

首長インタビューシリーズ（第四回）

埼玉県秩父市

1. 秩父市について¹

秩父市は、埼玉県の北西部にあり、面積は577.83平方キロメートルで埼玉県の約15%を占めています。周囲に山岳丘陵を眺める盆地を形成しており、市域の87%を占める森林の面積は埼玉県の森林の約40%を占めています。そのほとんどは秩父多摩甲斐国立公園や武甲・西秩父などの県立自然公園の区域に指定されており、自然環境に恵まれた地域です。

秩父市の人口は、66,073人（2015年1月1日現在）で、年々減少する傾向にあ、全国平均と比べても減少率が高くなっています。また、少子高齢化も進行しています。

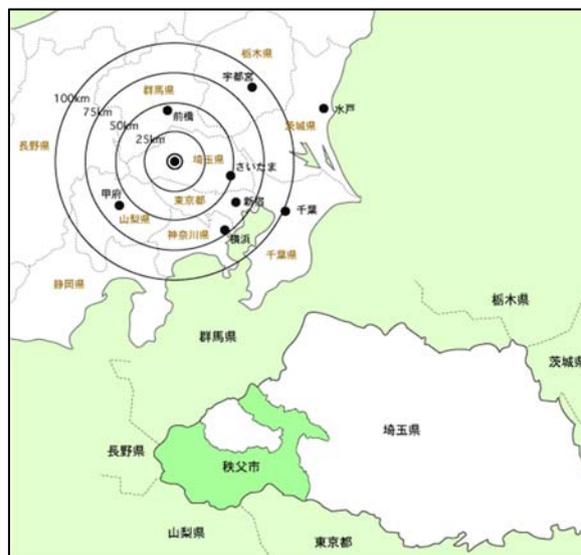
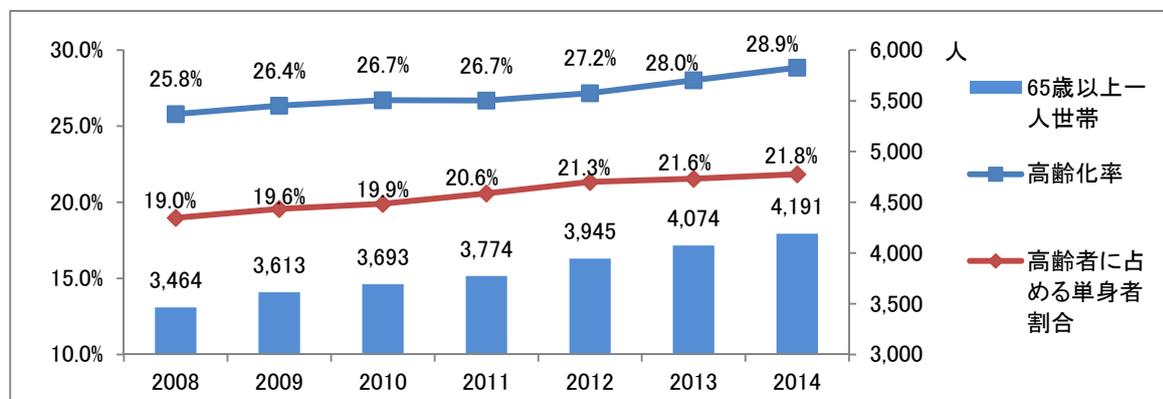


表 1 人口の増減比指数

		1990年	1995年	2000年	2005年	2010年
秩父市	人口（人）	75,593	75,202	73,749	70,563	66,939
	増減比指数	100	99.5	97.6	93.3	88.6
埼玉県	人口（人）	6,405,319	6,759,311	6,938,006	7,054,243	7,194,556
	増減比指数	100	105.5	108.3	110.1	112.3
全国	人口（人）	123,611,167	125,570,246	126,925,843	127,767,994	128,057,352
	増減比指数	100	101.6	102.7	103.4	103.6

出典：国勢調査

図 1 人口の推移



出典：秩父市高齢者介護課

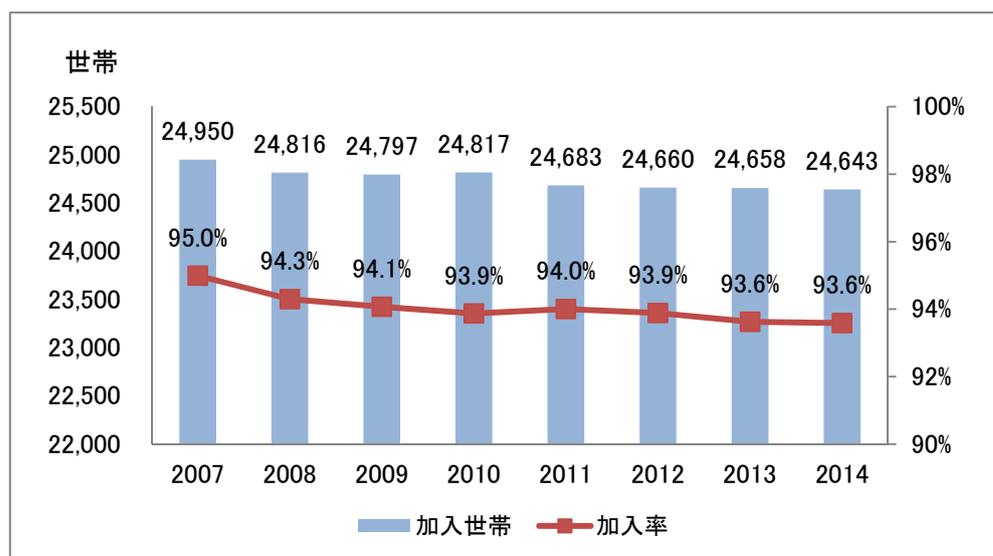
¹ 秩父市セーフコミュニティ認証申請書 補足説明書（2015年）

秩父市は、古くは「秩父銘仙」に代表される織物産業が盛んでした。その後、日本の近代化とともにセメント産業が中心となり、「武甲山」の採掘が進みました。現在は、機械・精密産業が製造業の中心となっています。また、秩父市は、秩父夜祭や龍勢まつり、芝桜や紅葉、登山やハイキング、札所 34 か所巡り、蕎麦まつりなど、多彩な観光資源を有しており年間 400 万人を超える観光客が来訪していることから、観光産業に従事する人も多くいます。一方で、農業は減少する傾向にあります。



全国的に自治会や町内会などの加入率の低下がみられるなか、秩父市の町会の加入率は 90% を大きく上回っており、ほとんどの世帯が加入しています。この町会が主体となって、高齢者や子どもの見守り、防犯パトロール、自主防災訓練など、地域内の安全向上に関する様々な活動が実施されています。

図 2 町内会加入率の推移



出典：秩父市総務課

2. 秩父市長²

秩父市長である久喜邦康氏は、秩父市で生まれ、日本医科大学医学部および同大学院を修了。東京生活の後に秩父市において久喜医院を開業しました。2006年に秩父市議選でトップ当選を果たした後、2009年に秩父市長選に当選を果たし、現在2期目を迎えています。



久喜市長は、まちづくりの根本となる指針を「秩父市まちづくり基本条例」に置き、「市民が主体となった、持続可能な、明るく豊かに暮らせる活力のあるまちづくり」を進めています。そのなかで、「安心・安全」はまちづくりの最も基礎的かつ重要な要件と位置付け、市民の一人ひとりが安心・安全に暮らせることを最大の課題としてまちづくりを進めておられます。

3. セーフコミュニティ（SC）導入の背景

秩父市は、従来から住民活動が活発な地域で、様々な分野で市民や企業による活動が展開されてきました。もちろん、安心・安全のための取組みも活発でしたが、そのなかでセーフコミュニティ（以下「SC」）を導入した背景には、SCの手法を活用することで、市民と行政が一体となり、よりレベルの高い安心・安全のまちづくりに取組みたいという市長の思いがありました。

3-1. SC導入の動機

久喜市長が最初にSCの概念に出会ったのは、秩父市の姉妹都市である豊島区長の高野氏からSCを紹介されたことがきっかけだといいます。西武線沿線に位置する自治体の首長による「西武線沿線自治体サミット」の場で、高野氏からSCについて話を聞いたのですが、その時は、「どの自治体でも取組んでいる安全・安心の取組みを世界基準で取組むといわれても、どうも結び付かない感じがした。」と振り返ります。しかし、その一方で、全国のどの行政・地域も安全なまちづくりのために日々頑張っているにもかかわらず、様々な要素が重なった結果として事故や傷害が発生しています。SCは、そこにアプローチすることに関心を持ち、まずは調べてみようと思ったといいます。

このとき久喜市長がSCに関心を持った背景には、ご自身の経験があったといいます。久喜市長は、約10年間豊島区で生活した後に秩父市で医者としての生活をスタートさせました。すると、来院する患者を通して、（それまで生活していた豊島区とは違う）地域のさまざまな面が見えてきといいます。例えば、秩父市では、町会活動、消防団をはじめとする様々な組織や団体が、地域のために活動しているという「強み」を持っています。しかし、その一方で、様々な課題も

² ウィキペディア (<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E4%B9%85%E5%96%9C%E9%82%A6%E5%BA%B7>)
秩父市ウェブサイト (<http://www.city.chichibu.lg.jp/dd.aspx?menuid=1078>)
(アクセス：2016年9月5日)

存在します。SCは、そのような地域の課題を解決する手立てになると久喜市長は考えのです。

3-2. 地域課題とSCによる問題解決の可能性

久喜市長がSCの導入を検討していた当時、秩父市の自殺者数は他の自治体に比べても多かったといえます。市内だけでなく市外からも秩父に来て命を絶つ方がいる状況をどうにか改善したいと思っていました。加えて、外科医として救急病院を手伝っていた際に多くの受傷患者の治療をした経験もあったことから、SCを導入すれば、これらの自殺やケガを未然に防ぐことができると考えたといえます。

まちづくりの視点からみると、前述したように秩父市は地域の活動が非常に活発で、町会（自治会）をはじめ消防団や交通安全協会など様々な団体が、安心・安全に関する取組みを行っていますが、各団体で同じような取組みが重複したり、一部の市民にしか活動が浸透しないという面もみられました。また、市民参画によるまちづくりは進められていましたが、どうしても住民が「要望」という形で意見をだし、それに行政が対応する形になりがちでした。

さらに、秩父市は、人口減に伴う税収の減少や合併特例債期間終了に伴う交付税の減少などで、今後、予算や職員の削減は避けては通れない状況が予測されています。また、少子高齢化社会による単身高齢者が増加し、自力では生活できない高齢者が増えることを考えると、「自助」や「公助」には限界があります。

そこで、SC活動をとおして市民や様々な組織・団体が「主体的な存在」として行政と連携してまちづくり（ローカルガバナンス）を進めることで、これら課題の解決につなげることができないか、と考えたといえます。久喜市長は、この新しいまちづくりのあり方を100年の歴史がある秩父の名産「秩父銘仙」に例え、「ローカルガバナンス」という縦糸に「セーフコミュニティ（SC）」という横糸を渡すことでしっかりとした布（地域）が織りあげられていくのだといえます。

3-3. 周囲の反応

SC活動を導入するにあたっては、周囲からは反対意見は特になかったといえます。多くの関係団体が、SCの趣旨に賛同し、協力してくれたそうです。一方、行政職員に対しては、「ただでさえ忙しいのに、新しい仕事が追加されるのか？」と不安に感じていたかもしれない、と振り返ります。しかし、SC活動が進むにつれて、次第に市民と一緒に対策を考え、実行していくという手法に意義を見出し、現在では多くの職員が誇りを持ってSC活動に取り組んでいると感じています。

このようにSCを後押しする周囲の反応の一方で、財政的な側面については気になっており、「（SCを通して）人が集まって取り組むことになれば、それに伴って支出が必要になるだろうし、認証申請にもある程度の費用は掛かるだろう」と思ったといえます。しかし、久喜市長は、「ここでこそトップダウンの判断が重要」と言います。SC活動を通して市内の事故やケガが減れば、医

療費もその対応に要する人件費なども減るのです。その成果を得るために事前の財政的負担を覚悟するという市長としてリーダーシップを示すことが大切だと考えたといえます。

4. SC 推進の過程

4-1. 留意・工夫した点

実際に SC を導入し、機能させるための工夫として、久喜市長は、「トップダウンとボトムアップの結びつき」と「秩父市の特性」に重点を置いたといえます。例えば、縦割りが強い行政において（分野や組織を超えた協働を基盤とする）SC を始めるには、行政のトップである首長のリーダーシップが不可欠です。一方、地域や民間の団体に関しては、行政が呼びかけただけでは自主的に進みません。行政のトップダウンと、市民・民間のボトムアップの両方を合わせることで、SC をうまく推進させるポイントだと考えたといえます。

また、秩父市の特徴として山間地域を多く、土砂災害の危険のある場所が 800 か所以上あるなかで、それらへの対策は重要です。また、県内の自治体の中では、高齢化率が飛びぬけて高いため、特に高齢者のケガや事故の防止等は重要です。このような秩父市ならではの課題に対する特色のある活動が可能であり、それは県内他市町村の先進事例にもなると考えました。

4-2. 行政内での体制づくり

SC 導入を決意し、まず行ったのは、庁内の体制づくりだといえます。SC を全庁的な取り組みとしていくため、庁内の意思統一を図ることを目的とした部局長級職員からなる「セーフコミュニティ推進本部」、推進本部会議後や必要に応じて対策委員会の進め方や方向性などを検討する担当課長（29 課）による「検討委員会を設置」が設置されました。さらに、業務上は SC に直接関係がない所属の有志職員による「庁内サポーター会議」が編成され、対策委員会のメンバーとして意見を述べるとともに、イベント等の際に係員としての協力も行う体制が整えられました。

対策委員会の事務局については、子どもの安全対策委員会は「子ども課」、交通安全対策委員会は「市民生活課」、高齢者の安全対策委員会は「高齢者介護課」、自然の中での安全対策委員会は「観光課及び市民スポーツ課」、自殺予防対策委員会は「保健センター」、災害時の安全対策委員会は「犯罪の防止対策委員会」、危機管理課と業務所管課で対策委員会を担当し、SC で検証した取り組みを各課の事業等に反映・展開することによって効果的な活動にしています。

4-3. 市民との連携に向けて

さらに、市民とともに SC に取り組むための基盤をつくるために、より多くの方が SC について知り、参画できるように工夫したといえます。「科学的なデータに基づき、自分たちの地域にあった活動方法で予防対策を行うこと」、「市全体の取り組みに発展し、成果が市民全体に及ぶこと」、「これまでの取り組みを否定したり、これまでと別の新しいことに取り組むことではないこと」、「予防に

重点をおくため医療費等の削減につながり、結果的に予算が最小限に抑えられること」、「秩父市がおかれている環境や現状を分析し、それに特化した取組みを行うこと」、「市民や企業が行っている活動と行政が進めてきた事業などを組み合わせることで、より効果的な取組みとなること」など、秩父市にとって効果的な手法であることを説明したといます。

具体的には、市民向けの説明会を繰り返し行い、延べ2000人以上の市民に説明を行なったといます。また、ホームページや市広報誌の「セーフコミュニティだより」等にSCの取組みや手法などを掲載するとともに出前講座を行ってきたそうです。また、市民に「安全なまちづくり」を感じていただくために、子ども・保護者・学校・地域の人などが参加し、地域にどのような危険があるのかを自分達で確かめる地域安全点検を何度も実施したといます。実際、参加した子どもから「交通標識の汚れて見えにくい」という指摘をうけて早速対応した事例もあり、その子どもはきれいになった標識にとっても喜んだそうです。こうした積み重ねが、市民の主体的性へと結びつくと言います。

5. SC活動によってみられる変化（成果）

SCを進めるなかで、久喜市長は、すでにいくつかの変化を実感していると言います。まずは、安心・安全に対する市民の意識の向上です。対策委員会の委員さんなどからは、「SCをもっとみんなに知らせる必要がある。」「いまのままでOKじゃなく、もっとやらないと。」「（より多くの方に）知らせるためにどう工夫したらいいかな」といった発言がでてきていることから、SCはボトムアップにつながっているといます。それぞれの対策委員会を見てもまさしくローカルガバナンスがしっかり結び付いたと感じると言います。

5-1. 意識の変化と協働の推進

例えば、重点課題に関連する組織からなる対策委員会においては、当初は、対策への予算などの要望があげられました。しかし、会議を重ねるにつれ、「自分達には何ができるのかという」まちづくりを考えるような発言が多くみられるようになりました。「（自分たちに）何をしてもらいたいから」「自分たちに何ができるか」への変化がおきました。この秩父のまちづくりにかわる方たちの発想の転換は大きな成果ととらえています。

また、世界的な基準であるSCの認証を受けることができたことは、様々な安心・安全な活動に取り組んでいる団体を含め、市民の方が、一層、活動に誇りを持って取り組むことにつながっており、活動がさらに活発になっていると言います。

分野を超えた協働による推進体制が構築された点も成果として挙げられます。庁舎内の「SC推進本部」や「担当課長検討委員会」そして、職員有志による「庁内サポーター会議」など多層的・多面的に協働による安全なまちづくりの体制が整いました。また、行政と地域との協働の要となる推進協議会や重点課題に対する7つの対策委員会を通して、取組みが市全域に広がっています。

また、秩父市民の安心・安全のために活動を行っている多くの団体が、SC の名のもとに、一堂に会することで、お互いの活動を知り、意見交換をすることでヨコの連携が深められ、活動しやすくなっているといえます。

5-2. 効率的・効果的な取組み

また、SC の手法を導入したことにより、データを使って科学的に問題点を分析することができるようになったことで、市民が「いつ」、「どこで」、「どのように」不幸なケガをしているかが具体的にわかるようになり、これまでの取組みをより効果的なものに改善するとともに、その成果も把握しやすくなったといえます。例えば、秩父市における人身交通事故の状況を分析したところ、特定の場所での追突事故が最も多いことが分かりました。そこで、県に要請して、その追突事故多発場所に「追突注意」看板を設置したところ、それ以降はこの場所では追突事故が発生していません。また、自殺対策についても、投身自殺によるものが多いという事実から多発場所である橋の周辺に看板を設置した結果、橋からの投身自殺は半減しています。さらに、侵入窃盗に遭った方の約 6 割が無施錠であったことから、民生委員（町会）が声掛けと鍵かけシール等の配布による注意喚起を展開しています。

さらに、SC を通して、市だけでなく、消防、医療機関、警察、保健所などが、災害、犯罪、救急搬送、自殺などに関する科学的なデータや資料を町会など各団体に提供することができるようになりました。その結果、各団体では、毎年の活動計画を立てやすくなり、効果的な活動ができるとともに、活動の成果がどのように出ているかを把握し、その後の活動に生かせるようになっています。また、地域とともに SC に取組むことで、行政の限られた予算を根拠のある取組みへ振り当てることができるようになりました。確かに、認証に伴う経費や普及啓発費などの負担は必要ですが、その一方で、事故やケガは着実に減少しています。たとえば、交通事故が 1 件減ることにより、それに伴う医療費・人件費な年齢者が転倒して大腿部を骨折し、入院した場合の金額を試算してみたところ、1 件あたり 200 万円を超えるような医療費の節減につながっていることも分かりました。さらに、最大の懸案であった自殺の件数も減少しており、お金には替えがたい成果にもつながっています。

5-3. インターナショナルセーフスクール（ISS）への挑戦

また、秩父市では、学校版 SC であるインターナショナルセーフスクール（ISS）にも取り組んでいます。同じ中学校区内にある、南小学校、花の木小学区、秩父第二中学校が ISS を通して、学校、地域の方々が「安全・安心」という共通のテーマに取り組んでいます。これも、まちの安全の向上につながっています。保護者にとって、子どものケガや事故は大きな関心事です。市全体の安全はイメージしにくくても、子どもが通う学校が単位だと、見えやすいし関わりやすいと久喜市長は言います。

現在、ISS に取り組む3校においては、実際に子どもたちのケガが減ってきているといます。それだけでなく、最近では、外部の方が学校を訪問された方からは、子どもたちが以前よりずっと落ち着いてきた³と感じると言われるそうです。

5-4. 議員提案による SC 条例

このように SC を通して安全なまちづくりを進めてきた秩父市では、SC の国際認証を取得したことを契機に、将来にわたり安全で安心なまちであり続けるために協働によるまちづくりを一層強力に推進することを決意し、条例を制定しました。この条例は、2015年3月議会で議員から議員提出議案として出され、可決されました。これのように議員提出議案で SC に関する条例が可決されたのは日本では初めてです。従前から「地域が共に頑張っている取り組みである以上は、市長が変われば止まってしまうようではいけない」と思っておられた久喜市長は、議員提出による条例の制定を非常に心強く感じています。市長は、「私だって生身の体だし、いつ継続できなくなるかわからない。だから、市長が替わっても継続していく仕組みが大事」といいます。

6. 今後の方向性

このようにローカルガバナンスという縦系に SC という横系でしっかりと「まちづくり」を織り上げている秩父市において、現在抱える課題についておうかがいすると、久喜市長は「継続して SC がきちんと動き続けること」をあげられます。認証された当初は、新鮮味も感じるでしょうが、時間がたつと新鮮味も薄れてくるので、実際は認証よりも継続のほうが難しいだろうと考えています」といいます。安全なまちづくりは、その「継続」を前提にしっかりと進めていかなければいけない。そのためには、取り組みの状況を市民に周知し、高い意識で取り組みを継続させていくことが大切だと考えています。そのためには、イベントや市民アンケート調査、講演会などの工夫が必要だといえます。

6-1. SC 認証の位置づけ

秩父市において「認証」はどのような位置づけにあるのでしょうか。久喜市長は、「行政も市民も『認証』という大きな目標に向かうからこそ、同じベクトルで力を合わせて頑張れるのであり、この目標がなければ、活動も停滞してしまうと思います。」と言います。また、定期的な認証の取得によって目に見えない安全の向上に対する取り組みの成果が一つの形として「目に見える」ようになることも大切なポイントだと指摘します。「取り組みを継続していると、なれ合いになったり、形骸化したりしがちです。ですが、5年ごとに外部組織が取り組みの状況を確認、評価する仕組みがあることで、緊張感をもって取り組みを進めることができます。」と言い、秩父市としては認証を前提としてこれからも動いていかなければならないと考えています。

さらに、世界基準の安心・安全に関する認証を受けることは、市や地域のイメージアップにつ

³ 同様に ISS に取り組んでいる亀岡市立曾我部小学校でも子供が落ち着いてきたことが報告されています。

ながりますから、定住人口、観光客の増加、企業誘致への効果なども期待できます。

6-2. 今後の方向性

久喜市長は、「国際認証＝（イコール）終了ということではありません。今後、更なる安心・安全なまちづくりを推進するため、各対策委員会で行ってきた取組みをどのように広く市民へ広げていくかが重要なのです。」といます。そのためには、地域主体のまちづくりが求められており、町会は、その中心的な役割を担うことが期待されています。



2015年のSCの認証を受け、今後は市民への周知・啓発を行うとともに、各対策委員会の取組みを広く市民へ広げていく段階ととらえています。また、各種データを定期的に入手し分析を行い、その結果を踏まえた対策事業の検証および新規事業を進めています。取組みによっては、どれだけの成果が出ているのか、市民に「目に見える形」で示していく必要があります。

具体的には、2016年度は、セーフコミュニティの普及・啓発活動として、認証1周年記念イベントや講演会を予定しています。また、取組みの成果を検証するために、市民へのアンケート調査を実施してSCに対する認知度を確認するとともに、市民の事故やケガの状況について確認し、対策委員会における取組みがどのように成果を上げているかを検証していく予定をしています。

最後に

日本でSCがさらに普及していくにあたっての課題を訊ねると、久喜市長は「SCと既存の安全対策の違いをいかに示すか」という点を挙げました。既存の取組みとSCの違いが理解できれば、「従来からすでに安全対策はしているのに、なぜ今さらSCをやってさらにお金と労力をかけるのか？」となります。認証を取得するためには、一定の手間とお金がかかります。多くの自治体が職員不足と財政難にあるなか、手間とお金をかけてでも認証を取得する価値を示すことが重要だと指摘します。秩父市は、先にあげたように取組みによる変化が数字で見え始めており、分野や組織を超えて協働で町をよくしていこうという意識が高まっていることから、今後は、認証を取得した自治体としてSCの成果を「目に見える形」で示していきたい、と力強い決意を述べられました。

インタビュー実施日：2016年6月29日

場所：秩父市役所

文責：白石陽子（日本セーフコミュニティ推進機構）