

論 説

アメリカ・インディアン法における
信託責任の法理（上）

藤 田 尚 則

序論

第一節 信託責任の起源

第二節 信託責任の定義

第三節 判例法における信託法理の発展（以上、本号）

第四節 信託責任の理論的根拠

第五節 連邦政府と信託責任

まとめ

序 論

現在、アメリカ合衆国には、565の連邦によって承認されたインディアン部族（federally recognized Indian tribe）が存在し、うち230はアラスカの村落グループ（village group）であり、また連邦によって承認されたインディアン保留地（Indian reservation）は322とされている。しかし、全てのインディアン部族が、連邦によって承認されているわけではなく、1950年代に入り合衆国議会は、100以上の部族との連邦との関係を管理終結し（terminate）¹⁾、多くの場合、彼らの土地は売却され、連邦によって提供されるインディアン業務を受取る資格を失ったが、1970年代に入りその地位が回復された部族が多数存在する²⁾。しかし、いまだ管理終結はその効力を維持しているのであって、これら管理終結され、承認されていない部族（non-recognized tribe）及び

グループは、「隠れた部族」(invisible tribe)とされ、インディアン問題局(Bureau of Indian Affairs) (以下、BIAという。)によって管理されている連邦の計画(BIA-operated programs)に参加できないとされ、多くの連邦によって承認されていない部族は、小規模であって土地を保有していないか、或いはそれに近い存在である³⁾。

内務省(Department of Interior)は、部族の自決・自治政策の一環として1978年9月5日、連邦によって承認されていないインディアン部族に対して承認部族を特定し、連邦業務の提供の拡大化を企図する行政規則「アメリカ・インディアンのグループがインディアン部族として存在することを確立するための手続」(Procedures for Establishing That an American Indian Group Exists as Indian Tribe)⁴⁾を発出したが、今日、約200の部族が、BIAによる連邦の承認を待つ状態に置かれ、1978年以降、250以上のグループが、BIAに連邦の承認の請願を届け出ている。そして2010年9月現在、17のグループが部族としての地位の承認を受け、29のグループは否認され、7つのグループの請願がBIAの最終的決定を待っており、残りのグループは、手続き上の要件を満たす証拠書類提出の準備段階にあるとされる⁵⁾。また、9部族は、BIAによる承認手続によらないで合衆国議会法律によって承認されている⁶⁾。しかし、承認手続が余りにも遅延するがため、業を煮やした多くの未承認の部族が内務省を相手に訴訟を提起しているのが現状である。

アメリカ・インディアン(American Indian)の人口は、1950年が357,499人であるのに対して、1990年には1,960,000人と急激に増加している。2000年の人口調査では、2,500,000人の人がアメリカ・インディアンである(alone)と答え、加えて1,600,000人の人がアメリカ・インディアンであるが、いずれかの人種との混血である(race in combination)と答えている。更に2009年には、アメリカ・インディアンの人口は3,100,000人で、いずれかの人種との混血は、4,900,000人とされている(全米人口の約1.6パーセント)。加えて2000年のハワイ先住民(Native Hawaiian)は、140,652人とされている⁷⁾。

インディアン保留地に言及すれば、規模及び地勢において様々である。ナヴァホ族 (Navajo) の保留地は、アリゾナ、ニュー・メキシコ及びユタ州に跨る17,000,000エーカー以上の土地から成り、海拔が高く牧草地と岩場が広がっている。ウェスト・ヴァージニア州より広いとされる。ノース・ダコタとサウス・ダコタ州には、ほとんどが草原地帯である約5,000,000エーカーの土地から成る4つのスー族 (Sioux) の保留地が存在している。小規模の保留地になると、土地面積は100エーカー以下であり、幾つかの小さな保留地は、無住であるとされる。1997年12月31日当時のBIAの管轄下にある各州のインディアン保有地を見るに、例えばオクラホマ州では、部族保有104,731エーカー、個人保有951,512エーカー、信託保有1,056,244エーカー、連邦政府保有850エーカー (総合計1,057,093エーカー) で、ノース・ダコタ州では部族保有246,844エーカー、個人保有617,888エーカー、信託保有864,732エーカー、連邦政府保有1,928エーカー (総合計8,666,560エーカー) である。メイン州では、部族保有が290,837エーカーで全てが信託保有となっており、ニュー・ヨーク州でも部族保有の88,529エーカーが全て信託保有であって、メイン州同様、個人及び政府の保有は、皆無である⁸⁾。

合衆国とインディアン、インディアン・ネーション (Indian Nation) 乃至インディアン部族との間の歴史的関係を辿ると、その法的関係は連邦政府がインディアンに対して部族主権 (tribal sovereignty) を認める一方で、他方ではしばしば「無条件の権限」(plenary power) と表現されるところのインディアン問題に対する広範且つ無制限の連邦の憲法上の権限の行使と、連邦政府がインディアン問題を処理するに際して信託関係 (fiduciary relation)⁹⁾ を遵守しなければならないことを要請する信託責任の法理 (doctrine of trust responsibility) に基づいており、またこれらの法理を中心に形成されていることが理解される (無条件の権限と信託責任の法理の相互関係については、夫々の箇所考察されることになるであろう。)¹⁰⁾。

信託責任に関して、インディアン保留地内の土地のインディアンの被割当人及び部族が保留地内の森林地に対する合衆国の不当な管理をめぐって請求

裁判所 (Court of Claims) に損害賠償請求の訴訟を提起した *United States v. Mitchell* (以下、*Mitchell II* 事件という。)¹¹⁾ で——本件土地割当は、1887年制定の「一般土地割当法」(the General Allotment Act)¹²⁾ に基づくものである——、1983年、合衆国最高裁判所は、「信認関係は、連邦政府がインディアンに所属する森林及び財産に対する入念な管理を引き受ける場合に必然的に生ずるのである。本件においてコモンロー上の信託 (common law trust) に必要とされる全ての要素、すなわち受託者 (trustee) である合衆国、受益者 (beneficiary) であるインディアンの被割当人、そして信託財産 (trust corpus) であるインディアンの森林、土地及び基金の全ての要素が存在する。『連邦政府が、部族の財産又は不動産に対する管理権若しくは監督権を行使し、或いは当該権限を有する場合、信認関係は、通常根拠となる連邦法律 (又はその他の基本的文書) に信託基金 (trust fund) 又は信託若しくは信認関係 (trust or fiduciary connection) に関して明確には何事も規定されていないとしても、合衆国議会が他の規定を〔明確に〕定めていない限り、当該基金又は財産に関して存在するのである。』(Navajo Tribe of Indians v. United States, 224 Ct. Cl. 171, 183, 624 F.2d 981, 987 (1980)。) 。かかる連邦法律及び規則に関する当法廷の解釈〔原則〕は、合衆国とインディアン人民との間の一般的信託関係の当然の存在 (undisputed existence) によって補強されるのである。当法廷は、これまでに『これら従属的で、時として搾取されてきた人民 (dependent and sometimes exploited people) を処遇するに際して、連邦政府に課される信託責任者としての特有の義務 (distinctive obligation of trust incumbent)』を強調してきた (*Seminole Nation v. United States*, 316 U.S. 286, 296 (1942)。) 。この原理は、長きに亘って連邦政府によるインディアンの処遇を支配してきたのである (*United States v. Mason*, 412 U.S. 391, 398 (1973); *Minnesota v. United States*, 305 U.S. 382, 386 (1939); *United States v. Shoshone Tribe*, 304 U.S. 111, 117-18 (1938); *United States v. Candelaria*, 271 U.S. 432, 442 (1926); *McKay v. Kalyton*, 204 U.S. 458, 469 (1907); *Minnesota v. Hitchcock*, 185 U.S. 373, 396 (1902); *United States v. Kagama*, 118 U.S. 375, 382-84 (1886); *Cherokee Nation v. Georgia*, 5 Pet. 1, 17 (1831)。) 』と判示し

ている¹³⁾。「1938年インディアン鉱業権リース法」(the Indian Mineral Leasing Act of 1938)¹⁴⁾に規定された内務長官による信託義務違反をめぐる争われた *United States v. Navajo Nation*¹⁵⁾においても、合衆国最高裁判所は、2003年、*Mitchell II* 事件判決を引用し、合衆国とインディアン人民との間の一般的信託関係の当然の存在を前提に判決を下している¹⁶⁾。

また、過去40年の間に合衆国議会によって制定された法律を見るに、連邦政府の信託責任に関する多くの規定を見出すことができる。例えば、1983年制定の「1982年連邦石油及びガス採掘料管理法」(the Federal Oil and Gas Royalty Management Act of 1982)¹⁷⁾は、合衆国法律集第30編第1701条以下に編纂されているが、第1701条第 a 項第 4 号は、内務長官はインディアンがリースしている土地の石油及びガスの管理に負う信託責任を積極的に (aggressively) に遂行しなければならないと認定し、当該立法の目的の 1 つとして同条第 b 項第 4 号は、「インディアンの石油及びガス資源の管理に関する合衆国の信託責任を履行すること」を挙げている。また、1993年制定の「インディアン部族裁判法」(the Indian Tribal Justice Act)¹⁸⁾は、内務長官にインディアン部族政府による部族裁判制度 (tribal justice system) 及び伝統的な部族の司法活動の発展、その質の向上並びに継続的実施の目的で連邦の歳出配分承認法に規定された範囲内で、さまざまな財政支援を行なう権限を付与している (合衆国法律集第25編第38章「インディアン部族裁判支援」に編纂) が、合衆国法律集第25編第3601条は、「合衆国議会は、以下の各号に定める事項を認定し、且つ宣言する。①合衆国と各々のインディアン部族の間には政府対政府 (government-to-government) の関係が存在する。②合衆国は、各々の部族政府の主権 (sovereignty of each tribal government) の保護を含むところの各々の部族政府に対する信託責任を負う。③合衆国議会は、法律、条約及び行政官庁の職務執行を通してインディアン部族の自決 (self-determination)、独立 (self-reliance) 及び固有の主権 (inherent sovereignty) を承認してきた。……」と認定している。

更に過去の大統領の発言を追うと、例えば1970年7月8日、ニクソン (Ri-

chard Milhous Nixon, 1913-1994) 大統領 (当時) は、連邦政府は「アメリカ・インディアン土地に対する権利及び水利権のためにコモンロー上の受託者 (legal trustee) として行動し」、「保留地を持たず、最も高度の勤勉さと技能を持ち合わせる信託の受益者の利益を促進するための法的義務を負うものである。」と述べ¹⁹⁾、1991年6月14日、ブッシュ (George H.W. Bush, 1924-) 大統領 (当時) は、連邦政府とインディアン部族政府 (Indian Tribal Government) との間の政府対政府関係を再確認する声明の中で、「アメリカ・インディアン信託局 (Office of American Indian Trust) が内務省内に設置され、内務省の信託責任を差配する責任が与えられる。当該局が、連邦政府が部族のために信託保有している物的資産 (physical assets) に対して不利に働き、又はそれらを破壊するような内務省の行為が行われなことを保証することになる。」と発表し²⁰⁾、更にクリントン (William J. Clinton, 1946-) 大統領 (当時) は、1994年4月29日、インディアン及びアラスカ先住民 (Alaskan Native) の指導者たちに対する演説で「部族政府に信託責任をもつのは、ひとり内務省だけではなく、連邦政府全体であります。そして、いまや連邦政府全体がその責任を認め、全うする時であります。」と発言している²¹⁾。

連邦行政命令集 (C.F.R.) を見ても、例えば第25編第225.1条 (「石油及びガス、地熱及び鉱物の合意」の冒頭の一般規定に関する箇条) は、「〔内務〕長官は、鉱物合意 (minerals agreement) の条項が侵害された場合、部族若しくは個々のインディアンの権利を保護する信託義務 (trust obligation) を負い、信託関係及び条約、行政命令又は合衆国とインディアン部族との間の合意 (agreement) に基づく合衆国の義務を維持しなければならない。」と規定し、第25編第290.20条 (「部族収益配分計画」の担当行政機関が当該配分計画を否認した場合の規定) は、第d項で部族収益の配分計画は「1968年インディアン市民的権利法」 (the Indian Civil Rights Act of 1968)、連邦法律のその他の規定又は合衆国の信託義務を侵害してはならないと規定している。

このようにインディアン・ネーションに対する連邦の信託責任は——後により一層明らかとなるところであるが——、合衆国議会、連邦裁判所及び連

邦政府行政機関によって長い間に亘って承認されてきている。しかし、諸資料にあたっては、信託責任の法理を最初に明確に確認した連邦法律、条約、大統領宣言或いは判例を見出すことはできないのみならず、その理論的根拠をめぐって学説の対立があり、更にはインディアンに対する連邦政府の信託責任の範囲及びその限界も定かではない。上記のごとく信託原理が、インディアン法の分野において重要な役割乃至地位を占めているにも拘わらず、当該法理に関する明確な法的輪郭は、混沌としたままである。連邦裁判所の判決を見るに、裁判所における信託責任に関する解釈がさまざまであり、かかる解釈の不一致が相矛盾する判決結果を招いている²²⁾。本稿は、第一に信託法理の起源を尋ね、第二にインディアンとの条約及び合衆国議会法律に見られる、若しくは見做される信託に関する諸規定並びに判例法における信託法理の展開を考察し、第三に信託法理の理論的根拠に関する学説を分析することを目的とする。そして第四に信託責任に関する諸規定を念頭に置いて、今日的課題である連邦政府行政機関の信託責任を、特にその適用範囲をいかに捉えるか、或いは捉えるべきかに論究することを目的とするものである。

*アメリカ・インディアン法における信託理論に関する著書目録として、以下の文献が参考となる。WADE DAVIES & RICHARD L. CLOE ED., *AMERICAN INDIAN SOVEREIGNTY AND LAW: AN ANNOTATED BIBLIOGRAPHY* 121-25 (2009).

註

- 1) 連邦政府によるインディアンの管理終結政策に関し、拙著『アメリカ・インディアン法研究（I）—インディアン政策史—』（2012年）439頁以下参照。
- 2) インディアン回復法について、拙著、前掲623頁以下参照。
- 3) DAVID H. GETCHES ET AL., *CASES AND MATERIALS ON FEDERAL INDIAN LAW* 9 (6th ed. 2011).
- 4) 43 FR. 39361, Sept. 5. 1978. 部族の承認手続の詳細について、拙著、前掲註1), 570頁以下参照。
- 5) GETCHES ET AL., *supra* note 3, at 9.
- 6) *See, e.g.*, the Crow Creek Band of Umpqua Tribe of Indians Recognition Act,

Act of Dec. 29, 1982, Pub.L. No. 97-391, 96 Stat. 1960; the Lac Vieux Desert Band of Superior Chippewa Indians Act, Act of Sept. 8, 1988, Pub.L. No. 100-420, 102 Stat. 1577; the Shawnee Tribe Status Act of 2000, Act of Dec. 27, 2000, Pub.L. No. 106-568, 114 Stat. 2913.

- 7) GETCHES ET AL., *supra* note 3, at 12-13.
- 8) *Id.* at 11-12.
- 9) 田中英夫編『英米法辞典』(1991年)によれば、信認関係とは、広義では当事者の一方が相手の信頼を受け、その者の利益を念頭において行動、助言しなければならないという関係を一般的に指している、狭義では受託者と受益者、後見人 (guardian) と被後見人 (ward)、代理人と本人との関係のように、当事者の法律関係から当然に信頼関係 (confidential relation) が認められるものを指して言うことされる。そして、狭義の信認関係の受信者は、他の信頼関係の受信者が相手の利益を念頭におきつつも、自分の利益のことも考えてよいとされるのに対し、これよりも高度の忠実義務 (duty of loyalty) を負い、専ら相手方の利益を図るために最高度の信義忠実を尽くして行動、助言しなければならないとされる。本稿との関連で言えば、信託責任という用語よりも狭義の意味での信認関係という用語を用いることがより正確と考えられるところであるが、インディアン法関連の文献に目を通すと (以後、本論の註で挙げる参考文献のタイトルを見よ。)、通例、明確に用語の定義を試みることなく、信認関係という用語よりも信託関係 (trust relationship) 或いは信託責任 (trust responsibility) という用語が用いられているのが一般的であるので、筆者もこれに従う。
- 10) See RENNARD STRICKLAND ET AL., FELIX S. COHEN'S HANDBOOK OF FEDERAL INDIAN LAW 207 (1982); Janice Aitken, *The Trust Doctrine in Federal Indian Law: A Look at its Development and at How Its Analysis Under Social Contract Theory Might Expand Its Scope*, 18 N. ILL. U. L. REV. 115, 115 (1997).
- 11) 463 U.S. 206 (1983).
- 12) Act of Feb. 28, 1887, ch. 119, 24 Stat. 388.
- 13) *Id.* at 225.
- 14) Act of May 11, 1938, ch. 198, 52 Stat. 347 (codified as amended at 25 U.S.C. § 396a et seq.).
- 15) 537 U.S. 488 (2003).
- 16) *Id.* at 490.

- 17) Act of Jan. 12, 1983, Pub.L. No. 97-451, 96 Stat. 2447 (codified as amended at 30 U.S.C. § 1701 et seq.).
- 18) Act of Dec. 3, 1993, Pub.L. No. 103-176, 107 Stat. 2004 (codified at 25 U.S.C. § 3601 et. seq.).
- 19) H.R. Doc. No. 91-363, 91st Cong., 2d Sess. 9-10 (1970); 116 CONG. REC. 23131, 23135 (1970).
- 20) 1991 Pub. Papers 662 (June 14, 1991).
- 21) 1994 Pub. 800 (Apr. 29, 1994).
- 22) See Note, *Rethinking the Trust Doctrine in Federal Indian Law*, 98 HARV. L. REV. 422, 422 (1984). ノートは、以下の例を挙げている。「信託法理は、連邦政府に対して制定法によって厳格に要求されたよりもより広い範囲に亘って部族財産の保護を強いるものであることを強調してきた (See *Pyramid Lake Paiute Tribe v. Morton*, 354 F. Supp. 252 (D.D.C. 1972).). しかし、他の事案では、正当な補償のない連邦政府による部族財産の没収は、信託法理の必要な付随事項として支持されている (See, e.g., *Lone Wolf v. Hitchcock*, 187 U.S. 553 (1903).). 裁判所は、政府の信託責任を高揚し、合衆国は『最も高度の責任と信託に関する道徳義務 (moral obligations of the highest responsibility and trust)』に拘束されると宣言してきた (*Seminole Nation v. United States*, 316 U.S. 286, 297 (1942).). かかる高揚とは対照的に、合衆国は、全ての他の市民に適用される重要な憲法上の保護をインディアンたちには否定してきている。信託法理は、合衆国議会による正当な補償のない部族財産の没収を正当化するために利用されてきたのみならず……合衆国憲法に規定されていない連邦政府による権力行使を正当化するために利用されてきている (See, e.g., *United States v. Kagama*, 118 U.S. 375, 378-79, 383-85 (1886).) (信託責任の下での固有の権限として、インディアンによって保留地で実行された犯罪を審理する連邦の権限を認めている) (Id. at 422-43 n.4.)。

第一節 信託責任の起源

アメリカ・インディアン法を研究するにあたって、連邦とインディアンとの信託関係が最も重要な課題のひとつとして登場するにも拘わらず、信託関係の起源 (origin) を明確にすることは容易ではない。それは、全てのイン

ディアンにとってその受益者としての地位を設定し、定義する単一の条約、合衆国議会法律或いはその他の文書が存在しないことに起因する。ある部族にとっては、後に見るように特定の条約或いは合意が、他の部族にとっては行政上の合意が信託義務の出典と見做される。また裁判所は、連邦の信託義務を連邦法律或いは合衆国憲法に求めている¹⁾。信託関係は、部族と合衆国との間の交渉過程全般を見ることによって生じ得るのであって、実際に信託という用語が使用される場合もあれば、非公式な用語が信託関係を設けたものと解釈される場合もあり得る。かかる解釈は、英米法の下にあって法的に強制し得る信託義務を設定するために、信託という用語を実際に使用する必要がないとされることから可能と言い得るところである。オースティン・W・スコット (Austin W. Scott) の『信託法』(LAW OF TRUSTS)によれば、契約に関係する当事者の——ここでは連邦政府とインディアン部族——意図 (intent) 及び契約が行われた特定の情況並びに相互の間の歴史的関係によって、いかなる義務が設定されて来たかが決定されるのであるとされる²⁾。

インディアンに対する連邦の信託義務の起源は、①インディアン・ネーション若しくはインディアン部族との条約及び合意、②合衆国憲法、③合衆国最高裁判所判決、そして④連邦制定法 (federal statute) に求めることができる。以下、分説する。

I 条約及び合意

1 条約

合衆国とインディアンとの信託関係或いは後見人・被後見人関係に言及したと考えられるインディアン・ネーション若しくはインディアン部族との条約は、1784年10月24日にフォート・スタンウィックス (Fort Stanwix) で7ネーション (Six Nations) との間に締結された条約³⁾をはじめとして、その例は枚挙にいとまがないが、以下、時代を追ってアト・ランダムに拾ってみる (一部、手を加えた)。合衆国が置かれた当時の歴史的、政治的状況の或いはインディアンの合衆国に対する敵対行為の変化によって、条約の文言の言い廻

しに微妙に違いが現われ、特に19世紀前半に開始される強制移住 (Removal) 政策、更には19世紀中葉に始動する保留地制度の採用によって、相互間の信認関係が一段と強化される過程を見て取ることができる。尚、インディアンとの条約交渉は、1871年をもって終了し、以後合意を以って交渉され、当該合意が合衆国議会によって承認され、合衆国議会法律として制定される手続を踏んでいる⁴⁾。

(1) 1784年10月22日の「7ネーションとの条約」⁵⁾ 「アメリカ合衆国は、セナカ (Senecas)、モホーク (Mohawks)、オノンダガ (Onondagas) 及びカユガ (Cayugas) と講和を結び、以下の条件に基づいて彼らを合衆国の保護 (protection) 下に受け入れる」(前文)。

(2) 1786年1月3日のチョクトーとの条約⁶⁾ 「アメリカ合衆国全権委員は、チョクトー・ネーション (Choctaw nation) と講和を結び、以下の条件でアメリカ合衆国の恩寵 (favor) を受け、その保護下にあることを受け入れる」(前文)。「チョクトー・ネーション全権委員は、当該ネーションのタウン及び部族並びに本条約第3条で規定された当該部族に居住及び狩猟のために割当てられた境界内の土地が、いかなるその他の主権国家ではなくして、アメリカ合衆国の保護の下に入ることを承認する」(第2条)。

(3) 1803年8月13日のカスカスキアと条約⁷⁾ 「合衆国は、カスカスキア族 (Kaskaskia tribe) を合衆国の即時の保護 (care) 並びに支援 (patronage) の下におき、他のインディアン部族及び全ての他の人びとに対抗し得るよう合衆国市民が享有すると同様の実効性ある保護を与える。当該カスカスキア族は、合衆国の許可及び同意を初めに得ることなく、他のいかなるインディアン部族又は外国に対しても、戦争行為若しくは襲撃若しくは法律違反を行うことを回避するよう努めなければならない」(第2条)。

(4) 1808年11月25日のチッペワ等との条約⁸⁾ 「インディアンのチッペワ (Chippewa)、オタワ (Ottawa)、ポタワトミー (Potawatomi)、ワイアンドット (Wyandot) 及びショーニー (Shawnee) の各ネーションは、自ら合衆国の保護下に入り、他の主権国家の保護の下に入らないことを承認し、合衆国

はその見返りとして従前の諸条約の規定の内容及び意味に従って、彼らに保護を拡大するように約定条項を書き換える」(第5条)。

(5) 1819年7月30日のキカプーとの条約⁹⁾「キカプー族(Kickapoo tribe)は、今や自ら合衆国の保護下に入り、その関係を維持することを承認し、他のネーション若しくは権力若しくは主権国家の保護の下に入らないことを認める」(第3条)。「合衆国は、当該部族を合衆国の保護及び支援の下に置き、他の全ての人に対抗して保護を与える。但し、当該部族は、合衆国法律を遵守し、合衆国の許可及び同意を初めに得ることなく、他のいかなるインディアン部族又は外国に対しても、戦争行為若しくは襲撃若しくは法律違反を行うことを回避しなければならないものとする」(第9条)。

(6) 1825年6月9日ポンカとの条約¹⁰⁾「インディアンのポンカ族(Ponca tribe)は、合衆国の領土内に居住し、合衆国の至上権(supremacy)を承認し、及び合衆国の保護を請求することを、ここに認める」(第1条)。「合衆国は、インディアンのポンカ族との友好関係を築き、及び彼らをその保護下に入れ、並びに可能な限り合衆国大統領が適切と判断する利益及び友好なる行為をその都度拡大することに同意する」(第2条)¹¹⁾。

(7) 1834年5月24日のチカソー・ネーションとの条約¹²⁾「チカソー・ネーション(Chickasaw nation)は、彼らが長年に亘って大事に育み、愛してきた故郷を権利放棄しようとしている。彼らは、ミシシッピ川以西の合衆国の領土内のいずれかの場所に望みに叶ったカントリーを見出す希望を、今までのところそれは不成功に終わっているが、いまだに捨て去っていない。当該望みが叶った場合、連邦政府は、以後、他のインディアン部族からの侵入及び白人から彼らを保護し、並びに防禦することに同意する……」(第2条)。「合衆国担当官は、当該ネーションの首長たちの要請に基づき、譲渡されたカントリーへの侵入を妨げるため、及び選択された保留地の所有者の申請に基づき〔第3条で保留地が本条約で指定した個人に与えられる旨を規定している。〕、選択される保留地から侵入者を拘束し、及び排除するため、あらゆる法的な民事上の救済手段(合衆国の費用をもって)に訴えるであろう……」

(第3条)。

(8) 1838年1月15日のニュー・ヨーク・インディアンとの条約¹³⁾ 「永久の平和及び友好が、合衆国と〔6ネーションから成る〕ニュー・ヨーク・インディアン (New York Indians) との間に存続するであろう。合衆国は、以後、彼らの新しい家の〔第1条で土地の譲渡を約し、見返りに第2条でミズーリ州の西方に新たなカントリーが彼らに設定されている〕平和的な占有及び享有を保護し、並びに防禦することを保証する。合衆国は、以後当該カントリーにおいて彼ら自身の政府形態を築き、及び彼ら自身の官吏を任命し、並びに彼ら自身の法を執行することを保証する。但し、インディアンとの交易及び通商を規制する合衆国議会の立法に服さなければならない」(第4条)。

(9) 1848年11月24日のストックブリッジ族との条約¹⁴⁾ 「インディアンのストックブリッジ族 (Stockbridge tribe) は、1843年3月3日に合衆国議会において制定された『ウィスコンシン準州内のインディアンのストックブリッジ族を救済するための法律』によって承認若しくは付与された利益又は特権を受けることを権利放棄し〔上記1843年法律でウィネバゴ湖 (Winnebago Lake) の西方の土地36セクションが当該部族に保証され、当該部族の構成員に割当てられる (allotted) ことになっていたが、1846年8月6日の合衆国議会法律で1843年法律が廃棄された (前文)〕、当該法律で保証された全ての権利を返上し、以後他のインディアン部族と同様に合衆国の保護及び後見 (protection and guardianship)の下にあることを承認し並びに宣言する」(第2条) (下線筆者。本条約の締結以降、「後見」という文言が条文に散見されるようになる)。

(10) 1852年6月22日のチカソーとの条約¹⁵⁾ 「インディアンのチカソー族 (Chickasaw tribe) は、自ら合衆国の後見の下にあることを認め、及びこれまでの条約で彼らに保証された保護を確実な手段として承認する」(第1条)。

(11) 1854年5月6日のデラウェアとの条約¹⁶⁾ 「デラウェア (Delawares) は、連邦政府への従属 (dependence) を認め、当該政府の保護及び配慮に

訴えるものである〔本条約第1条でミズーリ州の東部に彼らが所有してきた土地に対する彼らの全ての権利、権原 (title) 及び利益を合衆国に譲渡し、権利放棄し、保留地が設定されている〕。彼らは、全ての種類の剥奪及び侵害から保護され、及び全インディアン部族と平和裡に生存することを希望する。彼らは、戦争及びいずれかの市民に対する剥奪行為を回避することを約束する。不幸にも困難が立ちだかった場合、あらゆる時に、可能な限り……〔合衆国の〕法律に従う〕(第14条)。

(12) 1855年6月22日のチョクトー及びチカソーとの条約¹⁷⁾ 「合衆国は、内紛及び敵意ある侵入並びに彼らの裁判権 (jurisdiction) と法に従わない他のインディアン及び白人の正当な理由のない攻撃からチョクトー及びチカソーを保護するものとする。当該侵入及び攻撃から生じた全ての権利侵害に対して、インディアンによって白人に対して実行された場合に白人に損害填補が付与されると同一の基準及び準則に従って、損害填補 (indemnity) が合衆国財務省によって侵害された当事者若しくは複数当事者に保証される」(第14条)¹⁸⁾。

(13) 1858年4月19日ヤンクトン・スーとの条約¹⁹⁾ 「第1条乃至第3条に規定された譲渡及び権利放棄並びに合意に鑑み、合衆国は、以後ヤンクトン (Yanktons) が彼らの将来の家として保留された400,000エーカーの土地の平穏且つ平和裡の占有並びに合衆国に良好なる態度をとる間はその人身及び財産を保護することに同意し、約定する」(第4条第1項)²⁰⁾。

(14) 1866年3月21日のセミノールとの条約²¹⁾ 「セミノール (Seminoles) は、全ての他のインディアン及び彼ら自身との平和を維持することに同意する。平和及び友好の誓約の見返りに、合衆国はセミノールに彼らのカントリーの静穏なる占有及び他の部族の側からの敵対行為からの保護を保証する」(第1条第2文)。

2 合意

1882年10月17日から1883年1月3日にかけての種々の部族のスーとの合意²²⁾ は、「インディアンが白人の窃盗の後に居住し得る永久の家を当該イン

ディアンに提供し、当該インディアンの財産、人身並びに生命に対する権利が保護されるべきことは合衆国政府の政策であるが故に、以後当該インディアンの種々のバンド (band) の永久の家が各々の保留地に配分され、保留されることが合意される。……」と規定している（第1条）。

II 合衆国憲法

インディアン問題に関する全ての合衆国の権限及び責任は、究極的には合衆国憲法から導き出される²³⁾。蓋し、連邦政府は、合衆国憲法によって授權された権限を行使する機関であって、かかる権限又は責任が、憲法に規定されていないか、若しくは当該憲法に含意されていないならば行使し得ないところである。

インディアン問題に対する連邦政府の一定の権限行使を承認している（或いは承認していると解される）合衆国憲法の規定を拾うと、第一に合衆国議会は、インディアン部族との通商を規制する権限を有すると定める所謂「インディアン通商条項」(Indian Commerce Clause) が挙げなければならない（第1条第8節第3項）。当該条項が、判例において連邦政府の多くの行為の拠り所とされていることには、言うを待たないところである²⁴⁾。第二に大統領は、上院の助言と承認を得て条約を締結する権限を有すると規定している所謂「条約条項」(Treaty Clause) であり（第2条第2節第2項）、1871年に至るまではインディアン問題に対する連邦の権限行使の主要な根拠規定とされていた。

合衆国最高裁判所は、その1973年判決である *McClanahan v. Arizona State Tax Comm's*²⁵⁾ で「インディアン問題に対する連邦の権限の拠り所は、何らかの混乱をきたしてきたが、今日では、当該権限がインディアン部族との通商を規制し、及び条約締結する連邦の権限から導きだされることは、一般に認められているところである。」と判示している²⁶⁾。また1834年当時の合衆国議会第23議会第2会期の下院議事録は、条約で規定されたインディアンに対する多くの義務の中に、「彼らの土地の権原及び占有と自治の

行使を保証し、彼らを内部的敵対関係及び外国軍隊から防禦」する義務を含むものと想定している²⁷⁾。

III 合衆国最高裁判所判決

連邦政府のインディアンに対する信託責任を主題とした法律論文は、筆者の知る限り、なべて合衆国最高裁判所の1830年代初頭の *Cherokee Nation v. Georgia* (以下、*Cherokee Nation* 事件という。)²⁸⁾ 及び *Worcester v. Georgia* (以下、*Worcester* 事件という。)²⁹⁾ においてマーシャル首席判事 (Marshall, C. J.) が展開した法廷意見に、インディアンに対する連邦政府の信託責任の始まりを見出し³⁰⁾、その論考を書き起こしている。

1 *Cherokee Nation* 事件³¹⁾

(1) 本件は、1831年3月、チェロキー・ネーション (*Cherokee Nation*) が合衆国最高裁判所に政治的社會としてのチェロキーを消滅させ、合衆国が諸条約によって保証してきた当該ネーションの土地をジョージア州の用途のために収奪することを目的として制定したジョージア州法の執行の差止命令を求めて訴訟を提起した事件である。チェロキー・ネーションは、訴状の中で①当該ネーションは、合衆国にも州にも忠誠の義務を負わない外国である、②太古からネーションは、主権國家を構成し、このことは、合衆国によって種々の条約——1785年11月28日のホープウェル (*Hopewell*) での条約、1791年7月22日のホルストン (*Holston*) での条約、1794年6月26日のフィラデルフィア (*Philadelphia*)、1806年1月7日のワシントン (*Washington*) での条約等々——で承認されてきたし、現在も承認されている、③チェロキーは、ヨーロッパから白人が大陸に到来する以前から自らが現在居住しているテリトリーの所有者であった旨を主張した。

(2) 1831年、法廷意見を執筆したマーシャル首席判事は、以下のように判示し、本件訴訟に対する合衆国最高裁判所の管轄権を否定している。チェロキー・ネーションは、用語が憲法で用いられている意味において外国といえるであろうか。チェロキーは、この国への我われの入植が始まって以来、

一様に国家として扱われてきた。彼らと合衆国との間に結ばれた種々の条約は、平和と戦争の関係を維持し、彼らの政治的特質において彼らの合意に違背することに対して、又は彼らのコミュニティーの個人によって合衆国市民に行われた攻撃に対して責任を取ることができる人民であることを認めている。法律は、これらの条約の精神に基づいて制定されてきた。我われの政府の行為は、明らかにチェロキー・ネーションを国家として承認し、裁判所はこれら行為に拘束される。より困難な問題は、チェロッキーが、憲法の意味において外国と言えるかにある。インディアンのテリトリーは、合衆国の一部を構成することが事実として認められている。我われの全ての地図、地理的条約及び法律が、このことを裏付けている。我われの外国との交易、我われの通商規制及びインディアンと外国との交渉に際してのあらゆる試みにおいて、インディアンは、我われ自身の市民に課される多くの制約に服すことを条件に、合衆国の管轄権の範囲内にあるものと見做されている。すなわち、インディアンは、彼らの条約の中で自ら合衆国の保護の下にあることを認め、彼らは、合衆国が彼らとの通商を規制し、及び彼らの全ての事項を彼らが適切と考えるように管理する唯一及び排他的権利を持つことを認めている。インディアンは、疑いのない、そしてそれ故に疑問の余地のない彼らが占有する土地に対する権利を、我われの政府への自発的な割譲によって消滅させられるまでは持つものであると認められている。

しかし、合衆国の承認された境界内に居住するインディアン部族が厳格な意味で外国と呼ばれ得るか否かは、疑いの余地があるのであって、インディアン部族は、より正確に言えば、国内の従属国 (domestic dependent nation) と呼ばれ得るであろう。彼らは、我われが彼らの意思とは無関係に、権原を主張する土地を占有している。ここに言うところの我われの権原は、インディアンの占有権が消滅した時に、占有した時点で効力を生ずるのである。一方で彼らは、半開化の状態 (state of pupilage) にある。合衆国に対する彼らの関係は、後見人に対する被後見人の関係 (relation of a ward to his guardian) に類似している。彼らインディアンは、我われの政府に保護を期待し、その

好意と力に頼り、彼らが望むところの救済を我われの政府に訴え、大統領には彼らの偉大なる父 (great father) と呼びかける。彼らと彼らのカントリーは、我われ自身と同様、外国によって完全に合衆国の主権と支配の下にあると見做されているのであって、彼らの土地を取得し、彼らと政治的關係を形成しようとの企図は、我われの領土の侵害であり、敵害行為と見做されるであろう。かかる考えは、我われの憲法の起草者たちが州又はその市民及び外国との紛争のために連邦の裁判所を開設した時、インディアン部族を心に留めていなかったという見解を支持するものである。憲法が起草された際、アメリカ人の裁判所に権利の主張又は不正の矯正を訴えるという発想は、決してインディアン又はその部族の心には浮かばなかったであろう。彼らの訴えの手段は、トマホーク (tomahawk) か、若しくは政府に対してであった。このことを合衆国憲法の枠組みを作り上げた政治家たちは、良く理解していたところであり、そしてこのことが、連邦の裁判所に訴え得る当事者の中に、彼らを数え上げなかったことの何らかの理由となっているのである。

合衆国憲法第1条第8節第3項を見るに、明らかにインディアンは、インディアン部族の名前をもって、連邦を構成する幾つかの州と同様に、外国からは区別されている。通商を規制する権限が向けられ得る主体は、外国、州、そしてインディアン部族である。この条項を作文するにあたって、憲法制定会議は、各々を全く別個の主体と考えたのである。この区別が、それに続く条項を作文するに当たって何らかの推定を裏付ける文言がない限り、失われたとは到底考えられないことである。憲法が、本条項においてインディアン部族を「外国」という一般的用語に含ませたものではないことは明らかである。それは、部族は国家ではあり得ないのではなく、部族が、合衆国にとって外国ではないからである。以上の理由からして、合衆国内のインディアン部族若しくはネーションは、憲法の意味において外国ではないのであって、合衆国の裁判所に訴訟を提起し得ないと結論されるのである³²⁾。

(3) 反対意見の中でトムスン判事 (Thompson, J.) は、チェロキーは征服された人民ではなく、より強力な保護者たる国家に契約上の和議 (contrac-

tual arrangement) によって拘束される不平等で、劣位の立場に置かれているとし、自治の権限は、チェロキーによって彼らの残された土地で行使されるところとするマーシャルの法廷意見には賛成しているが、合衆国最高裁判所の第一審裁判管轄権 (original jurisdiction) の下で訴訟提起し得る外国 (foreign state) であると述べている³³⁾。

2 Worcester 事件³⁴⁾

(1) 1830年12月22日、ジョージア州議会は、「全ての者によるチェロキー・インディアン及び当該インディアンの法律の権限を口実に偽りの、及び恣意的な権力の行使を妨げ、白人がジョージアの勅許による領土であって、及びチェロキー・インディアンが占有する土地に居住することを妨げ、及び金鉱の保護のための監視者を規定し、並びに当該テリトリー内に州法を適用するための法律」を制定した。同法第7条は「1831年3月1日をもって又は以後、許可書若しくは許可を交付する権限を有する知事閣下〔第9条〕又は知事閣下の代理人の当該許可書若しくは許可を有しないチェロキー・ネーションの境界内に居住し、及び以後要求される誓約〔第8条〕を行わない全ての白人は、重軽罪の罪とし、有罪判決により刑務所への拘禁によって4年を超えない期間で重労働を科されるものとする……。」旨を規定していた。1831年9月、同州グウィンnett (Gwinnett) 郡の大陪審員は、同州グウィンnett 郡上位裁判所 (Superior Court of County) にサミュエル・A・ウスタ (Samuel A. Worcester) を含む7名の白人は、1831年6月15日、州知事若しくはその代理人の許可なく、ジョージア州の領土であるグウィンnett 郡のチェロキー・ネーションの境界内に居住し、ジョージア州憲法及び法律に宣誓を行わず、チェロキー・ネーションの市民として振舞い、ジョージア州法に違反した。」との正式起訴状を提出した。

これに対して、被告人ウスタは、法廷で以下のように主張した。被告人は、1831年6月15日、郡上訴裁判所に管轄権がないチェロキー・ネーションのニュー・エチョータ (New Echota) の町に居住していた。被告人は、ヴァーモント州の市民であり、合衆国大統領の管轄下で、アメリカ海外伝道師協

会 (American Board of Commissionres for Foreign Missions) の正当な宣教師の資格でチェロキー・ネーションの境界内に入ったのであって、大統領によって立ち退きを要求されてはいない。被告人は、逮捕当時、チェロキー・ネーションに福音を説き、連邦政府の人道政策に従って彼らインディアン人の文明化と進歩に携わっていた。1785年11月28日のホープウェルでの条約、1791年7月2日のホルストンでの条約を始めとする合衆国とチェロキー・ネーションとの諸条約は、合衆国議会上院で正式に承認され、当該ネーションを主権国家として承認し、自治を認め、当該テリトリーの全居住者は、合衆国を構成する州の立法的干渉から自由である。特にホープウェル条約 (the Treaty of Hopewell) 及びホルストン条約は (the Treaty of Holston)、ネーションのテリトリーは、合衆国を構成する州の管轄権が及ばないことを承認している。しかし、被告人の答弁 (plea) は、郡上位裁判所によって却下された。被告人は、法廷に召喚され、訴因の認否が問われ、無罪を申し立てた。1831年9月15日、正式事実審理が行われ、被告人らに重労働4年の有罪の評決が同日中に下された。1831年10月27日、ウスタの不服申立に基づいて、合衆国は、合衆国最高裁判所に訴訟記録を提出するように誤審令状 (writ of error) を郡上位裁判所裁判官に対して発出した³⁵⁾。

(2) 1832年、マーシャル首席判事は、部族の地位をより強力な国家の保護を要求し、及びこれを受ける国家であるとしながらも、1つの別個の国家であると再確認し、被告人の有罪判決を破棄する判決を下している。

1785年11月28日サウス・カロライナのホープウェルで合衆国とチェロキーとの間に締結された条約 (7 Stat. 18.) は、第6条及び第7条において、いずれか一方のカントリーの市民が他方のカントリーの市民に対して実行した犯罪を処罰する旨を約定しているが、両条項から推論できる唯一のことは、合衆国がチェロキーを国家と見做しているということである。同条約第9条は、「インディアン人の利益及び安寧のために並びに……インディアンへの侵害と圧迫を妨げるために、合衆国は……インディアンとの通商を規制し、及びインディアンが適切と考える方法で全ての彼らの問題を処理する唯一及び

排他的権利を有するものとする。」と規定しているが、ここにいう「全てのインディアン問題を処理する」(managing all their affairs) という文言を、「自治の権利放棄」(surrender of self-government) と直訳して解釈することは、それら文言の本来の意味の曲解であり、一貫して加えられてきた解釈に違背することになる。第9条の重要な目的は、インディアンとの通商にある。全権委員は、条約を締結する動機がインディアンの利益と安寧並びに侵害と圧迫の防止にあることを表明して請求を提示したが、このことは、交易規制と通商に関連する全ての問題に関する規制に関しては当て嵌まるが、全ての問題の処理については、的を得ていない。これらの中の最も重要な事項は、彼らの土地の割譲であって、彼らへの侵入者からの安全にあったのである。

条約第2条は、チェロキー・ネーションが他のいかなる主権国の保護下でもなく、アメリカ合衆国の保護下にあることを繰り返し承認している。インディアン・ネーションは、その置かれた状況からして、必然的に彼らの欲求の充足を、そして彼らのカントリーへの不法及び不正な侵害からの保護を外国の君主に頼らざるを得なかった。その国家は、自然に彼らの保護者を任じ、インディアンは大英帝国の保護下に入ったのである。しかし、英国の失墜とそれに伴う合衆国の建設は、自然にチェロキーの側に立てば、彼らが合衆国の保護下にあるという宣言へと導いたのである。彼らは、以前に大英帝国と築いた関係を合衆国との間に想定したのであって、かかる関係は、一方の国家がより強力な国家の保護を求め、その保護を受けるといふ国家間の関係であって、国家としての性格を捨てて、臣民として主人の法に服従するという個人と個人との間の関係ではないのである。第3条は、捕虜の解放について全く同様の約定を定めている。

第4条は、合衆国とチェロキー・ネーションとの間の境界を宣言している。境界は、相互の合意の下で国家と国家との間で引かれ、相互の国家としての性格及びかかる境界を確定する資格は、他方によって承認されている。従って、本件条約は、明らかにチェロキーの国家としての性格及びチェロキーの自治の権利 (right of self-government) を認めている。すなわち、チェロ

キーの土地を保証すること、保護義務を負うこと、そして勿論彼らの保護のために合衆国が誓約することが、しばしば更新され、現在も完全なる効力を維持している。我われの政府が開府されてから、合衆国議会は、インディアンとの交易及び通商を規制する立法を可決してきたが、当該立法は、チェロキーを国家として扱い、彼らの権利を尊重し、条約で約定された保護の提供を堅持している。これらの立法、中でも今日も効力を保っている1802年法〔「インディアン交易及び通商法」(the Indian Tread and Intercourse Act)〕は、明白に幾つかのインディアン・ネーションを、テリトリーの境界を持ち、その権限は排他的であって、そして合衆国によって承認されているだけではなく、保護されている境界内の全ての土地に対する権利を有する「別個の政治的コミュニティ」と見做しているのである³⁶⁾。

3 解説

(1) マーシャル判事によって展開された後見関係の概念 (guardianship concept) の法的意味は、インディアンによる土地の占有権及び所有権をアメリカの土地保有 (land tenure) 制度に組み込むことにあつたのであって、インディアンとの土地譲渡条約の本質は、部族が土地を割譲する見返りに、連邦の保護と彼らの残された土地の占有に対する主権国家 (合衆国) による承認にあつたのである。部族は、合衆国と条約を締結し、それによって当該国家による保護を付託することによって、自らが一種の連邦の従属者若しくは忠誠心ある臣民となつたことを、認めさせられたと解される。従つて後見人と被後見人との関係は、インディアンの土地保有がアメリカの土地保有制度に組み込まれたことによる付随的事項の性格を帯びることになる。蓋し、インディアンは、合衆国の市民 (citizen) になつたわけではなく、後見関係の概念が展開されることによって、インディアンの不動産所有権が承認され、保護され得る手段が提供されたからである³⁷⁾。

また、マーシャル判事の説く後見関係及び信託責任の法理は、部族の財産権を保護すると同時に部族の自治的団体 (self-governing entity) としての地位³⁸⁾ を広く保護することにあつたと解される。合衆国は、交易を規制する

合衆国議会の権限を除いて、インディアン部族が、彼らの内部事項を自律的方法で管理する権限を保証することによって、部族に「国内の従属国」たる地位——条約に基づく一種の保護領 (protectorate) とも言うべきか——を承認している。

部族の自治権は、部族の土地及びその資源を保証する連邦の義務によってもまた、維持され得るところである³⁹⁾。

(2) しかし、マーシャル判事は、上記の2つの判決の中で合衆国がインディアンに対して負う受認者としての義務の出典を、決して明らかにしておらず、合衆国が部族に対する後見人として行動する義務を負うとしながらも、その解釈を支える先例、連邦制定法、或いは合衆国憲法の箇条をも引用してはいない。更に言えば、伝統的な信託関係によれば、信託を設定するための「意思表示」(manifestation of intention)が必要とされるが⁴⁰⁾、マーシャル判事は、合衆国若しくはチェロキー・ネーションがかかる意思をいかように表示したかも明らかにしてはいない。また、四囲の状況を判断して、「黙示信託」(implied trust)があったとも認定はしていない。マーシャル判事は、信託責任の法理の発想を当時の支配的な国際法原理及びスペインの神学者であるF・ビトリア (Francisco de Vitoria, 1483-1546) といった旧世界の理論家による国際法に関する論文から得たと考えられる⁴¹⁾。マーシャルは、現に *Worcester* 事件判決の中で、1760年にロンドンで『国際法』(THE LAW OF NATIONS) を著したグロティウス学派の支持者であった政治哲学者ヴァッテル (Emmerich de Vattel) の「他国に従属し、君臣の関係にある国家は、自治及び主権並びに独立的権限が国家の管理に任されている限り、それによって主権国家であること及び独立国家であることをやめない。」という説示を、判決文の中で引用しているのである⁴²⁾。

(3) インディアンに対する信託責任の出典が、明らかでないのみならず、2つの判決の中では、その実践的重要性もまた、明らかにされていない。マーシャルは、当該法理を広範な道徳的用語を用いて論理構成しているが、後見人としての合衆国のいかなる任務がインディアンに対して義務づけ

られるのか、例えば信託の目的は部族財産の保護にあるのか、部族の政治的及び社会的構造を支えることにあるのか、両者とも含む意味で用いられているのか、或いはまたその他の全く別の目的を達成するにあるのかが明らかにされていないのである。更に言うべきは、マーシャル判事は、信託義務を直接的に連邦の行政機関に対して課したのか、合衆国議会に課したのか、或いは前者のみに課したのかを明らかにしてはいないのである。マーシャル判事によって展開された信託法理は、かかる法理の不明瞭性にも拘わらず、連邦インディアン法における信託法理の基礎となっていくのである⁴³⁾。

IV 連邦制定法

1 北西部領地条令

(1) 1787年7月13日、連合会議は、オハイオ川より北西のアメリカ領に対する統治の基本方針を定めた「オハイオ川北西の合衆国領地の統治に関する条令」(An Ordinance for the Government of the Territory of the United States, Northwest of the River Ohio)、所謂「北西部領地条令」(the Northwest Ordinance)を、制定した。ことインディアンに関して、条令前文は、「犯罪及び権利侵害を妨げるため、採択された法律は、地区(district)の全ての場所で効力を有し、及び刑事及び民事手続を執行するため、総督は、当該地区に適切な区画を設け、随時情勢に応じてインディアンの権原が消滅する地区の部分をカウンティー若しくはタウンシップに編入する手続を取らなければならない。但し、立法部は、後にこれを変更し得るものとする。」と謳っている。そして、本文第3条第2文は、「インディアンに対しては、常に最大限の信義(utmost good faith)が守られなければならない。インディアンの土地及び財産は、彼らの同意なくして収奪されてはならない。また彼らの財産、権利及び自由は、連合会議が承認した正しい合法的な戦争の場合を除いて、侵害されてはならない。更に正義及び人道に基づく法律が随時制定され、もって彼らに害悪の及ぶことを妨げ、及び彼らとの平和及び親善の関係を保持するよう努めなければならない。」と規定している⁴⁴⁾。北西部領地条令は、合衆

国議会において1789年8月7日に新憲法に基づいて修正を加えられた上で、「オハイオ川の北西部連邦領の政府を定めるための法律」⁴⁵⁾として可決されている。

(2) 北西部領地条令の背後にある政策は、インディアンとの植民地時代の経験に根差しているが、マサチューセッツ、ヴァージニア、ニュー・ジャージー、ペンシルヴェニア、メリーランド、ノース・カロライナ、サウス・カロライナ及びジョージアの各植民地政府は、それぞれ悪辣な非インディアンによる詐欺的な、及び不公平な土地購入からインディアンを保護するための何らかの方法を規定した法律を可決している。例えばヴァージニア植民地議会は、1655年3月10日に条令(ordinance)を制定し、当該議会又はその他の後に続く集会(Assembly)の定めによってインディアンが占有する土地は、彼らインディアンによっていかなる未来の人(man de futuro)者にも譲渡できないものとする。このために我われ植民地は、常に彼らに新たな土地と占有を割当てて必要がある。インディアンが譲渡と売却を望む場合、我われが購入するのか強制するのかの区別が不能のため、彼らは自らが所有しているものに不安を感じている。よって以後いかなる譲渡及び売買も、集会の同意がない場合、これを無効とすると定めている⁴⁶⁾。

2 合衆国議会法律

(1) インディアン問題の分野における実体的権利及び義務を特に規定した最初の合衆国議会の立法は、その第1議会在1790年7月22日に制定した「インディアン部族との交易及び通商を規制するための法律」(「第一次交易及び通商法」(the first Trade and Intercourse Act))である⁴⁷⁾。本法及びその後の一連の交易及び通商法は、当初は諸条約の履行と手に負えない白人にそれらを強制することに向けられていたが、その後、徐々に連邦のインディアン政策の基本的要素である①連邦によるインディアンのと交易規制、②公式の手続に従った連邦の政府官吏による場合を除くインディアンの土地の購入禁止、③非インディアンによってインディアンに対して実行された犯罪(crimes)及び侵害(trespass)に対する処罰をその内容としている。そして、本法の制定

をもって立法者は、合衆国議会に「インディアン部族との通商を規制する権限」を承認する合衆国憲法第1条第8節第3項に対する実践的解釈を与えたのである⁴⁸⁾。全7箇条から成る「第一次交易及び通商法」の内容は、以下の通りである(抄訳)。

第1条 何人も、部局監督官 (superintendent of department) 若しくは合衆国大統領が任命するその他の者の署名捺印の下に交易若しくは通商の目的のための許可証を得ることなく、インディアン部族と当該行為を行うことは許されない。当該監督官又は合衆国大統領が任命するその他の者は、監督官若しくは許可証を発行する者若しくは合衆国大統領によって承認された1人又はそれ以上の保証人 (surety) と契約を結ぶ相応なる全ての者に、インディアン部族との交易及び通商の管理目的で、現在制定され若しくは以後制定される規則、行政規則及び制限の信義誠実の遵守を条件に、合衆国の用途のために当面合衆国大統領に支払われる違約金1,000ドルで、許可証を発出する。……いかなるその他の者も、上で規定された許可証を持たずしてインディアンとの交易若しくは通商を行うことを認められない。許可証は、2年を超えない期間をもって付与される。但し、大統領は、自ら適切と考えた場合、合衆国市民によって居住地が取り囲まれている部族に関しては、許可証なくして通商を保証する命令を定めることができる。

第2条 監督官若しくは許可証を発行する者は、許可されたる者がインディアン部族との交易及び通商の管理目的で制定された規則若しくは行政規則に違反した場合、発出された全ての許可を取消す全権を有し、及び保証における条件を直接に侵害したとして、保証人に対し訴訟を提起するものとする。但し、許可証が取消されたる者は、公判において本法の規定若しくはインディアン部族との交易に関する行政規則に違背することはできず、新たな許可証を取得する権利が付与される。

第3条 インディアンとの交易を試みんとし、本法の規定に従って許可を得ることなく通例インディアンに販売された商品を占有してインディアン・カントリー (Indian country) 内で発見され、審理に服されるべく相当の裁判所において有罪を宣告される全ての者は、インディアンに対して販売目的に提供された

商品を没収され、当該没収物の利益の2分の1は訴追された者に、他の2分の1は合衆国に帰属する。

第4条 合衆国内の〔個人としての〕インディアン又はインディアン・ネーション若しくは部族によって行われるいかなる土地の売却も、当該土地に対する先買権の有無に拘らず、土地売却が、合衆国の権限に従って締結された何らかの公式な条約に従って行われ、及び正当に執行されない限り、いかなる人又はいかなる州にとっても有効とは見做されない。

第5条 合衆国又は合衆国のいずれかの連邦領の地区 (territorial districts) の市民若しくは住民が、インディアン・ネーション若しくは部族に所属するタウン、居住地又はテリトリーに立ち入り、当該場所で平穏及び友好的なインディアン若しくは複数インディアンの人身又は財産に対し、いずれかの州の管轄権内で若しくは連邦領の地区の管轄権内で、当該場所の市民若しくは白人居住者に対して犯された場合に、当該州若しくは当該地区の法律によって処罰される犯罪又は違法行為を犯した場合、かかる犯罪者若しくは複数犯罪者は、犯罪が彼又は彼女が所属する州若しくは地区の管轄権内で当該場所の市民若しくは白人居住者に対して犯された場合に科されると同一の刑罰に服し、及び同一の訴訟手続によって審理される。

(2) 請求裁判所は、1965年の *Seneca Nation of Indians v. United States*⁴⁹⁾ で、第一次交易及び通商法は「その文言、同時代的解釈 (contemporaneous construction) 及び歴史に照らして、彼らインディアンの土地の処分に関して連邦政府と当該立法によって規定されたインディアンとの間の特別な関係を作り出したものであって、合衆国は、かかるインディアンとの取引を保護及び防護する特別の責任 (special responsibility) を引き受けたのである。」と判示しているが⁵⁰⁾、大統領ワシントン (George Washington, 1732-99) は、第一次交易及び通商法が可決された数ヵ月後の1790年12月のセネカ・ネーションへの演説の中で、「あなたたちの残りの土地の保証についてお話ししましょう。いかなる国も、また個人も、合衆国の権限の下で締結された公の条約に基づかない限り、あなたたちの土地を購入することはできないところであります。連邦政府は、あなたたちが詐欺行為の被害に遭うことに決し

て同意するものではなく、我われは、あなたたちの正当なる権利の全てを保護するものであります。……あなたたちが、あなたたちの土地の一部を売却することに、あなたたちの利益を見出した場合、合衆国は、あなたたちが土地を売却するに際しては、詐欺に遭わないよう政府職員によって保証を与えるものであります (American State Papers (Indian Affairs, Vol.I, 1832), p. 142.)。』と述べている⁵¹⁾。

註

- 1) See, e.g., Joint. Tribal Council of the Passamaquoddy Tribe v. Morton 528 F. 2d 370 (1st Cir. 1975).
- 2) AUSTIN W. SCOTT, LAW OF TRUSTS 174-87 (3d ed. 1967).
- 3) Treaty with the Six Nations, Oct. 22, 1784, 7 Stat. 15.
- 4) Act of Mar. 3, 1871, ch. 120, § 1, 16 Stat. 544, 566 (codified at 25 U.S.C. § 71).
1871年3月3日、第41議会第3会議に制定された「1872会計年度インディアン関連歳出配分承認法」第1条(合衆国法律集第25編第71条に編纂)は、ヤンクトン・インディアン(Yankton Indians)への歳出配分を定めた条文の後に、「以後、合衆国の領土内のいかなるインディアンのネーション若しくは部族も、合衆国が条約によって交渉し得る独立のネーション若しくは部族若しくは権力とは認められず、又は承認されるものではない。但し、本法のいかなる規定も、これまでにインディアンのネーション又は部族との間に締結され、及び承認された条約によって課された義務を無効とし、又は減ずるものと解釈されてはならない。」と定めた規定を追加し、合衆国はインディアンとの条約交渉を以後中止したのである。
- 5) Treaty with the Six Nations, Oct. 22, 1784, 7 Stat. 15.
- 6) Treaty with the Choctaws, Jan. 3, 1786, 7 Stat. 21.
- 7) Treaty with the Kaskaskias, Aug. 13, 1803, 7 Stat. 78.
- 8) Treaty with the Chippewas, Ottawas, Potawatomis, Wyandots, and Shawnees, Nov. 25, 1808, 7 Stat. 112.
- 9) Treaty with the Kickapoos, July 30, 1819, 7 Stat. 200.
- 10) Treaty with the Poncas, June 9, 1825, 7 Stat. 247.
- 11) See also Treaty with the Teltons, Yanktons, and Yanktonai band of Sioux,

- June 22, 1825, art. 1, 2, 7 Stat. 250, Treaty with the Sioux and Oglala Tribes, July 5, 1825, art. 1, 2, 7 Stat. 252; Treaty with the Cheyenne Tribe, July 6, 1825, art. 1, 2, 7 Stat. 255; Treaty with the Hunkpapa Band of the Sioux Tribe, July 16, 1825, art. 1, 2, 7 Stat. 257; Treaty with the Arikaras, July 18, 1825, art. 2, 3, 7 Stat. 259; Treaty with the Belantse-Etoa or Minitaree Tribe, July 30, 1825, art. 2, 3, 7 Stat. 261; Treaty with the Mandan Tribe, July 30, 1825, art. 2, 3, 7 Stat. 264; Treaty with the Crow Tribe, Aug. 4, 1825, art. 1, 2, 7 Stat. 266; Treaty with the Oto and Missouri Tribe, Sept. 26, 1825, art. 1, 2, Stat. 277; Treaty with the Pawnee Tribe, Sept. 30, 1825, art. 1, 2, 7 Stat. 279; Treaty with the Makah Tribe, Oct. 6, 1825, art. 1, 2, 7 Stat. 282.
- 12) Treaty with the Chickasaws, May 24, 1835, 7 Stat. 450.
 - 13) Treaty with the New York Indians, Jan. 15, 1838, 7 Stat. 550.
 - 14) Treaty with the Stockbridge Tribe, Nov. 24, 1848, 9 Stat. 955.
 - 15) Treaty with the Chickasaws, June 22, 1852, 10 Stat. 974.
 - 16) Treaty with the Delawares, May 6, 1854, 10 Stat. 1048.
 - 17) Treaty with the Choctaws and Chickasaws, June 22, 1855, 11 Stat. 611.
 - 18) *See also* Treaty with the Creeks and Seminoles, Aug. 7, 1856, art. 18, 11 Stat. 699.
 - 19) Treaty with the Yankton Sioux, Apr. 19, 1858, 11 Stat. 743.
 - 20) *See also* Treaty with the Poncas, Mar. 12, 1858, art. 2, 12 Stat. 997; Treaty with the Arapahos and Cheyenes, Feb. 18, 1861, art. 4, 12 Stat. 1163.
 - 21) Treaty with the Seminoles, Mar. 21, 1886, 14 Stat. 755.
 - 22) CHARLES J. KAPPLER, INDIAN AFFAIRS. LAW AND TREATIES, Vol. II (TREATIES) 1065 (1st AMS ed. 1971).
 - 23) *See generally*, RENNARD STRICKLAND ET AL., FELIX S. COHEN'S HANDBOOK OF FEDERAL INDIAN LAW 207-12 (1982) [hereinafter cited as COHEN'S HANDBOOK, 1982 ED.].
 - 24) *See, e.g.*, Morton v. Mancari, 417 U.S. 535, 553 n.24 (1974); United States v. 43 Gallons of Whiskey, 93 U.S. 188, 195 (1876); The Kansas Indians, 72 U.S. (5 Wall.) 737, 757 (1867).
 - 25) 411 U.S. 164 (1973).
 - 26) *Id.* at. 172 n.7.
 - 27) H. R. REP. NO. 474, 23d Cong., 1st Sess. 17 (1834).

- 28) 30 U.S. (5 Pet.) 1 (1831).
- 29) 31 U.S. (6 Pet.) 515 (1832).
- 30) See, e.g., COHEN'S HANDBOOK, 1982 ED., *supra* note 23 at 220; Gail M. Lambert, *Indian Breach of Trust Suits: Partial Justice in the Court of the Conqueror*, 33 PUT. L. REV. 502, 504 (1981). See also *United States v. White Mountain Apache Tribe*, 537 U.S. 437, 474 n.3 (2003).
- 31) 30 U.S. (5 Pet.) 1 (1831).
- 32) 30 U.S. (5 Pet.) 1, 15-20 (1831).
- 33) *Id.* at 50 (Thompson, J., dissenting).
- 34) 31 U.S. (6 Pet.) 515 (1832).
- 35) 1832 U.S. LEXIS 489, 1-25.
- 36) 31 U.S. (6 Pet.) 515, 551-57 (1832).
- 37) See Reid Peyton Chambers, *Judicial Enforcement of the Federal Trust Responsibility to Indians*, 27 STAN. L. REV. 1213, 1218-19 (1975).
- 38) See generally Note, *The Indian Battle for Self-Determination*, 58 CALIF. L. REV. 445 (1970).
- 39) See Chambers, *supra* note 37, at 1219-20.
- 40) RESTATEMENT (SECOND) OF TRUSTS § 2 (1957).
- 41) See Robert A. Williams, *The Medieval and Renaissance Origins of the Status of American Indians in Western Legal Thought*, 57 S. CAL. L. REV. 1, 97 & n.410 (1983); Felix S. Cohen, *The Spanish Origin of Indian Rights in the Law of the United States*, 31 GEO. L.J. 1, 17-18 (1942).
- 42) 31 U.S. (6 Pet.) 515, 561 (1832).
- 43) See Note, *Rethinking the Trust Doctrine in Federal Indian Law*, 98 HARV. L. REV. 422, 425 (1984); Robert N. Clinton, *Isolated in Their Own Country: A Defense of Federal Protection of Indian Autonomy and Self-Government*, 33 STAN. L. REV. 979, 1001 (1981); Chambers, *supra* note 37, at 1219-20.
- 44) See Mary Christina Wood, *Indian Land and the Promise of Native Sovereignty: The Trust Doctrine Revisited*, 1994 UTAH L. REV. 1471, 1499 (1994); Mark Allen, Comment, *Native American Control of Tribal Natural Resource Development in the Context of the Federal Trust and Tribal Self-Determination*, 16 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 857, 858 (1989); Larry B. Leventhal, *American Indian—The Trust*

Responsibility: An Overview, 8 HAMLIN L. R. 625, 627 (1985).

- 45) Act of Aug. 7, 1789, ch. 8, 1 Stat. 50.
- 46) JAY P. KINNEY, A CONTINENT LOST—A CIVILIZATION WON 12 (1937).
- 47) Act of July 22, 1790, ch. 33, 1 Stat. 137.
- 48) See FRANCIS PAUL PRUCHA, THE GREAT FATHER: THE UNITED STATES GOVERNMENT AND THE AMERICAN INDIAN 31-32 (1986).
- 49) 173 Ct. Cl. 917 (1965).
- 50) *Id.* at 925.
- 51) *Id.* at 923-94.

第二節 信託責任の定義

I 総説

(1) インディアン・ネーションとヨーロッパ諸国の政府との間の最も初期の諸条約に信託責任の始まりを求めることができるが¹⁾、ロバート・ウィリアムズ (Robert Williams) は、信託責任に関する2つの核心的な原理は、既に古代ギリシャ時代の条約外交 (treaty diplomacy) に見出すことができるとし、第一の原理は、条約は「不可侵の信託」(sacred trust) を創出するというそれであり、第二の原理は、条約に含意される最も重要な約束は、条約当事者の一方の難局若しくは危機に際して、他方の条約当事者が前者に与える保護という約束である。そして、これらの信託及び保護という主題が、インディアン・ネーションと合衆国との諸条約に組み込まれたのであるとしている²⁾。信託として知られる法的技術は、中世イギリスにその起源があるとされ、それは信託に付された土地所有権が、当該土地を他人の利益のために管理する責任を負った者にあることを意味し、土地の管理及び所有のための法的技術であると理解される。信託関係が成立するためには、信託設定者 (settlor)、受託者及び受益者並びに信託財産 (trust property) の存在することが必要とされ、口頭による取決め (oral agreement) 若しくは文書による契約

(written contract) によって設定され、又は四囲の諸情況 (circumstances) によって含意され得るとされる³⁾。

かかる単純な初期段階を経て、英米法において信託に関する複雑な法分野が発展し、信託に関する現代法は、銀行、信託会社 (trust company) 及び個人による財産信託 (property trust) の設定及び管理に関するものとなっている。信託は、しばしば富裕者が自らの財産に対する税金の支払いを避けるための利用する「抜け穴」として利用されるものと考えられ、実際に、課税からの法的回避が信託設定の主要な原因となってきたが、信託の利用は、富裕者に限定されるわけではない。適度の収入を得ている個人、小規模会社及び組合、そして家族経営会社が、金銭、土地又は財産に関して信託を設定し、それによって当該財産を家族にとどめ、売却されるか、或いは収奪されないよう保証手段を講ずることができる。政府もまた、時として、税収入が一定の目的に使用されるように信託を設定している。例えば、連邦政府は、ガソリン税を徴収し、国道或いは関連輸送手段の建設及び維持のために、「高速道路信託基金」(highway trust fund) に当該税金をプールしている。

(2) このような英米の信託法体系から一定の原理乃至観念が、インディアンとの接触以来、彼らの処遇に借用され、適用されてきたのである。例えば、もともとインディアンが所有してきた土地が、インディアン部族との条約によって合衆国に割譲され、再び合衆国が個々のインディアンに25年の信託期間をもって公有地譲渡証書 (patent) を発出した場合を想定すると、合衆国は、当該インディアンの信託財産に関して「受認者」と見做され、合衆国は、常にインディアンの最善の利益 (best interests) になるよう行動し、彼らに対して最大限の信義をもって行為することを義務づけられ——諸判決ではしばしば道徳的義 (moral obligation) とも表現されているが、それは、さておく——、インディアンを信認 (confidence)、公平 (fairness) 及び信頼 (trust) の精神で処遇しなければならない⁴⁾。

多くの英米法の信託に関する原理が、インディアン問題に関連してきているが、ここで注意しなければならないことは、連邦政府をしてインディアン

の財産的利益のための我われが理解しているところの単なる銀行家或いは通例の受託者と理解することは、大きな過ちを犯すことになるということである。インディアン部族の法的地位は、通常信託関係と比べて非常に複雑であって、受託者である合衆国と受益者であるインディアンとの間の独特の法的及び政治的關係の故に、英米法流の信託法をインディアンの置かれた状況に直接的に適用でき得ず、また適用すべきではないのである。蓋し、本来的の意味における信託法は、受託者たる合衆国及び受益者たるインディアン部族の有する主権国家的特質 (sovereign nature) の故に、そのままのかたちでは適応されず、我われが理解しているところの信託法は、連邦のインディアンとの信託関係が要請する意味及びその適用における柔軟性を見越してはいないからである。更に言い得ることは、インディアン部族に対する連邦政府の信託義務は、請求裁判所が判示しているごとく、部族間でもそれぞれ異なった意味をもっているからである⁵⁾。

II 1977年アメリカ・インディアン政策調査委員会報告書を基礎に

1 アメリカ・インディアン政策委員会

(1) 以下、合衆国議会第93議会が、連邦政府のインディアン人民との歴史的関係及び特殊な法的関係を遂行する政策は、明確に描かれた合理的青写真なくして、並びにインディアンの自足を達成するための継続的目標なくして推移し、変更されてきたのであり、インディアン問題に対するその無条件の権限の下で合衆国議会の責任を遂行するに際し、今や合衆国議会がインディアン問題の総合的再検討を行うことは喫緊の案件であるとして、1975年1月2日に決議した「アメリカ・インディアン政策審査委員会 (American Indian Policy Review Commission) (以下、AIPRC という。) の設立を定めるための両院合同決議 (joint resolution)」⁶⁾に基づいて、1977年5月17日に「アメリカ・インディアン政策調査委員会」(委員長、サウス・ダコタ選出上院議員ジェームズ・アボウレツキ (James Abourezk) が合衆国議会に提出した「最終報告書」(Final Report)⁷⁾を参考に、信託責任が、インディアンにいかように適用され

るかその基本的事項を考察する。

(2) 因みに同報告書は、合衆国議会によって任命された11名から構成される委員(第1条で上院議員3名、下院議員3名、インディアンの委員5名と規定されている。)が、基本的なインディアンと連邦政府との関係についての歴史的及び法的発展過程を総合的に調査・審理し——決議第4条は、調査項目として①信託関係及び連邦とインディアンの関係、②部族政府、③連邦の管理及びインディアン問題の構成、④連邦、州及び部族の管轄権、⑤インディアン教育、⑥インディアン保健、⑦保留地の発展、⑧都市及び地方の非保留地、管理終結され、連邦によって承認されていないインディアン、⑨インディアン法の見直し、整理及び法典編纂を挙げている——、委員会において必要と判断された206にも上る政策の見直しを、合衆国議会に勧告したものである。報告書は、13章から構成され600頁以上にも及んでいるが、その第四章「信託責任・序論」冒頭で、「アメリカ・インディアンに対する連邦の信託責任は、連邦とインディアンとの関係における最も意味を取り違えられる概念であると同時に最も重要な概念のひとつである。」⁸⁾と述べている。

2 部族主権とインディアンの市民権

(1) 調査委員会は、信託関係の起源とその基礎について、以下のように要約している。すなわち、インディアン部族は、合衆国憲法(United States Constitution)の直接の当事者ではなく、明確に連邦の政府権力のシステムに組み込まれてはおらず、彼ら部族は、各州と同様に連邦政府に対して譲り渡してこなかった国家的主権(governmental sovereignty)を保留している。すなわち、インディアン部族は、条約及び合意に基づいて、連邦政府に一定の権限を譲渡しているが、一定の権限は保留してきたのである。また、インディアン部族の構成員は、合衆国市民であるが、同時に合衆国における他の民族集団或いは文化的グループとは明確に異なり、その構成員に権利及び特権を付与する部族の市民乃至人民でもある。インディアンであることによって他の合衆国の市民とは異なる地位にあることは、多くの場合に見出すことができるのであって、インディアン部族及びその人民に特有の権利は、連邦制定

法及び連邦政策に反映されているところである。

（２）連邦のインディアンに対する信託責任は、合衆国と連邦政府がインディアン部族の存続を保証する義務を負ったインディアンとの間の独特の関係から生じ、その法源は、植民地時代の条約、合衆国との条約及び合意、連邦制定法並びに連邦裁判所判決に求めることができる⁹⁾。合衆国最高裁判所の初期の判決 *United States v. Kagama*（以下、*Kagama* 事件という。）¹⁰⁾ によれば、信託責任は、インディアン部族の「弱体と無力」(weakness and helplessness) から生ずる保護義務 (duty of protection) である。すなわち、「インディアン部族は、国家の被後見人 (wards of the nation) である。彼ら部族は、合衆国に従属するコミュニティーであって、毎日の食物のために大部分を依存し、政治的権利のために従属しているのである。彼らは、州に対して忠誠の義務を負ってはならず、且つ州からいかなる保護をも受けてはいない。地方における悪意の故に、インディアンが発見されたところに居住する州民は、しばしばインディアンの最も憎悪に満ちた敵であったのである。連邦政府が、部族を処理する過程に負うところの彼らの弱体と無力及び処遇が約束された条約から、そこに保護の義務が生じ、連邦政府がその権限をもったのである。このことは、常に連邦政府行政機関、合衆国議会及び当裁判所において認められてきたところである。これらのかつては強力ではあったが今や弱体化し、その数が減少しつつある人種の残存者に対する一般的な統治権力は、彼らの間に居住している人々の安全と同様、インディアンの保護のために必要である。この権力は、連邦政府に存在しなければならない。」¹¹⁾ 信託責任の目的は、インディアン部族の人民、財産及び自治を保護し、これを高めることにある¹²⁾。

3 後見関係と信託関係

（１）判例、特に1800年代のそれを見るに、例えば上記 *Kagama* 事判決に見られるように、インディアンは、「被後見人」と表現されているが¹³⁾、後見関係と信託関係は、両者とも狭義の意味での信託関係に含まれるとしても、それは区別して論じられなければならない。後見人によって行使される

権限と受託者によって行使される権限との間には、大きな相違が存在する。後見人は、被後見人の財産に対して権原を持たず、当該財産を管理する権限 (power to manage) を持つに過ぎない。後見人は、裁判所の直接的な監督下にあり、自らの義務の履行にあたって被後見人と協議する (consult) 必要はない。これに対して、インディアンが本来所有していた財産の置かれる法的状態について言えば、コモンロー上の信託と同様、コモンロー上の権原 (legal title) ——受託者たる連邦政府が信託財産に対してコモンロー上認められる財産の所有権で善意有償の第三者にも対抗できるとされる——を取得し、これを専ら受益者のために管理し、受益者たるインディアンは、エクイティ上の権原 (equitable title) ——信託財産に対してエクイティ上強制力を付与される財産権であって、同一財産上のコモンロー上の権原を善意有償で取得した第三者には対抗できないとされる——を取得する。そして、当該財産を処分するには、原則として連邦政府及びインディアン双方の同意 (consent) が必要とされ、受益者のための連邦政府の責任は、被後見人の財産管理に対する裁判所のそれに比較して、より広範囲に及ぶ。連邦政府とインディアンとの関係は、道徳的義務及び法的義務の関係においてのみならず、インディアン部族が別個の政治的及び文化的団体として生存するための自らにとって有効な手段として利用することを保証するための共同合意 (partnership agreement) と考えられるべきであるとされる¹⁴⁾。

(2) かかる関係における連邦政府の責任は、過去のインディアン部族との条約を見るに、多くの場合、インディアンに対する「注意」(care) 及び「保護」の義務として捉えられてきている。例えば、1785年11月28日にホープウェルで合衆国とチェロキーの首長及び戦士との間に締結された条約¹⁵⁾ 第9条は、「インディアンの利益及び安寧 (benefit and comfort) のため、並びに市民又はインディアンからの危害若しくは圧迫の防止のため、合衆国議会に参集した合衆国は、インディアンとの交易を規制し、及びインディアンが適切と考える方法で、全ての彼らの問題を管理する唯一及び排他的権限を有するものとする。」と規定し、相互間の講和 (“The hatchet shall be forever bur-

ied.”)を規定した第13条は、チェロキーを「契約当事者」(contracting parties)と表現している。この文言は、信託という用語を用いてはいないものの、「明示信託」(express trust)を設定したものと解釈される。

4 受託者の注意義務

(1) 通常信託は、信託設定者が信託設定の意思を口頭又は書面によって直接的、積極的に明示し、その意思に基づいて設定される明示信託である。受託者の義務は、当事者が積極的且つ直接的に信託設定の意思表示をしていないが、当事者の行為、関係又は四圍の状況から信託設定の意思が推定され、その推定意思に基づいて法の適用(operation of law)によって設定されるコモンローにおける黙示信託においても生ずる。一般に黙示信託は、①取引行為(transaction)に対する当事者の黙示の意図に基づいて(「復帰信託」(resulting trust)),又は②信託の承認が詐欺(deception),擬制詐欺(constructive fraud)若しくはその他の違反行為(wrongdoing)を行う一方当事者の不当な富の蓄積(enrichment)を防止するために必要とされることに基づいて(「擬制信託」(constructive trust)),裁判所によって承認される。

(2) インディアンに対する連邦の義務を受益者に対する受託者の義務として捉え、これを解釈することは、例えば1942年の *Seminole Nation v. United States* (以下、*Seminole Nation* 事件という。)¹⁶⁾ や1973年の *United States v. Mason*¹⁷⁾ といった多くの合衆国最高裁判所判決によって支持され、コモンロー上の信託に関する原則が、連邦政府のインディアンに対する行為を審理するに際して準用されている。責任の設定が明示信託か黙示信託か、或いは責任の本質が「積極信託」(active trust)にあるのか「受動信託」(passive trust)にあるのか、その結果は同じであると解されている。*Seminole Nation* 事件判決において法廷意見を執筆したマーフィ判事(Murphy, J.)は、「その〔合衆国の〕インディアン部族との条約上の義務を遂行するに際して、〔連邦〕政府は、単なる契約当事者以上のなにものかである。多くの合衆国議会法律や当法廷の多くの判決にその表明を見出してきた人道的政策及び自らに課した政策の下で、連邦政府は、最も高度の責任及び信託

に関する道徳的義務を引き受けてきた。従って、インディアン問題を処理するにあたって政府を代表する人々の行動で明らかになる政府行為は、最も厳格な信認の基準 (most exacting fiduciary standards) で判断されなければならない。」と判示している¹⁸⁾。このことは、連邦政府が受益者たるインディアンの最善の利益のために誠実に、そして無条件の忠誠 (utter loyalty) をもって行動しなければならないことを意味する。連邦政府は、受益者に信託に関する全ての重要な事項について知らせなければならない、自己取引 (self-dealing) をしてはならないとされる。コモンロー上の原則の下では、受託者が自ら利益を得 (例えば、自身のために財産を購入すること)、受益者が取引行為に関し完全に情報を与えられず、当該行為に同意しなかった場合、当該取引行為は、たとえ受託者が誠実に行動し、交渉 (bargain) が公平で合理的なそれであったとしても、受益者によって無効とされる。そして、受益者が、交渉が行われるに先立って当該交渉に同意したとしても、①受託者が、自らが知り若しくは知るべきであった交渉の本質的事実を開示しなかったことが立証された場合、②詐欺により合意に導いた場合、或いは③交渉が公平で合理的なものではなかった場合、受益者は、当該取引行為を無効とし得るとされる。

誠実及び忠誠に加えて、信認関係は、受託者が受益者の信託資産 (trust assets) の管理運営にあたって勤勉に意を用いて積極的に合理的な努力を行うことを意味する注意及びそれぞれの状況において法が要求するところの注意 (diligence) をもって、更には慎重人準則 (prudent person rule) ——受託者は信託財産の恒久的運用という観点から投資される元本の安全性のみならず、収益をも十分に考慮して行動しなければならないという原則——に従って行動することを要請するとされる¹⁹⁾。このコモンロー上の原則は、合衆国最高裁判所によってインディアンに対する連邦の信託責任に関して直接的に適用されてきており²⁰⁾、インディアンの土地、水資源、そして信託基金に関して争われた事例において、連邦政府行政機関の行為に適用されていることが理解される²¹⁾。

(3) しかし、インディアンとの連邦の信託責任関係においては、他の信託関係とは異なり、受託者——終局的は合衆国議会——が信託関係を一方的に終結させ得るという大きな相違点が見出される。受託者たる合衆国議会は、連邦の信託責任の存在及び範囲を設定、変更し、究極的には当該関係を解消し得るとされるが、かかる権限は、合衆国最高裁判所によって認められてきた合衆国議会に付与されたインディアン問題に関する無条件の権限²²⁾に求めることができる。合衆国議会は、信託を遂行する主要な機関として内務省を指定してきたが²³⁾、内務省は、合衆国議会とは異なり、信託を終了し得ないのみならず、信託が遂行される方法をも変更することもできないものとされている²⁴⁾。

5 信託義務の範囲

(1) 内務省は、信託は「連邦によって承認された」部族の土地、自然資源及び信託基金の管理に限定して適用されると解釈することによって信託概念に関して狭義解釈をとっている²⁵⁾。かかる定義は正確とは言い得るが、信託義務の適用範囲に関して不完全と言わざるを得ない²⁶⁾。蓋し、信託の背景にある目的は、インディアン部族及びその構成員の生存と生活手段の確保にあり、それは、インディアンの土地、資源及び自治を保護し、増進するために要請される業務 (service) を含み、更にインディアン人民の生活及び社会的安寧の水準を非インディアン社会のそれに匹敵する水準にまで高めるために必要とされる経済的及び社会的計画 (economic and social programs) を含むのである²⁷⁾。

かかる連邦政府のインディアン部族の自治及びその経済的独立性を保護し、及び奨励することの責務乃至義務は、合衆国議会の立法によって長い間に亘って明らかに承認されてきたところであって、その例として1834年のインディアン交易及び通商法²⁸⁾、1887年の一般土地割当法²⁹⁾、1921年の「スナイダー法」(the Snyder Act)³⁰⁾、1934年4月の「ジョンソン・オマリー法」(the Johnson-O'Malley Act)³¹⁾、同年6月の「インディアン再組織法」(the Indian Reorganization Act)³²⁾、1975年の「インディアン自決及び教育援助法」

(the Indian Self-Determination and Education Assistance Act)³³⁾, 同年の「1974年アメリカ先住民計画法」(the Native American Programs Act of 1974)³⁴⁾, 1976年の「インディアン保健管理改善法」(the Indian Health Care Improvement Act)³⁵⁾, 「1982年連邦石油及びガス採掘料管理法」(the Federal Oil and Gas Royalty Management Act of 1982)³⁶⁾, 1993年制定のインディアン部族裁判法³⁷⁾等がある。

(2) AIPRCは、最終報告書の中で「アメリカ・インディアン(アラスカ先住民を含む。)に対する信託義務の遂行にあたって、以下の法原則を承認し、かかる法原則と一致して行動することをもって合衆国の政策」とする声明を打ち出している。すなわち、①「アメリカ・インディアンに対する信託責任は、合衆国に対してインディアンの信託資源及び部族自治を保護し、及びこれを高め、並びにインディアン人民の生活及び社会的安寧の水準を非インディアン社会のそれに匹敵する水準にまで高めるために必要とされる経済的及び社会的計画を提供することを要求する確立された法的義務である。信託資源を含む事項において、合衆国は、コモンロー上の信託に関する諸原則と一致する注意及び誠実に関する最高度の基準を保持しなければならない。〔土地の返還命令を除いて、原則として損害賠償である〕コモンロー上の救済手段(legal remedy)及び〔コモンロー上の救済手段では救済として不十分だといふときにのみ与えられる〕エクイティ上の救済手段(equitable remedy)は、連邦裁判所において基準の侵害にとって有効なるものとする」。②「信託責任は、全ての合衆国の行政組織及び機関(instrumentarities)に要求される法的に拘束力ある義務(legally binding duty)であり、合衆国議会が、当該信託が適合するよう保証する最終的責任を負うところであるが、誠実に信託を管理する主要な責任は、独立の主要機関であるところの行政機関にある」。③「信託責任は、保留地上であろうと保留地外であろうと、広く部族からインディアンの構成員にまで及ぶ。合衆国の義務に拠った彼又は彼女の権利は、彼又は彼女が他の合衆国市民と同一の基準に基づいて享受することができ、又は部族が他の政治的統一体と同一の基準に基づいて享受する資格がある業

務によって影響されない」。④「合衆国は、インディアンの信託財産に対してコモン・ロー上の権原を保有するが、全てのエクイティ上の権原は、インディアン所有者にある」³⁸⁾。

III 受託者及び受益者

1 信託関係の成立

(1) 法的手段としての信託関係が成立するためには、一般論的に信託設定者(委託者)、受託者及び受益者の三当事者が存在し、並びに信託財産の存在することが必要とされる。そして信託設定者が、信託設定の意思をもって信託財産を受託者に譲渡することによって成立し、信託財産の所有者となった受託者は、受益者の利益のために財産を保持し、使用収益するエクイティ上の義務を負うとされる。連邦とインディアンとの信託関係においては信託設定者は、信託が法律等によって設定され得る(されて来た)ところからして、必ずしも必要とされないと解される。コモンロー上の信託のその他の要素は、関係(relationship)の中にもまた現れる。合衆国が受託者であり、インディアンが受益者であり、信託財産はインディアンの土地及び基金である。そしてそこには、連邦政府の義務が存在する。信託設定の意思表示は、法律、条約或いは合意の中に見出されなければならないとされる。

(2) 土地に関して言えば、合衆国がインディアンの土地に対するコモンロー上の権原の保有者であって、受益権(beneficial interests)は、それぞれの部族若しくは個々の部族構成員たる土地の被割当人である³⁹⁾。合衆国最高裁判所は、既に述べたように *Michell II* 事件判決⁴⁰⁾の中で「信託関係は、連邦政府がインディアンに所属する森林及び財産に対する入念な管理を引き受ける場合に必然的に生ずるのである。本件においてコモンロー上の信託に必要とされる全ての要素、すなわち合衆国(受託者)、受益者(インディアンの被割当人)、そして信託財産(インディアンの森林、土地及び基金)の全ての要素が存在する。」と判示している⁴¹⁾。

合衆国最高裁判所は、本件において信託関係が成立するための要素として

の「意思表示」については審理してはいないが、当該意思表示は、特別の状況下における信託土地の森林管理に言及することによって反映されているものと見做している。更に合衆国最高裁判所は、実際の連邦によるインディアンの財産に対する管理或いは監督が認定される場合、上に述べた意思表示が法律の文言に明確に見出せない場合であっても、当該意思表示は、存在するものとして、それを前提としている。蓋し、本件判決の中で、「『連邦政府が、部族の財産又は不動産に対する管理権若しくは監督権を行使し、或いは当該権限を有する場合、信託関係は、通常根拠となる連邦法律（又はその他の基本的文書）に信託基金若しくは信託若しくは信託関係に関して明確には何事も規定されていないとしても、合衆国議会が他の規定を定めていない限り、当該財産又は不動産に関して存在するのである。』（Navajo Tribe of Indians v. United States, 224 Ct. Cl. 171, 183 (1980).)。かかる連邦法律及び規則に関する当法廷の解釈〔原則〕は、合衆国とインディアン人民との間の一般的信託関係の当然の存在によって補強されるのである。』⁴²⁾と判示されているところである。

(3) もっとも、これに反して、本判決において反対意見を述べたパウエル裁判官 (Powell, J.) は、本件において意思表示があったか否かを争点として、以下のように述べ、信託関係の成立を否定している。すなわち、法廷意見は、コモンロー上必要とされる三要素は存在すると主張する。しかし、二当事者及び不動産たる土地、そして更なる要素が存在しない場合は、信託は設定できないと言わざるを得ない。信託は、信託を設定する意思表示の結果として生ずるのであって、信託は、信託設定者が適切に信託を設定する意思を明示した場合にのみ設定され、信託設定者が、強制力ある義務を課す意図を表示しない限り、設定されないのである (Restatement (Second) of Trusts § 2, § 23, § 25.)。この意思表示の要素は、本件において見出すことができない。法廷意見は、合衆国議会が被上訴人が信託義務を頼みにするところの制定法上の義務を設定する当該議会の意思を表示したと認定してはいないし、認定し得ないのである (*Id.* at § 95; 2 A. Scott. Law of Trusts § 95, p. 772 (3d. ed.

1967.)⁴³⁾。

2 受託者

(1) 連邦の信託責任は、合衆国議会が明確にその無条件の権限の行使に基づいて厳格な信託基準からの逸脱 (deviation) を認めない限り、BIA を含む連邦政府行政機関の行為に当該信託基準を課している⁴⁴⁾。合衆国議会は、インディアン問題の主要な責任を内務省に置いてきた。1832年7月9日に合衆国議会第22議会において制定された「インディアン問題局長 (Commissioner of Indian Affairs) の任命を定め、及びその他の目的を定めるための法律」⁴⁵⁾ は、改正を経た後、現行合衆国法律集第25編第2条に法典編纂されているが、同条は、「インディアン問題局長は、内務長官の監督の下に……全てのインディアン問題及びインディアンとの関係から生ずる事項の管理権を有する。」と規定している。また1921年11月2日に第67議会において制定された「インディアン問題の管理のための歳出配分及び歳出を承認し並びにその他の目的のための法律」⁴⁶⁾ は、数次の改正を経た後、現行合衆国法律集第25編第13条に法典編纂されているが、同条は、インディアン問題局長は内務省の監督の下で合衆国議会が合衆国全土のインディアンの利益、福利及び援助のために歳出配分承認する財源を、管理及び監督並びに歳出するものとする」と定め、当該目的として、①教育を含む総合的支援と文明化、②困窮からの救済及び健康保持、③産業の援助、インディアン財産の促進及び総合管理、④既存のインディアンの灌漑施設の拡張、改善、操業及び維持並びに上水道の拡充、⑤既存のプラント、プロジェクトのための建築物及び土地の拡張、改善並びに補修、⑥検査官、監督官、管理者、事務官、婦長、農場主、医師、インディアン警察官、インディアン判事及びその他の被用者の雇用、⑦至酔性アルコール及び有害薬物の売買の抑制、⑧公務用品輸送のための馬、自動交通手段の確保、及び⑨インディアン問題管理に関連する一般的及び付随的支出を規定している。インディアンに対する信託責任を履行するその他の主要な連邦政府行政機関として、インディアン保留地の保健業務を管理する保健・社会福祉省 (Department of Health and Human Services)、インディア

ンの経済発展のために基金を提供する商務省 (Department of Commerce)、土地の取得及び管理のために基金を提供する農務省 (Department of Agriculture) 等を挙げることができる⁴⁷⁾。

(2) 合衆国最高裁判所は、1919年判決の Lane v. Pueblo of Santa Rosa⁴⁸⁾ で Lone Wolf v. Hitchcock (以下、*Lone Wolf* 事件という。)⁴⁹⁾ において説示された合衆国議会に適用される無条件の権限の法理は連邦政府行政機関には適用されないとし、国有地管理局長 (Commissioner of General Land Office) が南アリゾナのサンタ・ローザ部落のインディアンのテリトリーを公有地のごとく処分する (dispose) ことは、後見権の行使ではなく没収行為に当たるとし⁵⁰⁾、1923年判決の Cramer v. United States (以下、*Cramer* 事件という。)⁵¹⁾ においては、行政機関の一般的信託責任は条約、連邦法律又は行政命令が他の定めをしていない限り、インディアンの土地の恣意的移転を排除するとし、インディアンの占有の権利が連邦法律若しくはその他の正式な政府行為に見出されないことは、決定的なものとはならないと判示している⁵²⁾。連邦政府行政機関に信認に関する一応の審査基準を課した先例として引用される1935年の United States v. Creek Nation (以下、*Creek Nation* 事件という。)⁵³⁾ において、合衆国最高裁判所は、連邦政府行政機関は、インディアン財産の当該機関による管理について相当の注意を払わなければならない、連邦の行為として行われた民間人による過失に基づく保留地の境界線調査の結果として部族の土地を他者に付与し、又は当該土地を自己の用に供することができないとしたが、一般的な審査基準として、「部族は、合衆国の後見の下にある従属的インディアン・コミュニティ (dependent community) であり、それ故に部族の財産及び問題は、連邦政府行政機関の統制と管理に服していた。しかし、この統制及び管理の権限は、絶対的なものではなかった。部族を保護及び促進するための全ての適切な手段の行使は、かかる後見関係に固有の制約及び関連する憲法上の制約に服していた。」と判示している⁵⁴⁾。

(3) 合衆国自身が受託者であることは、連邦の裁判所において確認され

てきているが、合衆国最高裁判所は、インディアン・カントリーへ至酔性アルコール飲料を持ち込んだ罪で起訴された刑事事件を審理した1913年の *United States v. Sandoval*（以下、*Sandoval* 事件という。）⁵⁵⁾の中で、「合衆国憲法は、インディアン部族との通商を規制する権限を合衆国議会に付与しているのみならず、立法上及び行政上の慣行並びに司法判決は、優越的及び文明化された国家としての合衆国にその境界内に存在する全ての従属的なインディアン・コミュニティに対する注意と保護の促進を行使する権利並びに義務が帰属するとしてきた。……当法廷は、*Tiger v. Western Investment Company* (221 U.S. 286, 315 (1911).) で『合衆国議会が、連邦政府の長い間にわたって確立されてきた政策に従って、インディアンに対して維持してきた後見関係を廃止する時を決定する権利を有しているとするのは、当法廷の確立された法理である。』と判示している。インディアンにとっての真の利益がかかる後見 (tutelage) 状態からの合衆国議会の開放を要請する時を決定するのは、合衆国議会であって、裁判所ではない。……コミュニティ若しくは人民の集団が合衆国の後見と保護を必要とされる従属的部族として承認され、扱われるか否か、どの程度そうなのか、またいかなる時にそうされるべきなのかの問題は、裁判所によってではなく合衆国議会によって決定されるのである。」と述べている⁵⁶⁾。

(4) インディアンと条約を承認し、インディアン部族との通商を規制する合衆国議会の憲法上の権限——第1条第8節第3項、第2条第2節第2項——が、かかる合衆国議会の独特の義務の根拠となり得るが、合衆国議会は、条約を廃棄し又は以前の法律を廃止若しくは修正し得るところからして、インディアン問題に関して広範なる権限を有するものとされる。かかる合衆国議会の権限は、しばしば無条件の権限と呼ばれてきているが、合衆国最高裁判所は *Lone Wolf* 事件判決⁵⁷⁾で、当該権限は裁判所の審査に服さないとして、「インディアンの部族関係に対する無条件の権限は、〔建国〕当初から行使されてきたものであって、かかる権限は政治的なものであって、政府の司法部門によって統制されるものではない。」と判示している⁵⁸⁾。

しかし、合衆国最高裁判所は、*Delaware Tribal Business Comm. v. Weeks*⁵⁹⁾において、かかる解釈に変更を加えている。合衆国によるカンザスに居住していたデラウェア・インディアン (Delaware Indian) の母集団との「1854年条約」の侵害——合衆国が、条約に反し保留地のインディアンの信託土地を公売にかけないで私的に売却した——を是正するためのインディアン請求委員会 (Indian Claims Commission) の裁定に従って、合衆国議会は、チェロキー・デラウェア (Cherokee Delawares) 及びアブセンティー・デラウェア (Absentee Delawares) への基金分配を定めた法律 (Pub.L. 92-456, 86 Stat. 762.) を制定した。これに対して基金の配分を受けることのできなかったカンザス・デラウェア (Kansas Delawares) が、同法の合憲性を争って訴訟提起した事件である。合衆国最高裁判所は、合衆国議会はインディアン問題に対する無条件の権限を行使し得るが、当該権限は絶対的なものではなく、インディアン立法は、合衆国憲法修正第5条の適正手続条項 (Due Process Clause) によって保障される法の平等保護 (equal protection) を侵害するか否かが精査されなければならないとした⁶⁰⁾。合衆国最高裁判所は、適用される司法審査基準に関して、1934年制定のインディアン再組織法 (48 Stat. 984.) に従って、BIA への有資格のインディアンを優先的に雇用することが1972年制定の「雇用機会均等法」 (the Equal Employment Opportunity Act, 86 Stat. 103.) に違反しないか否かが争われた1974年の *Morton v. Mankari*⁶¹⁾ で明確に述べているが、立法判断は、「インディアンの特別の取扱いが合理的に (rationally) 合衆国議会のインディアンに対する特別の義務の履行に結びついている限り、侵害されない」〔本件においてはインディアンの自治の促進がそれに当たるとしている。〕と判示している (「合理性に基づく司法審査テスト」 (rational-basis test)⁶²⁾。

3 受益者

(1) 一般的に連邦政府とインディアンの両者は、信託関係の受益者がインディアン部族であることに同意しているとされるが、信託責任は、個々のインディアンに及ぶことは論理的にも、また判例法上も確立しているところ

である。全てではないにしても、部族に与えられる多くの利益は、当該部族の構成員の益するところとなり、個人に与えられる多くの利益は、合衆国議会のインディアン自治の政策を推し進めることになる⁶³⁾。合衆国最高裁判所は、*McClanahan v. Arizona Tax Comm's*⁶⁴⁾ でアリゾナ州は保留地に居住するナヴァホ・インディアン (Navajo Indians) の所得に彼らの所得が全て保留地の資源から得られたものである場合、これに課税できないとしたが、判決の中で、合衆国議会はインディアン問題について立法を行う場合に、しばしば部族を個人によって構成される集的存在として扱ってきたと判示している⁶⁵⁾。

AIPRC は、合衆国は不幸にして信託関係における受益者たる資格を有するインディアン部族の承認に関して、恣意的且つ支離滅裂な行政手続を執ってきたと判断しているが⁶⁶⁾、それはさて置き、連邦によって承認されていない部族が受益者たり得るかについて合衆国第1巡回区控訴裁判所は、*Joint Tribal Council of the Passamaquoddy Tribe v. Morton* (以下、*Joint Tribal Council of the Passamaquoddy Tribe* 事件という。)⁶⁷⁾ において、信託関係を設定していると解されるインディアン交易及び通商法 (合衆国法律集第25編第177条) は、インディアン部族が連邦政府によって部族として承認されていると否とに拘わらず、全ての部族に適用されると判断している。パサマクオディ・インディアン部族 (*Passamaquoddy Indian Tribe*) (以下、部族という。) の政治的的代表である本件原告は、本件訴訟を内務長官が当該部族のためにメイン州に対する訴訟提起を拒否した後に、内務長官及び合衆国司法長官を被告に提起した。部族は、訴訟提起に先立ち、インディアン問題局長への書簡の中でメイン州及びその前任者であるマサチューセッツ州 (以下、集的にメイン州という。) に対して、①メイン州は、1794年に交渉された条約で保留された土地 23,000エーカーのうち6,000エーカーの土地を不法に部族から剝奪した、②メイン州は部族の信託基金を不当に管理し、部族自治に介入し、部族の狩猟、漁労並びにトラッピング (trapping) の権利を侵害し、1924年から1967年の間の部族構成員の投票の権利を取り上げてきたとする不服申立てを行っ

ていた。部族は、内務長官に対して、これら不法行為を是正すべくメイン州を訴えるよう要望し、インディアン問題局長がこれに同調したが、被告は、行動をとらなかった。そこで原告は、1972年6月2日、部族はインディアン交易及び通商法の下で連邦の保護を受ける資格があるとする宣言的判決 (declaratory judgment) 及び1972年7月18日までにメイン州に対して部族のために保護的請求訴訟を被告が提起することを命ずる暫定的差止命令 (preliminary injunction) を求めて訴訟を提起した。これに対して被告は、①合衆国と部族との間に条約が存在せず (連邦政府は1789年以降部族と条約を締結しておらず、部族に関するいかなる立法も制定していない。)、部族財産に対する受託者は、メイン州 (州憲法第10条第5節参照。また州は、部族に関連する約350の法律を制定している。) 及びマサチューセッツ州である、②部族は、連邦裁判所において州に対する請求を行うことはできないにしても、合衆国と本件部族との間には信託関係は存在せず、部族の法的救済は他に求めざるを得ないと主張した。以下、判決要旨である。

合衆国憲法第1条第8節にいう合衆国議会のインディアン部族との通商を規制する権限には、合衆国議会が、何時、いかなる程度その後見関係の下で従属的部族として特定のインディアン・コミュニティと認めるかの権限が含まれる (United States v. Sandoval, 231 U.S. 28, 46 (1913).)。インディアン交易及び通商法には、「部族」から連邦によって承認されていない真正の部族 (bona fide tribe) を排除して解釈すべきだと示唆するなものも存在しない。のみならず、地方裁判所判決 (District Court for the District of Maine, 388 F.Supp. 649 (D. Me. 1975).) が認定したように、上訴人の解釈と真っ向から対立する合衆国議会の意図又は立法史の証拠も存在しないところである。インディアン交易及び通商法が採用している政策は、インディアン部族の占有の権利を、たとえ当該権利が条約で承認されていないとしても、これを保護し (United States v. Santa Fe Pacific R. Co., 314 U.S. 339, 345 (1941).)、その目的は、インディアンの土地の不正な又は不用意な若しくは不適切な処分を防止するにあるとされてきた (United States v. Candelaria, 271 U.S. 432, 441 (1926).)。パサマクオデ

イは、合衆国の建国以前からの部族であって、今日までメイン州によって部族単位として扱われてきた(See M.R.S.A. ch. 1355.)。本件訴訟において何人も、通常の意味で本件部族が部族としてのアイデンティティーを有することに疑いを挟んではいない。更に言うべきは、連邦による処理の不存在が、パサマクオディの部族としての真正(genuineness)に基づいている或いは基づいていたという証拠は存在せず、単なる承認の欠如から生じたことである。かかる状況下において、特別に連邦が部族として承認していないということをもって、パサマクオディが、インディアン交易及び通商法のいう意味での「部族」に該当しないとす根拠にはならないのである。従って合衆国とインディアン部族との間に信託関係を築いたインディアン交易及び通商法は、本件部族にも適用される⁶⁸⁾。

(2) これに対して学説の展開を見るに、例えばスチュアート・M・ベンジャミン(Stuart Minor Benjamin)は、信託法理は、インディアン通商条項から導き出されるところ、信託関係は、部族として承認されていないハワイ先住民には及ばないとす。教授によれば、ハワイ先住民たるインディアン部族(Native Hawaiian Indian tribe)は存在しないのであって、インディアン通商条項の下で、合衆国議会は、インディアン部族との通商を規制する権限のみを有し、いかなる部族にも加入していない(unaffiliated)個々人としてのインディアン(individual Indians)との通商を規制する権限を持たないからであると主張している⁶⁹⁾。

(3) 信託の受益者は、部族に留まるインディアンに限られるか。この問題に関して合衆国最高裁判所は、その1916年判決であるUnited States v. Nice⁷⁰⁾において保留地を離れたインディアンもまた信託の受益者であることを示している。本件は、「1897年1月30日法」(ch. 109, 29 Stat. 506.) (以下、「1897年法」という。)に違反して、インディアンが1914年8月9日にサウス・ダコタ州トリップ郡(Tripp County)内で——本件インディアンが土地割当を受けた保留地外の土地——ウィスキー及びその他の至酔性アルコールを販売した罪で起訴された事件である。本件インディアンは、スー族の構成員で

あって合衆国の被後見人であり、インディアン担当官の管理下にある。そして合衆国は、本件インディアンに1902年4月29日に割当てられた土地に対する権原を信託保有している。1897年法によって至酔性アルコールを権原が連邦政府によって信託保有される土地の割当を受けたインディアン、インディアン監督官若しくは担当官の下で連邦政府の被後見人であるインディアン又は連邦政府がその省を通じて後見関係を執行する混血を含むインディアンに販売することは、犯罪とされている。本件インディアに対する土地割当は、「1889年3月2日法」(ch. 405, 25 Stat. 888.) (以下、「1889年法」という。)に従ってサウス・ダコタ州のローゼブッド保留地 (Rosebud Reservation) 内の部族の土地から行われている。1889年法第11条は、各々の割当は公有地譲渡証書をもって25年の期間 (大統領によって期間延長ができて得る。) で証明される。合衆国が被割当地为被割当人 (死亡した場合、相続人) の使用及び利益のために信託保有し、期間経過後、単純不動産権が当該被割当人 (死亡した場合、相続人) に譲渡される。信託期間中に行われた当該土地のリース若しくは譲渡若しくは類似行為は、これを無効とすると規定し、被割当人は1887年2月8日制定の一般土地割当法 (ch. 119, 24 Stat. 388.) 第6条にいう「全ての権利及び特権を付与され、及び全ての規定に従う」ものとされている。1889年法は、部族それ自体の存在を承認し、終局的には解消されとしても部族関係が割当を行うことによって終了させられるものではないことを明白に示していた。「1899年3月3日法」(ch. 450, 30 Stat. 1362.) 及び「1907年3月2日法」(ch. 2536, 34 Stat. 1230.) において、当該関係は、承認され、当該合衆国議会法律に信託期間の終了を早めることを示唆する規定は見出されない。一般土地割当法第6条の規定は、1889年法第11条で繰り返されているが、同条は、割当の完了及び土地の公有地譲渡証書の発出をもって、被割当人は、彼らの居住地の「州又は準州の民法及び刑事法の利益を享受し、これに服するものとする」ものとし、「本法又はその他の法律若しくは条約の下で」土地の割当を受けた合衆国内で出生した全てのインディアンは、合衆国市民とし、当該市民が享受する全ての権利、特権及び免除を付与されると宣言していた。一

般土地割当法は、1889年法同様に、部族それ自体の存在を承認し、終局的には解消されるとしても、部族関係が割当を行うことによって終了させられるものではないことを示している。本件の争点は、違法行為が行われた時点での本件インディアンの法的地位はいかなるそれにあつたか、インディアンに至酔性アルコールを販売した本件インディアンの行為を、規制又は禁止する権限が合衆国議会にあるのかにあつた。ヴァン・ディヴァンダ判事 (Van Devanter, J.) が、法廷意見を執筆している。

インディアン保留地の内外を問わず、或る州内の部族インディアン (tribal Indians) に至酔性アルコールを運搬する行為を規制若しくは禁止する合衆国議会の権限は確定しており、当法廷においても繰り返し認められているところである。その根拠は、第一に合衆国憲法が、インディアン部族との通商を規制する権限を合衆国議会に認めていることに、第二にインディアン部族が、合衆国との間に従属的關係にあることに存在する (United States v. Holliday, 70 U.S. (3 Wall.) 407, 417-19 (1866); United States v. Kagama, 118 U.S. 375, 383 (1886).)。勿論、インディアンが特権を行使し、行為能力 (sui juris) がある場合、部族関係は、解消され、合衆国との後見関係は終了に持ち込まれるが、何時いかなる方法でかかる事項が行われ、解放 (emancipation) が最初に完全に行われるべきか、或いは部分的にのみ行われるべきかを決定する権限は、合衆国議会にある。〔合衆国の〕市民であること (citizenship) と部族の存在又は〔合衆国との〕継続の後見関係は、相容れないものではない。従って、ミシガンにおいて保留地の外で部族インディアンに至酔性アルコールを販売した罪で訴追された事件である United States v. Holliday (70 U.S. (3 Wall.) 407 (1866).) において、市民となっていたという主張は「重要ではない」として退けられ、ネブラスカの部族インディアンによって保有される割当地にウィスキーを持ち込んだ罪で起訴された *Hallowell v. United State* (221 U.S. 317 (1911).) において、市民となったという事実は、当該事件を合衆国議会の規制権限から排除するものではないとされた。そして、ニュー・メキシコのインディアン部落 (Indian pueblo) に至酔性アルコールを持ち込ん

だ罪で起訴された *Sandoval* 事件判決 (231 U.S. 28 (1913).) において、部落のインディアンが市民であったか否かは、合衆国議会の規制権限を減ずるものではないとして、考慮される必要がないと判示されたのである。

本件における究極的問題は、一般土地割当法第6条が信託期間の終了を待たずに土地割当及び公有地譲渡証書の発出によって部族関係を解消し、合衆国との後見関係を終結させることを意図したものであるか否かにある。当法廷の打ち立てた準則に従ってインディアンに影響を与える立法は、彼らの利益において解釈されなければならない。法全体の審理に基づいた場合、部族関係の解消は、予想はされているものの、土地割当が完了され、及び公有地信託譲渡証書 (trust patents) が非常に明確に発出された際に、このことは起こっていない。同法第5条は、「内務長官による本法に定められた土地割当の承認に当たっては、内務長官は、その承認のために法的効力をもつ公有地譲渡証書を被割当人名義で発出し、合衆国が割当てられた土地を、割当を受けたインディアンの、又は当該インディアンが死亡した場合は当該土地の所在する州若しくは準州の法律に従った当該インディアンの相続人の専用及び利益 (sole use and benefit) のために、25年間の期間をもって信託で保有する旨を宣言するものとし、当該信託期間の終了に際して合衆国は、当該信託が解除された、一切の担保権 (charge) 及び土地に対する負担 (incumbrance) のない単純不動産として当該土地を譲渡証書に基づいて、当該インディアン若しくは上に規定した当該インディアンの相続人に引渡す旨を宣言するものとする。但し、合衆国大統領は、いかなる場合でもその自由裁量に基づいて、上記信託期間を延長し得るものとする。信託期間満了前に本法に基づいて設定され、及び割当てられた土地について、何らかの譲渡が行われ、又は当該土地に係る何らかの契約が行われた場合、当該譲渡若しくは契約は、完全に無効 (null and void) である。当該土地の所在する州若しくは準州において効力を有する法定相続 (descent) 及び共有物分割 (partition) に関する法律は、本法に定める場合を除いて、土地譲渡証書が、作成、交付された後、適用されるものとする。不動産の法定相続及び共有物分割に関するカンザス州

法は、実行可能な限り、本法の規定に基づいて単独保有で (in severalty) 割当てられたインディアン・テリトリー (Indian Territory) 内の全ての土地に適用されるものとする。本法の定めに従って、部族の全てのインディアンに土地割当てが行われた後であれば、いかなる時点においても、又は大統領が当該部族の最善の利益となると判断した場合は速やかに、内務長官が、当該保留地の保有について定めた条約若しくは法律に従って、合衆国及び当該インディアンの部族双方が公正及び妥当と見做す条件で、当該部族が、売却に同意した当該保留地内の当該部族に割当てられていない土地の購入及び権利放棄 (release) に関していかなる時でも交渉することは有効とされ、当該購入は、合衆国議会の承認を待って効力を有し、当該譲渡の執行形式及び方法もまた、合衆国議会が、これを定めるものとする。但し、インディアン部族によって合衆国に売却若しくは権利放棄された土地で、農業に適した土地は、当該土地の灌漑施設の有無に拘らず、合衆国議会が定める条件で、合衆国議会が、教育目的に援助する補助金を前提として、実際の入植者の宅地を保証する目的のみをもって合衆国によって保有され、及び個人別の160エーカーを超えない土地の範囲内で実際の入植者のために合衆国によって処分されるものとする。公有地譲渡証書は、当該土地を自己若しくは相続人用の自営農地 (homestead) 目的で取得し、及び当該土地を自営農地として5年以上占有する者を除いて、発出されてはならない。当該土地譲渡の日付に先立って行われた自営農地として取得される当該土地の譲渡若しくは譲渡を内容とする契約若しくは当該土地への先取特権 (lien) [の設定] は、これを無効とする。合衆国によって当該保留地の土地の購入代金として支払いが合意に達した金額は、当該保留地が帰属したインディアンの部族若しくは諸部族の専用として、合衆国財務省がこれを保管し、当該購入代金は、年3パーセントの金利で保管され、インディアンの部族若しくは諸部族又は部族構成員の教育及び文明化のためにいかなる時でも、合衆国議会によって歳出配分されるものとする。上記譲渡証書は、総合公有地管理局に登録され、その後権利を付与された被割当人に無料で交付される。宗教団体若しくはその他の組織

が、インディアンに対する宗教的若しくは教育的目的で本法が適用される公有地の一部を現に占有している場合は、内務長官は、同一目的で占有される限り、内務長官が適切と判断する条件の下で、1区画当たり160エーカーを超えない範囲で、当該占有を当該団体若しくは組織に当該占有を承認する権限を付与される。但し、本条項で定められた事項は、法律によって従来承認された宗教的若しくは教育的目的のための当該団体のいかなる請求権をも、変更するものではない。本法が適用されるインディアン部族若しくはバンドからのインディアン警察官若しくはその他の官吏の雇用に際して、インディアンが、要求される義務を遂行し得る限り、本法の諸規定に有用であって及び合衆国市民となったインディアンが、優先されるものとする。」と規定している。このことは、連邦政府が、これらインディアンの財産に対する管理権を保留していることを意味し、当該条項が、特に合衆国議会が「教育及び文明化」に彼らの金銭を使用する旨を規定していることは、その管理権が、彼らの財産を超えて維持されていることを意味するのである。

一般土地割当法第6条の文言は、法律全体に照らして解釈されなければならない。そして適用される状況を正当に見極めて解釈されなければならない。同法は、被割当人が信託期間中に当該土地のリース若しくは譲渡又は類似行為を行うことができないとしている。勿論このことは、州法によって影響されるべきことではない。同法はまた、被割当人及びその子供たちの教育及び文明化は合衆国議会の指図の下にあるとし、明らかに州法が合衆国議会の指図に入り込む余地はないものとしている。

一般法である土地割当法及び特別法である1889年法が、部族関係及びインディアンの被後見 (wardship) [後見人による後見を受けているという法的意味] を明らかにしていることに加え、合衆国議会並びに連邦の行政機関は上で述べた理論に則って手続を進めてきたところである。以上の理由からして、被割当人は、部族インディアンのままであり、合衆国との後見関係にあるのであって、合衆国議会が、1897年法に違反して行われた至酔性アルコールの販売を規制若しくは禁止する権限を有することに争いの余地はない。

Matter of Heff (197 U.S. 488.) は、判例変更される⁷¹⁾。

(4) ここにおいてか、信託が個々のインディアンに及び得るかに関連して、第一に合衆国議会は、いかなるインディアン部族ともつながりのない (unaffiliated) インディアンを規制するために当該議会の通商権限を使用し得るかの問題が生ずる。第二に合衆国議会は、その通商権限を非インディアンとの関係において連邦によって承認されたインディアン部族の構成員に対して優先権 (preference) を与えるために行使し得るか、又は反対に、不利な立場 (disadvantage) に置くことができるかの問題が生ずる⁷²⁾。

IV 信託財産

信託財産は、“*trust property*”, “*trust corpus*”, “*trust res*”, “*subject matter of the trust*” など様々に表現・使用されているが、一般論的に言えば、ある財産が信託財産として設定されるということは、信託設定者が、当該受託財産についてコモンロー上の権利とエクイティ上の権利を分けて、受益者のためにエクイティ上の権利を新たに設定することを意味し、権利、利益又は財産の対象たり得る全ての物は、信託として認められ、法が価値あるものとして認める全ての種類の既得権 (vested right) は、信託に移行し得るものとされる⁷³⁾。

インディアンの信託財産を保護し、管理する義務は、合衆国のインディアンに対する責任の中で最も広く理解されている側面である。信託を審理するほとんど全ての裁判所の事件は、直接的に信託財産に係るものであり、しばしば土地が、その争点となってきたが、常にそうとは限らないのであって、部族及びその歴史並びにその地理的位置に左右されるその他の財産も、含まれている。1952年の合衆国議会第82議会第2会期下院議事録は、合衆国は「インディアンの財産所有権を保障する責任のみならず、全てのインディアンの自然資源——土地、水、草木、森林、鉱物及びその他の全ての残余のもの の保存と生産的使用を促進する責任がある。」と述べている⁷⁴⁾。

1 信託土地 (trust land)

(1) インディアン信託土地は、その権原が、連邦政府とインディアン所有者との間に区分された土地である⁷⁵⁾。このことに関して、AIPRCの最終報告書は、「合衆国は、インディアンの土地にコモンロー上の権原を有するが、これらの土地は、インディアンに保留されるエクイティ上の権原に反して処分し、管理し得ない。このことは、連邦政府がインディアンの信託土地の名目的所有者 (nominal owner) として外見上の権原を有してはいるが、正確には、インディアン所有者の利益と使用のためにのみ権原を保有することを意味するのである。」と述べている⁷⁶⁾。従って、両当事者は、一方の当事者の同意がない限り、信託土地を処分し得ないと解されるが⁷⁷⁾、最も重大な例外として、合衆国最高裁判所によって認められた合衆国議会の「無条件の権限」の行使を、挙げなければならない。一般的に当該権限を行使することによって合衆国議会は、インディアンの土地をダム建設、灌漑施設計画、道路敷設並びにその他の公の目的のために取用し得るとされる(詳細は、後述するところである。)

(2) インディアンの土地に対する信託の設定には、以下の手段乃至方法が考えられる。①連邦政府とインディアン部族との間の条約及び合意、②合衆国議会がある一定の土地を特に保留地として設定した場合、③大統領が合衆国議会の授権に基づいてインディアン保留地を設定してきた場合、④内務省が一定の公有地をインディアン保留地として指定した場合がそれである。

合衆国は、上にあげた土地に対して信託責任を負うが、インディアンが正当な所有権を主張し得る土地に関しても信託責任は及ぶとされ、当該権利主張が正当な根拠を有する場合、連邦政府は当該財産の取得に義務を負うものと解される⁷⁸⁾。

2 鉱床 (mineral deposits)

インディアン保留地又は個人の割当地の地下に眠る石油、ガス、石炭、ウラニウム及びその他の鉱床は、連邦政府によって信託保有される。かかる地下資源の受託者として、合衆国は、自身の目的のために当該地下資源を不

正に流用することはできず、或いはまた、インディアンに対する忠誠義務及び信託資源の保護及び管理における合理的注意義務に違反することはできないところである。かかる義務違反は、インディアンの地下資源開発を狙う非インディアンに対抗するために特に重要とされるが、AIPRCの最終報告書は、1976年3月31日の「エネルギー及び自然資源に関する上院委員会」(Senate Committee on Energy and Natural Resources)報告書を引き合いに、全米17州40保留地におけるインディアンの土地の石油及びガスの埋蔵量は、合衆国国土全体の埋蔵量の3パーセントに達し、1973年11月当時の石油埋蔵量は、42億バレルであるとしている。また全米11州33保留地内におよそ1,000～2,000億トンの石炭が埋蔵されており、それは、合衆国全土の埋蔵量の7,13パーセントに相当するとしている⁷⁹⁾。

3 水利権 (water right)

(1) 水資源は、特に乾地性乃至半乾地性の西部諸州の保留地に居住するインディアンにとって、合衆国の信託義務が適用される重要な資源のひとつであり、経済単位としてのインディアン部族の生存にとって、彼ら部族の水利権の保護が強く要求される。水利権は、インディアン保留地の設立は土地が保留され、確定されることを意味するのみならず、保留地の目的を達成するためには十分な水資源に対する権利が保留されることを意味するという觀念に基づいているとされる(「ウィンターズ法理」(Winters doctrine)⁸⁰⁾)。インディアンの水利権は、合衆国最高裁判所によって、その1908年判決であるモンタナ州のミルク川(Milk River)の水を利用する権利は、フォート・ベルクナップ・インディアン保留地(Fort Belknap Indian Reservation)を設立した1888年5月のインディアンのグロス・ヴェントレ及びアシニボニー・バンド(Gros Ventre and Assiniboine bands)との合意に含意されたとしたWinters v. United States(以下、Winters事件という。)⁸¹⁾において承認され、1963年のArizona v. California⁸²⁾及び1976年のCappaert v. United States⁸³⁾において再確認されているが、合衆国最高裁判所は、ネヴァダ州のデス・ヴァレー国立記念物(Death Valley National Monument)のデヴィルズ・ホール

(Devil's Hole) に付属する地下水の権利が争われた後者の事件判決の中で、「当法廷は、連邦政府がその土地を公有地から抽出し、当該土地を連邦目的に保留する場合、連邦政府は、その含意において当該土地を保留した際に利用に供されていない当該土地に付属している水資源 (appurtenant water) を、公共の保留地の目的を達成するために必要とされる程度で保留しているのであると、長い間に亘って判決を下してきた。そうすることによって、合衆国は、保留地に指定された日時に確定し、将来の占有者の権利に優先するところの利用に供されていない水に対する留保権 (reserved right) を取得するのである。水利権の保留は、航行可能な水域の連邦による規制を認める合衆国憲法第1条第8節という通商条項、及び連邦土地に対する連邦の規制を認める同法第4条第3節によって法的な権限を与えられる。かかる法理は、航行可能な、及び航行不可能な流域における水利権を含むインディアン保留地及び連邦包領に適用される。……連邦によって保留される水利権が、公有地の連邦保留地に含意されるか否かを決定するに際して、争点は、連邦政府が利用に供されておらず、そして利用可能な水を保留すると意図したか否かにかかる。当該意図は、それまで利用に供されていない水が、保留地が設定された目的達成に必要とされた場合には、推断されるのである。」とし⁸⁴⁾、かかる水利権は、地下水にも及ぶとしている⁸⁵⁾。更に判決は、このようにしてインディアンに保留された水利権は、州の実体法 (state substantial law) に依拠するのではなくして、連邦制定法にその根拠を置く財産権であるとしている⁸⁶⁾。

(2) インディアンは、保留地の境界内の又は保留地を貫流する全ての水資源に対して、当該保留地の現在及び将来の需要を満たすに十分な水量について、優先的及び最高の権利 (prior and paramount rights) を保有するとされるが、当該水利権は、他の連邦によって承認された権利から区別される。水利権に関し、合衆国の唯一の役割は、部族のための受託者であるというそれであって、*Winters* 事件判決は、水利権の根拠として、「保留地は、インディアンが占有と使用の権利を持ち、遊動の及び文明化されていない人民がそ

の慣習と欲求を満たしてきた膨大な土地の一部であった。かかる慣習を変更し、牧夫となり文明化された人民となることが、連邦政府の政策であって、またそれは、インディアンたちの望みであった。彼らが、かかる人民になろうとすると、当初の土地は、余りにも広大過ぎたが、余りにも小さな土地ではその条件を変更しない限り、不適切であった。土地は乾き、灌漑なくしては価値のないものであった。それにも拘わらず、灌漑手段は、インディアンたちによって考慮の末に権利放棄され、そして考慮の末に連邦政府によって引受けられたと主張される。」と判示し⁸⁷⁾、譲渡された土地は、水なくして生産的に設立され得ないことを認め、水利権を保留する明確な規定が存在しない場合、インディアンが、持ち得た当該権利を権利放棄したか、又は彼らが水資源の必要性を理解し、自らのために水資源を利用する権利を保留したかによって決定され、この「含意の衝突」(conflict of implications)は、インディアンの有利となるよう彼らの立場に立って決定されると判示している⁸⁸⁾。

4 森林資源 (timber resources)

(1) 森林資源は、保留地経済の発展にとって最も重要なインディアンの資源の1つとして潜在力を有しているとされ、地下資源とは異なり、復元力があり、インディアンの経済的発展に無期限に貢献するそれである。1977年のAIPRCの最終報告書は、アラスカ地域を除いて、インディアンのカントリーの立木は、10,000,000,000ボードフィートに達するとし、全インディアン土地の4分の1が森林地であって、全インディアン土地の10パーセントは、商業用の森林地であるとしている。そして57の保留地にとって木材収益が、その25パーセントから100パーセントに達し、これら保留地の11にとっては、80パーセント以上であるとされ、1974年の収益は、立木のみで73,000,000ドルであると報告している⁸⁹⁾。また、1993年に「インディアン森林経営評価チーム」(Indian Forest Management Assessment Team, IFMAT)が提出した報告書等によると、23州の214保留地の森林地は、16,000,000エーカーであり、内7,300,000エーカーは、商業用の木材生産に適した種類の樹木

が生育している森林地 (timberland) に分類され、およそ5,300,000エーカーは商業用森林であるとされている⁹⁰⁾。

(2) 合衆国最高裁判所は、その1980年判決であるアリゾナ州がフォート・アパッチ保留地 (Fort Apache Reservation) でホワイト・マウンテン・アパッチ族 (White Mountain Apache Tribe) 経営の木材会社及び契約伐採運搬会社の行う木材の伐採、運搬及び販売に自動車運搬業者免許税 (motor carrier license tax) 並びに使用燃料税 (use fuel tax) を課し得るかが争われた *White Mountain Apache Tribe v. Bracker*⁹¹⁾ で「保留地の木材は、連邦制定法の下で部族の利益のために合衆国によって所有され、合衆国議会の同意なくして、販売目的で伐採し得ない。」⁹²⁾ と判示して、インディアン部族は、彼らの保留地の木材に対して完全なる受益的所有権 (full beneficial ownership) を有していることを認めているが、ショーソン族 (Shoshone Tribe) が、合衆国による当該部族の同意を得ることなく、森林地を含む保留地の一部をアラパホ・インディアン (Arapahoe Indians) のバンドの利用のために収用したのに対して、正当な補償を求めて訴訟を提起した1938年の *United States v. Shoshone Tribe of Indians*⁹³⁾ で、それまで法廷で争われてきた木材の販売権論争に終止符を打ち、保留地内の材木を使用し、伐採する権利について、たとえインディアンとの条約の中で明確に規定されていない場合であっても、当該権利は、部族が有するとする判決を下している⁹⁴⁾。

また合衆国最高裁判所は、合衆国によって信託保有されているオレゴン州のクラマス・インディアン保留地 (Klamath Indian Reservation) 内の割当地及び被割当地の木材購入契約による過払いの取戻しを求めて合衆国を相手に被上訴人が訴訟提起した1939年判決の *United States v. Algoma Lumber Co.*⁹⁵⁾ で、合衆国は、インディアンが所有する木材に受益的権利乃至利益を持たず、保留地の立木の販売から生じた収入をインディアンの利益と保護のために使用しなければならないと明確に判示している⁹⁶⁾。更に言及すれば、後に詳述するであろう保留地の森林資源の不当管理をめぐって損害賠償が認められるか否かが争われた *Michell II* 事件判決⁹⁷⁾ で合衆国最高裁判所は、

合衆国法律集第25編第406条（信託保有される土地の立木の売却規定（1910年6月25日に第61議会において制定され（ch. 431 § 8, 36 Stat. 857.）, 改正を経て本条に編纂.）, 同第407条（非割当地の立木の売却規定（1910年6月25日に第61議会において制定され（ch. 431 § 7, 36 Stat. 857.）, 改正を経て本条に編纂.））及び同第466条（インディアンの林業ユニットに関する規定（1934年6月18日に第73議会において制定され（ch. 576, § 2, 56 Stat. 121.）, 本条に編纂.））並びに連邦行政命令集第25編第163部（一般的森林規制）は、インディアンが所有する立木の伐採管理に関する連邦政府の「包括的」責任（“comprehensive” responsibilities）を確立したものであって、インディアンの資源及び土地の管理について信託関係が確立され、合衆国の信託責任の輪郭を定義したものであると判示している⁹⁸⁾。

5 狩猟及び漁撈権 (hunting and fishing rights)

非インディアンによって介入されることなく狩猟し、及び漁撈する権利は、時として一定の部族にとって、経済的及び文化的並びに宗教的生存にとって重大なものと問題となる。かかる理由からして、狩猟権及び漁撈権は、インディアンとの条約によって保障されてきたが、これらの権利の保護も、信託責任の一部となってきたところである。合衆国が、州によるこれらの権利侵害を防ぐため部族のために訴訟提起した多くの事例が存在し⁹⁹⁾、時として合衆国は、かかる権利がインディアンとの条約によって明確に規定されていない場合にも、インディアンの利益保護に動いている¹⁰⁰⁾。

6 インディアン部族信託基金 (Indian tribal trust fund)

(1) 部族の信託基金は、内務省によって管理されているが、2005会計年度について言えば、その信託基金は、凡そ2900,000,000ドルであって、内務省は、部族の利益のために年間378,000,000ドル近くを受取っているとされる。信託勘定 (trust account) は、主として信託土地の売却又はリースから得られる収益であって、立木伐採権 (timber stumpage)、石油及びガス採掘権 (royalty) 及び農業手数料 (agricultural fees) からの収益が含まれるとされている¹⁰¹⁾。

合衆国法律集第25編の条項を見ると、まず第152条（1837年1月9日に制定さ

れ (ch. 1, § 1, 5 Stat. 135.), 本条に編纂。) は, インディアン土地売却による売上金額が財務省に預金されると規定し, 第161条 (1880年4月1日に制定され (ch. 41, 21 Stat. 70.), 本条に編纂。) が内務長官はその保有する信託基金を財務省に勘定する権限を付与されると規定し, 第398b条 (1927年3月3日に制定され (ch. 299, § 2, 44 Stat. 1347.), 本条に編纂。) は, 行政命令に基づいて設立された保留地内の土地の石油及びガスのリースの使用料, 採掘権並びに特別割当金からの収益は, インディアン部族の貸方として財務省に勘定されると規定している。また第400a条 (1926年4月17日に制定され (ch. 156, 44 Stat. 300.), 本条に編纂。) は, インディアンの機関及び学校目的のために保留されたインディアン保留地内の土地の採鉱権からの収益は, インディアンの貸方として財務省に勘定される旨規定している。

(2) 部族の信託基金は, 合衆国財務省に勘定されるが, それは, 連邦政府の一般基金 (general funds) の一部とされるのではなく, 貸方に記入された部族若しくは当該部族の構成員の利益のためにのみ使用され得るものである (not distributed *per capita*)。このことは, 合衆国最高裁判所の1908年判決である *Quick Bear v. Leupp*¹⁰²⁾ で確認されているところであるが, 合衆国法律集第25編第122条 (1866年7月26日に制定され (ch. 266, § 2, 14 Stat. 280.), 本条に編纂。) は, 「条約関係が存在するインディアン部族に帰属するいかなる基金も, 当該条約又は法律の明確な規定に定められていない方法で利用されてはならず, 条約を執行するために充当される金銭は, 法律が明確に認めない限り, 移転若しくは利用されてはならない。」と規定し, 同第123条 (1916年5月18日に制定され (ch. 125, § 27, 39 Stat. 158.), 本条に編纂。) は, 「インディアン部族基金から支出されるいかなる金銭も, 以下に定める場合を除いて, 合衆国議会による特別の歳出配分承認 (appropriation) がない限り, これを支出してはならない。」と規定している。部族基金は, 個々の部族構成員の共有財産というよりも, 部族の財産である。これに関連して, 合衆国最高裁判所は, その1939年判決である *Chippewa Indians of Minnesota v. United States*¹⁰³⁾ でミネソタ州のチッペワ・インディアン (Chippewa Indians) に対

して譲渡された土地の売上高の支払いを定めている1889年1月14日制定の合衆国議会法律（25 Stat. 642.）に従って当該インディアンに行われる支払いは、個々の構成員の財産ではなく、部族（判決はtribal Indiansと表現している。）の財産であるとする判決を下し、本件法律は「テクニカル信託」（technical trust）を設定したものではないと判示している¹⁰⁴。

（3）1994年10月25日に合衆国議会第108議会において制定された「1994年インディアン信託基金管理改革法」（the Indian Trust Fund Management Reform Act of 1994）¹⁰⁵ 第101条（合衆国法律集第25編第162a条第d項に編纂。）は、内務長官の信託義務として、①信託基金収支（trust fund balances）を報告するための適切な制度の確立、②収入及び支出に対する適切な管理を確立すること、③勘定の正確性を保証するための定期的な時宜を得た調和を図ること、④正確な現金残高を決定すること、⑤信託基金の管理及び勘定のために首尾一貫した文書化された政策並びに手続を確立すること等を定めている。これらの義務は、受託者に課されるコモンロー上の義務に加えて内務長官に課されたそれである。

註

- 1) Rebecca Tsosie, *The Conflict Between the "Public Trust" and the "Indian Trust" Doctrines: Federal Public Land Policy and Native Nations*, 39 TULSA L. REV. 271, 272 (2003).
- 2) ROBERT WILLIAMS, *LINKING ARMS TOGETHER: AMERICAN INDIAN TREATY VISIONS OF LAW AND PEACE, 1600-1800* 124-37 (1997).
- 3) See G. BOGERT, *HANDBOOK OF THE LAW OF TRUSTS* 22-27 (6th ed., 1987).
- 4) See GILBERT L. HALL, *THE FEDERAL-INDIAN TRUST RELATIONSHIP* 2 (2d ed., 1981).
- 5) See, e.g., *Seneca Nation v. United States* 316 Ct. Cl. 912, 916 (1965).
- 6) Pub.L. No. 93-580, 88 Stat. 1910 (1975) (25 U.S.C. § 174 note).
- 7) AMERICAN INDIAN POLICY REVIEW COMMISSION, *FINAL REPORT* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1977) [hereinafter cited as AIPRC, FINAL REPORT]. 最終報告書は、2巻からなるが、第2巻は資料集である。本稿で引用する頁番号は、専

ら第1巻の頁番号を示している。

- 8) *Id.* at 125.
- 9) *See generally* Reid Peyton Chambers, *Judicial Enforcement of the Federal Trust Responsibility to Indians*, 27 STAN. L. REV. 1213, 1214-15 (1975).
- 10) 18 U.S. 375, (1886).
- 11) *Id.* at 383-84.
- 12) AIPRC, FINAL REPORT, *supra* note 7, at 126.
- 13) 118 U.S. 375, 384 (1886).
- 14) AIPRC, FINAL REPORT, *supra* note 7, at 127. *See also*, United States v. White Mountain Apache Tribe, 537 U.S. 465, 483 n.1 (2003) (Thomas, J. dissenting); United States v. Mitchell, 463 U.S. 206, 234 n.8 (1983) (Powell, J. dissenting).
- 15) Treaty with the Cherokees, Nov. 28, 1785, 7 Stat. 18.
- 16) 316 U.S. 286 (1942).
- 17) 412 U.S. 391 (1973)
- 18) 316 U.S. 286, 296-97 (1942).
- 19) *See* BOGERT, *supra* note 3, at 334-51. 慎重人原則について、樋口範男教授は「従来は、信託財産の安全な維持を最優先にし、リスクを避けるという原則を示したものと解されていたから、この訳も当時としては誤りだったとはいえない。しかしながら、今日では、信託財産の運用に関するリスクがそれ自体避けがたいものであり、『慎重』一辺倒では信託目的の達成をむしろ妨げるとして、prudent investor rule (合理的な投資家のルール) が提示されている。……要するに、prudence とは、受託者としての注意義務を合理的に尽くしたことを意味する。したがって、『合理的な管理運用』、またはここでの訳のように『注意義務を尽くした管理運用』と訳すのが、より適切だと考えられる。」としている。樋口範男『アメリカ信託法ノートII』, 40頁以下 (2007年)。
- 20) *See, e.g.*, United States v. Mason, 412 U.S. 391, 398 (1973); Phelps v. Harris, 110 U.S. 370, 383 (1880).
- 21) *See, e.g.*, Pyramid Lake Paiute Tribe v. Morton, 354 F. Supp. 252 (D.D.C. 1972); Seminole Nation v. United States, 316 U.S. 286 (1942); United States v. Creek Nation, 295 U.S. 103 (1935).
- 22) 無条件の権限に関する判例として, *see, e.g.*, Delaware Tribal Business Comm. v. Weeks, 430 U.S. 73, 83-84 (1977); United States v. Alcea Band of Tillamooks,

- 329 U.S. 40, 57 (1946); *Lone Wolf v. Hitchcock*, 187 U.S. 553 (1903).
- 23) Act of Mar. 3, 1849, § 5, ch. 108, 9 Stat. 395.
- 24) AIPRC, FINAL REPORT, *supra* note 7, at 128-29.
- 25) U.S. Congress, House Comm. on Appropriations. Subcomm. on the Dept. of Interior and Related Agencies. Hearing on BIA Appropriations. 102 et seq. (94th Cong. 1st Sess., 1976).
- 26) HALL, *supra* note 4, at 2.
- 27) AIPRC, FINAL REPORT, *supra* note 7, at 128.
- 28) Act of June 30, 1834, ch. 161, 4 Stat. 729.
- 29) Act of Feb. 8, 1887, ch. 119, 24 Stat. 388.
- 30) Act of Nov. 2, 1921, ch. 115, 42 Stat. 208
- 31) Act of Apr. 16, 1934, ch. 147, 48 Stat. 596
- 32) Act of June 18, 1834, ch. 576, 48 Stat. 984.
- 33) Act of Jan. 4, 1975, Pub.L. No. 93-638, 88 Stat. 2203.
- 34) Act of Jan. 4, 1975, P.L. No. 93-644, 88 Stat. 2324.
- 35) Act of Sept. 30, 1976, P.L. No. 94-437, 90 Stat. 1400.
- 36) Act of Jan. 12, 1983, Pub.L. No. 97-451, 96 Stat. 2447 (codified as amended at 30 U.S.C. § 1701 et seq.).
- 37) Act of Dec. 3, 1993, Pub. L. No. 103-176, 107 Stat. 2004 (codified at 25 U.S.C. § 3601 et. seq.).
- 38) AIPRC, FINAL REPORT, *supra* note 7, at 136-37.
- 39) See Larry B. Leventhal, *American Indians—The Trust Responsibility: An Overview*, 8 HAMLINE L. REV. 625, 640-41 (1985); Daniel McNeil, *Trusts: Toward an Effective Indian Remedy for Breach of Trust*, 8 AM. INDIAN L. REV. 429 (1980).
- 40) 463 U.S. 206 (1983).
- 41) *Id.* at 225.
- 42) *Id.* 225.
- 43) 463 U.S. at 234 (Powell, J., dissenting) (quoting RESTATEMENT (SECOND) OF TRUSTS § 2 (1959)).
- 44) Leventhal, *supra* note 39, at 645.
- 45) Act of July 9, 1832, ch. 174, 4 Stat. 564.
- 46) Act of Nov. 2, 1921, ch. 115, 42 Stat. 208.

- 47) *See generally*, AIPRC, FINAL REPORT, *supra* note 7, at 227-99. *See also*, Richard Schifter, *Trends in Federal Indian Administration*, 15 SOUTH DAKOTA L. REV. 1 (1970).
- 48) 249 U.S. 110 (1919).
- 49) 187 U.S. 553 (1903).
- 50) *Id.* at 113.
- 51) 261 U.S. 219 (1923).
- 52) *Id.* at 229.
- 53) 295 U.S. 103 (1935).
- 54) *Id.* at 109-10.
- 55) 231 U.S. 28 (1913).
- 56) *Id.* at 45-46.
- 57) 185 U.S. 553 (1903).
- 58) *Id.* at 565.
- 59) 430 U.S. 73 (1977).
- 60) *Id.* at 84. 合衆国最高裁判所は、①カンザス・デラウェアは連邦によって承認された部族的統一体ではないこと、②当該デラウェアが分配から排除されるのは今回が初めてではないこと、③合衆国議会は適切に分配を制限したこと等を理由に本件法律を合憲と判断している。*Id.* at. 85-89.
- 61) 417 U.S. 535 (1974).
- 62) *Id.* at 555. *See also* United States v. Soix Nation 448 U.S. 371, 413 n.28 (1980).
- 63) Leventhal, *supra* note 39, at 662. *See also*, AIPRC, FINAL REPORT, *supra* note 7, at 433; Morton v. Moncari, 417 U.S. 535, 553 n.24 (1973).
- 64) 411 U.S. 164 (1973).
- 65) *Id.* at 181.
- 66) AIPRC, FINAL REPORT, *supra* note 7, at 87-95.
- 67) 528 F.2d 370 (1st Cir. 1975).
- 68) *Id.* at 377-79.
- 69) Stuart Minor Benjamin, *Equal Protection and the Special Relationship: The Case of Native Hawaiians*, 106 YALE L.J. 537, 543-44 n.28, 545 n.36, 592 n.217 (1996). かかる主張に対する反論として, *see, e.g.*, L. Scott Gould, *Tough Love for Tribe: Rethinking Sovereignty after Atkinson and Hicks*, 37 NEW ENG. L. REV. 669 (2003);

- L Scott Gould, *Mixing Bodies and Beliefs: The Predicament of Tribes*, 101 COLUM L. REV. 702 (2001); David Williams, *Sometimes Suspect: A Response to Professor Goldberg-Ambrose*, 39 UCLA L. REV. 191 (1991).
- 70) 241 U.S. 591 (1916).
- 71) *Id.* at. 597-601
- 72) Alex Tallchief Skibine, *Integrating the Indian Trust Doctrine into the Constitution*, 39 TULSA L. REV. 247, 265 (2003). *See also* Rice v. Cayetano 528 U.S. 495 (2000); American Federation of Government Employees, AFL-CIO v. United States 330 F.3d 513 (D.C. Cir. 2003), *cert. denied*, 540 U.S. 1088 (2003).
- 73) *See generally*, GEORGE T. BOGERT, TRUATS § 25, 70-76 (6th ed. 1987).
- 74) H.R. REP. NO. 2503, 82d Cong., 2d Sess. 18 (1952).
- 75) *See, e.g.*, Bennet County v. United States, 394 F.2d 8 (8th Cir. 1968).
- 76) AIRFA, FINAL REPORT, *supra* note 7, at 126.
- 77) *See e.g.*, 25 U.S.C. § 464.
- 78) Joint Tribal Council of the Passamaquoddy Tribe v. Morton 528 F.2d 370 (1st Cir. 1975). *See also*, Cramer v. United States, 261 U.S. 219 (1923); Heckman v. United States, 224 U.S. 413 (1912).
- 79) AIRFA, FINAL REPORT, *supra* note 7, at 338-39.
- 80) *See generally* Harold A. Lanquist, *The Winters Doctrine and How it Grew, etc.*, 1975 B.U.U. L. REV. 639 (1975).
- 81) 207 U.S. 564 (1908).
- 82) 373 U.S. 564 (1963).
- 83) 426 U.S. 128 (1976).
- 84) 426 U.S. at 138-39.
- 85) *Id.* at 142-43.
- 86) *Id.* at 145.
- 87) *Id.* at 576.
- 88) *Id.* at 576-77.
- 89) AIPRC, FINAL REPORT, *supra* note 7, at 324.
- 90) *See* NELL JESSUP NEWTON, ET. AL., COHEN'S HANDBOOK OF FEDERAL INDIAN LAW 1107 (2005) [hereinafter cited as COHEN'S HANDBOOK, 2005 ED.].
- 91) 448 U.S. 136 (1980).

- 92) *Id.* at 138.
- 93) 304 U.S. 111 (1938).
- 94) *Id.* at 116-17. *See also* United States v. Mitchell, 463 U.S. 206, 220-21 (1983).
- 95) 305 U.S. 415 (1939).
- 96) *Id.* at 420.
- 97) 463 U.S. 206, 220-21 (1983).
- 98) *Id.* at 222-24.
- 99) *See, e.g.*, United States v. Washington, 520 F.2d 676 (9th Cir. 1975); United States v. Oregon, 302 F.Supp. 899 (D. Ore. 1969); Seufert Brothers v. United States, 249 U.S. 194 (1919); United States v. Winans, 198 U.S. 371 (1905).
- 100) *See* Leech Lake Band v. Herbst, 334 F.Supp. 1001 (D. Minn. 1971).
- 101) COHEN'S HANDBOOK, 2005 ED., *supra* note 90, at 407.
- 102) 210 U.S. 50, 80-81 (1908).
- 103) 307 U.S. 1 (1939).
- 104) *Id.* at 3-4.
- 105) Act of Oct. 25, 1994, Pub.L. No. 103-412, 108 Stat. 4239.) (codified at 25 U.S.C. §§ 4001-4061 and in various sections in 25 U.S.C. §§ 151-162a).

第三節 判例法における信託法理の発展

I 信託法理の受容

一般に「チェロキー事件」(Cherokee Cases)と一括りにして呼ばれる1830年代初期の *Cherokee Nation* 事件¹⁾ 及び *Worcester* 事件²⁾ におけるインディアン部族の法廷での一応の勝利にも拘わらず、マーシャル判事によって2つの事件において理論づけられた連邦政府の保護乃至後見の責任が、その被後見人であるインディアン部族の地位を変更し得るのか、或いはいかなる程度変更するものなのかについての論議は、筆者の知り得る限り、一切とって言いほど行われることなく、既に事件に先立って制定されていた1830年4月28日の「インディアン移住法」(the Indian Removal Act)³⁾ 及びその後の数多

くのインディアンとの条約交渉⁴⁾に基づいて、彼らインディアンを遥か西方に強制移住させることによって、政治的及び軍事的に問題解決が図られ、事件は、終わりを迎えている。

チェロキー事件以降、インディアン部族は、連邦法律及び条約に基づく彼らインディアンの土地を取り上げる政府行為の合憲性をめぐって、法廷での闘争という解決方法をとっていない。インディアンに対する信託責任の意味とその範囲に関する論争が、合衆国最高裁判所で審理されるのは、チェロキー事件から50年経過して後のことである。以下明らかになるように、判例は、連邦政府が採った政策を既成事実 (*fait accompli*) として、条約を廃棄する権限⁵⁾を含むところのインディアンに対する合衆国議会の権限行使を追認し、マーシャル判事が説いた後見理論を、インディアン通商条項に加え、且つ当該条項とは別個に、連邦の権限行使の正当化事由の1つとして書き直していくのである。

1 Kagama 事件

(1) かかる判断方法は、最も明確に1886年の合衆国最高裁判所の *Kagama* 事件判決⁶⁾ に見て取ることができる。本件は、1885年3月に制定された全てのインディアン保留地に適用される「インディアン重大犯罪法」(the Indian Major Crimes Act) (以下、MCA という。)⁷⁾ の合憲性が争われた事件である。同法制定以前は、連邦の刑法は、インディアン・カントリー内でインディアンが他のインディアンに対して犯した犯罪には適用されないものとされていた。本件被告人カガマ (*Kagama, alias Pactah Billy*) は、カリフォルニア州フンボルト郡のフーバ・ヴァレー保留地 (*Hoop Valley Reservation*) 内でインディアンであるイヨウス (*Iyouse, alias Ike*) を殺害した。本件殺害に関して同じインディアンであるマハワハ (*Mahawaha, alias Ben*) が、現場幫助を行っていた。MCA 第9条違反で2人のインディアンは逮捕・起訴され、合衆国カリフォルニア地区巡回裁判所で審理が開始された。被告人カガマは、MCA の制定は、合衆国憲法に列挙された合衆国議会の権限を逸脱するものであるとして同法の合憲性を争った。

(2) 合衆国最高裁判所は、インディアンとの通商を規制する合衆国議会の権限を根拠に、インディアン保留地への連邦刑法の適用を正当化すること——こじつけの解釈 (strained construction) と表現している——はできないとした⁸⁾。にも拘わらずである。合衆国最高裁判所は、連邦政府のインディアンとの信認関係に依拠して、本件 MCA を合憲としたのである。すなわち、インディアン部族は、合衆国の被保護者である。彼ら部族は、合衆国に従属するコミュニティーであって、毎日の食物のために大部分が従属し、政治的権利のために従属しているのである。彼らは、州に対して忠誠の義務を負ってはならず、州からいかなる保護をも受けてはいない。地方における悪意の故にインディアンが発見されたところに居住する州民は、しばしばインディアンにとって彼らの最も憎悪に満ちた敵であったのである。連邦政府が部族を処理する過程に負うところの彼らの弱体と無力、そして管理が約束された条約からそこに保護の義務が生じ、連邦政府がその権限をもったのである。このことは、常に連邦政府行政機関、合衆国議会及び当裁判所において認められてきたところである。これらのかつては強力ではあったが今や弱体化し、その数が減少しつつある人種の残存者に対する一般的な統治権力は、彼らの間に居住している人びとの安全と同様、彼らの保護のために必要である。この権力は、連邦政府に存在しなければならない。蓋し、この権力は、これまで他のいづれにも存在せず、権力行使の舞台は、合衆国の地理的境界内にあり、当該権力の行使は、これまでに決して否定されてはならず、そしてその権力のみが、MCA を全てのインディアン部族に実行し得るからである。従って、MCA 第9条は有効であり、合衆国カリフォルニア地区巡回裁判所は、本件における正式起訴 (indictment) に係わる犯罪に対する管轄権を有するのである⁹⁾。

2 Lone Wolf 事件

(1) 1903年1月5日に合衆国最高裁判所によって判決が下された *Lone Wolf* 事件判決¹⁰⁾ は、「インディアンのドレッド・スコット判決」(Dred Scott decision)¹¹⁾ と呼ばれているが¹²⁾、事実関係は、以下の通りである。

1867年10月21日にインディアンのカイオワ (Kiowa), コマンチ (Comanche) 及び彼らと連合し得るその他の友好部族との間に締結された「メディスン・ロッジ条約」(the Medicine Lodge Treaty, 15 Stat 581.) 第6条には、家長は、保留地の土地320エーカーを超えない範囲で選択することができ、当該土地は、彼又は彼女の家族が耕作し続ける限り、排他的に占有することができ、共同保有とされない旨が規定されていた。また同法第12条は、共同保有されている保留地のいかなる部分も、保留地に居住する全ての成人男子の4分の3以上の署名がない限り、譲渡することができず、かかる手続を踏まない条約は無効とされる旨規定していた。また同日同場所で締結された「カイオワ、コマンチ及びアパッチとの条約」(15 Stat. 589.) でインディアンのアパッチ族 (Apache tribe) が上記の2つの部族に編入され、保留地の利益の配当に対する権利が付与された。当該諸条約に基づいて3部族は、インディアン・テリトリーの一部であったオクラホマの保留地に居住し、1892年10月6日には連合部族の456人の成人男性と合衆国を代表する3人の委員との間に「合意」(以下、「1892年合意」という。)が調印された。1892年合意は、保留地の部族の権利の合衆国への譲渡、保留地の中からのインディアンへの単独所有での割当及び25年経過後の被割当人若しくはその相続人への単純不動産権の譲渡を規定し、割当地の余剰地に対する報酬として、2,000,000ドルが部族に支払われる旨を規定していた。紆余曲折を経た後、1900年6月6日に合衆国議会は、1892年合意を承認する法律 (Ch. 813, 31 Stat. 677.) (法律の名称は、「アイダホのフォート・ホール・インディアン保留地のインディアンとの合意を承認し、及び歳出配分を承認するための法律」(Ch. 813, 31 Stat. 672.) であるが、審議過程において修正が加えられ、第6条に上記1892年合意が追加規定された。以下、「1900年法」という。)を承認し、同法に基づいて1901年7月4日、大統領布告が発出せられ (32 Stat. at L. Appx. Proclamation, 11), 1901年6月6日をもってコマンチ、カイオワ、アパッチ及びその他のインディアン部族によって譲渡された余剰地が、白人入植者に開放されるべき旨が宣言された。その結果、白人入植者への解放土地の面積は、2,000,000エーカーに及んだのである。

かかる連邦政府の動きに対して、本件原告であるカイオワの首長ロン・ウォルフ (Lon Wolf) は、1901年6月6日、1892年合意及び1900年法は、土地割当面積や合意締結手続においてメディスン・ロッジ条約に違反し、インディアン部族の財産権を侵害し、法律が執行された場合、法の適正な手続に違背するものであって、1892年合意は、詐欺によって締結され、上記条約が要求する4分の3の成人男性の同意を得ていないと主張し、1900年法執行の差止命令を求めて訴訟を提起した。ホワイト判事 (White, J.) が法廷意見を書き、原告の主張を退けた合衆国コロンビア地区控訴裁判所判決を支持している。

(2) 合衆国議会は、インディアンの財産権に対して至高の権限 (paramount power) を有する。蓋し、合衆国議会は、インディアンの利益のために保護者としての任務を果たし得るのであって、かかる権限は、インディアンとの条約の厳密な意味での文言にたとえ反したとしても、合衆国議会に帰属するのである。インディアンの部族関係に及ぶところの無条件の権限は、建国当初から合衆国議会によって行使されてきたのであって、当該権限は、政治的なそれであり、連邦政府の司法部門によって統制されることのないものであると常に見做されてきたのである。1871年に至るまでは対インディアン政策は、条約という手段によってインディアン部族と交渉する方法を採っていた。そして勿論、条約に規定された条項を誠意をもって (in good faith) 遂行するという道徳的義務が、合衆国議会にかかっていた。しかし、外国と締結された条約の場合と同様、立法権は、インディアンとの間に締結された条約に抵触する法律を制定し得るのである (Thomas v. Gay, 169 U.S. 264; Ward v. Race Horse, 163 U.S. 504; Spalding v. Chandler, 160 U.S. 394.)。権力は、インディアンとの条約を廃棄するために存在する。もっともかかる権力は、連邦政府によるインディアンとの条約の規定の無視を正当化することができ、土地とインディアン自身の利益になるよう要請される状況が生じた場合にのみ行使され得るのではあるが。それ故に、合衆国とインディアン部族との間に条約が締結された場合、廃棄する権限は、合衆国議会にあり、かかる権限は、特

にインディアンへの完全なる誠意と一致する場合、連邦政府の政策的考慮から行使されることは疑いのないところである。

本件訴状で訴えられている1900年法は、カイオワ、コマンチ及びアパッチの各部族の間に連合部族の関係がまだ存在していた時に制定されたものであり、当該法律及びその補充規定は、部族財産の処理について規定し、インディアンに割当てられないで、また彼らの利益のために残されたのではない余剰地に対し充分なる考慮を払うことを表明したものである。本件で争われている合衆国議会の行為は、インディアン部族の占有権に対する合衆国議会が有するところの完全なる管理権の行使であって、当法廷は、合衆国議会はインディアンとの交渉について完全なる誠意をもって行動し、その最善の判断を行使したものと考えるものである。いずれにせよ、合衆国議会は、当該事項について完全なる権限を保持しているのであるから、司法部門は、本件立法の制定を促した動機を問題にすること、或いはそれを審理することはできないところである（下線筆者）¹³⁾。

(3) *Lone Wolf* 事件判決で示された条約を遂行するに当たって合衆国に課される「誠意をもって遂行するという道徳的義務」に関して、合衆国最高裁は、前年の *Cherokee Nation v. Hitchcock* (以下、*Hitchcock* 事件という。)¹⁴⁾ で既にその予兆を示していた。本件においてチェロキー・ネーションは、内務長官が1898年6月28日制定の「インディアン・テリトリーの人民を保護し、及びその他の目的のための法律」(ch. 517, 30 Stat. 495.) (以下、1898年法という。)によって承認された権限に基づいて、当該部族によって信託として保持されている土地の鉱業権リース (mineral lease) をチェロキー石油・ガス会社 (*Cherokee Oil & Gas Company*) に設定した行為を、1835年12月29日に締結された「ニュー・エチョータ条約」(*New Echota Treaty*, 7 Stat. 478.) によって保障された当該部族の土地の使用、管理及び占有の排他的権利を侵害するものとして当該行為の無効を争った。

ホワイト判事は、その法廷意見で、1894年5月7日の「開化五部族上院委員会」(*Senate Committee of the Five Civilized Tribes*) 報告書 (Sen. Rep. No. 377,

53d Cong. 2d sess.) は、「これらの土地に対する権原は、部族によってその人民のために信託で保持されている。我われは、かかる信託は適切に行使されていないのみならず、部族に任された場合、適切に行使されないであろう。この信託に対する合衆国政府の義務とは、一体何であろうか。我われは、これらの部族を従属国として承認してきているが、連邦政府も同様にインディアンに対する政府の後見と彼らの財産及び人身の権利を彼らに保障する義務を認めている。」と述べているとし、これを引用し、連邦政府の信託責任を認めている。しかし、同判事は、続けて本件において1898年法及び同法に基づく鉱業権リースを承認する内務長官の決定が賢明であったか否か、或いはチェロキーの利益にとって有利に働くよう考慮されたか否かに関心はない。蓋し、部族の財産を管理し、及び保護する権限は、合衆国議会にあり、当該権限はその本質において政治的及び行政的なものであって、当該権限をいかに行使するかは立法部門の領域内の問題であり、裁判所が審理する事項ではないとしたのである¹⁵⁾。

(4) 合衆国最高裁判所は、*Lone Wolf* 事件判決及び *Hitchcock* 事件判決でインディアン部族に対する合衆国の信託義務を認めたが、他方で当該信託義務に従って連邦政府が負う責任を問うため、インディアン部族が法廷で争う途は、これを封じたのである。とは言え、合衆国最高裁判所が、2つの事件で展開した法理の下でインディアンの利益を保護するよう行動すべき連邦政府の権限を認めたことには、意義があると言うべきであろう。

3 Heckman v. United States¹⁶⁾

(1) 本件訴訟(以下、*Heckman* 事件という。)において、インディアンの利益保護のために訴訟を提起する連邦政府の権限は、当該利益が何であるかについてインディアンと当該政府とが共通の認識を有しているか否かに拘わらず、当該政府がこれを有するとされている。当時、インディアンが、非インディアンに対していかに多くの被割当地を譲渡・売却していたかが理解できる興味を引く事件であるが、それはさて置き、本件の事実関係は以下のとおりである。

合衆国は、内務長官の勧告に基づいて、チェロキー・ネーションの全血の構成員に単独保有で割当てられた土地の当該構成員による譲渡を取消するため、合衆国オクラホマ東地区巡回裁判所に訴訟を提起した。「1902年7月1日法律」(ch. 1375, 32 Stat. 716.)は、当時のオクラホマ州内のチェロキー族に帰属する土地は当該部族の構成員に単独保有で割当てられるが、インディアンは粗野で先見の明がなく、いまだ連邦政府の保護と監督が必要である旨を規定し、自営農地として割当てられた土地はこれを譲渡し得ず、自営農地以外の目的で割当てられた土地は、被割当人に公有地譲渡証書が発出されてから5年経過した後にはじめて譲渡し得るものと定めていた(1902年8月7日部族によって正式に承認されている)。本件で争われた土地は、余剰地(surplus land)であって自営農地のための土地ではなかったが、合衆国議会は、「1906年4月26日法律」(ch. 1876, 34 Stat. 137.) (以下、「1906年法」という。)で譲渡制限の期間を引き延ばしている。すなわち、同法第19条は、「チョクトー、チカソー、チェロキー、クリーク(Creek)又はセミノールの各部族の全血のインディアンは、何人たりとも本法の可決の日から25年の期間の間、当該インディアンに割当てられる土地のいかなる部分をも、いかなる方法をもってしても、当該期間の終結前に当該制限が合衆国議会法律によって削除されない限り、譲渡し、売却し、処分し又は負担を負う権限をもたないものとする。……当該部族の全血のインディアンは、内務長官が定める規則及び行政規則に基づいて、自営農地目的以外の土地を1年以上の期間でリースし得るものとする。……」と規定している。1906年法と同様の制約は、「1908年5月27日法律」(ch. 199, 35 Stat. 312.) (以下、「1908年法」という。)にも見出すことができる。

訴状に対する防訴抗弁が認められ、訴状は、棄却された。連邦巡回控訴裁判所(circuit court of appeals)は、これを破棄し、事実審裁判所(trial court)に訴訟を審理するよう指図した。連邦政府は、準備書面の中で1908年7月14日から1909年10月12日の間に、約16,000人の被告に対して開化五部族の構成員である多くの譲渡人によって行われた被割当地の譲渡を取消するため、譲渡

(alienation) ——権原と占有の移転を伴う完全な譲渡を意味する——権限に課された制限を侵害することを理由に、301の訴状を提起した旨を主張している。46の訴状は、3,715のチェロキー・インディアン土地譲渡の取消しを求めるものであった。本件訴訟は、1906年法に基づいて割り当てられた土地の全血のチェロキーの被割当人による譲渡を争っている。譲渡人は、訴訟当事者になっていない。合衆国は、合衆国とチェロキー族及びその構成員との間の諸条約に基づいて、当該部族にオクラホマ(1907年に州に昇格)の東地区の一定の土地を譲与し、そして諸条約及び合衆国の諸法律に従って譲与されて土地を当該部族に保証することを自らに義務づけていた。当該条約、諸法律及び土地の公有地譲渡証書に従えば、チェロキー族及びその構成員は、過去も現在も合衆国の承認がない限り、土地に対するいかなる利益もこれを処分する権限を持たないものとされている。訴状によれば、譲渡は、1904年11月19日から1908年5月7日にかけて行われ、土地割当は1906年4月30日から1908年5月4日の間に行われている。連邦巡回控訴裁判所の判決に対して上訴人は、①合衆国は訴訟を維持し得ない、②当事者の瑕疵(defect)がある、③訴訟原因の瑕疵がある、④訴状は請求不当合併(multifarious)である旨を主張した。フューズ判事(Hughes, J.)が法廷意見を執筆し、合衆国は訴訟当事者たり得るとし、巡回控訴裁判所判決を支持している。

(2) 本件における主たる問題は、合衆国がその自らの裁判所に本件制約を執行するため訴訟提起し得るかにある。当法廷は、McKay v. Kalyton (204 U.S. 458 (1907).) で合衆国は受託者として割り当てられたインディアンの土地の適切な処分に実質的利害関係を有し、合衆国議会の主題に関する立法の調和のとれた統一性ある実施を保証する目的のために、当該土地の処分をめぐる論争に当事者たる必要性を有すると判示し、United States v. Rickert (188 U.S. 432 (1903).) で、割り当てられた土地を保護する連邦政府の権利を支持し、被割当人は、部族又はその他の財産に有する自らの利益を執行することができ、合衆国議会は、譲与に伴う全ての条件を強制し、保護し得ると判示した。合衆国は、そのインディアンとの独特の関係——受託者と受益者——

から生ずる利害関係及び被割当人の保護のために課された制限を伴う土地割当計画へと最終的に導いた処理過程によって、本件訴訟を提起し得る権限を付与されるのみならず、合衆国議会は、これらの制約を実行するための政府の権利を明確に承認し、この訴訟維持の歳出配分承認を行ってきた。割当地に関する制限を定めた1908年法〔第6条〕によって、内務長官の代理人は、制限土地を保有する開化五部族の全ての被割当人にその権利について忠告し、当該法律に違反して行われた譲渡又は負担の設定を取消すため当該被割当人の申請に基づいて、当該被割当人の名において訴訟提起し得る権限を付与されている。そして同法〔第6条〕は、合衆国は譲渡制限が削除される以前の被割当地に関する証書、リース又は契約に同法違反が認められる場合、インディアンに譲渡された土地の占有回復のために、訴訟並びにその他の手段をとることができるとし、訴訟提起は、内務長官の勧告に基づき、被割当人の費用若しくは負担なしに行われると規定している。

合衆国が、本件訴訟を提起した際、合衆国は、インディアンの譲渡人を代表することを引き受けているのであって、代表したのではない。これらの譲渡人を当事者にする必要性は、存在しなかったのである。何故ならば、連邦政府は、彼らインディアンに代わって法廷に立っているからである。当事者としての彼らの存在は、制限の侵害とそれに続く譲渡の無効を決定する訴訟の効果を増大し得ず、或いは反対に当該効果を減ずるものでもないのである。合衆国議会法律によってインディアンが、彼らの土地を譲渡することから除外された際、彼らは、同様に制約を実行するために連邦政府によって提起された法的手続において、いかなる立場をとることからも排除されたのである。このことはまた、当事者として譲渡人が存在しないことを理由に、譲受人が二重の訴訟の危険にさらされるという主張をも解決する。譲渡制限を課された所有者を代表する合衆国が、かかる性格を有する訴訟を提起する権限を有するならば、判決は、合衆国のみならず合衆国が訴訟において代表するインディアンをも拘束するのである。かかる結論は、代表の概念に含まれるのである (Kerrison v. Stewart, 93 U.S. 155; Beals v. Illinois M. & T. R. Co., 133 U.

S. 290.)。合衆国が、その被後見人に代わって合衆国議会によって課された制限を侵害するとして、連邦裁判所に譲渡を取消すために裁判権に訴えた後に、これらの被後見人が訴訟提起することを許されるべきであると主張することは、いかなる法理に照らしても、容認されるものではない¹⁷⁾。

II インディアン利益保護の手段としての信託法理の発展

1 United States v. Mille Lac Band of Chippewa Indians¹⁸⁾

(1) 合衆国最高裁判所は、インディアンとの条約或いは合意条項に違反する連邦政府行政機関の行為によって生ずる損害に対する彼らの請求を、信託責任の法理に基づいてこれを支持していくことになるが、本件(以下、*Mille Lac Band* 事件という。)は、その初期の事案である。

本件訴訟は、請求裁判所にチップewa・インディアンのミル・ラック・バンド(Mille Lac band of Chippewa Indians)に訴訟提起を認めた「1909年2月15日法律」(ch. 126, 35 Stat. 619.)に基づいて提起された。同法は、「ミネソタ州のチップewa・インディアンのミル・ラック・バンドによって及び代わって、合衆国に対してミル・ラック保留地(Mille Lac Reservation)の開設によって、彼ら又はミネソタのチップewa族(Chippewa of Minnesota)が被った損失を理由に提起される訴え若しくは複数の訴えを審理し、決定する」権限を請求裁判所に付与している。争いの的となった土地は、ミネソタのミル・ラックの境に近い4つの小さな郡区と61,000エーカーから成るミル・ラック湖(Mille Lac Lake)の3つの島に関連している。当該土地は、「1855年2月22日条約」(10 Stat. 1165.)、「1863年3月11日条約」(12 Stat. 1249.)及び「1864年5月7日条約」(13 Stat. 693.) (以下、「1864年条約」という。)に基づいて、ミル・ラック・バンドの占有並びに使用のために保留され、その後、1889年1月14日制定の「ミネソタ州のチップewa・インディアンの救済及び開化のための法律」(ch. 24, 25 Stat. 642.) (以下、「1889年法」という。)に基づいて、合衆国に譲渡された。当該土地は、上記条約及び法律に違反して合衆国の一般土地法(*general land laws*)に基づいて土地占有及び処分に付され、ミル・ラック・バンド及

びミネソタのチッペワ族に大きな損失と損害をもたらした。

ここで、1889年法の内容に触れておく必要がある。同法は、ミネソタのチッペワ族の全バンドとの間でホワイト・アース保留地 (White Earth Reservation) ——1864年の条約で保留された広大な土地が、1867年の条約 (16 Stat. 719.) で取り換えられた土地で36の郡区から成る——及びレッド・レイク保留地 (Red Lake Reservation) を除く彼らの全ての保留地 (6か所に保留地が指定されていた。) の譲渡並びに権利放棄について交渉する委員会に関する規定を置き、当該譲渡並びに権利放棄は、全ての割当地について要求されない。譲渡及び権利放棄は、レッド・レイク保留地以外の各々の保留地に関しては、保留地を占有するバンドの成人男性の3分の2の賛成をもって、レッド・レイク保留地に関しては、ミネソタ州内の全チッペワ族の成人男性の3分の2の賛成をもって行われなければならない。各々の保留地の譲渡及び権利放棄は、大統領の承認を必要とし、権利放棄は、インディアンの権原の完全なる権利放棄を意味するものとする。州内の全チッペワ族は、レッド・レイク保留地のチッペワ族を除いて、ホワイト・アース保留地に移り住み、当該保留地において単独保有で割当地を受取る。レッド・レイク保留地のチッペワ族への土地割当は、当該保留地で行われる。上記保留地のいずれかに居住するインディアンは、自己の判断で移住する代わりに、居住している保留地で土地割当を受ける。割当てられない譲渡された土地は、「マツの植生土地」 (pine lands) 及び「農耕地」として分類され、法律で定められた方法及び価格で処分されると規定している。同法第7条は、彼らの処分によって生ずる全て収益は、支出を控除して、信託基金として1年につき5パーセントの利息で合衆国の国庫にミネソタの全チッペワ族の貸越勘定として置かれ、利息は、彼らの利益のために使用される旨を規定している。特に本件で重要な争点となったのが、同法第6条の解釈であるが、同条は、「本法のいかなる規定も、現存の有効な先買 (権) 又は自営農地目的の土地占有が存在する区域に関する本法の諸規定に基づく売却及びその他の処分を承認するものと捉えられてはならない。全ての当該土地占有は、当該許可の日時に有効な行政規

則及び決定に従って手続きが執られ、正規の及び有効なるものと認定されたる場合、公有地譲渡証書が発出される。」と規定していた。

同法に基づく交渉を通して譲渡及び権利放棄が完了し、1890年3月4日には、大統領がこれを承認している。ミル・ラック・バンドとの合意には、土地割当を要求されないホワイト・アース保留地及びレッド・レイク保留地の土地の譲渡及び権利放棄に加えて、1889年法の全面的な受入れ並びにミル・ラック保留地の土地の権利放棄が表明されていたが、当該合意には、「我われは、1864年条約第12条によって我われに保留されたミル・ラック保留地の占有権を以後永久に権利放棄する。」という文言が謳われていた。因みに1864年条約第12条は、「合衆国が最初に本条約第4条及び第6条の文言に従って、ミル・ラックの新たな家への全ての必要なる輸送手段及びそこでの生活を支える物資を供給するまで現在の保留地から移動することは、本条約の当事者たるインディアンの義務とはされない。」と規定していた。大統領の承認直後のミル・ラックが旧保留地から移住するに先立つ1890年7月22日、合衆国議会は、保留地を通過する鉄道の通行権を認める法律 (ch. 714, 26 Stat. 290.) (以下、「1890年法」という。) を可決し、当該法律によって、補償金はインディアンの利用のために合衆国に支払われるものとされた。ミル・ラック・バンドが、1889年法に同意を与えた後、それまでに許可された土地の占有が土地局 (Land Department) によって正規の方法で審理され、承認された。そして、占有は、正規のものとして認定され、善意であることが公有地譲渡証書のために承認された。保留地内の残余の土地は、その後、1889年法ではなく一般土地法 (複数法) に基づいて1893年12月19日の両院合同決議 (joint resolution) (28 Stat. 576.) 及び1898年5月27日の両院合同決議 (30 Stat. 745.) に定められた条件に従って処分されている。論点は、①1863年及び1864年の条約の下での土地に対するインディアンの権利、②1889年法の効果——特に第6条——とインディアンによる当該法律の承諾、③一般土地法に基づく土地の処分がインディアンの権利を侵害するか否かにあった。ヴァン・デヴァンタ判事 (Van Devanter, J.) が法廷意見を書き、請求裁判所が認定したミル・ラッ

ク・バンドに対する損害額827,580.72ドルという評価額に関して再審理するよう求めて、事件を当該裁判所に差戻している。

(2) ミル・ラック・バンドと連邦政府との間には、1864年条約第12条に基づくミル・ラック・バンドの権利に関して論争が存在し、当該論争は、1889年法が合衆国によって可決され、インディアンによって同意された後も継続している。1889年法の明らかな目的は、レッド・レイク保留地以外の場所に居住する分散された全バンドをホワイト・アース保留地に移住させることにあった。そしてその目的は、合衆国議会の無条件の権限の行使によるのではなく、インディアンとの交渉及びその同意を通じて達成するにあったことが理解される。1889年法第6条は、最も説得力をもって、交渉をミル・ラック保留地に及ぼす目的を指し示している。当該保留地の権利放棄を求めた委員会、内務長官及び大統領は、当該保留地を1889年法の範囲内にあるものとして処理し、ミル・ラック・バンドもこれを同様とした。その後、また、合衆国議会は、合意の承認直後に1890年法によって、インディアンは当該保留地の処分に利益を有するようになったことを認めている。従って、連邦政府は、保留地の地位に関して、より初期にとった立場を撤回し、インディアンの主張を承認することに同意したのであって、このことは、1889年法第6条に明確に規定された条件に基づいて行われたのである。換言すれば、上記論争は、相互の譲歩により調整、調停され、それによってミル・ラック保留地の土地は、同様の範疇に置かれ、1889年法に基づいて権利放棄されたその他の保留地における土地と同様の方法で、インディアンの利益のために処分されることになったのである。但し、全ての現存の善意の先買権及び自営農地目的の土地占有は、それらの許可の日時に効力を有していた行政規則及び決定に基づいて完了されるものとされている。1889年法は、1864年条約第6条の文言の範囲内にあり、それ故に、インディアンの権利は、上に述べた占有土地の処分によっては侵害されてはいないのである。

上記1889年法の定める条件に従って処分されなかった土地は、1889年法によるのではなくして、一般土地法によって処分され、それは、インディアン

の利益のために行われたのではなく、彼らの権利は、無視されている。このことは、明らかに信託の侵害であって、インディアンは、それによって生じた損失を回復する権限を与えられる。違法な処分が、合衆国議会の両院合同決議に従って行われたということをもって、信託の侵害はなかったと主張することはできないところである。当法廷が審理した *Hitchcock* 事件 (187 U. S. 294.) 及び *Lone Wolf* 事件 (187 U.S. 553.) で支持された立法とは異なり、両院合同決議は、従属的なインディアンである被後見人の財産及び問題に対する合衆国議会の行政権限 (administrative power) の行使として採択されたものではなく、連邦政府の絶対的財産 (absolute property) としての土地の処分に関する無資格の権限を主張するために意図されたものである。このことは、連邦政府とインディアンとの真の関係の誤解に依るのである。請求裁判所は、ミル・ラック・バンドが被った損害の評価に関し、1889年法第6条に定める条件に何らの効果も認めず、また1889年法以前に認められた土地処分のために誤って評価された損害とは別個に、正当に回復されるべき損害を認定していないと言わざるを得ないのであって、破棄を免れない¹⁹⁾。

2 Lane v. Pueblo of Santa Rosa²⁰⁾

(1) 合衆国最高裁判所は、本件1919年事件 (以下、*Lane* 事件という。) において、信託法理がインディアン問題に関する連邦政府行政機関の裁量に関して制約原理として機能することを認めている。本件は、内務長官及び公有地管理事務所長 (Commissioner of the General Land Office) が合衆国の公有地として南アリゾナの土地に関して行った提案、名簿登載及び処分行為の差止め命令を求めてサンタ・ローザ部落 (pueblo of Santa Rosa) (以下、部落という。) が訴訟提起した事件である。本件土地は、約460,000エーカーから成る部落の土地と周囲のテリトリーであって、1853年12月30日の「ガズデン条約」(the Gadsden Treaty) に基づいてメキシコから合衆国が取得した土地である。部落は、訴状の中で、①部落は、スペイン及びメキシコの下で合衆国が当該地域を取得した際、本件土地に対する完全無欠の権原を有していた、②被告は、本件土地を合衆国の公有地として処分することによって、部落の当

該権原を脅かしていると主張した。ヴァン・デヴァンタ判事が、法廷意見を執筆し、以下の判決を下している。

（２）被告は、本件部落のインディアンは合衆国の被後見人であって——立法機関及び行政機関によって承認されている——、それ故にインディアンの土地の処分は、彼ら自身の管理下にはなく、合衆国議会が彼らの利益と保護のために規定し得る規制に服すると主張する。しかし、本件被告がこれらインディアンの土地を合衆国の公有地として扱い、公有地法に従って処分することは、これを正当化することはできない。当該行為は、後見関係の実行ではなくして、没収（confiscation）行為である。インディアンは、本件において自らその土地を処分する権限若しくは能力を確立することを求めているのではなく、彼らの完全なる所有権を無視してこれを処分する行政機関の脅威を防止しようと求めているに過ぎない。かかる訴訟を維持するインディアンの資格は、疑いなく支持されなければならない。既存の後見権は、例えば当法廷の審理した *Lone Wolf* 事件判決（187 U.S. 553.）で示されてように、訴訟維持のための障害物（obstacle）とはならないのである。

本件被告は、訴状に対して答弁する機会を付与されることなく、本案的差止命令（permanent injunction）に服する必要はないのであって、更に審理を尽くすべく第一審裁判所に差戻しとする²¹⁾。

3 Cramer 事件²²⁾

（１）連邦政府は、1923年判決の本件 *Cramer* 事件においてインディアンの利益についての当該政府の理解がインディアンのそれと一致する状況下において、インディアンに代わって訴訟を提起し、合衆国最高裁判所がこれを容認した。1904年に合衆国は、カリフォルニアのシスキュー郡（Siskiyou county）の小さな溪谷にインディアンが1859年以来占有してきた土地をセントラル・パシフィック鉄道会社（Central Pacific Railway Company）（以下、本件会社という。）に譲渡するための土地譲渡証書を発出していたところ、合衆国が、3人のインディアン——上記溪谷でバンドから離れ、農耕に従事し、土地を囲い込んでいた——に代わって、当該土地に対する公有地譲渡証書の取

消しを求めて、合衆国カリフォルニア北部地区地方裁判所に訴訟を提起した。

「1866年7月25日法律」(ch. 242, 14 Stat. 239.) (以下、「1866年法」という。)は、カリフォルニア州法によって設立されたカリフォルニア・アンド・オレゴン鉄道会社 (California and Oregon Railroad Company) 及びオレゴン州法に基づいて設立される会社にオレゴンからカリフォルニアにかけての鉄道敷設並びに電話線敷設のために土地を譲与する目的で制定された法律であるが、同法第2条は、「当該会社、その後任及び譲受人に対して鉄道及び電話線敷設の援助の目的で……奇数によって明示された鉱物を含まない公有地の全ての代替土地 (alternate sections) を、当該鉄道線の1マイルあたり20の代替土地に達するまで譲与されるものとする。当該代替土地若しくは土地の一部が、自営農地入植者によって譲与、売却、占有され、先買権によって獲得され、又は他の方法で処分されたる場合、上記のように明示された他の土地が、当該会社によって代替的に内務長官の指図に従って選択される……」と規定していた。本件会社は、カリフォルニア・アンド・オレゴン鉄道会社の後任である。地方裁判所及び第九巡回区控訴裁判所で合衆国が勝訴、本件会社が上訴した。サザランド判事 (Sutherland, J.) が法廷意見を執筆し、原審判決を支持し、上訴を棄却している。

(2) 個人としてのインディアンによる土地の占有は、譲与に関する1866年法の除外規定の内に入らないと主張される。インディアンに自営農地の特権を拡大した「1875年3月3日法律」(ch. 131, 18 Stat. 402, 420.) の制定までは、個々のインディアンが、立入りによって公有地に対する権原を取得する権利は承認されていなかった。それ故に、本件土地が、自営農地入植者によって占有されていたとは言えず、また譲与、売却又は先買権によって獲得されていたとも言えないが、本件土地が、「保留され……又は他の方法で処分された」かの問題は残るのである。唯一合衆国によって介入され、又は決定されるインディアンの占有の権利を尊重することが、当初からの連邦政府の政策であったことについては、論議の余地がないところであって、遊動生活

を押し止め、文明化された生活様式を取り入れさせるために本件のごときインディアン個人の所有に連邦政府による保護が与えられるべきことは、内務省の種々の行政規則の中に、その強力な支持を見出すことができる。内務省は、保留地を持たないインディアンの土地保有を白人による剥奪から保護すべく、その都度、地方官吏に対策を講ずるよう訓令を出してきたのである。合衆国議会それ自体は、起こり得る個々のインディアンの占有を承認すべく、いくつかの州授權規定において、加入州に「インディアン又はインディアン部族によって所有若しくは保有されている」土地に対する全ての権利及び権原を放棄するよう要請している (See ch. 180, § 4, 25 Stat. 676; ch. 138, § 3, 28 Stat. 107.)。

遊動生活を捨て、土地を耕し、改善し、そこに家屋を建てるといった個々のインディアンの行動は、連邦政府の暗黙の了解事項であったのである。インディアンが、かかる行動をとったにも拘わらず、インディアンは、連邦政府が保護を与えるべく占有の権利を取得してはしないと判断することは、ネーションの従属的被後見人 (dependent ward) に向けての伝統的なアメリカの政策に関する精神と相矛盾することとなる。インディアンの占有の権利が、いかなる連邦法律又はその他の正式な政府行為にもその承認が見出されないという事実は、決定的なものではなく、本件において明らかにされた状況下において、インディアンの占有の権利は、確立された連邦政府の政策から導き出されるのである (Broder v. Water Co., 101 U.S. 274.)。

合衆国は、これらインディアンの後見人の資格において訴訟維持し得ないという主張には、その請求の実体がないと言わざるを得ない。当法廷は、*Kagama* 事件判決 (118 U.S. 375.) において、インディアン部族は国家の被後見人であって、合衆国に従属するコミュニティーであるとする一般の法理を打ち立てた。この部族に対する保護の義務と権限は、個々のインディアンがたとえ市民となっていたとしても彼らに及ぶのである (United States v. Nice, 241 U.S. 591; Heckman v. United States, 224 U.S. 413.)。United States v. Gray et al. (201 F. 291.) において連邦巡回控訴裁判所は、インディアンの被割当人に

よって行われたリースの侵害を訴える合衆国の適格性が争われた際、これを支持した。全てのインディアン及びその財産を保護し、彼らの遊動生活の慣習を捨てるよう教導し、説得することが連邦政府の政策であると判示した後、当該控訴裁判所は、「インディアンの市民的及び政治的地位は、彼らの財産を保護し、彼らに指図する連邦政府の権限の条件とはならない。彼らに市民権を認めることは、合衆国からその権限を剥奪し、その義務を軽減するものではない。」と判示している。本件インディアンは、本件土地を合衆国の黙示の合意 (implied consent) に基づいて及び合衆国の政策に従って占有してきたのである²³⁾。

4 Seminole Nation 事件²⁴⁾

(1) 合衆国最高裁判所は、上で述べた *Mille Lac Band* 事件判決及び *Lane* 事件判決において、インディアン問題の管理に関する連邦政府の権限に一定の限界があることは認めている (当該事件は、連邦政府の信託義務違反を理由に訴訟提起された事件ではない)。その後、合衆国最高裁判所は、1935年の *Creek Nation* 事件²⁵⁾ で、*Lane* 事件判決を彫琢しているが、クリーク・ネーション (Creek Nation) を彼らの保留地から排除する土地収用を行い、続いて連邦政府による誤った保留地の境界線策定に基づいてネーションの土地を非インディアンに売却したことに対して、請求裁判所が、金銭賠償を認めた判決を支持している。*Creek Nation* 事件判決は、連邦政府行政機関の権限は「後見関係に固有の制約に服する……正当な補償をすることなく〔連邦政府は〕部族の土地を他者に与え、又は……当該土地を政府目的に充てることはできない」とは判示しているが²⁶⁾、それがいかなる制約なのか明確に示してはいない。これに対して合衆国最高裁判所は、当該事件の7年後の本件 *Seminole Nation* 事件において、インディアン問題を処理するに際しての連邦政府行政機関の従うべき受託者の受認基準 (fiduciary standard) を指し示している。

(2) セミノール・ネーション (Seminole Nation) との条約、合意及び合衆国議会法律に起因する合衆国に対する請求を審理するための本件訴訟は、

合衆国最高裁判所にとって本件訴訟をもって2回目となるものである。第一次訴訟で請求裁判所が認定したセミノールに対する1,317,082.27ドルの損害賠償額(82 Ct. Cl. 135.)は、請求裁判所に当該問題に対する管轄権がないとして合衆国最高裁判所によって破棄された(299 U.S. 417.)。その後、「1937年8月16日法律」(ch. 651, 50 Stat. 650.)によって開化五部族——セミノール・ネーションはそのひとつである——の請求についてこれを回復させ、再審理するための請求裁判所の管轄権が認められ、管轄権問題は解消された。そこでセミノール・ネーションは、第一次訴訟で合衆国最高裁判所が管轄権を理由に否定した請求の6項目を再主張して、請求裁判所に請願を行った。請求裁判所は、3項目について拒否し、1項目を完全に容認し、残り2項目を一部容認し、セミノール・ネーションは18,388.30ドルの支払いを受けるものとした(93 Ct. Cl. 500.)。合衆国最高裁判所は、全部若しくは一部拒否された5項目について、サーシオレイライ(certiorari)を認めた(314 U.S. 597.)。マーフィ判事(Murphy, J.)が法廷意見を執筆し、以下に言及する項目1、3及び4について追加手当(additional allowance)は認められないとし、項目2及び5に関しては事実の実質的認定を行うべく請求裁判所に差戻している。項目1は、「1856年8月7日条約」(11 Stat. 699.) (以下、「1856年条約」という。)第7条の規定に基づく61,563.42ドルの請求である(条約第7条において連邦政府は、セミノール・ネーションに「10年に亘って1年当たり学校支援に3,000ドル、農業支援に2,000ドル及び鍛冶屋の支援に2,200ドルを提供する」旨を約束していた。)。項目3は、「1866年3月21日条約」(14 Stat. 755.) (以下、「1866年条約」という。)第3条に基づく61,342.20ドルの請求である(条約第3条において連邦政府は、セミノール・ネーションのために50,000ドルの信託基金を設立し、学校建設のため年利5パーセント(2,500ドル)を支払う約束を行っていた。)。項目4は、連邦政府が1866年条約でセミノールの保留地に適当な行政機関の建物の建設に最大で10,000ドルを支払うものとしていたことに関連するものである。

(3) 本判決は、当時のインディアンがいかに連邦政府からの財政援助を受け、またいかに当該歳出予算が管理・運営されていたかを垣間見

ることができ、また筆者の知る限り、合衆国最高裁判所が初めて信託義務違反の判断基準を明確に提示していると考えられるところ、項目2及び項目5について判示されているところを、煩を厭わず追ってみよう。

「項目2」について。この請求は、連邦政府の500,000ドルの信託基金(当初は250,000ドルの2つの基金)、年金(annuity)としてセミノール・ネーションの構成員の個々人に対して支給されるべき基金からの年利(25,000ドル)の約束を規定した1856年条約第8条に基づく154,551.28ドルの請求である。請求裁判所の事実認定によれば、合衆国議会は、1867年度乃至1898年度、1907年度乃至1909年度の各財政年度に、毎年25,000ドルを歳出していたが、連邦政府は、1867年度乃至1874年度、1876年度及び1879年度に歳出配分された基金の一部の直接的な個人別の支出を懈怠し(過少支払いは、総額92,051.28ドルにのぼっている。)、1907年度の歳出配分2分の1、1908年度及び1909年度の歳出配分全額(総額62,500ドル)は、直接的に構成員に支払われるべきところ、セミノール・ネーションの合衆国インディアン管理官(United States Indian Agent)(以下、インディアン管理官という。)に支払われていた。請求裁判所は、①1875年度、1877年度、1880年度、1882年度及び1883年度の12,127.54ドルの過払い、②1907年度、1908年度及び1909年度に合衆国管理官に行われた62,500ドルの支払い、並びに③1870年度乃至1874年度にセミノール一般評議会(Seminole General Council)(以下、一般評議会という。)の請求に従って支払われた66,422.64ドルから構成される連邦政府の債務の差引を認め、上記過少支払い及び13,501.10ドルの支払いの誤りに基づいて請願者が要求した154,551.28ドルの請求を引き下げた。過払いは、正当に引き下げられており、請願者は、その余の主張は行っていない。請願者は、インディアン管理官に直接的に支払われた上記62,500ドルのいかなる部分にもその権利を持たない。蓋し、当該支払いは、「1906年4月26日法律」第11条(ch. 1876, 34 Stat. 137, 141.)に従って適切に支払われているからである。従って、審理されるべき問題は、一般評議会の申請に基づいて行われた1870年度乃至1874年度の支払い総額66,422.64ドルであり、37,500ドルが、直接部族の財務担当者に、

残金28,922.64ドルは指定された債権者(複数人)に支払われている。

連邦政府は、上記支払いは合衆国との条約及び合意を結ぶ権限を有する準自治的な政治的統一体(semiautonomous political entity)の統治団体である部族評議会(tribal council)の請求によって行われたものであるからして、部族は支払いを二重に受け取る資格をもたないと主張し、また1856年条約は、支払いは個々のインディアンの利益のために個人別で行われる旨を規定している事実は存在するが、一般評議会の請求に基づくこれらの支払いは、合意は合衆国とセミノール・ネーションとの間の義務であって、合衆国と部族の個々の構成員との間の義務ではないが故に、条約上の義務を解放するものであると主張する。

しかし、連邦政府に与する主張は、他の点では正当と思われるとしても、エクイティ上の考慮(equitable consideration)の効果及び連邦政府のそのインディアンの被後見人に対する受託者としての義務を認めることを誤っている。1924年5月20日制定の管轄法(jurisdictional act)(ch. 162, 43 Stat. 133.)は、セミノール・ネーションが合衆国に対して持ち得る条約及び制定法から生ずる「全てのコモンロー上の及びエクイティ上の請求」を審理する管轄権を、明確に請求裁判所に付与しており、また第二次請願は、「1874年4月15日法の制定後、被告合衆国の官吏によってセミノール部族の官吏が彼らに委託されたセミノール部族基金を不正流用し、部族構成員から部族収入の均等な割当てを奪っている」と報告されている。ドーズ委員会(Dawes Commission)——1893年3月3日法(ch. 209, 27 Stat. 612.)に基づいて設立された開化五部族と土地に対する権原放棄、単独所有による土地割当、基金の分配等に関し交渉するための委員会——の報告書は、開化五部族政府は悪名高く及び矯正できないほど腐敗しており、全ての業務部局では偏愛、汚職及び不正が横行し、それによって部族の官吏は大きな富を得、他の部族構成員は少しの利益を部族収入から得ているに過ぎないと報告している。」と主張している。

受託者が金銭を不正流用することを意図し、又はその他の方法でその信託に違背していることを認識している信託の受益者のために受託者に金銭を支

払う第三者は、信託侵害に関与し、それ故に受益者に対する責任を負うということは、確立されたエクイティの原理である (Cf. *Duncan v. Jaudon*, 15 Wall. 165; American Law Institute, *Restatement of the Law of Trusts* (1935), § 321.)。当初部族の個々の構成員の利益のために意図された年金を請求する一般評議会は、彼らに対して受託者たる立場に立っているのものであって、その結果として、一般評議会の請求に基づく支払いは、連邦政府の条約上の義務から解放されないのである。かかる目的にとって、インディアン問題を管理し、及びインディアンの金銭を分配する連邦政府の官吏は、現実に一般評議会がセミノール・ネーションの構成員を欺罔していたことを知悉していたと言わざるを得ないのである。

更に言うべきは、当法廷は、これら従属的であって時として搾取される人民を処理するに際して、信託の特殊義務が連邦政府にかかることを認めてきたということである (See, e.g., *Cherokee Nation v. State of Georgia*, 5 Pet. 1; *United States v. Kagama*, 118 U.S. 375; *Choctaw Nation v. United States*, 119 U.S. 1; *United States v. Creek Nation*, 295 U.S. 103.)。インディアン部族との条約上の義務を遂行するに際して、連邦政府は、単なる契約当事者以上のなにものである。数多くの合衆国議会法律と当法廷の判決にその表現を見出すことができる人道的及び自らが課した政策の下で、連邦政府は、最も高度の責任及び信託の道徳的義務を引き受けてきたのである。それ故に、連邦政府の行為は、インディアン問題を処理するに際して、当該義務を代表する人たちの行為において当該行為が明示された場合、最も厳格な信認基準 (most exacting fiduciary standard) で判断されなければならない。インディアン問題の管理及び条約義務を満たすための基金の支払いに当たる連邦政府の官吏が知った上で、彼ら自身の人民に対する代表としての不誠実を構成し、信頼のないものであるところの基金の支払い——部族評議会の請求による——は、連邦政府の明らかな信認義務違反となる。

条約上の義務から生ずる信認義務違反は、明らかに上記管轄法にいう意味でのエクイティ上の請求であるが故に、請求裁判所は、本件争点に関し管轄

権を有していたにも拘わらず、本件争点についてこれを審理しなかったと言わざるを得ない。問題となる1870年度乃至1874年度の期間の間、インディアン問題の管理及びインディアンの金銭の配分は、内務省に委ねられ、インディアン問題局長が、内務長官の一般的監督の下に実質的に当該事項を監督していた。訴訟記録によれば、一般評議会がネーションから金品を騙しとり、連邦政府の官吏は、少なくとも支払が行われる際にこのことを知り得たのである。この時点でインディアン問題局長は、下級官吏から不正が横行している旨の通告を受けていたのである。また、1872年の時点で、インディアン問題局長臨時代理も、評議会の不実を知悉していたのである。しかし、当法廷は、これら責任が全て連邦政府にあるとは言わないのであって、その実態を明らかにする権能は、請求裁判所にあると言うべく、請求裁判所に事実審理のため差戻すことを適切と判断する²⁷⁾。(下線筆者)

「項目5」について。当該請求は、1898年6月28日の「カーチス法」(the Curtis Act, ch. 517, 30 Stat. 495.) [1887年制定の一般土地割当法 (ch. 119, 24 Stat. 389.) 第8条で同法の適用を除外された開化五部族に関して定められた全30箇条から成る「インディアン・テリトリーの人民の保護のための及びその他の目的のための法律」] の制定後、セミノール部族の財務担当者に支払われた総額864,702.58ドルの請求である。当該支払いは、1899乃至1907会計年度に、①1856年条約第8条に基づく個人別の義務の履行として支払われた212,500ドル、②学校支援及びセミノール政府 (Seminole Government) 支援を謳った1866年条約第3条の義務の履行として支払われた29,750ドル、③「当該ネーションの財務担当者に年2回支払われるべき」1年につき1,500,000ドルの5パーセントの利息の支払いを規定した「1889年3月2日法」第12条 (ch. 412, 25 Stat. 980, 1004.) に従って支払われた622,156.87ドル、及び④労働収益としての295.71ドルの項目から成っている。カーチス法第19条は、「金銭の支払いは、いかなる理由によらず、以後、合衆国によって部族政府又は当該政府の官吏に支払金目的に (for disbursement) 行わないものとし、当該部族の構成員に対する全額の支払いは、内務長官の指図に従って、長官によ

って任命された官吏によって行われなければならない。個人別の支払いは、合衆国の合法的金銭として直接的に各々の個人に行われるものとし、当該支払いは、これまでに契約された義務のいかなる支払をも免れるものではない。」と規定している。請願者は、本条は連邦政府が本件支払いをセミノールの財務担当者に支払いを行うことを禁止したものであって、違法に支払われた金額を回復する権利を有すると主張する。

カーチス法第19条が、セミノール・ネーションに適用され、訴訟が当該ネーションによって同条に違反する支払いを理由に提起され得ると想定したとしても、項目5についていかなる支払いも、同法第19条に違反していないが故に、損害賠償は存在し得ない。同法第19条の文言及びその立法史を見るに、第19条は、「支払金目的に」である部族官吏に対する支払いのみを禁止していること、すなわち、支払いは、官吏によって部族の構成員に対して分配されるべきであることを指し示している。第19条第1文前段が、部族若しくは当該部族の官吏に対する全ての支払いを禁止しているものと解釈されたならば、構成員及び個人別への支払いのみを規定する第1文後段は、第1文前段で提起される問題処理にとって不適切なものとなる。と言うのも、セミノール部族政府は、カーチス法制定後も存続しているにも拘わらず、いかなる規定も、部族政府を維持、管理するための支出について置かれていないからである。当初法案が下院に上程された際、第19条は、「彼らの業務処理において生じた全ての支出の」は、内務長官の指図に従って行われるべきである旨を規定していた。この条項の削除は、合衆国議会が、部族官吏は彼らのそれぞれの部族政府の支出に対して部族基金から支払う権利を保持すべきことを意図したことを示すものである。かかる理由からして、当法廷は、第19条は、連邦政府による部族の財務担当者への支払いは、当該支払いが彼によって部族の構成員に配分される場合に限って、これを禁止しているものと判断するところである。第19条は、教育目的又は部族目的に指定された金銭及び部族が指定し得る目的のために意図された金銭には適用されない。

問題となっている支払いは、セミノール・ネーションの個々の構成員への

支払いではなかった。総額212,500ドルは、1856年条約第8条に従って支払われ、当該義務は、もともと個々のセミノールに頭割りで支払われるべき年金であったところ、この利益の支払いの性格及び目的は、合意によってセミノール・ネーションそれ自体への支払いへと変えられ、そして1899年から1907年までの212,500ドルの支払いが、これに当たる。「1874年4月15日法」(ch. 97, 18 Stat. 29) (以下、「1874年法」という。)は、インディアン問題局長に対して内務長官及び大統領の裁可を得て、当該年金をセミノール・ネーションの金庫に支払う権限を与え、年間当たり5,000ドルが、一般評議会によって年金から学校基金に充当され、当該部族の同意が、当該充当並びに支払いのために最初に得られなければならないと規定している。1879年4月2日のセミノール一般評議会法によってセミノール・ネーションは、1874年法の諸規定を受け入れ、1856年条約による全ての年金がセミノールの金庫に入り、部族評議会の定める方法で使用されることに同意したのである。このことは、同意に基づいて連邦政府の義務が、個人への支払いから部族の支払いへと転換したことを意味するのであって、カーチス法第19条は、かかる合意に基づいて支払われた212,500ドルには適用されないのである²⁸⁾。

1870年から1874年までと同様に、1899年から1907年まで、内務長官及びインディアン問題局長は、インディアンの問題並びにインディアンの財産を監督していた。明らかにセミノール基金を部族の財務担当者の貸越勘定に預金することは、内務省の業務であった。開化五部族のインディアン担当官は、他の部族への金銭の配分は行っているが、セミノールの支払いを支出していない(1898年6月12日付け司法次官補ヴァン・デヴァンダー (Van Devander) から内務長官宛て書簡)。ドーズ委員会は、問題となっている支払いの直前の1894年11月20日付け内務長官及び合衆国議会宛て年次報告書の中で、各部族政府のとどまるところを知らない違法行為を描き出している。また、セミノールの指導者たちの間に蔓延する失政、無節操、そして詐欺行為に関する不平が、内務長官及びインディアン問題局長に寄せられており、一定数のセミノールが、1897年12月16日のセミノールの指導者たちとの合意の承認に抗議し、失

政と部族の支払いで行われた指導者たちの土地詐欺への関与を訴えており、内務長官から合衆国議会へ通告されているところである。これらの事実は、セミノール族の官吏が本件で問題となっている1899年から1907年の間にかけて彼らの信託に対して不誠実 (faithlessness) であったこと、そしてインディアン問題を管理し、及びセミノール基金を分配する連邦政府職員がセミノールの財務担当者に支払いが行われた時点で、当該不誠実を知り得ていたことを示すものである。請求裁判所は、連邦政府の受認義務違反について事実認定を懈怠しており、よって本件を請求裁判所に差戻すものである²⁹⁾。

5 Shoshone Tribe of Indians of the West Wind River Reservation v. United States³⁰⁾

(1) *Mille Lac Band* 事件, *Lane* 事件, *Creek Nation* 事件のそれぞれの判決, そして *Seminole Nation* 事件判決は, 信託責任を連邦の行政機関に対して明確に適用した事例であると言えよう。これらの事案は, 既に述べた *Lone Wolf* 事件判決で展開された被後見人たるインディアンの後見人として行動すべき合衆国議会の誠実性の推定 (presumption of congressional good faith) の法理と相反するものではないが, 合衆国最高裁判所は, 1937年の本件 (以下, *Shoshone Tribe* 事件という。) でインディアン問題を処理するに際しての合衆国議会の信託責任について審理, 言及している。

事実関係は, 以下の通りであるが, そこに当時の連邦政府のインディアンの土地獲得をめぐる強かな飽くなき行動様式を見てとることができる。インディアンのショショニ族 (Shoshone Tribe) は, 「1868年7月3日条約」(15 Stat. 673.) でコロラド, ユタ, アイダホ及びワイオミングの44,672,000エーカーの保留地を合衆国に譲渡し, それと引換にワイオミングの3,054,182エーカーの保留地を受け入れた。合衆国は, 当該条約第2条でウィンド・リヴァー保留地 (Wind River Reservation) (以下, 保留地という。) として知られている当該条約に規定されたテリトリーが, ショショニ・インディアンの排他的使用並びに占有のために保留されること, 及び他の友好的な部族若しくは個々のインディアンが, 合衆国の承諾を得て当該保留地に入る (admit) ため

に保留されることに同意している。更に第2条は、合衆国がいかなる人も当該条約で規定された場合、及び法律で規定された業務に従事する連邦職員を除いて、保留地を通過し、保留地に定住し、若しくは居住することはできないことを誓約する旨を規定していた。1869年、北部アラパホのバンド (band of the Northern Arapahoes) (以下、バンドという。) が、アラパホ・ネーション (Arapaho Nation) の母集団から離れて、住み家を探して保留地の周辺を放浪していたが、アラパホは、ショショニの敵対者であったスーの同盟者であった。それでもなお、バンドは、保留地に定住することを望み、1870年に入ると保留地にやってきて、ショショニの族長ワシャキ (Washakie) に連邦政府が彼らの住み家を提供するまで保留地に止まりたい旨を告げたのである。数ヵ月後、バンドは、保留地を立ち去った。その後も連邦政府は、バンドに満足のいく住み家を提供できず、時間だけが経過したが、1877年10月に至ってインディアン問題局長は、ショショニとバンドが共に生活する試みを提案したのである。同年10月17日、交渉に当たった前インディアン担当官イルウィン (Irwin) は、「双方の協議会が開かれ、ショショニとアラパホの間に和平が成立した。」との電報をワシントンのインディアン問題局長に送信し、翌1878年2月21日には、書面による報告書が上がっている。しかし、局長は電文を誤解し、1877年11月1日付け年次報告書の中で、「イルウィン担当官によって先月開催されたショショニとの正式の協議会において、アラパホが望んだ取決めに対するショショニの同意が得られ、アラパホの移住が現在進行中である。」と報告したのである。この局長の誤解乃至誤信が、後々の事態に大きな影響を与えることになっていく。

1878年3月18日、バンドが、陸軍の護衛の下に保留地に連れて来られた。保留地は、1874年の700,642エーカーの土地譲渡によって、2,343,000エーカーにまで減少しており、ショショニの狩猟及び農業にとって土地が十分でないことは、彼らショショニの目には明らかであり、バンドの思いがけない転入は、大きな騒ぎのもととなったのである。翌19日に協議会が開催され、席上、アラパホの指導者ブラック・コール (Black Coal) は、ワシャキに人馬

とも疲労困憊し、食料が欠乏していること、休息が必要なことを説き、ワシヤキは、バンドが短期間保留地に留まることに同意した。インディアン問題局長は、保留地の担当官にバンドが必要としている物資を報告するよう打電し、これに対して担当官は、ショショニがアラパホが保留地に現われたことを、「彼らの権利の浸食」と見做していると報告している。

1878年4月8日には、アラパホの全部族が、保留地にやってきた。ワシヤキは、これを担当官に抗議し、担当官は、インディアン問題局長に即座に事態を伝達したが、中央からは梨の礫であったのである。徒に月日が過ぎ、1879年には、アラパホの子弟教育のために学校が建設され、1889年にはアラパホの農地の灌漑のために排水溝が穿かれ、徐々に権利と特権の平等が日々のアラパホの要求となって現われてきた。1891年8月になって、ようやく保留地の両部族の土地譲渡問題処理のために「ウッドラフ委員会」(Woodruff Commission) (以下、委員会という。) が送られた。ショショニは、アラパホは協議会に参加し、投票する資格がないとする立場をとった。委員会が、対応について中央に伺いをたてたところ、インディアン問題局長は、同年8月13日、「当局は、アラパホが保留地の土地について〔両部族が〕同等の権利を有し、これについてショショニの同意は必要ないものとの判断するところである。よって、委員会の交渉は、上の理解のもとに進行されたい。」と通告したのである。そこで両部族が協議会に参加したが、譲渡について何等の進捗を見ることはなかった。重要なことは、合衆国議会がアラパホの土地占有は恒久的のものであって、合法であるとする立場を採ったことである。

アラパホの到来からおよそ20年を経過した1897年、連邦政府は、両部族との合意でインディアンたちがショショニの保留地55,040エーカーの土地を60,000ドルで両部族の構成員の間で差別なく支払われるべく約定した。予備的協議の場でショショニは、彼らのみが支払い総額を受取る資格があると主張したが、受け入れられなかった。しかし、ショショニは、1897年合意のいかなる規定も、既存の合意又は条約で定められた彼らの年金及び諸利益を剝奪するものと解釈されてはならないとする条件を勝ち取ることができたので

ある。アラバホの占有の明白な承認及び土地に対する彼らの同等の権利を内容とする当該合意は、1897年6月7日の合衆国議会法律 (ch. 3, § 12, 30 Stat. 62, 93, 94.) で承認され、連邦政府は、再び1904年4月21日に至って両部族との間に、1,480,000エーカーの土地譲渡の合意を獲得し、インディアンに残された土地は、808,500エーカーのみとなった。ショショニは、当然のことながら、1897年合意におけると同様な条件なしには署名できないとして、これを拒否したのであった。またしても連邦政府は、2つの部族を合法的占有者として、且つ平等であるものとして処理し、1904年合意は、1905年3月3日の合衆国議会法律 (ch. 1452, 33 Stat. 1016.) で承認されたのである。とりわけ同法は、「現行の法律又は条約の規定の下で、本法によって譲渡される保留地内の土地を選択してきたショショニ又はアラバホの構成員である個々のインディアンは、同一の面積の土地を割当てられ、彼又は彼女に権利が確定され、並びに譲渡されるテリトリー内の土地の割当てを受けてきた全てのインディアンは、当該割当てを権利放棄し、それと引換に本法によって譲渡される土地が土地占有のために公開される以前に、削減された保留地の他の土地を選択する権利を有するものとする。」と規定している。1907年から1919年の間に、245,058エーカーの土地が、ショショニ及びアラバホのインディアンに割当てられたとされる。

(2) ショショニ族は、合衆国を相手に条約違反を理由に、請求裁判所に訴訟を提起した。因みに「1927年3月3日法」(以下、「管轄法」という。)(44 Stat. 1349, part 2)の制定によってショショニ族は、1868年条約、その後の条約及び合意並びに合衆国議会法律を根拠に、合衆国を請求裁判所に訴える途——当該裁判所への管轄権の付与——を拓かれている。請求裁判所は、インディアン問題局長の通告が出された1891年8月13日をもって、アラバホの占有が最終的なものとなったと認定した。その時点での土地に対する未配当の半分の利益の価格は、2,050,597.50ドルと認定された。1878年3月18日から1891年8月13日の間の使用及び占有の価格は、332,475ドルと定められた。これら価格の総額は、幾つかの小さな品目に加えて、2,483,467.99ドルであ

り、これによって連邦政府が負うべき差引勘定として、1,689,646,50ドルの差引額が生じている。合衆国最高裁判所において差引残高793,821.49ドルが、審査の対象となっていく。請求者と連邦政府双方が、請求裁判所の判決を不服としてサーシオレイライを求めて、交互申立 (crosspetitions) を提起した。土地価格の決定日について、ショショニ族は、管轄法が制定された1927年3月3日であるとし、補償金が中間使用及び占有 (intermediate use and occupation) の価格のために加えられるべきだと主張した。連邦政府は、インディアン問題局長の通告日である1878年3月18日説を主張した。カードウゾウ判事 (Cardozo, J.) が法廷意見を執筆し、判決を破棄し、事件を請求裁判所に差戻す判決を下している。以下、判決要旨である。

(3) 第一に請求裁判所が、1927年3月3日の土地価格に基づいて損害を確定することを拒否したことに誤りはない。ショショニ族は、管轄法は土地収用権の行使であって、バンドの1878年3月18日から1927年3月までの占有は不動産侵害 (trespass) であると主張するが、管轄法は、収用について何ら規定するものではなく、単に適用し得る法原則に従った請求に対する管轄権行使のための法廷 (forum) を規定したに過ぎない。管轄法の下で裁判所は、1868年条約、その後の条約、合意又は合衆国議会法律の侵害が責任 (liability) に対するコモンロー上又はエクイティ上の根拠を生じさせるか否かを審理するにある。第二に請求裁判所が、損害はインディアン問題局長の通告日である1891年8月13日をもって判断されるべきだとしたこと、及びバンドの不法な立入りが始まった1878年をもって損害を判断しなかったことに誤りがある。1868年条約は、連邦政府に見知らぬ者がショショニの同意なくして保留地内に定住若しくは居住できないことを監視する義務を課したものであって、当該義務は、決して履行されなかったのである。1891年のインディアン問題局長の通告は、アラバホの永続的占有を認めるとしているが、インディアン問題局長は、連邦政府の将来に向けての政策を確定する権限を、いわんや土地収用権を行使する権限を付与されてはいなかったのである。結局、保留地の占有が始まった時点から、事実上アラバホの定住が永続的なものとし

て処理されてきたのであって、半世紀の間、合衆国政府は、その行政機関及び立法機関を通して最初から不法占有という誤った事態を追認してきたのである。最も重要なことは、合衆国議会が、1897年及び1905年の土地譲渡の合意を承認し、2つの部族が、土地に対して同等の権利を有してきたと明確に認めてしまっていることである。確かに、厳格な意味での権原は、常に合衆国にあったが、ショショニは占有に対する（当該占有に伴う収益を受くべき付随事項を加えて）条約に基づく権利を有したのである。第三に請求者の損害には、連邦政府によって収容された場合、財産権の価格を超えて正当な補償を与えるに必要な追加額が含まれ、増加額は、価格利益（interest on the value）又は全ての情況に照らして、適切と見做されるその他の基準に基づいて判定されなければならない。

インディアンの向上及び繁栄のために彼らの財産及び事項を統制し、並びに管理する権限は、さまざまな方法で、及び条約の規定の効果を減殺する（derogate）時においてさえ、誠実に行使されなければならない（*Lone Wolf v. Hitchcock*, 187 U.S. 553, 564, 565, 566.）。合衆国は、部族の土地に正当な補償を与え、又は与える義務を引き受けることなく、部族の土地を他者に与え、又は当該土地をそれ自身の目的のために当てることはできない。蓋し、それは後見権の行使ではなく、没収行為となるからである（*United State v. Creek Nation*, 295 U.S. 103, 110; *Lane v. Pueblo of Santa Rosa*, 249 U.S. 110, 113; *Cherokee Nation v. Hitchcock*, 187 U.S. 294, 307-308.）。略奪は、管理ではないのである（*Spoilation is not management*）³¹⁾——判決は、*Lone Wolf* 事件判決で展開された合衆国議会の無条件の権限の限界論を展開したと言える——。

6 *United States v. Sioux Nation*³²⁾

(1) 本件（以下、*Sioux Nation* 事件という。）において合衆国最高裁判所は、合衆国議会によるインディアン問題処理に際しての合衆国憲法修正第5条にいう「取用条項」（*Takings Clause*）の適用可能性及び *Lone Wolf* 事件判決で展開された無条件の権限の意味内実について審理することになる（判決文は、65頁に及ぶ大部なものとなっている。）。本件の事実関係は、以下の通りである³³⁾。

1868年4月29日の「フォート・ララミー条約」(the Fort Laramie Treaty, 15 Stat. 635.) (以下、「1868年条約」という。)によって合衆国は、ブラック・ヒルズ(Black Hills) (以下、丘陵ともいう。)——ラコタ・スー族(Lakota Sioux)の神話で母なる大地、部族発祥の土地とされており、彼らにとっての聖地(sacred site)であった——を含むグレート・スー保留地(Great Sioux Reservation) (以下、保留地という。)を、スー・ネーション(Sioux Nation) (以下、ネーションという。)の絶対的及び平穏な使用並びに占有のために保留し(第2条)、保留地の譲渡に関するいかなる条約も、ネーションの男性構成員の少なくとも4分の3によって譲渡及び署名されない限り、ネーションにとって有効なるものとは見做されないと規定し(第12条)、そして一定の非譲渡のテリトリーにおけるネーションの狩猟権を保障していた(第11条)。1876年秋、特別委員会によって、ネーションが生活に必要な生活の糧(subsistence)と引換にブラック・ヒルズの権利を譲渡し、及び譲渡されていない土地で狩猟を行うことを内容とする新たな「合意」がネーションに示された——1874年夏に金鉱の存在が確認され、白人たちが丘陵の鉱物資源と木材資源に目をつけたのである——。しかし、成人構成員のたかだか10パーセントが、署名しただけであった。1877年2月28日、合衆国議会は、当該合意を実行せしめるための法律(19 Stat. 254.) (以下、「1877年法」という。)を制定し、事実上、1868年条約を廃棄したのである。しかし、合衆国議会は、ネーションの合衆国に対する請求に関する管轄権を行使するフォーラムの承認を内容とする「1920年6月3日法」(ch. 222, 41 Stat. 738.) (以下、「1920年法」という。)の制定に至るまで、いかなる救済手段もとらなかった。1923年、ネーションは、1920年法に基づいて連邦政府は合衆国憲法修正第5条にいう正当な補償を行うことなくブラック・ヒルズを取り上げたとして請求裁判所に訴えを提起した。訴えを提起してから20年後の1942年に至って、ようやく請求裁判所は、ネーションの請求を棄却した。その理由は、1877年法によってネーションに与えられた補償がブラック・ヒルズの価格にとって適切か否かを審理する権限は、請求裁判所にないのであって、ネーションの請求は、修正第5条によって保障さ

れることのない道徳的なそれに過ぎないとするものであった。

その後、合衆国議会は、1946年8月13日に過去に生じた全ての部族の不服申し立て (grievance) を審理し、決定するためのフォーラムを設置する「インディアン請求委員会法」(the Indian Claims Commission Act, ch. 959, 60 Stat. 1049.) を制定した。法律の制定を受けて、1950年、ネーションは、ブラック・ヒルズに対する再審を委員会に申請した。1954年、委員会は、ネーションは主張事実を立証していないとする決定を下した (Soiux Tribe v. United States, 2 Ind. Cl. Comm'n, 646 (1954), *aff'd*, 146 F.Supp. 229 (Ct. Cl., 1956).)。そこでネーションは、委員会決定はネーションの前任の訴訟代理人の主張・立証が不十分であるがために不適切であった訴訟記録に基づくものであると主張して、請求裁判所に委員会の上訴棄却決定の取消の申立てを提起した。請求裁判所は、訴えを認め、委員会に当該1954年決定が追加された訴訟記録に回答しているものか否かを審理するよう命じ、1958年11月19日、委員会は、事件の再開と以前の決定をネーションの請求の訴訟の実体的事項 (merits) によって再審理する命令を提出した (Sioux Tribe v. United States, 182 Ct. Cl. 912 (1968).)。これを受けて、ネーションは、1877年法は正当な補償を支払うことなくブラック・ヒルズを収用したものであると主張する修正された申立てを提出し、連邦政府との間に激しい論争が展開され、1968年10月に至って、以下の3点にわたる問題点をブリーフィングのために指定した。①いかなる土地と権利を、合衆国は1877年条約によってネーションから取得したか、②取得されたと認定された場合、当該土地と当該権利にいかなる対価が付与されたか、③1877年法の下での連邦政府の土地及び諸権利の取得に何らの対価がなかった場合、当該取得に対して弁済はあったか。

1974年、委員会は、4対1で以下の暫定的決定 (preliminary decision) を見ている。すなわち、第一に請求裁判所の1942年判決は、既判事項 (*res judicata*) の法理の適用により、ネーションの合衆国憲法修正第1条の収用請求を禁止したのではなく、請求裁判所は、管轄権の欠如によって初期の訴訟を却下し、ブラック・ヒルズの訴訟の実体的事項を確定しなかった。第二に1877年

法制定に際して合衆国議会は、譲渡された保留地の土地に対する全額をネーションに支払う努力を怠った。ブラック・ヒルズと引替えに連邦政府が受入れた唯一の新たな義務は、一定の限定された条件を付しての生活の糧をネーションに提供することであった。第三に1877年法によってインディアンに付与された対価は、合衆国が取得した財産価値に何ら関係をもたないものである。第四に訴訟記録には合衆国議会在、これまでにブラック・ヒルズの価値に見合う食料の価値を関連させようと試みたことを示すものは存在しない。そして、委員会は、請求裁判所の1968年の *Three Tribes of Fort Berthold Reservation v. United States* (182 Ct. Cl. 543, 390 F.2d 686 (1968).) で示された原則を適用し、合衆国議会はネーションの受託者として行動したというよりも1877年法を可決するに際して土地収用権に従って行為を行ったものであって、連邦政府はインディアンに対してブラック・ヒルズの収用への正当な補償を支払わなければならないと結論している。委員会は、1877年2月28日当時の丘陵の公平な市場価値は17,100,000ドルであり、加えて合衆国には1877年法制定以前の不法侵入探鉱者による金の採掘に対して450,000ドルの当該土地の公平な市場価値をもって責任を有するとした。委員会は、連邦政府は1877年法の下での義務に従って、何年にも亘って支払わなければならない全額のために貸方勘定を受取らなければならない、これらの額は、収用時の被収用土地及び金並びに諸利益の公平な市場価値に対して貸方勘定に記されるべきであって、将来の処置が、その記された額と連邦政府が1877年法で取得した保留地の通行権 (rights-of-way) を算定するために必要であると決定している。これに対して、連邦政府は、委員会決定を不服として、①ネーションの修正第1条請求は、既判事項及び争点効 (collateral estoppel) の原則によって禁止されてきた、②1877年法は、正当な補償が為されるべきであるとされる丘陵の収用の効果を持たなかったと主張し、請求裁判所に上訴したのである。一方、ブラック・ヒルズ・スー・ネーション評議会 (Black Hills Sioux Nation Council) は、丘陵を売却する意図のないことを鮮明にし、ワシントンに代表を送り、合衆国議会在法案を可決するまで委員会と請求裁判所

に対して処理を一時停止するよう申入れている。

1975年、請求裁判所は、訴訟の実体的事項に立入ることなく、ブラック・ヒルズの請求は、請求裁判所の1942年判決の既判事項の効果によって禁止されていると判示した。裁判所の多数意見は、提示された問題の実際の影響は、受くるべき利益の裁定額が、インディアンにとって有効か否かの決定に限定されるとしたのであった。このことは、政府はネーションがブラック・ヒルズをインディアン請求委員会法第2条の下で利益を得ることなく損害を与えられた不公平で不名誉な処理の過程を通して取得したという委員会の判示事項を、上訴することの連邦政府の不首尾に起因するものであった。裁判所は、本件における公平且つ名誉ある処理の欠缺は明らかであって、ネーションは、1877年法制定以前の引渡された土地及び不法侵入した採鉱者によって持ち去られた金に対して、少なくとも17,500,000ドルの裁定額の権利を付与されると判示している。また、裁判所は、大統領グラント (Ulysses S. Grant, 1822-85) の不誠実性に言及し、連邦政府の丘陵への不法侵入者の立入を防止すべき条約上の義務を履行せず、丘陵の売却に同意するよう食糧供給を止めるという強迫を用いたとし、「不名誉な処理方法のより老練且つ極端な事例は、たぶん、決してわれわれの歴史の中に見出されないであろう。」と結論している。にも拘らずである。請求裁判所は、ネーションの取用請求の実体的事項は、1942年に結論に達していたと判示したのである。請求は、既判事項の壁によって拒まれたのである。裁判所は、利益はインディアン請求委員会法に従って取得された審査によってネーションに与えられ得ず、合衆国議会がこの状況を矯正し得るとしても、裁判所は矯正できないとしたのである (United States v. Sioux Nation, 207 Ct. Cl. 234, 237-41, 518 F.2d 1298, 1299-1302 (1975).)。

(2) 1978年3月13日、合衆国議会は、請求裁判所が既判事項及び争点効の抗弁に関係なく、1877年法はブラック・ヒルズの取用を遂げたとする委員会判断の実体的事項を審理できるとする1946年のインディアン請求委員会法の改正法 (Pub.L. No. 95-243, 92 Stat. 153.) を可決させた (以下、「1978年法」とい

う。)。1979年、同法に従って事件を審理した請求裁判所は、1877年法はブラック・ヒルズ並びに保留地の通行地役権の取用を遂げたとする委員会決定を維持した（1877年法は、インディアンの財産に対する合衆国議会の土地取用権の行使に当たる）。しかし、1877年以前のブラック・ヒルズからの金の採鉱もまた取用に当たるとした委員会決定は、これを覆し、金の価値は、ネーションへの弁済の範疇には入らないとしている。請求裁判所は、ネーションは、1877年以降、年5パーセントの割合で最高額17,100,000ドルの裁定額を受取る権利を付与されると判示したのである（220 Ct. Cl. 442, 452-65, 601 F.2d. 1157, 1162-70 (1979)）。合衆国最高裁判所は、連邦政府からのサーシオレイライの請願を受理し（444 U.S. 989 (1979)）、事件は、合衆国最高裁判所によっていよいよ最終的解決にむけて審理が開始されたのであった。合衆国最高裁判所は、最初のネーションによる訴訟提起から半世紀以上も経過した1980年6月30日、これまで提起された重要な憲法上の問題——長い間のネーションの関心事であるのみならず、連邦政府にとっては重要な経済的意味をもつ問題——を審理し、ブラック・ヒルズの合衆国による取用は、合衆国憲法修正第5条に違反する最も長期に亘る不名誉な処理であると断罪し、連邦政府にネーションに対する105,000,000ドルの損害賠償を命じた。ブラックマン判事（Blackmun, J.）の執筆による法廷意見は、以下の通りである。

（3）合衆国に対するコモンロー上の請求の有効性を拒否する以前の司法判決の既判事項の効果の権利放棄を構成するものとしての合衆国議会による1978年法の制定は、合衆国議会が請求裁判所の初期の判決を単なる勧告的意見にすることによって司法判決の最終性を侵害したことを理由に、若しくは合衆国議会が請求裁判所にブラック・ヒルズの実体的事項を決定するための管轄権を認めることによってその権限を踏越したことを理由に、権力分立の原則を侵害したものであるということとはできない。合衆国議会は、合衆国の負債を定義し、弁済するための憲法上認められた広範な権限に基づいて、歳出を指図するのみならず、合衆国に対するその他の点で有効な防禦権を権利放棄することによって、道徳的負債を弁済すべき合衆国の義務を承認し得る。ネ

ーションが、1978年法の制定に続いて請求裁判所に再度訴えた時、ネーションは、新たな法律上の権利の司法による執行を求めたのである。合衆国議会は、請求裁判所の新たな実体的事項の審理の結論を指図しようと試みたのではない³⁴⁾。

請求裁判所は、1877年法がインディアンの財産に対する合衆国議会の土地取用権の行使に当たるとする結論に至るにあたって、当該裁判所の1968年判決である *Three Tribes of Fort Berthold Reservation v. United States* (以下、*Fort Berthold* 事件という。) (182 Ct. Cl. 543, 390 F.2d 686 (1968).) で展開された「信義誠実の努力」テスト (“good faith effort” test) に依拠しているが (以下、「フォート・バーソルド・テスト」(Fort Berthold test) という。), 当該テストは、当法廷の判例を2つの系列にまとめるために案出されたものである。第一の系列は、「合衆国議会は、インディアンの利益に対する後見権の行使ために彼らの財産に至高の権限を有し、当該権限は、インディアンとの条約の厳密な文言に反したとしても含意される」ことを認めた1903年の *Lone Wolf* 事件判決 (187 U.S. 553, 365 (1903).) にその典型を見出すことができる。第二の系列は、合衆国議会对インディアンの財産に対する至高の権限を認めたが、「合衆国は、部族の土地に正当な補償を与え、又は与える義務を引き受けることなく、部族の土地を他者に与え、又は当該土地をそれ自身の目的のために供することはできない。蓋し、それは後見権の行使ではなく、没収行為となるからである。略奪は、管理ではないのである。」と判示した1937年の *Shoshone Tribe* 事件判決 (299 U.S. 476, 498 (1937).) にその典型が見出される。

フォート・バーソルド・テストは、いずれか一方の原則が適用される事案をそれぞれに区別している。すなわち、請求裁判所は、「合衆国議会は、①インディアンの利益のため受託者として行動し、インディアンの最善の利益に繋がると考えてインディアン及び彼らの財産に対し無条件の権限を行使すること、及び②土地取用権という主権的権限を行使し、合衆国憲法修正第5条が許す範囲内でインディアンの財産を取用することを同時並行的に行うことはできない。合衆国議会在、インディアン人民に関して行為する所与の

情況において、当該議会は、いずれか一方の責任能力において行動してきたのである。合衆国議会は、2つの帽子を持ち得るが、同時に2つの帽子は被れないのである。裁判所は、合衆国議会がいずれの責任能力において行為しているかを確定し得るよう何らかの指針を確立しなければならない。以下の指針が、合衆国議会の2つのタイプの行為の間の基本的区分にとって最善である。すなわち、合衆国議会が、インディアンに対して土地の完全なる価値 (full value) を与えりために信義誠実の努力を行い、そしてそれ故に財産を土地から金銭 (money) に転換する (transmute) に過ぎない場合、そこには取用は存在しない。これは、単なる財産の置換 (substitution) 若しくは形態の転換 (change of form) であって、受託者の伝統的な機能である。」(182 Ct. Cl., at 553, 390 F.2d, at 691.)。(下線筆者)

ところで、本件において上訴人たる連邦政府は、「法律の制定が部族の福利を促進するために意図されたものと合理的に結論される場合、合衆国議会は、部族の財産を管理するために無条件の権限の範囲内で行動しているものと推定されなければならない。」との自らの主張の根拠として、「当法廷は、合衆国議会は不服申立てが行われたインディアンの取扱いにおいて完全なる誠意をもって行動し、連邦政府の立法機関は、その最善の判断を前提において行使したと推定しなければならない。」という *Lone Wolf* 事件の判文 (187 U.S., at 568.) を引用している。しかし、第一に *Lone Wolf* 事件は、合衆国議会がインディアンから条約に基づいて取上げた土地のために、「適切な配慮を与えることを企図した」事態を提示したものである。対照的に本件1877年法制定の背景には、「合衆国議会が『適切な配慮』を与えることを『企図』せず」、有意味な交渉若しくは対等な交渉もなく、更には合衆国議会が、「公平な価格の支払い」と見做さなかった事態が存在する。第二に *Lone Wolf* 事件で争点となった法律の規定について当法廷は、「争われている合衆国議会の行為は……インディアン部族の財産に対する投資の単なる転換に過ぎない。」と合理的に結論することが可能であった。対照的に、ブラック・ヒルズを入植者に解放した歴史的背景及び1877年法の条文の文言自体

からして、当該法律が、「インディアン部族の財産に対する投資の単なる転換」に終わるものであると、何人も結論し得ないところである。第三に *Lone Wolf* 事件判決における当法廷の見解は、「合衆国議会は、事項について完全なる権限を有する」との判断に基づいているのであって、当法廷の合衆国議会の誠実性の推定は、インディアン・ネーションと合衆国との関係は政治的問題であって、司法審査に服さないという観念に多くを依っている。第四に政治的問題に言及した後に、*Lone Wolf* 事件判決の法廷意見は、合衆国議会の権限行使がインディアンの権利侵害となる場合、「救済は裁判所ではなく、当該機関への訴えによって求められなければならない。」ことを示唆している。*Lone Wolf* 事件とは異なり、本件は、ネーションが合衆国議会からの救済 (redress) を求めた事件であって、立法機関が、裁判所に問題を解決することを付託したものである。合衆国議会が、連邦政府の主権免除 (Government's sovereign immunity) を権利放棄し、明らかに取用問題の解決を裁判所に指図した場合、*Lone Wolf* 事件判決で展開された原理を適用する理由はない。

確かに、条約に基づいて保障された財産の取用が争われた場合、審理する裁判所は、部族の土地が部族の問題を統制し、及び管理する合衆国議会の権限に服することを認めなければならないが、同時に裁判所は、当該合衆国議会の権限は絶対的のものではなく、合衆国議会は部族を保護及び促進するための全ての適切な手段を拡大する一方で、後見権に固有するところの限界並びに直接関係のある憲法上の制約に服することをも認識しなければならない。

本件における請求裁判所の審理は、適切な法的判断基準に基づいて行われたか。答えは、請求裁判所が以下のように判示しているところからして、イエスである。すなわち、*Fort Berthold* 事件判決で言及された「信義誠実の努力」と「財産の転換」(transmutation of property) の概念は、同じコインの両面である。それらは、受託者は彼が公平に (或いは誠実に) 被後見人に同等の価値を有する財産を提供しようと試みる限り、信託資産の形態を転換し得るという伝統的な準則を反映するものである。受託者がそのように行為を行

った場合、当該受託者は、あとからの観察 (hindsight) が正確な等価を立証しない限り、過失を犯したとは見做され得ない。他方、受託者 (或いはインディアンを処理するに際しての連邦政府) が、被後見人から取得したところのものの公平なる等価を当該被後見人に与えようと試みなかった場合、受託者は、その範囲で被後見人の財産を転換したと言うよりも、取り上げたことになる。換言すれば、フォート・バーソルド・テストに従った場合の審理の本質的要素は、連邦政府がその獲得したインディアンの土地のために与えた対価の適切性 (adequacy of consideration) を決定するにある (220 Ct. Cl., at 451, 601 F.2d, at 1162.)。

次に当法廷は、1877年法は取用に当たると結論するに当たって、請求裁判所が行った事実認定の当否を審理する。第一に請求裁判所は、連邦政府がネーションの土地を取り上げた対価として与えたものは、当該ネーションが自足できるまでの生活の糧のみであると認定しているが、それは、訴訟記録からして明らかである。第二に請求裁判所は、歴史的記録を調べ上げた上で、1876年秋の合意内容をネーションに提示したマニペニー委員会 (Manypenny Commission) のみならず、1877年法を承認した合衆国議会の委員会及び合衆国議会の会議場で当該立法に賛同した議員も、ブラック・ヒルズの譲渡と引換に約束された生活の糧が等価のものであるとは信じていなかったと認定している。この認定は、連邦政府によって争われてはいない。第三の認定は、連邦政府によるインディアンへの生活の糧の提供は、インディアンが権利放棄する土地に見合うものを与えるというよりも、ネーションをして合衆国議会の要請に従うよう強制するための手段であったという事実である。かかる認定は、当法廷が本件に類似する事件であった *Choctaw Nation v. United States* (119 U.S. 1 (1886).) —— チョクトー・ネーション (Choctaw Nation) を条約で保証された土地から、1年間の生活の糧、新たな保留地での家畜及び改良工事への支払い並びに20年間の1年当たり20,000ドルの年金と引換に強制移住させる条約が争われた事案——で行った認定に完全に一致するものである。当該事件判決の中で、当法廷は、「これらの支払いは、譲渡された土

地の価格として行われたものであるということが条約に現われている。そしてこれらの支払いは、合衆国政府がインディアンの新たな家への移住に関して、当該政府の政策を履行する目的のために負うところの出費の全額である。条約によって譲渡された土地の価格の考慮として、それらは、貧弱な施しと見做さざるを得ない。」(Id. at 38.)と判示したが、上記判決は、歴史的背景に照らして、合衆国議会が価値ある土地からネーションを移住させた本件に完全に適用されるどころである³⁵⁾。(下線筆者)

III 合衆国対ミッチェル事件

——金銭賠償をめぐる判例法理の展開——

1 「タッカー法」及び「インディアン・タッカー法」と主権免除

(1) ここで以下に取り扱う金銭賠償 (money damage) をめぐる事案を理解するにあたって、インディアン部族がいかなる方法乃至手続で合衆国を相手に金銭賠償を求めて訴訟を提起し得るかに関し、1887年に制定された「タッカー法」(the Tucker Act)³⁶⁾及び1946年に制定された「インディアン・タッカー法」(the Indian Tucker Act)³⁷⁾並びに主権免除の問題に言及する必要がある。

周知の如く、合衆国は、その同意なくして自ら国内裁判所で訴えられないという原則(国内法上いうところの主権免除の法理)は、確立した法理であった³⁸⁾、1855年の「合衆国に対する請求を審理するための裁判所を設置する法律」³⁹⁾によって、上院の助言と承認を得て大統領が任命する3人の裁判官で構成される「請求裁判所」が設置されるまでは、連邦政府の行為によって何らかの権利侵害を受けた場合に、自らの救済の訴えを提起しようとする者は、合衆国議会による救済手段に訴えざるを得なかった。同法第1条第2文は、「請求裁判所は、合衆国議会法律、行政府の定める行政規則又は合衆国政府との明示の若しくは黙示の契約に起因する全ての請求を……審理し、決定するものとする。」と規定し、同法第7条は、請求裁判所はその訴訟手続に関する記録を保存し、合衆国議会の各々の会期の開始時及び合衆国議会の会

期中の月の初めに、当該裁判所が審理した事件を証拠に基づいて認定した事実について、意見及び意見についての理由を付して、合衆国議会に報告しなければならないと定めている。第7条に関連して重要なことは、同法第9条が請求裁判所の判決は合衆国議会による正式な承認を待って初めて確定する旨を規定していることである。すなわち、第一に請求裁判所が設置されたものの、合衆国議会が、請求裁判所の判決の最終的審査権を有しているところ、当該請求裁判所は、合衆国議会の責任を解決し得なかったのであり、第二に請求者は、合衆国議会と請求裁判所の両方に自らの請求を説かなければならなかったのである。かかる手続上の欠陥は、1863年3月3日の「1855年2月24日に承認された『合衆国に対する請求を審理するための裁判所を設置する法律』を改正するための法律」(以下、「1863年法」という。)⁴⁰⁾によって解消されることになる。すなわち、同法第3条第1文で請求裁判所の管轄事項を拡大するとともに(第1条で裁判官を2名増員している。)、同条第3文は、1861年の大統領リンカーン(Abraham Lincoln, 1809-65)の勸告に基づいて⁴¹⁾、請求裁判所の判決を最終のものとする定めている。そして同法第5条は、請求裁判所の最終判断に対して、当事者のいずれか一方による合衆国最高裁判所への上訴を認めたのである。更に1887年3月3日、合衆国議会は、下院議員ジョン・R・タッカー(John Randolph Tucker)の法案提出に基づいて、請求裁判所の管轄権に修正を加えた「合衆国政府に対する訴訟提起を規定するための法律」(タッカー法)⁴²⁾を制定している。同法第1条は、請求裁判所に合衆国議会法律、行政府の定める行政規則若しくは合衆国政府との明示の若しくは黙示の契約に基づく請求、又は損害の額が法的に決定され、若しくは決定されない不法行為(tort)に基づかない事件における損害賠償に対する損害賠償を審理し、決定する権限を付与し、同法第2条は、請求額が1,000ドルを超えない請求に対して合衆国地方裁判所に請求裁判所との競合管轄権(concurrent jurisdiction)を認めている。タッカー法は、上記事由に基づく合衆国に対する金銭賠償請求に対する主権免除を権利放棄する管轄権法と言えるのである。因みに同法第1条は、合衆国法律集第28編第1491条の礎

石となっていく。

(2) 1863年法の条文を追っていくと、第9条が、請求裁判所の管轄権はインディアンとの条約に基づく連邦政府に対する請求に管轄権は及ばないと規定していることに気づかされる。条文上は、条約に基づくインディアン部族の請求のみを明確に排除しているが、連邦政府に対する全ての部族の訴訟が、事実上禁止されるものと解されていたのである⁴³⁾。その結果、例えば *Sioux Nation* 事件で見た1920年6月3日制定の「インディアンのスー族の請求裁判所への請求提起を承認するための法律」⁴⁴⁾のように、各々の部族が、請求裁判所に合衆国を相手に訴訟を提起し得るためには、合衆国議会による特別の管轄立法の制定を待たざるを得なかったのである⁴⁵⁾。1946年8月13日に至って合衆国議会第79議会第2会期は、所謂「インディアン請求委員会法」⁴⁶⁾を制定した。同法第2条は、インディアン請求委員会（以下、委員会という。）は、合衆国又はアラスカのテリトリー内に居住するインディアンの部族若しくはバンド若しくはその他のアメリカ・インディアンと同一であると見做し得る団体のために、合衆国に対する以下の請求を審理し、及び裁決するものとする規定している。①合衆国憲法、連邦制定法又は合衆国との条約及び大統領命令の下で生ずるコモンロー上若しくはエクイティ上の請求。②合衆国が、訴訟に従うべき場合、請求者が合衆国の裁判所において訴訟を提起する資格があると解される事項に関する不法行為と見做されるそれを含むコモンロー上及びエクイティ上のその他の全ての請求。③請求者と合衆国との間の条約、契約及び合意が、詐欺、強迫、不当な約因 (unconscionable consideration)、相互の錯誤若しくは一方の錯誤に基づいて変更されるべき場合、法律上であれ、事実上であれ、又はその他の理由であれ、衡平裁判所 (court equity) により審理されるべき請求。④請求者によって同意された土地に対する補償を支払うことなしに、請求者によって所有若しくは占有された土地を、合衆国が、譲渡条約の結果としてであれ、若しくはその他の方法としてであれ、取得したことにより生ずる請求。⑤コモンロー若しくはエクイティの現行の準則によって認められていない公正且つ名誉であるとき

れる取引 (fair and honorable dealing) に基づく請求。そして、本法の承認 [1946年] 以後に生ずるいかなる請求も、委員会によって審理されないものとするとしたのである。そして、請求裁判所との関連で言えば、同法第20条が、請求を審査するに際して委員会は、いかなる指図が請求に対する適切なる処分であるかに関する法律の明確且つ明瞭な問題を、請求裁判所にいかなる時でも意見確認するすることができる。請求裁判所は、確認された問題に関する適切な指図を与え、及び委員会に請求を更に審査に服するために当該指図を送達することができる」と規定している。この法律で注目すべき条項が、言うまでもなく時としてインディアン・タッカー法と呼ばれる第24条の規定である。曰く、「請求裁判所の管轄権は、本法の承認 [1946年] 以後、合衆国又はアラスカのテリトリー内に居住するインディアンの部族若しくはバンド又はその他のアメリカ・インディアンと同一であると見做し得る団体のために、合衆国憲法、法律、合衆国との条約又は行政政府の定める行政規則……に基づく合衆国に対する全ての請求に及ぶものとする。……但し、本条のいかなる規定も、合衆国とインディアンの部族若しくはバンド若しくは団体との信認関係又はその他の関係を改変するものと解釈されてはならない。」(下線筆者)。第24条は、合衆国法律集第28編第1505条に編入されていく。

(3) 1946年8月13日以降のインディアン部族の連邦政府に対する請求に適用されることとなったインディアン・タッカー法は、当該部族にタッカー法の下で請求裁判所において一般市民に認められると同一の権利を与えることを意図したものと解釈され⁴⁷⁾、また、タッカー法は、連邦政府の主権免除を権利放棄したものと解されてきたのである⁴⁸⁾。そして合衆国議会は、インディアン・タッカー法もまた、主権免除の権利放棄を意図するものであると理解し⁴⁹⁾、かかる点に関し、請求裁判所は、例えば Navajo Tribe v. United States⁵⁰⁾ で同様に解していたのである。

しかし、合衆国最高裁判所は、1976年の United States v. Testan (以下、Testan 事件という。)⁵¹⁾ で、タッカー法は同法に定められたいかなる請求に関しても主権免除を権利放棄してはいないと明確に判示したのである。連邦政

府は、*Testan* 事件判決におけるブラックマン判事 (Blackmun, J.) の手になる解釈を以下に詳述する「ミッチェル事件訴訟」において展開していくことになる。

2 United States v. Mitchell⁵²⁾

(1) 本件 (以下、*Mitchell I* 事件という。) の事実関係は、以下の通りである。1855年7月1日、合衆国とクインノールト (Quinault, Qui-nai-elt) 及びクイリュート (Quileute, Quil-leh-ute) の部族及びバンドとの条約 (12 Stat. 971.) でインディアンは、ワシントン準州のオリンピック半島 (Olympic Peninsula) の広大な土地を合衆国に譲渡し、合衆国は、インディアンのために保留地を設定する約束をした。1861年に約10,000エーカーの保留地が、当該部族のために暫定的に選択されたが、この土地は、規模が小さく森林で形成されていたがため、彼ら部族にとって好ましいものではなかった。その後、クインノールト族の担当官は、海岸部に居住する部族は、その生活の糧の多くを海域に頼っていることを理由に、彼らの漁撈に適した保留地を選択すべきである旨の忠告を行った。この忠告に基づいて、1873年11月4日の大統領グラントの命令によって、ワシントン準州の海岸に沿って約200,000エーカーの土地が、インディアン保留地に指定された (ホー族 (Hoh) とクイート族 (Queet) のインディアンが加えられている。)。この土地の大部分は、巨大な針葉樹に覆われた多雨林で形成されていた。1905年に入ると連邦政府は、1887年制定の一般土地割当法 (24 Stat. 388 (codified as amended at, 25 U.S.C. § 331 et seq.)) に基づいて、クインノールト保留地 (Quinault Reservation) (以下、保留地という。) を個々のインディアンに信託保有で土地割当を開始した (また1911年3月4日の「クインノールト土地割当法」(ch. 246, 36 Stat. 1345.) を見よ。)。当初、連邦政府は、保留地の森林地域を農業及び放牧に適さないとして割当てない旨を決定していたが、1924年、合衆国最高裁判所は、*United States v. Payne* (264 U.S. 446) でインディアンのために保留された土地の性格は一般土地割当法によって制約されない旨の判決を下した。その後、保留地の森林地が、割当てられた。結果、1935年までに全保留地は、2,340の信託土地割

当地 (trust allotment) に区分されたが、その多くは、森林地であった。およそ保留地の3分1は、信託から外れたが、土地の大部分は、信託に付されたままであった。

土地割当地の森林資源は、長い間に亘って内務省によって管理され、内務省が、インディアンの森林地の伐採に関し総合的な規制を行い、内務長官が保留地の森林の売却に関し広範な権限を有している (合衆国法律集第25編第406条, 第407条)。森林の売却は、「インディアン所有者及び相続人の必要性と最善の利益を考慮して行われなければなら」ず (25 U.S.C. §§ 406 (a), 407.), 合衆国議会は、全てのインディアンの森林地が持続的生産可能なように管理するように内務長官に指図する (合衆国法律集第25編第466条)。これらの規定に従って内務長官が、インディアンの森林地の管理を統べる詳細な行政規則を定めてきており (連邦行政命令集25編第163章 (1983年)), インディアンの被割当人に支払われるべき収入から管理手数料を控除する権限が与えられている (合衆国法律集第25編第406条第 a 項, 第413条)。

本件の被上訴人は、保留地の土地割当地に利益を有している1,465人の個人、保留地被割当人協会及び割当地を持っているクインノルト族である。1971年、被上訴人は、合衆国法律集第28編第1491条及び第1505条に基づいて、保留地の森林地の広範囲にわたる荒廃と不当な管理を理由に、合衆国に対して損害賠償を求めて、4つの訴訟を請求裁判所に提起した (併合審理)。因みに一般土地割当法第1条は、大統領に保留地に居住する個々のインディアンに、農業用土地80エーカー又は保留地内に見出される放牧用土地160エーカーを割当てる権限を付与し (24 Stat. 388 (codified as amended at 25 U.S.C. § 331).), 同法第5条は、「内務長官による本法に定められた土地割当の承認に当たっては、内務長官は、その承認のために法的効力をもつ公有地譲渡証書を被割当人名義で発出し、合衆国が割当てられた土地を、割当を受けたインディアンの又は当該インディアンが死亡した場合は当該土地の所在する州若しくは準州の法律に従って、当該インディアンの相続人の専用及び利益のために、25年間の期間で信託保有する旨を宣言するものとし、当該信託期間の

終了に際して合衆国は、当該信託が解除された、一切の担保権及び土地に対する負担のない単純不動産として当該土地を譲渡証書に基づいて、当該インディアン若しくは上に規定した当該インディアンの相続人に引渡す旨を宣言するものとする。但し、合衆国大統領は、いかなる場合でもその自由裁量に基づいて、上記信託期間を延長し得るものとする。信託期間満了前に本法に基づいて設定され、及び割当てられた土地について何らかの譲渡が行われ、又は当該土地に係る何らかの契約が行われた場合、当該譲渡若しくは契約は、完全に無効である。」と定めている (24 Stat. 389 (codified as amended at 25 U.S.C. § 348)。)。また1934年に制定されたインディアン再組織法第2条は、「全てのインディアンの土地に設定された既存の信託期間及び譲渡について付された全ての制限は、合衆国議会による何らかの指図があるまで本法によって延長され、及び継続されるものとする。」と定めている (48 Stat. 984 (codified at 25 U.S.C. § 462)。)。

(2) 訴訟が提起されてから6年後、合衆国は、請求裁判所は信託違反に基づく請求に対する事件を審理する権限がないとして、訴えの却下を申立てた。請求裁判所は、一般土地割当法は合衆国に森林資源を適切に管理する信託義務を規定したものであり、合衆国に損害賠償責任があるとして申立てを否認した (Mitchell v. United States, 219 Ct. Cl. 95, 591 F.2d 1300 (1979)。)。合衆国最高裁判所が、サーシオレイライを認めた (442 U.S. 940 (1979)。)。マーシャル判事 (Marshall, J.) が法廷意見を執筆し、ホワイト判事 (White, J.) が反対意見を述べている (ブレナン判事 (Brennan, J.) 及びスティーブンス判事 (Stevens, J.) がこれに同調している。)。以下、判決要旨である。

本件における個々の権利主張者は、タッカー法 (合衆国法律集第28編第1491条) に基づいて請求裁判所に管轄権がある旨を主張するが、同法は、単に管轄権に関する制定法 (jurisdictional statute) であって、金銭賠償について合衆国に対して強制し得るいかなる実体的権利 (substantive right) をも規定したものではない。タッカー法は、実体的権利が存在する場合にのみ、請求裁判所に管轄権を認めたに過ぎないのである (United States v. Testan, 424 U.S. 392,

398 (1976).)。それ故に、個々の権利主張者は、管轄権を移管する制定法以外に彼らの主張に関して主権免除の権利放棄の根拠を求めなければならない。同様のことが、インディアン部族の権利主張にも言い得るのであって、合衆国法律集第28編第1505条は、金銭賠償に関して合衆国に対する実体的権利を付与するものではない。

請求裁判所は、一般土地割当法は合衆国に対して森林資源の管理について信認義務を課し、金銭賠償請求訴訟に対する主権免除の権利放棄を与えると判示している。しかし、同法は、合衆国と被割当人との間に森林資源の管理に関し、連邦政府にいかなる義務をも課すものではないところの「期間確定信託」(limited trust)を規定しているに過ぎない。信託に関し規定している一般土地割当第5条は、同法第1条及び第2条の文言と相互に関連づけて(*in pari materia*)解釈しなければならない。これらの条項は、合衆国ではなくしてインディアンの被割当人に土地を農業目的又は放牧目的に利用する責任があることを示唆しており、従って土地を管理すべきは、合衆国ではなく、被割当人なのである。同法の立法史を見るに、合衆国議会が当該法律を制定した目的は、土地の使用を管理し、信認義務違反に金銭賠償の責を負うことにあるのではなく、単に土地への〔白人入植者の〕侵入を防止し、被割当人に州の課税から免除することにあつたとしていることは明らかである(13 Cong. Rec. 3211-12 (1882); S. 48, 48th Cong., 1st Sess (1884); 15 Cong. Rec. 2240-42 (1884).)。従って、一般土地割当法は、合衆国が森林資源の管理に信認責任を負うことを規定したものであるとの解釈は成り立たないところである。請求裁判所は、他の制定法が連邦政府の管理義務について規定しているか否かについて審理してはいないところであって、よって本件を破棄し、差戻す⁵³⁾。

(3) マーシャル判事は、タッカー法及びインディアン・タッカー法は、合衆国の主権免除の権利放棄を規定するものではないとし(*Testan* 事件判決の確認)、そして一般土地割当法は、連邦政府のインディアンの森林資源の管理にいかなる義務をも課さない期間確定信託関係を定めたにすぎないとする解

釈——*Mitchell II* 事件判決は、受託者は信託財産のコモンロー上の権原を保有するにすぎず、当該権原を保全し、受益者の指示に従ってそれを移転すること以外、受託財産の管理、運用並びに処分について積極的な義務を負わない信託の形態をいう「受動信託」(bare trust)と表現する——を採ったが、かかる解釈に従えば、部族乃至インディアンが、連邦政府に対する信託義務を課す制定法を厳格に解釈する裁判所で争う途は、もはや閉ざされたことになると言わざるを得ないであろう⁵⁴⁾。

3 *Mitchell II* 事件⁵⁵⁾

(1) *Mitchell I* 事件の合衆国最高裁判所の差戻し判決を受けて、請求裁判所は、所属裁判官全員で(en banc)、森林の管理に関する合衆国法律集第25編第406条、同第407条、道路建設及び通行権に関する合衆国法律第25編第318条以下及び第323条乃至第325条並びにインディアン基金及び連邦政府の手数料に関する合衆国法律集第25編第162a条以下及び第413条は、連邦政府の信託義務を規定したものであって、連邦政府に金銭賠償の責任があるとする判決を下した(229 Ct. Cl. 1, 664 F.2d 265 (1981).)。合衆国最高裁判所は、連邦政府のサーシオレイライを受理した(475 U.S. 1104 (1982).)。マーシャル判事が、*Mitchell I* 事件判決と同様に法廷意見を執筆し、主権免除の権利放棄を否定した *Mitchell I* 事件判決を実質上覆し、「管理論」(control theory)を展開し、金銭賠償を合衆国に命じている(パウエル判事(Powell, J.)が反対意見を書き、レンクィスト(Rehnquist, J.), オコナ(O'Connor, J.)の各判事がこれに同調している。)。以下、判決要旨である。

(2) 当法廷は、*Testan* 事件判決及び *Mitchell I* 事件判決において、タッカー法は主権免除の権利放棄に影響を及ぼすものではないことを示唆する言いまわしをとったが、かかる言いまわしは、いずれの事件においても必要ではなかったのである。いずれの事件の結論を問題とすることなく、当法廷は、この孤立した言いまわしは無視すべきものと結論する。思うに、権利主張がタッカー法の文言に含まれる場合、合衆国は、訴訟に同意してきたのである。であるにしても、タッカー法が、合衆国に対する金銭賠償を強制し得

る何らかの実体的権利を規定したものではないことは確かである。従って、実体的権利は、憲法、合衆国議会法律又は行政府の行政規則といった何らかの他の制定法に見出されなければならない。憲法、連邦法律又は行政規則に訴える全ての権利主張が、タッカー法の下で裁判所の管轄権内にあるわけではなく、権利主張は、合衆国に対する金銭賠償のそれでなければならず (United States v. King, 395 U.S. 1, 2-3.)、請求者は、彼が依拠する実体法の源が損害に対する連邦政府の金銭賠償 (compensation) を命ずるものと解釈され得ることを立証しなければならない (United States v. Testan, 424 U.S. 392, 400.)。かかる審理を行うに際して裁判所は、裁判所が合衆国との明示の若しくは黙示の契約の中に訴訟に対する同意を認定する必要がないのと同様に、実体的規定の中に主権免除の個別の権利放棄を認定する必要はない。タッカー法それ自体が、必要とされる同意を規定している。

本件において、制定法又は行政規則が、金銭賠償を命じているか。森林管理について見る。内務長官によるインディアン土地の森林売却に関する監督業務は、1910年6月25日法 (以下、1910年法という。) (§§ 7, 8, 36 Stat. 857 (codified as amenden 25 U.S.C. §§ 406-407.)) の制定をもって開始されているが、内務省は、当初からインディアンの森林伐採について管理する義務を認めていた。1911年、内務省インディアン問題事務局 (Office of Indian Affairs) は、売却の規模、契約手続き、広告及び広告の方法、伐採樹木の最低部及び最後部の直径、種資源として残すべき樹木の割合等を含む森林管理の全てにわたる詳細な行政規則を定めていた。当該規則は、部族の土地及び被割当人に適用されてきたところである。合衆国議会は、1934年制定のインディアン再組織法第6条 (合衆国法律集第25編第466条に編纂) で、内務省に対してインディアンの森林地の持続生産可能な方法での管理を指図している。1964年4月30日、合衆国議会は、上記1910年法を改正し (78 Stat. 186.)、内務長官に対して被割当地の森林売却に関して、「インディアン所有者及びその相続人の必要性並びに最善の利益」を考慮するよう指図している (合衆国法律集第25編第406a条に編纂)。信託で保有されているインディアンの土地の通行権に関する内務省の

総合的管理について見るに、内務長官が、信託土地を通過する全ての目的のための通行権の承認権限を有し（合衆国法律集第25編第323条）、インディアン所有者が、適切な補償を受けている（同第325条）。

かかる事実からして、確かに *Mitchell I* 事件判決は、一般土地割当法については受動信託を設定したものと認定したが、本件において当法廷が審理している上記連邦法律及び行政規則は、一般土地割当法とは対照的に、連邦政府に対して、インディアンの利益となるようインディアンの資源及び土地について完全なる責任を負わしめているのであって、それ故に、当該制定法及び行政規則は、信託責任を明らかにし、合衆国の信託責任の輪郭を定義しているものと判断される。更に言うべきは、信託関係は、連邦政府がインディアンに所属する森林及び財産に対して、上で述べたような管理を引き受けた場合に生ずる。コモンロー上の信託に必要な要件すべてが、存在している。受託者（合衆国）、受益者（インディアンの被制当人）、そして信託財産（インディアンの森林、土地及び基金）がそれである（*See Restatement (Second) of Trust* § 2, Comment h, p. 10 (1959).）。連邦政府が部族の金銭又は財産に対し、管理権若しくは監督権を行使し、又は有する場合、合衆国議会が他に別段の定めをしない限り、信託財産若しくは信託若しくは信託関係に関する連邦法律（又は基本的文書）に明確な規定が存在しない場合であっても、通例、信託関係は当該金銭又は財産に関して存在するのである⁵⁶⁾。（下線筆者）

（3） *Mitchell II* 事件判決は、インディアン部族乃至インディアン個人に信託義務違反を理由に請求裁判所——1982年の「1982年連邦裁判所改善法」(the Federal Courts Improvement Act of 1982)⁵⁷⁾ によって「合衆国請求裁判所」(United States Claims Court) に改名され、そして1992年の「1992年連邦裁判所運営法」(the Federal Courts Administration Act of 1992)⁵⁸⁾ によって「合衆国連邦請求裁判所」(United States Court of Federal Claims) に改名——に金銭賠償を求める訴訟提起の途を明確に認めたが、法廷意見は、連邦政府が金銭賠償の責任があるか否かを決定するにあたり、三部分テスト (tree-part test) を確立したと言えよう。

すなわち、①部族は、その請求を合衆国憲法若しくは連邦制定法（行政規則を含む）に見出される実体的権利又はインディアン財産に対する連邦の管理の引き受けによって創設される実体的権利に基づいて行わなければならない。②請求は、金銭賠償の主張でなければならない。③請求者は、実体的権利を生み出す法律が「公平に見て連邦政府による損害への賠償を命ずるものと解釈され得る」ことを立証しなければならない。かかる判断基準を確立するに際して、法廷意見は「信託関係は、連邦政府がインディアンに所属する森林及び財産に対して……入念な管理を引き受ける場合に必然的に生ずる」と判示している。もっとも信託義務違反の請求を提起するに必要な実体的権利を確定するのにいかなる主張・立証を原告は展開する必要があるのか、少なくとも法廷意見においては明確にされていないことが——法廷意見は、私法上の信託原理に依拠するとしている——指摘されよう⁵⁹⁾。

実体的権利侵害の有無の解釈準則 (construction rule) については、本稿第五節で論ずる2003年の2つの合衆国最高裁判所判決である *United States v. White Mountain Apache Tribe*⁶⁰⁾ 及び *United States v. Navajo Nation*⁶¹⁾ の分析を行う際に、更に検討されるところであろう。

註

1) 30 U.S. (5 Pet.) 1 (1831).

2) 31 U.S. (6 Pet.) 515 (1832).

3) Act of May 28, 1830, ch. 148, 4 Stat. 411.

4) CHARLES J. KAPPLER ED., *INDIAN AFFAIRS. LAW AND TREATIES*, Vol. II (TREATIES) (first AMS ED. 1971) 310-501.

5) See e.g., *Rosebud Sioux Tribe v. Kneip*, 430 U.S. 543, 594 (1977); *Lone Wolf v. Hitchcock*, 187 U.S. 553, 566 (1903); *The Cherokee Tobacco*, 78 U.S. (11 Wall.) 616, 620-22 (1870). 合衆国最高裁判所の条約廃棄の法理に対する批判として, see Reid Peyton Chambers, *Judicial Enforcement of the Federal Trust Responsibility*, 27 STAN. L. REV. 1213, 1227-29 (1975).

6) 118 U.S. 375 (1886).

- 7) Act of Mar. 3, 1885, ch. 341, § 9, 23 Stat. 362.
- 8) 118 U.S. 375, 378-79 (1886).
- 9) *Id.* at 384-85.
- 10) 187 U.S. 553 (1903).
- 11) *Scott v. Sandford*, 60 U.S. (16 How.) 393 (1857).
- 12) *Sioux Nation v. United States*, 601 F.2d 1157, 1173 (Ct. Cl., 1979) (Nichols, J., concurring), *aff'd* 448 U.S. 371 (1980).
- 13) 187 U.S. 553, 565-68 (1903).
- 14) 187 U.S. 294 (1902).
- 15) *Id.* at 302-307.
- 16) 224 U.S. 413 (1912).
- 17) *Id.* at 441-46.
- 18) 229 U.S. 498 (1913).
- 19) *Id.* at 506-10.
- 20) 249 U.S. 110 (1919).
- 21) *Id.* at 113-14.
- 22) 261 U.S. 219 (1923).
- 23) *Id.* at 226-33.
- 24) 316 U.S. 286 (1942).
- 25) 295 U.S. 103 (1935).
- 26) *Id.* at 110.
- 27) *Id.* at 290-300.
- 28) *Id.* at 30.
- 29) *Id.* at 304-308.
- 30) 299 U.S. 476 (1937).
- 31) *Id.* at 492-97.
- 32) 448 U.S. 371 (1980).
- 33) 本件訴訟に至る歴史的過程の詳細については、拙稿「ブラック・ヒルズ訴訟——連邦政府によるアメリカ・インディアンの土地政策瞥見——」文京学院大学人間学部研究紀要第11巻第1号(2009年)179頁以下参照。
- 34) 448 U.S. 371, 406-408 (1980).
- 35) *Id.* at 402-22.

- 36) Act of Mar. 3, 1887, ch. 359, 24 Stat. 505 (codified as amended at 28 U.S.C. § 1491).
- 37) Act of Aug. 13, 1946, ch. 959, § 24, 60 Stat. 1049, 1055 (codified as amended at 28 U.S.C. § 24).
- 38) 14 CHARLES A. WRIGHT, ARTHUR R. MILLER & EDWARD H. COOPER, *FEDERAL PRACTICE AND PROCEDURE* § 3654 (1976). 連邦政府行政機関からのインディアン財産を保護するために信託責任の法理を根拠に訴訟を提起する場合、ほとんどの請求が「行政手続法」(the Administrative Procedure Act, APA) (Act of Sept. 6, 1966, Pub.L. No. 89-554 (codified as amended at 5 U.S.C. § 701 et seq.)) に従って提起される。合衆国法律集第5編第706条第2号(A)は、連邦政府行政機関が「恣意的な (arbitrary), 誣摺や法に反した (capricious), 裁量の濫用にあたる, 又はその他の法律に反する行為を行った」と主張する請求に対して、主権免除は適用できないと規定している。しかし、APA の定める主権免除の権利放棄は、金銭賠償に関しては適用除外とされている (第702条参照。See NELL JESSUP NEWTON, ET. AL., *COHEN'S HANDBOOK OF FEDERAL INDIAN LAW* 425 (2005)。)。従って、ある権利救済の主張が、実際にはエクイティ上の救済請求を装った金銭賠償の請求である場合には、事件は、請求裁判所 (1982年以降は合衆国請求裁判所, 1992年以降は合衆国連邦請求裁判所。本文参照。) に移送されることになる。See, e.g., *Dep't of the Army v. Blue Fox, Inc.*, 525 U.S. 255 (1999); *Cape Fox Corp. v. United States*, 646 F.2d 399, 401-02 (1981)。従って、信託義務違反を根拠とするインディアン部族による金銭賠償請求訴訟に関しては、タッカー法及びインディアン・タッカー法との関連で管轄権の問題が浮上してくるのである。See generally Mary Christina Wood, *The Indian Trust Responsibility: Protecting Tribal Lands and Resources Through Claims of Injunctive Relief Against Federal Agencies*, 39 *TULSA L. REV.* 355, 362-68 (2003); Gregory C. Sisk, *The Tapestry Unravels: Statutory Waivers of Sovereign Immunity and Money Claims Against the United States*, 71 *GEO. WASH. L. REV.* 602, 614-15 (2003)。
- 39) Act of Feb. 24, 1855, ch. 122, 10 Stat. 612.
- 40) Act of Mar. 3, 1863, ch. 92, 12 Stat. 765.
- 41) *United States v. Mitchell*, 463 U.S. 206, 213 (1983).
- 42) Act of Mar. 3, 1887, ch. 359, 24 Stat. 505 (now codified at 28 U.S.C. § 1491). See C. Stanley Dees, *The Future of the Contract Dispute Act: Is It Time to Roll Back Sovereignty Immunity?*, 20 *PUB. CONTRACT L.J.* 545, 546 (1999).

- 43) See Glen A. Wilkinson, *Indian Tribal Claims Before the Court of Claims*, 55 GEO. L.J. 511, 511 n.1 (1966).
- 44) Act of June 3, 1920, ch. 222, 41 Stat. 738. See also Act of Aug. 16, 1937, ch. 651, 50 Stat. 650 (開化五部族); Act of Sept. 3, 1935, ch. 839, 49 Stat. 1085 (メノミニー族).
- 45) See Nell Jessup Newton, *Enforcing the Federal-Indian Trust Relationship After Mitchell*, 31 CATH. U. L. REV. 635, 636 n.10 (1982); Richard W. Huges, *Can the Trustee Be Sued for Its Breach? The Sad Saga of United States v. Mitchell*, 26 S. D. L. REV. 447, 461-12 n.1 (1981).
- 46) Act of Aug. 13, 1946, ch. 959, 60 Stat. 1049.
- 47) See *United States v. Mitchell*, 463 U.S. 206, 212 n.8 (1983); *United States v. Mitchell*, 445 U.S. 535, 538-40 (1980); *Klamath and Modoc Tribes v. United States*, 174 Ct. Cl. 483, 489-90 (1966).
- 48) See *United States v. Mitchell*, 463 U.S. 206, 212 (1983); *Soriano v. United States*, 352 U.S. 270, 273 (1957); *United States v. Sherwood*, 312 U.S. 584, 590 (1940); *Schillinger v. United States*, 155 U.S. 163, 166-67 (1894).
- 49) *United States v. Mitchell*, 463 U.S. 206, 21415 (1983).
- 50) 586 F.2d 192, 200 (Ct. Cl. 1978), *cert. denied*, 441 U.S. 944 (1979).
- 51) 424 U.S. 392 (1976).
- 52) 445 U.S. 535, 538-40 (1980).
- 53) *Id.* at 538-46.
- 54) *Mitchell I* 事件判決の評釈として, see, e.g., Trude Kleess, Comment, *Whom Can Indians Trust after Mitchell?*, 53 U. COLO. L. REV. 179 (1981); Gail M. Lambert, Note, *Indian Breach of Trust Suits: Partial Justice in the Court of the Conqueror*, 33 RUTGERS L. REV. 502 (1981).
- 55) 463 U.S. 206 (1983).
- 56) *Id.* at 216-25. 尚, 管理論について, See Note, *Rethinking the Trust Doctrine in Federal Indian Law*, 98 HARV. L. REV. 422, 428-29 (1984).
- 57) Act of Apr. 2, 1982, Pub.L. No. 97-164, 96 Stat. 25.
- 58) Act of Oct. 29, 1992, Pub.L. No.102-572, 106 Stat. 4506.
- 59) *Mitchell II* 事件判決の評釈として, see, e.g., Gregory C. Sisk, *Yesterday and Today: Of Indians, Breach of Trust, Money, and Sovereign Immunity*, 39 TULSA L.

REV. 313, 317-21, 334-50 (2003); Janice Aitken, *The Trust Doctrine in Federal Indian Law: A Look at its Development and at How Its Analysis Under Social Contract Theory Might Expand Its Scope*, 18 N. ILL. U. L. REV. 115, 135-38 (1997); Michal Roy, *Indians May Sue for Breach of Federal Trust Relationship: United States v. Mitchell*, 26 B.C. L. REV. 809, 829-42 (1985); Kimberly T. Ellwager, *Money Damages For Breach of the Federal-Indian Trust Relationship After Mitchell II* —United States v. Mitchell, 103 S. Ct. 2961 (1983), 59 WASH. L. REV. 675, 679-91 (1984).

60) 537 U.S. 465 (2003).

61) 537 U.S. 488 (2003).