



British Politics Today

2013年2月1日
第2巻 第2号

著者 菊川智文,

www.kikugawa.co.uk
tomo@kikugawa.co.uk

この号の内容

- 1 はじめに
- 2 行政府改革の条件
- 3 北アイルランドの歴史的問題
- 4 英国政治家列伝 北アイルランド前首席大臣イアン・ペイズリー
- 5 行政のシステムの神話

1. はじめに

英国では、2014年6月の欧州議会議員選挙、そして2015年5月に予定されている下院総選挙への準備が始まっています。キャメロン首相の欧州に関する演説はこの両方を念頭に行われました。下院議員候補者の選定では、労働党のミリバンド党首が、弁護士や会計士、ジャーナリストのような人だけではなく、もっと多彩な人が必要で、その一例として軍人を上げています。

2. 行政府改革の条件

行政府改革を担当する首相府の担当大臣フランシス・モウドは、何としてでもこの改革を成し遂げる覚悟のようです。モウドは保守党の重鎮ですが、昨年秋の内閣改造で閣僚への昇進を断り、現在の仕事に専念することとしたと言われます。

モウドは、財政赤字を減らすためにコストを減らしながら、サービスを向上させようとしています。改革計画では、国の行政府を小さく、また上下の階層を減らすことを目的としています。行政府の仕事の仕方や行動様式を変えることの方が、構造的な改革よりもはるかに重要だと認識しています。そしてモウドは、省庁などの政府機関を訪ねて自分の行っている改革を説明して回っています。

モウドの意欲はよく分りますが、「ホワイトホールの冷戦」と言われる事態が起きています。ホワイトホールは日本の霞が関と同じく、政府関係機関が集中している地域のことですが、国家公務員と大臣との関係が非常に悪くなっています。

この原因は、お互いの不信感が高まっているためで、政治家と国家公務員両方の能力並びに努力の不足によるものが大きいと思われる。特にコストを下げながらサービスを向上させることは難しく、この実施に苦しんでいることがあります。また、鉄道のウェスト・コースト本線の鉄道営業権の入札の撤回に見られるように行政の大きなミスがいくつも続いていることがあります。

会計検査院の行政府改革計画の分析報告書では、行政府に永続する変化をもたらすためには強力で継続的な政治的リーダーシップと省庁内部からの変化をもたらすアプローチの二つが重要だと指摘し、これまでの過去40年の公務員改革では、改革の便益を明らかにし、その実現を求めていく熱意に欠けていたとしています。

この点、モウドには熱意がありますが、行政府内部からの意欲が乏しいのではないかと危惧されます。モウドは、省庁の国家公務員トップである事務次官を大臣が任命できる制度に変えようとしています。これは行政の政治的中立を重んじる国家公務員側から抵抗があります。

モウドは、これまでの価値観に従っていたのでは、停滞するだけ、何もしなければ間違いを起ささないかもしれないが、それでは物事は成し遂げられないと主張しています。2015年までに予定している財政赤字削減は、これまでで4分の1成し遂げたのみで、まだまだこれからです。キャメロン政権はますます厳しい状況を迎えます。

英国会計検査院の

行政府改革計画メモランダム

http://www.nao.org.uk/publications/1213/civil_service_reform_plan.aspx

キャメロン政権の財政赤字
2009年度 1590億ポンド
(2兆3千億円)

2011年度 1216億ポンド
(1兆7500億円)

3. 北アイルランドの歴史的問題

2012年12月3日、北アイルランドの首都ベルファストの市議会が、1906年から毎日掲げていた英国旗(ユニオン・フラッグ)を年に18日のみ掲揚とする決定をした。51議席のベルファスト市議会には、過半数を占める政党がなく、ナショナリスト側のシン・フェイン党と社会民主労働党(SDLP)が合計24議席、ユニオニスト側の民主統一党(DUP)、アルスター統一党(UUP)ら合計21議席、そして中立の北アイルランド同盟党が6議席である。

1997年選挙でユニオニスト側が過半数を失い、2011年の選挙で、ナショナリスト側がユニオニスト側の議席を上回った。カトリック人口の増加が、ベルファストだけではなく、北アイルランド全体のユニオニストの不満を増している。

英国旗に関する決定は、北アイルランド同盟党がナショナリストの英国旗掲揚廃止に対する妥協案として提出し、成立した。年間18日の国旗掲揚は、英国本土では通例とされるが、この決定に対し、ユニオニスト側の過激派であるロイヤリストが自分たちの文化への侵害だとして暴動を起こし始めた。鎮静化してきたが、収まっていない。

北アイルランドの問題には長い歴史がある。16世紀にイングランド王のヘンリー8世が、カトリックから別れ、イギリス国教会を設けた。カトリックの聖戦として反乱があり、それを抑えてヘンリー8世はアイルランド国王ともなる。

17世紀には、スコットランドからプロテスタントの長老派の入植が始まった。クロムウェルはアイルランドのカトリックを厳しく弾圧し、その戦費に投資すれば、アイルランドの土地を与えることとした。アイルランドのプロテスタント支配が進み、カトリックの土地所有は大きく減った。

1801年に英国とアイルランドが合同し、アイルランド議会は廃止され、アイルランドからウェストミンスターの下院議員に選出されることとなったが、カトリックに参政権が与えられるのは1829年になってからである。

1916年にはイースター蜂起が起き、首謀者たちが処刑されたためアイルランドの世論が急激にリパブリカン側に移った。そのため、1905年にできたシン・フェイン党の支持が増え、第一次世界大戦後の1918年の総選挙ではシン・フェイン党が73議席を獲得。しかし、ウェストミンスターの下院に出席することを拒否し、その代わりにシン・フェイン党の一部議員がアイルランド議회를結成した。

1919年からのアイルランド独立戦争を経て、アイルランド全体の32州のうち、プロテスタントの多い北6州とそれ以外の26州が分離された。北アイルランド議会在が設けられ、一方、南のアイルランド自由国が生まれ、1949年に完全に独立する。

北アイルランドでは、人口の3分の2を占めるプロテスタントが支配し、カトリックは政治的にも人権でも迫害される状態が続いた。しかし、第二次世界大戦後に政権を担った労働党の福祉国家政策でカトリックの子供らが恩恵を受け、教育を受け、それまでの状態を受け入れない人々が増えて行った。

1966年からトラブルズが始まり、1998年のグッドフライデー(ベルファスト)合意まで続く。1969年にはテロ活動に走った暫定IRAがIRAから分裂し、サッチャーやメージャー首相の暗殺も図った。1998年選挙で北アイルランド議会在が復活したが、自治がたびたび中断された後、IRAが武器を放棄し、強硬反対派だったDUPがシン・フェイン党と共同統治することに合意し、2007年の選挙後、事態は落ち着いていた。

北アイルランド宗教別割合推移

	2001年	割合(%)	2011年	割合(%)
人口	1685267		1810863	
カトリック	678462	40.26	738033	40.76
長老派	348742	20.69	345101	19.06
アイルランド国教会	257788	15.30	248821	13.74
メソジスト	58173	3.51	54253	3
他のキリスト教	102221	6.07	104380	5.76
他の宗教	5028	0.30	14859	0.82
回答拒否	233853	13.88	122252	6.75
無宗教	N/A	N/A	183164	10.11
キリスト教		85.8		82.3
非カトリック		45.8		41.6

ユニオニスト

英国との関係を維持する立場で、プロテスタント系過激派はロイヤリストと呼ばれる

ナショナリスト

南のアイルランド共和国との統一を望む立場で、カトリック系。ただし、カトリックに近年は英国の一部であることを望む人が増えていると言われる。過激派はリパブリカンと呼ばれる

4. 英国新旧政治家列伝

イアン・ペイズリー(1926年4月6日生まれ)

北アイルランドで「ドクター・ノー」ことイアン・ペイズリーを知らない人はほとんどいないと思われます。「No!」と言い続け、最後には北アイルランド政府のトップの首席大臣にまでなり、退任後、上院議員となりました。

ウィンブルドン・コモン

ペイズリーは、キリスト教長老派の牧師です。強い反カトリックの考え方をもち、長老派の長老たちと対立し、1951年、アルスター自由長老派教会を設立しました。1960年代には、カトリック教徒の市民権運動に前向きに対応しようとしたユニオニストの政治家たちを裏切り者とののしります。政治運動に乗り出し、下院議員となった後、1971年には、民主統一党(DUP)を設立しました。ナショナリスト/リパブリカンとの妥協は「ネバー、ネバー、ネバー」と一切拒否し、1998年のグッドフライデー(ベルファスト)合意にも反対しました。なお、この合意は国際的に高く評価され、ユニオニスト側のUUP党首デービッド・トリンブルとナショナリスト側の社会民主労働党のジョン・ヒューム党首の2人がノーベル平和賞を受賞しました。

ところが、この合意に大きな役割を果たした、ユニオニスト側の最大政党であったアルスター統一党(UUP)党首のトリンブルが北アイルランド政府の首席大臣となった後、IRAの武器放棄などを巡って妥協的な立場をとったことからユニオニストたちからUUPが大きく支持を失い、2003年選挙でペイズリー率いる民主統一党(DUP)がユニオニストたちの支持を集め最大政党となりました。



雑記

現在までの北アイルランドの和平への過程から、政治家だけではなく、様々な交渉に携わる人に学べる人が多いと思われます。もちろん、グッドフライデー(ベルファスト)合意に至る過程の交渉は大切なものですが、このような交渉は、トップの合意の成立だけで終わりません。むしろ関係者が全体的にある程度納得するところにカギがあるようです。

その端的な例は、ユニオニストの最大政党だったUUP党首のデービッド・トリンブルです。トリンブルは、法律学者からオレンジ結社の過激な活動家として名をなし、その結果、UUPの党首となりました。グッドフライデー合意では、IRAやその政治組織シン・フェイン党の真意に疑問を抱きながらも、党内の反対を抑え、妥協する決断をし、その結果、歴史的合意をもたらしました。最初の首席大臣となりましたが、有権者の支持を大きく減らし、北アイルランド政治の混迷の中、議会は停止され、2005年には下院選挙で落選しました。

その後を受けたのが、DUPのイアン・ペイズリーです。住民がUUPに失望した中、DUPが最大政党となり、IRAが武装放棄し、DUPが首席大臣を続けて出すに至りました。

物事には潮時があるようです。そのタイミングの前に、無理に合意をまとめようとすると、うまくいなくなる可能性が高いように思われます。今回のベルファスト市庁舎の英国旗掲揚問題でも、ユニオニスト側の政党は、市議会の決定に反対し、その決定に賛成した政党を攻撃しました。しかし、ロイヤリストの暴動が続き、多くの人々がもう十分だと思い始めると、ナショナリスト側、ユニオニスト側の両側が暴動をストップさせるため妥協を図り始めました。このタイミングを考慮せず、事態の收拾を図ろうとすると、それぞれの立場にダメージを与えかねません。北アイルランドの政治家たちは、このことをよく知っているようです。

4. 英国新旧政治家列伝(続き)

北アイルランドの混乱でウェストミンスター英国政府が直接統治に踏み切っていましたが、再び自治を取り戻すには DUP が北アイルランド政府に入る必要がありました。

グッドフライデー合意でまとめられた北アイルランドの統治方法では、ユニオニスト側とナショナリスト側の両方のコンセンサスを形成して政治を行うこととしており、自治政府の大臣職も議会の議席数に従いドント方式で割り当てることにしました。そしてユニオニスト側とナショナリスト側のそれぞれの最大政党の代表者が、権限が同等の首席大臣もしくは副首席大臣となることとなりました。つまり、ユニオニスト最大政党の DUP が参加しなければ、北アイルランド政府は機能せず、ウェストミンスターの英国政府の直接統治から逃れられないこととなります。議員はその職務が果たせず、議員報酬もきちんと受けられないこととなります。

北アイルランド議会を再開させたい DUP 議員たちから強い圧力があり、ペイズリーは、ナショナリスト最大政党シン・フェイン党と政府を構成することに合意しました。妥協しなければ、DUP の分裂、もしくはペイズリーが DUP 代表から降ろされていたかもしれないという人もいます。その結果、ペイズリーが首席大臣、そして仇敵であったシン・フェイン党のマーティン・マクギネス (元 IRA 幹部) が副首席大臣となりました。ペイズリーとマクギネスの関係は「クスクス笑いの兄弟」と呼ばれるほど近いものとなり、ユニオニスト関係者の輿論をかいました。次の選挙が戦えないとみた DUP 関係者の圧力を受けて首席大臣職を1年で退きましたが、アイルランド首相ら多くからその「貢献」を称賛されました。



ウィンブルドン・コモン白鳥と鴨

5. 行政のシステムの神話

トニー・ブレア元首相は、海外の政治のトップリーダーたちにどのようなシステムがよいかと聞かれると、英国で行ったのとは違うことをすべきだと言うそうです。

これはシステムを軽視せよというのではなく、単にシステムを設けることが目的ではなく、どのようなシステムが自分たちにふさわしいかよく考えなさいということであると思われます。

首相官邸や首相府の中に設けられた部、例えば、効率部や実施部といった仕組みを分析した調査報告があります。

http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/civil_service_world_changing_the_change_makers.pdf

これらの部で特に注目されるのは、サッチャー保守党政権下で設けられた、1979年からマークス&スペンサーというデパートのディレクターが率いた、政府のマネジメントの質を改革する効率部 (Efficiency Unit) と、ブレア労働党政権下の、2001年から教育問題専門家のマイケル・バーバーの率いた、特定の分野で政策実施の成果を向上させる、首相の実施部 (Prime Minister's Delivery Unit) です。ただし、これらの部の行えることには限界があるといえます。

重要なのは、これらの部の活動にはそれぞれの責任者の性格が強く反映されること他に、どのような部を設けても首相がその部の活動に強い関心を持たねばならないという指摘です。

さらに注目すべきは、こういう部が設けられた際には関係者が緊張し、効果が生まれてきやすいが、早晚マンネリ化し、また、それぞれの部の効果を評価し、効果のない場合には廃止するなどしなければ、資源の浪費となるということです。

つまり、基本的なことですが、どのような部門を設けても、その責任者が熱心に取り組むだけではなく、トップが絶えず関心を持ち、注意を払い、それぞれの部門の効果を常に評価していく必要があるということです。システムを設けることが「解」ではなく、ことは始まったに過ぎないと言えます。

引用、転載には引用先、著者名を明記して下さい。

コメント・配信お申し込み : tomo@kikugawa.co.uk