

第1回

英国の防犯まちづくりのガイドライン“Safer Places”

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
雨宮 護 筑波大学大学院システム情報工学研究科

都市と防犯

平成12年2月、警察庁は自治体等と連携しながら犯罪被害に遭いにくいまちづくりを進めるため「安全・安心まちづくり推進要綱」を制定した。この要綱は、犯罪と環境の関係を正面から捉え、関係機関に理解を求めた初めての文書であった。それから6年近くが経ち、「安全・安心まちづくり」という言葉は普及したものの、自治体では防犯パトロールなどの市民活動支援に重点が置かれており、国でも物的環境整備は建築レベルに留まっているのが現状である。このような状況について、小出（2005）は、欧米に比べて都市レベルでの防犯の視点の導入が不十分であることを指摘し、その背景として、地域・都市のあり方に関する議論が欠落していることを最大の問題として挙げている。

一方、わが国の防犯施策にも参考とされることが多い英国で、防犯と都市計画との関係が初めて公式に明言されたのは、1994年の環境省通達5/94である。この通達の特徴として、警察建築連絡官¹⁾の業務を計画プロセスに位置づけたこと、新規開発に防犯の視点を取り入れるよう地方計画庁²⁾に勧告したこと、人の活

動を促進するデザインによる防犯手法を提示したことなどが挙げられている（Schneider & Kitchen、2002）。この通達の考え方は10年以上が過ぎた現在も大きく変わっていない。

2003年、副首相府（ODPM）と内務省（Home Office）は“Safer Places - The Planning System and Crime Prevention”（以下SP）という防犯まちづくりのガイドラインを公表した。これは英国の都市農村計画に関する25の基本方針³⁾の総則であるPPS1（2005）において地方計画庁が参照すべきガイドに挙げられており、「防犯」はPPS1のタイトルでもある「持続可能な開発」という大目的を構成する一要素として位置づけられる。このように、目指すべき住環境を構成する様々な要素の1つとして「防犯」を捉える視点は、わが国においても参考にすべきところである。

治安情勢の悪化、国民の高いニーズ⁴⁾を鑑みるに、わが国でも地域・都市レベルでの防犯に本腰を入れる時期にある。本連載では、SPを中心に英国の防犯まちづくりの理論と実践を概観し、事例も交えながらわが国の防犯まちづくりの方向性を考察する。今回はその第1回として、SPの概略（定義、手段、原則）について解説する。

“Safer Places” とは

1. 背景と目的

SPは以下のような書き出しで始まる。

「安全・安心は良好で持続可能なコミュニティに不可欠な要素である。そのようなコミュニティはデザインに優れ、居住・就労に魅力的な環境であるだけでなく、犯罪、犯罪不安がなくQOLが高い。しかし長きに渡り、プランナーもデザイナーも犯罪問題に目を向けずに来た。(中略)本ガイドはデザインプロセスの一部として防犯に焦点を当て、より安全な都市づくりに貢献することを目的とする。」

つまり、英国でも旧来は都市環境と防犯との関係に関心が注がれず、その反省から本書が生まれたという経緯があること、また、本文中でも繰り返し表れる「持続可能なコミュニティ」やQOL向上といった最終目標の中に防犯が位置づけられていることが分かる。

SPが対象とする読者は、主に地方計画庁のプランナーである。治安悪化を受けて1998年に施行された「犯罪及び秩序違反法」(CDA)17条では、地方計画庁が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。しかしながらそのノウハウを持たない地方計画庁が、犯罪と都市環境の関係を理解するためにSPは作成されたと言える。

SPではその限界についても触れられている。SPには防犯上もデザイン上も優れた事例が多数示されているが、それらは普遍的な解ではなく、プランナーは常に地域特性を考慮しながら解を求める必要があるとされている。ま

た、犯罪は都市計画だけで解決できないこと、防犯だけが都市計画の目的ではないことも同時に記されている。

2. SPと都市計画

SPでは目標とする都市像の実現手段として都市計画を明確に位置づけている。

英国の都市計画制度は、都市の将来像を示すディベロップメントプランと、具体的実現手段である開発規制 (development control) の2段階構造をとっている (中井、2004)。地方計画庁はPPSやPPGを始めとする政府の政策方針を旨としてディベロップメントプランを策定するが、さらにCDAにより、当該地域の犯罪パターン分析や犯罪リスク影響評価等を通じて、地域の犯罪情勢への影響を考慮しながら策定業務に当たらなければならない。

実現手段である開発規制においては、個別審査による計画許可 (planning permission) が行われる。原則として全ての開発行為には計画許可が必要であり、地方計画庁の自由裁量が大きい点は英国都市計画の大きな特徴の1つである (中井、2004)。計画許可に関して、SPでは計画申請 (planning application) の前段階、計画申請段階、計画許可段階の3段階に分けて、安全で持続可能な開発のための理想的なプロセスが示されている。

まず申請前段階に、申請者がコミュニティ、地方計画庁、警察⁵⁾と協議を行うことを推奨している。これにより質の高い計画と計画決定の迅速化が可能になる。続いて計画申請段階には、いかなる防犯対策が講じられたか申請書類に記すことを推奨している。開発の場所、種類、規模によっては、地方計画庁と警察が

特別に犯罪リスク影響評価を行う場合がある。こうして計画許可段階に至るが、地域の安全への影響いかんで不許可となることもあり得る。この際、地方計画庁は防犯以外の目的とのバランスを考量して決定を下すのであり、その拠り所となるのがディベロップメントプランなどの都市計画方針というわけである。

さらに、計画許可において地方計画庁は防犯を目的とした計画条件 (planning condition) をつけることができる⁶⁾。例えば、ドア、窓、錠などの建築部品の強化や、防犯カメラや照明の適切な設置を、いずれも英国規格 (BS) に従うよう求めることができる。ただし、計画条件は拘束力がないため、これに従わないことを理由に開発行為を不許可にすることはできない。より拘束力を持たせるには計画義務 (planning obligation) により、例えば防犯カメラや近隣監視人⁷⁾ の設置、夜間バスの運行などを義務付けることができる。

防犯まちづくりの原則

1. SP7原則の概要

SPでは、防犯理論、都市デザイン理論と過去の実践のレビューから防犯まちづくりの7原則 (以下、SP7原則) が示されている。同書で紹介されている事例やチェックリストを踏まえ、各原則について簡単に説明する。なお、個々の原則については、次回以降で事例を用いながら解説を加える予定である。

2. SP7原則の理論的背景

SP7原則の理論的背景には、犯罪と環境との関わりについての多くの研究蓄積がある。SP7原則が前提としているのは、「犯罪は、犯罪企図者、適切な標的、犯罪遂行が容易な環境が揃った場面で起こる (Conjunction of Criminal Opportunity)」という考え方である。そして

SP7原則の概要

(1) 動線 (Access and movement)

歩行者、自転車、自動車が移動しやすく、犯罪者が接近しづらいように道路・空間・エントランスが設計されていること。動線計画は地域特性に応じて選択される。

(2) 監視性 (Surveillance)

建物のデザイン、適度な利用により公共空間に人の目が届くこと。照明、防犯カメラの設置基準・管理体制についても考慮が必要である。

(3) 所有意識 (Ownership)

場に所有意識、愛着、責任感、コミュニティ等が感じられること。物理的、心理的障壁による公私の空間区別、独自のアイデンティティの創出などにより実現される。

(4) 物理的防御 (Physical protection)

建物・敷地の防犯性が高く、かつデザイン的にも優れていること。警察による認証制度 (SBD⁸⁾) の活用など。

(5) 利用機会 (Activity)

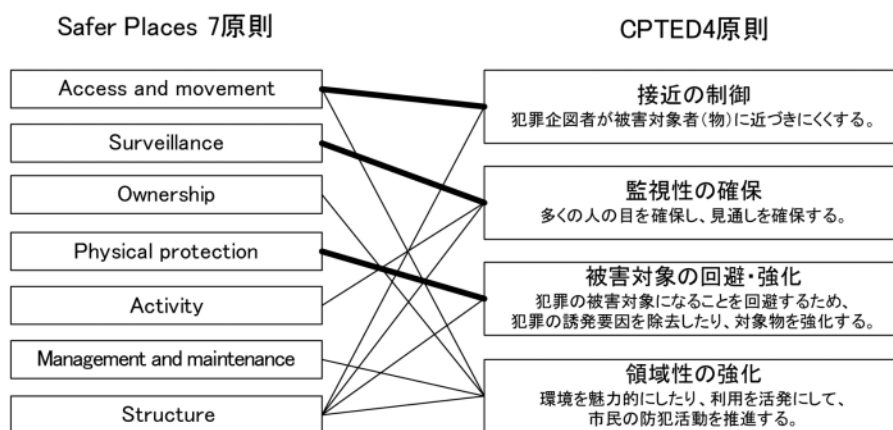
利用機会が適度に増加することによって犯罪リスクが削減され、安心感があること。魅力的な公共空間の創出、都心居住の促進、適切な用途混在化などにより実現される。

(6) 維持管理 (Management and maintenance)

公共空間の維持管理が考慮されていること。適切な維持管理体制、維持管理しやすいデザインと配置、居住者等の維持管理への参加などが挙げられる。

(7) 構成 (Structure)

住居形態 (一戸建、アパート、テラスハウス等)、用途、そしてこれらの配置が防犯を考慮して選択・設計されていること。用途間の衝突がないよう用途が配置され、適度な利用が行われることが望ましい。



SP7原則とCPTEDとの関係

※CPTED4原則の定義は、安全・安心まちづくり研究会（1998）による

※太線は特に関係が深いものを表す

SP7原則は、環境に潜む犯罪の要因に介入することによって、発生リスクや被害リスクを下げるための基本的原則を示したものである。

これまでも、環境デザインによる防犯の考え方は、オスカー・ニューマンによる「まもりやすい空間⁹⁾」、レイ・ジェフリーによるセブテッド(Crime Prevention through Environmental Design：後述)をはじめ、いくつかの理論として構築されてきた (Schneider & Kitchen, 2002)。英国でも、内務省のロナルド・クラークらの手により、多くの調査研究の成果を踏まえて、「状況による防犯¹⁰⁾」が1990年代初頭から理論として確立されてきた (Clarke & Eck, 2003)。これらの理論は、政府があらゆる分野において「根拠に基づく政策」を求められる中で注目されたが、実践の場面で思わしい結果が得られず批判される例が少なくなかった (アリス・コールマンによるDICEプロジェクトなど)。このことは、従来の理論が必ずしも実践の場面を想定されて構築されているわけではないことを示していた。そして、実践場面で考慮すべき事柄の多様さや、犯罪と都市環境との関係の非線形性に対して、一

般的理論と実践手法を組み合わせた柔軟な知識が求められていた。

このような背景のもとで生まれたSP7原則は、実践場面の状況や、場所によって異なる重視されるべき価値とバランスをとりながら防犯対策を進めるため、従来の理論をより実践的にアレンジして提示したものと考えられる。

3. SP7原則とCPTEDとの関係

SPの意義を明確にするため、SP7原則と、現在わが国で最もポピュラーな防犯理論であり、国の各種文献でも引用されるCPTED理論の4原則と比較する。図は両者の対応関係を示したものである。後述するようにSP7原則はCPTED4原則より広範な概念を含むため、CPTED4原則側から見て一部でも内容に共通点があるSP7原則との間に線を引いた。以下、順に両者の関係を説明する (区別のためSP7原則には二重かぎ括弧、CPTED4原則には一重かぎ括弧を用いる)。

まず『動線』は犯罪者の接近を物理的に制御するという点で「接近の制御」を含み、またエントランス部で外部からの接近を遮断す

るという点で「領域性の強化」の一部と共通する。住民や利用者の動線計画が含まれる点は独特である。

『構成』は住居形態、用途、配置計画など環境全体の制御を行うことであり、他の原則と並列に書かれているものの、実際には上位概念と考えられる。CPTED4原則で個別には言及されないが、それぞれに影響する項目である。

『監視性』、『所有意識』、『物理的防御』は、それぞれ「監視性の確保」、「領域性の強化」、「被害対象の回避・強化」とほぼ共通する。ただし『監視性』では、適度な利用による自然監視、防犯カメラの管理体制など監視主体に関しても触れられている。

『利用機会』、『維持管理』は、環境に対する人の働きかけの機会を増やすことで「監視性の確保」や「領域性の強化」をもたらそうとするものであり、CPTED4原則の概念よりも詳細である。

以上より、SP7原則の特徴として以下の3点を挙げるができる。

- ①概念が広範：『動線』で、犯罪企図者だけでなく住民や利用者のアクセスに言及。『監視性』で、監視主体の創出、配置に言及。
- ②概念が詳細：『利用機会』、『維持管理』といった、環境に対する人による働きかけの項目においてCPTEDよりも詳細。
- ③上位概念が存在：上位概念の『構成』で、住居形態、用途、配置計画などにも言及。

これらの特徴は、SPが防犯を最終目的とするものではなく、持続可能なコミュニティを最終目的とし、その実現の手段として防犯に関する部分をガイドにしたという位置づけに

起因する。そのため、持続可能性の文脈でも重要である多様性、住民参加といった部分が強調され、住宅計画や土地利用計画にまで言及していると言える。

むすび

このように「コミュニティを通じた防犯」が前面に押し出された背景として、SPでは従来の防犯理論が環境決定論に陥りがちだったことが挙げられているが、米国でもSavilleらが提唱する「第二世代CPTED」に同様の転換が見られる(Saville & Cleveland, 1997)。第二世代CPTEDでは、従来のCPTEDが物理的手法に偏っていたことへの批判から、社会設計の考え方を取り入れ、コミュニティ文化の尊重、コミュニティ内外の結束、連携といった原則が新たに追加された¹¹⁾。第二世代CPTEDが生まれた背景には、ニューアーバニズムなどの新たな都市計画思潮があり、SP7原則と同じく土地利用や密度などにも言及している。

このように、防犯に関してわが国に先行する英米両国において、日本的とも言えるコミュニティ重視への概念の転換があったことは興味深い。わが国の防犯まちづくりを考えるに当たっては、防犯先進国の理論や手法を取り入れるだけでなく、わが国ならではの資源を防犯面から再評価していくことも重要となろう。

先述のとおり、SPは従来の理論よりも実践的な活用を想定しており、多くの具体例を紹介している。次回以降は、それらを国内の事例

に置き換えながら、SP7原則を個別に解説する。
(ひの きみひろ、あめみや まもる)

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。記して謝意を表す。

参考文献

- ・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（7）、pp.6-10
- ・ODPM, Home Office “Safer Places – The Planning System and Crime Prevention”（webで入手可）
- ・Schneider, R.H. and Kitchen, T.（2002）“Planning for crime prevention”, Routledge, New York
- ・安全・安心まちづくり研究会（1998）『安全・安心まちづくりハンドブック－防犯まちづくり編』、ぎょうせい
- ・Clarke, R. and Eck, J.（2003）“Become a Problem – Solving Crime Analyst”, UCL Jill Dando Institute of Crime Science（webで入手可）
- ・Saville, G. and Cleveland, G.（1997）‘2nd Generation CPTED： An Antidote to the Social Y2K Virus of Urban Design’, 1998 International CPTED Association Conference（webで入手可）
- ・Colquhoun, I.（2004）“Design Out Crime： Creating Safe and Sustainable Communities”, Architectural Pr.
- ・中井検裕（2004）「各国のまちづくり制度とまちづくり思想の展開 第2章イギリス」、『欧米のまちづくり・都市計画制度』、ぎょうせい

注

- 1) Architectural Liaison Officers（ALO）：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。
- 2) Local planning authority：国土の各地域において具体的な都市計画の権限のすべてもしくは一部を与えられた機関。すべての地方政府は地方計画庁とされる。（中井、2004）
- 3) PPS（Planning Policy Statement）、PPG（Planning Policy Guidance）：中央政府が発行する都市計画方針

で、地方自治体の都市計画の上位方針・上位計画として機能する。PPGは順次、より拘束力の強いPPSに改訂が進んでいる。Colquhoun（2004）では、防犯に関わるものとして7つのPPGを挙げている。

- 4) 平成16年9月に発表された「平成15年住宅需要実態調査結果（国土交通省住宅局）」で、最も不満の高い住環境要素は「治安・犯罪発生の防止」であった。
- 5) 上述の警察建築連絡官（ALO）が協議に当たる。警視庁でも「防犯環境指導員」を育成、各署に配置しており、防犯に関する住民からの相談に応じている。豊島区では、生活安全条例に基づき、600m²以上（商業地域においては800m²）あるいは15戸以上の共同住宅すべてに警察と協議するよう指導しており、他自治体でも防犯環境指導員が同様の役割を果たすことが期待されている。
- 6) 環境省通達11/95 “Use of conditions in planning permission” 参照
- 7) neighborhood warden：コミュニティと警察の仲介役として、近隣の監視、犯罪に至らない秩序違反行為の通報等を行なう。
- 8) 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。
- 9) Defensible space：1973年米国の建築家Oscar Newmanが提唱。ニューヨークの集合住宅を事例とした研究から、監視性、領域性などの概念を打ち出した。詳しくはSchneiderら（2002）。
- 10) Situational crime prevention：英国内務省のRonald Clarkeが提唱。「状況」に着目した防犯のための基本原則がまとめられている。オリジナルに改訂が加えられ現在は25の原則としてまとめられている。詳しくはClarkeら（2003）。
- 11) 従来のCPTEDにsocial cohesion（コミュニティの社会的結束力）、connectivity（コミュニティ内外のグループとの連携、協調）、community culture（コミュニティの文化や場所性の尊重）、threshold（多様性、土地利用、密度等の閾値）の4原則が追加された。詳しくはSavilleら（1997）。