

第2章

アパルトヘイト後の南アフリカにおける 「紛争と国家形成」

阿部 利洋

要約：本稿では、「紛争と国家形成」というテーマに対して、「アパルトヘイト体制下の紛争が、その後の南アフリカ社会における法規範の回復に関して、どのような影響を及ぼし、あるいは機能を果たしたか」という問いを設定し、とりわけ法執行機関の変化を取り上げることから、その問いを検討する。具体的には、コミュニティ・ポリス・フォーラムと呼ばれる警察改革の動向に着目し、その制度の変遷や受容のされ方について報告する。

キーワード：アパルトヘイト 警察 コミュニティ・ポリス・フォーラム 信頼 法規範

第1節 「紛争と国家形成」というテーマと南アフリカの体制転換

1. 紛争という語をどのようにとらえるか

紛争という用語から否定的な意味合いを受け取らない者は少ないだろう。紛争は、予防され、抑止され、沈静化され、解消、あるいは除去されるべきもの、という一般的で常識的な見方は、紛争研究の意義を前提として支えるものであるにちがいない。そして、1990年代に入り冷戦体制が終焉したのち、訪れるはずであった平和状態から程遠い武力交戦が頻発したことが、「平和構築」や「移行期の正義」といった実務・研究枠組みの発展につながった。「地域紛争はいわば現代世界において慢性的に発生する疾病（・・・）紛争の要因となるものを取り除き、紛争から免れることのできる社会的制度を整え、人々の心の中に平和の基盤を作っていかなければならない」（篠田 [2003: i]）という位置づけが端的に示しているように、紛争という用語は、通常、否定的な価値判断を伴う。それは「紛争のない

状態」が定常状態であるという社会観にもとづくものである。

他方、「紛争は、社会の一体性と境界線とを作り、維持する」¹（コーザー [1978: 37]）、
「数多くの（比較的小規模な）対立が並存している社会は、ひとつの（深刻な）対立によ
って分裂した社会よりも、解体する危険が少ない」（コーザー [1978: 96, 99-100, 103]）、
「安定した関係性は、紛争の不在よりも、紛争のあり方によって特徴づけられる」²（コーザー
[1978: 110-111]）といった紛争認識もある。この場合、紛争という用語をどのように規定
するか、が問題になるのはもちろんだが、それ以上に、「社会は常に紛争状態にある」、も
っといえば「人間の集合状態は交渉や葛藤を通じた変化の過程にある」という社会観が前
提とされていることを押さえておかねばならない。紛争という用語には、ここでの文脈に
おいて、さしあたっては相当規模の武力紛争が想定されているわけだが、武力紛争（armed
conflict）は、政治的・社会的な要因から切り離されて出現し、また収束するものではない。
事象としての武力紛争は、「紛争のない定常状態」との差異——「あちら側」——として認
識しやすいけれども、概念規定を行う上で、紛争と武力紛争の違い、さらには武力紛争と
認定するための犠牲の基準を客観的に定めようとする方法論³は、紛争現象の理解とは基本
的に異なるゴールを目指すもののように思われる。すなわち、それは、ある特定の——お
そらくは分析者の所属する先進諸国の——社会状態との偏差を測定する目的にもとづくア
プローチなのではないか、ということである⁴。

では、この研究では紛争という語をどのように用いるのか。

まず、先に引用したルイス・コーザーに倣い、南アフリカで生じた紛争の機能を検討す
る、という立場を採用する。逆機能（Robert Merton）という概念もあるように、一般的に
否定的に受け止められる（武力）紛争が生じた結果、当該社会にとって肯定的、あるいは
何かしら積極的な結果が生じる事態も、検討の可能性に含まれる。出発点としては、「紛争
が、紛争後の国家制度・社会システムにどのような影響を及ぼしたか」という問いを設定
する。紛争を、社会現象のバリエーションのひとつとして位置づけるのである。また、紛
争の内実に関しては、上述の位置づけに沿って、暴力という語からその性格を把握するこ
とはせずに、「武力を用いた集合行為の応酬」（ないし武力を介した集合的コミュニケーション）と規定する。「紛争＝悪」という価値判断をあえて外した規定である。

¹ たとえばエヴァンズ＝プリチャードの描くヌアー社会における紛争理解を想起することが
できる。被害者と加害者、そして彼らを取り巻く人々が、「豹皮首長」の立場や交渉
の手続きにのっとるということが、その社会の慣習が共有・反復されたことを示す（エ
ヴァンズ＝プリチャード [1978]）。

² このとき有益なのが「合意の基礎をめぐる紛争対立と、基本的合意の範囲内で生じる紛
争対立」との区別（コーザー [1978: 94]）であり、ここでの紛争は後者を意味する。

³ ウプサラ大学紛争研究所の基準など。

⁴ だから良くないという話ではない。

2. 国家形成という語をどのようにとらえるか

実証的な研究を予定していることもあり、国家・社会の全体を包括的に把握することは目的としない。あくまで「紛争後の国家制度・社会システム」に対する影響・関係性に限定した議論を行う。

また、国家制度・社会システムについては、紛争中と紛争後という二分法を採用し、紛争中には「(近代) 国家として有すべき制度・システムが機能不全であった」という視点を前提とする。つまり、「紛争後の社会では、そうしたものが回復している (していない)、それゆえ、国家形成が進んでいる (進んでいない)」、という議論を想定する⁵。ここでの制度・システムに具体的に該当する領域としては、政治体制、国民統合、法を含む諸制度等が挙げられる。その中で、本報告では「法規範の回復、法治状態への移行」に注目し、南アフリカの体制転換期における事例を取り上げる。この選択は、南アフリカにおける紛争の背景であり前提であったアパルトヘイトが法制度として現れていたこと、と同時に、武力紛争の主な担い手が法執行機関(軍と警察)であったこと、から妥当なものだと考える。

ここまでの話を整理すると、「アパルトヘイト時代の紛争がもっていた特徴や傾向が、体制転換後の南アフリカ社会で、法規範の回復、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、とりわけ法執行機関の変化に関して検討する、ということである。この方向性に関して、南アフリカ社会が置かれていた条件を付加するならば、「紛争が、敵対集団のいずれかが有する圧倒的な武力によって終結するわけではなかったために、その後敵対していた勢力同士が再統合される必要が生じた」ということになるだろう。

3. 南アフリカの歴史的背景といくつかの可能な視点

第1節の1と2で述べたような立場と視点のうち、国民統合という領域に関して南アフリカの「紛争と国家形成」を考える方向性は、たとえば以下のように考えることができる。南アフリカで生じた紛争の社会的機能や、紛争が相関した意図せざる国家形成、について検討する際のヒントになるだろう。

1994年に誕生したマンデラ政権は、アパルトヘイト時代の加害行為や紛争対立について、戦犯法廷方式の「勝者の正義」は実施しない、という政治的な判断を行った。その代わりに、真実和解委員会(Truth and Reconciliation Commission)という独立の政府機関を設けて、

⁵ この姿勢に関しては、特に理論的な理由があるわけではないが、共同研究の検討対象となっているイラクやレバノンといった諸社会と比較すれば、南アフリカ社会の武力紛争はすでに過去の歴史的事実として認識することができることから、二分法にもとづく議論は紛争経験の理解をより明確にもたらしめてくれるのではないかと考えた。

それが過去の人権侵害に関する証言を集め、可能な限り調査を行い、国内各地で公開フォーラムを開催して、地域の人々に証言してもらったり、加害者に特赦を付与する条件として、公開の場で事実を話してもらい、そういうプロセスを経て、加害者の補償政策を大統領に勧告する、という取り組みがなされたのである。

こうした歴史に対して「ある紛争の特殊性が、その後の国家形成にあるパターンに影響を及ぼす」という議論を行うならどうなるか。ここで、真実和解委員会を参照しつつ、「国民統合、あるいは新国民の集合的アイデンティティの形成・促進」という観点から国家形成を考えるとすれば、次のような解釈が可能である。

アパルトヘイト時代の紛争では、人種融合、さらには人権保護の実現や「より正しい南アフリカ人アイデンティティの成立」が争点となっていた。別の言い方をすれば、ある属性の人々を社会から排除することに関する制度の維持／撤廃をめぐる紛争が続いていた、ということになる。そのため、紛争後に国民統合が図られる際にも、ある属性の人々（例：体制内の立場にもとづいて加害行為をはたらいた者）を（紛争後の観点から）排除する法廷とは異なる選択が行われた。あるいは、かつての紛争が（アパルトヘイト法という不当な）法体系の適用をめぐるものであったために、紛争後の国家形成過程において、法的な正義や法的決定の正当性を、無条件に前提とすることができなかった。そこで、真実和解委員会活動に見られるような、特殊な政策や正義の解釈（restorative justice）を通じて国民統合が図られることになった。

アパルトヘイト時代の紛争は、その後の国家形成に関して、上述のような方向性を予測・意図して行われたものではなかった。しかし、南アフリカの紛争が有していた特殊性を考慮しなければ、その後の国家形成、なかでも国民統合に関する上述の選択がなされた必然性を理解することもできない。この場合、アパルトヘイト時代の紛争は、その性質のうちに、その後の国家形成の方向性に対する潜在的な順機能を有していた、とすることができるのではないか。これを強い表現で言うなら「紛争の性質がその後の国家形成に関わる主要因（ここでは国民統合の方向性）を規定した」ということになるだろうし、穏やかには「紛争の性質がその後の国家形成に関わる主要因と相関関係をもつ」ということになるだろう。

第2節 コミュニティ・ポリシング

1. 目的と制度的基盤

では、アパルトヘイト後の法執行機関については、どのような現実、どのような変化に着目することから議論を進めることができるのか。体制転換時に法執行機関へ向けられる

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り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 (community policing) 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 の受け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])。1993～95年は、明らかに警察監視機能が強調されていた。つづく1995～97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始めた。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 は地域の人々を動員する」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 (通報含む) から断絶されて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・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・ムベキ大統領になり、警察長官がセレビ (Jacob

Sello Selebi) 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⁶。現在では、全国的に見た場合、限られた地域を除いて CPFs の取り組みは下火になってしまった、という評価が一般的なようである (Cawthra [2005] ; Pelser [1999])。

このように、現在では社会全体として見れば否定的・懐疑的な評価が下される CPFs ではあるが、その取り組みがモデル化されているケースもある。ケープタウン郊外にあるマネンバーグ (Manenberg) はカラードが多くを占める地域であり、CPF が最も成功したケース (ケープタウン大学犯罪学研究所) とされている。その具体的な活動内容については第 2 節 4 で後述する。

2. CPFs 制度導入の背景

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「南アの安定を促進すること」と定めており、その後制定されていった関連法⁷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。

また、1990~94 年に激化したアフリカ人同士の抗争事件では、警察がいずれかの集団に肩入れした介入を行い、それを通じて地域をコントロールする手法を採用していた。

「警察と国軍がともに住民から信用されていない状況で、(…) 紛争がエスカレートすると、そうした武装組織は何もすることができなかった。というのも、住民からは彼ら自身が問題の一部だと見られていたからである。(…) 治安部隊はホステル居住者 (注：この文脈では、武装したズールー人出稼ぎグループ) の側に立っていると非難されていた。そ

⁶ ケープタウン大学犯罪学研究所のアーヴィン・キネス (Irvin Kinnes) のコメント。

⁷ 以下は Meyer [1999] より。Public Safety Act (1953) : 多くの法の執行を差し止める効力を持つ国家非常事態宣言の発令を認める。Post Office Act (1953) : 犯罪の証拠が見出せると疑われる場合、郵便物を開封できる。Protection of Information Act (1982) : 大統領および関係当局が定めた場所において「共和国の安全保障ないしは利害を損なう目的を有する」とみなされた人物に対しては、20 年以下の禁固刑を科することができる。Intimidation Act (1982) : 他人に対する脅し、あるいは非難を犯罪とみなす。これは、労働争議の場においてしばしば適用された。Demonstration in or near Court Building Prohibition Act (1982) : 刑事被告人を保護するために、裁判所周辺における抗議活動を禁止する。

のような状態のなかで、治安部隊は紛争と重ねて受け止められるようになり、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])。

このような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こ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、内戦とも評される状況が生じていた(図1、2参照、とりわけ1993～94年)。

こうした状況を打開する鍵とみなされたのが、警察改革であり、地域住民との関係改善であった。CPF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。

3. どのような認知・受容がなされてきたか

CPF活動に対する認知については、全国レベルで行われた聴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～10月15日にかけて、英国国際開発庁(The British Government's Department for International Development)の援助を受けて行われた調査では、全国9州のなかから32の警察管区と、重点捜査地域にある45の警察署を選び、それぞれの警察幹部、CPF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名、警察署で229名)。また、45の警察署の半径10キロ以内に居住する市民1万3659名、45の警察署にやってきた市民2286名、さらにその2286名のうち1361名に追跡調査(3ヶ月後まで)が実施された。

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、表2～5のデータである。

表2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こと」と受け止める一方、地域側は「警察が態度を変え、より説明責任を果たすこと」ととらえる傾向を示している(表中の太字参照)。表3からは、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つた様子をうかがうことができる。こうしたデータは、CPFが、全体として見た場合に、あまり望ましい帰結に至らなかつたという評価を裏づけるものといえるだろう。

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4と表5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4、とくに表中の太字参照)、CPFという言葉については「知らないか懐疑的」である人々も、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5)、という事実である。つまり、活動全体として振り返ってみれば「うまくいかなかった」という評価が与えられるにしても、それは「南アフリカの状況に適合しないものだったから」、というより、「地域側のニーズがありながら、(広報や動員、予算配分等の点で)適切に遂

行されなかったから」、ということになるのではないか、ということが考えられる。

4. 成功した事例——マネンバーグのCPF⁸——

1993年から95年にかけてマネンバーグのCPF議長を務め、現在では西ケープ犯罪対策フォーラム (Western Cape Anti Crime Forum) を組織するゲイノー・バセル (Gaynor Wasser) によれば、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り組みを重視し」、「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付け」、「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、いう。政治家がフォーラムの代表者にならないようにも気を配った (政治対立の場にならないように)。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・副議長にはなれない) 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の紹介をしてもらった。各コミュニティは代表の立場に相当する人間を2~3人決めておいて、毎回誰かが必ず出席するようにした。「法律ができたので、定期的に地域の代表者と警察署の幹部が会合を開かなくてはならなくなった」という見方でうまくいくはずがないだろう、とバセルは言う。形式的に始めたところでは、他のCPFに (使用可能な車の台数が違うなどといった理由で) 嫉妬を振り向けるコミュニティもあったそうである。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⁹」を表彰するなど感謝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。「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。最近ノミネートされたのは、4人の幼児を病院へ連れて行った警察官である。母親は病院へ連れて行くことができなくて警察署に助けを求めてきた。もちろん、これは警察の仕事ではないのだが、彼はそこで門前払いを食らわせなかった、それが評価された¹⁰。

⁸ 以下の記述は、ゲイノー・バセルへのインタビュー (2009年8月27日) より。

⁹ 選考の基準は次のとおり。ある特定の捜査において優れた功績を示したこと。通常の職務以上の活動を行ったこと。コミュニティ・ポリシングを促進し、奨励したこと。あるコミュニティに対する長期間の職務遂行経験。

¹⁰ この姿勢を考えるには、かつてDVやレイプの通報は取り合わなかった背景や、警察が住民と敵対関係にあったことを併せて想起する必要があるだろう。いまでは Domestic Violence Act of 1998 が制定され、警察はDVの訴えに応えなくてはならないことが法律に明記されている。

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付ける施策のモデルケースにしようとしていた。また、アフーマティブ・アクションの流れの中で、カラードの警察官を警察署に積極的に送り込み、10数年を経た今、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。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してもいる。住民は、被害にあった時に、「気軽に警察に報告し」、そのフィードバックで防犯効果が高いということだ（以前であれば、被害にあっても、誰も警察には通報しないので、さらに犯罪が生じるといふ悪循環が見られた）。警察の側も「以前は月曜から木曜まで適当に仕事をし、金曜はバーベキュー、土日は勝手に休んでいた。そのため、ケープのドラッグディーラーたちは平日は市内で活動し、週末になるとタウンシップへ戻ってきて問題を起こした。警察に電話をかけても誰も出ない。それが、いまではシフトを組んで、土日も職務をこなすようになった」。現在では、CPFの定期的な会合のみならず、法的な対処に取り組む組織、あるいはCPFの要望によって全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。こうした可能性は、ケープタウン周辺であればケープフラット、ジョハネスバーグ周辺であれば、たとえばソウェトのように、地域の構成員に共通性が高く（人の移動が激しくなく）、長期的な人間関係を期待できる地域に見出せるものではないか、ということである。マネンバーグのCPFは他のエリアのCPF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やり方が伝達されていく。近隣のコミュニティから人が集まることで、犯罪のパターンを知ることができる。また、物的に共有できるものを考えることになる。

政府は今では（CPFsが制度上は依然として継続中であるにもかかわらず）警察主導で地域を監視しようとするコミュニティ安全プログラム（Community Safe Programmes）を実施し始めたが、CPFsが根づいたエリアではあまり必要とされないだろう、とバセルは指摘する。

5. コミュニティ・ポリシングの課題・難題

こうした活動に対する阻害要因としては、「公的支援の欠如」や「警察内部の意識改革の問題」などの他に、「代表性の問題」や「警察と地域の根深い対立関係」が指摘されている。

代表性の問題とは、CPFsのメンバーが、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。「政治的なグループ分けを繰り返すのではなく、女性や青年、農場労働者のようなグループからも代表者が出るよう奨励すべきである。」「基準を設けずだれで

も入れるが、「巨大で非効率的な組織」になることは避けるべきだが、どのような基準で代表者を選ぶか、バランスを見定める必要がある」(Rakgoadi [1995]) とされる一方で、それに失敗したケースが、たとえば次のように報告されている。

「カトレホン (Katlehong) での CPF は、たとえば PAC (パンアフリカニスト会議) に所属している議長による CPF 運営のアイデアに対しては、ANC (アフリカ民族会議) 関係者が会議をボイコットするなどといったことがあった。また、市民グループ civic と action area committee が、CPF に類似する防犯組織を作り、それぞれの組織があまり連携しなかったことも、CPF の効力を弱めることになった。また、ビジネス、若者、教会といったグループがフォーラムにあまり関心を示さず、あるいは CPF についてあまり知らされていなかった。そのため、会合は、警察と委員会メンバーと PAC 関係者だけが出席していた。IFP (インカタ自由党) 関係者は欠席した、というのも、そのタウンシップは彼らにとって「行ってはいけない場所」だったからだ」(Thulare [1996])。

これは、まさにバセルの言う「やってはいけないこと」であるが、そもそも代表の選出が難しい状況も存在する。以下の状況では、代表性も、共同性も確保しにくいだろう。

「(スクウォッターキャンプの殺人事件はどの程度解決するのか? との質問に対して、担当地区の警官が答える…) ほとんど解決しないよ。捜査はされるがお蔵入りになる。

(…) そこに住むのも一時的なんだ。誰かを殺した奴は、翌日には消えてる。住んでた小屋を 3000 ランドで売って、ここからなら Orange Farm でも Randburg でも、とにかく他のスクウォッターキャンプへ行っている (…) 周りの住民は何も証言しない (…) 一時的な滞在場所ではお互いよそ者同士というわけだ」(Steinberg [2008: 123, 125, 129])。

他方、警察と地域との関係改善を目的とする CPFs ではあるが、定期的に意見交換を行い、場合によっては協同して地域の巡回を行う、といった手法自体が否定的に受け止められる状況がまだ残っている。

「(トランスカイの田舎にあるクンプ [Qumbu] では CPF への参加度合いが低かったが) 警察と刑事司法システムは有罪宣告まで持っていく能力がないと見られていることが影響している。南アの他の地域と同様、捜査活動が十分でない。捜査員の 87% はまったく訓練を受けておらず、実際問題として捜査活動が「存在しない」。ここでは、他のどの地域よりも過去の負の遺産が重くのしかかっている。(…) 警察は、依然として「住民をスパイとして使い、地域との溝を維持している」と言われているのだ」(Louw and Shaw [1997])。

「(なぜ警察への通報がないのか? と質問され、ある巡査長が答えた…) 証人は、捜査員が加害者情報を加害者に売るのがを恐れている。そういうことになれば、あとで証言した自分の身に危険が及ぶ。だから皆、信頼できる警官にしか話さない」(Steinberg [2008: 127])。

第3節 考察の方向性

コミュニティ・ポリシングの成否を左右する理論的な要因として持ち出されるのが、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。それを社会関係資本 (social capital) ということもできる。互酬性というのが、そうした社会関係資本を生み出す構造的な条件である。(…) 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」(Pelser [1999])。

この視点に従うなら、マネンバーグのようなところは、そうした社会関係資本が潜在していたので、この取り組みがうまくいった、ということになる。そして、そうした社会関係資本が、国レベル、社会全域レベルの紛争状態、すなわち法治の不全状態によって、強まる、それゆえにコミュニティ・ポリシングのような活動が有効化する可能性がある、といえるかどうか、が議論のポイントになる。もしそうだということになれば、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」とは異なる、紛争後社会の(国家制度再建過程における)可能性として位置づけられるだろう。

ただし、こうした社会関係資本(の発展)に対して留保を与える見方もある。たとえば、ジグムント・バウマンは、『コミュニティ』のなかで、「今日のゲットーに持続的な共同性は育たない」という議論を行っている。

「(…) ヴァカン¹¹を引用するならば、「古典的な形態におけるゲットーは、残忍な人種的排除に対する防護壁としての役割をある程度果たしていたが、今日の超ゲットー(hyperghetto)は、集団的な緩衝物としての積極的な役割をなくし、露骨な社会的追放のための破滅的な装置に変わってしまった」。今日のゲットーでは、いかなる集団的な緩衝物も作ることはできないが、それは、連帯や相互の信頼が根づく見込みの立つ前に、ゲットー生活がそれらを分解し、破壊してしまう、という単純な理由による。ゲットーは、コミュニティ感情を育む温室ではない。それどころか、社会的な分解、原子化、規範なき自己喪失の実験室となっているのである」(バウマン [2008: 167-168])。

もともと、引用文中のゲットーという用語が指示する現実には幅があり、条件によっては、マネンバーグのような可能性もあれば、スタインバーグの描くジョハネスバーグのよ

¹¹ フランス郊外のゲットー、貧困を研究しているロイック・ヴァカン (Loïc Wacquant)。文中の引用文献・引用箇所は、以下。“How Penal Common Sense Comes to Europeans: Notes on the Transatlantic Discussion of the Neoliberal *Doxa*,” *European Societies*, vol.1, no.3 (1999), pp.56, 60-61.

うに立ち現れる、と受け止める必要はあるだろう。

参考文献

〈日本語文献〉

- エヴァンズ＝プリチャード, E. E. [1978] 『ヌアー族——ナイル系一民族の生業形態と政治制度の調査記録——』 (向井元子訳) 岩波書店。
- コーザー, ルイス [1978] 『社会闘争の機能』 (新睦人訳) 新曜社。
- 篠田英朗 [2003] 『平和構築と法の支配——国際平和活動の理論的・機能的分析——』 創文社。
- バウマン, ジグムント [2008] 『コミュニティ——安全と自由の戦場——』 (奥井智之訳) 筑摩書房。

〈外国語文献〉

- Brogden, Mike, and Clifford Shearing [1993] *Policing for a New South Africa*, London and New York: Routledge.
- Bruce, David [1997] “Community Safety and Security: Crime Prevention and Development at the Local Level,” *African Security Review*, 6 (4).
(<http://www.issafrica.org/pubs/ASR/6No4/Bruce.html> ——2010年1月5日アクセス)
- CASE (Community Agency for Social Enquiry) [1998] “Evaluation of the Western Cape Community Policing Pilot Project,” Braamfontein: CASE.
- Cawthra, Gavin [2005] “Security Governance in South Africa,” *African Security Review*, 14 (3), pp.95-105.
- Gastrow, Peter [1996] “Civil Society and Violence: How to Manage in the Townships without the Army,” *African Security Review*, 5(1). (<http://www.issafrica.org/pubs/asr/5no1/Gastrow.html> ——2010年1月5日アクセス)
- 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> ——2010年1月5日アクセス)
- Meyer, Danie [1999] “The South African Experience in Dealing with Communal Violence,” *African Security Review*, 8(1). (<http://www.issafrica.org/pubs/ASR/8No1/TheSouthAfricanExp.html> ——2010年1月5日アクセス)

- Mistry, Duxita [1996] “The State of Community Police Forums (CPFs) and Their Challenges,” paper presented at Crimsa/Unisa’s Third International Crime Conference, Crime and Justice in the Nineties, Unisa Pretoria, 3-5 July 1996. (<http://www.csvr.org.za/wits/papers/papdux1.htm> —2010年1月5日アクセス)
- [1997] “A Review of Community Policing,” in Mark Shaw et al. eds., *Policing the Transformation: Further Issues in South Africa’s Crime Debate*, Pretoria: Institute for Security Studies. (<http://www.iss.co.za/Monographs/No12/Mistry.html> —2010年1月5日アクセス)
- 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> —2010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.
- Rakgoadi, Pakiso Sylvester [1995] “Community Policing in Gauteng: Policy Issues,” research report written for the Centre for the Study of Violence and Reconciliation. (<http://www.csvr.org.za/wits/papers/paprakg3.htm> —2010年1月5日アクセス)
- Segal, L., J. Pelo and P. Rampa [1999] “Asicamtheni Magents—Let’s Talk Magents: Youth Attitudes towards Crime,” *Crime and Conflict*, 15: pp.23-27.
- Shaw, Mark [2002] *Crime and Policing in Post-Apartheid South Africa: Transforming under Fire*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Steinberg, Jonny [2008] *Thin Blue: The Unwritten Rules of Policing South Africa*, Johannesburg and Cape Town: Jonathan Ball Publishers.
- Stevens, Peter, and Dianna M. Yach [1995] *Community Policing in Action: A Practitioner’s Guide*, Cape Town: Juta & Co. Ltd.
- Thulare, Paul [1996] “Policing and Security on the East Rand: Katorus Area,” *African Security Review*, 5(2). (<http://www.issafrika.org/pubs/ASR/5No2/5No2/PolicingAndSecurity.html> —2010年1月5日アクセス) .
- Western Cape Anti-Crime Forum [2003] *10 years of Anti-Crime* (Pamphlet).
- Wilson, Richard A. [2001] *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Williams, Rocky [2002] “Integration or Absorption?: The Creation of the South African National Defence Force, 1993 to 1999,” *African Security Review*, 11(2). (<http://www.iss.co.za/pubs/ASR/11No2/Williams.html> —2010年1月5日アクセス)
- Zwane, Pule [1994] “The Need for Community Policing,” *African Defence Review*, 18 (<http://www.issafrika.org/pubs/ASR/ADR18/Zwane.html> —2010年1月5日アクセス)

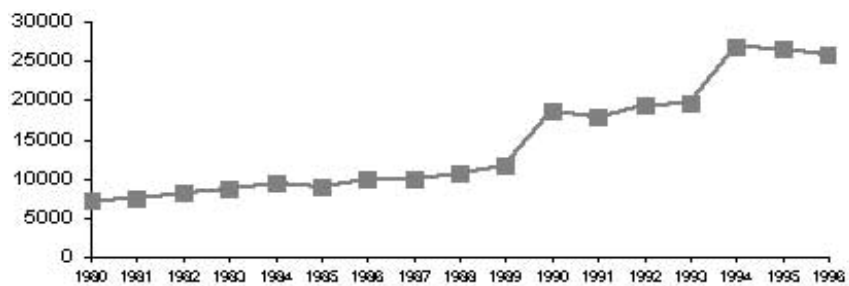
表1 南アフリカにおけるコミュニティ・ポリシングの政策的位置づけの変化

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もうける。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。
1995	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り組みを統合する。	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	<p>安全保安白書</p> <p>White Paper on Safety and Security</p>	<p>地域の犯罪抑止へ向けて、複数の活動主体を設ける。</p>	<p>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。</p>
1999	<p>重大犯罪エリアにおける警察活動の強化</p> <p>Focus on Operations in Priority Areas</p>	<p>重大犯罪多発エリアにおける厳重な取り締まり、あるいは警察活動の強化を強調。</p>	<p>コミュニティ・ポリシングの目的に対する影響は不明。</p>

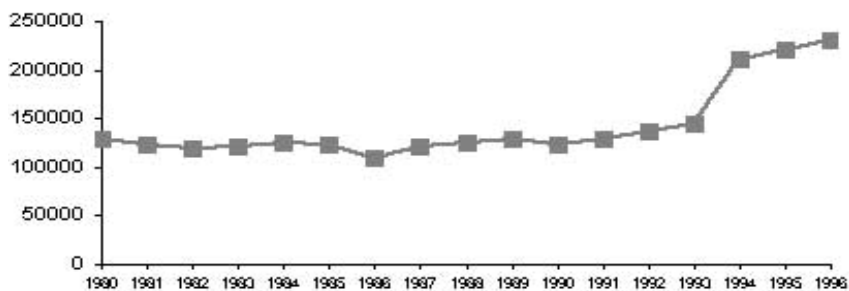
(出所) Pelsler et al. [2002] より筆者作成。

図1 報告された殺人件数——1980-1996年——



(出所) Louw and Shaw [1997]。

図2 報告された重大な暴行の件数——1980-1996年——



(出所) Louw and Shaw [1997]。

表2 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		
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			50	20

（出所）Pelser et al. [2002] より筆者作成。

表3 CPF 活動の浸透度合（人数）

調査対象者数	17,231
CPF を知っていた人	7,587
自分の居住地の 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] 。

表4 人々から信頼されるために警察は何をするべきか？

	人数	%
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
地域住民に敬意を払う	656	3.3
(その他略)		
計	19,445	100

(出所) Pelser et al. [2002] より筆者作成。

表5 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 1万 3525)	警察署出口調査 (回答数 2256)	追跡調査 (回答数 1343)
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] 。