

## ブータン王国における地方分権化と住民参加型農村開発の課題

河合明宣<sup>1)</sup>

### Issues for Local Governance and Participatory Rural Development through Decentralization in Kingdom of Bhutan

Akinobu KAWAI

#### ABSTRACT

Royal Government of Bhutan (RGOB) has accelerated decentralization process toward local governance and participatory rural development. Ninth Plan Main Document 2002-2007 thus writes:

#### Decentralization and Devolution

People's active participation in their own development has been a key policy of His Majesty the King since the Coronation in 1974. Toward this end, several institutions have been established and legislations enacted to empower people, evolving a representatives system of governance. The formal organizational structure and procedures for decentralization have evolved over the last three decades, and continue to do so. The first step in the process was taken in 1981 with the introduction of the *Dzongkhag Yargye Tshogchung*. And the process was consolidated in 1991 with the establishment of the *Gewog Yargye Tshogchung*. These two institutions involve the people in political, social and economic decisions making thus increasing their capacities to set their collective priorities and to initiate means for their fulfillment. Two decades of decentralization and participatory development has brought about the following changes:

- Devolution of administrative and financial powers, and human resources from the capital to the Dzongkhag administration;
- Increased capacity of GYT and DYT to make collective decisions regarding their development plans and its implementation; and
- Autonomy of GYT and DYT to make regulations and legislations applicable within their jurisdictions.

Experiences over the past decades have reinforced the confidence of the Royal Government in the capacities of the communities to plan and implement development activities on their own (RGOB, Ninth Plan Main Document 2002-2007, 2002, p.22).

This paper aims to focus on the issues for capacity development at geog level in terms of infrastructure, equipment and requirement of skills such as administrative and financial management. Observations at local project sites in Bhutan were made through joining the Japanese Advisory team on the JICA's technical cooperation for local governance and decentralization project. Views here are all my own, however.

#### 要旨

ブータンの社会経済開発理念は、国民総生産 (GNP: Gross National Product) ではなく、国民総幸福 (GNH: Gross National Happiness) の追求として端的な表現が与えられている。多くの開発途上国が採用した外資導入による輸出志向工業化でなく、独自の第三の道を通しての「近代化」を求めている。ブータン自体、国際社会に向けて、GNH開発理念のもとに物質的豊かさより精神的豊かさの重視、あるいはこの両者が調和した開発を求めると宣言している。今日、GNHは国際社会から注目されている (The Centre for Bhutan Studies 1999)。

GNHは、ブータン国民の伝統的価値観や生活様式との連続性を保った自律的、内発的、漸進的な開発理念である。成文憲法を持たなかったブータンが、GNH達成を目的とする「近代化」を進める基盤として地方分権統治体制を中核にした新成文憲法を2008年に発布する。

本稿は、まず1960年代から始まった、ブータンの社会経済開発のための制度改革の実績をレビューする。

<sup>1)</sup> 放送大学教授 (「産業と技術」専攻)

次いで、1981年以降の制度改革の焦点である持続的な社会経済開発と住民参加を担う基礎的自治組織＝地区 (geog) 育成の課題を、わが国ODA「ブータン王国地方行政プロジェクト 第1フェーズ」(2004年3月～2006年10月)の運営指導調査に参加して得られた観察に基づいてまとめる。GNH開発理念という長期目標を達成するために地方分権化とその担い手である地区 (geog) の育成が課題である理由を考察したい。

## I. はじめに：国民総幸福 (GNH : Gross National Happiness) という開発理念

ブータンはヒマラヤ南斜面、ネパールの東方向、北にチベット (中国)、東西及び南でインドと国境を接する面積38,194平方キロ、人口634,982人 (2005年)の小国である<sup>注1</sup>。面積では日本の10分の1強、人口では200分の1、日本の平方キロあたりの人口密度342人 (2004年)に対して、僅か17人である。

1950年代までは、北のチベットとの交易が主要な対外関係であった。イギリスが英領インドの権益確保を目的としてブータンと戦い、外交面でイギリスが指導するチンチュラ条約を結んだ。1910年のプナカ条約によりイギリスはブータンの内政に不干渉を約束した。イギリスと締結したかかる条約により、外部から遮断され、1907年トンサ領主ウゲン・ウォンチュクが国内を統一して現王朝を樹立した。

1952年、現王朝3代に当たるJigme Dorji Wangchuckが即位した。第3代国王の時期に外部世界との接触が始まった (付録年表参照)。国王は、1953年一院政国民議会 (Tshogdu) を開設し、国民統合の礎を築いた。1950年代には、農奴の廃止や土地所有上限設定などの土地改革を推進した。

1947年にイギリス支配から独立したインド共和国はイギリス-ブータン条約を踏襲したインド-ブータン条約を1949年に締結した。1958年にネルー首相がブータンを公式訪問した。ブータンが外部世界と国交を開こうとしたこの時期に、娘インディラを連れたこの訪問は、インドが中国との関係を考慮して緩衝地域として、ブータンを重視していたことを示唆している (*Indian Prime Minister RAJIV GANDHI IN BHUTAN : a voyage of friendship*, RGOB, n.d.)。

社会経済開発は、この訪問直後、1960年代に5か年経済開発計画 (以下5か年計画)の枠組に沿ってインドの強力な援助により開始された。1960年代は、それ以降のブータン社会経済開発や、北に中国、南にインドという国土及び人口における大国の狭間という地政学的状況下での外交政策の方向を策定する極めて重要な時期であった。河合 (1999) は、この5か年経済開発計画における計画、財源の確保、実施、評価、フィードバック・次期計画策定の流れについて、各計画期の特色と、重点課題の変遷を概観した<sup>注2</sup>。

ブータンの社会経済開発理念は、次第に国民総生産 (GNP : Gross National Product) ではなく、国民総幸福 (GNH : Gross National Happiness) の追求として端的な表現が与えられ、今日、GNHは注目されている (The Centre for Bhutan Studies 1999)。多くの開

発途上国が採用した外資導入による輸出志向工業化には組みせず、独自の第三の道を通しての「近代化」を求めている。

ブータン自体、GNH開発理念を、国際社会に向けて、物質的豊かさより精神的豊かさの重視、あるいはこの両者が調和した開発を求めると宣言している。GNHは、ブータン国民の伝統的価値観や生活様式との連続性を保った自律的、内発的、漸進的な開発理念である (写真1)。GNH開発理念を掲げて独自の「近代化」を進めるブータンが、地方分権統治体制を通じた国民統合の基盤をなす、初めての成文憲法を2008年に発布する。本稿は、1960年代から始まった、ブータンの社会経済開発が、地方分権化を最大課題とする経緯を探る。

## II. 社会経済開発の理念と達成

### 2-1. 5か年経済開発計画

ブータンは、社会経済開発を他の南アジア諸国同様に5か年経済開発計画の枠組で進めた。最初の第1次5か年計画が1961年に始まった。現在、2003年から開始された第9次計画が進行中である。45年余におよぶ5か年計画は、各々が掲げる中期目標や重点領域などにより3つの時期に分けることができる (外務省2007 : 3-5 ~ 3-9)。

- 第I期 第1次5か年計画～第2次5か年計画  
1961～1970年
- 第II期 第3次5か年計画～第4次5か年計画  
1971～1980年
- 第III期 第5次5か年計画～第9次5か年計画  
1981～2007年



写真1 家庭の台所風景、ブムタン県 (2007年8月、以下同様)

**第I期**：インド依存の開発計画：第1次計画（1961～65年）、第2次計画（1966～70年）

インドは、イギリスとブータンが締結した外交に関する指導・監督権を継承することとなった<sup>註3</sup>。インドは中国との国境を警備するため陸軍キャンプをブータン北部に配備している。兵隊及び物資輸送用道路の必要性から、インド国境プンツォリンから首都ティンブーまでの約175キロの自動車道が、インド陸軍工兵隊（Indian Border Road Organizations）により、1960年に着工されて翌年には完成した（図1参照）。徒歩や馬による往来の約1週間の旅程が、自動車で6時間ほどに短縮された。また、東ブータンの主要都市タシガンと首都ティンブーを結ぶ東西横断の基幹道路、タシガンから南に延びてインド国境サムドゥップ・ジョンカルに達する道路が建設された。これら基幹道路は、全てインド陸軍工兵隊により建設された。首都ティンブーと東のタシガンを結ぶ中央道路の維持管理はブータン政府道路局が行っているが、インド国境に延びる東部と西部の2道路はインド軍が維持管理している。

第1次と第2次5か年計画期に、インドの援助で道路建設が進んだことが特筆される。ブータンは人口、面積において小国で、北にチベット（中国）と南はインドという世界最大の人口大国によって外部へのアクセスを持たない陸封（landlocked）状態である（RGOB 2006：v）。ブータンの経済活動は、従来、自給自足的農牧業生産とチベットとの交易が主要なものであった。チベット交易により、ヤク乳からのバタ

ー・チーズ、肉や毛皮、毛、岩塩等多数の生活必需品を受け取り、米、コムギ等の穀物、香辛料、果実等と交換していた。北に延びる河川に沿ってヤクやロバに荷役させ、ヒマラヤ山脈の国境の峠を往来する交易であった。

しかし、1959年、ダライ・ラマ14世のインド亡命以降、こうした交易は遮断された。チベットに替わりインドとの交易が不可欠となった。道路建設を通してインド経済圏への編入が具体化していった。道路建設に伴い、電柱、電線、鉄筋、セメント、砕石等の電気、電話、上水道建設資材の運搬が可能となった。「道路建設以外にも、道路沿いに電線と電話線の架線工事が並行して」行われた（平山：131）。こうして陸封（landlocked）された「孤島」が道路により外部と結ばれたことにより、社会資本整備が、比喩的に言えば、堰を切ったように一挙に流入してきた。

1959年のチベット動乱に際してダライ・ラマ14世がインドへ亡命し、インドの庇護を求め、インド政府はそれを受け入れた。これは1954年4月29日締結されたインドと中国間の平和5原則条約以降、築き上げてきた両国の友好関係を崩壊させた。陸封されていたブータンがインドへ急速に接近していった背景として次の二つが指摘される。第一点は、インドにとって緩衝地帯としてのブータンの重要性が極度に高まったことがあげられる。1962年10月にはインドと中国は国境を挟んで武力衝突に至った（落合：199）。

第二点は、イギリスが創設したコロンポ・プランが

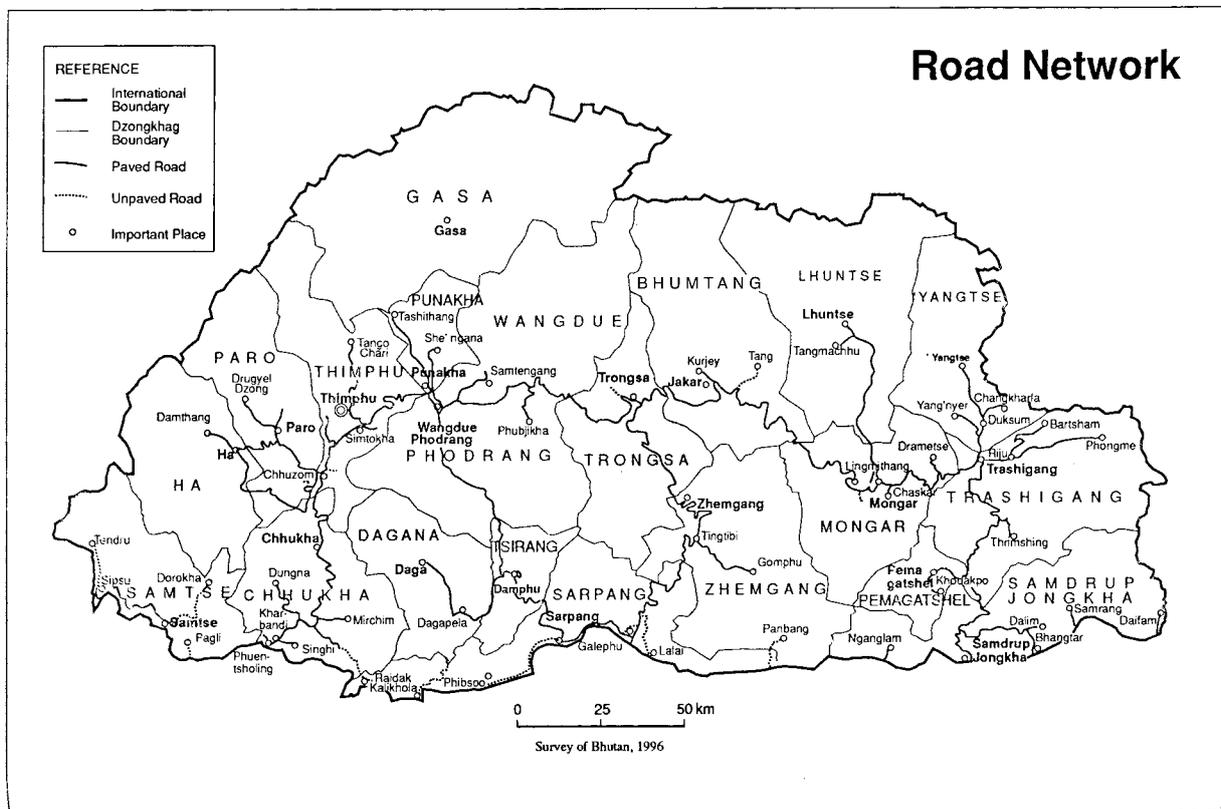


図1 ブータンの県及び道路

出所) RGOB, Ministry of Planning, Eighth Five Year Plan (1997-2002) Vol. I Main Document (1997-2002), 1996.

経済協力機構として機能を開始したことである<sup>註4</sup>。1950年代には、独立した南アジア諸国の援助協力を主要な目的とした経済協力機構であるコロンボ・プラン設立を背景にして、インドはブータンへの開発援助を具体化させたと考えられる。これは、多くの南アジア諸国が社会経済開発に採用した5か年経済開発計画をブータンが採用したことに関わる。

**第Ⅱ期：**第1次計画同様に、1966年から始まった第2次計画までは開発資金はインドのみに依存していたが、第3次計画からは複数の国・機関から援助供与を受け、開発財源をインドのみに依存する体質を改めた。部門別支出構成から見ると、第1次、第2次計画では道路建設が突出していた。第3次計画から、公共土木が減り、農業や工業への配分が増加し開発投資の多角化が図られた。一方、教育（Human Resource Management）及び医療・保健衛生等の基礎的ニーズ（BHN: Basic Human Needs）への配分は、第1次計画から大きな比重を占め、ブータンの長期開発政策に一貫する特色となっている（栗田：189-201）。

## 2-2. 第Ⅲ期 行政制度構築

この時期に、中央に集権化されていた社会経済開発機能のうち、第1次計画から重点化されていた初等教育、医療・保健衛生等を除く、農業、畜産、林業等の地域農村開発の主要部門の機能が、新たに導入された県（Dzongkhag）に分散・委譲されていった。1981年の県制導入と1991年の地区（Geog）制導入により、医療・保健所（BHU: Basic Health Unit）や農業改良普及員等の中央省庁の出先機関は、県レベルでの地方行政として県知事（Dzonda）の下で統合されている。県と地区レベルでの行政機構整備に各々10年、合計で20年間を要した。

行政機構の分権・委譲と同時に、県と地区レベルにおいて、住民参加を可能とする住民によって選出されたメンバーからなる開発議会が導入され、開発議会の計画、決定、実施、管理、評価が可能となるような制度づくりが進行した。これに関する法律が、第5次計画期に成立した県開発議会法、1981年（Dzongkhag Yargye Tshogchung Chathirim, 1981）と第7次計画期に成立した地区開発議会法、1991年（Gewog Yargye Tshogchung Chathirim, 1991）である。

1981年に県開発議会（Dzongkhag Yargye Tshogchung）が導入された。従来、地方では当該の地理的、歴史的独自性に基づく地方運営が為されていたが、地方分権化の進展は、こうした独自の地方運営を徐々に中央政府の規則によって統一する過程となった。第1次5か年計画から先行していた初等教育の普及、無料の医療・保健所（BHU）等を重点とした人的資源開発は、地方分権化の基盤の一つを用意するものであった。

第6次計画期1989年にはブータンを4つのゾーン（Zone）に区分し、中央の下に数県をまとめたゾーンを導入した。各々の地域個性や事情への配慮と、限ら

れた地域のみ車での交通アクセスが得られる状況ではこうした中間的機構が必要であった。

1989年には、また、省庁横断的に自然環境保全施策を進めるために、縦割り行政を排除して、国環境委員会（National Environment Committee）が計画委員会（National Planning Commission）内に設置されている。地域農村開発は、基本的に、道路網整備から始められる。地域開発機構の地方への分散・委譲のための制度構築が完成すれば、地域住民のニーズは道路や橋梁の整備、建設に向けられるので、住民ニーズを国土全体の保安全管理と利用計画に調和させる制度設計の必要がある。国環境委員会は、このような長期的視点からの制度設計であったといえる<sup>註5</sup>。1998年の国王の執行権の閣僚会議への委譲により地方分権化に一層の進展を見た。

### 第9次5か年計画の4重点分野

第9次5か年計画（2002~07年）は、地域社会に根ざした発展を目指す施策を打ち出している。第9次5か年計画は、国の経済開発理念であるGNH達成のために現実的、物質的基盤の構築に配慮し、次の4点が重点領域とされる。すなわち、①経済発展、②文化的遺産の保全と振興、③環境の保全と適切な活用、④よい統治である。

第9次5か年計画の重点分野の4つは、第8次計画までの羅列的な重点分野と比べて、簡潔で相互の関係が分かりやすい。①はGNHの実現形態である精神的、物質的充足が追求される。③の森林資源保全は、水力発電や特にエコツーリズムを成り立たせる資源であり基盤であることの確認となっている。②と④は、国民統合の価値観に関わる。社会や国家のあり方、そして事業、施策、政策の決定の基礎をなすものである。国土の60%以上を森林で維持するという数値目標を持つ③森林資源の保全に対する国民の支持無しでは、重点領域4つは個別に成り立たない。

第9次計画期（2002~07年）は、行政機構の地方への委譲と住民参加型開発を進めるために、住民組織創出及びリーダーとなる県レベル、地区レベルの開発議会メンバーの人材育成と新しい制度が地域住民に理解され、参加を得る目的での啓蒙と普及活動に費やされた。2002年に開発議会メンバーの選挙が実施され、2003年には、この制度全体の完成時には実施される、地区予算（block grant）が配分された。地区開発議会への予算配分により、事業の計画、決定、実施、管理、評価、次期へのフィードバック・計画立案の1サイクルの実験が行われた。その経験と成果を全体で共有するためにモニター体制が整えられた。

### 2-3. 地方制度改革

2002年から財源と予算編成権、受益者負担としての労働提供を含む財源の確保が重要な議題となる。第9次計画最大の特色は、1981年に始まった20年間に及ぶ地方分権化の制度整備、国民への啓蒙と権限委譲の実績を評価した上で、新たな段階での一層の分権化を促

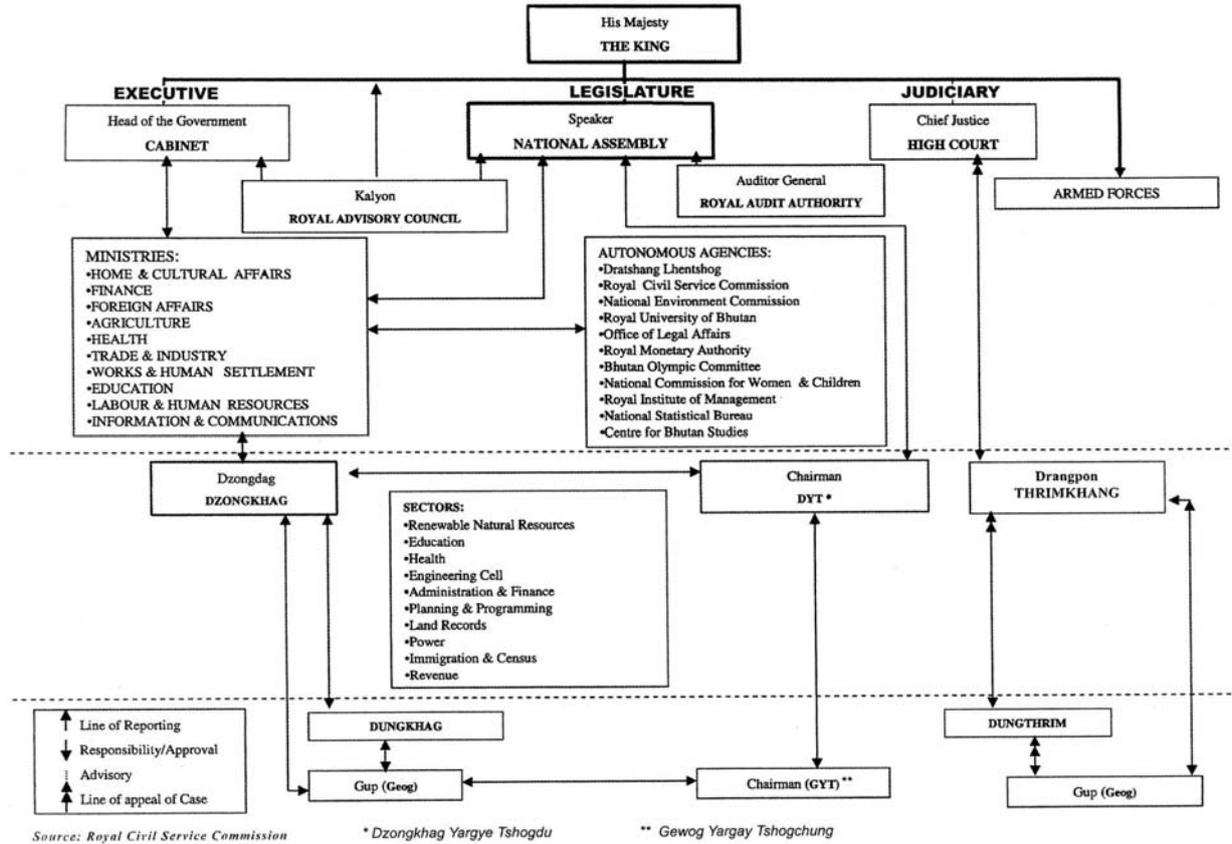


図2 ブータンの統治・行政機構

出所) RGOB, Planning Commission, Statistical Yearbook of Bhutan 2006, 2006.

すとしている点である。具体的には、地区に基礎を置く (on a geog based) 地域開発計画の推進である。

ブータンには20の県が置かれている。地域住民と県行政とは、geog (地区、行政単位) に設置された各省庁の出張所と地区開発議会や集落集会 (dzomdu) を通して結びついている (図2参照)。第8次計画までは地区には独自財源はなく、必要な開発計画は、受益者である住民負担を含め、県庁で予算化されていた。

整備された地区開発議会の機能は図2に表示されるように、県庁の決定を伝達・説明すること、同時に地区における開発計画の提案と実施、日常生活一般についての住民の要望の調整を図ることである。具体的には、①法と秩序維持 (judicial)、②徴税、③開発 (development) に関する諸事項である。住民参加を前提にして、地区開発議会は、域内の社会資本の整備と維持管理または開発のための労働提供を負うのである。地区長 (gup) と補佐 (mangmi) は、25歳以上のブータン国民が被選挙資格を有し、21歳以上のブータン国民による投票で選出される。任期は3年である。

第9次計画では地区開発議会に財源委譲と交付金により独自の予算編成権を初めて認めた。中央省庁の縦割り (セクター別) 行政から住民のニーズに添う地域行政を目指したものである。従来、中央省庁の出張所は省庁毎に別の建物であったが、再生可能自然資源



写真2 RNRセンター外観、ウォンディポダン県

(RNR: Renewal Natural Resource) センターとして2階建ての建物に同居するようになった。県出先機関の合同事務所として、地区長などが事務を執る地区センターの隣や近くに建設されている (写真2)。例えばフォブジ地区では、2002年7月にはRNRセンターが完成し、農業、畜産、林業の職員が配置されていたが、地区センターは建設されていなかった。2007年には完成し業務を行っていた。RNRセンター建設や地区センターの新設は、住民にとって目に見える変化であり、住民参加型行政改革、地方分権化の進展を象徴している。限られた開発予算の配分額であるとはいえ、

自らが決定をなし得る財源を得たことは、責任感を生み出すものである（Ninth Plan Main Document：6）。1981年以來の地方分権化の動きが、新しい段階に入ったことを認識させる。

この20年間の進展は次の3点である。1）行政と財政、公務員（line ministries）のポストを中央から県レベルに分散・委譲した。2）地域農村開発における計画やその実施に関わる組織的決定の能力が向上した。3）当該の管轄区に必要な規則や法律を制定する県開発議会及び地区開発議会の自治が強化された。

ブータンで進められている地方分権化は、①中央政府の省庁公務員が県レベルに配属され、県行政を進めることと、②普通選挙で選出された住民代表に一定程度の予算執行を委ねることの二重の分権化、権限の委譲である。1981年県開発議会法及び1991年地区開発議会法の二つの地方分権関連法の制定により開発行政過程に住民の参加が実現しつつある。

### Ⅲ. 中央—地方関係の改革： 王制から地域・国民主権

地方レベルでの行政と地区開発議会の連携・協働を実現するために人材育成が不可欠の課題となる。第9次5か年計画までに積み上げた行政制度改革により、中央官庁の機能と権限を県に分散・委譲し県・郡行政を確立しえたと言える。しかし、普通選挙で選出された地域住民の代表が構成する地区開発議会が既に体制を整えた県庁行政との連携を作り上げていくには、それを目的とした県庁職員の研修・訓練と、県及び地区開発議会構成員の研修・訓練が緊急の課題となっている。

地区開発議会構成員は、選挙で3年ごとに交代する地区長（gup）と副地区長（mangmi）及び集落代表のtshogpaである。地区は、数個から10数個の集落単位から構成されている。この集落単位は、1つの自然村（settlement）と重なる場合もあるが、複数の集落からなる場合もあり、地区開発議会の構成員である1年任期のsokupaを選出する。Tshogpaは、この集落単位で開催される総会（dzomdu）において、県行政及び県開発議会から地区開発議会を通して住民に届くサービス、情報を伝達・周知させ、同時に住民からの要望（ニーズ）の集約、合意を形成するという参加型地方行政改革全体において要である。

#### 3-1. 県及び郡開発委員会の能力向上 支援プロジェクト

国際協力機構（JICA）は、ブータンの内務・文化省をカウンターパートとして、2004年3月から2006年10月まで、ブータンの地方分権化のかかる状況において、「ブータン地方行政プロジェクト：第1フェーズ」（Local Governance and Decentralization Project Phase 1）を実施した<sup>注6</sup>。

本プロジェクト活動（input）は、大別すれば、①

試行的（パイロット）事業、②地区長事務所（地区センター）建設、③ワークショップ（国内・外研修）、④機材供与、⑤その他（県と地区開発議会法〔Chathrim〕マニュアル印刷・配布等）であった。地区が直接関わる事業は、i)パイロット事業実施、ii)地区センター建設、iii)地区開発議会に関わる人材の育成の3つの要素から出来ている。地区において住民参加型開発を導入・定着化させる目的で①と②について、計画、決定、施行、評価を実践した経験（on the job）を通して、iii)人材育成を図るために、①及び②によるハード建設は不可欠であると位置づけられている。パイロット事業により建設された道路等は地区の社会資本となる。

重点目標の人材育成を図るためにプロジェクト期間内に、1会計年度で終了するパイロット事業を2回実施した。第1パイロット・プロジェクト（PP:Pilot Project）、第2PPとである。

パイロット事業は、対象とした3県全て24地区に対して、同額の事業予算配分を決めた<sup>注7</sup>。対象地区では、①パイロット事業と②未整備な地区では、地区センター建設との二つが地区開発議会によって実施された。②地区センターは、すでにブータン政府が定められた仕様の設計図に基づいて建設を開始している（写真3）。建設予算の一部は援助に依存し、ある地区では政府予算で建設され、別の地区では援助で建設された。地区センター建設では、地区住民の自由裁量の幅は少ない。地区開発議会の議決により入札や工事を管理する建設委員会及び監査委員会を組織して、共通の設計図に基づき定額の建設事業を実施した。

第1サイクルにおける最初のパイロット事業実施にあたり、王立経営研究所（RIM：Royal Institute of Management、図2参照）は、県及び地区開発議会メンバーを対象にパイロット事業の目的、方法などについて、住民参加の具体的手法を学習目的とするワークショップ及び現地研修を実施した。メンバーとオブザーバー及び関係事務職員（secretaries to DYT chairperson、geog accountant、geog clerk）等を対象とした能力向上の研修である。その後、集落単位代表（tshogpa）が召集する集落総会にRIMスタッフが



写真3 地区センター外観、ブムタン県

参加し、事業を説明し、集落レベルで提案決定過程を現場で指導した。

①は、地区住民の必要度の高い事業を集落総会の議論を踏まえ、tshogpaが地区開発議会へ議案として提出する。地区開発議会では、地区全てのtshogpaからの事業提案を地区への配分額9万ヌルタムの上限内で、事業の優先順位を決めて、承認を得るために県開発議会に議案として提出した。地区全てのtshogpaからの事業提案の中から、地区全体での受益者の数、社会資本整備の公平性等の観点から協議して優先順位付けをした。地区全体の必要性と個別の集落の必要性とを考慮した上での決定過程が地区開発議会によって実施された。

表2、表3のように簡易水道の建設維持管理、農道、橋等の社会資本整備の事業に対して強い要求があった。これにより、RIMがワークショップで示した開発における参加型プロセス学習は、高いインセンティブを与えたと考えられる。ワークショップは地区開発議会が果たすべき機能を構成員や集落住民が認識し、学習する上で効果的であった。

インセンティブの高さは、事業費を圧縮するために、例えば道路用土地の寄附、不熟練労働を住民が自ら負担した事例等から示される。ブータン政府の第9次5か年計画は、地区毎の事業計画を積み上げて出来ている<sup>注8</sup>。今回、提案された事業の中には、現行の第9次計画からは漏れたものもあった。地区住民にとっては必要度の高い事業であったため、事業として提案されたと考えられ、学習に対するインセンティブの高さを窺わせる。

社会資本整備状況に関わらず、全地区定額配分であ

ったため、住民負担には各地区の裁量幅が現れた。集落間の調整から複数の事業提案をした地区があった。建設費見積もりが地区配分額を超え、住民が工事現場で作業に従事し、人件費を削減し総工費を配分額内に引き下げて提案した地区等が現れた。参加型プロセス学習が生み出したインセンティブの高さは、地区全体での事業計画、提案、実施、事業終了後の維持管理についてRIMが実施したワークショップの成果が高いことを示している。

#### 事業実施形態

プロジェクトが地区住民負担を条件としたため、県開発議会に提出された全ての地区開発議会の事業提案書には住民負担が明示されている。この提案書から、住民負担と提案された事業と実施形態は表1の通りである。

- 1) 県行政が全く関わらない住民による直接実施。これに該当する提案は皆無であった。
- 2) 県担当部局による直営。住民負担の観点からは、県土木技師等による設計・管理下で住民は不熟練労働等を提供する形態である。住民負担が可能である唯一の形態である。
- 3) 入札による業者施行。この形態では住民負担が困難となる。

橋や道路は規模が大きくなると、構造計算を含め土木技師による設計・管理の必要度が増す。このため県行政にとっては、本プロジェクトによる事業を処理する土木技師職員が不足する。県行政が入札による業者委託を奨励する一因である。一方、地区住民が2)の形態で労務提供による住民負担受け入れを申し出ている理由は次のように考えられる。

表1 実施態様負担

ハ県					
地区	提案	実施形態	住民負担	県負担	提案理由
カチョ	1.5kmの地区道	業者入札	地区住民	熟練労働＝業者	道路が無く、37世帯が不便、病気時に困難、農業・畜産発展に役立つ
ジ	①Chung橋、②Tokay Chhuta	地区	地区住民	担当部局	75世帯が便益を受ける
サメ	①6集落の簡易水道 (RWSS) 設置 ②2kmの地区道35世帯受益	県直営地区	労働提供	担当部局	飲料水が得られない
ウエス	①Girina橋、②Gep橋	地区	受益者が実施		3集落に不可欠な橋が破壊、改築
サンバイ	農耕車道建設	地区	石材等と労働の提供	県土木技師	車道が無く地区センターへの交通改善
ブムタン県					
地区	提案	実施形態	住民負担	県負担	提案理由
チュメ	農道改修	県の設計見積	採石、運搬、ローラーを借りて平均化	県土木技師	ジャガイモ運搬のため
チョコレート	農耕車通行可の橋	建設委員会 監査委員会	採石、採砂、石の破碎、土方 (土掘り)	県計理士、 土木技師	橋が無くて不便
タン	地区道	建設委員会 監査委員会	採石、石の破碎、ローラーを借りて平均化	県土木技師	第9次5か年計画に含まれていないので
ウラ	歩道、地区道改修	建設委員会 監査委員会	採石、採砂、石の破碎、土方 (土掘り)	県土木技師	清潔と衛生上、排水溝設置し歩道下に簡易水道 (RWSS) パイプ敷設

表2 タシガン県調査地区の活動と評価

	裨益効果	住民参加	外部支援	事業及び課題と展望
	Khaling地区 Lemi 集落の簡易水道 (Rural water supply) 3水源から42世帯用の水道で39蛇口。	応益負担+県管理 ・3か月の労働提供 *車道から建設サイトまでの資材運搬、場合によって最低賃金の100Nu./日取得	・RIMワークショップ ・PMOコンサルタント ・県土木技師による技術支援 ・県会計担当者による経理処理支援	*[事業] 第2 Pilot Project (PP): 製粉機+耕運機共同利用組合設立 ・[課題と展望] 住民による地域開発において地方行政の果たすべき役割を学習する。例えば会議の持ち方、意見の調整の仕方、県担当者との連絡、経理支出の仕方等
	Khanglung地区 耕運機道 (Power tiller road) 3.66キロ	応益負担+県管理 ・農道に当る土地の無償提供 ・住民の労務提供	同上	*第2 PP: 地区ポテトチップス加工グループ設立。 ・[課題と展望] 同上
	Shongphu地区 耕運機道 2キロ、5.6キロと計2本	応益負担+県管理 ・農道に当る土地の無償提供 ・住民の労務提供	同上	*第2 PP: 地区野菜生産グループ設立 ・[課題と展望] 同上
*	Radhi地区 コミュニティホール (Community hall)	応益負担+県管理 ・敷地提供、GYTの負担配分に基づく労働提供 (15lakhs > 9)	同上	Gewog Fund創設 (持続性) *第2 PP: 地区縫製グループ設立 ・[課題と展望] 同上
*	Samkhar 農道 (Farm road) 2.9キロ、1.65キロ 計4.55キロ	応益負担+県管理+業者委託 ・道路土地、建設労働提供 (70世帯2.5月) スコープ等の道具共同購入	同上	*第2 PP: 地区コーンフレーク加工グループ設立 ・[課題と展望] 同上

注: \*2006年調査時には検討中、同年3月中下旬にGYT、DYTで決議された。

表3 ハ県調査地区の活動と評価

	裨益効果	住民参加	外部支援	課題と展望
	Bjee地区 木橋 (橋長17.76m、幅員2.5m) 150世帯が利用、(工費60%基礎工事、40%檜丸太の橋) 住民の移動および農作業に必要。簡易橋であったのを造り替えた	業者に委託 ・上部工事に使った丸太の移送には地域住民が労働者として参加。日当としてNu.100/日を取得	・RIMワークショップ ・県の土木部が技術支援 (設計積算および施工管理) ・県の経理担当部が経理管理 ・県のプランニング部が企画、調整、評価で協力	*第2 PP: 農道 (Farm Road) 建設 ・[課題と展望] 県の技術支援を得ながら地区の直営で工事を実施。住民参加がどこまで可能か
	Katsho地区 農道。町の中心部にあるBHUから山の上にある寺のある集落まで2.7キロを建設。寺への参道として、また農産物の搬入路として必要。これまでは人と馬の通れる馬道 (Mule track) であった	県管理+応益負担+業者委託 ・土地の無償提供、受益集落からの労働提供 (補強工事、石垣積み)	同上	*第2 PP: 第1 PPで建設した農道の補足工事 ・[課題と展望] 同上
	Sama地区 簡易水道 (Rural water supply) の建設 上水施設のなかった6つの村に簡易水道を設置	応益負担+県管理 ・水道管の敷設及び貯水タンク工事では住民が労働者として働く。日当Nu.100/日を取得	同上	*第2 PP: 農道建設 ・[課題と展望] 同上
	Eusu地区 Wooden bridge (橋長17.76m、幅員2.5m) 住民の移動および農作業に必要。簡易橋であったのを造り替えた	業者委託 ・檜丸太の水上引き上げ (賃金支払) 上部工事に使った丸太の移送には地域住民が労働者として参加。日当としてNu.100/日を取得	同上	*第2 PP: 農道建設 ・[課題と展望] 同上

注: \*2006年調査時には検討中、同年3月中下旬にGYT、DYTで決議された。



写真4 パイロット事業で建設した橋、ブムタン県

- 1) 工事の品質が自分たちで管理できる。
- 2) 限られた資金を最大限使い、多くの事業が実施できる。
- 3) 地区外の業者が受注すると、業者雇用の労働者が工事に従事し、地元での雇用機会が無くなる。地区住民の雇用を確保したい。

住民負担に最も積極的な例として、Sama地区がある。同地区長は提案した水道事業について労働は100%、現金も30%貢献するにやぶさかではないと述べている。背景として、簡易水道普及計画に基づき保健衛生省が資金を予算化しているが、当地区では事業採択率が低い。今回のプロジェクト補助により一挙に普及を図ろうとしたと考えられる。また、Choekor地区では国道のコンクリート橋架け替えで不用となった鉄骨材料を活用して農耕車両が通行できる橋の建設を提案した(写真4)。住民の工夫によるコスト削減は、ある種の住民負担として捉えることができる。

事業の選択、決定における住民参加の観点から、県行政との協働で住民が決定・実施する事業管理形態が重視されねばならない。この観点から本プロジェクトの2つの県で調査した地区、住民負担の意義を論じる。政府は、次の理由で住民負担は可能な限り求めないとしている<sup>注9</sup>。すなわち地方農民の負担を極力減らす方針であること、県レベルでは多くの場合、住民負担は不熟練労働者として作業現場での労務提供となるので設計・監理全てが行政負担になり、少数の県行政スタッフで対応できなくなることである。

しかし、住民負担を課さなければ、県直営か業者施行となり地区住民は入札と一部の事業管理に携わるのみである。プロジェクト側は資金供与が中心となり、プロジェクトが住民参加のプロセスを観察し、必要な技術移転を行うことが困難になる。さらに行政と住民が一つの課題を相互に協力して実施することを通してオーナーシップを確保する重要な作業が欠落してしまう。上述した本プロジェクト目的からすれば、形態は多様であっても住民負担は必要であると考えられる。

### 3-2 現地調査の概要<sup>注10</sup>

県レベルと、地区レベルにおいて、これらの活動に



写真5 ジャガイモ掘り、ブムタン県

関わる政府職員と県及び地区開発議会の業務能力の向上を、上記活動(input)の成果について観察することとなる。業務能力の向上は、1)調整能力、2)計画立案能力、3)事業実施能力、4)経理・会計能力、5)モニタリング能力、6)評価能力と事業のサイクルに添った項目を策定した(国際協力機構 2005:20-24)。

パイロット事業対象の3県からブムタン県を除き、調査したタシガン県とハ県を紹介する。

タシガン県

ア) ティンパーから東へ580キロ東端のタシガンまでは、3,000メートル以上の峠を4つ越える自動車2日間の旅である。緯度の低い地域を含み、タシガン県はブータン全県中4位の人口を有し、タシガン周辺は人口密度が高い。ラディ地区はパロと並ぶ稲作生産地であるが、丘陵部の畑地でのトウモロコシ、ジャガイモ栽培等(写真5)が主要農産物である。東ブータンの住民は、言語的、文化的にチベットの強い影響を受けている西ブータンの住民とも異なっている。

ブータン西部に位置するハ県と比べて、県土木担当職による構造計算、作図、費用見積もりに基づいた地区の住民負担によるパイロット事業が多い点が指摘できる。建物の敷地、道路用土地や労働提供の形での応益負担が多いと推測される。第1サイクルの事業提案を見る限り、タシガン県の特徴が窺われる。住民参加やプロジェクトのオーナーシップは、住民負担のみでは測れないが、タシガン県には開発計画担当職(PO)や県・地区開発議会議長、地区長等の連携によって地域に固有なリーダーシップが存在する。

イ) タシガン県ではプロジェクト事務所が土木技師のコンサルタントを短期に雇用し、県土木部門のスタッフの過重負担軽減を図った。

表2に添って、同県で調査した5地区の事業と、裨益効果、住民参加、外部支援、課題と展望について述べる。

#### 裨益効果

ア) Khaling 地区:簡易水道(Rural Water Supply)

—地区内バランスの配慮—

Lemi村とその周辺の受益者42世帯のため、3水源



写真6 コミュニティ・ホール内部、ブムタン県

から39個の蛇口を持つ簡易水道建設である。地区は、1970年頃から安全な飲料水確保を求めている。政府予算で整備されなかった地域（集落）が本プロジェクトでカバーされた。計画作成段階で県開発議会において基本的な生活インフラ整備における地区全体の平等性（資源の地域配分）の議論を経て、事業決定された。完成された点は、開発議会の計画立案・実施能力向上である。RIMのワークショップ、それ以後のプロジェクト事務所、内務・文化省/地方行政局の連携の効果を示している。

イ) Radhi 地区：Community Hall：多目的コミュニティ・ホール

地区センター会議室の収容人員は、50人程度で狭い。また当地区小学校には講堂（hall）が無い。戸外の広場等では、冬は日光が少なく寒く、夏には雨が降り不便である等の理由で、地区にはコミュニティ・ホール建設（写真6）の機運が高まっていた。

簡易水道、小学校、通信、車道、電気等は整備されていた。しかし、第9次5か年計画策定時には、地区住民はコミュニティ・ホールの必要性には気付かなかった。こうした経緯から、既にJICAプロジェクト以前から地区の要望として固まっていた。

この地区住民はコミュニティ意識が強く、しかも話し合いを大事にする信条を持っていることも当然だが、自然に地区要望として固まっていた背景である。

計画時の合意形成においてコミュニティ・ホールの建設場所は、地区の生活、生産活動の中心で、RNRセンターの近隣で、車道が通り、バザールのある場所に隣接する小高い丘の上と決まった。近辺は賑わいがあり、活気が感じられる場所である。

地区センターは、地区開発議会に関する会議等で利用されているが、狭いため地区住民が様々な活動で利用できる訳ではない。しかしこのコミュニティ・ホールは地区住民によって以下のように多様な目的で使われている。

- ①地区住民の様々な会合。地区総会等。
- ②農業、保健等の県の各部局（省庁出先機関）出張し、住民との説明会等行政サービス、住民ニー

ズ授受の重要な場所として機能し始めている。

- ③文化的催し物の会場として提供し賃料を徴収する。こうした点を考慮して、床は座れるようにコンクリートではなく、板張りにした。2006年3月までに、約300人が参加した映画上映を開催し、賃料収入を得た実績がある。
- ④地区長選挙の投票場所に使用した。ステージがあるので、ステージを幕で蓋い、それを区切って投票箱を置いた。向かって左の入り口から入り、手続きして、左の階段からステージの投票箱に上がり、右の出入り口から外に出る。コミュニティ・ホールを使用したことで、第2回目の地区長選挙は、非常にスムーズにしかも公正に投票が行われた。
- ⑤将来の利用として、2008年に公布予定の憲法公布記念祭典会場、さらに新憲法により二大政党制が導入された際、政党演説会場等としても使用する。

以上のように地区住民の活動と交流場所を広げ、地方分権化における地区内の意見の交換や調整、地域活性化のための様々な催しの会場になる重要な施設に育つ基盤を持つ。外壁には緻密でしかもダイナミックな見事な仏画が描かれている。住民が費用を負担して描いた壁画である。愛着の気持ちが表れている。

#### 農道建設

ウ) Samkhar Gewog：Farm road（2.9キロ、1.65キロ、2本の農道で計4.55キロ）

「限界」集落における農道（農道：一般道路に比べ幅員が狭く、舗装はされない）建設の事例である。当地区には、559世帯が住む。地区長は再選、10人のtshogpaの内、7人が再選された。地区開発会議メンバーに継続性がある。

既存の車道より山側・上部に位置する集落は、当該集落住民のみが直接の受益者であり、受益者数が少なく、一般的には車道の延長は困難になるという状況がある。こうした既存車道終点以上の標高にある集落にとって、舗装、側溝、土管は未整備でも4輪駆動のジープ、トラック、耕耘機等が通行できる簡易道路建設は極めて大きな意味を持つ。

当地区の事例はこの典型例と言える。地区と地区を結ぶ主要道路から枝分かれして上部の2塊の集落のために、2本の支線道路建設が事業であった。集落があるので歩道は存在していた。ほぼその歩道に沿って農道として拡張するのである。主要な作業は重機で斜面の土砂を掘削した後、人力で簡単な整地、路肩整備を施して車の通行を可能としたことである。そのため道路路面の管理、側溝、路肩、側壁の整備等は継続的になされなければ簡易道路は雨で崩壊する。このため第1サイクル終了後にもこうした作業遂行のために当該地区からの労働提供が既に割り当てられている。以下、かかる道路の効用をあげる。

物流コストの削減

地区内では、車道へのアクセスという点で、最も不

便な山よりの集落が当プロジェクトにより、車道で結ばれた。直接的な受益者は各々47世帯、100世帯であるが、薪炭採集や、採草利用目的で既設道路周辺に住む住民も新農道を使うことがある。少ない日数であるが労働を提供し、工事に参加した。

- ・人力による運搬が車による輸送に代わることで多くの直接的、間接的効用が生み出されている。物流経費が大幅に減少することにより、コンクリート、その他の建設資材が安くなる。既に家屋の新築開始が観察された。
- ・運賃低下で日用雑貨も同様に安くなる。車道の終点には、より上部で遠方の集落住民を客とする日用雑貨の店が、道路完成に合わせて出来た。
- ・道路建設後に政府の簡易水道事業（RWSS）が認可された。また電化のために電柱の設置が既に開始された。道路により資材運搬費が激減したことで建設が促進された。
- ・上部の農家が販売目的に農業生産を拡大した。tshogpaの一人は販売目的でトウモロコシ栽培を大幅に拡大し、トラック2台分（35,000Nu.）を出荷し所得を得た。
- ・プロジェクトで建設された農道からさらに新しい支線道路が、個人経費（又はグループで）建設された。
- ・1本の道路の終点には2000年に建てられた簡易保健所（ORC:Out Reach Clinic）及び2005年建設のInformal Community Schoolがある。道路の開通で利用者が増え、また保健スタッフ来所が容易になることで相談実績増加の可能性が開かれた。地区住民にとって、ORCからBHUへ、Informal Community Schoolから政府認可学校への格上げに期待する根拠は出来たのである。

#### 住民参加

##### ア) Khaling地区：簡易水道（Rural Water Supply）

受益者は、3か月間無償で、パイプを埋設する等の単純作業に従事した。ただ、車道から資材を工事現場まで運搬する作業は食事無しで100Nu./日の支払を行った。これは参加住民の労賃収入となった。

##### イ) Radhi地区、コミュニティ・ホール

地区住民が本当に必要であるとする合意が形成されて可能となった事例である。以下は地区長からの聞き取りである。

当地区自慢の立派なコミュニティ・ホール建設費は、業者委託では15lakh（150万）Nu.を越える。9lakh（90万Nu.）の財源で住民負担を課すことで15lakh Nu.の事業を完成させた。初めてのこの大事業において学んだ地区長と県庁の開発計画担当職（PO）等の連携は、今後地域住民にとって大切な資産となりうる。

##### ウ) Samkhar地区、農道（Farm road）

重機による拡幅掘削は、現場見積もり（spot quotation）でタシガン県都の建設業者に任せた。道路用の土地は当該の所有者が無償提供した。可能な不

熟練労働は受益者が提供した。最も便益を受ける70世帯は2か月半、他の受益者は少ないが参加した。受益集落の負担が主になるが、他の集落も地区全体の事業として少量ではあるが工事労働に参加している。

#### 外部からの支援

##### ア) RIMワークショップ

本プロジェクトは、住民ニーズに則した、主に小規模農村土木インフラ作りを通じたGYT能力向上が目的である。RIMはワークショップにより、本プロジェクトの目的を説明し、各集落からtshogpaを通じた住民提案、地区全体での優先順位の考え方、地区開発議会における調整等、事業計画・立案での最も重要な点を提示しえた。これは「ワークショップにより初めて本プロジェクトの目的が分かった」とする聞き取り回答が相当数存在したことで示される。また、「当初は分かりにくかったが、第1サイクル終了時には分かった」とする複数の回答を含め、これらはワークショップ後のプロジェクト事務と開発計画担当職、県庁スタッフの調整能力とその向上を示していると考えられる。ティンプーから最も遠方地域において、RIMワークショップが効果を発揮した。

##### イ) 県土木担当職の強化

プロジェクト事務所で4か月半土木技師を雇用して地区開発議会による計画立案を技術的側面で支援した。定期的に現場を訪問して進行状況を把握し、技術的アドバイスのみならず、県開発計画担当職や会計等との調整を通して地区開発議会の自立的成長を促し、事業計画、施行過程の管理能力向上に果した効果は大きい。

第1サイクル・パイロット事業は、第9次5か年計画内の事業ではない場合が多く（後に計画に編入）、仕事量が追加され県庁スタッフは過重な勤務で対応せざるを得なかった。設計、施行管理の専門家が管理しなければ、住民が労働提供で参加する事業は行えない。今回はプロジェクト雇用土木技師が補完し、成果を得た。

#### 課題と展望

ア) 当プロジェクトは、地方行政の総合的課題処理能力向上が目的である<sup>211</sup>。第2サイクル事業提案は、住民の要望は高くとも道路等のハード事業から技術普及、人材育成、組織作り等のソフト事業への転換を誘導した。

Khaling地区では、製粉機購入と共同利用組合づくりがGYTで議論されていた。2006年3月末までに県及び地区開発議会で審議、決定された（表2参照）。ハ県の5地区の内、第2サイクル事業として農道が4地区、橋が1地区と決定したハード事業中心とは対照的な決定である。

この相違に関連する要因を整理することも、県スタッフ、DYT、GYTの地方分権化を支える能力開発向上の評価において興味深い。

イ) Radhi地区のコミュニティ・ホールは、文化的催しの会場として使用料を徴収し、適切に維持管理す

れば資金が得られる。GYTが自由裁量で活用できる貴重な財源となる。これを資金源：地区基金（geog fund）とし、警備員兼用務員＝チョウキダールを2006年1月から雇用し、コミュニティ・ホール及び地区センター管理業務を始めた。地区基金積み立ては、新制度での新しい予算措置への対応として、実施、経理・会計等能力向上の点で評価しうる事例である。

ウ) 簡易道路開通後の追加工事（路肩、側壁、側溝等の整備）や維持管理には、地区住民が労働提供しても、土管、セメント等の資材供与が必要である。第1パイロット事業の継続的予算措置や、地区レベルにおいて土木担当職の人材育成が必要である。

エ) 地区の能力開発  
地区長（Gup）

2005年第2回地区開発議会メンバー選挙の結果、全国平均では、約半数の地区長は再選されず交代した。新地区長は第1プロジェクトの経験を持たない。再選された地区長と新地区長とは聞き取りで経験の違いが分かった。当プロジェクト自体は知っているが地方行政分権化や県開発議会、地区開発議会の運営は未経験である。地区長が交代した場合、Chimi（当該地域選出国會議員）の指導力が極めて重要になる。また、多くの場合、地区clerk（事務職員）には教員や政府関係機関勤務経験者が多く、新地区長を補佐している。地区開発議会の能力開発は、メンバー自体の能力向上、職員の能力向上による。なお、新憲法体制下ではChimiは地区開発議会職指定オブザーバーではなくなる。この点でも地区レベルの能力開発の緊急性はある。

Khalingの新地区長は、出納簿、住民参加の手順等において、地方行政局とプロジェクト事務所が2006年2月に実施した新地区長オリエンテーションは非常に有益であったこと、地区全体の発展にはこうした研修が必要であることを指摘した。しかし、時間が非常に短いと述べている。パイロット事業実施と地区長等の研修が統合されて、地区開発議会の能力向上に資したと言える。

地区長再選という選挙結果は、投票した地区住民が過去3年に亘る地区長の地区運営をどう評価したかに関わる。

集落長（Tshogpa）

集落総会で選出される任期1年の地区開発議会メンバーであるtshogpaについても、未経験者であれば、事業実施経験と関連させた研修が必要となる（写真7）。2006年3月調査時にはtshogpaは無報酬であり、敬遠されていた。2007年には少額とはいえ報酬支給が始まり、継続するインセンティブが与えられた。事実、継続者が出てきている。

オ) 県庁職員の能力向上

一事業の実施には、関係法令を含め幅広い経験が必要となる。農道においても国家環境委員会（NEC：National Environment Committee）アセスメントが必要となる。農道を水源保安林内に計画したため、工事



写真7 集落景観、ガンテ地区

は開始したが中止になった事例がある。また、住民の土地寄附では、登記関連の手続きが必要となる。各セクター間連携の重要性が高まり、地域計画を総合的に調整する一層の機能強化が求められる。

### 3-3. 現地調査の概況：ハ県

ティンパーからハ県の県都への自動車道路は2つある。一つは、パロ-ティンパー道路とインド国境の位置するプンツォリンへの道路との分岐点であるパロ・チュー川の橋を渡り、ほぼ水平に車で約4時間の車道、他は、パロから3,700メートルのチュレ・ラ峠を越える道である。所要時間は、ほぼ同じである。

首都にもインドにも整備された自動車道路で結ばれ、交通の便がよい。標高が比較的高い位置に集落や農地が存在する。農作物は、小麦、大麦等である。県北部には夏にはヤク放牧を主たる生業とする住民が住む。彼らは冬季には温暖な低所の住居に移る、移牧するサイクルで生活している。首都に近く、交通の便の良さや移牧形態を生業とする住民の存在が、地区人口の流動性を高め、道路、家屋建設等の建設関連の業種に従事する職人や労働者の賃金が比較的高い原因になっていると考えられる。

Bjee地区、Katsho地区、Sama地区、Sombeykha地区と全県5地区中、4地区の地区長が再選されている。Tshogpaの再任も比較的多い。タシガン県では、全国平均である約半数が交代している。第2パイロット事業提案の相違と関連させた分析は課題となる。

#### 裨益効果

ハ県の場合も、タシガン県同様に、生活と生産の基盤となる基礎的な土木インフラに優先順位が与えられ、事業が実施された。ハ・チュー川沿いの小規模な河谷平野に4地区が隣接し、4つの地区センターはティンパー道路沿いに位置している。県内5地区のうち4地区を訪問した。訪問しなかった地区は車道へのアクセスが無く、徒歩3日以上必要とするSombeykha地区である。

歩道アクセスのみの地区は、予算内で歩道より道幅の広い馬道（mule track）を可能な限り長く建設する事業を実施した。将来の拡幅を視野に入れての選択で

ある。他の地区は、老朽化した木製の橋を耕耘機が通行可能な木製橋に架け替える事業が1地区（Bjee）、ハ・チュー川左岸の集落と地区センターの距離を短縮するための木橋建設が1地区（Eusu）、車道のアクセスが無かったKatsho地区の農道（farm road）建設であった。

Sama地区では、簡易水道の補修・改良事業である。政府予算で作られた簡易水道が水源、パイプ、蛇口等の破損から使用不可となった。水源近くに新たに貯水タンク建設等を含め、パイプを新たに敷設した。

事業の優先順位では、県全体を見ると、第一に地区と地区とを結ぶ車道建設、次いで簡易水道や集落と集落を結ぶ地区内道路改良が優先される傾向がある。Uesu地区の老朽化した橋の架け替えは、直径50センチ程の檜丸太を数本渡した構造である。県道から急な斜面を下った地点と新たに土台を作った対岸に丸太を渡した。古い橋と同じ構造であるが幅が広がり、強固で安定したものとなった。地区住民が、材料の檜を川下で伐採し、丸太に結んだ縄で上流へ引きあげた。橋は、受益者である右岸の集落住民には、通学、バス・トラック等が通行する左岸の県道へのアクセス、農地への家畜の移動、背負っての堆肥運搬等日々の生活や生業に不可欠で、利用価値は極めて高い。

この例に見られるように、第1サイクルで作られた小規模農村土木インフラは、地域一般に広く利用されている。地域の切実なニーズに基づいていることは、地区開発議会メンバーに対する聞き取りからのみでなく、偶然通った人たちに聞いても確認された。

Katsho地区の農道の受益地区には309世帯が暮らす。地区長及び7人のtshogpa全員が再選された。県道に近いBHUから歩道しかなかった寺院（Gonpa）があるKargeon集落まで2.7キロの道路建設である。

37世帯からなるBali集落は請願書を県開発議会に提出した。請願理由は、①全世界帯が利用できる。②車道が無いと、病気や死亡の時に非常に困る。③農業の発展や畜産振興にとって道路は不可欠である。④良好な衛生的な環境づくりに必要である。農道の持つ多面的な効用への要望はタシガン県でも同様であった。

#### 住民参加

Katsho地区：農道

Sama Geogの簡易水道事業、及びKatsho地区のfarm roadを除くと受益者の労働提供はタシガンと比較して少ないと考えられる。

RIMが実施したワークショップで最初のKatsho地区の地区開発議会における各tshogpaの提案は、①寺院の改修、②簡易水道、③農道であった。地区長が①と②は国家予算による実施を国家予算会議で知り、地区開発議会でそれを伝えた。そこで③が事業として決定された。実際、限られた期間内にパイロット事業を立案、実施、完成させるという条件があるため、情報や限られた資源の適切な利用に対する関心が高くなっている。パイロット事業がカバーしている地区では、このように県や地方行政局が実施する研修や会議等の

効果が発揮され、地区長の調整能力が一層向上することの事例である。

労働提供では主要な受益集落Baliが長期間最大の貢献をしたが、この農道沿いに位置し利用度は減るが受益する他の2集落も応分の負担をした。

地区住民にとって、道路で結びたい始点と終点とが決まっている場合、予算不足は労働提供でカバーする意欲が生まれる。県土木担当職は、同道路建設を全て業者委託にすれば、22lakhと見積もった。費用削減目的で、業者委託は重機による土地拡張作業必要場所と大岩を火薬で爆破する熟練工雇用のみにとどめた。

#### 外部支援

RIMのワークショップは他と同一のデザインで実施され、プロジェクト事務所及び県庁スタッフの調整と指導が実施された結果、期限内で計画された事業が完成した。業者受託の場合、外部支援効果は、工事委員会の結成による契約、工事管理等における能力形成の観点から把握される。

#### 課題と展望

ア) 地区住民の労働提供と地区開発議会能力向上

土木インフラ工事における労働提供は、県土木部門との連携が不可欠である。表3で述べた県管理は労働提供とセットである。労働提供による労賃部分の工事費削減により限られた予算内でニーズが高い事業が実施可能となる。しかし、県土木担当職の負担が増加し、工事期間が適切でなければ、工事実施過程における地区開発議会の能力形成が十分達成されなくなる。

労働提供による応益負担の場合は、地区開発議会が現場での監督や個々に判断を求められるため、地区の工事施行管理に関する能力が向上するという県土木担当職の発言は、住民参加のためのインセンティブの観点から注目される。

イ) 地区開発議会事務職員の育成

Sama地区の書記は高校卒業後、直ぐに同地区書記となった。2002年以前からの分権化の流れを理解し、また英語をよく話す。文書管理が系統的に出来ている。Tshogpaが集落集会の議事録や集落提案（請願）を文書化する際に手伝っている。また、こうした能力を持つ若い書記は、選挙で選出される地区長より任期が長い場合がある。こうした地区開発議会事務職が育つことは、地区開発議会の事業実施能力、経理・会計能力、モニタリング、評価能力等の向上に直接結びつく。こうした観点も重要であり、長期的視野でこうした人材が蓄積されてくる条件整備が大切である。

### 3-4. 地区センター

全国的に共通する点が多い。ここではタシガン県のみについて述べる。

#### 施設概要

外見のデザインを含め設計図、予算は、政府により統一されている（前掲写真3参照）。一階が板張りの広間で主な目的は地区開発議会の会議用であり、椅子に座って最大30～50人程度収容できる。二階には3室

と倉庫が一つある。便所や水場は、必要であるが、建物内部にはない。タシガンの場合は、電気の供給を得やすくUNDP供与によりPC、プリンターや電話・ファクスを備えた地区センターが多い。国、県レベルでPCの導入、文書の電子化が進行する現状ではこうした機器が必要備品となる。

建物自体は厳密な企画が定められているが、地区によって多少の個性を発揮している。例えば、石積みの外壁の表面にモルタルを塗って仕上げた事例がある。また、二階への階段は中間の踊り場で向きを変えて上へ登る構造であるが、踊り場の上部に床板を張って二階と同じレベルのテラスを付けて、展望の良い空間を作った事例がある。地域住民の強い要望であり、その実現はオーナーシップを高めていると捉えられる。

建設場所は様々なケースがある。多くは、県内に存在する複数の省庁の出先事務所が集まる場所に立てる。地域住民からすれば、1か所で用事が足りる総合庁舎とも言え、便利である。しかし、一方では車道のアクセスが無く徒歩で1日以上遠距離になる住民にとっては、全てが1か所集中になれば、全て不便になってしまう。理想的には、地区全体の発展計画を前提に位置を決める必要がある。

#### 利用状況

①地区開発議会の会議に使用する。調査期間中は、第2サイクルの事業提案する時期にあたり、各集落を代表するtshogpaを始めメンバーとオブザーバーが参加する会議が頻繁に持たれていた。

Kanglung地区では、地区センターが無く、再生可能自然資源（RNR）センター一階の一部が地区長事務所として使用されていた（写真8）。JICA支援で100メートル程はなれた場所に地区センターが完成し、電気の配線が済み近日中に移動する。地区センター整備以前は、地区長が自宅を事務所に使用する場合、他機関の建物に1室ほど間借りする場合等が一般的であった。地区長、副地区長、書記が個室を持ち、一階が会議室の独立家屋が建設されたことは、事務作業の便利さに加え、地方分権をヴィジュアルに象徴的に示すシンボルとして大きな意義をもつ。

②Khaling地区では、県庁各セクターの職員が地区開発議会メンバーと会議を開いていた。県庁に配置されている各省庁のスタッフには、公用車という移動手段がある。スタッフが、地区センターを訪れ、地区開発議会メンバーに必要な伝達をすれば、各集落を代表するtshogpaを通して全住民に伝達が徹底される。また、県庁スタッフは、世帯レベルでの情報を容易に収集することが出来る。こうした移動手段を持つ県庁スタッフが複数部局一緒に会議を開くことは、地区開発議会メンバーの自治能力向上、県庁と住民の意思疎通につながる。膝をつき合わせた会談を通して築かれる合意と信頼関係は、大きな意味を持つ。こうした建物というハード整備が、住民と行政と信頼関係の構築に結びつけば、社会関係資本形成につながる。

③Khaling地区では、完成した地区センターで12人



写真8 自宅利用の地区長事務所、タシヤンツェ県

の地区開発議会全メンバーに会うことができた。質問を一人ずつ順番にした。地区開発議会の役職経験の有無等が明瞭に分かる。例えば上手に話し出したのは、この地区での水道提案を通し、前回に引き続き再度選出されたtshogpaである。国会議員であるChimiの説明は、国政事情に通じ最も分かりがよい。新しく選出された地区長は、新任で考えながら話すという様子である。地区長は県開発議会のメンバーである。地区センターの整備により、集落、県、国レベルの各々の代表が頻繁に会合を持つことで地方分権化の意義や進捗状況と集落レベルでの住民ニーズが話題となる。この国の人口規模と県、地区の配置とがこうした交流を可能にしている。多様な人材がメンバーとなった一つの学習グループに会合の場所を提供している。

#### 課題と展望：県レベルでの地域計画機能

県及び地区開発議会に大きな権限が委譲されていることによって、地域に限られた資源を効率的に使用する観点即ち、地区全体を考える視点が弱まったケースも見られる。例えば、地区センター建設場所で地区内での誘致合戦により決まらず、妥協策として地理的中心地に建設したケースでは、他の政府機関事務所はもとより、集落からもバザールからも離れた人気の無い場所に建てられた。「住民自治」であっても地区全体の発展や、中長期での動向を見据えた決断が求められる。これをどのように改善するのか。住民参加による中期開発計画（5か年計画）の丹念な作成と、柔軟な実施という観点から行政側（県開発計画担当職等）に新しいイニシアティブが求められる。

## Ⅳ. 小 括

### 4-1. 住民参加と労働提供

プロジェクトによる事業を通して次の点が明確になった。従来、政府が建築資材や機材を供与し住民は工事現場で一定期間労働する形で農村小規模土木インフラ整備を進めてきた。これは政府直営形式で労働提供が住民負担の形であった。しかし、今後の方向として、入札による建設業者請負制への転換は、どのような意味を持つのか。計画、実施、監査・評価の過程に地区

住民が関与するという観点からは、(1) 全国共通の設計図に基づく地区センター建設は、費用額が定められ、創意が発揮される余地は、建設場所の選択のみと言える。例えば、Ura地区は、現存する地区センターを解体し、その石材、木材を利用することにより新センター建設費を削減して、文化活動等に利用する別のコミュニティ・ホール建設を提案した。これは実現しなかった。また、Chemey地区では地区センター周辺の将来整備を見越した、必要となる駐車場のスペースやBHU、RNRセンターなどを同一敷地内に建設できるような場所を選択した。建設場所の選択において、地区センター建設に関する創意が窺われた。

限度額内で提案するプロジェクト事業は、住民負担をどう位置づけるかに関わる重要な点を含む。第1次パイロット事業内容は、各地区での選択の幅はあったが、大半は農村小規模インフラ工事である。住民負担で実施するには工事見積り、構造物の強度設計等県行政による技術支援が不可欠である。

第9次5か年計画による予算制約と順位付けが存在している。ブータン県のタン地区内の地区道路の提案理由は、当該5か年計画にリスト化されていないからである。第1次の事業提案と地区住民負担のあり方は、地区開発計画の基本となる、中期の5か年計画の実施状況と合わせて考察される必要がある。こうした観点から、地区での計画の実施状況や財政力を示す指標が必要であろう。限られた国家予算下で、条件不利地に配慮した予算措置が必要である。

また、地区開発議会で議決されたプロジェクト第1サイクルに関する提案書は、RIMのワークショップの成果である。ハ県とブータン県の提案書を比較すると、ブータン県では、地区開発議会メンバーで構成される建設委員会と監査委員会の設置が明記され、住民負担が具体的に記されている。ハ県では、地区で実施という抽象的表現になっている。ワークショップの重要性を反映している。住民参加に関わる課題解決のために、ワークショップに対する県開発計画担当職の一層の関与や、プロジェクト投入の性格が、技術協力か、無償資金援助的か、研修重視か、またはそれらの要素を持つ新たな形態であるかなどを議論する必要が感じられる。

最後に、タシガン県とハ県のプロジェクト対象地区の観察に基づいて、当プロジェクトが持つ固有性について述べる。

#### 4-2. 国と地域の固有性

長期にわたって政治的、経済的に国際社会から隔絶された王国で、1960年代から国王のリーダーシップにより社会経済体制の「近代化」が進められてきている。多くの開発途上国が歩んだ外資導入による経済優先のキャッチアップ型開発戦略を採用しない。政治経済的自立を目指した「こころの豊かさ」を重視し、開発の速度を抑制したユニークな近代化の道を歩んでいる。

2005年の人口は、63.5万人程度である。地方分権化



写真9 大麦の収穫、ブータン県

政策を進めている単位は県で、ブータンには現在、県が20、地区は201設置されている。1国としては極めて小人口であり、1県平均人口は、31,750人程、1地区には3,160人弱である。山地地形により車道から隔絶した多数の集落が存在する。尾根の傾斜地が生産と生活の場であるという道路交通の特殊事情等は、我々が日常接している自治体やコミュニティとは大きく異なり、固有性を持っている。本プロジェクトは、こうした歴史、産業及び生活環境、コミュニティ等における固有性に対する十分な配慮がなければ、ブータンの期待に応えられないと思われる(写真9)。

2008年成文新憲法発布は、国王のリーダーシップにより推進されてきた1981年地方制度改革を開始して以降の4半世紀を要した独自の「近代化」の総仕上げである。憲法草案は、国王が「独自に推進してきた、国王大権の分散、地方分権化、国民の政治参加拡大を志向する国政改革の1つの成果ないし到達点」(諸橋：31)なのである。しかし、「それまでの改革にも拘わらず、国王に一定の統治権限を留保する規定も存在している。また、厳格な市民権条項」(諸橋：32)が盛り込まれ、ブータン国民たることに厳しい条件がある。

理想とのギャップは、ブータンが進める「近代化」の固有性を示す。困難な地政学的条件下に置かれた「小国」が、今日のグローバル化した世界において、国民を統合し、自立した社会経済体制を築き上げていく智恵と見ることができる。GNH開発理念を掲げた社会経済開発の長期目標下に、行政機構の県レベルの分散化、地区レベルでの住民参加を漸進的に推進させることは、国土の60%以上は森林として永久に保全するという固い決意で憲法に書き込まれている。また国王に留保された一定の統治権限は、国王と国民との認識のギャップを埋める漸進的な改革達成のための保証であると思われる。

#### 注

- 1) 人口、国土面積が小さな国家が、国際社会で発言力を強めている。地球温暖化により世界で最初に

水没するとされるツバルなどの小国が、1990年に小島嶼国連合（AOSIS: Alliance of Small Island States）を発足させた。南太平洋、インド洋、カリブ海の43の島嶼国・地域から構成され、温暖化対策強化を求めて、国際社会で活発な外交・ロビー活動を展開してきた。「資源面、環境面で最も脆弱な立場にあるミニ国家こそ、地球が抱える諸問題に警告を発する、いわば『アラーム』の役割を担う」（田中：204）と言える。ブータンが掲げるGNH開発理念は、こうした観点からその意義を捉えられる。

- 2) 外務省（2007：2/7～2/8、3/5～3/7）参照のこと。
- 3) 大英帝国とロシア帝国は、19世紀初頭から1917年ロシア革命期頃まで、中央アジアにおける覇権をめぐる抗争を繰り返していた。アフガニスタンで激しい争奪が展開されたが、後に関心は、チベットを含む東部に移動した。1910年ヤングハズバンドのチベット遠征を支援したブータンのウゲン・ウォンチュック初代国王が、1910年にイギリスと締結した条約において外交はイギリスに委ねることとなった。  
英領インドで、チベットと国境を接するアッサム北部は、北東辺境管区（NEFA：North East Frontier Agency）と呼ばれ、大英帝国は地政学上極めて重要な緩衝地域と認識して覇権を争った。NEFAにおいては、多数の少数民族に対して基本的に、伝統に従った地域自治を認めた。他方、人口流入や物資の移動を禁止し、軍事と外交ではイギリスの確固たる権限を確立した。この点でブータンは、NEFAと共通した政策下に置かれたと言える。
- 4) イギリスは、植民地独立後に誕生した南アジア各国の国民経済建設に対する開発援助を目的とする経済協力機構の設立をスリランカ、当時の首都コロンボ（現在、スリジャワルダナプラ）で1950年1月に開催されたイギリス連邦外相会議で決定した。コロンボ・プランと呼称されたこの経済協力機構は、当初はイギリス連邦内での先進地域から後進開発途上国への援助を支援した。1952年2月のコロンボ会議以降イギリス連邦諸国以外の参加も認められるようになった。東南アジア諸国、アメリカ、1954年には日本が加盟した。ブータンは、1960年インドの支持を得て、1961年に加盟した。
- 5) 実際、「ブータン地方行政」プロジェクトで住民の主体的決定が、環境ルールに抵触し、変更を求められた。長期的な制度設計に国土環境保全が組み込まれているため、中央政府と住民と対立は起こらない。道路建設事業案は、法律が定めた環境アセスがなされていなかったため中止となった。  
国土60%以上を森林として永久に保全することは、2005年憲法草案第5条3節に条文化されている（RGOB 2005：9）。GNHを目指す開発理念を長期的に実現する保証として、数値化できる原則を中央政府が堅持している点は注目される。
- 6) <http://project.jica.go.jp/bhutan/0485025E0/01/index.html>, 2007.11.7.
- 7) 第1サイクルのプロジェクト事業費は、全ての地区均一で20,000ドル、ブータン通貨で90万ヌルタムであった。プロジェクトにより地区センターが建設される地区には別にブータン政府と同額の援助がなされた。

助がなされた。

- 8) 地方分権化において、財源確保と開発計画立案は、説明責任、透明性、地方分権の質を決める重要性を持つ。国家財政の地方への委譲の基本については、憲法草案第22条18(c)でも書かれている。同時に、5か年計画と、現実の財源及び地域のニーズに応じて決定される当該年度予算配分とのギャップを埋める必要がある。地方交付税（annual grant）は、各地区の「resource envelop」によって決める案がある。その指標として、当面、人口、地方税収、面積・地勢的位置、社会資本整備、環境指標の5つがあげられる。  
国土の20%を国立公園、生物多様性保全目的で管理し、最低60%は永久に森林で維持するという決定は、上位政策目標としてのGNHが、長期計画—5か年計画—年度事業実施を通して実現するための保証として、また分かりやすい数値目標として、大きな意味を持つ。これは、地方交付税額を決める指標の一つに環境指標があることから示される（Project Document, Decentralization Process in Bhutan）。  
地区開発議会法、第2条「定義」の7項で「地区計画」が次のように述べられている。「国の年次計画または5か年計画の中に含まれ、地区開発議会により計画、施行、完成する事業でのことである。」これが、国家全体の資源配分計画と、地区ニーズを反映させた事業実施の枠組みである（長峯：59-65）。
- 9) 労働提供は、典型例として寺院建設・修復（34%）、学校建設（24%）、他に政府職員訪問時の食事等準備、簡易水道整備、BHU、水利用水、RNRセンター等に関連する労務がある（Ura 2005：9）。
- 10) 2004年8月28日から9月12日まで4人で実施された運営指導調査（第3回）に参加した。次いで、3人で実施された2006年2月18日～3月10日まで運営指導調査（第6回）に参加した。2回目は、2005年12月に終了した第1パイロット事業成果の評価・確認等を調査目的とした。現地では、長期派遣専門家が同行した。
- 11) 途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上（CD：Capacity Development）が今日、援助では共通した課題となっている。JICAがどのキャパシティの向上から支援に入るべきかという「エントリーポイント」の視点から整理すると、3つのアプローチがあるとされる。①特定のコミュニティや地域社会などの場を設定してCDを支援する「エンパワーメント活動」、②政府の現業部門を中心とした人材育成、技術普及あるいは開発研究を推進する「拠点機能形成」、③国レベルなど、広域に適用すべき特定の政策や法制度、体制の形成や運用強化を行う「政策制度・構築・強化」の3つのアプローチがあるとされる（国際協力機構2006b）。  
本プロジェクトは上述の③「政策制度・構築・強化」のアプローチである。プロジェクト評価の観点から、国際協力機構（2005）で述べられている5評価項目中で「自立的発展性」指標が最も関連すると考えられる。既存の制度全体の能力向上を目的とした本プロジェクトの評価には、人や組織に伝達され蓄積される能力向上の観点から総合

的に評価する視点が求められる。

### 引用・参考文献

- 落合淳隆 (1994) 『チベットと中国・インド・国連』 敬文堂.
- 応地利明・月原敏博 (2002) 「ブータン」 辛島昇他 『南アジアを知る事典』 平凡社.
- 外務省 (2007) 『ブータン国別評価報告書』 (平成18年度外務省第三者評価).
- 河合明宣 (1999) 「ブータンの持続可能な開発と農業政策」 『放送大学研究年報』 第17号.
- 栗田靖之 (1999) 「ブータンにおける開発と自然保護」 河合明宣編 『発展途上国の開発戦略』 放送大学教育振興会.
- 国際協力機構 (2005) 『プロジェクト評価の実践的手法JICA事業評価ガイドライン 改訂版』.
- (2006a) 『ブータン王国地方行政プロジェクト運営指導調査報告書』 国際協力機構.
- (2006b) 『キャパシティ・ディベロップメント (CD)』 国際協力機構.
- 田中義皓 (2007) 『世界の小国 ミニ国家の生き残り戦略』 講談社.
- 月原敏博 (1992) 「チベット人の歴史的移動・定着に関する若干の考察—ソルヘンクンブとブータンの観察から—」 『ヒマラヤ学誌』 第3号.
- 長峯晴夫 (1985) 『第三世界の地域開発—その思想と方法』 名古屋大学出版会.
- 平山修一 (2005) 『現代ブータンを知るための60章』 明石書店.
- 諸橋邦彦 (2006) 「ブータン王国新憲法草案の特徴及び概要」 『レファレンス』 平成18年3月号.
- 山本けいこ (2001) 『ブータン 雷龍王国への扉』 明石書店.

The Centre for Bhutan Studies (1999) Gross National Happiness, The Centre for Bhutan Studies.

Ura, Karama (2004) Deities, Archers and Planners :In the Era of Decentralization, The Centre for Bhutan Studies.

——— (2005) Draft Discussion Paper Labour Contribution, The Centre for Bhutan Studies.

Royal Government of Bhutan (2005) The Constitution of the Kingdom of Bhutan Draft on 18th August.

——— (2006) Statistical Yearbook of Bhutan 2006, National Statistics Bureau.

——— (n.d.) Decentralization Process in Bhutan.

### 謝 辞

本稿の現地調査は、ブータン王国の内務・文化省をカウンターパートとした国際協力機構「ブータン王国地方行政プロジェクト」(Local Governance and Decentralization Project、2004年3月～2006年10月)の現地での運営指導調査に2度参加した際のものである。

総合地球環境学研究所プロジェクト「人の生老病死と高所環境—3大『高所文明』における医学生理・生態・文化的適応—」(代表・奥宮清人総合地球環境学研究所准教授)により、2007年8月13日から8月24日までブータンで農業と環境に関する調査を行った。これら二つの機関に感謝します。本稿での見解は全て筆者独自のものである。

(平成18年11月6日受理)

## 付表 年表

1865年：イギリス・ブータン戦争、シンチュラ条約	1989年：「ドリグラムナムザ（行動規律）法」施行。民族衣装着用、国語ゾンカの習得使用、伝統的礼儀作法の遵守布告
1907年：トンサ領主のウゲン・ウォンチュック（Ugyen Wangchuck）が現王朝樹立、政教一致体制から世襲王政の成立	——：4ゾーンからなるZonal Administrationの導入
1926年：2代目Jigme Wangchuck即位	——：国家環境委員会（National Environment Committee）が国家計画委員会（National Planning Commission）の下に設置
1949年8月：インド・ブータン条約、2007年3月改定	1990年：パキスタンとの外交開始
1952年：3代目Jigme Dorji Wangchuck即位	——：社会林業法（Social Forest Rule）
1953年：一院政国民議会（Tshogdu）開設	——：環境と持続可能な開発パロ決議
1958年：Thrim Zhung Chenmo（Supreme Law）制定	<b>1991～96年：第7次5か年計画開始</b>
——：ネルー首相公式訪問、娘インディラを連れて	1991年：ゲョッグ＝地区制（Gewog;Block Development Committee）導入、201地区、Gewog Yargye Tshogchung Chathrim、1991発布
1959年：The Thrim Zhung Chenmo（最高法）成立	——：Tourism Authority of Bhutan（TAB）設立、観光業の民営化
——：「チベット動乱」、ダライ・ラマ14世インド亡命	1992年：ブラジル、リオ地球サミット
1950年代後半：農奴制廃止、土地所有上限設定など土地改革の推進	1993年1月：テロ活動エスカレート
<b>1961～65年：第1次5か年計画開始</b>	1994年：クリチュ電力プロジェクトに関する協定署名
1962年：コロombo・プランに加盟、メンバー（1961年インドの推薦）	1995年：気候変動枠組条約、生物多様性条約を第73回国会で批准
1965年：国王諮問委員会（the Lodey Tshgdey：the Royal Advisory Council）設置	——：森林及び自然保護法（The Forest and Nature Conservation Act 1995）：私有地であれ政府の土地であれ生木の伐採には政府の許可書が必要。
1967年：高等裁判所設置；司法と行政の分離	——：鉱山物法、森林資源保護法成立
1968年：大臣会議設立	1996年：婚姻法、貸付け法の改正
1969年：国王、3年毎に国民議会の信任を問う改革	——：タラチュ電力プロジェクト協定に署名（1,020MW）
——：万国郵便連合加盟	——：バスチュ電力プロジェクト協定に署名（一期；22.2MW、二期；37.8MW）
1969年：森林法（The Forest Act of 1969）	1997年：バンコックにブータン大使館開設
1971～75年：第3次5か年計画開始	1998年：国王、閣僚会議（the Council of Ministers）へ執行権委譲、解任権委任の国政改革
1971年：ニューデリーにブータン代表部設置	——：全采配権を大臣会議に委託
——：国際連合加盟	——：アジア太平洋情報ネットワーク連盟
——：バングラデシュ独立、ブータンが承認	1999年：テレビ放送開始
1972年：4代目国王（Jigme Singye Wangchuck）王位継承	2001年：成文憲法の草案作成着手
1974年：4代目国王即位	——：Cooperative Chathrim発布
The National Forest Policy：国土最低60％は森林、20％を国立公園及び生物多様性保護区の決定	<b>2002～07年：第9次5か年計画</b>
——：グループでの外国人観光客受け入れ開始	2002年6月：地方分権関連法（Gewog Yargye Tshogchung Chathrim, 2002、Dzongkhag Yargye Tshogchung Chathrim, 2002）改正、成人普通選挙による地区長（Gup）選挙
——：インドとチュカ水力発電プロジェクト協定を締結	——：環境汚染物質除去及び戦略的アセスメント規則施行
1975年：国の森林政策策定	2003年：タイ国名誉領事館、ティンブーに開設
——：シッキム、インドへ一州として併合、王政廃止	——12月：ブータン軍、ULFAなどの過激派の掃討作戦（インド通行のブータン車両警護）
1978年：在インドブータン使節団が大使館に昇格	2005年3月：憲法草案が国民に提示
——：土地法（The Land Act）：森林の入り会い（Sokshing）規定；落ち葉採集、草刈りは許可、立木と土地については何ら権利がない。	2005年5月：国勢調査実施
1979年：ティンブーに国連開発計画（UNDP）駐在代表部設置	2005年10～11月：2回目地区長選挙実施
1980年：ダッカに大使館開設	
<b>1981～85年：第5次5か年計画開始</b>	
1981年：県制度（Dzongkhag）導入、Dzongkhag Yargye Tshogchung Chathrim, 1981	
——：ユネスコ、アジア開発銀行に加盟	
1883年：ネパールとの外交関係開始	
——：ドゥルク国営航空、パローカルカッタ航路開始	
1984年：モルディヴとの外交関係開始、中国との国境会談開始	
1985年：SAARCに加盟、核拡散防止条約に署名	
——：スイス、オランダ、スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、ECとの外交関係開始	
——：ブータン新国籍法（市民法）成立	
1986年：日本との正式な外交関係樹立（在インド大使館兼轄）	
——：チュカ発電所、発電開始	
1987年：ブルントラント委員会（環境と開発に関わる世界委員会）『我ら共有の未来』	
——：登山禁止	
——：日本と青年海外協力隊派遣員取り決め締結	
1988年：民営化政策の推進	

出所）応地・月原（2002）、山本（2001:18-22）、平山（2005）等を参考にした。