

5. 評価

(1) 総論

基金の評価に絡んで課題として議論されたものをまとめておく以下5点である。

① 必要性

今般、評価の対象となっている基金事業は、これまで政府が十分関与してこなかった領域における政策であり、自殺対策基本法以降の政府方針に基づいて展開されたものである。こうしたことから、基金事業の必要性について疑義をさしはさむところはない。

② 有効性（Ⅰ）－政策体系の整理

ここでは、「基金事業が自殺対策に関する政府の政策体系においてどのような役割を果たしているのか」という点を評価することが重要である。そもそも基金創設は、各地域における「自殺対策力の強化」を目的としてきた。こうした意味では、都道府県・市町村における自殺対策という視点の導入および推進体制の強化が、基金の第一の役割と考えられる。

なお、政府全体では自殺総合対策大綱に基づき様々な取り組みが行われており、また都道府県や市町村も基金以外での独自の自殺対策を展開させている。こうした中で、基金事業に期待されている役割は何か、基金が果たしうる役割は何かという論点は、政策の熟度に応じて、今後とも議論していくことが求められる。

③ 有効性（Ⅱ）－政策実施過程の確立

基金事業の実施にあたっては、都道府県に基金が造成され、都道府県を中心とした取り組みが展開されている。また、この基金の用途については、直轄事業や補助事業とは異なり、都道府県に自由裁量が認められている。

こうした前提からいえば、基金事業の具体的な企画立案及び実施の責任は都道府県にあるといえ、そして、ここからいえば検証・評価の責任もまた都道府県にあるべきと考えられる。このように、基金事業のマネジメントサイクルの本体が都道府県側に設定されているという視点は重要である。

具体的な政策実施過程において有効と評価できる点は、主に以下の二点である。

第一に、専門家の有機的な連携が促進されたことである。自殺に追い込まれる背景には様々な要因があり、こうした事案に対応していくためには、それぞれの専門集団の知見を効果的に活用していくためのネットワークが必要である。この点については、都道府県単位での先導的取組みが評価される。例えば、二次医療圏あるいは保健所を中心に医療専門家の核をつくり、次に、

弁護士、司法書士等の専門職団体、更には多種多様な民間団体との有機的な連携体制を推進させてきている。また基金により、専門職団体の活動が全国レベルで活性化しており、民間団体の活力を引き出すスキームとして活用されているといえる。〔４．（１）～（８）〕

第二に、市町村単位での自殺対策が推進されたことである。自殺対策においては国民一人一人の気づきと見守りが有効な手段であり、市町村単位での地元医療機関、保健師、介護専門職、NPO、民生委員、児童委員、町内会長等を中心とした自律的ネットワークを構築することにより、コミュニティの形成を図っていくことが重要である。このためには、市町村単位での人材養成や会議体の創設が鍵となるが、従来の自殺対策は専門集団による取り組みが主流であり、どちらかといえばこの点は不十分であった。基金により、こうした取り組みが推進されてきている。今後も、地元での定着を見るまでには中長期の持続的な取り組みが必要である。

また、市町村単位での自殺対策では、高齢者に対するアウトリーチ型の孤立予防対策として、介護保険事業、介護予防事業との緊密な連携による訪問支援やサロン運営などを実施している事例が見られている。このように、市町村単位の既存の事業と組み合わせることにより、自殺対策を地元に定着させていくことは有効な手段と考えられる。〔４．（１）〕

なお、市町村単位での取り組みについては現時点において発展段階のプロセスにあり、今後は基金事業を活用することなどにより、全ての市町村で体制が整備されることを期待したい。

④ 有効性（Ⅲ）－政策効果の把握

政府の自殺対策ではその説明に際し、「自殺率」ないし「自殺者数」という数値が用いられており、この数値の変化を説明すること（「自殺者数の減少」や「自殺率の減少」）が第一義的に求められる検証・評価の作業である。今般の分析では、「自殺率」や「自殺者数」と、基金事業との因果関係を説明しようと試みたが、政府全体の取り組みの中で「自殺者数の減少」や「自殺率の減少」について、基金事業が果たした役割を分離・抽出することは容易なことではなかった。

そもそも基金事業の評価を行う際に重要なことは、基金事業という「プログラム」が何を達成しようとしているのかという部分についての議論である。

「自殺率」や「自殺者数」は政府全体の自殺総合対策大綱における目標であり、基金事業の目標とは「地域の自殺対策力を強化」である。

特に行政機関の内部で予算と絡めながら評価の議論をする場合には、この区別は重要な視点となるだろう。

なお、基金事業以外の外部要因も含め、大綱を指針とした政府の自殺総合対策全体を評価することはもちろん重要である。ただし、それを行うためには、そのための体制を別途構築し、あらためて評価設計に立ち戻った議論を

持つべきである。

⑤ 効率性

基金事業は将来的には縮小の方針であり、都道府県・市町村側に自律化を促す方針とのことであるが、この前提からいえば、コストと効率性の議論は検証・評価においても重要なテーマである。

今般、基金事業の目的に照らしつつ合理的な縮小プロセスを検討するに当たり、政府から都道府県へ、都道府県から市町村へと次第に主体性の比重が切り替えられていく方向が望ましいといえるが、その際には、その都度状況を見極めつつ、政策の熟度に応じ、基金以外のより合理的な政策手段も検討しなければならない。

(2) 各論

① 相談事業（対面・電話）

○相談事業においては、専門的な視点に限らず包括的視点が必要であること、適切な機関に確実につなぐことの重要性が広く認識されるようになった。今後は、相談への対応に当たって、相談員の量の拡大、質・スキルの向上が求められる。〔2. (2) (i) (ii)、4. (1) ～ (5)〕

○働き盛り世代や男性などが相談しやすいよう、夜間相談、週末相談などの実施が期待される。また、若年層が相談に行きやすいよう、街中で相談事業を行うなど実践的で事業効率が上がる工夫も奨励される。〔4. (2)〕

○相談の手段として、若年層が相談しやすいよう、メール相談など実施上の工夫が期待される。〔2. (2) (ii)〕

② 人材養成事業

○知識の習得により個々人に意識の変化が起こり、それが地域全体の意識の変化をもたらし、さらには、住民の行動としてボランティア組織や自殺対策を実施する NPO 法人が地域に増えている例が見られた。〔4. (1) (8)〕

○人材養成の対象者として、既存事業や組織を活用している例がみられ、地域単位のセーフティーネット形成の工夫として推奨される。(例：ママさんゲートキーパー、PTA ゲートキーパー、婦人会ゲートキーパー、学生ゲートキーパー、売店や商店街等) 人材養成事業においても、都道府県・市町村が計画性をもち、段階を経て事業を推進していくことが重要である。〔4. (1) (8)〕

③ 普及啓発事業

- 全国の普及啓発事業の執行額は、基金総額の 46%を占めており、約 7 割の市町村で実施している。普及啓発は国民の自殺対策への理解促進という基盤作りの上で重要な事業であり、自殺対策の草創期の取組としては妥当であるとする。〔2. (2) (iv)、4. (1)〕
- 一方で、普及啓発事業中心の段階にとどまっている都道府県・市町村も多く見られる。取組年数を経た都道府県・市町村においては、グッズ配付などによる始動期の普及啓発事業から、実践的な自殺対策事業の展開に移行することが望まれる。〔2. (2) (iv)〕
- テレビ・ラジオ等による大規模な広報については、国による一括実施が効率的である場合もある。〔2. (2) (iv)〕
- 啓発事業は市民だけでなく、リーダーや専門家に対して行うことも重要である。特に、都道府県・市町村の首長に重要性を理解してもらうことにより、自殺対策が進んだ例も見られた。〔4. (1)〕
- 今後、普及啓発内容は、自殺問題に関する意識啓発だけではなく、困難・ストレスに直面したときの対処方法や相談窓口情報など、具体的な対応方策の提示と知識の普及が必要である。なお、この指摘は人材養成についても指摘できることである。〔2. (2) (iii) (iv)〕

④ 強化モデル事業

- 強化モデル事業は、地域によって内容が様々であり、一律の評価は難しいが、強化モデル事業の実施と自殺死亡率の変動に負の相関が示されたことから、地域特性の分析に基づいた戦略的な取組の重要性が示唆されたのではないかと。〔3〕
- 「強化モデル」において、事業の検証・評価について取り組みがいくつかの都道府県でみられた。これら都道府県単位で実施される分析と評価に関する取り組みは自殺対策の推進にとってきわめて重要な前提となるものである。〔2. (2) (v)、4〕
- さらに、強化モデル事業では複数の事業を包括的に組み合わせた取組も多く、これにより地域ネットワークの構築、住民のエンパワーメントが促進され、地域の自殺対策事業に効果がもたらされるのではないかと考える。〔2. (2) (v)、3〕

⑤ その他

○近年、若年層の自殺死亡率が増加の傾向にあることから、今後、若年層をターゲットとした事業の拡充が必要である。例えば山口県では「学生ゲートキーパー」の育成事業が行われていたが、総じて若年層を対象とする事業は少なかった。また、学校等の教育機関だけでなく、社会教育や民間団体が行う「若者を対象とした生活上の困難を乗り越える対処法の研修」が基金を活用し、幅広く展開されることが望まれる。なお、若年層の自殺対策の推進については教育分野のみならず、保健、医療、福祉、司法、労働等の各分野との連携が強化されることが望ましい。〔４．（３）〕

○いわゆるハイリスク地における取組は、今後も恒常的・継続的な実施が求められるが、当該地域だけの責任で行うべきものであるか、検討が必要である。
〔４．（４）〕

○被災後の対応については、被災直後のみならず、今後中長期にわたって取り組むことが重要である。〔４．（５）〕

6. 補論

今般の評価報告書においては、客観的検証に耐えうるデータが十分とは言えず、特に事業実施以外の分析について十分行えたとは言い難いものであった。この点については、見直しが求められる。その際、基金事業そのものだけでなく、都道府県・市町村における自殺対策推進体制などについて、質的側面を検証するといった観点を導入していくことが重要である。