

# 被災地支援と自殺対策

森 山 花 鈴

## 1. 東日本大震災の発生

2011年3月、自殺対策の担当部署は当時内閣府自殺対策推進室であり、毎年3月に自殺対策強化月間が実施されていた。平成22年度自殺対策強化月間の期間中、2011年3月11日に東日本大震災（当時は名称未定、「東日本大震災」名については、2011年4月1日閣議決定）が発生した。阪神・淡路大震災発生時に内閣府は存在していなかったため、東日本大震災は、内閣府となって初めての大きな災害であった。

内閣府自殺対策推進室は、平成22年度の自殺対策強化月間から、それまでの「睡眠キャンペーン」からゲートキーパーの養成へと方向性を転換し、Yahoo! JAPANの特設ページやバナーでの広報も開始していたが、東日本大震災が発生したことで、啓発事業の中止が余儀なくされた<sup>1)</sup>。

震災発生直後、政策統括官（共生社会政策担当）のフロアには、明確な指示はしばらく降りてこなかった<sup>2)</sup>。それは、政策統括官（共生社会政策担当）が、内閣府の中でも防災担当等とは異なり、緊急対応を必要とする部署ではなかったことが考えられる。東日本大震災が発生した2011年3月11日は金曜日であったため、職員はしばらく待機したのち、各自帰宅の判断が下された<sup>3)</sup>。政策統括官（共生社会政策担当）の管轄するそれぞれの部署は、比較的緊急的な対応が必要となる部署は少なかった。そのため、この時期は、他省庁や他部署に対する補助的業務に回ることが多くなり、その後しばらく、災害発生直後は、被災地対策本部への職員の派遣が行われた<sup>4)</sup>。内閣府内でも警察庁の出向者等を中心に現地被災対策本部への派遣が行われ、内閣府防災担当への併任の辞令が発令され、出身省庁から内閣府経由で派遣された<sup>5)</sup>。政策統括官（共生社会政策担当）の場合、現地被災対策本部へは、基本的には都道府県警から出向している職員が赴いた<sup>6)</sup>。その他の職員は、職員の補充もなかったために、抜けた職員分の対応を余儀なくされた。内閣府自殺対策推進室でも、県警から出向していた主査が一名、厚生労働省から出向していた主査が一名、それぞれ岩手県と福

1) 元内閣府官僚に対する筆者インタビューによる（2017年10月21日）

2) 同上。

3) 同上。

4) 同上。

5) 同上。

6) 同上。

鳥島に派遣されている<sup>7)</sup>。このような中、内閣府自殺対策推進室では、被災地への視察の他、電話による被災地に対するヒアリング等も実施した<sup>8)</sup>。

## 2. 発生後の自殺対策

東日本大震災発生1か月後までは、災害対策に直接のかかわりのない関係の現地視察は、現地の混乱を引き起こす可能性があるために見送られた<sup>9)</sup>が、2011年4月に入り、内閣府特命担当大臣（自殺対策）及び政策統括官（共生社会政策担当）による福島県への被災地視察が行われた〔朝日新聞2011〕。実際に幹部が被災地を視察することで、現場で何が必要とされているのかを情報を入手し、政策実行に活かす意味があったと考えられる。

この時、2011年4月に実施された大臣と政策統括官の福島県視察には、内閣府政策統括官（共生社会政策担当）の総括担当主査、自殺対策推進室主査も派遣<sup>10)</sup>され、現地の様子を記録した。この時は、内閣府特命担当大臣（自殺対策担当）は、蓮舫大臣であり、福島県へ視察の際には、消費者担当大臣として視察を行っている。この他にも、現地対策本部へ派遣されている職員から、現地の情報については随時幹部へ申し送りがされていた<sup>11)</sup>。具体的に東日本大震災に係る政策として動き出すのは、蓮舫大臣による2011年4月16日・17日の岩手県・宮城県視察<sup>12)</sup>である。2011年4月9日の福島県視察の際には、蓮舫は内閣府特命担当大臣として、「消費者庁」の名目で視察に入っていたが、岩手県・宮城県視察の際には、内閣府として被災地入りしている<sup>13)</sup>。

それでは、この被災地視察はどのように行われたのだろうか。まず、この時期、高速道路も寸断されている部分があり、東北新幹線も運行していなかった。そのため、航空機を利用して現地に入ることとなった。同行人数は最小限におさえ、被災地の中でも市役所、災害対策本部、被災現場、避難所などを視察することとなった<sup>14)</sup>。

この際、同行する職員は、大臣の発言及び市長等の幹部の発言をメモし、その状況の写真を撮る。そしてのちにメモ起こしをし、その状況を共有する<sup>15)</sup>。この「メモ起こし」と呼ばれる議事概要の作成は、官僚の中ではよく行われることであり、東日本大震災発生の際も、情報共有のためによく行われた。このような緊急時の対応の際、内閣府では、大臣との連絡調整は比較的うまくいっていた<sup>16)</sup>。また、それぞれの部署においても、どれだけの人数を被災地に派遣するかなど、調整をする

7) 元内閣府官僚に対する筆者インタビューによる（2017年10月21日）

8) 同上。

9) 元内閣府官僚に対する筆者インタビュー（2017年10月21日）と筆者の参与観察に基づく。

10) 同上。

11) 同上。

12) 蓮舫「岩手県、宮城県 2015年4月17日」（蓮舫議員 HP）<https://renho.jp/2011/04/17/2552/>（last accessed: 10/10/2017）。

13) 蓮舫「岩手県、宮城県 2015年4月17日」（蓮舫議員 HP）<https://renho.jp/2011/04/17/2552/>（last accessed: 10/10/2017）。

14) 元内閣府官僚に対する筆者インタビュー（2017年10月21日）と筆者の参与観察に基づく。

15) 同上。

16) 同上。

ことができた。

自殺対策は、災害発生直後はすぐには問題になることではない。しかし、阪神・淡路大震災後の孤独死の問題等から、災害後、復興が長引いていく中で、自殺のリスクは高まっていくということが考えられる。そうした不安もあることから、東日本大震災の発生後、与党によるプロジェクトチームから内閣府自殺対策推進室への質問が相次いでくるようになっていた<sup>17)</sup>。2011年4月13日に開催された民主党による第6回自殺対策推進プロジェクトチームでは、東日本大震災に関するヒアリングが行われ<sup>18)</sup>、この時は、内閣府自殺対策推進室、経済社会研究所、警察庁、厚生労働省、独立行政法人国立精神・神経医療研究センターの金吉晴氏、NPO法人ライフリンクの清水康之氏に対してヒアリングが行われている<sup>19)</sup>。金氏は、トラウマやPTSDの専門家であり、後述の通り、「ほっと安心手帳」の作成を通じて内閣府自殺対策推進室とも接点があった。

2011年5月19日にも第7回自殺対策推進プロジェクトチームが開催されており、「4月の自殺者数の報告と東日本大震災に対する対応について、内閣府自殺対策推進室、経済社会総合研究所、厚生労働省」<sup>20)</sup>に対してヒアリングが行われた。民主党政権になってから、それまで前年比で減少傾向であった2011年4月の自殺者数が、わずかばかりではあるが昨年を上回ったことから、被災地での自殺のリスクについて心配されるようになったためである<sup>21)</sup>。

自殺対策については、明確なエビデンスが確立されている政策は少なく、国会議員本人の知識も豊富であるとは言えないため、国会議員にも民間団体の意見を反映した発言が多く見られるが、特にこうした緊急時においては、それが目立つようになった。このような状況の中、内閣府自殺対策推進室は、「自殺」という言葉を前面に出しすぎると、かえって負の効果もおこりかねないために、「自殺」の用語の使用には慎重になる必要があると考え、自殺の文言を極力使用せずに対策を実施し、与党の議員にも、有識者を招き説明をさせるなど、正しい理解の普及に努めることとなった<sup>22)</sup>。

前述の福島県視察を踏まえ、内閣府は、東日本大震災の発生を受けて、内閣府は2011年4月、「災害を経験した方、家族や友人を支える方向けの心のケアの手帳」<sup>23)</sup>として、「ほっと安心手帳」を作成する。国立精神・神経医療研究センターの監修を経て、2011年4月に第1弾（災害発生直後～半年）、災害発生から半年後の2011年9月に第2弾（災害発生半年後～）、災害発生から一年後の

17) 元内閣府官僚に対する筆者インタビュー（2017年10月21日）と筆者の参与観察に基づく。

18) 柳澤みつよし「2011年4月13日（水）民主党自殺対策推進PT第6回総会」、柳澤みつよし議員HP、[http://www.avail-pro-test.com/report/2011/04/13\\_190702.html](http://www.avail-pro-test.com/report/2011/04/13_190702.html)（last accessed: 9/9/2012）。

19) 元内閣府官僚に対する筆者インタビュー（2017年10月21日）と筆者の参与観察に基づく。

20) 柳澤みつよし「民主党自殺対策推進PT第7回総会 平成23年5月19日」、柳澤みつよし議員HP、[http://www.yanagisawa-m.jp/report/2011/05/19\\_192824.html](http://www.yanagisawa-m.jp/report/2011/05/19_192824.html)（last accessed: 9/9/2012）。

21) 柳澤みつよし「民主党自殺対策推進PT第7回総会 平成23年5月19日」、柳澤みつよし議員HP、[http://www.yanagisawa-m.jp/report/2011/05/19\\_192824.html](http://www.yanagisawa-m.jp/report/2011/05/19_192824.html)（last accessed: 9/9/2012）に、「今年に入り、自殺者数を大幅に減らすことができておりましたが、4月の自殺者数は僅かですが昨年を上回ってしまいました。震災から2ヶ月が過ぎ、被災地でのリスクが高まっており、自殺対策の強化が急がれます。対策を立てる上でも被災地における実態把握が重要であり、調査を行うことを強く要請しました」との記述がある。

22) 元内閣府官僚に対する筆者インタビュー（2017年10月21日）と筆者の参与観察に基づく。

23) 内閣府自殺対策推進室「ほっと安心手帳」、内閣府自殺対策推進室HP、<http://www8.cao.go.jp/souki/koho/anshintetyo.html>（last accessed: 10/10/2017）。

2012年3月に第3弾（災害発生一年後～）を作成し、極力「心のケア」と言った言葉や「自殺対策」という言葉は使用せず、作成された。この冊子は、被災者及び被災者にかかわる人、そして、防衛省や警察庁とも協議の上、自衛官や警察官にも配布され、それぞれ約20万部、合計約60万部配布されることとなった<sup>24)</sup>。これは、2010年に作成したリーフレット、「誰でもゲートキーパー手帳」をモデルにして作成されている<sup>25)</sup>。印刷、手配についても、「誰でもゲートキーパー手帳」の前例があったためにスムーズに行うことができたと考えられる。

この時、この手帳が作成された背景には、被災者へのメンタルヘルスに関する情報提供不足があった。福島へ被災地視察に入った担当者が政策統括官（共生社会政策担当）と被災地において自殺対策推進室として関わることでできる点で気づいたことをまとめ上げ、参事官と相談した上で発案したものである<sup>26)</sup>。有識者からの確かなアドバイスを収集し、取りまとめるという内閣府としての役割が存分に発揮されたと考えられる。

行政の限界として、入札制度が挙げられるが、この時は、少額随意契約にて契約を実施し、職員が梱包発送までを行い、全国の都道府県に対して照会をかけ、被災地へ届け、警察庁及び防衛省経由で被災地の警察官及び自衛隊員にも配布された<sup>27)</sup>。本来、「心のケア」であれば厚生労働省が主管となるが、緊急時のため、協議を行い、内閣府が取りまとめを行い、実施することになった<sup>28)</sup>。この作成の過程は、それまで人材養成のための研修等を内閣府が行っていたことからスムーズに進めることができたと考えられる。

### 3. 地域自殺対策緊急強化基金の被災地等への活用及び延長

内閣府自殺対策推進室は、東日本大震災の発生を受けて、すぐに各都道府県に対して現状把握のためのヒアリングを行った<sup>29)</sup>。その中で、東日本大震災の発生によって、震災後の自殺について危惧されていること、被災地においてはありとあらゆるものが不足していること、心のケアの財源に活用できたのは地域自殺対策緊急強化基金だけであったなどの声が上がっていた<sup>30)</sup>。内閣府自殺対策推進室は、自殺者数が急増した地域へのヒアリングも実施し、その後は全国を回っており、一つ目は、東日本大震災において直接的・間接的に悩む方が増加するという想定のもとで、その受け皿となる「こころの健康相談統一ダイヤル」への参加呼びかけ、二つ目が、金銭面においてどの程度都道府県が困っているのかを確認するために地域自殺対策緊急強化基金に関するヒアリングを行うためである<sup>31)</sup>。参事官、企画官、参事官補佐、主査が2名～3名現地に赴き、基本的に日帰りでのヒアリングを実施した<sup>32)</sup>。さらに、ブロック会議も実施し、被災地やその他の地域において、東日本

24) 元内閣府官僚に対する筆者インタビュー（2017年10月21日）と筆者の参与観察に基づく。

25) 同上。

26) 同上。

27) 同上。

28) 同上。

29) 同上。

30) 同上。

31) 同上。

32) 同上。



大震災に係る状況をヒアリングした<sup>33)</sup>。

地域自殺対策緊急強化基金は、2009年に各都道府県において造成され、当初の想定では、3年間で地域における自殺対策の人材養成等を緊急に行い、2011年度には終了する予定であった<sup>34)</sup>。しかし、実際には初年度から予算を計上して自殺対策に取り組んだ市町村は少なく、2年目、3年目からスタートする市町村も数多くあった<sup>35)</sup>。このため、地域自殺対策緊急強化基金を活用して、都道府県だけでなく、市町村においても自殺対策の取り組みを浸透させるには、さらに長期的な財源の確保が必要であった。

このような状況から、2010年度の補正予算の検討に当たっては、2011年度末で地域自殺対策緊急強化基金を終了させるのではなく、各都道府県の基金の積み増しを行った上で、さらに延長する方向で進めていくことで自殺対策推進室内は一致していた<sup>36)</sup>が、この時点では、内閣府において補正予算により基金の積み増しを行うには、執行残額が多いこと、すでに実施している事業の効果が不明であることなどから、断念せざるを得なかった<sup>37)</sup>。

一方、厚生労働省においては、地域自殺対策緊急強化基金による6番目の事業として、2010年度補正予算において、うつ病医療体制強化事業が追加されている。これは、「精神科医療の質と向上を図るための事業」〔内閣府自殺対策推進室2009〕とされており、具体的には、「精神科医と一般かかりつけ医との定期的な連絡会議の開催、うつ病患者を一般かかりつけ医から精神科医療機関へスムーズにつなぐ医療連携体制構築のための事業、精神医療関係者に対する研修事業、及び上記の事業に付随する調査事業」〔内閣府自殺対策推進室2009〕である。これは、厚生労働省が予算の確保の手段として地域自殺対策緊急強化基金に計上することとしたものであり、内閣府自殺対策推進室の100億円とは別に厚生労働省分として確保したものであり、内閣府と連携したものではなかった。しかし、こうした動きとは全く別に、当時総務大臣であった片山善博大臣の肝煎りにより、同じく平成22年度補正予算により、「住民生活に光をそそぐ交付金」として1,000億円の予算が計上された<sup>38)</sup>。これは、2010年10月に閣議決定された『円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策』を踏まえ、これまで住民生活にとって大事な分野でありながら、光が十分に当てられてこなかった分野として地方消費者行政、DV対策・自殺予防等の弱者対策・自立支援、知の地域づくりに対する地方の取り組みを支援する交付金として創設されたものである。

これにより、内閣府自殺対策推進室としては、補正予算による財源が確保できなかったものの、「住民生活に光をそそぐ交付金」は自殺対策も対象としており、地域自殺対策緊急強化基金の財源とすることも認められたため、各都道府県において約17.5億円が積み増しされるとともに、2012年度末まで期限が延長されることとなった。

しかし、自殺対策にも使用できるとはされたものの、いわゆる政治主導で設けられたため、官僚と十分なすりあわせができておらず<sup>39)</sup>、あまり使い勝手が良いものとはなっていなかった。

同交付金は都道府県と市町村に別々に交付されるものであったため、都道府県は自らの持ち分を

33) 元内閣府官僚に対する筆者インタビュー（2017年10月21日）と筆者の参与観察に基づく。

34) 同上。

35) 同上。

36) 同上。

37) 同上。

38) 同上。

39) 同上。

市町村に回す必要があったこと、各市町村が翌年度まで使用するには市町村ごとに基金を作る必要があった。さらに、「雇用の創出に係るもの」ということが必須の条件となってしまったことから、自殺対策推進室においても基金の説明会を開催するなど、強力に同交付金の活用を促したが、積み増しのための予算を十分に確保できた地方公共団体から全く確保できなかった地方公共団体まで明暗が分かれる結果となった<sup>40)</sup>。

この結果、各都道府県における基金の執行残額に格差が生じ、地域における自殺対策を一層推進させるためには、再度、財源を確保して地域自殺対策強化基金の積み増しを行う必要があった。

東日本大震災の発生からしばらくは、自殺対策プロジェクトチームなどからのヒアリングなどが相次ぎ<sup>41)</sup>、内閣府自殺対策推進室も、被災地への視察及び「ほっと安心手帳」の作成・配布、都道府県へのヒアリングなどに時間がかかった。そして、毎月集計が公表されていた警察庁の自殺統計により、2011年5月の自殺者数が急増したことが6月に判明し、これを受け、2011年6月分の自殺統計原票データより、東日本大震災に関連する自殺の実態把握が行われるようになった<sup>42)</sup>。そして、2011年6月15日付で「東日本大震災に関連する自殺の実態把握について」が内閣府自殺対策推進室、内閣府経済社会総合研究所自殺分析班、警察庁、厚生労働省の連名で発出されている〔内閣府自殺対策推進室他2011〕。

このような中、第4回自殺対策タスクフォースが2012年7月4日に開催された〔厚生労働省2011〕。内閣府特命担当大臣（自殺対策）であった細野豪志大臣は欠席した<sup>43)</sup>が、ここでも内閣総理大臣であった菅直人総理が出席<sup>44)</sup>し、自殺対策を重要視していることがわかる。この場において、内閣府自殺対策推進室は、「自殺対策に関する緊急自治体ヒアリングの概要について」〔内閣府自殺対策推進室2011〕を提出し、「自殺対策が地域でしっかりと根づくまでの間、基金の延長と積み増しをお願いしたい」といった愛知県からの声や、「保健福祉以外の部局にも取組を広げられたのは基金のおかげ。その延長と積み増しを強くお願いしたい」と言った名古屋市の声、そして「実際に事務作業が遅れているところもあるため、基金の期限延長などをお願いしたい」という秋田県からの声を掲載している。さらに、被災地からは、「災害救助法終了後においては復興基金もあてにならないことから、地域自殺対策緊急強化基金で実施させていただかないと被災者の自殺リスクに対処できない。これに基金を活用させてほしい。また、そのためにも基金の延長と積み増しもお願いしたい」といった岩手県からの声、さらに「地域自殺対策緊急強化基金を継続的に活用できるよう、期間の延長と積み増しが切なる願い」という宮城県の声、そして「自殺対策の地盤を作るにしても、これまでの3年間では短すぎるので、また心のケアは長期の継続が必要であるので、基金の期限を更に延長して、増額していただけるとありがたい」という茨城県からの声を掲載している。これらは、地域自殺対策緊急強化基金の積み増しに向けて、内閣府自殺対策推進室側で選定したものである<sup>45)</sup>。

さらに、内閣府自殺対策推進室は、岩手県の担当課長に発表を行わせている〔内閣府自殺対策推

40) 元内閣府官僚に対する筆者インタビュー（2017年10月21日）と筆者の参与観察に基づく。

41) 同上。

42) 同上。

43) 同上。

44) 同上。

45) 同上。

進室 2011]。この時は、事前に資料を提出してもらい、内容については十分に確認していた<sup>46)</sup>。岩手県は、発表の中で、「被災地の自殺防止には、地域の実情に沿った中長期にわたる取組が必要」として、資料の中にも「地域自殺対策緊急強化基金の拡充が必要（積み増し、延長）」[岩手県保健福祉部障がい保健福祉課 2011]と記している。

ただし、この時、内閣府本府参与であった清水氏は、自殺対策タスクフォースにおいて、2011年5月の自殺者数の急増が有名女性タレントの自殺報道が引き金になったとの意見を内閣府本府参与の肩書で発表しており<sup>47)</sup>、さらにこの意見は「有名女性タレントが自殺したために自殺が増加した」と誤って報道されてしまう<sup>48)</sup>こととなり、基金の活用については、ニュースとしては大きく扱われなかった。

2011年7月8日には、全国自殺対策主管課長会議が開催された<sup>49)</sup>。ここでは、被災地及び被災地以外の地域からの意見が発表された<sup>50)</sup>。この時、蓮舫は最後に大臣挨拶として参加しており、都道府県からの意見に耳を傾けた<sup>51)</sup>。実はこの時、大臣挨拶の直前に行われた「地域自殺対策緊急強化基金の活用等について」において、都道府県から活発な意見が出ており、その意見に蓮舫は耳を傾けることとなった。内閣府自殺対策推進室は、大臣挨拶が後半になることから、後半に同基金の活用についての時間を設けたものであった。このように、内閣府自殺対策推進室は、大臣や自殺対策に関心のある政治家に対し、地域自殺対策緊急強化基金の積み増しについて、強く働きかけていくこととなる。

2011年7月14日には、参議院内閣委員会において、糸数慶子氏により以下の質問が出ているように、この自殺対策タスクフォースでの資料公表はある一定の効果をもたらしたと考えることができる。

十一日のNHKのニュースで、政府は震災後の自殺対策に関する予算措置を第三次補正予算案やそれから来年度予算案で講じる方向で検討するという報道がございました。報道やタスクフォースなどでも、その配付資料にもあるとおり、被災地においては自殺対策に力を入れるため地域自殺対策緊急強化基金の拡充と延長を望む意見がござりますが、同基金は地域における自殺対策力強化のために平成二十一年度第一次補正予算においてつくられて本年度までが期限になっておりますが、基金の拡充と延長について、その予算の獲得に向けた意気込みをお伺いしたいと思います<sup>52)</sup>。

ここでは、政府参考人として、内閣府政策統括官（共生社会政策担当）の村木厚子氏が以下のとおり答えている。

46) 元内閣府官僚に対する筆者インタビュー（2017年10月21日）と筆者の参与観察に基づく。

47) 清水康之「政府が取り組むべき自殺対策～東日本大震災と5月の自殺者像を踏まえて～（2011年7月4日）」  
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougai/hokenfukushibu/ss1-1.pdf> (last accessed: 10/10/2017)。

48) 朝日新聞夕刊2社会面「5月の自殺者数増、タレントの自殺報道影響？」8面、2011年7月4日付。

49) 元内閣府官僚に対する筆者インタビュー（2017年10月21日）と筆者の参与観察に基づく。

50) 同上。

51) 同上。

52) 2011年7月14日の参議院内閣委員会における糸数慶子氏の発言による。

先日開催した自殺タスクフォースは、岩手県から被災地の自殺対策に当たっている担当者にもお越しをいただき、いろいろ状況を伺いました。やはり相談窓口の強化が非常に大事で、これに先生御指摘いただきました地域自殺対策緊急強化基金を活用いただいているということでもございましたが、県内全域でしっかりそういう体制をつくりたいと。それから、被災地の対応、かなり中長期にこれからじっくり腰を据えてやらなければいけないということで、是非基金の積み増しとそれから期限延長をしてほしいという切実なお訴えがあったところでございます。また、被災地以外の自治体もかなり自殺対策に応援を出しているということもありますし、また都市部等々で自殺が足下増えているということもございますので、基金の十分な確保が必要だという声が出てきております。財源不足によって被災地の方の自殺対策が十分に行えないとか各地域の対策が後退をするということがないように、基金の追加措置の必要性について政府部内でしっかり検討をしたいというふうに考えているところでございます<sup>53)</sup>。

このように、地域からの声をまとめ、それを報告し、さらに政治家からの要望に応えるという形で、内閣府自殺対策推進室は、地域自殺対策緊急強化基金の積み増しに向けて動いていくこととなった。

なお、その後、地域自殺対策緊急強化基金は、その使用方法について国の方針が変更となり、復興庁は、国会などの指摘を受け、被災地や被災者以外にも使える資金として自治体に配った復興予算のうち、「東日本大震災の復興予算が全国の自治体の基金などを通じて復興支援と直接関係ない事業に使われている」として、使われていない分の返還を求めることとなり、地域自殺対策緊急強化基金も一部で返金が求められることとなった〔岐阜県 2015〕。

#### 4. 地域自殺対策緊急強化基金による自殺対策の地域への浸透

2011年8月30日、菅内閣は総辞職し、2011年9月2日には、野田佳彦氏が内閣総理大臣に就任した。内閣が替わったことで、清水氏は内閣府本府参与を退任することとなった。内閣総理大臣が菅氏から野田氏になると、国会における野田氏の所信表明演説にも「自殺」の文言が入らなくなった。これは、自殺対策に積極的に関与していた菅とは異なり、野田氏としては「自殺対策」が政府の中心課題として扱われなくなったことを意味する。そのため、内閣府自殺対策推進室は、内閣総理大臣の支援が期待できないことを推察し、大臣に対する働きかけを強めていくこととなった。

野田内閣となったことで、内閣府特命担当大臣（自殺対策）には、細野氏に替わり蓮舫氏が復帰した。内閣府自殺対策推進室では、例年どおり、2011年9月10日から16日まで平成23年度自殺予防週間を実施することになっており、蓮舫は平成22年度自殺予防週間においてメッセージムービーに協力するなど、平成23年度自殺予防週間におけるキャンペーンにも積極的であったが、街頭キャンペーン等のパフォーマンスに関しては否定的であったため、丸の内においてトークセッションを企画した。

東日本大震災の発生からちょうど半年後の啓発期間であったため、テーマを「つながる“わ”ささえる“わ”」とし、同時期に「ほっと安心手帳」第二弾の発行も行われた。内閣府自殺対策推進室は、東日本大震災を契機として、自殺を考える人に向けた相談の受け皿が必要であると強調し、「こころの健康相談統一ダイヤル」について調整を進め、一週間限定という形ではあれ、初めて全

53) 2011年7月14日の参議院内閣委員会における村木厚子氏の発言による。



都道府県・政令指定都市における加入が実現した。この時、内閣府自殺対策推進室は、非常勤の職員の雇用については、地域自殺対策緊急強化基金の活用を認め、「こころの健康相談統一ダイヤル」の担当者についても、支出を認めることとした。このような中で、内閣府自殺対策推進室は、地域自殺対策緊急強化基金の積み増しについて、蓮舫大臣を始めとする政務三役、各党への調整を進めて行った。こうした調整が功を奏し、2011年9月16日には、公明党の山口那津男氏が、参議院本会議において内閣総理大臣の野田氏に対し質問を行っている。野党である公明党も基金の積み増しには賛成であった。

地域自殺対策緊急強化基金について伺います。平成10年以降、年間の自殺者数は三万人を超え、地域における自殺対策の強化を図るため、平成21年度補正予算において、今年度末までの事業として強化基金が創設されました。これまで、同基金を活用して電話相談窓口の充実や自殺の危険性が高い方などへの訪問事業など、地方自治体における具体的な取組が進められており、こうした取組を切れ目なく支援するためにも基金の積み増しが必要です。以上、基金事業を始めとして今年度末までで終了する施策について、来年度以降政府はどのように対応するのか、総理の明確な答弁を求めます<sup>54)</sup>。

この時期、内閣府内部では、2011年10月に内閣府自殺対策推進室の参事官の異動が発生し、それまでの国土交通省出身の参事官から内閣府出身の参事官へと変わった〔内閣府2011〕。これは、自殺対策を内閣府として重点施策とするための配慮であったと考えられる。

また、参事官は財務省主計局に外向経験があったため、順調に交渉を進め、地域自殺対策緊急強化基金の積み増しに向けて内閣府自殺対策推進室の準備は進んでいた<sup>55)</sup>。

2011年9月の時点で、財務省との協議は決着しており、2011年11月21日、平成23年度第三次補正予算において、地域自殺対策緊急強化基金の積み増しを実現した<sup>56)</sup>。この積み増しの理屈としては、平成22年度の終わりに東日本大震災が発生したため、平成24年度分を前倒しして平成23年度に使用したこととし、その分に必要となった分を追加、さらに延長を行う形となった。結果として、地域自殺対策緊急強化基金は、37億円が積み増しされることとなり、平成23年度第三次補正予算において、「Ⅰ. 東日本大震災関連経費」「1. 災害救助等関係経費」「(1) 被災者緊急支援」〔東日本大震災復興対策本部事務局2011〕として、図1のように、積み増しが行われた。

内容としては、「①震災対応分(被災3県)」として、「被災者の心のケア対策のつなぎ資金」や「孤立化防止のためのサロン、相談窓口、訪問支援等の整備、復旧など」、 「②震災対応分(全国(除く被災3県))」として、「全国に避難した被災者の心のケア、被災地応援要員派遣に伴う体制増強」、 「大震災の経済的、精神的影響による自殺予防のための措置など」、そして「③震災等を踏まえた自殺対策拡充分(全国)」として、「一段と厳しさを増している自殺対策を取り巻く状況に対応するため、今回の補正では24年度分までを措置し、25年度以降は26年度までの出口戦略を踏まえつつ、毎年度の予算編成過程で判断する。その際、国、地方、民間等の役割分担を精査し、併せて、効果検証により自治体において実施する事業の取捨選択を進め、スムーズに自主財源による自殺対策へと引き継ぐ」となった。この基金の積み増し分には、要望額に応じて配分される枠も設けられ〔内閣

54) 2011年9月16日の参議院本会議における山口那津男氏の発言による。

55) 元内閣府官僚に対する筆者インタビュー(2017年10月21日)と筆者の参与観察に基づく。

56) 同上。

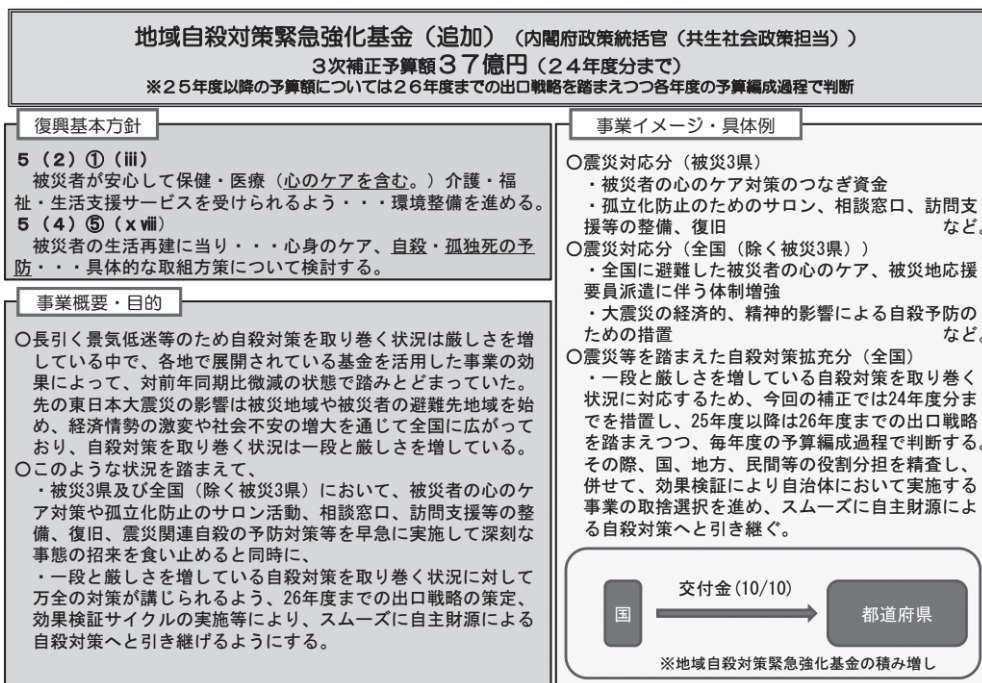


図1 地域自殺対策緊急強化基金の積み増し

出典：内閣府自殺対策推進室「地域自殺対策緊急強化基金（追加）」

府自殺対策推進室2012]、配分が行われた。

地域自殺対策緊急強化基金の造成によって、都道府県単位では自殺対策が推進されていたが、一部の市区町村のみでなく、全国の市区町村において自殺対策を推進するための予算がこの積み増しによって実現することとなった。

なお、基金の積み増しが決定した後、内閣府自殺対策推進室は、2011年11月25日に全国自殺対策主管課長会議を実施し、内閣府自殺対策推進室は基金の活用事例として、秋田県八峰町における取り組み、富山市における取り組み、豊後大野市の対策を発表させるなどし、市町村における自殺対策の推進についても推進するよう、働きかけており、ここからさらに、内閣府自殺対策推進室は、基金の優良事例を紹介する等、市区町村における自殺対策の推進を強く働きかけていくこととなる。

#### 4. まとめ

平成23年度第三次補正予算においては、東日本大震災が発生したことを契機として、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。内閣府自殺対策推進室は、地域における自殺対策の推進のためには、都道府県のみならず、市町村にも自殺対策を浸透させるためには、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ていたからである。「被災地支援は自殺対策とつながるのか」という議論は今も起きている。しかし、これまで論述してきたように、そもそも地域自殺対策緊急強化基金が自殺対策に活用されることとなった経緯には、被災地での自殺者数を増やさないためといった理由が存在している。自殺対策はすべての分野にまたがる政策であり、本来は自殺対策と被災地支援は関係のない事業ではない。その部分の理解が東日本大震災発災から7年が経とうとしている今でも理解が少なく、さらには被災地支援そのものも支援策が打ち切られ始めてしまっている。東日本大震災だけでなく、日本は多くの災害に見舞われてきた国であり、大きな災害から負う心の傷や喪失、社会的な問題の連鎖は自殺の要因ともなりうることを踏まえ、自殺対策の視点も含めながら支援を実施していくことが今後は求められる。

※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、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）及び2017年度南山大学パツヘ研究奨励金I-A-2の助成を受けている研究成果の一部である。

#### 引用文献・参考文献

- 朝日新聞朝刊福島全県・1地方 2011「海江田氏ら3大臣来県 佐藤知事と会談や視察 東日本大震災／福島県」29面、2011年4月10日付
- 朝日新聞夕刊2社会面 2011「5月の自殺者数増、タレントの自殺報道影響？」8面、2011年7月4日付。
- 岐阜県 2015「岐阜県知事記者会見」、2015年11月26日。
- 東日本大震災復興対策本部事務局 2011「平成23年度第3次補正予算案における主な復興関連施策」2011年11月10日。
- 厚生労働省 2011「第4回自殺対策タスクフォース 議事次第」、2011年7月4日。
- 内閣府 2011「幹部名簿」（webサイト掲載）2011年10月。
- 内閣府自殺対策推進室・内閣府経済社会総合研究所自殺分析班・警察庁・厚生労働省 2011「東日本大震災に関連する自殺の実態把握について」、2011年6月15日。
- 内閣府自殺対策推進室 2009「『地域自殺対策緊急強化基金』の概要」、2009年。
- 内閣府自殺対策推進室 2011「（資料2）自殺対策に関する緊急自治体ヒアリングの概要について」、2011年7月4日。
- 内閣府自殺対策推進室 2012「地域自殺対策緊急強化基金（追加）」（第15回自殺対策推進会議資料）、2012年1月23日。
- 岩手県保健福祉部障がい保健福祉課 2011「岩手県における自殺対策」（第4回自殺対策タスクフォース資料）、2011年7月4日。

## Suicide prevention in the aftermath of the triple disaster in Japan

Karin MORIYAMA

### 要 旨

2011年3月に発生した東日本大震災の発生から、7年が経過しようとしている。その当時、行政内部ではどのような動きがあったのか、今でも明らかにされている部分は少ない。本稿では、行政学の観点から、東日本大震災の発災当時の状況を分析した上で、自殺対策としての被災地支援の在り方について分析する。現在、被災地における自殺者数は、震災関連自殺として統計が取られているが、その統計が取られるようになったのも、東日本大震災発災からしばらく経ってからのことであった。本稿では、東日本大震災発災当時の行政内部の政策形成過程を中心に、被災地における自殺対策がどのように変化していったのかを地域自殺対策緊急強化基金との関係で明らかにする。