

アボリジニ・コミュニティの自治

——マニングリダを事例として——¹⁾

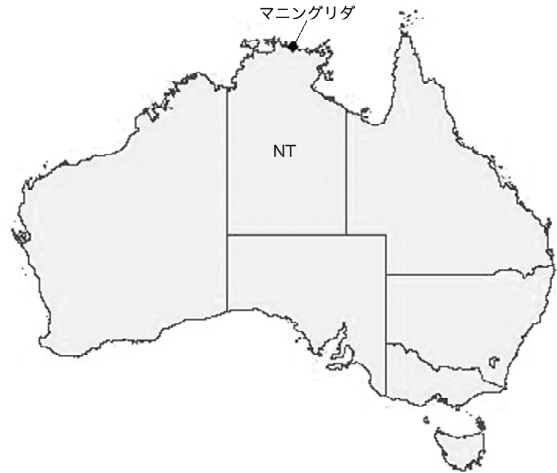
鎌 田 真 弓

- 1 はじめに
- 2 マニングリダ行政略史
- 3 自治組織の設立にみる対立の構図
- 4 マニングリダ行政とアウトステーション支援
- 5 おわりに：先住民族諸集団の自律と自治

1 はじめに

昨今のオーストラリア政治は先住民問題を抜きにして語ることはできない。未だに先住民と非先住系オーストラリア人の社会格差は大きく、先住民に対する偏見や差別が無くなったわけではない。しかしながら、過去30年間にオーストラリアの先住民族をとりまく政治環境が大きく変化してきたことも事実である。a) 土地権や先住権原の承認と認定の手順が法制化されたこと、b) 「先住民族文化財保護法」など、先住民族の聖地や文化財の保護が法制化されて聖地の破壊が違法行為となり得ること、c) 法整備に伴いアボリジニ共同体の政治的主体性が確立され、土地利用における発言力が格段に高まってきたこと、d) 「先住民族委員会 (Aboriginal and Torres Strait Islander Commission : ATSIC)」など先住民族の政治参加の手段が確立されていること[鎌田 2001a]、e) 先住民がおかれている社会環境を改善する必要性が認識されて、何らかの施策が練られていること、f) 1990年代を通して「和解」が提唱されて、侵略の歴史の清算が必要であるとの社会的合意が形成されつつあることなど、その変化は特筆に値する。

こうした政治環境の変化を促した先住民政策の中心的理念は「自主決定 (self-determination)」であった。今日の先住民政策の重要課題は、地域的に差異の大きい先住民諸集団の自治をいかなる形で保障するかにある。ATSIC の予算配分において地域評議会の権限が拡大されてきたこと、地元の先住民諸集団



や地方政府および企業等の関連団体が土地・水域開発に関する様々な地域協定が締結されてきていること、先住民と非先住系オーストラリア人の「和解」を示す協定 (Treaty) も複数の地域協定から形成されるべきだとの合意ができつつあることなど、地域的差異が考慮された法制度の整備が模索されているといえよう。したがって先住民政策における「自主決定」の理念も、連邦・州政府レベルから、地域諸集団の決定にいたるまで浸透しつつあるといえる。

本稿では、ノーザンテリトリー²⁾ (Northern Territory: 以下 NT と略) アーネムランドにあるマニングリダ・コミュニティに焦点をあてて、過去30年間に形成されてきたコミュニティの自治の制度化のプロセスと、自治をめぐる引き起こされた対立の構図を考察する。

2 マニングリダ行政略史

今日マニングリダには2つのアボリジニ自治組織がある。マニングリダの町の行政に関する決定を行う「マニングリダ評議会 (Maningrida Council)」とマニングリダ周辺のアウトステーションへのサービ

スを提供する「バウインガ・アボリジナル組合 (Bawinanga Aboriginal Corporation)」である。この2つの組織の対立はしばしば指摘されてきた[Bagshaw 1977, Benn 1994]。マニングリダのアボリジナル・コミュニティに関しては、既に国立民族学博物館の研究グループによる研究が複数存在しており[小山 1991, 杉藤 1998, 鎌田 2001b, 久保 2002, 五島 2002]、中でも堀江の研究[堀江 2002]がマニングリダの歴史に関しては詳しい。ここではまず、連邦政府／NT政府の先住民政策を概観しながら、上記の2つの自治組織の対立を引き起こした背景を素描したい。

2-1 マニングリダ・セツルメントの設立

現在アボリジニ領 (Aboriginal land) に指定されているアーネムランドは、1931年にリザーブとして成立した。しかし、当時のNTでは担当組織が不在で、アボリジニを隔離して必要な福祉を提供するとした保護政策は機能せず、また、アーネムランドに点在していた教会運営のミッションも資金不足で恒常的な食料不足に悩まされており、ダーウィンや周辺の白人集落へ向かうアボリジニの流れを止めることはできなかった。

1937年に連邦内務大臣 (Minister for Interior) に任命されたマキュワン (John McEwen) は、アボリジニの経済的・社会的同化を提唱し、政府が同化に向けてより積極的に関与していくことを表明した。アボリジニ担当部局は保健サービス局から分離されて、原住民問題担当局が設置され、保護長官 (Chief Protector) に代わる原住民問題担当局長 (Director of Native Affairs) が任命された[Austin 1997:300-306]。しかし、太平洋戦争の開始とともに北部オーストラリアの状況は大きく変わる。1942年2月のダーウィン空襲後は日本軍上陸に備えて軍政下に置かれ、民間人の居住が制限されるとともに、43年には4万人の兵員がダーウィンを中心に配備された。アボリジニも現地労働力として基地や関連施設で雇用されたため、アーネムランドから多くのアボリジニが移動した。一方、戦争終結とともにアボリジニは生活と雇用の場を失うことになり、ダーウィンへ流入して大きな社会問題を引き起こしたのである[堀江 2002:

154-156]。

アーネムランドにアボリジニを定着化させるために、1949年、ワニ皮やカメ、ナマコなどとアボリジニが必要とする製品との交易所がマニングリダに開設された。ハンセン病の隔離治療所や緊急医療用の滑走路も設置されて、周辺の多くの部族のアボリジニが集まり交易所は成功を取めた。しかし、雨季の始まりとともに交易所は閉鎖されて、その後の政権交代や資金難、行政組織の再編などのために、交易所が再開されることはなかった。

オーストラリアの先住民政策の特徴は、先住民政策に関する立法権が長く州政府の手にあったことである。1940年代、連邦政府は先住民政策に対する関心を強めていた。1942年、連邦政府は、先住民政策に関する権限を連邦に委譲するよう州政府に働きかけたが、全州政府の合意を得ることはできなかった。さらに1944年には、先住民政策を含む連邦議会の権限拡大を求めた憲法改正を問う国民投票が行われたが、これも僅差で否決された[Chesterman and Galligan 1997: 156-165]。結局連邦議会に先住民に関する立法権が認められたのは、1967年の国民投票で可決された憲法改正後である。したがって今日でも、先住民政策を巡って連邦政府と州政府の間に鋭い対立がしばしば見られる。NTは1978年に自治政府が成立するまで連邦政府の管轄下にあったために、オーストラリアの国内法が適用されていた海外領土のパプア・ニューギニアを除いては³⁾、1967年までは連邦政府が先住民政策を実施し得る唯一の場であったともいえる。

連邦政府は人類学者のエルキン (A. Elkin) をアドバイザーとして任命して、戦争で中断していた同化政策の具体化を進めていた。1951年に連邦管理地域大臣 (Minister for Territory) に任命されたハズラック (Paul Hasluck) は、直ちにアボリジニ担当相会議を開催して、「混血」「純血」にかかわらずすべてのアボリジニを白人社会に同化させる方針を決定した[McConnochie *et al.* 1988:97-99, Bennet 1999:59-60]。NTでは、同化政策の法的根拠となるべき「福祉条例 (Welfare Ordinance 1953)」が1953年に成立し、アボリジニと非アボリジニの区別なく、「被保護者

(wards)」は保護者 (guardian) である福祉局長 (Director of Welfare) の保護の対象とされた。しかし、実質は「被保護者」がアボリジニを意味することは明白であった。結局、条例を適用するための「被保護者」の名簿作成には長い準備期間がかかった上に、1962年の連邦選挙法の改正で「被保護者」の対象者が無くなったために、「福祉条例」は効力を失うことになった。1964年に成立した「社会福祉条例 (Social Welfare Ordinance)」からは「被保護者」の用語は削除され、NTにおける50年にわたるアボリジニに対する法的管理体制は終焉することになった [Wolfe 1989 : 14-17]。

マニングリダ・セツルメントは、1956年に福祉局が医療・配給施設の設置を決定したことに始まる。この決定に従って翌年建設工事が始まり、マニングリダ・セツルメントが開設された。1950年代にダーウィンへのアボリジニの流入が再び顕著となり、1955年に行われたアボリジニの人口調査の結果でも、マニングリダ周辺地域からの流出が確認されたからである。セツルメントには、滑走路と診療所、ハンセン病の隔離施設、アボリジニ用の食堂や公衆洗面所や小屋、スタッフ用の住居や様々な施設、小規模な果樹園や菜園も開設された。住民に対しては食料の配給も行われ、1958年の人口調査では330人、1960年には480人と報告されている。アボリジニの雇用機会も拡大し、政府直営の売店では現金が使われて貨幣経済が浸透していった [鎌田 2001b : 229, 堀江 2002 : 159-160]。堀江が指摘するように、マニングリダ・セツルメントは、医療福祉や教育を提供して、アボジニのコミュニティへの定住化を促進し、社会生活や労働概念の習得など、同化政策の訓練センターとしての機能を果たしたといえる [堀江 2002 : 160]。

2-2 マニングリダ・セツルメントの発展

1960年代にはNTの福祉局は、アボリジニの同化を促進し政府への依存度を軽減するために、ミッションやセツルメントの「自主運営 (self-management)」を促し、アボリジニ居留区における住宅協会 (housing association) や 発 展 協 会 (progress

association) の設立、コミュニティ内での雑貨店の開設などを奨励した。ソーシャルクラブやスポーツクラブなどの設置、農園や牧場の設立、林業の振興と製材所の建設、パン屋の開業なども奨励された [Wolfe 1989 : 16]。マニングリダではすでに、セツルメントに流入した複数の部族間の緊張を和らげるために、白人とアボリジニ有志によってマニングリダ・ソーシャルクラブが1959年から運営されていた。1963年には福祉局からの助言によってマニングリダ共同組合が発足し、64年にはソーシャルクラブの売店部門が共同組合に引き継がれ、1967年の自発的解散後に「マニングリダ発展協会 (Maningrida Progress Association : 以下 MPA と略)」が法人組織として設立された。1972年には「マニングリダ住宅協会 (Maningrida Housing Association)」も発足している。MPA はその後、全国的な公募によって選考された支配人の経営手腕もあって順調に売り上げを伸ばし、鉱山資源開発のための会社 (FAMCO: First Aboriginal Mining Company Organisation) を設立したり、「ガナルバ園芸会社 (Gunardba Gardens Company)」を設立してカデル (Cadell) で農園・果樹園経営も始めた [Benn 1994 : 135-136]。さらに特筆すべきことは、NT内のリザーブにおける森林資源開発と訓練雇用を目的とした四カ年計画が1961年に閣議決定されて、マニングリダで林業プロジェクトが開始されたことである。アーネムランドに自生するマオウヒバ (cypress-pine) の植林と製材所の操業は、マニングリダのアボリジニに安定した雇用と職業訓練、および現金収入の機会を提供したのみならず、植林・伐採地域での防火帯と林道の建設が後の道路網の整備を促した [堀江 2002 : 161-164]。

1960年代の半ばは、連邦・州政府の先住民政策が同化政策から統合政策へと転換した時期であった。統合政策を最初に導入したのは南オーストラリア州で、アボリジニの福祉に対して州政府が全面的な責任・権限を持つというもので、教会運営によるミッションは廃止されていった。同時にミッションやセツルメントの運営に関わるために、そこに居住するアボリジニによる自治組織が設置された。NT行政庁も、アボリジニとの協議を制度化して福祉局の関

与を円滑にするために、各ミッションやセトルメントに原住民評議会 (native council) の設置を奨励した。1964年には、NTで最初のヴィレッジ評議会 (village council) がダーウィンのバゴット (Bagot) コミュニティに設立された。マニングリダにおいても、マニングリダの監督官 (superintendent) として着任していたハンター (John Hunter) の指導で、評議会の設立が図られていた。ハンターは彼の通訳をしていたアボリジニや巡視官 (patrol officer) のアシスタントをしていたアボリジニを評議員として任命し、定期的な会合を開いていた。評議会の中心人物が、マニングリダ地域の伝統的な言語グループであるグナビジ (リバプール川河口地域の言語集団) 出身でも、東側に隣接するナカラ (プライス川河口地域の言語集団) の人々でもなく、東アーネムランド圏に入るジナンの出身であったために、評議会は開設期から言語グループ間の対立を抱え込むことになった [Benn 1994: 130-135]。

こうしてNT福祉局主導のマニングリダ・セトルメント運営は軌道にのり、マニングリダにおける「自主運営」体制の中の人間関係も、ハンターを軸にNT行政庁との緊密な関係を築いていった。マニングリダは特に、NTの原住民問題担当局が主導して設立したものであり、教会系ミッションに対抗する政府セトルメントのモデルケースとして重視されていた。NT行政庁によるアボリジニ・コミュニティに対する支援は、ベンも指摘するように [ibid:128]、経済的発展・自律を意図したもので社会的・政治的自律を意図したものではなかったといえる。マニングリダにおけるMPAや住宅協会の設立、売店の経営、林業プロジェクトや農園・果樹園開発なども、NT行政庁の経済的自律支援の文脈で捉えることができる。このNT行政庁の政策の方向性は、アボリジニの政治的自律支援に重心をおく労働党政権下の連邦政府の政策指針と対立を生み、マニングリダの自治をめぐる対立の大きな要因となった。

2-3 アボリジニ問題審議会の設立と自主決定政策への転換

1967年の国民投票の結果憲法が改正されて、先住

民政策に関する立法権が連邦議会にも与えられることになった。これを受けて、ホルト (Harold Holt) 首相は連邦政府の先住民政策に関して助言を得るために、連邦準備銀行前総裁でオーストラリア国立大学 (ANU) 学長のクームズ (H. C. Coombs) を委員長として、人類学者スタナー (W. E. H. Stanner) と元外交官デクスター (Barrie Dexter) の3名の識者から構成されるアボリジニ問題審議会 (Council for Aboriginal Affairs) を設置した。先住民政策は、アボリジニ参加による自主的なコミュニティ運営を奨励する統合政策へと転換された。

1972年12月の選挙で13年ぶりの政権復帰をはたした労働党は、「自主決定」を先住民政策の基本理念として掲げ、アボリジニ問題担当省 (Department of Aboriginal Affairs: 以下DAAと略) を新設した。対先住民予算も拡大されて、クームズを委員長としたアボリジニ問題審議会の影響力も大きく、土地権を含めたアボリジニの社会的基盤の回復と政策決定への参加システムの構築が試みられた。1973年2月にはウッドワード (A. E. Woodward) 判事を議長とした土地権の承認に関する諮問委員会が設立され、さらに、政策への助言を行うためにコミュニティから選出されたアボリジニの代表から構成された全国アボリジナル審議会 (National Aboriginal Consultative Committee) が設立された。

DAAは、アボリジニによる自主決定政策を具体化するために、補助金の給付の際にはアボリジニ・コミュニティの評議会から予算申請を条件とする旨を通達した [Wolfe 1989: 20]。マニングリダにおいても、再び評議会を設立するよう働きかけられた。ハンターの指導によって創設された評議会は、評議員はマニングリダに住む主要言語グループ (ブララ、レンバランガ、ナカラ、クニング、ジナン、グナバ) からそれぞれ選出されて、部族間の対立を生じさせないように配慮されていたが、発足後間もなく会合への出席率は激減し、評議会が機能しているとはいえない状態であった [Benn 1994: 130-135]。それでも、1974年8月、マニングリダのヴィレッジ評議会は森林局関係者全員の居住許可を取り消し、マニングリダの林業は実質的に廃止に追い込まれてし

まった [堀江 2002 : 172]。1975年、DAA が派遣したコミュニティ・アドバイザーに再び評議会の基盤づくりが要請され、1976年に20人の評議員⁴⁾から構成されたマニングリダ評議会が正式に発足した。その後アウトステーションの代表も加えられて、評議員数は30人に増員された [Bagshaw 1977 : 24]。マニングリダ評議会は、諸言語グループ間の対立に加えて、マニングリダ・コミュニティとアウトステーション間の対立を抱えることになった。

2-4 アウトステーション設営支援策

マニングリダ・セツルメントの成功は、周辺地域に住む複数の言語グループのアボリジニのマニングリダへの流入を助長して、部族間の対立や人間関係の緊張を生んだ。こうした人間関係からくるストレスと自分達の土地ではない場所に住む居心地の悪さは、それぞれの集団が帰属する土地への帰郷現象を起こした。マニングリダ周辺では、1968年に最初のアウトステーションが報告されているが、その後1970年にナンガロッド (Nanggalod) に、1972年にはマラグリドバン (Maragulidban)、コパンガ (Kopanga)、ナンガルク (Nanguruk) に、1973年にはナカランジャラ (Nakkalamndjarra) にアウトステーションが設営されて、1970年代半ばには20箇所以上あったと報告されている [Ibbetson 1980 : 6]。

こうしたアウトステーション運動の進展にアボリジニ問題審議会が果たした役割は大きい。1960年代後半頃からアボリジニ集団が自発的にミッションやセツルメントを出て故地へ戻る動きが顕著になり、「アウトステーション運動」と名付けられた。そうした中で、1960年代後半におきたイルカラのアボリジニによるボーキサイト鉱山開発に対する聖地保全運動は、アボリジニ問題審議会がアウトステーション運動に関与するようになった1つの契機ともなった。1970年、イルカラのアボリジニ代表は、クームズ委員長に宛てた1通の手紙で、ホームランドで生活基盤を築くために、ミッションを出て帰郷を希望するアボリジニ集団に対する政府からの支援を要請した。さらにその手紙は、土地のアボリジニの入域許可なしでのホームランドへの白人の入域を禁止す

るよう要望していた。この時期既にアボリジニ問題審議会は、ミッションの運営に関わる牧師やその他のアボリジニ代表からの要請で、アーネムランドや中央沙漠地域で故地への帰郷運動が起こっていること、そうした動きを奨励すべきであるという意見があることも認識しており、審議会は内務省に働きかけて、イルカラやアーネムランド、グルート島などのアボリジニ・コミュニティの状況と故地への帰郷の動きの調査を行った [Dexter 1979 : 1-7, Gerristen 1982 : 63-65]。

クームズ委員長がアボリジニの福利の向上には彼ら自身のコミュニティが重要であることを強く認識していたこともあって、アボリジニ問題審議会はこうしたアボリジニの自発的な動きを積極的に支持して、アウトステーションの設営に対して財政的な支援をするよう連邦政府に働きかけた [Dexter 2002 : 8, Rowse 2002 : 324-239]。審議会からの要請は結局、ゴートン (John Gorton) およびマクマーン (William McMahon) 保守系内閣時には採用されなかったが、ウィットラム (Gough Whitlam) 労働党内閣は積極的な支援策を講じて、アウトステーション設営を希望しているグループに対して1万豪ドルの補助金を給付することを決定した [Commonwealth of Australia 1987 : 17]。DAA を通じた連邦政府の積極的な支援は、アウトステーションの設営とタウンシップからのアボリジニの人口流出を加速化させ、その動きはアボリジニ問題審議会をも驚かせるものであった [Dexter 1979 : 16]。

新設されたDAAの限られた人的・財政的資源の中で、急増するアウトステーションに対する支援を効率化させるために、支援のためのガイドラインが作成された。その中で、個々のアウトステーションへの支援を行うかわりに、複数のアウトステーションにサービスを提供するアウトステーション支援センター (Outstation Resource Centre : 以下 ORC と略) の創設が奨励された。ORC は、無線等を通じての個々のアウトステーションとの通信網の維持、車両やボートの管理、シェルターの建築、道路の建設・管理、小型機用の滑走路の建設・管理、井戸の掘削と管理などがその役割とされた [Dexter 1979 : 17-22]。

1976年にマニングリダ評議会の下部組織として ORC が設置されたのも、マニングリダ周辺で多くのアウトステーションが開設されたことと、こうしたアボリジニ審議会／DAA の指導に沿ったものであった。

3 自治組織の設立にみる対立の構図

今日のマニングリダの自治をめぐる「マニングリダ評議会」と「パウニンガ・アボリジナル組合」の対立は、基本的には、マニングリダのダウンシップと周辺のアウトステーションへの限られた財政支援の分配をめぐる対立と捉えることができる。しかも、そうした対立に、1) マニングリダの居住者の中での、マニングリダの伝統的土地権利者であるグナビジと周辺地域から流入してきた他の言語グループの対立、2) マニングリダ・セツルメントの創設に深く関わり、マニングリダ評議会を通じてセツルメントの経済的自律と自主運営を支援してきた NT 政府機関と、アボリジニの政治的・社会的自律に重点をおいた自主決定政策を推進し、ORC を通じてアウトステーション運動を積極的に支援してきた連邦政府 DAA との政策方針をめぐる対立、3) 1978 年の自治政府設立以降常に（2001 年に労働党が初めて政権を獲得するまで）保守系政権であった NT 政府支持者と、1972 末～1975 年および 1983～1996 年の期間労働党が政権を握っていた連邦政府支持者とのマニングリダ政治をめぐる権力闘争が影を落として、2 つの組織を中心としたグループの相互不信が高まっていった。特に、アウトステーションに住む人々も雨季の間はマニングリダに集まり乾季にアウトステーションに戻る場合が多く、マニングリダとアウトステーションの両方で支援を受けることができるマニングリダ周辺の諸氏族に比べ、限られた資源をアウトステーションの人達と共有せざるを得ないグナビジの人々（マニングリダを部族の伝統的土地とする）は、不公平感を募らせていったのである。さらに、BAC の活動拠点はマニングリダに置かれており、事務所や様々な設備はマニングリダにあったために、政府からの多大な財政支援を得て事業を拡

大する BAC の様子はグナビジの人達には一目瞭然で、対抗意識や嫉妬を生み出す要因ともなったといえる。

3-1 マニングリダの政治闘争とパウニンガ・アボリジナル組合（BAC）の設立

BAC の組織化は 1976 年の ORC の設置に始まる。上述したように、この時期は DAA の支援もあってアウトステーション運動が活発化し、マニングリダから周辺地域に人口が流出していた。1977 年にはマニングリダ周辺に 22 のアウトステーションが作られ、一方、マニングリダの人口は半減していた。1976 年から活動を始めたマニングリダ評議会ではあったが、実質はアウトステーションに住む評議員も多く、評議員の関心はマニングリダの行政ではなく、アウトステーションの運営と支援に重点がおかれることになった [Bagshaw 1977 : 42]。

アウトステーションへの支援サービスは当初 MPA が行っていたが、1975 年 7 月からはマニングリダ評議会が引き継いでいた。1976 年 2 月には、より効率的な支援実施のために、評議会の下部組織として ORC が設立されて、3 人の白人スタッフが雇用された [堀江 2002 : 171]。食料を含む日用品の供給、美術・工芸品の買い上げと支払い、アウトステーションでの住宅や給水施設の建設、自動車・ボートの提供、道路・滑走路の整備、無線通信網の整備、失業手当や年金などの支払いや教育・医療・郵便などの行政サービスが行き渡るようにするための社会基盤整備など、ミッションやセツルメントで享受していた貨幣経済と生活水準をアウトステーションでも享受できるよう、サービスの代行やインフラ整備を行うことが ORC の役割であった。人口の流出・拡散とともに ORC の役割も予算も増大し、また、アウトステーションへのサービスの拡充がさらにアウトステーションの増設を加速化するという、相乗効果があったと思われる。しかも、アウトステーション設立の動きは、言語グループや氏族内の権力誇示の結果でもあったとゲリスタンは指摘する [Gerristen 1982 : 61-62]。つまり、アウトステーション設置を主導することによって政府からの財政支援を得て、

ステータスシンボルでもあった四輪駆動車両の購入と優先的使用の権利を手に入れ、グループ内の権威の上昇をもたらすという、グループ内権力抗争での個人的関心と呼ぶものであったがために、一層アウトステーション設置に熱を入れるリーダーが個々のアボリジニ諸集団の中に出現したというのである。BACの評議会議事録をみても⁵⁾、評議会名義の車両の私的な利用の禁止と故障の際の責任の所在を明確にすることが常に重要な議題であったことから、マニングリダのアボリジニの人達が競って車両へのアクセスを競い合っている様子を伺い知ることができる。

マニングリダ・コミュニティの自治組織としてのマニングリダ評議会は、労働党連邦政府による自主決定政策の具体化とともに、再び改組が試みられようとしていた。連邦政府の管轄下にあったNTの行政は、DAAの新設に伴って福祉局内のアボリジニ行政部門はDAAに移管され、NTでは連邦政府の新しい先住民政策が積極的に試みられることになった。しかし、行政の現場ではNTの福祉局担当者が留任することも多く、連邦政府の新政策運営を疎外する要因ともなった[Wolfe 1989: 20]。例えばハンターは、連邦政府の「自主決定」理念と白人主導のコミュニティ運営の現実との乖離を厳しく批判したが、マニングリダを訪れたウィットラム首相は、こうしたハンターの姿勢にあからさまな不快感を示したといわれる[Benn 1994: 126]。1974年6月のウィットラム首相のマニングリダ訪問の際の「マニングリダの反乱」と呼ばれたアボリジニによる首相への直訴と、ハンターによるDAA職員の本部帰還命令事件は、連邦政府の先住民政策の新方針とコミュニティに根を下ろしてNT福祉局が築いてきたシステムとが衝突を起こした典型的な事件だったといえよう[堀江 2002: 170, Benn 1994: 189]。

1975年3月にはマニングリダ暫定評議会が設立されて、DAAのコミュニティ・アドバイザーによる運営に関する教育を受け、1975年8月には正式にマニングリダ・コミュニティ評議会として承認された。1976年にはアウトステーションの代表も参加して30名の評議会が結成され、評議会規約の成立とともに

正式に法人化された。しかし、この再編されたマニングリダ評議会も、言語グループ間の対立が激化して、定期的な会合も開かれず機能不全に陥ってしまった。なぜならば、マニングリダの伝統的土地権利者であるグナビジが、白人やその他の言語集団のマニングリダへの流入を歓迎せず、また、グナビジの主導のマニングリダの自治運営を主張したからである[Bagshaw 1977: 39, Benn 1994: 208-211]。連邦議会は「アボリジニ土地権利 (NT) 法 (Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976)」を1976年に成立させて、アボリジニの土地権利者への土地の返還と、土地権利者に無許可でのそうした土地への白人の入域は禁止されることになった。

マニングリダ評議会の下部組織であるORCが設置された1976年から、独立した法人であるBACへと再編成を図った1979年の間は、アボリジニの政治的自立を保障する制度が次々と登場した時期でもあり、また、自主決定の理念を掲げた労働党がアボリジニ票の取り込みを積極的に展開した時期でもあった。したがって、マニングリダで働く白人の間でも、アウトステーション運動を支援する労働党支持の「左派」とDAA職員（もとNT社会福祉局職員）が中心となった保守系政党支持の「右派」との対立が先鋭化していた。特にNT立法院 (Assembly) 選挙 (1977年8月)、全国アボリジナル評議会 (National Aboriginal Council)⁶⁾選挙 (1977年11月)、連邦議会選挙 (1977年12月) の選挙活動を通じて、マニングリダの白人住民の間での対立に加えてアボリジニ票の獲得をめぐる対立が顕在化することになった。アボリジニ組織に雇用されながら、実質的運営を行っていた白人スタッフが、それぞれの支持政党への票の獲得のためにアボリジニ票の組織化を図ったのである。MPAやORC関係者、林業アドバイザーや厚生省などのアウトステーション運動支持派（換言すれば、アボリジニの政治的・社会的自律と分散型自主決定・自主運管理の支持派）からなる「左派」に、評議会事務局、住宅協会、学校などの旧NT福祉局の流れを引く中央集権型自主決定・自主運管理およびアボリジニの経済的自律推進派の「右派」が対抗した。

1977年のNT 立法院選挙を前に、「左派」はアボリジニに人気の高いコリンズ (Bob Collins)⁷⁾を労働党の候補者にたてて、それまで選挙人名簿に登録をしていなかったアウトステーションのアボリジニに郵送による投票を勧め、票の獲得に乗り出していた。コリンズの当選でマニングリダの政治的対立は沈静化するに見えたが、その後に続く一連の選挙キャンペーンで「左派」と「右派」の対立はますます激化していった。DAA 担当者は、マニングリダの政治的対立状況に介入することを決定し、マニングリダ評議会に左派・右派両派の白人スタッフの解雇を要請した。しかし、評議会は結論に達することはできず、結局 DAA が作成した白人スタッフの解雇通知に評議会議長が署名をし (議長は英語が読めなかったが)、大臣は DAA 職員を暫定的現地スタッフとして派遣することと、評議会への補助金給付停止を通告した [Bagshaw 1977 : 46, Benn 1994 : 210-228]。

こうした対立の後、アウトステーションを拠点とするアボリジニの指導者は、アウトステーションへのサービスを担当する組織の恒常化を図った。1978年には ORC の上部組織であったマニングリダ評議会への補助金給付停止措置に伴い、ORC から「アウトステーション支援協会 (Outstation Resource Association)」と名称を変更し、評議会から独立した組織としての再編成に着手した。さらに、1979年には「バウイナンガ・アボリジナル組合 (以下 BAC と略)」への名称変更を行うとともに、組合規約を制定して「アボリジニ評議会および協会法 (Aboriginal Councils and Associations Act) 1976」(連邦法)に基づく法人認可申請を行った。以降、政治的対立によって評議会による一時解雇およびマニングリダ追放の憂き目にあっていたボンド (David Bond) を中心に、NT 議員 (1977-87) を経て連邦上院議員 (1987-98) となり、運輸・通信相 (1992-93)、第一次産業・エネルギー相 (1993-96)、影の内閣北部オーストラリア・NT 相 (1996-97) などを歴任したコリンズでの政界での影響力を利用しつつ、BAC は巧みに連邦政府の補助金を獲得して、アウトステーションの住宅やインフラ整備に乗り出すとともに、アウトステーションへのサービス提供を目的とした

事業を拡充してきたのである。

3-2 遠隔地コミュニティの発展と雇用機会の創出

アウトステーション運動は、アボリジニ集団がそれぞれの伝統的な故地へと戻る自発的な運動ではあったが、伝統的な生活への回帰運動ではなかった点に留意する必要がある。アボリジニの人達が求めたのは、故地で伝統的社会形態と文化を維持・復興させつつ、オーストラリア市民として教育・医療・福祉・通信などの行政サービスを享受し、航空機・ボート・自動車を使ってマニングリダのような中心的なタウンシップとアウトステーションを行き来する生活であった。一方、アボリジニ問題審議会の提言を採用した連邦政府は、アウトステーションへの人口拡散を支援することが、アボリジニの政治的・社会的自律を促し、彼らの福利の増進に貢献すると考えたのである。したがって、BAC のようなアウトステーション支援組織の重要な仕事は、福祉手当や年金あるいは給与などの現金のアウトステーションでの受け取り手段の提供、医療・教育などの行政サービスの提供、食料や日用品のアウトステーションでの購入を可能にすること、アウトステーションと町との通信・交通手段の確保など、アウトステーションでの生活の利便性を向上させることにあったといえる。さらにアボリジニ問題審議会は、町からの人口拡散が失業問題の解決にもつながるとも考えていた [Dexter 1979:10]。特にクームズ委員長は、失業手当への依存がアボリジニの人達に引き起こす弊害を懸念して、伝統的なコミュニティを基盤とした雇用支援が必要だと考えていた。こうした認識は、1977年に開始された「コミュニティ発展雇用プロジェクト (Community Development Employment Project : 以下 CDEP と略)」として結実した [Rowse 2002:329]。

1970年代後半には遠隔地における失業手当での給付が普及し、1979年にはアウトステーションの居住者に対しても失業手当が給付されることになって、タウンシップでの雇用機会が限られている状況では、アウトステーションへの人口流出をさらに促進する要因となった [Altman and Taylor 1987 : 9]。DAA はアウトステーションへの行政サービスの提供を支援

したが、州・準州政府は積極的な支援策はとらず、アウトステーションに対する行政サービスの提供と遠隔地コミュニティでのアボリジニの雇用機会を創出することが、先住民政策の重要課題として認識されることになった。

1985年に公表された「アボリジニの雇用・訓練プログラムに関する報告書 (*Report of Review of Aboriginal Employment and Training Programs*)」(通称ミラー報告書)では、遠隔地におけるアボリジニの雇用機会が無く、DAAの補助金の効果が見られないことを指摘され、アボリジニ雇用開発政策 (*Aboriginal Employment Development Policy*) が開始された。しかし、この施策は、アウトステーションのアボリジニを対象とするものではなかった。また、1987年に公表された連邦議会下院アボリジニ問題常設委員会の報告書「故地への帰郷：オーストラリアにおけるアボリジニ・ホームランド運動 (*Back to Country: The Aboriginal Homelands Movement in Australia*)」(通称ブランチャード報告)は、雇用機会のないアウトステーションへの移動はアボリジニの人達の経済面を考慮した選択でもあって、そうした地域への特別な雇用プログラムを展開することは不可能であると結論していた。オルトマン (J. C. Altman) とテイラー (L. Taylor) が指摘するように、1970年代以降アウトステーションの経済的自律を促進するような施策はとられておらず、1980年に設立されたアボリジニ開発委員会 (*Aboriginal Development Commission*) による事業支援も、利潤が見込めないためにアウトステーションでの事業は対象外であったといえる [*ibid*: 10-13]。

アーネムランドでは、美術・工芸品の製作は地元アボリジニの現金収入源として重要ではあるが、それでも1978年から1980年にかけておこなわれた調査では、年間に男性の製作者で年間280豪ドル、女性で78豪ドルと報告されている [*ibid*: 17]。1981年の調査では、マニングリダでの雇用の37% (83名) はコミュニティの行政サービス (保健衛生、道路整備、施設管理など) に従事しており、16% (15名) がMPAによる雇用で、その多くはパートタイムであった [*Gutteridge* 1985: 8-9]。1977年に開始された失

業手当にかわる雇用支援のための補助金であるCDEPは、コミュニティが必要とする職の給与に充てることができるため、遠隔地コミュニティで新しい職をつくり出すのに不可欠な給付金制度として広く取り入れられるようになった。マニングリダではBACが運営するプロジェクトとして、1988年にカデル・アウトステーションでCDEPが始めて導入された [DAA 1990: 98-99]。CDEPは1989年ATSICの設立と同時にその管轄となり、2001年にはATSIC予算11億ドルのうちの1/3以上を占め、オーストラリア全体では270のコミュニティが参加して約32,600人の先住民が雇用されている [ATSIC 2001: 155-160]。マニングリダおよび周辺アウトステーションでは500名以上がCDEPに参加し、その運用はBACが一括して行っている [BAC 2000: 3]。つまり、マニングリダのような遠隔地では、連邦・州政府の給付金・補助金やCDEPをうまく運用して雇用機会の創出と行政サービスの提供を計画・運営できる組織が、コミュニティの発展には欠かせなかったといえる。

4 マニングリダ行政とアウトステーション支援

オーストラリア政治で議論される先住民族の「自主決定 (self-determination)」は、しばしば「自主運営 (self-management)」とほとんど同義的に使われることからわかるように、分離・独立の意味合いが強い国際政治の場での民族「自決 (self-determination)」とは異なり、連邦・州政府の政治的枠組みの中での自主決定権を持つことを意味することが多い。アボリジニ・コミュニティでは、自主決定の理念に基づいて自治組織の設立が奨励されて、先住民集団に提供される行政サービスや補助金の要請と運用、その配分を巡っての優先事項の決定に際して先住民の主導権を確保してきた。

マニングリダがあるアーネムランドはアボリジニ領で、その土地は伝統的土地権利者／氏族の法人組織である土地信託法人の手にあるが、北部土地評議会 (Northern Land Council) がその土地信託法人の代

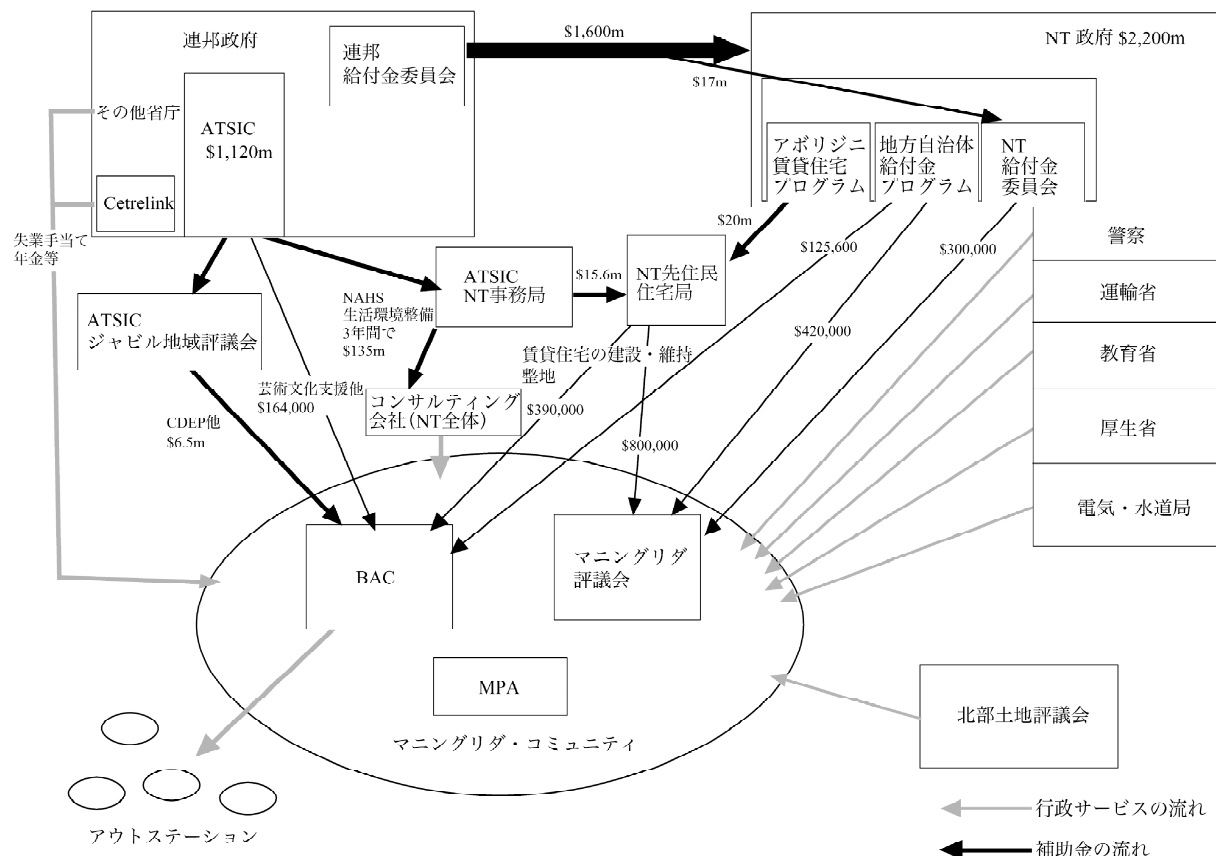


図1 1997/1998年度 マニングリダに対する行政補助⁸⁾

理人として外部社会（政府、企業、観光客、研究者）などとの交渉にあたっている。したがって、アーネムランドの町やアウトステーションに入る場合はそれぞれの土地権利者の許可を必要とし、政府関係者であっても例外ではない。マニングリダはNTの自治体としての認定は受けておらず、NT政府からの給付金の対象とはならないことになるが、実際は、マニングリダ評議会がその受け皿となって自治体に準じた給付金を受けている。BACも、周辺のアウトステーションに対して少額ではあるが給付金を受けている。さらに、マニングリダはアボリジニ・コミュニティであるために、（アボリジニ組織に雇用された約100人の「白人」が住むものの）承認されたプロジェクトに応じてATSICからの多額の補助金の給付対象となる。

図1に示したように、マニングリダ・コミュニティと周辺のアウトステーションへの行政サービスは、NT 政府管轄のものと、連邦政府 ATSIC からの

補助金によるものに大別される。ただし、NT 政府予算の 6 割以上が連邦政府からの給付金である⁹⁾。マニングリダの町の行政サービスは、基本的には NT 政府や ATSIC からの補助金で行われるもの（賃貸住宅の建設と管理、町内の上下水道の整備、町内の道路整備、ゴミの収集と廃棄場の管理など）と、NT 政府が直接人員を派遣するもの（学校教員、医療スタッフ、警察）がある。アーネムランドを東西に走るアーネムハイウェイは連邦政府の重点整備道路としての補助金を受けて始まり、現在は NT 政府の管轄である。一方アウトステーションへのサービスは BAC の管轄であるため、マニングリダの町からアウトステーションまでの道路整備も BAC の管轄となる。以下、マニングリダ評議会と BAC との間の行政サービスの役割分担と各組織を通じた補助金の流れを分析する。

4-1 マニングリダ評議会による行政サービスの提供

現在マニングリダ評議会は、NT 法の「法人設立法 (Association Incorporation Act 1978)」に基づいて認可されている法人で、評議員は NT の選挙法に基づき、マニングリダの住民として選挙人名簿に登録されている住民（ただしアボリジニに限定される）の直接投票によって毎年選出される。したがってマニングリダ評議会は日本の町議会の性質に近く、マニングリダにおける行政サービスの提供を一義的な役割としており、NT 政府の自治体としての登録はないもののそれに極めて近い役割を担っている。現地調査を行った 1999 年と 2000 年の時点では、評議員は 15 名（うちグナビジ出身者が 7～8 名）で女性は 5 名（うちグナビジ 3 名）であった。評議会は白人女性の事務長 (town clerk) と白人男性の会計士 (accountant) を雇用し、月 1 回の定期的な会合を開くことになっている。調査当時はマニングリダ評議会は機能不全に陥っており、新任の事務長が着任したばかりで、事務所の改修工事など事務局の再開に向けての仕事を始まっていた。

警察官・教員・医師は NT 政府の各担当省から派遣されるが、教員や医療スタッフの人選にはマニングリダ評議会の意向が反映される。郵便業務や銀行業務もマニングリダ評議会事務局が代行することもあるが、調査時は BAC 事務局が代行していた。マニングリダの町には小・中学校とカレッジの分校があり、1999 年の調査時には、生徒数は 750 人（うち 220 人は周辺のアウトステーションに住む）、35 人の教員を含む 105 人のスタッフを抱えていた。教員はマニングリダに在住する場合と、曜日を決めてダーウィンから飛行機を使って通勤をしている場合とある。また、18 人のアボリジニのアシスタント教員を使った英語とジベナ／ブララの 2 言語を使った 2 言語教育を行い、アウトステーションに住む子供達に対しては 10 週間に 3 日ずつの巡回授業を行っていた¹⁰⁾。ただし、マニングリダの町にあっても子供達の出席状況は良くなく、毎朝スクールバスを出して子供の登校を促していた。医療クリニックに関してはインタビュー調査ができず詳細は明らかではない

が、患者の男女別にクリニックがあつて常駐の医師が勤務していた。歯科医は曜日を決めてダーウィンから空路通勤をしている。

マニングリダの町にあるのは賃貸住宅で、新しいものは ATSIC と NT 政府が共同出資している先住民住宅局 (Indigenous Housing Authority) が建設したものが主である。賃貸料は収入のある場合は 1 人につき 1 週間に 20 豪ドルで、1 軒に複数の収入がある家族や親族が住む場合は、その人数分の賃貸料となる。しかし、賃貸料の回収は実質困難で、銀行口座からの引き落としを始めたが、賃貸料の未払いは恒常的だとのことであった。さらに、1 軒に 20 人以上が暮らす場合も稀ではなく、傷みも激しく、賃貸住宅の維持・管理は困難を極めている。上下水道料は無料だが、電気は有料である。町はずれに電気・水道局が管理する発電所がある。電気料金の徴収も困難であったため、現在は住宅の玄関口にプリペイドカードを挿入して電源のスイッチをいれる機械が取り付けられており、プリペイドカードの購入によって電気料金を支払うようになっている¹¹⁾。

住宅の補修工事や塗装、上下水道の配管、車両整備などは、マニングリダ評議会が運営する作業場 (workshop) が町の中にあり、白人男性が雇用されていた。さらに、調査時にはクインズランドにある建築会社の建築業者が短期契約で住宅建築を行っていた。住宅の補修・塗装・建築のアシスタント、道路整備、ゴミの収集作業などは、職業訓練と雇用を兼ねて CDEP を利用した地元アボリジニの雇用が行われている。しかし、マニングリダ町内の雇用契約に関わる CDEP も、マニングリダ評議会の不透明な会計が問題となり、その管理は現在まで BAC に移管されている。

以上のように、マニングリダ評議会はマニングリダの自治体としての役割を担い、連邦・NT 政府からの給付金の受け皿となるべきではあるが、うまく機能しているとは言い難い。特に、自治組織ならば、本来、住民の要望を汲んで事業計画をたてて、連邦政府および NT 政府の関連諸機関からの財源の確保をすべく申請を行うべきなのであるが、そういった事務能力を持つ人材を欠いていたのであろう。一方

BAC は、白人スタッフの手腕とアボリジニの協力によって組織の整備を図り、アウトステーション支援事業の拡大に成功してきたといえる。

4-2 BAC によるアウトステーション支援

BAC の事業拡大の影には、長く BAC の活動に貢献してきたボンド (David Bond)¹²⁾ の事務長としての手腕と地元アボリジニとの良好な関係、連邦議員となったコリンズの政界での影響力や、1970年代からマニングリダ周辺のアウトステーションで調査を行ってきた人類学者がアボリジニ問題審議会クームズ委員長や連邦政府と緊密な関係にあつて様々な政策提言を行ってきたことなど、恵まれた人脈があつたといえる。特にボンド事務長に対する ATSIC や NT 政府機関の評価は高い。マニングリダ評議会とは対照的に、BAC は連邦政府との（特に労働党政権時に）太いパイプを保ってきた。

BAC は、「アボリジニ評議会および協会法」（「アボリジニ土地権利 (NT) 法」が成立した際に伝統的土地権利者を代表する法人組織を認定するために同時に成立した連邦法）によって法人認定を受けている。BAC の評議会は各アウトステーションの代表から構成されて、互選によって議長、副議長、書記、会計などの役員を選出し、現在は10名の役員がいる [BAC 2001b]。マニングリダ評議会に比べて規模が大きく、事務所はマニングリダにあり、約40人の白人スタッフ（うち32人が常勤）を抱え、スタッフとその家族はマニングリダに住む。BAC の財源の中心は、ATSIC からの補助金である。特に BAC が管理・運用する CDEP は500人を超え、1977年会計年度の CDEP は650万豪ドル [Jabiru Regional Council 1998 : 53-55]、2000年度は710万豪ドル [Jabiru Regional Council 2001 : 39] と、オーストラリア全国のアボリジニ・コミュニティでも最大規模である。

BAC はマニングリダで、住宅関連工事や車両整備のための作業所、道路工事用の重機の保管・整備場、日干しレンガ工場、ガソリンスタンド、日用品を売る店舗とタッカーラン (Tucker Run) といわれるアウトステーションを巡回する食料品の移動販売店や、美術・工芸品の買取／販売を請け負うアートセン

ターを経営している。また、BAC の支援を受けて、ワニやカメの卵の採集・孵化施設、地域に自生する植物の苗木畑、野生のバツファロー猟やフィッシング・ツアー、研究者の宿泊施設を経営したり、森林警備隊などを経営するアウトステーションもある。2000年度の純益は、ガソリンスタンドが30万7千ドル、食品移動販売が30万ドル、ワークショップが10万4千ドル、アートセンターが5万8千ドルで、ワニやカメの卵の採集・孵化事業や観光ツアー運営も利益を生んでおり、赤字経営の多い先住民企業経営の中では異色ともいえる [BAC 2001a]。ただし、こうした事業はすべて、アボリジニの雇用のための補助金制度である CDEP を人件費の一部にあてているため、完全に商業ベースにのつた経済活動ではないことには留意が必要である。

さらに、時には NT 政府との契約によって道路整備工事を請け負ったり、ブッシュファイヤや雑草・害虫などの駆除プロジェクト、海岸線や環境保全プロジェクトなど、政府の特別プロジェクトの単発的な契約による経済活動も多く運営している。このように BAC は ATSIC だけではなく、NT・連邦政府の諸機関の様々なプロジェクトに対して積極的に事業計画を申請して、補助金を獲得してきたといえる。しかも、こうしたプロジェクト運営に専任の「白人」技術者を契約雇用しながら、技術訓練と雇用を兼ねて CDEP を利用して地元のアボリジニを雇用している。

アウトステーションの住宅、インフラ整備やマニングリダからアウトステーションまでの道路整備や車両・ボート・航空機の維持なども BAC の仕事である。ATSIC の中央委員会の管轄プロジェクトである全国アボリジナル公衆衛生戦略 (National Aboriginal Health Strategy : NAHS) プロジェクトの補助金を使ったアウトステーションの住宅建設や給水施設の整備、道路整備などの事業も大きい。アウトステーションの規模にもよるが、ソーラパネルとバッテリーの完備した住宅 (冷凍庫、冷蔵庫、テレビなどが利用可能)、公衆洗面所、給水設備、マイクロ波による電話通信施設などがあり、学校や車両整備用の作業所などが備わっている場合もある。ア

ウトステーションの住民は、雨季はマニングリダで過ごすことも多いため、マニングリダにも住宅や雨季用のシェルターなども持つ。マニングリダにあるBACの事務所やその他の施設等での土地利用に対しては、グナビジの土地権利者に土地使用料を支払っている。

マニングリダ評議会と比べてBACの組織運営は明瞭で、BACの評議員会議の議事録はすべて保管されており、事務長の下には、芸術・文化課、経理課、CDEP課、プロジェクト担当課が組織されている。また、1999年度からは、色刷りの年次報告書が出版されて事業内容が公表されている [BAC 2000, 2001a]。

4-3 CDEPをめぐる政治力学

上述のように、マニングリダの経済活動にはCDEPは欠かせない。1999年の調査時では、マニングリダのタウンシップの仕事でのCDEP参加者が約200人、アウトステーションでの参加者が約300人であった¹³⁾。2000年度では、BACの事業予算の4割がCDEPで520万ドル、533人の参加者数となっている [BAC 2001a, 2001b]。本来は、マニングリダのタウンシップでのCDEPはマニングリダ評議会が、アウトステーションのCDEPはBACが運営すべきなのであるが、マニングリダ評議会が説明責任 (accountability) に欠くとしてCDEPの支給が停止されており、マニングリダ関連のCDEPの管理・運営はBACが一括して行っている。

今日のオーストラリアでは社会福祉制度に関する見直しが行われ、若年層による失業手当の悪用を避けるために、給付金と対価の労働を課するという動きもみられるが、CDEPはそれを先取りした形で1980年代後半からアボリジニ・コミュニティに普及し始めた。ただし、失業手当と大きく異なるのは、そもそも雇用機会のない遠隔地コミュニティに雇用を創出し、さらに、コミュニティ全体の福利厚生の上と地域経済の発展を促進することを目的としていた点である。しかも、CDEPを使ったプロジェクトの実施や運営への参加を通して、技術訓練の場を提供することにもなる。1977年に開始された時は総額が

約4500万ドルで参加者は2000人程度であったのに比べ、2000年度は予算は4億3700万ドル参加者は32,600人と増大している。それでもNTにある50人以上の人口を持つ131のコミュニティのうち28コミュニティはCDEP制度を利用していないと報告されている [Sanders 2001: 1]。

保守系連立政権下の連邦政府は、CDEPのコストの増大や不透明な運用などを理由に、1997年にCDEP制度の見直しを行った。その結果、より経済効率の良いプロジェクトでのCDEPの利用が重視されるようになり、CDEP給付事務は社会福祉省機関に移管されている。実際に、アボリジニ・コミュニティでは、労働時間が守られなかったり、CDEP用車両や設備が私用に使われるだけでなく故障したままで放置されたり、伝統文化維持の名目で儀礼への参加にもCDEPが使われたり、あるいは、仕事の配分や支払いで縁故主義が横行したりと、様々な問題を抱えている。しかしながら、BACでの運用にも見られるように、先住民コミュニティの政治的・社会的自律の促進、雇用機会の拡大と地域経済の発展、技術訓練など、経済効果だけでは測れないコミュニティ発展のための効果があるといえる [Morphy and Sanders 2001]。

さらに、ローズが指摘するように [Rowse 2001]、CDEP制度導入による政治的效果を看過することはできない。CDEPを運用することによって、アボリジニ諸集団を代表する組織が連邦・州政府の政治的枠組みに組み込まれていく一方で、地元の利益を主張し、制度を利用するための組織づくりや人材の育成が行われてきた。多額の補助金が流入するが故に組織の説明責任が問われ、「西欧的」な事務処理能力も必要とされるようになった。BACのように、複数の言語集団の利益のバランスをとりながら、主流社会の政治組織と交渉し、そのシステムを利用してますます政治力を得ることによって、社会的・文化的自律を図る先住民諸集団も生まれているといえる。政治力を獲得したがゆえの、政治的・社会的・文化的自律の達成とみることができよう。人口比による代表の選出を基本とする選挙制度ではなく、氏族集団であるアウトステーションを単位とした代表の選

出方法も、自治体として登録されるアボリジニ・コミュニティの評議会の選出方法としても、NT 政府の承認を受けつつある¹⁴⁾。

CDEP 制度は地域政治の舞台での権力構造にも変化をもたらしたとローズは指摘する [ibid: 40-41]。CDEP を含む補助金獲得が地域の発展や住民の福利の増進に貢献するとなれば、プロジェクトの計画・申請・運営能力を持つ者が地域政治の権力者として登場することになり、伝統社会の権威システムとの軋轢を生み出す可能性もある。あるいは、新しいプロジェクトや移動手段の整備によってアウトステーションと町の行き来が容易になり、アウトステーションでの生活が高度に近代化されて定住化が進むならば、町の生活と伝統的生活のハイブリッド化による、アボリジニの人達の新しい「理想の生活」像が生み出されるかもしれない。

5 おわりに：先住民族諸集団の自律と自治

マニングリダ評議会や BAC のようなアボリジニ・コミュニティの自治組織の設立は、統合政策・自主決定政策・自主運営政策の方針に基づいて、政府主導で行われてきた。アウトステーション運動ですら、連邦政府の支援がなければ、これほど拡大しなかったに違いない。BAC は、こうした政府が提供する制度を巧みに利用しながら先住民集団を組織化し、政治的な自律を図りつつアウトステーションに住む人々の福利の増大に努めてきた。アボリジニ・コミュニティに雇用されながら実質的には BAC を運営してきた「白人」スタッフが、組織化の過程で伝統的な社会の権威システムを否定することなく、アボリジニ・コミュニティと主流社会のシステムとの交渉の仲介人に徹してきたことが、成功の秘訣だったのかもしれない。

マニングリダ評議会と BAC の双方が、NT 政府と ATSIC (連邦政府) の両方からのアボリジニ自治組織支援システムの受け皿となることをそれぞれが分担して、マニングリダとその周辺のコミュニティへ補助金・給付金の総額を拡大することによって、互いの対立が悪化することを回避してきたように見え

る。今日では、マニングリダが地域の中核のタウンシップとなり、アウトステーションがあたかもその衛星居住区のようになりつつある。行政サービスの提供を効率化するために、マニングリダ・タウンシップとアウトステーションを統合して、1つの自治体 (local government) にしようとする NT 政府の意向も見られるが、現在のところは実現していない。地図上を境界線で区切った行政区を設定する現代の一般的な自治システムとは異なる、アボリジニ諸集団の自治システムが作られてしかるべきであろう。

ピーターソンは、同化政策が意図せざる先住民の社会秩序の再生産を促し社会福祉による自律を生み出したのとは逆に、自主決定政策は国家の「より強力な干渉主義による秩序」と「物質的同化主義」を生み出していると指摘する [ピーターソン 2002: 268-277]。マニングリダの自治組織の形成過程と運営状況を見れば、確かにアボリジニ・コミュニティは主流社会の政治制度の権威による干渉主義的秩序の中で組織化が進んでいるといえる。また、経済的自律をめざす補助金の給付システムは、アボリジニ社会のオーストラリア主流社会の経済システムへの全面的な参加を促すものである。しかしながら、一方では、ピーターソンが議論するように [ibid 2002: 276]、政治的・経済的自律を獲得することによって、先住民諸集団は観念体系の変更を期待されることなく社会的・文化的自律を維持することを可能にしているといえる。

マニングリダでの観察が、地域的差異の大きいオーストラリアの先住民コミュニティの様相を一般化するものではない。しかしその行政史は、オーストラリアの先住民政策に求められている最も困難な課題である、地域的差異が考慮され得る柔軟な自治の制度の一形態の形成過程である。政治制度の変化とともに、マニングリダのアボリジニの人達が「日常生活をどのように組織し理解しているか」 [ibid 2002: 281]、コミュニティ内部の伝統的権威システムがどのように変質しているのか、あるいは、どのような文化が創造されつつあるのか、筆者は人類学を専攻するものではないので分析する力を持たないが、今後の研究課題であろう。先住民問題がオース

トラリア政治の最重要課題の1つとされ、国内の人類学者の多くが契約調査を行い、それ故に先住民諸集団との関係に極めて政治的な判断が必要とされる今日のオーストラリアにおいては、先住民政策や先住民社会の変化を観察する「外部者の目」は重要な意味を持つのではないかと思う。

注

- 1) 本稿は、平成11～12年度科学研究費補助金(基盤研究A(2))「先住民社会文化のダイナミズムとオーストラリア行政の歴史に関する文化人類学的研究——ノーザンテリトリーを中心として——」での研究成果を発展させたものである。
- 2) ノーザンテリトリー (NT) は、1911年に南オーストラリア州から連邦政府に委譲され、連邦政府が行政を担当していた。1976年、オーストラリアで初めてNTを対象としたアボリジニ土地権法が成立したのも、「自主決定政策」を導入した労働党連邦政権下にあつて、NTに対しては連邦法の適用が可能であつたからである。1978年にはNTの自治政府が成立し、行政権は連邦政府からNT自治政府に徐々に移管された。
- 3) 英領ニューギニアは、1901年にオーストラリアに移管され、1906年から正式に「パプア」としてオーストラリア政府の統治下に入った。一方、ドイツ領ニューギニアは、第一次世界大戦でオーストラリア軍に占領され、1920年12月にオーストラリアを受任国とする国際連盟の委任統治領となった。太平洋戦争の勃発とともに、1942年1月、日本軍がニュー・ブリテン島のラバウルを占領し、ニューギニア委任統治領とオーストラリア領パプアの全域が戦場となった。第二次世界大戦後、ニューギニア委任統治領は改めてオーストラリアを受任国とする国際連合の信託統治領となり、その後、オーストラリア領パプアと統合して統治されるようになった。1975年9月、パプア・ニューギニアとして独立した [太平洋学会 1990 : 156-157]。
- 4) 評議員の構成は、ブララ6名、グナビジ5名、ナカラ2名で、グンバラン、ジナン、レンバランガ、グンゴラゴリ、グナバから各1名、無所属が2名であつた [Bagshaw 1977: 24]。
- 5) 国立民族学博物館の調査チームにより、1999年までのBAC議事録の複写が入手されている。
- 6) アボリジニによる選挙で選出された評議員から構成される、連邦政府の先住民政策に関する諮問機関である [鎌田 1998 : 4]。
- 7) 園芸家でMPAがカデルに設立した農園で働いていた。
- 8) ATSIC, Jabiru Regional Council, NT Dept. of Housing and Local Government, NT Grants Commissionの年次報告書(1997-1998)をもとに筆者が作成した。オーストラリアの

予算年度は7月1日から翌年6月30日までである。

- 9) 連邦政府からの各州・準州への給付金は、連邦給付金委員会 (Commonwealth Grants Commission) から人口規模などに基づいて、一般予算と道路予算の区分で支払われる。2001会計年度のNT政府への給付金は、一般予算目的の給付が全国の1%、道路整備目的での給付が1.4%である。ちなみに、給付金が多い州はニューサウスウェールズ州が全国の33%を、ヴィクトリア州が約25%を占める [NT Grants Commission 2001 : 65]。
- 10) 校長とのインタビューによる。1999年8月19日。
- 11) タウンクラークとのインタビューによる。1999年8月19日。
- 12) 1970年代の半ば頃に自動車整備工としてマニングリダ評議会に雇用されて以降、25年以上にわたってマニングリダに在住している。地元のアボリジニとも親族関係にある。
- 13) BACのCDEPプロジェクト・オフィサーとのインタビューによる。1999年8月23日。
- 14) ボンド氏とのインタビューによれば、NTの「地方自治体法」の改正によって、選挙法に基づく選挙でなくても評議員の代表が選べるようになるという。1999年8月24日。

文 献

- Aboriginal Affairs, Department of (DAA), Commonwealth of Australia
 1978 *Annual Report 1977-1978*. Canberra: Australian Government Publishing Service (AGPS).
- Aboriginal Affairs, Department of (DAA), Commonwealth of Australia
 1990 *Annual Report 1989-1990*. Canberra: AGPS.
- Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC), Commonwealth of Australia
 1998 *Annual Report 1997-1998*. Canberra: AGPS.
- Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC), Commonwealth of Australia
 2001 *Annual Report 2000-2001*. Canberra: AGPS.
- Altman, J. C. and Taylor L.
 1987 *The Economic Viability of Aboriginal Outstations and Homelands*. A report to the Australian Council for Employment and Training. Canberra: AGPS.
- Austin, Tony
 1997 *Never Trust a Government Man: Northern Territory Aboriginal Policy 1911-1939*. Darwin: NTU Press.
- Australia, Commonwealth of, House of Representative Standing Committee on Aboriginal Affairs
 1987 *Return to Country: The Aboriginal Homelands Movement in Australia*. Canberra: AGPS.
- Bagshaw, Geoffrey
 1977 *Analysis of Local Government in a Multi-Clan*

- Community. Honours degree thesis submitted to the Department of Anthropology, University of Adelaide.
- Bawinanga Aboriginal Corporation (BAC)
- 2000 *Annual Report 1999–2000*. Maningrida: BAC.
- Bawinanga Aboriginal Corporation (BAC)
- 2001a *Annual Financial Report 30th June 2001*. Maningrida: BAC.
- Bawinanga Aboriginal Corporation (BAC)
- 2001b *Annual Report 2000–2001*. Maningrida: BAC.
- Benn, David
- 1994 *Community Politics in Arnhem Land: Maningrida and Galiwinku (1939–1978)*. MA thesis submitted to the Faculty of Arts, University of the Northern Territory.
- Bennett, Scott
- 1999 *White Politics and Black Australians*. St Leonards, NSW: Allen and Unwin.
- Chesterman, John and Brian Galligan
- 1997 *Citizens without Rights: Aborigines and Australian Citizenship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dexter, B. G.
- 1979 'Historical Context of the Outstation Movement'. Manuscript. Australian Institute of Aboriginal and Tress Strait Islander Studies Collection.
- Gerristen, Rolf
- 1982 'Outstations: Differing Interpretations and Policy Implications'. In Loveday, P. *Service delivery to Outstations*. Darwin: Australian National University North Australia Research Unit.
- 五島淑子
- 2002 「自然食の可能性——アボリジニのブッシュフード」 小山修三・窪田幸子編『多文化国家の先住民』世界思想社、pp. 198–214.
- Gutteridge, Haskins & Davey Pty Ltd
- 1985 Maningrida Development Plan 1985. Darwin: Department of Land, Northern Territory Government.
- 堀江保範
- 2002 「アボリジニの町、マニングリダの歴史」前掲『国民国家の先住民』pp. 153–174.
- Housing and Local Government, Department of, Northern Territory
- 1998 *Report on Local Government Grant Programs for 1997/98*, Darwin: Department of Housing and Local Government.
- Ibbetson, L. V.
- 1980 *Review of Outstations in the Northern Region of the Northern Territory*. Department of Aboriginal Affairs.
- Jabiru Regional Council, ATSIC
- 1998 *Annual Report 1997–1998*, Canberra: ATSIC.
- Jabiru Regional Council, ATSIC
- 2001 *Annual Report 2000–2001*, Canberra: ATSIC.
- 鎌田真弓
- 1998 「ATSIC: オーストラリア先住民自治の試み」『オーストラリア研究』11: 1–17.
- 鎌田真弓
- 2001a 「多文化主義の新展開——先住民との「和解」」『オーストラリア研究』13: 46–64.
- 鎌田真弓
- 2001b 「マニングリダ (Maningrida) 調査報告」『名古屋商科大学商学部論集』45 (2): 225–239.
- 鎌田真弓
- 2002 「聖地の保全をめぐる政治的対話——オーストラリア・アボリジニの鉱山開発反対運動を事例として」『国際政治』129: 124–140.
- 小山修三編
- 1991 『オーストラリア研究資料 I: マニングリダ・パウイング・アボリジナル・コーポレーション会議録』平成2年度文部省科学研究費補助金(国際学術研究) 共同研究課題番号 (02044162) 成果報告書.
- 小山修三・窪田幸子編
- 2002 『多文化国家の先住民——オーストラリア・アボリジニの現在』世界思想社.
- 久保正敏編
- 2002 『先住民社会文化のダイナミズムとオーストラリア行政の歴史に関する文化人類学的研究——ノーザンテリトリーを中心として——』平成11～12年度科学研究費補助金(基礎研究A(2)) 課題番号(国1691052) 研究成果報告書.
- McConnochie, Keith, David Hollinsworth and Jan Pettman
- 1988 *Race and Racism in Australia*. Wentworth Falls, NSW: Social Science Press.
- Morphy, F. and W. Sanders eds
- 2001 *The Indigenous Welfare Economy and the CDEP Scheme*. CAEPR (Centre for Aboriginal Economic Policy) Research Monograph 20. Canberra: CAEPR, ANU.
- Northern Territory Grants Commission, Northern Territory Government
- 1998 *Annual Report 1997–1998*. Darwin: Northern Territory Government.
- Northern Territory Grants Commission, Northern Territory Government
- 2001 *Annual Report 2000–2001*. Darwin: Northern Territory Government.
- ピーターソン、ニコラス
- 2002 「近代国家の中の狩猟採集民——オーストラリアの人類学」前掲『多文化国家の先住民』pp. 261–283.
- Rowse, Tim
- 2001 'The political dimensions of community development'. In

- Morphy, F. and W. Sanders eds, *The Indigenous Welfare Economy and the CDEP Scheme*, pp. 39–46.
- Rowse, Tim
- 2002 *Nugget Coombs: A Reforming Life*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sanders, W.
- 2001 *A Regional CDEP for Four Remote Communities? Papunya, Ikuntji, Watiyawanu and Walungurru*. CAEPR Research Discussion Paper, 224. Canberra: CAEPR, ANU.
- 杉藤重信
- 1998 「町のなかもブッシュ、そして町がブッシュにやってきた」佐藤浩司編『住まいをつむぐ』学芸出版社、pp. 71–88.
- 太平洋学会編
- 1990 『太平洋諸島入門』三省堂.
- Wolfe, Jackie
- 1989 *'The Community Government Mob': Local Government in Small Northern Territory Communities*. Darwin: North Australia Research Unit, Auslraioan National University.