

## グリーンランドの自治政府

### ：デンマークからの権限移譲の経緯と独立への障害

デンマークの植民地であったグリーンランドが現在の自治体制を獲得するに至った過程は、国内に権限移譲や独立を求める地域を抱える世界中の国々の注目を集めている。実際に、2014年9月に独立を巡る住民投票が行われたスコットランドにおける独立運動について理解しようとする場合には、これまで20年以上にわたって、グリーンランドとの対比が考慮に入れられてきた<sup>(1)</sup>。

スコットランド独立住民投票後には、日本においても沖縄に独立に向けた運動があることが国際的な報道の対象になったが、グリーンランドには沖縄と同様米軍基地が設置されており、それが住民生活へ重大な影響を与えているという点で、グリーンランドと沖縄には重要な類似点がある<sup>(2)</sup>。

グリーンランドにおける自己統治の拡大に向けた動きは、同時に、グリーンランド経済を取り巻く課題や石油・希少貴金属といった天然資源の開発に伴う潜在的な利益・リスクの問題を否が応にも際立たせている。例えば、グリーンランドの本国デンマークは、2050年までに再生可能エネルギー自給率100%を目指すとしているが、その一方で、グリーンランドは世界中の石油・鉱物資源開発業者から今後の開発対象として大きな注目を集めており、グリーンランド自治政府は、天然資源の開発はデンマークからの更なる自立につながると主張している<sup>(3)(4)</sup>。

今回のマンスリー・リポートでは、グリーンランドが自治政府を獲得するまでの歴史について概要を述べた後、上記でも触れた米軍基地の存在と天然資源開発といった問題がグリーンランドの自己統治拡大（独立に向けた動き）にどのような影響を与えているのかという点について補足する。

### グリーンランドの概要

世界最大の島であると同時に人口密度の最も低い国でもあるグリーンランドは、デンマークの旧植民地であり、現在は独自の自治政府が置かれるデンマークの自治領である。人口は56,648人であり、北アメリカ大陸（カナダの北東海岸）から3,337kmのところに位置している。面積は2,166km<sup>2</sup>で、その85%が最大で約4kmの厚さのある氷床で覆われている。主な産業は漁業であるが、豊富な埋蔵量があると推定されている石油と鉱物資源の開発事業が将来の主要産業になり得るとみられている。本国デンマークは、グリーンランドに対して年間約33億デンマーク・クローネの包括的な補助金を交付しており、この補助金はグリーンランド歳入の50%以上を占める<sup>(5)(6)</sup>。

人口の 85%は先住民族イヌイットのカラーリット族であり、残りがデンマーク人その他であるが、植民地時代から両者間の婚姻が進んでいる。グリーンランド自治政府法第7章ではグリーンランド語（Kalaallisut）が公用語と規定されている<sup>(7)(8)</sup>が、グリーンランド語とデンマーク語の双方が話されており、ともに公的な使用が可能である。

グリーンランドは、社会の高齢化や高い失業率（2012年に9.8%）、アルコール依存症<sup>(9)</sup>、世界最高の年間自殺率など様々な社会問題を抱えている。前二者については、デンマーク政府が過去に打ち出した先住民の定住政策（いわゆるG60方針）が少なからず原因になっていると分析されている。同政策では、それまで狩猟や漁獲を生業としてきた先住民族が、現代的なソビエト・スタイルの集合住宅で生活するように強制的に移住させられた<sup>(10)</sup>。

### グリーンランドの政治：植民地から自治政府へ

#### ホーム・ルール（Home Rule）

グリーンランドが正式にデンマークの植民地となったのは1721年だが、その起源は982年頃のバイキングの入植に遡ると言われている。20世紀に至るまで、捕鯨や毛皮貿易といった分野以外では、グリーンランドは、世界から隔絶された経済活動上重要でない地域であるとみなされてきた。第二次世界大戦後には、グリーンランド社会の現代化が進行してきたことに加え、宗主国デンマークにおいて、世界的な潮流に合わせて植民地を見直す動きがあり、グリーンランドに対して本国への同化主義的な政策がとられることになった。この結果、1953年にデンマーク憲法が改正され、グリーンランドは、フェロー諸島とともに、植民地ではなく本国と対等の立場でデンマーク王国を構成する要素である「amt」（デンマーク語で州又は郡）となり、デンマーク議会に代表を送ることができることとなった<sup>(11)(12)</sup>。

しかしながら、その後20年間にわたるデンマークのグリーンランドに対する同化主義的な政策は、かえってグリーンランドのデンマークからの独立運動を動機づけることとなった。すなわち、1960年代を通じて、グリーンランドでは、公用でのデンマーク語の使用が推奨され、教育の分野においてデンマークとの関係が強調されるなど先住民族イヌイットのデンマークへの文化的な同化政策が進められたのであるが、1970年代には、これに対する反動として、新たに都市化したグリーンランド人の中に、先住民族の伝統的な生活様式がデンマークによる文化的な同化政策により浸食されていると感じ、自らの文化的なアイデンティティーを確保するため独立を志向する運動が起きた。

こうした動きに対して、デンマーク政府は、デンマーク・グリーンランド合同のホーム・ルール委員会を設置し、グリーンランドにおける自己決定の望ましいあり方を検討させることとした。その結果1979年1月に自己統治の拡大について賛否を問う住民投票が

実施され、投票者の 63%が賛成したことから、ホーム・ルールの制定という形で実現された。

ホーム・ルールの下で、グリーンランド議会（Landsting）は、グリーンランド内政に関する広範な権限を獲得した。1979 年のグリーンランド・ホーム・ルール法に規定されたグリーンランドへ権限が移譲された分野は、次のとおりである。外交、憲法及び国防に関する権限をはじめとして、同法に規定されなかった分野の権限は、引き続きデンマーク政府に留保された<sup>(13)</sup>。

- ・自治政府（ホーム・ルール）の設置
- ・地方自治体の設置
- ・直接税及び間接税
- ・国教会その他の宗教
- ・漁業、狩猟、農業及びトナカイ蓄養
- ・自然環境の保全及び保護
- ・国土利用
- ・通商政策及び競争政策に関する立法（レストラン・ホテル事業に関する立法、アルコール飲料に関する規制、店舗の営業時間に関する規制を含む。）
- ・社会保障
- ・労働市場規制
- ・教育に関する事項（職業教育を含む。）及び文化に関する事項
- ・その他通商に関する事項（国営事業（漁業及びその関連事業）及び経済振興政策を含む。）
- ・医療サービス
- ・家賃規制、家賃補助及び公営住宅管理
- ・域内交通及び域内輸送

グリーンランドは、本国デンマークがヨーロッパ経済共同体（EEC）に加盟したことに伴い、1973 年に自動的に EEC の加盟国となっていたが、EEC による漁業やアザラシ猟に係る規制に不満を抱いており、ホーム・ルールを巡る交渉の中で、デンマーク政府は、グリーンランドに対して、グリーンランドの EEC への加盟について諮問的な住民投票を行うことを可能とすることを約束した。グリーンランドは、ホーム・ルールが実現された暁には、ホーム・ルールによって漁業やアザラシ猟を保護できるようにしたいと考えており、国営の漁業及びその関連事業は、ホーム・ルールにおいて明確にグリーンランドに移譲される権限として位置付けられた。こうしたことを背景として、1982 年の住民投票を経て、グリーンランドは、1985 年に本国デンマークとは別個に EEC を脱退した。

## 自治政府 (Self-Government)

新世紀を一つの契機として、グリーンランドの（ホーム・ルールによる）自治政府は、既存のホーム・ルールによる自治制度を再評価するよう求めた。また、1985年にEECからの脱退を実現した後もグリーンランドの独立に向けた動きは衰えることはなく、グリーンランド人口の多数が、ホーム・ルールではグリーンランドに権限が移譲されていない司法、天然資源開発等の分野において、グリーンランドが自ら権限を行使できるようにすべきであると表明していた。こうしたことから住民投票が2008年11月に実施され、人口の75%が自治権の拡大に賛成したことから、デンマーク議会においてグリーンランド自治政府法が制定され、2009年6月12日に施行された。

グリーンランド自治政府は、このグリーンランド自治政府法により、これまでホーム・ルールによってグリーンランドに移譲されていた権限に加えて、次のような分野において権限を行使することができるようになった。

- ・裁判
- ・警察
- ・会社法、家族法及び相続法
- ・会計及び監査
- ・天然資源開発
- ・航空
- ・国境管理
- ・労働環境
- ・金融の規制及び監督

グリーンランド自治政府法は、権限移譲のほかにも、グリーンランド国民の自己決定の拡大について重要な条項を含んでいた。すなわち、同法により、グリーンランド国民は国際法上デンマーク国民とは別個の国民と認識されることとなり、グリーンランド語がグリーンランドの公用語とされた。また、同法第8章では、グリーンランド独立に向けた将来の交渉手続のフレームワークを規定しており、これによれば、グリーンランドは、理論的には、グリーンランド議会の同意を得て国民投票を実施し、国民投票における賛成をもってデンマーク議会の承認を得ることにより独立することができる。

現在においても、デンマーク政府は、グリーンランドにおける憲法、最高裁判所、国防、通貨（グリーンランドはデンマーク・クローネを使用）に関する権限を有している。外交に関する権限は、デンマーク憲法に規定されているとおり、デンマーク政府の管轄であるが、グリーンランドに特別の経済的利害があり、かつ、グリーンランド自治政府法によりグリーンランドに権限が移譲されている政策分野については、グリーンランド自治政府が代表・使節団を派遣することも可能となっており<sup>(14)(15)</sup>、現にEU本部のあるブリュッセル

にはグリーンランドの代表が派遣されている。そのような場合には、グリーンランド代表は、デンマーク外交使節団の一部として機能することとなる。グリーンランドのみの利害に関わる事項については、グリーンランド自治政府は、デンマーク外交当局の協力を得て外国政府と交渉に入ることができる。さらに、グリーンランドに国際法上直接影響を与える事項についてデンマーク政府が外国政府と交渉に入る場合には、デンマーク政府は、グリーンランド自治政府に通知しなければならない。

## 行政

グリーンランド議会（Inatsisartut）は 31 人の議員で構成されており、議員の任期は 4 年間である。行政府（Naaklakkarsuisut）については、自治政府首相率いる内閣がグリーンランド議会から信任を得て行政権を行使する議院内閣制が採用されている<sup>(16)</sup>。グリーンランド議会は、自治政府を構成する個々の職員を罷免することもできる。自治政府首相は、グリーンランド議회를解散することにより、総選挙に訴えることができる。

1979 年にホーム・ルールが制定される以前は、グリーンランドには、南北二つの州議会（Provincial Council）が置かれていたが、この州議会は、デンマーク政府に対して提案を行うことはできたものの、何らの決定権限も有していないものであった。この 2 つの州議会は、1950 年 5 月に一つに統合された。1979 年にホーム・ルールが制定されると、この州議会は議会（Parliament）に名称変更され、既述のようにデンマークから移譲された権限を行使することとなった。当初は、グリーンランド議会の議長が同時にグリーンランド自治政府（ホーム・ルール）の内閣の長となる仕組みであったが、ホーム・ルールの制定から 9 年後の 1988 年に議会の議長と行政府の長が別個に指名される仕組みとなり、立法権と行政執行権が分離された。この時点が、グリーンランドにおける議院内閣制の始まりと考えられている。その後 2009 年にグリーンランド自治政府法が施行されると、グリーンランド議会は、デンマーク語で議会を表す Landsting ではなくグリーンランド語で議회를あらわす Inatsiartut と表記されるようになった。

グリーンランドには、グリーンランド自治政府法が施行された 2009 年から 4 つの地方自治体（クヤレック、カーストスップ、ケカットタ及びセルメルソーク）が設置されている。しかしながら、グリーンランド島北東部を占める北東グリーンランド国立公園及び西部に位置するチューレ米空軍基地の両地域は、いずれの地方自治体の管轄にも属していない<sup>(17)</sup>。

2013 年 3 月に行われたグリーンランド議会総選挙では、アレカ・ハモンドが率いる社会主義系の進歩党（Siumut Party）が勝利し、同氏がグリーンランド初の女性首相として政権を担うこととなった。しかしながら、同氏は、2014 年 10 月公金不正支出を巡るスキャンダルにより自治政府首相を辞任した<sup>(18)</sup>。後述するように同氏はグリーンランドにおけ

る天然資源開発に積極的であったことから、同氏の辞任は少なからずグリーンランドの独立運動に影響を与えるとみられている。

### グリーンランドにある米軍基地

グリーンランド住民の生活及びグリーンランドと本国デンマークとの関係に直接的な影響を与えているという点において、グリーンランドにおける米軍基地の存在は、重要な問題である。基地問題においては、その影響を受けるのは基地が所在する自治領グリーンランドの国民であるのに対して、外交及び防衛に関する権限は本国デンマークによって保持されていることが、自治権の拡大という文脈において問題になり得る。

チューレ米空軍基地は、グリーンランドの西海岸に位置しており、主任務は、弾道ミサイル警戒及び人工衛星の追跡・管制である<sup>(19)</sup>。同基地は、冷戦中にソ連の軍事的活動を監視することができる米軍最北端の基地としてその重要性を増し、現在は北アメリカ大陸に対するミサイル攻撃の早期警戒ネットワークを構成している<sup>(20)</sup>。

チューレ空軍基地及びこれに関係する軍事活動は、周辺住民に何度も影響を与えてきた。すなわち、米空軍により基地が初めて建設されることとなった 1951 年には、建設用地となったピチュフィックという小さな村の住民は近隣のチューレへの移住を余儀なくされた。米空軍によって基地が拡張されることとなった 1953 年には、デンマーク政府は、現地に暮らしていた 130 人の先住民を強制的に約 100km 離れた新設の居住区に移転させた。この強制的移転は、50 年が経過した 2003 年になって初めて、デンマーク最高裁判所により地域住民に対する違法行為であったことが判示され、影響を受けた先住民は、補償を受けることとなった<sup>(21)</sup>。しかしながら、デンマーク最高裁判所は、デンマーク政府による先住民の強制的移転自体の違法性は認定したものの、移転先では漁業及び狩猟による伝統的な生活様式を営むことはできないと主張していた先住民に対して、元の土地に戻る権利は認めなかった<sup>(22)</sup>。

また、1968 年には、4 発の水素爆弾を搭載したアメリカ空軍の B-52 爆撃機がグリーンランドのノーススター湾の海氷に墜落するという事故（チューレ空軍基地米軍機墜落事故）が起こった。搭載されていた水素爆弾による核爆発はなかったが、核弾頭の破裂・飛散により放射能汚染が引き起こされ、1 発分の核弾頭がいまだに回収されていないことが事後明らかになっている<sup>(23)</sup>。

このように米軍基地の存在は、長くグリーンランドと本国デンマークとの間の緊張要因となってきた経緯があり、グリーンランド国民の多くは内心では基地の国外移転を望んでいると考えられる。ただ、それにもかかわらず、現実には米軍基地が地域における重要な雇用主として多くの職を提供している事実を評価しなければならないとする意見もあり<sup>(24)</sup>、

現時点では、グリーンランドのデンマークからの独立を巡る議論において、米軍基地の国外移転の問題は、人々の注目を集める論点とはなっていないようである。

### グリーンランドの経済と天然資源開発：独立への苦難の道？

現在、グリーンランド自治政府は、開発可能な天然鉱産資源の検査と開発に力を入れており、グリーンランドは将来世界中の関心を引き付ける世界で最も有望な資源採掘国の一つになると主張している。グリーンランドには、テレビやスマートフォン等の電子機器の製造に使われる希少貴金属に加え、金、ルビー及び銅、さらに重要な資源として石油が豊富に埋蔵されているといわれている<sup>(25)</sup>。

天然資源開発の議論には、自然環境への悪影響の懸念が常につきまとう。実際のところ、厚い氷床に覆われるグリーンランドにおいて天然資源の開発が可能となりつつあるのは、地球温暖化によって氷床が溶けだしているためである<sup>(26)</sup>。

政治的な視点から見れば、元自治政府首相のアレカ・ハモンドによる 2013 年の総選挙における進歩党の勝利は、同氏が推進しようとしていた資源開発に関連する法規制の緩和が決定的な要因になったとみられている。（しかしながら、進歩党だけでなくイヌイット友愛党も天然資源開発には決して反対していたわけではなかった<sup>(27)</sup>。）

アレカ・ハモンドのグリーンランド自治政府は、その政権公約であった 1988 年から続くウランの採掘禁止規制の撤廃を 2013 年 10 月に成し遂げた。同氏は、ウラン採掘をまったく許容しない規制の撤廃は、トリウムやその他の希少金属の採掘規制撤廃と同じように、グリーンランド経済を発展させるために必要な一步であると考えていた。また、グリーンランドにおける天然資源開発が生み出す歳入は将来において現在年間 33 億デンマーク・クローネに及ぶデンマークからグリーンランド自治政府に対する包括補助金を代替し得ると考えられることから、これらの天然資源採掘に係る規制の撤廃は、同時に、グリーンランド独立に向けた重要な第一歩であるとも考えられた。（ただし、首都のヌークでは抗議行動も行われた<sup>(28)</sup>。）

米ブルッキングス研究所が 2014 年 9 月に発表したレポートは、グリーンランドの天然資源開発に頼る独立への道は困難に満ちていると強調している。同レポートの分析によれば、商業ベースの石油採掘は、少なくともこの先 10 年以上は不可能であり、グリーンランド自治政府が自信を持つ天然資源の埋蔵量についても、更なるデータ収集や探査結果の分析により経済的に採算がとれるか否か裏づけがなされる必要がある<sup>(29)</sup>。

また、同レポートは、グリーンランド政府は大規模な鉱山開発や油田掘削に備えて環境保護のための措置を講じるなど環境保護の努力を行ってきたはいるが、開発事業に対する規制と開発事業の透明性の確保については様々な問題が未対応のままであることを強調し

ている<sup>(30)</sup>。グリーンランド住民の多くは狩猟や（それほど多くはないが）羊の牧畜で生計を立てており、これらは開発事業が万が一にも生態系に悪影響を与える場合には打撃を受けることが必至であるから、天然資源開発に伴う環境問題への懸念は、住民の中にも当然顕著である<sup>(31)</sup>。

また、アレカ・ハモンド首相とジェンスーエリック・カークガード天然資源大臣が辞任することとなった 2014 年 10 月の公金支出スキャンダルを巡る政治的混乱は、グリーンランドと海外資本との関係にマイナスに働き、現在計画段階にある開発事業が海外資本（主に中国とオーストラリア）に依存している事実を考慮すれば、経済的な独立へ向けた動きを阻害する大きな障害となるのではないかと考えられている<sup>(32)</sup>。

## 参照

- (1) <https://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/51.pdf>
- (2) <http://www.theguardian.com/world/2014/sep/15/okinawa-independence-scotland-japan-us-military-base>
- (3) <http://www.ens.dk/en/policy/danish-climate-energy-policy>
- (4) <http://phys.org/news/2011-04-greenland-oil-firms.html>
- (5) <http://naalakkersuisut.gl/en/About-government-of-greenland/About-Greenland>
- (6) <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-18249474>
- (7) <http://naalakkersuisut.gl/en/About-government-of-greenland/About-Greenland>
- (8) (2009) Act on Greenland Self-Government Act no. 473 of June 12, 2009
- (9) <http://www.stat.gl/publ/da/GF/2014/pdf/Greenland%20in%20Figures%202014.pdf>
- (10) <http://blogs.aljazeera.com/blog/europe/rising-suicide-rate-baffles-greenland>
- (11) <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-18249815>
- (12)(13)(14) <http://naalakkersuisut.gl/en/About-government-of-greenland/About-Greenland/Politics-in-Greenland>
- (15) <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelske-tekster/Act%20on%20Greenland.pdf>
- (16) <http://naalakkersuisut.gl/en/About-government-of-greenland/About-Greenland/Politics-in-Greenland>
- (17) <http://www.stat.gl/publ/kl/GF/2012/takussutissiat/Greenland%20in%20Figures%202012.pdf>
- (18) <http://news.yahoo.com/greenland-government-calls-election-amid-pm-expenses-scandal-225700558.html>
- (19) <http://www.peterson.af.mil/units/821stairbase/index.asp>
- (20) (21) <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3236083.stm>

- (22) <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3236083.stm>
- (23) <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/878907.stm>
- (24) <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-18249474>
- (25) <http://naalakkersuisut.gl/en/About-government-of-greenland/About-Greenland/Economy-and-Industry-in-Greenland>
- (26) <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-18249474>
- (27) <http://www.economist.com/blogs/newsbook/2013/03/economist-explains-why-greenland-election-global-implications>
- (28) [http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc\\_news?disp3\\_l205403759\\_text](http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205403759_text)
- (29)(30) <http://www.brookings.edu/research/reports/2014/09/24-greenland-energy-mineral-resources-boersma-foley>
- (31) <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-25421967>
- (32) <http://www.reuters.com/article/2014/10/02/greenland-primeminister-idUSL2N0RW2JN20141002>