

氏名（本籍）	森山 花鈴（茨城県）
学位の種類	博士（政治学）
学位記番号	博 甲 第 6777 号
学位授与年月日	平成26年 3月25日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
審査研究科	人文社会科学研究科
学位論文題目	自殺対策と内閣府の役割

主	査	筑波大学	現代文化・公共政策専攻	教授	博士（法学）	辻中 豊
副	査	筑波大学	現代文化・公共政策専攻	教授	法学博士	竹中佳彦
副	査	筑波大学	現代文化・公共政策専攻	准教授	博士（法学）	近藤康史
副	査	筑波大学	現代文化・公共政策専攻	教授	法学博士	松岡 完

## 論文の要旨

本研究では、自殺対策という多分野にわたる政策を扱い、日本における自殺対策の展開と内閣府の役割について論じた。具体的には、なぜ新しい政策課題である自殺対策が全国で実施され推進される政策となったのか、なぜ内閣府に自殺対策の取りまとめ部署が設置されたのか、そして、自殺対策における内閣府の役割とは何であるのかを、内閣府官僚の行動と他の中央省庁・民間団体・地方公共団体・政治家・学識経験者との関係について、その対立・協調関係を明らかにするとともに、政権交代前後における行政内部の変化を明らかにした。

序章では、本研究の問題意識・目的や意義及び先行研究等について論じた上で、内閣府の設置過程、内閣府組織の構造及び内閣府における通常的意思決定システムや人材配置を通じ、内閣府官僚の実態の一端を明らかにした。さらに、自殺対策に関わり、アクターとなる主要な民間団体について、その設立経緯、組織体制を明らかにするとともに、自殺対策基本法の成立以降、政策に深く関わることになる議員有志の会についてその設立経緯と実態を論じた。

第1章では、自殺対策基本法の成立過程を中心に論じた。自殺者数が急増した後、自殺の問題が政治的課題として認識されるようになったのには、自死遺児による活動の展開が挙げられる。それまで自殺の問題は、「個人の問題」として扱われることが多かったが、自殺による親を失った子どもには非は何もなく、その実情が明らかになったことで、国会議員が自殺対策へ関心を寄せるようになり、特に、あしなが育英会とも関わりの深い民主党の山本孝史が、与党議員であった武見敬三と連携し、自殺対策基本法の成立に尽力することとなった。野党議員であった山本は、国会質問を行う他、民主党内でワーキングチームを立ち上げ、党内の理解を得た。それに対して武見は、政府や与党が取り組む姿勢を見せてこなかった自殺の問題に、あえて予算委員会開会中に参議院における質疑を実施した。これは、与党参議院議員が個別の政策課題に独立性を持ち、野党と協力することが可能であった国会の状況も影響したものと考えられる。さらに山本は、その政策案を、与野党の対立により政策の実行が妨げられることのないよう、自殺対策の民間団体であるNPO法人ライフリンクと連携し、民間団体側からの「政策提言」として提示した。自殺対策基本法が成立した背景には、内閣府が、各省庁が単独で行う特定分野の課題から全体調整が必要な課題へと変わった政策課題を受け止め、さらに政策統括官（共生

社会政策担当)がその受け皿として設置されていたことが大きい。自殺の問題は、うつ病等の精神疾患対策等を中心とする厚生労働省による取り組みには限界があった。新しい政策課題である自殺対策に、内閣府の設置目的が一致したために、自殺対策基本法の成立、ひいては自殺対策推進室の設置が実現したと考えられる。

第2章では、内閣府自殺対策推進室による予算の獲得と地域自殺対策緊急強化基金による自殺対策の推進について論じた。自殺対策基本法の施行当初は、NPO 法人ライフリンクの事業への協力が中心となっており、内閣府と NPO 法人ライフリンクとの関係も良好であった。『自殺実態白書 2008』の公表については、NPO 法人ライフリンクや議員有志の会の力、さらにも内閣府が警察庁と厚生労働省との調整を行った上で、その公表を実現させたことが大きい。これにより、初めて警察署ごとの地域の自殺のデータの公表がなされ、自殺統計の公表に大きな影響をもたらした。さらに内閣府特命担当大臣(自殺対策担当)であった野田聖子も、内閣総理大臣であった麻生太郎の施政方針演説にも自殺対策が取り上げられ、自殺対策の政策課題としての重要性も増していった。また、当時は、大臣と官僚との関係は良好であり、この結果、平成 21 年度補正予算において、内閣府に地域自殺対策緊急強化基金の予算が計上され、地域において自殺対策を進めるための3年間の財源が確保された。これにより、内閣府を中心に地域における自殺対策の事業方針が定められ、推進されることとなった。この時期は、内閣府への地域自殺対策緊急強化基金の予算の確保をきっかけに、自殺対策の主体が民間団体から内閣府を中心に政府の取り組みへ変更され、さらに都道府県等へ拡大されることとなった時期である。

第3章では、自由民主党政権から民主党政権への政権交代期に、内閣府官僚がどのように行動してきたのかを論じた。政権交代により、社会民主党も与党となったことで、議員有志の会のメンバーである参議院議員の福島みずほが、自殺対策を担当する内閣府特命担当大臣となり、NPO 法人ライフリンクの清水康之が内閣府本府参与となった。そして、政務三役と内閣府本府参与のみのチームによる「自殺対策 100 日プラン」の決定やハローワークにおける心の健康相談など、大臣とともにトップダウンにより、自殺対策を進めるようになった。これに対し、内閣府官僚は、これまでと同様に、関係省庁との十分な調整を進めて「いのちを守る自殺対策緊急プラン」を決定したほか、政策が地方公共団体に過剰な負担とならないよう連絡調整を行った。その後、福島は罷免され、清水も参与を辞任することとなったが、政権交代後の前年同月比で自殺者数が減少していたことで、自殺対策は民主党政権にとってさらに重要な課題となり、清水は、菅首相の下で再び内閣府本府参与となった。清水は、復帰の条件として体制の整備を求めたが、菅は、これらに応えるとともに、自殺対策への協力を惜しまなかった。政権交代後、政務三役がすべての政策決定を行うには限界があったために、自殺対策において一民間団体の代表が参与となり、施策や事業の決定に対して大きな影響が及ぼした時期であったが、内閣府官僚もその事態に対応し、民主党の自殺対策への積極性をうまく活用していた時期である。

第4章では、自殺総合対策大綱の改正までを扱い、地域における自殺対策の展開について論じた。東日本大震災が発生したことを契機として、平成 23 年度第3次補正予算において、被災地を含めた地域における自殺対策の継続的な実施のための財源として、地域自殺対策緊急強化基金の積み増しを行った。内閣府官僚は、地域における自殺対策の推進のためには、市町村にも自殺対策を浸透させることが必要であり、この時点で地方公共団体任せにすることはできず、さらなる継続的な財源の確保が不可欠であると考えた。また、内閣府官僚は、自殺対策を進めるために最も重要なことは人材養成であるが、このためには、既存の民間団体の活動の延長では全く足りず、国民1人1人が「ゲートキーパー」になることが必要であるとの啓発キャンペーンを自殺対策強化月間において実施しようとしていた。しかし、人材育成に関する民間団体との意見の食い違いもあり、キャンペーンの撤回を求めて与党対与党という国会の場での対決となった。これは、民主党政権の意思決定システムが未成熟であったためである。その後、自殺総合対策大綱の改正については、内閣府官僚は、特命チームの開催などにより大臣始め政務三役とも連携して作業を進めることとなり、最終的には、清水の意向を受けた民主党の社会的包摂プロジェクトチームや議員有志の会との間で十分な調整を経て決定している。この

時期は、政権交代の影響を受けつつも、政務三役とともに、地域における自殺対策の継続的な財源を確保するとともに、民間団体等とも十分な調整の上、自殺総合対策大綱の改正を行うなど、内閣府自殺対策推進室が自殺対策の推進の中心となり、地域への自殺対策を推進した時期であった。

最後に、終章では、結論を論じたが、以上のように、本研究では、自殺対策が国として包括的に実施され、全国的に推進される政策となったのは、民間団体との連携の上で議員立法により成立した自殺対策基本法の他に、中央省庁等再編により内閣府が設置されたことが重要であり、特に内閣府政策統括官（共生社会政策担当）に自殺対策の取りまとめ部署となる自殺対策推進室が設置されたことが大きいということが明らかになった。

## 審 査 の 要 旨

### 1 批評

本論文は、新しい政策課題である自殺対策を事例とし、これまで研究がなされてこなかった内閣府官僚の役割を本格的に分析した研究である。詳細な外部資料のみではなく、本人の複数の立場での参与観察、多くの関係者へのインタビューを基にした研究であり、異色の独自性ある研究となっている。これまで学術的には明らかにされてこなかった自殺対策の歴史についても丁寧に記述されており、過程追跡的にも、歴史資料的にも価値も高い研究である。なによりなぜなぜ新しい政策課題である自殺対策が全国で実施され推進される政策となったのかへの説得力ある、政策過程としての解答を用意している。

他方で、こうした強みゆえの欠点もないわけではない。本人が、NPO 職員、また内閣府官僚として直接経験し観察した部分は極めて叙述が具体的である反面、そうでない部分についての叙述的との間に濃度に差がある部分がある。また直接経験部分の記録的な叙述にとどまり、分析にいたっていない部分が散見される。

また内閣府の役割については、他省庁との比較や日本の中央行政の体系の中でより丁寧に分析を行い、その特徴を浮き彫りにする方が説得的であったと思われる。結論部分について、もう少し分析的に記述する必要がある。

しかし、こうした点を踏まえてもその研究方法と成果の独自性、および過程追跡的な分析力も、明瞭であり、十分学位論文の水準に達している。

### 2 最終試験

平成26年1月22日、人文社会科学研究所学位論文審査委員会において、審査委員全員出席のもと、本論文について著者に説明を求めた後、関連事項について質疑応答を行った。審議の結果、審査委員全員一致で合格と判定された。

### 3 結論

上記の論文審査ならびに最終試験の結果に基づき、著者は博士（政治学）の学位を受けるに十分な資格を有するものと認める。