

## 自殺対策と内閣府の役割

本研究では、自殺対策という、その問題が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。

なお、本研究は、序章から終章まで、全部で 6 つの章から構成されている。まず以下に要旨を述べた上で、結論を記述する。

### 1. 要旨

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、なぜ自殺対策基本法が成立したのかについて、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、与党議員であった自由民主

党の武見敬三と連携し、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、何度も国会において質問を行う他、民主党内でワーキングチームを立ち上げ勉強会を実施し、党内の理解を得た。それに対して武見は、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している。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、あえて民間団体側からの「政策提言」として提示した。こうした山本の働きに加え、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、その問題が多岐にわたるものだが、厚生労働省の政策ではその対策が、うつ病等の精神疾患対策等を中心とする特定分野のものになってしまっており、厚生労働省による取り組みには限界があった。山本も、平成 13 年の内閣府の設置の時点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、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。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た。

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極めて良好であった。その中で、『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果たした役割も大きい。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も大きい。これにより、これまで明らかにされてこなかった警察署ごとの地域の自殺のデータの公表がなされ、その後の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るようにする

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、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、これまで民間団体の代表として自殺対策に取り組んできた NPO 法人ライフリンクの代表である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、ハローワークにおける心の健康相談においても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、福島は内閣府特命担当大臣を罷免され、清水は、内閣府本府参与から辞任することとなったが、政権交代後の毎月の自殺者数が前年同月比で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、内閣総理大臣となった菅の下で再び内閣府本府参与となった。清水は、復帰の際の条件として、関係閣僚等による自殺対策タスクフォースの設置や経済社会総合研究所に自殺実態分析班を設置するなど、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。この時期は、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内閣府本府参与となり、施策や事業の決定に対して大きな影響が及ぼされた時期であったが、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、内閣府自殺対策推進室は、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、都道府県のみならず、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ていたからである。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、「悩んでいる人に気づき、声をかけ、話を聞いて、必要な支援につなげ、見守る人」、すなわち「ゲートキーパー」になることの呼び掛け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ったことで、その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、予算の追加配分及び具体的な事業案の提示を含め、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。

## 2. 結論

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、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。

自殺対策を実施する根拠となる自殺対策基本法は、民間団体出身の参議院議員であり、野党議員である山本が中心となり法案が検討されている。山本は、参議院議員という身分

が 6 年間保障されている立場から、自らの任期を逆算し、自殺対策基本法の成立まで様々な調整を重ねていった。山本は、民間団体とも連携を図り、外部から声を上げてもらうことで自殺対策の重要性を社会に訴えるとともに、与野党が対立する政治状況の中で、マスメディアの報道にまで気を配っていた。

こうした山本の考えや行動に共感し、与党議員であった自由民主党の参議院議員である武見が、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したことを契機として、民間団体主催による参議院会館での尾辻厚生労働大臣出席の下でのシンポジウム開催などの既成事実を積み重ね、参議院厚生労働委員会における決議が実現した。この結果、山本、武見、尾辻らによる超党派の議員有志の会が結成され、最終的には委員長提案により全会一致で自殺対策基本法の成立を実現することができたものと考えられる。

さらに、これらに加えて、法律制定の過程の中で、内閣府が省庁横断的な政策について、企画立案・総合調整を行う組織として存在したことが、法律制定が実現した一因である。

それは、自殺の問題は、それまでも厚生労働省によって、うつ病をはじめとする精神疾患対策として実施されていたものの、その予防、遺族支援のためには個別の省庁の管轄分野を超えた様々な問題への対応が絡んでおり、内閣府が新しい政策課題に対応するための組織や総合調整機能を持っていなければ、対処が困難な課題であったからである。

内閣府が平成 13 年の中央省庁等再編によって新たに設置され、さらに、平成 16 年 4 月に内閣府政策統括官（総合企画調整担当）が新しい政策課題に積極的に対応するために内閣府政策統括官（共生社会政策担当）と変更され、自殺対策の推進のための受け皿となる部署が内閣府に誕生したことが、自殺対策基本法の成立が実現した背景にある。

そして、自殺対策基本法の成立によって、法律が自殺対策の実施根拠となり、国に自殺対策を実施する責務が発生するようになったことで、各省庁において個別に実施されていた各種施策が自殺対策として政府一体となって取り組むべき「政策」として認識されることとなり、地方公共団体においても対策が実施されていくこととなった。

さらに、内閣府政策統括官（共生社会政策担当）は、施策に関係する省庁の職員や民間出身者を中心に構成されており、内閣府自殺対策推進室も厚生労働省などの関係省庁の出身者が中心となり、法律の制定直後から円滑な対応が可能となった。

自殺対策基本法の成立、自殺総合対策大綱の策定以降は、内閣府自殺対策推進室は、自殺対策基本法の成立に重要な役割を果たした NPO 法人ライフリンクをはじめとする民間

団体等との連携により、行政の手の届きづらかった範囲へも自殺対策を実施することが可能となった。まず、NPO 法人ライフリンクによる自死遺族支援全国キャラバンや『自殺実態白書 2008』の作成等のプロジェクトを支援し、自死遺族支援全国キャラバンでは、自死遺族支援に関する民間団体の設立及び運営を支援し、『自殺実態白書 2008』の作成では、内閣府が厚生労働省及び警察庁の調整を行い、自殺統計原票データを活用した地域（警察署）別データの公表を実現するとともに、その後の月別自殺者数の翌月公表、市町村別データの提供などを実現し、自殺の実態分析の進展に大きな役割を果たした。

予算面においては、内閣府自殺対策推進室が自殺対策予算の計数の取りまとめ部署ではなく、平成 21 年度補正予算による地域自殺対策緊急強化基金の造成により、自ら自殺対策の予算を確保した。また、その後の積み増しにより、地域における自殺対策の推進のための継続的な事業費の確保が実現した。地域自殺対策緊急強化基金が造成されるまでは、各都道府県においては、地域における自殺対策の必要性は十分に認識していても自殺対策の予算がつかず、実施のメドが立たない状況であり、これにより、都道府県における取組の充実、さらには市町村にまで取組が拡大する大きな要因となった。また、内閣府が予算を確保したことで、精神保健など特定の分野に偏らず、様々な政策分野においても自殺対策に資するものであれば活用が可能となり、幅広い事業の展開が可能となった。

地域自殺対策緊急強化基金は、自由民主党政権末期に経済対策が検討されていた際に、当時の内閣府特命担当大臣（自殺対策）が、予算獲得に動いた背景がある。これには、内閣府自殺対策推進室がその現状を強く働きかけたことが大きく影響しており、自殺対策が政府における重要課題と位置づけられ、施政方針演説に盛り込まれるようになった。内閣府自殺対策推進室は、自殺対策に取り組む民間団体の少なさや全国的な取組の必要性から、民間団体中心ではなく、地方公共団体を中心とした活用を促し、都道府県のみならず、市町村にまで取組を浸透させるよう指導していった。このために、単年度ではなく継続的な事業費の確保が必要となり、基金の積み増しが実施されていくこととなった。

自由民主党政権から民主党政権への政権交代以降、前年同月比の自殺者数が連続で減少したことから、自殺対策が政権交代の成果を訴えることができる数少ないテーマであったため、政府内でも最重要課題の 1 つとなり、内閣府自殺対策推進室もそれを利用し、内閣総理大臣や内閣府特命担当大臣（自殺対策）等の参加による自殺予防週間の啓発キャンペーンの実施や自殺総合対策会議及び自殺対策タスクフォースへの内閣総理大臣の出席が実現することとなった。こうした政権交代の状況下において、内閣府本府参与として NPO 法

人ライフリンクの清水が登用されるなど、意思決定システムに変化が見られたが、内閣府自殺対策推進室は、その状況を利用し、自殺対策を推進していった。民主党政権末期において、野田内閣になると、自殺対策は施政方針演説からも外れるようになり、民間団体や議員有志の会等から内閣府自殺対策推進室に対する圧力も強くなったが、内閣府自殺対策推進室は、それらの意見を調整の上、自殺総合対策大綱の改正も行った。

そして、自殺対策は全国的に展開される政策となり、結果として、因果関係を証明することはできないものの、平成 24 年の年間自殺者数は、14 年ぶりに 3 万人を下回ることとなった。

一方、このような成果がもたらされた反面、以下のような課題も残されている。

自殺対策の推進には、関係省庁による積極的な取組が求められているが、内閣府自殺対策推進室も、約 2 年単位で職員が異動するため、組織としての政策の継続性や専門知識を持った職員の確保が困難という現状がある。さらに、内閣府が他の中央省庁よりも「一段上」の立場であるとはいえ、実際には強い権限を用いて取りまとめを行うといったことまではできていないのが現状である。

そして、NPO 法人ライフリンク等の自殺対策に取り組む民間団体も、民間団体同士はネットワークが不完全であり、多くの民間団体が経済的にも自立できない状態である。

自殺対策には、これまで巨額の予算が投入されてきたにもかかわらず、「政策の効果」については、未だに分析が行われていない。自殺対策に関しては、平成 18 年 6 月に自殺対策基本法が成立して以来、数々の自殺対策が実施されてきたが、国及び地方（特に市町村）においてどのような政策が実施され、その成果がどのようなものであったか、その効果検証は未だ不十分である（『平成 24 年版自殺対策白書』等）。

そのような状況に加え、自殺対策そのものに関する研究が少ない上に、どのような自殺対策を実施すべきか、国家における自殺対策の推進モデル、地方公共団体（地域）における自殺対策の推進モデルもいまだ提案がなされていない。そのため、これからの研究においては、日本におけるさらなる自殺対策の推進のためにも、地域における自殺対策を分析し、国家・地域モデルの立案を行うことが重要であると考えられる。

自殺者数は 3 万人を切ったが、なお多くの方々が自ら命を絶つ現状は変化していない。そのような中で、今後、政府における自殺対策の更なる推進のために求められるのは、民間団体同士によるネットワーク化の実現と真の内閣府との官民協働、自殺対策に関する知識を持つ研究者及び行政官が増えることが必要である。