

第6回 (最終回)

「構成 (Structure)」と “Safer Places” の活用

樋野 公宏
雨宮 護

独立行政法人建築研究所住宅・都市研究グループ
筑波大学大学院システム情報工学研究科

本稿では、第1回で概略を紹介した英国の防犯まちづくりのガイドライン “Safer Places” (以下SP) で示されている7原則のうち、『構成』について解説する。(引き続き、一般的な意味で用いる場合を除いて、SP7原則は二重かぎ括弧で表す。) さらに後半部では、本連載の締め括りとして、SPを活用した防犯まちづくりの進め方を提案する。

(個々の建物の堅牢化、警備員の配置、防犯カメラの設置など) を必要としない。そのことは、結果的に地区の防犯性を保つためのコストを低減させ、その場所を持続可能なものとする。

SPは『構成』のためのチェック項目として、以下の6点を挙げている。

構成 (Structure)

1. 定義と考え方

SPで『構成』は、「犯罪が起こりにくく、異なる用途間の衝突がないようレイアウトされていること」と定義されている。

ある地区のレイアウトや構成、すなわち、建物の配置や土地利用の組み合わせは、その地区の防犯性に影響する。したがって、地区全体の防犯性を向上させるためには、個々の建物や施設の防犯性能の向上だけでなく、それらを秩序付ける地区レベルでの環境のデザインが必要である。

計画初動期から『構成』に検討が加えられた地区では、人々の日常的な活動がすでに防犯性を高めており、後々の特別な防犯対策

- (1) 建物の用途や形態が、防犯に配慮して選択・設計されているか。
- (2) 開発レイアウト¹⁾が、犯罪リスクだけでなく、より広い計画上の目的から見ても適切なものであるか。
- (3) 地区内の用途が互いに衝突しないよう適切に配置されているか。
- (4) 公共空間は本来の目的を果たし、適度な活動を促進しているか。
- (5) 犯罪に対して脆弱な建物や空間の再建、除去、再利用が検討されているか。
- (6) 歴史的環境の修復において防犯上のメリットが考慮されているか。

チェック項目の(2)や(3)に端的に示されるとおり、『構成』はこれまでに紹介した6つの原則とは異なり、上位目的と整合した、地区レベルでの面的な環境デザインの必要性を

主張している。また、内容的に他の6原則を含むことから、『活動』や『監視性』などといった概念の上位概念と位置づけられる。連載第1回で述べたとおり、対象および目的を包括的に扱う『構成』は、まちづくりの指針としてのSPを特徴付ける重要な概念であると考えられる。

2. 具体的内容

これまで本連載では、6つの原則について国内における事例を紹介してきた。しかし、小出（2005）が指摘しているように、わが国では都市レベルでの防犯に関する議論の蓄積は乏しく、防犯に配慮した地区レベルでの計画論は不在である。そのため、SPが『構成』の項目で述べているものに正確に対応するような事例は存在しない。そこで今回はこれまでの連載とは異なり、わが国に見られない視点である『構成』の具体的な考え方を、SPにおける記述をもとに解説する。

【建物の用途と配置】

建物の用途と配置は、建物自体の防犯性にとっても、建物の間に形成されるオープンスペースの防犯性にとっても重要である。『所有意識』（連載第3回）の項で述べたとおり、建物の用途と配置を調節して、公共領域と私的領域との間にバッファ領域（半公的領域、半私的領域）を形成することにより、犯罪企図者が住民や住居に接触しにくくすることができる。また、『動線』（連載第2回）の項で述べたとおり、建物や住宅地の内外を結ぶ動線を少数に絞ることも同様に防犯に役立つ。

クルドサックを有する住宅地は、クルドサックが半公的領域として機能するため、高

い防犯性を持つ。しかし、奥行きが長すぎたり、折れ曲がっているクルドサック、外部の道路と多く接続されているようなクルドサックには、あまり防犯性を期待できないとされている。

【用途の複合化】

建物の用途、土地利用を計画的に複合化させ、多様な属性（年齢、所得階層、職業など）が共存できる環境を構築することは、『活動』（連載第4回）を生み出す上で重要である。一方、やみくもな土地利用の複合化は、かえって環境の悪化を招くことが明らかである。防犯性に配慮した土地利用の複合化を実現しつつ、そのことが混乱を招かないような配慮が求められる。土地利用を定める都市計画は、この点で重要な役割を果たすことができる。

SPでは、土地利用を複合化する際に留意すべき点として、犯罪の多い場所（hot spots）と人の集まる場所（honey pots）への配慮を挙げている。犯罪を招く場所（例えば、酒場や荒廃地など）に対しては、その立地に配慮を加え、小学校や住宅といったような、犯罪が特に許容されない場所と接しないようにする必要がある。人の集まる場所（例えば、大型ショッピングセンター）に関しても、特に住宅地に隣接した場所などへの立地を調整し、過剰に匿名的な空間が住宅と接しないようにすべきである。

線引き制度や地域地区制に見られるように、近代都市計画は、区切られた領域内の環境を純化させることを基本的な原則としてきた。それは、異なる用途を互いに切り離すことによって、混乱を未然に防ぐためであった。これに対して近年提示されてきた、ニューアー

バニズムやコンパクトシティといった計画思潮は、複合的な土地利用を特徴の1つとしている。わが国においても土地利用の複合化が防犯上有意義であるとの指摘があるが²⁾、その具体像に関する知見は得られていない。ひとくちに複合化といっても、そのスケールや内容には様々な切り口が考えられる。例えば、「学校や地域センターを人気のない空間に作ったり、業務地区の中にぽつんと1棟だけ集合住宅を建設したりといったように、計画的意図のない土地利用の混在」(Wekerle & Whitzman, 1995) はかえって問題を深刻化させうる。混乱を招かないためには、防犯性を高めるための複合用途型の都市像が今後具体的に明らかにされる必要がある。

【問題箇所や建物の計画的な除去と更新】

『活動』の項で述べたとおり、利用が低下したり、消失した場所は、様々な反社会的行為の起こる場所となり、住民の犯罪不安を招くばかりか、場合によっては犯罪そのものの発生場所となる。そして、そうした場所が地域に存在することは、より多くの反社会的行為を地域に呼び込むことにつながる³⁾。すなわち、ある敷地の利用が低下したことの利害は地区全体に及びうる。そうした場所は、個々の敷地だけでなく、地区全体の視点からも問題視され、速やかに除去・更新される必要がある。

もしも公共領域の利用が低下し、反社会的行為の起こる場所となってしまった場合には、その再生のために様々な視点からの検討を試みるべきである。『活動』の項で紹介したコミュニティガーデンの事例や、公園の維持管理を地域住民に委ねる里親制度の活用など、

公共領域に人が関わることのできる柔軟な取り組みが期待される。

新規開発の際に創出されるオープンスペース(わが国では、開発許可制度に基づく提供公園や総合設計制度に基づく公開空地などが考えられる)は、どのような利用を想定するのか、領域画定はしっかりしているかといった点を十分検討し、曖昧な場所とならないようにすべきである。オープンスペースの質の確保は、量の確保よりも重要である。

3. 『構成』と他の6原則との関係

以上のように『構成』は、地区レベルでの環境のデザインによって他の6原則を実現しようとするものであり、内容的には他の6原則の上位概念と位置づけられるものである。

『構成』と他の6原則との関係を、内容の主従関係に着目しながら整理すると図1ようになる。図1に表すとおり、SPでは、『構成』によって他の6原則を操作し、それによって最終的に都市の防犯性を高めるというプロセスが想定されていると言える。まちづくりの他の目標との整合を図りつつ、地区レベルの環境を操作する『構成』によって問題を解決しようとしている点に、防犯まちづくりの指針としてのSPの特徴を読み取ることが出来る。

わが国でも各種要綱や指針が示されるなかで「防犯環境設計」の用語が普及してきた。しかし、実践される手段の多くは「設備の改善、新設にすぎない」(小出、2004)と指摘されるように極めて限定的な内容であり、防犯は個々の建築や施設の設備の問題であると認識されていることが多い。また、防犯まちづくりの概念そのものに対しても、市民の自由

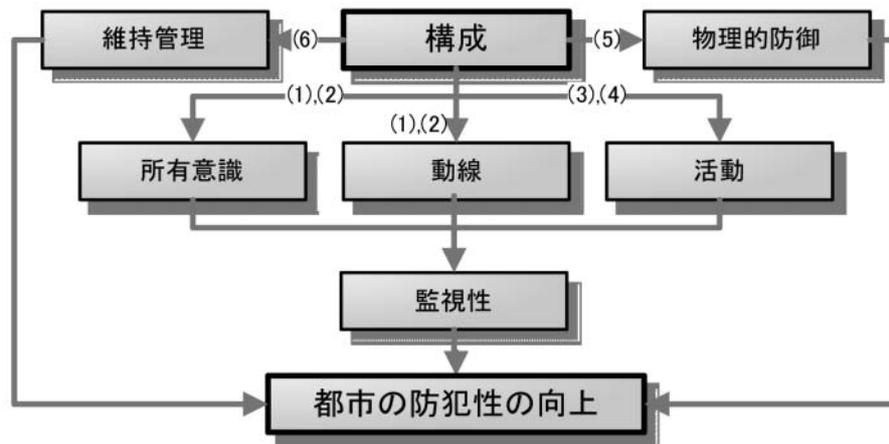


図1 『構成』を中心に見たSP7原則の関係
(括弧内の番号は『構成』のチェックリストに対応。矢印は「手段→目的」を表している。)

を侵害する窮屈な社会を構築するものであるとの批判も多い（雨宮ほか、2006）。防犯まちづくりとは本来、「近隣地域を人間性に基づいて設計することであり、地域の人々のコミュニケーションを促進し、所属意識と責任感を奨励する」（Felson、2002、訳：守山、2005）べきものであり、それは、まちづくりによって実現されるべきものである。「防犯まちづくり」が限定的な意味で用いられ、誤解に基づく批判がなされることがあるわが国の現状にあって、防犯をまちづくりの目標の1つとして認識し、地区レベルまで含めた包括的な手段によってそれを達成しようとするSPは大いに参考にすべきガイドラインであるといえる。

SPを活用した防犯まちづくり

本連載では、「防犯まちづくりの新視点」と題して、英国の防犯まちづくりのガイドラインSPを紹介してきた。おわりに、SPを活用した防犯まちづくりの進め方を提案して連載を締め括りたい。

SPは副首相府、内務省そして警察が、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る⁴⁾。なかでも地方計画庁は、「犯罪及び秩序違反法」（1998年）によって、職権の行使に当たって犯罪への影響を考慮し、その防止のため最大限努力することが求められている。こうした責任を負った地方計画庁のプランナーに犯罪と都市環境の関係を理解してもらうことが、SPの大きな目的であると言える⁵⁾。

わが国においても、本連載で紹介したSPの考え方が、自治体で都市計画、道路、公園などを所管する土木部局の方々の参考になれば幸いである。しかし実際のところは、防犯を専門に扱うセクションを新設する自治体は増えているものの、そのセクションが土木部局と連携する位置づけにあることは稀である。そうした状況で、自治体が行う「防犯」とは、自主防犯活動の支援やパトロール活動などソフトの部分に限定されていることが多い。生活安全条例等の下に、自治体内部の部局を横断し、警察、消防、住民組織の代表などで構成される「生活安全協議会」が設置されるこ

とも多いが、英国の犯罪減少パートナーシップ⁶⁾のように防犯のための行動計画を立案・実施するようなものは少ないと思われる。

そこで、本連載で紹介したSPの考え方を地域や自治体で役立ててもらうため、近年各地で作成されている「地域安全マップ」を「防犯まちづくり計画」に昇華させる過程での活用を提案する。

1. 地域安全マップとまちづくり

今年3月19日、文部科学省は、子どもを標的にした犯罪の多発を受け、今後の学習指導要領の改訂のなかで、子どもに危機回避能力を身につけさせるための安全教育の必修化を検討することを表明した。その具体的内容として考えられるのが「地域安全マップ」である。地域安全マップとは、「犯罪や事故の発生しやすい箇所やその理由、実際に犯罪や事故が発生した場所等を表した地図」のことである⁷⁾。これは、警察や自治体から一方的に与えられるものではなく、住民、特に子どもが参加して、事前学習やまちあるきを経て作成される(樋野ほか、2004)。

具体例として、著者らが支援した板橋区の志村第一小学校区の取り組みを紹介する⁸⁾。同校区は東側を国道に面しているが、国道から一本入ると商店街や小工場が住宅と密集して混在しているような地域である。2004年6月、同校の4年生54人が、総合的な学習の一環として地域安全マップを作成した。まちあるきでは地図とカメラを使って学区内の「安心して歩ける場所」、「こわいなと感じる場所」を調査するとともに、いざという時に駆け込める「こども110番の家」を探した(写真1)。学校



写真1 まちあるきのグループは4、5名で構成され、保護者、警察官、NPOスタッフが各1名同行した。(志村第一小学校区、板橋区)



写真2 発表会には、地域住民、保護者、警察官、区職員も招待された。(志村第一小学校、板橋区)

に戻ってから、地図が印刷された模造紙にまちあるきのメモや写真を貼り、ペンで文字や図を加えて地域安全マップを作成した。完成した地域安全マップは、地域住民や警察、行政を招いた発表会で公開され、発表会後は小学校に隣接する区立出張所に掲示された(写真2)。また、地域安全マップに掲載された情報は、WebGISを活用し、学校や地域住民が追記可能な形で、インターネットでも公開されている。

こうした地域安全マップは、子どもの防犯

教育を目的として作成されるものが多いが、まちづくりへの活用となると積極的に行われているとは言えない。上記の文部科学省の意向表明では、地域安全マップ作成の目的を、子どもの危機回避能力向上に置いている⁹⁾。これは、子どもを狙った犯罪の増加を背景に、教育の現場において地域安全マップの必要性が認識されるようになったためであると考えられる。一方、まちづくりの現場においては、防災、交通、バリアフリー、環境など多くのテーマで地図を使った住民参加の取り組みに長い歴史がある。これらの取り組みと同様に、地域安全マップについても、その成果を地域で共有し、各種計画に反映させることでまちづくりに結びつけることが可能だと考えられる。地域安全マップに、防犯教育だけでなく、まちづくり教育、さらにはまちづくりへの活用という目的が加わることで、より有意義な活動になることが望める。

2. 防犯まちづくり計画の公定

神戸市では、各小学校区の「防災福祉コミュニティ」が「コミュニティ安全計画」を策定する事例が見られる。「防災福祉コミュニティ」とは、阪神・淡路大震災を契機に市が育成支援している自主防災組織であり、自治会、町内会等の住民自治組織、婦人会、民生委員・児童委員協議会、消防団、子ども会、老人クラブ、青年会、PTA、事業所等で構成される。平常時には防災意識の啓発、防災知識の普及、防災資機材の管理、防災訓練等の活動を行うとともに、災害発生時には災害情報の収集及び伝達、初期消火、救出救護、避難誘導、給食給水等の災害対応活動を行う¹⁰⁾。

須磨区南落合校区では、1997年の連続児童殺傷事件を契機として地域防犯活動を目的に発足した「南落合校区安全対策委員会」が母体となって、2000年に「南落合校区防災福祉コミュニティ」を結成した。同コミュニティが2004年に作成した「コミュニティ安全計画」には、「犯罪に強いまちづくりの継続」という目標のもと、交番からの情報収集、ミニコミ誌やイベントによる啓発、パトロール活動など、自らが実施すべき活動を箇条書きにしている。同コミュニティは、組織結成と同年に、地域の課題や資源などの情報を掲載した「コミュニティ安全マップ」を作成、配布し、まちづくりに向けた情報の共有を行っており、著者らが提案する「マップ→まちづくり計画」という流れを先取りしていると言える。神戸市では他の「防災福祉コミュニティ」も「コミュニティ安全マップ」を作成しており、防犯に限らず、防災（地震、水害、山崩れ）、交通事故など安全に関する情報や、自然、史跡、商店街など地域資源の情報も幅広く掲載している点が特筆される。

春日井市勝川駅周辺地区は、都市計画事業推進のために市が実施した住民ワークショップ（以下、WS）で、防犯をテーマに取り上げて行動計画を検討した事例である。同地区では、1994年から密集住宅市街地整備促進事業（密集事業）と、駅南口の土地区画整理事業が合併施行されており、物的環境もコミュニティも大きく変化している（写真3）。WSは2001年から実施されているが、事業に伴う暫定的な空き地での若者のたむろや、コミュニティの変化や来街者の増加による犯罪増加への懸念を背景に、2005年は防犯がテーマに取



写真3 密集事業に伴い建設されたコミュニティ住宅（左）と、高度化の進む駅周辺（奥）。（勝川駅周辺地区、春日井市）

り上げられた。WSは7月と9月の2回行われ、1回目のWSではまちあるきを通じて防犯上の課題を「安全点検マップ」として整理し、2回目のWSでは同地区を含む校区の防犯協会へのヒアリングも行い、安全で安心できるまちづくりのために自らができることを整理している。

上で紹介した板橋区の志村第一小学校区では、4年生が地域安全マップを作成してから約半年後、警察や専門家のアドバイスを受けて、保護者らが「地域安全に関する提案書」を作成した。提案書は、4年生の作成した地域安全マップを受けて行動の必要性を再認識したPTA役員の呼びかけで、保護者16人と教員らが参加する2回の「地域安全WS」を経て作成された。保護者らは、警察や専門家から防犯まちづくりに関するアドバイスを受けながら地域を調査し、その結果をマップにまとめた上で、区、警察、地域住民に向けた防犯まちづくりの提案書を作成した（写真4）。提案書には、それまでの活動の経緯や活動のなかで発見した課題とともに、地域の安全のための提案が書かれている。提案は、「学校、PTA、



写真4 子どもの活動に触発された保護者も、専門家のアドバイスを受けて、防犯の視点からまちあるきを行った。（志村第一小学校区、板橋区）

地域の役割」と「行政（区、警察）の役割」に分けられる。前者としては、地域安全マップを下級生に伝えていくこと（学校の役割）、門等や玄関等の点灯の協力（地域の役割）などが挙げられ、後者としては、公園の樹木の伐採（区の役割）、登校時間の車両通行制限（警察の役割）などが挙げられている。

松山市久米地区は、市の条例を活用して、地域が主体となって子どもと作成した地域安全マップの成果を公定し、防犯まちづくりを進めている事例である¹¹⁾。同地区は4つの小学校区から成り、1979年に地区を横断する国道が開通してからは、ロードサイド店が立ち並び、宅地開発も活発である。同地区での地域安全マップづくりは、昨年8月、公民館、町内会等の地域組織、住民、小中学校、PTAなどで構成される久米地区青少年健全育成連絡会（以下、健全育成連絡会）の呼びかけで実施された。地域安全マップは夏休み中に作られたが、その成果は各小学校の授業のなかで作文やまちづくりの将来像を描いた模造紙に姿を変えて、昨年11月の健全育成連絡会の場で発



写真5 地域安全マップづくりの様子を伝えるスライド（右）の横で、子どもたちは感想や意見を書いた作文を発表した。（窪田小学校、松山市）

表された（写真5）。このような子どもの発意は、健全育成連絡会を始めとする地域の大人が担い手となって実現されつつあるほか、市の「子ども育成条例」に基づく市の諮問機関である「まつやま子ども育成会議」の場でも公定されている。

3. まとめと提案

以上、地域安全マップの内容と、それを通じて防犯まちづくり計画を策定、または検討した各地の事例を紹介した。地域安全マップづくりは今や全国で盛んに行われ、今後さらに普及が予想されることから、こうした事例のように、地図の作成をまちづくりへと昇華させることは、大きなインパクトがあると考えられる。

最後に、地域安全マップを防犯まちづくりに結び付けるプロセスにおいて、本連載で紹介したSP7原則と参考事例を活用することを提案する。提案にあたりまず、Wekerle & Whitzman（1995）から、防犯まちづくりの計画プロセスにおける3つの目標を引用する。

「1つ目は、人々が問題を「認識」し、自ら都市環境の改善に関わることである。2つ目は、「道すじ」が作られることである。これにより、安全性に留意しながら、既存の都市環境を改善し、新たな都市環境を計画することができる。3つ目は、「相互学習」の場を整えることである。これにより、改善の評価が絶えず行われ、アイデアが広がったり修正されたりする。」

これを地域安全マップをまちづくりへと繋げる過程に置き換えると、まず製作過程を通じて防犯に対する意識の向上を図るとともに、「認識」された課題の解決を自治体等の計画に反映させる「道すじ」を作り、さらに「相互学習」、調査、情報共有等を通じて、計画を絶えず修正していくというプロセスが描かれる。

地域安全マップは、自治体の支援なども手伝って、今後さらに普及することが予想される。まちづくりへの展開の可能性をもつ取り組みの成果を、参加者の意識向上だけに止めたり、個別かつ単発的な取り組みとして終わらせてしまったりするのはあまりに惜しい。地域安全マップのプロセスに、発見された課題や、地域特性に応じた提案を共有、公定し、実際のまちづくりに反映させるという部分を加えれば、さらに有意義な取り組みになる。

SP7原則及び本連載で紹介した事例は、地域安全マップづくりで発見された課題を具体的な提案に結びつける過程で、提案の根拠として活用することができる。自治体においては、従来の地域安全マップの製作支援から一歩進んで、SPの考え方に基いて域内の地域安全マップを集約したまちづくり計画が作成されることや、SPの考え方をまちづくりに応用で

きる専門家の育成や派遣支援が行われることを期待したい。

(ひの きみひろ、あめみや まもる)

参考文献

- ・小出治(2004)「犯罪に強いまちづくりと自治体の役割」、自治体学研究、88号
- ・小出治(2005)「「安全・安心まちづくり」における防犯環境設計と市民活動のギャップ」、区画整理、48巻7号
- ・兩宮護・横張真・渡辺貴史(2006)「日本における防犯まちづくりへの批判論の構造：1998年以降に現れた言説を対象に」、都市計画報告集、vol.4-4、日本都市計画学会 (Webで入手可)
- ・中村攻(2000)『子どもはどこで犯罪にあっているか』、晶文社
- ・Felson, M. (2002) "Crime and everyday life: 3rd edition", Sage publications, Inc.
- ・マークスフェルソン著・守山正監訳(2005)「日常生活の犯罪学」、日本評論社
- ・Wekerle, G. R. and Whitzman, C. (1995) "Safe cities: guidelines for planning, design, and management", John Wiley & Sons, Inc.
- ・樋野公宏・真鍋陸太郎・小出治(2004)「各種主体との協働による地域安全学習の成果と課題」、都市計画報告集、vol.3-2、日本都市計画学会 (Webで入手可)
- ・樋野公宏(2005)「松山市久米地区における地域安全マップづくり報告」、新都市、vol.59、no.10、都市計画協会

- ・樋野公宏・小野木祐二、齋藤美奈、山口はぎの(2006)「地域安全マップづくりの方法論の提案と課題」、都市計画報告集、vol.4-4、日本都市計画学会 (Webで入手可)

注

- 1) ここでのレイアウトとは、単に建物の空間的な配置を指すのではなく、土地用途の配置なども含む総合的な環境のデザインを指すものと考えられる。
- 2) 例えば、中村(2000)は、子どもを犯罪から守るものの1つとして、昼間地域で活動する八百屋等の近隣商店からの自然な監視の役割を述べている。
- 3) 割れ窓理論(Broken windows theory)はこうした一連の過程を説明する理論である。同理論には、実証研究に乏しいという批判があるものの、直感的なわかりやすさから、犯罪の集中傾向を説明する有力な理論と考えられている。
- 4) 連載第5回(2006年4月号)p.119
- 5) 連載第1回(2005年12月号)p.83
- 6) 詳しくは連載第5回(2006年4月号)参照。
- 7) 平成16年版警察白書、p.32
- 8) 詳しくは樋野ほか(2004)参照。
- 9) 東京都が行う地域安全マップの指導者講習のマニュアルでも、地域安全マップの効果として、「被害防止能力の向上」、「コミュニケーション能力の向上」、「コミュニティへの関心の向上」、「非行防止」、「地域ぐるみの安全対策の推進(子供を地域で守るという意識の高まり)」が具体的に挙げられている。
- 10) 神戸市ホームページ <http://www.city.kobe.jp/> より。
- 11) 詳しくは樋野(2005)参照。