

# 日本帝国委任統治における保健衛生政策

## ——1922～1939年を中心に——

駒ヶ嶺明日美  
(細谷研究会 4年)

### 序 論

- I 日本の委任統治確立までの経緯
  - 1 太平洋諸島を巡る帝国主義列強の関心
  - 2 ウィルソンの理想主義 vs その他連合国の領土併合要求
  - 3 旧ドイツ領太平洋諸島への委任統治適用の経緯
  - 4 常設委任統治委員会 (Permanent Mandate Commission)
  - 5 「文明の使命」
- II 日本の南洋群島統治
  - 1 『南進論』
  - 2 海軍軍政期から民政統治機関への移行
  - 3 医療・衛生政策の位置付け
  - 4 南洋庁設立
  - 5 『南洋庁施政十年史』と『日本帝国委任統治地域行政年報』にみる保健衛生政策
- III 南洋庁統計年鑑の数字に見る医療、保健、衛生状況
  - 1 日本人の急増
  - 2 一人当たり年間病院利用回数
  - 3 乳児死亡率

### 結 論

## 序 論

「南洋群島」とは赤道以北のミクロネシア諸島（マリアナ諸島・カロリン諸島・マーシャル諸島から成る）を指す。日本は1914年秋から約30年間にわたり同諸島を支配した<sup>1)</sup>。太平洋戦争の戦場ともなった島もあるにもかかわらず、現在「親日」と言われる国が多い地域である。

例えば、寺尾紗穂『あのころのパラオをさがして』には、以下のようなインタビューの記録がある。

2016年1月。答えてくれたニーナ・アントニオさんは当時85歳。1932年にパラオ本島に生まれ、日本統治時代の公学校と補習科に通った過去を持つ女性だ。彼女の語った言葉の一節に「日本時代のコロールはもったいないコロールだった。建物もきれいし、道も。新聞社、郵便局、放送局、支庁、南洋庁、いろんな大事なものがありません。日本時代のパラオ病院はきれいなきれいな病院だった。そのときは日本とパラオだけだったからよかった。けどもうだめ。」<sup>2)</sup>という部分がある。聞き取りを行った著者の寺尾は、「もうだめ」の意味は戦後のアメリカのやり方と増え続ける中国人観光客や土地を買い占める中国人の存在に向けられていると補足している<sup>3)</sup>。そして、ニーナさんの後半の証言は日本軍の様々な残酷な行為にも及ぶが、それでもやはり日本時代の経済的發展を思慕する様子が描かれている。その理由を、寺尾は戦後「きれいだった病院は清潔さを失い、商店街の礼儀正しかったサービスは、質を下げた。少なくともニーナさんにはそう映ったのかもしれない。その苦痛ゆえに、過去の日本統治時代への憧憬が強まるのは当然にも思えた」<sup>4)</sup>と考察している。

このように、旧南洋群島で親日的な人が多い理由は、日本統治時代の経済發展と、戦後アメリカ信託統治時代のそれとの比較を根拠として説明されることが多い。しかしそれは、日本の内政そのものがよかったということを必ずしも意味しないのではないだろうか。このような疑問に基づき、本稿では、とりわけ日本時代の善政の象徴の1つとして語られることが多く、また当時の南洋庁も力を入れたと主張する「病院」や医療衛生保健政策について、その実態を明らかにしようと試みた。

ここで先行研究について整理する。日本の南洋群島委任統治における「福祉」政策についての研究には、まず戦前の矢内原忠雄『南洋群島の研究』（岩波書店、

1935年)がある。矢内原は無教会キリスト教の信者としても知られる、植民政策を専門とする東京帝国大学教授であった。1932年に太平洋問題調査会 (Institute of Pacific Mandate) から「太平洋に於ける属領並びにその島民」について調査するよう依頼を受け、その研究の成果をまとめたものが同書である。矢内原は研究の主眼を「日本の植民地政策の下に於て島民の社会的経済的生活の近代化過程が如何に進捗せるか」<sup>5)</sup>に置き、現地に赴く前のアンケート調査と、さらにその結果に基づいた現地調査を2回行った。それらを基に著された同書のなかで、「衛生」と題された節では、非衛生的だとされる島民の生活様式の中には、本来衛生的の合理性があったこと、外国人の渡来によって生活関係の変化をきたしたために、元来衛生的であった生活が非衛生的になってしまったこと、衛生の進歩には貧困の改善が不可欠であること、などが指摘されている。ただし等松春夫と今泉裕美子がともに指摘する通り、この書の記述は1930年前半という時代的制約を受けざるを得なかったであろうことに留意する必要がある。なぜなら、当時は日本が対外的な緊張を高め、急速に戦時色が強まっていた時期に当たると同時に、委任統治開始から10年が経過し、南洋庁の統治実績が問われ始めた時期でもあったからである。

続いて、マーク・ピーティー『南洋——ミクロネシアにおける日本人の興亡』(Mark R. Peattie, *Nan'yo: The Rise and Fall of the Japanese in Micronesia 1885-1945*, University of Hawaii Press, 1988)がある。この中でピーティーは、日本の島民に対する保健事業が実を結ばなかったとし、その最も決定的な理由は、急増した日本人移民が政府の社会サービス、特に保健医療サービスに対する支出を侵食してしまい、島民の健康に影響を与える分は少なくなってしまったからだと主張している<sup>6)</sup>。また、同書を要約した論文「日本植民地支配下のミクロネシア」(岩波書店、1992年)では、ピーティーは、日本人が急増したために、現地住民に対する医療サービスが実質的に低下し、「健康状態は一層悪化した」と評している<sup>7)</sup>。同時に、ミクロネシア人の人口減少に歯止めをかけなかったことを非難しているが、これは当時ヤップ島で起こっていた人口減少を、誤ってミクロネシア全体に敷衍してしまっているように推察される。

前述のマーク・ピーティーの「悪化した」という評価に反論しているのが、矢崎幸雄『ミクロネシア信託統治の研究』(お茶の水書房、1999年)である。矢崎はピーティーの評価がアメリカ人の立場から下されているとし、公衆衛生については矢内原忠雄の研究結果と統計年鑑のデータを基にピーティーの指摘を退けてい

る。しかし、主張の根拠になる4歳以下の死亡率を計算した式に誤りがあり、再検討の余地があると思われる。とはいえ同書は米国によって日本の後に行われた信託統治を論じることに力点が置かれた著作であり、その前史として扱われた委任統治についても統治構造の概要を把握するのに非常に参考になる。

そして、「福祉」政策に関心を絞った論文が、今泉裕美子「南洋群島委任統治における『島民の福祉』」(『日本植民地研究』第13号、2001年)である。この研究は国際連盟の常設委任統治委員会での議論や、そこに提出されていた『日本帝国委任統治地域行政年報』の内容から、日本政府は医療衛生を含む「福祉」政策は現地住民に自身の統治を受け入れさせるための手段にすぎないという意図を持ちながらも、一方では国際社会からの評価を得るために積極的な姿勢を示すことになった分野であったことを強調している。今泉には、他にも、南洋群島統治の特徴は始原期の軍政期に帰すると結論づける論考<sup>8)</sup>から、パラオからの「引揚げ」の研究<sup>9)</sup>に至るまで、南洋群島委任統治に関する研究が幅広くある。本研究の内容も今泉に負うところが大きい。

最後に、酒井一臣「『文明の使命』としての日本の南洋群島委任統治——過剰統治の背景」(浅野豊美編『南洋群島と帝国・国際秩序』慈学社出版、2007年)は、医療衛生保健サービスを直接扱ったものではないが、日本の委任統治が当時「過剰統治」と評された事実に着目し、その原因は日本が「文明の使命」の担い手たることを国際社会に必死に示そうと努力したためであると論ずる。

これまでの研究は、南洋群島における保健、衛生、医療政策を、日本政府がどのような意図をもって実行してきたのかを明らかにしてきた。しかし、南洋群島の全体で、その結果、すなわち、島民の健康状態が改善したのか、あるいは悪化したのかについての検討は、十分に行われてきたとは言えない。本稿では、南洋庁が発行した統計によれば、島民の健康状態の改善は見られなかったことを明らかにした。

構成は以下である。Ⅰでは、日本が南洋群島を委任統治することになった歴史的経緯を概観する。委任統治という特殊な統治形態を把握することは、日本政府の統治のモチベーションとの関係を見る上で、欠かせないパーツであるからである。Ⅱは、日本が統治を開始した1914年以降に行ったと主張している保健衛生政策を概観する。そのうえで、Ⅲではサイパン、パラオ、ヤルート支庁の日本人人口の推移、乳児死亡率、病院受診の状況を見ることで、日本時代の保健衛生政策の評価を試みる。

## I 日本の委任統治確立までの経緯

### 1 太平洋諸島を巡る帝国主義列強の関心

ミクロネシア地域にヨーロッパ人が最初に来航したのは16世紀にさかのぼるが、最初に領有を宣言したのはスペインであった。スペインにとって、ミクロネシアはメキシコとフィリピンを結ぶ中継地であった。スペインは特に統治と呼べるような実績を残さなかったが、マリアナ諸島において原住民のカトリック化は進んだ<sup>10)</sup>。

19世紀末になると太平洋は欧米列強の植民地獲得競争の舞台の1つとなった。英国とフランスに続いて、20世紀初頭までにはドイツと米国もこれに加わった。ドイツ帝国は1884年から1885年にかけてニューギニア島北部、ビスマルク諸島、マーシャル諸島を占領した。また1998年の米西戦争以降、米国はフィリピンとマリアナ諸島中のグアムを獲得し、スペインが残りの島々をドイツ帝国に売却した。この時までにはハワイ、ウェーキ、グアム、フィリピンを結ぶ中国に至る連絡路を確立していた米国にとって、ドイツ帝国がその周りを取り囲むように島嶼郡の支配を確立したことは脅威と認識された。さらに、急速に近代化を進め、海軍力の増強も目覚ましい日本のプレゼンスも米国の不安材料であった<sup>11)</sup>。

第一次世界大戦はこのような時期に起きた。すなわち、日本は日英同盟を口実として参戦し、9月から11月にかけて赤道以北のドイツ島嶼領と山東半島を占領したが、それは対外的な緊張を生みかねない行動でもあったのである。実際、海軍が南洋群島の一部を占領、あるいは永久占領の必要性を閣議に迫ったとき、閣議は差し当たり一時占領に了承を与えたに過ぎず、永久占領にするかどうかについては講和会議後に決定するという方針を採った<sup>12)</sup>。にもかかわらず海軍が講和会議で日本の領有が認められるよう占領実績の既成事実化を残そうと努力したのには、陸軍の「大陸発展論（北進論）」に対して「海洋発展論（南進論）」を具現化したいという願望が強く働いていたという背景があった<sup>13)</sup>。

その後、日本は1914年12月までに、マリアナ、マーシャル、カロリンの占領地を、戦後も保持し続ける決定を行った。以後、英国とフランス、ロシア、イタリアに戦後日本の領土要求を行い、それぞれから了承を得た。ただし、英国は日本の拡張を恐れるオーストラリアとニュージーランドの不安に配慮して、一度は「戦後講和会議まで決定されない」と回答している。米国が連合国側に立って参

戦したのち、日本政府は石井菊次郎駐米大使を通じて米国政府に同様の秘密協定を伝えた。石井大使との会見でランシング國務次官は表立った反対をしなかったため日本政府はそれを黙認と受け取ったが、実際には同地域に対して、米国も重大な関心を持っていた<sup>14)</sup>。

## 2 ウィルソンの理想主義 vs その他連合国の領土併合要求

委任統治制度は、第一次世界大戦後の戦後処理の経緯の中で出来上がった政治的な産物である。すなわち、それまでの伝統に倣って占領地は併合によって処理することを主張するフランス、ベルギー、英国、英自治領、日本と、民族自決と領土非併合を含む新原則に基づいた戦後処理を模索する米国のウッドロウ・ウィルソン (Thomas Woodrow Wilson) との妥協が、委任統治制度を生み出した。熱帯アフリカと太平洋のドイツ植民地を即座に独立させることが現実的ではないとされたことも、この妥協を後押しした。何らかの信託・後見的な制度が必要性だと考えられ、それを具体化した委任統治制度が両者の落としどころとなった<sup>15)</sup>。

実際の国際連盟の委任統治制度構想の大部分は、ウィルソンの他、英国自治領の南アフリカ連邦の軍人兼政治家であるヤン・クリスチャン・スマッツ (Jan Christian Smuts) 将軍による仕事であった。スマッツ将軍は、特定の国々は委任統治制度を通して国際連盟の監督を受けながら、ロシア、オーストリア＝ハンガリー、トルコに属する領域と人々を統治する、という案を発表した<sup>16)</sup>。後述するように、領土併合を求める列強諸国との妥協のために、この制度の対象地域にアフリカと太平洋の旧ドイツ地域を含めることを、ウィルソン大統領は承認せざるを得なかった。

前述のとおり、パリ講和会議の最高会議 (構成国は米国、英国、フランス、イタリア、日本) で、併合派と委任統治派が衝突したのち、妥協が図られた。その過程で、国際連盟が委任統治の領土権の継承者及び主権者であることを明示する文言は削除され、単に受任国が人民に対する後見の任務を、国際連盟に代わって行うという語が置かれた (1999年1月30日)<sup>17)</sup>。スマッツ将軍案の修正版は、最終的には1919年4月28日に採択された<sup>18)</sup>。これが国際連盟規約第22条となる。

## 3 旧ドイツ領太平洋諸島への委任統治適用の経緯

2節に見た委任統治領設立に至る妥協の過程の中で、委任統治制度の対象地域にアフリカと太平洋地域が含まれた、と述べた。これは、以下の経緯による。

前述のパリ講和会議の最高会議において、日本は1月27日に初めて旧ドイツ領太平洋占領地域の併合要求を行った<sup>19)</sup>。日本以外の列強からも出された併合要求に対してウィルソンと対立した。なかでもイギリス帝国代表の一人として参加していたオーストラリアのウィリアム・ヒューズ (William Morris Hughes) 首相は頑なに赤道以南のドイツ領占領を主張した。背景には、戦中の犠牲に見合う利益を持ち帰らなければならないという対内的理由と、対外的には日本に対する強い脅威認識があった。断固として併合に反対するウィルソンと、併合を要求するヒューズの間を取り持ったのはイギリス首相ロイド・ジョージ (David Lloyd George) であった。まず、ロイド・ジョージはヒューズに妥協する形で、イギリスと自治領間で、独領南西アフリカ・太平洋諸島には、のちにC式と呼ばれる形での委任統治を認めるという合意を形成した<sup>20)</sup>。

国際連盟規約22条は、実際にどの国が受任国になるのかを定めていない。アフリカと太平洋の旧ドイツ植民地の分配は1919年5月7日にウィルソン大統領、ロイド・ジョージ首相、にフランスのジョルジュ・クレマンソー (Georges Benjamin Clemenceau) 首相によって行われ、公表された。また、英国植民地相でパリ講和会議英国代表団の一員であったアルフレッド・ミルナー (Alfred Milner, 1<sup>st</sup> Viscount) の下に委任統治条項の草案を準備する委員会が設立され、6月28日にはC式委任統治条項の草案が提出、12月17日に確定した<sup>21)22)</sup>。こうして、ヒューズ首相は確かに太平洋以南の旧ドイツ領太平洋諸島の委任統治を獲得した。ただし、それは同時に、日本に対して、赤道以北の旧ドイツ領太平洋諸島のC式委任統治を許したのである<sup>23)</sup>。

#### 4 常設委任統治委員会 (Permanent Mandate Commission)

委任統治制度整備の一環として、連盟理事会は1920年に常設委任統治委員会を設立した。これは、委任統治制度の「国際連盟の監督」を担う委員会である。常設委任統治以内は年2回会合し、受任国によって提出される行政年報を審査する役割を負った。構成員は、年によって変わるものの、イタリア、オランダ、スペイン、ポルトガル、スウェーデン、スイス、ドイツ、英国、フランス、日本、ベルギーの出身者と国際労働機関の代表者から成り、英国、フランス、日本、ベルギー以外の非受任国出身者が過半数以上参加した。しかし、この委員会は連盟理事会の諮問機関に過ぎず、受任国に対して強制的管轄権を持ったわけではなかった。また、審査材料は受任国から提出された資料以外には、連盟事務局が用意し

た新聞資料などが使用されたのみであった。委員会では受任国の代表を招集して質疑応答が行われることもあったが、詰問や厳しい追及は行われず、協調を第一としたと言われている<sup>24)</sup>。

## 5 「文明の使命」

以上のような経緯で出来上がった委任統治制度は、パワーポリティクスの賜物だということもできるだろう。一方で、征服の権利を否定し、受任国の施政に一定の制約を課したことも否めない<sup>25)</sup>。

最終的に条文は以下の通り定まった。国際連盟規約第22条は9項までであるが、1項2項を引用する。ここに、委任統治が植民地統治とは異なることを強調するために、「後見の任務」は「文明の使命」であるという立場が強調されている<sup>26)</sup>ことを確認できる。

1. 今次ノ戦争ノ結果従前支配シタル国ノ統治ヲ離レタル植民地及領土ニシテ近代世界ノ激甚ナル生存競争状態ノ下ニ未ダ自立シ得サル人民ノ居住スルモノニ対シテハ該人民ノ福祉及発達ヲ計ルハ文明ノ神聖ナル使命ナルコト及其ノ使命遂行ノ保障ハ本規約中ニ之ヲ抱容スルコトノ主義ヲ適用ス
2. 此ノ主義ヲ実現スル最善ノ方法ハ該人民ニ対スル後見ノ任務ヲ先進国ニシテ資源、経験又ハ地理的位置ニ因リ最此ノ責任ヲ引受クルニ適シ且之ヲ受諾スルモノニ委任シ之ヲシテ連盟ニ代リ受任国トシテ右後見ノ任務ヲ行ハシムルニ在リ<sup>27)</sup> (下線は筆者による)

また、オーストラリアや日本が受任したC式委任統治は、6項に

6. 西南アフリカ及域南太平洋諸島ノ如キ地域ハ人口希薄、面積狭小、文明ノ中心ヨリ遠キコト又ハ受任国領土ト隣接セルコトソノ他ノ事情ニ因リ受任国領土ノ構成部分トシテ其ノ国ノ法ノ下ニ施政ヲ行フコトヲ要ス但シ受任国ハ土着ノ人民ノ利益ノ為前記ノ保障ヲ與フルコトヲ要ス<sup>28)</sup>

と定められており、最も受任地への関与が強いものであった。C式は第5条で定められたB式とほぼ同じで、良心と信教の自由の保障、奴隷売買の禁止、武器取引の禁止、アルコール取引の禁止、築城又は陸海軍根拠地建設の禁止、警察又

は地域防衛以外のためにする現地住民の軍事教育の禁止の義務を負った。B式とC式の違いは、C式には貿易の機会均等確保の義務がなかったことである<sup>29)</sup>。

さらなる詳細は、C式委任統治条項中南洋群島に対する帝国の委任統治条項に定められている。本稿の関心に直接関わる第2条のみ引用する。

2. 受任国ハ本委任統治条項ニ依ル地域ニ封シ日本帝国ノ構成部分トシテ施政及立法ノ全権ヲ有スヘク且状況ニ応シ必要ナル地方的変更ヲ加ヘテ本地域ニ日本帝国ノ法規ヲ適用スルコトヲ得。受任国ハ本統治条項ニ依ル地域ノ住民ノ物質的及精神的幸福竝社会的進歩ヲ極力増進スヘシ<sup>30)</sup> (下線は筆者による)

これを実現するための具体的な政策は、その他の条文中で規定された奨励及び禁止義務に差し障りない限り、常設委任統治委員会での審査に照らして受任国が自由に採用することができた<sup>31)</sup>。では、このような統治制度の枠内で、日本は何を目指し、実際には何を行ったのだろうか。

## II 日本の南洋群島統治

### 1 『南進論』

ここで、日本にとっての南洋群島進出の意味を、南進論の変遷に照らして簡潔に確認したい。

まず、明治期においては「南洋」という地域概念は、現在の南西太平洋諸島や島嶼部東南アジアの海洋地域を指すことが一般的であった。それが大陸東南アジアを含む現在の東南アジア地域に近い概念となるのは1910年代のことであるという<sup>32)</sup>。日本の東南アジアへの移民は明治期には既に進んでいたものの、その主な担い手は探検者、行商人、自営業者、女性の出稼ぎ労働者などで、規模は小さく商業的なものだった<sup>33)</sup>。西洋列強諸国のプレゼンスも既に顕在で、海軍の南進論は具体的な構想を伴ったものにはなりえず、陸軍との対立においてプレゼンスを示すためのものに過ぎなかった<sup>34)</sup>。一方で、明治末期に出版された様々な文献が国民の間に南進という概念や南方への憧れを掻き立てた時期でもあった<sup>35)</sup>。すなわち、この時期の南進論は浪漫的で具体性に欠けるものだった。

この、日本の南方面への発展を、思いがけない形で実現させたのが、第一次世

界大戦の勃発であったのである。それは、戦争で東南アジアへの輸出を減らした西洋列強諸国に代わって商機を広げる契機も提供したほか、南洋群島委任統治領の獲得を許した<sup>36)</sup>。海軍は、この時期から固有の「海洋的發展」すなわち南進構想を醸成していくのである<sup>37)</sup>。

海軍が南洋群島に見出した戦略上の価値は、主に、対米戦略上の軍事拠点として活用することと、さらなる南方に向けた経済活動の発展の拠点として活用すること、であった。後者の拠点としての役割は、南洋庁や後述する南洋興発株式会社への支援を通じた経済開発と移植民を通して達成することが考えられていた<sup>38)</sup>。

## 2 海軍軍政期から民政統治機関への移行

それら戦略上の価値の実現は、1915年の「南洋群島施政方針」総則に掲げられた「治安拓殖」、現地住民の統治への「帰服」、日本人勢力の「扶植」によって進めることが目指された<sup>39)</sup>。また、第一次世界大戦中の1917年に日本政府が戦後の講和会議に向けた準備のため設置した「臨時外交調査委員会」の議論でも、対米戦略上の軍事的重要性、さらなる南方への経済発展の拠点、国内世論への効用が南洋群島の利益として見出されていた<sup>40)</sup>。

しかし、前述のような講和会議を経る中で、南洋群島の割譲は困難であることが次第に明らかになっていく。結果的に日本政府は1920年12月17日にC式委任統治を受任したが、それは当初の方針に照らせば決して満足いくものではなかった。それでも国際的孤立に陥るのを避けるためには、受任した以上表面的には列強諸国との協調を持続すべき、という理由でこれを甘受した<sup>41)</sup>。

1919年5月7日以降、外務省、海軍省に内務省を加えた3省が委任統治機関設立の準備を進めた。先行研究によれば、委任統治制度が立案過程にある1920年1月に外務省と海軍省が南洋群島に派遣した視察者の報告書は、軍政期の「南洋群島施政方針」の総則、すなわち「治安拓殖」、現地住民の統治への「帰服」、日本人勢力の「扶植」について、なんら異議を唱えず、むしろ問題はその進め方にある、とした。両報告書は、それまでの統治は「急進主義」、暴力になどによる高圧的な行為、不公正な処遇が原因で、現地住民の統治への「帰服」に何ら実績がないとし、改善策として「島民本位」「漸進主義」「恩威併行」を提唱した<sup>42)</sup>。ここから、それまでの軍政で追求してきた南洋群島の永久領土化を、委任統治の文脈に抵触しないようにしながら継続しようとしていたことが読み取れる。

### 3 医療・衛生政策の位置付け

さらに、外務省側の報告書の作成者であった重光葵外務省参事官は、宗教に並ぶ現地住民の「感化」政策として医療衛生に力を入れることを提言している。ここから、委任統治における日本の医療衛生への取り組みに、住民の「帰服」を目指す、すなわち日本の支配を浸透させるための政策という性格を指摘することができる。

また、医療衛生政策のいま一つの動機も、同両報告書にみることができる。それは、委任統治で課せられた「住民ノ物質的及精神的幸福並社会的進歩ヲ極力増進」する義務を果たすことが、日本が他の列強諸国と同等の国家であることを証明することになるという考えである。それは第一次世界大戦で日本が得たと自負する「一等国」・「文明国」の地位の沽券に関わる問題と捉えられた<sup>43)</sup>。医療衛生の分野は評価されやすく、力を入れている姿勢を示す理由があったと考えられる。

### 4 南洋庁設立

1920年12月17日に日本のC式委任統治条項が確定すると、政府は民政移行の検討に入った。翌1921年7月には民政部（1918年7月に海軍によって設置されていた）をパラオのコロールに移転し、1921年9月までに防備隊を撤退させた。1922年4月には内務省の管轄下に南洋庁が設置された<sup>44)</sup>。見かけは完全に民政であったが、軍政期の行政区分（サイパン、パラオ、トラック、ポナペ、ヤルート、ヤップ）や官吏、初代南洋庁長官は軍政期民政部長がそのまま引き継がれた。また、南洋群島は「南洋海軍区」に指定され軍政期と変わらず横須賀鎮守府の管轄となり、長官は安寧秩序維持の名目で軍事力の行使を請求できただけでなく、パラオに置かれた財務武官府は南洋庁と連携して「海軍関係事項の交渉、処理調査及諜報事務」を行った。すなわち、海軍が統治に関与できる仕組みが残されていたのである<sup>45)</sup>。

### 5 『南洋庁施政十年史』と『日本帝国委任統治地域行政年報』にみる保健衛生政策

南洋庁統治下の南洋群島で日本が行った医療衛生政策については、主に南洋庁の設立10年の記念に出された『南洋庁施政十年史』（以下、『十年史』）と、日本政府が常設委任統治委員会に提出していた『日本帝国委任統治地域行政年報』（以

下、『行政年報』)にまとまった記述を見ることができる。『十年史』は南洋庁の設立10年の記念に1932年7月に南洋庁官官房から発行されたものである。序文が、南洋群島の日本帝国による統治を「植民地開発」と言って憚らないこと<sup>46)</sup>、島民を「同化」しなければならないと明言していること、C式委任統治については最後に少しだけ触れているだけである<sup>47)</sup>こと、などから、『十年史』は日本人向けに、如何に南洋群島が順調に発展しているのか、を記したものであることが読み取れる。もう一方の『行政年報』は、1922年(1921年度分)から日本が国際連盟を脱退して連盟諸機関との関係を停止した1938年(1937年度分)まで、連盟の常設委任統治委員会に提出された報告書である<sup>48)</sup>。

### (1) 『南洋庁施政十年史』

まず、『十年史』によると、南洋庁の設置後、衛生行政は支庁長の管轄となり、その事務には警察官吏が当たった。診療サービスの提供としては、南洋庁病院での診療機会と、巡回医療での診療機会があった<sup>49)</sup>。南洋庁病院は、南洋庁の設立時に、サイパン、ヤップ、パラオ、アンガウル、トラック、ポナペ、ヤルートの7か所に設けられた。医長以下、医官、薬剤員、産婆、看護師らが配置され、診療に当たるとともに、「地方病」の研究も行われた<sup>50)</sup>。また、後述する南洋興発株式会社の小作人や労働者はサイパンとテアニンの両島に設けられた医局も利用することができたようである<sup>51)</sup>。さらに、日本人移民の増加と島民受診者の増加に伴い、職員と設備を増強して医療機関の充実を図り、遠隔地への巡回診療も始まった。翌1925年にはポナペ医院の分院がクサイ島に設置された<sup>52)</sup>。なお、この巡回診療がどのくらいの頻度で行われたのかは不明である。『十年史』は「医療の効果は益々一般に認められ、医療を乞うもの著しく増加した」とその成果を評している<sup>53)</sup>。

治療費に関しては、軍政期時代には島民に対しては、治療費や薬代は軽減または免除していたが、その後の経済発展や治療効果の一般認識が高まったとして、1922年7月には貧困で支払い能力がないもの以外は島民も日本人と外国人に対する料金の5分の1から3分の1ほどの料金を支払うことになった。さらにその後の1927年の改定では、ヤップ、アンガウル、トラックの「文化の極めて低劣な土地」では据え置き、衛生に関してある程度理解のあるポナペ、クサイでは増額、理解の程度が高いサイパン、ヤルートではさらに増額された<sup>54)</sup>。

「保健状態及改善施設」の節に挙げられているのは、「地方病調査研究」、「死因

調査]、「住宅の改善」、「飲料水の改善」、「救急薬品の設備」、「便所の改善」、「癩療養所」、「性病予防」、「結核予防」、「巡回診療衛生講話」、「種痘」、「接客業者の健康診断」、「ヤップ島人口減少の原因調査及対策」である。これらは、すべて、衛生思想に乏しく、非衛生的な暮らしを営み、病に罹っても受診を拒むことがある、とされた島民に対する施策だと紹介されている<sup>55)</sup>。いくつか例を挙げる。

「死因調査」では、医師または産婆のいない地方を除くすべての地域で、死亡死産の届出を島民にも課した。「住宅の改善」では、島民の住宅が原始的で非衛生的であるとして、その改善のために「島民改善奨励金」を用いて木工、木挽きの講習会を開催したり、木工徒弟養成所を設置したり、内地の建築に観光団の一環で触れさせたりした<sup>56)</sup>。

「救急薬品の設備」は、南洋庁医院または開業医の設置があるのは支庁所在地その他1、2の主要島のみで、その他の離島や遠隔地には救急処置すら施すのが難しいため、簡易で危険のない治療薬品材料等を、村吏の住宅、警察官吏駐在所、公学校等に無料で設置した。「性病予防」では、性病で病院にかかることを嫌悪する傾向にあるとして、発見した患者には官費で治療に当たっている<sup>57)</sup>。

「防疫」の節は、いかに伝染病を予防するか、に視点が置かれている。島民が非衛生的であるため、コレラやペストなどが一旦侵襲したならば、その惨害は測りがたく、入港船舶の検疫に重点を置くとしている<sup>58)</sup>。

「地方病」の節には「フランベジヤ」、「糸状菌による皮膚疾患」、「アメーバ赤痢」、「 Dengue 熱」、「毒魚の中毒」、「腸寄生虫」などが挙げられている。特にフランベジヤについては島民に著しく湿潤しており、島民に接触する機会の多い者は邦人でも感染することがままたとされている。しかし同時に、治療が功を奏しており、悪性のものは少なくなり、症状は一般に軽いという<sup>59)</sup>。

## (2) 『日本帝国委任統治地域行政年報』

『行政年報』における医療、衛生、保健事業に関する報告は、1921年度から1925年度までは「常設委任統治委員会C式委任統治質問集を基礎とした事項」の中の、「公衆の保健」にある。そこでは官立病院の整備、防疫・検疫や、診療費徴収規定などについて簡潔に記されており、詳細は巻末の「付属衛生年報」を参照にまとめられている。この付属衛生年報の内容も、定性的な情報はほとんど『十年史』と同様であるが、紙面の多くが統計データの提示に割かれている点が特徴的である。予算の分配状況の他、詳細な患者統計が病名別、年度別、日本人・

島民・外国人別、各医院別に報告されている。1926年からは、医療、衛生、保健政策に関する内容は一転して「島民の福祉」の章に移るが、特に新規な内容は見られない。巻末の衛生年報は1933年になくなるまで、性病、結核、「癩」についての記述が新たに加わっていった。各々について、島民の中には感染しても診療を受けに来ない者が多くいると説明されている。また、行政年報全体の特徴として、一回記載された内容は基本的には大きな変更をみることなく記載され続けるという点が挙げられる<sup>60)</sup>。

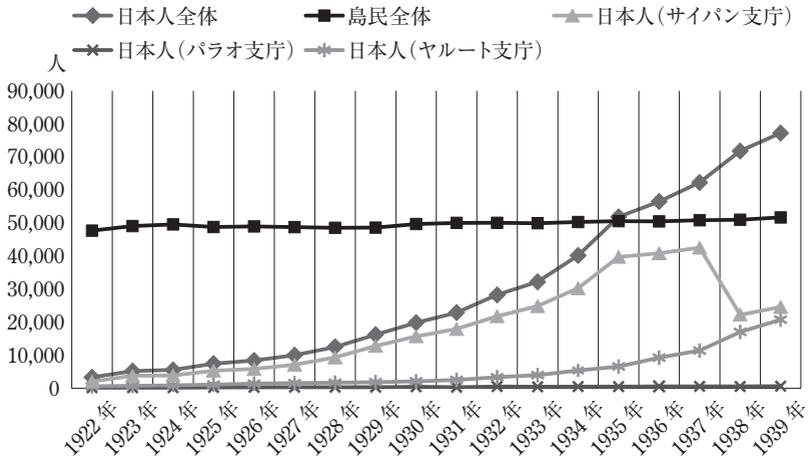
### Ⅲ 南洋庁統計年鑑の数字に見る医療、保健、衛生状況

日本政府によって説明される医療衛生保健政策の概要を以上に述べてきたが、それらによって、実際の島民の健康状態は向上していたのだろうか。

序章で示した通り、この点について直接評価を下しているのがマーク・ピーティである。ピーティは、島民にとって日本の保健事業は他の何にもまして素晴らしいものであったにもかかわらず、島民の健康があまり改善されなかったとし、その最も決定的な理由は、急増した日本人移民が政府の社会サービス、特に保健医療サービスを侵食してしまい、島民の健康に影響を与える分が少なくなってしまうからだと主張している<sup>61)</sup>。より具体的には、①日本人間の悪性感染症に対する予防、検疫、根絶のためにリソースが割かれ、島民を古くから苦しめて続けていたフランベジアやアメーバ赤痢、デング熱などにはほとんど使えりリソースがなかったこと、②たとえ少額の治療費でもすべての島民が払えたわけではないこと、③設備の良い病院は日本人が集中する場所にあり、島民に残された医療や治療はほとんど意味をなさなかったこと、④住居の改善に充てられた補助金が少なすぎたこと、⑤公衆衛生教育を受けた島民の数は島嶼全体にインパクトを与えるには少なすぎたこと、などのためだと説明する<sup>62)</sup>。

しかし、これらの議論では、日本人移民の増加に伴う島民の健康への好影響の可能性、すなわちインフラ整備や公衆衛生への投資が島民の健康状態に寄与した可能性には触れられておらず、また島民をひとくりに捉えている感も否めない。そこで、以下では日本人移民急増の程度に差があった3つの支庁を取り上げ、保健サービスのなかでも最も直接健康に関わる医療サービスの普及度合いにどのような差があったのか及び、島民の衛生状態の改善状況を比較する。具体的には、南洋庁病院の受診率と乳児死亡率を検討した。乳児死亡率は、それが母体の健康

図1 南洋群島における人口推移



出所：『南洋庁統計年鑑』を基に作成。日本人には朝鮮人と台湾人が含まれる。

状態、養育条件などの影響を強く受ける「地域別比較のための健康状態、衛生状態を表す指標」の1つである<sup>63)</sup>。

なお、使用した『南洋庁統計年鑑』は、南洋庁によって作成された南洋群島の気象、住民の戸籍から司法行刑の記録に至るまでの詳細な統計記録である。1933年の第1回(1922年から1931年分)発行から、第9回(1939年分)までの全9回18年分ある。例言に「本書諸表中既に発表した計数と異なるものがあるときは本書の方が正当である」とあることから、これが政府の公式見解であることが分かる<sup>64)</sup>。

## 1 日本人の急増

まず、日本人の急増であるが、南洋庁の人口推移を見ると、島民人口がほぼ横ばいなのに対して、日本人人口は南洋庁設立時から約23倍にも上っている。そして、その様相は支庁ごとにより異なっていることも読み取れる。最も早くから日本人が増加したのはサイパン支庁、1930年代半ば以降にサイパン支庁よりも緩やかな増加を経験したのがパラオ支庁、支庁内での日本人比率が最も低かったのがヤルト支庁であった。

主にサイパン支庁で人口が急増した主な理由な、この地域を拠点に発展した南洋興発株式会社(以下、南洋興発)にある。南洋興発は海軍や内地の財政会とつ

なかりを持ち、南洋群島への移民及び拓殖事業を進めるために設立された、国策企業の性格を有する企業であった<sup>65)</sup>。独占的な保護を受けた同社の発展は、南洋庁財政の独立を可能にするまでになったのである(1932年)。労働力には日本(主に沖縄県)からの労働者があてられたため、移民にとっては、南洋興発は最大の雇用先であった<sup>66)</sup>。その一方で、現地住民の雇用はほとんどなかった<sup>67)</sup>。同社の機関産業であった製糖業が発展したのは、サイパン島とテナアン島で、両島はいずれもサイパン支庁に属していたため、サイパン支庁の日本人人口が最も著しい増加をみたのである。島民人口は3000~4000人弱で推移したため、1939年時点では、日本人人口は支庁全体の約87%に上った。

パラオ支庁は南洋庁行政の中心で、1937年以降にサイパン支庁の次に日本人が多い支庁となった。地理的には南洋群島の最西端に位置した。サイパン支庁に遅れて、パラオ支庁での人口増加がみられた背景には、製糖業モノカルチュアであった南洋群島の経済体制の転換が図られた際に、パラオ支庁が中心的役割を担わされた島嶼の1つであったことが関係していると考えられる<sup>68)</sup>。すなわち、1936年に広田弘毅内閣が「国策の基準」を出す1年前に、巧務省内の南洋群島開発調査委員会は「南洋群島開発十か年計画」を作成したが、この計画はサイパン支庁以外の地域での多方面での経済活動を促進しようとした<sup>69)</sup>。その中で、パラオ支庁下では、アンガウル鉱山での燐鉱山採掘や、南洋庁経営の植民区画地での食糧生産とその加工業などが営まれたのである。その際、労働力には現地住民、内地からの移民に加え、朝鮮人(統計上は邦人に含まれる)も大量に導入された<sup>70)</sup>。島民人口も4720人から6545人に増加していたものの、1939年までに約35倍に増えた日本人人口は島全体の人口比率の約76%を占めた。

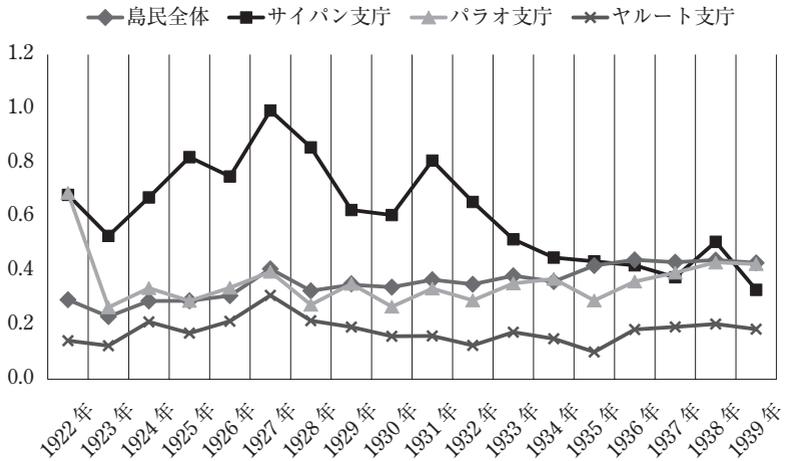
これら2支庁とは対照的に、ヤルート支庁では、日本人は1922年から1939年にかけて、154人から614人に増加したにすぎず、それに対して島民人口は10000人前後で推移しているため、その人口構成に大きな変動はなかった。ヤルート支庁は南洋群島の最東端に位置したため、植民が進まなかったと考えられる。

## 2 一人当たり年間病院利用回数

このようにそれぞれ人口変化が特徴的であったサイパン、パラオ、ヤルートにおいて、島民の官制病院の利用状況にはどのような差があったのだろうか。

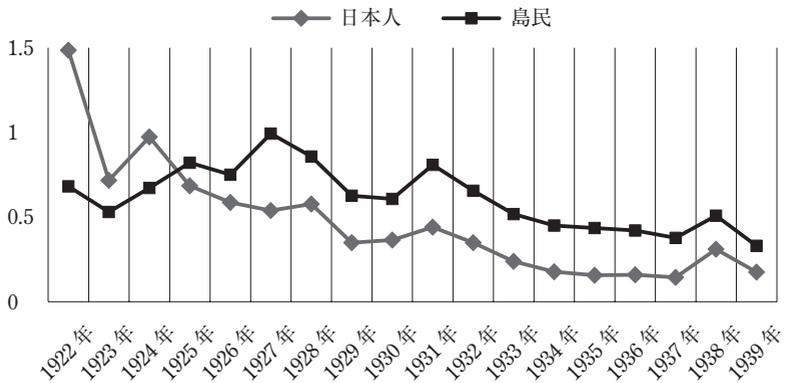
図2~5のグラフは、邦人と島民それぞれについて、一人当たり1年間に何回病院にかかったかを示している。これを見ると、まず、全ての支庁で1回未満と

図2 島民の一人当たり病院利用回数



出所：『南洋庁統計年鑑』を基に作成。

図3 サイパン支庁における一人当たり病院利用回数

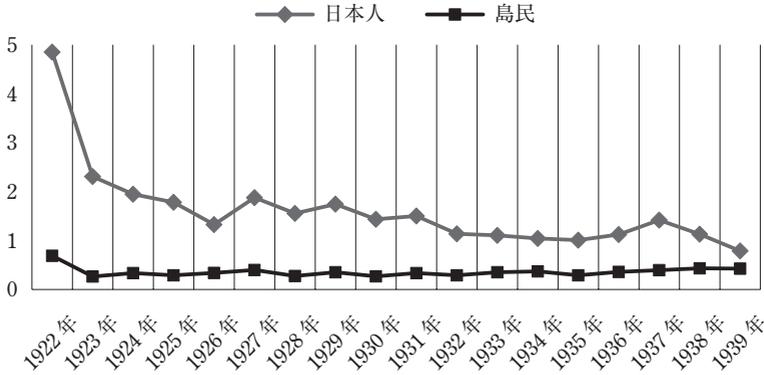


出所：『南洋庁統計年鑑』を基に作成。

総じて少なく、病院受診は必ずしも普及していなかったことが読み取れる。そのうえで、支庁ごとの島民間比較では、サイパン、パラオ、ヤルトの順に多く、日本人の増加した地域でより受診する傾向にあったと言えるだろう。

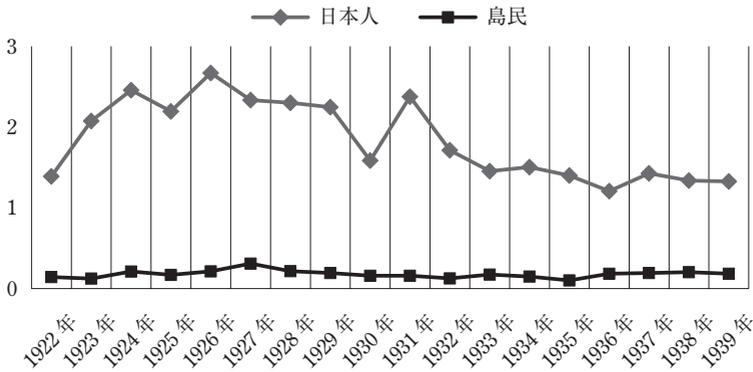
さらに、サイパン支庁に限れば、1927年以降に減少傾向に転じるものの、1925年以降は邦人よりも島民の方が病院をよく利用した。ただし、上述の通り、邦人

図4 パラオ支庁における一人当たり病院利用回数



出所：『南洋庁統計年鑑』を基に作成。

図5 ヤルート支庁における一人当たり病院利用回数



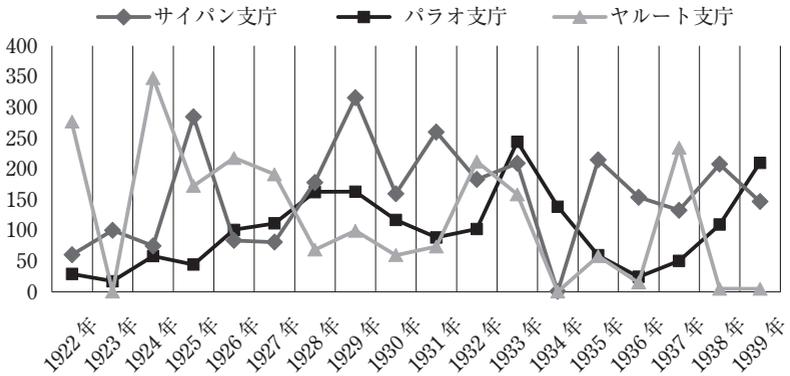
出所：『南洋庁統計年鑑』を基に作成。

には南洋興発の提供する医療サービスもあったと考えられるため、単純に比較はできない点に留意する必要がある。また、治療費については、サイパン支庁は最も高額に治療費が設定されていた地域の一つであるが、少なくとも一部の島民は支払うことができたということだろう。

### 3 乳児死亡率

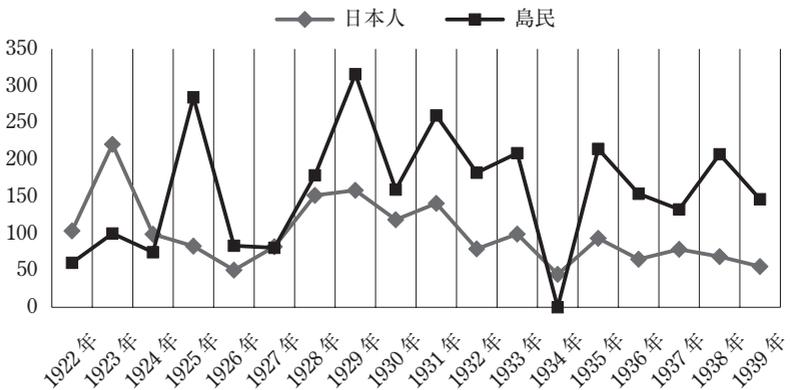
乳児死亡率がどのような変遷をたどったのかについては、図6～9のような結

図6 島民の乳児死亡率（千対）



出所：『南洋庁統計年鑑』を基に作成。

図7 サイパン支庁における乳児死亡率（千対）



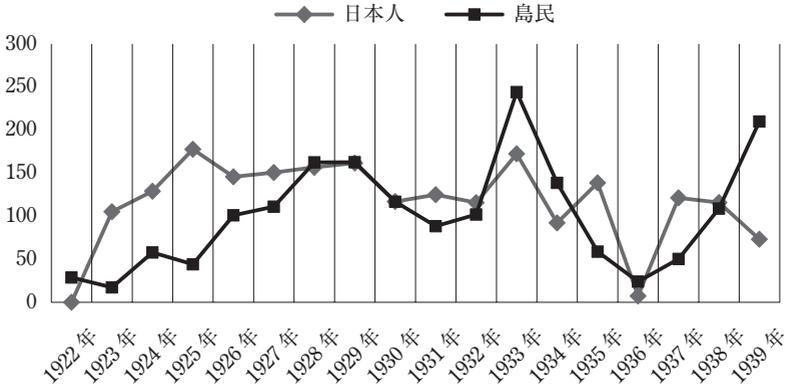
出所：『南洋庁統計年鑑』を基に作成。

果となった。

島民の乳児死亡率は、サイパン、ヤルート、パラオの順に高く、特にサイパンで日本人と島民の値の差が大きいことが分かる。しかし、どの支庁においても、値の変動が激しく、特に悪化したとも改善したともいえない状況だったといえるだろう。支庁別には、サイパンでは日本人の値の方が値が低い傾向にあるが、パラオとヤルートでは必ずしもそうとはいえない。

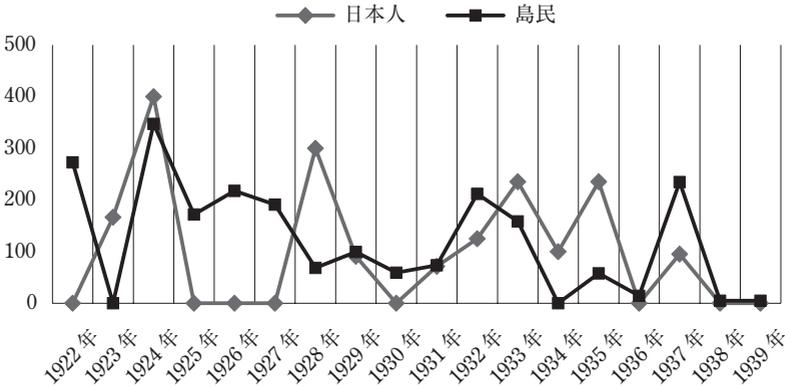
特にヤルートで値の変動が激しいのは、調査が徹底していなかったことも原因

図8 パラオ支庁における乳児死亡率(千対)



出所：『南洋庁統計年鑑』を基に作成。

図9 ヤルート支庁における乳児死亡率(千対)



出所：『南洋庁統計年鑑』を基に作成。

として考えられるかもしれない。というのは、死亡死産の調査については、1926年8月の墓地及埋火葬取締規定により、医師または産婆のいる地域では診断書または検案書を提出することが義務付けられていたが、これらの調査がどの程度徹底されていたのかは疑問の残る点だからである。

## 結 論

ここまで、日本人と島民の一人当たり病院利用回数と乳児死亡率を支庁別に検討してきたが、いずれもその経年変化に、改善や悪化の傾向が見られたわけではないことが分かった。それはすなわち、急増する日本人移民は、少なくとも島民の診療機会を奪ったわけでも、乳児死亡率を悪化させたわけでもないということである。あるいは逆に、日本の『十年史』や『行政年報』が主張するような、南洋庁の努力によって島民が徐々に病院を受診するようになったというストーリーも、現実には起こっていないことだろう。ピーティーは日本政府の努力は限定的で実を結ぶにはリソースが少なすぎた、としているが、それは、国際社会向けの外見を整えることが日本政府にとって最も大切だったためかもしれない。そして、それは、医療サービスを通して日本の支配を浸透させるという目的も、良くも悪くも達成されていなかったことも表しているのではないだろうか。

戦後について補足すれば、旧南洋群島は戦略的信託統治領として、1994年のパラオ共和国の独立に至るまで、米国の施政下に置かれた。米国にとっての南洋群島の利益は、主に太平洋における安全保障上の利益にあった<sup>71)</sup>。また、世界的な植民地独立運動の機運が高まった1960年代初めに国際世論に押される形で政策を転換するまで、米国は「動物園政策」と呼ばれる統治政策をとっており、そこではミクロネシアへの出入りが行政官、軍人、人類学者等に限定され、外部からの経済的投資も抑制されていたのである。統治領政府の予算の半分以上は米国本土からの政府職員の俸給となったという<sup>72)</sup>。経済体制についてみれば、日本統治時代に日本人が大量に移民し、経済的な自立を達成したのとは対照的であった。

冒頭のニーナさんのインタビューに戻れば、旧南洋群島における「親日」の言説は、日本時代の施政そのものよりも、戦後アメリカの施政に負うところが大きいかもしれない。

- 1) 等松春夫『日本帝国と委任統治—南洋群島をめぐる国際政治1914-1947』(名古屋大学出版会、2011年) 1頁。
- 2) 寺尾紗穂『あのころのパラオをさがして—日本統治下の南洋を生きた人々』(集英社、2017年) 65頁。
- 3) 同上。
- 4) 同上、66頁。

- 5) 矢内原忠雄『南洋群島の研究』(岩波書店、1935年) 1頁。
- 6) Mark R. Peattie, *Nan'yo: The Rise and Fall of the Japanese in Micronesia 1885-1945*, (University of Hawaii Press, 1988), p. 88.
- 7) マーク・ピーティエ「日本支配下のミクロネシア」浅田喬二・大江志乃夫他編『岩波講座 近代日本と植民地』第1巻(岩波書店、1992年) 198頁。
- 8) 今泉裕美子「日本の軍政期南洋群島統治(1914-22)」津田塾大学紀要『国際関係学研究』第17号(1990年) 2-20、69頁。
- 9) 今泉裕美子「パラオ諸島をめぐる民間人の『引揚げ』—第二次世界大戦中の兵站基地化から米軍占領下までを中心に」今泉裕美子・柳沢遊・木村健二編著『日本帝国崩壊期「引揚げ」の比較研究』(日本経済評論社、2016年) 2-20、69頁。
- 10) 等松、前掲書、48-49頁。
- 11) 同書、50-51頁。
- 12) 平岡洋一『第一次世界大戦と日本海軍—外交と軍事の連接』(慶應義塾大学出版会、1998年) 62頁。
- 13) 同上、67頁。
- 14) 同上、54-56頁。
- 15) 同上、13-15頁。
- 16) 同上、16頁。
- 17) 矢崎幸生『ミクロネシア信託統治の研究』(御茶ノ水書房、1999年) 48-49頁。
- 18) 等松、前掲書、18頁。
- 19) 同上、57頁。
- 20) 酒井一臣『『文明の使命』としての日本の南洋群島委任統治—過剰統治の背景』浅野豊美編『南洋群島と帝国・国際秩序』(慈学社出版、2007年) 74頁。
- 21) 等松、前掲書、20頁。
- 22) 今泉裕美子「南洋群島委任統治政策の形成」大江志乃夫・浅田喬二ほか編『岩波講座・近代日本と植民地 4—統合と支配の論理』(岩波書店、1993年)、58頁。
- 23) 等松、前掲書、59頁。
- 24) 今泉裕美子「国際連盟での審査にみる南洋群島現地住民政策—1930年代初頭までを中心に」『歴史学研究』第665号(1994年) 27頁。
- 25) 等松、前掲書、43-44頁。
- 26) 酒井、前掲書、75頁。
- 27) 外務省条約局『帝国委任統治関係文書』(外務省、1933年) 3-4頁。
- 28) 同上。
- 29) 今泉(1993年)、前掲書、54頁。
- 30) 外務省条約局、前掲書、7頁。
- 31) 今泉裕美子「南洋群島統治における『島民の福祉』」『日本植民地研究』第13号(2001年) 39頁。
- 32) 波多野澄雄「国防構想と南進論」矢野暢編『講座 東南アジア学 第十巻 東南アジアと日本』(弘文堂、1991年) 149頁。

- 33) Mark R. Peattie, *Nanshin: The "Southward Advance," 1931-1941, as a Prelude to the Japanese Occupation of Southeast Asia*, Peter Duus, Ramon H. Myers, Mark R. Peattie, ed. (Princeton University Press, 1996), p. 191.
- 34) 波多野、前掲書、150頁。
- 35) Peattie, *Ibid.*, p. 192.
- 36) *Ibid.*
- 37) 波多野、前掲書、150頁。
- 38) 同上、151-152頁。
- 39) 今泉（1993年）、前掲書、52頁。
- 40) 同上、55-56頁。
- 41) 同上、59頁。
- 42) 同上、62-64頁。
- 43) 酒井、前掲書、81頁。
- 44) 今泉（1990年）、前掲書、8頁。
- 45) 今泉（1993年）、前掲書、72頁。
- 46) 南洋庁長官官房『南洋庁施政十年史』復刻版（龍溪書舎、1999年）3頁。
- 47) 同上、7頁。
- 48) 矢崎、前掲書、83頁。
- 49) 南洋庁長官官房、前掲書、231頁。
- 50) 同上。
- 51) 同上、236頁。
- 52) 同上。
- 53) 同上、237頁。
- 54) 同上。
- 55) 同上、239-270頁。
- 56) 同上、246-247頁。
- 57) 同上、254-255頁。
- 58) 同上、271-274頁。
- 59) 同上、275-277頁。
- 60) 外務省『日本帝国委任統治地域行政年報』第一卷～第五卷（クレス出版、1999年）。
- 61) Peattie, (1988), p. 88.
- 62) *Ibid.*, pp. 88-89.
- 63) 医療科学研究所編『公衆衛生がみえる2018-2019』（メディックメディア、2019年）224頁。
- 64) 南洋庁『南洋庁統計年鑑』1号～9号（青史社、1993年）。
- 65) 今泉裕美子「南洋群島経済の軍事化と南洋興発株式会社」柳沢遊・木村健二編『戦時下アジアの日本経済団体』（日本経済評論社、2004年）301-302頁。
- 66) 今泉裕美子「サイパン島における南洋興発株式会社と社会団体」『近代アジアの日本人経済団体』（同文館出版、2004年）70-75頁。

- 67) 今泉 (1994年)、前掲書、27頁。
- 68) 今泉裕美子「パラオ諸島をめぐる民間人の『引揚げ』—第二次世界大戦中の兵站基地化から米軍占領下までを中心に」今泉裕美子・木村健二・柳沢遊編著『日本帝国崩壊期「引揚げ」の比較研究—国際関係と地域の視点から』(日本経済評論社、2004年) 129頁。
- 69) 同上、133頁。
- 70) 同上、135-136頁。
- 71) 等松、203頁。
- 72) 松島泰勝『ミクロネシア—小さな島々の自立への挑戦』アジア太平洋研究選書(早稲田大学出版部、2007年) 113頁。