



国家捕獲報告書とアパルトヘイト後の南アフリカの暗部

——新たな転換点——

State Capture Reports and the Dark Side of Post-Apartheid South Africa:
A New Turning Point

細井 友裕

HOSOI, Tomohiro

はじめに

2022年6月22日、南アフリカ（以下「南ア」）のレイモンド・ゾンド（Raymond Zondo）憲法裁判所長官が委員長を務める国家捕獲調査委員会（Commission of Inquiry into State Capture、通称「ゾンド委員会」）が、シリル・ラマポーザ（Cyril Ramaphosa）大統領に最終報告書を提出した。4年5カ月の期間と10億ランドの予算をかけて作られた全19分冊、約5000ページの膨大な報告書は、ジェイコブ・ズマ（Jacob Zuma、任2009～2018）政権のもとで繰り返された「国家捕獲（State Capture）」と呼ばれる汚職・不正疑惑の調査結果である¹。国家捕獲の概要は、すでに関係者の告発や調査報道、研究者の分析などから判明しているが、ゾンド委員会の調査は政府の公式な成果であり、改めて問題を検討する意義がある。本稿は報告書の概要の整理に力点を置きつつ、南アの国家捕獲をめぐる論点を議論したい。

1. ゾンド委員会設立に至る背景

ゾンド委員会設立に至る背景を整理しよう。問題の中核はグプタ（Gupta）家と与党アフリカ民族会議（African National Congress: ANC）の有力政治家との関係である。グプタ家はアパルトヘイト後に南アに移住したインド出身のビジネス一家で、ANCの政治家と密接な関係を築いてきた。

¹ 報告書や証拠資料は[ゾンド委員会のホームページ](#)からダウンロードできる。なお、紙幅の関係上、本稿では[Zondo, パート（ローマ数字）-分冊（アラビア数字）:ページ数]の形式で報告書を引用する。

たとえばズマの息子のドゥドゥザネ・ズマ (Duduzane Zuma) はグプタ家の中核企業サハラコンピューター社の執行役員である。グプタ家は政治家との関係を利用して、優先的に政府調達を受注し、事業を拡大してきたといわれる [Southall 2013, 298-299]。

ズマとグプタ家の不適切な関係に関する議論は、2015年12月にンランラ・ネネ (Nhlamhla Nene) 財務大臣が突如解任され、無名議員が後継に任命された事件で活発化した。市場の猛反発を受けてプラヴィン・ゴードン (Pravin Gordhan) 元財務大臣が復帰し、混乱は沈静化した。しかし事件後、ンセビシ・ジョナス (Mcebisi Jonas) 財務副大臣がネネ解任直前にグプタ家から持ち掛けられた取引を暴露し、事態は急展開を迎えた。グプタ家はジョナスを財務大臣に就ける見返りにグプタ家を優遇する取引を提案し、ジョナスは拒否したという [Chipkin and Swilling 2018, 7]。

ジョナスの暴露を受け、護民官 (Public Protector) がネネ事件を調査した。護民官は憲法上の設立根拠を持つ組織で、あらゆる国家機関の不正調査と是正命令を発する強い権限を持つ。スーリ・マドンセラ (Thuli Madonsela) 護民官は2016年10月に『捕獲された国家 (State of Capture)』と題した報告書を公表し、グプタ家が内閣や国営企業の人事、経営に不適切に介入し利益を得ていると指摘した。一方で彼女はさらなる調査の必要性を認め、護民官と同等以上の権限を持つ調査委員会の設立を命じた [Public Protector 2016]。ズマは裁判で不服を申し立てたが棄却され、2018年1月に委員会設立に関する大統領令に署名した [Zondo I-1: i-vi]。なお、2017年末のANC総裁選で反ズマ派のラマポーザが勝利し、ズマは任期終了前の2018年2月に大統領辞任を余儀なくされている。

こうして2018年1月23日に発足したのがゾンド委員会である。護民官の命令に基づき、首席判事が独立した立場からゾンドを委員長に指名し、ゾンドが委員会のスタッフを選任した。当初の任期は180日だったが、裁判所は8回の任期延長を承認した。調査の透明性は高かった。3000人以上の証人の証言の様子はYouTubeで公開され、100万ページもの証拠資料はすべてホームページ上で公開された。委員会は2022年1月から報告書を順次公開し、2022年6月の最後の6分冊提出をもって、すべての任務を完了した。

2. 国家捕獲に関する学術的議論

上記のような公式の動きと並行あるいは先行しつつ、研究者も国家捕獲に関する活発な議論を展開してきた。概念面と実証面について議論を整理しておこう。

国家捕獲は世界銀行のジョエル・ヘルマン (Joel Hellman) らが1990年代末の旧ソ連圏の汚職分析の文脈で提起した概念であり、企業が政治家や官僚を買収し、法律や規制など「ゲームのルール」の形成や改定に影響を及ぼす行為を指す [Hellman et al. 2000]。

研究者たちはヘルマンらの議論を参照し、文脈の違いを認識しつつも、国家捕獲を南アに適用可能な概念と考えてきた。もっとも、国家捕獲がズマ政権に特有の現象なのかは議論が分かれる。イヴォール・チップキン (Ivor Chipkin) らはグプタやズマらが築いた「影の国家 (Shadow State)」が国家を捕獲したと主張し、ズマ政権の問題としての側面を強調している [Chipkin and Swilling



2018]。他方、ロジャー・サウソール (Roger Southall) は、ANC に近い人材を政財官界各所に配置する幹部展開 (cadre deployment) や黒人経済力強化 (Black Economic Empowerment) など、民主化後に ANC が行ってきた政策による政財官界の癒着は以前から存在し、新しい現象ではないという [Southall 2018]。

概念的な議論に加え、2016 年頃から事実関係や実証に関する議論も展開されてきた。チップキンらの研究者グループは、元職員による内情の告発やジャーナリストによる調査報道、独自の研究成果をもとに、各所での不正の方法や資金還流の方法、主要関係者について網羅的に整理している [Chipkin and Swilling 2018; Bhorat et al. 2017]。もちろん、彼らの調査は捜査ではないから、資金の流れや関係者の特定、具体的な被害額の推定などは不十分である。しかし、大枠は後述する調査報告書の内容とほとんど違いがなく、確度の高いものだった。

3. 報告書の概要

ここでは具体的にゾンド委員会の報告書の概要を整理したい。最初にゾンド委員会の国家捕獲の理解と調査対象を整理し、次いで不正のスキームと被害総額を確認する。最後に、ANC の責任に関する報告書の議論を紹介する。

(1) ゾンド委員会の国家捕獲の理解と調査対象

ゾンド委員会は護民官と同等以上の権限を認められていたため、自ら調査範囲を設定できた。まず、ゾンド委員会は国家捕獲の定義を検討した。国家捕獲という語が人口に膾炙したのは上述の護民官報告書だが、マドンセラは定義を明示していない。そこで委員会はヘルマンらを証人として呼び、国家捕獲の定義と南アへの拡張可能性について助言を求めた。委員会は、政治家や官僚への利益供与を通じてルールの形成や変更に影響を与える行為を国家捕獲ととらえ、基本的な発想は南アにも適用可能と判断した [Zondo VI-2: 13-17]。委員会は、護民官の報告書で指摘された疑惑に加え、政府高官と私企業のあいだのあらゆる不適切な関係についての疑惑を調査範囲に含めた。加えて、倫理規定に基づき、関与した政府高官の責任も検討の対象とした [Zondo VI-2: 25-27]。

具体的に調査されたのは、南アフリカ歳入庁 (South African Revenue Service) [Zondo I-3]、財務省 [Zondo IV-1]、フリーステイト州 [Zondo IV-2, VI-1]、国家安全保障局 (State Security Agency) [Zondo V-1] などの政府機関に加え、南アフリカ航空 (South African Airways) [Zondo I-1]、鉄道・港湾企業トランスネット (Transnet) [Zondo II-1]、防衛装備品企業デネル (Denel) [Zondo II-2]、電力企業エスコム (Eskom) [Zondo VI-3, 4]、南アフリカ放送 (South African Broadcasting Corporation) [Zondo V-2] などの国営企業である。関係した民間企業はグプタ家関連企業がほとんどだが、第3部の4分冊では2000年頃からのボササ (Bosasa) 社と ANC の関係を検討するなど [Zondo III-1, 2, 3, 4]、グプタ家以外の問題も検討している。



(2) 具体的な不正の方法と被害の全容

グプタ家が行った違法な利益獲得の方法は大きく 3 種類に分けられる。第 1 にグプタ系企業は政府調達で不適切に優遇され高い利益を得るとともに、公的機関の財務や設備にダメージを与えてきた。たとえばグプタ系メディアグループのニューエイジ社 (The New Age: TNA) は設立直後にもかかわらず、既存の大手メディアと同等以上の規模と額で政府広告を掲出していた [Zondo I-2]。エスコムでは品質検査の偽装によってグプタ系鉱山から基準を満たさない石炭を高い価格で購入し、発電設備の劣化を起こしていた [Zondo IV-4: 844-894]。

第 2 にグプタ系コンサルタント会社が仲介する第三者企業も政府調達で優遇され、利益は仲介手数料やコンサルタント料としてキックバックされていた。トランスネットの機関車大量調達では、すでに実績のあった他社が不当に低く評価された一方、グプタ系企業が仲介していた中国南車 (China South Rail: CSR) が優遇された。CSR はほとんどの調達を受注し、納入額の約 20% はグプタ系企業に還流していた [Zondo II-1: 123-128, 472-473]。

第 3 に政府機関や国営企業とグプタ系企業のあいだでは、不必要かつ実態のないコンサルタント契約の締結や、ソフトウェアの水増し発注などが横行していた。これは政府や国営企業の予算の一部をグプタ系企業が一方的に吸い上げるものといえる [Zondo I-2, II-1, IV-4]。

こうして得られた不当な利得は、海外のグプタ系ペーパーカンパニーを複数経由するマネーロンダリングを経て、グプタ家のもとに集められた。報告書は口座間の資金移動の追跡に加え、要人の運転手らの証言などから、ジョハネスバーグ市内のグプタ邸で繰り広げられた現金の受け渡しなどの模様を生々しく記録している [Zondo II-1]。

もちろん南アの政府機関にはさまざまな規則があり、優秀な人材も多い。実際、TNA の広告掲出では当初、国営企業の担当者の多くが規則を理由に要求を拒否しているし [Zondo I-2]、デネル経営陣はあくまでも正規の手続きの遵守を徹底した [Zondo II-2: 509-510]。

そこで不正のための不正が行われた。グプタやズマは職員への強要や買収に加え、人事権を用いて抵抗勢力を排除し、グプタ系人材に置き換えた。こうした不正は意思決定過程の掌握だから、国家捕獲のいわば本丸といえよう。エスコムやデネルでは執行部の任期更新に合わせ、グプタ系の人材に総入れ替えした [Zondo II-1: 80, II-2: 526-536, VI-3: 615]。また、ズマらは南アフリカ歳入庁の不正調査部門が違法行為に手を染めているとする偽の情報を拡散して、職員を退職に追い込み、部局を徹底的に破壊した [Zondo I-3]。ジョナスはグプタ家から、財務次官以下グプタ家の要求に抵抗する職員の解任を求められていたから、未遂に終わったとはいえ、ネネ事件も財務省の抵抗勢力の排除が目的だった [Zondo IV-1: 48-57]。

調査報告書はグプタ系企業による国家捕獲の被害総額を算定している。グプタ系企業の政府調達総額は 155 億 4396 万ランドで、委員会は被害総額がこの額を下回ることはないと結論づけている。この額は 2016 年度政府予算の約 1.2% に相当するから、ズマ政権の 9 年間に、毎年为国家予算の少なくとも 0.1% 程度がグプタ系企業に不当に還流していたといえる。実際にはさらに不正があったと考えられており、今回の調査で判明したキックバックなどの総額は約 572 億ランドに上る [Zondo VI-3: 39-44]。



(3) 与党 ANC の責任

ゾンド委員会は ANC 執行部が国家捕獲に対応する努力を怠ってきたと厳しく責任を問い、これまでの ANC の政権運営も批判している。ANC は幹部展開により政府機関の意思決定を掌握し、ANC に近い企業を優遇する見返りに、企業から政治献金を受け取ってきた。こうした取り組みは行政官の政治的中立性の観点から望ましくないし、一連の国家捕獲の温床だったと委員会は指摘する。委員会は 2018 年政党資金法 (Political Party Funding Act) 制定による政党の資金源の開示義務化を評価しつつも、党内選挙は同法管轄外だから、ANC の派閥闘争が続く限り、裏金などのリスクも残ると指摘する [Zondo VI-2: 131-196]。

また、報告書は ANC 政治家による党と政府の混同も批判している。野党はズマに対する不信任動議を何度か議会に提出したが、ANC 執行部は議員を党の代表とみなし、不信任への賛同を禁じた。しかし議員は党ではなく国民の代表だから、不信任への賛同は議員個人に認められた憲法上の権利である。委員会は、ANC が国家機関と党を混同しており、その結果議会の機能不全が起きたと指摘する。そして、ANC 議員が党や党有力者への忠誠心を優先し、公益を見失っていると批判する [Zondo VI-2: 220-226]。そのうえで、委員会は議会に対し選挙制度改革を勧告している。現在の南ア議会は比例代表で選出され、大統領は議員から選出される。委員会は選挙区選出枠や大統領公選制の採用により、政治家が党ではなく有権者に忠誠心を持つのではないかという [Zondo VI-2: 463, VI-4: 189-191]。

■ おわりに：ゾンド委員会の報告書の意義と今後の課題

ゾンド委員会の報告書は多くの意義を持つ。ゾンド委員会は国家捕獲に関する包括的で詳細な、しかも確度の高い情報を収集した。報告書は民主化後の南アの暗部を描いた第一級史料である。調査により、ズマに限らず ANC の政治家が縁故主義的な行動をとってきた様子が露呈した。報告書は南ア政治や ANC 政権のあり様を分析するための、重要かつ新たな視点を提供している。ゾンド委員会は訴追権限を持たないし、ズマらへの責任追及にはさまざまな障壁はあるとはいえ、報告書の情報は今後の訴追などでも活用されるだろう。

問題は適切な改善策がとられるかどうかだろう。現時点で、単独で ANC を凌ぐ政党はない。一方、報告書はこれまで ANC が国家捕獲に十分対応せず、自浄作用が働かなかった様子を指摘している。選挙改革などの勧告はフォーマルな制度の改革によって再発防止を図るものだが、引き続き議会多数派を占める ANC が必要性を認識し、対応するだろうか。ANC の誠意が試されている。さらにいえば、不正に抵抗した優秀で良心的な人材は、国家捕獲の過程で心身ともに追い詰められ、政府機関を去った [van Loggerenberg 2016]。優秀な人材を欠いた政府機関が国民の信頼を回復するには、相当な困難が伴う。

国家捕獲は、ANC 政権が行ってきた幹部展開などの政策のひずみが一気に噴出した事件であり、その弊害は一層明らかになった。南アは新たな転換点を迎えている。



参考文献

- Bhorat, Haroon et al. 2017. *Betrayal of the Promise: How South Africa Is Being Stolen*. Johannesburg: Public Affairs Research Institute.
- Chipkin, Ivor and Mark Swilling 2018. *Shadow State: The Politics of State Capture*. Johannesburg: Wits University Press.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones and Daniel Kaufmann 2000. “*Seize the State, Seize the Day*”: *State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. Washington D.C.: The World Bank.
- van Loggerenberg, Johann 2016. *Rogue: The Story of SARS’s Elite Crime-Busting Unit*. Johannesburg and Cape Town: Jonathan Ball Publishers.
- Public Protector 2016. *State of Capture*. Pretoria: Public Protector.
- Southall, Roger 2013. *Liberation Movements in Power: Party & States in Southern Africa*. Rochester: James Currey.
- 2018. “What’s New About ‘State Capture’?” in *State Capture in Africa: Old Threats, New Packaging?* eds. Melanie Meirotti and Grant Masterson. Auckland Park: EISA: 29–43.
- Zondo, Raymond 2022. *Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in The Public Sector Including Organs of State Report, Part I-VI*, Johannesburg: Zondo Commission (最終閲覧 2022 年 8 月 6 日、available at: <https://www.statecapture.org.za/>).

(ほそい・ともひろ／東京大学)

