

市町村自殺対策計画策定の手引（抜粋）

～誰も自殺に追い込まれることのない社会の実現を目指して～

P13、P14、P28～32

平成 29 年 11 月

厚生労働省

市町村別行政区画変遷図

平成27年4月1日現在

市町村別行政区画

変遷図

※ 本手引における「市町村」には、全て「特別区」が含まれます。

はじめに

我が国の自殺対策は、平成 18 年に自殺対策基本法が制定されて以降、大きく前進しました。それまで「個人の問題」とされてきた自殺が「社会の問題」として広く認識されるようになり、国を挙げて自殺対策を総合的に推進した結果、自殺者数の年次推移は減少傾向にあるなど、着実に成果を上げています。しかし、我が国の自殺死亡率（人口 10 万人当たりの自殺による死亡率）は、主要先進 7 か国の中で最も高く、自殺者数の累計は毎年 2 万人を超える水準で積み上がっているなど、非常事態はいまだ続いていると言わざるを得ません。

そうした中、「誰も自殺に追い込まれることのない社会」の実現を目指して自殺対策を更に総合的かつ効果的に推進するため、施行から 10 年の節目に当たる平成 28 年に、自殺対策基本法が改正されました。自殺対策が「生きることの包括的な支援」として実施されるべきこと等を基本理念に明記するとともに、自殺対策の地域間格差を解消し、いわばナショナルミニマムとして、誰もが「生きることの包括的な支援」としての自殺対策に関する必要な支援を受けられるよう、全ての都道府県及び市町村が「都道府県自殺対策計画」又は「市町村自殺対策計画」を策定することとされました。

今後は、各市町村において策定される「市町村自殺対策計画」が、当該市町村の自殺対策の牽引役となることが期待されます。当該市町村における全事業の中から「生きる支援」に関連する事業を総動員して、つまり既存の事業を最大限活かす形で策定された市町村自殺対策計画は、全庁的な取組として当該市町村の「生きることの包括的な支援（＝自殺対策）」を推進する力になるからです。また、全国の市町村がこれを行うことにより、我が国の自殺対策も更に大きく前進することになるはずです。

本手引は、平成 29 年 7 月に閣議決定された新たな自殺総合対策大綱において、国は、自殺対策計画の円滑な策定に資するよう、自殺対策計画策定ガイドラインを策定することとされていることから、「市町村自殺対策計画」の策定に関する標準的な手順と留意点などをとりまとめたものです。「自殺対策の基本方針」など、そのまま市町村自殺対策計画に盛り込むことのできる内容も含めていますので、ぜひご活用ください。

目 次

はじめに

I	自殺対策計画策定の背景	1
I-1	<u>我が国の自殺対策が目指すもの</u>	1
I-2	<u>自殺対策の基本方針</u>	3
1)	生きることの包括的な支援として推進	3
2)	関連施策との有機的な連携による総合的な対策の展開	3
3)	対応の段階に応じたレベルごとの対策の効果的な連動	3
4)	実践と啓発を両輪として推進	5
5)	関係者の役割の明確化と関係者による連携・協働の推進	5
I-3	<u>政府が推進する自殺対策</u>	5
1)	自殺対策基本法の制定等	5
2)	政府の推進体制の強化	7
3)	自殺総合対策大綱の策定	8
4)	地域自殺対策強化交付金による支援	9
5)	社会全体で回す PDCA サイクル	10
I-4	<u>地域で推進すべき自殺対策</u>	11
1)	国民一人ひとりの身近な行政主体としての責務	11
2)	行政トップが責任者となり全庁的な取組として推進	11
3)	コーディネイト役を担う専任部署の設置や専任職員の配置	12
4)	市町村と都道府県による連携の必要性	12
II	自殺対策計画策定の意義	13
II-1	<u>計画を策定する法的根拠</u>	13
II-2	<u>計画を策定することのメリット</u>	14
1)	計画という手法の効果	14
2)	役割分担等の明確化	14
3)	計画策定を通じた合意形成	15
4)	着実な実施の担保	15
5)	国からの支援	15
III	自殺対策計画策定の流れ	16
III-1	<u>意思決定の体制をつくる</u>	17
1)	行政トップが責任者となる	17
2)	庁内横断的な体制を整える	17
3)	広く住民の参加を得る	19
4)	地域ネットワークの参加を得る	19

III-2	関係者間で認識を共有する	20								
1)	地域の自殺実態を共有する	20								
2)	自殺対策の理念等を共有する	21								
3)	自殺対策の目標を共有する	22								
III-3	地域の社会資源を把握する	23								
1)	庁内の関連事業を把握する	23								
2)	地域の様々な活動を把握する	25								
III-4	自殺対策計画を決定する	26								
1)	計画の全体構成を考える	26								
2)	各事業の担当及び実施時期を明確にする	26								
3)	検証可能な指標や目標を定める	27								
IV	計画に盛り込む内容の決定	28								
IV-1	計画の名称を決める	28								
<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">1) はじめに</td> <td style="width: 50%;">5) いのち支える自殺対策における取組</td> </tr> <tr> <td>2) 計画策定の趣旨等</td> <td>6) 自殺対策の推進体制等</td> </tr> <tr> <td>3) ●●における自殺の特徴</td> <td>7) 参考資料</td> </tr> <tr> <td>4) これまでの取組と評価</td> <td></td> </tr> </table>			1) はじめに	5) いのち支える自殺対策における取組	2) 計画策定の趣旨等	6) 自殺対策の推進体制等	3) ●●における自殺の特徴	7) 参考資料	4) これまでの取組と評価	
1) はじめに	5) いのち支える自殺対策における取組									
2) 計画策定の趣旨等	6) 自殺対策の推進体制等									
3) ●●における自殺の特徴	7) 参考資料									
4) これまでの取組と評価										
IV-2	計画の構成を決める	28								
IV-3	評価指標等を盛り込む	30								
《数値目標》										
1)	自殺対策の数値目標について	30								
《評価指標》										
1)	基本施策「自殺対策を支える人材の育成」について	30								
2)	基本施策「住民への啓発と周知」について	31								
3)	基本施策「児童生徒のSOSの出し方に関する教育」について	31								
4)	重点施策＝地域自殺対策「重点パッケージ」について	31								
《実施の有無／実施内容の記録》										
1)	基本施策「地域におけるネットワークの強化」について	31								
2)	基本施策「生きることの促進要因への支援」について	31								
3)	生きる支援関連施策について	31								
V	計画の推進、推進状況の確認等	33								
V-1	計画の推進における責任主体	33								
V-2	推進状況の把握・確認	33								
V-3	推進状況の評価・公表	33								
V-4	地域自殺対策政策パッケージへの協力	33								
V-5	柔軟な運用の必要性	34								

II 自殺対策計画策定の意義

II-1 計画を策定する法的根拠

平成 28 年に改正された自殺対策基本法の第 13 条において、都道府県及び市町村は、自殺総合対策大綱及び地域の実情等を勘案して、地域自殺対策計画を定めるものとするされました。

第 13 条 都道府県は、自殺総合対策大綱及び地域の実情を勘案して、当該都道府県の区域内における自殺対策についての計画（次項及び次条において「都道府県自殺対策計画」という。）を定めるものとする。

2 市町村は、自殺総合対策大綱及び都道府県自殺対策計画並びに地域の実情を勘案して、当該市町村の区域内における自殺対策についての計画（次条において「市町村自殺対策計画」という。）を定めるものとする。

これは、改正前から自殺対策基本法において、地方公共団体の責務として「地方公共団体は、基本理念にのっとり、自殺対策について、国と協力しつつ、当該地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」旨が規定されていたものを、より具体化する意味で新たに定められたものです。

自殺対策に関する地方公共団体の取組には温度差があり、住んでいる地方公共団体によって自殺対策に関する支援を受けられる人とそうでない人の差が生じていると言われていることから、自殺対策に関する地域間の格差を是正し、いわばナショナルミニマムとして、誰もが「生きることの包括的な支援」としての自殺対策に関する必要な支援を受けられるようにする狙いがあります。

また、地方公共団体における地域の実情を勘案した自殺対策の策定・実施を更に推進することにより、自殺対策の実効性を一層高めていくことが期待されます。

留意点 1

▼地域自殺対策計画を策定する際は、当該地域の健康増進計画や地域福祉支援計画など他の関連する計画との調和を図ることが必要です。

▼人口規模が小さい市町村等は、近隣の市町村と共同して広域的な地域自殺対策計画

を策定することも可能です。

▼地域自殺対策計画は、例えば地域福祉計画又は地域福祉支援計画等の他の計画の一部として策定することも可能であり、必ずしも単独の計画として策定する必要はありません。ただし、この場合は、他の計画中のどの部分が地域自殺対策計画に該当するのか明らかにしておくことが必要です。

▼重要なのは、地域自殺対策計画が自殺対策のPDCAサイクルを回すために必要な要件を満たしていること、つまり「検証可能な計画」になっていることです。

II-2 計画を策定することのメリット

1) 計画という手法の効果

自殺対策計画を策定することは、あらゆる分野の庁内事業に自殺対策（生きることの包括的な支援）の視点を反映させつつ、地域づくりを進めていくという意思を、庁内外に対して明らかにすることでもあります。

しかし、「誰も自殺に追い込まれることのない社会」の実現に関する施策は、広範多岐にわたっており、特定の部署のみで対応することは困難です。このように各般の行政領域にまたがる施策を、整合性を持って効果的に推進するためには、計画という手法が効果を持ちます。

行政手法としての自殺対策計画は、的確な現状認識と、利用可能な行財政上の能力とを考慮して、一定の目標年次までに、努力すれば達成可能と考えられる具体的な目標とその実現手段とを示すものです。その策定過程を通じて、関係部局は自殺対策の視点から各施策を見直すことができ、各般の行政領域にまたがる施策の整合性を確保する機能を持ちます。

2) 役割分担等の明確化

自殺対策計画において、それぞれの施策についての担当（課）、実施時期、目標値等を明らかにすることにより、着実な施策の推進が総合的に図られることとなります。

また、庁内関係者のみならず、住民に対しても、「誰も自殺に追い込まれることのない社会」の実現に関する施策についての自治体としての取組姿勢や具体的目標、進ちょく状況が明らかになり、啓発的な効果も期待されます。

IV 計画に盛り込む内容の決定

IV-1 計画の名称を決める

「いのち支える●●自殺対策行動計画（●●には市町村名が入る）」など、計画の名称においても「いのち支える」というメッセージを前面に打ち出すと、計画の趣旨等を広く理解してもらいやすくなります。

国の自殺総合対策大綱と同じ様に、「～誰も自殺に追い込まれることのない●●の実現を目指して～」といった副題を加える方法もあります。

IV-2 計画の構成を決める

以下の要素を計画に盛り込むことが望まれます。構成の順番や項目の名称等はあくまでも一例であり、以下と同じである必要はありません。（カッコ内は補足説明）

1) はじめに（市町村長によるメッセージを直接住民に伝えるため）

2) 計画策定の趣旨等

2-1) 趣旨（自殺対策の基本方針、すなわち「生きることの包括的な支援として推進」、「関連施策との有機的な連携による総合的な対策の推進」、「対応の段階に応じたレベルごとの対策の効果的な連動」、「実践と啓発を両輪として推進」、「関係者の役割の明確化と関係者による連携・協働の推進」を踏まえて自殺対策を全庁的な取組として推進していくための計画であることなどについて）

2-2) 計画の位置付け（自殺対策基本法に基づく計画であることや他の個別計画との関係性などについて）

2-3) 計画の期間（自殺総合対策大綱を踏まえておおむね5年以内とする）

2-4) 計画の数値目標（国の目標、すなわち「平成38年までに自殺死亡率を27年と比べて30%以上減少させる」を踏まえ適宜適切に設定）

3) ●●における自殺の特徴（「地域自殺実態プロファイル」等を活用して記載）

3-1) 全国との比較

3-2) 過去との比較 (年次推移)

3-3) 対策が優先されるべき対象群の把握 (地域で多く亡くなっている人についてイメージを共有するため=支援の対象を絞りやすくするため)

※以下は、地域の必要性と実施可能性に応じて補足的に活用する方法もある

- ・ 住民意識調査や関係団体へのアンケートの結果等
- ・ 小地域ごとの分析 (死亡小票等を利用)
- ・ 自損行為による救急出動件数等
- ・ 自殺関連相談件数等

4) これまでの取組と評価 (これについては次期計画から盛り込むので構わない)

5) いのち支える自殺対策における取組 (各事業の担当と実施時期を明記する)

5-1) 基本施策

⇒ 「地域自殺対策政策パッケージ」において全国的に実施することが望ましいとされている次の5項目 (基本パッケージ) について、同政策パッケージで紹介されている事例等を踏まえ作成

- ① 地域におけるネットワークの強化
- ② 自殺対策を支える人材の育成
- ③ 住民への啓発と周知
- ④ 生きることの促進要因への支援
- ⑤ 児童生徒のSOSの出し方に関する教育

5-2) 重点施策

⇒ 「地域自殺実態プロファイル」における推奨パッケージを踏まえ、地域自殺対策政策パッケージから、地域の特性に応じた対策 (重点パッケージ: 例えば「子ども・若者対策」、「高齢者対策」等) を数項目選択の上、同政策パッケージで紹介されている事例等を踏まえ作成

5-3) 生きる支援関連施策

⇒「事業の棚卸し」等により把握された「生きる支援」関連事業を、自殺総合対策大綱の重点施策における項目に合わせる等により一覧を掲載（「事業の棚卸し事例集」を参照）

6) 自殺対策の推進体制等

6-1) 自殺対策組織の関係図（推進本部とネットワーク等との関係性の整理）

6-2) ●●いのち支える自殺対策推進本部（仮称）

6-3) ●●いのち支える自殺対策ネットワーク（仮称）

6-4) 自殺対策の担当課・担当者（「計画策定」事務局）

7) 参考資料（自殺対策基本法、自殺総合対策大綱など）

IV-3 評価指標等を盛り込む

地域の自殺対策を少しずつでも進化させるためには、自殺対策計画に基づいて実施する事業を適正に評価・検証することが必要です。計画を検証可能なものにするため、評価指標例を参考に、適切なものを盛り込んでください。（もちろん、独自で評価指標を設定することも可能です。）

また、評価指標の立てづらい項目についても、実施の有無、実施内容を記録し、評価の材料としていくことが望まれます。

《数値目標》

1) 自殺対策の数値目標について

▼自殺死亡率、自殺者数

⇒ 本手引「Ⅲ-2 関係者間で認識を共有する」の「3 自殺対策の目標を共有する」を参照

《評価指標》

1) 基本施策「自殺対策を支える人材の育成」について

▼5年後までの自治体職員（管理職と一般職それぞれ）の自殺対策研修受講率

⇒ 量的目標例：70%以上の管理職及び一般職が受講

⇒ 質的目標例：70%以上のアンケート回答者が「参加して良かった」「自殺対策の理解が深まった」と評価

▼5年後までの住民の研修参加率・講演参加率

⇒ 量的目標例：0.5%以上かつ200名以上の住民が受講・参加

⇒ 質的目標例：70%以上のアンケート回答者が「参加して良かった」「自殺対策の理解が深まった」と評価

2) 基本施策「住民への啓発と周知」について

▼「自殺予防週間」や「自殺対策強化月間」についての啓発

▼「よりそいホットライン」や「こころの健康相談統一ダイヤル」等、地域の相談機関についての啓発

⇒ 例：住民の約3人に2人以上が聞いたことがあると回答（注：住民意識調査等を実施しない場合は盛り込むことが困難）

▼「ゲートキーパー」についての啓発

⇒ 例：住民の約3人に1人以上が聞いたことがあると回答（注：住民意識調査等を実施しない場合は盛り込むことが困難）

3) 基本施策「児童生徒のSOSの出し方に関する教育」について

▼5年後までの児童生徒の「SOSの出し方に関する教育」の実施率

⇒ 例：全ての公立小中学校において授業を一度は実施

4) 重点施策＝地域自殺対策「重点パッケージ」について

重点施策については、それぞれの事業について、担当課及び実施時期を明記するだけでなく、可能な限り評価指標を盛り込むことが望まれます。

《実施の有無／実施内容の記録》

1) 基本施策「地域におけるネットワークの強化」について

▼いつ、どのような活動を行ったかを記録

2) 基本施策「生きることの促進要因への支援」について

▼相談会の開催結果や相談会後のフォローアップの内容等を記録

3) 生きる支援関連施策について

事業一覧における各事業について、それぞれの実施の有無や実施内容を記録すると同時に、その際、各事業の担当者から「実施した感想」や「改善すべき課題」等についてコメントを寄せてもらうことが望まれます。

※「自殺リスク者への個別支援」や「遺族等の分かち合いの会の運営」といった事業は、支援件数や参加者数等の量的な数値で評価することは必ずしも適切ではありません。