



阿部利洋

警察改革と

コミュニティ・ポリシング

●はじめに―体制転換にともなう警察改革の要請

アパルトヘイト体制が終焉したとき、警察組織もまた変化しなければならなくなった。警察活動の定義はforceからserviceへと転換され、組織名称はSouth African Police (SAP) からSouth African Police Service (SAPS)へと変更された。それまでの「人々を弾圧する組織」から「人々に敬意を表される組織」へと変化する必要性が訴えられたのである。

その後、真実和解委員会（紛争時の被害・加害を証言聴取と情報公開を中心に取り扱う公的機関。裁判とは異なり罪責の確定は行わない）の活動（一九九六～二〇〇三年）を通じて、アパルトヘイト体制下の紛争と犠牲は、「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」、「コーサ系住民とスール系住民」との間においても生じており、そこにSAPが協力や黙認の形で密接に関与していたことも明らかに

なった。SAPは、日々の不当な弾圧を行うだけでなく、紛争の展開に直接影響を与える当事者でもあったことが共通認識となったのである。このことは、新政府が警察の組織改革と正当性改善へ向け、元解放運動武装勢力の取り込みや黒人職員の比率を高めるなど独自の取り組みを行うことを要請した。そうした取り組みのなかから本稿で注目するのが、コミュニティ・ポリシングと呼ばれる制度である。

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」と点と「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活動であり、欧米社会では行政サービスの効率化を目指す制度改革の流れのなかで実施されてきた。具体的な活動としては、警察と連携しながら地域住民が防犯パトロールを行ったり、警察側が治安に関する情報を住民と共有したりする動きなどがあげられる。南アフリカでは、警察改革の一環として一九九四年の新政府誕生後に導入された。

以下、南アフリカにおけるコミュニティ・ポリシング導入の背景と過程を整理したうえで、現場での制度運用の実態に触れ、この取り組みをめぐる特徴と課題を指摘する。とりわけ、場合によってはリスクをとまなう治安維持活動に住民の自発的な関与を促す要因が何であるのか、南アフリカに固有の文脈から考察してみたい。

●コミュニティ・ポリシング制度導入の背景

南アフリカ社会の約八割を占める黒人にとって、アパルトヘイト体制下の警察とは、「治安を維持し、犯罪捜査に取り組み、市民の安全を守る組織」の対極に位置するものであった。全体主義体制や植民地体制の下で共通して見られるように、SAPの目的は「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（参考文献②）。このような状況で通報その他の情報提供を行う市民は稀であろう。行政サービスを提供する側として民主化後の治安維持に取り組む組織にとって、こうした状況は改善されねばならなかった。

また、暴力的な取り締まりの最前線に立たされていた黒人警察官は、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低い階層から採用され、かつ出身地から離れた地域で勤務させられていたことが指摘されている。「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」のである（参考文献③）。この事実からは、組織の活動効率の向上のみならず、

アパルトヘイト体制が持ち込んだ「公務員不信」の構造を変化させることも警察改革に要請されていた実態がうかがえる。

この問題に応えるため、新政府は各警察署にコミュニティ・ポリス・フォーラム(CPF)を設置し、コミュニティ・ポリシング活動の拠点を全国に作った(二〇〇一年の時点で一一一四カ所)。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目的として始められた。一九九三年の暫定憲法で「すべての警察署にCPFを設置するよう定められ、一九九四年から開始された。一九九五年の南アフリカ警察法では、CPF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」と規定された。

「住民による警察の監視」という表現に示されるように、当初は、アパルトヘイト期の轍を踏まないように、住民側がオンブズマン的な役割を果たす場としてCPFは期待されていた。しかし、民主化後の犯罪多発状況を前にして、警

察の権限を強化する傾向が強まり、コミュニティ・ポリシングに対する政策的な位置づけも変化していく。一九九四年の実施開始後、活動における住民の能動性は政策文書においては徐々に矮小化され、一九九九年にムベキ政権に代わつてからは、より中央集権的で、犯罪との闘いを前面に押し出す警察政策が採用され、政府によるCPFへのサポートは後退した。二〇〇〇年頃までには、限られた地域を除いてCPFの取り組みは下火になってしまった、という評価が与えられた(参考文献⑦、⑧、⑨)。

しかし、その後CPF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・ポリシングが、警察主導で推進されることになった。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CPF設置の理念はすでに希薄になっており、取り組みが後退したと見る向きもあるだろう。その一方で、一九九四年の民主化から一〇年近くが経過し、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

意見もある。たとえば職員の人種比率は大幅に改善し、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、セクター・ポリシング・フォーラム(SCPF)の設置は、CPFからの後退なのではなく、CPF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。

●何をしているかーヨハネスブルグのCPF⇨SPFを中心に

ヨハネスブルグ市には二二のCPFが展開しているが、ヨハネスブルグ警察のCPF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。まず気づくのが、一九九〇年代後半にいったん下火となり、あるいは完全に崩壊してしまっただけ、おおよそ二〇〇〇年以降、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、という傾向がみられることである。また、いずれの

地域も、(a)「地元企業による献金・寄付を奨励」、(b)「警察署の建物を改装・改修するための寄付金集めを行う」、(c)「コンピュータの活用など」警察官のスキルアップのための機会を設ける、(d)「積極的な活動を行った警察官を表彰(たとえばヨハネスブルグのセントラル地区では毎月の優秀警察官への賞金が五〇〇ランド。ちなみに警察官の給与月額平均は二〇〇〇ランド)」、さらに(e)「被害者支援のNGOと連携」、(f)「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」という活動指針を共有している。

地元企業による支援について、ヨハネスブルグのクリーブランドCPF議長は「企業との結びつきなしには何もできない」といっている。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なかったが、メンバーが制限され、十分な活動資金も得られないことで活動は停滞していた。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

地域も、(a)「地元企業による献金・寄付を奨励」、(b)「警察署の建物を改装・改修するための寄付金集めを行う」、(c)「コンピュータの活用など」警察官のスキルアップのための機会を設ける、(d)「積極的な活動を行った警察官を表彰(たとえばヨハネスブルグのセントラル地区では毎月の優秀警察官への賞金が五〇〇ランド。ちなみに警察官の給与月額平均は二〇〇〇ランド)」、さらに(e)「被害者支援のNGOと連携」、(f)「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」という活動指針を共有している。

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。

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。これは一九九〇年代のCPF活動からの大きな変化である。ヨハネスブルグのオーランド警察署は、月一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。ブラフ地区では、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の場で、Google・アースを使い、前月のデータを持ち出して、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。

ヨハネスブルグ・ベノニのセクター七（ムスリム住民の多いファミア地区）では、住民の六五％がCPFに登録しており、メンバーは二〇〇人ほど。パトロールは朝二回、夜二回。時間帯は二二〜二四時、二三〜翌朝三時、一九〜二二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。オーランドの場合、五つのセクターに五人ずつ配置し、毎日歩行パトロールをする。仕事の多い若者を集め、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は毎日スूपやコーヒーを準備し、チップをくれる住民もある。

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という。オーランドで説明してくれたハウテン州CPF副議長（四五歳）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。

SPFシステム導入後の活動は、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り込みに積極的である点に着目することができる。

●誰が主導するのか―特徴と課題

こうした活動に対する阻害要因や課題としては、「不十分な公的支援」、「警察と地域の根深い対立」、「自警団的な暴力組織への転化」や「警察内部の意識改革がなかなか進まないこと」などのほかに、「代表性の問題」が指摘されている（参考文献⑩）。

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。たとえば、CPF幹部を選出する投票に、ごく限られた住民しか出席しない場合、そこで決まった人物らは住民を代表しているといえるのか、といった問題が該当する。ハウテン州では現在、法令により「少なくとも三カ月間、メンバーとして活動した経験を持つ者が幹部選挙に立候補できる」ことになっているが、二〇〇九年

までは「当該地域に居住または勤務している者なら誰でも立候補できた」ため、活動に不案内な者や偏った意図を持つ者が「CPFを乗っ取る」可能性があった。また「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が、必ずしもその警告が守られない場合もある。一定の人数が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。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も包まれ、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行われる可能性がある、というのである。CPFがそのようなローカル政治の場になってしまえば、住民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。

一方で、コミュニティ・ポリシー活動を主導する者の背景に特

微的な要素も見られる。CPFの幹部として活動を促進している人物には、「かつてアフリカ民族会議（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」というケースがいくつか見られた。たとえばヨーベルでは「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開発の一環としてCPFに力を入れていた。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規模が、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。ケープタウン近郊のマネンバーグでは、かつて統一民主戦線（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、カレードの元ANCメンバーが、現在のANC政府によるアフアーマティブ・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、カレード集住地区の自治活動・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、「誰がわざわざ時間とリスクを負って、自発的な治安維持活動に参加するか」というコミュニティ・ポリシングへの根本的な批判に対する反証を、南アフリカに固有の形で示している。それは、「かつて政治運動に関与していた人物で、今では政治のメイン・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、むしろにはコミュニティ・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）」とこうものである。

（あへ としひろ／大谷大学文学部准教授）

《参考文献》

①阿部利洋「二〇一三」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」（佐藤章編『紛争後国家形成—アフリカ・中東からの視角』アジア経済研究所）一三七—一七一ページ。

②Brogden, Mike, and Preeti Nijhar 2005. *Community Policing: National and International Models and Approaches*. Cullompton: Willan Publishing.

③Brogden, Mike, and Clifford Shearing 1993. *Policing for A New South Africa*. London and New York: Routledge.

④Burger, Johan 2007. "Community Policing or Sector Policing: Puzzling Developments," *ISS Today* (28 May 2007), <http://www.iss.co.za/pgcontent.php?UID=13509>, 二〇一二年七月二〇日閲覧。

⑤Dixon, Bill, and Janine Rauch 2004. *Sector Policing: Origins and Prospects*. ISS Monograph 97, <http://www.iss.co.za/pubs/Monographs/No97/Chap3.htm>, 二〇一二年七月二〇日閲覧。

⑥Maroga, Millicent 2003. "Two Sides of the Same Coin?: Sector Policing and Community Policing Forums," *S4 Crime Quarterly*, 6, pp. 13-16.

⑦Pelsler, Eric 1999. "The

Challenges of Community Policing in South Africa," *ISS Paper No. 42*, <http://www.iss.co.za/Pubs/Papers/42/Paper42.html>, 二〇一二年七月二〇日。

⑧Pelsler, Eric, Johann Schnetter, and Antoinette Louw 2002. *Note Everybody's Business: Community Policing in the SAPS' Priority Areas*. Pretoria: Institute for Security Studies.

⑨Rauch, 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.

⑩Wisler, Dominique, and Thekwoaba D. Onwudwe 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>, 二〇一二年七月二〇日閲覧。