

◆原著◆

セーフコミュニティ活動が日常生活における安全・安心感に与える影響 亀岡市モデル地区における2年間の取組の成果分析から

白石陽子^{1) 2)}

1) 立命館大学, 2) マチュールライフ研究所

How “Safe Community” can contribute to the community betterment? - a case of challenge for safety promotion at Kameoka City -

Yoko SHIRAIISHI^{1) 2)}

1) Ritsumeikan University, 2) Mature Life Institute

要約

世界レベルで普及しているセーフコミュニティ (SC) に対する関心がわが国においても高まっている。日本で初めてセーフコミュニティとして認証されたのは、京都府亀岡市である。2008年に亀岡市がSCとして認証された背景には、京都府がSC活動に安全の向上に加えて、財政問題及び地域コミュニティの崩壊という多くの地方自治体が抱える課題を解決する可能性を見出し、亀岡市のSC活動を支援してきた経緯がある。本研究では、亀岡市をとりあげ、わが国の地方自治体におけるSC活動の意義を検討することとする。研究方法としては、亀岡市のSC活動のパイロット地区となった篠町における取り組みについて参与観察を行った。地域住民や関連組織などのつながりにおける変化に着目した観察の結果、SC活動を通して地域内のヨコのつながりだけでなく、亀岡市、京都府などのタテのつながりや大学等との外部とのつながりが強化あるいは新たに形成されたことが認められた。さらに、住民に対してアンケート調査を実施し、主観的安全及び地域との関わりや活動の状況についてSC活動導入当時に実施されたアンケート調査の結果と比較した。その結果、地域におけるつきあいや地域活動の状況には大きな変化がみられなかったが、より多くの住民が篠町は地域課題をともに解決していると認識するとともに、自分たちの地域は安全だと感じるようになっていくことが明らかになった。なかでも、地域とのかかわりが大きいほど安全だと感じる人の割合が増えた。また、安全・安心感と相関関係が認められた暮らしへの満足感も2年間で高くなった。

キーワード：セーフコミュニティ、京都府亀岡市、主観的安全、協働のまちづくり

Abstract

In recent years, the model of ‘Safe Community(SC)’ has been drawing more attention from local governments, community organizations and academia in Japan as well as other many countries. Kameoka adopted the model of SC in 2006, and then became the first designated SC after about two years of effort of community safety promotion. To develop SC programs under the current situation of the City, Kameoka decided to start the safety promotion programs at a pilot area, Shino-Cho. Since then, Shino-Cho has been working on safety promotion based on the SC’s 6 Indicators. This paper tries to see how SC programs can contribute to the community development in Japanese Society with the case of Kameoka. Observation research has been conducted at the Shino Cho since its launch of the SC program. In two years, some changes have been recognized in the community, such as strengthening of tie to city government, provincial government, and academia. Besides, improvement of subjective safety was shown by comparison of results of questionnaire surveys conducted in 2007 and 2009. The surveys also made it clear that more residents become to realize importance of working together for betterment of the community and to feel high level of safety in the last two years. Higher satisfaction with the community was also recognized compared to the previous survey.

Key words : Safe Community, Kameoka City, Shino Cho, Subjective Safety, Coproduction for community development

1. 研究の背景と目的

現在、地域の多様なアクターの協働のもと、住民の健康とウェルビーイングを阻害する外的要因の予防という視点から安全で安心なまちづくりに取り組む「セーフコミュニティ (SC)」活動が世界レベルで広がっている。2009年12月現在、世界で約180のコミュニティがSCとして認証されている。さらに200を超えるコミュニティが認証を視野にいれ、SC活動の基本となる6つの指標¹⁾にもとづいて安全の向上に取り組んでいる。

わが国においても、ここ数年で地方自治体におけるSC活動への関心が急激に高まってきている。その背景には、近年、地方分権が進むなかで地域の特性を生かした地域課題の解決が求められている状況がある。そのようななか、京都府は、SC活動に安全向上だけでなく、地方自治体が抱える課題の解決策としての可能性を見出した²⁾。たとえば、SC活動によって外傷や外傷による死亡者が減少すれば、保健・医療・福祉などにおける財政負担が軽減される。また、SC活動の基盤は地域の多様なアクターの協働であることから、SC活動を推進することによって地域の多様なアクターが連携しつつ主体的に地域課題に取り組むようになり、それが「(地域) コミュニティの再生」につながることを期待したのである。京都府は、SC活動が多く地方自治体が抱えるこれらの課題の解決の一手段になると見込み、亀岡市にパイロット地区としてSC活動を導入することを進めたのである。このような京都府の後押しによって、亀岡市は2006年にSC活動に着手した。亀岡市は、まず地域の実情にあったSC活動モデルの構築を目指し、篠町(自治会区)をパイロット地区としてSC活動を導入した。

本稿は、篠町の活動に焦点をおき、SC活動が地域コミュニティに与える影響について検討を加える。ただし、SC活動の本来の目的である「安全の向上」のうち、事故やそれによる外傷や死亡によって評価される「客観的安全」への影響をみるためには、長年にわたるデータの分析が必要とされる。しかし、亀岡市は、SC活動を導入して数年しか経っておらず、分析に必要な外傷等のデータが十分に蓄積されていない。そこで、本研究では、安全のもう一つの側面である「主観的安全」つまり地域の住民の「安心感」に着目して分析を行う。

加えて、京都府が安全の向上に加えて提示するSC活動のメリットについても検討する。ただし、「保健・医療・福祉の財政負担の軽減」については、前述した客観的安全に関するデータが不可欠であることから、その効果の検討については、客観的安全に関する評価と同様に十分なデータが蓄積されるのを待つ必要がある。そこで、本稿では「地域コミュニティの再生」について、その基盤として着目されている「地域のつながり」に焦点を当てて検討を加えることとする。

2. 研究方法

SC活動による地域コミュニティへの影響をみるため、まず、パイロット地区である篠町におけるSC活動の推進過程について参与観察を行った。特に、篠町がSC活動の6指標にそって推進する経緯について、活動の推進主体である自治会に焦点を当て追った。さらに、これらの取り組みが地域の住民における主観的安全や地域コミュニティの活性化に与えた影響をみるために住民アンケートを次の通り実施した。

- 実施日程：平成21(2009)年2月15日～3月10日
- 配布回収方法：自治会を通じて配布・留置き後に回収
- 配布件数：5,763世帯(亀岡市篠町全世帯)

質問内容は、SC活動を導入した直後の2007年に全市域を対象に実施した安全・安心に関するアンケート調査から安心感や地域の活動に関するものを抽出した。その調査結果を2年前のアンケート調査の分析結果と比較することでSC活動導入による変化の分析を試みた。

3. 篠町におけるSC活動

SC活動においては、地域の安全に関する現状を客観的に把握することが重要である。そこで、篠町がパイロット地区としてSC活動を推進するにあたって、自治会は、まず地域の安全・安心に関する実情の把握を試みた。当時、すでに亀岡市および京都府が消防や警察等から外傷関連データを収集し、市域単位の分析を行っていた。そこで、篠町では、篠町レベルでの安全課題と社会資源を把握することを目的にワークショップを実施した。ワークショップは4回にわたって実施され、毎回、地域の住民が60～70人が集まった。参加者は8人程度のグループに

1) WHO Collaborating Centre on Community Safety Promotionウェブサイト (http://www.phs.ki.se/csp/who_safe_communities_indicators_en.htm)

指標1. 分野の垣根を越えた協働を基盤とした推進組織が設置されている。

指標2. 全ての性・年齢・環境・状況をカバーする長期プログラムを継続して実施している。

指標3. ハイリスクの集団・環境および弱者を対象としたプログラムを実施している。

指標4. 傷害が発生する頻度とその原因を記録するプログラムがある。

指標5. プログラムの内容・実施プロセス・効果をアセスメントする評価基準がある。

指標6. 国内・国際的なSCネットワークへ継続的に参加する。

2) 京都府安心・安全まちづくりプロジェクト、信頼と絆による安心・安全、希望の京都づくり セーフコミュニティ(パンフレット)、2006

分かれ、まず地域の「安全診断」を行った。例えば、参加者が日々の生活のなかでどのようなことを危険と感じるか、どういう不安があるのかについて話し合った。幅広い意見がだされたが、KJ法を用いてまとめていくと、大きく「高齢者の安全」「子どもの安全」「交通事故」そして「災害」にまとめられた。続いて、ワークショップで出てきた課題を解決するために、活用できる既存の取り組みやサービスをあげ、さらにそれらを組み合わせた対策案を議論していった。このようなワークショップでの議論をもとに、篠町におけるSC活動計画（アクションプラン）の概要がまとめられた。このワークショップの過程で住民の姿勢に変化がみられた。まず、課題の解決策を議論するにあたって、当初は行政に解決を頼る傾向がみられたが、次第に（行政に解決を頼むとしても）自分たちは何ができるだろう、という主体者としての意識がみられるようになった。このような住民の意識の変化は、ワークショップが終わった後に具体的な取り組みを始めるための「まちづくり推進会議」の設置へとつながった。

その後、これらの課題および対策方法については、自治会が毎年策定している「アクションプラン」に盛り込まれ、重点的な取り組みとして進められることとなった。例えば、高齢者の安全については、高齢者の不安やニーズについて把握するために、立命館大学との連携によって地域の高齢者の独居あるいは夫婦二人世帯へのヒアリング調査が行われた。学生が民生委員とともに聞き取り調査を行った結果、安心して生活するために求められているのは、特定の支援やサービスよりもゴミだしなどを始め日常生活における「手助け」などであることがわかった。そこで、自治会を中心に、日常生活のなかで住民が負担なく「支えあい」「助け合い」を実践できる仕組み作りに取り掛かった。具体的には、住民がサークル活動や回覧板の受け渡しなどの機会を活用して独居あるいは二人暮らしの高齢者世帯の安否を確認し、異常や支援の要請があれば自治会に報告し、内容に応じて専門家などにつなぐという「あいあい・ネットワーク」を構築した。

また、警察や消防等から入手した過去数年間の外傷にかかわる統計データを分析したところ高齢者の転倒が多いことが明らかになった。そこで、南丹保健所が従来から推進している転倒予防体操「なんたん元気づくり体操」普及の支援を始めた。たとえば、住民が転倒予防体操を行う場合は自治会館等の施設の利用は無料とするとともに、ラジカセやマットなど必要な機材を揃えた。さらに、地域

の行事などにおいても積極的にこの体操を行うようにした。

もう一つの課題である子どもの安全の関しては、「水曜日出迎えデー³⁾」を推進したり、世代間交流のなかで危険な場所に関する情報収集と安全に関する意識を高めるために安全マップづくりを行った。その他にもさまざまな活動が推進されているが、これらの活動の根底にあるのは、住民間のコミュニケーションである。自治会は、篠町の住民が交流できる機会を増やすことで住民が積極的に地域活動に参加できる環境づくりを進めてきた。

このように、篠町がパイロット地区としてSC活動を推進するなかで、それを支援する亀岡市や京都府及びその関連機関との接点が増えた。さらに、安全や福祉に関する調査フィールドとして大学との接点も増えた。つまり、SC活動を導入することによって地域内の地域内のアフターによるヨコのつながりが強まっただけでなく、市や府といったいわゆるタテのつながり、さらに大学や専門機関と外とのつながりが増えたのである。

4. アンケート調査結果⁴⁾⁵⁾

2009年2月、篠町においてそれまでのSC活動がどのように地域に影響を与えたのかを把握するべくアンケート調査を実施した。質問項目については、2年間という短期間ではSC活動の客観的安全への影響をみるのは難しいとの判断から、主観的安全に関する内容に絞られた。また、地域とのつながりや生活の満足度などは安心感と相関関係があることが前回のアンケートから明らかになったことから、これらの要因についても2007年の調査結果と比較された。

4-1. 回答者の概要

調査票は、自治会を通して町内全世帯（5,763件）に配布された。回収件数は3,973件（68.9%）であり、そのうち有効回答は3,929件（68.2%）であった。前回のアンケート調査では、篠町の回収件数は1,483件（回収率26.1%）であったことから、回答率は大きく伸びている。これは、SCに関する認知や関心がまだ低い時期に実施された前回のアンケート調査に比べ、今回は周知が進んでいたことが影響していると考えられる。それに加え、今回は回収方法を郵送から自治会役員等による回収に変更したことが大きく影響していると思われる。住民の自発的な協力を頼らざるをえなかった前回と比べ、今回は訪問による直接回収が主であったため、関心が低い住民からも幅

3) 地域の住民が、買い物や犬の散歩、家先の掃除などを子どもが下校する時間に合わせて行うことによって、子どもを地域で出迎えるとともに、下校時の安全を確保するという取り組み。

4) 亀岡市セーフコミュニティ活動アンケート調査結果, 2007

5) 亀岡市篠町セーフコミュニティ活動アンケート調査結果, 2009

広く回収することができた。

今回の回答者の特徴としては、女性による回答の割合が前回の47.7%から71.0%と大きく伸びていることがあげられる。また、年齢層については、50-59歳の割合が最も多く、60-64歳、30-39歳が続いている。年齢の分布は前回と同様の傾向がみられるが、今回の特徴としては、49歳以下の若年層による回答が占める割合がやや高くなっている。

4-2. 安心感に関する項目

篠町では、「現在の生活について総じて安全と感じるか」という質問について、「強くそう思う」が0.7ポイン

ト(0.3%から1.1%)、「そう思う」が14ポイント(33.9%から47.9%)の伸びを見せている。一方、「そう思わない」が約5ポイント(18.7%から13.6%)、「全くそう思わない」が1ポイント(2.2%から1.2%)減少している(図1)。これらの結果から、より多くの住民が安全を感じるようになっているといえよう。安全と感じる人の割合の増加は、どの年齢層においてもみられるが、とりわけ高齢者層における伸びが大きい(図2)⁶⁾。

また、具体的な安心の阻害要因をみるために、今後5年間の生活における不安について、(1)自宅での転倒、(2)外出時の転倒、(3)交通事故、(4)学校でのケガ、(5)

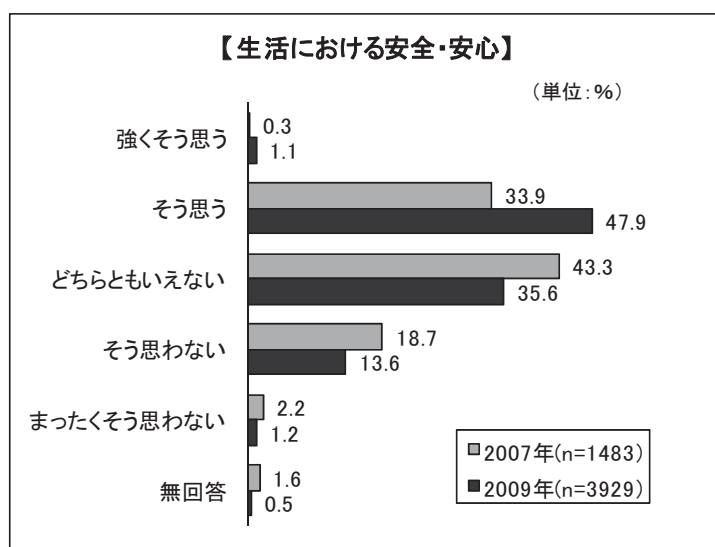


図1

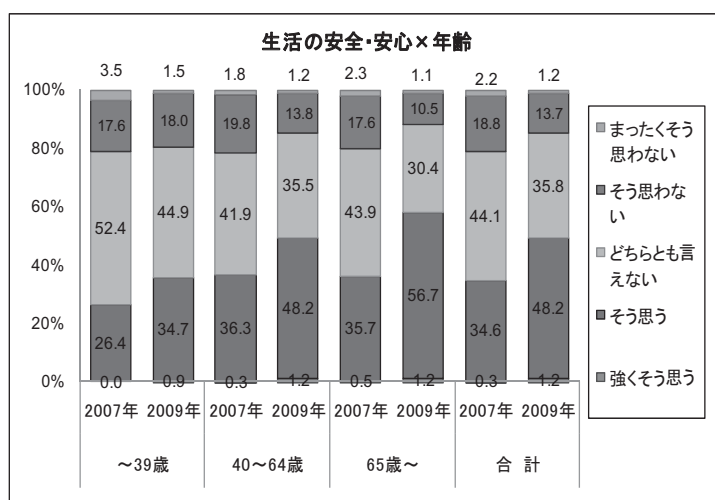


図2

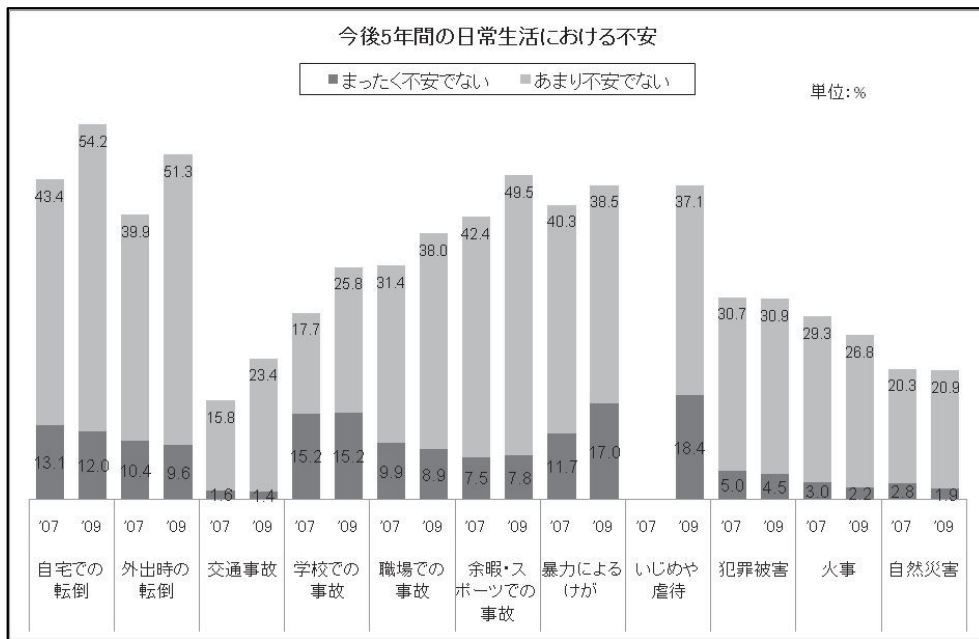
6) 年齢と生活における安全・安心の連関性を見るために χ^2 検定を行ったところ、2007年、2009年とも0.1%有意水準で有意であった。(2007年; $\chi^2=74.557$, $df=60$, 2009年; $\chi^2=133.25$, $df=36$)

職場でのケガ、(6)余暇・スポーツのケガ、(7)暴力によるケガ、(8)いじめや虐待、(9)犯罪による被害、(10)火事による被害、(11)自然災害による被害の11項目についてきいたところ、(1)～(7)については、「不安でない」(「まったく不安でない」と「あまり不安でない」の合計)が占める割合が増えた。また(9)～(11)については、「不安でない」の割合はほとんど変わらない一方で、「不安である」(「不安である」と「非常に不安である」の合計)の割合が増えている(図3)。

これらのことから、篠町がSC活動として重点的に取り

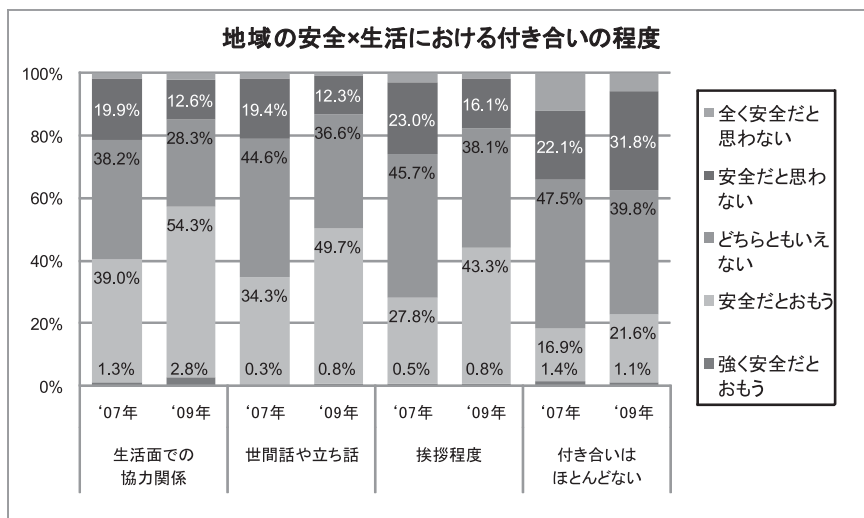
組んでいる取り組みのうち、高齢者の安全と交通事故については、選択肢(1)～(2)及び(3)においてある程度反映されていると思われる。ただし、「子どもの安全」については、学校内での安全に限定しているためか、今回の数値にはそれほど反映されていない。

次に、安心感の状況を日常生活におけるつきあいの程度ごとに「生活面での協力関係がある」「(生活面での協力関係はないが)世間話や立ち話をする」「(生活面での協力関係はなく)あいさつ程度」「付き合いはほとんどない」の4段階でみている。アンケート調査からは、この2年



※2007年のアンケートには、「いじめや虐待」の設問はなかったため、空白となっている。

図3



※地域の安全・安心感と生活における付き合いの程度の連関性を見るために χ^2 検定を行ったところ、2007年、2009年も0.1%有意水準で有意であった(2007年: $\chi^2=397.800$, $df=12$, 2009年: $\chi^2=103.719$, $df=12$)。

図4

で地域での付き合いの程度には大きな差はみられない。しかし、それぞれのつきあいの程度における「地域の安全」を感じる度合いをみると「強く安全だと思う」「安全だと思う」と感じている人の割合が伸びている。(図4)

4-3. 地域での付き合いや地域の活動に関する項目

続いて地域活動の状況についてみると、地域の人々が一緒になって地域の課題に取り組んでいると感じている人(「お住まいの地域では、住人が一緒になって熱心に地域の課題に取り組んでいると思いますか」という設問に「強くそう思う」と「そう思う」と答えた人の合計)の割合が11.6ポイント(21.4%から33.0%)高くなっている。一方、「そう(住民と一緒に地域の課題について取り組んでいる)思わない」および「まったくそう思わない」と答えた方の割合は、合わせて11.4ポイント(32.6%から21.2%)減っている。この傾向は、年齢による差はみられず、年齢に関係なくこの2年間で篠町における地域活動が活発になっていると感じている住民が増えているといえる。

さらに、住民が地域課題と一緒に取り組むことの重要性の認識との関係を見ると、「(住民が地域課題と一緒に取り組むことが)重要だと強く思う」、「(同)重要だと思う」および「どちらとも言えない」と答えた人に関して、この2年間で地域の課題と一緒に取り組んでいるという認識が高まっている。(図5)

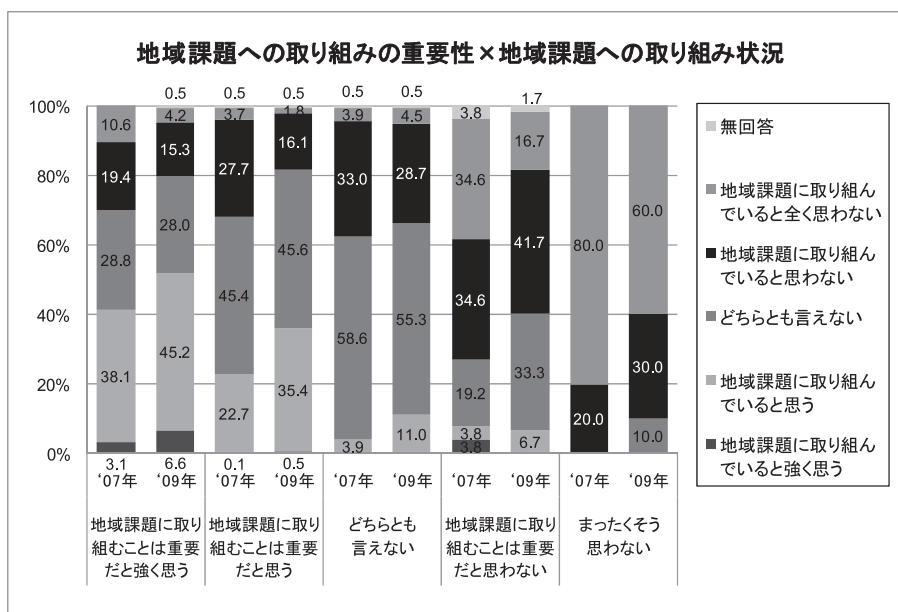
しかしながら、実際にどのくらい地域の活動に参加しているかを「自治会活動」「PTA、子ども会活動」「サー

クル活動・趣味の活動」「NPOなどの市民活動」「お祭りなどの地域の行事」「その他」への参加の状況からみると、いずれも前回と比較して、「参加している」と答えた方の割合に低下がみられた。

また、地域の安全安心の向上のための活動への参加意向・参加の状況をみたところ、ほぼ全ての活動において関心を持っている(参加している場合も含む)と答えた方の割合に低下がみられた。これらは、今回のアンケート調査票の回収方法が前回の郵送から自治会による訪問による直接回収となったため、地域活動に関心のない住民からの回答も増えたことが影響している可能性がある。しかし、そのなかでもそれぞれの活動に関心をもつ(参加している)人のなかでは、「(地域が)強く安全だと思う」あるいは「安全だと思う」と感じている方の割合が高くなっている。(図6)

4-4. その他の面における影響

2007年に実施した調査からは、安心感(主観的安全)と暮らしにおける満足度の相関関係が明らかになっている。その後2年間の暮らしに対する満足度の変化をみると、「非常に満足」が2.7ポイント(0.3%から3.0%)、「満足」が15ポイント(40.0%から55.0%)伸びている。さらに、「不満足」は、10.5ポイント(16.2%から5.7%)、「非常に不満足」が0.9ポイント(1.8%から0.9%)低下している。また、安全・安心感との関係における変化をみると、いずれの付き合いの程度においても安全だと感じる人の割合は高くなっているが、満足している人のほ



※地域課題への取組の重要性と地域課題への実際の取組状況の連関性を見るために χ^2 検定を行ったところ、2007年、2009年とも0.1%有意水準で有意であった(2007年： $\chi^2=2636.514$, $df=16$, 2009年： $\chi^2=539.862$, $df=16$)

図5

うが不満足の人と比べて安心だと感じる人が増える割合がやや大きい。(図7)。

5. 考 察

亀岡市では篠町を第一期パイロット地区としてSC活動の6つの指標に基づいた取り組みを展開している。篠町では、自治会が中心となり、「地域診断」→「取り組みの企画」→「実施」→「効果の測定・評価」という流れにそって活動している。もともと篠町は、従来から自治会が中心となって積極的にまちづくりを進めている地域

である。そこにSC活動を導入したことで、地域の課題を客観的に把握し、既存の社会資源を活用しつつ課題の解決にむけた取り組みがみられるようになった。さらに、SC活動の協働の理念のもと、それまでも活発に取り組んでいた地域住民の交流の機会を活用しつつ住民参加型の安全向上に取り組んでいる。加えて、市や府(本庁、保健所、振興局)、大学とのネットワークが構築されてきている(白石 2008, 2009)。

これら一連の取り組みの結果として、アンケート調査によって次の変化が明らかになった。まず、年齢や地域

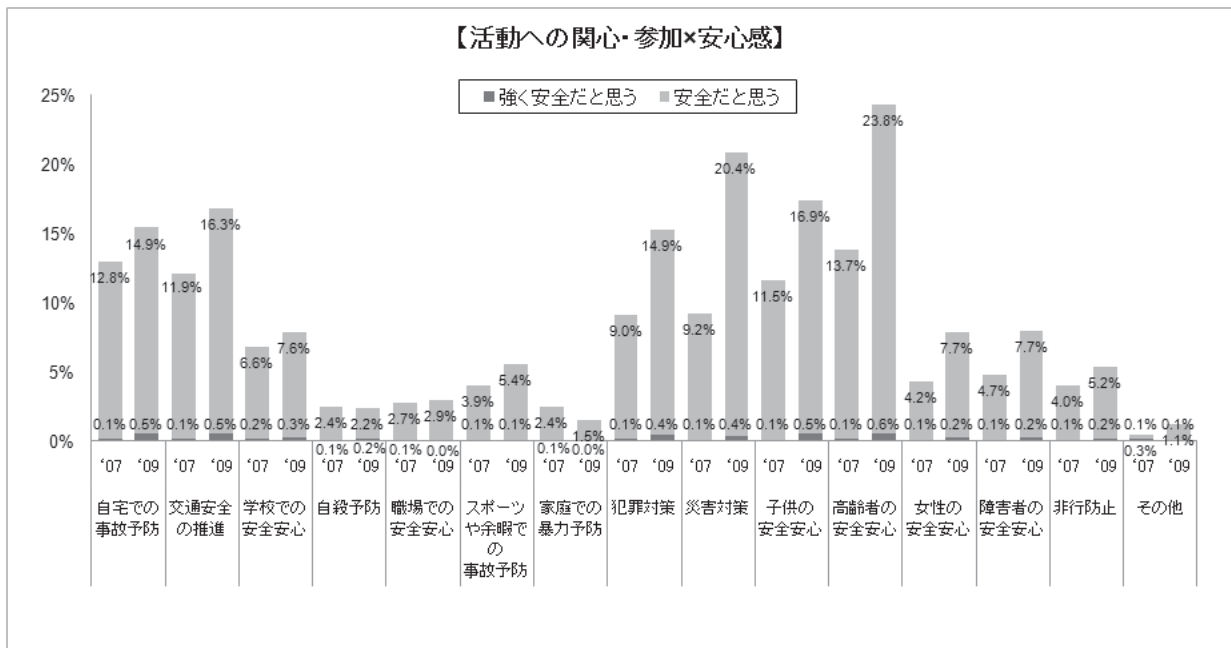
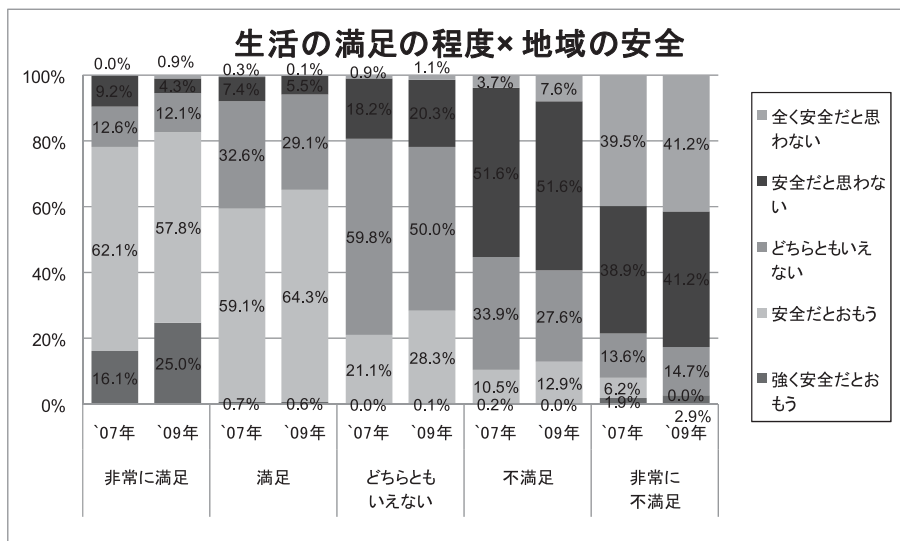


図6



※生活の満足度と地域の安全の連関性を見るために χ^2 検定を行ったところ、2007年、2009年とも0.1%有意水準で有意であった。(2007年： $\chi^2=8505.791$, $df=16$ 2009年： $\chi^2=1969.638$, $df=16$)

図7

での付き合いの程度に関係なく、住民は全体的に生活の安全を感じる人が増えている。特に、犯罪や自然災害などよりも事故や外傷に関連する不安が減っている。また、住民の付き合いの程度には大きな変化は見られなかったが、地域課題の解決にむけて住民が一緒になって取り組んでいると感じている住民が増えている。従来から地域での付き合いがある人や実際に地域での活動に参加している（あるいは関心がある）ほど暮らしへの安心感が高く、その割合は2年間でさらに高くなっていることから、今後も引き続き住民が地域活動に参加しやすい環境づくりが重要であろう。さらに、安心感と相関関係がある暮らしに対する満足度はこの2年で高まっている。このことから、引き続きSC活動の推進が求められよう。一方、今回の調査では、住民の付き合いや活動の活性化は認められなかった。地域との関わりが多い人のほうがそうでない人よりも安全を感じていることから、今後も引き続き住民が気軽に地域の活動に参加できる工夫が重要であろう。

亀岡市においては、主観的安全や安全にかかわる地域活動の状況を包括的に把握できるデータは他にない。そのため、今後も定期的にアンケート調査を実施し、SC活動の効果を確認することが重要である。また、本稿では、亀岡市においてはSC活動の実績はまだ浅く、十分なデータがそろっていないことを考慮し、事故や外傷の発生件数や頻度・重傷度など客観的安全については論じていない。しかし、これらは地域の安全を測定するにあたって重要な指標である。また、京都府が期待するSC活動がどのように財政負担の軽減に寄与しうるのかをみるために

も必要である。今後、地方自治体におけるSC活動の意義をより多面的に検討するためにも、これらのデータの継続的な収集と分析が必要である。

謝辞

2007年（亀岡市全域対象）及び2009年（亀岡市篠町対象）に実施した安全安心に関するアンケート調査については、立命館大学文学部准教授中谷友樹先生、講師村中亮夫先生及び同学産業社会学部教授松田亮三先生のご指導のもと、立命館大学文学部、同学産業社会学部、同学政策科学研究科、亀岡市、同市篠町等の自治会の協力によって実現した。ここに感謝の意を表する。

参考文献

1. 亀岡市セーフコミュニティ活動アンケート調査結果, 2007
2. 亀岡市篠町セーフコミュニティ活動アンケート調査結果, 2009
3. 京都府安心・安全まちづくりプロジェクト. 信頼と絆による安心・安全、希望の京都づくり セーフコミュニティ (パンフレット), 2006
4. 京都府・亀岡市. 安心・安全のまちづくり セーフコミュニティの手引き, 2009
5. 白石陽子. 日本におけるセーフコミュニティ活動に関する研究. 政策科学, 2008; 15.2: 81-96
6. 白石陽子. 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～安全向上の取り組みを通じた関連アクターの関係性の変化から～. 政策科学, 政策科学, 2009; 16(特別号):27-54

ウェブサイト

7. WHO Collaborating Centre on Community Safety Promotion
http://www.phs.ki.se/csp/index_en.htm (最終参考日2009年12月1日)