

## 科学研究費補助金研究成果報告書

平成 23 年 5 月 30 日現在

機関番号：14301

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2009 ～ 2010

課題番号：21810033

研究課題名（和文）安全なまちづくり「セーフコミュニティ」を活用したソーシャル  
ガバナンスモデルの構築研究課題名（英文）Establishment of a model of social governance by applying the movement  
of community safety promotion “Safe Community”

研究代表者 白石 陽子 (SHIRAISHI YOKO)

京都大学・大学院医学研究科・特定研究員

研究者番号：30551163

## 研究成果の概要（和文）：

研究を通して、セーフコミュニティは、その認証条件として定められている6指標を満たすことにより、協働による取組体制（仕組1）、地域の実情に応じた取組を企画・実践する仕組（同2）、そして、取組の成果を測定・評価する仕組（同3）が構築されることが明らかになった。そして、仕組2・3により、仕組1に相当する「ソーシャルガバナンス」が形骸化することなく、その機能と持続性を確保している。

しかし、我が国では、地方行政がイニシアチブをとるため、制度としての定着が図られる一方で、その取組の在り方が行政の体制や政治的意図に左右やすい等の課題がみられた。

## 研究成果の概要（英文）：

As the results of the study, it became clear that communities can establish three systems by fulfilling of the six indicators of the Safe Community movement: 1) cross sectional collaboration with various parties in the community, 2) comprehensive and systematic strategies of planning, intervention and evaluation of programs based on different situations in each community, 3) analysis and evaluation of program, process and effect of programs. The system 2 and 3 support the system 1, Social Governance, by keeping its function and substance.

Although ensuring continuity of the systems, by applying its existing policies and structures, initiatives by local governance, which often seen among Japanese communities, can effect on the balance with other parties in the communities.

## 交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	780,000	234,000	1,014,000
2010年度	520,000	156,000	676,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,300,000	390,000	1,690,000

## 研究分野：複合領域

科研費の分科・細目：社会システム・安全システム

キーワード：政策科学、ソーシャルガバナンス、安全・安心、まちづくり、協働

## 1. 研究開始当初の背景

こんにち、少子高齢化などの社会の変化、住民の生活様式や価値観の多様化に伴うニーズの多様化が進む一方で、地方行政においては、地方分権化にともない管理領域が拡大し、地域に対する管理責任も増大している。このような流れのなかで、もはや行政だけで地域の多様化かつ複雑化した課題に適切に対応するのは困難な状況にある。そこで、近年では、これまでのように行政による一元的な「公共」領域の管理ではなく、住民をはじめ地域の多様なアクターによる協働によるアプローチ（ソーシャルガバナンス）が重要であることが認識されてきている。実際、福祉や保健をはじめとする様々な分野で協働による取り組みが試みられており、協働を推進するための部課の設置や計画の策定も行われている。にもかかわらず、多くの自治体では、未だ地域の協働のあり方を模索している状況にある。

## 2. 研究の目的

そこで、本研究では、WHO（世界健康機関）が進める「Health for All（世界の全ての人を健康に）」の基本理念にもとづいた地域レベルでの取り組みの一つである「セーフコミュニティ（以下「SC」）」を取り上げ、近年わが国の地方自治体レベルで試みられている「多様なアクターの協働による地域の実情にみあった課題解決の仕組み」（ソーシャルガバナンス）を形成し、効果的かつ継続的に機能させるための一つのモデルを構築することを試みた。

## 3. 研究の方法

本研究は、大きく2つの領域からなる。まず、文献調査によって近年ソーシャルガバナンスが取り上げられている背景を理解するとともに、その用語の定義について整理した。

そのうえで、SCを導入している自治体を事例としてとりあげ、参与調査等を通してSC活動における体制、関係するアクターの担う役割や相互関係そして推進組織の機能について整理・分析を行った。さらに、ソーシャルガバナンスの運営において体制（制度）の構築とともに重要な要素である、機能の効率性と効果性をみるために、SCの目的である「地域の安全・安心の向上」の達成度を計測し、評価する仕組みについても研究を行った。これらの研究成果を踏まえ、多分野からなる協働の仕組みの形成、その仕組みの中で包括的・継続的なまちづくりの運営・成果の評価を行うソーシャルガバナンスの一つのモデルについて検討を行った。

事例として取り上げたのは、日本でSCとして認証された自治体のなかから、最初に認証を受けた京都府亀岡市および3番目に認証を受けた厚木市、そして現在SC認証に向けて取り組んでいる自治体のなかから東京都豊島区、長野県箕輪町、同県小諸市である。また、海外の事例として、アジア圏内のSC認証コミュニティに焦点を当て、台湾、タイ、ベトナム等のコミュニティでの取り組みについて調査し、日本のSC活動と比較を行った。

## 4. 研究成果

### （1）文献研究による成果

まず、研究の核となる「ソーシャルガバナンス」とは何かを明確にするために、近年地域政策等において取り上げられている、隣接あるいは重複する概念（市民参加・参画、公民協働・連携など）と用語の整理を行った。

これらの用語が用いられるようになった社会的背景をみると、地方分権にともない、国から都道府県、市町村へと様々な権力が委譲されることにより、都道府県、市町村の担う

責任が大きくなってきている。しかし、多元化・多様化・複雑化してきた住民の価値観やニーズへの対応は、これまでのような政府による一元的な自治体運営では、財政面、人材面をはじめ様々な点から限界がある。そこで、政府の一元統治（ガバメント）から、住民をはじめとする多様なアクターによる主体的なかかわりが重要であることが認識されるようになった。

そこで、これまで行政が一元的に担ってきた地方自治体の運営において、市民や民間組織がかかわる仕組みの構築が試みられるようになった。当初は、主体者は行政であり、行政による計画を实践、具現化するために市民や民間組織が「参加」することから始まった。しかし、近年では、まちづくりに関する企画・計画の段階からかかわる「参画」、そして行政のパートナーとしての地域運営を担う「連携」や「協働」そして、共同による統治（ガバナンス）へと関係性が変化していったといえる。それぞれの用語の定義については、研究者によって必ずしも同じではないが、大きな流れとしては上記のとおりであった。

## (2) 事例研究による成果

「セーフコミュニティ」という安全なまちづくりの取組みを推進するにあたっては、6つの指標（①分野横断的協働、②あらゆる住民・生活環境を対象とする、③ハイリスク集団・環境に適した取組みを推進する、④傷害や事故の要因や発生頻度等を記録する仕組みを有する、⑤取組による影響を測定・評価する仕組みを有する、⑥国内外のSC活動に継続的に参加する）を基本とする。

SCは、その認証条件として定められている6指標を満たすことにより、分野および組織を超えた協働による取組体制（仕組み1）、地域の課題と実情に応じた、包括的な取組みを企画・実践する仕組み（仕組み2）、そして、その取組の成果を測定・評価す

る仕組み（仕組み3）が構築される。そして、この仕組み2および3によって、仕組み1に相当する「ソーシャルガバナンス」が形骸化することなく、その機能が確保され、継続しているのである。

まず、基本となる仕組み1（取組体制）においては、行政だけでなく、警察、消防、住民組織、民間事業者など、住民の安全な生活を支える多様なアクターによる分野横断的な協働のもと、政策決定、プログラム企画・実施、取組成果の測定・分析を行うことが求められている。そこで、まず、SCに取り組んでいくコミュニティ（都道府県、市町村およびその一地区）においてどのような体制がとられているかを明らかにした。

### 1) 取組体制

取組の単位は、その社会制度や行政制度によって推進体制や取組を進める単位が若干異なるが、日本においては、現在SCを導入している7コミュニティのうち、横浜市栄区を除く7つが基礎自治体（市町村）である。一方、他の国の状況をみると、韓国では、基礎自治体単位で進められているが、台湾やタイなどでは、大都市では、「区」などの行政区、あるいはその下位単位で進めている。一方、地方においては、基礎自治体（たとえば台湾における「郷」や「鎮」）を単位として取り組んでいる。

いずれの行政レベルであっても、下記ののような2レベルにおける分野横断的な協働体制がとられている。

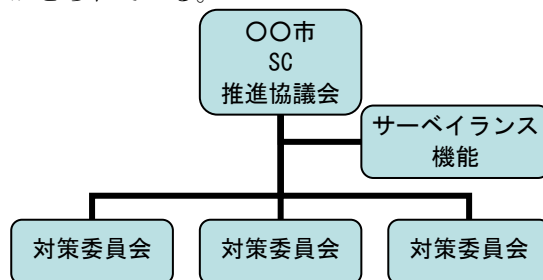


図1 SC活動の推進体制

推進協議会など執行レベルは、行政を含む各種団体・組織の長によって構成され、主に全体的な方向性について協議が行われる。執行レベルで決定された方向性や優先的取組事項を具体的に推進するため、各組織の職員や団体のメンバーからなる実践レベル（対策委員会等）で、具体的なプログラムの企画・実践が行われる。

いずれのレベルにおいても、既存の団体・組織およびそれらの従来からの取組を活用している。そのため事業や活動の内容においてSC導入による大きな変化は見られない。

しかし、それぞれの活動が独自に「点」として活動していたものが、SC導入によって「安全」という共通関心のもと情報を共有するプラットフォームが設置され、点と点がつながり「線」となり、さらには「面」としての展開が見られるようになった。

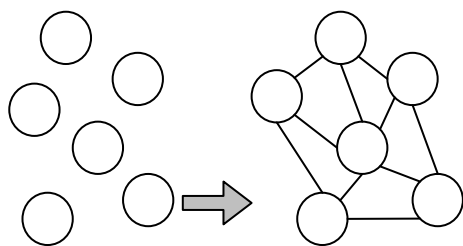


図2 組織・団体の関連性における変化のイメージ

これらの連携・協働は、特に実践レベルで見られた。また、取組の成果を測定・評価するための機能として「サーベイランス委員会」などの取組の成果を測定・評価する機能が設置されることによって、対策委員会における取り組みの成果を踏まえて今後の取り組みの方向性を検討するなど、政策決定と実践とのタテの連携が確保されている。これらのつながりは、主に仕組み2の構築を通して形成されていった。

これらの協働による取り組みが形骸化させず、継続していくために、SCでは5年毎の再認証が義務付けられている。加えて、日本に

おいては、その取組の継続性を確保するために、既存の生活安全条例等にSCに関する項目を追加したり、総合計画にSCの推進を位置付けるなどの工夫がみられる。

## 2) 機能（取組の成果測定・評価）

SCモデルがどの程度機能しているかを知るためには、その目的である安全向上に向けた取組の成果を測定・評価することが有効であると考えられる（仕組み3）。現在、いずれの自治体においても、その体制はある程度整えられている。しかし、国内事例についてみるとは、日本で最初に認証された亀岡市でも活動期間は5年に満たず、その他の自治体においてはさらに期間が短いことから、外傷や事故数など件数や環境の変化といった客観的安全のアウトカム評価を実施できる段階には至っていない。

そこで、今回の研究においては、比較的短期間で変化が期待できる主体的安全の変化に着目した。まず、亀岡市においては、モデル地区住民を対象としたアンケート調査を実施し、そのなかでSC活動による主観的安全（安心感）の変化をみた。その結果、住民の地域での付き合いの程度においては、SC活動を導入した2年間で大きな変化はみられなかったが、地域を安全だと実感する住民の割合が高くなっていることが明らかになった。この傾向は、地域におけるつながりや関係が深いほど顕著であった。

また、厚木市においても、従来から積極的に安全向上に取り組んでいたにもかかわらず、住民の地域の体感治安感は低く、「以前と比べて安全でなくなった」「安全になったと思わない」という回答が占める割合が高いままで推移してきた。しかし、SCを導入して1年後に住民アンケート調査を行ったところ、体感治安感に改善がみられた。

このことから、SCの取組体制によって、客観的安全における成果を計測するには、十分

なデータの蓄積を待たなくてはならないが、比較的短期間であっても、主観的安全の向上が期待できることが明らかになった。

### 3) 今後の課題

SC 活動の展開において、我が国の特徴であるのは、市町村などの地方行政が SC 活動の推進においてイニシアチブをとる傾向にあることにある。その場合、制度としての定着は確保されるものの、その取組の在り方が行政の体制や政治的意図に大きく影響される。特に、多くの場合は、既存の行政施策を活用することから、SC 活動は行政施策の一部として理解されるものの、既存の事業との違いが明確になりにくい。そのため、行政内において SC モデルを導入する意義について理解を得て協働の仕組みを構築するには時間を要する。また、地域においても SC を行政の事業と理解し、自分たちがその取組に主体的にかかわる必要性を認識しづらく、主体者としての意識の醸成に時間を要する。

また、SC モデルの機能を確認するために重要である「取組の成果測定・評価」についてみると、現在では、データ収集・分析・評価に関する知識や技術、人材などが既存の体制のなかでは整えられず、十分な体制が整えられていない。たとえ、データを収集したとしても、先行研究によると、SC 活動の成果が事故や外傷の件数に反映するには少なくとも5年以上の実績が必要とされている。そのため、まずは、住民対象アンケート調査などで体感治安や生活に対する安心感など主観的な指標を活用するにとどまっている。

そのため、今後は、大学や都道府県レベルの専門機関等との連携体制を強化しながら、包括的に客観的安全を測定する指標を設定し、その測定方法を構築することによって、この協働の仕組みがいかに機能しているか

を測定・評価することが可能になる。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計5件)

① 村中亮夫・谷端郷・中谷友樹・花岡和聖・白石陽子, 「住民参加型安全安心マップ作成のワークショップへの参加の行動規定要因—京都府亀岡市におけるセーフコミュニティ活動の事例分析—」, 都市計画論文集, 45 巻 3 号, 2011, 325-330 頁 [査読有]

② 白石陽子, 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, 日本セーフティプロモーション学会誌第4巻, 2010, 47-54 頁, [査読有]

③ 白石陽子, セーフコミュニティ活動による日常生活における安全・安心への影響 ～亀岡市モデル地区における取組の成果分析から～, 日本セーフティプロモーション学会 学会誌 Vol. 3, 2010, [査読有]

④ 白石陽子, 持続可能な安全・安心のコミュニティについての考察 ～世界に広がる安全なまちづくり活動「セーフコミュニティを参考に～」, TOYONAKA ビジョン 22, Vol. 13 2010, 32-37 頁 [査読なし]

⑤ 白石陽子, 世界におけるセーフコミュニティの歴史と展開, 日本健康教育学会 学会誌 vol. 18, 2010, 42-50 頁, [査読有]

[学会発表] (計9件)

① 白石陽子, 海外のインターナショナルセーフスクールの取組, 日本セーフティプロモーション学会第4回学術大会, 2010年11月19日, 厚木市

② 白石陽子, セーフコミュニティ申請にむけたガイドラインの解説, 日本セーフティプロモーション学会第4回学術大会, 2010, 年11月19日, 厚木市

③ 白石陽子, Perspectives of technology in WHO Safe Community, 第49回生体医工学会, 2010年6月27日, 大阪市

④ Yoko Shiraishi, Challenge for Social Governance in the Safe Community Initiative, 第19回世界セーフコミュニティ会議, 2010年3月25日, 韓国スウォン市

⑤ Yoko Shiraishi, Challenge of "Safe Elderly" with the aspect of Public Health, 第41回

Asia-Pacific Academic Consortium for Public Health, 2009年12月8日, 台湾台北市

⑥白石陽子, セーフコミュニティ活動による日常生活における安全・安心への影響 亀岡モデル地区における取り組みの成果分析から, 第3回日本セーフティプロモーション学会, 2009年8月28日, 日本 十和田市

⑦Yoko Shiraishi, The effect of Safe Community programs on Subjective Safety -a case study of Kameoka City, Japan-, 第18回世界セーフコミュニティ会議, 2009年8月13日, コロンビア・カリ市

⑧Yoko Shiraishi, Community Safety Promotion Based on Injury Prevention Approaches -a case of fall prevention based on the Safe Community Model-, 第一回太平洋ヘルププロモーション健康教育学会, 2009年7月18日, 日本 千葉市

⑨白石陽子, 「支えあい」と「協働」にもとづく安全なまちづくり～福祉的視点からの考察～, 第23回日本地域福祉学会, 2009年6月21日, 岐阜県中部学院大学

〔図書〕(計1件)

①白石 陽子, 第4章 亀岡市における安全なまちづくり「セーフコミュニティ」活動の導入, 域共創と政策科学 - 立命館大学の取組 - 晃洋書房, 65-82頁, 2011

## 6. 研究組織

(1) 研究代表者

白石陽子 (SHIRAISHI YOKO)

京都大学・医学研究科・特定研究員

研究者番号: 30551163