

第4章

紛争後の治安回復

——南アフリカのコミュニティ・ポリシング——

阿部 利洋

はじめに

南アフリカのアパルトヘイト体制の終焉から15年が経過し、当時の政治対立や武力抗争について、「不当な政府による弾圧と、それに対する解放闘争」という視点からではなく、紛争という用語から位置づける——対立当事者のいずれかにあらかじめ正当性を付与しない——視点も一般化しつつある (Baker [2010], De Gruchy [2002], Doxtader [2003])。また、新政府誕生後、最終報告書の公開まで8年を費やした真実和解委員会 (Truth and Reconciliation Commission) の活動過程を通じて、その紛争と犠牲が、「黒人と白人」、「アパルトヘイト政府機関と解放運動組織」との間のみならず、「黒人活動家と黒人右翼」、「コーサ系住民とズルー系住民」との間においても生じており、そこに、アパルトヘイト警察 (South African Police: SAP) が密接に関与していたことも明らかになった。アパルトヘイト時代の紛争の発生・維持・激化にはさまざまな政治的アクターが絡んでいたが、SAPの役割は、日々の不当な弾圧を行うものであると同時に、紛争の展開に影響を与えるものでもあった。この点は、南アフリカにおける紛争の性質を理解する際に重要であり、また、紛争後の南アフリカ政府が警察の組織改革と正当性改善へ向けて、元解放運動武装勢力の取込みや職員間の人種比率の是正など独自の取組みを必

要とする要因となった。そうした取組みのなかから、本章では、とりわけコミュニティ・ポリシング (community policing) と呼ばれる制度に着目する。

コミュニティ・ポリシングとは、大まかには「地域社会の成員が治安維持の能動的なアクターとなる」点と「警察組織が、管轄地域に対して協力関係の構築に努める」点を基本的な要件とする制度であり、南アフリカでは1994年の新政府誕生後に導入された⁽¹⁾。もともと欧米社会において行政サービスの効率化を目指す制度改革の一環として行われてきたものだが⁽²⁾ (Brogden and Nijhar [2005: 26-27, 36], Wisler and Onwudiwe [2007: 11])⁽²⁾、南アフリカにおいては、警察と治安に関する前記のような歴史的背景のもと、欧米諸国による積極的な支援⁽³⁾ (「セキュリティ関連の研修パッケージというグローバル商品の売込み」 [Brogden and Nijhar [2005: 3-9]]!) とともに実施されてきた。

一般に、たとえばルワンダやソマリアにおける武力紛争と、南アフリカにおけるアパルトヘイト時の紛争が同列に扱われることはないが、「紛争後社会の最初の危機は、抑圧的な社会秩序が崩壊した後に現れる犯罪の爆発である」 (Wiatrowski et al. [2008]), 「戦争の終結は、その社会の暴力の終結を意味しない。むしろ公式の戦争終結によって、社会における暴力の性質が変容するのである」 (Call [2007b: 377]) という言い方がなされる時、その点においては、南アフリカ社会の問題を、紛争後社会の課題一般の見地から検討する余地がある⁽⁴⁾。警察組織の改革、警察への信頼改善策、治安の維持は、紛争後の南アフリカにおける国家的課題であり、その取組みは、治安部門改革 (Security Sector Reform: SSR) という実務・研究枠組みのなかに位置づけられるのである。第2次世界大戦後、冷戦終了までは、security と言えば、たいていは国家安全保障の意味で用いられていたが、その後、国内の治安や法の支配、あるいは人間の安全保障のニュアンスも含めて受け止められるようになり、いまでは、SSR 概念にかかわる組織 (SSR のアクター) を、軍、準軍事組織、諜報機関、警察、国境警備、税関、司法および刑務所、文民による監督機関などを含めて規定する議論も増えている (Ball [2007: 91], Brinkerhoff [2007], Chanaa [2002: 7], Hänggi [2005: 6])。そこでは「ローカル・オ

ーナシップと市民社会の役割を尊重する、『下からのSSR』を主張するのが流行っているようだが、現実に応用するやり方についてはほとんど何も言及されていない（Chanaa [2002: 9]）と言われることもある。本章において、紛争後のコミュニティ・ポリシングを「下からのSSR」の試みとして取り上げることは、SSRに関する新たな展開を模索するうえでも有効ではないかと考える。個々のコミュニティ・ポリシング活動が展開するのは国内各地域のミクロな局面においてであり、それは一見すると国家形成という文脈からは乖離しているように見える。しかし、その活動の方向性に関する司法や警察行政とのかかわりや、SSRの枠組みにおける制度デザインに目を向ければ、それは紛争後の国家再建に関する具体的なケーススタディとして位置づけられるのである。

このように、本章の出発点は「紛争が、紛争後の国家制度と社会システムにどのような影響を及ぼしたか」という視点である。その視点にもとづき「アパルトヘイト時代の紛争が持っていた特徴や傾向が、体制転換後の南アフリカ社会で、法治状態への移行に関して、どのような影響を及ぼし、あるいは機能を果たしたか」という問いを設定する。そして、南アフリカ警察の改革、なかでもコミュニティ・ポリシング政策の実施を実証的な検討対象とする。その際に着目するのが、他国のコミュニティ・ポリシングに対して投げかけられてきた一般的な批判——理念は良いが、現実的に、誰がわざわざ時間とリスクを無償で引き受けるのか、誰もいないはずだ（Baker [2010: 80-81], Brogden and Nijhar [2005: 70], Waddington [1999: 213]）——である。南アフリカのケースではどうなのか。誰がわざわざ、どのように、時間とリスクを引き受けているのか。南アフリカでの取組みは、紛争という観点から再認識される歴史的・社会的背景をどのように反映しているのか（あるいは反映していないのか）。もし、なんらかの要素が反映されているとするならば、それは、西欧で行われてきた「ネオリベラルな時代の効率的警察活動の一環としてのコミュニティ・ポリシング」(Brogden and Nijhar [2005: 26-27, 36], Wisler and Onwudiwe [2007: 16])とは異なる、紛争後社会の（国家制度再建過程にお

ける)可能性のひとつとして、すなわち「下からのSSRの試み」として位置づけられるのではないかと考える。

以下、まず、南アフリカにおいてコミュニティ・ポリシング政策が要請された歴史的・社会的背景を整理する目的から、アパルトヘイト体制下の警察による紛争への関与を取り上げる(第1節)。そうした背景を踏まえたうえで、南アフリカのコミュニティ・ポリシング政策に関する意識調査を参照し、さらに、筆者が聞き取りを行ったケースを報告する(第2節)。現在のところ、南アフリカのコミュニティ・ポリシング政策およびその実施状況に関する包括的な研究はなく、また、同政策も10数年という実施期間の間に変化してきている。そのため、本章では、前述の検討課題(中心的なアクターの性質を理解する)を念頭に置きつつ、南アフリカにおける実態を把握するための具体的なデータの提示に紙数を割いた。第3節では、コミュニティ・ポリシング政策の実施および現場レベルにおける受容過程に対して、アパルトヘイト時の紛争状況がどのような影響を及ぼしているのか(いないのか)、考察を加える。

第1節 コミュニティ・ポリシング制度の実際と背景

1. 目的と制度的基盤、および政策実施過程の推移

体制転換時に警察へ向けられる視線は次のようなものだった。

「1994年に政権が交代したとき、最重要課題のひとつに警察組織の改革があった。それまでは憎むべき弾圧機関であった組織を、いかにして『敬意を表される人々の警察』に変えることができるのか」(Shaw [2002: 119-120])。

この課題に応える取組みのひとつとして実施されたのがコミュニティ・ポリシングであり、各警察署に設置されるコミュニティ・ポリス・フォーラム (Community Police Forums: CPFs) が、その活動のローカルな拠点となった。この制度は、警察署員と地域住民が定期的に話し合い、地域における警察活動に住民の視線が反映されることを求めるものである。1993年の暫定憲法 (Act 200 of 1993) 221節で、すべての警察署に CPFs を設置するよう定められ、1994年から活動が開始された。1995年の南アフリカ警察法 (South African Police Service Act, No. 68 of 1995) では、CPFs の役割は「警察と地域住民の関係を促進すること」、「地域レベルの警察活動を住民が監視すること」、「犯罪への対応に地域住民を動員すること」とされた。

しかし、CPFs の受止め方には幅があることも指摘され (Pelser et al. [2002]), 「警察と住民が協力して防犯・捜査活動を行うこと」、「地域のニーズを汲み取ること」、「自分たちがどのように取り締まられるか、について地域住民が意見すること」という理解がある一方で、「(いわゆる内部協力者を得て) 地域の監視をより強めること」という解釈を行う警察官もある。

この理由としては、コミュニティ・ポリシングに関する政策的な力点に変化してきたことが挙げられる。ペルサーらは CPFs をめぐる上述の変化について次のようにまとめた (Pelser et al. [2002])。最初期 (1993~1995年) には、明らかに、警察を監視する役割が強調されていた。続く1995~1997年では警察と地域の関係改善が指示され、実際に各地でフォーラムが開催されはじめた。1997年には明確な変化の兆しがあり、問題解決のために地域が警察に協力するという関係が強調されだした。1998年になると安全保安省 (Ministry of Safety and Security) の白書において「犯罪対策のために、CPFs は地域住民を動員する」という位置づけがなされるようになった (表1)。

たとえば、暫定憲法に書かれていた警察監視機能とは、「警察の説明責任を促進すること」、「捜査活動の実効性をモニターすること」、「『より顔の見える警察活動』の実施について評価すること」などが想定されており、CPFs は、それまで地域に反目し、地域の要望 (通報を含む) から断絶されて

表1 南アフリカにおけるコミュニティ・ポリシングの政策的位置づけの変化

年	法律または政策（的指針）の名称	目的・方向性	内容
1993	暫定憲法 Interim Constitution (Act 200 of 1993)	警察に対する民主的な監視・監督機能を制度的に設ける。警察の政治的正当性を改善する。	すべての警察署に CPFs を設置し、それらが警察に対する監督機能を果たす。説明責任を要求し、活動のモニタリング、評価を行う。
1994	安全保障大臣の所信表明文書「Change」 Minister's Draft Policy Document: Change	警察組織の体質改善と、新体制における新たな専門家意識の自覚を促す。民主主義社会における警察活動の意義を確認する。	説明責任の遂行、脱軍事組織化、脱中央集権化、地域との協議を提唱。「コミュニティ・ポリシングの理念が組織のすみずみまで行き渡らねばならない」。
1995	南アフリカ警察法 SAPS Act (No. 68 of 1995)	警察と地域住民との連絡・連携を制度化し、警察の正当性を促進する。	連携機能を担うものとして CPFs を設置する。連携とは、パートナーシップ、協力活動、警察活動、問題解決、情報公開、説明責任に関する関係。
1996	国家犯罪防止戦略 National Crime Prevention Strategy	犯罪は治安問題というより社会問題であるという位置づけの下、重大犯罪に対して行政と市民の取組みを統合する。	行政は単独では重大犯罪に対応できないことを認め、防犯対策への市民の最大限の参加、地域の責任を求める。
1997	コミュニティ・ポリシングに関する枠組みとガイドライン Community Policing Policy Framework and Guidelines	警察と地域の協力関係を広範に確立し、警察活動と犯罪減少を促進する。CPFs が安全保障省の政策として正式に実施されはじめる。	CPFs が地域の警察活動を改善し、犯罪を減少させるための方法論であることを説明し、設置の方法や主な活動内容について詳述。
1998	安全保障白書 White Paper on Safety and Security	地域の犯罪抑止へ向けて複数の活動主体を設ける。	CPFs は地方自治体と協力して犯罪予防に取り組むこととされ、また、CPFs の役割が地域住民を動員することとされる。一方、警察側の活動改善策として sector policing

表1 のつづき

年	法律または政策（的指針）の名称	目的・方向性	内容
			(担当エリアの巡回パトロール)を指示。
1999	重大犯罪多発エリアにおける警察活動の強化 Focus on Operations in Priority Areas	重大犯罪多発エリアにおける厳重な取締まり、あるいは警察活動の強化を強調。	コミュニティ・ポリシングの目的に対する影響は不明。
2000	国家犯罪撲滅戦略 National Crime Combating Strategy (NCCS)	犯罪撲滅を前面に打ち出す活動指針の一環として、管轄エリアを細分化し、それぞれに担当警察官を配置するセクター・ポリシング (sector policing) の実施を公表。	警察組織内部の制度改革。「地域との協力関係」に言及しつつも、各セクターを担当する警察官の主導で、地域住民を動員することが要請される。CPFよりも狭いエリアごとに担当者を決め、巡回パトロールなど、「目に見える活動」を強調。
2002	警察長官の年次報告書 Annual Report of the National Commissioner of the SAPS	セクター・ポリシングが、既存の CPFs の機能を補完し、強化するという位置づけを与える。	警察側の責任範囲・参加義務を明確にしたセクター・ポリシングの実施を通じて、多くの地域で形骸化した CPFs を活性化する狙い。
2005	南アフリカ警察戦略的プラン (2005-2010年) Strategic Plan of the South African Police Service 2005-2010	犯罪抑止に向けた主たるアプローチとして Sector Crime Forums (SCFs) の活動を強調。セクターごとの犯罪傾向に対応した取組みを推進するよう求める。	CPFs のサブカテゴリーとして SCFs が言及されているが、CPFs に対するその扱いは、CPFs の設置を法的に規定した1995年の警察法があるからにすぎないのではないかと、この見方もある (Burger [2007])。地方自治体による警察機構の監督業務や、住民のニーズ反映といった要素は消失している。

(出所) Burger [2007], Dixson and Rauch [2004], Maroga [2003], SAPS ホームページ, Pelsler et al. [2002] より筆者作成。

いた警察組織を矯正させるためのオンブズマン的な立場を期待されていることが読み取れる。それが、1997年の「安全保安省のガイドライン」では、警察に対して「コミュニティのニーズを把握し、それにどう応えたか、という説明責任」が求められる一方で、「問題解決に関する協力関係の構築」、すなわち「犯罪や紛争の要因分析や対策の検討を、警察と地域住民が協力して行うこと」も規定され、地域住民の能動性はやや希薄になる。さらに、1999年にターボ・ムベキが大統領に就任し、警察長官がジェイコブ・セレビ (Jacob Sello Selebi) に、安全保安大臣がスティーブ・ツウエテ (Steve Tshwete) に代わったことで、より中央集権的で、より犯罪との闘いを前面に押し出す警察政策にシフトし、政府による CPFs へのサポートは後退したと言われている⁽⁵⁾。2000年頃までには、全国的に見た場合、限られた地域を除いて CPFs の取組みは下火になってしまった、という評価が与えられた (Cawthra [2005], Pelser [1999], Rauch [2007])。

しかし、その後 CPFs がカバーしていた地域をさらに細分化し (「セクター」の設定)、その各セクターに担当警察官を配備するというセクター・ポリシング (Sector Policing) およびセクター・ポリシング・フォーラム (Sector Policing Forums: SPFs) が警察主導で推進されることになった (表1における2002年の項参照)。ここでは、アパルトヘイト期の警察が示したような強権・越権行為を監視するという CPFs 設置の理念はすでに希薄になっており、取組みが後退したと見る向きもあるだろう。その一方で、1994年の政権交代から10年近くが経過し、警察組織内部にも変化が生じた点から、警察主導という点はそれほど問題ではないとする意見も聞かれた。たとえばそれは職員間の人種比率は大幅に改善し (表2)、解放運動組織出身あるいは女性の警察幹部が誕生し、管轄地域に居住する警察官が増える、といった変化であり、そのことは「警察主導」であることが必ずしも前体制の警察が示した抑圧的な関係に結びつくわけではない、というのである。こうした点を考慮すれば、SPFs は CPFs からの後退なのではなく、CPFs の活動をより効果的に展開するための次なるステップなのだ、ということになる。SPFs の実施形態や効

表2 南アフリカ警察職員の人種構成
(%)

	下級		中級		上級	
	黒人	白人	黒人	白人	黒人	白人
1995	66	34	11	89	25	75
1999	70	30	29	71	27	73
2002	73	27	44	56	53	47

(出所) 安全保安大臣 Steve Tshwete による議会演説より(ケープタウン, 2002年) (Rauch [2007: 171])。

果については全国レベルで実証した先行研究はないようであり、筆者の聞き取り調査(2009~2010年, 3都市8地区⁽⁶⁾)においても実施の状況に統一感はなかった。セクター・ポリシングと呼ばずに、コミュニティ・ポリシングという用語のまま新たな取組みが行われていることもしばしばである。ただし、アパルトヘイト終焉後に、コミュニティの連携——さらにはボトムアップの治安維持制度の構築——を促進する要因が何なのか、については、理解の手がかりとなる要素もいくつか見受けられた(後述)。本章では、現行のSPFsも(南アフリカ警察法の規定に従い) CPFs 政策の一環として位置づけ、両者を包括してコミュニティ・ポリシングと呼ぶ。

2. CPFs 制度導入の背景——南アフリカの紛争と警察活動——

CPFs 制度の導入は、アパルトヘイト後の新体制が警察の定義を force から service へと転換する必要があったことに対応している。1994年の総選挙直後に、South African Police (SAP) から South African Police Service (SAPS) へと名称変更がなされたことも、その事情を示している。1958年の警察法(Police Act)は、警察の役割を「南アフリカの安定を促進すること」と定めており、その後に制定されていった関連法による法的な後ろ盾とともに警察に対して治安維持に関する白紙委任状を与えていた(Meyer [1999])。警察は防犯や犯罪捜査よりも暴動鎮圧、大衆コントロールに重点を置いた活動を

展開しており、アパルトヘイト法からの逸脱を主張できる状況であれば躊躇せず武力を使用していた。現場で対峙する市民は敵であり、警察は force として任務を遂行したのである。これは、かつての東欧が例として挙げられる全体主義体制下、あるいは植民地体制下に共通して見られる側面であり、ここでは警察の目的は「犯罪を取り締まり、市民生活の安全を守る」ことではなく、「政治体制の存続に不都合と思われる人物・集団を取り締まる」こととされていた (Brogden and Nijhar [2005: 192])。

加えて、アパルトヘイト後の南アフリカで警察改革の一環として CPFs が実施されたことについては、かつて警察活動が紛争の直接的要因のひとつとなっていたことと、警察 (の正当性・職務) に対する人々の不信が浸透したことを合わせて考える必要がある。この文脈をやや詳しく確認することで、なぜコミュニティ・ポリシングが新政府の政策として採用された (される必要があった) のか、コミュニティ・ポリシングの事例研究を行うことが紛争後の国家再建を理解するうえでどのような意義を持つのか、が明確になる。具体的には警察は、どのような対立・不正・暴力を持続させる——すなわち紛争の当事者となる——ことを通じて、どのように人々の不信を醸成し助長したのか。以下の記述では、弾圧対象とする地域住民や政治グループの構成員よりも下層の人々を遠隔地から連れてきて現場で暴力を行使させる、いわば代理統治の実態や、抗争関係にある政治勢力間のうち特定勢力に肩入れすることで抗争の展開をコントロールし、それと同時に社会的不安定は黒人同士の潰し合いによるものだ (したがって、政府側は一層の取締まりを正当化できる)、と公式表明していた事実などを取り上げてみよう。

アパルトヘイト期の警察活動を論じる Brogden and Shearing [1993] と Cawthra [1993] は、白人と非白人の社会空間的な分離を徹底する人種主義政策が、治安維持や暴動鎮圧に関しても適用された事実を、代理の警察活動という観点から整理している。「黒人警官は、たいてい、黒人居住区の住民よりも低い階層から採用された。かつてのイギリス植民地政策の伝統、『よそ者によそ者を取り締まらせろ』が踏襲されていた」(Brogden and Shearing [1993:

99])。そこで着目されるのが、SAPの下位組織として活動した、バンツースタン軍 (Bantustan Force)、黒人居住区警察 (municipal police)、即席巡査 (kits-konstabels⁽⁷⁾)、自警団 (vigilantes) であり、後者になるほど雇用・従属関係は非正規的・一時的な性格が強い。こうした組織を設けることで、SAPは日々のパトロール業務から撤退し、全般的な監督業務と非常時の出動のみを自らの任務とすることができた。これらの組織について順に見ていきたい。

アパルトヘイト下の南アフリカでは、10のバンツースタン (黒人自治国という名目の傀儡州) 内に各バンツースタンの民族区分に対応する黒人警官が軍として組織されていた (推定規模は2万人)。その実態はSAP直属の下位組織であり、加害者や盗難車の捜索をする際にはSAPの資料を活用し、1990年には800人がSAPの基礎訓練を、さらに1000人が暴動鎮圧訓練を受けたとされる (Cawthra [1993: 63])。なかでも、クワズールー・ナタール州とクワズールー・バンツースタンの軍として機能したクワズールー・ナタール警察 (Kwa-Zulu Natal Police: KZP) は、同州を拠点とする黒人政治勢力インカタのリーダーであるマンガストゥ・ブテレジ (Mangosuthu Buthelezi) 勢力下で比較的行動の自由があった。1990年代初頭のKZP長官は、SAPの治安部隊に25年勤務したジャック・ブキナ (Jacques Buchner) で、転向させた元黒人活動家で構成する工作員組織であるアスカリ (Askari) 設立の主要人物であった。

黒人居住区警察は、黒人地方政府法 (Black Local Authority Act, 1984) のもとで設立され、1989年警察修正法 (Police Third Amendment Act, 1989) によってすべての黒人居住区評議会において組織されるようになった。その任務は、実質的に住民を代表していない黒人評議員⁽⁸⁾の決定を実力行使することであり、その規模は1990年の時点でSAP職員全体の8分の1、黒人警察官全体の5分の1であった⁽⁹⁾。住民は彼らを「緑バエ」(糞便の周りを飛ぶ)、「アムステル」(という名のビール瓶)、「サンライト」(「皆さまの後片づけ [wash up] の問題に最速の解決を約束します」という洗剤会社のテレビCMにちなんだものだが、wash upには「破局を迎えさせる」の意も)、「magodolos」(妨害者)、

「magundawane」（汚いネズミ）などと呼んだことが記録されており、いかに忌み嫌われる存在であったかがうかがい知れる（Brogden and Shearing [1993: 82], Cawthra [1993: 62]）。地方の田舎から連れて来られた黒人居住区警察官のほうも町の住民にはほとんど共感を抱かなかった。そして、イースタン・ケープの黒人居住区警察官に支給される月給は黒人居住区の通常の賃労働よりも少し高めに設定されていた（Brogden and Shearing [1993: 81]）。

SAPは補助的な警察要員の間にも格差を設け、黒人居住区警察よりも待遇の悪い即席巡査という身分を設けている。この身分は、政府による反革命政策を遂行するため1986年9月に導入された。即席巡査は、基本的な訓練を3週間受けただけで黒人居住区に投入され、歩行巡回と暴動鎮圧を担当した。当初、採用にあたって教育証明は必要なく、それゆえ多くの非識字者を含み、法律上は非常勤雇用であるため給与は時給払い¹⁰⁾であり、昇格もなかった。黒人居住区警察同様、地方の農村部から連れて来られた彼らは、「ほかに職がないので仕方ない」状況で勤務した（Brogden and Shearing [1993: 84]）。規模としては、1990年初頭でSAP人員の10分の1である。こうした状況で職務につく彼らの治安維持へのモチベーションが高まるはずもなく、仕事中の飲酒、銃口を向けての尋問、理不尽な暴力などのほか、出勤時の地域住民への残虐さに関する悪名はすぐに広まった。導入後しばらく、政府は即席巡査が過剰な暴力を行使していても「ブラック・オン・ブラック」（黒人同士の抗争・勢力争い）の一例として処理していたが、その暴力があまりにエスカレートしたため、1991年には小学校卒業の教育歴を条件に採用することにした（Brogden and Shearing [1993: 85]）。

最後のカテゴリーは自警団である。当初、アパルトヘイト政府による治安維持が機能しない状況下で犯罪対策を目的に活動を始めた自警団は、そのうち反アパルトヘイト解放闘争に反対する保守的な黒人たちによって構成される暴力的な集団に変化していった（Brogden and Shearing [1993: 86]）。制度的・組織的ないかなる公式の認知もなかったが、黒人居住区警察同様、地方政府の指示を受けて動き、また、警察の予備役的な役目を引き受けた。地元の人

間なので活動家への攻撃もより容易に遂行でき、警察ではないので世論の批判も法的制約も気にすることなく行動した。SAPにとっては黒人居住区警察よりも安価な代用物であり、彼らの不法な襲撃は、やはり「ブラック・オン・ブラック」の構図で処理することができた。「南アフリカという『さかさまの世界』では、警察はしばしばトラブルの元であり、トラブルから逃れていくところではなかった」(Brogden and Shearing [1993: 23-24]) ののである。

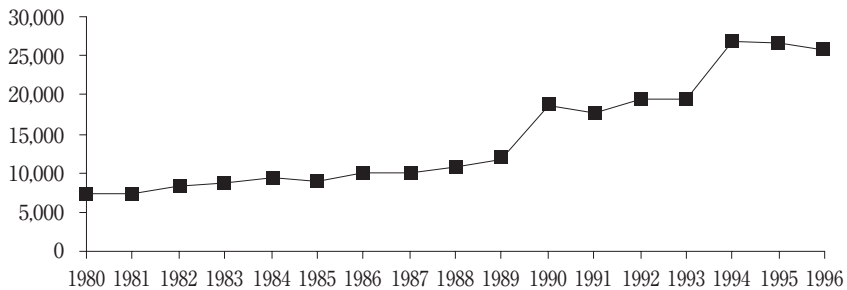
たとえば、「テンピサ (Tembisa) の黒人居住区長は10ランドで生徒を雇い、イーストランド管区の警察官がR-1ライフルの使用方法を説明し、ANC (African National Congress) 活動家を排斥する自警団の活動に参加させた」(*Weekly Mail*, 13 June 1986) 記録などが残されている (Brogden and Shearing [1993: 87])。こうしたローカルな抗争への関与を通じて警察と住民の距離は広がり、警察に対する住民の敵意はかきたてられ、その結果、「地元出身の警察官の多くは身の安全を恐れてその土地から引っ越していった」(Thulare [1996])¹¹⁾。

こうした説明からは、地域住民が警察から受けた不当な暴力の性質と背景、およびアパルトヘイト下の多くの非白人住民と警察との関係がどのようなものであったのか、ある程度うかがうことができる。そこには、単に支配体制を守るための弾圧が繰り返されたという以上に、被支配集団側に不信と憎悪をかきたてるしくみが導入されていた。警察組織の正当性と信頼回復というスローガンは、体制転換後の民主化へ向けた一連の政策のなかのひとつのオプションというだけでなく、アパルトヘイト時の紛争が引き起こした、現地のニーズを反映するものとして受け止める必要がある。

こうした状況で生じた政治紛争の当事者関係は、体制側の白人と制度的に差別を被る非白人という二項対立図式を越えて複雑な様相を呈しており、全人種参加総選挙の実施と政権交代というビジョンが現実味を帯びてきた段階では内戦とも言える状況が生じていた (図1, 2, とりわけ1993~94年¹²⁾)。

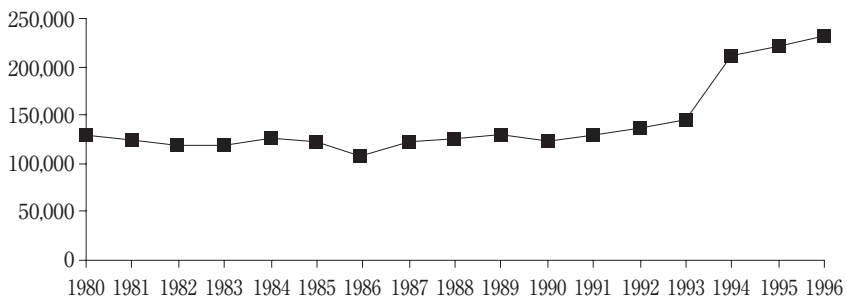
こうした状況を打開する鍵と見なされたのが警察改革であり地域住民との関係改善であった。CPFsの構想は、警察が説明責任を果たす回路を作り、その活動の正当性を回復させようとする志向の表れだった。

図1 報告された殺人件数（1980～1996年）



(出所) Louw and Shaw [1997] より筆者作成。

図2 報告された重大な暴行の件数（1980～1996年）



(出所) Louw and Shaw [1997] より筆者作成。

第2節 コミュニティ・ポリシング制度の運用

1. コミュニティ・ポリシングはどのように認知・受容されたか

2000年から2002年頃にかけて SPFs が広範に実施されるまでの CPFs 活動に対する一般的な認知については、全国レベルで行われた聞き取り調査にもとづくデータがある (Pelser et al. [2002])。2000年8月22日から10月15日にかけて、イギリス国際開発庁 (Department for International Development: DFID) の援助を受けて安全保障問題研究所 (Institute for Security Studies) が実施した調査では、全国9州のなかから32の警察管区 (表3の「広域レベル」に対応) と、重点捜査地域にある45の警察署 (表3の「署レベル」に対応) が選ばれ、それぞれの警察幹部、CPFs 幹部およびメンバーに対して56の質問項目からなるインタビューが行われた (回答者は管区で169人、警察署で229人、表3)。また、45の警察署の半径10キロメートル以内に居住する市民1万3659人への聞き取り調査、45の警察署にやってきた市民2286人への出口調査、さらにその45の警察署を訪れ通報した1361人に対する追跡調査 (3カ月後まで) が実施された (表4, 5, 6)。

表3 警察と地域が協力関係を結ぶことの目的は？

(%)

	署レベル	広域レベル	署レベル	広域レベル
	SAPS	SAPS	CPF	CPF
共同で問題解決にあたる	71	81	35	29
警察と地域の意思疎通を図り、相互交 流を促進する	19	6	12	34
警察と地域の信頼関係を改善する	4	2	0	0
地域の警察活動を改善する	3	7	4	17
対等な協力関係を確立する	0	0	50	20

(出所) Pelser et al. [2002] より筆者作成。

(注) 本文中で言及したものを太字にした。

表4 CPF活動の浸透度合
(単位：人)

調査対象者（有効回答数）	17,231
CPFを知っていた人	7,587
自分の居住地域のCPFを知っている人	2,493
CPFに参加したことがある人	1,113

(出所) Pelser et al. [2002] より筆者作成。

表5 人々から信頼されるために警察は何をするべきか？（15項目から2つ以内の項目を回答。上位6つのみ表示）

	回答数	%
汚職を一掃し、より職務に忠実になるべき	4,539	23.3
犯人を逮捕し、事件を解決する	3,269	16.9
パトロールをするなど公共の場で活動する	2,535	13
通報・依頼に、より対応する	2,149	11.1
警察にアクセスするための条件を改善する	1,773	9.1
地域とともに活動する	1,720	8.8
計	19,445	100

(出所) Pelser et al. [2002] より筆者作成。

(注) 本文中で言及したものを太字にした。

表6 地域の治安を良くするためのプロジェクトがあれば参加するか？

(%)

	地域住民 (回答数13,525)	警察署出口調査 (回答数2,256)	追跡調査 (回答数1,343)
はい	88.9	88.1	85.5
いいえ	0.2	0.2	14.2
わからない	11	11.7	0.3

(出所) Pelser et al. [2002] より筆者作成。

調査結果のうち、CPFの認知や制度導入の妥当性に関連する質問項目を取り出したものが以下のデータである。

表3は、CPF制度について、警察側は警察活動に地域住民を取り込む制度と受け止める一方（表3の項目「共同で問題解決にあたる」）、地域住民側（CPFメンバー）は警察が態度を変え、より説明責任を果たす制度ととらえる傾向を示している（表3の項目「警察と地域の意思疎通を図り、相互交流を促進する」ならびに「対等な協力関係を確立する」）。表4は、居住する地域のCPFを知っている市民は14%あまり、実際に参加したことがある市民はわずか6%あまりだったとの調査結果を示しており、CPFという新たな制度（に対する認知）が、実際には社会のすみずみまで行きわたらなかった様子をうかがうことができる。こうしたデータは、全体として見た場合に、CPFがあまり望ましい帰結に至らなかったという評価を裏づけるものと言えるだろう。

その一方で、CPF制度の可能性について考察を促すデータもある。表5と表6から読み取れるのは、CPF制度の意図・目的自体は警察に対する地域住民のニーズに合致するものであり（表5、とくに表中の太字参照）、表4の調査結果からうかがえる通りCPFの認知度は低いものの、市民の間で、CPF導入の動機に相当する部分は一般的に共有されている（表6）、という事実である。これは、近年、SPFの導入過程を通じてコミュニティ・ポリシングが再展開するようになった現実の伏線であったと言える。

2. CPF活動の具体例

上記の調査報告からうかがえるように、コミュニティ・ポリシングの実施は、当初より全国的に順調に展開してきたわけではなかった。けれども、持続的に活動を発展させてきたと評される地域や、近年、社会状況の変化に対応して活動を再構成してきた地域もある。以下、ケープタウンとジョハネスバークのいくつかのCPFを取り上げ、実際にどのような活動が行われてき

たのか、その概要を具体的に紹介する。記述内容は短期間の聞き取り調査にもとづくものであり、南アフリカの CPF 活動の全体を描写するものではないが、CPF 活動が機能するための条件や、「下からの SSR」という考え方を現実に適用する際の現場レベルにおける課題を検討するための材料を提供したい。CPF は警察に対してどのような働きかけをするのか、どのような市民組織と連携するのか、地域の政治（家）とはどのような関係をとるのか、民間企業とはどのように協力しているのか、といった点を中心に整理する。

(1) 1990年代から機能してきたと評されるケース——マネンバーグの CPF ——

ケープ・フラット¹³⁾に位置するマネンバーグの CPF は、この取組みが「もっとも成功したケースのひとつである」（ケープタウン大学犯罪学研究所）と言われることもあり、他のケースと比べた際に、1990年代の CPFs 制度導入期から順調に活動内容を発展させてきたという印象を受けた¹⁴⁾。1994年頃は、当時の大統領ネルソン・マンデラや司法大臣ダラ・オマーなどがケープ・フラットを訪問して、治安対策と住民自治を結びつける施策のモデルケースにしようとしていた、ということである。マネンバーグのケースは「ドメスティックバイオレンスやレイプに対する取組みを重視し」、「CPF がローカル政治の舞台にならないよう、女性、教会、医療関係組織の協力を取りつけ」、「CPF 評議員は2年交代、半数を毎年投票で選出し」、「多くのスタッフを動員することで、各人の負担を減らし、長期的なボランティアを可能にした」点で、他の CPFs とは違いを見せていたのではないかと説明される。アパルトヘイト時代に統一民主戦線（United Democratic Front: UDF）¹⁵⁾の活動に加わっていた経歴を持つメンバーが何人か中心的に働いている。フォーラムの構成は、議長、副議長、会計、事務、プロジェクト担当者、警察署長、警察副署長（警察の代表者は議長と副議長になれない）であり、青年、宗教、ジェンダー関連のグループからも出席者を募った。たとえば教会は集会では200人以上の聴衆を集める。そういう場所で牧師に CPF の紹介をしてもらう。

警察に対しては、対抗的な視点から監視するというよりも、「その年の優秀警察官」を表彰するなど謝意を表明する場を設けたり、被害者のトラウマ対策に関するワークショップに招待するなど、つとめて友好的な関係を構築するよう取り組んだ¹⁶⁾。また、アフーマティブ・アクション実施の流れのなかで、非白人の警察官を警察署に積極的に送り込み、10数年を経たいま、そうした世代が警察組織内で役職につき、コミュニティとの関係が一層安定したものになったという。かつての警察署幹部がケープタウン市街地に住んでいたのとは対照的に彼らは地元に残っている。いまやCPFメンバーの側が、警察官の給料が低すぎるので汚職が後を絶たないと相手側の状況を考慮するくらいである。現在では、CPFの定期的な会合のみならず、被害者の法的な対処に取り組む組織、あるいはCPFの要望によってすべての警察署内に設置されるようになったトラウマルームなどを通じて、コミュニティ内のNGOネットワークと治安組織との関係はより緊密なものに発展しているようである。マネンバーグのCPFは他のエリアのCPFメンバーを会合に招いたりしていたが、そうすることによってコミュニティからコミュニティへ活動スキルが伝達されていくのである。

マネンバーグの取組みからは、従来の警察活動からは欠落していたジェンダーの観点を強調することでCPF活動の必要性をアピールするとともに、警察組織とのコミュニケーションを保証するだけにとどまらず、警察側が地域の一員として自らをアイデンティファイする機会を積極的に設けようとするのがうかがえる。地元出身の警察官との関係を持続させる姿勢などは、「下からのSSR」を長期的視点から考える際のヒントを与えてくれる。一方で、こうした働きかけは、単にあるローカルNGOが自発的に活動を始めたわけではなく、南アフリカ警察法や暫定憲法の裏づけがあることで実効性を持つものである。署内にCPF用のスペースを確保するようになった事実がそうした事情を示している。

(2) おおよそ2000年以降に再展開したケース——ジョハネスバーグの
CPF_s=SPF_s——

ジョハネスバーグ市には22の CPF_s が展開しているが、ジョハネスバーグ警察の CPF_s 広報資料によれば各々の活動内容には一定の特徴を見出すことができる¹⁷⁾。まず気づくのが、いくつかのエリア（クリーブランド [Cleveland], ヨービルなど）において、CPF_s が1990年代後半にいったん下火あるいは完全に崩壊してしまった後、おおよそ2000年以降、新たなリーダーシップのもとで活動を発展させてきている、という点である。また、どのエリアにおいても、①「ローカル企業による献金・寄付を（可能な限り）奨励し」、②「警察署の建物を改装・改修するための寄付金集めを行い」、③「警察官のスキルアップ（コンピュータ・スキルなど）のための機会を（資金提供を含め）設け」、④「積極的な活動を行った警察官を表彰し¹⁸⁾」、さらに⑤「被害者支援の NGO と連携し」、⑥「地元の学校へ出向いてドラッグ売買や児童虐待に関する情報を提供するよう呼びかけつつ、警察のイメージ改善に努める」という活動指針を（その実現の程度はともかく）共有している。とくに①～③はマネンバーグの CPF 活動には見られなかった特徴である。

ジョハネスバーグ地域においては、1990年代に行われた CPF プログラムは管轄エリアが広いので住民参加の形態が明確ではなかったが、2000年以降、ベノニのセクター7のリーダーによれば強盗事件が、セクター8のリーダーによればレイプ事件が、近隣住民の間で SPF 参加が進むきっかけになったという。いずれの地域も、高所得者層居住地域に見られるような「高い塀、高圧ワイヤー、私設の検問所¹⁹⁾」を持たず、警察の到着も迅速ではないため、あらかじめパトロールを行い、不審者をマークし通報するなど、防犯活動を行っている。オーランド CPF 幹部は、2000年頃から警察の雰囲気が大きく変わった理由として、体制転換後に入ってきた警察官が増えている（現在30～40%と推定）点を挙げた。

地元企業による支援も強調され、クリーブランド CPF 議長は「企業との結びつきなしには何もできない」と言い切る。彼の前任者たちは「CPF は

住民組織」という意識が強すぎたため、企業からの参加者をミーティングに参加させず、フォーラムの効果もまったく上がらなかった。しかし、資金を集め、それを警察官のスキルアップや警察署の改修にあてることで、警察側のモチベーションを高めることになった、というのである²⁰。企業からの現物寄付の例としては、デジタルカメラ、コンピュータ、携帯電話、警察署の扉、パトカーなどが挙げられているが、逆に見るならば、こうした設備備品なしで活動する警察組織に効率的な業務を期待できない、ということにもなるだろう。

こうした寄付や現物支給は、民間の警備会社と契約するよりも安上がりの効果期待できるので行われるのだ、と考えることも可能である。しかし、前述のアパルトヘイト期の警察官の実態を振り返ることで別の見方も引き出される。それは、現場で治安維持（という名の弾圧）を行っていた黒人警官の多くが、地元出身ではなく、黒人社会のなかでも最下層の、学歴のない人々から構成され、それゆえ社会的承認や昇進の見込みがほとんどなく、かつ地域住民からは差別意識と憎悪の感情を向けられる境遇に置かれていた、という事実を考慮することである（第1節2参照）。社会的承認や自己実現の機会が（多少なりとも）改善されることは、現場で働く警察官の自己認識を変化させる契機になることが期待できる。なぜ、警察署の改修や警察官のスキルアップ、さらには地元住民による表彰制度が CPFs 活動指針の主要な項目になっているのか。このことを考える際に、単に（たとえばイギリス警察やドナーNGOといった）外部のコンサルタントによる指示のみならず、現地の社会的背景もまた、そうした取組みを要請していると考えなければならない。

企業との連携は、CPFのスポンサーとなることのほかに、より直接的には民間警備会社との関係に反映される。たとえばベノニに展開する主な警備会社は4社（ADT, Chubb, CMC, POPS）あり、2009年10月から、ベノニ警察と共同でひとつの無線チャンネルを共有するプロジェクトを始めた。当初は、顧客を通して把握する情報を共有することに賛同しない会社もあったが、各会社の情報をすべて提示するわけではないこと、管轄エリアの犯罪が減少

すれば結果としてその事実が各会社の防犯活動の評価につながることで、理解された。犯罪が生じた際の対応は重要だが、それ以上に犯罪が起これない環境の構築も提供サービスの効果と認知されるので、その点で CPF との連携は企業活動にとっても合理的だということである。

一方、警察側は SPF 開始後に管轄エリアの犯罪動向、事例、対応データを定期的に開示するようになった（これは1990年代の CPF 時代からの大きな変化である）。オーランド警察署は月1回の地区ミーティングの際にデータを開示しているが、ダーバン市ブラフ地区のように毎週ミーティングを開催するケースもある（もっとも、オーランドの場合、CPF 議長だけは月曜から金曜の朝9時から10時まで署長と犯罪対策会議を行っている）。そこでは、たとえば前月に生じた犯罪への対応がその後どのような展開をたどったか説明が行われ、住民による警察モニターの一助となっている。ダーバン市ベレア地区では、警察が地区ミーティングで前月の犯罪についてゲーグル・アースを使い、いつ、どこで、どんな犯罪が、どのような手口で行われたか、説明する。すると、ベレア地区では盗難被害（車泥棒）ばかりということが分かるので予防策を共有できる。こうしたブリーフィングにより CPF 側はパトロールを改善することができる。

CPF が機能している地域ではパトロールは毎日行われる。ベノニのセクター7（ムスリム住民の多いファミア地区）では住民の65%が CPF に登録しており、パトロール・メンバーは200人ほどである。時間帯は21～24時、23～3時、19～22時などランダムに決め、無線で連絡を取り合いながらメンバー所有の車で担当エリアを巡回する。シフトは朝2回、夜2回である。オーランドの場合、5つのセクターに5人ずつ配置し、毎日歩行パトロールをする。仕事のない若者を集め、ズボンとジャケットを支給し、蛍光色のベストを着せる。基本的には無給だが、CPF は毎日スープやコーヒーを準備し、チップをくれる住民もある。CPF が徴収するわけではないが、レストランや商店が営業している地域では食事券や商品券が支給されている。まずは挨拶の仕方から教え、調停やコミュニケーション・スキルなどの研修を施し、

なかにはこうしたパトロール・メンバーから巡査長になった者もいる。パトロールが毎日組織されるようになったのは2004年以降だという。その年に、ハウテン州政府が独自に補助金を出すことを決定したことがきっかけとなった。説明をしてくれたハウテン州 CPF 副議長（45歳）も、もともとパトロール・メンバーから活動を始め、ブロック長、セクター長、CPF 議長とキャリアを積み、いまのポジションについた。住民を組織するスキルはアパルトヘイト時代にアフリカ民族会議（African National Congress: ANC）の活動から知っていたが、ビジネス・セクターや NGO との交渉や協力のスキルは、すべて CPF 活動を通じて身につけたとのことである。

SPFs システム導入後、警察側の説明責任とその機会が制度化され、フォーラム開催と意見交換が定期的に行われるようになった点が、それ以前の SPF 活動からの大きな変化である。住民側の姿勢としては地元の民間企業の取込みに積極的である点に着目することができる。前出のマネンバーグの取組みにおいては、被害者支援 NGO としての性格も垣間見ることができたが、ジョハネスバーグ地域のいくつかの取組みでは、むしろ防犯を接点としたローカル・ネットワークの構築に活動の重心がシフトしている。とはいえ、そのローカル・ネットワークから特定の政治的集団を排除しておくことの必要性は、ここでも同様に認知されている。

第3節 コミュニティ・ポリシングの成否

1. コミュニティ・ポリシングの課題

こうした活動に対する阻害要因や課題としては、「公的支援の欠如」、「警察と地域の根深い対立関係」、「自警団的な暴力組織への転化」（Wisler and Onwudiwe [2007: 5, 10]）や「警察内部の意識改革の問題」などのほかに「代表性の問題」が指摘されている。

代表性の問題とは、CPFメンバーがどの程度適切に地域住民を代表しているのか、ということである。とりわけ「CPFがローカル政治の舞台にならないよう、政治家、あるいは政治的な動機からCPFを利用しようとする人物を幹部にしない」とは、機能しているどのCPFでも説明されることである。一定の人数を金を払わずに集められ、そこで自分の存在をアピールでき、さらには自分の（政治的）主張を聞かせることができる。あるいは、事件が生じ、誰かの犠牲とともに現場が緊張した雰囲気に入れられ、人々の感情が高揚している状況がある。そこで、「この事件の捜査を警察に強く促したのはCPFリーダーの自分だ。次の選挙では是非投票してもらいたい」と訴える自己宣伝が可能だ、とも説明された²¹⁾。CPFがそのようなツールになってしまうと、コミュニティ自治や治安改善といった目的は二の次にされてしまうだろう。

とはいえ、CPF幹部を地域で選出する際、発言力があり、目立つ人物は、結局、政治にかかわっている人間になりがちではないか、とも言われる。政治のメイン・ストリームで活躍する人物ではないが、それを望む勢力が選出されることもある。ヨールでは、2009年のCPF選挙で、それまで何年もの間CPFミーティングに一度も参加したことのなかったANC青年部のメンバーが押し寄せ、得票し、幹部ポストを占めてしまう「事件」が生じた。最近「武闘派として組織を立て直している」彼らにとって、武装パトロールをするというのは、自分たちの存在をアピールするよい機会と受け止められたわけである（ヨールCPF元幹部）。彼らは、警察や地元のANC支部に攻撃的な言動を繰り返したため、警察署長は「侮辱を謝罪するまでミーティングには出席しない」と宣言し、2009年から警察とCPFの間に緊張状態が続いている²²⁾。これは、参加者が数百人という規模では、選挙による代表選出がコントロールされてしまう可能性を示している。かりにそうでなくとも、出席者が流動的な場合、次のようなことも起こりうる。たとえば「1万4000人の住民のうち、たまたまその日に参加した100人が投票した。しかし、次のミーティングでは参加者の半分くらいが入れ替わっていて、議長のことを知

らない人が沢山いる。これでコミュニティを代表していると言えるのか」(ヨービル CPF 元幹部)。この点を指して、コミュニティ・ポリシングは原理的に「限られた市民と警察が協力するものになり、それゆえ、限られた問題関心が反映する活動になる」と批判する論者もある(Brogden and Nijhar [2005: 54-55])。そこに「市民の代表だ」というマジョリティが警察活動を通してマイノリティを抑圧する否定性も指摘されるのである。

もっとも、数百人でも参加者が集まれば、今後発展する可能性もある。基本的にはどの CPF 幹部に会っても住民の参加に対するモチベーションの低さを嘆く声が聞かれる。公的支援が不十分なところでは、活動資金の調達と住民参加のインセンティブ向上は CPF の課題として常につきまとうものになるだろう。

2. コミュニティ・ポリシングを支える条件

コミュニティ・ポリシングの成否を左右する要因としてしばしば指摘されるのが、インフォーマルな社会コントロールという概念である。

「インフォーマルな社会コントロールとは、各個人が日常の相互作用のなかで認知する共通の、そして一連の、規範や価値観のことである。(中略) コミュニティ・ポリシング理論の根本的な前提は、『革新的な警察活動は、コミュニティの生活に埋め込まれている潜在的でインフォーマルな社会コントロールのメカニズムを活用することによって可能になる』というものだ」(Pelsler [1999])。

この視点に従うなら、マネンバーグのようなところはインフォーマルな社会コントロールが潜在していたので、この取組みがうまくいったということになる。そうしたものが、国レベル、社会全域レベルの紛争状態によって強まる、ゆえに、紛争後にコミュニティ・ポリシングが機能する、と言えるか

どうか、が本章冒頭の問いに答える際のひとつの論点になる。

CPF 活動の具体例を説明するなかで、オランダ CPF 幹部の経歴に触れたが、そこでは「住民を組織するスキルは、アパートヘイト時代に ANC の活動から知っていたが、ビジネス・セクターや NGO との交渉や協力のスキルは、すべて CPF 活動を通じて身につけた」というコメントを取り上げた。このように、CPF の幹部として活動を促進している人物には、「かつて ANC メンバーとして政治に関与していたが、現在は政治活動からは距離を置いている」というバックグラウンドを持つケースがいくつか見られた。たとえばヨールビルでは「党内政治には疲れた」という、マンデラ政権時代の元農業省高官がコミュニティ・ディベロップメントの一環として CPF に力を入れている。解放運動時に抱いていた自治の理念を実現するために自分にとって現実的なスケールが CPF の管轄範囲なのだという。ベノニ CPF の議長は父親が ANC の政治家であり、兄は国外亡命する家庭に育ったが、自身は企業家として CPF 活動を再建した。同地域の副議長は ANC 女性連盟に所属しているが、現在はむしろ CPF に活動の重心を移している。ケープ・フラットのマネンバークではかつて UDF の活動家だった人物がそのネットワークを活かして CPF を組織し、ハノーバー・パークではカラードの元 ANC メンバーが現在の ANC 政府によるアフーマティブ・アクション政策に不満を持ちつつ、その動きに反発するようにカラード集住地区の自治活動や治安維持に取り組んでいる。

これらは、あくまで各地で行われている CPF の事例のごく一端でしかないが、ミクロな文脈においてはコミュニティ・ポリシングが前提要件とする住民の自発的参加に向けられてきた批判に対する反証を、マクロな文脈においては「下からの SSR」の可能性を、それぞれ提示する際のヒントを与えてくれる。それは、「紛争時に政治運動に関与していた人物で、紛争後は政治のメイン・ストリームから離れた、あるいはそれに対して不満を持つ、さらにはコミュニティ・ベースでかつての理念を追求したいと考える人物らが、CPF 活動の中心的存在となる（可能性がある）」というものである²³。また、

その点に関して紛争時の政治運動の特徴に焦点を当てるならば、「共通善」を掲げ、あるいはその共有を目指す政治活動や社会運動が紛争中に機能していた場合、そこでの参加者の経験、ネットワーク、コミュニティに関与する動機などが、紛争後の社会でコミュニティ・ポリシング活動の主導に転換される（可能性がある）、と考えることができる²⁴。さらに、現場レベルからすれば、不当な警察活動や実質的に正当性を欠いた法執行機関をめぐる紛争であったことも、紛争終結直後にコミュニティ・ポリシング政策が国家的課題として設定され、（試行錯誤を経つつも）その後持続的に運用されている間接的な要因と見なしうる。これは、「アパルトヘイト時代の紛争が持っていた特徴や傾向が、体制転換後の南アフリカ社会で、法治状態への移行に関して、どのような影響を及ぼし、あるいは機能を果たしたか」という冒頭の問いに対して、部分的な解答を提示するものである。

おわりに

本章では、南アフリカの紛争が、体制転換後の新政府が法治状態の回復を目指す過程にどのような影響を及ぼしたか、という問いを設定することから議論を始めた。とりわけ、南アフリカの文脈では警察の社会的役割の認識が重要であることに着目し、それが同時に、紛争後のSSRという枠組みにおいて「下からのSSR」という考えを具体的に検討する際の参照対象となるのではないか、という視点を採用した。以下、本章において冒頭の問いに対してどのように答えてきたか簡潔にまとめたい。

第1節では、警察改革の一環として実施されてきたコミュニティ・ポリシングについて、その法的・制度的位置づけの変遷を跡づけ、また、そもそもコミュニティ・ポリシングが制度化されるに至った経緯、すなわちアパルトヘイト体制下の警察活動の特徴と示唆的なエピソードを紹介した。CPFs制度の実態としては、1995年の施行から10数年を経るなかで、当初重視されて

いた「地域住民による警察監視機能」は希薄となり、警察主導の要素も強まったが、一方で、黒人政権誕生以後の警察組織自体の変化を指摘する声もあり、上記の変化は必ずしも CPF の理念的後退とのみとらえることはできない。他方、南アフリカ社会におけるコミュニティ・ポリシング実施の必然性について、アパルトヘイト体制下の（白人主導の）警察活動が黒人集団間の対立をかき立て、紛争を激化させる不安定化工作を行っていた点から確認した。それは都市住民と地方住民、あるいは黒人間の格差を利用したものでもあり、体制転換後に、黒人警官と黒人住民との信頼関係の再構築、および黒人警官のエンパワーメントが不可欠である背景を示している。この点において、アパルトヘイト時代の紛争が有していた特徴と、紛争後にコミュニティ・ポリシングという発想が制度化した事実の間には明確な相関関係が認められる。

第2節の記述は、2000年までの実施状況を反映した調査記録の紹介と、近年の実態に関する筆者による聞き取り報告から構成した。前者に関しては、全国規模で見た場合、CPF 活動は住民による十分な認知を得たとは言えず、実効的な活動が行われたとは評価できないデータが開示される一方で、コミュニティ・ポリシングの発想自体に対しては肯定的な住民の姿勢が確認された。後者の聞き取りは、主に CPF が機能していると思われる地域に焦点を当てて行ったが、そこからは CPF が南アフリカ警察法（1995年）で制度化された段階——警察組織を監視する役割が強調されていた——からはいくつかの点で変化している実態がうかがえた。たとえば CPF と民間企業の協力関係や被害者支援体制の定着が挙げられる一方で、警察側にも管轄地域に対する説明責任を自覚する傾向を（一部ではあるが）認めることができる。

第3節は、南アフリカの CPF 全般に対して指摘される課題と、他国での CPF に対して従来なされてきた批判が南アフリカの文脈において該当するかどうか、という点について短い考察を加えた。CPF に関して指摘されてきた課題のなかでも、「地域住民を代表する」という CPF の前提への懐疑は根本的なものである。実際には、それまでなんらかの政治的・社会的な運動

に携わってきた経験とスキルのある人物らが中心的なメンバーとなって活動を組織するのが通常であり、その点は「CPFが代表しているのはどういう人々なのか」という新たな問いを引き出すだろう。「政治的集団との距離をとる」というのは、どのCPFでも聞かされることだが、住民投票という形態を通じて、その原則が守られない事態が生じたケースも取り上げた。もっとも、上記のような代表性をめぐる問題は残るものの、そもそも住民参加の契機がないことにはCPFは成立しない。他国で行われてきたCPFに投げかけられてきた基本的な批判も、その活動の自発的参加の側面に向けられている。しかし、南アフリカの実態調査から引き出された仮説は、「紛争時に政治運動に関与していた人物で、紛争後は政治のメイン・ストリームから離れた、あるいはそれに対して不満を持つ、さらにはコミュニティ・ベースでかつての理念を追求したいと考える人物らが、CPF活動の中心的存在となる（可能性がある）」、「『共通善』を掲げ、あるいはその共有を目指す政治活動・社会運動が紛争中に機能していた場合、そこでの参加者の経験、ネットワーク、コミュニティに関与する動機などが、紛争後の社会で、コミュニティ主導の活動に転換される（可能性がある）」、というものであった。

本章の冒頭に設定した問いとの関係では、第2節と第3節の記述は限定された相関データを提示するにとどまるものであり、推論の段階にある。これらを実証するには聞き取り対象の規模を拡大する必要があることは言うまでもないが、一方でこの仮説が指し示すのは、紛争後社会における治安・法治の問題に対して「下からのSSR」が有効性を持つ際の紛争中の条件である。

〔注〕 _____

- (1) 前者の要件は自警団 (vigilante group) とも共通するものだが、後者の要件は「拘束、処罰の実力行使を行う権限を持たない」性格を示しており、自警団と区分される。南アフリカの自警団の活動実態や問題点については遠藤 [2003] を参照。
- (2) Brogden and Nijhar [2005] によれば、現在行われているコミュニティ・ポリシングの直接のルーツとして指摘されるのが1970年代前半のアメリカでの

警察に関する議論であり、とりわけ1970年前後の市民運動・暴動に対する警察対応の失敗をどのように改善しうるか、がその議論の論点となった。また1980～1990年代には、英米社会における「新たな消費者主義イデオロギー」が、公共サービス受給者としての市民は警察政策の決定や警察活動の評価に関与すべきであるという視点を導き、コミュニティ・ポリシング実施につながったとしている (Brogden and Nijhar [2005: 26, 36])。一般的に、1980年代の欧米社会で実施された「資金を投入し、装備を整え、人員を増やす、『犯罪と闘う』モデル」が有効でなかった、という認識が共有されている (Brogden and Nijhar [2005: 30])。その後の活動の展開により、現在のイギリスでは、コミュニティ・ポリシングではなく、問題志向型ポリシング (Problem Oriented Policing) という名称・アプローチが一般的になっている。その違いを簡単に言えば、前者が方法に注目したものであるのに対し、後者は問題に焦点を当てていることである、とされる (Brogden and Nijhar [2005: 33-36])。

- (3) たとえば、最大のドナーであったイギリス政府は、新生南アフリカのコミュニティ・ポリシング・プロジェクトに約94億ドルの支援を行った。また、イギリス国際開発庁 (Department for International Development: DFID) と EU は、1998年に、トランスカイ地方でのコミュニティ・ポリシング活動費 (15カ月間分) として600万ランドを提供した (Brogden and Nijhar [2005: 158])。
- (4) たとえば、南アフリカにおける犯罪に関する「戦争が終わった後に、暴力犯罪が悪化し、世界の殺人統計ランキングのトップに躍り出た」(Call [2007a: 4]) という認識が該当する。もっとも、犯罪件数が1994年の政権交代後にどの程度増減しているのかについては、信頼できる犯罪統計 (とくにアパルトヘイト時代に関する) がないことから、人々がメディアを通じて得る印象しか判断できない (Singh [2007: 6])、と留保する論者もいる。
- (5) ケープタウン大学犯罪学研究所のイヴァン・キネス (Irvin Kinnes) のコメント (2009年8月24日)。
- (6) ダーバン (ベレア [Berea], ブラフ [Bluff]), ケープタウン (マネンバーグ [Manenberg], ハノーバー・パーク [Hanover Park], シーポイント [Sea Point]), ジョハネスバーグ (ベノニ [Benoni], ヨービル [Yeoville], オーランド [Orlando])。
- (7) アフリカーンス語で即席巡査の意。
- (8) 黒人居住区住民の選挙によって選出されたが、その投票率は常に低く (1988年の選挙ではソウェトにおいて11.3%)、活動家による襲撃の対象となると辞職する者が増え、アパルトヘイト行政機構から評議員が任命されるようになった。居住区の家賃、電気代、水道代、公共交通運賃を決定し、それらを歳入とした (Ottaway [1993: 115-116])。
- (9) 黒人居住区警察の構成員は基本的に男性のみとされ、1990年採用の1000人

- のうち、1人だけが女性という記録がある (Brogden and Shearing [1993: 82])。
- (10) ケープタウン地域で、月額400ランドの約束で実際に支払われたのが330ランド以下であった (Brogden and Shearing [1993: 83])。当時の給与水準に関しては、農場労働者の平均賃金が月額103ランド (1986年, SAIRR [1989: 725])、白人家庭での家事労働が同平均98ランド (1987年, SAIRR [1988: 529])、アフリカ人の平均賃金が423ランド (1985年, SAIRR [1988: 447]) という記録がある。
 - (11) Rauch [2007: 161] にも同様の指摘がある。
 - (12) 図1と図2からは1994年以降も暴力事件が多発している様子がうかがえるが、その内容に関しては「1994年の政権交代直前に暴力的衝突が激化した」点と「体制転換後には暴力事件を通報する率が高まった (とされる)」点をあわせて受け止める必要がある。
 - (13) ケープタウンの南東に広がる平野部。アパルトヘイト時代には非白人居住エリアとされ、カラード住民が多い。近年では東ケープ州から移住する黒人住民も増えている。
 - (14) 以下の記述は、マネンバーグ CPF メンバーのゲイノー・バセル (Gaynor Wasser) へのインタビュー (2009年8月27日) による。
 - (15) 1983年8月に結成され、反アパルトヘイトの理念のもとで、市民連盟、労働組合、女性組織、青年組織などの多様な勢力を包含した運動体。政治団体ではないとしていたが、黒人の抱える社会問題の解決を唱え、多くのコミュニティ運動 (家賃不払い、バスボイコットなど) を全国的に展開した。
 - (16) 「優秀警察官」候補者の推薦は、CPF と、サンラム (SANLAM) のような大企業や、ローカル紙である『ウィークエンド・アーガス』 (*Weekend Argus*)、さらには西ケープ州の治安対策課の協力を募った。
 - (17) 以下の URL 参照。 http://www.joburg.org.za/index.php?option=com_content&ask=view&id=88&Itemid=9。
 - (18) たとえば Johannesburg Central 地区の CPF は、毎月の優秀警官に対して500ランド、次点には250ランドを賞金としている。給料は平均月2000ランド。オーランド CPF では、ブランクセット、トロフィー、表彰状、バウチャーなどを賞として授与した。バウチャーは、その年のスポンサーによって「家族全員分のリゾート旅行券」であったり、ディナー券であったりするが、5つくらいの企業があれば十分捻出できるという。CPF 議長の名で渡される表彰状はコミュニティの住民が認めているという証としてシンボリックな効果があるのだ、と説明された。
 - (19) 道路を封鎖するために「ブーム」と呼ばれる稼動棒を設置する。通常の一般道路では設置できないが、高所得者地域では議員の承認を取得して独自に

設置しているのではないか、との説明。それでも、犯罪者は「ブーム」を設置している家を買収することで、当該エリアへ侵入することもあると言われる（ベノニ CPF 事務所にて聞き取り。2010年8月）。

- (20) ジョハネスバーグ市ウェブページより（URL: http://www.joburg.org.za/index.php?option=com_content&task=view&id=88&Itemid=75&limitstart=4 2010年11月18日アクセス）。資金集めの方法も多様で、管区の各家庭から30ランドずつ支出してもらおうケース（サンドリンガム [Sandringham] 地区）や地元企業の協賛を募る（ほぼすべての地区）ほかに、ゴルフコンペの開催（フェアランド [Fairland] 地区）、料理本（タイトルも *Arresting Recipes*）を出版し売上げをあてる（ローズバンク [Rosebank] 地区）、といった取組みが行われた地域もある。
- (21) ベノニ CPF メンバーおよびハノーバー・パーク CPF メンバーへのインタビューより（2010年8月）。
- (22) ヨービル CPF メンバーへのインタビューより（2010年12月）。
- (23) ただし、第3節1で触れたように ANC や PAC（Pan Africanist Congress）のローカルメンバーが CPF を「乗っ取り」、政治的に利用しようとする動きも一方である。また、必ずしも政治的な偏向を指摘せずとも、全体的に ANC メンバーの関与を指摘する意見もある（Baker [2010: 82]）。
- (24) 紛争後に司法の正当性あるいは正義の回復を図る制度が設けられた際に、その実施・受容の状況と紛争時に掲げられた正義との関係はどうなっているのか。この点に関して、現在カンボジアで進行中の特別法廷（Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia）に対する社会的反応は示唆的である。同法廷は、1970年代のクメール・ルージュ（Khmer Rouge）体制期に生じた犠牲の政治的責任を問うものであり、資金援助を行う外国政府は法廷審理の完遂だけでなく、国際的な司法関係者の関与を通じたカンボジア国内司法・治安維持活動の改善、つまり広い意味での法の支配の確立を期待している（Gibson et al. [2010], Thoms et al. [2010]）。しかし現実には、この「正義を掲げた国際プロジェクト」は現政府にとって国際社会との政治的な取引材料になっており、国内司法への実体的な効果は望めないだろう、と言われるもする（王立ブノンベン大学教員、筆者によるインタビュー、2011年1月）。本文で触れるような社会関係資本が紛争中に醸成されていない場合、紛争後に正義を追求する活動が現実化しても、行政レベルでは不作為、市民レベルでは無関心につながり、「一過性のキャンペーン」となりうる否定性がうかがえる。同様の視点は、旧ユーゴスラビア国際戦犯法廷のセルビア社会における影響を分析した（Subotić [2009]）にも見られる。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

遠藤貢 [2003] 「新生南アフリカにおける『紛争』の様式——再生産される『暴力の文化』——」（武内進一編『国家・暴力・政治——アジア・アフリカの紛争をめぐる——』アジア経済研究所 263-299ページ）。

〈外国語文献〉

- Baker, Bruce [2010] *Security in Post-Conflict Africa: The Role of Nonstate Policing*, Boca Raton and New York: CRC Press.
- Ball, Nicole [2007] “Democratic Governance and the Security Sector in Conflict-Affected Countries,” in Derick W. Brinkerhoff ed., *Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States*, London: Routledge, pp. 85-112.
- Brinkerhoff, Derick W. [2007] “Introduction—Governance Challenges in Fragile States: Re-establishing Security, Rebuilding Effectiveness, and Reconstituting Legitimacy,” in Derick W. Brinkerhoff ed., *Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States*, London: Routledge, pp. 1-21.
- Brogden, Mike, and Preeti Nijhar [2005] *Community Policing: National and International Models and Approaches*, Cullompton: Willan Publishing.
- Brogden, Mike, and Clifford Shearing [1993] *Policing for a New South Africa*, London and New York: Routledge.
- Burger, Johan [2007] “Community Policing or Sector Policing: Puzzling Developments,” *ISS Today*, 28 May 2007, <http://www.iss.co.za/pgcontent.php?UID=13509> 2011年1月10日アクセス。
- Call, Charles T. [2007a] “What We Know and Don’t Know about Postconflict Justice and Security Reform,” in Charles T. Call ed., *Constructing Justice and Security after War*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, pp. 3-26.
- [2007b] “Constructing Justice and Security after War,” in Charles T. Call ed., *Constructing Justice and Security after War*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, pp. 375-410.
- Cawthra, Gavin [1993] *Policing South Africa: The South African Police and the Transition from Apartheid*, London: Zed Books.
- [2005] “Security Governance in South Africa,” *African Security Review*, Vol. 14, No. 3, pp. 95-105.
- Chanaa, Jane [2002] *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, New

York: Oxford University Press.

- De Gruchy, W. John [2002] *Reconciliation: Restoring Justice*, Claremont: David Philip.
- Dixson, Bill, and Janine Rauch [2004] "Sector Policing: Origins and Prospects," ISS Monograph No. 97, <http://www.iss.co.za/pubs/Monographs/No97/Chap3.htm> 2011年1月10日アクセス.
- Doxtader, Erik [2003] "Easy to Forget or Never (Again) Hard to Remember?: History, Memory and the 'Publicity' of Amnesty," in C. Villa-Vicencio and Erik Doxtader eds., *The Provocations of Amnesty: Memory, Justice and Impunity*, Claremont: David Philip, pp. 121-155.
- Gibson, James L., Jeffrey Sonis, and Sokhom Hean [2010] "Cambodians' Support for the Rule of Law on the Eve of the Khmer Rouge Trials," *International Journal of Transitional Justice*, Vol. 4, No. 3, pp. 377-396.
- Hänggi, Heiner [2004] "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction," in Alan Bryden and Heiner Hänggi eds., *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Münster: Lit Verlag, pp. 3-18.
- [2005] "Approaching Peacebuilding from a Security Governance Perspective," in Alan Bryden and Heiner Hänggi eds., *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Münster: Lit Verlag, pp. 3-19.
- Louw, Antoinette, and Mark Shaw [1997] "Stolen Opportunities: The Impact of Crime on South Africa's Poor," ISS Monograph No. 14, <http://www.iss.co.za/PUBS/Monographs/No14/Contents.html> 2011年1月5日アクセス.
- Maroga, Millicent [2003] "Two Sides of the Same Coin?: Sector Policing and Community Policing Forums," *SA Crime Quarterly*, No. 6, pp. 13-16.
- Meyer, Danie [1999] "The South African Experience in Dealing with Communal Violence," *African Security Review*, Vol. 8, No. 1, <http://www.issafrica.org/pubs/ASR/8No1/TheSouthAfricanExp.html> 2011年1月5日アクセス.
- Ottaway, Marina [1993] *South Africa: The Struggle for a New Order*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Pelser, Eric [1999] "The Challenges of Community Policing in South Africa," ISS Paper No. 42, <http://www.iss.co.za/Pubs/Papers/42/Paper42.html> 2011年1月5日アクセス.
- Pelser, Eric, Johann Schnetler, and Antoinette Louw [2002] *Note Everybody's Business: Community Policing in the SAPS' Priority Areas*, Pretoria: Institute for Security Studies.
- Rauch, Janine [2007] "Criminal Justice after Apartheid," in Charles T. Call ed., *Constructing Justice and Security after War*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, pp. 159-191.

- SAIRR (South African Institute of Race Relations) [1988] *Annual Surveys 1987-1988*, <http://www.nelsonmandela.org/omalley/cis/omalley/OMalleyWeb/dat/SAIRR%20Survey%202019-88.pdf> 2011年4月23日アクセス.
- [1989] *Annual Surveys 1988-1989*, <http://www.nelsonmandela.org/omalley/cis/omalley/OMalleyWeb/dat/SAIRR%20Survey%202019-89.pdf> 2011年4月23日アクセス.
- Shaw, Mark [2002] *Crime and Policing in Post-Apartheid South Africa: Transforming under Fire*, Bloomington: Indiana University Press.
- Singh, Divya [2007] “Resorting to Community Justice When State Policing Fails: South Africa,” International Police Executive Symposium, Working Paper No. 8, pp. 1-18, <http://www.ipes.info/WPS/WPS%20No%208.pdf> 2010年10月10日アクセス.
- Subotić, Jelena [2009] “The Paradox of International Justice Compliance,” *International Journal of Transitional Justice*, Vol. 3, No. 3, pp. 362-383.
- Thoms, Oskar N. T., James Ron, and Roland Paris [2010] “State-Level Effects of Transitional Justice: What Do We Know?,” *International Journal of Transitional Justice*, Vol. 4, No. 3, pp. 329-354.
- Thulare, Paul [1996] “Policing and Security on the East Rand: Katorus Area,” *African Security Review*, Vol. 5, No. 2, <http://www.issafrica.org/pubs/ASR/5No2/5No2/PolicingAndSecurity.html> 2011年1月5日アクセス.
- Waddington, Peter [1999] *Policing Citizens*, London and New York: Routledge.
- Wiatrowski, Michael D., Nathan W. Pino, and Anita Pritchard [2008] “Policing and Formed Police Units during Democratic Transitions,” *Journal of Security Sector Management*, Vol. 6, No. 3, http://www.jofssm.org/issues/jofssm_0603_pino.doc 2011年4月23日アクセス.
- Wisler, Dominique, and Ihekwoaba D. Onwudiwe [2007] “Community Policing: A Comparative View,” International Police Executive Symposium, Working Paper No. 6, pp. 1-35, <http://www.ipes.info/WPS/WPS%20No%206.pdf> 2010年10月10日アクセス.

