

地域自殺対策緊急強化基金の成立過程

森 山 花 鈴

1. はじめに

地域自殺対策緊急強化基金は、平成21年5月に地方自治体に対して3年間で100億円を配分するとして造成されたものだが、この基金の成立以降、日本における自殺者数は減少している。本稿では、内閣府による地域自殺対策基金の造成を扱い、なぜ当時「内閣府に地域自殺対策緊急強化基金造成のための予算が計上されたのか」について明らかにする。

2. リーマンショックと「現下の経済情勢を踏まえた自殺対策の推進」

平成20年9月15日、米国の投資銀行であるリーマン・ブラザーズが破綻し、その後、いわゆる「リーマンショック」が発生した。100年に1度とも言われる世界的な経済危機の発生に、自殺の問題においても、平成10年と同様の自殺者数の急増が懸念されることとなった。このため、平成20年12月12日には、この時設立していた自殺対策を考える議員有志の会のメンバーで意見交換が行われた¹⁾上で、平成20年12月18日に当時の内閣府特命担当大臣（自殺対策）である野田聖子に申し入れ²⁾が行われている³⁾。なお、この時点では、月別の自殺者数は判明していないが、その後、平成21年5月14日に警察庁により公表された平成20年中の年間自殺者数によると、平成20年10月の自殺者数が月別でみると突出して多くなっている。

この時、議員有志の会は、政府を挙げての自殺緊急対策を強く求め、「自殺緊急対策5項目」を実施することを強く要望⁴⁾した。その内容は、「自殺実態の緊急公表」「ハイリスク者への緊急支援策の実施」「緊急相談窓口の開設」「行き詰まった時のシェルター（緊急避難場所）の開設」「地域の相談員を対象とした緊急合同研修会の実施」といったものであり、この資料は、自殺対策に取り組む特定非営利活動法人自殺対策推進センターライフリンク（以下「NPO法人ライフリンク」と

1) 「自殺対策を考える議員有志の会」, 柳澤みつよし議員 HP, <http://www.yanagisawa-m.jp/report/2008/12/> (last accessed: 15/3/2017)。

2) 「内閣府特命担当大臣へ要望書提出, 自殺対策緊急集会」, 柳澤みつよし議員 HP, <http://www.yanagisawa-m.jp/report/2008/12/> (last accessed: 15/3/2017)。

3) 平成28年4月に自殺対策の主管は内閣府から厚生労働省自殺対策推進室に移管している。

4) 「内閣府特命担当大臣へ要望書提出, 自殺対策緊急集会」, 柳澤みつよし議員 HP, <http://www.yanagisawa-m.jp/report/2008/12/> (last accessed: 15/3/2017)。

言う。)のHPにも掲載されており⁵⁾、両者は一体となって活動していたと考えられる。さらに、平成20年12月25日には、自殺対策を考える議員有志の会とNPO法人ライフリンクの共催により、緊急集会「自殺者急増の危機に立ち向かう」が実施されている⁶⁾。

議員有志の会から内閣府特命担当大臣(自殺対策)である野田への要望を受けて、内閣府自殺対策推進室では、平成21年1月に「現下の経済情勢を踏まえた自殺対策の推進」を内閣府自殺対策推進室長名にて関係府省部局長、都道府県知事等宛に発出した。これは、都道府県等に対して、「関係機関との情報共有の強化、相談活動の充実」「社会的要因に対する相談支援体制との連携強化」「自殺が多発する地域におけるパトロール活動等の実施」「地域の相談員を対象とした研修会の実施」を、関係府省に対して、「社会的要因に関する相談支援対策の推進」「心の健康の保持・増進に関する相談活動の充実等」「自殺実態の把握に関する取組の推進」「その他総合的な対策の推進」を依頼したもの⁷⁾であり、議員有志の会が要望した内容が盛り込まれている。

3. 自殺者数統計の解析の変化

この「現下の経済情勢を踏まえた自殺対策の推進」の発出によって、「警察庁において、自殺統計原票に市区町村(自殺者の発見地及び自然の居住地)の調査項目を追加(平成21年1月から運用)⁸⁾し、「都道府県別の毎月の自殺者数(暫定値)について、可能な限り早期に公表することを検討」⁹⁾されることとなり、平成21年3月から、警察庁は、自殺統計を毎月公表するようになった¹⁰⁾。これまで、月別の自殺者数の把握には、厚生労働省の人口動態統計(概数)があったが、発表は約4か月後であり、このデータはあまり活用されていなかった。このため、自殺者数は年1回の警察庁による公表時しか注目が集まることはなかったが、以後、月別の自殺者数の公表にも注目が集まるようになり、その後の政策にも影響を与えるようになった。

また、時を同じくして、平成21年1月28日の衆議院本会議では、当時の内閣総理大臣であった麻生太郎が、「他方、自殺者は年間三万人を超えております。だれもが生きやすい社会をつくらなければなりません」と初めて自殺対策を施政方針演説の中で取り上げた。通常、施政方針演説には、重要課題であると認識されている政策が取り上げられているが、これは当時内閣府特命担当大臣(自殺対策)であった野田の働きかけによるものである¹¹⁾。その後、野田が内閣府自殺対策推進室とも連携することで、自殺対策が政府の重要課題へと押し上げられていくこととなる。

5) 自殺対策を考える議員有志の会「自殺緊急対策に関する要望書」、ライフリンクHP、http://www.lifelink.or.jp/hp/Library/081218_demand.pdf (last accessed: 15/3/2017)。

6) 「自殺対策緊急集会」、柳澤みつよし議員HP、<http://www.yanagisawa-m.jp/report/2008/12/> (last accessed: 15/3/2017)。

7) 内閣府自殺対策推進室「現下の経済情勢を踏まえた自殺対策の推進」、第6回自殺対策推進会議資料(平成21年2月13日開催)、厚生労働省自殺対策推進室HP(内閣府時代の書類も厚生労働省自殺対策推進室に移管しているため)、http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu/s5_16.pdf (last accessed: 15/3/2017)。

8) 同上。

9) 同上。

10) 「自殺統計 毎月公表へ」、『毎日新聞』平成21年2月18日朝刊。

11) 内閣府官僚に対する筆者インタビューによる(平成25年8月19日)。

なお、平成21年8月には、自殺予防総合対策センター（当時）の協力の下で、内閣府自殺対策推進室において、「警察庁から提供を受けた19年及び20年の集計データに基づき、各地方公共団体における施策の推進に資することを目的として、『地域における自殺の基礎資料（速報値）』」〔内閣府自殺対策推進室 2009a〕が取りまとめられた。これは、「平成19年及び20年の自殺者について、都道府県別及び市区町村別に、性別、原因・動機等の状況を速報値としてランキング形式で整理したもの」〔内閣府自殺対策推進室 2009a〕になっており、「市区町村別の自殺者数の集計に当たっては、警察署の管轄ごとに集計した『警察署別』編と、一の市区町村を複数の警察署が管轄している場合に、当該市区町村を管轄する全ての警察署の数字を合算して集計した『警察署合算』編の二部構成となっており、市区町村を管轄する警察署が一つの場合には、『警察署別』を参照し、市区町村を管轄する警察署が複数の場合には、『警察署合算』と併せて参照することにより、各市区町村の状況を把握することができるようになって」〔内閣府自殺対策推進室 2009a〕いた。これは、その前年に発表された『自殺実態白書2008』を受け、政府側として発表した自殺者数の統計資料となっている。この時、NPO法人ライフリンクは関与しなかったことから、NPO法人ライフリンク代表である清水康之は、この公表について、平成21年8月10日付『日刊ゲンダイ』において批判を行っている¹²⁾。

その後、平成21年9月には、「地域における自殺の基礎資料」が取りまとめられている。このように、これまで民間団体が主導していた警察庁の自殺統計の分析も、内閣府が代わって行うようになり、自殺対策の中心が民間団体ではなく内閣府に徐々に移行してきていた。

4. 内閣府における厳しい予算状況

平成19年4月に内閣府に自殺対策推進室が設置され、6月に自殺総合対策大綱が策定されたものの、自殺対策を推進するための組織や予算など体制は極めて脆弱なものであった。新しい組織や予算などを要求する際には、必ずスクラップが必要であるが、特に、内閣府自殺対策推進室が属する政策統括官（共生社会政策担当）は新しい組織であり、様々な新しい課題が次々と追加されてきている中でスクラップする組織や予算はなく、本来であれば内閣府全体、あるいは政府全体で施策の優先順位を決めて不要なものをスクラップする必要があるものの、現実には局内（共生社会政策担当）で解決すべきとされてしまっていた。この結果、平成21年度の内閣府自殺対策推進室の当初予算は、表1のように、約9千万円となっており、局に相当する共生社会政策担当では30億円余り、対前年度では3%減額となっていた。毎年度、概算要求に当たっては、7月頃に概算要求基準が示され、これに従った要求となるが、平成21年度要求は、「平成21年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」（平成20年7月29日閣議了解）により、前年度予算額から▲3%以下と定められていた。

また、平成21年度に限らず、近年では、財政状況が厳しい中、義務的経費や主要経費以外は前年を下回る概算要求の基準が示されており、他分野の経費を大幅に削減しないと内閣府の自殺対策予算は増やせないが、総額が制限されている中で、これには限界があった。これに対し、補正予算にあっては、編成される補正予算の規模や対象分野等の制約はあるものの、個々の事業や政策についての要求の上限はないため、各省において必要な額を要求できること、また、基金化が認められ

12) 「自殺対策のお粗末 せっかく集めたデータがムダ」、『日刊ゲンダイ』平成21年8月10日。

表1 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）と自殺対策推進室の予算

(内閣府共生社会政策当初予算)	(うち自殺対策推進室予算)
H19 3,209,079 千円	64,388 千円
H20 3,162,448 千円 (▲ 1.5)	94,940 千円
H21 3,068,785 千円 (▲ 3.0)	91,313 千円
.....	
H22 2,872,325 千円 (▲ 6.4)	97,561 千円
H23 2,627,180 千円 (▲ 8.5)	211,044 千円
H24 2,301,286 千円 (▲ 12.4)	211,067 千円

出典：財務省 HP 等より筆者作成。

ようになり、1回の補正予算により複数年度にわたる財源の確保の可能性があった。さらに、平成20年に入り、硫化水素自殺の多発、10年連続自殺者数3万人の公表等を契機とした「自殺対策加速化プラン」の作成及びこれに伴う自殺総合対策大綱の改正、世界的な経済危機の発生、これらの影響を受けて自殺者数も増加傾向にあり、自殺対策を強力に推進する必要性が生じていた。

この時、まず政府は100年に1度と言われる世界的な経済危機の発生に対し、10月に「生活対策」、さらに12月には「生活防衛のための緊急対策」を決定した。そして、これらを実施するための補正予算が12月5日に国会に提出され、1月27日に成立している。また、この補正予算において、都道府県に安心こども基金、地方消費者行政活性化基金など、内閣府関係も含め様々な基金が設けられた。このような中、内閣府特命担当大臣（自殺対策担当）であった野田は、就任後、平成21年3月には、自殺対策を行う民間団体の活動に対する視察¹³⁾を行ったり、自殺予防を行う民間団体関係者とも会った¹⁴⁾りすることで、民間団体に対する支援にはその支えとなる活動費が必要であると痛感していたと考えられる。

5. 内閣府による地域自殺対策緊急強化基金の造成

こうした状況の下で、自殺対策の推進に当たり、民間団体等の現場での活動に対する財政支援や内閣府が主体的に活用できる自殺対策に特化した予算の確保が必要であるという観点から、内閣府特命担当大臣（自殺対策）の野田と政策統括官（共生社会政策担当）を中心に上記の基金等を参考に基金構想が検討されていくこととなった。内閣府は、議員有志の会の会長である尾辻や厚生労働省などとの調整を早くから進めており、また、当時の経済・社会状況等から、自殺対策の推進のための補正予算の計上に異論の声が挟まれる余地はなく、多くの基金の一つとして自殺対策のための「地域自殺対策緊急強化基金」の造成が決定された。

自由民主党政権において、平成21年5月29日に平成21年度第一次補正予算が成立している。当時、自由民主党政権末期には、与党としても政権交代の懸念が一層高まっており、選挙対策の意味合いもあり、過去最大規模の経済対策が実施されることとなっていた。そして、「地域自殺対策緊急強

13) 過労自殺などで命を絶った方々のパネル展「私の中で今、生きているあなた」に参加している（『毎日新聞』地方版、平成21年3月15日）。

14) 茂幸雄氏に対する筆者インタビューによる（平成25年2月24日）及び「いのちの電話創業者ヘットカンブさん 旭日双光章叙勲」、いのちの電話連盟 HP <http://www.find-j.jp/info/info04.html> (last accesse: d28/9/2012)。

化基金」を造成するための予算も第一次補正予算において成立することとなった。

地域自殺対策緊急強化基金は、当初平成 21 年度から平成 23 年度までの使用が可能であり、全都道府県に総額 100 億円、補助率は 10/10（地方負担なし）という自殺対策としては画期的なものであった。この基金は、相談体制整備及び人材養成等を緊急に実施することを目的として造成されたものであり、「地域の実情を踏まえて自主的に取り組む地方公共団体の対策や民間団体の活動等の支援により『地域における自殺対策力』を強化」¹⁵⁾することとされていた。この地域自殺対策緊急強化基金の造成は、平成 20 年 8 月 2 日より内閣府特命担当大臣（自殺対策）となった野田と、当時内閣府政策統括官（共生社会政策担当）であった松田によって実現されたものである¹⁶⁾。

予算規模・事業内容については、自殺対策の先進県である秋田県の事業内容等や他の基金なども参考にしているが、予算規模（100 億円）については、関係者との調整の過程で、予算の多寡についての強い異論は出ず、100 億円で決定された¹⁷⁾。まだこの時点では、地域における自殺対策が本格的に実施されておらず、どこまで実際に対策が進み、財源がどれだけ必要になるかは誰にも正確に予測することができなかつたためである。

また、最後まで調整を行っていたのは、補正予算の計上先を内閣府にするか、厚生労働省とするかという点であった。内閣府側は、政策統括官（共生社会政策担当）の年間予算が全体で約 30 億円余りであり、地方公共団体への補助金を持たず、予算の執行体制も十分でないことから、内閣府ではなく厚生労働省への補正予算の計上を模索していた¹⁸⁾。

この点は、政策統括官（共生社会政策担当）ほか、内閣府審議官や官房会計課等も含めて最後まで検討されたが、最終的な結論としては、自殺対策の基金は、政府全体の対策の取りまとめとなる内閣府において計上すべきとの財務省の強い意向もあり、極めて異例ではあるが、内閣府自殺対策推進室の予算として、都道府県において地域自殺対策緊急強化基金が造成されることになった。

野田は、平成 21 年 5 月 11 日の衆議院予算委員会において、以下のように答弁している。

実は、自殺の対策というのはまだ歴史が浅い。法律ができて、そして大綱ができて、ようやく加速化プランができる中で、累々ここでは、それに対する経費がないじゃないかということを厳しく指摘されてまいりました。実際に、自殺対策の予算はあるけれども、それぞれ各省持ち寄って年間 160 億円ぐらいですか、ただ、ダイレクトに自殺対策とうたっているものは大変少なく、今回この基金は、まさに委員御指摘だった、ダイレクトにそういう自殺対策に資する費用が必要だということで、特別に基金という形で設けさせていただきました¹⁹⁾。

こうして、自殺対策推進室において、補正予算の要求やその後の配分等の作業を行うこととなったが、地域自殺対策緊急強化基金は、厚生労働省から出向していた参事官補佐が担当することとなった。

15) 『『地域自殺対策緊急強化基金』の概要』、厚生労働省自殺対策推進室 HP、<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu/kikin.pdf> (last accessed: 15/3/2017)。

16) 内閣府官僚に対する筆者インタビューによる（平成 25 年 8 月 19 日）。

17) 同上。

18) 同上。

19) 衆議院予算委員会議事録、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/171/0018/17105110018026.pdf> (last accessed: 31/3/2017)。

まず、当時、3年間とされた基金の事業期間をできる限り有効に使えるよう、早期配分、早期執行が何よりも重要であった²⁰⁾ため、内閣府自殺対策推進室は、補正予算成立前の5月14日に全国自殺対策主管課長会議を開催し、基金条例の制定や予算措置について速やかに対応するための準備を指示している。配分については、100億円のうち90.6億円について都道府県ごとの内訳を示した。この時点では、財務省より全額執行が認められなかったため²¹⁾である。

都道府県への配分の内容は、人口及び過去3年間（平成18年～20年）の自殺者数（警察庁発表）により計算された分と、定額分8,000万円となっていた²²⁾。基金の配分については、消費者庁の地方消費者行政活性化基金を参考²³⁾にしつつ、自殺死亡率を加味する形で計算がされている。これにより、例えば、大阪府などは、当初予算が2,302千円だったものが、3年間で4億8,724万3,000円となった。

この時点では、自殺対策は、自殺死亡率が高い一部の地方公共団体でしか積極的に取り組まれていなかったため、ほとんどの地方公共団体では少額の予算しか計上されていなかった。そのため、多くの地方公共団体がこれから本格的に自殺対策をスタートさせるため、都道府県等の既存の予算額は一切考慮せずに定額分として一律で多くの額を配分することとなった²⁴⁾。こうして、基金予算の配分により、都道府県等による自殺対策が本格的にスタートすることとなった。

6. 基金の事業メニュー

内閣府は、地域自殺対策緊急強化基金による事業を実施するに当たり、図1のように、5つの事業メニューを設けている。1つ目は、対面型相談支援事業、2つ目は、電話相談支援事業、3つ目は、人材養成事業、4つ目は、普及啓発事業、そして5つ目が強化モデル事業である。

地域自殺対策緊急強化基金の予算は、内閣府が1年目に配分し、地方公共団体によって基金化されてしまうと、そこから先の利用方法は地方公共団体に委ねられている。そのため、内閣府は、その利用方法にある一定の方向性を示すことで、自殺対策を推進しようと考えていた²⁵⁾。これらは、地域における自殺対策の推進にとって内閣府が必要だと考えたものが盛り込まれている。

1つ目の対面型相談支援事業は、「関係行政機関や民間団体で専門家を活用した自殺対策のための『包括支援相談』を実施するなど相談支援体制を強化」²⁶⁾するためとし、具体的には「弁護士、司法書士、社会福祉士等の専門家による失業、倒産、多重債務問題等について、心の健康相談とともに実施」²⁷⁾とした。これは、自殺の問題を地域においても社会的な側面から捉え、相談会などが実施できるように想定している。これにより、従来の予算ではなかなか実現することのできなかった分野横断型の相談会などの実施にも利用できることとなった。

20) 内閣府官僚に対する筆者インタビューによる（平成25年8月19日）。

21) 同上。

22) 同上。

23) 同上。

24) 同上。

25) 同上。

26) 『『地域自殺対策緊急強化基金』の概要』、厚生労働省自殺対策推進室HP、<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokuyokushougaihoukufukushibu/kikin.pdf> (last accessed: 15/3/2017)。

27) 同上。

2つ目の電話相談支援事業は、「関係行政機関や民間団体が行う電話相談事業の充実」²⁸⁾とした。これは、内閣府が「こころの健康相談統一ダイヤル」の普及に際して、地方公共団体より予算がないために電話相談の人員をそもそも獲得できなかったことを挙げられたことから、この事業によって行政機関における電話相談事業の人員確保にも当てられるようになった。また、いのちの電話における相談員不足も問題となっており、その研修会の費用や使用する設備などの補助に充てられるよう見込んだものである。

3つ目の人材養成事業は、「自殺を考えている人、自殺未遂者等自殺の危険性の高い人、自殺者の遺族等に対し、適切な対応・支援を行う人材の養成」²⁹⁾として、「市区町村、精神保健福祉センター、保健所、ハローワーク、消費生活センター、民間団体の相談担当者等を養成」³⁰⁾するためとした。これは、内閣府が一番重要だと考えているものであった³¹⁾。のちに、「ゲートキーパー」の普及のために内閣府が取り組むようになるものであるが、自殺対策に関わる人材が当時はまだまだ少なかったこと、そして当時、地域自殺対策緊急強化基金は3年で終了するものとされていたため、「お金はなくなっても仕組みと人は残る」と考えていたため³²⁾である。

4つ目の普及啓発事業は、「国民一人ひとりが自殺予防のために行動（「気づき」「つながり」「見守り」）できるようにするための広報啓発を実施」³³⁾するものとした。これは、市町村レベルにおいて、いきなり人材育成を行うことが難しくとも、普及啓発事業を通じて自殺対策を実施することで、自殺対策に関する正しい知識を普及することを目標としており、内容についても単なるポスターの作成だけにならぬよう、国民一人ひとりがどのように自殺を考えている人に向き合えば良いか啓発するよう求めるものである。

5つ目の強化モデル事業は、「地域における自殺対策を緊急に強化するための事業」³⁴⁾として、「ハイリスク地におけるパトロール活動の支援、一時的避難場所（シェルター）の提供、遺族のための分かち合いの会の運営支援等、その他地方公共団体が独自に取り組む事業」³⁵⁾とした。これは、自殺対策には「こうすれば自殺者数が必ず減少する」といったエビデンスがまだまだ確立されていないことから、地方公共団体が独自に新しい事業を実施できる余地を残したものであった。さらに、自殺多発地域における自殺予防のために活動をしてきた団体及び自死遺族支援の活動をしてきた民間団体に財政支援する狙いがあった。

地域自殺対策緊急強化基金は、単に予算の分配に終わるものではなく、これらは、いわば内閣府自殺対策推進室がその後の自殺対策に必要なと考える指針を表すものであり、地方公共団体に対してその実施を促すものであった。

28) 「『地域自殺対策緊急強化基金』の概要」, 厚生労働省自殺対策推進室 HP, <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu/kikin.pdf> (last accessed: 15/3/2017)。

29) 同上。

30) 同上。

31) 内閣府官僚に対する筆者インタビューによる（平成25年8月19日）。

32) 同上。

33) 「『地域自殺対策緊急強化基金』の概要」, 厚生労働省自殺対策推進室 HP, <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu/kikin.pdf> (last accessed: 15/3/2017)。

34) 同上。

35) 同上。

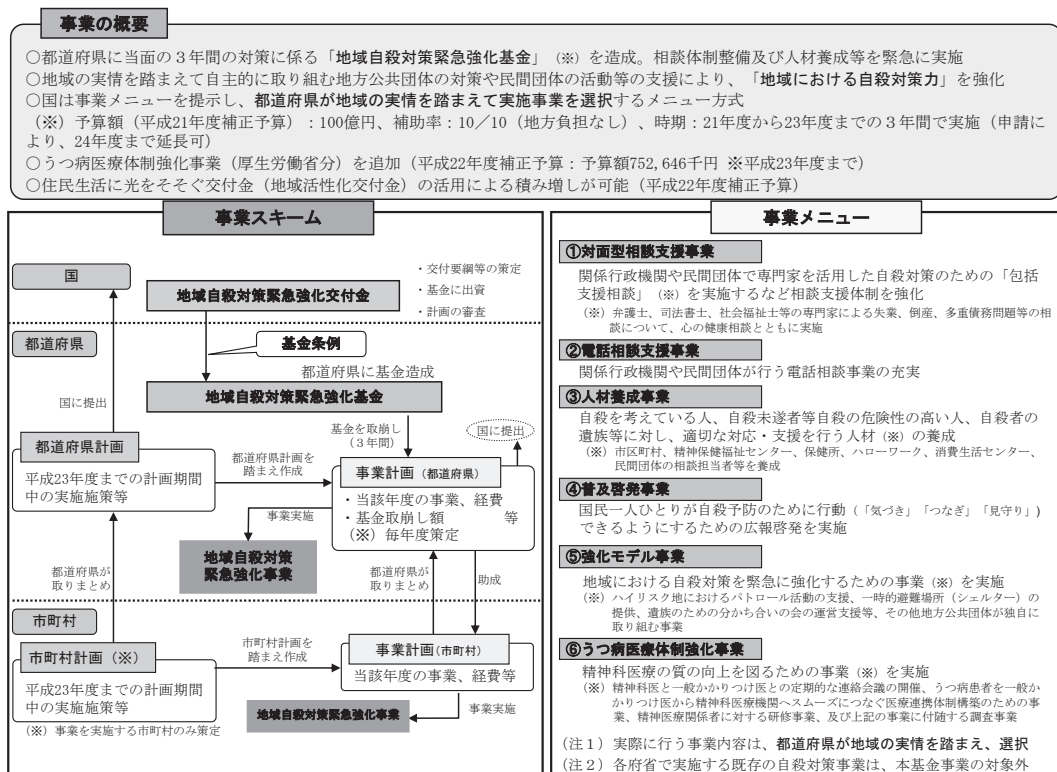


図1 地域自殺対策緊急強化基金の概要

出典：内閣府自殺対策推進室「『自殺対策緊急強化基金』の概要」³⁶⁾

7. 地域における優良事例の普及・促進

地域自殺対策緊急強化基金が造成された後、内閣府自殺対策推進室は、全国自殺対策主管課長会議において、地域における優良事例発表と先進事例の掘り起こしを行うようになった。それは、普及啓発事業に偏らぬよう、優良事例を紹介することで地域の政策を誘導する狙いがあったと考えられる。

この地域自殺対策緊急強化基金が造成される前、平成19年度から平成21年度まで、厚生労働省により、「地域自殺対策推進事業」が実施され、平成19年度には128,880千円が計上されている。これは、「自殺対策は自殺の発生やその背景(年齢層、性別、産業構造等)に地域特性があることから、地域における自殺の要因等の実情等に適合したものであることが重要であり、自殺対策を効果的に実施するために先進的な取り組みを行う地域等を選定し、それぞれ地域の自殺の実態に即し

36) 『『地域自殺対策緊急強化基金』の概要』、厚生労働省自殺対策推進室HP、<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyo-kushougai-hoken-fukushibu/kikin.pdf> (last accessed: 15/3/2017)。

た先進的な自殺対策を実施し、さらに検証することにより、地域における効果的な自殺対策の推進等を図ることを目的とする³⁷⁾とされており、選出された地方公共団体は、北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、群馬県、千葉県、神奈川県、新潟県、富山県、静岡県、三重県、広島県、愛媛県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、沖縄県、横浜市の20県・市であった。この中で、自殺対策のモデル事業と呼ばれる事業がいくつか誕生し、その中でも、静岡県が実施していた「富士モデル事業」は、当時自殺者数が急増していた中高年層にターゲットを絞り、自殺死亡率が県内において高かった富士市内において睡眠キャンペーンと紹介モデル事業を行うものであり、啓発と実務の両面から事業が推進されていた。

平成20年12月10日及び11日に開催された自殺予防総合対策センター主催の第2回自殺対策研究協議会では、静岡県精神保健福祉センター長（当時）の松本晃明による自殺対策の取り組み³⁸⁾が発表されており、内閣府自殺対策推進室の職員は、そこで「富士モデル事業」を詳しく知ることとなり³⁹⁾、平成21年3月には、内閣府において実施した緊急ワークショップ中で自殺対策の取り組みの一つとして松本に「富士モデル事業」の説明を依頼するなど、内閣府として「富士モデル事業」を取り上げていくこととなった。そして、静岡県において、厚生労働省のモデル事業で実施されていた富士市の「睡眠キャンペーン」などが、内閣府を中心として全国的に展開されていくこととなった。自殺対策は、当時、明確なエビデンスが少なかった政策である。そのため、内閣府自殺対策推進室では、手探り状態での政策立案が続いていた。そのため、内閣府自殺対策推進室は、全国各地の地方公共団体を回り、効果的であると考えられる事例を調べ、どのような事業が必要であるか検討していた。

このような背景の上で、平成21年5月14日、補正予算の成立前の段階で内閣府自殺対策推進室が実施した全国自殺対策主管課長会議において、自殺対策の先進事例として静岡県及び宮崎県の自殺対策の取り組みが紹介され、基金の活用事例として紹介されている。その後、多くの地方公共団体において睡眠キャンペーンが実施されるようになった。ただし、この時は一見すると普及啓発事業の推進のように受け取られてしまったという反省点があった⁴⁰⁾。

また、内閣府自殺対策推進室では、地域自殺対策緊急強化基金により、地域における自殺対策を緊急に進めるため、都道府県事業のみならず、市町村に対しても補助金を交付して事業を実施するよう促していった。そのためには、自殺対策の先進地域である岩手県の「久慈モデル」の現場や活動をしている岩手医科大学講師（当時）の大塚耕太郎から話を聞くなど、地域の先進事例の収集にも努めていくこととなった。

さらに、内閣府自殺対策推進室としては、地方公共団体にその意図どおり基金を活用してもらうよう、さらに、平成21年11月11日にも全国自殺対策主管課長会議を実施し、岩手医科大学の大塚に「久慈モデル」を紹介してもらい、基金の積極的な活用を促していった。また、5つの事業メニューの事業モデル案については具体的に資料を作成し、内閣府の意図を示すとともに、各地方公

37) 「平成19年度地域自殺対策推進事業の実施について」、厚生労働省HP、<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/h0806-2.html> (last accessed: 15/3/2017)。

38) 「第2回自殺対策研究協議会開催次第」、自殺予防総合対策センター（現・自殺総合対策推進センター）HP、http://ikiru.ncnp.go.jp/ikiru-hp/pdf/kenkyukyougikai_20.pdf (last accessed: 15/3/2017)。

39) 内閣府官僚に対する筆者インタビューによる（平成25年8月19日）。

40) 同上。

共同体が計画していた全ての事業を一覧にして配布するなど、基金事業の3年間の期間を有効に活用して都道府県、市町村を中心に自殺対策が推進されるよう最大限の対応に努めた。さらに、「地域自殺対策緊急強化事業に係る留意事項等について」を發出し、民間団体に対する支援についてお願いをしている。

なお、この時、内閣府自殺対策推進室は、地域自殺対策緊急強化基金の活用について、恒常的な人件費については認めていなかった。それは、基金はいつか消滅するものであり、人員についてはそれぞれの地方公共団体において捻出できるようにするためである。地方公共団体からは、電話連絡やメールにより問い合わせが多く来ていたが、内閣府の職員は、その活用方法について相談にのることも行っていた。基金の造成以前は、内閣府の補助金などの予算はなかったため、こうした日頃からのやりとりは少なく⁴¹⁾、地方公共団体との関係は希薄であったが、基金の造成により、急速に距離が縮まり、密接に連携して自殺対策を推進していくこととなっていった。そして、この地域自殺対策緊急強化基金の造成後、自殺者数は減少していくこととなる。

8. まとめ

平成20年9月15日にリーマン・ブラザーズが破綻し、いわゆる「リーマンショック」が発生しており、日本の自殺対策においては、自殺予防政策及び自死遺族支援政策を強力に推進する必要性が生じていた。こうした状況の中で、内閣府特命担当大臣（自殺対策）の野田の働きかけにより内閣総理大臣であった麻生の施政方針演説にも自殺対策が取り上げられるようになるなど、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、自民党政権下であり、大臣と官僚との関係は良好であり、内閣府特命担当大臣（自殺対策）の野田と政策統括官（共生社会政策担当）が中心となって民間団体への支援や自殺対策に特化した予算の確保を目的とした自殺対策の基金が検討されていった。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。

そして、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、特定分野に偏ることなく推進されることとなった。また、内閣府が大きな役割を果たした地域の自殺対策のデータもこの地域における自殺対策を進める基礎資料となった。

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。

※本稿は、森山花鈴『自殺対策と内閣府の役割』（博士論文、筑波大学、2014）の一部をもとにしている。なお、本稿は、科学研究費補助金若手研究（B）『日本における自殺対策の政策学的研究』（16K17061）の研究成果の一部である。

引用文献・参考文献

41) 内閣府官僚に対する筆者インタビューによる（平成25年8月19日）。

- 自殺予防総合対策センター 2010「第2回自殺対策研究協議会開催次第」(平成20年12月10日・11日開催)。
- 自殺対策を考える議員有志の会 2010「自殺緊急対策に関する要望書」, 平成22年12月18日。
- 厚生労働省 2007「平成19年度地域自殺対策推進事業の実施について」, 平成19年8月6日。
- 毎日新聞 2009a「自殺統計 毎月公表へ」, 平成21年2月18日付朝刊。
- 毎日新聞 2009b「パネル展:「自殺防ぐ優しい社会を」遺書など集め——18日まで枚方/大阪」, 平成21年3月15日付朝刊, 地方版。
- 内閣府自殺対策推進室 2009a「特集1 地域における自殺の基礎資料」, 内閣府『平成21年版自殺対策白書』, p.44。
- 内閣府自殺対策推進室 2009b「現下の経済情勢を踏まえた自殺対策の推進」, 第6回自殺対策推進会議資料(平成21年2月13日開催)。
- 内閣府自殺対策推進室 2009c「『地域自殺対策緊急強化基金』の概要」, 平成21年5月。
- 日刊ゲンダイ 2009「自殺対策のお粗末 せっかく集めたデータがムダ」, 平成21年8月10日付, 朝刊。
- 衆議院 2009「予算委員会議事録」, 平成21年5月11日。

How the Fund for the Urgent Enhancement of Local Suicide Prevention Measures Was Established

Karin MORIYAMA

要 旨

地域自殺対策緊急強化基金は、平成 21 年 5 月に地方自治体に対して 3 年間で 100 億円を配分するとして造成されたものだが、この基金の成立以降、日本における自殺者数は減少している。本研究は、内閣府による地域自殺対策基金の造成を扱い、「なぜ内閣府に地域自殺対策緊急強化基金造成のための予算が計上されたのか」について明らかにするものである。

日本では、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ている。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、特定分野に偏ることなく推進されることとなった。本稿では、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について分析している。