

地方自治体における WHO 「セーフコミュニティ」活動の意義と限界 ——安全向上の取り組みを通じた関連アクターの関係性の変化から——

白石陽子

はじめに

- I. 関連アクターの関係性の変化
 - II. 安全向上のための取り組みの展開
 - III. 「セーフコミュニティ」活動の意義と限界
- おわりに

はじめに

近年、我が国においては、安全に対する関心がこれまでもまして高まっている。その要因としては、毎日のように聞かれる犯罪、顕在化する児童や高齢者への虐待やドメスティックバイオレンス（DV）、各地で発生する地震などの自然災害、減少傾向にあるといわれるものの相変わらず多発している交通事故、さらに頻繁に取り上げられる食の安全に関する問題など生活の様々な面での不安が高まっていることがあげられよう。このようななかで、日常生活における安全を多面的に検証し、地域レベルで安全の向上に取り組む「セーフコミュニティ（以下「SC」と記す。）」活動に対する関心が次第に高まってきている。

SC活動とは、日常生活の様々な場面における外傷の危険性（ハザード）を取り除くことによってリスクを管理し、生活環境の安全性を高める活動である。外傷を予防することは健康を害する人を減らすことにつながる。そこで、WHOは、SC活動を健康政策の基本理念である「すべての人に健康を」に基づいた取り組みの一つとしている。そして、スウェーデンのカロリンスカ研究所（医科大学）との協働機関であるWHO Collaborating Center on Community Safety Promotion（以下、「WHOCSP協働センター」と記す。）を設置して、1989年からこのSC活動を推進している。

これまで200を超えるコミュニティ¹⁾がSC活動に取り組んでおり、2008年3月末現在で約130のコミュニティが「セーフコミュニティ（SC）」として認証されている（以下、認証を受けたコミュニティを「SC認証コミュニティ」と記す）。SC認証コミュニティは、WHO CSP協働

センターが提示している以下の6つの指標に基づき安全なまちづくりに取り組んでいる。コミュニティは、この6つの指標にみられるように、それぞれの安全の状況に応じて課題を設定する。そして、設定した課題への取り組みは、地域にある既存の社会資源を活用することを基本とする。そのため、SC活動の内容は多岐にわたっている。

＜SC活動の6つの指標＞

- ①関連分野が分野の垣根を越えて協働で取組を推進するための組織がある
- ②全年齢・両性、あらゆる環境・状況をカバーした長期的・継続的プログラムがある
- ③ハイリスクのグループや環境、弱者グループを対象にしたプログラムがある
- ④外傷など地域の問題の発生頻度とその原因を記録するプログラムがある
- ⑤プログラム、プログラムの実行過程、及び効果を評価する基準がある
- ⑥国内・国外のSCネットワークに積極的、継続的に参加する

一方、日本においては、近年までこのSCの認知度は非常に低かった。しかしながら、ここ数年の間でSC活動への関心は次第に高まってきており、SC認証に取り組む自治体も出てきている。そこで、本稿では、わが国で初めてSC認証コミュニティとなった京都府亀岡市を取り上げ、SC活動が自治体に与える影響について明らかにする。中でも、関連アクターの連携に着目し、アクター間及びそれぞれの内部の「関係性」に焦点をあて、SC活動を通して各アクターの内部の関係及び他のアクターとの関係において生じた変化について整理し、それに基づいてSC活動の意義と限界について考察を行う。

I. 関連アクターの関係性の変化

亀岡市において、SC活動における関連アクターとは、京都府や亀岡市といった一般行政、警察や消防など特別行政、自治会などの地域コミュニティレベルでの団体や組織、そして民間企業や個人レベルの住民である。そこで、それぞれアクターの内部関係および他アクターとの関係に焦点をおき、SC活動によってどのような変化が生じたのかをみる。

1. 亀岡市と関連アクターとの関係

まず、亀岡市を中心に、各関連アクターとの従来との関係とSC導入後の関係を整理する。

(1) 亀岡市行政内部の関係

亀岡市における住民の安全に関する取り組みは、保健福祉・環境・まちづくりなどの複数の部課にわたっている。それぞれの部課は個別に施策を進めているため、取り組みやその成果、あるいは課題などに関する情報については、他部課とはあまり共有されていなかった。また、お互いが連携して何かをすることも積極的には行われてこなかった。しかし、SC活動に取り組むにあたっては、企画課のコーディネートのもと各課が集まり、それぞれの担当分野における課題や取組みなどについて情報交換を行う場が設けられた。これにより、各担当課では、亀岡

市が SC 認証という共通の目的に向かうなかで、自分たちが担当している事業は亀岡市の大きな取り組みの一端を担っているという協同認識が芽生えているという。

また、これまでの縦割りのなかでは、各課で推進されている安全に関する事業を統括して把握する機関はなかった。しかし、企画課が SC プロジェクトのコーディネーター役を担うなかで、行政内の安全に関する事業は、分野を超えて統括的に把握されるようになった。

(2) 京都府との関係

亀岡市のこれまでの京都府との関係をみると、府からの通達や提案に市が対応するという、いわば「受け身」の関係であった。SC 活動についても、京都府からパイロット事業としての打診がきっかけであった。しかし、SC 活動の推進においては、亀岡市と京都府との関係はこれまでとは異なる。

SC 活動の基本は、「コミュニティ主体」である。そこで、亀岡市は、主体者として安全に関する実情を包括的に把握し、既存の制度やサービス・活動などを活用し実情にあった取り組みを展開するためのイニシアチブをとることが求められる。一方、京都府は、多面的な視点から安全の向上に取り組む亀岡市に側面から支援する立場にあり、複数分野からなる支援体制を整えることが必要となった。

さらに、亀岡市の取り組みは、京都府が府内の他自治体にも SC を展開するためのモデルを構築するためのパイロット事業という点では、府のパートナーという関係にある。そのため、亀岡市は、京都府が府内市町村における SC 活動の展開を視野にいれて設置した「セーフコミュニティ推進協議会」のメンバーとして、SC 活動における問題などの情報の提供や経験に基づいた提案を行っている。

このように、これまででは、通達などを介したいわゆる「上下関係」にあった府と市の関係が、SC 活動によってどちらも主体者かつ支援者であり、共通の目標をもったパートナーとしての関係が形成されている。

(3) 関連機関との関係

SC 活動における関連機関として、主に警察や消防といった特別行政機関と医療機関及び大学など教育機関がある。

まず、警察や消防といった特別行政機関においては、それぞれ防犯・交通事故、火事・救急の面で市民の安全の確保と向上に大きくかかわっている。これまでは、それぞれが保有している事故や外傷に関する情報は亀岡市や他の組織などと共有されていたわけではない。しかし、亀岡市が SC 活動に取り組むにあたって、市は、市内の安全状況を知るために交通事故や犯罪、火事などの発生動向や医療機関への救急搬送の状況を統括的に把握する必要がある。そこで、警察や消防の事業内容や実績、課題などについて情報提供を依頼し、必要な情報を収集した。さらに、警察や消防は、市の安全に大きく関わる組織であることから、亀岡市セーフコミュニティ推進協議会のメンバーとして安全課題に協働で取り組むことになった。

次に、亀岡市と医療機関との関係をみる。従来から、医療・福祉行政においては、亀岡市は市民病院をはじめ、医師会、歯科医師会や地域の医療機関と市が実施する住民健診など医療保

健業務において連携がみられる。しかし、これまで安全に関する取り組みにおいては、医療機関との連携はあまりみられなかった。

しかし、SC 活動に取り組むにあたって、市の安全の状況を把握するために市内の外傷の動向を把握することが必要となった。そこで、亀岡市は京都府本庁や南丹保健所の支援のもと医師会や歯科医師会に外傷発生动向調査を市全域で実施するための協力を依頼した。医師会及び歯科医師会は SC 活動の目的に賛同し、市内の病院や診療所にもサーベイランス調査への協力を呼びかけた。この呼びかけには、30 を超える医療機関が応え、来院患者の外傷の発生活場所や原因、外傷の種類や程度など全市域をカバーする外傷データの収集が可能になった。また亀岡市では、これまで外傷に関するサーベイランスを実施した経験がないことから、保健所や医療機関などの代表からなる「外傷動向発生調査委員会」が設置され、調査内容やサーベイランスの運営方法について検討されることとなった。

教育機関については、立命館大学や市内にある京都学園大学との間に、これまでみられなかった連携が生じている。立命館大学とは、亀岡市民を対象に安全に関するアンケート調査を協働で実施した。また、京都学園大学からは、SC に関する国際シンポジウムを開催するにあたって、会場や設備の提供などの支援を得た。

(4) 地域組織との関係

地域レベルで安全に関する活動を行っている組織としては、自治会をはじめ、消防団や自主防災会、防犯推進協議会など複数があげられる。これらの組織は、市の関連部課や消防、警察がそれぞれ必要に応じて連携しており、ある意味では行政の縦割りが地域の取り組みにも反映されている。そのため、それぞれの取り組みは同一地域内でも点での展開であったといえよう。また、地域で個々に実施されているこれらの活動については、市として把握していない部分も多かった。

しかし、SC 活動の導入によって、コーディネータとしての役割を担っている企画課が、地域レベルでの活動を総括的に把握するようになった。特にパイロット地区である篠町との関係をみると、市は、自治会を中心として取り組みを進めるなかで地域のインフォーマルな取り組みについても幅広く把握するようになった。

また、篠町が自治会の取り組みを核に地域住民の自発的な安全向上の取り組みを図るにあたっては、市は自治会主催のワークショップの企画・運営やセーフコミュニティ推進会議の設置を支援している。さらに、助成金の募集情報など自治会が自発的に取り組みを展開するために必要な情報提供を行うようになった。

(5) その他（住民個人、民間企業）アクターとの関係

安全向上の取り組みにおいては、従来は、亀岡市と民間事業者との間に特に接点はなかったといえよう。しかし、SC 活動を推進するなかで、民間企業における安全対策について把握を試みたところ、個人事業者が多い林業や農業、あるいは個人商店などでは安全管理は個人に任されている部分が多いことが明らかになった。そこで、農林組合、農協組合、商工会議所などからなる職業安全向上部会を設け、これまでコミュニティのレベルではあまり積極的に対策

がとられていなかった職業安全へのアプローチが始まった。

個人レベルの住民との関係に関しては、これまで行政の関係各課や事業単位で各種行政計画策定時の策定審議会への市民委員の登用や住民アンケートなどを通して住民の声を聞く機会を個々に設けていた。そのため、住民との関係は分野ごとであり、対象は計画の対象者に限られていた。そこで、SCに関しては、全市民を対象としたアンケート調査を実施し住民の日々の生活における安全に関する現状の総括的な把握を試みた。また、シンポジウムやワークショップを通して、住民の安全に対する関心と活動への参加の促進を図っている。さらに、市民のボランティアによる SC モニター制度、パイロット地域での住民ワークショップの開催など、個人レベルで安全向上の取り組みに参加できる仕組みをつくることで、個人の住民が関わることができるチャンネルが広がっている。

表 1 SC 関連領域における亀岡市と関連アクターの関係の変化

相手 主体	亀岡市 企画課・関係課	京都府 本庁関係課、振興局、 保健所	関連組織 医療機関・警察・ 消防・教育	地 域（篠町）	
				地域組織 （自治会など）	個人・民間企業
亀岡市 （企画課・ 関係課）	<p><従来></p> <ul style="list-style-type: none"> ・担当課は各自で担当する安全施策を展開 →他分野との連携は活発でない <p>→他課の取組みに関与しない</p> <p><SC 導入></p> <ul style="list-style-type: none"> ・企画課が中心となり関係各課間で連携してSCに取り組むための組織を設置 ・企画課が関連部課の取組をより包括的に把握する 	<p><従来></p> <ul style="list-style-type: none"> ・京都府府からの通達や提案された事業に対応するなど（→受け身） <p><SC 導入></p> <ul style="list-style-type: none"> ・京都府のSC推進のモデル事業として、府のパートナーとしてSC推進方法を検討 例) 京都府 SC 検討委員会のメンバー ・京都府に協力依頼・視察の受け入れ ・京都府から人材と情報の面で支援を得る 	<p><従来></p> <ul style="list-style-type: none"> ■医師会・医療機関 ・健康診断の委託など一部の分野の業務上の連携 ■警察・消防 ・総合消防訓練 <p><SC 導入></p> <ul style="list-style-type: none"> ■医師会・医療機関 ・外傷発生動向調査（サーベイランス） システム構築、調査実施への協力依頼 ・推進協議会に参加依頼 ■警察・消防 ・外傷関連データ提供など情報提供を依頼 ・SC 活動への参加依頼（SC 推進協議会参加） ・警察、消防の取組について広く把握 	<p><従来></p> <ul style="list-style-type: none"> ・市の関連部課がそれぞれ必要に応じて地域の組織や団体に協力依頼 →行政の縦割りが地域の縦割りに反映 <p><SC 導入></p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の取り組みを広く把握 ・自治会の取り組みを核として、住民の自発的な安全向上の取り組みの支援 例) 情報提供、人材の提供 	<p><従来></p> <ul style="list-style-type: none"> ・各課、事業単位で、集団としての住民参加の依頼・呼びかけ <p><SC 導入後></p> <ul style="list-style-type: none"> ・個人レベルでの関心の高揚を図る 例) シンポジウム、アンケートなど ・安全に関する現状把握（アンケート） ・モニター制度、ワークショップなど個人レベルで取組に参加できる仕組みを設置 ・労働、スポーツの安全向上のための「部会」を設置 ・企業などの取り組み、関心を広く把握

2. 京都府と関連アクターとの関係

次に、京都府を中心に、関連アクターとの関係の変化をみる。まず、府の内部の関係について、本庁（企画環境部企画参事を中心とした安全向上に関連する部課）および亀岡市を担当する南

丹保健所を含む南丹広域振興局の関係、続いて亀岡市、関連組織、および地域との関係の変化をみとめる。

(1) 亀岡市との関係

京都府と亀岡市を初めとする市町村との関係は、府の保健所と市の保健担当課など一部の分野では従来から業務上の連携は比較的強い。しかし、全般的には、府内市町村と協力して地域コミュニティで何かをするということは積極的に行われてなかった。

しかし、京都府としては、従来から市町村が主体的に地域課題を見出し、その解決に取り組むことが重要であるとしており、市町村の自発的な取り組みをいかに支援するかが府として重要であるとしていた。そのため、コミュニティが地域課題の把握から解決までのプロセスを通して主体的に取り組む SC 活動は、府が考えている市町村との関係に近いと判断した。そこで、亀岡市において、SC 活動への取り組みを通して府内の他の市町村に SC 活動を普及するためにモデルの確立を試みている。また、府としても、市町村の自主的な取り組みを効果的に支援する方法を確立する機会と捉えている。

そこで、まず、府としては今後の他自治体への展開を視野にいれ、パイロット事業である亀岡市を支援する体制を設けた。特に、これまでの市町村との関係と異なるのは、「人材」と「情報」を提供している点である。まず、企画環境部に SC 担当を設置している。また、亀岡市を担当する南丹広域振興局や南丹保健所（南丹広域振興局保健福祉部）にも担当者を配置し、亀岡市の取り組みを多面的に支援する体制を整え、市の必要に応じて協力・支援を行っている。具体的には、亀岡市とともに府の担当職員が関係組織などを対象にフォーカスグループミーティングを開催し SC 活動について周知活動を行ってきた。また、市内の医療機関における外傷発生動向調査（サーベイランス）システムを構築するにあたっては、亀岡市とともに南丹保健所と本庁の担当者が医師会と歯科医師会に協力を依頼した。

さらに、アンケート調査、ワークショップ、シンポジウム開催などで人手が必要な場合にも府の担当者以外の職員も積極的に協力している。加えて、SC を目指した取り組みのために活用できる助成金などの情報も積極的に提供している。

また、亀岡市を管轄している南丹広域振興局に関しては、これまでは安心・安全を含めた振興局の全体計画策定などについては、市と協働で行う関係であったが、個々の安全に関する取り組みにおいてはあまり接点がなかった。しかし、SC 活動が始まってからは、亀岡市セーフコミュニティ推進協議会のメンバーとして亀岡市の取り組みに関わりを持つようになった。また、SC 担当者は、市とともに SC 関連施策を推進している。さらに、保津町地区において初めて試みた安全向上のためのプログラム「セーフティキッズ」のように、振興局独自の安心・安全事業を SC 推進と連動させることによって、市や地域との連携が生まれている。

さらに保健所においては、これまで保健業務における連携に加えて、市内の医療機関で行われている外傷サーベイランスのデータ収集・入力・分析を担当している。また、振興局と同様に SC 推進協議会及び外傷発生動向調査検討委員会のメンバーとなっている。

(2) 京都府内部間の関係

京都府本庁内での関連部課間の関係をみると、府民労働や保健、土木、商工、建築、教育など様々な部課がそれぞれの立場から安全施策を推進してきた。しかし、SC活動に取り組むにあたって市町村では分野を超えた包括的な取り組みが必要となる。そのため、企画環境部企画参事付などが中心となって分野を超えた統括的な推進支援体制が設けられた²⁾。

具体的には、関係各課が連携するために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、保健福祉部などからなるセーフコミュニティ推進委員会が設置された。さらに、各部局、広域振興局に安心・安全まちづくり推進プロジェクト員が配置された。このような連携のなか、企画環境部企画参事や府民労働部安心・安全まちづくり推進室が主担当として他の部課や振興局などと連携しつつ亀岡市を支援することとなった。

さらに、2006年度、2007年度とSCの理念に賛同した職員有志が部課を超えて集まり「政策ベンチャー」事業³⁾のテーマにSCを取り上げ、政策提案に向けて研究する動きがみられた。

また、亀岡市を含む南丹地域を担当している南丹広域振興局においては、企画総務部と健康福祉部（南丹保健所）がSC活動の領域に関わる業務を担当している。企画総務部は、従来から消防及び防災（災害情報の収集）などに関することにかかわっており、保健所は、保健福祉行政の企画及び調整に関すること、健康危機管理・災害救助に関すること、介護保険、高齢者福祉に関する業務を担当していることから、保健や福祉の面では以前からSC分野にかかわっている。このように、振興局においても従来から安全に関する事業には一定取り組んでいるものの、本庁とは相互に情報提供する程度の関係であった。

一方、SC活動が始まってからは、前述したように企画総務部と健康福祉部（保健所）にSC担当者が配置され、本庁とともに亀岡市の取り組みを支援している。そのため、各種委員会やSCに関連した会議において本庁との情報共有がこれまで以上に行われている。

このように、SC関連施策を本庁と振興局が協働して推進することにより、それぞれが行う安心安全事業に関する情報を幅広く共有でき、連携の幅が広がっている。

(3) 関連組織との関係

京都府と亀岡市の警察や消防など地域の安全の向上において関連のある組織や住民の外傷に関して関わり合いの大きい医療機関との関連をみる。

まず、京都府本庁では従来からこれらの組織とはそれほど接点はなかった。しかし、SC活動に取り組むことによって、本庁がSC推進協議会や外傷発生動向調査委員会のメンバーである各種組織から情報提供をうけ、安全に関してそれぞれが抱えている課題や取り組みなどの情報を共有するようになった。例えば、本庁担当者は、亀岡市の支援的立場から警察や消防、医師会等の協力により安全関連の情報収集を分析が可能となった。また、これらに加えて、外傷サーベイランス研究会やセーフコミュニティ検討委員会などでは、大学などとのつながりの中から専門的立場からの協力を得つつSC支援体制を整備している。

亀岡市を担当地域とする南丹広域振興局、南丹保健所においては、従来から「安心安全な地域づくり」と「行政を中心とした対応力の強化」という目標を掲げ、危機管理やインフルエン

ザをはじめとする感染症対策、防災対策を消防や警察をはじめとする関連機関との連携によって進めてきた。このように従来からある程度の接点がみられた広域振興局においても、SC 活動を通して、「セーフティキッズ」などの新たな事業を始めたことで警察や消防などとの接点がさらに増えている。また、保健所においても、医師会に SC 活動への協力を取り付け、それをもとに地域の医療機関にサーベイランスへの協力を得た。

(4) 地域組織との関係

続いて京都府と自治会などの地域組織との関係をみる。まず、業務の内容にもよるが、本庁では地域レベルとの接点はあまりない。しかし、SC 活動の導入において亀岡市を支援するなかで、地域との接点が生じている。一方、南丹広域振興局や南丹保健所では、業務の性格から本庁よりも地域との接点はある。とはいえ、亀岡市と比べると地域との結びつきは強くなかった。しかし、広域振興局においては、SC 推進で構築された市との関係性を活かし、セーフティキッズ事業のように府レベルでも地域組織に協力して取り組みを展開する動きがみられた。また、保健所では、高齢者の転倒は要介護状態につながりやすいことから、以前から亀岡市とともに介護予防の取組みとして筋力とバランス感覚の向上を目指した「元気づくり体操」の普及に努めているが、SC によって地域組織などとの接点が増えたことで、自治会の協力を得て普及活動をさらに展開することが可能になった。

(5) 企業や亀岡市民との関係

京都府本庁としては、地域の住民個人のレベルとの接点は、計画等へのパブリックコメントなどの他はあまりない。一方、南丹広域振興局や南丹保健所については、業務によって住民の参画や地域との協働といった機会はあったが、亀岡市と比較すると住民との接点は、非常に限定的であった。

しかし、SC 活動においては、亀岡市やパイロット地区が実施する各種事業への支援を通して住民との接点が生じている。例えば、シンポジウムの開催やパンフレット配布など個人レベルの住民へのアプローチを行っている。また、ワークショップなどにおいても必要に応じて情報提供を行っている。

次に、企業との関わりをみると、介護保険事業などのように業務上での民間会社との接点はあるが、何かを協働で行うことはまれである。しかし、今後の取り組みとして、製品の安全性の確保や安全な製品の開発など個々の市町村レベルで対応が困難な面における連携にも関心もたれている。

表 2 SC 関連領域における京都府と関連アクターの関係の変化

相手 主体	亀岡市 (企画課・関係課)	京都府 (本庁関係課、振興局、 保健所)	関連組織 (医療・警察・ 消防・教育)	地 域 (篠町)		
				地域組織 (自治会など)	個人・民間企業	
京 都 府	本庁 関係課	<p><従来> ・「通達」や「補助金」 などを介在した関係</p> <p>< SC 導入 > ・府の職員を担当に 配置し、「人材」を 投入 ・市の取組を支援 ・亀岡市に有効な「情 報」を積極的に提供 ・アンケート実施支援 ・シンポジウム開催 ・PR</p>	<p><従来> ・各部課の必要に応 じて</p> <p>< SC 導入 > ・庁舎内関係各課が 連携するために SC 推進委員会を設置 ・各部局、広域振興 局に安心・安全まち づくり推進プロジェ クト員を配置 ※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</p>	<p><従来> ・各部課の必要に応 じて</p> <p>< SC 導入 > ・亀岡市の支援的立 場で警察や消防、 医師会等に協力を 依頼 ・大学などと連携し て SC 支援体制を 設置 例) 外傷サーベイラ ンス研究会やセー フコミュニティ検 討委員会</p>	<p><従来> * 特に関わりなし</p> <p>< SC 導入 > ・地域対象のプロ グラムに積極的支援 ・地域に役立つ情 報を積極的に提供</p>	<p><従来> * 特に関わりなし</p> <p>< SC 導入 > ・シンポジウムの開 催により情報提供</p>
	南丹広域 振興局	<p><従来> ・安心安全を含む振 興局の全体計画策 定などを、市と協 働で行う</p> <p>< SC 導入 > ・ SC 担当者を設置 し、あらゆる SC 関連施策を、常に 市職員と振興局職 員が一緒になって 推進 ・振興局独自の安心 ・安全事業を SC 推進 と連動</p>	<p><従来> ・それぞれに安心安 全施策は一定取り 組んでいるもの の、相互に情報提 供などがあるのみ</p> <p>< SC 導入 > ・ SC 担当者を設置 し、あらゆる SC 関連施策を、常に 本庁職員と振興局 職員が一緒になっ て推進 ・それぞれが行う安 心安全事業につい て、日常的に本庁 と情報共有がで きた</p>	<p><従来> * 特に関わりなし</p> <p>< SC 導入 > ・協働で何かをする ことまでは未達だ が、SC 推進協会 や外傷発生动向調 査に係る委員会な どの場で、接点を 作る事ができた</p>	<p><従来> * 特に関わりなし</p> <p>< SC 導入 > ・従来から地域組織 については、府よ り市が強い結びつ きを持っているが、 SC 推進で構築され た市との関係性を 活かし、府も地域 組織へ直接入って、 取り組みを展開す ることができた (セーフティキッズ)</p>	<p><従来> * 従来から様々な分 野で個人の方に参 画・協働いただき ながら、取り組み を進めている</p> <p>< SC 導入 > ・上記に加え、さら に安心安全という キーワードで、住 民の方と接点を作 ることができた</p>
	南丹 保健所	<p><従来> ・保健事業で連携 (府・市の機能分担 の中で連携)(元気 づくり体操など)</p> <p>< SC 導入 > ・保健以外も含めた 幅広い分野での連 携が進む (機能分担の中で連 携に加え、対等の 立場での協働とい う形での連携) ・亀岡市 SC 推進協 議会への参画 ・外傷発生动向調 査システム構築・運 営の支援・参加 ・協働で SC 推進</p>	<p><従来> ・保健事業で連携 (元気づくり体操など)</p> <p>< SC 導入 > ・公衆衛生領域での データ収集、施策 面で全面的協力・ 連携 例) 外傷サーベイラ ンスシステムの構 築支援 ・協働で SC 活動推進</p>	<p><従来> ・2次医療圏の中の 医療サービスの確 保や健康危機管理 面での医師会、医 療機関との連携</p> <p>< SC 導入 > ・サーベイランスと いう地域サービス の質を高める新た な部分での連携が 生まれる ・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</p>	<p><従来> ・保健事業で連携 (元気づくり体操など)</p> <p>< SC 導入 > ・地域でのプログラ ム策定に参画(篠 町アクションプラ ン検討等)</p>	<p><従来> ■住民 ・保健事業を実施 (元気づくり体操など) ■企業 ・業務上の接点 (登録、申請など)</p> <p>< SC 導入 > ■住民 ・元気づくり体操の 普及 ■企業 ・変化はみられない</p>

3. 特別行政・関連組織と関連アクターとの関係

次に、医療機関や警察・消防など地域の安全にかかわる組織及び大学などの教育機関を中心にアフター相互の関係、亀岡市や京都府、地域コミュニティとの関係についてみる。

(1) 医療機関

医療機関における亀岡市との関係をみると、市民病院をはじめ市内の医療機関とは、各種の住民健診（検診）など医療・保健業務における連携は行われていた。また、保健・福祉関係計画の策定において医師会などが専門家としての立場から協力していた。

一方、SC 導入後は、外傷による受診患者の受傷経緯や原因、重傷度などのデータを収集するために市内の 30 を超える医療機関が外傷サーベイランスの調査票に記入し、亀岡市の外傷状況の把握と問題把握において協力することとなった。さらに、医師会、歯科医師会は、亀岡市の外傷発生动向調査検討委員会のメンバーとして医学的視点からのサーベイランスの質の向上に協力している。

また、これまでの救急搬送などの機会をとおして接点があった消防とは、現在では、ともに SC 推進協議会メンバーとして情報を共有する機会が増えている。

(2) 消防

消防は、市内の防災・救急搬送などを担う主な機関である。地域コミュニティとは、地域消防団や自治会の自主防災会などと連携・支援のなかで防災・消防活動を行っている。また、住民に対しても救命講習会や消火訓練などを実施している。また、医療機関とは、救急搬送先であることから業務上での関わりがある。しかし、これらの関わりは火事・救急搬送などの限られた範囲であった。

SC 活動に取り組んでからは、南丹広域振興局が実施しているセーフティキッズ事業などにおいて子供たちに災害時の対応方法を教えるなどの協力をしている。また、市の「セーフコミュニティ」推進協議会、安全向上委員会（職業部会）にメンバーとしてかわかり、他分野と市内の安全に関する課題や取り組みに関して以前より幅広く接点を持つ場ができた。

(3) 警察

警察は、市内の防犯・交通安全を担う重要な組織であり、通常から地域防災委員会や自主防災ボランティア団体など地域コミュニティとの関わりは大きい。また、最近では、民間の運送会社を「安全呼びかけ隊」に委嘱するなど民間企業との連携もみられる。一方、一般行政との情報の共有や連携はあまり活発でなかった。

しかし、SC 活動においては、市が開催する SC 推進協議会を初めとする安全に関する組織・機関の集まりにおいて他分野との接点ができた。その結果、他分野の情報が入るようになった。最近では、保健所や保健センターが介護予防のために普及に努めている「なんたん元気づくり体操」を習得し、家庭を訪問する際のきっかけとして活用するなどの分野を超えた連携がみられる。

(4) 教育機関

SC 活動において関わりがある教育機関は、立命館大学（大学院政策科学研究科）、京都府立

医科大学と京都学園大学である。

立命館大学と京都府立医科大学は、京都府が SC 活動に取り組む前からそれぞれ政策と公衆衛生という専門的立場から京都府本庁との関わりを持っていた。また、両者は「京都セーフコミュニティ研究会」を設置して SC について研究していた。そのため、京都府が、SC 活動を導入してからは、京都府が設置するセーフコミュニティ推進委員会の委員会として引き続き関わっている。加えて立命館大学は、SC に関するアンケート調査を亀岡市と協働で実施し、その結果を地域に還元している。又、学生の研究フィールドとして篠町において高齢者への聞き取り調査などを実施した。京都学園大学においても、地元教育機関として、亀岡市が主催するシンポジウムに会場を提供するなど支援をしている。

ただし、いずれの大学においても、SC 活動に関する領域に関する研究に関しては、現時点でも組織や企業などとの関わりは生じていない。

表 3 SC 関連領域における安全関連組織（亀岡市内）と関連アクターの関係の変化

相手 主体	亀岡市 (企画課・関係課)	京都府 (本庁関係課、振興局、 保健所)	関連組織 (医療・警察・ 消防・教育)	地 域（篠町）	
				地域組織 (自治会など)	個人・民間企業
医療機関	< 従来 > ・福祉・保健関連行政 計画の策定委員など < SC 導入 > ・外傷サーベイラン スデータ収集協力 ・SC 推進協議会参加 ・外傷発生动向調査 検討委員会参加	< 従来 > ・業務上保健所とのか かわり < SC 導入 > ・外傷サーベイラン ス協力	< 従来 > ■医療関連機関 ・医師会会員としての つながり ■消防 ・救急搬送受入れ等 ■警察 ・必要に応じて対応 < SC 導入 > ・SC 推進協議会メン バー、外傷発生动 向調査検討委員会 として情報や課題 の共有	< 従来 > ・特になし < SC 導入 > ・ワークショップ (自治会) 参加	< 従来 > ・医師と患者の関係 < SC 導入 > ・ともに SC 安全向上 委員会
消 防	< 従来 > ・総合防災訓練など < SC 導入 > ・関連データの提供 ・SC 推進協議会参加	< 従来 > ・必要に応じて < SC 導入 > ・介護予防体操活用 ・セーフティキッズ 支援	< 従来 > ■医療機関 ・救急搬送 ■警察 ・火事など必要時の連 携 < SC 導入 > ・SC 推進協議会メン バーとして情報や 課題の共有	< 従来 > ・地域消防団、自治会 (自主防災会) と連携 ・総合防災訓練 < SC 導入 > ・推進会議 (篠町) 参加 ・ワークショップ (篠町) 参加	< 従来 > ・普通救命講習会 ・消火訓練 < SC 導入 > ・SC 安全向上委員 会で仲間
警 察	< 従来 > ・必要に応じて < SC 導入 > ・関連データの提供 ・SC 推進協議会参加	< 従来 > ・必要に応じて < SC 導入 > ・介護予防体操の活用	< 従来 > ■医療機関 ・必要に応じて ■消防 ・必要に応じて < SC 導入 > ・SC 推進協議会メン バーとして情報や 課題の共有	< 従来 > ・地域防災員会 (自治会) との連携 < SC 導入 > ・SC 推進会議 (篠町) 参加	< 従来 > ・サービスの対象者 < SC 導入 > ・宅配企業に交通安 全の役割を委託 ・高齢者宅訪問時に 体操
教育機関 立命館 大学など	< 従来 > ・必要に応じて < SC 導入 > ・SC 推進協議会 ・活動推進・評価 支援 ・アンケート調査の 共同実施	< 従来 > ・必要に応じて < SC 導入 > ・SC 活動の推進・評 価支援・委員会メ ンバー	< 従来 > ・特になし < SC 導入 > ・既存データの活用	< 従来 > ・特になし < SC 導入 > ・SC 推進会議 (篠町) 参加 ・ワークショップ (篠町) 参加	< 従来 > ・特になし < SC 導入 > ・地域住民への調査

4. 地域の関連アクター

(1) 地域組織

地域組織のうち、現時点で SC 活動の大きな推進力として期待されている自治会を例にあげると、市行政の支援は大きな役割の一つであり、従来から亀岡市との結びつきは強い。とりわけ、パイロット地区である篠町では、現自治会長の「行政支援にプラスアルファの部分が自治会と

して重要である」という姿勢から、従来から活発に地域コミュニティの活性化に取り組んできた。また、消防や警察とも連携して住みよい地域づくりをすすめてきた。

このように従来から積極的な姿勢があったことから、篠町が SC 活動のパイロット地区になることについて亀岡市から打診があった時にも、住みよい地域コミュニティづくりに役立つとして受けた。

篠町では、SC 活動のパイロット地区になったことで京都府や亀岡市との関係に変化がみられた。まず、ワークショップをはじめとする新しい試みにおいて市や府から人的支援を得ている。また、地域の取り組みに活用できる助成金の情報などの提供を受けている。

さらに、アンケート調査の結果、データ集計の結果などを活用し、篠町の安全の状況、住民が不安に感じている要因などについて客観的に把握することができた。また、住民ワークショップにおいて、学校、PTA、保育園関係者、消防団、一般住民など様々な立場の住民が集まり地域の安全について議論することで、住民間のコミュニケーションが図られ、地域の課題を共有する機会ができた。

これらの取り組みを通して、篠町の安全に関する状況が明らかになり、地域レベルで取り組むべき重点項目が見えてきた。その結果、「子ども」「高齢者」「交通事故」が重点課題として設定された。そこで、次に既存の地域資源を発掘し、それらを活用しつつ効率的に解決に取り組む方法を検討するようになった。さらに、このプロセスを通して住民の間に自分たちが主体的に取り組むという意識が芽生え、SC 推進会議が設置された。

(2) 企業・個人

企業については、それぞれの企業が、労働安全基準法などに基づいて雇用者の安全対策について責任を担っていることもあり、行政や地域の組織と連携して安全に取り組むことはあまりなかった。

しかし、SC が導入されたことにより、行政の取り組みが知られるようになると、市へ支援を申し出る企業がでてきた。例えば、運送会社が、交通ルールの徹底は業務の効率化にもつながるということで、取り組みへの支援を申し出ている。また、企業の地域貢献という視点から、SC 活動への支援を申し出てくる企業も出てきている。

また、市の呼びかけで職場での安全の向上を目的とした安全向上部会が設置されたことにより、個人事業者が主な組合員である農業組合、森林組合、商工会議所などが安全な労働環境について情報を交換し、仕事における安全の向上に取り組む場が持たれた。

また、個人レベルの住民については、これまではボランティアや地域組織に加わらない限り、安全は個人的な関心の範囲であった。しかし、SC によって、安全に関する情報の入手や取り組みに参加するチャネルが増えた。例えば、個人レベルでも市の応募するボランティアモニター、自治会が主催するワークショップなどを通して安全向上のための活動に参加することができる。また、SC に関するシンポジウム、市の広報誌やウェブサイトによる定期的な情報提供により、安全に関する知識を得るチャネルも増えている。

表 4 SC 関連領域における地域（篠町）の住民・組織・企業と関連アクターの関係の変化

相手 主体	亀岡市 (企画課・関係課)	京都府 (本庁関係課、振興局、 保健所)	関連組織 (医療・警察・ 消防)	地域（篠町）	
				地域組織 (篠町自治会)	住民・企業
地域組織	<従来> ・自治会として行政の支援 <SC 導入> ・パイロット地区として市と協力して SC 活動を進める ・行政から支援を受ける	<従来> ・特になし <SC 導入> ・府に依頼のあった視察の受け入れ ・安全向上の取り組みへの協力を受ける ・情報を入手（補助金など）	<従来> ・個々の活動のなかでの関係 <SC 導入> ・消防団、警察署、保健所などと連携して SC プログラムを展開 →ネットワークの強化	<従来> ・自治会の取組 ・防犯パトロール <SC 導入> ・SC 推進協議会を設置し、地域住民での既存の取り組みを活用した包括的な安全のための仕組みをつくる Cf. 子ども見守り NW 高齢者見守り NW	<従来> ・自治会参加を呼びかけ →コミュニケーション <SC 導入> ・既存の取組との連携 ・住民への呼びかけ →交流のチャネル増える
個人・企業	<従来> ・審議会等への参加（個人レベル） <SC 導入> ■企業 ・SC 活動に支援を申しでる ■個人 ・モニター参加 ・アンケート回答 ・ワークショップ参加 →チャネルが増える	<従来> ・特になし <SC 導入> ・シンポジウム参加	<従来> ・必要に応じて <SC 導入> ・連携して安全向上に取り組む	<従来> ・自治会行事に参加 <SC 導入> ・ワークショップ参加 ・個人レベルでのかわれる方法が増える →チャネルが増える	<従来> ・個としてのつながり <SC 導入> ・ワークショップを通して情報交換・課題の共有

小 括

京都府、亀岡市、警察や消防、安全関連組織、自治会を初めとする地域組織、企業や住民といった SC 活動の関連アクター同士及びそれぞれの内部の関係をみると、これまで各アクターは、個別に安全の向上に取り組んできており、いわば「点」の取り組みが多かった。あるいは、消防と地域の消防団のように同じ分野内の連携であり、いわば「線」の取り組みであった。そのため、市内で行われている安全のための取り組みを統括して「面」として把握する機能も機会もなかった。

しかし、SC 活動に着手したことで、様々な分野におけるサービスや活動を洗い出すと、これまで行政内部でも相互に把握していなかった事業や地域レベルでの取り組みが見えてきた。また、一般行政や特別行政などによるフォーマルな事業だけでなく、地域や個人レベルのインフォーマルな取り組みも見えてきた。

亀岡市企画課がコーディネータとして、安全向上に関わるアクターの取り組みを統括的に把握するようになり、関連アクターのネットワークが形成された。これにより、各アクターは、これまで接する機会が限られたり、全くなかった他アクターとの接点ができ、互いの取り組みや課題などの情報を共有できるようになった。その結果、相互の資源を活用し、支援することが可能となり、効果的に取り組みが展開できる可能性がでてきた。

Ⅱ. 安全向上のための取り組みの展開

このようにアクター相互、そして各アクター内での接点が増え、取り組みや課題などの情報が共有されるなかで、それぞれの分野での取り組みにおいても変化がみられるようになった。そこで、まず亀岡市で展開されている取り組みの変化について、SC活動の対象領域にそってみしてみる。

1. 不慮の事故などによる外傷への取り組み

まず、生活場面（家庭、学校、職場、余暇・スポーツ、交通）における不慮の事故への取り組みをみる。

これまで家庭における安全に関しては、プライベートな問題として行政などが積極的に関わることはないと思われていた。また、警察や消防といった組織や地域コミュニティによる取り組みも積極的に把握していなかった。

しかし、SC活動に基づいた取り組みを進めるために現行の事業やサービス、活動の把握を幅広く行った。その結果、行政の事業のなかでも、以前は外傷予防の取り組みとしてリストアップされていなかった高齢者の転倒予防を目的とした「なんたん元気づくり体操」などの介護予防事業も関連事業として把握されるようになった。さらに、これまでは、行政があまり把握していなかった消防、警察や地域組織などが行っている取り組みも把握することができた。このように関連アクターが行っている安全のための取り組みを亀岡市企画課が中心となって総括的に把握し、その情報が各アクターの間で共有されることによって、既存の取り組みなどを組み合わせ効果的、効率的に取り組みを展開することが可能になった。

例えば、パイロット地区である篠町では、重点課題の一つである「高齢者の安全」に取り組むため、南丹保健所や市保健センターが高齢者の介護予防のために進めていた「なんたん元気づくり体操」の普及を支援することにした。さらに、高齢者等の見守りネットワークの強化を図ることを目的に、実施率20%であった「ふれあいマップ」づくりを積極的に推進し、半年ほどで80%にまで高めた。

さらに、南丹広域振興局においても消防や地域組織と連携して子どもの安全教育のためのセーフティキッズ事業を開始した。

また、学校の安全については、学校が主体的に安全な環境づくりを担っている。しかし、近年の学校内あるいは登下校中に発生した事件や事故を参考に、学校だけでなくPTAや地域住民が協力して子どもの登下校を中心に安全を確保する動きがみられている。パイロット地区である篠町においても他の地区と同様に、すでに小学校児童の登下校時の見守りを行っていた。それに加え、地域の重点課題のひとつに「子どもの安全」を掲げるなかで、登下校の見守りに加えて、地域の人有家先の掃除や散歩、買い物などを児童の登下校の時間に合わせることで無難なく児童の安全に気配りできる「水曜日出迎えデー」⁴⁾を始めるなど、より多層的に子どもの安全に取り組むこととした。

交通安全に関しては、これまで警察、地域組織など比較的多くの主体者によって様々な取り組みがなされてきた。しかし、それぞれの取り組みについては、必ずしも相互に情報交換や連携が行われているわけではなかった。しかし、SC活動に取り組んで以降は、SC推進協議会などを通して、一般行政、特別行政、自治会など地域組織が情報を共有する機会が設けられた。取り組みに関しては、亀岡市は警察が行政や地域と連携して行っている「こども110番のいえ」、「こどもをまもる110番カー」や「シートベルト着用促進」といった取り組みを改めて把握することができた。さらに、警察が市内の運送会社に交通安全の促進を目的とした「交通安全呼びかけ隊」を委嘱するという民間との連携も見えてきた。

さらに、アンケート調査や住民ワークショップから亀岡市民の日々の生活における不安要因のひとつとして交通事故があることが明らかになった。このような情報をもとに、パイロット地区である篠町においては、自分たちの地域の重点課題として「交通事故」を挙げた。

また、余暇・スポーツの安全や職場における安全に関しては、これまで個人の問題として捉えられる場合が多く、行政や地域はあまり関与してこなかった。しかし、2007年9月にSC認証機関による現地視察において「余暇・スポーツ」と「職場」の領域の安全の取り組みが見られないと指摘された。当初、これらの領域の安全はコミュニティレベルで対応できるのか、また、すべきなのか、という疑問がだされた。しかし、まずは、市内にどのような組織や取り組みがあるのか、そしてそれらの組織や団体はどのような課題を抱えているのか、そして、その課題に対して市や地域コミュニティのレベルでどんなことができるのか、ということを明らかにする必要があるという結論が出され、運営委員会として職場と余暇・スポーツに関する安全部会が「セーフコミュニティ」推進委員会の実践組織として設置された⁵⁾。職場の安全部会では、亀岡市では農業や林業の個人事業者は各自で安全を確保する必要があることから、積極的に情報提供などを通して安全な労働環境を確保・維持する必要があることが明らかになった。また、スポーツ安全部会においても、スポーツに関わる様々な立場から運動時の安全に関する課題がだされ、今後の取り組みについて議論された。

さらに、不慮の事故予防のための取り組みを年齢別にみると、高齢者や子どもについては、高齢者福祉や児童福祉のように市町村が担当する事業が比較的多いが、地域とのかかわりが少ない青年や成人といった年齢層を対象とした取り組みは少ないことが明らかになった。このことから、これらの年代の住民が多く時間を費やす仕事、そして関心が高い余暇とスポーツに関する安全部会の重要性が確認された。

表5 不慮の要因による外傷への取り組みにおける変化

	対 象	一般行政	特別行政・関連組織	地 域	
				地域組織	企業・個人
家 庭	子ども	●セーフティキッズ事業 ●市保健センター事業	●セーフティキッズ事業	●主任児童委員活動	
	青 年				
	成 年	●市保健センター事業			
	高齢者	●市保健センター事業 (高齢者保健事業) ・なんたん元気づくり体操 ・高齢者介護予防事業	●(消) 高齢者独居者を 訪問し、火災安全指導 ●なんたん元気づくり体操	●「なんたん元気づくり 体操」支援 ●ふれあいマップ ●高齢者見守り隊 NW	
	全世代	○住宅バリアフリー改修助成 ○要配慮者支援ふれあい ネットワーク		●民生児童委員活動	
学 校	子ども	○学校安全マップ ○学校施設安全対策事業 ○学校安全メール		○児童の登下校見守り ●学校安全対策委員会 ●水曜日出迎えデー	●水曜日出迎えデー
	青 年				
	その他世代				
職 場	青 年				
	成 年				
	高齢者				
	全世代	○メンタルヘルス対策	●安全向上運営委員会(労働)	●安全向上運営委員会(労働)	●安全向上運営委員会(労働)
交 通	子ども	○子ども自転車大会 ●こども 110 番のいえ ●子どもをまもる 110 番カー	●(警) こども 110 番のいえ ●(警) 子どもをまもる 110 番カー	○児童の登下校見守り(再) ●水曜日出迎えデー(再)	●こども 110 番のいえ ●水曜日出迎えデー(再)
	青 年	●シートベルト着用促進	●(警)シートベルト着用促進		
	成 年	●シートベルト着用促進	●シートベルト着用促進		
	高齢者	○高齢者交通安全講習			
	全世代	○交通安全計画策定 ○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 ●自転車安全利用促進条例制定 ●あんしん歩行エリア	●(警) 交通安全呼びか け隊委嘱(運送会社へ) ●(警) 交通事故発生マップ ●(警) 自転車安全利用促進条例 ●(警) あんしん歩行エリア		●(企)交通安全呼びかけ隊
	子ども	○公園遊具点検パトロール			
	青 年				
余暇・ スポー	成 年				
	高齢者				
	全世代	○AED 設置 ●安全向上運営委員会(スポーツ)	●山岳救助隊 (京都中部広域消防組合) ●安全向上運営委員会(スポーツ)		●山岳救助隊 ●安全向上運営委員会(スポーツ)

注) 子どもは 0-14 歳、青年は 15-24 歳、成年は 25-64 歳、高齢者は 65 歳以上

○は、SC 活動開始時に亀岡市が把握していた取り組み、●は SC 活動によって見えた(あるいは始まった)取り組み

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、WHO セーフコミュニティ申請書(日本語版)を基に筆者作成

2. 意図的な要因による外傷への取り組み

次に、自殺や暴力など意図的な要因による外傷の予防への取り組みをみてみる。

我が国の自殺者数は、ここ数年は毎年3万人を超えており、大きな社会問題となっている。そのため、これまでは個人の問題と捉えられていたが、自殺対策基本法の施行にみられるように社会で対策を講じるようになってきている。

亀岡市においても、ここ10年間をみると自殺者数は交通事故による死亡者数より多い。このような状況にもかかわらず、これまでは亀岡市として把握していた自殺予防の取り組みは、行政による子どものいじめ対策や一般的な心配ごと相談の対応、NPOグループによるいのちの電話活動程度であった。しかし、現在は、リスクグループとされる自死遺族の支援活動や既存の自殺予防活動の支援についても把握に努めている。また、SC活動について周知を進めるなかで、自殺問題の専門家による支援の申し出を得ることができるなど、取り組みのネットワークが広がりつつある。

また、暴力については、近年のドメスティックバイオレンス（DV）や児童虐待の顕在化もあり、従来から行政においていくつかの取り組みが始められていた。そのなかで、子育て支援や少年の悩みに早期に対応する少年サポートセンター、民間の自殺予防活動への支援など、直接的な対策ではないが、SC活動の一環としてより幅広くとらえようになった。

表6 意図的な要因による外傷への取り組みにおける変化

対 象	一 般 行 政	特別行政・関連組織	地 域		
			地域組織	企業・個人	
自殺	子ども	○子どもこころ教育推進事業 ○青少年健全育成事業 ○いじめ110番・ヤングテレホン			
	青 年		●(警)少年サポートセンター		
	成 年	●メンタルヘルス対策			
	高齢者				
	全世代	○心配ごと相談 ●自殺対策連絡協議会 ●いのちの電話支援 ●自死遺族支援団体支援		○いのちの電話・こころの電話	●専門家による活動支援の申し出
暴力	子ども	○児童相談所			
	青 年		●(警)少年サポートセンター		
	成 年	●子育て地域パートナー			
	高齢者	○高齢者虐待防止事業			
	全世代	○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			●自死遺族支援

注) 子どもは0-14歳、青年は15-24歳、成年は25-64歳、高齢者は65歳以上

○は、SC活動開始時に亀岡市が把握していた取り組み、●はSC活動によって見えた（あるいは始まった）取り組み

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、WHOセーフコミュニティ申請書(日本語版)を基に筆者作成

3. その他の要因による外傷

次に、不慮の事故あるいは意図的な外傷以外の要因による外傷への取り組みを「災害」、「犯罪」、「その他」に分類してみる。

住民を対象に実施したアンケート調査から明らかになったように、亀岡市の住民にとってはこれまでの経験⁶⁾から自然災害は大きな不安要因の一つである。災害予防については、年に1回行われる行政・地域組織・住民が合同で行う総合防災訓練のような事業以外は、行政や消防・警察が単独で、あるいは地域の消防団との連携など分野内で連携しながら行ってきた。そのため、当初、市が把握していたのは、行政の取り組みとそれに直接関連する限られた取り組みであった。

しかし、SC活動に取り組むにあたり、市内で展開される取り組みを地域の社会資源として改めて把握するなかで、消防や警察など特別行政や地域コミュニティレベルでの取り組みの全体像が見えてきた。また、海外で比較的一般的に行われている子どもを対象とした安全教育などの取り組みがないことも明らかになった。

そこで、新たな取り組みとして、行政・消防・地域が協働で、子どもを対称とした防災教育の機会として、セーフティキッズ事業が始まった。また、地域においても住民のネットワークを強化することによって、高齢者や障害者など災害時に支援が必要な住民をサポートする見守りの強化が試みられた。

表7 その他の要因による外傷への取り組みにおける変化

	対 象	一 般 行 政	特別行政・関連組織	地 域	
				地域組織	企業・個人
災 害	子ども	●セーフティキッズ事業	●セーフティキッズ事業	●セーフティキッズ事業	
	青 年				
	成 年				
	高齢者				
	全世代	○総合防災訓練 ○火災予防訓練 ○木造住宅耐震診断士派遣 ○市民救急員の養成 ○防災情報メール ●防災パトロール	●総合防災訓練 ●(消)住宅用火災報知機の設置 ●(消)火災予防啓発活動 ●(消)防災パトロール	●総合防災訓練 ●「篠町ふれあいマップ」(再) ●消防団、自主防災活動	●総合防災訓練
犯 罪	子ども	○子どもを守る110番カー(再) ○学校安全メール(再)	●子どもを守る110番カー(再) ●子ども安全情報	●地域安全見守り隊 ●水曜日出迎えデー(再) ●防犯劇など	●地域安全見守り隊 ●水曜日出迎えデー(再)
	青 年				
	成 年				
	高齢者			●高齢者みまもりNW	
	全世代		●(警)地域犯罪マップ	●防犯パトロール ●「篠町ふれあいマップ」(再)	
そ の 他	子ども	○地球環境こども村事業			
	青 年				
	成 年				
	高齢者				
	全世代	●AED設置 ●市民救急員養成 ○蜂駆除防護服貸与 ○動物管理指導 ○検診予防接種 ○健康相談、保健事業	●(消)市民救急員養成		

注) 子どもは0-14歳、青年は15-24歳、成年は25-64歳、高齢者は65歳以上

○は、SC活動開始時に亀岡市が把握していた取り組み、●はSC活動によって見えた(あるいは始まった)取り組み(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、WHOセーフコミュニティ申請書(日本語版)を基に筆者作成

小 括

SC活動に取り組むことによって、これまで接点が少なかったアクターが集まる場が設けられた。これにより、様々な視点からの安全に関する現状や取り組み、課題といった情報が提供され、コーディネータ役を担う亀岡市企画課は、行政内の限られた情報だけでなく、特別行政や地域関連組織、住民の取り組み(資源)に関する情報を得ることができた。これにより、市内で展開されている安全に関する取り組みについてフォーマルなものだけでなくインフォーマルなものも含め、総合的に把握することができた。

その結果、これまでは、市内の取り組みとしては把握されていたのは市の事業が中心であったものが、警察、消防、地域コミュニティにおいて展開されている取り組みまで広く把握されるようになった。また、「子育て支援事業」が児童虐待の予防に貢献し、「元気づくり体操」が高齢者の転倒予防という視点から外傷予防に貢献していることが認識されるなど、間接的であっても外傷予防に貢献している取り組みまで広く把握されるようになった。

また、このように、SC活動のカテゴリー（家庭、学校、職場、交通、余暇・スポーツの5つの生活場面、自殺、暴力の2つの意図的な要因と、その他の要因）にそって幅広く取り組みを整理するなかで、職場の安全やスポーツに関する安全について、コミュニティのレベル取り組みがほとんどなされていないことが確認された。これらについては、コミュニティで取り組む必要があるのか、という疑問も出されたが、子どもや高齢者の外傷予防の取り組みは比較的多く行われている一方で、青年や成年の世代を対象にした取り組みが非常に少ないこと、またこの世代の生活の大半は職場で過ごしており、余暇についても生活の重要な要素であることから、それらの安全についても、コミュニティのできる範囲で取り組むこととなった。

Ⅲ. 「セーフコミュニティ」活動の意義と限界

これまで、SC活動を通じた関連アクターの関係性の変化と取り組みの展開をみてきた。次にそれらを踏まえ、それぞれのアクターの立場からSC活動の意義と限界について考える。

1. SC活動の意義

(1) 亀岡市の視点から見た意義

亀岡市においては、まず市の安全の状況と取り組みを統括的に把握することができた。具体的には、これまで亀岡市の安全関連部課、警察や消防などがそれぞれで記録、保有していたデータを収集し、トータルな視点から分析することができた。また、市民アンケート調査により、家庭内での軽度の事故などこれまで警察や消防などのデータではカバーされなかった領域も含んだ安全の現状に関する把握ができた。さらに、当初は困難であろうと言われていた外傷サーベイランスシステムについても、市内の医療機関の協力のもと開始され、より詳細で幅広い外傷データの収集が可能になった。これらのデータから、これまでは行われなかった亀岡市の安全状況が包括的に把握できたのである。

また、以前は余り接点のなかった各セクターが「安全」というキーワードによって接点を持つようになった。たとえば、これまでは、京都府から亀岡市へ通達があり、亀岡市が実施主体として地域に協力を依頼という流れが多かったのに対し、今回は、亀岡市と地域が主体者として協働で取り組むなかで、京都府が支援するという構図ができた。また、亀岡市を初め地域の安全に関するアクターは、これまで個々に安全向上に取り組んでいたものが、接点が設定されたことでお互いの情報を共有するしくみができた。

さらに、それまで各アクターが進めていた安全のための取り組みを洗い出し、亀岡市における取り組みを俯瞰的に把握することができた。活用可能な社会資源を統括的に把握できたことで、これまで接点のなかったアクターの活動を効率よく組み合わせ、効果的に展開することも可能になった。

また、これまで「点」で展開していた取り組みを、組み合わせ「面」で展開することで、その取り組みのアウトカムが測ることができる。これまでのように各アクターが個別に取り組ん

でいると、他の取り組みの影響を排除して、その取り組みの効果を計測するのは困難であり、アウトプット評価が多かった。しかし、「面」として展開する場合は、その取り組みの効果に影響を与える変数はコントロールされるためアウトカム評価が可能になる。

(2) 京都府の視点からみた意義

次に、京都府の視点から SC 活動の意義を考えてみる。まず、本庁では、市町村の今後の在り方として、これまでのように府が市町村を引っ張るのではなく、市町村が自発的に地域課題を発掘し、その解決策を検討することが重要であるとしていた。市町村が自立的に問題発見と解決に取り組むためには、府がどのようにその取り組みを支援するか、ということも重要になる。そこで、亀岡市をパイロット事業として SC 活動を進めるなかで、市町村レベルでできること、支援が必要なことなどを明らかにし、府としての支援の方法や体制の構築を進めた。

また、これまで部課を超えた連携や協働が必要だといわれつつも実現が難しかったが、亀岡市への支援を通して様々な部課との間で「安全」というキーワードによる連携の仕組みができた。本庁と広域振興局、保健所との関係に関しても、これまで担当部課がそれぞれに保健業務などの限られた範囲内で連携していたものが、「安全の向上」という広範囲にわたる取り組みをとおして、幅広い連携関係が生まれた。

さらに、亀岡市を担当する広域振興局や保健所に関しては、これまで接点が限られていた亀岡市行政を含む地域のアクターとの接点が増えた。とくに、保健所にとっては、SC 活動は保健課題として大きく関連があることから、なんたん元気づくり体操を初め各種健康づくり事業、介護予防事業を促進するきっかけとなっている。さらに、医療機関における外傷サーベイランスによって、より精度の高い住民の健康に関する状況把握が可能となった。

(3) 関連組織の視点からみた意義

警察や消防は、それぞれ亀岡市の安全に関して重要な役割を担っている。外傷に関するデータとして、警察は犯罪や交通事故、消防は火災や救急搬送などに関する業務実績や各種データなどを記録しているが、これまでは他の分野と共有することはなかった。

また、事業においても、他のアクターとの接点が少ない。そのため、他アクターの取り組みに関する情報も限られ、連携も地域の防犯や防災関連組織など同じ分野に限られていた。

しかし、SC 活動を通して他分野と情報の共有が進んだことで、分野を超えた組織との連携や他アクターの取り組みの活用をとおして、取り組みの幅を広げることが可能になった。

(4) 地域の視点からみた意義

地域組織にとっての SC 活動に取り組むメリットについてみると、「取り組みの効果についてデータなどを用いて専門的な視点から客観的に評価することができる」点と「京都府や亀岡市といった公的機関からの支援を受けつつ地域の実情により即した取り組みを展開できる」点が挙げられる。

例えば、篠町では、従来から「コミュニケーションを通じた地域づくり」をスローガンにしており、そのなかで安全に関する取り組みも行っている。しかし、自治会レベルでは、地域の安全の状況や自分たちの取り組みの効果をアセスメントし、分析することは困難である。そこで、

SC 活動に取り組み、各種統計データやアンケート調査結果などから地域の安全状況を明らかにする方法を得た。さらに、篠町自治会の従来からの活動目標の一つであった「安心・安全」を推進するにあたって、従来からの活動を活用しつつ SC 活動を通して亀岡市や京都府の支援を得るとともに、これまで接点がなかった組織とも連携して取り組みを展開する機会を得ることができた。

また、企業の視点からみると、これまで企業は亀岡市の安全に関する接点は多くなかった。企業は、どちらかという地域とは離れた存在であり、たとえ安全に関心を持ち、何らかの取り組みを行っているとしても、コミュニティの他のアクターからは見えにくかった。しかし、亀岡市が SC 活動に取り組みることによって、企業が行っている安全の取り組みも把握されるようになった。また、亀岡市が安全なまちづくりに取り組んでいるということを知り、地域が安全であることは業務の効率化につながるといった視点や、地域貢献という視点から支援を申し出る企業も出てきている。

個人レベルの住民の視点からみると、亀岡市の大きな産業は農業や林業であり、それらの従事者はほとんどが個人事業者である。これまでは、これら個人事業者の労働安全については、個々人の管理と責任に任されている部分が大きかった。しかし、SC 活動によって、労働安全に関する情報交流や議論の機会が設けられた。また、地域コミュニティにおいても、SC 活動に関する交流行事が増えたことで、地域の取り組みに参加できるチャンネルが増えている。

このように、各アクター間あるいはそれぞれの内部の関係性において、SC 活動を通じた変化についてみると、これまで関わる機会がなかったアクターとの間や内部で、「安全」というキーワードで接点が設けられた。これにより、これまで各アクターが個々に記録し、活用してきた外傷に関する情報を統括することができた。また、現状を把握するうえで不十分な情報については、アンケート調査や医療機関における外傷発生動向調査などを実施することによって、亀岡市の安全の状況を包括的かつ多面的に把握ができた。このような仕組みによって得られる情報は、SC 活動の効果がデータに反映されてくれば、アウトカム評価にも活用することができる。

さらに、他アクターとの関係、いわゆる「外」との関係と、それぞれの内部、つまり「内」の関係において接点が増えたことで、安全に関する現状や課題、活動内容といった情報を共有できるようになった。そして、情報の共有のなかからこれまでは見られなかったアクター相互あるいは内部での連携や協働がみられ始めている。

表 8 SC 活動によって向上した点

		向上した点
亀岡市		<ul style="list-style-type: none"> ・安全状況・取り組みを総括的に把握（情報の共有） ・地域資源の効果的効率的な活用 ・他アクターとの協働の仕組みの形成 ・市民アンケートによる客観的安全、主観的安全の把握 ・サーベイランスによる外傷発生動向の把握 （安全の状況とプログラムの効果を評価する仕組みの形成）
京都府	本庁（担当課）	<ul style="list-style-type: none"> ・市、地域コミュニティのレベルで自発的な取り組みの支援体制の形成 ・庁舎内関連部課、振興局、保健所との連携
	南丹広域振興局	<ul style="list-style-type: none"> ・本庁、保健所との連携 ・担当地域（亀岡市）との接点の増加、連携の向上
	南丹保健所	<ul style="list-style-type: none"> ・健康づくり、介護予防事業の普及 ・サーベイランスによる健康状況の把握 ・本庁との連携 ・他分野とのネットワークの形成
関連組織 （医療・警察・ 消防・教育など）		<ul style="list-style-type: none"> ・他分野との情報の共有 ・他の組織や機関との安全に関する取り組みの連携、相互の支援 ・地域の安全を把握・分析するシステムの構築（サーベイランスなど）
地域	地域組織 地域住民 企業 など	<ul style="list-style-type: none"> ・自治会は、地域組織として機能に付加価値をつけることができた。 →取り組みの効果の評価 →市や府からの支援 →コミュニティづくり ・他の地域組織との連携 ・地域や市の取組みに参加するチャネルの増加

2. 「セーフコミュニティ」活動の限界

亀岡市の1年半余りの取り組みをアクターの関係性という視点からみることで、日本の自治体におけるSC活動の意義を見出すことができた。しかし、その一方で、SC活動に取り組む上での限界も明らかになった。

SC活動を導入するにあたり、SCとして求められている条件として示されているのは、6つの指標だけである。その各指標についての具体的性は非常に低く、何をどの程度行うということが示されていない。そのため、亀岡市がまずしなければならなかったのは、SC活動として各アクターは具体的に何をしたらよいのか、を明らかにすることであった。

例えば、指標1では、関連分野が分野の垣根を超えて協働する分野横断的な推進組織の設置が求められている。しかし、どのようなアクターがメンバーとなるべきなのか。また、この組織は、SC活動の方向性などを決定し運営を担う管理組織なのか、実際にプログラムを推進する実行組織なのか、どのくらいの規模なのか、どのような構造なのか、といった組織を設置するうえで決めなくてはならない具体的な項目が示されていない。

指標2および3についても、日本においては、すでに行政の保健や福祉の担当課、警察、消防などの分野で様々な事業が実施されているが、それは「あらゆる環境・状況」という指標の内容を満たすのか。さらに、指標4にある外傷の発生状況や頻度を記録するプログラムとは、警察や消防、そして行政の保健担当課などがこれまで記録しているデータでカバーできるのか。指標5にある「プログラム、その実行過程、効果を測定する基準」とは、具体的にどのようなものを示すのか。そして、指標6にある「国内・国外との継続的なSCネットワークへの参加」

とは、具体的に何をすればよいのか。このように各指標を満たすための具体的な取り組みの企画・運営や目標の設定は各コミュニティの手にゆだねられている。ということは、ある程度の制度や取り組みが整備され、比較的高いレベルの安全が確保されている日本の自治体ならば、これらの指標を都合よく解釈すれば、すぐに、あるいはすでにこれらの指標を満たし、SCとしての資格を有することができるという見方もできる。

このように具体的な内容が示されていないのは、WHOが進める世界レベルでの健康政策として、多様な状況にあるコミュニティが適用可能な取り組みモデルである必要があるからである。そのためには、それぞれのコミュニティの実情と取り組みの企画・運営の能力を最大限に反映させる柔軟さが必要となる。

しかし、その柔軟性は、視点をかえると「曖昧さ」でもある。そのため、この6つの指標だけを手がかりにしても取り組みの展開を展望することは非常に困難である。SC活動をどのように展開していくか、という点については、それぞれのコミュニティが置かれている社会的環境や取り組みの企画や推進などの能力に頼らざるを得ないというのは、仕組みとしての脆弱さでもある。

実際、亀岡市においても、SC活動に着手した際、行政をはじめ各アクターは、SC活動の意義を理解し賛同しても、実際に自分たちはどう関わるべきなのか、何をすべきなのか、といった自らの立ち位置や役割について、6つの指標のみからは見出せなかった。そのため、機会を捉えては自分たちなりの解釈をWHO CSP協働センターなどに確認せざるをえなかった。

おわりに

SC活動の基本目標は、コミュニティレベルでの安全の向上である。ここでの「安全」とは「ハザードがコントロール（管理）されている状態」である⁷⁾。この場合のハザードとは、「良好な健康状態を阻害する要因」である。そのため、防災、防犯、交通安全など、これまですでに行われてきている安全対策に加えて、家庭・学校・職場などにおける不慮の事故やそれによる外傷、自殺や暴力なども対象とする、より広範囲な外傷予防の取り組みとなる。そのため、それにもなるとより多様なアクターが関わることになる。

亀岡市がSC活動を取り入れたのは、京都府による呼びかけと第3次総合計画に政策の基盤として掲げられている「安全・安心を基盤としたまちづくり」にあるように、従来から安全・安心を重点課題としていたことが動機となった。SC活動は、この目標を実現化するツールとして期待されているのである。しかし、SC活動導入後1年半あまりの時点の安全の向上における効果については、主観的側面（安心）の向上においては兆候がみられたが、客観的側面の評価については、これから数年間の取り組みとそのデータの蓄積が必要になるためまだ評価はできていない。

しかし、一方で6つの指標を満たすプロセスのなかで副次的な成果が認められた。

まず、これまで行政の縦割りなどの「線」や組織ごとの「点」で勧められてきた取り組みが「セー

「フコミュニティ」というキーワードによって「横串」を通すことで包括的なネットワークが形成された(図1)。これにより、アクターが相互に接点をもち、それぞれが保有する安全に関する状況・課題・取り組みなどの情報を共有できる機会が設定された。その結果、地域の安全課題の優先順位づけと既存の社会資源を組み合わせた効果的・効率的なプログラムの企画・実践の試みがみられはじめている。

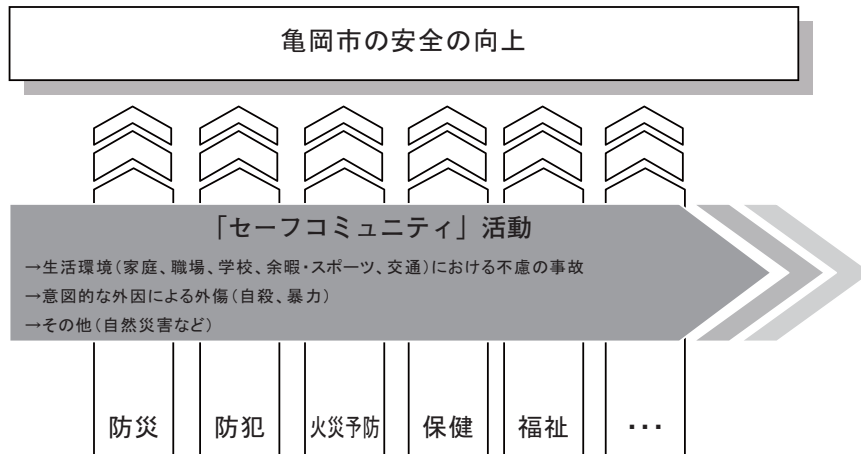


図1. 「セーフコミュニティ」活動の取り組みイメージ

さらに、様々なアクターの連携のもと、これまで個別に記録・活用されてきたデータを統括し、多面的に分析することで、亀岡市の安全状況について総体的に把握することができた。この仕組みは、現時点ではまだ現状把握の段階である。しかし、今後、「面」的なプログラム展開によって取り組みの効果に影響を与える変数が以前よりコントロールされることで、これまで困難であったアウトカム評価も期待できる。

このように意義が認められた一方で、SC活動モデルの「柔軟性」は活動の限界でもあることがみえてきた。世界的にSC活動を普及させるためには、様々な状況にあるコミュニティがそれぞれの実情に応じた安全向上の取り組みが可能でなくてはならない。しかし、この柔軟さがかえってSC活動として具体的に何をすればよいのか、という活動の具体像を曖昧にしている。

つまり、SC活動の唯一のガイドラインとなる6つの指標には、いずれも具体的な基準を設けられていない。そこは、コミュニティが地域の現状と課題を把握した上で実情に応じて決定できるよう考慮されているのだが、それが逆にSC活動の展開を展望することを困難にしている。実際、SCとして認証を受けたものの、認証後に活動が停滞し、結局は認証のステータスを返還するに至ったコミュニティもみられており、SC活動の推進は、コミュニティの社会的環境やプログラムの企画・運営能力に頼らざるを得ないという制度としての脆弱さがあるといえよう。

このようにSC活動が曖昧なフレームワークに基づいた活動であっても、一般行政、警察、消防、地域の組織や住民など様々なアクターを一つにまとめることができるのは、誰にとっても

存在するうえで基本的欲求である「安全」がテーマとなっており、コミュニティレベルでその向上を目指しているからであろう。

また、これらアクターが連携して「地域の安全」という共通の目標を目指すにあたって、世界基準での「認証」という仕組みは、従来の取り組みにおいては課題であった「縦割り」を乗り越える動機づけとして作用し、個別の取り組みを束ね、同じ目標に向かって動員する役割を果たしていると思われる。

注

- 1) ここでいう「コミュニティ」とは、WHO CSP 協働センターの示す定義により、「市町村、郡、州、およびその一区域」とする。
- 2) 現在は、府民労働部が主担当となっている。
- 3) 政策ベンチャー事業とは、共通の関心をもつ職員有志グループが民間と共同して政策研究を行い、知事に対して政策提案を行う事業。
- 4) 毎週水曜日に地域の住民が、児童の登下校時間に合わせて家先の掃除や犬の散歩などを行うことによって、住民が負担を感じることなく子どもの見守りのための環境をつくる取り組み。
- 5) 労働については、個人事業者の会員が多い森林組合、農業組合、商工会議所など様々な職種からなる安全向上部会が設置された。また、スポーツ・余暇については、府や市の関連部課、大学、体育連盟などの団体からなるスポーツ安全向上部会が設置された。
- 6) 亀岡市では川の氾濫から浸水被害の経験がある住民が多い。過去の浸水被害のうち、特に被害が大きかったのは、昭和 28 年台風 13 号による浸水である。
- 7) Safety is a state in which hazards and conditions leading to physical injury, psychological or material harm are controlled in order to preserve the health and well-being of individuals and the community. It is an essential resource for everyday life, needed by individuals and communities to realise their aspirations (WHO 1998).

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 12 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結果 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～」平成 17 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
- 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
- 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
- 内閣府 『国民生活白書』 2007年
- 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
- 南丹広域振興局企画振興室 『南丹地域づくりの提案書（南丹地域振興計画）改定版』 2007年5月
- 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, 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、主任主幹 田中秀門氏 他）（2007/06/28）
- ・ 京都府企画環境課企画参事（企画参事付 八田直哉氏）（2007/07/04）
- ・ 京都府南丹広域振興局健康福祉部（南丹保健所 弓下真司氏）（2008/02/05）