HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	第4章 フィンマルクの土地管理の現状
Author(s)	濱田, 国佑
Citation	『調査と社会理論』・研究報告書, 32, 151-158
Issue Date	2015-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/58478
Type	departmental bulletin paper
File Information	AN00075302_32_151-158.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

第４章　フィンマルクの土地管理の現状

濱田　国佑｜東京女学館大学国際教養学部講師

第１節　はじめに

フィンマルク土地管理公社（Finnmarkseiendommen - Finnmárkkuopmodat: FeFo）は、ノルウェーのフィンマルク県における土地の約 95%、および天然資源を所有・管理している公的企業である。2005 年に設立されたフィンマルク法は、フィンマルク県の約 46,000km^2 にも及ぶ土地の所有権をフィンマルク県の住民に移すことを定めており、住民の代表として、広大な土地の管理を行うための公社（フィンマルク土地管理公社）が設立されることになった。

本章では、フィンマルク県ラクセルブにあるフィンマルク土地管理公社の本社において、2013 年 12 月 12 日に実施した聞き取り調査の結果をもとに、フィンマルク土地管理公社（FeFo）の組織の概要、およびその運営方針について記すことにしたい。

第２節　フィンマルク土地管理公社（FeFo）設立の経緯

フィンマルク土地管理公社が設立される直接の契機となったのは、2005 年に制定されたフィンマルク法である。フィンマルク法の第２章では、フィンマルク土地管理公社の性格や業務内容、理事会の構成および選出方法などが細かく定められており、フィンマルク土地管理会社は、この法律に則って設立されている。

フィンマルク法は、先住民族としてのサーミが、土地、あるいは水などの天然資源の保障を求める運動を長年にわたって続けた結果、2005 年にようやく成立した。サーミの権利保障を求める運動は古くから行われており、1970 年代後半には、主にサーミによってフィンマルク県におけるアルタダムの建設反対運動が活発に展開され、これに触発される形でサーミの復権を求める取り組みなども活発に行われた。こうしたサーミの権利保障を求める運動の盛り上がりを受けて、1980 年には、ノルウェー政府によって「サーミの権利調査委員会」が設立されることになった。その後、1984 年に「サーミの権利調査委員会」は、サーミの文化や社会の存続を保証するための立法措置を求める勧告書をノルウェー政府に提出することになる（小内 2013）。このサーミの「権利調査委員会」による勧告によって、2005 年のフィンマルク法制定に至る道筋が開かれたといえる。

また、1990 年のノルウェー政府による ILO 第 169 号条約の批准も、フィンマルク法の成立を後押しした。ILO 第 169 号条約は、土地や自然資源の所有や利用に関する先住民族の権利の保障を批准国に求めており、フィンマルク法は、ILO 第 169 号条約の理念に沿ったものになっている。

このような経緯を経て、2005 年６月 17 日、ノルウェー議会において、フィンマルク県の約 95%の土地および天然資源の権利をフィンマルク県の住民に移管することを定めたフィンマルク法が成立した。これらの土地および天然資源はもともとノルウェーの国営企業（Statskog）によって所有されていたが、法律の成立によって、フィンマルク県の住民にその権利を移転することになった

ため、翌 2006 年の７月１日に、移管された土地や資源の管理を行うための機関として、フィンマルク土地管理公社（FeFo）が設立されることになったのである。

第３節　フィンマルク県の概要

先述したように、フィンマルク土地管理公社は、フィンマルク県全体の約 95% の土地および天然資源を管理する機関である。それでは、ノルウェーのフィンマルク県とは、どのような地域なのだろうか。

フィンマルク県は、ノルウェー王国の最北部に位置しており、西はトロムス県、南はスウェーデン、東はフィンランドと接している（図４－１）。また、北は北極海に面しており、フィヨルドによって形成された複雑な海外線が広がっている。面積は約 48,637km^2 であり、ノルウェーの全ての県の中で最も広大な面積を有している。これはノルウェー全体の面積の約 13% を占める値である。

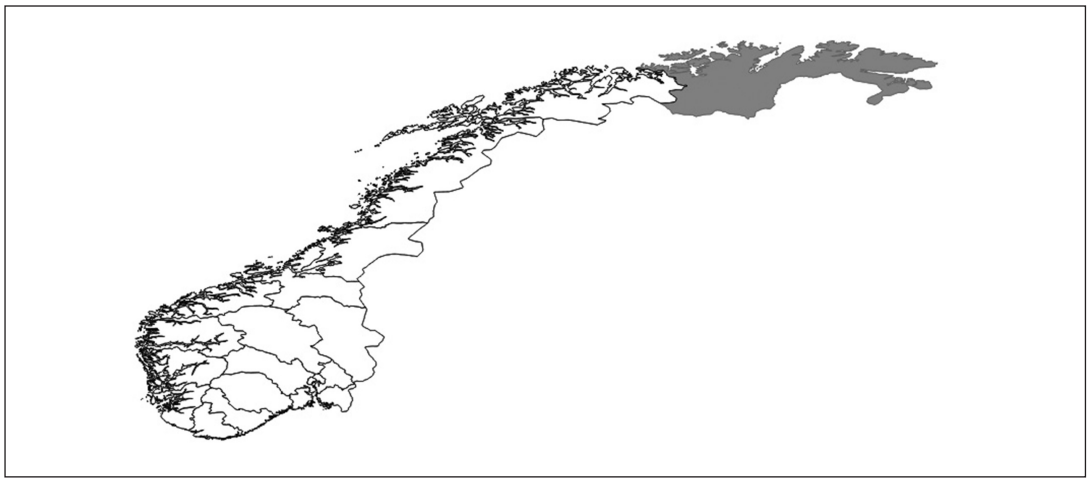

図４－１　フィンマルク県の位置

一方、人口はきわめて少なく、2012 年 10 月 1 日現在、74,509 人が居住しているにすぎない。ノルウェーのすべての県の中で最も人口が少ない県であり、ノルウェー全体の人口に占める割合はわずか 1.5% である。フィンマルク県には全部で 19 の自治体が存在するものの、そのうち 15 の自治体では人口が 5,000 人を下回っている。人口は 1980 年代まで増加していたものの、近年は、人口がわずかずつ減少するという傾向が続いている。フィンマルク県全体の人口密度は、1 km^2 およそ 1.5 人であり、ノルウェー全体の人口密度（12.8 人／ km^2）に比べてかなり低く、人口希薄地としての性格が強い地域（小内 2013）だといえる。

フィンマルク地方は、比較的起伏が少なく、内陸部には高原地帯が広がっている。また、氷河によって形成された多数の湖沼が点在しているため、古くからサーミによる遊牧飼育が行われてきた。しかしながら、1800 年代以降、国民国家の成立とともに国境線が確定され、国民としての同化・統合圧力が強まることになる。その結果、もともとフィンマルク地方一帯を自由に移動しながら遊牧生活を営んできた、サーミによる抵抗運動が行われることになった。フィンマルク県のカウトケイノは、1852 年に勃発したサーミによる大規模な反乱（カウトケイノの叛逆）の舞台となった村である。現在も、フィンマルク県は、ノルウェーにおけるサーミの文化的、政治的な中心地となっており、カラショークにサーミ議会、カウトケイノにサーミ大学が置かれるなど、各種のサーミ関連

の機関が集中している。

また、フィンマルク県は全体の約８割がサーミ議会による「サーミ支援地域」として指定されており、ノルウェーの中で最も広大な支援地域を抱える県となっている[1)]。さらに、「サーミ支援地域」の人口で比較した場合でも、フィンマルク県における「支援地域」が、最大の人口を有している。

このように、フィンマルク県は、ノルウェーにおけるサーミの政治的･文化的な中心地であり、サーミに対する支援が最も大規模な形で行われている地域だといえるだろう。

第４節　フィンマルク土地管理公社の概要

第１項　組織の概要

先述したように、フィンマルク土地管理公社はフィンマルク法によって設立された企業であり、独立した企業であるものの、公的な性格を併せ持った機関である。現在、フィンマルク土地管理公社の従業員数は 34 人であり、本社はラクセルブに置かれている。また、ヴァドソーおよびアルタに支店を設置している。

フィンマルク土地管理公社の組織図を以下の図４－２に示した。最高意思決定機関は、理事会（Board）であり、６人のメンバーによって構成される。６人の理事会メンバーのうち、３人はカラショークにあるサーミ議会によって選任され、残りの３人は、フィンマルク県の県議会によって選任されることになっている。なお、サーミ議会によって選任される３人のうち、少なくとも１人はトナカイ牧畜業を代表するメンバーでなければならないとされている。

こうした理事選任の制度を設けることによって、フィンマルク土地管理公社は、政治的なコントロール下に置かれている。また、理事会には、フィンマルク土地管理公社の職員の代表（事務局長）がオブザーバーとして参加することになっている。ただし、理事会における投票権はなく、意思決定は６人の理事によって行われる。投票の結果、票数が３対３で分かれたときは、６人の理事の中から選出された理事長による判断が優先されることになる。なお、理事長および副理事長は、理事のメンバーによる互選によって決定される。選挙の結果、どの候補も過半数を得られない場合、西暦の下１桁が奇数の場合はフィンマルク県議会によって、西暦の下１桁が偶数の場合はサーミ議会によって決定されることになる。

フィンマルク法において、フィンマルク土地管理公社および理事会は完全な独立性を有すると定められているものの、理事会のメンバーのうち３人をサーミ議会、残りの３人をフィンマルク県議会が選任するという形で、政治的なコントロールが行われているといえるだろう。

また、理事会のほかに監査委員会（Control committee）が設置されており、フィンマルク土地管理公社が法律に則って運営されているか、チェックする機能を果たしている。監査委員会のメンバーは、３人である。フィンマルク土地管理公社の事務局長を務めるヤン・オリ（Jan Olli）氏によると、メンバーは、政府から派遣される法律の専門家のほか、サーミ議会、およびフィンマルク県議会から選任された委員によって構成される。監査委員会のメンバーは、フィンマルク土地管理公社の事業内容に対して、指示や助言を与えることはできず、あくまでもその活動がフィンマルク法に則っているかどうかを、チェックするために存在している。監査委員会は、フィンマルク土地開発公社の活動や報告書に対する評価をまとめ、国、サーミ議会、およびフィンマルク県議会に対して年次報告書を提出することになっている。

理事および監査委員会の任期は４年であり、最大でも 10 年までしか務めることができない。ヤン・オリ氏によると、理事を務めた後、監査委員会のメンバーに就任するというような形でスライドするパターンもよくあるとのことだが、その場合でも在職期間は通算して 10 年を超えることはできない。このように、フィンマルク土地管理公社は、基本的に政府などの干渉を受けない独立した機関ではあるものの、組織やフィンマルク土地管理公社が持つ広大な土地などの権利が私物化されないよう、さまざまな形で予防措置が講じられているといえる。

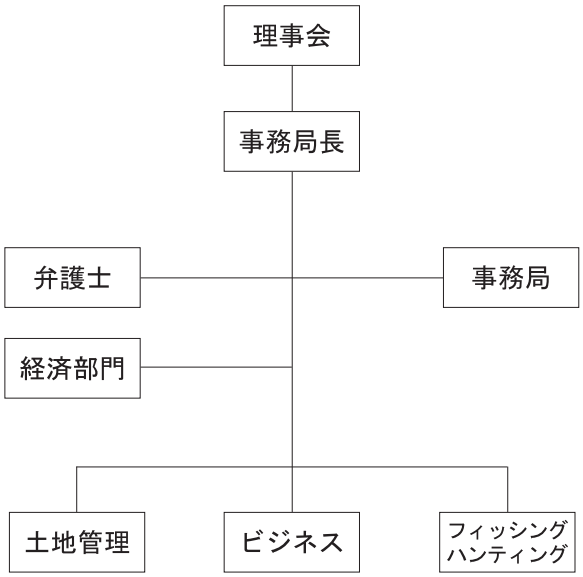

図４－２　フィンマルク土地管理公社の組織図（聞き取り調査時の配布資料より作成）

第２項　財務の概要

フィンマルク土地管理公社は、財政的にも独立した機関として存在しており、政府などからの補助金は一切受けとっていない。運営に関わるすべての費用は、フィンマルク土地管理公社の事業活動によって得られる収益によって賄われる。フィンマルク土地管理公社が設置される際、国から受けた 500 万ノルウェー・クローネの融資については、その全額を返済している。

フィンマルク土地管理公社にとって収益を得ることは主要な目的ではないが、収入と支出のバランスを取り、健全な財務状況を維持することが求められている。また、業務の遂行のために必要な額以上の資産が形成された場合、フィンマルク県およびサーミ議会に対して支払いを行うか、フィンマルク県の住民の共通利益になるような方法で使用するよう定められている。

フィンマルク土地管理公社の主な収入源としては、以下の５つのものが挙げられる。

第１は、域内における狩猟および釣りの認可、および権利のリースによって得られる収益である。2012 年における狩猟・釣りによる収入額はおよそ 9.6 万ノルウェー・クローネとなっており、全体の約４分の１を占めている（表４－１）。

第２は、土地の賃貸による収入である。フィンマルク土地管理公社では、現在、約 12,000 件の土地賃貸契約を結んでおり、2012 年には 16.6 万ノルウェー・クローネの賃貸収入を得ている。これは、全収入額の約 42％に相当する値であり、フィンマルク土地管理公社における最大の収入源

となっている。具体的な土地の用途としては、民家や山小屋などの住宅用の土地賃貸のほか、工業地域における土地の賃貸も手掛けている。

第３は、発電所によって支払われる補償金による収入である。フィンマルク県には、水力発電所や風力発電所が存在しており、こういった発電所と契約を結び、補償金を受け取っている。

第４は、砕石、鉱物などの採掘権に関する契約によって得られる収入である。鉱石の密度が一定以上の場合、総産出額の 0.75％がフィンマルク土地管理会社に支払われる。

第５は、林業による収入である。フィンマルク県には、12,500km^2 にも及ぶ森林地帯が存在しているが、そのうち針葉樹林の面積は約 700 km^2 程度にとどまっている。また、森林を管理するためにコストがかかるため、林業による収益はそれほど多くないのが現状である。

表４－１　フィンマルク土地管理公社の収入の内訳（2012 年）

	金額（単位：1 万ノルウェー・クローネ）	比率
狩猟、釣り	9.6	24.3％
土地の賃貸	16.6	42.0％
発電所による補償金	3.0	7.6％
砕石、鉱物など	8.5	21.5％
その他	1.8	4.6％
合計	39.5	100.0％

注）　聞き取り調査時の配布資料より作成

第５節　フィンマルク土地管理公社の運営

フィンマルク土地管理公社は、フィンマルク法に則って運営を行うことが求められている。フィンマルク法の目的は「フィンマルク県における土地および天然資源の管理を、バランスの取れた、そして環境的に持続可能な形で促進すること」だと定められている。そのため、土地や天然資源の利用を進める際は、長期間にわたって収益を上げ続けるという観点から、売却はせず、すべてリース契約によって事業を進めるという方針を採っている。

また、事業を行う際は「フィンマルク県の住民の利益、具体的にはサーミの文化、トナカイ牧畜業、未開拓地域、各種の商業活動、社会生活の利益になるような形で進められなければならない」とフィンマルク法に記載されている。つまり、サーミの文化、トナカイ牧畜業の利益になるような形で土地や天然資源を管理し、フィンマルク土地管理公社を運営していくよう定められているのである。

フィンマルク土地管理公社は、サーミの文化を維持・発展させるため、どのような取り組みを行っているのだろうか。事務局長のヤン・オリ氏は、サーミ文化は他の文化と同様、ダイナミックに変化しており、何がサーミの人々にとって良いことなのかを判断することは非常に難しいと語っている。

フィンマルク土地管理公社の本社が置かれているラクセルブのような地域では、トナカイの牧畜などの、サーミ特有の職業というものはほとんど存在しておらず、サーミの多くは都市的な生活を送っている。フィンマルク土地管理公社の事務局長を務めるヤン・オリ氏自身も、自らを「現代的な」サーミの一人だと語っている。

こうした状況が存在することを念頭に置くと、たとえば鉱山の会社がフィンマルク県において採掘を行うことは、必ずしもサーミにとってマイナスにはならない。フィンマルク県に仕事が増え、

収入が増えることによって、若いサーミの人々がこの地に留まることになるからである。また、地区の財政基盤が強化されることによって、地区の学校やサーミの人たちが通う学校にもっとお金がまわることになる。鉱山ができることは、トナカイの牧畜を営む人々にとってはマイナスかもしれないが、地域が経済的に潤い、若い人がフィンマルク県にとどまるということが、長期的にはサーミ文化の維持につながるのではないかという点をヤン・オリ氏は指摘していた。

このように、フィンマルク土地管理公社は、サーミの文化の維持・発展を運営方針の一つとして掲げる一方で、民族的に中立であることを明示している。公的な法律によってフィンマルク県の約95％の土地の所有者としての地位を与えられており、フィンマルク県におけるすべての住民の利益を代表するという性格を持っているからである。したがって、サーミか否か、トナカイの牧畜を営んでいるか否かにかかわらず、フィンマルク県におけるすべての住民の利益を最大化するように調整を行うといった役割も求められる。フィンマルク県内の各団体や利害関係者との調整を行い、妥協点を見つけながら、運営を進めることがフィンマルク土地管理公社にとって重要である。

なお、土地の所有権や使用権については、2008年に設置されたフィンマルク委員会（Finnmark Commission）が調査を行い、確定する作業を行っている[2)]。すでに述べたように、フィンマルク法によって、フィンマルク県における土地や資源の権利が、ノルウェーの国営企業であるStatskogからフィンマルク土地管理公社に一括して移されることになった。この措置を行うにあたって、所有権や使用権が未確定となっている土地が存在する場合、その土地の使用状況や権利関係について、フィンマルク委員会が調査を行い、権利を確定させることをフィンマルク法は定めている。

フィンマルク委員会のメンバーはノルウェー国王によって任命され、委員長と他の４人の委員によって構成される。委員長は最高裁判所裁判官の要件を満たす人物でなければならず、委員のうちの２人は地方裁判所裁判官の要件を満たす必要がある。また、少なくとも２人のメンバーがフィンマルク県に居住しているか、強い関連を持つ人物でなければならないと定めている。

フィンマルク委員会は調査を行い、レポートを提出する。レポートの結論は、委員全員の同意によるものかどうかを示す必要があり、全会一致でない場合は、反対した委員の名前を記さなければならない。レポートの結論は官報において発表されるほか、トナカイ牧畜協会などの利害関係者、サーミ議会、フィンマルク県議会、影響を受ける自治体、フィンマルク土地管理公社などに送付される。

フィンマルク土地管理公社は、委員会による結論が出るまでの過程の中で、意見を述べたり、助言を与えたりすることは一切できない。フィンマルク土地管理公社は、委員会による結論を評価し、他の当事者が権利を有していることに同意する場合は、速やかに権利の譲渡に関する手続きを行う。一方、同意が行われない場合は、特別法廷（The Uncultivated Land Tribunal for Finnmark）が設置され、法的に争われることになる。

第６節　フィンマルク法およびフィンマルク土地管理公社が抱える課題

第５節で述べたように、フィンマルク土地管理公社は「民族的に中立」であることを標榜しながらも、その一方でフィンマルク法は「サーミの文化、トナカイ牧畜業」の利益になるような形で土地の管理をすべきだと明確に定めており、フィンマルク土地管理公社はこの法律に則って運営が行われている。このようにフィンマルク土地管理公社という機関が、矛盾した性格を併せ持っている

ことは否定できない。

こうした問題を抱えていることから、フィンマルク法およびフィンマルク土地管理公社は何度も批判の対象となってきた。事務局長のヤン・オリ氏によると、フィンマルク法やフィンマルク土地管理公社に反対する組織や団体は少なくないようであり、フィンマルク県において、フィンマルク土地管理公社は解散すべきだと考える人が44％も存在している。

ヤン・オリ氏は、その理由について「フィンマルク県に存在する土地は、基本的にすべてトナカイの遊牧に適した土地であるため、非開拓地域で何か新しい事業を行うときは、どこの地域であっても必ずトナカイ飼育への影響という問題が生じる。その結果、たとえば工場などを設置する際は、トナカイ飼育に対する金銭的な補償が行われることになる。トナカイの牧畜を営むサーミの人々は、歴史的に土地を使用してきたという経緯があり、そのために使用権が認められているのだが、どうしてもトナカイを飼育しているサーミだけが優遇されているとの印象を持たれてしまうことになる」と述べている。

また、フィンマルク法が成立した当初、フィンマルク県におけるすべての土地が、フィンマルク県の住民である自分たちのものになり、無料で家を建てたり、釣りをしたりすることが可能になるといったような誤った見解を持たれたことも、フィンマルク土地管理公社に対する失望を生んだ理由の一つとして挙げている。

フィンマルク県だけでなく、全国的に見ても、フィンマルク法およびフィンマルク土地管理公社に対して否定的な見方をする人は少なくない。サーミ議会の設置やサーミに対して土地や水の使用権に関して特別扱いをすることに反対する進歩党（Fremskrittspartiet）が総選挙で20％程度の票を得るなど、サーミの復権や文化の維持について、必ずしもノルウェー国内で全面的な同意が得られているわけではないのである。

フィンマルク土地管理公社は、こうした社会的な環境の中で活動することを余儀なくされており、事務局長ヤン・オリ氏の言葉を借りると、自由な「行動のためのスペース」が縮小している状況である。フィンマルクおよびサーミ文化の発展に貢献するため、アクティブな土地所有者として行動することが難しくなっているのである。

こうした中、フィンマルク土地管理公社は、地域に密着した活動や基礎自治体の協働によって、地域への浸透を図ろうとしている。基礎自治体における民主的なプロセスを尊重し、基礎自治体の計画にもとづいて土地の利用方法を決定することを運営方針として掲げており、県内各地におけるパブリック・ミーティングの開催、地域におけるコンサルタント活動などを戦略プランの一環として挙げている。

フィンマルク法は、サーミという先住民族の復権、文化の維持という面において非常に先進的な試みであり、フィンマルク土地管理公社を通じて、持続可能な形で土地・天然資源に関する使用権の管理を行い、そこから収益を得る仕組みが整備された意義は大きいと考えられる。

しかしながら、その意義や役割については、フィンマルク県の住民にも未だ十分に理解されているとはいいがたい状況である。サーミか否か、トナカイ牧畜業を営んでいるか否かといった立場の違いを越えて、幅広い住民のサポートのもとで運営を行っていくことが重要な課題になっているといえるだろう。

注

1）サーミ議会によって、2006 年から「サーミ開発基金の対象地域」、2009 年以降は「事業開発のためのサーミ議会補助金スキーム地域（サーミ支援地域）」が定められており、補助金によるサーミの支援対象地域が指定されている（小内 2013）。

2）ノルウェーの法務警察省および地方自治・地域開発省によって 2005 年 8 月に発行されたフィンマルク法の解説文書（THE FINNMARK ACT – A GUIDE (www.galdu.org/govat/doc/brochure_finnmark_act.pdf) ）によると、フィンマルク委員会のメンバーの選定に際しては、要件を満たす人物を探すために十分な時間をかけ、2007 年 1 月 1 日付けで発足させるべきだと書かれている。一方、Ravna（2013）によれば、初めての委員は 2008 年 3 月に任命されたとなっている。これらから考えると、2007 年 1 月の発足を目指していたものの、何らかの事情で国王による委員の任命が 2008 年 3 月までずれ込んだのだと思われる。

参考文献

小内透, 2013,「ノルウェー・サーミの概況」小内透編著『調査と社会理論・研究報告書 29　ノルウェーとスウェーデンのサーミの現状』北海道大学大学院教育学研究院教育社会学研究室 , 13－40.

Ravna, Ø., 2013, “The First Investigation Report of the Norwegian Finnmark Commission,” *International Journal on Minority and Group Rights,* 20, 443－457.

インターネット資料

フィンマルク土地管理公社（Finnmarkseiendommen – Finnmárkkuopmodat）
http://www.fefo.no/

Gáldu Resource Centre for the Rights of Indigenous Peoples
http://www.galdu.org/

（濱田　国佑）