

# 「変則的存在」から「インディアン市民」へ 1920年代の連邦議会におけるナヴァホ政策論争

水野 由美子

## はじめに

「昨年は、プエブロが従来の先住民政策全般の再考を促した。そして今年、ナヴァホ保留地で石油が発見されたことはすべてのインディアンにとっても歓迎すべきことになるだろう<sup>1</sup>。」これは、1924年1月号の『サンセット』誌に掲載されたジョン・コリアによる一文である。コリアは、1920年代初頭のプエブロの土地所有に関する法案審議を契機として、先住民政策改革運動のリーダーとして頭角を現した人物である。事実、コリアの予想通り、保留地内の鉱物資源の採掘権という先住民の集団的権利をめぐる、連邦議会において激しい論争が展開されることになった。

先住民に関連する法制史・政策史の分野では、一般的に、1920年代は従来の先住民政策への批判が高まった時代と位置づけられてきた。とりわけニューメキシコ州のプエブロの土地問題をめぐる法案審議については、その後のニューディール期における一連の先住民政策改革の端緒となったという点で多くの研究者の関心を集めてきた。それとは対照的に、同時期のナヴァホ保留地での石油発見を契機とした連邦議会における法案審議や論争については、改革運動の高まりを示す一例として言及されるにとどまる傾向がある。例えば、先住民政策史の大著を著したフランシス・ブルーカは、プエブロについては詳述しているにもかかわらず、ナヴァホの事例は一～二行程度で紹介しているにすぎない。それにたいしローレンス・ケリーやケネス・フィルプは、ナヴァホに直接関係する重要法案の審理過程を詳しく分析しているが、ナヴァホの対応については言及していない<sup>2</sup>。けれどもこれから詳しくみていくように、当時の対ナヴァホ政策論争を契機として、先住民のみが有する諸権利（特定の土地の占有権や共有財産権）の成文化のみならず、先住民の「市民」としての権利（「インディアン」のみに適用される差別的な法律・行政措置の撤廃や民主制下における発言権）というそれまで等閑に付されてきた要求も重要な論点とみなされるようになったのである。

そこで本稿においては、1920年代のナヴァホ関連の法案審議に焦点を絞り、土地（保留地）と共有財産（トライバルファンド<sup>3</sup>）に対する先住民の権利をめぐる連邦議会での論議の歴史的意義を明らかにすることを課題としたい。具体的には、1920年代のナヴァホ保留地での石油発見を契機として浮上した、石油採掘権法案の審議過程とトライバルファンドの流用をめぐる論争をとりあげ、先住民の権利が「合法的に」侵害されてきた

ことへの批判が連邦議会においてなぜ高まっていったのかを分析する。

1920年代は、市民と「インディアン」のあいだに一線を画するという法理のもつ曖昧さや矛盾が露呈した時期であった。このような状況のなかで注目すべきは、連邦議会における先住民関連法案の審議の過程で、実質的な被支配側である先住民自身の見解が問われるようになったことである。従来の「インディアン」=「変則的な存在」<sup>4</sup>という認識では、民主制度における代表の問題や市民としての権利といった論点は捨象されてきた。従来の先住民政策は温情主義的な要素を多分に含みつつ、もっぱら非先住民のあいだで立案・施行されてきたのである。ところが1924年の法律により連邦議会は全先住民に市民権を付与すると宣言したため、以後、従来の「インディアン」例外主義は正当性を失い始めることになった。したがって本稿においては、連邦議会での審議過程において当事者であるナヴァホの見解はどのように認識されていたのか、あるいは依然として黙殺されていたのかを具体的に把握する作業を重視していきたい。いうまでもなく、このような被支配側の代表権の問題は先住民社会に特異なものではない。支配側が主導する法制・政策形成過程のなかで被支配側の見解はどのように代弁あるいは無視されたのか、そしてそれはなぜなのかを問うことは、「植民地」支配下のみならず信託統治や占領統治下の社会における被支配側の代表権を考察する際にも参照しうる事例研究ともなる。

## ・連邦議会における法案審議過程

### 1) 石油探掘権リースに関する法案

ナヴァホ保留地における石油発見を契機に、連邦議会においては、石油探掘権リースに関する法案(以下ヘイデン法案と略称)が審議されることになった。この法案の骨子を説明するために、ここでは仮に、トライブAの保留地内で100万ドルの石油が産出されたと想定しよう。同法案のもとでは、トライブAに対して探掘業者が支払った探掘料(収益の5%と規定)50,000ドルのうち、37.5%にあたる18,750ドルが「州税に代わって」徴収され、残りの31,250ドルがトライブAの収入となる<sup>5</sup>。これは、一見するとたんなる石油鉱業権のリースをめぐる諸規定を成文化しただけのように見える。ところが、連邦議会においては同法案をめぐる激しい論争が巻き起ったのである。

鉱業権を論じる際に重要なことは、公有地(public domain)、一般私有地、先住民保留地それぞれの法律上の区別である。そのため、公有地と保留地の定義を確認しておきたい。まず公有地とは、各種連邦施設や国立墓地等の「政府施設のある土地や国立公園など特定目的のために確保された土地を含まず」、国有林などの「連邦・州政府が法に基づいて払い下げなどの処分をなしうる」土地を指す。それにたいして先住民保留地は、

権原 (title) は合衆国に帰属するが特定先住民グループのために保有されている土地のことである<sup>6</sup>。さらに保留地は、設立過程という観点から条約保留地と行政命令保留地に二分される。前者は各トライブとの条約締結を終了した1871年以前の条約によって、後者は1871年から1919年までのあいだに行政命令により設立された保留地のことを指す。1920年代当時、行政命令保留地は西部10州にまたがる2200万エーカー（全保留地の約3分の2に相当し約85,000人が居住）を占めていた。なお、ナヴァホ保留地で石油が発見された地域は条約・行政命令双方からなる保留地であったものの、条約保留地の石油鉱業権については制定法がすでに存在していたため<sup>7</sup>、行政命令保留地における石油鉱業権リリースに関する法案が審議されることになったのである。

では、なぜ一部の議員はヘイデン法案に対して激しく反対したのだろうか。ここでは、一般私有地と公有地それぞれを対象とした石油採掘権に関する各種制定法と比較しながら、ヘイデン法案の特徴と問題点を明らかにしていきたい。

一方の私有地における石油鉱業権リリースに関しては、1920年代当時、土地所有者に支払う石油採掘料は収益の12.5%、採掘料収入に対して課される州税である石油税は通常3%前後（最も高率のミネソタ州で6%）と定められていた。他方、公有地においては、1920年2月に制定された一般リース法が適用される。これは、公有地における天然資源採掘権について、土地の所有者である合衆国が採掘業者に採掘権をリリースする際の取り決めである。同法のもとでは、収益の5%に相当する採掘料が合衆国に対して支払われ、その採掘料収入のうちの37.5%が当該公有地の所在州の収入となり、残りの62.5%（その9割は既採掘地の修復資金として使われることが明記されている）は国庫に納められることになっている<sup>8</sup>。

そして、行政命令保留地を対象としたものがヘイデン法案であった。同法案は、採掘料の比率（収益の5%）と採掘料収入に対する課税率（37.5%）などの点で、1920年一般リース法の規定に準じたものであった。つまり同法案の支持者は、1920年一般リース法の一部を行政命令保留地に適用する形で、行政命令保留地の鉱業権リリースにかかわる諸規定の成文化を目指していたのである。それにたいしヘイデン法案の反対者は、1920年一般リース法は行政命令保留地に適用できるという法的根拠はないと反論したのである。とりわけ反対派が反発したのは、採掘料収入の37.5%を州に納めるという項目に対してであった。彼らは、採掘料の比率や採掘料収入に対する州税率の設定は一般私有地のそれと同一にし、「インディアン」であろうが一般市民であろうが何人に対しても同率にすべきだと主張したのである。

ここで留意すべきは、1920年一般リース法が行政命令保留地に適用されるか否かというこの問題は、瑣末な法解釈論争などでは決してなく、先住民の諸権利なかでも最重要視される土地所有権の根幹にかかわるという点である。ただし1920年代当時、行政

命令保留地の法的地位については、条約保留地と同等であるとの準則が主に判例によって形成されており、連邦議会による制定法は存在していなかったのである。行政命令保留地の大半は市場価値の低い乾燥地であることがその一因であった。

ところがこの状況は、ナヴァホ保留地で石油発見の可能性が高まるにつれ一変することになった。そしてヘイデン法案に先立つ1922年6月9日、フォール内務長官は、行政命令保留地に一般リース法を適用して石油採掘業者に試削権と鉱物権を貸与するとの決定を下してしまったのである。このことはフォール長官が従来の判例を無視して、1920年一般リース法の「合衆国によって所有された」土地という文言について、行政命令保留地は「行政命令によって一時的に留保された公有地にすぎない」と曲解したことを意味していた<sup>9</sup>。仮に一般リース法が保留地に適用されれば、開発業者にとっては望外の好条件が与えられる。すでにみたように、一般リース法が適用される公有地の採掘料比率は私有地のその四割程度であるだけでなく、収益に対する州税も課されない(ただし土地所有者である国が採掘料収入のなかから州に対して支払う)からである。フォール長官は、1924年に政府油田を特定業者に秘密裡に貸与したティー・ポットドーム収賄事件のちにハーディング政権の代表的汚職事件といわれた を起こしたが、それ以前からすでに特定石油開発業者と結託していたのである。

では、フォール長官の行動は何らかの正当性をもつものだったのだろうか。フォール長官の後任のヒューバート・ワーク内務長官とクーリッジ大統領はともに、1920年リース法を行政保留地に適用することの是非についてストーン司法長官に意見を求めている。1924年5月27日付の司法長官意見には次のような記述がみられる。

ここで重要なことは、裁判所と連邦議会は、行政命令保留地と条約あるいは制定法によって設立された保留地のあいだに、その性格や範囲という観点において差異を認めてこなかったという点である。…中略…それゆえ、1920年鉱業権リース法は行政命令インディアン保留地には適用されない<sup>10</sup>。

このように、行政命令保留地の石油採掘権に関するフォール長官の行動は、それまでの判例や法解釈に反した独断であり、正当化の根拠は皆無であった。にもかかわらず、ヘイデン法案はフォール長官の曲解をいわば追認する形になっていたのである。そのため一部の連邦議会議員のみならず行政官のあいだでも、ヘイデン法案の法的正当性に疑問を投げかける動きがみられた。一例を挙げると、カト・セルズ前インディアン局長は1926年3月18日付のブラットン上院議員宛の書簡のなかで、ヘイデン法案は「不正であり、弁護の余地」がなく、行政命令保留地は条約保留地と同等に扱うべきであると主張していた<sup>11</sup>。

連邦議会下院におけるヘイデン法案反対派の旗手は、ジェームズ・フレア下院議員(ウィスコンシン州選出)であった。1926年3月、フレア議員は二度にわたって次のよ

うな演説を行った。「合衆国政府は、一般リース法のもとで実質的にすべての採掘料収入を既採掘地の修復費と州への供与金として使っている。けれども、かたや3千億ドルの資産をもち、自由意志で所有地をホームステッドなどの方法で払い下げることが可能な合衆国政府と、学校や医療設備もなく味方もいない貧しいインディアンのあいだには何のアナロジーもありえない。」<sup>12</sup>そして億万長者への所得税率が最高でも10%であるにもかかわらず、「貧しいインディアン」の採掘料収入に対する課税率が37.5%だというのは、いかなる論理をもっても正当化できないと主張した。さらに、連邦議会は1924年法においてすべての「インディアン」は合衆国市民であると宣言したのだから、採掘料収入への課税率が先住民と一般市民のあいだで異なるのは違法であると訴えたのである<sup>13</sup>。フォールの独断を許したように行政命令保留地の土地所有権に曖昧な点があるならば、なぜインディアン局はそれを制定法によって確立すべく議会に働きかけないのか、なぜ先住民にとって明らかに不利な採掘料や税率を定めたヘイデン法案を同局は支持するのか。ヘイデン法案の反対派は、しだいにフレア議員のいう「玉虫色の法案」のみならずインディアン局の方針そのものを非難するようになっていったのである。

フレア議員に名指して批判されたパーク局長には、下院インディアン業務委員会において反論の機会が与えられた。パーク局長は「フレア議員はあたかも我々がインディアンから何かを奪おうとしているかのように」いっているがそれは誤りだと訴え、争点の37.2%条項について、「我々は、採掘料収入の62.5%をインディアンのために国庫に納め、[州に納められる残りの 引用者注 ]37.5%を間接的に彼らのためになるように使おうとして」おり、「37.5%がインディアンのために使われるのでなければ、いかなる条件でもそのような発議には同意しないと私は申し上げたのです」と述べた<sup>14</sup>。パーク局長の反論は、ヘイデン法案に関する限り説得力はなかったといってよい。なぜならここでの争点は、用途ではなく、先住民のみ別の課税基準を設定することの是非だったからである。

ヘイデン法案やその修正案については、1926年2月から4月にかけて上下両院においてたびたび公聴会が開催されている。当時最も影響力のあったインディアン擁護協会（American Indian Defense Association, 以下 AIDA と略記）のジョン・コリア事務局長は、フレア議員と同様な理由で同法案に反対の意を表明した。それに対して3月10日の上院公聴会において、ナヴァホ所管のハーバート・ヘガマン弁務官（弁務官については第Ⅲ節参照）は、ナヴァホは採掘量収入の三分の一を州に納めることを含めてヘイデン法案に反対していないと述べた<sup>15</sup>。けれども結局、ヘイデン法案は破棄され、代替法案のフレア・キャメロン法案が1927年3月3日に成立した。この法律により、採掘料収入はすべてトライブのものとなり、一般市民と同率の税金が課されることになった。さらに、連邦議会のみが行政命令保留地の境界を変更する権限を有していることが明文化された

160. 1920年代の先住民関連の法律のなかでは最大の成果といわれているように、同法の成立によって、フォール前内務長官が故意におこなったような曲解の余地はなくなったのである。

## 2) リー・フェリー橋建設をめぐる論争

ヘイデン法案の審議と前後して、連邦議会では、ナヴァホに直接かかわる論争があらたに起こっていた。それは、1925年2月26日の法律により、ナヴァホ保留地内のリー・フェリーに建設されることになった橋をめぐるものであった<sup>17</sup>。同法のもとでは、この橋の建設費の半額に相当する10万ドルをナヴァホのトライバルファンドに負債として計上させることになっていたため、この点に関して、同橋建設費をひとつの項目として含む歳出法追加法案の審議過程で一部の議員が異議を唱えたのである。ここでは、上下両院の代表的論者の見解を引用しながら、争点を浮き彫りにしていきたい。

実は、このリー・フェリー橋の一件よりも前から、橋や道路の建設費用を特定のトライバルファンドに（トライブの正式な了承を得ずに）負債として計上させるという方法はすでに実施されていた。この「慣習」は、1911年、ジェームズ・R・マン院内総務がナヴァホに対して橋の建設費用6千ドルを貸し付けるという方法を考案したことにはじまるという。その後、ナヴァホの他、プエブロ、ピマ、ユマなど主に南西部の先住民に対して同様の手段が用いられるようになった。国有林や保留地などの連邦所有地が多い南西部諸州では州が税金を見込める土地が少なく、その不満をそらすために道路や橋の建設を目的としたトライバルファンドの流用が事実上黙認されてきたのである。ファンドに課されたこれらの負債は、将来、何らかの臨時収入があった時点で返済するという曖昧な根拠のもとで連邦議会承認されてきたものであった<sup>18</sup>。事実、ナヴァホに限定してみても、リー・フェリー以前にもすでにいくつかの橋や道路が同様の手段で建設されており、その負債総額は68,500ドルに上っていた。これは、石油発見以前であったためにファンドの残高はほとんどなく、返済のあては全くなかったにもかかわらず貸し付けられてきた結果であった。

このような状況のなかで、1926年2月4日の下院における歳出法追加法案の審議過程において、リー・フェリー橋建設費をめぐる論議がたたかわされることになった。スウィング下院議員（カリフォルニア州選出）は、1926年現在の残高11万6千ドルのナヴァホのファンドに対してさらに10万ドルの負債を計上させることは、常軌を逸した意思決定ではないかと訴えた。同議員はAIDAの調査結果を引用しながら、リー・フェリー橋はユタ州の国立公園とアリゾナ州のグランドキャニオンを行き来する年間約10万人の観光客にとってはたしかに有益であるものの、ナヴァホは同橋からは何の恩恵も受けないと指摘した。リー・フェリー周辺は、ナヴァホ保留地のなかでも最も人口密度が低く、放

牧にも適さない土地であったからである。罹患率の高いトラコーマ・結核などの治療費の不足や初等教育機関・井戸など日常生活に必要なインフラ整備さえままならない現状に鑑み、「この橋の建設費用をインディアンに負担させるべきではない」というのが同議員の意見であった<sup>19</sup>。

こうしたスウィング議員にたいし、ヘイデン下院議員（アリゾナ州選出）は真っ向から対立する姿勢をとった。ヘイデン議員は、「カリフォルニア州のインディアンに対する措置はアメリカ文明上の最大の汚点」であるが、それとは対照的にナヴァホは「ロードアイランド、マサチューセッツ、ニューハンプシャー三州とほぼ同面積にあたる広大な土地を占有し...中略...辛酸をなめたカリフォルニア州のインディアンと比べれば十分手厚く処遇されている」とやや的外れな議論を展開し、スウィング下院議員が引用したAIDAの資料は紛らわしく、実際にはナヴァホへの予算配分は年々増大していると主張した。さらに近い将来に見込まれる石油探掘料収入に言及し、「将来、ナヴァホがもっとも裕福なインディアンになると私は確信しておりますが、その暁には...中略...この橋の建設費用を喜んで返済するでしょう」と述べ、探掘料収入を橋建設費として使うほうが「悪名高い頭割りによって勞せずして得た施しを受けたあるトライブの例にみられるように貧民と化し墮落してしまうよりもずっと有益なのではないでしょうか」と締めくくった<sup>20</sup>。ヘイデン議員は、前述のヘイデン法案やリー・フェリー橋建設法案を提出・支持するなど、先住民関連法案の審議において少なからぬ影響力をもっている議員歴15年の古参の議員であり、すでに議会を通過しているリー・フェリー橋建設法に基づいて予算の承認を求めているのである。

ここで、ヘイデン議員のいう「あるトライブ」について補足しておきたい。この「あるトライブ」とは、ナヴァホ保留地で石油が発見された当初、マスコミや一部の連邦議会のあいだで前例として頻りに引き合いにだされていたオクラホマ州のオセージのことである。ただし多額の探掘料収入を約二千人で頭割りにしたオセージとは異なり、人口約三万六千人のナヴァホの場合、仮に1926年の予想探掘料収入（約116,000ドル）を頭割りにしたとしても一人当たりの受取額はわずか32ドル程度にすぎない<sup>21</sup>。にもかかわらず、ナヴァホも近い将来巨額の富を得るはずだといった風評が議会内にも存在していたのである。

他方、上院においてもリー・フェリー橋建設について異議が唱えられた。そして上院では、リー・フェリーとブルームフィールド（ニューメキシコ州）に建設予定の橋の経費をトライバルファンドから供出するという項目は一旦却下された。ところが、それに対する下院の同意が得られなかったことと、リー・フェリー橋建設法がすでに議会を通過していることから、2月24日、上院において改めて審議されることになった。まずブラットン議員（ニューメキシコ州選出）は、連邦議会は「インディアン」に市民権を付

与したのだから、橋の建設よりもむしろ「市民権に伴う責務や義務についての理解を深めるための教育」に限られた貴重な資金を投入すべきだと訴えた。同議員は、昨年7月に開催されたナヴァホ評議会に言及しつつ、ナヴァホ評議会が橋の代わりに家畜の品質改良や荷馬車・農耕具の支給を要求しているように、「市民の一員としての彼らの貢献」を促進することのほうが橋の建設よりも有益だと説いた。続いてキャメロン議員は、「なぜ我々合衆国上院議員は、自らを弁護できないインディアンのトライブから〔10万ドルの橋建設費を 引用者注〕奪うことを承認しようとしているのか」と激しい口調で非難し、「白人だからという理由で何かをすべきではない」とくりかえし訴えた。二人の上院議員に追従するようにウィーラー議員（ウィスコンシン州選出）は、連邦議会はこれまで「あたかも独裁者の皇帝と同じようにインディアンとの条約を反故にしてきた」のだから、せめて「白人のためにインディアンファンドから資金を調達して橋を建設するのはもうやめるべき」であると述べた<sup>22</sup>。上院インディアン業務委員会のメンバーである三議員はともに、リー・フェリー橋の建設費をトライバルファンドの流用によって捻出することに反対したのである。

翌日、上院において両院協議会が提示した修正案に対する採決が行われた。採決に先立ち、ブラットン議員は昨日と同様に反対の意を表明した。2月11日付のサンワン管区のナヴァホから同議員宛の書簡を長々と引用し、ナヴァホ自身がリー・フェリー橋建設に反対しており、井戸の掘削や家畜の品質改良、住居の改善、医師の派遣を要求していることを再三訴えたのである。キャメロン議員もまた、前日より語気を荒げて反対演説を行った。同議員はまず、国立公園局のステファン・マーサーによる報告書を引用し、年間10万人の集客力を誇るユタ・アリゾナ両州の国立公園の運営上、ザイオン国立公園からグランドキャニオンのノース・リム、そしてサウス・リムへの周回を可能にするリー・フェリー橋建設に賛成すると述べた。事実、リー・フェリー橋が建設されれば、グランドキャニオンのノースリム（峡谷の北部）で折り返していたユタ南部からの旅行客が、引き続きサウスリム（峡谷の南部）へ、そして西海岸へと周遊する一大ルートが完成するのである。このような周回ルートは、キャメロン議員の地元アリゾナ州の経済の活性化という点からも魅力的であった。しかし、キャメロン議員はこのことを認めながらも、次のように訴えた。1924年の法律によって、内務長官は国立公園局を通して橋を建設する権限を与えられたにもかかわらず、「なぜインディアン局はこれらの貧しいインディアンから資金を奪おうとする条項を支持しているのでしょうか。これはまさに白昼の強盗というべき行為です。」要するに同橋の建設費については、その恩恵を全く受けないナヴァホのファンドを流用するのではなく、国立公園局が堂々と議会に予算請求をすべきだと喝破したのである。さらにレンルート議員（ウィスコンシン州選出）は「たった26,000人の無学のインディアンではなく、平均的なアメリカ人の白人がかかわっていると仮定



してください。このような不正を阻止すべく、必要ならば議事妨害によって議案の通過を遅らせるのではないのでしょうか」と加勢したが、この日は審理未了に終わった<sup>23</sup>。

そして3月2日には、改めて両院協議会案の採決が行われることになった。キャメロン上院議員は再び、ナヴァホは同件について十分な説明を受けておらず、このまま採択することは「インディアンに対して甚だしく不正な行為である」と訴えた<sup>24</sup>。そして、約47%の罹患率といわれるトラコーマや結核等の伝染病の蔓延や高い未就学率（約7千人）にもかかわらず、「無人地帯」に橋を建設することの是非を問うた。それに対してピットマン議員（ネヴァダ州選出）は、石油が発見されたからには橋や道路の建設が「何よりもこのインディアンの繁栄に不可欠なのはいうまでもなく」、これに反対する者は「インディアンの敵」であり「いわゆる政治家」であると批判した。この「いわゆる政治家」という発言に触発されたキャメロン議員は、アリゾナ州では先住民に投票権は与えられていないため「ここにはポリティクスの入り込む余地はない」として、ピットマン議員の主張は的外れであると反駁するなど、やや感情的な応酬となった。そして、リー・フェリー橋建設と北部の油田は物理的に離れており何の関連もないと述べ、「ナヴァホからの要請がないばかりか彼ら自身はこのことについて全く知らされていない」のに10万ドルの負債を課すのは不正であると繰り返し訴えたのである。キャメロン議員が断固として譲らなかったため、橋建設費の半額を負担する予定のアリゾナ州が州議会から歳出割当の承認を得るまで保留してはどうかという提案がなされた<sup>25</sup>。

このような激しい攻防の後、最終的には両院協議会案は採択され、リー・フェリー橋の事項を含む歳出法追加法案は可決された。同法案には傷痍軍人への給付金など政治的・社会的に重要な項目が多く含まれており、仮に審議が長引けば、合衆国政府が莫大な損害ある上院議員によれば一日あたり25万ドルあまりを被ることへの懸念が広がったことが最大の要因であった<sup>26</sup>。

ところがその後も、リー・フェリー橋はインディアン局によるいわば食わせ物の典型としてしばしば引き合いにだされることになる。例えばフレア下院議員は、二日後に演説を行い、ファンド流用によるリー・フェリー橋建設を「白昼の強盗」と喝破したキャメロン上院議員の言葉をくりかえし引用し、同様のことが現在でもピマ、プエブロに対して実施されていると訴えた。そして、ヘイデン法案における37.5%条項とリー・フェリー橋などの「観光客用の橋建設」へのトライバルファンドの流用とは、インディアン局による「同根の不正行為」であると唱えた。さらに3月23日の演説において、フレア下院議員はパーク局長を個人攻撃しているのではなく巨大な「腐敗した官僚制」を批判しているのだと述べる一方で、「玉虫色の法案」を支持し「白昼の強盗」に加担してきたことなどを理由に、パーク局長やメリット局長補佐の更迭を要求したのである<sup>27</sup>。

このような批判に対し、パーク局長は次のように反論している。ファンドを担保とし

た負債については、連邦議会がここ15年のあいだに承認してきた事柄であると述べ、ナヴァホの場合の77万1千ドルの負債のうちの50万ドル分は局長就任以前からすでに計上されており、しかもそれはフレア氏が下院議員であったここ数年間になされたものであると主張した。そしてリー・フェリー橋建設の項目を含む予算案について、連邦議会での審議内容の一部を引用しながら、最終的にはすべてインディアン局ではなく連邦議会が決定したことであると強調したのである。また、フレア氏の演説には「コリア氏のような物言い」が多く含まれていると指摘し、AIDAの事務局長であったコリアを名指しで批判した<sup>28</sup>。パーク局長の発言は往々にして感情的ではあったものの、ファンドの流用を事実上承認してきた連邦議会にも責任があるとの指摘は一理あるといえよう<sup>29</sup>。

このように連邦議会においては、フレア下院議員が連邦議会によるインディアン局の包括的調査のための両院協同決議案を提出し、他方でキャメロン上院議員が「インディアンに対してのみならず連邦議会に対してもなにをすべきか指図してきた官僚的な行政機関」に対する調査の必要性を訴えるなど、インディアン局の諸施策への批判が強まっていた。さらに、インディアン局は「インディアンの犠牲のもとで自己増殖している」巨大な官僚組織にしかみえない、というケリー下院議員（ペンシルバニア州選出）の発言にみられるように、折からのコスト論も加わり、それまでの先住民業務全般を見直す機運が高まっていたのである<sup>30</sup>。

### ・先住民不在の先住民政策論争 ナヴァホ評議会の役割

ところで、当事者であるはずのナヴァホ自身は、これらの法案に対してどのような見解を表明していたのだろうか。結論を先取りしていえば、ナヴァホの代表者が公式に発言する機会は無であった。事実、約8万5千人の先住民に直接かかわるヘイデン法案でさえ、上下両院の公聴会に先住民の参考人はひとりも招致されていなかったのである。

ナヴァホの場合、1923年1月に「ナヴァホ・トライバル・カウンスル」（以下ナヴァホ評議会とする）がインディアン局によって設置されている。これは、保留地内で石油が発見されたため、保留地の鉱業権リース契約に関する1891年一般リース法（26 Stat., 795）のもとで義務付けられている「当該インディアンを代表するカウンスルの同意」を得る必要に迫られたからであった。本節ではこのナヴァホ評議会に着目し、その設立経緯を概観した後、連邦議会では同評議会の存在はどのように認識されていたのかを検討する。

ナヴァホ評議会設立にあたり、インディアン局は以下の骨子からなる「ナヴァホ・インディアントライブに関する規則」を定めている。まず、ナヴァホ保留地を統括する「ナヴァホトライブ弁務官」（以下弁務官と略記）1名が内務長官によって新たに任命さ

れ、この弁務官にナヴァホ評議会の召集と出席を義務付けた。また、代議員の条件として「各管区に居住する真正の (bona fide) ナヴァホインディアン」であることが明記され、定員 (評議会が選出した議長と代議員24名) や三分の二の定足数、議長の任期なども定められた<sup>31</sup>。この規則によって、それまで6名の監督官のもとで分断されていた6つの管区が1名の弁務官のもとに統合されることになった。

インディアン局主導の評議会設置にたいして、当然のことながら一部のナヴァホのあいだで反発する動きがみられた。この動きは、1868年条約と親族組織に基づく既存の社会組織と関連づけて理解する必要がある。前者については、ナヴァホの有力者数名が内務長官に宛てた1923年3月付の抗議文ではこう述べられている。「条約によって認められた権利」として50年以上にわたりトライブの構成員全員によるカウンシルが存在しており、「代議員6名による [その後24名に改正された 引用者注] 小さな評議会の創設は違法である」。また、ある市民からインディアン局宛に送られた2月28日付の書簡によると、ナヴァホの人々は、石油採掘権リースと関連してナヴァホ評議会創設の動きを捉えており、「6名の代議員のほうがトライブの構成員総数よりもより操作しやすいことを見抜いて」いたという<sup>32</sup>。なお、創設されたばかりのナヴァホ評議会と対比されている「条約によって定められた」カウンシルとは、ナヴァホと合衆国のあいだで締結された1868年条約のなかの「成年男子の四分の三以上の賛成」という文言のことを指している。ただし、これはトライブ全体に関わる不動産の売却等の審議方法についての取り決めであり、ナヴァホ全体を代表する統治機関が存在していたわけではない<sup>33</sup>。すでにプエブロの土地問題をめぐって改革運動の旗手となっていたジョン・コリアは、1924年の時点で次のように述べている。「1868年の条約によって定められた審議方法自体、ナヴァホの伝統とは何の関連もなく、時代にあった何らかの形の部族統治機構の創設の要請にも合致していないため」、1923年のナヴァホ評議会の創設は条約違反とはいえない。ただし、「ナヴァホの氏族組織や信仰体系とこの新しく創設された世俗の統治機構とをどのように調和させるかが今後の課題ではあるが、今すぐに成し遂げようとする必要はない。」既存の指導層と評議会の調和が保たれているプエブロのように、適切な時間とインディアン局の賢明な判断さえあれば、将来的にはナヴァホの人々の信頼を勝ち得た評議会になることは可能であるとコリアは考えていたのである<sup>34</sup>。

後者の既存の社会組織と関連して留意すべきは、1920年代に至るまで「ナヴァホ」としての集団的帰属意識は存在していなかったという点である。一般に、ナヴァホの人々は政治的自律性を備えたバンド (親族組織に基づく数十～数百人前後の集団) に属しており、各バンドでは成員間のコンセンサスを重視する傾向があった。そして19世紀末以降、保留地内が6つの管区に分割されてそれぞれに監督官が常駐するようになると、管区ごとに監督官と地元の有力者との会合が必要に応じて開かれることもあった。事実、

1920年代初頭の石油発見の際には、まずは油田のあるサンワン管区で会合（これをカウンシルと呼んでいた）が開かれ、あるリース契約一件のみが承認されている。ただしこの種の会合はサンワン管区では約20年ぶりに開催されたというから、石油発見ほどの一大関心事が発生しない限り、常駐のインディアン局職員と地元住民とが一堂に会して協議することはほとんどなかったと考えられる<sup>35</sup>。

そして1923年7月7日、ナヴァホ評議会は、石油採掘権リース契約に関しては弁務官に代理権を付与するとの決議を採択した<sup>36</sup>。要するに、鉱業権リースの契約については弁務官がすべてを取り仕切ることになったのである。創設直後のナヴァホ評議会は、そもそもの設立動機であった石油採掘権契約については弁務官が全権を有し、さらにその弁務官がすべての会議を召集して臨席するという点で、実情としては、弁務官の諮問機関以上の役割は与えられていなかったのである。このことは、あるロビー団体がヘイデン法案に対するナヴァホ評議会の意見を書面にて求めたところ、ヘガマン弁務官から返答がきたという一件からも窺い知ることができる<sup>37</sup>。

では、この新設されたばかりのナヴァホ評議会は連邦議会においてどのように認識されていたのだろうか。一方のヘイデン法案については、ヘガマン弁務官はナヴァホが37.5%条項を含むヘイデン法案に賛成していると連邦公聴会で証言していた。けれども、ヘガマンは1926年3月4日付のインディアン局宛の電報では、「チャー・ドッジとダスリンとの話し合いはつつがなく終了した。...中略...インディアンたちは行政命令保留地での採掘料の62.5% [をトライブの収入とすること 引用者注] に全く異論はない。」と述べていることから、ナヴァホ評議会全体ではなく有力者二名に対して37.5%条項を承服させたというのが実態であったと考えられる<sup>38</sup>。なおこのヘガマン発言にたいしてフレア議員は、ヘガマンがインディアン局と結託している証拠として槍玉に挙げ、同氏はナヴァホ評議会の見解を正確に伝えていないと非難している。それに対してパーク局長は、フレア議員は「人格者として知られているヘガマン氏」を不当に批判していると述べ、ヘガマンの公聴会での証言には何ら問題がないと反論した。けれどもAIDAの調査によると、ヘイデン法案を審議するためにナヴァホ評議会が正式に召集されたことは一度もなかったのである<sup>39</sup>。

他方、リー・フェリー橋の審議過程では、上院インディアン業務委員会のメンバーを中心にナヴァホ自身の見解を重視する動きがみられた。たとえば、スウィング議員は審議を一旦保留してナヴァホ評議会の見解を聞くべきだと提案し、キャメロン議員はナヴァホ評議会議事録とサンワン管区の代議員による抗議文に言及し、ナヴァホ自身の反対を理由に建設費用をナヴァホに負担させることに激しく抗議した。事実、1925年7月7日のナヴァホ評議会の議事録によれば、代議員を代表してJ. C. モーガン代議員は、リー・フェリー橋建設費を「トライバルファンドから支出することに反対する」とヘガ

マン弁務官に訴えていた<sup>40</sup>。また、1926年2月11日付のサンワン管区選出の代議員による抗議書には、「この橋は我々インディアンにとっては何の恩恵もないから」建設に反対すると明記されていた。これらの代議員は、近い将来得られる油田使用料は井戸の掘削や家畜の品種改良、医者が増員などのために有効に活用すべきであると考えていたのである。それとは対照的に、橋建設賛成派のピットマン上院議員は、「建設費を将来返還しなくてもこれらの橋や道路を手に入れることができる」と政治家とインディアン局の現地駐在員がこれらのインディアンをそそのかした」ために、ナヴァホ評議会は急リリー・フェリー橋建設費の負債計上に反対するようになったと主張したが、その具体的な根拠は示されなかった。またパーク局長は、下院のインディアン業務委員会における演説のなかで、ナヴァホが橋の建設を承認した証拠として、ナヴァホ所管の監督官からパーク局長宛の書簡に言及し、ナヴァホ評議会の議長であるドッチが「この地域のナヴァホにとってメリットはないが、保留地西部のナヴァホにとっては橋の建設はたしかに有益であると述べた」との一文を引用している。ただしパーク局長は、同件がナヴァホ評議会で正式に審議されたか否かについては全く言及しなかったのである<sup>41</sup>。

このように1920年代半ばまでの連邦議会においては、先住民関連の法案審理に際して議員や行政官、ロビイストらによって様々な意見陳述がおこなわれたが、その大半は伝聞証拠に基づいていたのである。ナヴァホの場合、新設されたばかりとはいえナヴァホ評議会が存在していたが、公聴会で意見陳述を行ったのは評議会議長ではなくヘガマン弁務官であった。ただしここで留意すべきは、前述の二つの法案審理の過程で、一部の連邦議会議員やロビー団体のあいだでヘガマン弁務官に対する評価に変化がみられたことである。なかでもAIDAのコリアは、公聴会での意見陳述や議員との書簡のやりとりを通じてヘガマン批判の急先鋒となっていた。実はコリアは1924年1月の時点では、石油採掘権リースについてのヘガマンの措置は「公平無私かつ適切」であり「ヘガマン弁務官はナヴァホにとって最良の頼みの綱」と絶賛していたのである<sup>42</sup>。

では、なぜ一～二年のあいだにコリアはヘガマンに対して厳しい批判の眼をむけるようになったのだろうか。その第一の理由は、ヘガマンが条約保留地部分では既存の法律に従ったリース契約を進めていたにもかかわらず、行政命令保留地部分では先住民にとって明らかに不利となるヘイデン法案を支持したからであった。コリアが「公平無私かつ適切」と判断したのは、条約保留地部分でヘガマンが行ったリース契約についてであったが、ヘガマンはそれを行政命令保留地部分では踏襲しなかったのである。第二に、ヘガマンが弁務官としてナヴァホ評議会の見解を正確に連邦議会で報告していないことが明らかになったからである。ちょうど同時期に、ヘガマンがプエブロによる自発的な組織である全プエブロ評議会を廃止し、合衆国プエブロ評議会というインディアン局主導の評議会を創設しようとした一連の事件に関わっていた疑いが浮上していた。地元

ニューメキシコ政界の名士としてプエブロの土地問題の調停役を務めていたヘガマンは、非プエブロにとって有利なように土地問題を解決すべく既存のプエブロ評議会を転覆しようとしたのである。これら一連の動きは、民主党の次期上院議員候補のひとりと目されていたヘガマンが、候補者選びの主導権を実質的に握っているといわれた「ホワイト・セトラーズ」(The White Settlers)の意向を考慮して画策した結果だったといわれている<sup>43</sup>。同様にヘガマンは、ナヴァホ保留地においては石油採掘権リースをめぐる石油開発業者や建設業者の利害を優先すべく、ヘイデン法案やトライバルファンドの流用を支持していたのである。

## ・結び 「市民」としての先住民

以上のように、連邦議会におけるナヴァホの石油権やトライバルファンドをめぐる論議の検討を通じて、土地と共有財産に対する先住民の権利を侵害してきた「合法的」メカニズムが明らかとなった。そしてとくに上院において、内務省インディアン局や他ならぬ連邦議会がこのような権利侵害を放置してきたことの証拠としてナヴァホの一事を深刻に受け止め、先住民政策の抜本的改革を断行する機運が高まったのである。一部の議員がくりかえし用いた「玉虫色の法案」(=ヘイデン法案)や「白昼の強盗」(=ファンドの流用)といった表現は、彼らの受けた衝撃がいかに大きいものであったかを物語っている。たしかにこれらの連邦議員の発言のなかにも「遅れた」「無学の」といった先住民に対する差別的な表現は散見されるものの、法的裏づけのない特異な「慣習」的措置を問題視する動きは明らかに存在していたのである。事実、1927年2月には、インディアン局の反対を押し切る形で、インディアン局所管の先住民約22万人を対象とした現地調査を行うという上院決議が採択されるに至った。

とりわけ注目すべきは、一部の議員たちが「インディアン」を他の市民と同等の処遇をしないことに対して「不正」と断じたことである。従来、「インディアン」は一般市民とは別個の「変則的な存在」とみなされ、保留地のみで適用される事実上の法律や特異な司法制度の存在が正当化されてきた。ところが1924年市民権法の制定を境に、ある議員の言葉を借りれば「インディアン市民」としての先住民の権利といった新しい視点から、先住民の諸権利を論じる動きがみられるようになったのである。26年3月4日の連邦下院議事録には、その変化を象徴する次のようなやりとりが記録されている。

ハドソン議員：オクラホマ州の開化五部族の土地から石油が発見されたときのことを思い出してください。彼らは、[石油開発から得た 引用者注]収入のすべてを使うことを許可されたのですが、短期間のうちに数百万ドルの負債を抱え込むことになったのです。後略...

「変則的存在」から「インディアン市民」へ

フレア議員：…中略…ハドソン議員がお使いになった、インディアンたちは「許可された」という表現に留意していただきたいとおもいます。…中略…市民であるこれらのインディアンは許可されるのです。誰によってでしょうか。インディアン局によってです。…中略…この24時間のうちに、数千もの投機の初心者たちが、ウォールストリートで20億ドルもの大金を失っています。なぜ、インディアン局はこれらの投機家たちにも適性検査をしないのでしょうか<sup>44</sup>。

フレア議員は、これまでの先住民政策の基調より具体的には、「インディアン」は自己責任を全うすることが許されない存在であり、首都ワシントンの「偉大なる父」が温情主義的に一挙一動を監視しなければならないという前提そのものを議論の俎上にのせたのである。制定当初の1924年市民権法は、一般に、ニューメキシコ州やアリゾナ州では1946年まで先住民に参政権が付与されなかったように象徴的な効力しかなかったといわれている。ただし連邦議会における政策論のレベルに限定すれば、一定の即時的な影響力はあったといえよう。「インディアン」であって市民でもあるという「インディアン市民」という観点は、法解釈上の矛盾や曖昧さを抱えながらも、新たな施策や抜本的な政策改革を要求する法的根拠となったのである。

「インディアン市民」という視点は、さらに、従来の先住民政策論争では議論の対象にすらならなかった民主制度における代表という問題に光を当てることとなった。連邦議会が先住民にたいする市民権法を制定した以上、一部の連邦議員のあいだで、当事者であるはずの先住民に発言の機会すら与えられていない現状を疑問視する声があがったのはむしろ当然であった。もちろん実際には、誰がナヴァホの総意を代弁する「正当な」権限を有しているのかという点で相反する多様な見解が存在していた。それは、ナヴァホ評議会が「上から」創設されナヴァホを正式に代表していないことにくわえ、建設業者や観光業者、石油事業主などの利害が錯綜するローカル・ポリティクスが反映されていたからである。連邦議会において、古株のヘイデン下院議員がリー・フェリー橋建設法案（のちに成立）やヘイデン法案を次々と議会に提出する一方で、キャメロン上院議員らが激しく反発するという構図にも、連邦所管地の多い南西部諸州に顕著な州の利害と連邦の理念の相克を垣間見ることができる<sup>45</sup>。

このような状況のなかで一部の議員のあいだでは、石油採掘権の交渉のために創設されたナヴァホ評議会は「ナヴァホの総意」を知るための窓口になると考えられていた。たとえば、1925年7月7日のナヴァホ評議会に出席したウィリアムズ上院議員（ミズーリ州選出）は「インディアンの側に自決の精神の高揚」がみられたと賞賛し、評議会の役割を過大評価していた。しかし実態としては、植民地統治さながらの弁務官の諮問機関にすぎなかったのである<sup>46</sup>。また、橋建設に反対するサンワン管区のナヴァホからの陳情書が取り上げられた際、ピットマン上院議員が彼らと「サンワンインディアン」( =

ニューメキシコ州のサンワン・プエブロ)を混同していたように<sup>47</sup>、南西部諸州選出の議員でさえ「議論の対象となっている人々」の実像を掴むことは至難の業であった。ましてやナヴァホ保留地を見たこともなく、南西部の風土を全く知らない議員にとって、一つの橋を建設することの波及効果を即座に理解し是非を論じることは不可能に近かったに違いない。

ナヴァホ評議会の実態が象徴するように、1920年代のナヴァホ政策論争はナヴァホ不在という限界があった。ただしその過程で、保留地全般の行政を統べる行政権の最高責任者である内務長官 インディアン局長の肥大化した権限や、連邦議会における先住民の諸権利への「合法的」侵害のメカニズムが一部の議員によって可視化されたことの意義は認めねばならないだろう。温情主義や人道主義の見地からの従来の先住民政策改革論とは異なり、市民権を有する「インディアン」=「インディアン市民」という観点からの改革論では、個々のケースにとどまらず必然的に既存の法制度や慣習的な行政措置全般が議論の対象となるからである。さらに重要なことに、ナヴァホ自身の見解を重視すべきだと主張がとくに連邦上院でみられたことは、その後の上院による包括的な調査や保留地各地での公聴会の開催へと結実していった点で、先住民政策史上のひとつの転機となったといえよう。

[付記] 本稿では、ヨーロッパ系移民の入植以前からの居住者の子孫を先住民と総称しているが、引用文中や法的地位を論じる際には「インディアン」という呼称を用いる。

- 1 John Collier, "The Fate of the Navajos," *Sunset* (January 1924), 11.
- 2 Francis Paul Prucha, *The Great Father*, volumes I and II (University of Nebraska Press, 1995); Kenneth R. Philp, *John Collier's Crusade for Indian Reform: 1920-1954* (University of Arizona Press, 1977); Lawrence C. Kelly, *The Assault on Assimilation: John Collier and the Origins of Indian Policy Reform* (University of New Mexico, 1983).
- 3 トライバルファンドとは、土地の売却やリースから得た特定トライブの共有財産のうち、条約や各種制定法により現金や有価証券の形で合衆国政府の保管に属する資金の称である。Felix S. Cohen, *Handbook of Federal Indian Law* 1982 ed. (Charlottesville, Va: Michie, 1982), 553. なお1920 - 24年の4年間では、年間一人当たりの国庫支出金(連邦助成金)は全先住民平均で54ドルであり、トライブによる差はあるにせよトライバルファンドの残高は限りなくゼロに近い状態であった。ナヴァホの場合、国庫支出金の一人当たりの平均は28 50ドル(その内約40%がインディアン局の人件費、約19%が医療費)であり、ファンドに残金はほとんどなかった。Congress, Senate, 69<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., *Congressional Record* (2 March 1926), vol. 67, pt.5, 4826; Congress, House, *Ibid.*, (4 March 1926), 5036. 紙幅の都合上、以下では初出を除き House または Senate, *Cong. Rec.* (年月日) 頁と略記。



- 4 "Indian Commissioner Morgan on Indian Policy, 1 October 1889," in Francis Paul Prucha ed., *Documents of United States Indian Policy*, sec. ed., enl. (University of Nebraska Press, 1975), 177.
- 5 そしてヘイデン法案の原案では、石油採掘業者が得た収益に対しては非課税と規定されていた。また州に納められた(トライブが得た採掘料収入の)37.5%相当分については、当該州内の保留地の道路建設や先住民の学校教育のために使われることが明記されていた。Congress, House, 69<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., *Congressional Record* (23 March 1926), vol.67, pt.6, 6112. ヘイデン法案以前の諸法案の審理については Philp, 71-74 を参照。
- 6 詳しくは田中英夫他編『英米法辞典』(東京大学出版会、1991年)を参照。
- 7 条約保留地の鉱業権については、1891年2月28日の法律(26 Stat., 795)と1924年5月29日の法律において1)評議会の同意が必要であること、2)天然資源の採掘によって得た収益への課税は非保留地と同率にすることが明記されている。House, *Cong. Rec.* (4 March 1926), 5038.
- 8 合衆国に支払う採掘料の比率は、厳密に言えば、最初の640エーカーについては収益の5%、さらに隣接する3つのセクションについては最低12.5%(ただし入札の際は最初のセクションの賃借人に優先権がある)である。41 Stat. 437.
- 9 Philp, 71.
- 10 ワーク内務長官宛のハーラン・F・ストーン(Harlan F. Stone)司法長官意見の全文は、House, *Cong. Rec.* (4 March 1926), 5042-5044 に転載されている。なお司法長官意見とは、田中他編『英米法辞典』によると「法的拘束力はないが実際上行政部はほとんど常にこれに従って行動する」ものである。
- 11 House, *Cong. Rec.* (4 March 1926), 6117.
- 12 House, *Cong. Rec.* (23 March 1926), 6115.
- 13 Ibid., 6110, 5050.
- 14 Congress, House, Reply of Hon. Charles H. Burke, Commissioner of Indian Affairs, to Congressman James A. Frear, 69<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., *Congressional Record* (23 April 1926), vol. 67, pt. 7, 8098-9.
- 15 婦人クラブ総連合(General Federation of Women's Clubs)のステラ・アトウッドがクーリッジ大統領宛にヘイデン法案に反対する意見書(3月27日付)を送る一方、プエブロのトライバルカウンシルである全プエブロ評議会もヘイデン法案に反対する声明文を公表している。さらにAIDAの会員60名は6月3日にニューヨークで反対集会を開催するなど、26年には同法案に対する反対運動は最高潮に達した。Philp, 75-6; Kelly, 360; *John Collier Papers*, Yale University Library, Reel 8, Reel 9, microfilm.
- 16 ナヴァホ保留地内の行政命令保留地については、条約保留地と同等の権原を有することが1934年の法律で明文化された。詳しくはCohen, 495を参照。
- 17 橋の建設予定地は、アリゾナ州リー・フェリー(Lee Ferry または Lee's Ferry)からコロラド川沿いの6マイル下流の地点であった。なお同法の全文は以下に収録されている。Senate, *Cong. Rec.* (2 March 1926), 4829.
- 18 Ibid., 4538; Congress, House, 69<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., *Congressional Record* (4 February 1926), vol. 67, pt.3, 3326.
- 19 House, *ibid.*, 3324-5.
- 20 Ibid.
- 21 しかも石油産出量は減少傾向にあった。House, *Cong. Rec.* (4 March 1926), 5036; Collier, "The

- Fate," 61.
- 22 Congress, Senate, 69<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., *Congressional Record* (24 February 1926), vol.67, pt 5, 4468-70.
- 23 Congress, Senate, 69<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., *Congressional Record* (25 February 1926), vol.67, pt 5, 4554-5, 4557-8.
- 24 Senate, *Cong. Rec.* (2 March 1926), 4821-2.
- 25 Ibid., 4824-6.
- 26 Ibid., 4829-30. 同法案（1926年2月26日成立）についてのコンファレンス・レポートの採択結果は、賛成43、反対29、白票24であった。
- 27 House, *Cong. Rec.* (4 March 1926), 5036; House, *Cong. Rec.* (23 March 1926), 6110, 6114.
- 28 「パーク局長のインディアン局によって許可された77万1千ドルの負債」というフレア議員の言葉を引用し、パーク局長は「私が歳出配分の承認をしているとは知りませんでした。あなた方はご存知でしたか。」と述べている。いうまでもないことであるが、予算承認の権限をもっているのは内務省インディアン局ではなく連邦議会である。このようにフレア議員の演説には一部個人攻撃ともとれる箇所がある一方で、パーク局長の反論も多分に感情的であった。なおヘイデン法案やリー・フェリー橋については、AIDAのみならずパーク局長が所属していたインディアン権利協会（Indian Rights Association, 以下IRAと略記）も反対していたが、パークはIRAの反対については言及していない。House, *Cong. Rec.* (23 April 1926), 8097-8100; Philp, 79.
- 29 なおトライバルファンドに計上された負債については、1932年7月1日に成立した法律によって内務長官に一部軽減あるいは帳消しにする権限が与えられた。その結果、36年までにはリー・フェリー橋の10万ドルを含む総計1200万ドルの負債が帳消しにされることになった。Philp, 127.
- 30 当時のインディアン局の職員は約5000人であった。House, *Cong. Rec.* (4 March 1926), 5034, 5050; Senate, *Cong. Rec.* (2 March 1926), 4829.
- 31 23年4月の改正により、代議員数は6名から24名（代議員12名、発言権のみで投票権のない予備議員12名）に増員された。27年の改正により、議長と代議員の任期は5年となり、6つの管区名も北部（代議員、予備議員ともに3名）、西部（各2名）、南部（各4名）、東部（各1名）、ルップ（各1名）、ホピ（各1名）と改称された。Chas. H. Burke, Office of Indian Affairs, "Regulations Relating to the Navajo Tribe of Indians," 27 January 1923, E.B.Meritt, Office of Indian Affairs, "Regulations Relating to the Navajo Tribe of Indians," 24 April 1923, "Amendments to the Regulations Relating to the Navajo Tribe of Indians approved April 24, 1923," 20 April 1927, *Collier Papers*, Reel 8.
- 32 引用した抗議文と手紙はともにインディアン局のファイルに保管されているものであるが、差出人の名は削除されているという。"Mr. Hagerman's Lease of the Rattlesnake Structure and What Preceded and Followed It," n.d., in *Collier Papers*, Reel 8.
- 33 ただし、各管区ごとに監督官の諮問機関としてのカウンシルは存在していた。例えば、石油採掘権リースに関して、石油が発見されたサンワン管区のカウンシルはリースを承認したが、内務長官によって無効とされた。その直後、新しいナヴァホ評議会がインディアン局によって創設されることになった。注32の抗議文はおそらくサンワン管区からのものであろう。
- 34 Collier, "The Fate," 61. プエブロの指導層と評議会の関係については、水野由美子「1920年代の『トライバル・ダンス』論争 その展開と歴史的意義」『一橋論叢』第129巻第2号（2002年）、134～152頁。

- 35 当該管区の住民と石油開発業者、インディアン局職員による最初の会合（21年5月）では、住民側の反対のためリース契約は不成立となったが、同年8月の会合後、ミッドウエスト石油会社に最初の採掘権が与えられた。しかし22年3月の会合では、住民側は新たなリース契約の提案を却下した。これに業を煮やした石油業者の働きかけもあり、インディアン局はナヴァホ商業カウンスル（Chee Dodge, Charlie Mitchell, Dugal Chee Bekiss の三名からなる）を創設したがその合法性を疑問視する声があがったため、23年のナヴァホ評議会設立に至った。Norman K. Eck, *Contemporary Navajo Affairs* (Navajo Curriculum Center, 1982), 1-2; Kelly, 182.
- 36 これは条約保留地におけるリース権についての決議である。"Resolution of the Navajo Tribal Council," 7 July 1923, in *Collier Papers*, Reel 8.
- 37 *American Indian Life*, Supplement to Bulletin no.6: July- September 1926, 1.
- 38 House, *Cong. Rec.* (23 April 1926), 8105.
- 39 Ibid., 8104; House, *Cong. Rec.* (23 March 1926), 6113; *American Indian Life*, 1.
- 40 House, *Cong. Rec.* (4 February 1926), 3003; Senate, *Cong. Rec.* (24 February 1926), 4469.
- 41 Senate, *Cong. Rec.* (25 February 1926), 4551, 4554-5; House, *Cong. Rec.* (23 April 1926), 8097.
- 42 John Collier, "Navajos," *Survey* 51 (1 January 1924), 335.
- 43 *American Indian Life*, 2.
- 44 House, *Cong. Rec.* (4 March 1926), 5033.1924年市民権法の成立当時の効力については、実質的・即時的というよりも象徴的な側面に限定されていたというのが一般的な解釈である。たしかに参政権に限ってみても、アリゾナ・ニューメキシコ両州が先住民に参政権を認めたのは1945年以降のことであった。また1920年代当時からすでに、「インディアン」の権利と市民としての権利のあいだの矛盾や曖昧さは法律学者によって指摘されている。さらに当初から先住民の多くが市民権付与に対して無関心であったといわれているが、それは先住民のみに認められた権利（連邦政府による土地の信託管理など）が市民権付与によって剥奪されてしまうのではないかと懸念があったからである。しかし本稿で取り上げた事例に即していえば、連邦議会は先住民に市民権を付与したのだから橋の建設ではなく「市民権なるものの理解をより深めるための」教育に資金を投入すべきであるといったブラットン上院議員の発言にみられるように、連邦先住民政策論の各論レベルにおいては、市民権の付与はたんなる画餅ではなかったのである。このように、24年市民権法と連邦法との整合性をはかることができないといった技術論と、市民権を付与することが先住民の権利をどのように拡張あるいは制約するのかといった本質論は分けて考える必要がある。Senate, *Cong. Rec.* (24 February 1926), 4468.
- 45 トライバルファンドの流用には断固として反対していたブラットン上院議員も、石油関連法案の審議では37.5%条項を最後まで死守しようとしていた。連邦所有地の多い南西部（ニューメキシコ州の場合は約43%）では土地関連の州税収入が少なく、天然資源の開発のための道路や橋建設費の捻出に頭を痛めていたからである。Kelly, 363.
- 46 "a feeling of self-determination" とある。Senate, *Cong. Rec.* (2 March 1926), 4825.
- 47 Ibid., 4827.

