

国立公園局の歴史保全

——先住民の地所保全・歴史解釈を射程に入れての検討——

The National Historic Preservation of the U.S. National Park Service: Its Effects on Historic Land Preservation of Native American Tribes

川 浦 佐知子

Sachiko KAWAURA

Abstract

The National Park Service (NPS), U.S. Department of Interior, established in 1916, has been involved in not only protecting natural landscapes and wilderness areas, but also in preserving nationally significant historic properties such as National Monuments, National Historic Sites, and National Historic Landmarks. Employing the discipline of history, NPS has developed common ground on which it has established local, state, and regional partners whose economic interests often conflict with federal land preservation policies. On the other hand, lands taken away from Native peoples, during the course of nation building, have been decontextualized, and the Native side of historical interpretation has been disregarded and silenced.

This study discusses the National Park Service as an entity involved in the compilation of U.S. national history. Through the discussion of the federal historic preservation laws, such as the Antiquities Act of 1906, the Historic Site Act of 1935, and the National Historic Preservation Act of 1966 (amended in 1992), the study finds that NPS has become more than a park managing bureau; with the presidential power embedded in the Antiquities Act, NPS has grown out to be a federal land keeper. Through the amended National Historic Preservation Act, the Native tribes have a much better chance to convey their concerns over their historical properties. Yet, the NPS' thematic framework for historic preservation cannot adequately accommodate Native interpretation of their properties, therefore, Native tribes have to reclaim their traditional/cultural context in each individual case when registering tribally significant properties.

The study concludes that the expansion of NPS is a double blessing for Native tribes; by registering their heritage as nationally significant historic properties, Native tribes can restore their ancestral lands. Meanwhile, they have to negotiate with the NPS' interpretive language without losing the essence of their cultural memories.

1916年に創設された内務省国立公園局（the National Park Service, U.S. Department of the Interior）は、自然景観の保護、及び国民の保養を目的として設立された国立公園を管轄するのみならず、合衆国の歴史が関わる重要な地所の登録、管理にも深く関わってきた。一方、国立公園局の国土管理によって、合衆国成立以前から北米大陸に先住してきた人々の居住地は奪われ、彼らの来歴を示す歴史的地所も保護されてこなかった。先住民関連地所の国家歴史保全認定は正当に行われてきたとはいえ、合衆国史におけるその歴史的価値が認められるようになったのは比較的近年のことである。

本稿は合衆国の歴史に関わる重要な地所の登録、管轄を行う国立公園局を歴史保全のキープレイヤーと捉える。論を進めるにあたり、初めに国立公園局がどのような意図の下に創設され、どのようにその規模を拡大してきたのかを検証する。次に、景観保全を主としてきた国立公園局が歴史的地所の保護に乗り出した背景を分析する。その上で、国立公園局が関わる歴史的地所の認定や保全に関わる主な法、1906年遺跡保存法、1935年史跡設置法、1966年国家歴史保全法（1992年改正）を検証し、国立公園局による歴史保全が先住民の地所保全、及び歴史解釈に与える影響について考察する。

1. 国立公園局創設の背景

1) 国立公園の設立と1906年遺跡保存法

国立公園局の設立は1916年であるが、優れた自然景観をもつ地を国立公園として保護しようとする動きは19世紀半ばからあった。こうした土地保全の動きは、観光客を当て込んだ無計画な観光開発によってナイアガラの滝の壮大な景観が損なわれたことを受けて起きた。同様の景観破壊を防ぐべく、1864年、アメリカ合衆国議会は国有地であるヨセミテ谷、及び近接するマリポーサ・ビクツリー・グローブの保全をカリフォルニア州に委ね¹⁾、更に1872年には世界初の国立公園となるイエローストーン国立公園（ワイオミング準州、及びモンタナ準州）の設立を定めた。200万エーカーに及ぶイエローストーン国立公園土地の管理は、木材や地下資源などの資源管理も含め、内務省長官の管轄となった²⁾。その後も国立公園の設立は進み、レーニヤ山（1899年設立、ワシントン州）、クレーター湖（1902年設立、オレゴン州）、ウインドウ・ケープ（1903年設立、サウスダコタ州）などが国立公園として認定されていった。

自然景観のみならず、歴史的地所の保護も進められた。1890年代には南北戦争の戦場地跡が陸軍省の管理下で記念施設として保護されるようになった。また、1880年代から1890年代にかけては、南西部にある先史時代岩窟住居跡の保護が訴えられ、国有地管理局のイニシアティブの下、アリゾナ州、ニューメキシコ州、コロラド州、ユタ州での考古学者による調査も行われた³⁾。こうした経緯を経て、1906年には遺跡保存法（the Antiquities Act of 1906）が議会承認を得て制定された。「歴史的地所、歴史的建造物や先史時代の建造物、及び他の歴史的、科学的探究の対象となるもの」⁴⁾が、大統領権限によって国定記念物（National Monument, NM）として顕彰されることとなり、内務省、農林省、陸軍省の許可なく遺跡の発掘を行うことが禁じられた。合衆国初の国定記念物となったのは、ワイオミング州のデビルスタワーであった。

19世紀末から20世紀初頭にかけての土地保全の根底には、開発によって国土の景観が急激に変化していく状況に対する一般市民の危機感があった。また、未だ十分に実態が把握されていない考

古学的遺跡が、アマチュア探検家によって荒らされ、国家にとって重要な資料が破壊されることに対する懸念も学術関係者から表明されていた。合衆国連邦政府は当時、州の設立、先住民対策、資源管理、交通網の整備など様々な角度から、急激に拡大した国土の管理を検討する必要があった。しかし、いかなる体制の下に国土管理を進めるべきかについて、一貫性をもつ指針は不在のままであった。

1906年遺跡保存法は、1891年保留林法（the Forest Reserve Act of 1891）を踏襲するかたちで定められ、合衆国議会が大統領に保全管理地を認定する権限を与えている⁵⁾。一方、保留林法の下では国有林の保護や資源管理の責は農務省林野部が担ったが、遺跡保存法で定められた国定記念物は農務省、陸軍省、内務省の管轄地にあり、その管理は一本化されなかった。国立公園の設立については合衆国議会が決定権を維持していたが、その認定基準も確立されていなかった。国立公園設立を目指す運動は必ずしも自然保護の理念にもとづくものばかりではなく、イエローストーン国立公園の設立へ向けての運動には、ノーザン・パシフィック鉄道会社など西部の鉄道会社による、観光業発展を見込んでのロビーイングも含まれていた⁶⁾。

国立公園の認定、設立には合衆国議会の承認が必要であるが、国定記念物の認定は1906年遺跡保存法の定めによって大統領権限となっており、国家として保全すべき地所の認定基準は今日まで一貫性を欠くままとなっている。国立公園局の歴史家マッキントッシュ（Barry Mackintosh）は、大統領権限に頼る現在の国立公園システムは、国家の益となると考えられる地所を購入したり、譲渡を受けたりする権限を大統領に付与した、1790年のコロンビア特別区創設に関わる法案にその起源をもつと述べる⁷⁾。遺跡保存法の対象となりうる地所は多様で、認定を受けた国定記念物のなかには優れた景観美をもつ地所も多く、国定記念物と国立公園の違いはそれほど明確ではない。実際、議会承認を必要とする国立公園認定の道を選ばず、内務省長官の推挙を経て大統領が認定する国定記念物指定を目指す方策が取られることもある。

20世紀初頭、景観保護の気運が高まり、国立公園や国定記念物はその数を増やしたが、その管理システムは整えられることがないままであった。設立された国立公園は西部に集中していたが、遠隔地の公園や遺跡、史跡を軍に頼って管理する時代ではなくなっていた。合衆国が新たな時代を迎えるなか、国家的価値が認められた土地を組織的に保全、管理するための部局の設立が必要とされていたと考えられる。

2) 国立公園局の創設

20世紀初頭、開発による景観破壊が憂慮されていたとはいえ、「経済」、「開発」という大義の前に「自然保護」、「土地保全」がその意義を失うこともあった。国立公園認定を受ける条件のうちには、該当地が「公園設置以外に使い道のない土地であること」という条件が含まれており、開発価値が見いだされた場合には土地保全は二の次となった。ヨセミテ国立公園のヘッチ・ヘッチー溪谷のダム建設計画は、こうした状況がもたらした破たんの一例であった。1913年、合衆国議会はヨセミテのヘッチ・ヘッチー溪谷に水源を求めるサンフランシスコ市の要請を受け、ダム建設を承認した。ヨセミテを本拠とする自然保護活動家ジョン・ミューア（John Muir）や、彼の設立したシエラクラブの反対活動もむなしく、溪谷はダム湖の底に沈むこととなった。当時、保全に関わる政府部局としては既に地質調査部（1879年設立）、林野部（1905年設立）、土地改良局（1907年設立）が存在していたが、それらの部局の考える「保存」は資源の管理や利用を含んだ実利的なものであった⁸⁾。しかし、ヘッチ・ヘッチー溪谷のダム建設の一件によって、資源管理を基本としたそれまでの保全

とは異なる観点から、国立公園は保護、管理されるべきであることが明確となった。

ハッチ・ヘッチー溪谷ダムの建設は大きな議論を呼び、国立公園が適切な管理、保護の下にないことを問題視する声が高まった。管理・監督システムが不在のままである現状を、内務長官フランクリン・K・レーン（Franklin K. Lane）に直訴したのは、ミューアの支持者で自身も熱心な環境保護論者のステファン・T・マーサー（Stephen T. Mather）だった。レーン長官はシカゴの有力なビジネスマンであったマーサーをワシントンに呼び寄せ、この件についての助力を求めた。求めに応じたマーサーは、レーン長官のアシスタントとして国立公園局設立に尽力した。

国立公園局設立の動きは以前からあったが、これに異を唱えていた農務省林野部は、国立公園が増えることで国有林面積が減少することや、農林局地所にある既存の国立公園の管理が公園局に移ることを懸念していた。マーサーは国立公園が呼び込む旅行者がもたらす経済効果を強調することで、林野部の「資源管理」と国立公園局が目指す「自然保護」の違いを曖昧にし、国立公園の経済効果を疑問視する林野部に対抗した。マーサーは国立公園のパブリシティについてもぬかりなく対応し、西部の17の鉄道会社から基金を募り、国立公園の景観美を前面に出したポートフォリオを作成し、議員や市民団体に配布した⁹⁾。こうしたキャンペーンの末、1916年8月25日、国立公園局設置法（The National Park Service Organic Act）は議会承認された¹⁰⁾。国立公園局はマーサー初代局長の下、14の国立公園と21国定記念物の管理を担うこととなった。

1916年国立公園設置法は国立公園局のミッションを、「景観、及び自然物や歴史的対象物や野生動物を保存して人々の娯楽に備えるとともに、それらを破壊することなく将来に亘って人々が楽しむことができるよう残していくこと」と定めている¹¹⁾。設立当初の国立公園局にとって、その存在意義を確かなものにするために、公園訪問者数の増加は重要な課題であった。マーサー局長と副局長ホーラス・M・オルブライト（Horace M. Albright）は、イエローストーン国立公園への自動車の乗り入れを許可し、業者に公園内での営業権を与え、安価なキャンプ場とともに高級宿泊施設を整えた。また、公園を登山や乗馬、水泳、魚釣りやボート遊びなど、屋外活動の場とするとともに、自然歴史博物館を設けて公園の教育的施設としての価値を高めた¹²⁾。マーサーが局長を務めた12年の間に、国立公園の年間訪問者数は10倍となり、局の年間予算も11倍にまで増加した。

国立公園局は農林省林野部や陸軍省とは異なる視点から、国土保全に関わる部局として誕生した。国立公園局の設置は「西部」を資源供給地として消費し続けるのか、それとも旧世界ヨーロッパにはない、新世界アメリカを象徴する土地として保全していくのか、という問いに一つの答を与えたといえる。

3) 1933年行政部再編による拡大とミッション66

1920年代までに設立された国立公園は、西部に集中していた。理由として西部国有地に壮大な景観美を有する地所が数多く存在したこと、また国有地であったため公園設立のために改めて土地購入をする必要がなかったことが挙げられる。国立公園局が真に国家的事業を預かる部局として認められるためには、東部に管轄地を増やす必要があった。第2代国立公園局長となったオルブライトは、東部に存在する歴史的地所を保護地区に認定し、局管理下に置くことを計画した。オルブライトは、アメリカの独立に関わる重要な地所であるジョージ・ワシントン生誕地国定記念物（1930年設立、ヴァージニア州）、コロニアル国定記念物（1930年設立、ヴァージニア州）、モーリスタウン国立歴史公園（1933年設立、ニュージャージー州）の3地所を議会に推挙して認定を受けた。これによって国立公園局は、歴史的地所の管理にも関わることになった¹³⁾。

1933年の行政部再編により国立公園局はその管轄地を大幅に増やすとともに、歴史的地の管理を主要ミッションとすることになった。1933年3月、行政部を再編する権限が大統領に付与される法案がフーバー大統領によって承認されると、次期大統領となったルーズベルトは早々に陸軍省が管理する公園や記念施設、及び農務省林野部管轄の国定記念物、併せて56施設の管理を国立公園局へと移した¹⁴⁾。この大統領令によって首都ワシントンの公園も国立公園局の管轄となり、これによって国立公園局は議会において存在感を増すこととなった。

1933年、国立公園局はルーズベルト大統領によるニューディール政策の一翼を担う事業にも関わった。経済恐慌のさなか、何千もの無職の若者が資源保存市民部隊（Civilian Conservation Corp）として雇用され、国立公園や州立公園で保全、補修、建設に携わった。資源保存市民部隊の活動によって国立公園の整備は進んだが、シエラクラブやウィルダネス・ソサエティは、市民部隊の国立公園での活動はありのままの自然を保全するという公園局の理念に反するとして反対した。「原生自然（wilderness）」という概念が法的に認められたのは、1964年原生自然法（the Wilderness Act of 1964）によってであるが¹⁵⁾、1930年代当時、人手の入っていない土地やその生態系には未だ価値が見いだされていなかった。国立公園局は「保全」を謳いながらも、公園の整備を進めることで訪問者数を増やすことに腐心していた。

第二次大戦中、戦時下における重要な行政部ではないとみなされた国立公園局は、シカゴへの本部の移動を余儀なくされ、50パーセントの予算削減を強いられた。また、大戦後に勃発した朝鮮戦争による更なる予算削減もあり、国立公園の状態は悪化の一途をたどった。国立公園局が議会の理解を得て、組織的な拡大を推し進める機会となったのは、創立50周年を目指しての10年計画「ミッション66（Mission 66）」であった。アイゼンハワー大統領の後ろ盾を得たミッション66は10億ドルの予算を獲得して実施され、これによって1966年の計画完成までに130のビジターセンターや、公園局職員の教育のためのトレーニングセンターが新設された。こうした状況改善によって、公園訪問者数は1951年の3,700万人から1966年には1億3,300万人にまで増加した¹⁶⁾。

1933年の行政部再編により、国立公園局は陸軍省や農務省林野部といったライバル部局を出し抜くかたちで管理土地面積を広げ、国土保全のキープレイヤーとなった。また、自然保護のみならず、歴史的地所を預かる部局となったことで、国民意識の維持、形成に深く関わることになった。

4) 政治的方策としての国立公園システム

1970年代になると国立公園局設置法に重要な改定が施された。多岐に亘るタスクが統合され、国立公園局に高い水準での土地管理を可能にするための権限が与えられた。1970年国立公園局統括管理法（the National Park Service General Authorities Act of 1970）は、公園局が公園のみならず、史跡や公園道路、リクリエーションやその他目的のための土地管理を、国立公園システム（the National Park System）として総合管理することを定めた¹⁷⁾。環境保護主義思想の高まりを受けての改定も施された。近隣での森林採伐によって脅かされていた、レッドウッド国立公園（カリフォルニア州）を保護するために提出された法案が認められ、伐採からレッドウッドを守るために公園面積の拡大が認められた。1978年レッドウッド法（the Redwood National Park Expansion Act, as amended 1978）を受けて改定された国立公園局設置法は、すべての合衆国民の共通利益となるよう、国立公園局はそのシステム下に置かれた土地の公的価値と全体性を維持すべく保護、管理、運営を行わなくてはならないとし、国民が要請する高い水準でのオペレーションを国立公園局に求めた¹⁸⁾。

カーター大統領政権下（1977-1981年）、国立公園局はその管理面積を大きく拡大した。1978

年国立公園及び保養地法 (the National Parks and Recreation Act of 1978) によって国立公園システムに 15 のユニットが追加され、8 つの国立公園において約 200 万エーカーの土地が原生自然地として認定された¹⁹⁾。1980 年にはアラスカ国有地保護法 (the Alaska National Interest Lands Conservation Act, 1980) が制定され、それまでに設立された国立公園の総面積を上回る 4,700 万エーカーの土地が国立公園システムに追加された²⁰⁾。

1980 年アラスカ国有地保護法の制定には、アラスカ州と先住民との間に存在した土地問題、具体的には州による土地搾取の問題を解決すべく制定された 1971 年アラスカ先住民請求解決法 (the Alaska Native Claims Settlement Act of 1971) が深く関わっている²¹⁾。1959 年アラスカ州法 (the Alaska Statehood Act of 1959) には重大な欠陥があり、第 4 項で係争中であるアラスカ先住民の土地請求は州によって影響を受けることはないとする一方、第 6 項では州政府が空地とみなした地所を請求することを認めており、州の請求によって国有地がアラスカ州所有とされるケースが後を絶たなかった²²⁾。こうした状況に対する先住民からの異議申し立てを受けて成立した 1971 年アラスカ先住民請求解決法は、4,400 万エーカーの土地を 12 の先住民地域法人 (regional corporation) と 200 以上の先住民村落法人 (village corporation) の所有とし、10,450 万エーカーの土地を州所有と定めた²³⁾。

同時に 1971 年アラスカ先住民請求解決法は、内務長官が開発から守り保全すべきであると判断する土地、及び最大 8,000 万エーカーの土地を国立公園などの候補地として保全することができるように定めていた。この条項には期限内に内務長官が保全地域を指定し、議会がこれを承認しない場合には、開発可能な土地として一般に開放されるという条件が課されていた。内務長官モートン (Rogers C. B. Morton) が提出した法案、及び後に提出された改訂法案も開発支持派の反対により議会による承認をみなかった。期限内にアラスカにおける国有保全地域を確保するために用いられたのが、大統領権限による遺跡保存法であった。1980 年 11 月に議会承認され、同年 12 月にカーター大統領によって署名されたアラスカ国有地保護法によって、15,700 万エーカーの土地が国立公園、国定記念物、国定野生保護システム、国定保全地区、国定保養地区、国有林などに指定され、国立公園局、国土管理局、林野部によって保護されることになった²⁴⁾。

1980 年アラスカ国有地保護法は、連邦政府が広大なアラスカの国有地を守るために国立公園、国定記念物、自然保護区を設定した法である。このケースにおいて国立公園システムは、連邦政府が州や資源開発企業の土地利用に歯止めをかける方策として用いられており、この点において国立公園局は極めて政治的な部局となったといえよう。

国立公園局は内務省にあって魚類・野生生物及び公園担当次官補の下、魚類・野生生物局とともに置かれている。こうした省内の組織図のみをみるならば、国立公園局は公園管理を通して自然景観や原生自然、野生動物を保護、管理する部局であると想像される。しかしその沿革を検証するならば、国民の保養のための公園管理に携わるのみならず、大統領や内務省長官の意を受け、実務レベルで国有地の保護や拡大を進める部局であることは明らかである。景観保護、自然保護、環境保護、そして原生自然保護と、保全に関わる市民の意識が時代とともに高まるなか、国立公園局はその期待に応えるべく活動してきたといえるが、その一方でそうした市民の期待に乗じて組織を拡大してきたともいえる。土地利用をめぐる連邦と州の利害関係を射程に入れてみるならば、資源開発や税収について利害対立する州政府に対し、連邦政府は国民の理解を得つつ国有地を拡大、保持するために国立公園システムを用いていることが分かる。

本章では、当初、景観保全を主としていた国立公園局が歴史的地所の保護に乗り出した背景を分析し、国民意識に深く関わるパブリック・ヒストリーの形成と国立公園局の土地管理の関係について考察する。

2. 国立公園局の土地管理と歴史保全

1) 建国の理念の象徴としての国立公園システム

2016年8月、国立公園局は設立100周年の節目を迎えた。国立公園局は100周年を記念する事業においてそのミッションを、自由、平等の精神を謳う1776年アメリカ独立宣言を起源とする歴史を後世に伝え、ヨーロッパの大聖堂や古城に等しい価値をもつアメリカの壮観な自然景観を保護すること、と宣言している。また、次の100年へ向けてのアクションプランを掲げ、アメリカ市民と公園との生涯に亘る繋がりを築くこと、アメリカの価値観を学ぶ場所として公園を充実させるとともに教育機関として局を強化すること、科学と学術にもとづいてアメリカにとって重要な地所を守ること、部局における職業的、組織的能力の向上を促進させること、の4点を重要課題と定めている²⁵⁾。こうしたプログラムの実現を支えるため、2016年12月制定の国立公園局百周年法 (the National Park Service Centennial Act) は、国立公園局百周年挑戦基金 (the National Park Service Centennial Challenge Fund) や国立公園財団基金 (the National Park Service Foundation Endowment) の設立を定めており、国立公園局はますますその基盤を盤石なものとしている²⁶⁾。

アメリカならではの雄大な国土景観の保護と、アメリカの精神を反映する歴史的地所の管理をミッションの中心に据える内務省国立公園局は、ナショナル・アイデンティティの維持、形成に関わる国土管理を行う部局となっている。100年の間にその権限を拡大してきた国立公園局であるが、そもそもどのような経緯を経て国史編纂に関わる組織となったのか。

設立100周年にあたってのミッションでは、合衆国市民の保養と教養のための国立公園システムであることが強調されており、この文脈での「国立 (national)」は「国民の (citizens')」と解釈されよう。しかし国立公園システムは、州や企業への国有地払い下げを防止するためにも用いられており、この点において「国立 (national)」の実情は「連邦の (federal)」であるともいえる。合衆国市民のための組織でありつつ、連邦政府の国有地保持に携わる組織である国立公園局は、この二つのタスクを矛盾なく遂行させるため、国家成立の理念を基軸とする国土全般に関わるナショナル・ナラティブを紡ぐ必要があると考えられる。

2) 土地保全の機運と「歴史」の導入

合衆国の国土管理において「歴史」が意識されるようになった背景には、土地保全の思想の台頭があった。南北戦争以前、地方の反発が高まることを恐れた連邦政府は、地域自治体に連邦権限を押し付けることに消極的であった。しかし、国の経済発展、及び軍の計画策定において科学的手法を用いたデータの収集は不可欠であるという学術専門家らの主張を受け、連邦政府は国土についてのデータの収集を始めた。収集されたデータは地域経済、軍の活動、地域政治家にとって益をもたらすものとなり、結果的に科学的データは連邦政府と地域の双方にとっての共通言語となった²⁷⁾。南北戦争以降、連邦政府は土地管理や土地保全における役割を拡大し、それに伴い科学的調査の重要性も増した。一方、開発による国土の急激な変貌、伝統の喪失や秩序の乱れを懸念する市民の声が高まり、こうしたセンチメントも相まって「保全」の運動が広まった。ヨセミテ渓谷の保護が約束され、イエローストーンが世界初の国立公園となったのは、まさにこうした時代であった。

19世紀半ば、国家形成期の合衆国にあって変化は避けられないものであった。当時、「保全」は懐古趣味で感傷的なものとして捉えられており、そうしたなか、保全運動を立ち上げたのは女性の

任意団体だった。19世紀末になると州や地域といった単位でヒストリカル・ソサエティが立ち上げられ、生活圏にある歴史的地所の掘り起こしや、州の歴史編纂が始まるようになった²⁸⁾。資源開発のための余剰地とみなされてきた西部の準州(territory)も19世紀半ば以降、次々と州に昇格され、徐々に「歴史」をもつ土地として扱われるようになっていった。

連邦政府の歴史保全への関与は、1906年の遺跡保存法にさかのぼる。国立公園局は遺跡保存法の運用に深く関わるものの、法制定は公園局設立以前であった。遺跡保存法は「歴史的地所、歴史的建造物や先史時代の建造物、及び他の歴史的、科学的探究の対象となるもの」を大統領権限で保全しようというものであるが、この法における「歴史的」の定義は非常に曖昧なものであった。保全対象となるものの中には考古学的、文化的、地質学的価値をもつと考えられるものや、ユニークな自然景観をもつ地所も含まれた。遺跡保存法は違法な土地開発や遺跡発掘から国有地を守るために制定された法であるため、保全すべき地所の定義や選別基準について十分な議論が尽くされてきたとはいえない。国有地の保全や管理のあり方を決定する際の後ろ盾として、「歴史」が用いられるようになったのは国立公園局設立以降であるといえるだろう。1916年に国立公園局が設立されると公園整備も進み、1920年代には地所の特徴や歴史を伝える公園局ミュージアムも完備されるようになった。ミュージアムの整備によって、地所のもつ歴史の解釈やその解説は公園局のタスクの一つとなった。

3) 歴史部門の設立と1935年史跡設置法

創立100周年にあたってのミッション・ステイトメントからは、今日の国立公園局が「自然景観」を「歴史景観」として解釈し、その解釈を広く一般に供することを使命としていることが窺える。このような「歴史の実用」を国立公園局にもたらしたのは、1929年に第2代国立公園局長に就任したオルブライトである。国立公園局拡大の野心を抱いていたオルブライトは、合衆国独立に関わる東部の歴史的地所3か所を公園局管轄とすることに成功した。その後、1933年の行政部再編によって陸軍省管轄の公園や記念施設、及び農務省林野部管轄の国定記念物が国立公園局の管理下に置かれ、国立公園局は国家にとって重要な歴史的地所の管理を預かる部局となった。陸軍省とは異なり、国立公園局は戦史という枠組みに縛られることなく、顕彰すべき歴史的地所を選択し、その解釈をすることができた。このことはより幅広い層の市民が関心を寄せ、関連を感じられる歴史編纂のタスクを国立公園局が担うことを意味した。

オルブライトの公園局拡大の野心と彼個人の歴史への関心が相まって、国立公園局にとって「歴史」は重要なコンポーネントとなり、1930年代には公園局初の専属歴史家としてヴァーン・チャタレン (Verne Chatelain) が雇用された。チャタレンと彼の後継者となるロナルド・リー (Ronald Lee) は、局内に歴史部門 (History Division) を設立し、歴史的地所の解釈や保護を支える学術的基盤として「歴史」を用いた²⁹⁾。チャタレンは国の歴史を明らかにし、量化するために、新しい解釈のためのプログラムを展開した。1930年代には歴史学の学位取得者が公園局に入局し、歴史部門は1942年までの間に拡大した。

1935年には史跡設置法 (the Historic Sites Act of 1935) が制定され、国立公園局の歴史プログラムは法的に強固な支えを得た。史跡設置法は「アメリカ国民を鼓舞するために歴史的地所や建物、その他国家的重要性をもつ対象を保存し、公的利用に供するための国家方針」を示している。この法は合衆国の歴史を顕彰もしくは例証する、優れた価値をもつ歴史的地所を選抜するための調査を行うことを約束しており、認定地所の重要性を示す認証を与え、地所に関連するミュージアムを

建設し、公共教育のための解説に関わる活動を行うとしている³⁰⁾。1935年史跡設置法は保存すべき史跡を決定する権限など、新たな権限を国立公園局に与えるものではない。重要な点は、史跡設置法第3項によって局長への提言を行う12名からなる国立公園システム諮問委員会 (the National Park System Advisory Board) が創設されたことであろう。12名の委員のうち少なくとも6名は、歴史学、考古学、人類学、歴史的建造物もしくは景観構築、生物学、環境学、地質学、海洋科学、社会科学の専門家であることが求められており、残りの委員についても最低4名は国立公園もしくは州立公園の管理経験を有する公園管理の専門家を含むよう指示している³¹⁾。国立公園システム諮問委員会の設立によって、国立公園局の運営全般が経済的観点からのみでなく、学術的な視点から検討されることとなり、このことは公園局歴史部門の存在意義を大きなものにしたと考えられる。

4) 1966年国家歴史保全法と「パブリック・ヒストリー」の台頭

1966年国家歴史保全法 (the National Historic Preservation Act of 1966) は、国家的歴史財や文化財の包括的な保護を目的とする合衆国文化遺産保護制度の基軸となる法である。保全法の「アメリカ国民に方向性を与えるため、国家の歴史的、文化的基盤は共同体の生活と発展の重要な要素として保全されるべきである」という指針は、歴史的地の保護が国家的プロジェクトとなったことを示す³²⁾。背景には、都市や高速道路の拡大、及び住宅地や商業地、工業地の発展による急激な変化の前に、政府及び非政府団体によるそれまでの歴史保存の試みだけでは、歴史・文化財の十全な保護ができないという判断があった。国家歴史保全法は、国立公園管轄下にある歴史的地所を国家歴史登録財 (the National Register of Historic Places, NRHP) として登録、管理することを定めている。保全法によって新たな認定システムも設けられ、登録財のうち特に歴史上重要な出来事に関わる地所が国家歴史名所 (the National Historic Landmark, NHL) として登録されることとなった³³⁾。

国有地管理には、内務省国立公園局、土地管理局、農務省林野部、国防省、エネルギー省が関わる。歴史的地の保全にあたっては、必ずしも利害の一致しないこれら政府機関の調整が重要な意味をもつ。国家歴史保全法はその第2編において、史跡保護を目的に政府機関代表が集う歴史保全諮問委員会 (the Advisory Council on Historic Preservation, ACHP) の創設を定めており、そのメンバーには内務長官、住宅都市開発長官、商務長官、法務長官、財務長官などが含まれた³⁴⁾。保全法によって地所の実態を把握する任にあたる州歴史保全官 (State Historic Preservation Officer, SHPO) のポストも設けられ、国家歴史登録財は歴史保全諮問委員会と州歴史保全官による審査、評価を受けることになった。

一方、1970年代になると歴史学の学位取得者の職をどう確保するかということが高等教育機関で問題となり、歴史の実用的応用が検討されるようになった。水利権に関わる一連の係争に専門家として関わったロバート・ケリー (Robert Kelley) は、歴史と政策の関係に焦点を当てた「公共史 (public history)」を軸とする大学院課程を、1976年カリフォルニア州立サンタバーバラ校に設立し、学位取得者の学術界以外での就労を促進しようとした。1978年には学会誌が創刊され、1980年には全国公共史評議会 (the National Council of Public History) が創設された。アカデミアにおけるこうした動きは、エネルギー危機によって経済が停滞するなか、厳しい状況に置かれていた連邦政府機関の歴史家を助けるものにはならず、かえって反発を招いた。1980年には、連邦職員による連邦政府歴史家協会 (the Society for Historians in the Federal Government) が設立され、学術界における全国公共史評議会とは現在も距離が置かれたままである³⁵⁾。

パブリック・ヒストリーの定義をめぐる統一された見解はないものの、マリングロ (Merrigolo,

2012) は、パブリック・ヒストリーは省察を伴う歴史の運用であり、その核となるのは協同 (collaborative) の精神であると述べる。マリングロは、パブリック・ヒストリアンに求められるタスクは、歴史調査のあり様を決定するに際し、協働者の多様なニーズや関心が表明されるような過程を生み出すことであると主張する³⁶⁾。こうした歴史家のあり方は、今日の国立公園局が求めるところでもある。国立公園局は次の 100 年において、国内に存在してきた民族的、文化的多様性もつ共同体の歴史に目を向け、合衆国が有する「複雑な遺産」を解釈することを目指すとしている³⁷⁾。国内にありながらこれまで国家的な意義を認められてこなかった、様々なエスニック・グループの歴史的地所の認定は近年進んでおり、第二次大戦中の日系アメリカ人収容施設の国定史跡化などもその一環としてみる事ができる³⁸⁾

先住民関連史跡の認定も進んでいる。なかでも、モンタナ州に保留地をもつノーザン・シャイアンは部族関連地所の史跡化を活発に進めており、2007 年サンドクリーク虐殺地国定史跡 (Sand Creek Massacre National Historic Site)、2008 年ローズバット戦場国定歴史名所 (Rosebud Battlefield National Historic Landmark)、及びウルフマウンテン戦場国定歴史名所 (Wolf Mountain Battlefield National Historic Landmark)、2012 年ディアメディスン・ロック国定歴史名所 (Deer Medicine Rock National Historic Landmark) の認定を成し遂げている。こうした動きの背景には、国家史跡の認定を受けることで部族に関わる歴史的出来事の記憶の散逸を防ぐとともに、部族にとって重要な地所の保全を目指す、という意図がある。アメリカ・インディアン問題協会 (Association on American Indian Affairs) も国家歴史保全法を用いての部族関連地所の保全を啓蒙しており、今後も史跡化を通して部族関連地所の保護を図ろうとするケースは増加すると考えられる。

次章では、今日アメリカ先住民部族が地所保全、歴史解釈の拠り所とする国家歴史保全法を検討することで、合衆国の歴史保全における先住民の位置づけを明らかにする。

3. 合衆国の歴史保全と先住民

1) 1906 年遺跡保存法とナショナル・ナラティブの形成

合衆国において歴史・文化財の保全の重要性は時代とともに増し、そうした潮流のなかで国立公園局は設立以来、歴史保全に関わる法の多くに関わってきた。本章では、今日の国家歴史保全の基調となる 1906 年遺跡保存法、1935 年史跡設置法、1966 年国家歴史保全法 (1992 年改正) に焦点を当て、合衆国における歴史保全の流れのなかで先住民の地所保全、歴史解釈がどのように扱われてきたのかを検討する。

1906 年に制定された遺跡保存法は、歴史・文化財保全についての制度が定まらぬなか、国家の成り立ちを示す遺跡や歴史物の喪失を防ぐべく設けられた、いわば急ごしらえの法であった。保全地区認定は大統領権限とされ、保全地区認定過程における協議のあり方についての言及はない。現在国立公園システムが管理するユニットのうち、約 4 分の 1 が遺跡保存法によって設定されたものであり、このことは合衆国の国有地管理における遺跡保存法の影響力の大きさを示している。大統領権限によって認定された国定記念物は、議会によって認定を取り消すことができるシステムになっており、その際、行政府は考古学、歴史保全、自然保護の専門性に訴えて認定取り消しを迫ることになる。しかし地所の国家認定を解消することについては、観光業の促進を期待する地元や地域のヒストリカル・ソサエティの反発、環境保護団体の反対もあり、一度認められた国家指定が完

全に解消されるケースは多くない³⁹⁾。大統領権限で国定記念物の認定がなされる遺跡保存法は、州の土地利用・管理に連邦政府が介入するための方策として、あるいは国政選挙に際し、特定州の支持をとりつけるための政治的ツールとして用いられることもあった⁴⁰⁾。

ハーモンら (Harmon, McManamon, & Pitcaithley, 2006) は、遺跡保存法の問題の核は「歴史的地の公的保留は、(省略)適切な処置と管理が可能である最小限のエリアに留める」とする第2節が遵守されていないことにあると主張する⁴¹⁾。1906年、ルーズベルト大統領は初の国定記念物としてデビルスタワーを認定した後、1909年の大統領退任までに更に17の国定記念物を認定したが、そのなかには広大な面積を誇るグランドキャニオン (アリゾナ州) やマウントオリンパス (ワシントン州) も含まれた⁴²⁾。ルーズベルトによる第2節の拡大解釈はその後も踏襲され、遺跡保存法はその名が意図する考古学的地所を対象とするのみならず、広大な土地景観や豊かな自然環境を国有地として管理するために用いられてきた。アメリカならではの壮大な景観をもつ西部を私有地の集合体として開発に晒すことを回避し、「遺跡保護」の名の下で原生自然や古代文化の証しを保存する。そうすることで、連邦政府は国民を引きつけ、結びつけるナショナル・ナラティブを形成することができる。遺跡保存法の拡大解釈が許された背景には、そうした連邦政府の思惑があったと考えられる。

2) 「科学的手法」としての考古学

矛盾を孕んだまま大きな改定を加えられることなく、100年を超えて国土管理に影響を与え続ける遺跡保存法であるが、ハーモンらはその問題点として以下の5点を挙げる。第一に、国定記念物認定を民主的なものとするシステムの形成が奨励されることなく、今日に至ってしまったことが挙げられる。関連する第二点として国有地管理に関する大統領権限を増長させてしまったこと、第三点として「歴史的、科学的探究の対象となるもの」の保護認定を、一貫性をもつシステムの下で行ってこなかったこと、第四点として地域共同体の利害を十分に認めず、経済・資源開発を目指す州の反発を招いてきたこと、最後に先住民遺産の略奪を許容してきたことが挙げられる⁴³⁾。

遺跡保存法は先住民遺跡を連邦管理下に置き、考古学というツールを用いて「調査・研究」することで、先住民の文化的財産や遺骨の略奪のみならず、先住民による地所解釈の機会を奪った。ワトキンズ (Watkins, 2006) は、遺跡保存法は「科学的手法」としての考古学に特権を与え、これによって先住民遺産は博物館や大学の研究者の文脈で解釈され、結果、地所が有する聖性はなおざりにされた」と主張する⁴⁴⁾。遺跡保存法は先住民遺跡の全体性を保護することを目的とはしておらず、むしろその強調点は連邦政府の許可の下、考古学的手法に則った学術的な調査を行うことで、国家の文化財産の目録を策定することにあつた。発掘の権利をめぐるスミソニアン研究機構と内務省が争ったが、研究対象とされた先住民側の知識や解釈は蚊帳の外に置かれた。

考古学を頼りとする遺跡保存法は、先住民遺跡と原生自然を国家の歴史編纂の材料として提供した。考古学は「発見」された先住民遺跡を「遠い過去」の遺産として扱い、土地景観から先住民を消し去る仕掛けとして機能した。消滅、もしくは間もなく消えゆく民の遺産を保護しようというのが遺跡保存法の先住民に対する基本的姿勢だったといえる。先住民不在となった土地景観は人手が入っていない「原生自然 (wilderness)」として扱われ、アメリカを象徴する自然景観として、国民の保養に供されることとなった。遺跡保存法において先住民はあくまで「研究対象」であり、解釈の主体としては扱われなかった。この点については後述する国家歴史保全法においても大きな変更はなく、先住民歴史保全官や部族歴史家が博物館展示などに関わるなか、それぞれのケースにおいて異議申し立てをし、先住民の文化的・伝統的文脈にもとづいた歴史解釈が含まれるよう、変更

を求める、というのが現状である。

3) 1935年史跡設置法と1992年国家歴史保全法改正

1933年の行政部再編によって、国立公園局は陸軍省や農務省林野部から歴史的地の管理を引き継ぎ、国家の歴史保全を一任される部局となった。管理地所が拡大するなか、1935年史跡設置法によって国立公園局は法的な後ろ盾を得、本格的に歴史的地所を保護、保存、管理していくことを主要タスクの一つとすることとなった。遺跡保存法では保全地区認定は大統領権限に依ったが、史跡設置法では12名の学術専門家及び公園管理専門家から構成される国立公園システム諮問委員会が創設され、保全地区認定には議会での制定法が必要となった。これによって国家による歴史保全に、州や地域の関心が反映されるようになり、遺跡保存法と比べより民主的な認定システムとなったといえる。史跡設置法による国定史跡(the National Historic Site, NHS)の認定は厳格であり、認定数は90あまりに留まる⁴⁵⁾。国定史跡の多くは連邦所有地であるが、連邦所有でなくとも政府管理地とされる。

1966年国家歴史保全法は、合衆国内の歴史的、建築学的、考古学的、工学的、文化的意義をもつ区域、遺跡、建物、構造物、物品の保護・管理を目的に制定された。国家歴史保全法によって国家歴史登録財というシステムが設けられ、新設された歴史保全諮問委員会による一貫性をもった国家認定の実施が可能となった。登録財認定を受けた地所のうち、特に歴史的重要性をもつ地所は国定歴史名所として登録され、国家レベルの歴史保全において求められる水準やプライオリティが明確なシステムが形成された。先住民による登録財認定も近年盛んであるが、これは1992年に国家歴史保全法が改正され、先住民との「協力条項」、「協議事項」が追加されたことが影響している⁴⁶⁾。

1992年改正によって、歴史保全諮問委員会は独立した連邦組織として位置づけられ、委員会メンバーも1966年当時とは変わった。内務長官、農務長官及び史跡保護に関係する他の政府機関の局長、大統領選出による知事と市長、州歴史保全委員会会長、建築・歴史・考古学の専門家等とともに、1992年改正では先住民部族代表も諮問委員会メンバーに加えられている⁴⁷⁾。こうした多様なメンバーからなる歴史保全諮問委員会が果たすべき、最も重要なタスクの一つが、国家歴史保全法第106条(Section 106)に定められた史跡保全の状態を評価するための手順が、土地開発に関わる政府機関によって遵守されるよう点検、指導することである⁴⁸⁾。

第106条は、政府機関は政府事業計画において歴史的価値のある地所に与える影響に配慮すること、及び歴史保全諮問委員会が事業に対する評価を行う機会を設けることを定めている。この第106条規制を具体的にどのように運用するのかについては、2004年8月5日施行、連邦行政命令集第36編第800条史跡保護(the Protection of Historic Properties)がその詳細を説明している。それによると政府機関はまず、計画する事業が歴史的地所に影響を与えうるかどうかを判断しなくてはならない。ここでいう歴史的地所とは、国家歴史登録財にリストアップされている史跡、もしくはその基準を満たす史跡を指す。これに該当する場合には、関係する州歴史保全官、部族歴史保全官、及びその他関係者と協議に入り、該当地所の鑑定を行うことになる。国家歴史登録財の認定基準を満たす史跡であるかどうかの判断は国立公園局に委ねられるが、登録財認定を受けていなくともその基準を満たすとされれば同等の配慮が払われる。政府機関は事業が該当史跡に与えうる影響の程度を評価し、その影響を回避、解消するための方策を州歴史保全官や部族歴史保全官と協議しなくてはならない。もしもこの協議が無益であると考えられる場合には、政府機関、州歴史保全官、部族歴史保全官、あるいは歴史保全諮問委員会自体も協議を打ち切ることになる⁴⁹⁾。

第 106 条は政府機関が部族、特に部族議会と協議を行うことの重要性を強調している。一例として、州歴史保全官から協議打ち切りが申し渡された場合、歴史保全諮問委員会は単独で土地開発を計画する政府機関と合意を結ぶことも可能である。一方、部族歴史保全官が協議打ち切りを決定し、且つ影響を受ける史跡が部族地所にある場合には、歴史保全諮問委員会が単独で政府機関と土地開発計画について合意を結ぶことはできない。政府機関は協議状況を諮問委員会に報告し、その評価を諮問委員会から受けることになる。併せて事業の進め方についても諮問委員会からの指示を仰ぐことになる⁵⁰。こうした協議手順の設定からは、部族地所における史跡に対しては、格段の配慮が要請されていることが窺える。

連邦の歴史保全に関わる主要な法の検討から、大統領権限に頼らぬ、議会承認、歴史保全諮問委員会の評価にもとづく、よりシステムティックな歴史保全制度が合衆国に確立されてきた過程が明らかとなった。こうした変化は、それまで国家の歴史保全から排除されていた先住民にも影響を及ぼした。特に 1992 年国家歴史保全法の改正は、先住民にとって部族関連地所を保全する上で「史跡登録」という一つの方策をもたらした。一方、先住民の伝統的世界観にもとづく歴史解釈は、国による歴史保全の枠組みにおいて正当に反映されているとはいえない状況にある。次章ではこれまでの検討を総括し、国立公園局の歴史観と先住民の歴史解釈について考察する。

4. 国立公園局の歴史編纂と先住民の歴史

1) 国立公園局の歴史観

考古学を基調とする 1906 年遺跡保存法において、「研究対象」とされた先住民は独自の伝統的世界観にもとづく地所解釈を、公的に展開する機会をもてなかった。1930 年代に国立公園局に歴史部門が設置され、1935 年史跡設置法、1966 年国家歴史保全法が制定され、歴史学を基軸とした歴史保全が展開されるようになって、先住民側から部族関連地所の歴史的重要性を訴えることは難しかった。その理由の一つに、国立公園局の「進歩」、「発展」を基軸とする歴史観があった。国立公園局は 1936 年に歴史主題の基本構成を設定しているが、それはアメリカの進歩と発展を前提とした史観にもとづくものだった。建国の父の功績を称え、民主主義の邁進を描くこの枠組みにおいて、先住民は戦いをもって西部開拓を阻む国家発展の障壁、あるいは「文明化」によって主流社会に同化し、やがて不可視化されていく存在としてしか描かれようがなかった。

合衆国の発展を描く歴史において、先住民の描かれ方は限定的であるだけでなく、取り扱われる数においてもバランスを欠いていた。1972 年には、国家の歴史遺産がどのように顕彰されているのかを調査した、国立公園局の報告書が取りまとめられたが、先住民に関わる史跡は他のテーマと比べ、過少であると報告されている。調査では「先住者たち」、「ヨーロッパ人の探検と入植」、「英国植民地の発展、1700–1775」、「主要なアメリカの戦争」、「政治・軍事的事変」、「西部開拓、1763–1898」、「働くアメリカ」、「熟慮する社会」、「社会と社会的道義心」という 9 つのテーマの下にある 43 のサブテーマ、281 の主要素の扱いが検証されたが、テーマ「先住者たち」は全体的に数が少なく、サブテーマの一つである「インディアンのヨーロッパとの出会い」については、充足すべき主要素を満たしている登録史跡が全く存在しない状況であった⁵¹。

1994 年、国立公園局は歴史主題の基本構成を改定しているが、その背景には歴史学における歴史観の見直しがあった。アメリカ歴史家協会元会長エリック・フォナー (Eric Foner) は、『新し

いアメリカの歴史（『*The New American History*』（1991）において、公民権運動をはじめとする1960年代及び1970年代の社会運動から触発を受け、アメリカの歴史は大きく変容したと主張する。他の学術領域が用いる手法の影響を受け、アメリカの歴史学者は過去をどのように定義し、どのように再構築するのかという問題に向き合い、歴史学を再定義した、とフォナーは述べる⁵²⁾。歴史学におけるこうした変化を受け、国立公園局の歴史観も先史時代から今日に亘る時間軸を射程に入れつつ、人間の経験の多様性を反映させるべく改定された。改定版の歴史主題は主要素として「人々」、「時間」、「場所」を掲げている。「人々」をテーマとする歴史においては、人種、エスニシティ、社会階層、ジェンダーに着目することで幅広く人間の経験を捉えることが目指され、「時間」というテーマの下では、変化と継続性がもたらす緊張や、それぞれの時代においてどのように特定の選択がなされたのかの理解に焦点が当てられる。「場所」をテーマとする歴史においては、地方、地域のもつ独自性に目を向け、どのように全国的な変化が起きたのか、あるいはどのように国家的風潮が地方に影響を与えたのかを理解することが目指されている⁵³⁾。

「人々」、「時間」、「場所」という3つの要素をベースに、新たに8つの歴史主題（「世界において変化する合衆国の役割」、「人々の棲む場所」、「社会機関や社会運動の創出」、「文化的価値の表現」、「政治風土の形成」、「アメリカ経済の発展」、「科学・技術の発展」、「環境変動」）が打ち立てられた。国立公園局が作成する、主題の関係を示すダイアグラムが図1である。

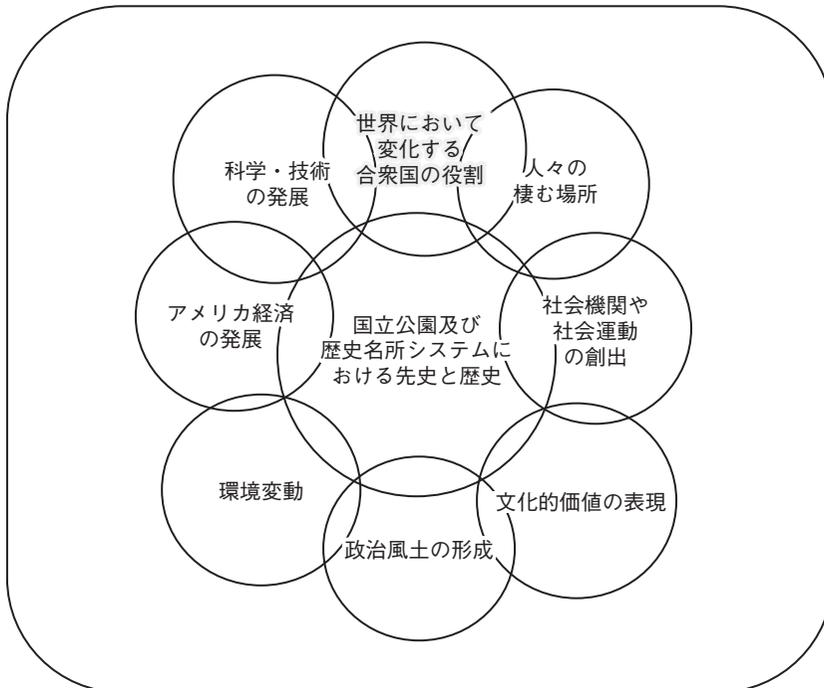


図1 国立公園局の歴史主題の基本構成（改定版）

出典）The Park History Program of the National Park Service, *History in the National Park Service Theme & Concepts* (Washington, DC: The National Park Service, the Department of the Interior, 1994), 4. より作成

図1のダイアグラムはそれぞれの主題は完全に独立しているわけではなく、相互に関連しあっていること、併せて時間軸に沿って国家発展を語る歴史の編纂が目的ではないことを示している。近現代の重要性や、エスニック・グループがもたらす文化多様性が強調されており、かねてから批判を受けていた自然・環境と人々の営みの分離についても、「人々の棲む土地」や「環境変動」といった主題を設けることで改善が試みられている。

2) 歴史主題基本構成の問題点

国立公園局の歴史観を示す改定版歴史主題の基本構成は、これまで指摘されてきたいくつかの課題をクリアしている一方、大きな問題点も残している。それぞれの主題が互いにどのように関わりあっているのかについての説明はなく、相対主義的なアプローチの下、8つのカテゴリーが併存している感は否めない。国立公園局が取り入れた歴史を捉えるための新しい枠組みは、アメリカの発展を筋立てとしたこれまでのオーソドックスな歴史観を共有してきた人々にとっては、新しい観点をもたらすと思われる。他方、先住民のように所属共同体の歴史と国家の歴史のプロットの折り合いが難しいケースにおいては、共同体の来歴や人々の体験が細かく分割、分類されることになり、全体像を結びにくいものになると考えられる。

「人々」、「時間」、「場所」という3つの要素の下に設定された8つの歴史主題は、特定地所を国家歴史登録財として認定するか否かを判断する基準となり、また、既に国立公園システム管理下にある地所の検討にあたりどの程度、歴史主題の多様性が反映されているのかを評価する基準ともなる。更に重要な点として、この歴史主題は国立公園システムにおける地所解釈のプログラムを強化・拡大する上でも用いられる⁵⁴⁾。史跡化によって地所保全を図る先住民は、国家歴史登録を目指す地所が公園局の設定する歴史主題のどれにふさわしいのか、適切に見極める必要がある。この過程において、州歴史保全官や国立公園局地域事務局の遺産連携プログラム（Heritage Partnership Program）との連携は欠かせない。登録が認められた後には、地所の歴史解釈をめぐって折衝することになるが、公園を訪れる一般市民にどのような歴史解説を提供するのかという点は、先住民にとって妥協できない重要なポイントとなる。

8つの歴史主題には更に下位のトピックが設定されており、「人々の棲む土地（Peopling Places）」を例に挙げると、1) 家族とそのライフサイクル、2) 健康、栄養、疾患、3) 国内外からの移動、4) 共同体と近隣、5) エスニック・ホームランド、6) 遭遇、衝突、植民地化といった下位トピックが設けられている。先住民が部族関連地所の国家歴史登録を目指す際、大きな妥協をせずに利用できる主題・トピックとしては、主題「人々の棲む土地」のトピックである3) 国内外からの移動、5) エスニック・ホームランド、6) 遭遇、衝突、植民地化や、主題「文化的価値の表現（Expressing Cultural Values）」のトピックである6) ポピュラー・カルチャー、及び伝統文化が挙げられる⁵⁵⁾。1994年版の歴史主題とは別に、国立公園局は「アメリカにおける歴史テーマ」として53の題目を挙げているが、そのなかで先住民が共同体の歴史解釈の枠組みとして利用可能なものとしては、「民族の遺産：アメリカ・インディアン（Ethnic Heritage: American Indian）」と「軍事：軍とインディアンの衝突（Military: Military-Indian Conflicts）」に限られる⁵⁶⁾。

国立公園局が提示する歴史主題の最も大きな問題は、合衆国先住民を他のエスニック・グループと同等に扱い、同じカテゴリーに分類していることにある。先住民部族は合衆国のうちにあって自決権（sovereignty）をもち、部族議会による部族自治を展開する。先住民保留地には州法の適用はなく、連邦政府とも独自の関係をもつ。こうした先住民がその来歴を公に示す際には、当然、移民

として合衆国に到来した他のエスニック・グループとは異なる歴史的な文脈が必要となるが、国立公園局の新しい歴史観がこれについて格段の配慮を施しているようには見られない。現状では「遺産」や「軍事」といったテーマの下で登録されることが多い先住民関連地所であるが、このままでは過去の遺産や合衆国との対立ばかりが強調されることになる。「伝統文化」という文脈も使用可能ではあるもの、ポピュラー・カルチャーと同列に並べられるこの枠組みでは、先住民の伝統的世界観の主軸をなす「聖性 (sacred)」は伝えられない。

1980年代には司法の場で、信教の自由に訴えて先住民が地所の聖性を保護すべく争った事案が多くみられたが、ことごとく先住民側の敗訴となった。1988年 Lyng 事件判決では北西部インディアン墓地保護協会が、シックスリバー国有林内にあるチムニーロックの保全を求めて争ったが敗訴した⁵⁷⁾。Lyng 事件判決は先住民の聖地保護に対する無理解を示すものであったが、ホピ、ズニ、ナヴァホ・ネイションがアリゾナ州ウッドラフビュートの保護を求めた2004年 Civish 事件判決では、先住民側の勝訴となった。Civish 事件判決では、政府の先住民聖地保全への介入は国教樹立禁止条項にあてはまらないと判断された⁵⁸⁾。これによって、国家が先住民聖地の歴史的価値を認め、それを保護することは、特定の宗教を支持することにはあらず、合憲であることが明示された。司法の場において先住民の宗教的、文化的、歴史的な地所の重要性が認められるようになるなか、行政においても歴史保全が環境保全に勝るとも劣らない重要性をもつようになった。しかしその一方で先住民が山や川、天然物、遺跡、戦跡や墓地にみる「聖性」は、国立公園局が展開する歴史解釈において正当な地位を得られないままである。

次章最終考察では、国立公園局が関わる「保全」の現況を俯瞰することで、国立公園局による歴史編纂における先住民の位置づけについて総括する。

5. 合衆国の歴史編纂と先住民

国立公園局は自然保護のみならず、国家にとって重要な歴史的な地所を預かる部局として、国民意識の維持、形成に深く関わってきた。連邦政府はそうした国立公園システムを用い、国家を象徴する国土景観・歴史地所を保護するという名目の下、資源開発や税収をめぐる対立する州に対抗してきた。1980年アラスカ国有地保護法はその典型例であり、連邦政府は国立公園、国定記念物、自然保護区を設定することでアラスカの広大な土地が州所有となることを阻んだ。1980年アラスカ国有地保護法によって、州との間で未解決であった先住民の土地請求の解決は促進されたものの、先住民は国有保全地区での狩猟権や漁業権について改めて連邦と争わねばならなかった。国立公園局の「土地保全」のベースには「国有地保持」があり、このことは先住民の主権・自治に関わる土地請求において、国立公園局による「土地保全」という妥協策が先住民にとってリスクを伴うものであることを示している。

今日、国立公園局は「自然景観」を「歴史景観」として解釈し、その解釈を広く一般に供することを使命としている。また次の100年において、民族的、文化的多様性もつ共同体の歴史を、合衆国が有する「複雑な遺産」として解釈するとしている。先住民の来歴が「国家」の遺産とされることは、先住民にとってプラス面、マイナス面の両面をもつ。プラス面としては合衆国市民として今を生きる先住民の来歴を、合衆国史の文脈で描くことが可能となるという点が挙げられる。先住民の来歴が合衆国の遺産とされることのマイナス面としては、先住民部族は元来、主権 (tribal

sovereignty) を有する独立集団であるという事実が、軽視されかねないという点が挙げられよう。先住民はこうした側面に配慮しながら、国立公園局の歴史保全に関わることになる。

先住民の来歴を国史においてどのように扱うかという点について、合衆国は矛盾を抱えたままであり、この点は合衆国法典集における先住民の地所保全、歴史保全の扱いにも表れている。

1966年制定の国家歴史保全法は改定を重ね、随時改定された文言は合衆国法典集第16編や36編などに章や条項、注などとして偏在していたが、そのすべてが法典の体系に照らして成文化(codify)されていたわけではなかった。一貫性を欠いた言語の使用も問題となり、運用上の支障となっていたこれらの障壁を取り除くため、国家歴史保全法は再編され、2014年12月19日、合衆国法典集第16編「保全(Conservation)」から、「国立公園局と関連プログラム(the National Park Service and Related Programs)」と題された新設第54編へと移された⁵⁹⁾。下院の法改定協議事務局により、合衆国法典の体系に沿って編成された第54編は、改めて下院上院両議会の審議にかけられたのち、大統領承認を得た。これによって国家歴史保全法は実定法(positive law)となり、連邦裁判所及び州裁判所における司法判断の典拠となる法として効力を発揮することになった。「国立公園局と関連プログラム」と冠された法典集第54編の下に国家歴史保全法が再編され、司法の場でより効力をもつ法となったことで、国立公園局が任を負う国家的歴史財の認定、保護、管理の重要性もより明確になった。

第54編「国立公園局と関連プログラム」は3部編成となっており、そのうちの第3節「国家保全プログラム(National Preservation Programs)」、区分A「歴史保全(Historic Preservation)」、第3027条に「インディアン部族とハワイ先住民組織のための歴史保全プログラムと権限(Historic Preservation Programs and Authorities for Indian Tribes and Native Hawaiian Organizations)」が設定されている。国家歴史保全の文脈に、先住民の地所保全が位置づけられたことは意義深いと同時に、前述の矛盾を突き付ける。

合衆国法典集のなかには、先住民に特化した第25編「インディアン(Indian)」が存在する。合衆国における先住民の存在の特殊性を象徴的に示す第25編には、先住民と連邦政府との合意、先住民の保護、先住民教育や社会的・経済的福祉の促進、先住民の憲法上の権利、内務省インディアン局のプログラムなどといった章が含まれる。国立公園局が運用に関わる1990年制定アメリカ先住民墓地保護及び返還法(the Native American Grave Protection and Repatriation Act of 1990)も、この第25編に属する。この法は先住民墓地を発掘や開発から守り、これまでに調査の名の下に発掘、収集された遺骨や埋葬品、文化財の部族への返還を約束するものである。「標本」として扱われてきた先住民遺骨を部族に返還するよう求めるこの法は、先住民の人権回復を宣言する法でもある。祖先の墓所の保護や再埋葬に関わるこの法は、先住民にとって先住地の判定に関わる法でもあり、この点において第54編に置かれる国家歴史保全法とは異なる文脈をもつ。

先住民に特化した第25編ではなく、国家の歴史保全に関わる第54編の下に先住民の歴史保全が置かれたことは、先住民の来歴が国家の歴史の一部であることを認めるものであり、国立公園局は先住民を射程に入れながら国家の歴史保全、歴史編纂を進めていくことになる。一方、第25編にあるアメリカ先住民墓地保護及び返還法の運用において、国立公園局は合衆国が先住民に対して犯してきた人権侵害を回復する役目を担っている。墓地保護及び返還法制定以前、先住民の土地請求を扱ったインディアン請求委員会(the Indian Claims Commission, 1946-1978)において、国立公園局は先住民の土地請求の妥当性を審議する上で重要な役割を担った。考古学、歴史学、地質学、地理学、人類学等の調査データを集約し、国土の歴史にまつわる情報を蓄積する国立公園局は、先

住民にとって部族主権の基となる領土に関する情報をもつ機関であると同時に、先住民がその歴史解釈を公に向けて展開する際の重要な折衝相手でもある。

合衆国法典集において現在、第 25 編に置かれているアメリカ先住民墓地保護及び返還法が、今後第 54 編国立公園局と関連プログラムへと移されるのかどうかは不明であるが、先住民の墓地保護が歴史保全として扱われるのか、それとも先住の証し、領土主権に関わる問題として扱われるのかについては注視していく必要がある。

土地保全は記憶継承と深く結びついており、先住民が伝統的世界観に則った歴史解釈を展開していく上で土地保全は重要な意味をもつ。同時に、先住民は土地保全に甘んじるのではなく、部族主権の要となる領土としての土地請求を争わなければならない。いずれのケースにおいても先住民にとって国立公園局は情報源として、あるいは折衝の窓口として重要な政府部局となっている。他方、国立公園局にとって、国家歴史保全に対する先住民の異議申し立ては、歴史編纂の軸となる新たな歴史観を構築する上で、重要な示唆を与えるものになると考えられる。

*本研究は平成 29 年度科学研究費助成事業（基盤研究 C16K03141）、及び 2017 年度パッヘ研究奨励金 I-A-2 の助成を受けて実施された研究成果の一部である。

注

- 1) ヨセミテは 1890 年、議会によって正式に国立公園となった。同年にはセコイア国立公園、ジェネラルグラント国立公園（ともにカリフォルニア州）も設立された。
- 2) イエローストーン国立公園が位置するモンタナ、ワイオミングは、当時ともに準州であったため、連邦管理下に置かれ、内務省長官の管轄となった。
- 3) Barry Mackintosh (Ed), *The National Parks: Shaping the System*, (Washington D.C.: Harpers Ferry Center, National Park Service, 1991), 15.
- 4) 国土保全に関わる法の名称、及び合衆国法典集における位置づけについては、第 54 編「国立公園局と関連プログラム」(2014 年 12 月新設) 以前の表記を用いる。新設第 54 編での位置づけについては括弧内に表記する。The Antiquities Act of 1906, 16 U.S.C. 431-433, Sec. 2. (54 U.S.C. 320301-320303).
- 5) 1891 年保留林法は、合衆国における自然保護運動の基調となった。「保留林 (Forest Reserve)」は 1907 年に「国有林 (National Forest)」に名称が改められ、多目的使用を基軸とする、経済的生産性を長期保持することを目指した管理方針が定められた。クリーブランド、マッキンレイ、ルーズベルト大統領の在任期間に、総面積 1 億 5000 万エーカー、159 の国有林が設定された。
- 6) Mackintosh (Ed), *The National Parks*, 12-14.
- 7) Ibid., 29.
- 8) Ibid., 20.
- 9) Ibid., 21.
- 10) The National Park Service Organic Act of 1916. 16. U.S.C. 1-4. (54 U.S.C. 100101, 100301). 1976 年の改正では、国定歴史名所やその他国家歴史登録財の認定を受けている地所についての現況報告や、登録の可能性をもつ歴史的地の調査に関する項目が追加された。
- 11) Ibid.
- 12) Mackintosh (Ed), *The National Parks*, 22.
- 13) コロニアル国定史跡は、1936 年に国立歴史公園となった。
- 14) Executive Order No. 6166 of June 10, 1933, & Executive Order No. 6228 of July 28, 1933. 1933 年 7 月 28 日の大統領

令は、国立軍事公園 11、国立公園 2、戦場地 10、国定史跡 10、その他記念施設 15 の管轄を陸軍局から国立公園局へと移すことを定めている。

- 15) The Wilderness Act of 1964, 16 U.S.C. 23.
- 16) Mackintosh (Ed), *The National Parks*, 64.
- 17) The National Park Service General Authorities Act of 1970, 16 U.S.C. 1a-1. (54 U.S.C. 100101).
- 18) The Redwood National Park Expansion Act, as amended, 1978, 16 U.S.C. 1a-1. (54 U.S.C. 100101).
- 19) The National Parks and Recreation Act of 1978, 16 U.S.C. 1a-1. (54 U.S.C. 100101). 他にも 8 つの河川が国立原生景観河川 (National Wild and Scenic River) に認定され、17 の河川が認定を前提とした調査の対象となった。
- 20) Mackintosh (Ed), *The National Parks*, 97.
- 21) The Alaska Native Claims Settlement Act of 1971, 43 U.S.C. 33.
- 22) 10,450 万エーカーにも及ぶ国有地が州政府に下ったという試算もある。
- 23) The Alaska Native Claims Settlement Act of 1971, 43 U.S.C. 33.
- 24) The Alaska National Interest Lands Conservation Act, 1980, 16 U.S.C. 410hh-3233, 43 U.S.C. 1602-1784.
- 25) National Park Service, U.S. Department of the Interior, *2016 National Park Service Centennial, A Call to Action—Preparing for a Second Century of Stewardship and Engagement*, <<http://www.nps.gov/calltoaction/>>, August, 15, 2017.
- 26) National Park Service Centennial Act, Public Law No: 114-289, Title I & II.
- 27) Denise D. Meringolo, *Museums, Monuments, and National Parks: Toward a New Genealogy of Public History*, (Boston: University of Massachusetts Press, 2012), xxix-xxx.
- 28) Ibid.
- 29) Ibid., xiii-xiv.
- 30) The Historic Sites Act of 1935, 16 U.S.C. 461-462. (54 U.S.C. 320101).
- 31) The Historic Sites Act of 1935, 16 U.S.C. 463. (54 U.S.C. 320101).
- 32) The National Historic Preservation Act of 1966, 16 U.S.C. 470-1. (54 U.S.C. 300101).
- 33) National Historic Landmark は、「国定歴史建造物」とも訳される。実際には建造物に限定されておらず、天然の岩石や建造物をもたない跡地などが認定されているため、本稿では「国定歴史名所」を訳として使用する。国定記念物や国定史跡と異なり、国定歴史名所は国有地である必要はなく、私有地や州管轄である地所であっても認定が認められる。
- 34) The National Historic Preservation Act of 1966, 16 U.S.C. 470i. Sec 201. (54 U.S.C. 304101).
- 35) Meringolo, *Museums, Monuments, and National Parks*, xvii-xx.
- 36) Ibid., xxiv-xxv.
- 37) National Park Service, U.S. Department of the Interior, *2016 National Park Service Centennial, A Call to Action*, <<http://www.nps.gov/calltoaction/>>, August, 15, 2017.
- 38) カリフォルニア州マンザナ戦争移住センター (Manzanar War Relocation Center, 1985 年国定歴史名所認定、1992 年国定史跡認定) や、ワイオミング州ハートマウンテン戦争移住センター (Heart Mountain War Relocation Center, 2007 年国定歴史名所認定) が挙げられる。
- 39) 1906 年から 2016 年の間に廃止された国定記念物は 11 地所。廃止の主な理由は管理不全、予算不足、アクセスの悪さ、国家的意義の喪失とされている。国定記念物のタイトルを失った後は、州や地域政府の管轄下に置かれたり、他の国有地システムに組み込まれたりする。<<https://www.nps.gov/archeology/sites/antiquities/abolished.htm>> August 12, 2017.
- 40) 大統領選挙の年となる 1996 年、クリントン大統領はグランドステアケース—エスカランテ国定記念物 (ユタ州) を認定している。オバマ大統領は退任直前の 2017 年 1 月 12 日、新たに 3 地所を国定記念物に認定し、既存 2 地所の保全地域拡大を認定した。オバマ、ブッシュ、クリントン大統領によって認定を受けた国定記念物は 27 地所、総面積 10 万エーカーに上る。トランプ大統領は 2017 年 4 月、廃止もしくは縮小を視野に入れてこれらの国定記念物の検証を行うよう、ジंक内務長官に命じており、国立公園局、環境保護団体、地域住民らはエネ

- ルギー開発に意欲を見せる内務長官の判断を懸念している。The White House, Office of the Press Secretary, For Immediate Release January 12, 2017. Fact Sheet: President Obama Designates National Monuments Honoring Civil Rights History, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2017/01/12/fact-sheet-president-obama-designates-national-monuments-honoring-civil>> September 5, 2017. Darlene Superville & Jill Colvin, President Trump Orders Review of National Monuments He Calls a “Massive Federal Land Grab,” *The Denver Post*, April 26, 2017, <<http://www.denverpost.com/2017/04/26/trump-national-monument-review/>> August 1, 2017.
- 41) David Harmon, Francis P. McManamon, and Dwight T. Pitcaithley (et al.), *The Antiquities Act: A Century of American Archaeology, Historic Preservation, and Nature Conservation*, (Tucson, AZ: The University of Arizona Press, 2006), 1–2.
- 42) グランドキャニオン国立史跡は 80 万エーカーの土地面積を有した。1916 年に国立公園局が創設されたのち、グランドキャニオン国立公園、オリンピック国立公園となった。
- 43) David Harmon, Francis P. McManamon, and Dwight T. Pitcaithley, The Antiquities Act: The First Hundred Years of a Landmark Law, *The George Wright Forum*, Vol. 23, No. 1, 2006. 22.
- 44) Joe E. Watkins, The Antiquities Act at One Hundred Years: A Native American Perspective, In Harmon et al. *The Antiquities Act*, 2006, 187–198.
- 45) 国家歴史登録財として認められた 92,375 地所のうち、約 2,500 が国定歴史名所として登録を受けており、90 あまりが国定史跡となっている。90 の国定史跡のうち、78 地所が国立公園の管理下にある。<<https://www.nps.gov/nr/>>, <<https://www.nps.gov/nhl/>> September 15, 2017.
- 46) The National Historic Preservation Act of 1966, as amended 1992. 16 U.S.C. 470a(d) (1). (54 U.S.C. 302701).
- 47) 2017 年現在、先住民代表委員はカリフォルニア州カシア・バンド・オヴ・ポモインディアン (Kashia Band of Pomo Indians) のレノ・ケオニ・フランクリン (Leonard A. Forsman) が務めている。Advisory Council on Historic Preservation, ACHP Membership, <<http://www.achp.gov/members.html>>, September 9, 2017.
- 48) The National Historic Preservation Act of 1966, 16 U.S.C. 470f. (54 U.S.C. 306108).
- 49) The Protection of Historic Properties, 36 CFR. 800.
- 50) Ibid.
- 51) それぞれのサブテーマには充足すべき主要素が割り振られており、そうした主要素をもつ史跡が 1 つ以上ある場合には、サブテーマが全体において十分表現されていると判断された。サブテーマ「インディアンのヨーロッパとの出会い」には、ヨーロッパの人々との接触があった時期の先住民の暮らし、先住民の社会的・政治的組織の変化、ヨーロッパ人との接触到起因する先住民の移動や戦い、ヨーロッパ人との接触到起因する先住民の経済基盤の変化、ヨーロッパ人に先住民が与えた影響の 5 要素が求められていた。U.S. Department of the Interior National Park Service, *Part One of the National Park System Plan History*, (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1972). <<http://npshistory.com/publications/system-plan-1.pdf>> September 27, 2017.
- 52) Eric Foner ed., *The New American History: Revised and Expanded Edition*, (Philadelphia: Temple University Press, 1997. Originally published in 1991.) ix–xiii.
- 53) The Park History Program of the National Park Service, *History in the National Park Service Theme & Concepts* (Washington, DC: The National Park Service, the Department of the Interior, 1994), 4–6. <<http://www.nps.gov/nhl/learn/themes/ThematicFramework.pdf>> September 9, 2017.
- 54) Ibid., 3.
- 55) 主題「文化的価値の表現」のトピックとしては、1) 教育及び知性の潮流、2) 絵画及び舞台芸術、3) 文学、4) マスメディア、5) 建築、景観設計、及び都市デザイン、6) ポピュラー・カルチャー、及び伝統文化がある。Ibid., 9.
- 56) Park History Program, Historical Themes in America, <<http://www.nps.gov/parkhistory/categrs.htm>> August 5, 2017.
- 57) *Lyng v. Northwest Indian Cemetery Protection Association*, No. 86–1013, 1988 U.S. LEXIS 1871 (Sup. Ct. Apr. 19, 1988). : 藤田尚則, 「アメリカ合衆国憲法修正第一条とアメリカ・インディアンの聖地保護」, 『宗教法』第 32 号,

2013, 64-65.

58) *Cholla Ready Mix, Inc. v. Civish*, No. 03-1423, 2004 U.S. App. LEXIS 18478 (9th Cir. Sept. 1, 2004).

59) 第16編「保全」には国立公園局以外の部局も関係しており、そのすべてが第54編に移動したわけではない。内務省魚類・野生生物局、土地管理局、農務省林野部が関わる The Wild and Scenic Rivers Act, the National Trail System Act, the Wilderness Actなどは、第16編に残っている。