



カナダ Alberta 州における石炭探査と First Nations ～ Part II: Indian Act について ～

〈石炭開発部 井上晴夫〉

平成 29 年 7 月 27 日付本稿 Part I (Alberta 州における石炭探査に係る許認可) に続き、本 Part II では、カナダにおける多くの First Nations の日常生活全般を規定する法令である Indian Act について、その制定に至る経緯、改正に係る動向、同法の主要ポイント並びに First Nations の自治に関する状況について紹介する。

1. Indian Act について

Indian Act は、1876 年にカナダ連邦政府により制定された。Indian Act は、その後、幾度も改正されてはいるが、現在も First Nations の日常生活全般を規定する法令として効力を有しており、連邦政府先住民族・北方省 (Indigenous and Northern Affairs Canada: INAC) が管轄する連邦法である。なお、Indian Act は First Nations のみに適用され、他の先住民族グループの Metis 及び Inuit には適用されない。

(1) Indian Act 制定に至る経緯

1841 年に誕生した英国植民地の Province of Canada 政府は、First Nations の部族制度を廃止しヨーロッパからの移民からなる白人西欧社会にできる限り早期に同化させることを目的として、まず 1850 年に “Act for the Better Protection of the Lands and Property of Indians in Lower Canada” 及び “Act for the Protection of Indians in Upper Canada from Imposition, and the Property Occupied or Enjoyed by Them from Trespass and Injury” を制定、“インディアン (Indian¹)” の定義付けを行った。Indian とは、Indian の血統を持つ人物、部族に属している人物、或いはその子孫であることとし、Indian Act における “Status Indian²” の原形が造られた。

1857 年、Province of Canada 政府は “漸進文明化法 (Gradual Civilization Act³)” を制定、男性インディアンが自発的にそのステータス (以下、“Indian status”) を放棄すれば、その代わりに最大で 50 エーカー (約 20,200m²) の土地及びカナダの

¹ 1970 年代以降、法令関係で使用される場合を除き “Indian” なる用語は使用されず、First Nation が使用されている。

² Status Indian については、本稿 “Part II: 1 (3) 登録インディアン (Registered Indian)” を参照のこと。

³ Gradual Civilization Act の正式名称は “Act to Encourage the Gradual Civilization of the Indian Tribes in this Province, and to Amend the Laws Relating to Indians”。なお、Indian status や権利を放棄し、公民権を得ようとする First Nation はほとんどいなかった。

公民権⁴を付与することとした。

1860年、Province of Canada 政府は“Indian Lands Act”を制定、インディアン関係監督長官室(Office of Chief Superintendent of Indian Affairs)を設置して First Nations に関する事項を統括管理できるようにし、また、インディアン関係監督長官に reserve に居住する First Nations に対する広範な裁量権を与えた。

その後、1867年に誕生したカナダ連邦政府は1869年に“漸進公民化法(Gradual Enfranchisement Act⁵)”を制定し、First Nations がそれぞれの reserve で自治統治を行う仕組みとして新たに Band Council 制度⁶を設置し、首長(Chief)及び評議員(Councillor)を選挙⁷で選出できるようにした。この他、本法令で、First Nations へのアルコール販売が禁止され、また、同化政策の一環として、First Nation 女性が First Nation ではない男性と婚姻した場合、その女性は自動的に Indian status を喪失すると共に、その婚姻により誕生する子供も Indian status を得られないものとした。

1876年、連邦政府は上記3法令を含め、それまでに制定された First Nations 関連の諸法令を一つに集約して“Indian Act⁸”を制定した。Indian Act では、それまでの諸法令で規定されていた同化政策を促進するための基本的な枠組み、即ち、First Nations に係る事項の集中的管理、男系血統に基づく Indian status、公民権付与制度等が維持された。さらに、大学の学位取得者、医者、弁護士或いは聖職者になった First Nation は、本人の意向とは無関係に Indian status を喪失し、公民権が与えられることになった。Band の自治に関しては、Band Council 制度を維持し、限定的ではあるが Band Council が reserve に関する規則を制定できる権限を与えた。また、First Nations を保護するため、Band に属するメンバーでなければ、インディアン関係監督長官の許可を得ない限り reserve での居住や reserve の土地利用はできないことや reserve における不動産や個人財産には連邦税や州税は課税されないことが明記された。

(2) Indian Act 改正に係る動向

Indian Act は1876年に制定された後幾度も改正されており、主な改正内容を下記する。1876年から1951年までは、連邦政府により First Nations の白人西欧社会への同化政策が強化された時期であった。

1880年

連邦政府は、First Nations を管轄するインディアン関係省(Department of Indian Affairs)を設置、Indian Act の規定を執行するインディアン監督官(Indian Agent)を任命した。Indian Agent は担当する管轄エリアにおける First Nations の日常生活について決定権を有することになった。

⁴ 公民権を獲得できるのは、無借金で、教養があり、英語或いは仏語の読み書きができ、良好な道徳的性格を持つと連邦政府検査官が判断した21歳以上の男性 First Nation のみ。男性 First Nation が公民権を獲得した場合、その家族(妻と子供)も自動的に Indian status を喪失した。

⁵ Gradual Enfranchisement Act の正式名称は、“Act for the Gradual Enfranchisement of Indians, the Better Management of Indian Affairs, and to Extend the Provisions of the Act”。

⁶ Band Council 制度については、本稿“Part II: 1(4) Band について”を参照のこと。

⁷ 当初、reserve に居住する女性には Chief 及び Councillors を選ぶ選挙権は与えられなかった。1951年になり、reserve に居住する女性 First Nation に reserve の選挙権が与えられた。

⁸ 1876年 Indian Act の正式名は、“Act to Amend and Consolidate the Laws respecting Indians”。

1884 年

First Nations が行うポトラッチ (potlatch) と呼ばれる祝宴等の伝統的、宗教的儀式が禁止された。伝統的ダンス自体は禁止にならなかったが、Indian Agent は、パウワウ (powwow) と呼ばれる大規模な伝統的ダンスを伴う交歓会やサンダンス (Sun Dance) を実施させないよう連邦政府から指示を受けた。

1885 年

Indian Agent が First Nations に対する通行証 (pass) 制度⁹を導入し、First Nation が reserve から出るのに Indian Agent が署名した pass が必要になった。reserve の外で First Nation が pass を所持していないことが判明した場合、逮捕理由になった。

1894 年

First Nations の子供たちに学校への就学義務が課せられた。なお、1883 年から 1923 年まで実業学校 (industrial school) が開校されていた。1923 年以降、実業学校は“寄宿学校 (residential school)”と呼ばれるようになった。residential school は、通常、reserve から離れた場所に設置されていたため、First Nations の子供は親元から離れ、自身の属する First Nation の伝統的な文化や習慣から切り離された。また、residential school に子供を通学させない親は罰則を受けることになった。

参考までに、residential school はカナダ全国で 139 ヲ所 (Alberta 州には 25 ヲ所) 存在し、1996 年に最後の residential school (Saskatchewan 州) が閉校した。residential school には 100 年を超える歴史があるが、この間、同 school に寄宿した First Nations の生徒数は、延べ約 15 万人と言われている。なお、2008 年 6 月、カナダ首相が residential school 制度により生徒が受けた苦しみ、また同制度が First Nations の文化、伝統及び言語に与えた影響について許しを請い、正式に謝罪した。

1914 年

reserve の外における伝統的ダンスが禁止された。

1925 年

reserve 内における伝統的ダンスが禁止された。

1927 年

インディアン関係監督長官の許可を得ずに、First Nations が土地の権利に関して連邦政府を提訴するための資金調達或いは弁護士への雇用が禁止された。

1946 年から 1948 年にかけて、連邦政府は First Nations に関する政策を検討する上下院合同委員会を設置し、Indian Act 改正のため、カナダの歴史上初めて First Nations の意見を訊く機会を持ち、その結果、政治的、文化的、宗教的な制約の多い

⁹ pass 制度は法令で定められたものでなく、Indian Agent がその権限で導入したもの。

Indian Act 条文の一部撤廃を含め、1951年に Indian Act は大幅に改正された。

1951年

First Nations に関する事項はインディアン関係大臣 (Minister for Indian Affairs) が管轄することになった。女性 First Nation に、本人が属する Band の Chief 及び Councillors に対する投票権が与えられた。また、Band が発展した段階に至れば、Band Council が当該 reserve 資産に課税する権限を与えた。

しかしながら、男系血統に基づく Indian status は維持された。Status Indian 男性と婚姻した Status Indian 女性は、男性の Band に登録され、女性が属していた Band メンバーから外れること、その女性が寡婦になった場合或いは離縁された場合、その女性は Non-status Indian¹⁰ になることは以前と変わらないままであった。新たに “double-mother rule” が導入され、母親及び祖母共に Status Indian 男性と婚姻することで Indian status を獲得した場合、その祖母の孫にあたる First Nation 個人が 21 才になった時点で Indian status を喪失、強制的に公民権が与えられることになった。

一方、potlatch を行うこと、reserve 内外で伝統的的衣服を纏ってダンスすること等伝統的な習慣や儀式を禁止する条文、また土地の権利について連邦政府を提訴するため資金調達或いは弁護士の雇用を禁止する条文が撤廃された。

First Nations がアルコール類を保持することや酔うことは、引き続き違反とされた。

さらに、Indian Act には含まれていない児童福祉等について、新たに、reserve に居住する First Nations に州法を適用できるようにしたことで、これ以降、州が First Nations に係る法令作りに関与できるようになった。

1960年

First Nations は、Indian status を維持したままカナダ連邦選挙に投票できる権利¹¹を得た。

1961年

公民権を強制的に付与する条文が撤廃された。これにより、First Nations は Indian status の放棄を強制されることがなくなった。

1969年

トルドー内閣は 1969 年白書 (1969 White Paper) を発表した。トルドー首相は特定グループが特別なステータスを有していることに反対であり、全ての先住民族グループのステータスを消滅させ、カナダ社会に同化させる意向を明らかにした。白書には、Indian Act の撤廃、Department of Indian Affairs の廃止、連邦政府に対する土地請求権の却下等の政策が掲げられた。カナダでは、Indian Act は問題の多い法令であると多くの人々が認識しているが、First Nations 側はカナダ社会へ同化

¹⁰ Non-status Indian については、本稿 “Part II 1 (3) 登録インディアン (Registered Indian)” を参照のこと。

¹¹ Status Indian は、1949 年以降全ての州・準州で投票権を得ている。BC 州 Status Indian は 1949 年、Alberta 州 Status Indian は 1965 年、それぞれの州における投票権を得た。

することで平等が実現するとは考えず、法の下で First Nations としての特質的な違いが維持されることを望んでいるため、First Nations やその支援グループがこの白書に関して激しい反対運動を行った結果、連邦政府は白書の撤回に追い込まれた。

また、この年、First Nations の日常生活を管轄していた Indian Agent 制度が廃止された。

1977 年

カナダ人権法 (Canadian Human Rights Act) が成立した。しかし、同法第 67 条で、Indian Act は同人権法の適用対象外とされた。

なお、参考までに、第 67 条は 2008 年 5 月に撤廃されている。

1981 年

First Nation 女性が 1977 年、国連人権委員会 (United Nations Human Rights Committee) に、Indian Act 第 12 条¹²が人権濫用であり“市民的及び政治的権利に関する国際規約 (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR¹³)”に違反していると訴えていた件¹⁴に関し、同委員会がカナダは ICCPR 第 27 条に違反していると認定した。

1985 年

1982 年にカナダ人権憲章 (Canadian Charter of Rights and Freedom¹⁵) が制定されたことに伴い、Bill C-31 (Act to Amend the Indian Act) が連邦議会を通過し Indian Act は大幅に改正された。Bill C-31 により、First Nations 女性の婚姻に基づく差別が撤廃され、Non-status Indian 男性と婚姻した Status Indian 女性が Indian status を喪失することはなくなった。さらに、過去、婚姻によりステータスを喪失した First Nation 女性、その女性の子供、double-mother rule に基づき Indian status を失った人々等の Indian status も回復された。しかしながら、Bill C-31 に基づき Indian status を回復した First Nation 女性 A が Indian status を引継げるのはその女性の子供一世代のみに限定された。即ち、Bill C-31 に基づきステータスを回復した女性 A の子供 B は Status Indian であるが、B が Status Indian ではない人と婚姻した場合、B の子供 (女性 A の孫) は Indian status を喪失することになっており、Bill C-31 は性別による差別を完全には消滅させておらず、人権憲章に

¹² 1951 年に改正された Indian Act 第 12 条は Non-status Indian についての規定で、Status Indian 女性が Non-status Indian 男性と婚姻した場合、その女性は Indian status を喪失した。

¹³ ICCPR は 1966 年 12 月に国連総会で採択され、1976 年 3 月に発効した。本規約の締約国は、人間としての平等、生命に対する権利、信教の自由、表現の自由、集会の自由、参政権、適正手続及び公正な裁判を受ける権利など、個人の市民的・政治的権利を尊重、確保しなければならない義務を負っている。

¹⁴ 1971 年、First Nation 女性が Status Indian ではない男性との婚姻により Indian status を喪失したことから、Indian Act 第 12 条は連邦法であるカナダ権利章典 (Canadian Bill of Rights : 1960 年成立) に違反するとして連邦政府を提訴したが、1974 年、カナダ最高裁判決により敗訴した。これを受け、別の First Nation 女性が同様の理由で Indian status を喪失したことで、1977 年に国連人権委員会に Indian Act 第 12 条は ICCPR 違反として訴えていたもの。

¹⁵ Canadian Charter of Rights and Freedom は 1982 年憲法の一部を構成しており、同 Charter 第 15 章で、人種、種族的出身、皮膚の色、宗教、性、年齢、精神或いは身体的障害等に基づく差別を禁じている。

違反しているとの批判を受けた。

また、Bill C-31 で、First Nations はそれぞれの Band メンバーを決定できる権利を与えられたことから、各 Band は自分たちの Band に属するメンバー・リストを管理するルールを独自に決めることができるようになった。

なお、Bill C-31 により、約 127,000 人が Status Indian の資格を回復し、約 106,000 人が Status Indian 資格を喪失した。

2000 年

reserve 外に居住する Band メンバーに、Band Chief と Councillors に対する投票権及び Band に係る事項について投票権が与えられた。

2011 年

Bill C-31 における性別による差別を消滅させるため、Bill C-3 (Gender Equality in Indian Registration Act) が制定された。double-mother rule に基づき Non-status Indian であった場合、同 rule が導入された 1951 年 9 月 4 日以降の誕生日であれば、Status Indian の資格を回復できることになった。Bill C-3 により、約 45,000 人が Status Indian の資格を得た。

しかしながら、Status Indian の資格を取得できる誕生日に期限が設けられていること、また婚外子の場合その父親は Non-status Indian と見做されることから、Status Indian の資格を得られないままとなった人々も多く、First Nations からは Bill C-3 では女性及び子孫差別が完全には解消されておらず、人権憲章に違反していると批判されている。

2016 年

1999 年に Metis 及び Non-status Indian グループが連邦裁判所に、Metis と Non-status Indian は 1867 年憲法第 91 章 24 項に規定された Indian であるとの裁定を求めた Daniels 裁判に関して、4 月、カナダ最高裁が原告側の申し立てを認める判決を下した。これにより、Metis 及び Non-status Indian に関する事項は連邦政府の法管轄下にあることが明確にされた。なお、本判決では、カナダ最高裁は Non-status Indian 及び Metis が Indian Act における Indian がどうかについて判断を行っていないため、本判決が Indian Act に関する両者の権利にどのような影響を及ぼすのかは、現状、明確にはなっていない。

(3) 登録インディアン (Registered Indian)

Registered Indian とは、Indian Act に基づき、INAC が管理するインディアン登録簿 (Indian Register) に名前が登録されている個人のこと、通常、“Status Indian” と呼ばれている。Status Indian は Indian Act に基づく様々な権利¹⁶や恩恵を受けることができる。2011 年国勢調査では、全 First Nations 人口 (851,560 人) の約 75% にあたる 637,660 人が Status Indian である。

¹⁶ Status Indian の権利には、18 歳未満の子供は reserve 内の資産売却等で得られた資金から年 C\$3,000 以下を受給、個人が財務省歳入基金から農耕器具や車等の購入ローンを受けられること、reserve 内の個人資産や収入に対する免税、INAC による技能・職業訓練等の社会発展プログラムへの参加等がある。

これに対し、First Nation ではあっても Indian Act に基づく Indian Register に登録されていない First Nation 個人は“Non-status Indian¹⁷”と呼ばれる。2011年国勢調査では、全 First Nations 人口の約 25%にあたる 213,900 人が Non-Status Indian である。

また、連邦政府と歴史的条約¹⁸を署名した各 First Nations のメンバーは“Treaty Indian”と呼ばれる Status Indian であり、自身が属する Band が連邦政府との間で署名した歴史的条約に基づき、年給 (annuity) 等各種の恩恵を受ける権利を有している。

(4) Band について

Band とは、Indian Act で規定された First Nation の組織のことで、通常、そのメンバーは言語や先祖から伝わる遺産に根ざした共通の価値、伝統及び習慣を共有している。連邦政府が特定 Band に対して指定した reserve は、その Band メンバーにより共同保有されている。Band は、そのメンバーの氏名を記した Band List を保持する必要がある。

Band は、選挙で選ばれた Chief¹⁹ 人と 2 人以上 12 人以下の Councillor²⁰ からなる Band Council (評議会) により統治されている。Chief 及び Councillor の選挙は 2 年毎に実施される。

なお、Band Council は、Indian Act や INAC 大臣が制定する規定に矛盾しない形で、Band の運営及び reserve に係る規則を制定できる。

(5) reserve について

reserve は Band メンバーにより共有保有されているが、所有権は連邦政府にあり、reserve の土地は連邦政府以外には譲渡できないことになっている。INAC 大臣の承認の下、当該 Band の統治機関である Band Council により土地割当てが認められれば、Band メンバーは reserve 内の土地を所有権のない形で保有することができる。Band メンバーが保有する土地は、Band 或いはそのメンバーにのみ譲渡可能である。

2011 年人口統計では、カナダで reserve に居住する First Nations は、First Nations 人口全体の 49.3%、314,366 人である。INAC によれば、2014 年 3 月時点で、Indian Act が適用される reserve はカナダ全域で 3,117 ヲ所あり、その総面積は 33,778 km²、カナダ全域 (面積: 9,984,470 km²) の 0.33% を占める。うち、Alberta 州には 140 ヲ所の reserve が存在し、その総面積は約 8,128 km² で Alberta 州 (面積: 661,848 km²) の 1.2% を占めている。

¹⁷ Non-status Indian とは、Indian Act に基づく Indian status を欠く First Nation 個人、祖先が Status Indian として登録されたことがない First Nation 個人、以前或いは現在の Indian Act により Indian status を喪失した First Nation 個人を意味する。

¹⁸ 歴史的条約 (historic treaties) とは、1725 年以降英国王室、1867 年から 1929 年までにカナダ連邦政府が First Nations と締結した“Peace and Friendship” Treaties、Upper Canada Treaties、Vancouver Island Treaties、“Numbered Treaties (ナンバー条約: No.1~11)”及び William Treaties のことを指す。

¹⁹ Chief は、当該 reserve に居住する 18 才以上の Band メンバーから選挙で選ばれる。なお、Indian Act に基づき選挙で選ぶ Chief の他に、血統或いは文化的儀礼に基づく世襲の Hereditary Chief を持つ First Nations もある。

²⁰ Councillor は、当該 reserve に居住する 18 才以上の Band メンバーで、メンバー 100 人につき 1 人の Councillor が選挙で選ばれる。

(6) 税金について

Indian Act 87 条に基づき、reserve に居住する First Nation 個人（即ち、Status Indian）財産は免税とされているため、連邦税も州税も課せられない。また、reserve で得た所得についても非課税となる。Status Indian であれば、reserve に居住していなくても reserve に保有する財産や reserve におけるビジネスで得られた所得については非課税とされる。First Nation 個人が reserve に保有する財産についても相続税は課せられないことになっている。このような免税を受けられる First Nations は 2011 年の人口統計では 314,366 人、カナダ全人口の 1%未満（0.94%）である。

なお、Status Indian であっても、reserve の外に所有する財産や reserve の外で得た所得については、他のカナダ人と同様に課税対象となる。

2. First Nations の自治 (Self-Government) について

カナダ連邦政府は 1982 年憲法第 35 条にて、先住民族の既存の権利として、固有の自治権を認識しており、1995 年 8 月、連邦政府はその自治方針を記した文書“先住民自治の固有の権利及び交渉実施に対するカナダ政府の取組み (The Government Canada’s Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government)”を公表した。

(1) 連邦政府の先住民族自治方針に関する基本原則

連邦政府の先住民族自治方針における主な原則を下記する。

- 1) 先住民族が保有する固有の自治権は、1982 年憲法第 35 条における Aboriginal right²¹である。
- 2) 先住民族の自治は、現カナダ憲法の枠内で行われる。
- 3) カナダ人権憲章が自治政府に適用される。
- 4) 先住民族はそれぞれが異なる状況にあるため、固有の権利は同一の形で実施されるのではなく、自治についても全てを同じ形態とすることはできない。
- 5) 連邦政府との間で締結される新たな自治協定、包括的土地請求協定 (comprehensive land claim agreement²² : CLCA)、或いは既存条約における自治権は、1982 年憲法第 35 条で守られる。
- 6) 自治政府はそのメンバーに対する説明責任を負い、透明性のあるプロセスに基づき自治政府及びメンバーに適用する法令を制定する。
- 7) 優先ルールを決める際、連邦政府は自治政府の法令を最重要とすることもあるが、連邦又は州にとって重要な法令は自治政府の法令よりも優先されるとの立場である。

²¹ Aboriginal right(s)とは、先住民族が或る地域の土地を先祖代々長期に亘り使用、占有した結果として保有する権利で、狩猟や漁獲等を行う権利はその一例。Aboriginal rights は、生活習慣、社会的慣習及び伝統により共同体毎に異なる。

²² 1973 年、連邦政府は土地請求権問題を“comprehensive land claim”と“specific land claim”の 2 つに分類した。comprehensive land claim は土地や天然資源等に関する Aboriginal rights を主張するもので、specific land claim は historic treaties 等に関して連邦政府が First Nations に対して負っている義務を果たしていないと主張するもの。

- 8) 自治のための資金は、連邦政府、州政府及び自治政府が分担して責任を負う。自治政府は、資金に関して連邦政府或いは州政府への依存を少なくするために、歳入源の開拓に努める。

(2) 自治協定の締結状況

2015年4月現在、連邦政府が先住民族と締結した自治協定はカナダ全体で22²³に上る。このうち、18の自治協定については、1975年以降、近代的条約とも呼ばれるCLCAに含まれる形で締結されているものである。通常、CLCAは連邦政府と歴史的条約を締結していないFirst Nationsが自分たちの土地に関する権利は消滅していないとの基本的立場に基づいて連邦政府との交渉を経て締結されるが、連邦政府との間で歴史的条約が署名されていても連邦政府との間で意見の相違がある場合にFirst Nationsがcomprehensive land claimを起こす場合もある。

連邦政府と間で締結する自治協定及びCLCAは、下記の6段階プロセスからなっている。

- 申し立ての提出
- 連邦政府による受理
- 協定枠組みの合意
- 協定内容の原則合意
- 最終協定締結及び批准
- 実行

INACによれば、2014年6月時点で、連邦政府が全国の先住民族グループとの間で交渉を進めている自治協定の数は99²⁴、うちCLCAに関する交渉が72に上る。これらの交渉には時間がかかるため、全て結着するには今後数十年単位の時間がかかるものと思われる。

以下、Part III (Alberta州における歴史的条約について) に続く。

以上

おことわり：本レポートの内容は、必ずしも独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構としての見解を示すものではありません。正確な情報をお届けするよう最大限の努力を行っておりますが、本レポートの内容に誤りのある可能性もあります。本レポートに基づきとられた行動の帰結につき、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構及びレポート執筆者は何らの責めを負いかねます。なお、本資料の図表類等を引用等する場合には、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構資料からの引用であることを明示していただきますようお願い申し上げます。

²³ 連邦政府は22の自治協定を締結しているが、協定を締結した共同体数としてはFirst Nations及びInuitを含めて36である。

²⁴ 連邦政府が交渉中の99の自治協定リストは、<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1346782327802/1346782485058>を参照のこと。