

堺セーフシティ・プログラムについて —女性と子どもに対する暴力のない安全安心なまちづくり—

山本 典子¹⁾

日本大学大学院総合社会情報研究科

Safe City Program in Sakai City Without Violence Against Women And Girls

YAMAMOTO Noriko

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

There has been a global attention to elimination of violence against women and girls. It is the global priority in realizing truly gender equal society. The author has been promoting activities and policies as a member of women organization and city council member in Sakai City. No satisfactory outcomes have been produced yet. Though there have been laws and regulations against violence implemented in various countries in the world in response to the Millennium Development Goals and the Sustainable Development Goals, the statistics show that women and girls are still victimized in violence. Recent advancement of ICT technology has resulted in increasing violence against women and girls in a cyber space as illustrated in increase in child pornography and sex industry targeting high school girls (so called JK business in Japan).

In December 2013 Sakai City participated in Safe Cities Global Initiative proposed and promoted by UN Women. Sakai City is the first in Japan and the second among cities in the industrialized countries to join the program. This is the program to develop specific models of crime prevention to reduce and eliminate violence against women and girls. The models developed by the cities that joined the program are and will be disseminated throughout the world so that they will be modeled after. The author describes the program Sakai City is working on.

1.はじめに

2014 年末、12 月 27 日。堺市の竹山市長は、国連 UN Women が推進するセーフシティズ・グローバル・イニシアティブ（Safe Cities Global Initiative 以後 SCGI とする）に参画するわが国で初めての署名を行った。以来堺市は、堺セーフシティ・プログラムの取り組みを推進している。セーフシティ・プログラムとは、女性と子どもに対する安全安心なまちづくり施策で、UN Women²⁾の大綱方針に基づき、基

本的には世界各国の首都である都市が、参画することになっている。堺市はわが国の首都ではなく、関西大阪の政令指定都市であるが、UN Women の日本

して、社会全体のジェンダー平等の実現に寄与することを目的としている。

²⁾ UN Women は本部をニューヨークに置く。2010 年 7 月 2 日の国連総会決議により、DAW（国連女性地位向上部）、INSTRAW（国際婦人調査訓練研究所、OSAGI（国連ジェンダー問題特別顧問事務所）、UNIFEM（国連女性開発基金）の 4 機関を統合して設立された、United Nations Entity for Gender Equality and Empowerment of Women ジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための国連機関）の略称。

¹⁾ 筆者は、現在堺市議会議員であり、堺市女性団体の代表であるが、本論文はその組織や職責による意見ではない。本論文は、堺市における取り組みをベースと

事務所が堺市の女性センターに設置されていた経緯（2009年～2013年）から、当時のUN Women ニューヨーク本部のミCHEL・バチエ事務局長が堺市を訪れた際、竹山市長に直接セーフシティ・プログラムへの参画を要請した。

その直後に第二次安倍政権が発足し、その際に安倍政権はUN Women への日本政府の協力を強調した。

その後、UN Women の日本事務所は堺市から東京都文京区シビックセンターに移設されたが、実動すべき施策であるセーフシティ・プログラムは堺市が取り組むこととなっている。

わが国における女性の地位は、世界指標の一つである国際経済フォーラムが毎年行っている調査統計によれば、2015年度は、世界142か国中104位であった。この順位は世界の先進国では最低位であり、その主な要因は国会議員の女性比率が極めて低いことにある。

国際社会においても、女性の地位向上は共通の最重要課題とされてきた。2000年から2015年までのミレニアム開発目標³⁾（Millennium Development Goals, 以後MDGs）においても女性や女兒への初等教育の普及や労働の平等、母子保健の向上、さらに女性に対する暴力の撤廃などが目標とされてきた。今年2016年1月1日からは、MDGsの成果及び課題の検証から、新たに持続可能な開発目標⁴⁾（Sustainable Development Goals, 以後SDGs）が設定され、目標5にジェンダー平等が設定されている。

本稿では、わが国で初めて取り組まれる堺セーフ

シティ・プログラムを先ず紹介する。また今後、女性や女兒に対する暴力の撤廃に向けたこの堺セーフシティ・プログラムの取り組みが、そのプロセスにおいて、あるいは結果において、ジェンダー平等社会の実現にどのような役割を果たしていくかを追求していきたいと考えている。

2.堺セーフシティ・プログラムとは

（1）UN Women SCGI のプログラム

堺セーフシティ・プログラムは、国連のUN Women とUN Habitat（国連人間居住計画）⁵⁾が提唱する『セーフシティズ・グローバル・イニシアティブ、女性や女兒に対する暴力のない安全安心なまちづくり世界計画』に、堺市がわが国で初めて参画し、取り組みを始めている施策である。

これは、主に都市の公的空間⁶⁾における、女性と女兒に対する性暴力を防止・減少させる防犯モデルを構築するものであり、最終的には世界各都市にそのモデルの提供を行うものである。

プログラムの概要としては、原則5年間でプログラムの取り組みのための公的空間における、性暴力の実態調査と課題分析を行い、スコーピング・スタディとしてレポートをまとめる。その課題分析から具体的な取り組みの計画を策定し、プログラムデザインを決定するが、その際には各層の市民の意見を広く聴取し、討議することとなっている。

プログラムデザインが決定されれば、あとは実践し、取り組みの成果を検証、評価し、その後も性暴力の防止と減少に向けて持続的な取り組みを行う。UN Women がこの取り組みの基本的ルールを下記のとおり定めている。

- 1) 市役所や警察などの行政だけではなく、多くの市民や各種団体が参画すること。
- 2) 取り組み内容が具体的であること。

³⁾ ミレニアム開発目標は2000年9月ニューヨークで開催された国連ミレニアムサミットで採択された『国連ミレニアム宣言』を元に策定された全8分野からなる国際目標。

⁴⁾ 2015年9月25日『持続可能な開発サミット』において採択された『持続可能な開発のための2030アジェンダ』に含まれる17の目標。

ミレニアム開発目標を後継し、人間、地球及び繁栄のための全世界を対象とした行動計画として、2015年から2030年までに、貧困や飢餓、エネルギー、気候変動、平和的社会などの分野における持続可能な開発を目標としている。

⁵⁾ UN Habitat（国連人間居住計画）本部はケニアのナイロビ。1996年発足。都市貧困層を支援し、環境に優しく健全で、人々が尊厳をもって生活できる「まちづくり」を推進している。

⁶⁾ 一般的には公共機関が所有権・管理監督権を有する空間を意味するが、本稿においては多数の市民が日常的に利用する屋外空間の全てが該当する。

- 3) 継続性があること。
- 4) 多くの予算、職員（警察官等）を投入しないこと。

提唱している UN Women の考え方としては、まずできることから始めよ、ということであろうか。防犯のために例えば高額な防犯カメラの設置などのハード面の設備投資よりも、現実的なレベルで効果的な性暴力の防止教育や啓発、または法的整備など、まずは市民全体で行政と一体となって性暴力への意識啓発や防止策をあらためて考えようということであると考えられる。

（2）UN Women SCGI への各国の参画の経緯

UN Women SCGI への各国の参画状況は次のとおりである。

2010 年 11 月 UN Women と UN Habitat は「女性と女兒への暴力がない安全なまち世界計画」をスタートさせ、ニューデリー（インド）、カイロ（エジプト）、など 5 都市が参画した。

2011 年 6 月 UN Women、UN Habitat、UNICEF（国連児童基金）⁷⁾は、「すべての人にとって安全かつ持続可能なまち」という共同プログラムを開始し、マニラ（フィリピン）、リオデジャネイロ（ブラジル）、ナイロビ（ケニア）など 8 都市が参加した。

2012 年 UN Women は、この取り組みを先進国にも拡大することとし、名称を「セーフシティーズ・グローバル・イニシアティブ～FREE OF AGAINST WOMEN AND GARLS～（女性と女兒に対する暴力をなくそう）」とした。この年、先進国で初めてダブリン（アイルランド）が参加した。

（3）堺市の参画の経緯

堺市には 2009 年から 2013 年まで UNIFEM⁸⁾（国連女性開発基金）日本事務所と 2011 年には国連本部においてこの UNIFEM ほかに 3 つの女性の人権に関わる国連機関が統合されて UN Women が設立され

たため、その年から UN Women 日本事務所が堺市立女性センターに設置されていた。

これは、堺市女性団体協議会⁹⁾がそれまでに、UNIFEM の日本国内委員会の設立当初からメンバーとして参画してきた活動の中で、とくに女性に対する暴力の世界的な蔓延から、UNIFEM は当時の親善大使であるニコール・キッドマンを先頭に「Say No! against Women」女性に対する暴力の撤廃を訴えるキャンペーン¹⁰⁾を世界的に展開しており、これに大きな協力をした。また、堺市女性団体協議会は、わが国における DV や子ども虐待の実状をなんとか解決したいと、鉄道的女性専用車輦の実現など、様々な取り組みをしてきたが、ちょうど UNIFEM から UN Women に拡大された国連機関が、今後はその反暴力のキャンペーンを従来の開発途上国だけに留まらず、先進国においても展開し問題解決をする方向性が決まり、パープルリボンを 3000 個作成して、1 個 500 円で「女性に対する暴力をなくそう」という取り組みへの協力金を集めながら、堺市の保育所や高校など、各種団体や堺市行政に広く Say No! キャンペーンを広めた。

2006 年には、UNIFEM 設立 30 周年を記念してニューヨークのヒルトンホテルで、ニコール・キッドマン主催による「女性に対する暴力撤廃のためのガラディナー」と 30 周年記念式典が開催され、当時堺市から 30 名が、総額 1000 万円近い参加費としての寄付金を呈上し、参加した。参加者は筆者を含む堺市女性団体協議会の役員、堺市の助役、財政局長、男女共同参画推進部長、堺商工会議所の正副会頭やスポンサーとなった堺市の企業の専務取締役などであった。

当日の会場には、アフリカ大陸初の女性大統領、エレン・ジョンソン・サーリーフ大統領の表彰が行

⁷⁾ UNICEF（国連児童基金）は 1946 年設立し、ニューヨークに本部を置く。世界中の子どもたちの命と健康を守るために活動する国連機関。

⁸⁾ UNIFEM（国連女性開発基金）は 1978 年から UN Women に統合される 2010 年まで途上国の女性の自立支援を目的として活動した国連組織。

⁹⁾ 堺市女性団体協議会は 1948 年堺市内の女性たちによる小規模団体で活動を開始。1948 年『堺市婦人団体連絡協議会』となり、1986 年「堺市女性団体協議会」に改称した。

¹⁰⁾ Say NO! to Violence against Women キャンペーンは UNIFEM が 2007 年開始し、女性に対する暴力の根絶をめざし、500 万人以上の署名を集めた。2009 年からは「Say No—UniTE to End Violence against Women」として UN Women が引き続き活動を続けている。

われ、アフリカ女性の経済的自立を支援する取り組みをしているアメリカのデパート経営者や、ニコール・キッドマンの友人であるカール・ラガフェルドや世界的なトップモデルの面々が出席しており、華やかなガラディナーは成功であった。また、日本の堺市から 30 人もの参加者があると聞き、当時の国連本部の日本の国連次席大使であった北岡伸一夫妻も歓迎のため出席してくれていた。

堺市からの一行は翌日、ニューヨークの国連本部に近い UNIFEM の本部を訪問し、ノエリーン・ヘイザー事務局長と懇談した。堺市の指吸明彦助役や堺商工会議所の中尾会頭から、ヘイザー事務局長に対し、なぜ国連は開発途上国だけにプログラムのための事務所を置いているのか、なぜ先進国に事務所において財政的活動を行わないのか、という疑問が投げかけられた。当時の国連は、国連加盟国からの政府拠出金によってその運営がまかなわれていたが、その大半は UNDP（国連開発計画）¹¹⁾や UNICEF など、一部の国連機関に巨額の拠出金がまわされ、女性の人権問題を扱う UNIFEM や UN Women には桁違いの少額であった。そのため、中尾会頭はぜひ日本の堺市に UNIFEM の日本事務所の開設を提案した。そのとき、ヘイザー事務局長が、「It's so Strange.」と笑顔で答えていたのが印象的であった。

しかし、その 3 年後、UNIFEM の日本事務所が堺市の女性センターに誘致されたのである。この 3 年間の堺市女性団体協議会の努力については、また別稿にて詳細を報告したい。

2009 年 10 月 29 日。華々しく日本事務所のオープニング・レセプションが行われた。わが国では政権交代がなされ、岡田外務大臣の挨拶が届けられ、各国の大使館や総領事館、国連機関の関係者、堺市長、堺市の行政、議員、また日本国内の同志である女性たちも数多く集まり、UNIFEM ニューヨーク本部からイネス・アルベルディ事務局長も出席し、空色の国連旗がアルベルディ事務局長から竹山市長に手渡された。

堺市の女性センターに初めて国連旗が掲げられたのである。オープニングのテープカット後には、平和を象徴する白鳩の紙風船が空高く舞い上がった。ときあたかも、翌日から堺市において、日本女性会議 2009 in 堺が開催される日であった。

その後 UNIFEM 日本事務所では、担当の事務局長が国連本部により配属され、堺市は事務所と担当職員二人を配属し、堺市女性団体はその活動をボランティアで広くサポートをしてきた。

しかし国連本部において、UNIFEM から UN Women に組織再編統合され、自動的に UNIFEM 日本事務所は UN Women 日本事務所になり、本部の事務局長は現チリ共和国のミシェル・バチェレ事務局長が就任した。その当初から UN Women の財政は逼迫しており、世界 100 ヶ所以上で様々な女性と女兒に関するプログラムの取り組みが行われていたが、国連本部以外の世界各地で働く職員への人件費などが滞るという事態が発生していた。

しばらくして、またわが国の政権がわずか 3 年で代わり、自民党政権に戻った。安倍政権は、UN Women への政府協力を打ち出した。といってもそれまで毎年わずか 6 千万円ほどの日本政府からの拠出金を単発で 10 億円にするとということであった。一国連機関に 10 億円というのも決して多額ではない。安倍政権は「女性」をキーワードに巻き返しを図っていた。それはそれで、政権が「女性が輝く社会を推進する」というのであるから、具体的な政策はそれほどでなくても、キャッチコピーは先行して、政権のイメージチェンジをはかるのに一役買ったことは事実である。

2012 年 11 月。UN Women 本部から、ミシェル・バチェレ事務局長が堺市を訪れた。バチェレ事務局長は、堺市長を表敬し、長年にわたる堺市の日本事務所への協力に対する感謝をのべ、UN Women の SCGI への堺市の参画を依頼した。その後堺市立女性センターに来て、歓迎シンポジウムでスピーチをし、堺市立女性センター内の UN Women の日本事務所を視察した。それから、1 年もたたないうちに、バチェレ事務局長は UN Women を退職し、自国の大統領選挙に再出馬し、見事当選を果たした。

その後 UN Women 日本事務所は堺市から東京の

¹¹⁾ UNDP（国連開発計画）1966 年発足。ニューヨークに本部をもち、グローバルな開発ネットワークとして各国と連携した持続可能な人間開発を推進している。

文京区のシビックセンターに移転した。

以上のような経緯の中で、筆者自身も、堺市長も SCGI への参画に苦心した。バチレ事務局長は事務所移転の代わりに、セーフシティ・プログラムを堺市で、と指名したのだった。本来は各国の首都である都市が取り組むプログラムである。

バチレ事務局長が堺市を訪れる前日には、すでに政権の終焉を迎えていた野田総理との面談が首相官邸であり、筆者もその場に立ち合ったが、野田総理もバチレ事務局長もジェンダー平等の推進について対話しつつ、苦笑の雰囲気は寒々しいものがあったことを覚えている。さまざまな障害を乗り越えて、堺市がセーフシティ・プログラムを決断するのに一年強の時間がかかったのも、やむを得ないことであつた。そして 2013 年 12 月 27 日。竹山修身堺市長が、UN Women のセーフシティ・プログラムへの参画をわが国で初めて表明した。

2015 年 9 月時点では、先進国ではダブリンと堺市。次いでウイニペグ（カナダ）、ケープタウン（南アフリカ）、イスタンブール（トルコ）などが参加を表明した。現在では、ニューヨーク（アメリカ）、ブリュッセル（ベルギー）などが参加している。堺市は先進国で 2 番目に参加を表明したのである。この参加順は後々に国際社会における男女共同参画やジェンダー平等の分野で堺市は内外共に高い評価を受けるだろう。

2006 年のニューヨークでのニコール・キッドマン親善大使主催のガラディナーの席で、リベリアの男女共同参画大臣である女性から、次のように尋ねられた。ガラ・ディナーのプログラムに書いてある SAKAI city の SAKAI とは何かと。これからも世界中の多くの人々が、SAKAI Japan を知ることになる。

そういう観点からすれば、堺市がセーフシティ・プログラムに参画することは、持続可能な市としての発展と、プログラムの実施によって女性と女兒に対する暴力のない安全安心なまちづくりが実現するなら、市民にとっても一挙両得であるし、国際社会においても堺モデルの防犯政策が発信され、伝播していき、世界中の多くの女性や女兒が救われる。堺市がセーフシティ・プログラムに参画するメリットが大きいことを認識した上で、取り組みがスタート

されたのである。

3.堺セーフシティ・プログラムの取り組み

（1）プログラムに着手するまで

堺市の UN Women セーフシティ・プログラムの取り組みに着手するまでに、所管が先ず決まる。堺市の市民人権局の男女共同参画推進担当部と同局の市民生活部市民協働課である。予算措置も市民生活部となった。

堺市の竹山市長の UN Women への参画署名の後、UN Women ニューヨーク本部から堺市に、セーフシティ・プログラムについての詳細な内容や進め方、また他の参加都市の具体的な取り組みのスクーピング・スタディやプログラムデザインなど、膨大な英文の資料が送られてくる。それを翻訳し、読み解き、さらにニューヨークのセーフシティ担当者と堺市の担当者及び筆者も含めて電話会議も行い、堺市からの質問を投げかけ、議論した。

セーフシティ・プログラムは原則 5 年間で一定の結果を出すというもので、大枠の構成は前述の 2 (1) のとおりである。プログラムの進行の実務にあたり、誰が何を担当するかについて、財政当局を含めて副市長レベルとも討議した。所管である行政はもちろんのことであるが、専門の研究者や研究チームを選任することが、先決である。堺市および筆者はこのセーフシティ・プログラムの成功のために、国連対応が可能な研究者として、日本大学大学院の池上清子教授（前 UNFPA（国連人口基金東京事務所長））、性暴力問題に精通している研究者として、長崎県立大学大学院の李節子教授、環境社会学、ジェンダー研究者でもあり、内閣府等の国の政策シンクタンクの役割を果たしている萩原なつ子教授の 3 人にプログラムの総監修を依頼し、さらに性暴力の実態調査研究、スクーピング・スタディのチームとして羽衣国際大学の岸本幸臣学長を座長とする南大阪大学コンソーシアム¹²⁾の研究者に依頼した。また UN Women 本部との連絡を行う専任として、UN Women 日本事務所初代所長代行の佐々木順子氏に依頼した

¹²⁾ 南大阪地域に立地する大学相互間の連携を進め、地域全体の発展を目的として 2002 年に設立された。

わが国初の堺セーフシティ・プログラムは専門性の高い優秀な研究者らによって確固たるプログラム基盤を整えたのである。

(2) スコーピング・スタディ

セーフシティ・プログラムは、まず参加都市における女性や女児¹³⁾に対する暴力の実態を調査し、課題分析をおこなうスコーピング・スタディが必要とされる。すでに堺市では、スコーピング・スタディが実施され、すでにレポートがまとめられている。

(2015年3月31日発行) このレポートについてポイントを整理しておく。(以下「」内は堺セーフシティ・プログラムのスコーピング・スタディ・レポートの引用部分)

堺セーフシティ・プログラムのスコーピング・スタディは、まず第1章で「女性や女児に対する暴力の問題についての日本と国際的な動き」として、「1. ジェンダーや性暴力を取り巻く国際的な動き、2. 日本における女性・女児に対する暴力に関する取り組み、3. 21世紀の新たな性暴力問題について一性暴力のグローバル化とサイバー空間性暴力¹⁴⁾」として現在の国内外の状況を取りまとめている。この状況のまとめの中で、特筆すべきは3の「性暴力のグローバル化とサイバー空間における性暴力」に踏み込んでおり、これは、現在セーフシティ・プログラムの参加国の取り組みを見ても例がなく、先進国、開発途上国や新興国、すべての国にいても大きな課題となっている新しい性暴力であり、サイバー空間を公的空間と位置づけたところに、堺セーフシティ・プログラムの先進性と先見性が伺える。その後、第2章では、「堺市におけるセーフシティのスコーピングの考え方」として、「1. 先進都市における都市空間の特徴、2. 都市空間としての堺市の特徴、3. 堺市が行っている行政施策、4. 都市空間を検証する8つの視点」として、明快な実態調査の考え方がまとめられている。

「1. 先進都市における都市空間の特徴」について

¹³⁾ 0歳～18歳（高校生）以下の女性を対象とする。

¹⁴⁾ コンピューターネットワーク上の情報空間、多数の利用者が自由に情報を得たりすることができる仮想的な空間で繰り返される、あらゆる性暴力事象の情報のやりとりや人格攻撃・精神的脅迫行為。

堺市は先進国日本の代表都市であるから、先進国の共通の特徴として、「公的空間の整備、屋外空間の整備、防犯の諸施設の設置、国民の識字率、社会資本投資に対する経済力」や「国民の多くは高等教育を修了しており、物事の善悪や市民社会における行動規範としてのモラル、あるいは不当な性差別意識の払拭が達成されていて普通な社会だといえる。それは、女性・女児への性的暴力やセクシュアル・ハラスメント行為への抑止力が、市民自身に備わっていることが本来は想定される社会である。」としながら、「他方、先進国の都市空間では、開発途上国とは異なる特殊な犯罪的環境も創出されている。すなわち先進工業社会での産業化や都市化の進展は、開発途上国や農村部とは異なる荒廃現象を作り出すことになり、そのことが女性・女児への新たな性犯罪の危険環境を増幅させる要因となっている。」とした上で今回の堺セーフシティ・プログラムの最大の特長であるサイバー空間における性暴力について、「さらに先進国が犯罪発生においてさらに危険性を高める要素として、情報化の進展が懸念される。今日、先進国において、都市化と情報化は表裏一体となって急速に進行している。とりわけインターネットを利用したサイバー空間の登場は、前述のように社会発展と密接に関連している。国連の調査¹⁵⁾によれば、世界の所得水準別のインターネット人口の推移は、低所得国や下位中所得国では過去12年間殆ど増加していない。これに比べ、上位中所得国や高所得国においては、インターネット人口は急激に増加し、いまや先進国でのサイバー空間は、不特定多数の人たちが参加する新たな「擬似公的空間」と呼べる場所となっている。」として、サイバー空間を「擬似公的空間」と位置づけていることが、この堺セーフシティ・プログラムの先進性を示すだけではなく、今後わが国や国際社会において普遍的な「公的空間」の定義を変えていく可能性がある。

次に「2. 都市空間としての堺市の特徴」では、先進国日本の中で堺市がこのプロジェクトに参加することの必要性和意義について、以下の視点に立てば

¹⁵⁾ 「世界のインターネット人口（所得水準別）」(出典：ITU World Telecommunication/ICT Indicators、2013年)

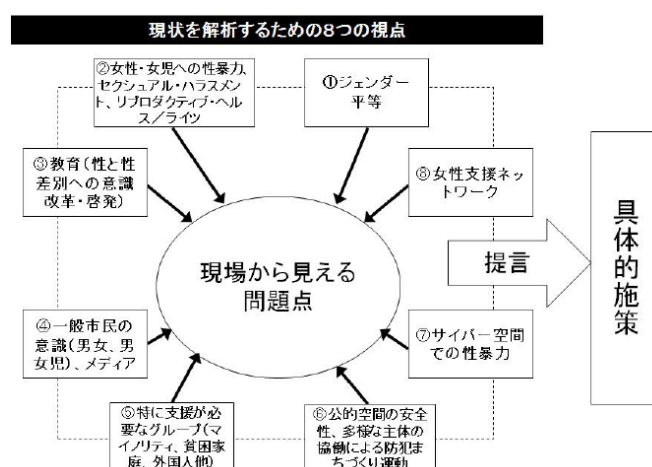
極めて妥当であるとしている。「①堺市は人口 84 万人の都市化と情報化が高度に進展した日本の大都市であり、また近世以来海外諸国との交易を深めてきた伝統的な国際都市である。従って SCGI の成果を世界の各都市に向けてモデル発信するのに相応しい都市である。②堺市は男女共同参画社会の実現に向けた積極的取り組みを、市民と行政が協働して展開してきた先進的自治体である。・30 年以上の「男女共同参画プラン」の策定実績を持つ自治体である（1983 年～）、・全国初の「男女共同参画都市宣言」の自治体である（1995 年）、・「UNIFEM 日本事務所」「UN Women 日本事務所」が設置された都市である（2009 年～2013 年）。③堺市は歴史的に近世以降、日本を代表する自治都市としての伝統を継承する都市である。・常に市民が主体となって自主的な活動を重ね、女性問題への理解を深め課題の解決に向けた取り組みについても市民主体の運動を推進してきた（堺市女性団体協議会《1948 年～》他）」というものである。この分析は、かつて 2009 年に UNIFEM 本部が、堺市の女性センターに日本事務所の設置を決定したときの理由の説明とほぼ同様である。堺市は国連機関においても、日本事務所の設置に相応しい都市であることを認識されてきたのである。次に「3.堺市が行っている行政施策」については、堺市が SGCI に参画する以前からすでに行ってきた女性と女児の安全確保に関する条例や計画が一覧に整理されている。内容は資料 1 のとおりである。

今回のスコーピング・スタディの考え方としてこれまでの行政施策との整合性を持ち、あるいはそれらの拡充として、女性と女児の安全確保についての新しい視点と施策を創出するのが、セーフシティ・プログラムであるとしている。

次に、堺セーフシティ・プログラムのメインとも言える、「4.都市空間を検証する 8 つの視点」として、現状解析をするための 8 つの視点を明確に定めた上で、実態調査を行っているところが、他都市に例のない優れた点である。具体的には、「(1) まず「女性・女児に対する暴力や「わいせつ行為」といった直接的暴力、あるいはそれらと関連して展開されている性による社会的差別や排除の視点からの切り込み」を必要として①「ジェンダー平等」②「女性・

女児への性暴力、セクシュアル・ハラスメント、リプロダクティブ・ヘルス/ライツ」の視点。また「(2) そうした問題を除去し抑止するための社会的取り組みである制度や政策面からの切り込みが必要」として、③「教育（性と性差別への意識改革・啓発）」、④「一般市民の意識（男女・男女児）、メディア」、⑤特に支援が必要なグループ¹⁶⁾（マイノリティ、貧困家庭、外国人他）」の視点。さらに「(3) 実際に性犯罪やセクシュアル・ハラスメントが行われる場としての公的空間の条件の視点から実態に切り込む必要」から、⑥「公的空間の安全性、多様な主体の協働による防犯まちづくり運動」、⑦「サイバー空間での性暴力」の視点。そして最後に「堺市の歴史的特性を活かした市民の自治的で自主的な活動として地域コミュニティを含む市民参加と協働型の課題実現という切り込み」から⑧「女性支援ネットワーク」の視点から検証が行われた。以上の 8 つの視点から現場の問題点を明らかにし、提言がまとめられ、具体的施策が立案、実践されていく。（図 1）

図 1 現状を解析するための 8 つの視点



出所：『堺セーフシティ・プログラム スコーピング・スタディ・レポート』、堺市、P.19

その際には、市民や団体、企業など、さまざまなス

¹⁶⁾ 「特に支援が必要なグループ」とは、貧困家庭、外国から来た人、独居老人、知的障害者、マイノリティ（少数民族、性転換した人等）等のように、社会的な支援が受けにくい状況にある人たちをいう。

テークホルダーからの意見聴取や討議が行われ、連携した協働型の施策になるという仕掛けである。

2014 年からスタートした堺セーフシティ・プログラムのスコーピング・スタディは、すでに 2015 年 3 月 31 日にまとめられている。その際にこの 8 つの視点のそれぞれの課題が抽出され、分析されている。

今回、本稿では「4. 一般市民の意識（男女・男女児）、メディア」の調査について取り上げる。2014 年 8 月 2 日、20 日に開催された堺市立女性センター主催「堺自由の泉大学」の 2 講座及び同年 11 月 21 日に開催された「堺セーフシティ・プログラムキックオフシンポジウム」の参加者を対象にアンケート調査を実施しており、その結果が表 1、表 2 であり、

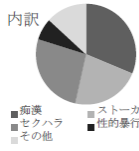
表 1 実際に性犯罪を見聞きしたことがあるか (%)

	8/2 講座 (N=373)	8/20 講座 (N=258)	11/21 シンポ* (N=312)
ある	18.5	20.5	26.0
ない	81.5	78.3	68.3
未回答	0.0	1.2	5.8

出所：『堺セーフシティ・プログラム スコーピング・スタディ・レポート』、堺市、P.31

表 2 「ある」と答えた人の内訳（複数回答可）

	8/2 講座	8/20 講座	11/21 シンポ*	合計
痴漢	31	21	24	76
ストーカー	18	13	23	54
セクシュアルハラスメント	19	22	23	64
性的暴行	3	4	10	17
その他	11	6	15	32



出所：『堺セーフシティ・プログラム スコーピング・スタディ・レポート』、堺市、P.31

これらのデータから、「堺市民が日常的に性的犯罪や性的暴力について具体的に見聞したことがあること、また、表 3 や表 4 の質問への回答に見られるように、

表 3 講座に参加し、SCGI に堺市が参加することが重要な取り組みだと思ったか？ (%)

	8/2 講座 (N=373)	8/20 講座 (N=258)	11/21 シンポ* (N=312)
とても思った	30.3	12.0	43.9
思った	64.9	79.5	51.9
あまり思わなかった	3.8	8.1	1.6
まったく思わなかった	0.3	0.4	0.0
無回答	0.7	0.0	2.6

出所：『堺セーフシティ・プログラム スコーピング・スタディ・レポート』、堺市、P.32

表 4 堺市がセーフシティ・プログラムを実施する

とき、あなたにできることがあれば協力したいと思ったか？ (%)

	8/2 講座 (N=373)	8/20 講座 (N=258)	11/21 シンポ* (N=312)
とても思った	9.7	12.0	7.4
思った	78.6	79.5	65.7
あまり思わなかった	9.9	8.1	14.4
まったく思わなかった	0.3	0.4	0.6
無回答	1.5	0.0	11.9

出所：『堺セーフシティ・プログラム スコーピング・スタディ・レポート』、堺市、P.32

女性や女兒に対する性的暴力を防止、なくしていくための取り組みが重要な取り組みであるとし、参加への意欲を示す回答者の割合から、この問題に対する関心は高いといえる。」と堺セーフシティ・プログラムの堺市民の認識を確認したうえで、調査研究チームが「(2) 堺市街の公的空間における性表現」として、堺市内のデリバリー・ヘルス¹⁷⁾の広告や、いわゆる「エステ」「ヘルス」¹⁸⁾等の風俗店の看板などを調査しており、「性的サービス業の看板チラシが、盛り場の特定区画の外にも氾濫し、子どもも含む一般の歩行者や働く人々の目を引いてしまう」という現状を多数の写真によって報告している。

また町中のポルノ雑誌の自動販売機についても調査をしており、いまだに設置されているポルノ雑誌や写真集、アダルトビデオの自動販売機には厳格な規制がされ、製品が一見して見えにくい処理がほどこされていることも報告している。

その上で、厳しい指摘をしているのが、コンビニエンス・ストアにおけるポルノ漫画やポルノ雑誌の販売についてである。「さまざまな年齢の人々が気楽に入ることのできる店舗内」で「かなり野放図に性表現が氾濫しており、その陳列は子どもにとっても容易に目にする事ができる。」と。

現状の社会では、今さらそのような指摘をしても

¹⁷⁾ デリバリー・ヘルス、略称デリヘル。現代日本における call girl business のこと。ホテルや自宅に、仲介業者を介して、call girl が派遣され、性的サービスをおこなうという業態。

¹⁸⁾ 「エステ」「ヘルス」。両者共に、一般的な、美容や健康に関連する業態であるエステ、ヘルスセンターとは区別される。店舗型で、おもに男性に対して女性が軽い性的サービスを提供する。

どうしようもないというような諦念の感が拭えないほどに日本社会では、暴力的なものも含む性表現が性産業によって氾濫している。大阪府青少年健全育成条例では、このようなポルノ雑誌等は青少年に販売することはできないが、そんなことはお構いなしの様である。スコーピング・スタディの結果、調査研究チームは、このコンビニエンス・ストアのポルノ雑誌についての対策を提言している。その後堺市は、この提言を受けて早速 2016 年 3 月 13 日に、堺市内のファミリーマートと提携を結び、大阪府青少年健全育成条例に基づき、成人向け雑誌として店の片隅に置いているポルノ雑誌にマスキングをし、子どもたちやそれを見たくない大人の客に対する配慮を行っている。その後すぐに一般社団法人 日本雑誌協会¹⁹⁾から堺市宛に「表現の自由²⁰⁾の侵害」であるとしてこの施策を中止するよう抗議文が送られてきたが、堺市は毅然と子どもや女性に対する当然の配慮であるとして回答している。

現日本社会においては、容易に想定できる反応である。コンビニエンス・ストアで販売されているポルノ雑誌の内容が、いかに女性や子どもの人権を侵害する内容であるかを表明せずに、自らの金儲けのために「表現の自由」を盾に取る行為は、女性や子どもの性を商品として扱い、それを正当化する点で二重の女性差別、子どもの差別行為であると考え。

(3) プログラムデザイン

堺市は、以上のようなスコーピング・スタディから堺市がめざすセーフシティとしてのプログラムデザインを作成した。スコーピング・スタディによる課題整理を行い、4 つの指針と 3 つの行動ステージを軸にしている。堺市が「すべての女性と子どもにとって安全・安心なまちづくり」を実現するためには取り組むべき課題の展開から、重層的に以下の 3 つの実践レベルに構成されるとしている。

A. セーフシティ実現のための視点や理念にかかわる「方針レベル」

B. 地域活動としての「コミュニティ・レベル」

C. すべての市民が共有する課題に関する「市民レベル」

また、8 つの視点から提起された各取り組み課題の具体的な展開については、当事者の行動段階として市民、コミュニティ、行政という 3 つの行動ステージを設定し検証しながら、推進する。そして 5 年後に想定される堺市のまちの姿を実現するための指針として、下記の 4 つを示した。

- ①ハード面における安全・安心な生活環境
- ②性暴力被害者支援について、様々な機関の連携の強化と、性犯罪の顕在化の促進
- ③被害者にも加害者にもならないという当事者意識の啓発（教育・公開講座・情報リテラシー・市民意識）
- ④安全・安心を支える市民意識の醸成と実践力としての市民参加の強化である。これらの 4 つの指針や 3 つの行動ステージによってプログラムを成功させるために、堺市は、市民の声をよりよく反映したプログラムデザインを策定するために市民参加のワークショップの開催や、研修会、アンケート調査などを複数回実施した。ワークショップもワールド・カフェ方式²¹⁾で行うなど、市民や参加者が意見を述べやすい環境づくりの工夫を凝らし、参加者の層も警察、防犯、女性団体、自治会、社会福祉協議会など多様な分野からの参加を実現した。このような手法で、世界に例のない堺オリジナルのプログラムデザインが策定された。(2016 年 3 月) しかしながらこのプロセスにおける行政の動き、市民と国連と専門家等との連携や協働こそが、都市が市民にとって必要な施策を講じる際のもっとも基本的ではあるものの、新しいモデルになると考える。

プログラムデザインでは、4 つの指針についてそれぞれ 5 年後の到達目標や到達度評価指標を定めている。

4. 堺セーフシティ・プログラムの今後

堺セーフシティ・プログラムは、現在進行中の施

¹⁹⁾ 「雑誌」の出版を通じて文化の発展を期するため、出版倫理の向上を図り、その他「雑誌」共通の利益を擁護することを目的として 1926 年設立。

²⁰⁾ 日本国憲法第 21 条 1 項「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する」。

²¹⁾ ワールド・カフェとは、小グループで席替えを繰り返しながら、あたかも参加者全員が話し合っているような効果が得られる話し合いの手法のこと。

策である。ちょうどプログラム進行の中間点で、グローバルデザインから今後は具体的な取り組みの実践である。それぞれの指針に基づいて、これからは行政と市民や関係機関が協働で、様々な施策が実践されていく。従来の行政は、どちらかといえば何か条例や計画をつくる際、実践ではなく、冊子や紙の束を作成することが目的になっていた。これは堺市に限ったことではなく、筆者が市議員という政策立案の立場からみた実感であった。しかし今回のセーフシティ・プログラムは優秀な専門家の能力を借りながら、行政担当者も市民も関係機関も自分たちが参画しているという手ごたえと喜びがある。実質的、効果的な行政施策の作り方のモデルになり得るだろう。しかしそれは5年後の目標達成、というより堺市という都市が、女性や子どもたちにとって、どのくらい安全・安心な町になれるかという、ある意味これほどの的を絞った人類の「性」に真っ向から踏み込んだプログラムへの挑戦である。しかし、不必要に意気込むことはない。堺市がめざしているのは、市民の誰もが望んでいる安全で安心な、そして健全な町をつくろう！というごく当たり前の施策であるのだから。今後の具体的な取り組みを創案しながら、筆者も尽力していきたい。

ここまでの堺市の取り組みは、すべて国連に報告され、世界に発信されていく。

〈参考文献・参考資料〉

- ・堺市市民人権局 市民協働課・男女共同参画推進課『堺セーフシティ・プログラム スコーピング・スタディ・レポート』、堺市、2015年
- ・堺市市民人権局 市民協働課・男女共同参画推進課『堺セーフシティ・プログラム プログラムデザイン レポート』、堺市、2016年
- ・UN Women 『Proceedings Report Safe Cities Global Leaders' Forum 』、UN Women、2015年
- ・交通事故死者件数 2013 年度版大阪の交通白書
- ・大阪府下及び堺市の性犯罪等の犯罪統計、堺市市民協働課、2013～2014年
- ・子ども虐待通告・相談件数、堺市子ども家庭課、2012～2013年

- ・子どもの貧困率、厚生労働省 HP2013 年度国民生活基礎調査、2013年
- ・DV 被害件数、堺市各区女性相談、配偶者暴力相談支援センター、男女共同参画交流の広場「女性のための悩みの相談」「男性のための悩みの相談」、女性センター相談における DV 被害相談件数
- ・堺市職員・教員の女性管理職登用実績、堺市男女共同参画推進課、2008～2014年
- ・市職員の育児取得実績、堺市男女共同参画推進、2008～2013年
- ・男女間所定内給与格差の推移、厚生労働省賃金構造基本統計調、2001～2013年
- ・安まちメール配信件数集計表、堺市市民協働課、2012～2013年
- ・第1回堺市市政モニターアンケート、堺市市長公室広報部市政情報課、2014年
- ・交流の広場悩み相談集計(男性・女性の悩み相談)、堺市男女共同参画交流の広場、2012～2013年
- ・堺市立女性センター相談件数、堺市立女性センター、2011～2013年
- ・堺市消費生活センターへの詐欺被害関連相談件数、堺市消費生活センター、2010～2014年
- ・堺市防犯灯電気料金補助金申請灯数、堺市市民協働課、2006～2013年
- ・生活保護申請件数、堺市生活援護管理、2009～2013年
- ・高齢者福祉関係数値、堺市高齢施策推進課、2014年

(Received:May 31,2016)

(Issued in internet Edition:July 1,2016)