

北アイルランド議会と和平プロセスの諸問題

弥久保 宏

The Problems on Peace Process in The Northern Ireland Assembly

Hiroshi YAKUBO

1. はじめに

1968年に始まった北アイルランド紛争は、30年余りも続き、今日まで死傷者3000人を超える犠牲者を出している。そもそもこの北アイルランド紛争のルーツは、かつて英国によるアイルランドへの植民地支配まで遡ることができ、紛争は植民地支配がもたらした“負の落とし子”といえる。よって、紛争の構造は、単なるプロテスタントとカソリックという宗教上の対立ではなく、もっと重層的な対立軸を抱えることになった。すなわち、プロテスタント側には、ユニオニストとロイヤリスト。カソリック側にもナショナリストとリパブリカンといったその政治路線上、対立グループが存在し⁽¹⁾、さらにベルファスト和平合意をめぐる賛成派と反対派が入り乱れ、さながら万華鏡のような政治環境が存在している。

この紛争が一時的とはいえ、テロを中絶し、プロテスタントとカソリック双方が話し合いのテーブルに着くまでに至った経緯は、1998年のベルファスト和平合意に漕ぎ着けたことが最も大きい。“奇跡の合意”とまで言われたベルファスト和平合意が達成された背景には、北アイルランド紛争を英国の内政問題だけでなく、一方の当事国でもあるアイルランドやアメリカをはじめとする第三国も巻き込んだ粘り強い外交交渉が功を奏したことに大きな要因を求めることができる。

和平合意後、和平促進に向けて未解決の問題を話し合う舞台は、新たに創設された北アイルランド議会へ移されることになった。議会を舞台にした話し

合いは、和平合意以前にも増して困難の連続で、幾度となく自治議会の凍結と英国政府による直接統治を繰り返すこととなる。和平合意への到達は、平和への“到達”ではなく、平和を構築するための“始まり”に過ぎなかったことが改めて認識される結果となっている。和平促進の硬直状態は、平和的な話し合いの舞台として期待された北アイルランド議会の構造そのものに和平促進を阻む要因をも孕んでいるというパラドクスを露呈させることになる。

和平促進の硬直状態を打開するため、2003年に実施された和平合意後2回目の選挙では、ユニオニストとナショナリスト両ブロックで妥協を拒否する強硬派が主導権を握ることになってしまった。この選挙結果は、和平促進を望む人々の期待を大きく裏切ることになり、その後の話し合いが一層の混迷状態に陥ることとなってしまった。

本稿ではまず、“奇跡の合意”と言われたベルファスト和平合意にどのようにして漕ぎ着けることが出来たのか？その経緯を外交渉の展開を中心に概観してみることにする。次に、和平合意後、なぜ和平交渉が頓挫してしまったのか？その原因を北アイルランド特有の政党システムや和平交渉の重要な舞台となっている北アイルランド議会に焦点を当て、議会の構造そのものが和平促進の足枷となる要因を孕んでいることを明らかにしたい。最後に、幾度となく和平交渉が暗礁に乗り上げつつも、ベルファスト和平合意のフレームが崩壊せずに維持されているが、和平促進を側面から支えている諸機関について言及し、和平進展の展望を考えてみたい。

2. ベルファスト和平合意までの道程

当初、北アイルランド問題は英国政府によって英国国内の内政問題として対応されてきた。それが次第に、一方の当事国であるアイルランド政府を交えた外交交渉へと展開し、更にアメリカを中心とした第三国まで巻き込んだ国際的次元の問題として捉えられることになった。今日では、国連も注目する国際紛争問題として認識されている⁽²⁾。こうした展開の経緯を1973年のサンングデール協定から1998年のベルファスト和平合意までの道程を辿りながら、主要な外交交渉を中心に時系列的に概観してみることにする。

(1) 和平合意までの展開

1973年サンングデール協定

英国のヒース首相とアイルランドのコスグレーブ首相がパークシャーのサンングデールにおいて会談。会談の結果、アルスター・ユニオニスト党、社会民主労働党、北アイルランド同盟の代表者による暫定政府を発足させ、プロテスタントとカソリックの両コミュニティを公平に代表す自治議会を設置する協定を結んだ。しかし、プロテスタント強硬派によって反対され北アイルランドは1974年に再びロンドンの中央政府による直轄統治に入った。

1981年英国・アイルランド政府間協議

ダブリン城でサッチャー首相とアイルランドのホーヒー首相は、首脳会談を行い、南北アイルランド、英国とアイルランドの関係改善に向けて、1982年から両国政府間協議会を設けることに合意した。これにより北アイルランド問題の解決に向けて両国間による公式の枠組みが出来上がることとなった。

1985年英国・アイルランド協定

サッチャー首相とアイルランドのフィツジェラルド首相によって取り決められたこの協定では、北アイルランドの大多数の住民が認めないかぎり、北アイルランドの帰属は、英国に属することが確認された。一方、これと引き換えにアイルランド側は、北アイルランド統治に関する協議に参加出来ることを認めさせた。また、英国とアイルランドが協力してIRA (Irish Republican Army)⁽³⁾のテロ活動の取締りを強化することも確認された。しかし、ユニオニスト強硬派は、この協定が将来、南北アイルランド統一へつながらる可能性のあるものとして反発し、

IRAも妥協的な内容に反対しテロ活動を継続することになる。

1991年～92年円卓会議

英国、アイルランド両政府により北アイルランドの主要政党の代表を集めて円卓会議を開催した。会議に参加したのは、アルスター・ユニオニスト党、民主ユニオニスト党、社会民主労働党、北アイルランド同盟の4党で、シン・フェイン党はIRAの停戦合意がなかったという理由で除外された。この会議では北アイルランド問題を北アイルランド内、北アイルランドとアイルランドの関係、英国とアイルランドの関係から協議したが、残念ながら全体的な合意には至らなかった。

1993年ダウニング街宣言

メジャー首相とアイルランドのレイノルズ首相が会談し、北アイルランドを巡る両国間の政治的和解を目標とした共同宣言を発表した。この共同宣言は、次の三つの原則によって成り立っている⁽⁴⁾。

- ① アイルランドの南北統一が北アイルランドとアイルランド共和国の住民の意思であれば、それを尊重する。
- ② 北アイルランド住民の過半数が望む限り、北アイルランドは英国に留まる。
- ③ IRAがテロ活動を永久に放棄すれば、英国とアイルランド政府は、シン・フェイン党も話し合いのテーブルに参加させる。

しかし、シン・フェイン党はアイルランドの統一が正当性をもっていることをプロテスタント側に認めさせることを両政府に要求し、テロ活動を継続して行くことになる。

1995年共同の枠組み文書

1995年2月22日、メジャー首相とアイルランドのブルートン首相は、1993年の共同宣言の原則に基づいて北アイルランド問題を巡る北アイルランド内の関係、南北アイルランド関係、英国とアイルランド関係を包括する新しい統治システムの提案を行った。

1995年国際第三者委員会の設置

1995年12月、英国、アイルランド両政府は武器の不法所持問題を取り締まるための「国際第三者委員会」を設置し、議長にアメリカのミッチェル元上院議員が就いた。翌1996年1月、国際委員会は交渉に参加している全ての政党が民主主義と非暴力の六つの原則を確約すべきであることを確認した。しかし、

依然としてIRAは内容を不服としてテロ活動を再開。その後も両国政府は粘り強い交渉を続け、IRAがテロ活動を停止すればシン・フェイン党を加えての政治的対話は可能になる呼びかけを行ったが、テロ活動は停止されなかった。

1996年多党間協議

英国、アイルランド両国政府と1996年5月の北アイルランド・フォーラム選挙で代議員を獲得した9政党（シン・フェイン党を除く）による多党間交渉が1996年6月10日に始まった。

この協議の議長を国際委員会のミッチェル議長が務めホルケリ前フィンランド首相とカナダ陸軍のキャステラン前首席補佐官が補佐にあたり、「民主主義と非暴力のミッチェル原則」⁵⁾を発表。これをうけて、1997年7月にIRAはテロ活動を停止し、9月からシン・フェイン党の多党間協議への参加が認められた。しかし、これに対しユニオニスト強硬派が抗議し、協議から抜けたため、多国間協議は暗礁に乗り上げてしまった⁶⁾。

1998年ベルファスト和平合意へ

暗礁に乗り上げていた多党間交渉もようやく1997年9月ベルファストで協議は再開される。その後もロンドンやダブリンと協議の場所を変えつつ両政府の粘り強い交渉が続けられ1998年4月10日、ブレア首相とアイルランドのアハーン首相の間で「奇跡」といわれた包括的合意に達するに至った。この和平合意の話し合いに参加した政党は、アルスター・ユニオニスト党、民主ユニオニスト党、進歩ユニオニスト党、アルスター民主党、社会民主労働党、シン・フェイン党、労働党、北アイルランド同盟、北アイルランド女性連合に及んだ。

(2) ベルファスト和平合意の概略

ベルファスト和平合意の正式な英文タイトルはAgreement reached in the multi-party negotiationsで、合意に達した4月10日（イースターの聖金曜日）に因んで一般に“グッド・フライデー合意”と呼称されている。合意文書は、本文全11章で構成され、付帯文書として英国とアイルランドの政府間協定が付属している。和平合意の理念は、基本原則としてパートナーシップ、平等主義、相互の尊重が北アイルランド内、南北アイルランド間、英国とアイルランド間の関係で貫かれるように謳われて

いる。

和平合意文の骨子は⁷⁾、憲法問題、北アイルランドにおける民主制度、南北アイルランド閣僚協議会、英国アイルランド閣僚協議会及び両国政府間会議、人権・治安及び機会均等、武装解除問題、安全保障、警察と裁判、服役囚問題、批准・発効及び見直しから成る。

北アイルランドの帰属問題に関しては、北アイルランドは引き続き連合王国の一部を構成し、北アイルランド住民の多数の同意なしにその地位は変更されることは無く、南北アイルランドの統一は、将来北アイルランド住民の意思によって決められることになっている。和平促進を進める方法に関しては、北アイルランドにおけるプロテスタントとカソリックの両コミュニティの権利と利益を保証する政治的装置として、執行権と立法権を有する北アイルランド議会（The Assembly of Northern Ireland）を設置し、権力共有システムがとられるように工夫されている。

この和平合意を受けて、和平案の是非を問うために1998年5月22日、北アイルランドの住民投票とアイルランドの国民投票に付されることになった。北アイルランドの住民投票では、71%の支持で承認され、その内訳はプロテスタント系の住民が賛成、反対が半々に分かれた。これは武装組織への特赦を嫌ったためである。投票率は81%だった。一方、カソリック系の住民は約90%以上の圧倒的支持を示した。

アイルランドで行われた憲法改正の内容⁸⁾を含む国民投票は、投票率が56%と北アイルランドに比べて低かったが、支持が約94%に及んだ。

合意によって、1920年のアイルランド統治法（The Government of Ireland Act 1920）は廃止され、合意内容を立法化したアイルランド法（The Northern Ireland Act 1998）や関連法⁹⁾が制定された。

4. 北アイルランドの政党システム

連合王国を形成している他の地域にくまなく支持基盤を持つ、労働党、保守党、自由民主党といった主要政党の支部組織は、北アイルランドには存在しない。シン・フェイン党を除けば、ほとんどの政党が北アイルランド地域にしかその支持基盤を持って

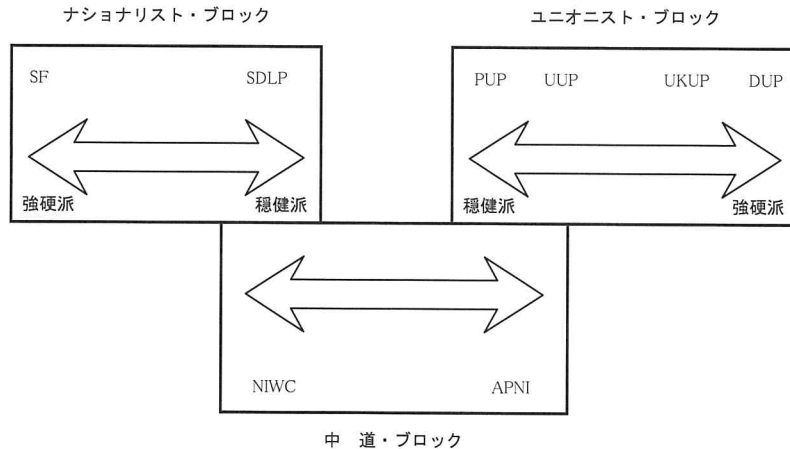


図1 北アイルランドの政党システム

出所：McMahon, 2002, p. 59 の図を基に筆者が加筆修正し作成した。

いない。北アイルランドでは、英国や南のアイルランドとも異なった独自の政党制が展開されてきた。

現在、北アイルランドで登録されている政党数は、およそ27に及ぶ⁽¹⁰⁾。しかし、北アイルランド議会に議席を有する政党は、7政党のみである。北アイルランドにおける政党制の大きな特徴は、プロテスタント・コミュニティーを基盤とする政党ブロック、カソリック・コミュニティーを基盤とする政党ブロック、そして支持基盤を双方のコミュニティーに跨る中道ブロックという三つの政党ブロックを構成している（図1参照）。

従って、北アイルランドの政党制には、他の民主国に見られるような左翼、中道、右翼といった伝統的なモデルは、当てはまらない。

そのうち、それぞれのコミュニティーを代表する民主ユニオニスト党、アルスター・ユニオニスト党、シン・フェイン、社会民主労働党の4政党が、議会の意思決定に大きな影響力を持っている。現在、英国議会で議席を有する政党⁽¹¹⁾もこの4政党のみである。とくに強硬派と見なされる政党は、目的達成の為に非合法手段も辞さない構えのため、北アイルランドでテロを起こしてきた武装組織と密接な関係⁽¹²⁾を持っている。

主要政党の概要⁽¹³⁾は、次のようになっている。

(1) ユニオニスト・ブロック

民主ユニオニスト党 (Democratic Unionist

Party : 略称 DUP)

1971年の結党以来、イアン・ペイズリー党首が率いるプロテスタント強硬派。これまで英国との連合維持を脅かすいかなる脅威にも強固に反対してきた。和平案には当初、徹底した反対を示して協議のテーブルに着こうとしなかった。その後戦略を変換し議会内で和平案を頓挫させる戦略に切り替えた。

1998年の北アイルランド議会選挙では得票率18.5%で20議席を獲得。24議席を獲得し第一党になったUUPの後塵を拝したが、2003年の選挙では10議席の上乗せをして30議席と第一党に躍り出た。DUPの支持者は、党に対する忠誠心の強い従来からの支持者に加え、プロテスタント・コミュニティーの和平合意反対派が中心である。2003年選挙の躍進は、和平合意をめぐる党内対立を抱えていたUUPの強硬派支持者まで食い込み、UUPの妥協姿勢に不満を持つ有権者の支持を新たに獲得できた成果に他ならない。

アルスター・ユニオニスト党 (Ulster Unionist Party : 略称 UUP)

北アイルランドで最も歴史のある政党で、結党の起源は1905年のアルスター・ユニオニスト評議会の創設時に遡ることが出来る。北アイルランド政治では、常に優位政党として大きな影響力を及ぼしてきたが、和平合意に対するトリンプル党首の穏健路線を巡って党内部の対立を抱えることになった。

1998年の北アイルランド議会選挙では、28議席を

表1 2003年北アイルランド議会選挙結果による主要政党勢力分布

政治ブロック	政党名	議席数	増減	和平合意の賛否
ユニオニスト ブロック	民主ユニオニスト党 (DUP)	30	10	反対
	アルスター・ユニオニスト党 (UUP)	27	-1	賛成
	進歩ユニオニスト党 (PUP)	1	-1	賛成
	連合王国ユニオニスト党 (UKUP)	1	-4	反対
	無所属	1		反対
中道 ブロック	北アイルランド同盟 (APNI)	6	0	賛成
	北アイルランド女性連合 (NIWC)	0	-2	賛成
ナショナリスト ブロック	シン・フェイン党 (SF)	24	6	賛成
	社会民主労働党 (SDLP)	18	-6	賛成
	合計	108		

出所：The Electoral Commission web-site, Northern Ireland Election Results を基に作成。

獲得し第一党になり、トリンプル党首は主席大臣に選出されている。和平案の具現化をめぐる話し合いで、トリンプル党首の妥協的な姿勢に不満を持つ党内強硬派が影響力を増し、深刻な内部対立をもたらしている。

それ以降、トリンプル党首は議会での交渉と党内部での交渉の二重の舵取りを余儀なくされることになる。ついに2001年の信任投票では、ユニオニスト陣営内で支持29票、不支持30票と主席大臣に信任されないという事態に陥ってしまった。さらに2005年の英国議会選挙でも自らの議席を失ってしまった。

連合王国ユニオニスト党 (United Kingdom Unionist Party：略称 UKUP)

1995年に UUP を離党したロバート・マッカーサーによって設立される。英国との連合維持を標榜するため、その支持者は UUP の支持者とクロスする。しかし、和平合意には反対であり、北アイルランド議会の自治権拡大についても強固に反対を唱えている。1998年の選挙では得票率4.5%で5議席を獲得。しかし2003年の選挙では、1議席の確保に留まった。和平促進の話し合いの場に参加することを拒否し続けているが、議会には依然として議席を維持し続けている。

進歩ユニオニスト党 (Progressive Unionist Party：略称 PUP)

1979年に結党される。1996年の北アイルランド・フォーラムにエントリーして以降、急激に注目を集めるようになった。和平合意に至る交渉段階から熱心に話し合いのテーブルに参加してきた。和平合意後も北アイルランドの統治形態として、同意に基づ

く両コミュニティの共同責任で行われることを主張し続けている。

支持層は、プロテスタント・コミュニティの労働者階級が中心である。1998年の選挙では、得票率2.5%と2議席に留まった。北アイルランド議会全体では両ブロックの主要政党の優位を打破することが難しいため、委員会レベルでの活動を積極的に行っている。とくに、UVF と連携して労働者階級の権利を党の重要政策と位置づけ、ベルファストなど都市部のプロテスタント系労働者の支持を集めている。

(2) ナショナリスト・ブロック

シン・フェイン党 (Sinn Fein：略称 SF)

武装組織 IRA の政治部と目されており、南北アイルランド統一の強硬派。結党は1905年と古く、そのルーツは18世紀末のアイルランド共和主義運動に求めることが出来る。ベルファストと和平合意以後も IRA の武装解除問題をめぐりユニオニスト側とことごとく対立。

1998年の選挙では18議席を確保し、ナショナリスト・ブロックでは24議席獲得した社会民主労働党に次ぐ勢力に甘んじたものの、北アイルランド政府の二つの閣僚ポストを獲得している。2003年の選挙では健闘し、6議席増の24議席と社会民主労働党を抜き、北アイルランド議会全体でも DUP に次ぐ第二党に躍進した。

他の政党とは異なり、SF にとって和平合意に調印するということは、それまでの闘争の唯一の手段であった武装を解除すること意味する。しかし SF

が、もし武装解除を完遂したならば、紛争解決後の北アイルランド政治に最も大きな影響力を及ぼす政党として見なされている。北アイルランド議会を舞台にした和平プロセスで失うものも、得るものも、最とも多きいいのがSFである。

社会民主労働党 (Social Democratic and Labour Party : 略称 SDLP)

北アイルランド紛争問題を一貫して非暴力主義による平和的話し合いを貫いてきた穏健派。1967年に結成された北アイルランド公民権協会 (the Northern Ireland Civic Rights Association) を母体に1970年に結党される。公民権協会の指導者達が、そのまま党の幹部議員になっている。結党以来、北アイルランドのカソリック有権者の社会的、経済的不満を政治的に代弁する役割を果たしてきた。

とくに、ヒューム前党首が、和平合意に至るまでの多党間交渉でSFのアダムズ党首を説き伏せて話し合いのテーブルに着かせ、それが最終的にベルファスト合意に漕ぎ着けた功績は大きい⁽¹⁴⁾。

1998年の選挙では、全得票率の22パーセントを獲得した。それはナショナリスト・ブロックの56パーセントを占める。24議席が与えられ、議会第二党となり、党内から副主席大臣候補を立てる権利を獲得した。シーマス・マローンが副主席大臣に就き和平合意を進展させる重要な局面で、その職権を行使して和平促進に重要な役割を果たしている。

しかし、SDLPは2003年の選挙でナショナリスト・コミュニティの6つの激戦区でSFに破れ、ナショナリスト・ブロックの主役をSFに譲り渡し、議会全体でも4番目の勢力に大きく後退してしまった。このように、ユニオニスト・ブロックと同様にナショナリスト・ブロックでも穏健派から強硬派へ票がスイングしている状況が伺える。

(3) 中道ブロック

北アイルランド同盟 (Alliance Party in Northern Ireland : 略称 APNI)

北アイルランドの弱小政党の中ではその歴史は古く、1970年にリベラルなユニオニストによって結党された。ユニオニストとナショナリスト双方の政党に批判的な支持者が中核となっている。北アイルランドの政党制の中では、30年以上に渡り中道を表明し、両コミュニティの紐帯の役割を果たしている。

ただ、これまで英国議会で議席を得たことがない。1998年の選挙では、得票率6.5%で6議席を確保し、2003年の選挙でもその6議席を守った。

北アイルランド議会では、和平合意の促進に積極的に取り組んでいる。残念ながら、その議席占有率から政府に閣僚を送り込んでいない。しかし、議会や政府の命運を左右する案件ではキャスティング・ボートを発揮し、弱小政党ながら大いに存在感を示している。前党首のオルダーティク卿は、北アイルランド議会の最初の議長に就任している。

北アイルランド女性連合 (Northern Ireland Women's Coalition : 略称 NIWC)

結党が1996年とまだ歴史が浅いが、女性だけの政党は北アイルランドでは、初めてのことである。いわゆる過激なフェミニズム的な主張を目的とするものではない。政治的なセクションとは一線を画し、北アイルランドにおける女性全体の社会的、経済的利益を図ることを目的として形成された。小さな政党であるが、近年急激に支持者を増やしており、支持者は、プロテスタントとカソリックの両コミュニティに跨っている。

和平合意に関してはAPNIと同様、促進派である。とくに、政策として北アイルランドにおける人権や平等問題に力を入れており、和平合意によって設立された市民フォーラムでは活発な活動を展開し、大きな評価を得ている。1998年のアイルランド議会選挙では、得票率1.6%ながら2議席を獲得した。しかし、2003年の選挙では一議席も獲得できずに終わった。

これら中道政党の大きな特徴は、議会における議席数が弱小であるにもかかわらず、議会全体の重要決定事項で大きな影響力を及ぼしている点である。2001年11月の主席大臣、副主席大臣の信任投票で、主席大臣候補のトリンプル UUP 党首が自ら属するユニオニスト・ブロックで過半数の支持を得られず、不成立に終わった。このとき、3名のAPNI議員が所属をユニオニスト・ブロックに登録を変更し、信任投票を可決させ、キングメーカーの役割を果たしている。

5. 北アイルランド議会の構造と特徴

(1) 議会の構造

ベルファスト和平合意に基づいて北アイルランド

議会 (The Assembly of Northern Ireland) が1998年に設立されたが、その構造と特徴は、一言で表すと共生主義 (Consociationalism) の原理に基づいている⁽¹⁵⁾。これは北アイルランドにおけるプロテスタント・コミュニティーとカソリック・コミュニティーの複雑で深刻な社会的、政治的対立を鑑み、両コミュニティーによる権力共有 (Power-Sharing) が保障される政治システムを基盤とする原理に他ならない。その原理は、議会の運用面でも具体化されており、採決の際、重要な案件には、両コミュニティーに基盤をもつクロス・コミュニティー・ベイシス (Cross-Community basis) という意思決定方式が課されている。

北アイルランド議会は、一院制で任期は4年である。任期途中であっても、総議員の3分の2以上の多数で議会を解散することも可能である。また選挙後、初めて議会が召集された日から6週間以内に主席大臣と副主席大臣が選出されない場合は、英国政府の北アイルランド担当大臣の判断で議会を解散することも可能となっている。

総定数の108議席は、英国議会選挙で北アイルランドに割り当てられている18の選挙区から各6議席の定数で選出される。選出方法は、単記移譲式比例代表制による。この選挙制度の特徴は、少数派の議席も確保されやすい点が大きな特徴で、英国議会選挙で採用されている小選挙区相対多数制と大きく異なる。

また、各議員は自らをユニオニスト、ナショナリスト、その他、の三つの政治カテゴリーのいずれかに登録しなければならない。このカテゴリーがクロス・コミュニティー・ベイシスの基盤となっており、後述する重要決定事項で行われる特別採決方式で重要な意味を持つことになる。

法案提出権は個々の議員、委員会、大臣にそれぞれ認められており、審議は読会制をとっている。委員会の数は、10に及ぶ。

(2) 北アイルランド政府

1998年北アイルランド法 (Northern Ireland Act. 1998) により、北アイルランド議会内に行政政府 (Executive Committee) が設置されている。この政府は主席大臣 (First Minister) と副主席大臣 (Deputy First Minister) に率えられる他10名以内

の大臣 (Northern Ireland Ministers) で構成されているが、その選出方法や権限は特異なものとなっている。

主席大臣と副主席大臣は、プロテスタントとカソリック双方から指名され、議会の信任投票にかけられる。両者は法的に一体性が義務づけられており、立候補もワンセットとなって行われる。信任投票では並行合意方式 (Parallel Consent) が義務付けられており、この方式は、議決にあたってユニオニストとナショナリスト双方の相対多数を前提とした議会全体の多数を必要とする。

この主席大臣、副主席大臣の下に財政及び人事大臣、環境大臣、農業及び地域開発大臣、教育大臣、文化・芸術及び余暇大臣、企業及び貿易産業大臣、雇用大臣、社会保障大臣、地域開発大臣、社会開発大臣が率いられている。各大臣のポストは、主席大臣や副大臣によって任命されるのではなく、議会における各党の議席数に応じてドント式で配分される。主席大臣と副主席大臣には大臣の任免権は無く、各党によって指名された大臣に対する拒否権も存在しない。従って、連帯責任も存在しないことになる。

1999年12月2日から発効する北アイルランドへの分権に先立って、同年7月1日に北アイルランド議会は初会合を開き、主席大臣と副主席大臣の選出を行った。選挙で第一党になったユニオニスト・ブロックのアルスター・ユニオニスト党のトリンプル党首が主席大臣に、ナショナリスト・ブロックから社会民主労働党のマローン副党首が副主席大臣に信任された。

(3) 特徴と問題点

これまで見てきたように、北アイルランド議会の構造上の大きな特徴は、その構成面や運用面においても重要な意思決定には、二つのコミュニティーに基盤をもたなければならない意思決定方式が随所に組み込まれている点である。これは両コミュニティー間の根強い対立が統治システムの面でも反映されないように配慮されたためであり、とくに北アイルランド社会で「白いニグロ」と呼ばれ2級市民的な差別⁽¹⁶⁾を受けてきた少数派のカソリック系の住民の人権と機会均等を擁護することに重点が置かれている。それは、かつての北アイルランド議会では、プロテスタント優位の統治システムが形成され、少

数派であったカソリックの保護規定が機能せず、それが北アイルランド紛争の大きな要因となってしまったことの教訓の上になっている。

とくに、議会での採決において一般の採決方式の他に重要決定事項 (Key Decisions) に関する特別採決方式が義務付けられている。重要決定事項は、議長の選出、主席大臣・副主席大臣の選出、議事運営規則に関する案件、予算配分などで、この他にも30名以上の議員の要請で案件事項を重要決定事項にすることが可能となっている。

二種類の特別採決方式は、次のようになっている。

②並行合意方式 (Parallel Consent)

ユニオニスト、ナショナリスト両政治ブロックのそれぞれの相対多数を前提とし、かつ出席議員全体の相対多数を必要とする。

③加重多数方式 (Weighted Majority)

ユニオニスト、ナショナリスト両政治ブロックのそれぞれの40%以上の賛成を前提とし、かつ出席議員全体の60%以上の多数を必要とする。

ところが、2003年の選挙で両ブロックの第一党が揃って穏健派から強硬派へ交代するという結果に終わってしまった。ユニオニスト・ブロック第一党に躍り出た DUP の30議席は、ユニオニスト・ブロック内での議席占有率が50%にも及び、意思決定プロセスで大きな主導権を握ることになった。これに他の和平合意反対派の2議席を加えると、ユニオニスト・ブロック内における和平合意反対派の議席占有率は53%にも及ぶことになる。

2003年の選挙後も和平プロセスが膠着している大きな原因の一つが、DUP の強硬姿勢であり、皮肉にもこうした権力共有システムが逆に和平促進の舞台である北アイルランド議会の機能をストップさせる大きな要因になってしまった。とくに重要決定事項 (Key Decisions) における二つの特別採決方式が、和平促進を阻む大きな足枷になるというジレンマに陥っている。

6. 和平促進を支える諸機関

ベルファスト和平合意は、和平推進を北アイルランド地域のプロテスタント勢力とカソリック勢力の努力だけでなく、当事国の英国とアイルランドも交えた外交面で支える諸機関を設けている。これらの機関は、アイルランド、北アイルランド、英国間に

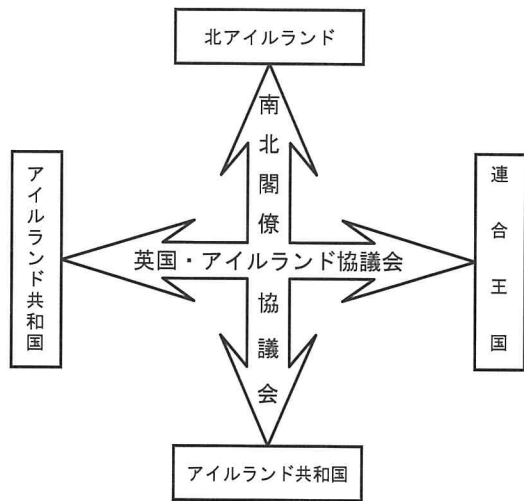


図2 和平促進を支える外交交渉機関

出所: McMahon, 2002, p. 46 の図を基に筆者が加筆修正し作成した。

跨り東西南北に張り巡らされた和平促進のバインダーの役割を果たしている (図2 参照)。これらの機関が設立された背景には、和平合意を達成させるため、プロテスタントとカトリック双方の対立を妥協させるための目玉機関として和平案に盛り込まれた事情があった。

(1) 南北閣僚協議会 (The North/South Ministerial Council : 略称 NSMC)

NSMC は、アイルランド島における南のアイルランド共和国政府と北の北アイルランド政府がアイルランド全島規模で相互の利害に関わる問題に関して両政府間で協議、協力することを目的に設置された。NSMC の構成は、両政府の関係閣僚からなる。両政府間で協議される南北に跨る分野は、農業、教育、環境、衛生、運輸、観光となっている。協議会の会議は、協議される案件の種類によって、以下の三つに区分されている。

- ① 正規の会議……北アイルランド政府とアイルランド政府。1年に2回開催される。
- ② 特定の分野別の会議……南北の関係大臣によって定期的に頻繁に開催される。
- ③ 随時の会議……制度問題や複数にまたがる問題 (EU を含む) を検討し、不一致の解決を目指す。

これらの協議会の決定は、すべて両政府の合意によって行われ、それぞれの議会に説明責任を負うことになる。

NSMCは、北アイルランドにおける他の分権機関同様に1999年11月2日からその効力を発し、同月13日に記念すべき発足式をもった。式典には、アイルランドのマカリース大統領も出席してNSMCに寄せる期待が大きいことを内外に示した。しかし、北アイルランド政府に参加しているDUPの2名の閣僚が、NSMCの発足に反対して、ボイコットしている。更に、NSMCを揺るがすもっと大きな難問が2000年10月に起こった。

トリンプル主席大臣が、IRAの武装解除が遅々として進まないことに業を煮やし、武装解除になんら進展が見られないのならSF閣僚のNSMCへの参加を認めないという強硬策に打って出た。SFは直ちにこれを違法行為として裁判の場へ訴え、ベルファストの高等裁判所は、2001年1月にトリンプルの主張を違法と判決を下している⁽¹⁷⁾。また、SDLPのマローン副主席大臣もこのトリンプル主席大臣の主張を激しく非難している。

この機関の設置は、アイルランドの統一を目標とするカソリック系住民にとっては大きな意義をもつことになり、このことを懸念してプロテスタント側は、英国との統合をより強固なものにするために、次の英国・アイルランド協議会の設置を要求した経緯がある⁽¹⁸⁾。

(2) 英国・アイルランド協議会 (The British-Irish Council : 略称 BIC)

英国とアイルランド国民の相互利益を全面的に調和させる為に設置された機関。構成員は、両国政府代表、北アイルランド、スコットランド、ウェールズの各分権政府及び必要に応じて、連合王国のその他の地域代表⁽¹⁹⁾から構成される。BICは全会一致で行動することが原則となっている。BICの会議は、NSMCと同じ会議方式がとられ相互の利害に関わる諸問題について情報交換、審議、諮問を行うことになっている。相互に利害に関わる諸問題としては、農業、文化、医療、教育、運輸、EUへの対応などがあげられる。

BICの最初の会合は、1999年12月17日にロンドンでサミット形式で開催された。ブレア首相が議長

として前述の諸問題について協議が行われ、各国及び各地域政府がそれぞれ主管とする問題の配分を行った⁽²⁰⁾。

前述したようにBICは、NSMCがアイルランドの南北統一に大きく寄与すると懸念したプロテスタント側の要求によって設置された背景があり、NSMCに対するカウンター・パートと見ることができる。しかし、こうしたプロテスタント側の思惑とは別にBICが英国とアイルランドを取り巻く各地域政府間のより緊密な交流により、これまでの連合王国とは異なる新たな連邦制(?)モデルへの可能性を秘めていることを特筆しておきたい⁽²¹⁾。

(3) 英国・アイルランド政府間会議 (The British-Irish Intergovernmental Conference : 略称 BIIC)

1985年の英国・アイルランド協定によって設置された両国政府間会議に代わるもので、両国の相互利益に関係する全ての問題についての協力を促進することを目的に設置されている。両国首相同士の会合の他に関係大臣も参加し、北アイルランド政府の構成員も加わることになっている。決定は両国政府の合意による。

とくに、北アイルランド地域に対する両国政府の特別な関心事を考慮して、北アイルランドに分権委譲されていぬ問題や境界線を横断する問題に関しては、定期的かつ頻繁に会合が開かれることになっている。また、この会議は和平合意の進捗状況を監督する義務を負っており、見直しが必要な場合は、公式の報告書を作成することになっている。

1999年11月17日にBIICの最初の会合には、両国首脳に北アイルランド政府代表者が一堂に会し、相互の利益と関心についての諸問題が提示された。提示された案件は、政治亡命、EUと国際問題、安全保障、組織犯罪などに及んだ。

ところで、和平合意案にこれらの諸機関が盛り込まれた背景には、プロテスタントとカソリック双方の対立を妥協させ、なんとか和平合意に漕ぎ着けさせるための苦肉の策であった。すなわち、NSMCの設置は、北アイルランド問題に関してアイルランド政府の果たす役割が大きく、アイルランド統一を願うカソリック系住民にとって、将来のアイルランド統一に向けた大きな足掛をつかむことになる。

一方、BICの設置はプロテスタント系住民にとって、これまでの英国との連合維持を確認するだけでなく、連合の更なる強化へと発展させる可能性に期待をもたせるものとなった。

7. むすびに代えて

ベルファスト和平合意後も、IRAの武装解除問題を機軸にユニオニスト側とナショナリスト側の対立が依然として根強く、和平プロセスは膠着状態が続いている。この間トリニブル首相は遅々として進まないIRAの武装解除問題に抗議して辞任し、北アイルランド政府は凍結され、何度か英国政府による直接統治に切り替えられている。こうした和平プロセスの危機的状況の中でも、6章で紹介した諸機関を通じた地道な交渉によって、ユニオニスト、ナショナリスト双方の妥協を導き出し、和平プロセスの枠組みはかろうじて維持されてきた。

2003年11月26日、自治議会の復活を目指して、2回目の北アイルランド議会選挙が実施された。この結果、ユニオニスト強硬派DUPが穏健派のUUPを抜き第1党の地位を占め議会運営を大きく左右できる30議席を確保した。ナショナリスト・ブロックでも強硬派のSFが24議席と躍進し、穏健派のSDLPは、18議席に後退した。両ブロックの穏健派主導による和平プロセスの停滞に、有権者の不満が突きつけられた形になってしまった。

両強硬派の躍進によって、和平プロセスは以前にも増して対立が激化し、和平プロセスは再び暗礁に乗り上げてしまった。しかしその後も英国とアイルランド両政府をはじめとして、国際武装査察団の根気強い交渉が成果をあげ、2005年9月11日、IRA完全武装解除のニュースに漕ぎ着けることができた。

このニュースは、硬直状態にあった和平促進の再開を期待させるものだったが、DUPのベイズリー党首は、依然としてIRAの武装解除には懐疑的で、詳細な具体的証拠が提示されない限り、交渉のテーブルに付かないことを表明している。

ベルファスト和平合意後、和平促進が大きく躓いた原因は単純ではないが、幾つかあげることが出来る。前述したように北アイルランド議会は、ユニオニスト、ナショナリストのどちらか一方に権力が偏らないように工夫されている権力共有議会となっている。しかし、この権力共有議会の機能は、“協調

と妥協”を前提として初めて発揮されることになる。2003年の選挙により、ユニオニスト、ナショナリスト両ブロックの各第一党が、穏健派政党のUUPとSDLPから強硬派政党のDUPとSFに主役が交代してしまった。

この主役の交代により、和平プロセス促進の舞台であった北アイルランド議会在逆に和平促進の足枷になるという事態に陥ってしまった。この袋小路は、北アイルランド紛争の複雑な構造そのものと言わざるをえない。

“奇跡の合意”も、合意を達成することが重要であり、それが最優先されたため、IRAの武装解除をめぐる最もデリケートな問題がかなり玉虫色にされてしまった。したがって、予想はされていたが、和平合意後、先送りされたIRAの完全武装解除をめぐる最も厄介な問題点が時間の経過とともに顕在化し、話し合いが何度も暗礁に乗り上げ、数度にわたる議会停止に至った。パレスチナの暫定和平合意崩壊の轍を踏まないためにも、さらなる知恵が求められている。

注

- (1) 北アイルランドの帰属を巡って、一般に英国との連合維持を主張するグループをユニオニスト、全アイルランド島の統一を主張するグループをナショナリストと呼んでいるが、その中で目標達成の為に非合法手段も辞さない強硬派をそれぞれ、ロイヤリスト、リパブリカンと呼んでいる。
- (2) 英国・アイルランド協定が1985年12月20日に国連憲章第102条に基づいて国連に登録されている。Paul Arthur & Keith Jeffry, *Northern Ireland since 1986*. Blackwell, 1996. p. 82.
- (3) IRAもその路線をめぐる幾つかのグループに分派してきたが、最も強硬派のReal IRAは、ベルファスト和平合意後も爆弾テロを起こしている。
- (4) Paul Bew, *The Northern Ireland Peace Process 1993~1996*. Self, 1996, p.p. 36~39.
- (5) *Ibid.*, p.p. 152~162.
- (6) Thomas Hennessey. *The Northern Ireland Peace Process*. Gill & Macmillan. 2001. p.p. 102~106.

- (7) 北アイルランド省発刊のパンフレット、“*The Agreement — It’s Your Decision —*”による。
- (8) とくに、アイルランド共和国憲法の第2条は「領土は、全アイルランド島、その付属の諸島及び領海で構成する」と北アイルランドの領有権を定めていたので、その主張を放棄する改正をおこなった。
- (9) この関連法の中には、“Northern Ireland (elections) Act 1998”などが含まれている。
- (10) Owen McQuade, *The Governance of Northern Ireland*. bmf publishing, 2002, p. 184.
- (11) シン・フェイン党の議員は、英国女王への宣誓を拒否しているので議会への登壇が認められていない。
- (12) DUP と UFF (アルスター自由戦士)、PUP と UVF (アルスター義勇軍)、SF と IRA (アイルランド共和軍) がそれぞれ密接な関係にあると言われている。
- (13) McQuade. *op. cit.*, p.p. 184~190. と Margery Margery, *Government and politics of Northern Ireland*. Colourpoint Books, 2002, p.p. 59~76を参照した。
- (14) ヒューム前党首と UUP のトリンプル前首席大臣の二人は、ベルファスト和平合意達成の功労者として、1998年10月16日にノーベル平和賞の受賞が決定した。
- (15) McMahan. *op. cit.*, p. 22.
- (16) カソリックの人々は、公営住宅の割り当て、選挙区の境界などをはじめとし、公民権の問題で著しい差別を受けてきた。
- (17) McMahan. *op. cit.*, p. 48.
- (18) *Ibid.*, p. 16.
- (19) 連合王国のその他の地域とは、英国王室保護領 (Crown Dependency) のマン島 (Isle of Man)、ジャージー島 (Bailiwick of Jersey)、

グアンジー島 (Bailiwick of Guernsey) を指している。これらの保護領は、連合王国を構成する地域ではないが、英連邦の構成メンバーである。外交と軍事は英国政府に委託しているが、内政に関しては、立法権を有する自治議会を有し、独自の通貨も発行している。

- (20) Rick Wilford. *Aspect of the Belfast Agreement*. Oxford University Press. 2001. p. 131.
- (21) McMahan. *op. cit.*, p. 56.

参考文献

- Arthur Aughey. *The Politics of Northern Ireland*. Routledge. 2005.
- Jonathan Tonge. *The New Northern Irish Politics?*. Palgrave. 2005.
- Paul Dixon. *Northern Ireland*. Palgrave. 2001.
- Paul Mitchell, Rick Wilford. *Politics in Northern Ireland*. Westview Press. 1999.
- Patrick Rock, Brian Barton. *The Northern Ireland Question*. Ashgate. 1999.
- Cathal McCall. *Identity in Northern Ireland*. Macmillan Press. 1999.
- Jonathan Tonge. *Northern Ireland : Conflict and Change*. Prentice Hall Europe. 1998.
- James Loughlin. *The Ulster Question since 1945*. Macmillan Distribution Ltd. 1998.

附記

本稿校正中、停滞していた北アイルランド和平に大きな進展が起こった。シン・フェイン党が1月30日にダブリンで臨時党大会を開き、結党以来、敵対関係にあった北アイルランド警察を承認する決定を下した。これを受けて3月27日に北アイルランド自治政府も再開される見通しになり、3月7日にベルファスト和平合意後、3回目の北アイルランド議会選挙が実施される予定である。