世論の目に触れることになる、議員にとつてもまたとない政治活動のチャンスとなったのではないか。特に、女性議員が女性である旧規則看護婦の陳情によつて動くことは、女性の権利擁護という活動の性質から、議員としての個性をアピールすることにつながったのではないだろうか。

一九五〇年一二月、衆議院厚生委員会が厚生大臣、次官、久下次長、金子看護課長、及び参考人として看護婦審議会委員三名を呼んで行われた。同院厚生委員らは、旧規則看護婦の地位・身分の保障を行うことと、看護婦審議会に対しては一般看護婦の声を反映せよと迫り、全医労の陳情闘争の波及効果があがり始めた。こうした経緯で看護問題に対し、衆参両院で一〇名前後による小委員会が設置された。

衆議院厚生員会では「看護婦制度に関する小委員会」(Sub-Committee, Welfare Committee House of Representative, 以下衆議院厚生委員会小委員会と略す)という名称で設置され、委員長として青柳一郎(自由党)が選出された。委員には丸山直友(自由党)、福田昌子(社会党)、松谷天光(社会党)など、「法改正研究会」のメンバーや旧規則看護婦擁護派で占められた。青柳・丸山委員は、各地より上京している看護婦らに対し、「少しでも早く解決したい」と語っており、小委員会そのものが旧規則看護婦の擁護を目的としたものであったことが伺える。一方、参議院厚生委員会では「保健婦助産婦看護婦法改正小委員会」(Law Study Committee, House of Councilors, 以下、参議院厚生委員会小委員会と略す)という名称で設置され、委員長として河崎なつ(社会党)が選出された。委員には、山崎(後に藤原)道子(社会党)、井上なつゑがおり、ここにも「法改正研究会」のメンバーが属していた。

一九五一年二月三日、参議院厚生委員会小委員会が院内で開かれた。まず山崎道子議員が小委員長に就任したこと

が説明された。山崎は看護婦出身で、「看護婦法だけでなく勤務状態、待遇なども合わせて徹底して検討する」<sup>(14)</sup>意志を持っていた。彼女は、自ら旧規則看護婦として法改正を強力に推し進めることになる。

同委員会には公述人として法改正研究会のほか、看護婦審議会、三婦（保健婦助産婦看護婦）協会の法令研究会が出席した。

いずれも甲種・乙種を一本にすることは賛成したものの、そのレベルや補助看護婦のレベルについて看護婦審議会の考えと法令研究会の考えとは食い違いがみられた。

#### 保健婦助産婦看護婦審議会

- ・甲・乙は一本とし、そのレベルは現在の甲種看護婦とする
- ・乙種養成所は二八年まで入学を許可する
- ・現在の乙種に替わるものとして看護助手の制度を設け、看護助手は地方長官の許可で年限一年の養成所をつくり、学歴は問わず、年齢一七歳以上とする
- ・看護婦絶対数の不足は現在看護婦業務以外の仕事を看護婦がやっているのでこれをきりはなすことによって解決する
- ・既得権者（旧規則看護婦）には国家試験を受けさせて新制度の看護婦とする

#### 三婦（保健婦助産婦看護婦）協会法令研究会

- ・甲・乙は一本にする
- ・既得権者（旧規則看護婦）については養成期間と経験年数の合計が七年以上のものを無条件で新制度の看護婦とする。

それ以外のものは再教育で切り替える<sup>(15)</sup>

甲・乙一本については意見の一致をみたものの、問題の既得権については、「再教育で国家試験に替える」（法改正研究会、三婦会）に対し、看護婦審議会河村は、「むしろ試験を受けるのが恩恵」、であるとして国家試験に対する認識の違いが認められた。そして、河村の国家試験を受けなくとも待遇には変わりがない、との説明に対し、法改正研究会は、「仕事は同一だというが、現在の日本のように封建意識が強い環境にある看護婦間にあつて、新制度の人と古い人との間に感情的・気分的な隔たりが生じ、これがひいては仕事に影響することを考えなければならぬ」と反論した。河村は、「再教育で国家試験に替えるのは反対だ」、とあくまで国家試験を主張した<sup>(16)</sup>。

一九五一年四月下旬に地方選挙をひかえ、国会も三月中旬ごろより実質的には休会に入ることが予測された。全医労本部では、法改正について二月中旬に結論を出さるべく上京中の看護婦に東京・埼玉・千葉地区の看護婦を加えて衆・参両院の議員に対し工作を続けた<sup>(17)</sup>。

二月一八日の法改正研究会では、山崎道子の作成した改正案、いわゆる「山崎試案」<sup>(18)</sup>の検討に入り、全医労、日教組、総評、都職労、国鉄などができるだけの動員をし、同試案を推し進めるべく衆参両院の厚生委員会小委員会合同委員会に圧力を加えることになった<sup>(19)</sup>。

全医労によると「山崎試案」とは、山崎、河崎両議員が実態調査のため全国二四府県を回り、実務に携わる看護婦の意見を聞き、また、法改正研究会に寄せられた一千通に達する意見書と六〇〇枚にのぼる実情調査表などの検討によつて作成されたものとされている。

同試案では、第一に、甲種・乙種の区別をなくし、すべてこれを看護婦とする、第二に、養成期間は六・三・三の

卒業者（高卒者）は二年、六・三の卒業者（中卒者）は四年の教育を受けるものとする、第三に、既得権看護婦（旧規則看護婦）で、一九四八年（昭和二十三年）法律発令当時、看護婦であったものは無条件で厚生大臣の免許に切り替える。第四に、一九四八年（昭和二十三年）以前、旧法により看護婦になった者は、実務三年を経た場合、これを無条件で厚生大臣の免許に切り替える、とするものであった。「山崎試案」は、「看護業務に従事する者を一本の看護婦として旧規則看護婦の取り扱いを明確にし、より全体的に資質の向上をはかり、看護婦数の絶対数を確保すること」に改正の目的があった。つまり、旧規則看護婦の擁護と看護婦数の絶対数確保にその意義があった。しかし、資質の向上を掲げてはいるものの、改正案の中身は短期に看護婦を作り出すものであり、本質的に資質を向上させるような内容ではないと解釈できる。社会党国会対策委員会では、この「山崎試案」を社会党案として進めることに決定した。

ところで、全医療新聞に記載されている「山崎試案」には看護婦を一本にすることに終始しており、「准看護婦」を設置することまでは言及していない。この「准看護婦」設置はいつから、誰の手によって作成されたのであろうか。少なくとも後述するオルト・サムス交渉に出された改正案の中には「准看護婦」設置の記載があった。サムスは「准看護婦」の名称を「名前が良くない、補助看護婦にしてはどうか」と進言している。<sup>(21)</sup>

金子によると、政府原案を提出した時、医師会から助手では資格がなくて使えない、乙種看護婦に替わるものを作るよう要求があった<sup>(22)</sup>という。しかも、「国会議員の中には医師会出身の人もいれば、医師会に応援されてできてくる人もいるわけで、医師会としては使い易い看護婦が欲しいというのが基本的な考え」<sup>(23)</sup>であったと言う。

そこで、日本医師会の政策理念とはいかなるものであったのか、次に日本医師会の動きをみていくことにしたい。

### 第三節、医師国会議員連盟と「厚生委員会草案」

戦後、普通選挙が実施され、日本医師会からも数名の議員が誕生した。衆議院厚生委員となった丸山直友もその一人である。丸山は新潟県第三区より選出され、長岡医師会会長、新潟県医師会副会長、日本医師会常任運営委員などを歴任している。<sup>(24)</sup> 彼が衆議院に当選した経緯、彼の政策理念などを日本医事新報に掲載された「総選挙と自分の場合」<sup>(25)</sup> からみてみよう

自分は民自党<sup>(26)</sup>から立候補したのであるが、政界人からは無謀の輩とみられていたのであってたとえ何等政治的活動を為さず、単に医師会推薦とのみでは成果を期し難しとみるのは当然であった。それが半途に於いて俄然好転し遂に当選まで勝ち得たのは実に医師会連盟の力と新潟医師会人の一丸となつての活動の賜と言わねばならぬ。(中略)

新潟県医師会理事中山又吉氏が自分をして立候補せしめた原動力であつたが、その後の氏の活躍は目覚ましく、病院を一か月閉鎖して東西に奔走し医人の結束を固め、資金を整備し全医連を動かし、一方党人に此結束力を誇示して、遂に党本部より公認を獲得するに及んで形勢を俄然一変させた。なお全県医師は街頭に進出して切々の情を大衆に訴え条理を説き、民衆をして瞠目せしめた。歯科医師会員及び産婆部会の活躍もまた特記せねばならない。(中略)

理想としては、医師の専門知識を以つて厚生行政を表看板に、純粹に医人のみの力を以つて少なくとも各府県1名ずつの代議士を国会に送ることを得る日の近からんことを望んで止まざる次第である。

(波線筆者)

上記の文から、日本医師会の力をバックに当選した丸山の政策理念とは、日本医師会の利益を代弁することにあつ

たと考えるのが妥当ではないか。

では、日本医師会の看護制度に関する利益とは、政策とはどのようなものであったのだろうか。

まず、一九五〇年七月の日本医師会理事会では南崎局長より看護制度に関わる事項について、以下のような意見が出された。一つには、病院におくべき法定看護婦数を緩和されたきこと、二つめは乙種看護婦養成所の指定基準を緩和されたきこと、三つめは看護婦検定試験の廃止を緩和されたきこと、四つめは補助看護婦の新設を認められたきこと（波線筆者）、五つめには助産婦問題も併せ考えること、そして竹内常任理事がこの問題に当たることになった。<sup>(27)</sup> それに加えて、左記のように日本医師会長は看護婦の数が年々減少の傾向にあり、需給のバランスを崩す危惧感を抱き厚生大臣に対し「看護婦確保に関する要望」<sup>(28)</sup>を提出している。

日医発一三五号

昭和二五年六月一四日

日本医師会会長 田宮猛雄

厚生大臣 林 讓治殿

看護婦数確保に関する要望の件

医師の業務を助け、医療の遂行上欠くべからざる看護婦の数は年々減少の一途を辿り、地方においても医療遂行上の重大問題化しつつあり、加うるに関係法令の改正に因る志望者の減少も予想され、一方医療法に基づく病院の法定看護婦数等をも考慮すれば今後これが需給のバランスは到底保し得ないものと思われまます。

本会は国民医療の遂行上より本問題を重視し、あらゆる角度より対策の検討を続けており、当然厚生省におかれましても

充分御研究の事とは存じますが、現状の打開策としましては左の如き方法が考えられ最早そのいずれかを強行せねば事態を収拾できぬのではないかと存じ、特に緊急問題でもありますので、この際具体的需給対策を決定して居られましたならば併せて承りたく要望旁々御照会いたします。

## 記

- 一、旧看護婦規則による試験実施期限（昭和二六年八月末日迄）を当分の間延期すること。
- 二、乙種看護婦の試験基準及び受験資格を大幅に緩和すること。
- 三、医療法に規定する病院に置くべき看護婦定員の基準を緩和すること。
- 四、看護婦の業務を補佐または代行せしめ得る者（例えば「医療婦」、「補助婦」を制度上認めること）。
- 五、基準看護婦制度をこの際再検討して対策の一助とすること。

（波線筆者）

一九五一年三月、前述と同様の考えが富山県医師会副会長の豊田文一からも出されている。

看護婦需給問題に対する付議<sup>(29)</sup>

（前略）制度の上では乙種より甲種へ進む道は一応規定されているが、実際上は不可能と言っても良い。すなわち、乙種看護婦はさらに高等学校三年卒業、甲種看護婦一年の課程を終えなければ甲種看護婦国家試験受験資格は得られない。官吏においてすら、実力をもって人材登用の試験制度が設けられているのではないか。乙種看護婦においても一定年限、例えば乙種看護婦資格取得後五か年指定病院において実務に服した者に受験資格を与える道を開くべきではなからうか。

第四は医療法における看護婦定員の問題である。看護婦の定員は病院、診療所を問わず、外来、入院患者の数により定められている。ある一定数の看護婦の数を定めることはもちろん必要である。しかし、一般診療所では定員に定められた看護婦数が必要であるだろうか。現在我が国の診療所の実態および業務の実際より考えるならば、これを緩和するなり、あるいはこの規定を削除すべきでなかろうか。(中略)第六は補助看護婦の問題である。数の不足は短期間養成の補助看護婦制度に考えが及ぶのはもつとものことである。大協理事の説明があったように、水は低きに流れるたとえの様に看護婦養成よりも補助看護婦養成に主力が向けられるであろう。

(波線筆者)

上記のような日本医師会の看護制度に関する見解が出されると前後して、一九五〇年七月一四日、衆参両院では医師出身議員で構成される医師国会議員連盟(以下、医師連盟と略す)が結成された。

主なメンバーは、衆議院では二五名の厚生委員会に対し大石武一(自由党)、丸山直友(自由党)、福田昌子(社会党)、岡良一(社会党)の四氏、一方参議院では、一五名の厚生委員に対し、中山壽彦(自由党)、藤森眞治(緑風党)、有馬英二(国民民主党)、堂森芳夫(社会党)の四名が占めている。他に文部委員には谷口彌三郎(国民民主党)、木村守江(自由党)、地方行政委員に竹中七郎(国民民主党)の三氏を送り出している。目的は両院における医師出身議員が十分に団結し、医師会との緊密なる連携のもとにその機能を強化すること<sup>(30)</sup>にあった。したがって、医師連盟は、日本医師会の利益を政策に反映させることが主要な目的であったことになる。しかも、言うまでもなく医療政策にかけるは他の議員よりも医師の方が内情を良く知っており、衆参両院での政策決定において、医師連盟議員の意見はかなりの影響力を持ち、主導的立場にあったことが推測される。むしろ、衆参両院厚生委員会での具体的・実務的な政

策立案はこれら医師の考えを抜きには考えられないとさえ言えるだろう。

そして三月、衆議院厚生委員会から一つの法案が作成された。これを本稿では「厚生委員会草案」と呼ぶことにしたい。

厚生委員会草案 (the Diet Welfare Committee Plan regarding the Revision of the Law No. 203)<sup>(31)</sup> のポイント

- A. 甲種・乙種をなくし看護婦と准看護婦にする
- B. 看護婦の教育期間：二年
- C. 准看護婦で三年以上の雇用契約を締結した者は規則の定めに従って看護学校の二年次に編入される
- D. a. 准看護婦で高校を卒業した者は規則の定めに従って看護学校の二年次に編入する
  - b. 旧看護婦規則で看護婦の資格を取得した者で一三年以上の教育と実務経験を有する者は、厚生大臣の講習を受けた後、看護婦の免許を取得する
- E. 准看護婦の教育期間：二年
- F. 下記の要件を満たす場合、准看護婦学校を設置できる
  - a. 総合病院
  - b. 二つ以上の病院、あるいは診療所を併せて医療法に定めるすべての診療を提供できる場合、看護学校を設置できる
  - c. 各都道府県又は地方医師会は夜間課程あるいは時間制の課程を設置することができる

そして参議院議員山崎道子の作成した「山崎試案」と共に衆参両院厚生委員会合同会議で検討され、山崎が妥協し、<sup>(32)</sup>

「厚生委員会草案」を議員立法として推していくことに決定された。

ところで、山崎試案には、准看護婦についてはふれておらず、彼女は最初から看護婦は一つと考えていた。他方准看護婦の規定は前述医師会の考え方にほとんど一致する。つまり、医師連盟が日本医師会の意見を吸い上げ、「厚生委員会草案」にそれを反映させたのであり、旧規則看護婦擁護を全面に押し出しながら実は准看護婦などの補助者、二つの看護婦制度の樹立を医師連盟がねらっていたものと思われる。厚生委員会には法改正研究会に所属する者もいたが、全医労に近い立場を取る山崎が妥協し、准看護婦から看護婦になる道が開けてあれば、組合の反発も抑えられたのではないか。組合の最も大きな関心事は一五万人（実働八万人）とされる旧規則看護婦の資格問題であった。この時点では全医労も日本看護協会も旧規則看護婦擁護に政策の中心があり、准看護婦制度が法の制定後どれほど大きな混乱をもたらすかなど予想できなかったのではないか。法改正研究会に属し、旧規則看護婦擁護を全面に押し出した全医労と日本看護協会にとって准看護婦制度の成立は「意図せざる結果」であった。<sup>(33)</sup>

この厚生委員会草案に対しGHQ公文書によると、厚生省では提案を出している。<sup>(33)</sup>  
A. に対しては、旧規則で准看護婦の免許をとった人達がまだ存在する。故に准看護婦という名称は変えた方が良い。この名称では混乱をもたらす。B. に対しては看護婦に必要な技術と知識を与えるために、そして看護助手と他の人々を管理するために少なくとも三年は必要と考える。C. とD. に対して、この改正の意味は、看護教育の体制と高等学校の一貫した政策の整備によって、看護学校の規則の定めに従って看護の質を向上させるためにあるべきと考える。通年各都道府県で実施したとしても八万人の実働看護婦に講習をするには八年がかかる。そして常勤の講師が必要で予算上の理由からもそれは難しいだろう。最初にコースを受ける者と最後に受ける者とは八年もの期間があり、平等ではない。総合的な教育期間と経験年数が一三年に満たない者はそれまで待たなければならず平等ではな

い。何年もかかるし、もし、彼らが待てなければ試験を受けなければならぬだろう。上記の理由を基本としそれは難しいと考える。F. に対しては看護婦の責務は二四時間患者の看護をすることであつてこのようなコースの中で、彼らが病院を長時間空けることは診療の妨げとなるだろう。診療所で働く看護婦にこのようなコースをあてることはほとんど不可能であろう、としている。

要するに、厚生省としては、厚生員会草案には賛成できなかったのである。

#### 第四節、サムスの「厚生委員会草案」容認と「准看護婦」制度の成立

衆参両院厚生委員会の議員たちは厚生委員会草案の立法化のためにはなんとしてもGHQの了解が必要だと考えた。

一九五一年三月二十八日、「厚生委員会草案」を持って丸山、金子与重朗（自由党）、岡良一の三議員は、オルトと面会し、二時間余りに渡って話し合った。しかし、オルトは、「私の看護婦法に対する考え方は従来とかわらない」と言つて了解しなかつた。<sup>(34)</sup>「厚生委員会草案」は、オルトラが進めてきた「看護の質の向上」という改革に逆行するようなものであつたからである。オルトの見解は、一つに、看護教育を二年課程とすることに對して、「三年課程の看護学校は戦前からあつた、新しいものではない（故に法律で二年に規定することは戦前よりも基準を下げる）、一六八、〇〇〇人の高校卒業生のうち、すでにたくさんの方願者が三年課程へ入学することになっている」。二つめに、旧規則看護婦の国家試験を講習に変更することに対して、「八万人の看護婦に講習を受けさせるには八年もの月日を要する。また、その予算も足りない」と述べている。このように、厚生省の見解に一致して反対の立場をとつてゐる。常々、看護課長金子らに看護制度に関する意向を聞いており、オルトの看護思想は看護婦審議会に反映されてお<sup>(36)</sup>り、

「一つの看護婦」制度はオルトの政策でもあったので金子らの政府原案を支持していた。

次に衆議院松永厚生委員長、小委員長青柳、丸山、岡の四議員は、三月三〇日、サムスと改正案について交渉した。サムスは主に次の二点について考慮してほしいとの要請をした。一つに、看護婦の教育期間が高卒後二年を現行通り三年とすること、二つに、保健婦・助産婦の教育は一年にすることであった。教育期間を三年とすることの必要性は、「看護婦の任務の本質は国民に良い医療を与えて国民を疾病から保護することにある。質を良くしなければならぬ。自分たちが占領のために来日した時には看護婦は召し使いと同じであった。(中略)アメリカでもほかの国でも看護婦の数を多くしようとして年数を少なくしたこともあった。ところが少なくなつたためにかえって増えなかつた。これを年限を多くしたことによって質が良くなり、(中略)待遇も良くなり志願者も増えた」という実例によるものであった。さらに国家試験を存置するよう強く説いた。国家試験の必要性について彼は、一つには、「国民が不完全な看護を受けて、搾取されるようなことをなからしめるため」であり、二つめとして、「尊敬されるべき職にある人を正當に保護してあげるため」を挙げている。<sup>(38)</sup>つまり医療を受ける国民の人権と医療を担う看護婦の人権擁護という戦前の日本ではほとんど考えられなかつた意義を国家試験の存置に求めていたのであった。しかしながら、准看護婦事項も含めて、「既得権の切り替え、その他については全く異議がない」<sup>(39)</sup>(傍点筆者)とするもので、これは後に金子・オルトらの看護制度構想に大打撃を与えることとなる。

このことがきつかけとなり、三月三十一日、「厚生委員会草案」にサムスの意見を取り入れて修正した「厚生委員会改正草案」が衆参両院で可決され、四月一四日法律第一四七号として成立した。

もう一度厚生委員会改正草案の重要な部分を見直してみよう。

- (1) 甲種・乙種の区別を廃し、「看護婦」一本とする。
- (2) 看護婦を助け看護の総力を構成する要員として、「准看護婦」の制度を設ける。
- (3) 准看護婦となるには都道府県知事が与える准看護婦免許を必要とする。
- (4) 准看護婦の免許を取得するには、都道府県知事の施行する准看護婦試験に合格しなければならない。
- (5) 旧看護婦規則により免許を受けた者が新法による看護婦免許を得るには次の方法による。
  - ・ 国家試験に合格すること。

・ 普通教育と看護婦教育及び看護婦実務の年数を通算して一三年以上になる者が厚生大臣の定める講習を受けたとき。

- (6) 乙種看護婦試験は当分の間これを行い、これに合格した者は旧看護婦資格による看護婦試験に合格したものとみなす。<sup>(40)</sup>  
すなわち、乙種看護婦は旧法による業務制限を廃し、旧看護婦による看護婦と同等とする。

右記改正案では、乙種看護婦が准看護婦に取って替えられ、「一つの看護婦」とは言えない。また、旧規則看護婦は講習を受ければ新法による看護婦免許が得られることになった。さらに乙種看護婦試験はしばらく実施し、旧看護婦規則による看護婦とみなすこと、それによって乙種看護婦の業務制限が撤回されたばかりか、講習を受けて看護婦になることもできる内容であった。

当然、看護界の指導者層には納得のいくものではなかった。厚生省看護課は政府の説明委員として政府案の妥当性、必要性について詳細に説明してまわった。なんとか改革の構想を理解してもらおうと熱意を持って対応した看護課長金子であったが、様々な利害が渦巻く政治の場では看護の質の向上という理想は受け入れられなかった。厚生省看護課が国会の厚生委員会の考えと大きく異なっていたものを強く主張したために改正案提出の前後から国会議員と厚生

省との対立が先鋭化していった。

### 第五節、国会議員と厚生省の対立の先鋭化と「講習制度」の廃止

まず、国会議員と厚生省の対立の様子を議事録からみてみよう。

昭和二十六年五月二十三日、第一〇回国会、参議院厚生委員会<sup>(41)</sup>（一部抜粋）

藤原道子議員：「国会が（法律を）通しても厚生省がこれを実施する気がない」「厚生省看護課はアメリカの看護課か？」

「審議会の意見そのままを向こう（GHQ看護課）から強制されて、オルトさんの意思によって私達を押さえつけている」「各所で言われている看護課の人達の言葉、審議会の人達の言葉は私達に対する敵対行為」

久下勝次政府委員：「自分たちの案を通さんがためにかような措置を講じたことは絶対でない」「（厚生省職員が）お話のようなことを申している事実は認められない」

「講習をするために予算の獲得をすることが非常に困難であるという意味で（講習が非常に難しいと）申し上げた」  
 「二時に多数の方々の認定講習をするということに非常に難しさがあると申し上げた」

同年五月二十六日、第一〇回国会、参議院厚生委員会、保助看法の改正に関する厚生省職員の言動に関する件<sup>(42)</sup>（一部抜粋）

藤原議員：「久下さんからその後の調査をお伺いしたい」

久下政府委員：「日本助産婦看護婦保健婦協会の看護婦部会において（厚生省職員は）認定講習の制度は研究会（法改正研究会）及び医療組合の圧力によって生まれたものであると申し上げた。しかし、これは研究会及び医療組合の熱心

な要望によってこのような制度が誕生したものであるという意味である。」「言葉の用い方が適當でなかったために誤解を招いた」

「結局、予算の獲得が非常に困難であるということと言いたかった。事務的に財務当局と十分に打ち合わせをする暇もなく法律になってしまったのでその後の経過に際してもなかなか大蔵省が追加予算をとおしてくれないので、十分なことができないので困っているというような意味のことである」

昭和二十六年三月三十一日、第一〇回国会、衆議院厚生委員会<sup>(43)</sup>（一部抜粋）

福田昌子議員：「国会と行政機関であるところの政府との関係で私はこの法案修正をめぐりましてちよっぴりお役人様の本当の態度とお考えというものがうかがわれたような気がします」「お役人は口では公僕と申しておられますが、實質におきましてはなかなかささうでないということを私どもは絶えず考えていた。ことにお役人が相も変わらず官僚独善的な、また国民の上に位するがごとき、国会に位するがごとき感じをこの法案をめぐりましてもまったくその点がはつきり出たということ認めざるを得ない」

金子興重郎議員：「役人の人達はむしろ協力の形はあまりとってくれていなかった、議員だけが汗をかいたという法律」

同年五月十九日、第一〇回国会、衆議院厚生委員会<sup>(44)</sup>（一部抜粋）

久下政府委員：「決してこれ（認定講習）は、放置しておきまして、皆様のご関心でありました問題を、私ども勝手にやろうというような意志では毛頭ないことだけはご承知いただきたい」

金子議員：「勝手にやろうという意思はないにしても、あの法律（法律第一四七号）の審議過程におきまして、あな

た方の相談相手だったところの審議会は絶対反対だという態度をはっきり表明しておりましたし、(中略) 邪推が当然出るのです」

福田議員：「二、三の看護婦さんから聞いたところによりますと、国会議員や労働組合なりが、せっかくのいい法律をがちがちに改悪した。こういうような改悪された法律をやっても、この認定講習なるものは厚生省で積極的にやる気がない、(中略)と聞いております」

福田議員：「審議会なるものが、とらの威を借りたきわめて非民主的な傾向を持っておるということを私どもは非常に感じていいる。看護制度審議会なるものはその代表的なものであった」

ここで改めて厚生省看護課、国会議員の政策理念の違いについて確認してみよう。

まず、厚生省看護課は、看護の質を向上させる意図から高いレベルの看護制度、すなわち「二つの看護婦」制度、「国家試験」受験を要件とする資格取得に固執したが、その一方で国会議員らが政策として目指したものは、旧規則看護婦が看護婦として資格が認められ従来通り仕事ができること、日本の看護婦を早急に充足することであった。したがって、法の改正過程において厚生省看護課と厚生省の諮問機関である看護婦審議会以外、誰も「看護の質にこだわる政策」を打ち出す(あるいは、打ち出せる)者はいなかった。

また、国会での政策過程においては養成基準のレベルが高すぎる、厳しすぎると言われることはあっても制度を緩和する政策を批判するような勢力もなかった。つまり、国会議員らは旧規則看護婦を擁護し、看護制度基準の緩和を推進することにメリットがあり国会での審議は「旧規則看護婦の擁護」、「看護制度基準の緩和」の雰囲気の中で進められて行ったのである。

さらに、多くの旧規則看護婦を会員とする職能団体である日本看護協会もまた、旧規則の看護婦の人々を擁護する必要があるそれは国家試験免除の請願<sup>(45)</sup>に表わされている。

では、GHQオルト看護課長は講習制度をどうみていたのだろうか。「講習は最も非実用的でお金のかかる計画であり何度も説明されてきた」、「国会議員厚生委員はアシスタント看護婦が必要な学業を経ずにトップナース（上級看護婦）になれることを望んでいる」。「国会議員の厚生委員は厚生省からこんな計画は支持できないと説明された（それなのに議員たちはまだ言っている）、もし支持しても、すべての看護婦に講習を受けさせるには八年の月日が必要で四、五、六、八年と待たされてAクラスナース（新法での看護婦）になる者から苦情が出るだろう、多くの者が面子を失うだろう」と述べている。<sup>(46)</sup>オルトは講習制度を了解しなかったが、サムスが厚生員会草案を了解したことでこのオルトの見解は十分には生かされなかった。

法律第一四七号が制定される前後から衆参両院の厚生委員会には、GHQの了解を得なければ法案が通らないジレンマがあり、<sup>(47)</sup>そのことが厚生省への攻撃をエスカレートさせ、厚生省と国会議員との対立の先鋭化を招いた。立法過程において法律が制定されると、行政機関である厚生省は国会の決定に従わざるを得なかった。厚生省看護課長であった金子は、この時ほど行政の力の弱さを痛感したことがないと述べている。<sup>(48)</sup>国会において、看護とは何か、看護改革の理念を説明する場はなく、政府委員はただ議員の出してくる質問に答えるしかなかった。

衆議院厚生委員会では議員が旧制度（旧看護婦規則や昭和二三年当時の保助看法）と比較して准看護婦の養成基準の条件がきつくなっているか、ゆるくなっているか質問しているが、<sup>(49)</sup>国会では看護の質が問われることはほとんどなかった。事実、法律第一四七号成立以降、養成所規則は緩和され、各科のある病院を持たずとも准看護婦を養成できることになった。こうして日本医師会が容易に准看護婦を養成できる素地は作られていった。

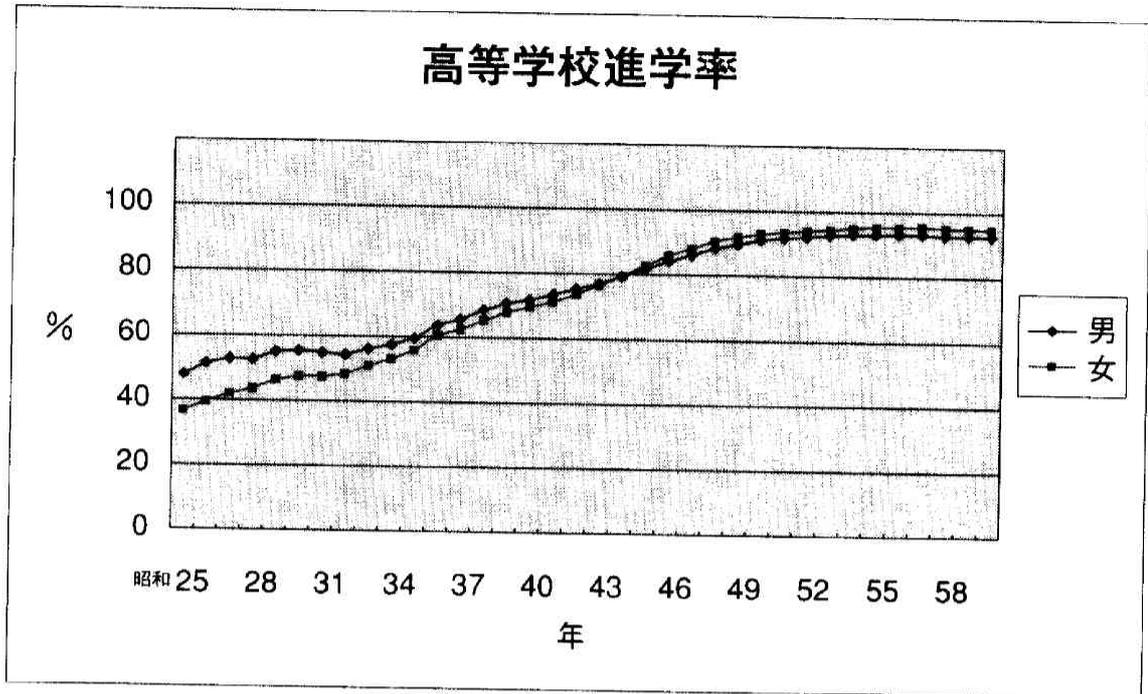
このような中、資格認定のための講習は形骸化するきざしが出てきた。実際の講習は省令で同年の九月一日から施行されることになったが（厚生省令三二一号）、全医労では、講習が制度として施行される前から講習を開始している。<sup>(50)</sup>これを意欲があるとみるかどうか、新聞に取り上げたところからみて全医労に何らかの策略があったと読み取れないこともない。あるいは、戦後の特別な社会状況の中で何とか時代の変化について行こうとする旧規則看護婦の人々の姿勢として読みとることも可能かもしれない。これについては講習に関わった旧規則看護婦の聞き取り調査などが必要で新聞だけで判断するには限界がある。他方で国会議員からはこれまでの再教育も加味するのは当然であるとの意見や通信教育という方法も国会に出された。<sup>(51)</sup>このように、国会で「看護制度基準の緩和」が強調され、講習が形骸化する兆しがあらわれると、旧規則看護婦と全医労は法律第一四七号が成立する前、講習制度を希望していたにもかかわらず、資格を無条件で切り替える方針に傾いて行った。むしろ公けには講習制度による再教育を希望しつつ、実は最初から無条件での免許切り替えを期待していたのではないか。全医療新聞には「無条件切り替え、私達の主張いよいよなるか」<sup>(52)</sup>「成果実った看護婦法改正」として表現されている。むろん、これは医師会にとっても望ましいことだったといえる。

そして、一九五一年（昭和二六年）一〇月三十一日、井上なつゑ、藤原道子（旧姓山崎）両議員の法案提出により旧規則看護婦は無条件で保助看法での看護婦資格を取得できることになった（法律第二五八号）。

井上は、回想録の中で「旧制度の医師には試験がない、医師に不必要なら看護婦にも不必要だ。政府、厚生省も、実は十万人余の看護婦を再教育するに必要な教師も予算もなかったので、私どもの主張は旱天の慈雨といった形で喜んで認められ」<sup>(53)</sup>たと述べている。

これまでの法改正の経緯をふりかえってみよう。

(図4)



出所) 総務庁統計局「日本長期統計総覧 第3巻」1987年、260頁より作成

一九五〇年(昭和二五年)当時、女性の高校進学率はわずか三六・七%であり(図4)、それにもかかわらず高卒後三年の看護教育が制度化できた大きな要因が二つ考えられる。一つには占領という特殊な政治環境である。GHQの公権力を利用してこそ看護制度改革は可能であった。もう一つは政策立案のアクターとしての厚生省看護課が日本医師会や国会議員、労働組合との対立と妥協の政策決定のプロセスにおいて自らの理想を政策に貫きとおしたことである。もし、仮に厚生省看護課や看護婦審議会が、最初からその他の組織に妥協していたならば、立法の内容はまた違ったものになっていたかもしれない。そして、この立法過程には、民主化政策の矛盾・ジレンマという占領政策の特色が示されている。すなわち、議会制民主主義の象徴としての国会の審議過程に議員たちがGHQの了解を必要としたことである。そして一旦、その関門を通り、環境が整うと、つまり実際的には公衆衛生福祉局のサムス局長が厚生委員会草案に「異議なし」としたことを発端としてオルトや厚生省看護課がめざした「看護の質の向上」政策が崩れ始めた。法律一四七号が制定される以前、

旧規則看護婦達は「形式的な国家試験反対」として再教育を希望していた。にもかかわらず講習制度の形骸化が進行する中で無条件で資格を取得する方針へ傾き、その戦略通り講習制度は廃止された。そして再教育は各都道府県の強制力のない努力義務へと変わってしまった。

では法案を通した井上はどのような考えから立法へ動いたのか。井上の政策は、看護の質の向上という点では厚生省看護課と一致していた。しかし、旧規則看護婦の人たちが自分の力で（看護の質を向上させるような）実力をつけただかどうか、について「この点に関しては残念ながら万全だとはいえないと思っている」と述べている<sup>(54)</sup>。彼女の主張した「旧規則看護婦は無条件で国家資格に切り替える」という政策は、「医師と対等の立場を主張」する<sup>(55)</sup>という意義があつて提出されたものだったが、自身が通した法案であつたにもかかわらず十分満足できるものではなかつたのである。井上にとつても同法の成立は「意図せざる結果」を内包するものであつた。

占領初期に強力に推し進められた看護制度改革は、占領末期においてそれぞれの組織の政策対立から妥協を強いられる結果となつた。そうした環境の中で准看護婦制度は成立したのである。

当初、自ら高次の看護理念を持って保健師法案に反対したサムスはなぜ、厚生委員会草案に「異議なし」としたのか。それについては国内のみならず国際政治環境を捉えた上での解釈が必要である。一九五〇年に朝鮮戦争が勃発し一九五一年九月八日には講和条約が調印されていた。サムスも含めGHQの関心はすでに朝鮮半島の情勢に移つていた。

一九五一年朝鮮戦争の最中、サムスは数人の仲間と北朝鮮の病院に潜入した。流行している疾病が天然痘かどうかの調査を目的としたもので、北朝鮮の伝染病が南朝鮮にまで蔓延することを危惧しての行動であつた。このことは彼を一躍ヒーローにした。ポストン・サンデーは写真入りで記事を掲載し<sup>(56)</sup>、軍は彼の勇気ある行動を表彰し栄誉を与え

(57) た。強烈な反共主義者であった彼のこうした行動は、悪質な伝染病を「共産主義の脅威」に置き換えてみることでできる。彼は共産主義の脅威から南朝鮮を命をかけて守ろうとしたのであり、彼の信念なくしてはこのような行動は成し得なかつたのである。南朝鮮の医療も含めた公衆衛生政策は朝鮮戦争の勃発もあってサムスらにとって必ずしも満足がいくものではなかつたが、<sup>(58)</sup> それに比較して日本の公衆衛生政策は看護も含めてかなりうまくいったと言えるだろう。このような状況において、日本に対してはいつまでも庇護するのではなく、自助努力を促したと言えまいか。非民主的な公権力を利用するのではなく、日本人が自らの手で看護制度を樹立すべきだとの考えがあつたのではないか。

しかし、米ソ冷戦の波及と政治的「逆コース」によって国内政治に保守的な支配層が復帰したことは、占領初期に看護改革の種を蒔いておきながらその芽を摘んでしまうことになつた。このことはオルトの「看護の質の向上」理念が形式化してしまつたことと合わせて、看護制度改革を困難なものにした。日本事情に通じていたサムスも看護婦制度がその存置と廃止をめぐって今日まで争われることになるうとは想定していなかつたにちがいない。それらのことが「准看護婦制度」問題や労働問題、統一性を欠いた看護婦養成、施設による看護水準の格差など、現代の看護問題につながっているものと思われる。

- (1) 金子光、「初期の看護行政 看護の灯たかくかかげて」前掲書、七九頁。
- (2) 全医療新聞、全日本国立医療労働組合発行、一九五〇年三月一六日。
- (3) 全医療新聞、一九五〇年四月八日。
- (4) 全医療新聞、一九五〇年四月一五日。
- (5) 同上新聞。

- (6) 宇田川次保、筆者との面談、一九九四年九月一二日。
- (7) 全日本国立医療労働組合編「全医労三〇年の歩み」一九七八年七月一日二八頁。
- (8) 全医療新聞、一九五〇年八月五日。
- (9) 全医療新聞、一九五〇年九月三〇日。
- (10) 全医療新聞、一九五〇年一〇月一四日。
- (11) 全医療新聞、一九五〇年一月二二日。
- (12) 岩井奉信「現代政治学叢書二二、立法過程」(東京大学出版会、一九八八年)六四頁。こうした支持集団や選挙地盤に対する議員立法の利用が議員の活動証明にあるために、法案の成立はこの次であり、一種のスタンドプレーに似たものとなることに注意が必要である。
- (13) 全医療新聞、一九五一年一月一三日。
- (14) 同上新聞。
- (15) 全医療新聞、一九五一年二月一〇日。
- (16) 同上新聞。
- (17) 全医療新聞、一九五一年二月二四日。
- (18) 同上新聞。
- (19) 同上新聞。
- (20) 同上新聞。
- (21) 清水嘉与子「私たちの法律、保健婦助産婦看護婦法の解説」(日本看護協会出版会、一九八五年)二六五頁。
- (22) 金子光談「保健婦助産婦看護婦法五〇年の証言」『第二一回日本看護歴史学会』一九九七年八月九日。
- (23) 金子「看護の灯高くかかげて、金子光回顧録」前掲書、一一二頁。
- (24) 衆議院事務局編、昭和二四年衆議院要覧(乙) 議員略歴、二〇四頁。国会図書館。
- (25) 日本医師会編「日本医事新報」第一二九七号、一九四九年三月五日、二四頁。
- (26) 民主自由党は、一九四九年の第二四回総選挙で過半数を獲得している。一九五〇年には保利茂らの民主党連立派が民主自民党に

合流、自由党を結成している（総裁吉田茂）。

- (27) 日本医師会編、「日本医師会雑誌」、第二四卷七号、一九五〇年七月、六五一頁。
- (28) 日本医師会編「日本医師会雑誌」、第二四卷八号、一九五〇年八月、一六頁。
- (29) 日本医師会編「日本医師会雑誌」、第二五卷三号、一九五一年三月、二八一頁。
- (30) 日本医師会編「日本医師会雑誌」、第二四卷九号、一九五〇年九月、八三六頁。
- (31) GHQ/RECORDS. "Welfare Ministry Suggestions to the Diet Welfare Committee Plan regarding the Revision of the Law No. 203" March 16 1951.
- (32) 一九五一年三月一九日、第一〇回国会厚生委員会において藤原（山崎）道子は、「（前略）私は准看護婦という制度ではなくして中学校から入って、四年乃至五年で養成機関を高等学校から行くのと二本立てにして、結局は両方とも看護婦（中略）と、思いましたけれども（中略）中学から2年で実務を経て最終の学科に編入できるということならばということで、私も妥協」したと述べている。
- (33) Op.cit. GHQ/RECORDS. "Welfare Ministry Suggestions to the Diet Welfare Committee Plan regarding the Revision of the Law No. 203"
- (34) 全医療新聞、一九五一年四月七日。
- (35) GHQ/RECORDS, "Conference with Members of Diet regarding Amendment of the Nursing Law" March 30 1951.
- (36) 大石杉乃、前掲、「第一一回、日本看護歴史学会」。
- (37) 清水嘉与子、前掲書、二六五頁。
- (38) 同上書、二六六頁。
- (39) 前掲、全医療新聞、一九五一年四月七日。
- (40) 金子「初期の看護行政 看護の灯たかくかかて」前掲書、二二〇頁。
- (41) 第一〇回国会参議院、厚生委員会会議録第二三三号、昭和二六年五月二三日、一二頁。
- (42) 第一〇回国会参議院、厚生委員会会議録第二三三号、昭和二六年五月二六日、五頁。
- (43) 第一〇回国会衆議院、厚生委員会会議録第二三三号、昭和二六年三月二二日、三頁。

- (44) 第一〇回国会衆議院、厚生委員会会議録第二五号、一九五一年五月一九日、三頁。
- (45) 第一〇回国会参議院、厚生委員会会議録第二七号、一九五一年五月一日、三一頁。
- (46) GHQ Record "Draft legislation" April 4, 1951. 国会図書館。
- (47) 第一〇回国会衆議院厚生委員会議事録第二〇号、一九五一年三月二十九日、二一三頁。
- (48) 金子光、「初期の看護行政 看護の灯たかくかかげて」、前掲書。及び筆者との面談、一九九九年七月。
- (49) 第一〇回国会厚生委員会議事録第三四号、一九五一年六月一日、二頁。
- (50) 全医療新聞、一九五一年七月七日。
- (51) 第一〇回国会衆議院議事録第三〇号、一九五一年六月一日、八頁。
- (52) 全医療新聞、一九五一年一〇月二五日、及び一一月二二日。
- (53) 井上なつゑ「わが前に道はひらく、井上なつゑ自叙伝」前掲書、一三〇頁。
- (54) 同上書、一三〇頁。
- (55) 同上書、一三〇頁。
- (56) The Boston Sunday. May 20, 1951.
- (57) C. F. Sams, NARRATIVE BIOGRAPHICAL SKETCH, 1966, HOOVER INSTITUTION.
- (58) MEDICAL DEPARTMENT, UNITED STATES ARMY PREVENTIVE MEDICEN Thomas B. Turner, MD. 'Japan and Korea' "WORLD WAR II. VOL VIII CIVIL AFFAIRS / MILITARY GOVERNMENT PUBLIC HEALTH ACTIVITIES" OFFICE OF THE SURGEN GENERAL DEPARTMENT OF THE ARMY WASHINGTON, D.C., 1976. p. 707.

### むすびにかえて

本稿では戦前の看護制度から占領期における保助看法の立法・改正過程の中でどのようにして戦後の看護法が体系化されていくのかについて論じた。

戦前の看護制度は、看護独自の体制を整備するようなものにはならなかった。西洋の近代的な看護の導入は看護婦の存在を知らしめることにはなったものの、看護とは何か、看護婦とは何をやる者なのか、社会に認識させ、定着させるものにはならなかった。病院や診療所で看護婦に期待されたのは、便利に使える「労働力」であった。この「労働力」は雇用関係においては支配従属的な関係を助長し、看護婦のイメージを形成してきた。看護婦の需要が著しく高まった戦時体制下では、社会のあらゆる場面における「下降的均質化」が進行し、看護婦は「専門職」などではなかった。それゆえに看護制度も組織の充足を図るようなものとはならず、看護に対する無理解・無関心を保ったまま、敗戦を迎えた。こうした看護、あるいは看護婦に対する社会の認識は占領下においても変わることなく、それは立法にも反映されることになってしまった。

オルトは「行政組織と看護団体」との連携を望んでいたが、看護界は必ずしも一枚岩ではなかった。制度改革においては「一つの看護婦」制度とすべての看護職者の国家試験受験という理想的な看護政策に厚生省看護課は固執した。一方、日本看護協会は職能団体としての立場から旧規則看護婦の擁護を優先した。しかし、日本看護協会の旧規則看護婦擁護政策は、「医師の立場と同等であることを主張する」というものであり、同時に看護の質を向上させる意図を伴い、その方法は看護婦の自己学習・自己研鑽に期待するものであった。それゆえに全医労や国会議員らの旧規則看護婦擁護政策とは一線を画するものであった。さらに、実際に臨床で働く旧規則看護婦の考えも、必ずしも組織としての日本看護協会と一致するものではなかったように思える。臨床で働く旧規則看護婦らの現実的な声は全医労が汲み取り、組織的な陳情闘争が展開された。全医労、日本看護協会が旧規則看護婦擁護に奔走する中で、医師連盟を通じて日本医師会の意見が立法に反映されることになった。准看護婦と看護制度の基準を緩和する内容を盛り込んだ厚生委員会草案に対し、GHQ看護課長オルトは了承しなかったが、公衆衛生福祉局長であるサムスの了解で法律第

一四七号として准看護婦制度は立法化された。

同法の成立にはいくつかの段階があった。第一には、一九五〇年に国家試験が近づくと、旧規則看護婦の人たちの不安が高まり、それは全医労、日本看護協会の旧規則看護婦擁護へとつながった。次に、法改正研究会、あるいは衆参両院厚生委員会を媒介に医師連盟議員は本来ならば相反する理念を有するこれらの組織との連携を実現した。厚生省看護課を共通の対立相手として。第三に、サムスの厚生委員会草案に対する了解を取り付けたことで立法化を確実なものにし、看護制度の基準を緩和する状況が作られていった。そして法律第一四七号が制定されると厚生省看護課の「看護の質の向上」という理念は影を落とし、一層、看護への無理解を示す「看護制度基準の緩和」の流れは強まった。しかし、サムスの厚生委員会草案に対する了解は「看護制度基準の緩和」を了解したことを意味しない。占領末期という時期の特質上、彼は日本の医療界に対してGHQに依存するではなしに「自助努力」を促したのであった。サムスの判断には敗戦の混乱から一通り立ち直った日本が自力で解決していく期待があったものと思われる。

現代において「准看護婦」制度は社会の看護婦に対する認識、というより実際は雇用関係において准看護婦を必要とする医師の強い希望で維持されている。その意味において戦前から占領期も続いた看護婦に対する無理解・無関心は今も連続している。

二〇〇〇年一月二三日の朝日新聞<sup>(1)</sup>には「地方の診療所ではまだまだ、准看の需要は高い。廃止は地域医療の破壊につながる」とする愛知県豊川市の開業医の談話が掲載された。また、新潟県長岡市の医師会長は「そもそも、正看・准看と分けた考え方はしていない」と言う。さらに他の医師会の人々は「診療所の看護婦は准看で十分」という考え方が出てきて議論にならなくなると言っている。

しかし、看護の質の向上は、看護職者のためだけでなく、一つに看護を受ける人々に安全で質の高い看護を提供

するために、二つに国民が不完全な看護を受けて、搾取されることをなからしめる（前述サムスの説明）ために必要である。

最近、医療界は著しい変化にさらされている。病院の在院日数短縮や経営効率を考えた人員削減は否応なく看護職者に多大な能力を要求する。その一方で、これまでならば起こり得なかった医療過誤や単純ミスが増加している。准看護婦制度も含めて従来の看護供給体制を改めて考え直さなければならぬのではないか。准看護婦を廃止した場合、次には看護婦不足から生じる前述の「地域医療の崩壊」が生じるかもしれないし、准看護婦から看護婦に変わったために生じる賃金上昇が病院経営を逼迫し、それが雇用に影響するという新たな問題も視野に入れていかなければならない。問題は日本医師会にだけあるのではなく、古い価値観に縛られ身動きがとれなくなる私たちの考え方にあるのではないだろうか。

こうした問題に対応するためにも准看護婦制度も含めて従来の看護供給体制を改め、多様な雇用創出と安定した看護供給体制を制度面から検討していくことが必要である。

以上をふまえて今後は、安全で質の高い看護を供給するための多様な雇用形態とその創出について検討していきたいと思う。

本研究の実施にあたって、資料提供、インタビューに答えて下さった方々、ならびにご指導くださった神奈川大学と北里大学の先生方に深くお礼申し上げます。

(1) 朝日新聞、二〇〇〇年一月三〇日。