アラスカ先住民の corporation 方式による土地所有権の確立過程について —ANCSA of 1971 の成立までを中心に—

奥田 郁夫（名古屋市立大学）

Landownership Settlement among the Alaska Natives through corporation system: The Legislation of the Alaska Native Claims Settlement Act

Ikuo Okuda (Nagoya City University)

This paper investigates why the Alaska Natives wanted the corporation system of landownership when Alaska Native Claims Settlement Act of 1971 was legislated. For this purpose, I refer to Barry Jackson who contributed to and influenced the draft of this act.

This study clarified the following:

The Alaska Natives adopted the corporation system, not the allotment or reservation (trust) system. The corporation system had been proposed since around 1910 for forest conservation in the

Indian reservations in the lower 48 states. Jackson imported this idea into the draft. The Alaska Natives preferred communal landownership because they wanted to maintain their economic independence. Further, they also wished to be politically independent of the federal government.

However, in reality, the geographical area they communally occupied was the same as a reservation. The difference was that the corporations permitted self-determination. The Alaska Natives did not want to be under the control of the federal government.

1. はじめに

アラスカ州の総面積（陸地）は、およそ 3 億 7,160 万 acre（約 149 万 km²）で、内訳は、連邦所有地 2 億 4,200 万 acre、州有地 8,950 万 acre、および先住民所有地 3,740 万 acre（その他に、先住民以外の民有地が 270 万 acre）である（2000 年現在）。

アラスカは 1867 年にロシアから譲渡されたが、「1971 年アラスカ先住民の請求にもとづく継承的不動産設定法」（Alaska Native Claims Settlement Act: ANCSA）まで土地の所有権が確定されなかった。ただし、1884 年基本法 Organic Act において、土地の最終的な配分は、将来、連邦議会の立法によって定める、とされた。さらに、1958 年アラスカ州制定法 Alaska Statehood Act は、州政府自身がおおよそ 1 億 200 万 acre を取得するなどとした（Sec. 6. (b)）。

本稿では、1971 年 ANCSA において、アラスカ先住民（Indians, Aleuts, and Eskimos）が、株式会社 corporation 方式にもとづいた土地所有権の確立を図ってきた経過を明らかにする。以下 2. では、

まず、主として旧 48 州においてアメリカ先住民 American Natives の自立に向けた株式会社方式の土地所有が提案されるようになった経緯についてみてみたい。さらに 3. では、ANCSA の起案に関わったバリー・ジャクソン Barry Jackson の考え方を振り返りながら、ANCSA において、最終的に株式会社方式はどのような形で具体化されたのか、検証する。

2. アメリカ先住民の自立に向けた株式会社方式が具体化されるまでの経緯

(1) メリアムレポート Meriam Report（1928 年）以前

1887 年に制定された土地配分法 General Allotment Act は、旧 48 州の先住民に、彼らの居住地を個人単位で分割所有することを認めた（アラスカへの適用は 1906 年）。それによって、先住民が外部世界に同化していくこと assimilation が期待された。

しかしながら、しばしば、個人所有化された土地は、25 年の信託期間中猶予されていた固定資産税

(州政府)の支払いが発生したとたん、その支払いが困難なために売却され、先住民が生活の場まで失ってしまうような事態がみられた。また、分割所有化されなかった土地は連邦政府によって非先住民の定住に供された。その結果、先住民の保有する総土地面積は、1887 年から 1934 年の間に、1 億 3,800 万 acre から 4,800 万 acre へと大幅に減少した。土地配分法は、先住民の窮乏化に拍車をかける、という結果になった¹⁾。

以上のような状況に対して、1910 年代に入る頃には、土地の分割所有化を止め、株式会社方式で共有財産を管理する方式が提案されるようになった。

たとえば、ローラ・コーネリアス Laura Cornelius (結婚後; Laura Kellog; オナイダ族 Oneida 出身) は、1911 年のアメリカインディアン協会 Society of American Indians の創設に際して、インディアン株式会社の設立を提案した。インディアンの資産に関する法的保護を失わせることなく、インディアン局 Bureau of Indian Affairs の権限を制限し、インディアンの独自の意思決定が可能となること、がその目的であった。

この株式会社方式の条件としては、①株式の保有数に関わらず、議決権は一人一票とする ②株式の譲渡には、取締役会全員の合意が必要であり、かつ、社外への譲渡は認められない ③株式会社の資産は連邦政府の信託財産 trust status とする (ただし、一定期間経過後、信託は解除され、課税対象となる)、などが考えられた。このような考え方は、新部族主義 new tribalism とも呼ばれた²⁾。

(2) メリアムレポート

メリアムレポートの目的は、1920 年代の先住民政策の問題点を洗い出すことにあった。そのため、実態調査は、ほぼすべての西部諸州におよび、居留地、先住民保護事務所 agencies、病院や学校、および先住民が移住した先のコミュニティにもおよんだ。訪問先総数は、95 箇所であった。

この報告書で株式会社適用の実験対象となりうる、と考えられたのは、オレゴン州のクラマス居留地 Klamath Reservation とウィスコンシン州のメノミニエ居留地 Menominee Reservation であった。これらの居留地は、豊かな森林資源に恵まれていた；

「したがって、問題は(森林)資産を全体として、大いなる国家的資源として、どのように保全すべきか、また同時に、現在の所有者である先住民の発展

のためにいかに活用すべきか」である、と考えられた。

当時は、木材の売上は、いったん部族基金 tribal fund に収納され、ひとびとの必要に応じて配分されていた。ときには、個々人に直接現金で支払われた。

そのため、クラマス・インディアンの中には、「ただちにすべての木材を販売し、その収入を個人に配分」する、という提案をするものもあった。

しかしながら、本報告書のスタッフは森林域を個々人に分割して配分する (allotment) という考え方には反対であった。国家経済の観点からみた場合、森林の伐採跡地についての最善の策は、これを森林に戻すことである、と指摘した上で、個人個人にはその植林および管理にかかる費用を負担できるだけの資金もなければ、そうすべき動機付けも働かない、としている。ここに、居留地内に株式会社を組織し、伐採による利益を株式の配当を通じて先住民に配分しつつ、森林の保全も図っていく、という方向性が成立する。ただし、株式会社の取締役会メンバーには、当面の間、連邦政府関係者を含み、連邦政府の法的規制に従って運営されるものとする、とされた。そして、この間に、先住民のひとびとは、資産管理の経験を積むことができる、ともした³⁾。

(3) 1934 年インディアン再編成法 Indian

Reorganization Act (アラスカへの適用; 1936 年)

インディアン再編成法の趣旨は、株式会社方式によって先住民の生活の改善を図る、という点にあった。1933 年にインディアン局長官に就任したジョン・コリア John Collier は、メリアムレポートにも触発され、この法律の成立に努めることになった。

本法律は、先住民に対し、①内務省長官の設立認可による株式会社方式にもとづく経済活動の権利や、自治のための規則を定めることなどを認める、とした。この株式会社の活動に必要な費用を賄うために、上限 1,000 万ドルのリボルビング基金 revolving fund が予算化された。また、職業教育のための費用も予算化された。ただし、② 1887 年土地配分法などによる居留地の個々の先住民への分割配分を今後は認めない、かつ、③いかなる先住民の土地に関する信託統治についても、今後法律上の変更が生じない限り、これを継続する、とした⁴⁾。

本法律は、個人主義的な株式会社方式 (①) と、居留地・信託統治方式によるアメリカ先住民の保護 (②および③) とを同時に追い求めるものであった。

3. アラスカ州；ANCSA にみる株式会社

第2次世界大戦に出征した先住民の若者たちは、外部世界への社会進出の一兵士でもあった。戦争が終わった年、インディアン局長官ジョン・コリアも退任した。それとともに、コリアを中心とした新部族主義のひとびとも、一線を退いていった。そして、そのあとには、信託統治の終結 termination によって「自主独立できる」あらたな先住民像が形作られていくことになった。

以上のような背景のもと、アラスカ州では、1950年代の後半には、1884年基本法に認められていた先住民の土地所有権の確立に向けた動きが活発化していった。

たとえば、1958年州制定法に定められていた1億200万 acre の土地取得の権利にもとづいて、州政府は1961年にミント・レイクス地域 Minto Lakes region をリクリエーションエリアとし、フェアバンクスからの道路を建設しようとした。この開発計画は、先住民の既得権としての狩猟、漁労およびその他のわな猟と干渉することになった。

かつ、1966年に先住民側の統一的な交渉団体アラスカ先住民連合 Alaska Federation of Natives が結成され、ここに州政府対先住民、という対立の構図ができあがった。

そして、1968年ノース・スロープ North Slope のブルードウ湾 Prudhoe Bay で、Atlantic-Richfield Company と Humble Oil の2社によって大型の油井が発見された。この油井から原油をアラスカ州外に搬出するには、南の不凍港バルディーズ Valdez までパイプラインを敷設することが必要であった。そして、このパイプラインを敷設するには、土地の所有権の確定がまずもって不可欠とされた。なぜならば、1884年基本法は、「先住民の現状の土地利用を妨げない」としていたため、このパイプラインの敷設には、土地利用をめぐる先住民との係争が不可避だったからである。

しかしながら、時間が前後するが、1966年にはすでに当時の内務省長官スチュワート・ユードル Stewart Udall によって「土地（取用）凍結 land freeze」が宣言されていた。これは、先住民の土地取得候補地の選択が終わるまでは、州政府の土地取得を棚上げする、というものであった。そのため、原油採掘の2社だけではなく、原油採掘のリース lease 料を

収受する州政府にも、土地所有権の解決を急ぐ理由があった。

(1) 信託統治の終結と株式会社

1953年以降本格化した旧48州における信託統治終結の際には、各部族が本来有していた土地の所有権を放棄することに対して、連邦政府による補償が行われた。ここでは、先行事例として、クラマス・インディアンについてみておきたい。

クラマス・インディアンの場合は、1961年に信託統治の終結が図られた。その際、連邦政府の信託下に残るか否か、個々人が投票することになった。その終結の具体的な内容は、以下の3点であった。

①全投票登録者数2,133人中、1,659人は、土地所有権の放棄と引き換えに、補償金（一人当たり4万3,000ドル）を得ることを選んだ。

②信託下に残留することを選択したのは、積極的に投票した80人および投票しないで自動的に残ることになった378人を加えた458人であった。しかしながら、これらのひとびとも1969年には信託関係の解消を選ぶことになった（総投票者数が全投票登録者数に一致しない理由は不明である）。

③信託関係の下にあった1961年以降、残留したひとびとには自分たち自身に関する決定の自由な権限がなきに等しい状態に置かれた。

①および②の結果得られた補償金は、価格が不当に吊り上げられた自動車やテレビ、その他の消費財などに費消されてしまい、やがて元の貧しさに戻ってしまった事例が少なくなかった、という⁹⁾。

ANCSAの要求が本格化した1960年代には、これらの事実はアラスカ先住民の知るところであった。

(2) ANCSA 原案の作成とバリー・ジャクソン

バリー・ジャクソンは弁護士出身の政治家で、1968年に州知事の下に設置されたアラスカ土地請求作業組織 Alaska Land Claims Task Force に参加し、ANCSAの起案に携わった。そのため、ANCSAには、ジャクソンの考え方が少なからず反映されている。クラマス・インディアンのように、信託統治の終結にともなう処理において、土地を失うことの危険性をジャクソンは十分に認識していた。また同時に、アラスカ先住民のほとんどが新たな居留地の設立に反対である、ということも確かなことであった。したがって、ジャクソンにとっての選択肢の幅は、実

はそれほど広くはなかった。

すなわち、①居留地という形式は採らずに、自分たちの土地は保持する ②また同時に、コミュニティ外に居住する先住民との連携が保たれるよう、努力する ③かつ、インディアン局の介入はできるだけ排除し、先住民の自由度を確保したい、というのがジャクソンが考える ANCSA に盛り込まれるべき主要な点であった。先住民にも、ふつうの「アメリカ人」として、移動、職業選択の自由が必要である、とジャクソンは考えた。さらに、自給自足生活 subsistence のひとつとにも、十分な生活の基盤を残したい、という条件もあった。

以上の条件を満たすものとして、株式会社方式の土地所有が提案されるにいった。ただし、インディアン再編成法におけるそれが連邦政府（内務省）認可であったのに対して、ANCSA のそれは州政府認可である点が異なっている。ここにも、地域の自主性を重視しようとするジャクソンの考え方がよく反映されている。

この株式会社方式は二重構造になっており、アラスカ州内の先住民所有地を 12 の地域会社 Regional Corporation に分割し、かつその地域会社内に総計で 200 余のコミュニティ会社 Village Corporation が存在する（「コミュニティ」の定義は、人口の半分以上が先住民、かつ、その人数は 25 人以上、というものである）。そして、コミュニティ会社には、土地表面 surface estate の権利だけが配分され、地下 subsurface estate（資源）の権利は、地域会社に配分された。このことが意味するところは、個々のコミュニティの土地保有を確実なものとした上で、地下資源の管理を地域会社が行い、その利益の配分に責任をもつ、ということである。詳細については、以下の 3) で述べる⁶⁾。

(3) ANCSA

1968 年 1 月には、ANCSA 原案がアラスカ土地請求作業組織によって提示された。以後 1971 年の連邦議会 ANCSA 成案に至るまでには紆余曲折があったが、つぎの 3 項目が骨子である点は変わらなかった。ひとつは、ANCSA によって先住民が土地を喪失することへの補償金を連邦政府が支払う、ということ。ふたつには、州政府も先住民が失うことになった土地から産出する原油採掘などのリース料の一部を補償金に充てる、ということ。および、土地は株

式会社をその所有主体として配分する、ということであった。

アラスカ先住民に配分された土地総計 4,000 万 acre の内訳は、

①コミュニティ会社には、土地表面の所有権を 2,200 万 acre 分（森林資源および自給自足生活用）

②地域会社には、土地表面および地下部分両方の所有権を 1,600 万 acre 分（かつ、① 2,200 万 acre の地下部分の所有権も地域会社に配分）

③残りの 200 万 acre の土地表面および地下部分両方の所有権；たとえば、墓地や歴史的史跡などは、これを地域会社に移管する、

ということであった。

以上により、地下資源の利用については、地域会社にその管理を委ねることになった。また、連邦政府および州政府からの補償金の配分についても同様であった。その理由としては、信託統治による居留地を認めない場合、インディアン局（連邦政府）に代わる資産管理主体を必要とした、という事情もあった、と考えられる。

さらに、本法 Sec. 2. には、次のように記された；「継承的不動産処分 settlement は、先住民の実際の経済的および社会的必要性に適合する形で、速やかに、確実に成し遂げられなければならない…居留地システムや信託統治を作り出すことなく…」と。すなわち、ジャクソンらが望んだように、インディアン局との間に距離がおかれることになった。

さらに、信託統治下にあったアラスカ州内の居留地は廃止された。旧 48 州ほど多くはなかったが、アラスカ州内にも居留地が存在していた（ただし、Annette Island Reserve community に関しては、その成立の経緯から適用除外とした）⁷⁾。

4. おわりに

本研究は、「corporation system（株式会社方式）」を導きの糸として、1971 年 ANCSA においてアラスカ先住民の土地所有権がどのような形で確立されるにいったか、検証したものである。管見によれば、株式会社方式に着目したこのような研究は、すくなくとも日本にはこれまでなかった。

本研究によって、つぎの点が明らかになった。

1971 年 ANCSA においては、株式会社方式による土地所有が、土地の個々人への配分（クラマス・

インディアンの場合),あるいは,従来からの居留地(信託)方式に代わるものとして選択された。アラスカ先住民にとっては,土地の共有を前提とした経済的な自立および連邦政府のさまざまな規制からの自立が重要であり,その実現の手段として株式会社方式が選択されたのであった。

しかしながら,ある一定の地理的空間を先住民だけで占有する,という実態は,居留地方式と変わりではなかった。異なっていたのは,アラスカ先住民によって組織されたそれぞれの地域会社およびコミュニティ会社が管理主体となった,という点であった。連邦政府の管理下にあるのではなく,自分たちのことは自分たちで決することが,先住民が何よりも望んだことであった。

ただし,ANCSAは,アラスカ先住民の多様な課題を全面的に解決するには至らなかった。たとえば,スティーブン・マクナブ Steven McNabb が指摘するように,

「ANCSAは,本来,不動産継承のための法律であって,政治的,社会的,あるいは自給自足生活の調停のためのものではなかった」ために,後日いくつかの法改正などが必要となった⁸⁾。その詳細については,後日を期したい。

また,株式会社方式が採用されたことの結果として,つぎの点が指摘されている。マクナブによれば,会計検査院による調査報告書では,1980年代中頃において,全ANCSA株式会社(地域会社およびコミュニティ会社)のほぼ半数が損失を出していた,という(参考文献[7])。このことは,株式会社経営の難しさを示すものとなっている。詳細を,ここで論じることはできないが,コミュニティ会社および地域会社がどれほどの資源に恵まれているか,が株式会社の成否を左右した可能性があり,その事例研究に向けた実態調査も含めて,今後の課題としておきたい。

なお,2005年現在,土地の最終的な配分は完了していない⁹⁾。

付記

本報告に際して,座長・野田公夫教授から有益な助言をいただきました。記して謝意を表します。なお,本稿は,2011年度学術研究助成基金助成金(基盤研究(C))(23580307)による成果の一部である。

注 1) 参考文献[3], pp.21-24による。

2) 以上,参考文献[12], pp.123-124による。

3) 以上,参考文献[5], pp.462-466による。Quinalt Reservation (Washington州)においては,土地所有権をめぐる裁判の結果,個人単位で森林域を含む土地の配分 allotment が行われたが,木材の販売による個人の収益は一時的なものにすぎなかった点が指摘されている。

4) 以上,資料[2]参照。

5) 以上の詳細については,参考文献[4], p.185および,参考文献[15], pp.45-70 and pp.203-214など参照。

6) 参考文献[8], p.97, pp.119-120, pp.157-163による。また,1968年2月8日~10日にアンカレッジで開催された上院内務・島嶼情勢委員会 the Senate committee on Interior and Insular Affairs の S.2906 (ANCSAの初期原案)に関する公聴会における60人以上の証言者(各先住民組織の代表者)のだれもが州政府認可の株式会社 state-chartered corporation に賛成だった。

7) 以上,参考文献[1], p.146, pp.234-272および参考文献[6]参照。ただし,この4,000万acre以外に,廃止された7つの旧居留地のひとつと対して,合計370万acreが配分された。これらの旧居留地についてはそれぞれ別個の,土地表面および地下部分の両方を所有する株式会社が設立された。なお,補償金の取り扱いの詳細については,参考文献[1], pp.209-232など参照。

8) 参考文献[7]によれば,1971年ANCSAの改正について,つぎのように述べられている。トマス・バーガー Thomas Berger が指摘した株式会社の持続的な先住民による保持のために,

① (1971年法では,1991年以降は株式の株式会社外への譲渡が可能とされたが,それは,株式会社が外部資金によって買収される危険性を意味した→) 1987年改正において,株式の売却には総会での過半数の決議が必要である,とした。

② (1971年法では,株式を保有できるのは,法律施行の日(12月18日)までに出生したアラスカ先住民に限られていた→) 1991年改正によって,12月18日以降出生の者に対しても株式の発行を認めた。

9) 参考文献[9]参照。

参考文献

[1] Alaska Native Foundation, *Alaska Native Land*

- Claims*, Alaska Native Foundation, 1976 (printed by Graphic Arts Center, Portland, Oregon).
- [2] Berger, T. R., *Village Journey The Report of the Alaska Native Review Commission*, Hill and Wang, 1985.
- [3] Canby Jr., W. C., *American Indian Law*, WEST A Thompson Reuters Business, 2009.
- [4] Fixico, D. L., *Termination and Relocation Federal Indian Policy 1945–1960*, University of New Mexico Press, 1986.
- [5] Institute for Government Research (Brookings Institution), *The Problem of Indian Administration Report of a Survey made at the request of Honorable Hubert Work, Secretary of the Interior, and submitted to him, February 21, 1928*, The Johns Hopkins Press, 1928.
- [6] Jones, R. S., Alaska Native Claims Settlement Act of 1971 (Public Law 92-203): History and Analysis together with subsequent Amendments, 1981 (revision of CRS Report No. 72-209 GGR, 1972).
- [7] McNabb, S., Native Claims in Alaska: A Twenty-year Review, *Etudes/Inuit/Studies*, 16(1-2): pp. 85–95, 1992.
- [8] Mitchel, D. C., *Take My Land Take My Life*, University of Alaska Press, 2001.
- [9] Nathan Brooks, The Alaska Land Transfer Acceleration Act: Background and Summary, CRS Report, The Library of Congress, 2005.
- [10] Otis, D. S., *The Daws Act and the Allotment of Indian Lands*, University of Oklahoma Press, 1973 (originally published in 1934).
- [11] Philp, K. R., *John Collier's Crusade for Indian Reform 1920–1954*, The University of Arizona Press, 1977.
- [12] Rusco, E. R., *A Fateful Time*, University of Nebraska Press, 2000.
- [13] Stern, T., *The Klamath Tribe*, University of Washington Press, 1966.
- [14] Tyler, S. L., *A History of Indian Policy*, University Press of the Pacific, 2001 (reprinted from the 1973 version).
- [15] Ulrich, R., *American Indian Nations from Termination to Restoration, 1953–2006*, University of Nebraska Press, 2010.

資料

- [1] The Organic Act of May 17, 1884.
- [2] The Indian Reorganization Act of 1934.
- [3] The Composite Indian Reorganization Act for Alaska (1936) (Alaska Reorganization Act).
- [4] The Alaska Statehood Act; July 7, 1958.
- [5] The Alaska Native Claims Settlement Act of 1971.
- [6] *Time*, Monday, July 24, 1950, INDIANS: Back Pay for the Utes.

（受理日：2012 年 3 月 2 日）