

ライト・オブ・ウェイ

マガジン

用地産業情報誌

聖なる地を守る
文化的愛着の力

11・12月号
2016年

IRWA

許可を乗り越えて



文：ジェームス・ケントおよびケビン・プレイスター

スタンディングロック・スー族、地域
コミュニティの関わりを最前線に

スタンディングロック・スー族の居留地を巡って最近行われた抗議は、用地産業およびインフラ業界の今後の地域への対応のあり方に影響するだろう。38億米ドルのプロジェクトであるダコタ・アクセス・パイプライン（DAPL）は、4州を横断する1170マイル（約1882キロ）に渡る石油パイプラインで、既に建設が進められているが、2016年9月9日に建設作業の一時的な停止が命じられ、連邦政府による検討を待つこととなった。認可機関であるアメリカ陸軍工兵隊はプロジェクトの開始を既に認めていたため、前代未聞の事態と言える。

問題の展開

スタンディングロック・スー族は、ミズーリ川近くの私有地での建設作業により、聖なる地や文化的に重要な地が最終的に破壊されるとの見解が部族の研究者らにより示されたことから、同プロジェクトを停止するように要請した。この要請は連邦地裁により却下されたが、その数時間後、司法省、陸軍、内務省が同プロジェクトの一部の建設を許可しない声明を発表し、大規模なインフラ事業における政府から部族に対するアプローチに改革を呼びかけた。

DAPLによる一連の動きが発端となり、この計画に対するスタンディングロック・スー族の抗議を支持する先住民の動員数は史上最大規模に達した。米国の土地面積で6番目に大きなこの保留地の人口は6千人を超えると推定されている。

度重なる過ち

今回の対立を引き起こしたのは、規制機関とパイプライン建設業者が犯した少なくとも4回の不運な過ちが引き金となっている。一つ目の過ちは、小規模プロジェクトをより迅速に進めるために連邦政府が策定した認可プロセスに不備があり、それが使用されたことである。今回のケースでは、アメリカ陸軍工兵隊が、小規模プロジェクトを迅速に進めるために考案された全米認可(Nation Wide Permits)プロセスを適用した。これにより、完全な環境影響評価報告書(EIS)が作成されなかったため、先祖代々の土地の重要性といった問題が明るみに出ることもなく、その緩和手段も検討されないままだった。このプロセスの適用は、関係者すべてに悪影響を及ぼすことが判明した上、それにより始まった運動はこの種の建設計画の認可に大々的な変化をもたらすことになると思われる。

第二の過ちは、パイプラインのルートを、ノースダコタ州ビスマークの北の私有地から、スタンディングロック保留地付近を通る経路に変更したことである。これにより、パイプライン破裂による飲み水の汚染リスクを主な根拠として、部族による抗議が始まった。予定建設ルートは、スタンディングロック・スー族の居留地の境界から半マイル以内にあり、そのエリアに今も残る文化的資産の保護を脅かすという懸念が膨らんだ。このパイプラインルートに沿ってスタンディングロック・スー族の宗教的および文化的に重要な場所があり、その中には祖先が眠る埋葬地も含まれている。

3つ目の過ちはスタンディングロック・スー族を含む先住民の人々やその部族の土地を、元々の計画地図において把握していなかったことだ。パイプラインが通る予定の郡は全て地図に記されたのに対し、部族の居留地は記載されなかった。スー族は、この地図が大きな問題を反映していると捉えている。具体的には、

公式の権力を持つ者や機関には、自分たちの存在が見えていないという問題である。もちろん、先住アメリカ人部族の大規模な動員と共にこの問題には変化が見られる。先住民族は今、しっかりと認識され、活動する主体となっている。

最後の一撃

これら全ての誤ちは、地元レベルで問題を捉え交渉を続ければ解決される種のものだった。しかし、DAPLは第4の過ちを犯してしまう。スタンディングロック・スー族が、裁判所文書において特に文化的に慎重に扱うべき地域として指定していたまさにその場所で、DAPLは土木工事を行うことを決めたのである。その理由は今も明らかではない。この決定は、数多くの抗議者や海外の報道機関が出回っていた週末に行われた。

さらに、同社は、抗議者らの建設中止を求める動きを阻止しようと警備員や番犬を配置した。スー族の抗議者や支持者を攻撃するのに犬が使われた様子は、1960年代のセルマでの抗議デモを彷彿させる。番犬が用いられたことを受け、問題が全国的なレベルに拡大し、北アメリカやその他の地域から200以上の

部族が一夜にして集結した。地元の土地所有者や環境保護運動家がこの抗議に参加しただけではなく、世界中の2千もの先住民グループがスー族への支持を表明した。

司法省、内務省、アメリカ陸軍工兵隊は共同声明を出し、同パイプラインの一部の建設を停止するよう命じ、国家環境政策法(NEPA)や、部族の利害が適切に考慮されているかを評価する政策決定プロセスについても適時に見直す約束した。また、同3省庁は2016年の秋に、連邦政府と先住民族政府による会談を開き、既存の法定枠組みを検討したほか、インフラ関連の検討や決定において連邦政府が部族側からの意見をより有意義に反映させるための方法について議論を行った。そこで内容の不足が指摘された場合には、部族の土地や資源、条約上の権利を保護するような新しい法律を連邦議会に提案するのが目的である。



スタンディックロック・スー族の長、デービッド・アーチボルト(David Archambault II)。「抗議は平和裏に進めることを望んでいます。スー族のやり方で進める抗議は上手くいっていることを、皆さんに理解していただきたいと思います。」



建設が始まると、企業側が警備員と番犬を配置し、抗議参加者と対峙したため、問題が全国レベルで取り上げられるようになった。

文化的重要性の影響

建設予定のパイプラインはインディアン居留地を実際には横切らないが、そのかなり近くを通るという点は重要だ。米国全土で、条約上の権利により、プロジェクトが部族の先祖代々の土地を横切る場合には、それが居留地の外であっても、部族は意見を求められることが定められている。今回の形勢を一変させた政府介入を導いたのは、ミズーリ川の文化的重要性や、その川や特定の聖なる地、あるいは先祖が埋葬された地やその他の特別な場所に同部族が抱く愛着であった。

法的権利が備わる2つの概念により、居留地の境界をはるかに超えるような影響力を、部族は持つようになった。その2つの概念とは、伝統文化財(Traditional Cultural Properties—TCP)および文化的愛着(Cultural Attachment)として知られる。プロジェクトが、米国国家歴史登録材に登録されるTCPに影響する場合、1966年の米国文化財保護法第106項に基いて検討されることが定められている。第106項では、連邦機関が事業を展開する際には、TCPも含む歴史的土地への影響を考慮することを規定している。

米国立公園局は、生活を営む地域コミュニティの文化的実践や伝統、信仰や生活様式、芸術、工芸、社会的機関との関連性から、TCPを重要な資産として規定している。TCPは、地域コミュニティの歴史に根付いており、文化的アイデンティティを途絶えさせずに維持していくうえで重要である。規制、法解釈、判例法により、第106項では、歴史的な場所への影響の検討、伝

統を保持するグループと連邦機関の間での必要に応じた合意覚書の作成、弊害の軽減が定められている。

全米歴史的環境保存諮問委員会の文化資産保護事務局で以前ディレクターを務めていたトム・キングは、現在コンサルタントとして部族らと取り組んでおり、その経験は50年以上になる。トムは、第106項により部族は連邦政府の政策決定により大きな影響を持つようになったと指摘する。合意覚書により、連邦機関は弊害軽減の方策について説明する責任が生じる。スタンディングロック・スー族はDAPLに対する訴訟において米国文化財保護法を適用した。

土地との関係性

また、関連する概念「文化的愛着」も、環境への影響評価を義務付けた国家環境政策法(NEPA)を通して、過去数十年のうちに法的地位を獲得した。文化的愛着は、人を土地や物理的な場所、そして親族間の生活体系に結びつける伝統、姿勢、慣習、物語の集合が時間をかけて蓄積されたものと定義される。筆者らの運営するJKAグループは1995年に文化的愛着という言葉を生み出したが、この言葉は、American Energy Powerの電力線設置の提案を却下したEISを米国農務省林野部が実施していた際に初めて用いられた。スコットランド系アイerland人のウェストバージニア

州とバージニア州への移住は1780年代に遡るが、先の電力線はこの地の中心部の私有地を横切ることが計画されていた。調査で、その地域には文化的愛着が強く存在することがわかり、同電力会社が予定していた直線的で好都合なそのルート案を引き下げたのである。

その6年後、補足的なEISにより、計画されていた電力線は、文化的愛着が強く存在する場所を回避した代替ルートで設置がようやく承認された。2016年の今年、建設が提案されているマウンテン・バレーパイプラインの影響をEISを介して評価するのに、この土地に文化的に根づく住民たちが化的愛着の概念を利用している。ちなみに、EISでは、米国農務省林野部と連邦エネルギー規制委員会からの承認が必須とされている。アパラチア地方委員会により公式に規定されたアパラチア文化地域の中で事業を展開する企業は、この地方では個々の地域で強い文化的愛着が存在するであろうことを理解しておくべきである。

American Energy Powerのプロジェクトにまつわる決定が、NEPAでの先例となり、米国そして世界のあらゆる場所で文化的愛着という概念が用いられるようになった。米国地質調査所は、ハワイにおける海岸浸食問題について扱う上で文化的愛着の重要性を引き合いに出した。ハワイ人問題事務局は、ハワイ政府の第4の部門で、先住民の繁栄や幸福にまつわる問題に対処しているが、オアフ島とハワイ島に浮上した開発案の評価に文化的愛着の概念を適用している。フランス、オーストラリアでもまた、この概念が利用されている。

新しい基準

抗議や文化的愛着の問題に沿って、却下されたキーストーン XL パイプラインのプロジェクトを検討すると、最近の2つの傾向が、私たちに新しい基準へと導いてきたことがわかる。1つは、プロジェクト始動から正式な抗議の動きが起こるまでの時間が急激に短縮する傾向である。キーストーン XL パイプラインでは、重度の破壊的な抗議へと発展するまでに約4年かかったが、スタンディングロック・スー族の抗議はアメリカ陸軍工兵隊が、迅速処理の手続きを介して承認を発行したすぐ後に発生している。抗議の動きはそれまでのように数年かけてではなく、数ヶ月で生まれた。プロジェクト反対の動きの発生が早まっていることは、他の数多くの計画においても当てはまり、用地産業界でしきりに議論される話題となっている。

第二にキーストーン XLとDAPLは、より規模の大きな抗議へと発展した。インフラ問題が国レベルで扱われ、広範な社会的政治的領域での議論や動きを引き起こしている。キーストーン XLでは、全国規模であらゆるパイプラインと電力線の設置・建設に反対するグループや組織が形成された。中には、抗議者に場所を移動し、国の至る所で計画反対の活動を行うように教え込んでいるグループもある。それにより、感情的な興奮や激しさが増し、より多くのメディアで扱われるようになってきている。

現実には、問題が全国レベルで扱われるようになると、計画実施を進めている企業は問題を解決する機会を大幅に失ってしまう。議論は多くの場合、今が旬の政治的課題という文脈で語られるようになり、その結果、企業が最も強い影響を持って実際の問題に対応できる、地域レベルでの対処の機会がすぐに失われてしまう。そして、一旦失われた機会は取り戻すことができないのである。さらに、プロジェクトが一般からの注目を集めるがために、政治的主導権争いのための要素として扱われ、実際の状況はなかなか解決されない状況が生まれてしまう。

運動の発生

プロジェクトが近くの地域にどのように影響するかについて、市民は認識を深めてきている。そして、政府や企業と連携して、または連携なしでも、起こりうる影響をコントロールできるようになることを望んでいる。このような力関係のシフトは、広範囲に広まっている。しかしながら、企業と政府の側は、不公平だと感じる土地利用について人々が動き、行動を起こす方法や理由について否定的な姿勢を保ったままである。本誌ライト・オブ・ウェイの9月・10月号でご紹介した「ジオグラフィック デモクラシー（地域的民主主義）」の概念は、今後も重要課題として優先して扱っていきたいと考えている。

部族の多くが政府と様々な企業との過去の関係において、未解決の問題を抱えているという点は言及に値する。つまり実際のところ、この運動は何年にもわたり構築されてきていたのである。DAPLが対立的な方策を用いると決め、それに誘発された300もの部族が過去に蓄積された苛立ちを発散させるため1つの場所に集結した。この時まさに、運動が発生したのである。

パン・インディアン運動が普及し、部族や地元の同盟の枠組みを越えて、異なるアメリカ先住民グループの結束が促された。非公式なコミュニティのレベルから始まり、非暴力運動の形成まで、部族は天然資源やパイプライン開発などのプロジェクトによって生じる問題で支え合うため、結集している。

代替的なアプローチ

もし別のアプローチが用いられていたとしたらどうなっていたのだろうか。これは想像することしかできないが、もし従来のEISが適切に行われていたとすれば、スタンディングロック・スー族の独立国としての地位を認める米国文化財保護法と国家環境政策法の下で部族との協議が行われたであろう。また、居留地の外の聖なる地や文化財、先祖代々の土地、そして文化的愛着についての議論があったことだろう。その議論により、スー族は過去のプロジェクトで生じた未解決の問題を含め、それ以前の課題に取り組む機会も与えられたことであろう。



スタンディングロック・スー族のリーダーらは、パイプライン建設により同族の飲用またかんがい用の主な水源となっているミズーリ川が脅かされ、永久に先祖の埋葬地や聖なる地が破壊されると言う。



パン・インディアン運動が普及し、部族や地元の同盟の枠組みを越えて、異なるアメリカ先住民グループの結束が促された。先祖代々の土地には新しい村ができ今では4千以上存在する。

さらに、それらの議論により、たとえ計画の指針への合意は生まれなかったとしても、互いに意見を一致させていく機会を得られたであろうし、アメリカ陸軍工兵隊の出す許可に関する法的なあり方がここまで議論にさらされることもなかったであろう。

EISに時間をかけることにより、DAPLが直面しているのと同様の過去のケースについて認識が得られるということもあったであろう。ちょうど今年、連邦政府はモンタナ州北西部の石油とガスのリースを取り止めた。この計画はブラックフィート族の居留地の外で予定されていたにも関わらず、米国とカナダのブラックフィート族が、自分たちの聖なる地が乱されると言ったことがその決定に影響したのである。また別のケースでは、アメリカ陸軍工兵隊はワシントン州に7億米ドルで提案されていた石炭輸出ターミナルの建設を却下した。これは、規制機関が、このプロジェクトによりルミ部族の漁業権保護の条約を侵害するという決定を下したためである。DAPLが、スー族と事前に協議していれば、同社は解決法を見出していたか、パイプラインの予定ルートを移動させていたことだろう。

今回のスタンディングロック・スー族に関わる一連の状況が最終的にどこまで広まり、影響を与えるかはまだ分かりかねるが、今後のプロジェクト遂行における、企業、政府、部族の関係性が変化したことは示唆される。政府による介入は本質的には、インフラプロジェクトへの部族の関わりを検討する全国的改革が今後行われていくことを公式に伝える役目を果たしている。

新しい成功の指標

スタンディングロック・スー族にまつわる一連の状況は、1963年の公民権運動においてワシントンD.C.のリンカーン記念堂でマーティン・ルーサー・キングが25万人以上の支持者に向かって「I Have a Dream（私には夢がある）」の演説を行った時と同じくらい重要な意味を持つ動きとなるかもしれない。

企業側は本能的に、かつて機能した方法を用いようとする。例えば、堅苦しい政治制度の中で、強い勢力を自分たちの側へ持ち込もうとするアプローチがその例である。しかしながら、この方法はもう通用しない。警備隊が番犬を利用したり、ノースダコタ州知事が州兵を配置するなどといった例に見られるように、権力をかざして向かっていくことは、あ

らゆる面でマイナスである。現代の人々は、自覚的に平和裏に遂行されている抗議デモを前に、そのような過激で攻撃的な行為をもはや許さないであろう。

過去には、企業の成功は、プロジェクトを承認され完了させる能力により測られたかもしれない。しかし今日、ジオグラフィックデモクラシーへと向かうパラダイム・シフトが起きている。このデモクラシーの下では、市民が物理的空間で起きることに対してより大きな影響を持つ。その結果、企業の成功を測る際には、事業の影響を受ける地域コミュニティでの信用の構築と維持が新しい指標となるだろう。✪



ジム・ケントは30年間、有効な、企業、地域コミュニティ、政府の間の協力関係の発展に貢献してきた。JKAグループの社長を務める。IRWA Course 225, *Social Ecology: Listening to Community* (IRWA コース225—社会生態学：地域コミュニティの声を聴く)の共同開発者。詳細は、www.jkagroup.com



ケビン・プレイスターは、社会生態学・公共政策センターのエグゼクティブディレクター。人類学者と講師としての25年以上の経験を持つ。IRWA Course 225, *Social Ecology: Listening to Community* (IRWA コース225—社会生態学：地域コミュニティの声を聴く)の共同開発者。詳細は、www.csepp.org またはメール (kpreister@jkagroup.com)。