



|              |                                                                             |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Title        | 国家は捕獲されたのか：南アフリカの汚職に対する制度の役割と限界                                             |
| Author(s)    | 細井, 友裕                                                                      |
| Citation     | スワヒリ&アフリカ研究. 2022, 33, p. 1-18                                              |
| Version Type | VoR                                                                         |
| URL          | <a href="https://doi.org/10.18910/87072">https://doi.org/10.18910/87072</a> |
| rights       |                                                                             |
| Note         |                                                                             |

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

【論 文】

国家は捕獲されたのか  
ー 南アフリカの汚職に対する制度の役割と限界 ー

細井 友裕

0. はじめに

2021 年 7 月、南アフリカ（以下「南ア」という）南東部のクワ＝ズールー・ナタール（KwaZulu-Natal: KZN）州や経済の中心地ジョハネスバーグで大規模な略奪が発生した。7 月後半時点の報道によれば、略奪と鎮圧に関連した混乱のなかで 300 人前後が死亡、1200 人以上が逮捕された（Financial Times, 26 July 2021）。経済損失は 20 億ランド以上と見積もられ、1994 年のアパルトヘイト廃止以降最悪の混乱となった（The Economist, 17 July 2021）。

暴動が起きた背景は新型コロナウイルス対策として取られた行動制限や慢性的な高い失業率への不満などが複合的に関係しているだろうが、直接の引き金は 7 月 7 日のジェイコブ・ズマ（Jacob Zuma）前大統領の収監である。ズマ収監の直後からズマの支持基盤である KZN 州で暴動が起きていることから、暴動の背景にはズマ収監に不満を持つズマ派の動員があったとみられている（The Economist, 17 July 2021）。

ズマの収監は汚職問題と関連している。ズマ政権期の汚職<sup>1)</sup>については国家捕獲調査委員会（Commission of Inquiry into State Capture）を中心に 2018 年から調査が進められてきたが、ズマは欠席などにより抵抗してきた。2020 年末に委員会はズマの行為が委員会の活動を妨げているとして憲法裁判所に訴えた。2021 年 1 月に憲法裁判所は、ズマは委員会の喚問に応じなければならないと判示したが（Case CCT 295/20）、この判決に反して 2 月にズマが欠席したため、委員会はこれを裁判所に対する侮辱として提訴した。6 月 29 日に憲法裁判所はズマの行動が法廷侮辱罪に該当すると認め、15 か月の収

---

<sup>1)</sup> 南アでは 1992 年汚職法（Corruption Act）によって、汚職を「公権力を不正または不法な利得のために悪用すること（abuse of public power for illegitimate or illegal gain or profit）」と定義している。より具体的には、公職に就く者に対して法律で認められていない利益を供与またはオファーし、その利益の供与により受益者に権力を行使させ、何らかの行為を行わせる（行わせない）よう影響力を与えようとしたとき、汚職が成立するとされる（Masenya 2017）。本稿もこの汚職の定義に従う。

監刑を科したのである (Case CCT 52/21)。出頭期限の 7 月 7 日にズマは収監された<sup>2)</sup>。

2021 年 7 月の騒乱に限らず、南ア内政の分析にはズマ政権期 (2009 年-2018 年) に広く問題化した汚職の理解が欠かせない。後で詳しくみる通り、すでにこの問題について報道や学術的な調査が多数発表されている。これらは、最大の汚職疑惑が「国家捕獲 (State Capture)」と呼ばれているように、汚職においてズマを中心としたインフォーマルなネットワークが国家機関を「捕獲」してきた様子を様々な角度から論じている。

しかし、ズマは国家を完全に捕獲できたのだろうか。インフォーマルなネットワークと政治の關係に注目する近年の南ア内政分析は、サブサハラ・アフリカ諸国の政治分析の主流の議論である新家産制 (neo-patrimonialism) の影響を強く受けている。新家産制は、アフリカにおける制度の弱さと、パトロン・クライアント關係に代表されるインフォーマルなネットワークや制度が政治に与える影響を強調するものである。新家産制に代表される見方は政治の細部を描写しているが、パトリック・シャバル (Patrick Chabal) とパスカル・ダロズ (Pascal Daloz) がフォーマルな制度を「虚飾 (façade)」と呼んでいるように (Chabal and Daloz 1999: 16)、公式の制度の役割をしばしば軽視してきた。

しかしニック・チーズマン (Nic Cheeseman) が指摘している通り、フォーマルな制度とインフォーマルなネットワークや制度の關係は複雑であるはずであり、フォーマルな制度がインフォーマルな意思決定や政治過程に影響を与える可能性は十分に考えられる。したがって、チーズマンは両者の相互作用に注目しつつ、その關係の実態を描くことが重要であると指摘している (Cheeseman 2018)。

新家産制の影響を強く受けた近年の南ア研究も、フォーマルな制度が政治過程に与える影響を軽視しているが、南アには不正を防止、是正するための様々な制度的準備が存在する。フォーマルな組織が単に「虚飾」に過ぎないならば、インフォーマルなネットワークによる汚職や不正を防げないはずである。逆に、フォーマルな制度が機能しているならば、インフォーマルなネットワークは制度に制約され、公共の利益の保護が図られる。つまり、私的な国家の「捕獲」を制度は防げる。そこで、本稿はチーズマンの主張に呼応し、フォーマルな制度の実態の分析を通じて、ズマを中心としたインフォーマ

---

<sup>2)</sup> なお、2021 年 9 月に健康上の理由で収監継続は困難であるとのズマ弁護団の主張が認められ、ズマは仮釈放された。これを受け、報道では他の裁判でも健康上の理由から弁護団は訴追停止を求めるとの見通しが示されている (Mail & Guardian, 3 September 2021, Citizen (Gauteng), 6 September 2021)。したがって、ズマをめぐる情勢は本稿執筆時点 (2021 年 9 月末) では流動的である。本稿ではズマ個人の今後の動向に関する議論について、これ以上立ち入らない。

ルなネットワークによる「国家捕獲」の試みに対し、フォーマルな制度が汚職や不正の防止に貢献してきたか否かを検討する。

本稿の構成は以下の通りである。第1節ではズマ政権期を中心とした南アの汚職に関する情報を整理するとともに、近年の研究の動向を整理する。第2節では南アにおいて、民主的な制度や公的な利益を保護するための組織について整理する。第3節ではこれらの制度がズマの汚職に対して果たしてきた役割を整理し、第4節ではその限界を評価する。結論を先取りすれば、憲法上の独立性が保障された組織は汚職の是正措置や真相究明に中心的な役割を果たした。しかし是正措置は直接的な汚職被害の弁済を可能にする一方、社会に対する間接的な被害は解決できない。結局のところ汚職の防止には政治的なコミットメントが不可欠である。

## 1. 南アフリカにおける汚職と近年の研究動向

### 1.1. 南アフリカにおける近年の汚職の動向

南アではアパルトヘイト体制<sup>3)</sup>や解放闘争期<sup>4)</sup>も含め、大小さまざまな汚職が指摘されてきたが (Ellis 2014, Hyslop 2005)、ビジネスとの関係がアフリカ民族会議 (African National Congress: ANC) 政権で特に問題とされてきた。アパルトヘイト後の格差是正措置の一環として、政府は黒人経済力強化 (Black Economic Empowerment: BEE) 政策を取り、公共調達でも BEE に適合する企業の優遇を進めてきた。しかし BEE 企業の多くは ANC と関連の深い人物が経営に参画していることが多く、ANC 関係者が縁故主義によって利益を得ているとの批判が絶えない。また、ANC が主催するビジネスイベントは高額に参加費の見返りに企業が公共調達を得る場になっているとされる。このように公共調達によって事業を営むビジネスエリートは「入札企業家 (tenderpreneur)」と呼ばれ、しばしば不適切な関係が指摘されてきた (Beresford 2015, Seekings and Nattrass 2016: 218-19)。実際、2016 年に会計検査官 (Auditor General) が指摘したところでは、イレギュラーな支出の 89% は公共調達に関連して起きているとされ、公共調達は汚職や不正の温

---

<sup>3)</sup> アパルトヘイト期の国民党 (National Party) の最大の汚職は、アパルトヘイト体制を維持するための工作として、政府が各国要人やメディアに不適切な贈与をしていた 1978 年のインフォゲート (Infogate) だろう。この事件は当時の B.J. フォルスター (B.J. Vorster) 首相の辞任につながった (Dubow 2014: 191-92)。

<sup>4)</sup> 解放闘争期の ANC の不正行為についてはステファン・エリス (Stephan Ellis) の研究が詳しい。ANC は薬物の違法取引などに関与していた (Ellis 2014)。

床とみなされている (Brunette, Klaaren, and Nqaba 2019: 544)。

このように ANC 政権での公共調達と汚職の間のグレーな関係はしばしば問題にされてきたものの、ズマ政権期には大統領自らがかかわった 2 つの大きな不正が持ち上がった。ズマはそもそも汚職疑惑が多い人物として知られ、大統領就任時点でも 783 件の疑惑があった。しかし大統領就任後に起きた 2 つの事件はズマの退陣および 2019 年総選挙での ANC の支持低下に大きな影響を与えたとされる。1 つ目の事件は、ズマが警備費用を流用し、私邸のアップグレードを図ったンカンドラ疑惑 (Nkandla Gate) である。2 つ目は「国家捕獲 (State Capture)」と呼ばれる一連のスキャンダルである。この事件はズマの子息ドウドゥザネ・ズマ (Duduzane Zuma) 及びインド出身の政商グプター族 (Gupta family) <sup>5)</sup> が経営する企業にズマが利益供与を行い、しかも閣僚や政府高官、公共企業の人事にズマ派を任命するよう、不適切な介入が行われていた疑惑である (Alence and Pitcher 2019)。

特に国家捕獲は ANC 党内に軋轢を生んだ。グプター族の不適切な人事介入により財務大臣を解任されたプラヴィン・ゴードン (Pravin Gordhan) らは反ズマ派の急先鋒となり、2017 年の ANC 総裁選ではシリル・ラマポーザ (Cyril Ramaphosa) を擁立した。他方、ズマ派はズマの元妻であるンコサザナ・ドラミニ＝ズマ (Nkosazana Dlamini-Zuma) 前アフリカ連合委員長のもとに結集し、激しい選挙戦が繰り広げられた。結局、ラマポーザが僅差で総裁に選出され、2018 年 2 月にはズマが大統領を辞任、ラマポーザが大統領に就任した。ラマポーザは汚職の撲滅を訴えているものの、党内にはズマ派も多く、政権運営は困難を伴ってきた (Alence and Pitcher 2019)。

## 1.2. 南アフリカの汚職分析：インフォーマリティへの注目

このような汚職の動向はメディアで活発に報じられると同時に、緻密なフィールド調査を含む様々な学術研究が発表されてきた。多くの研究は ANC を中心としたパトロン・クライアント関係に注目し、汚職を論じてきた。

ANC 内部に党内派閥とパトロン・クライアント関係が存在し、これが政局や行政に影響を与えていることについて、多くの研究が合意している。解放闘争期以来、ANC 内

---

<sup>5)</sup> グプター族はアジャイ・グプタ (Ajay Gupta)、アチュル・グプタ (Atul Gupta)、ラジェシュ・グプタ (Rajesh Gupta) 3 兄弟を中心に構成されている。3 兄弟の父シーヴ・クマール・グプタ (Shiv Kumar Gupta) が 1994 年にインドから南アに移住して起業して以来、一族は IT 産業やニュース、テレビなど様々な業種に参入し事業を拡大してきた (Chipkin et al. 2018: 60-61)。

部にはイデオロギーや作戦上の関係に基づく複数の派閥が存在し、政権獲得後にもこれらの関係性が政局や行政に影響していたことは広く知られている。例えばネルソン・マンデラ (Nelson Mandela) 大統領退任に際し、マンデラは国内で闘争を担ったラマポーザを後継に据えることを望んでいたとされるが、国外で解放闘争を担ってきたターボ・ムベキ (Thabo Mbeki) がズマら「国外組」の支持を集めて大統領の座を得た (Ellis 2014: 277)。ムベキとズマの関係が後年悪化し、2007 年のポロクワネ会議でズマが ANC 総裁に就任すると、ズマは中央政府から地方政府に至るまで、ムベキ派と目された政治家や職員の交代を進めた。ズマ就任直後に、ムベキ派とされた東ケープ州首相がズマ派に交代した一件は、こうした動きを象徴しているとされる (Beresford 2015, Booysen 2011, Desai 2018)。このように、派閥の存在は政局全体に影響を与えている。

公共調達における事業者選定や職員採用などの日常的な業務でも、派閥に基づく癒着や不適切な関係が指摘されている。ズマ政権期の汚職の全容や事実関係の整理と分析は、イヴォール・チップキン (Ivor Chipkin) らが詳しく行っている。彼らはズマ派が築いた「影の国家 (Shadow State)」とよばれる汚職ネットワークが、公共調達を利用して蓄財を図っていたと指摘している (Chipkin et al. 2018)。各地の地方自治体でのフィールド調査は、政治家が自派の支持層を公共機関職員として優先的に雇用し、公共調達では支持者が運営する企業を優遇する様子を報告している (Dawson 2014, Olver 2018)。

アンドリュー・ボウマン (Andrew Bowman) が指摘しているように、ズマ政権期の南アの汚職の分析には新家産制研究の影響が強くみられる (Bowman 2020: 427)。新家産制という語を明確に用いた研究も存在するが (Beresford 2015, Booysen 2011)、それ以外の研究でも新家産制の影響は強くうかがえる。例えばズマ政権期最大のスキャンダルである「国家捕獲」は旧ソ連圏の政府と新興企業家の癒着を意味する語からとられているが、ダニエル・バック (Daniel Bach) が指摘しているように新家産制とほぼ同じ意味を持つ (Bach 2012)。チップキンらの「影の国家」は、ウィリアム・レノ (William Reno) の著名なシエラレオネの新家産制研究で広く知られる語である (Chipkin et al. 2018, Reno 1995)。ネルソン・マンデラ・ベイ都市圏の公共調達について実地調査をしたクリスティアン・オルヴァ (Crispian Olver) の研究では、アフリカの角地域における新家産制的な政治を分析したアレックス・デ＝ワール (Alex de Waal) の「政治的マーケットプレイス (political marketplace)」の概念が援用されている (Olver 2018, de Waal 2015)。

南ア研究にせよ新家産制研究にせよ、新家産制の観点からの南ア内政の分析は新しい

動きである。従来の代表的な新家産制研究では南アを分析の射程から外してきた (Bratton and van de Walle 1997: 77, Chabal and Daloz 1999: xxi)。たしかにアパルトヘイト体制の状況を新家産制的であるという指摘は存在するものの<sup>6)</sup> (Hyslop 2005)、南ア内政分析において、ほかのアフリカ諸国で見られるほど新家産制は絶対的な影響力をもっていない。南アも政治・経済的に失敗してきた他のアフリカのポスト植民地諸国同様の道をたどっているのだという悲観論が存在しているが (Cooper 2019: 116)、南ア内政分析における新家産制の隆盛は、こうした悲観論を反映しているのかもしれない。

新家産制に基づく南ア内政研究は2つの意味で学術的な貢献があると評価できる。第1に新家産制は政治現象を細かく分析しているから、政治現象のダイナミックな理解に適している。新家産制の援用により、単なる政局の整理ではなく、派閥や利権関係といった新家産制が得意とする枠組みにのっとり、情勢を理解できる。第2に新家産制的分析は将来的な多国間比較に寄与するだろう。アフリカ諸国において膨大な数の新家産制研究が蓄積されてきたから、昨今蓄積されつつある南アの新家産制研究は南アと周辺国の比較研究において重要な研究となりうる。

しかし新家産制研究はしばしばフォーマルな制度の役割を軽視してしまうという欠点がある。チーズマンはフォーマルな制度とインフォーマルなネットワークや意思決定過程の関係は複雑であり、様々な関係性が想定できるという。法律や手続きなどのフォーマルな制度は、インフォーマルな政治過程や意思決定に影響を与えている。したがって、政治現象の分析にあたってはインフォーマルなネットワークの分析のみでは不十分であり、両者の関係や相互作用を検討する必要があると主張している (Cheeseman 2018)。

昨今の新家産制的な南ア内政の分析でもフォーマルな制度の分析は十分に行われていない。たしかに既存の研究は、例えば後述する護民官 (Public Protector) が報告書を発表した事実やその内容について、ほぼ必ず触れている。しかしこれはあくまで事実の確認や論拠として提示しているのであり、護民官の役割や任務の評価を行っているわけではない。したがって、南アにおける汚職研究も、新家産制研究一般にみられる弱点を

---

<sup>6)</sup> アパルトヘイト体制下では、国民党とアフリカーナー利権、特にアフリカーナー・ブローダーボンド (Afrikaner Broederbond: AB) の関係が指摘されてきた。ABは秘密結社であるが、主要な政財界の要人が加入しており、ABのネットワークに基づいて政策決定や利権分配が行われてきた。インフォーマルなネットワークに基づいてフォーマルな領域の決定が行われていた点でアパルトヘイト体制は新家産制的であるという指摘がある (Hyslop 2005)。また、行政機関や政府系企業では支持層であるアフリカーナー労働者を優先雇用するなど、行政ポストが事実上利権の分配に用いられていた (Cross 1994, Miller 2005)。

持っているといえよう。そこで以下ではチーズマンの主張に呼応し、汚職や不適切な行政を防ぐために準備された制度について整理し、これらがどのようにズマ政権期の汚職スキャンダルの中で働いたのかを確認し、役割を評価する。

## 2. 南アフリカにおける汚職防止装置

南アでは基本的人権や民主主義、行政の効率性を維持するために様々な取り組みがされており、多数の制度が築かれてきた。ここではこれらの制度を大きく2つに分け、その概要を説明する。1つ目は憲法上の根拠がある独立機関である。第2に各行政機関に設けられた仕組みである。本節ではこれらの組織の概略について整理する。

### 2.1. 憲法上の独立機関：議会・裁判所・「9章機関」

1996年南アフリカ憲法第2条は憲法の優位を定めており（Republic of South Africa 1996: sec. 2）、憲法の下での議会、大統領府、裁判所による三権分立がとられている。ただし南アの大統領は議会から選出される議院内閣制のため、議会多数派と行政府は同一勢力である。したがって議会による行政権へのチェック機能は弱いと考えられてきた（Alence and Pitcher 2019）。

裁判所は高い独立性を持ち、また積極的な役割を果たしてきた。憲法上の問題に関する最高機関である憲法裁判所（Constitutional Court）<sup>7)</sup>は1994年の発足以降、憲法上の権利を擁護するために司法の積極主義（judicial activism）と呼ばれる動きを見せてきた。これは、憲法の実現するために積極的な司法判断を下すものである。特に、社会経済的権利の実現に向け、裁判所は滞りがちなサービス提供やエイズ対策プログラムなどの実施を政府に命じてきた。こうした姿勢は司法の権限を逸脱しているという批判もみられるものの、政府に従属せず、司法独自の判断をしているという意味で、法的にも実行上も裁判所は高い独立性がみられるといえよう（Mathebe 2021）。

憲法は、裁判所に加え、諸権利と国家制度の保護を保障するため、憲法第9章第181条で独立機関を準備している。この通称「9章機関（Chapter 9 Institutions）」は護民官

---

<sup>7)</sup> 南アは5種類の裁判所がある。憲法裁判所、最高上訴院（Supreme Court of Appeal）、高等裁判所（High Court）、治安裁判所（Magistrates' Courts）、その他法律で定める裁判所である（Republic of South Africa 1996: sec. 166）。憲法裁判所が南アの最高裁判所であるが、憲法裁判所は憲法に関連する事件のみ取り扱い（Republic of South Africa 1996: sec. 167）、憲法に関係のない事件の最終審は最高上訴院が行う（Republic of South Africa 1996: sec. 168）。

(Public Protector)、文化・宗教・言語コミュニティの諸権利の保護推進委員会 (Commission for the Protection and Promotion of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities)、ジェンダー平等委員会 (Commission of Gender Equality)、会計検査官 (Auditor-General)、選挙委員会 (Electoral Commission) の 5 種類である。いずれの組織も憲法の上に服従する高い独立性を認められており、憲法は行政府や立法、司法などに対し、これらの組織の独立性を最大限尊重しなければならないと定めている (Republic of South Africa 1996: sec. 181)。

汚職や行政不正に関しては、裁判所と並び護民官の役割が特に重要である<sup>8)</sup>。護民官は憲法第 182 条、183 条および護民官法 (Public Protector Act) に基づき設置された独立機関である。護民官はあらゆる行政機関における不正 (impropriety) および権利の侵害 (prejudice) が疑われる事案について調査する権限を持ち、調査結果を報告するとともに、適切な矯正措置 (remedial action) を命じることができる。また護民官は再任用のない 1 期 7 年の任期が保障されている (Republic of South Africa 1996: secs. 182-183)。規定から明らかな通り、護民官の独立性は高く、また保障されている権限も強い。護民官は汚職を含む公共の権利に関する広範な調査権が与えられている。したがって、護民官は司法とならび、汚職の防止や是正を担保するための憲法上の制度の一つであるといえる。

## 2.2. 行政の管轄下の制度

行政の管轄下にある組織でも、汚職の是正や防止に関する取り組みや制度が準備されてきた。一般的な犯罪捜査にかかわる警察および検察のほか、限られた財源を有効に用いる観点から財務省に適切な公金支出を担うための制度が準備された<sup>9)</sup>。

検察は犯罪の捜査と訴追を担う組織であり、次第に独立性が強化されてきた。植民地期以来、検察官は司法長官 (Attorney-General) の管轄下にあり行政府の指揮下にあった。アパルトヘイト廃止前後に独立性を高めるための改革が行われ、1998 年の国家検察庁

---

<sup>8)</sup> 汚職の発見という観点では会計検査官も重要な役割が期待されている (Fernandez 2020)。会計検査官は政府機関に限らず、公金が投入されるあらゆる組織に関する監査を行う権利を認められている (Republic of South Africa 1996: sec. 188)。ただし、護民官に対して憲法が明示的に与えている矯正措置の命令権は、会計検査官には与えられていない。

<sup>9)</sup> アパルトヘイト後の政府は、外国からの援助が乏しい一方で、アパルトヘイト体制の負の遺産を清算するために様々な政策を行う必要に迫られた。そこで財務省を中心に、厳しい予算制約の中で最大限のパフォーマンスの実現を目指し、効率性や有効性を高めるための監査・教育プログラムや合理化策が積極的に導入された (Engela and Ajam 2010)。

法と同法により設立された国家検察局（National Prosecuting Authority）では、検事総長（National Director of Public Prosecutions）の権限が強化された。検事総長は大統領が任命するものの、65 歳以下であれば 1 期 10 年の任期が保障されており、独立性は高い（Mugler 2019）。

ただし政府高官の汚職をつかさどる組織は検察の管轄ではない。国家検察局にはスコープオンズ（Scorpions）の通称で知られた特捜部（Directorate of Special Operations）が設置され、検察による司法手続きの他、諜報手法を活用して高官が関与した不正の捜査を行ってきた。しかし 2000 年代に諜報手法の活用が憲法上の諸権利を逸脱しているとして議論になり、2009 年にスコープオンズは議会により廃止された。スコープオンズに代わり高官の不正捜査をつかさどる目的で優先犯罪捜査局（Department for Priority Crime Investigation）、通称ホークス（Hawks）が設立された。ホークスは国家検察局ではなく、警察大臣管轄の南アフリカ警察庁（South African Police Service）内に設置された（Berning and Montesh 2012）。

財務省も汚職の早期発見や防止、是正を図るための制度を持っている。限られた財源を効率的に用いる観点から、1999 年に公共財政管理法（Public Finance Management Act）が制定され、財務省には公金出納管理および支出計画に関する強い権限が与えられた（Fernandez 2020: 117）。同法は行政機関に年間および 5 年中期の財政計画の策定と提出を求めており、財務省が査定と評価、改善点のフィードバックを行う。また、調達業務は主計局長（Accountant General）が監督していたが、2012 年に当時のゴードン財務大臣主導で調達長官室（Office of Chief Procurement Officer）が設立され、公共調達における不正や不適切会計の早期発見と是正のための制度が準備された（Brunette, Klaaren, and Nqaba 2019）。これらの制度は会計検査官と合わせ、汚職や不適切な公金利用の早期発見と是正への貢献が期待されている（Fernandez 2020）。

### 3. 汚職と制度の格闘

本節では主にズマが関係した汚職について、前節で論じた制度がどのように取り組んできたのか、いくつか具体的な事件の経過を確認する。ズマが関与したとされる汚職疑惑のうち、ここでは特に規模が大きく、社会的・政治的に強い関心を集めた、武器取引事件、ンカンドラ事件、原子力発電所建設計画問題、そして国家捕獲事件の 4 件の事件について取り上げる。

### 3.1. 武器取引事件

武器取引疑惑 (Arms Deal) は 1990 年代末に浮上した汚職事件である。この疑惑は軍の武器調達に関し、ズマの財務アドバイザーだったシャビール・シャイク (Schabir Shaik) を通じ、ズマら政府高官に毎年 50 万ランドが送られていたというものである (Berning and Montesh 2012)。1998 年 11 月に会計検査官が不適切な資金の存在を指摘して、議会で問題が浮上したのち、スコーピオンズによる捜査が行われた。捜査ののち、2005 年にシャイクへの有罪判決が下されるとズマの訴追に向けた動きが進んだ (Southall 2013: 158-60)。

シャイクへの有罪判決を受け、ムベキ大統領がズマ副大統領を解任すると両者の間に緊張関係が生じた。ズマはムベキがスコーピオンズを含む検察を政治的な目的のために用いていると批判し、さらに、スコーピオンズが諜報などの方法を用いるのは憲法上で定められた権限を逸脱するとして、スコーピオンズの解体を進めようとした (Southall 2013: 160-62)。

2008 年のポロクワネ会議でズマがムベキを破り ANC 総裁に選出されると、ズマ訴追への動きは急速に収縮した。ANC が多数派を占める議会は 2009 年に法改正を行ってスコーピオンズを廃止し、警察の管轄下にホークスを設置した。しかし問題の発端となった武器取引事件をめぐる捜査は他の検察部局やホークスによっても政治的な圧力にさらされ困難になった。結局、武器取引事件についてそれ以上の進展はみられなかった (Southall 2013: 162-63)。

### 3.2. ンカンドラ事件

ンカンドラ事件はズマの私邸の改築にかかわる公金流用事件である。大統領は要人警備の対象であり、公費による私邸の警備に必要な設備の設置が認められている。しかし KZN 州ンカンドラのズマの私邸では、警備設備だけでなく、私的な設備の改築が公金を用いて行われたとされる疑惑が浮上した (Alence and Pitcher 2019)。

スーリ・マドンセラ (Thuli Madonsela) 護民官は 2011 年に調査を開始し、2014 年に『快適な安全 (Secure in Comfort)』と題された調査報告書を提出した。報告書はキッチンやプール、家畜小屋など警備と無関係の私的な改築に不適切な公金使用があったと認めた。護民官は関係当局に警備設備の再計算を命じたうえで、大統領に警備設備以外の費用を返金するように命じた (Public Protector 2014)。

しかしズマは返金を進めなかった。経済的自由の戦士 (Economic Freedom Fighters) のジュリウス・マレマ (Julius Malema) 党首および民主連合 (Democratic Alliance) ムムシ・マイマネ (Mmusi Maimane) 党首ら野党議員は、ズマが護民官報告に従わないのは違法であるとして憲法裁判所に提訴した。2016 年の憲法裁判決は、護民官の行動および報告書の命令はいずれも憲法上認められた護民官の権利であり、大統領を含む関係当局は護民官の報告書に従う必要があると判示し、ズマに返金を命じた (Mathebe 2021: 27)。

### 3.3. 原子力発電所建設問題

2015 年、政府および公営電力企業エスコム (Eskom) は発電量を増加させるために原子力発電所の建設計画を発表した。発電所はロシア企業との契約によって建設されることになっていたが、1 兆ランドに上る建設費用とその後の維持費は高額だった。財務省は支出計画等を勘案した結果、エスコムや南ア政府の財務状況では建設と運営は難しいと判断し、ンランラ・ネネ (Nhlamhla Nene) 財務大臣も同意した (Bowman 2020, Desai 2018)。

2015 年 12 月、ネネ財務大臣は突如解任された。この発電計画にはズマと関係の深いグプター族が関係していたとされ、発電所建設の仲介や各種調達によりグプター族関係企業が利益を得る見込みがあったとみられている。財務省の判断ののち 2015 年末にネネ大臣が解任された背景には、財務大臣をズマおよびグプター族に近い人物に交代させることで、財務省によるチェック機能を低下させる目的があったとされる。その後発電所建設計画は手続きの瑕疵などにより停滞し、徐々にフェードアウトしていった (Bowman 2020, Desai 2018)。

### 3.4. 国家捕獲

国家捕獲はグプター族およびズマの子息ドゥドゥザネに対する、ズマの組織的な利益誘導疑惑である。国家捕獲は 2015 年 12 月にネネ財務大臣が解任された前述の事件の際、財務副大臣がグプター族関係者から財務大臣ポストの見返りとしてグプター族への利益誘導を行うよう働きかけを受けたと暴露したことが発端である (Desai 2018)。

マドンセラ護民官は調査を開始し、2016 年に『捕獲された国家 (State of Capture)』と題するレポートを提出した。これによれば副大臣に対する働きかけがグプタ家の私有地でドゥドゥザネ立ち合いのもと行われたこと、ネネの後任がグプター族関係者を顧問に

任命して財務大臣に就任したことなどから、グプター族による政治介入があった可能性を指摘した（Public Protector 2016）。

公営企業に関する人事介入と利益誘導も指摘された。例えばグプター族が経営に参画していた航空会社の経営の利益となるように、競合する南アフリカ航空のジョハネスバーク＝ムンバイ路線の運航停止を図っていた。これらの経営決定や資金調達などに関し、グプター族の利益を確保するためにズマに近い人物が公営企業の役員や要職に任命されてきた疑惑を、報告書では指摘している（Public Protector 2016）。

しかしマドンセラ護民官は自身の任期が迫っていたことや予算上の限界などにより、報告書のみでは全容把握や十分な調査ができていないと認めた。そこで、護民官は全容を解明するため、憲法裁判所首席判事が指名した裁判官を委員長とする、調査委員会の設立を命じた。委員会は護民官と同等以上の権限と資源が与えられ、180 日以内に調査を完了し報告書を提出するものとされた（Public Protector 2016）。

ズマは護民官の決定に異議を唱え、北ハウテン高等裁判所に異議申し立てを行った。しかし裁判所はンカンドラ事件の憲法裁判所判決を引用しつつ、護民官の行為は憲法上認められていると判示した（Mathebe 2021）。

委員会の設置自体は遅れたものの、徐々に調査は進んでいる。ズマは辞任の直前に委員会設立に関する書類に署名し、ズマ辞任後の 2018 年 8 月にレイモンド・ゾンド（Raymond Zondo）憲法裁判所次席判事を委員長とする国家捕獲調査委員会、通称「ゾンド委員会（Zondo Commission）」が発足した。委員会発足後もズマの非協力的な姿勢は続いたが、冒頭に述べたような経過によってズマは収監された。ズマの非協力姿勢を改めるよう 2020 年に委員会が憲法裁判所に提訴し、2021 年 1 月に裁判所は委員会の主張を認めた。2021 年 2 月にズマが再度委員会への出席を拒むと、委員会はこれを法廷侮辱にあたるとして提訴、裁判所は法廷侮辱を認め、6 月にズマに対し 15 か月の収監刑を言い渡した。

#### 4. 制度の役割と限界

本節は前節の事例から、憲法上の独立性の程度に注目し、制度の役割と限界を分析する。上記の 4 つの事例から、2 点が指摘できるだろう。

第 1 に、行政府の管轄下にある制度は、政治介入により機能が弱まりやすい。検察や財務省は汚職の防止や責任追及を意図しているものの、それを率いる政治家自身が腐敗

している場合、制度変更や人事により機能不全が起こりやすい。武器取引事件の場合、ムベキとの政治的な競合に勝利したズマがスコープオンズの廃止の流れを形成し、また同事件がムベキによるズマに対する政治的な陰謀であるというストーリーを作り上げることで、検察にそれ以上の捜査を困難にさせた。発電所計画問題では、政治家の介入により制度が機能しなくなる様子が示された。財務大臣人事に限らず、ズマは行政機関各所において利益誘導を可能にするための人事を展開してきた (Desai 2018)。したがって、行政府管轄下の制度は、政治的な関係性の低い不正やミスの是正や防止、あるいは効率性や有効性の向上には役立つかもしれないが、高官の汚職や不正に対して十分に対応がとれているとはいえない。

第2に、裁判所や護民官など憲法上の高い独立性を保障された機関は汚職の是正に強い役割を果たしてきた。ンカンドラ事件では護民官の報告書により是正措置が命じられ、裁判所も護民官の権利を保障した。その結果、少なくとも不当に横領された費用の返還は実現した。また、国家捕獲においても護民官と裁判所による真相究明に向けた協力関係がみられる。真相究明につながるかは今後の展開を待つ必要があるが、少なくとも国家捕獲に関する調査の場を護民官と裁判所が設置し、確実に任務が遂行できるようズマの抵抗を弱めてきたことは間違いない。原子力発電所計画ではネネ解任によって財務省のチェック機能が損なわれたが、国家捕獲の一環として本件も調査されていることを考慮すると、独立機関は汚職や不正、不適切な行政の是正に関する、強い役割を果たしていると評価できよう。

しかしながら独立性の高い組織にも、すでに起きた不正の是正しかできないという限界がある。言い換えれば、護民官や裁判所が登場した時点で、すでに何らかの公共の利益への侵害が生じているのである。たしかに護民官や裁判所はズマ政権期の汚職の是正に貢献しているが、あくまでこれは最終手段であるはずだ。

最終手段である独立組織により、ズマによる完全な国家の捕獲は防がれた。しかし汚職による被害は甚大である。ボウマンはエスコムへの不適切な介入が南ア経済に与えた影響の甚大さを評価している。エスコムではズマ政権期の不適切な公共調達による財務の悪化や不適切な人事によるマネジメントの混乱により、電気料金の値上げや計画停電が頻発した。南アの主力産業である鉱工業は大量の電気を必要とするため、エスコムの電力供給の失敗が南ア経済に与えた影響は計り知れない (Bowman 2020)。実際、ズマ政権期の南アの経済成長率はほぼゼロだったが、同時期中所得国平均は 4%だった

(Alence and Pitcher 2019)。汚職が南アの市民生活や経済に与えた損失は、実際に横領された額以上に大きいはずである。

## 5. おわりに

本稿では南アにおける汚職と制度の関係を論じてきた。ズマ政権期の様々なスキャンダルを背景に、南アの汚職に関する多くの研究が発表されてきた。これらの研究はズマを取り巻くインフォーマルなネットワークと政治の関係に注目している。こうした視点は詳細な実態理解や他のサブサハラ・アフリカ諸国との比較において有用であるものの、しばしばフォーマルな制度の役割やフォーマルな制度とインフォーマルなネットワークとの相克を見落とす傾向があった。

南ア憲法は民主主義体制を擁護し、様々な不正を防止・是正するための組織や手続きを準備している。したがって、これらの組織が単なる「虚飾」にすぎないのか、あるいはインフォーマルなネットワークの行動に一定の制約を加えているかどうかを評価する必要があるだろう。先行研究は十分にこの評価に取り組んでいるとはいえない。

そこで本稿は、不適切な行政慣行を防止し是正するために準備された制度が一連の汚職疑惑に果たした役割を整理し分析した。南アでは憲法上高い独立性が保障された制度と、行政府のなかで汚職や不正を緩和するために準備された制度が存在する。一連の汚職疑惑のなかで、後者は行政府の管轄下ゆえの限界が浮かび上がってきた。行政府を率いる政治家が腐敗している場合、行政府内部のチェック制度は弱められ、機能しない。しかし、護民官などの9章機関や裁判所など、憲法で高い独立性と強い権限が認められた機関は汚職の是正や真相究明に大きな役割を果たしてきた。

ズマは行政府を捕獲できたが、国家全体を捕獲することはできなかった。ンカンドラ事件による公金横領のほか、行政機関や公営企業への人事介入とグプタ家およびドゥドゥザネ・ズマへの利益還流などによりズマは蓄財を図ることができた。しかし行政の外にある機関はこうした不正の真相究明を図り、弁済をズマに命じた。ズマは抵抗したものの、ンカンドラでの不当利得は返金せざるを得なかったし、ゾンド委員会への非協力姿勢によってついには収監に至った。

したがって、南アの立憲主義と憲法が用意した制度は、インフォーマルなネットワークの行動をある程度制御し、国家全体の利益を守るために機能していると評価できるだろう。南アにおいて、フォーマルな制度がインフォーマルなネットワークや意思決定を

制御してきた様子を本稿は明らかにした。

しかし裁判所や9章機関の役割はあくまで「最後の手段」である。これらの制度が動員されるときには、すでに公共の利益に損害が発生している。これらの制度によって、横領などで失われた直接的な被害の回復は可能である。しかし汚職や不正が社会や経済に与える間接的な影響まで回復させることはできない。そして、多くの場合、直接的な被害よりも間接的な被害の影響の方が甚大かつ深刻である。

制度が汚職の防止に対して果たす役割には限界があるから、そもそも汚職や不正が起きないようにしなければならないが、これには特にANCの政治的なコミットメントが必要である。BEEや公共調達に在り方など、ANCがこれまで推進してきた政策は汚職の大きな原因である。これまでも公共調達に関する公正な評価スコアの作成などが行われているが（Brunette, Klaaren, and Nqaba 2019）、より透明性が高く公平なシステムを構築するなど、技術的、制度的な変更によってある程度問題は緩和するかもしれない。

しかし、より重要なのは縁故資本主義を黙認し、あるいはそれにより恩恵を受けてきたANC指導層の意識変革だろう。自身もBEE富豪として巨万の富を得たラマポーザ大統領<sup>10)</sup>が、政治と自己利益の関係についてどこまで改革を遂行できるのかはわからない。しかし2018年の大統領就任以来、ラマポーザは行政機関の再構築などの改革を進めてきた（細井 2021）。本稿で論じたように、フォーマルな制度はインフォーマルなネットワークの行動に一定の制約をかけている。したがって、政治家の意識改革には時間がかかるにせよ、制度強化は短期的にインフォーマルなネットワークがもたらす問題を緩和する効果が期待できる。したがって、ラマポーザ政権の改革の方向性は間違っていない。今後もラマポーザの改革に注目が必要である。

## 謝辞

2名の匿名査読者から建設的なコメントを多数頂戴いたしました。この場を借りて御礼申し上げます。なお本研究は、日本学術振興会特別研究員奨励費（課題名「現代アフ

---

<sup>10)</sup> ラマポーザはマンデラの後継を巡る争いに敗れたのち、ビジネスマンに転身し成功を収めた。しかしこれはラマポーザ自身の力量というよりは、入札企業家としての成功であり、彼のキャリアに対する評価は二分されている。特に2012年のマリカナ鉱山事件はラマポーザのキャリアに暗い影を落としている。ロンミン社が所有するマリカナ鉱山でのストライキに対し、同社の大株主であったラマポーザは強硬な鎮圧を政府に求めた。治安部隊の鎮圧の結果、多数の死傷者が発生した。ラマポーザに関する比較的最近の評伝としてレイ・ハートレイ（Ray Hartley）のものがある（Hartley 2018）。

リカを通じた国家形成および国家建設の理論的・歴史的研究」、研究課題番号 19J11618)の成果の一部です。

## 参考資料

南アフリカ共和国憲法裁判所判決

Case CCT 295/20, *Secretary of the Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State v Jacob Gedleyihlekisa Zuma* [2021] ZACC 2.

Case CCT 52/21, *Secretary of the Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State v Zuma and Others* [2021] ZACC 18.

## 報道資料

*Citizen (Gauteng)*, 6 September 2021, “Zuma parole ‘suspicious.’” p.3.

*The Economist*, 17 July 2021, "Jacob's looters; South Africa." p. 43.

*Financial Times*, 26 July 2021, "South Africa counts cost of civil unrest; Looting. Businesses targeted Estimated financial hit to one province's gross domestic product is put at \$1.4bn.” p. 4.

*Mail & Guardian*, 3 September 2021, “JZ’s health the next combat zone.” p.3.

## 参考文献

細井友裕. 2021. 「南アフリカ共和国の官僚制－開発主義国家と国家捕獲の間で－」『アフリカ研究』 99, 1-12.

Alence, Rod, and Anne Pitcher. 2019. “Resisting State Capture in South Africa.” *Journal of Democracy* 30(4): 5–19.

Bach, Daniel C. 2012. “Patrimonialism and Neopatrimonialism; Comparative Receptions and Transcriptions.” *Neopatrimonialism in Africa and Beyond*, 9–24, London and New Yor.

Beresford, Alexander. 2015. “Power, Patronage, and Gatekeeper Politics in South Africa.” *African Affairs* 114(455): 226–48.

Berning, Joey, and Moses Montesh. 2012. “Countering Corruption in South Africa.” *SA Crime*

*Quarterly* (39): 3–10.

- Booyesen, Susan. 2011. *The African National Congress and the Regeneration of Political Power*. Johannesburg: Wits University Press.
- Bowman, Andrew. 2020. “Parastatals and Economic Transformation in South Africa: The Political Economy of the Eskom Crisis.” *African Affairs* 119(476): 395–431.
- Bratton, Michael, and Nicholas van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brunette, Ryan, Jonathan Klaaren, and Patronella Nqaba. 2019. “Reform in the Contract State: Embedded Directions in Public Procurement Regulation in South Africa.” *Development Southern Africa* 36(4): 537–54.
- Chabal, Patrick, and Jean-Pascal Daloz. 1999. *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Cheeseman, Nic. 2018. “Understanding African Politics: Bringing the State Back In.” *Institutions and Democracy in Africa: How the Rules of the Game Shape Democratic Development*, 1-38, Cambridge: Cambridge University Press.
- Chipkin, Ivor, Mark Swilling, Haroon Bhorat, Mbongiseni Buthelezi, Sikhulekile Duma, Nicky Prins, Lumkile Mondi, Camaren Peter, Mzukisi Qobo, and Hannah Friedenstein. 2018. *Shadow State: The Politics of State Capture*. Johannesburg: Wits University Press.
- Cooper, Frederick. 2019. *Africa since 1940: The Past of the Present (2<sup>nd</sup> Edition)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cross, Tim. 1994. “The Afrikaner Takeover: Nationalist Politics and the Colonization of South Africa’s Parastatals, 1948 to 1960.” *Institute of Commonwealth Studies* 48: 121–31.
- Dawson, Hannah J. 2014. “Patronage from below: Political Unrest in an Informal Settlement in South Africa.” *African Affairs* 113(453): 518–39.
- Desai, Ashwin. 2018. “The Zuma Moment: Between Tender-Based Capitalists and Radical Economic Transformation.” *Journal of Contemporary African Studies* 36(4): 499–513.
- Dubow, Saul. 2014. *Apartheid: 1948-1994*. Oxford: Oxford University Press.
- Ellis, Stephen. 2014. *External Mission: The ANC in Exile 1960-1990*. London: Hurst & Company.
- Engela, Ronette, and Tania Ajam. 2010. *Implementing a Government-Wide Monitoring and Evaluation System in South Africa*. Washington D.C.: World Bank.

- Fernandez, Sergio. 2020. *Representative Bureaucracy and Performance: Public Service Transformation in South Africa*. London: Palgrave Macmillan.
- Hartley, Ray. 2018. *Ramaphosa: Path to Power (Revised edition)*. Johannesburg and Cape Town: Jonathan Ball Publishers.
- Hyslop, Jonathan. 2005. "Political Corruption: Before and after Apartheid." *Journal of Southern African Studies* 31(4): 773–89.
- Mathebe, Lucky. 2021. "The Constitutional Court of South Africa: Thoughts on Its 25-Year-Long Legacy of Judicial Activism." *Journal of Asian and African Studies* 56(1): 18–33.
- Masenya, M.J. 2017. "Neo-Patrimonialism, Corruption and Governance in South Africa." *African Journal of Public Affairs* 9(9): 146–56.
- Miller, Karen. 2005. *Public Sector Reform: Governance in South Africa*. Aldershot and Burlington: Ashgate.
- Mugler, Johanna. 2019. *Measuring Justice: Quantitative Accountability and the National Prosecuting Authority in South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olver, Crispian. 2018. "Patronage and Politics in a South African City: A Case Study of Nelson Mandela Bay." *Area Development and Policy* 3(3): 275–92.
- Public Protector. 2014. *Secure in Comfort*. Pretoria: Public Protector.
- . 2016. *State of Capture*. Pretoria: Public Protector.
- Reno, William. 1995. *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Republic of South Africa. 1996. *Constitution of the Republic of South Africa*. Pretoria: Republic of South Africa.
- Seekings, Jeremy, and Nicoli Nattrass. 2016. *Policy, Politics and Poverty in South Africa*. London: Palgrave Macmillan.
- Southall, Roger. 2013. *Liberation Movements in Power: Party & States in Southern Africa*. Rochester: James Currey.
- de Waal, Alex. 2015. *The Real Politics of the Horn of Africa: Money, War and the Business of Power*. Cambridge: Polity.