

《論説》

警察と国家モデルのグローバル・ヒストリー

堀内 隆行

はじめに——香港警察とイギリス——

最近はコロナのために、他の重要なニュースが覆い隠されている。香港情勢も例外ではない。民主活動家たちの勾留・収監は厳冬の時代を感じさせるが、ここでは話を、まだ公然と抗議が行われていた約2年前にさかのぼりたい。

2019年の6月といえば香港では、犯罪容疑者の中国本土への引き渡しを可能にする逃亡犯条例改正案が問題化し、大規模な反対デモが相次いでいた。そうしたなかで、イギリスの『サンデー・タイムズ』紙はある記事を掲載し、注目を集めた。デモの弾圧を3人のイギリス人上級警察官が指揮している、というのである。記事によると、英領植民地時代の香港警察にはイギリス人が在職していたが、1994年に新規採用は停止された。しかし、それより前に雇われた者は、97年の香港「返還」後も現地に残り、幹部に昇進している¹。

2019年の7月に入ると、今度はアメリカ合衆国の『フォーリン・ポリシー』誌が、香港警察とイギリスのいっそう深いつながりを明らかにした。同誌によれば、香港警察によるデモ弾圧の起源は、英領時代の1967年に求められる。この年、中国本土における文化大革命に呼応し、香港でも共産主義者の「暴動」が起こった。これを警察は鎮圧するが、その際には「新戦略」が採用された。新戦略とは、部隊を催涙ガス噴射・群衆操作（群衆を特定の街路などに追い詰める）・封じ込め（逮捕）の3班に分け、各班を連動させながら鎮圧する手法である。

この手法について特筆すべきなのは、それが1980年代なかば、イギリスに輸出されたことだろう。当時のイギリスでは、サッチャー政権の炭鉱閉鎖方針に対し、ストライキが1年の長きにわたり展開されていた。このスト制圧でも、香港由来の新戦略が用いられた。さらに、イギリスで研ぎ澄まされた新戦略はその後、香港に再輸入された。そして（イギリス人警察官らにより）返還後の香港警察にも伝えられ、かつては共産主義者を弾圧する手段だったものが、いまでは中国共産党の権力保持のために利用されている²。

1. エドワード・ヘンリーの道

¹ 'Activists Single Out British Officers in Protests against Hong Kong Police', *The Sunday Times*, 23 June, 2019.

² 'Hong Kong's Police Violence Is Stamped Made in U.K.', *Foreign Policy*, 18 July, 2019. 以下も参照。「過激なデモ鎮圧は英統治の遺産」『ニューズウィーク日本版』2019年7月30日号。

『フォーリン・ポリシー』誌の記事が教えるのは、香港警察による民主化デモ弾圧だけでなく、イギリスにおける炭鉱スト制圧に関しても、手法の起源が英領時代の香港に求められることである。だがその他の点でも、警察の重要な機能のいくつかは植民地にルーツを持っている。これは、植民地では宗主国に増して、統治者が住民の情報収集や管理・監視、抑圧などの必要に迫られたからであり、また宗主国以上に、住民の側に「人権」が認められていなかったためでもある。

こうした問題について考えるとき、イギリス帝国でとくに目を引くのは警察官僚のエドワード・ヘンリー（1850～1931年）だろう。ヘンリーは帝国で昇進し、各地で警察の機能に画期的な変革をもたらし、その功績によりさらに栄転していった。

イギリスで生まれ、英領インドで官僚になったヘンリーはまず、1891年にベンガル警視総監に就任すると、指紋法（指紋による身元確認）の開発を推進した。英領インドに限らず植民地では一般に、当局者には住民の顔の見分けが付かず、言語障壁も存在した。これに対し、92年にはイギリスで指紋の終生不変、万人不同が証明され、植民地における住民の身元確認への応用が期待される。ところが当時の技術では、細部にわたる指紋の照合は困難だった。そこでヘンリーは、配下のインド人技官2人に実用的な方法を開発させる。このヘンリー方式では、当局者は「犯罪者」の指が蹄状紋か渦状紋かを見極めるだけでよかった。代わりに、一指ではなく十指の指紋が採取され、各犯罪者は、どのような指紋の組み合わせを持っているかにより、 2 の 10 乗 1024 通りに大まかに分類された。それぞれの分類のなかで個人を識別するには細部の照合が依然として必要だったが、困難はかなり減じられた³。

1900年、ベンガル警視総監を退任したヘンリーは、今度はイギリス植民地相ジョゼフ・チェンバレンの命によって南アフリカのトランスヴァールに派遣される。トランスヴァールは19世紀なかば以来、オランダ系のボーア人の共和国だった。しかし、1886年に金が発見されるとボーア人とイギリス人鉱業資本家の対立が深まり、99年には共和国とイギリスのあいだで南アフリカ（ボーア）戦争が起こった。そして1900年、トランスヴァールはイギリス軍に占領され、高等弁務官アルフレッド・ミルナーのもとで、帝国による直轄統治が始まる。だが、ボーア人民兵によるゲリラ戦は02年までつづいた。

ヘンリーは、この直轄統治期、ゲリラ戦下のトランスヴァールで中央集権型警察を創設する。それは「各警察署が、数百キロも離れた本部に直属」し、地方自治体が介入できない点において当時画期的で、「南アフリカに、世界的にもまったく新たな全国警察の基礎を築くもの」だった⁴。ただしその捜査能力は、イギリス人鉱業資本家の要求に応え、もっぱらア

³ 渡辺公三『司法的同一性の誕生—市民社会における個体識別と登録—』（言叢社、2003年）；高野麻子『指紋と近代——移動する身体と統治の技法——』（みすず書房、2016年）。Chandak Sengoopta, *Imprint of the Raj: How Fingerprinting Was Born in Colonial India* (London, 2003)（平岩律子訳『指紋は知っていた』文春文庫、2004年）；Keith Breckenridge, *Biometric State: The Global Politics of Identification and Surveillance in South Africa, 1850 to the Present* (Cambridge, 2014)（拙訳『生体認証国家——グローバルな監視政治と南アフリカの近現代——』岩波書店、2017年）, pp. 65-69. もちろん照合やシステム運用の困難は、スキャナやコンピュータが導入される20世紀末まで（場合によってはその後も）つづいた。

⁴ 同、70-72頁。ここでいう「世界的にも」とは「英米などアングロ・サクソン型警察の世界で」の意で、

フリカ人労働者による金窃盗と彼らへのアルコール販売の取り締まりに充てられた。一方で捜査に役立てるため、労働者数十万人の指紋も採取される⁵。

1901 年、ベンガルとトランスヴァールでの功が認められたヘンリーはイギリスに戻り、スコットランド・ヤード（ロンドン警視庁）のナンバー・ツーである警視監となった。さらに、1903 年にはトップの警視総監に昇進し、1918 年までの 15 年間にわたって務める。彼の在任中、指紋法はスコットランド・ヤードに本格導入された。ヘンリーの栄転とともに、植民地警察の重要な技法も本国に持ち込まれたのである。またヘンリーは、MI5（軍事情報部第 5 課）の設置を始めとして、イギリスにおける公安部門の整備にも関与した⁶。

2. 南アフリカとアメリカ合衆国

だが、ヘンリーの遺産をもっとも継承したのは南アフリカだった。イギリスでは、警察権力の拡大は人権意識ゆえに警戒もされた。他方、インドに限らず帝国の大部分では、植民地国家は港湾、都市、鉄道などの管理にしか興味がなく（また予算もなく）、ヘンリーのように積極的なケースは例外だった。しかし南アフリカでは、高等弁務官ミルナー配下の、キンダーガルテンと呼ばれたオックスフォード出身の若者たちがヘンリーの任務を引き継ぐ。南アフリカ戦争を経た 20 世紀初頭のトランスヴァールはイギリス帝国において注目の的で、ヘンリーのみならず、住民を「科学的に管理」することに興味を持つ多くの当局者が集結していた⁷。さらに南アフリカでは、白人入植者が監視政治体制の構築に継続的関心を抱き、その目的に鉱業の富も余すところなく使われた。

ヘンリーがトランスヴァールを離れてまもなく、ケープなど他の英領南アフリカ植民地でも中央集権型警察の創設があいつぐ。これら各地の警察は 1913 年、南アフリカ連邦警察に統合された。その後、南アフリカ警察は 20 世紀後半のアパルトヘイト期に、アフリカ人のパス（身分証明書）を点検し、彼らの居住区を暴力的に手入れし、時には彼らに発砲して強烈な抑圧者の印象を残す⁸。

また南アフリカでは、指紋法が警察以外でも徴税事務、保健行政、労務管理など広範囲に用いられた。歴史研究者のキース・ブレッケンリッジが、同国のことを「生体認証国家」と呼ぶゆえんである。生体認証を利用した南アフリカの統治モデルは、いまでは他のアフリカ

フランス、プロイセンなどの大陸型は必ずしも含まれない。以下も参照。林田敏子『イギリス近代警察の誕生——ヴィクトリア朝ボビーの社会史——』（昭和堂、2002 年）、3 頁。

⁵ 『生体認証国家』、72-85 頁。

⁶ 同、89-91 頁。

⁷ ミルナー・キンダーガルテンについては、拙著『異郷のイギリス——南アフリカのブリティッシュ・アイデンティティ——』（丸善出版、2018 年）、9-78 頁。

⁸ だが、警察は南アフリカ史において、以下の部分的研究を除き軽視されている。Martin Chanock, *The Making of South African Legal Culture 1902-1936: Fear, Favour and Prejudice* (Cambridge, 2001), 45-60; Scott C. Spencer, *Realizing Greater Britain: The South African Constabulary and the Imperial Imposition of the Modern State, 1900-1914* (Oxford, 2020). 以下の拙稿も参照。Takayuki Horiuchi, '19th and Early 20th Century Policing in the Cape Colony', *Studies and Essays in History and Archaeology, Faculty of Letters, Kanazawa University* 12 (2020).

諸国、ブラジル、メキシコ、インド、アメリカ合衆国などにも輸出されている。

他方で、中央集権型警察や生体認証国家は、アパルトヘイト後の南アフリカにも引き継がれた。かつて共産主義者弾圧の手段だった香港警察の新戦略は、現在では中国共産党の権力保持の目的で使われているが、南アフリカでも往年のアフリカ人抑圧の道具が、アフリカ人による支配に利用されている⁹。

さらに、警察の機能が植民地にルーツを持つのは、なにもイギリス帝国に限った話ではない。アルフレッド・W・マッコイによると、アメリカ合衆国は米西戦争と米比戦争の後、20世紀初頭のフィリピンに「本国の憲法、司法や市民社会の抑制から解き放たれた」中央集権型警察を創設した。それは、1908年の本国FBI（連邦捜査局）設立にも影響を与えている¹⁰。

また、現在の合衆国における国家安全保障について、重要な要素のいくつかはヘンリーのMI5など、イギリス帝国に起源を求められる。とくに留意したいのは、ファイブ・アイズと呼ばれる、合衆国、イギリス、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドの英語圏5か国による諜報連携である。日本でも2020年8月、当時の河野太郎防衛相が参加に意欲を示して注目されたが、このファイブ・アイズ着想の源流もヘンリーの後継者ミルナー・キンダーガルテンにある¹¹。ただし、南アフリカは連携から排除されている。オランダ系のアフリカーナー、次いでアフリカ人が政権を握ったためだろう。もと共産主義者のネルソン・マンデラにいたっては、長らくファイブ・アイズのターゲットだった¹²。

おわりに——国家モデルのグローバル・ヒストリー——

ここまでイギリス帝国を中心に、警察によるデモ弾圧・スト制圧、生体認証の利用、中央集権型組織、果ては諜報連携などが、ルーツを植民地に持つことについて述べてきた。ハンナ・アレントは1951年、全体主義の起源の一つを英領アフリカ植民地の人種主義と官僚制に求めた¹³。だが本稿の目的は、実証性に欠けるアレントの議論を精緻化する点にあるわけでは必ずしもない。

筆者の関心はむしろ、近年流行のグローバル・ヒストリーが経済・疫病・環境に偏りがちで、政治とりわけ国家の問題を扱いきれていないところにある。たしかに、国家モデルのグ

⁹ 『生体認証国家』、141-194頁。

¹⁰ ただしマッコイは、フィリピンの（中央集権警察の）理念型が本国に影響した、とする一方で、フィリピン警察はその後「腐敗」したため、実態的にはFBIに影響を与えなかった、としている。Alfred W. McCoy, *Policing America's Empire: The United States, the Philippines, and the Rise of the Surveillance State* (Madison, Wisconsin, 2009)。20世紀後半に入ると、FBIと南アフリカ当局のあいだでは交流が進み、相互に影響を及ぼした。『生体認証国家』、203-209頁。フィリピン以外のアジアにおける植民地警察をめぐる例え、松田利彦『日本の朝鮮植民地支配と警察——1905-1945年——』（校倉書房、2009年）；鬼丸武士『上海「ヌーラン事件」の闇——戦間期アジアにおける地下活動のネットワークとイギリス政治情報警察——』（書籍工房早山、2014年）。

¹¹ 『生体認証国家』、195-203頁。

¹² マンデラに関しては拙著（近刊）を参照されたい。

¹³ Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism Part 2: Imperialism* (New York, 1951)（大島通義・大島かおり訳『全体主義の起源 2——帝国主義——』みすず書房、1972年）。

ローバルな伝播に関してはこれまでも研究されてきた。例えば、「フランス革命の理念がナポレオンのヨーロッパ征服を契機として国外に輸出された」「プロイセン憲法が日本の明治憲法に影響を与えた」といったテーマである。しかし本稿が重視するのは、ヨーロッパではなく植民地に震源を求めるグローバル・ヒストリーといえる。ベネディクト・アンダーソンは『想像の共同体』で、19 世紀前半のラテンアメリカ植民地の独立が、後年の世界各地のナショナリズムに国民国家の「概念」「モデル」「ブループリント」を提供した、と論じた¹⁴。だが、植民地支配の過酷な状況を考えれば、警察機能（もしくはそれを利用した統治モデル）の波及をめぐるグローバル・ヒストリーもあっていいのではないだろうか。



写真：アパルトヘイト期に、アフリカ人女性の抗議を弾圧する南アフリカ警察（1959 年）

出典：L.M. Thompson, *A History of South Africa* (New Haven, 2000)（宮本正興・吉國恒雄・峯陽一訳『南アフリカの歴史』明石書店、2009 年）。

【付記】本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金（基盤 B（一般））「個人識別技術と可動的身体の諸相に関する身体史的研究——近代的管理技術の由来と展開——」（課題番号 20H01332）、同（基盤 B（一般））「植民地における予防と監視の比較研究——治安秩序維持と公衆衛生に焦点を当てて——」（20H04406）、同（基盤 C）「イギリス帝国の住民支配と警察——19 世紀～20 世紀初頭の南アフリカ・ケープを中心に——」（20K01037）の成果の一部である。

（金沢大学准教授）

¹⁴ Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London, 1983)（白石隆・白石さや訳『想像の共同体——ナショナリズムの起源と流行——』リポート、1987 年）。