

子どもの安全と自治

～市民と行政との協働に向けて～

子どもの危険回避研究所所長

横 矢 真 理

はじめに

近年、全国的に子どもの安全に対する関心が高まりつつあり、また、それと同時に、防犯ボランティアや地域安全マップづくり、子ども110番の家などといった、市民による防犯の取組が広がりを見せつつある。こうした動きは、これまで専ら警察・行政が担ってきた子どもの安全というものに対して、市民がサポートするという意味があるのと同時に、警察・行政と市民とが初めて同じ目線で子どもの安全という問題について考え、行動するようになってきたということの意味するものであると思われる。つまり、現在のこの状況というのは、まさに「市民と行政との協働」が生まれつつあるということを示すものなのであり、その意味において、子どもの安全という問題は、人々を不安へと陥れる大変な問題（ピンチ）である一方において、市民と行政とが互いに協力し合い問題解決に向かう一つの重要な契機（チャンス）を与えてくれるものであると考えることができるのである。

この与えられた契機（チャンス）をどのように活かしていくのか、これから警察・行政の取組事例を見ていきながら、子どもの安全について、市民と行政との協働に向けた観点で考察していく。

警察庁における子どもの安全

現在の子どもの安全という問題における行政と市民との協働は、平成12年に警察庁により定められた「安全・安心まちづくり推進要綱」に遡る。同要綱は、平成11年に刑法犯の認知件数が216万件を超え、中でも住居における強盗、性犯罪、住居侵入等の増加とともに、「路上や公園における性犯罪、略取誘

拐、ひったくり等、特に女性や子ども、高齢者を対象とした犯罪が著しい増加傾向にある」ことを受け策定されたものである。同要綱によれば、「安全・安心まちづくり」の意義には、以下のようなものとされている。

「安全・安心まちづくり」とは、道路、公園等の公共施設や住居の構造、設備、配置等について、犯罪防止に配慮した環境設計を行うことにより、犯罪被害に遭いにくいまちづくりを推進し、もって、国民が安全に、安心して暮らせる地域社会とするための取組のことをいう。

これらは、各種社会インフラの整備を伴うこと、地域住民が日常利用する空間における安全対策であることなどから、警察のみでその推進を行えるものではなく、自治体関係部局はもとより、防犯協会、ボランティア、地域住民等と問題意識を共有し、その理解を得て、推進することが重要である。

同要綱によれば、「安全・安心まちづくり」というものには、まず、①防犯環境設計の思想に基づいたまちづくりを行うこと、そして、それと同時に、②警察と自治体、防犯協会、ボランティア、地域住民が「問題意識を共有し、その理解を得て、推進する」という二重の意味が込められていることが分かる。つまり、「安全・安心まちづくり」には、ハード面での整備と同時に、ソフト面での充実が欠かせず、両輪が一体となって初めて「安全・安心まちづくり」は完成するということなのである。また、同要綱において、もう一つ重要な点は、道路や公園、駐車・駐輪場といった公共施設の設計においては、常に、「女性や子ども、高齢者」といった社会的弱者に配慮しつつ行われなければならない、ということであり、

この「安全・安心まちづくり」という思想の中には、当初から社会的弱者へのケア、社会福祉的な視点が含まれていたということなのである。

このような観点から見て、もう一つ重要なものとして、「女性・子どもを守る施策実施要綱」（警察庁、平成11年）を挙げることができる。これは、「女性・子どもが被害者となった殺人、強姦、強制わいせつ等の犯罪が増加傾向にあるとともに、女性に対するつきまとい事案や夫から妻への暴力事案、子どもに対する声掛け事案や児童虐待事案に関する相談件数が増加傾向」にあるということをもとに定められたものである。同要綱の主な内容は、「ボランティア、自治体等との連携による女性・子どもを守る施策の推進」、「被害に遭った女性・子どもへの支援等」、そして、「資機材の整備等」などとなっており、「安全・安心まちづくり推進要綱」と共通の精神（社会的弱者の保護と地域との協働）を持ったものであるということが出来る。また、「安全・安心まちづくり推進要綱」にはない同要綱の特徴としては、「被害に遭った女性・子どもへの支援等」であり、その主な内容は、「つきまとい事案及び夫から妻への暴力事案に対する取組」、「児童虐待に対する取組の強化及び被害少年の保護」、そして、「犯罪の被害に遭った女性・子どもの支援」等が含まれていることである。つまり、「安全・安心まちづくり推進要綱」が専ら犯罪の未然防止に焦点を当てられているのに対し、この「女性・子どもを守る施策実施要綱」は犯罪の未然防止に加え、犯罪の事後ケアまでも含めたものであるということが出来るのである。

現在、安全・安心まちづくりに関する取組が全国的な広がりを見せ、それによって地域社会の安全意識は徐々に高まりつつあるものと思われる。しかし、社会的弱者である「子どもの安全」を考えた場合、未然防止的観点に加え、さらに、不幸にも犯罪が起こってしまった場合における事後ケアを含めることの必要性にも留意すべきである。

他省庁における子どもの安全

このように警察庁においては、子どもの安全に

関して取り決めがなされているのであるが、次に、その他の省庁においては、どのような取り決めがなされているか見てみたいと思う。

まず、厚生労働省においては、次世代育成支援対策推進法（平成15年法律第120号）に基づき、「行動計画策定指針」を制定しており、その中で「子ども等の安全の確保」が定められている。この「子ども等の安全の確保」の主な中身は、「子どもの交通安全を確保するための活動の推進」、「子どもを犯罪等の被害から守るための活動の推進」、「被害に遭った子どもの保護の推進」などとなっている。同指針において興味深いのは、「市町村行動計画及び都道府県行動計画の策定に当たっての基本的な視点」として、次の8つの視点が強調されている点である。

1. 子どもの視点
2. 次代の親づくりという視点
3. サービス利用者の視点
4. 社会全体による支援の視点
5. すべての子どもと家庭への支援の視点
6. 地域における社会資源の効果的な活用の視点
7. サービスの質の視点
8. 地域特性の視点

子どもの安全においてもまた、立正大学の小宮信夫教授考案の地域安全マップづくりで行われているように、まず、子どもの視点が基本となる。そして、次に重要なのが、親や保護者の視点であり、保護者のニーズを踏まえ、関心を得なければ、子どもの安全は十分に確保することはできない。また、さらに、それぞれの地域性に配慮した行動を行わなければ、地域の人たちの賛同を得ることは難しくなってしまうのである。つまり、子どもの安全において、市民との協働を行うためには、まず、市民の側のニーズを把握するということが、そして、その上で、行動計画を策定することが重要だということが、この8つの視点から分かるのである。^{*1}

次に、文部科学省では、「近年、学校を発生場所とする犯罪の件数が増加している」ことから、「学校安全緊急アピール」（平成16年）を国家公安委員長に提

出している。主な内容は、次のとおりである。

<p>【学校による具体的取組についての留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 実効ある学校マニュアルの策定 ・ 教職員の危機管理意識の向上 ・ 防犯関連設備の実効性ある運用 ・ 日常的な取組体制の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 学校安全に関する校内体制の整備 ・ 校門等の適切な管理 ・ 子どもの防犯教育の充実
<p>【設置者による具体的取組についての留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 設置する学校の安全点検の日常化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教職員に対する研修の実施
<p>【地域社会に協力願いたいこと】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 学校安全の取組に御協力いただける方の組織化を ・ 不審者情報等を地域で共有できるネットワークの構築を ・ 「子ども110番の家」の取組への一層の御協力を ・ 安全・安心な「子どもの居場所づくり」を 	
<p>【地域の関係機関・団体に協力願いたいこと】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 学校との一層の連携を 	

このように、子どもの安全を考える上で、学校という場合は家庭や地域社会と並んで非常に重要である。それは子どもが日常生活の大半を過ごす場であると同時に、先生や友人といった家族とは異なる人間関係を形成する基盤でもあるからである。従って、学校における子どもの安全を考える際には、そこが子どもにとって大切な人間関係の学習の場であるということ念頭に置いた上で、子どもや保護者の視点に立ち、かつ、それぞれの地域特性に合わせた施策を行わなければならないものと思われる。

※1 ちなみに、「次世代育成支援」の先進的取組事例としては、「子ども等が犯罪に遭いにくい安全・安心まちづくりのための条例整備（広島県、大阪府、東京都）」、「子どもが犯罪等の被害に遭わないための安全・安心マップの作成（愛知県春日井市）」、「共同住宅における生命、身体又は財産に危害を与える犯罪を予防するため、共同住宅におけるエレベーター内の防犯カメラの設置費の一部を補助する制度（大阪府大阪市）」、「子どもが犯罪に遭わないための街頭緊急通報システム（スーパー防犯灯）の整備（栃木県、埼玉県、岡山県）」、「子どもが犯罪に遭わないための街頭緊急通報システム（スーパー防犯灯）、子ども緊急通報装置の整備（東京都、大阪府、京都府、香川県）」、「ピッキングなどの侵入犯罪を未然に防止するために、住宅の玄関の錠・補助錠の交換、取り付けに対して費用の一部を補助する制度（埼玉県朝霞市）」、「ピッキングやサムターン回し等の侵入犯罪を未然に防止するため、錠の交換、補助錠等の取り付け費用の一部を補助する制度（東京都

板橋区）」、「子ども等が犯罪に遭わないように、一定の建築行為に際し警察署等との協議を定める条例の整備（東京都豊島区）」、「子ども等が犯罪に遭わないように、一定の開発行為、建築行為に際し警察署等との協議を定める条例の整備（神奈川県横須賀市）」、「一般住宅及び共同住宅の防犯対策を施行する者に対し、費用の一部を補助する制度（愛知県丹波郡大口町）」などがある。

自治体における子どもの安全

次に、自治体における子どもの安全対策について見て行きたい。自治体における子どもの安全に対する取組に関しては、安全安心まちづくり条例、いわゆる生活安全条例により定められている。例えば、大阪府安全なまちづくり条例（平成14年3月29日大阪府条例第1号）によれば、子どもの安全に関して、次のように取り決めがなされている。

<p>第三章 学校、通学路等における幼児、児童、生徒等の安全の確保 (学校等における幼児、児童、生徒等の安全の確保)</p> <p>第七条 小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、高等専門学校、盲学校、聾学校、養護学校、幼稚園及び専修学校の高等課程並びに各種学校のうち主として外国人の幼児、児童、生徒等に対して教育を行うもの(以下これを「学校」という。)並びに児童福祉施設を設置し、又は管理する者は、学校及び児童福祉施設(以下「学校等」という。)の施設内において、幼児、児童、生徒等の安全を確保するよう努めるものとする。 (指針の策定)</p> <p>第八条 知事は、公安委員会と協議して、学校等のうち児童福祉施設及び私立の学校における幼児、児童、生徒等の安全の確保のために必要な方策に関する指針を定めるものとする。</p> <p>2 大阪府教育委員会は、公安委員会と協議して、公立の学校における幼児、児童及び生徒の安全の確保のために必要な方策に関する指針を定めるものとする。 (府立の学校等における安全対策の推進体制の整備等)</p> <p>第九条 府立の学校等の管理者は、必要があると認めるときは、その所在地を管轄する警察署その他の関係機関の職員、保護者、地域における犯罪の防止に関する自主的な活動を行う府民等の参加を求めて、当該学校等における安全対策を推進するための体制を整備し、並びに幼児、児童、生徒等の安全の確保のために必要な対策を検討し、及びその実施に努めるものとする。 (府立以外の学校等に対する技術的助言等)</p> <p>第十条 府は、府立の学校等以外の学校等を設置し、又は管理する者に対し、当該学校等における安全対策を推進するための体制の整備その他の当該学校等における幼児、児童、生徒等の安全を確保するための取組について、技術的助言その他必要な措置を講ずるよう努めるものとする。 (通学路等における幼児、児童、生徒等の安全の確保)</p> <p>第十一条 警察署長は、その管轄区域内における通学、通園等の用に供されている道路及び幼児、児童、生徒等が日常的に利用している公園、広場等(以下「通学路等」という。)において、当該通学路等の施設の管理者、地域住民、保護者及び学校等の管理者と連携して、幼児、児童、生徒等の安全を確保するために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。</p> <p>2 公安委員会は、知事その他関係機関と協議して、前項の措置に関する指針を定めるものとする。</p> <p>3 府民は、通学路等において、幼児、児童、生徒等が危害を受けていると認められる場合又は危害を受けるおそれがあると認められる場合には、状況に応じて、警察官への通報、危害の発生を防止するための避難誘導等の保護の措置その他の適切な措置をとるよう努めるものとする。</p>

このように生活安全条例においては、子どもの安全というものは主に学校という場を念頭に置いたものとなっていることが分かる。さらに、府では、「公立の学校における幼児、児童及び生徒の安全の確保に関する指針」、「私立の学校における幼児、児童及び生徒の安全の確保に関する指針」、「児童福祉施設

における児童等の安全の確保に関する指針」、「通学路等における幼児、児童、生徒等の安全確保に関する指針」、「道路、公園、自動車駐車場及び自転車駐車場に関する防犯上の指針」といった「安全防犯指針」を策定し、大阪府安全なまちづくり条例の実効性を高めている。この他にも平成14年度に「犯罪における弱者に配慮した普及、啓発活動のあり方等に関する専門委員会」を設置し、犯罪弱者(子ども、女性、高齢者、障害者等)に配慮した普及、啓発活動について専門的に検討が行われた。これは「安全・安心まちづくり」を推進する上で非常に重要な点であるため、以下、記してみたいと思う。

子ども、女性、高齢者、障害者等に対する一般的な広報・啓発活動をする上での留意事項^{*2}

	広報物等の作成	講演会、シンポジウムの開催
総論	<ul style="list-style-type: none"> ・広報物の作成にあたって、それぞれを対象にしたものを作成することが望ましい。 ・平易なわかりやすい表現にする。 ・必要に応じてルビをふる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・講演会、シンポジウムの開催にあたっては、対象者、場所の選定や会場までのルートを事前に確認しておくことが望ましい。 ・資料は平易なわかりやすい表現にする。 ・資料には必要に応じてルビをふる。
子ども	<ul style="list-style-type: none"> ・多様な方法(紙芝居等)で、直接、子どもに働きかけるよう努める。 ・できるだけ、ひらがなを使用し、漢字にもふりがなを付ける。 ・理解しづらい内容は、わかりやすく言い換える。 	<ul style="list-style-type: none"> ・子どもに理解できる言葉で話す。 ・保護者を通じて注意、指導を行うことが重要である。
女性	<ul style="list-style-type: none"> ・性別による固定的な役割分担意識など、女性と男性を固定観念で描かず、多様な姿を描くように努める。 ・女性と男性を対等な関係として描く。(イラストを使用する場合、できるだけ半々に) ・女性の人格を尊重し、性的側面を強調して描かない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・小さい子ども連れ母親も参加できるように、託児所や乳児室のある施設を選定するなどの配慮を行う。
高齢者	<ul style="list-style-type: none"> ・広報物の作成にあたっては、大きめの活字を使用する。(地域の民生委員等を通じ、きめ細かい情報を提供する。) 	<ul style="list-style-type: none"> ・講演者等に、大きめの声で、ゆっくりと話すように依頼する。 ・高齢者用の席を設ける。
障害者	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者差別につながる用語は使用しない。 ・広報物の点字版を作成する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・駅から会場までのルートを事前に下見し、段差の有無など会場まで支障なく来られるかどうか確認する。職員にも、障害者の方が来られることを事前に周知する。 ・身体障害者用トイレ、エレベーター、駐車場等を事前に確認する。 ・車椅子用の席を設ける。 ・聴覚障害者用の優先座席を設ける。また、手話通訳者や発音者の趣旨を要約してOHFPで示す「要約筆記者」を事前に確保し、十分打ち合わせの上、講演者等には、ゆっくり話してもらうよう依頼する。 ・マイクからの声が補聴器でよく聞こえるよう、磁気ループを設置する。 ・資料の点字版を準備する。

このように府では、生活安全条例を軸に、「子ども、女性、高齢者、障害者等に対する一般的な広報・啓発活動をする上での留意事項」などのような独自の展開を見せつつあるところに特徴があるものと思われる。それは「大阪教育大学附属池田小学校、そして、寝屋川市立中央小学校の事件が起きた大阪で、私は子どもの安全を何よりも第一に考え、取り組んできました。…今後とも、警察をはじめ、市町

村、学校・園、保護者、地域の方々と引き続き連携し、総力を挙げて、大阪の子どもたちの安全確保に取り組んでいきます^{*3}という知事の言葉にも表れているものと思われる。

※2 大阪府のホームページ (<http://www.pref.osaka.jp/fukatsu/anken/senmon/ryuijiko.html>) を参照。

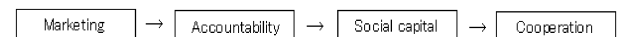
※3 「太田房江のチョット聞いてよー知事メッセージ」 (<http://www.pref.osaka.jp/magazine/backno/backno057.html>) 参照。

おわりに～子どもの安全における市民と行政との協働を目指して～

このように、現在、子どもの安全については、国及び地方自治体の取組において、各省庁・各部署の垣根を越えた広がりを見せつつあるということが分かる。それは、この問題の持つ特性に由来するものであり、また、同時に難しさでもあると思われる。最後に、子どもの安全について、市民と行政とが手と手を取り合って進んで行くために必要なことについて考えてみたい。

市民と行政とが協働するためには、まず、目的の共有が必要である。これは先ほど見た厚生労働省におけるニーズ分析(8つの視点)のように、子どもの視点、保護者・親の視点、そして、地域住民の視点などに基づき、複合的なニーズを把握・分析することが求められるということである。そして、大阪府の取組のように子ども、女性、高齢者、障害者などといった対象に合わせた説明の仕方が求められてくるのではないと思われる。

市民と行政とが協働していくためには、市民のニーズ分析(marketing)と適切な説明(accountability)が基本となり、その上で、目的を遂行する上で必要となる資源を持つ個人・団体(social capital)を掘り起こし、それを適切に配置し、協働(cooperation)することになるということなのである。



具体的に述べていくと、第1のプロセスである“Marketing”とは、施策を構築していく上で重要な

市民のニーズの把握・分析を表す。アンケート調査やインタビュー調査などを通じ、市民のニーズを探ることなどが考えられる。

次に“Accountability”とは、施策についての説明を表すが、その際に注意すべきことは、「ただ単に情報を出す」のではなく、相手の立場に立って情報提供を行うということなのである。行政のプロフェッショナルの方たちにとっては、理解して当たり前のことであっても、専門用語などは一般市民には理解することが難しいということは少なくない。従って、情報を提供するに当たっては、府における「子ども、女性、高齢者、障害者等に対する一般的な広報・啓発活動をする上での留意事項」のような配慮が重要と思われる。また、今や地域の安全という問題については、行政のみならず市民の参加が求められているということは言うまでもない。

そのような観点を踏まえ、Accountabilityの次のプロセスでは、問題解決のための人材“Social capital”の確保が求められることとなる。この人材確保に当たっては、自治会など従来から存在しているコミュニティ組織だけでなく、NPOなどの新しい組織の両方に目を向けつつ進めなければならない。

そして最後に、協働“Cooperation”に至ることとなる。ここで重要なのは、それぞれの役割を明確にするとともに、お互いが対等に協力し合うという姿勢である。

つまり、Marketing～Accountabilityのプロセスを通じ、市民と行政とが問題意識を共有した上で、適切な人材Social capitalの確保を行う。これらを踏まえた上で、適材適所に人材を配置しつつ、市民と行政が対等に協力し合うという体制づくりを行い協働Cooperationしていくことが重要なのである。これまで述べてきた一連のプロセスを経ることを通じて、市民と行政とは協働の試みを成功させることができるのである。

終わりとなるが、大阪府内市町村においては、今後とも、子どもの安全に関する先進自治体として全国をリードする役割を是非担って行ってもらいたいと思う。

横矢 真理氏 略歴

日本大学芸術学部放送学科卒。平成2年より、主婦の立場を生かした考現学的商品研究とともに、子どもを取り巻く危険や環境に関する研究に携わる。「抗菌防臭靴下についての研究」「子ども用サバイバルスーツの提案」「校内履きを見直す」などの研究で、商品科学研究所他より多数受賞。

平成11年より、「親子で生きる力を養う」ためのサイト「子どもの危険回避研究所」(<http://www.kiken-kaihi.org/>)を主宰・運営し、子どもに関わる事故・犯罪・暴力・健康・環境などの情報を提供し、生活安全教育の普及をライフワークとしている。近著「犯罪の危険から子どもを守る！」(学研)など著書多数。

所属学会

日本犯罪社会学会・日本犯罪心理学会・日本被害者学会
警察政策学会『市民生活と地域の安全創造研究会』研究員

所属委員会

- ・東京都『福祉のまちづくり推進協議会』委員(ユニバーサルデザイン部会)
- ・文部科学省『地域で子どもを見守る全国ネットワークシステム検討会』委員
- ・東京消防庁『東京都住宅防火対策推進協議会』委員
- ・警察政策学会『市民生活と地域の安全創造研究会』研究員
- ・東京消防庁『子供の事故防止対策検討委員会』委員(～2006年3月)
- ・東京消防庁『エスカレーターに係る事故防止対策検討委員会』委員(～2005年3月)
- ・こども国連環境会議推進協会 実行委員会 委員(JUNE Cフォーラム2005 プレセミナー実行委員会 委員)(～2005年8月)
- ・国土交通省・経済産業省『自動回転ドアの事故防止対策に関する検討会』委員(2004年4月～6月)
- ・港区教育委員会 教育委員