

平成 30 年 6 月 28 日現在

機関番号：20104  
研究種目：若手研究(B)  
研究期間：2015～2017  
課題番号：15K17217  
研究課題名(和文)セーフコミュニティ機能の応用方法に関する研究

研究課題名(英文)Application of Safe Community Function

## 研究代表者

長谷川 武史 (Hasegawa, Takeshi)

名寄市立大学・保健福祉学部・准教授

研究者番号：20622913

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、国内のセーフコミュニティ(SC)認証を受けている自治体における高齢者を対象とした身体的・精神的な外傷事象の防止取り組みと、事象発生時における回復力や対応力がどのように保持されているのか、国内SCの取り組みから検討を行った。SCにおける組織横断的取り組みは、多世代の交流を促進し、地域住民やボランティアの参加意欲を高める効果が存在した。また、間接的な外傷事象の予防策には、地域住民同士の繋がりや助け合いの意識を強化し、地域における外傷事象に対してその発生率低下と被害軽減機能を獲得する可能性が存在した。

研究成果の概要(英文)：This study examined how to prevent injury events for elderly people in the safe community and how resilience at the time of injury events is retained. In SC, a cross-sector group efforts promoted multi generational exchanges and had the effect of increase motivation for participation by residents and volunteers. The indirect precautionary measures for injury events had the possibility of strengthening the connections between residents, and to reduce the incidence of injury events and damage mitigation functions.

研究分野：地域福祉

キーワード：セーフコミュニティ セーフティプロモーション ソーシャルキャピタル 地域福祉 まちづくり レジリエンス

## 1. 研究開始当初の背景

SCはWHO(世界保健機関)との協同組織である国際NGO組織「セーフコミュニティ認証センター」によって審査・認証を受けたコミュニティのことである。現在進行形で、自治体内の住民に身体的・精神的外傷被害を及ぼす事故、暴力、犯罪、自殺等の安全への脅威に対して住民参加を伴う部門横断的協働基盤に基づく公衆衛生アプローチである「セーフティプロモーション(以下「SP」)活動」に取り組んでいるコミュニティを指す。特定の地域課題に対し、住民間に明確な問題意識・解決志向を養成・維持することで、安全・安心な地域環境作りを図ることを目的としている。

2018年6月現在、日本国内においては14の自治体が認証を受けており、2つの自治体が認証に向けて活動中である。SCの特徴として、特定の領域や問題事項への活動に関心があったとしても、SC認証には地域で生活するあらゆる性別、年齢、環境、状況下の住民の生活環境をカバーするためのSP活動が内包される必要がある。SCの認証を受けた自治体や地域はその区域内のSP活動が国際基準で標準化された自治体といえる。

今日の地域づくりとして、地域住民がまちづくりや地域福祉計画策定の中核を成すことが全体の協働性を高めることになるとされているが、その方法に苦慮している自治体や地域が多い。高齢者を取り巻く制度の現状としては、権利擁護としての高齢者虐待防止等は高齢者を取り巻く環境全体を巻き込んだ横断的な防止体制が求められている。

SCの1つである青森県十和田市では、高齢者安全プログラムとして、高齢者虐待への直接的対応だけでなく、認知症予防、介護者支援、交通事故予防、転倒予防等あらゆる外傷リスクに対する対策を、行政・有識者・専門職・住民が協働で検討している。厚生労働省が整備を進めている地域包括ケアシステムでは、高齢者の尊厳の保持と自立生活支援を目的に、地域の包括的な支援・サービス提供体制の構築を目指しているが、これはSCの取り組みと共通性がある。

SCにおける活動結果の検証について、国外のSCにおける検証としては、SCの取り組み前後で地域内の社会関係資本が増加したという報告はあるが、国内においてはまだ十分な検証が行われていない。これまで長谷川(研究代表者)は、これからの地域づくりとして日常生活の維持を困難にさせる事象については未然防止に重点を置くこと、被害最小化のためには回復力をいかに有するかが重要であることを指摘してきた。

SCの活動の中心となるSP活動における住民参加と、従来の縦割り型の制度・政策に捕らわれない各機関の横断的問題認識による対応が安全・安心な地域づくりには重要であると考えられる。SC認証を目指すのではなく、高齢者の安全・安心な生活保障を1つの部門

としたSC内で機能する社会資源や社会関係資本の動員手法の応用を検討することの方が社会的効果は高いと考える。

## 2. 研究の目的

本研究では、日本国内においてSC認証を受けている自治体での、高齢者を対象とした外傷事象の防止取り組みと、事象発生時における回復機能(レジリエンス)がどのように保持されているのか、SC成立の経緯と現在の取り組み状況から検討を行い、既存の自治体における高齢者の安全・安心なまちづくりモデルへの応用を目的としている。

これまでの高齢者を取り巻く制度・政策は、生活全般を捉えた安全・安心に取り組むという視点が希薄であった。SCは、全住民の安全への外傷脅威を網羅的に把握し、その防止策を自治体や地域内の合意により対処していくものであり、行政・民間・住民等の協働による高齢者の地域生活支援の手法を検討することが可能である。

## 3. 研究の方法

研究計画と取り組みはしたがって、SCにおける住民参加を伴う部門横断的協働基盤に基づく安全への取り組みが、高齢者の安全・安心な生活保障のためにどのように効果を発揮しているのかを明らかにし、他の自治体での取り組みに応用可能な手法を検討していくため、主に以下の3つを行った。

### (1)文献調査

SCおよびSP活動における先行研究、SC認証自治体が発行するSC認証申請書および再認証申請書などをレビューし、国内におけるSCの取り組みを整理した。

### (2)SC認証自治体の視察

国内のSCにおける認証までの取り組み状況を明らかにするため、活動の主体となった関係者への聞き取り調査を行い、住民参加および横断的取り組みに関する分析を行った。調査した地域は、京都府亀岡市、青森県十和田市、東京都豊島区、神奈川県横浜市栄区の4地域である。

### (3)高齢者の生活を支えるSP活動の調査

SCにおける高齢者の生活を脅かす脅威事象への取り組みの効果検証として、国内のSCにおける高齢者を対象としたSP活動の実態を分析した。

## 4. 研究成果

### (1)国内SCの取り組み

SC認証を得るためには以下の7つの指標に基づく活動が地域で展開されなければならない。当該コミュニティにおいて、SP活動を担当する横断的な組織が設置され、協働基盤が整備されている。性別、年齢、環境、状況をカバーした長期的持続可能なプログラムの整備。ハイリスクグループと環境を対象としたプログラム、また被害を受けやすい集団を対象とした安全プログラムの実施。

根拠に基づくプログラムの実施。外傷発生の頻度と原因を記録化するプログラム。各プログラムやその展開過程、変化による影響を評価するための評価尺度。国内外のセーフコミュニティネットワークへの継続的参加。これらの取り組みを2年以上行うことで認証に関する申請書を提出することができ、認証を受けたあとも5年毎の再認証に向けての活動推進が継続的に求められている。国内において具体的な活動が始まったのは2006年に京都府亀岡市がSC認証に向けた取り組みを開始してからである。そこから都道府県庁や姉妹都市からの情報提供、コミュニティ内の一専門職者がSC関心を持ったこと、各コミュニティ独自の課題認識からSC概念に行き着く等、活動までの経緯はさまざまである。SCにおけるSP活動は、これまで行われていない取り組みを新規に活動するよりも、既存の事業やプログラムを指標にもとづき再編してSP活動として実施されている。また指標「根拠に基づくプログラムの実施」、指標「外傷発生の頻度と原因を記録化するプログラム」に関連するSC内の外傷事象の把握については、多くのSCでは、人口動態統計からのデータの他に、地域内の病院・警察・消防・役場・労働基準監督署等が把握している病気やケガ、事件・事故の記録をデータベース化し、属性毎の外傷事象の特徴を分析していた。

#### (2)SCにおける住民参加および組織横断的取り組みに関する分析

SCの継続性には、関係する公的機関およびボランティアやNPO、地域住民を含めた協働の取り組みが重要となる。C.Nordqvist(2009)らは、SCの維持について、組織横断的な体制が重要であること、定期的な活動の検証機会、組織間や組織内におけるボトムアップ的アプローチの存在と政策決定側の協力等を挙げている。白石(2014)もSCの持続性について、一度認証を受けると行政側の担当事務局や予算が削減されがちであること、関連して情報提供が十分ではなくなってしまう住民側の意識も低下し、活動が停滞してしまう傾向を挙げている。SCにおけるまちづくりとして、行政および住民がいかに能動的にコミュニティ内の課題を認識し、その対策としての機能を維持していくかが重要となっている。

例として都市部におけるSCの取り組みでは、地域内のパトロール、子どもの見守り、高齢者の安否確認などに関する取り組みが、SCにおいては束ねて1つの切り口として横断的に示すことができるようになっていた。SC導入前はバラバラに展開されており自治体全体としての動きが見えづかったものが、SP活動としてまとめられ、地域内の安全確保という視点で様々な団体が横断的に取り組んでいることを見せる一つのツールとして機能していた。多世代に対する活動を1つの

パッケージとして提供することで、日中の地域活動への参加が難しい30代40代の住民が、高齢者の生活を考えるきっかけになるなど、地域内の安全に関する意識醸成につながっていることが明らかとなった。

しかし、SCの取り組みに関する地域への浸透や理解度については、その地域でのこれまでの住民同士のつながりが影響を及ぼしていた。都市部などの大規模集合住宅のある地域では集合住宅外の住民間の接点が少なく、SP活動における住民同士のつながり形成に苦慮していた。一方で、町内会加入率の高い地域では、他のSCにおいて重点課題としているドメスティックバイオレンスや児童虐待等に関する対策部会を設置しなくとも、日ごろの住民同士のつながりで見守りや早期発見が可能な地域が存在し、特別な対策を取る必要がない状況があるなど、住民組織の状態によってもSP活動の方法は変化する。また、ボランティアやNPOなどの地域住民の自発的活動を、警察や行政等の公的機関との協働によるSP活動として実施することで、自らの役割や行動がより地域社会への貢献になるという自己効力感を高め、活動の継続性と質を高めることにつながっていた。

#### (3)SCにおける高齢者を対象としたSP活動の実態

指標「性別、年齢、環境、状況をカバーした長期的持続可能なプログラムの整備」に基づく国内SCにおける高齢者を対象としたSP活動の傾向として、「家庭内」「暴力・虐待」「災害」に関する取り組みを行うSCが多いことが分かった(表1)。

特に「家庭内」でおこる外傷事象や、「暴力・虐待」に該当する高齢者虐待への取り組みについては、各SCにおいて高齢者に対する重点的課題として設定していることが、取り組み数が多い要因として存在する。

このようなSP活動の中には、想定する外傷事象に対して直接的に予防策を講じる取り組みと、間接的な対策を講じる取り組みの2つが存在した。直接的予防策としては、高齢者の転倒・転落による外傷事象を減らすための「介護予防教室」や「体操教室」、交通事故予防のための「反射材活用」などである。

一方、間接的予防策としては、地域住民を対象とした転倒・転落による外傷事象に関する「啓発運動」、虐待被害者となり得る「認知症者見守りネットワーク構築」、高齢者とのつながりを構築するための「サロンの開催」や「高齢者世帯訪問」、主に行政や専門職を対象とした「地域包括ケアシステム構築」、「事故発生状況のアンケート調査」などである。住民間の意識を高め、地域全体で安全・安心な地域づくりを行っていくためには、住民を巻き込んだ取り組みが重要であると考える。それに関連する概念がレジリエンスである。

表1 国内SCにおける高齢者を対象とした領域別SP活動数

	家庭内	スポーツ・余暇	職場	学校	交通	公共の場等	自殺	暴力・虐待	災害	その他	合計
A市	17	5	2	-	8	13	5	11	20	-	81
B市	22	3	3	-	17	4	16	10	28	-	103
C市	9	-	-	-	8	9	1	5	3	-	35
D町	10	4	5	-	7	7	4	8	-	-	45
E区	19	3	-	-	22	6	7	19	23	-	99
F区	8	3	-	-	4	1	4	7	11	1	39
G市	20	7	-	-	12	8	10	28	26	-	111
H市	26	7	2	2	13	-	7	34	18	7	116
I市	22	6	-	2	-	-	1	-	-	-	117
J市	29	3	6	1	16	-	12	43	35	29	174
K市	8	4	-	10	-	4	6	23	20	-	75
L市	29	8	11	6	17	-	11	25	40	25	172
M市	17	-	2	-	15	-	3	11	24	4	76

各データはそれぞれのSCの認定申請書および再認証申請書より作成

レジリエンスとは、Rutter(1985)によって示された概念であり、重大な危険性への適応現象を指す。日本においてレジリエンスという言葉は、「回復力」「弾力」とも訳され、概ね何らかの圧力による変化からの回復(復元)する力や抵抗する力と捉えられている。また、個人のレジリエンス獲得は、個人要因と環境要因の相互作用による結果であるとされている(羽賀・石津 2013)。さらに、まちづくりへのレジリエンスの応用に関して杉岡ら(2013)は、地域住民のレジリエンス獲得について、一定の人々に共有される信頼に基づくソーシャルキャピタルが形成されるとみなされるところにそれは観察されるとしており、コミュニティの再生には、いかに地域住民のレジリエンスを高めていく方策を用意出来るかが重要と指摘している。

SCにおけるSP活動においても、支援対象者への直接的予防策だけではなく、それを支える地域住民や関連機関の意識啓発や支援力を強化していく間接的予防策の実施が、地域全体での安全・安心な地域環境づくりに重要であると考えられる。

例として、京都府亀岡市のSP活動である「包摂型まちづくりのための篠町安全・地域魅力マップ」が地域でのレジリエンス獲得方法に該当すると考えられる。この取り組みは、地域における魅力発見と、犯罪防止・災害被害軽減・交通安全の4点について、実際に住民自身が地域踏査することで把握し、地域の

魅力と危険箇所を合わせて客観的に把握することを目的としている。漠然とした地域環境の把握状態から、何が危険でその危険を除去するためにはどのような手立てが考えられるのか、さらに対策が容易なものであれば住民レベルでの取り組みにつなげ、行政対応が必要であれば行政への請願を行う。このような日常生活において外傷事象を発生させる地域環境の把握から、対処策を検討することが可能となり、外傷事象に対するレジリエンス獲得に結びつく。それだけではなく、その取り組みを通して多世代の地域住民がつながり、新たな相互扶助のきっかけになっている。

地域におけるレジリエンスの獲得には、多様な参加者による活動の継続性が重要であると考えられる。具体的なレジリエンスの獲得プロセスは今回明らかにできなかったが、フォーマルおよびインフォーマルセクターの協働による継続的なSP活動が地域のレジリエンスを高める可能性がある。またその活動による高齢者を含めた地域住民同士のつながりの形成が地域のソーシャルキャピタルをも醸成する可能性がある。

#### 引用文献

- ・ Cecilia Nordqvist, Toomas Timpka, KentLindqvist 「What promotes sustainability in Safe Community programmes?」 『BMC Health Services Research』 2009.9:4-12 頁
- ・ 白石陽子「日本における安全なまちづくり活動「セーフコミュニティ」に関する比較分析」 『政策科学』 2014.21-4 147-170 頁
- ・ Rutter.M 「Resilience in the face of adversity. Protective factors and resistance to psychiatric disorder」 『The British Journal of Psychiatry』 1985.147 598-611 頁
- ・ 羽賀祥太 石津憲一郎「個人的要因と環境的要因がレジリエンスに与える影響」 『教育実践研究 富山大学人間発達科学研究室実践総合センター紀要』 2014.2 第8号 7-12 頁
- ・ 杉岡直人 鈴木克典 畠山明子「大規模災害におけるコミュニティリスクとレジリエンス」 『北星学園大学経済学部北星論集』 2013.9 第53巻第1号 79-90 頁

#### 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0件)  
なし
- 〔学会発表〕(計0件)  
なし
- 〔図書〕(計0件)  
なし
- 〔産業財産権〕

なし  
〔その他〕  
なし

6．研究組織

(1)研究代表者

長谷川 武史 (HASEGAWA TAKESHI)  
名寄市立大学・保健福祉学部・准教授  
研究者番号：20622913