

第3章

南アフリカにおける治安対策

—非国家主体に注目して—

佐藤 千鶴子

要約：

本稿では、南アフリカにおける治安の問題を治安対策の観点から考察する。とりわけ、南アフリカでは、犯罪取り締まりが警察という国家機関により独占的に行われているのではなく、非国家主体を含めた複数の主体が取り締まりに関与していることに着目し、民間のセキュリティ会社と自警団的活動を行うグループを例に、その歴史的背景と民主化後の変化について検討する。

キーワード：

南アフリカ、治安対策、犯罪取り締まり、民間セキュリティ会社、自警団

はじめに

南アフリカは治安の悪い国としてよく引き合いに出される。国連薬物犯罪事務所 (United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC) による最新の報告書から、犯罪の国際比較において最も一般的に用いられる人口 10 万人当たりの殺人発生率をみると、南アフリカは 31 件 (2012 年) で、アフリカ大陸においてスワジランド (33.8 件) に次ぐ高い値となっている¹ (UNODC 2014, 124)。殺人発生率は一般に、人口 10 万人当たり 20 件を超えると「高い」とされ、30 件を超えると「非常に高い」とされるため (Kriegler and Shaw 2016, 82)、南アフリカは殺人発生率が非常に高い、治安の悪い国である、ということになる²。国連

¹ ちなみに日本は 0.3 件 (2011 年) でアイスランドと同値、シンガポール (0.2 件) に次ぐ低い値となっている。本稿では、殺人発生率に関して UNODC (2014) の数値を引用しているが、UNODC の報告書と UNODC のウェブサイト上で閲覧できるデータ (<https://data.unodc.org/>, 2017 年 3 月 6 日アクセス) の数値には微妙なずれがある。しかしながら、数値の違いはわずかであり、本稿の議論に大きな影響を及ぼすものではない。

² 住宅強盗やレイプなど、殺人以外の犯罪に関する統計に関しては、そもそも統計がきちんと取られていない国があることに加えて、国ごとに犯罪の定義が異なることや、犯罪の発生件数

の報告書で南アフリカよりも殺人発生率が高い国は、すでに述べたスワジランドのほか、ラテンアメリカ・カリブ諸国のホンジュラス (90.4 件)、ベネズエラ (53.7 件)、バリーズ (44.7 件)、エルサルバドル (41.2 件)、グアテマラ (39.9 件)、ジャマイカ (39.3 件)、セントクリストファー・ネイビス (33.6 件) のみである。ただし、同報告書は、南アフリカの年間殺人発生件数、人口 10 万人当たりの殺人発生率がともに、2000 年の 2 万 1758 件と 48.5 件から以降 12 年間に一貫して改善してきたことも示している。この傾向は上記 8 カ国には見られない (UNODC 2014, 122-133)。

南アフリカでなぜ治安が悪いのか、その理由に関しては多くの研究がなされてきたが、犯罪学者の間で確固たるコンセンサスは存在しない。人種間での経済格差を中心にアパルトヘイトの負の遺産が残存していることや、犯罪者の多数を占める若い男性の間でのピア・プレッシャーや集団心理に基づく「暴力の文化」の存在が指摘される一方で (Altbeker 2007)、警察や司法による犯罪取り締まり (policing) の不備、とりわけ警察官の腐敗を挙げる声もある (Van der Spuy and Shearing 2014)。後者は、アパルトヘイト撤廃 (民主化) 後、人びとの間での警察組織の正統性を取り戻すために導入された一連の改革が必ずしも成果を挙げてはいないことを示している (Altbeker 2005, Steinberg 2008)。

本稿では、南アフリカにおける治安の問題を治安対策の観点から考察する。とりわけ、南アフリカでは、犯罪取り締まりが警察という国家機関により独占的に行われているのではなく、非国家主体を含めた複数の主体が取り締まりに関与していることに着目し、その歴史的背景と民主化後の変化について検討する。犯罪取り締まりを行う非国家主体にはいくつかの形態があるが、本稿では次の 2 つを事例として取り上げる。第一が、中間層や富裕層の住宅から企業やショッピングモールなどの警備を担う民間のセキュリティ会社 (private security company) である。第二が、犯罪者と見なされた者に対して自らの手で制裁を下す自警団的な活動を行うグループ (vigilante group)³ である。後者は、犯罪発生率が最も高い低所得者居住区 (旧黒人都市居住区=タウンシップやインフォーマル居住区) のみならず、旧ホームランドの農村地域にもみられる⁴。

と犯罪被害を警察に届け出る件数の間に大きな開きがあるため統計の信憑性が低いという理由などにより、国際比較が困難となっている。

³ 南アフリカでは自警団 (vigilante) という語が時代により異なる意味で使用されている。1980 年代には、この語は反アパルトヘイトの抵抗組織に対抗する保守・反動的なグループのみを指すようになった。だが民主化後は、住民による日常的な犯罪取り締まり活動や民衆正義 (popular justice) も含めた、より一般的な意味でこの語が用いられるようになっており (Buur and Jensen 2004, 141-142)、本稿でも 1980 年代の限定的な意味ではなく、一般的な意味でこの語を使用している。

⁴ 他に犯罪取り締まり活動に従事する住民組織としては、主として中間層・富裕層の住宅街にみられる近隣監視団 (Neighbourhood Watch) や旧白人農場地帯で農場主が組織する農場監視団 (Farm Watch) などがある。これら組織のなかには、居住地域のパトロールや犯罪に関する定期的な情報交換といった暴力を伴わない活動のみならず、犯罪者と見なされた者に対して自ら

以下、第1節では、南アフリカにおける治安状況の推移と犯罪の特徴について先行研究をもとに整理する。第2節では、南アフリカで非国家主体による犯罪取り締まりが発展した歴史的背景を考察する。第3節では、民間セキュリティ会社と自警団的な活動を行うグループに関して民主化後の変化を検討する。

1. 南アフリカにおける犯罪動向の推移と特徴

本節では、2016年に刊行された『南アフリカの犯罪傾向に関する市民のための手引き』(Kriegler and Shaw 2016)をもとに、犯罪動向の推移と特徴を整理する。ケープタウン大学の犯罪学研究所に所属する2名の研究者により書かれた同書は、犯罪統計とは何かという基本的な事柄から、犯罪統計の分析を通じて見える殺人発生率の歴史的推移、そして民主化後の暴力の性質の変化に至るまで、一般市民向けにわかりやすく解説した概説書である。概説書といっても、警察発表の殺人統計については20世紀初頭まで遡って掲載・分析しており、かつ殺人発生率に関しては最新の国勢調査(2011年)に基づいて2000年代の人口を再推計した上で計算している点で、警察発表よりも正確な数値となっている⁵

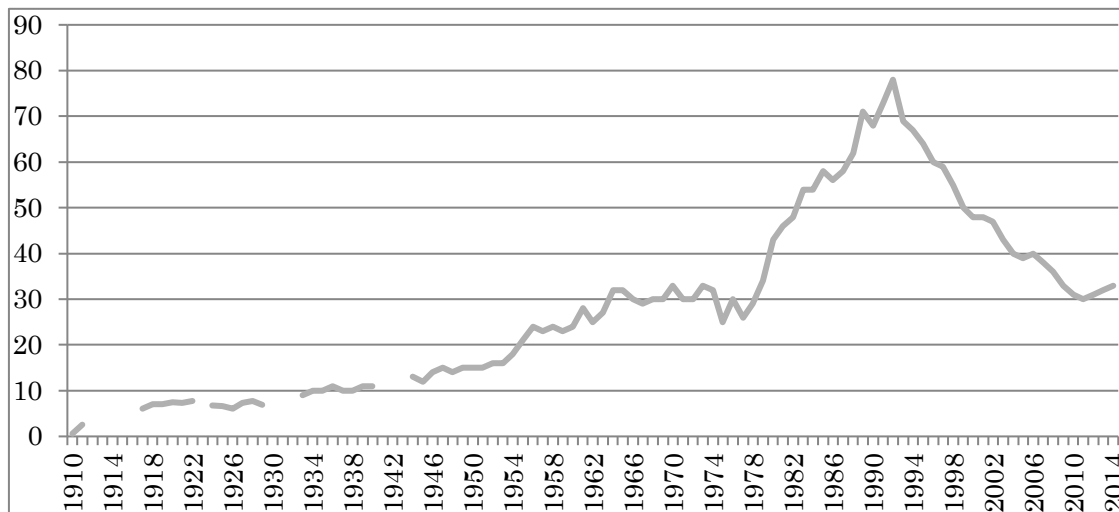
(Kriegler and Shaw 2016, 71)。南アフリカでは、警察が27の犯罪に関して毎年、統計を発表することが慣例となっているが(SAPS 2016)、本書には複数のソースから著者らが集めた1994～2014年までの各犯罪の発生率も付録として収録されている。

南アフリカにおける犯罪動向の推移と特徴に関して、本書は3つの重要な事柄を明らかにしている。第一は、殺人発生率の歴史的な推移である。著者らは、南アフリカ連邦が成立してから2014年までの1世紀以上にわたる殺人発生率を計算した。それにより、殺人発生率が1950年代にすでに人口10万人当たり20件を超える「高い」レベルにあり、それは1992年までほぼ一貫して増加し続けたこと、そして民主化後には2012年までほぼ一貫して減少し続けてきたことを明らかにした(Kriegler and Shaw 2016, chap 5)。図1に示したように、殺人発生率は、アパルトヘイト末期から政治体制移行のための交渉が行われていた時期に人口10万人当たり43件(1980年)から78件(1992年)へと急激に増加し、ピークを迎えた。しかしながら、1993年以降、2011年までは一貫して減少し、人口10万人当たり30件前後という1960年代～1970年代の「とても高い」レベルまで落ち着いた。世界的にみて殺人発生率が「とても高い」レベルにあることは事実だが、過去20年間に殺人発生率はかなり劇的に減少したのである。

制裁を加える自警団的な活動を行うものがある可能性もある。

⁵ 著者らによれば、2011年の国勢調査の結果、その前10年間に関して、2001年の国勢調査に基づく推計よりも人口が急速に増加していることが判明した。その結果、南アフリカ警察が2000年代の犯罪発生率の計算に用いてきた人口推計の不正確さが増大したが、警察は人口推計をやり直して犯罪発生率を再計算する慣行はないとしてこれを行わなかった(Kriegler and Shaw 2016, 71)。それゆえ、警察の数値は、犯罪発生率に関して過大評価していることになる。

図1 人口10万人当たりの殺人発生率の推移：1910～2014年（単位：件）



（出所）Kriegler and Shaw（2016, 185）より筆者作成。

（注）1970年代後半に一時的に殺人発生率が改善しているが、それはホームランドが統計に含まれないようになったためと思われる。

第二は、殺人発生率の国内格差である。南アフリカ各地で犯罪は発生しているが、犯罪の加害者や被害者になる可能性は、若くて貧しい黒人およびカラード（混血）の人びとの間で圧倒的に高く、犯罪発生率はこれらの人びとが住む都市の低所得者居住区で非常に高い（Van der Spuy and Shearing 2014, Altbeker 2005, Pinnock 2016）。本書はこの点を統計を用いてわかりやすく説明している。たとえば、2014年の8つの大都市自治体⁶すべてを合わせた殺人発生率は人口10万人当たり40件で全国の33件よりも高いが、都市ごとに発生率にはかなりの差がある。とりわけ、犯罪首都としばしば称されるジョハネスバーグ市の殺人発生率は30件で必ずしも高い数値ではなく、むしろ風光明媚な観光地であるケープタウン市の方が63件で突出して高くなっている（Kriegler and Shaw 2016, 103-106）。さらに、特定の市内においても、殺人その他の犯罪の発生率は場所により著しく異なっている。たとえばケープタウン市を見ると、殺人の発生率が最も高いのはフィリピ・イースト（Philippi East）とニャンガ（Nyanga）という低所得者の住むタウンシップであるのに対し、住宅侵入窃盗（burglary）が最も多いのはクレアモント（Claremont）やキャンパス・ベイ（Camps Bay）など比較的豊かな人びとが住む郊外の住宅地、加重強盗（aggravated robbery）が多いのは市中心部やパロー（Parow）のようなビジネス街である（Kriegler and Shaw 2016, 112-113）。

人種について見ると、全国で白人が殺人に合う可能性は最も低く（10万人当たり11件）、

⁶ ツワネ、ジョハネスバーグ、エクルレニ、エテグウィニ、パッファロー・シティ、ネルソン・マンデラ湾、マンガウン、ケープタウン

インド系が24件、黒人が41件、カラードが43件となっている (Kriegler and Shaw 2016, 115)。年齢やジェンダーによる差も大きく、2014年には殺人の83%、加重暴行の66%、性犯罪の14%において成人男性が被害者であった。南アフリカで女性が殺人の被害者となる可能性は世界的な平均値の5倍と非常に高いのだが、殺人の被害者となる人びとの大多数は多くの諸国同様に男性であり、その多くが34歳以下となっている。これらの人びとは、加害者の大部分をも占めている。遺体安置所の統計から男女別の殺人発生率を見た場合、男性は10万人当たり67件と全国平均の2倍以上であったのに対し、女性は11件にすぎなかった (Kriegler and Shaw 2016, 120)。

男性の間で殺人発生率が非常に高いのは、殺人が発生する文脈と密接に関係している。南アフリカにおける殺人は、怨恨などの個人的動機に基づき、顔見知りもしくは近接者により行われる犯行が圧倒的に多い⁷ (Altbeker 2005; 2007)。そして、対人関係に基づく暴力的犯罪は、アルコールやドラッグが多く消費される時(週末や12月の長期休暇)と場所(タウンシップの酒場)で集中的に発生する。つまり、金銭の貸し借りや浮気の疑いなどの日常生活に関する事柄をめぐる酔っ払い同士の口論や喧嘩が殺人や殺人未遂事件に発展することが多いのである。1990年代後半にはこういった対人関係に基づく殺人が全殺人件数の80%にも達していた。2000年代半ばにはこの割合は65%まで減ったが、それでも過半数を超えていた。だが、この減少を埋めるように増えたのが、別の犯罪、主に加重強盗の結果としての殺人(16%)であった。しかも強盗の発生率自体が、近年、増加している⁸。著者らは、金銭その他の報酬を目的とする犯罪の最中に発生する殺人が増えたことに、南アフリカにおける暴力の性質が変化しつつある可能性を示唆しており、これが本書の第三の重要な指摘である (Kriegler and Shaw 2016, 118-119, 148-149)。

こういった暴力の性質の変化は、人びとが感じる治安(体感治安)を理解する上での手がかりとなる。著者らが引用している全国的な世帯調査によれば、1998年には過去1年間に殺人事件を経験したと回答したのが200世帯に1世帯であったのに対し、2003年にはそれが500世帯に1世帯、2015年には1000世帯に1世帯まで減少した。それに伴い、殺人に対する恐怖心も減少し、殺人は、最も恐れる犯罪もしくは最もありふれたと考える犯罪のなかで順位を落とした。その一方で、民主化後に増加したのが住宅強盗とビジネスを標的とする強盗であった (Kriegler and Shaw 2016, 134, 167)。結果的に、人びとの間では住宅侵入窃盗や住宅強盗に対する恐怖心が増加しており、民主化後、殺人発生率が劇的に減少したにもかかわらず、南アフリカ人の中で治安が改善したという認識が共有されない原因

⁷ この点はレイプなどの性犯罪に関しても当てはまるとされる。

⁸ 強盗の内訳が発表されるようになった2003年以降の数値を見ると、住宅強盗に関しては人口10万人当たり20件(2003年)から36件(2014年)、ビジネスを標的とする強盗に関しては同12件から35件に増加した。なお、ビジネス強盗については、ショッピングモールで発生する強盗に対してメディアの注目が集まりがちであるが、実際には圧倒的多数が小規模ビジネスやインフォーマル・ビジネスを対象としたものである (Kriegler and Shaw 2016, 168, 186-187)。

の一つとなっている (Van der Spuy and Shearing 2014, 187)。

2. 非国家主体による取り締まりが発展した歴史的背景

前節では、南アフリカにおける殺人発生率がアパルトヘイト末期から政治体制移行のための交渉が行われていた時期 (1980年代～1993年) にうなぎ上りに増加し、ピークを迎えたことを述べた。この時期はまた、今日につながるような非国家主体による犯罪取り締まりが都市の白人居住区と黒人居住区の両方において急激に発展した時期でもあった。本節では、南アフリカにおける非国家主体による取り締まりの歴史的背景について述べる。

南アフリカにおいて、自らの領域内における治安維持と経済活動を守るための私的な治安部門を設置したのは、鉱山会社が始まりであった。各鉱山会社は社内に警備部を組織して訓練を施し武装させ、同部門が1980年代に至るまで鉱山におけるストライキの鎮圧にあたってきた (Baker 2002, 32)。

こういった、国家警察とは別に、治安維持や犯罪取り締まりを担う民間の会社が都市の白人居住地域に進出してきたのは、都市の治安が悪化し始めた1970年代であった。20世紀後半における民間のセキュリティ産業 (private security industry) の発展は南アフリカに特有の現象ではなく、1970年代初頭ごろから、イギリス、アメリカ、カナダ、アジアの一部の諸国などで同産業の発展が見られた。しかしながら、ヨーロッパやアメリカでは、同時期のセキュリティ産業の成長が国家からの支援や政策とは関係なく起こったのに対し、南アフリカでは同産業の発展が国からの支援を受けて、言わば国策として行われたところに特徴があった (Irish 1999)。

1976年のソウェト蜂起⁹以降、南アフリカでは都市の黒人居住区 (タウンシップ) を中心にアパルトヘイト政権に対する民衆の抵抗運動が全国的に拡大していった (Seekings 2000)。そういった状況において警察は、タウンシップにおける反政府組織や活動家の検挙に人員と資源を集中させるため、通常の犯罪取り締まり業務からの撤退を余儀なくされた。こうして生まれた犯罪取り締まりの空白地帯を埋めるため、政府は民間のセキュリティ産業を促進するようになり、白人居住区の住民もセキュリティ会社による治安サービスを求めるようになったのである。1980年に制定された「国家戦略地点法 (National Key Points Act)」は、主軸的企業や工場に対して民間のセキュリティ会社による警備を義務付け、発電所などの戦略的施設を警備する警備員に、逮捕や押収捜査を含む大きな権限を与えた (Irish 1999, Baker 2002, 32, Diphoorn 2016, 36-38)。こうして1980年代後半のアパルトヘイトに対する民衆の抵抗運動が最も激しかった時期に、白人の治安や白人の産業を守るため、民間

⁹ 教育言語を英語からアフリカーンス語に変える政策に反対する学生が、ジョハネスバーグ郊外のソウェト・タウンシップにおいて行ったデモ行進に対して警察が発砲し、多数の死傷者を出した事件。国内における反アパルトヘイト運動の転換点となった。

のセキュリティ産業が急激に発展していった。

他方で、都市の黒人居住区では、1940年代や1950年代から住民による治安維持と犯罪取り締まりのための活動が行われるようになっていたが、1980年代にはそれが一層、活発化した。というのも、これらの地域における警察の業務内容は、通常の犯罪取り締まりではなく、民衆の抵抗運動を暴力的に鎮圧・抑制することで、住民を統治し続けることにあったからである。警察は道路封鎖を通じて黒人居住区への人の出入りを厳しく監視し、活動家や反政府組織を大量に検挙した。また、警察はタウンシップの全住宅を対象に家宅捜査をしたり、パトロールを行ったりすることで、住民が活動家をかきまわすことを防止しようとした。同時に南アフリカ政府は、当時、国内で最も影響力を持っていた反アパルトヘイト運動体の統一民主戦線（United Democratic Front: UDF）と敵対する勢力や民兵に対して密かに武器を提供し、黒人間の暴力的な対立や抗争を煽ることで反アパルトヘイト運動の正統性を損なおうとした（Jeffery 1997）

警察がタウンシップにおける犯罪に関して何も対策を講じないばかりか、タウンシップ住民の不安を著しく助長するような活動に従事するなかで、犯罪に対処し、自分たちの身の安全を守るために数多くの自治的な組織・グループが住民の間で結成されるようになっていった。同時に、黒人警察官やその家族、そして密告者や警察の手先である民兵、体制協力者と見なされた人びとに反対し、自ら制裁を加えようとするグループも現れた。この時期に黒人タウンシップで生まれた治安維持や犯罪取り締まりを担い、また、犯罪者と見なされた人に対して自ら制裁を加えようとする自警団的なグループ・活動には、ストリート委員会、シビック、自衛団（Self-Defense Unit）、近隣監視団（Neighbourhood Watch）、民衆法廷（popular court）など、さまざまな形態があり、なかにはきわめて暴力的なグループもあった（Baker 2002, 33, Fourchard 2011, 608）。たとえば、民衆法廷で密告者として有罪を宣告されたものに対して、石油を入れたタイヤを首にかけ、生きたまま火をつける「ネックレス」と呼ばれる制裁方法などが、おそらく行き過ぎた暴力の例として有名である。1985～1989年の期間に、700～800人がネックレスその他の方法で焼き殺されたとされる（Buur and Jensen 2004, 143, 150）。本稿では、この時期に生まれたさまざまな形態の自治組織や自警団的グループについて網羅的に解説することはできない。ここで重要なことは、1970年代後半～1990年代初頭にかけてのアパルトヘイト体制に対する民衆抵抗が最も激しく、それゆえ警察や国家による弾圧が著しかった時期に、警察による犯罪取り締まりが欠如するなかで、自らの安全を守ろうとする住民の治安維持・取り締まり活動が発展した、ということである。

3. 民主化後の非国家主体による取り締まりの展開

アパルトヘイト末期に発展した犯罪取り締まりに従事する非国家主体は民主化後、どの

ような変化を遂げたのか。本節では (1) 民間のセキュリティ会社と (2) 自警団的な活動を行うグループの 2 つの事例をもとに検討する。

3.1. 民間のセキュリティ会社

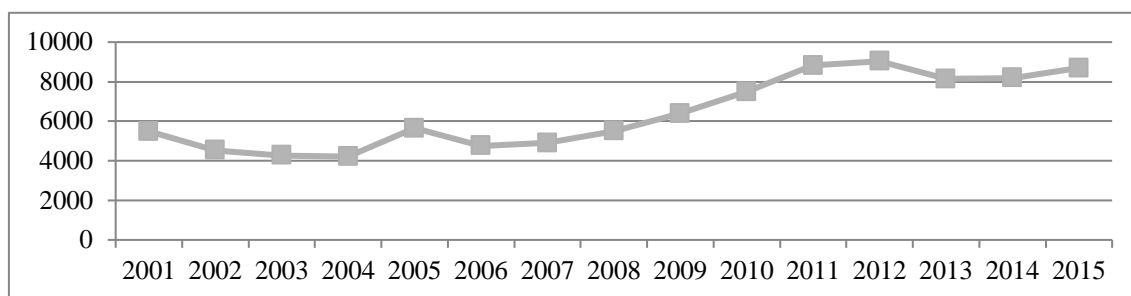
南アフリカのセキュリティ産業は、現在、世界的にみてもきわめて大きな部類に入る。2015 年には、登録されている民間セキュリティ会社は 8692 社、雇用されている警備員数は 48 万 8666 人にのぼった (PSIRA 2016, 50)。これは、ほぼ同時期の警察官 (19 万 4000 人) の 2.5 倍の人員にあたり、セキュリティ産業の年間売上高は約 600 億円、GDP の 2% に相当する (Kriegler and Shaw 2016, 4, Diphhoorn and Kyed 2016, 718-719)。セキュリティ会社が提供する治安サービスは多岐にわたり、一つの会社が提供するサービスも複数にわたる場合があるが、3 大サービスは、(1) ビル、ショッピングモール、建物、集合住宅などの一般警備 (6847 社)、(2) 電子警報システムが作動した際の武装対応 (armed response) (3433 社)、(3) 現金輸送警護 (2474 社) となっている¹⁰ (PSIRA 2016, 57)。

1999 年に書かれた論文によれば、南アフリカのセキュリティ産業は 1970 年以降、1990 年代末まで年率平均 30% の割合で成長した。同年に国に登録しているセキュリティ会社は 5343 社、雇用されている警備員数は 14 万 7000 人であった (Irish 1999)。現在、入手可能な 2001 年以降の数値を見ると、セキュリティ会社数は 2008 年までは 5000 社前後で推移していたが、その後 2012 年に 9031 社となってピークを迎えたのち、2015 年には 8000 社強となっている (図 2)。2000 年頃からセキュリティ産業には外国資本が参入し、企業買収・合併を通じて少数の大企業による寡占が進んだ一方で、特定の地域を対象とする多数の個人零細 (fly-by-night) 企業が創業と倒産を繰り返しており、そのことが会社数の増減に反映されている (Diphhoorn 2015; 2016, 63-64)。定評のある大規模な多国籍企業から小規模な個人企業まで企業形態には大きな幅があるため、セキュリティ産業は「異質性と多様性」によって特徴づけられるとする論者もいる (Gordon and Maharaj 2014, 133)。

他方、セキュリティ会社に雇用されている警備員数は 2001 年の 20 万人からほぼ一貫して増加しており、21 世紀に入ってもセキュリティ産業の規模は継続的に拡大してきたといえる (図 3)。

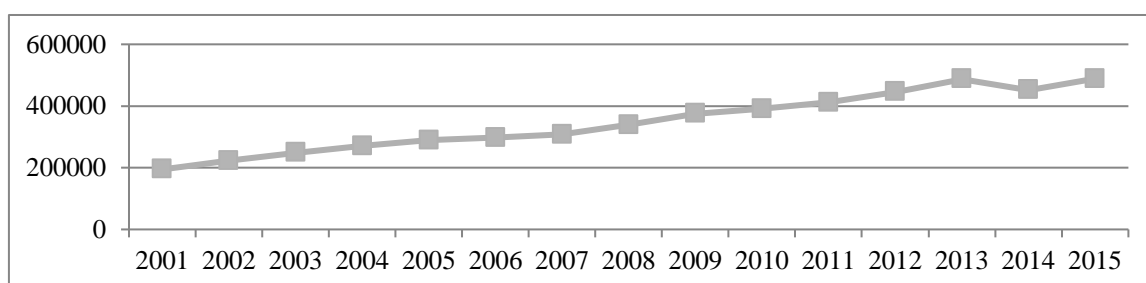
¹⁰ 南アフリカの民間セキュリティ産業規制機関 (Private Security Industry Regulatory Authority: PSIRA) は、セキュリティ会社が提供する治安サービスを 22 に分類している。本文で述べた 3 大サービス以外には、要人警護 (ボディガード)、セキュリティ・コンサル、私立探偵、アラームなどのセキュリティ装置の設置、イベント警護、治安訓練・研修の提供などがある。

図2 民間のセキュリティ会社数の変遷：2001～2015年（単位：社）



（出所）2001～2011年までは Diphorn（2015: 200）、2012年以降は PSIRA（2014, 2016）より筆者作成。

図3 警備員数（在職中のみ）の変遷：2001～2015年（単位：人）



（出所）図2と同じ。

民主化後のセキュリティ産業の拡大を理解する上では、サプライ・サイドの要因も重要である。南アフリカのセキュリティ会社のオーナーや経営者の多くは、軍隊や諜報機関、警察で働いた過去を持つ。アパルトヘイト期には、かつてのローデシア（現ジンバブウェ）などアフリカ諸国の植民地解放闘争において白人・植民地政権側で戦った人びとが、これら諸国の独立後に南アフリカに移住し、戦闘経験を生かしてセキュリティ会社を興す場合があった（Irish 1999）。加えて民主化後には、新たな国軍に統合されなかった旧南アフリカ軍兵士と解放闘争勢力の旧戦闘員の両方が、セキュリティ会社で働くようになった

（Cock 2005, 796, 799）。民主化後の警察改革やアフーマティブ・アクション政策に対する不満からセキュリティ会社に転職する警察官もいた（Diphorn 2016）。

また、民主化後には黒人が所有するセキュリティ会社も誕生した。白人が所有・経営する会社であっても警備員の大多数を占めていたのはもともと黒人であった。しかしながら民主化後、政府が黒人の経済力強化（Black Economic Empowerment: BEE）政策を推進していることで、入札手続きにおいて黒人企業が優先されるため、いくつかの大企業が株式を黒人企業家グループなどに売却し、黒人所有企業が誕生したのである（Irish 1999, Baker 2002, 37）。さらに、雇用されている警備員のなかに、労働許可を持たない非正規の外国人労働者や難民申請者も多く含まれるようになった（Gordon and Maharaj 2014）。

セキュリティ産業と国家の関係も一定程度、変化した。国家による産業の規制についてみると、1990年代までの時期と2001年以降には明らかな違いがある。1990年代まで、民間セキュリティ会社は「警備員法 (Security Officers Act)」(1987年)とその改正法(1992年、1997年)により規制されていた。同法は、警備員局 (Security Officers Board) の設置、セキュリティ会社と警備員の登録、最低限の訓練基準などについて定めることで、警備員の仕事を監督するとともに、セキュリティ産業の促進と保護を目指していた (Irish 1999)。民主化後、セキュリティ産業の変革について議論が行われ、治安サービス提供者の登録の義務化と基準の厳格化を目的に、「民間セキュリティ産業規制法 (Private Security Industry Regulation Act)」(2001年)が制定された。同法により、民間セキュリティ産業規制機関 (Private Security Industry Regulatory Authority: PSIRA) が設立され、PSIRA は求職者の犯罪記録の調査、警備会社の記録の精査、治安業務に関する研修を行っている研修センターの承認などを担うようになった (Baker 2002, 37, 46)。同法はまた、警備員の労働者としての権利と一般市民の保護についても定めた。規制強化の背景には、警備員の関与が疑われる犯罪が発生し、バックグラウンド・チェックの重要性が認識されるようになったことがある。しかしながら、PSIRA による犯罪記録の調査は徹底したものではないとする批判もある (Berg and Nouveau 2011, 25-29)。

南アフリカのセキュリティ産業が、1970年代～1980年代の萌芽期において、国家による犯罪取り締まりを補完するような役割を期待され、国家の支援のもとで発展したことについて前節で述べた。民主化後、PSIRA を通じて、セキュリティ会社や警備員に対する国家による規制が強化された。だがその一方で、警察とセキュリティ会社の間では、人員の移動や警察改革の一環として導入されたコミュニティ・ポリシング政策 (阿部 2012) を通じて相互に協力して犯罪取り締まりを行う機会が増加した。同時に、民間セキュリティ会社の警備員が政府関連施設の警備を担ったり、顧客以外の人びとの治安を守る必要性に直面したりする状況も増えた。結果、警察による公的な犯罪取り締まりと民間のセキュリティ会社による取り締まりの境界がますます曖昧になっていることを多くの論者が指摘している (Irish 1999, Baker 2002, Diphorn 2015; 2016, Diphorn and Kyed 2016)。南アフリカは、治安・犯罪対策に、国家警察のみならず、複数の主体が関与する多元的取り締まりの最先端を行く国の一つであるといえよう。

3.2. 自警団的な活動を行うグループ

都市のタウンシップや旧ホームランドなど、相対的に貧しい地域を中心に1980年代に活性化した住民による犯罪取り締まり活動は、民主化後、警察と住民の関係がアパルトヘイト期とは異なるものとなったにもかかわらず消滅しなかった。民主化後の自警主義 (vigilantism) が、組織化のあり方や制裁に用いる手段に関してアパルトヘイト期の組織と

どの程度まで継続性を持つのかについては議論が分かれる。だが、多くの論者が強調するのは、民主化後には、政治的なものから、社会秩序の維持や犯罪対策へと活動の焦点が移ったこと、そして自警団的なグループが行使する暴力に注目が集まり、その正当性が以前よりも問われるようになったことである (Fourchard 2011, 608-612, Buur and Jensen 2004, 139, Baker 2002, 35)。背景には、民主化直後にきわめて暴力的で組織的な2つの自警団が誕生したことがあった。

その一つは、1995年末～1996年初頭、ケープタウンの低所得者居住区「ケープフラッツ」のカラード・タウンシップで多発する犯罪と薬物の蔓延に対する不満を背景に、住民の間で結成された「ギャング行為と薬物に反対する民衆 (People Against Gangsterism and Drugs: PAGAD)」である。PAGADは、住宅侵入窃盗や若者の非行行為を防止するために、1970年代後半から複数のカラード・タウンシップで結成された近隣監視団 (Neighbourhood Watch) 活動の伝統から生まれたものだった (Fourchard 2011, 617)。しかしながら、1996年に地元ギャングの指導者を報道陣の面前で公開処刑した事件を含め、複数の薬物密売人と疑われた人物の殺害や暴行、その住居への放火などを行うようになり、その暴力性が注目されるようになった。そのうえ、PAGADによるギャングや薬物密売人に対する宣戦布告は、PAGADとギャングの間での抗争へと発展し、多くの住民が巻き込まれて命を落とした。結果、結成から数年後にはPAGADに対する住民の支持率が急激に低下し、PAGADが組織するデモへの参加者も激減した (佐藤 2014, 94-95)。

さらにPAGADは、内部分裂により過激な勢力が実権を握るようになった結果、1998年半ば頃からイスラーム教徒の商店や聖職者なども襲うようになり、その後にはケープタウン国際空港やレストラン、エンターテイメント施設などを標的とする爆弾攻撃も行うようになった。南アフリカ政府はPAGADをテロ組織と見なすようになり、最終的に2000年末に警察のエリート部隊がPAGADの拠点を急襲し、活動家と目される集団を逮捕した。指導者のほとんどが逮捕されたことでPAGADは勢いを失い、活動を停止した。だが、2010年末に全国コーディネーターが出所して仮釈放期間を終えるとPAGADは再起し、再びギャングや薬物に反対する活動を行うようになった (佐藤 2014, 95)。

もう一つは、1996年に当時の北部州 (現リンポポ州) の旧レボワ・ホームランドにあたるセククネ (Sekukhune) 地域においてカリスマ性を持つビジネスマンが創設した会員制の自警団組織「マポゴ・ア・マタマガ (Mapogo a Mathamaga)」¹¹である。発端となったのは、短期間に6人のビジネスマンが殺害されたことであったが、この地域に蔓延する犯罪や不安全に対する住民の懸念を背景にマポゴは急速に会員数を拡大した。最盛期には自称7万もの会員を擁し、地域的な活動範囲もハウテン州、クワズールー・ナタール州、北ケープ州など他州まで及ぶようになった。マポゴが全国に知れ渡るようになったのも、その

¹¹ 組織名は「あなたがヒョウなら、私はトラだ」を意味するペディ語の言い回しに由来する。「われらの力は互角」の意 (Oomen 2004, 153, 168 Footnote 1)。

暴力性によってであった。マポゴ会員は犯罪者と見なされた者を「ムチ打ちし、ワニのいる河川に投げ入れ、車で引きずり回す」などの制裁を加えた (Oomen 2004, 153, 155-157)。結果、創設者を含む 300 を超えるマポゴ会員が、殺人や暴行、不法な武器所有の罪で刑事責任を問われることになったが、有罪判決を受けたのはごく少数だった¹²。マポゴ会員は、自らの暴力行為を権利の観点から正当化した。マポゴにとって、人びとが平和に暮らし、繁栄する権利を犯罪者が侵しているにもかかわらず、司法制度によって犯罪者に非常に多くの権利が認められ、罰を受けずに済むようになっていることが問題であった (Oomen 2004, 161-163, Smith 2015, 345-349)。

マポゴが急速に会員を拡大した重要な背景として、Oomen (2004, 164-166) は 1980 年代から引きずるセクネ地域における若者と年長者の間の世代間対立を強調している。同地域では、反アパルトヘイト運動が、年長者や体制協力者と見なされた伝統的首長(チーフ)に対する若者の反乱という形で起こった。結果、何人ものチーフや呪術使い (witch) と疑われた高齢女性が、新たな社会秩序の担い手を自負する若者の集団により殺害された。民主化後、伝統的指導者のリバイバルが起こり、チーフや年長者、ビジネスマンといった農村の保守・有力者層が再び社会の実権を握るようになった。だが、憲法を中心に基本的人権や権利を強調する言説が流布するなかで、若者に再び支配されるかもしれないとの恐怖心は残り続けた。その結果、犯罪に手を染めたと目される若者に厳罰を加え秩序を維持する自警団活動が、特に年長者と女性から多くの支持を集めるようになったとされる。

自警団からテロ組織へと短期間に変貌した PAGAD とは異なり、マポゴは治安サービスを提供する民間セキュリティ会社を兼ねる組織となった。もともと会員制組織として結成されたマポゴは、会員から加入料や月額会費を徴収し、支部組織を運営することで成り立っていた。会員の属性により会費額には 15 ランド～1 万ランド (2003 年)¹³まで大きな幅があり、年金受給者や各世帯に比べ、個人商店や学校、教会、給油所、大小の企業などビジネス会員の会費は高めに設定されていた。加えて、民間セキュリティ会社マポゴの重要な顧客となったのは白人農場主であった。犯罪者と見なされた人を捕えて制裁を加え、警察に引き出すマポゴの活動が実質的な成果を挙げていることに加え、民主化後の南アフリカで同じ行為を行えば有罪判決は免れないとの認識を持つ白人農場主にとって、マポゴは「汚れた仕事」を代わりに担ってくれる存在であった (Oomen 2004, 157-160, Smith 2015,

¹² マポゴは自警団活動による犯罪行為 (殺人、殺人未遂、暴行など) に対して刑事責任を追及された際には有罪判決を避けるために有能な弁護団を雇用している。複数の指導者とともに殺人罪に問われた創設者も、数年間におよぶ裁判の後、最終的に手続き的な理由で無罪となった (Oomen 2004, 164, Smith 2015, 357)。1996～2000 年の期間に 607 名のマポゴ会員が逮捕されたが、そのうち裁判にかけられたのは 63 名、有罪が確定したのは 14 名のみとする報告もある (Baker 2002, 35)。

¹³ 2017 年 3 月 10 日現在 1 ランド=8.7 円。ただし、2003 年 12 月末時点では 1 ランド=約 16 円。

355-356)。

こういったきわめて組織化された自警団は、実際には少数派である。自警団の多くが小規模で、組織的な形態が不在もしくはきわめて緩い形でしか存在しなかったり、何らかの事件が起こった時の単発的・反応的な現象として自警主義が出現したりすることも近年の特徴として指摘されている (Buur and Jensen 2004, 142, Van der Spuy and Shearing 2014, 192-194)。これはしばしば「暴徒の暴力」(mob violence)として報道されるが、ダーバンのタウンシップにおける自警主義を研究した Cooper-Knock (2014) は匿名性を喚起する「暴徒」という言葉は適切ではないと主張する。彼女によれば、犯罪者と見なされた人への暴力的制裁(リンチ)への関与は、実際には犯罪者自身を含めたタウンシップ内の社会関係により決定されている。その意味では、暴徒の暴力とされる散発的な制裁行為も、タウンシップ住民による犯罪取り締まり活動の一形態として捉えられるのである。

おわりに

本稿では、主として殺人発生率をもとに南アフリカにおける治安状況の推移と犯罪の特徴について整理した上で、非国家主体による犯罪取り締まり活動が民主化後、どのように変化したのかを考察してきた。南アフリカ連邦が成立して以降の100年以上に渡る殺人発生率の推移を検討することで明らかになったのは、治安の悪い国としてよく引き合いに出される南アフリカがすでに1950年代に世界的にみて殺人発生率の「非常に高い」治安の悪い国であったこと、そして1980年代～1990年代初頭のアパルトヘイト末期から政治的移行交渉の時期にかけて治安が急激に悪化し、ピークを迎えたことである。しかしながら民主化後は、殺人発生率が2011年までほぼ一貫して減少し、1960年代～1970年代のレベルに落ち着いた。それでも殺人発生率は国際的にみて「非常に高い」レベルにあるため、南アフリカが治安の悪い国であることに変わりはないが、民主化後、治安状況が改善されてきたことについては認知されるべきだろう。

それではこの治安の改善に、非国家主体による犯罪取り締まり活動は何らかの寄与をしてきたのだろうか。住民が民間セキュリティ会社の治安サービスを利用している割合が高い富裕層の住む地域で犯罪の発生率が低い可能性が考えられ、実際にタウンシップと比べて、郊外の住宅地では殺人発生率は低くなっている。しかし、郊外の住宅地同士を比べた場合にどうなのかという問題は残る。他方、自警団的な活動を行うグループに関しては、組織化されていない「暴徒」を含め、犯罪者とみなされた人に対する暴力行為が問題視されるようになっており、暴力の増加にむしろ加担している可能性がある。南アフリカにおける犯罪の発生率が、居住地域や人種、年齢、ジェンダーにより大きく異なっていることを考えると、治安状況の改善と犯罪取り締まり活動の関係は地域ごとに検討する必要がある。それゆえ、この問いに対して一般的な答えを出すことは難しい。

地域ごとの治安改善について考える際には、警察と住民との関係や、警察と民間セキュリティ会社、警察と自警団との関係についても分析する必要があるだろう。本稿の考察を通じて、南アフリカにおいて非国家主体が発展した背景として、民間セキュリティ会社にしろ、自警団的活動を行うグループにしろ、警察による取り締まり活動との関係が重要であることが明らかになった。特に民主化後、人の移動やコミュニティ・ポリシング政策の採用などを通じて、警察による公的な犯罪取り締まりと民間のセキュリティ会社による取り締まりの境界がますます曖昧になっている点が指摘されている。自警団的活動を行うグループが行使する暴力についても、「暴徒」を取り締まることができないという点で、警察が言わば暴力を黙認している側面があることが示唆されている (Cooper-Knock 2014)。有罪判決を受けたマポゴ会員がきわめて少数であったことも本稿で述べた。その意味では警察や司法と自警団組織の関係にも曖昧な側面があるといえる。

治安は、南アフリカのなかで人びとの関心が非常に高い問題であり、それゆえ既存研究もかなり存在する。そういった中で、今後の研究課題としては、少なくとも以下の2点が重要であろう。第一は、犯罪の発生率や特徴に関して地域ごとの状況をより詳細に整理し、治安状況を地理的・空間的に認識できるようにすることである。第二は、各地域で犯罪取り締まり活動に従事している多様な主体——警察、民間セキュリティ会社、自警団的活動を行うグループ——が相互にどのように協力したり、あるいは取り締まり活動を妨げたりする要因となっているのかを詳細に検討することである。その際には、多様な取り締まり主体が地域住民とどのような関係性を結んでいるのかについても検討する必要があるだろう。

参考文献

<日本語文献>

- 阿部利洋 2012. 「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『紛争と国家形成—アフリカ・中東からの視角—』アジア経済研究所 137-171.
- 佐藤千鶴子 2014. 「南アフリカのドラッグ乱用問題と社会の反応」 落合雄彦編『アフリカ・ドラッグ考—交錯する生産・取引・乱用・文化・統制』晃洋書房 79-102.

<外国語文献>

- Altbeker, Antony 2005. *The Dirty Work of Democracy: A Year on the Streets with the SAPS*. Johannesburg and Cape Town: Jonathan Ball Publishers.
- 2007. *A Country at War with Itself: South Africa's Crisis of Crime*. Jeppestown: Jonathan Ball Publishers.
- Baker, Bruce 2002. “Living with Non-state Policing in South Africa: The Issues and Dilemmas.” *Journal of Modern African Studies* 40(1): 29-53.
- Berg, Julie and Jean-Pierre Nouveau 2011. “Towards a Third Phase of Regulation: Re-imagining Private Security in South Africa.” *SA Crime Quarterly* (38): 23-32.
- Buur, Lars and Steffen Jensen 2004. “Introduction: Vigilantism and the Policing of Everyday Life in South Africa.” *African Studies* 63(2): 139-152.
- Cock, Jacklyn 2005. “‘Guards and Guns’: Towards Privatised Militarism in Post-Apartheid South Africa.” *Journal of Southern African Studies* 31(4): 791-803.
- Cooper-Knock, Sarah-Jane 2014. “Policing in Intimate Crowds: Moving Beyond ‘The Mob’ in South Africa.” *African Affairs* 113(453): 563-582.
- Diphooorn, Tessa G. 2015. “The Private Security Industry in Urban Management.” In *Urban Governance in Post-apartheid Cities: Modes of Engagement in South Africa's Metropolises*, edited by Christoph Haferburg and Marie Huchzermeyr, Pietermaritzburg: University of KwaZulu-Natal Press (First published in Stuttgart, Germany in 2014), 197-209.
- 2016. *Twilight Policing: Private Security and Violence in Urban South Africa*. Oakland, CA: University of California Press.
- Diphooorn, Tessa and Helen Maria Kyed 2016. “Entanglements of Private Security and Community Policing in South Africa and Swaziland.” *African Affairs* 115(461): 710-732.
- Fourchard, Laurent 2011. “The Politics of Mobilization for Security in South African Townships.” *African Affairs* 110(441): 607-627.
- Gordon, Steven and Brij Maharaj 2014. “Representing Foreign Workers in the Private Security Industry: A South African Perspective on Trade Union Engagement.” *Journal of Modern*

- African Studies* 52(1): 123-149.
- Irish, Jenny 1999. *Policing for Profit: The Future of South Africa's Private Security Industry*.
 Pretoria: Institute for Security Studies, Monograph No.39,
<https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Mono39.pdf>, 2017年2月20日アクセス.
- Jeffery, Anthea 1997. *The Natal Story: Sixteen Years of Conflict*. Johannesburg: South African
 Institute of Race Relations.
- Kriegler, Anine and Mark Shaw 2016. *A Citizen's Guide to Crime Trends in South Africa*.
 Johannesburg and Cape Town: Jonathan Ball Publishers.
- Oomen, Barbara 2004. "Vigilantism or Alternative Citizenship? The Rise of Mapogo a Mathamaga."
African Studies 63 (2): 153-171.
- Pinnock, Don 2016. *Gangtown*. Cape Town: Tafelberg.
- PSIRA (Private Security Industry Regulatory Authority) 2014. *Annual Report 2013/2014*.
http://www.psira.co.za/psira/images/Documents/Publications/Annual_Reports/annual_report_2013_2014.pdf, 2017年3月2日アクセス.
- 2016. *Annual Report 2015/2016*.
http://www.psira.co.za/psira/images/Documents/Publications/Annual_Reports/PSIRAAnnualReport2015-16.pdf, 2017年2月23日アクセス.
- SAPS (South African Police Service) 2016. "Crime Statistics 2015-2016."
<https://www.saps.gov.za/services/crimestats.php>, 2017年3月9日アクセス.
- Seekings, Jeremy 2000. *The UDF: A History of the United Democratic Front in South Africa, 1983-1991*. Cape Town: David Philip.
- Smith, Nicholas Rush 2015. "Rejecting Rights: Vigilantism and Violence in Post-Apartheid South Africa." *African Affairs* 114(456): 341-360.
- Steinberg, Jonny 2008. *Thin Blue: The Unwritten Rules of Policing South African*. Jeppesstown:
 Jonathan Ball Publishers.
- 2014. "Policing, State Power and the Transition from Apartheid to Democracy: A New Perspective." *African Affairs* 113(451): 173-191.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) 2014. *Global Study on Homicide 2013, Trends, Contexts, Data*. Vienna: UNODC.
http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf,
 2017年2月27日アクセス.
- Van der Spuy, Elrena and Clifford Shearing 2014. "Curbing the Killing Fields: Making South Africa Safer." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (652): 186-205.