

第3章

レソト民主化の経緯と課題

望月 克哉

はじめに

レソトの民主化を考えるうえで、次のようないくつかの視角を設定することができる。まず、これを国内政治の過程（ミクロ・レベル）に絞ってみるか、あるいは対外関係をも視野にいった地域変動の過程（マクロ・レベル）としてとらえるか、という二つの見方ができる。さらに前者は、レソト政治における民主的諸制度の展開過程（民主化）とみるのか、あるいは非民主的要素の払拭、つまり軍事政権の撤退過程（非軍事化）といった消極的な見方にたつのか、という二つに分けられる。もちろん、これらの視角からのとらえ方はそれぞれ矛盾するものではなく、むしろレソトの民主化を理解するうえで相互に補完的な説明を提供してくれるであろう。

国内政治過程の視点にたてば、地方レベルを含めてレソト政治に関わるさまざまなアクターが分析の対象となる。他方、南部アフリカの地域変動という視点にたてば、国家アクターとしての中央政府、ないしはこれを担った政権党や軍部といった主要な政治アクターに焦点が絞られることになる。民主化の経緯を中心としたレソトの政治過程の記述を目的とする本章では、これら政治アクターのパフォーマンスに注目しつつ、複合的な視点にたって論を進めてゆきたい。

本章ではレソトの民主化を、より限定的に民政移管の政治過程ととらえ、非民主的様相の濃かった軍部から、選挙という民主的手続きに則って選ばれ

た政権党への権限委譲のプロセスと考える。したがって、時期的には1990年代に入って軍部が民政移管を発表してから、93年総選挙に至るまでを民主化プロセスと呼ぶことにする。この時期に至る経緯を含めて、各政治アクターの動向を追いながら、民主化の様相を記述することに主眼をおきたい。

いま一つの眼目として、南部アフリカの地域変動という視角からの論点提示を試みる。レソトの地政学的な条件を念頭におくならば、とくに南アフリカ共和国（以下、南アと略す）との関係には配慮が必要である。両国関係の重要性というのは、レソトの主要な政治アクターが南アの政治的な影響力のもとにおかれてきたという事実からも強調されねばならない。その意味では、レソトの政治過程において南アの動向が決定的な役割を果たしてきたということもでき、南ア自体の民主化との関連にも論及する必要があるだろう。

第1節 レソトにおける民主化の基盤

1. 政党政治の端緒

1966年、レソトは「ウェストミンスター型」の憲法のもとで政治的独立を達成した。これは他のイギリス領植民地と同様、第二次世界大戦後のナショナリスト運動のなかで育まれたものである。50年代に勃興した政党・結社がその中心となり、植民地勢力との対抗のなかで新たな憲法体制が模索されていった。

諸政党・結社のなかで主導権を握ったのがバソト会議党（Basotho Congress Party: BCP）であり、これは組織の系譜⁽¹⁾のうえからもレソトにおける政治運動の主流に位置し、その意味では独立運動を担った政党といえることができる。BCPはその活動を通じて、対外的には南アのアフリカ民族会議（African National Congress: ANC）やパンアフリカニスト会議（Pan-Africanist Congress: PAC）、また対内的には労働運動などとの連携を深め、急進的な社会・

経済改革やアフリカナイゼーションを主張した。さらに都市のみならず、農村における大衆動員にも積極的な姿勢を示すようになっていった。

独立に向けた政党活動の活発化、とりわけBCPの急進化は、レソト社会における伝統的首長やカトリック教会といった保守層の警戒感を招き、BCPメンバーからも離反者を生むことになった。そのなかで1958年に結成されたのが今日のバソト国民党 (Basotho National Party: BNP) である⁽²⁾。BNPは政治的独立の達成という基本路線ではBCPと歩調をあわせながらも、党是としては穏健路線に傾いていった。これとは別に、BCPが展開する首長制度 (chieftainship) の改革に反発した首長層による政党が57年に、またリーダーシップをめぐるBCPと袂を分かち、ANCの亡命者なども取り込んだ政党が61年に、それぞれ誕生した⁽³⁾。これら二つの小党は63年に合党してマレマ・トゥロウ自由党 (Marema-Tlou Freedom Party: MFP) となったが、相互に異なる性格の党があわさったものだけにBCPやBNPのような一体性は確保されず、しだいに王権擁護派⁽⁴⁾としての色彩を強めていった。

これら諸政党や伝統的首長層を主要なアクターとして、独立をめぐる政治が展開された。さらに独立達成後には、政府官僚や軍部が有力なアクターとして政治の表舞台に登場し、政権党との関係をテコに国政への関与を強めていった。また中央政治への関与こそ少ないものの、農村での宗教勢力の政治的影響力は大きく、なかでもカトリック教会はBNPとの密接な関係もあり、レソト社会を語るうえで欠かすことのできない存在である。

2. ジョナサン政権下での民主化の停滞

植民地期に端を発するBCPとBNPの対抗関係は、独立後の政治過程においてさらに先鋭化していった。南ア解放勢力との接近に加えて、党首モケーレ (Ntsu Mokhehle) の非寛容的なパーソナリティなどから急進的様相を強めるBCPとは対照的に、BNPは政策面での穏健路線を貫いた。対外的には南アとの互惠・協調、対内的にはMFPとの連合も意識した王権擁護がBNPの方針と

なった。その結果、独立に先立つ1965年選挙ではジョナサン(Leabua Jonathan)率いるBNPが第一党となり政権の座を得た。しかし得票率でのBCPとの差はわずか2ポイントにすぎず、議席数のうえでも安定した過半数は確保できなかった(表1参照)。

これに続く総選挙は、1970年1月27、28日に実施された。この選挙では、当初BNPがBCPの地盤である北西部(平原部)にも食い込む勢いをみせていたが、その後は逆にBCPがBNPの地盤である山岳地域で劇的な巻き返しを示した。最終結果について公式発表はなされなかったが、その後の調査によるものとしてBCP36議席、BNP23議席、MFPが1議席という選挙結果が報告されている(表2参照)。

しかしBNP政権はBCPの勝利を容認せず、選挙後まもなく閣議決定として

表1 1965年総選挙結果

政 党 名	獲得議席数	得 票 数	得票率(%)
B N P	31	108,162	41.6
B C P	25	103,050	39.7
M F P	4	42,837	16.5
そ の 他	0	5,776	2.2
合 計	60	259,825	100.0

(出所) W. J. A. Macartney, "The Lesotho General Election of 1970," *Government and Opposition*, Vol. 8, No. 4, 1973, p. 475.

表2 1970年総選挙結果

政 党 名	獲得議席数	得 票 数	得票率(%)
B C P	36	152,907	49.9
B N P	23	129,434	42.2
M F P	1	22,279	7.3
そ の 他	0	1,909	0.6
合 計	60	306,529	100.0

(出所) Macartney, "The Lesotho General Election...", p. 485より筆者作成。

非常事態を宣言し、選挙結果を反故にした。ジョナサンは首相としてラジオで演説し、新憲法が起草されるまで現行の1966年憲法を停止する旨をあわせて声明した⁽⁵⁾。これによってジョナサン政権は民主的な政権委譲ばかりでなく、レソトにおける「ウェストミンスター型」の憲法体制そのものを否定したのである。

BNPの敗北、すなわち同党に対する政治的支持の後退については次の2点が指摘できる。まず第1に、BNP政権がその地盤である山岳地域の選挙区を顧みなかったことへの不満。これは山岳地域の住民とBNPを結びつけてきた伝統主義、カトリック教会、反共産主義といったつながりをも乗り越えてあまりあるものであった。第2には、BCPが前回(1965年)選挙に比べて、より穏健な綱領を掲げたこと。とりわけ南アとの関係や首長制度といった争点について、このことが指摘できる。選挙結果に表れた政治的变化への警戒感が、ジョナサン政権を強権発動に向かわせたと考えられる。

1970年以降、軍政期を含めて政党活動はもっぱらBNPを中心に展開することになり、BCPは組織としては存続しながらも、党首モケーレら指導部の亡命などにより実質的な影響力を失ってしまう。他の政党も事情は似通っており、王権擁護派であるMFPにしても国王の亡命により一時的とはいえるべきをなくし、90年の民政移管発表まで政治の表舞台に登場することはまれであった。

第2節 南アとの関係と民主化

1. 複雑な南アとの関係

南アとレソトの関係の特徴づけてきたのは、政治・安全保障面での圧迫と経済的従属であった。今日のレソトの「国家」としての存在は、植民地宗主国たるイギリスに対してと同様、圧倒的な国力を有する南アに対する抵抗が

もたらしたものである。それはレソトを取り囲んだ地域大国からの領域保全としてだけではなく、南アのアパルトヘイトへの対抗をも意味していた。

1871年にケープ植民地の管轄下におかれたレソト（当時のバストランド）は、1880～81年の全土における反植民地政策を掲げた蜂起⁽⁶⁾を経て領域としても分離され、イギリスの植民地政府による統治が敷かれることになった。ここで独立した領域となったことが、のちの政治的独立に結びついたとの見方もある⁽⁷⁾。その反面、ケープ植民地側に与した首長層と反乱に加わった住民との間には政治的対立の根を残した。

政治の動きとは対照的に、ダイヤモンド・ラッシュを契機とした南ア経済の変容のなかで、バストランドは食糧供給地として、あるいは鉱山や鉄道事業への労働力供給地として、急速に南アへの経済的依存を強めていった。移民労働の増加については、小屋税の金納化や輸入物資の増加に伴い現金稼得の必要が生じたこと以外に、南ア側での労働需要に応じ首長層などが仲介して送り出したことも要因としてあげられる。

こうして南アとの関係は政治的な反発と経済的な依存という矛盾した側面をもつようになった。それは状況の変化によって揺れ動くことになり、政治的にはリーダーシップの交代など、また経済的には不況や旱魃といった要因にも左右されることになった。政治的独立を達成したのちも、両国関係の構造が変化したわけではない。むしろ緩衝機能を果たしてきた植民地政府が離脱したことにより、関係はより直接的かつ緊張の度合いの高いものになった。

2. ジョナサン政権下での南アとの関係

レソトと南アの関係の変動を象徴するのはジョナサン政権期である。1965年総選挙で勝利したBNPを率いるジョナサンは、独立にあたり植民地政府から政権を引き継いだ。70年総選挙を反故にするなど非合法的措置もとりながら86年の軍部クーデタまで政権を維持したが、その間に南アに対する政策は大きく転換していった。

ジョナサン政権初期における親南ア姿勢を明確に示したのが、独立に際しての政府人事であった。植民地政府のイギリス人植民地官僚に代えて、裁判官、選挙関連や軍事関連の要職に、南アフリカ人の行政官が任命されたのである。ジョナサンはかねてから南アへの強い傾斜を指摘されていたこともあり⁽⁸⁾、この人事は南アとのつながりを強める措置と受け取られた。それは南アに対する警戒感の強い国民の不評を買い、またBCP支持者をはじめとする反対勢力の攻撃材料ともなったが、政権としては南アの支持を背景に政治的・軍事的支配を強めていった。

1970年1月のジョナサンによる総選挙の無効と政権掌握の声明は、レソト国内に危機的な状況をもたらした。その後の一連の措置を容認し、政権への支持継続を約束したのは唯一南ア政府だけであり、国内反対勢力はもとより、援助国もまたこれを強く非難した。ジョナサンは国内の反対党派とあわせて援助国の説得にも努めた。これが功を奏して、同年6月にはイギリスから政府承認と援助復活をとりつけ、その後アメリカからは旱魃対策の食糧援助も獲得することができた。非常事態による憲法体制の停止は73年7月まで継続するが、その間しだいに経済援助をねらった西側への外交的シフトが進み、これとは裏腹に南アとの間に距離が生じた。

ジョナサン政権の政策転換の時期を特定することは困難であるが、1970年の政治危機を乗り切ったあとになんらかの契機があったと考えられる。国内治安維持のための立法措置をとる一方で、BCP指導部の解放や憲法改正への意向を示し、さらに73年4月には暫定国民議会を開会するなど国内の反対勢力との宥和に動いたことは、その変化の表れであろう。ただし決定的な対外姿勢の転換といえるのは、76年の南アにおけるソウェト（Soweto）蜂起以後であり、そこではANCとの関係改善が図られたほか、翌77年にはモザンビークとの外交関係も樹立されている。小国の首班としてのジョナサンの現実的な判断がこうした転換に結びついたといえるかもしれない。

3. 反政府勢力の動向と南ア

ジョナサン政権初期における親南ア政策が、反ジョナサン勢力にとって大きな痛手となったことは間違いない。当時の野党勢力にとっては、すでに党内から離反者を出していたうえに⁽⁹⁾、政府官僚のなかには野党支持者がいたにもかかわらず南アフリカ出身の政府高官のもとでこれが抑え込まれたからである。王権も同様に、憲法に照らした権限に関するモシェシェ (Moshoe-shoe) II世の抵抗にもかかわらず、その支持者を含めて力で抑え込まれてしまい、1967年1月には国王自身が軟禁状態のなかで政治への不介入をうたった合意書に署名を強いられた⁽¹⁰⁾。

さらに1970年総選挙の結果、BCPが獲得議席数で逆転を演じたにもかかわらず、BNPによりこの結果は覆されてしまった。BCPの幹部は裁判ぬきで逮捕・拘禁され、国王もその後まもなくオランダに亡命した(年内に帰国)。夜間外出禁止令とあわせて、反政府的な出版の一切が禁止され、裁判所における審理も停止されたことから、疑念が抱かれていた政府の行為の適法性について法廷で争うこともできなくなった。

その後、ジョナサン政権による西側の援助国を意識した宥和策に対する不満から南ア政府の外交姿勢が厳しいものに変化するなかで、亡命中のBCP指導部と南ア政府の接近という事態が生じた。すでに選挙戦中からBCP支持者のなかにみられた暴力的な手段への傾向が、この時期以降、分裂した反政府勢力の一部において過激化していった。とりわけ1970年代後半になるとBCPのメンバーを中心とするレソト解放軍 (Lesotho Liberation Army: LLA) による武力闘争がエスカレートしていった。79年以降のLLAによる破壊活動の本格化は、当時南アのポータ (P. W. Botha) 政権が推進していた周辺国に対する不安定化工作の一環であったと考えられている⁽¹¹⁾。

1980年8月、ジョナサンとポータ両国首脳によるトップ会談ののち、一時的な小康状態は訪れたものの、まもなくLLAの破壊活動が再開された⁽¹²⁾。こ

れに加えてレソト国内の亡命ANCメンバー掃討を名目とした南ア国防軍の直接介入が始まり、82年12月の首都マセル（Maseru）への攻撃、さらに85年にも同様の攻撃が加えられ、引き続き経済封鎖が行われた。こうした南アの介入をその名目どおりに受け取ることはできない。そのねらいは、まず南ア政府の意向に従わないジョナサン政権に対する圧力であり、また与党BNPやレソト軍部のなかに生まれつつあった反ジョナサン勢力への実質的な肩入れであった。

第3節 軍部と民政移管

1. 軍事政権の成立

1985年の南アの直接介入によってもたらされた危機的状況を收拾するために、ジョナサンは交渉者をたてる必要に迫られた。南アによるANC排除の主張を踏まえれば、BNP内の左派実力者であるマケレ（Vincent Makhele）は不適格であり、結果的に派遣されたのはレソト予備軍（Lesotho Paramilitary Force: LPF）⁽¹³⁾を統括するレカンヤ（Justin Metsing Lekhanya）らであった。

この段階でLPF、すなわち軍部が政治アクターとして前面に出てくることになり、BNPの影響力は後退を余儀なくされた。交渉後まもない1986年1月20日にはLPFが無血クーデタでジョナサン政権を倒し、レカンヤが政権の座についた。軍事政権は国民融和を掲げて諸勢力の非武装化を進め、BNP青年連盟（Youth League）など急進勢力の武装解除も実施している。

他方、南アに対する姿勢はいっそう譲歩的なものとなった。その好例がレソトの経済開発における基幹プロジェクトであったレソト・ハイランド水資源プロジェクト（Lesotho Highlands Water Project: LHWP）の決着である。LHWPは南アに対する水供給を主目的とする計画として両国間の懸案事項であったが、BNPジョナサン政権は国内の反南ア勢力に対する配慮もあり優

柔不断な態度を続けていた。しかし経済封鎖の解除と関係正常化を重視する軍部は、南ア側のANC排除の要求をのむと同時に、LHWPについての合意も成立させたのである。

軍部は南アとの緊密な関係を維持する一方、政権奪取後の早い段階で国王の支持をとりつけており、最高決定機関である軍事評議会の構成や政権の人事にもそうした配慮を払っていた。一つには南アとの関係を重視する軍部保守派やBNP右派を取り込んだことであり、いま一つには国王側にもポストを割いたことである。当初より双方のバランス確保が図られたものの、後者には急進的な知識人層も含まれ、レソトの自治を原則としていたことから、不可避的に両者の間に対立が生じてきた。

2. 軍部の政治化

他のアフリカ諸国の例にもれず、レソトの軍事政権もまた1986年の政権奪取以来、体制維持に終始することになった。政治アクターとしての軍部が果たす役割というのは、一般に限られたものにすぎない。その現状維持的な性格ゆえに、政治発展の担い手とはなりえず、安定的な文民政権登場までの過渡期における政治秩序の維持が軍事政権にとっての唯一の正統性の淵源である。レソト政治の文脈でいえば、たしかに「ジョナサン以後」をめぐる政権党BNPの内部分裂やこれに伴う政治的混乱はあったものの、すでに南アとの対立関係は(その影響下におかれたという意味で)解消しつつあり、軍部には権力掌握の時点で支配長期化の余地は存在していなかった。

それにもかかわらず軍部は、国王やBNPをはじめとする体制側の政治勢力とも連携を保ちつつ、しかも南アの介入は事実上これを容認し、逆に体制に不満を抱く勢力に対しては抑圧的な措置をとりつづけたのである。政治的合法性のいかなる口実をも欠いていた軍事政権にとって自己保存は第一の課題であったが、その際に王権の取り込みがきわめて有効に機能した。ANCメンバーを逮捕し、南アの労働組織の影響がレソト国内に及ぶことを防止するた

め、軍事政権は1987年3月に全国規模で非常事態宣言を発した。これに対し裁判所は、軍部の命令権限欠如を理由に執行差止めの判断を下している。それにもかかわらず軍部は、国王の了解をとりつけることによって、発令を正当化できたのである。

王権との連携とともに軍部の政治的影響力を支えたのが、支配政党であるBNPとの関係であった。こうした関係はジョナサン政権期に始まったものであり、1970年の政変を契機とした両者の提携が、その後は人的な結びつきにまで展開していった。具体的には、兵員の徴募にあたりBNP党员であることが条件とされる方式が採用され、その結果として軍部がBNPの意向を体现するようになっていった⁽¹⁴⁾。もちろん、この仕組みはBNPにとっても利益となるものであり、「ジョナサン以後」の軍事政権期の政軍関係にも大きく影を落とすことになった。

こうして軍部は、自ら国内政治への関与を深めること（政治化）によって、その支配を継続しようとした。BNPを通じた政府官僚との提携、あるいは南アとの関係を活用して、軍部は組織をあげて国家資源の収奪に走ったのである⁽¹⁵⁾。こうした体制側との癒着、南アへの従属という軍事政権の姿勢とともに、政治化の過程で発生した軍部内の汚職・腐敗が、国民の不信を買い、国内外で批判を浴びてきたことはあらためて指摘するまでもない。

3. 軍政の動揺と民政移管

軍部の政治的立場は決して安定的なものではなかった。すでにBCP, MFPその他の政党・結社が中心となった民政復帰の呼びかけが始まっていたからである。とりわけBCPは1988年以降、党首モケーレほか亡命中のメンバーの帰国につき軍事政権と交渉を重ねた結果、翌89年2月までにこれをほぼ実現して指導力を回復しつつあった。他方、ジョナサン政権打倒から軍部と連携してきた国王モシエシュエII世も、しだいに軍部とは一線を画するスタンスをとりはじめ、この時期にはレカンヤに退任を求める発言なども行っている。

こうした動きに対する軍事政権の態度は硬軟とり混ぜたものとなった。政党・結社からの要求に対しては、援助国などへの配慮も加わって妥協的なものとなり、民政復帰のスケジュールを検討するため1992年を期限としてタスクフォースを任命した。他方、国王に対しては強硬な姿勢を示し、越権を理由にその行政権限を剥奪したばかりでなく、90年11月にはモシエシエII世を廃位とし、その息子をレツィエ（Letsie）III世として即位させたのである。

1986年以来の王権との二重権力体制はここに終焉するが、これは軍政にとって正統性の淵源を失うことでもあった。これを裏付けるように、国内ではストライキが頻発したほか、軍内部でも待遇への不満から反乱が発生した。さらに象徴的だったのは、91年3月に予定されていたANCのマンデラ（Nelson Mandela）議長（当時）の訪問延期であった。軍事政権の信頼性は大きく揺らぎ、同年4月にはレカンヤ自身が辞任を余儀なくされ、後任のラマエマ（Elias Phisoana Ramaema）大佐が就任演説において92年中に軍政を終了する旨の声明を出すことになった。

1992年の民政移管が実現せず、総選挙が93年に持ち越された根拠は薄弱であり、軍政にとって時間稼ぎであったといえなくもない。つまり民政移管後に新政権が軍政期にまで遡って処罰を行うような事態を回避するために、軍部は一丸となって憲法改正に取り組んだのである。国家制憲議会（National Constituent Assembly: NCA）⁽¹⁶⁾のもとに新たに設置された委員会は、1966年憲法を基本にこれに修正を加える方式を採用した。91年3月にまとまった改正憲法は文民政権下でも軍部に一定の権限を留保しているほか、議会制度としての上院の復活により首長層の政治的影響力を回復させることにもなった。

第4節 1993年総選挙とその後

1. 1993年総選挙の意義

1993年3月27日に複数政党制のもとで実施された総選挙は、86年1月以来の軍事政権から文民政府への権限委譲であると同時に、ジョナサンのリーダーシップのもとで継続してきたBNPの政治的影響力が問われる好機でもあった。国内外のオブザーバー⁽¹⁷⁾による監視のなかで行われた選挙では、72%という高い投票率を記録し、その結果はBCPによる全65議席の独占という予想外ともいえるものとなった(表3参照)。

もちろんレソト総選挙の意義は国内的なそれにとどまるものではなかった。一つには、それが南アにおける選挙を翌1994年に控え、多大な懸念と関心のなかで行われたことである。その意味でこの選挙結果は、国際機関をはじめとする国外からの選挙オブザーバーに大きな希望と自信をもたらしたといえる。

軍事政権下にあったレソトに今回の民主化をもたらしたのは、国際的な関心と圧力にほかならず、また狭くは南アをはじめとする南部アフリカ地域に、

表3 1993年総選挙結果

政 党 名	獲得議席数	得 票 数	得票率(%)
B C P	65	398,355	74.7
B N P	0	120,686	22.6
M F P	0	7,650	1.4
そ の 他	0	5,987	1.3
合 計	65	532,678	100.0

(出所) R. Southall and T. Petlane eds., *Democratization and Demilitarization in Lesotho: The General Election of 1993 and Its Aftermath*, Pretoria: Africa Institute of South Africa, 1995, p. 160より作成。

広くは国際社会全体に生じた政治的变化の所産でもあった。その意味では1993年総選挙に象徴されるレソトの民主化プロセスというのも、すぐれて冷戦の終焉がもたらした副産物であったといえる。

2. 民主化と選挙制度

政治過程に関わるさまざまなアクターの民主化に対するコミットメントの度合いを考えるうえでも、政治制度についての検討は不可欠である。政治制度をめぐる論点ということからすれば、上述のように軍事政権のもとでNCAが行った憲法改正の内容、とりわけ選挙の実施方式についての検討がいかになされたかは興味深いものである。兵員として多くのBNP党员を抱える軍部にとっては、選挙結果は自らの去就にも直接はねかえりかねず、できるならばBNPの候補者が勝てる方式こそ望ましいものであったに違いない。にもかかわらず従来の小選挙区方式が再び採用されたのはいったいなぜなのだろうか。

1993年総選挙に先立つ憲法論議について興味深いのは、選挙結果に大きな影響を与える要素である代表選出方式について、なんらかの配慮がなされた形跡がないことである。このことはレソトの人々の政治的経験、とりわけ政治家が「ウェストミンスター方式」のもとで育ってきたことと無関係ではあるまい。南アの総選挙以前に、アフリカにおける他のいかなる旧イギリス領植民地においても、比例代表制が採用された例はなかったのである。

実績という観点からすれば、レソトにおいてすでに実績のある小選挙区方式が採用されたのは、ごく自然なことであったのかもしれない。しかも実質的にはBNP、BCP両党の一騎打ちになる選挙区が大半であり、選挙民にとってはそれぞれの候補者調整こそが重大な関心事であったろう。

しかしながら総選挙実施が外圧のなかで決まり、しかも多くの外国人選挙オブザーバーの監視のもとで行われた事実を踏まえれば、比例代表制についてなんらの検討もなされなかったということは考えにくい。実際、翌1994年

に実施された南アの選挙で、比例代表制が有意な結果を生んでいることからしても、選挙制度の採用に関する疑問は残るのである。

3. 民主化路線の定着度

こうした民主化の政治的基盤がきわめて脆弱なものであったことは、その後の事態が如実に物語っている。1994年8月、国王レツィエIII世は一種の宮廷（体制内）クーデタを決行した。同国王はその国家元首としての権限により、93年総選挙により成立したBCP政権を解散し、自ら暫定閣僚評議會を任命するとともに、憲法の再改正と比例代表制による選挙のやり直しを求めた。その背景には政権の座を追われたBNPと軍部の支援があったとされている。

しかし他方、民主化を推進した国際環境がなお大きく作用していたことも、この同じ事件により証明された。クーデタ発生後ときをおかず、周辺諸国のなかでボツワナ、ジンバブウェ、「新生」南アの各政府が共同してBCP政権の復帰を求める外交的な働きかけを行った。その結果、レソト国王による政権転覆の試みは1カ月も経たずに挫折の憂目をみたのである。

このクーデタ事件ではからずも明らかになったのは、主要な政治勢力のなかには今回の選挙結果に不満を抱くものが少なくないこと、したがってレソトにおける民主化路線もなお確かなものとはいいがたいということである。また関係国側の対応にもそうした懸念は表れており、復帰したBCP政権に対しては、とくに軍事政権期における拙速な改正措置が積み残した憲法問題への対処を求めた。これは選挙過程で露呈した民主化の制度的基盤の脆さを指摘したものであったともいえる。

さらに民主化路線の担い手たるべき与党BCPが分裂状態に陥っていることにも注意を要する⁽¹⁸⁾。結党以来の党首であるモケーレの老齢とその健康に対する懸念から、後継体制をめぐる党内の派閥抗争が噴出したものとみられている。ジョナサン政権末期のBNPで生じたのと同じ、指導者の交代と深く関わる旧世代と新世代の対立が、「モケーレ以後」をにらんで先鋭化してお

り、経済情勢や南アとの関係の変化も世代間の認識のギャップを拡大する方向に作用しかねない。これは他の政治勢力にも生じうる事態であり、政治アクターの分裂そして増加は政治的不安定、ひいては民主化路線の変更をももたらしかねない。

第5節 民主化をめぐる変化と課題

1. 権力構造の変化

ややうがった見方をすれば、レソト政治に民主化という課題が設定されたのは、独立期以来の政党政治が崩壊したからにほかならない。植民地宗主国から移植されたものとはいえ、「ウェストミンスター型」の確立した政治の枠組みが存在し、複数の政党が生まれたことにより、独立をはさむ時期には政党政治のメカニズムもそれなりに機能した。しかし、レソトの権力構造自体はこうした制度を生んだ植民地宗主国とは異なり、また伝統的首長層を基盤とする強力な王権の存在もあって、かなりいびつなものとなっていた。

これを覆したのがジョナサン政権である。同政権に対する評価はおくとしても、結果としてジョナサンが王権に挑戦したことは事実である。この反国王勢力形成の試みは、国王側にも対抗勢力の結集を招くことになり、一時的な緊張関係を生んだ。しかし、こうした二極構造は長続きしなかった。ジョナサン政権を論じる際、その独裁化と憲法体制の否定という側面のみが強調されるが、むしろジョナサンが政党を武器にして反対勢力の政治基盤を切り崩したことに注目すべきであろう。つまりBNPという政党組織の操作によって王権を支えてきた伝統的首長層を取り込み⁽¹⁹⁾、その結果として権力集中が生じたとみるのが妥当である。

しかしながらジョナサンによる政治体制は、さらなる独裁化である軍部独裁を招いた。構造的にはBNPと軍部の提携関係が進んだということにつくる

のだが、形式的とはいいいながら文民支配が崩壊したことは重大な意味をもっていた。この後、南アの介入とも相まって、レソトに対する国際的な非難はいっそう高まってゆく。やや比喩的にはなるが、軍部は自ら民主化要求の引き金をひいたといえよう。外国のものを含めて、NGOをはじめとする新興勢力が大挙して参入する事態となり、レソトの政治状況は一挙に流動化した。

1993年総選挙を経て政党政治の体裁は回復したものの、権力構造は必ずしもこれに準拠したものにはなっていない。構造的にはいっそう複雑化した政治状況が出現したといえる。中央レベルではBCPの「地滑りの」勝利によって事実上の一党支配が成立したものの、政治路線や後継体制をめぐるBCPの内部対立や、他の政治勢力による新たな政治「連合」の形成⁽²⁰⁾により、政治状況は流動化している。他方、地方レベルでは、軍事政権期における王権と軍部との提携がもたらした首長層の台頭に加えて、開発行政をめぐる権限付与によって中・下位の首長層の影響力が著しく高まった。この結果、中央と地方の関係には、BCP政権による行政メカニズムに加えて、首長制度を基盤とする伝統的な支配のメカニズムという、二重構造ができあがった。この両者が地方レベル、とくに農村レベルでどのような関係にあり、いかなる問題を引き起こしているかは、レソトの民主化の現状を考えるうえで重要な示唆を与えるものでもある。

2. 地方レベルの民主化と開発委員会の機能

民主化は農村の社会・経済秩序にも混乱や対立をもたらした。とりわけ選挙過程で噴出した多様な社会的・経済的ニーズに対して、レソトの行政は適切な政治手段を講じることができたのだろうか。歴史的にみれば、農村での秩序維持を担ってきたのは首長層であり、首長制度こそが社会・経済変動のなかで住民の利益保護の手段であった。その点で首長制度は決して発展の阻害要因ではなく、レソトの人々のなかで国家アイデンティティと地域固有の経済環境を結びつける接点として機能してきた⁽²¹⁾。農村レベルでは首長制度

を再評価する機運も生じているが⁽²²⁾、制度そのものの民主化は多分に農民のコミットメントに依存している。

他方、行政面での民主化は進むのだろうか。地方行政の整備は、すでに植民地期に端を発している。植民地の立法機能を担った中央のバストランド評議会 (Basutoland Council) は住民参加の確保を目指して、1943年から下位行政単位にあたる郡評議会 (district council) 設置の検討を開始した。この郡評議会はそれぞれ2名の地域代表をバストランド評議会に送るものとされ、郡の伝統的首長は自動的に郡評議会のメンバーとなり、その他のメンバーは住民により選出されることになった。郡評議会は45年に創設され、48年からは法律に基づく制度とされた。さらに59年の地方行政に関する布告により、それまでの郡評議会の構成が見直され、各郡内の大首長 (principal chief) と行政区首長 (ward chief) が職責上のメンバーとなり⁽²³⁾、その他の郡評議会のメンバーは同年の選挙布告に則る選出手続きにより、15～28名の範囲で選ばれることになった。

上述の地方行政に関する布告のなかで、郡評議会とともに村落レベルの委員会を設けることが規定されていた。しかし郡評議会ほど明確な権限を付与されておらず、また土地配分など村落レベルにおける重要問題については依然として伝統的首長の影響力が大きく、委員会として十分に機能するには至らなかった。村落レベルでの政治的な動きが活発化したのは、独立を前後した2度の選挙をめぐってであった。まず独立をにらんだ1965年の選挙のときには、各政党・結社がその支持拡大をねらって草の根活動を強化したが、その際に農村をめぐる問題を扱う開発委員会的なものが生まれた。その多くは選挙後に消滅してしまうが、70年の選挙をにらんで再結成されたり、また選挙をめぐる政治意識の高まりのなかで新たに組織されるものもあった。選挙後の政治的混乱が収拾されたのち、政府主導で村落開発委員会 (village development committee) が全国に設置されたが、そのメンバーとなったのは政治的配慮から任命された与党BNPの支持者であり、その意味では村落レベルでの政党の支部のようなものとなった。村落開発委員会は支配政党であるBNP

の威光を背景に、事実上の末端政府としての機能を果たすようになった。それはしばしば伝統的首長の役割をも上回るものとなり、両者の意見が対立した場合には委員会側の意向が優先された。たとえば共有地やその他の共有資源の配分などについても、従来の首長の役割は切り崩されていった。その結果、村落レベルでBNPは多大な政治的支持を獲得し、またこれと結びついた伝統的首長による恣意的な支配が蔓延したのである。

こうした政治支配のパターンを崩したのが、民選の村落開発委員会の導入であった。ジョナサン政権を倒した軍部は、この委員会がそれまでのような「擬似」政府としてではなく、地域開発を計画・監督する制度として機能することを企図して、1986年に開発委員会に関する行政命令を発した⁽²⁴⁾。この行政命令により村落開発「委員会」から「評議会」に名称が変更され、さらに91年にも若干の修正が図られた。しかし、この過程でさまざまな混乱も生じ⁽²⁵⁾、とくに設置当初から世襲の伝統的首長が公選のメンバーからなる委員会(のちの評議会)の議長に据えられたことは、運営の民主化をめぐる構造的な問題として財源不足とあわせて前面に出てきている。

結び

レソトの政治過程を概観して、それが南アの強い影響のもとに展開してきたこと、そして独立後における政治アクターの配置、すなわち政治構造に大きな変化はみられなかったことが明らかになった。最初の点は、レソトの地政学的位置や南アの白人政権の性格とも無関係とはいえないが、むしろ総人口200万人という「小国」の歴史としてとらえられるのではなかろうか。次の政治構造の点では、レソトの人々(バソト)は人種や民族という点において同質的であり、しかも階層的な首長制度が存在するためであると考えられる。その意味でレソトは政治的に静態的な社会といえるであろう。

こうした政治社会を有するレソトの民主化、すなわち民主的制度の導入と

展開を考えるならば、そこで中心的な役割を果たすことが期待される政党やその他の政治アクターの変化に注目しなければならない。ただしレソトの場合、独立期以来の総選挙を比較して投票結果には差異が生じたものの、主要2政党の政策や支持基盤に大きな変化はみられない。その一つの原因はリーダーシップにあり、少なくとも与党であるBCPについては、指導体制の存続という点でこの指摘が妥当だろう。今後、世代交代が進むなかで、変化の契機が生じてくるのかもしれない。

政党に限らず、政治制度というのは当該社会の構造の制約のもとにある。レソトの場合、伝統的な首長制度がその大きな制約要因であった。たしかに中央レベルの王権の位置づけには変化がみられたものの、伝統的首長層を基盤とする政治のメカニズムに変化はうかがわれない。郡や村落といった地方レベルでは、依然として旧来の仕組みが生きていると考えるべきであろう。

民主化するなかで1993年総選挙後のレソト政治を考えるうえで、中央レベルでは主要政党の動向、とくにその構成や性質が今後の展開を左右することになろう。また地方レベルでは、首長制度のあり方と、それへの中央政治の対応にも注目しなければならない。もちろんレソト政治の展開は、国内アクターの相互作用のみで展開するわけではない。南アほか周辺国や援助国、選挙オブザーバーの主体となったNGOなど国外のアクターがこれを制約していることはあらためていうまでもない。こうした政治アクターの増大を前提としたうえで、民主的諸制度の定着という点に注目してゆく必要があろう。

〔注〕

- (1) BCPは、1952年に結成されたバストランド・アフリカ人会議 (Basutoland African Congress) が、60年の総選挙に向けて、その前年に名称変更して誕生した政党。組織の構成やリーダーシップの点では1907年設立のバストランド進歩協会 (Basutoland Progressive Association: BPA) と、またイデオロギーの点では17年設立の政治結社Lekhotlala Bafo (LLB)の流れを汲むとされる。
- (2) BCP同様、結党時にはBasutoland National Partyと称され、下位首長層やカトリック教会関係者がそのメンバーの主体であった。

- (3) 前者は大首長 (principal chief) の一人であるS.S. Mateteが指導したMar-ema-Tlou Party (MTP)であり、後者はBCPの党首代理を務めていたB.M. Khaketlaが率いるFreedom Partyである。
- (4) レソトの首長制度 (図1参照) は最高首長 (paramount chief=国王) を頂点とする階層構造をなしており、MFPはその維持と最高首長の擁護を主張した。
- (5) この経緯は次に詳しい。B.M. Khaketla, *Lesotho 1970: An African Coup under the Microscope*, University of California Press, 1972. とくにChapter XIII, "Emergency Declared"参照。
- (6) ケープ植民地政府による小屋税引上げ, 白人入植者への土地の売却, 住民による銃火器保有の禁止といった命令・措置に対する反対闘争で, とくに最後の点が「引き金」となったことから"Gun War"と通称されている。結果は住民側の勝利となり, バストランドはケープ植民地から分離されることになった。
- (7) John E. Bardill and James H. Cobbe, *Lesotho: Dilemmas of Dependence in Southern Africa*, Boulder: Westview Press, 1985, p. 32.
- (8) 1965年の総選挙キャンペーンの際に南ア政府からジョナサンに対して資金的支援が行われており, また70年の総選挙に対してはレソトにほど近い南アの都市ブルームフォンティン (Bloemfontein) の商工会議所から献金が行われていた。Khaketla, *Lesotho 1970*..., p. 116参照。
- (9) 1965年総選挙の結果は, BNPの優位はわずか2議席であったにもかかわらず, その後BCPだけでなくMFPからも脱党者が出てBNPに合流した。しかも翌66年以降に空席となった3議席についてはBNP政権が補欠選挙の実施を拒否した。
- (10) Bardill and Cobbe, *Lesotho: Dilemmas of Dependence*..., p. 128.

図1 レソトの首長制度の構造と人員構成

最高首長／国王	(paramount chief)	1名
↓		
大首長	(principal chief)	10名
↓		
行政区首長	(ward chief)	14名
↓		
準行政区首長	(sub-ward chief)	556名
↓		
村長	(village headman)	1002名

(注) 人員構成は1984年段階における人数。現在, 大首長は22名に増員されている。

(出所) Tim Quinlan, *Marena A Lesotho: Chiefs, Politics and Culture in Lesotho*, Ph. D. Thesis, Department of Anthropology, University of Cape Town, 1994, p. 39.

- (11) Rok Ajul, "From Collaboration to Dilemma: A Historical Background to Lesotho's Election of 1993," in Roger Southall and Tsoeu Petlane eds., *Democratization and Demilitarization in Lesotho: The General Election of 1993 and Its Aftermath*, Pretoria: Africa Institute of South Africa, 1995, p. 13.
- (12) 会談場所のペカ橋梁 (Peka Bridge) の名にちなんで、首脳間の合意は「ペカ合意」と呼ばれているが、これは両国関係を安定化するには至らなかった。その原因として、この年にANCが公然の活動を再開し、とくにその武力闘争組織である「民族の槍」(Umkhonto we Sizwe) による破壊活動が本格化したことが指摘できる。
- (13) LPFは準軍事部隊としての性格を有し、1970年のジョナサンによる政権掌握にも深く関与したといわれる警察機動隊 (Police Mobile Unit) が80年に改組されて誕生した。86年以降は軍の再編制によりレソト王国国防軍 (Royal Lesotho Defence Force) に組み入れられた。
- (14) この仕組みはSephhechanaシステムと呼ばれ、1975年頃から定着したとされている。Tsoeu Petlane, "The 1993 Election, the Armed Forces and Prospects for Democracy in Lesotho," in Southall and Petlane eds., *Democratization and Demilitarization*..., とくに146~147ページを参照。
- (15) たとえばレソト政治研究の第一人者であるアジュルは、軍部の略奪的な性格をとりあげて「泥棒階級」(kleptocratic class) とまで称している。Ajul, "From Collaboration...", p. 15参照。
- (16) NCAの構成は、政府代表17名、郡開発評議会代表20名、大首長22名、政治家10名、軍事評議会が推薦する民間代表10名、軍関係者8名、市評議会代表10名、の計97名であった。Roger Southall, "Lesotho's Transition and the 1993 Election," in Southall and Petlane eds., *Democratization and Demilitarization*..., p. 25参照。
- (17) オブザーバーの主体は内外のNGOのメンバーであった。たとえば選挙当日のオブザーバーの構成はレソト選挙監視委員会 (Lesotho Election Monitoring Committee) を構成した現地NGO12団体からのレソト人75名と、16の国際機関と外国 (主として南ア) のNGOから派遣された外国人130名が主体であったとされている。John Daniel, " 'You United Nations Have Delivered Us': Monitoring the 1993 Election in Lesotho," in Southall and Petlane eds., *Democratization and Demilitarization*..., p. 98参照。
- (18) この点については以下に言及がある。*Africa Confidential*, Vol. 37, No. 7, Mar. 29, 1996, p. 5/ EIU, *Country Report: Botswana, Lesotho*, 3rd quarter 1996, pp. 27-28, および4th quarter 1996, pp. 26-27.
- (19) ジョナサン自身、初代国王モシエシェ I 世の次男の孫にあたり、王家の父系

の血縁にあたることが首長層の取り込みに作用したという見方もできる。

- (20) この見解はレソト国立大学のTsoeu Petlane氏からの聴き取りによっている。氏によれば、新たな二つの「連合」とは、まず隠然たる影響力をもつ軍部と復権した国王が提携したもの、そして政治派閥化した官僚層が政府やNGOなどを巻き込んだそれである。レソト政治には与党、軍部、官僚の三極構造が存在してきたが、この構造も民主化の過程で変容しつつあり、王権やNGOといった他の政治アクターとの連合によって、軍部や官僚層が政治的影響力の拡大を図っているという。BCPを含めた3者の力学は、それぞれの「連合」内部での離合・集散もあってきわめて複雑な様相を呈している。
- (21) この論点は以下に詳しい。Tim Quinlan, *Marena A Lesotho: Chiefs, Politics and Culture in Lesotho*, Ph. D. Thesis, Department of Anthropology, University of Cape Town, 1994.
- (22) 植民地化以前からレソトには、「ピツォ」(pitso)と称される住民集会の伝統があり、当該地域の成人全員に開かれた討議の場として、村落から全国に至るさまざまな行政レベルで存続してきた。広範な住民参加を前提とした「ピツォ」は、地域でなんらかの問題がもちあがるたびに開かれ、伝統的首長といえどもそこで住民の意見を無視すればその支持を失い、影響力を低下させることになった。もちろん首長側には諮問会議とも称すべき仕組みがあり、そこでの討議結果が「ピツォ」での議論に大きく反映されたことも事実である。しかし人口増加によって、まず全国レベルでの「ピツォ」が開催に困難をきたすようになり、そのため民意の伝達的手段として、確立した意思伝達の仕組みをもつ首長制度に依存するようになっていく。結果的に、農村レベルでの首長層の政治的影響力はさらに高まったのである。Bardill and Cobbe, *Lesotho: Dilemmas of Dependence*..., pp. 22-23/ Sechaba Consultants, *Lesotho's Long Journey: Hard Choices at the Crossroads*, Maseru: Sechaba Consultants, 1995, p. 10.
- (23) 郡評議会の議長 (president) の任命は最高首長 (paramount chief) である国王により行われたが、その際には駐在弁務官との協議が求められた。
- (24) 設置法令としての行政命令が規定する村落開発委員の職務は以下のとおり。
- ① 中央政府との協議のもとに、管轄地域における開発活動の計画、実施ならびに維持、および社会サービスについて責任を有する。
 - ② 村落開発に関わるニーズを見いだす努力において地域共同体を代表し、これを指導する。
 - ③ 地域開発の目的で財源を調達する。
 - ④ 郡開発委員会を通じ、地域開発上の優先事項を中央政府に認識させる。
- (25) 村落開発評議会をめぐる諸問題については以下を参照されたい。
Sechaba Consultants, *Lesotho's Long Journey*..., pp. 176-179.

関連年表

-
- 1965年 4月 自治憲法のもとの初の総選挙実施。BNP僅差で勝利するもジョナサンは落選。
- 7月 補欠選挙でジョナサンが当選し、首相に就任。
- 66年10月 レソト王国として独立。
- 67年 1月 国王モシェシェ II 世、軟禁状態のもとで政治不介入の合意文書に署名。
- 70年 1月 27, 28日に総選挙が実施され、BCPが勝利。
30日の閣議後、ジョナサンは憲法停止と非常事態を宣言。主要ドナーが援助停止。
- 4月 国王モシェシェ II 世、オランダへの亡命に同意。その後、12月に帰国。
- 6月 イギリスが援助再開。
- 73年 4月 暫定国民議会招集。派閥の一部を除きBCPは参加を拒否。
- 7月 非常事態解除。
- 75年11月 ジョナサン、野党党首の入閣を表明。
- 77年 1月 BCP事務総長ら、党首モケーレを指導部から除名。BCP分裂。
- 79年 5月 首都マセルでLLAによる破壊工作発生。以後、主要施設を目標に頻発。
- 82年 9月 特務機関Koeko, 反政府出版物*Liselinyana*の編集者を殺害。
12月 南ア、レソトにおけるANCの拠点破壊を名目に首都マセルに砲撃。
- 83年 5月 政府、国民議会で総選挙実施と新憲法制定を提案。
南ア、レソト国境における通行、通関の制限開始。
ジョナサン、6月にかけて中国、北朝鮮ほか東側諸国歴訪。
- 8月 南ア、亡命者の扱いをめぐる経済制裁の最後通告。
レソト政府、亡命ANCメンバーに出国を勧奨。9月半ばまでに40名が出国。
- 12月 南ア、LLAメンバー8名を逮捕。
南ア外交ミッションの訪問後、傭兵によるジョナサン転覆工作が発覚。
- 85年12月 南ア国防軍、首都マセルを再砲撃。
- 86年 1月 1日、南ア、レソトとの国境を閉鎖。
20日、LPFが無血クーデタを決行、ジョナサン政権を打倒。
- 10月 南アとハイランド水資源協定締結。
- 87年 3月 軍事政権、犯罪撲滅を名目に国家非常事態を宣言。
- 89年 2月 モケーレほかBCPの亡命メンバー帰国。
- 90年 2月 南アのデクラーク政権、ANCほかの組織を合法化。
3月 レカンヤ、国王モシェシェ II 世の権限を剥奪し、イギリスに「追放」。
92年の民政移管に向けたスケジュール検討のためタスクフォース任命。
- 11月 軍事評議会、モシェシェ II 世の廃位を発表。新国王レツィエ III 世が即位。

- 91年3月 ANCマンデラ議長のマセル訪問が突然中止される。
 - 4月 レカンヤ、軍部クーデタにより失脚。ラマエマ大佐が首班となる。
 - 93年3月 総選挙実施。BCPが全65議席を独占。
 - 94年4月 南ア総選挙実施。
 - 8月 国王レツィエIII世、宮廷クーデタを試みる。
 - 96年1月 復位した国王モシェシェII世、自動車事故で死去。
 - 2月 連合党総裁らによるクーデタ未遂。BNPは関与の疑惑を否定。
 - 5月 BCP政権、内閣改造。
-