

日本におけるWHOセーフコミュニティのプログラム —防犯まちづくりに関する社会動向に関する調査研究（その1） Report on Cases of WHO Safe Community Promotion Program in Japan - Part 1 of a Series of Reserch on Social Trend of Machizukuri for Crime Prevention -

加藤孝明¹, 菅田寛², 牧紀男³, 山本俊哉⁴
Takaaki KATO¹, Hiroshi SUGATA, Norio MAKI³, and Toshiya YAMAMOTO²

¹ 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻

Department of Urban Engineering, the University of Tokyo

² 財団法人 都市防犯研究センター

Japan Urban Security Research Institute

³ 京都大学防災研究所巨大災害研究センター

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

⁴ 明治大学理工学部建築学科

Department of Architecture, Meiji University

The Safe Communities concept began its formal existence at the First World Conference on Accident and Injury Prevention held in Sweden in 1989. WHO established a certification system to disseminate and realize the concept. Many communities in the world have implemented various actions corresponding to their regional characteristics to get the certification from WHO. In this report, we focus on two cases in Japan, which have different characteristics, and report their safety community promotion program. In addition, we discuss the future perspectives. This study has been implemented by Research Committee for Social Trend of "Machizukuri" for Crime Prevention in ISSS.

KeyWords : Safety, Community Development, WHO, Safe Community, Crime Prevention, Safe Community Promotion

1. はじめに

安全・安心に対する社会的なニーズが高まっている。例えば、社会資本整備審議会の都市計画部会においても、2008年9月に安全・安心まちづくり小委員会が設置され、2009年6月にはリスク情報の明確化・周知、地域力による安全性の向上等の政策の方向性を示した「安全・安心まちづくりビジョン」が発表されている。

安全・安心まちづくりと言った場合、防災まちづくりに加えて、防犯まちづくりを指すのが一般的である。近年、防犯に対する社会的なニーズが高まっており、各地において、防犯配慮型マンション・住宅地の建設、地域での防犯活動等、様々な試みが進められている。

これまで地域安全学会では、防災まちづくりに関する研究が卓越していたが、そもそもの学会設立目的、及び今後の社会的なニーズをふまえると、今後は防犯まちづくり研究の場として重要な役割を担うことが期待されている。こうした背景をふまえ、企画調査研究小委員会「防犯まちづくりに関する社会動向に関する調査研究委員会」が2009年4月から3年間の予定で設置された。この委員会では、今後高まるであろう防犯まちづくり研究に対するニーズを明らかにし、今後の学会の裾野を広げ、学会の発展に寄与することを最終目的としている。現在、防犯まちづくりの実態調査を行い、防犯の観点を主軸として地域安全研究の新たなフレームを提示すること当面の目標に活動を行っている。これまで委員間での情報交換及び議論の他、防犯先端技術の調査、セーフコミュニティの調査、ゲーテッドコミュニティ型の開発住宅地の調査を行っている。活動期間の半分を迎えたことから委

員会活動の中間報告を兼ねて研究発表する。

本稿では、これまでの調査対象のうち、科学的根拠に基づき体系的な方法で地域の安全に取り組んでいるセーフコミュニティのプログラムに注目することとした。セーフコミュニティとは、WHO（世界保健機構）の関係機関（WHO CSP 協働センター⁽¹⁾）が推進している安全な地域づくりのコミュニティを指す。同センターに認証されたセーフコミュニティは、世界中に広がっており、日本では2008年3月に京都府亀岡市、2009年8月に青森県十和田市が認証を受け、現在神奈川県厚木市等が認証取得の準備を進めているところである。本稿では、このうち亀岡市及び厚木市の二つの事例について報告する。

2. WHOセーフコミュニティの概要

(1) WHOセーフコミュニティの概念と活動領域

防犯まちづくりは、疾病予防の1次的段階のヘルスプロモーションに相当するが、WHOのセーフコミュニティの概念は、そのヘルスプロモーションに基づく健康政策として、1989年にストックホルムで開催された第1回世界事故外傷予防会議を皮切りに世界レベルで議論されるようになった。

同会議では、「全ての人は平等に健康と安全の権利を有する」という宣言を採択し、健康政策に「安全」の概念を明確に位置づけるとともに、コミュニティレベルでの事故や外傷の予防には、セーフコミュニティが重要であるとして、その活動項目として、①安全のための公共政策の明確化、②事故や外傷にあわない環境の構築、③

コミュニティの活動の強化、④関連する公共サービスの拡大の4項目を設定した。

背景には、交通事故をはじめとした外傷による死亡者の増加、医療費の高騰による負担の問題、治療を中心とした健康政策の限界、個人の努力に基づいた予防活動に対する批判があった。こうした中、スウェーデンのファルショッピングという地域で、住民参加を基調とした実験的な外傷予防プログラムを実施したところ、外傷による医療機関の受診率が大きく低下し、この成功例がWHOセーフコミュニティのモデルとなった。

その後、セーフコミュニティ活動のネットワークの広がりに伴い、WHOセーフコミュニティの概念と活動の枠組みは拡張する。すなわち、活動の領域は不慮の事故や外傷だけでなく、故意による外傷、暴力、犯罪、自殺まで広がり、焦点も医学的な成果としての外傷予防から社会状況の改善による安全の向上へシフトしていった。

(2) WHOセーフコミュニティの認証制度

現在、CSP協働センターの認証を得たWHOセーフコミュニティは、約160にのぼり、その規模は人口約2,000人の村から200万人の大都市まで多様である。

認証の基準は、安全性の高さではなく、より安全な地域づくりに向けた取組みの体制や実施状況などである。2002年以降は、次の指標が示されている。すなわち、①地域の安全性の向上に責任を持つ横断的な推進体制および住民との協働に基づく活動基盤の構築、②全ての年齢層、性別、環境および状況をカバーする長期的かつ持続可能なプログラムの実施、③ハイリスクのグループと環境に焦点をあてたプログラムおよび弱者とされるグループ対象の安全性向上のプログラムの実施、④外傷の発生頻度とその原因を記録するプログラムの実施、⑤プログラム、進捗状況、実施効果をアセスメントする評価基準の存在、⑥国内および国際的なセーフコミュニティのネットワークへの継続的な参加の6つの指標である。

認証を得るには、所定の申請書をCSP協働センターに提出し、アジアにおいては韓国にあるアジア地域セーフコミュニティ認証センターの現地視察と審査を経る。認証を受けた後に活動が停滞・衰退するケースがあることから、5年ごとの再認証制度が新たに設けられている。

(3) WHOセーフコミュニティのプログラムの特徴

このように認証制度は標準化されているが、各セーフコミュニティのプログラムは、地域の実情に応じて多様である。例えば、十和田市では自殺予防と交通事故対策に重点を置き、厚木市では繁華街の防犯対策と魅力づくりに力を入れている。また、既存の取組みを活かした包括的なプログラムを実施しており、十和田市では、①子どもの安全、②自殺予防、③交通安全、④防災、⑤暴力・虐待予防、⑥余暇活動安全、⑦労働安全の7つの領域にわたるプログラムを展開している。

こうしたプログラムは、死亡・外傷の各種統計データや安全に関する意識と行動の調査データに基づき、地域の安全向上のために何をすべきか、何ができるかを考え、目標を設定している。また、その実施効果もデータに基づいて検証し、改善するというPDCAのマネジメントサイクルがビルトインされている。

3. 亀岡の事例

(1) 背景と経緯

亀岡市におけるセーフコミュニティ認証取得への取り組みは、京都府からの呼びかけに呼応するかたちで2006年に開始された。日本で最初にセーフコミュニティの認証を取得した亀岡市は京都市の北西に位置する、京都市のベッドタウンとしてのニュータウン地域と旧集落から構成される人口94,000人の都市である。

2006年2月に京都府からの依頼に基づきCSP協働センターの視察を受け入れ高い評価を受けたことが、実質的なセーフコミュニティ認証取得へ向けた最初の活動となる。同年7月に市長が公式にセーフコミュニティ認証取得へ向けた取り組みを行う事を宣言する。その後、市報・ホームページ・出前講座を通じて市民に対する啓発活動を行うとともに、各国のセーフコミュニティの専門家を招聘しシンポジウムを開催する。啓発活動に加え、セーフコミュニティ認証に不可欠な6つの指標に基づく活動が展開される。

「指標①」の「横断的推進体制」については、京都府に「京都府セーフコミュニティ検討委員会」（外部有識者含む）、「京都府セーフコミュニティ推進委員会」（府の関連部局）、「京都府サーベイランス委員会」（外傷等監視）が設置される。亀岡市においては「亀岡市セーフコミュニティ推進協議会」（市民、学識経験者、関係部局）、「外傷発生动向調査委員会」（医療、保健、消防等）が設置され、安全・安心に関わるステークホルダーが参画して議論・推進する体制が構築される。

「指標②、③」の「安全性向上プログラム」の構築を行うために「京都府セーフコミュニティ検討委員会」において、安全・安心に関わる公的機関、活動団体からの情報収集が行われた。

「指標④、⑤」のデータ収集、評価については次項において詳述するが、亀岡市医師会の協力のもと外傷発生状況についての情報収集を行う仕組みが構築された。

「指標⑥」の「国内外の情報交流」については国際会議等に参加する等して行われている。

また、パイロット地区（篠町）を設定し、一連の仕組みの構築を行っている。

こういった活動を通じて、セーフコミュニティ認証の準備を行い、2007年8月に申請書の提出、2007年9月にCSP協働センターの認証員による現地視察、審査を受け、2008年3月に日本で最初のセーフコミュニティ認証に至った。

(2) 体系的なデータ収集

セーフコミュニティとこれまでの安全・安心のまちづくり活動との最大の違いは、客観的データに基づき活動の検証・評価を行い、さらに改善する点にある。そのため「WHOセーフコミュニティ」活動を行う上では、体系的なデータ収集が不可欠となる。

亀岡市においては、医療機関に調査票を配布し、「外傷発生状況」についてのデータを収集する仕組みの構築を行った。2007年4～9月にかけてデータ収集は実施され、亀岡市における外傷発生について、発生場所、年齢別の発生要因、傷病名等についての分先が行われた⁵⁾。

医療機関におけるデータ収集に先立ち、2007年2月には「セーフコミュニティ・アンケート調査」が実施され、医療機関を受診する必要のない軽傷レベルでの外傷の実態についてのデータ収集が行われている⁶⁾。

(3) 防災・防犯の位置づけ

亀岡市におけるセーフコミュニティの活動は、防災・防犯という従来からの位置づけではなく、総合的な観点から安全・安心のまちづくり、地域の活性化を目標とす

る「セーフコミュニティ」と枠組みで実施されている。2009年からは篠町に加えて、亀岡市川東地区を推進地区において新たに「セーフコミュニティ」に関わる取り組みが行われるようになってきている。

(4) 施策プログラム

指標1から6に基づくプログラムについては先述の通りであるが、指標2に基づく具体的なプログラムは以下の通りである⁸⁾。

- 1) 各年齢層における外傷予防対策：①0～14才（こども110番のいえ他）、②15～24歳、25～64歳（シートベルトの着用促進における交通事故防止他）、③65歳～（なんたん元気づくり体操他）
- 2) 各環境下における外傷予防対策：①家庭（保健センターの活動他）、②道路交通（あんしん歩行エリア他）、③職場（メンタルヘルス対策）、④学校（いじめ問題相談体制の充実）、⑤暴力防止（児童・高齢者虐待防止）、⑥自殺防止、⑦災害防止（防災情報メール他）、⑧犯罪防止（防犯推進委員の取組他）、⑨火災防止（消防団活動、自主防災活動他）、⑩救急措置の普及（AED設置事業）
- 3) ハイリスクな環境やグループに対する対策：高齢者の交通事故防止、独居高齢者宅の火災予防等、子どもの安全確保

(5) 課題

日本で最初にWHOセーフコミュニティの認証を取得した亀岡市であるが、認証は5年ごとに更新されるため2013年には再認証を受ける必要があり、評価の手法について検討を行っていく必要がある。また、セーフコミュニティの担当課は企画管理部企画政策課であるのに対し、既存の枠組みに基づく防災対策は総務部総務課となっており、安全・安心まちづくりに関する総合的な取り組みが求められる。

4. 厚木市の事例

(1) 背景と経緯

厚木市におけるセーフコミュニティ認証取得の経緯は、防犯まちづくりを進める中から生じたといえる。

人口22万人超（平成17年国勢調査・平成21年9月1日現在人口速報）の厚木市は、東京都心より50キロ圏、神奈川県の中核都市である。従来より、IT政策・産業振興策にも重点を置いており、最近では、B級グルメによる地域おこしなどでも知られている。

現在、セーフコミュニティ認証取得は新総合計画における安心政策の柱の一つとして掲げられている⁹⁾。ここまでに至る背景は次のとおりである。

防犯に関連しては、中心市街地の衰退に伴い風俗環境が悪化したものの、平成13年をピークに、刑法犯認知件数は減少している。しかし、いわゆる体感治安の改善に課題を抱えてきた。

セーフコミュニティ認証取得への契機は、平成19年9月の日本セーフティプロモーション学会設立総会であるという。セーフコミュニティ認証取得について調査の後、平成20年1月、市長の小林常良氏により決断が下され、同4月には専門部署が設置された。

これに先立ち、日本市民安全学会と厚木市はこども防犯シンポジウムを開催しているほか、神奈川県安全防災局が主管した平成18年度事業の「神奈川県犯罪に強いまちづくり協働モデル事業」も厚木市内を対象としており、

防犯まちづくりが厚木におけるセーフコミュニティへの布石となっている。後者の事業では、厚木市（厚木北地区）を含む3地区が対象となり、各地区でワークショップが行われた。この際、学識経験者2名ずつによる講義が行われている¹⁰⁾。うち1人が財団法人国際交通安全学会の石附弘氏であり、平成20年4月付で専門委員に委嘱されている。同氏は平成18年7月にセーフコミュニティ認証制度について、警察政策学会の部会において台湾へ視察するなど¹¹⁾、以前から同制度についても造詣が深い。

以上、厚木市は、県モデル事業を通じて、防犯活動に詳しい学識経験者の交誼を得、セーフコミュニティ認証について当初は視野になかったものの、「市民が安心して安全に暮らせるまち」に係る施策を進展させるべく、認証取得に踏み切った。

(2) 体系的なデータ収集

当初に、庁内で利用可能なデータを調査し、これらを加工、再加工している。分析結果から「交通安全、子どもの安全、高齢者の事故、体感治安の改善についての対策については、従前の安全対策に加え、より効果的な対策を検討し、これを推進する必要がある」¹²⁾ ことを見出している。これを受け、セーフコミュニティ認証の基準に示された体系的なデータ収集を進めるため、厚木市では、平成20年度、財団法人地方自治研究機構と共同研究を実施し、同研究の中で「世帯調査」及び「自転車利用者調査」の二種類を実施している。前者は7,000世帯に配布しており、市が行うアンケート調査として大規模であり、ハイリスク群を抽出するのに用いている。後者は駐輪場・駐輪施設の利用者に配布しており、地域安全マップとして報告書に成果を掲載している¹²⁾。

(3) 防災・防犯の位置づけ

厚木市は、平成21年度からの上位計画の新総合計画において、セーフコミュニティを組み入れている。なお、PDCAサイクルを取り入れる旨は新総合計画にも言明されており、セーフコミュニティ認証取得は新総合計画とマネジメントサイクルを採用する点で整合的である。

新総合計画においては、「安心政策」を構成する柱として、「セーフティプロモーション」「快適な生活安全の向上」「総合防災力の充実」が並記されている。各項目の施策には重複が見られるが、セーフティプロモーションの理念を踏まえてのものと理解できる。セーフコミュニティ認証の指標には、次節に述べるように防犯・防災目的が組み込み済みである。

(4) 施策プログラム

現在までに進められてきた施策をセーフティプロモーションの観点から再分類したほか、横断的安全組織の構築など、新規作業が含まれている。以下、認証指標に基づくプログラムを参考文献12)より引用する。

指標①：行政や関係団体の代表者等による運営組織として以下の庁内外にわたる組織を立ち上げている。

ア 厚木市セーフコミュニティ推進協議会

イ 庁内組織（厚木市セーフコミュニティ検討委員会・厚木市セーフコミュニティ作業部会）

ウ 外傷関係および地域診断によるデータ分析、評価、検討組織（一部検討中）

エ モデル地区、モデル事業（検討中）

指標②：以下の細分類に応じて既存の施策を多数例示している。(1) 子どもの安全、(2) 高齢者の安全対策、(3) 女性の安全対策、(4) 家庭と余暇の安全、(5) 学校の安全、(6) 職場の安全、(7) 交通安全、(8) 暴力・自殺の予防、(9)

災害対策など。

指標③：第2節で述べた2種の調査に基づき、新たにハイリスク群について、以下の課題を抽出し、整理している。(1) 道路の安全・交通安全対策、(2) 自転車生活の安全、(3) 体感治安と公共の場における安全、(4) 家庭と余暇の安全、(5) 学校の安全、(6) 高齢者の安全。

特に、(2)の自転車生活の安全については、地域安全マップが示されており、基礎的な資料として直ちに利用可能と思われる。

指標④：第2節で示した内容と重複するが、各種統計の調査分析、各種社会調査の二種の調査を活用し、「外傷要因等の把握や傾向性の分析に努める」としている¹³⁾。

指標⑤：統計等によるアセスメント（市民満足度調査・ケータイ SOS アンケート調査）、及び、国内外の審査員や専門委員による評価を実施するとしている。

指標⑥：国内・国外の SC ネットワークに参加している他、市民安全行動学会の事務局を勤める等、精力的な活動が行われている。

(5)課題

資料13)では、指標⑥に関連して、専門委員・評価委員は取組状況を肯定しつつ、セーフティプロモーションの定着を求めている。白石委員は縦割り行政の弊害を解消し、評価作業の自己目的化を防ぐツールとしてセーフティプロモーション活動を活用して欲しいとしている。

他方、柳川委員は子どもの安全と高齢者の安全について、第三者の関与が不可欠であることにふれ、自治会活動の充実と、関係機関の相互協力に加え、能力に応じたサービス提供を指摘している。また、自殺事案については、産業医との連携を指摘している。

5. まとめと今後の調査の方向性

WHO セーフコミュニティの進め方は、従来型の防災まちづくりおよび防犯まちづくりの進め方に照らすと、①実施の枠組みの標準化、②国際的な認証制度、③科学的根拠に基づいた体系的アプローチ等、特記すべき特徴を有しており、防災・防犯まちづくりの新たな展開に向けて示唆を与えている。

①実施の枠組みの標準化は、従来型の進め方では関係者の能力への依存度が高く、他の地域への展開に限界が見られることが指摘されるが、この欠点を補うものと位置づけられる。②国際的な認証制度に関しては、手間がかかるというデメリットの一方で、確実に関係者の士気を高める効果がある。さらに再認証の制度により、取り組みの持続性が担保されるというメリットがある。また、WHO セーフコミュニティの進め方では、安全が人の健康に関わるすべてのリスクに対するものと定義されているため、部局横断的な体制が不可欠となっている。防災・防犯まちづくりにおいても横断的な体制の重要性が指摘されるものの、必ずしも十分とは言えない。WHO セーフコミュニティの認証に向けた取組みは、横割りの体制をつくる契機であり、ここで作られた横割りの体制が他の地域課題への取り組みへも活かされることが期待される。また、③科学的根拠に基づいた体系的アプローチに関しては、客観的データによる自己評価が可能になる他、現存の限られた資源を効果的に取組みに活かすという発想の素地となっており、効率的、効果的な施策展開に着実につながるであろう。特に厚木市の取組

みでは、客観的なデータとして、組織横断的にオーダーメイドの統計処理を行っており、この点では先進的な事例と言える。ただし、一方で、PDCA サイクルを確実に進めていくためには、セーフコミュニティの推進側には統計データを正しく解釈し、咀嚼して伝える能力が求められる。それに対応する人材、体制を整える必要がある点に留意すべきであろう。

WHO セーフコミュニティの取組みは、日本では始まったばかりである。達成目標（外傷事故の減少）に対する個々の施策の効果の測定方法、また測定結果の施策へのフィードバックに関して、また現状の施策体系とセーフコミュニティの達成目標との関係については、現段階では議論の余地がありそうである。今後、継続的に調査を行う必要がある。

注

- (1)WHOとスウェーデンのカロリンスカ研究所（医科大学）の協働機関である WHO Collaborating Centre on Community Safety Promotion
- (2) 亀岡市の活動の経緯については白石(2008)⁹⁾に詳しい。

参考文献

- 1) 白石陽子：WHO「セーフコミュニティ」モデルの普及に関する研究―「予防」に重点を置いた安全なまちづくり活動が世界的に普及する要因に関する考察―、政策科学 15 巻 1 号, pp27-40, 2007.10
- 2) 守山正・安倍哲夫：ピギナーズ刑事司法, 成文堂, 2008.6
- 3) 白石陽子：「セーフコミュニティ」前史―スウェーデンにおける「安全なまちづくり活動」モデル形成―、政策科学 14 巻 2 号, pp103-114, 2007.2
- 4) 日本セーフティプロモーション学会第3回学術大会国際シンポジウムスライド集, 2009.8
- 5) 白石陽子：日本における WHO「セーフコミュニティ」活動に関する研究―京都府亀岡市の取り組みを事例に―、立命館大学政策科学 15 巻 2 号, pp81-96, 2008.2
- 6) 亀岡市, 外傷発生動向調査の実施状況について, http://www.city.kameoka.kyoto.jp/contents_detail.php?co=cat&frmId=4624&frmCd=26-0-0-0-0, 2009年9月30日閲覧
- 7) 亀岡市, セーフコミュニティ・アンケート世帯票集計中間報告概要, http://www.city.kameoka.kyoto.jp/contents_detail.php?co=cat&frmId=3482&frmCd=26-0-0-0-0, 2009年9月30日閲覧
- 8) 亀岡市, WHOセーフコミュニティ協働センター セーフコミュニティ認証申請書, 2007.8
- 9) 厚木市：平成21年度施政方針, 2009.2 (2009/09/24 取得, http://www2.city.atsugi.kanagawa.jp/seisaku/keikashisa/houshin/page_30944.html)
- 10) 神奈川県安全防災局安全・安心まちづくり推進課：犯罪に強いまちづくり協働モデル事業報告書, 2007.4
- 11) 警察政策学会市民生活と地域の安全創造研究部会：子ども・少年をめぐる安全活力の構築その2およびセーフコミュニティ・セーフティプロモーション活動, 警察政策学会資料第48号, 2008.2
- 12) 厚木市・財団法人地方自治研究機構：地域と行政等との協働による予防安全に関する調査研究, 2009.3
- 13) 厚木市：第9次厚木市総合計画, 2009.3