

論 説

1998年「ベルファスト和平合意」の構造（2・完）

南 野 泰 義

1998年「ベルファスト和平合意」の構造（2・完）

南 野 泰 義

はじめに

- [1] 北アイルランド和平をめぐる選択肢
 - [2] 和平プロセス——1994 - 1998年（以上、2011年第2号）
 - [3] ベルファスト和平合意の制度的特徴と政治的意味（以下、本号）
 - [4] サニングデールからベルファストへ
- まとめに代えて

[3] ベルファスト和平合意の制度的特徴と政治的意味

前稿において、北アイルランド和平に関する諸方策と、1998年ベルファスト和平合意に至る経過を歴史的に検討した。1998年4月10日に成立したベルファスト和平合意（以下、ベルファスト合意）¹⁾は、1985年アングロ＝アイリッシュ合意を受けて、これを具体化する方向で設けられた北アイルランド・フォーラムでの複数政党間交渉の一つの到達点として位置づけられるものである。その特徴は、強硬派ユニオニストである民主ユニオニスト党（DUP）とリパブリカンのシンフェイン党（SF）を巻き込んだ全政党間交渉を目的とした北アイルランド・フォーラムの過程を通して、ユニオニスト、ロイヤリスト、ナショナリスト、リパブリカンを含む8つ政党の合意のもとに成立したという点にある。このことは、強硬派ユニオニストとリパブリカンを排除し、和平支持のナショナリストおよびユニオニストとの間で取り結ばれたサニングデール合意の場合とは決定的に異なる点である。ただし、かかるフォーラムに参加したすべての政党が最終的な合意案に署名した訳ではない。DUPと連合王国ユニオニスト党（UKUP）は北アイルランド・フォーラムをボイコットしたものの、ベルファスト合意反対の立場から1998年6月25日に行われた自治議会に候補者を擁立し、とりわけDUPはユニオニスト第二党として閣僚を輩出するという行動を取るようになる²⁾。

ベルファスト合意以降、北アイルランド自治政府は、幾度の停止と英国による直接統治の一

時的導入を経て、2007年に再開されることになる。そのプロセスは、ベルファスト合意を出発点として、強硬派ユニオニストとリパブリカンとの一致点を模索するプロセスでもあり、英国＝アイルランド両政府による2003年ヒルズボロ合意および共同宣言、2004年の包括的合意に向けた提案文書の提起および2005年英国＝アイルランド包括合意、そして2006年のセントアンドリュース合意から2010年のヒルズボロ合意に至る一連の展開の中で³⁾、ベルファスト合意が示した統治の基本的枠組み（①権力分有型自治政府の編成、②アイリッシュ・ディメンションの容認）は定着する方向に進んでいる⁴⁾。

本稿では、ベルファスト和平合意がどのような思想に基づき、如何なる制度的特徴と政治的意味を有しているのか、そしてサンニングデール合意との比較を通して、なぜ合意が成立しえたのかという問題にアプローチするものである。

ブレンダン・オリアリは、ベルファスト合意について、アーレント・レイプハルトの4つの指標（①コミュニティ横断的な権力分有の原則、②関係する政府および公共部門における比例原則、③コミュニティ・レベルの自治と文化領域における平等の原則、④コミュニティ間の協働の原則）にもとづく政治合意であり、コンセンサス型民主主義の思想に依拠している点に特徴があると評価している⁵⁾。オリアリが言うコンセンサス型民主主義の思想とはどのようなものであろうか。これについて、アレント・レイプハルトは、人民の中の多数派を対象にした政治（多数決型民主主義）に対して、できる限り多くの人民を対象にした政治であり、言語、エスニシティ、宗教、イデオロギーなどさまざまな社会的な分断（クリーヴィッジ）が存在する社会において、安定的に機能する民主主義を説明するための概念であるとし、対立的ないしは多元的な社会における統治形態、および紛争の制御のための手法であるという⁶⁾。

ここで、ベルファスト合意の基本的枠組みについて見てみよう。まず、和平合意は、3つの柱立て——（1）北アイルランドにおける対内的諸関係（Strand One）、（2）北アイルランドとアイルランド共和国との南北アイルランド間関係（Strand Two）、（3）アイルランド政府と英国政府およびスコットランド、ウェールズ、北アイルランド等の権限移譲された自治政府との東西間関係（Strand Three）——から構成されている。ベルファスト合意文書では、北アイルランドの帰属と統治に関わって、第1に、英国とアイルランド共和国が北アイルランドに対して領有権を主張しないこと、第2に、北アイルランド住民の過半数の合意なしに北アイルランドの現在の地位の変更は行わないこと、第3に、将来において、北アイルランドの帰属は自決の原則に基づいて、北アイルランド住民の意志に委ねられること、第4に、かかる帰属が確定するまで、北アイルランドはナショナリスト系、ユニオニスト系の各政治勢力による権力分有形態による自治政府のもとに置くこと、を確認している。この合意にそって、英国による1920年アイルランド統治法の廃止と新設される北アイルランド自治政府に対する統治権限の委

議、アイルランド共和国における憲法第2条と第3条の改正が求められているのである⁷⁾。

ベルファスト合意が提起した制度的な支柱は、(1) 18の選挙区から単記移譲式比例代表制にもとづいて選出された108名の議員から構成される自治議会の設置、(2) 自治議会の立法権の行使、(3) 議会内の多数派による意思決定の独占を回避し、コミュニティ横断的な合意形成を目的とした特別議決方式の採用、(4) 比例原則に基づいた自治政府の編成、そして、(5) 「北アイルランド人権委員会」、(6) 「平等委員会」、(7) 「英国＝アイルランド協議会」(British-Irish Council, BIC)、(8) 「英国＝アイルランド政府間会議」(British-Irish Intergovernmental Conference, BIIC)、(9) 「南北アイルランド閣僚協議会」(North-South Ministerial Council, NSMC)、(10) 「グレートブリテン／アイルランド両島協議会」の各協議機関の設置から構成されている。

コンセンサス型民主主義の思想をベースにベルファスト合意が組み立てられているのであれば、その特徴を考える上で、かかる合意の根幹に関わる事項として、分断社会における紛争当事者間の合意の創り方がどのような方法によって保障されているのかがポイントとなろう。こうした観点から、ベルファスト合意の政治的特徴を見た場合、以下の6つの点に整理することができる。

第1に、ベルファスト合意における政治的主体：ベルファスト合意はその履行の条件として、アイルランド共和国政府が北アイルランドの地位について、英国の一部であることを承認すること、そして英国政府がアイルランド島の住民に自決権の行使を認めてることとしている(ベルファスト合意文書、1. Declaration of Support, 2. Constitutional Issues)。それは、英国が北アイルランドのナショナリストを宗教的少数派としてではなく、異なるナショナルな帰属意識を持つ少数派として認め、将来的に、北アイルランド住民の多数の意思により、英国から分離し、アイルランド共和国と統一する権利を認めるものであった。つまり、両コミュニティのアイデンティティを相互に承認するということは、それぞれのコミュニティが多数派であろうと少数派であろうと、その帰属が英国であろうとアイルランド共和国であろうと、集团的かつ個人的諸権利が政府レベルおよびコミュニティ・レベルで対等に保障されるということの意味している⁸⁾。

第2に、コミュニティを横断する合意の構築(1)——政治的主体の選出：ナショナリストとユニオニストの対立関係が厳しくなる中、サンディングデール合意の下で実施された自治議会(当時)選挙以降、北アイルランドでは、英国下院総選挙および欧州議会選挙を除く各種選挙において採用されている方法がある。それは単記移譲式比例代表制による自治議会議員の選出方法である(Strand One, 2項)。

レイプハルトが指摘しているように、分断社会において、英国型に代表される多数決型民主主義による支配は、多数派を代表する特定の政党による政権の独占を可能にするが、そのこと

は同時に、少数派からは権力に接近することを阻み、差別されているという意識を醸成することになり、体制への信頼を喪失させることになる。それゆえ、非民主主義的なものへと転化する危険性を内包しているのである⁹⁾。ストーモント体制下にあった1921年から1972年までの北アイルランドでは、英国型の小選挙区相対多数代表制に依拠した多数決型民主主義による支配こそが、プロテスタント系住民の相対的多数を背景に、議会の多数派を代表するアルスター・ユニオニスト党(UUP)がすべての選挙で勝利し政府を編成することを支え、ナショナリストを少数派として、権力の配分にあずかることができない状態に置く機能を果たしてきた。北アイルランドにおいて、小選挙区多数代表制の廃止と比例代表制の導入は、まさにユニオニストによる政治権力の独占を打破する意味を持っていたのである。

ベルファスト合意の取り決めでは、新たに設置される自治議会は、108議席で構成され、これを6つの選挙区から選出することが定められた。その選出する方法として、単記移譲式比例代表制(STV)が採用されている。それぞれの選挙区におけるドループ式の当選基数は有効投票票数の14.3%であり、このことは極小政党を排除することになるものの、そうした極小政党の選挙協力を促すことが期待されていた。STVは票の共有を可能にするがゆえに、社会民主労働党(SDLP)やSFの支持者がベルファスト合意を実現するという目的から、UUPに票が移譲されることに合理性を見出すことが可能になる。つまり、UUPは第2順位票として得票する可能性を持つことになり、DUPやUKUPの反対派ユニオニストに対して、UUPの優位を維持することが可能になるのである。これはSDLPやSFについても同様にUUP票の移譲を受ける可能性を包含することになる。

1998年の自治議会選挙の第1位順位票について見ると、和平支持派政党に有利な票の出方をしていることから、支持派政党の候補者は第2位順位票においてこれらの票を共有することが可能な状況にあった。UUPの第1位順位票の得票率は21.0%であったが、第2位順位票によって、25.9%の議席を獲得することができたのである。したがって、英国型の多数代表制の選挙制度ではなく、STVが採用されたことの意味は、第1に、その制度的性格からして、北アイルランドにおける有権者の政治的意思が自治議会にほぼ正確に反映されていること、第2に、ベルファスト合意の賛否をめぐる選挙として、争点を反映した投票行動を促す作用が見られたこと、第3に、諸政党間で多数派構築のための交渉ないしは協力、ナショナリストとユニオニストとの協調の可能性が生まれたことにある。

(表4) 1998年北アイルランド自治議会選挙の結果

政 党	獲得議席数	第1位順位 獲得投票率	議席率 (%)	ベルファスト合 意に対する態度	カテゴリー
社会民主労働党 SDLP	24	22.0	22.2	支持派	ナショナリスト
シンフェイン党 SF	18	17.7	16.6		
その他	0	0.1	-		
アルスター・ユニオニスト党 UUP	28	21.0	25.9	支持派	ユニオニスト
人民ユニオニスト党 PUP	2	2.5	1.8		
アルスター民主党 UDP	0	1.2	-		
その他	0	0.3	-		
民主ユニオニスト党 DUP	20	18.0	18.5	反対派	
連合王国ユニオニスト党 UKUP	5	4.5	4.6		
その他	3	3.0	2.8		
連合党 APNI	6	6.4	5.5	支持派	その他 (ユニオニスト/ナ ショナリストの区 分に属さない諸派)
北アイルランド女性連合 NIWC	2	1.7	1.9		
その他	0	1.3	-		

(出典) The Office of the Chief Electoral Officer for Northern Ireland, *The New northern Ireland Assembly Election 25, June 1998*, Belfast, 1998 のデータより作成。

第3に、コミュニティを横断する合意の構築(2)——自治議会:ベルファスト合意(Strand One, 6項)とその細則を定めた1998年北アイルランド法(16条C)では、自治議会を構成する議員について、それぞれ「ナショナリスト」、「ユニオニスト」、「その他」の三つのカテゴリーのいずれかに所属することを求めている。その上で、コミュニティ横断的な意思決定を行うために、議会内の多数派による意思決定の独占を回避することを目的とした議決方法が採用されている(Strand One, 5項d(i), (ii))。これは、ベルファスト合意の重要な特徴の一つである。議決にあたって、日常的な行政執行に関わる議案には多数決方式を採用するとしつつも、人事や両コミュニティの利害の対立が予想されるような議案については、以下の2つの議決方式が採用されている。

第1の方法が、「並行合意方式」(Parallel consent procedure)である。この方式は(1)議会全体の相対的多数、(2)ユニオニストおよびナショナリスト双方の相対的多数を必要とするとしている。この場合、1998年段階の自治議会の構成をもとに見ると、議決には、ナショナリストとして登録している議員42名の過半数、つまり22名と、ユニオニストとして登録している議員58名の過半数、30名の賛成が必要となる。

第2の方法は、「過重多数決方式」(Weighted majority)である。この方式は、議決にあたって、出席した議会メンバーの60%の賛成を必要とし、その内訳として、ナショナリストおよびユニオニストの双方が40%以上の支持が必要となる。つまり、議会メンバー全員が採決に参加したとして、まず65名の賛成が必要であり、その内訳として、ナショナリストが17名、ユニオニストは24名の賛成を含んでいなければならないのである。たとえば、ナショナリスト全

員（42名）が賛成したとしても、議決には、ユニオニストから24名の賛成が得られなければ、議会全体で65名の賛成があったとしても否決されることになる。

そして、少数派の拒否権こそは認められていないが、少数派条項として、相対多数決による議決がなされるような一般的な議案についても、30名の動議により、上記のいずれかの特別採決方式が採用されることになる。このように、2つの特別議決方式と少数派条項によって、少なくとも多数派の横暴を抑止する仕組みが担保されているといえることができる。

第4に、コミュニティを横断する合意構築（3）——自治政府（執行府）：まず、首相および副首相の選出については、ベルファスト合意（Strand One, 14, 15, 16, 17項）および1998年北アイルランド法（16条A）によると、ユニオニストとナショナリストから構成されなければならないとされ、議会により首相と副首相はセットで指名され、信任投票にかけられることになる。この場合の議決方法は、上記の「並行合意方式」が採用されている¹⁰⁾。そこで、首相と副首相の選出にあたって、ユニオニストおよびナショナリスト双方のカテゴリーにおいて、過半数の賛成票を獲得できる候補者を立てる必要が出てくる。つまり、ユニオニストは自らのカテゴリーから30名の賛成票を、ナショナリストは22名の賛成票を必要とするのである。1998年の場合では、UUPは28議席であり、他のユニオニスト政党との間で多数派工作を行う必要があった。それゆえ、かかる特別議決方式を採用することにより、ユニオニスト系小政党やその他のカテゴリーに登録しているベルファスト合意支持派政党が、意思決定にあたって、キャスティングボードを握る可能性が残されていたのである。

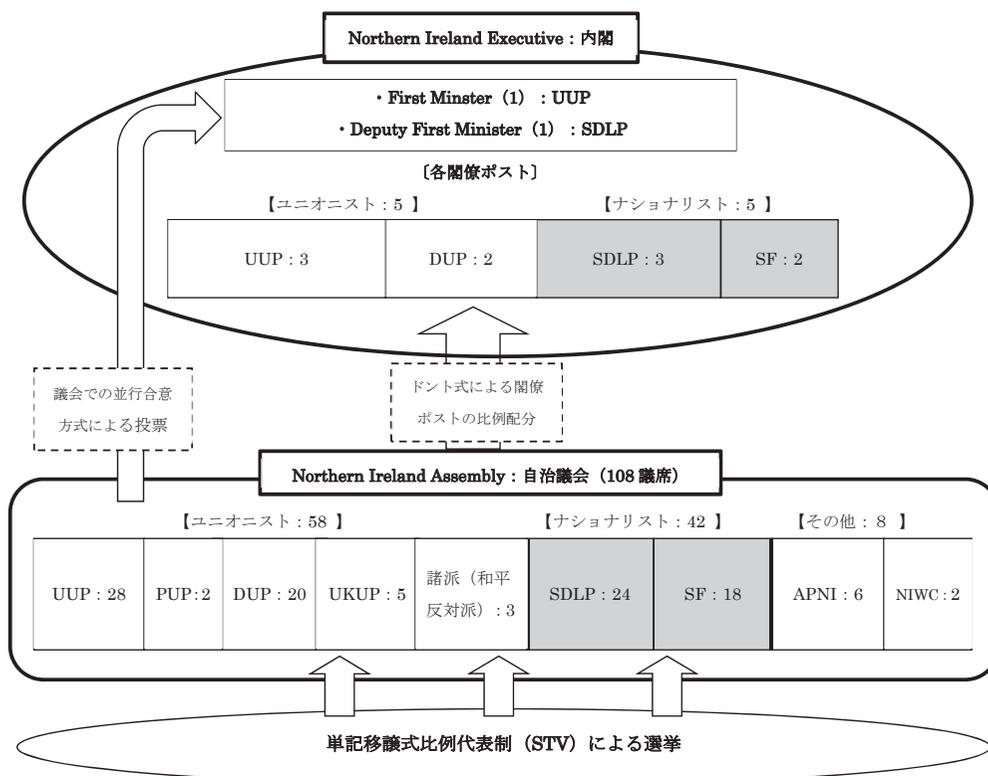
次に、内閣の編成については、ベルファスト合意は議会を構成する諸政党に対して、その議席数に比例した閣僚ポストの配分を求めている。この場合、ドント式の比例配分が採用されている。ここでも、比例原則を基本に、「与党」、つまり首相および副首相が所属する政党ないしはその選出に支持を与えた諸政党ではなく、議会構成政党間の協調と妥協に基づいた行政執行を求めているのである。その意味で、議会における「与党」と「野党」という対決構造を前提とする内閣ではなく、大連合型の内閣が追求されているといえることができる。ここに、レイブハルトの言うコンセンサス型民主主義の根幹にあるエリート間の協調と妥協が成立する可能性が包含されているといえることができよう。しかし、それは各カテゴリーにおいて過半数を超える議席を有する政党が存在しないことが前提であった。2003年の自治議会選挙では、DUPがユニオニスト陣営において、過半数を超える勢力を保持したことにより、ユニオニスト陣営の意思を確認し同意を取り付ける必要はなく、党の方針にそった決定をユニオニスト全体の意思として議会に反映させることが可能となったのである¹¹⁾。

(表5) 1998年自治議会選挙結果に基づく自治政府の閣僚構成

政 党		UUP	DUP	PUP	UKUP	SDLP	SF	APNI	NIWC				
自治議会における議席数		28	20	2	5	24	18	6	2				
ドント式による閣僚ポストの比例配分	1	28 ①	20 ③	2	-	5	-	24 ②	18 ④	6	-	2	-
	2	14 ⑤	10 ⑦					12 ⑥	9 ⑨				
	3	9.3 ⑧	6.6	-				8 ⑩	6	-			
	4	7	-	5	-			6	-	4.5	-		
閣僚ポスト数		3	2	0	0	3	2	0	0				

(出典) *The Agreement: Agreement reached in the multi-party negotiations, Strand One* 16項および *Northern Ireland Act 1998* の第3部18条に基づいて、表5のデータから試算した。

(図1) 1998年北アイルランド自治政府および自治議会の構成



(出典) 表4, 表5より作成。

最後に、ベルファスト合意では、もう一つの重要な特徴として、執行府を構成する各大臣はその就任にあたって、「忠誠の誓い」ではなく、暴力の否定、公正、人権の遵守を内容とする「執務への誓約」を求められていることである(Strand One, Annex A)。そして、これに逸脱した場合、「誓約」違反として、自治議会は各大臣を個別に解任することができるとしている。

つまり、この **Strand One, Annex A** の規定では、ナショナリストの閣僚が王室やユニオンに対して忠誠の誓いを宣誓する必要がないことになる。代わりに、この規定は各閣僚に真摯にその職務を履行することであり、平和的かつ民主的な政治活動に従事すること、政府の政策形成とその執行のために協働すること、閣僚会議および議会の決定を支持しそれに平等に従うことを求めているのである¹²⁾。それゆえ、この規定はベルファスト合意の実践に向けて、2つのナショナリズムをまとめ上げる接着剤となる可能性を持っていると考えられることができる。

第5に、北アイルランドにおける多次元的な統治構造 (1):ここで問題となるのは、アイリッシュ・ディメンジョンの容認にともなって、北アイルランドとアイルランド共和国間関係、英国とアイルランド共和国間関係、英国と北アイルランド間関係のあり方が大きく変化した点である。まず、南北アイルランド間関係について見ると、**Strand Two** において、南北アイルランドを横断する閣僚級の会議体を設置することを明示している。交渉の過程において、ナショナリストは、英国議会とアイルランド国民議会の承認のもとに、南北アイルランドを横断する会議体が法的に設置されることを望んでいた。他方、ユニオニストは自治議会とアイルランド国民議会によって設置されることを期待していた。**Strand Two** 1項では、この意見の相違について、南北アイルランドを横断する会議体を英国とアイルランドの法律によって成立させるという形で処理をしている。それは、共和国憲法第2条と第3条の改正を前提とした南北アイルランド閣僚協議会 (NSMC) の設置であった。同2項では、NSMCは、北アイルランドから首相および副首相と関係する諸閣僚、アイルランド共和国から首相と関係する諸閣僚が代表として参加し、かかる会議体での決定事項はすべて両者による合意に基づくものとされている。ここで重要なのは、同13項にある「NSMCが自治議会と相互補完的な関係にある」という点である。つまり、ユニオニストは自治議会を維持する限り、NSMCを破壊することはできないし、ナショナリストはこの機関を維持するためには、自治議会を破壊することはできないのである。

次に、英国＝アイルランド共和国間関係について見ると、ベルファスト合意 **Strand Three** では、英国政府とアイルランド政府との政府間会議 (BIIC) のほかに、英国政府、アイルランド共和国政府とその他の6つの自治政府——スコットランド、ウェールズ、北アイルランド、チャンネル諸島 (ジャージー地区、ガーンジー地区)、マン島——から構成される英国＝アイルランド協議会 (BIC) の設置が提起されている (**Strand Three, 1, 2項**)。これは2つの主権国家と英国の枠組みの中で権限移譲された諸地域の政府、隣接する英国の領有地域が一堂に会し、討議し、共通の政策に合意するというものである。つまり、この機関はブリテン島およびアイルランド島全体を横断する政治的協議体であるといえる¹³⁾。

ユニオニストは、そもそも NSMC の設置に関して、英国＝アイルランド協議会のもとに置かれることを求めていたが、ベルファスト合意では、ユニオニストの要求は採用されず、

NSMCとBICは前者が後者に従属するものではなく、対等なものとして位置づけられている。自治政府との関係では、NSMCは相互依存的なものとしてされ、BICはむしろその外に置かれる外延的な会議体として位置づけられているのである。この提起は、ユニオニストにとっては連合の維持を担保するものとして受け入れられることになる。つまり、北アイルランドの地位がどうあれ、将来にわたって、英国との関係を維持しうる機関として理解されたのである¹⁴⁾。他方で、アイルランド政府は、英国＝アイルランド評議会に対して、数の力で圧倒されることを嫌い、積極的ではなかったと言われている。しかし、NSMC、BIC、BIICを介して、北アイルランド問題にアイルランド共和国政府が関与する権限を法的に明記されたことは重要な意味を持つことになる。すなわち、BICが、権限移譲された諸自治政府に対して、英国政府との交渉機会を与えるものとして機能し、アイルランド政府との連帯が構築されたとすれば、かかる会議体はユニオンの枠組みを揺るがしかねない契機を与えることになるからである¹⁵⁾。

第6に、北アイルランドにおける多次元的な統治構造(2)：ここで、ベルファスト合意のもとでの北アイルランドとアイルランド政府間関係、英国とアイルランド政府間関係、英国と北アイルランド間関係が持つ性格を整理して見よう。その場合、英国政府との関係で、アイルランド政府と北アイルランド自治政府がコンフェデレーショナルな性格ないしはフェデレーショナルな性格のいずれの方向性のもとにあるのかという観点から整理を試みたい。ここでは、ブレンダン・オリアリの問題提起を援用し、コンフェデレーショナルな性格について、「政治的支配権を有する諸機関がそれぞれその独立性を担保しつつ、すべての管轄権を横断する権力を行使しうるような上位機関に権力と機能を自発的に委託する場合」¹⁶⁾とし、フェデレーショナルな性格については、「特定の地域内において、中央政府と下位の集権的政府が垂直的に層をなして存在する場合」¹⁷⁾とした上で、北アイルランドという一つの地域をめぐって結び結ばれる諸関係のもとで、英国政府に対して北アイルランドがどのように位置にあり、それぞれのアクターがどのような自主性と機能性を有しているのかという問題に接近したい。

第1に、北アイルランドと英国政府との関係について、NSMCと自治政府との関係を相互依存関係と置く合意の構造からして、北アイルランドの政治は、南北アイルランドの合意のもとに進められるものであり、英国政府がこの合意の義務を放棄し、アイルランド人の自決権を否定しない限り、北アイルランドに対して、いかなる形にせよベルファスト合意と矛盾するような権力の行使を単独で行うことはできない。しかしながら、北アイルランドへの自治権の付与は英国政府による権限移譲の基づくものであり、そのため1998年の時点では、北アイルランドはユニオンの枠組みの中に位置づけられ、かかる自治権の発効と停止は英国政府のイニシアティブのものに置かれていたのである。それゆえ、英国と北アイルランドの関係は、ストーンモント時代(1922年－1972年)のドミニオンと類似した性格を持つものと言え、特定の地域内において、中央政府と下位の政府が垂直的に層をなして存在するフェデレーショナルな方向

性を内包せざるを得ないことになる。

第2に、北アイルランドとアイルランド政府との関係について、ナショナリストの側からこれを見れば、NSMCの存在により、北アイルランドとアイルランド共和国との関係はフェデレーション的な性格を内包するものとして理解されている。SFやフィアナ・フォイル党は、ベルファスト合意により、北アイルランドとアイルランド共和国の関係が、コンフェデレーション的なものからフェデレーション的なものに、そして統一アイルランドの形成へと段階的に移行する過程に置かれたのだと見ているのである。だが、1998年段階において、アイルランド政府は、ベルファスト合意の枠組みの中で、NSMCを介して、北アイルランド政治に対する関与を容認されているに過ぎず、フェデレーション的な性格を持つとまでは言い難い。ここで重要なのは、NSMCの設置によって、全アイルランド的な政治的関係性が構築され、北アイルランドに対するアイルランド政府の関与が公式に容認されたということなのである¹⁸⁾。

第3に、英国政府とアイルランド政府の関係について、NSMC、BIC、BIICの設置は、ナショナリスト、ユニオニスト、英国、アイルランド共和国のいずれかが一方的に北アイルランドの問題に関与することを排除し、相互にチェックしあうチェック・アンド・バランスの関係を追求し、そこに交渉と合意が必要とされる空間が設定されたことを意味している。このことは、北アイルランドという政治空間において、アイルランド政府、英国政府がそれぞれその独立性を担保しつつも、協働した意思の決定と行動を求められるという点で、英国政府とアイルランド政府との間にコンフェデレーション的な方向性を持たせることになる。したがって、ベルファスト合意によって構築された国家組織上の性格を明確に性格付けることはできないにせよ、少なくとも言えることは、アイリッシュ・ディメンジョンの容認は、北アイルランドという空間をめぐって、コンフェデレーション的な方向性とフェデレーション的な方向性が多次的かつ複合的に存在する環境が構築されたということなのである¹⁹⁾。

ここでひるがえって、レイプハルトのコンセンサス型民主主義モデルとの対比でベルファスト合意の主たる内容を見ると、表6のようになる。ここから言えることは、制度設計上はレイプハルトのコンセンサス型民主主義モデルの思想に概ね符合するものと言えよう。その限りでは、オリアリが評価するように、ベルファスト合意はコンソシエーション的な性格を持つと言うことは可能である。しかし、かかる統治の仕組みが機能しうるかどうかは、この仕組みを動かす主体の問題を問われなければならない。それゆえ、ここで問題となるのは、ベルファスト合意において策定された諸制度が、ユニオニスト、ナショナリスト、英国政府、アイルランド政府にとって、どのような政治的意味を持ったのかという点である。

(表6) アレンド・レイプハルトの合意形成型民主主義モデルと1998年ベルファスト和平合意

レイプハルトの合意形成型モデルの 主なポイント	ベルファスト和平合意における主な内容
執行府の比例的構成	・ドント式による閣僚ポストの比例配分の採用
比例代表制選挙	・単記移譲式比例代表制
行政府における権力分有=大連合政府	・北アイルランドにカトリック系、プロテスタント系の各政治勢力の協働による自治政府の設置
バランスの取れた二院制	・一院制の採用：18の選挙区から単記移譲式比例代表制によって選出される108名の議員から構成される自治議会の設置
多党制と多次元的政党システム	・自治議会の各政党は、自己申告により、「ユニオニスト」、「ナショナルリスト」、「中間派」の категорияに分類
コミュニティ横断的な合意の手続き	・特別議決方式の採用
領域的自治⇒領域的権限委譲	・「英国=アイルランド協議会」、「英国=アイルランド政府間協議会」、「南北アイルランド閣僚協議会」、「グレートブリテン/アイルランド両島協議会」の設置
文化的自治⇒機能的権限委譲	・地方自治体への権限移譲 ・各部門所轄大臣への権限移譲
少数代表の保護	・少数代表条項
少数者の拒否権	—

(出典) Arend Lijphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, London, 1984, pp.23-30. および *The Agreement: Agreement Reached in the Multi-party Negotiations*, HMSO, Belfast, 1998, より作成。

かくて、ベルファスト合意は、単にユニオニストの統治や英国の統治あるいはアイルランド共和国による統治ではなく、ナショナルリストを含む四者による共同統治の可能性を開くことになった。ナショナルリストからすれば、ベルファスト合意は、共同統治者として、かれらの要求を政府機関において公的に主張し協議できる地位を保障し、アイリッシュ・ディメンジョンの承認とかれらの自決権の概念上の承認を与えるものであり、将来における統一アイルランドの展望を切り開くものであったとすることができる。

また、英国政府の側から見れば、ベルファスト合意の伴う共和国憲法の改正によって、北アイルランドの帰属問題を将来的な政治課題とし、権限委譲を通じた地方分権化の枠内で処理することできたことが重要である。権限委譲による地方分権化の推進を政策課題としてきたブレア政権にとっては、スコットランド、ウェールズと同様に、地方分権化政策の一環として北アイルランド問題を処理することができたことになり、連合王国としての領土的枠組は維持されたのである²⁰⁾。

しかし、こうしたベルファスト合意をユニオニストが支持した理由はどこにあるのか。当時のブレアやクリントンの圧力か、ミッチェルの外交術か、それともSFを含む複数政党間協議の成果か、いずれも政治環境の変化を説明するにすぎない。では、ユニオニストの意図はどこにあったのか。ベルファスト合意の制度設計の核心は、ナショナルリストを巻き込んだ北アイルランドの統治システムの構築にあった。ここでは、ナショナルリストが最終的目標とする自決権

の行使＝統一アイルランドの建設という課題は、概念上その可能性が開かれたとはいえ、北アイルランド住民の政治意識や人口構成の変化に委ねられており、長期的課題として棚上げにされている。そして、ユニオニスト、ナショナリスト、英国政府、アイルランド政府の相互承認を前提とする意思決定プロセスが採られたことにより、頭越しに英国政府とアイルランド政府が北アイルランドの処遇を決めるという可能性を回避しうる枠組みが構築されたことである。つまり、ユニオニストからすると、ベルファスト合意は、英国とのユニオンを維持し安定させ、同時にアイルランド共和国との関係において、英国による単独行動を回避する可能性を担保するものであった。²¹⁾そして、考慮すべき点は、この合意にナショナリスト／リパブリカン、ユニオニスト／ロイヤリスト（DUPを除く）が大筋で同意する姿勢を取る背景として、それぞれの基本的な立場性と関わって、ベルファスト合意がコミュニティ横断的な統治を志向するものでありつつも、そこにはナショナリスト／リパブリカンとユニオニスト／ロイヤリスト、カトリックとプロテスタントというセク特的な対抗関係が、「ナショナリスト」、「ユニオニスト」、「その他」という3つのカテゴリーのもとに、制度化されているという点である。つまり、ナショナリスト／リパブリカン、ユニオニスト／ロイヤリストのセク特的立場が維持されむしろ保障されているのである。それゆえ、ベルファスト合意は、その構造からして矛盾を抱えるものであったと言えらる。

[4] サニングデールからベルファストへ

ここで改めて問わなければならない問題がある。それは、なぜ、サニングデール合意は崩壊し、ベルファスト和平合意は生き残ったのかという問題である。1973年のサニングデール合意をめぐっては、リパブリカンとロイヤリストの暴力行為が拡大し、ユニオニストおよびロイヤリストの反サニングデール闘争の激化による両コミュニティの分断状況が進んだことは、サニングデール合意の無力さの証明であり、権力分有型の統治方法の限界として捉える議論が存在する²²⁾。しかし、この議論はかかる疑問に答えるものではない。なぜならば、サニングデール合意とベルファスト和平合意は、枠組みとしては、北アイルランドを分断社会として捉え、その修復を追求するものとして権力分有型統治の導入とアイリッシュ・ディメンジョンの容認・制度化を提起したという点で共通する性格を有するものと考えられるからである。

サニングデール合意は、1973年12月6日から9日かけて、バークシャーのサニングデールにおいて、英国首相、アイルランド首相、そしてUUP、SDLP、連合党（APNI）の代表が出席して行われた北アイルランドの国家組織上の地位と統治システムに関する協議の到達点を示すものである。この協議は、英国政府が1972年のThe Future of Northern Ireland: a Paper for Discussionの中で提起した3つの論点——（1）新しい統治は既存のものよりもはるかに

広範なコンセンサスが求められること、(2) 行政権力の行使にあつて、少数派の利益の共有の上にコンセンサスが図られる必要があり、これを保障する制度的、手続き的枠組みを構築すること、(3) アイリッシュ・ディメンジョンを受け入れ——を制度的に担保することをベースにしたものであった²³⁾。

この協議の性格について、アイルランド首相コスグレイヴは、「この協議の基本原則は、参加者が保護されるべきすべての人々にとって利益となるような合意を見出すよう努力することであり、かかる協議の席上、すべての代表者は、それぞれの基本的な立場に関して妥協したり、他の代表に妥協を求めることはなく、相互に同意できる可能な方策について一致点を見出した²⁴⁾と述べている。ここでの同意可能な方策とは、第1に、北アイルランドの地位は住民の過半数の意思に基づくこと、第2に、南北アイルランド閣僚評議会を含むアイルランド評議会を設置すること²⁵⁾、第3に、アイルランド評議会をベースに、政治的暴力の排除、基本的人権の保障に関わる問題を協力して取り扱うこと²⁶⁾、第4に、北アイルランドに権力分有型の自治政府を構築すること²⁷⁾、第5に、英国政府による直接統治を解除し、速やかに北アイルランド自治政府と自治議会に権限を委譲すること²⁸⁾、であった。

サンニングデール合意とベルファスト和平合意の内容を比較して見ると、表7のようになる。

(表7) 「サンニングデール合意」と「ベルファスト合意」の比較

調印者		サンニングデール合意 (1973年)	ベルファスト合意 (1998年)
		英国政府, アイルランド政府, UUP, SDLP, APNI	英国政府, アイルランド政府, UUP, UDP, PUP, NIWC, Lab, APNI, SF, SDLP
主要項目	権力分有型自治政府の設置と権限移譲	○	○
	コミュニティ横断的な合意	○	○
	比例原則に基づく自治議会の設置	○	○
	比例代表制選挙の採用	○	○
	警察機構の改革	○	○
	政治犯の釈放	○	○
	人権律の制定	○	○
	政治的暴力の放棄	○	○
	治安維持に関する南北協力	○	○
	アイリッシュ・ディメンジョン	○	○
	アイルランド島／ブリテン島間協力	×	○
	両コミュニティのアイデンティティと自決権の相互承認	×	○

(出典) *The Sunningdale Communiqué, HMSO, London, 1973*, および *The Agreement: Agreement reached in the multi-party negotiations, HMSO, Belfast, 1998*. より作成。

この表7からすると、北アイルランド住民の自決権、カトリック系住民およびプロテスタント系住民のアイデンティティに関する相互承認、アイルランド島とブリテン島間の協力という

点では異なるものの、北アイルランドの地位は住民の過半数の意思に基づく点やアイリッシュ・デイメンジョンの容認、権力分有に基づく北アイルランド自治政府の設置、英国による直接統治の解除と権限移譲、政治的暴力の排除と基本的人権の保障機関の設置など、概ねベルファスト合意と共通する内容が含まれている。しかし、サンニングデール合意の場合は、合意内容を具体化し推進するまでもなく僅か五ヵ月で崩壊することになった。他方で、ベルファスト合意は具体化に向けて動き出すことになる。両者を分かつ契機はどこに存在するのであろうか。

サンニングデール合意をめぐる経緯は、次のようなものであった。1972年3月24日、労働党政権時代の北アイルランド政策を踏襲する姿勢を取っていた英国保守党政府は、1月30日に発生した「血の日曜日事件」などの政治的暴力の拡大を受けて、直接統治に踏み切ることになる。同時に、保守党政権は、テレンス・オニールのアルスター・ユニオニスト党に不満を持つ分子からなる前衛的ユニオニスト運動を指導するウィリアム・クレイグと民主ユニオニスト党のイアン・ペイズリーという強硬派ロイヤリスト勢力の台頭というユニオニスト勢力内の分裂と、英国軍を主たる対象としたIRAの武装闘争方針の強化によるナショナリスト勢力の過激化という問題に直面していた²⁹⁾。北アイルランド和平に向けて、合法的な政党間での対話が始まる契機は、1972年9月24日に北アイルランド相ウィリアム・ホワイトロウが呼びかけたダーリントンでの「三日間会議」の招集であった。この呼びかけに応じたのは、自治議会を構成する7つの政党(UUP, ナショナリスト党, 北アイルランド労働党, リパブリカン労働党, APNI, SDLP, DUP)のうち3政党だけであった。ホワイトロウは、この会合での成果として、1972年10月に、グリーンペーパー“*The Future of Northern Ireland : A Paper for Discussion*”を発表した。この文書は、権力分有の容認という点で、権力分有型の統治制度の導入をアイルランド統一への一歩と位置付けるSDLPの政策方針をも包摂するものではあったが³⁰⁾、この会合に出席したオフィシャル・ユニオニスト、連合党、北アイルランド労働党の明確な同意に裏付けられたものではなかった³¹⁾。

そして、英国政府は、1973年3月8日、直接統治導入時に約束していた「ボーダー・ポール Border Poll」と呼ばれた北アイルランドの国家組織上の地位をめぐるレファレンダムの実施に踏み切り、英国への帰属を肯定する意思が98.92%と圧倒的多数を占めたとして、北アイルランドの英国残留を確認する。しかし、このレファレンダムでは、ナショナリスト系コミュニティがボイコットをしており、投票率は58.1%にとどまり、アイルランド統一を支持する票数は僅か1.08%であった。また、共和国との統一に明確に反対の意思を表明した者は有権者比で57.45%にとどまっていた³²⁾。

(表8) 1973年北アイルランド・レファレンダムの結果

選択項目	得票数	得票率 (%)	対有権者比 (%)
Do you want Northern Ireland to remain part of the United Kingdom?	591,820	98.92	57.45
Do you want Northern Ireland to be joined with the Republic of Ireland outside the United Kingdom?	6,463	1.08	0.63

[備考] 有権者数：1,030,084, 投票者数：604,256, 有効投票：598,283, 投票率：58.66%, 無効票：5,973,
 (出典) *Referendum ('Border Poll') (NI)*, Thursday 8 March 1973 in CAIN Web Service,
 [<http://cain.ulst.ac.uk/issues/politics/election/ref1973.htm>] (最終閲覧日：2012年1月7日)

だが、この結果を受けて、英国政府はホワイトペーパー“Northern Ireland Constitutional Proposals; presented to Parliament by the Secretary of State for Northern Ireland”を発し、1973年5月3日に北アイルランド自治政府の設置に動き出すことになる。かかる自治議会は、同年7月18日に制定された北アイルランド国家組織法において、次のような性格を持つものとして定められている。第1に、ロンドンの英国議会で扱うべき国家的案件を除き、北アイルランド自治議会は英国政府と同議会との同意のもとに、法案の作成とその議決の権限を持つとされ、除外事項を除いて、すべての法制定の権限を持つとされていた。第2に、権力分有型政府を直接的に求めているわけではないが、同法の第2章では、自治議会への法制定権限の委譲は北アイルランドの内閣が、広範なコミュニティに受け入れられるよう、自治議会の支持のもとで選出され、ここに編成される内閣は北アイルランド相の承認に基づくものとされていた。第3に、内閣を構成するメンバーは北アイルランドの各省庁の大臣であり、これを統括するのが首相であるとされ、かかる首相は各大臣が責任を負う分野の各委員会について、自治議会の政党間バランスを反映させて統括する責任を負うものとされていた³³⁾。

また、このホワイトペーパーにしたがって、英国政府は、5月3日に北アイルランド自治議会法を成立させ、1920年以来となる単記移譲式比例代表制による選挙制度の復活、北アイルランド自治議会(議員定数78名)の設置と同議会選挙の実施を決定した³⁴⁾。そして、6月28日、自治議会選挙が実施され、8つの政党から78名の議員が選出されることになる。かかる自治議会選挙において、UUPは29.3%で24名の当選者を出し第一党となり、第二党には22.1%の得票を獲得し、19名の候補者を当選させたSDLPが位置づくこととなった。APNIは9.2%の得票率で8名の当選者を出し、北アイルランド自治政府の一翼を担うこととなる³⁵⁾。かくて、11月21日、ホワイトペーパー支持派の上記三政党による翌年1月1日の自治政府成立に向けた自発的な連立工作の結果、UUPのブライアン・フォークナーを首班とする連立内閣の編成が合意に達することになる。しかし、UUPでは、連立内閣にあたって、党内が分裂し、フォークナーは132対105の僅差で反対派を振り切ることになる³⁶⁾。

1973年12月5日、UUPの英国下院議員7名のうち5名が、反ホワイトペーパー運動の指導者であるハリー・ウェストと結合し、6日にはUUP、前衛ユニオニスト進歩党(VUPP)、

DUPの各選挙区の支部、そしてオレンジ団のメンバー約500名が、統一アルスター・ユニオニスト委員会(UUUC)結成する。UUUCは、サンングデール合意は、共和国に対して、連合王国の一部としての北アイルランドの地位を十分に保障するものではなく、それゆえ、これは英国と北アイルランドの連合に終止符を打つシグナルであると位置づけていた。そして、1974年1月4日に、アイルランド委員会の設置に対して、UUP指導部に当たるアルスター・ユニオニスト委員会(UUC)は、これを427対374で否決した。フォークナーは北アイルランド自治政府の第1首相でありつつも、自らの党の多数派からの反対を受け、UUP党首の辞任を余儀なくされる。そして、22日、ウェストがフォークナーの後継党首として選出されることになる³⁷⁾。

ベルファスト合意との対比で見れば、第1に、1999年11月27日、UUCでは、デビット・トリンプルが58%と僅かながらも多数派を維持し、UUCの支持を取り付けることができていた。2000年2月12日の党首選においても、57%の票を組織して対立候補のマーチン・スミス退け、僅差ながらも党として和平支持の立場を維持することができていた³⁸⁾。

第2に、強硬派のDUPは、シンフェイン党の参加とIRAの武装解除をめぐる、1997年9月にアイルランド・フォーラムでの協議をUKUPとともにボイコットするが、サンングデール合意の場合とは異なり、和平反対の方向でユニオニスト系、ロイヤリスト系諸勢力を組織する状況になく、進歩的ユニオニスト党(PUP)は新たに成立した自治議会において2つの議席を有し、アルスター民主党(UDP)は和平反対派から距離を取る姿勢を示していた。そして、自治議会内においてはユニオニストとしてもカテゴライズしうる中間政党のAPNIと北アイルランド女性連合(NIWC)がベルファスト合意支持にまわっていた。和平反対派の急先鋒であるDUPはユニオニスト・コミュニティの内部では、ベルファスト合意を支持するか否かをめぐって深刻な分裂状態にあったが、そもそも北アイルランド自治政府の発足を前にして、DUPは1974年と同様のスタンスを取るのかどうか、建設的反対派としてのスタンスを取るのか、明確な方針を持たずにいた。それゆえ、和平反対派がユニオニスト内部で多数派を形成し、和平推進派ユニオニストを封じ込めた1974年とは異なり、1997年から98年の段階で、和平反対の姿勢をとるDUPはフォーラムからの離脱に際して、ユニオニスト内部で和平反対で一致しうるベースを持つことができず、ユニオニストおよびロイヤリストをベルファスト合意反対で組織することができなかつたのである。そして、結論的には、DUPは、ベルファスト合意には反対の姿勢を維持しつつも、SFの議会からの排除を求める一方で、閣僚にピーター・ロビンソン(地域開発相)とナイジェル・ドッツ(社会開発相)の二人のメンバーを送り出すという選択を行い、事実上、自治政府の枠内に包摂されることになる³⁹⁾。

第3の論点は、サンングデール合意とベルファスト合意が結ばれる前提となる協議体について、両者は大きく異なる経緯を持っていた点である。つまり、ベルファスト合意の前提となる

アイルランド・フォーラムは、この協議に参加する代表者を選出する選挙がドント式の比例代表制に基づいて事前に実施され、この選挙によって選ばれた代表による協議という形式を取っていた。それゆえ、ベルファスト合意に支持の立場をとる政党も、また反対の立場を取る政党も、武装闘争に否定的な政党も、肯定的な政党も含めて、北アイルランド住民の意思を反映する代表が協議体に出席することが可能となった。

一方で、サンニングデール・コミュニケが取りまとめられた協議は、11月に成立した自治政府からUUPのブライアン・フォークナー、SDLPのゲリー・フィット、ジョン・ヒューム、APNIのオリバー・ネイピアからなる和平推進派諸政党に、英国首相エドワード・ヒースとアイルランド首相リム・コスグレイヴを加えた構成であった。そもそもこの協議自体、英国主導のもとで、ホワイトペーパー支持政党に限定された会合であるという性格を超えるものではなかったのである⁴⁰。

第4に、サンニングデール合意に至る過程を見ると、英国政府が主導して、議論の方向性と枠組みを与える“The Future of Northern Ireland : A Paper for Discussion”と“Northern Ireland Constitutional Proposals : presented to Parliament by the Secretary of State for Northern Ireland”の2つの文書を提起し、関係諸政党から明確な同意の意思が表示されない中で、レファレンダムの実施、自治議会の設置を先行させ、合意文書の成立を待たずに、自治政府の編成が進められた。つまり、サンニングデール合意に盛り込まれた内容を既成事実化する形で議論が進められたことになる。そのことにより、紛争当事者間での和平内容に関する協議と合意形成のプロセスを十分に踏まえることなく、英国政府が提示した和平プランを支持するか否かが問われることになったのである。

ベルファスト合意に向けたプロセスは、英国政府のイニシアティブのもとで、全政党間協議が提起され、和平の内容を議論するための協議体の設置に関わる代表者選出選挙の実施、これを母体としたアイルランド・フォーラムの開催という手順がとられ、このフォーラムでの議論の到達点としてベルファスト合意が位置づくという形になっている。その上で、ベルファスト合意を承認するか否かを問うレファレンダムが南北アイルランドで実施され、その承認を受けて、自治議会選挙の実施と自治政府の編成という手順がとられたのである。つまり、サンニングデールにせよ、ベルファストにせよ、英国政府の強力な主導性は存在するが、問題は合意形成のプロセスを重要視したのかどうかという点に求められる。ベルファスト合意の場合は、北アイルランド住民の意思を反映したアイルランド・フォーラムをベースにボトムアップ的な合意の形成が図られたが、サンニングデールの場合には、英国政府による直接統治のもと、合意形成を担保するベースが脆弱なまま、北アイルランドへの権限移譲後の枠組みについて既成事実化が先行する形で、和平に向けた議論が進められたのである。

第5に、サンニングデール合意では、権力分有型の自治政府導入は既定路線の範疇にあり、そ

の中心的課題はもっぱらアイリッシュ・ディメンジョンに置かれていたことである。このことは、そもそも権力分有型の自治政府導入を提起したホワイトペーパーに対する評価が割れている段階で、これを前提にしたアイリッシュ・ディメンジョンの容認とその制度化についての賛否が問われたことになる。

このように、リパブリカンの武装闘争の激化とともに、ホワイトペーパー反対派ユニオニストの結束が強まり、自治議会内外での徹底した反対闘争を促した背景には、サンニングデール合意をめぐる、英国政府が策定した和平プランが上からかぶせられる形で議論が進められたという問題が存在したのである。結果として、サンニングデール合意は五ヶ月間で崩壊し、ベルファスト合意は、紆余曲折はあれ、その基本原則は維持され、現在に至っている。かくて、両合意のコンセプトの実効性を問う以前の問題として、この両者の運命を分かち背景の一つに、和平プランの提案のなされ方と議論の進め方に大きな相違が存在していたのである。すなわち、この2つの合意をめぐる明らかになった点は、何らかの取り決めを行う際、その内容がいかにか適切かつ妥当なものであり、合意可能なものであったとしても、課題提起の仕方やタイミング、その議論の進め方が当事者にとって受け入れがたい、あるいは正当性を欠くものであったならば、合意に到達することは難しいということである。つまり、合意形成には、内容以上に、どのような課題を、どのようなプロセスで議論し、どのような方法で合意を取り付けていくのかが問われることになるのである。

まとめに代えて

以上の分析から、ベルファスト合意は、権力分有、比例原則、コミュニティ横断の合意形成を柱としており、その点でコンセンサス型民主主義の考え方に沿った立ち位置から組み立てられていると言えよう。しかし、コミュニティ横断的な統治を志向しつつも、政治諸勢力のセクト的な立場性を前提とするものであり、北アイルランドにおける対抗関係は基本的に維持されることになった。それゆえ、ベルファスト合意は、北アイルランドにおける分断社会という状況と帰属をめぐる対立関係そのものを解決し、ナショナリストとユニオニストとの和解を実現させるような性格を持つものはない。むしろ、それは武力闘争から政治闘争へ移行するための枠組み、対立関係にあるナショナリストとユニオニストが対等な関係のもとで交渉し妥協と合意を図るための場を提供するという性格のものであった。したがって、かかる合意が機能するかどうかは、北アイルランドの両コミュニティを背景にした諸政党がその合意内容の実現に主体的にコミットできるか否かにかかっているのである。ベルファスト合意以降、幾度の自治政府の停止と英国による直接統治の一時導入、そして2004年の英国＝アイルランド両政府による包括合意、2006年のセントアンドリュース合意を経て、自治政府は再開されることになるが、

その全体像を把握するためには、この主体的契機との関係で北アイルランドにおけるコンセンサス型の統治の持つ課題とその限界について検証する必要がある。

最後に、北アイルランド和平をめぐって避けることのできない論点が存在した。それは、ユニオニストの同意を如何に獲得するのかという課題であった。なぜならば、ベルファスト合意をはじめとして、これまで見られた和平に向けた方策はいずれもユニオニストの同意が可能であるという希望的な前提に立ったものであり、ナショナリストにとっては、その要求が十分に実現されていないまでも、一定の前進を得る好意的な内容であったからである。この課題は、北アイルランド問題の特殊な状況がどのように考慮されているのかという情勢認識の問題と密接に結びついており、なぜサンギンゲール合意が崩壊し、ベルファスト合意が生き残ったのかという問題とも大きく関わるものである。では、その特殊な状況とは何か。かかる紛争の根底には、ナショナルなものへの帰属意識をめぐる対立関係が存在した。つまり、北アイルランドにおいては、現行の連合王国としての英国の国家的枠組みを維持するのか、統一アイルランドの建設するのかどうかという政治的対抗軸が、ナショナリストとユニオニストの両コミュニティの対立的な意識を醸成する媒体となっているからである。それゆえ、両コミュニティが北アイルランドという枠組みの中で共存することができない場合も想定されなければならない。現実には、そうした場合を想定した議論も存在する。保守党のジュリアン・クリッチリー、ポール・コンプトン、D.W.ワット、リアム・ケネディによって展開されてきた北アイルランドの再分割案がそれである。権力分有型の和平プランを積極的に主張したレイプハルトでさえ、北アイルランドにおいて権力分有型の統治が機能しなかった場合に、再分割は不可避なものとなると主張する⁴¹⁾。ここで、残された課題として、北アイルランドにおいて、なぜ再分割案が他の方策と同じように取り上げられてこなかったのかという疑問が生じてくる。この問題については、あらためて論考をおこすこととしたい。

注

- 1) 1998年4月10日に成立した和平合意 *The Agreement: Agreement reached in the multi-party negotiations* の呼称について、大きく言って、合意が成立した場所から、ベルファスト和平合意 (The Belfast Agreement)、あるいはまさに署名された場所そのものを指すストームント和平合意 (The Stormont Agreement) という呼称が使われる場合と、合意が成立した日から、1998年4月22日和平合意 (The 10 April 1998 Agreement)、「聖金曜日」和平合意 (The Good Friday Agreement) ないしはイースター合意 (The Easter Agreement) という呼称が使用される場合が見られる。また、合意主体からアングロ=アイリッシュ合意 (The Anglo-Irish Agreement) とも呼ばれることがある。いずれの呼称も正確とは言えないものであり、場所といっても、この合意が成立する過程を見ると、ベルファスト、ロンドン、ダブリン、ワシントンほかでの公式、非公式の交渉の積み重ね上に成り立つものであることが反映されない。また、合意主体から見た場合では、英国とアイルランド共和国以外のアクターが退いてしまうことになる。そして、合意が成立した日とした場合でも、「聖金曜日」和平合意やイースター

合意という呼称はキリスト教的なメッセージ性はあるものと思われるが、いずれにしても1998年4月10日に成立した合意について、そこに至るプロセスを含む全体像を表現するものではない。こうした問題が存在することを踏まえ、本稿では、さしあたり、合意成立以降、公的な文書等で使用されることの多いベルファスト和平合意という呼称を使用することとしたい。

- 2) Paul Dixon, *Northern Ireland: The Politics of War and Peace*, 2ed. edition, New York, 2008, pp297-298.
- 3) *Joint Statement by President George W Bush and Prime Ministers Tony Blair and Bertie Ahern on Northern Ireland, Hillsborough Castle*, 8 April 2003, Northern Ireland Office, Belfast. *Proposals by The British and Irish Governments for A comprehensive Agreement*, 8 December.2004, Northern Ireland Office, Belfast, paras.1-3. *Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain And Northern Ireland and the Government of Ireland on Co-operation on Criminal Justice Matters*, 26 July 2005 (Cm.6931), TSO,Belfast,2009. *Agreement at St. Andrews*, 26 July.2006, Northern Ireland Office, Belfast,paras.10-12.
- 4) *Agreement at St. Andrews*, 26 July. 2006, paras.3-4.
- 5) Brendan O'Leary, "The Nature of British-Irish Agreement," *New Left Review*, No.233, pp.67-68. ジョン・マクガリとブレンダン・オリアリの北アイルランドにおけるコンセンサス型民主主義モデルの適用について再評価する研究に、Rupert Taylor (ed.), *Consociational Theory: McGarry and O'Leary and the Northern Ireland Conflict*, New York,2009. がある。
- 6) Arend Lijphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, London,1984, pp.21-23. レイプハルトは、コンセンサス型民主主義の特徴として、(1)「エリート間の協調」、(2)権力分有、(3)比例原則、(4)少数派の拒否権を基本原則に、8つの指標(①執行府における権力分有=大連合、②執行府-立法府の権力分立、③バランスの取れた二院制と少数代表の保障、④多党制、⑤多次元的政党システム、⑥比例代表制選挙、⑦領域的自治および非領域的自治、⑧成文法と少数派の拒否権)を提示している。レイプハルトが北アイルランド問題に最初に言及した研究として、Arend Lijphart, 'Review Article: The Northern Ireland Problem; Cases, Theories,and Solutions', *British Journal of Political Science*, Vol.5 ,1975, pp. 83-106. がある。また、北アイルランドにおけるコンセンサス型民主主義モデルの適用に関しては、Arend Lijphart, "Foreword: One Basic Problem, Many Theoretical Options and a Practical Solution?", in John McGarry and Brendan O'Leary (eds.), *The Future of Northern Ireland*, Oxford, 1990. Stefan Wolff, "Conflict Management in Northern Ireland," *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 4, No. 1, 2002. John Coakley, "Adapting Consociation to Northern Ireland," *Institute for British-Irish Studies (IBIS) Discussion Paper*, No. 8, University College Dublin, 2010. がある。
- 7) 元山 健『イギリス憲法の原理-サッチャーとブレアの時代の中で』(法律文化社, 1999年), 257 - 271 ページ。
- 8) Brendan O'Leary, "The Nature of British-Irish Agreement," pp.86-87.
- 9) Arend Lijphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, pp.22-23.
- 10) Brendan O'Leary, "The 1998 British-Irish Agreement: Power-Sharing Plus," *Scottish Affairs*, No.26, 1999, pp.29-35.
- 11) 拙稿「2003年北アイルランド地方議会選挙に関する一考察-岐路に立つ「ベルファスト和平合意」-」(『立命館国際研究』第16巻第3号, 2004年, 39 - 41 ページ)。

- 12) *The Agreement: Agreement Reached in the Multi-party Negotiations*, HMSO, Belfast, 1998, Strand one, Annex A.
- 13) *Ibid.*, Strand Three, paras.1-3, and Annex, para.5.
- 14) Graham Walker, "The British-Irish Council," in Rick Wilford (ed.), *Aspect of the Belfast Agreement*, Oxford, 2001, pp.130-135.
- 15) *Ibid.*, pp.138-139.
- 16) Brendan O'Leary, "The Nature of British-Irish Agreement," p.79. なお Confederation および Federation なる概念をどう定義するかは非常に論争的であることから、あらためて論考をおこす必要があろう。
- 17) *Ibid.*, p.80.
- 18) *Ibid.*
- 19) *Ibid.*, pp.83-84.
- 20) 拙稿「アルスター・ユニオニストの政治イデオロギーとアイデンティティ」(中谷 猛他編『ナショナル・アイデンティティ論の現在』晃洋書房, 2003年所収) 223 ページ。
- 21) Thomas Hennessey, *The Northern Ireland Peace Process: Ending the Troubles?*, Dublin, 2000, pp.179-180. Rick Wilford, "The Assembly and the Executive," in Rick Wilford (ed.), *Aspect of the Belfast Agreement*, Oxford, 2001, pp.119-120.
- 22) Liam Kennedy, *Two Ulsters : A Case for Repartition*, Belfast, 1986, pp.10-14.
- 23) *The Future of Northern Ireland: A Paper for Discussion*, HMSO, London, 1972, Part 1 and Part 2 (paras.44, 51-64, 76-78).
- 24) *The Sunningdale Communiqué*, HMSO, 1973, para.3.
- 25) *Ibid.*, paras.7-9. 英国パークシャーにあるサンニングデールパークのシビルサービス・カレッジ (Civil Service College, 現在の National School of Government) において行われた協議の到達点として、1973年12月9日に発表された「サンニングデール・コミュニケ」を指して、一般的に、サンニングデール合意と呼ばれている。
- 26) *Ibid.*, paras.10-11.
- 27) *Ibid.*, para.12.
- 28) *Ibid.*, para.19.
- 29) Stefan Wolff, "Context and Content : Sunningdale and Belfast Compared," in Rick Wilford (ed.), *Aspect of the Belfast Agreement*, Oxford, 2001, pp.14-15.
- 30) Northern Ireland Office, *The Future of Northern Ireland: A Paper for Discussion*, HMSO, London, 1972, paras.72-72.
- 31) *Ibid.*, Forward by William Whitelaw, Secretary of State for Northern Ireland.
- 32) *Referendum ('Border Poll') (NI), Thursday 8 March 1973*, in CAIN Web Service, [<http://cain.ulst.ac.uk/issues/politics/election/ref1973.htm>] (最終閲覧日: 2012年1月7日)
- 33) *Northern Ireland Constitution Act 1973*, in legislation.gov. UK by The National Archives, <http://legislation.data.gov.uk/ukpga/1973/36/enacted/data.htm?wrap=true> (最終検索日 2012年1月10日)。
- 34) *Northern Ireland Assembly Act 1973*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/17/introduction/enacted> (最終閲覧日: 2012年1月7日)。本法は4月10日に英国議会上程され、5月3日に議決されている。

35) 1973年の北アイルランド自治議会選挙の結果は、次の通りである。

政 党	得票数	得票率 (%)	議席数	議席占有率 (%)
UUP	182,696	25.3	24	30.8
SDLP	159,773	22.1	19	24.4
DUP	78,228	10.8	8	10.3
アルスター・ユニオニスト (反自治議会派)	76,094	10.5	7	9
前衛ユニオニスト進歩党 (VUPP)	75,709	11.5	7	9
APNI	66,541	9.2	8	10.3
北アイルランド労働党	18,675	2.6	1	1.3
西ベルファストロイヤリスト連合	16,869	2.3	3	3.8
ユニオニスト無所属	13,755	1.9	1	1.3
リパブリカン・クラブ	13,064	1.8	0	-
ナショナリスト党	6,270	0.9	0	-
無所属	4,091	0.6	0	-
ロイヤリスト	2,752	0.4	0	-
無所属ホワイトペーパー支持派	2,008	0.3	0	-
無所属ナショナリスト	2,000	0.3	0	-
リパブリカン労働党	1,750	0.2	0	-
自由党	811	0.1	0	-
国民戦線	591	0.1	0	-
アルスター・コンスティテュション・ロイヤリスト	202	0.03	0	-
ロイヤリスト無所属	189	0.03	0	-
共産党	123	0.02	0	-

〔備考〕有効投票数：722,241, 投票率：56.1%

(出典) Chief Electoral officer for Northern Ireland, *First Elections to the Northern Ireland Assembly : Result and Transfer to Votes*, 28, June 1973. [<http://www.eoni.org.uk/index/elections/election-results-archive.htm>] (最終閲覧日 2012年1月7日) より作成。

- 36) Gordon Gillespie, "The Sunningdale Agreement : Lost opportunity or an agreement too far?," *Irish Political Studies*, Vol.13, Issue 1, 1998, p.103.
- 37) Paul Arthur, "Northern Ireland, 1972-84," in Jacqueline R. Hill (ed.), *A New History of Ireland VII : Ireland, 1921-84*, Oxford, 2003, p.406.
- 38) Stefan Wolff, *op.cit.*, p.17.
- 39) Paul Dixon, *op.cit.*, pp.296-297. 自治政府発足時、2名の閣僚を輩出した DUP は、ベルファスト合意に反対する意思表示として、閣僚会議への出席を拒否していたが、それ以外の公務については、その職務を果たすという行動を取っていた。
- 40) Stefan Wolff, *op.cit.*, p.17.
- 41) Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, p.141.

(本稿は、2010年文部科学省／独立行政法人日本学術振興会科学研究費補助金(基盤研究C)における研究成果である。)

(南野 泰義, 立命館大学国際関係学部教授)

The Political Character of the 1998 Belfast Agreement (2)

The purpose of this paper is to rethink the political character and nature of institutional structures based on the Belfast Agreement of 10 April 1998. This agreement was a political achievement reached by eight conflicting political parties together with the United Kingdom and the Republic of Ireland in the Multi-party Negotiations of 1996-1998. In Northern Ireland, since the first introduction of direct rule in 1972, only two formal agreements have been supported by major parties of the nationalists and unionists, the Sunningdale Agreement of 1973 and the Belfast Agreement of 1998, which were, in essence, consociational settlements with a strong cross-border dimension.

The Sunningdale Agreement of 1973 was crushed by violent reaction of the anti-agreement wings of unionists and loyalists: Democratic Unionist Party, Vanguard Unionist, Orange Order and the United Ulster Unionist Council. However, despite this violent reaction by unionist/Loyalist hardliners, a devolved Northern Assembly was returned in 2007. And the Belfast Agreement remains in effect as the basic political principle in contemporary Northern Ireland.

Why did the Belfast Agreement have a chance of success whereas the Sunningdale Agreement failed? Despite their similarities, there are a number of significant differences. This important point is the question whether it recognises mutually (1) national self-determination, (2) both identity and (3) inter-island co-operation (= Irish dimension) or not. The Belfast Agreement is a political arrangement that meets four of the criteria; (1) consent principle, (2) cross-community executive power-sharing, (2) proportionality rules, (3) community autonomy and equality in both cultures.

This paper focuses on the consent principle and proportionality rules as the important criteria of this Agreement, because they are significant bases of the consensus democracy that was laid down by Arend Lijphart.

Finally, the Belfast Agreement is a political arrangement not intended to settle the causes of a divided society in Northern Ireland and an unavoidable conflict between nationalists and unionists based on different national identities, but to provide opportunities and space for bargaining and consensus-building between both communities.

(MINAMINO, Yasuyoshi, Professor, College of International Relations, Ritsumeikan University)

