平成 22（2010）年 8 月
警察政策学会資料第 59 号

「安全社会」から「安心社会」への切符

NEXT ONE セーフコミュニティ

「割れ窓理論」から

「5 つ星の安全・安心まちづくり」へ

警察政策学会

市民生活と地域の安全創造研究部会

～カラー版の報告書をご覧になりたい方へ～

本資料は全文モノクロ印刷になっていますが、警察政策学会ホームページで全内容の PDF カラー版を公開の予定です。

PDF カラー版:

警察政策学会ホームページ

http://www.asss.jp/report/59.pdf

お問い合わせ先：警察政策学会　　TEL　03-3230-2918

はじめに

「NEXT ONE セーフコミュニティ」とは何か。本報告書は、そのビジョンや方法論、実践論などについて、各領域でご活躍の計 30 名の執筆者による論文集である。

本報告書の発端となったのは、犯罪総量の抑止には一定の成果を見たのに、何故、体感治安不安感の改善がなされないのか？という素朴な問いであった。

警察や自治体は、基本的に護民官的発想に立つ。専ら「安全社会」の実現を目指し、防犯分野では犯罪量の抑制や「割れ窓理論」に代表される処方箋が主役であった。地域の安全ボランティアのまちづくり活動も然りである。そして、素晴らしい成果も得たのだが、これを「安心社会」という国民のより高いニーズの評価基準から見ると、ズレが生じているのではないか。

「安心社会」を、編者は、犯罪者も被害者も生まない社会＝生活安全・安心感の漲る社会づくりと幅広く捉えているが、その実現のためには、これまでの「安全社会」とは別の安全・安心創造の手法やメカニズムが必要なのではないか？

「無縁社会」が現代の社会病理の象徴となっているが、本報告書は、その対極にある「有縁社会」（＝絆社会、即ち、信頼関係に基づく新しいコミュニティ（家庭を含む）づくりについての考察や方法論、実践例、提言集である。即ち、「NEXT ONE セーフコミュニティ」の「安心社会」とは、「無縁社会」克服の方途でもある。

＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊

本資料が、「安全・安心の社会づくり」に関係する警察・行政の実務者、教育関係者、地域安全リーダー、研究者など、この問題に関心のある読者諸兄の参考になれば幸いである。また、ご叱正、ご批判をお願いする次第である。

最後に、本件研究にあたってご指導をいただいた横浜国立大学名誉教授成田頼明先生、京都産業大学教授藤岡一郎先生ほかご関係の先生方、また、現地調査等にご協力を頂いた厚木市役所など関係自治体、関係警察本部、関係コミュニティのリーダーの方々に深甚の謝意を表するとともに、研究調査にあたってご協力ご支援をいただいた警察政策学会、河中自治振興財団、国際交通安全学会に心から感謝の意を表したい。

平成 22 年 8 月
警察政策学会
市民生活と地域の安全創造研究部会
部会長　　石　附　　弘

目次

序論にかえて（報告書の構成と編者からのメッセージ）　編　者…… vii

第１編　安全・安心の「NEXT　ONE　セーフコミュニティ」とは何か？
１　安心社会の設計１「割れ窓理論」から「5つ星の安全・安心まちづくり」への脱皮
　—NEXT ONE セーフコミュニティに向けてー　石附　弘 …… 1
２　改善しない「体感治安」—読売新聞「治安」世論調査結果からー　山本　淳一…… 23
３　犯罪不安とこれからのセーフコミュニティ　島田　貴仁…… 35
４　子どもの教育と安全・安心の「NEXT　ONE」
　子どもと教師の〈和み安らぎ〉のための教育の再構築に向けて　成田喜一郎…… 55
　—ホリスティック・アプローチを中心にー
５　ソーシャル・インクルージョンと安全安心コミュニティ　鴨志田康弘…… 67
　—社会的排除から社会的絆の(再)構築へ—
６　ネット社会における脅威の特徴と対応　坂　明…… 77

第２編　行政戦略としての「NEXT　ONE　セーフコミュニティ」
１　安心社会の設計２　新しい発想の「セーフコミュニティ」　石附　弘…… 101
　—科学的アプローチ・市民協働・コミュニティ主体
　厚木市の体感治安は良くなったのか？
２　世界基準の安全・安心まちづくり「セーフコミュニティ」を目指すまち
　—厚木市における体感治安不安感改善から生活安全充実感向上へのチャレンジ
　倉持隆雄，中野嘉邦，伊藤　邦彦…… 117
３　日本初の「セーフコミュニティ」認証都市 亀岡市の挑戦　山内　勇…… 135
４　創るブランド 守るブランド　荻野　穣…… 145
　—「選ばれる都市」に向けた相模原市の NEXT ONE
５　行政の窓口相談業務を通じての「安心社会」づくり戦略　牧瀬　稔…… 159
６　厚木市における市民の安心施策　石井 徹　岩崎　泰裕…… 173
　—厚木方式「エリア型ワンストップサービス体制」について
７　警察現場と安全・安心「NEXT ONE セーフコミュニティ」戦略
　—警察が元気に輝けば地域社会も元気に輝く！　岩田　廣文…… 187

第３編　市民自らが創る「NEXT　ONE　セーフコミュニティ」
１　事件事故が少ないまちには「安全活力」以前に「安心活力」がある！　岸　裕司…… 195
　—秋津小学校を拠点（場）にしたスクール・コミュニティのまち育てー
２　安全と安心を意識しないで過ごせるまちへ　前田　浩雄…… 211

—科学的アプローチ・コミュニティの安全安心資源の質の向上
3　生活安全の「市民のこころ」を育てるまち「NEXT　ONE　セーフコミュニティ」
—発展するボランティア活動—　日名地敬子……225
4　「セーフコミュニティ」に暮らしたい
—安心なまちづくりを目指す十和田のチャレンジ　山田　典子……233
5　安全安心とは「助けあい」で「人と人」を繋いでいくこと　池 﨑　守……247
—誰もが住み良い社会を目指す堺市登美丘地区—
6　イザの時、身を守れなければ安全・安心はない　長谷川祐子……253
—アメリカでの子供への安全教育—日本と違う考え方教え方

第４編　公共空間における安全・安心の新手法
1　犯罪を「科学の力」で抑止する　江崎　徹治……263
—警視庁の取組みを事例にして—
2　フランスの公共空間内における監視・防犯カメラの運用　浦中千佳央……283
監視・防犯カメラはポストモダン社会における犯罪予防の「NEXT　ONE」となりえるか？
3　日本発「青色照明」で夜の安全・安心文化創造　須谷　修治……315
—青色防犯灯に正しい認識を—
4　「セーフコミュニティ」自転車生活の安全・安心対策　金城　雄一、平野　亮二……325
—厚木市の自転車利用実態調査から得られた示唆と実践的な取組み—
5　超高齢化時代の交通公共空間の担い手づくり　池田　佳代……339
—たのしくて、時間がたつのを忘れてしまう「いきいき運転講座」

第５編　ネット社会における「NEXT　ONE　セーフコミュニティ」に向けて
—子どもとケータイ　～ここまできた情報モラル指導
1　子どものネット利用問題に必要なリスク教育の発想　下田　博次……351
2　コミュニティ・サイト利用のリスク　加藤　千枝……359
3　情報リスク教育の提唱とペアレンタル・コントロール概念の重要性　片山　雄介……365

資料編：世界基準の「セーフコミュニティ」関係
「セーフコミュニティで安心・安全・元気なまちを」
—セーフコミュニティ推進リーダーのための手引書（厚木市資料　2009.3）……369

編集後記……389

執筆者一覧

石　附　　弘	警察政策学会理事、国際交通安全学会専務理事、厚木市セーフコミュニティ専門委員、日本セーフティプロモーション学会理事、日本市民安全学会会長、元長崎県警察本部長
山　本　淳　一	読売新聞東京本社教育支援部（前世論調査部）
島　田　貴　仁	科学警察研究所 犯罪行動科学部犯罪予防研究室長　主任研究官
成　田　喜一郎	東京学芸大学大学院 教育学研究科教育実践創成講座教授
鴨志田　康　弘	警察政策学会会員、東洋大学人間科学総合研究所
坂　　明	警察政策学会会員、前慶應義塾大学　政策・メディア研究科教授
倉　持　隆　雄	警察政策学会会員、前厚木市協働安全部セーフコミュニティ担当次長
中　野　嘉　邦	警察政策学会会員、厚木市総務部渉外安全指導員
伊　藤　邦　彦	警察政策学会会員、厚木市協働安全部市民安全指導員
荻　野　　穣	警察政策学会会員、相模原市役所
牧　瀬　　稔	警察政策学会会員、(財) 地域開発研究所研究部研究員
山　内　　勇	亀岡市理事
石　井　　徹	厚木市行政経営課長
岩　崎　泰　裕	同　市民相談担当課長
岩　田　廣　文	前長崎県警察松浦警察署長
岸　　裕　司	秋津コミュニティ顧問
前　田　浩　雄	警察政策学会会員、玉川田園調布防犯パトロール隊代表
日名地　敬　子	前春日井市総務部市民安全課主幹
山　田　典　子	セーフコミュニティとわだをすすめる会、青森県立保健大学 健康科学部
池　﨑　　守	堺市立東文化会館館長、登美丘地区防犯委員会委員長
長谷川　祐　子	在日米海軍司令部地域統合消防隊予防課長
江　崎　徹　治	警察政策学会会員、警視庁管理官
浦　中　千佳央	警察政策学会会員、トゥールーズ第一大学キャピトル警察学研究センター研究員、政治学博士
須　谷　修　治	警察政策学会会員、(財) 都市防災研究所　客員研究員
金　城　雄　一	警察政策学会会員、前 (財) 地方自治研究機構主任研究員
平　野　亮　二	厚木市セーフコミュニティ担当課長
池　田　佳　代	株式会社コンセプション代表取締役
下　田　博　次	群馬大学特任教授／NPO 青少年メディア研究協会理事長
加　藤　千　枝	NPO 青少年メディア研究協会
片　山　雄　介	NPO 青少年メディア研究協会

序論にかえて

―関係論文を繋ぐ報告書全体のテーマ設定と解題

1　報告書の構成、発端、特色
2 「安全・安心」戦略は、警察や自治体にとっての生命線の問題
3　セーフコミュニティと「セーフコミュニティ」の違い
4　何故、「割れ窓理論」から「5 つ星の安全・安心まちづくり」へなのか
5　「予防安全」の本質：社会的健康コミュニティ育て　社会的健康人育て
6　「社会の価値」に基づく方法論や測定方法の模索の時代（世界の潮流）
7　第 1 治安指標と第 2 治安指標（ニーチェの本は、何故、売れるのか？）

1　報告書の構成、発端、特色

1.1　執筆者と報告書の構成

本報告書は、各領域の現場で活躍の計 29 名の執筆者の手による「NEXT ONE セーフコミュニティ」(「安心社会」) に関するビジョンや方法論、実践論など 5 編 27 本のワークショップ型論文集である。執筆者には、ご多用の中、趣旨に賛同してご協力頂いたことに、この場を借りてこころから感謝の意を表したい。

第 1 編、安全・安心の「NEXT ONE セーフコミュニティ」とは何か？では、総論として、安全と安心、体感治安不安、5 つ星の安全安心なまちづくり、ホリスティック・アプローチを中心とした子ども教育（人育てのあり方)、ネット社会における脅威の特徴と対応などのテーマを扱っている。

第 2 編、行政の NEXT ONE セーフコミュニティ戦略では、厚木市や亀岡市等の事例を紹介している。亀岡市は日本初の「セーフコミュニティ」認証都市であり、厚木市はこの 8 月に認証内定（NO3）を受けた。コミュニティを主体とした予防安全戦略として注目される。「セーフコミュニティ」は、「外傷予防」をツールとする科学的な「安全」対策の側面とともに、認証 6 指標による活動がコミュニティの一体感を強めるなど集合的効力感（「安心社会」の重要要素：島田論稿参照）に繋がっていることが確認できよう。

本編では、安心行政と予防安全の接点としての行政窓口相談業務や政令都市相模原市の戦略ビジョン、長崎県警察署の現場からの提言などを収録している。

第 3 編、市民自らが創る「NEXT ONE セーフコミュニティ」では、「安心社会」づくりに成功すれば自から「安全社会」ができることを示唆する事例：習志野市秋津コミュニティ、地域の安全と安心の質の向上に弛まない努力を続けている玉川田園調布町会、「セーフコミュ

ニティ」認証（NO2）の十和田市における新しい発想と世界基準の手法によるコミュニティづくりなどを紹介している。

これまで、「安全社会」ができれば、「安心社会」もできるというのが常識であったと思う。しかし、「逆も真なり」で、大人も子供も元気がよければ、コミュニティ内のストレスや危険・不安要素が減少、事件事故も減少させることができる。各論に共通しているのは、コミュニティ内に、安全活力・安心活力の知恵と活力が漲っているところでは、事件事故等の社会病理現象が発症しにくいことである。第２編の長崎県警察署の事例も然りである。

「人の生きている輝き」、そこから生まれる創意や発意がコミュニティに反映できている社会が「安心社会」であり健康的コミュニティである。反対に閉塞状態や孤立状態になると社会病理が発症する。「安全社会」ではあっても「安心社会」ではないという乖離現象が生ずる。WHO の健康概念の１つ、「社会的健康」はこれからの時代の重要なキーワードである。「社会的健康」人や「社会的健康コミュニティ」を、どう創っていくかがわれわれの正面の課題と思う（後述 6.1.3　何を学ぶべきか）。

「無縁社会」が現代の社会病理の象徴となっているが、本編はその対極にある「有縁社会」（＝絆社会、即ち、信頼関係に基づく新しい「社会の価値」に根ざしたコミュニティ（家庭を含む）づくり）のモデル例といえよう。「NEXT ONE セーフコミュニティ」の「安心社会」づくりは「無縁社会」克服の方途であり、犯罪や事件事故の予防安全と相関関係をもっている。

コミュニティの統合理念やアイデンティティ喪失の時代、人々の「こころの砂漠化」にオアシスを創出させる方途はすぐ足元にある。堺市の取組み「安全安心とは「助けあい」で「人と人」を繋いでいくこと」という言葉は、それを物語っている。文化芸術活動も安全・安心社会づくりの重要要素である。なお、本報告書では紹介していないが、神戸市北須磨団地自治会の過去数年の活動は、「人の生きている輝き」を、地域の皆で共創しているモデル地区の１つと言えよう。

「病気」になってから辛い思い（治療）をするより、今日のライフスタイルの改善で「元気」を維持する（養生）ことの重要性が、社会についても言える。

第４編、公共空間における安全・安心の新手法では、振り込め詐欺の被害者対策に GIS（空間情報技術）を活用した警視庁の好事例や仏におけるカメラの運用例、「セーフコミュニティ」による自転車生活の安全・安心対策事例などを取り上げている。

「みち」の安全・安心は、コミュニティにおけるもっとも基本的な生活安全安心インフラである。最近の手口をみると電話指示で高齢者を銀行に誘導する非面接犯化しており身

代金目的の誘拐犯と同じく「みち」利用犯罪である。「みち」は上から見るとその全貌がわかるが、GIS は、彼らの電波利用空中戦に対する警察の空中作戦といえる。

「みち（公共空間）」を事件事故の病巣にしないためには、みちの最多利用者（ユーザー）であるひとり一人の市民が、「みち」に関心をもつことが重要である。市民のスリッパである自転車生活の安全や超高齢化時代の交通公共空間の担い手づくりなど、市民の安全安心に直結する身近な課題を入り口に、コミュニティの知恵を結集して、ハード、ソフト、マンイイドウエアーの「みち普請」を行うことから始めれば無理がない。地域内の様々な安全安心資源の再開発と再結合の「近道」は、足元の「みち」にある。

第 5 編、ネット社会における「NEXT ONE セーフコミュニティ」に向けてでは、子どものケータイやネット遊びにおける危険や不安の実態とペアレンタル・コントロール等について関係論文を転載させていただいた。第 1 編坂論稿を受ける形で、下田、大野、片山各氏からの特別寄稿に感謝したい。読者は、子どもの世界で起きている現実を垣間見、ＮＰＯ活動と高崎市教育委員会・学校との連携によるネット社会リスクからの予防安全手法を知ることができよう。

1.2　「安心社会」は時代の要請

1.2.1　本報告書の発端

2008（平成 20）年 12 月、犯罪対策閣僚会議（今後 5 ヵ年の治安対策の基本）で、従前の**「犯罪に強い社会の実現」**（言わば「安全社会」）に加えて、新たに**「犯罪者を生まない社会の実現」**（言わば「安心社会」）方針が打ち出された。これは、犯罪現象（川下問題）そのもののコントロールから、犯罪を生み出す社会的温床（川上問題）に対する視座が加わったことを意味し、この領域をこれまでの社会問題から国の政治課題への格上げしたことを意味する。

この背景には、**犯罪総量（安全問題）**が 2002（平成 14）年のピーク時に比べ目に見える成果が出ているのに、何故、**体感治安不安感（安心問題）**は改善しないのか？という全国各地の警察や自治体の共通課題があった。本報告書は、この課題に対する解決の糸口を見つけたいという問題関心が発端になっている。

1.2.2　本報告書「安心社会」でとりあげる議論の範囲

本報告書ではこの問題関心をさらに拡大して、①事件事故のない、犯罪者も被害者も生まない社会、即ち、a）事件事故の予防安全（具体的な危険の制御）が図られていること（安全社会）、b）その不安感も少ない社会であること（安心社会の１）にとどまらず、②５つ星の安全・安心まちづくり（安全・安心活力ある社会的健康に満ち溢れたコミュニティであること（安心社会の２））についても言及している。

1.2.3　日本型セーフコミュニティと世界基準の「セーフコミュニティ」

現実にそんなコミュニティがあるのだろうか？もし、あるとすれば、どうして事件事故

を生み難い社会的条件が醸成されているのか、その安全・安心創造メカニズムとは何か？

世界基準の安全・安心まちづくり「セーフコミュニティ」が日本に上陸したが、このモデルはわれわれの求めている「安心社会」づくりに役立つのだろうか？これからの安全・安心社会のモデルとは何か？

さらに、「NEXT ONE セーフコミュニティ」のイメージができたとして、「セーフコミュニティ育て」は如何すれば良いのか？その「担い手の人づくり・人育て」とは何か？

報告書はこのような点についても関心をもって、その具体例の紹介につとめた。

1.3 「安全・安心」を支える 3 領域の成熟と信頼関係に基づく協働

1.3.1「安全・安心」を支える 3 領域とその成熟

編者は、市民生活の「安全・安心」を支える 3 領域、即ち、①国や自治体や警察など公助安全・安心資源、②地域コミュニティが生み出す近隣共助安全・安心資源、③市民一人ひとりの自助安全・安心資源の座標軸から、「NEXT ONE セーフコミュニティ」の考察につとめた。これらは、それぞれに固有の社会的機能や役割があり、特有の活動メカニズムや安全・安心活力の創造原理が働いているからである。

1.3.1.1 国や自治体や警察など公助安全・安心資源の活用例

例えば、頻発する振り込め詐欺に対して警察が関係機関、金融機関と連携・協働して被害者層に応じた直接的・個別的被害防止対策を講じた好事例がある。

・ 4-1 江崎論稿：匿名性が高い振り込め詐欺（見えない敵）の被害者対策に、最先端の科学の武器 GIS（空間情報技術）を活用し、水際の被害予防対策を展開した好事例（警視庁）。ネット社会、高度情報化社会の出現で、面接犯が主流であった詐欺が、携帯電話を悪用する非面接犯化（高度知能化）し、被害者を金融機関の窓口に誘引する犯行手口に対応、エリア内における犯罪者群の動向解析を行うことにより、科学的根拠に基づく予防安全対策を効果的に行ったもの（譬えれば、疫学的被害者保護対策：感染症の根源撲滅は別として、被害発症を現象学的に捉え水際で感染拡大の予防措置をとった）。

1.3.2 「安全」と「安心」の構造・性格

両者「安全」（客観的な安全水準）と「安心」（主観的な安心水準）の２つは、構造や性格が異なる個別のメカニズムを有している。前者は「安全」の反対概念「危険」へのマクロ的対処（護民官的手法）であり、後者は「安心」の反対概念「不安」へのミクロ的対処（市民の目線からの手法）である。この両者が相俟って「現代の政治行政課題である QOL（生活の質：生活安全・安心充足感もこれに包含される）の向上が可能となる。

防犯灯[1]１つをとってみても、これが「安全」対策なのか「安心」対策なのかは吟味を要する。ただし、１つの対策が、事実上、「安全」「安心」の 2 面性を持っていることが多い。

[1] 防犯灯という「灯台」（物理的施設）とこれを維持管理し安全・安心なまちづくりをしようという地域コミュニティの「燈台守」（人の目と絆）があって、初めて、防犯灯が活かされたコミュニティ（安全活力）が発揮される。このことは、安全・安心なまちづくり施策や「犯罪抑止力」の評価を総合的に捉えた防犯灯政策が展開されなければならないことを示唆している。

しかし、固有の特質を個別に吟味することで、コミュニティの「安全」「安心」創造のデザインや設計図の描き方が変わってくるのではなかろうか。

- 4-3 須谷論稿：「青色照明」で日本発の夜の安全・安心文化の創造を論じている。但し、青色防犯灯の形式導入だけでは効果が無いと、その有効性と限界性を分析する。
- 4-2 浦中論稿：フランス公共空間内における監視・防犯カメラの運用や評価について詳論を展開

1.3.3　相互補完関係

「安全」と「安心」は、本質的構造を異にする反面、相互補完関係に立つ。医者の技術や薬（客観的安全水準）がいくら良くても、患者の医者への信頼（安心感）なくしては手術を信用しないし薬も飲まないだろう。「安全」の基盤は、政治と同じく「信（信頼＝安心問題の核心）なくば立たず」なのである。

他方、一般に主観的「安心」だけでは、客観的「安全」は保障されない。一定の安全水準が維持されなければ、「安心」そのものが成り立たない。オランダの諺に「家は買えるが、ホーム（家庭の温もり）は買えない」というのがあるが、家という設置物だけではホームの安心感（こころの居場所）は得られないし、ホームという家庭の温もりは、一定の家なくしてこれを維持することは難しいだろう。QOL とはこの双方を満たそうという人間の営みである。

1.3.4　相談窓口は安全安心両面からの活用を！

警察や行政の相談や苦情処理窓口は、一見些細な事と見えるが、極めて重要な市民のこころを図る感度計（センサー）といえよう。窓口の応対に安心機能がないと市民はだんだん市役所から遠ざかり行政への信頼感が薄れ、コミュニティ内の関係者間の不安ストレスが高まる。他方、適切な対応（正しい安全対策）を教示しないと、事件事故を誘発する問題因子（安全侵害の火種）がコミュニティ内で放置され、他の危険因子と結合して事件事故に発展する。

このように相談窓口は、最も基本的な「安心行政」の側面と事件事故の予防「安全行政」の 2 面性をもつ。報告書では、相談窓口を「NEXT ONE セーフコミュニティ」の重要な行政戦略の 1 つとして位置付けている。

- 2-5 牧瀬論稿：安心社会における相談窓口の重要性や全国動向について分析
- 2-6 石井・岩崎論稿：「セーフコミュニティ」導入後の厚木市における市民の安心施策「エリア型ワンストップサービス体制」を紹介
- 2-6 末尾の閑話休題（浦中記）では、仏トゥールーズ市役所における市民「安心相談係」（24 時間、365 日、オペレーター対応）の活動について紹介

1.3.5　ネットワーク（安全組織）と相互信頼（安心関係）の両輪が必要

いずれにせよ、刻々と変わる情勢に対し、コミュニティ全体として事件事故を生み出すリスクファクターを正しく把握し(診断)、その実態に対して有効な処方箋が作成され、1.3.1 の 3 領域の安全・安心資源がその特質を生かしつつ相互補完関係に立ってこれを適切にコントロールするという、コミュニティの安全・安心マネージメントサイクルが必要である。

そのためには、①②③間にネットワーク（安全組織）が構築されているだけでなく、相互の信頼関係（顔が見える安心関係）の存在が必要不可欠であり、それぞれがともに成熟した関係性に立つことで、初めて実質的な協働関係が可能になる。

そして、1-1 拙稿にあるとおり、「安全」対策の核心となる方向性は、客観的安全水準の高度化＝科学的アプローチの徹底であり、「安心」対策の核心となる方向性は、主観的安心水準の強化＝スピリチュアルアプローチによるケアー体制の構築ではないだろうか。

今、コミュニティの安全の質（QOL）の向上のために求められているのは、①②③の 3 つの観点からの「安全社会」および「安心社会」の総合的な処方箋（戦略的アプローチ：設計思想）ではないだろうか。

1.4　「安心社会」づくりの現場の熱気

本報告書は、編者の力不足により各論文の文体や書式など形式上の不統一、内容上の不整合（「安全」や「安心」の概念や用法など)、内容の重複や論文間の見解の違いも散見される。そもそも「安全社会」と「安心社会」という編者の問題意識についても異論があるかもしれない。

しかし、それぞれの領域の立場からの「生の声」をそのまま報告書に掲載させていただいたことで、執筆者の個性や持ち味が発揮されユニークな報告集ができた。読み難さがあるとすれば編者の責任である。

読者は、①②③の各領域の「NEXT ONE セーフコミュニティ」の行間に、今を変えようとする強い意志の力や知恵（マキャベリー的知力)、元気なまちに共通の安全・安心活力の息吹、世界規模で起きている新しい潮流といったものを肌で感じ取られるのではあるまいか。「NEXT ONE セーフコミュニティ」にチャレンジしている「安心社会」づくりの現場の熱気には共通点がある。その力強い「低層通音」の響きが伝われば、読み難さも「怪我の巧妙」であろう。以下、各論文の入り口紹介ということで、編者の関心テーマに従い説明する。

2　「安全・安心」戦略は、警察や自治体にとって「生命線」の問題
ー「安全・安心」戦略の中心課題は「NEXT ONE セーフコミュニティ」

2.1　「安全・安心」問題解決は市民生活の QOL の基軸問題

超高齢化社会への急速な進展、「無縁社会」の拡大、介護や医療費の増大など将来への不安の増大、無差別通り魔事件など殺傷事件、いじめや虐待等子ども関連の悲惨な事件事案、体感治安不安感、自殺事案の高止まり現象、振り込め詐欺など、近年、市民の安全・安心が、現代の社会病理現象の脅威に曝されている。加えて、ネット社会の出現が、犯罪や非行の温床となるなど新たな社会病理の火種となっており、サイバー空間の「危険や不安」を増幅している。

「安全・安心」問題が、QOL（市民生活の質）の基軸問題として強く認識され諸対策が講じられているが、とりわけ体感治安改善問題に象徴されるように市民の目に見え肌で感じる「安全・安心」環境の整備やその創出は、優先度の高い政治行政課題となっている。この国民の関心の高まりと社会的ニーズに、警察や行政はどのように対処すれば良いのか。まず、問題の所在と処方箋についての所論から紹介する。

（関連論稿の主要なものは次のとおり。凡例 ・ 1-1 は、第１編１を指す。）

- 1-1 石附論稿：体感治安問題から NEXT ONE セーフコミュニティ（安心社会）の設計を提唱
- 1-2 山本論稿：改善しない「体感治安」問題を、読売新聞「治安」世論調査結果から縦横に分析
- 1-3 島田論稿：内外の犯罪不安研究とこれからのセーフコミュニティについて科警研の視点から分析、集合的効力概念[2]についても言及
- 1-4 成田論稿：子どもと教師等を取り巻く多様な危険を超える〈和み安らぎ〉のために有効な教育的アプローチとして、ホリスティック・アプローチを提唱
- 1-5 鴨志田論稿：犯罪の発生を被害者側だけでなく加害者側からも眺めることの意義をソーシャル・インクルージョン論から展開
- 1-6 坂論稿：ネット社会における脅威の特徴と対応についての最新情報

2.2 都市のブランド力としての「安全・安心」

こうした背景の下、行政による「安全・安心」創出戦略が、都市のブランド力として競われる時代となった。世界基準の「セーフコミュニティ」認証都市は、いわゆる安全宣言都市ではなく、「世界が認めた、世界に誇れる安全推進都市」として、「安全・安心」に対する都市の自己成長能力を時間軸の中で問われる仕組みを内包している。認証のハードルが高いだけに、都市の国際的ブランド力には極めて高いものがあり、住んでいるまちの人々の誇りも高い。(3. に詳論)

- 2-4 荻野論稿：創るブランド 守るブランド「選ばれる都市」に向けた相模原市の NEXT ONE、後述

---

[2] 島田氏によれば、集合的効力感（collective efficacy）とは、公益のために働こうとする意思と結びついた、公共財近隣住民の間の社会的な一体感。Sampson R, Raudenbush SW, and Earls F. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. Science, 277:918-92

2.3　「安全・安心」問題解決の条件

2.3.1　地域特性に鑑みた根拠のある具体的な安全・安心対策の重要性

こうした時代的要請に対して警察や自治体は、これまで以上に市民生活の「危険や不安」の実態を正しく分析し、地域特性に鑑みた根拠のある具体的な安全・安心対策を講じていく必要がある。ではその具体的方法論とは何か？（主として第２編各論稿を参照ありたい。）

他方、事件事故の予防を万全のものとするためには、市民ひとり一人が身の回りの「危険や不安」について正しく知り、コミュニティの安全・安心に関わるすべての関係者とともに、コミュニティ自らの発意と創意によって地域課題の発見や問題解決を図っていくことが強く求められている。では、コミュニティや市民は、何をどうすれば良いのか。（主として第３編各論稿を参照ありたい。）

2.3.2　安全・安心、健康、コミュニティの３大課題

さらに、これらの課題は、相互に有機的かつ複雑に絡み合っており、従来の縦割り思考のみではその問題解決に限界性があることは明白である。安全・安心、健康、コミュニティの３大課題の同時解決が時代の要請であり、「行政と市民の協働」や「地域の絆の再生」による「安心・安全なまちづくり」が国民的課題となっている所以である。では、具体的にどうすれば、市民協働や地域の絆の再生が可能なのか？（このテーマは、報告書全編を通じての課題であった。）

3　セーフコミュニティと「セーフコミュニティ」違い

3.1　２種類の「NEXT ONE セーフコミュニティ」（日本基準と世界基準）

本報告書では、２種類の「NEXT ONE セーフコミュニティ」について紹介している。「カギ括弧」無しのセーフコミュニティは、日本型の安全・安心まちづくりで、広く安全なまちづくり一般をさし、「カギ括弧」付きは、WHO 協働センターの提唱する世界基準（6 指標の認証モデル）に基づく安全・安心まちづくりである。セーフコミュニティと「セーフコミュニティ」の両者とも、翻訳すると「安全なまちづくり」と同じになるが、歴史的にも、文化的にも、構造的にも、似て非なるものである。しかし、大変興味深いことに、5 つ星の日本型セーフコミュニティと、スウェーデン生まれの「セーフコミュニティ」ベストプラクティス地区の双方のフィールド調査によって、幾つかの共通点が見出された。安全・安心なコミュニティの創造原理が似通っているのである。そして、両者の最大の違いは、「コミュニティ」の手法よりも、むしろサーベイランスなど「セーフ」（「安全」）のアプローチ手法であった。

3.2　「セーフコミュニティ」認証モデル

3.2.1　世界基準の安全・安心まちづくり

ここでは、「NEXT　ONE セーフコミュニティ」のモデルの１つとして、世界保健機関（WHO）協働センターが推進する「セーフコミュニティ」について紹介する。

このモデルは、「すべての人は健康と安全に関して等しく権利を有する」、「事件事故（外傷）は予防できる」という理念のもと、行政の適切な関与の下、住民自らの手で安全・安心なコミュニティをつくろうという取組みであり、その市民協働による安全・安心なコミュニティづくり手法、市民生活の安全の質（QOL）の向上を目指す活動は、世界的に注目されており、世界各地で「セーフコミュニティ」をまちづくりの基軸に据えた自治体が急増している。

わが国においても、京都府亀岡市（2008.3）や青森県十和田市（2009.8）の認証取得、交通安全白書での紹介等を契機に、近年、急速にその関心が高まっている。

厚木市は、2008 年、体感治安改善の問題解決手法として「セーフコミュニティ」モデルの導入を決定、2 年余の準備期間を経て、この 8 月、アジアセンターから認証内定を受けた。このほか、現在、長野県の箕輪町、小諸市、東京都豊島区、横浜市栄区、福岡県久留米市、京都府京丹後市、岡山県勝央町などの自治体が、認証へ向けて活発な活動を展開している。

・ 本報告書では、厚木市の許可を得て、「セーフコミュニティで安心・安全・元気なまちをーセーフコミュニティ推進リーダーのための手引書」（厚木市資料 2009.3）を巻末に転載した。

3.2.2　客観的安全水準の高度化　プラス　主観的安心水準の強化「安心社会」を目指す

このモデルの特長はいくつかあるが、市民生活における事件事故（外傷）の大半を安全対象領域としている点で、従来の日本型の交通、防犯など縦割りによる安全安心まちづくりとは異なる。しかも、コミュニティを基盤に、地域内関係団体機関や住民、それに行政、警察、消防、医療保健機関等の組織横断的協働による科学的な「予防安全」手法、つまり「安全社会」の創造プログラムとしてのすぐれた側面を有している。

他方、このモデルが、地域課題の新しい問題解決アプローチ、コミュニティ主体の自発性・創造性の発揮、市民協働の具現化プログラム、地域の安全・安心資源の包括的活用等を通じて、コミュニティの絆の再生に新たな発想と知恵を生み出していることが、日本での社会実践の結果、明らかになりつつある。

認証のハードルは高いものの、行政が直面するコミュニティ問題に関し、地域の人材資源を含む地域社会の開発プログラムという側面を有しており、「安心社会」への切符としての可能性を秘めている。

データに基づく根拠ある安全・安心対策であることで、説得力を持ち、対策効果が期待されている。換言すれば、「セーフコミュニティ」手法はその科学的客観性故に、地域再統合の新たな発想と知恵を引き出すツールとなる可能性を秘めているかもしれない。

- 2-1 石附論稿「新しい発想の「セーフコミュニティ」、2-2 倉持、中野、伊藤論稿「世界基準の安全・安心まちづくり『セーフコミュニティ』を目指すまち」は、厚木市におけるその間の経緯や認証のための取組みについて詳しい。
- 2-3 山内論稿 日本初の「セーフコミュニティ」認証都市亀岡市の挑戦、は行政の立場から、「セーフコミュニティ」導入によって、何が変わったのかについて、データでその変化を説明している。
- 3-4 山田論稿「セーフコミュニティ」に暮らしたい、は認証 NO.2 の十和田市のチャレンジをコミュニティの立場から紹介している。
- 4-4 金城、平野論稿「セーフコミュニティ」自転車生活の安全・安心対策は、このモデルに準拠した自転車安全・安心対策の具体例について述べている。2-6 石井、泰裕論稿 厚木方式「エリア型ワンストップサービス体制」は、「セーフコミュニティ」の一環として、市民の目線に立った安心施策として注目される。

3.3 セーフコミュニティ（日本型セーフコミュニティモデル[3]）

近年の日本型のセーフコミュニティ（安全・安心まちづくり）は、主として防犯（犯罪被害予防、犯罪発生抑止）を中心とした官民一体の総合的取組を指すことが多い。

警察政策学会の部会研究において、同規模コミュニティに比較して、極端に犯罪発生（事件事故）や非行、不登校が少ないまちを、数年にわたり定点観測、その事件事故抑止のメカニズムについて考察してきた。詳細は省くが、日本には日本の安全・安心文化に育まれたすぐれたコミュニティが多数存在し、これを支える地域の安全・安心の人的資源は、まだまだ豊富である（日本型セーフコミュニティモデル：編者は、これを「5 つ星の安全・安心なまち」と称している。）。

3.3.1 「遊び場」、居場所、安全・安心活力の多様性にあふれたコミュニティ

秋津コミュニティの事例は、子どもと大人が共に楽しめる環境を地域住民、特に、オヤジの出番を学校内に作り出すなどコミュニティの「遊び場」、居場所、安全・安心活力の多様性にあふれたコミュニティである。

コミュニティ関係者が、安全・安心活力の創造プロセスを共有することで「安心社会」が自然体で実現し、結果として自ずから「安全社会」となっている。

さらに驚くべきは、このコミュニティで小学校のときに育まれた子どもの社会的健康性が、中学校、高校生になっても持続されていることが、研究者の手によって実証された。これは、わが国でも稀有なる調査結果であろう。

3.3.2 「安心活力」があれば「安全活力」も生まれる

---

[3] 平成 14 年の大阪府に始まる都道府県レベルの先進的生活安全条例の意義等については、「これで実践！地域の安全力創造」（第一法規、共著）筆者論稿に詳しい。

これまで、われわれは暗黙の了解で、「安全社会」を実現すれば「安心社会」が実現できるはずだと考えていなかったか。秋津事例は、約 30 年かけて紆余曲折を経て、コミュニティの知恵と力を結集し「安心社会」を実現した。そして、結果としてパトカーの出動も校内暴力もない「安全社会」を実現させた。即ち、護民官的発想ではない「逆転の発想」での、「安心社会」が「安全社会」を創り上げた成功例なのである。

≪5 つ星の安全・安心のまちづくり関連論文≫

- 1-1 石附論稿：5 つ星の安全・安心のまちづくり（表）
- 3-1 岸論稿：事件事故が少ないまちには「安全活力」以前に「安心活力」がある！
  スクール・コミュニティのまち育て　（千葉県習志野市秋津コミュニティの事例）
- 3-2 前田論稿：安全と安心を意識しないで過ごせるまちへ
  ―科学的アプローチ・コミュニティの安全安心資源の質の向上（世田谷区玉川田園調布町会の事例）
- 3-5 池﨑(取材報告)：安全安心とは「助けあい」で「人と人」を繋いでいくこと（大阪府堺市の事例）

コラム　先駆的日本市民安全学揺籃の地：春日井市安全アカデミー

この分野の先駆者は、何と言っても平成 7 年開講の春日井市の安全アカデミーである。全国初の「行政による公募型の本格的な市民安全学教育の場」であった。「安全は人作りから」という当時の鵜飼市長（故人）の強い政治的信念で、市民の中に、他の市民に安全マインド（自主・自立・自律の市民安全活動精神）を教えられる市民（市民生活の安全リーダー）を育成するシステムである。平成 19 年度で延べ約 1867 人卒業生を地域コミュニティに送り出し、子供の安全啓発活動、簡易防犯診断、児童見守り隊、通学路診断等「地域コミュニティの安全基盤の礎」となっている。

- 3-3 日名地論稿　生活安全の「市民のこころ」を育てるまち「NEXT　ONE　セーフコミュニティ」
  （春日井市の事例）

3.4　世界に誇れる日本の交通安全安心文化：その原点に問題解決のヒントがある

わが国の安全文化を支えてきた資源には、コミュニティ以外にも、交番や機動隊など優れたものがあり、世界に多くの情報発信をしてきた。特に、今、世界的で最も突出しているのは交通安全分野である。例えば、人口比での死者交通死亡事故率は世界最高位にあり、死者の絶対数も 2009 年末で、57 年前の水準まで押さえ込むことに成功し世界を驚嘆させた。

3.4.1　第 1 次交通戦争の教訓

学ぶべきはその歴史的原点である。即ち、「車と免許の数が増えれば交通事故も増える」（常識）という社会自然現象に対して、モビリティ社会が生み出す交通事故等社会病理現象の問題点を正しく診断、正しい処方箋（安全計画）によってこれを官民一体で取組んだ結果、社会自然現象（病理現象：15 年のツケ）に歯止めをかけ、その後 10 年で死者を半減させることに成功した（第 1 次交通戦争）。

3.4.2　「安全・安心活力」（力量・エネルギー[4]）を結集

これを支えたのが 1970 年の交通安全対策基本法（安全の枠組み）、総理大臣が交通安全対策の最高責任者（体制の確立）、事故データに基づくハード・ソフトの諸対策（処方箋）、関係機関の組織横断的取組み（連携・協働）国、都道府県・市町村、地域の縦系列の一貫性、国民に対する交通安全啓発活動（マインドウエアー）の定着や浸透努力の諸要素であった。

ここで重要なことは、成功の最大要因は、社会自然現象（常識）を覆すだけの「安全・安心活力」（力量・エネルギー）を結集したことである。以上は、交通死亡事故という最悪の社会病理現象に対する「危機管理型対応」（ブラックスポットアプローチ）の例である。

3.5　脅威の力量を上回る「安全・安心活力」（力量・エネルギー）が必要

3.5.1　平時におけるコミュニティの安全･安心

本報告書のテーマは、平時においても同様のことが言えるのでないかといことである。コミュニティにおける日常の安全・安心を脅かす事件事故という社会自然現象（常識）を封じ込めるためには、脅威の大きさやその力量を上回る平時の「安全・安心活力」（力量・エネルギー）が必要であることは論を俟たない。地域に散在し潜在する安全安心資源を掘り起こし、繋げ、総合的に活用し、これを無理なく継続して、市民生活の予防安全を図ることが求められている。

3.5.2「NEXT ONE セーフコミュニティ」における安全・安心の創造メカニズム

ところで、世界基準の「セーフコミュニティ」の認証都市の調査および日本型セーフコミュニティのモデル事例など多数のフィールド調査等によって、両者に共通の地域コミュニティ安全・安心の創造メカニズムがあることが明らかになった。

それは、自主・自立・自律・協働・開放・自己成長（自己啓発）など、安全・安心活力創造原理（価値観の共有）である。

4　何故、「割れ窓理論」から「5 つ星の安全・安心まちづくり」へなのか

ここで、報告書の副題「割れ窓理論」と「5 つ星の安全・安心まちづくり」について述べておこう。

---

[4] 「公共政策の基盤としての『交通災害疫学』の進展』の著者、ウィリアム・ハッドン（バイオメディカルエンジニア、公衆衛生学修士）は、ハッドンマトリックスの生みの親であり今日の「セーフコミュニティ」の考え方の源流とされる。ハッドン、伝統的な疫学的モデルによる被害の未然防止対策アプローチに関し、運動エネルギー論を展開しているのが注目される。

Haddon, W., Jr.：On the escape of tigers: an ecologic note. (Reference 4 reprinted as an editorial, with three introductory paragraphs and without readers' quiz.) Am J Public Health 60: 2229-2234, December 1970. Haddon

「割れ窓理論」とは、割れ窓（無秩序状態の放置）が犯罪の温床になるから早く修復すべしとの論である。これは「安全社会の」実現（犯罪抑止論：危険・不安因子の管理）のためには必要不可欠であるが、オールマイティではない。それだけでは「安心社会」は実現できない。何故なら、「5 つ星の安全・安心まちづくり」に必要な「NEXT ONE セーフコミュニティ」のビジョン、安全・安心創造因子とその創造原理に欠けるからである。

5　「予防安全」の本質：「社会的健康コミュニティ」育て　「社会的健康人」育て

5.1「予防安全」の本質

5.1.1　名医は、「安全」と「安心」の両刀使い

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）。

5.1.2　発病前（事件事故発生前）の予防段階の名医とは？

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、予防安全や体感治安（不安）問題の本質である。本報告書 NEXT ONE セーフコミュニティの各論稿は、コミュニティをすべての発想の基盤（現場第一主義）として、①事件事故の未然防止と、②体感治安改善等「不安」の解消を目指す新しいツール探しの試みの記録といっても過言ではない。

5.2 「善人」探し、「善人」育て：日本警察の創設者川路大警視が見ていた社会モデル

日本警察の創設者川路大警視の言を借りれば、本報告書は、事件事故発生後の医者や法官の世界ではなく、事件事故以前の予防安全のための「NEXT ONE セーフコミュニティ」づくりについて取り扱っている。予防とは、事件事故という結果を生まないよう、これに繋がるリスクファクターを常日頃から適切にコントロールすることが重要で、これに失敗した時に専門家に助けを求めることになる。

事件後の犯人捕縛の一層の徹底を図ることは警察固有の重要な責務であるが、犯人が犯罪を犯し難い環境づくり、あるいは、犯人そのものが生まれないような社会づくりは、犯人を捕まえるのと同等に重要だとの趣旨を、川路は約 140 年前に指摘していた（参考「警察手眼」）。本報告書は、平常で健康なコミュニティを支える川路の言う「善人」探し、「善人」育てこそが、今、求められていると考え、そのための方法論を探し求めたものともいえる。

6　「社会の価値」に基づく方法論や測定方法の模索の時代（世界の潮流）

OECD の報告書は、「高度経済成長の時代には GDP が伸びると生活が良くなるはずだとの暗黙の仮説があった。しかし、多くの専門家は、多くの国で経済が成長したのにもかかわらず、われわれは 50 年前より幸せになっているとは言えないと考えている。人々は 50 年前よりお互いを、そして政府を信じていないし、所得が増えたのと引き換えに社会不安が増え、生活が複雑になった。健康もよくなり寿命も延びたが、気候変動のような環境問題が不確かな未来に影を投げかけている。そして、GDP に勝る（特定の政党や少数のエリートによる価値ではなく）**「社会の価値」**に基づいて社会の進歩を図る方法論や測定方法への関心が高まっている」（Statistics, Knowledge and Policy 2007: Measuring and Fostering the Progress of Societies: OECD ）と。

6.1　「NEXT ONE セーフコミュニティ」ビジョンづくりのススメ

われわれは、まず、日々の生活の拠って立つ基盤、「コミュニティ」における身の回りの生活の「安全・安心（場所的、心理的、時間的）空間」の実像に目線を合わせ、地域社会ミュニティを見つめ直す時期に来ているのではなかろうか。

各レベルで「安全・安心」と「コミュニティ」をめぐる問題に、人々の高い関心が寄せられている。これは「安心」問題の解決には、構造的に「コミュニティ」問題が解決されなければならないからである。

我々は今、ライフスタイルや価値観の激変、人類未経験の急速な超高齢化社会、リアルワールドと安全構造を異にするネット社会の出現等これまで日本の安全・安心水準を維持してきた設計図では対応が困難な環境激変期の渦中に置かれている。このような時代には、大局観（鳥の目）とともに、住んでいるまちの「安全・安心」資源の実像を客観視する（足元を正しく診る）ことが、極めて重要である。

6.1.1　自治会は地域力の源泉＝地域社会の新しい安全・安心の価値創造

コミュニティレベルにおいては、春日井市の例のような自主・自律の安全リーダーの育成が急務である。日本初「セーフコミュニティ」亀岡市のモデル地区、篠町前自治会長井内邦典氏の気概は、これを象徴的に表現している。井内自治会長は強調する。「自治会は行政の下請けではなく、地域の住民が自ら問題への気付きと解決力を育む地域力の源泉であるべきだ」と。モデル地区指定は、自治会の活動方針に則したものであったので受け入れた。「セーフコミュニティ」の導入により住民参加のワークショップが 4 回開かれ、地域の

課題の抽出・整理、目標に向けてのアクションプランの整理等を行った。地元自治会はじめ小中学校、防犯推進委員、民生児童委員、消防団、青少年育成協議会、子ども見守り隊などが総結集し、篠町安全・安心のまちづくり推進会議を設置し、これまで以上の地域力の強化が図られたという（石附フィールド調査から）。

6.1.2　自治体主催の「安全リーダー養成」の本当の課題

例えば、大阪府の安全なまちづくり条例[5]（生活安全条例）の推進項目には、地域の安全の担い手を育成が織り込まれている。この制度が定着すると、防犯アドバイザーや活動指導員のような市民による市民のための安全のキーパーソンが地域の中で育ち、真に地域の中に、安全安心の人的基盤ができる。ところで、自治体主催の市民対象の「安全リーダー養成啓発事業」は、その手法や内容において、コミュニティの意義や役割を戦略的に理解し、地域の安全・安心活力強化のための「市民安全・安心学」を教えているだろうか。

6.1.3　何を学ぶべきか

「安全リーダーは何を学ぶべきか」世界基準の「セーフコミュニティ」の人づくりはその方途の手がかりとなろう（p.385 参照）。

他方、春日井市のフィールド調査では、次の５項目が重要と考察された。

①住んでいるまちをどんなまちにしたいのかという「まちへの思い」を涵養し、その設計図やデザインについての考え方の学習　②安全意識の変革と行動実践の重要性についてインセンティブ　③コミュニティの成員としての社会安全のセミプロ教育を通じ、特に、「安全学習」能力（自ら安全を学ぶ面白さと意欲、他の市民への伝達手法等）を学び、自助・共助の安全活力の涵養　④卒業後、その安全能力を発揮できる「場」（受け皿）づくりの配慮　⑤卒業後の節目研修やその後の活動について相互啓発の「場」づくり

「社会的健康コミュニティ」育て　「社会的健康人」育て関係論文

- 1-4 成田論稿：子どもの教育と安全・安心の「NEXT　ONE」
  子どもと教師の〈和み安らぎ〉のための教育の再構築に向けて
  ―ホリスティック・アプローチを中心に―
- 3-6 長谷川論稿：イザの時、身を守れなければ安全・安心はない
  ―アメリカでの子供への安全教育―日本と違う考え方教え方

---

[5] 「創業」から「守成」の時代に入った地域安全と行政・警察の役割

平成 14 年、大阪府から始まった「防犯」を核とする安全･安心の新しい「灯火」は、都道府県レベルの生活安全条例として、既に 40 余の自治体で制定されるに至った。地域安全の総合計画策定を行政の責務とする一方で、市民一人ひとりの危機管理（大阪府）を明記し、地域コミュニティの再生、地域の安全リーダー養成にも言及するなど画期的な内容のものであった。これを、コミュニティをベースとし、市民の目線に立って市民生活すべての領域での「危険や不安」に、市民協働で対処する仕組み作りが、今、求められているのではないだろうか

- 4-5 池田論稿：超高齢化時代の交通公共空間の担い手づくり
  —たのしくて、時間がたつのを忘れてしまう「いきいき運転講座」
- 1-5 鴨志田論稿：ソーシャル・インクルージョンと安全安心コミュニティ
  —社会的排除から社会的絆の(再)構築へ
- 1-6 坂論稿：ネット社会における脅威の特徴と対応
- 5-1 下田論稿：子どものネット利用問題に必要なリスク教育の発想
- 5-2 加藤論稿：コミュニティ・サイト利用のリスク
- 5-3 片山論稿：情報リスク教育の提唱とペアレンタル・コントロール概念の重要性
- 2-7 岩田論稿：警察現場と安全・安心「NEXT ONE セーフコミュニティ」戦略 警察が元気に輝けば地域社会も元気に輝く！は、地域の安全・安心の灯火（赤い門灯）として輝くためには、警察自身が体内的にも対外的社会的健康体でなければならいという論である。トップの行政連携のための努力、部下には休暇をとらせてからしっかり仕事をさせる方が、皆が輝いて仕事ができるというのが、岩田氏の持論である。

7　第 1 治安指標と第 2 治安指標（ニーチェの本は、何故、売れるのか？）

7.1　事件事故の予防（安全水準の向上）＋不安感への手当て（安心水準の向上）

哲学者ニーチェは、「人間は、深淵にかけられた１本の綱であり、渡るも危険、途上にあるも危険、身ぶるいして止まるも危険」との名言を残したが、これまでは**「安全」対策**がその中心課題であった。現代社会はこの安全基盤そのものの脆弱化が不安感を増幅させ、他方において、事件事故に遭いたくないとい予防安全へのニーズが増している。

そして、今、市民が求めているのは、落ちるかもしれない**不安感への手当て**、落ちた後の「こころ」のケアーなど**「安心」対策**であり、これが QOL(クオリティ・オブ・ライフ)の基軸問題として、新時代の政治行政課題の重要課題となっているのではなかろうか。

この不安感への手当てという新潮流の起点は何時であろうか？編者は、国民生活白書の国民の価値観が「ものの豊かさからこころの豊かさへ」に逆転した 1980 年代とみている。この時期から、ものの豊かさに反比例して日本人の人付き合いの希薄化、地域の絆の崩壊、不登校等学校の崩壊などが顕在化し、社会病理の肥大化が加速する。

7.2　「危険」へのマクロ的対処、「不安」へのミクロ的対処

7.2.1　「危険」へのマクロ的対処例（護民官的手法：第 1 治安指標）

その典型例は、事件事故のブラックスポット（偏在スポット）への処方箋であり、「犯罪に強い社会の実現」のためにコミュニティレベルでの「割れ窓理論」（侵害された安全・安

心の早期回復）の普及が必要である。

7.2.3　「不安」へのミクロ的対処例（市民の目線からの手法：第 2 治安指標）

事件事故に発展しないようリスクアクターに対するコミュニティレベルでの安心ネットワークの構築（受け皿つくり）、公的「相談」システムの質の向上などが課題となっている。

警察政策として、最近の万引き対策での警察官の被害者訪問による措置や国民の関心事の自転車対策への配慮、女性や子どもに対する性犯罪対策等は、被害者の「不安」や国民の負担軽減ためのキメ細かい配慮がされており、「安心対策」の好事例といえるのでないか。

7.3　第 1 治安指標と第 2 治安指標

編者に言わせれば、前述 6.の「特定の政党や少数のエリートによる価値ではなく『社会の価値』に基づいて」の箇所が、特に重要である。こうした内外の歴史潮流を踏まえれば、伝統的な治安指標（犯罪総量や検挙率などのマクロ指標＝第 1 治安指標）を基礎としつつ、今後は、これまで以上に、コミュニティ現場や市民の目線に立った、例えば、体感治安不安感など各種社会調査指標（ミクロの治安指標＝第 2 治安指標）など「社会の価値」を図る諸指標を開発し、その方法論や測定方法あるいは信頼性を高めていく努力が必要であろう。

7.4　「安全社会」原理主義の落とし穴（警察国家の悲劇）

編者は、「安全社会」（例えば犯罪総量の抑止と検挙率の向上を図れば、「安心社会」ができると永い間考えてきたが、この常識は、半分は正しいが、2 つの意味で半分は間違っていたことになる。

1 つは、本報告書第 3 編に示したとおり、「安心社会」の実現ができれば、「安全社会」ができるという事実（5 つ星の安全安心なまちの事例）。2 つは、第 1 治安指標（安全社会）原理主義を徹底させると、いわゆる警察国家となり、国民の自発性や創意性が阻害され、国家全体としての平常（健康性）を損なう。宰相メッテルニッヒの晩年の警察国家（オーストリア）や戦前の総動員体制下の日本などもその例で、国家危機の本当の原因・背景の問題解決を図らずに発症した治安事象対策だけでは皮肉なことに国家そのものを滅ぼす。処方箋が違うからである。

7.5　警察や自治体の今後の課題：「NEXT ONE セーフコミュニティ」探し

本報告書では、平時における市民生活の「安全・安心」を支える 3 領域の固有の機能と役割が発揮できる「NEXT ONE セーフコミュニティ」探しがテーマであった。

警察や自治体は、「安全」対策と「安心」対策という価値基準（物差しの目盛）が異なる２つの戦略を、包括的に、総合行政としてこなしていかねばならない時代になった。それ故に、総合行政の最高責任者としての自治体首長のリーダシップや調整能力、また、地域の市民生活の安全安心に深いかかわりをもつ警察トップの「NEXT ONE セーフコミュニティ」（地域安全に対する戦略的発想やデザイン構想力）に関する見識の広さが求められているのではないだろうか。

1

安心社会の設計　1

「割れ窓理論」から
「5 つ星の安全・安心まちづくり」への脱皮

～NEXT ONE セーフコミュニティに向けて～

警察政策学会理事

市民生活と地域の安全創造部会部会長

石　附　　弘

安心社会の設計　1
「割れ窓理論」から「5つ星の安全・安心まちづくり」への脱皮
～NEXT ONE セーフコミュニティに向けて～

石附　弘
警察政策学会理事
市民生活と地域の安全創造研究部会長

はじめに　市民生活の「安全・安心」漂流時代
１　何故、今、体感治安不安問題が問題なのか？
２　安全と安心：問題の本質
３　安全・安心の処方箋（素描）:「安心社会」の設計図の手がかり
４　不安感を生みだす現代の諸要因
５　時代的要請「安心社会」のビジョンづくりのために
６　安心社会の設計：事件事故の少ない５つ星の安全安心まちづくり手法に学ぶ
まとめ　　NEXT ONE セーフコミュニティに向けて

はじめに　市民生活の「安全・安心」漂流時代

「安全・安心」が、今日ほど声高に叫ばれたことはない。これは時代の急激な変化と先行き不透明な情勢に、市民の生活の基盤とりわけ「安全・安心」が、対立概念の「危険」と「不安」に翻弄されていることを物語っている。因みに、YAHOO で「安全」を検索すると 18 億 5 千万件、「安心」 7 億 1500 万件ヒット、「不安」2 億 8900 万件、「危険」1 億 8500 万件であり、いかに「安全・安心」が、現代社会の国民的関心事であり最優先の政治行政課題であることを示唆している。

本稿においては、犯罪総量の減少が体感治安不安感の改善に直結しない理由についての考察から、犯罪対策閣僚会議（2008.12）で提言された「犯罪に強い社会の実現」（言わば「安全社会」）から一歩踏み込んだ「犯罪者を生まない社会の実現」（本稿では、犯罪者に加え犯罪病理現象を含む趣旨で、以下、「犯罪を生まない社会の実現」（「言わば「安心社会」）との用語を使用している。）に向けてわれわれは何をなすべきなのかを主たる関心事項として論点整理を試みた。

１　何故、今、体感治安不安問題が問題なのか？
―犯罪総量の減少が体感治安不安感の改善に直結しない理由

（１）日本の安全・安心を支えてきた諸々の基盤構造に地殻変動が起きており、そのぜい弱性の深化[1]が安全・安心社会を揺るがしている。

[1] 安全・安心を支える基盤構造には、法制度や法執行能力、治自体のガバナンス能力、コミュニティの自

（２）近年の治安情勢を概観すると、犯罪総量の抑制など客観的な治安情勢（安全水準）の急激な好転（ピーク時 2002 年約 285 万件、2008 年約 182 万件、減少率―37%）にもかかわらず、市民が肌で感じる主観的な体感治安不安感（安心水準）が高止まりのままであり、「安全」と「安心」の乖離現象が起きている。

（３）では、何故、乖離現象が起きたのか？この点についての分析なくして、正しい処方箋はないはずである。

例えば、読売新聞社連続調査「日本人」（2008.3 体感治安不安感調査）では、「この数年の間に、日本の治安は良くなったと思うか、悪くなったと思うか」との質問に対し、「日本の治安が悪くなった」の数値が最も高かったのは、犯罪総量のピーク時の 2 年後 2004 年調査 94%で、犯罪総量との関係では後追い傾向（雁行現象）が見られ、その後 2006 年 89%、2008 年 86%と減少しているがピーク時からの減少率は―8%に止まっている（高止まり現象が顕著である）。

【事例研究】こどもが犯罪に巻き込まれるのではないかとの不安感と体感治安不安感

子ども関連の事件に対する国民の反応は敏感である。そこで、次の２つの調査から分析してみる。

下の左のグラフは、大手５社の新聞報道による子ども関連記事の掲載件数（牧瀬氏資料を筆者が加工したもの）であるが、犯罪総量の増大にしたがって急増し、特に、池田小学校事件（2001 年）以降の世間を震撼させる子どもがらみの事件の続発で 2006 年ピークに達する（58,065 件）。その後、国や自治体、警察、学校、地域の子どものための安全対策が功を奏し、最近では大事件の総数は減少していると思われるが、記事の掲載件数は高止まりしている（2009 年、52,948 件でピーク時からの減少率は―11%）に高止まっている。

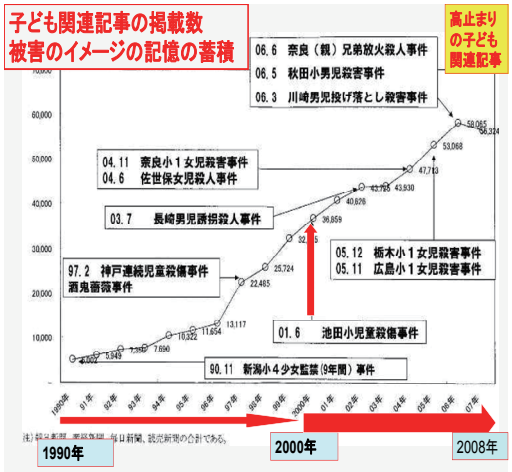
ア、仮説１　体感治安不安、治安水準雁行説：

人々の肌で感ずる生活感覚イメージは、一度インプットされるとなかなか変わりにくい。安全水準の向上が続けば、安心水準も時間の経過にしたがってタイムラグで後追いするはずである。

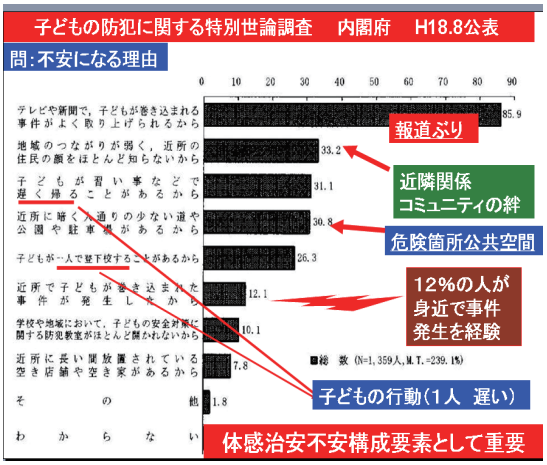
治能力、市民ひとり一人の社会安全意識、社会的モラル、家族や地域の絆、学校と地域の信頼関係など多種多様なものがある。その中で、筆者は今日の日本の課題は、政治・経済・社会・生活安全システムへの国民の信頼感の揺らぎが拡大しており、自助・共助・公助の３つのセクターにおける安全活力の復権努力が喫緊の課題と考える。

例えば、国民生活白書（H19 年版）は、朝食について小学生の５割、中学生の７割が親と一緒にとっていないとの調査結果を公表している。筆者は、この現実が、親子関係の希薄化を生み、地域の絆の希薄化、職場関係の希薄化という社会的人間関係の希薄化連鎖現象となり、社会的無関心、他人への無関心の風潮を生みだし（生活安心インフラのぜい弱化）、これが他の要素と相俟って社会的モラルの低下、さらには非行や事件を誘発する温床になっていると考える。子どもの朝食欠食が、教室での集中力欠如や交差点での飛び出し事故を誘発しやすいとの指摘や、20-30 代の朝食欠食が車の運転行動で注意力欠如の危険運転に繋がりやすいとの指摘がある。この観点からは、「欠食」そのものが、程度は別として１つのリスクファクターとなっているといえる。

極論すれば、体感治安不安感の問題の川上問題には、家庭での子どもとの朝食や会話、家族の団らんがあり、その回数を増やす努力をすることなしに、人間関係を作る力の低下が問題だと評論家になっていても安全・安心の基盤は改善されない。



・新聞報道・・残像効果　記憶の蓄積



・内閣府の世論調査、

イ、仮説２　マスメディア従属説：

右欄は、内閣府の 2008 年調査で、子どもが犯罪に巻き込まれるのではないかとの不安感を何故感じたかの質問に対し、その理由の第１順位は、①マスコミの報道ぶり（85.9%）という回答であった。身近な実際の治安実態よりはマスコミ報道によって不安感が突出して影響を受けていることが看取できる。この説に従えば、安心感の改善のためには、マスコミ・新聞で大々的に取り上げるような子ども関連の事件そのものを抑止する（犯罪抑止対策）すれば不安感も減少するはずであるというもの。

ア、イ説の共通点は、犯罪抑止対策（安全水準）が安心水準を決定する点にある。だが、本当にそうであろうか？それで体感治安不安感は改善するのであろうか？

ウ、仮説３　安全・安心二元論説：

安全と安心の構造は、相互に密接に関係しているが、両者は本質的に構造が異なっている。したがって、根源（川上）問題に立脚した処方箋が必要であり、この総合的な対策なくしては、体感治安不安感の改善は難しいというもの。

筆者は、内閣府 2008 年調査の第２順位以下に注目している。即ち、不安感の構成要素として、国民は②見知らぬ近隣関係＝コミュニティの絆の問題（33.2%）③子どもの遅帰り＝子どもの見守り活動と安全教育の問題（31%）④暗く人通りの少ない道がある（公共空間の安全安心対策の問題（30.8%）等を指摘しているからである。

②見知らぬ近隣関係の改善（コミュニティの絆の再生）や④暗く人通りの少ない道の改善などは、行政の正面の課題であるが、②にはコミュニティの住民の主体的関わりが必要であり、④には道の暗さや危険・不安の実態（市民の目線）によって改善がなされなければならない。即ち、不安要素を軽減するためには、課題の類型や態様によって、自治体、警察、コミュニティ、学校、家庭とそれぞれ役割を分担すべきものである。しかも、犯罪や不審動向、危険と不安の程度など、きめ細かい分析を基に、子どもの目線に立った対策

が、地域内の安全・安心資源を有効に、かつ包括的に活用して行われる必要がある。

この調査は、安心問題解決の重要要素に、近隣を含む人間関係がある（コミュニティとの関わり合い）があることを示唆している。また、安心問題の解決のためには、犯罪危険そのものに対する治安対策とは異なり、不安の素地を生みだす事象（犯罪対策の周辺領域）まで守備範囲を相当に広げなければ、その対策効果がないことを示唆している。

２　安全と安心：問題の本質

この問題をさらに深く考察してみたい。人は、何故、危険や不安になるのか？安全・安心を得るためには、その反対概念である危険や不安の由来についてである。

（１）人間存在の本質

哲学者ニーチェは、「人間は、深淵にかけられた１本の綱であり、渡るも危険、途上にあるも危険、身ぶるいして止まるも危険」との趣旨の言葉を残している。

これまでの安全対策とは、綱を渡る際の危険予知や安全教育、あるいは綱を丈夫することなど綱から落ちないようなリスクマネージメント、落ちた際の被害最小を図るセーフティネット：クライシスマネージメントがその中心課題であったと思う。

しかし、今、市民が求めているのは、落ちるかもしれない不安感への手当て、落ちた後の「こころ」のケアーなど「安心」対策であり、これが QOL(クオリティ・オブ・ライフ)の基軸問題として、新時代の政治行政課題の重要課題となっているのではなかろうか。この観点から見ると、前述の犯罪対策閣僚会議決定（2008.12）は防犯分野での安心対策のキックオフであり、「安心社会」への本格的幕開けを象徴するものであったと評価できる。

（２）危険と不安の構造

何故、人間は危険と不安を払拭できないのか。それは次の３つの安全能力限界による。

a 認知・情報・観測限界（身の回りで起きている危険をすべて知ることができない）、

b 予知・予測・時間限界（次の瞬間、何が起きるかを知ることができない）

c 制御・行動限界（a、b を知っていても、危険に遭遇した際に危険回避行動がとれない）

個人であれ、コミュニティであれ、国であれ、人はこの限界を克服できない。君主論を書いたマッキャベッリは、人間の運命は、その半分を運命の女神に左右されるが、後の半分は「自由意志の炎」で自分のものとすることができる（運命 50%説）としたが、「安全・安心」とは、人の日々の生活空間（場所的、時間的、心理的）において a、b、c の３つの安全能力限界を「自由意志の炎」によって、１センチでも１メートルでも領域を拡大する力量（安全活力）努力に他ならない。

例えば、戦争は、何故、危険と不安なのか？a、b、c の領域が狭くなるからである。自殺事案も不安―危険―すべての道が閉塞した時に一線を越える。平和とは何か？安全・安心領域が拡大し、先行きの展望や見通しが明るくなり将来設計が可能となる（信長の功績は戦国時代を終焉させ、楽市楽座など平和な時代の条件を整備したことにある）。

闇夜（写真左図）を一人で歩くことは不気味である、何故か？先が見えないから危険物の存在や不審者を見分けることができない。防犯灯の明かり（写真右図）があれば、前述のとおり、a, b, c についての安全・安心領域が格段に拡大する。20W より 32Wno 方が先の見通しが広く遠くなる。不安感対策として防犯灯は極めて重要な安全・安心資源である。

安全文化史上、人類の火（明り）の発明、自動車のヘッドライト、望遠鏡、灯台などは、「転ばぬ先の杖」として偉大な発明であった。他方、コミュニティにおける夜間の防犯パトロールも、人の姿と目によって a, b, c についての安全・安心領域が格段に拡大する。防犯設備では代えがたい地域の安全・安心資源ということができる。

人々が、「乱」より「治」、「不法」より「法」、「不信」より「信」を人々が欲するのは、後者の方が a, b, c の領域が広く、居心地がよいからである。

安全・安心なまちづくりも原理は同じで、筆者によれば、後述の 5 つ星の安全・安心のまちは、極論すれば、「治」「正」「法」「信」などについて、コミュニティ価値を同じくして、そのために住民自らが「自由意志の炎」を燃やし続けているまちなのである。

3　安全・安心の処方箋（素描）:「安心社会」の設計図の手がかり

「安全」も「安心」も、古来よりの人類の願望であった。漢字の語源では、安は、祠で巫女が天に祈る姿を表したもの（人知を超えた世界への祈り）、「安全」の「全」は家の中の王：客観的安全度が、「安心」の「心」はこころの有り様：主観的安心度が問題とされた。

安全文化史からみると、統治（政治）とは、乱（戦争）を治めるなど客観的安全（平和

維持や国家安保）の実現が第一義の使命[2]であり、ここでテーマとする個人レベルの「市民の目線」からの安心問題は、統治（安全対策）の反射的効果で保障はされたものの、つい最近まで二義的問題とされた。

（1）「治療」の二元論：医療における「安全と安心」の原点

ところで、安全と健康は車の両輪とされるが、健康を扱う医者は、安全と安心をどう扱ったのであろうか。約 450 年前、西欧医学を初めて日本に伝えたポルトガル人アルメイダの教訓：（注）出典：長崎大学医学部創立 150 年周年記念誌の記述をもとに考察）

ア、名医アルメイダは、何故、名医といわれたのか？

①外科医として、初めて西欧の外科手術を行った（体の損傷に対する医学的治療）彼は、専門家として安全知識や安全技術を有し、当時の日本で最先端の治療を行った。

（彼は、ホスピタル（治療施設）をつくり患者の環境整備、食事療法もおこなった。

②修道士として患者の精神的よりどころとなった

彼は修道士の資格もとり、患者のスピリチュアルケアー（こころの支え　（魂の救済）をおこなった。　　・・・

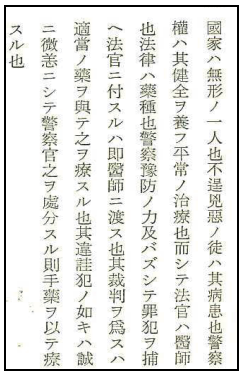
イ、安全・安心の処方箋には、次の２つの方法論があることを示唆している。

第一　科学的アプローチによる客観的安全の質の持続的向上（安全水準対策）

第二　患者の立場（目線）に立ったスピリチュアルケアー：安心感、信頼感、こころの居場所づくりなど主観的安心対策の重要性（安心水準対策）

であり、しかも２つを同時に行う必要がある。（本当の名医、本当の治療を考えるヒント）

アルメイダの碑（長崎大学図書より）



國家ハ無形ノ一人也不逞兇惡ノ徒ハ其病患也警察
權ハ其健全ヲ養フ平常ノ治療也而シテ法官ハ醫師
也法律ハ藥種也警察豫防ノ力及バズシテ罪犯ヲ捕
ヘ法官ニ付スルハ即醫師ニ渡ス也其裁判ヲ爲スハ
適當ノ藥ヲ與テ之ヲ療スル也其違律犯ノ如キハ鍼
ニ微恙ニシテ警察官之ヲ處分スル則手藥ヲ以テ療
スル也

警察手眼

---

[2]江戸時代の儒学者荻生徂徠 1666-1728）は、「祀と戎」の２つは「国家の大事」であると指摘している。祀（まつり＝祭事：神仏祈願、儀式、祭典など）と戎（つわもの：力＝政治・軍事・技術・治安など）の２つで、祀は権威に由来し人心を「安全・安心」に向け１つに結集する（求心力の源泉）。戎は権力に由来し、施策やその執行力によって「安全・安心」を具現化する。古来、統治とは、人知（人間の安全能力限界）を超えた災禍を鎮める「まつりごと（政＝祭事）」が、軍事・治安とともに極めて重要な仕事であった。先行き不明・不確実な人間社会においては、人心の結束を図り、共通の目的を明確化し、人知を超えた災禍に対して衆知を集め、不明・不確実な事態に対処する必要があった。

（２）日本警察の創始者川路大警視の安全・安心論

ア、予防安全が警察の第一任務

彼は、約 150 年前、警察権は、①悪事をさせる前にこれを防ぐこと（罪を犯させない)、②不慮の損害を防ぎ公同（市民）の権利を増進することであるとし、行政警察における予防安全を警察の第一任務とした。

そして、①の予防に力及ばず犯罪を犯させてしまった時は、凶徒を捕らえ、法官（検察、裁判官）に付すべし（刑事司法警察）と述べている

イ、川路は、法官は医師であり、法律は薬種　軽微事案は警察の手薬をもって対処すべしとした。警察は、国家平常の治療機能と見ていたのである（国家治療論：警察手眼)。

ウ、検挙に勝る防犯なし、防犯と刑事は車の両輪論は正しいか？

川路の理想とした警察像（ビジョン）は、≪先防犯、後刑事≫であり、車の両輪は並列の両輪ではなく、自転車タイプの前輪、後輪の関係にあったことを指摘しておきたい。

エ、凶徒と善人の対等論

川路は、もう１つ重要な指摘をしている。凶徒と善人（凶徒と対極に位置する善良な市民の意と思料）に対して、警察は、その発掘に同じ力を入れなければならない、というものである。（後述「5 つ星の安全・安心まち」論のヒントの１つ）

（３）「国民生活充足感」の時代到来を予言：ブレジンスキーの先見性

ア、近代、政治家として「安心」問題に気付き、これを次世代の政治課題として最初にとりあげたのは、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「これからの時代の国民の真の生活の豊かさとは、GNP というマクロ指標ではなく、より市民生活に密着した国民生活充足感（グロス・ナショナル・サティスファクション GNS）であるとして、自殺者の多い国は GNP が高くても「貧しい国」だと喝破した。

イ、「安心」も「自殺」も、これまで個人レベルの問題であって国政や社会的レベルの問題ではないとされてきたが、これらを社会問題として正面から取り上げることが新時代の要請となったのである。

（４）「こころの修理論」（「安全と安心」の違い）

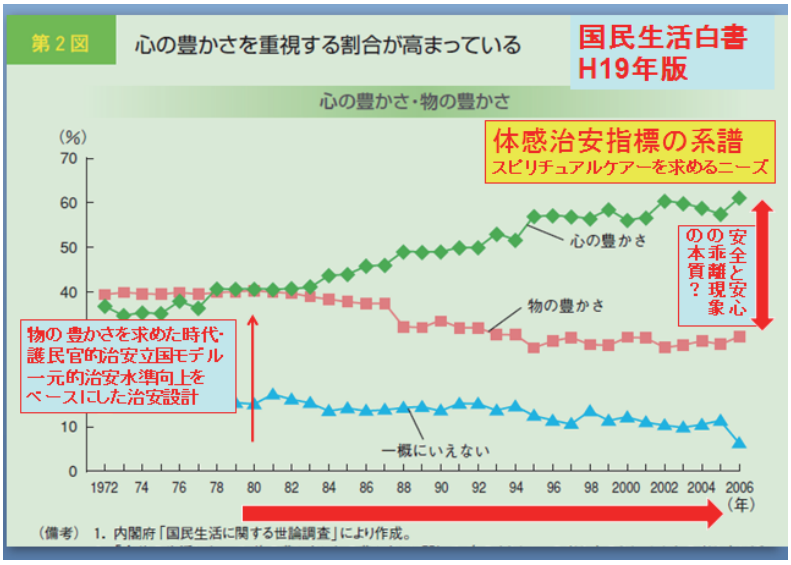
「車の修理とは、『機械（安全）の修理』をしただけでは半人前、お客の壊れた『こころの修理』をしなければ本当の修理とはいえない。ユーザーの『安心』の手当てができて初めて本当の修理といえる」と。これは、本田技研の創業者本田宗一郎氏の 19 歳の時の逸話とされるが、「こころの修理」というキーワードは、今日において一層その輝きを増している。

全国どこでも繰り返されているごく平凡なまちの車の修理工場での出来事。しかし、誰も気付かなかった『こころの修理』。『機械（安全）の修理』は目に見えるが『こころ（安心）の修理』は目に見えない。そこをユーザーの目線で、こころの本質を見抜いた。深いこころの洞察、相手への思いやり、人間的な温かみがあってこそ、目に見えない本当に大切なことに「気付いた」のであろう。本田宗一郎氏は、後にもっと重要な言葉を

残している。「技術者が目の前の問題を解決できないのは『技術力』の問題ではなく、問題への『気付き』がないからだ」と。

（５）こころの豊かさを求める時代の治安立国モデルとは？

興味深いことに 1980 年代から「物の豊かさ」と「こころの豊かさ」の重要度（価値観）が逆転し、その差が拡大している（平成 19 年版国民白書）。



以上、安全・安心二元論説に関係する考察とこのグラフによる国民意識の変化は、犯罪総量の減少による治安水準（客観的安全水準）の改善だけでは、「体感治安不安」（安心水準）の改善に必ずしも直結しないということが明らかになった。換言すれば、物の豊かさを求めた時代の治安立国モデル（護民官的発想、犯罪総量・検挙率といった統計（事件認知の客観的マクロ統計）による一元論的安全対策とは別次元の物差し、即ち、こころの豊かさをもとめる国民意識の変化に対応した、言わば、「安心社会における治安立国モデル」への転換が求められているのではなかろうか。

●「安心社会への切符」（ヒント１）

「安心」は、通常、一定の「安全」水準なくして「安心」は得られない。矛盾するようであるが、安心社会の実現のためには、「安全の質」の向上が必要である。

安全水準の質の向上のため、科学的な安全対策アプローチ（根拠ある安全対策）

前述２（２）のａ認知、ｂ予知、ｃ制御の３分野における安全領域の拡大を図らなければならないだろう。予防安全から予知安全の時代に変わりつつある。時代の最先端の DNA 鑑定や、空間情報分析によって、犯罪者と被害者という共にリスクファクターのアクセ

ス制御など、これから科学的安全対策として期待できる。他方、予防（予知）安全[3]は、言わば事件事故前のグレーゾン対策（領域の特殊性）であり、公助安全活力の支援の下に、自助・共助が主体となったコミュニティをベースとした安全活力の連携・協働が好ましい。

●「安心社会への切符」（ヒント２）

安心水準の質の向上のためのスピリチュアルケアー的アプローチが重要

例えば、体感治安指標（犯罪率、社会意識調査などミクロ指標に基づく市民の目線にたった安全安心対策）や相談窓口での対応、コミュニティの絆の再生など、安心ネットワーク対策の推進を図る必要があろう。アルメイダが学んだように、心理学や面接術など人のこころに安心を施術する技術や方法論が、これから重要性を増してくるだろう。

（５）安全・安心の相互補完関係

例えば、安全システムの典型的なものに法律や法制度があるが、いくら優れていても、この恩恵を受ける人が制度を信頼し、これを運用する人への信頼感がなくしては機能しない。つまり、安全対策とはシステムへの「安心」感が前提となっており、これなくしてはその実効性を失う（「信なくば立たず」なのである）。

《事例研究》

公共空間（乗り物内を含む）のカメラは、①痴漢等の潜在被害者にとっては、a）カメラの見守り機能による保護効果（客観的安全）、b）カメラの存在（見える化）による主観的安心効果があり、②痴漢等犯罪企図者に対しては、a）監視されているという体感治安不安の創出（主観的不安効果）による、b）犯罪抑止という社会的安全効果や、c）犯行後の犯人検挙のツール（社会的安全）効果等が期待できる。このように、物理的には１つの設置物であっても、「安全」「安心」の２面性において、社会的意味や価値、犯罪構造上の意義や機能が、場所、状況、被害者や加害者の人的関係、場面等によって異なることを前提に、設置のあり方の吟味が必要である。

防犯灯設置１つをとってみても、まちの明るさ確保とその見通し効果によって、①潜在被害者保護効果、②犯罪企図者抑止効果、③防犯環境設計効果、④地域コミュニティ意識醸成効果が期待されている。この点に留意するならば、防犯灯を単なる物理的設置物とせず、防犯灯設置プロセスに住民参加や市民協働という手順を加える（安全・安心の記憶のプロセス）ことによって、地域関係者が①-④の地域課題を「共有」し、共感意識（集合的効

---

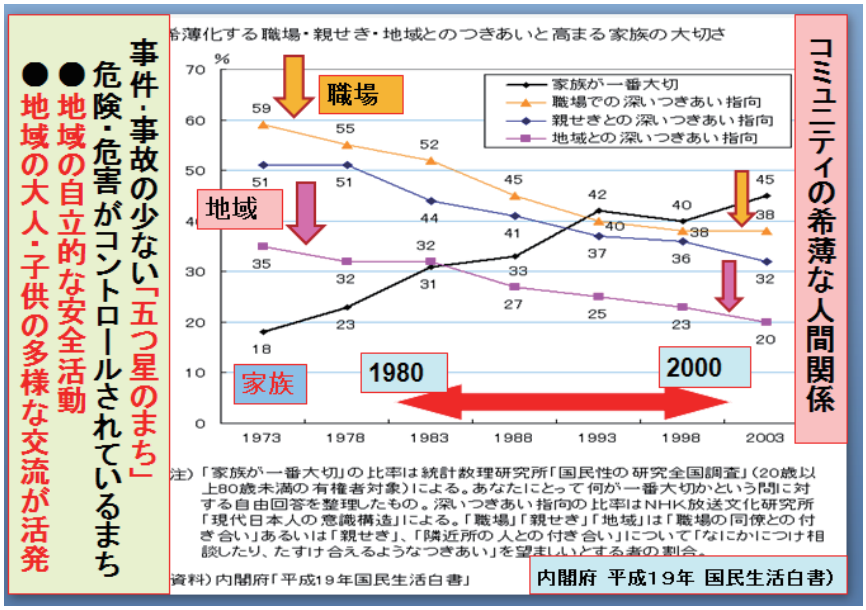
[3] 平成 20(2008)年２月 警察政策学会資料第 48 号 子ども･少年をめぐる安全活力の構築(その２)
体感治安不安論からのアプローチおよびセーフコミュニティ・セーフティプロモーション活動―内外における被害の未然防止対策手法の研究―

力感）を強化するような戦略的設置が理想的といえる（安全・安心のプロセス管理の発想）。

このように、「安全」「安心」の固有の特質を吟味することで、地域特性に鑑みたコミュニティ全体の「安全」「安心」資源の発掘、包括的有効活用等に、新たな視点と知恵が加わった５つ星の安全・安心なまちづくり創造のデザインや設計図が構築されていく（後述、まとめ　NEXT ONE セーフコミュニティに向けて　参照）。

４　不安感を生みだす現代の諸要因
―安心社会の切符を買う前の社会的実態

（１）家族、家、地域、学校、職場の付き合いの狭さが不安感を増大[4]



家族のつながりが十分でないと「精神的やすらぎ」が得られない。表は、H19 国民生活白書「希薄化する職場・親戚・地域とのつきあいと高まる家族の大切さ」（表は筆者が加工）調査で、家族の大切さのみが急上昇しているものの、家族へ期待が①親子の会話の充足度の低下②しつけなど教育力の低下③子どもの「孤食」などによって、家族の絆が脆弱化し

---

[4]国民生活白書（H19）は、「家族と一緒に過ごす時間が長い人、隣近所と行き来する頻度が多い人、職場の人と行き来する頻度が多い人ほど、精神的なやすらぎを得る傾向にある」と指摘、「人々のつながりは生活全般の満足度を高める効果を持つ」（P4）とする。他方、つながりの希薄化により人間関係が難しくなったと感じている人の割合は63.9%を占め、その理由について尋ねたところ、「人々のモラルの低下」が55.6%と割合が最も高いものの、「地域のつながりの希薄化」（54.3%）、「人間関係を作る力の低下」（44.5%）、「核家族化」（41.8%）、「親子関係の希薄化」（27.5%）、「職場環境の悪化」（11.6%）が続くなど、家族、地域、職場内におけるつながりに関する項目を挙げる人の割合も高くなっていると分析している（同P6）。

ているという。

非行問題の専門家は、子どもの①人間的家庭環境（家族の絆）の乱れ②家の部屋の乱れ（布団を引きっぱなし、ごみの放置など）の程度と非行の深度は比例すると指摘する。換言すれば、子どもが①家庭に安心の拠り所を喪失し②部屋の安全環境を自ら悪化させているのであり、これが改善のためには、家族関係における安心対策としての精神的ケアーと同時に、掃除や整理整頓による生活環境（安全）面の改善が行わなければならないことを示唆している。後述の事件･事故の少ない「五つ星のまち」は、

●地域の自立的な安全活動

●地域の大人・子供の多様な交流が活発などの特長があり、これらが地域の安全・安心活力を高め、危険・不安のファクター が良好にコントロールされていると考えられる。

（２）社会病理現象の背景に日本社会のストレス化

この点について国民生活白書H20年版は、「幸福度に関する分析によって、統計学的に、ストレスがない人はある人より幸福である」が、日本人の「ストレスを感じる人の割合の推移を見ると、感じると回答した人（「強く感じる」、「やや強く感じる」の合計）の割合は、2003年以降５割前後で推移しており、ほぼ半数がストレスを感じながら生活をしている。」と指摘している。

（３）特に子どものストレスが深刻

10代でも52.0％が「ストレスを感じる」と回答しており、国際比較（「先進24か国の15歳の生徒に対し、「自分が孤独であると感じるか」を尋ねたところ、「孤独を感じる」と回答した生徒の割合は、日本が24か国中で飛び抜けて多かった（日本29.8％）（第１－３－９図）」からみても異常であり、深刻である。白書は、この二つの調査結果から、「国際的に見れば経済的には恵まれているものの、孤独とストレスにさいなまれている日本の子どもの姿が浮かび上がる（同P65）」としている。また、「子ども、母親を含めて多くの国民がストレスにさいなまれている。ストレス自体は適度な状況に置かれていれば、社会的な問題にはならない。しかし、ストレスが一定の限界を超えたとき、いわゆるうつ病、いじめ、家庭内暴力など現代的病理との関係が問題とされている[5]」（同P67）とする。現代

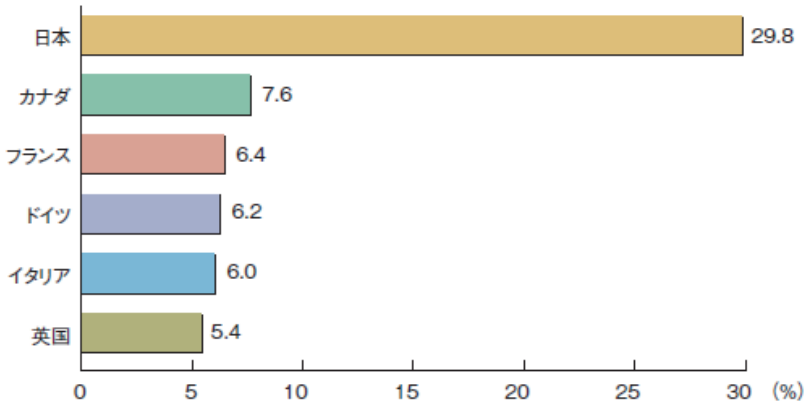
---

[5] うつ病の増加：現代的病理には様々なものがあるが、例えば、精神疾患の患者数はどのくらい存在するのであろうか。「気分［感情］障害（躁うつ病を含む）」に分類される推計患者数は、96年には全国で約６万人とされていたが、2005年には約10万５千人とされており、推計値が９年間で約1.7倍に増加している（同67）。「人口10万人当たりの自殺死亡者数で見ると、日本は23.7人となっており、ロシアの32.2人よりは少ないものの、アメリカ（11.0人）の約２倍となっている。多数の自殺者がいる一方で、他者を傷つける行為に走る人々も存在する。例えば、児童に対する虐待は、近年急激に増加しており、児童相談所における児童虐待相談への対応件数は、90年には1,101件であったが、2007年には40,639件にのぼり、17年間で約37倍になっている。また、全国の配偶者暴力相談支援センターに寄せられた配偶者からの暴力に関する相談は､2002年度には35,943件であったが､2007年度には62,078件と約1.8倍になっている」(同P69)。

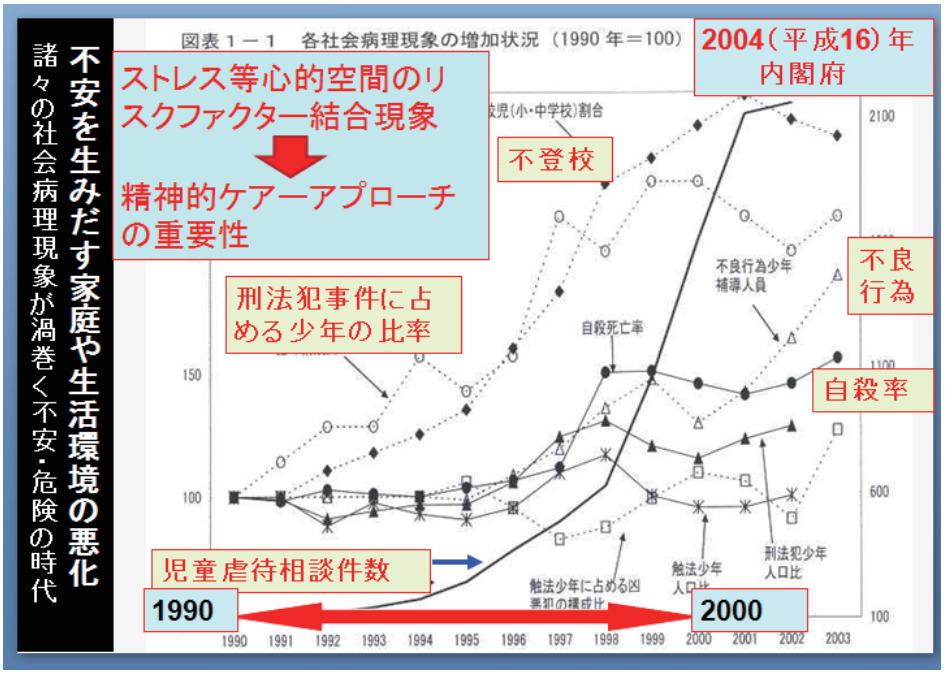
的病理とも言えるものとして、ひきこもり、いじめなどが考えられ、ひきこもりの状態にある子どもがいる推計世帯数が約26万世帯 、学校におけるいじめの認知件数は約10万1千件（2007年度）」（同P69）とされる。（文部科学省）。

第1-3-9図　日本の15歳の約3割が孤独を感じている

●自分が孤独であると回答した15歳の割合●



（備考）1. UNICEF Innocenti Research Centre「An overview of child well-being in richcountries」(2007年)により作成。
2. 2003年に孤独を感じると回答した15歳の学生の割合。



（４）家庭生活のあり方、子どもの成育環境にその多くの問題解決のカギ

ア、家庭における教育力の低下・・子どもに対してしつけがあまりできていない。家族のつながりの変化が家庭における教育力を低下させている可能性がある（P40）

イ、親子の会話の充足度が低下

ウ、親との会話が多いほど子どもの知的好奇心が育まれる

白書によれば「親子の対話は、過去30年程度において、一貫して重要であると認識されているものの、近年になるほど、人々は親子で対話が十分できていないと感じていることが見て取れる。このように、総じて見ると、人々は家族と十分に会話しているとの意識を持てなくなってきているが、このような家族との会話の充足度の低下により、精神的やすらぎを得られにくくしていることが近年の生活満足度の低下をもたらしている要因の一つとなっているとも考えられる。」（国民生活白書H19 P38　）

エ、孤食が問題：「家族との食事について見てみよう。家族の食卓は、家族のきずなを深める団らんの場であると同時に、子どもが規則的でバランスの良い食事をとる習慣や、食べる姿勢、食事のマナーなど、基礎的な食習慣を身に付けたり、社会性などを学習する重要な場と言えよう。しかし、家族行動の個別化などにより、家族が一緒に食卓を囲む機会は減少している。家族そろって夕食をとる頻度を見ると、毎日一緒にとる割合は1976年の36.5％から低下傾向にあり、2004年には25.9％となっている。一方、週３日以下の割合は上昇しており、2004年には53.9％と半数以上を占めている。

　また、朝食についても、小学生の５割、中学生では７割が親と一緒にとっていない。さらに、「自分ひとりで」朝食をとっている割合は、小学生は２割、中学生の４割にも達しており、子どもが一人で食事をするいわゆる「孤食」も見受けられる。

このように、食を通じた家族のコミュニケーションの機会の減少は、子どもの健康的な心身を育み、豊かな人格を形成する場としての家族機能が低下していることを意味している。」（同P40）

オ、外の遊びの重要性：福岡県の調査によると、子どものイライラ・ムカツク率は、「外で遊ぶ（24.4％）、家で遊ぶ（46.7％）」であり、何もしたくない率は、「外で遊ぶ（15.6％）、家で遊ぶ（42.2％）」であった（2010.3NHKクローズアップ現代）。原データの検証が必要であるが、これを文字とおり受け取れば、子どもを外で遊ばせればストレスが解消され、物事に意欲がでてくること、即ち、外での遊びは子どもにとって環境改善による精神的ケアーとなり、逆に、家で遊ぶことは子どもにとってはリスクファクターになりかねないことを示唆しているものといえよう。

（５）「安心社会の実現」のための課題も処方箋も明白

　やや詳しく紹介してきたが、これらの諸点に体感生活安全に関して、国民が不安感を生みだす潜在的問題点（リスクファクター）が内在していることが明らかになった。

　特に、子どものこころの安全安心をめぐる問題を、科学的アプローチと精神的ケアーの２元論に立って総合的かつ包括的に１つずつ解決していくことが、地道ではあるが、安心

社会創造への切符ではなかろうか。家庭や地域の役割が極めて大きいことはいうまでもない。

というのは、後述の事件事故の少ない５つ星のコミュニティでは、家族関係、地域コミュニティの絆、学校関係など良好な循環がうまれ、事件事故にいたるリスクファクターを自らの手で早期の見つけ、これを解決する知恵と力（安全・安心活力）を、日頃から地域が一体になって、持続的に創造しつづけているからである。

５　時代的要請「安心社会」のビジョンづくり[6]のために

（１）論点の整理その１：名医は「安全」と「安心」の両刀使い

考えてみれば、発病後の患者を治す名医（安全・安心の魔術師）は、 ①見立てと手術が上手（薬や医療技術の優位性による安全水準の高さ：「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」（スピリチュアルケアー）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）。

名医とは、この両方の機能を個々の患者に応じて使いこなせる専門家をいう。

（２）論点の整理その２：事件事故の少ないまちと多いまちの相違点

図①のモデルは、事件事故の少ないまち（5 つ星の安全・安心なまち）の共通点として、事件事故にいたるプロセスが、地域の安全・安心活力によって常にコントロールされていることを示している。図②のモデルは、危険や不安、事件や事故が多いまちは、事件事故に至るリスクファクター（危険因子）が多数存在し、これが有機的に結合する環境条件が整っているまちである。従って、予防安全とは、リスクの把握と結合メカニズムの分断にある。

別表「市民生活や地域をめぐる安全力学相関図と行政や警察の役割」の下欄割れ窓理論の「事件・事故・危険・不安」空間の誘発要因（ゴミ、落書き等）に示したとおり、これらの諸要因は犯罪企図者の安全センスを高揚させ犯罪現象を誘発する。割れ窓理論とは、その要因が成長しない内に除去・最少化を図ることである。

---

[6]市民の安全･安心ニーズの変化変質については、石附弘 「市民安全学からの視点」（安全・安心を創出するための 15 の視点東京法令出版 2009）、市民安全学の課題と都市の「安全・安心」の設計思想―事件・事故のない安全・安心のまちづくり」のために（都市計画　日本都市計画学会 2009）参照。

（３）論点の整理その３：事件事故の多発地区対策（図の②部分：統計学や空間情報分析等によるブラックスポットアプローチ）

ア、治安の専門家としてのブラックスポット対策の質の向上（プロの使命と役割）

イ　割れ窓理論の実践普及

ウ　相談体制などワンストップ体制、24 時間対応の医療相談、市民説明や説得の技術の習得など

（４）論点の整理その４：事件事故の少ないまちの処方箋（＝発病前（事件事故発生前）の予防段階の名医とは誰か？）

では、発病前に、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、予防安全（安全問題）と体感治安不安改善（安心問題）の本質である。この両者とコミュニティの成長や成熟が深く相関関係にあることは論をまたない。

6　安心社会の設計：事件事故の少ない５つ星の安全安心まちづくり手法に学ぶ
―「安心社会」が創造できれば、自ずから「安全社会」になる

（１）５つ星の安全安心なまち

５つ星の安全・安心のまちでは、事件事故が発生しにくい。パトカーも救急車もめったにこない。何故、事件事故が起こり難いのか？地域にコミュニティの主体的な安全安心活力が漲っており、事件事故、非行や不登校などが抑止されていると考えられる。

コミュニティイの皆が、地域内にこころの居場所（安心）のあることも特長で、安心社

会が創造できれば、自ずから安全社会になる事例である。秋津の子どものこころの居場所は、家庭にも学校にも、地域にもある。居場所が多くあることが、豊かな大人になるために必要なことは言うまでもない。

（２）安心社会はコミュニティのメンバーが自ら創造するもの

このようなコミュニティは、自治、相互扶助、自立、自律、協働、創造、外に開かれたコミュニティなどに示される価値体系を、コミュニティ成員自らが知恵と実践で創り上げ、そのプロセスに参画することに、コミュニティの存在意義と価値を見出している。コミュニティ自身がコミュニティポリシーを確立し、コミュニティの問題発見能力、問題解決能力、問題解決ルール、継続性など質の高い自治能力を有していることが、内外のフィールド調査で明らかになった。

発病前：患者を生まない安心社会では、まちの将来の姿（デザイン）を策定する能力を市民が身につけていた。この能力は、犯罪を生まない持続的安心社会の基盤をなすものである。

（３）「安全・安心」活力論

①事件事故の被害未然防止対策[7]を論ずる場合、伝統的な「安全・安心」（状態概念）ではなく、これを推進する新しい運動概念[8]が必要になる。また、この観点から、コミュニティ問題の本質について考察しておく必要がある。

②人間の有するこのような安全能力限界特性（一人では生きていけない社会的存在）は、安全に関する「知恵と実践」（生活経験知）から、コミュニティ[9]の概念を生みだした。「近隣共助安全活力」の「共[10]」は、「公」「私」の概念を繋ぐ言葉として重要であり、この安全能力限界特性が、コミュニティの存在意義と価値の独自性の淵源であり、「近隣共助安全活力」の固有の原理[11]と特色を性格づけている。

日々の安全は、自助安全活力、近隣共助安全活力、公助安全活力の重層構造で守られている。それぞれ固有の活動特性（役割・機能）を持ち、安全活力間の相互作用等相関関係を有するが、この関係にスキ間ができると活力が低下する。

まとめ　NEXT ONE セーフコミュニティに向けて

---

7 犯罪被害の未然防止には、本来型未然防止、事件拡大防止型、再発防止型があり、後者２つは、具体的事件発生後の危機管理の一環としてのものである。ここでは、本来型未然防止（リスクマネージメントとして常日頃の予防安全）およびその周辺領域の不安感対策を中心課題としている。

8 「安全活力」とは、この３つの能力限界を克服しようとする力学的エネルギーや知恵、安全創造の知恵と実践の体系を総称して用いている。

9 コミュニティの原義はギリシャ語で、外敵から共同体の人々を守るという意味とされる。コミュニティ概念は多義的で、その範囲も自治会レベルからまち、市、県というレベル、種類も多々ある。

10「共」は、「公」的安全活力と「私」（自助安全活力）を繋ぐ「近隣共助安全活力」の基盤となる概念。共助安全活力原理は、「公」（官・政）の安全活力原理とも、「私」（個人）の安全活力原理とも異なる固有性と、双方を結合させる役割を併せ持っている。

11「共」（コミュニティ）が有する共通の価値体系（原理）、組織力学（統制）構造、成員一人ひとりにとっての意味づけ等の吟味は、コミュニティの近隣共助安全活力の力量、強靭性、継続性等を考察する上で極めて重要である。

（１）「割れ窓理論」から「5 つ星の安全・安心なまちづくり理論」へ（別表参照）

表は、犯罪被害の予防（安全対策）や不安感軽減（安心対策）を例にした安全・安心のまちづくりの概念図である。

ア、表の左欄（ブラックスポット）は、主として警察・行政による護民官的アプローチによる問題解決が必要とされる領域である。

イ、表の右欄は、５つ星の安全・安心まちづくりのモデルで、コミュニティの安全・安心の品質管理能力が高く、コミュニティの課題を地域自身の力によって発見、問題解決されているまちである。

ウ、ところで、現実の大半のコミュニティは、毎日、事件事故が発生しているわけではなく、諸々の「危険・不安と安全・安心」）が混在する（グレーンゾーン領域）状態にある。従って、「危険・不安」の実態を正しく把握（発生した事件事故の種別、頻度、偏在状況、特質、リスクファクター等の分析）し、そのデータを基に、地域のすべての安全関係者が協働して、包括的かつ総合的な安全計画が策定される必要がある。

「『泥棒の７つ道具』の暗躍を制し（割れ窓理論）、『市民安全の７つ道具』で安全安心空間の領域拡大を図ること（「5 つ星」の安全・安心なまちづくり）、つまり、2 枚の切符が必要なのである。

（２）安心社会のためには、総合的な安心文化の形成プロセスやその成熟が必要[12]

事件事故の少ないまちには、コミュニティの誰もが何時でも参加できるイベントやお祭り、スポーツ大会など文化、芸術など幅広い魅力が、地域の中に内在しているところが多い。まちに会話が飛び交い人と人の多様な交流（世代間交流を含む）が盛んである。このようなまちの共通点は、まちが明るく楽しいことである。コミュニティリーダーによる仕掛けが上手なのである。

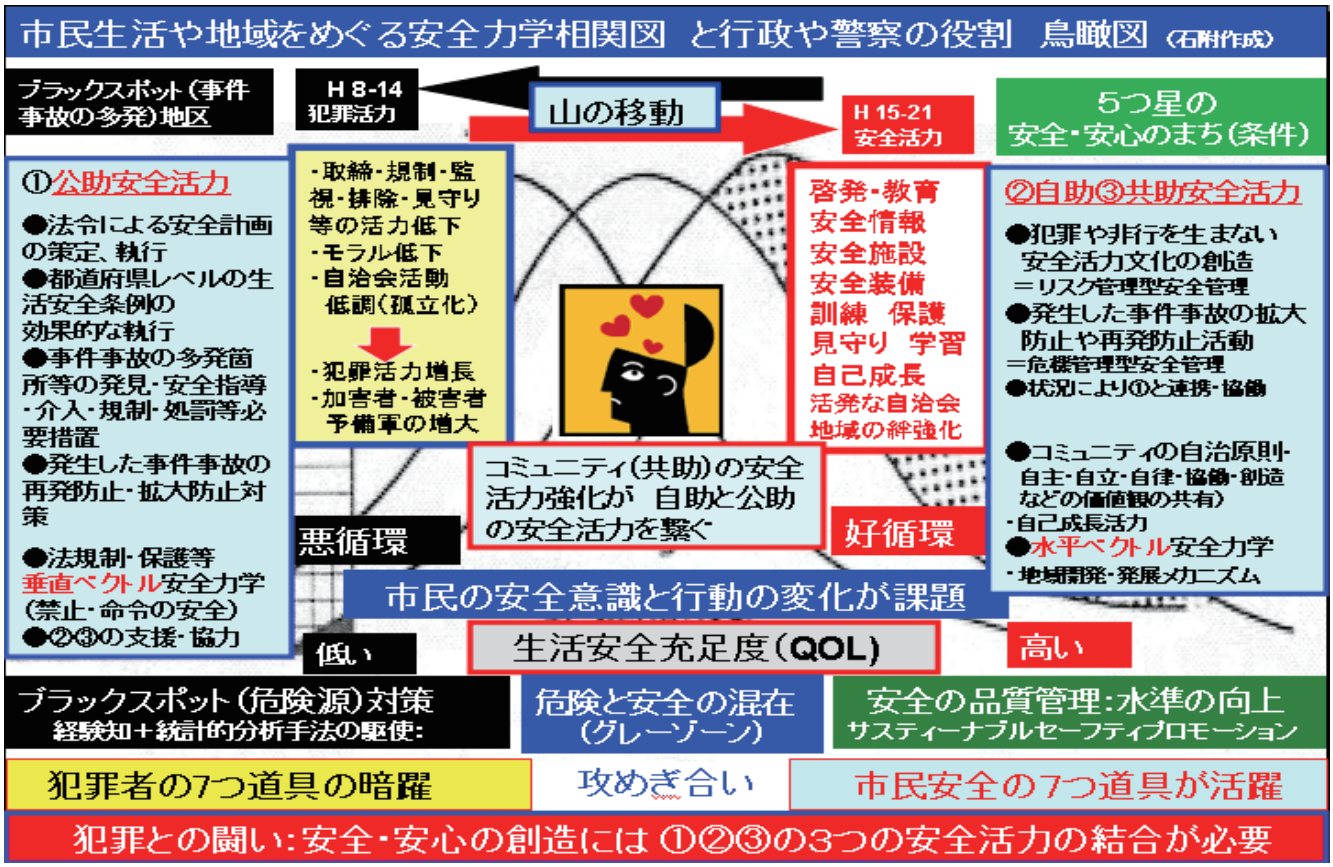
（３）事件・事故の発生状況やと地域に「危険」「不安」ファクターについて、コミュニティの住民が共通の土俵に立ち、共に活動することで、地域から孤立するリスクの高い人を１人でも少なくする。

（４）「安心社会」の設計図の中で、しっかりとした公助安全活力の支援が望まれる。

---

[12]近隣関係によるつながりについて、国民生活白書Ｐ63）は「①近隣の住民と行き来する頻度（近隣関係の頻度）、②近隣の住民との関係の深さ（近隣関係の深度）によって測ることが可能である。そこでまずは近隣関係の頻度の現状を把握するため、隣近所に住む人々との行き来について尋ねた結果を見ると、「よく行き来している」が10.4%、「ある程度行き来している」が30.5%と、合わせて４割を超える人がある程度以上の頻度で近隣と行き来している。」が、近隣関係によるつながりは総じて浅いと指摘している。

市民安全学の視点：「割れ窓理論」から「5つ星理論」へ（5つ星の安全なまちの創造原理：石附）
「『泥棒の7つ道具』の暗躍を制し『市民安全の7つ道具』で安全安心空間を創造しよう（安全力学論 09.11）



割れ窓理論　対　5つ星理論

「事件・事故・危険・不安」空間の誘発要因	「安全・安心」空間の創造要因
【地域の雑然さ、無秩序性、無関心、人気無さ】	【安全の品質管理が隅々に行き届いたまち】
ゴミのまち、落書き、防犯看板の破損、暗がり	防犯パトロール、暗がり診断、挨拶運動、
猥褻物自販機、公衆電話ピンクちらし、	まち歩き、近隣声かけ運動、安全マップ
非行少年のたむろ、暴走族闊歩のまち、	防犯看板の手入れ、不審動向情報の共有
防犯灯やカメラのないみち、会話のないみち、	防犯灯手入れ、危険箇所探し、戸締りの励行
子供が遊ばないまち、花のないまち	車・自転車のロック、町内会への参加
挨拶のないまち、警戒感のないまち、	井戸端（ゴミ端）会議、活発な自治会活動
低調な自治会活動　地域の絆の崩壊等	地域の絆の再生等、子供110番の家等
地域の安全の品質管理がなされていないまち	地域の安全安心資源の積極的活用のまち

品質管理が行き届いた「5つ星の安全・安心のまち」

安全の品質管理が行き届いたまちの特長は、自治精神に裏打ちされたコミュニティ・ポリシーが確立しており、人々が自主・自立・自律・協働・開放的・成長（自己啓発）など価値観を共有し、

挨拶運動など「市民安全の７つ道具」が人々の日々の生活スタイルとして生活習慣化し、情勢の変化に対応して常にその見直しや工夫が行われ、地域コミュニティの安全の質を向上させる努力をしている。まちの暖かな気質（雰囲気：「塾帰りの子どもが帰るまで門灯は消さない」など）、安全創造のための気付き、気配りがコミュニティの安全・安心活力を育くむ。まちに漲る緊張感が犯罪や非行に警告を発し続ける。

社会的健康コミュニティと社会的健康人の育成

事件事故の予防原理は、WHO の健康概念の３つの健康概念（こころと体と社会的健康）の考え方の基盤を同じくする。一人ひとりの市民にとっても、その集合体としてのコミュニティであっても、３つの健康が保持できなければ、「病気」（コミュニティレベルでは「社会病理現象」）になる。健康を害するリスクファクターの結合が、事件事故、けが、自殺等を惹起するからである。

したがって、「社会的健康」の考え方は、今後、「予防安全」や元気溢れる「安心社会」創造を目指す「NEXT ONE コミュニティ」づくりの重要なキーワードとなろう。それは、まちに住んでいる人が、自から学びながら獲得（自己成長）してくべきもので、警察や自治体はこれを育てる「場」の提供やきっかけ、成長のための支援を行うことが、本来のかたちであろう。もっとも、コミュニティの病理の深化によっては、手術を含む適切な介入措置が求められることは当然である。

2

特　別　寄　稿

改善しない「体感治安」

―読売新聞「治安」世論調査結果からー

読売新聞東京本社教育支援部

（前世論調査部）

山　本　淳　一

改善しない「体感治安」

読売新聞「治安」世論調査結果から

山本淳一

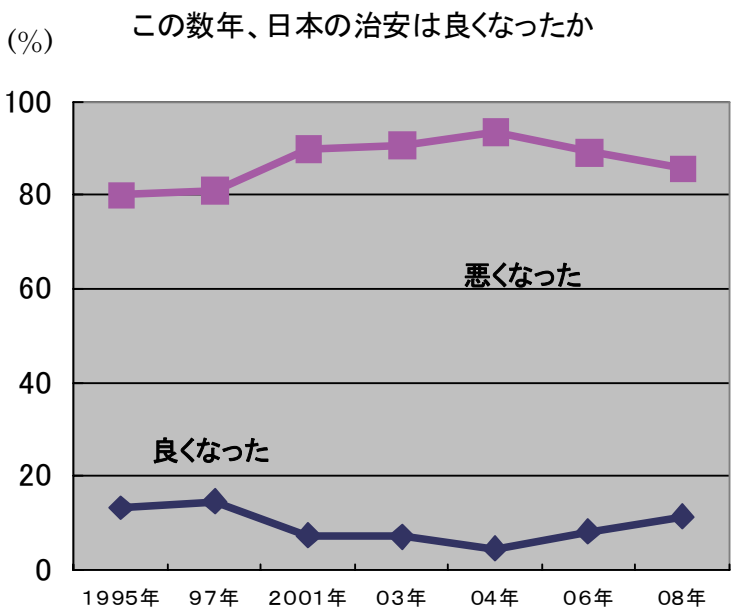
読売新聞東京本社教育支援部

（前世論調査部）

読売新聞では、「治安」に関する世論調査を１９９５年から、これまでに計７回実施している（最新は２００８年３月）。この一連の調査では、「この数年の間に、日本の治安は良くなったと思うか、悪くなったと思うか」との質問を毎回設けており、人々の「体感治安」の推移を読み取ることができる。それによると、「日本の治安が悪くなった」の数値が最も高かったのは２００４年調査の９４％で、２００６年には８９％、２００８年には８６％と、やや減少している。これは、刑法犯の認知件数が２００２年の２，８５３，７３９件をピークに、その後は連続して減少傾向（２００８年は１，８１８，０２３件）となっていることを反映したものと思われる。ただ、９割近くの人が「治安が悪い」と感じている状況に大きな変化はないと見るべきだろう。失業や自殺者の増加など社会の不安定化が進んでいることなどを背景に、人々の「安全・安心」への考え方に変化が現れているものと思われる。この項では、２００８年に実施した読売新聞の世論調査結果を元に、過去のデータも紐解きながら、人々の治安に対する意識の変化を詳しく探ってみたい。なお、調査はいずれも、全国の満 20 歳以上の男女有権者３０００人を対象に、戸別訪問面接聴取法（面接方式）で行った。

日本の治安「悪くなった」９割

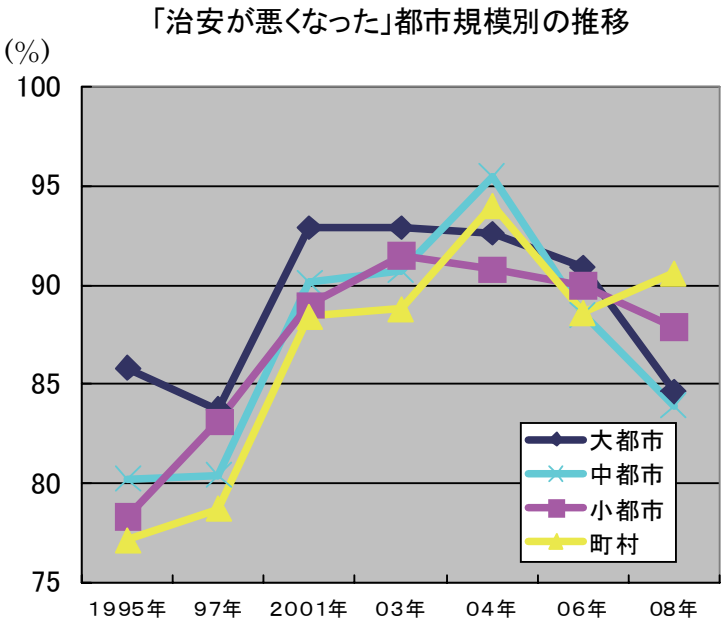
２００８年３月の調査で、「この数年の間に、日本の治安は良くなったと思うか、悪くなったと思うか」と聞いたところ、「良くなった」と「どちらかといえば良くなった」を合わせても１２％に過ぎなかったのに対し、「悪くなった」は「どちらかといえば悪くなった」を合わせると８６％に上っ



た。「悪くなった」（「どちらかといえば」との合計）の推移を見ると、９５年と９７年はそれぞれ８０％、８１％とほぼ８割だったが、２００１年には９０％、２００４年には９４％となり、これが７回のうちで最も高い数値だった。２００６年にはやや下がって８９％、そして２００８年の８６％となった。２００４年と比べると、８ポイント減少しているが、９割近くの人が「悪くなっている」と感じていることに変わりはない。「体感治安」が改善しない背景について、データからさらに探ってみよう。

「治安悪い」が町村部で増加

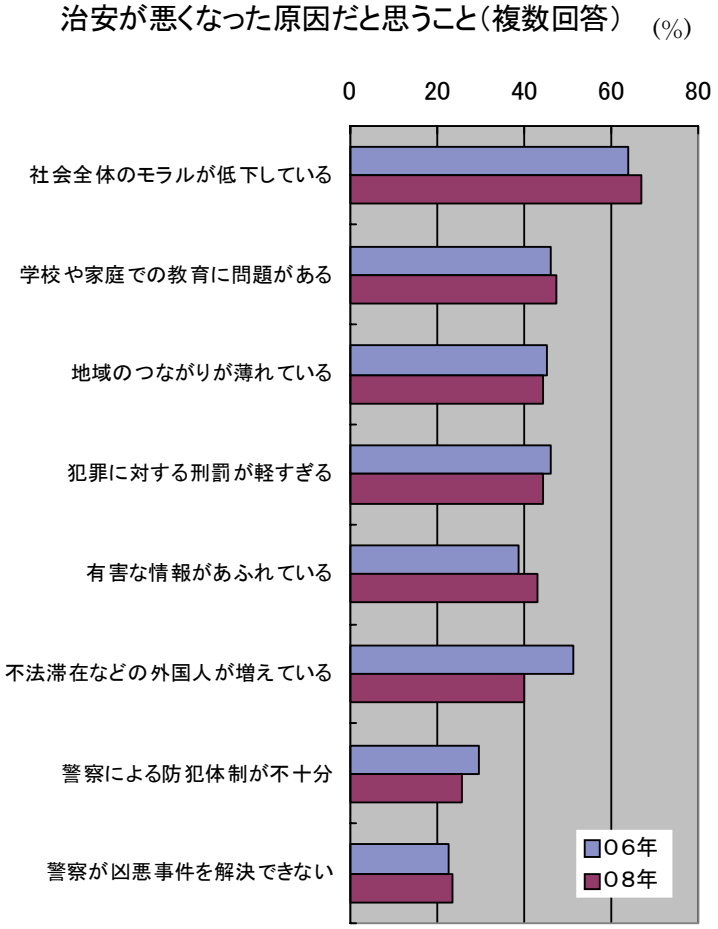
最も注目したいのは都市規模別の「体感治安」の変化だ。計７回の調査の推移を見ると、「治安が悪くなった」は、町村部では１９９５年には７７％だったのが、２００８年は９１％と１４ポイントも増加している。また、人口１０万人未満の小都市部（８８％）でも１０ポイント増えている。これに対し大都市部（東京２３区と政令指定都市）は、１９９５年には８６％で最も高かったが、２００８年調査では８５％で、小都市や町村部を下回った。２００３年までは、体感治安が最も悪かったのは一貫して大都市部だった。しかし、２００４年には中都市（人口１０万人以上の市）や小都市が大都市を上回り、２００６年で都市規模による差がほとんどなくなった。さらに、２００８年には町村部で「治安が悪くなった」が最も多くなった。



かつては「都会ほど治安が悪い」と言われていたのが、「どこに住んでいても治安の悪さは変わらない」というように国民の意識が変化してきたともいえる。これには、地域社会の崩壊、人間関係の希薄化が、かつては大都市部だけの問題だったのが、町村部まで広がってきたことが考えられるのではないだろうか。また、２００８年調査結果を報じた読売新聞の特集面で、国松孝次・元警察庁長官は「さらに大きな背景としては、地方経済の活力が失われ、地方が疲弊しているこ

とがあるのではないか」と指摘している。

治安悪化の原因は「社会全体のモラル低下」



それでは、治安悪化の原因について、人々はどう考えているのだろうか。「治安が悪くなった」と答えた人を対象に、治安が悪くなった原因は何だと思うかを複数回答で答えてもらった。その結果、最も多かったのは「社会全体のモラルが低下している」６７％だった。２位は「学校や家庭での教育に問題がある」４７％、３位には「地域のつながりが薄れている」４５％が入った。以下、「犯罪に対する刑罰が軽すぎる」４４％、「犯罪につながりかねない有害な情報があふれている」４３％、「不法滞在などの外国人が増えている」４０％、「警察による防犯体制が不十分」２６％、「警察が凶悪事件を解決できない」２４％の順だった。

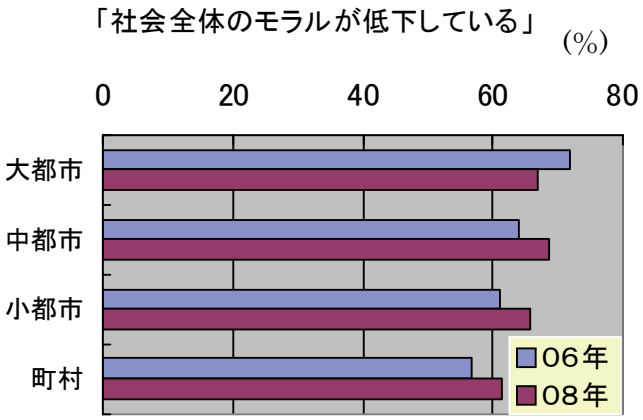
「有害な情報があふれている」と感じる人が増加

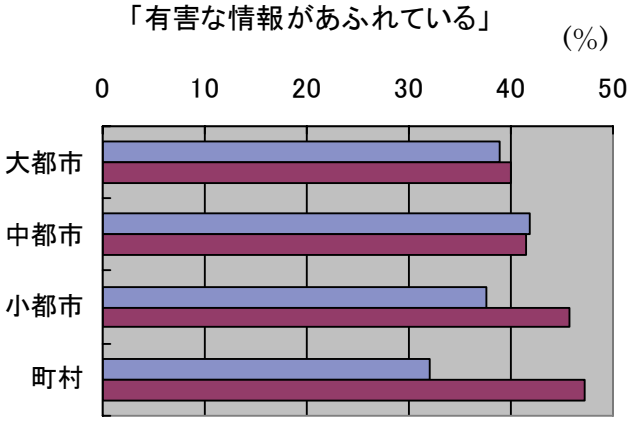
この質問は、同じ選択肢で、２００６年にも実施している。その変化を見ると、１位の「社会全体のモラルが低下している」は２００６年（６４％）より３ポイント増加した。２位の「学校や家庭での教育に問題がある」は、数値は１ポイントしか増えていないが、前回の４位から２位に上昇した。また、３位の「地域のつながりが薄れている」は前回と数値は同じ４５％だが、順位が５位から３位に上がった。一方、５位の「犯罪につながりかねない有害な情報があふれている」は最も増えており、前回（３９％）から４ポイント増加した。

これに対し、「不法滞在などの外国人が増えている」は１１ポイントの減（５１％→４０％）、

「警察の防犯体制が不十分」も４ポイント減少（３０％→２６％）した。

このデータを都市規模別に見ると、２００６年調査と２００８年調査で２回連続して１位だった「社会全体のモラルが低下している」が最も高いのは中都市の６９％で、他の都市規模でも６割台を占めた。ただ、２００６年調査と比べると、大都市で減少（７２％→６７％）したのに対し、中都市（６４％→６９％）、小都市（６１％→６６％）、町村（５７％→６１％）では、それぞれ４～５ポイント増えており、都市規模による差がなくなってきている。



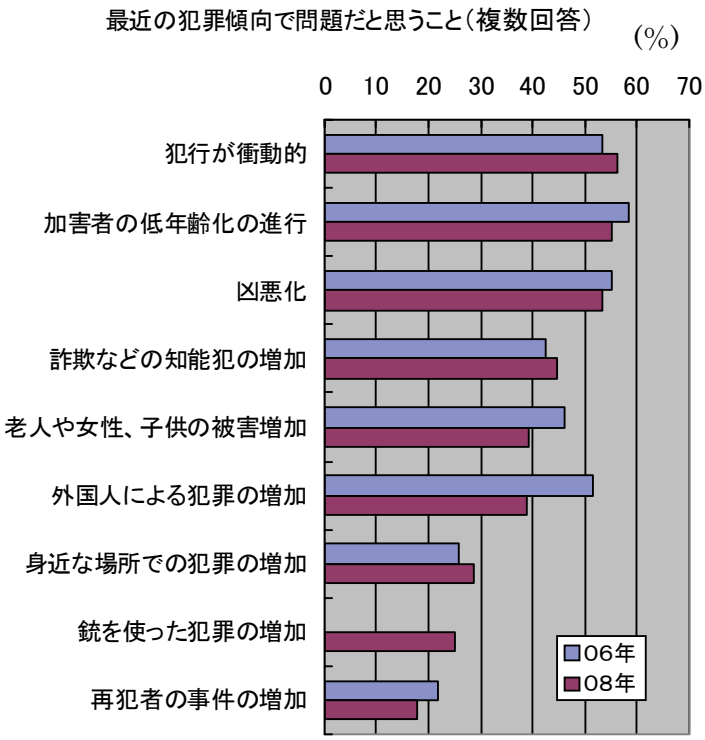


また、前回調査から数値が最も増えた「有害な情報があふれている」は、大都市部で４０％だが、町村では４７％に上り、２００６年から１５ポイントも増加した。また小都市も４６％で同じく８ポイント増えている。この結果、２００６年調査では、ほぼ都市規模が大きいほど高かった数値が、２００８年調査では全く逆転した。有害な情報は、かつては都市部に氾濫しているというイメージがあったが、インターネットの普及などにより、その「格差」がなくなってきているのではないだろうか。

最近の犯罪傾向「犯行が衝動的」が１位

次に、最近の犯罪の傾向について、問題だと思うことをいくつでも挙げてもらった。その結果、最も多かったのは「犯行が衝動的」の５６％、これにわずかな差で「加害者の低年齢化の進行」５５％、次に「凶悪化」５４％が続いた。以下、「詐欺などの知能犯の増加」４５％、「老人や女性、子供のなどの被害の増加」と「外国人による犯罪の増加」各３９％、「身近な場所での犯罪の増加」２９％、「銃を使った犯罪の増加」２５％、「再犯者の事件の増加」１８％の順だった。

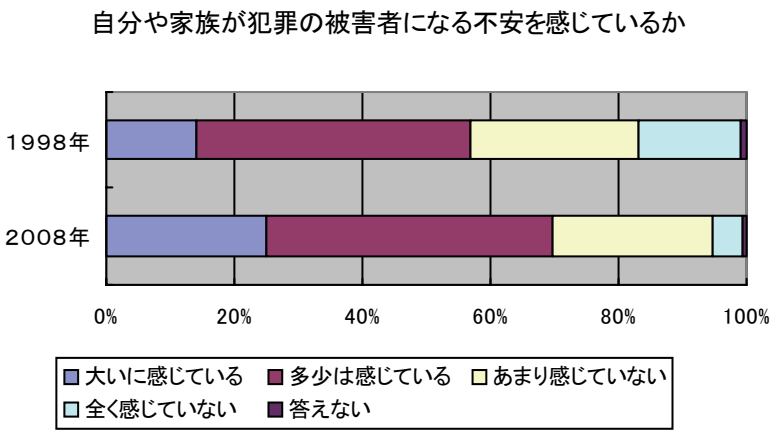
この質問は２００４年から、選択肢を少し変えながら、計４回実施しているが、「衝動的」「加害者の低年齢化」「凶悪化」が上位３位であることは変わっていない。都市規模別の特徴を見ると、１位の「犯行が衝動的」は大都市では４９％だが、その他の地域では５６～６０％に上った。２位の「加害者の低年齢化の進行」も大都市では５１％だが、その他の地域では５３～59％だった。３位の「凶悪化している」は大都市では５１％だが、小都市では５６％、町村部でも５８％だった。また、４位の「詐欺などの知能犯が増えている」も大都市の４２％に対し、小都市では５０％、町村部では５１％だった。



この結果から言えることは、全体的に、大都市の住民よりも中小都市や町村部に住む人々の方が、犯罪に対する関心が高く、地方ほど治安悪化の懸念が高まっているということだ。２００６年には秋田県藤里町で、母親が長女と近所の小１男子を殺害する事件や、奈良県田原本町で高１長男が自宅に放火し、母子３人が死亡する事件などが起きた。ここ数年、不条理で凶悪な犯罪が地方でも目立つようになってきたことなどが影響しているようだ。

犯罪の被害者になる不安　１０年で１３ポイント増

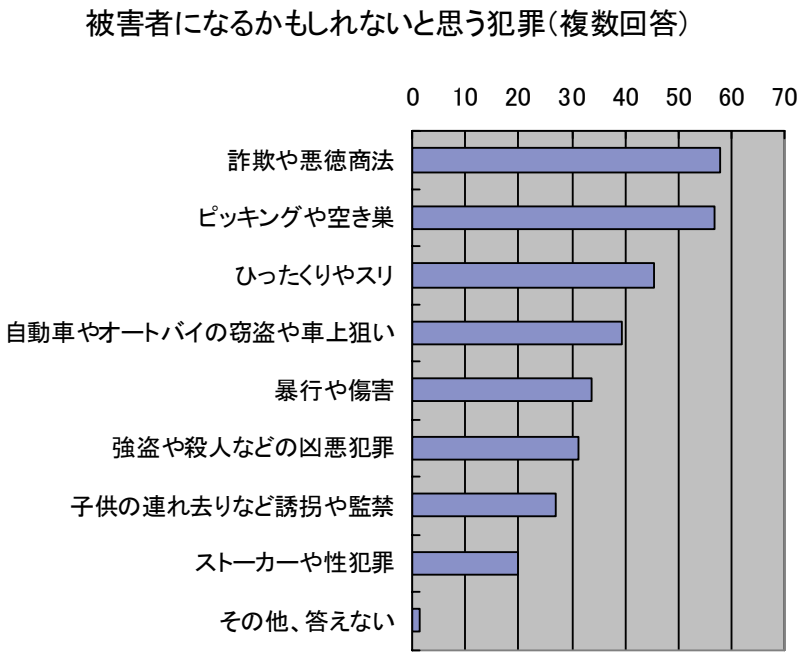
次に、「自分や家族が、何らかの犯罪に巻き込まれて、被害者になるかもしれないという不安を感じているかどうか」を聞いた。その結果、「大いに感じている」は２５％、「多少は感じている」



が４５％で、不安を感じている人は合計で７０％に上った。１０年前の１９９８年調査と比べると、「大いに感じている」は１１ポイント増加、「多少は感じている」は２ポイント増加で、とくに「大いに」という人の増加幅が目立った。「不安を感じている」という人の合計は、１９９８年（５７％）から１３ポイント増加している。

被害に遭う恐れ「詐欺や悪徳商法」が最多

犯罪に巻き込まれる不安を感じているという人に、具体的に被害者になるかもしれないと思う犯罪を、複数回答であげてもらった。



その結果、最も多くの人が不安を感じているのは「詐欺や悪徳商法」の５８％だった。これにわずかな差で次いだのは「ピッキングや空き巣」５７％で、以下、「ひったくりやスリ」４５％、「自動車やオートバイの窃盗や車上狙い」３９％、「暴行や傷害」３４％、「強盗や殺人などの凶悪犯罪」３１％、「子供の連れ去りなど誘拐や監禁」２７％、「ストーカーや性犯罪」２０％の順だった。

調査結果を地域別に見ると、トップの「詐欺や悪徳商法」は大都市では４９％だが、小都市では６３％、町村では７１％に上っている。「振り込め詐欺」を始めとする新手の詐欺などへの警戒心が、大都市郊外や地方ほど強いようだ。一方で、「ピッキングや空き巣」（大都市６５％、町村５２％）、「ひったくりやスリ」（大都市５８％、町村３０％）などは、大都市部の方が不安を持つ人が多くなっている。

さらに年代別の順位を見てみると、２０歳代と３０歳代では「ピッキングや空き巣」が１位だが、４０歳以上の各年代では「詐欺や悪徳商法」の被害を受けることへの不安が最も多くなっている。

「日本の治安は良い方だ」は半数どまり

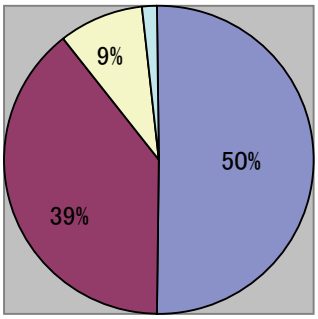
「体感治安」が回復しない中で、人々の安全に対する意識も変化してきている。「現在の日本の治安は、世界の国々の中では、良い方だと思うか」と聞いたところ、「良い方だ」が５０％、「普通だ」３９％、「悪い方だ」が９％だった。

この結果を年代別に見ると、２０歳代から５０歳代では「良い方だ」が５割台前半を占めたが、６０歳代は４８％、７０歳以上は４５％と、高齢層で評価がやや低かった。

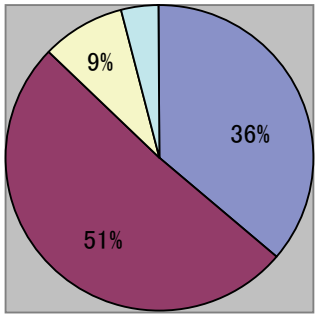
さらに都市規模別に見ると、「良い方だ」は都市規模が小さくなるほど少なくなる傾向が明確に現れた。大都市では「良い方だ」は５７％だったが、中都市では５２％、小都市では４８％、町村では３６％だった。大都市と町村部では２０ポイントも差が開いた。

日本の治安は世界の国々の中で良い方か

（全体平均）



（町村部）



「安全はタダ」は過去の話

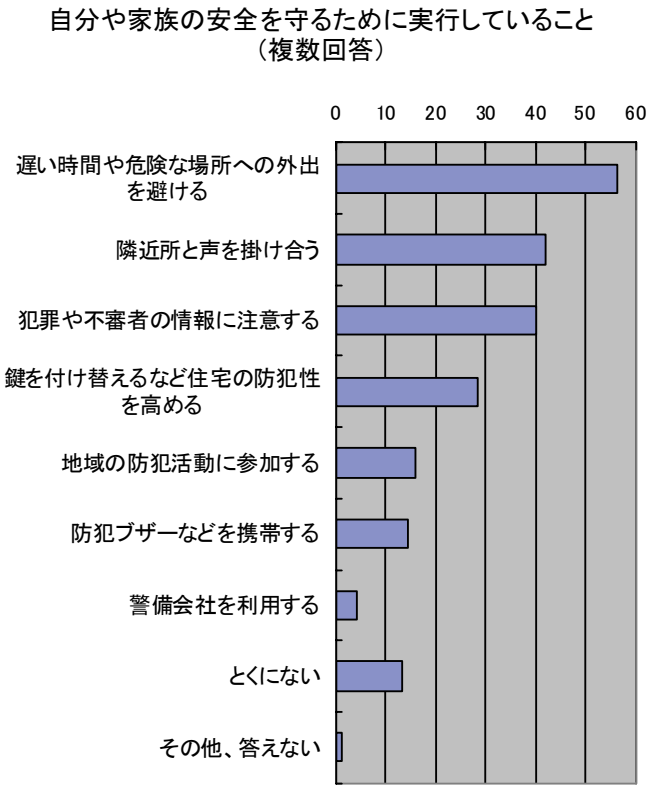
こうした中、「自分の身は自分で守る」という意識も出てきている。「自分や家族の安全を守るためには、ある程度のお金がかかっても、自分自身で防犯対策をする必要があると思うか」と聞いたところ、「そう思う」が７９％にのぼり、「そうは思わない」は１９％にすぎなかった。「そう思う」は男性（７７％）よりも、女性（８０％）でやや多かった。年代別では、２０歳代から６０歳代までは約８割が「そう思う」と答え、７０歳以上でも６８％を占めた。長年言われてきた「水と安全はタダ」という意識も過去のものになってきているようだ。

「お金かけても自分で防犯対策」

また、「ある程度のお金がかかっても、自分自身で防犯対策をする必要がある」という人は大都

市では８２％に上り、中都市（７９％)、小都市（８０％）でもほぼ８割を占めたが、町村部では６９％にとどまっている。

さらに、「自分や家族の安全を守るために、気をつけて実行していること」をいくつでも選んでもらったところ、１位は「遅い時間や危険な場所への外出を避ける」５６％で、２位は「隣近所と声を掛け合う」４３％、３位は「犯罪や不審者の情報に注意する」４０％だった。以下、「鍵を付け替えるなど住宅の防犯性を高める」２８％、「地域の防犯活動に参加する」１６％、「防犯ブザーなどを携帯する」１５％、「警備会社を利用する」４％の順だった。



こうした対策についても、都市規模別で違いがあった。１位の「遅い時間や危険な場所への外出を避ける」はそれほど差がなかったが、２位の「隣近所と声を掛け合う」は大都市では３７％だが、町村では４９％に上った。また「地域の防犯活動に参加する」は大都市では１３％だったが、町村では２１％だった。特に町村部では、防犯対策として近所づきあいを重視する傾向がうかがえた。

警察を「信頼している」は約７割

最後に、警察への信頼度を見てみよう。「あなたは、自分や家族の安全を守るうえで、警察を信頼していますか」と聞いたところ、「信頼している」は「どちらかといえば」を合わせて６８％で、「信頼していない」の３１％を上回った。この質問は１９９５年から計６回行っており、「信頼している」は１９９５年調査では８７％だったが、２００４年までは低下傾向が続き、最も低い２００４年は６５％にまで落ち込んだ。その後、２００６年には６６％、２００８年は６８％と、やや持ち直しているものの、１９９５年調査と比較すると１７ポイントも低い。

年代別に見ると、「信頼している」が最も少ないのは２０歳代の５６％、次に少ないのは３０歳代の６０％だった。１９９５年調査と比べ、２０歳代は２６ポイント、３０歳代では２７ポイント低下している。また、今回６８％だった６０歳代も９５年から比べると２２ポイント減少している。

警察を信用していない理由（複数回答）を見ると、１位は「警察官のモラルが低下している」の６７％で、以下、「警察内部の不祥事を隠す体質がある」５９％、「身の回りのトラブルに親身に対応してくれない」４７％、「操作能力が落ちている」２７％、「犯罪組織や集団への取締りが不十分」と「容疑者への強引な取り調べを行っている」が各２４％、「新しい種類の犯罪への対策が遅い」２３％の順だった。この質問は、選択肢を多少変えながら、計４回実施しているが、いずれの調査でも「モラル」や「不祥事を隠す体質」などがトップになっており、捜査能力や対策などへの不満は比較的少ない。ただ、モラルや隠蔽体質への不信感は、一朝一夕に解消することは難しく、警察の不断の取り組みが求められているといえよう。

地域再生へ地道な努力を

「治安」に関する全７回の世論調査結果からは、特に町村部や小都市で体感治安が急速に悪化していることが明らかになった。「社会全体のモラル低下」が進み、「犯行が衝動的」になり、「犯罪につながりかねない有害な情報があふれている」ことで、「いつどこで犯罪に遭うか分からない」という認識が、国民の間に浸透してきた様子がうかがわれる。治安悪化の要因として「モラル低下」や「学校・家庭教育に問題がある」「地域のつながりの希薄化」である以上、体感治安を短期的に回復させることは難しいだろう。これには警察の捜査能力を高めることはもちろん、地域での防犯パトロールの強化などにより、地域社会の再生に向けた地道な努力を進めていく必要があろう。

3

特　別　寄　稿

犯罪不安
と
これからのセーフコミュニティ

科学警察研究所 犯罪行動科学部

犯罪予防研究室長

主任研究官

島　田　貴　仁

犯罪不安とこれからのセーフコミュニティ

島　田　貴　仁
科学警察研究所 犯罪行動科学部
犯罪予防研究室主任研究官

１．はじめに―トレンドからみる犯罪と犯罪不安―
２．犯罪被害と犯罪不安を測る―各国の社会調査―
３．犯罪不安研究の動向
４．日本での研究事例
５．住民の相互信頼は犯罪を抑止するか
６．まとめ

１．はじめに―トレンドからみる犯罪と犯罪不安―

セーフコミュニティを目指す上では、犯罪の削減と、人々の犯罪不安の削減とがともに求められることには異論はないだろう。

日本では 1990 年代後半から 2000 年代前半にかけての犯罪認知件数の増加が、犯罪に対する人々の関心を高め、犯罪不安[1]も高める結果になった。これを受け、犯罪と犯罪不安とに対処するために多くの取り組みが行われるようになった。ただし、ここで重要なのは犯罪と犯罪不安とは分けて議論しなければならないという点である。すなわち、刑法犯認知件数は警察業務の中で作成されるのに対し、犯罪不安は面接やアンケートなど社会調査によってしか測ることができない。「凶悪な事件が増加しており、人々の不安感が高まっている」というような対句的表現がされるが、本来は、実態としての犯罪と、人々の意識の反映である犯罪不安とは分けて議論する必要がある。両者はどこまで一致し、相違点があるとしたら、それはいったい何だろうか。

図 1 は、昭和 55 年以降の刑法犯認知件数と、内閣府「社会意識に関する世論調査」で「治安が悪い方向に進んでいる」と回答した回答者の割合を示したものである。刑法犯認知件数は点線（右目盛り、単位：万）で、世論調査は実線（左目盛り、単位：%）で示している。前者を犯罪、後者を犯罪不安と考えると、両者のトレンドは大きく異なっていることが分かる。犯罪は平成 14 年に 1 つのピークが存在するのに対し、犯罪不安は平成 7 年と平成 16 年に 2 つのピークを有することが分かる。最初のピークは地下鉄サリン事件などの一連の事件が、2 つ目のピークは犯罪認知件数の高まりが影響していると考えられている。

平成 10 年以降の犯罪不安のトレンドからは、犯罪不安の持つ二つの性質が考察できる。一つは、犯罪不安は、犯罪よりも遅れて変化していることである。犯罪不安は人々のマインドであり、実態犯罪の変化を遅れて反映する、いわば「遅行指数」であることが分かる。もう一つの性質は、一度高まった犯罪不安は元の水準にはなかなか戻らない、ということ

である。平成 10 年には 2 割未満であった「治安が悪い方向に進む」と考える回答者は、平成 16 年には約 5 割にまで上昇した。その後緩やかに減少しているが、現在もその水準までは戻っていない。この二つをあわせると、犯罪や治安に対する人々の意識はすぐには変化しないが、いったん悪化してしまう頃にはその問題は大きくなりすぎており、再度安心感を取り戻すのはなかなか困難だということがいえる。信頼や安心は、一度損なわれたらそれを回復させるのは難しいといわれるが、まさにこれと軌を一にしている。

本稿では、まず、犯罪不安を議論するための基礎データとなる社会調査の現状と、現在の心理学や社会学での犯罪不安研究で得られている知見を概説する。その後、筆者が関係した日本での調査事例を紹介する。

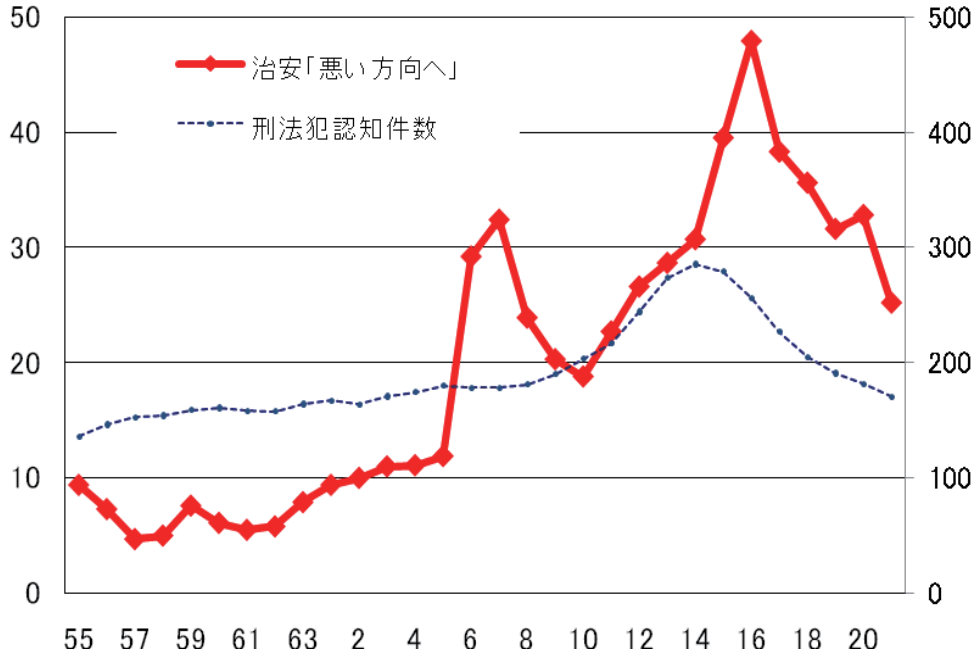


図 1：日本の犯罪と犯罪不安のトレンド

2．犯罪被害と犯罪不安を測る―各国の社会調査―

前節で述べた「社会意識に関する世論調査」もそうであるが、あるテーマに対する人々の意識の変化をみようとするならば、定期的に社会調査を行う必要がある。さらにそこでは、同一方法で抽出した対象者に対して、同一の質問項目で意識を測らなければならない。継続的に調査を実施されることではじめて、人々の意識の変化を客観的に知ることができ、その調査の意義が担保される。

諸外国では、中央政府やその関連機関が「犯罪調査」または「犯罪被害調査」として、

暗数などの犯罪被害実態や犯罪不安、刑事司法に対するニーズなどを総合的に尋ねる社会調査を行っている。もちろん、犯罪認知件数は治安の指標ではあるが、厳密には、犯罪認知件数は、警察力や人々の通報行動の影響を受けるため、その影響（とくに後者の）を見積もるためにも社会調査が必要となっている。表 1 に、諸外国の全国レベルでの犯罪被害・犯罪不安調査の実施状況をまとめた。各国とも自国での犯罪問題の高まりに応じて犯罪調査が実施されるようになり、現在まで継続して調査が実施されている。日本では、（財）社会安全研究財団による調査が 3 年おきに、法務省法務総合研究所による調査が 4 年おきに実施されているが、ともにサンプル数に限界があり[2]、今後の拡充が期待される。

なお、諸外国では地方政府や大学が、自地区での犯罪対策の立案のために、犯罪被害や犯罪不安に特化した社会調査を実施している。たとえば、アメリカでは、アトランタ(Greenberg, Rohe, Williams, & Research Triangle Institute, 1982)、ボルティモア(Taylor, Gottfredson, & Brower, 1984)、シカゴ(Lavrakas & Herz, 1982)、シアトル(Miethe & McDowall, 1993;Rountree, 1995)、ソルトレイクシティー(Brown, Perkins, & Brown, 2004)で実施されている。イギリスでも、1990 年代以降の犯罪・犯罪不安を削減する政策の中で、Crime Audit（犯罪監査）と呼ばれる犯罪問題に関するレビューが自治体単位で行われており、その一環で犯罪被害や犯罪不安の調査が実施されている。

地区限定の社会調査を実施すると、その地区特有の犯罪対策へのニーズが明らかになる。全国調査の結果との比較を通じて、その地区での問題を的確に把握し、より効果的な犯罪対策を立案することが可能になる。また、継続的に調査実施することで、犯罪対策が住民にどのように作用しているか効果を検証することが可能になる。

表 1　各国の全国レベルの犯罪被害・犯罪不安調査

	日本	日本	アメリカ	イギリス	韓国
名称	犯罪不安感等に関する調査	犯罪被害実態（暗数）調査	全国犯罪被害調査（NCVS）	イギリス犯罪調査（BCS）	全国犯罪被害調査
調査主体	社会安全研究財団	法務省法務総合研究所	司法省犯罪統計局（Bureau of Justice Statistics）	内務省調査企画部（Research and Planning Unit）	The Korean Institute of Climinology
母集団	全国の20歳以上の男女	全国の16歳以上の男女及び世帯	アメリカ50州と特別区の世帯に住む12歳以上の個人	イギリスの世帯と16歳以上の個人	韓国国内に住む15歳以上の個人
アタック数	6,000	3,000	42,000世帯（76.000人）	主サンプル37,000 補充サンプル3,000（2001年調査）	韓国国内からランダムに選択された2,050人
実査方法	訪問留置法	訪問面接法	面接調査とコンピュータ補助による電話調査の併用	訪問面接方式（性犯罪や自己申告式の犯罪の質問についてはノートPCに直接入力）	訪問面接法
主な項目	罪種別の被害経験、犯罪不安、地域の治安と防犯対策など	罪種別の被害経験、犯罪不安、刑事司法への態度など	スクリーニング（被害経験の有無等）事件報告（事件の詳細など）	罪種別の犯罪被害経験とその詳細、刑事司法制度に対する態度など	罪種別の被害経験とその詳細、刑事司法への態度、犯罪不安など

３．犯罪不安研究の動向

研究者の間で最もよく受けいれられている犯罪不安の定義は「犯罪や、犯罪に関連するシンボルに対する情動的反応(Ferraro, Farmer, Dixon, & Beckman, 1995)」である。単に犯罪だけではなく、銃器といった犯罪に関連する事物も犯罪不安の対象として含まれる。

犯罪不安に関して、国内・海外の犯罪学やコミュニティ心理学では多くの実証的な研究が行われている。特にセーフコミュニティと関連が深いと思われる事項について簡単に述べる。

１）　性別や年齢によって犯罪不安の水準は異なる。

洋の東西を問わず、女性は男性よりも犯罪不安の水準が高い。これは、女性は男性よりも襲撃された際に反撃する体力に劣るといった脆弱性に起因すると考えられている。年齢に関しては、地域によって、また、質問の仕方によって異なる結果が報告されている。若年者は高齢者に比べて犯罪不安の水準が高いとされるが、一方で、地域で孤立した高齢者の犯罪不安に対処する必要性も指摘されている(Ferraro & LaGrange, 1988; Oh & Kim, 2009)。

また、家族や恋人といった「重要な他者」が被害にあうことに対する不安は、自分自身が犯罪被害にあうことに対する不安に比べて高いことも示されている。(Warr & Ellison, 2000; Snedker, 2006; 島田貴仁 & 羽生和紀, 2008)。これは、子どもの犯罪被害や振り込め詐欺の予防など犯罪弱者の被害防止対策の原動力になるというプラス面もあるが、ともすれば被害の事態を見誤り、感情的な反応だけが先行するというマイナス面もある。また、犯罪被害が地域に与えるインパクトが大きいという現実にも留意が必要である。

２）　犯罪被害や、秩序びん乱の認知が犯罪不安に影響する。

過去の犯罪被害経験が犯罪不安を高めるのに加え、地域内での犯罪発生や友人知人の犯罪被害を伝聞して知ること（代理被害）が犯罪不安の大きな原因になることが分かっている。特に、近所づきあいが濃密なコミュニティは、そうでないコミュニティに比べて社会統制機能が高く、新しい防犯対策も導入しやすいという面では有利だが、地域で起きた犯罪情報が伝わるのも早く、犯罪不安が高まりやすいという側面にも留意が必要である。

また、落書きや違法駐車などの軽微な秩序違反が、その地区での犯罪発生のみならず、住民の犯罪不安に影響することは広く知られており、日本を含む複数の社会調査でも実証されている(Robinson, Lawton, Taylor, & Perkins, 2003;島田貴仁, 鈴木護, & 原田豊, 2004)。このため、欧米では軽微な秩序違反に対して積極的に介入する、いわゆる「割れ窓」警察活動が実施されているが、その効果はまちまちである。犯罪や犯罪不安の削減という望ましい結果だけではなく、過度の警察活動がかえって犯罪不安を高めるという知見もみ

られる(Hinkle & Weisburd, 2006)。また、パトカーによる警察活動への接触が、住民の犯罪不安を高めるという報告(Salmi, Voeten, & Keskinen, 2000)も見られるため、慎重な対応が必要であろう。パトロールを強化したから犯罪不安が削減されるという単純な図式は成り立たなさそうである。

３）　犯罪不安は居住満足感を悪化させ、居住場所の選択にも影響する。

欧米の研究では犯罪被害経験が犯罪不安を高め、地域への愛着や居住満足感を損ねることが知られている(Brown et al., 2004)。また、犯罪不安の高まりが外出頻度の減少や、地域外への転居の原因になることも示されている(Xie & McDowall, 2008)。セーフコミュニティを考える上では、交通事故、日常生活の中の事故、健康など多くの要因を考える必要があるが、他の要因と比べて、犯罪はコミュニティの衰退につながる問題になる可能性があることにあらためて留意すべきである。

現にアメリカの大都市では、犯罪問題が原因となって、中心市街地からの人口流出を招き、地域の荒廃を招くケースが少なくない。このような場合、地域の荒廃がさらなる治安悪化を招き、人口をさらに流出させるという悪循環に陥りがちである。犯罪問題の解決が、コミュニティ再生の成否を占うことになる。

逆に、治安の良さをセールスポイントに押し立てて、他市からの転居や人口定着を促す政策も行われている。アメリカでは、自治体警察が採用されているため犯罪対策への投資も、それによる犯罪発生状況も地域によって異なるという事情や、地域経営の自立度が高いため高額納税者を誘引するため大胆な政策が打ちやすい（地域間競争も激しい）という事情があると思われる。

もちろん、欧米と日本では犯罪発生状況もコミュニティの実情も異なるため、欧米で起きている現象が、日本に即座に当てはまるとは必ずしもいえない。しかし、筆者らが東京23 区を対象にした分析では、地区の社会経済状況がその地区の犯罪発生率に影響していることが示され(島田貴仁, 鈴木護, & 原田豊, 2003)、後述の千葉県市川市を対象にした分析では、個人の被害経験が居住満足感や地域への愛着に影響することも示されている(島田貴仁・雨宮護・菊池城治, 印刷中)。これは、日本においても、犯罪発生率の地区差が社会経済状況で説明できるくらい十分に大きくなってきていることを意味している。今後の日本の地域経営に、犯罪や犯罪不安が占める割合は今後大きくなることはあっても少なくなることはないと思われる。

４．日本での研究事例

筆者が所属する科学警察研究所犯罪予防研究室では、これまで、東京都大田区、杉並区・世田谷区、千葉県柏市、千葉県市川市、神戸市須磨区で一般市民対象の社会調査を実施してきた。これらの社会調査で得られたデータは、前節までで述べた諸外国における犯罪不

安に関する知見が日本でもあてはまるかという検討や、防犯活動への市民参加、街頭緊急通報システム（スーパー防犯灯）や青色防犯パトロールなどの犯罪対策、犯罪からの子どもの安全など、時々の警察政策の課題に寄与するための貴重な基礎資料となってきた。

本稿では、千葉県市川市で実施した「安全なまちづくりに関するアンケート」調査の分析事例を述べる。

「安全なまちづくりに関するアンケート」とは、千葉県市川市と科学警察研究所が共同実施している社会調査であり、これまで平成 19 年 11 月（第 1 波）、平成 22 年 2 月（第 2 波）の 2 回にわたり実施された。主要な目的は、青色防犯パトロールや街頭防犯カメラなどこの時期に市が実施した防犯対策の評価である。２時点で同じ項目を用いて尋ねることで、この 2 時点間の犯罪被害や被害見聞、防犯対策への接触などが、回答者の犯罪不安や居住満足感にどのように影響しているかを検討した。

母集団は住民基本台帳に登載された市川市民であり、第 1 波調査では、２段抽出法によって抽出した 20~69 歳の市民 2000 名(40 地区×50 名)に対して、調査票(A4・8 ページ)を送付し、1184 名から回答を得た（回収率 59.2%）。第２波調査では、第 1 波調査の回答者から転居者等を除いた 983 名と、新規に抽出した市民 3090 名（50 地区×50 名=2500 名＋第 1 波の補充 590 名）の合計 4073 名に対して調査票（A4・12 ページ）を送付し、2383 名から回答を得た（回収率 58.5%）。調査実施に際しては、市の広報で調査実施を周知するとともに、対象者に対しては、調査票送付前に予告ハガキを、送付後に督促ハガキを送付し、調査への協力を依頼した。

表 2 は本調査での主要調査項目を示す。調査は全 3 部で構成されている。

第 1 部「犯罪不安と個人の防犯対策」では、回答者個人の治安認識、防犯対策、犯罪不安などを尋ねている。

第 2 部「市川市の防犯対策」では、青色防犯パトロールや街頭防犯カメラなど市が実施している防犯対策を取り上げている。これらの防犯対策がどのくらい市民に浸透しているのか、年齢や性別によって防犯対策のニーズに差があるのか、街頭防犯カメラの導入について効果の認知や懸念などを尋ねている。

第 3 部「まちづくりと安全・安心」では、地域内での落書きや違法駐車など地域の秩序びん乱の認知、地域での活動参加やパーソナルネットワークなど地域とのつながり、居住地区への愛着や、今後の居住継続意図を尋ねている。

表２　「安全なまちづくりに関するアンケート」主要調査項目

大項目	項目
犯罪不安と個人の防犯対策	治安認識、防犯資源との接触、犯罪被害、犯罪不安、行っている防犯対策、防犯情報入手源、防犯対策への態度
市の防犯対策	防犯対策の認知度、街頭防犯カメラへの態度、市の防犯対策へのニーズ・選好
まちづくりと安全・安心	秩序びん乱の認知、地域とのつながり、住み心地、場所愛着

この調査の特徴は、アンケート結果を、町丁目（＝住所で「○○町○丁目」を示す範囲）で集計できるように回答者を抽出していることである。同じ市川市でも地区が異なれば、高齢者率や一戸建てに住む世帯率などの社会経済要因や、防犯活動や近所づきあい、秩序びん乱の程度も異なってくる。もちろん犯罪発生状況も異なってくる。このため、アンケート調査データに町丁目単位で集計することで、同じく町丁目集計の国勢調査や犯罪発生件数のデータと結合し、両者の関連を分析することが可能になる。

図 2 は、第 1 波・第 2 波ともに回答した 641 名の居住地区での治安評価を示している。具体的には、「あなたがお住まいの地区での治安は、過去２～３年で、どう変化したとお感じでしょうか」という質問で尋ねている。第１波（平成 19 年）に比べて、第 2 波（平成 22 年）では、治安が悪くなったと感じる人の割合が 23.4%から 14.8%に減少し、犯罪不安の悪化に歯止めがかかったことが分かる。

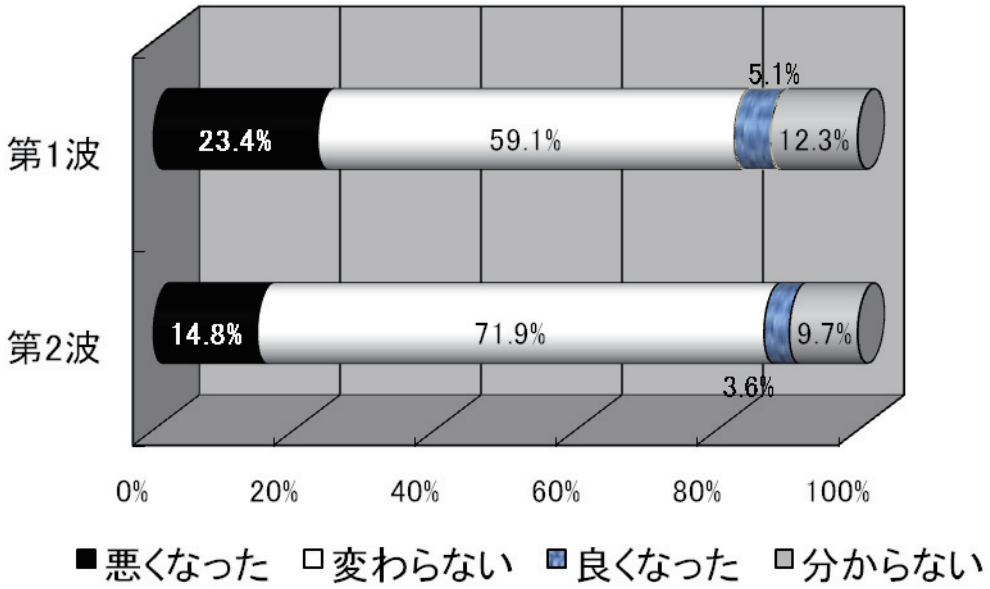


図 2　居住地区での治安評価（第１波と第２波の比較）

また、この質問は（財）社会安全研究財団での全国調査でも用いられるため、全国平均との比較も可能である。調査時期を合わせるため第１波を用いて比較すると図 3 のとおりである[3]。市川市では治安が「良くなった」、「悪くなった」と考える回答者ともに多いことがみてとれる。

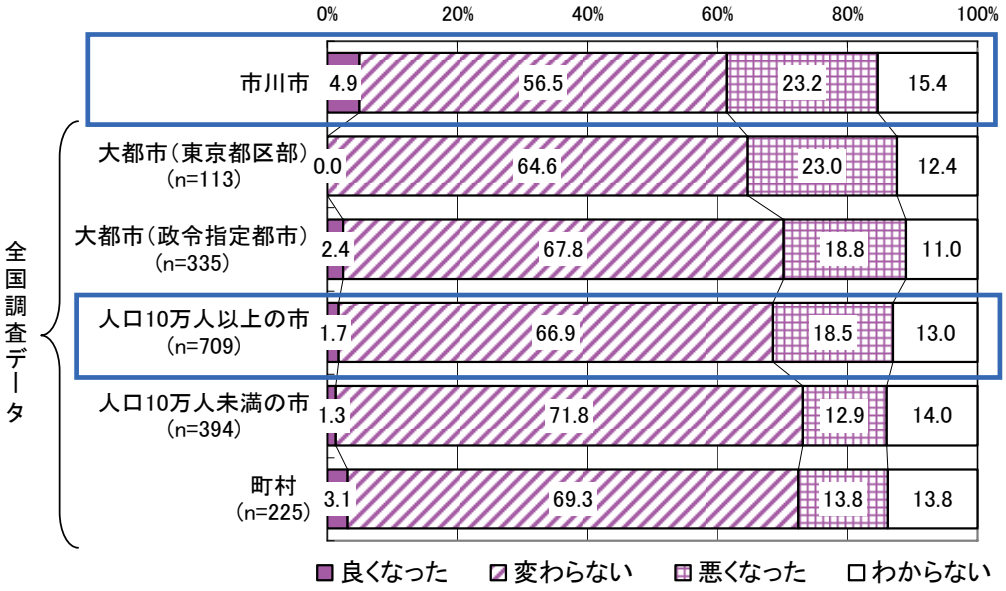


図 3　居住地区での治安評価（全国調査との比較）

図 4 は、第１波における各種の事件・事故に対する回答者の不安の程度を尋ねたものである。グラフは「非常に不安」＋「かなり不安」の合計スコアの高い順に項目を並べている。もっとも不安が高いのは「交通事故」で、以下「自宅への泥棒」「屋外での犯罪」と続いている。また、４番目の「生命にかかわる犯罪」は、「非常に不安」だけの回答を見ると 56.2%と、最も高くなっている。

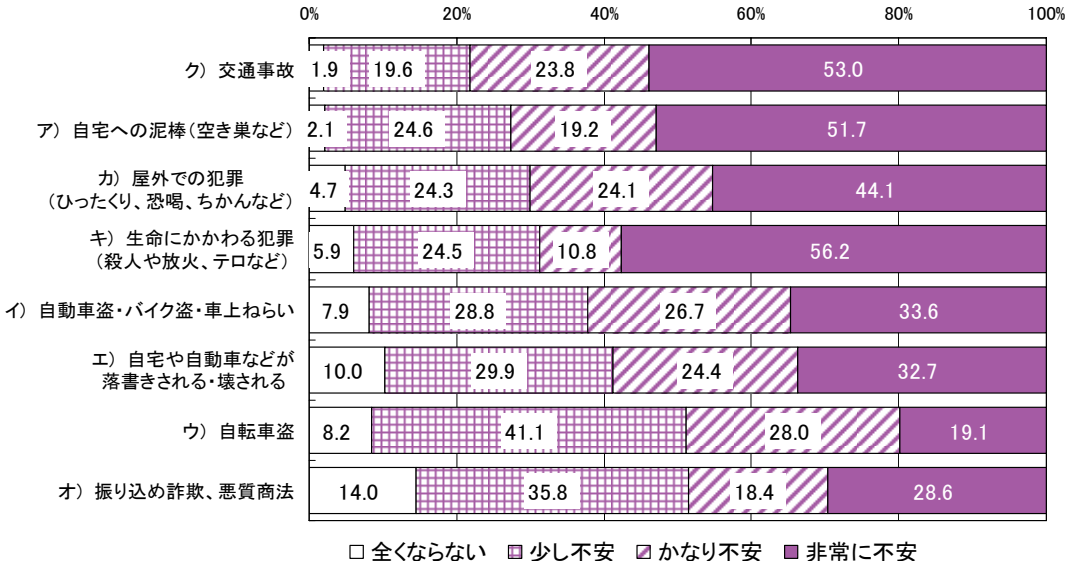


図４　各種の事件・事故への不安の程度

５．住民の相互信頼は犯罪を抑止するか

第１節では犯罪不安がコミュニティにおける「信頼」と関連している可能性を述べた。「近所づきあいが希薄になった」、「社会のお互いが無関心になった」と言われるようになって久しい。一方で、「自分たちの街は自分たちで守る」のスローガンで、地域のあいさつ運動や、住民のパトロール活動や非行防止活動が隆盛を迎えている。近年では「地域力」、「ソーシャルキャピタル」といった言葉が防犯でも盛んに見られるようになった。

確かに、住民の近所づきあいが盛んで、お互いが信頼しあえる街に住んでいると、犯罪被害にあわず、犯罪不安とも無縁に暮らせるように思える。しかし、このような意識や行動は、本当に犯罪の抑制に役立っているのだろうか。

そこで、以降の節で、住民の相互信頼と犯罪発生率との関連を見ていこう。分析に利用したデータは市川市での第１波調査データ（40 地区×50 名）である。各地区の住民の相互信頼の高低が、そこでの犯罪発生の多寡に影響しているかを統計的に調べたものである。

１）研究の背景

そもそも、犯罪・非行研究の中でも、その地区差に着目し、その差を社会経済特性から説明しようとした研究の歴史は長い。1920 年代のアメリカ・シカゴでは、急速な産業化・都市化で生じた中心街のスラムに非行少年が集中する様が地図で示されている。ここでは、劣悪な環境や住民の流動性が、社会統制機能の低下を招き、犯罪・非行が発生するという「社会解体理論」が提出されている。日本でも第２次大戦後の社会混乱を反映し、東京で同様の非行少年の生態学的研究が行われている。

これらの研究は1960～70年代に一旦下火になるが、1970年代以来、近隣社会を「肉親、知人、友人など対人ネットワークの複合体」として捉える「システミックモデル」として再度注目されるようになる(Morenoff, Sampson, & Raudenbush, 2001)。分かりやすく言い換えると「近所づきあい」であろう。近所づきあいが密な地区ほど、普段からお互いの家が被害にあわないよう目配りする、深夜徘徊している少年に注意をするといった「インフォーマル（非公式）な統制」が働くという論理である。さらに、近所づきあいが密な地区ほど、そこで育つ少年の社会化が促進され、犯罪や非行に走りにくいという効用もうたわれている。

これを裏づける例として、アメリカの社会学者のサンプソンらによる研究がある(Sampson & Groves, 1989)。彼らはイギリス犯罪調査（表 1参照）のデータを分析し、回答者の地元の対人ネットワーク（回答者の友人の中で地元に住む者の割合）が、犯罪被害と加害の双方を抑制することを示した。

それでは、犯罪や非行を防ぐためには、対人ネットワークが密であればあるほど望ましいのだろうか。都市化が進むにつれ、家族や親戚が同じ場所で暮らすことや、住民同士で濃密なつきあいを行うことはますます困難になっているが、犯罪発生の傾向は変わらない。また、外国では、郊外への人口流出によって衰退した中心市街地や、マイノリティ住民が多い地区では、対人ネットワークが強いと、悪い習慣や規範意識、犯罪・非行の手口を他人から学んでしまう「学習」や、真似してしまう「模倣」によってかえって犯罪・非行が増えるという指摘もみられる(Browning, Feinberg, & Dietz, 2004)。分かりやすくいうと「朱に交われば赤くなる」である。

このように、犯罪・非行問題と対人ネットワークとの関係は単一に論じることはできなさそうである。むしろ、ゴミ問題や公共サービスの維持など地区で起きるさまざまな問題に対して住民が対処できるという相互信頼は、犯罪・非行問題に対しても強さを発揮すると思われる。相互信頼があれば、各自がゴミを散らかしたり、違法駐車をするといった迷惑行為が減り、街の美観や清潔さも保たれ、犯罪者を引き寄せることはなくなるだろう。また、ふだんから地域どうしでお互い声をかけあう社会統制がはたらくだろう。

先述のサンプソンらは、この相互信頼を「集合的効力感（collective efficacy）」と名づけ、アメリカ・シカゴでの大規模な住民調査を通じて、集合的効力感こそが犯罪を抑制することを示した(Sampson, Raudenbush, & Earls, 1997)。効力感とは心理学の概念で、自分がその気になれば問題に対処することができる（「やればできる」）といった信念である。本来の効力感は、自分がどれだけ自分を信頼するかといった概念であるが、集合的効力感では、地区住民が集団となった場合のどれだけ自分たちを信頼するかといった概念だといってよい。

集合的効力感が高いと犯罪は起きないという関連は、その後、スウェーデンやオーストラリアなど他国での追試でも示されているが(Mazerolle, Wickes, & McBroom, 2010)、日本での研究は類をみない。

次節以降の分析は、これら外国での先行研究の追試である。ただし、先行研究では殺人や暴行など対人犯罪をとりあげているが、本研究では、日本の国情に適した住宅対象侵入盗を取り上げる。

２）方法～社会調査・国勢調査の統合

仮説として、図 5 に示すように、地区の経済状況、住民の安定性、低層集合住宅の３つの背景要因が、住民の集合的効力感とネットワークを媒介して、住宅対象侵入盗の発生につながるモデルを考えた。これを、住所の「○○町○丁目」に相当する「町丁目」単位の分析で検証した。

集合的効力感は、「もし近所で問題が起きても、住民や自治会で解決できる」「違法駐車/マナー違反があっても、近所の人は注意できない（逆転項目）」など６変数についてそれぞれ４段階で尋ねた。

対人ネットワークは、地区内で「深い話はしないが立ち話程度はする人」「気兼ねなく話をしたり、相談できる人」「困った時に頼みごとができる人」の数をそれぞれ４段階で尋ねた。

これら二つの概念ともに、質問項目同士の関連が十分に高い（信頼性が高い）ことを確認した。また、各変数ともに、町丁目間で十分な差があることを分散分析という分析手法で確認し、地区の平均値を算出した。

表 3　社会調査から利用した変数

変数名	統計量 平均	統計量 標準偏差	地区差
対人ネットワーク（α=.906）			
気兼ねなく話をしたり、相談したりできる人	1.04	0.84	**
深い話はしないが、立ち話程度はする人	1.74	0.96	**
困ったときに頼み事ができる人	0.75	0.70	*
集合的効力感（α＝.833）			
地区の人は、自分と考え方や暮らしぶりが似ている	2.21	0.65	*
もし近所で問題が起きても、住民や自治会で解決できる	2.06	0.68	a
この地区の住民はお互いよく知らない(*)	2.31	0.82	**
自治会や地区行事には一部の人のみがかかわっている(*)	2.03	0.74	*
自治会を信頼している	2.33	0.75	**
違法駐車/マナー違反があっても、近所の人は注意できない(*	2.09	0.77	
居住年数	16.28	13.90	a
世帯収入	2.50	0.98	**

** p<.01　* p<.05 a p<.10

さて、この分析では住宅対象侵入盗の被害を説明したいが、そもそも、一戸建ての住宅と、集合住宅では被害の遭いやすさが異なる。また、居住年数が長い住民が多い地区と、人の入れ替わりの激しい地区とでも被害の遭いやすさは異なる。加えて、犯罪者の合理的選択理論を扱った研究では、経済状況が良い地区ほど犯罪者に狙われやすいことが知られ

ている。このため、犯罪発生率と集合的効力感だけを分析して関連が見出されたとしても、その関連が本当に集合的効力観に起因するとは断定できない。

このような場合、このモデルで説明したい変数（住宅対象侵入盗の発生率）に影響する可能性がある他の変数を分析モデルに組み込むことで、他の変数の影響を排除し、本当に集合的効力感や対人ネットワークが犯罪に影響しているかを議論できる。本分析では低層集合住宅に住む世帯率、住民の安定性、経済状況の３つを組み込んだ。

低層集合住宅に住む世帯率は国勢調査から取得した。次に、地区の安定性は、居住年数に加え、国勢調査から取得した 65 歳以上人口比、平均年齢、一戸建て率、持ち家率を主成分分析という方法を用いて一つの変数に統合した[4]。最後に、経済状況は回答者の世帯収入を４件法で尋ねた。

このモデルで説明したい変数（結果変数）は、住宅対象侵入盗の発生率である。市川市のホームページで公開されている、2005-06 年の地区別の住宅対象侵入盗発生数のデータを取得し、各地区の世帯数で割って発生率を算出した[5]。これらの変数を多変量解析の一つであるパス解析で分析した。

３）結果

パス解析の結果を図 5 に示す。モデルの統計的な当てはまりは良好で、係数の正負も仮説に整合した結果が得られた。図を順番に見ていこう。矢印にはー１から１までの数値が付されている。これをパス係数という。数値が-１または１に近いほど、矢印が結ぶ変数間の関連が大きいことになる。逆に数値が０に近ければ両者の関連は小さいことになる。

まず、背景要因（図 5 上段）と媒介変数（図 5 下段）との関係を見てみよう。住民の安定性が高い地区から集合的効力感へのパス係数は.74 でかなり大きい正の影響を示した。居住年数が長く、持ち家が多いといった住民の安定性が高い地区に住む住民ほど、集合的効力感が大きかった。また、住民の安定性が高い地区ほど、対人ネットワークも強固であることが分かる（パス係数は.49）。一方、経済状況は、対人ネットワークには影響しているが、集合的効力感には影響していないことは興味深い。経済状況がよければ、近所づきあいをする余裕や機会も増えるだろうが、必ずしも集合的効力感にはつながらないことが示唆される。

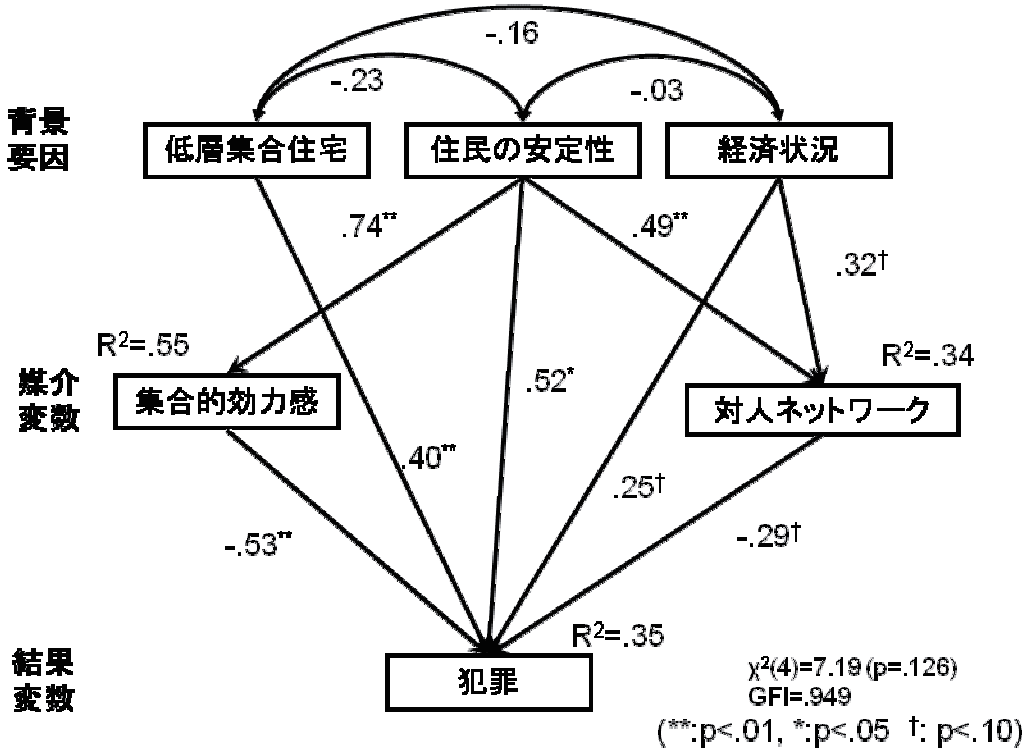


図 5　住宅対象侵入盗発生率の説明モデル

次に、媒介変数（図 5 中段）から結果変数（図 5 下段）への関係を見てみよう。まず、集合的効力感から犯罪に対するパス係数は-.53 でかなり強い負の影響を示した。これは、集合的効力感が高い地区ほど、犯罪発生率が低いことを意味する。住民の相互信頼が厚い地区ほど犯罪発生率が抑制されていることになる。一方、対人ネットワークから犯罪にも負の効果（-.29, p<.10）が見られたが、その効果は決して多くなかった。この結果は、集合的効力感が犯罪に与える影響は、ネットワークの影響よりも大きいという先行研究結果と整合していた。

最後に、背景要因（図 5 上段）が、媒介変数を経ずに犯罪（図 5 下段）に与える効果（直接効果）を見てみよう。これは、集合的効力感や対人ネットワークの影響を取り除いた場合に、各背景要因が犯罪に及ぼす効果と考えることができる。パス係数を見てみると、経済状況が良く、地区の安定性が高く、低層集合住宅の割合が高い地区ほど犯罪が起きやすいことが示された。これは、犯罪企図者にとって「犯行による利得の大きさ」や「犯行のやりやすさ」を反映しており、合理的選択理論で説明できる。

４）考察

今回の分析からいえる主要な含意は以下の２つである。①地区の問題を自分たちで解決できるという住民相互の信頼感（集合的効力感）は、住民間の知り合いの数（対人ネット

ワーク）よりも効果的に侵入犯罪を抑制していた。②住民の居住年数が長く、高齢者が多く、一戸建てが多い住宅街は集合的効力感が形成されていれば犯罪が抑制されるが、そうでなければ侵入盗犯にとって格好の標的になる。

日本は欧米に比べて、コミュニティ間の住民の暮らしぶりや意識の違いが少なく、犯罪発生についてもさほど大きな差はないと考えられてきた。しかし、本研究ではひとつの市の中でも、住宅対象侵入窃盗の発生率に差があり、そしてその差が、集合的効力感という相互信頼に由来する住民意識に起因していることが示された。ただし、本研究では、集合的効力感が実際に、住民のどのような行動を媒介して侵入犯罪に影響しているかまでは明らかになっておらず、今後の研究が必要である。

６．まとめ

本稿では、日本の犯罪不安と犯罪認知件数のトレンドを比較した上で、社会調査に基づく犯罪不安研究の動向を紹介した。犯罪不安に関する欧米の実証研究では、コミュニティの社会経済的特徴や住民の特性が、コミュニティでの犯罪被害、そして住民の犯罪不安をもたらし、さらにめぐりめぐって、そのコミュニティの活力や持続可能性にも悪影響を与えることが示されている。

コミュニティはこのように犯罪や犯罪不安に対して脆弱性を持つ一方、地区の問題に対して住民同士が対処できるという相互信頼が厚い場合には、犯罪の脅威に対して強みを発揮する。このことは、日本を含む各国の実証的な研究で示されており、近年では、地域の秩序びん乱に厳しく臨む刑事司法アプローチよりも、住民の相互信頼を高めるアプローチが採用されている。

欧米での研究の底流には、住民の社会経済的地位が、住環境や教育を通じて住民意識に反映し、犯罪・非行の地区差につながるという欧米での共通理解がある。そして、これらの国では、その共通理解に基づき、特に、世帯構成や教育、収入といった面で脆弱なコミュニティに対してきめ細かな対策が行われてきた。

一方、日本では、コミュニティでの防犯対策はともすればパトロールや防犯カメラ設置など万能の即効薬を求めがちである一方、住民意識については「コミュニティの復活」といった漠然としたスローガンに陥りがちである。今後は、地域の実情に応じた問題解決能力を育て、その成功体験を住民で共有するといった、迂遠だが地道な努力が重要だと思われる。

References

Brown, B. B., Perkins, D. D., & Brown, G. (2004). Incivilities, place attachment and crime: Block and individual effects. *Journal of Environmental Psychology, 24*(3), 359-371.

Browning, C. R., Feinberg, S. L., & Dietz, R. D. (2004). The paradox of social organization: Networks, collective efficacy, and violent crime in urban neighborhoods. *Social Forces, 83*(2), 503-534.

Ferraro, K. F., Farmer, M. M., Dixon, R. A., & B ī、ckman, L. (1995). Social compensation in adulthood and later life. *Compensating for psychological deficits and declines: Managing losses and promoting gains.* (pp. 127-145) Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

Ferraro, K. F., & LaGrange, R. L. (1988). Are older people afraid of crime? *Journal of Aging Studies, 2*(3), 277-287.

Greenberg, S. W., Rohe, W. M., Williams, J. R., & Research Triangle Institute. (1982). Safe and secure neighborhoods - physical characteristics & informal territorial control in high & low crime neighborhoods - final report.

Hinkle, J., & Weisburd, D. (2006). *The irony of broken windows: The relationship between disorder, focused police crackdowns and fear of crime*

Lavrakas, P. J., & Herz, E. J. (1982). Citizen participation in neighborhood crime prevention. *Criminology, 20*(3/4), 479-498.

Mazerolle, L., Wickes, R., & McBroom, J. (2010). Community variations in violence: The role of social ties and collective efficacy in comparative context. *Journal of Research in Crime & Delinquency, 47*(1), 3-30.

Miethe, T. D., & McDowall, D. (1993). Contextual effects in models of criminal victimization. *Social Forces, 71*(3), 741-759.

Morenoff, J. D., Sampson, R. J., & Raudenbush, S. W. (2001). Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence. *Criminology, 39*(3), 517-559.

Oh, J., & Kim, S. (2009). Aging, neighborhood attachment, and fear of crime: Testing reciprocal effects. *Journal of Community Psychology, 37*(1), 21-40.

Robinson, J. B., Lawton, B. A., Taylor, R. B., & Perkins, D. D. (2003). Multilevel longitudinal impacts of incivilities: Fear of crime, expected safety, and block satisfaction. *Journal of Quantitative Criminology, 19*(3), 237.

Rountree, P. W. (1995). The antecedents and effects of criminal victimization in seattle: A multi-level contextual analysis. ProQuest Information & Learning). *Dissertation Abstracts International Section A: Humanities and Social Sciences, 55* (11), 3652-3652.

Salmi, S., Voeten, M. J. M., & Keskinen, E. (2000). Relation between police image and police visibility. *Journal of Community & Applied Social Psychology, 10*(6), 433-447.

Sampson, R. J., & Groves, W. B. (1989). Community structure and crime: Testing social-disorganization theory. *American Journal of Sociology, 94*(4), 774-802.

Sampson, R. J., Raudenbush, S. W., & Earls, F. J. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science, 277*(5328), 918-924.

Snedker, K. A. (2006). Altruistic and vicarious fear of crime: Fear for others and gendered social roles. *Sociological Forum, 21*(2), 163-195.

Taylor, R. B., Gottfredson, S. D., & Brower, S. (1984). Block crime and fear: Defensible space, local social ties, and territorial functioning. *Journal of Research in Crime & Delinquency, 21*(4), 293-331.

Warr, M., & Ellison, C. G. (2000). Rethinking social reactions to crime: Personal and altruistic fear in family households. *American Journal of Sociology, 106*(3), 551-578.

Xie, M., & McDowall, D. (2008). The effects of residential turnover on household victimization*. *Criminology, 46*, 539-575.

島田貴仁, & 羽生和紀. (2008). 同居家族の犯罪被害に対するリスク認知と被害不安—利他的不安の検討—. *日本心理学会大会第 72 回大会発表論文集,* , 1270-1270.

島田貴仁, 鈴木護, & 原田豊. (2003). 小地域集計データを用いた侵入犯罪被害率の空間分析. *日本犯罪社会学会大会第 30 回大会報告要旨集,* , 60-62.

島田貴仁, 鈴木護, & 原田豊. (2004). 犯罪不安と被害リスク知覚—その構造と形成要因—. *犯罪社会学研究, 29*, 51-64.

島田貴仁・雨宮護・菊池城治. (印刷中). 近隣での防犯対策が市民の犯罪知覚に与える影響—青色防犯パトロールと犯罪発生マップを例にして— *犯罪社会学研究.*

---

[1] 実務では体感治安と呼ばれることも多いが、本原稿では、学術分野で使われることが多い犯罪不安を用いる。両者は同じ意味を指しており、「体感治安が良い」ことと「犯罪不安が低い」こととは相互交換的に用いてよいと考えられる。

[2]犯罪の被害率は多い罪種でも数%にとどまるので、3000～5000 サンプルでは正確な被害率の推定が困難である。特に、この種の犯罪被害調査を刑事司法に役立てようとするならば、警察への通報の有無やその理由など被害経験者に対する質問が重要になってくる。このため、無作為性を保ちつつサンプル数をできるだけ増やすことが特に重要である。

[3] 図　では、第１波・第２波両方に答えた回答者に基づいているのに対し、図　では第１波回答者全員の回答に基づいているため、グラフ上の数字が異なる。第１波・第２波両方に答えた回答者は「変わらない」と答える比率が２ポイントほど高く、その分「分からない」と答える比率が低い。両方に答えた回答者は、より積極的に意見表明しているか、居住年数が長いために回答しやすかった可能性が考えられる。

[4]関連が強すぎる二つ以上の変数を分析に入れてしまうと、信頼できる分析結果が得られない（多重共線性という）ことが知られているため、一つの変数に合成した。

[5]正規分布に近づけるため、常用対数に変換（平均 0.60, SD 0.23）した。

4

特　別　寄　稿

子どもの教育と安全・安心の「NEXT　ONE」

子どもと教師の〈和み安らぎ〉のための

教育の再構築に向けて

―ホリスティック・アプローチを中心に―

東京学芸大学大学院

教育学研究科教育実践創成講座教授

成田　喜一郎

子どもの教育と安全・安心の「NEXT ONE」
子どもと教師等の〈和み安らぎ〉ための教育の再構築に向けて
―ホリスティック・アプローチを中心に―

東京学芸大学教職大学院
成田喜一郎

1 はじめに
2 ホリスティック・アプローチとは何か
3 ホリスティック・アプローチの実際
4 むすびにかえて

1 はじめに

本稿の目的は、子どもと教師等の〈和み安らぎ〉を妨げる様々な課題に対して、モグラたたきの如き対症療法的なアプローチではなく、学校や地域における様々な危険や危機に対応するリスクマネジメントやクライシスマネジメント〈安全確保・危機管理〉、〈和み安らぎ〉のため教育活動を再構築するために有効なアプローチとは何かについて考察することにある。

こうした目的を設定した理由は、以下のとおりである。

（1）それぞれの学校・地域における子どもたちを取り巻く危険の多様性が日々拡張・深化しつづけていること。この点については、子どもの危険回避研究所（横矢真理所長）の「子どもを取り巻く危険分類図」[1]を参照されたい。ここでは、子どもを取り巻く危険を「犯罪」「いじめ・虐待」「病気」「環境問題」「災害」「事故」という 6 つの危険軸で括りながら、それぞれ具体的な事象・事実を挙げている。

（2）多様な危険に取り巻かれている子どもたちへの教育活動を行う教師も労働安全衛生上多くの危険を抱えていること。この点については、「授業や教材研究に費やす時間がとれなくなった」「特別な支援を要する子どものタイプが多様になり対応に苦慮している」「子どもの問題行動にどこまで対応するのか迷う」「教師間の仕事の分担や業務量に差がある」など、教師が日々の業務で抱く悩みや課題、教師の病気休職と心の病の増加などがある。[2]

（3）従来から学校がおこなってきた教科・領域等の教育活動の範疇だけでは〈和み安らぎ〉のための教育は担いきれないという〈限界〉があること。この点については、〈限界〉を自覚することによって、地域や行政・専門家等と〈協働〉する意味・意義が明

[1] 子どもの危険回避研究所のサイト内の「子どもを取り巻く危険分類図」を参照されたい。http://www.kiken-kaihi.org/jouhou.html （5/30.2010 取得）

[2] 東京学芸大学「免許更新制 Online」のサイト内の「学校の危機管理」に各種データがあるので、参照されたい。http://menkyogakugei.jp/sozai/index.html （5/30.2010 取得）

らかになってくる。

子どもたちや教師等の〈和み安らぎ〉のための教育を再構築していくために不可欠な教育的アプローチについて考察していくことにする。

2 ホリスティック・アプローチとは何か

子どもと教師等を取り巻く多様な危険を超える〈和み安らぎ〉のための教育を再構築するには、果たして有効な教育的アプローチはあるのだろうか。

おそらく総合的な学習の時間などの一部の時間で、個々に「火災や地震を想定した避難訓練」「交通安全教室」「不審者対応訓練」「地域安全マップづくり」「情報セキュリティ・情報モラル教育」などを行ったとしても、子どもたちにあらゆる危険予測・危険回避のための知識やスキルの習得や行動への変容を期待するのは困難である。

また、教師たちは、ともすると学校現場に対して矢継ぎ早に寄せられる様々な現代的課題―学力向上、特別支援教育、キャリア教育、食育、環境教育、国際理解教育、シティズンシップ教育等―への対応に追われ、多忙感・不成就感にとらわれ日常的な教育活動への物理的・精神的ゆとりを喪失していくこともしばしばである。

そうした状況下で、子どもたちにとっても教師たちにとっても意味・意義ある教育的アプローチとして提案したいのは、ホリスティック・アプローチ holistic approach である。

この聞き慣れないホリスティック holistic という語を最初に使ったのは、1926 年、『ホーリズムと進化』という書物を著した J・C・スマッツ（1870-1950）という南アフリカの政治家・軍人・哲学者である。

ホリスティック holistic という概念は、その語源をたどると、ギリシャ語の「holos ホロス（全きもの）」であり、その派生語として「whole（全体）」、「hale（元気な）」、「healhty（健康な）」、「holy（聖なる）」、「healing（癒し）」が挙げられる。[3]

「ホリスティック」というカタカナを使わずに翻訳するならば、「全人全連関的」と訳すこともできるが、語源及びその派生語の多様さをも包み込む概念としてその言葉の豊かさを喪失しないために、あえてカタカナ語のまま「ホリスティック」という語を使うことにしたい。

このホリスティックという概念がわが国に入ってきたのは、まず、医学の分野であった。西洋医学の進歩には著しいものがあるが、また、その限界も出てきている。

1980 年代後半に、「①人間を〈体・心・気・霊性〉等の有機的な統合体ととらえ、社会・自然・宇宙との調和にもとづくホリスティックな健康観に立脚する、②生命が本来、自らのものとしてもっている〈自然治癒力〉を癒しの原点におき、この〈自然治癒力〉を高め、増強することを治療の基本とする、③病気を癒す中心は患者であり、治療者はあくまでも援助者であり、治療よりも 養生、他者療法よりも自己療法が基本であり、ライフスタイル

[3] 吉田敦彦（1999）『ホリスティック教育論：日本の動向と思想の地平』日本評論社、p.17

を改善して患者自身が自ら癒す姿勢が治療の基本となる、④西洋医学の利点を生かしながら中国医学やインド医学など各国の伝統医学、心理療法、自然療法、栄養療法、手技療法、運動療法、などの各種代替療法を総合的、体系的に選択・統合し、最も適切な治療を行う（要約）」[4]という定義を掲げた「日本ホリスティック医学協会」が立ち上がった。

次いで 1990 年代、北米からホリスティック・アプローチにもとづく教育理論・教育哲学が伝えられ、手塚郁恵・吉田敦彦・中川吉晴らを中心に実践と研究が始まった。1997 年には、日本ホリスティック教育協会[5]が立ち上がり、教員・研究者はもとより、保護者や地域住民など市民の参加により学校・家庭・地域等における実践と研究が展開し、今日では大学の教育学・教員養成おけるホリスティック・アプローチの研究・教育が行われている。

教育の分野におけるホリスティック・アプローチとは、あらゆるひと・もの・こととの〈つながり（関係性）〉に気づき、〈つりあい（均衡性）〉、また、それらのすべてを〈つつみこみ（包含性）〉、そして、〈つづく／つづけること（持続継承性）〉ができるようにするための教育的アプローチのことである。[6]

3 ホリスティック・アプローチの実際

このホリスティック・アプローチが、「多様な危険に取り巻かれている子どもたちと教師等の〈和み安らぎ〉のための教育を再構築することがきるのか」という本質的な問いへの応答をしていきたい。

ここでは、具体的な実践事例や新しい管理運営論を示しながら、ホリスティック・アプローチの意味・意義について述べていきたい。

（1）立ち上がれ、Danger Ranger ALL PEACE！：中学生の「危険の総合的研究」

東京のある中学校の選択社会「危険に関する総合的研究」に集まってきた 30 名の中学生が学び究めた足跡は「立ち上がれ、Danger Ranger ALL PEACE！」にまとめられた。

1 時間目：まず、30 名の子どもたちに自己紹介をさせたあと、授業者は、この授業のねらいについて、「①世のため、人のため、自分のために「危険」について知り備え、対処する方法を究めること、②究めたことを世のため、人のため、自分のためにまわりの人々に

---

[4] 日本ホリスティック医学協会のサイトの定義：http://www.holistic-medicine.or.jp/definition.htm を参照のこと。（5/31.2010 取得）

[5] 日本ホリスティック教育協会「ホリスティク教育の理念」：http://www.holistic-edu.org/rinen.html を参照されたい。（5/31.2010 取得）また、日本におけるホリスティック教育史については、拙稿（2003）「日本におけるホリスティック教育のあゆみ 1996-2000：『季刊 ホリスティック教育』誌の分析を中心に」『ホリスティック教育研究』第 6 号所収論文を参照されたい。

[6] カナダのトロント大学のジョン・P・ミラーは、その著書 *The Holistic Curriculum Second Edition (1996)* の中でリスティック教育の 3 つの原理として、つりあい Balance とつつみこみ Inclusiveness、つながり Connection を挙げている。筆者は、その 3 つの原理に加え、持続可能な教育文化としての重要性に鑑み、「つづく／つづけること（持続継承性）」を挙げている。特に、つながりについては、「論理的思考と直観」「心と身体」「知の様々な分野」「個人とコミュニティ」「地球」「自我と〈自己〉」とのつながりに焦点をあてている。

伝えていくこと」の二点をあげた。まず、授業のゴールを明確に示すことが重要である。

2時間目：授業者が教室の黒板の中央に「危険」と書き、そのまわりに子どもたちが具体的な危険を書き込み、「危険」に関するコンセプト・マップを作った。すると、子どもたちは、身のまわりにはこんなにもたくさんの危険があることに気づかせた。これらの危険の中で子どもたちがもっとも興味や関をよせたのは、１位が「犯罪」、２位が「地震」、３位が「病気」だった。そして、子どもたちは、自分たちで“Danger Ranger ALL PEACE！”という名のチームを作り、次回から活動を開始することにした。

3時間目：授業者が、犯罪社会学者・小宮信夫氏の「犯罪機会論」に基づいて「入りやすく見えにくい場所」、「窓ガラスが割れている場所」、「落書きがある場所」など犯罪が起おこりやすい場所について講義した。

4時間目：前時に学んだ理論に基づき、子どもたちは、キャンパス内の「危険」探しを行った。すると、球技コートのフェンスの網が破れており、不審者が入れそうな状態になっていたり、また、体育館の裏に石灰で書いた落書きが放置されていたり、身近なところにたくさんの「危険」があることを知った。子どもたちは、率先してその落書きをすぐ消した。

5時間目：子どもたちが球技コートのフェンスの破れを事務室にも伝えると、さっそく修理をしてくれ、実際に学校の「危険」が１つ減った。次回は、①地図の上に「危険箇所」を記入したり、②デジタルカメラで記録写真を撮ったり、③帰途は通学路付近に住む方々や商売をなさっている方々にインタビューしたりするなど、学校と西武池袋線・大泉学園駅間のフィールドワーク〈通学路の危険探し〉を行うことにし、その概要説明を行った。

6時間目：チーム“Danger Ranger ALL PEACE”は、授業者と保護者ボランティアの方２名と一緒に片道約７分の通学路の「危険」探しをはじめた。すると、ふだん見慣れている風景がまったく違った場所に見えてきた。道路に面している小さな公園の奥の植え込みの裏は死角の空間だった。スーパーの駐輪場には「盗難多発注意」のステッカーが貼られていた。道路に面しているけれど、小路の奥が暗い場所もありました。駅のそばにある銀行のATMの壁には落書きが放置されていた。帰途は、商店のご主人や民家の方々へのインタビューをしながら学校に向かった。子どもたちは、ちょうど小さな公園の前で巡回中の

お巡りさんに出会い、突撃インタビューなどもした。

７時間目：「きょうはイカのおすし」にならって、子どもたちは標語を作ることにした。

それぞれ工夫して標語を作ったが、子どもたちの中でもっとも人気が集まった標語は、〈僕らは陽気〉だった。子どもたちの説明によると、「防犯ブザーを忘れずに、暗い道は通らない、落書き割れ窓気をつける、刃物を見たら逃げること、寄り道せずに真っ直ぐ帰る、うまい話に気をつける、危険な公園ひとりでいかない」という意味の言葉だと言う。

８時間目～１２時間目：危険な場所や記録写真を整理したり、標語を書き込んだりして「地域安全新聞」（犯罪編・地震編・保健衛生編）を作った。そして、それを全校生徒に配布したり、お隣の小学校や幼稚園にも配布したり、お話に行ったりすることにした。

子どもたちは、危険のことを学んでいったのだが、教室の中で学ぶだけではなく、実際に危険な場所を探したり、お店のご主人から実際に起こったことや困っていることを聞いたりするのはとても楽しかったようだった。

この実践は、まず、子どもたちに自分たちを取り巻く様々な「危険」について自ら見つけさせること、最新の理論に裏付けられた危険認識を基本に据えること、その活動自体が〈和み安らぎ〉そのものである、地域の人々とのつながり=対面型のコミュニケーションを大切にすることであった。また、異学年・異年齢間の情報の共有化と継承を目指すことであった。あとフィールドワークに出ること自体の〈安全確保・危機管理〉を忘れないことである。[7]

この実践は、子どもたちに多様な「危険」との〈つながり〉に気づかせ、子どもたち同士、教師や保護者間の〈つながり〉を深め、また、理論と体験との〈つながり〉や〈バランス〉に配慮し、本来怖くて恐ろしいであるはずの「危険」に関する学習を〈和み安らぎ〉の時間として〈つつみこみ〉、また、その学びを周りの人々や年少者に伝え継承すること〈つづく／つづけること〉を目指した。そして、子どもたちに知識や概念、スキルを与えるだけではなく、本来子どもたちに内在する〈生きる力〉を引き出し、頭と心と身体に漲らせるという、まさにホリスティック・アプローチによる実践である。

そして、ホリスティック・アプローチによる学習は、知識やスキルの習得だけではなく、習得した知識やスキルを活用し、さらには、つながりかかわる意味や学ぶ意味を問い続ける永続的で深い思考や意味・意義ある探究へと導いていく。

現在、全国の小学校で「地域安全マップづくり」の実践が行われているが、その実践を

[7] 拙稿（2007）「立ち上がれ、Danger Ranger ALL PEACE！：子どもたちの危険予測・危険回避能力の育成ものがたり」小宮信夫編著『安全はこうして守る―現場で本当に役立つ防犯の話』ぎょうせい、pp.149-152。

単なる訓練・一活動に止めることなく、〈つながり〉・〈バランス〉・〈つつみこみ〉・〈つづく／つづけること〉というホリスティック・アプローチの概念のもとに、今一度見直し位置づけ直して見る必要があるのではないだろうか。

（２）「水の思想・川の組織論」の構築と実践：学校における新しい管理運営論の展開

学校における子どもと教師等の〈和み安らぎ〉のための教育活動を支える新しい管理運営論について述べたい。

一般に組織形態には、〈ピラミッド型組織〉と〈ネットワーク型組織〉がある。

前者は、垂直方向の指示命令系統を持ち、基本的には上意下達・トップダウンで業務を遂行していくタテ型の組織である。この組織では、時にトップダウンか、ボトムアップかという対立を内包することがある。

後者は、〈ピラミッド型組織〉の抱える様々な問題点を克服するために、水平方向に組織を拡張させ、横断的関係性を軸に業務を遂行していくヨコ型の組織である。

学校という組織は、基本的に、文部科学省・都道府県教育委員会・市区町村教育委員会・学校・校長・副校長・主幹教諭・教諭等という〈ピラミッド型組織〉の系列に位置する。事実、トップダウンによる経営方針の策定・執行など、校長の権限が増大する〈ピラミッド型組織〉としての機能を強めている地方公共団体もある。

これは、多様で複雑化する現代的な教育課題や常に求められる教育改革に対応するために校長の強力で有効なリーダーシップが求められているからに他ならない。

しかし、組織の長のリーダーシップのあり方については、いろいろと課題もある。光源が明るく強くなればなるほど、陰は暗く濃くなるように、強力なリーダーシップが発揮されるときに、組織の一員に少なからず「負」の影響をもたらすこともあることを忘れてはならない。

だからと言って、学校組織を〈ピラミッド型組織〉から〈ネットワーク型組織〉へとドラスティックな転換をすることは現実的であるとは言い難い。

そこで、近年、アメリカの企業家の間で提唱され始めている、従来のものとは異なる新しい組織論やリーダーシップ論に注目していきたい。

バックマン・ラボラトリーズ元会長兼 CEO であるロバート・バックマンは、以下のように述べている。

「私たちが行っているのは、ナレッジ・マネジメント（管理）ではなく、ナレッジ・シェアリング（共有）なのです。組織における知識は、その 90%が個人の頭の中にあり、常に変化しつづけています。それを取り出して、価値に高めるには、時間と距離を超え、お互いが気楽に知識を交換するような文化をつくることです。（中略）管理職の役割は情報の流れを管理することではありません。部下が成功する機会をどうやってつくり、成長を促すか、これが新しい管理職の役割です。通常の組織では、CEO が一番上ですが、オーガニック Organic な組織では、CEO は一番下になります。一番重要な人は一番上にいる顧客と対話する部下です。全員が顧客と対話できるようにすれば組織の機能は格段に上昇します。

我々がやっていることは非常に単純なことですが、ものの見方を変えるには変える覚悟が必要です。従来の組織からオーガニックな組織への転換を図ろうと、期日と成果を明確にした「プロジェクト」として取り組むと必ず失敗します。そうではなく、終わりのない旅（Journey）だと考えてください。組織が今いる地点から旅立ち、さらに優れた組織に進化していくための新しい知恵が今こそ求められています。」[8]

ロバート・パックマンの言うリーダーシップとは、いわゆるトップダウンを行う強力なリーダーシップではなく、まさに〈サーバント・リーダーシップ〉である。[9]

下線を引いた部下を「教職員」、CEO を「校長」、顧客を「児童生徒・保護者」としたとき、新しい学校組織・管理運営論構築への展望が開けてくる。

それは、〈水の思想・川の組織論〉である。

老子第８章に次のような言葉がある。

「最上の善とは、水のようなもの。／水はあらゆるものに利益を与え、争わない。／水は人の嫌う地味な場所でもいつも満足している。／このように、水は「道（タオ)」に近いものである。／水は住むために、地味な場所を好む。／水はものごとを考えるとき、奥深さを好む。／友との交わりには、心のやさしさを好む。／言葉には、誠実さをこめることを好む。／政（まつりごと）には、良き秩序を好む。／仕事においては、その人の能力を生かすことを好む。／行動においては、正しい時機を好む。／このように、水は争わないから、まちがうことはない。」[10]

また、寺澤満春の「川下にいる者」という詩に注目したい。

「川上の人々に困ったことあらば、おのずから川上に出向いてゆき、わずかなるその力を貸し、川上の人々に喜ばしいことあらば、おのずから川上に出向いてゆき、しずかに言祝ぐ言葉をかけ、川上の人々が恙なきときも　常に川上の人々に心を馳せ、さらに恙なきことを祈る。川下にいる者は、川上から流れくる　水の清きも濁りも　そのすべてを受け止める。川下にいる者は、川上から流れくる　水のすべてに誘われて　川上の人々を出向き訪ねる。

中国のとある思想家が　こんなことを言った。

＊

最上の善とは、水のようなものさ。水はあらゆるものに利益を与え、争わない。水は

---

[8] 『Works』NO.56,2003Feb-Mar,リクルートワークス研究所,p.17。
http://www.works-i.com/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=147&item_no=1&page_id=17&block_id=302（5/31.2010 取得）

[9] ジョセフ・ジャウォースキー（2007)『シンクロニシティ　未来をつくるリーダーシップ』英治出版（金井壽宏日本語版監修・野津智子訳）pp.324 では、サーバント・リーダーの属性として「○リードするという個人の側の意識的なイニシアティブ、○大きな夢、ビジョナリーなコンセプト、究極のコミュニケーション（何をやりたいかわかっている)、○傾聴と理解（サーバントはまず聞く)、○言語と想像力、○控えることを知っている(with drawal)（でしゃばりすぎない、目立とうとばかりしない)、○受容と共感（サーバントは断らない)、○感知力、予見力（知り得ないことを知り、予見し得ないことを予見する。しかし、超自然的なものではない)、○直観、信頼、決断、○見とおし（foresight)、○気付きと知覚、○説得上手、○癒しと役立ち（いっしょにいるとほっとするし、尽くしてくれる)」と挙げている。

[10] 張鍾元著・上野浩道訳（1987)『老子の思想』講談社学術文庫、p.80 要約。

人の嫌う地味な場所でもいつも満足しておる。このように、水は道（タオ）に近いものじゃ。水は住むために、地味な場所を好む。水はものごとを考えるとき、奥深さを好む。友との交わりには、心のやさしさを好む。言葉には、誠実さをこめることを好む。政には、良き秩序を好む。仕事においては、その人の能力を生かすことを好む。行動においては、正しい時機を好む。このように、水は争わないから、まちがいはないのじゃ。

＊

そんな川下にいる者は、　常に、日常の care を怠らず、そして、責任 charge を持ち、必要に応じて、指導 direction、監督 supervision を行う。いつも、すべての川上を支える運営 administration、経営 management を考える。　嵐が吹き荒れるとき、川の氾濫を避けるため、心ならずも統制 control せねばならない。

川下にいる者よ、仕事の後先、順序をまちがうな。常に、日常の care から始まることを。そして、来るか来ぬか非常時以外は、川上を支える運営 administration、経営 management にあることを。

さて、川上にだれがいる　そう、川下に汝がいる。子どもらは川上にいて　親や教師らは川下にいるもの。　世の中にトップと言われる人々こそは、　実は川下にいなければならない人々だ。トップにあぐらをかいて　トップダウンだ、ボトムアップだなんて　議論は超えてゆけ。おのずと川は上から下へ流れるのもさ。世の中のボトムにいると思っている人々よ　実は川上にいることを意識せよ。ボトムにあぐらをかいてボトムアップだ、トップダウンだなんて　議論は超えてゆけ。おのずと川は上から下へ流れるのもさ。

そして、川の流れにそっと身をまかせると、トップにいる自分も、ボトムにいる自分もいつしか　川下にいる者に見えてくるものさ。」[11]

「管理」という言葉は、しましば忌み嫌われがちの言葉であるが、英訳すると、その一語の中には、「control 統制」「management 経営」「administration 運営」「supervision 監督」「direction 指導」「charge 責任」、そして「care ケア」という多様な概念が潜んでいる。とりわけ、「管理」の中に「care ケア」という概念が存在することに注目すべきだろう。

まさに、〈和み安らぎ〉のための教育活動を「川下」で支えるリスクマネジメントやクライシスマネジメント〈安全確保・危機管理〉の奥深さが読み取れる。

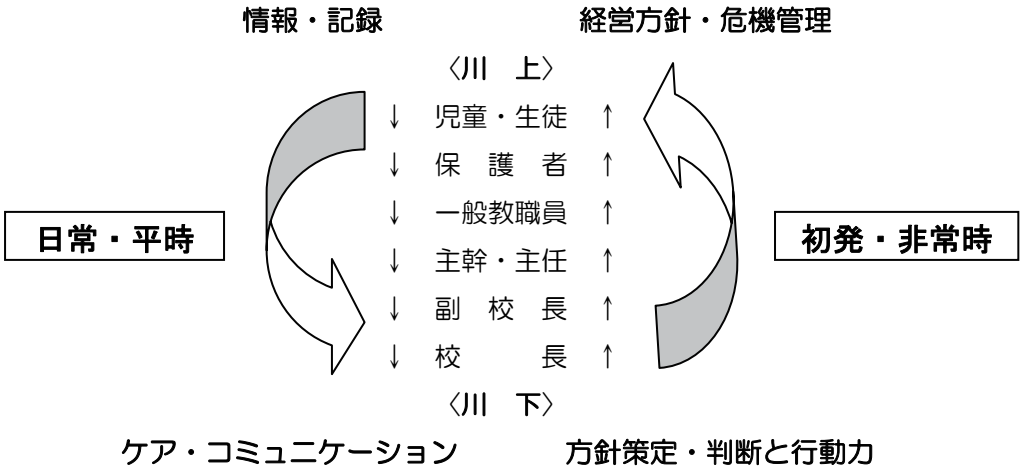
この次世代型の新しい管理運営論「水の思想・川の組織論」は、垂直方向のタテ型組織はそのままであるが、組織の長の立ち位置は、経営方針等を指し示す時と緊急時の危機管理対応時以外の日常は「川下」にある。組織を貫き流れる情報や人々の声や息づかいは「川上」から「川下」へと流れ、やがて「大海」に注ぎ、また大気循環のサイクルに乗って雨水となって「川上」に戻る。【図「水の思想・川の組織論」を参照】この「川の組織論・水の思想」は、まさに、〈ピラミッド型組織論〉と〈ネットワーク型組織論〉とをつなぎ超え

[11] 寺澤満春「川下にいる者」: http://narickworld.hp.infoseek.co.jp/kawasimonouta.htm（5/31.2010 取得）

て、人と組織が〈つながり〉・〈つりあい〉・〈つつみこみ〉・〈つづく／つづける〉という基本概念を持つホリスティック・アプローチによって構築されている。

しかも、〈サーバント・リーダーシップ〉論に通底する「水の思想・川の組織論」は、学校という組織だけではなく、学級・家庭・地域社会・企業・行政・国家・国際社会などあらゆる人と組織に適用することができる。

「水の思想・川の組織論」は、小学校・中学校・高校などの学校を想定すると、以下のような図で表すことができる。



図「水の思想・川の組織論」

組織の長、〈管理〉に携わる者は、常に「川下」にいると自覚すること、「川上」にいる者から流れる、流される「声」や「情報・記録」（相談・連絡・報告）のすべてを受け止めること、ただし、一人で抱え込まないことが肝心である。また、事が起こってからの〈ほう・れん・そう〉ではなく、事前・事中・事後を通した〈そう・れん・ほう〉こそ大切である。まさに、日常のケアとコミュニケーションが大切である。そして、適切なる方針の策定、危機管理対応では瞬時の判断と行動力が問われる。

4　むすびにかえて

わたくしたちは、地球規模から国家・行政・企業・地域・学校・家庭に至るまで持続可能性を脅かす「危険」や「危機」の中で暮らしているが、〈国家百年の計〉はまさに教育にあり、持続可能な未来をひらくためには、今こそ、子どもと教師等の〈和み安らぎ〉のための教育を再生・再構築する必要がある。

〈つながり〉と〈つりあい〉、〈つつみこみ〉、〈つづく／つづけること〉という極めてシンプルな基本概念で構成されながらも、常に〈本質的で根源的な問い〉を突きつける〈ホ

リスティック・アプローチ〉は、学校における教育活動とそれを下支えする管理運営にとって、洋の東西、古今と問わず、有効な方法となりうるのではないだろうか。

5

ソーシャル・インクルージョン と 安全安心コミュニティ

―社会的排除から社会的絆の(再)構築へ―

警察政策学会会員

東洋大学人間科学総合研究所

鴨志田　康弘

ソーシャル・インクルージョンと安全安心コミュニティ
―社会的排除から社会的絆の(再)構築へ―

鴨志田康弘

東洋大学人間科学総合研究所

１．安全と安心とのあいだ

犯罪という文脈において、安全と安心をどのように位置づけるか。これまで犯罪の未然防止、あるいは、その地域コミュニティへの応用としての安全安心まちづくりにおいては、安全＝安心と見做されてきた。しかし、近年の犯罪認知件数（＝安全）が改善の傾向を見せる一方[1]、体感治安（＝安心）に関するデータは余り改善の兆しが見られず[2]、ここに至り、私たちは安全と安心の関係は必ずしもイコールではないということに気づかされることとなっている。つまり、それは、従来の犯罪防止的なアプローチだけでは、体感治安（安心）を回復させることができないということであり、そこには新たな枠組みと実践が求められることを意味しているのである。

「犯罪」における安全とは、犯罪という現象が存在しないこと、つまり、その数自体が減少していくことによって測ることができ、その意味において、ある程度客観的、物理的な捉え方を可能とする、比較的単純なものであるということができる[3]。これに対し、安心について見てみると、そこには非常に様々な要素が関与していることが分かる。例えば、最もよく言及されるメディアとの関係では、犯罪について報道するメディアにさらされる時間によって安心感が変化するとされる[4]。また、メディア以外にも、年齢、性別、地域、生活状況、家族構成、さらには、その時々の心理状態などによって、様々に変化し得ることが想定される。その意味において、安心というものは、非常に主観的かつ流動的なものだということができる。

では、このように主観的かつ流動的な「安心」というものにどのように向き合って行けば良いのだろうか。本稿では、この問題に関し、犯罪者・非行少年の社会復帰とコミュニティの観点から考察を行いたい。なぜ、犯罪者・非行少年の社会復帰という問題が、人々の安心につながるのか。そして、そうした場面において、コミュニティはどのような判断を求められるのだろうか。こうしたテーマに

---

[1] 犯罪認知件数のみをもって、犯罪状況全般を表すことはできないが、一般的に犯罪状況を示す指標として、ここでは犯罪認知件数について言及することとしたい。

[2] 体感治安の把握については、その時々の社会的状況に大きく左右されるため、一般的に正確な把握は難しい。例えば、事前に重大事件などに関する報道がなされていた場合、その影響により体感治安は悪化して現われることが多い。

[3] 「単純なもの」というのは、あくまでも認識レベルにおいて比較的容易いということであって、それ（安全）を達成すること自体が容易いと言うことを意味しているのではない。

[4] 代表的な研究としては、ガーブナー（Gerbner）等による「cultivation analysis」を挙げることができる。ただし、ガーブナー等の主張については、異論を唱えるものも見られる。

ついて、以下、ソーシャル・インクルージョンと更生保護をキーワードに考察を行っていくこととする。

２．ソーシャル・インクルージョンと社会的排除

概念の整理から始めよう。まず、ソーシャル・インクルージョン(social inclusion)[5]とは、1990 年代以降、ヨーロッパにおいて盛んに用いられるようになった概念であり、社会的排除(social exclusion)と対になって用いられる認識枠組みとされる。

こうした概念が生まれた背景について、岩田正美は、「グローバリゼーションと脱工業社会における「二極化社会」の下方に固定されている集団の問題を、従来の貧困概念を使わずに説明し、かつその解決策を検討しようという流れ」（森田、2009、23）が存在すると述べる。つまり、これらは、経済を中心としたグローバリゼーションなどにより、従来の福祉国家モデルが成り立たなくなってきたことから、それを補う上で要請された概念であるということができる。

グローバリゼーションというものは、多国籍企業に象徴されるように、国という枠組みを超え、経済活動を行うと同時に、経営の効率化を目的に生産拠点を海外に移転するなどといったことから、従来のような国家による規制が非常に難しくなった状態を表している。海外に生産拠点を移すということは、それによって国内に大量の失業者が生み出されるということであり、また、経営が常に流動的な為替や海外の市場動向などに左右されることから、正社員としてよりも非正社員として雇用する割合が増え、それにより潜在的失業者が増加することとなる。こうして多くの労働者が非正社員化することとなるのであるが、非正社員化するということは、単に収入が不安定化するだけでなく、その人のアイデンティティをも不安定化することを意味している。つまり、多くの労働者が経済の市場により、その存在が不安定化された状態を、まず社会的排除として捉えることができるだろう。

次に、この社会的排除に対応する概念であるソーシャル・インクルージョンであるが、これは森田洋司によれば、「周縁化され排除された人々に対して、(a)人としての権利を尊重するという基本的立場に立ち、(b)動員可能なさまざまな資源を提供・開発し、(c)ソーシャル・ボンドを回復させることによって周縁から中心へと移行させ、(d)社会参画しうる自立した主体となることができるよう支援する社会的な方策とその基盤にある理念」（日本犯罪社会学会、2009；8）と定義づけられる[6]。つまり、基本的人権を尊重し、社会的資源を動員しつつ、それらにより排除された人々の社会的な絆を回復さ

[5] 社会的包摂と訳されることもあるが、本稿では、原語の持つ意味の広がりを重視することから、ソーシャル・インクルージョンのまま用いることとする。
[6] この他にも、様々な定義があるが、本稿では犯罪との関係を念頭に置いているため、この森田による定義を採用することとする。

せ、自立した主体となるよう支援を行うことが、とりあえず、ソーシャル・インクルージョンであるということができる。

３．社会的排除と安全安心

このように現代社会は、グローバリゼーションなどの影響に見られるように、ある種、社会的排除という概念により特徴づけられるのであるが、では、次に、こうした社会的排除と安全安心とが、どのような関係にあるか見てみたいと思う。

犯罪と社会的排除との関係について、英国の犯罪学者ジョック・ヤングは、排除型社会への移行に伴い、次のような事態を招くと述べる。「一方では貧困層がたえず相対的な剝奪感を抱くようになり、そのために犯罪が増加の一途をたどっている。他方では、比較的裕福な層の人々も不安定な状態に置かれて不安を抱くようになり、法を犯す者にたいして不寛容と厳罰をもって処すべきという意識が高まっている」（Young、1999＝2007 ; 34）。排除型社会において、失業や不安定雇用の状態に置かれている人が相対的剥脱感を抱くようになるというのは、近年の格差社会論に象徴されるように我が国においても、ヤングの前提とする欧米社会と同様であるということが言える。しかし、その一方において、そうした格差社会論の広がりは犯罪の全般的な増加という事態を招くには至っておらず、この点においては欧米との違いがあることを確認しておきたい。我が国の場合、犯罪の増加よりも、むしろ、自殺や孤独死問題などに象徴されるように、攻撃のベクトルが自分自身に向けられることが多い。また、「比較的裕福な層の人々も不安定な状態に置かれて不安を抱くようになり、法を犯す者にたいして不寛容と厳罰をもって処すべきという意識が高まっている」という点に関しても、同意する部分と異なる部分が見られる。

まず、同意する部分に関して言えば、失業や不安定雇用状態以外の人たちも、「不安定な状態に置かれている」、「不安である」といった意識を持っているという点である。これは本稿の始めに述べたように、犯罪認知件数と体感治安とが必ずしも同じ動きとなっておらず、犯罪認知件数が改善された後も、高い犯罪不安を示していることにより表される。これに対して、「法を犯す者にたいして不寛容と厳罰をもって処すべきという意識が高まっている」という点に関しては、若干の留保を要するだろう。

現在、刑務所収容率の増加や入所期間の長期化といった現象が見られつつあり、これをもって厳罰化を主張する意見が見られる。確かに、そうした現象の背後には、犯罪被害者・遺族の声に代表されるような「厳罰を！」といった世論の声があることは否めない。しかし、それと同時に、刑務所収容率の増加や入所期間の長期化の背景には、そうした犯罪をした人を受け入れる受け皿となるものが社会内に欠如しているからとも言えるのである。つまり、家族などの受け皿が準備されていれば、刑務

所ではなく社会内で更生させる（社会内処遇）という選択肢は十分可能なのであり、それを踏まえるならば、それらをもって厳罰化している、とは必ずしも言えないのである。

また、近年の防犯運動の高まりをもって「不寛容さ」の現れであるとする意見も見られるが、実態は必ずしもそうではないと言える。確かに、近年の防犯運動の高まりの中には、営利目的でビジネスを展開するものも見られ、また、実際、効果が不確かなまま実践がなされているものも見られる。しかし、市民がボランタリーに行う防犯活動やそれに基づくまちづくり実践（安全安心まちづくり）について見れば、その多くは、地域の高齢者によるパトロールや通学路見守り活動など、非常に穏当なものが大部分であり、むしろ防犯ということを１つのキッカケとした地域参加活動（コミュニティにおける人間関係の希薄化への応答）としての面の方が強いのである。

４．犯罪不安と更生保護

このように社会的排除と安全安心との関係について見た場合、国民性の違いなどにより、ヤングの主張するような欧米における見方とは必ずしも一致しない面が見られる。しかし、その一方、この視点をもとにした場合、犯罪不安の広がり（体感治安の悪化）、そして、厳罰化を生みだす背景となっている犯罪者に対する受け皿不足、そして、防犯運動の背景にあるコミュニティの希薄化といった問題が浮かび上がってくることが分かる。

まず、犯罪不安が広がる背景から考えてみよう。犯罪不安の問題は、我が国固有の問題ではなく、ヤングの指摘にも見られるように、欧米社会にも広く見られる現象である。アダム・クロフォードは犯罪不安（fear of crime）について次のように述べている。「犯罪率の減少にも関わらず、最近の BCS（British Crime Survey）の結果は、ほぼ３分の２の人たちが、英国中の犯罪がここ２年の内に増加していると考えていることを示している･･･逆説的であるが、警察官の数は常に高い割合にあり、また、以前よりもより多くの民間人スタッフがいるにも関わらず、人々の不安感や犯罪不安は執拗に影響を被ることのないままなのである。政府による反社会的行動に反対する一連のキャンペーンは、法や秩序に対する関心を喚起することで、人々の不安を減らすよりも、むしろそれを焚きつけるものとなった･･･不安感の解消は警察活動だけでなく、より一般的にも地域安全活動(community safety)においても中心的テーマとなった」（Adam Crawford、2007；899）。こうした英国の状況は、まさに、現在の我が国の状況と同じであると言えよう。つまり、犯罪不安の高まりという事態は、犯罪に対する注意喚起・関心が高まれば高まるほど、増加して行くものであり、それ独自に取り組むべき課題となってしまっているということができるのである。

しかし、犯罪不安というものは、元々非常に主観的なものであることを考えるならば、これを固定

して捉えるのではなく、流動的なものとして捉えるならば、むしろ逆の可能性を切り開くことも可能ではないかと思われる。例えば、犯罪不安を引き起こす原因ともなっている公的機関による犯罪への注意喚起を呼び掛ける情報を、さらに、犯罪あるいは犯罪者の背景についてまで掘り下げ、伝えたならばどうだろうか。現在行われている情報提供は、犯罪の危険性とその予防方法について注意喚起するものがほとんどであるが、それだけでなく、犯罪に至ってしまう人の背景について考えさせるような工夫をすることができれば、単純に犯罪を恐れるという心理は、かなり軽減されるのではないかと思われる。つまり、被害者側だけでなく、加害者側を取り巻く状況を知ることができれば、「他者を本質化する」（Young、1999＝2007）ということ、つまり、犯罪をする人間をモンスターのように恐れる心理はかなり軽減できる。また、それと同時に、加害者を取り巻く状況を理解すれば、表層的な犯罪予防だけでなく、より根源的な意味での犯罪予防が可能となるものと思われる。例えば、日々進化・変化を遂げる振り込め詐欺の対策においても、そうした詐欺を働く側の心理や状況を理解できれば、表面的な変化に惑わされることなく、応答することが可能となるものと思われる。

また、犯罪者に対する理解を広げるということは、自らのコミュニティを改めて見つめ直す契機ともなると思われる。つまり、犯罪の発生を被害者側だけでなく、加害者側からも眺めることで、問題をより立体的に捉え、それにより日常におけるコミュニケーションの促進、さらに、犯罪者や非行少年の社会復帰へ向けた基盤づくりにつながって行くものと思われる。加害者側からコミュニティを見た場合、「あの時、ああしていれば」といった形で、必ず何らかの事前の予防策が見出される。それは裏返すならば、罪を犯してしまった者を、いかにコミュニティに受け入れて行くかという、更生保護の思想にも結びつくものなのである。

５．ソーシャル・インクルージョンとコミュニティの安全安心

元国会議員の山本譲司は、自身の入所経験を振り返り、次のように述べる。「入所のときよりも出所のときのほうがずっと不安でした。「娑婆」というところに対する、恐怖心すら覚えていました･･･多くの受刑者仲間も、やはり出所前になると、不安を口にしていました」（日本犯罪社会学会、2009；31－2）。もちろん、全ての受刑者がこのように感じる訳ではないと思われるが、それでも多くの受刑者が出所時に社会に対する恐怖心を抱いているということを、果たしてどれだけの人が想像できるだろうか。多くの場合、私たちは出所者を恐れこそすれ、彼らが私たちあるいは私たちの社会を恐れているなどということは想像すらしていないのではないだろうか。したがって、こうしたもう１つの現実を知るということが、犯罪不安を軽減する方策であり、それが安心感につながるものと思われる。

これまでコミュニティにおける安全安心は、潜在的被害者から見た犯罪の未然防止という立場をと

ってきた。もちろん、そうした立場は、これまでの結果から見ても大変重要なものであることは間違いない。しかし、それだけでは安心というものが得られないということも、また事実であり、それにはまた別の視点――加害者側から見た犯罪の未然防止――が必要となる。こうしたアプローチとしては、いくつか考えられると思うので、最後に、この点について若干考察をしてみたい。

まず、1 つ目は、これまでも述べてきたように、提供する情報の範囲を広げることである。これは加害者と最も接する機会の多い警察からでも良いし、また、加害者側と立場を同じくする自助グループなどがあれば、そこから情報を提供してもらっても良いと思われる。重要なのは、同じ人間として、身近にありうるもの、もしかしたら、コミュニティの仲間としてあり得たかも知れないとして捉える視線である。2 つ目は、被害者と加害者の双方から直接話を聞くといった方法である。これは、1 つ目の方法よりもさらに踏み込んだ形となるが、実際にコミュニティの中で犯罪が発生した場合、もし可能であれば、両者から具体的に話が聞くことができれば、被害者にとっても支援を受けられるなどのメリットが期待できるし、また、加害者側（加害者本人または加害者家族）から話を聞くことができれば、コミュニティの中に共感をもって接してくれる仲間を作ることができるかもしれない[7]。こうした手法は、修復的司法（restorative justice）という枠組みの中に含まれるものであるが、それぞれにとって無理のない形でコミュニケーションを取ることができれば、地域住民の側としても、以後、無用の心配をしなくても良くなるなどのメリットが期待される。そして、3 つ目は、加害者側の社会復帰（更生保護）の意味を理解し、できれば支援することである。犯罪や非行を行ってしまう者の多くは、それまでに何らかの意味において「被害者」であったという経験を有する。最も代表的なものとしては、劣悪な家庭環境において成長してきたため、そうした劣悪な環境や人間関係（に基づいた世界観、コミュニケーション手法など）が所与のものとなってしまっており、それが犯罪に結びつく原因となってしまっているということである。そうした犯罪者に対しては、もちろん、刑務所などで認知行動療法などの矯正教育が行われることとなっている。しかし、そうした教育を受けたとしても、再び社会に戻って行ったときに居場所がない、誰からも認められないということになると、再び犯罪をしてしまうこととなる。そして、再び犯罪が行われるということは、コミュニティの中に、また 1 人被害者が生まれることを意味しているのである。

コミュニティの安全安心をいかに確保するか。これは今や政治的アジェンダとしても、非常に大きなウェイトを占めるようになってきている。しかし、その一方において、コミュニティに真の安心をもたらす社会的絆を十分に(再)構築するまでには至っていない。「恐怖が何であるかを教えてあげよう。

[7] 被害者学によると、事件による直接の被害だけでなく、その後、周囲の人による中傷、あるいは、それまでと全く異なる対応に傷つく被害者・遺族は多く（2 次被害）、それが被害からの回復を遅らせる原因ともなるとされる。また、加害者側も同様に、加害者家族が、事件以後、地域社会から排除され、社会生活が困難になるケースが見られるとされる。

われわれみんなが恐れているように思われるのは･･･放棄、排除、拒絶されること、排斥されること、勘当されること、捨てられること、われわれが現にそうであるものを奪われること、われわれがそうなろうと願っているものを拒否されることなのである。われわれは放っておかれること、助けのないこと、不幸であることを恐れている。仲間、愛情、助力を妨げられること。投棄されること、ゴミ捨て場行きの番が来ることを恐れているのだ。われわれがなくて大いに淋しく思っているのは、そんなことなどすべて起こらない、われわれには起こらないという確信なのだ」（Bauman、2004＝2007；222)。「安心」を手に入れるまでには、まだまだ長い道のりが必要かもしれない。しかし、互いに認め合い、支え合うことが、「安心」に結びつくことだけは確かだと言えるだろう。

[主な文献]

- Adam Crawford、2007、Crime Prevention and Community Safety（Edited by M. Maguire、 R. Morgan & R. Reiner、2007、The Oxford Handbook of Criminology、Oxford University Press）
- Jock Young、1999、The Exclusive Society（青木秀男ほか訳、2007、排除型社会；後期近代における犯罪・雇用・差異、洛北出版）
- 森田洋司監修、2009、新たなる排除にどう立ち向かうか；ソーシャル・インクルージョンの可能性と課題、学文社
- 日本犯罪社会学会編、2009、犯罪からの社会復帰とソーシャル・インクルージョン、現代人文社
- Zygmunt Bauman、2004、Wasted Lives（中島道男訳、2007、廃棄された生；モダニティとその追放者、昭和堂）

6

ネット社会における脅威の特徴と対応

警察政策学会会員

前慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授

兵庫県警察本部長

坂　　明

ネット社会における脅威の特徴と対応

坂　　明
前慶應義塾大学　政策・メディア研究科教授

（本稿の内容）

1　ネット社会における脅威の意義
2　ネット社会における脅威の状況と特徴
3　ネット社会における脅威への対応
4　インターネットにおける違法・有害情報の概況
5　違法・有害情報への対応
6　まとめ

1.　ネット社会における脅威の意義

最近は、インターネットに関連する様々な事件が報道されている。

ネットで仲間を募っての殺人事件、偽のホームページに誘導して ID とパスワードを入力させて盗み、これを使ってインターネットオークションに出品して詐欺を働いたり、出会い系サイトや家出サイトで少女が性的被害に遭ったり、ブログの炎上で被害を被ったりといった事例が目につく。

日本は、これまで高度情報化に力を入れ、平成 13 年（2001 年）には IT 基本法（高度情報通信ネットワーク社会形成基本法）が施行され、平成 18 年（2006 年）1 月に策定された「ＩＴ新改革戦略」において「我が国はインフラ整備においても利用者のレベルにおいても世界最高水準となり、最先端のマーケットと技術環境を有する世界最先端のＩＴ国家となった。」と宣言するまでになった。平成 20 年（2008 年）には、インターネットの利用者数は 9000 万人を超え、人口普及率も 75.3%になっている（総務省平成 20 年「通信利用動向調査」）。

このように、インターネットの利用が広がるにつれ、残念なことであるが、これを悪用する者も出て来る。インターネットには、

・匿名性、秘匿・非公開でのコミュニケーション可能
・双方向の通信が可能
・場所的・時間的な制約がない
・利用・開発・維持のコストの低さ
・文字だけではなく、映像、動画、音声など様々なメディアを利用できる

といった特性があり、これらは人々に多くの利便をもたらすと共に、犯罪者にとっても利点となっている。

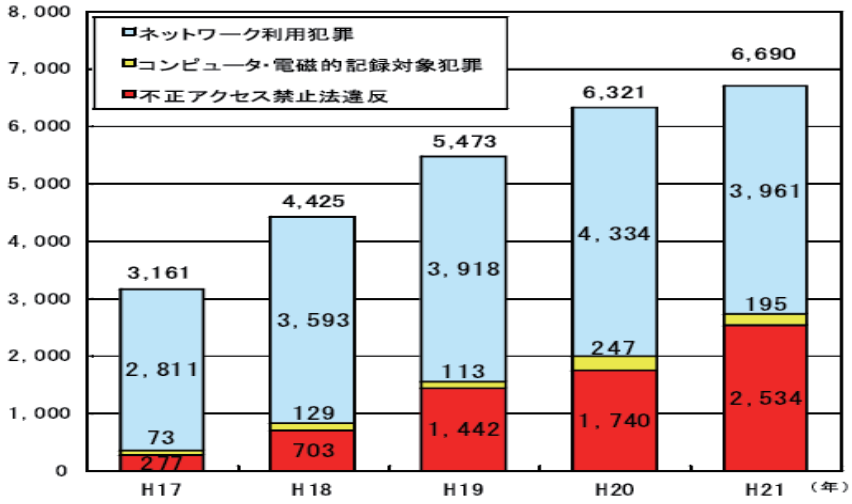
2. ネット社会の脅威の状況と特徴

(1) サイバー犯罪の多発

警察においては、「サイバー犯罪」（情報技術を利用した犯罪）という概念で、ネット関連犯罪について統計をとっている。正確には、必ずしも他のコンピュータとつながっていないコンピュータについて、データを破壊したりする犯罪も含めているが、こうしたハイテク犯罪と情報通信を利用した犯罪を含めてサイバー犯罪と呼んでいる。

図 1

サイバー犯罪の検挙件数



（警察庁「平成 21 年中のサイバー犯罪の検挙状況等について」より、図２，図３も同様 http://www.npa.go.jp/cyber/statics/h21/pdf54.pdf）

このサイバー犯罪の検挙件数の推移は、図 1 のとおりである。

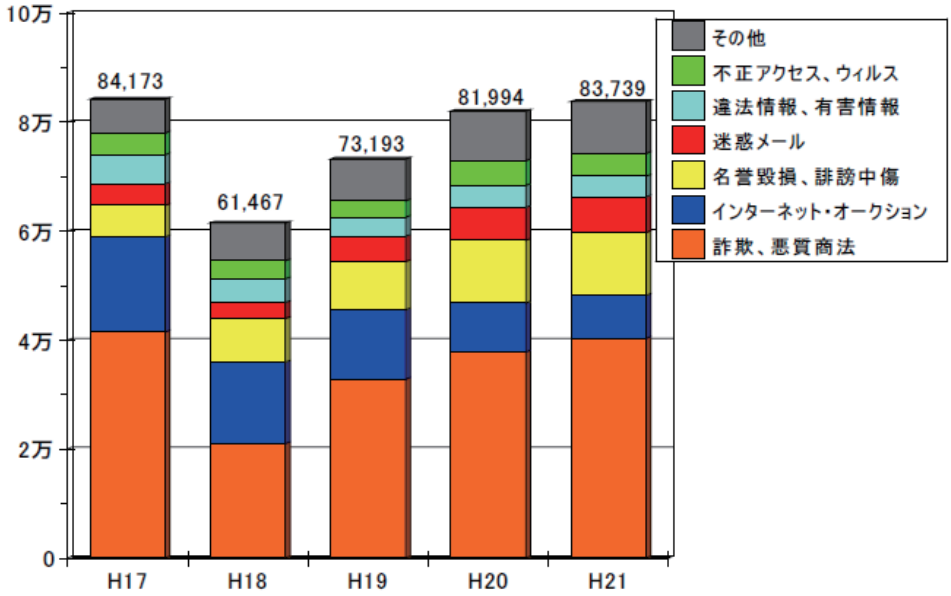
平成21年(2009年)について見ると、前年より5.8%増加しており、4年前の平成17年(2005年）と比べると２倍以上になっているのが分かる。ただ、これは警察が検挙した件数であって、実際にどのくらいサイバー犯罪が発生したかという点になると、様々な犯罪に情報技術が使われていることと、サイバー犯罪には様々な態様があり届出がなされる率が低いことなどもあって、これを把握するのは難しい面がある。そこで、全体の傾向を見るために、警察では、都道府県に寄せられたサイバー犯罪に関係する相談件数について統計をとり、これを検挙件数と併せて発表している。

この相談件数は図 2 のとおりであるが、7 万から 8 万件という多くの件数になっている。また、平成 17 年（2005 年）6 月からは「インターネット安全・安心相談」（http://www.npa.go.jp/cybersafety/）の運用が始まり、こちらは平成 19 年（2007 年）に 42 万件、平成 20 年(2008 年)に 30 万件の閲覧があった。更に、平成 18 年(2006 年) 6 月からは後述する違法・有害情報の通報窓口として「インターネット・ホットラインセンター」（http://www.internethotline.jp/）も開設され、平成 20 年(2008 年)には前年比 6 割増の 13 万 5,126 件の通報があった。平成 21 年(2009 年)はやや減少しているが、引き続き 13 万 568

件の通報があり高水準となっている。このほか、ウイルスや迷惑メールについての通報窓口も、専門の機関によって開設されており、こうした様々な情報を総合的に把握、分析して多くの関係者が協力して問題に対応していくことが重要になっている。例えば、不正アクセスについては、国家公安委員会・総務大臣・経済産業大臣が連名で「不正アクセス行為の発生状況及びアクセス制御機能に関する技術の研究開発の状況」を発表している。

図 2

都道府県警察における相談受理件数の推移

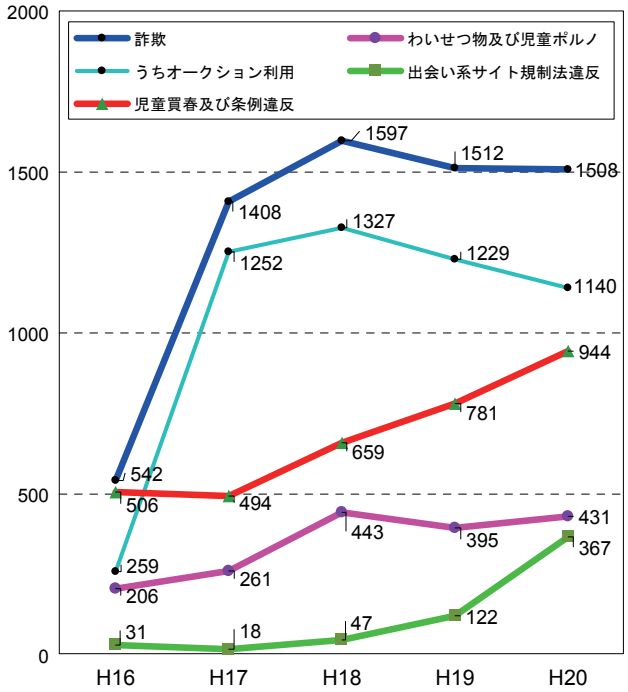


(2) 経済的な利益を狙った本格的な犯罪に

次に、図 3 のネットワーク犯罪（犯行に必要不可欠な手段としてネットワークを利用した犯罪）の内訳を見ると、平成 17 年(2005 年)から詐欺が急激に増加しているのが分かる。つまり、現在のネット犯罪は、経済的な利益を目的とした、いわば本格的な犯罪となっている。また、このネットワーク利用犯罪には、図 3 に現れている犯罪類型以外にも様々な犯罪がある。インターネットが重要な情報通信手段となっていることを反映して、今や、あらゆる犯罪にインターネットが利用されているという時代になっている。そして、もう一つ、児童買春事案などの子どもが被害に遭う犯罪が増えている。これは、携帯電話によるネット接続によるものがほとんどであることが特徴的である。この、青少年の携帯電話によるインターネット利用の普及は、少なくともこれまでは日本の特質の一つとなっている。

図 3

ネットワーク利用犯罪の内訳

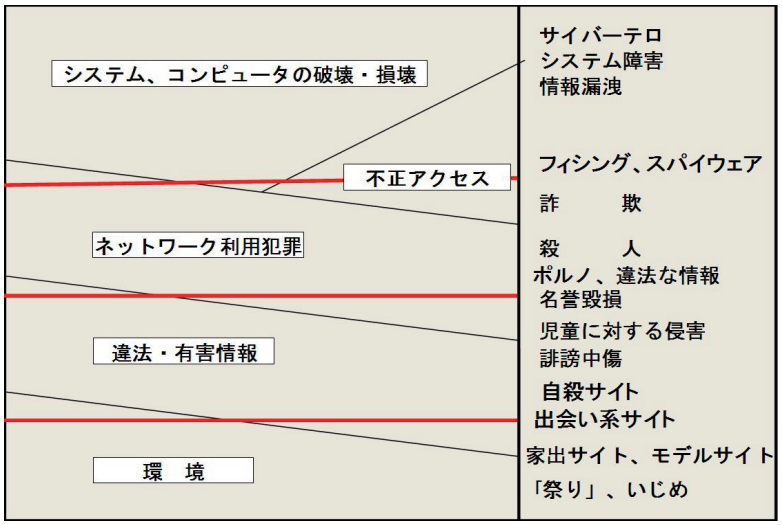


(3) 「環境」としてのネットも含めた、現実世界との深い相互関係

図 4 は、こうした様々なネット社会の脅威を図にしてみたものであるが、コンピュータの破壊のような犯罪から、ネットワーク利用犯罪、そして社会や青少年にとっての環境となっているインターネットにおける様々な事象など非常に広範な問題がネット時代における脅威となっている。

図 4

ネット時代の脅威



特に、最近の犯罪を見ると、「情報」と「情報通信（手段)」（インターネット）を利用して、捜査・追及対象となる身元を秘匿し、被害者を探し出し、攻撃のための道具を調達し、攻撃をしてくる、という状況が見られる。そして、こうしたネットでの攻撃や手段と、現実での活動が密接に結びついている。平成 19 年(2007 年)8 月 24 日に愛知県で発生した、３人組によって、帰宅途中の女性が車に拉致され、現金を奪われ、ロープで絞殺された後、山林に遺棄されたという事件では、犯人グループは、闇サイトで知り合っている。

ここで、平成 19 年(2007 年)大きな被害が発生した、フィッシングによる詐欺事件を見てみる。フィッシングでは、まず、銀行、ネットオークション事業者など実在する企業のウェブサイトに見せかけて偽のウェブサイトを作成した上で、その企業を装って電子メールを送信し、受信者が偽のウェブサイトを閲覧するよう誘導する。誘導されてやってきた人に、偽のウェブサイトで、クレジットカード番号やＩＤ、パスワード等の識別符号を入力させて、金融情報や個人情報を不正に入手するもので、犯人は、こうして入手した情報を元に、更に詐欺などの犯罪を行う。

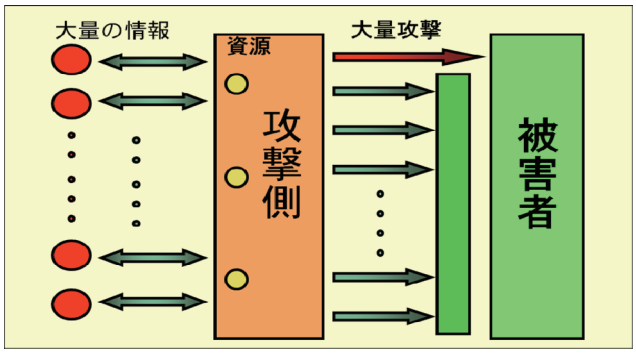
例として取り上げる犯人グループは、幹部グループが５人、実行犯グループが９人という構成であったが、実行犯グループは、インターネット上の「闇の職業安定所」で「自宅で短時間の簡単な PC 作業、月収 50 万から 100 万」という求人広告を見て応募し、犯行に加わっていた。実行犯グループは、主婦、プログラマー、キャバクラ店員など様々で、お互いに面識はなかった。

幹部グループは、まず、フィッシングサイトを使って、識別符号を不正に入手する。そして、メールによって識別符号、架空口座を実行犯グループに伝え、実行犯グループは利用権者になりすましてインターネットオークションに架空出品する。その出品情報を信じた被害者が入札・落札して、指定された口座に金銭を振り込む。そして、架空口座から実行犯グループが金銭を引き下ろして、幹部グループに上納する、という仕組みになっていた。架空銀行口座はネットで購入、また詐欺に利用されなかった ID についてはネットで販売していた。このように、この事例では、誘導するためのメールから、共犯の募集、被害 ID の入手、架空口座の入手、インターネットオークションでの犯行、ネットでの ID の販売と、犯行のためのツールから犯行実施に至るまで、ネットを活用して行われた典型的な事例であるが、先ほどの殺人事件の事例のように、共犯関係の組成や、架空口座の入手など、一部ではあるが犯行に不可欠な手段としてネットを使った犯罪も多くの例がある。

ここから、ネット時代の犯罪の一つの特質として、「大量性」があることが指摘できる。すなわち、本来、面識もない者同士が共犯になるということは容易ではないはずだが、インターネット上の掲示板というオープンな、多数の者が見ることができる場を利用することで共犯を得ることに成功している。また、フィッシングによる ID、パスワードの入手にしても、本件では、100 万件の誘導メールを送って、6000 件弱の ID、パスワードを入手している。フィッシングについては広報もされているし、多くの人々が注意もしているにもかかわらず、これだけの数のメールを送ると、引っかかる人も出てくる、という状況であ

る。また、誘導手段自体、手が込んできており、普段注意している人でもタイミングによって隙を突かれることもある。これらは、いずれも大量の送信が可能であることによって、被害者から情報を盗み出すことが可能になっている。このように、犯行のためのツールの入手、犯行自体において、「大量性」ということがネット時代の犯罪の特徴となっている。図 5 は、これを図にしたものである。

図 5



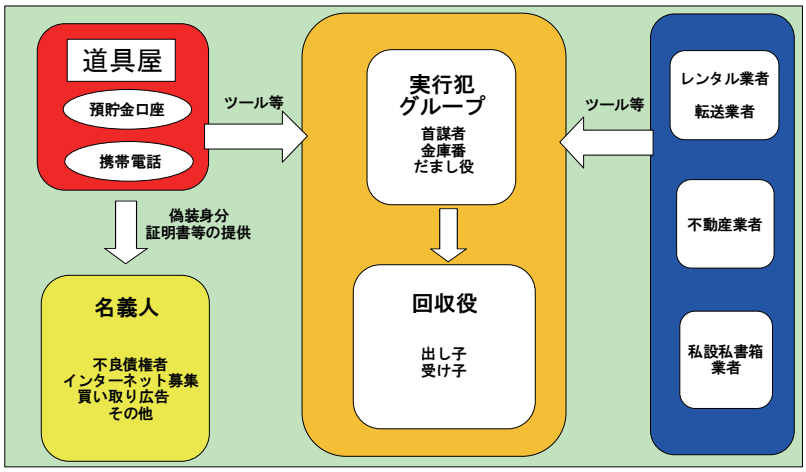
(4) 振り込め詐欺と「情報犯罪」の特質

次に、「振り込め詐欺」について見てみたい。振り込め詐欺はサイバー犯罪というイメージが薄いかもしれないが、情報、情報通信を利用しながら、現実世界との結びつきが強い点で注目すべき犯罪と考えている。振り込め詐欺は、「オレオレ詐欺」「架空請求詐欺」「融資保証詐欺」「還付金詐欺」の 4 つの類型の詐欺を総称したものである。近時は、まず実行犯から被害者に対して近親者を装って「アポ電」と呼ばれる電話をかけ、電話番号を変えたと伝えて、被害者が近親者のものとして登録している電話番号を変更させる。それから、実行犯が本人あるいは本人の上司などを装って被害者に電話をかけ、被害者から本人に電話をかけさせるように仕向け、以前変更させた偽の電話番号にかけさせるといったことが行われている。被害者としては、本人にかけているつもりなので、そこで横領などの相談を投げかけられると、子供あるいは孫を思う親の気持ちから振込みをしてしまう。

最近は、金融機関においても、振込をしようとする方に対して注意喚起や声をかけるなどの対策を実施しているが、詐欺グループにおいても、被害者に車や家を購入する資金と説明するように指示を出すなど工夫している。また、振込みだけではなく、エクスパック、バイク便や私書箱を使用するなど様々な手段が使われている。私書箱のケースでは、最近は警察が私書箱業者のところに張り込んでいることがあるため、そこからさらに別の私書箱に転送して回収するといったことも行われている。この振り込め詐欺は、平成 20 年(2008 年)上半期では被害額が前年比 6 割増となっていた。その後、さまざまな対策がとられた結果、平成 20 年の最終的な被害額は前年比 1 割増の 276 億円で、件数は 2 万件、1 件当たり被害額 135 万円となった。振り込め詐欺については、図 6 にあるように、首謀者・金庫番・だまし役といった実行犯グループが、他の関係者のリソースを活用して犯行を行っている。

被害者から騙し取る金を回収する回収役、道具として使われるのが預貯金口座や携帯電話を提供する道具屋、そのための名義人、携帯電話のレンタル業者や電話転送業者、架空の事務所を提供する不動産業者、受取りのための私書箱を提供する私設私書箱業者など、実行犯グループが利用するリソースは多岐にわたる。

図 6



詐欺にとって重要なのが、被害者に関する情報の入手である。例えば、医大の卒業生の名簿が入手できれば、医療事故をネタにしたシナリオを考える。あるいは、高齢者が多く掲載された名簿を入手して、高齢者にねらいをつけるといったことがある。

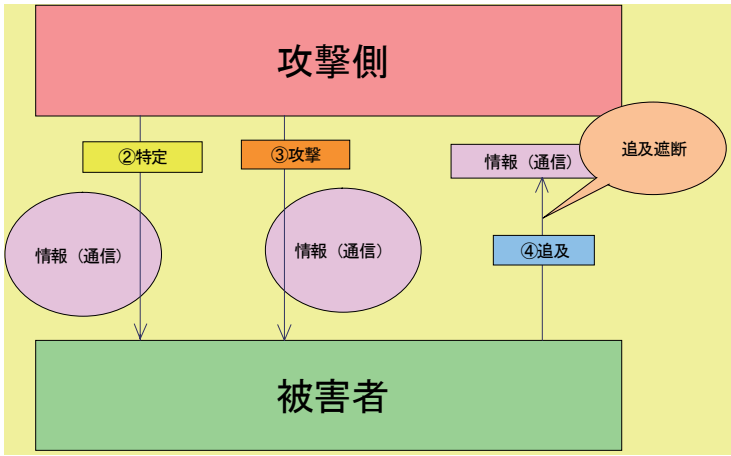
犯罪に使用する預貯金の口座や携帯電話もインターネットなどを通じて調達できる。情報通信手段、偽装のためのツールである転送業者や私設私書箱を含め、犯人は情報の活用によってターゲットを攻略し、成果を挙げている。

このような意味で、振り込め詐欺は「情報犯罪」の側面を持っている。様々な関係者やリソースを利用し、関係者に大きな被害をもたらしているにも関わらず、インターネットを利用することや幹部グループ・かけ子・出し子・道具屋といった分業体制をとっていること、遠隔での犯行で被害者と直接面接して犯行を行うものではないことなどから、手間や心理的な負担についてみてみると、従来の犯罪よりもむしろ少ないと言える。

このように、振り込め詐欺の態様を見ると、ネット時代の犯罪の特性として、匿名性・非面接性があることが分かる。

図 7 のとおり、被害者あるいは法執行機関からの追及は、情報通信を活用して遮断されてしまう。こうして、匿名性・非面接性を利用した攻撃が可能となっているのである。

図 7



この結果、振り込め詐欺などの情報犯罪は、ローリスク・ハイリターンの犯罪となっており、マニュアル化が見られることもあり、新たな参入者が続いている状況となっている。

3. ネット社会における脅威への対応

例に挙げたフィッシング、振り込め詐欺のような犯罪への対抗手段の一つとして、犯罪の計画時点から実際に金銭を入手するまでの過程のいずれかの箇所でそのつながりを切っていくことが大切になってくる。

そのため、犯罪のインフラである、不正な携帯電話や銀行口座を入手しにくくする仕組みの導入が図られている。携帯電話不正利用防止法（平成 18 年 4 月施行、平成 20 年一部改正）、金融機関等による顧客等の本人確認等に関する法律（平成１６年一部改正）がこれに当たる。

また、被害の未然防止と回復も重要である。フィッシングについても、見ているサイトが真正なものであるか分かりやすくする工夫もなされている。振り込め詐欺に使われる口座や送金先などの情報の共有も進んでいる。情報の統合・共有をはじめとする「情報犯罪には情報で対抗する」という視点は大切である。金融機関の窓口や、ATM での水際対策についての関心も高まっている。被害回復のための振り込め詐欺救済法（正式名称は「犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法」）も平成 20 年(2008 年) 6 月から施行されている。

更に、追及可能性（トレーサビリティー）の確保が重要である。

プライバシーを確保しつつ、必要な場合にはネット上での行為者を特定できるシステムの構築が構築され、追及可能性（トレーサビリティー）が確保されることは、問題解決において、刑事・民事双方で重要なことと考えている。

4. インターネットにおける違法・有害情報の概況

ここから視点をやや変えて、環境としてのネット社会に関する問題を扱う。具体的には、インターネットにおける違法・有害情報の問題について取り上げる。

ネット社会における安全に関して違法・有害情報対策が議論される場合には、下記の 3 つがある。

(1) インターネット上における情報が犯罪のためのリソースを入手する手段となる場合

これは、犯罪に使われる携帯電話、銀行口座などがネットを通じて売買されるようなケースを指す。また、「リソース」には被害者も含めて考える。例えば、出会い系サイトにおいては、青少年の利用や青少年に対する誘引が禁止されている。また、成人に対しても、出会い系サイトを利用して知り合った者に対する強姦や詐欺などが発生している。

(2) インターネット上における情報自体が犯罪のためのツール（被害主体に対する攻撃）となる場合

これには、名誉毀損や誹謗中傷情報、脅迫などが該当する。

また、著作権法違反のようなケースもある。

さらに、ここでは、被害主体として具体的な人物だけでなく、「善良な風俗」のような抽象的なものも含めて考えたい。このように考えた場合、わいせつ物を流通させることもこのカテゴリーに含まれる。すなわち、わいせつ物の掲示は「善良な風俗」の侵害にも当たることがある。わいせつ物関連については、さらに次のように分類が可能である。

ア 一般的なわいせつ物

善良な風俗が害されることになる。

イ 特定の者のわいせつ物

例え撮影等自体について被撮影者が同意していたとしても、羞恥を覚えるような画像をインターネット上に掲げられることについては同意しておらず、当該画像がネットで流通することにより大きな精神的苦痛を与えられることがある。撮影自体に同意していないような画像、すなわち強制的ないし意識していない状況で撮影された映像については、さらに大きな問題である。

ウ 青少年のわいせつ画像

いわゆる児童ポルノ画像については、国内のみならず国際的にも大きな問題となっている。上記ア、イに加えて、当該児童ポルノを作成するに当たって現実に児童に被害が生じていることが大きな問題である。また、児童ポルノを閲覧することにより犯罪傾向を強める層の存在も指摘されている。

(3) 青少年に対して悪影響を与える情報の存在

青少年に対して悪影響を与える情報については、

ア 情報自体が違法でない場合もあるが、青少年がその情報に接する（あるいは情報に接するような場に参加する）ことが問題である場合、

イ 青少年にとって有害な情報を、青少年を対象としてネット上に提供する場合

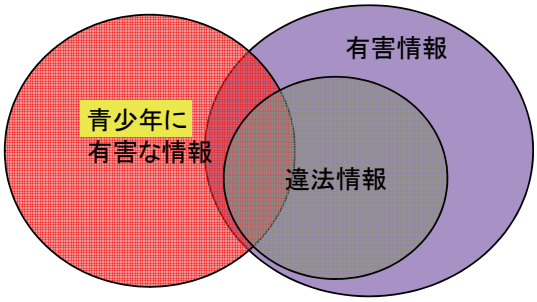
ウ 青少年に被害を与えようとする者と青少年と加害意図を有する者を仲介する存在が問題となる場合

が考えられる。例えば、アの例として、一般的な出会い系サイト自体は違法ではないし、また出会い系サイトに成人が法令上問題のない情報を投稿し掲載されることは規制の対象ではないが、出会い系サイトを青少年が利用し情報にアクセスすることは禁止されている。また、イの例としては、青少年が閲覧するようなサイトで、禁止されている性的な関係に青少年を誘うような情報を提供する行為がある。出会い系サイトにおいて青少年に対して誘引行為を行う場合には、ア、イの双方に該当することになる。ウは機能に着目した概念であり、青少年と加害意図を有する者を結びつけるようなサイトがその例となる。従って、ここでも出会い系サイトは該当することになるが、ゲームサイト、家出サイトなども該当する場合がある。平成 21 年(2009 年)の状況を見ると、出会い系サイトを利用して犯罪被害にあった児童は 453 人で、前年と比べて 271 人(37.4%)減少している一方、出会い系サイト以外のサイトを利用して犯罪（児童福祉法違反、青少年保護育成条例違反、児童買春・児童ポルノ法違反及び重要犯罪）の被害にあった児童は 1,136 人で、前年と比べて 344 人(43.4%)増加しており（警察庁「平成 21 年中のいわゆる出会い系サイトに関係した事件の検挙状況について」平成 22 年 2 月 18 日）出会い系サイトに青少年がアクセスしないような対策を講じるだけではなく、具体的に青少年に対して有害な情報が提供され、犯罪者と結びつける機能が高いかどうかを判断基準としてインターネット上の情報・サイトへの対策を行っていく必要がある。

また、以上から、一般的には違法・有害情報とされない情報についても、青少年に対しては有害情報であるとされる場合があることが分かる（図 8)。なお、図 8では「青少年に違法な情報」というカテゴリーを括っていないが、例えば出会い系サイトにおいて対償を供与することを示して児童を異性交際の相手方となるように誘引することは禁止されているから、そのような情報を書き込むことは違法ということになり、一般的にも違法情報そのものである。また、この情報は当然ながら児童にとって有害な情報である。従って、違法情報と青少年に有害な情報の重なり合いの部分に該当することになる。

図 8

違法・有害情報



(4) その他の問題

以下では、本稿で考察する「違法・有害情報」の枠外として考えるが、「環境としてのネット」対策として考えた場合、現在、問題となっているものを挙げておく。

ア 情報の所有者・管理者等の意に反してインターネット上で流通することになってしまった情報についての問題

これについては、特に、国家・公共機関・企業の機密情報、個人情報、個人が精神的苦痛を覚えるような情報（わいせつ画像等）が、ファイル共有ソフトの利用などにより流出し、ネット上に流通してしまうことが問題となっている。これについては、

・流出したわいせつ画像を販売する事例

・流出した企業情報の流通をさらに拡大する事例

など犯罪を構成するケースも見られている。

イ 情報の盗み出しなどの問題

また、情報の流通という点では、必ずしもネットに限らず、例えば企業情報を盗み出して他者に提供する、と言う行為も問題である。ある企業に怨恨を持つ者が情報を盗み出してネットで公開する、ということもあり得るので、ここで取り上げることも可能ではあるが、本稿での「違法・有害情報対策」としては扱わず問題の指摘にとどめたい。参考文献として、筆者も委員として調査研究に参加した社会安全研究財団情報セキュリティにおける人的脅威対策に関する調査研究委員会（委員長：辻井重男　中央大学研究開発機構 教授）による「情報セキュリティにおける人的脅威対策に関する調査研究報告書」平成22年3月（ http://www.syaanken.or.jp/02_goannai/08_cyber/cyber2203_01/cyber2203_01.htm）を挙げておく。

ウ 名誉毀損、脅迫など

いわゆるブログの炎上、ネットいじめなどの問題は、犯罪という観点から見ると名誉毀損、脅迫といった形態を含むことがある。また、スネーキングという言葉に見られるように、ブログの炎上等の被害者に関する情報を、被害者を現実につけまわして収集したり写真を撮ったりするような行為を行うようなケースもある。ブログの炎上のような事象は、多くの者が攻撃に参加することで成立する。実際には中心となる攻撃者が存在し、その周辺者と合わせて比較的少数の人間が多数の攻撃を行っており、実際の攻撃への参加人数は多くないこともあるが、相互に関係のない普通の人々が攻撃に参加するという状況が見られる。ネットいじめの問題を含め、ネットの普通のユーザがこうした攻撃に参加することとなる現象については、単なる名誉毀損・脅迫という犯罪行為に対する対応のみならず、発生過程及びまとめサイトや関連するニュースサイトの動きなども含めて、「現象」として把握し対応していくことが必要となる。

5. 違法・有害情報への対応

以下では、違法・有害情報対策について検討するが、

・一般的な違法・有害情報対策

・青少年に関する違法・有害情報対策

の２つに分けて検討するが、ここでは特に現在注目される対策について述べる。（違法・有害情報対策全般について、特に政府の対応は、内閣官房「インターネット上の違法・有害情報対策」（http://www.it-anshin.go.jp/index.html 、平成 22 年 6 月 30 日閲覧）において見ることができる。また、インターネット上の情報の流通の各段階での対策については、坂明「インターネット上における違法・有害情報対策について」 警察学論集, 59 巻 2 号）にまとめてある。）

(1) 一般的な違法・有害情報対策

4(1)、4(2)に該当する情報については、ネットでの掲載自体が違法とされているか、規制がなされていることが多い。このような違法・有害な情報については、積極的に情報をネットに掲示した者の処罰を含む根源対策と、掲示されている情報をアクセス不可にする対策が期待される。

こうした違法・有害情報については、警察によるサイバーパトロールやボランティアの方々によるパトロール、気づいた一般の方々からの関係機関への通報などにより把握がなされ、それぞれ担当の機関により対応がなされることになる。近年、その活動が注目されている機関に、インターネット・ホットラインセンターがある。インターネット・ホットラインセンターは、一般のネットユーザから違法・有害情報に関する通報を受け、これを警察などに連絡することにより捜査を促したり、掲示板の管理者に対応を依頼したりするなどの機能を有している。詳しくは、インターネット・ホットラインセンターのサイト（http://www.internethotline.jp/guideline/guide_illegal.html, 2010/06/07閲覧）、インターネット・ホットラインセンター、財団法人インターネット協会「平成21年中のインターネット・ホットラインセンターの運用状況について」（http://www.internethotline.jp/statistics/2009.pdf, 平成22年4月6日）にあるが、以下これらを参考にしつつその活動や仕組み、意義について概略を述べてみたい。

○インターネット・ホットラインセンターの意義

ホットラインセンターの基本的な機能は図 9のとおりである。

図 9

インターネット・ホットラインセンターの概要（平成 21 年警察白書より）

具体的な業務は、インターネット上における流通が刑罰法規に違反する疑いがあると判断される情報、特定の犯罪に関連する情報（禁制品の販売に関する情報等）その他の犯罪関連情報、自殺関連情報等について、犯罪捜査、犯罪予防、人命保護等に資するために警察に情報提供する。また、違法・有害情報のうち一定の範囲の情報について、プロバイダや電子掲示板の管理者等に対してアクセスができないようにするなどの対応を依頼する。更に、人権侵害、知的財産権侵害等に係る通報等他の機関・団体において処理することが適当なものについては、専門的な対応を行っている関係機関・団体に対して情報提供する。また、国際的に問題となっている児童ポルノ事案などについては、INHOPE（International Association of Internet Hotlines、日本のインターネット・ホットラインセンターは平成 19 年 3 月に加盟）などを通じて国際的な協力体制を構築している。

インターネット・ホットラインセンターの特徴として、民間主導であり、インターネット・ユーザとの協力関係を大切にしている組織であるということが言える。

まず、設立経緯を見ると、警察庁に置かれている有識者会議である「総合セキュリティ対策会議」（委員長：前田雅英首都大学東京教授）で設置に向けた報告がなされ（総合セキュリティ対策会議平成 17 年度報告書「インターネット上の違法・有害情報への対応における官民の連携の在り方について」、http://www.npa.go.jp/cyber/csmeeting/h17/image/pdf17a.pdf, 平成 18 年 3 月）、これに基づいて設立準備会が設けられた。設立準備会は、前田雅英首都大学教授（警察庁「総合セキュリティ対策会議」委員長）、堀部政男中央大学教授（総務省「インターネット上の

違法・有害情報への対応に関する研究会」座長、当時）の出席の下、学界、プロバイダなど関連の深い業界の代表者、弁護士など法曹関係者が参加して発足した（この間の状況は、「ホットラインセンタープロバイダ向け説明会」2006 年 8 月 4 日資料 http://www.internethotline.jp/seminar/2006/060804_1.pdf に詳しい。）。インターネット・ホットラインセンターが対応する違法・有害情報のガイドラインはこのような構成による設立準備会から同じメンバーで移行したホットライン運用ガイドライン検討協議会で作成され、更にインターネットを通じたパブリックコメントを募集した（ホットラインセンター設立準備会「ホットライン運用ガイドライン」等に対する意見の募集について, http://www.iajapan.org/hotline/center/20060404public.html ）後、決定された。実際のセンターの設立に当たっても、民間の財団法人であり総務省・経済産業省が所管するインターネット協会が運営を担当し、警察庁が資金を提供するという形となり、省庁の枠を越えた官民協力の体制が構築された。運営全体については、民間の委員からなる「運営委員会」が評価を行い、必要な意見を述べることとなっている。また、運用ガイドラインの見直しも、引き続きホットライン運用ガイドライン検討協議会が行っている（http://www.internethotline.jp/about/construction.html ）。

また、一般からの通報受付は、インターネット・ホットラインセンターのサイトにおいてウェブ経由で行うことになるが、自らが通報した情報の処理結果について、個人情報を明らかにすることなく参照番号を用いて知ることができる。また、全体としてのセンターの活動・通報件数と処理結果についても同サイトで公表されている。このように、一般のインターネット・ユーザとの連携にも配意した運営となっている。

○インターネット・ホットラインセンターにおける青少年に有害な情報の取り扱いなど

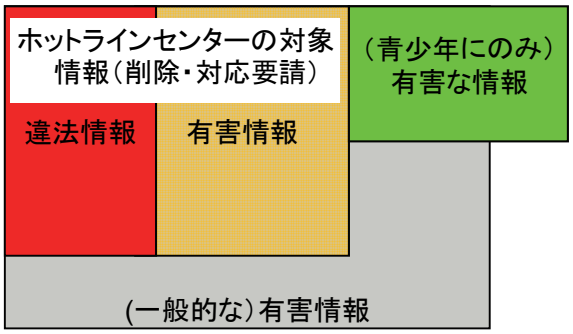
図２から分かるように、インターネット上に存在する有害情報には、青少年にのみ有害なものも存在している。ホットラインセンターは、「インターネット上の青少年の健全育成を害する情報については、一律に削除等の対応を行うことよりも、 むしろ、青少年の発達段階に応じたアクセスコントロールがなされることが必要であり、その手段としてはフィルタリングが有効である。」との立場であり、このような青少年にのみ有害な情報の通報が会った場合には、削除依頼を行うのではなく、フィルタリング事業者に提供することなどにより、フィルタリングの性能の向上へ寄与していくとの立場をとっている（http://www.internethotline.jp/about/hotline.html ）。

つまり、青少年にのみ有害な情報については、インターネット・ホットラインセンター本来の機能としては対応しない、という立場であり、ここからもインターネット・ホットラインセンターは、一般的な違法・有害情報に対応するための仕組みであることが分かる。これを説明したのが図４であり、インターネット・ホットラインセンターの対象とする情報は、運営ガイドラインに定める違法情報と有害情報であり、その有害情報の範囲も一般的な有害情報よりも狭い。そして、青少年にのみ有害な情報は対象から外れる。なお、インターネット・ホットラインセンターにおいては、対象とする有害情報について一般の有

害情報と区別する意味で「公序良俗に反する情報」との用語を用いている。本稿では、適宜両方の表現を用いることとしたい。また、図 10 において、青少年にのみ有害な情報に（一般的な）有害情報を含んでいる形にしているが、一般的な「有害情報」の語は青少年に対する有害情報を含む広い意味で使われていることにかんがみ、このようにしてみたものである。

図 10

ホットラインセンターの扱う情報



インターネット・ホットラインセンターの措置の内容としては、先述のように、(1)警察への通報、又は(2)サイト管理者等への約款等に基づく対策の要請になる。(1)の「警察への通報」の場合には、警察において必要に応じて通常の犯罪と同様に、人権保障規定を含む法と証拠に基づいた厳格な手続により対応がなされることになる。また、(2)の場合には、あくまでもサイト管理者等への依頼であって、措置をとるかどうかはサイト管理者の判断に任されており、従わない場合であっても、インターネット・ホットラインセンターは民間の組織であることもあり、それによる罰則の適用はなく、措置を強制する手段はない。

ここから分かるように、インターネット・ホットラインセンターは、違法・有害情報について「情報をアクセス不可にする」（有害情報については契約等に基づく措置依頼）という、基本的な権利である表現の自由に関わる重大な結果をもたらすことを目的としているが、それを実現する手段である削除依頼（送信防止措置依頼）を行う場合には、多くの関係者やネットユーザの意見を踏まえて策定した厳格な要件の下に、当事者の意向を尊重するソフトな手法をとり、かつその結果についても公表をしつつ業務を行っていることが分かる。その意味では、インターネット・ホットラインセンターは、ネット時代にふさわしい、新しい形の官民協力の仕組みであると言える。

○インターネット・ホットラインセンターにおける違法・有害情報の取り扱い

先述のように、インターネット・ホットラインセンターの扱う違法・有害情報を含めた運用のガイドラインは、ホットライン運用ガイドライン検討委員会で決定されているが、現在の内容は、次のようになっている。

・違法情報

【わいせつ情報】
① わいせつ物公然陳列（刑法第１７５条）
② 児童ポルノ公然陳列（児童ポルノ法[10]第７条第４項）
③ 売春周旋目的の誘引（売春防止法第６条第２項第３号）
④ 出会い系サイト規制法[11]違反の禁止誘引行為（同法第６条）
【薬物関連情報】
⑤ 薬物犯罪等の実行又は規制薬物（覚せい剤、麻薬、向精神薬、大麻、あへん及びけしがら）の濫用を、公然、あおり、又は唆す行為（麻薬特例法第９条）
⑥ 規制薬物の広告（覚せい剤取締法第２０条の２，麻薬及び向精神薬取締法第２９条の２及び第５０条の１８、大麻取締法第４条第１項第４号）
【振り込め詐欺等関連情報】
⑦ 預貯金通帳等の譲渡等の誘引（犯罪収益移転防止法第２６条第４項）
⑧ 携帯電話等の無断有償譲渡等の誘引（携帯電話不正利用防止法第２３条）

・ 公序良俗に反する情報

インターネット・ホットラインセンターで扱う有害情報である「公序良俗に反する情報」は、違法行為を引き起こすおそれがある情報とし、具体的には、
① 情報自体から、違法行為（けん銃等の譲渡等、爆発物の製造、児童ポルノの提供、公文書偽造、殺人、脅迫等）を直接的かつ明示的に請負・仲介・誘引等する情報
② 第３の２に列挙する違法情報について、違法情報該当性が明らかであると判断することは困難であるが、その疑いが相当程度認められる情報
③ 人を自殺に誘引・勧誘する情報（集団自殺の呼びかけ等）
（ホットライン運用ガイドライン、平成２２年３月３１日三訂版、
http://www.iajapan.org/hotline/center/20100331guide.pdf ）

このように、有害情報についてもかなり範囲が限定されたものとなっている。
また、ガイドラインは、自殺に誘引・勧誘する情報を取り込むなど、情勢に合わせた改訂が行われている。
平成 21 年(2009 年)には、13 万 586 件の通報があり、このうち違法情報が 2 万 7,751 件、有害情報が 6,217 件、ガイドライン対象外の情報が 10 万 6,423 件となっている。警察には、2 万 659 件が通報されている。また、プロバイダ等への対応依頼は、違法情報について 1 万 6，496 件（うち削除は 1 万 4，518 件、88.0%）、有害情報について 1，971 件（うち削除は 1，546 件、78.4%）となっている（前掲「平成 21 年中のインターネット・ホットラインセンターの運用状況について」）。
警察においても、インターネット・ホットラインセンターからの情報についてより真摯に対応する動きとなっており、平成 22 年(2010 年)5 月には、初めてインターネット・ホッ

トラインセンターの情報に基づく児童ポルノ、わいせつ図画公然陳列等事件の全国一斉取締りを実施し（平成 22 年 5 月 31 日、
http://www.npa.go.jp/cyber/warning/h22/100531_1.pdf ）、7 月にも同様の全国一斉取締りを実施している（平成 22 年 7 月 12 日
http://www.npa.go.jp/cyber/warning/h22/100712_1.pdf ）。こうした取組みは今後さらに強まることが期待される。

(2) 青少年に関する違法・有害情報対策

一般的な違法・有害情報については、違法・有害情報である以上、これを削除ないし極小化し、違法・有害情報を提供している者について検挙するなどの根源的対策をとることになるが、青少年に関する違法・有害情報については、一定の判断力や耐性のない段階で有害な情報やそれに関連する加害意図を有する者との接触を防ぎ、また青少年に様々な情報について自ら適切な行動をとることができる能力を身に付けさせることが重要になる。

また、併せて、「ケータイ中毒」「ネトゲ廃人」といった言葉に見られるような、情報（機器）への過度の依存・のめり込みのような問題も「違法・有害情報対策」の中で論じられることがある。また、当然ながら、一般的な違法・有害情報は、青少年にとっても有害なのであって、このような観点からは、一般的な違法・有害情報対策も青少年に関する違法・有害情報対策に含まれることになる。内閣官房 IT 担当室による「インターネット上の違法・有害情報対策」のサイトは、青少年を有害情報から守るための対策が多く掲載されている（http://www.it-anshin.go.jp/index.html ）。

（青少年ネット環境整備法）

これらを踏まえた上で、ここではいわゆる青少年ネット環境整備法を取り上げ、特に青少年にのみ有害な情報への対策について主に検討をしていきたい。

青少年に関する違法・有害情報対策の基本法ともいうべき法律として、「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律」（平成 20 年 6 月 18 日法律第 79 号、以下「青少年ネット環境整備法」という。）がある （青少年ネット環境整備法を含む青少年インターネット利用環境のページ
http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/index.html ）。

この法律は、第 1 条において明かにされているように、

・青少年のインターネットを適切に活用する能力の習得に必要な措置を講ずる

・青少年が有害情報を閲覧する機会をできるだけ少なくする（有害情報フィルタリングソフトの性能の向上及び利用の普及等による）

などにより、青少年が安全に安心してインターネットを利用出来るようにして青少年の権利の擁護に資することを目的としており、平成 21 年(2009 年)4 月 1 日より施行された。また、基本理念として、施策の推進は、民間における自主的かつ主体的な取組が大きな役割を担い、国及び地方公共団体はこれを尊重することを旨として行わなければならないと定

めている（同法第３条第３項）。

青少年が閲覧する機会をできるだけ少なくすることとされている「青少年有害情報」とは、「青少年の健全な成長を著しく阻害するもの」であり（同法第２条第３項）、その例示としては、

・犯罪若しくは刑罰法令に触れる行為を直接的かつ明示的に請け負い、仲介し、若しくは誘引し、又は自殺を直接的かつ明示的に誘引する情報

・人の性行為又は性器等のわいせつな描写その他の著しく性欲を興奮させ又は刺激する情報

・殺人、処刑、虐待等の場面の凄惨な描写その他の著しく残虐な内容の情報

が挙げられている（同法第２条第４項）。

国及び地方公共団体は、青少年がインターネットを適切に活用する能力を習得することができるよう、学校教育及び家庭教育におけるインターネットの適切な利用に関する教育の推進に必要な施策を講ずるものとされている（同法第１３条）。

また、国及び地方恐々団体はフィルタリングソフト利用の普及を図ることとされており（同法第１４～１６条）、携帯電話又は PHS 端末からインターネットに接続できるサービスを提供する事業者は、使用者が青少年である場合には、保護者の異議がない場合にはフィルタリングサービスの利用を条件としてインターネット接続サービスを提供しなければならないこととされている（同法第１７条）。パーソナルコンピュータからインターネットに接続するサービスを提供する事業者も、原則として求められた場合にはフィルタリングサービスを提供しなければならないこととされている（同法第１８条）。

この法律に基づき、平成 21 年(2009 年)6 月、内閣総理大臣を会長とする「インターネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議」において「青少年が安全に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」（以下「基本計画」という。）が策定された。この計画は、策定後３年後を目途に見直すこととされている。（なお、平成 22 年(2010 年)4 月 1 日、子ども・若者育成支援推進法（平成 21 年法律第 71 号）の施行に伴い「インターネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議」は廃止され、計画策定は子ども・若者育成支援推進法に規定する「子ども・若者育成支援推進本部」（子ども・若者育成支援推進本部長は内閣総理大臣）により基本計画が定められることになった。）

基本計画には、教育・啓発発動の推進、フィルタリング提供義務の実施徹底、携帯電話等におけるフィルタリングの高度化の推進などに加え、ネットいじめ、サイバー犯罪対策、名誉毀損・プライバシー侵害等への対応、迷惑メール対策の推進など幅広い施策が盛り込まれ、インターネット・ホットラインセンターの活動についても言及されている。

（ペアレンタル・コントロールの重要性）

青少年ネット環境整備法第６条第１項では、保護者の責務として

・子どものインターネットの利用状況を適切に把握する

・フィルタリングソフトの利用等によりインターネット利用を適切に管理する

・子どものインターネット活用能力の習得の促進に努める

を定めている。また、同条第 2 項では、携帯電話を用いてインターネット利用が不適切に行われた場合には、青少年の売春、犯罪の被害、いじめ等様々な問題が生じることに留意するものとされている。とは言え、携帯電話のような機器については、保護者よりも青少年の方が扱いに長けていることが多く、青少年の利用を適切に管理するというのは容易なことではない。基本計画においても、保護者に対する啓発講座の実施や啓発資料の提供、保護者向けの教材の提供等が盛り込まれている。また、青少年のアクセス履歴のチェック機能や機能限定が可能な携帯電話など、保護者が青少年のインターネット利用について把握し、その発達段階に応じて、インターネット利用をコントロールできる方法についても周知啓発を実施することとされている。機器やシステムの側でも、保護者が容易に扱え、そのコントロールの内容や基準について知ることのできるようなインターフェイスを用意することが望まれる。

（モバイルコンテンツ審査・運用監視機構（EMA）について）

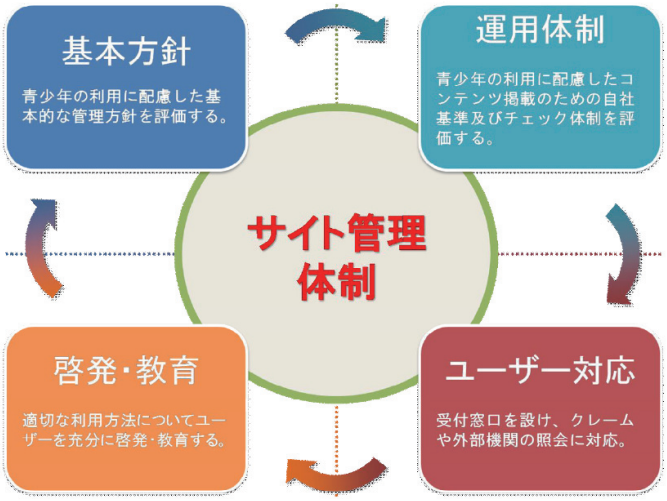
モバイルコンテンツ審査・運用監視機構（Contents Evaluation and Monitoring Association, 略称 EMA）は青少年の利用に配慮したモバイルサイトの審査、認定及び運用監視業務 等を主な活動内容として平成 20 年(2008 年) 4 月 8 日に設立された。携帯電話会社は、青少年ネット環境整備法の施行もあり、フィルタリングの導入を進めてきたが、EMA の認定を受けたサイトについてはアクセス可能としている。[i]

EMA の審査基準は、http://www.ema.or.jp/standard/index.html にあるが、図 11 にあるように、運用体制を評価する部分が中心になる。すなわち、青少年の利用に配慮したコンテンツ掲載のための自社基準及びチェック体制を評価すると言うことである。

図 11

EMA「サイト表現運用管理体制認定基準」平成 21 年 7 月 14 日より

http://www.ema.or.jp/dl/expressionkijun.pdf



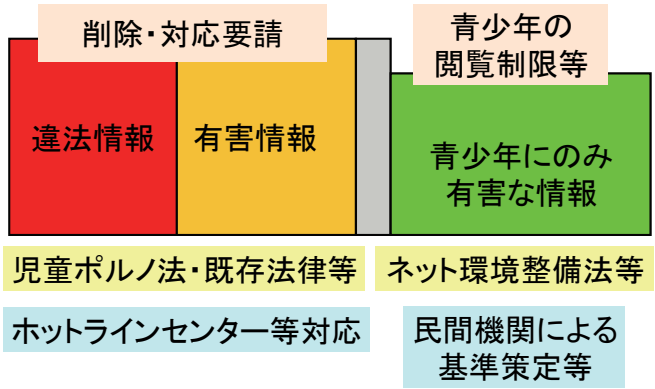
EMA 認定に当たっての「青少年利用に配慮した自社表現基準」とは、サイト全体、又はレイティングやゾーニングによって青少年のアクセスを想定している範囲に、以下の EMA が定めるアクセス制限対象とすべき 5 要件に当てはまる表現があってはならないことが具体的に規定されていることが求められる。アクセス制限対象とすべき 5 要件とは、①画像・表現・描写などにより著しく性欲を刺激するもの、②暴力的又は陰惨な画像・表現・描写などにより興味本位に暴力行為又は残虐性を喚起・助長するもの、③自殺を誘発・助長・ほう助するもの、④犯罪行為及び刑罰法令に抵触する行為又は誘引・助長・ほう助するもの、⑤その他、青少年の健全な育成を著しく阻害するおそれがあるもの、である。EMA の基準により認定を受けたサイトは、EMA のサイトに掲示されている。

4(3)で述べたように、現在では出会い系サイトよりもその他のサイトで被害に会う児童が多い。その意味では、既にカテゴリーとして青少年がアクセスできないこととなっている出会い系サイト以外のサイトも安全なものとしていく、或いは安全でないのなら青少年のアクセスを制限していく必要がある。EMA の認定基準は正に運営に係るものであるため、サイト運営者には、日々の運営においてその責務を果たしていくことが求められる。

将来的には、保護者が自ら保護する青少年がどのようなサイトにアクセスすることを許容するかについて、個々の青少年の状況、発達過程などに応じて、複数の基準から、或いはそれぞれ特色のある複数の審査組織による認定サイトリストから、自らの価値観も踏まえ選択してフィルタリングシステムを構築できるような状況が好ましいと考えられる。

これまで、違法・有害情報への対応について、インターネット・ホットラインセンターによるものと青少年ネット環境整備法及びそれに関連する対策についてみてきたが、これをまとめて図示すると、図 12 のとおりである。先述のように、インターネット・ホットラインセンターによる対応は、情報自体の削除に向かうものであるが、青少年に有害な情報は削除ではなく青少年がこれにアクセスしないような仕組みを構築するものとなる。そして、いずれの場合も、民間機関が重要な役割を果たしていることが重要である。

図 12



6. おわりに

これまで、ネット社会に特徴的と思われる犯罪や違法・有害情報について検討をしてきたが、先にも触れたように、ネット社会の脅威はこれに限られるものではない。テロリストによるインターネット利用は世界的な課題であるし、インテリジェンス（諜報）分野での動きも見られる。情報通信システムは社会的に重要なインフラであることから、サイバーテロをはじめとする攻撃や障害への訓練をはじめとする取組も世界中で行われている。

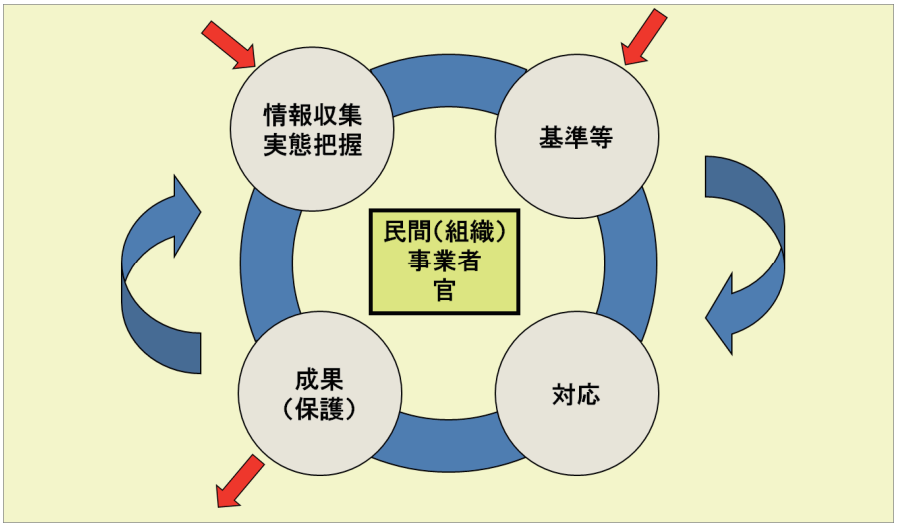
一方で、ネットいじめやブログの炎上に見られるような、「攻撃者」の層の拡大も見られる。更に、青少年の生きる「環境」としてのネットは、日本において携帯電話という極めて個人的な機器を利用してアクセスされるものであることから、青少年に対して直接働きかける。そこで子どもたちがどのように振る舞っていくことがよいのか、周囲はどのようなことをしていけばよいのか、日本は世界の中でもこの問題の最前線で対応を迫られている状況にある。

図 13 での赤い矢印は、ネット社会の各アクターによる貢献と成果の享受を示しているが、ネット社会の問題、特に違法・有害情報対策については、実態の把握、情報の収集、それに基づく対応の基準策定、それによる対応、その成果（青少年の適切な保護を含む）を生み出し受け取るというサイクルを、ネット社会のアクターそれぞれが主体的に参加して回していくことが重要になる。行っていくことになる。先に挙げた EMA も民間の団体であり、またインターネット・ホットラインセンターの仕組みを見ても、ネットユーザ一人一人からのフィードバックを大切にし、それを全体の仕組み、世界的な動きにつなげている。

このように、ネット社会の安全を実現するためには、一定の価値についての認識の共有（例えば、青少年を守ることと、アクセス制限をする情報についての最低限のコンセンサス）と様々な価値観の尊重を両立させつつ、ネット社会の参加者が行動を起こしていくことが求められていると言える。

常に新たなチャレンジの求められる分野であるが、多くの方々が現実をベースに認識を共有し、これに基づき行動することでよきネット社会が実現するものと考えている。

図 13



[i]例えば、NTT docomo のサイト
（http://www.nttdocomo.co.jp/info/news_release/page/080912_01.html、2010 年 6 月 30 日閲覧）では、次のようなアナウンスを行っている。
「NTT ドコモ（以下ドコモ）は、（中略）親権者から「不要」などの申告がなければ、2009 年 1 月下旬より「i モードフィルタ TM」を順次設定させていただきます。
（中略）また、「特定分類方式（ブラックリスト方式）」である「i モードフィルタ」において、「有限責任中間法人モバイルコンテン ツ審査・運用監視機構（EMA） 2 」により認定されたサイトを閲覧可能とする（以下略）」

1

安心社会の設計２

科学的アプローチ・市民協働・コミュニティ主体

新しい発想の「セーフコミュニティ」

厚木市の体感治安は良くなったのか？

警察政策学会理事

厚木市セーフコミュニティ担当専門委員

(日本セーフティプロモーション学会理事)

石　附　　弘

安心社会の設計２
科学的アプローチと市民協働によるコミュニティを基盤とした「セーフコミュニティ」を目指すまち　厚木市における取組み
その結果、体感治安は良くなったのか？

石附　弘
厚木市セーフコミュニティ担当専門委員

はじめに
１　セーフコミュニティ導入の背景
２　セーフコミュニティ導入決定から認証６指標にもとづく活動開始まで
３　セーフコミュニティ活動の体制づくり
４　地域課題の抽出とセーフティプロモーション活動の具体的事例
５　終わりに

キーワード：セーフコミュニティ　体感治安不安　「安全」と「安心」の乖離現象

はじめに

街頭犯罪の抑止対策、とりわけ犯罪被害リスクの高い子ども事件の７割が発生する通学路や公園など公共空間犯罪に対する予防安全対策、あるいは学校安全という課題（2001 年の池田小学校事件以降、わが国の本格的学校安全対策が始動）は、2002 年以降、優先度の高い政治行政的課題であり国民的課題であった。

特に、犯罪総量の減少に一定の成果を見ていた 2008 年 12 月、今後５年間の犯罪対策を決定した犯罪対策閣僚会議では、体感治安不安感（犯罪に巻き込まれるのではないかという不安感）改善対策を、国政の正面の課題として取り上げた[1]。

厚木市の課題も、この問題構造のいわば縮図であり、その課題解決のためには、事件（外傷）の氷山の下にある子ども対象の声かけなどに対する不安感（2008 年の市民意識調査でも市民の最大関心事であった）改善対策や繁華街における小さな犯罪や迷惑行為対策という市民ニーズに効果的な問題解決ツールが求められていた。

また、多くの市民は、犯罪のみならず広く生活全般にわたる安全・安心を求め、コミュニティの絆の再生も喫緊の課題となっていた。こうした問題状況の下で、コミュニティを基盤とした新基軸の予防安全対策（「セーフコミュニティ」手法の導入）は、行政や警察にとっても、コミュニティの現場にとっても、いわば渇望していたものであったといっても、決して過言ではないだろう。

そして、厚木市は、約２年間の準備期間を経て、本年３月、世界基準の安全安心まちづくりである「セーフコミュニティ」の認証申請書を WHO 協働センターアジアセンターに提出した。本稿は、厚木市におけるセーフコミュニティ導入のきっかけからその後の軌跡を概観するものである。

なお、厚木市は施政の重点を「安心・安全」として、「安全」より先に「安心」を位置付けているが、本稿においては通例に従い「安全・安心」に統一して表記した。

１　「セーフコミュニティ」導入の背景

1.1　市民生活の「安全・安心、健康、コミュニティ」をめぐる情勢変化

厚木市（人口 225,797 人、世帯 94,631 世帯（平成 22（2010）年１月１日現在））は、神

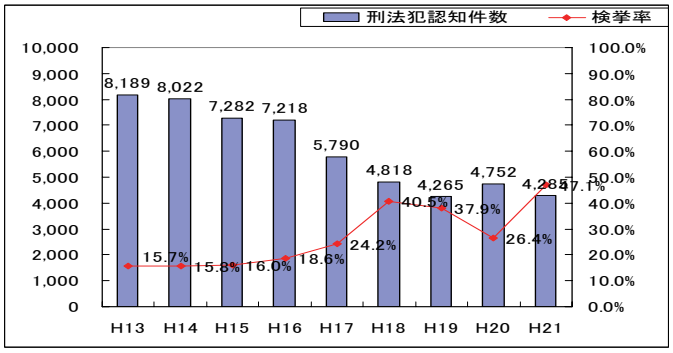
奈川県のほぼ中央に位置し、豊かな自然に恵まれるとともに、交通の要衝に位置するという地理的な優位性にも恵まれ、首都圏における流通・業務機能を担う拠点都市として成長しつつある。

他方、地域コミュニティの核となる自治会組織の活動が伝統的に強い地域特性を持つが、近年の少子・高齢化の急激な進展、都市環境の変化、市民の価値観やニーズの多様化、地域コミュニティにおける絆の希薄化、地方分権の進展に伴う住民の自治意識の高まりなど、市民の生活安全基盤や環境条件の大きな構造変革期[2]にあり、また、これらに伴う市民の安全・安心ニーズも大きく変化変質しつつある[3]。

1.2　地域課題としての体感治安問題

「セーフコミュニティ」モデル導入前の平成 17（2005）年当時、厚木警察署管内の刑法犯認知件数は、近年の市や警察、関係団体・機関、地域住民の安全活動等三位一体の活動によって、平成 13 年をピーク（8､189 件）から平成 17 年（5､790 件）に減少させることができ、客観的治安水準＝安全度の向上には顕著な改善がみられていた（さらに、平成 18-19 年にはピーク時の約４割減少と検挙率の増加に成功（厚木警察署　警察統計：表１）。

表１　厚木警察署管内における刑法犯認知件数と検挙率（警察統計を基に厚木市作成）



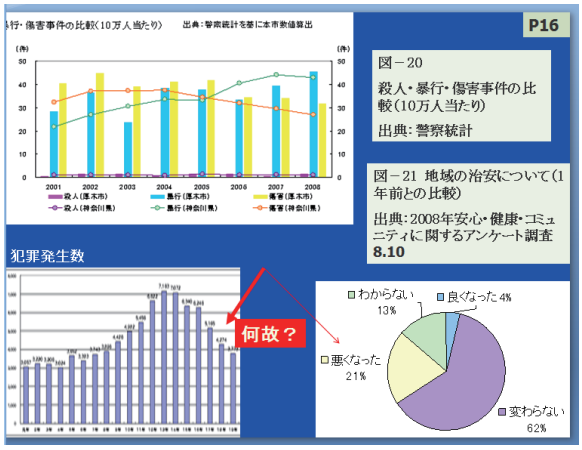
しかし、市域全体に対する「厚木市の治安について 5 年前と比べてどうですか」（2 年ごとの市民意識調査）の問いに、平成 13-15-17 年の間、「治安が良くなった」欄の数値は、3.0-3.0-4.4、「悪くなった」は 42.8-54.0-54.2 と推移し、市民が肌で感ずる体感治安不安感の改善が見られない[4]ばかりか、むしろ「悪くなった」が増加するなど（市民意識調査）、主観的安心感＝安心度の改善が大きな地域課題となっていた。

表２　厚木市の治安について 5 年前と比べてどうですか
（厚木市資料　2 か年ごとの市民意識調査）

調査年度 項目	平成 13 年 2001	平成 15 年 2003	平成 17 年 2005	平成 19 年 2007	平成 21 年 2009
良くなった	3.0	3.0	4.4	9.5	10.8
変わらない	39.6	30.4	32.8	40.7	48.8
悪くなった	42.8	54.0	54.2	36.4	27.2
無回答	14.6	12.6	8.6	13.4	13.2

特に、玄関口である本厚木駅周辺の繁華街における迷惑・違法行為や自転車・オートバイ

盗など、いわゆる市民生活に身近な秩序違反や小さな犯罪等により「体感治安不安」を指摘する声が多く、その改善は大きな地域課題となっていた（客観的治安水準問題から体感治安水準問題解決へ）。



厚木市では、これまでの①2002（平成 14）年からの事件事故予防対策（第 1 ステップ）に加え、②2007（平成 19）年からは、繁華街における「環境浄化対策と賑わいの創出対策」（第 2 ステップ:歌舞伎町ルネッサンスの治安対策と地域振興手法の厚木版）を打ち出した。

また、幹線道路や生活道路における交通事故や自転車乗用中の事故も多発しており、市民の生活の安全・安心を脅かしていた（交通安全問題から交通生活の安心問題解決へ）。これら市民の安全と安心感への関心やニーズの高まりに対する新基軸の対策が強く求められていた。

1.3「セーフコミュニティ」モデルの調査研究開始

この時期、厚木市は、多様化する市民ニーズに的確に対応し、市民と行政が課題を共有しつつ同じ価値観の上に立った特色あるまちづくりビジョンを模索していた。2009 年から始まる今後 12 年間の総合計画を念頭に、「市民の目線」に立った市民との協働による施策展開が、「元気なまち厚木づくり」に必要不可欠であり、内外に知見を求めていた。

このような時期に、世界的な取組み「セーフコミュニティ」モデルがあることを耳にし、京都での日本セーフティプロモーション学会第 1 回大会参加（2007 年 9 月）など「セーフコミュニティ」についての研究調査を進めることとなった。

1.4　客観的安全（マクロ安全）と主観的安心（ミクロ安心）の乖離現象の解決

このように厚木市のセーフコミュニティ導入の背景には、平成 13 年以降の顕著な客観的安全水準＝安全度の向上がなされたにもにもかかわらず、これが市民の肌で感じる主観的安心感＝安心度の改善につながらないという強い焦燥感、また、1.2 の①②の対策の次の打開策は何か、という行政責任者としての問題意識があった。また、「市民の目線」に立った市民との協働による施策展開による「元気なまち厚木づくり」を模索する中で、世界基準のセーフコミュイティのまちづくり手法に強い関心が寄せられた。

1.4.1　体感治安不安改善方策のヒント

ところで、主観的安心（ミクロ安心）の実現のためには何が必要なのか。内閣府の子どもの防犯に関する特別世論調査 2006（平成 18）年によれば、人々の不安感形成要因の 1 位はマスコミ報道（85.9%）で、次いで、①近隣に見知りが少ない（33.2%）、②通学路・公園など人通りの少ない（防犯環境 30.8%）③子どもが 1 人で帰ること、塾などで帰りが遅いこととなっており、実際に身近なところでの事件発生と答えたのは約 1 割強であった。

これは、不安感の軽減のためには、子ども関連の凶悪事件の抑止対策（マスコミ報道の減少）とともに、①は近隣コミュニティの絆の回復、②は防犯灯の設置などによる危険・不安な公共空間の安全対策の推進、③は地域での子ども見守り、声掛け活動、防犯パトロールなど、コミュニティを基盤とした多様な安全安心対策が、総合的に、かつ包括的に推進されなければ、体感治安不安の問題は解決しないことを示唆している。

即ち、警察等の主導する犯罪総量の抑止を核とする対策だけでは客観的安全の改善は得られても、主観的安心の改善には限界があることを示しており、換言すれば、行政の幅広い関与の下、コミュニティを基盤とした「セーフコミュニティ」の手法やセーフティプロモーションの展開が、課題解決のために有効なツールとなりうることを示唆していた。

1.5 「安心・安全対策 3 ステップ戦略」として「セーフコミュニティ」認証を目指す活動の展開

厚木市は、1.4.1①②③で指摘した諸対策に決して手を拱いていたわけではない。それどころか、1.2①②の対策において次々と効果的な諸対策を強力に推進してきた。しかし、それが市民ニーズの主観的安心（ミクロ安心）に繋がっていかない。正に、縦割りや官主導というこれまでの伝統的やり方の限界性に直面していたのである。他方、セーフコミュニティの組織横断的協働の取組みや地域課題に対する科学的アプローチなどの手法は新鮮なものであった。

そこで、これまでの 1.2 の①②の対策の成果と反省を踏まえ、市の安心・安全戦略の第 3 ステップとして「セーフコミュニティ」手法が導入され、2008（平成 20）年 4 月からは、セーフコミュニティモデルによる戦略が始動し、推進組織母体の創設、市職員や自治会での研修会（啓発、広報）やモデル自治会でワークショップ等を通じた地域課題の発見など、主として初年度は体制整備の年、2009 年からは実働の年へと、認証 6 指標に基づく活動展開を行った。

1.6 導入 2 年を経て市民生活の「安心・安全の質」の向上に確かな手ごたえ

1.6.1 体感治安不安（主観的安心）感の改善

では、これまでに成果は出たのであろうか。現時点で、「セーフコミュニティ」手法による定量評価、定性評価を行うことは早計であろう。しかし、コミュニティをはじめ各界各層で、これまでにない様々な変化が生じている。この点については別の機会に紹介することとして、導入目的の体感治安不安（主観的安心）感は改善されたのか？

【市域全体】表 2（前掲）は、「セーフコミュニティ」導入後の 2009（平成 21）年の調査結果において、市域全体において、体感治安不安感が「良くなった」が 2007（平成 19）年 9.5%から 10.8%と増え、一方で「悪くなった」が 36.4%から 27.2%と減少しており、問題が改善に向かっていることを示している。

【駅前周辺】また、「本厚木駅周辺の治安についてどう思いますか」（市民意識調査）の問いに対し、「大変よくなったと思う」と「良くなったと思う」の合計は、平成 19 年、21 年それぞれ 17.2%-26.0%と上昇し、「悪くなったと思う」「大変悪くなったと思う」が 43.2%－30.6%と減少している（厚木市資料　表 3）。

表 3　本厚木駅周辺の治安についてどう思いますか。（単位：%　厚木市資料）

調査年度 項目	平成 19 年 調査 19.9-12（3000 名）	平成 21 年 調査 21.8-9（3000 名）
大変よくなったと思う	1.9	2.6

良くなったと思う	15.3	23.4
変わらない	34.0	38.4
悪くなったと思う	27.6	23.1
大変悪くなったと思う	15.6	7.5
無回答	5.7	4.9

以上の数値の変化から、②2007(平成 19) 年からの繁華街における「環境浄化対策と賑わいの創出対策」および③2008（平成 20）年からの「安心・安全対策 3 ステップ戦略」セーフコミュニティ手法が、主観的安心感の改善にプラスに働いていることを証左するものである。

1.5.2　客観的治安水準の飛躍的改善＝安全度の更なる向上

2009（平成 21）年の統計（表は紙面の関係で省略）によれば、セーフコミュニティ手法導入後において、客観的治安水準の改善が進み、市民生活の「安全の質」の向上が確認された。

●**厚木市内における刑法犯認知件数は 14 年前の水準まで回復**：平成 21 年は 3､709 件で、ピーク時の平成 13 年 7,163 件（表 1 の厚木警察署管内の認知件数 8､189 件は、市内と周辺地域の認知件数を合計したもの）から、平成 7 年の 3,743 件のレベルにまで、安全水準の更なる改善がみられた。

●**厚木市内における交通事故発生件数は 20 年前の水準まで回復**：平成 21 年は 1､663 で、ピーク時平成 12 年 2,693 件から、平成元年の 1,689 件のレベルにまで、安全水準の更なる改善がみられた。

●**厚木市内における自転車事故発生件数は 12 年前の水準まで回復**：平成 21 年は 387 件で、ピーク時平成 16 年の 549 件から、平成 8-9 年のレベルで、安全水準の改善がみられた。

2　「セーフコミュニティ」導入決定から認証 6 指標にもとづく活動開始まで

2.1　市長の決断（2008 年 1 月）

「セーフコミュニティ」の調査研究の結果、このモデルが、市民生活の安全・安心を脅かす全ての事象を、行政の関与の下、地域住民や関係団体・機関と組織横断的に総合的に安全なまちづくりを実施する取組みであること、また、そのプロセスの記録やその分析により、さらに「結果としてどうなったのか」の評価・検証という仕組み（事業自体がＰＤＣＡサイクル）を有するなど、これまでにない包括的・総合的施策推進の枠組みをもっていることが明らかになった。これらの諸点を総合的に検討し、小林市長の決断の下、「セーフコミュニティ」手法の導入が決定された。

2.2　困難を極めた「セーフコミュニティ」モデル導入の準備作業

しかしながら、「セーフコミュニティ」については、当時、まだ国内で認証実例も少なく、日本語の解説書もないことから、先行の京都府亀岡市の事例、専門委員（2009.4 から配置）の「セーフコミュニティ」に関する知見や海外事例の紹介などを基礎として推進体制を構築することとした。(その後、京都府亀岡市が 2008 年 3 月に、日本初の「セーフコミュニティ」認証を取得した。)

しかし、亀岡市とは都市の規模や風土も異なること、地域ごとの事故やけがの統計を取り数値化して科学的に分析するという手法への戸惑い、誰をターゲットとして取り組めばいいのかなど、その具現化には多くの試行錯誤、困難が伴った。特に、「セーフコミュニティ」活動の基礎となる外傷サーベイランスシステムの構築や体制づくりには、海外の知見の収集や研究者の確保に多大な苦労と時間を要した。

2.3　「セーフコミュニティ」の体制の整備

2008 年(平成 20 年)4 月、前述のとおり専門委員を配置し、新たに生活安全課内に担当課を設け職員も 4 人配属され、「セーフコミュニティ」に対する取組体制が整い、認証に向けてのハードルの高い戦いが始まった。2009 年（平成 21 年度）には、部名も「安心安全部」から「協働安全部」と変更、担当職員も１名増員（5 人体制）になり、市民協働による体感治安不安感改善から生活安全充実感向上へのチャレンジが本格的に開始された。

2.4　「セーフコミュニティ」導入に際して専門委員の基本的考え方（2008.4）

2.4.1　厚木市の行政施策との総合性、整合性、一貫性、独創性を確保

即ち、「セーフコミュニティ」の推進は、あくまでも厚木市の重点施策である「厚木市元気アップ改革」「市民との協働と連携」の 2 大戦略の具現化の手法の１つとして位置付け、その活動はそれぞれ司々の本来業務の発展系（国際基準の６標準に準拠）であること。

2.4.2　「セーフコミュニティ」の導入にあたっての留意点

厚木市の優れた行政特性、地域コミュニティの特性を十分に配意し活かすべきこと。特に、自治会組織、公民館制度の運用等その独自性・安全活力の構造は、世界に情報発信できる日本型安全文化であること。

2.4.3　安全都市としての持続的成長できる心技体こそが重要

認証を取得することが重要なのではなく、その科学的・合理的・効果的プロセスと世界のベストプラクティスの中に、広く市民安全とコミュニティの改善のための知見を学び続ける強靭な精神を養うことが重要であること。

2.4.4「安全」と「健康」は市民の生活基盤の「車の両輪」

いうまでもなく、「安全」と「健康」は、すべての市民の願いである。「セーフコミュニティ」は、市民の「安全」と「健康」に関する問題の同時解決を目指す戦略的アプローチであり、「セーフコミュニティ」の活動は、サスティーナブルな（継続的）進展がなければ意味がないこと。

2.4.5　認証６指標に準拠した体制と手法の導入

地域社会が抱える具体的問題（リスク）に対して、そのリスクに関わるすべての関係者（行政や警察、消防、関係団体機関、ＮＰＯ，市民）が職種横断的に協働し、その創意によって問題解決を図ることによって「コミュニティ」全体の「安全の質」の向上を目指す社会開発プログラムといえること。

６指標に準拠したセーフティプロモーション活動の継続的推進は、地域の問題を地域の人々がみずから学び、自ら考え、自ら解決する契機となり、「地域力の強化」（自治・自律能力の向上）、近隣安全活力の強化となり、「地域コミュニティの活性化（絆の再生）を促進すること。この結果、体感治安不安の改善のみならず体感生活安全充足感の向上が期待できること。

2.4.6　事件・事故による外傷予防

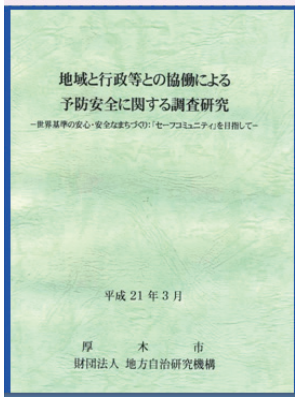
将来ある子どもの人生の可能性を確実なものにするだけではなく、特に高齢者の転倒予防は医療費の削減に大きく寄与すること。

2.5　厚木市と財団法人地方自治研究機構との共同事業での取組み

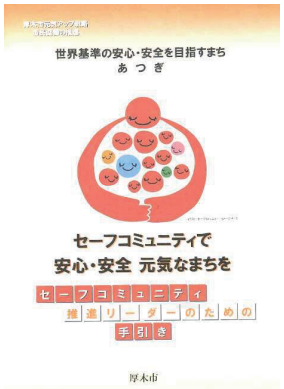
地方自治研究機構との共同研究[5]は、「地域と行政等との協働による予防安全に関する調査研究―世界基準の安心・安全なまちづくり：「セーフコミュニティ」を目指して」（H21.3 厚木市、財団法人地方自治研究機構地域と行政等との協働による予防安全に関する調査研究委員会編全 221 頁）という報告書に取り纏められた。

「セーフコミュニティ」に関する纏まった文献・資料が少ないことから、第一部は理論編

として、行政課題としての「安心・安全およびコミュニティ」問題と WHO の「セーフコミュニティ」によるまちづくりについて、第二部は実践編として厚木市におけるセーフコミュニティ認証に向けての取組みについて、第三部は「セーフコミュニティ」先進都市における取組みの概要について、さらに基本文献 2008 年の WHO 認証のための新ガイドラインを付して、この資料によって「セーフコミュニティ」の概念や導入について誰でも勉強できるよう資料化した。



報告書



リーダーのための手引書

2.5.1　外部調査機関との協働によるベースラインの見極めとグランドデザイン

特に、第二部第三章厚木市における地域課題の抽出とその対応では、①市民の安全・健康・コミュニティに関する意識調査と②自転車利用の現状に関する調査およびその分析結果であるが、その後、課題ごとの対策委員会や市民啓発資料として活用されている。

2.5　「セーフコミュニティ」推進リーダーのための手引書[6]の作成

「セーフコミュニティ」と日本の安全安心なまちづくりの手法[7]との違いを、市や消防、警察の職員またコミュニティのリーダーに分かりやすく理解してもらうことは至難の業である。

そこで、亀岡市や十和田市の「セーフコミュニティ」のパンフレットを参考に、「セーフコミュニティ」における人づくり手法を加味した厚木市バージョンを作成し、啓発事業に活用している。

3　「セーフコミュニティ」活動の体制づくり

3.1　「セーフコミュニティ」の市政における位置づけ[8]

厚木市では、2008（平成 20）年を「市民協働元年」と位置づけるとともに、今後 12 ヶ年の新総合計画に「セーフコミュニティ」への取組みを明記した（2009.4）。

3.2 分野を超えた組織横断的組織と協働による取組み

また、セーフコミュニティプログラムの方向性や重点施策などを決定する機関として「厚木市セーフコミュニティ推進協議会」を発足させた（2009.6）。

3.3　対策委員会[9]及びモデル地区の発足

全市的に実施が必要な特定課題については、「①交通安全」「②自転車生活の安全」「③体感治安と公共の場における安全」「④家庭と余暇の安全「⑤子どもの安全」「⑥高齢者の安全」「⑦暴力・自殺の予防」「⑧職場(労働)の安全」の 8 つのプログラムを推進するため、対策委員会を庁内全般及び関係団体との協働・連携により設置した。

また、ワークショップやアンケート調査などにより、地域の課題を把握し、地域の実情に

あった安全・安心対策を講じるためモデル地区を現在 7 地区指定した。また、「セーフコミュニティ」の研修会や啓発活動を積極的に実施した。

SCの勉強会・研修会の開催

	平成20年度		平成21年度（22年3月31日現在）		累　計	
	回数	参加人数	回数	参加人数	回数	参加人数
職員対象勉強会（学校教員説明含む）	4	299	15	1,225	19	1,524
厚木警察署	2	90	2	105	4	195
各種団体等	8	598	17	653	25	1,251
自治会関係	17	652	10	348	27	1,000
決起大会・講演会等	2	600	4	768	6	1,368
市内企業関係	5	17	2	185	7	202
計	38	2,256	50	3,284	88	5,540

市役所の職員研修等各種 SC 勉強会

表－15　外傷データ収集長期計画

記録システム	2007	2008	2009
(1)行政データ	実施	実施	集計中
(2)救急搬送データ	実施	実施	集計中
(3)市民意識調査	実施	－	集計中
(4)市民満足度調査	－	実施	集計中
(5)安心・健康・コミュニティに関するアンケート調査	－	実施	－
(6)自転車利用の状況に関するアンケート調査	－	実施	－
(7)自転車ヘルメット着用アンケート調査	－	実施	集計中
(8)人口動態統計	実施	実施	集計中
(9)警察統計	実施	実施	集計中
(10)児童館・保育所・留守家庭児童クラブ外傷サーベイランス	－	実施	集計中
(11)労働(職場)データ	実施	実施	集計中

注）ICECI（International Classification of External Causes of Injury）とは、外因に対する国際分類の略

データ分析による課題の抽出

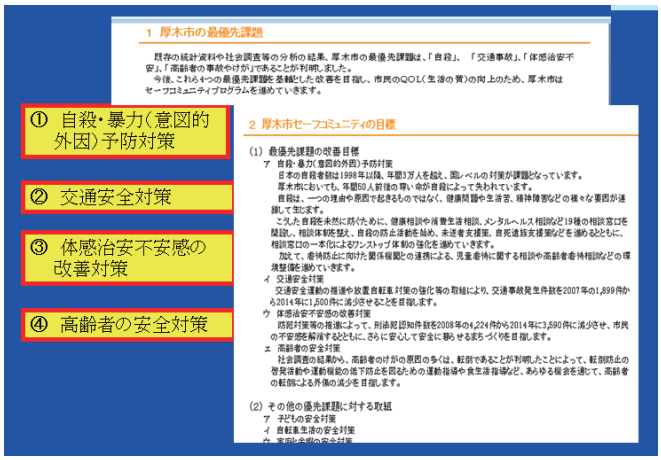
8つの対策委員会

対策委員会	委　員
1　交通安全	厚木警察署管内交通安全協会、厚木市交通安全指導員協議会、厚木市交通安全母の会連絡協議会、厚木警察署、厚木市関係部署
★ 2　自転車生活の安全	厚木警察署管内交通安全協会、厚木市交通安全指導員協議会、厚木市交通安全母の会連絡協議会、厚木警察署管内青少年交通安全連絡協議会、神奈川県自転車商協同組合厚木支部、厚木警察署、厚木市関係部署
★ 3　体感治安と公共の場における安全	安心安全なまち会議連絡会、依知北地区安心安全なまち会議、相川地区安心安全なまち会議、厚木警察署、厚木市関係部署
4　家庭と余暇の安全	厚木北地区自治会連絡協議会、厚木市観光協会、相模川漁業協同組合連合会、厚木地区ボーイスカウト連絡協議会、厚木市関係部署
5　子どもの安全	厚木市青少年指導員連絡協議会、厚木市子ども会育成連絡協議会、厚木市児童館運営連絡協議会、厚木市立小中学校PTA連絡協議会、厚木市交通安全母の会連絡協議会、厚木市関係部署
6　高齢者の安全	厚木市老人クラブ連合会、厚木市体育指導委員連絡協議会、厚木市地域福祉推進協議会、食生活改善推進団体厚味会、厚木市関係部署
7　暴力・自殺の予防	厚木医師会、厚木市民生委員児童委員協議会、厚木労働基準監督署、厚木警察署、厚木保健福祉事務所、厚木市社会福祉協議会、厚木市関係部署
★ 8　職場(労働)の安全	尼寺安全衛生指定集団、神奈川県内陸工業団地協同組合、神奈川労務安全衛生協会厚木支部、厚木商工会議所、厚木医師会、厚木労働基準監督署、厚木警察署、厚木市関係部署

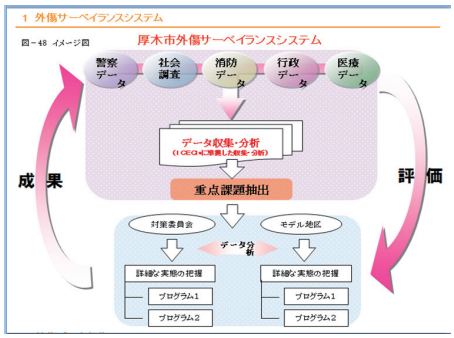
星印は厚木の地域特性にもとづく対策委員会

4　地域課題の抽出[10]とセーフティプロモーション活動の具体的事例

既存の統計資料や社会調査等の分析の結果、厚木市の最優先課題は「自殺予防対策」「交通安全対策」「体感治安不安感の改善」「高齢者の安全対策」であることが判明した。過去9年間の不慮の事故等による死亡率を調査したところ、1999年の死亡者数（人口10万人当り、以下同様）42.6人が2003年には50.6人と過去最高に増加し、その後2005年の44.1人まで減少したが、2006年以降に再び増加傾向にある。主な死亡原因としては、自殺が1999年以降、最も高い数値（2006年の死亡者数25.5人）で推移し、次いで交通事故（2002年の死亡者数9.0人が最高）が市民の不慮の事故のハイリスク要因となっている。また、年齢別では、65歳以上の高齢者の死亡のほか幼児の窒息も国や県と比較しハイリスクグループと分析された。



なお、先の8つの対策委員会とは別に、サーベイランス委員会を立ち上げ、継続的な安全警買う策定のための基盤づくりに努めた。サーベイランスは、「セーフコミュニティ」の特長である安全安心なまちづくりの科学的なアプローチの基盤をなすものであるからだ。



新たな視点でのサーベイランスシステム構築へ向けて

4.1　声かけ事案等不審動向サーベイランス結果の分析と対策[11]

子どもに対する声かけ事案等不審動向は、事件（外傷）に発展する危険性をはらんでおり、子どもや親の「体感治安不安感」に大きな影響を与えている。厚木市では、①2004年から2008年にかけて警察、学校、自治会、ボランティア団体等から提供された451件の不審動向情報システム分析を行うとともに、②「セーフコミュニティ」導入に際し、体感治安不安に関する意識調査（2008.10）を実施した（厚木市に住民登録の世帯主7000人及び同居家族（回

収率 29.2%))。

この結果、1 年前に比べて居住地域の安心・安全について不安感を持っている人が 22.4%、また、5 人に 1 人が、体感治安が悪くなったと回答した。不安を感じる事項は、「子どもの連れ去り (25.7%)」に最も多くの市民が不安を感じ、状況では「街灯が暗いところ (20.7%)」、「人通りの少ない道 (20.1%)」、「木や茂みなど管理が行き届いていない場所 (15.6%)」を不安と感じており、男性と比べて女性、年齢階層では若年層でその傾向が強いこと、このほか、良好な近隣関係が不安感の大小に深く関係していることが明らかになった。過去 6 年にわたり刑法犯認知件数の顕著な減少にもかかわらず、体感治不安感の改善がなされていなかったことが、ここでも確認された。

今回の調査において子どもに対する犯罪被害の未然防止のためには、事件に至る前段の不審動向サーベイランスが極めて重要であることが確認され、ハイリスク像など、今後、重点的に対策を講じる対象が明らかになった。

また、体感治安不安に関する意識調査については、「子どもの連れ去り」が、市民の最も関心の高い地域課題であり、市民の約 80%が何らかの不安感を有していることが明らかになったので、関係機関や地域、学校との協働による安全対策をさらに強力に展開していく必要があり、調査結果を踏まえ、今後、サーベイランスシステムの一層の活用、防犯灯の増設、コミュニティ活動活性化など地域安全資源の包括的対策に反映することとしている。

4.2　厚木市民のけが等に関する実態調査[12]（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けが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%が家庭で何らかのけがをし、過去 5 年間に 4 人に 1 人が自転車での事故やけがを経験し、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[13]。

4.3　厚木市の自転車利用時のセーフティプロモーション活動について[14]

厚木市において、全交通事故件数は 2002 年をピークに減少傾向の中、自転車事故の全交通事故に占める割合は年々増加の一途を辿り、とりわけ、近年、自転車に係わる高齢者や子供の事故、ひったくりや盗難被害、放置自転車、運転マナーの悪さなど、自転車をめぐる社会問題はいろいろと顕在化している。しかし、その事故実態等については調査例もない状況であった。

そこで、自転車の利用度が高い本厚木駅周辺 4ｋｍ圏の駐輪場利用者約 2 千人に対し、事故・事件被害のアンケート調査を実施した結果、過去５年間において、けがや事故の経験がある人は 26.8%で 4 人に 1 人の割合であり、事故多発の場所や時間帯、状況の特徴が把握できた。医療機関の利用については、26.5%の人が手当を受け、救急車を利用している人は 8.8%であった。犯罪被害の状況については、49.2%の人が自転車に関わる犯罪被害にあっており、そのうちの 71.8%が自転車の盗難であった。この調査結果に基づき、各種セーフティプロモーション活動を展開中である。

4.4　清水小学校区におけるヘルメット着用の実態調査とセーフティプロモーション活動

しみずっ子ネットワーク会議（2009 年４月モデル地区に指定）では、2008 年（平成 20 年）に児童が自転車に乗っていて交通事故にあったのをきっかけに自転車の安全対策を推進してきた。

清水小学校およびしみずっ子ネットワーク会議では、セーフコミュニティモデル地区に指定されたのをきっかけに、学校と地域や PTA が一体となって、モデル地区指定を受けて、2008（平成 20）年 11 月に児童全員を対象にアンケート調査した結果、自転車を持っていて

いつもヘルメットをかぶっている児童の割合はわずか8.8パーセントであることが判明したことから、ヘルメット着用運動（正面玄関入口付近に校内平面図を掲示してヘルメット着用率をグラフで掲示（図1）、子どもたちへの啓発や自転車安全教室など）を展開している。

また、子どもたちが学校でけがをした場所を自らがシールで貼り付けて、子どもたちと先生が情報を共有して安全意識の向上を図る（図2）など新たなセーフティプロモーション活動を展開し、2010（平成22）年中に「WHOインターナショナルセーフスクール」（ISS）の認証取得をめざすこととした。

図1【ヘルメット着用率のグラフを掲示】

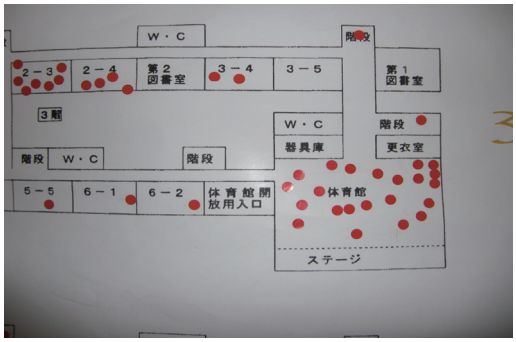


図2【校内でけがをした場所を掲示】

4.5　モデル地区で展開されるセーフティプロモーション活動

自治会を中心としたモデル地区では、ワークショップやアンケート調査により地域特有の課題を抽出し、データに基づくセーフティプロモーション活動を展開している。例えば、みらい川本自治会（2009年6月モデル地区指定）では、ワークショップを数回開催し、地域の課題を把握し、防犯パトロールや危険箇所マップの作成、市と連携してスロープの改善などの体策を講じ、上三田自治会（2009年5月モデル地区指定）では、「地域でできることは地域で！」と青少年健全育成や放置自転車対策、通学路等の安全対策や環境美化体策を実施している。

ワークショップ等名称	開催場所（参加人数）	開催日
第1回ワークショップ	戸室公民館（22人）	平成21年6月13日
第2回ワークショップ	戸室公民館（26人）	平成21年7月19日
第3回ワークショップ	戸室公民館（24人）	平成21年8月23日
第4回ワークショップ	戸室公民館（20人）	平成21年9月26日

戸室地区における活動状況

5　終わりに：市民生活の安全の質（QOL）のさらなる向上のために

安全・安心は、健康と同じく市民生活のすべての基盤であり、誰にとってもかけがえのな

い価値を有する。ポスト工業化時代、人間尊重の世界的思潮の中で、「セーフコミュニティ」の世界的基準の6指標は、地域社会の開発プログラムであると同時に、コミュニティの担い手となる「人づくり」手法においても普遍性を有する可能性を秘めている。

特に、コミュニティの住人自らがコミュニティを基盤としたセーフティプロモーション活動を通じて、「地域の安全向上」のために共に考え、科学的データに基づき同じ目標に向かってすべての安全関係者が力を合わせることで、地域の絆の強化やコミュニティの安全活力の活性化が図られ、この日々の近隣共助のライフスタイルが、生活安全・安心感に繋がっていくことを、即ち、安全・安心の2つの機能を併せ持ったモデルであることを、内外の「セーフコミュニティ」の先進事例が示しているからである。

＊　＊　＊

本稿は、厚木市のおける「セーフコミュニティ」認証に向けての一部のプログラムを紹介したに過ぎない。他市と同じく厚木市においても、2年を経て、新しいセーフティプロモーション活動がコミュニティの中に誕生し、日々、成長し続けていることを述べて、筆を擱きたい。セーフコミュニティに関心を有する安全教育関係者をはじめ、地域や自治体・警察、消防、公衆衛生など各界関係者の参考になれば幸いである。

---

[1] 石附弘「セーフコミュニティ」と警察活動への新しい視点（警察政策第12巻　立花書房2010）、同新時代の要請「安全・安心」問題と「セーフコミュニティ」の魅力（現代警察2009　啓正社）参照。

[2] 近年、高齢社会の進展、介護や医療費の増大、体感治安の悪化、自殺の増加など、住民の健康や安全・安心をめぐる課題がより深刻かつ複雑多様化する中で、「地域の絆の再生」「行政と市民の協働」による「安心・安全なまちづくり」が全国共通の国民的課題となっている。これらの課題は、相互に有機的、かつ複雑に絡み合う3大課題（健康、安全・安心、コミュニティ）の同時解決が強く求められているが、従来の縦割り思考のみではその問題解決に限界性があることは明白である。こうした問題状況の中で、世界保健機関（WHO）協働センターが推進する「セーフコミュニティ」が、事故やけがは、偶然の結果ではなく予防できるという理念のもと、地域や行政、警察、医療保健機関の協働による体系的な科学的な地域社会開発プログラムが注目されるのは、歴史的必然といえよう。

[3] 市民の安全・安心ニーズの変化変質については、石附弘　「市民安全学からの視点」（安全・安心を創出するための15の視点東京法令出版2009）、市民安全学の課題と都市の「安全・安心」の設計思想―事件・事故のない安全・安心のまちづくり」のために（都市計画　日本都市計画学会2009）参照。

[4] 客観的治安安全水準の好転にもかかわらず、これが体感治安不安感（主観的安心感）の改善に連動しないという社会現象（安全と安心の2重構造）は、全国の犯罪認知件数のピーク時2002年以降の減少傾向にもかかわらず、読売新聞社連続調査「日本人」（2008.3体感治安不安感調査）では、1998年の調査より13%多い70%に増加など全国レベルでも観察されている。石附はこれを「安全」と「安心」の乖離現象であり「安全」と「安心」の構造の違いを踏まえた重層構造の対策を提唱している。

[5] 委員長は石附、委員には白石セーフコミュニティアジア地域認証センター公認コーディネーターのほか、厚木市自治会連絡協議会会長、医師会事務局長、本厚木周辺環境浄化対策協議会会長、警察署副署長、消防長、市安心安全部長　、市健康部長が委員をつとめ、熱心な議論が行われた。

[6] セーフコミュニティで安心・安全　元気なまちを―セーフコミュニティ推進リーダーのために手引書（2009厚木市作成　全18ページ）

[7] 石附弘　地域安全力の創造防（安全安心まちづくりの基本となっている生活安全条例の構造分析）、成田頼明監修「地域安全力の創造」第一法規2006

[8] 既存の施策は、セーフコミュニティの手法と比較し次の観点からの検証を要する。

①市民の直面している事件・事故からの被害の未然防止のために統合的・体系的に組織されたものであったか
②安全対策を講ずるに当り、リスクの捉え方が一般的・抽象的でなかったか
③市民生活の安全施策について、縦割り思考・手法により、限られた資源を限られた範囲で使って自己満足していなかったか
④他機関との連携・協働活動によって施策の相乗効果をあげてきたか　⑤リスクの実態把握のために医療関係者の情報を活用していたか
⑥地域診断の手法によって、地域の実態に即した「市民の目線」（市民が肌で感ずる安全・安心感）に立脚した問題解決がなされていたか
⑦コミュニティとの協働関係という発想、手法に、コミュニティに自治意識を育成することができたか
⑧これまでの結果の評価、検証手法は、真に市民生活の安全に資するものであったか。

[9] ガイドラインが求めるタスクフォース（新基準が指定する 11 のプログラム）は、①交通安全　②家庭の安全　③仕事（労働）に関する安全　④スポーツに関する安全　⑤学校の安全　⑥公共の場における安全　⑦子どもの安全　⑧高齢者の安全　⑨暴力予防　⑩自殺予防　⑪外傷サーベイランスであり、新ガイドラインでは、この中から 6 つ以上の対策を実施することが求められている。厚木市は特定課題 8 プラス⑪外傷サーベイランスに取組んでいる。

[10] 「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―世界基準の安心・安全なまちづくり：「セーフコミュニティ」を目指して」（前掲書）に詳しい。

[11] 倉持隆雄（神奈川県厚木市協働安全部　セーフコミュニティ担当）日本セーフティプロモーション学会第 3 回学術大会抄録集 P64 参照

[12] 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。

[13] 「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―世界基準の安心・安全なまちづくり：「セーフコミュニティ」を目指して」（前掲書）に詳しい。

[14] 平野亮二（神奈川県厚木市協働安全部　セーフコミュニティ担当）日本セーフティプロモーション学会第 3 回学術大会抄録集 P61 参照

2

世界基準の安全・安心まちづくり

「セーフコミュニティ」を目指すまち

厚木市における

体感治安不安感改善から生活安全充実感向上へのチャレンジ

警察政策学会会員

前厚木市協働安全部セーフコミュニティ担当次長

倉持　隆雄

厚木市総務部　渉外安全指導員

中野　嘉邦

厚木市協働安全部　市民安全指導員

伊藤　邦彦

世界基準の「安全・安心まちづくり：セーフコミュニティ」を目指すまち

～厚木市における体感治安不安感改善から生活安全充実感向上へのチャレンジ～

倉持　隆雄　（厚木市　協働安全部　前セーフコミュニティ担当次長）

中野　嘉邦　（厚木市　総務部　渉外安全指導員）

伊藤　邦彦　（厚木市　協働安全部　市民安全指導員）

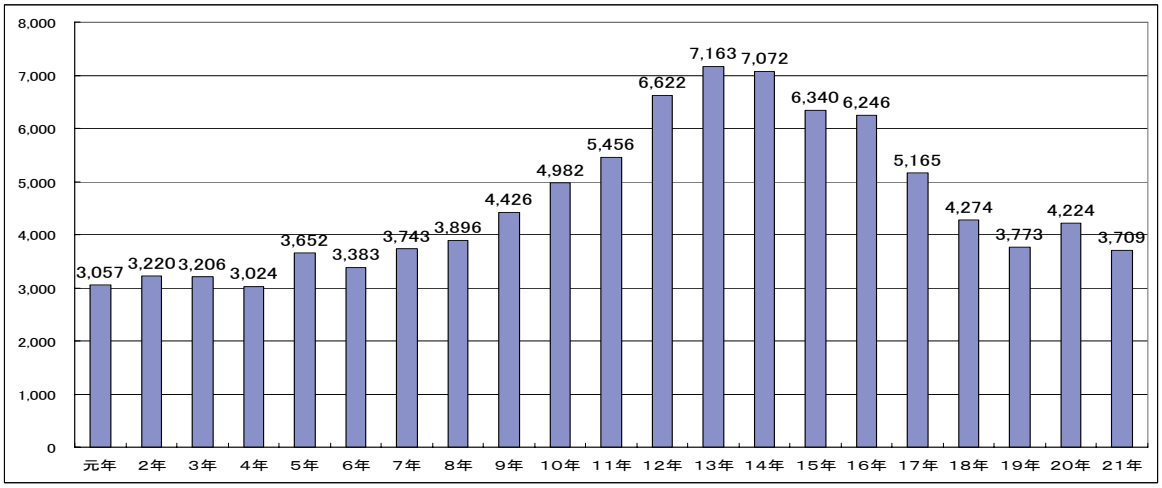
第１章　３ステップ安心・安全対策

本市の安心・安全対策を大きく分けると、2002 年（平成 14 年）からの「①事件事故予防対策」、2007 年(平成 19 年）からの「②「環境浄化対策と賑わいの創出」、2008 年（平成 20 年）からの、「事件事故予防」「体感治安不安感の改善」「コミュニティの絆の再生や、信頼感の強化」を同時に解決できる「③セーフコミュニティ手法」を取り入れた対策の 3 つのステップによる安心・安全対策を講じてきたのである。

1　求められていた治安対策

刑法犯認知件数（表-1）は、1996 年（平成 8 年）まで 3 千件台を推移していたが、1997 年（平成 9 年）以降増加を始め、2001 年（平成 13 年）には 7,163 件と過去最高を記録し、乗り物盗や空き巣ねらい、ひったくりなどの窃盗犯が急増し、多くの市民等から治安に対する要望が数多く寄せられ、安全なまちづくりや犯罪を許さない環境の整備など、犯罪の発生そのものを抑止するための総合的な取り組みが求められていた。

【厚木市における刑法犯認知件数の推移（表－1）】



２　背　景

厚木市の玄関口である小田急線本厚木駅の１日乗降客数は 14 万人を越え、街中では平日でも様々な人が集まり、人の流れが絶えることがなく、昼夜間人口比率[注1]は 114.7%と高く、近隣市

町村と比較しても若者が多く、活気に溢れた個性豊かな都市である。

しかし、このような活気ある都市、そして都市化の発展は、反面、コミュニティ活動の減少による犯罪抑止機能の低下を招いていた。

注1)【昼夜間人口比率】常住人口100人当たりの昼間人口の割合。「100」を超えていると、通勤・通学者により昼間の人口が、夜間人口を上回っていることを示す。

（1）第1ステップ「事件事故予防対策」【地域安全情報を活用したコミュニティづくり】

本市では、2002年（平成14年）から「空き巣狙い」や「車上狙い」などの被害を未然に防止するための対策や、「子どもの安全対策」など、地域住民・警察・行政等がスクラムを組み、地域安全情報を活用した様々な対策を講じ、コミュニティの活性化による犯罪抑止力の向上を図ってきた。

その結果、刑法犯認知件数は2001年（平成13年）のピーク時と比べ、2006年（平成18年）には（表-1）40.33パーセント減少させるなど一定の成果をあげてきたのである。

（2）第２ステップ「環境浄化対策と賑わいの創出」【本厚木駅周辺の賑わいと安全】

しかしながら、「体感治安不安感」は依然として高く、多くの市民等から市に対して、体感治安の改善が求められていた。

本市から電車で、1時間程度で行ける新宿歌舞伎町や横浜伊勢佐木町などの大繁華街、そして、電車で、約20分で行けるＪＲ町田駅周辺の中規模繁華街等では、1998年(平成10年)頃から2005年(平成17年)頃まで、繁華街における迷惑・違法行為の撲滅を強力に推進していた。

大都市における繁華街対策との因果関係は不明であるが、2001年(平成13年)頃から本厚木駅周辺の繁華街では、違法な性風俗店やその客引き、ピンクチラシの配付、風俗店等への勧誘・斡旋行為、違法駐車などの迷惑・違法行為が急激に増加し、一部の来街者からはミニ歌舞伎町と呼ばれるようになっていたのである。

このような中、市民が感じている体感治安不安感を増大させている原因について2004年(平成16年)・2005年(平成17年)に実施した「本厚木駅周辺環境浄化アンケート調査」や、2006年(平成18年)に実施した「神奈川県犯罪に強い協働モデル事業調査」などの分析結果から、「性風俗店の看板や客引き」「若者等のたむろ」「放置自転車や違法駐車」「落書きや、ごみの散乱」などの迷惑行為等、さらに「街の暗がり」や「空き店舗」などが、無秩序・不安感を増長させ、街の魅力を減退させていることが判明した。

このため、街のマイナスイメージを排除し、プラスイメージを創出するため2007年(平成19年)から、「本厚木駅周辺の環境浄化対策」と「街の活性化と賑わいづくり」を両輪とした「本厚木駅周辺の賑わいと安全対策」を展開するなど、体感治安不安感の改善を積極的に図ってきたのである。

（3）第３ステップ「セーフコミュニティ[注2]手法の導入」【WHO認証取得に向けての挑戦】

本市では、近年の少子・高齢化の急激な進展、都市環境の変化、市民の価値観やニーズの多様化、地域コミュニティにおける絆の希薄化、地方分権の進展に伴う住民意識の高まりなど、市民の生活基盤構造や環境条件の大きな変化期であった。

市民生活の安心・安全をめぐる情勢として、①事件・事故等に巻き込まれる不安「体感治安不安感の改善」②子どもの安全を脅かす事案や交通事故、そして自殺事案などの「事件事故予防」③「コミュニティの絆の再生や信頼感の強化」が、最重要課題となっていたのであった。

このような時期、2007年(平成19年)9月に開催された「京都セーフコミュニティシンポジウム」に参加したのをきっかけに、本市でもセーフコミュニティに対する研究を開始したのである。

注 2)【セーフコミュニティ】事故やケガは偶然の結果ではなく、予防できるという理念の下、行政と地域住民など多くの主体の協働により、市民のすべてが安心して安全に暮らせることができるまちづくりを進めるものであり、WHO（世界保健機関）が「世界中の人を健康に」という取組みを進める中で、日々の生活において「安全」が健康に大きな影響を与えることに着目したのが始まり。

これまでの、「防犯や防災」、「交通安全」「子どもや高齢者」などの安心・安全対策は、個々の地域安全力の向上に努め、バラバラに対策を講じてきたのが現状である。

セーフコミュニティ手法では、「不慮の事故は予防できる」との理念の下、市民の安心・安全を脅かす諸要因を科学的に明らかにし、コミュニティを基盤とした「市民協働」によって、すべての市民の願いである「安心・安全・健康」の質の向上を、地域や関係機関・団体等の組織の横断的な取組みにより、コミュニティの「安全活力」と「信頼と絆」の強化を図り、市民の安全意識の高揚と事件・事故発生環境の改善を推進するなど、本市の安心・安全に対する考え方に合致していたのである。

このため、2008年(平成20年)1月、セーフコミュニティ認証取得を目指すことを市長が宣言し、以後、地域の安心・安全に係わるすべての関係者が連携・協働して知恵を出し合い、「誰もが安心して安全で健康に暮らせる街づくり」を推進し、「安全活力活性化による生活の質の向上（ＱＯＬ）」へのチャレンジが始まったのである。

第２章　地域安全情報を活用したコミュニティづくり

1　「不審動向情報[注3]」の有効活用による「体感治安不安感」の改善

（1）体感治安不安感の改善とコミュニティの活性化

子どもに対する声かけ事案などいわゆる不審動向は、「体感治安不安感」を増大させ、場合によっては事件に発展する危険性をはらんでいる。

本市では、子どもの犯罪被害の未然防止を図るため、不審動向情報の集積・分析・コミュニテ

ィへの還元という「不審動向情報システム」を構築し、「体感治安不安感」の改善とコミュニティの活性化を図っている。

注3)【不審動向情報】いわゆる不審者等情報で、市民等の情報提供者が不審と判断した不審者や不審物・車両などの状況等であり、必ずしも犯罪に関する者（物）を指す情報ではない。

（2）循環型不審動向情報システムの概要

地元警察署との緊密な連携のもと、市役所自らが不審動向情報を収集・分析・コミュニティへの還元という循環型システムを構築し、情報の有効活用を市役所が核となって積極的に実施している。

（3）不審動向情報発生時の活用方法

必要に応じて、情報を速やかに学校や地域に発信し、警戒を呼びかけるとともに、不審動向発生状況データ等の分析を行い、結果を地域へフィードバックして、地域の安全活力の強化に繋げている。

（4）不審動向情報発生時の緊急出動態勢の確立

本市の生活安全課内に防犯パトロール隊を配置し、緊急を要するものについては、警察との連携のもと、直ちに防犯パトロール隊員（非常勤特別職員・警察OB）が現場に急行し、通報者等から情報提供などを受けるとともに、安全指導に努めている。

市役所自らが、現場対応の「機動力」を持って学校やコミュニティとの関係や連携、信頼性を深めることにより、子どもの犯罪遭遇不安や危険の防止にこれまでにない効果がみられ、かつ、この組織一体的な活動により、コミュニティ自身の活性化（絆の再生）、自治体とコミュニティの関係強化が図られ、体感治安不安感の改善に繋がっている。

（5）「セーフティ・ベスト着用運動」と「愛の目運動」

このシステムと併せて、ボランティアによる「セーフティ・ベスト着用運動」（共助安全活力）、地域の人々の日常活動を通じて見守りあう「愛の目運動」を展開している。

「愛の目運動」は、朝、家から子どもを学校に見送る時、親が玄関や門の外まで一歩出て、「行ってらっしゃい」の声をかけるなど、簡単に出来ることをみんなで実施する「子ども見守り運動」である。

（6）不審者等が多く目撃される環境・状況等

情報分析の結果、「学校のある日」特に「週始めや週半ば」若しくは、「夏休みなどの長期休み期間の前後の月」、「晴れた暖かく気持ちの良い日」「午後 3 時から午後 5 時までの間」、場所は、「繁華街を取り巻く公園や駐車場付近の死角のある路上等」「新興住宅街やアパート、公営住宅の多い地域」若しくは、「人口の少ない山間部に近い郊外」において、「徒歩か自動車」を利用して「女子小・中学生を狙う」「中年の男」による「下半身露出」や「痴漢行為」、又は「声かけ事案」などが多いことが判明した。

（7）コミュニティの安全活力の活性化対策

循環型不審動向情報システムが、市民生活の現場で身近な安全ツールとして定着するためには、何としてもこれを活用してくれるコミュニティを育てていかなくてはならない。

そこで、仕組みの趣旨や不審動向情報の意義、地域の防犯意識の強化の重要性について、コミュニティの現場（公民館等）に市幹部職員が出向き、犯罪現場の再現ということで地域安全ボランティア団体の協力を得てガラス破りの実演を行うなど、説得力ある手法を取り入れ、地域の関心を高めることができた。

第３章　環境浄化対策と賑わいの創出

１　街のマイナスイメージを排除！

本厚木駅周辺では、違法な性風俗店やその客引き、ピンクチラシの配布、風俗店への勧誘・斡旋行為、違法駐車などの迷惑・違法行為が急激に増加していた。

多くの市民からは「犯罪は減少しているのに体感治安は良くならない」と指摘され、何が、体感治安を低下させているのかを調査した結果、若者のたむろ、ピンクチラシの配付や掲示、客引き、違法駐車、落書き、ゴミの散乱、放置自転車などの迷惑行為や街の暗がりなどが、来街者に「無秩序」「不安感」を感じさせ、街の魅力を減退させていたことが判明し、本格的な環境浄化作戦がスタートしたのである。

２　安全対策と魅力づくり

このようなことから、街のマイナスイメージ（「怖い」「危ない」「汚い」）を排除、そして街の魅力づくり（プラスイメージの創出）を同時に推進する必要があった。そのため、連携協働の場として、繁華街の空き店舗を利用した「にぎわい処」と「セーフティステーション番屋」を 2007 年（平成 19 年）７月に同一施設内にオープンさせたのである。

（1）番屋

番屋の役割は、本厚木駅周辺環境浄化対策協議会[注4]などの地域安全活動の拠点、地域・行政・警察が三位一体となって環境浄化対策事業を展開する拠点、情報収集・発信や防犯相談の場であり、いわゆる「民間交番」である。

注 4)【本厚木駅周辺環境浄化対策協議会】　地元自治会や商店会、ボランティア団体など 21 団体で組織。防犯パトロールなどの地域安全活動の実施など、地域住民、市、警察が三位一体となって、繁華街の体感治安の向上を目指している。　　2006 年(平成 18 年) 4 月 26 日　発足

（2）にぎわい処

「にぎわい処」は、地域からの意見や要望を直接伺う場、市街地商業施設などの情報収集・提供の場、空き店舗対策や、市街地にぎわい懇話会[注5]など、にぎわい創出活動を支援する場、そのほか、講演会や研修会などを実施する場でもあり、市民の待ち合わせや憩いの場としても開放し

ている。

そのほか、食文化や芸術文化などを積極的に推進・啓発、繁華街の賑わいを創出している。

注5)【市街地にぎわい懇話会】中心市街地のにぎわい創出に向け、商業者や学校関係者など約40人が市街地活性化ビジョンを策定。魅力あふれる市街地づくりを進めている。

2007年(平成19年)7月24日　発足

３　違法風俗店や暴力団の排除

環境浄化対策として、そこに住む人、働く人、営む人、それぞれが「街の危機感」を把握し、それらに立ち向かう必要があった。

そこで、ビルオーナーや不動産関係者、商店街、自治会などが一丸となり、暴力追放・街頭犯罪防止キャンペーンや、違法性風俗等排除決起大会を開催するとともに、「違法風俗店等排除宣言」を採択し、違法な風俗店や暴力団の排除に乗り出した。

４　広がる環境浄化対策の輪

このようにことから、地域住民や行政、警察等が三位一体となり、環境浄化パトロールを実施するほか、各種ボランティア団体などでも、本厚木駅周辺の防犯パトロール、ごみ拾いや声かけあいさつ運動などを積極的に展開するようになったのである。

また、迷惑防止キャンペーンなども、本厚木周辺環境浄化対策協議会などが中心となって実施するようになったのである。

第４章　セーフコミュニティの取り組みとコミュニティの変化

１　セーフコミュニティ手法の導入

当時、国内における先進事例は、2008年(平成20年)3月に国内で初めて(世界で132番目)認証取得した京都府亀岡市、そして、厚木市より先行して取り組みを進めていた青森県十和田市(2009年8月に認証取得済み・世界で159番目)の2例しかなく、取り組みも未知の世界であった。

2008年(平成20年)4月から、新たに生活安全課内に担当課を設け職員も4人配属され、セーフコミュニティ認証取得に向けての体制も整い、ハードルの高い戦いが始まったのである。

2009年（平成21年度）には、部名も「安心安全部」から「協働安全部」と変更、担当職員も１人増員され5人体制となり、市民協働による「体感治安不安感改善から生活安全充実感向上へ」のチャレンジが本格的に開始されたのである。

２　新たな壁「ガイドライン」

取り組み開始直後、WHOが定める６つの認証指標[注6]に準拠した取り組みを開始したところ、2010年（平成22年）1月から、新基準が新たに設定され、ガイドラインに沿った取り組みが必修となったのである。

このことから、国内に2例しかない亀岡市や十和田市の取り組みより、更にハードルの高い取

組を求められることが予想されたのである。

注6)【WHOが定める６つの指標】

1　分野の垣根を越えた協働による推進組織の設置

2　全ての年齢、性別、環境、状況をカバーする長期的、継続的なプログラムの実施

3　ハイリスクの集団と環境に着目し、弱者グループの安全性を高めるプログラムがある。

4　外傷の頻度と原因を記録するプログラムがある。

5　プログラム、プロセス、実践の効果をアクセスする評価基準がある。

6　国内および国際的なセーフコミュニティネットワークへ継続的に参加している。

このガイドラインでは、WHOセーフコミュニティメンバー登録後の 2 年間に、安全な都市を推進するための体制づくりなどが求められ、その後に認証取得申請書が可能となることが判明した。

これらのことから、取り組み開始直後の 2009 年（平成 21 年）４月にWHOコミュニティセーフティプロモーション協働センターへメンバー登録申請書を提出し、２年後の 2010 年（平成 22 年）中の認証取得が可能となり、本格的に組織づくりや、市民等に対する啓発活動、各種統計資料の収集・分析、社会調査などにより、本市における課題抽出などを開始したのである。

３　本市の行政施策におけるセーフコミュニティ導入の経過

（1）地方行政の２大課題

・安心・安全&健康　　＝　国民的関心の最も高い課題

・コミュニティの絆の再生　＝　市民協働のコミュニティづくり

（2）課題に対するセーフコミュニティの目的や考え方

・市の行政目的に一致

（3）主な経過

- 2007 年(平成 19 年)9 月　　セーフコミュニティモデルの紹介
- 2008 年(平成 20 年)1 月　　市長による政治宣言（導入宣言）
- 2008 年(平成 20 年)4 月　　推進組織創設・専門委員の配置
- 2008 年(平成 20 年)5 月　　メンバー登録申請
- 2008 年(平成 20 年)6 月　　推進協議会の発足
- 2009 年(平成 21 年)4 月　　今後 12 ヶ月の新総合計画に明記
- 2010 年(平成 22 年)3 月　　申請書の提出
- 2010 年(平成 22 年)6 月　　現地審査

４　セーフコミュニティの予想される効果

- 市民の事故やけがに対する安全性が高まり、市民の安心度も高まる。
- 国際的に安全に努力している都市として認められ「国際的なステータス」が得られ、国内

はもとより、海外への知名度がアップし、企業誘致や観光などの都市間競争力につながる。

・　医療費や介護費用の縮減が期待できるとともに、少子化対策の手段としても有効であり、定住の促進にもつながる。

・　市民が住み良いまちであることを実感でき、安心・安全意識が高まるとともに、地域の絆や信頼関係をさらに深めることが期待できる。

５　課題の抽出

（１）外傷による死亡の推移（表－2）

本市における、10 万人当たりの外傷による過去４年間の年平均死亡者数は、自殺が「21.4」多く、次に交通事故の「5.95」、転倒・転落の「4.38」とつづく。

【外傷による死亡の推移(単位:人口 10 万人当たりの死亡者数）出典:人口動態統計（表－2)】

	原　　因	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
不慮の事故によるもの	交通事故	7.2	4.5	7.2	4.9
	転倒・転落	6.3	3.6	3.1	4.5
	溺死及び溺水	2.7	3.6	2.7	4.0
	窒息	2.3	3.6	2.7	3.6
	煙、火災及び火災への曝露	0.5	0.5	0.5	0.9
	有害物質による中毒	0.5	0.0	0.5	0.5
	その他の不慮の事故	2.7	0.9	3.1	4.9
故意によるもの	自殺	19.4	18.4	25.5	22.3
	他殺	0.0	1.4	0.5	0.0
	その他の外因	6.8	7.6	2.7	3.6

【※参考　10 万人あたりの自殺者数（2007 年・全国上位５位）（表－3)】

	１位	２位	３位	４・５位
都道府県名	山梨県	秋田県	青森県	岩手県・島根県
10 万人あたりの人数	39.0	37.2	36.0	35.4

（２）外傷による死亡原因（表－4)

本市における過去５年間の各年齢層のすべての死亡原因を調査したところ、０歳から４歳と 10 歳から 29 歳までの年齢層において、不慮の事故による死亡が上位を占めていることが判明した。

また、10 歳から 69 歳までの上位５位以内に自殺がすべて入っていることも判明した。

（３）課題と目標

ア　本市における最優先課題

既存の統計資料や社会調査等の分析の結果、本市の最優先課題は「自殺予防対策」「交通安全対

策」「体感治安不安感の改善」「高齢者の安全対策」であることが判明した。

イ　改善目標の設定

・　暴力・自殺(意図的外因)予防対策

日本の自殺者数は1998年(平成10年)以降、年間3万人を超え、国レベルの対策が課題となっている。

本市においても、年間50人前後の自殺者が確認されており、原因を究明するとともに、相談窓口の充実、自殺防止活動、未遂者支援、自死遺族支援対策などの予防対策等を講ずる必要がある。

【厚木市の年齢階級別死亡原因上位5位（2002年～2006年）　出典:人口動態統計（表－4)】

年齢層（歳）	1位	2位	3位	4位	5位
0～4	周産期の病態、先天奇形、呼吸器系疾患			不慮の事故、他	
5～9	悪性新生物、肺炎、その他の外因			―	―
10～19	不慮の事故	自殺	悪性新生物、心疾患		その他新生物
20～29	自殺	不慮の事故	その他の外因	呼吸器系疾患	他殺、内分泌、栄養及び代謝疾患
30～39	自殺	悪性新生物	心疾患	その他の外因	不慮の事故
40～49	悪性新生物	自殺	不慮の事故	脳血管疾患	心疾患
50～59	悪性新生物	心疾患	自殺	脳血管疾患	不慮の事故
60～69	悪性新生物	心疾患	脳血管疾患	肺炎	自殺
70～79	悪性新生物	心疾患	脳血管疾患	肺炎	他の呼吸器系疾患
80～89	悪性新生物	心疾患	脳血管疾患	肺炎	他の呼吸器系疾患
90以上	肺炎	心疾患	脳血管疾患	悪性新生物	老衰

・　交通安全対策

交通安全運動の推進や放置自転車対策等の強化することにより、交通事故を減少させることを目標とした。

・　体感治安不安感の改善対策

防犯対策などの推進により、刑法犯認知件数を減少させるとともに、不安感を解消し、安心して安全に暮らせるまちづくりを目指すことにした。

・　高齢者の安全対策

社会調査結果から、高齢者のけがの原因の多くは、転倒であることが判明したことによって転倒防止の啓発活動や運動機能の低下防止を図るための運動指導や食生活指導など、高齢者の転倒防止の推進に努めることにした。

ウ　その他の優先課題

上記以外にも「子どもの安全対策」「自転車生活の安全対策」「家庭と余暇の安全対策」「職場（労働）の安全対策」などが優先課題となり、取り組みが必要となったのである。

６　主な取組

（１）分野を超えた協働によっての取組

ア　本市では、2008 年（平成 20 年）「市民協働元年」と位置づけるとともに、市民協働を単なる理想や理念にとどめることなく、着実に推進するために「セーフコミュニティ」への取り組みに向け、総合計画に位置づけ、市民との協働による安心・安全なまちづくりを目指した強い意思表示による施策方針としたのである。

イ　組織横断的な安全推進組織

セーフコミュニティプログラムの方向性や重点施策などを決定する機関として「厚木市セーフコミュニティ推進協議会」を発足した。

ウ　対策委員会（タスクフォース[注7]）及びモデル地区の発足

最優先課題等に基づき、特定の分野におけるプログラムを全市的に実施するため「①交通安全」「②自転車生活の安全」「③体感治安と公共の場における安全」「④家庭と余暇の安全」「⑤子どもの安全」「⑥高齢者の安全」「⑦暴力・自殺の予防」「⑧職場（労働）の安全」の８つの対策委員会を庁内全般及び関係団体との協働・連携により設置したのである。

注 7)【ガイドラインが求めるタスクフォース（新基準が指定する１１のプログラム）】
「①交通安全」「②家庭の安全」「③仕事（労働）に関する安全」「④スポーツに関する安全」「⑤学校の安全」「⑥公共の場における安全」「⑦子どもの安全」「⑧高齢者の安全」「⑨暴力予防」「⑩自殺予防」「⑪外傷サーベイランス[注8]」
※　ガイドラインでは、この中から６つ以上の対策を実施することが求められている。

また、ワークショップやアンケート調査などにより、地域の課題を把握し、地域の実情にあった安心・安全対策を講じるためのモデル地区も７地区指定（2010 年３月現在）したのである。

注 8)【外傷サーベイランス】外傷の情報を入手し、地域のリスクを発見、それを予防していくためのプログラムの構築。
外傷を負った市民を対象に発生状況等の情報（発生分布や原因などに関するデータ）を組織的に継続して、収集・統合・分析し、その結果を、すべての関係者が共有し、事故やケガを防止するためのプログラム。

７　セーフコミュニティの取り組みとコミュニティの変化

（１）ヘルメット着用運動と交通安全対策

「しみずっ子ネットワーク会議（2009 年４月モデル地区指定）」では、2008 年（平成 20 年）に児童が自転車に乗っていて交通事故にあったのをきっかけに、自転車の安全対策を推進している。

2008 年（平成 20 年）11 月に児童全員を対象にアンケート調査した結果、自転車を持っていていつもヘルメットをかぶっている児童の割合はわずか8.8 パーセントと判明した。

この結果を受け、子どもたちへの自転車安全教室などを校内で積極的に展開している。

また、正面玄関入口付近に校内平面図を掲示して、子どもたち自らがシールでけがをした場所を貼り付けたり、ヘルメット着用率をグラフで掲示している。

【自分の自転車を持っている児童の割合（2008 年 11 月調査）出典：清水小学校（表－5)】

	1 年生	2 年生	3 年生	4 年生	5 年生	6 年生	全体
持っている	93.7%	97.0%	95.1%	98.7%	97.9%	98.1%	96.8%
持っていない	6.3%	3.0%	4.9%	1.3%	2.1%	1.9%	3.2%

【自転車用ヘルメットを持っている児童の割合（2008 年 11 月調査）※（表－5 で持っていると回答した児童の中で】　出典：清水小学校（表－6)】

	1 年生	2 年生	3 年生	4 年生	5 年生	6 年生	全体
持っている	39.1%	35.2%	40.9%	16.3%	16.1%	5.1%	25.1%
持っていない	60.9%	64.8%	59.1%	83.7%	83.9%	94.9%	74.9%

【自転車に乗るときにいつもヘルメットをかぶっている児童の割合（2008 年 11 月調査）
※（表－6 で持っていると回答した児童の中で）　出典：清水小学校（表－7)】

	1 年生	2 年生	3 年生	4 年生	5 年生	6 年生	全体
持っている	53.8%	28.1%	55.4%	8.3%	0.0%	0.0%	35.2%
持っていない	46.2%	71.9%	44.6%	91.7%	100.0%	100.0%	64.8%

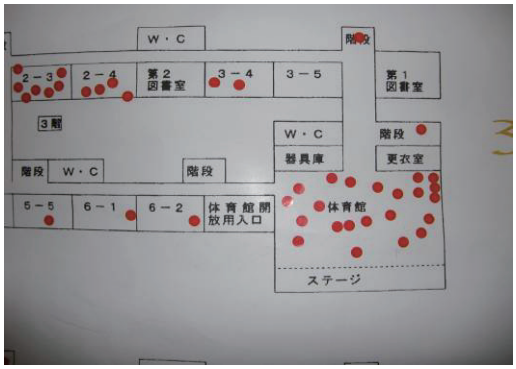
【自転車を持っている児童の中で、いつもヘルメットをかぶっている児童の割合
（2008 年 11 月調査）出典：清水小学校（表－8)】

	1 年生	2 年生	3 年生	4 年生	5 年生	6 年生	全体
かぶっている割合	21.1%	9.9%	22.6%	1.4%	0.0%	0.0%	8.8%

清水小学校では、セーフコミュニティモデル地区に指定されたのをきっかけに、新たな挑戦として、2010 年（平成 22 年度中）に「WHOインターナショナルセーフスクール[注9]」の認証取得をめざして驀進中である。

注 9)「WHOインターナショナルセーフスクール」とは、WHO（世界保健機関）が、より安全な教育環境づくりを目指す学校（幼稚園、小中学校、高等学校、大学など）に与える国際認証制度。

セーフコミュニティと同様に「事故やけがは、偶然の結果ではなく予防できる」という観点から、児童、保護者、教職員、地域住民などが協力して、より安全な学校環境づくりに継続的に取り組むことが必要。

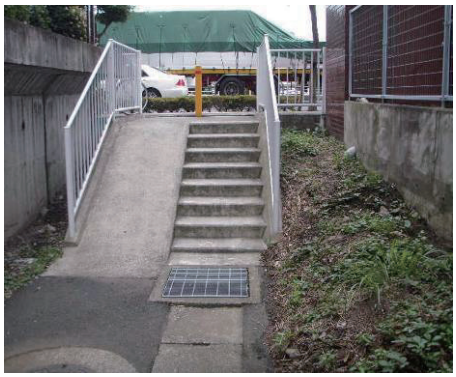


【校内でけがをした場所を掲示】　　【ヘルメット着用率のグラフを掲示】

（2）展開されるモデル地区のセーフティプロモーション活動

自治会を中心としたモデル地区では、ワークショップやアンケート調査により地域特有の課題を抽出し、データに基づくセーフティプロモーション活動を展開している。

例えば、みらい川本自治会（2009 年 6 月モデル地区指定）では、ワークショップを数回開催し、国道へのアクセス道路（下図：坂道）での自転車走行の危険個所など地域の課題を把握し、市と連携してスロープを坂道の中央へ移動するなどの安全体策を講じた。また、課題に即し防犯パトロールや危険箇所マップの作成などの体策を講じている（写真はみらい文化川本自治会提供）。



【対策前】　　【対策後】

「上三田自治会（2009 年 5 月モデル地区指定）」では、「地域でできることは地域で」と、青少年健全育成や放置自転車対策、通学路等の安全対策及び環境美化体策等を実施している。この写真は、信号の前に大きな木があり危険な状況であったため、地域の力で枝払いを実施した（写真は上三田自治会提供）。

【対策前】

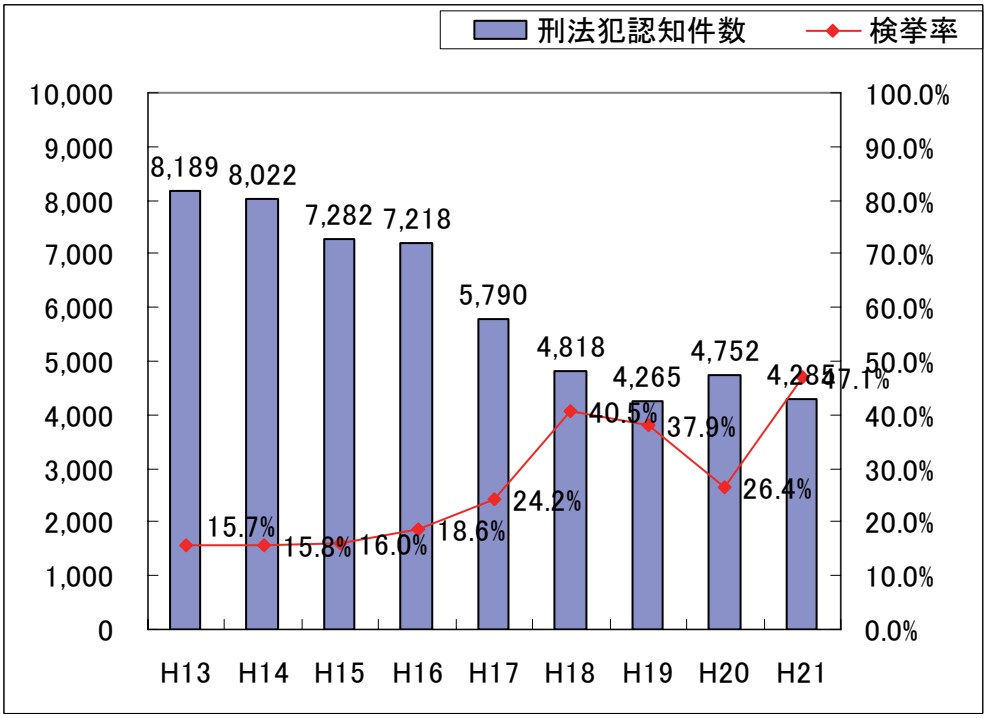
【対策後】

第５章　成果と課題

1　刑法犯認知件数と検挙率

厚木警察署管内刑法犯認知件数は、2001年(平成13年)をピークに減少するとともに、2009年(平成21年)の検挙率は５０パーセント近くまで好転している。

【厚木警察署管内における刑法犯認知件数と検挙率（表－9)】



2　向上する安心感

【市民意識調査(単位：%)　　(表－10)】

質問事項：厚木市内の治安について５年前と比べてどうですか。

調査年度 項目	2001年 (13年)	2003年 (15年)	2005年 (17年)	2007年 (19年)	2009年 (21年)
良くなった	3.0	3.0	4.4	9.5	10.8
変わらない	39.6	30.4	32.8	40.7	48.8
悪くなった	42.8	54.0	54.2	36.4	27.2
無回答	14.6	12.6	8.6	13.4	13.2

2年に1度実施している市民意識調査（表－10）において「厚木市内の治安について5年前と比べてどうですか。」の問いに対して、刑法犯認知件数が最悪であった2001年(平成13年)は、「良くなったが」3.0パーセント「悪くなった」42.8パーセントであったのが、2009年(平成21年)ては、「良くなったが」10.8パーセントとなり、7.8ポイント向上し、「悪くなった」が27.2パーセントと15.6ポイント低下している。特に、2007年(平成19年)の「悪くなった」は、セーフコミュニティ導入後の2009年(平成21年)と比べると9.2ポイント減少している。

また、「本厚木駅周辺の治安について、どう思いますか。(表－11)」対して、「大変よくなったと思う」と「良くなったと思う」合計では17.2パーセントが26.0パーセントと、8.8ポイント向上している。

「悪くなったと思う」と「大変悪くなったと思う」の合計は、43.2パーセントが30.6パーセントと12.6ポイント下がり、本厚木駅周辺の安心感は好転するとともに、不安感は減少しており、体感治安不安感が徐々に改善されているものと考えられる。

【市民意識調査(単位：%)　　(表－11)】

質問事項：本厚木駅周辺の治安について、どう思いますか。

調査年度 項目	２００７年 (平成１９年)	２００８年 (平成２０年)
大変よくなったと思う	1.9	2.6
良くなったと思う	15.3	23.4
変わらない	34.0	38.4
悪くなったと思う	27.6	23.1
大変悪くなったと思う	15.6	7.5
無回答	5.7	4.9

3　市民生活の質の向上(ＱＯＬ)

安心・安全は、市民生活のすべての基盤であり、誰にとっても重要な関心事項でもある。

このため、そこに住む人が「コミュニティの安全の向上」という同じ目標に向かうことで、市民生活の安全の質の向上を図り、地域の絆やコミュニティの活性化を図ることが重要である。

また、「安心して安全に暮らせるためにはどうすべきか」を地域住民が中心となり考え、すべての安全関係者が力を合わせ、その原因を取り除いていく活動を通じて、住みよい安全なコミュニティづくりを築く必要がある。

4　予防安全から予知安全へ

単に地域安全活動を実施するのではなく、「防犯パトロール」や「あいさつ運動」「環境美化運動」「防犯灯の設置」などの効果や、必要性を地域住民が十分理解して活動することが重要であり、無理をせず、小さな活動を多くの地域住民が継続的に実施することが大切である。

また、すべての安全関係者が客観的なデータを共有して、市民生活の身近で発生している事件や事故を予測し、的のあった対策を講じることが大切であるとともに、活動の中心は地域住民であることが重要な役割を果たすものである。

5　まとめ

地域安全活動におけるコミュニティの活性化と防犯意識の高揚を図るため、2002年(平成14年)から様々な対策を講じてきた結果、刑法犯認知件数の減少や体感治安不安感の改善など一定の成果を上げている。

これは、地域住民の「身の回りから犯罪をなくそう」とする強い意思が家庭や隣近所、そして職場などに広がり、地域住民やボランティアなどによる地域安全活動が市内全域に広がり、犯罪者を近寄せない環境づくりが推進されてきた成果である。

しかし、このような地域安全活動におけるコミュニティの活性化は、市内全域に定着したものではない。

このため、地域安全活動をより一層強力に推進するため、基本的知識を身につけた安心安全リーダーの育成に努め、市民一人一人、そして市域の隅々までに浸透した安全意識の高揚を図り、地域安全活動が定着できるよう積極的に支援していく必要がある。

【厚木市データ】

厚木市は、神奈川県のほぼ中央に位置し、豊かな自然と首都圏における拠点都市として、都市機能を兼ね備え、活気に満ちたまち。

現在は、新たな時代を展望した厚木らしさの創造に向け、世界基準の安心・安全を目指し、WHOが認証する「セーフコミュニティ」取得に向けた活動に驀進している。

人口　２２５，７９７人　　世帯　９４，６３１世帯　（２０１０年1月１日現在）

面積　93.86ｋ㎡

3

特　別　寄　稿

日本初の「セーフコミュニティ」認証都市

亀岡市の挑戦

京都府亀岡市 理事

山 内　　勇

日本初の「セーフコミュニティ」認証都市 亀岡市の挑戦

山 内　勇
京都府亀岡市 理事

【目 次】

はじめに
１　亀岡市がSCの取り組みを始めた動機
２　自治会組織への仕掛け
３　住民自発の新たなアクション
４　SC活動から見えてきた変化
５　今後への期待

はじめに

亀岡市は、2008 年 3 月に「セーフコミュニティ」（以下ＳＣという。）活動を実践する地域として、我が国で最初にＷＨＯ（世界保健機関）の関連機関である「ＷＨＯ地域の安全向上のための協働センター」の認証を得た。

このＳＣの取り組みは、セーフティ政策の取り組みに限定しないで、今日的な行政課題である地域住民を主体にしたまちづくり手法の一つであるとの視点で、多様なセクターの横断的な連携体制をもって進めることで成し得られる、まさに市民協働による安全・安心まちづくり政策であると捉えている。

認証自体が、地域の取り組みが先進で優れているからとか、事故や外傷の数値において基準に達したからとして得られるものではなく、住民自らが本当に日々安心して暮らせているのか。何に不安を感じているのか。 課題は何で、どうした地域社会を求めているのか。 等々を共々に考え、アクションにつなげていく。 共に認め合い、支え合い、助け合う、共助の社会づくりの再スタートを、ＳＣ認証への取り組みが与えてくれたと考えている。

以来 2 年余りを経た中で、ＳＣ活動がさらに広く取り組まれていくことに期待を寄せて、本市のＳＣ活動から見えてきた住民意識の変化と今後への期待を中心に述べる。

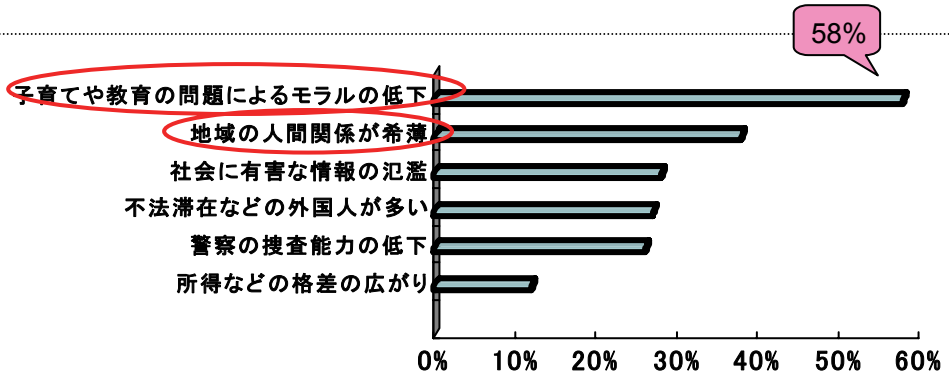
1　亀岡市がＳＣの取り組みを始めた動機

成長経済の構造崩壊から久しいが、この間、我が国は経済的にも社会的にも大きな行き詰まり、これからの方向を見極める中にあったといわれている。

地方行政を取り巻く環境も大きく様変わりし、住民ニーズも多様化して公助への期待も増幅が伺える中、ＱＯＬ向上を機軸にしたまちづくり政策を考えることは当然としながらも、住民が安全で安心して生活できることは、何よりも優先しなければならないナショナルミニマムであると常々からベースに据えてきた。

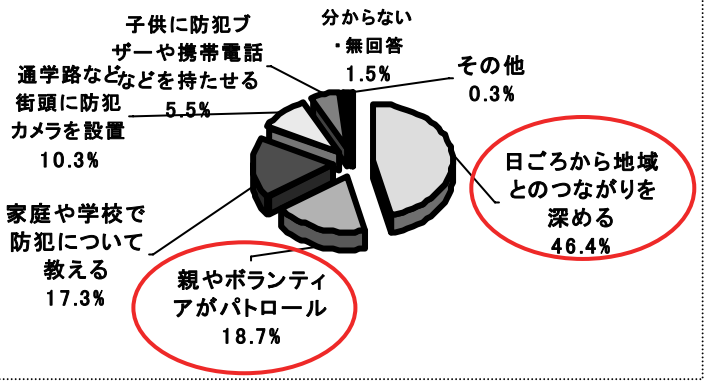
そうした折、2006 年に総務省が「我が国の体感治安について」の世論調査を実施している。結果は、社会背景を反映して「以前よりも悪くなっている」と捉えている人が約 8 割。その理由では、「国民のモラルの低下」が約 6 割、「地域の人間関係が希薄」が約 4 割と（【図－１】）、いずれも悪化の原因が人にあって、我々自身の意識や行動にあると捉えている。

【図－１】



また、子どもに関わっての不安が高まる中で、子どもを守るために何が出きるかという問いかけでは、「日頃からの地域のつながり」が約５割、「地域の見守り･パトロール」が約２割と（【図－２】）、これもまた我々自身の行動が必要と捉えている。

【図－２】

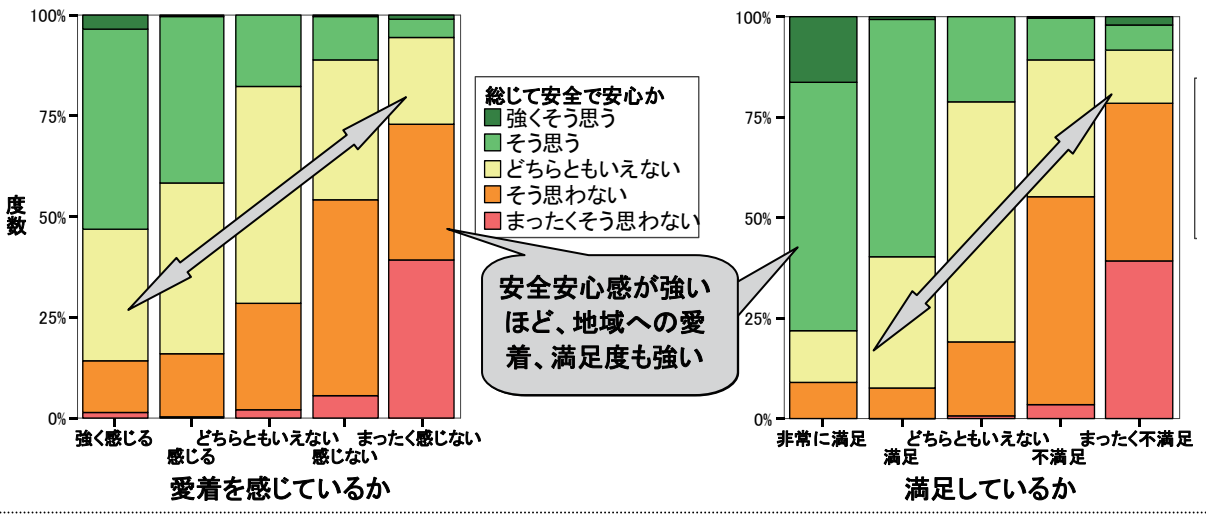


亀岡市が、ＳＣの取り組みをはじめるにあたって実施した独自の市民意識調査（2007 年）でも同様の結果を得た。

安全も含めた地域課題について、住民が一緒になって取り組むことに９割の住民が必要と感じながらも、実際の行動では３割という結果で、協働への意識は高いが行動にまで至っていないという結果である。

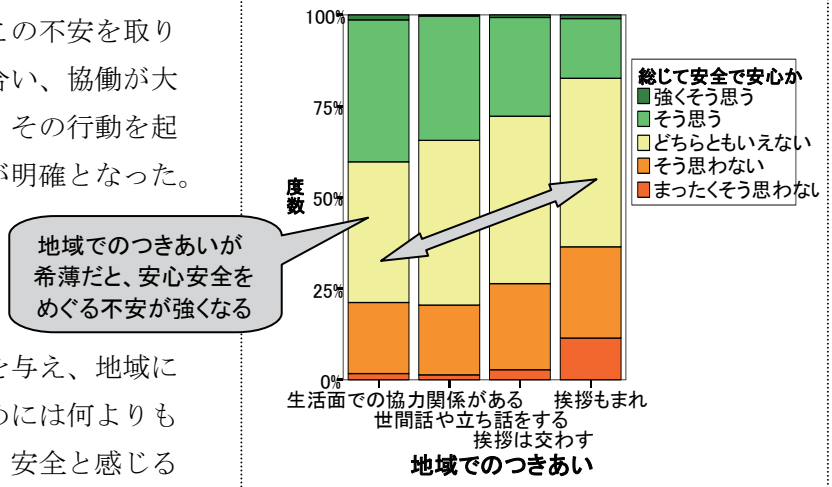
また、調査結果の分析から地域への愛着心･満足感と安心感、地域での付き合いの度合いは、相関関係にあることが明確になった。（【図－３】【図－４】）

【図－３】



これら二つの意識調査から、多くの住民（国民）が、安全・治安に不安を抱きながら生活しているという事実。そしてこの不安を取り除くためには、地域での付き合い、協働が大切であると感じていながらも、その行動を起こすまでは至っていないことが明確となった。

【図－４】



また、毎日の暮らしに満足を与え、地域に住む喜び、愛着心を高めるためには何よりも安全でなければならないこと。安全と感じるためには、地域のつながり、コミュニティが必要であると既に住民が認識していることも明らかになった。

亀岡市が、ＳＣの取り組みを始めるに至ったベースは、そのところにあって、とかく安全・安心といえば警察や消防の問題といった行政依存の意識から、コミュニティ自らも考え、行動に移すという自主・自発のウェーブを起こすときに至っていると考えたのである。

ＳＣの取り組みが、セーフティプロモーションとしての取り組みを超えて、地域の今日的課題である「人の絆づくり」「コミュニティの再生」を進めるツールとして有効であると確信し、新たな挑戦を決意した次第である。

2　自治会組織への仕掛け

亀岡市のＳＣの特徴は、自治会というコミュニティ組織を機軸にして、その取り組みを進めたことである。

今、どこの自治体においても多くの住民活動組織があり、いろんな取り組みが既に行われている。しかし、これら住民組織の取り組みが本当に安心感向上につながっているのか。コミュニティの向上につながっているのか。　まずは、その検証をしてみようというところからのスタートである。

ワークショップを設けて、日々の不安や地域への想いを共有し、どうすれば住みよい地域、安心して暮らせる地域になるのかを話し合ったが、このワークショップで心掛けたことは、地域の住民は勿論、住んではいないが地域にある学校や職場へ毎日来ている人、そこに市役所や福祉施設、消防署など地域の安全に関係して仕事をしている人や学生も加えて、みんなが対等にワイワイと楽しみながら話合える場づくりである。

【図－５】

【ワークショップ開催のポイント】
○住民、地域での就業者、行政機関、大学生等が参加
○負担を感じさせずに、楽しみながら「ワイワイ」と
○ライフスタイルを変えることなく、出来ることから
○今やっている活動を伸ばす、新たな取組みは最後に

【ワークショップでの効果】
○地域、住民を知る喜び⇒協働、共助意識の芽生え
○地域の一員として、帰属の欲求が満たされる喜び
○注目される⇒認知の欲求が満たされる喜び
○地域のつながりが強化⇒安心感⇒愛着心・満足感
○住む喜び、誇りに感じる⇒ふるさと力（住民自治）

結果として、このワークショップでの出会いから、自らの意見を聞いてもらえたことの喜びや不安、願いが皆にも共通している地域の課題であることへの気付き、それが地域の一員であるとの自覚を育て、協働、共助へとつながっていくものとの確信が得られたということである。(【図－５】)

3　住民自発の新たなアクション

ワークショップから生まれたポジティブな住民活動をいくつか紹介する。

最初の紹介は、「地域安全・魅力マップづくり」である。

安全マップは、既に多くの地域での実践例があるが、本市の特徴は、ワークショップでの話が現場へ向いて、まち歩きというアクションに進んでいったということである。

参加者も多様で、ワークショップに参加していた人たちの誘いもあって、地域の子どもから高齢者まで、車椅子の方もバギー押しながらのお母さんも参加して、それぞれの目線で地域をみて危ないと感じるところに限らず、自慢できるまちの魅力も確認し合って歩いたということである。

【写真－１】

【地域安全・魅力マップづくり】

これに消防署や市役所の職員も一緒であるから、例えば途中で消火栓を見つければ、その場で消火栓が届く範囲や使い方の話が聞けるし、高齢者からは地名のいわれや過去の話を聞き、郷土学習も出来たということである。(【写真－１】)

【写真－２】

【1 万人パトロール隊】

次に「一万人パトロール隊」の紹介をする。

住民の安全意識が高まってくると、例えば子どもの見守りを保護者やボランティアの人たちに任せておいてよいのかと捉えるように変わってくる。

地域の子どもは、地域全体で見守る。安全なまちづくりに自らも一役買ってでようという意識がワークショップから芽生えてきた。まさに協働の意識が芽生えたともいえる。

住民みんなが、パトロール隊であるとの自覚で、自らシンボルステッカーを考案し、自動車や自転車、買い物カゴに貼り付けている。街中のいたるところでこのステッカをつけた住民に出会うため、犯罪予防は勿

論、ポイ捨て防止等環境やマナー向上の面でも効果をあげている。（【写真－２】）

また、一人暮らし高齢世帯が増加する中で、子どもの見守りとあわせて高齢者の見守り活動も動き出した。

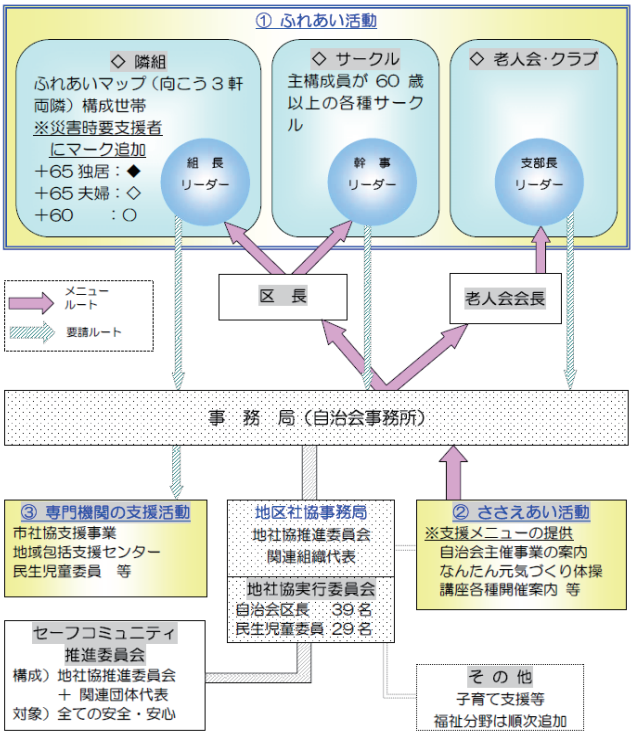
「向こう三軒両隣」の精神の下に、高齢者が隣近所の住民に見守られて、安心して暮らせる環境づくりが地域課題の一つとして話し合われた。これも地域住民みんなで見守り合い、助け合えるまちづくりを願っての活動で、「あいあいネットワーク」と名づけて独自の高齢者見守り活動がスタートした。

これまでからも民生児童委員や地域の役員、ボランティアの方々でいろんな活動がなされてきているが、それらを連携させて、そっと見守っていく活動、独居が増える中でふれあいの場をつくる活動、支援が必要とされるときに関係機関へ連絡をしてつなぐ活動を、住民でできる範囲でやろうというものであるが、ポイントは、今の生活スタイルの中で、負担感を与えない範囲での活動にとどめていることある。（【図－６】）

紹介した活動のいずれもが、既に各地で取り組まれていることではあるが、特徴は、行政からの仕掛けではなく、ワークショップの中から自発で生まれ、行動へとつながっていたもので、前述の協働を求めている住民意識をうまく刺激したことが成功に導いたものと考えている。

【図－６】

【あいあいネットワークの概念】



※ 上記図においての事務局は、自治会事務局に設置します。

「安全社会の希求」から「安心社会の実現」へと住民意識が進化した、究極の事例を最後に紹介しておきたい。

過去の自然災害の経験が、互助精神と住民の絆、生きる勇気を培ってきたというポテンシャルが手伝ったこともあるが、ＳＣへの取り組みも相乗効果して、地域に暮らす全ての住民が家族であるとした「大家族宣言」をするまでに至った地域が現れた。（【図－７】）

まさに「地縁」というつながりにとどまらず、心の通い合う家族としての絆でもって、安全で安心して暮らせるまちづくりを世代に伝えていこうとした意気込みである。

住民の高齢化、独居化がますます深刻な課題となる中、ＳＣが求める予防安全に加えて、不安感や事後ケアの部

【図－７】

【心通いあう大家族宣言＝亀岡市保津町】

（前文省略）豊かな自然環境、歴史と伝統文化を大切にし、誰もが安全で安心して暮らせる町づくりを世代に伝えていかなければなりません。

わたしたち保津町民は、心の通いあう家族です。

いま出会えたあなた、今日からわたしたちの家族です。

こうして世界中の人々と家族になることができれば、世界平和と繁栄は永遠に続くことでしょう。

大家族のまち保津町をここに宣言します。

平成 19 年 12 月 24 日

分で、この「大家族宣言」の波及作用は多大であると想像でき、これからの地域づくりの活力、まちのブランドになるものと信じたい。

4　ＳＣ活動から見えてきた変化

ＳＣ認証を、安全安心を機軸に据えたまちづくりへの再出発として２年余が経過したが、活動から見えてきた住民意識の変化について紹介する。

まず一番には、の取り組みを通じて関係する機関の風通しが良くなったということである。

先程のワークショップへの参加でも紹介したように、安全安心は全ての組織、分野に共通するキーワードであって、関係しない部門はないと言い切れる。行政機関どうしが情報を共有して、連携して取り組むという機運の高まりを与えたことである。

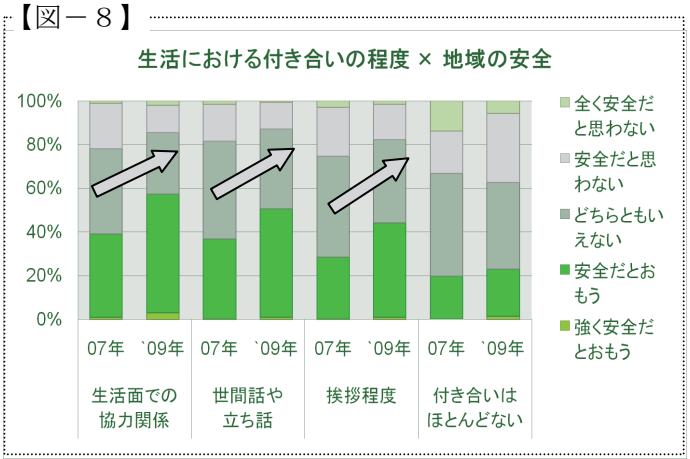
現在も、再認証に向かって消防や警察、保健所、医師会といった機関が次の外傷サーベイランスをどうするのかの検討を、自らの問題として進めているところである。

さらに、ＳＣ活動を推進する中で住民の意識、行動においても、その変化を顕著に感じるようになってきた。

ＳＣ始めるに至った動機の中で、住民意識を紹介したが、2009 年にも同様の調査を行い、ＳＣの取り組みを通して意識の変化をみたものである。

【図－８】は、地域での付き合いと安全への意識の関係の変化をみたものである。いずれも安全と感じる人が増えている。中でも、地域で付き合いが強いほど安全感も強いことが明確にあらわれている。

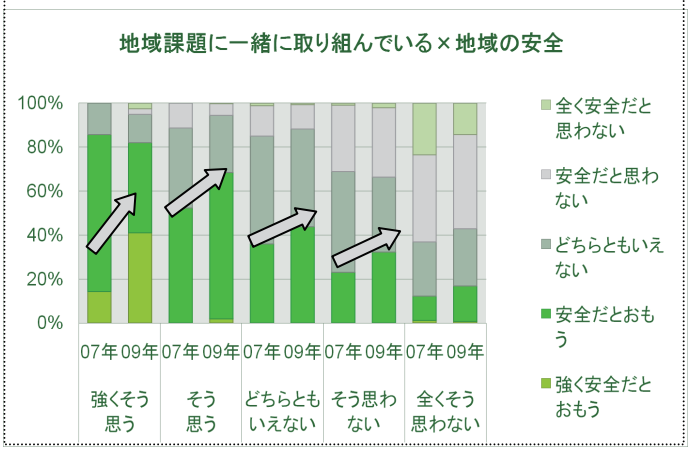
【図－８】



【図－９】は、地域活動の取り組みと安全への変化をみたものである。

これも、ＳＣの取り組みを始める前と比べて、安全と感じる人が増えているのがわかるが、特に、地域課題に一緒に取り組む意識が強いほど安全への意識も高まることも明確となった。

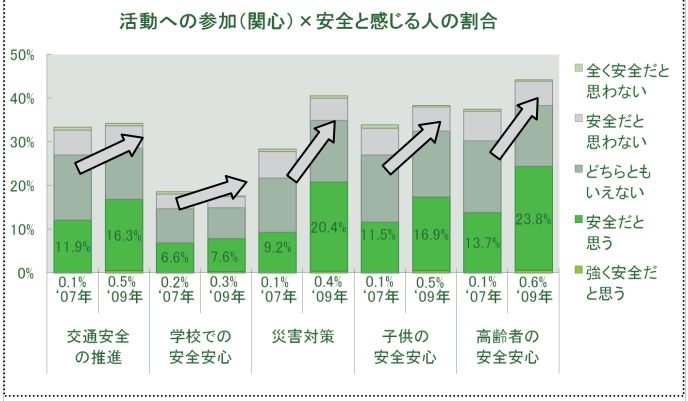
【図－９】



地域活動との関わりと安全感をみてみると、全ての活動で安全と感じる人が高まっているが、特に交通事故、災害、子どもや高齢者への関心を持って参加している人ほど意識の高まりが顕著に伺える。（【図－10】）

本調査は、ＳＣ認証ガイドラインの「指標５」で求めているアセスメントの予備調査として、ＳＣの取り組みが住民意識・行動にどのような変化を与えたかをみたものであるが、２年間という極めて短期の活動にもかかわらず安全意識の高揚とアクティブな活動を誘発している効果が明らかとなった。

【図－10】



一方、ＳＣ活動の目的である事故予防・外傷予防においても、数字比較では不審者情報の発信件数や街頭犯罪認知件数、交通事故の死傷者数などで減少しているものの、住民の安全意識の高まり、活動がもたした結果とみるにはもう少し長期に分析していく必要があると考えている。

5　今後への期待

倫理観やコミュニティの希薄化が、今日的な諸々の社会問題の要因にあるとも言われている中、どこの自治体にあっても住民を主体に据えたまちづくりと協働社会づくりを目標に掲げている。

一方、「安全安心」は、いまや全ての施策に共通するキーワードとなって、行政に限らず住民生活の中へも広く浸透するナショナルミニマムであるといえる。

かかる時代要請を背景に、ＳＣへの関心が急浮上している。亀岡市が認証を得た２年前には、限られた人のみで知られていたＳＣ活動も、いまや多くの自治体でＳＣ認証を目指した取り組みが進められている。

亀岡市が先取となってすすめたＳＣへの挑戦が、これまでの行政施策にも大きな刺激と反響を与えたことは事実であるし、何よりも公財の投入を最小にして、今日的な行政課題の解決につなげられる手法として広く認知されつつあるものと理解している。

今後、ますます広がりを見せると思われるＳＣ活動が、既存の活動組織等をうまく巻き込んで連帯して進めるプログラムをポイントとしながらも、さらなる普及促進のためには、ＳＣに取り組む行政間ネットワークと導入のマニュアルをつくっての普及も必要と考えている。

地域主権の時代にあって、住民の発意と行動で生み出すまちづくりは、多くの共感と共汗を与え、強く持続する行動であるし、その際たるものがＳＣ活動であると確信して、今後も全国自治体への広まりに期待を寄せて安全社会づくりに関わっていきたい。

【引用調査】

1）総務省「国民の体感治安と住民の安全安心に向けた意識調査」（2006.09）

2）亀岡市「セーフコミュニティアンケートケ調査」（2007.02／立命館大学政策科学研究科　分析）
【http://www.city.kameoka.kyoto.jp/】

3）亀岡市「セーフコミュニティに関する調査」（2009.2／マチュールライフ研究所　分析）
【http://www.mature-life.jp/safecommunity.html】

4

創るブランド 守るブランド

「選ばれる都市」に向けた相模原市の NEXT ONE

警察政策学会会員

相模原市広域行政課

荻　野　　穣

パトロールから「ブランド」へ
～地域における安全・安心の NEXT ONE～

荻野　　穣
相模原市広域行政課

はじめに
１　都市に求められる役割の変容
２　安全・安心ブランド創出の意義
３　安全・安心ブランドの創出に向けた地域課題解決のプロセスについて
４　政令指定都市・相模原の NEXT ONE
おわりに

はじめに

グローバル化の進展や人口減少・経済低成長時代の到来など、わが国の社会は成熟型社会への傾向を強めており、人々のライフスタイルや価値観、ニーズも多様化し、都市に求められる役割も変容してきている。

このような多様化の時代にあっては、かつての中央集権型の行政システムから、地域主権・地方分権という分散型のシステムに効率性が見出され、地方自治体や、住民の暮らしの単位である「地域」が果たすべき役割が、これまで以上に重視されるようになっている。

各地で盛り上がりを見せた地域ぐるみの安全・安心の取組においては、パトロールや見守りによる犯罪の減少、治安の回復という段階の上に、治安のよさ、住み心地のよい雰囲気を「わがまち」「わが地域」の品質や資産として維持し、ひいては地域の「安全・安心ブランド」として守り、育てていく“NEXT ONE”のステージが存在していると考えられる。

近年では「セーフ・コミュニティ」の認証取得に乗り出す自治体など、安全を地域の資産に変えてゆく、新たなステージの到来を予感させる取組が見られるようになっている。

本稿では、こうした時代環境の変化を踏まえ、地域における「安全・安心ブランド」創出の意義やプロセス、また、その中で「対話」を重視した地域政策の必要性について述べる。

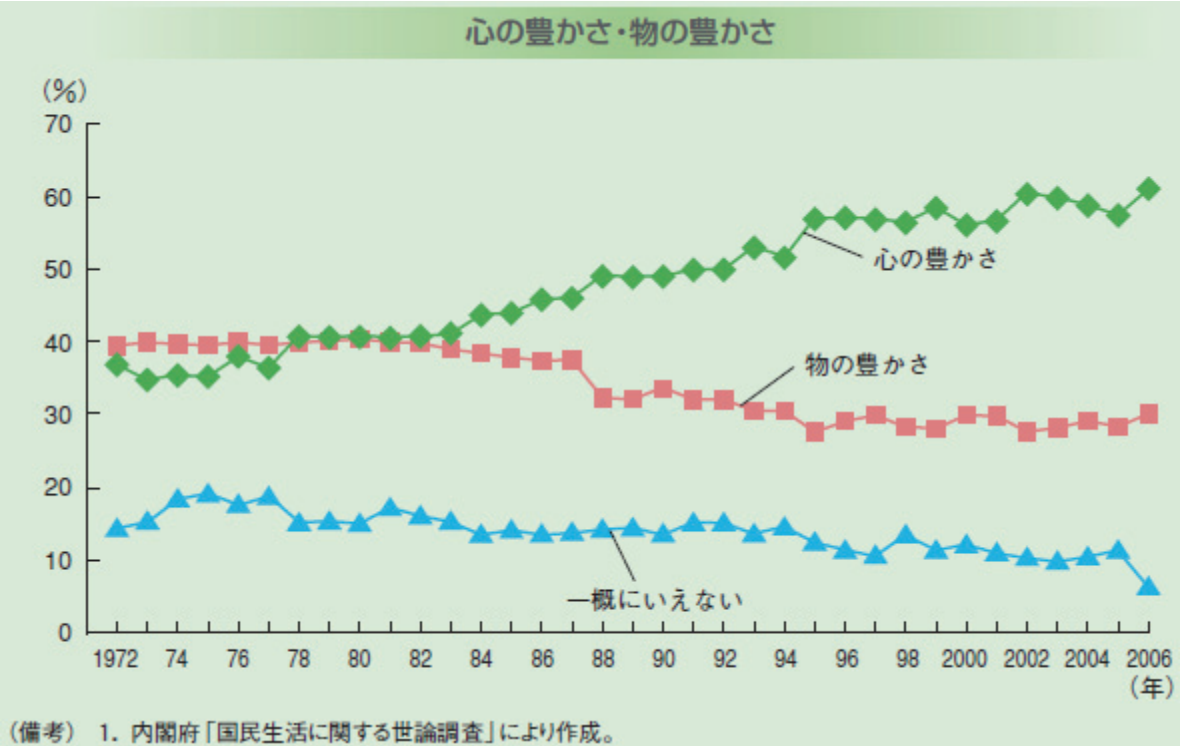
また、平成 22 年 4 月に政令指定都市に移行した相模原市における、区制を活用した新たな地域政策のしくみについても紹介したい。

１　都市に求められる役割の変容

(1) 都市に求められる役割

物の豊かさから「心の豊かさ」へ

戦後、国力の回復に邁進し、驚異的な経済成長を達成したわが国の国民は、近年まで、その生活の中で物的な豊かさを求める傾向が強かった。しかし、国民生活白書によれば、80 年代初頭に「心の豊かさ」を求めるニーズが「物の豊かさ」を求めるニーズを上回って以来、心の豊かさへのニーズが上昇傾向にある。



資料：内閣府「平成 19 年版 国民生活白書」

このような状況の中、都市に求められる役割も変容してきており、これまで、物的・量的な豊かさを国民が志向していた時代には、道路・鉄道・空港などのインフラ整備に重点がおかれてきたものの、昨今では心の豊かさにつながる「都市の魅力」など、シンパシーな概念が都市機能に求められてきている[1]。

質的志向と多様化するニーズ

こうした国民の質的志向とともに、そのニーズも多様化する傾向にあり、都市の機能や行政に求められる役割は景観の美しさや環境への配慮、安全・安心などのほか、LOHAS やスローライフといった新たなライフスタイルの受容など、様々な分野で新たなニーズへの対応を求められている。

(2) 「地域」に着目した社会体制の構築へ

こうしたニーズには、これまでの全国一律・画一的な行政システムでは対応が非効率になることから、「地域のニーズに地域で応える」効率的なシステムが必要となってきており、マクロ的視点では地方分権(地域主権)が進められ、ミクロ的視点では都市をある程度の規模のコミュニティ単位に細分化してマネジメントする方策の研究や制度設計(「地域自治区」制度等)が試みられている[2]。

---

[1] かつての国土計画であった「全国総合開発計画」なども、“地域間の均衡ある発展”といったスローガン(第 1 次計画)にみられるように、量的・画一的な開発を志向してきたが、国土交通省が新たに策定した「国土形成計画」[平成 20 年]においては、「量的拡大開発基調から成熟社会型計画への転換」など、“質”や“魅力”、“持続性”といった概念を重視する国民のニーズを反映させている。

[2] 第 27 次地方制度調査会答申(平成 15 年)では、基礎自治体のあり方として「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては～～住民自治が重視されなければならない」としており、「基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」として地域自治組織のタイプを提案し、その後地方自治

この点、近年では「ソーシャル・キャピタル」といわれる、地縁組織のつながりやＮＰＯ、ボランティア活動の存在など、地域の社会的な関係で形成されるソフトな社会基盤の充実が、防犯対策、災害対策、福祉施策等、地域政策における様々な分野で有用なものと捉えられてきている[3]。これは、都市化の進展や人々の価値観の多様化に伴い、住民の自治会加入率の低下や近隣関係の希薄化など、従来、住民生活に存在していた社会基盤が失われつつあることを背景に、こうした社会基盤が地域において担っていた機能の大きさが、地域政策において再評価され始めていることの現れである。

このように、都市を取り巻く環境においては、質的な充足感や多様化するニーズに対応するため、新たな社会体制の構築が求められているが、そのキーワードとなるのは「地域」であり、地域の力が新しい概念を取り入れながら、市民生活の向上のために大きな役割を果たしていくことが期待されている。

２　安全・安心ブランド創出の意義

(1) 地域のブランド化

こうした時代の変化の中で、安全・安心ブランドのような、地域の「ブランド化」の意義について考えてみたい[4]。

まず、地域のブランド化は良質の都市イメージを創出し、住まう土地の価値を向上させるという観点から住民の質的な満足感を高め、質的志向ニーズへの対応という時代の要請に符号するものと考えられる。

また、「安全・安心面」でのブランドは、人々が居住地を選択する際に重視する指標と考えられ、居住者を呼び込む上でよきサインになると考えられる。昨今では、安全・安心に限らず、自都市のセールスポイントや産品を対外的に売り込み、他都市との差別化を図る「シティセールス」に取り組む地方自治体が増えている。

シティセールス

シティセールスとは、自らの地域の価値や魅力を地域内外に宣伝することで、自都市のイメージアップとともに、その地域で生まれる産品や、観光・ビジネスの場としての自地域をユーザーに選択させ、経済振興を図る施策である。

近年、地方自治体においてこのシティセールスの取り組みが盛んになっており、「富士宮焼きそば」等にみられる“Ｂ級グルメ”としての産品アピールや、宮崎県の東国原知事のように積極的なトップセールスを行う事例が現れている。また、仙台市や川崎市のようにシティセールスを推進する計画の策定や、シティセールスを専門に扱う組織を設置する自治体なども現れてきている[5]。

このように、他都市との差別化という観点から、地域にはブランド感が求められている

法の改正によって「地域自治区」「合併特例区」等の制度がつくられている。

[3] 内閣府「ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」（平成 14 年度）
ソーシャル・キャピタルの定義について、同調査結果では、定義に一般的な合意が存在しないとしつつ、「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることのできる、『信頼』『規範』『ネットワーク』といった社会組織の特徴」と定義している。

[4] 「地域ブランド」は現在多義的な言葉であり、「神戸牛」や「松坂牛」のような、地域産品のブランド化という文脈で使われる場合もある。

[5] 河井孝仁著「シティプロモーション」［東京法令出版 2009 年］P71

と言える。

こうした事例の背景には、質的志向のニーズだけでなく、疲弊した地域経済の活性化が喫緊の課題となっていることや、少子高齢社会の到来による扶助費の増大、「三位一体の改革」の影響による地方交付税減少など、地方財政を取り巻く環境が厳しさを増していることなども背景として挙げられる。

(2) ブランド創出と社会的なメリット

地域が何らかの長所からブランディングされることは、それ自体が地域の魅力につながり、その地域に来訪者や移住者の増加をもたらし、経済的な活性化が図られる可能性がある。ここでは、そういった経済的な利益以外に、ブランド創出が地域にもたらす社会的なメリットについて考えてみたい。

成功体験

例えば、ある地域で続けられてきた防犯活動や、まちの美化活動等が一定の成果を果たし続け、「治安のよいまち」という印象を人々に与えている場合、それまでの取り組みが創り上げたブランドの成果が、活動者たちには大きな“成功体験”として受け止められる。

あるいは、他の地域や、同じ地域の他の分野で活動する人々にとってもドラマチックなストーリーとして語り伝えられ、そのノウハウを活用して次の成功体験を目指した取り組みが始まることも考えられる。

こうしたノウハウやストーリーは、地域の大きな無形資産となる。

帰属意識

地域にブランド感が付くことによって、地域の内外から、その地域に対する認知度を高めることができる。他地域の住民からよい印象を持たれること以外に、そこに住んでいる住民にとっても、地元に興味を持ち、地域を再評価するよい機会となる。

また、いわゆる「高級住宅街」のようなブランドの場合、その地域に住んでいることがステータスとなり、住民にとって、自らもその地域の一員であるという誇りや「そこに住んでいる自分」に対して満足感を得られる場合もある。

この帰属意識は、地元への愛着として、ブランドの品質を守ってゆこうという気運を保ち、住民に対して地域へのより深い認知を促す上で重要な要素である。

連帯感

こうした地域への愛着や一員としての誇りは、地域における住民同士の連帯感として、地域ブランドの質を保つほか、新たな地域課題に対応する上でも大きな基盤となる。連帯感は意図的に作り出すことが困難であり、何らかのきっかけや、共通の課題を抱え、それを乗り越える体験を共有することなど、条件が揃わないと生まれにくいものである。

連帯感やご近所付き合いといった、人と人との“シンパシーなつながり”は、先述した「心の豊かさ」をもたらすものであり、これからの地域コミュニティ運営におけるソーシャル・キャピタルの充実に向けて、重要な課題になっている。

以上みてきたような要素がブランド創出の過程から生まれる社会的なメリットと考えられるが、いずれも目には見えにくい利益である。しかしながら、こうしたメリットを地域が享受できることも、ブランド創出の意義に挙げられるであろう。

３　安全・安心ブランドの創出に向けた地域課題解決のプロセスについて

次に、地域における安全・安心ブランドをどのように創出するのか、そのプロセスについて考えたい。

地域にブランド感が成立している状態とは、何らかの優位的な要素により、他地域との差別化が図られ、そのことが客観的にも認知されている状態だと考えられる。防犯のまちづくりで言えば、「他地域より治安がよい土地であり、人々にもそう思われている」という状態である。

この「治安がよい」という要素が、地域内外の人々に実感できる、あるいは立証できる必要がある。これは「犯罪が少ない」という事実かもしれないし、まちの見通しや雰囲気がよく、「体感治安がよい」という感覚的な事実であるかもしれない。

いずれにせよ、事実に基づいた評価であるため、現在ブランド感が成立していない状況にあれば、何らかの実績の積み重ねが必要となる。新たにブランドを創出するという取り組みは多大な時間と労力を要することであり、行政が何か施策を立案すれば達成できるという性質のものでもなく、やはり、それぞれの地域における活動や文化であるような、住民の生活に根ざしたものから生まれてくるものと考えられる。

ここではブランドの成立につながるよう、地域が抱える課題を改善し、客観的な成果を見出していくための方策について考えてみたい。

(1) 地域課題解決に必要なもの

人材

地域やまちは、人がつくるものである。地域を住みよいものにしていくためには、当然ながら人の力に依るところが大きい。自治体に身を置く者として、地域の中で地域のために労力を費やすことを厭わない人々の力に支えられ、住民のくらしが成り立っていることを、日々感じている。

ブランドを創出するにしても、地域の課題を解決するにしても、地域のために少しでもプライベートを割くことができる人の存在が、最も重要な要素ではないだろうか。

とりわけ、人知れず地域のために心を配り、多くの住民に信頼を得ることができるよきリーダーの存在は、より多くの住民参加を促し、継続的な活動を行うために重要である。

また、課題によっては、人のつながりが大きな役割を果たすことが多い。多くの課題は一人で解決することが難しく、知恵やスキルを集めなければならないからである。このため、地域のスタッフは幅広い人脈を持っている方が有利であるし、行政はこうした地域間の交流ができる機会づくりを支援すべきである。

財産・資金

地域の課題解決においては、資金難も避けがたい課題である。活動の上では必ず出費がついて回る。打ち合わせを持つときに会議室が必要であったり、情報の収集管理にＰＣが必要であったり、燃料費、コピー代、細かい文房具に至るまで、全てを自費で賄うことには無理がある。資金を賄うためには、行政や企業等からの補助金・支援金が期待できる場合や、活動の中で収入がある場合もあるが、それらが常に充足するという保証はない。地域における活動、社会的な活動が尊いものであることは確かだが、現実にはそれが必ずし

も満足な支援を受けられるものでないことが、問題の難しさである。

活動に携わる人々は常にこの点を意識し、なるべく自立できる仕組みを持たなければならない。支援を受けるためには、目に見えやすい成果を出すか、成果を見込めるプランを持つ必要がある。

情報

地域においては情報も重要な資産である。前項では経済的自立のためには目に見える成果が必要だと述べたが、こうした成果志向の取り組みには情報の蓄積が不可欠だからである。

情報には地域課題に関する情報、活動の運営に資する情報など様々な種類がある。治安向上に必要な情報と言えば、まず犯罪発生状況に関する情報などが挙げられるが、「他地域で成果を上げている事例」というものも有力な情報であるし、「市が地域支援のために新しい補助金制度を準備している」という情報などは、活動運営面で重要である。

あるいは、地域における商店街の状況、通学路の様子、幹線道路の状況など、地勢的な情報も活動の基本となるものであり、様々な分野にアンテナを張って情報を収集⇔発信するという双方向の流れがあることが、課題解決のヒントを増やすための基盤となる。

このように、人材、財産に加え、地域情報というソフトな資産も、少ないコスト、少ない時間で効率的に活動の成果を生むために重視されるべきである。

ICT による新たなコミュニティ施策展開の可能性

また、最近のコミュニティ施策における変化としては、情報インフラの向上を背景とした ICT(Information Communication Technology)環境の向上が挙げられ、緊急安全情報配信システムのように緊急事態における情報共有を可能にするツールが発達してきていることや、“Youtube”、“twitter”、ＳＮＳ(Social Networking Sites)などに代表される新たなＷｅｂメディアの登場により、「地縁」ではなく、「テーマや情報によるつながり」を持ったコミュニティ形成が可能となるなど、ICT を活用した多様なコミュニティ施策展開の可能性が広がっている。

(2) 仮説とシナリオの共有から達成される実績の積み重ね

地域情報の可視化と咀嚼

集められた地域情報が活動員の頭の中にあるままでは、その価値は十分に発揮されていない。様々な人の目に触れ、流通することでその役割を果たし、課題解決のアイデアの種となりうるのである(地域情報の可視化)。

また、集められた情報が掛け合わされ、意味や解釈が付けられることで情報の価値が格段に上がる。防犯であれば防犯という切り口に基づいて、集められた情報が取捨選択され、融合され、分析・解釈がなされ、人々がその意味を理解しやすい形に「咀嚼」されることが望ましい(地域情報の咀嚼)。

防犯マップの作成を例に挙げると、地図情報と犯罪発生情報が融合されることによって、「地域において犯罪遭遇のリスクがある箇所」を、ときには時間帯別に把握することができるようにし、それが「可視化」されることで、以下の２点の意味を持つということができる。

・人々が犯罪に遭わないよう気をつけるための自衛情報となる

・パトロールする人々が課題を改善するための前提情報となる

ここで、犯罪発生状況が単純に地図に貼り付けられているだけでは十分ではない。なぜそのスポットで犯罪が起きたのか、なぜ未然に防ぐことができなかったのか等、「なぜ？」という視点で考え、分析と解釈が付けられることで、情報の持つ価値を高く引き出すことができる。防犯マップで言えば、データが何を示しているかが「咀嚼」され、「公園の茂みが雰囲気を暗くしていること」や、「人通りの少ない時間帯にこの地点で散歩をしてほしいこと」が付記されていれば、多くの人に地域の状況が具体的に理解され、改善のヒントが生まれる機会が増えるのである。

このように、収集された地域情報に意味を持たせ、見える形にすることが、次項で述べる「仮説立て」の際に重要となる。そのためには、地域をよく観察し、地域をよく知る努力が重要で、それが経験的・感覚的なものに終始せず、客観的な数字やデータによって説明されることが望ましい。

仮説立て

咀嚼され、可視化された情報は地域の「前提」として、地域で活動するメンバーや地域住民たちに共有されることが望ましい。前提が地域で共通認識となっていれば、課題解決に向けた取り組みの目的やゴールが明確になる上、課題もつかみやすくなるからである。

「前提」に対して色々な観点から考え、地域で知恵を出し合うことで、何が課題でありそれを解決するためには何が効果的な方策となるかについて、「仮説」が生まれてくる。仮説に基づいた行動は無駄が少なく、行動が適切であったかの評価もしやすいため、効率的な活動が期待できるが、初めから完全な答えはなかなか出ないことも事実である。うまい仮説立てには、地域の事情に精通していることのほか、ある程度の経験と技術が必要だからである[6]。

シナリオをつくる

地域で仮説を持つことができたら、次はその解決に向けてどのような「シナリオ」を描くかである。仮説が言わんとする課題をどのような工程と手段で実現していくのか、ストーリーにする必要がある。シナリオはシンプルで分かりやすいことが望ましい。得てして地域課題は複雑であることも多いが、なるべく分かりやすい方が地域には受け入れやすく、ゴールも明確になる。

「シナリオ」を地域で共有することで、地域全体が共通の目標に向かって具体的な行動を起こしていくことができる。行動の結果を確認しながら、シナリオや仮説、前提が適切であったかどうか、常に検証されていく必要がある。

このように、成果につながる具体的な課題が何であるかを前提から突き詰め、仮説を立て、それをシナリオとして地域で共有していくことが、地域活動を効果的に行うポイントである。そのためには、やはり前提となるデータや情報が収集され、咀嚼され、活動員によく理解されている必要がある。

---

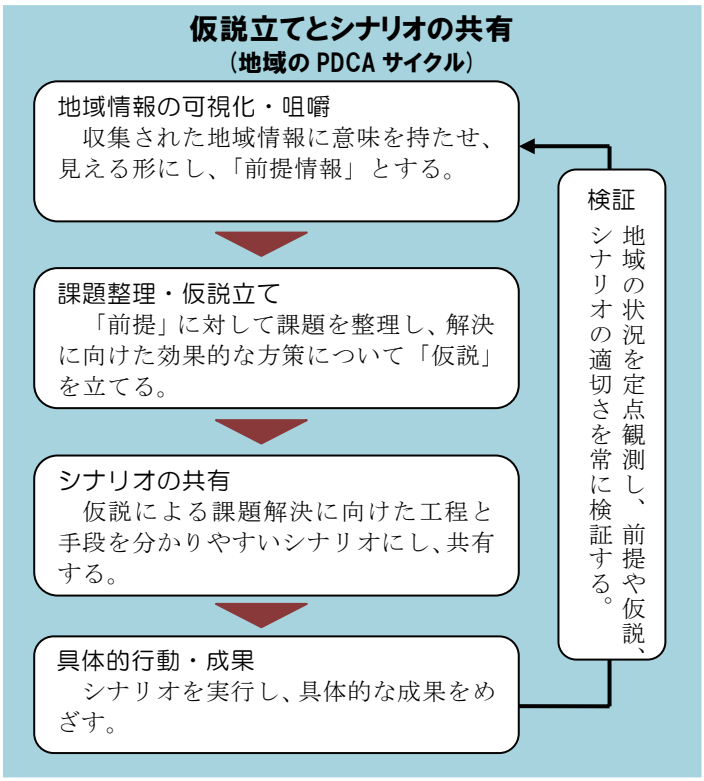
[6]例えば、地域における窃盗犯の増加に対して、防犯パトロールが「パトロール回数を増やせば犯罪が減る」と考えたとしても自然な「仮説」だと思う。しかし実は、「被害者が戸締りをしなかったこと」が相次ぐ被害の主因であった場合、それがきちんと「前提」として認知されていなければ、外出時の施錠や二重ロックの励行など、「地域住民への啓発」の方が効率的な仮説だということは中々気づきにくい。「高齢者世帯が多い」「郊外にアウトレットモールが進出して人や車の流れが変わった」など、地域の情報や微妙な変化についても、幅広く前提として考慮されなければならない。

定点観測と評価

以上のような流れで、地域における課題解決の具体的な取り組みが固まれば、それを実行に移し、実績に結びつくよう努めることになる。

実行段階に入った後は、毎月ごと、毎年ごとの、地道な定点観測が重要である。定点観測が時系列でストックされていないと、成果が見えにくく、地域の変化にも気づきにくいからである。1 頁に掲載した「心の豊かさ・物の豊かさ」の表も、定点観測の結果であり、毎年同じ項目を調査していればこそ、国民のニーズに変化があったことを、過去との比較で理解できる。

防犯マップなども、作成すること自体に意義はあるが、やはりこうした地域のＰＤＣＡサイクルの流れにおいて定点観測され、変化について定期的に検証され、「前提情報」に反映し、密度濃く磨き上げてゆくことが望ましい。



地域においてこうしたデータを収集・管理し、とりわけ自地域の特性をつぶさに把握し、住民が知っておくべきことを発信・周知することは無駄のないシナリオ立案につながり、活動の費用対効果を向上させるはずである[7]。統計を取り、自らの活動が着実に成果につながっていることが可視化できれば、活動員たちのモチベーションアップにもつながるものである。

(3) 地域と行政の協働における対話力

地域における行政機能の変化

地域で公的活動を行う上では、行政(特に市町村)とも密接な関わりを持つ場合があることと思う。従来、地域協働の分野においては、行政が地域活動に対する補助金などの支援メニューを用意し、地域からの申請に応じて補助金の交付、情報提供等を行いながら、地域のニーズに対するコーディネートを行ってきた。

しかし近年、厳しい地方財政状況を反映して、地域に対する経済支援が中々見込めなくなってきており、コーディネート機能のさらなる強化など、行政には経済支援に取って代わるソフトな支援が求められている。

また、民間活力のさらなる活用により、行政が担うべき範囲を見直す機運が高まってい

[7] この点、本論文集にも収録されている、玉川田園調布町会（世田谷区）防犯パトロール隊の事例が成果志向の統計戦略の好例として、参考になる。

ることや、市民ニーズの多様化・複雑化により、従来の行政機能では対応できず、これまで行政が担ってきた業務を地域住民が補完する現象も出てきている[8]。

対話型の効率的なシステムへ

地域にはそれぞれの多様なニーズがある。これを従来の経済支援など、融通の利くシステムで支援できないとすれば、ニーズに応じたきめの細かい対応をするか、対応できなければその理由を説明する責任と役割が、行政には求められている。

一方で地域には、行政に対して集約された的確なニーズを発信する役割が必要で、そのためには、地域の事情や課題に精通し、行政と現実的かつ建設的なコミュニケーションを築いてゆけることが望ましい。地域には今後、こうした役割を担うプラットフォーム機能が必要になってくると思われる。

地域と行政が「対話」を重ねて知恵を絞り、地域のニーズとそれに対して考えうる最適な方法(ベストエフォート)を「共有」する。これにより、行政は説明責任を果たすことができ、地域は実状に対する納得感と質的な満足感を高めることができれば、画一的な支援よりも少ないコストで質的な満足感を実現しうる、効率的な地域協働の仕組みが取れると考えられる。

こうした「対話型」の時代に対応するため、今後、地域と行政の間には密度の濃いコミュニケーション(「対話力」)が求められていくものと思う。

対話力の向上に向けて

(地域のプラットフォーム機能、地域を「知ろう」とする意欲・関心)

このような対話型、双方向型の地域協働が成立するためには、行政サイドに粘り強いコミュニケーション力が求められると同時に、地域においても、より地域の事情に精通し、地域のニーズを的確に行政に伝える機能が必要になってくる。

地域には先述したような、地域の情報や課題を集約し、行政と双方向的なコミュニケーションの流れを築くためのプラットフォーム機能が存在する必要がある。

こうしたプラットフォームの機能も、行政が担うのか、地縁団体やその他地域で活動する団体が担うのか、あるいはどの程度のエリアごとに機能が必要となるのか等、議論の余地がある。また、その機能が的確に果たされるためには、そこに関わる人だけでなく、広く地域に関わる人々全体に、これまでよりもその地域を「知ろう」とする意欲、関心が高まってこなければならない。

このように、安全・安心ブランドの創出に向けて、地域が抱える課題を解決し、実績を積み重ねていくためには以下の点が重要であると考えられる。

・地域情報の可視化・咀嚼、仮説とシナリオの共有、定点観測による検証から達成される、実績の積み重ね
・地域と行政の対話型・双方向型による、効率的な協働システム

[8] 地域における犯罪認知件数の増加や体感治安の悪化に対し、住民が地域パトロール活動を行うことなどが、その一例である。

４　政令指定都市・相模原の NEXT ONE

以上、私見を述べてきたが、最後に相模原市の Next One とも言える、政令指定都市移行と新たなまちづくりの仕組みについて紹介をしておきたい。

(1) 政令指定都市への移行

相模原市は平成 18 年・19 年の２度にわたる合併により、人口 70 万を超える大都市となった。その後、平成 19 年度からの約３年にわたる取り組みにより、平成 22 年 4 月に政令指定都市に移行することができた。

政令指定都市とは大都市にのみ適用され[9]、市が県並みの権限を持つことができ、市に適用される制度の中では最大の自治権を発揮することができる制度であり、主に以下の特例がある。

①県が行っている事務のうち、市民生活に関わりの深い事務を市に移譲でき、市で一元的に実施できる[10]。

②市内を区に分け、区役所を設置し、効率的できめ細かい市民サービスが可能になる。

③県の財源を一部移譲できる。

こうした特例のほか、日本を代表する都市としてのネームバリューの向上や、政令指定都市の市長が加入できる広域的な会議への参加等、情報発信力・発言力の向上などのメリットもあり、都市としての総合力を向上させる制度であると言える。

相模原市では、住んでみたい、訪れてみたい、企業活動の拠点としたいと思われるような、人や企業に「選ばれる都市づくり」を進めるため、こうした制度を活用すべく、政令指定都市に移行したものである。

(2) 区の制度について

上記②の特例により、政令指定都市は区を設置できることから、相模原市では政令指定都市移行と同時に、区制を軸とした、新しいまちづくりの仕組みを導入している。

区のまちづくりの仕組み

区全体のまちづくりは「区役所」が、各地区のまちづくりは「まちづくりセンター」を拠点として進められる。

区のまちづくりの方向性などを話し合う「区民会議」、地区の課題の話し合いや課題解決に向けて取り組む「まちづくり会議」とともに、区役所に配置する「区長」、まちづくりセンターに配置する「まちづくりセンター所長」「地域政策担当」などの職員が協働して、区の個性や特徴を活かしたまちづくりを進める仕組みとなっている。

区長

区長は、区の個性や特徴を活かしたまちづくりを進める中心的な役割を担い、区内の施

---

[9] 政令指定都市の人口要件について、地方自治法では人口 50 万以上の市と規定されているが、実際には、人口 80 万以上で将来的に 100 万が見込める都市がかつては指定されてきた。国の「合併支援プラン」(平成 13 年)により、この要件を弾力的に運用するものとされ(平成 22 年 3 月までに大規模な合併をした市に限り適用される)、平成 17 年に静岡市が移行してからは、およそ人口 70 万程度に緩和されたものとみなされていた。

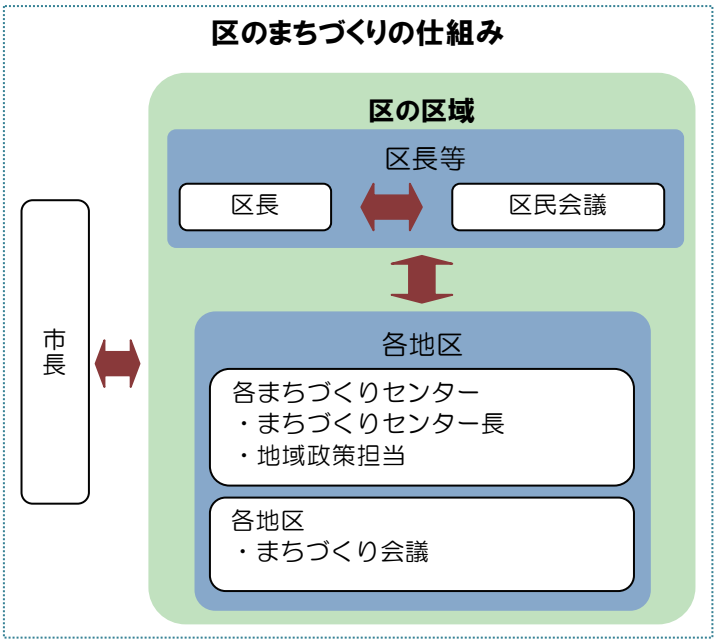
[10] 児童相談所の設置、精神保健福祉センターの設置、一部の国道、県道の管理、小中学校教職員の任免等、相模原市の場合 1,184 の事務が県から移譲されている。

策を効果的、効率的に実施するため、区行政の総合的な調整を行う。

また、一定の金額について、区長が主導的に予算編成を行い、区独自のまちづくりを進める「区の魅力づくり事業」を実施する。

まちづくりセンター所長、地域政策担当

まちづくりセンター所長や地域政策担当は、後述する「まちづくり会議」の支援や市役所・区役所との調整を行い、地域活動団体間の連携強化や新たな担い手の育成、地域住民ニーズの把握、各地区のまちづくりに関する情報発信など、地域課題の解決に向けた取り組みを住民とともに進める役割を担う。



区民会議

区制運営の基本的な構想となる「区ビジョン」の検討や、区のまちづくりについて市長との話し合いを通して、区のまちづくりの方向性や、区内の地域活動を活性化するための方策について議論する場となる。

区民会議

[役割]
区域内のまちづくりに関する以下のような事項について審議・提案を行う。
・市長より諮問される事項
・魅力や住みよさを高めること及び地域課題の解決
・地域活動団体等の活動支援や活性化
・その他区民会議の目的達成に必要な事項

[定員等]
25 人以内で、以下に掲げる者を市長が委嘱
・区内のまちづくり会議から推薦された者
・区内の公益的活動を行う団体から推薦された者
・区内の住民
・学識経験のある者
・その他区民会議の目的を達成するために市長が必要と認める者

まちづくり会議

各地区のまちづくりの課題を自主的に話し合い、課題解決に向けた活動に地域の団体などが協働して取り組むための会議で、自治会や地区社会福祉協議会、地区民生委員児童委員協議会、公民館など、各地区で活動する団体等を中心に構成される。

具体的な活動としては、各地区で活動する地域活動団体どうしの情報共有や、「地域活性化事業交付金」を活用した取り組み、「地区まちづくり懇談会」の場において各地区の課題等に関して市と意見交換を行うことなどがある。

地域活性化事業交付金

幅広い参加と協働による地域の活性化を目的に、市民による自主的な事業に対して交付金を交付する制度であり、以下の事業を対象とする。

対象事業

1.地域の防災・防犯に関する事業
2.地域の保健・健康づくりの増進に関する事業
3.地域福祉の増進に関する事業
4.産業や観光の振興に関する事業
5.環境の保護・保全に関する事業
6.青少年の健全育成に関する事業
7.地域の文化・伝統の振興に関する事業
8.生涯学習に関する事業
9.地域及び地域活動の情報発信及び広報に関する事業
10.区が推進する重点事業
11.その他地域のコミュニティづくりを目的とし、市長が特に認める事業

各地区において課題事項の解決に資すると認められる、以下のような視点を持つ事業については、特に優先的な交付を行う。

・自治会への加入促進
・地域における公共的な活動の担い手育成
・公共的な活動への参加者増加
・公共的な活動を行う団体等の連携強化

こうした区レベル、地区レベルの新たなまちづくりの制度を活用し、各地域がそれぞれの特色と個性にあふれる取り組みを、自主的に行っていくことが期待される。

個人的な観点からは、これまで述べてきたように、区役所やまちづくりセンターが、地域の情報・資源のプラットフォームの機能とともに、地域－行政間の対話力の向上に向けて重要な役割を果たし、相模原独自の地域経営システムとして磨かれていくことを願っている。

おわりに

これまで述べてきたように、地域(あるいは市町村全体)での成果志向による実績の積み重ねを通して、そこで活動する人々や住まう人々は地域に対する自負を育てるとともに、地域の外側に住む人は、そのような実績を見て「この地域は優れている」という評価を付ける。

この外部からの評価が、また地域の内側の人々に伝わり、自負が“誇り”や“確信”に変わることで、その地域には地域の人々の不断の努力によって付与された、新たな「価値」が創出されることになる。

こうして新たに付けられた価値のことを、人々は地域の「ブランド」と呼ぶのではないだろうか。

ブランドが認められるには、長い年月と息の長い取り組みが必要である。このブランドを育てるのは、実際は「成果志向」と言いながら成果を求めない、ゆるやかで継続的な姿勢であり、また、活動自体を楽しみ、息の長い取り組みであることを理解する、地域の「ブランドマネジャー」とも言うべき人材たちの存在ではないかと、想像するところである。

本市においても、政令指定都市の新たな制度を活かし、市内それぞれの地域が個性を発揮し、その強みを活かした様々なブランドを創りあげ、守り、育てていってくれることを願ってやまない。

5

行政の窓口相談業務を通じての「安心社会」づくり戦略

警察政策学会会員
（財）地域開発研究所
牧　瀬　　稔

行政の窓口相談業務を通じての「安心社会」づくり戦略

牧　瀬　　稔
（財）地域開発研究所

はじめに
1　相談や苦情処理・紛争解決業務は安心社会の構築のための戦略的拠点
2　住民に最も身近な存在の基礎自治体は現代の「駆け込み寺」
3　相談や苦情処理・紛争解決業務とは何か
4　基礎自治体が取組む相談業務の事例から　（戸田市における相談業務）
5　政策条例：ＮＥＸＴ　ＯＮＥの苦情処理・紛争解決手法
6　住民の要望に真摯に取り組むことが自治行政の本旨

はじめに

安心社会を構築していくための基礎自治体の役割を検討する視点は多々ある。本稿では、その中でも相談業務や苦情処理・紛争解決に向けた取組みについて紹介する。これらの事業は地味な取組みであるが、これらの業務を充実させていくことが基礎自治体としての存在意義や信頼を高め、安心社会を構築していくために極めて重要な社会的機能を有している。何故なら、自治体の目的は、いうまでもなく「住民の福祉の増進」（地方自治法第１条の２）にあり、この福祉とは「幸福感」と換言することができるからである。

基礎自治体が、自治体内の各関係課間や関係機関団体との連携協働により、かつ、「市民の目線」に立って、一つひとつの相談や苦情・紛争に真摯に対応していくことが、住民の福祉の増進につながりことは当然のこととして、事件事故の未然防止（予防安全）という観点からも安心社会の実現につながる。換言すれば、相談業務等は安心社会を導出する「NEXT ONE」の鍵といえるのではないか。

１では、基礎自治体は住民にとって最も身近な機関であるため、今日、実に多様な相談や苦情・紛争が持ち込まれている。それらの対応の意義について紹介し、２では、これらの業務と地域コミュンティの崩壊現象との関係について言及する。そして３では、本稿を進める際に大切なキーワード、相談業務や苦情処理、紛争解決などの用語について説明する。４では、戸田市（埼玉県）の相談業務を事例から、相談業務が、様々なチャンネルを駆使して実に多様な相談業務を住民サービスとして実施していることを紹介する。５では苦情処理・紛争解決に関する「政策条例」について考察する。最後に６では、再度、自治体が安心社会を構築していくためには、相談業務や苦情処理・紛争解決に真摯に取組んでいく重要性を指摘し、本章を終えることにする。

１　相談や苦情処理・紛争解決業務は安心社会の構築のための戦略的拠点
～苦情の中にこそ自治体政策のヒントがある

今日、地方自治体に持ち込まれる相談業務や苦情処理・紛争解決業務は、自治体の多々ある業務の中で疎んじられることが少なくない。その結果、それらの業務が軽視される傾向もある。しかし、住民からの相談や苦情・紛争の中にこそ、行政が目指す安心社会を構築していくためのヒント（NEXT　コミュニティの市民ニーズのセンサー機能）が内包されている。

相談業務は、自治体職員が住民と直接に接するため、その社会的役割には重要な意義が内包されている。そこによせられる相談は個別具体的であることから自治体の政策にダイレクトに反映させることが可能である。従って、それらを一つずつ丁寧に対応していくことが強い自治体を形成することになり、自治体が変貌することで、安心社会の構築の鍵的存在につながっていく。

自治体は、しばしば市政世論調査や市民アンケート調査などの調査により、住民の意向を収集しようとする。これらの調査のメリットもあるが、得られる回答は抽象的であるため、直接的に政策に取り込むことは難しい。

行政の窓口業務は、その意味で、「NEXT ONE」安心社会戦略の重要な「鍵」（キーイシュー）と位置付けることができ、それ故に、相談業務や苦情処理・紛争解決の対応マネジメント能力が、今、求められている。

苦情対応のマネジメント能力

株式会社資生堂は苦情対応のマネジメントで知られている。この意味するところは、顧客からの電話相談窓口を重点化し、顧客の相談や苦情など積極的に収集・蓄積することで、資生堂の各業務にフィードバックし、商品開発など様々な業務に反映させた仕組みを意味している。即ち、相談や苦情を次の「企業発展の糧」として活用することで、不況下においても強い企業として持続的な成長を可能としている。

この事例から考察できることは、自治体も住民から選ばれる強い自治体に変貌したいのならば、住民からの相談や苦情・紛争は積極的に対応していく姿勢が大切である。しかしながら、昨今の自治体は逆の方向を歩んでいる。一例であるが、コールセンターのような相談業務を民間企業に委託する傾向が強まっている。それはいいこととは思えない。

２　住民に最も身近な存在の基礎自治体は現代の「駆け込み寺」
～万屋（よろずや）的社会機能を期待されている基礎自治体

見知らぬ地域で生活をはじめたとき、われわれは様々な困りごとに遭遇する。例えば「近隣の騒音がうるさい」「今月はお金が苦しくてどうしようか」「家の電気がつかない」などコミュニティ生活における様々な「不安や危険」困ったこと」など。そのとき、読者はどうするだろうか。もし近隣に身内や知り合いがいれば、そこを頼るかもしれない。しかし、そういう身近な人がいない場合はどうするだろうか。

そのとき読者は、住民に最も身近な機関である基礎自治体（市区町村）に連絡して困りごとを解決したいと考えるのではないだろうか。何か困ったときに基礎自治体に駆け込めば、その「困ったこと」を解決してくれるかもしれない。あるいは解決できなくても、何かしらヒントをくれたり、解決してくれる別の機関を紹介してくれるかもしれないと。

基礎自治体は、万屋（よろずや）的要素を持っている。万屋とは多様な商品を扱っている商店の総称を指し、頼まれれば何でもする職業のことである。

～崩壊する地域のコミュニティの「安心機能」

今日、様々な地域においてコミュニティ機能が低下しつつある。従前は、地域で起きた問題は地域のコミュニティの中で解決されることが少なくなかった。しかし、昨今はこのコミュニティが衰退しつつあるため、住民は基礎自治体に、何でもかんでも、その解決を頼らざるを得ない状況にあるといえる。即ち、地域力の低下や地域の絆のぜい弱化が、基礎自治体の「駆け込み寺」化（相談や苦情処理・紛争解決の社会的機能）を招いてしまったということができよう。換言すれば、コミュニティ内での「安心機能」が強化されれば、基礎自治体のこの種の業務は軽減されるはずである。

地域のコミュニティの低下は、様々な指標から観察することができる。ここでは一つの視点として町内会・自治会の加入率の低下という数字を紹介する。図表１は各地域における町内会・自治会の加入率の推移をみたものである。図表１からも、趨勢的に加入率が低下していることが理解できる[1]。

図表１　各地域における町内会・自治会の加入率の推移

	2002 年度	2004 年度	2006 年度	2008 年度
横浜市	87.6%	86.2%	80.3%	78.4%
川崎市	72.5%	70.6%	70.1%	68.3%
町田市	60.6%	60.0%	59.0%	57.4%
戸田市	73.5%	71.9%	69.6%	68.4%
福生市	51.7%	48.7%	46.7%	45.2%

資料）各地方自治体のホームページから作成

地域のコミュニティ機能が低下している今日では、住民からの相談や不平・不満などがダイレクトに基礎自治体に持ち込まれ、自治体職員が対応しなくてはいけない状態になりつつある。そのため、基礎自治体は実に多様な相談を日々受けている。例えば、暴力相談、不動産相談、人権相談、母子相談、外国人相談をはじめ、食品衛生相談、緑化相談、狂犬病予防相談や動物愛護相談などと多岐にわたっている。これらの相談業務のすべてが、必ずしも直接的に法律または条例上の業務として行われているものではない。それぞれの自治体の判断により、独自の事業として実施している場合も少なくない。

[1] 地域によっては、加入率は下がっても人口増加に伴い加入世帯数は増加している場合もある。また加入率の低下が、そのまま町内会・自治会が主体となる地域活動の停滞に結びつくわけではない。しかしながら、一つの視点として町内会・自治会の「加入率」に焦点をあて、その上昇に取組むことは大事なことである。

３　相談や苦情処理・紛争解決業務とは何か

基礎自治体に持ち込まれる住民からの「相談」の中身を吟味すると、単なる相談だけではない場合が多い。それは「苦情」であったり、実は「紛争」であったりする。そこで、基礎自治体が取組む「相談業務」や「苦情処理」と「紛争解決」の定義を明確にしておく。

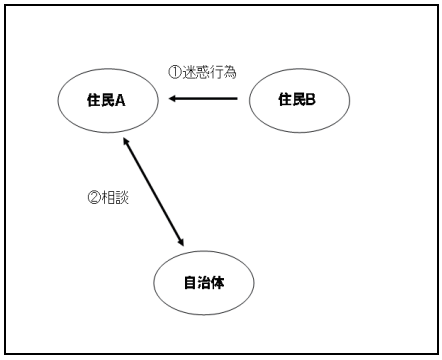
基礎自治体における相談業務とは何か

本稿における相談業務とは、「住民が日常の生活の中で困っている問題を抱え、どうしていいかわからない状態にある。そこでその問題の解決のために行政機関などの意見を聞いたりすること」と定義する。

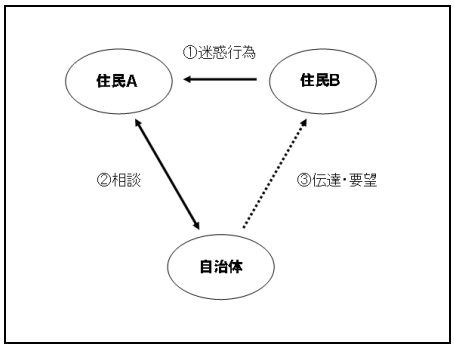
図表２は基礎自治体における相談業務を示した概念図である。図表２は住民Ａと住民Ｂの間に起きたトラブルを想定している。トラブルとは住民Ａにとって、深夜までつづくカラオケの騒音被害であったり、ゴミ散乱の異臭被害であったりする[2]。本来は、住民Ａが住民Ｂに対して直接訴えればよいが、様々な事情からそれができないでいる。そこで住民Ａは住民Ｂに対して何かしらの要望があり、それを自治体（代理者）に伝えるケースである。

この相談の場合は、住民Ａと自治体の間のみで終始し、原則として、住民Ｂには、その相談内容が伝わらない。この相談だけで問題解決が達成されないと、相談の発展形態として苦情や紛争つづいていく場合も少なくない。

図表２　基礎自治体における相談業務の概念図



図表３　基礎自治体における苦情処理の概念図



基礎自治体における苦情処理とは何か

次いで苦情処理とは、「行政機関が住民の不平・不満を窓口で聴取し、行政内部で調査して適正な対応措置を検討し、不平・不満の原因の改善をはかる手続」と定義する。

図表３は基礎自治体における苦情処理を示した概念図である。図表３は住民Ａが住民Ｂに対して苦情を持つ場合を想定している。住民Ａが住民Ｂの迷惑行為に対する不平・不満

[2] 住民Ｂは住民だけではなく事業者の場合も想定される。例えば、マンションの開発に伴い景観の破壊や心理的圧迫を訴え、住民がマンションの開発事業者に対して苦情や紛争を起こす場合も想定される。

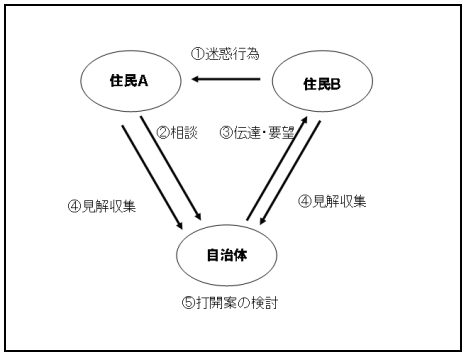
を自治体（代理者）に伝えるケースである。自治体は、住民Ａからの苦情を受けて、ケース・バイ・ケースで、住民Ｂに苦情を伝えたり（伝達）、迷惑行為の改善をお願い（要望）することになる。あくまでも自治体はケース・バイ・ケースで住民Ｂと接点を持つため、図表３は点線としている。

基礎自治体における紛争解決とは何か

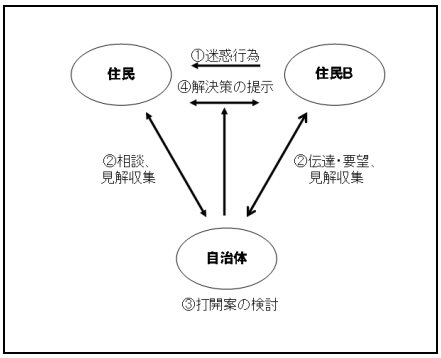
最後に紛争解決とは、「当事者間で意思もしくは意見が一致せず、または他方が一方の要求に応じない、もしくは応じないと認められるような状態の改善をはかるため、行政機関が当該問題の介入する行為」と捉えることにする。そして、紛争を解決する手段として、「あっせん（斡旋）」と「調停・仲裁」がある。あっせんとは、「ある人とその相手方との間の交渉が円滑に行われるように第三者が世話をすること」と定義する。

図表４は基礎自治体におけるあっせんを明示した概念図である。図表４は住民Ａが住民Ｂに対して紛争を起こす場合を想定している。住民Ａと住民Ｂの間に紛争が起こり、自治体が双方の意見を聞き（意見・見解の把握）、主宰者として自治体が介入することケースを想定している。

図表４　基礎自治体における紛争解決（あっせん）の概念図



図表５　基礎自治体における紛争解決（調停・仲裁）の概念図



そしてあっせんが不調に終わったときに、調停や仲裁に進むことになる。調停とは、「紛争の当事者間に立って第三者が事件の解決に努力すること」である。特に調停の特徴は、当事者同士の「互譲」によって事案の妥当な解決を図ろうとするものであり、調停機関（例えば第三者としての自治体）の提示する調停案は、仲裁の場合と異なり、当事者同士が承諾して初めて拘束力を生ずることにある。一方で仲裁とは、「当事者間の紛争を第三者の判断により解決することであって、裁判以外のもの」と捉えられる。特に仲裁の特徴は、第三者の判断が当事者間を拘束する点にある。

図表５は基礎自治体における調停と仲裁を示した概念図である。図表５は住民Ａが住民Ｂに対して紛争を起こす場合を想定している。住民Ａと住民Ｂの間に紛争が起こり、自治体が双方の意見を聞き、主宰者として自治体が第三者として介入することケースを想定している。ここでのポイントは、自治体は紛争を起こしている双方の意見を得て、解決策を提示する点にある。基本的に調停も仲裁も解決策を自治体が提示することになるが、一般

的に調停は拘束力がなく、仲裁は拘束力があるとされる[3]。

基礎自治体が実施する相談業務、苦情処理・紛争解決は、別個に関連なく存在しているわけではない。基本的に連続的なつながりがある。一般的には、相談から苦情に発展し、苦情処理の過程で解決に至らない場合が紛争として進んでいくことになる（そして紛争解決でも結論に至らない場合は裁判になる）。また苦情処理は、相談と連続的かつ一体的に行われることが多い。もちろん、すべて相談からはじまるわけではなく、いきなり苦情や紛争からはじまることもある。

本章では、相談・苦情・紛争の概念を整理した。つづいて次章以降では、基礎自治体が取組む相談業務、苦情処理・紛争解決の事例を概観する。

４　基礎自治体が取組む相談業務の事例から

ここでは具体的事例として、戸田市（埼玉県）の相談事例を通じて、相談業務が様々なチャンネルを駆使して、実に多様な相談業務を住民サービスとして実施していることを明らかにしたい。

≪事例　戸田市における市民の安心施策：市民相談の実態≫

今日、様々な相談が基礎自治体の窓口によれらせれている。ここでは戸田市[4]（埼玉県）の事例を紹介する。図表６は戸田市が実施している市民相談の一覧である。

---

[3] なお「裁定」という概念もある。裁定とは、「相対立する当事者間に意見の不一致がある場合に、第三者が裁断を下すこと」である。

[4] 戸田市は埼玉県南部にある人口約 12 万人の市である。戸田市の北をさいたま市、東を蕨市と川口市にそれぞれ地続きで接し、西の朝霞市と和光市、南の東京都板橋区と北区へは荒川を隔てて接している。

図表６　戸田市が実施している市民相談の一覧（2009 年度実施）

相談名(相談員)	相談日・場所　等	相談の内容
よろず相談 (よろず相談員)	毎週月曜～金曜 午前9時～正午　午後1時～午後4時	困り事、もめごと、どうしたら良いか、何処に相談したらよいか分からない時にご相談ください
消費生活相談 (消費生活相談員)	毎週月曜～金曜 午前10時～正午　午後1時～午後4時	契約・解約トラブル、架空請求などトラブルについての相談、消費生活に関する問い合わせについて
多重債務相談 (消費生活相談員)	毎週月・木曜 午前10時～正午　午後1時～午後4時	多重債務の解決方法や法律専門家への仲介及び債務整理後の生活再建について
国税相談 (税理士)	毎月第2週月曜 午前10時～正午　午後1時～午後3時	相続税、贈与税、所得税、確定申告、パート収入と税金について
厚生年金・労務相談 (社会保険労務士)	毎月第4週月曜 午前10時～正午　午後1時～午後3時	雇用契約に伴う健康保険、年金、労災、雇用保険について(療養費、年金受給権、休業補償、失業給付など)
登記相談 (司法書士・土地家屋調査士)	毎月第3週木曜 午前10時～正午　午後1時～午後3時	○土地や建物の相続・贈与・売買に係る分筆、合筆、境界などの調査・測量及び登記手続きについて ○地代・家賃の供託手続きについて
司法書士相談 (司法書士)	毎週木曜 午前10時～正午	○相続・登記、供託、裁判事務、成年後見に関する手続きについて
行政書士相談 (行政書士)	偶数月第3月曜 午前10時～正午	○外国人入国管理に関する相談 ○許認可申請等手続きに関する相談 ○法的権利、事実証明、成年後見等書類作成
行政相談 (行政相談委員)	5月・8月・10月第4月曜	国、地方公共団体などの業務に関する相談について
人権相談 (人権擁護委員)	毎月第2木曜(6月に限り1日に実施) 午前10時～正午	土地建物、金銭、夫婦、相続、近隣との困り事、もめごとなどについて
法律相談 (弁護士)	毎週火曜・金曜 午前10時～正午　午後1時～午後3時	民事全般について

資料)戸田市のホームページ(http://www.city.toda.saitama.jp/12/11794.html)から作成

この市民相談について、戸田市のホームページには「日々の暮らしの中で『あら困った！どうしよう？』こんなときはお気軽にご相談ください。解決への助言をいたします」と記されている。あくまでも「解決への助言」という点がポイントである。なお、図表６には明記されていないが、戸田市や戸田市に関係する各種団体など[5]では、市税・納税、家庭児童、高齢者福祉、障害者福祉、生活保護、教育、認知症・高齢者虐待、園芸、IT・パソコン、DV（パートナー間の暴力)、若年者就職、起業家などの各種相談業務も実施している。

戸田市における市民相談の推移

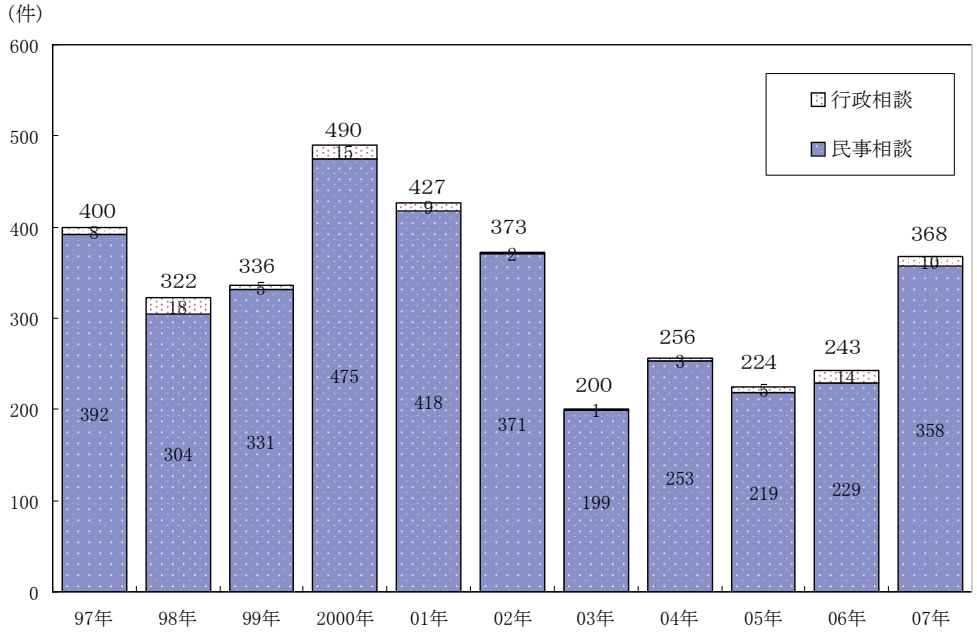
戸田市の市民相談によせられた件数が図表７のとおりである。図表７は戸田市における市民相談件数の推移である[6]。年度によってバラツキがあるものの、平均約 330 件で推移し

[5] 例えば、公園緑地公社や心身障害福祉センター、男女共同参画センターなどが市民相談を実施している。

[6] 国は、国民の行政に関する苦情の解決を促進するため、苦情相談業務を行う行政相談委員を全国各地に置いている。この行政相談委員は行政相談委員法に基づいて、総務大臣から委嘱された民間の有識者である。行政相談委員は、国の事務事業、特殊法人に係る業務等に関する苦情や意見や要望を受け付け、助言や関係行政機関に対する通知等を行っている。自治体の事務事業に対する苦情については、法律上、行政相談委員の業務対象外である。全国には、約 5,000 人の行政相談委員が配置されている。2007 年度における行政相談の処

ている（１日１件弱持ち込まれている計算になる）。

図表７　戸田市における市民相談件数の推移



資料）戸田市防犯くらし交通課
注）民事相談とは、日常生活上の法律関係の困りごとなどを指し、戸田市の場合は、土地家屋・相隣・金銭・交通事故・損害賠償・相続・夫婦・親族・戸籍・労働・その他、にわけている。行政相談とは、行政に対する意見・苦情・要望などであり、戸田市の場合は、総務・総合政策・市民・福祉・都市整備・水道・教育・消防・開発・その他にわけている。

また市民からの相談に加え、「意見」を収集するため、市内の戸田公園駅・戸田駅・北戸田駅や公共施設に「市民の声箱」を設置し、市民からの投書を随時受け付けている。さらには web を通して「市長への手紙」によりメールなどでも市政に対する意見を受け付けている（図表８）。自治体は、このように様々な機会とチャンネルをとおして、市民から相談や意見を収集し、市政に反映させている[7]。

理件数は、約 17 万５千件であり、苦情要望の中で、医療保険・年金、社会福祉に関する内容が多くなっている。

[7] 戸田市の「市民の声箱」と「市長への手紙」などは、個別広聴という位置づけになる。そして市長と語る会のような集団広聴による相談内容の把握や意見収集という手段もある。さらには、市政世論調査や市民アンケート調査などにみられるような調査広聴もある。

図表８　とだ市民の声（「市民の声箱」と「市長への手紙」）の概要

資料）戸田市政策秘書室

コールセンター設置

なお昨今では、基礎自治体の相談業務を円滑に進めるために、コールセンターを設置する事例も登場している。コールセンターとは、電話等による住民からの問い合わせに対して、たらい回しせず、オペレーターが一括して対応するシステムである。例えば、浜松市、札幌市、横浜市、大阪市などの規模の大きな自治体からはじまり、今では少なくない自治体がコールセンターを導入している。そして、このコールセンターの業務を自前で実施するのではなく、民間企業に委託するケースも少なくない。

５　政策条例：ＮＥＸＴ　ＯＮＥの苦情処理・紛争解決[8]手法

上記では地方自治体の行政サービスとしての観点から検討したが、ここでは「条例」という視点から考えたい。

住民から寄せられた相談が、相談という段階で終始すればよいが、必ずしも相談だけで終わらないことがある。むしろ、相談が苦情や紛争に発展していく場合が少なくない。そこで、独自の条例を制定し法的根拠を明確にした上で、苦情処理や紛争解決に関する取組みを紹介する。

政策条例を活用：苦情処理・紛争解決に法的根拠

今日、基礎自治体の中には、苦情処理や紛争解決にあたっての法的問題性、関係者の利害複雑性、行政の公平性、中立性の観点から、独自の政策条例を制定し法的根拠を明確にした上で、「住民対住民」や「住民対事業者」あるいは「住民対行政」などの苦情処理や紛

[8] 本章は筆者が財団法人日本都市センター研究室に在籍していたときに担当した「自治体による苦情処理・紛争解決に関する調査研究」に大きく依存している。詳細は、下記の文献を参照されたい。
財団法人日本都市センター（2006）『都市自治体におけるインフォーマルな苦情紛争処理手続』

争解決に関する施策や事業を実施している。

例えば、吹田市（大阪府）は、高層マンションや大型小売り店舗など大規模開発を行う事業者に構想段階での情報開示などを義務付けた「吹田市開発事業における手続等に関する条例」（愛称「好いた すまいる条例」）を制定している。同条例は、開発事業の情報を早期に提供して地域住民との紛争を未然に防止することが目的である。これは紛争解決の一手段である。

横浜市の「横浜市開発事業の調整等に関する条例」は、開発事業に墓地の開発も含んでいる。横浜市条例は、市街地での墓地開発をめぐり、住民と事業者との間で生じるトラブルを未然に防ぐことを目的としている。また同条例は、横浜市による調停策も盛り込んでいる。

さらに橋本市（和歌山県）は、ペット霊園の設置基準などを定めた「橋本市ペット霊園の設置等に関する条例」を制定している。橋本市条例は、ペットの増加に伴いペット霊園も増えると予想されるため、未然にペット霊園を開発しようとする事業者と周辺住民とのトラブルを防ぐのが目的である。

一方で、児童虐待や高齢者虐待などに関する苦情を取り扱う条例として、行田市（埼玉県）の「行田市児童、高齢者及び障害者に対する虐待の防止等に関する条例」や武蔵野市（東京都）の「武蔵野市児童虐待の防止及び子育て家庭への支援に関する条例」などがある。そのほか、住民からの様々な苦情や紛争に対応するため、基礎自治体は政策条例を制定して、積極的に対応しようと試みている。

苦情処理・紛争処理に取組む７行政分野

基礎自治体が政策条例を制定して苦情処理や紛争処理に取組みつつある。一概に「苦情処理」や「紛争解決」と言っても、実に様々な行政分野が存在する。その中でも、次の７行政分野では政策条例が比較的多く存在する（図表９）。

図表９　苦情処理・紛争処理が多く見られる７行政分野

①建築物近隣関係：マンション建築等を巡る住民と事業者との間の紛争
②環境・公害紛争：騒音、野焼き等の公害に対する苦情・紛争
③迷惑施設立地紛争：廃棄物処理施設等を設置する事業者と住民との間に起こる紛争
④福祉・介護苦情：自治体や事業者の提供する福祉・介護サービスに対する苦情
⑤消費者保護：消費者と事業者との間の取引等に関して生じた苦情
⑥男女共同参画：男女共同参画に係る自治体の施策や人権侵害に対する苦情
⑦オンブズパーソン（行政全般）：自治体が実施する行政サービスに関する住民の苦情

図表９のそれぞれの行政分野は、住民や事業者などの苦情・紛争という基礎自治体の「外部」を対象とする場合と、基礎自治体が苦情や紛争の原因となる「内部」に焦点をあて、基礎自治体が実施する施策や事業を対象とするものに類型できる。そして図表 10 は、それぞれの行政分野の具体的事例を示している。

図表 10　７行政分野における苦情処理・紛争解決に関する条例
（本稿末尾参照）

政策条例を制定の意義と効果

基礎自治体が図表 10 で示した政策条例を制定する意義や効果は、様々な観点から指摘することが可能である。例えば政策条例を制定する意義として、①住民にとって相談業務や苦情処理・紛争解決の受付体制が明確になり、透明性・公平性が確保される。②基礎自治体にとって相手方になる住民や事業者、行政機関のほか関係者・関係機関に対し、協力を得る場合の法的根拠になる。

そしてこれらの政策条例は、①住民の権利・利益の救済、②住民の納得、③調整的行政指導（行政指導の一形態）、④行政機関への情報提供、⑤基礎自治体の政策の改善などを目的として実施されていることが多く、様々な効果を指摘することができる。

なお、これらの政策条例を類型化すると、大きく３パターンにわけることができる。それは、①苦情処理・紛争解決を規定した「基本条例」の要素、②苦情処理や紛争解決の一連の手続を規定した「手続条例」の要素、③苦情処理や紛争解決を実施するための第三者機関の設置を目的とした「設置条例」の要素、である。

６　住民の要望に真摯に取り組むことが自治行政の本旨

本章を終えるにあたり、再度、強調しておきたいことは、地方自治が安心社会を構築していくためには、相談業務や苦情処理・紛争解決に真摯に取組んでいくことが重要ということである。特に自治体の役割として、相談業務や苦情処理・紛争解決を充実させていくことが、結果として自治体としての存在意義を高めることにつながることを指摘しつつ、本章を終えることにする。

図表 10　７行政分野における苦情処理・紛争解決に関する条例

行政分野	条例名	基礎自治体の苦情・紛争の対応
建築物の近隣関係	横浜市中高層建築物等の建築及び開発事業に係る住環境の保全等に関する条例	市長は、近隣住民、周辺住民、近接住民又は地域住民及び中高層建築物等の建築主、開発事業者又は工事施工者の双方から紛争の調整の申出があったときは、あっせんを行う(第14条) 横浜市建築・開発紛争調停委員会は、市長の付託に応じ調停を行うとともに、市長の諮問に応じ紛争の予防及び調整に関する重要事項について調査審議する(第16条2)
	盛岡市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全に関する条例	市長は、当事者の双方から紛争の調整の申出があったときは、あっせんを行う(第14条) 市長の付託に応じ紛争に関する調停を行うとともに、紛争の調整等に関する重要事項について調査審議するため、市長の附属機関として盛岡市建築紛争調整委員会を置く(第25条)
	福岡市建築紛争の予防と調整に関する条例	市長は、前条の規定による調整の申出があったときは、当事者間に合意が成立するよう調整を行うものとする(第25条) 市長は、調停の申出が当事者の双方からなされたとき、又は当事者の一方からの調停の申出について他の当事者が同意したときは、福岡市中高層建築物建築紛争調停委員会に調停を付託する(第29条)
環境・公害紛争関係	牛久市公害防止条例	市長は、公害に係る苦情、陳情等について、市民の相談に応じ、県及び関係市町村と協力し、その適切な処理に努める(第7条)
	喜多方市公害防止条例	市は、公害に係る苦情、陳情、紛争等について、市民の相談に応じ関係機関と共にその公正な解決に努める(第6条)
	上越市生活環境の保全等に関する条例	市長は、公害に係る苦情が申し立てられたときは、速やかにその適正な解決が図られるように努めなければならない(第30条)
迷惑施設立地紛争関係	豊田市廃棄物処理施設の設置に係る紛争の予防及び調整に関する条例	市長は、申請があった場合において、あっせんを行うものとする(第16条2) 市長は、あっせんを行うときは、必要に応じて、豊田市廃棄物処理施設設置調整委員会に諮問する(第16条4)
	熊谷市廃棄物焼却施設の設置等に係る紛争の予防及び調整に関する条例	市長は、申請があった場合は、あっせんを行うものとする(第16条2) 市長は、必要に応じて、熊谷市廃棄物焼却施設設置審査委員会に諮問する(第16条5)
	宗像市産業廃棄物処理施設の設置等の紛争予防に関する条例	市長は、紛争の調整の申出があった場合において、必要があると認めるときは、事業者及び関係人との間に協定の締結等の方策が講じられるよう、あっせんを行う(第16条) 市長は、あっせんを続けても協定の締結等の方策が講じられる見込みがないと認めるときは、宗像市環境保全審議会の意見を聴いたうえで、あっせんを打ち切る(第16条2)
福祉・介護苦情関係	練馬区保健福祉サービス苦情調整委員条例	保健福祉サービスの利用に関する苦情の申立てを受け、当該申立てについての調整に必要な調査を行う。また、保健福祉サービス利用者の権利および利益を擁護するため特に必要と認める場合に調査を行う(第6条)
	国立市保健・福祉サービス苦情等解決委員会設置条例	市民からの保健・福祉サービスに関する苦情を調査し、その結果を市長に答申する(第2条)
	多摩市福祉オンブズマン条例	福祉オンブズマンは、市民から申立てのあった健康福祉サービスに関する苦情を調査し、迅速にこれを処理する(第4条)
消費者保護関係	千葉市消費生活条例	市長は、消費者から事業者との間の取引に関して生じた苦情(以下「苦情」という。)の申出があったときは、速やかに当該苦情を解決するために必要な助言、あっせんその他の適切な措置を講ずるものとする(第22条) 市長は、前項に規定する措置を講ずるために必要があると認めるときは、当該苦情に係る事業者その他の関係人に対して、説明若しくは報告又は資料の提出を求めることができる(第22条2)
	越谷市民の消費生活を守る条例	市長は、消費者保護委員会に苦情の処理のあつせん、調停に付する(第16条)
	鎌倉市市民のくらしをまもる条例	市長は、苦情の処理について、適切かつ迅速にあつせん、調停等の必要な措置を講ずるよう努めなければならない(第7条)
男女共同参画関係	神戸市男女共同参画の推進に関する条例	市長は、苦情の申し出があった場合、苦情処理委員に事案の調査及び処理を命ずる。苦情処理委員は、市長に調査結果を報告し、助言、是正の要望等必要な措置を講ずるよう市長に意見を述べる(第20条)
	横須賀市男女共同参画推進条例	男女平等専門委員は、苦情、相談等に基づき、必要に応じその内容を調査し、是正等の措置を講ずるよう関係者に要請し、又は関係機関へ引き継ぐことができる(第11条)
	会津若松市男女共同参画推進条例	市長は、苦情等の申出について、関係機関との連携を図るなど適切かつ迅速な対応に努めなければならない(第19条2)
行政全般(オンブズパーソン)関係	川崎市市民オンブズマン条例	川崎市市民オンブズマンは、苦情等の申出について、調査し、関係する市の機関等への通知し、勧告及び意見表明等を行う(第11条～第20条)
	川西市子どもの人権オンブズパーソン条例	川西市子どもの人権オンブズパーソンは、苦情等の申出について、調査し、関係する市の機関等への通知し、勧告及び意見表明等を行う(第10条～第18条)
	新宿区区民の声委員会条例	新宿区区民の声委員会は、苦情等の申出について、調査し、調査結果を通知し、勧告・公表する(第14条～第25条)

6

特　別　寄　稿

厚木市における市民の安心施策

厚木方式「エリア型ワンストップサービス体制」について

総合相談窓口の「¿ＡＬＧＯ　ＭＡＳ?」

厚木市行政経営課長
石井　徹
厚木市市民相談担当課長
岩崎　泰裕

厚木市における市民の安心施策

厚木方式「エリア型ワンストップサービス体制」について

総合相談窓口の「¿ＡＬＧＯ　ＭＡＳ?」

石井　徹

厚木市行政経営課長

岩崎泰裕

厚木市市民相談担当課長

１　はじめに

２　専門的で幅広くきめ細やかな相談窓口の開設

３　急増する外国人の相談

４　厚木方式エリア型ワンストップサービスの開始

５　「¿ＡＬＧＯ　ＭＡＳ?」の意味するもの【以上、岩崎】

６　厚木方式エリア型ワンストップサービスとは？

７　エリア型ワンストップ開始後の効果

８　セーフコミュニティの進展のために　【以上、石井】

１　はじめに

現在、本市を取り巻く社会情勢は、少子高齢社会、在住外国人市民の定住化、情報化の急速な進展や、核家族化等による生活環境の多様化の中にあります。

また、近年のリーマンショックのような経済情勢の急激な変化などにより、日々様々な問題が起こっており、**心配ごとや悩みごとが増加し、年々深刻化が進むとともに、相談内容も複雑多岐にわたっており、より専門的で幅広くきめ細やかな相談窓口の提供や対応が求められています。**

２　専門的で幅広くきめ細やかな相談窓口の開設

このような中で、市民の皆様の要望に応えるため、**弁護士による法律相談や税理士による税務相談等、１２の特設相談窓口を開設**しており、平成２１年度においては、年間約２，４００件の相談件数があり、相続問題、離婚問題、債務問題などが多くを占めており、厳しい経済情勢、社会情勢を反映している結果となっており、この傾向は過去数年続いています。

これを踏まえ、相談業務の実施を図りながら、相続時における遺言書の作成や離婚時による公正証書の作成など、問題を未然に防止する知識や自ら問題解決の糸口を見出し、解決に導くことができる自助能力意識の醸成を推進するため、法律講座等を開催するなどにより、相談件数の減少にも努めています。

３　外国人の相談

次に、約６，０００人を超える在住外国人の中で、ポルトガル語、スペイン語を母国語にしているペルー、ブラジルなどの中南米出身の日系人とその家族の方々を主に対象として実施している外国人相談は、ほぼ毎年２００件を超える件数があります。

日系人の方々は、日本政府の政策によりバブルの絶頂期であった１９８０年代の終わりから、労働力として来日しはじめ現在までの約２０年の間に、母国語による新聞の発刊や母国の郷土料理店を開店するなど、日系人コミュニティ社会を形成した経緯があります。

特に本市においては、自動車産業などの比較的労働条件に適している環境にあったため、現在においても約２，０００人の方々が定住しており、特にペルー国籍の方々が約１，０００人を超えており、全国でも有数の日系ペルー人社会を形成しています。外国人相談を実施する中で、日々の生活において様々な問題、とりわけ、**在留許可問題、労働問題、住居問題、福祉問題**などがあり、文化、習慣の違い等の理解を図りながら、本市における日系人コミュニティ社会との安心と共生を推進することにより、福祉の向上に努めています。

４　厚木方式エリア型ワンストップサービス「総合相談コーナー」の開始

さらに総合的に市民福祉の向上を図るため、平成２２年５月から本庁舎１階に「総合相談コーナー」を開設し、市民相談業務に加え、市役所で実施している自殺予防対策の「心の健康相談」や「マンション管理相談」などの相談業務を可能な限り集約しました。

また、本庁舎１，２階でこれまで各課等で実施していた相談業務、例えば、介護や成年後見、高齢福祉などは、**市民の目線に立って、市の各課の担当者が、可能な限り「総合相談コーナー」に来て対応する（厚木方式の「ワンストップサービス」）**を、この５月から開始しました。（詳細は、６以下に詳述）

現在、地方自治体はいかにして多くの住民の方々に住んでいただくための都市間競争の渦中にあります。本市においても、各分野でこれに勝ち抜くためのシティセールスを実践しており、ワンストップサービスにおける「総合相談コーナー」の存在が、本市における安心社会構築の一助となるよう日々前進してまいります。

５　「¿ＡＬＧＯ　ＭＡＳ?」の意味するもの

外国人相談で使用する言語であるスペイン語に「¿ＡＬＧＯ　ＭＡＳ?」、カタカナで表記しますと「¿アルゴ　マス?」という言い回しがあります。これを日本語に訳しますと「何かほかにご相談はございますか。」という意味になります。総合相談窓口に来られたすべての市民の皆様に対して、この一声をかけることにより、可能な限り**一箇所で用事が済ませられるワンストップサービスの充実**を図るため「¿ＡＬＧＯ　ＭＡＳ?」の実践に努めてまいります。

６　厚木方式エリア型ワンストップサービスとは？

（１）目的：市民満足度の向上＝利便性の向上、親しみやすく、分かりやすい窓口

第４次行政改革大綱（H21～スタート）の重点指標**「市民満足度の向上」**を目指すため、市民の利便性の向上や親しみやすく分かりやすい窓口とすることを目的に、できるだけ**一箇所で一度に用事を済ませられるワンストップサービス窓口**を、本庁舎１階と２階の４つのエリアに設置しました。

エリア型のワンストップサービスは、本庁舎１階・２階等で実施している証明書交付や戸籍等手続、税務関連、子育て・高齢者、相談関連を４つのエリアとして位置付け、市民の方を移動させることなく、職員が可能な限り入れ替わり対応するとともに、証明書発行件数が非常に多い所得証明書を新たに市民課で交付するなどして、窓口の運用を最大限活かした形としました。

厚木市スタイルのエリア型のワンストップサービス（市民サービス）は、平成 22 年５月６日からスタートしたばかりですが、市民満足度向上施策として、市民から好評を得ています。

（２）導入経過：「市民の目線」による行政サービスへの道筋

平成20年度、本市の最重要課題を検討の特別推進チームにおいて**スムーズな窓口連携及び総合窓口**の検討結果の報告書をまとめ、平成21年３月策定の「第４次厚木市行政改革大綱」において、**「市民の目線」による行政サービスの取組**として、同年７月、第４次行政改革大綱の実施計画に基づき厚木市総合窓口検討プロジェクトチームを設置し総合窓口の開設等に向けた取組を実施するための検討を行いました。

（３）　厚木市方式エリア型ワンストップサービスとは？

―エリア型ワンストップサービスの主な内容―

ア　各種証明書エリア（本庁舎１階南側）

現行の転出・転入等の住民異動届の受付、国民健康保険・国民年金の加入手続等に加え、新たに所得証明書の交付を行います。

また、市民の方をスムーズに案内するため、１階に**フロアマネージャー**を配置しました。

イ　相談エリア（本庁舎１階北側）

相談業務を本庁舎１階に可能な限り一元化し、より一層プライバシーに配慮するなど安心して相談ができるセーフコミュニティの取組を意識した総合相談コーナーを開設しました。

なお、第２庁舎３階で実施していた市民相談業務は、本庁舎１階の総合相談コーナーに移転しました。

ウ　税エリア（本庁舎２階南側）

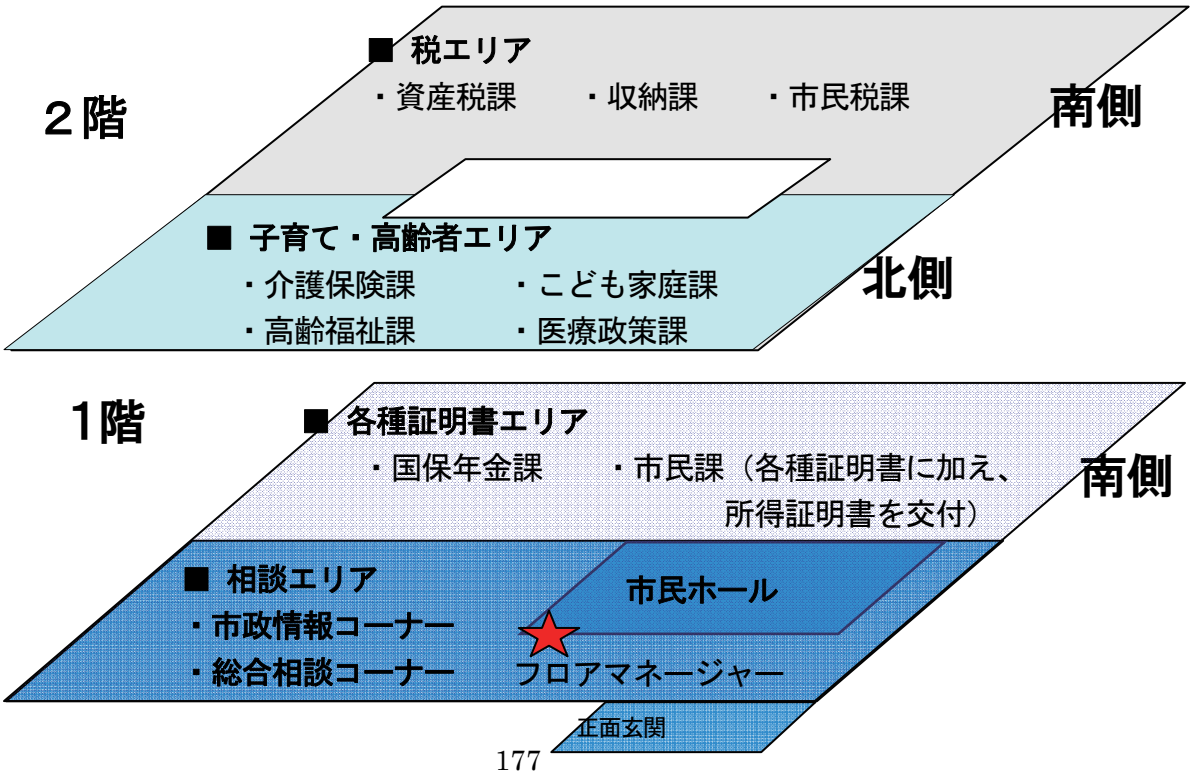
市民税・固定資産税等の各種税証明は、引き続き市民税課で交付します。

エ　子育て・高齢者エリア（本庁舎２階北側）

２階の子育てエリアでは、カウンターのスペースを拡大するとともに、安心して申請等ができるよう新たにキッズスペースを設置します。

また、エリア内では職員が移動し、子ども手当等の申請業務や、長寿医療制度の加入受付、介護保険の給付業務等を行います。

【ワンストップサービスの市役所１・２階フロア】



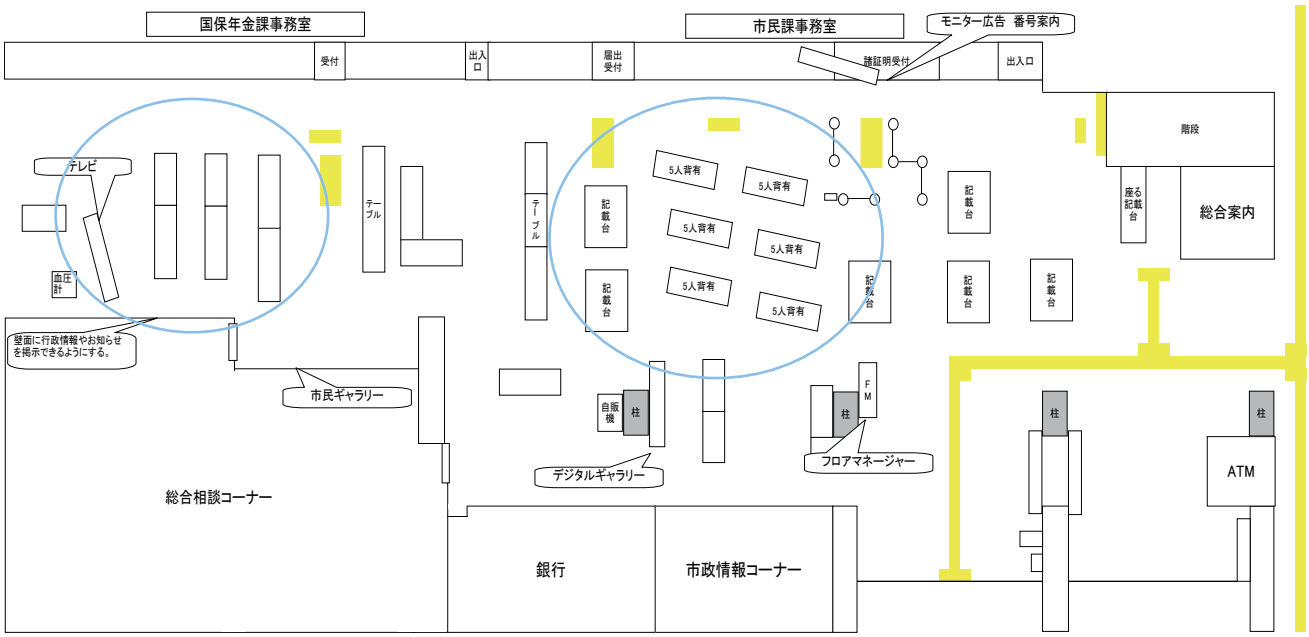
（4）　本庁舎１階のレイアウト

●主な改善点：市民ホールの拡大、待ち時間に広告モニターの視聴など

・ 市民課、国保年金課の受付カウンターを５０ｃｍ移動し、市民ホールを拡大しました。

・ 動線を確保するため市民課前の待合いすと記載台の位置を改善しました。また、待合いのいすは斜めにし、待ち時間に広告モニターを見ていただけるように配置しました。

・ 国保年金課前に設置していた大型のテレビラックを廃止し、テレビを１台にして、配置位置を改善しました。→ このことにより、大型ラックの死角で待合スペースとしては活用されなかったスペースが、有効活用できるようになりました。



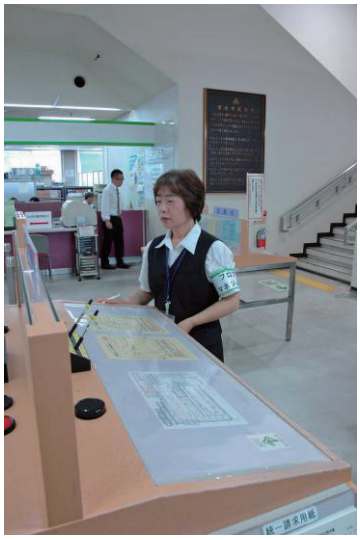
本庁舎１階市民ホール

旧サイン表示

（本庁舎１階）新しくなったサイン表示

旧市民ホール

（本庁舎１階）新しく広くなった市民ホール



本庁舎１階にフロアマネジャーを配置しました。ほかに記載案内係も配置しています。

本庁舎１階入り口の床に誘導するシールを貼り、分かりやすくしました。

待合いの椅子を受付カウンターに対し、斜めに配置することで、モニターを見ながら待っていただき、体感的な待ち時間を短くしました。

↑ 本庁舎１階の総合案内に大型のシールを貼り、分かりやすくしました。

↓ 総合相談コーナー ↓

↑ 入り口につい立を設置し、安心感のある総合相談コーナーとしました。

↑ 本庁舎１階に新たに総合相談コーナーを設置し、可能な限り相談業務を一元化しました。

← ↑ 本庁舎２階の課の案内表示の色分けを行い、分かりやすくしました。

本庁舎２階のこども家庭課にキッズスペースを設けるとともに、カウンタースペースを広げ、ベビーカーも置きやすくするなど、お客様に配慮したものに改善しました。↓→

7　エリア型ワンストップ開始後の効果

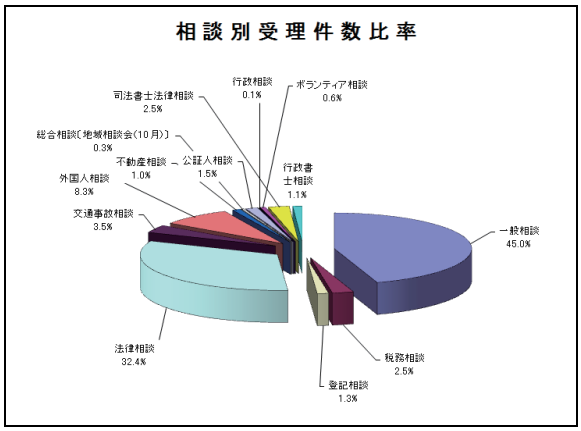
ワンストップサービスの開始に伴い、導入前と導入後に窓口サービスや受付カウンターの案内表示、市民ホールの広さなど、来庁者の方の満足度についてアンケートを実施しました。

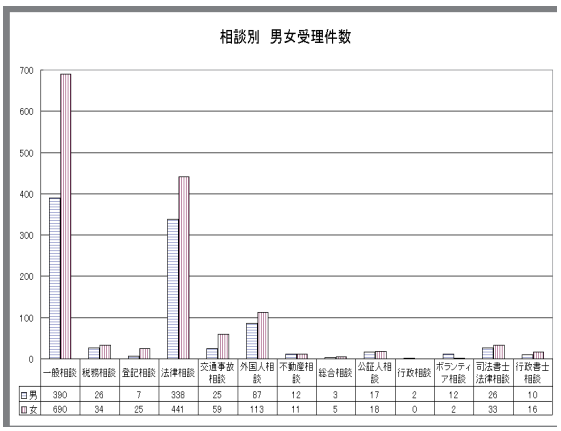
結果につきましては、導入前が８０．５％で、導入後が９１．９％で、１１．４ポイント上がり、窓口サービスや案内表示の分かりやすさなど多くの方から満足いただける結果が得られました。

8　セーフコミュニティの進展のために

こうした取組を通して、厚木市が未来に向けて持続可能な発展を続け、市の掲げる「セーフコミュニティ」が理念とする市民一人一人が安心して安全に、そして、明るく元気で幸せに暮らすことのできる市民満足度の高い市役所を目指してまいりたいと考えています。

資料（厚木市 H21 年度資料の一部を、石附が引用し加工したもの）





	一般相談	件数	男	女
1	借地・借家	14	7	7
2	貸地・貸家	3	1	2
3	土地売買	9	4	5
4	土地境界	1		1
5	相　続	155	52	103
6	贈　与	6	2	4
7	結　婚	5	1	4
8	離　婚	169	17	152
9	夫婦問題	23	6	17
10	家庭問題	32	7	25
11	戸　籍	17	4	13
12	扶　養	13	3	10
13	親　権	5		5
14	金銭貸借	45	23	23
15	契約問題	51	19	31
16	連帯保証人	14	7	7
17	自己破産	21	11	10
18	多重債務	58	23	34
19	登　記	8	6	3
20	税　金	22	9	13
21	交通事故	30	16	14
22	労働問題	22	8	13
23	賠償・保障	39	17	22
24	訴　訟	17	12	5
25	人　権	18	10	9
26	相　隣	75	31	44
27	入国・国籍	2	2	
28	医　療	16	11	5
29	住まい	17	8	9
30	教　育	4		4
31	くらし一般	80	38	42
32	不動産	13	5	8
33	行　政	3	1	2
34	その他	73	29	44
	合　計	1080	390	690

法律相談		件数	男	女
1	土地・建物貸借	32	14	18
2	土地・建物売買	16	6	10
3	土地境界	3	2	1
4	家屋貸借	16	9	7
5	家屋売買	1		1
6	婚　　姻	6	1	5
7	離　　婚	177	50	127
8	夫婦問題	12	5	7
9	男女関係	4	1	3
10	内縁関係	4		4
11	養　　子	3	2	1
12	親　　権	9	3	6
13	家庭問題	23	8	15
14	契約問題	25	10	15
15	保証人	13	9	4
16	自己破産	6	3	3
17	多重債務	29	12	17
18	金銭貸借	36	23	13
19	相　　続	156	63	93
20	遺　　言	8	5	3
21	贈　　与	3	1	2
22	賠償・保障	76	42	34
23	訴　　訟	13	8	5
24	交通事故	14	11	3
25	相　　隣	27	13	14
26	労　　働	16	10	6
27	刑事事件	10	5	5
28	医　　療	1		1
29	会社関係	4	2	2
30	教　　育			
31	くらし一般	4	3	1
32	不動産	3	2	1
33	行　　政			
34	その他	29	15	14
合　　計		779	338	441

外国人相談		件数	男	女
1	身分関係	13	11	2
2	労　働	23	15	8
3	税　金	21	11	10
4	健康保険	18	8	10
5	医　療	10	3	7
6	福　祉	29	12	17
7	教　育	8	3	5
8	住　居	20	8	12
9	婚姻・離婚	3		3
10	年　金	12	6	6
11	保　育	18		18
12	日本語学習			
13	交流・趣味	1		1
14	その他	24	10	14
		200	87	113

外国人登録使用言語別(ポルトガル語・スペイン語・英語)比較表

言語＼国籍等	国籍	外国人登録者数	外国人登録者に占める割合
ポルトガル語	ブラジル	666人	11%
	ポルトガル	2人	
スペイン語	ペルー他 12カ国	1,230人	21%
英語	比国他 14カ国	959人	16%
その他	中国他 42カ国	3,163人	52%
合計	73カ国	6,020人	100%

閑話休題

市民「安心相談係」（24 時間、365 日、オペレーター対応）の活動
仏トゥールーズ市役所

フランスでも日本同様、相隣問題、迷惑行為等、「生活の質」（例えば平穏さの中で生活する）を脅かす日常の出来事が問題となっている。この為、フランス南西部地方の都市トゥールーズ（人口：約 43 万人）では「安心相談係」（*Office de la Tranquilité*）という電話相談ホットラインを設け、市政の一環として、それらの問題を解決しようと試みています。

≪問題の背景≫

１、夜間の騒音問題：

フランスでは、週末に友人や会社の同僚を呼んで自宅でよくパーティーをします。この際に大音量で音楽かけ、アルコール類を飲んで楽しむ事が多くあります。特に学生の街である同市はこの光景を良く見かけます。パーティーが始まり、人の出入り、音楽の騒音が夜遅くまで続き、隣人とのトラブルが絶えません。

さらに夜間騒音の事態を悪化したのが、レストラン、バー、カフェにおいて禁煙が全面化された 2008 年 1 月以降です。路上に出て喫煙する客と住民との間でトラブルが頻繁に発生しました。特に路上に出て夜遅くまでしゃべる喫煙客の声が夜間騒音として認識され出したのです。

２．アルコールに起因するトラブルの多発：

同市は学生が多く在住し飲む機会が多いのですが、経済的理由でレストラン・バーでアルコール類を注文するより、ワインや度数の強い酒を瓶で買い、それを仲間で公園等の公共の場で回し飲みするケースが増え、安くて手早く酔えるものの、未成年の飲酒、アルコール性昏睡、路上排泄、通行人との喧嘩が増加しました。この為、同市市長はその行政警察権限で夜間（22 時―6 時）、深夜営業する小売店でのアルコール類販売禁止令を出したほどです。

希薄な人間・社会関係が背景に

以前であれば、このようなトラブルは当事者間の話し合いで多くが解決できました。しかし、**人間・社会関係が希薄な世の中、当事者で解決できなくなったのです。**

この手の問題があると大体、警察に電話するのですが、正直、警察としてはあまり扱いたくない事案であります。多くの場合は電話を受けても現場に来なかったというケースが多々ありました。そこで「生活の質」を守るため、**市としてこれらに代わるシステムが必要**と考えられたのです。

2008 年、統一地方選挙で市政を奪還した社会党は「市民参加型民主主義」を掲げ、例えば地方参政権のない外国人の声を拾い上げる「在住外国人協議会」、学生の街であるため、「学生生活協議会」を設け等、住民との対話重視を掲げる政策を推し進めました。こうし

た動きの中で、日常生活の問題を市行政が解決するホットライン、「安心相談係」を設け、「3101」に電話すれば 24 時間、365 日、オペレーターが対応する制度を整えたのです。

≪市民「安心相談係」の仕組み・活動≫

安心相談係の仕組み：

まずオペレーターが電話を受けます。その場で処理できる問題であればそのオペレーターが処理し（例えば当番制で休日・夜間営業している薬局の住所・電話番号）、できなければ「調整役」（*Régulateur*）と呼ばれる人物にその内容を伝えます。

調整役：

相談内容を分析、解決の方向性を判断し、市の各部署、市と協定を結んでいるパートナー或いは市以外の行政機関（県庁、国の出先機関）に解決策を求めます。また、調整役が判断すれば「 調停係員」（*Médiateur*） と呼ばれる人物を現場に派遣します。例えばディスコ客で外に出て喫煙している人と住民がトラブルになった時、この調停係員が現場に来て、トラブルを処理します。彼の任務はあくまで調停であり、強制力はありません。犯罪行為や事態が深刻化すればトゥールーズ市警察、国家警察の応援を頼みます。

「安心相談係」設置目的：

生活上の身近な問題を市としてできる範囲で直ぐに解決する、問題をたらい回しない、もし必要であれば現地に係員を派遣し、問題解決に努めるという事です。夏のバカンスシーズンで住民が出払う時期であるにもかかわらず、2010 年 7 月の通報件数は 19804 件を記録し、住民の安心相談係に対する期待が高いと地元紙は伝えています。

当初、市は騒音、迷惑行為、駐車違反の相談内容が多いだろうと予測していましたが、実際は幅広い相談内容が寄せられています。**ドメスティック・ヴァイオレンス、害虫の駆除等**です。

「公の平穏」（tranquilité publique）維持

市幹部は、「警察・救急への緊急通報を除いて、住民が相談する行政窓口が 17 時以降ない。トゥールーズでは犯罪件数が微増しており、市として「公の平穏」（tranquilité publique）維持という任務を遂行しなければならない。生活の質の低下が犯罪、暴力行為の端緒となりえるので、日常生活上の小さな問題を解決することが、ひいては犯罪、暴力行為の防止に役立つ」（治安・安心相談係担当助役）と述べています。自治体が警察以外の相談窓口を作る、自治体ができる範囲で日常生活上の問題を解決し、「生活の質」の向上感を住民に与えるというのが、仏トゥールーズ流「安心相談係」の狙いではないでしょうか？

トゥールーズ第一大学キャピトル、治安・警察学研究センター研究員
浦中千佳央（2010.8.9 記）

7

特　別　寄　稿

警察現場と

安全・安心「NEXT ONE セーフコミュニティ」戦略

警察が元気に輝けば
地域社会も元気に輝く！

前長崎県警察松浦警察署長

岩　田　廣　文

警察現場と安全・安心「NEXT ONE セーフコミュニティ」戦略
～警察が元気に輝けば地域社会も元気に輝く！～

岩田　廣文
前長崎県松浦警察署長

第１　長崎県警における安全・安心まちづくり

１　平成５年の全国刑法犯認知件数が１８０万件を突破し、我が国が世界に誇ってきた良好な治安に陰りが生じ、それまで「世界で一番安全な国」といわれた神話が崩壊したとの認識から、国民は治安に対する不安を増大した。

２　そこで平成６年１月から全国一斉に「安全・安心まちづくり」をめざして地域安全活動が推進され長崎県警においても、当時の石附本部長（現市民生活と地域の安全創造研究部会長）の陣頭指導のもと「全国で一番安全・安心な長崎県」をめざし「地域安全総合対策推進室」が設置された。当時県警防犯課長補佐であった私は警大での研究科を経て、地域安全総合対策推進室の責任者として「安全・安心対策」の企画・立案を命ぜられた。

３　地域安全総合対策のキーワード

地域安全総合対策においては、次のことをキーワードとして推進した。

①　警察各部門間の横断的連携体制の確立

刑事・生活安全・交通・地域が部課の壁を取り払い、相互に知恵を出し、警察の有する総合的な力を「地域の安全」というテーマに合わせてこれに対処した。そのために各部門からなる「地域安全総合対策推進委員会」および「地域安全総合対策推進室」を設置。

②　特別派遣隊による現場診断と安全対策提言

犯罪等の多発や事故多発により地域住民の安全が著しく脅かされている地域等を警察本部が「安全対策特別指定地域」として指定し、警察本部各部門の「安全対策の専門家」がプロジェクトチームを組み、地域住民の安全確保のための「安全対策提言（処方箋）」を行い、自治体・地域住民・関係機関団体等参加による検討会を行い、その上で総合対策を協力に推進し、さらに対策の成果があったか否かしかるべき時期に「検証」する。

≪ワンルームマンション対象の侵入盗犯犯罪に対する安全対策提言例≫
～アカデミー叢書第１号未来志向型警察職員のための安全対策概論抜粋～

ア　長崎市所在の浦上警察署管内において、平成３年４月以降、平成５年４月にかけて、若い独身女性居住のワンルームマンションを対象とした連続窃盗事件が発生。幸い犯人は逮捕したが、犯人の取調べ、被害の発生状況を分析したところ、同地域において同種事件の危険性が高くその未然防止対策・再発防止対策が喫緊の課題となった。

イ　そこで、ワンルームマンションが多い同地域を「特別指定第２号」に指定し、「根源対策」を講じることとした。犯人の自供によれば、今回の事件を敢行する以前にもマンション・アパートを対象とした忍び込みや車上狙いなど数多くの犯罪を敢行していたが、被害届けもなく、犯行による被害は潜在化していた。

ウ　このように、警察に被害届を出さない人でも現実に犯罪の被害を受けたり、その脅威にさらされるケースがあり、このような潜在事案に対して、県民一人ひとりが自らの安全を守るためには、回りで起きている事件や事故について、常日頃から「安全意識」を持ち、身の回りの「生活安全情報」を「共有し」被害に遭わないためのノウハウ（危機回避術）を身につけておくことが大切であり、また、何故、被害が発生したのかについてその原因・背景を分析し、警察や関係機関・団体・地域住民がこれへの「根源対策」を講じなければ、類似の犯罪や事故は再発する危険性が高い。

エ　被害にあったワンルームマンションの現場診断の結果、被害者の安全意識の欠如、マンションの構造、周囲の環境面等々について様々な問題点が見受けられた。この現場判断の結果に基づき、犯罪誘発要因三要素から、「加害者」・「被害者」・「環境条件」のそれぞれについて安全対策上の問題点を取り上げ、これに対する「安全対策提言」をまとめるとともに「安全対策検討会」を開催した。

オ　「安全対策検討会」における出席者は、この種被害の未然防止対策等安全対策に関係のある

・　被害者にならないための安全対策～マンション居住者（大学生）、関係大学の学生課長
・　被害を受けないための設備等～マンション管理人、不動産関係者、防犯設備関係業者
・　犯行の行われにくい地域環境作り～県地区防犯協会役員、県地区交通安全協会役員、地区暴力追放運動推進協議会役員、地区少年補導員協議会役員、地域住民、町内会役員
・　関係行政機関～県土木事務所、市土地開発建築審査課長、関係公民官庁、支所幹部

の人々が出席した。

カ　その後の警察の取組みとしては、検討会での安全対策上の提言及び住民の要望に基づき、この地域に対する特別重点警戒やマンション等に対する安全対策診断等を実施するとともに防犯協会との連名で「生活安全ニュース」を発行、地域住民に配布するなど特別の取組みを行った。

こうした結果、地域住民をはじめ関係機関・団体の安全意識の高揚がこれまでになく図られたほか、女子大学からの「特別安全講座」の要請、マンション所有者による「安全チラシ」の作成配布、安全対策用立て看板・侵入防止用窓格子・郵便受け目隠しなどの自主的設置等、関係者の安全対策への自主的、自発的な取組みが積極的に見られるとともに、この地域における類似被害の発生がみられないようになった。

③　安全対策研究学会(セーフティ・フロンティア・アカデミー)創設とアカデミー叢書の発行

地域安全総合対策の一層の推進を図るとともに、対策推進上の問題解決に資するため「安全対策研究学会」を創設し、指定研究員制度を導入して「安全対策」のあり方等について調査・研究を行い、この研究成果をアカデミー叢書として発行。

叢書例

１号「未来志向型警察職員のための安全対策概論」・２号「交通安全総合対策への交通危険学の活用方策」・10 号「未来志向型警察官のための駐在所学」・11 号「未来志向型の密漁防止総合対策・19 号「県民と県警をつなぐ安全対策の架け橋イベントマニュアル」

４　こうして地域安全対策を推進した結果、全国的には刑法犯認知件数も１７０万件台に減少し、本県においても全国一番安全な県となるとともに、「地域安全総合対策として特別地域の指定とプロジェクトチーム派遣による問題解決の推進により地域住民の自主的活動の活発化・自治体の支援の獲得など多大な成果を収めた。」として長崎県警は警察庁長官賞を受賞した。

５　しかしながら本対策は石附本部長の異動とともに、「まだ治安は良好であり地域安全総合対策の必要なし」として約２年で終りをつげた。その後、平成８年から本県はもちろんのこと全国の刑法犯認知件数は年々増加し、平成１４年には２８５万件を突破したことから、地域安全活動の重要性を再認識し、本県は再び「街頭犯罪対策・安全安心まちづくり」として地域安全対策を再び推進することとなり現在に至っている。

第２　松浦市における安全・安心まちづくり（松浦警察署における地域安全総合対策の推進）

本職は平成２０年３月から本年３月までの２年間、松浦警察署長（現員５１名）として勤務し、所属長として前述した地域安全総合対策を実践する機会を得た。同対策を推進するにあたっては「地域の安全」というキーワードの下に警察がリーダーシップをとり、「地域密着型」「警察と地域の一体型」の仕事の進め方により、自治体、地域住民、関係機関・団体、企業と一体となり、その共創力による「安全・安心まちづくり」を推進した。その結果、犯罪は２年間で１８．３％減少するとともに「犯罪は許さない。街の安全は自分たちで守るのだ。」という認識のもと地域住民等による自主的かつ創造的な「地域の安全」のための諸活動が積極的に行われるようになるとともに、松浦警察署も良好な治安を維持したとして２年連続業務成績優秀警察署となった。以下、「松浦市における安全・安心まちづくり」について紹介したい。

１　松浦市の地勢等

松浦市は長崎県の北松浦半島の北西部に位置し、佐賀県伊万里市、唐津市と隣接する人口約２万６千人、面積約３０平方キロメートルの水産資源に恵まれた我が国の原風景の残る小さな市である。

市民は武士集団「松浦党」を先祖とする誇り高き住民と、かつて炭鉱夫として全国から移り住んだ住民とにより構成されており、ものの考え方、行動も著しい温度差が伺える。産業としては、漁獲水揚げ全国第４位を誇る魚市場とエネルギー供給基地（火力発電所・石油ガス備蓄）がある。

本職が赴任した平成２０年３月当時の松浦市は、平成１８年に１市２町が合併し、赤字財政であったことから平成１８年度から２１年度の４年間、各予算のカット、市職員等の削減等を実施し新市財政の基盤作りの最中であった。当然のことながら防犯協会、交通安全協会等のボランティア団体の予算も削減されその活動も低調を極めていた。犯罪率も、長崎県は低い方から全国第４位の安全な県であり、松浦市も他県に比べ安全な方ではあったが、県内での犯罪率では松浦市は２３市町のなかでワースト３であった。

２　自治体・住民・企業への働きかけ

ア　着任してまもなく、市長・副市長・教育長を直接訪問し、「松浦市安全・安心まちづくりへの理解と防犯協会（防犯協会長は市長）・交通安全協会活動への支援」を求めた。しかしながら安全・安心まちづくりに対するある程度の理解はあるものの自治体としての具体的施策の

取組やボランティアの活動に対する支援など低調であった。特に、松浦市においては平成１９年５月に「松浦市安全安心条例」を制定しているものの条例が生かされた市政はなされておらず、住民・企業においては条例そのものの存在すら知らない状況にあった。

イ　地域住民による安全・安心活動においても、全体的に低調で各ボランティア団体がそれぞれ定期的な活動を細々と行っている状況であった。その原因について調査するに、自治体等からの理解と活動費の支援が不十分であるとのことであり、そろぞれのボランティア団体から警察の積極的な自治体等への働きかけの強い要望を受けた。このことから自治体はじめ住民･企業に対して安全･安心まちづくりへの理解と協力を深めることが喫緊の課題であった。

ウ　そこで年間をとおして安全・安心まちづくりの啓蒙をはかることとし、まず例年開催される市都市計画推進委員会等行政機関主催の総会等に自ら出席しその啓蒙を図るとともに少年健全育成協議会等ボランティアの主催する会議・会合に対しても出前講座感覚で出席するとともに、火力発電所等に対しても積極的に働きかけ講演等を行った。

エ　そして、徐々にではあるが自治体・住民・企業の安全・安心に対する理解と協力が得られるようになるとともに、地域住民の自主的活動が活発に行われるようになり、また自治体のボランティアに対する財政的支援や自治体・企業の方から警察に対しての講演の依頼、協働による施策の実施なども行われるようになった。その事例としては

○　犯罪に強いまちづくりをめざした商店街の環境整備づくり

～商店街には、多くの壊れたままの古い防犯・交通安全看板や廃業した商店等が放置されたままとなっていたことから、警察から市への安全・安心まちづくりへの理解と財政支援を働きかけた結果、防犯看板や商店のウィンドウ、道路等の整備がなされ、商店街の環境が一新するとともに犯罪に強い街となった。また、松浦警察署自体もリフォームし街の環境整備に一役を果たした。

○　青色回転灯装備車両による自主防犯パトロールの促進

～平成１９年は車両３２台、人員３２人の構成であったが、住民による自主防犯パトロールの重要性を訴えた結果、平成２１年には車両５３台、人員１６０人に増強されるとともに、全車両による合同パトロールが実施されるなど自主的防犯パトロールが活発化した。

○　長年問題とされてきた魚市場からの暴力団の排除

～松浦魚市場、漁協組合、商工会議所等２２事業所において「暴力団など不当要求行為等防止対策協議会」を結成し、暴力団追放運動を推進した結果、地域住民・企業等において今までにない強い暴力団排除の気運が高まり、松浦市で長年問題とされていた「３０年間にわたる松浦魚市場での脅迫・恐喝事件」を敢行していた県内外の右翼・暴力団員を検挙一掃できた。

○　松浦市地域安全情報ネットワークの構築

～市・警察署・少年センター・金融機関等９機関・団体が相互協力のもとに、それぞれが把握している生活安全情報を防犯協会事務局（松浦市総務課）に集約、一元化し「地域安全情報ネットワーク」を構築して、市民等に常時情報提供できることとなった。

オ　こうした結果、犯罪は２年間で１８．３％減少し、平成２１年中の検挙率は６２．１％（全国３２．０％　長崎県５１．８％）の高検挙率であった。また火災事故においては過

去５年間平均２０件以上の発生をみていたが、平成２１年は１０件と半減し、これは「消防署設立以来初めての快挙であり、警察と共に安全・安心まちづくりを推進した結果である。」と感謝された。

～過去５年間の犯罪発生状況（刑法犯認知件数・検挙率の推移）～

年　　別	H17	H18	H19	H20	H21
刑法犯認知件数	２２４件	２２４件	２０７件	２００件	１６９件
検　　挙　　率	５０．４％	５７．６％	４７．８％	４０．４％	６２．１％

第３　警察が元気に輝けば地域社会も元気に輝く！

１　松浦市において２年間、安全・安心まちづくりを推進して実感したことは「警察が元気に輝けば地域社会も輝く」ということである。安全・安心対策は、地域社会全体すなわち自治体・地域住民・企業と警察との横断的連携のもと三位一体で推進していかなければ「安全で安心なまちづくり」は実現することはできない。なかでも警察は、地域住民等よりも安全・安心対策を推進する上において必要な情報を多く有し、安全・安心を創造する力を有している。ゆえに「地域の安全・安心」をキーワードに実現に向けて、警察が元気に輝き自治体・地域住民等に働きかければ、そのことに十分に応えてくれるばかりでなく、自主的活動が活発となりおのずと地域社会全体も明るく元気に輝きだす。

それではどうすれば警察が輝くか。松浦署では次のことを重点に実践した。

２　警察が輝くために

（１）安全・安心対策実践塾の開催

職員のほとんどが、安全と安心は相互関係があると考えるも、安全と安心は別ものであることを理解せず、犯罪の検挙・被害防止対策等の安全対策は懸命にやるが、住民の不安を解消し安心を与える安心対策となると「検挙に勝る防犯なし」としておろそかにしてきた感がみられたことから「安全・安心対策実践塾」を開催し、職員の教養に努めた。

（２）署長による出前講座

署長自ら積極的に自治体・住民に働きかけ、安全・安心のための出前講座を精力的に年間を通じ実施。その結果２年目からは自治体・住民の方から出前講座の申し出が多くなるとともに、住民の自主的活動が活発化した。

（３）署長等によるボランティアへの激励

警察署を活動拠点として活用するとともに、各ボランティア活動の出発等においては、必ず署長・幹部による激励、見送り、同行等を行い、民警一体となった活動の活発化をはかった。

（４）防災通信無線等による安全情報の提供

警察においては事件事故を適正に処理していればいちいち説明する必要はなく、また、しなくても市民はわかっているだろうとの考えもあり十分に知らせる活動をしていなかったことから、住民の多くは警察活動（安全・安心対策）を理解できていなかった。このことから

市民への関心を喚起しさらには安心を与えるため、これまで以上に会合等への出席や、企業等の電光掲示板等はもちろんのこと自治体の防災通信無線（全世帯受信）を活用し、振り込め詐欺被害防止等生活安全情報の積極的広報に努めた。

（５）報道機関との協働による安全・安心対策の推進

地元報道機関に対し、「安全・安心まちづくり」についての理解と協力を求めた結果「安全・安心施策の積極的報道を行う」との理解をいただき、協働して安全・安心対策の推進を図ることができた。

～地元新聞報道件数　平成２１年～５６件（事件事故２５件、安全・安心対策３１件）

（６）安全相談等早期解決のための「３Ｓ街づくり活動」の推進

地域住民からの安全相談等を把握するため、地域警察官による巡回連絡を１００％実施するとともに、その相談等については「親切に・安全に・住みよい」の頭文字から名付けた「３Ｓ街づくり活動」を積極的に展開し、生活安全充足感の醸成に努めた。その結果、平成２０年中２２７件、平成２１年２２９件の相談等を解決し、地元長崎新聞に掲載（H21.8.27）賞賛された。

（７）職員の元気の源としての休暇の取得

警察が元気であるためには、まず職員が元気でなければならない。そのために最も必要なことは、仕事と休養のメリハリをつけることである。積極的な休暇を取得しリフレッシュすることにより、健全で健康な心身を育むことができるとともに、職員・家族間の絆が生まれ、ひいては職員の執務能力が十分に発揮され、活力ある警察組織が生まれることとなる。松浦警察署においては、「５連休、夏期休暇等の完全取得」を積極的に推進するとともに「・仕事も休養も全力で・絆を大切にした安全、安心まちづくり」を掲げ職員一丸となって活力ある職場をめざした。

むすび

今後、さらに安全で安心して暮らせる地域社会を構築していくうえで、警察の基本的戦略はいかにあるべきかを考えるとき、「警察が元気に輝けば地域社会も元気に輝く！」の一言に尽きると思う。

警察の役割は、地域社会や地域住民の安全を維持し安心を与えることであり、そのためには警察そのものが社会的健康で元気でなければならない。現場における警察署長は「いかにすれば警察が元気に輝く」かを常に念頭に置き、先頭に立ってその責務を果たすことが大事であると考える。

1

特　別　寄　稿

事件事故が少ないまちには「安全活力」以前に「安心活力」がある！

–秋津小学校を拠点（場）にしたスクール・コミュニティのまち育て–

秋津コミュニティ顧問

（習志野市立秋津小学校区の生涯学習団体）

岸　　裕　司

事件事故が少ないまちには「安全活力」以前に「安心活力」がある！
～秋津小学校を拠点（場）にしたスクール・コミュニティのまち育て～

岸　裕司
秋津コミュニティ顧問（習志野市立秋津小学校区の生涯学習団体）

はじめに

（1）２つの「学社融合」による秋津のスクール・コミュニティ創生経過

1980 年に東京湾の埋め立て地に誕生した習志野市秋津のまち[1]とともに開校した市立秋津小学校（菅久校長、児童数 352 名、2010 年 4 月現在）は、開校時から授業に校区の大人が多数参画する「狭義の学社融合[2]」の実践校として知られ、そのことにより習志野市教育委員会から 2006 年に「コミュニティ・スクール（「学校運営協議会」制度[3]）」として千葉県内で最初に指定された、名実ともに「地域とともに歩む、地域に開かれた学校」である。

また同校は、児童数の減少で空いた 4 つの教室や草花・野菜などを栽培する余裕敷地約 300 ㎡と校舎外部の陶芸窯を「秋津小学校コミュニティルーム[4]」の名称で開放し、校区の生涯学習の推進団体である「秋津コミュニティ[5]」による住民自主管理の運営で、朝の 9 時から夜の 9 時まで開校時間帯はもちろん放課後や休日も年間を通して子どもから高齢者が集いさまざまな生涯学習を楽しんでいる。

この状態は、学校施設を使いながらも授業外活動であることから「広義の学社融合[6]」と呼ぶ。

「広義の学社融合」では、約 40 もの大人のサークルや地縁団体が年間ほぼ 365 日間を通してコミュニティルームに集い自らの生涯学習活動や会合などを自主的におこなっている。またコミュニティルームを活用しての子どもと大人の世代間交流には、秋津コミュニティに所属する工作クラブや民謡どんつく、秋津ばか面愛好会から秋津陶芸同好会などの大人のサークルが放課後や休日に催す「秋津・地域であそぼう！」と称する子ども教室を年間 240 日間も開催して楽しんでいることなどがある。

ちなみに普通の公立小中学校の開校日は、2002 年度からの完全学校週 5 日制の実施により約 200 日間であることから、いかに秋津コミュニティの活動が活発であるかをご理解いただけると思う。

また校庭には、お父さんたちが手づくりした小動物とのふれあいにより命の大切さを学ぶ教材としての飼育小屋や環境学習の教材である小川や田んぼ・池がある約 420 ㎡のビオトープから、柿や房総ビワなどの果樹がたわわに実をつけ子どもたちが自由に食べることができる約 500 ㎡の果樹園も散在し、だれでもが自由に集い憩い遊ぶことができる「もうひとつの地域の公園」としての「コミュニティ・ガーデン」として活用されているのである。

1　秋津のまち：人口 7355、戸数 2687＋特別養護老人ホーム 100 床、総世帯数 2838、1 戸平均 2,74 人（世帯平均 2,59 人）高齢化率 18,4%　2007 年 3 月現在。

2　狭義の学社融合：学校教育と社会教育を双方向性をもって融合させて、学校教育と社会教育双方を同時に推進充実させる新しい教育方法。学校教育の時間帯に限って行うことから狭義の学社融合と呼ぶ。

3　2004 年に改定した「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」にもとづき、保護者や住民も参画しての学校運営協議会を母体に学校運営や教職員の人事に関する意見を述べることができる新しい市民参画型の学校教育の改革制度。

4　秋津小学校コミュニティルーム：1995 年 9 月に秋津小学校一階の余裕教室 4 つと校庭の余裕花壇、校舎外部の陶芸窯との 3 つの施設機能を「秋津小学校コミュニティルーム」の名称で、当時の校長と教育委員会の了解のもとで開設した地域開放のハードスペースの総称。日常の管理運営は秋津コミュニティ内に組織した住民委員が行っているが、最終責任者は市の教育長に校長から移管した。そのために、校長や教職員には管理責任がないことから、夜間や休日の出勤義務はない。このことが大きな特長の既存学校開放施設。

5　秋津コミュニティ：秋津小学校が 1990 年度から 3 年間、教育委員会より生涯学習研究校の指定を受けた。指定を契機に解除後も校区の生涯学習を推進しようとの意図から、当時ＰＴＡ会長の岸裕司や学校が地域の団体に呼びかけ 1992 年に学校に事務局を置き発足させた「秋津地域生涯学習連絡協議会」を前身とする任意団体。同協議会時代の登録サークル数は、劇団、コーラス、工作クラブなどの 6 つであったが 1995 年のコミュニティルームの開設後にいっそう活発化し、2010 年 4 月現在の登録サークル数 30、ＰＴＡや秋津まちづくり会議などの地縁団体数 8 つにまで拡大している。

6　広義の学社融合：学校施設、特に校舎内の各種施設を放課後や休日も含めて地域に開放することで、子どもから大人までが学校に集い学びあい遊ぶことができる生涯学習を推進する新しいあり方。開放された学校施設を活用しながらも学校教育ではないことから広義の学社融合と呼ぶ。

（2）秋津のスクール・コミュニティの先進性

秋津のような、学校を拠点として地域住民だれでもが年間を通して生涯学習活動ができるあり方を「スクール・コミュニティ[7]」と呼び、先の学校運営の充実を主眼とする「コミュニティ・スクール」をスクール・コミュニティは内包しているのである。

このスクール・コミュニティは、2006 年に改定された教育基本法の以下の「第 3 条　生涯学習の理念」の条文を先取りした具体のあり方といえると考えるのである。

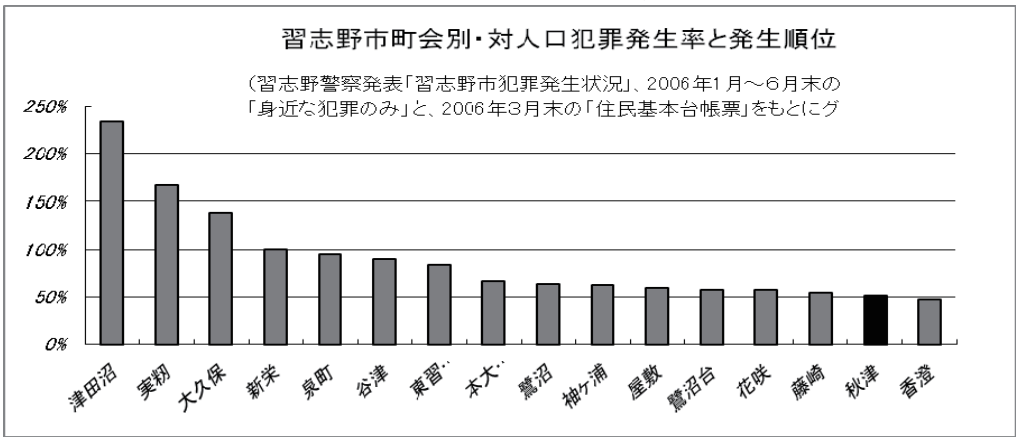
第３条　生涯学習の理念　国民一人一人が、自己の人格を磨き、豊かな人生を送ることができるよう、その生涯にわたって、あらゆる機会に、あらゆる場所において学習することができ、その成果を適切に生かすことのできる社会の実現が図られなければならない。

１　事件事故が少ないまちには「安全活力」以前に「安心活力」がある

このような学校と地域が長年かけて築いてきたスクール・コミュニティの秋津は、子どもたちの自由で活力ある遊びを保証してきたことはもちろん､子どもにとっても大人にとっても安全で安心な｢安全活力[8]」の高い「秋津モデル」と呼ばれるまちを創造してきたのである。

その安全度は、【図 1[9]】で示すように秋津での犯罪の発生率が習志野市内のほかの地区と比較して大変少ないことからある程度はご理解いただけると思う。

【図 1】習志野市町会別・対人口犯罪発生率と発生順位



この犯罪が少ない秋津モデルは、高い「安全活力」の創生以前からの学校を拠点にした生涯学習を中心とする安心して活力ある活動ができる空間を住民と学校が協働して創造してきたからではないかと思われる。そのことはすなわち、「安心活力」が高いからではないかと考えられる。

であるがゆえに、学校や地域での多様な大人の眼差しと大人自身の活力、とくに秋津コミュニティを中心とした「おやじの力」が生み出す楽しい多彩な行事が、子どもの遊びや学びの場所的・心理的・

7　スクール・コミュニティ：学校を地域の拠点として誰でもが集い学び憩うことができる新しい生涯学習コミュニティづくりのあり方。岸裕司著『学校開放でまち育て－サスティナブルタウンをめざして』学芸出版社、2008 年 参照。

8　安全活力：「安全」と「活力」の造語。『子ども・少年をめぐる安全活力の構築　その１　自助・共助・公助安全活力の結合方策の探求―子ども・少年をめぐる事件・事故予防の包括的対策のために―』（警察政策学会 市民生活と地域の安全創造研究部会、平成 19（2007）年 4 月、警察政策学会資料　第 43 号）に所収。

9　図 1 の出典と解説：岸裕司著『学校開放でまち育て－サスティナブルタウンをめざして』学芸出版社、2008 年。習志野市内全町会における 2006 年 1 月から 6 月末までに発生した身近な犯罪（空き巣・ひったくり・車上狙い・路上強盗ほか）件数を、その各地区の 06 年 3 月末の人口で割った比率を順位別に筆者がグラフ化。秋津全体の対人口に占める犯罪の発生率は、秋津の東隣の香澄地区の 48%（件数で 39）に次いで 51%（件数で 45）であり、市内では 2 番目に犯罪の発生率が低い地区である。一方、市内で対人口犯罪率が高い津田沼（432 件）、実籾（195 件）、大久保（140 件）、谷津（294 件）地区には、商店街やＪＲ及び私鉄の京成線などの駅があることにより人の往来が多く犯罪が多い地区である。ただし秋津も香澄もＪＲ新習志野駅に近く、また駅前にはアウトレット・モールなどがあるにも関わらず犯罪が少ないのは、もちろん駅の乗降客数の違いがあるが、普段からの地区内での住民活動が活発だからと思われる。

時間的な安全空間を創出し、それを裏付けるように「88%の子どもが『わたしは学校が楽しい[10]』」と感じ、「不登校児がゼロ[11]」の秋津小学校を創生してきたと思うのである。

ということは、子ども自身の心身および社会的健康が増進され、子どもの「安全活力」が向上していることと同時に大人自身の安全活力、ひいては地域全体の安全活力が質的に向上し、それら総体のまちのソーシャルキャピタルの価値から「秋津モデル」と呼ばれようになったと推察できるのである。

２　小学校を拠点に地域の「安全活力」を高めてきた秋津の取り組みと理論的背景

（1）学校時間と地域時間～子どもの自由な遊びを保証する「開かれた学校」～

子どもの心身発達には自由な遊びを保証し、個々の子どもの興味や関心に応じられる「多様な入り口」となる「遊びのソフト」が身近にあることと同時に、豊かな遊び空間や面白そうな仕掛けとしての遊具や自然環境などの「ハード」が必要で、かつ両面を可能にする「大人の存在」が不可欠である。

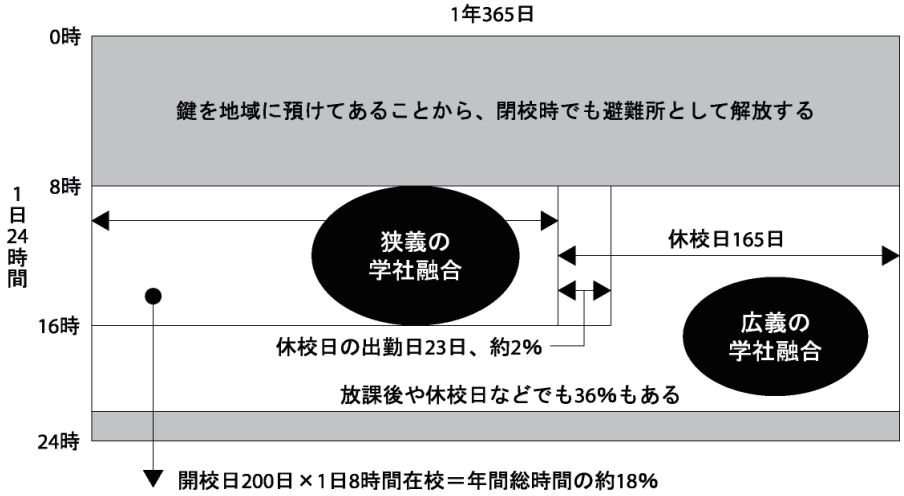
その点では学校、とりわけ全国に約 22,000 校ある圧倒的に多い公立小学校（そのうち私立は 206 校、国立附属は 73 校、2008 年度・文部科学省）が最適であろうと考えられる。とくに幼少期の子どもにとっては、日常的に歩いて行き来していることからの親しみのある小学校が最適と考えられる。

その小学校のソフトである授業や各種の行事を、生涯学習の視点から地域の大人と協働すれば従来型の先生と子どもだけのスタイルとは一味違う、子どもにとっては多様な人との出会いと豊かでわくわくする多彩な活動が可能になる。たとえば、秋津小学校で実践している生活科や総合的な学習の時間、音楽や家庭科、クラブ活動から運動会などの行事が適しているだろう。

またハードである学校施設を開放し、地域住民だれでもが活用できれば身近で生涯学習の推進が可能になる。そしてそのような子どもと大人の協働それ自体が、ユニセフが謳う「子どもに優しい都市は全ての人に優しい」との命題の具体の実践になるであろうと考える。

そこで子どもが学校にいる時間帯と学校外時間帯を模式化すると【図 2[12]】である。この場合の学校は、完全学校週 5 日制を実施している公立小学校である。

【図 2】学びと施設の２つの学校機能を地域に開いたスクール・コミュニティの状態



＜図２の解説＞
・年間の総時間数は 8,760 時間（24 時間×365 日）。
・年間の標準的な小中学校の開校総時間数は 1,600 時間（8 時間×200 日）。
・子どもの登校総時間数比率は年間の約 18%である（1,600 時間÷8,760 時間）。
・休校日の教職員の必要出勤日数は、プラス 23 日（23 日×8 時間＝184 時間＝年間時間帯の約 2%）ある。
・学校教育に使われない開放可能な総時間数：放課後 1,000 時間（5 時間×200 日）＋休校日 2,145 時間（13 時間×165 日）＝3,145 時間÷年間 8,760 時間＝約 36%もあることから、その時間数は住民が活用できるように開放することが望まれる。

---

[10] 秋津小学校 2007 年度「学校評価のまとめ」2008 年 3 月、秋津小学校・秋津小学校学校運営協議会発行より。
[11] 不登校児がゼロ：秋津小学校の当時の石井和生校長による 2007 年度の同校の公開研究会での発言。
[12] 図 2 の出典：岸裕司著『学校開放でまち育てーサスティナブルタウンをめざして』学芸出版社、2008 年 。

普通の学校では、子どもたちは年間わずかに 18%の時間帯しか「学校にいない」のである。残りの 82%もの時間帯が家庭や地域で過ごす学校外の時間帯であることに、また「地域の学校」創生のためにも着目する必要があるだろう。また学校教育として使われていない放課後の 200 日や 165 日の休校日だけでも年間時間帯の 36%もある。

そこで、その時間帯だけでも開放すれば「子どもたちの身近なハードとしての遊び空間」がずいぶんと増えることになる。秋津小学校はその時間帯も「地域に開き」、自由な遊びと学びの空間として役立てているのである。

（2）小学校を開いて「安全活力」を高める秋津モデルの実際

秋津小学校での狭義と広義の「2 つの学社融合」での子どもと大人の協働活動の様子を写真で示す。

＜狭義の学社融合による多様で多彩な学校生活＞

お茶会（食育）

昔遊び（生活科）

地域の古老が演じる落語（国語）

飼育小屋づくり

タイヤピラミッド

ビオトープ（自然観察園）づくり

＜広義の学社融合による多様で多彩な学校外（学校を使うが授業外）生活＞

手づくり山車でお祭り

お祭りでばか面踊り

校庭で防災訓練一泊キャンプ

水彩画教室

算数・数学教室

うどんづくり教室

このように、「2 つの学社融合」は、地域の子どもと大人の多彩な出会いを意図的に仕組むことにより、子どもたちの豊かな学びや育みとともに大人の活動活躍の「場」をもの実現するのである。

（3）関わりあう双方にメリットを生む「融合の発想」で何でも推進

学社融合には新しい発想（理論）と推進法が必要である。秋津では、以下の筆者が発見した「融合の発想[13]」を適用している。

【融合の発想】　関わりあう２人以上や機関同士が、主体者Ａ・Ｂ双方の目指す目的を同時に果たし、ときにはＣという新しい価値をも生むように、はじめから意図して、あることを仕組む発想法。

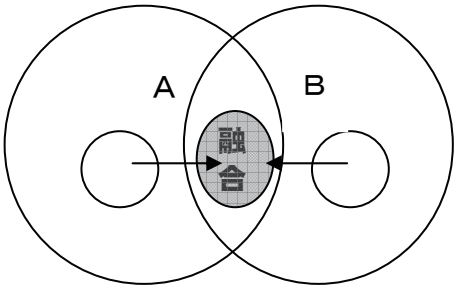
「融合の発想」は、「関わりあう２人以上や機関同士」であれば何にでも適用できる。

たとえば学社融合であれば、Ａに学校教育を置き、Ｂに地域社会を当て、Ａ・Ｂ双方にメリットを生むように真中に協働事業を仕組むのである。Ａ・Ｂ双方が充実（Ｗｉｎ＆Ｗｉｎ）し、長続きすることが秋津の数々の実践で確かめられている。

またそうした授業や行事の協働の長年の継続から、遊具の改修なども秋津コミュニティの工作クラブが行うといった、「融合の発想」でいう「Ｃという新しい価値をも生むように」なっていくのである。

融合の発想を視覚化すると、【図３】のようになる。

【図３】　融合の発想＝Ｗｉｎ＆Ｗｉｎ



‖「融合」は意図的に重ねる
物的・人的な資産の共有や協働の状態
※はじめから双方のメリットを仕組むので長続きする

2009 年のビオトープ大改修参加者

（4）秋津での小学校を拠点にした安全安心な子どもの遊び空間の創造とその継続手法

秋津では、学校と地域住民との協働による各種の遊具や学習教材を手づくりしてきた。先にあげた飼育小屋などのほかにも教室一室を「ごろごろ図書室」に改造（読書のオアシスとしてごろ寝しながら自由に本が読めるカーペット敷き）、滑り台付きの木の砦の新築、千葉県伝統の上総（かずさ）掘りによる防災井戸の新設、タイヤピラミッドの設置などである。

これらはすべて学校と地域の協働での手づくりである。しかし年月が経つと改修が必要になる。事実木の砦は 2007 年に大改修を行い、ビオトープも 2009 年に池に子どもたちが入りやすくするような大改修をし、井戸の汲み上げポンプはこれまでに 3 回取り替えた。

ではだれが改修したのか。しばしば学校関係者から聞くことは「つくるのはいいけれど、壊れた際の改修や継続しての管理が難しいんだよね」である。それは、学校だけで担おうとするからだと思うのである。教員は異動がある。熱心な先生の在任中は良いけれど転任したら続かなくなりえるからだ。その点秋津では、モノづくりが好きな 30 人ほどの大人で組織した工作クラブ員が、休日の学校開放空間で主体的に改修をおこなうことから続いているのである。

なお、秋津のさまざまなモノづくりの経緯やおやじたちの作業の様子・造作物の写真などは、以下の拙著に詳しいので関心のある方は参照していただきたい。『学校を基地に〔お父さん〕のまちづくりー元気コミュニティ！秋津』（太郎次郎社）、『学校開放でまち育てーサスティナブルタウンをめざして』（学芸出版社）、『中高年パワーが学校とまちをつくる』（岩波書店）、『「地域暮らし」宣言―学校はコミュニティ・アート！』（太郎次郎社エディタス ）。

13　「融合の発想」および図３の出典：岸裕司著『「地域暮らし」宣言ー学校はコミュニティ・アート！』2003 年、太郎次郎社エディタス。

（5）事件事故は多くのリスク（危険）因子の結合により発生。安全予防は危険因子のプロセス管理の問題～秋津は、危険因子そのものが発生しにくく、発生しても危険因子の結合がしにくいまち（「安全活力」効果）～

犯罪の少ないまち・秋津の事実は、「狭義の学社融合」での参画者が年間約2万人であることと、「広義の学社融合」でのコミュニティルームの利用者が1万人であることも関係していると考えられる。

つまり、「開かれた学校」だからこそ学校も地域も「安全活力」が高いと推察できるからである。

重要なことは、「学校と地域の安全は一体不可分」であり、コミュニティ共同体内の子どもや孫のいない人々を含めた新しい縁結びの考え方である「子縁（こえん）」を介した多様な活動を通して住民同士が互いの顔と名前を知り信頼しあい「人の石垣で子どもを守る」というコミュニティ・ポリシーを日常生活に習慣化して組み込んでいることである。

とくに、活動している大人の「『わが子を守る』と同時に『わが子を犯罪者にしてはいけない』」との声とともに「子どもの居場所は大人の居場所と一体で」があり、生涯学習と福祉コミュニティを結果として一緒に育み推進していることがポイントと考えるのである。

このような秋津モデルの特色は、コミュニティ総体に自主・自律（立）・自己管理の市民精神の横溢、心理的・時間的・空間的な開放による住民個々人の自己啓発や自己成長志向が強いことである。このことが子どもも大人も「共に学び、共に成長する気風」を醸成し、「安全活力」の源泉となっていると思われるのである。

この安全力学により犯罪や非行力学の危険因子そのものが発生しにくく、発生しても危険因子の結合がしにくいまち、つまり「安全活力」の効果が創生されているのではないかと考えられるのである。

（6）秋津のまちの「子ども110番の家」調査と成果

とはいえ、秋津における「子どもの安全」や地域の安全安心の質をさらに高めるためには、地域自らがまだ取り組まなければならない課題がある。そのひとつに「子ども110番の家」がある。

秋津のまち全2,687戸には、習志野警察署などが提供した「子ども110番の家」の看板を設置している家が多数ある。しかし、その実際の場所と家主名が子どもも地域の大人にもよく知られていないこと、またそのお宅と子どもたちとの交流がないことなどである。

そこで、子どもたち自身が「子ども110番の家」を探し、訪ね、その家を秋津の地図にプロットする体験をとおし、子ども自身の「安全活力」を高めると同時に、子どもが訪ねて調査することにより大人にも活力を与え、地域全体の「安全活力」をより高めていくことを目的に2009年の秋に3回のワークショップを実施した。

ちなみに「子ども110番の家」は、1996年に、滋賀県今渡北小学校ＰＴＡのアイディアから始まったとされ、通学路にあるコンビニ・ガソリンスタンドなどが協力する安全手法であり、警察庁調べによると全国に185万軒存在するとのことである。また、「安全資源」と考えられる「子ども110番の家」については、ほかの地域も同じ課題を抱えていると思われることから秋津調査の概略を紹介する。

＜子どもとさがそう・たずねよう・地図に描こう「子ども110番の家」ワークショップ＞

ア　第1回：子どもとさがそう「子ども110番」の家～秋津には「子ども110番の家」が何軒あるか？

2009年10月18日（日）に実施したワークショップは、子どもたちと実際に秋津のまちを歩いて「子ども110番の家」の看板を設置している家を探しだし、家主名と住所を調べることを実施した。

・合計54軒（1丁目～5丁目住宅、公民館1、銀行1、谷津干潟自然観察センター1、商業界の「子ども110番の家」の類似看板設置コンビニ2、千葉県宅地建物取引業協会の類似看板1）あることがわかった。

・ほかにも「イザ！」の際に駆け込むことが可能な交番1、市の出張所1（同施設内に併設する公民館・図書館が休業の月曜日も営業）があることがわかった。

イ　第2回：子どもとたずねよう「子ども110番」の家～5つのＱ＆Ａ

2009年10月25日（日）に実施したワークショップは、第1回の調査から、子どもたちと話し合い、実際に「子ども110番の家」をお訪ねして5つの質問をしてみようということになった。

・実施概要：1丁目～5丁目の各1軒・合計5軒に大人が事前に訪問の旨の了解を得たうえでお訪ねし、子どもたち自身が考えた5つの質問をして応えていただいた。

ウ　第3回：子どもとつくろう！「子ども110番」の家地図～「子ども110番の家」を秋津の地図に

プロットしよう！

2009 年 11 月 8 日（日）に実施したワークショップは、第 1 回目に調査して探した 54 軒の「子ども 110 番の家」と交番や市の出張所なども含めて、大きく拡大した「秋津のまち地図」にプロットした。

同時に、石附弘氏（日本市民安全学会会長・元長崎県警本部長）を講師にしての「子どもの安全・安心を創造するまち『秋津の安全活力の秘密』」と題する大人向けの研修会を開催した。

＜秋津の「子ども 110 番の家」の調査をしての考察と課題＞

・合計54軒の「子ども110番の家」は、5階建ての集合住宅群の秋津1丁目（全745戸）が5軒、5階建てと8階建て2棟及び3階建てのメゾネットタイプの集合住宅群の2丁目（全1017戸）が6軒と、両丁会は戸数が多いにもかかわらず看板の設置戸数が少ないことがわかった。

・1丁目と2丁目に「子ども110番の家」が少ないことは、5階建てや8階建ての住環境が影響していると思われる。今後は1階の家の方への普及が望まれることがわかった。

・銀行と郵便局は休日が休みだが、公民館は月曜日が休館日なので休日に駆け込め、コンビニは夜中も営業していることから「イザ！」の際には駆け込めることがわかった。

・子どもと訪ねて 5 つの質問に回答をいただいた 5 軒の方全員が子どもの安全に気づかわれていることをひしひしと感じて、同じ秋津の住民仲間としてとてもうれしく思った。

・「子ども 110 番の家」の設置数については、5 名全員が「まだ不十分」と回答しており、今後の課題が明らかになった。

・調査結果を、学校やＰＴＡに知らせたり、さらに地域のすべての「子ども 110 番の家」の方に調査結果を知らせるなど、地域としての取り組みが大切であると感じた。

・「この地域は安全だと思いますか？」の質問について、犯罪が比較的少ない地域であるためか、全員が「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」に回答したことから「体感治安」が高いまちではないかと感じた。

とはいえ、秋津のまちの「体感治安」をおびやかす不安要因も新たに発生している。

・秋津のまちに各地から訪れる方々の玄関であるＪＲ新習志野駅前に「ボートピア習志野（舟券売り場のギャンブル場）」が、2006 年 9 月に開業したことにより犯罪が増えないか心配である。

秋津を含む近隣のまちの治安情勢は、秋津のまちの情勢にすぐ影響するので、今後はこれらの点にも留意していかねばならないと思う。

＜「子ども 110 番の家」を設置している各地の一般的な価値とその意義の向上についての考察＞

①学校と家をつなぐ通学路の安全確保に寄与する「子ども 110 番の家」としての機能の強化

②放課後の帰宅時間帯（この時間帯の子どもへの犯罪が最も多い[14]）や、鍵っ子の増大による帰宅後の家庭での子どもの生活空間の安全確保

③塾帰りなどの夕方から夜間の子どもの公共空間における安全確保

④土日・祝日や夏休みなどの長期休日における遊び場と安全確保

などがあるが、近年の大都市だけではなく地方都市での都市化された治安情勢から、以下の点の価値や意義もあると思われる。

⑤女性や高齢者のための安全拠点（駆け込み寺）

これらの考察から、一般に公園や幹線道路などの事件事故が発生しやすい場所などの新しい地域情報を地元の駐在所や交番などとの連携により入手し、これらの情報を学校、ＰＴＡ、「子ども 110 番の家」などの防犯ボランティア関係者、青少年育成関係者、民生児童委員などの公的な役割を担う地域の安全関係者や諸機関はもとより、核家族化の進展（一世帯平均 2,43 人、厚生労働省、2007 年）により家庭に子どもがいるいないに関わらずすべての大人が共有し、それぞれの組織や個々人が横断的に連携しながら、居住地域全体の「安全の質」を高め、さらなるＱＯＬ（クオリティ・オブ・ライフ）の向上に向けて取り組むことがいっそう求められているのではないかと考えられる。

---

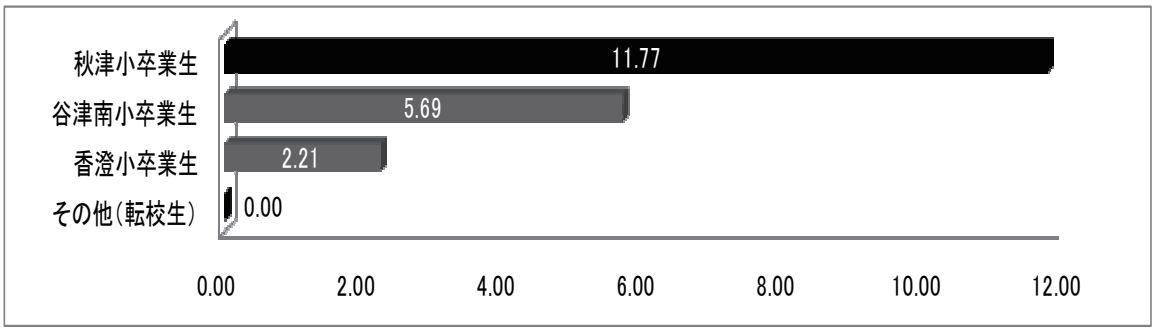
[14] 「一日のうちで被害が最も多い時間帯は、午後の三時頃から五時頃まで。粗暴犯でも風俗犯でも全体の四割強がこの時間帯に集中している」。中村攻著『子どもはどこで犯罪にあっているかー犯罪空間の実情・要因・対策』晶文社、2000 年。

３　秋津モデルにおける子育ち効果

（1）秋津の子どもは幼少期に「ふるさと意識」を醸成している
～ほかの小学校の卒業中学生との比較から～

【図 4】は、秋津小学校を含む 3 つの小学校の卒業生が通う習志野市立第七中学校の任意に回答した 1～3 年生合計 99 人へ、2002 年に実施した「放課後や休日に卒業した小学校へ行く 1 年間の平均回数」を問うた結果である[15]。

【図４】放課後や休日に卒業した小学校へ行く１年間の平均回数

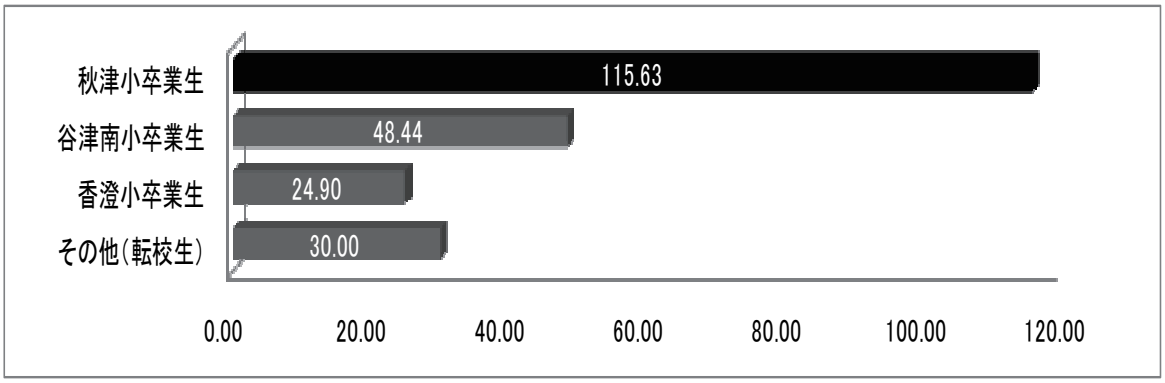


秋津小学校を卒業した中学生は、ほかの 2 つの小学校を卒業した中学生よりも 2 倍強と 5 倍強も多く、小学校を卒業後も放課後や休日に母校の秋津小学校に行っているのである。

この秋津小学校の卒業中学生がほかの 2 つの小学校の卒業中学生より回数多く母校に行っている事実は、放課後や休日に秋津小学校で開催する秋津コミュニティを中心とした何らかの行事への参画を含めた「母校への愛着心」や「さまざまな人とのふれあいの魅力」が、ほかの小学校卒業生よりもより強くあるからだろうと思うのである。

【図 5】は、同じ中学生に聞いた「小学生のときに放課後や休日に小学校へ行った 1 年間の平均回数」である。

【図５】小学生のときに放課後や休日に小学校へ行った１年間の平均回数



やはり秋津小学校の卒業生は、ほかの 2 つの小学校を卒業した中学生よりも、【図 4】の回答とほとんど同じ比率の 2 倍強と 5 倍弱も多く小学生時代に放課後や休日に秋津小学校に行っていた（私の感

[15] 図 4 と図 5 の出典：岸裕司著『「地域暮らし」宣言－学校はコミュニティ・アート！』2003 年 12 月、太郎次郎社エディタスに一部所収の滝瀬容子著『地域に開かれた学校における子どもの環境認知』2003 年 3 月、白百合女子大学大学院生時代の修士論文が初出。アンケート結果について滝瀬容子氏は「秋津小の子どもたちは、放課後や休日に小学校へ行けば、地域の人が数多く出入りしているので、地域の人ともふれあいが多い、と考えることができる。学校へ行く頻度が他校よりも高いのは、『学校』という場がそれだけ子どもたちにとって身近で魅力的であるからだろう。（物理的にも心理的にも、小学校が子どもたちの心理空間となっている可能性が高い）」と同論文内で分析している。

覚では「来ていた」）のである。

つまり、「小学生時期により多く小学校に行っていた」からこそ「中学生になってもほかの 2 つの小学校を卒業した中学生よりも回数多く母校の秋津小学校に行っている」のだろうと推察できるのである。この事実は、秋津モデルのような開かれた学校と地域で幼少期を過ごすことにより知らず知らずのうちに「ふるさと意識」を子どもたちが醸成していたことの証であろうと考えられる。

（2）秋津の高校生男子は幼少期につちかった「生きる力」が継続されている
～ほかの高校生男子との比較から～

秋津では、狭義の学社融合であるクラブ活動を 1992 年度に開始してから 2010 年で 18 年目に入った。また秋津小学校コミュニティルームが 1995 年に開設してから 15 年目に入ったのである。

ということは、現在 25 歳以下の青年であれば、秋津小学校に入学時から授業や行事などの住民との協働はあたり前のこととして経験し、またコミュニティルームでの放課後や休日も含む大人とのふれあいを日常的に体験しながら育ってきた「トキ＝年数」の経過でもある。

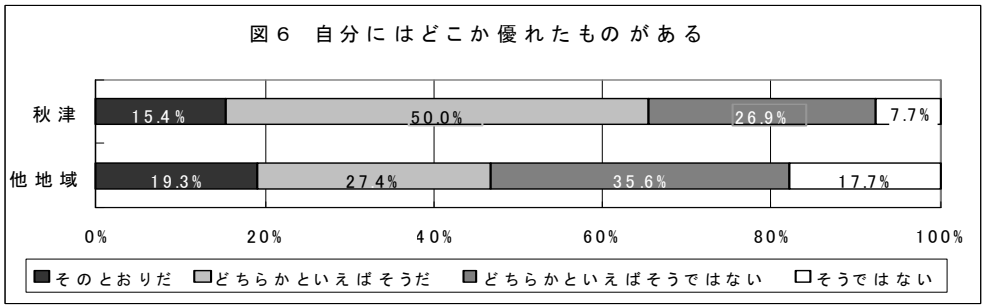
そこで、つぎに秋津小学校を卒業した高校生男子へのアンケート結果を紹介する。

以下の【図 6～10】は、川﨑末美東洋英和女学院大学教授とともに実施した調査結果の一部である[16]。

＜調査対象基本データ＞
・調査対象：秋津小学校を卒業し、調査時現在（2005 年 12 月下旬から 2006 年 1 月上旬）に秋津地区に在住する高校 1・2 年生男女に記述式の質問用紙を配布して後日回収。ただし女子の有効回収数が少数にとどまったことから、男子のみを分析対象とした。男子の回収率 60%、有効票 26。図中では「秋津」と略記。
・比較対照群と分析方法：川﨑教授が同一質問項目を用いての秋津調査と、同学年の高校生を対象に行った調査（福岡県小郡市・名古屋市・横浜市の公立高校各 1 校で 2004 年 12 月に実施）のうち男子生徒 370 人のデータを元に比較。分析方法はクロス分析による。図中では「他地域」と略記。

①秋津小学校の卒業高校生男子はほかの地域の高校生男子よりも「自尊感情」が高い

【図 6】は、「自尊感情」に関する秋津小学校卒業高校生男子とほかの地域の高校生男子との比較である。



秋津小学校で学び、秋津地区で幼少時を過ごし、秋津小学校を卒業後 4～5 年後の高校生男子の自尊感情は、「そのとおりだ」「どちらかといえばそうだ」の上位 2 位回答を含めると、ほかの地域で育った高校生男子よりもかなり優位になっているのである。

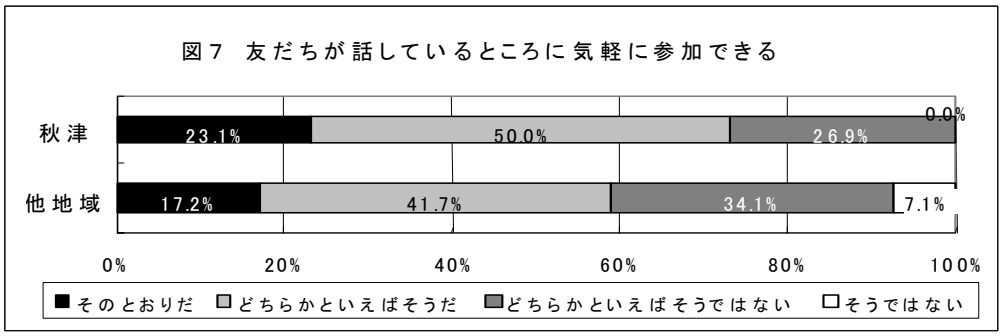
この優位な感情を推察するに、幼少時に学社融合などの体験を通して地域のさまざまな大人とふれあったことにより醸成されたであろうと思うのである。そしてこの優位な感情は、高校生になってもそのまま維持されているように思うのである。

②秋津小学校卒業高校生男子はほかの地域の高校生男子よりも「コミュニケーション能力」が高い

【図 7】は、コミュニケーション能力に関する回答であるが、やはり自尊感情に関する質問と同じように秋津小学校の卒業高校生男子の方がほかの地域で育った高校生男子より優位になっているのである。

16　図 6～10 の出典：川﨑末美東洋英和女学院大学人間科学部教授による『共生型集住の可能性―家族・コミュニティ・地域・環境の視点から―学校を基地にした多元的共生空間』2007 年 3 月、「国立民族学博物館・多元的共生空間の創成に関する共同研究会」の報告書が初出。その後、川﨑末美著「地域社会に家庭を開く－子どもの社会適応力を育てるために」と題する論文（現代家族問題研究会・須永和宏編著『子どもを救う「家庭力」』、慶應義塾大学出版会、2009 年）により多くの調査図とともに採録されている。

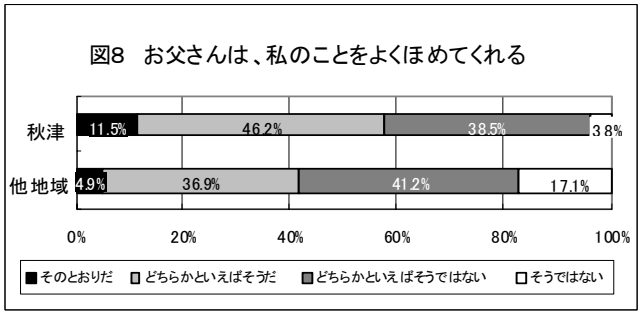
この感情も、幼少時に地域のさまざまな大人とふれあったことにより醸成されたものと思われるのである。

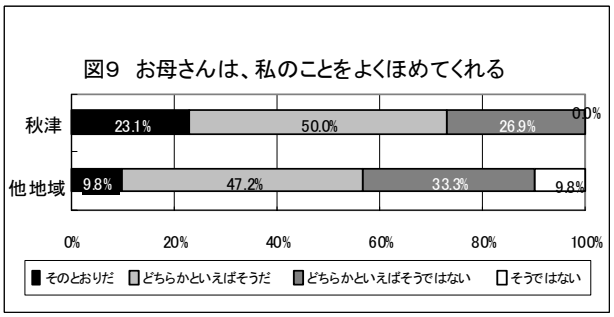


③秋津小学校卒業高校生男子はほかの地域の高校生男子よりも「父母との関係」が良好

では、上記のような秋津っ子の傾向は、どんな父母との関係から醸成されたのであろうか。

【図８・9】は、父母との関係能力に関する質問への回答であるが、父母双方との関係もやはり秋津小学校卒業高校生男子の方がほかの地域の高校生男子よりも優位なのである。



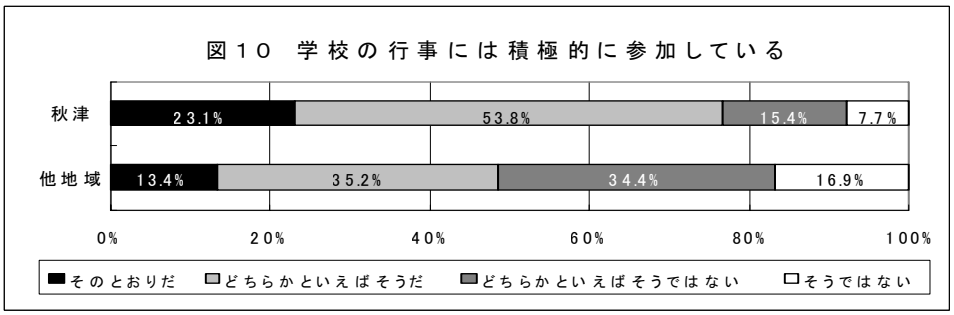


とくに秋津の高校生男子と母親との関係の良さは、母親の安定感でもあるだろう。その安定感は、「父親の学校や地域参画」を背景にしたものと推察する。つまり、父親が学校や地域の行事などに参加すればするほど家庭でのコミュニケーションが増え、母親も子どももそんな父親を好ましく思うようになるだろうと推察できるからである。

④秋津小学校卒業高校生男子はほかの地域の高校生男子よりも「高校への適応能力」が高い

【図 10】は、調査時に通う「高校への適応力」に関する回答である。

やはり秋津の高校生男子の方が、ほかの地域の高校生男子よりも優位な傾向を示しているのである。



さて秋津の高校生男子は、幼少期につちかった前向きに「生きる力」が継続される傾向にあることをほかの地域で育った高校生男子との一部の調査から紹介した（調査アンケートは 67 項目に及ぶ）のであるが、現在の若者を取り巻く「格差社会」は、一般に「学力」で推し量る「見える学力」への関心に偏っていると思うのである。しかし、どんなにつらく困難な状況に直面しても明るく前向きに「生きる力＝見えない学力」も大事であることは言をまたないことである。また「見える学力」を高めるのは、学ぼうとする意欲としての「生きる力」が備わってこそと思うのである。

ところで、秋津の高校生男子の回答数が 26 人と少ないこと（それでも調査時に秋津から他所へ越したりで、すでに秋津にいない高校生を含む全対象者の 60%が回答）から、今後も同じ調査を行い、より秋津っ子の育ちの傾向を確認したいと思うのである。

４　サスティナブルタウン・秋津

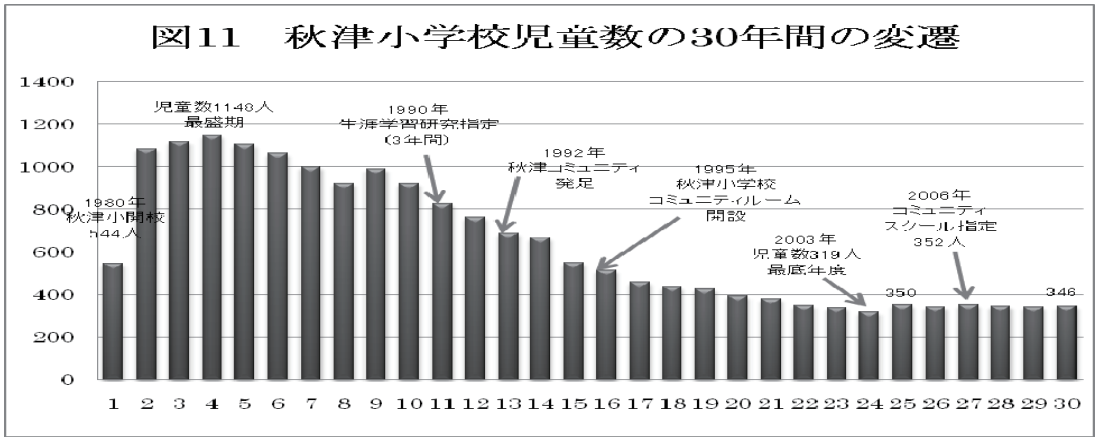
（1）児童数が増えてきた秋津小学校

サスティナブルタウン（継続するまち）であるためには、まちから若者の流出が少ないことや、若者がなんらかの事情でまちから出たとしても結婚して家庭を持ってのＵターンから、まちの子育てしやすい「安全活力」の高い価値によるＩターンなどにより子ども数がある程度の人数維持し続ける必要がある。そのためには、「安全活力」を下支えするまちの価値としてのソーシャルキャピタルが高い「安心活力」が不可欠であろうと考えられる。その視点から秋津の児童数の変遷をながめてみよう。

【図 11】は、秋津小学校の開校から 2009 年度までの 30 年間の児童数の変遷グラフである。

秋津小学校の児童数の最盛年度は、開校 4 年目の 1148 人である。それ以後は坂道を転げ落ちるように減り続け、開校 24 年目の 2003 年度には最盛年度の約 28%の 319 人にまで減ったのである。減ったことにより教室や花壇が空いたことからコミュニティルームの開設が可能になったのである。

ところが児童数は、2004 年度から 6 年連続して 350 人前後と増えないし横ばい傾向を続けているのである。つまり、2003 年度が児童数減少の底だったことがはっきりしてきたのである。



この児童数が増えた理由は 2 つある。

1．秋津小学校を卒業し、一旦秋津を出たＵターンの若者家族の子どもたちが秋津小学校に通いはじめたこと。

事実、第 1 期や第 4 期卒業生などの若者家族の子どもたちが秋津小学校に通いはじめ、私の長男家族も東京から越してきて長女が秋津小学校に入学し今は 2 年生で、下にもまだ 2 人の男の子がいる。

2．秋津の余裕地に民間のマンション 185 戸が 2003 年秋に新築されたことにより、子育てしやすい秋津のまちの価値を慕いＩターンしてきた若者家族の子どもたちが秋津小学校へ通いはじめたこと。

このことも、実際にこのマンションに越してきて秋津コミュニティが主催して毎年夏休みに秋津小学校のコミュニティガーデンで実施している「防災被災訓練を兼ねた一泊キャンプ（学校は災害時の避難所であることからのアイデアで 1997 年度に開始）」に参加したお父さんから聞いたことである。彼はいった。「不動産屋さんから秋津のまちは子育てしやすいですよ、といわれたからね」と。

実は、秋津のまちのような全国の大都市を取り囲むドーナツ圏域のニュータウンと呼ばれるまちが誕生してから 20～50 年過ぎた団地群の地域では、子ども数が増えることは珍しい現象なのである。どこの地域でもまちに魅力がないと、少子化のために少ない子どもたちが成長してまちから離れるとＵターンはもちろんＩターンする若者家族も少なくなり、結果児童数の減少により幼稚園・保育所から小学校が統廃合されて、まちは衰退への道に向かっているのである。そして、残された独居老人の孤独死も増え続けているのが経済大国ニッポンの新しい都市問題となっている現実である。

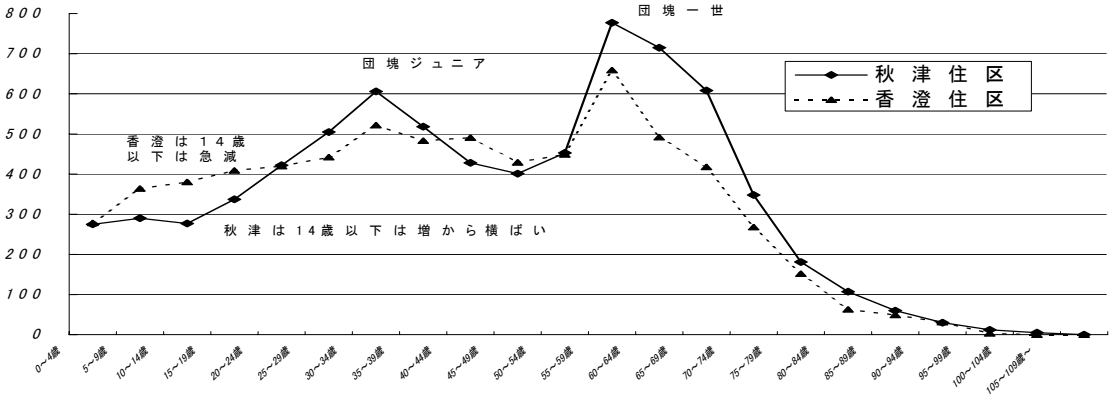
ところが秋津は、子どもの数が増えないし横ばい傾向になってきたのである。

しかし、何もしないでただ「トキ」を経てきたまちは、子どもが減り続け、まちは衰退へと向かっているのである。

（2）サスティナブルタウン・秋津の価値

そのような傾向の例が【図 12】である。秋津と隣まちの香澄地区[17]との 2007 年 3 月末現在の 5 年齢別人口グラフである。

図 12　秋津と香澄地区の５年齢別人口グラフ
（習志野市役所、2007年３月末住民基本台帳票よりグラフ化）



５年齢別人口（人）		0～4歳	5～9歳	10～14歳	15～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳
秋津総人口7355	秋津地区	275	290	277	337	422	505	606	518
香澄総人口6802	香澄地区	278	364	380	409	420	442	522	483

この時点の秋津の子ども数は 5～9 歳児が 290 人で、後に秋津小学校に入学するであろうその下の 0～4 歳児も 275 人いる。このことから当分は毎年平均 50 人以上の子どもの入学が期待でき、現在と同じ 1 学級の児童数定数 40 人を前提にすれば、現在の秋津小学校各学年と同じ 2 学級で続くことが見込まれるのである。まだ確実に増える保証はないことから油断はできないが、少なくとも傾向としては「サスティナブルタウン・秋津」になってきたことを私はうれしく思うのである。

ところが香澄地区は、秋津と似た傾向のまちであり、かつ冒頭の【図 1】習志野市町会別・対人口犯罪発生率と発生順位に示した市内での犯罪がもっとも少ない地区であるにも関わらず、香澄地区での同年代の子ども数の推移傾向は、秋津のそれとはまったく異なるのである。香澄地区には 5～9 歳児が 364 人いるのに対して 0～4 歳児は 278 人へと減っていることから、その減少率は 23.6%と急減しているのである。対する秋津地区の同年齢層の減少率は、5.2%とわずかである。つまり今後の香澄小学校の児童数は急激に減少することを意味しているのである。そのことは同時に香澄のまちのサスティナビリティも危うい方向に向かっていることを示唆していると思うからである。

（3）ＮＥＸＴ　ＯＮＥ　コミュニティの創生を

では秋津と香澄の子ども数の減少率の大きな差は、どこからきたのであろうか。

仮説であるが、秋津モデル創生の根幹をなす「学校づくり･まち育て･子育ち」を三位一体のこととして推進してきたのかこなかったのかの違いからではないだろうか、と推察するのである。

もしそうだとするならば、子ども数を増やしてサスティナブルタウンに誘うためには、犯罪が少ない「安全活力」のみが高いまちづくりだけではダメなのかもしれない、と思うのである。

つまり、ここでも秋津モデルの小学校を拠点にした活発な生涯学習活動により生み出された「安心活力」があるからこそ「安全活力」も対で生起されてサスティナブルタウンへと誘うのであり、その手立てが 21 世紀型の「ＮＥＸＴ　ＯＮＥ　コミュニティ」を創生するのではないかと思うのである。

17　香澄地区：東京湾の埋立地に秋津の翌年に誕生した第一種低中層住居専用地域の新興住宅地。同地区には、秋津のまちと秋津小学校誕生翌年の 1981 年度に開校した市立香澄小学校と併設の香澄幼稚園がある。敷地面積や校舎の配置も秋津小学校や秋津幼稚園とそっくりである。香澄地区は、秋津と同じような分譲の中高層集合住宅やテラスハウス型住宅ゾーンと一戸建住宅ゾーンがあり、また家賃が比較的安いことから若者家族の流入出が多い秋津の賃貸団地棟ゾーンと同じような県営と市営の賃貸の住宅棟群から県警察官舎住宅などからなる秋津と似た住宅構成のまちである。

５　子どもの安全安心な遊び空間の創造努力を～「秋津モデル」からの提言～

今日の日本社会にはさまざまな安全・安心を脅かす課題がある。

たとえば、「小学生が被害にあった性犯罪場所の 99.7％もが学校外で発生[18]」している。であるがゆえに、地域総体の子どもにとっての場所的・心理的・時間的な生活安全空間をいっそう広げ、同時にその安全の質を高めていく必要がある。

さらには、秋津のような都市近郊や都市部だけではなく、中山間地域でもモータリゼイションの普及から近年では犯罪が増えている。「高速道路が開通しインターチェンジができると犯罪が増える[19]」と指摘のように、日本社会全体を覆っているのである。

そんな社会の中での秋津モデルの特長は、第一にお父さんを中心としたおやじたちの学校や地域の行事への参画が多いことが挙げられる。

また、他地区で行っている防犯パトロールを徹底させたりといった、犯罪や事件を少なくするための被害の未然防止をはかることや、何らかの子どもをめぐる事件が起こってからの対症療法や即物的手法ではなく、日常的ないわば「5 つ星の安全安心まちづくり[20]」を実践していることにある。

すなわち、「子どもの安全安心な遊び空間の創造」が、大人自身の楽しみとしての生涯学習とセットで日常的に推進され実践されていることである。そのことにより、事件事故の少ない秋津のまちを創出しているのである。このことは、「父親が子育てに熱心な家庭ほど、赤ちゃんが重大な事故に遭う確率が低くなる[21]」との調査結果とも符合するのである。

いっぽう全国各地では、「粗大ゴミ」とか「回収してくれない生ゴミ」呼ばわりされ、家庭や学校・地域活動に参画しないお父さんや成人男性一般の「休眠資源」といいうる「おやじの安全資源」が「おやじの会」などを結成し、コミュニティの成員としての生きがいの場、活力発揮の場を創出しての活性化により、結果的にもっとも望ましい形で子どもの居場所と大人自身の安全活力が自然体で自主的に育まれている事例が増えている。

また、学校が子どもの居場所に必ずしもなっていない現実が各地に散見される。しかし秋津では、同じ校舎内のコミュニティルームで実施している「秋津・地域であそぼう！」には元気にやってくる子どもたちが毎日いる。そんな個々の子どもにとっての多様で多彩な「居場所」をそこかしこに創出することが、いま、すべての大人にかせられている最大の課題なのではないかと思うのである。

その際の大人の参画の重要なキーワードは、秋津で発見した「できる人が、できるときに、無理なく、楽しく！」である。どこの地域にもできる人とできない人、できる時間帯とできない時期の人がいる。また無理をしたら続かない。そしてどんな人でも楽しくなければ続かないのである。そんな個性豊かな人々が集うのが「地域＝コミュニティ」と思うからである。

大人の元気が子どもの元気を引き出すのであり、その逆もまた真なりとつくづくと思うのである。

---

[18]　岡本拡子・桐生正幸編著『幼い子どもを犯罪から守る！－命をつなぐ防犯教育』北大路書房、2006 年。

[19]　三浦展著「『ファスト風土』化が犯罪を生む－地方都市の郊外で何が起きているのか」岩波書店『世界』、2004 年７月号より。

[20]　５つ星の安全安心なまちづくり：「５つ星の安全なまち」とは、事件事故が少ない「安全の品質管理が行き届いたまち」をいう。このようなまちに共通しているのは、自治精神に裏打ちされたコミュニティ・ポリシーが確立しており、おのおの人々が自主・自立・自律・協働・開放的・成長（自己啓発）などの価値観を共有していることである。挨拶運動はじめ、防犯パトロール、暗がり診断、危険箇所探し、井戸端（ゴミ端）会議、活発な自治会活動、子ども 110 番の家等、地域の安全安心資源が積極的に活用され、コミュニティの「安全・安心」空間の創造を、居住する人々自らが日々の生活スタイルとして生活習慣化し、情勢の変化に応じ、常にその見直しや工夫によってコミュニティの安全の質を向上させている。この事件事故の予防原理は、ＷＨＯの健康概念の１つ「社会的健康」に通じ、防犯のほか、交通事故、防災、けが、自殺等の予防に応用可能である。石附弘論考「安全・安心を創出するための 15 の視点」『市民安全学からの視点』、東京法令出版、2009 年 11 月より。

[21]　国立保健医療科学院・藤原武男行動科学室長調査。父親が子育てに熱心な家庭ほど、赤ちゃんが重大な事故に遭う確率が低くなることが、一年間にわたって追跡調査できた約 4 万 2000 人の分析でわかった。父親が子育てに積極的な家庭では消極的な家庭よりも「水におぼれる事故」は 20%、「事故全体」では 9%少なかった。中でも父親が赤ちゃんと一緒に散歩している家庭では、発生率が顕著に低く、「誤飲」が 34%、「事故全体」で 24%も少なかった。『読売新聞』2009 年 11 月 14 日付。藤原武男・奥山眞紀子・高橋邦彦著の元論文、『父親の育児関与と幼児における不慮の事故：日本人口に基づくコホート研究』http://www.oyako-igaku.com/labo/Paternal_parenting_IJE_Japanese.pdf

２

安全と安心を意識しないで過ごせるまちへ

科学的アプローチ・コミュニティの安全安心資源の質の向上

警察政策学会会員

玉川田園調布防犯パトロール隊　代表

前　田　浩　雄

本稿の関連記事、動画を見ることができます。

ぼうはん日本：防犯活動の成功事例：防犯実践編　防犯エンジニアリング
http://www.bouhan-nippon.jp/try/try12_23.htm
２００５年５月以降全てのスライドをアニメーションで表示しています。
http://www.kodomo-anzen.org/manual/ks/ks_na.html#step2

安全と安心を意識しないで過ごせるまちへ

科学的アプローチ・コミュニティの安全安心資源の質の向上

前　田　浩　雄

東京都世田谷区玉川田園調布防犯パトロール隊　代表

1　基本となるパトロール活動の概要

2　科学的アプローチで「一般」防犯から「予知」防犯へ（コミュニティの「安全」の質の向上）

3．「安心社会」づくりのヒント（犯罪発生数と体感治安感の関係）

はじめに

本書巻末資料に紹介の世界基準の「セーフコミュニティ」には、「安全」の質の向上のために、地域診断などサーベイランスによって地域の危険や不安、事件や事故による外傷の正しい実態把握、根拠ある安全対策、効果の検証・評価など科学的アプローチの重要性が指摘されている。

この観点から、わがまちの防犯パトロールを見ると、まだまだ不十分ではあるが、①防犯パトロール活動データの収集・分析と警察情報の照合によって、日時ごとのパトロール総量（安全活力）と犯罪発生動向（わがまちの近隣地区を含む）の双方を視野に入れ、これを地域にフィードバックしてより効果的なパトロール活動に反映させているが、これは、セーフコミュニティの手法に近い形と考えている。

玉川田園調布会では、防犯活動データの平面的な可視化に加え、過去の犯罪者の出没動向をデータに落とし、２００５年５月から時間軸を月単位としたスライドショーで再現した結果、今後の犯罪者の出没動向の輪郭が予知予測できるようになった。

一般に、防犯パトロールは、やって効果があったのか、やらなくても結果は同じだったのかの検証が困難とされている。しかし、小さなまちではあるが、時間軸のスライドショーというツールを使うことによって、これまでの「一般」防犯活動から、犯罪者の出没予測動向を踏まえた「予知」防犯活動へと転換が図れたものと考えている。

次に、「安心社会」の実現であるが、地域住民の安心感は、平常時においては、住民が安全安心なまちづくり関与する「パトロール」「まちの美化と清掃」「挨拶」「地域諸団体との連携」などの日々のコミュニティ内の顔の見える関係性の強化が、皮膚感覚の体感治安不安感の高低に強く関係していることを裏づける調査結果も得られた。調査方法の精緻さには欠けるが、地域コミュニティの安心資源は、客観的な犯罪発生量よりも、日頃の「まちの美化と清掃」「挨拶」活動に深くかかわっていること

を示唆する調査結果の意義は大きなものがある。

これらの２点を踏まえ、①今後の地域「安全」活動としては科学的アプローチのさらなる工夫に努めるほか、②地域「安心」活動としては、「パトロール」のやり方の工夫、「まちの美化と清掃」や「挨拶」に一層努め、コミュニティ全体の安全安心資源（安全活力・安心活力）の質の向上に努めていきたいと考えている。

ところで、私たちが理想とする安心社会とは何であろう？

筆者は、「安全安心なまち」というのは防犯・パトロール・安全などの言葉を意識しないで済むまち安全と安心が日常生活の中でタダで得られているまちだと考えている。

そのようなまちづくりを進めている私たちの活動の「これまでとこれから」を以下にご紹介したい。

１．基本となるパトロール活動の概要

（１）総括（活動を始めた動機と成果）

殆どの地域防犯パトロールは２０００年前後に起きた我が国全体の治安の悪化に起因するもので、２０００年１２月の大晦日に発生した東京都世田谷区上祖師谷の一家４人殺害事件と、２００３年６月に発生した福岡の一家４人殺害事件は衝撃的な事件であった。

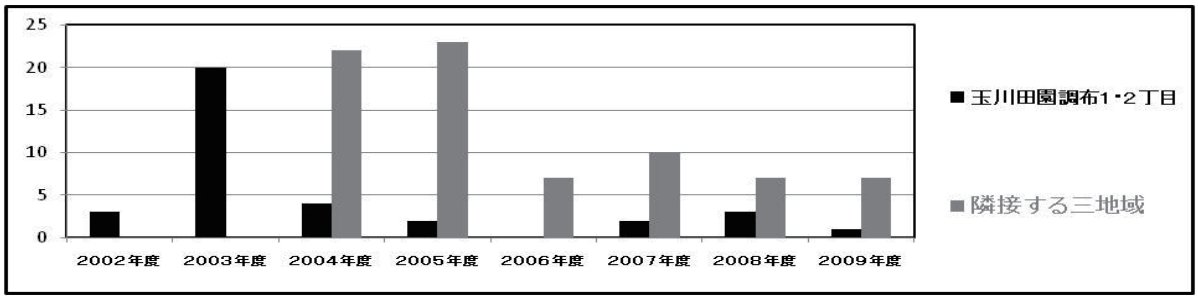
玉川田園調布でも従来は年間２～４件だった空巣の発生件数が２００３年度には２０件へと急増したのを受けて、２００４年４月に３６人の隊員で防犯パトロール隊（以下隊という）が発足し、２０１０年４月には８９名まで増加した。

２００４年６月２４日田園調布駅構内で韓国武装スリ団が乗客を襲った。
警官に追われた犯人は隊員の自宅庭先に逃げ込んだが、警官に発砲されて逮捕された。

玉川田園調布では活動を開始した２００４年度以降は空巣が激減している。

これは、所轄の玉川警察署及び世田谷区のとの協働に負うところが大きいが、町内・玉川署管内・世田谷区全体の空巣の発生件数の推移は本項末尾の注１の方法で見ることが出来る。

まずは活動の成果として空巣発生件数の変遷グラフをご覧頂きたい。



注）三地域とは世田谷区奥沢４・５・６丁目で、２００２～３年度のデータは無い。

活動の手順や成果の詳細については警察大学校編集の「警察学論集２００７年３月号」で詳しく紹介済みなので本報告書では特徴だけを列記する。

（２）まちの特徴（無い無いづくしのまち）

玉川田園調布は世田谷区・大田区・目黒区の接点にある面積０．３㎢・人口２，１４２人・所帯数９８９（２０１０年４月１日現在）の小さなまちで、商店街・鎮守様・お稲荷様・お地蔵さんが無いお祭り好きや馬鹿になる人がいないことが大きな特徴である。

（３）防犯エンジニアリングを実行（現役時代の知見を地域に還元）

このようなまちで集団的活動を行うにはそれなりの手法が必要である。

その手法として筆者が現役時代に従事したプラントエンジニアリングの手法を採用し、定量管理と定性管理を行っている。

エンジニアリングとは簡単にいうとある目的を達成するために、利用可能なリソースを有効に組み合わせて最大限の成果を得る行為で、ここで言う目的とは「犯罪抑止力の強化」であり、利用可能なリソースの最大のものは「住民」である。

（４）蜘蛛の巣のゆらぎ戦法（２００７年９月にＮＨＫの難問解決ご近所の底力で紹介）

殆どの地域の活動は隊列を組んで、揃いのユニフォームに身を固めて行っている。しかしこのような方法は私たちのまちの住民の気風にそぐわない。

そこで私たちは、目的（対象犯罪）やパトロール方法を最初から限定することはせず、隊員が懸念する犯罪に対し、「犬の散歩を兼ねて」「ウォーキングを兼ねて」「買い物のついでに」「通勤途上で」のように各自が実行し易い方法でパトロールを行っており、時間的には一回 30 分位が負担を感じない限界と考えている。

別の表現をするなら、30 センチメッシュの金網を強固に張り巡らすよりも、１メートルメッシュの蜘蛛の巣がゆらゆらと揺れているほうが犯罪者は嫌がり、結果的に警戒総延長距離・時間の増加とな

っている。

この方法を石附部会長は「蜘蛛の巣のゆらぎ戦法」と名付け、「管理と安全２００９年９月号（日本実務出版)」で紹介して下さった。

（５）活動の結果と成果を知る（情報の可視化と迅速な共有化）

活動を長続きさせるには活動の結果と成果を関係者全員が共有することが重要である。

パトロールの結果を知るためにパトロールの数を数えるユニークな方法として、まちを３０分以内で回れる五つのゾーンに分け、また一日を六つの時間帯に分けた記入が簡単な記録用紙を設計し、エクセルを利用して種々な集計を行い、その結果をグラフ化している。

この記録用紙に含まれる情報項目は、パトロールした隊員の氏名・**年**・**月**・日・**曜日**・**ゾーン番号**・**時間帯**・**回数**であり、集計には**太字下線**の情報項目だけを使用している。情報の組合せで様々な種類のアウトプットを得られるが、誰が何回パトロールしたかなどは判らないように集計結果には個人名が出ないようにしてある。

なお、記録用紙には自由記述欄が設けてあり、隊員から出されたコメントは例え防犯に関係が無いものでも全て取り上げ、コミュニケーションの活性化も図っている。

更に活動の成果を知るために、所轄の玉川警察署だけでなく田園調布警察署と警視庁情報公開センターに毎月足を運んで、空巣とひったくりの発生状況を入手してグラフ化している。

データは長期間継続して且つ自分のまちだけでなく周辺地域についても集積を続けることが重要であり、この地道な努力から何かが見えて来ることを付け加えておきたい。

また、毎月一回防犯全体会議を開いて情報交換・意見交換を行い、会議記録とグラフなどの資料を全隊員に一週間以内に配布している。

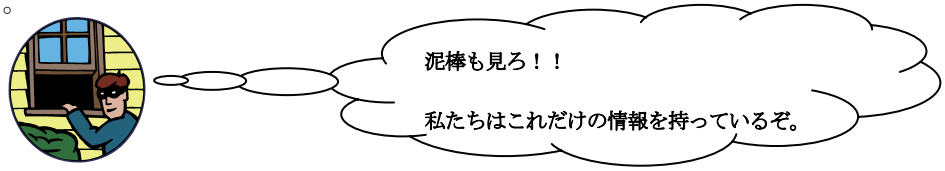
（防犯全体会議の写真２枚と映像を多用した住民への説明会（玉川警察署からも参加）

資料類の現物は本項末尾の注１の方法で見ることが出来る。

（６）泥棒も見ろ（ポスター利用の心理作戦）

更に２００５年５月から空巣とひったくりの発生状況をＡ３サイズ・ラミネート処理したポスターにして町内１４か所の掲示板に掲出している。

これは住民への広報だけでなく、犯罪者の目に留まることを期待する心理戦も兼ねて大きな効果を上げている。

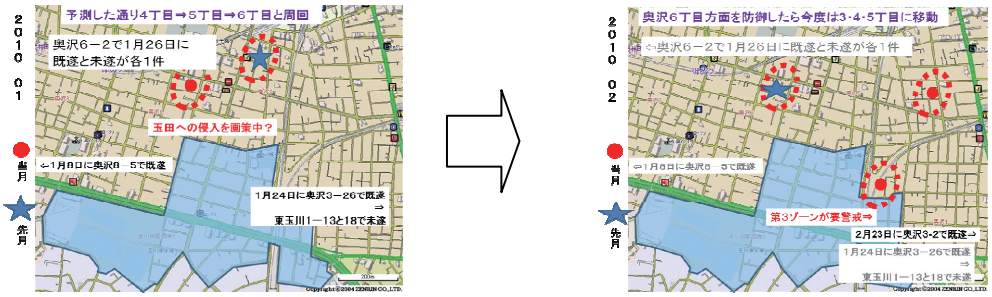


（７）予知防犯へと発展したスライドショウ（百聞は一見に如かず）

ポスターの作成・掲出作業を続けてしていると空巣は発生場所の近くで連続して起きていることが判って来た。

これをもっと判り易くするため空巣だけを取り上げてスライドショウを作成しており、２００９年頃からは空巣の動きを先読みしてパトロールのルートを変えるなど防御態勢を固め効果を上げている。

スライドショウ



このスライドショウの全部を本項末尾の注１の方法で見ることが出来る。

（８）青パトも走っている（楽をして効果を上げる）

隊員の高齢化と雨の日や夜間も活動を行うために２００８年２月から自家用車を使用して青

パトを開始した。

雨の日だとひと目も少ないし傘で顔が隠せるので、空巣が下見をするには好都合だと考え、天候や時間を限定することなく青パトは動いている。

３．防犯パトロール活動からの展開

（１）防犯パトロールに関するアンケート（体感治安と誘導的質問）

２００４年４月の活動開始から満４年が過ぎた２００８年６月に全町会員４６４所帯に対しアンケートを実施し２３６通の回答を得て、回収数２３６×質問１０×回答選択肢３８個をデータベース化して処理した。

アンケートの纏めと簡単な分析は町会員だけでなく全町民に配布してまちづくりの一助にしている。

活動開始前と活動開始後の住民の意識に大きな変化が現れたことは次の表で明らかである。

	活動開始前	活動開始後
アンケート回収率	３０％	５１％
活動に対する反応や評価	☆防犯は警察の仕事 ☆全て自己責任 ☆準備会合も不要	☆隊員を見掛けたことがある⇒８９％ ☆活動は役に立っている⇒９８％ ☆活動を続けたほうが良い⇒９７

活動開始前に実施したアンケートの回収率が３０％と低かったことから考えると防犯活動に対する認識が格段に上昇したと云える。

なお、今回のアンケート方法には「体感治安」と「誘導的質問」という二つの特徴がある。

最初の体感治安に関する質問は犯罪発生件数の変化などを示さず「２００３～４年に比較して現在は安全なまち／清潔なまちになったか」と云うものである。

２００３～４年との比較	安全なまちになったか	清潔なまちになったか
良くなった	16%	25%
少し良くなった迄の累計	53%	63%
あまり変わらない迄の累計	86%	86%

「清潔になった」が２５％もあるのは、清潔は変化が目に見えるからであろう。

それに反し「安全になった」が１６％と低いのは、隊員以外は犯罪の発生件数の減少を知らないことと、マスコミなどの報道では依然として各種の犯罪が報じ続けられているからであろう。

また、「あまり変わらない」までの累計が奇しくも８６％と同じなのは、依然として危険だ／不潔だという解釈も出来るが、このまちの住民性を考えると穏やかなまちであるとの昔からの認

識が続いている、あるいは一時的に危険なまちになったことも知らないと解釈して良いであろう。

次の誘導的質問とは、「防犯パトロール以外に何か良い方法が有りますか」のような質問方法では、様々な回答が出てきて集計・分析がやり難くなることがある。

そこで「このような方法は如何ですか」と云う問い掛けをして、これまで気付かなかった人に行動を起こすヒントやきっかけを与えることにした。

質　　問	賛　同　率
花を植えてまちを美しく保つ	６５％
向こう三軒両隣まで門前の清掃をする	８０％
散歩のついでにゴミ拾いをする	６３％
まちを行く人と挨拶を交わす	３５％

集計結果は興味深いもので、綺麗好きと見知りする住民性が如実に表れている。

この分析から安全安心な・心の通い合うまちづくりのために重要である挨拶の習慣付けが必要であるとの今後の活動の方向が見えて来た。

（２）割れ窓理論の実践―その１（民官協働の定着は時間を掛けて）

活動を開始して満一年後には一応平穏なまちに戻ったので、割れ窓理論を実践することにした。まちを二分して環状八号線が通っており、車道と歩道の境にはムベの植込みがある。都道事務所が年に一回植込みの手入れをしているが、手入れの方法は側部と上部を刈り込むだけなであった。これでは根元部分の枝が横に伸びて葉が茂り放題で、そこに建設廃材ほか様々なものが数多く放置されてきた。

住民は自宅前の植込みの根元の手入れをしているが、２７０㍍に亘って環状八号線に面している玉川浄水場の前はゴミ捨て場同然となっていた。

そこで、まず町会役員と防犯パトロール隊員が清掃を始めたが素人の手に負えず、現場の写真を撮って都道事務所に相談に行った。

紆余曲折の末、２００６年から都道事務所が根元の手入れも始めてくれ、２００９年には一応満足の行くレベルに達した。

最初の荒れ放題の状態と２００９年の作業完了時の写真は下の通りであるが、ここに到るまでの経過は本項末尾の注１の方法で見ることが出来る。

（２００６年）

（２００９年）

ここで特筆したいのは民官協働の定着である。

まづ、現在は転勤された玉川浄水場のＩ課長さんが在任中に「単にまちに所在する事業所ではなく、まちと共にある事業所でありたい」との考えから、いろいろと便宜を図って下さるだけでなく、昼休み慣例のジョギングでは腕章を付けて走って下り、後任の方も通勤途上で腕章を付けて下さっている。

都道事務所のかたもこれまでは時期が来るとこちらから催促していたのに、２００９年には「もう時期が来ました。今年は業者も変わったので早めに現場打合せをしましょう」と都道事務所の担当の方から電話を頂いた。

更に２０１０年度には施工業者の方が社員教育・下請教育に使うからと、経緯を示したスライドショウを所望されたことも特記しておきたい。

（３）割れ窓理論の実践ーその２（民民協働が自然に発生）

環状八号線と田園調布から自由が丘方向に向かう通りの交差点に倒産した会社のビルと小さな植込みがあり、樹木は茂り放題、ゴミは捨て放題の惨状であったのを筆者が家内と手入れを続けていた。

２００８年に３ヶ月ほど入院する破目になったが、退院後に現場を見ると驚くほど綺麗になっている。聞いてみると、近所のスーパーの方々・交差点にあるコンビニ・外車ディーラー・マンションの管理人さん・近くにお住まいの方々が自発的に動いて下さったのである。

アンケートの結果の広報と黙々と掃除を行った結果がここに生きたのだろうと思っている。

―この経過も本項末尾の注１の方法で見ることが出来る。

（４）ワンちゃんの置き土産を皆無に（見えない敵を見えない友に変える技）

まちが綺麗になったと喜んでいたら２００８年２月ごろ町内の八幡小学校沿いの道路３００㍍でワンちゃんの置き土産が続出したので「責任」だとか「マナー」など固いことを云わずに性善説に基づいたポスターを掲出してすぐに効果を上げた。

ぼくのウンチは持ち帰ってね

私たちは清潔なまち･安心安全なまちを作るために

ゴミ拾いをして、自宅に持ち帰って処理しています。

貴方もワンちゃんに気持ちの良いまちで散歩してもらうために

ウンチは拾って、自宅に持ち帰って処理して下さい。

一緒に気持ちの良いまちを作りましょう。

犬が大好きな貴方へ

町が大好きな私達より

２０１０年２月末にまたワンちゃんの置き土産が発生したので、次のメッセージを貼り出した。

二年前の今頃、下のメッセージを通じてワンちゃんの散歩の方々と

心を通わせることが出来ました。

最近この道でワンちゃんの散歩を始められた方とも

仲良くなれると良いですね。

満開の桜の下、清潔な道で

八幡小学校の新入生を迎えませんか。

これも大成功、４月７日には青空･満開の桜の下、清潔な道路を通って子どもたちが登校出来た。

―本書では最初と最後のポスターだけを披露するが、中間でいろいろと工夫したメッセージを貼り出しているが、それらは本項末尾の注１の方法で見ることが出来る。

（５）淋しい思いをした地域活動を紹介する会（パトロールが全てではないと気付いた集い）

活動開始満一年の企画として学会元理事の上野浩靖氏、第二年目には学会理事の石附弘氏をお

招きして地域情報交換会を開催した。その後も防犯パトロール隊の幹事の一人である伊藤雅春氏がご夫人とともに運営されるＮＰＯ法人玉川まちづくりハウスが主催する様々な地域活動や世田谷区主催の地域の絆作り活動に参加するなど地域との連携を深めて来た。

ところが２０１０年２月１３日に開かれたＮＰＯ法人主催の「地域活動を紹介する会」で、会の中盤での交流タイムの時に、他のテーブルは盛り上がっているのに私たちのテーブルは閑古鳥が鳴く状態と云う予想外のことに遭遇した。

どうしてだろうと帰宅後良く考えてみたら原因が判った。

それと云うのは、外国人に日本語を教えている団体やデイホームで麻雀サークルを運営したりランチ付き外出をやっている団体は活動の対象者と活動の内容、活動に参加する人が増加することが喜ばしいことである。

それに反し防犯パトロールは活動の対象者と内容が増加することは喜ばしくないこと、また参加者が増えることも一概に喜べないことに気付いた次第である。

更に、私たちの活動は地元に広く知られるようになっており、隊員には町民しか加われないのがテーブルで閑古鳥が鳴いた理由である。

ここで、私たちは活動の内容や質を変化させる時期に来ていると気付いた次第である。

具体的にはまちの美化と挨拶の徹底、将来的には腕章と襷を外し、穏やかながら安全活力に満ちたまちにすることである。

４．私たちがこれから目指す方向

（1）住民パトロールは銘ン銘しのぎ（官・民にはそれぞれの役割がある）

銘ン銘（めんめ）しのぎとは戦国時代の合戦用語で、乱戦に陥り集団的・組織的戦闘が不能になった時に発せられる「銘々が自分を守って戦い、各自脱出せよ」との命令のことである。

２０００年前後に外国人犯罪の激増によってわが国の治安が非常に悪化し、各地で住民によるパトロール活動が活発になったのは正に「銘ン銘しのぎ」と云えるだろう。

「Patrol」を辞書で引くと「巡察」「警羅」がまず出て来るし、日本語の「巡査」「お巡りさん」もまちをパトロールするという本業を表しているのだろう。

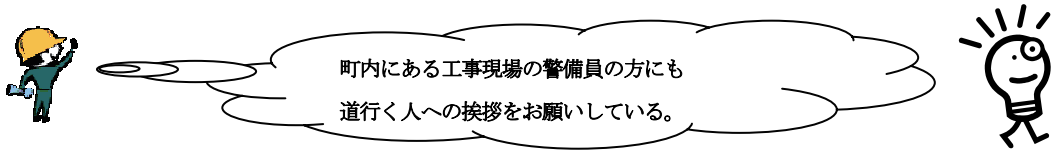
警察・自治体の体制が立て直され、危機的状況を脱した今日に到っても旧態依然とした住民パトロールを継続する必要があるのだろうか？

筆者は住民が行う防犯行為とは「戸締り」「照明」「ご近所付き合い」「まちの美化・清掃」「道行く人々が笑顔や挨拶を交わす」など日常生活において地域安全活力を高水準に維持するのが本来の姿であると考えている。

この考えが本稿の冒頭に述べた防犯・パトロール・安全などの言葉を意識しないで済むまち、安全と安心が日常生活の中でタダで得られているまちへと繋がっている。

（２）自然な挨拶が今後の重点目標（簡単なようだが実行は難しい）

筆者が考えている挨拶とは、道行く人同士が笑顔で相手を認識し、相手に敵意を持っていないことを伝えることである。



挨拶を交わすことでまちの犯罪を減らした事例がテレビなどで報ぜられているが、いずれも揃いのジャンパーを着込んで挨拶運動を行っている。その理由は何か目印が無いと相手が驚くし、自分たちも声を出し難いというものであり、その気持ちは理解出来る。

また顔を見られ、声を掛けられることを犯罪者が嫌うのも本当だろう。

しかし、そのまちで犯罪が減ったのは挨拶の成果だろうか？　筆者の見解は否である。

犯罪が減ったのはジャンパーなどの防犯グッズを身に付けているからである。

これではいつまでたっても防犯グッズを身に付けて歩かねばならず、とても普段の生活の中で安全を守っているとは言い難い。

このことをいろいろな会合で話すのだが、なかなか賛同が得られないのが実情である。

しかし玉川田園調布を文字通り穏やかな田園地帯、お互いが知り合いのようなまちにする夢は捨て切れない。

防犯パトロールのアンケートでも道行く人と挨拶を交わすことが防犯に役だっていると思っている人が３５％と少ないまちを変えて行くことがこれからの重点課題である。

このことを２０１０年３月と４月の月例防犯会議でも取り上げ、具体的方策を立案・実行することを話し合ったばかりである。

私たちが発するのが警戒のオーラから歓迎のオーラに変わり、隊の名称を「襷と腕章外し隊」に変えても、安全安心が確保される日が来るのが筆者の夢である。

５．終わりに

拙稿をお読み頂いた方々、特に警察関係者のご感想は如何なものであろうか。

揃いのユニフォームを着ることも無く一人単独で気儘にパトロールする手法、警視庁生活安全総務課作成の「防犯パトロールマニュアル（Ｈ１６．８）」とは大きくかけ離れた手法、出来るだけ早く腕章や襷を付けたパトロールは終えたいとの希望、パトロールは警察の本務であるという

考え等々、警察関係者から見れば認め難いことかもしれない。

しかし、安全安心なまちを作るのは私たち住民である。

私たち玉川田園調布の住民は、その実現のために町民自身・近隣住民・警察その他の力を組み合わせて、最善と信じる手法を採用していることをご理解願いたい。

これからも数多くの情報や先達の知恵に学びながら、自分たちのまちに似あったオリジナリティーのある手法を今後とも模索して行くつもりである。

そしてエンジニアリングの定義の中にあるリソース（＝まちの住民）が少しでも変わり、まちを通る人々に対し人見知りせず、歓迎のオーラが出せるようになる実験を始めようとしている。

「まちを変えるのは人である。まちを変えるには人が変わらねばならない。」を結びの言葉としてＮＥＸＴ　ＯＮＥを目指す私たちの活動の「これまでとこれから」の紹介を終えることとする。

注１．　読売新聞関連のホームページ「ぼうはん日本」（http://www.bouhan-nippon.jp/）の真ん中にある日本地図の下の欄「防犯実践事例」の中の「防犯エンジニアリング」（http://www.bouhan-nippon.jp/try/try14tamapato.htm）に本項に載せきれなかったグラフや画像をアップロードしてある。

3

特　別　寄　稿

生活安全の「市民のこころ」を育てるまち「NEXT ONE セーフコミュニティ」

～発展するボランティア活動～

前春日井市総務部市民安全課主幹

日名地　敬子

生活安全の「市民のこころ」を育てるまち「ＮＥＸＴ　ＯＮＥ　セーフコミュニティ」

～発展するボランティア活動～

日名地　敬　子

前春日井市総務部市民安全課主幹

１　はじめに

春日井市は、全国のどこよりも早く「安全なまちづくり」に力を入れ、平成５年に安全なまちづくり協議会を立ち上げました。この背景には、急激な人口増加と都市化があり、隣の人がどのような人なの知らない、お互いが干渉しない状態、地元意識が薄いという中でコミュニティづくりが重要といった課題に直面している現状がありました。そこで「市民生活の安全安心を守るのは自治体の責務」との考えに立ち、自ら安全なまちづくり協議会を設立したのです。

春日井市安全なまちづくり協議会の目的は「犯罪や災害に強い都市基盤の整備」というハード面の部分と、行政と市民の連帯の中で「安全のネットワークづくり」「コミュニティづくり」をどうやっていくというソフト面の両面の充実でした。活動にあたっての基本理念は、市民一人一人が「自分たちのまちは自分たちで守る」という意識を養うこと、市の行う施策・行事に対しては市民も積極的に参加してもらうこと、そして、地域の安全リーダーを育成していくことです。

２　安全・安心まちづくりボニター

この理念の中で春日井市が特に力を入れてきた取り組みがあります。それは、地域の安全リーダーを育成するといった活動です。春日井市は、地域の安全リーダーを育成するために平成７年から春日井安全アカデミーという講座を開いております。安全アカデミーには、防災コースと生活安全コースの２つがあり、それぞれに基礎教養課程と専門課程があります。基礎教養課程を受講された方が、翌年、専門課程を受けることができることになっています。両課程にはそれぞれ７講座あり、７講座のうち過半数の４講座以上受講した方が卒業することができます。この安全アカデミーの卒業生は、平成２１年度までに延べ２，０５７人になっています。春日井市でいう地域の安全リーダーとは、いわゆる「ボニター」というボランティアのことです。ボニターとは、ボランティア活動する「ボランティア」と、いろいろな意見を提言していただく「モニター」を掛け合わせた春日井市の造語です。　ボニターと

ボニターが作成したイラスト

いう名前に込められた意味は、防犯や防災といった地域の安全について自発的に行動し、社会貢献活動ができる市民であり、行政などの機関に対して、地域の安全・安心についての必要な提言を行うことができる市民という意味で、地域の安全についてリーダー的役割を担うことができる方々です。ボニターは目的を同じくする仲間が意見交換等、活動を共にするための連絡網として「ボニター連絡会」を組織しています。平成２２年４月現在、３２１名の方が市内東部・中部・西部の３ブロックに分かれ、それぞれを活動拠点としています。

このボニターは、アカデミーの基礎教養課程を１年間、翌年に専門課程、そしてボニター養成講座を受講した後、まちづくり協議会の会長である春日井市長から委嘱を受けて、初めてボニターになることができます。ボニターは、児童見守り活動、簡易防犯診断、新１年生の児童を対象にしたこども防犯教室、振り込め詐欺の寸劇等による防犯教室、家具転倒防止教室など様々な活動に取り組んでいます。もちろんボニター制度ができ、はじめからこのような幅広い活動に取り組んでいるのでは、ありません。年々活動の幅が広がり、自分たちで何ができるかを考え、「どんな活動が安全なまちづくりにつながるのか」とみんなで話し合いをしながら、活動を決めています。

私は、平成２０年４月１日に愛知県警から春日井市へ派遣という立場で来て、ボニターの姿に触れました。最初の印象は、なんて生き生きしていて、明るく、元気がいいだろうでした。ボニターの年齢は、平均６９．５歳と年齢層は高いのに、この元気は、どこから生まれてくるのだろうと機会あるたびに考えさせられます。

ボニターは、防犯、防災について勉強してなったわけですから、それに基づく様々な活動を行っています。その中の主な活動を紹介したいと思います。

３　こども防犯教室

こども防犯教室は、ボニターが講師となり、市内３９小学校の新１年生に対して「自分の身は自分で守る」といった防犯教室を実施するものです。6 月からの開始を目標にミニ研修グループの会合を開催しています。ボニター自身が考えたシナリオを劇として演じ、「こんなときには、どうするの？」と児童に問題をなげかけ、考えさせることで、子ども自身の防犯力を身につけていくものです。シナリオはこれでいいのか、こんな伝え方で子どもは、

理解できるだろうかこの言葉が適切か等みんなでいろいろ意見を出し検討しています。自信のないことは、市と打ち合わせたりして方針を決めていくのです。その後も開催するまでの間、何度も集まり、検討、そして練習を積んで本番に臨むということで実施しています。私は、その防犯教室の実演を初めて見る機会がありました。こども防犯教室を見て、とても感心したことは、連れ去り防止という目的の中で実施する中で、まず一番大切なこと、それは「あいさつです」と子どもたちに教えていることでした。「知らない人があいさつしてきたら、どうする？」と問いかけ、「あいさつされたら、あいさつしようね」と伝えます。「だけど、気を付けなければならないのは、ほとんどがいい人だけど、みんなにひどいことをしようとする悪い人も中にはいるからね」ということを寸劇で演じながら、子どもたちに伝えていくのです。また、「私たちのようなおじさんやおばさんたちがこのユニホームを着て、見守り活動しているから、おじさんたちにもあいさつしてね。おじさんたちは、みんなにあいさつしてもらうとうれしいからね」と・・・。ある時、小学校の校長先生が私に「こども防犯教室で子どもたちに『あいさつは、大事だよ』って教えてくれることが、本当にありがたい。学校としても、人としてあいさつの大切さを教えていかなければならいと思っているが、ボランティアの方々からも伝えてもらうと子どもたちも素直に受け取れる。」と話をしていただきました。この時、子どもたちに防犯力を身につけさせることだけではなく、子どもたちの人間性も育てているのだと感じました。

そして、もう一つ感動したことは、ボニターの役者ぶりです。寸劇の子役を６０歳位のボニターが演じるわけですから、子どもとのギャップがあって当たり前なのですが、なんとも言えない子どもらしさというか、かわいらしさを子役のボニターに感じることができるのです。役を通じて愛らしいしぐさ等をさりげなく演じて、子どもらしさを演出していくのです。私は、あまりのかわいらしさに感動し、寸劇が終わってから、演じたボニターの方に「子どもらしさがあふれてる。役者の勉強をしたことあるのですか。何を心がけているのですか。」等と聞いてしまいました。そのボニターは「私は、いつも、どうやったら子どもらしくできるのか。子どもらしいしぐさって何なのか等、子どもを見たりして、いつも研究しています。子どもに教えるという機会をもらったのは、やりがいもあるけど、責任もあります。」と言われました。ボランティアでやっていることなのに、どうしてここまで考えることができるのだろうとびっくりさせられました。その他、車などの小道

具、衣装などすべてがボニターの手作りです。絵を描くのが得意な人、衣装を作るのが得意な人、司会が得意な人、人それぞれ得意な分野あって活躍しています。みんなの役割分担があって、ひとつの大きなものが出来上がるのだと実感しました。

4　簡易防犯診断

次に簡易防犯診断の活動について紹介します。簡易防犯診断は、市内の侵入盗対策のため、東部、中部、西部のブロックに分かれ、警察でいう巡回連絡のように一戸一戸住宅を訪問して、防犯診断を行うのです。１日に４００戸程度の訪問を実施するため、１コ班４人体制で８班くらいの班別編成をし、３時間位かけて、一定の地域を回ります。その時の光景は、その地域一帯がボニターで張り巡らされて、侵入者は近づけないような状態です。しかし防犯診断をボランティアが行うのは大変です。まず、自らが犯罪情勢や侵入盗について勉強し、市民に情報提供や防犯ポイントを診断できるよう事前に研修会を開催しなければなりません。その後、実施するまでの町内会長への根回し、回覧用の文書作成、不在者用の文書などをすべてボニターが準備します。この活動も独自の活動として地域のみなさんに好評で「うちの町内は、いつやってもらえるのですか」といった声が聞かれます。その声によっては、予約がはいるような状況です。

5　振り込め詐欺等の防犯教室

最後に振り込め詐欺等の防犯教室について説明します。ボニター数人で町内会、老人会等を対象に防犯教室を開いています。このチームの名称は、コム＆ニュテといって、「コミュニティ」が大切といった思いから名付けられ、市民１人でも聞いてもらえる人がいるならやっていこうとの思いから、活動が始まりました。この防犯教室は、町内会や老人会等からの要請に基づき、実施されておりますが、実

際の被害事例を基にした振り込め詐欺の寸劇、紙芝居のように手作りの絵を使って、作成した絵をめくりながら、防犯のポイントを伝えていきます。絵は、３０枚を使用し、時代に合わせて、どんどん新しいものを作成して活動しています。振り込め詐欺の最近の手口や、自動車関連窃盗の防犯対策などの情報も、警察からの新しい情報を得て、常に勉強しながら実施しています。

すべてのボニターの活動をここで紹介することはできませんが、とにかく、ボニターは自らが考えた活動を市と警察と連携をとりながら、いろんな活動に取り組んで行っているのです。自らが考え、市そして警察に意見を求め、また考える。活動を行う前、最中、終了時、その時、その時に立ち止まり、活動を修正し、さらに新しい活動を考えていくのです。まさに、発展するボランティアということが言えるでしょう。

6　ボニターのエネルギーと奉仕の心

ボニターの元気、明るさ、熱心さの元となるエネルギー、そしてこの奉仕の心は、どこから生まれてくるのかを幾度となく考えさせられる時がありました。

結論、春日井安全アカデミーにいつも行き着きます。勉強してなったボランティア、さらには２年越しでなったという重み。プライドを持ったボランティアは、こんなに力を発揮するのだと実感しました。ボニターになる人が口をそろえて言うことがあります。それは、「これだけ勉強させてもらったのだから、春日井市に返さないといけない。」という言葉です。もともと奉仕の心を持った人が集まっているのか、アカデミーを通じて培われるのかは、わかりませんが、ボニターの心に接すると奉仕の心から生まれるすがすがしさを感じるのです。

また、ボニターのエネルギーの源は、ボニター同士の仲間意識が基本になっていると思います。仲間を思いやる心、お互いの気遣い、地域を思う心、子どもたちを思う心、心と心のふれあいから「言葉」や「感動」をもらい、新しい取り組みが生まれていっているのだと思います。発展するボランティア活動、もっともっと先のボニターを見てみたいと思う気持ちにさせてくれます。

7　最後に

春日井市は、先陣をきって「安全なまちづくり」　に取り組んでまいりました。その中でも強く力を入れてきたことがつまり「人づくり」だったのです。ボニターを育てて１０年の月日が経ちました。ようやく、その力を発揮し、どんどん成長する時期にきたのかなと感じます。

しかし、このようなボニターの活動が軌道に乗ってきたのも春日井市、警察の連携があってのものです。ボニターに対する講習会、勉強会、どんな活動をすることが防犯対策として効果があるのか等、警察のアドバイスがなくてはなりません。時には、市、警察、ボニターが一緒になって活動する場合もあり、この三者は、人間関係をも造成していくのです。

春日井市には、安全・安心まちづくりボニター以外に子ども応援団「地域のおじさん・おばさん」という制度もあります。この制度は、子どもたちを温かく見守りましょうという考えから生まれ、児童の登下校時に見守り活動をするボランティアとして市長から委嘱を受けて活動しています。この活動には、特別な資格は必要なく、一人一人の自発的な意思に基づく無償のボランティア活動です。　現在では、６００人以上の方々が市内全域で活動しています。この地域のおじさんおばさんは、オレンジ色のベストとオレンジ色の帽子を着用して活動し、毎日、登下校時のシンボルになっています。

春日井市の刑法犯認知件数は、平成１５年に約９，０００件を記録し、これをピークに、平成２０年には約５，４００件と年々減少し、平成２１年は、５，６００件と若干増加したものの、空き巣ねらいの認知件数は、減少しました。いろんなことを照らし合わせるとボランティアの力がこういった数字にも力を発揮しているのだと思います。

これからの地域の防犯力を向上することは、犯罪を減少させる大きなキーワードになっていくことはもちろんのこと、市民の安心感もここから生まれてくるものだと信じています。これからのボランティア活動がさらにどのように発展していくのかが楽しみでもあり、私は、春日井市役所勤務を離れても見守っていくだけでなく、応援していきたいと思っています。

4

特　別　寄　稿

「セーフコミュニティ」に暮らしたい

安心なまちづくりを目指す
十和田のチャレンジ

セーフコミュニティとわだをすすめる会
（青森県立保健大学　健康科学部）
山　田　典　子

「セーフコミュニティ」に暮らしたい

～安心なまちづくりを目指す十和田のチャレンジ～

山田　典子

セーフコミュニティとわだをすすめる会

青森県立保健大学 健康科学部

１．　複雑な環境の変化の中で

１）　はじめの一歩

近年，我々を取り巻く環境は大きく変化し複雑になっている。例えば,「事故に巻き込まれる子どもが多い」,「転んで介護が必要になったお年寄りがいる」,「自殺者が増えている」,「幼子が虐待で命を落とした」等，友人知人やメディアを通して伝わり，行き場のない怒りや閉塞感から様々な不安に覆われる。このような社会問題に対し，行政や組織，団体，住民など多くの人々が力を合わせて予防する。その方法を科学的な視点から確認し，改善につなげていく取り組みが**セーフティプロモーション（SP）**である。また，地域ぐるみでセーフティプロモーションを実践し，安全で安心に暮らせるまちづくりを目指しているコミュニティのことを**セーフコミュニティ（SC）**と呼ぶ。この，セーフコミュニティを単純に翻訳すると「安全地域」になるが，安全が確保された，もしくは，完全に保障された地域を指し示しているのではない。セーフコミュニティとは，体系だった計画と方法を用い，現在の地域がより安全になるように，現状を評価し，改善や向上を目指して取り組んでいるコミュニティのことである。

我々がセーフコミュニティ活動に着手したきっかけは，平成 16 年度当時，青森県上十三保健所長をされていた大西基喜氏と，大西氏の国立保健医療科学院研修時代の同期生である反町吉秀氏との出会い，そして大分から青森までの公衆衛生や地域保健に携わるメンバーによる地域保健総合推進事業「市町村におけるセーフティプロモーションのモデル事業化」研究事業が立ち上がったことに起因する。この研究事業をベースに，自殺対策や介護関連事業等をセーフティプロモーション事業と位置づけ，従来の保健活動に外傷予防の視点を加味した普及・啓発活動を展開していった。スウェーデンのカロリンスカ医科大学公衆保健科学部（ストックホルム）で１年以上学ばれた反町氏による，セーフティプロモーションの理念と実践に関する知見を中心軸に据え,「なにか，すごく良さそうだ」という直感と，それを実現させる人材が十和田に引き寄せられたかたちでセーフコミュニティへのチャレンジが始まったのである。

２）　安全安心な暮らしとはどういうことか

「安心で安全なまちづくり○○」や「安全で安心な○○」というキャッチフレーズを眼にす

ることは多いのではないだろうか。セーフティプロモーションについて学び始めた当初，我々は「安全安心」と「安心安全」を混合して用いていた。「安全」とは「危険がないこと，被害を受ける可能性がないこと」で反対語が危険である。「安心」とは「気がかりなことがなく，心が落ち着き安ずること」で，反対語が不安である。どちらも似たような意味合いで使うことが多いが，基本的には「安全」が担保され，住民は「安心」を得るという構図になる。

しかし，「安全」だと思い込んでいても「安全だとは言い切れない事例」がある。例えば，家の中は安全だと思っていたが，ちょっとした段差や浴室等で転んで死亡するなど，道路上の事故よりも家庭内や屋内事故で障害を負ったり死亡する例が多い。また，どんなに安全対策を講じても 100%の安全を保障することは難しい。なぜなら，万全の安全対策を練っていたとしても，それを用いる側が安全対策の内容や根拠をしっかりと理解していなければ正しく機能しない。また，理解していても油断（気のゆるみ）や隙があると，事故や事件に巻き込まれ，安心感を著しく損ないかねない落とし穴があるからだ。「安全安心」の推進は，翻すと危険を回避し不安を軽減することともとれる。この取り組みの効果や成果を評価する場合，安全面の改善は量的に，安心面の改善については質的に分析し，量と質の双方向から見ていくことを考えた。

以上のようなことを踏まえ，安全に関するハード面の対策を縦軸に，安心に関するソフト面の事業が横や斜めに折り重なり，「セーフコミュニティ」を体感できることを目指し，十和田市では「安全安心」と統一した。

３）部門横断的な取り組み

ところで，我々の安全安心を脅かす究極の終末は「死」であろう。日本国民の死亡原因は，がん，心疾患，脳血管疾患が上位を占めている。しかし，乳幼児期から青年期において死因の1～3 位を占める「不慮の事故」や「自殺」を見落としてはならない。不慮の事故で 15 分に 1 人が亡くなり，20 分に 1 人が自らの手で命を絶っている[1]。亡くなった方の家族は「突然の死」を経験し，容易には癒えない心の傷を負う。自殺に関しては，青森県はここ数年ワースト２～６位，十和田市のある上十三圏域は，青森県内でも自殺率の高い地域である。自殺の概要は，65 歳未満の男性が 70%を占める。生活・経済苦が主な原因であり，高齢者では病苦が最も多くなっている[2]。また，死亡統計には計上されない 20～30 代の自殺企図も決して少なくはない。

十和田市では，セーフコミュニティを目指す過程で，どんな事故がどのような場所で多いのかデータを分析した。ここでいう事故とは，交通事故，スポーツ外傷，転倒，転落，溺死，誤

飲，火災，（薬物・食）中毒，虐待，暴力，自殺，他殺，外傷後ストレス障害，災害等の，「病気以外で私たちの安全で安心な暮らしを脅かす」全ての外傷を対象としている。

セーフコミュニティの認証要件には，「地域ぐるみの安全・安心のために，職種を問わない事故予防の取り組みがある」こと，「けがや事故のデータを活用し，取り組みによる影響や成果を，原因と結果および根拠と計画・対策の関係性が分かる科学的な視点から分析し，市民ぐるみで改善につなげていく」こと等があげられる。いわば，安全安心な暮らしとは，行政が以前から培ってきた統計データと，それを活かした対策や事業を「縦糸」に，それらの重なりや，手薄なところに，部や課，係の垣根を越えて，様々な専門職，事務職および地域住民という人材が「横糸」になり織り成され強化されたものである。要するに，それぞれの部署が点として行なってきた事業をつなぎ，点から線へ，線から面へ，発展していく取り組みに支えられ実現するものである。これらを「部門横断的な取り組み」と称している。

２．十和田市セーフコミュニティのあゆみ

１）行政の戦略

前段で述べたように，日本の保健活動からセーフティプロモーションの取り組みがすっぽり抜け落ちる形で，健康増進と人々の QOL の向上を目指してきた。2004 年に，保健所の研修会で反町氏のセーフコミュニティの理念普及を皮切りに，2005 年には，当時の上十三保健所長の大西氏から十和田市長への行政説明が行われた。スウェーデンセーフコミュニティの先進的取組みにより事故等が約 30%減少したという話に，セーフコミュニティの取組みへの期待感が高まった。

行政説明の結果，市長から「まずは関係者で勉強会をし，市へ提言するように」との助言を得た。そして，2005 年 10 月から保健・福祉部門による勉強会がスタートした。ここでは，十和田市のリーダー保健師である新井山洋子氏が中心となり，様々な分野のメンバーと専門家が支援者としても加わり，内容の濃い学習会となっていった。

半年ほど経過し勉強会の継続と共に，現実を踏まえ計画的に取り組みをすすめるために，核となるメンバーによる企画会議がもたれた。企画会議では，今後の方向性の見通しを立て，活動促進をねらいワーキンググループをつくることにした。手始めに，「子どもの安全と不慮の事故予防」「高齢者の転倒および交通事故予防」「事故サーベイランス事業」「うつ病・自殺（心的外傷）予防」の４つの領域別ワーキンググループで具体的な取り組みの検討を重ねた。そして，ワーキンググループで話し合われた内容は，学習会の場で発表したり，ワーキンググループの会議録をメールにて配信し，参加者が共有しあえるようにした。

以上のように各種研修や会合の場を活用し,セーフコミュニティに関する情報発信,および,住民参加の裾野を広げていけるようにと保健セクターの行政職員が中核となり戦略的に仕組んでいった。

2）セーフコミュニティとわだを実現させる会(以下，実現させる会)

前述の勉強会のメンバーが中心となり，2007 年 1 月にボランティア組織「セーフコミュニティとわだを実現させる会」が結成された。この会は，多くの市民や関係者・団体と協働で事故，けが，暴力，自殺などの予防に積極的に取り組み，十和田市が安全・安心なまち「セーフコミュニティ」として認証されるよう応援する組織であった。構成メンバーは，一般市民，民生委員，建築士，介護施設職員，開業薬剤師，病院職員，医師，大学職員，県職員，市職員等，保健福祉分野に関連のある人々を中心に活動を展開してきた。参加は強制ではなく，随時，新しいメンバーが加わり，興味関心のある分野で，やれるところから，やれる人がやれる時に活動をすすめてきた。

SC 活動として特記すべき点は，保健師による既存の地区組織活動で培ってきた人脈やつながりを最大限の強みにかえて取り組んできたことである。セーフコミュニティの「認証」を目指すことにも意味があるが，十和田市ではその取り組みの過程を大事にし，また共に『安心感』を培ってきた。

2009 年 8 月にセーフコミュニティに認証されてからは,「実現させる会」を卒業し,現在は「すすめる会」として歩み続けている。

3）活動に参加したきっかけと実現させる会メンバーの思い

「私が関わることになったきっかけは，保健協力員（推進員）の他にもボランティア活動を保健師さん方と一緒にすることが多く，保健センターで“一緒にやってみませんか”と声をかけられたからです。どういうものなのか良く分からないうちに巻き込まれてきました(笑)。近所の人や知り合いに事あるごとに『安全安心なまちづくりっていうのをやっているんだよ』『今，こういうのやってるよ～！セーフコミュニティって安全安心のまちづくりだよ～』って伝えています。『住むのに危険なところがあるよ』って，セーフコミュニティについて話したり，聞いたりすることで解かってくることが実感できましたので，これからもやっていきたいとおもいます」

「やっぱり人の気持ちを動かすのは，人の気持ちでしかないって，いろんな人を観ていて感じます。十和田の病院で，DV 被害者支援や法看護学に関する研修会があって，そこでセーフコ

ミュニティの話とかきいて，・・・・人と人のつながりが希薄になっているとか，子育てを知らず子どもを虐待してしまう親が増えているとか，本当にセーフティプロモーションしかないなって感じました。それが動機でセーフコミュニティとわだを実現させる会に参加させていただいていますね。できれば困っている若いおかあさんとか，DV とか女性の自殺予防とか支援したいので，何かできればと思っています」

このような発言が活動を通して発せられている点から，自らの暮らしや，従来の活動の延長線上で，無理なく興味のある分野の SPSC 活動に市民が参画していることがわかる。また，まちのために何かしたいと思っている人がたくさんいる反面，地域に対する愛着や地域への貢献の思いは日々薄れているという嘆きを口にする人もいる。様々な見方や価値観を受けとめ，市民一人ひとりが安心して生活ができる安全なまちづくりを意識して行動することが大切だと考える。ここで生まれた繋がりと，このつながりに基づく安心感・安全感は，関わった人々にとって何物にも変えがたい貴重な財産となっている。

4）セーフコミュニティを推進する体制

SC 活動は，WHO(世界保健機関)とスウェーデンのカロリンスカ研究所との協働によって設置された「WHO Collaborating Centre on Community Safety Promotion(WHO 地域の安全向上のための協働センター)」によって推進されている。十和田市はアジアセーフコミュニティ提携支援センター(韓国)の支援を受け認証に至った。日本国としての支援体制がなかったため，セーフコミュニティネットワークからの情報や,「市町村におけるセーフティプロモーションのモデル事業化」研究班において経緯を議論し，またそれを十和田市の SC 活動に反映するという，公衆衛生専門家による全国規模の助言を得，活動の励みとしてきた。県レベルでは，平成 17 年度新規事業として「子どもの外傷予防総合推進事業」が SP 事業として着手された。こうして，青森県健康福祉部と青森県上十三保健所の協力体制が整備された。

平成 19 年 4 月，十和田市の施策としてセーフコミュニティ認証取得の表明に伴い，部門横断的な住民参加による協働の組織体制を整えていった。

【推進協議会】市長の下に，行政と関係機関・団体市民代表により構成されている。

任務は，SC の推進及び評価，実施，計画の承認機関としての役割を担う。

【検討委員会】庁内の安全安心事業に関連する関係課長とオブザーバーとして有識者が参加。

任務は，各領域別事業の課題整理，各課の安全安心に関連する事業実施計画の調整等をす

る。

【プロジェクトチーム】庁内の安全安心事業の関係課職員により構成されている。

任務は，領域別事業の課題整理や事業実施計画の素案づくり，ＷＨＯ認証申請書類および１年毎の評価レポート作成等を行なう。

５）成功要因の表舞台と裏舞台

プロジェクトチーム以外には，ボランティア組織「セーフコミュニティとわだを実現させる会」会員が入ることにより，行政と市民，専門家の視点による，様々な部門との協働のスタイルができ，市民により密着した取り組み体制となった。この体制を推し進めてこられたポイント(秘策)は，当時，健康福祉部長だった新井山氏をはじめとする幾人かの行政職員が，「市民」として行動することで，組織間の潤滑油として果たした役割が大きかった。反町保健所長のリーダーシィップ(牽引力)は成功要因の光の部分である。とりわけ保健師等医療職者らによる「地域のバイタルサイン」の読み取りがあり，各部署の垣根のつなぎ目を発見し，手を加え，ほぐし，新たなつなぎ目を加え，風通しのよい生垣に替えていくような働きに筆者は注目している。「バイタルサイン」とは，通常「体温，脈拍，呼吸，血圧」といった，医療における生体情報，とくに生命兆候を示すものである。これになぞらえ，とても重要な判断項目として，その地域の文化，風土，地形，気候，産業，交通網，教育，暮らしぶり，近隣との繋がり，価値観，人口動態，疾病構造，各種疫学データ等に基づき「地域のバイタルサイン」の読み取りを重ねた。また，体温を測るように，地域住民と行政の温度差を観察し，勇気を持って進めていった。十和田では市と県と老人保健施設の看護職･事務が協力し，それに退職した看護職の会員や市民ボランティアが協働し，黒子として活動してきたことが影の成功要因である。

３．セーフコミュニティとわだを実現させる会の実践活動と，すすめる会に変わって

１）1,000 人アンケート

2007 年 6～8 月に，十和田市内の介護予防教室に参加した約 1,000 人の高齢者に対し，どのような場所で，何が原因でケガをしそうになったかアンケートを実施した。その結果，1 年以内の転倒・けがなどの経験者は 43%(1,000 人中約 430 人)という実態が明らかになった。思いあたる事故の原因としては，「自分の足腰の衰え，自分の不注意，障害となるものがあった，手に物を持っていた，視力の衰え，転びやすい格好をしていた，危険を知らせるものがなかった」等と自らの身体機能の衰えを「原因」と思い込み，障害となるもの等の環境要因について，ほとんど重視していないことがわかった。

高齢者への質問：「事故の起きた場所はどこでしたか？」

転倒事故が起きた場所でとくに多いのは「玄関」と「庭」，その次に「居室」だった（図１）。回答の選択項目として「ベランダ」を用意したが，これを回答した例はなかった。また，「その他」の内訳を見ると，「道路」や「畑」「トイレ」といった回答が複数みられた。

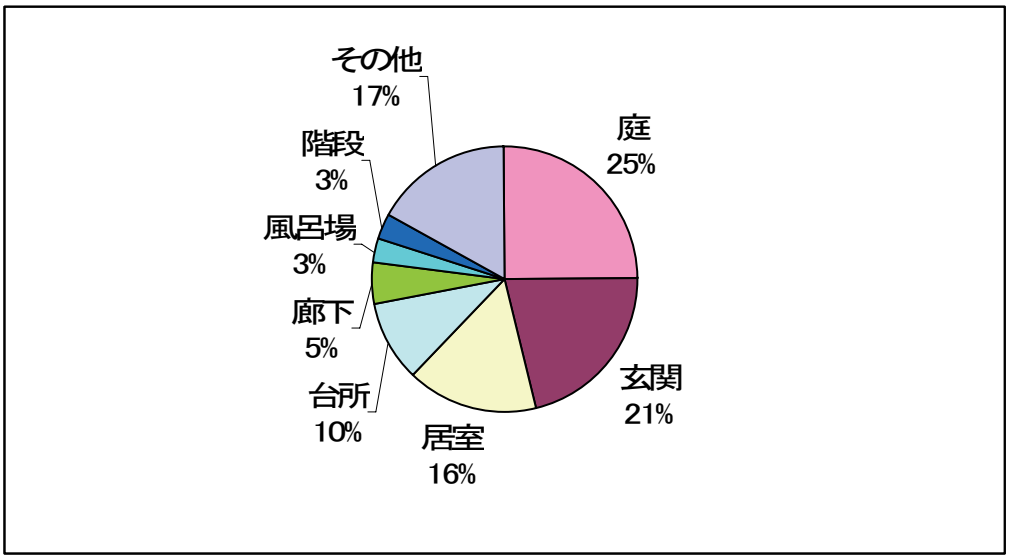


図１　転倒事故が起きた場所の内訳

高齢者への質問：「事故の起きた時，障害となるものがありましたか？」

この調査で，事故は自分の身体的な状態(バランスや歩行障害，認知障害，体力の消耗など)のみではなく，家庭内外の環境(段差，履物，食器の位置，敷物，道路状況など)にも危険因子があることが分かった。

事故原因となった物の内訳は下図のとおりで，多く挙げられていたものは「段差・敷居」，「カーペット・マット」，「スリッパ・靴」「家具類」であり，住居の構造に関するもの，衣類等身につけるものに大別できた。

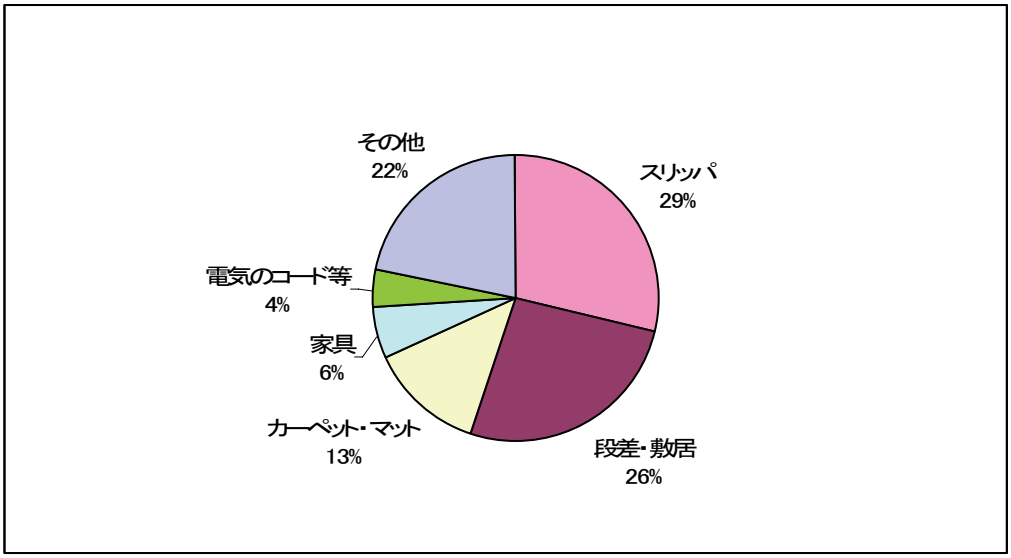


図２．転倒の原因となった物

２）世帯調査

セーフコミュニティの認証を受けるための指標のひとつに,「事故やけがの発生頻度やその原因を記録する仕組みがあること」という点が挙げられている。これは，事故やけがなどのあらゆるデータを収集することで，地域別，年齢別の現状を把握し，さまざまな問題に対する取り組みが，どのような影響を与え，成果が得られるか，科学的な視点から評価するためのものである。この仕組みづくりのために，過去一年間にあった事故やけがなどのあらゆるデータを収集し，今後の活動評価の基礎資料として活用した。加えて 2008 年には十和田市と青森県立保健大学が共同で，外傷世帯調査（けがの原因や発生頻度，安全意識などについての調査）を実施した。

表 1 対象者の年齢分布

	男性		女性		全体	
年齢	人数	割合(%)	人数	割合(%)	人数	割合(%)
0～6 歳	32	5.4%	41	5.7%	74	5.6%
7～19 歳	95	16.1%	89	12.4%	185	14.1%
20～64 歳	346	58.6%	414	57.8%	762	58.2%
65 歳以上	117	19.8%	172	24.0%	289	22.0%
不明	1	0.0%	2	0.0%	4	0.3%
合計	591	100.0%	718	100.0%	1314	100.0%

高齢者の転倒に関する不安感について

寝たきりの原因となる転倒についての意識を「あなたは普段，転倒（転ぶ・転落する・倒れる）することに対して不安感がありますか？」と尋ねた。その結果，「とても不安」「不安を感じる方だ」が半数強という結果が得られた。

日常の生活行動に対する忌避状況について

日常生活における基本的行動をどの程度回避しているか尋ねることで，その行動に対する客観的な難易度の評価を目指した。質問内容は「以下の行動をする時に普段，自分がどのように感じているか，該当する番号に〇をして下さい」というものだった。

「一人での外出」「室内歩行」の双方で「全く避けずに行う」と「あんまり避けない」は 8 割を超えていた。また，「全く避けずに行う」の割合が 80%を超えていたが，転倒に不安を感じている者が半数強であったことを考えれば，全く避けずに行っているように見えても，内心では不安を感じているということが伺えた。

これらのデータに基づき実施している各種プログラムについては，梨の木舎「セーフコミュニティに暮らしたい」[3)]を参照されたい。

４.変化の可能性

１）市民の受けとめ

「初めて聞いたセーフティプロモーションのお話から，これは人権の問題でもあるな～と感じました。いま，5 年前の自分にはなかった，人の顔が分かるという安心を実感しています。実際 SC 活動をやってみて“人のつながりってすごいなぁ･･･”って，まだ十和田にはこういう人と人とのつながりがあることを嬉しくおもいます。私に出来ることは限られているけれど，でも，こんなふうに人と人をつなげるお手伝いは出来るんじゃないか，もっと，十和田を住みやすい安心できるところにしたいなって気持ちで取り組んでいます」

「私は世帯調査のデータを見てすごく驚きました。それは転倒が多いということ。私たちはこれからこのような事態に対してきちんと計画を練って対策を掲げていかなければならないと思いました」

「セーフコミュニティ（SC）の認証を得て一番大きな変化は，“自分の町はここまで行けば OK なんですよ”という自律（自立）感がもてたことです。SC をやっていけば自治の精神が芽生えてくる。誰かがやってくれるのを待つのではなく，自分の安全は自分で守るという気持ち

の芽生えを感じます」

「データで裏づけるといっても活動の内容やその過程がきちんと評価されるっていうのが面白い。数の評価のみにとらわれないで，やれることから取り組んでいける。出来ること何あるって，それであれば身近な目標が設定していきやすいっておもうんですよ」

「公が出来ることと市民が出来ることってやっぱり差があるので，そこをつなげるとか，飛び越えていくのは市民のほうがやりやすい。市民お声でやるほうが役所の方も動きやすいっていうことが分かりましたね」等，多数の市民の声があがっている。

現在も概ね月１回,定例会と企画会議を開催している。会議はオープンに開催されているが，柔軟に対処できるよう，定例の曜日が決まっていない。そのため，１回欠席すると次回の参加の予定がつけ難く，新しいメンバーが定着しづらい難点がある。SC 活動を担う裾野を広げることで，今後の発展が見込まれるだろう。

２）ヘルスプロモーションとの連動

十和田市は，セーフコミュニティの取り組みを従来の各種事業に加味し，実施者の負担を軽減している。さらに，人と人のつながりや地域の絆を固く確かなものにしていかれるように SC とわだをすすめる会等の様々なボランティア組織と協働で展開している。これらは，行政の保健福祉部門が音頭をとり，住民参加型から住民参画型，そして，住民主導型へ発展しつつある。特徴は,ヘルスプロモーション*とセーフティプロモーションを車の両輪のように機動させていくことを目指している。

*1986 年「すべての人に健康を」実現することを目指し，WHO オタワ憲章で提唱された。

人々が自らの健康をさらにうまくコントロールし，改善していけるようになるプロセスのこと。

３）科学的な視点からの評価

ある地域の安全の状況や，より安全に向かって行くための様々な取り組みの効果についてどのように評価していったらよいのだろう。既存のデータとして，国がまとめている人口動態の指標，消防署がまとめている救急搬送データや交通外傷データ，警察がまとめている犯罪に関するデータや交通事故データ，市町村における介護保険で要介護認定を受けるに至った原因に関するデータや国民健康保険関連データ，さらに，教育委員会がまとめている学校保健関連データなどが活用できる。これらのデータから分かることや予測できることに加えて，効果的に安全の向上を進めるために，サーベイランス等によって，全国や世界の平均値と比べ高い外傷

率を示す年齢層や環境などを把握する。さらに効率よく進めるために，様々なリスクのあるグループを特定し，重点的にサービスを提供する。これらの評価を，PDCA サイクルに則り，評価し修正を加えながらの活動が必要とされる。

引用・参考文献

１）マチュールライフ研究所：住民と行政が共同でつくる安全で安心できるまちづくり　セーフコミュニティ p2．2008.

２）上十三保健所資料

３）山田典子：セーフコミュニティに暮らしたい. 梨の木舎. 2010.

４）セーフティプロモーションの概念については，かなり前に東京大学の衞藤隆先生がご紹介され，2007 年には日本セーフティプロモーション学会を設立されました。また，セーフティプロモーションの理念や，その仕組みをまちづくりに活かしたスウェーデンのセーフコミュニティの実際について, 青森県上十三保健所長の反町吉秀先生が多数ご紹介されています。さらに，政策的観点からスウェーデン，カナダ，およびアジアの実践について京都大学研究員白石陽子先生が示唆に富む多くの論文を発表されています。

５)反町吉秀, 渡邉直樹．セーフティプロモーション及びセーフコミュニティとは何か．ストレス科学，19(3)： 119-124，2004.

６)大西基喜，小野重遠，久保田芳則，熊谷仁人，反町吉秀，大橋俊子，山田典子． 平成 16 年度地域保健総合推進事業「特徴的な健康被害の発生時に備えた保健所の危機管理機能強化」における研究サブグループ「市町村におけるセーフティプロモーションのモデル事業化」報告書. 2005.

７)後藤慎一，反町吉秀．セーフコミュニティで地域再生．公衆衛生情報，10 号：28-30. 2005.

８)大西基喜，河原啓二，小野重遠，久保田芳則，熊谷仁人，反町吉秀，大橋俊子，山田典子. セーフティプロモーション・セーフコミュニティリーフレット. 2006. 3

９）反町吉秀．セーフコミュニティ・セーフティプロモーションへのいざない．地域保健，第 38 巻 12 号：8-14，2007

資料　セーフティプロモーションやセーフコミュニティに関する情報を得るサイト

日本セーフティプロモーション学会ホームページ

http://www.safetyprom.com/index.html

セーフティプロモーションとセーフコミュニティの解説

http://www.safetyprom.com/whatsp.html

マチュールライフ研究所

http://www.mature-life.jp/

亀岡市ホームページ

http://www.city.kameoka.kyoto.jp/category_list.php?frmCd=26-0-0-0-0

京都府ホームページ

http://www.pref.kyoto.jp/safecom/1165899081108.html

十和田市ホームページ

http://www.net.pref.aomori.jp/city/towada/index.html

青森県ホームページ

http://www.pref.aomori.lg.jp/release/2009/24791.html

厚木市ホームページ

http://www.city.atsugi.kanagawa.jp/shiminbenri/anshinanzen/bouhankoutu/safecom/index.html

横浜市栄区ホームページ

http://www.city.yokohama.jp/me/sakae/somu/safecommunity/

東京都豊島区ホームページ

http://www.city.toshima.lg.jp/kusei/17966/index.html

長野県小諸市ホームページ

http://www.city.komoro.nagano.jp/www/contents/1268641721169/index.html

長野県箕輪町ホームページ

http://www1.town.minowa.nagano.jp/Contents/ePage.asp?CONTENTNO=991&PNO=90

5

特　別　取　材

安全安心とは
「助けあい」で「人と人」を繋いでいくこと

～誰もが住み良い社会を目指す堺市登美丘地区～

堺市立東文化会館館長

登美丘地区防犯委員会委員長

池﨑　守

（本稿は、市民安全学とその精神群像の取材のため、
石附がインタビューし、とりまとめたものである。）

安全安心とは「助けあい」で「人と人」を繋いでいくこと

～誰もが住み良い社会を目指す堺市登美丘地区～

市民安全学とその精神群像～地域社会の安全シリーズ

インタビュー先　池﨑　守氏
堺市立東文化会館館長
登美丘地区防犯委員会委員長

1　はじめに

各地域において、防犯パトロール活動は盛んに行われているが、それぞれの地域においてそれぞれの活動上の課題を抱えているようだ。こうした中、数年前にひったくり防止のセンサーライトと小さな防犯パトロールから始まった地域の活動が、今では、若者からお年寄りまで毎回 100～300 人が参加、長い列をつくりながら地区内を練り歩く防犯パトロール。お祭りであり、地域興しであり、地域名物にまで発展した。まち全体に人の活気と人情が溢れる大阪府堺市登美丘地区の取り組み、世代を超えたコミュニティを形成・継続させていく住民自らの市民安全の力、リーダーの安全安心パワーの源泉に迫ってみたい。

２　「ひったくり街道」から「安全安心街道」へ変身

登美丘地区は、大阪府堺市の中央東部に位置する。南海高野線北野田駅を中心に人口約 42,500 人、4 つの自治連合会、約 100 の町会より構成されている。閑静な住宅街が大半を占めるが、歴史ある古い街並みや豊かな自然を有している一方で、市街地再開発事業によって北野田駅を中心に整備が進んでおり、現在も発展を続けている地域である。

登美丘地区において防犯活動が活発になったのは、この地区でひったくり、痴漢、不法侵入、若者のたむろなどが問題化していたことに端を発する。特に地区内の主要道路である伊勢道約 1km 区間においてひったくりが頻発し、「ひったくり街道」と揶揄されるほどであった。

そこで、2002 年から住民自らが、地元黒山警察署の協力のもと、防犯パトロールやセンサーライトの設置などを行なった。センサーライトは、最初は 11 基の設置から始まり、同年 10 月には堺市が「街頭犯罪防止対策地域支援事業」を創設、地域全体に設置された。現在登美丘地区では 180 基のセンサーライトが設置されている。

このセンサーライトの設置により、ひったくりは激減。年 10 件前後発生していたひったくりが、ほぼゼロにまでなり、車上ねらいや侵入盗も減少、さらには痴漢などの不審者も全く見かけなくなるなど効果が見られた。この地区には青色防犯灯も設置されているが、センサーライトと併用することによって、それまでは夜間において若干防犯灯の照度の関係上覚束なかった人の姿がくっきりと浮かび上がるようになった。

３　地域名物：登美丘方式の防犯パトロール

地域住民が集まって行う合同パトロールは、若者からお年寄りまで毎回 100～300 人が参加し長い列をつくりながら地区内を練り歩く。今では、地域名物となった。このパトロールは決して強制的な参加を促すものではなく、「都合がよければ参加を」と呼びかけるもの。例えば健康のために散歩がてら参加をという理由でも、知り合いと情報交換をという理由でも構わない。パトロールのコースも固定せず、日程だけを決めておいて、パトロールの当日に話し合いで決定する。気軽に楽しく取り組む、広がりを持つ、権威的なものをなくす、統一のユニフォームも作成をしないというコンセプトのもと、いかに継続的にパトロールを実施していけるかに気を配ったパトロール手法である。

合同パトロールの開始後は、センサーライトの設置による相乗効果もあって、ひったくりや不審者の 90%減という効果をもたらした。

もちろん、ひったくりや不審者の減少は、住民の活動の力によるところが大きいが、それだけではない。ここでは、コミュニティの人々が、地域での諸課題に対してお互いに助け合う世話役活動が地域のこころを育て、「ひとづくり」「まちづくり」に繋がっているようだ。地元の警察、行政、学校の協力など地域全体で協働して取り組みを行った結果ともいえよう。

4　ヤングサポート隊など地域に根差した広範な活動

活動の中心は登美丘地区防犯委員会で、目標は「犯罪が起こらないまち」。パトロール活動や定点での警戒活動といったソフト面での活動、照明設備の整備や位置コードなどを利用したハード面の活動という対処療法的な活動の他に、この委員会では、根本的に犯罪をなくす方策として、非行や少年問題対策としてのヤングサポート隊、防犯女性の会、子育て支援などさまざまな部会を組織している。

どこでも必ず発生するであろう地域の難問。これと正面から向き合い、問題が大きくならない内に解決する事の積み重ねによって、「人と人の繋がり(絆)」が増え、この暖かな人のこころの輪がさらに広がって地域の安全安心力に深みが増していく。このことを住民自らが学び、身につけ、さらに周りに広げていく。多くの人が活動参加できるよう、緩やかな開放的な場づくり、環境づくりを、自然体で無理なく受け皿を大きくしていく。

この地区には、防犯委員会のほか NPO 法人さかい hill-front forum、警察、学校、行政が一体となって、子どもからお年寄りまで世代を越えた多くの人が活動に勤しんでいる。

5　文部科学省傘下の「犯罪から子どもを守る」事業に指定

登美丘地区は、平成 19 年より文部科学省傘下の社会技術研究開発センターの「犯罪から子どもを守る」事業の指定を受け、「子どもの見守りによる安全な地域社会の構築 ハートルネサンス」に取り組んでいる。このプロジェクトは、現在国家的命題となっている地域再生・教育再生に対して住民自ら取り組み、子どもの安全をテーマとして世代間を越えた人と人とのつながり・ネットワーク構築の在り方など社会技術開発の創造が目標という。

対象地域は地区の 4 校区(5 小学校)。具体的には、住民や関係組織の定期的コミュニティ会議の開催による地域連携の強化、携帯電話や Web、位置コードなど IT の先端技術を活用した子どもの居場所確認、Web 上およびメール配信による学校や保護者が情報共有し地域全体で子どもを見守るシステム構築、地域 FM 局の開局、講演会などの普及啓発活動など。

このように、登美丘地区では過去数年の間に、地域の安全活動が、点から線、線から面、面から立体に、まるで建築物のように重層構造に、また、多種多様な複眼的なまちづくり活動が形成され、参加している地域住民の規模、範囲も相当にふくれあがっている。では、安全安心に「人と人」とを繋ぐことができた秘密は、一体、どこにあるのだろうか。

6　安全安心とは「助けあい」で「人と人」を繋いでいくこと

この登美丘地区で約 30 年近く防犯活動をはじめさまざまな地域活動を先頭に立って行っている池﨑守さん(堺市立東文化会館館長、登美丘地区防犯委員会委員長)は、熱い胸のうちをこう語る。

「安全安心というのは私の昔からの課題で、これは防犯というテーマに限ったことではありません。日々生活をしていたら、いろいろな問題や課題が出てきます。それをみんなで助け合って、力を合わせて解決していこうということが根底にある。例えば、今はそうでなくても明日になったら自分の会社が倒産したり、働けなくなったりということが起こりうる。そうなった時に、日本にいたら経済的には十分でなくとも暮らしていけるんだ、という社会を作るのが昔からの夢なんです。そのシステムが構築できれば、安全安心に貢献することになるのではないかと思うんです。」

7　小さな慈しみから安全安心の「大国下流」へ

池﨑さんは、28 歳から地域活動を始めた。その間、道端に倒れている人がいれば声を掛け、友人の借金の相談に乗り、近所のお年寄りが「独りでご飯を食べるのが寂しい」といえば「じゃあ誰か一緒にご飯を食べよう」と呼びかけたり、いじめが原因で不登校になってしまった児童がいれば学校や両親に相談することがあったと、苦労した昔話に目を細める。「我々を取り巻く問題は多種多様で、日々形を変えて、なぜか、皆平等に降りかかってくる。それをみんなで助け合って解決していこうという気持ちが大切だ」とも。

登美丘地区を、地域の人々の協力の下、文化・芸術事業を含めた安全安心の「大国下流」(老子)にまで育てあげた背景に、池﨑さんの深く熱い地域への思い、地域の子どもや高齢者などへ慈しみ(沢山の小川)が深く関わっていることは間違いない。しかし、それ以上に、(小川から河川へと)地域の力を引き出し結びつけていく不思議な魅力と行動力、(大河としての)まちづくりの総合プロデューサーの姿に、市民安全学精神の真骨頂を見るのである。

(取材：石附)

街見守る 市民FM…堺のNPO ６日開局、防犯 防災情報を発信

「安心感高める」　（2010 年 06 月 04 日 読売新聞記事から）

堺市の住民らが地域の防犯活動などを進めるために設立したＮＰＯ法人が６日、コミュニティーＦＭ「エフエムさかい」（８９・０メガ・ヘルツ）を開局させる。総務省によると、コミュニティーＦＭは、放送のために設立した会社やＮＰＯが運営する例が大半で、市民の自治組織が母体となるケースは珍しいという。

放送を始めるのは、堺市東区のＮＰＯ法人「さかいヒルフロントフォーラム」（約５００人）。同法人理事長の米穀店経営、池崎守さん（５８）らが約１０年前、住民に呼びかけ、夜間パトロールや通学路の見守りなどを始めたのが原点だ。

同法人は全地球測位システム（ＧＰＳ）機能の付いた携帯電話を使い、児童（約１０００人）が通学路を外れると、保護者らにメールで通報する見守り活動を２００８年から開始。さらに、防犯や防災について住民が自由に書き込めるインターネット掲示板も作った。しかし、「使いこなせない」と敬遠する高齢者らが多いこともあり、同法人はラジオを防犯・防災に生かすことにした。

開局にあたり、独立行政法人・科学技術振興機構からの研究委託費約２０００万円を機材購入費に充て、ＮＰＯ法人の役員らが初年度の運営費約１０００万円を負担することになった。　スタジオは地域の公共施設である市立東文化会館に設ける。日常の活動で集めた犯罪や防災、イベントなどの情報を流すほか、パトロールや見守りに参加している住民が、地域の安全について意見を述べる場も設ける。府警から提供される防犯情報も流す予定。　池崎さんは「住民の視点にこだわった番組をつくりたい。既存のネットワークを生かして情報を集め、発信し、住民をつなげば、地域の安全性とともに住民の安心感が高まるはず」と話している。（堺市東区で開局に向けて話し合うスタッフら）

6

特　別　報　告

イザの時、身を守れなければ安全・安心はない

～アメリカでの子供への安全教育－日本と違う考え方教え方～

在日米海軍司令部

地域統合消防隊予防課長

長谷川　祐子

イザの時、身を守れなければ安全・安心はない
～アメリカでの子供への安全教育－日本と違う考え方教え方～

長谷川祐子
在日米海軍司令部地域統合消防隊予防課長

アメリカ式子供の為の危機管理プログラム
Stop, Drop and Roll
Great Escape
最後にもう一つのサバイバル

アメリカ式子供の為の危機管理プログラム

これから紹介する　危機管理の考え方はアメリカでは1950年以降盛んに論じられるようになってきました。危機管理を危機管理学として確立していくことを模索しながら様々なプログラムが生まれていきました。　その中で火災に対する危機管理学は20世紀初頭に起こった二つの一日違いで起こった大火災を旗印に1920年アメリカ大統領ウッドローウイルソンが火災安全の日を最初に定めた時に始まりました。1871年10月9日に起きたシカゴの大火災（死者250名、グレート　ファイヤー）と1871年10月8日に起こったペスンティゴの森林火災（死者1152名、16の町が巻き込まれた）です。それらを記念して毎年10月9日を火災安全の日に設定したのです。その後1922年から10月9日を含む1週間に火災予防週間として設定され、1925年より毎年大統領が署名を行う今の形に変わりました。

シカゴの火災（ウィキペディアより）

ペスティゴの火災（ウィキペディアより）

毎年行われる火災予防週間には様々な予防運動が実施され,火災による死者、怪我、財産の消失を防ぐための努力がなされています。その中で50年以上前にアメリカ全土にわたり実施されるようになった運動が生まれました。それは焼け跡から子供の焼死体をこれ以上見たくないと心から願う消防士達によって考えられた“洋服についた火を自分で消すというものです”。この今でも新しいサバイバルを考えた消防士の名前は残っていません。その後のアメリカの子供への安全教育の基となったこのサバイバルとその後のグレイトエスケープを皆さんに紹介していきたいと思います。

Stop, Drop and Roll

前記したように、実はこのサバイバルはアメリカの消防士たちがつくりました。アメリカでは子供の火遊びが昔から深刻で、ＦＢＩが関与する子供達の犯罪のＮＯ．１が火遊びです。特に好奇心でライターやマッチをつけて遊ぶ 10 歳以下の子供達は、火をつける子供自身が火の犠牲者になります。子供は普段は火災を見ればすぐに逃げ出します。でも自分の火遊びで火災を起こした子供は自分で火を消そうとしてそこに留まるために自分にまで火を被ることになり被害がひどくなるのです。火災で出動した消防士達は、小さな子供の遺体を前にして、マッチやライターで遊ばないようにと何度注意しても遊ぶのであれば、せめて火傷が小さいうちに火を消させよう。何とかこのような悲劇を繰り返し起こさないようにしよう。という決意のもとにこの方法を考え出したのです。

ストップ（止まって）

火が洋服についたままパニックになって走ると風が起こり　かえって火の勢いをおおきくします。だから走らないように教えます

ドロップ（倒れて）

地面に倒れることにより燃えているところを地面に押しつけるようにします。体と地面をくっつけるようにします

ロール（転がって）

地面に倒れたまま右に左にと転がります。転がることで洋服についた火を窒息消火させます。

実際に洋服に火がついたときにこのやり方を知っていれば、子供達は落ち着いて火を消し、自分の火傷を最小限にとどめることができるのです。

基地の中で

日本の子供たちと

このような考え方は日本では聞きません。よい子はマッチライターで遊ばない。もし洋服に火がついたら用意した水で消しなさい。近くの大人や先生に言いなさい。このようなものでしょう。私の子供達もそうでしたが、日本では子供は受け身です。アメリカの子供は

誰にも頼らず自分で洋服につけてしまった火は自分で消すのです。　火の三原則の酸素の供給を断つために、地面に体（洋服についた火）をこすりつけて窒息消火をさせるのです。

高い知識を砕いて教えることで、子供は本来なら恐いはずの火災であっても、落ち着き、技術を使って危機を回避することができるのです。このような危機管理感覚というものは訓練を受けなければなかなか身につきません。

じつはこのストップ、ドロップ＆ロールは、歌手の宇多田ヒカルさんもブログに書いています。“私はスタジオの木の床の上をゴロンゴロンと転がるのが大好きです。ちいさいころ習った洋服についた火を消す方法です。ゴロンところがるととても気持ちがいいものです”彼女はニューヨークで育っています。この火を消す方法を習ったようですね。アメリカでは、現在はお年寄りに対しても、洋服についた火を消すのにこの**ストップ、ドロップ＆ロールを使いましょうと教育をはじめています。**

日本でも毎年着衣着火が相当数報告され大変な被害が発生しています。とくにお年寄りが被害にあわれるのが多いようです。ぜひ身近のお年寄りにもこの方法を教えてください。

Great Escape

みなさんは『大脱走』という映画をご存知でしょうか。スティーブ　マックウィーンという、１９５０年代にハリウッドで活躍した俳優が主演した映画です。二次世界大戦中、ベルリン南東の町にある、ドイツ空軍の管理下にある連合軍の航空兵捕虜収容所から、捕虜が集団脱走した史実を映画化したものです。この『大脱走』という映画の内容が、「グレイト　エスケープ」というプログラムの由来なのです。映画では、スティーブ　マックウィーンがドイツの収容所から大脱走します。「グレイト　エスケープ」は火事になった家からの逃げ出す訓練なのです。

このプログラムは１９８６年に全国的なキャンペーンとなり全州の８０～９０％の消防隊が参加しました。全米で教えられたわけです。もちろん２０年以上たった現在でも教えられており、良質で息の長いプログラムとなっています。この中で子供達は大人である私達も驚くほどの知恵と技術で火災から大脱走していきます。

基本は下記のような行動です。

1. 寝室のドアは必ず閉めて寝る
2. 煙感知器の音が聞こえたら身を低くしてドアの前へ行く。
3. ドアを、手の平でなく手の甲で触る。もしドアが熱ければそのドアは使わずに他の逃げ口へ（ドアや窓）。ない時は籠城へ。
4. 避難したら家族との待ち合わせ場所に向かう
5. そこに留まり決して家へは戻らない。

煙の中を身を低くし這って進むスパーキー

スパーキーの後を追う子供達

寝室のドアを締めて寝るというのは

火災により発生した有毒な煙が寝室に入るのを防ぐ為です。眠っている間に入ってきた煙には二酸化炭素を含む有毒なガスが含まれています。このガスを吸い込みますと死に至ります。１口、２口吸っただけで身体が動けなくなるのです。『逃げなければ』と頭ではわかっているのですが身体は動きません。自宅が火災になった時、ドアを開けて寝ているとその煙が部屋の中に入ってきます。だからドアは閉めて寝ます。

煙感知器の音が聞こえたら身を低くしてドアの前へ行く。

ここで大事なことは煙感知器です。アメリカでは煙感知器が寝室の直ぐ外についているので、火災の煙がドアの外にたまり始めると感知してピーピーという大きな音を出して火災を知らせてくれます。もし煙感知器がない場合は、火災に気づくのも当然遅くなります。

皆さんのご家庭では設置はもうお済みですか？火災の早期発見にその威力を発揮して世界中で火災による死亡率を下げた感知器です。アメリカでは実に９５％、イギリス８３％の設置率です。

もう設置済みのご家庭ではテストボタンを引っ張ってその音を時々聞いてください。特に子供達や高齢者は感知器の音をよく知っておかなければなりませんので音を実際に鳴らして教えてください。

ドアをチェックしてというのは
避難の際にドアの外が火の海かどうかを調べるものです。

提供：防火協会

熱い場合ドアを不用意にあけると火災が一斉に部屋の中にはいってきます。それを避けるためにドアをチェックするのです。この時、手の表側（甲）を使ってドアが熱いかどうかを調べさせます。それは手の甲の皮膚が薄いため温度がよくわかるからです。また手の平でドアをチェックして火傷をするくらい熱かった場合、手のひらは火傷をしてしまいます。手のひらを火傷するとその後の避難に影響がでます。だから手の甲で調べます。
このドアをチェックするというのを最初にチーフから教わった時、本当に驚いてしまいました。わずか６－７歳の子供達にドアの向こうの火災の進行状態をチェックさせ避難経路がつかえるものかどうかを判断させるのです。火災になった家は修羅場です。子供を守りたいと思ってもできない時もあります。子供自身が行える避難のやり方を教えることこそが子供にとって重要なことで、命を守るカギであると言えます。

もしドアが熱くない場合は火災がドアのすぐ側にきているのではないので、ドアを開けて脱出します。ドアを開けるときに気をつけなくてはならないことは煙感知器が鳴っているのでドアの外は煙があるという事実です。身体に毒である煙を不用意に吸い込まないように低い体勢でドアのところに行ってもらいます。そっとドアを開けて脱出します。煙は床から約４０ｃｍ位の高さには滞留しませんので煙の下をくぐるように脱出してもらいます・そして家族との約束の場所に行って決して燃えている家にはもどらないと教えます。
ドアが熱かった時は？

提供：防火協会

寝室にある別のドアから逃げる。または窓があるときは窓から逃げます

でも寝室が３階や９階だった時は！？

提供：防火協会

せっかく窓があっても階が高すぎて窓から逃げ出せません。その時は窓を開け自分が閉じ込められて助けが必要な事を外の人達に知らせます。
大きな声で叫んでも火災の時など、高層階であれば声も外に届きにくいものです。そこで登場するのが寝室にあるシーツや枕カバーなどです。このグレートエスケープではシーツを窓の外に出し、それを振りながら“私はここにいます。助けて下さい”と大きな声で叫ぶように教えるのです。例え夜であってもシーツのような大きな布を振れば必ず誰かが気付いてくれます。白い色のシーツが夜にはよく目立ちます。でも黒い色や花柄などの柄物でもシーツのように大きい布を振れば叫んでいるだけと違い目立つのです。このプログラムを学んだ子供達は火災という緊急時に泣いているばかりではないのです。自分で発信して助けを呼ぶのです

最後にもう一つのサバイバルです。
その寝室がドアは一個だけで窓もない場合はどうすればよいのでしょう！？。

ドアは熱いので開けてはいけません。そのようなときは籠城をします。籠城のやり方はドアを開けずに助けを待つことですが、もちろん自分から居場所を外の人達や助けにくる消防士に伝える仕掛けをこのプログラムで教えてくれます。

提供:防火協会

１．まずドアの隙間から有毒な煙が部屋の中に入ってこないようにシールをします。特にドアの下の隙間から煙は入ってきます。ここで再びシーツの登場です。シーツを使ってドアの隙間を埋めるのです。アメリカ映画でこのようなシーンを見たことはないですか？そしてドアは部屋の壁などより耐火時間が短いのでドアからできるだけ離れて、助けを待ちます。

２．助けにくる消防士さんに自分が籠城していることを知らせるために音を出します。例えば、床や机や壁を本などで叩きながら音を出します。
消防士さん達は音のするほうへ救助に向かうように教えられていますので必ず助けにきてくれます。助けがきた時に始めてたたくのをやめて大きな声で“助けて”と叫んで下さい。最初から叫んでいたら体力を使いますし肝心な時に声がかすれてしまって出ないかもしれません。また煙も沢山吸い込みます。それを防ぐためです

これがグレートエスケープです。子供達はこの中でパニックにならずに、とても落ち着いて自分の身を自分で守ります。２０年前初めて当時のマーシャル消防長から教えてもらった時とても驚いたことをおぼえています。

日本の子供たちにも、またこのような訓練を受けていない世界規模で働く企業戦士たちにも、ぜひこのような命を自分で守ることができる“命のサバイバル”を伝えていきたいと願っています。同僚のアメリカ人と出張でどこかの都市に泊って火災にあいサバイバルを教わっていないために命を落とす確率は教わっているアメリカ人のほうが絶対に高いのです。

子供のための火災のサバイバルを知り子供たちに教えていくうちに、その他のサバイバル

のプログラムを知るようになりました。アメリカの危機管理学はこのように大変高い知識を砕いて子供でも理解することができるように工夫されています。
人間として自分を大事にする、自分の人権を例え小さくても主張するガールスカウトのプログラム、子供のお守をする際に知っておかなければならない安全を学ぶ“ベビーシッタープログラム”
赤十字の怪我を自分で治療する“ファーストエイド”プログラム、
火災予防協会の事故予防を学ぶ“リスクウォッチ”プログラム、
危機管理庁の災害を学ぶ“ディザスター　アクション　キッズ”、
警察の麻薬を学ぶ“デアー”、インターネット安全、
などなど学ぶにつれ命を守るために基本的に知っておかねばならないプログラムを素直な子供時代に教えておきたいと願います。”未来の大人への投資“です。
私はテロを含む危機管理を学ぶ機会を米海軍の消防に勤めることによって学ぶことができました。今では自分の身を守るための最小限の知識を持つことができていると考えています。
それを子供たちにつたえていきます。

1

犯罪を「科学の力」で抑止する

～　警視庁の取組みを事例にして　～

警察政策学会会員
警視庁管理官

江　崎　徹　治

犯罪を「科学の力」で抑止する
～　警視庁の取組みを事例にして　～

江崎　徹治
警視庁管理官

1　はじめに
2　振り込め詐欺の現状
3　科学的根拠に基づく振り込め詐欺防止対策
4　更なる検証
5　関係機関との連携

1　はじめに

振り込め詐欺は、2003 年後半から首都圏を中心に認知[1]されるようになり、2004 年ころから全国に波及するとともに都市部において激増しました。当然、当時においても警察としてはできる限りの防犯対策を進めましたが、主に生活安全警察が対応していたのが現状です。何故かというと、ご承知のとおり、刑法犯認知件数が 2002 年に過去最悪の件数となり、全国警察を挙げて刑法犯認知件数の絶対数を減少させるというマクロな犯罪抑止総合対策に取り組んでいたことから、振り込め詐欺というミクロな犯罪の抑止対策にまで手が回らなかったのだと思います。お陰様で犯罪抑止総合対策は功を奏し、刑法犯認知件数は５年間連続減少、2002 年に比べ 30%以上減少しました。

ところが、振り込め詐欺は、その間にもエスカレートし、看過できない状態になってしまい、2008 年６月から全国警察を挙げて振り込め詐欺撲滅に向けた取り組みを集中的に行いました。その結果、全国的に認知件数は減少し、検挙率も上がりました。警視庁においても､2009 年は認知件数を前年比３分の１以下に減少させることができましたが、都内における人口 10 万人当たりの 2009 年中の被害件数は約７件で、第２位の２倍近くと非常に高い水準で推移しています。そこで、本稿では、これまでの警視庁の振り込め詐欺対策を題材として、科学の力による犯罪抑止の重要性、必要性について考えたいと思います。

もちろん、意見にわたる部分は個人的なものであり、警察の見解とは一切関係がないことをお断りしておきます。

2　振り込め詐欺の現状

警察では、オレオレ詐欺（恐喝）[2]、架空請求詐欺（恐喝）[3]、融資保証金詐欺[4]、還付

---

[1] 被害者からの届出等により警察が知ること。

[2] 「オレオレ詐欺」は、被害認知当時、犯人のほとんどが「おれ。おれ。」としか名乗らず、被害者に「○○かい？」と

金等詐欺[5]の４つの手口を総称して「振り込め詐欺」と定義しています

2004 年から 2009 年までの年別認知件数及び被害額は表１のとおり、2010 年の月別認知件数は表２のとおりです。

前述のとおり、警視庁管内においては、振り込め詐欺の認知件数を前年比 3 分の１に減少させたものの、他の比較的多発している府県に比較して対被害人口比が突出して高いことから、さらに対策を進めていますが、表２のとおり、2010 年は、前年よりも認知件数、被害額とも増加するなど非常に厳しい状況下にあります。

また、被害者は、相変わらず 65 歳以上の高齢者であり、特に、75 歳以上の後期高齢者の割合が増えています。

	内　容	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
オレオレ詐欺	認知件数	1,711	1,758	2,397	2,074	2,039	920
	被害金額	3,653,561,110	3,658,020,714	5,139,933,182	4,585,789,431	4,416,496,524	1,855,252,411
架空請求詐欺	認知件数	270	507	359	340	351	198
	被害金額	353,329,881	1,111,439,319	477,014,906	366,563,120	284,453,062	232,085,605
融資保証金詐欺	認知件数	52	643	394	262	245	164
	被害金額	12,434,425	416,287,460	239,979,479	137,010,335	165,960,162	113,599,033
還付金等詐欺	認知件数			233	821	1,083	62
	被害金額			213,152,929	947,533,804	1,122,606,424	58,463,953
合計	認知件数	2,033	2,908	3,383	3,497	3,718	7,340
	被害金額	4,019,325,416	5,185,747,493	6,070,080,496	6,036,896,690	5,989,516,172	2,259,374,002

（表１）　※ 還付金等詐偽の認知は、2006年7月が最初である。

年	手口／月	1	2	計
2010	オレオレ	73	79	152
	還付金等	14	9	25

（表２）

３　科学的根拠に基づく振り込め詐欺防止対策

(1)　相対的被害実態の把握

これまで警察では、管轄地域内の絶対的認知件数を気にするあまり、例えば被害に逢う確率の高い 60 歳以上の人口千人当たりの被害率を算出するというような相対的被害分析はあまり行われていませんでした。

そこで、まず、絶対的認知件数だけではなく、警察署ごとのオレオレ詐欺と還付金等

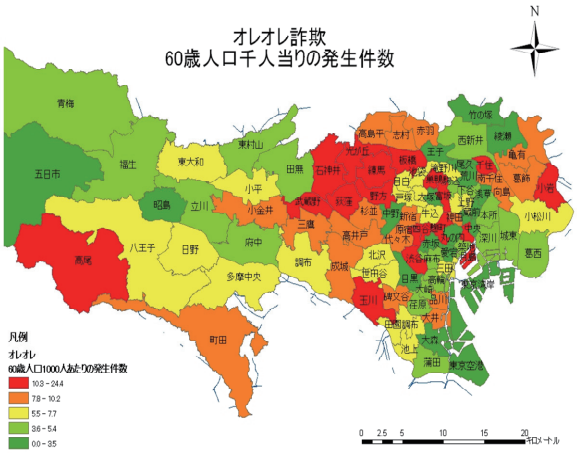
言わせ、子や孫と信じ込ませたことから、この名称となった。また、「オレオレ恐喝」とは、暴力団員等を名乗り「自動車を運転中、お前の娘（息子）が急に路地から飛び出し、よけたら事故を起こした。親分の高級車だから、今なら 100 万円でいい。いやなら帰さないぞ。」等と恐喝まがいの詐言を用いたことから、この名称となった。

[3] インターネットや携帯電話のメールを利用して「サイトの利用料金が未納になっている。払わないと裁判を起こす。」等、身に覚えのない請求をして恐怖心を与え金を振り込ませることから、この名称となった。

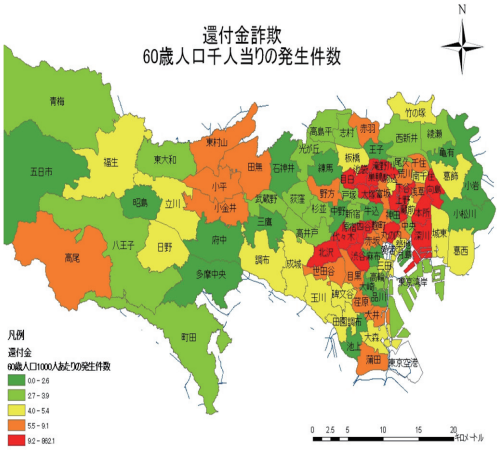
[4] 金を貸すつもりがないのに、被害者にダイレクトメール等を送り付けて金が借りられると思い込ませ、保障料や調査料名下で金を振り込ませて騙し取ることから、この名称となった。

[5] 役所等の公共機関等を名乗って、「医療費の過払い還付金等がある。ＡＴＭから電話をくれれば操作方法を教える。」と電話し、ＡＴＭを誤操作させ金を振り込ませることから、この名称となった。

詐欺の 60 歳以上人口千万人当たりの認知件数をそれぞれ GIS[6]を利用して可視化しました（図１、図２参照）。



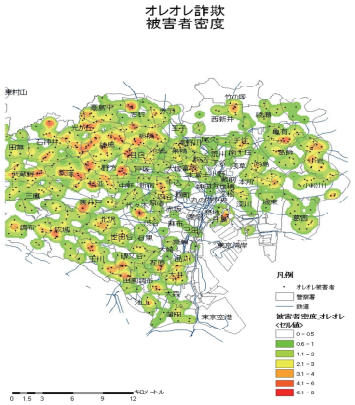
（図１）



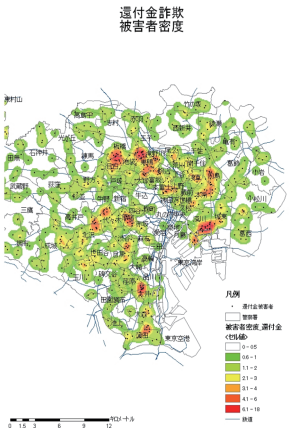
（図２）

(2)　被害者の居住地域

前述のように振り込め詐欺は匿名性が高く被疑者の所在は判明しませんが、被害者は数多く現存していることは事実です。したがって被害者の居住地域を GIS によって密度表示[7]すれば、被害がどこの地域に集中しているか判明します。それと、60 歳以上町丁別人口統計を重ね合わせれば、被害に遭いやすい住民の居住地域が明らかになります（図３・４）。



（図３）



（図４

図３、４は、いずれも 23 区のみの地図ですが、オレオレ詐欺は、どちらかといえば山の手あるいは新興住宅地に集中しており、還付金等詐欺は、どちらかといえば下町的な風情の残る地域に集中していることが明らかです。

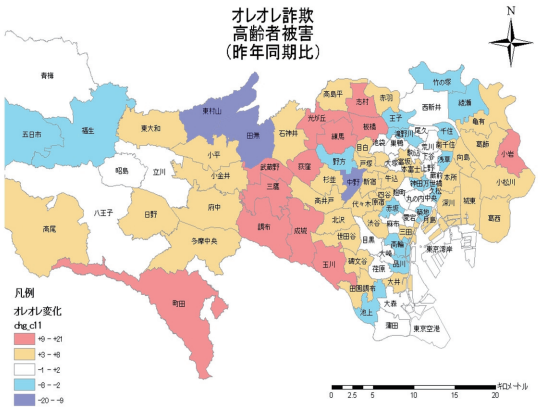
6　Geo-graphic Information System の頭文字をとったもので、わが国では、「地理情報システム」と訳されています。

7　単位面積あたり何件の犯罪が発生しているかという、いわば犯罪の分布の密度を計算する「カーネル密度推定」という方法を用いました。

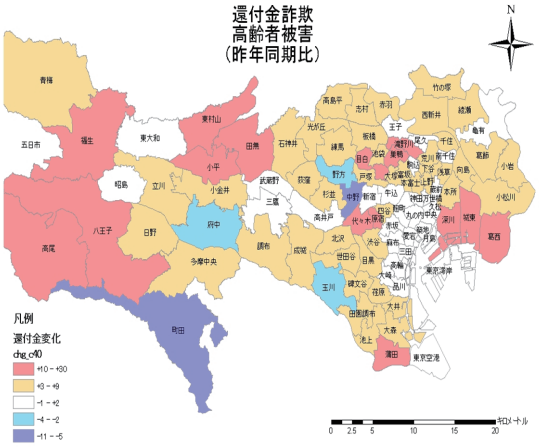
(3)　犯罪のトレンド（傾向・規則性）

振り込め詐欺の被疑者らは、被害者宅に電話をするにあたりハローページ（いわゆる電話帳）や高校・大学の卒業アルバム等各種住所録を「名簿屋」[8]等から入手し、使用していると思われます。また、年別、月別に被害多発地域を見比べると、ある程度規則的な動きが見られます。つまり、いわゆる「ダマシ役」[9]の小グループはいくつかありますが、その上にはそれらのグループを束ねて統制している人物がおり、電話をかける地域等をコンピュータ等を利用するなどしてある管理しているのではないかという仮説をたてました。したがって、今月は多いとか、今年は少ないなどと一喜一憂するのではなく、短期スパンと長期スパンの両面から認知件数や被害者の集中する地域を把握する必要があります。そこで、60 歳以上の被害者数の前年同期との増減比を可視化しました（図７、図８）。

図７と図８を比較すると、前年同期と比較して両手口とも増加している警察署はなく、両手口とも減少しているのは２警察署のみで、他はどちらかが増加、どちらかが減少していることが明らかです。したがって、「ダマシ役」を統制している者の存在とその者が束ねているグループ自体の数は多くないという仮説の裏付けの一つとなっています。



（図７）



（図８）

(4)　被害者の警察情報へのアクセス状況

警視庁では、2008 年８月から、「電話はあったが、騙されなかった」というような、未遂[10]にも至らないが警察に通報があった事案を「容疑事案」として集約し、いわゆる暗数

8　町内会名簿、学校の卒業名簿、多重債務者のブラックリスト、医師会名簿等ありとあらゆる名簿を合法・非合法に集め、インターネットの闇サイト等で販売している者をいう。

9　振り込め詐欺は、いくつかのグループが集まって敢行されており、誰かが警察に捕まってもグループ全体に影響がないように、それぞれのグループ同士がなるべく接触しないように工夫されています（いわゆる「トカゲの尻尾切り」）。一番上に統括している者（例えば暴力団）がおり、次にその補助者がおり、グループに具体的指令を出していると思われます。その下に実行部隊の責任者である「店長」などと呼ばれる人物がおり、騙した金を集めたり、グループを束ねています。グループには、「ダマシ」といわれる電話をかける人物が数名おり、「出し子」といわれる振り込まれた金をＡＴＭで下ろすだけの人物がいます。最近は、宅配便やバイク便等に扮し、直接お金を受け取りに行く役もあります。

10　純粋に法的に解釈すれば、未遂なのですが、実際に被害にあわなかったことから被害者が被害届を提出しないため、警察統計上振り込め詐欺と計上されない。

を把握して分析し、犯罪の実態をより明らかにするシステムを開発して運用しています。

その結果を、SPSS[11]という心理分析ソフトを利用して分析した結果、

警察官の巡回連絡があるか と 行動（0,1+2,3） と 手口内容 のクロス表

手口内容				行動（0,1+2,3） 最初から騙されなかった	電話の途中～家を出るまでに詐欺だと気づいた	金融機関等まで行ったが振り込まなかった	合計
オレオレ	警察官の巡回連絡があるか	なし	度数	2653	619	228	3500
			巡回連絡の %	75.8%	17.7%	6.5%	100.0%
		あり	度数	704	168	47	919
			巡回連絡の %	76.6%	18.3%	5.1%	100.0%
	合計		度数	3357	787	275	4419
			巡回連絡の %	76.0%	17.8%	6.2%	100.0%
還付金	警察官の巡回連絡があるか	なし	度数	241	77	66	384
			巡回連絡の %	62.8%	20.1%	17.2%	100.0%
		あり	度数	56	10	7	73
			巡回連絡の %	76.7%	13.7%	9.6%	100.0%
	合計		度数	297	87	73	457
			巡回連絡の %	65.0%	19.0%	16.0%	100.0%

（表３）

警察で作成したポスター・チラシ回覧板 と 行動（0,1+2,3） と 手口内容 のクロス表

手口内容				行動（0,1+2,3） 最初から騙されなかった	電話の途中～家を出るまでに詐欺だと気づいた	金融機関等まで行ったが振り込まなかった	合計
オレオレ	警察で作成したポスター・チラシ回覧板	なし	度数	1683	394	137	2214
			なしの %	76.0%	17.8%	6.2%	100.0%
		あり	度数	1678	395	139	2212
			ありの %	75.9%	17.9%	6.3%	100.0%
	合計		度数	3361	789	276	4426
			合計の %	75.9%	17.8%	6.2%	100.0%
還付金	警察で作成したポスター・チラシ回覧板	なし	度数	156	53	44	253
			なしの %	61.7%	20.9%	17.4%	100.0%
		あり	度数	140	34	29	203
			ありの %	69.0%	16.7%	14.3%	100.0%
	合計		度数	296	87	73	456
			合計の %	64.9%	19.1%	16.0%	100.0%

（表４）

表３、４のとおり、警察官の巡回連絡を受けている人と受けていない人及び警察が作成したポスターや回覧板を見ている人と見ていない人との差が歴然としていることから、これまで警察が行い、現在も行っているスタイルの広報啓発活動の効果は認められますが、いまだに被害に遭う方は、何らかの原因で警察情報にほとんど接していないか、振り込め詐欺の手口や被害防止対策について知識が乏しく、無防備であることが考えられます。

11 「SPSS」は、エスピー・エス・エス株式会社（SPSS Japan Inc., an IBM Company）の登録商標です。もともとは、マーケティングや医療などを目的として開発されたソフトですが、考え方が一緒なので、国内の研究機関や諸外国の警察機関では犯罪分析に使用されています。わが国で、実践的に使用したのは初めてです。

これらの結果に加え、被害の実態をみると

ア　被疑者らは、還付金詐欺の大部分で特定のATMに被害者を誘導し、携帯電話でATMを操作させている。

イ　高齢者の行動範囲は限られており、利用金融機関も限られた範囲になる。

等の事実も明らかになっていることから、広報啓発活動については、GISによって明らかとなった被害者密度の高い地域（ホットスポット）に居住する老人世帯に対して個別に訪問して防犯指導を行うことが重要であるとの結論に達しました。

SPSS を使用して、性別や年齢によって騙される程度の違いについて、ロジスティク回帰分析という手法で分析したところ、詳しいことは省略しますが

ア　女性は、男性に比べ1.285倍騙され易い

イ　年齢が１歳上がると1.048倍騙され易い

ウ　女性は、男性に比べ金融機関まで行ってしまう危険性が2.146倍高い

という結果が出ています。

パラメータ推定値

行動2[a]		B	標準誤差	Wald	自由度	有意確率	Exp (B)	Exp(B) の 95% 信頼区間	
								下限	上限
家を出るまでに気がついた	切片	-2.770	.276	100.726	1	.000			
	年齢2	.018	.004	21.987	1	.000	1.018	1.011	1.026
	[性別=0]	.251	.085	8.714	1	.003	1.285	1.088	1.518
	[性別=1]	0[b]	.	.	0	.	.	.	.
金融機関で気がついた	切片	-6.014	.445	182.591	1	.000			
	年齢2	.047	.006	59.768	1	.000	1.048	1.036	1.060
	[性別=0]	.763	.141	29.374	1	.000	2.146	1.628	2.828
	[性別=1]	0[b]	.	.	0	.	.	.	.

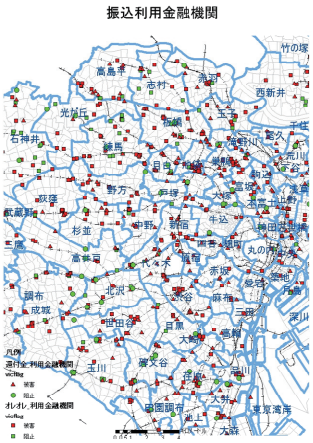
a. 参照カテゴリは 最初から騙されなかった です。

b. このパラメータは、冗長なため 0 に設定されています。

（表５）

(5)　振り込み金融利用機関の所在地

被害者が犯人らの言葉に騙され、振り込みに利用している金融機関と同職員に声をかけられ被害が阻止された金融機関をGISによって可視化したところ、特定の店舗に集中していることが明らかとなりました（図11、12）。



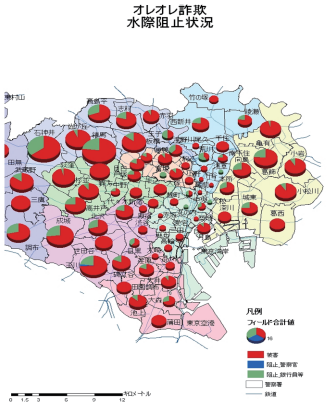
（図 11）　　（図 12）

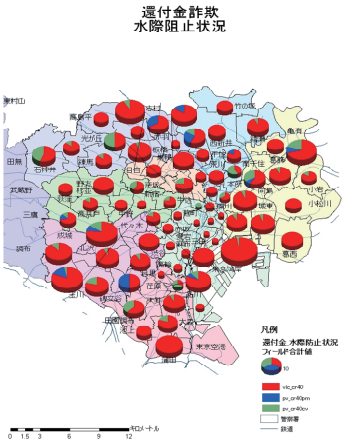
また、被害者の住居と利用金融機関の所在地を管轄する警察署が一致しないケースがありますが、利用が集中している金融機関は、各警察署ともおおむね２、３か所であることが明らかであり、この金融機関で被害者の振り込みを阻止すれば、大きな人員負担を負わなくても被害の相当数は防止できるのではないかと考えました。

(6)　金融危難における水際阻止状況

金融機関において金融機関職員や警戒中の警察官が不自然な振り込みをしようとする顧客に対して声かけを行ったことによって現金を振り込む寸前ですることが阻止できた、いわゆる水際阻止状況をオレオレ詐欺と還付金等詐欺に分けて可視化したところ、既遂も多いが水際阻止も多い金融機関がある一方、まったく既遂は多いがまったく阻止されていない金機関も存在するなど、その差が歴然としています（図 13、14）。

ここで明らかとなったことは、「ATM」、「高齢者」、「携帯電話」という３つのキーワードによって外見上から比較的容易に被害者である可能性が把握できることもあって、警察官が水際で阻止できているのは、ほぼ還付金等詐欺に限られていたことから、警察官自身のパラダイム・シフトが必要であることと、金融機関職員と警察官の連携が不可欠であるということです。





（図 13）　　（図 14）

(7)　被害者の振り込み手段及び金融機関における注意喚起の状況

被害者がどのような手段で金銭を振り込んでいるのか、オレオレ詐欺と還付金等詐欺について調査したところ、還付金等詐欺では100％ATMを利用しており、オレオレ詐欺では金融機関の窓口とATMがおおむね半数ずつを占めていることが明らかとなりました。

次に、金融機関における被害者に対する注意喚起の状況、つまり「振り込め詐欺ではありませんか？」などという声かけがなされたか否かについて、調査した結果、前述の金融機関における水際阻止状況で述べたとおり、オレオレ詐欺は窓口を利用している被害者が半数いるため声かけの率が高いのですが、還付金等詐欺にあっては、外見的には被害者であることが明らかであっても、無人 ATM コーナーなど目立たないところに誘導するため、声かけの率が極めて低いことが明らかとなりました。

したがって、オレオレ詐欺にあっては、金融機関の窓口職員に対する被害者に対する声かけの励行と ATM 周辺における被害者対策、還付金等詐欺にあっては、ＡＴＭ周辺における早急な被害者対策の必要性が認められました。

(8)　被害者の金融機関における振り込み時間帯

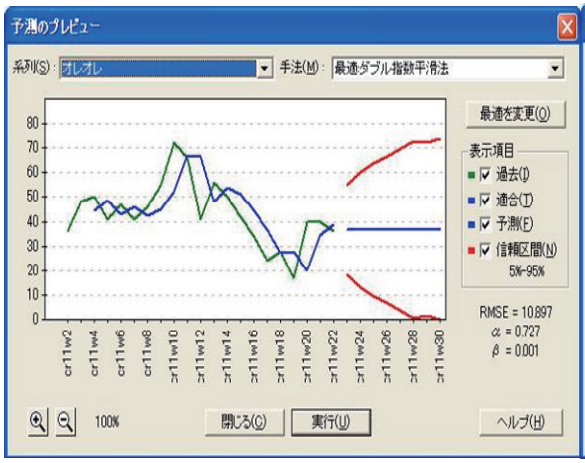
被害者が金融機関において金銭の振り込みを行っている時間帯をオレオレ詐欺と還付金等詐欺について調査したところ、おおむね13時台を中心として11時から14時台に集中していることが明らかとなりました。

これは､金融機関窓口の現金取扱業務については､午前10時から午後３時までであり、ATMにあっても繁華街の24時間営業や一部オフィス街での早朝稼働を除けば、おおむね午前８時45分から午後９時であるなど、おのずと金融機関を利用できる時間帯が限られてくること。また、前述のように被害者のほとんどが65歳以上であること、被疑者側にも被害者を騙すテクニックがあることなどに原因していると考えられました。したがって、金融機関における被害者対策は、この４時間に集中して行う必要性が考えられました。

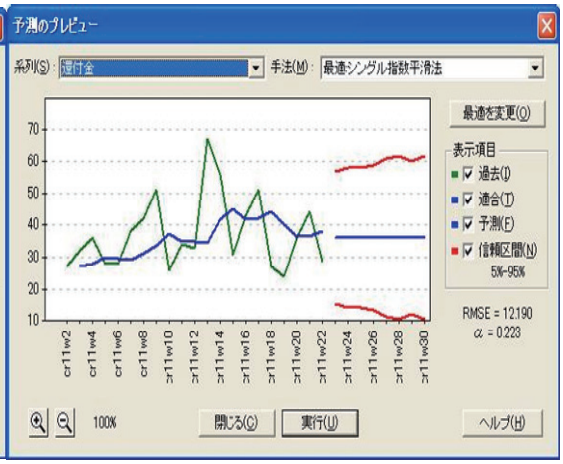
(9)　被害発生の規則性

被害の一覧表をやみくもに眺めていても規則性があるか否かについては理解できない。そこで、週単位（日単位であると発生ゼロがありすぎ測定が不可能であるため。）で観察することにしました。

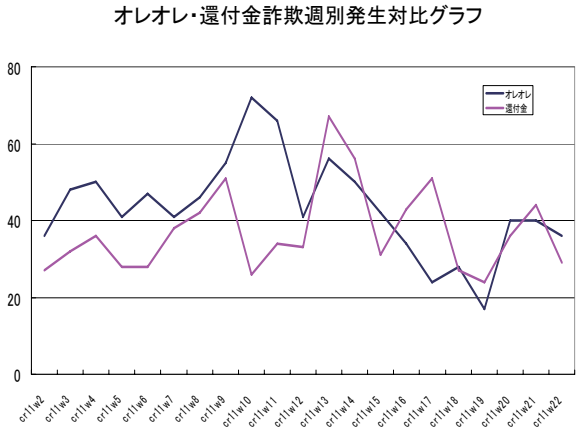
はじめに、一般的に株価などの動きを予測するためのソフトとエクセルを使用して折れ線グラフを描いてみました（図15,16、図17)。



（図 15）



（図 16）



（図 17）

一見してわかるとおり、オレオレ詐欺には規則性（トレンド）は見られませんが、還付金等詐欺についてはある程度のトレンドが読みとれる可能性がありました。

なお、オレオレ詐欺の最も高い山から急激に下降している時期が、当時の犯行グループナンバー２といわれた暴力団員が検挙された時期に合致していることが、後になって明らかになりました。

また、警視庁にはおおむね 10 警察署を一つの単位とした業務監察・調整機関である 10 の方面本部があり、ＧＩＳを利用して方面本部単位で月ごとに被害者ホットスポットを表示し、連続的に観察してみたところ、前述のように発生がゼロの日がある警察署単位では見えなかった被害者ホットスポットのトレンドがある程度見える可能性があることが判明しました。

これらのことから、「電話があったが騙されなかった。」という市民からの容疑事案情報の通報がリアルタイムでキャッチできれば、被疑者から騙しの電話がかかってくる可能性がある場所を管轄する警察署に速報し、ＡＴＭに対する警察官の配置や防犯広報車

を利用した注意喚起など先手を打つことが可能ではないかと思われました。これらの結果から、

ア　振り込み時間が限定している。

イ　振り込み場所がある程度特定されている。

ウ　方面本部単位ではある程度の規則性がみられる。

エ　金融機関職員の制止を聞かずに振り込む被害者がおり、金融機関職員の制止行為に限界がある。

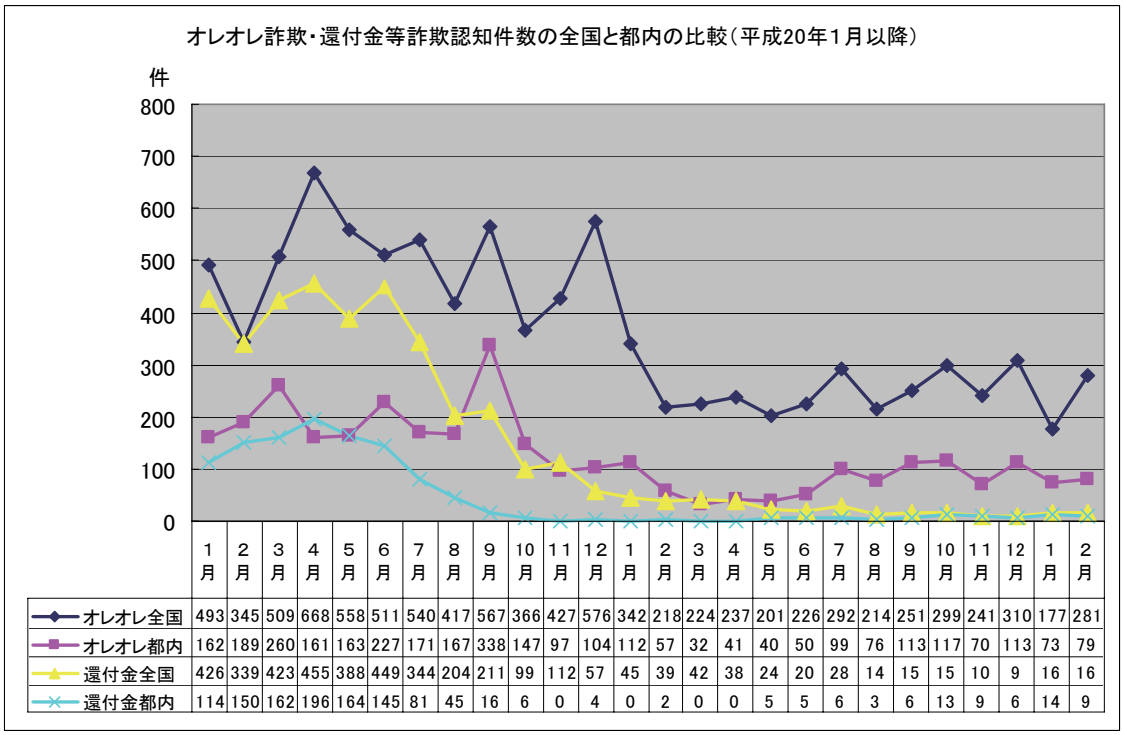
こと等が明らかとなったことから、これ以上の被害を出さないためには、金融機関に警察官を配置して、利用客に注意喚起することや事実を確認してから振り込むように説得することは当然のことながら、被害者である蓋然性が高い場合は制止行為もやむを得ないと考えられたのです。

4　更なる検証

これまでの説明は、振り込め詐欺防止対策を開始するに当たっての分析です。これからは、振り込め詐欺防止対策の前後で、犯罪にどのような動きがあったのか検証してみます。

(1)　全国及び都内の認知件数の動き

平成20年以降の全国及び都内における振り込め詐欺の認知件数は、図18のとおりです。



	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月
オレオレ全国	493	345	509	668	558	511	540	417	567	366	427	576	342	218	224	237	201	226	292	214	251	299	241	310	177	281
オレオレ都内	162	189	260	161	163	227	171	167	338	147	97	104	112	57	32	41	40	50	99	76	113	117	70	113	73	79
還付金全国	426	339	423	455	388	449	344	204	211	99	112	57	45	39	42	38	24	20	28	14	15	15	10	9	16	16
還付金都内	114	150	162	196	164	145	81	45	16	6	0	4	0	2	0	0	5	5	6	3	6	13	9	6	14	9

（図18）

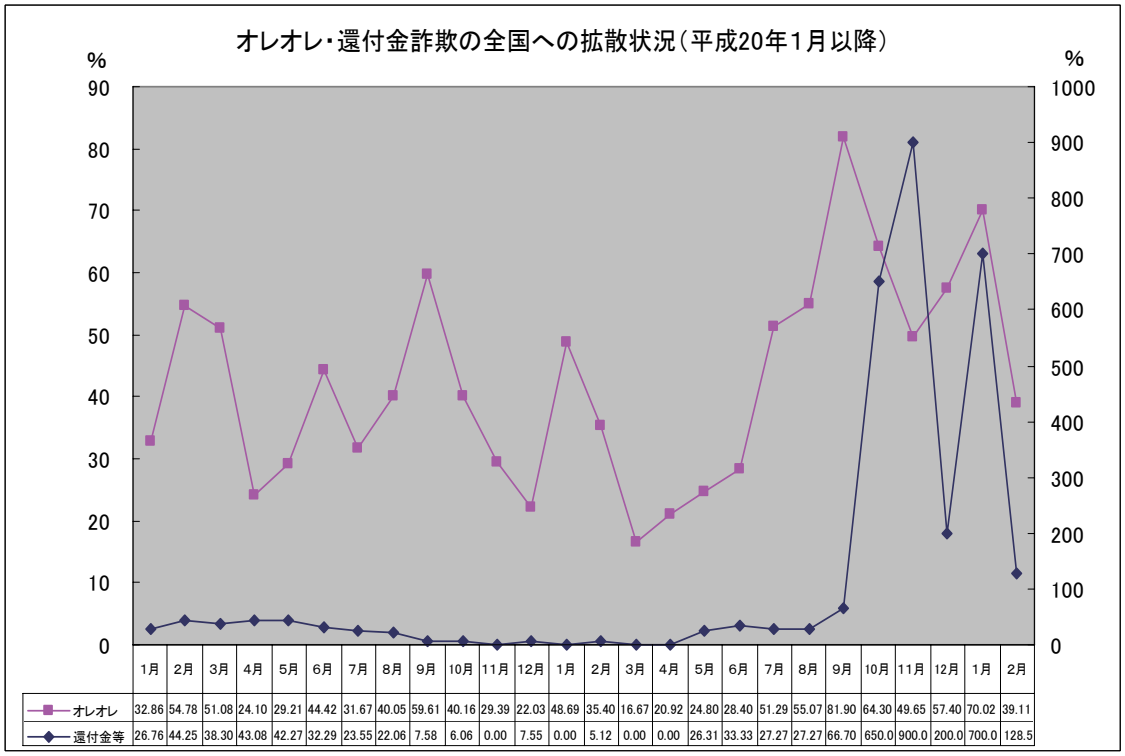
還付金等詐欺の認知件数は全国的に減少しているものの、都内においては 2009 年 5 月ころから微増傾向が見られます。また、オレオレ詐欺は、都内においては 2008 年 10 月を、全国においては 12 月を境にして減少傾向にありましたが、平成 21 年 6 月以降、全国、都内ともに高止まりの傾向を示しています。

犯行の手口を見ると、警察官や金融機関関係者を名乗ってキャッシュカードや預金通帳を騙し取るものが発生しているほかは、旧来のままです。

すなわち、いまだに警察広報が浸透していない部分があるとみることができます。

(2)　都内からの拡散状況

図 19 は、都内の認知件数を全国の認知件数（都内を除く。）で除した割合をグラフにしたものです。平成 20 年 10 月以降全国に拡散したオレオレ詐欺及び還付金等詐欺が、平成 21 年 5 月以降、再び都内に戻ってきたことを現しています。



	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月
オレオレ	32.86	54.78	51.08	24.10	29.21	44.42	31.67	40.05	59.61	40.16	29.39	22.03	48.69	35.40	16.67	20.92	24.80	28.40	51.29	55.07	81.90	64.30	49.65	57.40	70.02	39.11
還付金等	26.76	44.25	38.30	43.08	42.27	32.29	23.55	22.06	7.58	6.06	0.00	7.55	0.00	5.12	0.00	0.00	26.31	33.33	27.27	27.27	66.70	650.0	900.0	200.0	700.0	128.5

（図 19）

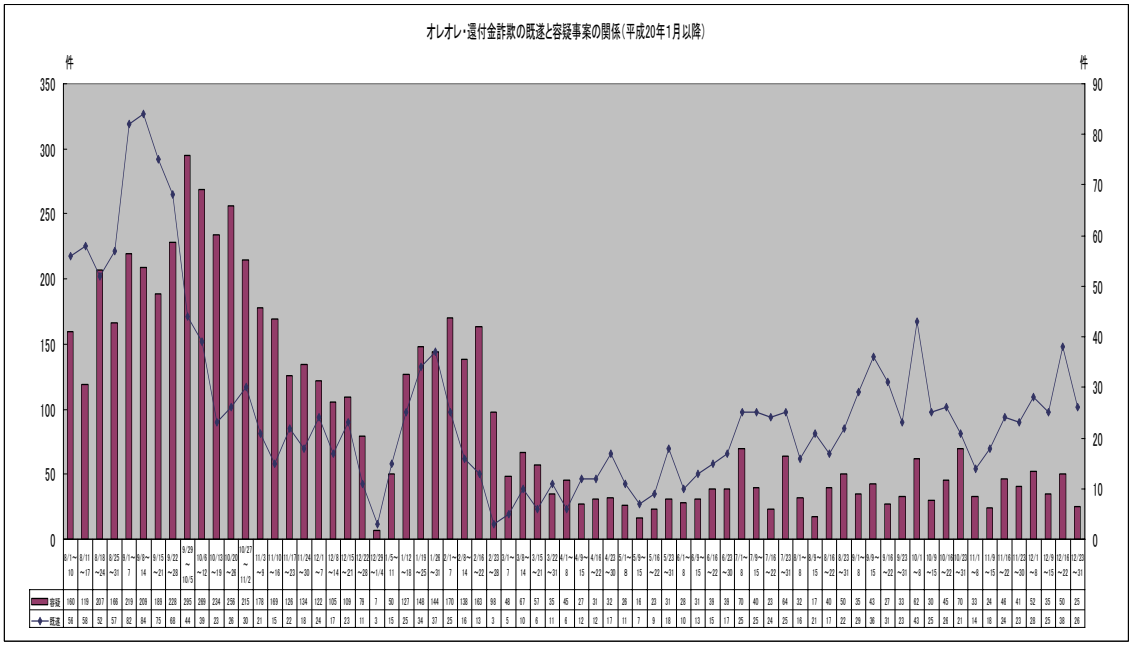
(3)　既遂と容疑事案の認知件数の関係

容疑事案の統計をとり始めた 2008 年 8 月 1 日から週ごとに既遂事件と容疑事案の認知件数をグラフにしたものが図 20 です。

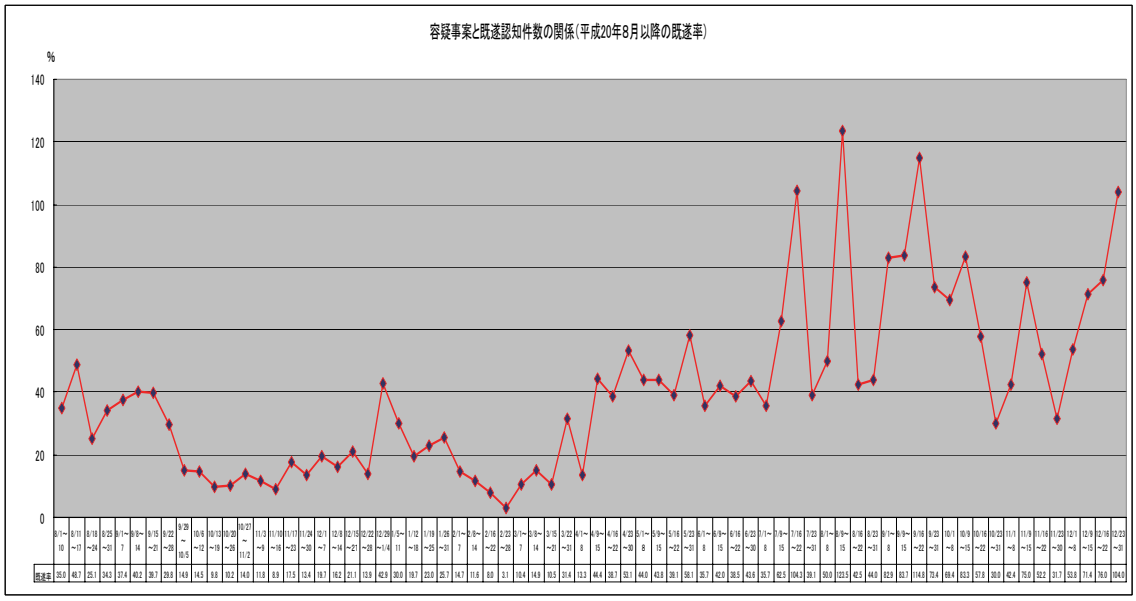
また、容疑事案の認知件数で既遂事件の認知件数を除したものが図 21 です。

これは、いわゆる「騙され率」を現したものであり、2008 年 10 月を境に騙される度合いが減少していましたが、2009 年 4 月ころから増加傾向を示しており、犯人から電話があっても市民が警察に通報しなくなった、あるいは、犯人の騙しのテクニックが向上したの

か、いずれにしても、市民の関心が薄れ対策を行った成果がなくなっていることの現れとみることができます。



（図 20）

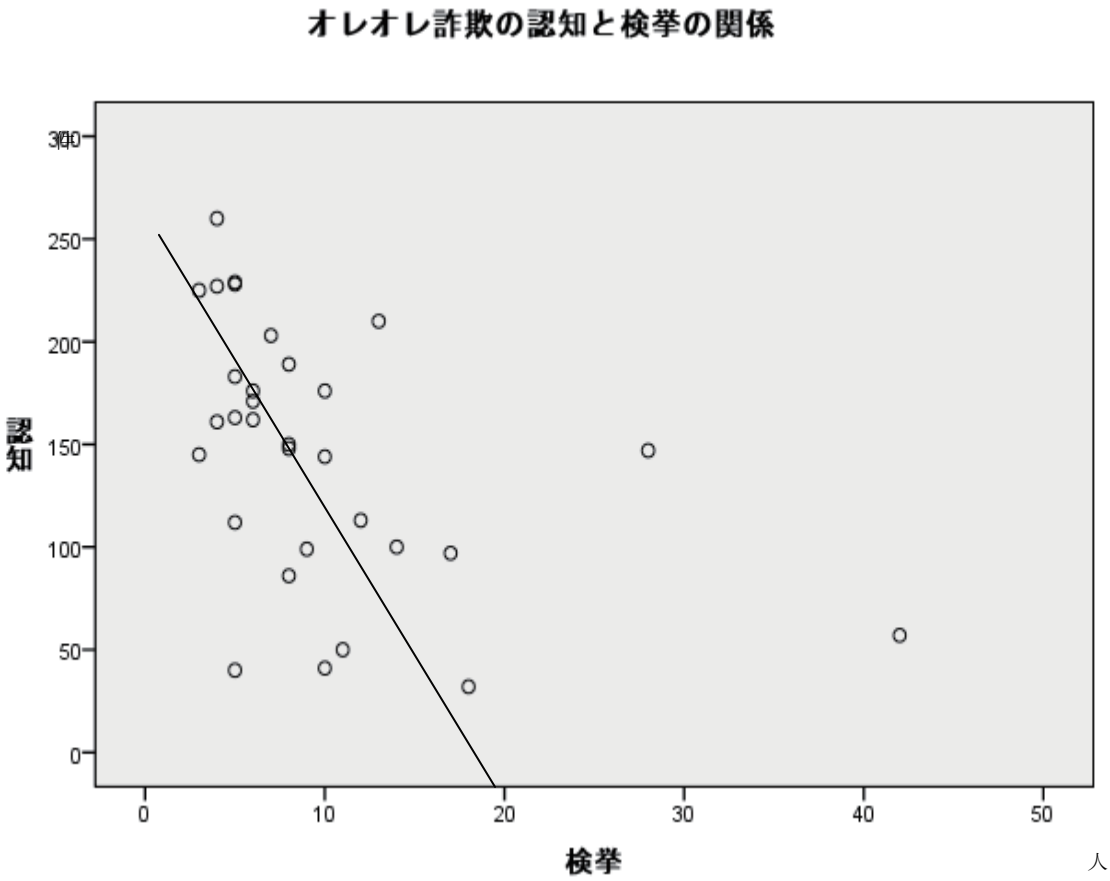


（図 21）

(4)　既遂認知件数と検挙人員の関係

ア　オレオレ詐欺の認知件数と検挙人員の関係

オレオレ詐欺の認知件数と検挙人員の相関関係を散布図で示したものが図 22 です。



（図 22）

SPSS を使用して回帰分析を行った結果、両者の間に負の相関関係があることがわかりました。

相関係数

		認知	検挙
認知	Pearson の相関係数	1	-.454*
	有意確率（両側）		0.010383648
	N	31	31
検挙	Pearson の相関係数	-.454*	1
	有意確率（両側）	0.010383648	
	N	31	31

Pearson の相関数式で計算すると、認知件数と検挙人員との関係は１：－0.454 という関係になっており、この関係を描いたつり鐘型グラフの 100－1.03×２＝98.97 パーセント以内に全ての数値が入ることを現しています。つまり、この関係に有意性があるとさ

れます。

これによっても認知件数と検挙人員は反比例の関係にある、つまり、検挙に力を注げば抑止に効果が出るということが科学的に証明されました。

還付金等詐欺については、認知件数と検挙人員に相関関係がないことが明らかになっています。つまり、還付金等詐欺被疑者の検挙以外の原因で犯罪が減少したと考えられます。

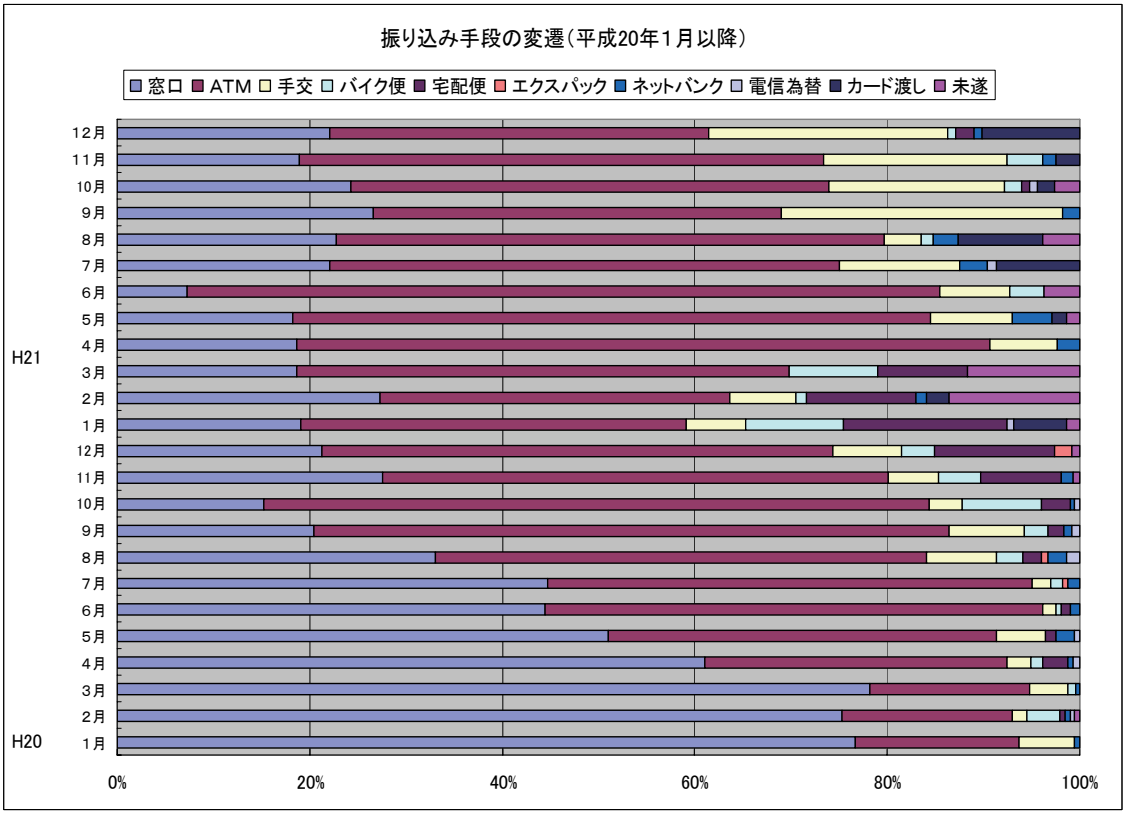
(5) 被害者の振り込み手段等

ア　振り込み手段の変遷

2008 年 1 月からの被害者の振り込み手段は図 24 のとおりです。

筆者は、2008 年 7 月中旬を「振り込め詐欺の分岐嶺」ととらえています。ちょうど、このころから警察が本気で取り組むという記事をマスコミが毎日のように報道するようになった時期と重なりますので、犯人側が何らかの方向転換を図ったことを想像することは決して難しいことではありません。その後、宅配便（バイク便)、エクスパック、手交等、警察の動きを見ながら騙取の手段を変えてきたことは実感としてもグラフによっても明らかです。

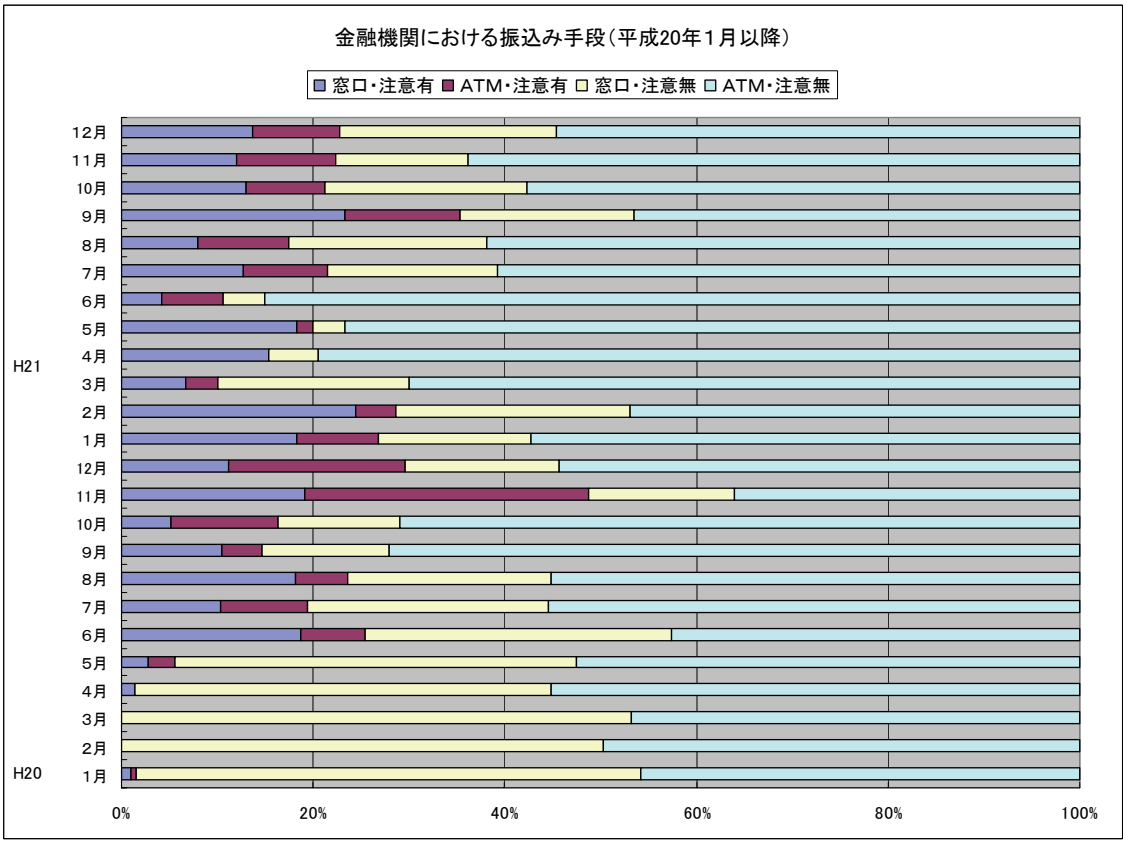
最近の特徴としては、2009 年 6 月に窓口からの振り込みが 10%を切ったのに、7 月に再び増加したこと、7 月以降に手交のほか、警察官と金融機関職員を名乗ってキャッシュカードを騙取する手口が著しく増加したことが挙げられます。(図 24)



イ　金融機関における振り込みの態様

被害者が金融機関において窓口で振り込んだのか、ＡＴＭで振り込んだのか、そしてその場で金融機関職員等の声かけがあったのかどうか示したものが図 25 です。

2008 年 11 月以降金融機関職員に声をかけられたにもかかわらず振り込んだ被害者が激増しましたが、2009 年３月以降減少を続け、６月には約 15%に減少したものが、７月に約 20%に増加し、その傾向が続いていることが特徴的です。



（図 25）

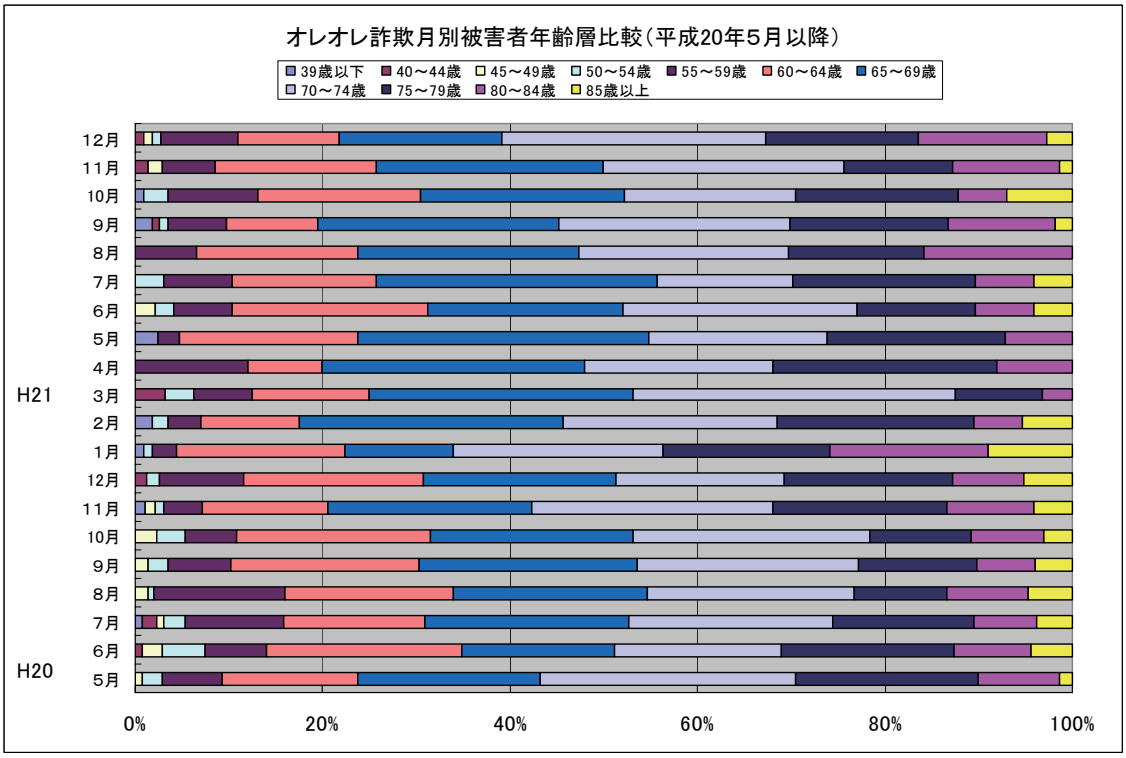
(6)　被害者の年齢構成

被害者の年齢構成を示したグラフは図 26,27 のとおりです。

これらのグラフと、図 24、26 をつきあわせてみると、2008 年 11,12 月に手交が増加したのと同時に後期高齢者の被害者が増加していることが分かります。おそらく、犯行グループは 1970 年代の高校や大学の卒業名簿やハローページ（電話帳）を見ていたものと思われます。特に、女性の名義で掲載されている方は、高齢女性の一人暮らしである可能性が高いことが分かりますから要注意です。

また、2009 年６，７月も手交やキャッシュカードの騙取が増加していますが、対面事案は、後期高齢者のほうが騙しやすいことから必然的にターゲットにされます。これらも、よく観察していると同じ高校の卒業生名簿に集中していることが分かります。

還付金等詐欺は、被害自体が少ないので、省略します。



（図 26）

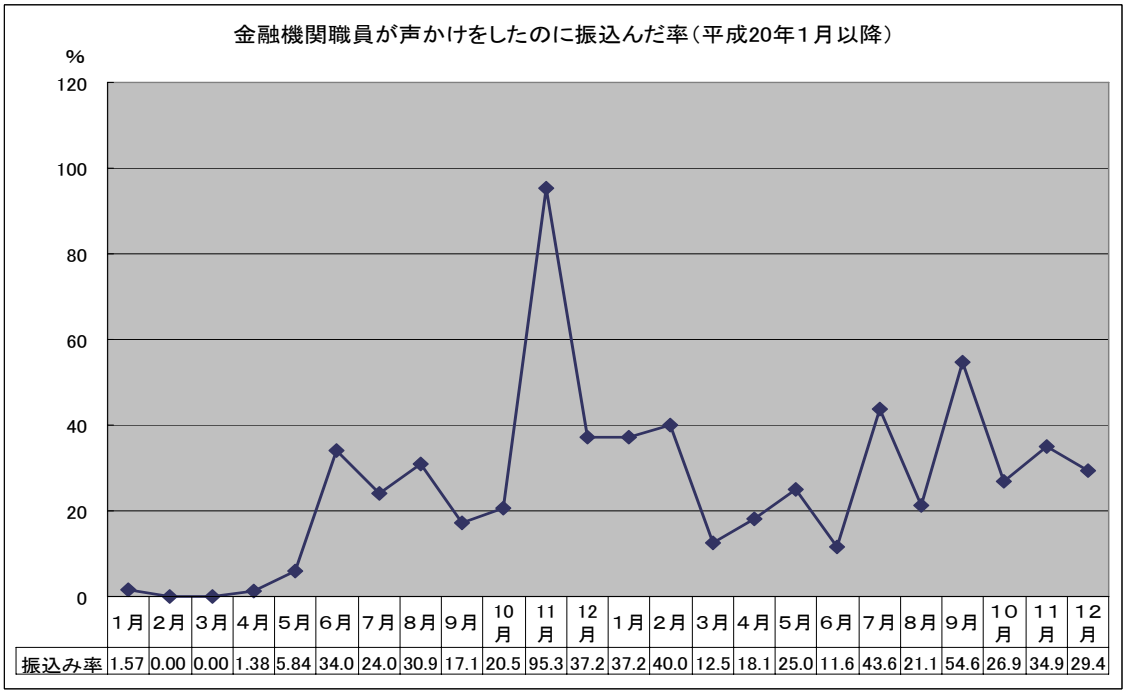
(7)　金融機関職員による被害者に対する声かけ

ア　金融機関職員が声かけをしたにもかかわらず振り込んだ率

金融機関において被害者が振り込もうとした際に、金融機関職員が注意喚起したにもかかわらず振り込んだ率を示したものが図 27 です。

2009 年 3 月以降減少傾向にあったものが、 7 月に増加しています。

このグラフから、何らかの理由で被害者の思いこみが強固になっていることがうかがわれます。



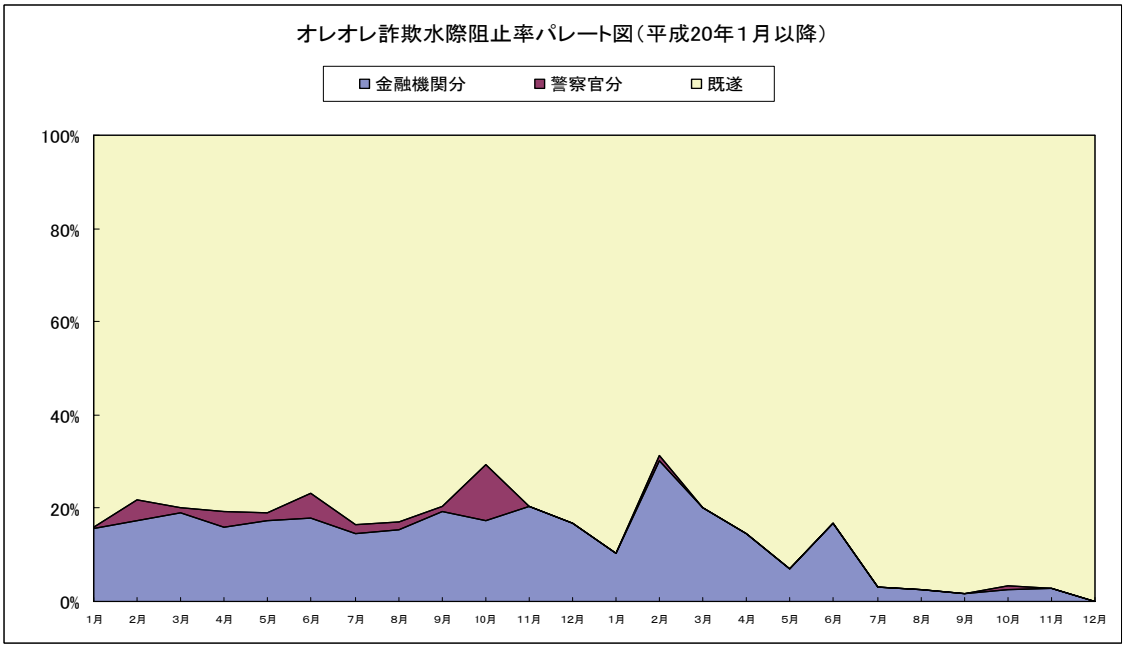
	１月	２月	３月	４月	５月	６月	７月	８月	９月	10月	11月	12月	１月	２月	３月	４月	５月	６月	７月	８月	９月	１０月	１１月	１２月
振込み率	1.57	0.00	0.00	1.38	5.84	34.0	24.0	30.9	17.1	20.5	95.3	37.2	37.2	40.0	12.5	18.1	25.0	11.6	43.6	21.1	54.6	26.9	34.9	29.4

（図 27）

(2)　水際阻止と既遂との関係

オレオレ詐欺の認知件数と水際阻止件数の関係を示したグラフが図 28 です。

図 24、25 を併せて見ると、金融機関における声かけはこれまでどおり、積極的に行われているものの、被害者がそれ以上に虚言を使うなどして振り込みを行っているため、それ以上踏み込んでいない（踏み込めない）のではないかということがいかがわれます。



（図 28）

５　関係機関との連携

(1)　はじめに

４(4)アで述べたとおり、検挙人員と認知件数が反比例の関係にあること、つまり、犯人を捕まえれば認知件数が減ることは統計的に証明されました。しかし、犯人は、被害者が苦労して稼いだお金を濡れ手に泡で騙し取り、一千万円以上の外車をキャッシュで買ったり、百万円を風俗店などで１日遊んで使ってしまうと供述しています。つまり、犯人を捕まえたところで被害は回復されないということです。また、犯人を捕まえるには、捜査員が何ヶ月も休みなしで働かなければならないのです。そして、犯人が有罪となって刑務所に入ってもいつかは出所します。捜査員の給料や刑務所での食費、医療費は国民の税金です。誰も得をしません。こういうことを考えれば、犯罪が起きないように、犯罪に遭わないようにすることがいかに大事なことなのか理解いただけると思います。それも、自分だけが被害に遭わなければよいのではありません。国民全員のことまで考えるのは専門家に任せるとして、少なくとも自分の住む地域レベルで犯罪を起こさせないということを考える必要があります。

(2)　広報啓発活動

広報啓発活動については、高齢者世帯に対する個別の対策の重要性を指摘しました。

警察には、昔から「巡回連絡」という制度があり、交番の制服警察官が個々のお宅を訪問していますが、どこのお宅にどのような高齢者の方が住んでおられるのかをすべて把握しているわけではありません。おそらく、基礎的自治体の担当者や民生委員の方が詳しいと思います。また、最近は、110 番等の取り扱いも多く「巡回連絡」の時間も確保することが難しくなっているのが現状です。

前記２(5)で述べたように、未だ振り込め詐欺被害に遭う方は、何らかの理由で警察の情報が届いていないか、よく理解できていないと思われますので、行政機関で住民と身近に接する機会のある職員や民生委員だけでなく、地域の皆さんと連携して高齢者の方一人一人に「携帯電話をなくした。」「お金を貸してほしい。」「還付金がある。」「あなたの口座が犯罪に使われた。」等の電話があったら「詐欺だ。」とはっきり教えてあげる必要があります。

(3)　金融機関における水際阻止

金融機関における水際阻止によって相当な被害が食い止められていることを指摘しました。ただし、2009 年７月以降、金融機関における水際阻止事例が極端に減少しています。金融機関職員が利用者に対して積極的に声掛けを行っている割に被害者が振り込んでいる状況にあります。金融機関職員も警察官同様、他にやることがたくさんあることは理解できます。

そこで、警視庁では、全ての警察署において管内の金融機関やコンビニエンスストアとの間でホットラインを整備していますので、「おかしいと思ったら必ず警察官に連絡する。」ことを職員に徹底する必要があると思われます。

2

フランスの公共空間内における監視・防犯カメラの運用

監視・防犯カメラは

ポストモダン社会における犯罪予防の

「NEXT　ONE」となりえるか？

警察政策学会会員

トゥールーズ第一大学

キャピトル、治安・警察学研究センター研究員

政治学博士

浦中　千佳央

フランス公共空間内における監視・防犯カメラの運用

監視・防犯カメラはポストモダン社会における犯罪予防の「NEXT　ONE」となりえるか？

浦中　千佳央

トゥールーズ第一大学

キャピトル、治安・警察学研究センター研究員

1　「監視・防犯カメラ」[1]に関する動向

2　法的枠組み

3　プライバシー保護措置

4　街頭及び公共交通機関内での監視・防犯カメラ運用とその評価

5　まとめ

1　「監視・防犯カメラ」[2]に関する動向

フランスで、最初に法的整備がなされたのが 1995 年 1 月 21 日付「治安のための指針・計画法」（以下、1995 年 1 月 21 日付法律）です。当法第 10、10-1 条により「監視・防犯カメラシステム」[3]設置用件が示され、街頭、公に開かれた場所・建物への設置には県地方長官（Préfet：日本の知事に相当）の許可が必要とされた（付録 1、2 参照）。そして、フランスの監視・防犯カメラ政策において大きな転換点を迎えたのが 2007 年 3 月 5 日付「犯罪予防に関する法律」でした。同法律は市町村長の犯罪予防に関する権限を強化し、「安全・犯罪予防地域協議会」における市町村長の役割を明確化した。また、国が市町村の犯罪防止行動計画を援助するために特別基金「犯罪予防多省庁間基金」を用意して市町村を補助する枠組みが整えられた。当基金は国が都市政策の一環として犯罪予防に役立てる際、監視・防犯カメラ設置を奨励し、その設置費用を補助するものである。

現在、監視・防犯カメラを規制する法律は幾つか存在するが、本稿では主に 1995 年 1 月 21 日付法律第 10 条、10 条―I（2006 年法律修正）と 1978 年 1 月 6 日付「情報処理・データと自由に関する法律」を中心に論じてみたい。

---

[1] フランス語で「監視・防犯カメラ」は、vidéosurveillance, vidéoprotection, télésurveillance 等と表記される。フランス語での定義が多種であること、本稿ではまとめて「監視・防犯カメラ」と表記する。なお、近年、フランス政府は「vidéoprotection」、直訳するなら「ビデオ保護」という表記をするようにしている。

[2] フランス語で「監視・防犯カメラ」は、vidéosurveillance, vidéoprotection, télésurveillance 等と表記される。フランス語での定義が多種であること、本稿ではまとめて「監視・防犯カメラ」と表記する。なお、近年、フランス政府は「vidéoprotection」、直訳するなら「ビデオ保護」という表記をするようにしている。

[3] 同法律は「監視・防犯カメラシステム」（système de videosurveillance）という表現をしている。単にカメラそのものを対象にせず、「A という場所にカメラがあり、いかなる方式を問わずその映像が転送され、B という場所で視聴される事を対象としている。実際、カメラだけが存在しているわけではなく、必ずそのカメラで撮影された画像を視聴・保存する場所が必要である。つまり、同法律の目的は監視・防犯カメラ設置とその関連行為を規制するものである。

２　法的枠組み

ア）設置条件

1995 年 1 月 21 日付法律がすべての監視･防犯カメラに適用されるものではない。使用される技術、撮影される場所、目的、同様に当該カメラを設置・運用する主体により異なる。例えば自動車ナンバー自動読み取り機といった、自動的に個人を特定し得ること、個人情報に直結する画像・情報処理は当該法律の権限ではなく、1978 年 1 月 6 日付「情報処理・データと自由に関する法律」による許可が必要である。1995 年 1 月 21 日付法律適用を定める各種法令は「情報処理・データと自由に関する法律」と競合することはないと述べている。つまり、県地方長官によるカメラシステム設置許可制度と「情報と自由に関する委員会」[4]への申告・許可制度は競合しないとされる。しかし、複数の市町村が自発的に監視・防犯カメラ設置を同委員会に申告している。その市町村の幾つかは県地方長官の許可を得た後に、同委員会に申告している点である。同委員会の報告書は監視・防犯カメラに関して、規則・運用の複雑性、市民の理解が未だ得られていない事を指摘している。

監視･防犯カメラシステムの設置命令及び許可は県における国の代表者、県地方長官の権限である。しかし、前述した通り、どこに誰が何の目的で監視・防犯カメラを設置するのかにより管轄法令が複雑化する。以下、ここでは大原則を見ていきたい。

イ）設置場所による区分

まず、監視・防犯カメラの設置が「街頭」（voie public）、「公に開かれた場所」（lieu ouvert au public）・「公に開かれた建物」（établissement ouvert au public）か「公に開されていない場所」（lieu non-ouvert au public）・「私有地」（lieu privé）なのかが問題となる。

「街頭」・「公に開かれた場所」と表現されるが、その厳密な定義は難しいのが現状である。しかし、内務省通達によれば「公に開かれた場所または建物とは法律上、一般に開かれた場所で如何なる特別な許可なしにすべてに出入りできる場所であり、その出入りが恒常的かつ無条件である」と定義される。公に開かれた場所または建物に監視・防犯カメラが設置できる用件は、この公に開かれた場所または建物が特に暴行や窃盗、テロ行為に晒されている時、人の生命と財産の安全を確保するためである。

一方、県地方長官は命令で監視・防犯カメラを設置させることができる場所・施設がある。この権限はテロリズムのリスクに晒されているケースにのみ適用される。同様にテロリズムの脅威が街頭、公に開かれた場所・建物或いは私的な場所に発生しているときは、県地方長官は監視・防犯カメラがテロ防止に有効とみなし、また監視・防犯カメラ県審査会への諮問の後、監視・防犯カメラシステム

[4] フランスにおける個人情報保護機関。参照：http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/dai2/siryou1-7.html

の設置あるいは既存システムの強化を課す事ができる。県地方長官命令を受ける場所・施設とは：生活に欠かせない基盤施設（原子力発電所、ガス、水道関連施設等）、交通公共機関の施設、設備、国際線を運用する空港である。

付け加えるならその他幾つかの法令が監視・防犯カメラの設置を義務付けている。例えば 1997 年 1 月 15 日付けガレージ、駐車場の事業者、所有者に属する監視義務に関するデクレ基づいて人口 2 万 5 千人以上で少なくとも 200 台の駐車スペースを有する駐車場に監視・防犯カメラの設置が義務付けられている。

一方、「私的空間、私有地」あるいは「公に開かれていない場所」での監視・防犯カメラに関しては如何なる許可制度も要求されていないとされ、基本的に自由である。その撮影範囲が公序良俗、プライバシーを侵害し得ないのであれば（脱衣室、トイレ、労働組合事務所へのカメラ設置等）、その実施は 1995 年 1 月 21 日付法律の適用を受けないのである。具体的にはどのような場所が「公開されていない場所、私有地」なのか？それは自動車の組み立てライン、市町村役場職員用の駐車場が例として挙げられる。つまり組織的な出入り管理の存在する建物は公に開かれていないとされる。私有地の電子コードに守られる建物の入り口ホールや駐車場は当法律適用外である。しかし、「私的空間、私有地」、「公に開かれていない場所」において監視・防犯カメラを設置する時は、「情報と自由に関する委員会」に申告しなければならないとされるケースがある。「私的空間、私有地」、「公に開かれていない場所」に監視・防犯カメラを設置し、自動情報処理あるいは個人の特定をなし得る組織的に存在する個人情報カードとリンクし、そのイメージが録画あるいは保存される時は同委員会に申告しなければならないとされる。また、その監視・防犯カメラシステムが生体認証装置を備えるものであれば同委員会の許可を取らなければならない。

第二に誰が監視・防犯カメラを設置するかである。1995 年 1 月 21 日付け法律第 10－I により、街頭においては公権力当局かその代理人（公営事業管理者：パリ高速鉄道網（RATP）、公立病院、刑務所の管理者、高速道路管理者）しか以下の目的を確保するために監視・防犯カメラシステムを設置、画像視聴を許可されないとされる。

- 公的な建物、施設の保護とその周辺の監視
- 国防に資する施設の防護
- 交通の流れの規制及び交通法規違反の確認
- 暴力や窃盗といった危険に特に晒されている場所での人と財産の安全を侵害する行為の予防
- テロ行為の予防

まとめると街頭、公に開かれた場所・建物における監視・防犯カメラの設置は県地方長官の許可が

必要であり、私的空間、私有地での「監視・防犯カメラ」設置は基本的に自由である。個人情報の保護と言う観点から「情報と自由に関する委員会」はその際に同委員会への申告を薦めている。しかし、その画像が自動情報処理システムあるいは個人を特定し得る個人情報カードと共に録画あるいは保存できる時は同委員会への申告が必要である。しかし監視対象が増加したため、公に開かれた場所・建物か私有地かの線引きが複雑になる。公に開かれているのだけれど私的領域に存在する場所・建物、例えば大型スーパーマーケット内における「監視・防犯カメラシステム」設置の法的問題は明確ではない。

ウ）監視・防犯カメラ設置許可申請

ここで実際に監視・防犯カメラ設置を申請する主体者がどのような過程を経て設置許可を受けるかを具体的に見てみたい。まず、県地方長官の「監視・防犯カメラシステム」設置許可を得るには2つの条件にかかる「監視・防犯カメラシステム」でなければならない。１、映像を視聴あるいは録画し得るシステム。中央センターからのカメラの画像を（遠隔で）視聴し得る装置、そのイメージが録画されるかどうか、その収集方式がデジタルかアナログかは問わない。２、街頭 または公共の場を対象とした視聴である。まず、許可申請者は街頭に関しては市町村長、国家警察、ジャンダルムリ当局者が考えられるが、公施設法人の長（公立病院院長等）も挙げられる。さらに教育施設内で監視・防犯カメラを設置するときは当該施設の所有者(国、県、市町村)ではなく、教育施設の長が許可を申請するのが望ましいとされる。

申請者は監視・防犯カメラシステム県審査会に申請書を提出する（付録３参照）。県地方長官により当審査会は設置され、委員は４人である。現役の司法官または退役司法官が同委員会を主宰する。審査員会委員の任期は３年であり、1回に限り任期を延長できる。権限は国防と緊急ケースを除いて、当審査会は監視・防犯カメラ許可申請とシステム修正のすべてに関する県地方長官の決定に前もって諮問される。諮問されるだけであり、最終的な許可決定権限は県地方長官にある。また、1995 年 1 月 21 日付法律が「情報と自由に関する委員会」にも活動を報告するように求めている。

申請者による設置許可を審査するにあたり、以下の条件を考慮する。第一に設置される場所が「特に暴行や窃盗の危険に晒されている」という基準である。例えばある商店が街の中心から離れた場所に存在する、或いは営業時間が深夜にわたる（大型複合商業施設、ガソリンスタンド）、現金、貴重品を扱う店（銀行、宝石屋）、薬局がまず挙げられる。また、監視・防犯カメラが設置されるであろう場所と比較可能な他地域との暴行・窃盗件数の比較、同様にその市町村、地区の犯罪総数の推移も考慮される。犯罪予防という目的において「監視・防犯カメラの有効性」が顕著であり、その明白な犯罪リスクが証明されている場所において特に有効であることが重要である。第二に設置される場所がテ

ロリストの脅威に晒されているかである。設置されるであろう場所の防護の必要性、テロ発生時に多数の犠牲者発生が想定される場合である。また、防衛法典あるいはEU基準により予め定められた計画により保護されている場所（原子力発電所等）。各種申請書類に関して具体的にどのような脅威に晒されているかを評価する。また、に警察比例の原則に基づいた審査である。申請された「監視・防犯カメラ」が設置目的（犯罪予防、公秩序維持）を達成するために、過度にプライバシーやその他法令を侵害していないかどうかである。具体的には「監視・防犯カメラシステム」に関する各種評価基準が県地方長官の審査に影響する。(監視の明白な必要性の有無、カメラ装置の種類・数が保護すべき対象・利益と比べて適切か、録画画像の保存期間、画像視聴ルームのセキュリティーなど)

監視・防犯カメラ設置許可を定める県地方長官令は国防に関するものを除いて、県庁の行政行為として刊行、公開されなければならない。条例に記載される事項は監視・防犯カメラ設置の目的、許可の日付、監視・防犯カメラでの保護がなされる場所と建物の住所とそのカメラを運用する責任者あるいは調整する人。

3　プライバシー保護措置

監視・防犯カメラにおいて最大の問題とされるのが「往来の自由」の保障、撮影映像の視聴、録画された画像の閲覧、プライバシーをどう保護するのかという点である。この問題を解消するために5つの条件が監視・防犯カメラ設置者に課せられる。

ア）プライバシー保護

街頭に設置された監視・防犯カメラは、技術的に可能であれば、私的な場所を撮影しないようにしなければならない。例えば住居の出入り口や窓である。もし私的な場所が撮影されるのであれば、市民のプライバシーを尊重するためにマスキング処理を課す事ができる。このマスキング処理は県地方長官が出す許可内の具体的な命令に明記させる事ができる。

イ）録画画像の保存期間制限

県地方長官が与える許可において、監視・防犯カメラ画像保存の責任者がその画像を保存し得る期間の条件を定めることができる。監視・防犯カメラ設置者の目的に応じ、期間を定める事ができる。その期間は予審、現行犯あるいは司法情報に資する場合を除いて、録画画像は1ヶ月を超えて保存することはできない。

ウ）監視・防犯カメラの存在を周知すること

1995年1月21日付法律は恒常的かつ明確な形で監視・防犯カメラの存在と権限当局、責任者を公衆に周知させる事を義務付けている。監視・防犯カメラが設置されるとその周知方法は掲示物あるい

はプレートによってなされ、当該カメラの運用責任者への連絡先が明記され、カメラを象徴する絵文字を含んだプレートでその存在を知らせる。掲示物あるいはプレートの形態、数、掲示場所は設置される場所・建物の状況に適合してものでなければならないとされる。また、外国人の存在を考慮して英語での表記をすることも望ましいとされる。

エ）情報公開（知る権利）

1995 年 1 月 21 日付法律は「監視・防犯カメラシステム」によって撮影されうるであろうすべての人が情報にアクセスする権利を有すると定めている。情報公開申請者は如何なる事由を要求されることなく、無条件で情報公開を申請できる。さらに「監視・防犯カメラシステム」責任者対し、関連する録画画像へのアクセスと関連録画画像がその合法的な期限内に本当に破棄されたかを確認するために照会することができる。知る権利は市民が県地方長官許可の期間を超えて当該画像が保存されていない事を確認する制度である。法令は情報処理責任者に規定された期間内に録画画像が破棄された記録を保存するように課している。この記録は実現された録画を列挙し、破棄された日付、もし検察局がその転送を要請したときの日付が記載され、システムが適正に運用されているか監査を行なう当局による要請の際に提示されなければならない。

法律によりアクセスを拒否理由は列挙、明確化される。国家の安寧を害する事、国防、公の秩序を乱す恐れ、司法手続き、予審作業を害する恐れ、プライバシーを尊重する上での第三者の権利に悪影響を及ぼす時にのみ拒否される。

オ）画像視聴・管理者の指定

1995 年 1 月 21 日付法律はプライバシー尊重と画像の秘匿性を確保するために幾つかの保護措置を設けている。第一にハード面での措置である。監視・防犯カメラの画像を視聴、閲覧する場所は特別のセキュリティーが要求されている。入室への特別な管理、窓などを通してビデオ映像が外部から見えないような建築、万が一に備えて、保存されている画像を安全な場所に移せる態勢。次に予め許可を得た人物しか画像を視聴あるいは管理できないシステムである。県審査委員会への許可提出時の書類にその人物の名前が記載される。

4　街頭及び公共交通機関内での監視・防犯カメラ運用とその評価

ア）トゥールーズ市中心部での街頭監視・防犯カメラ

2006 年以来、フランス南西部の航空産業都市、トゥールーズは街の中心部に 25 台の監視・防犯カメラを設置することにした。当地中心街では 2000 年初頭から商工業者より治安不安を訴える声が増していた。昼間、商店に集団で万引きや強盗に入ったり、夜間、商店・飲食店に空き巣に入られたり

する被害が続発していたからである。そこで街の中心の商工業・飲食店で組織する３団体が先頭に立ち市に対して街頭防犯カメラ設置を働きかけた。その結果商工業・飲食店業者が監視・防犯カメラ設置・運用にかかる費用（８０万ユーロ）の一部負担し（107 の商工業・飲食店が年 150 ユーロの負担を３年間)、トゥールーズ市が同カメラを運用・管理することで合意した。同カメラのモニター視聴、画像録画管理はトゥールーズ市警察（市町村警察）が行なっている。

2008 年の統一地方選挙でトゥールーズが社会党を中心とする左派が市政を掌るようになった。 地元紙は当街頭防犯カメラの利用で検挙された事件をしばしば記事にしているが実際、当カメラ設置の効果を科学的に評価するデータがない。2010 年 4 月初めに発生した女子大学生への強姦事件に関し、地下鉄の監視・防犯カメラが撮影した画像により、後日、犯人特定・逮捕に役立ったことを以って、一部世論がカメラ設置台数を増やすにように求めている。しかし現市長および左派が多数を占める市議会は「監視・防犯カメラは犯罪対策の万能薬ではない」と慎重な姿勢である。

イ）トゥールーズ市及びトゥールーズ市及び近郊市町村の公営交通機関「ティセオ」（TISSEO）

トゥールーズ及びその近郊を路線としてバス、地下鉄を運行する公営交通機関　ティセオは地下鉄構内・駅出入り口、特定路線のバス車内に監視・防犯カメラを設置している。また、2010 年末に開業するトラム内にも監視・防犯カメラを設置する予定である。バス車内の画像はティセオの中央安全センターで視聴され、録画され 48 時間保存された後、破棄される。バス運転手が無線で SOS を発信したときはティセオの警備員がバイクや車で現場に駆けつけ、場合により警察を呼ぶ。（付録４、５参照）

ウ）公共交通機関内での防犯カメラの運用評価、イル・ド・フランス広域圏の調査から

パリを中心とするその近郊圏、イル・ド・フランス広域圏の調査によれば、バスや電車内に設置された監視・防犯カメラの効果を特定するのは非常に困難であるけれども、一部の迷惑・犯罪行為には効果があるとされる。（付録６参照）

５　まとめ

現在、フランスには 1995 年 1 月 21 付法律で許可されたカメラが 40 万台稼動中であり、そのうち街頭に設置されたものが 2 万台です。フランス現政権はこれを 2011 年までに 6 万台に増やす計画です。2009 年に内務省から出された報告書では８１％のアンケート回答者が「カメラの設置は安全の改善に役立つ」と答え、監視・防犯カメラを設置した市町村は犯罪の減少が設置しなかった市町村に比べ 2 倍早いと報告しています。許可されたカメラだけで 40 万台、つまり私有地への設置等を考慮すると、何らかのカメラに撮影されないように生活を送るのは不可能となりました。ではなぜ急速に監視・防犯カメラが普及したのでしょうか？

様々な理由が考えられますが、フランス社会は個人主義の傾向が強く、社会、地域、血縁の連帯が薄いポストモダン社会です。さらに移民問題、あるいは生まれた子供の約半分が非嫡子であることが示すように、片親、再婚にともなう複数親など伝統的な「結婚」・「家族」の概念がなくなりつつある社会です。恐らくこうした社会で頼れるものが監視・防犯カメラだと考えられています。その証左に聖域と言われた教育の場にもその波は押し寄せています。警察・司法以外、校内暴力に誰も対処しえなくなったので、パリ近郊の高校には監視・防犯カメラが当然のように設置されています[5]。また経済的観点から言えは、監視・防犯カメラは警備員や監視員といった人件費より安くつくという要素が大きいと考えられます。

ポストモダン社会は様々な価値観、文化が共存する社会です。こうした社会で法規範を遵守させ、秩序を維持できるのは警察しかないのです。例えば数十年前、相隣問題は近所どうしでの話し合い、町内会の仲裁で解決していました。今は、隣人は何をしている人かもわからないし、ひょっとしたら日本語を介さない外人かも知れません。そこで問題が起これば（困りごと等）、唯一 24 時間営業の行政機関で強制力のある警察、110 番にすぐ通報です。個人で問題を解決する能力が低下、また、多様な価値観、文化（外人）が存在し、昔と違い問題解決が難しくなっています。

ここでカナダ人の犯罪学者デニス・ザボ（Denis Szabo）のモデル[6]を見てきたいと思います。第 1 モデルは「統合された社会」です。社会は共通した法律、風俗、モラルを大多数の人が共有した「均質な社会」です。社会システムは価値に基づいて存立しており、その価値は風俗と合致しています。各個人もその共通した法律、風俗、モラルに導かれ行動します。更に家庭、学校での躾・学習がセルフコントロール能力（自律）を高めます。社会自体（特に地域社会）が価値観や治安を守るので（例えばゴミ出し等、地域の掟を守れない者への村八分）、警察の介入というのはあまりなく、また警察活動は住民から支えられらます。暴力・攻撃が社会的に有益で、モラル的に認められた目標に向かいます。個人間での暴力沙汰も少なく、社会階層内での暴力も非常に少ない。しかし社会間関係での暴力・紛争の可能性が強く存在します（例えばライバル意識で隣同士のA町内会とB自治会の仲が悪い等）。この社会は 20 世紀前半の英国、1960 年頃までの日本に当たると考えられます。

第２モデル「部分的に統合された社会」は「均質な社会」から「異質なものを含む社会」へと変貌をとげます。風俗、特に文化環境が多様化し、サブカルチャー[7]が出現します。また、価値観、モラルも多様化します。ある人物が属する環境で「善悪」に対する認識が異なりだします。部分的に統合さ

---

[5] 2006 年末でイル・ド・フランス広域圏内の普通高校の 58.5%、職業高校の 64,1%が何らかの監視・防犯カメラを設置している。

[6] Denis Szabo, *Science et crime*, J.VRIN, 1986, pp.220-227.

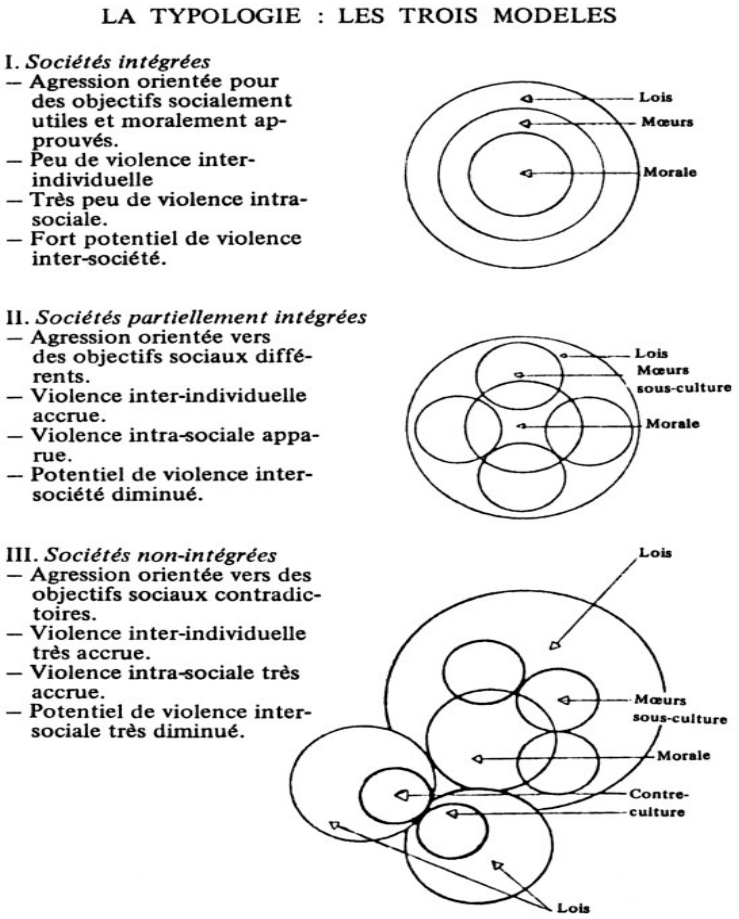
[7] ここでサブカルチャーとは「大多数の支配的文化に反する文化」と定義づけておきます。

れた社会内では物事を解決するために暴力的手段に訴える事が正当化され始めます。暴力･攻撃が様々な社会的目標に対して行なわれ、個人間での暴力沙汰が増加し、社会階層内での暴力が出現、社会間関係での暴力の可能性は減少します。社会規範遵守の確保と公的機関の決定事項を実行するため警察の介入はだんだんと増加します。

第 3 モデル「統合されていない社会」では社会はより複雑な形態になります。風俗は生活環境に応じて多様であり、社会においても様々な社会的階層、グループが存在するようになる。幾つかのサブカルチャーがカウンターカルチャー[8]になる。もはや共通した価値観や原則が存在ない。こうした多種多様な社会では家庭・学校は支配的な文化（共通的価値観）を効果的に伝えることができなくなり、下手をすると家庭・学校自体、各種価値観がぶつかり合う場所となる。権力（当局）の正統性はもはや認められなくなり、警察の介入は住民からの抵抗、あるいは敵対の対象となり、住民協力は得られなくなる。暴力・攻撃は社会的矛盾を目標にして行なわれ、個人間での暴力沙汰が非常に増え、社会階層内での暴力が非常にふえる。

[8] カウンターカルチャーとは「支配的文化に反抗する文化」と定義します。

3 つのモデル[9]



このモデルがすべての犯罪現象や社会問題を説明できるとはできませんが、現在の日本社会に一石を投じるものかと思います。確かに「監視・防犯カメラ」は機械に過ぎませんがその機能は確実です。その存在は欧米並みのポストモダン社会へ向かいつつある日本社会においても益々大きくなっていくでしょう。

[9] Denis Szabo、同掲書、222 ページより引用。

付録１：1995 年 1 月 15 日付け「治安のための計画・指針法」第 10 条（2006 年 1 月 23 日付け法律修正）

第 10 条

Ⅰ-第 10 条-II に定める条件に適合する「監視・防犯カメラ」の視覚録画は下記に定める条項に従う。1978 年 1 月 6 日付「情報処理・データと自由に関する法律」に基づき、直接的あるいは間接的に個人を特定し得る情報という基準により、視覚録画が自動情報処理或いは組織的に存在する情報カードに記載される場合は 1995 年 1 月 15 日付け法律の適用を除外される。

II-公道において撮影された録画画像の転送は、「監視・防犯カメラ」という方式で公的建物・施設とその周辺の保護、国防に資する設備の防護、交通規制、交通違反の確認、特に暴力や窃盗といったリスクに晒されている場所において人と財に対する安全を侵害する行為の予防確保を目的とし、権限当局により実施される事ができる。

テロ行為防止の為、同様にテロ行為に晒されるであろう場所内で建物・施設に直接近接する場所、その他法人（筆者加筆　例：空港管理会社）を保護する目的で権限当局に上記同様の権限が付与される。

街頭の「監視・防犯カメラ」操作は現住住居あるいは特別な方法でのその出入り口の視聴は実現されない。

公衆は監視・防犯カメラシステムの存在、権限当局、責任者を恒常かつ明確な形で情報提供を受ける。

III-国防に関することを除いて、県における国の代表者（筆者加筆：県地方長官、日本の知事に相当）、パリにおいてはパリ警視総監の許可に従い、現役の司法官または退役司法官が主宰する県審査委員会の意見聴取後に監視・防犯カメラの設置許可が与えられる。

県地方長官による設置許可にはすべての有益な基本的人権保護策が明記される、特に監視・防犯カメラシステムの運用を担当する（筆者加筆：個人・法人といった）人格の素性、法律に明記されている条文遵守を確保するための措置に関すること。

当該許可は正式に授権を受けた警察官、ジャンダルムリ（憲兵隊）隊員と個人的に指定された係員が画像視聴と録画を行なうことができることを明記できる。当該許可は録画へのアクセスと画像転送の形態を明記し、刑事手続きに必要な画像保存の必要性を侵害することなく同様にその転送・アクセスを考慮して 1 ヶ月を限度に保存される画像の期間を明記する。個人的に指定された係員と正式に授権を受けた警察官、ジャンダルムリ隊員を指定する決定は県審査委員会への諮問後、いつでも県行政命令でなす事ができる。当行政命令は録画画像へのアクセスと転送形態を明記する。特にテロリズムの危険性が緊急かつ顕著な時は、前もっての県審査委員会への諮問なしに決定される事ができる。県審査委員会委員長は直ちにこの決定を通知され、この決定は次回の委員会で審査される対象となる。

設置された監視・防犯カメラシステムは省令により定められた技術基準に適合されなけ

ればならず、当該基準定義は公表後 2 年でその基準は期限切れとなる。

許可された監視・防犯カメラシステムは 5 年間有効であり、その許可期間は延長されうる。

第 10 条-III の第 1 段目の文言により設置された県審査委員会は、国防に関する範囲を除いて、許可に記載されたものと同じ装置が運用・利用されているかに関るコントロールを行なう事ができる。万が一、委員会が設置者の不適切な利用または許可に適合しないと確認した時には、委員会が勧告を発し或いは同装置の利用中断を提案する。

第 10 条-III に列挙された許可と 2006 年 1 月 23 日付「テロ対策に関する、治安と国境コントロールに関する多種の条件を定める法律」により許可されたカメラシステムの有効期限はその日から数えて 5 年間とみなす。

III.BIS-テロ行為の危険が特に顕著かつ緊急で、そのことがカメラシステム設置を要請している時、県における国の代表者、パリにおいてはパリ警視総監が第 10 条-II に明記された個人・法人に県審査委員会の意見なしに、当条文により規定される条件での監視・防犯カメラシステムの設置の仮許可証を発行できる。その仮許可は最大で 4 ヶ月間である。県審査委員会委員長は直ちにその決定を通知される。委員長は委員会が仮許可手続きの実施に関しての意見を与える為の員会を直ちに開く事ができる。

県における国の代表者、パリにおいてはパリ警視総監が第 10 条-III により定められた手続きに従い、監視・防犯ビデオシステム実施に関しての県審査委員会の意見を集約し、その継続に関しての宣告をおこなう。審査委員会は仮許可書の期間が切れる前にその意見を述べなけらばならない。

IV-現行犯捜査、予審、司法情報利用のケースを除いて録画画像は許可により定められた最大期間内に破棄される。その期間は 1 ヶ月を超えてはいけない。

V-当事者すべて（筆者注釈：当事者とは単に街頭を歩行し監視・防犯カメラに撮影されうる人、カメラ設置場所を恒常的に利用する人などカメラに撮影されうるすべての人が対象であり、非常に広い定義範囲を持つ）は監視防犯カメラシステムの責任者に対して当事者が関連する画像への閲覧をなす為、また定められた期間内に画像が破棄されたかを確認するための照会をする事ができる。この閲覧は権利である。閲覧の拒否は国家の安寧、国防、公共安全、司法手続きの進展、または予審の進展、第三者の権利に反するものであればなすことができる。

当事者すべては監視・防犯カメラシステム運用から生じるすべての困難・問題を第 10 条—III に明記された県審査委員会に付託する事ができる。

前段の条文は急速審理を求めるといった、司法権限当局への付託する関係者の権利を妨げない

VI-許可無く監視・防犯カメラシステムを設置し、またはそれを維持し、あるいは許可なく監視・防犯カメラ画像の録画を実行し、決められた期間内に画像を破棄しなかったり、当該画像を改変したり、県審査委員会の活動を妨げたり、資格無き者に画像の閲覧をさせ

たり、決められた目的以外に画像を利用しようとする者は 3 年の懲役と 45000 ユーロの罰金に処せられる。

VI.BIS-政府は毎年、情報と自由に関する委員会に第 10 条-III によって決められた県審査委員会に活動状況と現行条文の適用条件の報告を行なう。

VII-国務院のデクレが現行条文の適用様式、特に監視・防犯カメラ装置の存在を公衆に知らせる条件、同様に当局と運用責任者の素性を周知することを定める。このデクレは同様に第 10 条-III によって対象とされる録画画像にアクセスできることを授権された係員、県審査委員会が行なうコントロール実行条件も定める。

第 10 条―1

I-テロ行為予防のために県における国の代表者、パリにおいてはパリ警視総監が設定する期間内において、下記の個人・法人に監視・防犯カメラシステムの実施を命じる事ができる。

＊防衛法典 L.1332-1、1332-2 に列挙される工作物、設備、建物の事業者

＊1982 年 12 月 30 日付け国内運輸の指針を定める法律により管理する国内運輸の営業活動に関する公共交通機関を営む法人、行政当局、施設の管理者

＊上記の条文が対象としていない国際線を有する空港の管理。・運営者

II-前もった県地方長官決定と国防の範囲を除いて、県における国の代表者、パリにおいてはパリ警視総監、第 10 条―１－I に基づく決定が街頭あるいは公に開かれた場所・建物を撮影するビデオカメラ設置を定めた時、第 10 条により設置された県審査委員会へ意見を付託する。

当条文の適用により設置された監視・防犯カメラシステムは第 10 条-II の 4,5 段、第 10 条-III の 2、3,4,6 段、第 10 条―IV、V、VI、VII の条件に従う。

III-　テロ行為のリスクが緊急かつ特に顕著な時、その状況が監視防犯カメラ設置を要請する時は、県における国の代表者、パリにおいてはパリ警視総監が、県審査委員会の予め意見を求めることなしに、第 10 条-III によって想定された条件内で運用される監視・防犯カメラシステム実施を命じる事ができる。当決定が街頭あるいは公に開かれた場所・建物を撮影するビデオカメラを定めた時、県審査委員会委員長は直ちにこの決定を通知される。委員長は直ちに仮決定手続き実施に関する意見を出すための会合を開催する事ができる。

最大限 4 ヶ月の期限が切れる前に、県における国の代表者、パリにおいてはパリ警視総監が第 10 条-III により明記された手続きに基づいて監視・防犯カメラシステム実施に関する県審査委員会の意見を集約しその継続に関しての裁定をする。

IV-もし第 10-I に列挙された個人・法人が命令された監視・防犯カメラシステムの実施を拒否したら、緊急性、工作物、設備建物の運用に関して各個別の事情を考慮して定める期限内に、県における国の代表者、パリにおいてはパリ警視総監がその設置手続きを当該

個人・法人に督促する。

V-IV に明記された督促により定められた期限内に、県地方長官命令による監視・防犯ビデオシステム設置措置を取らない個人・法人は 150000 ユーロの罰金に処す。

付録２：フランス憲法院　判決　1995 年 1 月 18 日　抜粋（仮訳）

Décision n°94-352 DC du 18 janvier 1995

概要

治安に関する指針・計画法の一部条文（10,16,18 条）に関してフランス社会党の国民議会・元老院議員を中心として憲法院に違憲の疑いがある旨、訴えがあり、1994 年 12 月 23 日、憲法院はこの訴えを受理し、審査した。

第 10 条に関して：

憲法院への本訴提訴人は、監視・防犯カメラの許可及びその利用体制を定める 10 条が、憲法上保護される複数の基本権と自由の行使を否認していると不服を申し立てている事を思料し、本訴提訴人によれば、司法裁判所が憲法第 66 条の名において保障を確保すべき個人の自由（恣意的に拘束されない自由）、恣意的で一般化された監視なしでの「往来の自由」、「匿名に生きる権利」をも保障する私生活に対する尊重を受ける権利が、憲法上保護される基本権と自由に含まれることを思料し、こうした主張のために、本訴提訴人は警察措置に適用される必要性と比例の原則に違反していることに加えて、画像の利用、その録画の許可発給の為に要求される権限当局及び要件について、また、監視・防犯カメラにより撮影された人物が有すべきその画像の利用・録画についての統制および不服申し立て権の行使について、「公の自由」の行使係る十分な保障がなされていないと主張している事を思料し、提訴人は、立法者が、憲法第 34 条によって「公の自由」に関して有している立法権限に違背していると主張している事を思料し、

公の秩序への侵害の予防、特に人と財産の安全侵害の予防及び犯罪者の捜査が、憲法的価値を有する権利・原理の保護の為に必要である事を思料し、憲法的価値を持つこれらの目的と、「個人の自由」、「往来の自由」同様に住居不可侵の権利が含まれる、憲法的に保障された「公の自由」の行使とを調整する権限が、立法者にある事を思料し、私生活を尊重される権利の否認が「個人の自由」を侵害になりうるものである事を思料し、

公の秩序の維持という憲法的価値を持つこれらの目的に応えるため、立法者は、公的建物・施設とその周囲の保護、国防に資する施設の防護、交通の規制、交通法規違反の確認、暴力あるいは窃盗の危険に特に晒されている場所での身体と財産の安全への侵害の予防を確保する権限を有する当局によって行われる、街頭において撮影された画像の転送・録画を可能にする監視・防犯カメラの設置許可の権限を、県における国の代表者、パリではパリ警視総監に対し付与することができたことを思料し、

立法者は同様に、暴行や窃盗といった危険に特に晒されている公に開かれた場所において身体と財産の安全を確保するために、県における国の代表者に対して、当該場所において監視・防犯カメラ作動を行う権限を授権できる事を思料し、しかしながら当該監視・防犯カメラシステムの実施は、上記に列挙された「個人の自由」の行使を保護しうる保障を伴っていなければならないことを思料し、

第１に、立法者が、監視・防犯カメラシステムの存在、またはそれを運用する当局と責任者を明確かつ恒常的な形で公衆に周知する事を義務付けたことを思料し、立法者が、建造物内の画像の撮影、同様に、特定されるやり方で同建造物の出入り口の撮影を禁止したこと思料し、

第２に、国防に関することを除いて、県地方長官が許可をする際に、現役司法官、名誉司法官[1]により主宰される県審査会の意見を付すべきことを求めたことを思料し、当該審査会に与えられた任務に鑑みると、当該審査会の構成が独立性を有しなければならないことを思料し、

第３に、立法者が、県地方長官許可の許可は、すべての有益な予防策、特に監視・防犯カメラの運用者、視聴者の資格に関して及び法律の条文の尊重を確保するために取られるべき措置を明記するように要求したことを思料し、

第４に、立法者が、自らに関する録画画像を閲覧するため、あるいは最大１ヶ月内にその録画画像の消却されたことを確認するために、あらゆる関係者に対して、監視・防犯カメラシステムの責任者に照会する権利を与えた事を思料し、立法者は、この閲覧権は「国家の安寧、国防、公共安全、司法手続き、予審手続き、第三者の権利に基づく異議が留保されていることを明確にしたことを思料し、第三者の権利の援用は、当該閲覧権の行使が当該第三者の私的生活を侵害する虞がある場合に限られることを思料し、

第５に、立法者は、加えて、監視・防犯ビデオシステムの運用・利用から生じるすべての問題を上記県審査会に付託する権利を、あらゆる関係者に保障したことを思料し、当該権利の保障が一般的で限定が無いことに鑑みると、当該権利は、録画画像の閲覧あるいは画像破棄確認から生じる問題を県審査会に付託する可能性を適切に確保するものと理解されなければならない事を思料し、立法者は、この行政手続（審査会への付託）は、関係当事者が、裁判に訴えること―必要な場合には、急速審理の形で―を妨げない事を思料し、

第６に、現行犯の捜査が行われている場合、予審審査が行われている場合、司法裁判所による照会がなされている場合を除き、最大１ヶ月以内の期間で、録画画像が破棄されるべきことを規定することによって、立法者は、一方で、録画画像の廃棄が正当化されるものと定めたものと、また、他方で、情報処理、カード及び自由に関する法律が定める保障にしたがって、名前を記載したカード作成のた

[1] 退職した司法官が登録後、幾つかの司法行為をなすことができる人物の名称。

めにビデオ録画が利用される、当条文の第一号が規定する場合を除き、当該録画のあらゆる複製または加工が禁止されていると定めたものとみなされなければならないことを思料し、

第 7 に、上記条項の遵守を確保するために、立法者は、「許可無く監視・防犯カメラシステムによる録画を実行する事、予定された期間内に録画画像を破棄しない事、録画画像を改ざんする事、県審査委員会の活動を妨げる事、刑法典第 226-1 条及び労働法典 L.120-2、L.121-8,L.432-2-1 条が規定する場合を別として、権限なき人物に画像にアクセスさせる事あるいは当該画像を許可された目的外で使用すること」に刑罰を科す制裁を定めたことを思料し、

しかしながら、許可申請に関し、立法者は、申請に対して 4 ヶ月以内に応答がされなければ許可されたとみなされる旨定めた事を思料し、立法者は、一定期間の行政の沈黙は申請拒否とみなされるという一般原則に対する例外を設けることができる事を思料し、しかしながら、監視・防犯カメラシステム設置が「個人の自由」に対してもたらしうるリスクを考慮すると、立法者は、上記に示された憲法原則に対する法律による保護を奪うことなしに、監視・防犯カメラシステム設置許可を、行政機関の熱心さに従属させることはできない事を思料し、

上に述べられた解釈に関する種々の留保の下、上で検討された他の条項は、この最後の条項と分離する事ができると解されなければならないことを思料し、

判決：

第 10 条の文言「申請された許可が 4 ヶ月以内に応答がされなければ許可されたとみなされたとみなされる旨定めた事」が違憲であることを宣告する。

当判決の意義・解説

当判決はフランスにおいて「プライバシー」の存在を法律的に認めた判決[2]であると同時に公秩序侵害の予防は憲法的価値を有することを認め[3]、街頭における監視・防犯カメラが合憲であることをみとめた判決である。すなわち許可制による監視・防犯カメラの街頭設置は個人のプライバシーを代表とする基本的人権を侵害ものではないとされた。判決をみてもわかるようにビデオカメラ自体に関してではなく、行政手続上の問題を違憲としただけで、憲法院も監視・防犯カメラシステム設置許可制度とそれに関連する人権保障措置の尊重を認めている。

[2]参照、江藤英樹「監視ビデオ判決―プライヴァシー」、辻村みよ子編集代表『フランスの憲法判例』（信山社 2002 年）93-97 ページ。

[3]浦中千佳央「フランスにおける治安、警察制度の研究」社会安全研究財団平成 14 年度研究助成論文 45-46 ページ。Louis Favore, jurisprudence du conseil constitutionnel, Revue Française de Droit constitutionnel 1995 n°22 pp.361-372.

付録３：監視・防犯カメラシステム許可申請書 cerfa N 13806*01
(Demande d'autorisation d'un système de vidéosurveillance)

１：申請の性質　―新しいシステムの許可申請
―既に許可されたシステムの修正　申請書類番号.....
―許可されたシステムの更新申請　申請書類番号.....

２：申請者の身元

出生時の苗字：.....
名前：.....
地方自治団体の名称あるいは.....

３：総合的情報と監視・防犯カメラシステムの目的

a)総合的情報
営業時間・開放時間（公に開かれた施設）.....
b)システムの目的

＊人の安全　＊公的建物の保護
＊火災・事故からの保護　＊交通の整理
＊国防　＊落書き対策
＊財に対する侵害行為予防　＊その他（正確に）

４：監視・防犯カメラシステム設置場所

4-1）設置場所とカメラの台数
住所：.....
内部に設置されるカメラの台数：.....　外部に設置されるカメラの台数：.....
公に開かれた建物の内部に最低で８つのカメラを設置するため、当該建物の面積を明記してください。.....平米
4-2）監視・防犯カメラ撮影の範囲を定める申請
もし最低で１つのカメラが街頭を撮影するのであれば、下記に記載願います。
住所：.....

５：システムの性格

画像の保存期間（最大限 30 日）.....
画像の転送装置の有無：　有り　無し
もし、有りの場合、＊画像の転送はリアルタイムか　＊画像の転送は後日か
監視・防犯カメラの設置は資格を持つ者によってなされたか？　＊はい　＊いいえ
もし「はい」なら設置者または設置業者の名前と資格認定番号を記入してください

当該設置者は申請者に 2007 年 8 月 3 日付アレテにより定義付けられている技術基準に基づく認定書をおいていきましたか？　＊はい　＊いいえ

もし設置者が資格を有していないのなら、2007 年 8 月 3 日付アレテにより定義づけられている技術基準に基づく及び技術的性格を明記した質問書を添付してください。

６：画像を視聴・アクセスできる資格者

氏名：	役職名	氏名：	役職名
氏名：	役職名	氏名：	役職名

もし４名以上の資格者がいるのであれば完全なリストを手紙または E-mail で送ること

７：画像処理（この項目はもし画像がシステムが設置された場所とことなるところで処理が行なわれるあるいはシステムの責任者と異なる人物により処理がおこなわれる場合に記入する）

画像処理が行なわれるな場所の住所：
もしこの処理がある機関により行なわれるなら、その機関の名前を記入してください
もしこの処理がある人物により行なわれるなら、その人物の氏名を記入してください

８：セキュリテーと秘匿性

監視中央センターへのアクセスコントロールのために取られる措置（例：暗証番号、鉄板入り強化ドア、出入り口の管理）.....
もし録画システムが存在しているなら：.....
その録画画像保存と保護のための措置：.....
録画画像の破棄の形式 ：.....

９：公衆への情報提供形態

掲示板、告知の数：.....
当該告知の場所：.....

１０：知る権利を担当する係、人物

氏名：　　役職
係の責任者：

責任申請者　署名　　日付

付録４：オート・ガロンヌ県地方長官による TISSEO バス内へのカメラ設置許可に関するアレテ（行政命令）

ミディ・ピレネー広域圏長官

オート・ガロンヌ県地方長官

レジオン・ド・ヌール勲章　オフィシエ

第１条

TISSEO 都市交通公営事業体はトゥールーズ都市圏内において通行する下記の 53 台のバス内で監視・防犯ビデオの設置と利用を許可される。

路線　10,14,15,16,22,39,41：(691-701-704 号車)

路線　38：(789,792,793,796,815,817819,822,824,828,830,836,841,845,848,850,853,856,876,882 号車)

路線　24,56,62,68：(319-321-322-323-325-326-327-329-331-333 号車)

路線　24,62：(145-149-153-158-163-167-170-172-175-183-190-208-220-223-225-227-230-234-240 号車)

第２条

当ビデオシステムは以下の目的で設置される：

係員の安全

財物への侵害行為予防

ビデオ装置は各車両に設置され３台のカメラにより画像の転送と録画が確保される。

当ビデオシステムは TISSEO 都市交通公営事業体事務総長 ALEXANDRE　MURSAT 氏の責任下に置かれる。

第３条

現行犯、予審の捜査、司法調査の開始時を除いて録画画像は最大４８時間内に破棄される。

第４条

カメラシステムの運営者は各車両において、特に以下の点に注意しなければならない

＊　画像の視聴・利用することができる人物の権限を監督すること

＊　カメラ装置の存在に関して公衆への明確かつ恒常的な情報の提供をすること

＊　関連する画像へのアクセス権に関係するすべての人物による請求行為を容易にすること。そのために TISSEO 安全予防部：１６６、Route de Saint-Simon に問い合わせる。

第５条

当許可が対象とするビデオシステムの組織、運用、管理に関しての重要な修正は当許可を出した当局に申告しなければならない。

第６条

当許可は５年間有効であるが、1995 年 1 月 21 日付法律第 10 条と 1996 年 10 月 17 日付デクレ第 13 条の規定を欠く場合はその資格保持者に観察を直ちに命じた後にその許可を撤回することができる。

第７条

オート・ガロンヌ県庁事務総長が当行政命令の執行を担当し、行政行為集に刊行され、コピーが申請人へ送られる。

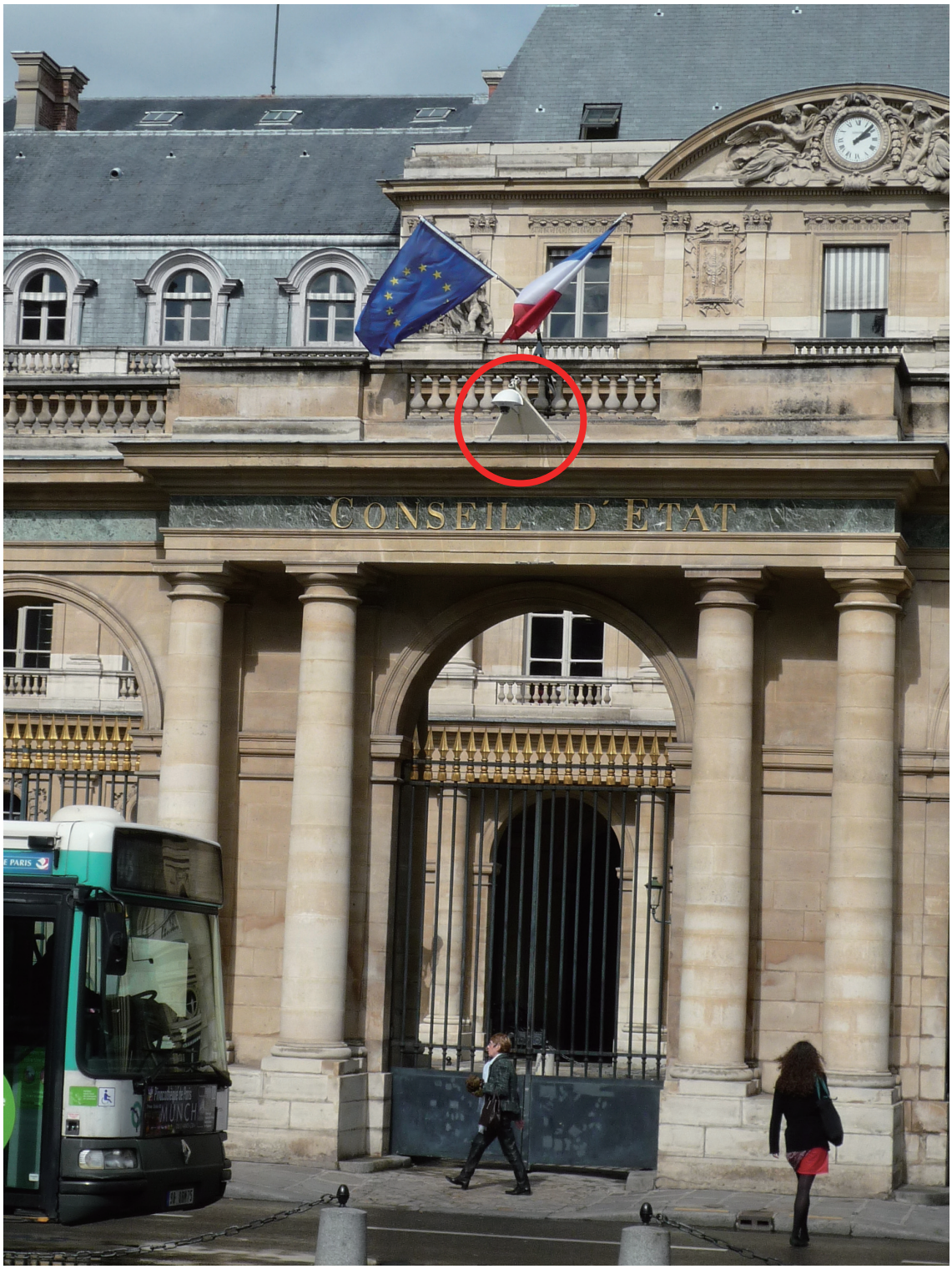
2006 年 5 月 22 日　トゥールーズ

ドミニク・バクレ

付録５：フランスにおける監視・防犯カメラの実情

パリ市庁舎

フランス国務院



付録６：イル・ド・フランス広域圏[1]の市町村における公共交通機関内に設置された監視・防犯カメラインパクトの評価報告書[2]　（2004 年 3 月）

上記報告書は全 82 ページで調査方法、調査されたバス、地下鉄路線、駅構内の結果が分析されている。紙面の都合上、本稿ではバス内での監視・防犯カメラ設置インパクトの調査を紹介し、また、当報告書の結論の要旨を翻訳するものです。

はじめに

イル・ド・フランス広域圏議会はパリ市内とパリ近郊圏の公共交通機関内において発生している重大な犯罪行為、特に社会的弱者（若者、女性、旅行者）に対しての犯罪を憂慮している。そこで 1998 年より国の資金援助の下、公共交通機関利用者の安全・安心感を強化する活動に努めている。

第 1 期、2 期に当たる、1997－2002 年にかけて国と広域圏は 2 千 5 百万ユーロ（約 31 億円）を投じてバス内、地下鉄、RER（パリ高速鉄道網）、フランス国鉄駅内に監視・防犯カメラを設置するものである。第 3 期目の 2002－2007 年にかけても国、広域圏が資金援助をして監視・防犯カメラを設置するものである。

交通公共機関での監視・防犯カメラ設置全面化に際し、イル・ド・フランス広域圏議会は犯罪に関しての当ビデオのインパクトに関し評価する為に、イル・ド・フランス広域圏都市整備研究所（Institut d'Aménagement et d'Urbaniation de Région île-de-France）が当評価をなす事を望んだのである。

調査１：パリ近郊、エヴリ市を走る「私営バスＴＩＣＥ」402 号路線 Les Mirois・Place de la commune 区間におけるケース

2002 年に 91 台のバスと 2 つのバス停に「ＴＩＥＣ」がカメラを設置していたが、402 号路線では 2000 年に試験運用がなされ、普通バスには 4 台、蛇腹式連結バスには 6 台のカメラが設置された。画像の録画時間は６－8 時間でバス運転手による困難に遭遇したときに発するシグナル表明の前後１５分間の画像が保存される。バスの運転手は「ＴＩＥＣ」指揮所と無線で連絡しあっており、その指揮所には係員が詰めていて困難・問題に陥ったバスの位置を特定し、何らかの介入が必要な場合は警察に通報する。無線の全体は録音され自由に聞く事ができる。交通の確認、配車状況を確認する。この無線はビデオ運用のように十分に法律で規制さていない。

[1] フランスは 26 の広域圏に分かれ、幾つかの権限が国から分権されている。パリを中心とするイル・ド・フランス広域圏は人口約 1100 万人を抱える最大の広域圏である。
[2] http://www.iaurif.org/nos-etudes/detail-dune-etude/etude/evaluation-de-limpact-de-la-videosurveillance-sur-la-s.html

402 号路線のビデオカメラ設置にインパクトを評価するために、またエヴリ市の乗降車区間、犯罪状況を調査した。

当調査において、ビデオカメラを設置した 2000 年より 402 号路線の犯罪が３０％減少したとされる。同時に同路線の利用者が増加したにもかかわらず、サービスの質の向上が、特に安全と体感治安に関しての改善がなされたと予測される。

Nature des faits	Les Mirois—Place de la commune 区間		４０２号路線	
	１９９８年１月－２０００年１月	2000 年 2 月—2002 年 2 月	1998 年 1 月－2000 年 1 月	2000 年 2 月—2002 年 2 月
乗客に対する暴力	20	21	55	47
単純窃盗	0	0	7	8
係員に対する暴力	6	0	25	5
係員に対する侮辱行為	22	6	87	28
財に対しての侵害	9	7	46	22
物を投げつける	47	38	120	123
進路妨害	17	31	54	86
迷惑行為	21	6	105	37
サンルーフ無断開放	17	7	56	27
不正乗車	9	1	31	8
病気	4	3	23	28
合計	172	121	609	417

上記の調査を精査すると係員に対する暴力、侮辱行為、財に対する侵害行為、迷惑行為、そして不正乗車が減少している。乗客に対する暴力は監視･防犯カメラを設置した 402 号路線で減少している、監視・防犯カメラはバス内部で利用者、係員の安全を確保する事に役立っている。しかし、車両の外部、往来妨害はだんだんバス路線における重要な犯罪行為となりつつある。

	エヴリ市のすべてのバス路線		エソーヌ県のすべてのバス路線	
	1998 年 1 月―2000 年 1 月	2000 年 2 月―2002 年 2 月	1998 年 1 月―2000 年 1 月	2000 年 2 月―2002 年 2 月
乗客に対する暴力	53	54	62	65
乗客に対する強盗	123	112	146	138
単純窃盗	109	128	122	152
係員に対する暴力	10	8	12	11
係員に対する暴力・侮辱行為	31	22	39	27
財に対する侵害	35	52	44	63
合計	361	376	425	456

結論：　イル・ド・フランス広域圏での監視・防犯カメラ総合評価

量的調査の観点から見ると、当調査が調査した小さな範囲、監視・防犯カメラを設置した局所では、パリ近郊の鉄道・道路交通網内での厳密な犯罪の減少はなかった。犯罪行為の性質の変化も見当たらなかった。しかし、以下、幾つかの要素が見受けられた。

量的調査により明白な結果は、特にバスにおける係員、設備に関連した事のように見える。しかし犯罪者がカメラの存在により生み出される抑止力を見分ける事、安全対策が画像録画と連動する可能性により運転手に安心感がもたらされて、彼らの行動が変化したからかを見分ける事は依然難しい。

幾つかのケースで、カメラ設置後、多くの犯罪行為の増加を認知している。当調査ではこの犯罪行為がカメラ設置の効果でより犯罪行為を通報・認知できた事に起因することを考慮するべきかどうかわからない。

鉄道網においてはホームに監視・防犯カメラが設置された場所ではそうではない場所より係員に対する侵害行為が少ない傾向にあり、係員の自己防衛という中で監視防犯カメラのより有効な利用が示唆される。一方、監視・防犯カメラの鉄道網における乗客への安全化は道路運輸と比べてそのインパクトを見出す事はできなかった。幾つかの犯罪に関してカメラの有効性は問題が生じる。特に素早く犯行が行なわれ、群衆の中での犯罪者の特定することが要する「スリ」である。

抑止という観点からの監視・防犯カメラのインパクトはカメラの存在に関して各種運送業者の明確なコミュニケーション不在を考慮に入れるとその評価は困難である。カメラはしばしば目立ちにくく、その設置を告げる掲示は控えめに表示されている。犯罪を抑止するのは監視・防犯カメラにより捕まった犯罪者が口伝えにその存在を流布する以外に効果はないであろう。この調査だけに限らず抑止効

果の評価は非常にあいまいなのである。監視・防犯カメラ設置場所からのそうでない場所への犯罪の移動、増加に対する評価に関しても同様のことが言える。

監視・防犯カメラのインパクトとは乗客や係員への暴力に関してより発揮されたように見える。なぜならばバス内は閉鎖されているので、より容易にその空間をコントロールできるからである。同様の監視・防犯カメラのインパクト調査でその効果を他の治安対策の効果から抽出することは難しいことが言える。

質的分析では公的・私的運輸・運送企業の関係者から集めたことを幾つか引用する：

「犯罪行為当事者の特定・逮捕を目的とした、バスからの録画画像いるハードディスクの抜き取りが殆どなかった（TICE に関しては 1 台のバスに関して年に 1 回、サンドニの RATP のバスでは 0,44 回）」、「PC のハードディスクの抜き取りは、迷惑行為の際に警察・司法当局に提出する場合ある。RATP は厳密な犯罪行為の画像しか保存しない」、「係員への侵害行為に起因するハードディスクの抜き取りが大多数を占め、乗客に対する侵害行為の場合のそれは非常に頻度が低い」、「ビデオカメラ設置による乗客の行動変化は無かった。乗客は以前と同じ場所に座り、保護のためにカメラにより撮影されている場所を選ぶというより列車の運行に関して通行されるための音響機器の近くを探していた」

犯罪対策用のカメラの利用は抑圧的観点というより予防と抑止の点において相対化されるように見える。

予防と抑止の点において幾つかの限界：

- カメラの視界に欠ける部分がる
- 公衆と利用者に注意を喚起する明瞭なコミュニケーションに欠ける、体感治安不安改善に役立たない、雰囲気の改善に役立たない、犯罪者の抑止にならない
- 監視・防犯カメラ設置による明確な対象、目的の抽出に欠く

抑圧手段としての限界：

- カメラの存在を認知していない乗客より、運転手により利用されうるであろう画像の保存期間が短い。
- 録画を開始するのは監視員と運転手の意思によるので、直接事件・事故に遭遇した時は、より自発的なアラームの始動という傾向を生む。

提言

１：各事業者、治安担当者により個別になされた安全診断から監視・防犯カメラの目的を明確化、階層分けする事の必要性

カメラ設置に前もって、イル・ド・フランス広域圏運送組合、イル・ド・フランス広域圏議会、運輸・運送業者、パリ広域圏鉄道警察部、そしてイル・ド・フランス広域圏各県の県公共安全局による各個別になされた安全診断が実施されることが不可欠である。その安全診断作業は同じ指標を利用し、そのことは安全あるいは体感安全を強化の範囲における、全体的あるいは地域的要望の評価に資することとなる。また監視・防犯カメラ設置による追跡対象の仕分けを援助することとなる。

２：安全を共に作り出していくという概念の中に監視・防犯カメラ装置を理解し、統合させていく

調査が示しているように監視・防犯カメラ設置インパクトを他に取られた治安措置（警察、フランス国鉄、パリ高速鉄道網、旅客事業者の安全係員）の効果から切り離して評価する事は困難である。

重要な提言は、イル・ド・フランス内各交通公共機関当局の援助の下、監視・防犯カメラに関する評論集を作りだすこと。治安関係者総体（事業者、運輸旅客会社、警察、司法)、関係当局は人的、技術的手段間の継続的で共力作用を統合するアプローチを構築することである。

また、監視・防犯ビデオ設備に係る経費を申請する際、予算と技術資源の動員と投資情報だけでなく、ビデオの運用情報も考慮しなくてはいけない。

事業者は監視・防犯ビデオカメラ適用により自動的に取り組んでいかなければならない。特に迷惑行為に関して。また、特別な研修を一般化することが望まれる。

司法的枠組み内での画像の利用は公共交通機関に対する特別な地域安全契約の中に明記される。

３：個別化された利用定義を基礎にした研修、インフォメーション、コミュニケーションを与える

当提言は監視・防犯カメラ装置評価をする目的でなされるものである：

乗客・利用に対してはカメラの存在を知らせ、彼らに安全を提供する

＊　目に見える形、目標を絞り、安全を感じさせ、乗客も犯罪・迷惑行為抑止に参加しているのだというコミュニケーションを行なう。

＊　犯罪者に関して逮捕や処罰のコミュニケーションが予防インパクトと監視・防犯カメラの抑止力を強化し、監視・防犯カメラ装置の強化を見せることになる。

係員に関しては

＊　画像による迷惑行為等当事者の特定と犯罪行為の検挙に関して係員に対して情報を提供する

＊　交通企業の係員に関して、監視・防犯カメラ装置の利用規則を特別に研修させることを推奨する。

個別になされた利用定義を研究することは

＊監視・防犯カメラの**予防的インパクト**を発展させる

－市民への周知を図るため各種団体、市町村といったパートナーと共に働く事

－学校施設と協働すること

＊監視・防犯カメラの**抑止的インパクト**を発展させる

－（監視・防犯カメラがあるから余計に迷惑行為や罪を犯したいという欲望、スリルを味わいたい）というすべての変態的効果避ける為、市民に対して、的確で目に見える形でのコミュニケーションを創出すること

＊　監視・防犯カメラの**抑圧的インパクト**を発展させる

－既存の運輸・旅客事業者、警察、司法関係者と監視・防犯カメラに関してのパートナーシップを強化する

－技術の質を改善する素材（イメージ、音）と画像の利用手続きを単純化すること

４：監視・防犯カメラ装置の評価とその効果を追跡調査する機関の設置

当調査の結果を通して、監視・防犯カメラ装置のインパクト、効果を評価する機関を創設する重要性であるように見える。公的、民間の運輸旅客業者、広域圏の鉄道警察は追及しなければならない平穏の混乱要素を考慮に入れなければならない。このために各機関、団体は同じ指標を利用して、統計を取り、分析していかなくてはならない。

3

日本発「青色照明」で夜の安全・安心文化創造

～　青色防犯灯に正しい認識を　～

警察政策学会会員

(財)都市防災研究所 客員研究員

防犯設備士

須　谷 修　治

日本発「青色照明」で夜の安全・安心文化創造
～青色防犯灯に正しい認識を～

須谷 修治（防犯設備士）
(財)都市防災研究所 客員研究員

はじめに
１．青色防犯灯のルーツと経緯
２．青色光の視認性・印象評価や生理的影響
３．被疑者等対象の印象評価
４．青色防犯灯の犯罪抑止効果
５．青色防犯灯の自治体実態調査結果
６．青色光と防犯カメラの画像
７．「青色照明」で社会的安全・安心力を強化するためには

はじめに

奈良県内を始め各地に青色防犯灯が設置され、早い地域で5年を超えた。地域の防犯対策の一つとして全国に普及しており、それなりの効果を上げているところ、期待した程の効果が上がっていないところなど様々です。

この際、“青色防犯灯に正しい認識を”して頂き、地域の安全・安心文化を創造する「青色照明」を実現するために、英国グラスゴー市における取組みから、奈良県内の実態と他県の状況、青色光の視認性・印象評価などについて報告する。

１．青色防犯灯のルーツと経緯

1.1 英国スコットランド・グラスゴー市の真相

平成17年5月、某テレビ局のバラエティ番組で、スコットランド・グラスゴー市Buchanan通りで“オレンジ色の街灯を青色に替えたら、思わぬ効果で、犯罪が年間約1万件も減った”と報道された。その後、土木技師や犯罪心理学者などが現地を取材して徐々に真相が分かってきた。

Buchanan通りの街灯を青色ランプに取替えた訳は、もともと景観改善のためであり犯罪対策ではなかった。グラスゴー市全体の街灯は、オレンジ色（高圧ナトリウムランプ）から、CCTV（監視カメラ）の画像を改善（色見を良く）するために白色ランプに取替えつつある。

Buchanan通りは、景観改善のために道路のタイル舗装化、建物のライトアップ、街路の定期清掃、CCTVの機種更新、商店主等への無線機携帯など、街並みの美化や総合防犯対策により、治安が格段に良くなっている。青色街灯については、麻薬常習者が青色光により腕の静脈が見難くなり注射が打てなくなったことや麻薬や紙幣の見え方が悪くなったことにより、麻薬関連の犯罪が約40%減少したと云われている。青色街灯が犯罪抑止に直接効果を上げているとは、現地当局は云っていない。しかも、青色街灯は高ワットランプ2灯用で、街路の明るさは20～200ﾙｸｽと、国内の20ﾜｯﾄ青色防犯灯（1ﾙｸｽ前後）とは桁が違う。

1.2 奈良市秋篠台住宅は明るい青色防犯灯

奈良県は、平成 16 年 11 月に平群町で起きた女児殺害事件で危機感を持っていた。また、秋篠台住宅の自治会は、平成 17 年度警察庁「地域安全・安心モデルステーション事業」の指定地区に選ばれた。モデル地区に指定されるだけに、地域の防犯体制が整っており、犯罪発生件数も少ない。これら背景の中で、奈良県警察本部の支援を受けて、国内初となる青色防犯灯を設置することとなった。住宅地は、もとは 20 ﾜｯﾄ防犯灯であったが、明るくするために 36 ﾜｯﾄ防犯灯に取替え、その一部を青色ランプに替えたもの。直後、全国各地の自治体等から見学が相次いだ。

県内の他地域（奈良県香芝市逢坂地区・桜井市金屋地区など）を始め、全国各地の住宅地における青色防犯灯は殆ど 20 ﾜｯﾄです。

36 ﾜｯﾄと 20 ﾜｯﾄでは明るさが約 2 倍違い、秋篠台住宅では見え方もそこそこ確保されている。

1.3 青森県「青い森 安全・安心ブルーアップ作戦」徹底したブルーカラー展開

青森県では、平成 18 年 4 月“犯罪のない安全・安心まちづくり条例”が施行され、自主防犯活動の促進や犯罪に強い環境づくりを県下一丸となって取組み始めた。その一つの施策として、平成 19、20 年の 2 ヶ年事業で「青い森　安全・安心ブルーアップ作戦」を展開した。

青色防犯灯を始め青色回転灯防犯車、青色停止灯・青色夜行チョッキなど徹底したブルーアップに取組んだ。活動は、警察本部を中心に自治体・各種防犯団体・町内会・媒体などの協力により県下ほぼ全域で行われ、自主防犯活動の活発化やモデル地区では犯罪が最盛期の 1/3 にまで減少するなど効果を上げることができた。

２．青色光の視認性・印象評価や生理的影響

2.1 視認性（見え方）実験

若齢者・高齢者計 39 名の被験者に対して、白色・青色光下での見え方実験を実際の道路で行った。見え方の評価は、白色と青色光で照明されたそれぞれの道路で、視力検査に使うランドルト環と色票（9 色）で行った。なお、同ﾜｯﾄだと青色ランプは白色ランプの 1/3 の明るさ*になる。

なお、ランプは白色と青色光の 36 ﾜｯﾄで、100％と 50％（遮光布掛け）の明るさで評価した。

【結果】①青色光では明るさが 1/3 となるため、視認性（見え方）は白色光の方が高い。

青色光では「プルキンエ現象」により良く見えるというのは誤解です。満点の星明かり位の明るさ下で青い対象物が引立って見えることを「プルキンエ現象」といい、この明るさレベルでは人間の目の感度が短波長（青緑色系）にシフトするからです。

②色票の判別は、白色光が優れます。青色光では、殆ど色を判別することはできない。実際の現場では、玄関灯や室内の灯りが道路に漏れているので、若干の判別ができる。

注）*：例えば、20 ﾜｯﾄ蛍光ランプの全光束（光量）は、白色では 1230ｌｍ、青色では 410ｌｍ（メーカーによって 345、250ｌｍのものもある）と 1/3 の明るさとなる。

2.2 青色防犯灯の印象評価

奈良県下で青色防犯灯を設置している住宅地で、住民を対象に「アンケート調査」を行ったので、その集計結果の一部を紹介する。奈良県 S 市住宅地（550 世帯、約 2000 人）、平成 18 年 6 月に青色防犯灯 190 基で照度は約 0.8 ﾙｸｽ。アンケート回答者：55 名（男性/28 名、女性/27 名）

【結果】①以前の白色光から青色光になって、通りの明るさは

明るい～40%、暗い～45%、どちらともいえない～15%（回答が割れた）

②周辺や街並みの夜間景観は、以前よりも

良くなった～45%、悪くなった～4%、どちらともいえない～51%（良くなったが半分）

③青色光の街路照明は今後

継続するのが良い～62%、白色光に戻すのが良い～16%、どちらとのいえない～24%

2.3 有彩色（青・赤・黄・緑・白色光）の印象評価

実験室で､5色のランプを0.1～1800ﾙｸｽの5段階に点けて落ち着くかなどの印象評価を行った。W2.7×D2.7×H2.6mの実験室、被験者は、若齢者男女各8名、高齢者男女各8名の計32名

【結果】①第1因子：明るい、澄んだ、陽気、強い～照度の影響を受け、低照度で青色光の因子得点が高い、若齢者には顕著に現われる。

②第2因子：情熱的、動的な、暖かい～光色に影響され、赤色光の因子得点が高く、青色光で低い。高齢者は照度にも影響される。

③第3因子：落ち着く、快適な、好きな、安心な～照度と光色に影響され、白色光の因子得点が高く、赤色光が低い。暗すぎても明るすぎても評価は低下する。

要約すると、“落ち着く・安心な”という評価について、防犯照明レベルの明るさでは、白色光が最も高く、黄色光、青色光の順である。また、高齢者は光色よりも照度の影響を受け易い。光色の影響を一番受けるのは若齢者の女性です。

2.4 有彩色（同じく5色光）の生理的影響

実験室内で生理量（血圧・心拍）の評価を2.3と同様の実験室を行ったが、光色による一定の傾向は認められなかった。つまり、青色光だから落ち着くという結果にはならなかった。

別の方法で、若齢者8名により血圧・心拍・皮膚温・脳波・唾液検査を行ったが、血圧では赤色光で興奮し、青・緑色光で比較的鎮静するという傾向が認められた。脳波では、緑色光でリラックスしやすい傾向がある。しかし、生理的影響については光色による有意差が認められるような明瞭な傾向はなく、個人差（年齢・性別・体調）による影響の方が大きい。

出典：財団法人 社会安全研究財団 平成18、19年度研究助成「青色防犯灯の犯罪抑止効果に関する実証研究」報告書

３．被疑者等対象の印象評価

奈良県警察本部の協力を得て、被疑者(43名)と補導少年(48名)から「青色防犯灯の印象と犯罪の抑止効果について」聞き取りを行ったので、アンケート集計結果の一部を表1.に示す。

調査期間は平成18年12月～翌年2月末で、青色防犯灯の報道後、約半年～1年後の調査です。

表1. 青色防犯灯の認知度と犯罪抑止効果期待度との関係　　単位：人

調査グループ	人数合計	青色防犯灯を知らない				青色防犯灯を知っている			
		肯定	中間	否定	計	肯定	中間	否定	計
被疑者	43	13	5	6	24	10	5	4	19
補導少年	48	7	6	9	22	9	5	12	26

注）5 段階評価：肯定(2 評価/有る)－中間(1 評価/どちらともいえない)－否定(2 評価/無い)の 3 群で表した。青色防犯灯が本格的に設置されたのは、平成 18 年 6､7 月頃です。

なお、青色防犯灯を知らない人には、事例写真（10 カット）を見せて評価して貰った。

＜質問＞表 1. は「青色防犯灯は犯罪発生の抑止に効果があると思いますか？」で、
青色防犯灯を知っている人は、被疑者で 19 名（44%）、補導少年で 26 名（ 54%）であった。
知っている人では、肯定（効果あるか、どちらかといえばあると思う）回答が、被疑者で 19 人中 10 人（53%）、補導少年 で 26 人中 9 人（35%）であった。
回答の信憑性が気になるが、被疑者の約半分は“効果がある”と答えている。
なお、聞き取りは、被疑者は警察署の取調室、補導少年はコンビ二や駅舎などで行われた。
出典：２.「青色光の視認性・印象評価や生理的影響」の場合と同じ報告書から

４．青色防犯灯の犯罪抑止効果

奈良県警察本部では、青色防犯灯の設置箇所における刑法犯の発生について、1 年対比が可能な 35 箇所を選定し、それぞれ設置 1 年前･後の発生件数を検証した。その中で増減のあった 24 箇所について、複合的防犯施策の有･無による犯罪増･減の結果を表 2. に示す。
なお、対象地域は住宅地、駐輪場（公営）、道路・街路の他、駐車場（私企業・公営）です。

表 2. 複合的防犯施策の有無による犯罪増減

	複合施策あり	複合施策なし	計
犯罪減少箇所	10	4	14
犯罪増加箇所	5	5	10
計	15	9	24

表 2. より、複合施策のあった 15 件中 10 件は犯罪が減少し、複合施策のなかった 9 件中 5 件は犯罪が増加したという結果になっている。複合的防犯施策と犯罪増減とに相関が認められた。
出典：インターネット「奈良県警察本部」ホームページ（平成 22 年 4 月現在）

＜複合的防犯施策とは＞

防犯を啓発する回覧や掲示、地域防犯パトロール、交番との連携、青色パト（青色回転灯を搭載した車両）の運用、防犯を啓発するイベントの開催（決起大会や防犯講座）、警備員や防犯指導員の配置、個々の住宅にセンサーライトなどの防犯設備を装備、住宅の門灯・玄関灯を終夜点灯する「１戸１灯運動」の実施、地域に防犯カメラを設置するなどをいう。

５．青色防犯灯の自治体実態調査結果

5.1 調査のやり方

調査対象は、インターネット、新聞・テレビ、雑誌等で青色防犯灯の設置が確認された地方自治体（58 団体）で、平成 19 年 8 月末～9 月末の期間に、地域防犯・防犯灯管理担当へアンケート調査票を郵送し、52 自治体（回収率 90%）から回収した。

5.2 集計結果の概要

アンケー調査は、防犯灯の管理状況、設置・維持管理費の支援、青色防犯灯設置のきっかけと設置状況、その設置効果、今後の設置の考え方について、20 の設問に答えて頂いた。

【集計結果】（その中の 2 問のみ、集計結果は表 3､4. の通りです。）

表 3. 青色防犯灯の設置効果について（複数回答、%）N＝52 （回答項目 11 のうちの上位 7 項目）

住民の防犯意識が高くなった	28.8
分からない	28.8
特に変化はない	21.2
メディアに取り上げられ防犯機運が高まった	19.2
犯罪が減少した	17.3
地域の安全イメージが高まった	11.5
地域の防犯活動が盛んになった	9.6

○52 団体中 17.3%（9 団体）で犯罪減少が確認された。

○地域の防犯意識、防犯活動機運の高まり、安全イメージの向上に効果が見られた。

○「分からない」、「特に変化はない」を合わせて 50%と半分を占めている。

また、自治体別では、52 団体中 22 団体（42.3%）が「効果あり」、30 団体（57.7%）が「効果不明」と回答している。

表 4. 今後の青色防犯灯設置の考え方（複数回答、%）N＝52（回答項目 7 のうちの上位 4 項目）

行政が積極的に拡げてゆく	7.7
地元の強い要望があれば協力する	34.6
得失がはっきりしないので様子をみる	40.4
行政としては積極的に進めない	3.8

○7.7%(4 団体)は積極的に推進する。3～4 割の自治体は様子見、

○3.8%(2 団体)は積極的に進めない、止めるように指導した回答はゼロであった。

なお、自由記述の中で“青色防犯灯の設置効果について、何をもって効果とするか評価軸が定まっていない”ことに戸惑いを感じているという意見が数件あった。

出典：「夜間照明環境の形成による安心安全なまちづくりに関する調査研究」－青色・防犯灯の活用と検証－平成 20 年 3 月　鹿児島市・（財）地方自治研究機構

【コラム】青色光がこんなところでも使われている

1. 毎年１１月の「世界糖尿病デー」には、東京タワー、名古屋城、金沢･石川門、大阪城、大阪通天閣､京都･東寺の五重塔､姫路城など主だった建造物がブルーライトにライトアップされる。海外（米国･エンパイヤーステートビル、フランス･エッフェル塔など）でも実施されている。
2. 列車飛込み自殺対策として、ＪＲ西日本「阪和線・関西線」の踏切、ＪＲ東海「中央線の勝川-春日井間」の踏切、ＪＲ東日本「山手線 29 全駅」のホームなどに、青色ＬＥＤ照明灯が設置されている。また、神奈川県・京浜急行「弘明寺・八丁畷駅」のホームに青色高ﾜｯﾄ照明灯が、京都・宇治市「天瀬ダム」の堰堤が青色 40 ﾜｯﾄ蛍光ランプで照明されている。
3. 高知市・高知鏡川病院で、病棟の照明を（消灯後の残置灯）青色光にしたところ、高齢の入院患者の夜間不眠・途中及び早朝覚醒・短時間睡眠等に改善が見られた。

現在は、看護師が深夜に患者を見廻りに行った時、顔色の見え方が悪い等で元へ戻している。

4. 南九州では、いのしし撃退用に青色ＬＥＤライトを点滅して効果を上げている。

5. その他：“物の色”として、09 ベルリン世界陸上のアンツーカー、09 チアリーデング日本選手権のフロアー、バンクーバー冬季オリンピック「フィギャアスケート」金メダリスト（過去 3 回の同種目共）の衣装が、全て青色で好成績を上げている。他にも、スポーツ選手のユニホーム、野球のミット、テニスコート等、この様な事例が沢山ある。

６．青色光と防犯カメラの画像

最近、住宅地にも防犯カメラが設置されるようになってきた。青色防犯灯で照明されている地域では、モニター画面がどのようになるか、実験結果の一部を紹介する。

6.1 実験設備

場　所：某メーカーの映像ラボ（暗室）

防犯カメラの機種　屋外ハウジング一体型カラーカメラ（スーパー防犯灯用ドーム型）、屋内型カラーカメラ（高性能型）、屋外ハウジング一体型カラーカメラ（汎用型）の 3 機種　＊いずれも有効画素数は 38 万画素（感度アップ機能付き）

照明器具　36 ﾜｯﾄ防犯灯に、昼白色と青色ランプを付けた。

評価物　　日本防犯設備協会「防犯映像システム評価チャート」（人物、色票、文字・数字の 3 枚）及びマネキン（3 体）・移動人物

照　　度　評価物の前面を 0.3、1.0、10 ﾙｸｽの 3 レベルで照明した。

6.2 実験の方法

3 機種の防犯カメラ（感度アップ機能 on と off）、昼白色と青色光ランプで 3 レベルの明るさ、評価物との組合せで実験を行い、それぞれをモニター画面で直視すると共に、デジタルレコーダーに録画し、全画面を整理してＣＤ－Ｒにコピーした。

そのＣＤ－Ｒを持ち帰り、モニター（ブラウン管・液晶式画面）で再生して、若齢者（学生）及び高齢者で画質（解像度）と色の判別について評価をした。

6.3 評価の結果

再生画像をモニターで見て各条件での画像評価をしたが、要約すると表 5. の通りです。

表 5.「評価チャート」の場合（3 機種の防犯カメラを総括して要約）

	白色光	青色光
10 ﾙｸｽ	漢字を除き判読できる、色も鮮やか	色は分からない、文字が若干鮮やかに見える
1.0 ﾙｸｽ	色はくすんでいるが何とか分かる、感度アップすると 10 ﾙｸｽ並みの画像になる	同じく色は分からない、文字類は良く分かる、感度アップすると画面が明るくなる
0.3 ﾙｸｽ	殆ど何も分からない、感度アップすると 1.0 ﾙｸｽ並みの画像になるが不鮮明	微かに文字等がわかる、感度アップすると 1.0 ﾙｸｽ並みの画像になるが画質が荒い

6.4 考察

①評価用モニターの機種により再生画像（鮮明度）が異なり、画像評価結果がかなり左右される。出来るだけ新しいモニターが望ましい。

②今回は、某メーカーの機種を使った実験ですが、メーカーが違えば結果も違うことが考えられる。このメーカーの機種は、青色に感度が高かったために、青色光では低照度で白色光よりも画像が鮮明になった。

③実際の現場では、住宅の玄関灯・門灯や室内の灯りが道路に漏れ出てくるので、青色照明下でも若干は色の判別はできる。

④撮影画像をデジタルレコーダに記録をすることにより、画像が圧縮されるのでＣＤ－Ｒで再生すると画質が若干荒くなる。今回は、38 万画素が約 30 万画素になっている。

出典：２.「青色光の視認性・印象評価や生理的影響」の場合と同じ報告書から

７.「青色照明」で社会的安全・安心力を強化するためには

防犯灯の本来的な機能とは“街路全体がそこそこ見通せ、安全に歩行ができ、前方から来る人が視認できる”が安全で安心な夜間環境です。これは、白色光の場合であって“道路の平均照度が概ね 3 ﾙｸｽを確保する”ことを意味します。青色ランプ（ランプ交換の場合）では、明るさが白色ランプの場合の 3/1 以下となり視認性（見え方）が低下します。

これまで、新聞・テレビなどにより、グラスゴー市 Buchanan 通りや奈良市秋篠台住宅の事例で“犯罪が激減した”と頻繁に報道されてきた。この報道を半ば信じて（又は、効果を期待して）青色防犯灯が各地に設置される結果となった。必ずしも、青色光について正しい認識を持っていたとは思われない。むしろ、効果があるという“思い込み”があったと考えられる。

本報告の前半は、多少専門的・学術的内容でありますが、それなりに理解をして頂きたい。

①単純に、青色防犯灯を点けたら“犯罪が減る”という認識は誤りです。地域住民の防犯意識の高まりと共に、複合的防犯活動が行われることが必要です。

②青色光の「安全イメージ」が社会に根付いて来ている。そのために、地域防犯活動との連動により犯罪抑止効果を上げている地域が現実に多くあります。

③青色防犯灯の効果について、科学的な検証が十分出来ていません。しかし、社会的な影響力（意味）が大きいことから、これまで普及して来ました。青色防犯灯は、防犯活動活性化の大きな“きっかけづくり”になっている。

④犯罪抑止効果について、青色防犯灯の影響のみを取り出して評価することは困難なことです。いろいろな要因が複雑に絡まっています。総合的な施策との相乗効果です。

⑤「青色防犯灯」、「青色パトカー」、「青色誘導指示棒」で“安全・安心のブルーライトトリオ”と云われています。青色防犯灯に抑止効果が得られるも、得られないも、地域の活動に掛かっています。

⑥「青色防犯灯」で視認性（見え方）を高めるためには、従来の 20 ﾜｯﾄ防犯灯から 36、42 ﾜｯﾄなどよりﾜｯﾄ数の大きい防犯灯に取替えて、3 ﾙｸｽの明るさに近づけることが望まれます。

【参考資料等】

1. 社団法人 照明学会ホームページ～「電気四学会 関西支部 シンポジウム」の『青色防犯照明を含む防犯照明の現状と課題』平成 20 年 7 月
2. 鹿児島市ホームページ　「暮らし」～「安心安全」～「防犯」の『夜間照明環境の形成による安心安全なまちづくりに関する調査研究』平成 20 年 3 月
3. 全国読売防犯協力会ホームページ　「ぼうはん日本」～「防犯公論」の第 7 回『青色防犯灯に正しい認識を！』平成 21 年 5 月
4. 『有彩色防犯照明ガイド』 社団法人 照明学会 関西支部　平成 22 年 5 月発行予定

その他、インターネットで『青色防犯灯』を検索すると、事例など多くの情報が得られる。

4

「セーフコミュニティ」による
自転車生活の安全・安心対策の試み

～厚木市の自転車利用実態調査から得られた
示唆と実践的な取組み～

警察政策学会会員
前（財）地方自治機構
金　城　雄　一
厚木市セーフコミュニティ担当課長
平　野　亮　二

「セーフコミュニティ」による自転車生活の安全・安心対策の試み

～厚木市の自転車利用実態調査から得られた示唆と実践的な取組み～

金城　雄一

前財団法人地方自治研究機構調査研究部主任研究員

平野　亮二

厚木市協働推進部セーフコミュニティ担当課長

１　はじめに

２　自転車をめぐる事故や不安、犯罪被害の実態

３　自転車利用安全対策への示唆【以上金城】

４　調査結果を踏まえた厚木市の取組み

５　今後の展開【以上平野】

１　はじめに

自転車は手軽で便利な乗り物であり、環境への配慮や健康にも良いことから、都市部では有効な交通手段として普及・拡大している。厚木市においても、小田急線本厚木駅を中心とした市街地が形成され、自転車は市民生活に欠かせない移動手段として活用されている。

しかし、近年自転車は、高齢者や子どもの交通事故、ひったくりや自転車盗難被害、放置自転車、運転マナーの悪さなど、自転車をめぐる社会問題が顕在化しており、市民の体感治安悪化の要因となっている。

本稿は平成 20 年度に厚木市と筆者が 2010 年 3 月まで所属していた財団法人地方自治研究機構が、世界保健機関（WHO）が推進する「セーフコミュニティ」の認証[1] に向けた基礎調査として実施した共同研究事業（調査研究委員長：石附 弘　財団法人国際交通安全学会専務理事）の一環として行った自転車利用に関する実態調査結果[2] から得られた自転車利用者の不安及び事故・事件の実態と予防安

[1] 「セーフコミュニティ」とは事故やけがは偶然の結果ではなく予防できるという理念のもと、地域や行政、警察、医療機関などが協働し、誰もが健やかで安心して安全に暮らせるまちづくりを進めている自治体や地域であり、1989 年から WHO と地域の安全向上のための協働センター（WHO Collaborating Center on Commmunity Safty Promotion）が一定の指標を満たした自治体・地域に対して認証を行っている。2009 年 1 月現在、世界で 150 の自治体･地域が認証を受けており、2008 年 3 月、京都府亀岡市がわが国では初めて認証を取得した。このことが政府の交通安全白書（2008 年版）に掲載されたことが契機に予防安全を推進する自治体を中心に「セーフコミュニティ」への関心が高まりをみせている。「セーフコミュニティ」の起源や理念、効果、自治体にとっての意義、国内外の取組事例や本稿で紹介している厚木市の認証取得に向けた基礎調査と実践取組みについては、厚木市・（財）地方自治研究機構「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」報告書（2009 年 3 月）を参照されたい。

[2] 厚木市自転車利用実態調査の概要：厚木市におけるセーフコミュニティの具体的な取組みと市民への周知・啓発を推進するモデル事業として、自転車をめぐる組織横断、地域働の実践による自転車総合対策を検討するための基礎情報

全対策への示唆を報告する。

さらに後段では、平野亮二厚木市セーフコミュニティ担当課長より調査結果を踏まえた厚木市の自転車をめぐる組織横断、市民協働の実践的な取組みを紹介する。

２　自転車をめぐる事故や不安、犯罪被害の実態

セーフコミュニティの認証を受けるためには、事故や犯罪によるけがの性、年代、環境別の発生状況を把握し、安全向上及び外傷予防の長期的・継続的な活動を行うことが求められる。厚木市内の主要な駐輪場利用者へのアンケート調査では、自転車の利用・駐輪状況をはじめ、自転車利用時の不安や危険、事故や犯罪被害の経験、自転車利用安全対策の方向性など、さまざまな角度から本市における自転車利用者の実態が明らかになった。各項目の属性別集計では興味深いデータや傾向を把握することができたが、ここでは紙幅の都合により、特に予防安全の観点から特筆すべき事項を中心に紹介したい。

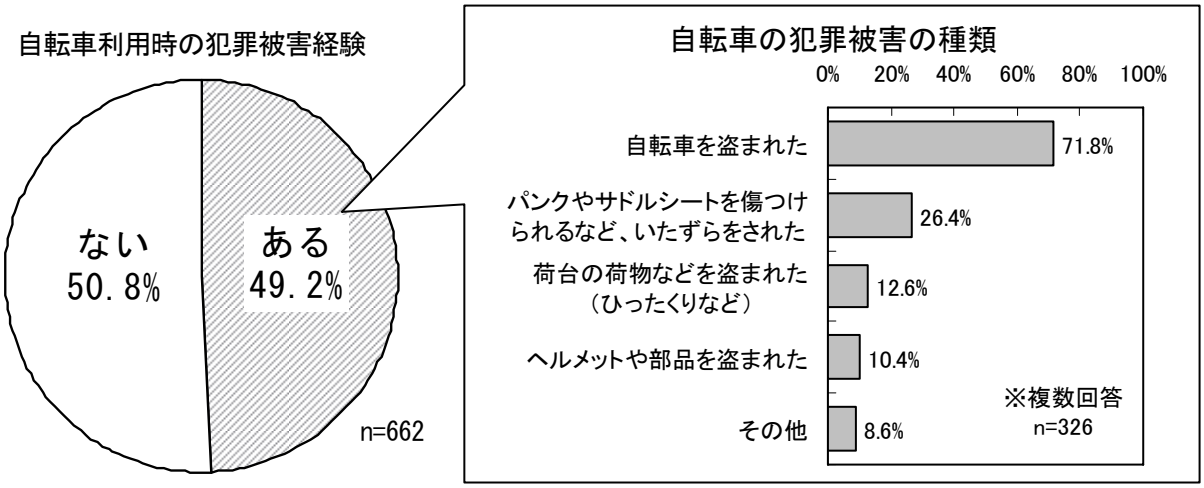
2-1　意外に身近な自転車をめぐる犯罪被害、事故やけが。　～2 人に 1 人が犯罪被害経験者、うち 71.8%が自転車の盗難。4 人に 1 人がけがや事故に遭遇

はじめに、自転車をめぐる犯罪被害や事故やけがの実態を紹介したい[3]。自転車利用者の約半数（49.2%）がこれまでになんらかの犯罪被害に遭っていることが明らかになった。被害の内容は、「自転車の盗難（71.8%）」、「パンクやシートを傷つけられるなどのいたずら（26.4%）」。場所は、「自宅（33.6%）」が最も多く、次いで「買物先（26.9%）」。また、過去 5 年間の間に自転車利用者の 26.8%、およそ 4 人に 1 人がなんらかの事故やけがを経験している。

を収集することを目的とし、小田急線本厚木駅を中心とする半径４㎞の駐輪場（公営・私営）および公共施設、事業所、大学の駐輪場利用者を対象に、各駐輪場で調査票（計 2000 票）を配布、郵送による回収を行い、695 票の有効回答を得た。調査時点は平成 20 年 10 月 1 日現在。

[3] 本稿で紹介・掲載しているデータ・図表は特にことわりがない場合、すべて厚木市・（財）地方自治研究機構「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」報告書（2009 年 3 月）からの引用である。

図表１　自転車利用時の犯罪被害の経験と被害の種類



これらの結果から自転車をめぐる犯罪被害や事故・けがは意外に身近で起きていることがわかる。事故やけがの発生状況を年代別にみると、10～20 代では 3 人に 1 人（33.5%）と他の世代よりも事故やけがに遭う割合が多くなり、若年層への一層の注意喚起と予防安全対策が必要であることが読み取れる。以下、事故やけがの予防の検討に関わる特徴的な調査結果を紹介する。

まず、けがや事故が起きた状況だが、「自分だけ転倒（40.0%）」が最も多く、次いで「自動車との接触・衝突）（33.9%）」、「自転車同士（18.3%）」の順である。年齢が若くなるほど、自動車との接触が多く、高齢者は自分だけ転倒する人が多い。歩道では「自分だけ転倒（52.3%）」が最も多く、「自転車（21.5%）」、「自動車（18.5%）」などが続き、歩行者との接触･衝突はわずか 3.1%であった。歩道でも自動車との接触が多いということは、自動車による移動が多く、歩道と車道の分離が十分でない本市の交通環境の問題点が伺える。

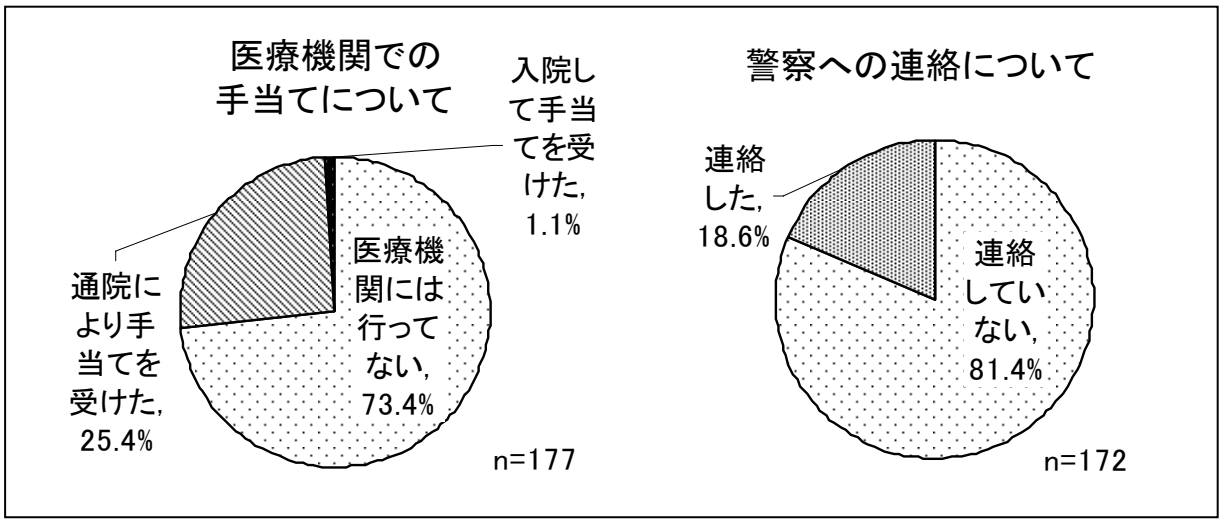
次に事故やけがの原因だが、歩道や交差点での「出会い頭での衝突（25.8%）」、歩道や車道の「段差（20.2%）」、「道路が狭い（16.3%）」が上位 3 位を占めるが、場所別にみると、歩道や交差点では「出会い頭での衝突」、車道では「道路に段差」がそれぞれ最も多い。けがや事故の性・年齢別の特徴や発生状況が明らかになることで、具体的な予防対策が可能となる。

2-2　事故やけがの発生実態は各種統計の 4～5 倍。軽微な事故とヒヤリ・ハット対策が大禍の予防に

さらに興味深いのは、自転車による事故やけがを病院や警察などが把握している統計と実際の発生実態の違い

自転車を利用してけがや事故にあった人のうち、医療機関で手当てを受けたのは 26.5%、警察に連絡した人は 18.6%であり、このことから病院統計に表れない事故やけがは実際には 4 倍程度、同様に警察統計に表れない事故やけがは 5 倍程度に達するという実態が明らかになった。

図表２　医療機関、警察への連絡状況



さらに、最も大きなけがや事故が起きた場所は、警察庁の統計（2009 年）では自転車事故の発生場所は「交差点」が 72.7%と圧倒的に多いが、本調査では「歩道（38.2%)」、「車道（27.2%)」、「交差点（22.5%)」の順で発生しており、統計情報に表れない日常的な事故やけがはむしろ歩道で頻発していることがわかる。もとより、交差点での事故は重篤な事故やけがにつながる場合が多く、その注意喚起の重要性は疑う余地もない。しかし、事故は交差点で唐突に起こるものではなく、交差点に差し掛かる前の走行行動にその誘因があるという見方もできる。

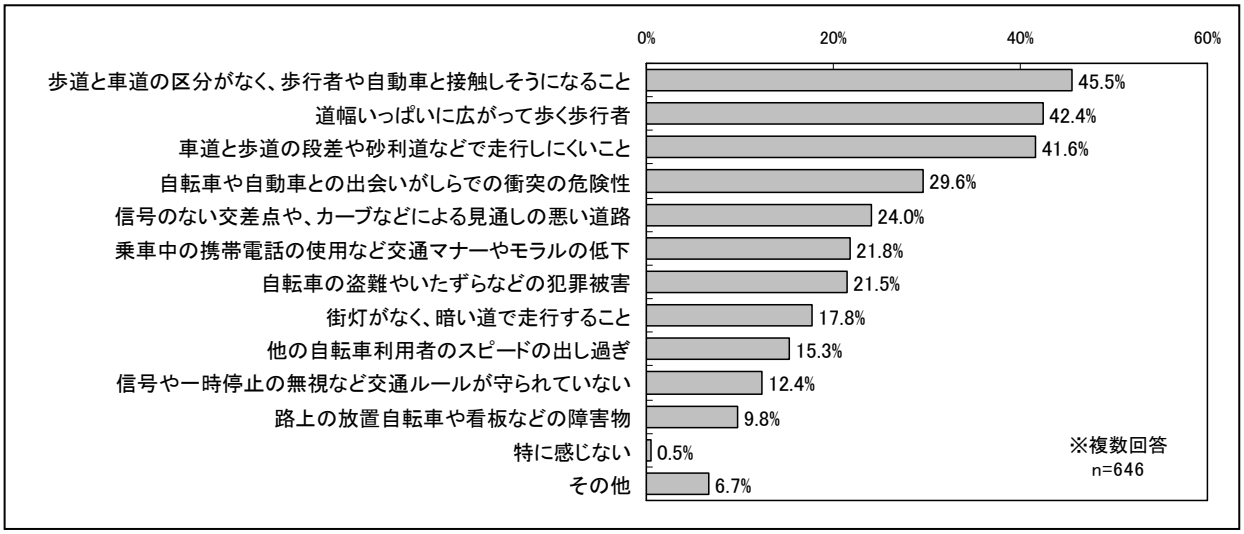
労働災害の事例の統計から導き出されたハインリッヒの法則では「１件の重大災害（死亡・重傷）が発生する背景には、29 件の軽傷事故と 300 件のヒヤリ・ハットがある。」というが、まさに交差点での重篤な事故を予防するためには、事故申請による警察統計には表れない日常的なけがや事故が発生している歩道、車道でのけがや事故の実態を把握し、その予防対策を充実することが肝要であることがこのデータから読み取ることができる。

３　安心して安全に自転車を利用するために

3-1　自転車利用の不安や危険を減少させるために　～自転車走行環境に関する不安や危険が上位だが、実際の行動は自転車盗対策が中心。ツーロックは未然防止対策に有効。

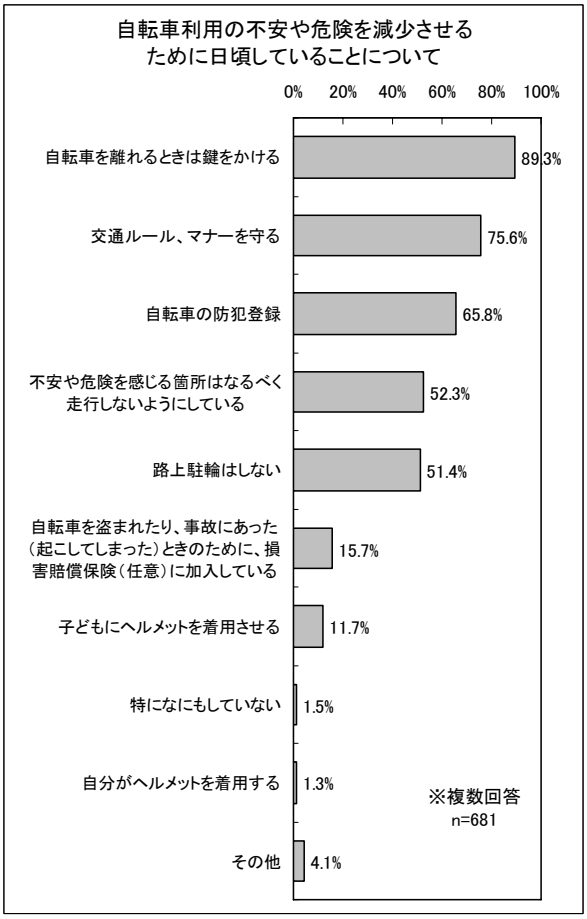
自転車利用時の不安や危険を感じることでは、「歩行者や自動車との接触(45.5%)」、「道幅いっぱいに広がって歩く歩行者(42.4%)」、「車道と歩道の段差や砂利道などで走行しにくい（41.6%)」など、自転車の走行環境に関する不安や危険を挙げる人が多い。

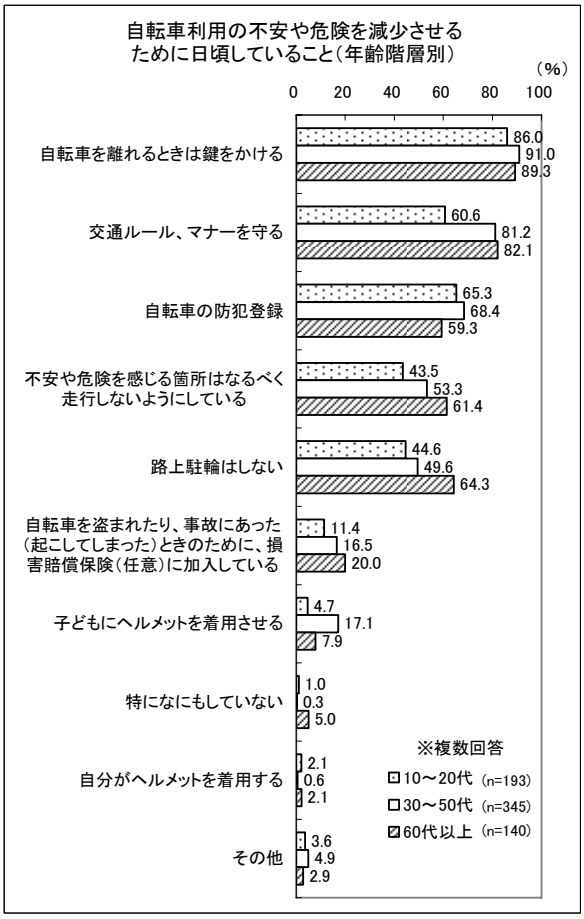
図表３　自転車を利用している時に不安や危険を感じること



これに対し、自転車利用者が不安や危険を減少するために日頃していることは、盗難被害の実態を反映してか、「鍵をかけること（89.3%）」が最も多く、次いで「交通ルール・マナーを守る（75.6%）」、「防犯登録（65.8%）」などが上位３位である。

図表４　自転車利用の不安や危険を減少させるために日頃していること

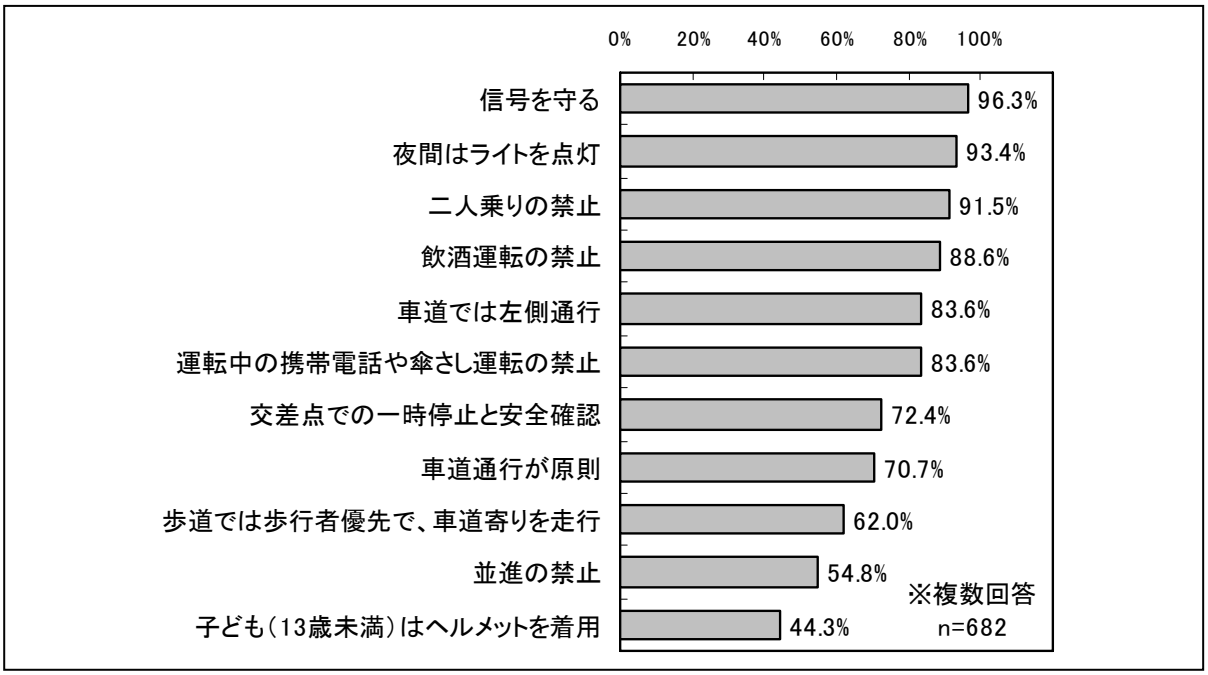




ここでも具体的な対策に向けての興味深いデータを紹介しよう。まず、不安や危険を減少するために実施している第一位の盗難対策としての施錠であるが、72.1%の人が施錠（「ワンロック（67.7%）」+「ツーロック（4.4%）」）していたにも関わらず自転車の盗難被害に遭っている。ツーロックの方が被害に遭う確率が著しく低くなっており、万全ではないがツーロックは自転車の盗難防止に寄与しているといえよう。アンケートでは現在の駐輪時のツーロック施錠率が 10.5%である現状が確認されたが、ツーロック施錠のさらなる啓発が望まれる。

次いで、自転車利用のルールは、認知度が低い順から 2008 年 6 月に試行された道路交通法の改正により規定が設けられた「こども（13 歳未満）はヘルメットを着用（44.3%）」の認知度の浸透や、「並進の禁止（54.8%）」、「歩道は歩行者優先(62.0%)」など、とくに歩行者の安全確保の観点からは、歩道での自転車利用ルールの徹底が望まれる。

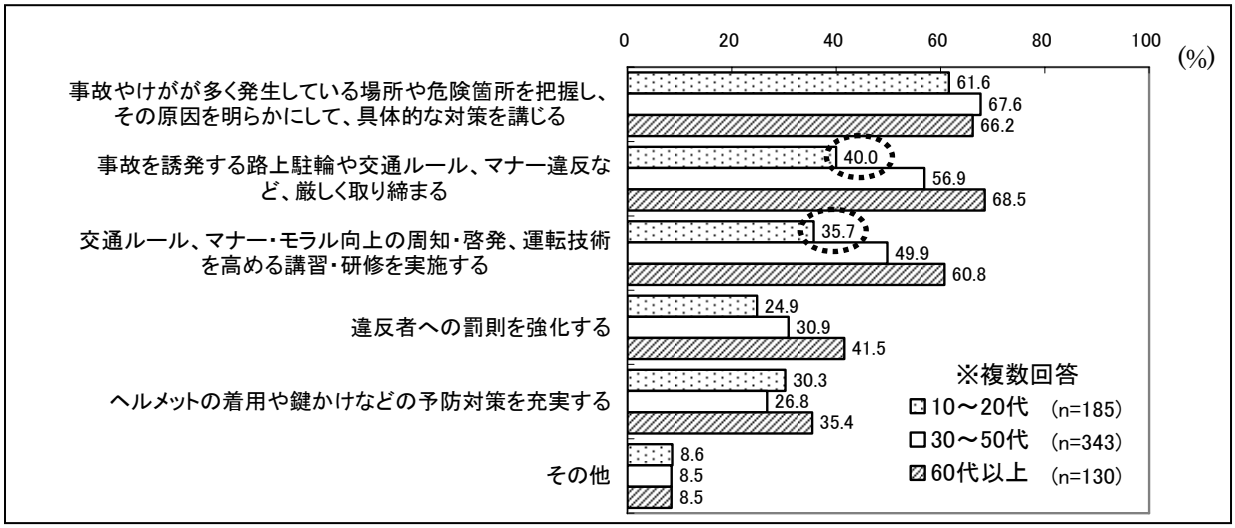
図表５　自転車利用ルールの認知状況



3-2　自転車利用の不安や危険を改善するために　～年齢特性に応じた効果的な意識啓発や研修方法の検討が必要。危険箇所の把握とその要因を可視化した自転車走行注意マップを作成。

自転車利用の不安や危険を改善するために必要な事項として、65.5%の人が「危険箇所の把握と原因を明らかにして具体的な対策を実施すべき」とし、次いで「路上駐輪や交通ルール・マナー違反を厳しく取り締まる（54.6%）」、「交通ルール、マナー・モラル向上の講習・研修の実施（48.1%）」の順であった。年代別にみると 10～20 代の若年層では「厳しく取り締まる（40.0%：全体 54.6%）」、「講習・研修の実施（35.7%：全体 48.1%）」と考える人が比較的少なく、年齢特性に応じた効果的な意識啓発や研修方法の検討が必要である。

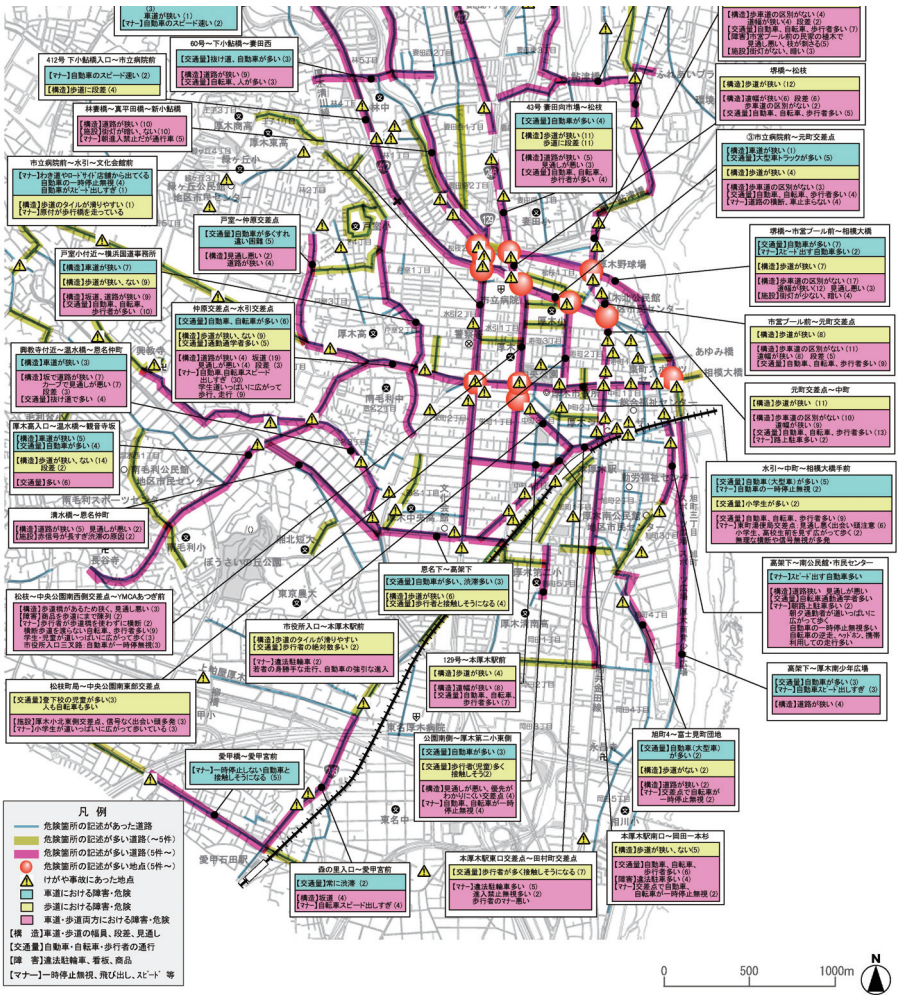
図表６　自転車利用の不安や危険を改善するために必要な事項



最後に、利用者アンケートから作成したモデル地区内の自転車走行時の不安感や事故発生の地点とその要因を可視化した自転車走行注意マップ「危険・不安感編」、「けが・事故編」を紹介する。

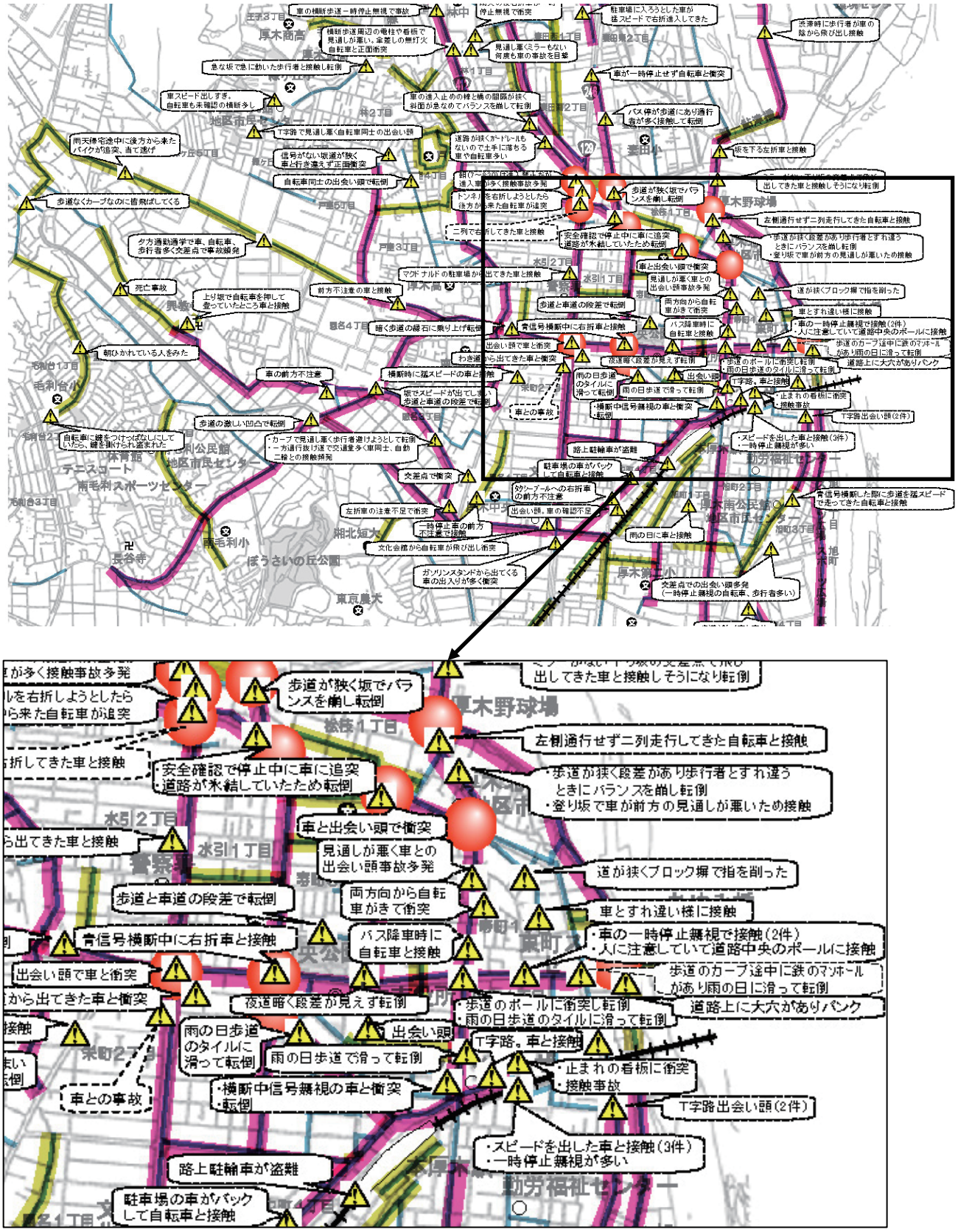
「危険不安感編」では、自転車利用者が危険や不安を感じる道路の場所（歩道、車道）、要因（マナー、交通量、道路の構造、施設）を具体的な路線、地点で明示し、危険箇所の記述が５件以上あった道路は赤色、５件未満は黄色、１件は青色で表示した。そこに実際に事故やけがをした地点をプロットすると、やはり自転車利用者の多くが危険や不安を認識している場所で実際の事故やけがに遭っていることがわかる。

図表７　自転車走行注意マップ「危険・不安感」編



さらに、「けが・事故編」では、実際に事故やけがをした場所とその原因を明示。危険不安箇所との重ね合わせにより、自転車利用者の不安感と、けが・事故発生地点との因果関係を可視化している。

図表８　自転車走行注意マップ「けが・事故」編



この 2 つのマップは、「危険箇所の把握と原因を明らかにして具体的な対策を実施すべき」という自転車利用の不安や危険を改善するために必要な事項の第一位に掲げられた自転車利用者のニーズに応えるかたちになっているがそれは偶然の結果ではない。

自転車利用者の危険や不安感、事故やけがの経験といった個々の暗黙知を集約し、経験知として共有・可視化することで、ソフト・ハードにわたる具体的な予防安全対策を実施するための学びと気づきのツールとして活用していただくことを企図して作成している。

マップに明示された不安感や事故・けがの多い道路や地点を持つ地域では、危険箇所・情報を共有し、行政や警察、学校などと連携し、注意喚起の手づくりの看板・ポスターの作成や自転車の交通ルールやマナーの講習・研修会を開催したり、その機会に自転車のみならず地域の不安や危険を確認し、安心安全な地域社会を考え行動する契機としていただきたい。さらにその上で道路環境の改善など民の力ではどうしようもない事項については行政側の対応へとつながれば調査を担当した者として至上の幸いである。　　（以上、金城記）

4　調査結果を踏まえた厚木市の取組み

4-1　自転車生活の安全対策委員会の設置（H21。7）

厚木市では、平成20年4月から、事故やけがは予防できるという理念に基づく「セーフコミュニティ活動」に取り組んでおり、8つの対策委員会の一つとして「自転車生活の安全対策委員会」を設置し、自転車利用時のけがや事故の予防対策を継続的に推進している。

構成メンバーは、委員長：厚木警察署管内交通安全協会、副委員長：厚木警察署管内青少年交通安全連絡協議会、委員：厚木市交通安全指導員協議会、厚木市交通安全母の会連絡協議会、神奈川県自転車商協同組合厚木支部、厚木警察署、厚木市関係部署である。

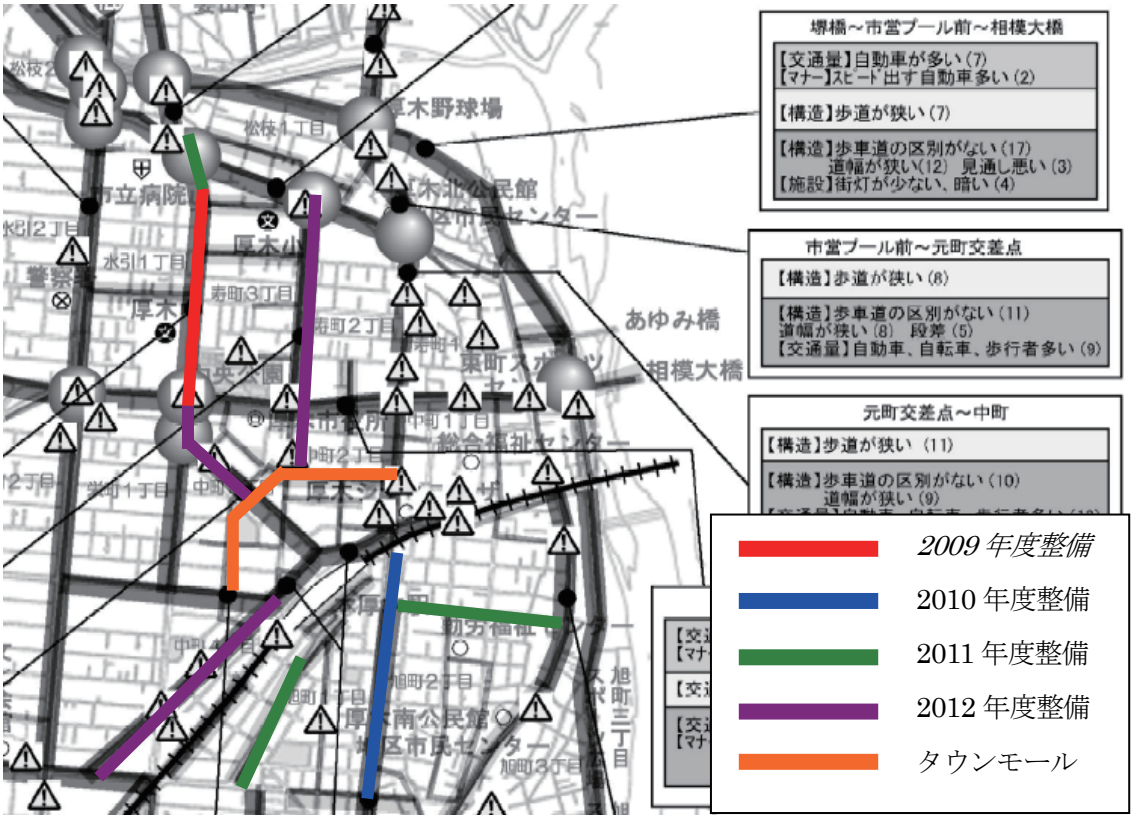
4-2　自転車生活における安全向上プログラムの事例

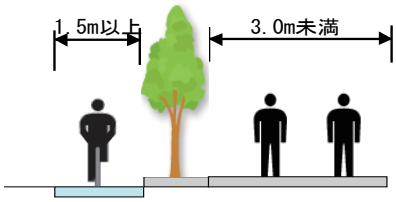
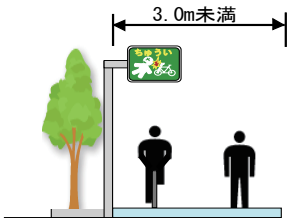
4-2-1　安全計画の策定と実施

そこで、自転車生活の安全対策委員会を中心に、走行環境に関する不安や危険を軽減するための対策として、安全な道路環境整備（4-2-2）、事故多発路線や交差点の環境改善(以下 4-2-3)、高齢者や子供の自転車事故予防対策（4-2-4）、自転車利用者のルールやマナー遵守啓発活動（4-2-5）の他、ヘルメット着用運動などに取り組んでいる。

4-2-2　自転車の走行安全環境整備年次計画

図の事故多発交差点（○印）および路線（△印）は、自転車の安全走行整備に必要な車道幅員（図　整備パターンＡ、Ｂ）が困難なため、危険路線を迂回した自転車走行路線の整備を図ることとした。



整備パターンＡ（車道幅員に余裕のある） 車道⇒自転車通行帯（自転車一方通行）  	整備パターンＢ（車道幅員に余裕がない） 自転車歩行者道または歩道上自転車通行可 （自転車相互走行） 

4-2-3　事故多発路線や交差点の環境改善

・禁止区域における放置自転車対策

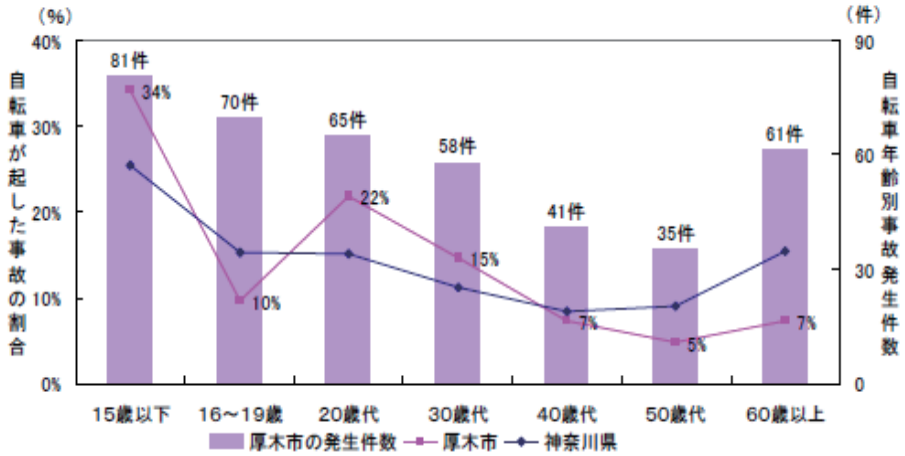
　　2007 年　173 件　　－　　2008 年 132 件　　写真０００

・路側帯のカラー舗装化、（３）ガードレールの新設（４）道路反射鏡の設置

4-2-4　年齢別の事故発生の特徴とその対策

　また、前記 1-3 の調査の他、既存のデータ分析から、年齢別の事故発生の特徴も把握されたので、安全対策に反映している。

年齢別発生件数と神奈川県との比較(2007年)　　出典:警察統計を基に本市数値算出



近年、自転車が加害者となる事故が全国的に増加しており、未成年者が事故を起こし保護者に数千万円もの損害賠償金が請求される例もあり、厚木市では自転車が加害者となる事故件数のうち、15 歳以下の占める割合が最も多く、次いで 20 歳代であり、これは神奈川県の割合より多くなっている。自転車が加害者となる交通事故減少対策として、中学生以下と高校 1 年生への重点的な対応が必要と思われる。

厚木市では中学生までの自転車通学は禁止されているが、高校生からは自転車通学が許されており、プライベートな時間を除けば通学に関しては高校 1 年生が不慣れだと考えられる。

4-2-5　ヘルメット着用運動

特に、2008 年 6 月に施行された道路交通法の改正により、規定が設けられた「13 歳未満の子どものヘルメット着用」については、認知度が低く十分に浸透していないことが伺える。自転車の転倒により、けがをしやすいのが頭部であり重傷事故につながるというデータもあるが、自転車利用の安全対策として「子供にヘルメットを着用させる」と回答した人はわずかであり、子供のヘルメット着用運動は必要性の高いものである。また、高齢者の自転車事故も比較的高く、自分での転倒により重傷事故につながる危険性が高いことから、これらの安全対策も必要である。

・子供用ヘルメット購入助成、幼児２人乗り自転車購入時の助成事業の展開

・交通教育指導員による幼稚園や小中学校、老人クラブ等に対する指導事業の展開

小学生のヘルメット着用については、学校やＰＴＡなどによる啓発活動や交通安全教室の実施等により着用率のアップを図る必要がある。また、家庭でも子供を説得し、ヘルメットの購入と普段から自転車に乗る際には必ず着用させるよう習慣化する必要がある。

その他子どもの自転車安全対策

・こども自転車大会の開催

・三世代ふれあい自転車大会の開催

・地域福祉交通防犯教室の開催

4-2-6　高齢者に対する自転車事故予防対策

・高齢者の自転車事故予防対策

高齢者の自転車事故やけがが起きた原因としては、歩道や交差点での「出会い頭での衝突」が最も多く、車道では「道路の段差」が多い。これらのほか「信号や標識、カーブミラーがなく見通しが悪い」を原因としている人も比較的多い。

そこでこれらの対策の方向性として、歩道や交差点での「出会い頭での衝突」事故への重点的な対策としては、交通ルールの周知と違反の取締り強化が不可欠であり、「道路の段差」解消や必要な箇所への「信号や標識、カーブミラー」の設置も大切である。さらに地域での危険箇所の周知や注意喚起、危険箇所マップや推奨ルートマップを作成し、配布するなど地域と一体となった市民協働の安全対策が必要と考えられる。

これまで実施した項目

・禁止区域における放置自転車対策の比較は、2007 年　173 件　－2008 年 132 件である。

・路側帯のカラー舗装化、・ガードレールの新設　・道路反射鏡の設置　　など

自転車の盗難被害

自転車の盗難被害については、「自宅」での盗難が多いが、「買物先など目的地の駐輪場」や「市営駐輪場」での被害も多く、ツーロック施錠の徹底が効果的である。平成 21 年 11 月には、交通安全課の施策として、自転車盗難防止を視野に入れ、駅前で自転車、バイク合わせて 2600 台以上を収容している中町１丁目自転車等駐車場を、カードによるゲート通過方式に変更したことにより、盗難が減少したところである。

4-2-7　自転車利用者のルールやマナー遵守などの啓発活動

・出会い頭の事故対策として交通ルールの周知と違反の取締り・指導強化

・危険箇所周知や注意喚起

・地域と一体となった危険箇所マップや推奨ルートマップの配布

・自転車マナーアップ、暴走族追放強化月間運動の実施

・民間交通監視所の設置

5　今後の展開

「今後の自転車生活の安全なまちづくり」としては、「安全対策計画の策定」として、短期、中期、長期的な対策が必要であり、アンケート調査や事故発生箇所、通学路・生活道路における危険箇所などを参考に「根拠ある安全対策」を実施すること。また、ハイリスクの年齢層や環境に焦点を当ててプログラムした「ハイリスク対象安全対策」の実施と「継続的プログラム」の策定の必要性を考えている。また、自転車に関する事故の減少を中心とした「目標の設定」、安全対策の評価・検証などが課題となっている。（以上、平野記）

5

特　別　寄　稿

超高齢化時代の交通公共空間の担い手づくり

―たのしくて、時間がたつのを忘れてしまう「いきいき運転講座」－

株式会社コンセプション代表取締役

池　田　佳　代

超高齢化時代の交通公共空間の担い手づくり
――たのしくて、時間がたつのを忘れてしまう「いきいき運転講座」

池田佳代

株式会社コンセプション代表取締役

脳を元気にして、交通安全力を高める

2009 年 2 月、岡山県瀬戸内市で行われた「いきいき運転講座」の指導者研修に、地域の交通安全リーダーを務める高齢者 32 人が集まった。8 人ずつのグループに分かれて座り、まず脳のトレーニングに取り組んだ。その後、ビデオで他のドライバーの運転の様子を見ながら、たがいに問題点や自分の経験を語り合い、自分の運転を振り返って自己評価していく。あちこちで活発な意見が出て、笑い声も絶えない。会場は和やかな空気に包まれた。

「自分たちで答えを出していくのがいい」「あっという間の2時間。時間をたつのを忘れました」「今までと全然違うやり方ですね。まじめな話を聞くだけだとつまらないけど、今日はたくさん話せておもしろかった」参加者は、にこやかな笑顔で会場を後にした。

「いきいき運転講座」とは、高齢者の交通安全力を高めるために、(社) 日本自動車工業会が開発した交通安全教育プログラムである。気づきを通して運転行動を変えたり安全意識を高める「交通安全トレーニング」と、交通安全に必要な脳の働きを高める「交通脳トレ」の2つを組み合わせて行う。

約 180 人の高齢者の協力で教育効果を検証

プログラムの開発は 2004 年にスタートした。交通安全、社会学、脳科学の専門家で構成される研究者グループが討論し、新しい研究成果を取り入れて作成した。さらに、科学的に教育効果があると確認された教材を提供するために、高齢者約 180 人の協力を得て、効果評価を行った。たとえば、一時停止標識のある交差点できちんと止まった人は、教育前は約 2 割だったが、教育後は 8 割に上がるなど、運転行動検査でも脳機能検査でも効果があることがわかった。

2008 年7月に教材は完成し、交通安全活動のリーダーに無料で提供したり、ホームページからダウンロードできるようにしている。また、希望があれば指導者研修を実施している。これまでに警察や自治体

を中心に、全国およそ 900 団体から教材の申し込みがあり、およそ 20 万人の高齢者の方々を対象にプログラムは実施されている。このプロジェクトにコーディネーターとして参加した経験から、楽しくて、時間がたつのを忘れる交通安全教育の取り組みを紹介したい。

高齢者交通安全教育推進委員会
（2004 年 9 月設立・肩書は当時）
［委員長］
鈴木春男　自由学園最高学部長、千葉大学名誉教授
［委　員］
太田博雄　東北工業大学教授
岡村和子　警察庁科学警察研究所交通科学部
交通科学第二研究室主任研究官
川島隆太　東北大学加齢医学研究所
脳機能開発研究分野教授
溝端光雄　（財）東京都高齢者研究・福祉振興財団
東京都老人総合研究所社会参加・ヘルス
プロモーション研究チーム研究副部長
吉岡耀子　㈱JAF MATE 社　出版部長

効果評価の内容
1.運転行動評価：指導員が同乗した車で教習所のコースを走り、一時停止、安全確認、ブレーキ操作など 28 項目の行動をチェックする
2.脳機能検査：認知機能や記憶力、前頭前野の脳機能検査を実施
3.交通安全意識に関するアンケート：安全運転の意識の変化について感想を聞く

「いきいき運転講座」の効果
教育実施群と比較対照群（教育を実施しない群）を比較した。運転行動評価でも脳機能検査でも、教育実施群の教育効果は統計的に有意に向上したことが明らかになった。

新しい考え方で作られた教材

高齢ドライバーの増加とともに、交通事故が増え、対策が求められている。一方で、家族や友達との交流を深めたり、趣味など暮らしを豊かにするために、また交通公共機関が少ない地方では生活の必需品として運転を続けたいという方がたくさんおられる。

車を必要とされる高齢者のみなさんに、元気で安全に運転をつづけていただきたい――そんな考えのもとに、「いきいき運転講座」はこれまでの交通安全プログラムにはない新しい考え方で作られている。

●コミュニケーション力を上げることを大切に

外に出て、いろいろな活動に参加している高齢者ほど健康で長生きである。さらに、活動的で、なんでも話せる友たちがいる高齢者ほど、交通安全への関心が高く、安全に行動するということがわかっている。地域の中で、仲間とよいコミュニケーションができることは、交通安全に大変重要である。「いきいき運転講座」は、元気に外に出て、よい仲間作りをするのに役立つ活動である。

●話し合いが中心――「教え込む」から「気づき」の学習へ

交通安全の学習というと、先生の話を黙って聞くもの、というイメージを持っている高齢者が多い。

「いきいき運転講座」は違う。参加者の話し合いを中心に進め、高齢者自身が交通安全を考えるという新しい手法をとっている。テーマを決め、それに対し、自分の意見をいい、人の意見をよく聞きながら、答えを出していく。「教え込む」のではなく、互いに学びあい、発見しあう中で、自分の問題点や良い点に「気づき」、行動を変えていくことが、この講座の目標である。みんなで集まって話し合うことは、脳の活性化にもつながる。

●脳機能を高めながら交通安全を学習する

運転は考える作業である。脳の活動と密接な関係にある。「いきいき運転講座」は、交通安全に必要な脳の働きを高める「交通脳トレ」を取り入れている。効果検証では、脳機能に良い影響を与えるだけでなく、交通安全の学習と脳のトレーニングを組み合わせると、学習効果が増すことも明らかになった。

●免許のない方も一緒に参加できる

「いきいき運転講座」のトレーニングのほとんどは、運転免許のない方も一緒に勉強できるようになっている。ドライバーとが、自転車や歩行者、助手席の立場の方とともに１つのテーマで話し合うことは、高齢者の交通安全にとって大変有益である。

実は、いろいろな立場の人が一緒に学ぶというこの視点は、プログラムの効果検証にご協力いただいた高齢ドライバーのみなさんから出たものである。「運転免許のない仲間とも一緒に勉強したい」「車を運転するが、普段は歩いたり、自転車に乗ったりしている。そういう立場からの勉強も大切」こんな声を反映させていただいた。

「いきいき運転講座」の内容と教材

――12 の「交通安全トレーニング」＋３カ月分の「交通脳トレ」

プログラムの内容は、図１のとおりである。

「交通安全トレーニング」は、特色の異なる 4 種類・各 3 レベル、合計 12 項目の内容があり、目的やレベルに合わせて選ぶことができる。

これに、「交通脳トレ 3 カ月」（60 日分・土日はお休み）を組み合わせて行う。交通脳トレには、危険予知をするときに働く脳を活性化させる「文字ひろい」（指定された文字や記号を選ぶ）、「まちがい探し」（2 枚のイラストの違いを見つける）と、脳の前頭前野の機能を高める簡単な「計算」や「音読」というトレーニングがある。

図１「いきいき運転講座」の内容

交通安全トレーニング

1. いきいき運転・いきいき生活 （レベル1、2、3）	いきいきした生活と安全運転の関係を知る。年齢とともに変化する心身機能や運転の仕方を補う方法、運転をやめた後使うと便利な交通手段を考える
2. 危険予知トレーニング （レベル1、2、3）	運転席からとらえた交通場面の写真を見ながら、そこに潜む隠れた危険を話し合い、危険予知力を高める
3. ヒヤリ体験を生かす （レベル1、2、3）	参加者が住む地域の地図に、ヒヤリとした交通体験を書き込み、原因や対応方法を話し合う
4. 自分運転を振り返る （レベル1、2、3）	ビデオで撮影した他のドライバーの運転行動を観察して、問題点を話し合い、自分の運転を振り返り、評価する

＋

交通脳トレ3カ月	・指定された文字や数字を選ぶ「文字ひろい」、2つの絵で違いを見つける「まちがい探し」で、危険を予知するときに働く脳を活性化 ・「計算」「音読」で脳全体を活性化

講座を行うためにリーダー用に４つの教材（写真）を用意した。講座は、１回約２時間を目安に作られているが、1 時間程度でやりたい場合は、内容を時間に合わせて使っていただいている。参加者用の資料は人数分コピーして使っていただく。

4 種類の教材

進め方の手引き

リーダー用教材

DVD副教材

交通脳トレ

進行役が「台本」を使いながら進めることがポイント

講座は、すべて図２のような流れで進む。

グループごとに、リーダーが「進行役」になって進めていくのがポイントである。

専門知識がなくても、どなたでも進行役になって講座が開けるよう、「いきいき運転講座」のリーダー用教材には、進行の仕方、読み上げればすぐ使えるあいさつや説明の「台本」がついているので、安心して、講座を進めることができる。

図2　講座の流れ

準備
↓
1. **あいさつ**
2. **交通脳トレ**
3. **交通安全トレーニング（話し合い）**
4. **まとめ**

あとかたづけ

話し合いをスムーズに進めるために、１グループ 5～8 人に分け、ロの字やコの字に並べたテーブルを囲んで座っていただく。

どうやって進めるか――ビデオを使ったプログラムを例に

では、どのように進めるのか。「交通脳トレ」とビデオを使った交通安全トレーニング「自分の運転を振り返る――信号機のない交差点の通過」を組み合わせた時の具体例を紹介する。

1. まず進行役があいさつする

進行役は、まずこの日の講座の内容、目的を説明する。リーダー用教材に入っている「台本」を活用すると、自信を持って話すことができる。

その後、グループの全員が自己紹介を行う。

運転歴、趣味や楽しんで行っている活動を発表してもらう。うちとけた雰囲気ができ、話し合いがうまく進む。

2.「交通脳トレ」にチャレンジ

３カ月分ある問題から 1 日分（2 枚）を行う。交通脳トレの効果を説明し（これも台本に書いてある）、問題終了までにかかった時間を計る。やさしい問題を、続けて行うことでスピードが上がり、脳を元気にする効果が出てくる。

3. 話し合いながら「交通安全トレーニング」

見通しが悪い、信号機のない交差点（一時停止標識あり）を、車が通過する場面をビデオで見てもらい、参加者同士で問題点とその解決法を話し合う。

高齢ドライバーは、自分の運転を過大評価する傾向がある。信号機のない交差点は、高齢ドライバーの事故がよく起きる場所であるが、自分は、一時停止標識があればきちんと止まり、安全確認をして通過し、問題はないと思っている。他人の問題行動を材料に、自分の運転を振り返り、自分の問題点に気づき、行動を変えてもらうことがねらいである。まさに、「人のふりを見てわがふり直す」トレーニングである。

①100 点満点で自己評価

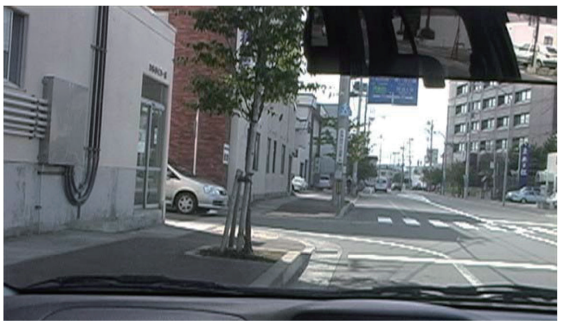
信号機のない交差点（一時停止標識あり）を通る時、きちんと止まって安全確認しているかどうか、普段の運転を思い出しながら、100 点満点で自己評価をしてもらう。（多くの高齢ドライバーは、100 点満点をつける）

②正しい通過の方法を話し合う

次に、グループで話し合い、信号機のない交差点の正しい通過方法をまとめてもらう。全員が話し合いに参加すると、互いに知識を補い合い、たいてい正解が出る。

③他人が運転する車の動きをビデオで観察する

信号機のない交差点（一時停止標識あり）を通過する車の動きをビデオで観察する（15 台の車は、すべて一時停止標識で止まらない）。感想を話してもらい（「びっくりした」という答えが多い）、自分たちで②で出した正解と、現実のギャップを感じてもらう。



④ビデオに映った車の動きの問題点、危険などを話し合う

「なぜ車は一時停止しないか」「一時停止しないとどんな危険があるか」を話してもらう。さらに、「同じ場面でヒヤリとした経験はないか」をグループで話し合う。

他人の運転に対し、厳しい意見が出てくるが、ヒヤリとした体験に話題が移るころから、「もしかして自分も、ビデオのような問題行動をしているかもしれない」と、振り返る人が増えてくる。

⑤もう一度 100 点満点で自分の運転を評価

信号機のない交差点の通過について、100 点満点で再度点数をつけてもらう。1 回目につけた点数と比較し、点数が「下がった人」「同じ人」「上がった人」それぞれに、理由を聞く。

多くの人が 1 回目より点数を下げる傾向にある。下げた点数の意味を聞くと、「ビデオを見て自分も一時停止で止まっていないかもしれないと思った」「他の人の意見を聞いているうちに、自分の問題点に気づいた」「ヒヤリ体験をしていることを思い出した」など理由を話してくれる。自分の運転を点数で評価し、理由を考えることが、行動変化につながる。

さらに、講座を受けて「今日、気づいたこと」を文字にし、信号機のない交差点の通過の事故データ、問題行動等について整理したシートを、声を出して読む。

4. 終わりのあいさつ

リーダーは、台本を読み上げて、今日の講座の意味などを伝えて終了する。

地域でどのように使われているか

日本自動車工業会では、このプログラムの全国普及をめざして、教材の提供や、使い方の相談、指導者研修のお手伝いなどをしている。

効果が検証された教材であること、ローコストでできる教育であること（受講者用の資料はリーダー用教材をコピーするだけ）などをお話しているが、みなさんの心配は、本当に高齢者が交通安全の「話し合い」ができるかである。

指導者研修では、たのしく話し合う雰囲気をつかんでいただくために、講座のデモンストレーションを中心に行っている。自治体や警察署などから研修を受講される方々には、高齢者になったつもりで参加していただくのだが、実際に話が弾み、「なるほど、これなら大丈夫」と思っていただくことができる。人は、自分の経験を話すのが好きだし、人から自分と違った経験を聞くことが刺激になる。

教材を作成して1年半、北海道の自治体、警視庁、神奈川県、広島県、福岡県、沖縄県警など、北から南まで、「いきいき運転講座」を使って交通安全教育を実施する地域が増えてきた。

●高齢者の交通安全対策として採用（京都府警）

全国でいち早く「いきいき運転講座」を採用したのが京都府警である。27署の交通安全担当者等を対象に（約120人）、2008年9月と10月に日本自動車工業会が指導者研修を実施し、研修を受けた方々が地域で高齢者を対象に講座を開催した。田辺警察署のように、「50歳からの脳トレ講座」という5回シリーズの講座を住民センターで開催したところもある。参加者の反応が良く、2010年度も継続して行うという。また、2010年度、京都府警は組織をあげて高齢者の交通事故防止対策を強化するために「高齢者交通安全対策係」を作ったが、具体策の1つとして「いきいき運転講座」を実施していくという。

●年間約7000人が受講（三重県警）

「いきいき運転講座」をもっとも多くの開催したのは三重県警である。2009年度におよそ7400人の高齢者が講習を受けている。県警が指導者研修を主催し、受講者が各地区の交通安全講習で教材を活用した。指導者、受講者の人数分の「リーダー用教材」や「交通脳トレ」を印刷して配布したという。

●区役所、警察署、教習所の連携で開催（福岡市南区）

福岡市南区では、区役所、警察署、教習所の3者連携で、交通安全リーダーとして活躍する高齢者32人対象に2008年8月「いきいき運転講座」指導者研修（5回）を行い、今その方々が、地域の高齢者を対象に、このプログラムを実施している。さらに、福岡県庁では、2010年春の交通安全運動の活動の1つとして「いきいき運転講座」を活用するために、交通安全の団体を対象に指導者研修を開催した。「いきいき運転講座」の活用事例をホームページで紹介している。

●大学生がリーダーになって開催（豊田市）

2009年11月、愛知県豊田市で開催された交通安全イベント「スマイル&セーフティフェスタ」では、市内にある愛知学泉大学の学生5人が進行役になって、老人クラブのメンバー45人を対象に講座を行った。孫の世代にあたる大学生のリードで話し合いが進み、楽しい集まりになった。

団塊の世代が60代に突入し、高齢ドライバーはどんどん増えていく。交通事故を防ぐには、地域にたくさんの交通安全リーダーを作り、教育の機会を作っていくことが必要である。

「いきいき運転講座」は、リーダーの養成が容易である。教材を提供して1年以上たつ団体を対象にしたアンケート調査では、「教材の使い勝手がよい」「交流が深まる」「話し合いがあり、他の人の意見が聞けるのがよい」「楽しめる」など、いきいきと参加できるおもしろい講座であるという評価をいただいている。

「いきいき運転講座」は、地域で高齢者の交通安全教育を広げていくための新しいモデルを提供できたのではないかと思う。ぜひ、交通安全教育活動の１つとして、多くの方々にご活用いただきたい。

資料：「高齢ドライバーのための交通安全教育プログラム開発・普及事業　中間報告書」2007 年 7 月　(社)日本自動車工業会

第５編　ネット社会における「NEXT ONE セーフコミュニティ」に向けて

特　別　寄　稿

子どもとケータイ

―ここまできた情報モラル指導―

１　子どものネット利用問題に必要なリスク教育の発想

群馬大学特任教授／NPO 青少年メディア研究協会理事長

下田　博次

２　コミュニティ・サイト利用のリスク

NPO 青少年メディア研究協会　　加藤　千枝

３　情報リスク教育の提唱と

ペアレンタル・コントロール概念の重要性

NPO 青少年メディア研究協会　　片山　雄介

本稿３編は、著者および財団法人学習ソフトウエア情報研究センターのご許しを得て、学習情報研究 2009.7（2009 年 7 月 10 日発行）より転載・一部改訂したものです。
なお、同研究会は、民間 NPO と学校・教育委員会の協働によるネット非行の予防安全対策として先進的な取組をしており、特に紹介することとしました。

子どものネット利用問題に必要なリスク教育の発想

下田　博次

1　はじめに

日本の小中高生のインターネット利用（特に携帯電話からの利用）が盛んになるにつれ，子どものネットトラブル，事件が増加している。そうしたなかで情報モラル教育の必要性が叫ばれるようになった。しかし子どもだけにモラルを説けば問題が解決するとは思えない。保護者にもネット利用のモラルを深く理解してもらわないとパーソナルメディアであるインターネットの子どもの利用問題は解決しないだろう。

ただし保護者への社会教育プログラムはモラルだけでは足りない。なぜなら未成年の子どもにインターネット（とりわけ携帯電話からの携帯インターネット）というメディアを好き勝手に使わせると，子育て教育上のリスクが保護者，教師の側にも発生するからである。また携帯インターネット利用については，子ども向けのメディア教育においても必要である。特に高校生くらいからはケータイ利用のモラルよりリスクを教えるべきであろう。小学生くらいには「ネットで悪口や，人を傷つけるようなことを書かない」「パソコンの向こうに人がいることを考えてマナーを守る」「困ったときは，おうちの人や先生に相談する」など刷り込みは必要だろう。しかし中学生や高校生くらいには，「何故にそうしなければいけないか。それをしなければどのようなリスクが発生するか」を教えるべきであろう。事実高校生などは，モラルよりネット利用のリスク回避の方法を知りたがる。

最終的には，子どもの年齢，成長段階に応じて，ルールやマナー，モラルからリスクまでを教えるなど階層的教育プログラムを発想しなければいけないと思う。それでなければ問題解決にはならないのではないのか。特にモラルの理解には，一般論としての「やっていけないこと」の説明にとどまらず，「それをすることの危険性」を理解させることで，より深い自覚的学びができると思う。リスクを理解させることで，異なる角度からモラルの重要性を理解させることができるのだ。

2　思春期の欲求に応えたメディア

もう 10 年も前のことだが，当時ポケベル遊びに夢中の高校生らに向けて売り出されたｉモードと呼ばれる携帯電話が発売されたとき，これほど急速に子ども社会に普及するとは予想していなかった。どこかで歯止めがかかると思っていた。

発売直後の総務庁の調査でも「非行，逸脱傾向の子どもらが飛びついた」と分析していたし，最初の頃は保護者も漠然とではあるが「子育てを面倒にするものではないか」という不安を口にしていた。そもそも子どもたちが歓迎した携帯電話（以下ケータイと表記する）は，ただの移動電話ではなくフィルタリングなしで有害情報を自在に取り扱うことができる成人向けインターネット端末機だったのだ。だから「成人向けメディアとしてのインターネットを，思春期の子どもに好き勝手に使わせてはいけない」という常識（国際常識）が働くと思っていた。

しかしそうはならなかった。だから子どもたちの携帯電話利用事件やトラブルが増えていくのも当然である。実際にこの 10 年間に，ケータイが高校生から中学生，小学生にまで急速拡大するにつれ，携帯電話利用による援助交際という名の売春をはじめネット詐欺，脅迫，ネットいじめのような非行・犯罪にかかわる少年少女の数は増え，学校でも校内持込はおろか授業中に携帯電話でメールしたり猥褻画を見るなどめずらしくはないという状態になってきた。

この間，教師のなかには「これだけ高性能なコンピュータ・ターミナルだから授業でも使えるはずだ」とか「ケータイを使えばコンピュータの理解も早くなる」あるいは「私は便利なインターネット機として使っている。子どものモラルさえしっかりしていれば，これを使うメリットは大きい」という人々も増えてきた。情報処理技術が高度であれば，その技術を使う子どもの知性も高まる，とでもいわんばかりである。

しかしインターネット端末化した携帯電話の本質を理解している，というよりも見抜いていたのは子どものほ

SHIMODA　Hirotsugu：群馬大学特任教授／NPO 青少年メディア研究協会理事長（群馬県前橋市大手町 2-3-9 曲輪橋ビル 209）

うである。子どもらは，ケータイを学力，知性を高めるデータ・プロセッシング・ツールとして認識しているわけではない。

例えば平成 19 年度の私どもの学部入学生で，中学時代からケータイを使い込んできた学生(仮にＡ君とする)が「君たちにとってケータイとはいかなるものか説明せよ？」という私の設問にこう答えている。「ケータイとは思春期のあらゆる欲求,好奇心に応えるメディアである」と。

このＡ君の答えの注目点。それは子どもらがインターネットのできる携帯電話を，大人，教師が期待する論理能力の向上や健全な情報入手の能力を高めるツールとは見ていないということである。子どもらが欲しいのは流行の情報や仲間と繋がるための「メディア」なのである。とりわけＡ君のいう「思春期のあらゆる欲求，好奇心に」という言葉の意味がわからなければ大人とはいえないだろう。子どもらが「ケータイ便利」というときの便利の意味，さらにいえば「これでどのような情報を使いたがっているのか？」という情報の意味，内容を大人は吟味しなければいけないのだ。

実際に最新のケータイを使えば，これまで思春期の子どもらが「あなたにこんな情報はまだ早い」とか「こんなことをすると警察沙汰になる」として禁じられてきたことが全てできるのである。だからトラブル，事件続発という危機（クライシス）的状況が広がるのだ。

携帯電話，つまり携帯インターネットの教育的可能性を追求しようというのであれば,その前にこの 10 年間に広がった子育て教育上の危機的問題を解決しなければいけないのではないのか。逆にいえば，危機的現状から目をそむけず難問の数々を解決することで，はじめて教師や保護者はインターネット時代に子どもを教え導く知恵を獲得できる。そう考えるべきではないのか。

それでは，大人社会がようやく問題にし始めたモバイルインターネットとしての携帯電話問題をどう解決すればいいのか。まずするべきことは，このメディアの特性を正確に理解することであろう。つまりｉモードと呼ばれる携帯電話が，思春期の欲求，好奇心に応える商品として売り出され発展してきたという事実から，問題の発生原因を理解し対策を考えるしかなかろう。

中学や高校生が携帯インターネットで利用する情報は,われわれが 10 代の若者のコンテンツ利用調査をした 2002 年９月の時点での実態からすれば，子供の教育にも役立つ有益な情報層（ホワイトサイト）よりも子どもに見せたくない有害情報層（ブラックサイト）や有益とも有害とも判別できない娯楽，遊び中心の情報層（グレーサイト）のほうが圧倒的に多かったのである。これはポケベルの代替機という出自からしても理解できる。換言すれば，子どもに見せたいような教育にも役立つ有益な情報層は皆無に近い。携帯インターネットには，子どもたちがテーマ設定し，調べ，発表し，より深い探究へと導くことができるようなメディア機能は,期待できない。

むしろそれは，退屈なときの暇つぶしか，急ぎのときの簡単な調べものに向いているメディアだ，とわれわれは判断した。実際に「モバイル・コミュニケーション研究会」等での調査でも，若年の携帯ウェブ・ユーザーの携帯インターネット利用場面としては「暇で特にすることがないとき」とか「外出中に急に情報が欲しいとき」であることが明らかにされている。

このような携帯電話からのインターネット利用の特徴を，パソコンからのインターネット利用（PCWeb 利用）の特徴と比較すると次のようなことがいえる。

すなわち中高生など若者を中心とする携帯電話（携帯インターネット）利用者は，主に暇でやることがないときに，お遊び的，暇つぶし目的に，着メロや待ちうけ画面，音楽，動画，占いサイト（特に恋占いサイトは 10 歳代の若い女性に人気）等，各種の遊びサイトを利用している。と同時に，彼らは携帯電話のメールや通話機能を使い，いつでもどこでも顔の見える友人ばかりでなくまだ見ぬ非対面の人間とのフレンドリーなコミュニケーションにいそしんでいる。これに対して PCWeb 利用者は，特定の利用意図を持ち情報入手目的で検索サイトやニュースサイト等にアクセスしている。

要するに，日本の中高生たちは遊びサイトで話題を集め，メールで情報交換をしたり，通学途中や遊び等で移動しながらも常に声をかけ合って互いの繋がりを確認し合うようになったということだ。そうしたことから 10 代の若者たちにとっての携帯電話は，遊びの目的が強い極めてカジュアルなメディアで，教育的にはリスクをもたらしやすいパーソナル・メディアである，と括ることができる。問題は，日本の大人が，子育て教育の視点からこのメディアを冷静に評価せず，ケータイブームに巻き込まれたことである。

3 日本の子どもらのインターネット利用の特殊性

では海外の大人，保護者は，若者が喜び業界が儲かるケータイをどう見ていたのか。私たち（ネチズン村・NetCitzen Vil という前橋の市民学習サークル）はそこが気になり，2004 年１月にニューヨークから高校生とご両親を招き群馬大学の講堂でささやかな市民国際交流会を行ったことがある。そのときは，イギリスからも子ども

とメディアの研究者やその友人らも参加し，地元前橋からはPTAの役員や教員さらには高校生らも出席した。

この「子どものインターネット利用に関する市民国際交流会」では，日米の子どもらのインターネット利用環境の違いがはっきりした。簡単にいえば，日本の青少年は携帯電話からインターネットの情報環境を使うのに対して米国の高校生らはパソコンからインターネットの各種メディア機能，情報の利用を行っている。また思春期の子どものネット利用に関して，米国の保護者はパソコンにフィルタリングをかけ，インターネットをさせるにしても，最初はまず子ども部屋への持込を許さず，パソコンを居間に置いて使わせるなど，子どものネット利用を指導管理することがわかった。このような営みをペアレンタル・コントロールと呼ぶが，日本では，このペアレンタル・コントロールの努力はほとんど見られないという点に注目が集まった。特に携帯電話からのインターネット利用は，パソコンからの利用に比べてペアレンタル・コントロールが難しい。そうしたことが，ニューヨークの高校生や保護者，イギリスのメディア研究者らの説明で，群馬県の保護者や教員にもわかった。

例えばニューヨークの高校生は，前橋の高校生に向かってこんな発言をしてくれた。「ぼくたちはインターネットをパソコンから使っている。君たちのように携帯電話からインターネットは使わない。携帯電話の小さな画面でまともな文章が読めるの？　僕らもＥメールをするけど，５本の指でキーボードを使ってメールをする。なぜ親指だけでメールするの。不便じゃない？」

この発言に地元の子どもらや保護者，教員は驚いたようだった。さらに，その高校生の母親がこんなことをいってくれた。

「危ないじゃないの！　なぜ子どもたちに携帯電話からインターネットを，しかもフィルタリングなしで好き勝手にさせているの？　こんな小さな画面で，子どもがどんな情報に接しているか見守りができますか？　私たちは，子どもにインターネットをさせるとき，どんなメル友ができたのか，子どものネットでの友達関係も知るようにしている。インターネットは，注意して使っていても，子どもに恐ろしい情報が出てくる。携帯電話からのインターネット利用では，そうした親の注意，指導ができますか？」

ちなみに，この母親の発言に対して地元の母親が「私たちは子どもを信じているので，携帯電話を好きに使わせている」と反駁したが，「信じるだけではインターネット利用で大人の役割は果たせない」と反論された。

それはともかく，この米国の母親の発言は，子どものインターネット利用における日本の特殊性を衝いていた。実際にケータイが発売された1999年の時点で，米国をはじめ海外では，未成年者のパソコンからのインターネット利用に関して喧々たる議論が起きていた。しかし日本ではそれがないに等しいといっもよい状態だった。海外での子どものインターネット利用の議論の焦点は，この新しいメディアの情報環境にあった。具体的にいえばインターネットの有害情報層の拡大と青少年問題が論議の的となっていた。しかし日本では，インターネットの普及だけが大きな関心事で，このメディアのテレビを凌ぐ子どもへの影響についての「真剣な論議」はなかったといって過言ではない。もしあれば出会いサイト等の子どもに有害な情報サービスで立ち上がったフィルタリングなしのモバイルインターネット機を，大人に先んじて高校生に向けて売り出したりはしなかったろうし，国民的ケータイブームも起きなかったであろう。

言葉を換えていえば，インターネットを親，教師の視点から批判的に受容するというリテラシーの文化の不在が，ペアレンタル・コントロール（子どものネットの見守り，指導）やフィルタリングなしの携帯電話（ノーガードのインターネット機），オンラインゲーム機の子ども社会への急速普及を実現したといって過言ではない。さらに，そのノーガードのインターネット機の普及で，犯罪的情報が迷惑メール等を通じて子どもに降り注ぐ情報環境が生まれ，子どもの健全な成長によくない情報サービス（ネット遊びサイトやそれに付随するコミュニケーションサービス）ビジネスの急速な発展をも促してしまった。

とりわけ高校から中学さらには小学生に向けて広がるインターネット利用の低年齢化の高まりに即して，子ども向けのネット・ビジネスをしかける動きが活発化してきた。例えばネット上に作られたバーチャルなレジャーランドとでもいうべきネット遊びサイトで，子どもたちは自分のかわいさを表現する発信遊びを始め，友達と出会い，おしゃれをしたり一緒におしゃべりしたり，悩みごとや相談ごとをしたり，ゲームに興じたりするようになった。

しかし無邪気にかわいらしくお化粧した中学生のプリクラ写真が，友達仲間だけでなくアダルト・サイト業者に渡り危険な商売の材料に使われたり，年齢を装う中年男の誘い出しのきっかけを作るなど，実際に事件の種にもなっている。

大人ならば，ネット遊びに夢中の子どもらにインターネット発信の便利さ，おもしろさだけでなくリスクも教えなくてはいけない。例えばインターネットの記録，伝達速度の速さ，記録性の高さである。お互いの信頼関係のもとに提供された情報であっても，一度その情報が第

三者に渡るとまたたくまに広がる。その速さもインターネット以前のメディアの時代とは比べものにならないほどである。Web サイトを使って収集された情報は，その情報を電子化する手間も，そのデータをベース化する手間もかからない。入力されたデータは，そのまま第三者に情報として流すことができる。そのため不用意に発した情報が自分の想像を超えた速さで広がり，また想像外の使われ方をする可能性が潜んでいる。そんな危険性を，ネットの投稿遊びに夢中になっている子どもたちに教えられなくてはいけないだろう。

なにしろ，この 10 年間に，フィルタリングの不備もあって子どもたちを誘い込むサイトビジネスが急成長したのだ。そうした人気サイトのなかには，佐世保の小６少女殺害事件の２人の少女が使っていたブログ遊びサイトも含まれていた。殺人ばかりではない。最近５年間は，その種の小中学生向け遊びサイトで子どもの売春や強姦，誘拐，詐欺，誹謗中傷等各種のトラブル，事件が発生してきたのである。

4 モラルを説くだけではすまない

佐世保の少女のネット利用がきっかけの殺人事件が発生して以降，文部科学省は**情報モラル**という言葉を懸命に広めようとしている。それ以前は情報操作教育という色彩が強かったことからの反省であろうか。

それはともかく，私はこの情報モラル教育推進の動きにいささかの不満，違和感を持っている。倫理あるいは道徳教育の研究者にいわせると「情報モラル」という言葉は意味が不明で適切ではない，ということであり，私も変だとは思う。しかしそれはさておき，私としては，この情報モラル教育推進者の言動が気になる。例えば子どもたちの携帯電話（モバイルインターネット）利用問題が深刻になるにつれて，保護者にも情報モラル教育が必要だという教育学者もいれば，反対に「いまさら保護者に情報モラルを説いても効果はない。しっかり子どもにルール，マナー，モラル教育をすれば，ケータイ利用問題は解決する」という教育学者も出てきた。

情報とメディアの研究者である私の考えでは，子どもだけにモラルを説けば問題が解決するとは思えない。保護者にもネット利用のモラルを深く理解してもらわないとパーソナルメディアであるインターネットの子どもの利用問題は解決しないだろう。いや「インターネットはマスメディアと異なり，子どものインターネット利用の責任は保護者にある」という海外の常識からしても，保護者へのパーソナルメディア教育は重要である。ただし保護者への社会教育プログラムはモラルだけでは足りない。そもそも出自からして教育的でないケータイというメディアの利用に潜むリスク（危険性）の理解が必要である。このメディアのリスキーな特性の理解は，子どもよりもむしろ保護者のほうに必要であろう。なぜなら未成年の子どもにインターネットというメディアを好き勝手に使わせると，子育て教育上のリスクが保護者，教師の側にも発生するからである。

とはいえインターネット，とりわけケータイというメディアのリスキーな特性理解は，子ども向けのメディア教育においても必要である。特に高校生くらいからはケータイ利用のモラルよりリスクを教えるべきであろう。私たちが，この 10 年間に高校生に教えた経験からいえば，この年齢の子どもらはお説教調のモラル教育には反発する。彼らが大人から聞きたいのは，ネット利用で発生するリスクを回避する方法である。彼らはフィルタリングなしの携帯電話からインターネットのリスキーな遊びを楽しんできた。それ故ネットの危険性を知り事件やトラブルを回避したがっているのだ。例えば私どもは，高校生からの提案で**「携帯護身術」**なるテキストと**「疑似体験館」**というシミュレーション・プログラムを開発した。携帯護身術は，掲示板やプロフさらには無料ゲームサイト利用に潜む落とし穴をフローチャート形式で教えるテキストである。「保護者や教師が教えてくれないから，自分で自分の身を守る方法を自習したい」という高校生の要求で製作され，2005 年から６刷りし合計で４万部近くが出回った。疑似体験館は，その携帯護身術のフローチャートを DVD にしたシミュレーション・プログラムで，各種の Web やコミュニティサイト利用のリスクを擬似的に体験させる内容になっている。ちなみにこのリスク体験シミュレーション・プログラムは，ヤフーの夏休み冬休み特集で紹介され同サイト始まって以来のアクセスがあったという報告も受けている。

高校生やケータイを使い込んでいる小中学生たちは，各種の無料サイトやゲーム感覚で楽しむネットオークションの罠（Web とラップ）等を疑似体験する教材に興味を示している。ということは，マナーやモラルを説く以上の努力を保護者や教師，大人は求められていると思う。現実の問題は，行儀作法や倫理，道徳では解決しない。例えば私が委員長を務めた埼玉県のネットいじめ等対策検討委員会では，ネットでいやがらせする子どもたちの「いじめは悪いと知りつつ攻撃している」という実態を調べた。この 10 年に広がった子どもらのネットトラブル，事件の解決には正確な現状認識が不可欠である。

といっても，私はモラル教育を否定しているわけではない。守らねばならないこと，してはいけないこと，を教える。これはせいぜい小学校６年生までであろう。小

学生くらいには「ネットで悪口や，人を傷つけるようなことを書かない」「パソコンの向こうに人がいることを考えてマナーを守る」「氏名，住所，電話番号等の個人情報が推測されるようなことを書かない」「困ったときは，おうちの人や先生に相談する」など刷り込みは必要だろう。

しかし中学生や高校生くらいには，「何故にそうしなければいけないか。それをしなければどのようなリスクが発生するか」を教えるべきであろう。例えば氏名，住所，電話番号等の個人情報が推測されるようなことを書くとどのようなことになるのか，あるいはネットで悪口や，人を傷つけるようなことを書くと，相手ばかりか自分もリスクを負う，その理由を教えるべきであろう。なにしろインターネットを使ったいじめでは，加害者のほうが被害者よりも苦しい立場になることもあるのだ。例えば「自分の正体がわからないだろう」と思って情け容赦のない誹謗中傷，デマを書き込む男子生徒がいた。彼は，ネットでうけていることから次第に書き込みを過激化していった。しかしその内容のひどさからクラスで被害女子生徒への同情が起き，結局加害生徒は悪者扱いにされたことから担任に相談，親とともに被害者に謝罪する羽目になった。しかし問題は，これですまなかった。加害生徒と保護者は，謝罪と並行して書き込みの削除手続きをしたが，業者の怠慢でその醜悪な書き込みが消されることなく残り，そのため加害生徒は自分がさらし者にされたような苦しみを味わうことになった。このような事例は決してめずらしくもない。

「匿名だからわからないと思って仲間と一緒におもしろおかしく過激なネットいじめをしているうちに，自分だけが仲間から浮き上がって逆にいじめられる側に回ってしまうことがある」とか，「悪質なネットの中傷行為は懲役刑や重い罰金が科せられる犯罪行為になる」など，面白半分のネット利用がもたらすリスクを実例で理解させるべきであろう。

結論的に私の考えを述べるなら，図１に示すように，子どもの年齢，成長段階に応じて，ルールやマナー，モラルからリスクまでを教えるなど階層的教育プログラムを発想しなければいけないと思う。それでなければ問題解決にはならないのではないのか。特にモラルの理解には，一般論としての「やっていけないこと」の説明にとどまらず「それをすることの危険性」を理解させることで，より深い自覚的学びができると思う。

換言すれば私は**「リスクを理解させることで，異なる角度からモラルの重要性を理解させることができる」**と主張しているのだが，「リスクという言葉を使うとインターネットのイメージが悪くなる」とか「子どもを怖がらせインターネット利用が進まない」という IT 教育学者がいるので驚く。パソコンや携帯電話等を売りまくろうという営利企業の経営者がいうのであれば驚かないが，子育て教育の責任を負う立場の研究者がそのようなことで子どものネット問題の現実理解ができるのだろうか。

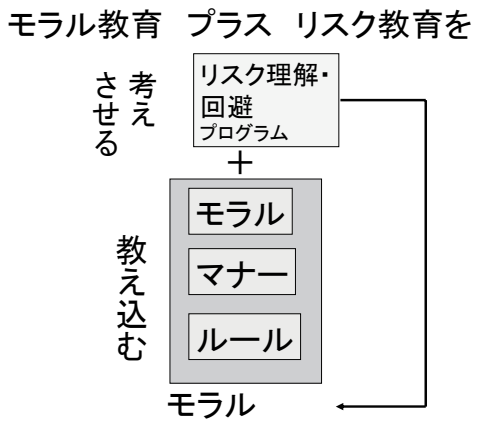


図１　インターネット時代に必要な教育プログラム

現実直視を意味するリスク認識は，実は子ども以上に大人に必要なのだ。私はいい加減なネット利用で子どもに発生するリスクよりも，子どもの誤ったネット利用で責任をとらざるをえない保護者，教員のリスクのほうを心配している。私は子どもらにインターネットを利用させるな，といっているのではない。こんないい加減な使わせ方をするのなら使わせないほうがよい，といっているのである。

5　リスクを発生させる情報環境・構造

問題は，インターネットが使える i モード型携帯電話は，思春期の子どもらにとって魔法の杖のような働きをすることだ。これを使えば，親にも教師にも知られることなく，禁じられたことがなんでもできる。猥褻な写真や動画を見ることもできるし，ご禁制の薬物やダガーナイフのような凶器も簡単に入手できる。危ない大人と知り合って，売春や詐欺など悪事を働くことさえ易々とできる。この 10 年間の数々の事件がそれを教えている。

フィルタリングなしの携帯電話（ケータイ）は，子どもたちを，親や教師の管理から解放する道具といってもよい。これまでなら，思春期の子どもらは，親の目を気にしてできなかったことでも，ケータイを使えばできてしまう。だから子どもは喜ぶし，子どもが喜んで使ってくれれば業者は儲かる。しかし思春期の子どもらが禁じられてきたことを易々とする結果として，事件やトラブルが増える。そのため最後は，子育て教育に責任を持た

ねばならない保護者や教師が困る。そうした図式が，この 10 年間にできあがってしまった。

若者向け商品としての携帯インターネット（モバイル・インターネット機）は，子どもを見守り育てる保護者や教師の頭越しに危ない情報や危ない人物，危険な物品を，いつでもどこでも子どもに繋げてしまうことができるインターネットの力（迂回の道，バイパスを作る力）を商品化したようなメディアなのである。いわゆるケータイ・ブームのなかで，そこが教育界に理解されないまま，今日に至っているといって過言ではない。

いまや子育て教育の立場からの**インターネット・リテラシー**が必要ではなかろうか。私はそういう立場から，親，教師に向けて次のようなメディア特性（子育て教育上危ない，リスキーなメディア特性）理解を呼びかけている。

（1）　インターネットは，子どもによい情報ばかりでなく，悪い情報や良し悪しの判断が難しい情報が混在しているメディアである。

私は子育て教育という視点，あるいはペアレンタル・コントロールという視点から，パソコンや携帯電話等からアクセスするインターネットの情報環境を，大まかに３つの層（ゾーン）に分類して説明してきた。それは**①子どもの教育にも役立つ有益な情報層（ホワイト・ゾーン），②子どもに見せたくない有害情報層（ブラック・ゾーン），③有益とも有害とも判別できない情報層（グレー・ゾーン）**　である。

つまり親の立場からすれば，インターネットの世界は，子育てによいホワイト・ゾーンと子どもに知らせたくないブラック・ゾーン，および良いか悪いか判断が難しいグレー・ゾーンの３層からなる。このうちブラック・ゾーンはブラックサイトといわれる犯罪・非行を促す発信層であり，これが近年増加傾向にある。子どものネット利用，とりわけ携帯電話からのインターネット利用では，ブラックサイトの情報よりもグレーサイトの利用のほうが問題である。反社会的な大人の発信層であるブラック・ゾーンは，親や教師からしても危険性がわかりやすいし，それ故子どもへの被害防止あるいは対策もしやすいが，子どもたちの遊び場になっているグレー・ゾーンの各種サイトは，良い悪いの判断が難しく，時に有害なサイトに変化しやすい。つまりその分危険性がわかりにくく予防・危険回避もしにくい。だから子どもの事件，トラブルがグレーゾーンの情報遊びで頻発しているのだ。にもかかわらず，これから未成年者のケータイに入れられるフィルタリングは，このグレーゾーンのサイトをはじくことができないレベルになりそうだ。ここにも日本社会のリスク認識の薄さがうかがえる。

（2）　インターネットは，保護者や教師の頭越しに，情報を子どもにダイレクトに届けてしまうメディアである。

携帯電話が「電話もできるインターネット端末機で，そもそも未成年者に好き勝手に使わせてはいけないメディアだ」という本質を見抜いている大人は，自分の子どもにパソコンあるいは携帯電話を買い与える前から注意や指導の方法を考えようと努力する。しかしそのようなまともな親や大人でさえ，子どもらの携帯電話からのインターネット利用の実態を知ったり指導することは大変だとすぐに悟る羽目になる。なぜなら携帯電話に搭載されたインターネットの機能は，子どものネット利用実態や情報行動を見えにくくする効果を発揮するからである。

例えば米国では「インターネットにはダイレクトリンクというメディア機能があるから，子どもに使わせるときは注意しよう」という常識がある。ダイレクトリンクというのは，特に思春期の子どもの成長に要注意の機能で，ネット上の有害情報を保護者や教師の頭越しに直接届けてしまうメディアのサービス機能のことをいう（図２参照）。

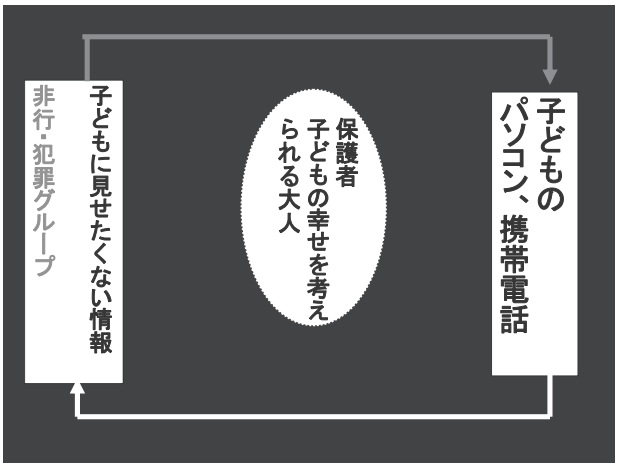


図２　保護者の頭越しに有害情報や危険人物を子どもに繋げるリスクの高いバイパス（迂回路）

例えば同じ電話でも，いまの子どもらが「イエデン」とさげすんでいう家に１台の共有型家庭電話機の場合，外から見知らぬ男の声で「お宅の娘さんと話したいので出してください」という電話がかかってきたなら，親は取り継がないだろう。しかし携帯電話ではそれができない。子どもらが手にしている携帯電話はインターネット機だから，危険な発信者の声ばかりか，文字でも写真（動

画）でも，保護者の頭越しに直接子どもに入ってしまう。（ケータイならいつでもどこでも）そのようなメディア効果をダイレクトリンクという。子どもに判断能力や自制力があればいいが，発信者に興味を持ち返信したりすると，簡単に人間関係も生まれる。このインターネットの関係性の形成効果をコンタクトと呼ぶ。ちなみに出会い系サイト業者は，このインターネットのコンタクト効果を使って商売をしているのだ。

要するに，いまや日本の社会には，子どもの最終責任者である親や，まともに子どもを育てたいと思っている教師等の大人の頭越しに，見知らぬ大人が未成年の子どもらに直接働きかけることができる**「バイパス（迂回のネットワーク）」**が形成されたということだ（図２）。

そのようなインターネットができる携帯電話やパソコン，さらには最新のオンライン・ゲーム機が創り出す「バイパス（迂回路）」は，これまで親やまともな大人，教師たちが子どもから遠ざけようとしてきた有害情報や品物あるいは人物等を，親の頭越しに繋げてしまう働きをしている。

具体的にいえば，子どもらは親に知られることなく，このチャンネルを使って書店等では手に入らないようなハードなポルノ画像も入手できるし，「エクスタシー」と呼ばれる危ない薬物でも簡単に手に入れることもできる。実際にケータイ普及が始まった 2001 年 10 月には，そうした方法で脱法ドラッグをネット購入した滋賀県の女子高生が死亡するという事件も起きている。保護者はその薬物購入プロセスや行動がわからない。

この他インターネットは匿名や変身コミュニケーションというメディア特性を持っている。だからだましたり，だまされたりしやすい。このメディア特性から，単にモラルを説くだけでは，子ども自身でトラブルを防げない。リスクを見抜く判断能力が必要なのだ。

6 インターネット時代に必要になる学校のリスク管理

生徒のネット利用問題で学校が対応しなければならない事案は，写メールやプロフ，掲示板等を使ったネットいじめにとどまらない。過去 10 年間に，インターネットのメディア機能の発達と，それに伴う子どものネット遊びの種類は急増し，それらのネットの遊び場を携帯電話から利用している子どもの割合は，日本が世界でも突出している。

私が「思春期メディア遊びサイト」と名づけている恋愛系サイトやアイドル，プリクラ，モデル募集，ゲーム，小説や写真・動画投稿系サイト等多様なサイト遊びが増加，今後は各種のネット取引やおこずかい稼ぎサイトの隆盛が予想され，すでに看過できない事件，トラブルが発生している。

問題は，そうした子どもらのネット遊びの実態を保護者や教師が知らないことだ。つまりペアレンタル・コントロールがなされていない社会状況にある。そのため，最終的には学校の生徒指導がかかわらざるをえない案件が増えている。つまり家庭が，ネット業者や子どものいうなりにお金だけ払って注意を払わない状況が続いてきた結果，その問題のしわ寄せを学校が受けてしまうという構図になってしまった（図３）。

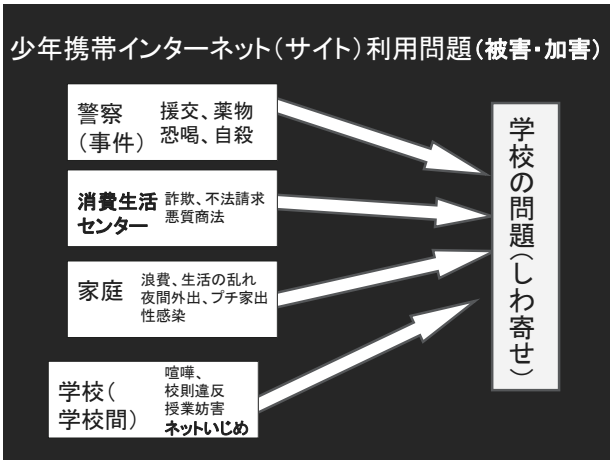


図３　学校にしわ寄せされる子どものネット利用問題

ちなみに援助交際や家出，薬物，自殺といった事案（クライシス）等いわゆる警察事案は，ブラックサイトを利用する子どもらの問題である。ネットオークション詐欺や不当請求を含め各種個人情報被害や浪費，夜更かし等々は家庭での事案であり，主としてグレーサイトを利用する子どもらの問題である。

学校は，携帯電話を持ち込んだ子どもらによる授業妨害や喧嘩サイト利用による学校間あるいは自校生徒の暴力，ネットいじめ（加害者がトイレの中で特定の生徒に対するいじめ行為をしたという事例はめずらしくない）等に対応せざるをえないばかりでなく，上記のいわゆる警察沙汰や家庭での子どものネット利用問題への対応までも行わなくてはならない状況になってきた。

そのような単なる危機への対応は，俗にいう「モグラ叩き」であり，それだけに追われていると結局は危機の拡大になってしまう。

学校が，いまするべきことは，子どもらのインターネット利用を，とりわけケータイやオンライン・ゲーム機からのインターネット利用について**リスクアセスメント**

（危険性評価）という視点から捉え直すことであろう。

これは文科省の姿勢もあろうが，これまでのわが国の学校管理者や教員は，子どものインターネット利用を当然で，不可避の流れとして疑ったことなどなかったのではなかろうか。だからインターネット機能が搭載された新型の携帯電話機の登場にも疑念を持たなかった。インターネットを，教師の都合だけで子どもの学習用コンピュータすなわち子どもを教え導くための道具（教育用ツール）とみなすならば，インターネットの前面肯定，無批判な受け入れになる。

しかしインターネットは，単なる教育コンピュータ（データ，情報の処理機）の連結網ではない。それはテレビと同じメディアなのだ。子どもたちは，単なるデータ・プロセッシング・マシンならこれほど熱狂しなかったろう。子どもらは，とりわけケータイでプログラミングをしたいわけではないし，ホワイトサイトの教育的情報を利用したいと思ったわけでもない。そういう子どももいるだろうが，特にカジュアルなメディアとしてのケータイからインターネットをしたいと思った大多数の子どもらは，これがテレビ以上に流行の情報をゲットしたり新奇な遊びもでき，おまけに人と人の仲立ちまでしてくれるメディアだ，とわかったから熱狂的に受け入れたのだ。

結論をいえば，日本の教育界には，インターネットをメディアとして客観的，批判的に理解するというメディア・リテラシーの視点が欠けていたと思う。それ故，これがテレビやビデオ以上に子どもの利用に注意しなければいけない成人向けメディアであることがわからなかった。言葉を換えていえば，これを考えもなく与えると子育て教育上保護者や教師にリスクをもたらすメディアであることがわからなかった。

いまからでも遅くないから，保護者や教師は，少なくとも子どもの携帯電話やオンライン・ゲーム機等のモバイル・インターネット利用のリスクを理解し，その利用実態を評価（リスクアセスメント）すべきである。そのためにはいたずらに安心，安全を説くネット業界・業者の視点からではなく，子育て教育の責任者という立場から，ペアレンタル・コントロールの対象としてのインターネットのメディア機能を深く理解しなければならない。

そのリスクアセスメントという発想がなければ，危険性を減らすというリスク管理もできないし，それができなければリスクはクライシス（事件，トラブルなど危機）に発展する。そうなれば危機を回避し再発を防止する本当のクライシスリスクマネージメントができない。ただモグラ叩きのような危機対応に終始し，危機は減るどころか拡大するはずである（図４参照）。

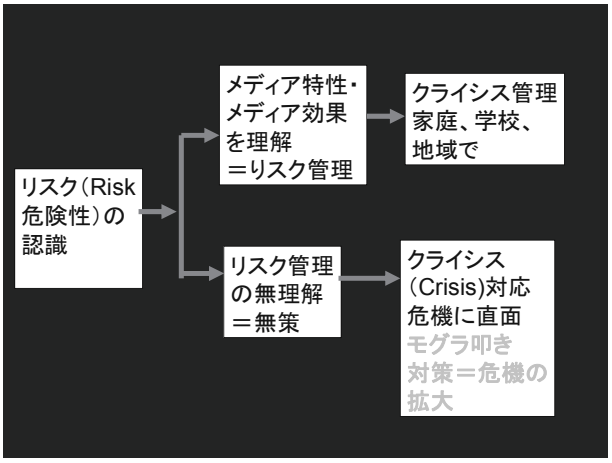
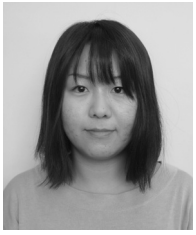


図４　危機対応のモグラ叩きは駄目

私は平成 17 年度警察庁青少年問題研究委員会の座長として「少年のインターネット利用に関する調査研究報告書」で，携帯電話会社，業界の社会的責任を問い，携帯電話の実質的顧客である保護者への説明責任の不足とフィルタリングの不備につき警告をした。その後，携帯電話業界も理解するようになったから，ここにきてフィルタリング・サービスを促進すると言い出した。それもグレーサイトからブラックサイトに繋がりやすい「ゆるいフィルタリング」が主流になろうとしている。つまりフィルタリングで安心してしまい，子どもに届く，あるいは子ども自身が発信する情報の良し悪しを保護者も教師も考えなくなる恐れがある。このフィルタリングのレベルのリスクを認識しなければ問題解決にならないだろう。

このように混迷が続く間にも「ノーガード」のケータイを使う思春期の子どもらに有害情報が降り注ぎ，なにより出会いやレイプ，暴力，誹謗中傷等の被害・加害に子どもらを巻き込むような不健全なネット遊びの仕掛けが広がるだろう。i モードタイプの携帯電話が高校生に向けて売り出された 1999 年の時点で，日本の社会に，成人向けメディアとしてのインターネット利用のリスクが理解されていたら，このような経緯をたどることはなかったに違いない。言葉を換えていえば，子どものインターネット利用のリスクを，保護者や教師が，子育て教育上の観点から理解していれば，子どものケータイ問題は起きなかったかもしれない。いまになって，子どもらにモラルを説けばすむ問題ではないと思うのだが，いかがであろうか。

コミュニティ・サイト利用のリスク



加藤　千枝

抄　録

学校裏サイトやプロフ，ケータイゲームサイト等，コミュニティ・サイトと呼ばれる子どもたちのネット上の遊び場にはさまざまなリスクがある。学校裏サイト利用の問題点として挙げられる，誹謗中傷やわいせつ情報のやりとりもその１つだ。さらにわれわれ大人は，ネット上の遊び場を子どもたちに提供している業者の問題（広告の問題）についても，理解する必要があると考える。

＜キーワード＞

コミュニティ・サイト，学校裏サイト，プロフ，ケータイゲームサイト，広告

1　はじめに

コミュニティ・サイトとは，**共通の関心事や目的を持った人たちが交流するインターネット上のサイト**を意味する。この交流（コミュニケーション）機能は，子どもたちのネット遊び場に当たり前のように搭載されており，子どもたちはその機能を利用し，遊んでいる。

子どもたちのネット上の遊び場は，リアルの遊園地と比較するとわかりやすい。ケータイゲームサイトを例に考えてみる。インターネット機器（ケータイ、パソコン、ゲーム機等）から、ケータイゲームサイトに接続すれば、24 時間、好きなゲームで好きなだけ遊ぶことができる。また、どんなに遊んだとしても通信料以外でお金がかかることはほとんどない。万が一，ネット上の遊園地でお金が必要になったとしても，アフィリエイト広告収入を得たり，自ら広告をクリックしたりして，お金を稼げばよいのだ。また、ケータイゲームサイトには掲示板機能もあれば，メール機能もあり，学校では作れない他県の友達や、年齢の離れた人とも知り合いになることができる。場合によっては、連絡先を直接交換し、会う約束をすることまで簡単に出来てしまうのだから、子どもたちにとっては楽しい世界が広がっている。

リアルの遊園地であったら、まず、入場するためには高額なお金が必要だし、遊園地のスタッフが安全点検をするため、24 時間遊ぶことは不可能であろう。また、子どもが一人で遊園地へ入ろうとしたら、遊園地のスタッフに止められてしまうのではないだろうか。

本文では，子どもたちを夢中にさせてしまう魔力を秘めたネット上遊び場である，コミュニティ・サイト利用のリスクを考えていきたい。具体的には学校裏サイトやプロフ，ケータイゲームサイトを事例とする。

2　コミュニティ・サイト―学校裏サイト

まず，コミュニティ・サイトの１つ，**学校裏サイト利用のリスク**について言及したい。学校裏サイトは

① 特定学校裏サイト
② 一般学校裏サイト
③ スレッド型学校裏サイト
④ グループホムペ型学校裏サイト

大きく分けて４つに分類できるが，いわゆる「学校裏サイト」と呼ばれているものは，特定学校裏サイトのことである。学校名やクラス名を掲げ，子どもたちが主体となり管理・運営している掲示板のことだ。これらの学校裏サイトについては，主に４つのリスクが考えられる。

１つは,学校裏サイト上で展開される誹謗中傷である。誹謗中傷はネットいじめの１つであるが，それは特に特定学校裏サイト上でよく見られる。学校裏サイト上で誹謗中傷が出現しやすい条件はいくつかあるのだが，スレッド（タイトル）の内容が、容姿や能力に関するものが出ている場合，誹謗中傷が特に発生しやすい。例えば，「○組で一番使えないやつは誰？」というスレッドや「○組で一番かわいい子は誰？」というようなスレッドが挙げられる。「○組で一番使えないやつは誰？」というスレッドは能力に関する中傷を予感させるスレッドだ。ここに，実名やそれに近い形で個人が特定できる記載がされ

KATO　Chie：特定非営利活動法人青少年メディア研究協会（群馬県前橋市大手町 2-3-9 曲輪橋ビル 209）

た場合，誹謗中傷となる。また，「○組で一番かわいい子は誰？」というスレッドは一見すると，誹謗中傷に発展しそうな内容ではない。しかし，最初はかわいい子の名前が次々に挙げられていく中で，あるときから「逆にブサイクなやつは誰？」という書き込みがされ，知らぬ間に誹謗中傷に発展する（図１）。

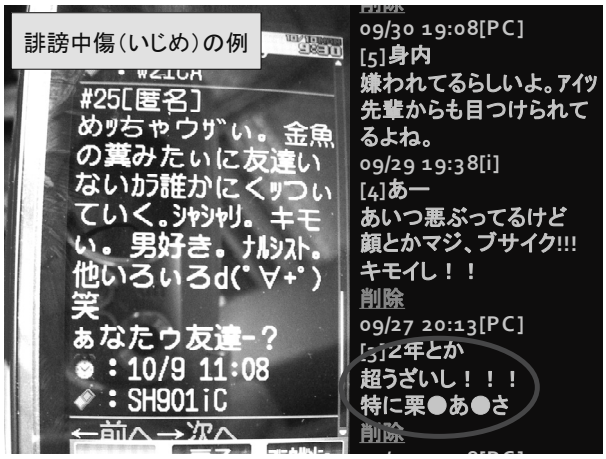


図１　学校裏サイトでの誹謗中傷例

２つ目のリスクとして，わいせつ情報の受発信が挙げられる。子どもたちの間で学校裏サイト遊びが盛んだった約５年前は，学校裏サイト上で生徒自身が自分の裸の写真をケータイのカメラで撮り，学校裏サイト上に投稿したと思われるわいせつな写真が多数あった。学校裏サイト遊び以外のネット遊びが子どもたちの間に広がったためか，最近では学校裏サイト上での子どもたちのわいせつ情報の受発信は以前より少なくなったようだ。しかし，掲示板機能が進化したため，最近では写真だけでなく，動画を学校裏サイト上に載せることができるようになり，わいせつ動画が学校裏サイト上に掲載されているのを見かけることも多くなった。写真や動画だけでなく，文字によるわいせつな書き込みも、未だ学校裏サイト上で多数見受けられる。相手に嫌がらせをしたり，侮辱したりする目的で，わいせつな書き込みをする例もある。

さらに，３つ目のリスクとして，個人情報の流出・悪用も考えられる。個人情報の流出・悪用に関する問題が発生しているネット上の遊び場として，プロフも挙げられるが，これについては後ほど言及する。学校裏サイト上でも相手に嫌がらせをする目的で，ときには善意で，メールアドレスや電話番号，その人に関する出来事等が学校裏サイト上で発信されているケースがある。また，詳細な個人情報が掲載されているプロフやホームページ（ホムペ）のアドレスをさらすということもあり，学校裏サイト上での個人情報流出・悪用は子どものネット遊びの広がりとともに，複雑かつ，深刻になっているようだ。

最後に，裏サイトでの出会いのリスクについても言及したい。学校裏サイトは大きく分けると４つに分類することができると冒頭で説明したが，そのうち特に一般学校裏サイト上で出会いのリスクは高まる。一般学校裏サイトというのは，とりわけ学校名やクラス名を挙げているサイトではないが，中高生が利用することを前提に管理・運営されている学校裏サイトの１つだ。そこでは，誹謗中傷のリスクよりも，わいせつ情報の受発信やネットでの出会いのリスクが高いように思われる。例えば，一般学校裏サイトの１つに「Teens 学園」というサイトがあるが，ここでは住んでいる場所も年齢も違う子どもたちがサイト上でやりとりを楽しんでいる。やりとりしている内容の多くは，わいせつなものが多く，わいせつなやりとりをしているなかで「もっと話をしたいからメールアドレス交換しよう」「チャットでより詳しく話をしよう」という書き込みをよく見かける。中高生が利用することを前提に作られているのが一般学校裏サイトであるが，実際は誰もが閲覧・書き込みできる状況なので，悪意を持った大人が入り込んでいる可能性も高い（図２）。

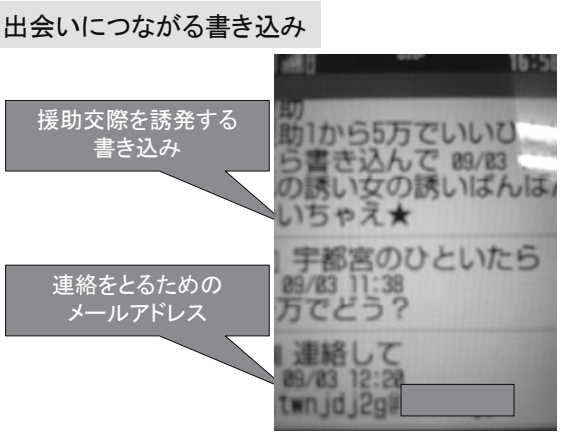


図２　ネットでの出会いにつながる書き込み

学校裏サイト上でのリスクについて，４点ほど挙げて説明をしたが，もともと学校裏サイトというのは，学校公式（表）サイトに対して，生徒たちが自由に意見交換できる場を作ろうという意図で立ち上げられたものが多い。しかし，その意図に反して，匿名性を利用した有害情報のやりとりが広まってしまい，また，そのほうが盛り上がるという理由から現状のような姿になってしまった。結局，本来の目的とは異なり，危険性だけ目立つよ

うになってしまったわけである。

3　コミュニティ・サイト―プロフ

コミュニティ・サイトの１つ，学校裏サイト利用のリスクについては，先ほど言及した通りであるが，プロフ利用のリスクについても述べたい。

プロフとはインターネット上の名刺のことであり，プロフィールの略であるが，その名の通り，子どもたちはインターネット上に自分の個人情報を発信しているのだ。例えば，自分のあだ名や趣味，誕生日に始まり，自分の顔写真や自分が通っている学校名，クラスの友達の実名まで詳細な個人情報を子どもたちはプロフ上で発信している。そのため，１つのプロフからはほとんど個人情報を把握することはできなくても，複数の友達のプロフから，学校名やクラス，実名等の個人情報を把握することが可能なのだ。子どもたちはこのような個人情報をプロフから世界に向けて発信することにより，身近な友達に公開するだけではなく，彼ら・彼女らが予想しない，悪意を持った大人たちに自分たちの個人情報を公開することになる。それがきっかけとなり，ストーカー等の被害に遭ってしまったという事例も複数ある（図３）。

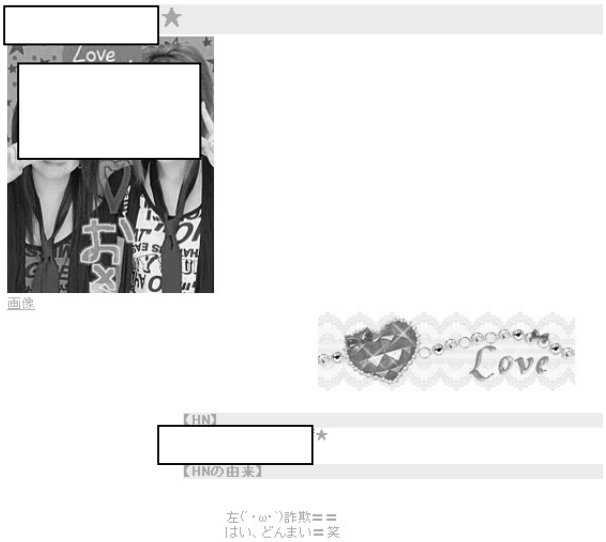


図３　子どもが発信しているプロフの例

プロフの問題は個人情報の流出・悪用だけではない。プロフには**ゲストブック（足跡帳）**と呼ばれるものがある。ゲストブックとは，プロフ発信者に対して，メッセージを簡単に送ることができる仕組みだ。基本的には誰でもメッセージを書き込むことができるので，出会いの温床ともなっている場所である。子どもたちが発信しているプロフのゲストブックを見てみると,「○○住みなら近いし，絡んで」「私も○○学校だよ。よかったら友達になろう」などネットでの出会いにつながる書き込みで溢れていた。そのような書き込みのなかに，子どもをねらう危険な大人たちが，わざとプロフ発信者と同世代のふりをして，ゲストブックにメッセージを残す例も少なくない。実際に，プロフに関するネットでの出会いの事件は多数起こっているからである。それにもかかわらず，子どもたちはゲストブックで自分たちに優しい言葉をかけてくれる人たちとのメッセージのやりとりを止めない（図４）。

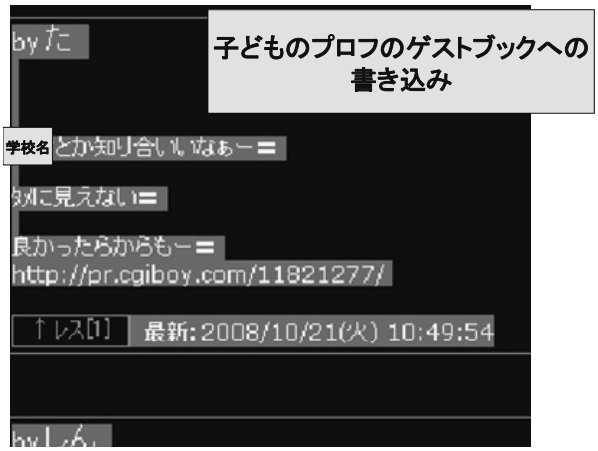


図４　子どものプロフのゲストブックへの書き込み

ゲストブックに関する，もう１つのリスクとして，ゲストブック上での誹謗中傷が挙げられる。誹謗中傷の問題は，学校裏サイト利用のリスクでも説明したが，プロフ利用の際に発生する誹謗中傷は質が多少異なる。学校裏サイトでの誹謗中傷というのは，基本的に誰が誹謗中傷を書いたのかわかりづらいという特性があるが，プロフの場合はそうとも限らない。その理由として，学校裏サイトというのは基本的にｎ対ｎのコミュニケーションであるが，プロフというのは１対１のコミュニケーションが基本であるからだ。そのため，プロフでの誹謗中傷は誰が書いたものなのか，比較的判明しやすい。誹謗中傷を書き込む本人もプロフの発信者に対して，自分が相手に不満を持っていることを理解させるため，あえて自分のプロフへのリンクを貼ったりする。

プロフでの誹謗中傷で非常に厄介なのは，プロフの発信者とプロフの訪問者が一緒になって第三者の誹謗中傷をするというケースである。実際，プロフのゲストブックに注目し，やりとりを観察していくと，ゲストブック上でプロフの発信者と訪問者が同じクラスの友達を中傷

していると思われる書き込みが多く見られた。ゲストブック上でリアルの教室空間とは異なる，井戸端会議が開かれているのだ。プロフのゲストブックという，ネットの井戸端会議から，誹謗中傷が発生する例も少なくない。

また，最近ではプロフのリンク先としてよく貼られている「リアル」上での誹謗中傷が多いということも，女子高生へのインタビューでわかってきた。「リアル」というのはインターネット上の一口メモ帳のことを意味するが，自分がその場で思ったことを「リアルタイム」で更新できることから，「リアル」と呼ばれている。その場で思ったことをすぐに更新できるので，例えば，ある子とケンカをしたその直後に，感情に任せて「ムカツク」と更新した場合，それは誹謗中傷にもなりうる。「リアル」もインターネット上に発信しているものなので，基本的に誰でも閲覧できる環境にある。そのため，ケンカをした相手が「ムカツク」というコメントを見て，一度おさまった怒りがまた甦ってしまう，ということもあるらしい（図５）。

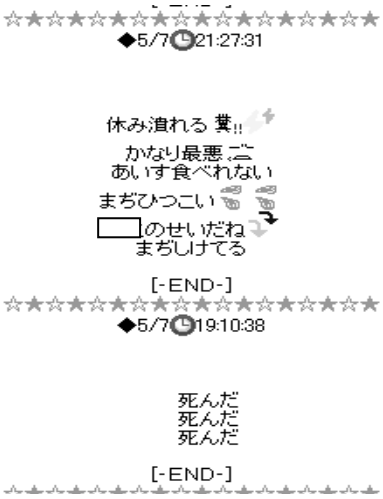


図５　「リアル」での誹謗中傷

数年前からプロフ上にその機能として，ゲストブックが多く設置されていたが，最近では「リアル」もゲストブックと並んで設置されているようだ。また，数年前にはほとんど見られなかった、明らかに業者が作っているプロフも，子どもたちのプロフと混ざって存在している。学校裏サイト同様，プロフについても，機能が進化すればそれに伴い，新たな問題が発生するということだ。

4　コミュニティ・サイト―ケータイゲームサイト

最後にコミュニティ・サイトの１つ，**ケータイゲームサイト利用のリスク**について，言及したい。

ケータイゲームサイトは学校裏サイトとプロフが子どもたちの間に広まった後に，登場してきた遊び場である。掲示板もあれば，プロフもあり，アバターと呼ばれる自分の分身におしゃれをさせることもできる。いろいろなことができるのがケータイゲームサイトの特性だ。いろいろなことができるからこそ，ケータイゲームサイト利用のリスクは他のコミュニティ・サイトよりも大きいのではないかと考えられる（図６）。

図６　ケータイゲームサイト上にあるアバター

まず，ケータイゲームサイト利用のリスクの１つとして，注目しなければならないのは，ネットでの出会いについてである。これは，学校裏サイトやプロフと同様のリスクである。学校裏サイトやプロフと大きく違うのは，ケータイゲームサイトの場合，ネットでの出会いにつながる遊びがサイト上に複数存在するという点である。ケータイゲームサイト上にも中高生利用を対象とした掲示板があるので，そこで仲よくなった人から「実際に会おう」と誘われる。また，ケータイゲームサイトで遊ぶユーザー各々にはマイページが設けられ，ここには自己紹介とともに，伝言板もついている。いわば，プロフでいうところのゲストブックである。そのため，ケータイゲームサイト上で気になるユーザーを見かけた場合，すぐにアプローチすることができる仕組みがあるのだ。これは，子どもを健全に守り・育てようとする保護者や教師から見れば，子どもたちが自分の個人情報を世界中に発し，その情報に対して悪意を持った大人が近づいてくるのではないかと心配するところである。さらに，ケータイゲームサイトの特徴といってよい，メールボックス（私書箱）が設置されている点にも注目したい。メールボッ

クスというのは，ケータイゲームサイトに会員登録したユーザー同士が１対１で直接メールの交換ができる機能である（ネット上の私書箱機能）。これは学校裏サイトでは見られない特徴だ。ケータイゲームサイトの場合，会員登録をした時点で，全てのユーザーのマイページにメールボックスが設置されるわけだから，このメールボックスがあることによりネットでの出会いのリスクがかなり高くなることは予想できる。ケータイゲームサイトを管理・運営している業者は年齢制限を設けるなどさまざまな対策をしているようだが，利用する子どもたちや子どもをねらう悪意を持った大人たちはさまざまな手法で，業者の対策をすり抜けている例が見られる。以上のようなゲームサイトでの出会いの機能の充実は，学校裏サイトやプロフ以上であるように思われる。

また，補足になるが，先ほど述べたように，ケータイゲームサイトに会員登録したユーザーにはマイページが設けられるわけだが，マイページには各々自分の趣味や誕生日，場合によっては自分が通っている学校名やクラス等の詳細な個人情報を載せている子どももいる。また，最近では自分のプロフの ID 番号を載せている子も多い。たとえ，ケータイゲームサイト上では具体的な個人情報を発信していなくても，その他のサイトへの誘導があるのだから，その他のサイトから個人情報が流出し，悪用されてしまうことも考えに入れる必要があろう。

さらに，ケータイゲームサイトには学校裏サイトと同様，掲示板機能が充実している。そのため，学校裏サイト利用のリスクで指摘した通り，誹謗中傷やわいせつ情報の受発信の問題がある。特にわいせつ情報の受発信については，ケータイゲームサイトを管理・運営している業者がある程度確認をしているようであるが，誹謗中傷に関しては，十分な確認がされないまま，投稿されてしまっているものが多い。また，最近では業者に見つからないような隠語を用いて，相手に中傷や脅迫をしたり，わいせつ情報のやりとりをしたりしている（例．ブラリしてやる…ブラックリスト通報してやる。一種の脅し）。

また，特にわいせつ情報のやりとりの問題に関しては，ユーザーが自ら書いたケータイ小説を投稿したり，閲覧したりする仕組みがケータイゲームサイトにある。そのような仕組みを使って，子どもたちは日常生活では触れることのないわいせつケータイ小説を読み，その内容を真似して自らわいせつケータイ小説を書き，発表することができる。ケータイ小説については，わいせつな内容のものばかりが存在しているわけではないのだが，少し閲覧しただけでも，ランキングの上位にはそのような類のものが多かった。

このように見ていくと，ケータイゲームサイトはネットの総合遊園地に一番イメージが近いといえるだろう。リアルの遊園地で，観覧車やジェットコースター，コーヒーカップ等があるように，ケータイゲームサイトと呼ばれる遊園地にも掲示板やプロフ，ケータイ小説等がある。しかし，冒頭で記したように、リアルの遊園地とネットの遊園地には大きな差異がある。それは，遊園地で事故が起こった際の責任の所在だ。リアルの遊園地で事故が起こった場合，遊園地を管理している管理人の安全管理の怠慢となるが，ケータイゲームサイトで事故が起こった場合，利用規約に同意して遊んでいる以上，個々のユーザーの責任となってしまうのだ。

5 コミュニティ・サイト利用のリスク―ネット広告のリスク

コミュニティ・サイト，とりわけ子どものネット上の遊び場である，学校裏サイトやプロフ，ケータイゲームサイト利用のリスクについて言及してきた。最後に，各々のサイト上で業者が提供するネット広告のリスクに注目したい。

学校裏サイトやプロフの場合，サイトを管理・運営しているのは子どもである場合が多いが，彼らが学校裏サイトやプロフを簡単に作成するためには，サービスを業者から受けるということが多い。最近では無料で掲示板やプロフを立ち上げることができるサービスがそろっているので，子どもたちはそういった無料サービスを利用して，学校裏サイトやプロフを数分で立ち上げてしまう。有料サービスであったら，立ち上げたサイト上に広告が掲載されることはほとんどないが，無料サービスの場合，管理・運営者の意向にかかわらず，サイト上に広告が載せられてしまうケースが多い。そして，特に問題なのが，その掲載された広告の内容だ。平成 19 年度「青少年が利用する学校非公式サイトに関する調査報告書」によると，出会い系やわいせつ写真，アダルトグッズ等わいせつ物販売サイトやサラ金，賞金サイト等青少年健全育成の基準からすると有害なネット広告が多く貼られていたとの記載があった。実際に，学校裏サイトやプロフに貼られている広告を観察してみると，出会い系サイトや 18 禁サイトの広告が多い。また，最近ではわいせつ漫画の広告が至るところに貼られているのがわかる。ユーザーエージェントで判断しているのか，パソコンから閲覧した際は，有害広告が表示されなくても，ケータイから閲覧した際に，有害広告が表示されるケースも多い（図７，図８）。

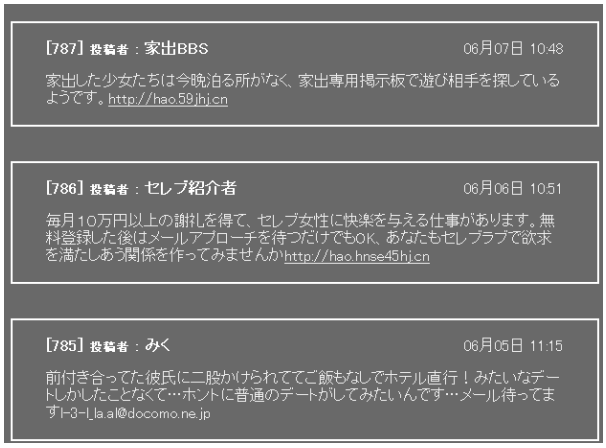


図７　学校裏サイト上にある有害広告

図８　プロフ上にある有害広告

なお,ケータイゲームサイトのネット広告については,学校裏サイトやプロフと多少異なる。ケータイゲームサイトの場合，サイト内で使用できる仮想通貨との関連性があるからだ。ケータイゲームサイトも基本的には，無料でサービスを利用できるため，サービスを提供している業者とすれば，サイト上に広告を載せることにより収益を得なければならない。また，サイト上に載せた広告に，サイトを利用する多くのユーザーがアクセスし，広告先のサイトでお金を使ってくれなければ，ケータイゲームサイトに広告を載せたいという広告主が減ってしまう。このような理由から,ケータイゲームサイトの場合,仮想通貨との関連性を持たせることにより，安定した広告収益を得ているようだ。例えば，とあるケータイゲームサイトには,「広告１クリック２G (仮想通貨の単位),登録で 1300G」というような表記もある。つまり，ケータイゲームサイト上に載せられている広告をクリックした時点で，ケータイゲームサイト内で使える仮想通貨がもらえるということだ。ちなみに，この仮想通貨はアバターの洋服等を購入する際に使用できる。また、広告をクリックしているだけでは，仮想通貨はあまり貯まらないので，広告先のサイトに行き，そのサイトで品物等を購入すれば，利用状況によって，一度に多くの仮想通貨をプレゼントするといったものも見られる。広告の内容は，着メロや着うたといったものもあれば，わいせつ漫画や消費者金融の広告まであり，子育て・教育を真剣に考える保護者，教師の立場からすれば，心配な内容も含まれている。また，子どもの場合，仮想通貨を貯めることに熱中してしまい，見境なくケータイゲームサイトが勧める広告サイトに登録してしまうケースも考えられる。さらに，ケータイゲームサイトの姉妹サイトで買い物等をしても，仮想通貨が貯まる仕組みがあるので，子どもは業者が勧めるまま，姉妹サイトを利用してしまうだろう。姉妹サイトのなかには，子どもが好き勝手利用するのは問題がある，オークションサイトなども含まれているので注意が必要だ。

コミュニティ・サイトのリスクについて，子どもの代表的なネット上の遊び場を取り上げ，言及してきたが，紹介したのは一部にすぎない。最近では，子ども自ら，悪い大人たちの手先となって別の子どもたちを誘き出し，だますという例も見られる。今後も変化する子どものネット利用の実態を保護者･教師の視点からしっかり捉え，考えることが，われわれ大人の課題であろう。

情報リスク教育の提唱とペアレンタル・コントロール概念の重要性

片山　雄介

抄　録

学校裏サイト，プロフ，さらにはSNS等，子どものケータイ利用の危機感が高まっている一方で，ネット遊びとそれに伴うリスクは複雑化，多様化し続けている。このような現状において，親・教師はどのような役割を担うべきか。ペアレンタル・コントロールというリスク回避の営みをキーワードに，見守り・啓発の実践を進めていく。

学校裏サイト，プロフでの事件を発端とした「ケータイ持込禁止」の動き等，子どものインターネット利用への懸念が急速に高まりつつある。しかし，その問題解決に向けての理解はまだ十分ではなく，手段も確立されていない。

この問題解決には「ペアレンタル・コントロール」という考え方とその実践が求められる。

＜キーワード＞

子どものインターネット利用リスク，ペアレンタル・コントロール，見守り，啓発

1　子どものネットトラブルと学校現場

（1）ネット上のトラブルと学校現場

子どものネット遊びが学校現場において，特に生徒指導において問題となっていることの認識を新たにしたのは，次のようなケースを知る機会があったことだ。

ある女子中学生に関する事例だが，その生徒（Aさん）は学校裏サイトやプロフと呼ばれるネット遊び場で中傷や悪口を書かれてしまった。彼女は，書き込みをした同じ学校内の生徒（Bさん）を特定し，どうしてそんなことをするのか問い質した。ところがBさんは泣いてしまい，先生を呼び出した。そして逆にAさんが怒られてしまったというのだ。Aさんは「サイトで悪口を書いているのになぜ私だけ怒られるのか」と訴えたが，当時の教師からは取り合ってもらえなかった。その後もネット上での中傷は続いたが，Aさんはこのときの経験から教師には頼らず，無視をしたり，あるときは逆に相手の中傷をネット上でしたりといった行動をとるようになった。いずれも解決ではなく，エスカレートする方向に進んでしまい，Aさんは不満を抱えたまま学校生活を送った。

この「生徒と先生との認識の食い違い」を要因の1つとしたトラブルはマスコミで報道されるほどの警察沙汰には至っていないが，言い換えればこのような事例は特殊なものではなく，日本中の子どもがケータイを持つ今日，どのような学校でも起こりうる問題ではないかと私は考えている。私自身が学校等で啓発活動を行うとき，程度の差はあれどの学校も必ずといっていいほどケータイ・インターネットが絡んだトラブルが発生したという話を聞く。親や教師の知らないところで傷つけ，傷つけられるという子どもたちの姿は今も昔もあるが，その舞台としてインターネットが加わったことにより，よりいっそう発見や指導は難解なものになっている。

（2）モラルでは解決しないネットのトラブル

「仕返しのため，気に食わないから悪口を書いた」。これは埼玉県教育委員会による「ネットいじめ等の予防と対応策」でのアンケート調査からわかった結果の一部である。冒頭でふれたAさんも，「ネットとはいえ人を傷つけるようなことは言わない」といった，インターネット利用のモラル，マナーは認識していたし，以前から指導もされていたという。

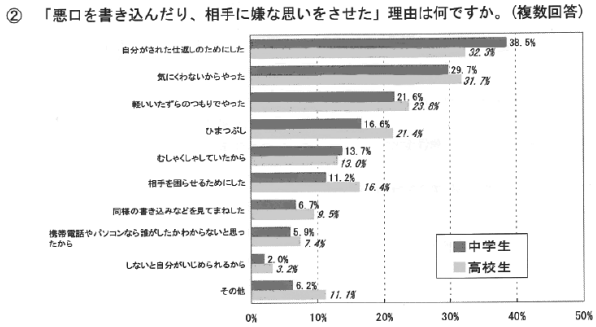


図　埼玉県教育委員会『ネットいじめ等の予防と対応策の手引』より抜粋

KATAYAMA　Yusuke：特定非営利活動法人青少年メディア研究協会（群馬県前橋市大手町2-3-9 曲輪橋ビル209）

アンケート結果が示すように，不特定多数の人と（親や教師に知られずに）つながることのできるネット遊びで起こるトラブルは，情報モラルの問題とは次元が異なっているのではないか。私は，このような問題を考えるとき，**「情報リスク」**という**「情報モラル」**とは異なる視点で捉えている。子どもも大人も関係なくさまざまな人が交流するネット遊びでは，その楽しさの反面，危険性も存在する。しかしながら，特に子どものケータイ利用に関していえば，子どもが自由自在に情報を受け取ったり，発信したりしながらネット遊びに参加している一方で，誰と遊んでいるのか，どんな情報を入手しているのかを親や教師が知ることは大変に難しい。つまり，子どものネット遊びのリスクを知ることができないし，子どもを守ることもできない。

ネット遊びが関連した子どものトラブルはすでに報道されているが，親・教師の反応は，「全く把握していなかった」というケースが多いのである。

いまやケータイを持つ子どもの多くが，ネット上で不特定多数の人とかかわりながら，時間を費やすようになっている。ケータイのメディア特性から，サイト上では放課後はもちろん，ベッドの中でも簡単に遊ぶことができる。

このような現状から，親・教師にとっては子どものインターネット利用についての具体的な理解，そして解決に向けての営みが急務であると私は考えている。

前述の事例等では誹謗中傷にかかわるリスクを取り上げたが，ネット上にはいくつものリスク要因があり，遊び場となっているサイト自体も数・種類ともに多種多様であることから，その実態把握は容易ではない。単純に脅したり，お説教と受け取られがちなモラル教育だけでは解決には至らない。実態理解が必要であろう。

以下にネット遊びの特徴と変化，インターネット時代における大人（特に親・教師）の役割にふれながら，次にリスク回避の実践について述べていきたいと思う。

2　子どものネット遊びの広がり

（1）学校裏サイトからプロフ，ＳＮＳへ

私が子どものインターネット利用問題にかかわるようになったのはおよそ３年前からだが，その頃は学校裏サイトといわれる非公式サイトやプロフといった遊びが目立つようになっていた。続いて「モバゲー」等に代表されるケータイゲームサイト，ＳＮＳサイトが注目されるようになった。同時に，従来の発信遊びも子どもの欲求に応えるように変化してきた。例えば，最近のプロフもただプロフィールを公開するだけでなく，リアルやブログ等，その日思ったことを綴り，友達同士でお互いの考えていることを公開し合うという機能が最近は追加されているものが多い。つまり，彼／彼女らは掲示板，プロフィール公開等多様なコミュニケーションサービスを組み合わせながらサイトを利用しているといえる。

周知の通り，場所がネット上である以上，それらはただの「遊び」や「ゲーム」ではなく，常にリスクをはらんでいるものとして注意しなければならない。

（2）進化するネット遊び

私の所属する青少年メディア研究協会では，上記のようなネット遊びにおけるリスクを個人情報や誹謗中傷，出会いの誘発等といった項目に分類・整理するといういくつかの試みを実践している。そこでの経験からいえば，次から述べるような変化から子どものネット遊びは複雑化し，実態把握が困難になっている。

１つ目は子どもが発信しているサイトの発見が難しくなっていることである。親や教師の目から逃れるため，自己防衛の意識からなど，いくつか理由は考えられるが，子どもたちはサイトにパスワードを書けたり，隠語を使ったりといったテクニックを使いながら大人の監視ができないようにしてネット遊びの仕方を変えている。

２つ目は，ネット上の遊び場が質・量ともに多様になっていることである。私がこの問題に注目していた頃と異なり，学校裏サイトやプロフを使っての遊びは依然残ってはいるが，それに加えて先ほど挙げたようなリアルやアルバムといった，書き込みだけでなく画像を使った遊びも新たに生まれている。

なんとか実態を把握しようと大人が躍起になっている一方で，場所や方法を変えながら，ネット遊びはリスキーな方向に進化しているといえるだろう。

3　ペアレンタル・コントロールという営み

（1）市民インストラクターの活躍

このような子どものネット遊びやそれに伴う被害・加害のリスクの広がりという現実を前に，青少年メディア研究協会では，問題解決の方法論として**「ペアレンタル・コントロール」**という営みを提唱している。これは，**子どもたちのネット利用において，見守り・注意・指導することのできる親・教師の能力や活動**を指す。

子どもたちの間でどのようなサイトが流行っているのか，それを監視することは確かに容易ではない。しかし，どのような危険性があるのか，どのように指導すればよいのかといった考え方は，ネット上であれ教室の中であれ基本的には変わらないはずである。

したがって問題は，子どものインターネット利用，特に携帯電話をはじめとしたモバイル端末からのインター

ネット利用によるリスク発生の仕組みを理解し，そのリスクを減らすために新たな知識や考え方を親・教師が身に付けていく必要があることにある。

この「親・教師のパワーアップ」のために，われわれが実践している取組みを次に述べていく。

われわれは，子どものインターネット利用問題について問題意識を持ってもらうきっかけとして，「知った人から知らない人へ」というスローガンのもと，全国の学校や地域で出前講習会を実施する啓発事業を展開している。

そして，特に関心の高い人たちを募り，集中的な養成講座を経て，今度はその受講生たちが各地域で啓発等の活動を実行していく。彼らを**「市民インストラクター」**と呼んでいる。市民インストラクターによる**啓発活動**の普及については，年々ニーズが高まっており，地域や学校を助ける担い手として，いくつかの地域で認知され始めている。

問題解決のために市民インストラクターが展開する啓発活動とその普及は確かに重要であるが，それだけでは解決には結びつかない。

（２）ＣＩＳＳによる見守り活動支援

「啓発」に加えて，大人の果たす役割として決定的に重要なのが**「見守り」**である。地域において，どんなネット遊びに子どもがかかわっているのか，そこにはどんな危険があるのか，継続的に見守り，学校等で問題が顕在化したときにいち早く対応することのできる仕組みが求められる。これは，学校と地域の連携という言葉でも言い換えられるだろう。

私は，「啓発」と「見守り」という大人の役割の重要性を体験的に知り，その実践を進めている。

特に注力しているのがCivil Instructor Support System（ＣＩＳＳ）と呼ぶシステムの開発である。これは，問題解決にかかわる人たち，具体的にいえば市民インストラクターや教師，教育委員会といった人たちが利用し，連携を深めることを目的とした情報通信システムである。以下，その試みについてふれたい。

ＣＩＳＳ利用による試みの１つが，子どものネット遊びに関するデータベースの蓄積である。いわゆる学校裏サイト，プロフ，各種のＳＮＳサイト等，無数にあるネット遊び場において子どもたちは発信遊びを行っている。学校や趣味のこと等，そこでは多様なやりとりが見られるが，親・教師の立場から見ると心配な点もある。個人情報を公開し，ネット上でいろいろな人とやりとりしている様子を伝えると，「こんなことをやっているなんて知らなかった」と驚く親の反応が圧倒的に多い。前述の中学校の事例においても，ネット上の発信内容が把握されていなかったことが要因の１つとなっている。

つまり，危機意識の高まりの一方で，サイト上でどのような発信がされているのか，その実態はまだまだ理解不足のままに，生徒指導がなされているのである。

ＣＩＳＳのデータベース利用は，子どものネット遊びについての情報共有を図り，この問題を解消することがねらいである。ネット遊びの様子を知ろうとする活動は，これまでにも確かにあった。私がそれを知ったのは，ある学校の先生からだったが，それは学校独自の努力としてやっているものや熱心な先生が新たな仕事として始めていることであった。ただ，教師自身が悩んでいることとして，その見守り範囲が自分１人の仕事量に限られていることであった。そのような活動を行っている人たちを結ぶのがＣＩＳＳの役割であり，子どものネット遊びに関する情報を知らせ合うという関係を築くための助けとなることが期待される。

写真　ＣＩＳＳ利用による見守り

（３）群馬県高崎市での協働

群馬県高崎市は，ＣＩＳＳデータベース活用による見守り活動を最初に実践する地域であり，われわれはその実践を促進する準備を進めている。学校と教育委員会，市民インストラクターが手を組みながら，学校の生徒がどのようなネット上での発信を行っているのか，それを記録するとともに関係者間で共有していこうというものである。

理想的には地域の保護者や教師皆がこの見守り活動を実践することが望ましい。しかしながら，ネット遊びの見守り，つまりネットモニタリングを継続させていくにはそれなりの熱心さとスキルを要する。このような現状を踏まえながら，高崎市では関心の高い保護者（＝市民インストラクター）と問題に直面する教師（＝学校，教育委員会）への働きかけをしているところである。

前述の事例からもわかるように，子どものケータイ利用を考えるとき，ネット上の実態を知ることから生徒指導上の厚みを持たせたいという潜在的なニーズが学校にはある。データベースの共有により，その悩みを減らし，

学校現場での指導・啓発につなげることを学校にとってのメリットになると考え，それをＣＩＳＳ利用の成果として見込んでいる。

（４）計画的な見守り活動に向けて

データベース利用をはじめとしてＣＩＳＳの開発に取り組むのは，子どものインターネット利用問題に対して場当たり的な対応ではなく，計画的な対策によって解決を図るためである。一方的な法規制やケータイ禁止ルールでは子どもへの説明がつかないし，親・教師のインターネット利用のリスクについての理解も深まらないままになってしまいかねない。「子どもにどのようにインターネットを使わせるべきか」という子育て教育にかかわる議論のためには，保護者や教師がペアレンタル・コントロール能力を身に付けることが求められるだろう。

体系的にこの問題に取り組むには学校と保護者，地域のつながりは欠かせない。この認識をもとに，私はＣＩＳＳの開発と改良を進めている。ネット上での問題が影響し，表面化（いじめ，けんか等）するのは学校現場でも実際に起こっている。とはいえ，すでに述べたように教師はネットの問題以前にさまざまな仕事に追われており，新しい課題として生徒のインターネット利用の見守り等に取り組むというのは現実的ではない。「毎日裏サイトやプロフをモニタリングしたり記録したりというのはとてもじゃないが追いつかない」という学校からの声はたしかに現状を言い当てている。

くどいようだが，ケータイによるインターネット利用のリスクは，（子どもを心配する）親・教師の目が行き届かない点にある。したがって，教室の中だけではインターネット上でどのような遊びがあるのかは，把握することはできない。ペアレンタル・コントロール能力を発揮できる保護者（ＰＴＡ）や地域（市民インストラクター）からのサポートが求められるのは，この点からも必然といえる。

データベース機能がそうであるように，ＣＩＳＳ利用を通しての一連の取組みは，これまで個々に取り組んできた人や地域の経験，知見等，問題解決に有益となる情報を集約することを意図している。見守り活動の記録・蓄積の場として，啓発情報やコンテンツの交換の場として，各地域での問題について議論する交流の場として。そして，ペアレンタル・コントロール能力向上を促すシステムとして今後も開発に臨みたい。

（５）おわりに

インターネット以前から，テレビやゲーム等の新しいメディアに対して，親・教師は子どもにどのような影響があるのか，常に目を光らせてきた。これは，ペアレンタル･コントロールという営みにほかならない。しかし，ケータイ・インターネットに関していえば，そのメディア特性から子どもがどのような情報にふれているのか，把握することが困難になっていることはこれまで述べた通りである。ただ，インターネットに限らず子どものメディアとのかかわりにおいては，最終的には親または教師が責任を負うことになる。この点で，すでに多くの子どもたちがインターネット利用可能な携帯電話やゲーム機を手にしている日本では，そこで行き交う情報の中身を注意深く見守っていくことが子育て教育上，必要になると考えられる。モラルを訴えることではなく，リスク回避のための取組みをこれまで主張しているのは，このような問題意識があるからだ。

今後，子どもたちにネットの道徳を説くだけではなく，大人，親，教師自らの実践もより必要になっていくであろう。つまり，「インターネット時代の見守り・注意・指導する力」を身に付けていかなくてはならない。

【参考】

・『ネットいじめ等の予防と対応策の手引』，埼玉県教育委員会

「セーフコミュニティ」で
安心・安全・元気なまちを

セーフコミュニティ推進リーダーのための手引書

厚木市資料　2009.3

編者注：

本書では、WHO 協働センターの提唱する世界基準の安全・安心まちづくり、即ち、「6 指標の認証モデル」に基づく安全・安心まちづくりを「セーフコミュニティ」と「カギ括弧」で表記しいる。

本資料は、厚木市が「セーフコミュニティ」導入（2008 年）にあたり基本資料として幹部用に作成したものであり、今般、厚木市のお許しを得て、警察政策学会執務資料に転載した。

「セーフコミュニティ」（6 指標の意図するところ）は、疫学的手法をベースとした科学的なアプローチによって「事件事故（外傷）のハイリスク（人、状況、環境などの）ターゲット」を抽出し、組織横断的取組み（協働とパートナーシップのキーワード）によって、事件事故予防のための処方箋（安全計画）を作成、コミュニティベースで予防安全対策を推進していこうとするもので、①市民協働の具現化プロセスの明示、②コミュニティの主体的自発性の仕組み、③地域の安全・安心資源の包括的活用等を通じて、地域社会全体の安全･安心の質の向上を目指す社会実践的地域開発プログラムといえる。

故に、世界各国で様々な形で進化を遂げつつあり、内外の「セーフコミュニティ」間ネットワークによる相互啓発（学びあい：第 6 指標）こそが、コミュニティの心技体を鍛え、世界に通用する質の高い「NEXT ONE セーフコミュニティ」への切符となることを示唆している。

厚木市元気アップ戦略
市民協働の推進

世界基準の安心・安全を目指すまち
あ つ ぎ

イラスト：セーフコミュニティ　イメージマーク

セーフコミュニティで
安心・安全 元気なまちを

セーフコミュニティ
推進リーダーのための
手引き

厚木市

目　次

「セーフコミュニティ」の歴史と教訓 ・・・・・・・P 2
「セーフコミュニティ」とは ・・・・・・・P 3
安心・安全、健康、コミュニティに関する問題状況 ・・・・・・・P 4
「セーフコミュニティ」の手法の特色 ・・・・・・・P 6
1 安心・安全を脅かす全ての事象を対象
2 安心・安全、健康、コミュニティをめぐる問題の同時解決
3 科学的アプローチ
4 職種・組織横断的に協働してコミュニティ全体の「安全の質」を向上
5 課題の共有による「地域の絆」の強化
「セーフコミュニティ」に期待される効果 ・・・・・・・P11
各分野での「セーフコミュニティ」を目指した協働による活動・展開 ・・・・・・・P12
「セーフコミュニティ」推進体制イメージ図 ・・・・・・・P14
「セーフコミュニティ」の認証を目指して ・・・・・・・P15
「セーフコミュニティ」の真髄 ・・・・・・・P16
「セーフコミュニティ」に関する情報 ・・・・・・・P18

セーフコミュニティ導入の理由

◆近年、生活の「安心・安全」問題に、市民の関心が高まっています。他方、高齢化社会の進展による介護や医療費の増大、体感治安の悪化、自殺の増加など、住民の健康や安全をめぐる課題がより深刻かつ複雑多様化するなかで、「地域の絆の再生」、行政と市民の協働による安心・安全のまちづくりが、大きな課題となっています。

こうした中で、世界保健機関（以下、「WHO」という。）が推進する「セーフコミュニティ」（事故やけがは偶然の結果ではなく予防できるという理念のもと、地域や行政、警察、医療機関などが協働し、誰もが健やかで安心して安全に暮らせるまちづくりを進めている体系的な地域社会開発プログラム）の取組みが注目されています。

◆厚木市は、「セーフコミュニティ」が、市民生活の安心・安全を脅かす全ての事象を、行政の関与の下、地域住民や関係団体・機関と組織横断的に総合的に安全なまちづくりを実施する取組みであり、また、そのプロセスの記録やその分析により、さらに「結果としてどうなったか」の評価・検証という仕組み（事業自体がPDCAサイクル）を有するなど、これまでにない包括的・総合的な施策推進の枠組みをもっており、これらを総合的に検討し、2008年１月、その導入を決定、その認証を目指すこととしました。

また、2009年４月からの新総合計画（12年間）にも「セーフコミュニティ」が明記されました。

◆本資料は、「セーフコミュニティ」推進リーダーのための手引書として作成されたものです。

「セーフコミュニティ」 イメージマーク

コンセプト

小さなお子さんから、お年寄りまで、誰もが安心・安全をイメージできるよう
シンプルで可愛らしく、そしてインパクトのあるデザインにしました

「セーフコミュニティ（SC）」の歴史と教訓

◆ 前　史

○ スウェーデンのファルショッピング市における事故予防活動プログラム（1975年開始）では、3年後、事故に よる傷害が23%減少しました。

＊32,000人の住民全てに対するプログラム：情報提供、教育、サーベイランス(注1)、指導、環境改善

○ 1980年代初め、ファルショッピング市に続いてリードショッピング市やモターラ市がプログラムを開始し、モ ターラ市においては、施設で治療を受ける重度な傷害の発生率が41%減少しました。

○ 「セーフコミュニティ」は、スウェーデンにおけるこれらの社会実験を基に体系化されたものです。

◆ 歴　史

○ 1989年、世界50カ国から約500人の代表が参加し、第1回世界事故・外傷予防会議がスウェーデンのストックホルムで開催され、そこで、「すべての人間は、健康と安全に対して平等な権利を持つ。それは外傷ハザード(注2)を減少することによって達成される」とする「セーフコミュニティ」のための宣言が採択されました。

○ 同年、WHO CSP 協働センター(注3)が発足し、「セーフコミュニティ」運動が世界規模で展開されることとなりました。

○ WHO地域の安全向上のための協働センターは、一定の基準（世界基準6指標）を満たした自治体等に対して「セーフコミュニティ」の認証を与えており、2008年12月現在、世界26ヵ国、150のコミュニティが認証を取得しています。
国内では京都府亀岡市が、2008年3月に日本で初めて認証（世界で132番目）を取得しました。

◆ 「セーフコミュニティ」の社会実験から得られた教訓

WHO 地域の安全向上のための協働センター長　カロリンスカ医科大学社会医学部長
レイフ・スヴァンストローム博士　2007.9　横浜市講演より

○ 事故やけがは、偶然の結果ではなく、対策によって予防できる。

○ 「セーフコミュニティ」の対象　「すべての種類の安全を対象」「すべての領域の傷害（事件・事故）を予防」
・すべての場所　・すべての年齢　・すべての環境　・すべての状況

○ 成功への鍵　（カッコ内は専門委員の注）

・コミュニティ、関係自治体及び関係機関・団体の関与を伴うこと
（＝自治体の首長のリーダーシップと安全に関わるすべての関係者の参加）

・パートナーシップの構築
（＝安全関係者の水平関係・信頼関係の構築）

・疫学及びそのためのデータとその活用
（＝科学的アプローチ・科学的知見の安全対策への活用・統計分析、社会調査等による地域の課題の明確化・根拠ある安全対策）

・部門間協働アプローチ
（＝職種・組織横断的な協働関係の構築）

・コミュニティの判断による予防介入の優先順位づけ
（＝ 主体としてのコミュニティの役割の重要性）

・意識啓発
（＝市民の安全意識の啓発・安全教育の普及・国内外のセーフコミュニティネットワークへの参加と経験交流）

（注1）サーベイランスとは、直訳すると見張りや監視を意味する。ここでは、情報の入手の分野・組織のこと。
（注2）外傷ハザードとは、英語hazardには「偶然」という意味合いもあるが日本語ではもっぱら「危険」という意味合いで用いられる。
（注3）WHO CSP 協働センターとは、コミュニティセーフティプロモーション協働センターで、日本では、WHO地域の安全向上のための協働センターと訳されている。

「セーフコミュニティ」とは

「安心・安全」「健康」「コミュニティ」の三つの課題を同時解決

「安心・安全」と「健康」は、市民生活のすべての基盤をなす「車の両輪」です。

「セーフコミュニティ」は、市民生活の「車の両輪」を支える「コミュニティ」に着目、そこで発生する事件・事故など諸々の危険や脅威に対して、これを**世界基準の手法(※)**によって、問題解決を図ろうという画期的な試みです。

「セーフコミュニティ」って何？

「事故やけがは、偶然の結果ではなく、予防できる」という理念のもと、官・民・地域等の関係者が組織横断的に連携・協働して、地域の実態に即し、問題を一つ一つ改善して、人の一生にとって最も大切な「安全」と「健康」を不慮の事件・事故等から守るとともに、より住み良い魅力的なコミュニティをコミュニティの人々の目線に立って創っていこうという取組みです。

どうして、「セーフコミュニティ」が必要なの？

近年、地域コミュニティの人のつながりの希薄化、人々の不安と孤立化というコミュニティ環境の中で、交通事故、転倒等によるけが、幼児の事故、子どもの声かけ不審事案や振り込め詐欺や自転車運転中の事故死、高齢者の事件・事故、青少年等による暴力やDV(注1)、自殺、あるいは街頭犯罪の増加等による体感治安不安の増大など様々な危険や不安が身の回りに渦巻いています。

これらの生活安全を脅かす危険や不安を取り除き、市民一人一人の生活安全充足感の向上を現実のものとするためには、これらの諸課題を三位一体の包括的課題として、コミュニティのすべての安全関係者が共有し、協働して問題解決していく必要があるからです。

「生活の質」の向上のためのプログラム

このように、「セーフコミュニティ」は、コミュニティのあり方をともに考え、共に汗を流すことで、**地域の「信頼と絆」の強化 → 地域の安全活力の活性化 → 人々の生活の質の向上(QOL)** という好循環を生み出す地域社会開発プログラムでもあるのです。

「予防安全」から「予知安全」の時代へ

「セーフコミュニティ」の新しい発想と科学的な手法によって市民生活の身近な事件・事故の危険について予知・予測し、すべての安全関係者が客観的なデータを共有し、協働して問題解決を図ります。

学習し成長し続ける安全未来都市

「セーフコミュニティ」は、将来にわたって安全を学び成長し続ける仕組み、評価方法などの有無を世界基準で認定し、コミュニティ自らの自己成長と安全創造を促す、言わば、「ポートフォリオ(注2)型安全学習都市」を目指すところに、その最大の特徴があります。
「安全」水準が、他市と比べて良くても認証がとれない理由はここにあります。

※ 世界基準の6つの認証指標 （引用：京都府版 安心・安全のまちづくり セーフコミュニティの手引き）

WHO地域の安全向上のための協働センターでは、「セーフコミュニティ」になるために以下の認証取得の指標を設けています。認証申請に対して審査を受け、合格しないと認証を取得できません。

指標 1 分野の垣根を越え、コミュニティの安心・安全を推進するための協働組織が設置されている
指標 2 全ての性別・年齢・環境・状況をカバーする長期的、継続的なプログラムを実施している
指標 3 ハイリスクのグループや環境に焦点を当てたプログラム及び弱者グループを対象としたプログラムを実施している
指標 4 外傷等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、プロセス、取組の効果を測定するための評価基準を設けている
指標 6 国内及び国際的なセーフコミュニティのネットワークに継続的に参加する

（注1）DVとは、同居関係にある配偶者や内縁関係などにある家族から受ける家庭内暴力のこと。
（注2）ポートフォリオ型学習とは、学びの過程で自ら自発的に学び、その伸びや変容を多面的・多角的、かつ長期的に評価し、新たな学びに活かすという考え方で、この手法は、「結果」から「マイナス」を探すのではなく、「プロセス」から「プラス」を見出す学習法とされる。

安心・安全、健康、コミュニティに関する問題状況

「セーフコミュニティ」モデル導入により、厚木市は、他の都市と比べて、次のような喫緊の課題のあることが明らかになりました。

◆ 交通安全環境：事故をめぐる問題

・6年間で死者62人、負傷者16,128人

・自転車事故が全体の2割強

・全国統計によると事故の5割以上が生活圏500メートル以内で発生

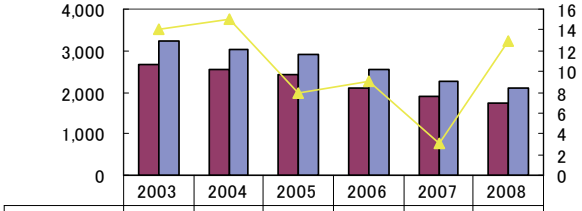
※コミュニティでの取組みが重要

生活道路における早急な交通安全対策が必要であり、特に、自転車事故については、頭部損傷が多く、これらはヘルメット着用で、そのダメージを大幅に軽減することができます。

なお、安全なまちランキング（2008東洋経済新報）では、交通事故発生件数は、全国800市中747位と評価されており、汚名返上が課題となっています。

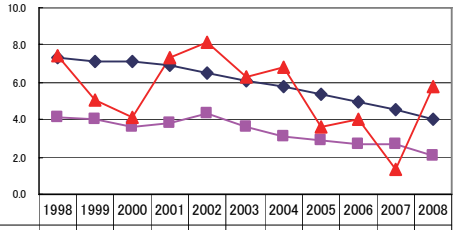
都心部（東京・横浜）へのアクセスの中心
交通量の増加、生活道路環境

交通事故の状況
（平成15年～20年）

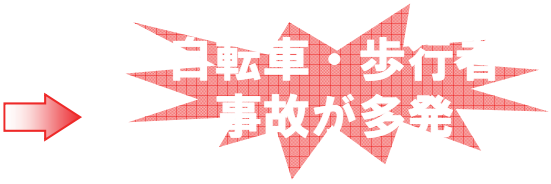


	2003	2004	2005	2006	2007	2008
件　数	2,659	2,530	2,427	2,112	1,899	1,751
負傷者	3,245	3,025	2,923	2,555	2,259	2,121
死　者	14	15	8	9	3	13

交通事故死亡率の推移（10万人当たり）
（平成10年～20年）



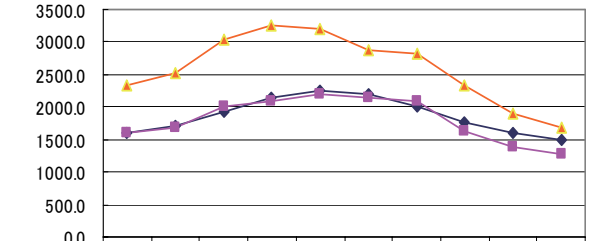
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
全国	7.3	7.1	7.1	6.9	6.5	6.0	5.8	5.4	5.0	4.5	4.0
神奈川県	4.1	4.0	3.6	3.8	4.4	3.6	3.1	2.9	2.7	2.7	2.1
厚木市	7.5	5.1	4.1	7.3	8.1	6.3	6.8	3.6	4.0	1.3	5.7



◆ 犯罪被害・体感治安不安をめぐる問題

犯罪の発生総数は、市民や行政および警察のスクラムによる取組みにより、平成13年の7,163件 のピークから、平成19年は3,773件まで減少させることができました。しかし、人口10万人当たりの犯罪発生率をみると厚木市は、全国、県と比較し高い状況にあります。また、市民に対するアンケート調査では子どもへの犯罪被害など、様々な不安があることが明らかになりました。

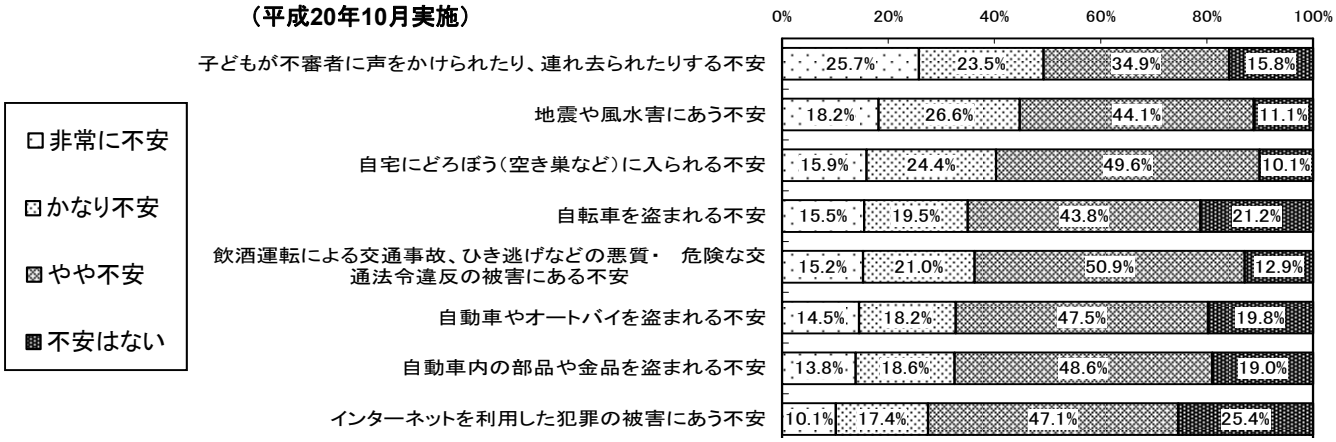
厚木市内犯罪発生率の推移（平成10年～19年）
犯罪発生率（10万人当たり）



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
全国	1607.7	1709.4	1925.1	2149.1	2239.4	2186.3	2007.1	1776.3	1605.1	1494.0
神奈川県	1604.1	1695.3	2002.0	2096.8	2204.9	2144.5	2097.4	1625.8	1389.6	1267.2
厚木市	2320.7	2528.4	3046.4	3260.7	3199.3	2865.8	2812.3	2322.4	1909.4	1679.7

安全、健康、コミュニティに関するアンケート調査
（平成20年10月実施）

犯罪被害などにあう不安の程度



◆ 子どもの声かけ事案をめぐる問題

子どもを対象とした不審動向実態調査から次のような課題が出ています。

不審者等が多く目撃される環境・状況等は
○子どもたちの学校のある日　○晴れて暖かく気持ちの良い日　○午後3時から午後5時頃
○週では、休み明けの月曜日か、半ばの水曜日　○月では、夏休みなどの長期休みの前後の月
○場所は公園や駐車場、路上駐車の多い道路等、死角となる場所、新興住宅街やアパート、公営住宅の多い地域、人口の少ない山間部に近い郊外の小中学校付近の路上　○徒歩か自動車で、女子小中学生を狙う　○中年男性による　○露出狂や痴漢、若しくは声かけ

子ども対象　不審動向実態調査（平成16年～19年）

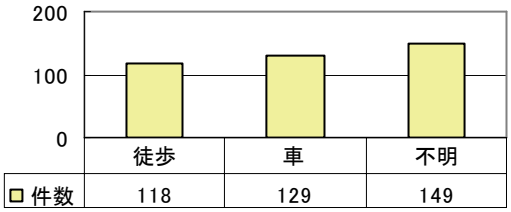
種類	件数	割合
露出狂	95	24.0%
声かけ	41	10.4%
尾行・追いかけ	32	8.1%
腕をつかまれる	12	3.0%
車に連れ込まれそうになる	11	2.8%
その他	205	51.7%
合計	396	100%

24.3%

不審動向情報の24.3%が危険・犯罪に直結する可能性のある事案

→被害の未然防止には市・警察・家庭・地域・学校の連携・協働戦略が必要

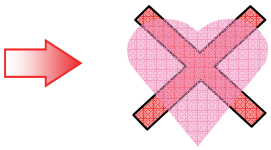
声かけ事案（手段別）



→人と車に注意を！

年　齢	件　数	割　合（%）
中学生・女	111	28.03
小学生・女	95	23.99
高校生・女	35	8.84
小学生・男	27	6.82
一般・女	19	4.80

本厚木駅周辺の
街頭犯罪、自転車盗、声かけ、暗がりなど

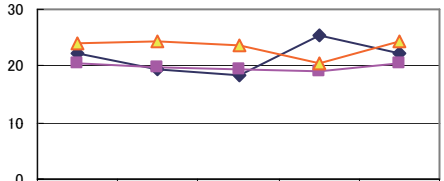


体感治安不安

◆ 自殺事案等をめぐる問題

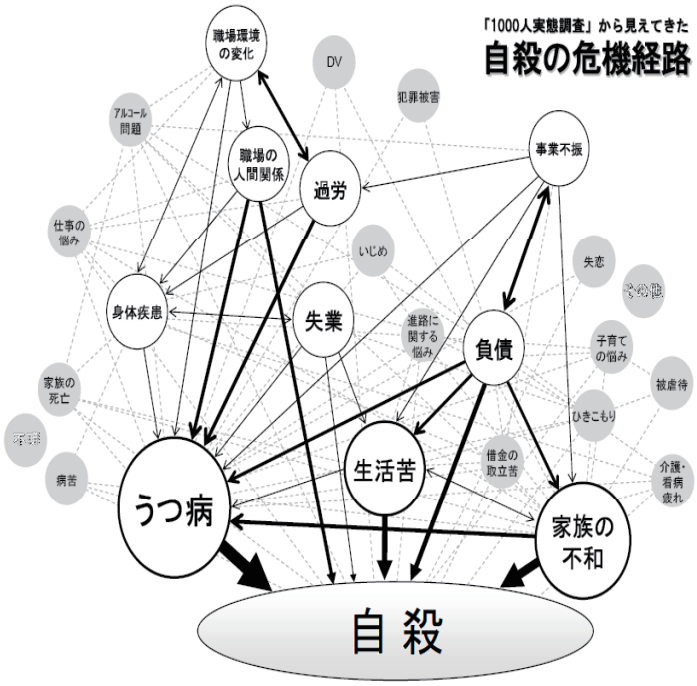
国の重要課題となっている自殺事案が、厚木市においても過去5年間で、234件発生（人口10万人当たり21.04件、県内14位）しており、未遂事案を含め「不必要な死」の危険性は深刻な事態といえます。また、家庭内暴力や虐待事案などへの対応も、今後の大きな課題といえます。

自殺率の比較（10万人対）：人口動態統計（平成19年～20年）



	2004	2005	2006	2007	2008
厚木市	22.1	19.4	18.4	25.5	22.3
神奈川県	20.6	19.6	19.4	19.0	20.5
全国	24.0	24.2	23.7	20.5	24.4

自殺対策支援センターライフリンク：自殺実態白書2008



「セーフコミュニティ」の手法の特色

1　安心・安全を脅かす全ての事象を対象

◆「セーフコミュニティ」では、事故によるけが、犯罪・暴力・自殺など、わたしたちの安心・安全な暮らしを脅かす全ての事象を対象としています。

不慮の事故	犯罪等事件・事案	災害等	その他
交通事故、家庭内の火傷、転倒・転落、溺水、窒息、中毒、学校内事故、職場の事故など	他殺、傷害、暴行、薬物、中毒、児童虐待、高齢者虐待、DV、校内暴力、振り込め詐欺など	地震、火災、風水害による死亡・外傷など	自殺、外傷後ストレス障害（PTSD（注1））など

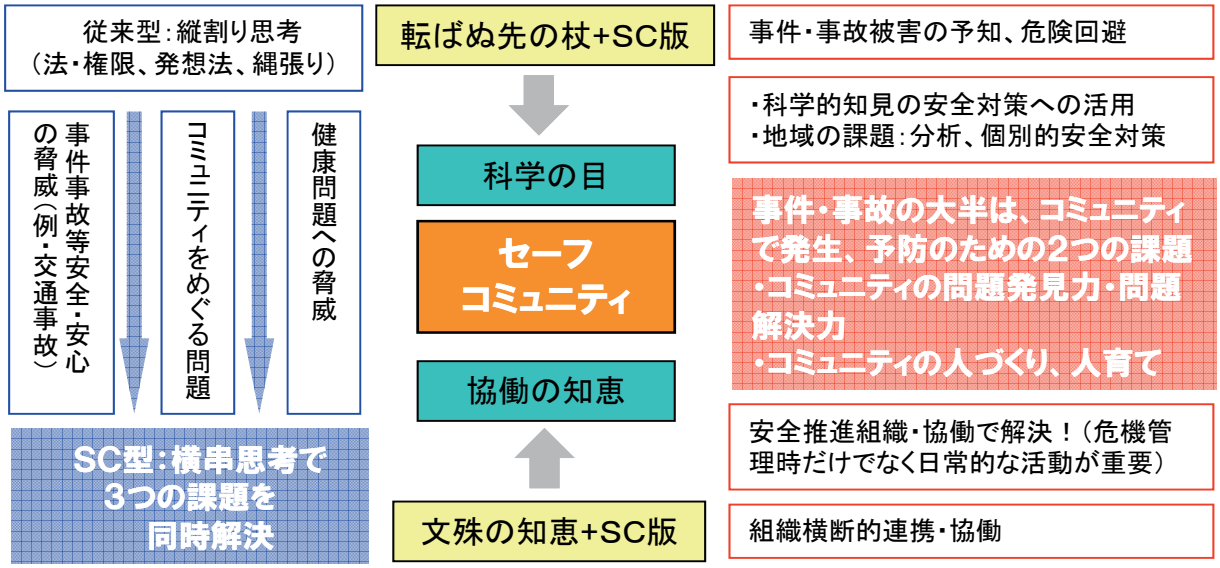
◆◆◆ひとくちMEMO◆◆◆

例えば、自殺者を生み出す多重債務や振り込め詐欺の防止のための活動の他、地域環境を改善するあいさつ運動、愛の目運動、花いっぱい運動などもセーフコミュニティの重要な活動になります。

このように、事件・事故（氷山の一角）という結果を招かないために有効な対策を複合的に組み合わせることにより、様々な要因や背景が絡み合い、けがや事件・事故に発展することを予防するものです。

2　安心・安全、健康、コミュニティをめぐる問題の同時解決

◆「セーフコミュニティ」の特色に「科学の眼」の活用、関係者の「協働の知恵」があります。



◆◆◆ひとくちMEMO◆◆◆

（1）「転ばぬ先の杖のSC版」では、「杖」（安全センサー、危険予知）が有効に機能するために、科学的知見の安全対策への活用が大切です。また、事件・事故の分析を通じてハイリスクグループの問題点を「科学の目」で捉え直し、地域診断によってコミュニティの課題を明らかにし、これらのグループや環境等に対して個別的・具体的・効果的な安全対策（SP：セーフティプロモーション）を行う必要があります。

（2）「3人寄れば文殊の知恵のSC版」では、「安心・安全」「健康」「コミュニティ」の諸課題を同時に解決するために、3分野すべての関係者の「文殊の知恵」を結集、「協働」対処することが求められています。

（3）コミュニティについても、日本では、古くは応仁の乱の際の京都、また長浜、堺の町衆の自治精神の中に、その後、江戸時代を経て今日の自治会・町内会活動につながる地域コミュニティの中に、安全な暮らしを実現するために、地域の人々がお互いに助け合い、協力し合う良き安全文化（「向こう三軒両隣」「縁の文化」など）の伝統がありました。

厚木市は、「転ばぬ先の杖」「文殊の知恵」「向こう三軒両隣」など地域安全文化の良さを再認識し、世界基準の「セーフコミュニティ」の知恵を学び、コミュニティ自らの主体的な役割や市民協働によって、世界一の安心・安全元気なまちを目指します。

（注1）PTSDとは、post Traumatic stress Disorderの略語で、心的外傷後ストレス障害という意味です。つまり、「トラウマ（心的外傷）」となる、心に受けた衝撃的な傷が元で後に生じる様々なストレス障害を指します。

3　科学的アプローチ

安心・安全な生活を脅かす事件・事故の原因は様々です。また、各年齢層によって原因が異なります。統計分析による傾向性の把握や社会調査の結果の分析によって、地域の課題の発見や問題点を明らかにします。これは、セーフコミュニティ活動を進めていく上で基本的作業といえます。また、科学的知見を安全対策に活用します。

（1）「科学の眼」で地域の課題を発見

◆ 統計資料：不慮の事故及び自殺による死亡：人口動態統計（平成11年～18年）

年齢階級	1位 原因と死者数	2位 原因と死者数	3位 原因と死者数	4位 原因と死者数	5位 原因と死者数
0～9歳	交通事故　4	不慮の窒息　3	転倒・転落／不慮の溺死及び溺水／その他の不慮の事故　各1		
10～19歳	交通事故　10	自殺　6	不慮の溺死及び溺水　3	転倒・転落　1	－
20～29歳	自殺　49	交通事故　19	転倒・転落　3	不慮の溺死及び溺水／不慮の中毒及び有害物質への曝露／その他の不慮の事故　各1	
30～39歳	自殺　67	交通事故　13	転倒・転落　3	不慮の溺死及び溺水／不慮の窒息／煙、火及び火災への曝露／その他の不慮の事故　各1	
40～49歳	自殺　58	交通事故　10	不慮の溺死及び溺水　6	転倒・転落　4	その他の不慮の事故　3
50～59歳	自殺　98	交通事故　18	転倒・転落　9	不慮の溺死及び溺水　7	不慮の窒息　5
60～69歳	自殺　56	交通事故　13	転倒・転落／不慮の溺死及び溺水　各11		不慮の窒息　8
70～79歳	交通事故／不慮の溺死及び溺水　各20		自殺　16	不慮の窒息　15	その他の不慮の事故　9
80歳以上	不慮の窒息　25	転倒・転落　21	自殺／その他の不慮の事故　各14		交通事故　12
（再掲） 65歳以上	自殺　53	不慮の窒息　46	交通事故　38	不慮の溺死及び溺水　37	転倒・転落　35

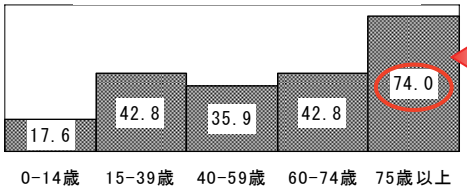
◆ 事件・事故・人・場所・環境・発生原因別と年齢層別傾向性の分析（イメージ図）

（3） 根拠ある具体的な安全対策

事件・事故を防ぐ地域の課題が、年齢、環境、発生場所ごとに明らかになれば、その対策や状況に対し個別的・具体的な対策を講ずることができます。また、セーフコミュニティは科学的知見を活用して根拠ある安心・安全なまちづくりを進めます。

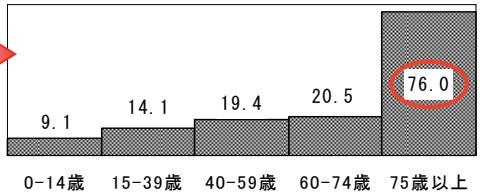
◆ 高齢者の安全：安全、健康、コミュニティに関するアンケート調査（平成20年10月実施）

市内（自宅外）のけがに占める「転倒」の割合（年齢別）



高齢者の転倒予防対策が必要

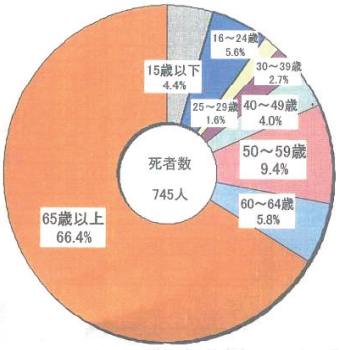
家庭内のけがに占める「転倒」の割合（年齢別）



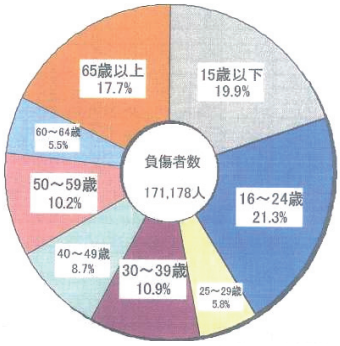
自転車乗用中の事故による死者：（全国統計）
子ども約20%、若者約21%、高齢者約18%
で全体の約6割。そのうち約7割は脳部損傷
先進国ではヘルメット常用が常識：京都府条例など

自転車乗用中の年齢層別死傷者数(構成率)平成19年

交通事故総合分析センター資料



＝特に高齢者の自転車事故
＝加齢による脚力の低下



【京都府亀岡市の事例】

協働による健康体操

警察と保健所が組んで高齢者の自転車交通事故防止のための健康体操を実施

ヘルメットの重要性
頭を守る：転倒時の安全

＋

健康体操の重要性
足の力：転倒前の安全

◆ 犯罪等被害及び体感治安不安　下図：厚木警察署からのデータ（平成20年1月～12月）を基に作成

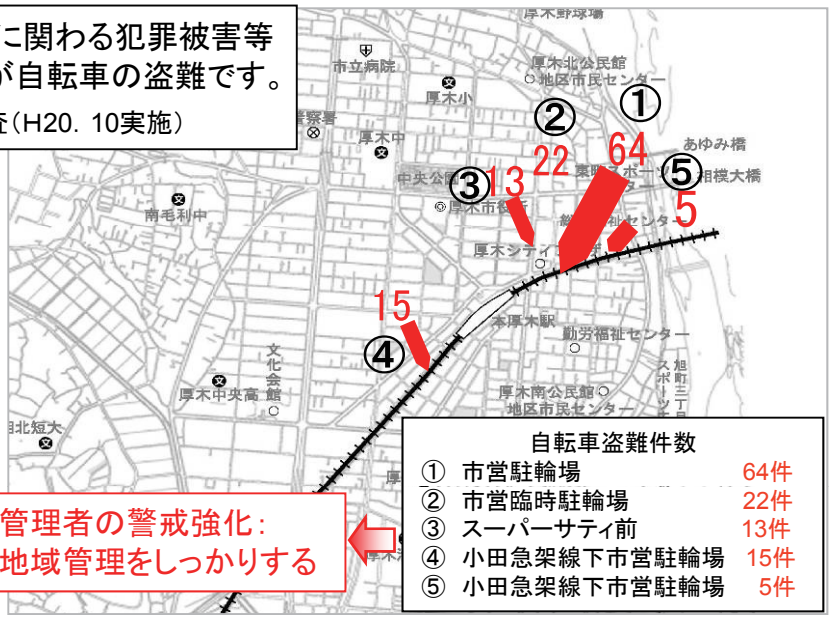
49.2%の人がこれまでに自転車に関わる犯罪被害等に遭っており、そのうちの71.8%が自転車の盗難です。
自転車に関するアンケート調査（H20. 10実施）

盗難被害では、自宅が33.6%で最も多い
まずツーロックを

市民生活の身近な不安や危険の源
＝犯罪誘発や非行の温床

コミュニティの問題として市民協働でどう取り組んでいくのかが課題

管理者の警戒強化：
地域管理をしっかりする



自転車盗難件数

①	市営駐輪場	64件
②	市営臨時駐輪場	22件
③	スーパーサティ前	13件
④	小田急架線下市営駐輪場	15件
⑤	小田急架線下市営駐輪場	5件

「セーフコミュニティ」に期待される効果

市民の安心・安全意識の向上と事件・事故発生環境の改善

市民の安全に対する関心が高まり、特に、子ども・高齢者にやさしい安心・安全のまちづくりが、また、「根拠ある安全対策」の継続的推進によって、事件・事故の発生を抑止できます。

「セーフコミュニティ」認証を目指すことにより、厚木の安全ブランド力が高まり、まちの元気アップが期待

世界基準の安心・安全なまちづくりを目指すことによって、市民一人一人が世界に誇れるまちに住むことの価値や喜びを実感できます。

安心・安全なまちづくりの進展は、地域のイメージアップとなり、出生率、人口増、観光誘致、産業誘致につながります。

安全価値と生活安全充足感は、21世紀の課題です。

コミュニティの「安全活力」「信頼と絆」の強化

人と人とがお互いに信頼し支えあえるコミュニティは、体感生活安全充足感の高い地域社会となります。セーフコミュニティの活動は、安心して安全に暮らせる「まちづくり」事業、「人づくり」事業の取組みでもあります。

医療費の軽減など事件・事故処理の公的負担軽減

事件・事故の総量の減少は、医療費や介護費用の削減につながるほか、医師不足、多忙を極める警察や救急業務の軽減につながり、地域の有限の資源を他の事業に活用できます。

◆◆◆ひとくちMEMO◆◆◆

「セーフコミュニティ」は国の施策のコミュニティレベルおける具現化ツールのひとつ

（1）例えば、交通安全については国の第8次5ヶ年計画において「国民自らの意識改革」とした「住民の課題を認識し、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関わったりしていくなど、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」との基本方針が示されている。従って、厚木市の地域課題である交通事故防止については、これを推進するツールとして「セーフコミュニティ」に取り組むことで、これまでの縦割りの手法で得られなかった効果が期待できます。

（2）犯罪被害の防止についても、犯罪に強い市民社会づくり（閣議決定）を推進力であるが、地域課題を明確にした「セーフコミュニティ」の取組みにより、これまで以上の成果が期待できます。

（3）自殺対策、健康日本21

各分野での「セーフコミュニティ」を目指した協働による活動・展開

◆　安全推進活動（セーフティプロモーション）の推進

安全にかかわるすべての地域コミュニティ・職種・機関・団体において一つでも多くの「セーフコミュニティ」活動のプログラムを、一人でも多くの人々の参加によって推進し続ければまちの空気が少しずつ変わります。

住んでいるまちの人々の安全意識と行動に変化の風が起きるとまちの安全活力が高まり、コミュニティの信頼と絆が育まれ事件・事故・非行を生まないまちに変わります。

そんな夢のある「人と社会」を変革するプログラムが「セーフコミュニティ」です。

自治会におけるセーフコミュニティに向けた活動・展開

戸室地区防犯研修会

睦合南地区安心安全なまち会議研修会

高齢者対象のセーフコミュニティに向けた活動・展開

ミニデーサービス

健康づくり体操

◆◆◆ひとくちMEMO◆◆◆

台湾台中東勢地区 「セーフコミュニティ」の成功事例の教訓 （「セーフコミュニティ」幹部の言葉）

（1）安全推進組織基盤構成メンバーの仲間意識が重要
（2）すべての住民を対象とした安全対策でなければならない
（3）コミュニティポリシーが大切（地域住民の将来への認識が違ってはいけない）
　定期会議には200名の住民が参加
（4）安全計画（地域社会と関係機関をまとめ、計画全体をまとめる）
　重要地域　次要地域　一般地域の3つに分けて計画
　これを実行し、効果測定を行い　評価をしなければ無意味である
　2つの評価方法：病院サーベイランスと訪問ヒヤリングによる評価
（5）自治体、公衆衛生、警察、経済の各部門が一緒に仕事をすることで相互理解ができるようになった
（6）一番重要なのは「セーフコミュニティ」に関わるボランティアの自己啓発、実行能力である

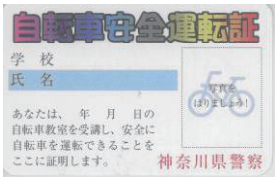
子ども対象のセーフコミュニティに向けた活動・展開

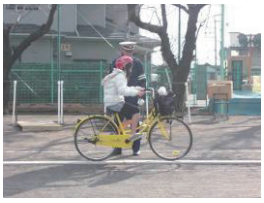
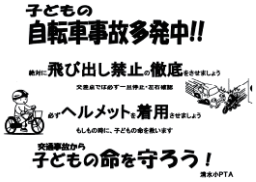
緊急避難場所「かけこみポイント」、登下校「愛の目運動」、不審動向情報の収集と市役所職員による現場急行、あいさつ運動など、地域、行政、学校など様々な立場で子どもたちが事件・事故に巻き込まれるのを防いでいます。

市民の足（自転車）対象のセーフコミュニティに向けた活動・展開

自転車事故でのけがの多くが頭部損傷です。これを予防するのがヘルメットであり、着用することで事故のダメージは大幅に軽減されます。

そのことから、市内では、ヘルメット着用運動が始まり、併せて自転車安全教室も開かれています。



職場におけるセーフコミュニティに向けた活動・展開

市の道路里親制度を通じ、市内企業勤務者、地域住民、行政が一体となり地域美化活動を行い、地域と企業との交流を目的に通勤路である旭町2丁目の帯状公園への花の植栽を実施。

この活動を機に、今後も、協働によるまちの景観改善や美化活動を行い、地域環境づくりと安心安全なまちづくりを目指していきます。

◆◆◆ひとくちMEMO◆◆◆

韓国ソウル市松坡区（2008.6認証）の先進事例　（「セーフコミュニティ」幹部の言葉）

（1）人口62万人

（2）目標　すべての区民が健康で安全な生活をするという基本的人権を実現するため、住民の行動に変化を起こさせ、都市の環境整備により、住民の健康と安全の環境を創る

（3）2005年　ソンパ区の外傷や危険実態の調査 → 統計分析 → 予防戦略策定

（4）安全対策：現在、区役所、保健所、警察署、市民団体等が、各分野で120のプロジェクトを推進
家庭、学校、職場、コミュニティでセーフティプロモーションを推進中
年齢別安全プログラム　韓国子ども安全公園、8小学校のモデルクラス
65歳以上は転倒防止プログラム
家庭、学校、道路、自治体、職場、レジャー・スポーツ（遊び場、安全な乗り物）、自殺・暴力、火災予防

（5）セーフコミュニティ委員会（各コミュニティの代表者会議：プラン提案、予防アドバイス）
各地区協議会へプロジェクトの説明と地区からのフィードバック
セーフコミュニティネットワークの確立：台風、地震、交通事故の包括的対策プランなど

（6）サーベイランス：区の傷害統計、家庭1000世帯調査（5年毎）など

「セーフコミュニティ」推進体制イメージ図

行政・自治体を中心としたすべての安全関係者による協働体制

◆ 厚木市内における横断的安全推進組織

厚木市セーフコミュニティ推進協議会
構成：会長・・・厚木市長
【プログラム作成における助言、作成されたプログラムの実施決定】
行政・地域住民・関係機関などの代表で組織

◆ 市役所内における横断的安全推進組織

厚木市セーフコミュニティ検討委員会
【活動計画の素案作成】
構成：関係課等長

厚木市セーフコミュニティ作業部会
【活動の方向性を検討】
構成：関係課職員（～係長級）

各領域
- ●防犯・体感治安・繁華街対策
- ●子どもの安全
- ●高齢者の安全
- ●自殺予防
- ●交通の安全
- ●災害からの安全（防災）
- ●暴力・虐待からの安全
- ●スポーツ・観光における安全
- ●職場の安全

◆ 厚木警察署管内部組織

厚木警察署
セーフコミュニティ作業部会
構成：部会長・・・署長

分析情報提供

●外傷発生動向調査検討委員会
●コミュニティ診断調査検討委員会
外傷地域診断サーベイランス研究会
【外傷関係及び地域診断によるデータ分析、評価、検討】

協力依頼

分析結果に基づく地域からの要望

分析結果に基づく地域への提案

調査票の提出

情報提供
協力依頼

協力医療機関
地域診断調査機関

連携

【モデル事業】

【モデル地区】
自治会　（15地区・219団体）など

他地区への展開

交通安全指導員	交通安全母の会	自主防災委員	防犯推進員	健康普及員	民生・児童委員
犯罪被害の防止	交通事故の防止	不慮の事故防止（天災・火災・転倒・転落など）	人的被害の防止（暴力・虐待DVなど）	その他事故防止（自殺・中毒・PTSD(注1)など）	安全意識高揚　事故防止(普及)啓発

- ・本厚木駅周辺環境浄化対策協議会
- ・地区安心・安全なまち会議
- ・地区地域福祉推進委員会
- ・見守りパトロール隊
- ・夜間パトロール隊
- ・防犯パトロール隊
- ・二輪車安全普及協会
- ・交通安全協会
- ・交通安全対策協議会
- ・自主防災隊
- ・消防団
- ・防災会議
- ・国民保護協議会
- ・児童虐待防止ネット会議
- ・地区青少年健全育成連絡協議会
- ・要保護児童対策地域協議会
- ・DV防止ネットワーク会議
- ・地域包括支援センター運営協議会
- ・民生委員児童委員協議会
- ・商店会連合会
- ・食生活改善団体
- ・子ども会育成連絡協議会
- ・青少年健全育成会
- ・健康づくり推進協議会
- ・青少年問題協議会

横断的SC活動プログラム

「セーフコミュニティ」の認証を目指して

◆ 3つの部会、8つのタスクフォースの推進体制表

WHO新基準の指定する11のプログラム

1 交通安全
2 家庭の安全
3 仕事に関する安全
4 スポーツに関する安全
5 学校に関する安全
6 公共の場における安全
7 子どもの安全
8 高齢者の安全
9 暴力の予防
10 自殺予防
11 外傷サーベイランス

6つ以上のタスクフォースを選定

8つのタスクフォース（対策委員会）

1 交通安全
2 自転車生活の安全
3 体感治安と公共の場における安全
4 家庭と余暇の安全
5 子どもの安全
6 高齢者の安全
7 暴力・自殺の予防
8 職場（労働）の安全

取組みとして3つの部会を設置

3つの部会 Ⅰ 公共の場の安全部会
交通安全
自転車生活の安全
体感治安と公共の場における安全

Ⅱ くらしの安全部会
家庭と余暇の安全
子どもの安全
高齢者の安全
暴力・自殺の予防

Ⅲ 職場の安全部会
職場（労働）の安全

◆ 長期かつ持続可能なプログラムの実施

従来の安全対策のレビュー
例：子どもの声かけ事案対策の継続推進

SC導入後明らかになった課題の整理
・転倒予防対策
・自転車生活の安全など

短・中・長の安全計画策定
目標の設定
検証・評価方法

計画の基本方向　3つの部会　8つのタクスフォース（対策委員会）

- ハイリスク・グループに対する特別の処方箋
  認証新基準によるターゲットを、地域課題に応じて優先順位を決定
- 市全域に対する安全対策
  ・市民生活全般：特に交通安全・体感治安不安・自殺予防等生活安全対策の推進
  ・高齢者の転倒：家庭の安全・歩道等通路の安全
- モデル地区　自治会との協働　繁華街対策
- モデル事業　自転車SC総合戦略　職場の安全

「セーフコミュニティ」 の真髄

「セーフコミュニティ」推進リーダーの方々へ：海外の先達からのメッセージ
― 未来安全都市への示唆 ―

◆ 「セーフコミュニティ」のリーダーの証言抄

スウェーデン、ノルウェー、台湾など「セーフコミュニティ」リーダーからのメッセージ

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」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ろこびを感じている。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、交際的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、私たちは「誇り」を持っている。

彼らリーダーは、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。

◆ 「セーフコミュニティ」5つの特色

1　世界のベストプラクティスの「セーフコミュニティ」の特徴

（1）市民の多くが高い安全意識を持ちコミュニティ自らが「予防安全」・「予知安全」を実践していること

（2）地域コミュニティ自らが問題発見能力と解決能力を有するまちであること

2 「人と地域社会」の開発プログラム

（1）では、地域コミュニティの自らの問題発見能力や解決能力はどこから創造されるのか。

「セーフコミュニティ」は、コミュニティの成員の安全創造力の発揮を期待しており、「セーフコミュニティ」活動へのボランティア参加によって、市民の成長充足感や生活充足感の向上が促進されるとしています。

（2）「セーフコミュニティ」は、科学的な手法、統計を活用した科学的・客観的なデータに基づく説得力のあるアプローチです。客観的で科学的なデータの提示は人々の共感や納得を得やすく、地域コミュニティの人々の意識と行動の改革につながりやすいのです。

3 「信頼と絆」の強化がコミュニティ活動の基盤

（1）「セーフコミュニティ」は、コミュニティのあり方を、共に考え、共に汗を流すことで、「信頼と絆」の強化 → 地域の安全活力の活性化 → 人々の生活の質の向上（QOL）という好循環を生み出す地域社会づくりを目指しているのです。

（2）「セーフコミュニティ」の魅力の源泉は、世界各地で種々の実証が重ねられ、今も進化を続けていることです。その底力やダイナミズムは、人間の持つ無限の可能性への挑戦に他なりません。

4　一人一人の人間存在こそすべての原点

（1）この背景には、「人間は最も大切な最大の資源でありすべての原点である。」というWHOの人間尊重の考え方があります。

（2）「セーフコミュニティ」の実践を通じて深い人間社会の洞察に基づく、極めて実践的、科学的、体系的なまちづくり、究極的には一人一人の生活安全充足の実現を目指しているといえます。

5 「セーフコミュニティ」の真髄

（1）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でなく、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ます。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す。

（2）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期待しているといえます。

＊　　＊　　＊

これまでバラバラであった「安心・安全」と「健康」と「コミュニティ」の関係者が、横串のネットワーク構築によってコミュニティを基盤とした相互の信頼関係が醸成され、コミュニティの「絆」や安全活力を高め、皆が相互に知恵と力を出し合い、Win-Winの関係(注1)で支えあうコミュニティづくり。

それが、「セーフコミュニティ」の真髄なのです。

（注1）Win-Winの関係とは、関係する者同士が、相互にメリットを得、円満な関係で良い結果を得ること。

「セーフコミュニティ」に関する情報

厚木市の「セーフコミュニティ」に関する情報は

厚木市ホームページ

http://www.city.atsugi.kanagawa.jp/

または

セーフコミュニティ　厚木　で　検索　できます

その他の関連サイトは

- WHO地域の安全向上のための協働センター

  （WHO Collaborating Centre on Community Safety Promotion）

  http://www.phs.ki.se/csp/

- 日本セーフティプロモーション学会

  http://www.safetyprom.com/

- 京都府

  http://www.pref.kyoto.jp/

- 京都府亀岡市

  http://www.city.kameoka.kyoto.jp/

- 青森県十和田市

  http://www.net.pref.aomori.jp/~towada/index.html

セーフコミュニティで
安心・安全 元気なまちを

■ セーフコミュニティに関するお問合せ先 ■
〒243-8511 厚木市中町3-17-17
厚木市協働安全部生活安全課
セーフコミュニティ担当

TEL(046)225-2865
FAX(046)221-0260
e-mail:3450@city.atsugi.kanagawa.jp

あとがき

本報告書は、約 2 年余にわたる警察政策学会の部会研究を通じて得られた「安心社会」実現に向けての各界の知見から、特にその実践例を収集し、これを広く紹介することを目的として編集された。

このため、執筆者には警察政策学会部会員のほか、研究調査の過程で多くの示唆を得た各界の領域の先生方から多くの特別寄稿を頂戴した。こころから、再度、感謝の意を表したい。

本報告書の題名 「NEXT ONE　セーフコミュニティ」の、「NEXT ONE」には特別の思いが込められている。それは、かつて映画王チャップリンが来日時、わが国の国民的俳優 M 氏が「あなたはこれまで数々の名作を創ってこられたが、どれが最高傑作だとお考えですか?」とチャップリンに聞いたところ、彼は笑顔で「NEXT ONE」と答えたという。

つまり、「NEXT ONE」というこの短い言葉の中に、チャップリンのユーモア（遊びこころ）、数々の自分の名作への謙虚さ、次の作品への意欲、チャレンジ精神、そして旺盛な自己成長意志等、彼の人柄や生き方、人生観が凝縮されている。

チャップリンは、工業化という時代潮流を市民感覚の目線で捉え、かつ、人間存在のあり方を深い洞察力をもって見ていた。工業化の時代の常識を、「人の価値」（人間存在のあり方）という別の目線で、愛情をもって厳しく観察していたのである。

ものの豊かさや IT 革命は、われわれに素晴らしい恩恵（光）を与えた。しかし、われわれは、その光の強さだけ対立軸に陰（闇）もできたという事実を正しく知り、これへの正しい処方箋を自ら創り上げなければならない。

今、国民が求めているのは、国や自治体の一元的な価値観による「安全社会」だけでなく、市民生活の現場、コミュニティから皮膚感覚で生み出される新しい「社会の価値」に基づく「安心社会」なのである。

これは日本ばかりでなく、編者が紹介した OECD の報告書（序論にかえて 6 参照）でも明らかなとおり、新しい世界の潮流でもあることを記して筆を擱きたい。

（2010.8.15　石附記）