

博士学位請求論文 要約
『自殺対策 ～形成過程・取組実態・限界性～』
小牧奈津子

自殺対策

～形成過程・取組実態・限界性～

小牧 奈津子

<論文要約>

1. 研究の概要

本論文は、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、その課題と限界性を論じたものである。本論文の具体的な問題意識は、以下のとおりである。

日本では、これまで自殺は主に「個人の人生の選択の問題であり、自由な個人が自己決定する事柄」であり、「行政という公的部門が関わるべき問題ではない」とされ、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。

自殺の問題は、これまで精神医学的・心理学的視点と社会学的視点から、主に調査研究がなされ、その結果として、様々な専門的な知見が導出・蓄積されてきた。しかしその一方で、自殺対策の形成過程や取組の実態等については、これまでの研究においてほとんど検討がなされていない。そのため、これまで個人の問題とされてきた自殺の問題が、なぜ社会の問題と捉えられ、政策上の課題となるに至ったのか、基本法と大綱の制定以降、政府を中心に形成・構築されてきた一連の対策が、どのような理由から、誰によって、具体的には形成・展開されてきたのか、それらの問いへの解答は、これまでほとんど提示されてこなかった。

本論文は、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公共政策について、一次資料や対策関係者へのインタビュー等の分析を基に検討を行い、その政策過程を丁寧に描き出すとともに、対策の課題や限界性を論じたものである。

2. 研究の目的

本研究の主たる目的は、次の3点である。

第1に、基本法制定以前の日本の社会や時代状況の変化を踏まえつつ、自殺問題に関与するアクターの言説を検討する中から、個人の問題とされてきた自殺が、なぜ行政の取り組むべき課題となるに至ったのか、その変容過程と変化の理由を明らかにすることである。この点は、主に第1章と第2章において議論を行った。

第2に、基本法が制定されて以降、具体的にはいかなる対策が、どのような過程を経て、誰により形成・実施されてきたのかを、大綱の制定過程やアクターらの取組の検討を通じて、実証的に明らかにすることである。これは第3章から第5章において検討している。

第3に、第1と第2の点で明らかにされた内容を踏まえつつ、2016年に行われた基本法の改正過程とその内容について検討した上で、自殺対策の抱える課題を提示するとともに、政策を通じた問題解決の限界性を論じる。

3. 各章の内容

本論文は、序章を除く全7章から構成されており、各々の具体的な内容は、以下の通りである。

まず第1章では、国によって自殺対策が開始される以前に、自殺の問題を主に扱っ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。

第二次世界大戦後の日本では、当初、自殺は個人の自由の範疇に属する事柄と見なされ、予防の必要性は認識されていなかった。しかし60年代に入り、Shneidmanの研究に示唆を得る形で、精神科医らによって自殺予防のための研究が行われるようになった。ただし自殺は、本人が自らの意志に基づき、死ぬと分かっているながら起こした行為、すなわち本人の意図的な行動の結果と捉えられていた。そのため予防の対象は、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。加えて精神疾患患者による自殺も、実際には精神疾患への強い偏見や、効果的な治療法・予防法の欠如等から、実際には予防が困難とされる場合が多く、せいぜい医療施設への隔離や拘禁等がなされるのみであった。

しかし90年代に入り、精神医療従事者らを中心とする複数の研究がなされ、その成果から自殺の危険因子として精神疾患の影響が認められるようになったことで、自殺はそうし

た病気を抱えた個人の問題と見なされるようになる。さらにうつ病の治療法の開発が進み、自殺の予防におけるうつ病治療の有効性が理解されるようになった。このことに伴い、自殺発生の原因はうつ病にあると考えられるようになり、予防のためにはうつ病対策を講じればよいといった具合に、自殺問題の認識と治療法に関する一種の定式化が生じた。その結果、自殺予防の方策として、厚生労働省によりうつ病対策が採られるようになっていったのである。自殺を社会の問題とするその後の認識の背景には、こうした自殺問題の定式化への反動という側面があったことを、本章において指摘している。

続く第2章では、98年に年間の自殺者数が急増し、それが高止まりを続けるようになって以降、行政による対策の重要性と必要性を説くようになった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、彼らが自殺をどのような問題として認識し、問題の解決に向けていかなる行動を行ってきたのかを検討・考察している。

自殺とは主に個人の問題であると捉えられてきた中で、そうした認識を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）による、親の自死についての語りであった。彼らが自殺問題の当事者としての自覚を持ち、親の自殺を個人の問題ではなく社会の問題として語り始めたことで、自殺問題をめぐる状況は少しずつ変化し始めた。ライフリンクや国会議員らは、こうした遺児の語りをきっかけに、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り、社会的な対策の必要な社会問題であるとの確信を抱くようになったのである。

98年以降に急増した自殺者の多くは、社会経済的な問題を背景とした中高年男性であったが、国としての取組は、厚労省によるうつ病対策を柱としており、そうした社会的側面には当初ほとんど光が当てられていなかった。しかし遺児の声をきっかけに、その訴えに呼応したライフリンクや国会議員らが法制化に向けた行動を起こす中で、最終的には国による対策の立案と実施が要請されるに至った。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。また基本法が制定されて以降の、対策の形成・決定過程を検討する上でも、遺族がライフリンクと共に、利益団体としてその後の対策の形成・決定過程でいかなる影響を与え、どのような役割を果たしたのかを考察する必要性を指摘した。

第3章では、基本法制定後の政策過程に焦点を当て、そこでのアクターのやり取りを検討する中から、大綱やそれに基づく各種対策の形成・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ている。

基本法の制定・施行に伴い、自殺対策の大枠と方向性は提示されたものの、具体的な施策の柱や内容は定められておらず、その後の課題とされた。具体的な対策を立案する上で特に重要とされたのが、自殺実態の解明であり、この課題に取り組んだのがライフリンクと自殺予防総合対策センターであった。

本章では、両団体の自殺実態に関する調査研究を比較検討するとともに、社会状況の変化や、他のアクターとの関係性を踏まえつつ、政府の政策形成に対して両団体の調査結果や政策提言が与えた影響を考察した。これを通じて、政府による対策支援を目的に設立された自殺予防総合対策センターではなく、民間団体に過ぎないライフリンクが、基本法制定以降の自殺対策の政策過程において台頭し、強い影響を与えることができた要因を明らかにするとともに、それまでの精神医学的な治療に代わり、ライフリンクの提案する社会的対策が、自殺対策の主流となっていった過程を描いている。

一連の考察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、ライフリンクの姿であった。自殺対策が具体的に形成・展開される中で、自殺者数の減少等の成果へと結びついてきたが、その反面、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、本章では明らかにしている。

第4章では、地方自治体による自殺対策の取組として、東京都足立区の対策を事例に検討を行った。

基本法において、自殺対策の実施は地方自治体の責務と規定されたものの、多くの自治体の首長や職員の間では、自殺とは個人の問題であり、行政業務の対象外であるといった認識が根強く存在し、それが対策を推進させる上での大きな障壁となっていた。本章では、そうした中で足立区の対策担当者が、どのように対策の必要性を根拠づけ、他の関係者を説得してきたのかという過程とともに、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背景を明らかにしている。

足立区の職員らが、対策の必要性を認識するようになったのは、自殺を個人ではなく社会の問題として理解するとともに、自殺対策が、区の抱える他の行政的課題の解決にも寄与すると考えるようになったからである。対策業務への従事経験や、区の担当者への聴き取り、内部資料の分析等を通じて、職員を対象とする研修会や、首長に向けてライフリンクや区の担当職員が行った、自殺問題やその対策のあり方、さらには対策の効果に関する説明が、極

めて効果的に作用し、職員らの、自殺対策に対する認識と態度の変容を生みだしたことを示した。その一方で、ガバナンスの観点から本事業を捉えた際の課題として、施策に対する住民レベルでの関与の不足や、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を指摘した。

第5章では、国による対策の開始以前より、民間団体として最初に自殺予防の活動に取り組み、これを継続的に進め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。具体的には、団体創設時の主要メンバーに対する聞き取りや、活動の成り立ちに関する各種資料の分析に加えて、現在の相談員にも聴き取り等を行った。それらを基に本章では、相談員の認識や取組に対する姿勢と、その背景とを検討することで、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ている。

検討の結果、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、よき隣人として相手に寄り添うという、他者に対する関わりのある方が、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、国からの経費の授受等を通じて、民間団体の活動が強い影響を受け、最終的にはその枠組みが変容を遂げるなど、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。それとともに今後、民間団体として自殺予防を行っていく中で、一人ひとりのボランティアが、問題への関わり方を主体的に議論し、決定・実践していく必要性を論じた。

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について検討した。

基本法制定以降に行われてきた対策を通じて、中高年層の男性は大幅な減少を見せたほか、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。しかし基本法の制定以降、対策を主導してきた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課題に掲げ、自殺対策の拡充を図った。

ライフリンクを中核とする政策連合による、他のアクターへの働きかけの結果、具体的には基本法の改正を通じて、全自治体に対する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、様々な抜本的改革が断行された。それらの改革は、自治体関係者より地方分権の流れに反するとの批判も上がったが、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提示することで、様々な関係者から支持を調達し改革を実現させたことを、本章では明らかにしている。

ただし一連の改革は、自殺対策による効果と課題を客観的に分析し、その結果を対策に反映させるという、評価会議での議論を経て行われたのではなく、官民連携会議での有識者からの要望や、アクターの政治的な働きかけを通じて決定・実施されていった。本章では、対策に関する評価・検証に関する今後のあり方を課題として指摘するとともに、そこでは政策過程にも目を向け、その検証や評価を行っていくことが重要であると論じた。

第 7 章ではここまでの内容を踏まえて、自殺が社会の問題として認識され、この問題への対策が誕生し、発展を遂げる過程において、言説の果たした役割の大きさを指摘するとともに、そうした政策過程の分析を通じて示唆された、自殺対策の限界性について論じている。本稿を通じて自殺対策の成立と発展の背景には、この問題に関するアクターの言説が大きな影響を与えていたこと、さらにはそうした言説の担い手となることで、市民が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。

ただしそのことは、自殺対策における課題を浮かび上がらせる結果ともなった。自殺対策の政策過程においては、公の会議という場を無効化し、政策過程に強い影響力を発揮する NPO の姿が浮き彫りにされた。特定のアクターが強い影響力を握ることで、市民による政治への参加や政策に対する意見の表明が阻害されるとともに、政策の永続化が引き起こされる危険性もあるなど、自殺対策の形成と発展に伴い、その政策過程においては種々の弊害が生じつつあることが、本論文を通じて示唆された。

以上の分析結果を基に本論文は、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。

そのため本論文は、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。

4. 本論文の意義

本論文の分析結果において、とりわけ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、自殺問題に関するこれまでの研究は、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。そのためこの問題が、そもそもどのような経緯を経て、誰によって政策課題として設定され、その結果としていかなる対策が、どのようなステップを踏んで形成・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。

これに対して本論文では、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ている。この点に、本論文の大きな新規性があるといえよう。

第 2 に、自殺対策が、この政策に関わる様々なステイクホルダーのうち、ごく一部の特定のアクターの言説によって、主に形成・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。

自殺に関するこれまでの研究を通じて、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。しかしそれらの知見は、政策形成や決定の場において必ずしも参照されず、代わりに上掲したような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。

本論文は、そうした事態がなぜ生じるのかという問いを手掛かりに、自殺対策の政策過程を検討し、それを通じて、自殺が行政の取り組むべき政策上の課題とされるに至ったのは、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た。

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。しかし本論文を通じて、市民の構築・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発揮していく中で、対策に関する検討を行う公の会議の場が無効化されるなど、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。

対策が講じられる中で、12年以降は年間の自殺者数が3万人を切り、15年には98年の急増以前の水準に戻るなど、自殺対策は着実な成果を上げてきた。しかしその一方で、自殺対策の政策過程においては、上述したような様々な問題が生じてきたことを、本論文では明らかにしている。

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。そのため対策現場の実態を踏まえつつ、そ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。そのため上述したような種々の問題は、自殺対策を扱った研究においても、現場での取組の実態が踏まえていないため、これまで全く指摘されてこなかった。

そうした中で本論文は、実際の対策への参画を通じて取得した、豊富な一次資料とともに、関係者に対する広範かつ詳細な聞き取りの結果を用いて、自殺対策の政策過程とその実態、さらには対策の課題や限界性を、実証的に明らかにしている。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という状況の中でも、それらの点が本論文の中で明らかにされ得たのは、現場の取組への参与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、政策過程の実相を捉えるとともに、それを批判的に検討する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なくない予算が毎年投じられてきた。さらに昨年は、抜本的な法改正が行われ、自治体による取組の予算が恒久財源化されたほか、市区町村レベルを含む全自治体に対して、自殺対策計画の策定が義務付けられた。このように自殺対策は、国の行う様々な公共政策の中でも重要な施策となりつつある。

博士学位請求論文 要約
『自殺対策 ～形成過程・取組実態・限界性～』
小牧奈津子

そうした中で本論文は、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で生じる様々な弊害を指摘するとともに、今後は一人ひとりがこの問題を真剣に考え、議論していく必要性を論じることで、自殺問題への新たな代替策を提示したものである。

キーワード： 1. 自殺対策 2. 政策過程 3. 言説 4. NPO 5. 限界性