

## 第5章 安全・安心まちづくりに係る制度改革

### 第1節 「地域」を見据えた施策展開の必要性

これまで第3章、第4章においてみてきたように、各市の実例を踏まえると今後の安全・安心まちづくりに向けて市行政が施策を展開するにあたっては、概ね次のような考え方がポイントとなると思われる。

まず、「市民参加による安全・安心なまちづくり」については、地域住民の自主的活動を促進して「地域防犯力」の向上を図ることが重要であり、犯罪が起きにくいまちづくりの視点を踏まえて建築物や施設等を整備することが必要である。

また、「繁華街・歓楽街の再生」については、住民はもとより商店主、飲食店や事業者など、地域の様々な人たちで構成される連携や協力推進の体制づくりに向けて、そのコーディネートを行っていくことが重要であり、実際の違反行為や迷惑行為の取締りにとどまらず、それらの事象の発生抑止、さらには地域全体の魅力を高める取組みを同時に実施することが重要である。

これらの考え方のキーワードは「地域」である。破れ窓理論においても、地域における小さな予兆に早期に対応することで地域全体の防犯力の向上を図り、犯罪抑止につなげていくことを中心的にしていることからわかるように、今日、防犯の問題を考えるとときに「地域」の観点は極めて重要となっている。

我が国の警察は、長らく検挙を中心にその活動を行ってきたことから、地域における犯罪抑止・犯罪予防に向けた活動は視野に入れられてこなかったと言われている。今日、社会を取り巻く環境の変化を反映して、暴力団活動をはじめとする犯罪の広域化、国際化が進展しており、警察の活動としては国家警察の機能強化が必要となっている一方、近年、地域での地道な取組みが重視されるようになってきている<sup>注5</sup>。

しかしながら、地域における防犯という点では、警察と学校や教育委員会を含む市行政との連携については、まだまだ十分とはいえない段階と言わざるを得ない。

現在の各市での取組みは、「地域」における安全・安心の確保に向けての模索をしながらの試みであり、それらの試行錯誤を通して、有効な対策を見い出そうとしている途上にあると言えるのではないだろうか。

注5 今の警察は、テロなど国境を越えるような国際犯罪に対処しなければなりませんし、国内の犯罪でも、暴力団とかオウム真理教とかいったものになると同時多発で、日本全国で事件を起こすわけです。そういうグローバルな国際的な問題や、都道府県を越える広域犯罪など広い区域にまたがる問題は、インターポール（国際警察組織）と協力したり、犯罪者引渡条約を結んだり、国家間の犯罪防止のための条約に基づいて措置をとったり、いろいろなことをしなければなりません。しかし、一方で、国民の日常生活は、今、安全安心面で非常に危なくなっています。

そこで、イギリス、アメリカの警察のように、市民生活の安全・安心を守るために、狭い区域を対象にした活動（コミュニティ・ポリシング）も必要になるのです。狭い区域を対象とした警察というのは、当然住民の意向をよく汲み上げて、住民やコミュニティが参加する形でやっていかなければなりません。

（成田頼明「地方自治史を掘る 警察法改正」：都市問題第97巻第8号114頁 より抜粋）

## 第2節 地域における安全・安心まちづくり活動の促進に向けた課題

いまだ途上にあるとは言え、住民の防犯への関心の高まりとそれを受けての各自治体の対応によって、地域では徐々に市民の安全・安心の確保に向けた成果があがってきている。

ここでは、これまでのそのような各市の取組みを通じて、当面、改善あるいは改革を検討すべき事項をあげる。

### 1 防犯活動支援等に係る補助制度

現在、地域における自主的防犯活動促進に向けて利用されているものに、地域パトロールに必要な物品購入等を支援する制度がある。これらは、文部科学省（教育方法等実践研究委託費）や警察庁（都道府県警察費補助金）など各省所管ごとに補助金等として支給されている。

補助金の場合、ジャンパーなど補助対象物品が重複し、補助金種別ごとに区別・区分を行う必要があるなど、現場からはその使い勝手の悪さも指摘されているところであり、また、自治体側にとっても運用しづらいことから、統合のうえメニュー化の一層の推進を図るか、所要財源を移譲するなどの制度見直しが必要である。

### 2 ながらパトロールの運用基準

防犯パトロールに使用する自動車へ青色回転灯を装備する条件は、道路運送車両の保安基準により定められている。この基準については自主防犯活動支援の観点から、平成18年7月1日から防犯パトロール車への青色回転灯を装備する手続が緩和（資料 - 1）され、運用の見直しが図られているところであるが、子どもの通学路等のパトロールを庁外での業務終了後の帰庁時に市行政が実施する、いわゆる「ながらパトロール」に関する青色回転灯の運用判断が相当に異なっているのが実態である。

自治体ごとに関係署等との個別協議が基本ではあるが、統一的な対応や柔軟な運用を図ることが必要である。

### 3 「不審者」情報の提供のあり方

「不審者」に関連する情報提供の取組みが多くの自治体で警察との連携のもとに行われているところである。しかし、実際には何をもって「不審者」と判断するかが難しく、住民の協力を得る上でも難しい課題となっている。地域の所轄署の考え方や担当者によっても取組みに濃淡がでるのも実情であり、情報提供後の対策についても課題がある。これらの問題については警察が中心となって、一定の事例を幅広く集積して、実情を踏まえつつも実際的な方策について地域関係者全体として知見を共有することが求められる。

### 第3節 防犯分野における指定都市の果たすべき役割

#### 1 防犯分野における指定都市の位置づけ

防犯分野においては、現在、我が国で、国・地方の役割分担はどのように捉えているのだろうか。ここでは、国と地方の関係に係る議論として、地方制度調査会において示されている考え方をみよ。

第28次地方制度調査会は「道州制のあり方について」を審議項目として、現行の都道府県が今後、広域自治体としての道州と置き換わった場合に、警察分野における事務に関して国と地方(道州、市町村)の役割を位置づけているが、市町村の役割については全く言及されていない。

ここでは事務の種類としては「犯罪捜査」「風俗営業の許可」「運転免許」のみが掲げられているが、「道州制導入時のイメージ」の欄においても市町村の役割は空欄となっている。(表5.1)

表5.1 道州制の下で道州が担うこととなる事務のイメージ

分類	事務	現行				国と地方の関係		都道府県と市町村の関係		道州制導入時のイメージ		
		国 (地方支分部局)	地方		上段:現状 下段:道州制での考え	メルク マール	上段:現状 下段:道州制での考え	都道府県のみが実施	道州警察内の広 域捜査の調整 (本庁)	地方		
			都道府県	市町村						道州	市町村	
警察	犯罪捜査	都道府県警察間の捜査の調整、サイバー犯罪に関する技術指導(管区警察局)	都道府県の区域における犯罪捜査、被疑者逮捕		都道府県の行う事務に対して国が調整を行う	2(4)②	都道府県のみが実施		道州の区域における犯罪捜査、被疑者逮捕			
	風俗営業の許可	風俗営業の許可に関する都道府県公安委員会からの報告の受理及び他の公安委員会への通知(本庁)	風俗営業の許可・監督		都道府県の行う事務について国が調整を行う	2(4)①	都道府県のみが実施		風俗営業の許可・監督			
		風俗営業の団体(2以上の都道府県にわたるもの)の成立の届出の受理(本庁)	風俗営業者の団体(都道府県の区域にとどまるもの)の成立の届出の受理		国と地方が対象に応じて分担して実施	2(1)①	都道府県のみが実施		風俗営業者の団体の成立の届出の受理			
運転免許	自動車運転免許の付与・取消等に関する各都道府県公安委員会からの報告の受理及び他の公安委員会への通知(本庁)	自動車運転免許試験の実施・当該免許の付与等、安全運転管理者等に対する講習		都道府県の行う事務について国が調整を行う	2(4)①	都道府県のみが実施		自動車運転免許試験の実施・当該免許の付与等、安全運転管理者等に対する講習				
				国は連絡を行わない		道州のみが実施						

(第28次地方制度調査会 第24回専門小委員会資料から関連部分を抜粋)

しかし、これまでみてきたとおり、現に、指定都市はそれぞれの地域において、市民生活の安全・安心の確保に向けた取組みを強化している。また、今後とも地域を主眼とした施策を行っていく必要があることを踏まえれば、「防犯」分野における基礎自治体としての指定都市が果たすべき役割があることは、明確に位置づけられるべきである<sup>注6</sup>。

このことは、平成19年4月に発足した地方分権改革推進委員会において、「国は国際社会における国家としての存立にかかわる事務」、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本」(地方分権改革推進法第5条)とされていることから、今後の国・地方の役割分担においては基本となる考え方である。

注6 住民の日常生活という点から言うと、身近な問題として交通規制や通学路の安全などの問題等があります。どこに信号をつけるか、横断歩道をつくるか、そういう問題もあるし、新興住宅地などでは、夜、治安が悪いということで、駐在所とか交番をつくって欲しい、少し頻繁にパトロールをしてほしいという要望があったり、泥棒が横行するので情報提供をして欲しいとか……。そういう市民生活に密接した問題がたくさんあるわけです。それは、国家警察ではうまくいきません。(成田頼明「地方自治史を掘る 警察法改正」：都市問題第97巻第8号114頁より抜粋)

また、国と地方の役割分担の考え方としては、国はテロ対策などをはじめとする組織犯罪や広域・国際間の治安問題、地方においては都道府県（警察）が犯罪捜査や検挙、刑事活動を中心とした役割を担うこととなるが、今後は、基礎自治体である指定都市には、警察とのさらなる連携のもと、住民生活に身近な犯罪を抑止するための「地域防犯」を担っていく役割が位置づけられるべきであろう。

なお、凶悪化する暴力団対策として、各市で暴力団排除の取組みが行われているが、地域の安全・安心を確保していくにあたっては、国全体として一層の警察力の強化が望まれるところである。

## 2 地域防犯に関する基本事項を規定した枠組みづくり

このような認識のもと、安全・安心なまちづくりを推進していくうえで検討すべき重要な課題として、地域住民の生活の安全確保に関して市民、市行政、警察、事業者など地域のさまざまな主体の責務などを明確にした枠組み、例えば「生活安全基本法」(仮称)や「地域防犯推進法」(仮称)を制定すべきである。この基本的枠組みにおいては、例えば以下のような事項を規定することが考えられる。

基本理念として安全・安心なまちづくりの骨格を住民との協働により構築すべきこと等を明示  
国、地方公共団体及び地域住民の責務

様々な主体が連携して、安全で安心なまちづくりを推進すべきこと

防犯に関する組織、生活安全に関する基本方針やこれに基づく実施計画を各市町村において定めるべきこと

実施計画において、自主防犯活動への人的支援、自主防犯組織への財政的・物的支援、自主防犯活動への情報提供、防犯に関する教育・啓発など、住民の生活の安全確保を推進するための諸施策を定めること

とりわけ子どもの安全・安心について確保を図るべきこと

まちづくりの観点を考慮して繁華街・歓楽街の再生をはかるべきこと など

このような基本的枠組みの整備によって、現在、各市において進められている取組みに法的根拠と位置づけが付与され、体制整備、犯罪が起こりにくい社会的・物理的な環境整備、安全・安心まちづくりの重要性の啓発、情報の収集、住民と一体になった活動を一層進展させることが期待できる。