

政治行政課題としての「安全・安心」問題と 「セーフコミュニティ」モデルの有効性 — 一 事件事故ビジョンゼロ戦略から市民生活安全充足感への切符 —

石附 弘

日本セーフティプロモーション学会理事
厚木市セーフコミュニティ担当専門委員

Civil Safety in Japan and Safe Community

Hiroshi ISHIZUKI

Director of Japanese Society of Safety Promotion Expert Committee of Atsugi City

要約

- 1 政治行政課題として「安全・安心」「コミュニティ」の問題が喫緊の課題となっている。本稿においては、上記課題をめぐる安全文化史における「セーフコミュニティ」の位置づけや問題解決ツールとしての有効性について、これを導入する自治体の側に立って行政実務的側面から考察してみたい。
- 2 筆者はWHO本部および幾多の「セーフコミュニティ」のフィールド調査を通じ、「セーフコミュニティ」が認証基準としている6指標によって、コミュニティ自らの発意と知恵で、行政、警察、消防、保健分野の支援協力の下、①「外傷を含む事件事故などの予防」機能（「安全」機能）の効果とともに、②コミュニティにおける生活安全充足感機能（「安心」機能）の醸成が図られ、自立・自律的な「安全・安心」創造機能が発揮されている実例を目にした。

- 1 諸論（序にかえて）
 - 2 人類の安全文化史からみた安全対策の方向性
 - 3 国民の最大関心事「安全・安心」「コミュニティ」問題と「セーフコミュニティ」
 - 4 「セーフコミュニティ」の日本上陸
 - 5 「セーフコミュニティ」にみる安全安心まちづくり手法の構造分析
 - 6 政治行政課題としての「コミュニティ」問題と「セーフコミュニティ」
 - 7 「セーフコミュニティ」の「安全機能」と「安心機能」とは？
 - 8 「セーフコミュニティ」の先進性：地域の「社会と人」の開発プログラム
- おわりに 「曲突 薪を徙（うつ）せというものに恩沢なし」

キーワード：政治行政課題、安全、安心、コミュニティ、セーフコミュニティ

1 諸論（序にかえて）

1.1 「安全・安心」問題は自治体のトップマネージメント

近年、市民生活の「安全・安心²⁾」問題が、自治体の正面の問題、自治体トップの優先度の高い政治課題として認識され、自治体自らがイニシアティブをとり、地域住

民、警察、学校、事業者等と一体となり、これらの関係者が連携・協力・協働して、問題の根源的解決を図っていかうという動きが各地で盛り上がりを見せている。

厚木市も同様で、「セーフコミュニティ」モデル導入に際し、行政の観点から「セーフコミュニティ」の特質や

-
- 1 筆者が最初にSC概念に出会ったのは2003年で、その後、道路安全に関するWHO報告書(2004年)の内容に感銘を受け、反町先生よりご指導を受けつつ、2005年から2009年にかけて、WHO本部外傷予防部やカロリンスカ大学SC協働認証センタースヴァンストローム博士を訪問したのを始め、SC活動の現場フィールド調査（認証ベストプラクティス都市(Lidkoping、台北市等18か所)を通じ、SCとは何か、日本のまちづくりとどこが違うのかなど観点から調査研究を行ってきた。1 昨年4月からは、厚木市セーフコミュニティ専門委員。
 - 2 「安全」と「安心」は相互密接不可分の関係にあるが、両者には本質的な違いがある。筆者はその相違点を、オランダの諺「家は買えるが家庭（ホーム）は買えない」「薬は買えるが健康は買えない」の「家」と「家庭（ホーム）」、「薬」と「健康」の関係に類似しているのではないかと考えている。家（制度的客観的な安全水準）はお金で買えるが、家庭（ホーム）は「こころの居場所」（ハイマート）に象徴されるように、こころの在り方（主観的な安心感）でありお金では買えない。「安心」も「健康」も、家庭関係や近隣コミュニティとの人間関係や社会環境、その人の人生観やライフスタイルなど、人が人として自ら生活努力をする中でその価値を紡ぎだしていくべきものであるからである。

有効性について、これを検証する必要があった。

1.2 「安全」「健康」「コミュニティ」の関係

言うまでもなく「安全」と「健康」は市民生活の全ての基盤をなす「車の両輪」である。「セーフコミュニティ」は、①その市民生活の「車の両輪」を支える「コミュニティ」の現場に着目、そこで発生する事件・事故など諸々の危険や脅威の実態に即し、これをコミュニティの成員が主体となって問題解決をしようというところにユニークさがある。

また、②「セーフコミュニティ」は、外傷という結果を生まない（予防）のため、そのリスクファクターに関心を寄せ、交通事故や労災、家庭内事故の他、現在では、自殺や暴力もその対象としている。即ち、安全対象の範囲は、放置すれば外傷にいたるリスクファクターを視野に入れつつ、そのリスクの高低、因果関係の濃淡を科学的に分析し、外傷に至らぬよう安全のプロセス管理をする仕組みと言い換えることができる。この考え方に立てば、自殺における6大危険因子の多重債務や失業などのように外傷そのものではないが、これを安全対策の対象とする実務的合理性がある。「セーフコミュニティ」は、このように市民生活の安全を脅かすかなり幅広い事象（事件事故）をその対象としている故に、組織横断的取組みが求められている。

1.3 「セーフコミュニティ」制度の戦略性と深遠性

しかも、この制度は、対策の科学的合理性、リスクグループに応じた個別具体的安全手法、社会実践性、結果の評価・検証性、内外の安全ネットワーク構築、安全水準の世界基準・認証制度を通じて国際性を目指すなど総合的な社会安全システムとしての独創性を有している。「セーフコミュニティ」という言葉を直訳すると「安全なまち」となるが、これでは世界標準の「セーフコミュニティ」制度の戦略性と深遠性を表現できない。

2 人類の安全文化史からみた安全対策の方向性

2.1 安全文化の制度設計の変革

人類は安全に生きるために、火の管理に始まる安全技術の開発やコミュニティ³の形成など3つの安全能力限界⁴の克服（安全文化の創造）に全力を傾けてきた。

人類の「安全」文化を歴史軸でみると、大昔は事件・事故・災害等危険との遭遇回避を神頼みし、事件・事故が発生すると「運」が悪かったと諦めていた。近世に至り、危

険源を個別的に管理する時代へ進化する。例えば運転者や歩行者の教育や違反者の管理・制裁を通じて交通安全を確保してきた。犯罪対策も「犯罪者」対策が主軸の問題であった。

2.2 被害予防のための包括的かつ総合的社会安全システム構築の時代

そして21世紀は、事件事故のリスクファクター発生原因やその背景、リスクファクターの形成または結合メカニズムを総合的に分析し、事件、事故発生による社会的経済的損失の総量を少なくするために危険現象を社会システムとしてミニマムコントロールする時代に移りつつある。防犯対策においても「防犯防環境設計」の考え方が社会モデル化しつつある。

スウェーデンの交通安全戦略ビジョンゼロにみられるように、リスクマネジメントの包括的社会安全システム構築の時代にあつては、「安全」システムを設計段階で社会の中に予め組み込むなど、持続可能な社会を実現するトータルマネジメントの発想や手法の開発、「安全水準」の設計、評価・効果測定の方法論等が新しいテーマとして浮上する。

2.3 新時代の要請「国民生活充足感」を予言：ブレジンスキーの先見性

市民の主観的生活感覚としての満足感(例えば「安心」)を最初に次世代の政治理念として取り上げたのは、カーター大統領の特別補佐官ブレジンスキーであった。彼は、経済的豊かさの指標としてGNPが唯一の指標であった時代から、豊かな時代における生活の質(QOL)が問われる時代への変化を予見していた。即ち、これからの時代の国民の真の生活の豊かさとは、GNP(グロスナショナルプロダクト)という抽象的なマクロ指標ではなく、「GNS国民生活充足感(グロスナショナルサチスファクション)」であるとし、「GNPが高くても自殺者が多い国は豊かではない」と喝破した。

世界に比して、人口当たりの自殺者が多いわが国は、ブレジンスキーに言わせれば政治的に貧しい国なのである。因みに、「セーフコミュニティ」では、自殺問題を重要な課題対象としている。「安心⁵」も「自殺」も、長く個人レベルの問題で国政や社会的レベルの問題ではないとされてきたが、これらを正面から取り上げることが新時代の要請となった。

3 「コミュニティ」の語源はギリシャ語の造語で、外敵に対して共同体の安全を守るために皆で力を合わせて闘うという意味とされる。

4 人間は、安全に関して一般に①認知限界、②予知・予測限界、③制御限界の3つの能力限界があるとされる。安全安心を具現化するためには、この3つの限界領域を常に拡大する努力が必要である

5 例えば、治安に関しては「体感治安不安感」の改善などこれまでの検挙率というマクロ指標ではなく、広く生活安全度の向上など地域住民の主観的な「市民生活の感覚」を、行政の政策課題として掲げるところが散見される。

2.4 人間中心の思潮の興隆

世界の安全文化の潮流を見ると、ポスト工業化の中で、人間中心の思潮の興隆（例えば安全に歩く権利など）、事後安全から予防安全・予知安全への強い希求、個別的安全対策から包括的総合的な社会安全・安心システムの構築時代への突入、IT革命による予知予測技術の進展など、「安全・安心」をめぐるこれまでの社会の前提条件が大きく変化変質している。この文脈において、「安心」の問題は「生活の質」（QOL）の重要要素であり、身の周りの市民の生活実感、皮膚感覚のミクロの市民安全の具現化が今日の優先的政治行政課題となっている。

2.5 「セーフコミュニティ」の新しい問題解決アプローチ

このような諸点を判断基準に「セーフコミュニティ」の手法を考察すると、コミュニティを基軸にそこでの地域特性に鑑みた課題を、行政の関与の下に、科学的なアプローチとすべての安全関係者の協働によってその「安全の質」を高めていこうとするものであり、これまでの、「安全・安心」「健康」「コミュニティ」の各専門部署による課題ごとの「縦割り」方式や「トップダウン方式」の問題解決手法ではなく、被害予防のための包括的な社会安全システムの構築を目指すもので、まさに21世紀の時代潮流に合致した手法であり、時代的先見性を持ったシステムであるといえることができる。

3 国民の最大関心事「安全・安心」「コミュニティ」問題と「セーフコミュニティ」

これまでの「安全」（マクロ指標としての客観的安全水準）に加え、市民の「安心」（ミクロ指標としての市民の肌で感ずる安心水準）問題についての関心の高まりや問題解決ニーズが急増している。他方、「コミュニティ」をめぐっては、社会構造としての地域の絆の再生ニーズのほか、交通安全対策、犯罪被害者対策、災害対策、地域介護などに加え、国民保護法など危機管理事態への対処など新たな課題が山積している。

3.1 「安全」と「安心」の分離現象

警察や自治体、安全ボランティアの力で犯罪総量の減少（「安全」水準の改善）には成功しつつあるが、体感治安不安感の改善（「安心」問題）は未解決であり、厚木市においても、体感治安の問題が、極めて高い特異政治行政ニーズになっていた。

3.2 「安心」対策には包括的手法が必要

では、何故、「安心」問題が解決できないのか。子どもの防犯に関する国民の不安感調査（内閣府、平成18年8月）の原因とされる要因分析によれば、子どもの犯罪被害不安感を感じる理由として報道ぶりの影響を指摘する率が多いことは当然のこととして、近隣コミュニティ関係や公共空間の安全環境が不安感を抱く理由として高い数値を示しており、実際に事件被害経験の有りの数値よりも重要要素となっている。

従って、このような不安感形成要因に鑑み、その改善のためには、事件の減少は当然として、それ以上に、近隣関係の改善（コミュニティの絆の再生）、道路の防犯灯対策、防犯意識の向上等コミュニティレベルでの多様な対策が必要である。換言すれば、犯罪の減少だけでは「安全」は確保できても、「安心」問題の改善には不十分なのである⁶。

3.2 「予防安全」プラス「安心社会」の構築＝「セーフコミュニティ」の手法

加えて、近年の食の安全、建物の安全、環境の安全などの諸問題、超高齢化社会への備えなど、市民生活のすべての分野で、「安全」+「安心」ニーズが高まっており、これまでの縦割りの「安全行政」では限界があることは明らかで、特に、予防安全のための「安心行政」を推進するためには、コミュニティの社会関係の改善や安全環境改善などとともに、コミュニティの主体的取組みや市民協働こそが問題解決への王道である。「セーフコミュニティ」の手法がこのニーズに合致したものであることは言うまでもない。

4 「セーフコミュニティ」の日本上陸

一昨年2008年3月、京都府亀岡市が日本で初めて「セー

6 拙稿 市民安全学からの視点（H21.11安全・安心を創出するための15の視点 東京法令出版）

7 「セーフコミュニティ」については、我が国への紹介の先駆者である反町吉秀氏、渡邊能行氏の「公衆衛生2004.5-2004.12の連載論文の他、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（H21.3厚木市、地方自治研究機構）所収、白石陽子論文に詳しい。また、セーフコミュニティについてのウェブサイト例は次のとおりであるが、具体的活動事例については厚木市の情報量が多い。ただし、認証1号亀岡市、2号十和田市、手続き中厚木市の取り組みには、それぞれに人口規模、社会風土、安全・安心侵害事案の内容（市民の懇親や地域のニーズ）も異なり、また、導入経緯やその手法にも相違点がある。「セーフコミュニティ」は6指標で原則を示しながらも、地域特性の実態に即した取り組みを奨励しているところに特長がある。

<http://www.phs.ki.se/csp/> カロリンスカ大学WHO地域の安全のための協働センター（WHO CSP）

<http://www.safetyprom.com/> 亀岡市

<http://www2.city.atsugi.kanagawa.jp/bouhan/safecom/index.html> 厚木市

<http://www.net.pref.aomori.jp/city/towada/machidukuri/safecommunity/top.htm> 十和田市

<http://www.mature-life.jp/safecommunity2.html> 日本セーフティプロモーション学会など

フコミュニティ」認証を取得（NO.132）し、NHKなどマスコミで放映されたことなどがきっかけになり、自治体の行政や議会関係者の「セーフコミュニティ」に対する関心が急速に高まっている（亀岡市には、認証後、70余の自治体・議会からの視察や問い合わせが寄せられているという）。

また、2009年8月には青森県十和田市が認証取得（NO.159）を果たし、続いて神奈川県厚木市（22万人）においても、認証を目指した市や警察、コミュニティレベルの活動により、これまでに見られぬ新しい安全・安心まちづくりの渦が起きている。厚木市役所や地元警察、消防所、労基署、医師会、企業、自治会などによる体制作りや厚木警察署内の横断的組織による市との協働事業など具体的取組みが始まっている。

4.1 日本政府も関心：交通安全白書等で「セーフコミュニティ」の紹介

ところで2008年は、「セーフコミュニティ」という言葉が2回にわたり政府関係文書で紹介された。内閣府の交通安全白書平成20年版（亀岡市の認証や十和田市、厚木市の取組み）と政府の犯罪対策閣僚会議「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008 P9」（12月20日、今後5ヶ年の犯罪対策の基本方針を定めたもの）である。

「セーフコミュニティ」モデルは、欧州はじめ多くの国が注目しているコミュニティの「安全の質」の向上のための仕組みであり、「セーフコミュニティ」の概念が、交通安全や犯罪対策の2分野において日本政府の公式文書に取り上げられた意義は大きい。

4.2 日本の政治行政課題に対する問題解決ツールとしての可能性

「セーフコミュニティ」は、市民生活の基盤を支える「コミュニティ」の現場に着目して、発生する事件・事故など諸々の危険や脅威の実態⁸に即し、これをコミュニティ自身の主体的な役割の下に、関係機関団体が協働して問題解決しようというシステムである。また、対策の科学的合理性、リスクグループに応じた個別的具体的安全対策手法、社会的実践性、結果の評価・検証性、内外の安全ネットワーク構築、認証制度を通じての国際性など、21世紀タイプの戦略的・総合的・市民生活の安全安心のシステムツールとしての独創性を有している。筆者は、実際に認証を受けた「セーフコミュニティ」の世界の

フィールド調査により、先進都市のコミュニティ現場の事例から多くの知見と教訓を得た。

4.3 社会実験から得られた「セーフコミュニティ」モデルの教訓

歴史証言：スヴァンストローム博士は、2007.9の横浜市主催の講演において、社会実験の教訓として、「関係自治体及び関係機関・団体の関与を伴うこと」と指摘の上、①パートナーシップの構築 ②疫学及びそのためのデータ ③部門間協働アプローチ ④コミュニティの判断による予防介入の優先順位づけ ⑤意識啓発の5点が重要であると指摘している。

「セーフコミュニティ」は、多くの社会実験を経て現在も成長し続けているシステムであり、5で述べる諸点を総合すれば、日本の政治行政課題に対する問題解決ツールとしての可能性は大きいものと言わざるを得ない。

5 「セーフコミュニティ」にみる安全安心まちづくり手法の構造分析

5.1 認証⁹制度、6指標による安全安心まちづくりの構造

「セーフコミュニティ」の最大の特長は、認証制度を持った安全・安心なまちづくり手法であり、この認証を受けるには、組織横断的な取組み、対策の継続性、年齢や地域ごとのリスク要因の抽出と個別的具体的安全対策、病院情報をデータベース化したサーベイランス（監視）システムの導入、検証・評価等6つの指標をクリアしなければならない。

以下、「指標」と呼ばれる6つの認証基準について述べる（◎印は筆者が安全安心まちづくりの重要要素として分解し、●印はコメントを付したもの）。

① ◎セーフティプロモーションに責任をもつ ◎組織・職種横断的グループの存在 ◎パートナーシップと協働の基盤構造を有すること

●安全推進組織の構造・組織運営の特徴：目的に対して一体的に取組む横断的安全推進組織（母体）の存在、「協働」という組織運営原則（これには信頼関係の構築が前提）をとること。

② ◎男女・各年齢層、環境や状況をカバーする ◎包括的で長期的かつ持続可能なプログラムを持つこと

●安全計画（対策）の特徴：総合的安全対策を志向 持続可能な仕組みと手法の構築が必要であること。

8 事件・事故の発生頻度は、通常、警察や病院等の統計から知ることができる。しかし、それは危険の実態の氷山の一角である。水面下の実像（潜在事件事故被害および危険・不安）は、社会調査によらなければ不詳である。被害の未然防止を図るためには、水面下の実像を正しく把握することが必要不可欠である。体感治安問題は犯罪による外傷予防問題の一環と位置づけられよう。

9 2009.1より、「セーフコミュニティ国際ネットワークの申請およびメンバーシップ継続のためのガイドライン」（新版）が施行されている（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、巻末所収、H21.3厚木市、地方自治研究機構）。

③ ◎ハイリスクのグループや ◎環境をターゲットとしたプログラム、◎脆弱 (vulnerable) グループに対するセーフティプロモーションのプログラムを持つこと

●安全対象の特徴：リスクに焦点を当てた年齢別、地域別、対象別等統計手法、一般的抽象的対策ではなく目標を明確にした具体的効果的対策＝重点的問題解決手法をとること。

④ ◎外傷の頻度と原因を記録するプログラムを持っていること

●科学的根拠ある安全対策を志向：サーベイランスシステムの構築(事件・事故の責任者追求ではなく、発生原因・危険因子の発見・実態把握のための画期的手法) 医療機関、保健所等の協力が必要であること。

⑤ ◎プログラムのプロセス、アウトカムをアセスメントする ◎科学的評価手段を持つこと

●安全対策のプロセス管理)・安全対策のプロセス管理による安全水準の品質管理、科学的合理性の追求 対策効果の検証・評価のシステムの構築が必要であること

⑥ ◎国内的、国際的セーフコミュニティネットワークに参加していること

●外に開かれたコミュニティの構築：相互啓発・研修による安全水準・質の向上を志向、セーフコミュニティの国際的普及 安全格差の解消に努めること。

5.2 セーフコミュニティの体系的特長 6指標各指標の相互関連した構造的取り組み

重要なことは、6指標の各指標の相互関連した構造的(体系性・包括性・総合性)的な取り組みである。筆者は、6指標の構造的取り組みによって、「セーフコミュニティ」モデルが目指す、予防安全の体制の確立、変化する潜在リスクの実態把握(See)、効果的対策の選択、対策の継続性、安全水準の品質管理等の好循環コミュニティマネジメント(自治)サイクル(S-P,D,C,Aサイクル)が可能となると考えている。

このように「セーフコミュニティ」の手法は、全体として、その戦略性、体系性、総合性、科学性、検証性などの諸要素をシステムに内包している。

また、6番目の指標6により世界規模で「セーフコミュニティ」のネットワークをつくり、国内外の「セーフコミュニティ」関係者が広くその知見について交流を図り、相互啓発や「セーフコミュニティ」活動の普及を図ることを義務づけている。これは、「安全技法の学びあい」や

「コミュニティの担い手の育て」のツールとなっている(戦略性)。

5.3 共通の使命感と相互信頼関係なくして「協働¹⁰」は困難 (指標1関係)

《ノルウェーのフィールド調査から：》

ノルウェーのハルシュタートは「セーフコミュニティ」認証NO.11のまちである。北極圏にあり真冬には2ヶ月間太陽が全く見えない世界となる。人口2万余のこのまちでは、道を歩くと皆が顔見知りの関係にあることがわかる。このまちの安全・安心を支えているのは、警察・市役所・保健所・病院それぞれのコーディネーターが2ヶ月に1回幹事会を開き、交通事故、暴力事案、自殺、子どもや高齢者、学校等に関する地域の安全課題に対して熱い議論を交わし、地域の安全を守っているのだという。

5.3.1 真の「協働」精神とは？

《どのコーディネーターがいなくても、自分の仕事はあり得ない》

ハルシュタートで関係者が異口同音に語っていたのは、「今ではお互いが、その誰がいなくても自分の仕事はあり得ないと考えている」と。彼らは20余年かけて、組織横断的な信頼関係を築き上げたのだという。この言葉こそ、世界標準の「セーフコミュニティ」の組織運営原理、組織横断的＝協働関係の真髄である(WIN-WINの関係の構築)。

5.3.2 これまで手が届かなかった分野まで警察の安全対策の徹底が可能

《亀岡市で警察と保健所が協働で「元気づくり体操」》

高齢者の交通事故対策として、地元警察署と保健所が組んで「元気づくり体操」運動を始めた。これまで各役所の縦割りあるいは自治会が、バラバラにやっていた施策を、住民のニーズや統計的データ分析をもとに、「高齢者の安全・安心」という目線から総合的施策体系「セーフコミュニティ」として位置づけ、中長期の検証・評価をも見据えた取組みを行っている。

5.4 主体はコミュニティ、しかし関係自治体及び関係機関・団体の関与が重要

「セーフコミュニティ」は、コミュニティの「すべての種類(場所、年齢、環境、状況)の安全を対象」とし「すべての領域の傷害を予防」するプログラムであるため、「成功への鍵」は、「関係自治体及び関係機関・団体の関

10 「協働」は、行政内協働および市民協働ともに困難な課題である。何故か。最大の壁は行政の縦割り思考や人々の意識や日常行動(習慣)の変更に伴う問題であるからである。「連携・協働」が成功するためには、人の思考慣性を変えるに足る安全創造の力学(エネルギー)が必要である。「セーフコミュニティ」は、この困難な課題を直視し、科学的データ(根拠)とこれに基づき安全環境改善のための人々の情熱(マキャベッリの「人間の自由意志の炎」)に、「人と社会」の変革を託したのとも言える。

与を伴うこと」が必要である。即ち、包括的・総合的対策を、市民協働で推進していくためには、行政トップの強いリーダーシップが必要不可欠である。

5.5 潜在する地域課題の発見(厚木市民の怪我等に関する実態調査¹¹(2008.10))

「セーフコミュニティ」認証に向けた活動の一環として、厚木市が行った市民の怪我等に関する実態調査で、この1年間で市民の12.8%が市内で、14.2%が家庭で何らかの怪我をし、過去5年間に4人に1人が自転車での事故や怪我を経験し、さらに49.2%の人が盗難など何らかの被害にあっていていることが明らかになり、「安全・安心」が市民生活の現場である身近なコミュニティ(生活圏)で事件・事故に遭遇していることが初めて明らかになった。病院や警察に行くほどでない軽微なリスクの実像、実は、この部分の安全対策の徹底が、大きな事件・事故を予防する「要」なのである。

5.6 医療・保健関係者の関与が絶対条件

医療・保健関係者は、市民生活の「安全」・「健康」に深く関わっていることは論を俟たない。「セーフコミュニティ」発展の歴史経緯からみても、また、今日の「セーフコミュニティ」の世界的展開からみても、公衆衛生や疫学分野の人的資源のこのプログラムへの参画は必須条件であると考えられる。

5.7 消防の救急搬送記録も宝の山

厚木市では、このプログラムの一環として、救急者の搬送データについて署内で分析を行い、同種事件事故の予防対策に活用できないかの検討を進めている。

5.8 事件・事故は人体に対する「健康障害」(WHOの「時間軸」の安全観)

交通事故の処理は、事故原因や責任の所在調査(捜査)、再発防止措置などを中心に、警察や行政における処理は、事件・事故そのものの処理を終えれば終結するのが一般的である。しかし例えば鞭打ち症の後遺症による健康障害のフォロー(特に、スウェーデンの医療制度は優れている)のように、「交通事故は、人類の厚生・健康問題への脅威」であり、事故が及ぼす人体へ安全を、継続性の観点(時間軸の問題)として捉えており、この考え方は「セーフコミュニティ」中に反映されている。

5.9 「セーフコミュニティ」の特長：自己成長型の安全都市創造モデル

「セーフコミュニティ」の認証は、当該コミュニティがコミュニティの安全の向上に関し、将来にわたって、安全自己成長体制と能力、意思と努力、進化と発展の可能性があるのか否かが、評価軸となっていることは重要である。正に、ポートフォリオ型安全都市推進プログラム(コミュニティ安全創造プログラム)であり、民族や地域の区別なく平等にチャレンジできることが、この制度の大きな魅力となっている。

6 政治行政課題としての「コミュニティ」¹²問題と「セーフコミュニティ」

6.1 コミュニティの存在意義を再発見

近年、日本でコミュニティの意義が再発見されたのは、今から15年前の阪神淡路大震災であった。大震災とコミュニティ活動の関係について、「地域の中で日頃、コミュニティ活動がなされていない地域は、発災後、パニック状態に陥るか、地域住民による救助活動がなされても偶然的・散発的で、組織的・効率的にはなされなかった。その後の被災生活においても、地区としての広報活動もなく住民は強い不安にさらされた。しかし、日頃、活発なコミュニティ活動を行なっている地域では、発災後、自治会が直ちに組織的に消火活動や救助活動を行なうとともに、その後の被災生活においても自治会によって町内の全住民の生活資源を確保し、生活物資を平等に分ち合って安定した生活を営むことができた。」など顕著な差異がみられ¹³たという。

6.2 コミュニティの6要素とは何か?

安全・福祉防災の観点から、倉田はコミュニティの6要素を抽出している。①一定の地域の上に ②そこに居住する住民が ③温かい相互交流を行ない ④その結果、共同感情(わが町意識、郷土愛など)が生まれ ⑤その地域社会がかかえる課題を認識して ⑥その解決に向かって協働している地域社会である。①②③④はR.M.マッキーバーのコミュニティ定義であるが、倉田が⑤⑥を要素に加えたところが重要である。この観点からみると、「セーフコミュニティ」プログラムは、倉田が指摘した6要素に関しこれを具現化するための手法について、一定の歴史の実証実験を経た国際的なプログラムとも言えよう。

6.3 コミュニティレベルでの具体的対策に欠ける政府の方針

11 厚木市の外傷調査に当たっては、亀岡市の先行調査の方法が大いに参考となった。この種の調査においては、科学的信頼性や有意性の担保のために、調査対象や調査の方法、回収率、分析方法など、統計学や疫学の知見が必要である。

12 コミュニティとは何か。広辞苑によれば「一定に地域に居住し、共属感情を持つ人々の集団。地域社会。アメリカの社会学者M.Maclver1882-1970の設定した社会集団の類型。個人を全面的に吸収する社会集団。家族、村落など」とされる。

13 倉田和四生著「防災福祉コミュニティ」地域福祉と自主防災の統合P207 ミネルヴァ書房1999年

ところで、コミュニティ問題については、国民的にも関心が高く国や自治体の重要政策課題として指摘されているが、例えば、交通関係や犯罪対策の政府関係文書において課題に対する地域（コミュニティ）重要性や積極的関与について言及しているものの、いずれもその具体的手法や仕組みづくりの内容や方法論については触れていない¹⁴。

6.4 コミュニティの具体的問題の解決ツールとしての「セーフコミュニティ」

災害（危機）に対処するためには日頃の活発なコミュニティ活動こそ最も重要と述べたが、台湾東勢安全地区の「セーフコミュニティ」導入のきっかけは、未曾有の大地震による災害被害であった。地域住民が「セーフコミュニティ」を学び、地域起こしに結集した。

コミュニティ内での諸々の事件事故について、家庭・近隣・学校・道路など身の回りの危険・多発場所・状況の分析・診断を行い、根拠ある個別的具体的な処方箋（安全計画）を作成、すべての安全関係者が知恵・力を合わせて問題解決にあたり、結果を評価・検証し次の計画に繋げていく。さらに、この仕組みが現実、継続して機能していくためには、何が必要で、何が重要なかが、認証6指標の中に凝縮している。

「セーフコミュニティ」の眼目は、文字とおりコミュニティ問題の解決にある。外傷予防という「セーフ（安全）」面における科学的アプローチを試みると同時に、コミュニティにおける健康・安全に生きる上での地域社会環境の安全・安心創造プログラムであり、このプログラムの推進によって、地域の人の絆も強化される。

6.5 「セーフコミュニティ」の担い手（「人育て」と「まちへの誇り」）

歴史証言「セーフコミュニティ」リーダーの証言（スウェーデン、ノルウェー、台湾など）①何よりも交通事故など「同じ悲劇を同じ場所で繰り返してはいけない、そのために我々ができることは何か、どうすればより合理的科学的にこれを実現できるかについて考え続けた。試行錯誤の連続であった。

②「セーフコミュニティ」を上手く推進するコツは、共

通の目標に向かって徹底して話し合い、お互いに仲間意識が持てるようになることだ。

③コミュニティ活動を通じてお互いに知恵を出しあうことで、人は成長する。安全・安心なまちづくりとは「人づくり、人育て」である。

④「セーフコミュニティ」認証都市は、まちの誇りである。我々は「セーフコミュニティ」の安全地域に住むことによるこびを感じている。開かれたコミュニティとなって他地区からの視察受け入れ、交際の経験交流で我々のコミュニティを強く鍛えること、それが次への安全創造のエネルギーとなり、まちの発展に繋がる。

⑤どんなまちに住みたいのか。どんな「安全環境」と「健康環境」のまちにしたいのか。

コミュニティの方々のこのような「思い」が、まちづくりに「投影」され「反映」された時、そのまちは、本当の自分が住んでいるまちになる。まちの魅力が一層輝きのあるものとなり、まちの雰囲気や潤いこそが「生活安全充足感」につながる。お互いに支えあって生きていることを感じられるまち、そんなまちに、私は「誇り」を持っている。

6.6 「セーフコミュニティ」の真髄

彼らは、コミュニティの課題を明確に分析し、安全計画やその成果を通じて、まちのすべての人々に「セーフコミュニティ」活動への参加を呼びかけ続けていたのである。

このように、「セーフコミュニティ」は、単に事件・事故を減少させることだけを目的としているわけではない。むしろ、市民生活の身の回りに発生する危険、放置すれば事件事故に発展、怪我（外傷）や死に至るすべての事象について、コミュニティの構成メンバー一人一人が主体的にこれを自らの問題として受け止め、その未然防止を図ることを期待している。安全意識の向上、市民安全啓発、安全教育を重視するのはこのためである。

事件・事故を減少させる知恵や工夫、そのための「協働」というプロセスを通じて、コミュニティのメンバー自らの人としての成長、コミュニティの絆のあり方を自ら学ぶことを求めている¹⁵のである。

14 交通安全関係：第8次5カ年計画（H18-22）（国民自らの意識改革）「国民自らの意識改革（4つの視点）では、「住民が身近な地域や団体において、地域の課題を認識し自ら具体的な目標や方針を設定したり、交通安全に関する各種活動に直接かかわったりしていくなど、安全で安心な交通社会の形成に積極的に関与していくような仕組みづくりが必要」としている。犯罪対策関係：平成15年12月、政府の犯罪対策関係会議の「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」においても、犯罪からの安全・安心の問題は、今後は、地域の総合行政あるいは国民と行政との「協働」という観点から再構築されなければならないとしている。

15 先行研究を総合すれば、近隣と人間関係が良好なほど、居住年数が長いほど、地域活動の多い地域ほど、安全意識が高く人生にポジティブな人が多いほど、地区の犯罪や交通事故件数はそうでない地域よりも少ないことが指摘されているが、亀岡市の最近の社会調査によれば、「セーフコミュニティ」導入後、コミュニティの結束力が高まり、居住生活満足度も高まっており、これも「セーフコミュニティ」効果と観察される。なお、厚木市の調査によれば、今後、これまで以上に近隣との付き合いを深めたいとしている市民が多いことが判明したが、ここでは省略する。

7 「セーフコミュニティ」の「安全機能」と「安心機能」とは？

7.1 名医は「安全」と「安心」の両刀使い

病院に来た患者に対して、名医とは、①見立てや手術が上手かった（薬や医療技術の優位性による「安全」機能）と同時に、②患者の病気の不安に対する「こころの手当」も上手かった（治療の見通しの説明の仕方や患者の立場に立った指導など患者との信頼関係に基づく「安心」機能）。

7.2 「患者を出さない医者」（発病前の名医とは？）

では、発病前（事件事故発生前）の予防段階の名医とは誰か？医者や警察・消防の出番の前に、コミュニティレベルで誰がどのように役割を分担するのか、これが、体感治安や予防安全問題の本質である。「セーフコミュニティ」は、コミュニティをすべての発想の基盤（現場第一主義）とした①事件事故の未然防止と②体感治安改善を目指す新しいツール（新兵器）となり得るのではないかと、というのが筆者の意見である。

7.2.1 「セーフコミュニティ」の「安全機能」

事件事故の予防の観点から、「安全機能」については、見立て（地域課題の発見）・処方箋（安全計画と安全技術）・推進体制という指標機能に「安全」の役割を分散している。特に、事件事故に巻き込まれ易いハイリスクグループを科学的な手法によって抽出し（見立て）、安全計画の策定や執行（介入・指導啓発）によって、また、その過程での問題共有によるコミュニティ自身の努力によって、地域全体の「安全の質」の向上を目指している（「安全」機能）。

7.2.2 「セーフコミュニティ」の「安心機能」

では、②の「安心機能」についてはどうか。筆者は、これまでの内外のフィールド調査において、「セーフコミュニティ」の「安心」機能は、すべての安全関係者の官民横断的な連携・協働という組織運営の過程で、参加しているそれぞれが様々な分野の人とそれぞれ顔見知りになり、困った時にいつでも身の回りに相談できる人がいることが最大の安心創造ではないかと考えている。

また、相互啓発という人と人の係わり合いを基盤とした自己成長型コミュニティづくり（「地域の絆」）によって住民相互の信頼関係が生まれ、これらが相俟って、コミュニティの成員（官民ともに）間に、「こころの手当」という機能が働くようになる（信頼関係醸成といつでも相談できるネットワークの充実による「安心」機能）。

8 「セーフコミュニティ」の先進性：地域の「社会と人」の開発プログラム

では、問題発見と解決力はどこから生まれるのか。前述のリーダーの証言（6.5）で明らかのように、「セーフコミュニティ」は、コミュニティの人々の安全創造脳力の発揮を原資としており、その活動へのボランティア参加によって市民の成長や生活充足感の向上が促進される好循環の関係性を、地域社会の中で人々が努力し形成しなければならないこと示している。

この観点から見ると、「セーフコミュニティ」は、コミュニティの絆の再生、市民の生活安全充足度向上のプログラム（「人と社会」の開発プログラム）であって、「セーフコミュニティ」が、単に外傷予防による事件事故の減少だけを目指しているのではないことは明らかである。敢えて極論すれば、「セーフコミュニティ」というモデルの形式的導入だけでは、「安全」は得られても「安心」を得ることはできない。「セーフコミュニティ」の担い手となるすべての安全関係者の意識改革とコミュニティ活動への参加なくしては、真の「セーフコミュニティ」となることはできない、認証のための6指標には、地域の「安全」に対する社会開発プログラムの性格と同時に、これを支えるコミュニティの人材開発プログラムという戦略性と深遠性をも内包しているといえるのではなからうかというのが筆者の意見である。

おわりに

「曲突 薪を徙（うつ）せというものに恩沢なし」

この故事は、火事が起きて感謝されるのは火を消した人で、曲がった煙突の近くに薪があり火事になるおそれがあり危険だから薪を移した方がよいと火事が起きる前に忠告した旅人は感謝されない（十八史略 文帝）というのだ。つまり、消防署員（事後安全）は感謝されるが、事前に「危ないよ（予防安全）」と注意した人は感謝されないという逸話である。ここに、予防安全（未然防止）問題の固有性と生活の予防安全活動の困難性がある。

「セーフコミュニティ」は、「危険」「不安」の実像を正しく把握し、コミュニティの皆で共有、共に「安全」と「安心」のあり方を学びつつ、これを分かち合うことでコミュニティの質を高め、ひとり一人の市民の生活充足感を高めていくという手法である。「薪を徙（うつ）せ」というものに恩沢があるよう、皆で意識変革と行動変容をやろうという、正に、中国の故事に挑戦する地域コミュニティ社会開発プログラムであり、コミュニティ主体の努力如何によって、「事件事故ビジョンゼロ戦略から市民生活安全充足感への切符」となる可能性を秘めた「魔法の玉手箱」なのである。