

アメリカ先住民の貧困と自己責任論

——セルフ・デタミネーションと部族自治の罫

野口 久美子

はじめに

- 1 先住民はなぜ貧困化したのか
- 2 先住民の「貧困」を歴史化する
- 3 貧困対策としての連邦先住民政策
- 4 パートナーシップ関係と自己責任論

おわりに

はじめに

2020年夏、ミネソタ州ミネアポリスでアフリカ系アメリカ人男性が白人警官らにより首を押さえつけられ、その後死亡した事件を発端に、黒人差別に対する大規模な抗議運動、いわゆるブラック・ライブズ・マター (BLM) 運動が全米、さらには世界各地に広がった。これまでも人種差別撤廃運動は数多く行われてきたが、これほど長期的に関心を集めた運動は少ない。

だが、同時期にアメリカ先住民のための抗議運動が起こっていたことはどの程度知られているだろうか。「先住民の命は大切」と訴えるネイティブ・ライブズ・マター (NLM) 運動である⁽¹⁾。NLMは現在に至るまで警官による先住民への暴力をはじめ、未捜査である先住民女性の大量失踪と殺人、保留地での環境問題、さらには寄宿学校での大量死の解明などを訴え、アメリカにおける先住民差別に強く抗議している。しかしBLMと比較するとNLMがSNSや主要メディアで取り上げられる機会は明らかに少なかった。実際には、1999年から2015年の間に警察による発砲を含めた不当な法的制裁によって死亡した先住民の数は人口100万人あたり2.9人であり、黒人の2.6人よりも多く、白人の3倍以上である⁽²⁾。白人の行方不明者や殺人事件はニュースで取り上げられることも少なくないが、全米犯罪情報センターによれば全米でアメリカ先住民とアラスカ先住民の行

(1) By Elise Hansen, CNN “The forgotten minority in police shooting” (11/13/2017) <https://www.cnn.com/2017/11/10/us/native-lives-matter/index.html> (accessed 11/09/2021).

(2) Ibid.

方不明者数は約 1,500 名で、未解決の殺人事件は約 2,700 件にも上る⁽³⁾。こうしたデータから見えてくるのは、アメリカ社会における「先住民の命」への関心の低さである。

入植植民地国家アメリカにおいて、黒人とアメリカ先住民はともに人種化され、建国から現在に至るまで、直接的な暴力、そして構造的・制度的な差別の対象となってきた。しかし、それぞれの人種が経験してきた暴力や差別の在り方は異なる。ごく単純化すれば、労働力としての黒人が白人とは明確な人種的境界線で区切られ、「維持」されてきた一方で、土地に根差した先住民は、土地の拡大を前提とする入植植民地国家の最大の障害として、身体的、文化的な「排除」の対象とされた⁽⁴⁾。アメリカ社会における先住民の「不可視化」はそうした先住民の排除の歴史を背負っている。

ここにもう一つ興味深いデータがある。2021 年にアメリカで行われたある調査によると、「現在、先住民が差別に直面していると信じているアメリカ人」はわずか 36% である。この数字の背景には、1960 年代以降の先住民の復権運動である、いわゆるレッド・パワー運動以後、先住民に対する社会的承認が形成されてきたことに加えて、先住民の経済活動とそれに伴う政治的、社会的影響力の高まりなどがある⁽⁵⁾。

確かに 1980 年代以降、さまざまな分野における先住民部族⁽⁶⁾の経済活動に注目が集まっている。中でも全米で高い収益を上げている部族のカジノ産業についていえば、2008 年までに 230 部族が参入しており、これらの部族が経営する計 405 か所の施設からの総収益は、2016 年に全米の商業カジノ（ラスベガススタイル）の総収益を抜き、2018 年には前年度 4.1% 増で 337 億ドル（約 3.4 兆円）を記録した⁽⁷⁾。カジノ産業を含めた部族による多様な経済活動によって、全米の先住民保留地⁽⁸⁾における一人あたりの平均年収は 1970 年から 2000 年にかけて 82% 増加した（次頁図 1）。部族の経済的成功は「リッチ・インディアン」という偶像を作り出し、こうした状況が、先住民に

(3) <https://www.doi.gov/news/secretary-haaland-creates-new-missing-murdered-unit-pursue-justice-missing-or-murdered-american/> (accessed 11/09/2021). しかし、行方不明者や死亡者の実際数は分かっていない。アメリカ先住民（ラグナ・プエブロ）のデブ・ハーランド内務長官は 2021 年 4 月に調査委員会を立ち上げた。ハーランドは世論の注目が集まる白人女性への被害に対して、先住民女性が過去 500 年間に経験した被害への関心は十分ではないことを指摘する。<https://www.newsuwc.com/top-stories/haaland-says-petito-case-a-reminder-of-missing-native-americans/> (accessed 11/09/2021).

(4) Patrick Wolfe (1999) *Settler Colonialism and the Transformation of Anthropology: The Politics and Poetics of an Ethnographic Event* (London and New York: Cassell). さらにこれら二つの人種的アイデンティティを合わせ持つ人々はより複雑な暴力構造のもとに置かれた。例えば Tiffany Lethabo King (2019) *The Black Shoals: Offshore Formation of Black and Native Studies* (Durham and London: Duke University Press) を参照。

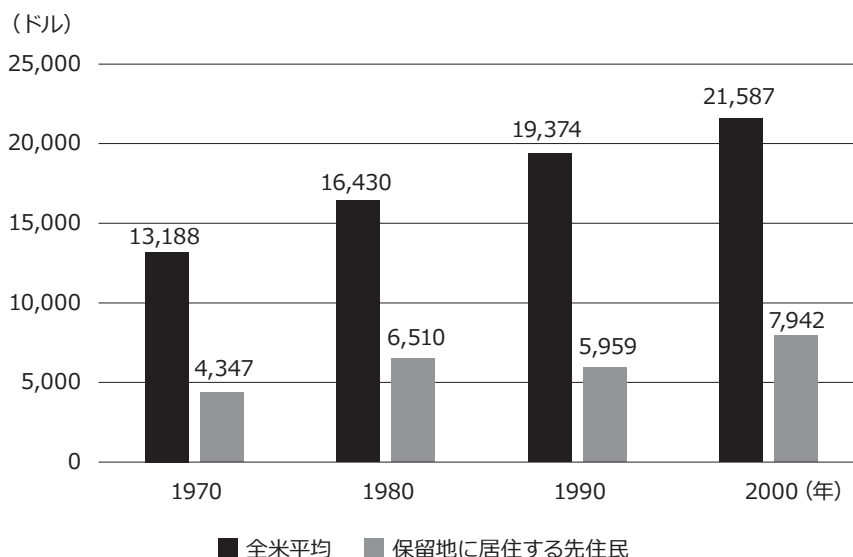
(5) <https://intercontinentalcry.org/groundbreaking-research-reveals-depth-of-discrimination-against-native-americans/> (accessed 11/09/2021). 同様の分析として Alexandra Harmon (2010) *Rich Indians: Native People and the Problem of Wealth in American History* (Chapel Hill: University North Carolina Press), 219-248 参照。

(6) 本稿で「部族」とは法的、かつ当事者が日常的に用いる表現としての tribe の訳として用いる。また連邦先住民政策を扱う本稿で「部族」とは連邦政府が承認する「連邦承認部族」を意味する。2021 年時点で合衆国には 567 の連邦承認部族があり、190 万人の先住民がそのいずれかに属する。<https://www.bia.gov/programs-services> (accessed 11/09/2021).

(7) 野口久美子 (2019) 『インディアンとカジノ——アメリカの夢と現実』(ちくま新書)

(8) 本稿で「保留地」は reservation の訳として用いる。連邦承認部族の居住地としての連邦信託地の意味。本稿で「カジノ産業」とはその規模の大小を問わず多種の賭博施設に加えてレストランやショッピングセンターなどの娯楽施設を併設した総合的エンターテインメント産業を指す。

図1 一人あたりの所得について
 保留地（オクラホマ州の諸部族を除く）と全米の比較（1970～2000年）⁽⁹⁾



対する差別意識の解消につながっているという見方が存在する。

以上の調査や分析結果は、冒頭に述べたNLMの不可視化にみられる、21世紀の「先住民の排除の理論」と深く結びついている。先住民は19世紀末のフロンティアの消滅とともに「消えゆく民」とされ、20世紀の初頭に「残った先住民」は極貧状況にあった⁽¹⁰⁾。そのような先住民が20世紀後半において経済的成功を手に入れたのであれば、先住民が「命」にかかわる問題を「持っているはずがない」という楽観主義である。現代における先住民の経済活動が、先住民をさらに不可視化し、あたかも入植植民地下で彼ら／彼女らが被ってきた／いる暴力と、現在進行形の脱植民地化（decolonizing）に向けた活動をも「不可視化」しているというねじれが存在する。

近年の先住民の経済活動から導かれるこのような二重の「不可視化」は次の二つの点においてアメリカ先住民の歴史と社会への理解を妨げる。まず、21世紀のアメリカ社会において先住民は依然として「もっとも貧しい人種」であるという現実である。2013年度から17年度における一家族あたりの収入の中央値（median income）はアメリカ先住民が40,315ドルで、アフリカ系アメリカ人（41,361ドル）よりも低く、白人（66,943ドル）の3分の2である。都市部に居住する先住民を除いた保留地に居住する先住民のみの平均収入は29,097ドルとさらに減少する。また、2018年度における先住民の貧困率は25.4%で、アフリカ系アメリカ人は20.8%、白人は8.1%、先住民の失業率は6.6%で、アフリカ系アメリカ人は6.5%、白人は3.5%である。以上のデータからも分かる

(9) The Harvard Project on American Indian Economic Development (2008) *The State of the Native Nations: Conditions under U.S. politics of Self-Determination* (Oxford and New York: Harvard University Press), 114.

(10) David Wallace Adams, ed. (1995) *Education for Extinction: American Indians and the Boarding School Experience, 1875-1928* (Lawrence: University Press of Kansas).

ように、他の人種と比較すると先住民の貧困は際立っている⁽¹¹⁾。さらに単純に比較はできないが、この結果を個人収益の増加を示した図1と合わせれば、一部の先住民が平均収入を上げている一方で、多くの先住民が未だ極貧状況に置かれていることが分かるであろう。

二点目としては、先住民の貧困を常態とし、その経済活動を想定外の行動とみる、先住民のステレオタイプ化である。先住民の経済活動は先住民の歴史上でそれほど新しい現象でも、いわゆるリッチ・インディアンが登場した1980年代以降に限定された現象でもない。さらに、そもそも先住民が常に貧困であったわけでもない。高い評価を得た『1491』の著者であるチャールズ・マンによれば、15世紀の先住民社会は限りなく豊かであったのだ⁽¹²⁾。ヨーロッパ人との接触以降も、先住民は毛皮や鹿革の交易、情報や資源の提供などを通して環大西洋的な貿易ネットワークに積極的にかかわってきた⁽¹³⁾。18世紀の太平洋岸に目を向ければ、スペイン伝道所を拠点とするカリフォルニア沿岸部のスペイン植民地の建設を可能としたのは、先住民社会の豊かな食糧事情とその交易網であった⁽¹⁴⁾。先住民＝貧困を歴史的な通念とするのは、先住民コミュニティの互助的で持続的、かつ対外的な経済活動の歴史を無視し、資本主義的な経済活動を優位に置く考え方である。また、アレクサンドラ・ハーモンがその著書『リッチ・インディアン』で指摘するように、先住民が資本主義的な経済活動と無縁であったのでは決してない。先住民は19世紀以前、土地や天然資源の利用や労働によって保留地内外で収入を得てきた。むしろ、インディアン＝リッチという現代的な言説と同様、インディアン＝貧困は歴史的に作られた概念である。ハーモンが指摘するように、先住民を経済活動や資本主義システムと対極に置き、「リッチで貧しいインディアン」というステレオタイプを作り出してきた「先住民の貧困の歴史性」にこそ着目すべきである⁽¹⁵⁾。それなしには、現代のアメリカ社会における先住民の不可視化と先住民社会内部の「リッチ」と「貧困」の不可思議な共存関係を分析できない。

以上の二つの点は、改めて、先住民の歴史における非常に大きな問いを生み出す。つまり、現代においてなぜ先住民は貧しいのか、こうした先住民の貧困はどのように「作られて」きたのかである。もちろん、入植植民地国家における先住民の歴史を象徴するこれらの問いに答える方法は無数に存在する。例えば、伝染病や人口減少、植生や社会構造の変化、戦争や移住による自活手段の喪失、都市化や精神的・身体的なセイフティーネットの不在、そして土地の収奪や保留地への孤立、さらに環境問題やそれが引き起こす健康問題から解き明かすことも可能であろう。本稿はこうした問いに答える試みの一つとして20世紀の連邦先住民政策に着目したい。特に同政策を先住民に対

(11) Dedric Asante Muhammad, Rogelio Tec, and Kathy Ramirez “Racial Wealth Snapshot: American Indians/ Native Americans,” (November 18, 2019) ; <https://ncrc.org/racial-wealth-snapshot-american-indians-native-americans/> (accessed 11/09/2021).

(12) チャールズ・C・マン著、布施由紀子訳 (2007) 『1491——先コロンブス期アメリカ大陸をめぐる新発見』 (NHK 出版)

(13) Alexandra Harmon, Colleen O’Neill, and Paul C. Roiser (2011) “Interwoven Economic Histories: American Indian in a Capitalist America,” *Journal of American History*, Vol.98, No.3, 698-722.

(14) Lisbeth Hass (2013) *Saints and Citizens: Indigenous Histories of Colonial California* (Berkeley: University of California Press).

(15) 同様の分析として Harmon, *Rich Indians*, 17-54.

する経済政策としてとらえ直し、その中から先住民の貧困がどのように作り出され、いかなる過程で克服されようとしていたのか、さらにはそれがいかに現在の先住民の貧困を招いているのかについて検証する。結論として、本稿は1930年代以降の連邦先住民政策の核となる国家と部族の「パートナーシップ関係」と、その関係性の中で生み出された部族自治という名の自己責任論が、現代における先住民の貧困を生み、維持してきた仕組みの一つであることを示したい。

1 先住民はなぜ貧困化したのか

この問いについて最初に体系的な答えを出したのがリチャード・ホワイトであろう。ホワイトは『依存関係のルーツ (*The Roots of Dependency*)』において、15世紀からニューデール期初頭にかけてチョクトー、パウニー、ナバホの諸部族がフランス、スペイン、イギリス、アメリカとの関係を通して拡大する世界経済への「依存」を強めていったことを立証している⁽¹⁶⁾。その過程でこれらの部族の「最低限の生活のシステムが崩壊し、それによって資本主義の中核への依存が強まった」⁽¹⁷⁾。この依存関係論は、ヨーロッパの植民地主義のもと、先住民の政治的、社会的、経済的システムがヨーロッパ的なシステムに組み込まれることで20世紀初頭における先住民の貧困につながったと結論づける。

しかしながらホワイトの依存関係論のみによって、現代における先住民の貧困を説明することはできない。まずホワイトは20世紀以降に国家が担ってきた先住民政策、具体的には同化政策やニューデール政策、さらに1960年代における先住民の復権運動としてのレッド・パワー運動を引き継いだ法的措置や司法判決、アフーマティブ・アクション政策以降も、なぜ先住民の貧困が解決されなかったのかについては扱っていない。ホワイトが貧困の理由を植民地主義に求めるのであれば、特に「脱植民地主義」的な連邦先住民政策と評価される1960年代以降のリベラルな政策は、依存関係論、さらには現代の先住民の貧困に対してどのような意味を持ったのであろうか。またホワイトの依存関係論は、部族間の比較をすることで、個々の部族の持つ経済的リソースが、政治的、社会的、地理的環境によって大きく左右されることをも明らかにした。しかし、従属関係にありながら、先住民がこうしたリソースをいかに戦略的に用いて経済活動を行っていたのかについての分析が不十分である⁽¹⁸⁾。

本稿は以上の二点のうち主として一点目の問いを取り上げる。そのために、以下では、ニューデール期以降の連邦先住民政策を、先住民の貧困を救済する経済政策ととらえ、それが現代に至る連邦と部族の「パートナーシップ関係」を構築してきたプロセスをたどることから始めたい。

(16) Richard White (1983) *The Roots of Dependency, Subsistence, Environment, and Social Change among the Choctaws, Pawnees, and Navajos* (Lincoln and London: University of Nebraska Press), xiii-xix.

(17) *Ibid.*, xix.

(18) ハーモンらが指摘するように「毛皮交易からカジノ産業の間」の時期の先住民の経済活動に関する研究は圧倒的に欠如している。近年においては量的調査を用いたエスノヒストリーの例として Melissa E. Meyer (1994) *The White Earth Tragedy: Ethnicity and Dispossession at a Minnesota Anishinaabe Reservation, 1889-1920* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1994). また20世紀以降の先住民の経済活動に関しては Robert J. Miller (2013) *Reservation Capitalism: Economic Development in Indian Country* (Lincoln: University of Nebraska Press).

2 先住民の「貧困」を歴史化する

近年の研究が示すように、ヨーロッパ世界との接触以前のアメリカ先住民の社会は、灌漑や野火などの手段で自然環境を改良した作物栽培に加え、狩猟、採集、漁労を効果的に組み合わせた持続可能な食糧入手の手段を有していた。15世紀以降、ヨーロッパ世界との接触による伝染病の広まりや、その後の交易によるアルコールや物質文化の流入により、先住民はそれまで維持してきた自活的な生活を送ることが次第に困難になった⁽¹⁹⁾。

しかし、伝染病や物質文化の流入は、必ずしも収益や失業率に表れる20世紀的な先住民の「貧困」と直結しない。例えばベッカ・ハマレイネンは、19世紀の半ばにおいて、社会的変化を戦略的に受け入れたコマンチやラコタが銃や馬を駆使して広域にまたがり展開していた経済圏、「ネイティブ・エンパイア」の存在を描き出している⁽²⁰⁾。こうした事例は、フロンティアにおいて、西洋の物質文化を取り込んだ先住民の積極的な経済活動が展開されていたことを意味し、先住民と非先住民との接触や交易関係がそのまま先住民の貧困に直結したわけではないことを示している。

一方、現代における先住民の貧困の指標は、ネイティブ・エンパイアで展開されていたような先住民主導の経済圏から引き離され、西洋的な資本主義社会の中でその経済活動を余儀なくされたことと強く結びついている。先住民をアメリカ的な経済活動の中に包摂しようとする試みは、建国初期から提唱され、主として教会主導によるアメリカ化教育や職業訓練を通して実行されてきた。そして19世紀以降、それは国家による強制的同化政策として本格化した。失業率や収入額は、国家のしかけた先住民に対する同化政策以降に用いられ、かつ「同化が失敗した」とする文脈において、先住民の貧困を示す指標として用いられたのである⁽²¹⁾。ここでの「貧困」とは、資本主義システムの中で経済的成功を享受できない状態を意味する。

ここで、一連の流れの鍵となる連邦政府による先住民への同化政策について整理しておきたい。15世紀、現在の合衆国の境界線内には500以上の先住民部族が存在し、そこでは200から300の言語が話されていたといわれている。東海岸の13植民地の集合体として建国された合衆国は、その国土を西へと拡大して大量の移民を受け入れ、1840年代にはほぼ今日の国土を形成するに至った。しかしこの拡大する西部、つまりフロンティアは先住民の生活圏である。先住民の土地を入手し、そこに住む先住民を排除することが入植植民地国家アメリカの歴史に通底する課題となる⁽²²⁾。

建国期より、合衆国は個々の先住民部族を政治的主体として、条約による土地の譲渡契約を結んできた。特に19世紀以降、先住民の土地に対する南部諸州の圧力を背景に先住民をミシシッピ川

(19) Cameron B. Wesson (2016) "America in 1492," in Frederic E. Hoxie (ed.), *The Oxford Handbook of American Indian History* (New York: Oxford University Press).

(20) Pekka Hämäläinen (2019) *Lakota America: A New History of Indigenous Power*; (2008) *The Comanche Empire* (New Haven and London: Yale University Press).

(21) David Wilkins (2002) *American Indian Politics and the American Political System* (New York: Roman & Littlefield Publishers, inc.), 110-112.

(22) Carl Waldman (2009) *Atlas of the North American Indian* (Carl Waldman, The Third Edition); Wilkins, *American Indian Politics*, 103-106.

以西に移住させる強制移住政策（1830年代から40年代）や、武力行使で先住民を隔離する保留地政策（1950年代～）により、先住民の土地は急速に合衆国に譲渡されていった。合衆国と個々の部族の間で締結された条約は、条約制度が廃止された1871年までに200以上に上る。こうした条約により、保留地は部族のために連邦政府が信託統治する先住民居住地区となり、部族はその地で基本的には州政府に干渉されない自治権を持つ⁽²³⁾。

しかし19世紀半ば、社会進化論や優生学などの科学的人種主義が広まると、「野蛮な」先住民文化が維持される保留地という「監獄」から先住民を解放し、アメリカ社会に同化させるべきであるとする同化論が優勢となり、保留地はその将来的な解体も見据えた先住民の同化政策の舞台となっていく。同化政策とは互助的な先住民社会を解体し、先住民を個人としてアメリカ社会に政治的、経済的、文化的に包摂することを目的とする。こうした政策は人道主義者や教会によって支持され、連邦先住民政策の中で強力に推し進められた。同化政策は、部族や保留地が消滅すれば、土地条約に基づく国家による「先住民問題」への負担と責任が消滅する一石二鳥の経済政策と考えられていたからである⁽²⁴⁾。

例えば、1887年に制定された一般土地割り当て法（General Land Allotment Act、法案作成者の名前に由来してドーズ法と呼ばれる。以下、ドーズ法）は、保留地に居住する先住民の家長に保留地の土地160エーカー、18歳以上の単身者に80エーカー、18歳未満の孤児に80エーカーの土地を割り当て、連邦政府による25年間の信託統治後にそれらの土地を先住民の個人所有地にすると定める。個人所有地を得た先住民にはアメリカ市民権が「与えられた」。つまりドーズ法は、先住民を部族社会から離し、当時のアメリカ社会に経済的、政治的に包摂するための法律といえよう。土地割り当て政策は職業教育を主とする寄宿学校制度と並び、先住民への同化政策の二大柱となった⁽²⁵⁾。

こうした政策が楽観論に基づいており、結果として先住民を貧困化したことを指摘したのが1928年に刊行された、いわゆるメリアム報告書である。1926年、ワシントンDCに拠点を置く政策調査研究所（後のブルッキングス研究所）は、内務長官による依頼を受けて14か月間にわたり22の州、全米75か所の保留地、病院、学校などにおいて先住民社会の実態調査を行った。調査報告は『インディアン政策の問題（*The Problem of the Indian Administration*）』として刊行された⁽²⁶⁾。同報告書は調査責任者の名にちなんでメリアム報告書と呼ばれている。

メリアム報告書は、その冒頭で先住民の貧困をセンセーショナルに訴えた。

「圧倒的多数の先住民は貧しく、むしろ極貧状態であり、主流白人文明の経済的、社会的システムに全く適応できていない。」⁽²⁷⁾

(23) Ibid., 28-31.

(24) Adams, *Education for Extinction*, 5-27.

(25) Ibid., 110-111.

(26) Lewis Meriam (1928) *The Problem of the Indian Administration* (Baltimore: Johns Hopkins Press) ; Donald Chritchlow (1981) "Lewis Meriam, Expertise and Indian Reform," *The Historian*, Vol. 43, No.4, 328-329.

(27) Meriam, *The Problem of the Indian Administration*, 3.

報告書における「経済状況」の項目は30ページ以上にもわたり、そこで試算されたところによると、先住民世帯の3分の2は財産が2,000ドル以下であり、50%近くが500ドルの資産さえ持っておらず、4分の3は年収200ドル以下であり、これは全国平均の半分以下である⁽²⁸⁾。報告書がこの経済状況の主要因としたのは同化政策の失敗である。特にドーズ法によって、先住民が「もはやかつてのような狩猟、漁労、採集、そしてごく初歩的で限定的な農業に依った生活ができなくなっている」ことに加えて、土地の個人所有によって「彼らに突き付けられた新しい経済、社会状況」に適応できていないと指摘した⁽²⁹⁾。先住民をアメリカ社会に取り込もうとした同化政策が先住民の自活の手段を奪い、その貧困の要因となったのである。

ドーズ法の影響は部族や保留地によって大きく異なるが、メリアム報告書が指摘するように、割り当てられた土地の多くは、最終的に売却や不法取引、詐欺などによって先住民の所有者から土地投機業者や牧場主、農場主、鉄道会社に渡っている。さらに割り当て後に残った保留地の土地は余剰地として売りに出された。結果として1887年に1億3800万エーカーあった保留地の土地は、1934年には4800万エーカーに激減した。元来の先住民の保留地の約3分の2である9000万エーカーが非先住民に渡ったことになる。しかも、先住民の手に残った土地の半分は「砂漠」か「半砂漠」と区画される地域にあった⁽³⁰⁾。メリアム報告書は「連邦政府が保留地の土地を個人所有とする政策を施行した際には、インディアンはすぐに農民になり、それによって先住民を市民として教育できると予期してた」であろうが、それは「何かのマジック」でもない限り達成できないとした⁽³¹⁾。

アレクサンドラ・ハーモンは、同化政策の結果としての先住民の貧困を「発見」したメリアム報告書の功績を挙げながら、アメリカ社会における先住民の貧困を同化政策期以降の現象であると鋭く指摘する。19世紀末から20世紀の初頭、合衆国には東南欧やアジアからのいわゆる新移民が押し寄せ、ネイティビズムの機運とともに移民に対する同化圧力が急速に高まった。アメリカにやってきた移民は、職を得て生活を確立するために英語や社会制度を身につけ、アメリカ社会に同化することが求められた⁽³²⁾。しかしメリアム報告書が伝えているのは、移民に対して実践された同化のプロセスを先住民に当てはめ、アメリカのメルティングポットの中へ早急に溶けていくように促すことは先住民の貧困を招くという点である。つまり、先住民の貧困は必ずしも19世紀以前の保留地社会の崩壊や機能不全を意味するのではない。むしろ、(連邦資金を大規模に投入した)同化政策を行ったにもかかわらず、20世紀に至っても先住民が実際にアメリカ社会に「同化することができていない」というショッキングな状況の中で、はじめて構造的に認識され、言語化された概念であった⁽³³⁾。

(28) Ibid., 430-467.

(29) Ibid., 6.

(30) Ibid.

(31) Ibid.

(32) Adams, *Education for Extinction*, 5-27.

(33) Harmon, *Rich Indians*, 211.

3 貧困対策としての連邦先住民政策

歴史的にみれば先住民の貧困を発見したメリアム報告書が以後の連邦先住民政策に与えた影響は大きい。単純化を恐れずに言えば、1930年代以降の連邦先住民政策に通底するのはメリアム報告書を起点とする先住民の経済復興政策である。1960年代以降、連邦政府批判を展開するレッド・パワー運動も連邦政府の経済政策批判を一つの発端としていることから分かるように、国家にとっても先住民にとっても「経済発展」は先住民政策の最重要課題であり続けている。

まず、1930年代以降の連邦先住民政策を決定づけるのが、メリアム報告書の刊行から6年後の1934年6月18日に制定されたインディアン再組織法（Indian Reorganization Act, 以下、再組織法）である⁽³⁴⁾。大恐慌後の経済復興を掲げて就任したフランクリン・ルーズベルト政権下、先住民問題にも関心の高かったハロルド・イッキスが内務長官職につき、内務省インディアン局（以下、インディアン局）の局長職に先住民の権利擁護活動家であったジョン・コリアを抜擢した。ルーズベルト政権ではコリアの強力なリーダーシップのもとで先住民の経済的救済を目的とした、いわゆるインディアンニューディール政策が施行された。再組織法はその基盤となった⁽³⁵⁾。

再組織法は複数の法案を合わせたいわゆるオムニバス法で内容は多岐にわたるが、その柱となるのが部族自治体制の再構築であり、それは法案の序文が示すように先住民の経済発展を主たる目的としていた。具体的には、内務長官の監督下において、部族が部族憲法を制定し、それに基づき部族政府と部族経済共同体を設立して、土地の管理を含めた経済活動の意思決定機関とすることを提案している。同法はそのために、まずドーズ法を廃止し、さらに連邦政府が土地の購入、経済活動のための人材育成や職業訓練、教育も支援することを定めている。

これまでの再組織法研究では、同法が部族の再組織を提案した側面を同化政策からのラディカルな転換、あるいは部族主権の回復に向けた多元主義的政策の起点として評価してきた⁽³⁶⁾。しかし経済政策の側面からみれば、再組織法は部族を「企業化」するための政策の第一歩であったと言える。同法は、連邦政府主導で再組織した部族政府がこれまでインディアン局が担っていた先住民政策を間接的に担うことで、先住民を「部族政府」（とそれが代表する部族）単位でアメリカ資本主義社会に統合（同化）することを意図している。こうした政策は（先住民文化の保護を強く求めていたコリアや当時の人道主義者らが賞賛したように）、一見、部族コミュニティの文化や生活様式を尊重しながら先住民の資本主義社会への包摂を可能とする。連邦議会における法案審議でこの点

(34) 48 United States Statute, 984.

(35) Elmer Rusco (2000) *A Fateful Time: The Background and Legislative History of the Indian Reorganization Act* (Reno: University of Nevada Press).

(36) これまでの再組織法研究では再組織法体制を部族の自決に向けた政策的ななきがけとして肯定的にとらえてきた。Rusco, *A Fateful Time*; Vine Deloria Jr. and Clifford M. Lytle (1984) *Nation Within: The Past and Future of American Indian Sovereignty* (Austin: University of Texas Press); Lawrence Kelly (1983) *Assault on Assimilation: John Collier and the Origins of Indian Policy Reform* (Albuquerque: University of New Mexico Press); Donald Taylor (1980) *The New Deal and American Indian Tribalism: The Administration of Indian Reorganization Act, 1934-45* (Lincoln: University of Nebraska Press).

を批判した同化政策推進派の意見に対し、コリアは以下のように答える。

「これまでの政策（19世紀的な同化政策）は先住民から主体性、自尊心、活力、自由、そして自ら生活する力を奪ってしまうのです。この政策（再組織法）はそうではありません。むしろ、先住民が自由を受け入れ、自活力を獲得するためのものなのです。」⁽³⁷⁾（括弧は筆者注）

つまりコリアは、先住民を個人単位で同化するのではなく、部族というある種の企業体単位でアメリカ社会に統合すべきとする。前者は貧困を招き、後者は自活を促進しながら先住民を同化させるのである。ここで連邦政府は部族政府の組織化と運営を支援し、部族政府を基盤とした経済活動を推奨するという役割を担う。以後、本稿ではこの体制を「再組織法体制」と呼ぶ。

第二次世界大戦期前後、経済政策としての再組織法体制は議会内部における抵抗勢力や戦後の連邦予算削減により十分な成果を上げていない。実際に連邦議会では、再組織法がコミュニカルな先住民社会を支援する共産主義的政策であるとの批判が盛り上がり、1937年までに同法の廃案を求める六つもの法案が連邦議会に提出された。1945年、コリアはインディアン局長職の辞任にあたり、在任期間の成果として先住民のための土地が210万エーカー増加したこと、そして1935年と比較すると先住民の個人所得が300%上昇していることを挙げた⁽³⁸⁾。しかし、再組織法がドーズ法を廃止し、保留地の減少に歯止めをかけた功績は大きいといえる一方、収益の増加は先住民の退役軍人年金や戦中、戦後における賃金労働が影響しており、再組織法それ自体の成果とはいえない⁽³⁹⁾。

さらに1940年代後半から50年代には、戦後の反共主義や第二次世界大戦での先住民の活躍、さらには一部の先住民の収益増を理由に、先住民に対する連邦政策を終了する、いわゆるターミネーション政策の議論が連邦議会内部で優勢となっていく。議会はインディアン請求委員会の設立（1946年）、都市移住プログラムの開始（1952年）、先住民の管轄を連邦政府から州政府に移行する公法280の制定（1953年）を決定し、インディアン局は「文明化度」や経済活動の有無などを条件に、ターミネーション政策の対象となる部族の選別を開始した。ターミネーション政策では連邦政府による部族支援はもはや必要ないとする楽観主義のもと、再び先住民個人を早急にアメリカ社会に同化することが推進されたのである⁽⁴⁰⁾。ここでは、再組織法体制や連邦支援こそが、先住民の個人的な経済活動を妨げる障害とされた。戦後から60年代初頭までの連邦先住民政策は、先住民の貧困問題の解決を目指しながらも、その方法論としては、再組織法体制から19世紀型の強制的同化政策へと大きな揺り戻しを経験した。

しかし再組織法体制は、1960年代以降、先住民政策の基軸として再び強化される。その背景には二つの動きがある。一つは先住民による抵抗運動の始まりである。1961年6月13日から20日

(37) House Committee, *Readjustment of Indian Affairs: Hearings*, 73d Cong., 2d sess., 1934, 64–67.

(38) Harmon, *Rich Indians*, 213.

(39) Ibid.

(40) Donald Fixico (2012) *The Invasion of Indian Country in the Twentieth Century: American Capitalism and Tribal Natural Resources*, 2nd edition (University Press of Colorado), 49–102.

にかけて、全国 90 部族からの部族リーダー 400 名以上が出席した会議がシカゴで開催された⁽⁴¹⁾。いわゆるシカゴ会議である。それは 1940 年代以降、再組織法体制（そのもとで作られた部族政府）自体が、保留地の先住民に次第に受容されていたことも象徴する。戦後の保留地では部族政府のリーダーが中心となり全国アメリカン・インディアン会議（National Congress of American Indian, 以下 NCAI）を設立し、ロビー活動によって政治的発言権も獲得していった⁽⁴²⁾。再組織法体制は保留地の先住民にとって政治活動を行う現実的な選択肢となっていたのである。シカゴ会議は主としてこの NCAI 主導で行われた。

シカゴ会議の主張は、最終的に目的宣言（The Declaration of Purpose）としてまとめられた。目的宣言は「我々インディアンに対する政策は民主的でなければならない。自分たちの生きる道を選択する権利があるのだ」との主張から始まる。そこで再びスポットライトが当てられたのが再組織法体制である。目的宣言は、国家が再組織法体制を強化して「貧困と社会不適應の状態にある先住民」に対する「責任」を果たすべきであるとしたうえで、具体的な二つの要求をしている。一つ目に連邦政府の責任を一方的に廃止するターミネーション政策の廃止、二つ目に先住民による政策決定過程への参加である。シカゴ会議は、インディアン局の支援によって成り立つ現行の再組織法体制の限界を以下のように指摘する。

「我々は、内務省インディアン局長が部族の問題全般を真剣に取り上げることなど不可能であることは十分に分かっている。彼はオフィスを訪れた人々すべてと面会することはなく、必要であっても現地を視察できるわけでもない。部族の方針に個別に相談にのれるわけでも、資金を準備できるわけでもない……」⁽⁴³⁾

そのうえで、再組織法体制に必要なのはインディアン局に代わって「インディアン自身が……参加して、自分たちや部族の状況を改善し、山積する問題の解決策をできるだけ早急に連邦政府と検討」することであると主張した⁽⁴⁴⁾。つまり再組織法体制における先住民の決定権の一層の強化を提案したのである。

この先住民の主張（自分たちのことは自分たちで決める）は、1960 年代における多様なマイノリティ運動で使用されていた「自決（セルフ・デターミネーション）」の言葉を取り入れ、60 年代以降のレッド・パワー運動のスローガンである「インディアンのセルフ・デターミネーション」を生み

(41) “Statement of Purpose” in David Wilkins (2009) *Documents of Native American Political Development 1500-1933* (Oxford University Press), 135.

(42) Ibid.

(43) Ibid.

(44) Ibid.

出した⁽⁴⁵⁾。レッド・パワー運動ではこれまで国家のみが決定権を持ってきた先住民政策を「パターナリズム」との表現を用いて批判し、一方で先住民が政策決定過程にどのように参加できるのかが一つの焦点となった⁽⁴⁶⁾。目的宣言はその手段として再組織法体制の強化を訴えたのである。

しかし、その自決の具体的な手段については議論が分かれた。先住民によるさまざまな草の根運動の集合体であるレッド・パワー運動において、より急進的な改革を求める団体であるアメリカン・インディアン・ムーブメント（AIM）は、再組織法体制において内務長官の監督下に置かれた部族政府はインディアン局主導の「傀儡政府」とし、部族政府や NCIA を「アップル」や「飼い犬」と揶揄した⁽⁴⁷⁾。その運動のハイライトとなった 1973 年のウンデッドニーの占拠は、部族政府が先住民による正当な自己決定の手段としては機能していないことを訴えて展開されたものである。レッド・パワー運動の中では、先住民の自決は既定路線であったものの、そこに連邦政府がどのようにかわるべきかが、主要な論点の一つであった⁽⁴⁸⁾。

再組織法体制が再び強化された二つ目の背景には、先住民の自決には依然として連邦政府の支援が不可欠であるということを示した、いわゆるケネディ報告書がある。1969 年 11 月 3 日、上院インディアン教育特別委員会議長のエドワード・ケネディ上院議員によって、『インディアンの教育：国家的な悲劇、国家の挑戦』と名付けられた報告書が連邦議会に提出された⁽⁴⁹⁾。1967 年から約 2 年以上の期間をかけて、全国各地の保留地や学校、保健機関などを対象に先住民社会の実態調査をし、さらには連邦議会の公聴会を重ねて作成された先住民の教育政策についての報告書である。主として教育問題をテーマとしているが、その分析対象は貧困や生活環境にまで広げられている。

「5 万世帯が上下水道設備の整っていない不衛生な住居、その多くは粗末な小屋や崩壊寸前のトレーラーハウスに住み、平均収入は 1,500 ドルで全国平均よりも 75% も下回り、保留地の平均失業率は 40% で国内平均の 10 倍も高く、平均寿命は 44 歳で国民平均の 65 歳を大きく下回り、そして幼児の死亡率に至っては全国平均の 2 倍の多さである。数千のインディアンは職を見つけようと都市部に流れるが、手に職もなく、都市生活にもなじめない。その多くが失望し、打ちのめされて保留地に戻ってくるのである。」⁽⁵⁰⁾

(45) 例えば 1968 年から 69 年にかけて学生運動の拠点となったカリフォルニア大学バークレー校で組織されたマイノリティの学生らによるエスニックスタディーズ設立の運動では黒人学生、アジア系アメリカ人の学生、ラティーノ（+）の学生、そして先住民の学生それぞれが「自決」を訴えたカリキュラム改革を求めている。Harvey Dong and Janie Chen (2020) *Power of the People Won't Stop: Legacy of the TWLF at UC Berkeley* (Eastwind Books of Berkeley).

(46) Joseph Alvin Jr., Joanne Nagel and Troy Johnson, eds. (1999) *Red Power: The American Indian's Fight for Freedom* (Lincoln: University of Nebraska Press).

(47) Ibid.

(48) Thomas Biolsi (1992) *Organizing the Lakota: The Political Economy of the New Deal on the Pine Ridge and Rosebud Reservations* (Albuquerque: University of Arizona Press).

(49) *Indian Education: A National Tragedy, A National Challenge* (1969) Report of Committee on Labor and Public Welfare, United States made by Special Subcommittee on Indian Education, S. Res.80, 91st Cong., 1st Sess.

(50) Ibid., x.

調査員たちも「ショックを覚えた」とするこの先住民の貧困状況は、明らかにメリアム報告書以降の40年間の連邦先住民政策の失敗を意味していた。ケネディ上院議員は、これらの状況が「国家的な悲劇、不名誉である」としたうえで、「調査結果や提案を受けて我々に求められているのは、良心的な政策、過去の失敗の是正、そのために（先住民）政策に積極的にかかわることである」と主張した⁽⁵¹⁾。

この貧困の原因はどこにあるのか。ケネディ報告書のために上院インディアン教育小委員会における公聴会で発言したアメリカ・インディアン・アート協会の責任者ロイド・ニューの証言は、政策決定者たちに「思考の転換」の必要性を分かりやすく訴えている。

「ほぼ5世紀間、アメリカ・インディアンは、その文化と経済の在り方の根幹をゆっくりと侵されてきました。それは先住民にとって非常に過酷なプロセスでもあります。……しかし、彼らを助け、特に教育するための多様な連邦政府の試みの大半は失敗しました。おそらくその理由の一つは、インディアンは早々にその生活を捨て去り、アメリカのメルティングポットの中に入ることで、より良い生活が送れると考えられていたからでしょう。しかし……インディアンと土地の精神的結びつきは……移民社会のそれとは異なるのです。……それゆえ、都市移住、雇用支援、職業訓練、そして社会復帰に向けたリハビリなどの救済策は……（先住民の）自立を助けるには絶望的といえるほど失敗してきたのでしょ。」⁽⁵²⁾（括弧は筆者注）

つまり、先住民はその独自の価値観や精神世界を抱えてアメリカ社会を生きていること、それを引き受けることなしに連邦政府による経済政策はなりたたない、というのである。シカゴ会議以降のレッド・パワー運動における先住民の自決の要求と連邦議会に求められた「発想の転換」——つまり先住民の価値観や精神世界を重視しながら先住民の自活を支援すること——が1970年代以降の一連の先住民政策に反映されていくことになる。

すでに「貧困との闘い」を掲げていた当時のリンドン・ジョンソン政権は、1965年に経済機会法（Economic Opportunity Act）を制定し、部族に対する経済支援を開始している。特にアメリカにおける地域経済の活性化を目指し、連邦資金を大量に投入したコミュニティー・アクション・プログラム（CAP）は保留地の先住民も受給対象となった⁽⁵³⁾。さらに1968年には、先住民のリーダーシップと自決を尊重するジョンソン政権の先住民政策基本方針が発表された。ジョンソン政権がその自決の単位として想定したのが再組織法体制である。例えばCAPでは、部族政府がインディアン局をはじめとした政府の関係諸機関に補助金を申請し、各機関は申請のあった部族の要望の妥当性——例えば部族政府の建物や学校、住居、上下水道、道路、消防署などの建設——を申請書によって審査し、資金を出す⁽⁵⁴⁾。何が必要なかを決定する部族とそれに資金を提供する連邦政府の関係は、このころから「パートナーシップ関係」と表現されることになった。

(51) Ibid.

(52) Ibid., 139.

(53) 野口『インディアンとカジノ』, 139.

(54) Ibid.

レッド・パワー運動の高まりを背景に、このパートナーシップ関係は次のリチャード・ニクソン政権により具体的な方針となって引き継がれる。1970年7月8日、ニクソン大統領は先住民政策の基本方針として、

「過去を断固として清算し、インディアンの将来は彼ら自身の行動と決定によって決定すべき新しい時代の幕開けなのです。」⁽⁵⁵⁾

とし、そのためには「ターミネーションなき自決」つまり、先住民の自決を支援する連邦政府の存在が不可欠であると強調した。そのため、ニクソン大統領は正式にターミネーション政策を廃止し、さらにパートナーシップ関係の有効性も強調した。

「より重要な問題は……どのようにして連邦政府の責任を果たすかである。結論はインディアンが自分たちで政策方針を定め、そこに公的資金をより効果的に支給することである。その政策にもっとも影響を受ける人たち（先住民）が、その実施に責任を持つのである。」⁽⁵⁶⁾（括弧は筆者注）

ニクソン教書は1975年の「インディアン自決・教育援助法（以下、ISDEA）」によって制度化された。同法では「内務長官がインディアン部族の求めに応じて、再組織法によって規定された個々の部族組織と契約を結ぶ」こととし、部族は契約に基づいて資金を受けとり、部族政府がその具体的な用途を決定する制度が誕生した⁽⁵⁷⁾。

先住民の中では自決の手段としての再組織法体制（あるいは部族政府）に対する賛否があったことは前述した。ISDEAに至る連邦先住民政策のプロセスでは、レッド・パワー運動の急進派らが唱えた再組織法批判（つまり、内務長官の監督下に置かれた部族政府は先住民を代表していないとする声）は完全に無視され、NCAI寄りの再組織法体制が強化されている。一方、レッド・パワー運動の急進派らによって主張された自決は、あくまでも連邦政府を「悪」とし、それを突き詰めれば、皮肉にも連邦政府の役割の廃止（ターミネーション）を導くロジックを先住民自ら作り出してしまう。「自決かターミネーションかの二者択一ではない」としたニクソンによるISDEAの制定と再組織法体制の強化は、ある種の現実的な改革案として当時の先住民活動家らに受け入れられたと言えよう。ISDEAに至って、先住民の自決とは再組織法を合理的に運営することである、という着地点をレッド・パワー運動と連邦政府の双方が見出したといえる。以後、連邦先住民政策において自決の単位を巡る本質的な議論は行われなくなり、再組織法体制を基盤とする部族自治は、少なくとも政府側においては「先住民の正義」を代弁する言葉として定着する⁽⁵⁸⁾。一方、再組織法体制批判は20世紀末から21世紀にかけての先住民研究や先住民アクティビズムの中で改めて取り上

(55) Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon, (July 8 1970), 564-567.

(56) Ibid.

(57) Ibid.

(58) Johnson, Josephy Jr. and Nagel, eds. *Red Power*.

表1 経済開発局から先住民政策のために割り当てられた額の州別内訳
(1966～1977年, 単位ドル)

アラスカ	36,017,044
アリゾナ	116,461,914
カリフォルニア	15,947,203
コロラド	5,205,300
フロリダ	4,628,298
アイダホ	10,788,179
アイオワ	796,000
カンザス	1,841,969
ルイジアナ	221,100
メイン	3,727,362
マサチューセッツ	146,050
ミシガン	5,654,295
ミネソタ	16,928,579
ミシシッピ	3,481,575
モンタナ	31,929,133
ネブラスカ	8,054,300
ネヴァダ	8,477,533
ニューメキシコ	37,927,795
ニューヨーク	9,821,820
ノースカロライナ	4,057,705
ノースダコタ	23,865,492
オクラホマ	32,551,495
オレゴン	10,202,891
サウスカロライナ	259,130
サウスダコタ	24,481,227
テキサス	4,117,600
ユタ	6,709,504
ヴァージニア	195,000
ワシントン	37,942,322
ウィスコンシン	20,769,120
ワイオミング	6,166,214
その他	10,066,734
計	499,439,883

げられていくことになる⁽⁵⁹⁾。

実際、60年代後半から70年代前半にかけて、全国的に先住民部族に対する政府の支出は増加した。この間、内務省の経済開発部門や商務省の経済開発局、ニクソン大統領肝煎りのマイノリティ企業局、農務省の郊外開発局などが、それぞれ部族支援のための予算を捻出している⁽⁶⁰⁾。これらの予算の分配過程や用途についてはさらなる調査が必要であるが、例えば経済開発局による州ごとの部族支援支出額が示しているように、支援は全米の部族を対象になされており、また部族成員数の多いアラスカ、アリゾナ、モンタナ、ニューメキシコ、サウスダコタ、オクラホマ、テキサス、ワシントンなどに比較的多くの資金が投入されている⁽⁶¹⁾（表1⁽⁶²⁾）。

しかし、こうした経済支援の具体的成果については疑問視されている。実際、部族支援政策が開始された1970年代に一部族あたりの総額やその用途、さらには成果についての詳細な調査は行われていない⁽⁶³⁾。その実態は、次のロナルド・レーガン政権において次第に明らかになった。1983年1月23日、レーガン政権はその先住民政策の基本方針で、「官僚主義的な予算分配では、連邦政府が部族政府の維持を一方的に支える役割を担い、それこそが部族の依存を永続化させている」として、ニクソン体制を振り返る。その背景には、ニクソン政権での多方面にわたる部族支援が、実際の部族の自活にはつながっていないという実態がある⁽⁶⁴⁾。1987年より先住民の経済発展について調査しているハーバード・プロジェクトは、「80年において先住民の中では平均年収が2,500ドル以下

(59) 例えば Alfred Taiaiake (2009) *Peace, Power Righteousness: An Indigenous Manifesto* (Second Edition, Oxford University Press) 参照。

(60) A letter from Comptroller General of the United States to the President of the Senate and the Speaker of the House of Representatives, "Indian Project Report" Controller General of United States to the President of the Senate and the Speaker of the House of Representatives, undated.

(61) "Indian Project Funded By EDA, August 26, 1965 to September 30, 1977," U.S. Department of Commerce, Economic Development Administration, December, 1977.

(62) Ibid.

(63) 例えば1970年代におけるナバホと連邦資金については "Dependence and Underdevelopment," in Roxanne Dunbar Ortiz, ed. (1979) *Economic Development in American Indian Reservations* (Native American Studies, University of New Mexico, Department Series no.1, University of New Mexico), 95.

(64) Ibid.

の家庭が14%（全米の3倍）を占め、保留地内の家庭に限定すれば45%が貧困レベル以下の収益しか得ていない。さらには、保留地の21%の家庭が屋内にトイレを持たず、16%は電気が不通で、54%はセントラルヒーティング機能のない家に住んでいた」との調査結果を出した⁽⁶⁵⁾。

レーガン政権は「理念ではなくアクションが必要である」とし、ISDEAの運用についてさらなる踏み込んだ提案をしている。それは、連邦政府が経済的な支援をするだけでなく、部族政府が「自らそのコストを担えるように」部族単位での経済活動を推奨する積極的な支援策である。そこで着目されたのが保留地の天然資源やエネルギー資源であった。

「林業、漁業などの自然資源は、多くの部族に経済発展をもたらす可能性がある。部族政府にはこれらの自然資源の開発をどの程度、いかなる手段で進めるか検討する責任がある。連邦政府の責任とは、部族がこうした経済発展の機会を生かすのを遮ることではない。エネルギー資源についていえば、インディアンの土地に眠る膨大な石炭、石油、ガス、ウラニウム、その他の資源を慎重に開発、運用することは、インディアン部族にも国家にも利益を生む。多くの部族が実践しているように、これらの資源は保留地全体の経済発展の基礎となりえるし、同時に我々の国家の石油輸入量も減らせるのだ。」⁽⁶⁶⁾

すでに自然資源の利用に乗り出した部族の事例を挙げて、保留地の資源開発を推奨するレーガン政権は、同年には部族の経済開発のための大統領委員会を設立した。この委員会の目的は、「保留地の経済発展を妨げる現行の連邦法、規制、手続き上の障害などを見極め……それらを取り除くための変革や政策」を施行し、保留地の経済活動を推進し、収益を上げることである⁽⁶⁷⁾。1980年代以降、保留地におけるカジノ産業や天然資源や観光資源を用いたさまざまな部族産業の発展の背景には、レーガン政権における経済活動の積極的な支援があった。

レーガン政権における部族の経済活動支援策はアカデミアからもサポートされた。特にハーバード大学のステファン・コーネルとジョセフ・P・カルトはフォード財団とノースウェスト財団のサポートを受けて、1986年に先住民の経済発展のためのハーバード・プロジェクトを立ち上げている。以後、同プロジェクトは今日に至るまで保留地における経済活動の実態調査とともに、各部族に対して経済活動を促進するためのさまざまな提言を発信し続けている。コーネルらは1980年代における先住民の貧困の諸要因は部族ごとに異なるとしながらも、経済発展に必要な条件は、部族内の意思決定機能や部族政府の運営体制を効率化させ、部族の資源を最大限利用するための業種やプロジェクトを選択することであると。そのためにコーネルやカルトらは利益を上げた部族の

(65) Stephen Cornell and Joseph P. Kalt (1989) "Pathways from Poverty: Development and Institution-Building on American Indian Reservations" *Malcolm Wiener Center for Social Policy, John F. Kennedy School of Government, Harvard University* (Harvard Project on American Indian Economic Development), 3.

(66) Ronald Reagan "Statement on Indian Policy by the President," January 24 1983, Executive Office of the President, Washington, D.C.

(67) Robert G. Ainsworth (1989) "An Overview of The Labor Market Problems of Indian and Native Americans, National Commission for Employment Policy," Research Report, No. 89-02.

事例を共有し、業種ごとにセミナーを開催しながら、部族の経済活動を支援した⁽⁶⁸⁾。その長年の成果として、2000年、保留地の経済発展の歴史と現状、課題をまとめた書籍がハーバード大学から出版されている⁽⁶⁹⁾。

4 パートナーシップ関係と自己責任論

前節でみてきたように、ニューディール期以降の連邦先住民政策は、部族と連邦のパートナーシップ関係を構築し、レーガン政権以降、それは部族の経済活動を直接支援する経済復興策として引き継がれた。アメリカ商務省の報告によれば1992年、保留地全体では102,000件の部族ビジネスが展開されており、2002年にその数は約2倍の206,000件となった。その80%が1980年以後に立ち上げられている⁽⁷⁰⁾。この増加率はアメリカ全体で新たな企業が誕生する速度を大幅に上回る。

具体的に保留地内の経済活動の事例はさまざまであるが、ハーバード・プロジェクトは1990年代までに特に利益を上げた部族産業の一部としてブラックフィートの石油産業（モンタナ）、セミノールのカジノ産業（フロリダ）、トゥラリップのショッピングセンター（ワシントン）、ポタワトミの食料品店や銀行（オクラホマ）、フラットヘッド保留地におけるハイテク産業（モンタナ）、その他、多くの部族が参入しているスキーやゴルフリゾート経営などを挙げる。また、部族成員個人がバーガーキング、ハミルトンインなどのフランチャイズ企業を経営し、建設会社、自動車修理工場、牧畜業などの個人事業主となるなど、保留地内の産業形態も多岐にわたる。以後、現在までの30年間で部族企業の数や種類はさらに多様化している。

こうした保留地産業の中でとりわけ多くの部族が参入し、成功を収めたのがカジノ産業であろう。賭博は州法の規制下で運営されている。1970年代、フロリダやカリフォルニアの諸部族は、保留地が連邦信託地として州法の適用を受けないという法的地位を利用して、保留地内にビンゴ場を設置し一躍大成功を収めた。1980年代には部族産業に利益を見出したさまざまな融資会社や投資家たちによる資金や技術援助と、高額賭け金カジノの誘致、さらには保留地でのカジノ産業を合法とする司法判決や立法措置もあり、全米の部族カジノ産業全体の収益は急上昇した。2006年にフロリダ州のセミノールが有名なハードロックカフェを買収したことはその収益の大きさを象徴する⁽⁷¹⁾。

確かに、レーガン政権で推奨された部族の積極的な経済活動は、21世紀において一定の成果を上げているようにも見える。では、現代において先住民を「もっとも貧しい人種」とする原因は連邦先住民政策のどこに見出せるのか。

ハーバード・プロジェクトが示している通り、その理由は個々の部族のケースによって大きく異

(68) Stephen Cornell (1989) "Tourism and Economic Development: Considerations for Tribal Policy and Planning," *Malcolm Wiener Center for Social Policy, John F. Kennedy School of Government, Harvard University* (Harvard Project on American Indian Economic Development).

(69) The Harvard Project on American Indian Economic Development (2008) *The State of the Native Nations: Conditions under U.S. politics of Self-Determination* (Harvard University Press).

(70) Ibid., 118.

(71) Ibid., 131.

なる。経済発展のための天然資源、人的資源の欠如、保留地の地理的条件、非先住民企業の参入による利益の不当搾取、相場よりも極度に安い人件費、部族政府のリーダーシップ不足など、部族と連邦のパートナーシップ関係を機能不全とする部族特有の環境がある⁽⁷²⁾。もちろん、ハーバード・プロジェクトの調査が決定的に取りこぼしている他の理由、例えば、環境破壊や社会的な差別、保留地成員の流出なども保留地には山積しており、経済活動はそうした個別の問題と密接に関連する。

しかし、連邦先住民政策に焦点を当てた本稿の視点から言えば、その根本的な原因はこのパートナーシップ関係そのものとも言えよう。一つの部族を「企業化」するこの制度は、アメリカ先住民という人種のカテゴリー全体の貧困を一様に救済することはないし、それを目的とはしていない。

それをとりわけ端的に示しているのが、近年の部族間の収入格差の広がりである。例えば表2は個々の部族カジノの収益幅を示している。501件のカジノのうち34件は収益が年間2億ドルを上回り、全体の収益の約半分を占める一方で、半数以上のカジノが年間2500万ドル未満の収益しか上げていない。これは収益を上げる部族が「リッチ・インディアン」として可視化されるのに対し、多くの部族はたとえカジノを作っても十分な収益を得ていないことを示す。カジノ産業で言えば、経済的な成功は個々の部族の運営能力と、そして何よりも立地という「幸運」に依拠しているのである⁽⁷³⁾。

表2 部族カジノの収益額の分布⁽⁷⁴⁾

収益幅	カジノ数	全収益に占める割合 (%)
2億5000万ドル以上	34	46.6
1億ドル以上2億5000万ドル未満	59	28.6
5000万ドル以上1億ドル未満	52	10.9
2500万ドル以上5000万ドル未満	69	7.2
1000万ドル以上2500万ドル未満	94	4.6
300万ドル以上1000万ドル未満	91	1.8
300万ドル未満	102	0.3
計	501	100.0

サウスダコタにあるローズバッド保留地に設立された「ローズバッド・カジノ」も収益をほぼ上げていないカジノの一つである。ローズバッド保留地では部族の収益の90%が未だ連邦政府からの補助金である。部族はその資金で部族政府を運営し、そこに一部の部族成員を雇うが、残りの先住民の生活にまわせる資金はわずかである。もちろん、そうした資金が具体的な経済活動に充てられることはほとんどない。ローズバッド保留地は地理的な条件から農業に向かず、都市部から離れた立地条件では保留地外からのアクセスを期待するカジノ産業や観光業などの経済活動も困難であ

(72) Cornell, "Pathways from Poverty," 1-9.

(73) 野口『インディアンとカジノ』201

(74) Ibid.

る。結果として保留地内の失業率は高くなる⁽⁷⁵⁾。こうした部族は、独自に利益を上げることがを推奨するパートナーシップ関係を実践できる環境にない。

経済活動を困難とする部族に追い打ちをかけたのが、レーガン政権による先住民政策予算の削減である。レーガン大統領は就任直後、新自由主義的な経済政策として国内問題全般にわたる支出削減と減税の方針を打ち出した。部族の経済活動を第一に推奨すべきとするレーガン政権の先住民政策は、先住民政策予算の削減と表裏一体で進められたのである。部族が自ら収益を上げれば、パートナーとして経済活動の支援を担う連邦政府の支出を削減することを正当化できるわけである。1983年に約15億ドルであった先住民政策関係の予算は1987年には9億2300万ドルにまで削減された⁽⁷⁶⁾。

パートナーシップ関係は国家の経済政策次第で保留地への補助金額が増減するという不安定さと常に表裏一体である。連邦資金の削減はローズバッド保留地の事例のように政府支援に依存する部族社会を直撃した。それに加えて各部族は限られた連邦資金を得るためにさらなる「競争」にさらされ、必然的に、情報力、組織力、技術力や労働力、そして部族政府の強いリーダーシップで資金申請ができる部族がより多くの資金を恒常的に獲得できる構造が作られた。部族の経済活動を促進して連邦の介入は最小限にするという新自由主義的なロジックの中では、収益を上げる部族が一層豊かになり、貧しい部族は一層貧しくなるというサイクルが生まれた⁽⁷⁷⁾。これによって、ローズバッド保留地では2000年の失業率が82%にもなった一方で、セミノールはハードロックカフェを買収するという事態が起こるのである。ローズバッド保留地において人々が生き抜いていける理由は、経済活動ではなく、保留地における親族や大家族間のつながりであり、また極端に貧しい人々を救済する社会的な互助作用である⁽⁷⁸⁾。

歴史学者のトーマス・ビオルシは、20世紀の連邦先住民政策の基礎となる再組織法体制は「先住民が部族として資本主義社会に参入するために構築された自治体制」であるとする。この体制は、特にレーガン政権期から現代に至るまで、先住民を新自由主義の渦中に置き、その自立的な経済活動を推奨してきた。部族は自決の単位であると同時に、経済活動の単位となり、それによって部族が収入を得る機会が確かに増加した。ビオルシは「こうした経済活動が個々の部族の生活状況を改善させてきたことは間違いない」としながらも、この体制が部族の貧困を「個々の部族それ自身の責任と可能性」の問題として放置していることを問題視する⁽⁷⁹⁾。

ビオルシは先住民の部族自治と貧困の関係を以下の通りに指摘する⁽⁸⁰⁾。

(75) Thomas Biolsi (2010) "Even If They Have Their Own States...The Immiseration of Indigenous Peoples in the US," *Journal of Contemporary Thought*, Vol. 32, 69-89.

(76) Dean J. Kotlowski (2008) "Backlash to Bingo: Ronald Reagan and Federal Indian Policy," *Pacific Historical Review*, Vol.77, No.4, 617-652; Randall K. Q. Akee, Katherine A. Spidle, and Jonathan B. Taylor (2015) "The Indian Gaming Regulatory Act and Its Effects on American Indian Economic Development," *Journal of Economic Perspectives*, Vol 29, No.3, 189.

(77) Harvard Project, *The State of the Native Nations*, 121-135.

(78) Biolsi, "Even If They Have Their Own States," 78-87.

(79) Ibid.

(80) Ibid.

「アメリカ社会では、先住民でなければ自らのコミュニティで生活していても基本的人権として最低限の生活が保障される。しかし先住民は部族コミュニティが政治的自決を主張しているので、経済活動を成功させる部族はより豊かになり、経済活動を行えない部族は最低限の生活保障から取りこぼされていくというサイクルに陥ってしまう。」

つまり、資本主義体制と部族自治が結びつくと、貧困化した部族をその外部から救済するロジックが生まれにくいとする指摘である。ローズバッド保留地の貧困は、まさに資本主義の上に築かれた部族自治ゆえに手付かずにされているといえる⁽⁸¹⁾。

ニクソン政権以降、すべての大統領がその公式な先住民政策として部族のセルフ・デターミネーションと部族自治を支援し、部族と連邦のパートナーシップ関係を尊重している。しかし部族自治と貧困の関係性を分析すれば、これらの政権の先住民政策を「国家の責任」や「ポリティカルコレクトネス」を掲げるリベラルな政策の象徴としてのみとらえることはできない。それはパートナーシップ関係そのものが生み出した多くの部族の貧困の上に成り立つ政策なのである。

おわりに

1920年代以降、連邦政府は部族単位での経済活動を促進する再組織法体制を軸に先住民に対する経済政策を実施してきた。1960年代に先住民の自決が叫ばれて以降、この体制は連邦政府と部族のパートナーシップ関係と表現され、さらに80年代以降のレーガン政権では新自由主義的な経済政策のもとで部族の企業化が一層顕著に進められた。

カジノ産業を含めた部族主体の経済活動は先住民の生活環境を改善してきたことは間違いない。そして、近年のカジノ部族の取り組みから分かるように、部族産業は部族の文化的自治と強く結びついている。部族は収益金を用いて、言語の復活、博物館や図書館、部族学校などの設置、奪われた遺骨の返還、部族史の執筆や刊行などを行う。経済活動による収益がなければ決して実現しなかった新たな部族コミュニティ作りが進んでいるのである⁽⁸²⁾。

しかし部族産業の発展は先住民全体の貧困の解決にはつながらない。レッド・パワー運動期以降、部族政府を主体とする自決の手段である部族自治の体制は連邦先住民政策に定着し、それらがあたかも「アメリカの正義」の象徴であるかのように積極的に言及され、かつ実行されてきた。またアカデミアにおいても、部族のリーダーたちにとっても、部族自治は脱植民地主義的な先住民と国家関係の象徴であるかのように支持されてきた。だが部族自治は、部族の経済的な自己責任論と表裏一体である。問題は部族が資本主義の中で自治を叫べば叫ぶほど、彼らは経済的救済を要求できなくなるという点である。そこでは一部の部族が経済的な成功を得るが、多くの部族の貧困は放置される。連邦先住民政策から検証した場合、これが21世紀におけるアメリカ先住民の貧困の根本的な原因であろう。部族自治が新自由主義的な自己責任論の中に投げ出された時、部族自治はあ

(81) Ibid.

(82) Kumiko Noguchi (2020) "Keeping the Indian Tribal Community Together: Nation Building and Cultural Sovereignty in the Indian Casino Era," *The Japanese Journal of American Studies*, No.31, 133-156.

る種の「抑圧」の象徴ともなる。

本稿では、ホワイトの「依存関係論」を発端に、先住民の貧困を20世紀の連邦先住民政策、特に連邦と部族のパートナーシップ関係に焦点を当てて論じてきた。なお、本稿では、冒頭に示した依存関係論に対するもう一つの批判的観点、つまり先住民による主体的な経済活動への視点を掘り下げていない。依存関係論においては、20世紀以降に展開された先住民による抵抗や戦略としての経済活動に対する具体的な視点が欠如していた。貧困に対する先住民の積極的な「抵抗」を見逃す態度は、15世紀以降に伝染病や植生の変化に対する先住民の「無力さや無策さ」を強調する「処女地理論」と思考の根幹を等しくする。先住民は、自らを巻き込んで展開された再組織法体制やパートナーシップ関係にどのような利益を見出し、また、どのような批判を展開してきた（いる）のか。そうした問いに答えることは、自決のスローガンのもとに展開されたレッド・パワー運動を、連邦政府による経済政策との交渉の場、あるいは先住民の貧困や生活の改善を目指した社会改革運動の場として見つめ直し、その功績と課題を改めて先住民の現代史に位置付ける試みともなる。20世紀から現代に至るまでさまざまな側面——アクティビズム、学問、経済活動、コミュニティ活動——から行われてきた連邦先住民政策に対する先住民の抵抗については今後の分析の課題としたい。

（のぐち・くみこ 明治学院大学国際学部准教授）