

第5回

英国の防犯まちづくり実態調査報告

樋野 公宏

独立行政法人建築研究所住宅・都市研究グループ

小出 治

東京大学大学院工学系研究科

この連載では、英国政府で都市計画を所掌する副首相府（ODPM）と、警察を所掌する内務省（Home Office）が2003年に公表した防犯まちづくりのガイドライン“Safer Places”（以下SP）について、第1回でその全体像を概説し、第2回以降、各原則を国内の事例とともに解説してきた。第5回となる本稿は、この流れに挟む形で、著者らが2月下旬に行った英国での調査の一部を報告する。前半では、内務省の「地域安全及び地方自治課」¹⁾ に対して行ったヒアリング調査で得られた知見について、後半では、滞在中に視察した防犯に配慮した住宅地の視察について報告する。

英国内務省へのヒアリング調査報告

まず1では、ヒアリング調査の中で主にSPに関する部分を一問一答形式で整理する。2、3ではヒアリング中に話題に上った内務省の2つの施策について、ヒアリング結果と関連資料をもとに整理して紹介する。

1. “Safer Places”に関する一問一答

—— SPが必要となった背景は

SPは二府省と警察が、地方計画庁、デザイ

ナー、建築家など実務者の要請に応えるために作成したガイドラインであり、何らかの法律に基づくものではない。英国ではCPTED²⁾に長い歴史があり、専門家が集まり、最新の考え方を寄せ集めて作成した。

—— 地方計画庁³⁾でのSPの使われ方は

SPの読者は、犯罪が複雑な問題であり、唯一解は存在しないことを理解する必要がある。したがって、調査によって問題が何であるかを把握し、地域ごとに解決策を考えなければならない。また、物的環境（built environment）の計画は犯罪問題の解決において一部分に過ぎず、他の方策と併せて実施される必要がある。

SPは2004年に公表されたばかりで、都市計画システムへの組み入れはこれからである。プランナーや警察官は密接に連携して、建設業者や建築家とプロアクティブに交渉する必要がある。（多くの場合このような連携は今後の課題だが、）地方計画庁によっては都市計画法制（planning legislation）によって、計画申請前の早い時期に彼らが警察と協議することを義務付けているところもある。

—— SPの考え方の現場への適用は

警察建築連絡官（ALO）⁴⁾の存在がキーと言える⁵⁾。各警察本部には少なくとも1名のALOが存在する。ALOは専門的な研修によって育

成され、警察官に限らず、建築家、エンジニア、プランナーがALOになっている場合もある。言うまでもなく、アドバイスと実際の建物には大きなギャップがあり、警察はデザインに関する専門知識を身につける必要性も自覚している。副首相府は計画手続の中で警察のアドバイスを義務化することも検討している。

さらに副首相府とは、防犯に配慮した錠、ドア、窓、警報機などを建築規制 (building regulation) の要件にすることも検討している。その際、警察や消防の関与の仕方、建物の種類による要件の違いなどが課題になるだろう。副首相府とはより緊密に連携する必要があると考えている。

—— SPの考え方を適用した事例は

おそらく存在するだろうが把握していない。SPは考え方であって、例えばセキュアード・バイ・デザイン制度 (SBD)⁶⁾ のように明確な基準があるものではないので、事例を把握しづらい。マンチェスターでは、かなりの数の開発についてSBDへの適合が計画許可 (planning permission) の要件とされている。これは、警察と地方計画庁がプロアクティブに協働している好例である。

—— 警察建築連絡官 (ALO) の研修は

昨年までALOや防犯担当官⁷⁾ の研修は内務省の犯罪減少センター⁸⁾ が提供していたが、コミュニティの安全を担うより広範な実務者を受け入れるため、容量の小さい同センターを閉鎖し、代わりにセントレックス (CENTREX)⁹⁾ と呼ばれる外郭公共団体 (non-departmental public bodies) が研修を行っている。

この研修は警察官だけでなく、プランナーや建築家も受けることができる。建築計画や

デザインの場面で警察の責任が大きくなっており、英国警察長協会 (ACPO)¹⁰⁾ は、警察官だけでなく、プランナーや建築家、そのほか専門的キャリアを持つ人材を警察で活用することを検討している。

—— SPでも紹介されているゲートッドコミュニティ (以下GC)、クルドサック¹¹⁾ の国内での評価は

英国でもGCが増加傾向にあることは認識しているが、現時点では既存のGCを評価するための情報がない。この件については、副首相府で調査中である。

同様のことがクルドサックについても言える。SPではクルドサックについて、事前に地域特性を調査して導入する必要があるとだけ述べているが、その是非についてコメントを避けていることについて批判も多い。しかし、SPの目的は、ランドスケープ、コミュニティ、地域の文脈 (context)、交通流など、全体的な観点の重要性を伝えることにあり、何かについて良し悪しを言う立場をとらなかった。クルドサックの問題は「動線の接続性 (permeability)」¹²⁾ の問題であり、いくつかの大学が実地調査を行っている。

—— SPの『活動』の項で推奨されている夜間経済の活性化 (evening economy¹³⁾) について国内での評価は

内務省では飲酒による犯罪、特に暴力犯の減少を目指しており、(このような犯罪を引き起こす懸念のある) 夜間経済の活性化がどのような影響を与えるかに強い関心を持っている。この件に関して、今夏に副首相府が新たなガイダンスを公表する予定であり、国民に再考してもらう機会だと考えている。内務省、

警察もガイダンスの作成作業に参加している。

—— 今後の課題は

SPは、主に住宅地を想定して作成されているので、店舗やオフィスビルのデザイン等についても検討中である。犯罪の中では、麻薬問題が現時点で特に大きな問題である。多くの犯罪、特に路上強盗などは、麻薬の購入資金目当てに行われることが多い。

2. 犯罪減少パートナーシップについて

犯罪減少パートナーシップ (CDRP)¹⁴⁾ とは、警察、自治体、消防、保健機関等¹⁵⁾ の責任主体が、地域の機関・組織と連携して、地域の犯罪及び秩序違反、薬物問題に取り組むための戦略を立案・実施するための組織である。1998年に施行された「犯罪及び秩序違反法」(CDA) で法定化され、イングランドとウェールズで併せて374のCDRPが存在する。多くのCDRPは地域の犯罪や秩序違反に関する問題を調査し、3年間の「コミュニティ安全計画」(community safety plan) を作成する。

ヒアリングでは、先進事例としてロンドンのベクスリー (Bexley) とマンチェスターのボルトン (Bolton) が挙げられた。ベクスリーは情報に基づく (intelligence led) 問題解決の好例であり、上述した3年おきの調査だけでなく、常にコミュニティの調査を行うことで、刻々と変化する状況に対応して計画を更新している。一方、ボルトンはCDAで挙げられる責任主体以外にもパートナーシップの範囲を広げた協働の好例である。ある問題が発生すると、パートナーシップ全体が集まって問題の性質を見極め、どの主体がリーダーシップをとって対応すべきかを決定している。

今年になって内務省はCDRPの評価に関する報告書 (Home Office, 2006) を公表した。この中では、責任主体及びパートナーシップの拡大、情報に基づく問題解決型 (problem-solving) アプローチの導入、地域組織や住民等の参加機会拡大などを今後の課題とし、その実現のためにCDRPの役割や各主体の責任を明記した国家基準を作成中であるとしている。特に法改正に関わる場所では、問題解決型アプローチの一環として、3年おきの調査を6ヵ月おきとすることを提案し、ベクスリーのように、地域の状況変化に対する計画の柔軟な対応を期待している。また、問題把握に不可欠なパートナーシップ内での情報共有が、個人情報保護の観点などを理由に進んでいないため、匿名化した情報の共有を責任主体に義務付けることも提案している。

わが国の多くの自治体においても、地域における犯罪等の未然防止やそのための活動における連携のため、関係機関が参加する「生活安全協議会」等が設置されている。行動計画の策定手続、評価手法など、CDRPを参考にすべき点は多く、今後、詳細な事例調査が必要だろう。

3. 全国コミュニティ安全計画について

昨年、内務省は2006年から2009年を計画期間とする「全国コミュニティ安全計画 (National Community Safety Plan、以下NCSP)」(Home office、2005) を公表した。NCSPでは、中央政府が計画期間中に行う重点施策に加えて、警察、自治体、地域戦略パートナーシップ¹⁶⁾、CDRPなど各種地域組織¹⁷⁾ の役割についても書かれている。

重点施策は表1に示す5項目に分類されて整理されており、それぞれ2007年までの部分についてはより具体的に書かれている。5項目のうち、まちづくりに関係するのは、「(1) より強く効率的なコミュニティづくり」と「(3) より安全な環境の創造」である。

表1 NCSPに示される中央政府の重点施策の分類

- | |
|--|
| (1) より強く効率的なコミュニティづくり
(2) 犯罪及び反社会的行為のさらなる減少
(3) より安全な環境の創造
(4) 国民の保護と信頼の構築
(5) 生活の質の向上による犯罪、再犯防止 |
|--|

(1) は、同じく内務省が2005年に公表した行動計画“Together We Can (以下TWC)”の内容と一致する。TWCはコミュニティや住民のエンパワーメントを主題に掲げており、NCSPの(1)でもコミュニティの参加機会拡大、コミュニティの計画作成支援、コミュニティ組織の強化と参加者拡大などが重点施策に挙げられている。より具体的なところでは、『維持管理』の項(本連載第4回)で紹介した「ネイバーフッド・ウォッチ」の支援、コミュニティによる問題解決を支援する“Guide Neighbourhoods”プログラムの推進などが挙げられている。

(3) では、“Cleaner, Safer, Greener Communities (以下CSGC)”¹⁸⁾イニシアチブの推進による、公共空間、住宅及びコミュニティの質の改善が挙げられている。『監視性』の項(本連載第2回)でも述べたように、わが国においては、子どもの安全を理由に公園の樹木を伐採してしまう例が見られる。CSGCの“Greener”という単語には、防犯に偏らない、

総合的な観点から環境の質を高めようとする意図が伺え、わが国も見習うべきところである。他にも、地方自治体が「デザインによる防犯」(designing out crime)¹⁹⁾を通じて安全なまちづくりを進めるために、政府が適切な施策やガイドライン(SPも含むと考えられる)を準備すること、法律²⁰⁾によって地方自治体が環境美化や、環境による犯罪削減を進めるために必要な権限を与えることなどが挙げられている。

NCSPは、「コミュニティの安全」という課題に対し、内務省を含む11の省庁が集まり、それぞれの施策を総合的に考えた成果である。英国でも各省庁が縦割りに施策を打ち出し、それらが全体として地域に与える影響を考慮していないという批判がある。NCSPは、ある施策が他省庁の施策に与える影響を考慮し、政府全体としてよりよい施策を模索した成果であり、このような省際的な試みは英国でも初めてに近いそうである²¹⁾。わが国でも内閣総理大臣が主宰する犯罪対策閣僚会議が2003年に設置されており、縦割りでない総合的観点からの施策の調整が求められる。

防犯に配慮した住宅地の視察報告

1. ブレントウッド・プレイス

ブレントウッド・プレイスは、ロンドンのリバプール・ストリート駅から郊外電車で35分のブレントウッド駅からさらに20分程度歩いたところにある。ここは、エセックス・カウンティ(州)が発行している「エセックスデザインガイド(第2版、1997)」²²⁾に従って作ら

れた1haほどの住宅地である。

エセックスは、現在、英国南東地域の経済成長の先頭を走っており、新規住宅開発も盛んな州である。そして、住宅地のデザインガイドを作った最初の地方計画庁の1つであり、このガイドを通じて開発業者や建築家とも長い協働の経験がある。このガイドは防犯を主目的とするものではないが、用途の複合化（500戸以上の開発）、居住者合意により可能な自動車排除ゾーンの指定など防犯上有効と考えられる項目も多く、警察からもおおむね歓迎されている（Colquhoun、2004）。

ブレントウッド・プレイスは、曲線的な骨格道路（写真1）とクルドサックに特徴付けられる。曲線的な道路は自動車の速度を抑制し、クルドサックは中庭部分（mews、写真2）の領域性を高め、犯罪の起こりにくい環境を創出する。ただし、前半で述べたとおり、クルドサックの防犯上の有効性については英国でもわが国でも議論の分かれるところである。

自動車関連犯罪を防ぐため、人目のある路上や、住宅の前面に駐車スペースが設けられている（写真3）。しかし路上駐車を許容することは、侵入盗のリスクを高めると警察から批判がある（Colquhoun、2004）。

なお、この地区は「ネイバーフッド・ウォッチ」地区にもなっており、地域住民が連携し相互の住宅に注意を払っている。

2. ライムハウス地区の都市再生

ライムハウス地区はドックランド軽軌道鉄道（DLR）のライムハウス駅から歩いてすぐにある、再開発によって形成された社会住宅²³⁾地区である。同地区は、2003年のセキュアー



写真1 曲線的な骨格道路は交通静穏化の一手法である。所々に駐車スペースが設けられている。（ブレントウッド・プレイス）



写真2 クルドサックの入口から領域性の高い中庭部分をのぞむ。（ブレントウッド・プレイス）



写真3 骨格道路沿いの住宅の前面に設けられた駐車スペース。2戸の駐車スペースが隣接する。（ブレントウッド・プレイス）

ド・バイ・デザイン・アワードを受賞した4地区の1つである。

かつてこの地区は、ドックランドの機能喪失とスラム化により、ヘロイン、自動車関連犯罪、売春、テロ、窃盗、ギャング、路上強盗等の問題を抱えていた。そこで、1994年からSRB (Single Regeneration Budget) と呼ばれる都市再生のための総合的予算が約1億ポンド(200億円)投入され、以下の事業が行われた²⁴⁾。

- ・ 貧困、過密住宅800戸の廃止
- ・ 最大6寝室の社会住宅 (RSL²⁵⁾ 住宅) への建替
- ・ 公営住宅²⁶⁾ の改築
- ・ 再雇用、地域安全等に関するマスタープランの策定
- ・ 家賃上昇を制限する憲章の制定
- ・ コミュニティ開発のためのイニシアチブ

地区の中心にはセントラル・サーカスと呼ばれるフェンスに囲まれた円形広場がある(写真4)。この広場はコミュニティのイベントにも活用されており、地域に対する住民の『所有意識』向上に役立っていると考えられる。周辺の社会住宅は、道路に沿って建ち並ぶ伝統的なタウンハウスで、円形広場のゲートに用いられているのと同じ明るい色調のレンガが外壁に用いられている。1階の窓と歩道の間には1.2mほどの高さの柵が設けられ、公的空間である道路と私的空間である敷地との区別が明確かつ見通しを妨げることなくなされている(写真5、6)。また、バンダリズム²⁷⁾ 対策として耐久性の高い部品が用いられており、視察でも少なくとも1階部分の窓に合わせガラスが用いられていることが確認できた。車道には、ブレントウッド・プレイスと同様に、居住者用の駐車スペースがある。

図1に示すとおり、この再開発により犯罪数は大きく減少した。とりわけ侵入盗は、2002年度の数字が1996年度の26%に減少している。ただし、貧困世帯が居住する過密住宅の廃止



写真4 セントラル・サーカスはコミュニティの中心であり、イベント等にも供される。(ライムハウス地区、ロンドン)



写真5、6 歩道と建物の間には見通しのよい柵が設置され、公私の空間区別を行っている。(ライムハウス地区、ロンドン)

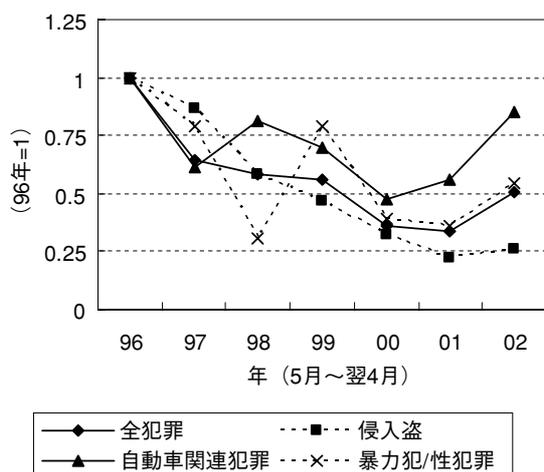


図1 ライムハウス地区における犯罪数の推移 (ACPO提供資料を元に作成)

は、社会的排除 (social exclusion) であるという批判を受ける可能性もあろう。

おわりに

連載第1回で述べたように、「防犯」を住環境の構成要素の1つとして捉えている点がSPの大きな特徴である。今回のヒアリングでは、これが国レベルでの省庁間の連携や、CDRPに代表される地方自治体レベルでの協働体制に支えられていることを改めて感じた。また、いわゆる「根拠に基づくアプローチ」(evidence-based approach)が、実効性の高い施策の立案、実施を可能にしている点は、わが国も参考にすべきところである。この点に関しては、各地域に存在する専門的知識を有する人材の役割も大きいだろう。

一方で、英国の防犯まちづくりもまだ途上にあるという印象を受けた。SPの考え方は、従来の理論をより実践的にアレンジしたものであるが、これが各地域で実践されるには人材面でも制度面でも課題が少なくないだろう。

犯罪統計を見ると、英国の犯罪発生率 (人口1000人当たり) はわが国の5.1倍、米国の2.8倍に相当する²⁸⁾。この事実が英国の防犯まちづくりを進展させる推進力になっていることは疑いなく、その優れた点は積極的に取り入れるべきである。しかし、同時にわが国の低い犯罪発生率を支える要因にも目を向け、再評価することが、わが国ならではの防犯まちづくりの姿を見出すことに繋がるのではないだろうか。

(本連載で掲載した事例は、紙面の都合で掲載できなかった事例とともにブログ (<http://safer-places.cocolog-nifty.com/blog/>) で紹介している。意見や他事例の紹介など、トラックバックやコメントの形で寄せて欲しい。)(ひの きみひろ、こいで おさむ)

本研究の一部は、平成17年度科学研究費補助金 (若手研究 (B)、課題番号17760510) の交付を受けて行ったものである。本稿のヒアリング調査では、警察庁、在英国日本国大使館、英国内務省他の関係各位に大変お世話になった。記して謝意を表す。

参考文献

- ・ ODPM, Home Office (2003) "Safer Places - The Planning System and Crime Prevention" (webで入手可)
- ・ Home Office (2005) "National Community Safety Plan 2006-2009" (webで入手可)
- ・ Home Office (2005) "Together We Can" (webで入手可)
- ・ Home Office (2006) "Review of the partnership provisions of the Crime and Disorder Act 1998 - Report of findings" (webで入手可)
- ・ Colquhoun, I. (2004) "Design Out Crime: Creating Safe and Sustainable Communities", Architectural Pr.
- ・ (社)日本都市計画学会 (2003) 「都市計画国際用語辞典」、丸善
- ・ CSGC ホームページ：
<http://www.cleansafergreener.gov.uk/>

注

- 1) Community Safety and Local Government Unit
- 2) Crime Prevention through Environmental Design : C. R. ジェフリーが1971年に同名の著書で発表した防犯理論。連載第1回参照。
- 3) local planning authority : 都市計画に関する行政権限を有する機関。一般的には地方自治体である。
- 4) architectural liaison officer : 各警察に配置される専門官。防犯上のアドバイス、地域の犯罪統計の分析、他機関との連携等を行う。ロンドン警視庁ではcrime prevention design advisor (CPDA) と呼ばれる。
- 5) 警察建築連絡官以外にも、地方計画庁の決定においては計画審査官 (planning inspector) の果たす役割も大きいというコメントがあった。計画審査官とは、国の機関である計画審査庁 (Planning Inspectorate) に所属する都市計画の法制度と実務の専門家で、案の審査や不服申し立て審査にあたる。
- 6) Secured by Design : 1989年から実施されている英国警察のイニシアチブ。防犯に配慮した開発に与えられるアワードと、規定の基準や試験に合格した建物部品に与えられるライセンスから成る。詳細は連載第3回参照。
- 7) crime prevention officer (CPO)
- 8) Crime Reduction Center
- 9) Central Police Training and Development Authority の実務上の名称。
- 10) The Association of Chief Police Officers. ACPOは英国の警察本部長、副本部長らで構成される非営利法人であり、『物理的防御』の項 (本連載第3回) で紹介したセキュアード・バイ・デザイン制度 (SBD) の運営主体でもある。
- 11) 先端に車が転回できるスペース (文中では「中庭部分」) のついた袋小路。通過交通を排除して安全な住環境を実現するため、住宅地において用いられる。
- 12) 浸透性、透過性などと訳されることもあるが定訳がないため、説明的に「動線の接続性」という訳を充てた。
- 13) night-time economyとも言われる。
- 14) Crime and Disorder Reduction Partnershipの略。ウェールズではCommunity Safety Partnership (CSP) と呼ばれる。文中ではCDRPとCSPをまとめてCDRPと表記した。
- 15) 警察 (the Police) と警察機関 (police authorities) はそれぞれ責任主体とされている。保健機関とは、イングランドのprimary care trusts、ウェールズのlocal health boardsのこと。
- 16) local strategic partnership (LSP) : 地域の問題解決を目的とする行政、民間、コミュニティ、ボランティアの連携機関。副首相府の施策による機関で、地方自治体単位で存在するが、設置は義務化されていない。
- 17) 他に、麻薬対策、保健、青少年健全育成、職安、司法、消防関係の組織の役割が書かれている。
- 18) CSGCとは副首相府が公共空間の質の改善のために打ち出した施策で、「サステイナブルコミュニティプラン (副首相府、2003)」や“Together We Can” (内務省、2005) を上位計画とする。
- 19) デザインによる防犯を適用する空間としては、住居系、工業系、商業系の新規開発、公園、オープンスペース、駐車場が挙げられている。
- 20) 「犯罪及び秩序違反法」(2003) と「清潔な近隣及び環境法」(Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005)。
- 21) 文中で紹介した“Together We Can” (内務省、2005) も12省庁の連携による行動計画である。
- 22) 第1版は1973年発行。
- 23) social housing : 公共団体や非営利団体によって供給され、主に社会的弱者を対象とした住宅。英国では非営利の民間組織である住宅協会 (housing association) がその中心的供給主体となっている。低廉な価格のアフォードブル住宅 (affordable housing) も社会住宅の一種である。
- 24) 英国警察長協会 (ACPO) に行ったヒアリング調査 (2006年2月23日) の説明資料及び関連ホームページに拠る。
- 25) Registered Social Landlord : 住宅公社 (Housing Corporation) に認定された住宅供給主体。そのほとんどが住宅協会である。
- 26) LA (local authority) housingを指す。公共団体による住宅の直接供給は減少しており、RSLの役割が拡大している。
- 27) vandalism : 公共物に対する汚損、破壊行為
- 28) 平成17年版犯罪白書資料1-9「5か国における主要な犯罪の認知件数・発生率」に掲載されている2003年の発生率に基づく。