

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 外傷要因の予防を通じた安全なまちづくりに関する考察

白石 陽子

本論文では、WHO（世界保健機関）とスウェーデンのカロリンスカ研究所（医科大学）の協働により推進されている外傷の予防を通じた安全なまちづくり、「セーフコミュニティ（SC）」活動が日本の市町村で導入される場合の意義と限界の議論を試みている。

これまでのSC活動に関する研究をみると、公衆衛生を中心とした分野での関心が高く、疫学的視点からの研究が多く進められてきた。しかし、SC活動は、保健課題への取り組みにとどまらず、一般行政・警察・消防をはじめとする様々な組織、そして地域住民など多くのアクターが関わる安全な地域づくりの活動であることから、幅広い視点からの研究が求められている。にもかかわらず、これまでは社会科学の視点からSCが積極的に取り上げられることはなかった。そこで、本研究では、SC活動を政策科学の視点から取上げ、この活動が日本に導入される場合の意義及び限界、課題を明らかにした。

第1章では、SC活動モデルの形成に影響を与えたスウェーデンの外傷予防プログラムを取り上げた。1970年代にスウェーデンで外傷予防プログラムが始まった要因として、地方行政の財政問題があったことが明らかになった。地方分権が進んでいるスウェーデンでは、地方自治体は国の財政難の影響を受けて効率的な保健医療サービスの運営が求められていた。そのため、外傷予防による保健医療サービスにおける支出の軽減を試みたのである。をしていれば、経済的一体性があると議論されている。以上のことから、日本における連結グループの範囲を100%子会社に限定する必要はないといえる。

第2章では、このスウェーデンの外傷予防プログラムを参考にして形成されたWHO SC活動のモデルが、先進国・発展途上国を問わず様々な状況にあるコミュニティに適用されている要因について検討し、その主要な要因の一つとして世界レベルでのヘルスポモーションという健康政策の流れのなかに位置づけられたことが確認できた。

1980年代、外傷は、健康の阻害要因と認められ、その予防が重要な課題とされた。そこで、WHOが中心となり、世界の様々な状況にあるコミュニティが適用できるSC活動モデルを構築した。このモデルは、コミュニティの実情を反映させることができる「セミオーダー」の活動モデルである。しかし、その柔軟性は活動を展開するにあたって具体像について一定のイメージをもたせにくいというシンボリックな意味での限界がある。にもかかわらずSC活動が広がっているのは、「安全」という生きる上での根源的な欲求へのアプローチを中心に据えていることが要因となっていることを確認した。

第3章では、SC活動モデルの適応事例を整理し、その多様性を確認したうえで、SCに認証されたコミュニティに共通する要素の抽出を試みた。SC認証のための申請書を分析し、それぞれのコミュニティが、地域や状況を踏まえて安全に関する課題を設定し、既存の社会資源を組み合わせながら安全の向上プログラムを企画、実践していることを確認した。その一方で、多様な取り組みのなかに、いずれも地域の安全向上を基本目的とし、「関連分野の連携による推進体制」と「包括的な現状はあくとも客観的視点からの評価の仕組み」を共通に有していることが明らかになった。

第4章では、日本で初めてSC活動に取り組むことを公式に宣言した京都府亀岡市を事例としてとりあげた。SC活動への参与観察、住民アンケート調査、聞き取り調査を通してSC活動と従来からの安全への取り組みとの違い、つまりSC活動の特徴を明らかにすることを試みた。その結果、亀岡市では、SC活動の導入によって「住民の安全への意識」、「関連アクターの関わり」、「現状把握と取り組みの評価の仕組み」において影響がでつつあることが確認された。これらの影響を分析すると、SC活動の特徴は、「関連アクターの主体的関与」、「地域を中心とした連携体制」、「地域の現状・課題の総合的な把握と取り組みを客観的に評価する仕組み」の3点にまとめられた。

第5章では、亀岡市でみられた上述の3つ影響に共通して影響を与えている関連アクター間及びそれぞれの内部の関係性に焦点をあて、日本の自治体でSC活動を導入する意義と限界及び課題について検討を行った。

意義については、SC活動の基本的な目標である「安全の向上」に関しては主観的側面の向上において兆候が認められたが、客観的側面の評価は今後の課題として残されている。しかし、副次的なものとして、2点が認められた。第一に、関連アクター相互及び各アクター内部での情報交流が進んだ点である。第二に、コミュニティの安全状況について総合的かつ多面的に把握できる仕組みが形成された点である。

一方、限界として、SC活動モデルの特徴でもある「柔軟性」が活動の具体的イメージを曖昧にしており、活動の展開の展望に限界を与えていることを指摘した。このような限界を含みつつもSC活動が普及しているのは、この活動の目的が、人間が生きる上でもっとも根本的な欲求である「安全」の向上であることが重要な要因となっている。また、「認証」システムは、多様なアクターを束ね、ひとつの目標に動員する役割を果たしていると思われる。

今後の課題については、3点があげられる。まず、SC活動の主な目的である安全の向上のうち、現時点ではデータの蓄積が十分でないために明らかにできていない客観的側面への影響について分析を行うことである。次に、SC活動モデルでは表にでていないが、スウェーデンの外傷予防プログラムが誕生した大きな要因でもあった「保健医療の財政負担の軽減」に効果があるのか、という点である。これについても、データの蓄積が十分ではないため、本論文では十分に議論できおらず、今後の課題として残されている。

最後に、本来、WHOにとっては、生存や健康に影響する安全の向上がより喫緊の問題となっている発展途上国のコミュニティこそがSC活動の対象であったのではないかという点である。制度やサービスが整備されて、ある程度の安全は確保されている先進国は、より高次の安全課題の解決にSC活動を活用しているのではないか。これまで普遍性をもった一つの活動とみられてきたSC活動が上記の2つ流れから構成される可能性については、SC活動の特徴でありながら限界として指摘される「柔軟性」の解釈にも関係することから、意義と限界を見るうえでも今後の重要な課題となる。