

1970年代のアメリカ先住民高等教育の改革

The Political Reform on the Native American Higher Education in 1970s

1978年の「部族大学法」の制定過程と運用に関する諸問題

The Process of Making the Tribally Controlled Community College Assistance Act of 1978 and Issues around Its Enforcement

根元慎太郎
NEMOTO Shintaro

はじめに

アメリカ合衆国には2014年1月の時点で、37校の部族大学（Tribal Colleges and Universities: TCUs）がある（カナダにも1校ある）[AIHEC web]。部族大学とは、主として「インディアン保留地」（Indian reservation：以下保留地）¹ にキャンパスを置く高等教育機関である。それぞれの大学機関は部族の伝統的文化に基づいた建学理念によって管理・運営されている。地方の教育機会の拡大を目的にするコミュニティ・カレッジとは違い、部族大学はアメリカ先住民²の部族政府（tribal government）による設立認可を得た「部族管理（tribally controlled）」という独自の形態を有している。

その歴史は、1968年にアリゾナ州ナヴァホ保留地内で設立されたナヴァホ・コミュニティ・カレッジ（現ディネ・カレッジ）から始まる。直接の契機はリンドン・B・ジョンソン（Lyndon Baines Johnson）政権下（1963～69年）におけるマイノリティ集団への特別補助を促す「偉大な社会」（Great Society）政策の具体化であり³、特に1964年に結成された「経済機会局」（Office of Economic Opportunity）には多くの部族政府が参加した。1970

年にサウスダコタ州ローズバッド保留地に設立されたシンテ・グレシユカ大学 (Sinte Gleska College, 現 Sinte Gleska University : 以下 SGU) も、設立構想自体は 1950 年代から存在したが、現実的な構想が実行されたのは、本政策による補助以降の 1966 年からであった⁴。さらに 1970 年代に入ると、ナヴァホ族以外にも様々なアメリカ先住民部族が各々の保留地において部族大学の設立を行い、その規模は一気に拡大した⁵。

当時のアメリカ社会では、アメリカ先住民の間でも「レッド・パワー」(Red Power) の名で知られる汎先住民的な運動が勃興していた。これを通して劣悪な環境下に置かれているアメリカ先住民社会の民族意識が高まり、現状改善の訴えがなされるようになる。そして自ら進むべき道を模索し、決定していく「自決」(Self-Determination) の目標が掲げられた。1969 年の「アルカトラズ島占拠」や、1972 年にワシントン D.C. への大行進とその終着点のインディアン局本部を占拠した「破られた条約の旅」などが、その有名な例として挙げられる。それらの運動では自決の訴えと共に、「インディアン大学 (Indian university)」の設立または、アメリカ先住民の教育プログラムの改善を求めるなど、教育問題への高い関心が示されていた [Johnson 1996]。1969 年のアルカトラズ島占拠では、「(島の利用に際し) 保留地から年長者を招き、伝統的な教えを学ぶ教育施設の建設」が訴えられ、1972 年のインディアン局本部占拠にて提示された 20 ヶ条の最終項目には「全てのインディアンの人びとに対する健康、住居、雇用、経済開発、教育を改善すること」が主張された。社会運動の中で教育問題も改善すべき内容と判断され、自決の目標に組み込まれた事がわかる [Josephy, Nagel and Johnson 1999]。

アメリカ先住民による社会運動が活発化した時代において、部族大学もまた教育の場で自決を達成すべく独自の活動を展開し、その活動は主に法律制定の場で活発化した。部族大学の教職員が中心となってロビー活動を行い、連邦議会に対する働きかけが実行された。その成果として 1971 年 12 月 15 日に可決された「ナヴァホ・コミュニティ・カレッジ援助法」(Navajo Community College Assistance Act : 以下 NCCAA) (PL 89-192) が挙げられる。本法では、部族大学の第 1 号となるナヴァホ校へのキャンパス新設の

資金援助と、在学生への補助金が設けられた。その後、ロビー活動は改善案の提出と共に部族大学全体への補助を求める運動へと発展する。部族大学側は、初等・中等教育の改善が目的となった1972年制定の「インディアン教育法」(Indian Education Act)や、1975年制定の「インディアン自決及び教育援助法」(Indian Self-Determination and Education Assistance Act: 以下、自決法)の公聴会(Hearing)を通じて、アメリカ先住民高等教育への政策的補助をより強く訴えるようになる。

その結果として、1978年の部族大学法(Tribally Controlled Community College Assistance Act of 1978: 以下 TCCCAA)の制定へと至る。各部族大学への資金補助と拡大発展を支持する TCCCAA の制定は、都市部から遠く離れ、あらゆる機会に関して不利な状況に置かれる保留地にある部族大学の経営維持と発展において、画期的であった。また1970～80年代で23校にまで拡大した部族大学の状況を考えると、本法はその規模拡大に大きく貢献した。

その一方で本法への一般的評価は低く、現在でもあまり注目されていない。1981年にマイケル・A・オリヴァス(Michael A. Olivas)が痛烈に批判したように、本法は資金援助の面で多くの欠陥を有していた。他の先行研究も、補助金の計画立案を行う内務省のインディアン局(Bureau of Indian Affairs: 以下 BIA)による職務怠慢を指摘している。また本法は、部族大学という高等教育の中でも特殊な大学機関に限定した法律でありながら、初等・中等教育への支援を対象とした上述の教育法の一連の改革(1972年教育法、1975年自決法)と並列に扱われる事もある。本法は部族大学の設立・拡大に大きく貢献したにもかかわらず、なぜ適正な評価がなされていないのだろうか。

そこで本稿は、TCCCAAの制定過程に行われた公聴会の内容を分析して、本法の制定過程を明らかにする。そこで TCCCAA の制定に至る背景で、何が「評価」となり「課題」となるのかを整理し考察する。

1. 部族大学法（TCCCAA）の背景

(1) 「信託関係」(Trust Relationship)

部族大学法（TCCCAA）について論ずる前に、アメリカ先住民と連邦政府との関係を明らかにする必要がある。特に「信託関係」(Trust Relationship)は、教育問題含めアメリカ先住民と他のマイノリティ集団との差異を理解する上でも重要な要素となる。その前提として、歴史的に合衆国建国以前からアメリカ大陸で生活してきたアメリカ先住民部族は、法律の場において「市民」とも外国人とも異なる「国内従属国家」(domestic dependent nations)ならびに「後見・被後見人関係」といった特殊な立場で説明がなされている〔水野 2007〕。ここで押さえておくべきは、その特殊な関係が連邦政府との間で結ばれている点である。またアメリカ先住民は「信託関係」によって、法律上で他のマイノリティ集団との決定的な差異を証明できるという事だ。

「信託関係」においては合衆国政府が連邦承認部族に対する「信託責任」(Trust Responsibility)を負い、補助を提供する事が定められている。1921年の「インディアン問題の管理のための歳出配分及び歳出を承認し、並びにその他の目的のための法律」において、政府によるアメリカ先住民への援助義務が明記されている。改正後の内容から「教育を含む総合的支援と文明化」を含む9項目の目的を果たすために、BIAが合衆国議会を通じて、財源の拠出を行うという決定がなされた。「信託関係」によって、アメリカ先住民が連邦政府から補助を得る事は権利の範疇となり、またアメリカ先住民の教育政策に関わる問題に対しても、連邦政府の管轄にあって保証される事がわかる。

藤田によると、「信託関係」は中世のイギリス社会から輸入された概念であり、その後植民地社会において、そのままアメリカ先住民関係に適用された背景がある〔藤田 2012〕。合衆国成立以前から続く非先住民社会による領土の拡大と、それに伴うアメリカ先住民の強制移住ならびに先住民保留地の設置を正当化する手立てとして、政府が用いた法的手段の1つが「信託関係」であった。具体例として、SGUがキャンパスを置くサウスダコタ州の

ローズバッド保留地制定の歴史から簡潔にみていく。まずは1868年のララミー砦条約 (Fort Laramie Treaty of 1868) から1887年のドーズ法 (Dawes Severalty Act of 1887) にかけて、連邦政府による強制的なアメリカ先住民への土地の割り当てがなされた。土地の所有という概念は西洋社会の文化であり、それはアメリカ先住民側から多くの反対を招いた。その後サウスダコタが州認定される直前に締結された1889年の大スー合意 (Great Sioux Agreement of 1889) によって、現在のローズバッドの原形及び他6つの保留地が形成された。それ以後も連邦政府からの監査官は度々保留地内の未割譲地の分譲を求めた。その交渉には部族成人男性の4分の3以上の同意が必要とされたが、往々にして無視されたまま割譲が強行された。結果として、ローズバッドに置かれた3つの郡が連邦政府によって非先住民に1エーカー (4046m²) 当たり4~6ドルで売却された。その土地代金ならびに徴収された税金が「信託関係」に基づいて部族政府への財源に充てられていた [Pommersheim 1977]。保留地設置の過程から「信託責任」による補助は、以上のように実行された。

「信託関係」に則って連邦政府は、連邦承認部族に対する補助を行う。「信託関係」においては、連邦政府を「後見」、アメリカ先住民が「被後見」の関係にあり、基本的には不安定な依存関係とも言える。もっとも連邦政府が歴史的にアメリカ先住民の土地を奪取してきた事実の上に、このような関係が実践されている事を忘れてはならない。アメリカ先住民社会は限られた資源を有効活用すべく、今日においても連邦政府との「信託関係」を維持している [阿部 2013]。そしてその権利は合衆国中のどのマイノリティ集団にも属さない特殊な内容であり、かつ法律上でアメリカ先住民をいかなるマイノリティ集団とも混同してはならない事を明らかにしている。

(2) アメリカ先住民高等教育に関する先行研究

部族大学法 (TCCCAA) を対象にした研究を進めていく上で、その射程はアメリカ先住民教育と先住民法を含める必要がある。直接的に TCCCAA を扱った論文としてはオリヴァスを中心に参照する。それらの内容では連邦政府による補助金の供給不足が指摘された [Olivas 1981, Oppelt 1990,

Benham and Stein 2003]。アメリカ先住民高等教育を扱う他の文献においても、しばしば同様の指摘がなされており、TCCCAA 制定の事実を評価しつつも、「本法で割当てられた金額では部族大学を現実的に発展及び維持するには不十分である」⁶ とマイナス点が強調される。その一方で本法の意義が連邦政府による財源の後ろ盾を得たとして「本法制定後に、部族大学の数は10年ほどで24校にも増加した」⁷ と好意的な評価の立場もある。しかし、いずれの立場もアメリカ先住民の高等教育の歴史的文脈の中で、TCCCAA に触れる程度に止まっている。

アメリカ先住民政策史では、カスティール (Castile) による第二次大戦以降の「自決」に注目した研究がある。彼はTCCCAAが制定された1978年を、アメリカ先住民政策の改善にとって画期的な年 (a landmark year) と位置づけている⁸。その研究内容は同年代の他のアメリカ先民法との比較参照にも役立つ。またカスティールの研究ではBIAとアメリカ先住民部族社会との軋轢を中心に論じている。それゆえにTCCCAAの内容は、政策的変動の一部とみなされ、概略的に扱われている。そのため、政策的意義以上に、政策単体として、TCCCAAの実現と評価を細かく見ることができない。

上記の先行研究は数が少なく、TCCCAAを理解するには、これらの文献資料以外に本法の制定に至る足跡を辿る事ができる他の資料を参考にする必要がある。そこで本稿ではTCCCAA制定に至る上院・下院議会の公聴会資料を検討する。特に上院提出後に下院議会によって修正案が提出された第95議会下院第2会期公聴会第9158号 (U.S.C.H.R. 9158) を中心にみていく。

概してアメリカ先住民の高等教育に関する先行研究は少ない。アメリカ合衆国ですらもその数は少なく、日本ではかなり限られているのが現状だ。しかしながらアメリカ先住民に関する研究には、長い歴史と様々な領域にまたがり数多くの蓄積がある。そこで本稿では特にTCCCAAに関連深い先行研究を参考にする。アメリカ先住民研究では戦後の現代史を扱う阿部 [2013]、内田 [2008] を参照する。阿部の研究では、保留地での生活の現状がアメリカ先住民社会の「信託関係」に対する単なる依存ではないことを提示している。自らの精神的自立と多くの欠陥を持つ既存の体制の打破を目的とした「自決」を行うために、当該制度は戦略的に不可欠であるのだとする。

2. TCCCAA の成立

本章では部族大学法（TCCCAA）制定までの過程で開催された上下院の公聴会を分析対象にする。その議案が提出されたのは、1977年の第95議会上院議案第1215号（U.S.C.S. 1215）の場においてだった。しかしそれ以前の公聴会から既に部族大学への補助を目的とした議案が存在していた。上院公聴会第2634号である。以下にTCCCAAに関係する公聴会とその制定までの流れを簡潔に述べておく。

まずは第94議会上院議案第2634号（U.S.C.S. 2634）が1976年3月15日に開催された。その議論を受けて、1977年7月28日に同院議案第1215号公聴会がTCCCAAの法案を提出する。その内容に同年11月2日に同議会上院第582号インディアン特別調査委員会にて修正報告がなされる。その後同月4日に上院議会にて修正案が可決される。その翌年の1978年9月26日の第95議会下院公聴会第9158号にてTCCCAAの法案が持ち込まれる。その公聴会では修正案が提出され、翌月の10月3日に上院議決にて、その内容が同意・可決される。そして同月5日に第39代大統領ジミー・カーター（James Earl Carter, Jr.）の署名をもってTCCCAAが制定された。

本稿では上院公聴会第2634号、同院公聴会第1215号、そして下院公聴会9158号の内容を順に検討する。上院公聴会側の提出者は当時サウスダコタ州上院議員のジェームズ・アブレズク（James Abourezk）他6名の共同賛同者が名を連ねていた[U.S.C.S. 2634]。下院公聴会での提出者は当時アイオワ州下院議員マイケル・ブルーイン（Michael Blouin）であり、共同提出者はいなかった。両者ともに非先住民であるが、アメリカ先住民問題を含む部族大学の発展に積極的に関与した人物である。

以上の流れを軸に、本章では上下両院での公聴会を見ていく。そこで中心的な役割を果たした人物、団体に注目して、TCCCAA制定に至る経緯を明らかにしたい。

(1) 上院公聴会第2634号と第1215号

部族大学法（TCCCAA）法案提出者であるサウスダコタ州上院議員の

ジェームズ・アブレズクはアラブ系アメリカ人で初の上院議員であった。1980年に「アラブ系アメリカ人反人種差別委員会」(American-Arab Anti-Discrimination Committee)を発足して、アラブ系アメリカ人の人権問題に取り組んだ経歴をもつ。その一方で彼は自身の出身州のサウスダコタと関連の深いアメリカ先住民の政策にも精通しており、1977～79年には「アメリカ・インディアン政策審査委員会」(American Indian Policy Review Commission)の議長を務めていた。

アブレズク上院議員は第1215号公聴会以前から、部族大学に対する財政支援を目的とした法律制定に働きかけていた経歴がある。TCCCAAの原点を捉える意味では、1976年3月15日の第94議会上院議案第2634号「特定のインディアン高等教育機関に対する補助の供給及びその他の目的のための法案」(A Bill to Provide for Grants to Certain Indian Postsecondary Educational Institutions, and for other Purposes)に注目したい。本公聴会には後の下院公聴会第9158号でステートメントを行うSGUのライオネル・ボルドー(Lionel Bordeaux)学長とオグララ・スー・コミュニティ・カレッジ(Oglala Sioux Community College: 現Oglala Lakota College)のトーマス・ショートブル(Thomas Shortbull)学長が部族大学の代表として既に参加していた点で重要である。

アブレズク上院議員は内務・島嶼問題委員会(Committee on Interior and Insular Affairs)のインディアン問題小委員会の代表として議長の任を務めた。また会場には上記の部族大学学長2名に加えて、4校の学長他多くの大学関係者も参加し、ステートメントを行っていた⁹。議員による冒頭陳述では、連邦政府によるアメリカ先住民の教育政策の歴史的な失敗が簡潔に述べられた後に、アメリカ先住民自身による高等教育参加の機会の拡大と連邦政府による財政支援を、法律制定によって推し進める重要性が訴えられた。

議論として挙げられる点は、本法の指揮権をどの部署が担当するかにあった。補助割当の立案に対して、本法案では教育局局長にその権限が与えられており、内務長官ならびにBIAと協議のうえで補助の割り振りを行う事が検討された[U.S.C.S. 2634]。

1977年7月28日に開催された公聴会第1215号「インディアン管理の高

等教育機関に対する補助及びその他の目的のための法律」は、第468号の「ナヴァホ校法（NCCAA）の改正のための法律」の公聴会の延長に置かれていた。改正案では連邦政府によるナヴァホ校への運営資金援助の増加が認められる¹⁰。そこで再度議長を務めたアブレズク上院議員は、冒頭陳述において、NCCAAで実行された連邦政府による資金補助を他の部族大学にも拡大すべきであると主張した。

上院公聴会第1215号においてアブレズク上院議員は、前回の公聴会第2364号を踏まえて、前回対象となった10校に加え、新たに設立（または設立予定）の部族大学も資金援助の対象に入れることを検討した。さらに、本公聴会では部族大学への補助作成の最高責任者を保健教育福祉省（the Department of Health, Education, and Welfare：以下HEW）（現保健福祉省）の教育局長から内務長官及びBIAにその権限が戻された。本公聴会で提示された法案内容は、その後の下院第9158号による修正を受けるが、TCCCAAの雛形となる。

上院公聴会を指揮したアブレズク上院議員による貢献がTCCCAA制定に影響した。また上院議員は公聴会において、後述する念入りな調査報告を行ったアメリカ・インディアン高等教育連合（American Indian Higher Education Consortium：以下AIHEC）を高く評価し、アメリカ先住民側の特別顧問に任命していた¹¹。AIHECは1972年に当時の部族大学6校の代表者によって結成された部族大学の支援と大学相互の積極的なネットワークの構築を目的とした団体である「AIHEC web」。またその活動内容には、AIHEC構成員によるアメリカ先住民法律制定を目的とした議会へのロビー活動も含まれる¹²。公聴会第2634号において、法案の第4条（e）「教育担当局長（Commissioner）は、本法の下で補助の作成を行う上でAIHECと協議する」事が規定されていた点からも、AIHECの活動評価がうかがえる。

同公聴会における全国アメリカ・インディアン議会（National Congress of American Indian：以下NCAI）の事務局長チャールズ・E・トリンプル（Charles E. Trimble）のステートメントでも、その活動に対する信頼が寄せられていた。トリンプル局長は、1975年自決法で実施された規約に基づくAIHECの部族大学の調査報告を受けて、「NCAIはAIHECによって定義

され推奨されたインディアン管理大学の適正基準に同意する」と述べた。AIHEC の調査報告は、TCCCAA の「課題」において後述するが、1975 年自決法における BIA の部族大学対策案の提出不備と、アメリカ先住民高等教育を担当する BIA と HEW の教育局の両方が、部族大学に関して十分に理解していない事を指摘した。AIHEC の活動は単なるロビー活動に留まらず、TCCCAA 制定に先立ったアメリカ先住民教育に関わる法律を対象にした詳細な調査も行っていた事がわかる。

以上のように、公聴会の場で進められた TCCCAA の発議は、NCCAA の適用規模をナヴァホ校以外の部族大学に拡大する事から始まった。それは法律制定に積極的であった議員をはじめ、部族大学の学長たちによって公聴会の場で議論がなされた [U.S.C.S. 1215]。そして部族大学のロビー団体である AIHEC の活動に対する評価を忘れてはならない。

(2) 下院公聴会第 9158 号

第 9158 号は 1977 年の 9 月 17 日に下院議会に紹介された後に、翌年 1978 年 5 月 18 日と 6 月 14 日にワシントン D.C. において公聴会が開催された。それから同年 9 月 26 日に修正案を以て下院議会を通過し、翌月に部族大学法 (TCCCAA) 制定の流れとなる。本公聴会の取り決めが TCCCAA の事実上の最終段階と言っても過言ではない。提案者はブルーイン下院議員で、公聴会の議長はミシガン州の下院議員ウィリアム・D・フォード (William D. Ford) が務めた。ステートメントには、部族大学代表としてボルドー学長とショートブル学長が引き続き参加した。その他にも AIHEC の事務局長リーロイ・クリフォード (Leroy Clifford) や、事前に提出された文書には多くの部族大学関係者が名を連ねていた [U.S.C.H.R. 9158]。

下院議会教育・労働局小委員会で開催された本公聴会は、同委員会の日程の都合によって何度も延期されていた。法案は「1977 年部族管理コミュニティ・カレッジ援助法」(Tribally Controlled Community College Assistance Act of 1977) と上院公聴会から改められ、施行された TCCCAA とほとんど同様の内容となった。また TCCCAA は、連邦政府による教育機関の援助を目的とした他の法律による補助から除外・孤立されるものではな

い（NCCAA のナヴァホ校を除く）事が明記された。

提案者のブルーイン下院議員は非先住民であるが、下院労働教育委員会のアメリカ先住民教育委員会の議長を務めた経験から、部族大学への問題関心と理解があった。また共同提出者ではないが、ミネソタ州出身の下院議員アルバート・クワイエ（Albert Quie）も10年以上もアメリカ先住民高等教育問題に関わってきた人物として本公聴会にて紹介されている。クワイエ議員は、先述のアブレズク上院議員同様に歴史的に多くの政策的失敗と無視されてきたアメリカ先住民の教育問題の改善を指摘しつつ、連邦政府には先住民保留地に対する合衆国内のいかなる集団も持ち合わせていない「特別な責任」があるのだと主張した [U.S.C.H.R. 9158]。これは紛れもなく「信託責任」に関する言及であり、歴史的に続く政府とアメリカ先住民部族との関係の中で TCCCAA は実現されるべきだという意図がみられた。

第 9158 号での AIHEC のクリフォード事務局長、ボルドー学長、ショートブル学長を中心とする部族大学側のステートメントにおいても、「信託関係」を前提とした補助の正当性は大きい注目されていた。次章では彼らの意見を参照しつつ、TCCCAA の「課題」と「評価」を明らかにしていく。

3. TCCCAA の課題と評価

(1) 部族大学側の主張

TCCCAA 制定に向けた部族大学側の主張には、BIA による制度的「監督の継続」ならびに「批判」という対極的な二面性があった。以下にその内容を下院公聴会第 9158 号の質疑と過去の法律に関する批判と改善の訴えから明らかにしていく。

まず前提条件として、一般的な大学と比べて保留地にキャンパスを置く部族大学は、安定した財源基盤を得ることができない。都市部または郊外に置かれた非先住民運営のコミュニティ・カレッジは、州の税金歳入に基づく一定の補助が割当てられている。「信託関係」に基づく先住民保留地には税金がなく、その代わりとして先述したように「信託関係」を介して、様々な生活領域における必要最低限の補助財源を得ることが可能となっている。また

その特殊な関係こそが、都市部と比較してあらゆる条件と機会から遠方に置かれた先住民保留地での生活を可能としてきた。

ここで注目すべきは、その「信託関係」に基づく諸々の補助基金作成の義務を果たすのが BIA である事だ。本公聴会で AIHEC のクリフォードは、1972 年インディアン教育法における連邦政府のアメリカ先住民の立場認識について、「連邦政府はインディアンの人びとを人種／民族的な存在ではなく、信託関係と信託責任の立場に基づいて、その独自性を認識している」[U.S.C.H.R. 9158] と述べた。その報告にあるように、アメリカ先住民は他の少数民族と同一視されるべきではない特別な立場にある。

本公聴会において、フォード議長は、アメリカ先住民高等教育問題を扱う上で、その専門たる保健教育福祉省 (HEW) の「教育局」ではなく、なぜ内務省の「インディアン局」がそれらを監督するのかについて再三の追求を行った。議長は、アメリカ先住民高等教育の管轄を教育局に移して、1965 年高等教育法他の法的補助に積極的に参加する事が、当該社会にとって望ましいと主張した。対するクリフォード事務局長、ボルドー学長、ショートブル学長は、教育局への移動ではなく「信託関係」に基づく BIA による管理に賛成していた。その理由について、「財源」、「権利」、「認識」の点から見ていく。

まずは部族大学にとって最も重要な財源確保の点から取り上げる。先述のように安定した財源基盤のない部族大学は慢性的な資金不足にある。一方で教育局が担うプログラムには、往々にして年一度の申請と厳正な審査が伴う。1965 年高等教育法も同様であった。そこでは他の少数民族やコミュニティ・カレッジと同等の条件でその枠を競う必要がある¹³。高等教育機関として若い部族大学がその競争に参加するのは無謀であり、またその厳しい条件ゆえに財源確保は不安定なままである。

法律適用の管理責任を教育局に移動することで「信託責任」の問題も曖昧となる。「信託関係」は、現状として内務省インディアン局 (BIA) と連邦承認部族の中でのみ機能し、対象となるアメリカ先住民に対して安定した補助の供給を保証している。部族大学の総意として、(部族大学が他の大学機関と同等の教育プログラムを有する大学機関だと主張する一方で)

TCCCAA の管理責任権の教育局への委譲には警戒がなされた。それは BIA から教育局へ管理を移すことで、既存の権利たる「信託関係」を損なう可能性があるためだという¹⁴。

教育局への委譲によって想定されうる問題は、各州の教育委員会にも向けられた。元来、教育問題への対応は教育局と各州の教育部門または現場の管轄となる¹⁵。政府の管轄に関わる問題は、部族大学の現場からも明確に指摘されていた。ショートブル学長は自身のオグララ・スー・コミュニティ・カレッジで、非先住民学生の入学も歓迎しているが、州政府からの支援は一切ないと述べている。ボルドー学長も同様に「SGU は学生の 4 分の 1 が非先住民であるために、州政府に補助を申請したが、断られた」と述べた。その理由として「州政府は先住民保留地での法的管轄 (jurisdiction) をもたないからだ」という。この声明から、保留地内で自治権を有するアメリカ先住民と州政府の間にある政治的立場の隔たりが垣間見える。結果として、ブルーイン下院議員の発言のように「ほとんどの州が教育も含めてインディアン問題は、連邦政府の管轄だとみなしている」という、BIA 以外の政府機関ならびに州政府における部族大学に対する無関心的状況が、アメリカ先住民社会の内外で認知され続けている。

次に、1975 年の自決法との関わりの中で、部族大学による BIA に対する批判と改善要求について明らかにしていく。まずは BIA に対する不満である。クリフォードによると、TCCCAA のきっかけとなる出来事がこの職務怠慢に存在した。自決法は部族政府による政治・経済・福祉・教育等の様々な問題への直接的関与／参加を援助する法律である。その一環として「インディアン管理大学の発展と管理の支援」を目的とした「特別プログラム」が BIA を通じて立ち上げられる予定であった。しかしながらその計画は本公聴会が開催された 1978 年においても、報告書すらも提出されていないことが明らかとなった¹⁶。続けて、自決法制定時において補助の対象として明文化されていない部族大学は、初等・中等教育機関と同様の枠で処遇されているという指摘がなされた。結果として 1975 年自決法では 18 校の部族大学の内、5 校しか BIA による支援を受けることができていない。それゆえに TCCCAA による部族大学全体への法的援助の明文化は必要不可欠なもので

あったのだ。ショートブル学長も、部族大学にとって BIA にその問題を委ねることは望ましいものではないと主張した。だがその一方で財源を得るためには、BIA の関与が不可欠であった。

大学側の主張をまとめると、1975 年自決法によって明記されなかった部族大学への資金供給を、TCCCAA の制定によって実現する事が目的にあった。上院ならびに下院公聴会において、AIHEC や部族大学代表者は「信託関係」を取り上げて発言を行った。部族大学側は、TCCCAA の管理責任者にアメリカ先住民問題との関わりが薄い BIA 以外の政府機関が担当する事で、部族大学への不利益を防ごうとしたためである。結果として、TCCCAA の管理責任を BIA に委ねようとする部族大学側の主張は、極めて慎重かつ戦略的だった。しかしながら、「後見人」たる連邦政府との「信託関係」を維持する事で、部族大学による「自決」がどのように達成されるのかは不明である。

(2) TCCCAA に関する「課題」と「評価」

本節では、部族大学法 (TCCCAA) の内容を列挙した後で、制定後の運用に関する批判を参照し、改めて本法の「課題」と「評価」について論じていく。本法は「部族管理大学に対する補助金、そしてその他の目的のための法律」の名で 2 つのタイトルから構成されている。後半部はナヴァホ法 (NCCAA) の修正案を扱い、そこから補助を得るナヴァホ校は本法の一般規定から除外された。第 101 条ならびに第 102 条ではアメリカ先住民学生に対する補助、第 106 条では部族大学への補助、そして第 104 条では技術支援規約がまとめられている。補助の割当は原則として内務長官によって決定がなされ、その補佐を HEW の教育担当次官補が担当することが義務付けられている。

具体的な資金の割当については、第 107 条の正規学生補助と第 109 条の部族大学全体に対する認可割当てでその全貌が明らかとなっている。まず部族大学による申請と内務長官による審査と人数制限が伴うが、正規学生には年に 4,000 ドルが支給されることが明記された。次に全体として制定後の 1979 ~ 80 年の会計年度には 2,500 万ドルが割当てられ、翌年は 3,000 万ドルが予定

された。それ以外にも技術支援／補助金として320万ドルが第104条の下で割当てられていた。

第108条では援助資格に関して触れられており、1965年高等教育法を含む他の補助を目的とした適用可能なプログラムとの併用が可能であると明記されている。以上のような財源の補助が内務長官を通じて部族大学に供給された。数度にわたる公聴会でのやり取りから遂に部族大学への独立した法的資金援助が可能となった。その一方で施行後すぐに問題点が指摘されるようになった。

先行研究で触れられてきたように、TCCCAAは運営する際に、多くの制度上の問題と改善すべき点が指摘されてきた¹⁷。その大半が、BIAによる資金供給の問題と計画実行の遅れに対して向けられていた¹⁸。

施行後のTCCCAAの問題および改善点には、BIAによって作成された実行可能性調査(Feasibility studies)の内容不備と提出の遅れが挙げられる¹⁹。その背景には、後述するア kredィテーション認定を例とするようなBIA、HEW、行政管理予算局(Office of Management and Budget:以下OMB)による予算取り決めにおける明らかな連携不足が存在した。それぞれの尺度を曲げない官僚仕事によって生じた弊害が、本法の資金援助に悪影響を及ぼしていた。

本法による供給初年度にあたる会計年度1980年度において、申請を行った部族大学は20校あった。しかし実際にはその内の11校だけが資金供給を与えられていた。その審査基準に対して多くの教育者が不平不満を訴えていた[Olivas 1981]。正規学生への補助に関しても、その基準自体が問題視される。本法の第107条において(申請に基づき)正規学生1人に対して4,000ドルの補助を認めているが、この金額は部族大学全体を調査した平均値ではなく、当時BIAが運営していたハスケル・インディアン・ジュニア・カレッジ(Haskell Indian Junior College)(現ハスケル・インディアン・ネーションズ大学)の在籍学生のみを基準に設定されていた²⁰。BIAは部族大学全体での厳密な調査結果ではなく、特定の大学機関(しかも部族政府主導ではなくBIAが運営していた学校)に限定した無責任な内容を提出したのだ。

実行可能性調査の難航には、BIAと教育局の教育観の不一致も存在した。

民間の大学組織によって設置されている大学基準協会による設置認可基準たる「アクレディテーション」への認識がそれに該当する。大学機関に対する外部調査ならびに内部の自己評価に基づく総合評価がアクレディテーション認可の内容基準となる。合衆国ではこの評価が保証となって、連邦政府他からの資金援助を得る事も可能となる。HEW は往々にして、アクレディテーション認可に基づく資金援助を求めた。それは大学機関としてよりも学生個人々人への直接的な資金援助を好んでいたことが、AIHEC の調査によって指摘されている [U.S.C.S. 2634]。

ここで指摘すべき点は、当時の部族大学の大半がその認定をっていない状態にあった事だ。慢性的な資金不足にある部族大学は、TCCCAA や連邦政府からの財政的援助がなければ、組織の維持ですらも困難な状況にあった。アクレディテーションの認定は、「信託関係」のように部族大学を特別視する事は無い。よって安定した経営状態を持たない部族大学が学術的向上を図るのもまた困難なのは明らかである。BIA は実行可能性調査の基準へのアクレディテーションの導入を反対したが、教育局は柔軟な認定基準を模索した上で導入する態度をとった。OMB は両者とも異なる意見を主張して、調査の基準の変更に反対していた。以上のように BIA 以外の政府機関が予算の取り決めに関わった事で、本法の部族大学に対する資金援助の不足や遅れ、さらには対策の非柔軟性が生じたと考えられる。TCCCAA による資金提供の適性を得る上でも、アクレディテーション認可は部族大学にとって明らかな課題であった。

TCCCAA による補助を実行する上で、BIA は他の政府機関と連携する必要性があった。その結果が BIA による作業の遅れを引き起こしたのは前節の内容からもわかる。「信託責任」を負い、他の政府機関では担当できないアメリカ先住民問題を担当する BIA は、教育、経済等の管轄外の場面から他の政府機関との連携を取る一方で、それらをまとめる責任もある。TCCCAA の運営上の「課題」とは、本法制定以前の 1975 年自決法での BIA による部族大学補助に関する報告書の未提出にもみられるように、BIA の非効率的な仕事と態度を改めて、各部族大学に対する積極的な補助を行うべき点にある。

TCCCAA の運営には上記のような諸問題を残していたが、本法制定自体に意義がある。まず、上院公聴会では、AIHEC によってアメリカ先住民と連邦政府との間にある「信託関係」を部族大学ならびに教育問題の場に適用する事が述べられた点である [U.S.C.S. 2634]。上院議会公聴会第 2634 号における、AIHEC の 1975 年自決法への問題指摘を振り返る。そこでは教育局に対する批判があった。教育局は、1965 年の高等教育法 (Higher Education Act of 1965) における「少数民族」(minorities) への補助を通じて、部族大学への支援が可能だと述べた。先述したように「信託関係」に基づいて、アメリカ先住民はマイノリティ集団に含まれるべきではない。BIA 以外の政府機関には、明らかにアメリカ先住民問題への認識不足がみられた。BIA による管理責任が決定された TCCCAA の制定は、高等教育問題において部族大学が特別な機関である事を証明した点で「評価」できる。

これまで見てきたように、TCCCAA は、部族大学への独立した資金供給を行う法律として制定された。しかし、その内情は早々にして官僚制のしがらみによる手続きの遅延が発生し、部族大学への不十分な資金提供も招いた。教育現場のアクレディテーション認可は個々の部族大学にとって大きな課題であり、現行制度の中では不可欠な要素となっている。また部族大学にとって運営上の資金不足は、現代でも最大の問題として挙げられるだろう [AIHEC web]。一方で法的援助に関して BIA への職務態度の改善の指摘は、みてきたように TCCCAA が初めてではない。AIHEC を含むアメリカ先住民部族社会は、歴史的に連邦政府ならびに BIA との交渉の中で、生き残る術を発揮してきたのだ。TCCCAA もその後さっそく本法による資金援助に関わる修正案が 1981 年に提出され始め、1983、86、88 年と数回の改正がなされている。

本法制定及び運用の「課題」と「評価」のいずれもが、「信託関係」を前提にした補助政策に依拠している。下院公聴会第 9158 号のボルドー学長他の意見からわかるように、BIA がアメリカ先住民問題の全てを管轄する現状において、部族大学が「信託関係」を利用し続ける事も不可避となる。したがって部族大学にとって「信託関係」の中で最大限の利益を獲得する事が生存の鍵であると言える。最大限の恩恵を受けようとすれば、BIA との絶え間

ない交渉と、内務省以外の官僚組織との関わりもまた重要である事がわかる。その事実は一見して「課題」のみを残しているような印象を受けるが、決してそれだけではない。TCCCAA の制定が、高等教育においてアメリカ先住民は合衆国の他のマイノリティ集団とは異なり、法的根拠に基づいて特別な立場と補助が受給される事を明確にした点では、本法を「評価」する事ができる。

おわりに

本稿では部族大学法（TCCCAA）の制定の経緯を中心に論じてきた。初等・中等教育とは異なり、部族大学に対する独立した法的補助を実現した本法の制定は、大学機関の拡大発展に際して画期的であった。一方で、先行研究による本法の評価は、施行後の政策的欠陥に結び付けられる事が多く、法律制定に至る過程が十分に語られてこなかった。事実、TCCCAA 施行後には、BIA 他の政府機関による連携の悪さと提出書類の遅れなどの様々な課題が挙げられた [Olivas 1981]。しかしそれだけで本法の評価を語るには不十分である。本稿で考察した公聴会の資料は、TCCCAA 制定の背景にある部族大学側による本法の詳細な内容決定に慎重な姿勢と、その管理責任に対する戦略的駆け引きを明らかにした。

特に「信託関係」に基づく連邦政府からの資金補助は、高等教育におけるアメリカ先住民問題の中でも重要な位置を占める事がわかった。部族大学側は「信託関係」の前提を、TCCCAA の法案に組み込んで、教育局を法的補助の責任担当から外す手段に出た。そのほうが本法からの最大限の恩恵を期待できるためである。

アメリカ先住民問題を考察する上で BIA との関係を見無視する事はできない。TCCCAA の制定過程において、部族大学側が BIA の活動内容を批判しつつも、BIA と強く連帯する事を求めた点からも、それは明らかとなる。TCCCAA の制定実現をこえて、アメリカ先住民社会と連邦政府の間にある「信託関係」の今後を考える事が、重大な「課題」である事も明らかとなった。部族大学の目標たる「自決」についても同様である。

下院公聴会第 9158 号において、AIHEC の代表クリフォードは部族大学の理念について述べた。彼はアメリカ先住民の部族 (tribes) が、連邦政府によって自治権を有するネーション (nations) であると認められていることを改めて強調して、「そもそも教育システムの所有と管理は、人びとの発展と生存において不可欠な要素である」とし、特定のアメリカ先住民部族が自ら設立を「認可」して、自らの教育に「責任」を負い、それらの機関を通じて自らの「将来」を決定する。その事実を真の意味での「自決」のモデルであると主張した [U.S.C.H.R. 9158]。

クリフォードおよび全米の部族大学の主張する「自決」とは、今後も連邦政府との間にある「信託関係」の中で実践されるのか、もしくは「信託関係」ではない新たな政府または主流社会との関係の中で達成されるのかは、今後も考えていく必要がある。また根本に関わる「信託関係」について更なる検討を加えて、別稿で考察する予定である。

註

¹ 先住民保留地とは連邦政府によって認定されたアメリカ先住民の居住地区を指す。元来、アメリカ先住民社会では土地所有の概念は存在せず、保留地は植民地政府から続いてきた条約やその後の合衆国による政策の中で取り決められた。その過程で強制移住を強いられる事もあり、移住後の土地割譲問題も頻発していた事が記録されている。現在では連邦公認の保留地が 320 以上存在し、それぞれが異なる設立背景と規模を有する。その多くが 1934 年のインディアン再組織法の下で現在の統治形態及び土地面積を有するに至った背景がある。部族成員によって組織された政府は領土内部において特定の法的権限が認められており、それは州政府からの干渉を受けない自治権となる。一方で土地の正当な権利は後述の部族・連邦政府間の「信託関係」に基づくものとなり、連邦政府にも帰属する可能性を残している [藤田 2012]。

² 合衆国の統計局によるとアメリカ先住民の総人口は、2010 年の時点でおよそ 293 万人で合衆国全人口の 0.9%ほどにあたる [U.S. Census Bureau 2012]。本稿では「インディアン」「アメリカ・インディアン」「ネイティブ・アメリカン」等の名称で呼ばれている人々の事を総じて「アメリカ先住民」と表現する。また法律上の特定または固有の表現で「インディアン」の用語を使用する場合があるが、これは出典への忠実さを保つため、その表現において差別・侮蔑の意図は一切ない。

³ ジョンソン政権下のマイノリティ集団に対する数多の政策に関する詳細は、藤本 [2004] を参照。個々の部族政府による部族大学設立構想の歴史は、Benham and Stein [2003] を参照。

⁴ SGU の設立当初から現在に至るまで伝統文化教育学部たる「ラコタ・スタディーズ」を牽引す

るヴィクター・ドゥヴィル (Victor Douville) によるテキストファイル“History of Sinte Gleska University”を参照。

- ⁵ Warnar and Gipp [2009] によると、1970年代には15校、80年代に8校、90年代には8校、2000年代に3校と、部族大学は着実にその規模の拡大を見せている。
- ⁶ Benham and Stein [2003: 63].
- ⁷ Szasz [2003: 235].
- ⁸ Castile [2006] によると、ニクソンならびにフォード政権から再度民主党主導のカーター政権に戻った際の1970年代中・後半は、1975年を代表する自決法を含むアメリカ先住民問題を対象にした法律が多く制定された。
- ⁹ フォート・バーソルド・コミュニティ・カレッジ (Fort Berthord Community College) のハワード・フィリス (Howard Phyllis)、タートル・マウンテン・コミュニティ・カレッジ (Turtle Mountain Community College) よりベルガード・ラリー (Belgarde W. Larry)、D-Q 大学 (D-Q University) よりスティーブ・ボルディ (Steve Baldy)、スタンディング・ロック・コミュニティ・カレッジ (Standing Rock Community College: 現シッティング・ブル・カレッジ) よりジェームズ・シャンリイ (James Shanley) などがその代表として挙げられる。
- ¹⁰ U.S.C.S. 1215 より施設の増設とサテライト授業の計画促進であったとされる。
- ¹¹ U.S.C.S. 2634 と U.S.C.S. 1215 を参照。
- ¹² Szasz [2003: 236-237].
- ¹³ U.S.C.H.R. 9158 よりショートブル「1965年高等教育法の下で部族大学は20万ドルを得たことがあるが、伝統的黒人大学 (Historically Black Colleges and Universities) はその倍以上の50万ドルは受け取っていた」。
- ¹⁴ U.S.C.H.R. 9158 ショートブル発言より抜粋。
- ¹⁵ U.S.C.H.R. 9158 ショートブル発言より抜粋要約。
- ¹⁶ U.S.C.H.R. 9158 クリフォード発言より抜粋要約。
- ¹⁷ Carney [1999]、Oppelt [1990]、Reyhner and Eder [2004] 他を参照。
- ¹⁸ Carnegie Foundation による研究調査報告では本法の施行状況に批判を加えている。
- ¹⁹ 実行可能性調査の作成には BIA と行政管理予算局 (OMB) が協力して編纂することが義務付けられていた [Olivas 1981]。本来制定後の最初の提出は1979年6月が期限とされていたが、結果として1980年4月に約1年近く提出が遅れたという。
- ²⁰ 実際ハスケル校の調査金額は5,050ドルであり、その額は減額されていた [Olivas 1981]。さらにオベルトによると1978年当時に当校は全米さらには部族大学内でも最低ラインの基準にあったと指摘されている [Oppelt 1990]。

議会関係資料／内務省関係資料

- U.S. Congress. House of Representatives. Tribally Controlled Community College Act : Hearing before the Subcommittee on Postsecondary Education of the Committee on Education and Labor. 95th Congress, 2nd session, on H.R.9158, 18 May and 14 June 1978.
- U.S. Congress. Senate. A Bill to Provide for Grants to Certain Indian Postsecondary Educational Institutions, and for other Purposes : Hearing before the Subcommittee on Indian Affairs of the Committee on Interior and Insular Affairs United States Senate. 94th Congress, 2nd session, on S.2634, 15 March 1976.
- . Grants to Indian-Controlled Postsecondary Educational Institutions and the Navajo Community College Act : Hearing before the United States Senate, Select Committee on Indian Affairs. 95th Congress, 1st session, on S.468 and S.1215, 28 July 1977.

参考文献

- 阿川尚之『憲法で読むアメリカ史（上）』PHP新書，2004年。
- 阿部珠理『アメリカ先住民——民族再生にむけて』角川学芸出版，2013（2005）年。
- 内田綾子『アメリカ先住民の現代史——歴史的記憶と文化継承』名古屋大学出版会，2008年。
- 藤田尚則『アメリカ・インディアン法研究（Ⅰ）——インディアン政策史』北樹出版，2012年。
- 『アメリカ・インディアン法研究（Ⅱ）——国内の従属国』北樹出版，2013年。
- 藤本一美編著『ジョンソン大統領とアメリカ政治』つな出版，2004年。
- 水野由美子『〈インディアン〉と〈市民〉のはざままで——合衆国南西部における先住社会の再編過程』名古屋大学出版会，2007年。
- Benham, Maenette K. P. and Wayne J. Stein, eds. *The Renaissance of American Indian Higher Education: Capturing the Dream*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2003.
- Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. *Tribal Colleges: Shaping the Future of Native America*. Princeton: The Foundation, 1989.
- Carney, Cary Michael. *Native American Higher Education in the United States*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1999.
- Castile, George Pierre. *To Show Heart: Native American Self-Determination and Federal Indian Policy, 1960-75*. Tucson: University of Arizona Press, 1998.
- , *Taking Charge: Native American Self-Determination and Federal Indian Policy, 1975-1993*. Tucson: University of Arizona Press, 2006.
- Enochs, Ross Alexander. *The Jesuit Mission to the Lakota Sioux: Pastoral Theology and Ministry, 1886-1945*. Kansas City, MO: Sheed & Ward, 1996.
- Johnson, Troy R. *The Occupation of Alcatraz Island: Indian Self-Determination and the Rise of Indian*

- Activism*. Urbana: University of Illinois Press, 1996.
- Josephy, Alvin M. Jr., Joane Nagel, and Troy Johnson, eds. *Red Power: The American Indians' Fight for Freedom*. Second Edition, Lincoln: University of Nebraska Press, 1999.
- Mohatt, Gerald Vincent. "Sinte Gleska College: Issues and Dilemmas in the Development of an Alternative Setting in a Native American Community." Ph.D. dissertation, Harvard University, 1978.
- Olivas, Michael A. "The Tribally Controlled Community College Assistance Act of 1978: The Failure of Federal Indian Higher Education Policy." *American Indian Law Review* Vol.9 No.2 (1981): 219-251.
- Oppelt, Norman T. *The Tribally Controlled Indian Colleges: The Beginnings of Self Determination in American Indian Education*. Tsaile: Navajo Community College Press, 1990.
- Pommersheim, Frank. *Broken Ground and Flowing Waters: An Introductory Text with Materials on Rosebud Sioux Tribal Government*. Rosebud: Sinte Gleska College Press, 1977.
- Prucha, Francis Paul. *Documents of United States Indian Policy*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2000.
- Reyhner, Jon and Jeanne Eder. *American Indian Education: A History*. Norman: University of Oklahoma Press, 2004.
- McCarty, Teresa L. *A Place To Be Navajo : Rough Rock and the Struggle for Self-Determination in Indigenous Schooling*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 2008(2002).
- Szasz, Margaret. *Education and the American Indian: The Road to Self-Determination Since 1928*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 2003(1999).
- Warner, Linda Sue and Gerald E. Gipp, eds. *Tradition and Culture in the Millennium: Tribal Colleges and Universities*. Charlotte: Information Age Publishing, Inc., 2009.

Web サイト

- American Indian Higher Education Consortium (AIHEC). 2014 年 1 月 5 日アクセス。
<<http://www.aihec.org>>
- U.S. Census Bureau. *The American Indian and Alaska Native Population: 2010, 2010 Census Briefs, C2010BR-10*, January 2012. 2014 年 1 月 5 日アクセス。
<<http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-10.pdf>>