

日本における地域協働による 安全なまちづくり

「セーフコミュニティ」研究の可能性

白石陽子 一般社団法人日本セーフコミュニティ推進機構代表理事

私は現在、大学の研究員という立場で安全なまちづくり「セーフコミュニティ(以下、SC)」の研究を行う一方で、その成果を一般社団法人として地域社会での実践に反映させている。研究関心の核となるのは、基礎自治体レベルでのソーシャルガバナンスのあり方であり、その事例としてSCという分野横断的な協働に基づいた安全なまちづくりを追っている。

この研究は、大学院博士課程時代から継続しており、安寧の都市ユニット(以下、ユニット)在籍中も研究の中心であった。私がユニットに在籍したのは2010年6月から翌年の5月までという短い期間であった。しかし、「安寧の都市」という共通テーマを中心に、それまでの研究においてはあまり接点のなかった医学や工学の分野の研究者の方々による学際的なアプローチを経験させていただく機会を得たことは、現在の私の研究およびその実践において、得難い財産となっている。

SC研究におけるユニット時代の位置づけ

私がユニットに所属していた頃、日本ではまだSCはそれほど知られておらず、取り組んでいたのは6自治体のみであった。SCに取り組む自治体の担当者はSC活動の成果を導くために、私の研究を全面的に支援してくださっていた。しかし、疫学等の視点からの関心はある程度高まっていたが、「まちづくり」や政策的な視点からの研究はほとんどなく、日本語での情報も限られていた。そんなときにユニットで研究の機会をいただいたことで、私のフィールド研究は大きく進めることができた。現在、日本においてSCの概念はより知られるようになり、取り組んでいる自治体(およびその一部)は15に増えた。さらに、今年度からは3自治体(およびその一地区)が新

たに取り組む予定である。

さらに、SCのなかでも、対象を学校環境に絞った「インターナショナルセーフスクール(International Safe School)」(以下、ISS)活動は活発になっている。2014年5月現在で20校(保育所9、小学校8、中学校3)が、いつか成長した子どもたちは地域のまちづくりにかかわることから、将来の安全を担う人材の育成という視点からISSに取り組んでいる。

本稿では、このように日本において着実な拡がりを見せているSCの概要を説明したうえで、ユニット在籍時代以降の研究および実践と、今後の展望について紹介したい。

安全なまちづくり活動「セーフコミュニティ」の拡がり

セーフコミュニティ(SC)の概要

SCは、地域の協働に基づいた安全なまちづくりに向けた活動で、その基本姿勢は傷害及びその要因となる各種事故や自殺、暴行、そして自然災害による人的被害を予防することである。スウェーデンのカロリンスカ研究所(医科大学)と世界保健機関(WHO)が協働で設置している「WHO Collaborating Center on Community Safety Promotion(以下、WHOCCSP)」が中心となって推進している。

この取り組みを下記の「7つの指標^{*1}」にそって進め、その結果としてWHOCCSPに認められた(審査を受けて認証された)コミュニティのみがSCメンバーと名乗ることができる。認証の条件と指標は、以下のとおりである。

- 条件** 国際的な認証プログラムのネットワークの一員として、全ての年齢層、両性、あらゆる地域における安全向上及び外傷・暴力・自殺の予防と自然災害に起因する事象(外傷)の予防^{*2}に取り組んでいる自治体(州・県・郡や市町村、あるいはその一部)^{*3}(筆者訳)
- 指標1** 安全向上に関する多様な分野の代表からなる集団によって運営される、パートナーシップと協働に基づいた推進体制がある
- 指標2** 両性、全年齢層、環境、状況を対象とする長期・継続的な取り組みを行う
- 指標3** リスクが高い集団及び環境を対象としたプログラム及び弱者の安全向上のための取り組みを行う
- 指標4** 入手・活用可能な根拠に基づいた取り組みを行う

資料1 亀岡市は、5年ごとの再認証の仕組みに従って、2008年に
つづいて2013年に二度目の認証を受けた



指標5 傷害の発生頻度と原因を記録する取り組みを行う

指標6 プログラム、工程、もたらされた変化を評価する方法を有する

指標7 国内外のSCネットワークへの継続的な参加がある

WHOは1970年代にヨーロッパ等で急増していた交通事故をはじめとする外的要因による受傷等を健康課題として認識するようになった。そこで当時、スウェーデンで包括的な傷害予防活動に取り組んでいたメンバーたちとともに地域レベルでの傷害予防活動モデルを構築し、これが今日のSCの基盤となった。その後1980年代に入ると、このモデルを基に、健康を阻害する因子である傷害を予防する方策として、SCの概念が提示された。さらに、活動を推進する具体的な方向性として、「関連分野の連携」、「コミュニティレベルでの取り組みの重要性」、「環境の整備」などを基盤としたフレームワークが「指標」としてまとめられ(1989年、第1回世界事故・外傷予防会議)、認証制度とともにSC活動が始まった。

世界規模でSCが普及していくなかで、アジアにおいても2002年の韓国スウォン市の認証を皮切りに、活動が活発になっていった。日本においては、2000年頃にその概念が研究者によって紹介されたが、実際に活動が始まったのは、2006年に亀岡市が京都府の支援のもとSCに着手してからである

*1 2012年までは「指標4」を除く6指標であった。

*2 WHO Collaborating Center on Community Safety Promotion

http://www.ki.se/csp/who_safe_communities_en.htm(最終アクセス2014/05/30)



(資料1)。その後、SCはしだいに拡がりを見せており、日本は現在、アジアのなかでもその取り組みが活発な国の一つとなっている^{*3}。

日本におけるセーフコミュニティの役割と位置づけ

日本のSCは、韓国や台湾、香港等の近隣と比較すると、その始まりは遅かったが、京都府、亀岡市をはじめとする地方自治体が「協働によるまちづくり」という側面に着目したことで、しだいに拡がりを見せるようになった。

このように、日本のSCの特徴は、地域の安全向上はもちろんであるが、地域の絆を強化し、共助を高め、地域力を向上させることを目指している点にある。また、取り組みの成果を測定・評価する仕組みへの関心も高い。実際に、SCに取り組んでいる自治体の多くで、SCの7指標を通じて分野や組織を超えた協働の体制が整えられ、取り組みを評価する仕組みが構築されており、その点は評価されるようになっている。

その一方で、課題も明らかになった。まず、分野横断的な協働の体制を構築しただけでは、それが円滑に機能するとは限らないという点である。

例えば、事務局を担当する行政は、行政計画を策定する際と同様の感覚で体制を整え、認証までのスケジュールを立てる。そして、そのスケジュール

*3 白石陽子著「日本における安全なまちづくり活動『セーフコミュニティ』に関する比較分析」、政策科学、第21巻第4号、147-150頁、2014年3月

*4 同上 166-167頁



ルに沿って効率よく取り組みを進めるために、事務局案を用意しがちである。住民もまた、イニシアチブをとっている行政が予算を確保して、スケジュールを組んでいるのだから、自分たちはそれに協力あるいは支援することが求められていると理解する。しかし、これでは、SC、そして地方自治体が目指している協働にはならない。行政担当者と地域住民の双方の考え方をリセットし、SCが目指す「地域協働」を理解し、実践に至るまでには、想定以上の時間を要するものである。

SCの成果をどう測定するかも課題である。日本では、行政が実務面とともに財政面の多くを担っているため、それらのコストに対する成果の定期的な確認が求められる。しかし、地域住民が主体的に参画する「協働体制」と取り組み推進の「仕組み」を数値化して評価することはたやすくはない。加えて、日本では従来からさまざまな組織や団体が多様な分野において安全にかかわる取り組みを展開しており、SC導入による変化が見えにくい。さらに、取り組みの成果が事故や死傷者等の減少として現れ、財政面等に反映されるまでには時間^{*4}を要する。

セーフコミュニティ推進における支援センターの意義と役割

このような課題を抱えてはいるが、少子高齢化や住民の生活スタイル、

価値観の多様化にともなうニーズの複雑化が進むなか、財政難、人材不足に面している行政による「公助」に頼るだけのコミュニティ運営には限界がある。そこで、地域の「共助」や市民の「自助」を充実させる方策として、SC導入による協働体制の構築に対する期待は高い。

ただし、SCは7指標以外に具体的な実践のためのガイドライン等がないために、効果的・効率的に推進するには、日本の社会制度等に適応させた解釈が必要である。そこで、日本におけるSCの意義と役割に関する数年にわたる研究の成果として、まちづくりにおいて下記の三つの側面を「構築」する活動としてSCを体系づけ、地方自治体で実践していただいている。

三つの「構築」

- ①分野横断的な協働「体制」の構築
- ②体系的な取り組み推進の「仕組み(根拠に基づいたPDCAサイクル^{*5})」の構築
- ③地域レベルでの「ガバナンス力^{りよく}」の構築

日本は、世界でも有数の安全な国であるといわれている。行政は多様な事業を実施しており、地域レベルでもさまざまな活動が展開されている。そのようななかでSCについて説明すると、かつては「これ以上の対策が必要なのか」という声も聞こえていた。しかし、近年では、これらの三つを構築することは、安全だけにとどまらず、今後のまちづくりを進めるうえでも有効であることが認識されるようになってきた。特に、2011年の東日本大震災後は、行政による「公助」に頼るだけでなく、地域で助け合う「共助」の重要性が認識されるようになったことから、より効率的・効果的な共助を推進するための方策として、SCが着目されるようになってきている。

「おぜんだての協働」からの脱却とサポート

ユニットに所属していた頃、SCに取り組む自治体からは、私が個人レベルで行う研究の成果を自治体で個別に実装するにとどまらず、組織としてSC全体を支援する体制を希望されるようになった。また、SC推進拠点であるWHOCCSPをはじめ海外のSC関連機関からも、日本におけるSC普及とそれまでの支援の実績を踏まえ、公式な支援組織となるべく手続きを始めるよう勧められるようになった。そこで、それまでの研究成果を社会に還元し、

組織的に研究とその成果の実装を進めるために、2011年に一般社団法人日本セーフコミュニティ推進機構^{*5}(以下、JISC)を立ち上げるに至った。

それから3年が経過し、現在では、9自治体(およびその一部)がSC国際ネットワークのメンバーとして認証されている。加えて、4自治体が認証を目指しており、2自治体(およびその一部)がSCの手法を用いたまちづくりを進めている。また、3自治体が今年度からの正式な着手に向けて準備を進めており、合わせると18自治体(およびその一部)にその輪が広がっている。

その活動の内容や進め方も変化している。当初は、行政が中心となって重点課題に対応する既存事業をSCとして位置付ける傾向があった。しかし、近年では各種団体等を代表する住民や関連機関によって構成される「対策委員会」がより活発に機能し、地域を「客観的視点」、「主観的視点」から分析(地域診断)したうえで、協働で重点課題を設定している。

対策についても、行政や地域で実施している既存の対策を必要に応じて「組み合わせ」たり、「拡大」、「改善」したりしている。また、取り組みの成果についても、SC活動を支援するセンターとして認証されている当機構が提示するロジックモデルを参考に成果指標のフレームワークを活用することで、自分たちで指標を設定し、これに基づいて評価する仕組みを形成できるようになってきている。

SC活動から成果を導くには、「協働の体制」と「体系的な取り組み推進の仕組み」を構築し、それらを機能させる「能力」が重要になる。これらが持続的かつ効果的・効率的に機能すれば、SC導入の動機となっている「地域力の向上」に向けて動き出す。今、地域に求められているのは、これまでの「行政のおぜんだてによる協働」ではなく、コミュニティの多様な構成員が主体者としてまちづくりを担う「協働」の実現である。私はそうした協働のまちづくりに取り組んでいる自治体に対して、引き続き研究と実践の両領域からサポートしていきたい。

*5 つまり、PDCAサイクルのまえに、「地域診断(See)」を行ない、See-Plan-Do-Check-Actのサイクルとする。

*6 英語名は「Japan Institution for Safe Communities (通称 JISC)」。