

第6章. 社会・都市づくりにおける安全

6-1. 安全な社会・都市づくりと都市政策（東郷尚武）

6-1-1. はじめに

都市に住み、働く市民が、快適な都市環境の中で、いきいきと安心して生活できるようにすることが都市政策の基本であるとするならば、今回の研究でとりあげる“安全な社会・都市づくり”は、都市政策の根幹をなすものと云えよう。

ただ、ごく概括的に云って、20世紀の社会は、物質的な豊かさを追い求めた結果、本来、社会に完備されるべき安全の確保への配慮が後追いとなり、その不安から21世紀に入って、心の豊かさや心の安らぎを求める動きは、日を追って、その高まりを見せている。

このことは、従来の防災都市計画といったハードな側面からの対応に加えて、ソフトな側面からの対応も含めた都市づくり・まちづくりが求められていることと符合している。

本稿では、与えられた課題である災害の問題、国際犯罪を含めた犯罪の問題を中心に論ずるが、今後は、近年における急速な高齢化社会の進行に伴う不安の解消の問題、食生活における安全の確保といった周辺の課題についても目配りしていくべきであると考えている。

6-1-2. 大災害からの安全の確保

まず、中心的課題である大災害からの安全確保の問題について、自然災害の大規模なものを大災害と考えるならば、21世紀においても、大規模な地震災害や豪雨災害の頻発を覚悟し、これに備えておかなければならないであろう。

とりわけ平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災では、地震災害に対する大都市のぜい弱性が露呈し、防災都市づくりの重要性が改めて認識された。さらに、南関東直下型地震や東海地震の切迫性が指摘されている。現在、震災対策は喫緊の急務となっている。

(1) 地域危険度調査と復興計画

不幸にして震災に見舞われた場合、被災後の計画的な復興の進め方をあらかじめ検討しておく必要がある。

東京都が地震に関する地域危険度測定調査の結果を最初に公表したのは昭和50年のことであるが、当時は、いたずらに混乱をひきおこすのではないかとの危惧の念があった。この懸念は、平成の時代に入り、建設省所管の「都市防災構造化推進事業」の採択をうけ災害危険度判定調査を実地した都市においても、なお、つきまとう一面があった。

近年、ようやく調査結果の公表により、市民と行政が情報を共有することによって、両者の協力の下に防災まちづくり計画を策定しようとする気運が醸成されてきたことは歓迎すべきことである。各都市は名称はともかくとして震災復興のための計画を早急に策定し、復興都市づくりのあり方をあらかじめ提案することによって、計画的な復興が迅速に遂行されるように努めるべきである。

東京都は、平成13年5月に「震災復興グランドデザイン」を策定、公表したが、一つのモデルとして他市の参考となるのではなかろうか。

(2) 延焼の危険性高い地域の解消

不測の事態に備えて復興計画をあらかじめ策定しておくことが重要であることは論じるまでもないが、事前に危険性の高い地域を極力解消しておくことが、より重要である。

とりわけ延焼の危険性の低下に寄与する建築行為を促進し、延焼の防止や非難経路となる道路空間の確保を図ることが必要である。

・道路整備と沿道の不燃化

大地震時の延焼防止と避難者の安全を確保するため、延焼遮断帯周辺の沿道の建物の不燃化を図る事業である都市防災不燃化促進事業は、その意味で、道路の整備と相まって延焼危険地域の解消を図り、地域の安全性を高める上で有効であり、積極的に推進すべきである。

なお、延焼の危険性の高い地域での道路空間の確保については、幹線道路の整備とあわせて、4m未満の道路の解消に留意し、着実に推進すべきである。

・木造住宅密集地域の整備

延焼の危険性の高い地域として木造住宅密集地域があげられる。これらの地域では、従来から、この危険度を減少させることが求められていながら、生活道路が未整備であることや敷地が狭小なこと、さらには建物の老朽化といった様々な要因が絡み合って、整備が進みにくい状況となっている。

東京の区部を例に取れば、環状6号から7号沿線を中心に約24,000haの木造住宅密集地域が広がり、有効な道路や公園といったオープンスペースが著しく不足し、延焼などの危険性の高い地域だけでも約5,800ha存在している。

都では、これらの地域において、道路や公園の整備と、共同化や不燃化による住宅市街地の整備を合わせて実地することで、有効的に木造密集地域の整備を進めることとしているが、「防災街区整備地区計画」など新しい手法も組み合わせることにより、地域の危険度の低下を図るべきであろう。

(3) ライフ・ラインの安全確保

「大災害からの安全の確保」を考える場合、上述してきたことのほかにも無数の課題があるが、特に重要なものとして、都市の生命維持装置とも云うべきライフ・ラインの安全確保の問題がある。

重層的に張り巡らされた電気、ガス、水道、電話など都市生活や都市活動を支えるライフ・ラインについては、震災対策の面からも積極的な取組みが求められている。

・水道

ライフ・ラインとしての水道の重要性は、改めて説明するまでもないが、水の安全供給は災害時もさることながら、安心して毎日の生活を送っていく上での必須条件である。平成8年にも、利根川水系では少雨から渇水に見舞われ、厳しい供給制限を強いられたことは記憶に新しいところである。

東京に例をとれば、水の需要は1978年度をピークに1日600万前後で推移している。現在確保している水源量は、おおむねこれに見合うものではあるが、その一部は不安定であり、今後の都市化の進展などにより、2005年には630万に達する見込みである。

したがって、引き続き水の安定供給に努め、都民が安心して生活していけるようにすべきである。また、漏水防止対策や水の循環利用を一層すすめる必要がある。

・電気

電気については、電力需要に見合った電力施設を整備することが、安心できる市民生活を確保する上で必要であるが、過密都市の場合、市域内に電力施設をつくるのは難しく、とりわけ、発電所や変電所を設置することは非常に難しくなっている。

特に、東京の場合、最大電力は1,820万KW（平成13年度）で、全国の最大電力の約1割で、1都8県を受け持つ東京電力の中では3割を占め膨大な量となっている。

この膨大な量の最大電力に対して、東京都内の発電所で賄える量（電力自給率）は10%にも満たず、福島、新潟などの他県に90%以上を依存しているのが現状である。ちなみに、ニューヨークの電力自給率は50%、国内でも大阪の自給率は50%となっており、東京のそれは極めて低い水準にある。

電力需要は、今後も経済成長の継続や生活水準の向上などにより着実に増加していくことが予想され、このような電力需要の増大や、大災害の発生に対していかに電力設備を備築していくかが課題となっている。

とりわけ東京のように電力自給率が低いところは、大量の電力が遠方から送電線や変電所を経由して送られてくるため、災害による停電事故のリスクに備え、少しでも電力自給率を高め、市民生活の安全確保に努めるべきである。

・ガス

電気とならんでガスが重要なライフ・ラインであることは言をまたない。都市ガスの安定供給を使命とし、1都8県（3,100K m³）をカバーしている東京ガスについて云えば、根岸、袖ヶ浦の両工場で製造された都市ガスが、東京を環状に囲む、環状幹線の高圧導管で首都圏一円に送られ、次に中圧導管で各地に送られ、さらに毛細血管に相当する低圧導管に枝分かれして家庭、工場などに供給されている。

毎日安心して使えるガスの供給を守るため、東京ガスでは「予防」「緊急」「復旧」の3つの側面から地震・防災対策に取り組んでいる。

ガス設備への災害を最小限にとどめるため、地震に強い製造・供給設備で「予防」することとしているほか、不幸にして災害が発生した「緊急」時には、ガスによる火事や爆発などの二次災害を未然に防ぐため、大別すると3段階に分けて供給停止を講ずることとしている。最後に「復旧」の問題があるが、ガス供給を停止した地域に対しては、ただちにガス供給を再開するための復旧作業を確実に、かつスピーディーに行なうこととしている。

これまで述べたように、各ライフ・ラインを所管する企業体は、想定しうる災害に対して、

ベストと考えられる対策を考えてはいるが、それらの対応措置をもってしても万全であるとは断言できない。

結局のところ、各都市自治体の災害等にかかわる危機管理機能の強化、さらには7都県市首脳会議といった広域的な連携の場も含め、総合的な施策により、考えうる限りの安全な都市づくりを目指すことに尽きるのである。

(4) 水害対策の推進

大災害からの安全の確保を考える場合、水害対策の推進も重要な課題である。

水害対策は、台風や集中豪雨による洪水のほか、地震による浸水に備えるものとして必要である。

具体的には、中小河川における護岸の改修や調整池の整備、河川整備にあわせた下水道幹線の整備により、中小河川流域における都市型水害対策を着実に推進し、3年に1度程度の割合で発生する「1時間50ミリ」の降雨による水害を防止すべきである。

また、先般来の台風通過に伴う局所的な集中豪雨により被害を受けるような地区においては、雨水の浸透や貯留、下水道管のネットワーク化などの手法を用いた緊急的雨水対策を講じるべきである。

さらに、大都市ではアスファルト舗装により地表面の浸透機能が低下しているため、雨水は浸透することなく排除され、ときとして水害をもたらししている。現在、道路の歩道部分については、順次、雨水浸透舗装への転換が図られているが、今後は車道についても浸透舗装の導入を検討し、雨水浸透機能の向上を図り、水害の防止と望ましい水循環への寄与を図るべきである。

6-1-3. 防犯と交通安全の確保

(1) 防犯 ～激増する来日外国人による犯罪～

これまで日本は、世界に類例のないような治安の良い、安心できる社会と自他ともに認めていたと思う。従来、水と治安のよさは太陽や空気のように、あってあたりまえと考えられてきたのではないだろうか。

しかし、平成7年以降、刑法犯認知件数は増加を続け、12年には244万3470件と、前年に比べ12.8%増加し、戦後最高を記録している(図6-1参照)。一方、12年の刑法犯検挙件数は57万6,771件で、前年に比べ21.1%も減少するといった現状を現出している(図6-2参照)。

犯罪の特徴としては、ピッキング用具を使用した侵入盗、組織的に行なわれる自動車盗、少年などによる引ったくりが増加しているが、とりわけ都市部におけるピッキング用具使用による侵入盗が増加し、東京では、平成11年の6,111件から12年の1万1089件へと81%も増加している(図6-3参照)。

図6-1 刑法犯認知件数と犯罪率の推移（昭和21～平成12年）

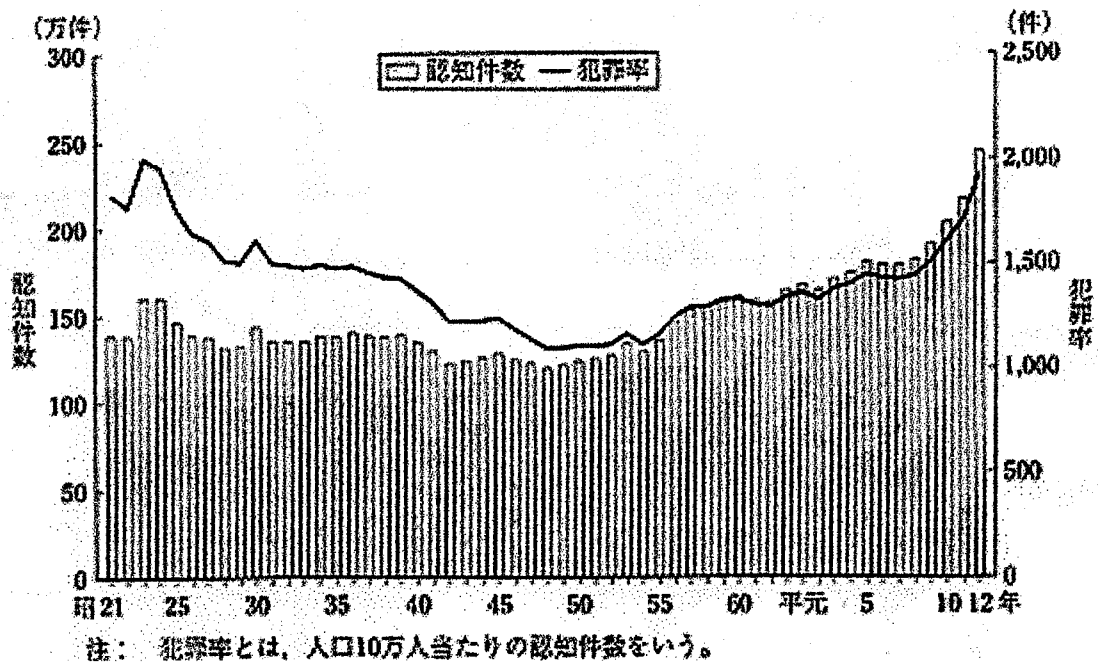
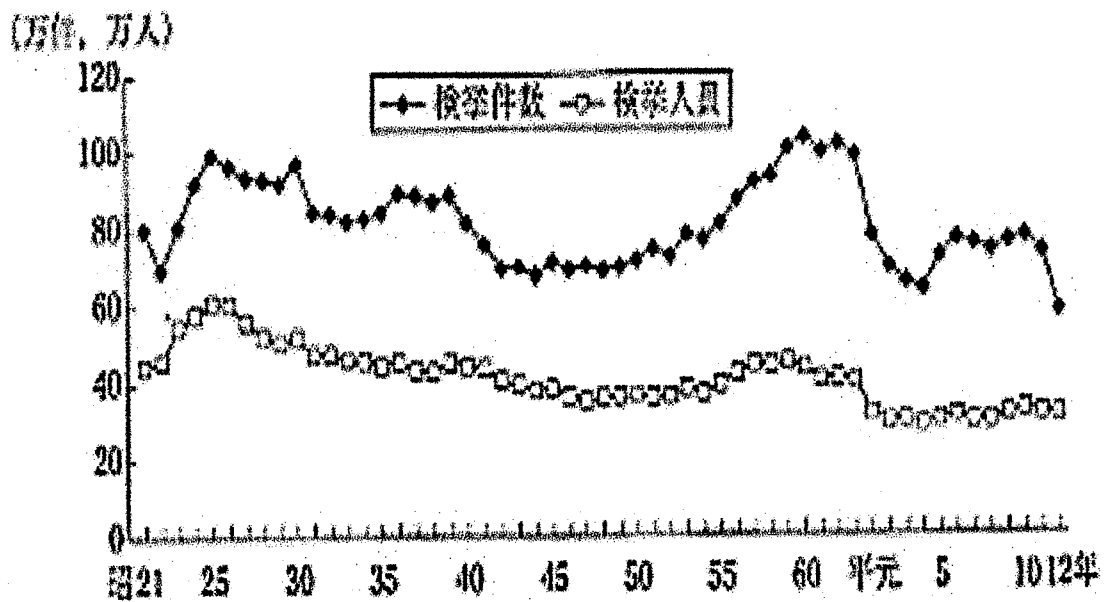
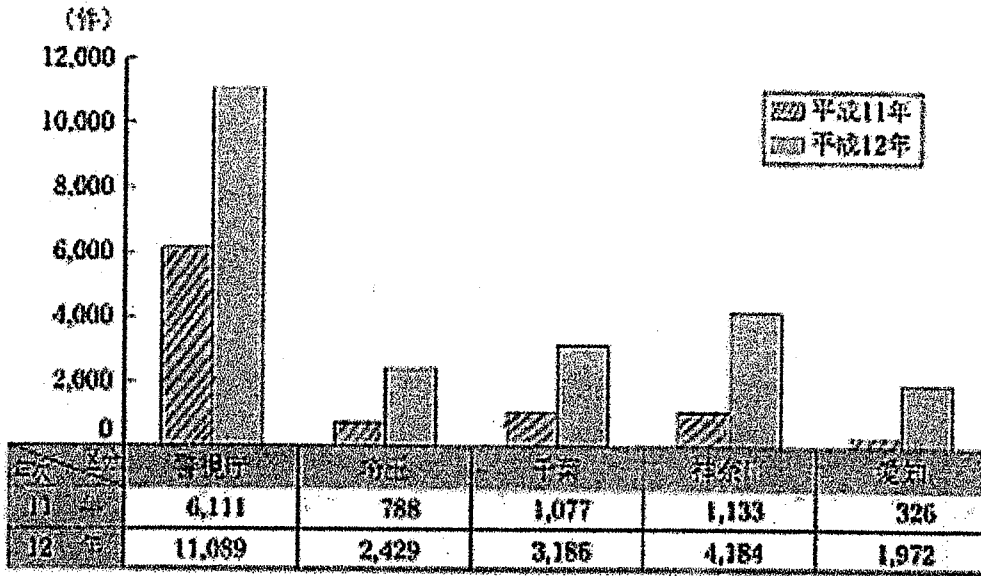


図6-2 刑法犯検挙件数，検挙人員の推移



(出典：「平成13年度版・警察白書」)

図6-3 都市部におけるピッキング用具を使用した侵入盗の認知件数

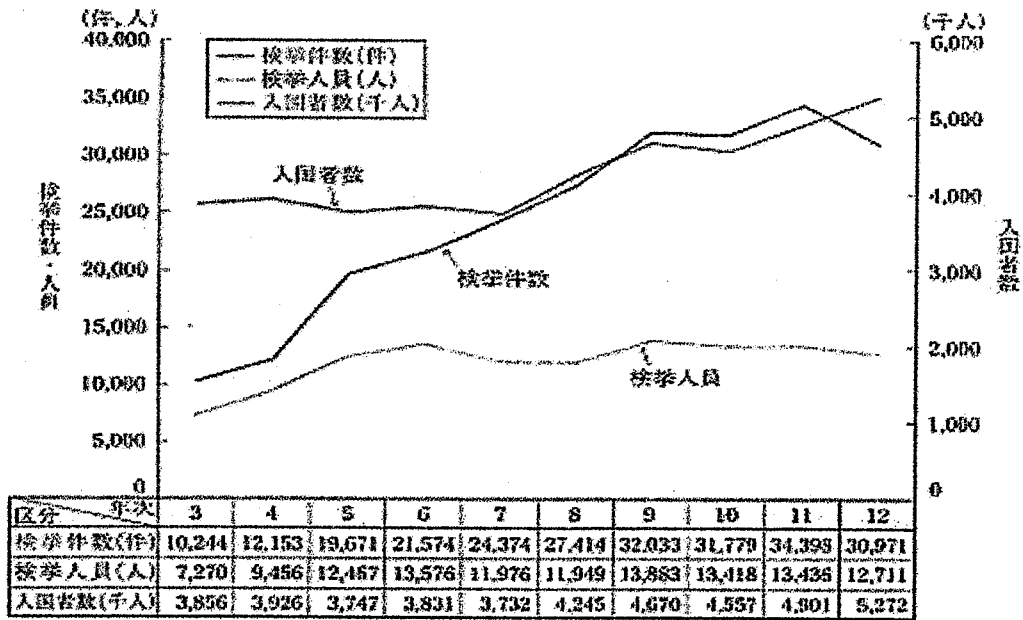


このピッキング用具使用による侵入盗の場合も含め、最近のボーダレス時代の犯罪の変容という問題がある。近年の交通・通信手段等の飛躍的な発展に伴い、わが国と諸外国の交流は益々活発化し、ボーダレス化が急速に進行しているが、これに伴い来日外国人による犯罪が急増、犯罪のボーダレス化の傾向が顕著になっている。

この問題をどのようにとらえ、どう考えるかは難しい問題ではあるが、これからの都市政策を考える場合さけて通れない問題である。

わが国の近年の国際化の進展に伴い、来日する外国人も飛躍的に増大し、平成3年に約386万人であった外国人入国者数は、12年(2000年)には約1.4倍の約527万人となったが、来日外国人による犯罪も増加し、その検挙件数(12年)は、3年のときと比べ約3.3倍の2万2947件へと急増しているのである(図6-4、表6-1参照)。

図6-4 外国人入国者数および来日外国人検挙状況



注： 外国人入国者数は、法務省入国管理局の統計による。

表6-1 来日外国人刑法犯の包括罪種別検挙状況

区分	年次	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
総 数	件数(件)	6,990	7,457	12,771	13,321	17,213	19,513	21,670	21,659	25,135	22,947
	人員(人)	4,813	5,951	7,276	6,989	6,527	6,026	5,435	5,332	5,963	5,329
凶悪犯	件 数	136	161	218	221	175	162	187	228	267	242
	人 員	135	155	245	230	201	212	213	251	317	318
粗暴犯	件 数	128	196	244	220	247	272	265	272	332	491
	人 員	174	213	277	216	255	279	313	305	338	568
窃盗犯	件 数	4,506	4,277	9,134	10,130	14,145	15,952	19,128	19,078	22,401	19,952
	人 員	2,493	2,944	3,995	3,937	3,900	3,399	3,155	3,038	3,401	3,803
知能犯	件 数	377	523	777	391	770	1,513	665	740	523	819
	人 員	94	443	350	218	332	497	335	319	261	277
その他	件 数	1,553	2,103	2,338	2,356	1,875	1,614	1,410	1,371	1,632	1,440
	人 員	1,926	2,175	2,498	2,353	1,858	1,639	1,449	1,499	1,610	1,363

来日外国人刑法犯の地域別検挙状況は、最近、若干、地方に拡散している側面はあるものの、東京、神奈川、大阪等の大都市において多くみられる。

次に、東京における刑法犯の検挙状況をみると、検挙人員が平成8年の5万5,829人から12年の4万6,5562人へと減少傾向をたどる中で、刑法犯検挙人員の4.3%にあたる2,013人が来日外国人で占められている。さらに深刻なのは、凶悪犯（殺人、強盗等）検挙者1,000人のうち98人つまり来日外国人が1割を占めている実態である。

また、ピッキング犯罪に代表されるように、来日外国人の窃盗による検挙人員は、平成10年の602人から12年の1,015人へと僅か2年で69%も増加し、東京における犯罪の国際化がいかに急速に進行しているかがうかがえるのである。

このような来日外国人による犯罪の急増に対して、特に大都市の市民生活の安全を確保していくために、いかに対処していくべきかは大きな課題である。

日本の大都市の国際化は時代の流れであり、せき止められないとすれば、その受容の上に立って、いかに対処すべきかを考えなければならない。

来日外国人に関わる犯罪捜査の場合、①取調べの際の言語の面からくる困難性、②所在確認の困難性、そして③被疑者の同一人性の特定の困難性など、多くの困難性を伴っている。

捜査当局にとって、これらの困難を克服し実を挙げることは並大抵のことではないと思うが、犯罪の迅速適正な捜査により、日本における犯罪が割に合わないものであり、法にのっとり処断されるという実績を築き上げていくべきであろう。

このようにして外国人犯罪も含め、犯罪の検挙率を高め、ひいては犯罪そのものを減らすことにより、市民生活の安全を確保すべきである。また、集合住宅の建設などで、外部からの見通しを確保するなど犯罪に配慮した“安全なまちづくり”を推進するほか、市民の側も、犯罪意識の醸成を図るとともに、ホーム・セキュリティシステムの導入や犯罪連絡体制の整備を図り、自らの安全の確保に自らも真剣に取り組むべきである。

(2) 交通安全の確保

近年、都市活動の活発化、膨大な自動車保有台数と運転免許保有者数の増加、加えて慢性的な交通渋滞、高齢者社会の進展といった諸要因により、交通事故の発生件数、死傷者は大幅に増加している。

東京について云えば、平成12年に発生した交通人身事故は9万1,380件で、前年に比べて1万7,169件の大幅な増加となっている。

また、死者数についても、数年300人台で推移していたものが413人と増加し、対前年では15人の増となった。さらに、負傷者数については、10万5,073人で対前年で1万9,015人も大幅な増となっている。都では、道路構造の改善、交通管制の高度化等により、道路空間の安全性を高めるとともに、交通流の円滑化を図り交通事故の減少を目指している。

具体的には、歩車道の分離をすすめ、歩道について、拡張や段差の適切な解消を図り、高齢者や障害者にやさしい歩行空間の拡大を図っているが、さらに歩行空間を重視した生活道路の整備を促進するほか、乗り入れ規制や一方通行など、歩行者優先の生活ゾーン規制を拡

充していくことが必要であろう。

また東京では、二輪車の死者が148人で前年比27人と大幅に増加しており、二輪車に対する交通安全教育の徹底も必要である。

このほか、交通基本情報管理システムの整備などの交通安全対策、交通標識や道路照明などの交通安全施設の拡充、交通需要マネジメント（TDM）による自動車利用の適正化により、交通事故の減少にむけて最大限の努力を傾注し、安全な社会、安全な都市の実現を図るべきである。

6-2. 安全な社会・都市づくりと外国人問題（奥田道大）

6-2-1. 人口移動のグローバリゼーション

日本の高度経済成長＝バブル現象が最後のピークをむかえた1980年代末、中国大陸・韓国・台湾をはじめとする越境アジア系外国が団塊として来日し、東京・大阪の大都市圏中心市街地周縁＝いわゆる大都市インナーシティは、いわば郊外部と都心部との中間・境界領域にあたるが、もともとは1950～60年代を中心に「民族大移動」とえられた国内地方出身者の大都市圏への移動の最初の集住地でもあった。1970年代以降は国内地方移動者が下降化の一途を辿り、大都市インナーシティの衰退・空洞化時期をむかえるが、受け入れ側からすれば、この衰退・空洞を埋めるかたちで「国内移動者」から「国際移動者」へのスイッチの切り換えがはじまった、といえる。越境ニューカマーズとしてのアジア系外国人は、国内地方移動者の最初の「宿所」といえた「木賃アパート密集地」の空室を次々と埋めていった。筆者らが、団塊としてのアジア系外国人を迎え入れた豊島区東池袋4、5丁目界限（旧・日出町）を中心としてアジア系外国人1人ひとりの面接インタビュー調査を開始したのは、1988年であった。

質問は、4つの鍵質問を中心として実施されたが（Q1「あなたがこの国にきたのは何故か？」、Q2「あなたが耐え忍んだ（endured）事柄は何か？」、Q3「あなたが育んだ夢（dream）はなにか」、Q4「あなたがリアリティを持って受け止めた新しい発見、出来事は何か？」）、この成果はマス・コミ等でアジア系外国人に持たれていた「出稼ぎ型外国人労働者」「スラム・コミュニティ＝ゲッター住居の予備軍」などのイメージとは大きく隔たるものであった。池袋調査の2年後には、新宿で同様の面接調査を実施して、それらの成果は『池袋のアジア系外国人—社会学的実態報告』、『新宿のアジア系外国人—社会学的実態報告』のタイトルで公表して、話題を呼んだ。21世紀に入った現在では、「大都市衰退地区の再生」「大都市インナーシティを磁場とするコミュニケーションとエスニシティ」「トランスナショナル・コミュニティ」などのテーマで世界規模の調査プロジェクトへと展開しているが、筆者の実態調査は新宿/池袋を中心としてほとんど毎年のように実施されて、その結果は逐次公表されている。とくに1998年には、1988年の第1回調査から10年目をむかえたこともあって、『エスノポリス・新宿/池袋—来日10年目のアジア系外国人調査記録』とのタイトルでデータ・コレクションズを公刊した。タイトルのエスノポリス（Ethnopolis）・新宿/池袋は、新宿/池袋の大都市インナーシティが、両ウイングを郊外、都心に延ばしたかたちでの、21世紀システムの「多民族・多文化都市」の生成を物語っている。