

論文審査の要旨及び担当者

No.1

報告番号	甲 乙 第 号	氏 名	小牧 奈津子
論文審査担当者	主 査	政策・メディア研究科委員	総合政策学部教授 奥田 敦
	副 査	政策・メディア研究科委員	環境情報学部教授 渡辺 利夫
		政策・メディア研究科委員	環境情報学部教授 濱田 庸子
		政策・メディア研究科委員	総合政策学部准教授 清水 唯一朗
学力確認担当者：			
<p>(論文審査の要旨)</p> <p>小牧 奈津子君が提出した学位請求論文である『自殺対策 ～形成過程・取組実態・限界性～』は、自殺が近年社会の問題として認識され、行政により対策が形成・展開されるに至った過程を明らかにするとともに、現場での長期にわたる活動経験を基に対策の検討を行い、その課題と限界性とを論じたものである。小牧論文の問題意識は、以下のとおりである。</p> <p>日本では、1998年に年間の自殺者数が急増する以前まで、自殺は個人の対処すべき問題と捉えられ、一部の医師やボランティア等により予防の取組がなされるのみであった。しかし 2006年から 2007年にかけて、自殺対策基本法と自殺総合対策大綱がそれぞれ制定・施行され、この問題が行政の取り組むべき政策上の課題と位置づけられたことで、国や自治体を中心に様々な対策が形成・展開されるに至った。小牧論文は、これまでの研究でほとんど扱われてこなかった、この自殺対策という政策がどのような理由から、誰によって形成・展開されてきたのかを、一次資料や対策関係者へのインタビュー等の分析を通じて、丁寧に描き出している。論文は序章を除く全7章で構成されており、具体的な内容は以下の通りである。</p> <p>まず第1章では、国が自殺対策を開始する以前まで、この問題に主に対処してきた精神科医療従事者らに焦点を当て、彼らが自殺をどのような問題として捉え、その対応を決定してきたのかを検討・考察している。日本において、自殺は本人の意志に基づく意図的な行動の結果と捉えられていたため、予防の対象は死の意志と結果の予測性という2つの条件が満たされない、子供と精神疾患患者による自殺に限定された。精神疾患患者による自殺の予防は当初、効果的な治療法・予防法の欠如等の事情から、困難な場合が大半であった。しかし 90年代以降はうつ病の治療法の開発が進み、その有効性が認識されるようになったことで、厚労省によりうつ病対策が採られるようになっていった。</p> <p>続く第2章では、そうした厚労省によるうつ病対策が、その後どのような過程を経て変化していったのかを、自殺に対する社会的対策の重要性と必要性を説いた NPO 法人のライフリンク、自死遺族、国会議員の三者に焦点を当てつつ検討・考察している。自殺は個人の問題であるという、それまでの認識を大きく変化させるきっかけとなったのは、親を自殺で亡くした子供たち(自死遺児)により語りであった。彼らが親の自殺を、個人の問題ではなく社会の問題であると訴え始めたことで、ライフリンクや国会議員らは、自殺とは個人の問題ではなく、社会によって死に追い込まれた結果であるとの確信を抱くようになった。彼らによる、自殺とは社会的な対策の必要な社会問題であるとの主張の妥当性が、基本法の成立という形で公に認められたことで、その後の対策の枠組みが大きく変化したことを、本章では明らかにしている。</p> <p>次に第3章では、基本法制定後の政策過程に焦点を当て、そこでのアクターらのやり取りを検討する中から、大綱やそれに基づく政府対策の形成・決定・実施の過程で、影響力を行使したアクターの特定と、その背景とを考察した。基本法制定以降の政策過程の検討を通じて浮かび上がってきたのは、自殺実態の情報を基に政策提言を行うことで、有識者会議等をバイパスして政策過程に直接、強い影響力を行使するようになった NPO (ライフリンク) の姿であった。ライフリンクの提言した政策が実施されるに伴い、自殺者数が減少する等の成果が上がってきた反面、対策の手続き的側面においては問題が生じつつあることを、本章では指摘している。</p> <p>第4章では、地方自治体における自殺対策として東京都足立区の取組を取り上げ、対策業務への従事経験や、区の政策担当者への聴き取り等を基に、問題への行政的関与に難色を示してきた首長や職員らが、自殺対策への意識と行動を変容させるに至った要因の導出を試みた。その結果、職員を対象</p>			

とする研修会や、首長に向けてライフリンクや対策担当職員が行った、自殺問題やその対策のあり方、さらには対策効果に関する説明が、彼らの認識と態度の変容を生みだしたことが示された。ただしガバナンスの観点から本事業を捉えた際には、住民による施策に対する関与の不足や、関係者間の連携関係や支援のスキームの他の施策への応用等の課題も見られることを指摘した。

第5章では自殺対策の開始以前より、独自の活動を継続してきた“いのちの電話”に着目し、この問題への取組において民間団体の果たす役割を考察した。団体創設時の主要メンバーに対する聞き取りや、内部資料の収集と分析を通じて、現在の国による自殺対策と、この活動との関係性を検討した結果、団体が創設当初に目標としていた自殺問題への独自の関わり方、すなわちキリスト教思想を基盤とした、隣人としての他者に対する関わりが、社会問題としての自殺への対処という、政府の対策枠組みによって影響を受け、見失われつつある実態が浮かび上がってきた。国の対策の発展に伴い、民間団体の活動が、経費の授受等を通じてその枠組みに影響を受け変容を遂げるなど、自殺対策の成立によって生じた課題の一端を、本章では明らかにしている。

第6章では、2015年～16年にかけて行われた、自殺対策基本法の改正過程とその内容を検討した。この10年間で中高年層の男性は大幅な減少を見せ、大綱に掲げられた自殺率の目標値をクリアするなど、対策は順調な成果を上げてきた。しかしライフリンクを中核とする政策連合は、地域での対策推進を今後の重要課題に掲げ、全自治体への自殺対策の計画策定の義務付けや、地域での対策予算の恒久財源化等の様々な抜本的改革を断行した。それには自治体関係者より激しい批判もなされたが、ライフリンクらは自殺対策をナショナル・ミニマムと位置づけ、改革の必要性や意義を説得的に説明することで、関係者の支持を調達し改革を実現させた。基本法の制定と同じく法改正の過程でも、アクターの言説が大きな影響を及ぼし、政策の行方を規定したことが本章を通じて明らかとなった。

最後に第7章では、ここまでの議論を踏まえて、自殺対策の政策過程における課題とともに、対策の限界性について論じている。本論文を通じて自殺対策の成立と発展の背景には、この問題に関する言説が大きな影響を与えていたこと、さらにNPOのライフリンクや自死遺族といった市民がそうした言説の担い手となることで、政策過程に大きな影響力を及ぼしてきたことが明らかとなった。しかし政策過程でそうした特定の市民が強い影響力を行使するに至った結果、対策について議論するための会議の場が無効化され、市民の多様な声や意見の表明と対策への反映の機会が妨げられるとともに、政策の永続化が引き起こされる危険性が高まるなど、自殺対策の政策過程において種々の弊害が生じつつあることも、本論文を通じて示された。

以上の小牧論文の分析結果において、特に重要と思われるのは以下の4点である。

第1に、現場での取組等を踏まえつつ、自殺対策の政策過程の実相を包括的に明らかにしたことである。上述したようにこれまでの研究は、その大半が自殺問題を分析の対象としたものであり、対策の政策過程に関する検討はほとんど行われてこなかった。またそれらは、自殺対策基本法の制定過程という政策過程のごく一部の段階を切り取って、検討や考察を加えるのみであったため、この問題がそもそもどのような経緯を経て政策課題として設定され、それに伴いいかなる対策が形成・決定・実施されてきたのかといった、政策サイクルの全体像は明らかにされてこなかった。現場での長期間にわたる活動への参加と、それを通じた情報収集と分析を基に、これを包括的に明らかにした点に、小牧論文の新規性があるといえよう。

第2に、自殺対策が特定のアクターの言説によって形成・決定・実施されてきたことを、実証的に明らかにしたことである。自殺に関する既存の研究から、自殺者の特徴や自殺発生のメカニズム等の、予防にとって有用とされる様々な知見がこれまで導出されてきた。しかしそれらは政策形成や決定の場において必ずしも参照されず、代わりに特定のアクターの提言によって政策が左右されるといった事態が、対策現場では散見されてきた。小牧論文は、そうした事態がなぜ生じるのかという疑問から出発し、自殺対策の政策過程を検討する中から、自殺が行政の取り組むべき政策上の課題とされるようになったのは、アクターの言説による影響が極めて大きかったことを浮き彫りにしている。

第3に、自殺対策の政策過程に関わる諸アクターの、自殺問題に関する言説や活動に対する検討を通じて、そうした言説の主たる担い手が、ライフリンクや自死遺族といった市民であったことを明らかにしたことである。これまでの議論において、政策形成や決定に影響を与えるアクターは、政治家や行政官僚、専門家等の、いわゆる政治的エリートと考えられており、市民はそれらのエリートが、自らの政策案への支持獲得に向けて働きかける相手とされてきた。しかし小牧論文を通じて、市民の

論文審査の要旨及び担当者

No.3

構築・運用した言説が、自殺対策の政策過程においては多大な影響を及ぼすなど、エリートによる支配の構造に一定の変化が生じていることが確認された。政策過程を検討する上で、今後は政治的エリートのみならず、そうした市民の役割にも注意を払うことの意義と重要性が、本論文を通じて示唆されたといえる。

第4に、そのように特定のアクターの言説が、政策過程に極めて強い影響を与えることにより、いかなる問題が生じたのかを提示したことである。NPOによる政策提言は、市民の声なき声の代弁とされ、民主主義を刷新する原動力ともいわれるなど、その役割には高い期待が寄せられてきた。しかし自殺対策の政策過程の検討を通じて見えてきたのは、ライフリンクが政策過程に参画しそこで強い影響力を得ていく中で、対策に関する検討を行う会議の場を無効化するなど、民主主義の破壊につながりかねない事態が生じつつあるという現実であった。そうした問題は、自殺対策を扱った研究においても、これまで全く指摘されてこなかった点である。

以上の分析結果を基に小牧論文は、対策の進展が自殺者数の減少等に寄与してきた一方で、行政による対策を通じた問題解決には、次のような限界性が見られることを強調した。すなわち行政が対策を講じる上では、個人の思想信条とは関わらない、失業や生活苦等の社会経済的要因に基づく自殺に、その対象が制限されるとともに、自殺の是非や生きる意味等の、価値の領域に関わる議論を回避せざるを得ないということである。そのため小牧論文は、行政による対策という形のみならず、今後は私たち一人ひとりが、自殺を生まない社会をつくっていくためにどうすればよいのかを考え、それを自ら実践していくことが肝要であること、そのためには自殺が効果的に抑制されており、実際に自殺件数の少ない社会に目を向け、そこから得られる知見を基に、社会のありようを考えていくことの必要性を強調している。

自殺に関する既存の研究は、もっぱら自殺問題それ自体に分析の焦点を当ててきたため、現場の実態を踏まえつつ対策の成果や課題を分析しようといった試みは、これまでほとんどなされてこなかった。そうした中で本論文の作成には、自殺対策の現場への参画を通じて取得した豊富な一次資料とともに、対策関係者への広範かつ詳細な聞き取りの結果が用いられており、それが論文の価値を高めることに大きく寄与している。対策が開始して日が浅く、研究もほとんど行われていない状況の中にありながら、自殺対策の政策過程における種々の課題や、対策という形を通じた問題解決の限界性等を本論文が明らかにし得たのは、現場の取組への参加があったからである。そうした現場での長期にわたる調査が、政策過程の実相を描く上で極めて重要であることを、本論文は示している。また自殺対策には、2006年の開始時から数百億という少くない予算が毎年投じられてきたほか、昨年は大規模な法改正が行われ、全自治体に対策計画の策定が義務付けられるほど、自殺対策は重要な施策となりつつある。そうした今だからこそ、対策の方向性や内容が一部のアクターによって左右されることの弊害を認識するとともに、今後の問題対処のあり方について一人ひとりが真剣に考え議論していく必要がある。それらを明らかにした点で、本論文は高く評価されてよい。

以上のように小牧論文は、小牧君が今後、自殺対策研究や政策研究の分野において先駆的研究を担っていくことを期待させるに十分な水準にある。そのため本学位審査委員会は、小牧奈津子君が博士(政策・メディア)の学位を授与される資格が十分にあるものと認める。