

# 都市歓楽街地区のタウンマネジメント

## —防犯環境政策の構築に向けた実証研究—

鈴木 誠\*

目次

はじめに

### 第1章 共同研究の目的と方法

#### 1-1 重点地区等の指定

#### 1-2 地域協働型の総合防犯環境政策

### 第2章 予防的環境浄化の考え方

#### 2-1 多様な方法による犯罪の未然防止

#### 2-2 欧米から日本へ広がる犯罪防止論

#### 2-3 防犯環境設計の視点

#### 2-4 防犯環境設計の4原則

### 第3章 市民的公共性としての防犯環境

#### 3-1 市民的公共性の再生

#### 3-2 市民的公共性のための協働

### 第4章 愛知県内歓楽街地区のタウンマネジメント

#### 4-1 松葉地区(豊橋市)

#### 4-2 今池地区(名古屋市千種区)

#### 4-3 明大寺地区(岡崎市)

#### 4-4 柴田地区(名古屋市南区)

#### 4-5 桜町地区(刈谷市)

#### 4-6 花岡地区(一宮市)

#### 4-7 名古屋駅西地区(名古屋市中村区)

### 第5章 都市歓楽街における防犯環境政策

#### 5-1 割れ窓理論によるコミュニティの再構築

#### 5-2 コミュニティ・ポリシングの実践

#### 5-3 「錦三19番の会」とコミュニティ・ポリシング

#### 5-4 防犯環境政策の構想

#### 5-5 防犯環境政策の協働推進体制

おわりに

脚注

参考文献

はじめに

本稿は、2006年度と2007年度の2か年にわたり愛知県警察本部と実施した都市歓楽街再生のための共同研究の成果を踏まえ、愛知県内の主要都市歓楽街地区の実態分析を通じて、都市の防犯環境政策(都市歓楽街のタウンマネジメント)を試論しようとするものである。<sup>1)</sup>

製造業出荷額が毎年全国一位を誇る愛知県では、活発な経済活動の一方で、刑法犯認知件数が2003年には1999年の2倍に当たる22万5000件にも及び、深刻な都市問題と言える犯罪が市民生活の中で急増している。刑法犯の認知件数とは、犯罪が被害者や目撃者によって警察に届けられ、警察がそれを犯罪として認定した事件の件数を表す。愛知県においてこの数値が急増し

た背景には、活発な経済活動に伴い急増する多様な犯罪が市民の様々な生活の領域で発生し、市民の不安を高めていること(体感治安の悪化)、それとともに警察に対する犯罪被害者や目撃者の通報が日常化してきていることを挙げることができる。もちろん、これは愛知県に限ったことではなく、大規模な歓楽街地区を抱える大都市圏とその都道府県に共通する事象でもある。

市民の体感治安の悪化と届出が急増する中、愛知県では2004年「愛知県安全なまちづくり条例」を施行し、市民及び企業等の参加と協力を得て治安回復に向けた総合的防犯施策を開始した。この施策を契機に、愛知県内の刑法犯認知件数は徐々に減少に転じることになる。しかし、過去と比較しても依然高水準にあることから、愛知県では2006年度を「治安回復元年」と位置づけ、2006年度から2008年度までの3か年にわたって「あいち地域安全緊急3か年戦略」を展開することになった。その結果、1年目である2006年度の刑法犯認知件数は20万件から約15万7000件へと減少し、一定の効果を生み出しながら2007年度で2年目を迎えたところである。

同「3か年戦略」では、過去10年間で刑法犯の認知件数が約2倍の20万件超となったことから、毎年の刑法犯認知件数を年間1万件以上減らすことによって10年前の10万件へと減らすことを目標に、治安回復に向けて取り組まれることになった。

愛知県では、この目標を達成するために、特に重点的に取り組むべき4つの基本戦略として、①防犯意識の高揚、②地域の防犯力の向上、③犯罪が起きない生活環境づくり、④子どもの安全確保、などを挙げている。

2006年度は、この中の③「犯罪が起きない生活環境づくり」を推進する具体的事業の一つと

\*経済学部教授

して、歓楽街対策の最重点地区に県内で認知件数が最も多い名古屋市中区栄地区が指定を受け、違法風俗店・暴力団・不良来日外国人等の取り締まりが強化され、市民・民間事業所・行政・警察が協力・連携して環境浄化活動に着手することになった。その成果を受けて、2007年度は、愛知県内6つの歓楽街・繁華街の環境浄化「重点地区」（一宮市駅前及び花岡地区、名古屋市中村区駅西地区、同市中区千種地区、名古屋市南区柴田地区、岡崎市明大寺地区、豊橋市松葉地区）と1つの同「推進地区」（刈谷市桜町地区）を対象に、地区再生のための現地調査に取り組んできたところである。

本稿は、以上の現地調査によって得られた知見をもとに、歓楽街地区の安全と安心のまちづくりのための諸条件及び方向性を都市の防犯環境政策（都市歓楽街のタウンマネジメント）として試論することを目標に置いている。第1章では、今回の調査研究の契機の一つとなった政府の大都市歓楽街再生への取り組み内容と2006年度の研究成果に関して小括する。第2章では、犯罪抑止のための防犯まちづくりの理念、方法、意義と課題について言及し、県内7地区（6重点地区と1推進地区）検証に向けた方法を示す。第3章では、県内7地区（6重点地区と1推進地区）で開催した市民ワークショップの成果と今後の課題・展望などに関して言及する。第4章では、7歓楽街の調査を踏まえ得られた防犯環境政策の方法をめぐって、先行研究の成果などを参考に考察する。第5章では、防犯環境政策を歓楽街地区の様々な主体の協働によって推進していくための諸条件を試論する。

## 第1章 研究の目的と方法

### 1-1 重点地区等への指定

愛知県では、2004年4月「愛知県安全なまちづくり条例」を施行し、犯罪防止の施策に関する総合的な計画を策定し実施することが県行政の責務であることを謳っている。

既に愛知県警察本部では、同条例の制定に先立つ2002年8月に「愛知県警察栄地区環境浄化対策本部」を設置し、特に名古屋市中区栄地区

で横行する不良来日外国人の薬物密売事犯・不良少年グループのい集・暴力団抗争等に対する取締によって環境浄化に取り組んできた。しかし、発生した犯罪を取り締まることで地域の安全を実現することは容易ではない。同条例は、犯罪抑止の観点から警察の取り締まり強化、地域との連携強化による安全なまちづくりを展開するために施行されたといえる。

同条例の施行を受け、愛知県公安委員会では、2004年11月中区栄地区を「犯罪抑止・環境浄化推進地区」に指定し、深刻化する凶悪犯罪や街頭犯罪に対する取り締まり強化と市民・行政・警察の一体的な犯罪抑止のまちづくりの展開を県警に対して強く要請した。

2005年6月には、内閣府の都市再生本部が、内閣総理大臣主宰の犯罪対策閣僚会議の行動計画「犯罪に強い社会の実現のための行動計画『世界一安全な国、日本』」を強力に推進するために、第9次都市再生プロジェクト「防犯対策等とまちづくりの連携協働による都市の安全・安心の再構築」における「大都市等の魅力ある繁華街の再生」のモデル地区として名古屋市中区栄地区を含む全国8都市11地区を指定した。

国による大都市歓楽街地区の再生策は、図表1を主な骨子としている。これを地域の実情に即して実効性を高めていくために、指定を受けた歓楽街を抱える都道府県警察では具体的な行動計画の策定に着手することになった。そのうち愛知県では短期的・集中的に実効性の高い環境浄化対策を強力に推進する方針を固め、2006年3月「あいち地域安全緊急3か年戦略」を策定した。これによって栄地区とともに、同じ名古屋市内の千種区今池地区・中村区駅西地区・南区柴田地区、さらに一宮市花岡地区、岡崎市明大寺地区、豊橋市松葉地区が、県内歓楽街重点地区（刈谷市桜町地区が推進地区）の指定を受け、犯罪抑止のまちづくり活動を推進していく条件が整えられた。<sup>2)</sup>

図表1 大都市歓楽街地区の再生策

<p>①風営法（風俗業等の規制及び業務の適正化等に関する法律）違法風俗店、客引き及び風俗案内所等の取締り強化</p> <p>(1) 禁止区域における店舗型性風俗特殊営業の禁止</p> <p>(2) 客引き、客引きをするための立ちふさがり、つきまとい行為を禁止</p> <p>(3) 性風俗業者による住居へのビラの投げ込み、広域制限区域等における看板の設置等の禁止</p> <p>(4) 無届けの性風俗業者による広告宣伝の禁止</p> <p>(5) 「デリバリーヘルス」の客が出入りする受付所を店舗型の営業所と同様に規制</p> <p>②歓楽街・繁華街における犯罪組織の取締り</p> <p>(1) 暴力団による違法性風俗店や違法カジノ店等の経営への関与、規制薬物の密売、性風俗店や飲食店等からの「みかじめ料」「用心棒料」等の徴集の取締り強化</p> <p>(2) 歓楽街・繁華街での利権争いによる暴力団同士の抗争阻止</p> <p>③関係行政機関や防犯ボランティア団体との連携</p> <p>(1) 健全な歓楽街・繁華街への再生を目指して入国管理局、消防等と連携して、合同の取締り・立入調査を実施</p> <p>(2) 防犯ボランティア団体や商店街振興組合等と連携し、合同パトロール街の環境浄化、暴力団排除活動等を実施</p> <p>④交通秩序の回復・向上と健全なにぎわいの創出</p> <p>(1) 道路管理者と連携して、ボラードの設置等の車道狭隘化を進めるとともに、悪質性、危険性、迷惑性の高い違法駐車や道路不正使用に対する指導・取締りを実施</p> <p>(2) 地方自治体の関与する地域活性化イベントの際、イベント等の開催に必要な道路使用の許可手続きの円滑化</p> <p>⑤歓楽街・繁華街における魅力あるまちづくりへの取り組み</p> <p>(1) 市区町村、地域住民、事業者、各機関等から構成される「まちづくり協議会」等の設置</p> <p>(2) 既設の「まちづくり協議会」へ積極的に参加し、地域に対して情報提供などを行い、魅力ある歓楽街・繁華街の再生に向けた取り組みを支援</p>
--

(備考) 警察庁編『平成19年度版警察白書』P103-105より作成

## 1-2 地域協働型の総合防犯環境政策

以上の方針に従い、愛知県警では、庁内に「愛知県警察歓楽街総合対策本部」(2006年1月)を設け、先の重点地区等毎に市民、商店街事業者、ビル管理者、風俗店従業員や経営者の協力を得て、初めての地域協働型の犯罪抑止策に着手した。従来の環境浄化対策といえば、警察が取り締まりを強化し、違法風俗店を廃業に追い込犯罪の芽をつむ方法がとられてきた。しかし、摘発をしても新たな違法風俗店が再び出現、放置自転車や違法看板、落書きなど犯罪の温床ともなる生活環境の荒廃要因を再生産してきた。

もはや警察の取り締まり主導による犯罪抑止

は限界である。それだけに地域主体の防犯システムの再構築(犯罪の温床を作らない防犯環境づくり。例えば、市民の地域清掃活動、ビル管理者による違法風俗業者排除運動、商店街と風俗店による防犯環境設計の強化などを主体的に推進するためのまちづくり協議会の設立)と、地域としての集客力向上など商業振興策を一体的に進める「地域協働型の総合防犯環境政策」に大きな期待が寄せられている。

今年度は、以上の問題意識に沿って、栄地区を除く上記6地区に刈谷市桜町地区を加えた7つの歓楽街・繁華街を対象に、警察による事後の取締りに依存した旧来型の防犯施策を見直

し、新たに地域社会を構成する多様な市民、地域住民組織（自治会・町内会等）とともに商店街振興組合や風俗店関係者など経済的利害関係者の参加と協働を得て、「地域協働型の総合的防犯環境政策」構築のための実証研究に取り組んできた。

具体的には、県内6重点地区と刈谷市桜町地区の計7地区において、警察の呼びかけによって利害関係者の参加を得ての地域協議を行い、地域の犯罪情勢の確認と地元警察の取締の成果と課題に対する認識の共有化、その上で地域の防犯環境改善に向けた市民、地域住民組織、商店街関係者、風俗店事業者、ビル管理者各々の課題、協働の課題、警察や行政の課題の抽出と各々及び協働型の地域防犯環境政策に対する合意点を見出ししてきた。

## 第2章 予防的環境浄化の考え方

### 2-1 多様な方法による犯罪の未然防止

犯罪を起こすのが人間なら、犯罪の被害を受けるのも人間である。犯罪加害者から被害者を守ることは国民が信託した国の重要な行政課題である。特に、国民一人ひとりの生命と財産を犯罪から守ることは、都道府県警察の重要な任務と言える。しかも、その役割は犯罪情勢の悪化を体感する市民感情の高まりを受けて日増しに大きくなっている。

しかし、警察行政の大部分は、犯罪が発生した後の対応に置かれている。本来、犯罪から人々の生命と財産を守るためには事前の防犯対策が必要不可欠である。しかし、実際の対策は、私たちの身近な地域社会から銃器を追放し、薬物乱用を防止し、ストーカー行為を防ぎ、それらのために犯罪情報を共有する等に留まっているのが現実である。<sup>3)</sup>

人々が「個人的生活」から「社会的生活」へと関心と参加を広げるに従って、人間関係は家族や近隣に留まることなく、学区、市町村行政のエリア、さらに複数の市町村や都道府県、海外にまで拡大していく。インターネットを通せば、まったく見知らぬ人々との間でも突如として人間関係が形成されていく。こうした中で、

もはや人々が個人の生活や仕事を通じて生活圏を拡大させる中で遭遇する犯罪を、警察行政のみによる犯罪抑止に頼ることは現実的とは言えない。

また、犯罪と一口に言っても、その種類は凶悪犯罪から知的犯罪、情報犯罪、街頭犯罪など複雑多様化する傾向をますます強めている。複雑多様化し広範囲に拡大する犯罪に発生後はもとより未然に防止する上でも、警察力のみによる依存することは膨大な時間と労力と費用を伴うことになる。仮に警察力のみで犯罪抑止を求めた場合、防犯リスクとして人権やプライバシーの侵害、円滑なビジネスの阻害なども考えられる。それだけに、多様な方法により特定の地区毎に犯罪を未然に防止するための協働型犯罪抑止策とそのための実行組織を確立することが重要な課題となっている。

### 2-2 欧米から日本へ広がる状況的犯罪防止

ところで、犯罪を未然に防止する施策には、一般的に「社会的犯罪防止」と「状況的犯罪防止」という2つの考え方がある。<sup>4)</sup>

前者は、人々の心理的な側面に働きかける施策であり、ある程度の時間を要しながら効果を生み出していく方法である。児童生徒に対する家庭や学校での防犯教育・しつけに当たると言えよう。

他方、後者の状況的犯罪予防は、物理的に犯罪の機会を減少させようとする考え方であり、家庭以外にも学校、公共施設、街路、オフィスなど大勢の人々が集まる施設や公共空間での安全を確保するために導入する施錠や防犯カメラ等が該当する。防犯機器による犯罪の制御だけでなく、地域内から犯罪を生まない啓発活動や組織の構築（防犯ボランティアや防犯まちづくり協議会の設立）なども該当する。

犯罪を未然に防ぎ、良好な生活環境を人々自身が生活圏の中に築くには、「社会的犯罪防止」と「状況的犯罪防止」の考え方をバランスよく反映させたまちづくりが不可欠である。しかし、前者が比較的ローコストで、個人の「自助や共助」によって日常的・家庭的に取り組みやすい

のに対して、後者は施設や地域のシステムとして多くの利害関係者の参加と協働、そして費用と時間を要するなどの困難の多い課題といえる。

それだけに、実際に安全な都市街区を実現していくには、犯罪の機会・芽を未然に摘み取ることが何よりも重要である。この「状況的犯罪防止」を実現していく方法が「防犯環境設計」という考え方である。

### 2-3 防犯環境設計の視点

防犯環境設計は、通称 CPTED (セブテッド、Crime Prevention through Environmental Design = 「環境設計による犯罪予防」) と呼ばれている(以下、防犯環境設計と略す)。防犯環境設計は、米国の犯罪学者 C. レイ、ジェフェリーが、1971年に発表した「人間によってつくられる環境の適切なデザインと効率的な使用によって、犯罪に対する人々の不安感と犯罪の減少、そして『生活の質』の向上を導くことができる」という概念に基づく犯罪予防の考え方である。<sup>5)</sup>

防犯環境設計が実際に導入され効果を発揮するようになったのは、米国では市民が自発的に連携組織である防犯ボランティア団体等を結成し、防犯パトロール活動を開始したり、市街地で事業を営むテナントや不動産管理者に対して防犯活動(この中には清掃活動、観光案内活動なども含まれる)を展開する中においてである。

また、英国でも、1984年に関係省庁が連名で発表した新しい犯罪予防政策の中で、①地域コミュニティ自身の努力が必要なこと、②警察と地方自治体の共同が必要なこと、③犯罪のパターンは地域によって異なるため地域の実情に即した政策をなすべきこと、④犯罪の機会そのものを減少させる努力こそが犯罪予防にとって最善の手段であること、などが示された。

折しも、福祉国家が政府の財政悪化などによって見直しを迫られ、公共サービスは政府の一元的役割ではなく、民間で可能ならば民間の企業や市民、NPOなどに任せるべきとする公共サービスの多元化・民営化によって福祉社会への転換が図られようとしていた時期である。

犯罪を未然に防止するという国家的命題も、この時代潮流の中で、警察による単一的な効率重視の犯罪抑止のみから、多様な地域の人々による複合的かつ効果的な犯罪抑止、さらに様々な職業と年齢、人種と所得の階層からなる地域コミュニティの形成へと転換することが求められるようになったと言える。

### 2-4 防犯環境設計の4原則

さて、防犯環境設計による複合的な犯罪抑止の施策が日本で始まったのは、1993年警察庁が全国の地方自治体等に対して「地域安全活動の推進」に関する通達を出し、防犯環境設計に関する施策の推進を求めたことが始まりとされている。しかし、法的な規定が十分でなかったこと、防犯環境設計の必要性が犯罪認知件数の動向から強く意識されることがなかったこと<sup>6)</sup>、さらにバブル経済の崩壊前後の時期で大規模な再開発が施設の防犯=安全管理を上回るスピードで進展していたこと等を反映して、犯罪防止施策の根拠と位置付けられ、活用されることは少なかったと言わざるを得ない。

この状況が大きく転換するのは、日本経済が不況に転じる1998年以降である。同年以降、日本の各地で刑法犯の認知・検挙件数が急増したことを受け、都市計画や市街地活性化等に活かされるようになった。今回の実証研究でも、防犯環境設計を構成する4原則を参考にしながら、歓楽街の再生、すなわち、①警察行政への依存ではなく、地域の防犯を担う多様な主体の協働による状況的犯罪防止のシステム(防犯まちづくり協議会等の自立した近隣自治組織)の構築と、②同システムによる従来の商店街振興や防犯活動など個別課題を超えた総合的なコミュニティ事業の展開、等を検討している。以下、この4原則を確認していこう。<sup>7)</sup>

#### 「第1原則：監視性の確保」

監視性の確保とは、人間の目を活用して犯罪の機会をなくそうとする考え方である。人々が多数往来する市街地、商業施設、公園、街路などで「常に他者に見られている状況」「他者が

常に目を配っている状況」を意図的に作り、犯罪を犯そうとする者から犯罪の機会を奪い取ろうとする考え方とも言える。

そのため、他者の視線や気配を阻害する状況はできるだけ排除し、常に周囲からの見通しをよくすることが大切となる。歓楽街・繁華街に設置が進む防犯カメラは、街頭犯罪や性犯罪を犯そうとする者に対する心理的威嚇であり、犯罪の機会を奪うための監視性確保の施策と言える。

#### 「第2原則：領域性の確保」

領域性の確保とは、縄張りの意思を示すことで犯罪の機会を奪おうとする考え方である。「ここは自分たちが商売をする繁華街である」「自分が住居を構え生活する街である」といったエリア意識を発信し、犯罪者が安易にエリアに侵入したり犯罪を起こさせない状況をつくる施策とも言える。

そのために、例えば、「自分の家の前だけでも掃除をする」「掃除の際は、他者の目にとまる時間を選択する」ことで、犯罪者に場所の領域性を知らせ犯罪の機会を与えない状況をつくる。また、公園の周囲や繁華街の一角に施設やビル、街区の管理者が明確になるようプランター設置や花壇の整備を行うことで、監視性も向上し、防犯環境を一層高めることに貢献する。

#### 「第3原則：接近の制御」

接近の制御とは、犯罪被害の対象者に対して、犯罪企図者の接近を妨げようとする考え方である。夜間の商店街や歓楽街・繁華街に設置する防犯カメラ、道路や公園に設置するスーパー防犯灯（街頭緊急通報システム）、非常ベル、個人の自宅周辺に設置する防犯センサー、戸建て住宅の門扉への施錠、インターホーン等が、性犯罪や街頭犯罪など犯罪企図者の接近を制御する重要な役割を負う。

#### 「第4原則：対象物の強化」

対象物の強化とは、破壊や盗難など被害の対象になりやすい物品の破壊や盗難を未然に防

ぎ、防犯性を高める考え方である。物品であれば、建物の窓ガラスの強化、二重の施錠、ピッキングに強い鍵の敷設等がある。他方、人間であれば、暗い夜道を歩く時は防犯ブザーを持ち、防犯灯に非常用赤色灯や非常ベル等を装備することによって、犯罪企図者を夜間の街路、歓楽街・繁華街、自宅や部屋の中に接近させず、犯罪を予防する考え方と言える。

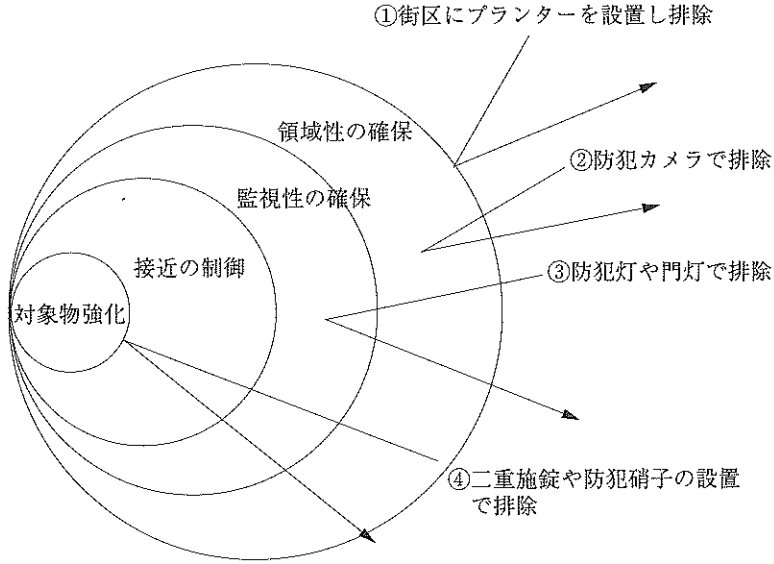
尚、監視性は昼と夜とで変わってくることに留意しなければならない。夜の場合、地域一帯の門灯が全部点いている地域は監視性が高いだけでなく、地域の縄張り意識が犯罪企図者に伝わってくる。その結果、犯罪の接近を防ぐことが可能となる。また、監視カメラの設置は、監視性のハード面を強化し物理的な死角をなくす点で効果を発揮する。それに留まらず、防犯パトロールを実践することによって、監視性が高まるだけでなく、地域の人々の絆が今まで以上に強まり、犯罪発生率の低下が期待される。

逆に、「吸い殻やゴミが落ちている、粗大ゴミが放置されている、壁やシャッターへの落書きが多い、空き店舗が放置されている、雑草が伸び放題である、放置自転車が無造作に置かれている」ような歓楽街・繁華街では、犯罪企図者に対する縄張り意識（領域性）が弱く、当事者意識（監視性）も弱いため、犯罪企図者に最終目的への接近を容易に許すことにつながってしまう。

こうした諸点に注意しながら、上記の4原則に沿って、歓楽街・繁華街という都市中心市街地を市民が安全に楽しめる生活空間・市民的公共空間へと再生を図るには、どうすればよいだろうか。図表2を参照頂きたい。

それには、第1に歓楽街という特定の街区の防犯パトロール、清掃美化活動などを他者に対して人々の取り組みが目にとまる方法で取り組み、監視性を高め犯罪者の侵入を許さず接近を制御することが重要な課題となる（＝監視性及び領域性の確保、接近の制御）。第2にビル管理者や土地所有者など不動産の管理責任者の責務として、街区内のビルの一室・フロアーや空き店舗に、違法な経営をする風俗事業者を入れ

図表2 防犯環境設計の考え方



ない、違法な営業をさせない指導とルール化が強く求められる(=領域性の確保及び接近の制御)。その上で第3に、歓楽街のビルの一室、個人の自宅等に犯罪者が侵入しないよう、また来街者を犯罪に巻き込むことのないよう人々の最も近くで犯罪の機会を奪うことが必要である(=対象物の強化)。<sup>9)</sup>

### 第3章 市民的公共性としての防犯環境

#### 3-1 市民的公共性の再生

ところで、「犯罪に強い社会」とは、どのような社会を言うのだろうか。犯罪に強い社会とは、別の言い方をすれば、「犯罪を生みにくい社会」「犯罪を誘発しにくい社会」「犯罪を抑止する力のある社会」と言い換えることもできよう。では、そうした社会をつくるの誰か。それは市民自身である。

しかし、この場合の市民とは、セキュリティの高いマンションや街区に住み、被害をもたらす恐れのある人々やその集団を物理的に遠ざけることによって、安全な居住や人間関係を獲得できる特定の階層の人々を指すものではない。それでは社会をますます同一価値観しか持たない人間集団へと閉ざしてしまい、社会的にも身体的・精神的にも脆弱な人間集団の再生産によ

る非公共的社会(Gated Communities)をつくりかねないであろう。<sup>9)</sup>

その結果、犯罪を抑止する力を、政府や警察のみに求める単一的犯罪抑止社会の志向へと逆戻りすることになる。既述の通り、グローバル社会の今日では、そのような単一的犯罪抑止策はもはや現実的ではないし、望むべきでもない。逆に、1980年代以降アメリカやイギリス、ドイツなどの先進各国の大小様々な都市市街地で誕生したBID(Business Improvement District、ビジネス改善地区)やCDCs(Community Development Corporations、コミュニティ開発公社)と呼ぶ非営利団体の地域防犯活動にあらためて学ぶべき点は多い。特にBIDは、都市歓楽街・繁華街でビジネスを営む商業者、金融機関、ビル管理者と街区を管理する行政、さらに市民ボランティアなど多様な利害関係者が協力して街区の安全と美化、消費者や観光客の案内サービス等に取り組む民間組織である。多くのBIDは、こうした行動計画とその原資を街区内のビルや土地の管理者から賦課金によって徴収する受益者負担制度の導入を図り、警察とも主体的に協働しながら消費者や来街者が安心と利便性を享受し、街区内での消費行動を誘導することに貢献してきた。<sup>10)</sup>

写真1 ホノルル市のワイキキ BID (後姿の男性)



(備考) 昼夜観光客が大勢訪れるカラカウア通りをグループをつくりパトロールしている。

犯罪の抑止力に陰りが生じた時に、犯罪に迅速に対処して、反撃を加えることのできる社会と市民。すなわち、犯罪の要因や動向に敏感に対応する社会が犯罪に強い社会であるとするなら、こうした社会を構築するにはどうすればよいのだろうか。そのヒントが1990年代以来、欧州の大都市ではじまった「持続可能な都市」(sustainable city) 戦略にある。<sup>11)</sup>

フランスのストラスブール、ドイツのフライブルク等を代表とする欧州の大都市では、「持続可能な都市」への発展を目指して、①市場原理依存ではなく都市の成長管理を行う、②バラバラな施策ではなく政策の統合化を図る、③自然に配慮し空間のゆとりと潤いを考慮した生態系思考を持つ、④地域の自治体の役割を重視し、市民、民間事業者、行政関係機関の協働による活力ある市街地再生を推進する、を柱とする都市再生と地域協働という新たな公共性を構築する取り組みが始まっている。

地域協働という「新たな公共性の構築」による都市の再生こそが、犯罪に強い社会を持続的につくっていく内発的な力となる。より具体的に言うならば、再生を目指すべき公共性とは、①自覚的市民の成長と発達の機会が保障され、②教育・福祉・医療・年金・雇用などのナショナル・ミニマムの保障だけでなく、防犯・賑わい創出・多文化共生など、新しい分野を公共的な課題としてたえず取り込み、③市民が単なるサービスの受け手、すなわち顧客とされるので

はなく、公共性の担い手として主体的に参加するプロセスが重視され、④中央主権型ではなく、意思決定の権限と財源が市民の身近なところに置かれた分権型システムによって維持される社会目標、とすることができよう。<sup>12)</sup>

しかも、こうした新たな公共性は、様々な市民の要求、運動、調査、学習、議論、提案そして実践の中から形成されていく。それだけに、防犯をめぐるでは自覚的市民の成長と市民相互の協働を推進する協議の場の構築と運用を、警察や行政が支援する仕組みが不可欠となろう。

### 3-2 市民的公共性のための協働

犯罪を抑止する地域社会を都市、特に歓楽街・繁華街の中に築くには、自覚的市民の誕生とネットワークのみでは不可能である。そうした自覚的市民相互の協働と、それに参加し支援する警察や行政の存在がきわめて重要である。昨年度実施した名古屋市中区栄地区での防犯まちづくりの調査研究では、図表3の通り、①違法駐車対策、②放置自転車対策、③違法風俗店対策、④客引き対策、⑤ゴミ対策、⑥落書き対策、⑦カラス族対策、⑧ホームレス対策、などを通じて市民と警察及び行政との協働事業が展開されていく必要性が明らかになっている(一部は既に実施中)。

こうした協働関係を深め、市民と警察及び行政の共同学習・共通認識・協働事業の場を広げていくことが、市民的公共性のための防犯まちづくりにとって重要である。

図表3を推進するために、私たちは次の3つ視点を重視しなければならないであろう。第1に、市民、警察、学校、まちづくり行政部局等の様々な関係者が、まずは協議のテーブルを設けることである。その成果として、例えば、地区防犯まちづくり推進協議会などを設け、課題の抽出と共有、合同で取り組む行動計画の策定と実践が期待される。第2に、自治会・町内会など包括的地域住民団体とともに風俗店関係者も迎えた多様な利害関係者による協議のテーブルを設けることである。多様な人々が行き交い、昼夜ビジネスに取り組む歓楽街であるからこ



図表3 市民と警察及び行政の防犯協働領域

〈1〉違法駐車対策

- (警察) ・取締りや交通規制の強化。 ・広報活動の充実。
  - ・違法駐車の実態把握や取締りの効果測定、改善検討。
  - ・飲酒運転など総合的な取締の実施。 ・時間規制による通行止め。
- (行政) ・道路の狭隘化等の整備。
- (市民) ・駐車場利用者に対する買い物等優遇措置。

〈2〉放置自転車対策

- (行政) ・駐輪場の確保。 ・自転車の管理体制や自転車利用者の調査。
  - ・放置自転車の定期的な撤去。
  - ・放置自転車追放のための広報宣伝活動。
  - ・駐輪場へのシルバー(民間)等の整理員の配置。
- (市民) ・自転車利用状況の把握。 ・駐輪場所の確保。
  - ・違反シールの貼り付け。
  - ・オープンカフェの設置による違法駐輪阻止。

〈3〉違法風俗店対策

- (警察) ・取締りや立ち入りの強化。 ・風俗営業店の実態把握。
  - ・ビルオーナー対策。 ・違法風俗店や暴力団関与店等の情報提供。
- (行政) ・消防署や入国管理局等による立ち入り検査。
- (市民) ・大型イベントによる賑わいの創出。 ・健全店舗の誘致活動。
  - ・レジャービルの協会等による自主規制強化。
  - ・協議会名による指導、警告の実施。

〈4〉客引き対策

- (警察) ・取り締まりの強化。 ・不良来日外国人の検挙。
  - ・風俗営業店の把握。 ・ビルオーナー対策。
  - ・制服によるパトロール。
  - ・地域毎の防犯パトロール団体との合同パトロール。
- (市民) ・街頭注意、警告看板の設置。 ・自主防犯パトロールによる警告
  - ・警察との合同パトロールによる警告

〈5〉ゴミ対策

- (警察) ・不法投棄者の検挙。
- (行政) ・店舗の事業用ゴミの集積所の確保。 ・早朝でのゴミの搬出作業。
  - ・低木の管理の徹底(除去も含む)。
  - ・来街者に不快な印象を与えない集積場所や方法の検討。
- (市民) ・ビルオーナーへの働きかけ強化。 ・ゴミ対策のルールづくり。
  - ・ゴミ袋への記名による責任の明確化。 ・定期的な路上清掃の実施

〈6〉落書き対策

- (警察) ・継続的なパトロール活動の強化。
- (行政) ・照明の設置。 ・地域毎の防犯パトロール団体との合同パトロール。
  - ・住民主体の落書き消し団体との合同清掃活動。
- (市民) ・落書き消し団体の活動推進、組織の強化。
  - ・写真や図面による落書きの実態把握と情報発信。
  - ・地元の取り組みに対する企業の人的、物的、資金的支援の実施。

〈7〉カラス族対策

- (警察) ・継続的な取締りによる排除。 ・風俗営業者への突き上げ捜査。
  - ・つきまとい行為に対する職務質問の強化。
- (行政) ・鉄道駅構内の適正な管理。 ・市民への啓発活動。
- (市民) ・警備員による継続的な声掛け。 ・注意や警告看板の設置。
  - ・防犯カメラやモニターの設置による威嚇。
  - ・警告アナウンス活動の強化。

〈8〉ホームレス対策

- (行政) ・ホームレス用の住居地(シェルター)対策の充実。
- (市民) ・行政と連携した清掃活動
- ・イベントの開催や来街者の誘導による居住化の回避

(備考) 「愛知県の歓楽街再生に向けた共同研究」2007年3月、P73-76

そ、街区の課題を多様な利害関係者による共同学習を通じて、街区の関係者が持続的に課題の発見と共有、改善に取り組まなくてはならない。第3に、総合計画に掲げられる長期的な都市と街区のビジョンを踏まえることである。その上で、戦略的な視点に立ったねばり強い取り組みが必要となる。<sup>13)</sup>

ただし、防犯まちづくりでは、上記のような防犯に特化した協働事業のみが重要であるとは言えない面も持つ。警察庁でも、2003年7月の防犯まちづくり関係省庁協議会の場で「日頃から快適で活力のあるまちをつくるのが防犯にも効果を有するという観点に立って、幅広い視野から取り組むことが望ましい」と述べている。この点は、既に防犯環境設計の原則を指摘する中でも述べたとおりである。

#### 第4章 愛知県内歓楽街地区のタウンマネジメント

アメリカの著名な都市計画家であるルイス・マンフォードは「地域計画は共同教育(communal education)の手段であり、そのような教育なしには、部分的な成果しか期待できない」と述べ、まちづくりにおける市民の参加の重要性を指摘している。<sup>14)</sup>ここで言う市民の参加とは、地域とその現実をよく知り、課題を発見し、それを解決する方策を考える力を養い、実際に発揮し、さらにより良い方法を見出すプロセスを準備することである。

各都市の歓楽街・繁華街を対象に犯罪の実態を市民同士が情報として常に共有し、犯罪の原因を探り、人々が犯罪の被害者とならないよう犯罪の芽を早期に摘み取ることが何よりも重要である。そこで、愛知県内の7つの歓楽街・繁華街(重点地区6地区、推進地区1地区)において参加のまちづくりの方法として定着してい

る「KJ法によるワークショップ」を行い、市民相互の共同学習の機会を設け、市民的公共の場＝まちづくり推進協議会を設立し運用するための協議に入っていた。その過程を紹介し、現段階での成果を示しておきたいと思う。

#### 4-1 松葉地区(豊橋市)

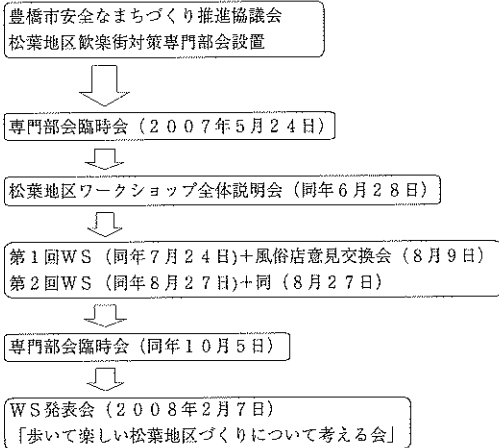
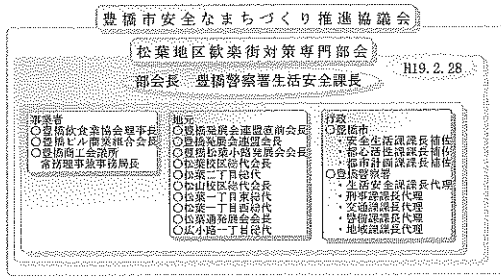
##### ① 松葉地区の状況

歓楽街対策の重点地区として指定を受けた松葉地区(松葉1丁目、松葉2丁目)は、JR豊橋駅の北東に位置する南北約260m、東西約220mの比較的狭い地区である。同時に、隣接する周辺地区と併せて豊橋市の中心市街地を形成している地区でもある。この地区でも他の都市と同様、中心市街地から郊外への人口流出が続き、その結果、シャッターを下ろす商店が増加するなど中心商店街の衰退が顕著になっている。この状況を好機と捉えるかのように、違法風俗店などが商店街の空きビル・空き店舗などに進出するようになり、風紀の乱れや治安の悪化が地域の住民からも強く指摘されるようになっていく。尚、豊橋市中心市街地(DID地区)の人口は1970年、人口40,051人であったものが、2000年、23,470人へと減少している。(中心市街地：八町、松葉、松山、新川の4小学校区))

##### ② 松葉地区でのワークショップ開催状況

松葉地区が重点地区の指定を受けたことにより、2007年2月豊橋警察署に歓楽街対策専門部会が設置された。この部会を中心として、松葉地区の環境浄化を進める上で、地域住民や風俗店関係者などと協議を行い、課題の抽出と改善に向けた方策を探る目的でまちづくりワークショップを開催することが決定された。そのため豊橋署などが主催し、事前の地元説明会などが開催され、2回のワークショップを開催し

た。その経過は以下の通りである。



図表5は、参加者が指摘する課題の抜粋である。また、これと並行して、愛知県警主催による風俗店関係者との意見交換会や、ワーク

ショップ参加の商店街関係者らによる刈谷市桜町地区の先進事例調査なども自主的に進められ、2008年2月7日には松葉地区の商店街関係者らによって「歩いて楽しい松葉地区づくりについて考える会」が設立され、ワークショップの成果である課題の再認識と今後の防犯まちづくり活動の展望などが協議された。

### ③ 松葉地区のまちづくり展望

松葉地区は、主に「松葉小路」「さくら通り」「松葉通り」と呼ぶ3つの街路からなる。この3地区に風俗店が集積し歓楽街を形成している。このうち「松葉小路」は、図表6の通り、発展会規約に基づく商店街への加入率も高いため、秩序ある商店街事業と街路環境が維持されている。

他方、「さくら通り」には同種の発展会組織がなく、「松葉通り」には発展会はあるものの街路の大部分を占める風俗店の加入が進まないため実質的に機能していない状況にある。そのため、図表5の課題の大部分は、この「さくら通り」と「松葉通り」の課題でもあり、両街路・商店街をめぐる組織化と活動が急がれた。

このため、「歩いて楽しめる松葉地区づくり

図表5 松葉地区の課題(抜粋)

- ①悪質な客引きの状況
  - ・松葉通りでの悪質な客引きが多い。特に、広小路通りの中国人客引きを何とかしてほしい。
  - ・客引きの言葉遣いが悪い(タクシーに罵声を浴びせる客引きなど)。
  - ・このような客引きは、警察によってどんどん摘発して欲しい。
- ②ゴミ問題の状況
  - ・一部の風俗店は指定された場所にゴミを出さない(マナーが悪い)。
  - ・収集日の変更気付かず週末に出されたゴミが放置され、風紀を著しく乱している。
- ③違法風俗店の実態
  - ・違法な性風俗店、マッサージ店が多い。無許可営業による卑猥なエステ等が増加している。
  - ・特に松葉通りに性風俗店が多くなっている。
  - ・外国人(不法就労者が多い)のたまり場になって困る。
- ④立ち小便の悪臭
  - ・立小便が多く悪臭がする。また不衛生である(駐車場)。
  - ・松葉通りの空き地での立小便が多い(呼び込みと客が多い)。
- ⑤外国人のい集問題
  - ・外国人のたまり場となり、歩行者にとって通行しにくい。

図表6 松葉小路発展会の規約（一部抜粋）

第8章 附則

第17節 当発展会の管轄範囲内（松葉小路一円と広小路通り入り口より松葉大通りに通ずる商店街）にて風俗営業（ピンクサロン、キャバレ、昼サロン等）及び上記のものと等しい性質のある店の営業を禁止する。且つ、各種の客引き行為も禁止する。当規則を違反する者は、当発展会から撤退することを命ずる。

第18節 松葉小路南北入り口より5メートル以外の範囲での営業活動、とりわけ客引き及び呼び込み行為を一切禁ずる（ただし、1軒の店につき1名のスタッフによる上記の営業活動を許可する）。

第19節 当発展会内の家主或いは不動産業者は、第17条に該当する営業目的とした者と、賃貸契約を結ぶことを禁止する。

第20節 平成15年7月以降、当発展会における、第17条に定めたような営業目的を有する営業は一切禁止する。また、今後当発展会内に来店希望の経営者は、出店する際、必ず事前に当発展会の関係者に申し出ることを義務付け、届出なしでの営業活動は一切禁止する。上記の追加附則は、平成15年7月から実行する。

について考える会」の中に、「さくら通り」と「松葉通り」を単位とする協議グループが結成され、現在も引き続き具体的な行動に向けた話し合いが積極的に続けられている。

#### 4-2 今池地区（名古屋市千種区）

##### ① ワークショップの開催状況

千種警察署では、重点地区の指定を受けたことにより、2006年9月「健全で快適な今池地区推進協議会」を設立した。1年後の2007年9月、同協議会の第2回会合が持たれ、池下地区関係者によるワークショップの開催が決定されている。

県警では早々池下地区の4商店街（4単組）の理事長との調整を行い、地区に集積する性風俗関係者等にも参加を呼びかけることになった。

第1回目のワークショップには商店街理事長、性風俗店の関係者など合計17名が参加し、共存のあり方や地域の安全安心の確保などをテーマに協議を行った。席上、商店街関係者からは、性風俗店に対して空洞化する商店街の厳しい事情への理解と共に加入への依頼、街路灯の維持費への協力依頼、地区の清掃や緑化活動への参加協力などの提案が示された。これらに関しては、性風俗店側からも概ね前向きな意見

が寄せられた。

今回のワークショップの結果を受け、商店街理事長は学区住民との意見交換会を開催し、今後はワークショップに学区の自治会関係者や区政協力員なども参加することが確認された。

第2回ワークショップは性風俗店関係者のみに呼びかけて開催し、商店街側からの提案内容である商店街への加入や費用負担など個別の事項に関して協議を行った。このうち商店街への加入や費用負担に関しては概ね前向きであったものの、一斉清掃への参加など人員の派遣に関しては従業員が少ない等の理由から参加が困難であり、費用負担をもって協力することの回答が示された。

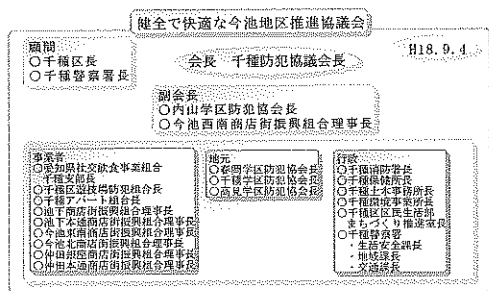
ワークショップ発表会は、商店街理事長、性風俗店関係者、学区の区政協力員や自治会など住民代表の参加によって行われ、関係者による新たな連絡協議会を結成し、街路灯維持に資する費用負担をはじめ安全な街路環境の実現と昼夜を問わず集客機能の高い商店街活動の実現に向けて話し合いを継続していくことが確認された。

##### ② 今池地区のまちづくり展望

今後は、4つの商店街が中心となり、風俗店や性風俗店を巻き込んだ統一組織（まちづくり

連絡協議会など)を立ち上げ、清掃活動、プランター設置、街路灯の維持など具体的な事業を互いが人材や資金を拠出しながら協力して進めていくことが確認された。また、そのための設立準備会の立ち上げに関しても早急に取り組むことが確認されている。

うのが実情である。しかし、岡崎市の人口増加地区として戸建住宅やアパート・マンションなどが増加し、小中学校の児童生徒数も増加するようになると、児童生徒の安全問題、ゴミの散乱、従業員や客のマナーの悪化などが警察に寄せられるようになり、地域住民の生活にとって容認しがたい事態を迎えることになる。



第2回健全で快適な今池地区推進協議会 (2007年9月27日)

第1回WS (同年12月13日)

住民代表との意見交換会 (2008年1月17日)

第2回WS (2008年1月29日)

WS発表会 (同年2月19日)

#### 4-3 明大寺地区 (岡崎市)

##### ① 明大寺地区の状況

岡崎市明大寺地区には元々遊郭や飲食街はなかったが、同地区の土地区画整理事業が終了した1975年頃から風俗店の出店が見られるようになった。現在は、49店舗が集積し、キャバレーやスナックなどの風俗店をはじめ一部性風俗店が営業している。また、歓楽街に近接する住宅街は風俗店出店後にできたものが多く、住宅が密集する以前は大きなトラブルもなかったとい

##### ② WSの開催状況

愛知県警によって明大寺地区が重点地区の指定を受けた後、2006年8月30日に「岡崎・額田安全なまちづくり推進協議会」が設立され、その中に歓楽街対策専門部会が設置された。その後、岡崎警察署が地域住民に対して行ったアンケート調査の結果、図表8の通りゴミ問題や騒音問題など風俗店に起因する問題が多数判明した。

岡崎警察署ではこの結果を風俗店関係者に伝え改善を促したところ、風俗店関係者による自主的な協議がはじまり、2007年3月15日から地区の一斉清掃やプランターの設置による美化活動などが取り組まれるようになった。当初は一部の経営者のみの取り組みであったが、徐々に参加の輪も広がり、若手従業員なども清掃活動への参加や風紀の向上などに積極的に協力する姿勢を見せている。

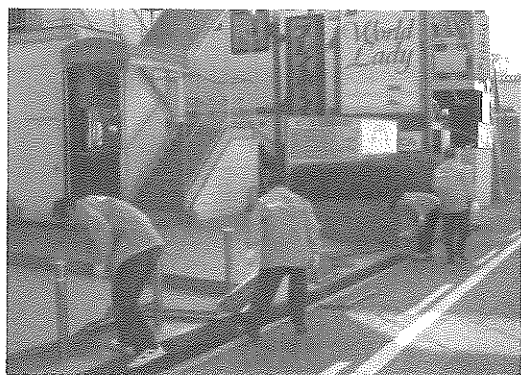
これを踏まえ、風俗店関係者を中心に地区の総代など防犯パトロールに取り組む自治会関係者を交えてワークショップを開催し、地区の環境浄化を推進し一体となって生活環境の向上に取り組んでいくための建設的な協議が始まった。ワークショップでは、美化活動などを継続させていくために各店舗の自主的な参加、負担

図表8 住民からの指摘が多い風俗問題

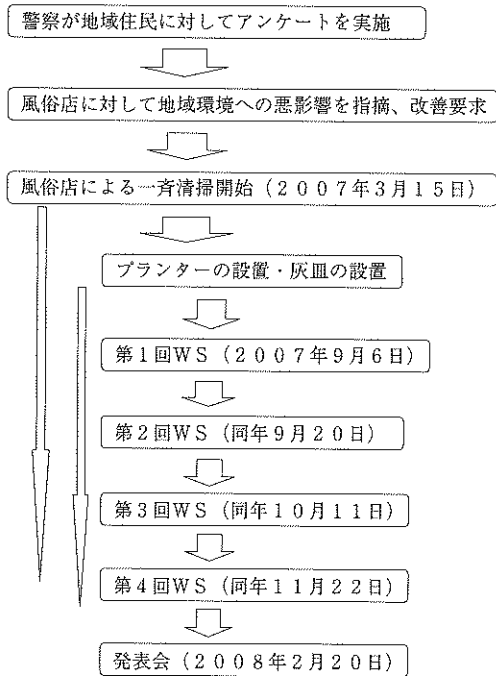
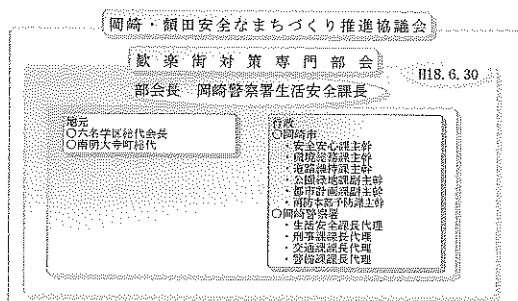
- ・女性従業員や客が深夜に奇声を上げるなど静寂な環境が破壊されている。
- ・ゴミを夜半に出して、他店のボックスに捨てたり、事業用ゴミとせず一般ゴミとして従業員が持ち帰る実態があり、途中で公園や集会所のゴミステーションに捨てていく店員も現れた。
- ・岡崎市としては、本来風俗店が持ち出すゴミは事業系であり、処理は企業負担であるものの、近隣住民への配慮から収集を継続してきた。
- ・駐車に関しては、公園周辺に違法駐車し、地域住民に迷惑を与えている。

のない活動の工夫をとることなどが申し合わされた。

写真2 風俗店主による定期的清掃活動



清掃活動や店舗周辺へのプリンター設置など積極的な美化活動がほぼ1年を経過する2008年2月20日には、明大寺地区内の風俗店に風俗店関係者や総代など自治会関係者も参加して、これまでの取り組みの報告会と反省会が開催された。風俗店側からは、若手従業員の参加も多数認められ、ゴミの散乱や騒音、違法駐車などが以前に比べて大幅に減ったこと、また参加した総代からは、地域の住民からも環境が見違えるように良くなったこと、風俗店側が積極的に取り組んでいることへの感謝の言葉が贈られるなど、地域と風俗店とが共存し、安全な街区を協働で確立しつつあることが確認された。



③ 明大寺地区のまちづくり展望

風俗店を借りた発表会では、歓楽街地区の地域環境の大幅な改善を受けて、総代からは一層の地域環境改善策として道路の舗装整備、側溝の修復、街路灯設置に関する行政への働きかけを行っていくことが紹介された。

また、地域住民とともに清掃活動など美化活動に取り組む風俗店関係者との距離を縮めながら、今後も協働して犯罪のない地域環境をつくっていくことが確認された。さらに、消防署にも働きかけ、地域と風俗店が共に防火訓練を実施していくことなども確認されるなど、街区の総合的な環境改善が双方の協働によって徐々に進行する様子が見えてきた。

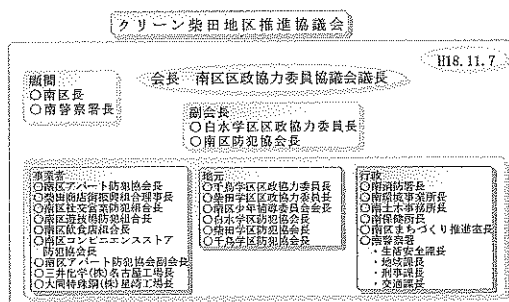
ワークショップなど一連の防犯まちづくりのための協議がはじまる以前には、地域の住民感情と風俗店との間には大きな隔りがあったが、風俗店側の自主的な取り組みと拡大、地域と協働したWSによる対話の中で両者の隔りは着実に埋まりつつある。今後も、双方にとって大きな負担を伴わず人的資源の投入で取り組める防犯環境設計を着実に継続していくこととしている。

#### 4-4 柴田地区(名古屋市南区)

##### ① 柴田地区の状況

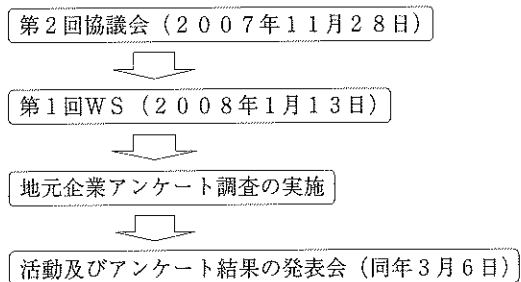
柴田商店街は、1960年代に誕生した名古屋南部臨海工業地帯の一角に位置し、大同特殊鋼をはじめ大手製造業に勤務する従業員などによって活況を呈した時期に誕生した近隣商店街である。当時の商圈は現在の東海市や緑区を含む広域商圈を形成していたが、集客核であった大型SCのユニーが閉店し、隣接する国道のロードサイド店が増加するに従い、集客力は大幅に縮小していった。現在の柴田地区は、道路改良工事および名鉄柴田駅高架工事により、駅周辺および商店街付近の街並みはきわめて清潔感がある一方、買い物客の姿をあまり見ない淋しい光景が広がっている。そうした商店街の一角に、性風俗店を含む風俗店が営業を続けている。

利活用状況などを問うアンケート調査を実施した。その結果、①商店街の知名度と利用頻度が極めて低いこと、②駐車場の利便性が悪く、利用しにくいこと、③風俗店(性風俗店)の存在が「怖い」イメージを与え、商店街の利用を阻害する要因となっていること、等が明らかとなった。



##### ② WSの開催状況

愛知県警によって柴田地区が重点地区に指定されたことを受け、南警察署が中心となって2006年11月7日「クリーン柴田地区推進協議会」が設立された。その1年後の2007年11月28日、第2回協議会が開催され、商店街と共に防犯組織の関係者、風俗店関係者などを交えてWSを開催し、防犯まちづくりの方向性などを探ることが決定された。



第1回WSでは、協議会委員の中から住民、企業、商店街関係者など20名が集まり、商店街の現状について共通認識を得るためフィールドワークを実施した。その後、商店街事務所にて地域に対する風俗店の影響の程度、集客力の低下した商店街の賑わいづくりの方策などについて協議を行った。その際、住民代表からは商店街の行事に積極的に参加していくとの意見が寄せられ、また企業関係者からは商店街の利活用に関する従業員アンケートへの実施協力、産学連携で交流のある地元大学にも呼びかけ連携してまちづくりに参加していくことなど非常に前向きな発言が寄せられた。

##### ③ 柴田地区のまちづくり展望

市民の意識と柴田地区の実態との間には相当の乖離があるようである。すなわち、柴田地区では、既に「柴田まちづくり憲章」が策定され、まちづくりの方向性が示されている。また、地区内に点在する風俗店や性風俗店の看板や店頭での客待ち行為等を制限するルールも策定され、実際には「節度ある営業」が行われている。そのため、柴田地区の安全・安心への取り組みは県内他地区に先行して行われていると言える。

このWS結果に基づき、同協議会では、大同特殊鋼(株)星崎工場、三井化学(株)名古屋工場にて従業員に対する柴田商店街のイメージや

したがって、今後の課題は、市民の主観に依拠する安心感を様々な形で醸成する方策が求められる。その一つが商店街を利用した朝市の開催、家族対象のイベント企画、大学との連携による空き店舗活用実験など賑わいの創出事業である。

現段階では、賑わい創出の必要性は同協議会関係者の間で誰もが認めている。しかし、周辺住民、地元企業、商店街、大学との協議・調整には至っていないため、実現の目途は立っていない。そのため、柴田地区では同協議会を中心に賑わい創出事業の目標や方法、役割分担や責任体制などを協議し、その実現を図り、柴田地区に対する市民感情の改善に結び付ける必要がある。

#### 4-5 桜町地区（刈谷市）

##### ① 刈谷地区の現状

刈谷地区では、刈谷駅周辺まちづくり会、桜地区、刈谷市刈谷駅前商店街振興組合、桜町通り商店街振興組合より構成される桜小路連絡会（仮称）が、刈谷駅周辺の活性化をめざしてまちづくりを始めている。刈谷市には日本電装（株）の本社をはじめ大手自動車関連企業の本社や工場が集積し、JR刈谷駅等を頻繁に利用している。そのため、近年ではビジネスホテルの建設ラッシュ、県外地方銀行の進出なども進み、地域に大きなビジネスチャンスをもたらしている。

さらに、同地区は住民の住居や通学路などともつながっており、刈谷市や商店街なども来街者や生活者に如何に安心を与え、利用等に取り込むかが中心市街地の賑わい創出の大きな課題となってきた。しかし、同地区の中心である桜小路地区には、商店街に混じって風俗店、性風俗店が混在し、同地区の印象に与える影響を危惧する声が挙げられてきたことも事実である。そこで、地元では、これまで協議の対象には位置付けてこなかった風俗店等とも建設的な協議を続け、商店、風俗店と居住者が共存できる環境、風俗店同士が互いに節度のある営業のルールを守るようにすることが当面の課題と位置付けられた。

##### ② WSの開催状況

刈谷地区は他の重点地区とは異なり、愛知県警が歓楽街における環境浄化対策の「推進地区」に位置付けた箇所である。したがって、同地区

では他の重点地区に設置した「安全なまちづくり推進協議会」をまだ設置していない。しかし、同地区内で商店、風俗店、性風俗店が集積する桜町地区では、風俗店や性風俗店を除く地元商店街等が主体となって秩序あるまちづくりを目指した「まちづくり協定」締結を目標に「都心交流エリアワークショップ」を定期的に開催し、商店街関係者の意識の醸成に努めてきた経緯がある。<sup>15)</sup>

こうした経験をに基づき、同じ桜町地区内に集積する風俗店や性風俗店との間には新たに「桜小路連絡会」を設置し、地区内での共存共栄と近隣住民への安心感を醸成することを目指して協議を続けてきた。

桜小路連絡会を重ねるごとに風俗店関係者の中でも地元商店街関係者との間で連携して地域環境の向上に取り組む必要性が認識されるようになり、新たに風俗店関係者による「花と蝶のパトロール」活動も始められるようになった。同パトロールは、毎月1回同地区のゴミ拾いを風俗店関係者が中心となって行うものであり、商店街や近隣住民との対話と交流を図り、信頼を醸成する大きな契機となっている。

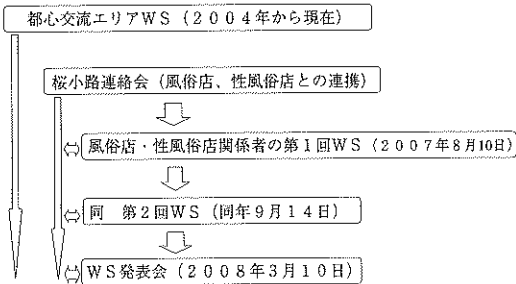
ただし、連絡会では、性風俗店の店頭での客待ち行為や卑猥な内容を含む看板など同地区のイメージと住民感情を悪化させる問題への対処については性風俗店側の足並みが整わず、解決の糸口が見えない状態であったため、商店街側の要望を踏まえ、警察が主催して風俗店や性風俗店関係者のみを対象としたWSを開催した。

WSには性風俗関係者を中心に19名が出席し、商店街側から指摘のあった看板や客待ち行為等に関して意見交換を行った。性風俗店とはいえ何れも数名の従業員を抱える小規模な店舗が多く競合店でもあり、日頃からほとんど店舗間の交流はない。そのため、WSは店舗間の考え方を共有し、地元商店街等との共存方法・妥協点を探る意義ある機会ともなった。

WSを経て臨んだ桜小路連絡会では、双方が歩み寄り、性風俗店側（一部を除く）では指摘を受けた女性の写真を掲載した看板を掲げないこと、卑猥な印象を与える表現を看板に出さな



いこと等が合意された。さらに、「花と蝶のパトロール」への参加者も大幅に増えるなど地域環境の改善に著しく貢献する姿勢が示されるようになった。



### ③ 桜町地区のまちづくり展望

WS発表後では、引き続き関係者が意見交換と情報共有を図っていくため「花と蝶の会」(仮称)を設置することや、商店街関係者等との連絡会の進め方などについて協議を行った。他方、商店街では引き続き、毎月2回程度「都心交流エリアワークショップ」を開催し、まちづくり協定の締結を目指すことや、隔月1回程度「桜小路連絡会」を開催することも確認された。風俗店関係者では、「花と蝶の会」での協議を踏まえ、今後も桜小路連絡会への参加や「花と蝶のパトロール」活動を継続的に取り組み、歓楽街の安全と地域住民の安心を協働で創出していく努力を続けていくことが確認されている。

## 4-6 花岡地区(一宮市)

### ① 花岡地区の現状

高度成長期のガチャマン景気で湧く紡績の街として発展した一宮市の中で、花岡地区には多くの社交飲食関連の商店が集積し、賑わいを見せていた。しかし、70年代の2度のオイルショックと80年代後半の繊維不況とともに飲食店街から客足も遠退くようになった。閉店する店舗は住宅や駐車場に変わり、一部に性風俗店も開業するなど、混沌とした都市空間が生まれるようになった。さらに、近年の駐車規制強化や飲酒運転取り締まり強化などを受けて来街者が大幅に減少傾向にあり、双方の摩擦解消と言うよりも、双方が連携して如何に賑わいを創出するか

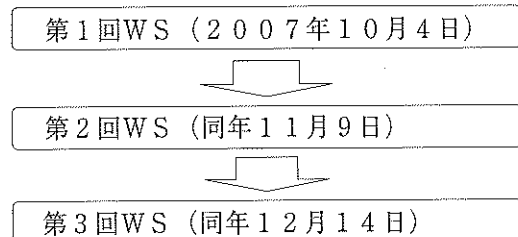
が同地区の課題となっている。

### ② WSの開催状況

同地区は県内6つの重点地区に指定を受けているものの、他地区のように協議会は設けられていない。商店街関係者や風俗店関係者の集積規模が他地区と比較して非常に小規模であるためである。そこで、一宮署では、社交飲食事業協会等を中心としてWSを開催し、花岡地区の課題を抽出した。同地区は、繊維業者の撤退や工場閉鎖を受け一宮市の地域経済が大きく衰退する中で同様に賑わいを喪失しており、防犯環境設計上、同地区の賑わいづくりが最大の課題とも言えるた。また、駐車監視員制度や飲酒運転取締りの強化が客離れにも拍車をかけたとされ、マイカーに代わる交通手段の確保や駐車禁止規制の緩和等の協議テーマの一つとなった。

同地区に点在する性風俗店に関しては、地域のイメージ悪化につながるといった意見が出る一方、街路灯が少ない同地区においては風俗店の看板が深夜の明るさを確保し、治安面で一定の役割を果たしているといった評価もある。また、性風俗店の従業員が近隣の火災を発見して通報した事例も挙げられ、地区の中で共存が成り立っている実態も伺える。

WSでは、岐阜経済大学の学生が参加し、商店街と連携してイルミネーション事業を行っている事例も紹介し、地区の賑わいを地元一宮市の短大とも連携して取り組む可能性について提言を得た。



### ③ 花岡地区のまちづくり展望

花岡地区は、かつて飲食店などが多数集まっていた地区に住宅が増え、さらに性風俗店が点在しはじめた商住風混在の地区である。性風俗



されることがないよう協議を進めていく必要性も確認された。

## 第5章 都市歓楽街における防犯環境政策

### 5-1 割れ窓理論によるコミュニティの再生

愛知県では、2006年3月策定の「あいち地域安全緊急3か年戦略」で犯罪が起きない生活環境の再構築を目標に掲げ、実際には県内主要都市の中心地区に広がる歓楽街の環境浄化事業を推進してきた。本稿第2章では、歓楽街での様々な犯罪機会を減らす為に、監視性や領域性ととともに、違法な店舗の進出を許さない接近の制御能力を高めることが重要であることを指摘した。

それらがハード面を重視した犯罪抑止方法であるとすれば、それらをソフト面から推進する抑止方法が近年各地の自治体で制定される安全安心まちづくり条例などに活かされている「割れ窓理論」(Broken Windows Theory)である。

「割れ窓」とは、領域性を発揮する「縄張り意識」と監視性を発揮する「当事者意識」という2つの人間の意識が低い「場所」の象徴と言い換えることができる。割れた窓ガラスが放置されているような「場所」では、地域住民の縄張り意識が低いため、犯罪者は警戒心を抱くことなく気軽に立ち入ることが出来る。さらに、地域住民の視線もないなど当事者意識も極めて低いため、犯罪者は犯罪を実行しても見つからないと言う確信を抱いて犯罪に着手するようになる。その結果、人々の体感治安は一層悪化し、警察の取り締まりばかりが目立つようになり、優良事業所の撤退や地価の低下など経済活動への悪影響が広がっていく。

こうした負のスパイラルによる防犯環境の悪化と地域経済の衰退を予防することが何よりも重要である。そのために、防犯環境設計は、監視性や領域性ととともに区画性を高めることで犯罪者が人々に接近することを物理的に防ごうとする状況の犯罪予防の実践的理論である。それに対して、学習を通じ人々の縄張り意識や当事者意識を高める(自覚を促す)ことによって人々の心理的バリアを築こうとする社会的犯罪予防

の理論が「割れ窓理論」である。

尚、コミュニティの基本特性は「地域性」と「共同性」にあるが、前章でも明らかな通り、人々の縄張り意識や当事者意識も比較的高い状態にある県内の歓楽街地区であれば、この基本特性に即して言えば、コミュニティとしての完成度が高い地区ということもできる。それ故、「割れ窓理論」は人々の防犯学習と実践を通じてコミュニティを再構築し、物理的な犯罪予防を補完し、地域経済の形成を促す有用な方法とすることができる。

### 5-2 コミュニティ・ポリシングの実践

それでは、どのようにすれば歓楽街の縄張り意識と当事者意識を高めることができるだろうか。割れ窓理論は、歓楽街における秩序違反行為への適切な対応を強調する。事業者やビルオーナー、商店街関係者などの縄張り意識や当事者意識が高く維持されていれば、歓楽街の秩序違反行為(不快や不安を与え、生活の質を低下させる振る舞いなど)が放置されることはない。このように、割れ窓理論によれば、犯罪の減少という大きな変化を引き起こすためには、秩序違反行為の減少という小さな変化を起こすことから始める必要があるとも言う。

しかし、問題は、誰が、どの様に秩序違反行為に対応していくかである。ワークショップを開催しても、まず聞かれるのが、警察がパトロールや取り締まりを強化することで犯罪を抑止することにつながるという意見であり、要望である。しかし、割れ窓理論は、だれがどの様に秩序違反行為に対応すべきかという問題については、警察が中心となって容赦なく厳しく対応することよりも、警察が地域住民の代表者(町内会長や自治会長など)、商店街関係者、地元企業、大学などと協働し、問題解決を図ることを重視する。そこでの主体は地域住民等であり、警察はそれを支援することに徹していく。このような対応の仕方を「コミュニティ・ポリシング」(Community Policing: 地域志向型警察活動)と呼ぶ。<sup>16)</sup>

第4章で、警察が主催し、歓楽街地区の関係

者と犯罪抑止のための協議の場を設け、関係者の合意に基づきワークショップを開催し、歓楽街地区の課題抽出と対応策をめぐる関係者間で合意するよう支援し、具体的な防犯実践活動を推進していくための組織として「まちづくり協議会」の設置まで支援してきたことについて触れた。この協議会こそが歓楽街の住民及び事業者の縄張り意識や当事者意識を高め、犯罪の芽を小さな内に摘んでいく学習組織であり、社会的に犯罪を予防するための実践組織であり、さらには割れ窓理論を体現する組織と言い換えることができる。

しかし、協議会にも一定の限界が伴う。つまり、地域の住民同士等による共同学習と警察の支援によって犯罪防止は推進できても、既存の商店街活動や商業ビル管理などによる地域経済の発展を促したり、雇用の機会や都市ビジネスの機会をつくり、自立した都心経済の形成に結び付けることは困難である。このことは、名古屋市栄地区で昨年実施した共同研究でも明らかになったところである。<sup>17)</sup>その最大の要因は、風俗店や商業ビルのテナント、管理者など地域経済の主な当事者が協議会に参画していないケースがあるからである。したがって、各協議会の中には、価値観や立場を同じくする関係機関が集合し、協議と共同学習、情報の共有はできても、警察の「コミュニティ・ポリシング」を効果的に引き出せない歓楽街地区もある。

今回の研究は、こうした限界を克服していくことを目指し、協議会の設置や犯罪情勢の確認、委員同士の情報交換に終わらせるのではなく、次の諸点に力点を置いて取り組んできた。すなわち、第1に、まちづくりの方向性や理念、地域経済の規模などあらゆる点で、地域住民や商店街等とは異なる風俗店や性風俗店を迎えて防犯学習や新たな実行組織、行動計画の検討や実践に結び付けた点こと。第2に、歓楽街の環境浄化と称する地域の課題解決（安全な歓楽街づくり）のみに取り組むのではなく、賑わいの創出＝人々が安心して交遊することを通じて地域経済の発展を促進する歓楽街づくり、の視点である。

この2点を表裏一体のものとして追求する安全・安心のまちづくりこそ、コミュニティの再生と地域経済の発展を両立させながら歓楽街のまちづくりを進めるコミュニティ・ポリシングの最も効果的な方法と言えるであろう。

### 5-3 「錦三19番の会」とコミュニティ・ポリシング

筆者は、防犯をテーマに歓楽街のコミュニティと地域経済の再生強化を図ること、そのためにコミュニティ・ポリシングの有用性を検証したいと考え、2006年度「魅力ある栄地区推進協議会」を立ち上げた錦三丁目のビル管理者の組織である「錦三丁目都市景観をよくする会」「錦三（きんさん）19番の会」という任意団体を立ち上げた。ここでは、この経過を紹介すると共に状況的及び社会的犯罪予防の観点に立った地域総合防犯組織による社会的・経済的まちづくりの方向性に関して言及してみたいと思う。

#### ① 名古屋の都市内競争と栄の衰退

2000年3月以降急速に進む名古屋駅及び隣接地区での再開発ラッシュを契機に、栄地区と名駅地区は、名古屋の商業・ビジネスの二大中心地区へと成長しつつある。しかし、国立総合研究所の調査研究によれば、この競争が激化することによって従来から名古屋都心と言われた栄地区で重大な変化が生じているという。<sup>18)</sup>

JR名古屋タワーズが開業するまでは栄地区の商業・ビジネス力が圧倒的に強く、いわゆる「一眼レフ構造」といえる状況にあった。ところが、1999年度の栄と名駅の商業活動の力関係を、例えば百貨店の売場面積と売り上げの両面で比較した場合、両地区の関係は7対3（73対27）となり、2005年度には6対4（62対38）へと両者の差は著しく縮まり、今日も両地区の差はますます縮まる傾向にある。

ただし、ビジネス集積では依然として栄地区が名古屋駅地区を大きく上回っている。「上場企業の本社数」と「株式時価総額が全国100位以上の大企業の支店・支社数」を比べた場合も、

上場会社本社数は栄が52社、名駅が17社(栄対名駅=75対25)、時価総額100位以上企業の支店・支社数は栄48社、名駅20社(栄対名駅=71対29)という具合である。就業人口に関しても同様で、JR タワーズ開業後の2001年で見ても、栄が26万6000人、名駅が11万2000人とほぼ2倍の規模で上回っている。

しかしながら、現在も進む名駅周辺での超高層ビル群の開業後は、状況に大きな変化が生じると予測されている。2008年の就業人口予測では、栄から名駅へ約8000人が、他から名駅へ同じく約8000人が移動し、栄地区の就業人口が24万7000人に減少する一方、名駅では12万4000人に増え、両者の差は確実に縮まる傾向にある。

今後は名駅周辺での商業人口の増加と名駅へ通勤しやすい鉄道沿線の都市圏における定住人口増加が加速し、栄地区の商業・ビジネス両面での相対的比重はますます低下するものと予測されている。

② 錦三19番の会とは

栄地区の停滞、さらに衰退を予感させる事態として、重視しなければならないのが、近年栄地区で進行する都市環境の悪化(一部には空きビル・空き室が増加しスラム化が進行)である。こうした状況が進行する中で、中区錦三丁目(通称、錦三=きんさん)は、昼間はビジネス街、夜は中部圏最大の歓楽街であり、地理的にも昼夜共に多数の来街者のある名古屋市中区栄地区の中心部に位置する。しかし、錦三でも栄地区の全般的傾向とも言える悪質な客引き、カラス族の女性勧誘、違法営業を行う風俗店の出店、卑猥な看板・サインを掲げる性風俗店の出店と集積によって、「不快な街」「安心して交遊できない街」「危険な街」という印象が顕著になっている。

図表12 栄地区の歓楽街の概要 (2006年現在)

	栄地区				他界	
	錦三	栄三	栄四	合計	歌舞伎町	薄野
面積(km <sup>2</sup> )	0.35	0.19	0.16	0.7	0.56	0.76
人口(4月末)	597	1,333	798	2,728	7,574	3,330
刑法犯認知(17年)	1,054	815	448	2,317	3,744	947
100mあたり	0.5	0.4	0.2	0.4	0.4	0.1
H18.1~6月	453	335	141	929		
風俗営業店(6月)	1,005	131	364	1,500	1,452	250
深夜営業店(6月)	141	81	162	384	1,522	2,936
防犯カメラ	5	10	3	18	119	4

(備考) 栄三丁目は、公安委員会が環境浄化推進地区として指定した1番から18番のデータとした。ただし人口は全体の数字、認知罪数も本邦作成

本来の錦三は、高級クラブ、飲食店等がサービスの質の高さを競い合い、全国的知名度をもつ歓楽街・繁華街として発展し、名古屋の都心経済を担う存在であった。しかし、90年代半ば以降の景気悪化に伴い増加した空店舗を借りあげ、違法行為を行う事業者や違法営業を黙認するビル管理業者が増加し、来街者に対して先の悪質な街区イメージ印象を与えるようになっていく。都市環境を悪化させ、人々の生活や円滑な経済活動を阻害する深刻な都市問題と言える。

そこで、都市環境の悪化という外部不経済を内部化し改善する方法として、錦三で事業を営む関係者が連携し、犯罪そのものである悪質な違法行為の機会を与えない防犯活動、美化活動、さらに錦三ブランドの創造などに着手していくことが合意された。ただし、このような都市問題を継続的に協議し、多様な関係者の連携で課題の解決に取り組んで行くには実践的な組織が必要になる。そこで、発起人を務めたビル管理者が中心となり「錦三19番の会」という協議組織を2007年9月に設立した。

当会の事業は、当面錦三丁目19番地区で立ち上げ、将来的には錦三全体に拡大していくことが想定されている。

図表13 栄地区の風俗店等の現状

	錦三	栄三	栄四	合計
ゲームセンター(8号)	22	6	10	38
内:カジノ	14	3	4	21
内:ポーカーゲーム	5	1	1	7
性風俗関連特殊営業	43	46	22	111
内:ヘルス	30	19	0	49
風俗営業(2号)	963	102	323	1,388
内:ホストクラブ	12	12	19	43

(備考)愛知県警察本部作成

③ 新たな環境浄化と賑わいの創出

当会を設立し、今後展開を計画中の事業は大別して3つある。

第1は、悪質な事業者をテナントとして出店させないためのビル管理者間の合意手続きである。2006年現在の栄地区の空き店舗状況は、栄三丁目37.8%、栄四丁目52.4%に対して錦三は22.8%と同地区の他の歓楽街地区に比べて空き店舗率は低い。それだけに空き店舗へ違法業者が出店することを阻止する方策が急務と言える。

そこで、当会では、(1)魅力あふれるまちづくり活動に積極的に参加する、(2)入居者と一緒にビルの適正な維持管理に努める、(3)ビルの防災・防火に努め安全を最優先に考える、(4)カジノ・違法エステ・出会い系喫茶店など錦三丁目にふさわしくない店舗を出店させないように努める、(5)錦三丁目のイメージを悪くする違法な営業をさせない、を謳った宣言書をビル管理者に求めることにしている。同様な内容の意思表示は、歌舞伎町や大阪キタでも行い効果を生んでいる。

これを踏まえて、当会ではテナント各店舗に当会への加入を促し、同様の宣言書への署名を求め、19番地区一体となって来街者が犯罪に巻き込まれることのないまちづくりを目指している。

第2は、錦三ブランドの確立と誘客事業の充実が挙げられる。既に述べたように、錦三地区での質の高いサービス自体が固有のブランドであり、その質を維持発展させていくことが重要となる。そこで、「錦三19番の会」のホームページを立ち上げ、錦三のまちづくり理念と共に、

参加店舗の紹介、地区の防犯活動や美化活動の様子を発信し、安全な都市環境を実現していることを来街予定者や来街者へアピールすることを目指している。

第3は、他の業種とのビジネスパートナーの構築による集客の向上を挙げることができる。参加店舗はウェブ上だけでなく、エリア交遊マップとして表し、提携するビジネスホテルや旅行会社の協力を得て集客力の向上に活用予定である。

以上の取り組みは、錦三地区の中でも風俗店舗の集積が高い19番地区のビル管理オーナーと管理会社を中心となって、犯罪を予防する共同学習と持続的な組織(19番の会)の結成、同会による防犯活動と共に地域振興を推進する社会的犯罪予防の実践と言える。警察と行政は、こうした地区事業者の取り組みが円滑に推進されるよう情報提供、相談業務などの支援を行っている。また、協働事業として名古屋市の防犯カメラ設置助成金を活用して、同会を組織する「錦三丁目の都市景観をよくする会」が防犯カメラを2008年3月に新たに6台設置し(警察設置の防犯カメラ5台とあわせて計11台に増設)、24時間の防犯活動に取り組んでいる。

当会では、社会的な犯罪防止の活動から取り組みはじめ、今日では状況的犯罪防止へと活動の水準を高めることに成功している。ただし、効果的な事業の展開には、警察や行政の専門的な支援が行われており、コミュニティ・ポリシングが有効に機能していることの証左でもある。

5-4 防犯環境政策の構想

① 歓楽街の犯罪原因

近年、刑法犯の認知件数は減少傾向にあるものの、その絶対数は、依然として高く、人々の体感治安の悪化と逆に防犯のまちづくりへの暗黙の合意を生む要因ともなっている。

それでは、なぜ犯罪がこれほどまでに増加するのか。少なくとも、犯罪増加の原因として、以下の諸点があげられる。

第1に、安全な都市環境(歓楽街地区)とい

う財(公共財)に関わる点である。安全な環境は、市場で取引される通常の財とは異なって、価格がついていない。価格がついていないから価値がないのかというと、安全な都市環境は人々の生活や経済活動と都市の発展に不可欠な条件であるから、価値は十分にある。したがって、安全な都市環境とは「価格のつかない価値物」と言える。しかし、市場メカニズムでは価格のつかないものは、商店街、ビル管理者、風俗店など経済主体がそれを利用したとしても費用として認識することはないため、秩序なき過剰利用が発生しがちになる。<sup>19)</sup>

経済学では、無料で無限に利用できる財を自由財と呼ぶが、安全な都市環境は、決して自由財ではない。自由財ではないものを、あたかも自由財として無秩序に利活用してしまうことによって都市環境が悪化し、割れ窓理論の指摘通り犯罪が発生する。

第2に、歓楽街地区では商店街、ビル管理者、不動産業者、風俗店など各経済主体が各々の利害を最優先して行動するため、利益よりも不利益を多く分配される経済主体が生じる。それが犯罪発生という現象に現れる。犯罪現状では、その被害者は、「社会的・経済的強者ではないもの」=防犯費用を私的に負担し安全を購入できない人々に集中する。したがって、犯罪行為を引き起こしたりそれを容認することで利益のみを受ける経済主体が何ら規制を得ることなく存在できる社会では、犯罪が増加しやすいと言える。

その結果として、犯罪被害という不利益の分配は、その多くが社会の意思決定に参加していない子ども、女性、障がい者、高齢者などに向けられる。さらに、危険な都市環境は、将来の世代にも潜在的被害者を拡大する。

## ② 「市場の失敗」としての犯罪

犯罪行為を経済学で言う「外部性」(externality)と理解するならば、犯罪問題とは「市場の失敗」(market failure)であると言える。

例えば、歓楽街・繁華街という活発な市場取

引の行われる場では、市民が交遊や買い物などによって手に入れる多様な財が最小費用で提供される。そのため多くの消費者を集めてきた。利用の一部は防災・防犯投資にも分配され、安全な都市環境を実現してきた。しかし、安全サービスの供給が十分でなく、駐車違反、ひったくり、詐欺、悪質な客引きなどによる被害が市民に及んでいる。これは市場の失敗と呼ばれている。

このような市場の失敗によって、経済的な不利益が適切な補償なしに強制される、すなわち犯罪の被害者に置かれる現象を、被害の受け手から見て「外部不経済」(external diseconomy)と呼ぶ。犯罪のような外部不経済を生み出す経済活動は、人々の往来の激しい大都市繁華街や夜の歓楽街では、社会的に望ましい水準を超えて過大になる傾向が強いと言える。

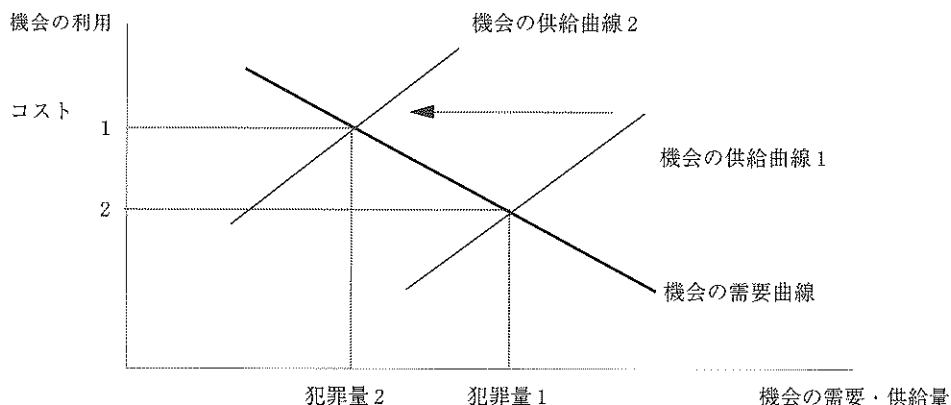
防犯社会学者の小宮信夫は、犯罪を市場の失敗で片づけるのではなく、市場取引の中で抑制していく方策がありうることを提案している。図表15は、犯罪の発生量が犯罪機会の需要と供給の交差点にあることを示すものである。<sup>20)</sup>

ここでは、潜在的な犯罪者は犯罪機会を欲しがる者(需要者)であり、潜在的な被害者は犯罪被害を与える者(供給者)と捉える。そのため、実際に起こる犯罪の量は、犯罪機会の需要と供給の交差点で決まると考える。図表15の機会の需要曲線が右下がりになるのは、犯罪機会を利用するコストが高い場合、犯罪者が犯行をためらい犯罪量が減る可能性が高いためである。逆に、コストが低い場合は、犯罪をしやすくなる可能性が高い。なお、縦軸の機会の利用コストには犯行に必要な技術、労力と共に検挙される可能性や処罰の痛手等も含まれる。

潜在的犯罪者は、このようなコストを計算し、それを犯罪によって得られるであろう利益と比較し、利益がコストを上回ると判断した場合、犯行に及ぶ。

他方、機会の供給曲線が右上がりになるのは、機会の利用コストが高い場合、潜在的被害者が犯行の可能性は低いと油断し不用心になり、そのため犯罪に遭い易くなるためである。逆に、

図表15 犯罪量の決定メカニズム



(出典) 小宮信夫 (2005) P36

コストが低い場合は、潜在的被害者は犯行の可能性が高いとして用心するため、犯行に遭う可能性が低くなるためである。

このように社会全体の犯罪発生量は、犯罪機会の需要曲線と供給曲線の交点なので、犯罪の総量を抑制するためには、(1)需要曲線を左に移動させるか、(2)供給曲線を左に移動させるか、のいずれかによる。このうち、(1)は、防犯を警察や行政の仕事と考えて自らは何もしない無関心な人々が増える傾向にある中で、警察の摘発の網をかくぐって犯行の機会が増え、需要曲線を右へと移動させる可能性が高く現実的ではない。

他方、(2)は割れ窓理論に代表されるな犯罪の機会を減らし犯罪の需要を減少させようとする考え方であり、供給曲線を左に移動させようとする。人々が以前よりも用心深くなり、進んで地域の関係者間で共同学習し、情報を共有し、潜在的犯罪者を接近させないか、犯行に及ぼうとする気持ちを奪い取ってしまうような施設の整備（防犯カメラの設置）や、清掃活動、美化活動、防犯パトロール、そして地域の祭やイベントなどを展開するようになれば、犯罪機会を利用するコストが高まり、犯罪は減少する。

このように、物的環境と人的環境を犯罪機会が少なくなるように整備し、犯罪機会の供給曲線を左へと移動させることが犯罪削減の最も近道であると考えられている。

### ③ 防犯環境政策の発展段階

では、歓楽街から犯罪の機会を減らすには、どうしたらよいだらうか。犯罪という外部不経済（市場の失敗）に対しては、警察や行政などの介入こそ重要であると人々の多くは考える。現に、ワークショップを開催すると、そうした要望が意見の大部分を占めることが多い。しかし、警察や行政の関与が常に成功するとは限らない。特に事件が発生した後の対応に重きが置かれる警察の取締りは、対症療法でなく予防に重点を置いたとしても人的、物的に費用の極大化を招くことがあり得る。

犯罪という外部不経済を犯罪機会を奪うという内部化のために警察や行政に任せるだけというのでは、犯罪削減のための処方箋としては十分であるとは言えない。万人にとって安全な都市環境という客観的な条件整備と市民一人ひとりにとっての安心という主観的な問題への対応が困難であるのは、「市場の失敗」に起因する。しかし、それ故に警察や行政などの関与が今後は全面的に必要であるとの論理が成り立ったとしても、警察や行政の関与が常に適切であるとは限らない。特に、客観的に見て安全な施設整備を進展させることは可能であっても、安心という極めて主観的・個人的な生活問題を払拭することは個人差もあり容易ではなく、地域社会に対して失望を与えることさえある。

したがって、防犯環境政策とは、市場取引や政府の施策を効果的に利用しながら犯罪の機会



を予見して摘み取り犯罪量を減少させ、同時に人々の生活の安全網を担う経済活動を誘導するための公共政策と言い換えることができる。

図表16は、錦三地区と同様に名古屋市の歓楽街地区・栄を構成する街区での防犯環境政策のイメージである。

防犯環境政策には、このように発展段階がある。すなわち、地域の関係者が集い、防犯の必要性や対策の程度を話し合い、課題を明らかにする調査検討段階 (step 1)、防犯活動や賑わい創出など地域の人々の「気付き」を拡大する世論形成段階 (step 2)、地域の多様な人々や事業所と協働して問題解決のための協議や行動に向かう防犯行動段階 (step 3)、主に防犯まちづくりのルールを設計する自治制度設計段階 (step 4)、防犯に加えて被害の復元、観光や商業振興を通じて地域経済の自立を促す地域活性化段階 (step 5)、である。

防犯環境は、政策の質において、このような発展段階を経る。段階を経るにしたがい、地域的な広がりも拡大し、政策を形成し運用する主体も多様化する。それだけに、政策の主体も、

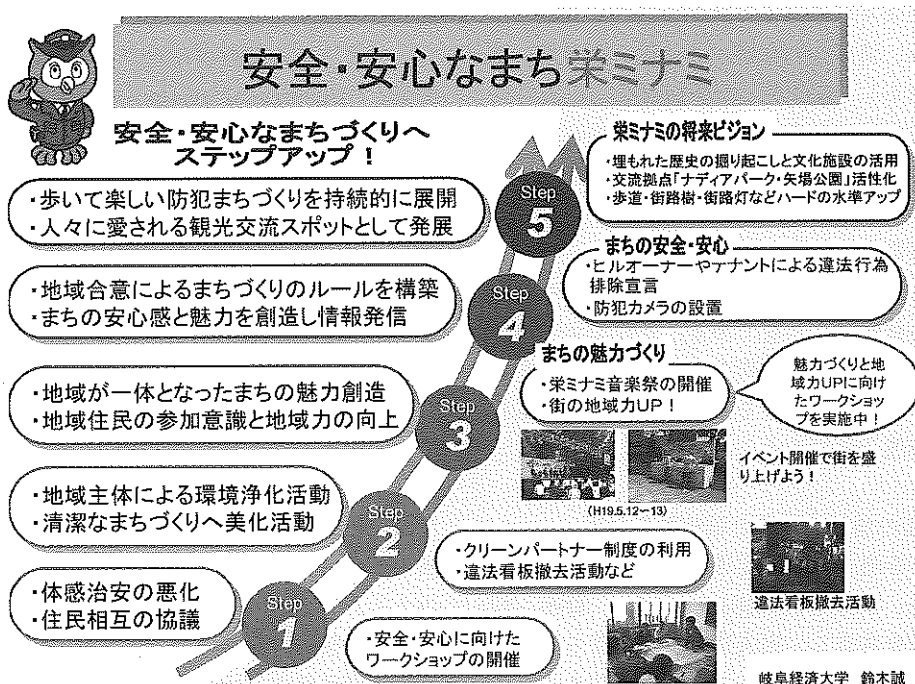
市場か政府か、民間か警察・行政かといった二者選択ではなく、コミュニティ・ポリシング論で述べたように、地域が主体となり警察や行政が支援する政策の形成と運用が防犯上も地域活性化上も実効性を高めることになるに違いない。

### 5-5 防犯環境政策のための協働推進体制

歓楽街地区での実際の防犯対策としては、既述の通り、各地区毎に推進協議会を設置し、地区ごとの課題の抽出や具体的な防犯事業を展開するための協議に取り組みはじめてところである。

この協議会等を場として環境浄化活動や賑わいの創出活動の二面からなる防犯環境政策による地域活性化に取り組んでいくことが、各地区の共通する目標となっている。地域には、平穏で安心感ある家庭生活を求める住民の生活領域がある一方で、そこと重なる形で多数の来街者を昼夜共に迎え人々の交遊を図り、便利な生活環境を実現し、結果として犯罪を抑止しようとする商店街や風俗店関係者の経済領域が存在

図表16 栄三丁目の防犯環境政策の発展段階



している。

この両者が対立することなくバランスよく地域において両立し、歓楽街地区としての自治能力を高め、コミュニティの再構築を図っていくためには、今後、次のような方法によって協働の体制を確立する必要がある。

(1) 推進協議会や各地区毎のまちづくり活動への住民参加の促進

協議会は、防犯に関する住民自治の要であり、協働を推進する主体でもある。同協議会に関心を示し、具体的な活動に参加する住民が一人でも多く生まれるよう運営することが望まれる。

その際、各地区の防犯活動が、特定の利害関係者に限定されたり、風俗店に代表されるような住民や商店街とは異なる事業形態の主体を協議会から閉め出す「ゲイティッド・コミュニティ」のような運営は評価されない。

推進協議会が、防犯ボランティアに関わる人々と、その他の多様な利害関係者の参画による新たな市民的・地域的公共性を発揮する場となるように運営されることが望ましい。

(2) 多様な人材の再生産と協働の輪

多様な人々が歓楽街の問題や活性化方策に関心をもち、協議会に参画する住民、事業者（風俗店を含む）、NPOなどが多数誕生し、人材の供給が常に行われるようなシステムが必要である。そのためには、防犯＝環境浄化に限定するのではなく、名古屋市栄地区の錦三や栄ミナミ、刈谷市桜町地区の取り組みのように、イベントを企画し賑わい事業を通じて歓楽街に人々を引き寄せる仕掛けが必要である。多様なテーマがあればあるほど、歓楽街のまちづくりに参画できる人々も多くなり、さらにまちづくり協定など自治制度を確立することも可能になる。

(3) 歓楽街の情報共有化と積極的な発信

歓楽街を場として防犯環境政策を推進するには、市民、事業者（風俗店を含む）、警察、行政が情報を共有し、図表16のようにまちづくりを発展的に展開していくことが期待される。各

歓楽街地区が同様の方向性を備えて、各歓楽街地区に協働のデザインを構築できるようポータルサイト等を開設し、資金的・人的に連携して防犯活動、清掃活動、地域振興などに一体的に取り組んでいけるようにすべきである。

(4) 防犯環境設計の標準化を推進する専門家の養成

2003年7月、国土交通省、文部科学省、警察庁等を中心とする防犯まちづくり関係省庁連絡協議会は、防犯まちづくりに関して「防犯に特化した活動だけが重要なのではない。日頃から快適で活力のあるまちをつくることが防犯にも効果を発揮するという観点に立って、幅広い視野から取り組むことが望ましい」と結論付けた。狭義の防犯活動を超えて、防犯に配慮した住宅、学校、街路、公共施設等の整備・管理を、抵抗性・領域性・監視性を高める方法により安全・安心まちづくりの推進を求めている。まさに、防犯環境設計に基づき安全で安心のあるまちづくりが求められていると言える。その本格的な実施を目指して、警察として防犯環境設計のスペシャリストを養成したり、防犯環境設計の標準化（規格化）を進め、各協議会を通じて歓楽街地区に適用していくことが期待される。例えば、イギリスの警察内に置かれている「建築連絡官」(Architectural Liaison Officer)や「防犯設計指導官」(Crime Preservation Design Advisor)などを参考に、ハード面のみでなく、ソフト面からも防犯環境政策を推進していくことが望まれる。<sup>21)</sup>

おわりに

今回の実証研究の到達点として、各章で指摘してきた防犯環境政策、すなわち歓楽街の環境浄化と賑わい創出のためのまちづくり政策は、愛知県内の歓楽街のみでなく、全国の歓楽街の環境浄化と賑わいの創出、そして自立した地域経済の形成にとっても共通の方向性を示すものと言える。

今後、県内諸都市の中心市街地に位置する歓楽街の環境悪化を放置した場合、交流人口の減

少による商業活動の停滞、それらを要因として資産価値の低下と違法な事業者の侵入、ビルや土地など不動産の悪質な利用等による深刻な犯罪のまちを築くことになろう。そうなれば、膨大な人的・資金的なコストが犯罪抑止のために必要となり、安全・安心なまちの回復を図ることは極めて困難な事態を迎えることになるにちがいない。

それだけに、歓楽街地区では、各協議会の下に多様な人々や機関が結集し、協働して環境浄化と賑わい創造を推進していくことが期待されている。すなわち、それを推進するために条例整備、条例に基づく防犯環境設計と地域振興の両立、各地区で支援する専門家の養成や防犯環境設計の規格化などに着手していくことが必要である。それによって、住民・事業者・ビル管理会社等が協働して、暴力団対策、防犯ボランティア活動、各種の集客イベントなどに行政や警察の支援を得ながら主体的に取り組んでいくことができるであろう。

本稿で取り上げた県内歓楽街地区である今池地区、中村地区、南区柴田地区（以上、名古屋市内）、一宮市花岡地区、岡崎市明大寺地区、豊橋市松葉地区、刈谷市桜町地区の各地区は、その規模、歴史、文化、街並み等のいずれにおいても地域性を異にしている。そのため、各地区での優先課題や課題解決のための協働関係も異なってくることに留意しなければならない。

そうした地域性を重視し、地域の商店街と風俗店が昼夜の安全で健全なまちづくりに向けて、地域住民の理解と協力を得ながら、警察や行政と協働して取り組んでいくことは、実効性ある防犯環境政策の構築にとって避けて通ることのできない課題であると言える。

## 脚注

1) 2006年度は、北海道札幌市ススキノ、東京都新宿区歌舞伎町、大阪市ミナミ、福岡市博多区中洲など大都市歓楽街の調査を行い、その成果をもとに名古屋市中区栄地区の防犯まちづくり協議会の立ち上げに向けた調査研究を愛知県警察本部生活安全総務課歓楽街対策室と合同で実施した。その成果は本稿第5章で紹介している。また、その成果をもとに2007

年度は第4章で扱う愛知県内7地区の歓楽街研究に取り組んだ。2006年度の研究報告書として拙稿(2007年3月)「愛知県の歓楽街再生に向けた共同研究」(岐阜経済大学及び愛知県警察本部共同研究報告書)がある。

- 2) 本稿で扱う風俗店とは、風営法で規定する(1)接客(①客の近くでお酌をしたり、談笑の相手をする、②客に歌を勧め、拍手したりデュエットしたりする、③客の身体に接触したり、ゲームや踊りなどをする)、(2)客にダンス(ディスコダンスを含む)をさせる、(3)10ルクス以下の低照度で営業する、(4)他から見通すことが困難な5平方メートル以下の客室がある、(5)ゲーム機を置いている、等の営業を行う事業者のことであり、公安委員会の許可を得て営業行為をする事業者を総称する。例えば、キャバレー(風俗営業の許可基準1号に該当)、料理店・社交飲食店(同2号)、ダンス飲食店(同3号)、ダンスホール等(同4号)、低照度飲食店(同5号)、区画席飲食店(同6号)、麻雀店・パチンコ店等の遊技場(同7号)、ゲームセンター(同8号)、深夜における酒類提供飲食店などである。この点でヘルスやソープランドなどの性風俗店とは明確に区別して扱う。
- 3) 従来の犯罪対策は、主に加害者に焦点を当て、犯罪発生後の対応を中心に組み立てられている。つまり、刑罰の威嚇によって犯罪を抑制し、犯罪者の拘禁、行動の監視によって再発を防ぐ刑事司法システムを構築してきた。警察、検察、裁判、刑務所、保護観察など刑事司法機関による事後的な犯罪処理システムこそ、犯罪の未然防止に効果があると考えられてきた。しかし、今日ではこの限界が警察及び司法や市民の双方で認識されるにいたり、犯罪の事前予防の取組が重視されるようになってきたと言える。山本俊哉(2005)『防犯まちづくり』ぎょうせい、P6
- 4) 山本、同上、P7-10。また、小出治は、社会的犯罪予防、状況的犯罪予防のいずれの防犯活動も、その実施者は警察や行政の業務と同じではなく、独自の固有の領域をもって活動している。それ故、警察や行政とも対等な関係を持ち、警察や行政のサポートではなく、自分たちが相互に、市民が協働して、自分たちの生活の場を自分たちでより良くしていくという様々なまちづくり活動が、防犯活動につながっていくと言う。小出治「住民主体の安全・安心なまちづくり」竹花豊監修(2007)『地域の防犯』北大路書房、P23-25
- 5) 1960年代、アジア覇権を目指してベトナム戦争に参戦したアメリカの国内では、旧ソ連とのパワーゲームを支えるかの如く大都市が成長する。都市へ集中する人々はゆとりを失い、派兵の是非に国内の政治がゆれる。都市は暴力と麻薬とスラムで覆われる。ここからJ. ジェイコブズは、安全な都市の基本条件

- を「一人の人間が自分の知らない人々との間にいても、必ず自分は安全で心配ない状態にいるのだと安心していられるようであればならないということである。他人に出会うと反射的に不安を感じさせるような状態の地域ではいけない」指摘する。普遍的な原則とも言える。J. ジェイコブズ (1997) 『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版社 (原書は、Jane Jacobs (1961), *The Death and Life of Great American Cities*)
- 6) 山本俊哉、前掲書、P10
- 7) 小宮信夫は、接近の制御と対象物の強化という2つの防犯原則を「抵抗性」という概念にまとめ「犯罪者が接近してきて目の前に来た時に、その犯罪者の力を押し返すこと」と定義する。その上で、領域性と監視性を重視した犯罪機会論を提唱する。つまり、犯罪から身を守るとは、個人で守るのではなく、場所で守る、地域で守るという発想で、犯罪機会論に立たなければ展開できない理論として紹介している。小宮信夫「地域防犯活動の基礎理論」竹花、前掲書、P33-34
- 8) 樋村恭一「犯罪を防ぐしかけと心がけ」竹花編著、前掲書、P146-149
- 9) 欧米の大都市では、富裕層の住居地域はそれらを囲む壁に覆われ、人々のアクセスを有人のセキュリティ・サービスによって厳重に監視する場合が多い。壁を持たなくても、防犯カメラによるセキュリティ装置と巡回警備員によって富裕な住民の安全が確保されている。このような都市の空間を「ゲイティド・コミュニティ」(Gated Communities)と呼ぶ。日本では警備会社が24時間体制で監視するマンションや戸建住宅団地もそれに該当する。斉藤純一「都市空間の再編と公共性」植田・神野・西村・間宮編 (2005) 『都市とはなにか』岩波書店、P132-140。ゲイティド・コミュニティをめぐる評価に関しては、ジグムント・バウマン (2008) 『コミュニティ安全と自由の戦場』筑摩書店 (原書は、Zygmunt Bauman (2001), *Community: seeking safety in an insecure world*)、岡部明子「隙間に潜在するサステイナブルシティ論」『地域開発』2008年3月号、を参照のこと。
- 10) 前警察庁生活安全局長の竹花豊は、東京都治安担当副知事時代の治安対策の3本柱を、①外国人組織犯罪対策、②少年犯罪の抑止、③地域の犯罪抑止力の復活をめざした安全・安心のまちづくりの多角的な実施、と指摘している。このうち①は都市犯罪の外的要因、②と③は内的要因への対処と言える。この3つの施策を様々な地域の主体の連携によって総合的に取り組み、犯罪減少という成果を生んだ経験を踏まえ、その成果は「警察による犯罪抑止から、多様な人々たちによる複合的な犯罪抑止に大きな転換があったと私は見えています。これを単一型抑止から複合型抑止への転換と、私は呼んでいます」と述べ、地域コミュニティの再生にこそ治安回復の原動力があると指摘している。竹花豊「犯罪に強い社会をつくるには」竹花豊監修 (2007) 『地域の防犯』ぎょうせい、P3-4
- 11) 本格的な少子高齢社会・多文化共生社会を迎えるわが国の都市が、今後目指すべき方向性と内容を欧米の都市再生を検証して提案するものとして、福川・矢作・岡部 (2005) 『持続可能な都市』岩波書店、神野直彦 (2002) 『地域再生の経済学』中公新書、P17-18、重森暁「地域にねざした公共性の再生を」重森・藤本・森編著 (2006) 『新・地域政策のすすめ』法律文化社、を参照のこと。
- 12) 重森暁、同上、P199
- 13) 山本俊哉、前掲書、P14-15
- 14) L. マンフォード (2001) 『都市の文化』鹿島出版社、P372 (原書は、Lewis Mumford (1938), *The Culture of Cities*)
- 15) まちづくり協定とは、駅前街区や住宅街など特定地区のまちづくりを住民や商店街が主体となって公共の福祉に寄与することを条件に取り組んでいくために、市町村長と関係者が結ぶ協定を言う。協定が結ばれると、特定地区内で建築や開発行為を行う者に対して市町村長やまちづくり協議会は市長への事前の届出を要請することができるようになる。届出の内容が協定内容に適さない場合、市長は施主に対して協定の意義を説明し、必要な措置に関して協議したり、協議会と話し合うことを要請できる。協定には法的拘束力はないが、実質的なまちづくりの指針となる。刈谷市では、連空間設計代表の今村敏雄が地元関係者と駅前地区 (桜町地区) における同協定の策定を目指し、風俗店や性風俗店の無秩序な出店の規制、グルメ街商店街による地区振興などを支援している。
- 16) 1980年代まで犯罪の巣窟とまで揶揄されたニューヨーク市で、90年以降犯罪が激減したのは、警察が徹底的に取り締まりを強化し犯罪の原因者を排除したからではなく、逆に逮捕を最後の手段として残しつつ、警察官の存在を示すことや市民 (BIDやCDCsも含まれよう) とのパートナーシップの構築といった様々な問題解決法を駆使して、コミュニティ自身の問題解決を積極的に支援したことにある。こうしたアメリカの都市再生を協働の観点から分析したものに、秋本福雄 (1997) 『パートナーシップによるまちづくり』学芸出版社、がある。防犯に焦点を当てた分析に関しては、小宮信夫 (2005) 『犯罪は「この場所」で起こる』光文社選書、P104-112。また今日、ファッション都市として世界的に注目を集める米国のロサンゼルス市では、BIDに当たるLAファッション・ディストリクトが、警察の支援を得て、市街地のゴミ清掃、歩道清掃、ビルの落書き消しなどに取り組み、失業者の就労支援、犯罪の減少と多数のデザイナーの起業等に結び付けている。

- 17) 歌舞伎町商店街では、風俗店も巻き込んだミカジメ料不払い宣言などの暴力団徹底排除運動を展開し、風俗店とともに美化活動、イベント企画など賑わいの創出にも活動の範囲を広げながら、安全な歌舞伎町の再生に取り組んでいる。大都市の歓楽街地区でのタウンマネジメントのモデルとしても注目したい。拙稿(2007年3月)「愛知県の歓楽街再生に向けた共同研究」P33-35
- 18) 江口忍「変貌する名古屋駅前Ⅲ」[レポート2006] 共立総合研究所、7、8月号、P19-33
- 19) 植田和弘(1996)『環境経済学』岩波書店、P21-29
- 20) 小宮信夫、前掲書、P35-38
- 21) 同上、P74-75

## 参考文献

- ・植田和弘(1996)『環境経済学』岩波書店
- ・柴田弘文、柴田愛子(1995)『公共経済学』東洋経済新報社
- ・福川・矢作・岡部(2005)『持続可能な都市』岩波書店
- ・神野直彦(2002)『地域再生の経済学』中公新書
- ・重森・藤本・森編著(2006)『新・地域政策のすすめ』法律文化社
- ・植田・神野・西村・間宮編(2005)『都市とはなにか』岩波書店
- ・斉藤純一(2000)『公共性』岩波書店
- ・山本俊哉(2005)『防犯まちづくり』ぎょうせい
- ・竹花豊監修(2007)『地域の防犯』法律文化社
- ・小宮信夫(2005)『犯罪は「この場所」で起こる』光文社新書
- ・秋本福雄(1997)『パートナーシップによるまちづくり—行政・企業・市民、アメリカの経験』学芸出版社
- ・L. マンフォード(2001)『都市の文化』鹿島出版社(原書は、Lewis Mumford(1938) The Culture of Cities)
- ・ジグムント・バウマン(2008)『コミュニティー安全と自由の戦場』筑摩書店(原書は、Zygmunt Bauman(2001), Community: seeking safety in an insecure world)
- ・J. ジェイコブズ(1997)『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版社(原書は、Jane Jacobs(1961), The Death and Life of Great American Cities)
- ・ジグムント・バウマン(2008)『コミュニティー安全と自由の戦場』筑摩書店(原書は、Zygmunt Bauman(2001), Community: seeking safety in an insecure world)
- ・フランシス・フクヤマ(2000)『大崩壊の時代—人間の本质と社会秩序の再構築(上)(下)』早川書房(原書は、Francis Fukuyama(1999), The Great Disruption)

