

まちの安全・安心にむけた行政・民間・警察の取組みとその知恵

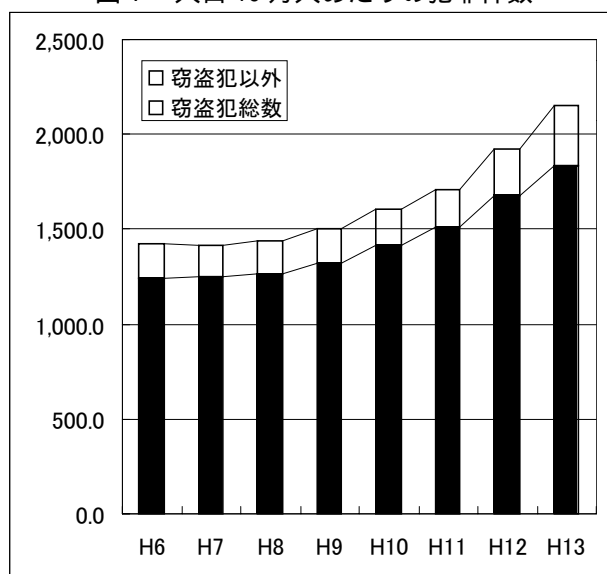
- 加害者・被害者・環境の3つの視点から -

泉元利夫（研究員）

1. はじめに ～犯罪の現状～

2001年中の刑法犯の認知件数は、約273万件となり、この10年で約100万件の増加となった。しかし、その一方で、刑法犯の検挙率は19.8%と、戦後始めて20%を割り込む厳しい状況になっている。また、人口10万人あたりの刑法犯罪の件数は、1995年からの7年間で実に、1.5倍にもなっている（平成14年版『警察白書』より。以下、数値はすべて平成14年版『警察白書』）。

図1 人口10万人あたりの犯罪件数



平成14年版警察白書より作成

犯罪件数が大きく増加した理由は、侵入盗、ひったくりなどの窃盗犯罪が増加したからである。窃盗犯罪は、刑法犯罪件数全体の85%¹を占めており（図1）、その多くが少年による犯罪であることが報告されている。

検挙率を犯罪別にみると、凶悪犯罪は61.2%、窃盗犯は15.7%となっている。凶悪犯の検挙率が高いのは、警察としても捜査を強化し、犯人検挙に力を注いでおり、それが結果に現れているからだと考えられる。し

¹ 平成13年の10万人あたりの窃盗犯罪認知件数は、1,834件であり、全刑法犯罪認知件数2,149件の85.3%となる。

かし、窃盗犯については、検挙人員数は年々増加しているものの、犯罪発生件数が検挙人員数を上回る勢いで増加している。

このような検挙人員数を大きく上回るほどの犯罪発生件数の増加は、警察の仕事の範囲が拡大してきていることが理由の一つに考えられる。例えば、ストーカー、ドメスティックバイオレンス、インターネットを用いた詐欺など、これまでになかった新しい種類の犯罪が出現していることや、困りごと相談件数の増加、人々の活動時間帯の24時間化など、今までとは異なった対応を警察官は求められるようになってきているのである。

警察では、このような現状に対して、取締りを強化するなどの様々な対策を講じている。しかし、今後ますます、犯罪は多様化し、発生件数が増大することが予想されており、すべての犯罪を警察のみで対処するということには限界があると考えられる。

むしろ住民生活の安全・安心の確保は、警察のみならず、住民自身や行政の重要課題となってきたのではないだろうか。このような問題意識から一部の自治体や民間の団体では、犯罪予防の取組みがなされている。これは、地域の犯罪という難題に対して、警察のみに頼ることなく自らが対応することにより、安全・安心な地域社会を構築するまちづくりであるといえる。

本稿では、このような問題意識のもとで、いかにして地域での安全・安心を確保するかを自治体が検討するための基礎認識の構築に資するように、一部の自治体、民間団体の取組み状況や、警察による住民に身近な犯罪への取組みの状況を整理することにした。

2. まちの安全・安心のための取組み

まちの安全・安心を確保するために、各地域では様々な取組みが行われている。これらの取組みは、行政が主体となっているものや民間団体が主導的に行っているもの、さらには、警察の機能拡充や新たな工夫を行っているものなどがある。

そこで、行政、民間、警察という三つの安全・安心を支える主体に着目し、まちの安全・安心のために行っている取組みや対策、体制について、その取組みを始めるに至った経緯、取組みの概要、考えられる今後の課題や解決しなければならない事項などについて整理したい。

(1) 行政の取組み

大阪府安全なまちづくり条例

近年、大阪における犯罪は増加、凶悪化の傾向を強めており、ここ10年で刑法犯の発生件数は4割も増加している。なかでも、ひったくりの発生件数は、25年連続全国ワースト1となるなど、大阪の治安は極度に悪化してきている。このような状況下で、大

阪府は、「大阪府安全なまちづくり有識者懇談会」を発足させ、犯罪被害に遭いにくいまちづくりの推進や施策を検討するとともに、2002年4月から「大阪府安全なまちづくり条例」を施行した。

この条例は、都道府県では初めての総合的な安全条例の制定である。その特徴は、府、事業者、府民の責務を明らかにするとともに、推進体制の整備を謳っており、犯罪防止に配慮した道路、公園等の普及を図り、特に学校、通学路における子どもの安全の確保を明記している点にある。さらに、犯罪被害を防止する観点から、正当な理由なしに、鉄パイプ等の携帯を禁止やピッキング技術講習禁止などの規制を設け、違反者には罰則を規定している。

一般的に、規制条例を制定した場合、その実効性を確保するために、違反者の取締り方法が問題となる。取締まりが適切に行えないと、罰則規定はあっても形骸化してしまうことになる。そうならないように、大阪府では、定期的に警察との連携体制のあり方や取締まりの方法などを協議しているという。また、広報の方法や基礎自治体への働きかけ、補完をするなど広域の自治体としての役割をどのように発揮するかが課題であると担当者は言っている。

春日井市「春日井市安全アカデミーとボニター」

春日井市は、昭和30年代より名古屋市のベッドタウンとして急激に人口が増加し、現在の人口は約27万人である。それに伴い地域のコミュニティは希薄なものとなり、都市そのものが脆弱化してしまったという。犯罪発生件数は、愛知県下でワースト5に入っている。

春日井市は、このような状況を打破し、安全な都市をつくるために、安全を担うリーダーを育てなくてはならないと考えた。そして、安全リーダーの育成を目的に「春日井市安全なまちづくり協議会」を設立し、「春日井安全アカデミー」を開講させた。

アカデミーの卒業者のなかから、ボランティアで活動してもらえる人を「安全・安心まちづくりボニター（ボランティアとモニターから協議会が創った造語）」と称し、地域の安全リーダーとして委嘱している。現在100名を越えるボニターが、地域の安全のためにそれぞれの地域の特性に応じた活動を自主的に行っている。

市役所に市民安全課をおき、協議会、アカデミー、ボニターを支える事務局としての役割を果たしている。また、部・課に関係なく横断的に集めた60名の職員が、5つの部会に分かれて事務を行い、縦割り行政の解消に努めている。

また、ボニターが中心となり、まちの暗い箇所を洗い出し、街灯を整備することと地区の住民にまちの再発見をしてもらうことを目的に行う「くらがり診断」など様々な事業を実施している。

これらの取組みの結果、担当者によれば防犯や防災に対する住民意識に変化が現れてきたという。しかし、数字に表れるほどの成果ではないので、今後は成果を数字で見えるようにすることと、安全・安心を担うリーダーの絶対数が不足しているので、育成強化をすることが課題とのことである。

柏市「落書きやめさせ隊」

若者が多く集まることは、まちの活性化にもつながる。その一方で、迷惑駐車やひったくり、痴漢などの犯罪も増加した。柏市では、2001年3月に「柏市安全で安心なまちづくり推進条例」を制定し、犯罪の予防に努めている。

柏市内には、落書きが多く、景観上の問題とされていた。その対策として、落書きのない美しいまちにすることが、犯罪防止にも効果があるという「割れ窓理論²」に基づいて、落書きを消す取組みを行った。当初、市職員とガーディアンエンジェルズとで落書き消しを行ったが、その後「落書きやめさせ隊」をボランティアで結成した。

落書きやめさせ隊は、ボランティアで主に柏駅周辺の落書きを消す活動を行っている。落書きを消す作業もさることながら、作業をみてもらうことで、落書きをさせない「目」を住民に養ってもらうことも目的としているという。この活動を進めるうちに、小学生から反応があった。小学生は自らがこの趣旨に賛同し、落書きを消す活動に参加したのである。

この活動により、これまであったまちの落書きは大幅に減少した。特に、手のこんだ落書きはほぼなくなった。現在でも、落書きを消すと落書きをされるという「いたちごっこ」となっていることは事実である。しかし、これまでに比べれば、かなり改善されてきている。

落書きをさせない住民の「目」をどう養っていくかが今後の課題であり、落書きだけではなく、防犯意識をより高めることと、特に小学生が犯罪にまきこまれないようにすることが課題であるという。

廿日市市「円卓会議と子どものワークショップ」

廿日市市では、地域の問題を住民が話し合うことでネットワークの構築を図れるよう、市内11地区のそれぞれに「円卓会議」を設置した。円卓会議では、町内会、PTA、

² アメリカの刑事司法学者G・ケリングは、1982年に出版した著書『ブロークン・ウィンドウズ』において、「一枚の割れたガラスを放置すると街全体が荒れ、犯罪が増加する」と指摘した。犯罪の芽は小さなうちからつむむことの重要性を主張している。軽犯罪や迷惑行為でも放置せず、問題解決を図ることが、凶悪犯罪の防止にもつながるという考え方である。ニューヨークにおいて、ジュリアーニ前市長が、軽犯罪の取締まりを強化するなど「割れ窓理論」に基づいた対策を講じ、犯罪抑止に効果をあげ、治安を回復させたことはあまりにも有名である。

コミュニティ推進協議会、地区のボランティア団体など地区にある団体の役員と住民をメンバーとしている。

円卓会議の特徴としては、出席者が旧来の役員にならないように工夫しながら会議を開催し、合意形成を図っているところにある。住民の主体性に重きをおいたことから、自ら問題解決が図られるようになった。また、問題の程度によっては、住民と行政とが協力しないと問題解決ができないことが多いため、最近では「行政参加」といい、円卓会議で決まった行事などに行政が参加している状況もみられるようになった。

ある地区では、「子どもからみたコミュニティの安全」という視点から、防犯に取り組んでいる。痴漢にあった場所やたむろする場所などの情報については、子どもの方が大人よりも詳しいということで、子どものワークショップを開催した。そこでは、防犯や護身術についての講習や、昼と夜、まちを子どもと歩き、暗いところ、痴漢がでたところなどのマップを作成し、防犯灯の設置、改善を町内会に要望し、実施してもらうなどの活動を行った。

一般に、役所は人事異動で蓄積された経験、知識などが、うまく引き継げず、なくなってしまうことがあるので、「人」に頼らずとも、うまくやっていける仕組みをつくらなければならない。廿日市市においてもこのような問題を抱えており、地区からもそれぞれの分野での専門知識や技術のノウハウなどが欲しいと要望もあることから、住民を支援するシステムの確立を考えていかなばならないという。その解決策の一つとして、支援センターの建設を含む組織の拡充を計画している。

(2) 民間の取組み

NPO法人日本ガーディアンエンジェルズ「地域安全活動と日頃の取組み」

1995年の阪神淡路大震災や地下鉄サリン事件をきっかけに、ニューヨークのガーディアンエンジェルズで活動していた小田啓二氏(現NPO法人日本ガーディアンエンジェルズ理事長)が、日本で活動を行うために東京支部を開設した。

現在、15都市に支部があり、350名のボランティアが参加している。その活動は、地域のパトロール、清掃活動や護身術の指南など様々なものがある。

ガーディアンエンジェルズは、活動する地元地域とは密接な関係を保ちつつ、募金箱の設置、寄付を募るなど活動資金を確保している。各支部とも、地元との綿密な協議を行っており、今まで警察、地元とトラブルは生じていない。

また、最近では、市役所などからの支部設立、活動依頼が多くなっている。その反面、その地域でのパトロールなど全てを任されるため、その地域からのボランティアが少ない現状にあるという。

地域の安全のことをすべて、ガーディアンエンジェルズに任せるのではなく、地域が

資金面と人材面とで協力しながらどのような活動をしていけるかを考えねばならない。

社団法人全国消費生活相談員協会「安全・安心に暮らせる社会を目指して、生活 110 番」

最近、悪質な消費者金融や訪問販売が増加してきているが、住民には、これらに対処する知識や対応方法が不足しており、トラブルも増加してきている。

このような状況をうけて、訪問販売、消費者金融などに対処する相談窓口が、各地の消費生活センターに開設されるようになった。全国消費生活相談員協会は、相談員の協会であり、消費者センターの窓口が閉まっている、土曜日、日曜日に相談窓口を開設している。

相談窓口では、事後処理の仕方などをアドバイスしている。電話相談では、金融関係の相談がかなりの件数を占めている。また、訪問販売のトラブルの仲裁に入る場合もある。消費生活センターが仲裁に入ることで、販売契約解除をする業者も多い。なお、相談が多い業者については、リストを作成し、公開している。

このように相談窓口を開設し、被害相談など事後のケアを行っているとはいえ、まだまだ不十分な点も多いので、さらなるケアの拡充や被害を補填、救済するといったシステムの充実が望まれている。

「地域で守れるシステム」をつくるのが事後のケアの面だけでなく、被害の予防にもつながるので重要であると考えている。

明大前商店街振興組合「明大前ピースメーカーズボックス（民間交番）」

明大前商店街（世田谷区）では、2000年に空き巣・痴漢の被害件数が警察署管内でワースト1の地区になった。また、以前より交番の設置³を要望していたが、その要望は実現しなかった。この状況に対処すべく、2001年10月に商店街振興組合の組織の一部として、「明大前ピースメーカーズボックス」と称する民間交番を設置した。

明大前ピースメーカーズボックスでは、商店街振興組合の役員とボランティアが交代で、地区のパトロール、現金を除く遺失物の収受、道案内など交番業務の一部を実施している。これらの業務は、警察と協議、協力しながら行っている。定期的なパトロールを実施したこともあり、2002年の上半期では、ワースト1の汚名は返上できた。

商店街振興組合は、商店街の販売促進など商業振興に関する事業を行うための組織である。しかし、この活動は、振興組合本来の趣旨と異なる活動であるので、内部で合意形成がなされたとはいえ、今後、組織の位置付けやあり方が問われることになってくる

³ 交番設置要件に、交番の間隔は1km以上、交番建物用地として30坪以上必要という条件がある。明大前の地区ではこの2つの条件をクリアできなかった。

という。また、活動していくうえでの資金や人材の確保が難しく、警察との連携・協体制のあり方を常に考えていかねばならない。

安中市秋間地区「秋間ネットワーク」

安中市においても、犯罪の発生件数は少ないが、都市的な犯罪が発生しており、その発生件数も増加してきている。その一つの要因として、住民の地域への関心が低下しており、地区にある町内会などの団体が、本来の機能を果たしきれないことが考えられる。折しも、警察から「安全・安心まちづくり」の呼びかけがあったことを受けて、安中市の秋間地区において「秋間ネットワーク」が立ち上げられた。

一般に、ボランティアの募集に際して、人がそれぞれ感じていること、抱えている問題、ボランティアの活動で使える時間帯が合わないなど多くの問題が指摘されている。しかし、秋間ネットワークでは、この問題点を逆に利用した活動を行っている。活動に使える時間帯が異なる人が、それぞれの時間帯で活動することによって、ネットワーク全体としてみたときに、活動していない時間帯が少なくなるようにしているのである。したがって、より多くのボランティアを幅広く募集することとした。

ネットワークの趣旨に賛同してくれた人は、100名を越え、その半数以上が若いお母さん方であった。これらの人が、「ちょっとおせっかい」を合い言葉に地域のパトロールと声かけ運動を開始し、活動を通じて地域への関心を高め、犯罪の予防とした。

福岡県立大学と共に歩む会「街灯支援活動」

福岡県立大学と共に歩む会は、大学と一緒にまちづくりを考える会として誕生し、学生と様々な事業に取り組んでいる団体である。「まちが暗い」との声が学生から歩む会に多く寄せられ、歩む会と学生とで、街灯・防犯灯の設置を市役所に要望したが、設置はされなかった。

そこで、歩む会では、暗い箇所に街灯・防犯灯を設置する資金を提供してくれる協力者を募り、防犯灯を設置することにした。街灯・防犯灯のオーナーを募集したところ、77人が趣旨に賛同し、同じ数の街灯・防犯灯を設置することができた。また、その年間の電気代を負担する人も募集したところ、81名が賛同し、電気代などの維持費をまかなえることになった。

株式会社レスキューナウ・ドット・ネット

「『マイルスキュー』を活用した個人向け防犯（安全）情報配信の構築」

災害時など緊急・非常時の情報は、広報車、ラジオなどの音声情報である場合が多い。しかし、聴覚障害者はこれらの音声情報を得ることが出来ない。また、情報はマスコミ

を通じて流されることになると、おおまかな情報しか提供されない。本当に住民が必要としている地域の具体的な情報が伝わらないという問題もある。

これらの問題を解決する手段として、地域で必要な情報を携帯電話の電子メール機能を利用して、契約者に届けることにした。視覚情報として発信できるため、聴覚障害者にも必要な情報を届けることが可能になった。

現在、月額 200 円で利用できるサービスである。契約者から地域の情報が寄せられており、会社としても情報収集を行い、地域に必要な情報であると判断した場合には、契約者全員にメールでその情報を発信する。

行政との連携は一部あるが、株式会社方式で事業を行っているので、公共性の観点などから行政では導入が難しいという面もあるという。

(3) 警察の取組み

警察庁「安全・安心まちづくり推進要綱」・「共同住宅に係る防犯上の留意事項」の制定

警察庁では、ピッキング用具を使用した侵入盗の急増等から、犯罪防止に配慮した構造、設備を有する共同住宅の在り方等を国土交通省住宅局と共同で検討してきた。

その検討結果を踏まえ、道路、公園、駐車場・駐輪場、共同住宅等について犯罪防止に配慮した環境設計活動を推進するため、警察庁は、「安全・安心まちづくり推進要綱」及び、これに基づく「共同住宅に係る防犯上の留意事項」を定め、都道府県(市町村)関連団体等に通知をだした。

この「共同住宅の防犯上の留意事項」は、建築基準法上の規制ではないため、関係課の理解と協力が必要となる。その理解をどうやって得るのか、また、建築主に対する周知徹底と理解が必要であり、その方法が問題といえる。

また、推進要綱や留意事項に合致した住宅の認定制度を導入し、差別化を図ることも重要となるので、その導入方法や制度を確立しなければならない。

スーパー防犯灯、監視カメラなどの設置

最近の体感治安の低下に伴い、赤色灯、防犯カメラ、警察署へ連絡できるテレビ電話を防犯灯に取り付けたスーパー防犯灯が開発された。

警察庁は「歩いて暮らせる街づくりモデルプロジェクト地区」として、2001年に岩見沢市、春日井市など10地区を選定し、各地区の道路・公園にそれぞれ19基を設置した。

また、警視庁では、コミュニティセキュリティカメラ(CSC)システムを導入し、2002年に繁華街(新宿歌舞伎町)に街頭防犯カメラ50台を設置した。そして、街頭犯罪多発地域3か所(江戸川区清新町、世田谷区上祖師谷、杉並区浜田山)の道路・公園にスーパー防犯灯19基を設置した。

2001年において、大阪府警では、ひったくり多発地域2か所（東大阪市、大阪市平野区）の道路にスーパー防犯灯18基を設置した。その実績として、2003年1月には、スーパー防犯灯がひったくり犯の顔をとらえており、事件が解決した。

警察官の増員

これまでになかった新しい種類の犯罪の出現や、困りごと相談件数の増加、人々の活動時間の24時間化などにより警察の仕事が増加し、住民のニーズに十分対応するには警察官の数が不足している状況になっている。

徹底的な合理化を進めることを前提に、警察官一人当たりの負担人口が500人となる程度まで地方警察官の増員を行う必要があるという、警察刷新会議の緊急提言を受け、警察庁は、「地方警察官1万人緊急増員3か年計画⁴」を策定した。2002年度、4,500人の警察官を増員した結果、警察官1人当たりの負担人口は、全国平均で541人となった。

宮城県警察「安全安心マップコンクール」

宮城県警察では、地域に住む人が主役になれる安心なまちづくりを目指して、地域に住む人からの「ここが危ない」という情報を集約することを目的に「安全・安心マップ」を作成することにした。

以前から同県警では、安全マップを作成してきたが、有効にその情報が伝わらなかったことから、住民の危険意識の向上を図るために、住民に実際にマップを作成してもらい、マップのコンクールを開催することとした。

これは、防犯意識や交通安全意識の向上のためにも、実際に体験することが重要であることから、小学校単位でマップづくりをしてもらうこととし、2001年度から県内25署、署ごと設置されている防犯協会連合会を通じて、コンクールを開催し、啓発を行っている。住民自身の手でマップを作成することが重要であり、警察ではポイントを示し、質問があれば回答、助言する程度にとどめた。2001年度は原則各署1点の27マップでコンクールを行った。2002年度は各署3点にし、審査を行っている。

警察の持つ情報をいかにして発信していくのか、地域で本当に必要な情報が何かを選定し、有効な伝達手段を検討しなければならないと思う。また、一応はマップをつくることで当初の目的を果たしたのだが、出来上がったマップをいかにして活用していくのか、情報更新をどの程度で行うのかなどが今後の課題であると考えている。

⁴ 14年度4,500人、15年度4,000人、16年度1,500人の計1万人の増員は、地方財政を担当する総務省との間で合意した。

3. おわりに

犯罪は、加害者、被害者、そして、犯罪を行える環境があることの三条件が重なったときに発生する。犯罪対策のアプローチをこの三点から整理してみたい。

まず、一つ目の加害者対策は、おもに事後の対策となる。現在行なわれている、犯人を検挙し、刑罰を与えることによって、犯罪を犯すことは、割に合わないことを世間に知らしめていくという対策は、警察が主たる役割を果たすべきであり、さらなる強化が必要である。

また、犯罪者の社会復帰を助けることが、再犯の防止につながることにもっと注意を向けるべきであり、更正施策とともに充実させる必要がある。

二つ目の被害者対策は、鞆を車道側に持たないことでひったくりを防止できるなど、住民自らが心がけることで被害を予防できるものもある。先進事例でもあったように、地区のパトロールを実施する、危険情報を共有するなどコミュニティでしかできない対策と、個人でできる対策を重層的に実施することが大切である。

個人の対策もコミュニティの対策も、警察と行政の支援がなくてはできないので、警察と行政は、必要な情報、安全教育のための材料を提供するなど、被害者にならないために必要な施策を実施しなければならない。

そして、三つ目の環境面の対策は、まちづくりという観点で、主に役所がこれまで行ってきた分野である。犯罪予防の観点から、防犯灯の整備、犯罪に強いまちづくりを行う必要がある。

もちろん、ハード面からのまちの整備をいくら進めても、それを使う人、住人の意識が問題となることはいうまでもない。人の活気や交流がないと、ハードの対策が意味をなさないものになってしまう。そのため、行政は、コミュニティ活性化の対策を施し、まちの安全・安心のために活動してもらえるボランティアを養成する仕組みなどの施策と体制を整備する必要がある。

また、犯罪が日常的に行われているような環境に人はおかれると、素質や人格が犯罪的でなくとも、人は環境に影響され、犯罪を犯してしまうという考え方がある⁵。これには、社会全体、コミュニティ単位で環境の整備を考えなければならないだろう。この対策は、当然、個人や一家庭で対処できるものではなく、警察、行政がそれぞれ単独で対策を行う

⁵ 「犯罪精神医学では、オーストリアの犯罪学者E・メッガーの提唱する「動力的犯罪観の公式 $KrT=f(aeP \cdot ptU)$ 」がよく使われます。この公式は、犯罪行為「 KrT 」が、人格「 P 」と環境「 U 」の関数「 f 」だということを意味しています。人格「 P 」は、素質「 a 」と発達「 e 」によって決まります。その人の持って生まれた性格と育ち方、とくに幼児期の育てられ方が人格に大きな影響を及ぼすということです。また、家庭やその人を取り巻く人々が犯罪をおかすような人格に育ててしまうような環境「 p 」（犯因性人格環境）であるか、犯罪が日常的に行われているような社会「 t 」（犯因性行為環境）で生きているか否かが、環境「 U 」を決定するというものです。」小田晋著『心の病気と犯罪についてすべてお話ししましょう』（双葉社、2003年）より。

にしても限界がある。そこで、行政、民間、警察が三位一体となって対策を講じていかねばならないのである。

犯罪とは、日常生活の一部として存在するもので、すべての犯罪がなくなることはない。また、地域によっては、犯罪の種類も対策も方法も異なる。しかし、犯罪は人間が行うことなので、地域の住民が問題意識を共有し、知恵をしぼり、工夫をすることによって、犯罪の予防、制御に結びつけることができることを先進事例の取組みから学ぶことが出来る。そして、地域住民の問題意識の共有でも、どんな取組みをする場合にでも、最初の一步を踏み出すことがなければ、何もはじまらない。まずは、「住民も、警察も、行政も皆で考え、楽しくやりましょう。」というのが、第一の方策であると考えている。