

論文

日本におけるWHO「セーフコミュニティ」活動に関する研究

——京都府亀岡市の取組みを事例に——

白石陽子

はじめに

I. 亀岡市の安全に関する状況と関連施策

1. 安全に関する状況
2. 安全関連施策

II. 亀岡市における「セーフコミュニティ」活動の展開

1. 「セーフコミュニティ」活動に取組む経緯
2. 「セーフコミュニティ」に向けた取組み

小 括

III. 「セーフコミュニティ」活動による変化

1. 住民の意識
2. 関連アクターの関係
3. 現状把握と評価の仕組み

小 括

IV. 亀岡市の取組みからみる活動の特徴と意義

1. 「セーフコミュニティ」活動の特徴
2. 「セーフコミュニティ」活動の意義

おわりに

はじめに

今日、WHO（世界保健機関）とカロリンス研究所（スウェーデン）が協働で推進する安全なまちづくりの取組みである「セーフコミュニティ（SC）」活動は、世界の様々なコミュニティで広く取入れられている。

SC活動とは、だれもが安心して健やかな生活をおくることができる地域づくりのために、住民・行政・関係分野の組織など地域の安全に関わる全てのアクターが連携し、6つの指標¹⁾に基づいて健康や安全の阻害要因である外傷の原因となる事故・暴力・自殺・自然災害の「予防」に取り組む活動である。そして、この活動の成果がSC活動の推進拠点であるWHO CSP協働センター（WHO Collaborating Center on Community Safety Promotion）²⁾によって認証された地方自治体（州や郡、市町村あるいはその一部の区域）を「セーフコミュニティ」という。

この取組みが、今日のように世界レベルで広がるきっかけとなったのは、1989年にスウェーデンのカロリンスカ研究所（医科大学）にWHOとの協働によって「WHO CSP協働センター」が設置されたことによる。以来、当センターが推進するSC活動は世界の様々なコミュニティで取入れられ、2007年10月までに128のコミュニティがSCとして認証された³⁾。

一方、日本においては、これまでSC活動については

ほとんど知られておらず、現時点ではSCに認証された自治体はない。しかし、かといって日本に安全に対する取組みがなかったわけではない。むしろ、日本では、従来から防犯・防災・交通・福祉など様々な分野において安全向上のための取組みが推進されており、世界的にみても安全な国の一つといわれている。にもまして、近年では、公衆衛生の分野を中心に研究者や実務家などの間でSCへの関心が高まっている。また、亀岡市（京都府）や十和田市（青森県）、横浜市（神奈川県）や中津市（大分県）のようにSC活動に着目したり実際に政策として取組んでいる自治体もでてきている。

このように日本でも関心を集めているSC活動だが、従来からわが国で推進されてきた安全向上の取組みと何が違うのだろうか。この疑問を明らかにするために、本稿では、日本のコンテキストにおけるSC活動の特徴を明らかにし、SC活動に取り組むことによる影響について検討する。そのために、まず、日本の自治体で従来から行われている取組みとの違いを整理し、自治体におけるSC活動の影響について検討する。

方法としては、現在、SC認証に向けて取組んでいる亀岡市を事例として取り上げる。まず、亀岡市における安全に関する状況と従来からの取組みを整理する。次に、亀岡市におけるSC活動の取組みの経緯、体制及び内容を追う。そのうえで、従来からの安全施策との比較を通してSCの取組みの特徴、SC活動によって生じた変化を分

析する。そして、その結果をもとに自治体におけるSC活動に取り組むことによるインパクトについて考察を行う。

なお、本稿では、SCを推進するWHO CSPセンターなどが「コミュニティ」を「州・郡・市町村あるいは、その一部の地区」としていることから、市町村を「コミュニティ」として取り扱う。

I. 亀岡市の安全に関する状況と関連施策

亀岡市は京都市の西に隣接しており、JR嵯峨野線、国道9号線、京都縦貫自動車道などの整備により京阪神からのアクセスがよく、京都市内から約20分、大阪市内からも約1時間の距離にある。この都市圏とのアクセスのよさなどからベッドタウン化が進み、現在は人口約9.5万人（京都府内3位）を有している。

その一方で、山や川など豊かな自然に恵まれており、保津川くんだりやトロッコ列車など自然を活用した観光でも知られている。さらに、京都名産である漬物の原料となる大根やカブラの生産地であるなど大消費地京都への供給地として近郊農業が盛んである⁴⁾。

本章では、このような亀岡市の安全に関する状況と従来からの安全関連施策についてSC活動が対象とする分野とその分類に従って整理する。

1. 安全に関する状況

SC活動では、安全向上にむけて取り組む内容を地域の実情に応じて設定することが原則であるが、基本として不慮・故意にかかわらず、あらゆる生活場面（家庭、学校、職場、交通、余暇・スポーツなど）における事故及び自殺、暴力、その他災害といった良好な健康状態を阻害する様々な要因を予防活動の対象として考慮しなくてはならない。

まず、京都府の死亡原因に関するデータをみると、SC活動の対象である不慮の事故や自殺による死亡原因がいずれの年代でも高い順位を占めている（表1）。このことから、京都府において、SC活動が対象としている領域への対策が重要であることがわかる。

次に、亀岡市における状況をみてみる。まず、1995年から2004年の10年間の医療機関への救急搬送の状況（図1）をみてみると、「急病」、「転院」以外は全てSC活動の対象領域であり、これらが総搬送件数の約45%を占める。そのなかで、特に多いのは、「交通事故」

表1 京都府における死亡原因順位（2006年）

| 年齢層 | 1位 | 2位 | 3位 | 4位 | 5位 |
|-------|-------|-------|--------------|--------|--------------|
| 0～4 | 先天奇形 | 不慮の事故 | 周産期の特異的な呼吸障害 | 突然死症候群 | 胎児・新生児出血性傷害等 |
| 5～9 | 悪性新生物 | 不慮の事故 | 肺血傷、ヘルニア、腸閉塞 | | |
| 10～14 | 不慮の事故 | 悪性新生物 | 心疾患 | 自殺 | |
| 15～19 | 不慮の事故 | 自殺 | 悪性新生物 | 心疾患 | 肺炎etc |
| 20～24 | 自殺 | 不慮の事故 | 悪性新生物 | 心疾患 | 肺炎etc |
| 25～29 | 自殺 | 悪性新生物 | 不慮の事故 | 心疾患 | 肺炎etc |
| 30～34 | 自殺 | 悪性新生物 | 不慮の事故 | 心疾患 | 妊娠・分娩・産褥 |
| 35～39 | 自殺 | 悪性新生物 | 心疾患 | 不慮の事故 | 脳血管疾患 |
| 40～44 | 自殺 | 悪性新生物 | 心疾患 | 不慮の事故 | 肝疾患 |
| 45～49 | 悪性新生物 | 心疾患 | 自殺 | 脳血管疾患 | 肝疾患 |
| 50～54 | 悪性新生物 | 心疾患 | 自殺 | 脳血管疾患 | 不慮の事故 |
| 55～59 | 悪性新生物 | 心疾患 | 脳血管疾患 | 自殺 | 不慮の事故 |
| 60～64 | 悪性新生物 | 心疾患 | 脳血管疾患 | 自殺 | 消化器系疾患 |
| 65歳～ | 悪性新生物 | 心疾患 | 脳血管疾患 | 肺炎 | 呼吸器系疾患 |

出所：京都府

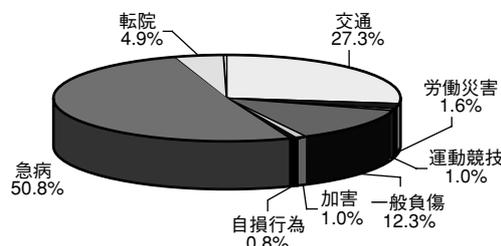


図1 亀岡市10年間の救急搬送の状況 (1995～2004年)

出所：亀岡市統計書

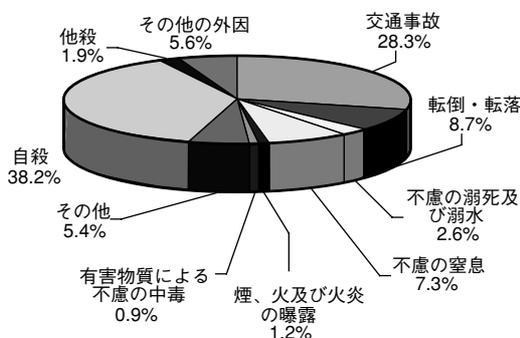


図2 亀岡市10年間の死因別死亡の状況 (1995～2004年)

出所：亀岡市統計書

(27.3%)、続いて「一般負傷」(12.3%)である。

一方、同期間の死因別死亡の状況（図2）をみると、自殺による死亡が38.2%（163人）を占め最も多い。また、次に多い交通事故による死亡は28.3%（121人）で、その割合は京都府平均より若干多い。

亀岡市の安全に関する状況を総合的に把握するには、このような情報ははじめ、行政・消防・警察・医療機関などがそれぞれに保有している外傷や事故に関する統計データなどを用いて多角的に分析する必要がある。しか

し、これらの統計データは、全ての外傷のケースをカバーしているわけではない。例えば、亀岡市民が市外の学校や職場でケガをした場合などは含まれない場合が多い。さらに、家庭でケガをした場合は、救急サービスや医療ケアを利用しないかぎりはデータとして記録されないため、それらの状況を把握するには限界がある。

このように既存の統計データからは把握できない状況については、2007年2月に18歳以上の市民を対象に安全に関するアンケート調査を実施したことによって、医療機関に行く必要のない軽傷のケースやこれまで状況把握が困難であった職場での事故やケガなども含んだ情報を得ることができた⁵⁾。

例えば、過去1年間でケガや事故を経験した人のうち、「家庭」での外傷が35.4%と約3人に1人以上を占めて最も多く、「道路」での事故やケガがこれに続いている。また、「職場（仕事）」⁶⁾の事故やケガも約17%あり、これら3つで外傷した経験があると答えた人の約8割を

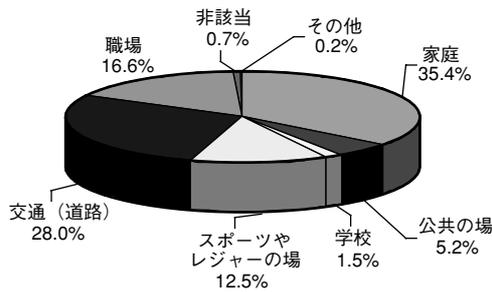


図3 外傷や事故の発生場所

出所：亀岡市「セーフコミュニティ」に関するアンケート

占める（図3）。

また、これらの事故や外傷の経験など事実に基づいた「客観的安全」の状況に加えて、住民の安心（主観的安全）の状況についてみると、今後5年間の生活において年齢に関係なく心配の要因としてあげられたのは、「交通事故」、「自然災害」などであった⁷⁾。

さらに、主観的安全には、地域への愛着、生活への満足度、近所との付き合いの状況などが関連していることが明らかになった（図4）。

このような状況を整理すると、亀岡市の安全の状況に関しては、「交通事故」が客観的安全、主観的安全の両面からみて最も大きな課題であるといえる。さらに、外傷や事故の発生場所をみると、軽傷ではあっても、交通事故に加えて「家庭」や「職場」などにおける発生件数の多さも注目しなくてはならないだろう。

また、自傷や自殺についても、自損行為による救急搬送数は交通事故よりも少ない（図1）が、自殺による死亡者数は交通事故によるものよりも多い（図2）。この割合は、京都府や全国平均より低いとはいえ、国際的に比較するとかなり高いことを考えると、やはり自殺も課題といえよう。

さらに、日々の生活における安心感は、地域への愛着や満足度、付き合いの状況と関係していることがわかった。

では、次にこのような事故や外傷及び死亡の状況などを通して亀岡市の安全に関する状況を踏まえうえて、これまで本市において実施されてきた施策を具体的にみ

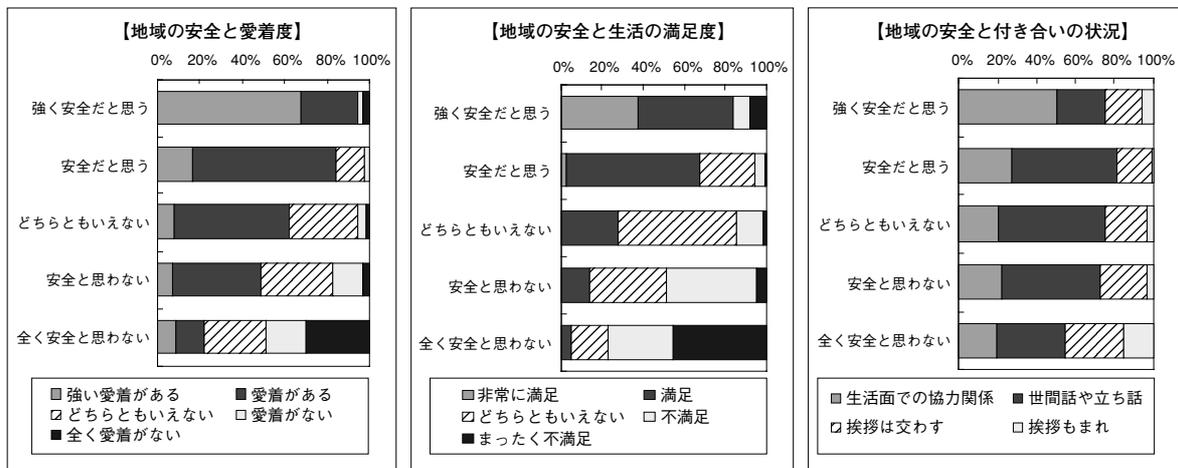


図4 主観的安全と地域への愛着、満足度、付き合いの状況の関係

出所：亀岡市「セーフコミュニティ」に関するアンケート

2. 安全関連施策

亀岡市は、SC活動に着手してまもなく、第2回セーフコミュニティプラン検討会（2006年8月2日開催）において、当時、亀岡市で推進されている安全に関する施策の一覧を提示した。それをSCの8つの環境・状況と年齢層の枠にそって整理すると次のようになる（表2）。

このようにSCの枠組みにそって分類すると、環境・状況や年齢層などによって施策に濃淡がみられた。環境・状況の側面からみると「職場」の安全に関する施策はなく、「家庭」と「スポーツ・余暇」の安全に関するプログラムも少ないことがわかる。また、自殺に対する取り組みも多くはない。さらに年齢層でみると、青年や成年の層への施策が極端に少ない。

ただし、ここにあげられているものは、ほとんどが行政のサービスで、行政以外の警察や消防などの組織による取り組みや市民や民間企業による活動はほとんど含まれていない。しかし、この時点では、行政では行政以外の組織などによる取り組みに関する情報は十分に把握していない状況であった。

さらに、行政のサービスについても担当している部課や組織が異なる場合は相互の連携はあまりない。そのため、異なる実施主体が似たようなプログラムを実施する場面がある反面、全くカバーされていない領域もみられる。

このようにSC活動に取り組む以前は、分野ごと、実施主体ごとに安全に関する取り組みを展開していることから、安全の状況を様々な分野にわたって包括的に把握することができないだけでなく、どのような取り組みがなされているのかも統括して把握されていない状況であった。

II. 亀岡市における「セーフコミュニティ」活動の展開

次に、亀岡市においてSC活動に取り組むに至った経緯を踏まえたうえで、SCの推進体制および取り組みの内容についてみる。

1. 「セーフコミュニティ」活動に取り組む経緯

亀岡市がSC活動に取り組む要因としては、京都府によ

表2 亀岡市における安全関連施策

| 年齢層 | | 子ども (0-14歳) | 青年 (15-24歳) | 成人 (25-64歳) | 高齢者 (65歳以上) |
|------|---|---|----------------|----------------|----------------|
| 生活環境 | 家庭 | ○住宅バリアフリー改修助成事業 ●要配慮者支援ふれあいネットワーク事業 | | | ○高齢者介護予防事業 |
| | 交通 | ●交通安全子ども自転車大会 | | | ●高齢者交通安全講習 |
| | | ○交通安全計画の策定 ○交通安全街頭啓発活動 ○道路管理パト・改良整備 ○放置自転車整備 ●交通事故相談 ○交通バリアフリー基本構想事業 | | | |
| | 学校 | ●学校安全マップ ○学校施設安全対策事業 ●学校安全メール | | | |
| | 職場 余暇・ スポーツ | ○公園遊具点検パトロール ●AED設置 | | | |
| 自殺 | ○子どもこころの教育推進事業 ○青少年健全育成事業 | | | | |
| | ○いのちの電話・こころの電話 ○心配ごと相談 | | | | |
| 暴力 | ○児童相談所 ○いじめ110番・ヤングテレホン | | | | ○高齢者虐待防止事業 |
| | ○暴力にかかる相談 ○DV・ストーカー行為被害者支援 ○フェミニストカウンセリング ○女性の相談ネットワーク会議 | | | | |
| その他 | (災害) | ○火災予防訓練 ○総合防災訓練 ○木造住宅耐震診断士の派遣 ●市民救急員の養成 ●防災情報メール ●消防団、自主防災活動 | | | |
| | (犯罪) | ●子どもを守る110番カー ○学校安全メール(再) | | | |
| | (その他) | ●地球環境こども村事業 ○蜂駆除防護服貸与事業 ○動物管理指導 ○検診予防接種 ○健康相談、保健事業 | | | |

出所：第2回セーフコミュニティプラン検討会（2006年8月2日）資料をもとに筆者作成 （●については、亀岡市の独自事業）

る府下市町村への呼びかけがあった。どうして、京都府はSCに着目したのか。そして、どのような経緯で亀岡市が京都府のパイロット事業としてSCに取り組むことになったのだろうか。

（1）京都府による奨励

京都府では、21世紀の最初の10年間の京都府政の指針として「新京都府総合計画」を策定しており、その計画の実現を着実なものにするための中期ビジョンとして、内外の情勢の変化を踏まえながら取り組むべき課題や重点目標をとりまとめた「『人・間中心』の京都づくり5つのビジョン」を策定している。このビジョンでは、①学びと育みの京都、②健やか長寿の京都、③活力の京都、④環境・文化創造の京都、⑤安心・安全の京都、の5つの基本目標が設定されている。そのなかで、安心・安全に関する取り組みは、新京都府総合計画においては「事業推進の視点」であったが、より重点を置いた取り組みとするべく、重要課題の一つとして掲げられている。

また、現京都府知事の山田啓二氏は、「人と人との結びつきを強めることが、京都の人の力を活かし、地域を再生し、元気な京都の未来をつくりあげる一番の方法だ」という考えから、マニフェストにおいて「人と人との結びつき・絆の大切さ」を強調し、15の具体的な「絆」によって「安心・安全、希望の京都」を目指すとしている⁸⁾。

そのため、山田知事は、地域の住民をはじめ様々なアクターによる連携を前提に安全なまちづくりを推進するSCの取り組みに着目し、京都府が中心となってSCに関する調査が行われることとなった。その調査の結果、SCの概念や仕組みなどの概要、そしてこの取り組みによって北欧のコミュニティでは外傷による医療機関受診者が3年間で約30%減少した実績があることなどが明らかになり、京都府の5つのビジョンを具現化するうえでも取り組む意義があるという結論に達したのである。

このSC活動は、基本的には基礎自治体、あるいはその一部を単位とする取り組みである。そのため、京都府は、府下の市町村レベルでこの取り組みを推進するべく広域振興局ごとに市町村に対して説明会を開催した。さらに、この説明会以外にも様々な機会を活用して、市町村にSCの概念と仕組み方法等について説明し、その活動のメリットとして、①安全の向上、②介護・医療費等の費用の軽減、③コミュニティ⁹⁾の再生、の3点を提示した。

（2）WHO関連機関との接点

このように京都府が府下の市町村へSCの取り組みを呼びかけるなか、WHO CSP協働センターのスタッフが日本における安全への取り組みを視察することとなり、京都府に視察先の照会があった。そこで、京都府は、従来から安全・安心に関する取り組みを重点政策として進めていた亀岡市に視察の受け入れを打診した。

亀岡市は、この京都府からの依頼を受け入れ、2006年2月に視察が実現した。この視察においては、行政の防災体制や安全向上に関する事業、市内のボランティアによる活動などを紹介し、その取り組みはWHO CSP協働センターのスタッフに高く評価された。

このような経緯を経た後、亀岡市は、京都府のモデル事業としてSCに取り組むことになり、2006年7月4日に市長が公式にSCに取り組むことを宣言した。

この市長の宣言により、亀岡市において、日本で初の認証を視野にいれ、SCを目指した取り組みが本格的に始まったのである。

次に、亀岡市におけるSCの取り組みを具体的にみる。

2. 「セーフコミュニティ」に向けた取り組み

亀岡市長の公式な発表の後、亀岡市は京都府の全面的な支援のもとSC活動を開始した。2007年10月現在までの取り組みは、「周知・啓発」、「セーフコミュニティの6指標に基づいた取り組み」、「篠町におけるパイロット事業」の3つのフェーズからなる。

（1）周知・啓発活動

まず亀岡市が着手したのは、より多くの市民がSCについて理解し、活動に参加するための周知活動であった。例えば、市の広報紙やホームページにSCに関するコーナーを設け、情報提供を継続的に行っている。また、出前講座のような市職員が各地区に向いて行政の事業について説明する機会を活用し、SCについて説明をしている。

さらに、2007年3月には、立命館大学との協働によりアジアで積極的にSC活動を推進している研究者を韓国と台湾から招聘し、市民を対象にシンポジウムを開催した。また、9月にもSC認証申請のための現地審査と併せてシンポジウムを開催し、WHO CSP協働センター（スウェーデン）と認証センター（韓国）のSC活動の指導者による講演をとおして、住民が「セーフコミュニティ」について学ぶ機会を提供した。

また、これらの取組みなどについてはメディアに情報を提供し、新聞などを通じた周知にも積極的に取り組んでいる。

(2) 「セーフコミュニティ」の6指標に基づいた取組み

先にも少し述べたが、SCとなるためには、WHO CSP 協働センターが提示している6つの指標を満たすことが求められる。そこで、亀岡市においても各指標に沿って以下の活動を展開している。

1) 推進体制の構築 (指標1)

「指標1」で求められている「分野の垣根を越えた横断的な推進体制」を構築するため、京都府と亀岡市にそれぞれ支援・協力体制と推進体制がおかれた。

京都府においては、亀岡市のSCプロジェクトを支援するため、政策や公衆衛生、医療などの分野の研究者やSCを担当する部課などからなる「セーフコミュニティ検討委員会」が設置された。また、SCの基本である「客観的に地域課題を見出し、取組みの効果を評価する」ために外傷サーベイランスなどの方法について検討する「サーベイランス研究会」が設置された。さらに、京都府庁内の横断的な連携を組織化するために、関係部局の主管課長からなる「京都府セーフコミュニティ推進委員会」が設置され、保健福祉・労働、消防・防災、土木建築、教育、警察、商工などによる横断的な連携・調整を行うこととした。

一方、亀岡市においては、安全に関する部署や組織な

ど幅広い分野からなる横断的な推進体制「セーフコミュニティ推進協議会」が設置された。また、亀岡市における安全の状況をトータルに把握するには市内の外傷の発生動向を把握する仕組みを構築する必要があることから、医療機関・消防署・保健所・まちづくりの分野などからなる「外傷発生動向調査検討委員会」が設置された。

現在は、上記5つの組織によって「セーフコミュニティ」推進ネットワークを形成し、亀岡市の「セーフコミュニティ」活動を推進する体制を整えている。

2) 現状把握 (指標2、指標3の準備)

「指標2」および「指標3」に掲げられているように、あらゆる環境・状況などを対象とするなかでも、ハイリスクグループに対して優先的にプログラムを展開するためには、亀岡市の安全に関する現状と取組みの状況を正しく把握する必要がある。そこで、京都府と亀岡市は、まず、「京都府セーフコミュニティ検討委員会」において、関連組織や団体などによるフォーカスグループミーティングを開催した。子どもの安全、高齢者の安全、障害者の安全、交通安全などのテーマを設定し、数回にわたって、行政・警察・消防・各種組織や団体、そしてボランティアグループからそれぞれのサービスや活動について情報を収集した。さらに、市内の外傷の状況を把握するために、警察、消防、学校などに外傷に関する情報の提供を依頼し、それぞれが保有しているデータの提供を求めた。

さらに、警察に通報されない事故や救急車で搬送され

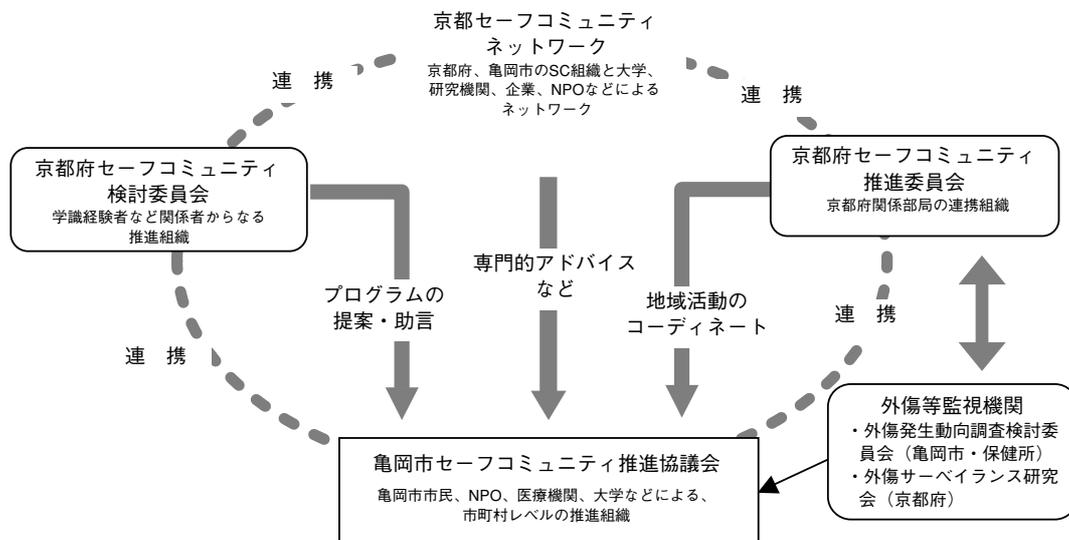


図5 セーフコミュニティ推進体制

出典：亀岡市のセーフコミュニティ認証申請書をもとに筆者作成

るほど重傷ではない外傷など記録が残らないケースを把握するために、先にも少し触れたが、市内全世帯（約3万世帯）及び18歳以上の住民を対象に実施したアンケート調査のなかで、外傷や事故の経験についてたずねた。また、このアンケート調査では、外傷など身体的な安全（客観的安全）の状況とあわせて安心感についてたずね、主観的安全の把握も試みた。

3) 評価システムの構築（指標4、指標5）

「指標4」の「外傷の原因、発生頻度などを記録する仕組み」及び「指標5」の「安全向上のための取り組みを科学的に評価する仕組み」に関しては、消防・警察・防災・保健などがそれぞれに情報の記録や評価を行っていたが、包括的に亀岡市の事故や外傷について把握し、科学的に評価する機関や仕組みはなかった。そこで、まず、京都府がこれら関連分野から情報の提供を求め、SCのフレームに従い亀岡市の事故や外傷の状況について総合的な分析を試みている。

しかし、これら既存のデータから安全の状況を包括的に分析するために必要な情報を収集するには限界があった。また、組織や機関によって記録方法や記録の内容は必ずしも同じではない。そこで、例えば自宅でケガをして家族などによって医療機関に運ばれるケースなど、救急搬送記録に記録されない外傷も幅広くカバーするとともに、必要な情報を不足なく同一の形式で記録するために外傷発生動向調査（サーベイランス）を開始した。

まず、亀岡市医師会の協力のもとで市内の病院やクリニックにおいて初診患者の外傷及び外傷の発生状況に関する調査票に記入してもらった体制が整った。この調査票は、保健所や保健センターが定期的に回収し、入力し、分析する。この調査票の内容や実施方法については、亀岡市に設置された外傷発生動向調査委員会において検討が重ねられた。

さらに、上記の外傷発生動向調査結果及び各種統計データから外傷の傾向を分析してハイリスクグループを特定するとともに、現行プログラムの効果などを評価しプログラムの改善に向けたフィードバックを行う機関として、京都府に「外傷サーベイランス研究会」が設置された。

4) 国内外との情報交流（指標6）

「指標6」にある国内・国外での情報交流のうち、情報収集については、京都府がSCの導入を検討する段階から国際会議などに参加し、他国の取り組み事例などに関する情報を収集してきた。また、情報提供については、

2007年6月には、イランで開催された国際会議において京都府と亀岡市が協働で亀岡市の取り組みについてポスター報告を行った。

さらに、国内においても、京都セーフコミュニティ研究会などに参加し、国内でSCの普及に尽力している公衆衛生や医療分野の専門家とのネットワークを広げてきた。また、他の自治体への視察を行うとともに、他自治体からの視察依頼にも対応している。

(3) 自治会を中心としたパイロット事業

「指標1」にあるように、分野を横断した連携推進組織において、「指標2」及び「指標3」で求められているハイリスクのグループや環境、弱者グループを対象とするプログラムを地域の実情にあわせて企画し、継続的・長期的に運用し、その結果を「指標4」及び「指標5」にある評価の仕組みを用いてアセスメントするためには、「地域の安全に関する状況を客観的に分析」→「優先的に対策を必要とする環境やグループを抽出」→「既存のプログラムを組みあわせて効果的に介入」→「取り組みの効果を科学的視点から評価」→「プログラムの改善に反映」という仕組みを構築する必要がある。しかし、現実には、現状を把握したもののそこから見えてきた課題をどう介入プログラムに移すのかが課題であった。

そこで、亀岡市では、まず、パイロット地区において試行的にこの一連の仕組みづくりを試み、その経験と実績をもとに他地域へ拡大することとした。

SC活動を推進するにあたっては、その基本姿勢である「既存の社会資源を活用する」という点を考慮し、既存の制度や仕組みの活用を検討した。その結果、亀岡市の自治会は、比較的に組織力が高く活動が活発であることに着目し、自治会単位でそれぞれの地域の実情にあったSC活動を推進することとなった。つまり、亀岡市を一つの「地域」としてみるのではなく、より小さい地域レベルの自治会単位の地域性を重視し、23の自治会それぞれの安全向上の取り組みが亀岡市全体としての安全向上につながると考えたのである。

そこで、篠町（人口約18,000人）をパイロット地区に設定し、そこでの取り組みを通して「亀岡モデル」の構築を目指すことになった。篠町がパイロット地区に選ばれたのは、他の地区が参考にし得る要素を多く備えていたからである。例えば、住民の構成は何代もこの地区に住んでいる旧住民と新興住宅地に移り住んだ新住民か

らなること、市街地と農村地区があること、病院・学校・図書館など多くの公共施設がそろっていること、そして、幹線道路やJRの駅があることなどから亀岡市の多くの特性を含んだ「亀岡市の縮図」のような地域であったからである。

まず、篠町では、地域の住民が幅広く参加できる機会としてワークショップを実施した。学校や各種団体・組織、年齢層や性別などを考慮して30人ほどの住民へ参加を依頼したが、それ以外にも「セーフコミュニティ」や「安全・安心」、「まちづくり」などに関心がある住民は自由に参加できるようにした。4回開催されたワークショップでは、まずSCの概要を説明した後、参加者が日常生活で「危ない」と感じていること、またその経験などについて意見を出し合い、「地域の課題」について議論した。次に、自分たちが住む地域がどのような地域になって欲しいか、どんな地域をめざすのか、について議論した。そして、地域の課題を解決し、自分たちの目指す地域をつくるために必要な「地域の資源」と「方法」について議論した。

小 括

亀岡市がSC活動を始めた背景には、京都府の強力な後押しがあった。京都府がSCを推進しようとする要因としては、SC活動は、中期ビジョン実現のための重要課題の1つとして位置づけられている「安全」に焦点をおいた活動であるとともに、京都府が提唱する「人と人とのつながり」を基盤としているという点が共通していると理解したと考えられる。

亀岡市の取り組みは、3つのフェーズで行われてきたが、その内容は大きく3つに分類される。まず、SCに関する周知・啓発である。広報紙や新聞などのメディアの活用、アンケート調査の実施、シンポジウムの開催、府や市の職員による地域に出向いての説明などが行われた。

2つ目は、亀岡市の現状の把握である。消防・警察・保健・学校関係など様々な組織が持っている情報を収集し、多面的に分析することで、亀岡市においてどのような危険要因があるのか（客観的安全）を把握した。さらに、アンケートやワークショップを通して、住民が生活のなかで感じている不安要因（主観的安全）を把握した。

そして、3つ目が活動の基盤となる推進体制の構築である。京都府、亀岡市、そして地域レベルで分野を超えた推進組織が設置され、それぞれのレベルで関連アクタ

ーと連携をとりながら統括的にSCの取り組みを展開する体制づくりを行った。また、京都府－亀岡市－篠町の間で活動の支援も行われた。

さらに、「サーベイランス研究会」や「外傷発生动向調査検討委員会」など医学など専門的な視点から客観的にSCの取り組みの効果を評価する仕組みも構築された。

Ⅲ. 「セーフコミュニティ」活動による変化

本章では、前章でみてきた「周知・啓発」、「現状の把握」、「推進体制の構築」からなる取り組みを通して、亀岡市においてSC活動によって生じた変化をみてみる。

1. 住民の意識

まず、SCの周知の状況をみると、住民へのSC概念の浸透は比較的早いペースで進んでいるといえよう。例えば、2006年7月に市長がSC活動に取り組むことを宣言した際には、SCという概念は全国レベルでもあまり普及していなかったことを考えると、SCについて知っている住民は関係者など非常に限られていたと思われる。しかし、その約半年後に実施した全世帯を対象としたアンケート調査では、SCの概念に対する高い関心と賛意がみられた¹⁰⁾。

さらに、2007年3月と9月に実施されたシンポジウムにおいては、いずれも事前に十分な周知活動ができなかったにもかかわらず1回目には約150人、2回目には約250人の参加があった。

また、2月のアンケート調査及び3月のシンポジウムが開催された後にパイロット地区で実施されたワークショップでは、住民の自発的な参加が多くみられた。当初、ワークショップ実施に必要な最低人員として20～30人程度の参加は自治会を通して確保していた。それ以外の参加については、自由参加としたが募集の時間が十分にとれなかったことから積極的な呼びかけはできなかった。にもかかわらず、毎回60～70人ほどの住民が参加した。

この4回からなるワークショップを通して、住民たちの安全への取り組みに対する考え方に変化がみられた。例えば、ワークショップのなかで出された「夜道が暗くて危ない、怖い」という課題に対して、当初住民からは「議員に街灯を設置するよう要望する」、「行政に街灯を設置してもらおう」という対策案がでていた。しかし、SC活動の「既存の社会資源を活用する」、「住民が地域

の主体者として積極的に取り組む」などの概念を踏まえつつワークショップを進めていくなかで、「まずは、各家庭の門灯や玄関灯を点けよう」といった、「より安全な地域を目指して自分たちができることから始める」、といった意見がみられるようになった。

さらに、一連のワークショップの作業を終えた後に実施したアンケートでは、今後も引き続きワークショップを開催すべきだという意見が回答の約8割を占めるとともに、「ぜひ、参加したい」あるいは「都合さえあれば参加したい」という意見が約9割を占めた。

続いて、ワークショップだけでは、そこで生まれたアイデアを実践に移すことは困難であるという意見がだされ、「セーフコミュニティ推進会議」が設置された。この推進会議では、ワークショップ及びワークショップに先立って実施されていた全世帯対象のアンケート調査の結果などから篠町における課題をいくつか上げ、重点的な取り組みを決定した。そのうえで、それらの重点施策を

推進するために現行の市の事業、自治会の活動や地域住民の取り組みをどのように活用できるかを議論している。

これらの状況から考えると、住民の安全に対する意識が高まり、安全を向上するための主体者としての意識が醸成され、安全向上において自分たちのできることから取り組むという意識が芽生えているとみることができよう。

2. 関連アクターの関係

次に、SC活動に関わるアクターの関係の変化をみてみると、これまで各組織や分野が個々に行ってきた安全向上のための取り組みが「セーフコミュニティ」というキーワードを基盤としてつながりを持つようになった。ここでは、「表3 京都府、亀岡市、地域（篠町）の関係」を元に各アクターの関係においてみられる主な変化を整理する。

(1) 亀岡市と各アクターとの関係の変化

まず、亀岡市と各アクターとの関係は、SC活動を通

表3 京都府、亀岡市、地域（篠町）の関係

| 主 体 | 相 手 | 亀岡市 | 京都府 (本庁関係課、振興局、保健所) | 地 域 (モデル地区の篠町) | その他、SCプログラムの関連組織（*1） |
|----------------------|---------|--|---|--|---|
| 亀岡市（企画課） | | ・企画課と関係各課において、連携のための組織が設置される | ・京都府のモデル事業としてSCに取組む ・京都府セーフコミュニティ検討委員会の委員となる | ・地域（自治会）単位でSC活動を展開 ※ただし、現時点はモデル地区のみ | ・医療機関などに外傷発生动向調査への協力依頼 ・警察・消防署などに外傷データの提供依頼 ・「セーフコミュニティ推進協議会」の設置 |
| | | ・市内の安全に関する施策・取組みを包括的に把握する | | | |
| 京都府 | 本庁内 | ・従来の通達を通じた関係、金銭的投入だけでなく「人材」を投入 例) 両者の連携体制のもと施策を企画・実践 ・プロジェクトに関連する助成金などの情報を提供 | ・庁舎内関係各課の連携（セーフコミュニティ推進委員会） ※企画環境部企画参事、府民労働部安心・安全まちづくり推進室、保健福祉部などが関与 | ・市の地域対象のプログラムに対する積極的支援 | ・亀岡市の支援の立場で警察や消防、医師会などに協力を依頼 ・大学などと連携して専門的支援体制を設置 例) 外傷サーベイランス研究会 セーフコミュニティ検討委員会 |
| | 南丹広域振興局 | ・本庁との連携のもとで市を支援 ・市と連携して地域対象のプログラムを実施 | ・本庁の支援 | | |
| | 南丹保健所 | ・外傷発生动向調査システムの構築・運営の支援・参加 ・市と連携してプログラムを実施 | ・公衆衛生領域でのデータ収集、施策面での全面的協力・連携 例) 外傷発生动向調査システムの構築支援 | ・市との連携のなかで、独自にSCプログラムを企画・展開 | ・医師会、医療機関に対して、外傷発生动向調査システムへの協力を依頼 |
| 地 域 (例) 篠町 | | ・パイロット地区として市と協力してSC活動を進める | | ・SC推進協議会を設置し、地域住民で取組みの仕組みをつくる | ・消防団、警察署、保健師などと連携してSCプログラムを展開 |
| その他、SCプログラムの関連組織（*1） | | ・SC推進協議会（亀岡市）に参加 | | ・SC推進会議（篠町）参加 ・ワークショップ（篠町）参加 | ・地域の安全のため、分野を超えて協力 |

(*1) 亀岡市内の警察、消防、医療機関など

してどのように変わったのだろうか。京都府、亀岡市庁内の関係部課、地域（ここでは、パイロット地区である篠町）、その他警察や消防などの関連アクターに分けて整理する。

1) 京都府との関係

これまでの京都府との関係をみてみると、いわゆる「通達」と「カネ」による京都府から亀岡市への一方向のつながりが主であった。しかし、SC活動においては、京都府は亀岡市の取組みに対して本庁の職員を担当につけ、南丹広域振興局や南丹保健所とともに支援体制を整えている。具体的には、活用できる助成金の情報を提供したり市民や関係団体の啓発、協働で体制づくりやプログラムの企画を行ったりしている。

また、亀岡市を担当地域とする南丹広域振興局においても、SCの担当者を置き、亀岡市及び地域との協働により安全の向上を目的とした事業を企画・実施している。さらに市内の医療機関におけるサーベイランス調査については、専門的立場から保健所がデータ収集と分析を行っている。このように両者の間に「情報」と「人材」が加わるとともに、双方向のつながりが生まれた。

2) 亀岡市における関係部課間の関係

さらに、亀岡市庁内の関係部課間の関係においても変化がみられる。これまでは、安全政策に関連する部署は個々にプログラムを展開しており、それぞれの取組みにおいては他の部課との連携はあまり行われてこなかった。しかし、SCに取組むことで市の安全を統括的に把握し、連携してサービスなどを提供する必要がでてきた。そのため、企画課が中心となり、担当するプログラム以外の事業の目的や内容などについても情報が共有されるようになった。つまり、「セーフコミュニティ」というキーワードによって、庁内関係部課間で連携の基盤が構築されつつある。

3) 地域との関係

自治会（現時点では、パイロット地区である篠町）との関係をみてみる。SCの取組みは「行政の手伝い」ではなく、篠町の住民たちが自ら安全に関する課題を見出し、現行の活動を活用しながら解決策を考えるという基本にもとづき、市としては篠町の活動を側面から支援している。具体的には、篠町が安全への取組みのなかで「高齢者の安全」に力をいれるということを決めたところ、亀岡市保健センターと南丹保健所から「なんたん元気づくり体操¹³⁾」の普及について提案があった。これに

より、自治会は、自治会館の無料貸与、ラジカセなどの備品の整備など高齢者が「なんたん元気づくり体操」に参加しやすい環境をつくるとともに、機会を捉えて「元気づくり体操」への参加を奨励することを決めた。この他にも、市は安全向上に関する取組みの情報提供、ワークショップ運営に関する支援、取組みの推進体制づくりにおける支援などを行っている。

4) 関連組織との関係

SC活動においては、警察や消防、医師会など事故や外傷に関連する組織をはじめ多くの機関との連携が必要であることから、関連する組織間で「安全」というキーワードによってネットワークが構築されつつある。具体的には、亀岡市に「セーフコミュニティ推進協議会」が設置されたことにより、これらの組織や団体が委員となって安全施策について多面的に議論することとなった。

さらに、SC活動を担当する市の企画課においては、行政による取組みだけにとどまらず、消防や警察の取組み、ボランティア活動などより広い範囲で情報を把握するようになった。

また、亀岡市の外傷の状況や危険に関する情報が一元的に把握されつつある。例えば、取組みの評価に有用な外傷サーベイランス調査においては、医師会の協力のもと、市内の病院やクリニックが調査票に記入し、保健所がそれを入力・分析している。さらに、警察や消防なども、これまで開示してこなかったデータなどを市内の安全に関する課題を明らかにするにあたって有用であるということ提示している。

(2) 京都府における関係部課間の関係

京都府においては、今後府下の他の市町村にSC活動を展開する場合、様々な面から支援する必要がでてくることが予測される。そのため、庁内の横断的連携組織として「京都府セーフコミュニティ推進委員会」が設置された。この推進委員会には、保健福祉、労働、消防・防災、土木建築、教育、警察、商工などの関係部局から構成されており、主管課長からなる委員会と各部局の安心・安全まちづくり推進プロジェクト員から構成されるプロジェクト会議が設置されている。

また、南丹広域振興局や南丹保健所においてもSCの担当が置かれ、本庁と協力しつつ亀岡市を支援している。

(3) その他の地域アクター間の変化

その他のアクター間の関係にも変化がみられる。これまで個別に安全の向上に取り組んでいたアクターが互いに協力し、他の活動を活用する動きがみられるようになった。具体的には、南丹保健所や市の保健センターなどが高齢者の体力づくりを目的に普及に努めている「なんたん元気づくり体操」を地域の消防団員が習得し、民生委員とともに独居高齢者を訪問する際に、訪問先の高齢者と一緒に体操をしている。これにより、これまでの安否確認や防災活動に加えて、体操によって高齢者の筋力とバランス力を高めることで「介護予防」を行うことができる。とくに引きこもりがちな高齢者の介護予防は保健分野の課題でもあることから、この取り組みはアウトリーチによる有効な方法となっている。

また、現在、小学校児童や民生児童委員、ボランティアなどが個々に行なっている独居高齢者への訪問などを調整することで、効率的な安否確認の機能をもたせることも検討されている。

3. 現状把握と評価の仕組み

安全に関する現状の把握については、これまでは、警察や消防、行政のそれぞれの部課やその他の主体者が各自で必要に応じて状況を把握していたために市の安全について全体像は把握しにくかった。しかし、SC活動に取り組んだことで、安全に関する状況を総括的に把握する仕組みづくりが行われるようになった。

例えば、消防や警察、保健所といった事故や外傷に関わりのある組織が各自で記録・作成している統計データを収集し、多面的に分析し外傷発生動向サーベイランスを開始したことにより、亀岡市の安全に関する状況を包括的に把握し、その結果「交通事故」という優先的課題が明らかになった。これにより、今後の効果的なプログラムの企画及び運用が可能になる。

さらに、アンケート調査によって医療機関に記録されない外傷や市外での外傷など既存のデータでは網羅できないケースを補完することができた。また、災害や事故など住民の生活における不安要因など主観的安全について、今後の変化を比較するためのベースラインが得られた。これにより、今後同様のアンケートを定期的に行うことによって、外傷サーベイランスでカバーできない部分を補完し、より詳細な評価を行うことが可能となる。このように、現状把握と取り組み効果の評価を客観的に行える仕組みができることで、安全向上の取り組みにおける

PDCAサイクルの基盤が構築されつつある。

小 括

以上みてきたように、亀岡市では、SC活動を推進するにあたり、これまで「住民への周知」、「6指標に沿った取組み（現時点では、「現状把握」と「体制づくり」）」、「パイロット地区における介入プログラムの企画・実践モデルの構築」の3つのフェーズで取組みを行ってきた。その結果、現時点では次の3つの変化がみられる。

まず、住民の意識に変化がみられた。全市的には、まだ周知・啓発活動しか行われていないが、SCに関する認識と関心が急速に高まっている。また、パイロット事業として先行している篠町では、ワークショップを通して、住民たちは自分たちでできる範囲、あるいは現在やっている活動を利用して地域の安全向上に取り組もうとする動きがでてきた。

次に、亀岡市の安全向上の取組みに関わるアクターによる相互のネットワークが形成されつつある。京都府－亀岡市－地域（篠町）という「タテ」の相互のネットワークと、それぞれのレベルでの関連アクター同士の「ヨコ」の連携が「セーフコミュニティ」というキーワードによって形成されている。

そして、現状の多面的な把握と取組みの客観的な評価のための効率的な仕組みが形成されつつある。これまで各分野や部課ごとに行われてきた「現状把握－プログラムの実施－評価」を「セーフコミュニティ」というヨコ串を指すことで統括して進めることにより亀岡市として効率的なPDCAサイクルの基盤が形成されつつある。これにより、亀岡市として優先的な対応が必要とされる課題が明らかになるとともに、介入にあたっては分野を超えた社会資源を効率的に活用することが可能になる。事業ごとではなく「面」として介入プログラムを展開することでアウトカム評価が可能になる。

IV. 亀岡市の取組みからみる活動の特徴と意義

これまでみてきた亀岡市の取組み及びそれによって生じた変化を踏まえ、本章では、SC活動の特徴を整理するとともに、SC活動による変化に対する考察を行う。

1. 「セーフコミュニティ」活動の特徴

亀岡市においてこれまで行われてきた安全に関する施策をみると、表2（84頁参照）のように若干の独自施策もあるが、多くは他の自治体でも行われている一般的な取組みである。そのため、本市がSC活動を導入したことによって始めたこと、あるいは今後取組もうとしていることを整理することでSC活動と従来からの安全施策との違いをみることができる。そして、この「違い」が日本におけるSCの「特徴」と捉えることができよう。そこで、まず、亀岡市の取組みにおいて変化がみられた「(住民をはじめとする) 関連アクター」、「取組み体制」、「評価の仕組み」の3点を通してSC活動の特徴を整理する。

(1) 関連アクターの主体的な関与

SCの取組みは、地域の課題を的確に把握するとともに、行政などによる公的なサービスだけでなく、地域のインフォーマルな活動なども含めた社会資源を効果的に組み合わせ活用することが基本である。そのため、地域のニーズをはじめとする様々な情報源でもあり社会資源でもある地域の住民、団体や企業など様々なアクターの主体的な関与は不可欠であった。

亀岡市では、「セーフコミュニティ推進協議会」において、地域の様々なアクターが参加し、市の安全に統括的に取組む仕組みが整えられた。また、SCに関するアンケートを実施した際に「ボランティアモニター」を募集し、市民が気軽に意見を出し、取組みに関わることができる仕組みづくりを試みている。さらに、パイロット地区である篠町では、PTA、学校教諭、一般の高齢者、自治会理事、保育園関係者などあらゆる立場の住民によるワークショップを開催し、住民たちの様々な立場からの意見を最大限に反映させた安全への取組み案を作成した。また、その案を具現化するために「セーフコミュニティ推進会議」が中心となり、地域の住民や活動を活用した安全向上の取組みが始まっている。

(2) 「地域」を中心とした連携体制

地域の実情に基づいた課題を抽出し、地域の社会資源を活用して安全の向上に取組むにあたっては、行政だけの取組みでは限界がある。地域の住民をはじめ様々な機関や組織、ボランティアグループ、民間企業などの関連アクターが主体的に関わるためには、相互に情報を共有し、連携して取組む仕組みが必要となった。

亀岡市においては、SC活動推進の中心組織である「セーフコミュニティ推進協議会」のメンバーとして、行政、警察、消防など公的な組織だけでなく地域の安全に関わる各種団体や医療機関も加わり、多様な連携を生み出す体制を備えた。

また、パイロット地区である篠町においても、住民ワークショップでできた安全への取組み案を実践するため、地域の住民による「セーフコミュニティ推進会議」が設置された。先にも少し触れたが、この会議は、自治会を中心として様々な立場の地域の住民が参加できる取組みを企画している。

このように、これまで個々の分野・部署などで推進されて来た既存の縦割りあるいは独立した安全施策を「串刺し」にし、統括的に推進する仕組みが構築されてきている。

また、市や地域レベルでの関連アクターの連携を「ヨコ」の連携とすれば、SC活動を通して、地域—亀岡市—京都府といった「タテ」の連携も行われるようになった。この連携のなかで、京都府は、これまでとは異なり、リーダーシップをとるのではなく、亀岡市や地域の主体的な取組みを側面から支援している。

(3) 取組みの効果を科学的に評価する仕組み

SC活動では、地域の安全に関する優先課題を把握し、既存のプログラムやサービスを組み合わせ介入し、その効果について科学的視点から評価しなくてはならない。そのためには、まず、これまでそれぞれの分野や組織ごとに把握されてきた安全の状況と取組みについて統括的に把握する仕組みが必要となった。さらに、警察や消防などの既存のデータには記録されていないが、現状や取組みの効果の評価のために必要な情報を入手するために、医療機関における外傷サーベイランス（外傷発生动向調査）が必要となった。

亀岡市では、警察・消防・保健関係機関などから外傷関連データを収集し、多角的な視点から亀岡市の安全の状況について分析を行っている。また、外傷サーベイランスを開始することによって、救急搬送以外の外傷患者、警察が把握できない小さな事故による外傷患者などの情報も含めた包括的な把握と分析をすることが可能になった。

以上(1)～(3)から、SC活動は、①住民をはじめとする地域の様々なアクターが主体的に関与する、②市や地域レベルが中心となりフォーマル、インフォーマ

ルな取組みを有効に活用する連携の仕組みがある、③客観的に優先課題を抽出し、科学的に取組みの効果を評価する仕組みがある、という3つの特徴をもった活動といえるだろう。

2. 「セーフコミュニティ」活動の意義

亀岡市が、このような3つの特徴をもつSC活動に取組んで1年余りが経過し、少しずつ変化がみられるようになってきている。そこで、亀岡市におけるSC活動の影響に関する意義について考えてみたい。

まず、京都府が提示した3つのメリット（医療費等の軽減、安全の向上、コミュニティの再生）については、どの程度実現しているのか。そして、この京都府が提示するメリット以外にもSC活動によって変化が生じているが、その変化はどのような影響をもたらしているか。ここでは、この2つの視点から考察を試みる。

(1) 京都府が提示した3つのメリットについて

京都府がSC活動のメリットとして提示しているのは、「医療費等の軽減」、「安全の向上」そして「コミュニティの再生」である。

まず、「医療費の軽減」については、外傷件数及び死亡件数の推移といった数値データを用いる必要がある。しかしながら、SC活動の効果が信頼性のあるデータとして外傷数などに反映されるには、3年は必要だといわれている。このことから考えると、亀岡市の1年あまりの活動実績や数値データでは、「医療費の軽減」を評価するには十分ではないだろう。同様に「安全の向上」のうち、事故や外傷の件数によって評価する「客観的安全」についても、評価を行うには時期尚早と思われる。そこで、ここでは、「安全の向上」のうち外傷件数などの数値データを用いない「住民の安心感（主観的安全）」と「コミュニティの再生」の評価を試みる。

まず、「主観的安全」についてみると、市民対象に実施した「セーフコミュニティに関するアンケート調査」からは、「地域への愛着」、「生活への満足感」、「地域との付き合い」は、それぞれ「安心感（主観的安全）」と関連があることが明らかになった（図4参照）。このことから、「地域への愛着」、「満足感」、「付き合い」を促進するような取組みがすすめば、安心感も高まることが考えられる。

亀岡市の状況を見ると、パイロット地区の篠町では、

これまで顔をあわせることはあってもあまり接点のなかった住民たちが、ワークショップを通してともに地域の問題について話し合い、解決策について考えた。これにより参加者からは、改めて自分の地域について考えることで愛着を感じるとともに、他の住民との新たな付き合いが生まれるきっかけとなったという感想が聞かれた。さらに、今後は自治会のリーダーシップにより、従来から行われている住民の交流活動に加えてSCの概念に基づいた安全向上のための取組みが計画されていることを考えると、「愛着」や「満足度」、「付き合い」の度合いが高まる可能性がある。とすれば、それにとまって篠町の住民の間で生活における「安心感」が高まる可能性も期待できるだろう。

次に、「コミュニティの再生」については、かつての地域社会がもつ様々な側面のうち統制力や拘束力の復活を求めるのではなく、地域の住民が互いを思いやり、信頼し、支えあう側面を意味している¹²⁾。その意味では、篠町で進められているかつての「向こう三軒両隣」の仕組みをアレンジした「ふれあいマップ¹³⁾」の作成などの取組みは、「コミュニティの再生」への動きとみることができよう。

ただし、現時点では、住民などの地域のアクターが主となってSCに取組んでいるのは、パイロット地区である篠町だけである。他の自治会においても順次取り組みを広げていくことになっているが、亀岡市としては、地域性の違いなども考慮すれば、全ての地域で篠町と同じようにSC活動が展開されたり、同様の影響を得ることは期待することはできないだろうと考えている。そのため、SC活動の影響を市レベルで考察するには、他の地区におけるSC活動への着手を待つ必要があるかもしれない。しかし、篠町は、亀岡市の全人口の約2割を占める最も大きな地区であり、亀岡市の縮図的な特徴をもつ。また、篠町で行われている活動の多くは程度の差はあっても他の自治会でも同じように行われているものが多いことから社会資源に大きな差はないと考えられる。これらのことを考えると、「亀岡市」全体として、ある程度似たような結果を得ることが予測できると考える。

(2) 京都府が提示したメリット以外の影響について

次に、京都府が示したメリット以外の変化についてみる。亀岡市でみられた変化には、「住民の安全に対する意識」、「安全関連アクターの関係」、「現状把握と取

組みを評価する仕組み」があった。

まず、住民の安全に対する意識をみると、ワークショップやシンポジウムなどを通して、「自分たちが日常生活でできることからやってみよう」という姿勢がみられるようになった。このことから、住民の安全に対する意識は高まり、取組みへの姿勢も積極的になりつつあるといえるだろう。このことは、ワークショップやシンポジウムなどに参加するSCに関心のある人に限定して見られる傾向であるが、SCに関するアンケート調査の結果からは、SCについて知っている人ほどSCへの賛意が高い傾向がみられる。比較的はやく認知度が高まってはいるが、まだSCについて知らない市民も多い¹⁴⁾ことを考えると、今後のSCの周知・啓発活動によって住民の安全に対する意識と主体的なSC活動への関わりが高まることが期待できよう。

次に、関連アクター同士の関係についてみると、従来はフォーマル、インフォーマルともに分野ごと主体者ごとに個別で安全向上に取組んでいたが、SCというキーワードでネットワークを形成しつつある。具体的には、警察、消防、保健をはじめ、様々な分野における安全への取組みにSCという「横串」をさすことで、安全の状況と社会資源を統括的に把握することができる。また、安全向上という目的や対象を同じくする活動が協働し、活用しあう場が生まれたことで、より効果的なサービスの提供が実現し始めている。

最後に、現状把握と評価の仕組みに関しては、これまでは個々の分野や組織に任されており、亀岡市の安全を総体的に把握する組織や仕組みはなかった。しかし、SCに取組むことで、亀岡市の安全に関する課題を統括的に把握できるようになった。さらに、従来は分野や組織ごとの「点」で展開されてきた取組みが組み合わせられて「交通事故予防」や「家庭での事故予防」といった「面」として展開されることにより、今後はアウトカム評価が可能になる。

このように、亀岡市においては、縦割りで展開されてきた安全施策をSCという取組みによって串刺しにすることで、客観的視点から地域の優先課題を設定し、介入プログラムを企画・運用し、その取組みを科学的な視点から評価し改善に結びつけるというPDCAサイクルが構築されつつある。

おわりに

現在の日本では、防犯・防災・交通・公衆衛生など多くの分野ですでにある程度高いレベルの安全が確保されている。そのようななかで、わが国においてもSC活動に関心が高まっているのは、「安全の向上」だけでなく、現行政策からは得られない効果への期待があるのではないかと考えた。そこで、本稿では、日本における従来からの安全向上の取組みとSC活動の違い（特徴）とその影響について、亀岡市の事例をもとに検討した。

その結果、亀岡市の取組みからSC活動による変化として次の3点がみとめられた。

- ①住民が安全に対する関心と主体的に取組む意識が高まる傾向がみられる
- ②今まで個々に安全の向上に取組んできた関連アクターが、市や地域を中心にフォーマル・インフォーマル、あるいは分野の壁を超えて連携する環境が整備されつつある
- ③「安全に関する状況の統括的な把握→優先課題の設定→介入プログラムの開発・実施→科学的な視点から取組みの効果の評価（アウトカム評価）」というサイクルが構築されつつある

亀岡市では、このような特徴をもつSC活動に取組んで1年余り経過したが、これまでの取組みによる影響について議論するにあたっては、外傷者数など数値データの蓄積が十分でない。そのため、京都府が提示するSC活動のメリットの「医療費などの軽減」と「安全の向上」のうち客観的安全について分析を行うのは时期的に適切ではないと判断した。そこで、本稿では、「安全の向上」のもう1つの側面である「主観的安全（安心感）」とSC活動によってみられた変化（「住民の安全に対する意識」、「関連アクターの関係」、「現状把握と取組みを評価する仕組み」）に着目して考察を行った。

その結果、SC活動とは、従来の行政主体かつ「縦割り」で推進されていた安全対策が、「セーフコミュニティ」というキーワードで「横串」を通すことにより地域の多様なアクターが主体者として連携して安全向上にむけて取組む統括的なネットワークとなり、さらに安全の状況の包括的な把握と科学的根拠にもとづいたアウトカム評価によってPDCAサイクルの構築が期待できるモデルであると位置づけることができた。

注

- 1) WHO Collaborating Centre on Community Safety Promotion (http://www.phs.ki.se/csp/index_en.htm) (参考日 2006/04/30) WHOとスウェーデンのカロリンスカ研究所（医科大学）との協働によって設置された「WHO地域の安全向上のための協働センター」によって「セーフコミュニティ」として認証されるためには、次の6つの指標を満たすことが求められる。
 - ①分野の垣根を越えた横断的なグループによる協働を基盤とした組織・仕組みがある
 - ②すべての年齢・性・環境、状況をカバーする長期的かつ継続的なプログラムがある
 - ③ハイリスクのグループや環境、弱者グループに対するプログラムがある
 - ④事故や外傷の発生頻度や原因を記録するプログラムがある
 - ⑤プログラム、進捗状況、プログラムによる効果をアセスメントする評価基準がある
 - ⑥国際的及び国内での「セーフコミュニティ」ネットワークへ継続的に参加する
- 2) WHOとスウェーデンにあるカロリンスカ研究所（医科大学）の協働によって設置された「セーフコミュニティ」活動を推進するための拠点センター
- 3) 認証を受けたコミュニティのうち、認証取り消しや5年毎の再認証を行わなかったコミュニティがあるため、現在の認証コミュニティはこれより少ない。
- 4) 亀岡市「2007亀岡市のしおり 市民生活の手引き」2007年
- 5) 立命館大学（政策科学研究科、歴史都市防災センター）と亀岡市の協働で全世帯（約3万世帯）を対象に「亀岡市セーフコミュニティに関するアンケート」を実施した。アンケート調査においては、世帯票と個人票（各世帯で18歳以上の方）を配布した。
- 6) この「仕事」には、家事は含まない。
- 7) 京都府の北部と南部と結ぶ縦貫道路や国道9号線など幹線道路が集中しており交通量が多いことや豊かな自然の影響により、風水害などの自然災害の被害を経験した住民が多いことなどが主観的安全に影響を与えていると思われる。
- 8) 内外情勢調査会知事講演資料「京都から問う二十一世紀の新しい日本のモデル」2006年7月25日 1-3頁
- 9) 京都府パンフレットから抜粋。「コミュニティの再生」の「コミュニティ」は、市町村のなかの「地区」などの地域コミュニティを示す。
- 10) 「亀岡市 セーフコミュニティに関するアンケート調査」の結果によると、「セーフコミュニティ」について、「非常に興味がある」(12.3%)、「関心がある」(42.9%)を合わせると半数以上が関心を持っている。また、「セーフコミュニティ」の概念について、「賛成」(36.6%)と「どちらかという」と賛成」(36.4%)を合わせると約3人に2人が賛成であると答えた。
- 11) 高齢者が要介護状態になることを予防するために、筋力や

バランス力を高めるために開発された体操

- 12) 京都府企画環境課 ヒアリング (2007/07/04)
- 13) 地域の各家庭の日中及び夜間の人数、要援護者や障害者の有無など記したマップを作成し、災害時などに役立てようというもの。
- 14) 「亀岡市 セーフコミュニティに関するアンケート調査」の結果によると、2007年2月末の時点でSC活動について知っている世帯は回答者数の25%弱であった。

主な参考文献・資料

- 今川 晃「住民・行政関係の4つの領域対応」 (今川晃・高橋秀行・田島平伸 共著『地域政策と自治 住民と行政との新たな関係』 1999年5月 公人社) 41-67頁
- 亀岡市「セーフコミュニティ認証申請書」2007年8月
- 亀岡市セーフコミュニティ推進協議会（第1回～2回） 資料
- 亀岡市「セーフコミュニティに関するアンケート調査」 2007年2月
- 亀岡市「地域福祉計画 支え合い助け合いのある顔のみえるまち ～かめおか～」 2005年
- 亀岡市「2007亀岡市のしおり 市民生活の手引き」 2007年
- 京都府「亀岡市 外傷関連データ集 2007年1月25日版」 2007年
- 京都府 セーフコミュニティプラン検討会（第1回～9回） 資料 2006-2007年
- 京都府 セーフコミュニティサーベイランス研究会（第1回～3回）資料 2006年
- 京都府 内外情勢調査会 知事講演 資料「京都から問う 21世紀の新しい日本のモデル」2006年7月25日
- 玉野和志「コミュニティからパートナーシップへ 地方分権改革とコミュニティ政策の転換」（羽貝正美 編『自治と参加・協働 ローカル・ガバナンスの再構築』 2007年8月 学芸出版社）33-48頁
- 名和田是彦「近隣政府・自治体内分権と住民自治」（羽貝正美 編『自治と参加・協働 ローカル・ガバナンスの再構築』 2007年8月）学芸出版社 49-74頁
- 宮川公男・大守隆 編「ソーシャル・キャピタル」東洋経済社 2004年9月 他
- Coggan C, Disley B, Patterson P, "Community based intervention on adolescent risk taking: using research for community action," *Injury Prevention* 1998.4 pp.58-61
- Coggan C, Patterson P, Brewin M, Hooper R, Robinson E, "Evaluation of the Witekere Community Injury Prevention Project," *Injury Prevention* 2006.6 pp.130-134
- Nilsen P, "What makes community based injury prevention work? In search of evidence of effectiveness," *Injury prevention* 2004 10, pp.268-274
- Ozanne-Smith J, Day L, Stathakis V and Sherrard J, "Controlled evaluation of a community based injury prevention program in

Australia," *Injury Prevention* 2002.8 pp.18-22

Simpson J, Morrison L, Langley J, Memon P, "The process and impact of implementing injury prevention project in smaller communities in New Zealand," *Health Promotion International* Vol.18, No.3, 2003, pp.237-247

Rahim, Y., "Safe Community in different settings"

International Journal of Injury Control and Safety Prevention, Vol.12, No.2, June 2005, pp.105-112

<ヒアリング>

・ 亀岡市企画部 (部長 栗山健氏 他) (2007/06/28)

・ 京都府企画環境部企画参事付 (企画主任 八田直哉氏) (2007/07/04)