

自殺対策における官民学の役割

森 山 花 鈴

自殺対策基本法が成立して平成28年6月で丸十年となる。平成28年3月には、改正自殺対策基本法が成立し、新たに自殺対策が進められていくこととなった。日本において自殺対策が開始されてから、年間の自殺者数もピーク時から比べると約9,000人減少している。本稿では、自殺対策における官民学の役割に焦点を当てながら、日本の自殺対策のきっかけとなった自殺対策基本法の制定過程を分析する。

第1節 自殺者数の急増と自死遺児を中心とした活動の展開

1. 自殺者数の急増とあしなが育英会の活動

平成11年7月、警察庁によって平成10年における年間の自殺者数が公表された。その人数は32,863人であり、平成9年の自殺者数24,391人よりも8,500人以上増加していた。それまで、昭和53年から集計されていた警察庁の統計においては、日本における自殺者数が3万人を上回ることはなく、この事実はマスコミにより、大きく報道されることとなった。年間の自殺者数が3万人を上回るというのは、自殺死亡率（人口10万人あたりの自殺者数）でいえば、米国の約2倍、英国の約3倍といった水準であり、この自殺者数の急増を受けて、すぐに活動を開始したのが、あしなが育英会である。

あしなが育英会は、病気や災害、自殺により親を失った子どもたちや、後遺症を抱え働くことのできない親をもつ子どもたちの奨学金支援及び心のケアを行う民間団体である。あしなが育英会から奨学金の貸与を受けている学生が組織するあしなが学生募金事務局は、毎年春と秋の二回、募金活動を行っており、奨学金を借りている遺児（以下「奨学生」という。）自身が街頭に立ち、「あしなが学生募金」を行っているが、この自殺者数の急増を受け、平成11年秋のあしなが学生募金において、「初めて自死遺児の支援のために活用するとして募金」[大阪ボランティア協会 2007:7]が実施された。

あしなが育英会は、その発足当初から自死遺児支援を実施していたものの、「自死遺児を支援していることを初めて公表し、支援の輪を広げる運動に乗り出」[大阪ボランティア協会 2007:7]すこととなった。このとき街頭募金に立った1人が、のちに実名を公表し、厚生労働省による自殺防止対策有識者懇談会にも参加し、体験談を語ることになる学生である。また、この時同じく街頭

募金に立った学生も、のちにあしなが学生募金の事務局長となり、全国で体験談を語り、あしなが運動を引っ張っていくことになった。ただし、当時、「報道では首から下の映像となり、顔と名前は公表されなかった」[大阪ボランティア協会 2007:8]。

そして、平成12年1月、あしなが育英会職員の西田正弘が「3人の自死遺児と会」[大阪ボランティア協会 2007:8]い、平成12年2月、あしなが育英会職員の西田、小河光治、柳瀬和夫が中心となり、川崎市で2泊3日の自死遺児ミーティングを開いて初めて自死遺児を集め、実態を聞くこととなった[大阪ボランティア協会 2007:8]。この時「北海道や九州も含め全国から11人の学生が参加」し[大阪ボランティア協会 2007:8]、自死遺児から語られた自分史は、あしなが育英会職員の3人にも大きな衝撃を与えた[大阪ボランティア協会 2007:9]という。この自死遺児ミーティングを受けて、平成12年4月には、自死遺児の体験集『自殺って言えない』が、あしなが育英会と自死遺児ミーティングに参加した11人で作った自死遺児文集委員会で作成され、無料配布が行われることとなった。この冊子の配布数は13万部[大阪ボランティア協会 2007:10]を数えた。

平成11年秋に始まったあしなが学生募金での自死遺児支援の活動は、平成12年春、秋の両募金でも同様の訴えが行われた。平成13年2月にもあしなが育英会の自死遺児による自死遺児ミーティングが開かれ、参加者の中から「自分たちの生の声で、自らの心の痛みと体験を語りたい」とシンポジウムの開催が提案[大阪ボランティア協会 2007:11]されたことで、平成13年7月には、西田が、「自死遺児の心の傷とケアを考えるシンポジウム」を企画し、あしなが育英会の会長である玉井義臣に相談の上、全国での実施に乗り出すこととなった[大阪ボランティア協会 2007及びライフリンク 2009]。ここでは、自死遺児の体験談が語られ、「シンポジウムは、自死遺児だけでなく、がん遺児、犯罪被害での遺児らも含む場合と自死遺児だけの場合があったが、この年の4月から東京、福岡、佐賀、名古屋、秋田、熊本、松山、広島、新潟」[大阪ボランティア協会 2007:11]で開催された。

このように、あしなが育英会が自死遺児支援に積極的に取り組み始めた理由は、平成10年の自殺者数の急増の一番の要因が中高年の男性の自殺の急増であったためである。高校生・大学生を抱える中高年男性の自殺が増加したことで、自死遺児の数も急激に増えることとなり、あしなが育英会は、この時、自殺で親を失った子どもたちの増加に気づき、自死遺児支援を公表し、その支援を本格化させていくことになった。ただし、あしなが育英会という団体の性格から、あくまでも自死遺児への支援の一環として行うものであり、自殺予防を明確に打ち出すものではなかった。

あしなが育英会の活動が展開される中で、自死遺児の体験集『自殺って言えない』は、マスコミや政治家の関心と呼ぶこととなった。そして、このような中、NHK「クローズアップ現代」により、その活動が報道されることとなり、あしなが育英会の奨学生が、顔へのモザイクなしで「ヤスノリ」として実名を公表の上、番組に出演することとなった。このドキュメンタリーは、番組タイトル「お父さん死なないで～親の自殺 残された子どもたち～」として平成13年10月に放送されることとなった。この時、NHKのディレクターとして取材を行っていたのが、のちにNPO法人ライフリンクを立ち上げることになる清水康之である。清水は、自死遺児の体験集『自殺って言えない』に強い衝撃を受け[大阪ボランティア協会 2007:10]、平成12年8月から自死遺族の取材を始めていた[ライフリンク 2009]。あしなが育英会を取材し、初めて参加したのが、「北海道地区の高校奨学生を対象に開かれた『夏のつどい』」[大阪ボランティア協会 2007:10]であり、この時、自死遺児と関わった清水は、前述のシンポジウムも取材するようになった[大阪ボランティア協会

2007：11]。

NHKで放映された「クローズアップ現代」は大きな反響を呼び、平成13年12月には同番組の年末スペシャル「“痛み”見つめて」においても自死遺児支援について放送されることになる。この時期には、清水は、NHK「おはよう日本」にて、のちに自死遺族支援のNPOを立ち上げる、同じくあしなが育英会の奨学生で自死遺児の学生のことも取材している。この際の様子は、「支え合う“自死遺児”たち」として放送され、その学生は、その後、NPO法人ライフリンクにて自死遺族支援担当として、平成19年度の一年間、活動に当たることになる。

その後、自死遺児たちの活動としては、平成14年11月に、無料配布冊子の『自殺って言えない』を拡充する形で、自死遺児による体験談集である『自殺って言えなかった。』がサンマーク出版により刊行されることとなり、大きな反響を呼ぶことになった。この本には、18名の自死遺児の体験談が収録されており、全部で13万部の発行[山本 2010：112]を数えた。この本の作成には、サンマーク出版の鈴木七起が編集者としてかかわっており[ライフリンク 2009]、鈴木は、あしなが育英会の西田とともに、のちに、NPO法人ライフリンクの発起人となっている。

この『自殺って言えなかった。』の発行後、平成14年11月18日付の朝日新聞「天声人語」では、実名を公表した自死遺児の一人の体験談が掲載¹⁾され、その後、平成15年1月23日には、別の自死遺児のドキュメンタリー、「父ちゃんを忘れない～親の自殺 心の傷を乗り越えて～」がNHK「にんげんドキュメント」において放映されている。自死遺児が実名を公表したことで、新聞・テレビ局各社も彼らの取材をするようになり、学生のうち2名は読売新聞の紙面にもその体験談が掲載されるなど、その活動の様子を取り上げるマスメディアは増えていき、自殺の問題は社会問題として認識されるようになっていった。決して自殺問題の責任を転嫁することのできない自死遺児が声をあげたことで、社会的な機運は高まって来ていたが、あしなが育英会という、自死遺児だけでなく災害・病気遺児支援を行う団体の性格から、さらに自ら運動を拡大することや他の民間団体と連携した活動へとは発展しなかった。

2. 山本孝史議員による政府一体としての取り組みの働きかけ

自殺対策基本法の推進の大きな力となった人物には、当時参議院議員であった山本孝史がいる。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として出馬し、衆議院議員を2期務めていたが、自殺問題については、「交通遺児育英会の職員時代から」[山本 2010：111] 関心を持ち、自殺者数の急増を受けて、平成12年5月には「民主党の鳩山由紀夫代表を大阪に招いて」[山本 2010：113] 自死遺児の話聞く機会を設ける等、早い段階から関心を持っていた。

残念ながら、平成12年6月に行われた衆議院選挙において山本は落選し、国政から一度退くこととなる。しかし、平成13年7月に大阪選挙区から参議院議員選挙に出馬し、参議院議員として

1) 「中学2年のとき、ひとりで風呂に入っていると、父が無言で入ってきた。何年もそんなことはなかった。恥ずかしいので、すぐに出てしまった。その翌日、父は自殺した(中略) 必要以上に自責の念に駆られる遺児たちが少なくない。たとえば、父からかかってきた最後の電話にもう少し何か言ってあげられなかったものか……。サインを見逃した悔しさがつきまとう▼親を亡くした悲しみに加え、世間の「偏見」との闘いもつらい。親族らからは自殺ということのを隠しておくように諭される。漠然とした罪悪感につきまといわれる。そして自殺のことも亡くなった親のことも心の奥深く封印してしまう▼親を亡くした人に奨学金を出している『あしなが育英会』の集まりで、初めて自分の体験を『告白』して封印を解き、新しい歩みを始める。(中略)『苦しいことを苦しいといえる社会、それを受け止めてくれる社会になってほしい』(『朝日新聞』平成14年11月18日。)

当選したことで、自殺対策に関する法律制定を目指すようになる。

「自殺問題は、年金問題とともに」[山本 2010：113] 山本に「衆議院から参議院への転出を決意させた理由の一つ」[山本 2010：113] であった。参議院議員の任期は6年であり、「解散がないので6年間政策に打ち込め」[山本 2010：113]、山本が参議院議員となったことが、のちに自殺対策にとって大きな意味を持つようになる。

そして、この「当選後、あしなが育英会の玉井会長から『自死遺児が心に背負っている問題が極めて重い。職員もどう対応したら良いのかと苦勞している』と電話」[大阪ボランティア協会 2007：11] がかかってきたことが、のちに山本の取り組みを変え、自殺対策に大きな影響を及ぼすことになった。この時点では、山本は、自殺対策は所管省庁である厚生労働省がうつ病対策として取り組んでいるという認識 [大阪ボランティア協会 2007：12] であったが、玉井が「そこが違う。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」と発言した [大阪ボランティア協会 2007：12] ことで、その後、山本は自殺対策に関する政策研究を始め [大阪ボランティア協会 2007：12]、山本の秘書である東加奈子らは「国会図書館調査及び立法調査局などをフルに活用し、諸外国の実践研究などを始め」[大阪ボランティア協会 2007：12]、それらは「最終的にA4判で60ページを超える資料」[大阪ボランティア協会 2007：12] となった。そこには、「諸外国の対策や国内での動き、さらに法制定へのシミュレーションまで詳しく書き込まれ」[大阪ボランティア協会 2007：12] ており、この時点で山本は、当選から改選までの時期を見据え、改選直前の国会は混乱するであろうと予測し、その一年前である平成18年までに自殺対策に関する法律の制定の計画を立てていた²⁾。

平成13年11月6日の参議院内閣委員会において、山本は自殺対策に関して初めて質問に立ち、これらの諸外国の対策や秋田県をはじめとする国内の動きについて質問している。そして、この時点で、当時設置されたばかりの内閣府に自殺対策の担当部署を設置することを求めている。以下は、山本の質問である。

内閣府のパンフレットを見ましても、国民生活に深くかかわる重要課題への対応というのは内閣府が担う事務のコンセプトとされておりまして、御承知のように、男女共同参画、あるいは青少年問題、高齢社会、障害者、消費者といった問題はそれぞれ対応する法律があつたりしますけれども、内閣府でいわば国を挙げて取り組みをしておられるわけですね。申し上げましたように、交通事故よりもはるかに多くの方が亡くなっていて、大変に大きな社会的問題だと私は思うんです。決して個人的な問題ではない。交通事故も、運転している人が悪いんだ、はねられた人が悪いんだといった個人的な問題にすりかえてきましたけれども、そうじゃないんだというところから交通安全対策基本法ができてやってきたんだと思うんですね。そういう意味でいきますと、やっぱり自殺という問題も私は内閣府全体、すなわち国全体で取り組むべき国民生活に深くかかわる重要課題だと思うんです。内閣府設置法を見ておきますと、所掌事務として、「内閣の重要政策に関して閣議において決定された基本的な方針に基づいて、当該重要政策に関し行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務をつかさどる。」ことは内閣府の仕事だと書いてありますので、要は、内閣として自殺者を減らすということが内閣の重要政策だという認識を持って、先ほど申し上げましたように、閣議決定をして基本方針をつ

2) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

くって各省庁をしっかりと束ねて対応していくというのは、私は内閣府としてやれない話ではないと³⁾。

この時期、平成13年1月に内閣府が設置されており、この質問がなされた時点で、山本は内閣府への担当部署設置を念頭に置き、これまで自らが関わってきた交通安全対策の在り方と自殺対策を比較し、質問を行っている。

ただし、この時点で山本は「内閣として自殺者を減らすということが内閣の重要政策だという認識を持って…（中略）…、閣議決定をして基本方針をつくって各省庁をしっかりと束ねて対応していく⁴⁾」ことを求めており、法律制定をせずとも内閣府が積極的に自殺対策に取り組むことを求めている。

さらに、平成13年11月28日の参議院本会議では、内閣総理大臣であった小泉純一郎に対して、以下のように質疑を行っている。

アメリカやカナダでは、政府が主体となって自殺者減少に取り組み、有意義な提言や政策を取りまとめています。日本においても政府全体で取り組むことが求められています。総理の主導により関係閣僚会議を開催し、自殺者減少のための基本方針を協議決定するなど、省庁横断的に取り組んでください。また、国民全体で危機感を共有し、抜本的な対策の樹立を急ぐためにも、交通事故死者数の発表は毎年お正月にありますけれども、それに倣って新年早々に自殺者の数を発表してください⁵⁾。

この質問において、省庁横断的に自殺対策へ取り組むことを求めており、自殺対策の統計についても早期の公表を求めている。

なお、日本において、自殺者数の統計には大きく分けて二種類ある。1つは、「自殺の概要資料」等の警察庁が発表している統計である。警察庁の統計は、自殺者を発見した際に記入する自殺統計原票をもとに集計されており、全世代における自殺の原因・動機については、この自殺統計原票でしか把握することはできない⁶⁾。もう1つの自殺者数に関する統計は、厚生労働省が発表している「人口動態統計」であり、法律に基づく統計であるが、自殺の原因・動機はなく、職業も5年ごとにしか把握されていない。この時期は、警察庁の統計は月別の公表が行われておらず、毎年6月に前年の自殺者数が発表されており、厚生労働省の統計は、月別の自殺者数の発表が行われていたものの、発表までには4か月近くかかっていた。

山本は、「警察は自殺者の経済状況や人間関係などの第一情報を入手する。その情報を活用すれば原因の分析が可能となり対策が進む」[山本 2010:116]と考えており、警察庁の自殺統計の活用を期待を寄せており、自殺者数の早期公表についてこの時期から強く求めている。

3) 平成13年11月6日の参議院内閣委員会における山本孝史氏の発言による。

4) 同上。

5) 平成13年11月28日の参議院本会議における山本孝史氏の発言による。

6) この自殺統計については、昭和53年以降集計されており、その元となる自殺統計原票については、平成19年に改正され、遺書等の自殺を裏付ける資料により明らかに推定できる原因・動機を自殺者一人につき3つまで計上することとなった。自殺統計原票については、その後、平成21年1月1日、平成22年8月1日にも変更されている。

この時の小泉の答弁は、

わが国の自殺者は、平成10年より連続で3万人を超えており、緊急に対策を要する重要な問題であると認識しております。政府としては今年度より相談体制の充実強化を図るとともに、職場における自殺防止対策マニュアルを策定するなど地域、職域が連携した自殺防止対策を実施することとしております。またより効果的な対策を実施するため、近日中に厚生労働省において、検討会を開催することとしております。自殺者数の発表については、今後担当省庁において研究させたいと考えております⁷⁾。

というものであった。この時点で政府は、自殺対策はあくまでも厚生労働省が中心として実施すべきであるという立場であり、「今後担当省庁において研究」という、警察庁という名称も実施期限も具体的に検討するという意思も見られないものであった。

平成13年から平成18年にかけては、小泉内閣であったが、あしなが育英会は、全国での自死遺児支援を訴える中で、この質問の直後、平成13年12月には、自死遺児7名が、内閣総理大臣であった小泉総理大臣に対して、陳情を行っているが、この際、小泉は「自殺は個人の問題である」と発言している⁸⁾。そして、この時期、小泉自身は、自殺対策の問題に積極的には動かず、具体的な施策の指示をすることはなかった。

この一年後の平成14年11月6日両院国家基本政策委員会合同審査会では、以前山本から紹介を受けて直接自死遺児の話聞いた民主党の鳩山由紀夫により質問が行われており、鳩山は、この時、前述の『自殺って言えなかった。』やNHK「おはよう日本」における「支え合う“自死遺児”たち」を取り上げている。この時期は目立った活動はないものの、のちに鳩山は、民主党政権において内閣総理大臣となり、自殺対策に取り組むこととなる。

あしなが育英会の活動も、前述の奨学生が大学の卒業を迎えると大きな活動が展開されなくなっていったが、平成15年には、国立人口問題・社会保障研究所によって「自殺者がこのまま推移すればGDPで年1兆円の損害がある」との研究発表[国立社会保障・人口問題研究所 2003]がなされ、さらに平成16年、WHOによって「世界での年間自殺者数は100万人であり、日本の自殺者数は先進国で一位である」との発表がなされ、自殺対策の必要性についてはマスメディアにおいても取り上げられるようになっていった。

また、この時期、のちに自殺予防総合対策センターが設置される国立精神・神経センター精神保健研究所(平成22年に独立行政法人国立精神・神経医療研究センター精神保健研究所に改組)では、自殺対策の研究会が行われ始めるようになり、政府全体としての対策には至らないものの、様々な領域で自殺対策への関心は高まりつつあった。

山本は、民主党の議員であり、野党であるため、いかに与党や官僚と協力し、自らの政策案を通すか、その計画を早い時点で立てていた⁹⁾。それは、国会情勢や政治の仕組みをそれまでの議員経験において熟知していたから¹⁰⁾であり、山本は、野党の立場から、与党の協力や民間団体との連携

7) 平成13年11月28日の参議院本会議における小泉純一郎氏の発言による。

8) 自死遺児に対する筆者インタビューによる(平成24年8月9日)。

9) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる(平成25年9月26日)。

10) 同上。

を念頭において、自殺対策基本法成立のために動き始めることとなった。

3. うつ病等の精神疾患対策としての自殺対策

—厚生労働省の取り組みと地域レベルでの取り組み—

この時期、厚生労働省では、うつ病対策の一環として自殺対策を実施していたが、自殺者数の急増を受けて、平成12年に策定された「健康日本21」の中で、初めて「自殺防止」の概念を示している。

この「健康日本21」の中の「早世」を防ぐというプランの「中目標」の中に、「自殺を減らす」の文言があり、さらに各論には、2010年までに自殺者数を2万2000人以下にする、という目標値が定められた。

また、自殺防止について、実際にどのような活動をするべきかについては以下のような認識を示している。

自殺予防活動には、(1)自殺が生ずる前に対策を講じ、予防につなげること(予防)、(2)生じつつある自殺の危険に対して介入し、予防すること(介入)、(3)不幸にして自殺が生じてしまった場合に遺された人々に対する影響を少なくすること(自殺後の対応)が挙げられる。予防としては、職場や学校や地域を通じ、一般の人々に自殺の危険因子、直前のサイン、適切な対応法などについての知識の普及を図ることが挙げられ、特にうつ病の症状と、有効な治療法があることへの理解を広める必要がある。また、かかりつけ医、保健婦、教師などは、自殺の危険を早期に発見できる立場にあることから、予防のための知識を持ち、さらに精神科医などの専門医との連携を図る必要がある。介入は、自殺の危険の高い人を早期に捉えて、迅速に適切な治療を受けられる環境を整える必要があり、まず精神科医療が充実することが前提となる。地域の保健医療関係者が協力して、自殺を減らすための取り組みを行い、自殺者が減少した事例もある。

ここでは、自殺防止に向けての参考として、新潟県松之山町(当時)のことが紹介されており、「有効な自殺対策を立てるために、死亡統計や警察庁の実施する調査では十分に捉えられない自殺の背景を明らかにする必要がある」とも述べられている。

しかし、「健康日本21」は、秋田県のように自殺死亡率が高い一部地域においては自殺対策に取り組む根拠となったが、全国的に見て、自殺対策そのものを強く推進するものとはならなかった[本橋 2006: 317]。

この時期は全国的に見ても高齢者の自殺者数が多かったため、地域において実施されてきた自殺対策は、高齢者のうつ病対策などの「こころの健康対策」が中心であった。「健康日本21」は、厚生労働省により策定されたものであることから、自殺はあくまでうつ病罹患の延長であり、個人の問題であるとされていたため、この時期は、まだ自殺対策が政府全体で取り組むべき課題であると認識されていなかった。

その後、あしなが育英会の活動が活発化していく中で、平成14年2月から12月までの間、厚生労働省によって、自殺防止対策有識者懇談会が全7回¹¹⁾開催された。この時点では、自殺をどう予

11) 第1回は平成14年2月1日、第2回は平成14年3月15日、第3回は平成14年5月9日、第4回は平成14年6月21日、第5回は平成14年8月7日、第6回は平成14年10月4日、第7回は平成14年12月12日に行われて

防するかといったことが論点であり、懇談会では、最終的に『自殺予防に向けての提言』という形で報告書がまとめられた。

第6回の自殺防止対策有識者懇談会には、あしなが育英会職員1名と自死遺児2名が呼ばれており、自死遺児はその場において自身の体験を語っており、最終報告書である『自殺予防に向けての提言』では、自死遺児の発言を取り上げ、自殺対策の実施の必要性を訴えている¹²⁾。

提言では、自殺者数を削減するべきであるとし、その目標値は、「健康日本21」と同様、22,000人となった。この数字はあくまでも自殺者数が増加する以前の数値であり、反対の意見もあった[厚生労働省 2002]が、政府として初めて自殺対策を総合的に取り組む必要性を示した懇談会であった。

この提言では、以下のような記述がある。

自殺の真の理由を知ることは難しい。また、自殺を自由意思の現れや個人の選択として捉える見方もある。しかし、自殺した者の心理を分析していくと、自殺を自ら選んだのではなく、追い詰められ、どこにも行き場がなくなり、唯一の解決策が自殺しかないという状態に追い込まれる過程が見えてくる。さらに、社会的なつながりの減少や自分が生きていても役に立たないという意識、いわゆる役割喪失感から、危機的な状況にまで追い込まれてしまう過程、あるいは逆に、役割を背負いすぎて、耐えきれなくなるといった過程も明らかになる。また、このような過程でうつ病を発症し、正常な判断ができなくなることも多い。自殺は、自由意思に基づく行為というよりは、いわば「追い込まれての死」であると考えられる。

このように、自殺が「追い込まれての死」であり、個人の自由意思に基づく行為ではない旨の認識が示されている。厚生労働省は、平成13年度から初めて自殺防止関連事業を予算に計上しており、本提言においても自殺の問題が社会問題として取り上げられ始めているが、この時点では、厚生労働省はうつ病対策を元にした自殺防止の対策を行っているにすぎず、のちの参議院厚生労働委員会における決議でも、批判がなされている¹³⁾ように、政府全体の政策課題としては認識されていなかった。

いる。

12) 「自殺は、本人にとってこの上ない悲劇であるだけでなく、家族や周囲の者に計り知れない大きな悲しみや困難をもたらすものである。また、社会全体にとっても大きな損失となる。したがって、効果的な予防対策を実施することは緊急の課題である。精神科医の臨床経験によると、『自殺したい』と訴える人は、『死にたい』と言いつつも『生きたい』という気持ちとの間を非常に激しく揺れ動いており、深い苦しみや不安を抱えている。また、うつ病を発症して、死にたい気持ちが出てきた人であっても、治療が効を奏し、死にたい気持ちが消えてしまうことが多い。このように、『死にたい』という人を救う方策は存在しており、これに基づき、自殺予防対策を行う必要がある。自殺は、周囲の者にもさまざまな影響を与える。特に、子どもの自殺は、家族や友人に長期間にわたる精神的な影響を与え続け、また、親の自殺は、子どもの心に大きな傷や自責感を残すことも多い。『あしなが育英会』で活動する自殺死亡者の遺児の一人が、『他の人に自分達と同じような苦しみはさせたくない。そういう思いから、自殺者を減らしたいという思いに駆り立てられて、ずっと自殺予防のための活動をやってきました。』と語ったように、家族や周囲の悲しみや苦しみは計り知れない。このような不幸な事態を防ぐ意味で、自殺予防対策の必要性は大きい(自殺予防に向けての提言)との記述がある。

13) 参議院厚生労働委員会決議による。

これは厚生労働省のやる気の問題や縦割りの弊害があるだけではなく、自殺の問題が、厚生労働省の所掌分野を超えていることによる限界であった。

第2節 自殺対策基本法の成立過程

1. 新たな政策課題の増加の動きと共生社会政策担当の誕生

内閣府の設置に伴い、新たに設置された政策統括官（総合調整企画担当）には、平成15年9月1日に少子化社会対策が新たな政策課題として追加された。少子化の進展に伴い、与野党ともに少子化対策に関する基本法の制定の機運が高まり、平成11年1月に超党派の議員による「少子化社会対策議員連盟」が設立され、同年12月、議員立法として「少子化社会対策基本法案」が衆議院に提出されたが、衆議院の解散により平成13年6月に再提出され、数回の国会で継続審議扱いとなった後、平成15年7月ようやく成立したものであった。

また、平成16年3月、食育基本法案が自由民主党、公明党の与党議員の共同で参議院に提出されていた。食育基本法案は、自由民主党が平成14年11月に食育調査会を設置し、準備を進め、翌、平成15年10月、マニフェストに「食育基本法」制定を盛り込むとともに、平成15年9月の小泉総理大臣の所信表明演説にも「知育、徳育、体育に加え、心身の健康に重要な食生活の大切さを教える『食育』を推進します」と明確に推進する姿勢を示すなど成立が確実視されていた。

さらに、犯罪被害者等基本法案については、過去に野党から基本法案が提出された際には、いずれも廃案となっていたが、平成15年7月、全国犯罪被害者の会「あすの会」の代表幹事が小泉首相に39万人以上の街頭署名をもって、犯罪被害者の惨状を訴えたのを受け、小泉首相は犯罪被害者対策の検討を自由民主党と内閣に指示し、これを受けて法律制定の動きが加速し、議員立法での対応が検討されていった。

このように、省庁横断的な性格をもった新しい政策課題に対処するための議員立法が成立するとともに、また次々と新たな法案が検討され、その法律や法律案にはいずれも内閣府が政府として推進する役割を担うことが明記されていた。こうした役割を積極的に担う必要があるため、平成16年4月1日に内閣府政策統括官（総合調整企画担当）が政策統括官（共生社会政策担当）に変更されていた。

2. NPO 法人ライフリンクの設立

平成11年のあしなが育英会による活動の開始以降、少しずつ自殺対策に関する社会的関心は高まりつつあり、地域では個人レベルで自殺予防を行う団体や、自死遺族支援を行う団体が活動を開始し始めたが、「活動の担い手」となる組織は存在しなかった。

そのような中、平成16年10月にNPO法人ライフリンクが誕生する。NPO法人ライフリンクは、代表に元NHKディレクターの清水、副代表にあしなが育英会職員（自死遺児担当）の西田、『自殺って言えなかった。』の編集者であった鈴木も発起人に名を連ねて設立された。メンバーは、自死遺児本人や、自殺予防の活動にかかわってきたメンバーが中心となった。NPO法人化したのは、資金援助が受けやすく、かつ組織として外部からも認められやすかったためである¹⁴⁾。ただし、活動

14) 清水康之氏に対する筆者インタビューによる（平成24年11月22日）。

開始に必要なメンバーを集めることは困難を極めた。当時、自殺対策を標榜する民間団体は少なく、「自殺」を扱うこと自体に「偏見」も強かったことが推測される。

代表の清水は、NHK「クローズアップ現代」などを担当し、以後多くの自死遺児との交流¹⁵⁾があった。その中で、遺児の現状を認知し、平成16年3月にNHKを退職し、NPO法人ライフリンクを立ち上げた。立ち上げの理由には、まず、いのちの電話は、その活動が電話相談での傾聴活動が中心であり、電話相談事業を超えた事業の拡大には積極的ではなかったこと、あしなが育英会も、災害や病気の遺児への支援も行っており、自死遺児支援のみを行っているわけではないため、活動の中心となる役割を果たすことができなかつたことが挙げられる。実際に、清水は、「自殺対策の担い手であるべきはずのいのちの電話が世界的な啓発の機会である自殺予防デーに何も対策を行わなかつたこと」を団体立ち上げのきっかけとして語っており¹⁶⁾、既存の民間団体による自殺対策の取り組みに限界を感じていた。マスメディアの立場からも、情報発信に積極的に動く団体が存在しない以上、自殺対策に関する啓発を行うことに限界を感じていた。

NPO法人ライフリンクは、活動の柱として、以下の5つを掲げており、自らが相談事業を行う団体ではなく、あくまでも政府に対して政策提言を主に行う政策提言型の民間団体として設立されている。活動の柱は、「1. 社会全体で対策に取り組む基盤作り（法整備等）」「2. 対策立案に必要な自殺実態解明」「3. 実態に即した対策推進モデル作り」「4. 行政の監視」「5. 社会への啓発」である¹⁷⁾。

団体を立ち上げてから、清水は日本全国を駆け回り、多くの自殺防止活動をする民間団体に関わる人たちへ直接会いに行っている¹⁸⁾。その際、自殺者の現状分析をするとともに、自殺予防へ向けて必要な予算額の具体的な試算をするなど、これまで行われてこなかつたデータの概算も示している。これまで、自殺予防活動を行う民間団体は、個々に活動するしかなかつたため、ここに、これまで存在しなかつた自殺対策の「担い手」として政策提言を行い、民間団体同士の「コーディネーター役」を目指す民間団体が誕生した。そして、NPO法人ライフリンクが、民間団体の立場から自殺対策は社会的な問題であるという提言を行っていき、自殺の問題を「私的領域分野の課題」から「社会的な問題」へと変更していき、さらに自殺対策に関する法律の制定を目指していた山本と結びつくことで、これまで、特定地域や特定年齢層等の課題であつた自殺の問題が、社会的な問題へと認知されていくこととなる。

3. 参議院厚生労働委員会における参考人質疑

平成16年7月の参議院選挙において、民主党が大勝したことで、自殺対策基本法の成立に向けて事態が急変していくことになった。

まず、8月に山本が厚生労働委員会筆頭理事に就任したことで、山本は11月には、民主党内に「自

15) 清水康之氏は、あしなが育英会主催の活動であり、赤城青年の家で行われた遺児の「つどい」などでの遺児との交流をはじめ、遺児へのインタビュー、現場に入った取材を行ってきた。

16) 筆者がNPO法人ライフリンクに在籍していた時の清水康之氏に対する筆者インタビューによる。

17) 清水康之氏のツイッターに「ライフリンク活動5本柱の内、『1. 社会全体で対策に取り組む基盤作り（法整備等）』と『2. 対策立案に必要な自殺実態解明』と『3. 実態に即した対策推進モデル作り』は、理想形に近づきつつある。あとは『4. 行政の監視』と『5. 社会への啓発』をシステム化できれば、発展的解消が見えてくる」との記述がある（平成24年7月13日）。

18) 佐藤久男氏らに対する筆者インタビューによる（平成16年1月21日）。

殺総合対策ワーキングチーム」を立ち上げ、有識者からのヒアリングを開始した。

11月9日には日本総合病院精神医学会理事長の黒澤尚からヒアリングを行い、11月16日には日本いのちの電話連盟の齊藤友紀雄常務理事からヒアリングを行った¹⁹⁾。11月30日には、防衛医科大学校の高橋祥友からヒアリングを行っている²⁰⁾。高橋は、日本における自殺対策研究の第一人者であり、フィンランドを始めとした海外の自殺対策事情にも精通し、厚生労働省の自殺防止対策有識者懇談会構成員でもあった。そして、12月14日には中部学院大学の吉川武彦、社会保険診療報酬支払基金の今田寛陸からヒアリングを行っている²¹⁾。吉川及び今田は、ともに国立精神・神経センター精神保健研究所の所長経験者である。

山本は、ヒアリングを行うことで、自殺の問題の深刻さを有識者から導き出すことが、法律の制定に向けて必要だと考えていた²²⁾。さらに、平成17年1月19日には、民主党「次の内閣」において、自殺総合対策ワーキングチームの中間報告を行い²³⁾、民主党内において自殺の問題の実情を訴えた。

ここまでは、民主党内での活動に留まるが、平成17年2月、事態が展開する。かねてより親交のあった「自民党の参院厚生労働筆頭理事・武見敬三から『衆院予算委員会の開会中、参議院は開店休業状態だ。何かやろう』と持ちかけられ、満を持していた山本が『自殺問題を取り上げましょう』と提案」[大阪ボランティア協会 2007:15] することとなったのである。

この提案により、平成17年2月24日に参議院厚生労働委員会において、「自殺」をテーマに質疑が行われた。この日の委員会は、防衛医科大学校防衛医学研究センター教授の高橋祥友、産業医科大学精神医学教室教授の中村純、秋田大学医学部教授の本橋豊が参考人として参加し、日本の自殺の現状について報告を行っている。この場において、山本も参考人に対し質問を行っている。

なお、本来、この時期は予算委員会が開かれるため、参議院の他の委員会はほとんど開かれることはなく、大臣や政府参考人もいない状態で、委員会が開かれることは異例であった²⁴⁾。この参議院厚生労働委員会の場において、「国を挙げての取組が大変重要である」²⁵⁾ という指摘を導き出すことが、山本の目的であったが、この実現には、武見の協力があつた。

山本と武見によるこの協力を、のちに武見は清水との対談において、以下のように語っている。

民主党の山本孝史さんがね、ちょうどね、えー、参議院の厚生労働委員会の民主党の筆頭理事で、僕が自民党の筆頭理事で、そんな僕ら与党だったわけ。その時にね、その衆議院が予算の審議をしてるときってというのは、参議院の委員会も全部ストップして何もやらないっていうのが慣例だったわけ。で、僕と山本さんはね、何もね、参議院で休んでることないだろう、せっかく時間があるんだから、何か大事な政策提言につながるようなね、そういうその委員会を開かないかなあって話をしてたんです。そしたらね、山本さんの方からね、「武見さんそれだったらね、自殺対策やらない」って言ってきたの。で、僕はね、その3万人以上の自殺者がね、深刻な問題があるし、よし、じゃあこれでやりましょうって言って、自民党の国対も全部説得して、そして、

19) 「山本たかし “いのち” の政策実績自殺対策」, 山本孝史 HP, <http://www.ytakashi.net/> (lastaccessed2/10/2012)。

20) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる (平成25年9月26日)。

21) 同上。

22) 同上。

23) 同上。

24) 同上。

25) 平成17年4月28日の参議院厚生労働委員会における山本孝史氏の発言による。

山本さんは山本さんでね、民主党の国対を説得したんですよ。で、当時ね、その与野党とでなるべくならばやりたくないという雰囲気がある、こう、それをね、二人でね、それぞれの党を全部説得して、それであの秋田県とか、それからあなた自身にも来ていただいて、ああいう参考人招致の質疑を、えー、ずいぶんやりましたね、それで最後は政策提言ですか。そして、それに基づいて参議院主導でそのあの自殺対策基本法というのが立法化されたわけです〔武見 2013〕。

山本は、のちにこの時のことを「武見先生が自民党の筆頭理事であったことが幸運だった。野党の自分ひとりではどうにもならなかった」〔山本 2010：119〕と語っていることから、当時野党議員であった山本は、与党を巻き込みながら法律の制定を考えていたことが窺える。そして、武見と山本は、のちに自殺防止対策を考える議員有志の会を立ち上げ、ともに自殺対策基本法の成立に尽力していくこととなった。

一方、清水は、この参議院厚生労働委員会が実施される直前の平成17年2月20日にNPO法人ライフリンクによる初の自殺予防シンポジウム（自殺“緊急”対策シンポジウム「自死遺族支援に向けて遺族会のつながりを！」）を東京オリンピックセンターにて開催していた。この段階では、自殺の問題に関心があるのも自死遺族を中心とした遺族であること、あしなが育英会の自死遺児により活動が展開されていたことから、自死遺族支援を中心としたシンポジウムであった。このときの参加者は150名、自死遺族同士のネットワークとしては初の試みであった。

この時、山本の秘書である東加奈子がこのシンポジウムに訪れ、清水と対面を果たしている〔大阪ボランティア協会 2007：15〕。山本は自殺対策は民間からの働きかけがなければ進展が難しい〔山本 2010：119〕と考えていたことから、秘書の東が清水を誘い、2月24日に開催される参議院厚生労働委員会にも清水が傍聴に訪れることになった。そして、傍聴後、山本の事務所にて、山本と清水は対面を果たした〔山本 2010：119〕。ここで、山本と清水がつながり、以降、密接に連携しながら活動していくこととなった。

この時点で山本は、議員立法による法律の制定を目指すだけでなく、厚生労働省所管の法律の一部改正などあらゆる可能性を検討していた²⁶⁾。そのため、平成17年4月28日の参議院厚生労働委員会において、当時の厚生労働大臣であった尾辻に対して、自殺対策への対応について、質疑を行っている²⁷⁾。この時点では、尾辻は「厚生労働省内でやれることはそれなりにまた私も取り組んでまいりますし、それから、今お話しのように、政府として関係省庁が連携しながらやらなきゃいかぬことはまた関係省庁と相談をしながら私どもの努力は続けてまいります」²⁸⁾と発言しているように、厚生労働大臣の立場からその限界を示した上での答弁にとどまっている。

しかしながら、法律の一部改正は、野党議員からの発案としてはハードルが高いため、山本は、自殺対策を政府全体の取り組みとして実施するためにどのようにするのが良いか、厚生労働省出身

26) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

27) 山本孝史メールマガジン「蝸牛のつぶやき」5月8日（日）号に、「なお、4月28日の委員会では、自殺予防対策の推進についても質問しました。尾辻厚労相は『（自殺防止対策の推進は）緊急に対応しなければならない問題と認識している。是非、提案をふまえながら検討もし、対応もしたい。委員の先生方と頑張れるものは頑張っ一緒に、改めて厚労省内でやれること、政府の関係閣僚会議で関係省庁と相談しながら努力を続けていく』と、積極的な発言がありました。この問題でも、国会側での動きが重要になってきています」との記述がある。

28) 平成17年4月28日の参議院厚生労働委員会における尾辻秀久の発言による。

であり、当時の内閣府事務次官にも、平成 17 年 5 月の時点で相談をしている²⁹⁾。

この相談をきっかけに、山本は、省庁横断的に自殺対策を実施するためには内閣府が担当部署を担う必要があることを確信し、そのためには根拠法の制定が重要であると認識した。山本は過去に議員立法による臓器移植法、中国残留邦人帰国促進法に関わっており、議員立法による法律の制定には知識が豊富であったこと、参議院法制局からも勧められていた³⁰⁾ことから、議員立法による法制化を考えるようになった。

山本は、かねてより、議員立法について、「立法府がその立法府たる地位を回復し、議員立法を増やし、必要な法的整備を通して社会秩序を形成していかなければならない」という考え〔山本 1998：まえがき〕があり、さらに、委員長提出法案の成立率が高いことを把握していた〔山本 1998：まえがき〕ため、最終的には委員長提出による法律制定を目指すようになる。

その後、山本は、自殺対策ワーキングチームの開催を続けながら³¹⁾、清水と共同でシンポジウムを企画し〔山本 2010：122〕、平成 17 年 5 月 30 日には、NPO 法人ライフリンク主催による「第二回自殺予防シンポジウム（「自殺を防ぐためにいま私たちにできることとは」～緊急提言自殺対策の現場から～）」を参議院議員会館にて開催し、206 名という多くの出席者を集めた。これは、山本からの提案で、参議院議員会館においてシンポジウムを開催することにより、参議院議員の理解や参議院における自殺対策の取り組みとして発信を目的として、清水と連携して開催したものであった³²⁾。このシンポジウムには、国会議員も多数出席し、さらには山本の呼びかけ³³⁾と当時の大臣秘書官からの働きかけもあり³⁴⁾、尾辻も参加し、ここでは、自殺未遂者からの体験談、自死遺族による体験談が語られた。提言者としては、秋田大学医学部の本橋、弁護士の団野克己、東京自殺防止センターの西原由記子、親の自殺を語る会の佐藤まどか、NPO 法人蜘蛛の糸の佐藤久男、そして NPO 法人ライフリンクの清水が参加した。

このとき、参加団体は日本のちの電話連盟をはじめ 12 団体³⁵⁾であり、この場において、NPO 法人ライフリンクから『自殺総合対策の実現に向けて』が提言された。この『自殺総合対策の実現に向けて』には国へ 5 つの提言が盛り込まれており、①国として「自殺対策に取り組む意思」を明確に示すこと、②効果的な予防策のために「自殺の実態」を調査し把握すること、③個人だけでなく「社会を対象とした自殺総合対策」を実施すること、④社会全体で自殺対策を行う体制（それに必要な組織）を作ること、⑤自殺未遂者や自死遺族への支援（心のケア）を行うこと、という事案が盛り込まれている。ここで、これまでの「私的領域分野の課題」としての自殺対策から、「社会的な問題」としての自殺対策が主張されていくことで、自殺対策が社会的な政策課題へと認識され

29) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成 25 年 9 月 26 日）。

30) 同上。

31) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成 25 年 9 月 26 日）と、平成 17 年 4 月 12 日には、住友金属工業総合技術研究所の野田悦子保健師からヒアリングを実施している。

32) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成 25 年 9 月 26 日）。

33) 尾辻秀久氏に対する筆者インタビューによる（平成 24 年 9 月 19 日）。

34) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成 25 年 9 月 26 日）。

35) 参加団体は、日本のちの電話連盟、東京自殺防止センター、親の自殺を語る会、福島自死遺族ケアを考える会、れんげの会、蜘蛛の糸、自殺防止相談所、大阪自殺防止センター、遺児支援の会ビッグフット、あいち自殺対策プロジェクト、相談室カンナ、猫次郎経営研究所、NPO 法人ライフリンク。

ていくことになる。また、この提言とともに、自殺総合対策の具体事例が提言³⁶⁾され、このシンポジウムはNHKをはじめとするマスコミ各社に報道された。なお、この提言には、いのちの電話連盟の名前もあった。

尾辻は予定時間を大幅に超過してその場に残り〔民主党 2009〕、平成17年5月30日のシンポジウムの終了前、この『自殺総合対策の実現に向けて』の提言を受けて、自殺防止対策を行うことを明言する。のちに、尾辻は、「この時に重大な問題であることに気づいた」と述べている³⁷⁾ことから、自殺対策が前進する大きなきっかけとなるシンポジウムであった。

このNPO法人ライフリンクの提言の原案については、山本が参議院法制局と相談し、平成16年6月の時点で立案されたものであった³⁸⁾。山本は、法律の制定を目指し、参議院法制局とかねてより情報交換をしており³⁹⁾、民間からの発案という形式を取っていることから、与野党が対立する中でどのように政策を実現させていくかを山本が考え、行動していたかがわかる。山本は、法律成立の最後の詰めには、どうしても当事者の声とそれを支える団体が必要であるという認識⁴⁰⁾であった。

また、この頃、NPO法人ライフリンクは、平成17年5月から9月にかけて、フィンランド国立社会福祉保健研究開発センターからの翻訳許可を得て『フィンランドにおける自殺防止プロジェクト』（1992年～1996年）の報告書を翻訳している。これは、「国を挙げての総合対策で自殺者の減少に成功したフィンランドの実践を日本にも生かす⁴¹⁾」すために翻訳されたものであり、自殺対策は総合的に取り組む必要があり、国家的なプロジェクトであるということ的印象づける目的があった。ちょうどこの時期、山本も、フィンランド出張に赴く厚生労働政務官に対して資料収集の依頼を行う⁴²⁾など、フィンランドについては自殺対策の先進国であるという認識があり、自殺対策に関連する質問の中でもフィンランドの事例を国家を挙げた総合的な対策として取り上げている。

4. 参議院厚生労働委員会における決議

平成17年5月30日のシンポジウム以後、山本は、厚生労働委員会での決議に向けて、各方面への調整を開始し、6月1日には参議院厚生労働委員会理事懇談会で、各党の理事に、「自殺に関する総合対策の緊急かつ効果的な推進を求める決議」の案文を渡し、検討をお願いしている⁴³⁾。この時、武見らから、参議院厚生労働委員会において「委員会で自殺問題を審議する機会を作って、その後

36) 個別の省庁が何を行ったら良いかなど具体案が記されている。

37) 尾辻秀久氏に対する筆者インタビューによる（平成24年9月19日）。

38) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

39) 同上。

40) 山本ゆき氏に対する筆者インタビューによる（平成25年8月26日）。

41) 「これまでの活動」、NPO法人ライフリンクHP、

<http://www.lifelink.or.jp/hp/achievement.html> (lastaccessed4/10/2012)。

42) 山本孝史メールマガジン「蝸牛のつぶやき」6月12日（日）号に、「藤井基之厚労政務官には、先般、フィンランドへの公務出張と聞いたので、『フィンランドは自殺対策の先進国です。いろいろと情報を仕入れてきてください』と依頼しましたところ、たくさんの資料を持ち帰ってくれました」との記述がある。

43) 山本孝史メールマガジン「蝸牛のつぶやき」6月5日（日）号に、「国会の正常化を受けて開催した1日の参議院厚生労働委員会理事懇談会で、各党の理事に、『自殺に関する総合対策の緊急かつ効果的な推進を求める決議』の案文を渡して、検討をお願いしました」との記述がある。

に決議するのが良いのではないか」との提案がなされている⁴⁴⁾。

6月7日には、民主党において、自殺総合対策ワーキングチームの第5回会合を開催し、警察庁地域課、人事院職員福祉局職員福祉課、総務省行政評価局評価監視官室からヒアリングを行っている。

一方、厚生労働省は、6月9日に「省内に、関係部局の幹部からなる『自殺対策の推進に関する省内連絡会議』を設置し、その第1回会合」[山本 2005]を開いており、厚生労働省としても自殺対策への取り組みを加速させていた。

山本は、決議の際には、厚生労働省の問題としてだけではなく、政府全体で自殺対策に取り組む姿勢を明確にするためにも官房長官の出席が重要であると考えており[山本 2005]、6月9日には、参議院厚生労働委員会において、山本は尾辻に対して、「是非大臣からも細田官房長官に内閣全体として取組をするようにということをお願いをしていただきたい⁴⁵⁾」と、官房長官の出席を依頼しており、これに対し、尾辻は、「政府全体でこれは取組まなきゃいけないことだというふうを考えておまして、お話しのように、官房長官にも必ず伝えまして、私ども政府全体で取り組むべく努力をさせていただきます⁴⁶⁾」と答弁し、その後の6月10日の閣議の際に、尾辻から官房長官である細田に対して決議への出席をお願いしている[山本 2005]。以下は、山本が記したメールマガジンの一節である。

6月9日の参議院厚生労働委員会で尾辻大臣は、「政府全体で取組まなきゃいけないことだと考えておまして、官房長官にも必ず伝えまして、私ども政府全体で取り組むべく努力をさせていただきます」と答弁されました。翌10日の金曜日の定例閣議で、尾辻大臣が官房長官に対して、次のような発言をしたとの連絡を受けました。「……自殺予防対策の推進は、厚生労働省1省の問題ではなく、社会全体の問題であり、長期的な視点に立った施策への取組みが必要な問題である。立法府においても政府の積極的な取組みを求める動きがあるので、官房長官にあっては、総合的な施策の推進が図られるよう、是非とも政府全体で取り組むことをご検討いただくよう切に願います」尾辻厚労相の迅速な対応に感謝します⁴⁷⁾。

山本と武見は、さらに相談を重ね、官房長官である細田の出席を強く求めていくこととなった⁴⁸⁾。この筆頭理事である二名の与野党連携が、厚生労働委員会での決議の実施の実現に至ることとなる。この時期、山本は、武見のことを以下のように記している。

44) 山本孝史メールマガジン「蝸牛のつぶやき」6月5日(日)号に、「自民党の武見理事や国井理事からは、『委員会で自殺問題を審議する機会を作って、その後に決議するのが良いのではないか』との提案もなされました」との記述がある。

45) 平成17年6月9日の参議院厚生労働委員会における山本孝史氏の発言による。

46) 平成17年6月9日の参議院厚生労働委員会における尾辻秀久氏の発言による。

47) 同上。

48) 山本孝史メールマガジン「蝸牛のつぶやき」6月20日(月)号に、「自殺予防総合対策：武見敬三理事と6月30日か、7月早々に、細田官房長官を厚生労働委に招いて、自殺予防策の推進を求める決議を手渡す方向で日程を調整することで概ね合意。『細田長官は、政府全体にまたがる事項を取り扱うことには極めて消極的』との情報もありますが、そこは武見理事の『強力な切り札』に期待しましょう」との記述がある。

武見敬三・参院厚労委与党筆頭理事と相談し、厚労委と内閣委の合同審査会を開催して「自殺予防策の推進に関する決議」を行うことや、厚労委に官房長官の出席を求めて決議を行うことなどの実現に向けて、お互いに努力することを確認しています〔山本 2005〕。

さらに、6月24日には、山本から当時官房副長官であった山崎正昭に対して、参議院厚生労働委員会の出席をお願いしている⁴⁹⁾。

一度、6月30日に予定されていた厚生労働委員会は流れた⁵⁰⁾ものの、平成17年7月6日には、民主党厚生労働部門会議において「自殺に関する総合対策の緊急かつ効果的な推進を求める決議(案)」が了解⁵¹⁾され、平成17年7月19日に、参議院厚生労働委員会にて「自殺に関する総合対策の緊急かつ効果的な推進を求める決議」が採択される。この決議は、国によって具体案が初めて明言されたものであり、「効果的な自殺予防対策を確立するため、自殺問題に関する調査研究や情報収集・発信等を行う拠点機能の強化を図る」こと、ならびに「総合的な対策を行う『自殺予防総合対策センター(仮称)』を設置すること」を求めている。

この決議は、平成17年5月30日のシンポジウムの際に、NPO法人ライフリンクが提出した草案が元となっている。ただし、形式上はそのように見えるが、実際は、この時も山本が平成16年6月の時点で決議の案文を作成⁵²⁾しており、のちに「私が作成した原案をもとに、内容を内閣官房と詰めていただいたのも武見理事のおかげです」〔民主党 2009〕と述べていることから、事前に与党である自由民主党や内閣官房とも調整を行っていたことがわかる。

また、山本は、「党執行部からは『法案化』を求められました。自殺問題に熱心に取り組んでいるとの姿勢をアピールする狙いもあってのことですが、野党提出の議員立法が成立することは、ほぼありません。また、法制局との協議でも、『法案化できる事項が少ない』との判断がありました。そこで、決議を挙げることを優先させました」〔民主党 2009〕と述べている。また、この時点では、超党派の議員連盟の結成は困難であると山本は考えており〔民主党 2009〕、与党をいかに巻き込むかを考えた上で、法律を成立させるための前段階として「決議」の成立を目指していた。

さらに、その決議を行うにあたって、山本は、以下のような調整をしていた。

従前の自殺予防対策は、うつ病対策が中心で、必然的に厚労省が中心となってきました。しかし、自殺は社会問題であり、厚労省だけで解決できる問題ではありません。政府全体で取り組む体制の立ち上げを、決議で求める。実は、ここが最大の難関でした。政府全体での取り組みを求める決議となると、厚生労働委員会ではなく、内閣委員会が所管となります。自らが所属していない委員会を舞台にして法案制定を目指すのは、かなり無理があります。委員会を超えて、本会

49) 山本孝史メールマガジン「蝸牛のつぶやき」6月26日(日)号に、「自殺予防総合対策：6月30日の参院厚労委の定例日に、年金合同会議がセットされ、厚労委の開会は見送りとなりました。したがって、自殺予防の決議も日程を再調整します。24日の帰阪途上、山崎官房副長官に会いました。『自殺予防に政府全体で取り組むべきだとの考えに同意している』とのことでしたので、官房長官の厚労委出席を重ねてお願いしました」との記述がある。

50) 山本孝史メールマガジン「蝸牛のつぶやき」6月26日(日)号に、「6月30日の参院厚労委の定例日に、年金合同会議がセットされ、厚労委の開会は見送りとなりました。したがって、自殺予防の決議も日程を再調整します」との記述がある。

51) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる(平成25年9月26日)。

52) 同上。

議で決議ができれば最高ですが、これまた議院運営委員会の所管です。残念ながら、内閣委員会でも議院運営委員会でも、自殺予防に対する問題意識を高めるような取り組みをしていないこともあって、決議の取り扱いへの関心が高くはありませんでした。厚生労働委員会での決議であっても、内閣官房長官などが出席してくだされば、政府全体にわたる決議を行なうことも可能でしたが、郵政法案シフトを敷く与党は、出席を認めてくれません。内閣官房副長官付の参事官が代わって出席することになり、決議内容の手直しに時間を要しましたが、決議の実効性は担保することができました⁵³⁾。

決議の内容は、

- ① 政府は、自殺問題に関し、総合的な対策を推進するため、関係府省が一体となってこの問題に取り組む意志を明確にするとともに、対策の実施に当たって総合調整を進める上で必要な体制の確保を図ること。
- ② 効果的な自殺予防対策を確立するため、自殺問題に関する調査研究や情報収集・発信等を行う拠点機能の強化を図るとともに、自殺の原因について、精神医学的な観点のみならず、公衆衛生的視点、社会的・文化的・経済的観点等からの多角的な検討を行い、自殺の実態の解明に努めること。
- ③ 自殺問題全般に渡る取組の戦略を明らかにし、個人を対象とした対策とともに社会全体を対象とした対策を重点的かつ計画的に策定し、その実施に必要な予算の確保を図ること。
- ④ 情報の収集・発信等を通じ、関係府省が行う対策を支援、促進し、地方自治体や日夜相談業務等に携わっている民間団体等とも密接に連携を取りながら、総合的な対策を実施していく「自殺予防総合対策センター（仮称）」を設置すること。
- ⑤ 自殺した人の遺族や自殺リスクの高い自殺未遂者に対する支援については、プライバシーへの配慮を含め、万全を期すこと。その際、全国で百万人を超えと言われる遺族や自殺未遂者に対する心のケアが自殺の社会的・構造的要因の解明や今後の自殺予防に資することの意義についても、十分認識すること。

というものであった。

また、この決議の際、尾辻は、「官房副長官の下に設置されることとなります関係省庁連絡会議の場等において、関係府省とも十分連携を取りながら、自殺問題全般への取り組みの戦略を明らかにし、個人だけでなく社会全体を対象とした対策を重点的かつ計画的に策定するよう努めてまいり所存であります⁵⁴⁾」と発言しており、「『自殺予防総合対策センター（仮）』については、詳細は今後、検討することとなるが、自殺の予防対策や心のケア等の事後対策に取り組む地域団体や民間団体等とも連携強化を図り、総合的な自殺対策を推進、支援していくことができるものとなるよう、努めてまいりたい⁵⁵⁾」と発言している。

その後、民間団体側も自殺対策の取り組みを加速させていき、平成17年9月10日には、NPO法人ライフリンクが、民間団体同士の連携を強めるためにWHOの世界自殺予防デーに合わせ、

53) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

54) 平成17年7月19日の参議院厚生労働委員会における尾辻秀久氏の発言による。

55) 同上。

WHO 後援によって日本初の自殺予防フォーラムを開催している。このフォーラムは「自殺予防のグランドデザインを考える」という題目であり、参加者は、自殺防止活動に関わっている者限定であった。WHO の後援であるため、東京の国連大学で開催され、100 人を超える参加者が集まった。参加者は国会議員（代理）、市議会議員をはじめ、厚生労働省職員、総務省職員、地方公共団体職員、病院関係者、民間企業経営者、様々な分野の研究者⁵⁶⁾、そして民間団体の関係者など自殺防止の現場で活動する者たちであった。さらに、自死遺族が呼ばれ、体験談を語っている。

この時、NPO 法人ライフリンク代表である清水が深く関わった元あしなが育英会の奨学生の自死遺児たちが参加し、体験談を語るとともに、自殺対策の意義を訴えている。このフォーラムは、直接、国の機関と民間団体が議論を行う場となった。このとき、参加者には、参加者それぞれの連絡先が記入されたリストが配られ、このフォーラムは、「自殺予防に関わる者たち同士の連携を取ること」もひとつの目的とされており、同時に交流会も開催された。このように、民間団体側でも、その連携と社会的な啓発活動が積極的に行われるようになっていった。

5. 自殺対策関係省庁連絡会議の開催と自殺対策基本法の成立

「自殺に関する総合対策の緊急かつ効果的な推進を求める決議」を受け、平成 17 年 9 月 26 日には、内閣官房主催により、第 1 回自殺対策関係省庁連絡会議⁵⁷⁾が首相官邸において開催された。厚生労働省、農林水産省、文部科学省、国土交通省、防衛庁、法務省、総務省、警察庁、内閣府が参加し、内閣官房副長官、副長官補、内閣審議官も参加した。平成 17 年 12 月 26 日には、第 2 回自殺対策関係省庁連絡会議が首相官邸にて開催され、「自殺予防に向けての政府の総合的な対策について（案）」（平成 17 年 12 月 26 日自殺対策関係省庁連絡会議）が自殺対策関係省庁連絡会議にて提案され、自殺予防に向けての具体的な目標値が設定され、政府として 2015 年までの 10 年間で自殺者数を現在の水準より 25% 減らし、1997 年までの水準まで減らす目標が打ち出された。

さらに、厚生労働省を中心として統計調査のデータを分析するほか、自殺予防対策として、都道府県に対し、民間団体と自殺対策連絡協議会を設置して連携を深めることや、自殺問題を担当する部署の明確化が求められた。さらには、自殺予防総合対策センターの新設、国土交通省による駅のホーム柵増設などの各府省庁の対応が取りまとめられた。

内閣官房に自殺対策関係者連絡会議が設置されたことで、内閣副長官が積極的に情報収集を行うこととなり、のちの自殺総合対策大綱の策定にも、内閣府自殺対策推進室はその情報を参考にすることとなる⁵⁸⁾。

この報告書において、国立精神・神経センターの精神保健研究所に自殺予防総合対策センターを設置することとされ、のちに平成 18 年 10 月に、自殺対策基本法の施行に合わせ、自殺予防総合対策センターが開設されている。国立精神・神経センター精神保健研究所では、「平成 13 年 4 月精神保健研究所長を主任研究者とする自殺防止研究開始（インターネット上の自殺関連情報の実態分析、自殺関連情報の提供の検討を実施）」⁵⁹⁾としており、平成 16 年 4 月には、「研究事業をもとにした自

56) 医学、心理学、教育学、精神看護学、法医学等。

57) 「自殺対策関係省庁連絡会議の設置について」、自殺予防総合対策センター HP、
http://ikiru.ncnp.go.jp/ikiru-hp/measures/050927_01.pdf (lastaccessed1/10/2012)。

58) 柴田雅人氏に対する筆者インタビューによる（平成 25 年 9 月 26 日）。

59) 「設立の経緯」、自殺予防総合対策センター HP、

自殺予防対策ホームページの検討」⁶⁰⁾を開始し、平成17年8月には、「研究事業をもとにした自殺予防対策支援ページ『いきる』を開設」⁶¹⁾していた。ただし、清水は、厚生労働省の機関である国立精神・神経センター精神保健研究所に自殺予防総合対策センターができたことについては、設立の段階では推進していたものの、その後、自殺予防総合対策センターが厚生労働省所管の機関であることに限界を感じるようになる。

その後、平成17年11月8日には、自殺対策に取り組む民間団体との初めての意見交換会が厚生労働省内で行われ、行政のかかわり方などが話し合われた。この頃には、NPO法人ライフリンクをはじめとして遺族支援などを行っている全国の6団体の代表者が参加し、NPO法人ライフリンクからは、当時の厚生労働大臣である川崎二郎宛てに「自殺対策における行政との連携に関する要望書」を提出している⁶²⁾が、このような大臣への働きかけは、以後、NPO法人ライフリンクを始めとして民間団体が行うようになっていった。

平成17年11月18日には、総務省によって『自殺予防対策に関する有識者意識調査結果』が公表され、自殺防止に対する対策のあり方についての有識者の意見が公表されている。また、平成17年12月1日には、総務省によって行政評価がなされ、『自殺予防に関する調査結果に基づく通知』が公表された。これは総務省が国と地方公共団体に向けて初めて行った自殺予防についての取り組み状況についての行政評価であり、特に対策を行っていない都道府県が存在などが浮き彫りとなった。この中で、4都道府県では、担当する保健関係の部局が自殺者数を把握しておらず、16都道府県では、自殺予防対策をしていないことが分かり、さらに、課題や改善点を厚生労働省、文部科学省、国家公安委員会に通知し、厚生労働省に対しては、自殺につながる心の健康問題や周囲の適切な対処法について、一般を対象にした啓発活動にほとんど取り組んでいないことを指摘した。ここでは、自殺未遂者や遺族への調査で自殺原因の把握に努め、対策に生かすとともに、遺族のケアにも取り組むように要請されており、のちに自殺予防総合対策センターや厚生労働省の研究班によって調査研究が実施されている。この総務省の行政評価については、山本も自殺対策基本法の成立に追い風になると考えていた⁶³⁾。

さらに、平成17年6月17日に食育基本法が成立し、その後、内閣府政策統括官（共生社会政策担当）に食育推進室が設置されたことで、山本は本格的に内閣府への自殺対策の担当部署の設置を

<http://ikiru.ncnp.go.jp/ikiru-hp/aboutorg.html> (lastaccessed25/9/2012)。

60) 同上。

61) 「設立の経緯」、自殺予防総合対策センター HP、

<http://ikiru.ncnp.go.jp/ikiru-hp/aboutorg.html> (lastaccessed25/9/2012)。

62) 「ライブドアニュース」平成17年11月9日、

<http://news.livedoor.com/article/detail/1481863/> (lastaccessed5/10/2013)。

63) 山本孝史メールマガジン「蝸牛のつぶやき」6月12日(日)号に、「厚労省は、『政府全体の取り組みを求める決議をされても、厚労省は十分な対応はできません』とつれない姿勢です。その一方で、省内の連絡会議を設けて、権益の確保に走っています。自殺対策は警察庁や文科省、総務省など、関連する省庁が連携しない限り前進はありません。そこに強力な援軍が現れました。総務省行政評価局が、厚生省が『健康日本21』で設定した2010年までに2万2千人以下に自殺者を減少させるとの目標到達への政府の取り組み状況のチェックに入ったのです。7月まで調査し、来年度早々には報告書が出る予定です。数値目標を設定することの『威力』を感じるとともに、動かぬ役所や政治に対して、『外堀』が埋まってきたように感じます」との記述がある。

考えるようになった⁶⁴⁾。山本は、参議院議員となった当初から平成18年の通常国会における会期末までには自殺対策に関する法律を成立させるつもりでいた⁶⁵⁾が、平成17年12月の検診において自らが深刻ながんに侵されているということがわかり、時間が残されていないことを認識し、当時就任していた参議院財政金融委員長を降り、自らが実現を目指していた法律制定のために、より積極的に動くようになる。

なお、平成17年12月3日には、NPO法人ライフリンクが「地域における自殺対策ネットワーク」の私案を提出しており、清水は、「自殺対策に関する政府方針の連携体制イメージの中でもこれを採用していただいています」⁶⁶⁾と述べている。

厚生労働省では、決議を受けて、平成18年3月31日には、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長から「自殺予防に向けての総合的な対策の推進について」が都道府県知事及び指定都市市長宛に発出⁶⁷⁾され、「1. 自殺対策連絡協議会（仮称）の設置」と「2. 相談体制の充実」、「3. 情報発信・普及啓発等」が呼び掛けられた（労働基準局長からも同日、「労働者の心の健康の保持増進のための指針について」⁶⁸⁾が発出されている）。この中で厚生労働省は、地方公共団体に対しても関係機関同士の連携を求めているが、厚生労働省自体がその所管内の取り組み以上のことを他省庁と連携して実施するには限界があり、決議の後も積極的に自殺対策の事業を展開することはなかった。

一方、平成18年4月17日には、NPO法人ライフリンクは、「自殺対策の法制化を求める3万人署名」運動を展開する⁶⁹⁾。同日、毎日新聞の一面では、「自殺対策法制化」についての報道⁷⁰⁾がなされ、自殺対策の問題は世間に知られるようになった。平成18年5月13日には、全国7都市で法制化を求める街頭署名が展開された。この模様は、NHKによって全国放送もされることとなった⁷¹⁾。

この時期、自殺対策の記事を積極的に発信していたのが、毎日新聞記者の玉木達也である。玉木は、自殺対策の取材を続け、多くの自殺対策関連記事を執筆している。当時、玉木は清水に出会ったことでその考え方に共感⁷²⁾し、取材を重ね、清水との信頼関係の下、自殺対策について多くの記事を書いていくことになった。ただし、山本はマスメディアとの関係については慎重に動いていた⁷³⁾。

64) 「プレス民主 民主党参議院大阪選挙区第1総支部版」平成17年7月に、「食育基本法が成立し、内閣府に食育推進室が設置され、担当大臣もできました。同法は与党の議員立法ですが、今後は、『自殺予防総合対策推進法』の制定を目指して取り組みます」との記述がある。

65) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

66) 第5回自殺総合対策の在り方検討会議事録（平成19年2月23日開催）。

http://www8.cao.go.jp/jisatsutaisaku/sougou/taisaku/kentokai_5/pdf/gijiroku.pdf (lastaccessed24/9/2012)。

67) 厚生労働社会・援護局障害保健福祉部長「自殺予防に向けての総合的な対策の推進について」（障発0331010号）、平成18年3月31日。

68) 厚生労働省労働基準局長「労働者の心の健康の保持増進のための指針について」（基発0331001号）、平成18年3月31日。

69) NPO法人ライフリンク HP、http://www.lifelink.or.jp/hp/syomei_keii.html（平成24年8月16日閲覧）。

70) 「自殺対策：新法で『遺族支援を』『国の責務』明記 NPO法人、議員と連携へ」、『毎日新聞』平成18年4月17日、<http://www.lifelink.or.jp/hp/Library/060417mainichi.html> (lastaccessed22/8/2013)。

71) 石倉紘子氏に対する筆者インタビューによる（平成25年8月26日）。

72) 玉木達也氏に対する筆者インタビューによる（平成25年8月28日）。

73) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

そして、山本は「自殺防止を考える議員有志の会」を立ち上げ、自殺対策基本法の成立に向けて動き出すことになった。平成18年5月10日から12日にかけて、議員有志の会と清水で、法案についての打ち合わせが行われ⁷⁴⁾た。当時のメンバーは、自由民主党から、尾辻秀久、西島英利、武見敬三、民主党から、朝日俊弘、柳澤光美、山本孝史、公明党から、木庭健太郎、日本共産党から、小池晃、社会民主党から、福島みずほであり。木庭健太郎以外、当時の参議院厚生労働委員会の委員である。法案の内容については、参議院法制局からの案を元に協議されていくこととなった⁷⁵⁾。

平成18年5月15日に実施された議員有志の会の第一回会合⁷⁶⁾では、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』発起人会から「自殺対策の法制化を求める要望書」が提出された。連名団体は22団体となり、「国として自殺対策に取り組む意志を法律で示すこと」、「効果的な予防策のために『自殺の実態』を調査し把握すること」「個人だけでなく『社会を対象とした総合対策』を実施すること」、「民・官・学が一体となって対策に取り組める体制を作ること」、「自殺未遂者や自死遺族への支援（こころのケアなど）を行うこと」が要望として挙げられた。さらに、この第一回会合において、「自殺防止対策基本法（案）」について、「自殺防止対策」では「遺族や未遂者の家族等への支援も含まれていることが明確でない」との意見があり、「自殺対策推進基本法（案）」にすることが改められた⁷⁷⁾。さらにその後、「自殺対策推進」では「自殺推進」と受け取られかねないことから、「自殺対策基本法（案）」へと改められた⁷⁸⁾。

平成18年5月17日には、民主党厚生労働部門会議において山本が法案の説明を行い⁷⁹⁾、さらに清水も自殺対策法制定の必要性を説明しており⁸⁰⁾、清水はのちに「自殺対策基本法の成立に関しましては『自殺対策を考える議員有志の会』の方々と連携をしながら私たちも法案の中身を吟味したり、また全国の民間団体に協力を呼びかけて署名を集めたりして法制化を後押ししてまいりました⁸¹⁾と語っている。さらに、翌18日には、山本は、衆議院・参議院の厚生労働委員会の委員全員と、内閣委員会の参議院委員長と理事、衆議院理事に説明に行っている⁸²⁾。

山本はこの時期、がん対策基本法の制定も目指していたが、自殺対策基本法が同時進行で法案化されようとしていた最終局面において、NHKのニュース報道により、自殺対策基本法案の提案が自由民主党や公明党によるものだという報道がなされ、与野党の対立が起きかねない事態となる。

74) 「自殺対策基本法成立までの経緯 5月10日～12日『自殺対策を考える議員有志の会』の方々とは法案についての打合せ」、NPO法人ライフリンク HP、http://www.lifelink.or.jp/hp/syomei_keii.html (lastaccessed22/8/2012)。

75) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

76) 「自殺防止対策を考える議員有志の会 初会合」、西島英利 HP、
<http://www.nishijimahidetoshi.net/article/453.html> (lastaccessed22/8/2013)。

77) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

78) 平成20年1月23日の参議院本会議において、尾辻が平成19年12月に死去した山本に対する追悼演説を行っており、「先生と、自殺対策推進基本法の推進の二文字を、自殺推進と読まれると困るから消してしまおうと話し合った日のことを懐かしく思い出しております」と述べている。

79) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

80) 「自殺対策基本法成立までの経緯 5月17日清水代表が民主党厚生労働部会で自殺対策法制定の必要性を説明」、NPO法人ライフリンク HP、http://www.lifelink.or.jp/hp/syomei_keii.html (lastaccessed22/8/2013)。

81) 第5回自殺総合対策の在り方検討会議事録（平成19年2月23日開催）。

http://www8.cao.go.jp/jisatsutaisaku/sougou/taisaku/kentokai_5/pdf/gijiroku.pdf (lastaccessed24/9/2012)。

82) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

そのため、山本は、武見とともに、報道が偏ったものにならぬように事実と異なる報道をしたNHKのニュース報道に対して、強く申し入れなども行った⁸³⁾。

このような中で、さらに、山本は、平成18年5月22日の参議院本会議において、自らのがんを公表し、がん対策基本法と自殺対策基本法の成立を訴えた。

昨年、本院厚生労働委員会では、自殺対策の推進について全会一致で決議を行いました。そして、自殺対策に取り組む多くの団体の要望に基づいて、自殺対策推進基本法の今国会での成立に向けて各党での取組が進んでいます。私は、大学生のときに交通遺児の進学支援と交通事故ゼロを目指してのボランティア活動にかかわって以来、命を守るのが政治家の仕事だと思ってきました。がんも自殺も、ともに救える命が一杯あるのに次々と失われているのは、政治や行政、社会の対応が遅れているからです。年間三十万人のがん死亡者、三万人を超える自殺者の命が一人でも多く救われるように、がん対策基本法と自殺対策推進基本法の今国会での成立に向けて、何とぞ議場の皆様の御理解と御協力をお願いをいたします。総理にも、国会議員のお一人として、この二つの法案の今国会での成立にお力添えをいただけないか御答弁をお願いして、私の質問を終わります⁸⁴⁾。

与党では、平成18年5月24日には、公明党厚生労働部会において、法案審査が行われ⁸⁵⁾、自殺対策基本法案について清水が説明を行っている⁸⁶⁾。そして、5月30日には、公明党政調全体会において法案審査が行われている⁸⁷⁾。

5月24日に民主党労働部門会議において法案審査が行われた⁸⁸⁾のち、5月31日には、民主党内閣部門会議において自殺対策基本法案の説明が行われた⁸⁹⁾。

そして、6月1日には、自由民主党内閣部会・厚生労働部会合同会議、政調審議会において、自殺対策基本法案が了承される⁹⁰⁾。自由民主党においては、6月2日に総務会、6月6日に与党政策責任者会議、6月7日に参議院自由民主党国会対策委員会において了承されている⁹¹⁾。

この時、NPO法人ライフリンク等の民間団体が集めていた署名には、議員有志の会も協力し、6

83) 同上。

84) 平成18年5月22日の参議院本会議における山本孝史氏の発言による。

85) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

86) 「自殺対策基本法成立までの経緯 5月24日清水代表が公明党厚生労働部会で自殺対策法制定の必要性を説明」、NPO法人ライフリンク HP、http://www.lifelink.or.jp/hp/syomei_keii.html (lastaccessed22/8/2013)。

87) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

88) 同上。

89) 平成18年5月31日付「考動人・山本です 山本たかしの活動レポート」に、「今国会での成立を目指す自殺対策基本法について、民主党内閣部門会議で説明しました。ライフリンクの清水康之代表も出席し、自殺予防対策の必要性と、早期の法案成立を訴えました」との記述がある。

90) 「自殺対策基本法を了承～党内閣部会・厚生労働部会合同会議」、西島英利 HP、<http://www.nishijimahidetoshi.net/article/457.html>（平成25年8月22日閲覧）及び山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

91) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（平成25年9月26日）。

月2日には、参議院議員の柳澤が清水に対して、集めた署名を渡している⁹²⁾。NPO法人ライフリンク等の民間団体が集めた署名は、結果的に101,055人分となったが、これは予想を上回るものであった。平成18年6月5日には警察庁により、年間自殺者数が8年連続して3万人を超えるという公表がなされており、それに伴い、自殺者数に関するマスコミ報道がなされた。清水も山本もこのタイミングを狙っていたものと思われる。6月7日、署名は参議院議長に提出され、この時は、山本ら議員有志の会のメンバーも立ち会った⁹³⁾。

6月8日には自殺対策基本法が参議院内閣委員会において全会一致で可決、6月9日参議院本会議で可決され、衆議院送付後、6月14日の衆議院内閣委員会で可決され、6月15日、衆議院本会議で可決された。こうして超党派による議員立法として、自殺対策基本法は成立した。当時、会期末が迫っており、一日でも日程がずれれば、法律の成立は危うい状況であった⁹⁴⁾。このように、自殺対策基本法は、参議院の超党派議員で構成されたこの「自殺防止対策を考える議員有志の会」を中心とし、最終的には内閣委員長提案として議員立法によって成立することとなった。

以上のように、山本が調整役として機能し、法律の制定に向けて働きかけていったこと、武見が参議院の中で、政府や与党とは独立した考えで、1つの政策課題について与野党の協力を進めたこと、議員立法による「基本法」という形での立法府による政策課題の根拠法の制定が定着してきたこと、その受け皿として内閣府が総合調整を果たす省庁として存在したことが、自殺対策基本法成立に大きく寄与することとなった。

第3節 内閣府自殺対策推進室の設置と自殺総合対策大綱の策定

自殺対策基本法の成立を受けて、内閣府に自殺対策の担当部署が設置されることとなり、内閣府大臣官房に自殺対策推進準備室が設置された。

自殺対策推進準備室が設置された当初は、室長を国立精神・神経センター精神保健研究所の所長が兼任し、厚生労働省からの出向者が4名、警察庁からの出向者が1名、文部科学省からの出向者が1名という状況⁹⁵⁾であり、内閣府のプロパー職員は配属されていなかった。

通常、議員立法の場合には、内容について事前に府省に対して協議が行われることはない⁹⁶⁾が、自殺対策基本法の中では、内閣府に自殺総合対策会議を設置することとされており、法律が成立した時点で内閣府への自殺対策担当部署の設置は決定されたこととなる。また、自殺対策推進室が共

92) 「自殺対策基本法成立までの経緯」NPO法人ライフリンク HP, http://www.lifelink.or.jp/hp/syomei_keii.html (lastaccessed22/8/2013) に、「6月2日柳澤光美議員(民主・参)から、集めていただいた署名を受けとる」との記述がある。

93) 平成18年6月7日付「考動人・山本です 山本たかしの活動レポート」に、「参院議長応接室において『自殺防止法案を考える有志の会』の国会議員の立会いの下に、自殺対策に取り組むNPO関係者が、扇参院議長に対して『自殺対策の法制化に関する請願書』を提出し、自殺対策法案の制定促進を要請しました。山本も立ち会いました」との記述がある。

94) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる(平成25年9月26日)。

95) 平成18年7月17日「『自殺対策推進準備室』が内閣府に設置されました。」、ライフリンク代表日記, <http://blog.livedoor.jp/bxs00035/archives/2006-07.html> (lastaccessed18/7/2013)。

96) 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)。

生社会政策担当に設置されることになったのは、それ以前に基本法により設置された少子化対策担当、犯罪被害者等施策担当、食育担当などがあり、新しい政策課題に対する受け入れ態勢が整っていたためである。

このように、中央省庁再編を経て、新しい政策課題が次々と追加されていく中で、組織的にも受け入れ体制があったこと、ひとつの省庁ではなく複数省庁にまたがる政策であったことが、内閣府に自殺対策担当を持ってきた理由であると考えられる。

その後、平成19年6月には自殺総合対策大綱が策定され閣議決定されている。この大綱は、政府としての指針であり、自殺対策基本法第8条において、「政府は、政府が推進すべき自殺対策の指針として、基本的かつ総合的な自殺対策の大綱を定めなければならない」とあり、大綱の策定が定められている。

内閣府自殺対策推進室では、自殺総合対策の在り方検討会を実施し、自殺総合対策大綱の策定に向けて、有識者を集め、意見の取りまとめを行っていった。この大綱策定については、少子化及び食育、犯罪被害者等施策と同様に実施されている。

この時、自殺総合対策の在り方検討会のメンバーには、NPO法人ライフリンク代表の清水も含まれている。実績が十分でない民間団体であるNPO法人ライフリンクが参加することに対し、当時の内閣府特命担当大臣（自殺対策）であった高市早苗は、この起用に反対したとのことだが、当時の政策統括官（共生社会政策担当）であった柴田雅人がこれを説得し、起用を決めている⁹⁷⁾。

通常、内閣府が法律に基づいて大綱や計画を策定する場合、委員会や審議会を開催し、有識者から意見を聴取し、最終的にパブリックコメントをかけて策定する。この時の内閣府は、学識経験者（いわゆる大学の研究者等）だけではなく、民間団体であるいのちの電話や、NPO法人ライフリンクも委員に選んでいる。多くの関係者が集まる政策では、こうした公開の会議において主要なアクターを登場させ、意見集約をすることで、政府の計画に対する同意を取りつけていると考えられる。

当時、政策統括官（共生社会政策担当）であった柴田雅人は、「さまざまな人の意見が表出する場合、意見調整のためには、公開の場、平場で議論させることが重要」⁹⁸⁾であると考えていた。

このような状況の中、自殺総合対策の在り方検討会においては、清水と、自殺対策を政府の機関として担う自殺予防総合対策センターとの間で意見の対立もあった。特に自死遺族に対する聞き取り調査については、双方が対立することとなり、のちに両者の対立を大きくする要因になっていくこととなった。

同時に、こうした計画が策定される場合には、計画案の時点で、各省庁からの政策案の取りまとめが行われる。この時、内閣府は、調整を行うことになるのであるが、基本的には、所管省庁の意見を尊重し、この政策を実行すべきであると強く促すことをしない。しかしながら、自殺総合対策大綱の策定の際には、診療報酬に関する記述等については、政策統括官（共生社会政策担当）が厚生労働省出身だったため、厚生労働省に対して強く求めるということもあった⁹⁹⁾。

また、最終的に完成した自殺総合対策大綱案について、目標値の部分について清水からは反対意見が出ており、その後のパブリックコメントにおいても清水からの呼びかけにより民間団体から反対意見が寄せられたが、当時、柴田がNPO法人ライフリンク事務所にまで赴き、説明を行い、清

97) 柴田雅人氏に対する筆者インタビューによる（平成24年6月8日）。

98) 同上。

99) 同上。

水の理解を得ている¹⁰⁰⁾。清水には、随時大綱案については提示していたため、これ以外の大きな反対はなかった¹⁰¹⁾。このように、内閣府官僚は、中央省庁間の調整だけではなく、政策に影響を及ぼす関係者とも幅広く調整を行っている。

自殺総合対策大綱の原案は、自殺対策基本法の成立前に設置されていた関係省庁会議の資料や同会議における議論、自殺対策基本法の理念や基本的施策をもとに、内閣府自殺対策推進室において作成された¹⁰²⁾。

そして、平成18年6月5日に自由民主党政策審議会、6月7日に公明党、6月8日に自由民主党政審総務会の了承を得て、6月8日の自殺総合対策会議での了承を経た上で閣議決定された¹⁰³⁾。内容について大きな反対意見を述べる議員はこの時点ではいなかった¹⁰⁴⁾。

その後、平成19年11月には、自殺対策白書が閣議決定されている。自殺対策白書は、自殺対策基本法第10条により年次報告として定められている法定白書であり、毎年1回国会へ提出が義務付けられている。白書には、法定白書と非法定白書があり、その内容についても、報告を求めるものと計画を求めるものに分かれる。自殺対策白書の場合、前年度の報告を行う形式が求められおり、閣議決定時における正式な名称は、『我が国における自殺の概要及び政府が講じた自殺対策の実施の状況』である。自殺対策担当が政策統括官（共生社会政策担当）に設置されたのが平成18年10月であることから、自殺対策白書については、その1年後の平成19年10月に閣議決定されている。特に法定白書の場合、内容の編集に加え、大臣の了解、全府省協議、それを経て閣議決定が必要となる。

自由民主党政権下においては、白書のような政策決定を伴わない軽微な案件については、与党内の意思決定手続きもマニュアル化されるほど形式化しており、通常の手続きを簡略化した形で与党内手続きを済ませたとみなすことができた。自由民主党政権下では、内閣府側は、各省協議と呼ばれる各省庁による白書執筆部分の確認を行い、事務方では事務次官まで、政務では内閣府特命担当大臣までの了解をとり、部会にかけて閣議決定を行うということが通例であった。しかし、のちに民主党政権へと政権交代が起こり、この方式は変更を余儀なくされることとなった。

自殺対策白書は、他の白書と異なり、民間団体等の事例紹介が多く掲載されていることが特徴である。これは、自殺対策基本法の成立過程に民間団体が大きく寄与していたこと、自殺対策を担う主体が当時は中央省庁よりも民間団体であったことから、このような形式になっているものと考えられる。

また、民間団体もこの白書への掲載を大きな目標としており、特にNPO法人ライフリンクも、自殺対策白書への掲載を強く内閣府に対して求めることが多くあり、実際に数多くその実績が掲載されている。

民主党政権への政権交代が起こると、それは顕著となり、政治家側からも民間団体（特にNPO法人ライフリンク）の活動の白書への掲載を求められることが多くなっていった。また、自殺対策における白書はあくまでも「報告」であるという前提であったが、「今後の要望や計画」を書くよ

100) 柴田雅人氏に対する筆者インタビューによる（平成24年6月8日）。

101) 同上。

102) 同上。

103) 同上。

104) 同上。

うにと指示されることも出てくることとなり、毎年、白書については政治家や民間団体の意向が大きく反映されるものとなっている。このように、こうした白書の調整については、政治家、民間団体、各省庁が関わることから、その負担は大きなものとなっている。

自殺対策基本法により、政府一体となって自殺対策に取り組む根拠が与えられたが、自殺総合対策大綱の策定によりそれぞれの省庁がどのような施策や事業により対策を推進していくかが明らかになり、本格的な自殺対策に取り組むこととなった。

第4節 結論

本稿では、「なぜ自殺対策基本法が成立したのか」、「なぜ内閣府に自殺対策推進室が設置されることになったのか」ということを中心に、自殺の問題が政策として認識され、法律として成立した過程を明らかにし、内閣府に自殺対策推進室が設置されることになった経緯について分析を行った。

平成10年に自殺者が急増するまでの日本における自殺対策は、自殺の問題に関して、一部で問題意識を抱えて活動していた民間団体や地方公共団体は存在していたものの、それは一部地域の課題や、特定の世代に関する課題としてであり、社会全体として恒久的に取り組むべき政策課題とまではならず、自殺対策は「私的領域分野」の課題として認識されていた。

しかし、平成11年に、前年の年間自殺者数が3万人を超えたという事実に加え、中高年男性層の自殺者が急増したことで「問題」が表出したことで、この事実を受け、あしなが育英会に所属する職員及びあしなが育英会から奨学金を借りている自死遺児たちが活動を展開した。自死遺児による体験談の公表、あしなが育英会による体験談集『自殺って言えない』を発行し、このことから、国会議員も自殺対策へ関心を寄せるようになり、政治的課題として認識されるようになった。

自殺の問題は、統計上の数値としてその問題が明らかになる他には、自殺未遂者や自死遺族による訴えがない限り、社会的に認識されることはない。また、まれにマスメディア側が問題を認識させるために大きく取り扱うこともあるが、自殺対策の場合には、自殺者数3万人というインパクトはあったものの、そこに決して自殺の責任を負わせることのできない自死遺児の活動が加わり、無視し得ない社会問題として認識され、大きく報道されるようになった。

そして、参議院厚生労働委員会の決議が実現し、自殺対策基本法が成立した要因には、民主党の山本が、NHKを退職した清水らが設立したNPO法人ライフリンクと連携し、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、あえて民間団体側からの「政策提言」として提示したことが挙げられる。さらに、与党議員であった武見が、政府や与党があまり熱心に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するなど、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。

こうして、山本は、自殺防止対策を考える議員有志の会を立ち上げ、ともに事務局を務める自由民主党の武見らと密接に連携していった。山本は裏方に徹し、参議院における与野党協力の下で、自殺対策基本法の成立が可能となった。

山本は、平成13年の内閣府の設置の時点から、自殺対策の担当部署への設置を想定した。自殺の問題は、その問題が多岐にわたること、厚生労働省ではその対策が特定分野のものになってしまう可能性があったことから、省庁再編により設置された内閣府が、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る受け皿となった。

内閣府自殺対策推進室が設置されたのは、組織再編により内閣府が設置されていたことに加え、新たな政策課題の増加の動きに対応した受け皿の強化のため、平成16年4月に共生社会政策担当が誕生していたことが大きい。平成16年4月以降、犯罪被害者等施策、食育推進が追加されていたが、これと同様に自殺対策も共生社会政策の1つに追加されることとなった。

内閣府へ自殺対策推進室が設置された後は、犯罪被害者等施策や食育推進と同様に、内閣府が主導し、自殺総合対策大綱が策定され、各省の取り組むべき施策や事業を定めて、政府一体となった本格的な自殺対策が開始されることとなった。

この時期は、自殺者の急増等を背景とし、政治家や民間団体等の長年にわたる働きかけにより、自殺対策基本法が制定され、政府一体となって自殺対策に取り組む根拠、基盤ができ、さらに内閣府が受け皿となり自殺対策推進室を設置し、自殺対策の方向性、各省の施策や事業を定めた自殺総合対策大綱の策定により、本格的な自殺対策が開始されるまでの時期である。

その後、日本では、自殺対策が続けられていくこととなり、平成28年3月に自殺対策基本法が改正され、平成28年4月には、自殺対策の主管課は内閣府から厚生労働省への移管した。その中でこの当時の官民学の役割がその後変化していくこととなるが、これらの過程については、別稿にて分析することとしたい。

なお、本稿は、筆者の博士論文『自殺対策と内閣府の役割』（筑波大学）の一部を改稿したものである。

文献リスト

【邦文】

山本孝史 1998 『議員立法—日本政治活性化への道』 第一書林。

山本ゆき 2010 『いのちの政治家 山本孝史物語 兄のランドセル』 朝日新聞出版。

大阪ボランティア協会 2007 「特集『自殺対策基本法』を作った市民たち」, 大阪ボランティア協会編 『Volo (ヴォロ)』 12月号 (No. 431)。

国立社会保障・人口問題研究所 2003 『自殺による社会・経済へのマクロ的な影響調査 (平成13~15年度) 調査報告書 I』, 国立社会保障・人口問題研究所。

本橋豊 2006 「秋田県における高齢者の自殺予防対策」 秋田県公衆衛生学会 『秋田県公衆衛生学雑誌』 第4巻第1号。

民主党 「プレス民主参議院大阪選挙区第1総支部版」 平成17年7月号。

ライフリンク 『ライフリンク通信創刊拡大号』 平成17年8月11日。

厚生労働省 『第5回自殺対策有識者懇談会議事録』 平成14年8月7日。

武見敬三 2013 「2013.06.03 たけみ敬三チャンネル対談スペシャル」, 武見敬三議員 HP, http://www.takemi.net/activity/20130603_02.html (lastaccessed26/9/2013)。

山本孝史 2005 「山本孝史メールマガジン『蝸牛のつぶやき』6月12日(日)号」。

参考文献

亀田進久 2007 「自殺と法—自殺対策基本法の成立を中心に」 『レファレンス』 57(6), 国立国会図書館調査及び立法考査局, pp. 7-29, 2007。

勝田美穂 2012 「自殺対策基本法の制定過程:『市民立法』の観点から」 『日本地域政策研究』 (10), 日本地域政策学会,

pp. 35-44, 2012。

森山花鈴 2008 「自殺は社会問題社会で取り組む自殺総合対策へ向けて」『地方自治職員研修』41 (5), 公職研, 東京, pp. 73-75, 2008。

——2009 「政府の自殺対策の現状—自殺対策基本法の成立から現在まで (特集法的視点からみたメンタルヘルス)」『法律のひろば』62 (12), ぎょうせい, 東京, pp. 46-52, 2009。

——2012 「わが国における自殺対策と自殺未遂者支援について (特集自殺対策) — (自殺未遂者対策: これまでの成果と今後の展開) Policy of suicide prevention and attempted suicide in Japan」『救急医学』36 (7), へるす出版, 東京, pp. 860-863, 2012。

The Respective Roles of Government, Citizens and Academics in Policy Development for Suicide Prevention

Karin MORIYAMA

要 約

本稿では、なぜ自殺対策基本法が成立したのかについてその制定過程を論じている。

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ある。これにより、特にあしなが育英会とも関わりの深い民主党の山本が、与党議員であった自由民主党の武見と連携し、自殺対策基本法の成立に尽力することとなった。

また、法律の成立には、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化し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。山本も、元から内閣府への自殺対策の担当部署への設置を想定しており、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が実現したと考えられる。