

SCは、日本の安全文化に何をもたらしたのか ～SCの社会実装10年の「気付き」覚書き その1～

石 附 弘

日本セーフティプロモーション学会理事

Awareness of Society Implementation of SC during past 10 years -Part 1-

Hiroschi Ishizuki

Director of Japanese Society of Safety Promotion

はじめに

本年は、1989年のWHO主催第一回世界外傷予防会議（ストックホルム）を機に発足したSC認証制度創設から27年目の年にあたる。それはマニフェストにある通り、「不慮の事故予防と外傷の管理新時代」の始まりであった。「健康（Health）・安全（Safety）・地域（Communities）」の世界規模での戦略的・統合的取組みのスタートでもあった。

SCの国際認証については、「これまで世界では約370余の都市（地域）が認証を受け、日本では本年が亀岡市のSC導入宣言（2006年）から10年、世界基準の安全・安心都市は、2008年（H20）の亀岡市はじめ13認証都市、総人口約211万人（内3都市は再認証）となった。直近では、2016年2月に滋賀県甲賀市が世界で372番目、国内13番目の認証を得た。また、SCの旗を目指して取組中の泉大津市、郡山市、さいたま市においても活発な活動を展開している。

ところで、わが国自治体におけるSCの社会実装（実践）、また、地域コミュニティでのSP・SC・ISS（以下、「SC活動」と略す）10年の歩みは、われわれ日本の安全文化に何をもたらしたのであろうか？

・まちの成長と人の成長

人は、鏡無くしては自分の顔を見ることができない。住んでいるわがまちの実像も、他のまちを見聞して初めてを知ることができる。この単純明快な事実を気付かせてくれたのもSC（第7指標）である。「まちづくりは人づくり」といわれるが、「まちの成長は、まちに住む人の成長と等身大」（海外のSCリーダーの言葉）である。そして成長は「気付き」から始まる。

われわれ日本人は、SC活動を通じて多くの関係者が「安全・健康・地域」についての科学的知見など幾多の新たな「気付き」（既知の知見の正しいことの確認を含む）と、実践してみなければ判らなかつたであろう様々な「経験や英知」を身につけた。SC社会実装10年の日本の各界各層の広がりや厚みは、日本の安全文化に新たな安全価値の創造を生み、地域社会に徐々に根付き始め

ている。

・SP学会10周年

SP学会は、2007年9月に発足し、本年秋10周年を迎える。本学会は、『セーフティプロモーション』『セーフコミュニティ』の活動を、世界保健機関（WHO）の「すべての人に健康を」の考え方や世界規模の事故防止計画を支える理念に沿う活動であり普遍性があるとして、設立趣意書において「科学的立場からの安全の方策の探求と地域における安全を軸としたまちづくり方策の探求という2つの機能」を有していると宣言した。

本稿では、SCの10年という節目に、この2つの側面からSC活動を振り返ってみたいと思う。

第1 「6つの問」への自問自答

筆者は、2003年パリにおいて、偶然にSCの概念に出会い、以来、総本山カロリンスカ大学やWHO本部訪問、内外のSC認証モデル都市・ISS認証校訪問、本SP学会、厚木市・豊島区のSC専門委員などSCと10年余関わってきたが、筆者自身の自問自答という形で、「気付き」を中心に覚書き風に考察してみたいと思う。「6つの問」とは、次のとおりである。

- 問1 SCは、日本の地域安全文化に何をもたらしたのか？（本稿 第1-1①②、以下次号）
- 問2 「3年で外傷23%減少（ファルショッピング市）」という参考数値目標は、日本で実現できたのだろうか？そもそもSCは、人の命を救えたのか？これをどう検証するのか？
- 問3 SC国際認証で、まちのブランド力は本当に上がったのか？また、SC推進に必要な費用と得られた成果（費用対効果）をどう考えるべきか？期待の医療費は削減されたのか？
- 問4 SC導入で、地域コミュニティは良くなったのか？SCは、「人々の意識と行動を変える」ことができたのか？
- 問5 この10年で、日本のコミュニティをめぐる環境が

大きく変化した。超高齢社会の急激な進展や自然災害の脅威（「危機と平時の併進時代」という大きな環境変化の下で、SCの有効性、意義や価値を、再定義する必要があるのではないかと）

問6 国際的普遍価値に関しても、例えば国連においては、2011年～2020年を「道路交通安全のための行動の10年」と定め、WHOにおいても、2020年までにこれを削減する行動計画が打ち出され、また、ユネスコにおいては、2001年「文化多様性に関する世界宣言」など、幾多の重要な文書が新たに発出されている。日本の地域レベルのSC活動（国際的情報発信）を通じて、これら「国際的普遍価値創造への貢献」ということが考えられないか？

以下、問1から述べてみたい。

問1 SCは、日本の地域安全文化に何をもたらしたのか？

- ① WHO等国際機関が提唱する『健康（Health）・安全（Safety）・地域（Communities）』の世界戦略的・統合的取組み』の存在とその国際的普遍的価値に対する気付きや学び
- ② 予防安全の考え方・手法に対する気付きや学び
- ③ 科学的根拠（エビデンス）ある安全対策に対する気付きや学び
- ④ 国際指標（7指標）による「地域の安全の向上」を体系的・組織的・包括的な社会安全システムに対する気付きや学び
- ⑤ コミュニティ主体（オーナーシップ）という考え方・手法に対する気付きや学び「地域の絆」の「意味と価値」の再認識、共考、協働の学習と自律的安全創造の意義

①②③は、第1「科学的立場からの安全の方策の探求」についてのものであり、④⑤は、第2「SCの地域の安全の向上」に関するものである。

1. WHO等国際機関が提唱する『健康（Health）・安全（Safety）・地域（Communities）』の世界戦略的・統合的取組み』の存在とその国際的普遍的価値に対する気付きや学び

SCの導入によって、自治体職員やSC推進関係者は、「すべての人間は、健康と安全に関して等しい権利を有する。それは外傷ハザードを減少させることで達成」「セーフコミュニティ宣言：不慮の事故予防と外傷の管理」「健康（Health）・安全（Safety）・地域（Communities）」という考え方を知り、これまで縦割り行政でバラバラに取り組んできた3つの課題について、世界規模の戦略的・統合的取組み（グローバルスタンダード）と世界のSC都市の動向を知る。また、「SC認証とは、国際SCネットワーク（ISCN）のメンバーになる

こと」であり、同じ「思い」をもって、「一定の形と能力」を備えた者だけが、仲間入りできることを知る。

1-1 「健康・安全・地域」戦略的・統合的取組み：

「SCの概念は、安全向上（Safety Promotion）と傷害予防（Injury Prevention）のための体系的・持続的そして分野横断的な協働に基づいている。この概念は、傷害や死亡の減少と地域住民の安心感の向上を通じた、より高い生活基準に導くものである。私たちの目的は、事故・暴力・自殺あるいは自然災害等によって生じる死亡や傷害を予防することである」（2012年、国際SCネットワーク（ISCN）（注）のメンバーになるためのガイドライン）

例えば、外傷（健康と安全の障害）原因には、転倒、火傷、溺死、交通事故（自損・過失・故意）、犯罪被害、火事（放火・失火・山火事）、自然災害（地震、津波）などのリスクがあり、これらを「地域コミュニティ」が主体となって「総合的に現場管理」していくことは、日本人として新しい経験であった。厚木市の「セーフコミュニティ推進リーダーのための手引き」（2008年）は、これを「『安全・安心』『健康』『コミュニティ』の3つの課題を同時解決しようとする画期的試み」と紹介している。

1-2 国際的普遍価値の追求：

SCという国際的普遍価値について、日本の一地方行政庁が継続的な政策意思をもって、条例化したり（「厚木市セーフコミュニティ（SC）推進条例」、行政（総合）計画に位置付けたり、市政の中核に据えて、SCの推進を図っていること自体、外に開かれた国際化への動向として特記されてよいだろう（国際認証には各種あるが、SCは中でも難易度が高い）。

1-2-1 「人口10万人当たり」という考え方：

10年前、地域の現場では、交通事故や犯罪の発生総件数の増減等が、対策のベースとされることが多かった。しかし、これでは客観的な国際比較ができない。SCでは、「人口10万人当たり」の事件事故発生率をベースとする。今では当然のこととされているが、SC導入当初は、国際審査委員のこうした指導が、自治体職員としては新鮮な刺激であった。

1-2-2 国の関心と認証自治体での社会実践：

亀岡市の導入を機に、交通安全白書（2008年度版）「トピック」「セーフティプロモーション&セーフコミュニティ」で紹介された他、犯罪対策閣僚会議（2008.12）「犯罪に強い市民社会づくり2008行動計画」防犯活動、自殺対策白書（2009年度版）第3章自殺対策の実施状況 P170 十和田市の取組、厚生労働白書（2010年度版）「コラム」P327セーフコミュニティに向けたとりくみ、

犯罪対策閣僚会議（2013.12）「世界1安全な日本」創造戦略でも地域活動（P43）で紹介されるなど、各省庁の白書等にSCの引用、分野を超えて白書にこれだけ幅広く紹介された国際的取組み珍しい。これは、各省庁とも既存の縦割り思考のやり方の反省期、国の政策次元においても国民の抱える課題解決や社会的ニーズの問題解決ツールとして、SCの「協働性」や「科学性」が注目されたと考えられる。さらに亀岡市のSC導入時期は、犯罪件数が急増するなど「安全安心」への国民の関心が、時の政治行政の最重要課題であった（治安改善を掲げなければ選挙に勝てない時代）。

1-2-3 SCの内実化

現在はどうであろうか。「安全安心」の関心はますます広がり、地域の「協働性」については「公共論・熟議論」として、「科学性」については「社会に役立つ科学」への期待が一層深まっている。こうした中、SC認証都市13自治体においては、各対策委員会活動を通じて「SCの内実化」が図られていると考えてよいのではなかろうか。

1-3 事件事故結果を「時間軸で考える」発想：

交通事故の予防対策に関し、スウェーデンのビジョンゼロ視察において、むち打ち症についての疫学分類を改正、長期的視点でフォローし対策に反映させると聞き衝撃を受けた。当時の日本の警察や消防においては事故の処理（責任の所在解明や事故者搬送）、病院においては治療という瞬間風速的業務が中心で、事故被害者の健康障害の長期的調査（時間軸での発想）など聞いたことがあったからだ。これに関連し、SCの重要なキーワード「サーベイランス（動態分析方法論）への気付きと学び」がある（後述3参照）。

注：カロリンスカ研究所に設置されたWHOSC推進協働センター（WHO Collaborating Centre on Community Safety Promotion）は、質の基準（quality criteria）と根拠に基づいた方策（evidence-based strategies）を基盤とし、「地域コミュニティ自身が安全向上と傷害予防（SP/IP）に貢献することができる」という考え方を促進する活動をけん引してきたと評価している。

2. 予防安全の考え方・手法（包括的プログラム）に対する気付きや学び

2-1 カロリンスカ大学の社会医療グループの快挙

1970年代からの社会実験で、「不慮の事故（外傷）も病気（内傷）と同じく、同一の科学的手法（疫学的方法）により制御（コントロール）可能である」ことを実証したことの意義は大きい。「事件事故は、偶発的なものではなく、これを予防することができる」との考え方

の正しさを科学的に証明したからだ。

従来は、交通事故等不慮の事故は、「運が悪かった」（不可抗力の「運命」の問題）と多くの人が諦めていた。これを、不慮の事故の予防問題は、人間の意思・行動の問題であるとコペルニクス的転換を図った功績は大きい。マキャヴェッリ（伊1469年-1527年）は、人間運命50%説を説いたが、科学の力で、不慮の事故を「人間の意思」の側の問題とした。

2-2 予防安全の本質と脆弱性の克服

事前安全と被害予防の難しさは、いつどこで何が起きるかわからないことだ。これは、人間の安全能力の3つの限界（①情報限界、②時間限界、③制御限界の脆弱性）に由来する。一人の能力を超えるには衆知を集め、大事の前の小事（予兆）により危険予知し、危険源を封圧するか身をかわさなければならない。

この3つの安全能力限界を克服するには、構造的には、㊦自助、㊧共助（コミュニティ）、㊨公助の3つの「安全活力」の機能発揮、あるいはその組み合わせによる安全対策エネルギーの結集を図らなければならない。

SCの社会安全論は、大小問わず「ケガという物差し」を使ってデータを分析し、㊧共助（コミュニティ）を場とした活動に焦点を合わせ、コミュニティの脆弱性を手当する運動力学と考えられ、これまでの実績によれば、人間の安全能力の3つの限界（脆弱性）を継続的に克服する方向に作用してきたことは間違いのないと言える。

2-3 亀岡市のSC事始め

2-3-1 全市民対象のケガの調査

認証NO1の亀岡市がまずやったことは、家庭内のケガを含む市民のケガの全体像把握であった。同じ場所、状況で同じ事件事故の発生を防止する（予防安全）ためのデータ（どこで、どんなケガをしたかの全体像の把握）が必要であったからだ。それまでは、行政・消防・警察・病院も市域全体のケガの全体像を把握していなかった。発生事件事故の処理には、届け出データだけで十分であり、予防対策に必要なデータを持ち合わせていなかったのである。

<コラム> 大変興味深いことに、近年まで、子供の犯罪被害実態（お尻を触れたなど怖い目に遭った事案を含む）の全体像を、市役所も警察も把握していなかった。千葉大学中村功教授は、大規模調査を実施、「子供はどこで犯罪にあっていいのか」（2000 昌文社）を世に問うた。英米仏では、犯罪の潜在被害の大規模実態調査を定期的に行っており、予防安全への取組みを積極的に行っている。

交通分野では、1996年（H8）に高齢者の交通事故防止啓発事業「ヒヤリハット地図づくり」（警察庁全国交通安全運動）を展開、予防安全思想の普及をはかっている。

2-3-2 厚木市の調査（2008年）では：

1年間に市民の13%がケガをし、7.6%が受療（通院・入院）、15歳未満の子どもの45%がケガをしていることが明らかになった。なお、交通事故件数についての海外調査（ノルウェー）のSC都市では、病院と警察の届け出件数で、概ね3：1程度の差異があることが判明した。

2-4 全SC認証都市の外傷データの閲覧が可能に

亀岡市、十和田市、厚木市、箕輪町、豊島区、小諸市、横浜市栄区、松原市、久留米市、北本市、秩父市、鹿児島市、甲賀市の13都市（総人口計211万人）のSC申請書が公開されており、関係の外傷調査記録や分析結果の閲覧が可能となった。

SC無くしては、このような予防安全のためのデータ（基礎資料）を知ることができなかったとあってよい。海外の先進国の取組についても、国際SCネットワーク（ISCN）や国際会議を通じて必要な知見が入手しやすくなった。

今後は、例えば高齢者の事故予防対策委員会や子どもの安全対策委員会、サーベイランス委員会など共通の関心事項について、情報・研究交流やコミュニティベースの経験交流が行われることを期待したい。

2-5 「ケガ（死亡を含む）という物差し」の効果

交通事故・転倒・犯罪に起因のケガなど、事件事故の全体像が把握でき、予防対策の優先順位や対策内容も総合的に考えられるようになった。即ち、「安全・健康、地域」の総合的な課題解決を同時に行う基盤が整い、関係機関団体の真の「連携・協働」のデータ基盤が整備された。

<コラム> 医者が救えなかった命を、何故、ナイチンゲールが救えたのか？これは、陸軍病院の医者が疎かにしていた死角—衛生問題に、看護婦のナイチンゲールが「気付いて管理した」ことに始まった。ナイチンゲールは、クリミア戦争での負傷兵の死亡の多くは、外傷ではなく、病院内の衛生問題にあることを突き止め、衛生環境を改善、多くの兵士の命を助けた。（後に国際統計学会で発表した（「(鶏の)トサカのグラフ」）。

「SCの眼」は、地域の人々のすぐ足元に、事件事故の原因が潜んでいることに地域の人々が「気付く」ことから始まる。

高齢者対策に関し、薬剤師会で高齢者が薬の管理に甘い（飲み忘れや飲みすぎ）に気付き、残薬調整アンケートを行ったところ4～9種の薬服用者が76%いることが判明、朝昼晩に飲む薬管理BOXを配布（小諸市）、「命のカプセル」（氏名、連絡先、血液型など記載）のカプセルを冷蔵庫壁面に吊るすことで救急隊にすぐ判る工夫事や外出時に携帯型「命のカプセル」を喜寿の記念品として配布（亀岡市）、縁側で気楽にお茶を飲みながらできる健康体操（秩父市）など好事例といえよう。

ウイーン市（160万都市の実験ケースとしてSC認証を受けたが、その後の政治情勢の変化により認証を返上）では、SC事業「高齢者の転倒予防」を掲げ、イベントでは、高齢者の重心テストを実施、どの位正常値と外れているかを本人に理解させると同時に、転倒予防のための安全対策についてもその場で、専門医から指導がなされていた。

「気が付いた人が始めるのがSCだ」とはSC体系化したカロリンスカ大学スヴァンストローム博士の名言である。

（以下、次号に続く）