

# **Dream, nightmare and awakening**

Experiences at the crossroads of townplanning,  
architecture, security and crime prevention

## **都市計画家の夢と悪夢と目覚め**

— オランダにおける都市計画・建築・安全・防犯の交点 —

ポール・ヴァン・ソメレン

(オランダ)

Paper by Paul van Soomeren  
Van Dijk, Van Soomeren en Partners  
Amsterdam, The Netherlands

For: The International Forum on  
Promoting Safer Cities and Secure Housing

September 1995  
Tokyo, Japan

# 1 Introduction

On the other side of the world, several meters below sea-level, a small European country called the Netherlands is strategically located between Germany, England and France.

Though more urbanized, the Netherlands can be compared with the Japanese island Kyushu. It has the same size, more or less the same number of inhabitants and, like Kyushu, the Netherlands is known for its close connection with the sea and . . . the export of tulips.

For centuries, Japan and the Netherlands have kept close business relations. In the 17th Century, when all other foreigners were banned from Japan, Dutch merchants were allowed to maintain a trading post on De-jima Island. In the past, Japan acquired knowledge on western medicine and shipbuilding from our countrymen and the Dutch learned from the Japanese how to make china-ware.

Nowadays, knowledge is exchanged on a much wider range of scientific areas such as land reclamation, agriculture and ... safe cities and secure housing.

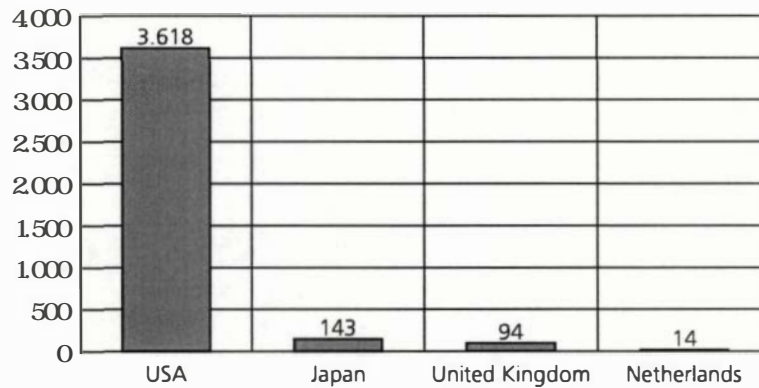


The Netherlands is a small but densely populated country. It is about one tenth of the size of Japan and about a half percent the size of the U.S.A.

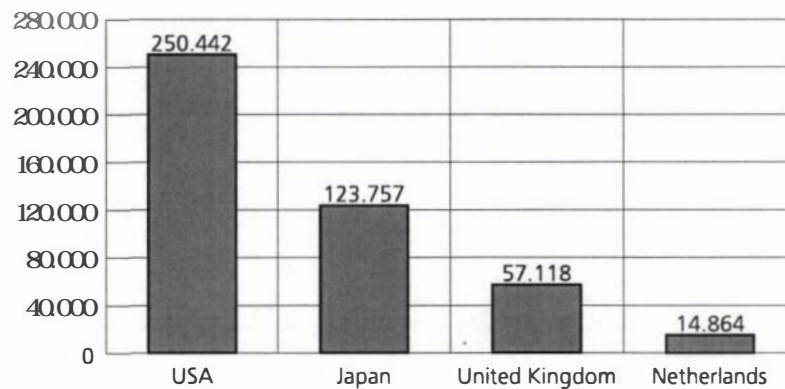
The number of inhabitants is also limited; a mere 15 million.

While the Netherlands is a small country in terms of land mass and number of inhabitants, it wins the competition for the most densely populated country in the world.

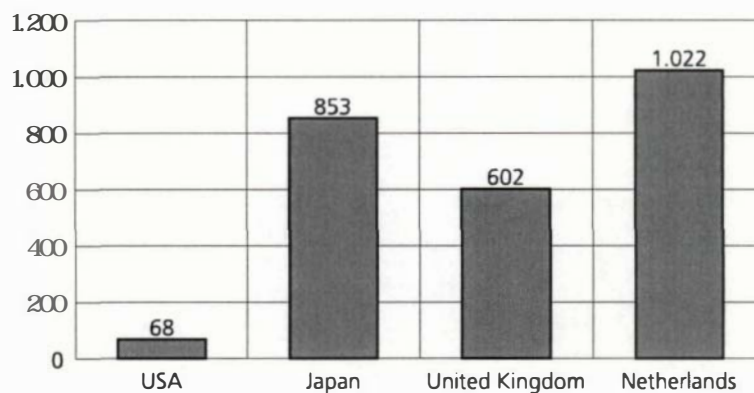
**Area**  
(in thousands of square miles)



**Population 1990**  
(in thousands)



**Population density**  
(per square miles)



## 2 The Netherlands, land of the rising crime

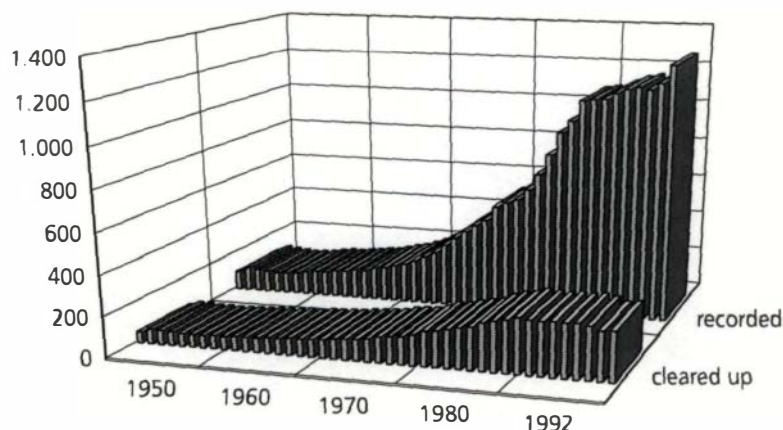
No one 30 years ago could imagine that the Netherlands would have to prepare itself for a period in which crime would be one of the main problems in society today. In the nineteen sixties, crime rates in the Netherlands were among the lowest in the world, probably because of the specific social organization of Dutch society. Society was organized into three religious 'pillars'. From top to bottom, each pillar consisted of a well knit and socially integrated network, maintaining strict control on the social behaviour of individuals within each pillar. At the same time, Dutch society was in general very liberal. 'Live and let live' was the credo of that small merchandising country.

Between 1960 and 1970, the pillar structure of Dutch society began to crumble. Young people born after the Second World War were brought up in an increasingly rich and affluent society. These youngsters ceased to follow the old religious cheerleaders - they wanted to enjoy freedom. In the beginning, no one noticed that this new individual freedom also had its disadvantages. Crime was one of them. From the sixties onward crime rates increased: between 1970 and 1992, the total number of recorded crimes rose from less than 200 thousand to 1.3 million. This dramatic increase took place mainly between 1975 and 1985. After 1985, the number of recorded crimes was still growing but at a much slower pace. The number of crimes solved by the police has been more constant and has even slightly decreased in the last few years. In 1992, 242 thousand crimes (19%) were reported solved.

The strong increase in the Dutch crime rate was spectacular even in an international perspective. It has resulted in the Netherlands ranking somewhere in the middle between low crime countries like Japan and high crime countries like the USA.

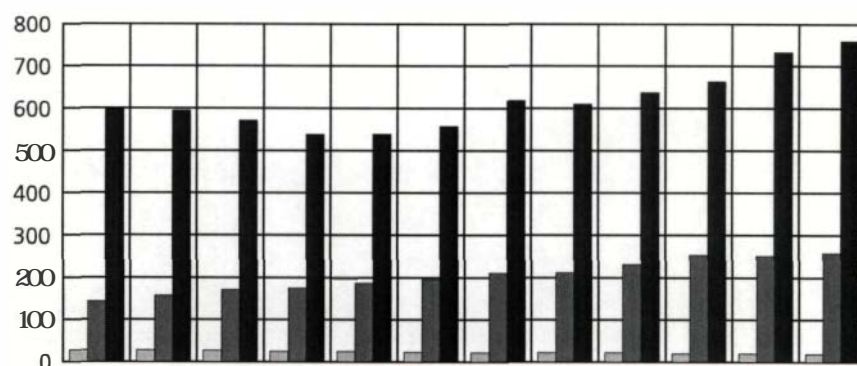
### Crimes recorded by the police 1950 - 1992

(Source: Central Bureau of Statistics of the Netherlands)



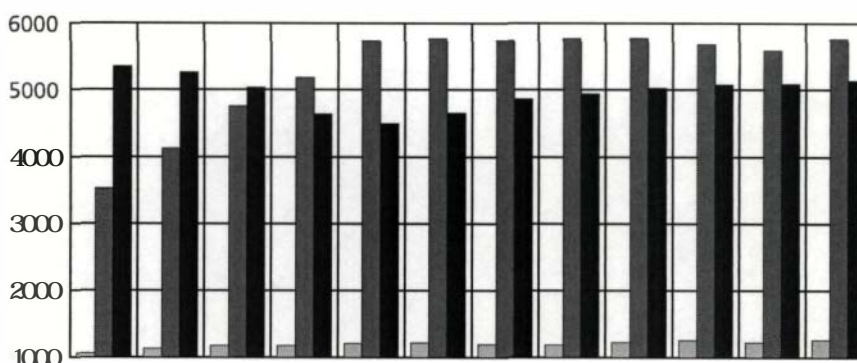
The increase of crime is still a major source of concern in the Netherlands. Recent studies showed an 81% increase of recorded violent crimes and a 63% increase of recorded property crimes in the Netherlands, as the following figures show. This increase is much higher than in either the USA (+ 27% resp. -4%) or Japan (-32% resp. + 19%)<sup>1</sup>(sources see page 20).

Registered  
violent crimes  
per 100,000 residents;  
1980-1991



COUNTRY	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Japan	28	28	27	25	25	23	22	22	22	20	20	19
Netherlands	143	157	170	174	186	195	211	212	231	254	251	258
United States	597	594	571	538	539	557	618	610	637	663	732	758

Registered  
property crimes  
per 100,000 residents;  
1980-1991



COUNTRY	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Japan	1059	1134	1177	1180	1210	1217	1197	1186	1224	1259	1225	1262
Netherlands	3531	4124	4750	5193	5738	5773	5742	5773	5775	5684	5591	5768
United States	5353	5264	5033	4637	4492	4650	4863	4940	5027	5078	5088	5140

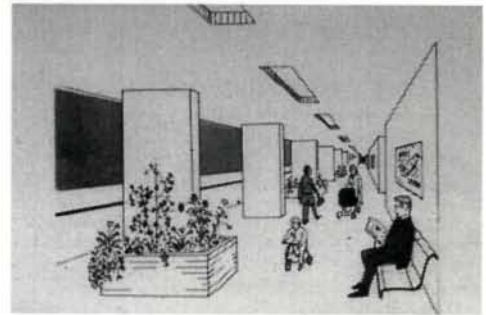


Between 1960-1980 no one reacted to the emerging crime problem in the Netherlands. The problem was ignored, the first whistle blowers were ridiculed. It was during this period that Amsterdam (the capital of the Netherlands), willing to tackle the housing shortage, decided to build a completely new neighbourhood for about 100,000 inhabitants in a marshy polder well below sea-level South East of Amsterdam.





In December 1966, the foundation stone was laid for what was then regarded as a unique urban planning experiment: the Bijlmer: the functional town for the future.



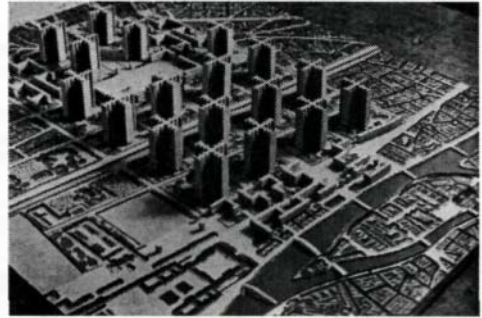
More than 25 years later, the urban planner's dream has turned into a nightmare and the Bijlmer is undergoing a radical process of spatial and social renewal.





### 3 The dream: a functional town

In 1960 the Bijlmer appeared ideally suited for a challenging experiment: the construction of a 'functional town'. A town in which living, working, traffic and recreation were separated. The idea of the functional town was not new. The architect Le Corbusier used it in his plan for Voisin near Paris, France.



The concept for the Bijlmer was largely comprised of high-rise (10-floor) deck-access apartment blocks in a honeycomb pattern. Of the 18,000 units, 13,000 were built in this way.



There were large 'green spaces' between the blocks in which bicycle and pedestrian routes were created.



Car traffic was led above ground level to multistorey car parks.



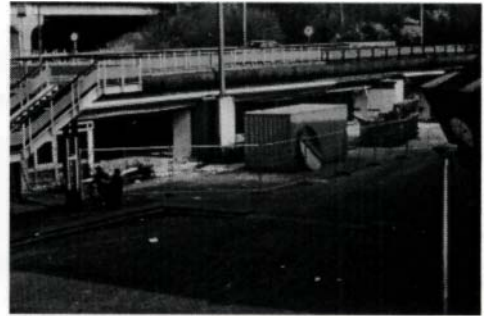
Metro lines crossed the roadways.



The original plan was never fully completed due to budget cuts which affected the plan. The covered street, for instance, was raised one floor above ground level and the ground floor was used for storage. In order to incorporate more dwellings than planned, the number of floors was increased. Dwelling units were also incorporated on the covered-street level, so this interior street was moved to the shadow side of the building block.

There were also economies in the number of lifts and long galleries were created to provide deck access to the apartments. Many concessions were made in the car parks, which had to be connected later via parking decks with the roads. This led to the creation of cavernous spaces which remained unused or were later fitted out with shops and other facilities.

In 1968 the first dwellings were completed and people started to move into the Bijlmer. Many who moved to the Bijlmer came from small houses so that the size of the dwellings (offer 100m<sup>2</sup>) and promised comfort in 'the town of the future' was very appealing.



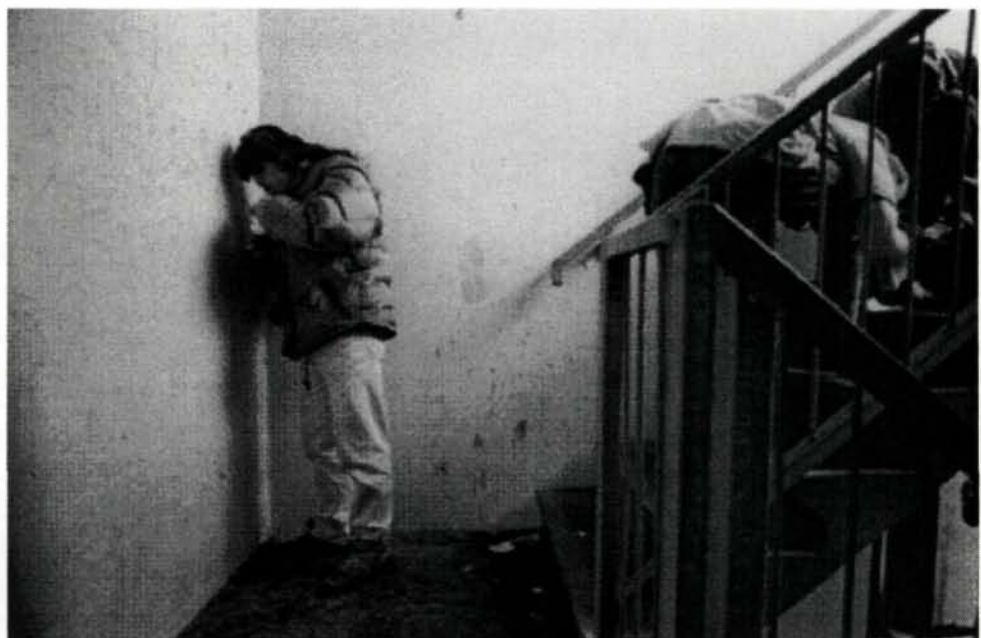
## 4 From dream to nightmare

In the years after the completion of the first buildings, several developments affected the residential climate in the Bijlmer.

- At a national level, spatial planning policy changed: tens of thousands of low-rise dwellings were built in new towns further away from the cities. For many this was a far more attractive proposition than an apartment block in the Bijlmer.
- Population influx did not follow to the laws of planning. There were less families than foreseen, but a relatively large number of one-parent families, singles and partners without children. The Bijlmer became an area which attracted many people who could not find a place to live somewhere else (and who often left again if they got the chance). Between 1970 and 1975 many people from Surinam, the former colony of Dutch Guyana, found a home in the Bijlmer. The Bijlmer was the only place where they could easily find a home. This led to overpopulation in some building blocks.
- Linked with high unemployment and increasing drug abuse, this created major problems.
- The 'functional town' also failed to function adequately in other respects: large and expensive, unsafe car parks, insufficient shops, and a menacing atmosphere in the public and semi-public areas, all kinds of nuisance in the flat blocks. Therefore turnover was rapid and the social structure of the district remained frail.

In the beginning of the eighties things got completely out of hand. The percentage of vacant dwellings (flats) rose to 20-25%; one out of every four dwellings was deserted. Crime analysis<sup>2</sup> showed that the risk of burglary, street robbery and rape/sexual harassment on average in the Bijlmer was 1,5-2 times higher than the rest of Amsterdam. Hot spots for crimes such as robberies and rapes were located outside the buildings in the public space especially near shrubs and bushes, and in the semi-public space within the buildings (covered streets, lifts, galleries).

Drug abuse - mainly the use of heroin - was one of the main causes for the crime problems in the Bijlmer.



It's rather cynical to note that the drugproblem which settled in the Bijlmer at the beginning of the eighties was mainly due to the activities which the police and local authorities were carrying out in the centre of Amsterdam. The Amsterdam drugsscene was, up till then, concentrated near the central railway station in the historic centre of Amsterdam. Because of the problems and incivilities that dealing and using of drugs caused in the city centre, police and local authorities had to react. Using a combination of police, rehabilitation and CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design) measures, this approach was succesful and within less than a decade the former drugs district in the centre was clean. However, part of the problem moved to the Bijlmer.



The image of the Bijlmer as the city of the future deteriorated: the dream of a functional town became a nightmare of vacant dwellings, drug abuse and a crime ridden area.

It was decided not to construct the rest of the Bijlmer in the same way. Housing authorities and planners returned to urban planning principles developed earlier: four-storey blocks with individual access to a limited number (4 to 8) of apartments. The urban principle of the closed building block was again applied.

The several housing associations owning the apartments were merged in one housing association owning all the 13,000 apartments.



## 5 Action: the first phase of measures

A series of measures was taken to turn the tide in the high-rise area. Generally speaking, the package can be defined as a crime prevention through environmental design (CPTED) approach to the problem:

- about one thousand four- and five-room apartments were split up into smaller units;
- the rents were lowered and car parks made free of charge;
- parts of empty multi-storey car parks were demolished;
- empty storage spaces on the ground floor were converted to homes with gardens;
- in the public green areas, plots of land were issued to occupants so they could grow their own flowers and vegetables;
- here and there, parking was allowed at ground level;
- anti burglary devices for dwellings were installed: locks/bolts/strips on front doors and special solutions for the lower balconies;
- lighting was improved;
- long galleries were closed at several places and extra lifts were installed.





## Effects of the first phase measures

Slowly the situation improved. The percentage of vacant dwellings decreased, and the closing/compartimentation of some of the galleries combined with the technical anti burglary measures, had a marked effect on the number of burglaries within a building.

An evaluation study examining the micro level showed<sup>3</sup> several of these kinds of successes.

Furthermore, the following could be learned from the implementation of the package of first phase measures.

- The physical/technical measures - the compartimentation of the galleries, for instance - must work like a chain of which each link must be as strong as all the other links. A good lock and strong door are a waste of money if they are combined with an easily breakable glass panel next to the door. This might seem obvious but often one can observe this kind of rather ridiculous combination: a very strong chain in which one link was missing, thus ruining the effect completely.
- Sometimes physical/technical measures were installed without consulting the people who had to use the implemented crime prevention solutions. One can say a lock, is a lock, is a lock .... but when people living in a building leave the door to the gallery open, the lock is useless. So even technical measures like installing doors and locks need, in the end, back up of people motivated to use the equipment well.

Although this lesson might seem ridiculous as well, it is too often overlooked.

Although the first phase of measures was often succesful, there were bigger problems rescining the total effect.

- The displacement of the drug scene from the city centre to the Bijlmer was already mentioned.
- Unemployment rose sharply in the Netherlands and therefore a huge number of people (especially immigrants and youths who dropped out of the education system) lost their connection with the productive society.
- The crime problem in the Netherlands stabilised, but certain types of very serious crimes (street robbery, burglary) continued to rise, especially in the deteriorated sectors of cities.
- Government cut back on spendings (such as social security).

These overwhelming problems counterbalanced the successes in combating crime in the Bijlmer. The Bijlmer was like a ship that had holes in it from the start. After managing to stop the leakage effectively, the crew gathered on deck only to notice that the calm weather during the beginning of the journey had in the meantime turned into a hurricane.

## 6 Renewed action: the second phase of measures; a comprehensive approach

At the beginning of the nineties the conclusion was reached that a stronger, more comprehensive approach was needed. A plan was formulated to seek ways of improving the Bijlmer in general. Demolition of some of the high-rise blocks was necessary for this, but would only stand any chance of success if a series of other measures were also taken. The renewal process was based on three elements:

- 1 spatial renewal;
- 2 social renewal;
- 3 management renewal.

Cynically enough, just before the plan was implemented an El Al Jumbo jet crashed on the Bijlmer, destroying part of one of the massive apartment blocks.

The nightmare was complete.



In general the renewal plan comprised the following parts.

**a Spatial renewal**

- Two blocks (800 dwellings) were demolished. The occupants could choose to take another dwelling in or outside the Bijlmer.



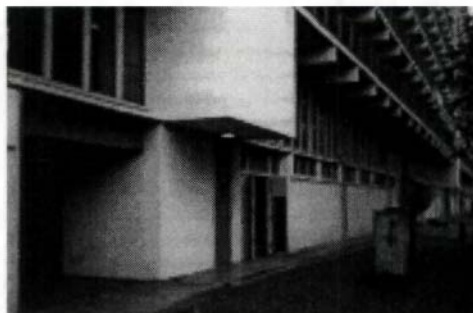
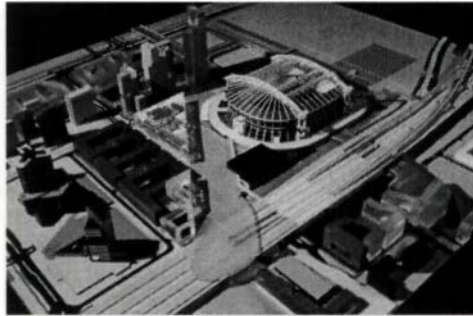
- One of the smaller shopping centres - now covered - will be demolished and replaced by a open-air shopping centre with indoor markets, shops, offices and social, cultural and health facilities.
- Several car parks were demolished and some car parks were converted into buildings now comprising small companies often run by formerly unemployed people living in the Bijlmer.



- The main road in the Bijlmer will be lowered to ground level, creating an avenue which can take all traffic while acquiring a residential function.
- The combination of demolishing apartment blocks and car parks, and lowering the main road will create an area where 1400 dwellings can be built, most of them low-rise.



- In the area where the main shopping centre of the Bijlmer is located and where two major banks have their head offices, a new entertainment centre is planned with a multi-screen cinema complex, a rock-music venue and a cultural centre while on the other side of the railway the new Ajax soccer stadium is being built.



- Renovation of the oldest apartment block in the Bijlmer has been completed. The number of entrances to the building was reduced and the covered street and a number of storage spaces were replaced by split-level dwellings with gardens. The residential surroundings are also thoroughly renovated.





## 2 Social Renewal

At least as important as spatial renewal is social renewal in the district. In order to create a neighbourhood with a robust and broad-based social structure, schools and work are very important.

- Opportunities for training and schooling in the Bijlmer are inadequate. A major lack is a regional centre for technical training. This could help halt school-students dropping out around the age of 16.
- A centre for adult education will be set up in the near future.
- Newcomers are received separately by the local district council and put on the trail of an adequate training.
- Preceding demolition of their old apartment, people do not just receive visits concerning their rehousing, but are also offered help in finding training and work.
- Unemployed people from the Bijlmer are involved in construction projects in the area. Training is also essential in this respect.
- Two hundred long-term unemployed people are trained and employed on neighbourhood watch duties in the semi-public areas of the blocks. During the day but especially in the evening, they will serve to increase safety in the blocks and car parks. This project is a good example of the intermingling security and safety goals by private policing on the one hand and social renewal goals aimed at bringing unemployment down on the other. The same goes for a group of unemployed people who form the 'burglary prevention centre'. This centre installs security hardware at very low costs.



## 3 Management Renewal

- In some apartment buildings intensive supervision and the presence in the building itself of supervisors and staff from the housing association improved the situation. An evaluation study showed this kind of decentralization within the housing association to be effective. Crime, vandalism and littering decreased and so did the fear of crime<sup>4</sup>.
- The Neighbourhood Improvement Bureau for the Bijlmer discusses with occupants and all the authorities involved how the public spaces in the Bijlmer can best be maintained and what changes are needed to improve the atmosphere. Joint surveys are an important weapon. (Long) lists of points make clear when and how the changes should be realised.

These kind of changes in management are essential because a large housing association - responsible for the maintenance of approximately 13,000 dwellings - must be well rooted in the fabric of local society to tune into what is happening. The same goes for the local authorities and bureaucracy.



The first results of the second phase of renewal measures are promising. There was a marked decrease in the number of robberies in the Bijmer and also burglary in commercial premises and car related crimes decreased.

Police figure Bijlmer (5 types of crimes)	1992	1993	1994
Robbery	1.277	1.314	844
Burglary dwellings	1.212	1.351	1.426
Burglary commercial premises	219	294	192
Break in car	3.227	2.920	2.387
Car theft	818	817	688
<b>Total</b>	<b>6.753</b>	<b>6.696</b>	<b>5.537</b>

The spatial, social and management renewal started in 1993 and will take several years to be completely effective. The first results give hope for the future though.

## 7 Lessons and conclusions

There are three important lessons that can be learned from the history of the Bijlmer in Amsterdam.

- Countries having low crime rates (like the Netherlands in the sixties) run the risk of ignoring the need to design buildings and neighborhoods that are not prone to crime.

Looking back it is rather obvious that the brand new functional town called the Bijlmer was clearly the wrong kind of design for a future in which crime, unemployment and the disappearance of societal bonds and control would become main issues.

Crime prevention - and certainly environmental crime prevention - might be good for the USA or the Netherlands, but Japan still has low crime rates, so why should it bother. .... Clearly, the case of the Netherlands shows that things can change in a few decades. Buildings and neighbourhoods designed today can not be quickly adopted to a changed situation.

Therefore it might be wiser to stay on the safe side and reckon with safety and security.

- In the Bijlmer **two** waves of measures can be distinguished. The first phase consisted of rather simple measures and each measure was often taken in isolation.

Although, on the micro level these first phase measures proved to be working, the total effect was drowned in a hurricane of bigger problems. So the lesson learned from the first phase measures might be that better design and lay out alone can not offer solutions to the problems of crime, safer cities and secure housing. In suggesting this, one ignores a whole range of social and economical factors, which effect the levels of crime in a particular area. Defensive design has a role to play in crime prevention, but factors as unemployment, poverty, drug abuse, social stress and bad management simply can not be designed out. A comprehensive approach must be taken to assure safety and security<sup>5</sup>. That is why in the Bijlmer the first phase measures had to be followed ten years later by an integrated package of measures of the second phase.

- Thus, at first glance promoting safer cities and secure housing may seem to be a rather simple and straightforward target. However, the case of the Bijlmer shows that one has to take several levels into consideration. From locks, bolts, bars and lighting on the micro level to complete spatial renewal on the macro level<sup>6</sup>. Furthermore the Bijlmer case shows that one has to take into account all aspects of the problem. The hard techno-physical spatial renewal must be coupled with soft social- and management renewal.

The renewal of the Bijlmer is a project in which the City of Amsterdam, Local Authorities of the citydistrict South East and the Housing Association New Amsterdam cooperate. In 1995 the European Community decided to co-sponsor the Bijlmer-renewal (Urban-programme).

- 1 M.J.J. López:  
1993 *Crime and Crime Prevention in Japan and the Netherlands: a comparison*, NRIPS, Tokyo, September 1993.  
Dijk, J.J.M. van, and Pat Mayhew:  
1992 *Criminal Victimization in the Industrialized World: Keyfindings of the 1989 and 1992 International Crime Survey*, 1992.
- 2 Dijk, B. van, and P. van Soomeren:  
1986 *De Bijlmer; criminaliteit en verbeteringsplannen*,  
Van Dijk, Van Soomeren en Partners, Amsterdam, 1986.  
Loef, C.J.:  
1985 *Aanranding en verkrachting (een analyse van 902 aangegeven zeden delicten 1980-1994)*, Amsterdam, 1985.
- 3 Dijk, B. van, and P. van Soomeren:  
1986 *De Bijlmer; criminaliteit en verbeteringsplannen*,  
Van Dijk, Van Soomeren en Partners, Amsterdam, 1986.
- 4 OTB Technische Universiteit Delft:  
1994 *Evaluatie modelflats*, Delft, 1994.
- 5 See also:  
Stollard, P.:  
1991 *Crime prevention through housing design*, Chapman and Hall, London, 1991.
- 6 Soomeren, P van:  
1989 The physical urban environment and reduction of urban insecurity and crime prevention; Town planning and insecurity: a general introduction; Paper by Paul van Soomeren; Conference in Barcelona 17-20 November 1987; Council of Europe/City of Barcelona.  
In: *Urban Renaissance in Europe (Local Strategies for the Reduction of Urban Insecurity in Europe)*, Study Series nr. 35, pag. 219-233; Council of Europe, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Strasbourg 1989.

*Design & Layout*  
Roel Heerema, DSP

*Photographs/slides*  
Tobias Woldendorp, DSP  
Nieuw Amsterdam  
Projectbureau Vernieuwing Bijlmermeer  
City District Amsterdam South East

Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV  
Office: Van Diemenstraat 410, 1013 CR Amsterdam, The Netherlands  
Mailadress: Mariotteplein 9, 1098 NW Amsterdam, The Netherlands  
Tel: + (0)20 - 625 75 37  
Fax: + (0)20 - 627 47 59



## ⑤都市計画家の夢と悪夢と目覚め

— オランダにおける都市計画・建築・安全・防犯の交点 —

ポール・ヴァン・ソメレン

(オランダ)

1. はじめに
2. 犯罪の激増するオランダ
3. 機能的な街の夢
4. 夢から悪夢へ
5. 第1段階の諸対策
6. 第2段階の諸対策 — 総合的アプローチ
7. 教訓と結論

## 1. はじめに

欧州の小国オランダは、日本とは地球の反対側に位置し、その国土は海面より数メートル低く、ドイツ、イギリス、フランスの間の要衝の地を占めている。

オランダは小国だが、人口密度は高い。オランダの国土面積は日本の約10分の1、アメリカの約200分の1にすぎない。

住民の数も少なく、人口は1,500万人にとどまっている。

オランダは国土面積と人口で見ると小国だが、世界で最も人口密度が高い国である。

オランダは、日本の九州と多くの共通点を持っている。オランダの面積と人口は、ほぼ九州と同規模で、海との結びつきが深い点でも九州と共通しており、特にチューリップの輸出でよく知られている。

何世紀にもわたって、日本とオランダは緊密な交易関係を続けてきた。17世紀に日本が鎖国政策をとったときも、オランダの商人は長崎の出島に商館を維持することが認められていた。過去に日本は西洋医学と造船技術をオランダから学び、オランダは日本から陶磁器の製法を学んだ。今日、日本とオランダの間では、干拓や農業、さらにはこのフォーラムのテーマである安全な街づくり、家づくりの問題など、いっそう広い科学の諸分野にわたって知識の交流が行われている。

## 2. 犯罪の激増するオランダ

30年前にはオランダがこうした状況に直面するとは誰も予想できなかったが、今日、犯罪はオランダの重大な社会問題の1つとなっている。1960年代には、オランダの犯罪発生率は世界でも最低の水準にとどまっていた。その理由はおそらく、オランダ特有の社会的構成にあったと思われる。この社会は、3つの宗教的な「柱」で構成されていた。頂点から底辺まで、このそれぞれの柱は緊密で社会的に統合されたネットワークを構成し、それぞれの柱に属する個人の社会的行動

を厳格に統制していた。しかし同時にオランダの社会は、一般に非常に自由で寛容な社会でもあった。「自分は自分、人は人」といった寛容な態度が、この小さな商業国、オランダの信条であったのである。

しかし1960年から1970年にかけて、このオランダの社会の柱構造が崩壊しはじめた。第二次世界大戦後に生まれた若い世代の人間は、富と豊かさを増す社会の中で成長した。この若者たちは旧来の宗教的指導者に従わなくなり、自由を求めるようになったのである。当時、この新しい個人的自由が持つ欠点に気づく人はいなかった。その1つが犯罪であり、犯罪発生率は1960年代以降に急上昇した。1970年から1992年に、公式記録上の犯罪総数は20万件以下から130万件に急増している。特に1975年から1985年には犯罪が劇的に増加し、1985年以降も犯罪総数は増加しているが、そのペースは緩やかになっている。これに対し、警察の犯罪解決数は一定の水準を保っており、過去数年は僅かに減少している。ちなみに1992年の犯罪解決数は、24万2,000件（解決率19パーセント）であった。

オランダにおける犯罪の急増は、国際的に見ても際立っている。その結果、オランダは、日本などの犯罪の少ない国と、アメリカなど犯罪多発国の大体中間に位置するに至った。犯罪の増加は現在、オランダ国民が関心を寄せる重要問題となっている。最近の研究によれば、オランダでは公式記録上の暴力犯罪が81パーセント、財産犯罪が63パーセント増加している（1980年－1991年）。このオランダの犯罪増加率は、アメリカをも（暴力犯罪が27パーセント増加、財産犯罪が4パーセント減少）、日本をも（暴力犯罪が32パーセント減少、財産犯罪が19パーセント増加）大きく上回っている。

1960年から1980年の間、オランダでは急増する犯罪が深刻に受け止められたことはなく、問題は無視され、警告を発した者は冷笑された。アムステルダム市（オランダの首都）が住宅難を解決するため、人口約10万人のまったく新しい街を建設することを決定したのは、まさにこういった時期だったのである。

1966年12月に、このベイルメル（Vijzel）の街を建設するための礎石が設置された。この計画は当時、未来に向けた新たな街づくりをするユニークな都市計画の実験と考えられていた。

この街が完成して25年以上が過ぎた現在、都市計画家の夢は悪夢と化し、バイルメルは現在、空間的にも社会的にも抜本的な再生策が進められている。

### 3. 機能的な街の夢

1960年にバイルメルは、生活、仕事、交通、余暇を分離した「機能的な街」を建設する理想の実現に好適な場として登場した。機能的な街のアイデアは新しいものではなく、すでにフランスの建築家ル・コルビュジエによってヴォワザンの都市計画に導入されていた。

バイルメルの設計コンセプトは、ハニカム（蜂の巣）状の10階建ての高層アパート群を主体に構成され、その棟の間はデッキで行き来できるようになっていた。全戸数18,000戸のうち、13,000戸がこの方式で建てられた。棟の間には広い緑地が設けられ、自転車用と歩行者用の道が整備されていた。車は1階から入り、多層式の駐車施設に止めるようになっていた。また、地下鉄の路線が道路と交差して走っていた。

バイルメルの建設は予算が削減された影響で、当初の計画が完全に実施されることはなかった。例えば、内部通路は2階に上げられ、1階は物置に使用された。また、住居の戸数を当初の計画より増やすために階数が増やされた。住居は内部通路の階にも造られたため、その通路は棟の蔭側に移されてしまった。

さらにエレベーターの数が減らされ、デッキで行き来する長い外廊下が設置された。駐車場も多くの設計上の妥協が行われた結果、パーキング・デッキを通じて道路に接続することが必要になった。こうした変更によって洞窟状の空間が生まれ、未使用のまま放置されたり、後に店舗その他の施設が造られたりした。

1968年に最初の住居が完成し、バイルメルへの入居が開始された。入居者の多くはそれまで狭い家に住んでいたもので、100平方メートルの広さを持つ「未来の街」の住居は非常に魅力的なものであった。



#### 4. 夢から悪夢へ

最初の建物が完成してから何年かのうちに、いくつかの展開がベイルメルに住環境に影響を及ぼすこととなった。

①全国レベルで、都市計画の政策が変更された。都市から離れたニュータウンに、数万戸の低層住宅が建設された。多くの人々にとって、こうした住宅はベイルメルのアパート群に比べ、はるかに大きな魅力を持っていた。

②人口の流入が計画した通りに進まなかった。入居する世帯が予想より少なく、片親世帯、単身者、子供のいない夫婦の入居が相対的に多くなっていた。ベイルメルは、ほかでは住む場所を見つけられない多くの人々を引き寄せるようになり、しかもこの人々も新たに良い転居先が見つかると思い再び移転していった。1970年から1975年になると、元オランダ領ギアナであったスリナムから移住してきた多数の人々が、ベイルメルに入居するようになった。ベイルメルは、この人々が容易に入居できる唯一の場所だったのである。その結果、一部の棟では人口が過密化した。

③これは、失業率の上昇や薬物濫用の増加とあいまって、大きな問題を生み出すこととなった。

④「機能的な街」は、他の点でも十分にその機能を果たし得なかった。大規模で費用がかかり、危険な駐車場。不十分な店舗。危険な雰囲気になった公共・準公共の区域。棟の至るところに見られる、あらゆる種類の迷惑行為。そのため、転居率は非常に高く、地域の社会構造も脆弱なものであった。

1980年代の初めには、状況は手が付けられないほど悪化した。空室率は20パーセントから25パーセントにも達し、4戸のうち1戸は空室という状況となった。

犯罪調査の分析によれば、ベイルメルへの侵入盗、路上強盗、レイプ／セクシャル・ハラスメントの危険度は、アムステルダム市の他の地域に比べ、平均で1.5倍から2倍も高くなっていた。特に灌木や藪の近くを中心とした建物の外の公共空間や、建物の中の準公共空間（内部通路、エレベーター、外廊下）で、強盗やレイプなどの犯罪が多発していた。

ヘロインの使用を中心とした薬物濫用は、ベイルメルへの犯罪状況を悪化させる主要因の1つとなっていた。この1980年代の初めにベイルメルに薬物濫用が広まったのは、皮肉にも、警察と地方当局がアムステルダム市の中心部で展開した活動が主要な原因となっていた。それまで薬物問題の地区は、歴史的にアムステルダム市の中心をなす、鉄道の中央駅の周辺に集中していた。この市の中心部で、薬物の取引や使用が引き起こす問題や風紀の乱れに対し、警察と地方当局は対応を取ることを迫られたのである。警察活動、地区再生、CPTED（環境設計による犯罪予防）の各対策を組み合わせたこの取り組みは成功し、10年もたたないうちに市中心部の地区の薬物問題は一掃された。しかしその代償に、この薬物問題の一部がベイルメルに移ってくるようになったのである。

未来都市としてのベイルメルのイメージは悪化し、機能的な街の夢は、空き家、薬物濫用、犯罪の重荷を背負った地域という悪夢に転化した。

ベイルメルの未開発区域に関しては建築方針を変更することが決定された。住宅当局と計画担当者は、以前の都市計画の原則に立ち返り、棟の高さは4階建て、出入りを共有する戸数も4～8戸に限定するという方針を取った。建物のブロックを閉じられた構造にするという都市計画の原理が再度、採用されることになったのである。

アパートを所有するいくつかの住宅協会が統合され、13,000戸のアパートすべてを所有する1つの住宅協会となった。

## 5. 第1段階の諸対策

高層建物住宅の状況を改善するため一連の対策が講じられた。環境設計による犯罪予防（CPTED）を基本とする問題へのアプローチが採用され、以下の諸対策が実施された。

- ＊賃貸料を引き下げ、駐車場を無料で利用できるようにした。

- ＊使用されていない多層式駐車場の一部を取り壊した。

- ＊約1,000戸の4～5部屋を持つアパートを小さなユニットに細分化した。

- ＊いくつかの場所で長い外廊下を閉鎖し、エレベーターを増設した。

- ＊1階の使用されていない物置のスペースを庭付きの住居に改修した。

- ＊公共の緑地は入居者に区画を割り当て、花や野菜を栽培できるようにした。

- ＊随所に駐車区域を設けた。

- ＊住宅対象の侵入盗を予防する機器を設置した。正面ドアに錠前、かんぬき、鎖を取り付け、低い階のバルコニーには特別な措置を施した。

- ＊照明を改善した。

- ＊民間の警備会社を雇い、建物の準公共区域をパトロールさせた。

## 〈第1段階の諸対策の効果〉

ベイルメルの状況は次第に改善された。空室率が低下し、一部の外廊下の閉鎖・区分化は、技術的な侵入盗予防対策とあいまって、建物内の侵入盗の発生数に顕著な効果を及ぼした。

ミクロ・レベルの効果測定研究では、この種の成功例がいくつか示されている。第1段階の諸対策の実施からは、さらに以下の点を学びとることができる。

＊物理的・技術的対策。例えば、外廊下の区分化という対策を一本の鎖に例えると、その鎖のそれぞれの輪は他の輪と同等に強固でなければならない。いくら頑丈な錠前とドアを取り付けても、その横に簡単に破ることができるガラスのパネルがあれば、金の無駄使いである。これは当たり前のように思われるが、実際にはこのような愚かな組み合わせが少なくない。いくら強固な鎖であっても、1つの輪が外れていれば、その効果は台無しになる。

＊時には物理的・技術的な防犯対策がこれを使用する人々と相談することなく実施されることがある。錠前がいくら強固であっても、建物に住む人々がドアに鍵をかけないで廊下に出てしまえば役に立たない。ドアや錠前などの技術的対策は、入居者が自ら進んで使用するものでなければならない。

こうした教訓もまた、ばかばかしく聞こえるかもしれないが、実際よく見落とされる点なのである。

第1段階の諸対策は多くの点で成功を収めたが、こうした効果をすべて無効にしかねない、より大きな問題があった。

＊すでに述べたように、薬物問題が市中心部からベイルメルに転移した。

＊オランダの失業率が急上昇し、外国からの移民や学校を中退した若者を中心



に、多くの人々が生産的な社会関係のつながりを失った。

＊オランダの犯罪問題は安定したが、都市の荒廃した区域を中心に、路上強盗や侵入盗などの深刻な犯罪が引き続き増加した。

＊社会保障など、政府支出の削減。

こうした克服の困難な問題は、バイルメルにおける犯罪対策の成功の足を引っ張る結果となった。バイルメルは最初から船腹に穴が開いた船のようなものだった。浸水を何とか食い止めた船員たちがデッキに出てみると、出港当時の穏やかな天候は、いつのまにか嵐に変わってしまっていたのである。

## 6. 第2段階の諸対策 — 総合的アプローチ

1990年代の初めに、バイルメルの問題に対して、より強力で、より総合的なアプローチが必要だとの結論が下された。そしてバイルメルを全体的に改善するための計画が策定された。そのため一部の高層建物の取り壊しが必要だったが、他にも一連の対策を併せて実行しない限り、その成功は期待できなかった。バイルメル再開発のプロセスは、次の3つの要素を基本とした。

＊空間的再開発

＊社会的再開発

＊管理的再開発

皮肉なことに、計画を実施する直前にイスラエル航空のジャンボジェット機がバイルメルに墜落し、巨大なアパート棟の一部を破壊した。ここに悪夢は完全なものとなったのである。

再開発計画は全体として、以下の諸点で構成された。

a. 空間的再開発

＊2棟（800戸）を取り壊した。入居者は選択により、ベイルメルの中で転居するか、他の地域に転居した。

＊今ある屋内ショッピング・センターの1つを取り壊し、代わりに、屋内マーケット、店舗、オフィス、社会的施設・文化的施設・健康施設を備えた屋外ショッピング・センターを建設する。

＊数か所の駐車場を取り壊し、一部の駐車場を小企業で構成される建物に改造した。この企業の多くは、過去に失業していたベイルメルの住民によって経営されている。

＊ベイルメルの主要道路を地面の高さに下げて、すべての往来が集まると同時に、住宅地としての機能を回復する、大通りを造る。

＊アパートの建物と駐車場を取り壊し、主要道路を地面の高さに下げることによって、低層住宅を中心とする住居1,400戸を建設する用地を確保する。

＊都市計画における新しい「思考」が必要とされている。それは、既存の支配的な構造に立ち向かい、公共空間と非公共空間の明確な区別に焦点を合わせるものでなければならない。地域の緑の環境は損なわれるべきではなく、建物と建物の間に緑地帯を設けることでその強化を計るべきである。これは、単に高層住宅の間に低層住宅の区域を設けるというだけでなく、広々とした区画にしっかりした住宅を建設するという、質の高い都市計画のプロジェクトなのである。

＊ベイルメルの中心的なショッピング・センターがあり、大手の2銀行が本店を置いている区域には、マルチ・スクリーンの複合映画館や、ロック音楽のコンサート・ホールや、文化センターから成る娯楽センターを新たに建設する計画であり、鉄道の反対側には、新しい「アジャックス」のサッカー・スタジアムが建設中である。

＊ベイルメルの最も古いアパート棟の改修工事が完了した。建物の入口の数を減らし、屋内通路と物置のスペースであった所に庭付きの段違い式の住宅が建設された。住環境も徹底的に改善された。

#### b. 社会的再開発

地域では空間的再開発と同様に、社会的再開発が重要となる。健全かつ広範な基盤がある社会構造を持つ街づくりには、学校と職場が非常に重要である。

＊ベイルメルでは、職業訓練と学科教育の機会が不足している。特に、実業的な訓練を行う地域的なセンターがないことが、大きな問題となっている。この点が改善されれば、16歳程度で学業からドロップ・アウトしてゆく者の数を減らすことが可能となろう。

＊近い将来、成人教育センターが設置される予定である。

＊新しい入居者は地区の協議会が個別に受け入れ、適切な研修が行われる。

＊古いアパート棟を取り壊す場合は、入居者を訪問して住み替えに関する相談に応ずるとともに、職業訓練や就職の支援を行う。

＊ベイルメルの失業者を地域の建設プロジェクトに雇用する。この面でも、職

業訓練が不可欠のものとなる。

＊200人の長期失業者に訓練を行い、建物の準公共区域の近隣警戒活動に雇用する。この活動は、昼間だけでなく特に夜間、建物と駐車場の安全性を高める役に立つものと思われる。

このプロジェクトは、一方では民間の警備活動によって安全性を高め、他方では失業の減少を目指す社会的再開発の目標も達成する、という一石二鳥の効果を挙げている好例である。失業者で組織されている「侵入盗防犯センター」も、住宅の防犯機器の設置を非常な低コストで行っており、同様な効果を実現している。

### c. 管理的再開発

＊一部のアパート棟では住宅協会が管理者とスタッフを配置して、強力な管理体制を取り、状況を改善している。効果測定の研究では、こうした住宅協会の脱集権的な人員の配置が有効であることが示されている。犯罪、ヴァンダリズム、ゴミの投棄などが減少し、犯罪に対する住民の不安感も緩和された。

＊バイルメルの地区改善機関は、バイルメルの公共スペースを維持する最善の方法や、街の雰囲気改善するのに必要な改革について、入居者やすべての関連当局と話し合っている。共同調査が重要な手段となり、詳細なリストにより改革を実行すべき時期と方法が明示されている。

バイルメルの住宅協会は約13,000戸もの住宅を管理しており、地域社会にしっかり根づいた活動を展開するため、この種の改革が不可欠となる。地方の当局や官庁についても同様である。

第2段階の再開発対策の初期の結果は、有望なものである。バイルメルの強盗の発生数は著しく減少し、商業施設に対する侵入盗と自動車関連の犯罪も減少し



た。

ベイルメル空間的・社会的・管理的な再開発計画は1993年に開始され、完全に効果を発揮するにはなお数年を要する予定であるが、その初期の結果は将来への期待を持たせるものとなっている。

## 7. 教訓と結論

アムステルダム市のベイルメルの歴史から、次の3つの重要な教訓を学びとることができる。

①犯罪発生率の低い国（例えば1960年代のオランダ）では、防犯を考慮した建物や住区の設計が無視される危険がある。

振り返ってみるとまったく明らかなことに、ベイルメルと名付けられたこの新しい機能的な街は、未来に災いをもたらす誤った設計によったものであり、それがベイルメルで、犯罪や、失業や、社会的な絆と統制の喪失が大きな問題となる土壌を作り出したのである。

防犯対策、特に環境的な防犯対策は、アメリカやオランダでは有効であるが、日本の犯罪発生率はまだ低いので、こうした対策の必要性には疑問が持たれるかもしれない。だがオランダの事例で明らかなように、状況は数十年で一変する可能性がある。現在設計されている建物や住区を、状況が変化したからといって急に变えてしまうことはできない。したがって念には念を入れて、今のうちから安全対策を考えておくことが賢明であろう。

②ベイルメルでは2段階にわたって対策が実施された。第1段階では比較的単純な対策が、多くの場合個別に実施された。

第1段階の対策はミクロのレベルでは効果を挙げたが、より大きな問題が相次いで起きたため、全体的な効果が希薄化されてしまった。第1段階の対

策から得られる教訓としては、単に優れた設計とレイアウトだけでは、犯罪や都市と住宅の安全性の問題を解決できないということが言えよう。これは、一地域の犯罪の発生率には、全般的な社会的・経済的要因が影響を与えることが無視されているためである。犯罪の予防には防犯的な設計が必要であるが、同時に、失業、貧困、薬物濫用、社会的ストレス、不十分な維持管理などの要因を検討しなければならない。都市と住宅の安全性を確保するには、総合的なアプローチを採用すべきである。バイルメルで第1段階の対策が実施された10年後に、総合的な第2次対策が必要になったのも、こうした理由によるものである。

- ③都市と住宅の安全性の確保は、比較的単純で容易な目標と思われるかもしれない。しかしバイルメルの例が示すように、ミクロのレベルの錠前、かんぬき、照明の問題から、マクロのレベルの空間的再開発の対策まで、考慮しなければならないいくつかのレベルがある。さらにバイルメルの例は、問題の解決にあたっては、その問題の全局面を考慮しなければならないことを示している。すなわち、ハード面の技術的・物理的な空間的再開発に加えて、ソフト面の社会的再開発と管理的再開発を実施してゆく必要が存するのである。

バイルメルメールの再開発は、アムステルダム市、アムステルダム南東地区の地方当局、ニュー・アムステルダム住宅協会の財政的援助を受けている。1995年に、ヨーロッパ共同体（E C）は、この再開発（都市計画）を共同で援助することを決定した。