

書評

森山花鈴著

『自殺対策の政治学』

(見洋書房、2018年)

小森田 龍生

はじめに

本書は日本における「自殺対策の展開」と「自殺対策における内閣府の役割」を明らかにすることを目的とした専門書である。本書が考察の対象とする期間は、主として自殺対策基本法(2006年)の制定前後から自殺総合対策大綱の改正(2012年)までであり、研究方法は政策立案にかかわる委員会等の議事録や、関係者へのインタビュー記録等を資料とする質的アプローチが採用されている。

本書の特色のひとつは、その研究方法・アプローチのしかたにある。すなわち、本書では自殺対策基本法や地域自殺対策緊急強化基金等が制定される過程で生じた課題や、関係者(機関)間の軋轢がどのように乗り越えられてきたかという内情が詳細に記述されている。それは森山氏(以下、著者)がNPO法人自殺対策支援センターライフリンク(以下、ライフリンク)、及び内閣府自殺対策推進室のスタッフとしてそれらのできごとを間近で参与・観察してきた経験によるものである。日本における自殺対策の整備過程を整理したものは複数あるが(岡本 2007; 岡 2015ほか)、本書ほど多角的で厚い記述はほかになく、高い独自性と資料的価値を有している。

むしろ、本書の価値は資料的価値にとどまらない。本書は自殺対策の展開の整理を通じて、「内閣府」という比較的新しい行政機関に付与された「省庁横断的な企画立案・総合調整」役割が、政策立案の現場でどのように機能するかをつまびらかにする。先行研究において内閣府が「官邸主導や首相支配に意味」をなす機関としてとらえられてきたことを踏まえ、内閣府に特有の実務上の機能に焦点を当て描き出すという、この点こそが本書の狙いであり、真価であると評者は考える。

さらに、本書はそのタイトルのおり政治学研究として著されたものであるが、社会学的観点からは「社会問題化のプロセス」をとらえた著作と

して読むこともできる内容となっている。

以上の認識のもと本稿では、まず内閣府の機能や役割を中心に各章の概要を紹介し、その後、社会問題化のプロセスという観点から本書の議論の再整理を試みてみたい。

各章の概要

本書は序章と終章を含めて6つの章で構成される。はじめに、序章では本書の背景と目的、先行研究及びその後の議論で登場するアクターや用語の定義が提示される。日本で自殺対策の整備が本格化するのには、1998年の自殺急増以降である。この年、自殺者数は前年に比べ約3割増加し、以降2011年まで14年間にわたり自殺者数は毎年3万人を超えることとなる。そうした状況の下、まず親を自殺で亡くした自死遺児とあしなが育英会による活動が起こる。その後、民間団体と超党派の議員有志の会が中心となって活動が展開され、議員立法により自殺対策基本法が成立する。

以上のような研究の背景を示しつつ、著者は「一見、何事もなく順調に進んだかのように見える自殺対策」の裏側では、関連する多数のアクターの間でさまざまな対立や調整を要するできごとが生じていたと述べ、それらの整理を通じて「内閣府」の役割を明らかにするという目的を設定する。これは、先行研究において「内閣府」が「首相主導を実現する仕掛け」や「首相の権限を拡大させる」ものとしてとらえられてきたことを踏まえ、そうした見かたとは異なる「内閣府」の実質的な機能(省庁横断的な企画立案・総合調整)を明らかにするという戦略に基づく問題設定である。

第1章では具体的な自殺対策基本法(2006年6月)の成立過程と、内閣府に自殺対策の部署(自殺対策推進室)が設置されることとなった経緯等が記される。内閣府は2001年の中央省庁再編によって設置された機関である。前身の「総理府」とは異なり、各省より一段高い立場から省庁横断的な課題に対する総合調整などの役割を担うことが期待され設置された経緯があり、幅広い問題を含む自殺問題を担当するのに適していた。2007年6月には、政府が推進すべき自殺対策の具体的な指針「自殺総合対策大綱」が策定され、内閣府

が施策や事業の企画立案・総合調整を担うことになる（以下、「内閣府」という表記は内閣府自殺対策推進室のことを指して用いる）。

自殺対策基本法の成立過程は本書の主要な関心事であるため、以下もう少し詳しく確認しておく。本書において自殺対策基本法の制定にかかわる初発的なアクションとして重要視されているのは、自死遺児と彼らを支援するあしなが育英会の活動である。同会は1998年の自殺急増を受け、翌年秋に自死遺児支援に活用するための募金活動を実施した。1998年の自殺急増は中高年男性に顕著であり、学齢期に該当する自死遺児の数も急激に増加したためである。その後、2000年に11人の自死遺児による体験集『自殺って言えない』が作成・無料配布されるとマスメディアや政治家の関心を集め、自殺問題は社会的・政治的課題として認識されるようになる。

そこから自殺対策基本法の成立にいたるまでにとりわけ重要なアクターとなったのは、当時民主党所属の参議院議員であった山本孝史とNPO法人ライフリンク及び代表の清水康之である。山本は、あしなが育英会の前身である交通遺児育英会の事務局長を務めた人物であり、社会運動を推進するノウハウに長けた人物であった。同氏の来歴については副田義也（2003）に詳しい。山本は玉井義臣（あしなが育英会会長）の「自殺は社会問題として取り組まないと絶対に解決しない」という指摘を受け、いちちはやく省庁横断的な取り組みを構想し、内閣府に自殺対策の担当部署を制定すべく奔走する。野党議員という自身の立場を踏まえ、与党や官僚との対立を避けつつ政策案を通すために、民間団体（ライフリンク等）からの政策提言という形で自殺対策基本法の成立を実現していく。山本の先を見通す知略と熱意に満ちた活動が、次第に賛同者を集め政策立案へとつながっていく様は、本書を通じてもっとも印象深いエピソードのひとつである。

他方、ライフリンクは元NHKディレクターの清水康之を代表とし、自殺問題に関する政策提言を行うことを主要な目的として2004年に設立された民間団体（NPO法人）である。清水はNHK「クローズアップ現代」のディレクターとして自死遺

児・あしなが育英会の活動と接点をもつなかで問題意識を深め、ライフリンクを設立する。その後は自殺予防活動を行う全国の民間団体と連携し、自殺予防シンポジウムやWHO後援による自殺予防フォーラムを開催するなど精力的に活動を展開する。清水も共同発起人に名を連ねる「自殺対策の法制化を求める3万人署名」は、最終的に10万人以上の署名を集め、山本と連携しつつ自殺対策基本法の成立及び、その後の自殺対策整備に大きく貢献した。

第2章では基本法成立後、民間団体と関係省庁との間に立ちつつ自殺対策を推進していく内閣府の役割について記されている。たとえば、ライフリンクは『自殺実態白書2008』の作成にかかわり警察庁に自殺統計資料の詳細なデータの公表を求めるが、警察庁は個人情報保護等の観点から消極的であった。国会においても議論となったこの問題は、最終的に内閣府が警察庁よりデータの提供を受け、間を取り持つことでひとまずの決着を見ることになる⁽¹⁾。

また、「自殺総合大綱」の制定からわずか1年後、当時の官房長官より急きょ内容の改正を求められた際には、内閣府内で元の大綱制定にかかわったメンバーを再招集して迅速にこの課題に対応した。さらに、いわゆる「リーマンショック」（2008年）が発生した際には、経済問題による自殺増加が懸念されたため、内閣府特命担当大臣（自殺対策）らが中心となり「地域自殺対策緊急強化基金」を造成する。3年総額100億円という規模の基金造成は、自殺対策としては画期的であり、その後の自殺対策を推進するための基盤を築くこととなった。

続いて第3章では、政権交代や東日本大震災の発生に伴うさまざまな方針変更・緊急事態に対応する内閣府の姿が描かれる。2009年の政権交代後、ライフリンク代表・清水が内閣府本参与に就任する。清水は自殺対策タスクフォースの設置等、体制の整備を進めたが、彼が行政側の「内部の人間」となったことにより、それまでの民間団体の代表と行政という関係性が変化する。内閣府は民間団体の一意見がそのまま政策として採用されないよう配慮しつつ、各省庁と連携して「自殺対策

100日プラン」や「自殺対策強化月間」などを実施していくこととなる。また、東日本大震災発生後は、被災地における長期的な心のケアの必要性を見越して、地域自殺対策緊急強化基金の積み増しと期限延長を働きかけていく。

第4章では、ゲートキーパー活動（GKB47）と自殺総合対策大綱の改正に関する内閣府の取り組みが紹介される。2011年9月の野田内閣発足後、内閣府は地域自殺対策緊急強化基金の積み増しに向け財務省との交渉を続けるとともに、当該基金に基づく自殺対策の推進を全国の自治体に強く働きかけていく。あわせて内閣府は自殺対策に取り組む国民を増やすことを目指して、「あなたもGKB47宣言」というキャッチコピーを用いて自殺対策の国民運動化を図る。このキャッチコピーの使用については、事前に関係各所に説明・了承を得たうえで決定したものであったが、発表後、民主党内部から反対の声が上がり最終的に撤回されることとなる。著者はこの「与党」対「与党」という構図のなかで生じた一連のできごとについて「民主党政権における与党手続きの不安定さを物語ることとなった」と述べている。

また、2012年には当初からの予定通り自殺総合対策大綱の改正が行われている。これに際して内閣府は、官民協働による自殺対策のいっそうの推進に向けて幅広い関係者からの意見聴取・取りまとめの役割を担った。その後、2013年1月に2012年中の自殺者数が3万人を切ったことが発表される。

終章では、これまでの議論のまとめと今後の課題が提示される。著者はそのなかで「自殺対策にはこれまで巨額の予算が投入されてきたにもかかわらず『政策の効果』については、いまだに分析が行われていない」と述べている。この点に関して、国及び地方（特に市町村）においてどのような政策が実施されたのかについては、先発の書評（影山 2018）でも指摘されているとおり、近年 Nakanishi らによって検証が進められている（Nakanishi et al. 2015; Nakanishi and Endo 2017）。

他方、自殺対策基本法成立以降の政策が具体的にどの程度自殺者を減らすことに寄与したのか、という観点からの政策効果の検証は今後の研究蓄

積が待たれる状況にある。この観点からの検証が難しいのは、日本における年間自殺者数は人口10万人あたり20～30人と社会全体から見れば少なく、かつ経済状況の変化等、外部要因の影響をコントロールして分析を行うことが困難だからである（南島 2015; 中西 2015）。

なお、日本の自殺対策は地域自殺対策緊急強化基金を基盤とし、地域（自治体）単位で実施することを重視して展開されてきた。このようなアプローチの有効性に関する科学的根拠としては、本橋豊（2006）や大野裕（2015）らの研究が蓄積されている。

議論

以上の要約を踏まえ、以下、「先行研究の文脈における本書の位置付け」及び「社会学的観点から見た本書の意義」という2点についてコメントをつけたい。

1. 先行研究の文脈における本書の位置付け

冒頭に述べたように、本書では日本における自殺対策の整備過程を題材とし、内閣府が政策立案の現場でいかに機能するかを明らかにすることが試みられている。その着眼や膨大な資料に基づく精微な記述は出色のクオリティを有している。

そのうえで、一点課題と思われた点を挙げるとすれば、先行研究の文脈における本研究の位置付けや問題設定がやや不十分であったように思われた。学術研究としての意義は先行研究との関連性、つまり先行研究で明らかにされてきた事柄に対していかに新しい知見を付け加えるか（もしくは修正を迫るか）という点に規定される。したがって先行研究の整理と自身の研究の位置付けはきわめて重要であるが、本書においては先行研究の整理にあてられた分量は約2頁相当と少ない。もちろん重要なことは分量ではなく精度であり、はじめにと序章の要約でも述べたように、本書においても必要最低限の位置付けは提示されている。

しかし、少なくとも政治学を専門としない評者には、本書の議論を通じて最終的にこの分野における議論にどのような新規性のある知見が付加されたのかということを読み取ることは容易ではな

かった。たとえば、本書では「問い」のひとつとして「自殺対策における内閣府の役割は何か」という問題設定がされているが、この問いへの本書の回答を簡潔に示すとすれば、内閣府は「省庁横断的な企画立案・総合調整役割を担った」ということになるだろう。しかし、内閣府はもともと「省庁横断的な企画立案・総合調整」を担うことを主要な役割として設置されていたため、それでは本書の考察を通じて明らかになった知見としては不十分であるだろう。先行研究に基づくより絞り込まれた問いの設定と回答の提示が必要であったように思われる。

繰り返しとなるが、本書は日本における自殺対策の整備過程と内閣府の「省庁横断的な企画立案・総合調整」役割の実態を詳細に記述した質の高いモノグラフである。そうであるからこそ、研究の位置付けや問題設定がより明示的に行われていれば、本書の学術的貢献をいっそうアピールできたものと思われ、口惜しく感じられた。

2. 社会学的観点からみた本書の意義——社会問題化のプロセスの事例として

本書は政治学的な専門書であるが、社会学的な観点からは、当事者の訴えにより「問題」が社会的に認知され、社会的・制度的な対応が構築されるまでの「社会問題化のプロセス」を描いたものとしても読むことができる。

Joel Best (2016) は「社会問題の自然史モデル」(the natural history of the social problems process)において、社会問題のプロセスは「クレーム申立て」「メディア報道」「大衆の反応」「政策形成」「社会問題ワーク」「政策の影響」という6つの段階で構成されると主張する²⁾。以下、Bestの6段階を簡潔に提示しつつ、本書に記された自殺対策に関するできごとをあてはめて再整理してみたい。

1) クレーム申立て (Claimsmaking)

Bestによれば、社会問題の構築は「クレーム申立て」(Claimsmaking)からはじまる。「クレーム申立て」とは、活動家や専門家等のクレーム申立人が、社会問題として認識すべき問題が存在し、その問題について対処が必要だと主張する段階を指す (Best 2016: 19-20)。

本書の議論にあてはめると、1998年の自殺急増後、自死遺児とあしなが育英会が自死遺族支援という形で自殺問題に取り組みはじめたことがクレーム申立て活動の端緒として該当する。それ以降では、当時参議院議員であった山本や、ライフリンク代表の清水らの活動もクレーム申立て活動としてとらえることができるだろう。

2) メディア報道 (Media Coverage)

Bestによる社会問題構築の第2段階は「メディア報道」(Media Coverage)とよばれる段階である。これは、クレームに関するニュースがより多くの人びとに届くよう、新聞やテレビ等のメディアがクレーム申立人について報道する段階を指す (Best 2016: 20-1)。

本書にあてはめると、2000年にあしなが育英会 (及び自死遺児文集委員会) が作成・無料配布した自死遺児の体験集『自殺って言えない』は大きな関心を集め、累計発行部数は13万部に上った。以降、NHKの「クローズアップ現代」や新聞等のメディアで自死遺児の活動が取り上げられる機会が大幅に増加しており、自殺問題に関するクレームは「遺族の声」として人びとに伝えられていくこととなった。

3) 大衆の反応 (Public Reaction)

第3段階は「大衆の反応」(Public Reaction)である。「大衆の反応」とは、世論がクレーム申立人によって提起された社会問題に注目するようになる段階を指す (Best 2016: 21)。

上述のように、「遺族の声」という形で報道されるようになった自殺問題は、報道が増えるにつれて世間的にも注目を集めていく。たとえば、ライフリンク等の民間団体により展開された自殺対策の法規制を求める街頭署名活動では、10万人以上の署名が寄せられており、自殺問題に対する世論の注目が高まっていたことがわかる。

4) 政策形成 (Policymaking)

第4段階は「政策形成」(Policymaking)であり、権力をもった立法者などがその問題に対処するための政策を作成する段階を指す (Best 2016: 21-2)。

本書の議論にあてはめると、山本らをはじめとする政治家や民間団体等の働きかけと世論の高まりを受け、2006年に自殺対策基本法が制定され

るまでの過程がこの段階に該当すると考えられる。

5) 社会問題ワーク (Social Problems Work)

第5段階は「社会問題ワーク」(Social Problems Work)であり、政府機関が新しい政策を実行する段階を指す。Bestによれば、政策は作成されるだけでは問題の解決にならず、警察、ソーシャルワーカー等、責任のある者がその政策を実行しなければならぬとされ、それがこの段階にあたる(Best 2016: 22)。

本書ではこの段階に該当すると思われるできごとが数多く紹介されており、以下に代表的なものを記す。

2007年：自殺総合対策大綱策定 (本書: 72-3)。

2008年：自殺総合対策大綱一部改正 (本書: 99-102)、自殺対策加速化プラン策定 (本書: 100)、地域自殺対策緊急強化基金設立 (本書: 106-11)。

2009年：いのちを守る自殺対策緊急プラン (自殺対策強化月間の実施等) 策定 (本書: 128-32)。

2012年：自殺総合対策大綱改正 (本書: 169-71)。

6) 政策の影響 (Policy Outcomes)

最後の第6段階は「政策の影響」(Policy Outcomes)である。「政策の影響」とは、第5段階で実行された政策がもたらす副作用や効果に対する「新たなクレーム」を指す(Best 2016: 22-3)。

この段階については、上述のとおり、近年、政策評価に関する研究が蓄積されつつある。

また著者は終章において、今後の自殺対策については地域の自主性や創意工夫を重視した自殺対策の推進が必要と述べている。この指摘はここでいう「新たなクレーム」としてとらえることができるだろう。

以上のように、本書に記された日本における自殺対策整備の軌跡はBestが提示する社会問題の自然史モデルによく整合する。本書を通じては、さらに社会問題化の過程で生じるさまざまな衝突や協調関係等を読ませ、それらがどのように調整され、形を成していくのかを理解させる³⁾。そうした観点から本書は、政治学はもちろん、社会問

題や社会運動に関心を有する読者の期待にも応え得る一冊であると思われる。

むろん、ここに提示した社会学的観点からのとらえかたはひとつの可能性に過ぎず、より多様な観点からの評価も可能であるだろう。本書が幅広い分野の読者の目に触れ、読み継がれていくことを願う。

注

- (1) 警察庁の統計データ公表は山本が早くから要求していたことでもあった。また、本件にかかわる『自殺実態白書2008』の公表のあり方を巡っては、のちに警察庁と内閣府との間に大きな溝を生むことになったとされる(本書: 90-3)。なお、この時期のライフリンクによる活動として取り上げられている「自死遺族支援全国キャラバン」の背景については、本書とあわせて小牧奈津子(2017)も参照すると理解が深まる。
- (2) Bestの議論については赤川学(2012)に詳しく解説されており、「the natural history of the social problems process」の対訳「社会問題の自然史モデル」は同書の訳を参照している。
- (3) このモデルは社会問題化のプロセスを単純化したものであり、実際はより複雑な過程が存在することはBestによっても指摘されている。

参考文献

- 赤川学, 2012, 『社会問題の社会学 (現代社会学ライブラリー9)』弘文堂。
- Best, Joel, 2016, *Social Problems*, 3rd edition, W. W. Norton & Company.
- 影山隆之, 2018, 「自殺対策の政治学」『自殺予防と危機介入』38(2): 43.
- 小牧奈津子, 2017, 「自殺対策基本法制定後の政策過程——NPOによる政策提言が与えた影響とその源泉」『ノンプロフィット・レビュー』17 (1): 11-2.
- 本橋豊, 2006, 『自殺が減ったまち——秋田県の挑戦』岩波書店。
- 南島和久, 2015, 「地域で支える『いのち』(1)——『地域自殺対策緊急強化基金』の評価」本橋豊編『よくわかる自殺対策——多分野連

携と現場力で「いのち」を守る』ぎょうせい、
92-8.

中西三春, 2015, 「地域で支える『いのち』(2)
——市町村データに基づく自殺対策の効果評
価」本橋豊編『よくわかる自殺対策——多分
野連携と現場力で「いのち」を守る』ぎょう
せい, 99-106.

Nakanishi, Miharu, Takashi Yamauchi and Tadashi
Takeshima, 2015, "National strategy for suicide
prevention in Japan: Impact of a national fund on
progress of developing systems for suicide pre-
vention and implementing initiatives among local
authorities," *Psychiatry and Clinical Neurosci-
ences*, 69(1): 55-64.

Nakanishi, Miharu and Kaori Endo, 2017, "National
Suicide Prevention, Local Mental Health Re-
sources, and Suicide Rates in Japan," *Crisis*, 38:
384-92.

岡朋史, 2015, 「わが国における自殺対策の推進」
本橋豊編『よくわかる自殺対策——多分野連
携と現場力で「いのち」を守る』ぎょうせい、
172-83.

岡本洋子, 2007, 「『自殺対策基本法』の施行と社
会全体で取り組む自殺対策について」『社会
関係研究』13(1): 1-41.

大野裕, 2015, 「自殺対策の効果と、その評価 (3)
——複合的自殺対策プログラムの自殺企図予
防効果に関する地域介入研究NOCOMIT-J」
本橋豊編『よくわかる自殺対策——多分野連
携と現場力で「いのち」を守る』ぎょうせい、
24-8.

副田義也, 2003, 『あしなが運動と玉井義臣——
歴史社会学的考察』岩波書店.