

# ブラジルの新たな治安対策

## ——サンパウロ都市周辺部のKOBAN——

近田亮平

本稿では、犯罪の多さやファヴェーラ (favela) と呼ばれるスラム街が世界的に知られ、2014年のサッカーW杯や2016年の五輪を開催した際にも現地の劣悪な治安状況への懸念が高まったブラジルを対象に、はじめに国内の治安状況を把握する。そして、治安が概してより劣悪な都市に焦点を当て、日本の交番を模範として、サンパウロ州が国内で最初に導入した新たな治安対策 (以下、ブラジル側で設置された交番をKOBANと称する) について論じる。最後に、KOBANに関する一つの研究案を治安研究の可能性として提示する。

サンパウロ州やリオ州のように経済的に発展し人口が多い地域は治安が悪い傾向にあるが、両州が属する南東部内でも州によって数値に差がある。

殺人に関して、暴力による死者発生率の推移を全国的区分の5地域、本稿の研究案で取り上げるサンパウロ州についてみる (図1)。全国の数値は21世紀のはじめに若干改善した以外、ほぼ横ばいながら緩やかに上昇している。近年、より貧困な北東部と北部で数値の上昇が顕著となっている一方、南東部は改善傾向にある。南東部に位置するサンパウロ州の数値は、1990

### ●ブラジル国内の治安状況

「特集にあたって」で行った世界各国の治安状況の比較と同様に、殺人と強盗について地域的な経済格差も含めブラジル国内の状況を概観する。まず、法的区分である5つの地域 (北部、北東部、南東部、南部、中西部) に分けた各州のGDPと人口、および、自動車の強盗と盗難の合算件数の発生率をみる (表1)。地域的な経済格差に関して、本稿が提示する研究案の対象であるサンパウロ州は、GDPと人口の点で国内最大の経済力を有している。また、同州やGDPと人口で国内第2位のリオデジャネイロ (以下、リオ) 州を含む南東部は、国内で経済的に最も発展した地域である。一方、1人あたりGDPが顕著に示すように北東部は国内で経済的に最も貧しく、アマゾン河流域で人口の少ない北部は発展の遅れた地域である。

KOBANをブラジルで初めて導入したサンパウロ州では、後述するように殺人に関する状況は近年改善したが、自動車の強盗と盗難は非常に多い。また、治安の劣悪さが国内外で知られているリオ州も高い発生率となってい

表1 全国と各州のGDP (2010年) と人口および自動車の強盗と盗難の発生率

		GDP	1人あたりGDP	人口	2013	2014	2015
全 国		3,770.1	19.8	190,756	563	592	562
北部	アクレ	8.5	11.6	734	22	106	187
	アマパ	8.3	12.3	670	544	541	824
	アマゾン	59.8	17.2	3,484	493	587	585
	パラ	77.8	10.3	7,581	432	448	485
	ロンドニア	23.6	15.1	1,562	521	478	589
	ロライマ	6.3	14.1	450	60	462	370
	トカンチンス	17.2	12.5	1,383	306	331	353
北東部	アラゴアス	24.6	7.9	3,120	652	678	544
	バイーア	154.3	11.0	14,017	569	586	549
	セアラ	77.9	9.2	8,452	604	—	513
	マラニャン	45.3	6.9	6,575	286	378	432
	パラíba	31.9	8.5	3,767	30	210	283
	ペルナンブコ	95.2	10.8	8,796	449	478	544
	ピアウイ	22.1	7.1	3,110	333	456	441
	北リオグランデ	32.3	10.2	3,168	171	342	343
	セルジッペ	23.9	11.6	2,068	302	450	467
南東部	サンパウロ	1,247.6	30.2	41,262	881	861	712
	リオデジャネイロ	407.1	25.5	15,990	825	851	776
	エスピリトサント	82.1	23.4	3,515	452	403	343
	ミナスジェライス	351.4	17.9	19,597	198	380	396
南部	パラナ	217.3	20.8	10,445	363	372	380
	南リオグランデ	252.5	23.6	10,694	494	526	597
	サンタカタリーナ	152.5	24.4	6,248	362	383	378
中西部	ゴイアス	97.6	16.3	6,004	300	685	798
	マットグロッソ	59.6	19.6	3,035	418	493	398
	南マットグロッソ	43.5	17.8	2,449	330	352	333
	ブラジリア連邦区	149.9	58.3	2,570	759	976	685

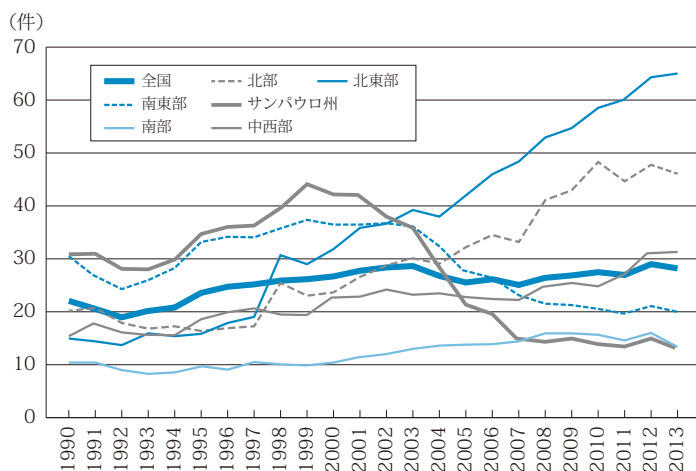
(注) 単位はGDPが100万レアル、人口が1000人、1人あたりGDPが1000レアル(1米ドル=約3.2レアル: 2017年3月)、発生率が10万台あたりの件数。

(出所) GDPと人口はIBGE、自動車の強盗と盗難の発生率はFórum Brasileiro de Segurança Públicaのデータを元に筆者作成。

年代に地域全体を上回っていたが21世紀はじめに大幅に低下し、最近是国内で最も発生率の低い南部と同じ水準で推移している。

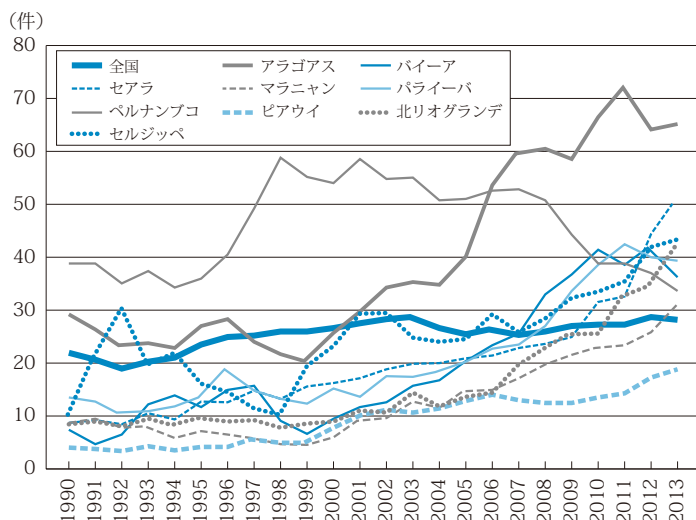
ただし、暴力による死者発生率を同一地域内でみると、州ごとに数値が大きく異なる。たとえば、発生率が大きく上昇している北東部では（図2）、アラゴアス州で数値が近年急激に上昇している。一方ピアウイ州は、全国でも最低だった時期がある。北東部で全体的に悪化している治安は、州により状況が異なるとともに、局地的に悪化する傾向にあるといえる。

図1 暴力による死者発生率の推移（1990～2013年）



（注）単位は10万人あたりの発生件数。  
（出所）参考文献①とIBGEの人口（一部推計）のデータを元に筆者作成。

図2 暴力による死者発生率の全国と北東部各州の推移（1990～2013年）



（注）単位は10万人あたりの発生件数。  
（出所）参考文献①とIBGEの人口（一部推計）のデータを元に筆者作成。

## ●治安の劣悪な都市と新たな治安対策KOBAN

「特集にあたって」の国際比較から、ブラジルは世界のなかでも治安が劣悪なことが確認された。また本稿において、国内で最も人口が多く経済的に発展しているサンパウロ州に関して、殺人発生率は低下したが強盗や盗難が依然多いことがわかった。サンパウロ州の州都であるサンパウロ市は都市として、国連統計局の基準（urban agglomeration）によると2016年の人口が約2130万人で、1位の東京（3814万人）などに次いで世界第5位である。新興途上国などの都市部では治安が概してより劣悪であり、大都市サンパウロの周

辺部にはいくつかの主要な社会集団が存在する。それらには、治安の観点から麻薬などの犯罪組織がまず挙げられる。ほかにも、主に貧困層居住地区のコミュニティをベースとした住民組織、貧困をはじめとする社会問題の改善のために活動する社会運動、軍政が終了した1980年代以降に民主化や貧者救済の拠点となったキリスト教系の宗教団体などがある。また、近年のブラジルでは参加型の行政スタイルが普及し、都市周辺部の社会集団のなかには政府と協働で政策を策定・実施するものもある。サンパウロをはじめとするブラジルの都市周辺部では、さまざまな社会集団がアクターとして現地の住民や構造と相互作用を行い、治安が相対的に劣悪な地域社会を形成している。

治安研究では、状況がより劣悪な都市に関する問題にも関心が寄せられてきた。都市の治安やそれに関連する問題を追究する研究は、これらの現象が先行的に顕在化したアメリカにおいて、社会学をはじめとするシカゴ学派を中心に行われてきた。ラテンアメリカに関しては、Rotker（参考文献②）が20世紀後半の急激な都市化やそれに起因する麻薬・犯罪組織の蔓延など、同地域に特徴的な問題に焦点を当てた研究を行っている。Rotkerはブラジルについて、サンパウロの若年層を含む犯罪状況を分析するとともに、軍政期からの警察や国家による拷問をはじめとする暴力的行為を究明している。ラテンアメリカ最大の都市サンパウロに関しても都市社会の変容に起因する治安問題についてCaldeira（参考文献③）が人類的な研究を行っている。Caldeiraは軍政から民政移管したブラジルの都市社会について、警察組

織が市民にとって依然強圧で暴力的であること、社会階層にもとづく生活空間の分断が進んでいること、民主化による人権の重視が犯罪を抑止すべき法律に活かされていないことなどを追究し、これらの是正が治安改善に必要なだと指摘している。

一方、ブラジルの警察に関して、同国が1985年まで21年間にわたり軍事政権だったこともあり、警察は国民を強圧的に監視・支配する機関というネガティブなイメージが強く、国家体制の変革に際して警察のイメージ改善や組織改革が試みられている（参考文献①）。しかし、治安のより劣悪な都市周辺部では、犯罪組織との対立などで警察が暴力的な手段を取ることがあるため、住民の警察に対するイメージは特に悪い（参考文献③）。警察はパトロールや犯罪発生時の任務遂行のため、治安の劣悪な都市周辺部を訪問したり一時的に滞在したりはするが、他の社会集団と異なり、現地アクターとしてのプレゼンスは希薄である。

ブラジルが民政へ移行した後の1990年代、経済の中心であるサンパウロ州では、「市民との交流および信頼関係構築を通じた地域警察活動の導入」（参考文献④）が検討された。そして1997年、日本の交番を模範とした新たな治安対策を独自に施行した。2000年からは日本政府がサンパウロ州でのKOBANの普及に協力を開始し、2005年に最初のKOBANがサンパウロ市で試験的に設置された。その後、KOBANはサンパウロ以外の州でも導入が試みられている。KOBANでは警官が現地に常駐するため、治安が劣悪でさまざまな社会集団が相互行為や活動を行っている都市周辺部において、警察が新たな現地アクターとして存在する可能性を持っていると考えられる。

## ●KOBANに関する調査研究の可能性

KOBANは警察のイメージが悪いブラジルにおいて、地域に密着した警察システムの創設を目的に、日本の交番を模範としてサンパウロ州がはじめに導入した治安対策である。ブラジルの新たな治安対策KOBANに関して、先行研究をまとめたのち、治安が悪くさまざまな現地アクターが存在する都市周辺部との関連から、一つの研究案を提示する。

KOBANの模範となった日本の交番に関して、小林（参考文献⑤）が警察の巡回連絡と住民の治安意識の関連について研究を行っている。そして、巡回連絡は

回数が少なくとも警察と住民との協力関係を良好なものにし、規模の大きい都市ほど警察への信頼を高めると結論付けている。吉田（参考文献⑧）は交番の運営や警官の勤務状況を調査し、地域社会や警察内部における交番警察官の疎外感などに起因する諸問題を指摘している。また、日本の交番はブラジル以外にシンガポールなど他の諸国にも移転されており、その実務組織であるJICA（参考文献④）が評価を主眼とした調査を行っている。ブラジルのKOBANに関してFerragi（参考文献⑦）は、サンパウロ州警察が新たな治安対策を日本から導入し、現地の状況に合わせて実施していく過程を追究した。そして、KOBANは警察自体を組織として強化し、社会的統合を促すコミュニティ型の防犯システム構築の先駆になったと主張している。清水（参考文献⑥）は、交番警察官と現地住民との個人的な関係に焦点を当てた調査をもとに、治安状況を改善し得る良好な関係を構築できるか否かは警察官個人の能力に拠っていると論じている。ただしKOBANは、最初の試験的な設置が2005年であるなど、ブラジルで近年導入されたばかりの施策である。そのため、現地の治安状況や社会の変化への影響に関する実証的な研究は、今後の課題の一つとなっている。

ここで提示する研究案は、日本の治安対策である交番が近年導入されたブラジル・サンパウロで、KOBANが都市周辺部の治安状況へどのような影響を与えているかを明らかにするものである。新たな治安対策のKOBANでは、設置地域の既存の現地アクター、住民、社会構造との間で、警官が駐在中に巡回などの相互的な行為を行う。この点に注目し、KOBANが都市周辺部の治安状況へ与える影響を分析する。また、KOBANという新たな政策を日本から導入した背景に、警察に対するイメージの改善というアイデアがあった点にも着目し、警察イメージの態様が治安状況へ与える影響も追究する。その際、KOBANの警官が行う相互的な行為と警察イメージの間の相関関係も考慮に入れる。そして、アクターと構造の相互作用を究明する社会学的枠組みや、現地でのフィールド調査などをもとに、次のような仮説の検証を試みる。

新たな制度であるKOBANの警察官は、ほかの現地アクターや参加型行政の多い社会構造の場合、それらや住民と相互的な行為をより活発に行うと推察される。そして、警官の活発な行為や地域との親密な関係は、



KOBANの現地アクターとしてのプレゼンスを増大させ、このことが治安状況に肯定的な変化を与えられ考えられる。また、ブラジルでKOBANが導入された背景には、治安状況の実質的な改善だけでなく、住民の警察に対するネガティブなイメージの是正というアイデアが想定されている。プレゼンスが希薄だった都市周辺部において、KOBANの警官が活発に行為し地域と親密な関係を構築すれば、警察イメージの是正を促進するであろう。また、改善された警察イメージは再帰的にKOBANの活動を円滑化し、治安状況を肯定的に変化させると推察できる。ただし、KOBANの設置で警官を身近に感じるようになり警察のイメージ改善につながったとしても、それだけでは（つまり警官と現地社会の相互作用が乏しい場合）、都市周辺部におけるKOBANの現地アクターとしてのプレゼンスは小さく、治安状況への影響は少ないと考えられる。

本研究案では前段で提示した仮説の検証により、KOBANが治安状況へ与えた影響の把握を試みる。このような研究の問いは、KOBANが都市周辺部の現地アクターになり得ているか、そして仮説は、現地アクターとしてのプレゼンスが高いほどKOBANは都市周辺部の治安改善に寄与している、という別のものに換言することができよう。

### ●おわりに——治安研究の可能性——

本稿では、治安が劣悪なブラジルでサンパウロ州が最初に導入した治安対策KOBANについて、一つの研究案を提示した。それは、KOBANが都市周辺部の治安状況に与える影響を追究するもので、現地アクター、住民、社会構造との間で警官が行う相互的な行為とともに、警察のイメージ改善というKOBAN導入の際に含まれていたアイデアに焦点を当てたものである。本研究案は、新たな政策が治安状況へ与える影響を究明する、治安研究の一つだといえる。それと同時に、治安の悪い都市周辺部でKOBANが新たな現地アクターになり得ているかも追究するため、治安だけでなく都市をめぐる研究としても捉えられる。

本特集の冒頭で述べたように、フィールド調査での危険性やデータ入手の難しさから、治安を対象とする研究は実施が困難である。一方、治安をめぐる問題はさまざまであり、その研究も多岐にわたる。本稿では、日本から導入した対策を治安問題の対象として、治安

状況の変化とともに都市構造の変化も究明する研究案を提示した。このような研究は、治安だけでなく都市を対象とした研究という側面もあり、治安研究の一つの発展的な可能性を示していよう。また、新興途上国地域の治安問題を研究するにあたり、ブラジルで模範にされた日本の治安対策を対象としており、現地において日本人研究者である利点を活かすこともできる。（こんた りょうへい／アジア経済研究所 ラテンアメリカ研究グループ）

### 《参考文献》

- ① Lima, Renato S. de, Samira Bueno and Guaracy Mingardi, “Estado, polícias e segurança pública no Brasil.” *Revista Direito GV* 12 (1) : 2016, pp.49-85.
- ② Rotker, Susana ed., *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*. New Jersey: Rutgers University Press, 2002.
- ③ Caldeira, Teresa P.R., *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press, 2000.
- ④ 国際協力機構（JICA）ブラジル事務所『ブラジル連邦共和国：交番システムに基づく地域警察活動普及プロジェクト終了時評価調査報告書』JICA、2011年。
- ⑤ 小林寿一「警察の巡回連絡が地域住民の治安意識に及ぼす影響——地域レベルの分析——」『犯罪社会学研究』21、1996年、94～115ページ。
- ⑥ 清水麻友美「サンパウロ市のコミュニティ・ポリシング」『ラテンアメリカレポート』30 (1)、2013年、63～73ページ。
- ⑦ Ferragi, Cesar A., “O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista.” *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 5 (8), 2011, pp.60-77.
- ⑧ 吉田如子「交番再訪」『法社会学』65、2006年、148～163ページ。  
〈ウェブ・サイト〉
- ⑨ Fórum Brasileiro de Segurança Pública（公安ブラジル・フォーラム）  
（<http://www.forumseguranca.org.br/>）
- ⑩ IBGE（ブラジル地理統計院）  
（<http://www.ibge.gov.br/home/>）