

平成 21年 6月 7日現在

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2007～2008

課題番号：19730105

研究課題名（和文） 公衆衛生行政における行政組織のリスク認識の変遷と構造

研究課題名（英文） Policy Change and Risk Perception: Study of Administrative Organization in Public Health

研究代表者

手塚 洋輔（TEZUKA Yosuke）

東京大学・先端科学技術研究センター・特任助教

研究者番号：60376671

研究成果の概要：

本研究では、主に予防接種行政を事例として、行政に關与する各組織において、いかにリスク認識がなされるかを探り、重層的なリスク管理手法と結果として顕在化する政策変化を分析した。その結果、不確実性下における行政の行動様式には、作為過誤回避と不作為過誤回避という異なる過誤回避性が析出され、これら2つを同時に低減できないディレンマがあるため、そこから逃れるために、潜在化・中和・責任の分散という3つの戦略が存在することを示した。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	700,000	0	700,000
2008年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,200,000	150,000	1,350,000

研究分野：行政学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：行政学・予防接種・リスク管理

## 1. 研究開始当初の背景

20世紀における国家の特質を「行政国家」の進展に求めるならば、そこに、行政活動の範囲の拡大とそこに必要とされる行政資源の拡充と質的高度化、その結果として行政機能の影響力の増大といった事象を見いだすことができる。

そうした中で、取り入れられていった行政分野は、複雑化した社会の管理を担う側面を有していたがゆえに、高度な専門知識が必要とされ、単純な合法性をもって行政活動を根

拠づけることが困難となった。なかでも、科学技術と密接に関連する分野では、科学技術の飛躍的進捗とともに、それらを十分に摂取・分析した科学的知見を根拠として行政活動を進めることが不可欠となったといえる。

このような行政国家においては、複雑化し変化し続ける社会において日々発生する新しい事態に対し、行政が中心となって解決していくことが求められる。そのため、必要とされる行政資源や専門知識もまた、それに即応できるよう革新していくことを迫られる。

確かに、いわゆるリスク社会化の進展に伴

う政府のリスク管理機能の増大に焦点をあてた研究は、科学技術社会論の議論に影響を受けつつ、近年盛んになされつつある。特に規制研究の文脈から、科学技術やリスクをめぐる政策研究に一定の蓄積が見られる。

ただ従前の研究では、現行法制度や個々の組織編制・人的構成といった実態把握と、それに付随した断片的な処方箋の提示が中心となっているため、これらの行政を通底する構造分析にまで至っていないという問題があった。

この点、これまでに行ったBSE問題を事例に農水省と厚生省両省対応について、近年のリスク管理研究において注目されつつある「制度組織型リスク」という観点から比較分析をおこなったところ、厚生省は訴訟回避を強く指向することが確認されたことから、本研究はそれを延長し、厚生省が訴訟回避の行動様式をとるに至った経緯や、それを規定する構造的要因を探り、もって、行政が何を恐れるのか、について解を得ようと考え、研究に着手した。

## 2. 研究の目的

以上の背景をふまえ、本研究は、社会的なリスクに関する制度設計から制度運用に至る、国・自治体を含めた各段階における行政組織において、いかにリスク認識がなされているのかを探り、重層的なリスク管理の手法と戦略を分析しようとするものである。

具体的には感染症対策や疾病対策、予防接種といった最終的には集団防衛のために個人にリスクを負わせるといった権力性に特徴づけられる公衆衛生行政分野をとりあげ、戦後から現代に至る各局面における認識とそれにもとづく施策の変容を跡づけ、その構造変化を析出する。

とりわけ、本研究では、予防接種行政を中心に分析した。この分野を選択した理由として、国民全体を対象とし、身体への侵襲を伴うなど、権力性が強いにもかかわらず、これまでほとんど研究対象とされてこなかった行政分野であることや、感染症の予防（不作為過誤回避）と副作用の防止（作為過誤回避）の狭間で、制度を選択しなければならないという点で「過誤回避のディレンマ」の典型例であるだけでなく、その責任をめぐり、関係アクター間での分担が問題となってきたからである。とりわけ強制の是非は、公的な責任領域を考える上で格好の材料を提供していると思われる。

## 3. 研究の方法

本研究では、行政組織のリスク認識の変遷を歴史的に明らかにするという目的に鑑み、文献資料・行政資料・訴訟資料の収集・分析を行うとともに、インタビューを並行して実施した。

### (1) 文献調査

予防接種に関係する文献としては、同時代に携わった関係者による報告や回顧録に注目して、収集することとした。それゆえ、当時の医学関係者内でのコミュニケーション・ツールの一つであった医学雑誌の重要性を鑑み、本研究では、そうした医学雑誌のうち代表的なものである『日本医事新報』を重点的に調査した。

また、一方で、そうした接種する側のものだけでなく、接種を受ける側、特に、副作用被害にあった人々の文献も可能な限り渉猟した。

### (2) 行政資料調査

行政資料については、予防接種法の制定・改正の経緯を中心に、所管省庁である厚生（労働）省に関するものを軸に分析した。そこでは第1に、情報公開制度を活用することによって、平成4年改正に関する資料を入手した。

加えて第2に、近年、国立公文書館で公開が開始された内閣法制局の法令審査資料を十分に活用した。この資料群には、単に法文の修正経緯だけでなく、その背景となる政策コンセプトなども盛りこまれており、政策分析の資料として非常に高い価値を有していると判断できる。

### (3) 訴訟資料調査

予防接種行政の特徴の1つとして、副作用に関する訴訟の役割を上げることができる。事実、平成4年改正の直接の契機となったのは、予防接種禍訴訟における国の敗訴であったのである。

この訴訟については、詳細な訴訟資料が近年公刊されたこともあり（『東京予防接種禍訴訟（上・下）』）、とりわけ、そこに所収されている証人尋問の記録を活用した。証人尋問記録は、むろん法廷での証言であるため、一定の留保が必要であるが、それを批判的に検討することによって、一般的な回顧録や口述記録と同様の資料的価値があると考えられる。

### (4) インタビュー調査

加えて、現場の実態、特に、情報の少ない農村部における予防接種の実施方法を調査するために、本研究ではインタビューを実施した。

対象としたのは、岩手県二戸市であり、予

防接種に従事している（准）看護師より聴取を行った。

#### 4. 研究成果

以上の研究手法を用いて、戦後日本の予防接種行政を分析したところ、以下のような理論的・政策史的知見を得ることができた。

##### (1) リスク認識の構造：過誤回避のディレンマと政策変化

リスク管理行政に代表される不確実性下における意思決定においては、「するべきだったのにしなかった」という「不作為過誤」と、「するべきでなかったのにしてしまった」という「作為過誤」の2つの過誤が生じうる。

その一方で、不作為過誤と作為過誤を同時に回避することはできないというディレンマ状況、つまり「過誤回避のディレンマ」もあるため、どのようなリスク管理の制度を構築したとしても、過誤から免れることはできないという問題がある。この意味で、行政国家化の進展と軌を一にして展開されてきたリスク管理行政の特質は、実はきわめて脆弱で不安定な構造にあるということが出来る。

だとすれば、なぜ行政がリスク管理の中核を担いえたのかが問われるべき課題となる。言い換えると「過誤回避のディレンマ」を克服するしくみをいかにして構築したのかである。

具体的には、次のような分析枠組みを提示した。過誤回避のディレンマゆえに、行政は意思決定や制度設計に際して、作為過誤を回避するか、不作為過誤を回避するかのいずれを重視するかを選択しなければならない。

したがって、そうした過誤回避の選択は、行政にとってみれば、生じうる過誤によって帰責されるか否かに強く影響される。そして、帰責のされ方は、決定と責任の範囲について、関係するアクターにどのように分担するかという責任分担の有り様と密接に関係し、行政がどの範囲で決定と責任を引き受けられるかは、行政が保有する専門性と執行能力によって限界づけられる。さらに、従来軽視してきた側の過誤についても、それを問題視し「政治化」させようとする対抗勢力が出現すれば、重大な「過誤」として顕在化させることにもつながり、その結果として、新たな帰責をめぐって対立が生じる。以上の経緯を経て、帰責に応じて責任の再分担が行われるとともに、過誤回避の指向性が再選択されると考えられるのである。

##### (2) 戦後予防接種行政の変化

次に、政策史的知見として、戦後の予防接種行政を素材に歴史的展開を跡付けた。作為

過誤の態様によって、潜在の時期・不可避の時期・回避可能な時期という3つの時期に区分することができることを示した

まず、1948年、GHQの占領政策の一環として成立した予防接種法は、軍事的色彩が強く、不作為過誤回避と、GHQの威光による強い強制によって特徴付けられ、世界を見ても、その強制性と広汎性では類を見ないしくみであった。まずはここを戦後予防接種制度の起点としてとらえることが可能である。ここでは、作為過誤回避するほぼ唯一のしくみであった国家検定さえ機能していれば問題ないと考えられており、副作用の多くは「特異体質」として処理されるなど、作為過誤の問題は顕在化しえなかった。

占領終結後、軍事的の強かった予防接種を戦後日本社会の中に組み替えて浸透させていく必要があった。この時期は、腸チフスなどの伝統的な感染症が影を潜め、その代わりにこれまで対応できなかった感染症に新しくワクチンが開発されていく、そのような時代でもあったのである。そこでは諮問機関による意思決定が制度化され、政策根拠の一元化がはかれるとともに、強制接種を背景としつつもいかに自発的服従を確保するかが大きな問題となった。そのため、この時期には、しばしば法が想定しないような特別対策や混合ワクチンという形で事実上の定期接種化がなされ、学校での集団接種や母親への啓蒙強化など、さらには接種の無料化の普及によって予防接種が定着していくのである。制度制定当初から予防接種制度を特徴付けてきている不作為過誤回避指向は堅持されていた。そうした傾向は、ポリオの生ワクチン導入過程でも先鋭的に立ち現れるとともに、当時は集団接種の現場でも広汎に見られたのである。

だが、そうした過誤回避構造は、1960年代後半になると変容を余儀なくされた。作為過誤が顕在化したのである。まず、被害者レベルで、副作用被害の「政治化」が企図されるようになる。すなわち、それまで「特異体質」として甘受していた健康被害が、実は予防接種に不可避のものであって、医師や行政へ帰責できる性質のものとして認識されるようになったのである。そして、予防接種事故に関する訴追が接種医師に対してなされるようになると、医師会を中心として行政に対し医師の免責を強く要求し、行政と医師との責任分配のあり方が争点化された。一方、厚生省も、種痘禍問題を直接の契機として、無過失責任による救済制度を暫定的にせよ創設し、不可避に発生する作為過誤への懸念を解消しようとするに至ったのである。ただ、この段階ではあくまで作為過誤は回避するべきものというよりは不可避だから救済するという方向ことに留意する必要がある。す

なわち、それまで個人の特異体質として放置されていた健康被害を「予防接種に不可避なもの」として包摂し、不作為過誤回避の指向を維持しつつ、公的責任を拡大する方向で責任分配の再画定がはかられたのである。

しかしながら、こうした公的責任の拡大による安定化は長くは続かなかった。まず、不可避な作為過誤が、管理すべき対象として再定義されたのである。予防接種禍訴訟を通じて、予防接種事故は単なる不可避なものではなく、行政の過失に起因するとの主張が被害者原告よりなされるようになり、最終的に国の施策上の過失が認定され、集団接種体制の不備によって回避できたはずの副作用（作為過誤）が生じたと指摘されたのである。他方、インフルエンザ・MMRへの対応で明らかになったように、地域の医師会から厚生省と異なる科学的な根拠が出され、厚生省の諮問機関の一元性が崩れた。それによって決定根拠の調達が困難となったため、同意接種方式への導入によって責任分配の再画定が模索され、強制接種体制は、事実上終焉を迎える。これらを背景に進められた94年改正では、強制接種から勧奨接種へ、集団接種から個別接種へという政策転換が行われた。作為過誤回避と不作為過誤回避の狭間にある予防接種行政は、公的責任の縮小へと一転し、予防接種実施の最終判断を保護者の同意に委ねるとともに、ワクチンの選定についても決定回避傾向を強めるに至ったのである。

### （3）過誤回避のディレンマの回避と現代行政の問題点

以上のように、戦後予防接種行政は、作為過誤の態様に応じて、潜在の時期・不可避の時期・回避可能な時期という3つの時期に区分することができ、そして、責任分担の問題が、そうした転換を促進した要因であると考えられる。

すなわち、1970年前後に起きた から への変化は、「補償」を中心とした公的責任の拡大という形で責任分担の再画定が行われたのに対し、1990年前後に惹起した から への転換は、「責任の分散」によって公的責任の縮小の方向で再画定したのである。

さらに、これら「潜在化」・「補償」・「責任の分散」はそれぞれ過誤回避のディレンマを回避する方策に照応する。敷衍すると、過誤回避のディレンマの中では、対抗する過誤を潜在化させられる場合あるいは補償等によって中和させるような方策をとることができる場合には、過誤回避のディレンマが表出することが少ないため、行政の責任領域を拡大が可能となる。その一方で、それが顕在化してしまうと「責任の分散」戦略に見られるように、行政の責任領域を縮小させることへと大きく転回させることによって、過誤回避

のディレンマから逃れようとする。そして、この「分散」戦略が示唆するのは、行政に対する作為過誤・不作為過誤両方に対する過誤回避の期待水準が高まるほど、自らの役割を限定させて、他に決定と責任を委譲しようとする逆説的な関係なのである。

## 5．主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔図書〕(計2件)

手塚洋輔『過誤回避の行政と責任分担の政治：リスク管理行政の構造分析』（東京大学提出博士論文、2008年）

手塚洋輔「誰が「更迭」されるのか：不祥事に対する大臣と官僚の引責メカニズム」（御厨貴編『検証・日本政治の変貌 混迷と改革への90年代以後』（勁草書房、2009年出版予定）

## 6．研究組織

### (1) 研究代表者

手塚洋輔

東京大学・先端科学技術研究センター・特任助教

研究者番号：60376671

### (2) 研究分担者

### (3) 連携研究者