

ブータンのGNH (国民総幸福) 開発理念の実現過程

— 森林保全と地方分権化を軸に —

河 合 明 宣¹⁾

The Process of Realizing Bhutan's Development Philosophy of Gross National Happiness Through Forests Preservation and Local Governance

Akinobu KAWAI

要 旨

ジグミ・センゲ・ワンチュック (Jigme Singye Wangchuck) 第4代前国王は、国民総幸福 (GNH) という開発理念を掲げ、第2次産業の発展速度を抑えた開発 (「近代化」) 政策を推進した。1961年に開始された5か年計画が積み上げられ、第9次5か年計画 (2002-7年) が達成された。2008年長期にわたる構想を経て地方自治の規定を含む憲法が公布された。

この憲法公布に至る国づくりの総仕上げとして位置づけられた第9次5か年計画は、第10次以降の5か年計画における産業政策の枠組みを強固にした。第9次5か年計画が達成されたことにより、同計画の4重点領域、すなわち、①経済発展、②文化遺産の保全と振興、③環境の保全と適切な利用、④よい統治をいかに実現するか、が具体化された。②文化遺産と③自然環境の保全の枠組みの中での産業活動の結果として、①経済発展と④よい統治が実現すると位置づけられている。

新憲法では、第3条では、仏教をブータンの精神遺産と定めている。第4条文化では、国家が文化遺産を保護し振興させることを定めている。注目される点は、第5条環境である。後世の人々のために自然や生物資源を守り、自然環境と生物多様性の保全を謳っている。同条3項では、そのために全国土の60%以上を森林として保全せねばならないと述べている。

自然環境保全は、土壌や景観の保全、生物多様性保全、森林保全、文化の保全に直結している。森林保全による膨大な潜在的な水資源の水力発電による利用等に直接関連する。豊かな自然と文化は、多くの観光客を引き寄せる。ツーリズムは戦略的産業に育っている。ここで、見落としはならない点は、森林はブータン国民のアイデンティティの源泉をなすチベット仏教の信仰心に深く関連している点である。

生活と生産の場所を共同する地域住民が自発的にその教義を受容する上で、第1次産業のあり方も含め、自然環境保全の度合と外部の強制から自由であることが決定的に重要である。

これが憲法第5条3項で国土60%以上の面積は永久に森林として保全すると規定した理由である。GNH開発理念を掲げた①経済発展は、基礎となる2つの重点領域達成 (②文化遺産と③自然環境の保全) の枠組みの中で達成されねばならない。この点で、GNH開発理念による新しい国家建設は、精神遺産 (チベット大乘仏教) の継承と発展にかかっていると見える。

ABSTRACT

Planning Commission of Royal Government of Bhutan has published the long term development vision entitled Bhutan 2020 : A Vision for Peace, Prosperity and Happiness.

Bhutan's development vision is unique in sticking to the importance of the natural environment. The focus of this paper is understanding how Bhutan draws industrial policies with heavy emphasis on nature preservation. Bhutan 2020 writes the significance of Bhutan's environment as below ;

¹⁾ 放送大学教授 (「社会と産業」コース)

“Our Environment

Our long commitment to the maintenance of biological diversity and productivity is rooted *in our understanding of the importance of forest system to the survival strategies of remote and isolated communities, our beliefs and customs, and our understanding of sustainable development. We have placed environmental conservation at the core of our development strategy* (my italic). We do not treat it as a ‘sector’ but rather as a set of concerns that must be mainstreamed in our overall approach to development planning and which must be buttressed by the force of law. The first ‘modern’ legislation enacted was the 1969 Forest Act that was specifically aimed at protecting our forests. Since then many of the nearly 100 laws enacted are related, directly or indirectly, to the conservation of the environment.

Although our heritage is still largely intact, we cannot take it for granted and the conservation of the natural environment must be added to the challenges that will need to be addressed in the years ahead. There is already evidence of mounting pressures on the environment. In some areas, extraction rates for fuelwood, timber and other forest products are already approaching unsustainable levels.”

Here, the strategy of industrialization process works against the unsustainable use of the forests resources. The main focus of this paper is on the industrial policy. For this regard, Bhutan 2020 thus writes ;

“Our potentials are seen to reside in two main areas : the further development of our vast hydropower potentials and the development of small and micro enterprises. The first is undoubtedly enormous. So far only an estimated 2 percent of our hydropower potentials have been utilized and the energy produced can, in addition to being exported, be used for the development of natural resource-based processing industries.”

1. 幸福王国ブータン

1.1 「秘境ブータン」^{※1)}

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38,394平方キロ、人口683,407人（2009年推計）の小国である。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336人（2010年）に対して、僅か18人である。

1864年、イギリスは、北のチベットとの交易および英領インドの権益確保を目的としてブータンと戦争した。1865年にブータンは、領土割譲と治外法権を認めたシ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干渉しないが外交上指導するとした約束を締結した。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、国内統一の気運の高まりから、1907年トンサ領主ウゲン・ワンチュックが国内を統一して現王朝を樹立した。1952年現王朝第3代に当たるJigme Dorji Wangchuk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（**付表年表参照**）。国王は、1953年一院制国民議会（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。

1960年代に「中世の眠り」から覚めたブータンでは、第4代国王ジグミ・センゲ・ワンチュック（Jigme Singye Wangchuk）の強いリーダーシップの下に国民統合と経済開発が推し進められた。

中世社会から現代社会への「飛翔」は、「国民総幸福」（GNH：Gross National Happiness）の開発理念を掲げた36年間の統治により実現した。

経済開発は、5か年経済開発計画（以下、5か年計画）の積み上げにより進められた。国民統合では、基

礎自治体＝地区（gewog）と県との二層の地方団体を持つ地方分権の制度的枠組みが整備された。王政から、議会制立憲君主制へと国家統治構造が大きく変化した。

1.2 インドとブータン—中印国境の狭間で—

1947年イギリス支配から独立したインド共和国初代首長ネルーは、1958年にブータンを公式訪問した。1949年には、インド-ブータン条約を締結した。これにより、イギリスがブータンに外交上のアドバイスを行使する権益をインドが継承した。インドと中国との関係を考慮した緩衝地域としてのブータン重視の現われである。1959年に中国のチベット制圧、ダライ・ラマ14世インドへの亡命、1962年中印国境紛争によりインドにとってのブータンの重要性は一層増した。

経済開発は、この訪問直後、1960年代に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経済開発及び国民統合にとって、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（landlocked）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^{※2)}。

2. 国民総幸福（GNH）という開発理念

2.1 近代化の特色：第1次及び第3次産業型の経済開発

ブータンは、今日、わが国でも「幸福王国」（ワンチュック：2007）として、多くの人の知る所となっている。GNP（国民総生産）で語られる、ものの豊かさよりも、心の豊かさを示す国民総幸福（GNH）を重視する経済開発を長期目標に掲げている。

第二次世界大戦後、欧米先進国を手本にして、いわゆる発展途上国が推進した産業政策は、第2次産業を

軸にした重化学工業化であった。これを日本や韓国が国をあげて追及した。輸入した鉄鉱石は国营製鉄所で鉄になり、火力（石炭）・水力発電をエネルギー源にして、巨大な生産財（工作機械）産業が育成された。また、輸出入に際して輸送コスト削減のために沿岸地域には、石油を原料とする化学工業の巨大なコンビナートが形成された。

重化学工業化は、国内の非農業部門の労働市場を拡大した。わが国の経済開発は、GNP（国民総生産）を押し上げた。1960年代には国民の多くが新しい非農業部門での就業によって急速に所得を増やした。こうして、大量生産体制のもとで、白黒テレビ、冷蔵庫、洗濯機、さらに自動車や住宅等の耐久消費財が市場にあふれた。消費財も、衣料品をはじめ洗剤・化粧品等の日用品から加工食品まで、生活の豊かさの象徴として、スーパーマーケットに所狭しと並んだ。いつの間にか過剰なまでの「ものの豊かさ」に囲まれるという、製造業・加工業・建設業中心の経済開発であった。

東南アジア諸国は、先に工業化した日本等の先進国から、資本、生産財、中間財、技術を導入し、工業化を通して「ものの豊かさ」に追いつく（キャッチアップ型、または日本や韓国等の東アジアに学べとするルックイースト政策）ことを目指した。

国内での資本蓄積と技術発展に基づかずに、後発性の利益を求めた資本、技術、経営ノウハウを導入した経済開発は、農村社会解体の速度を速めた。

ブータンの開発の理念は、このGNPで語られる「ものの豊かさ」よりも、「心の豊かさ」を示す国民総幸福（GNH）を重視するというものである。ブータンは、他の発展途上国が、採用したGNP増大を指標としたキャッチアップ型の製造業・加工業・建設業重視の経済開発と対照的な開発を採用したという点で、極めてユニークである。

国を挙げたキャッチアップ型経済開発では、農業社会に新たに巨大な産業を育成するため、中央集権的で、しかもトップダウンの権威主義（開発独裁）的な政治体制がとられた。注目すべきはこうした開発においては、経済開発がもたらす所得増加により多様な消費財の購入を可能にするという成長主義のイデオロギーをも助長したことである。ブータンにおいては、こうした成長主義のイデオロギーが蔓延する前に、国民総幸福（GNH）重視の開発理念を掲げて、独自の開発政策を通じた国民統合を推し進めている（Ura 2010：111）^{註3)}。

これを可能にしているのは、国民総幸福（GNH）重視の開発理念が、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、漸進的な開発理念となっているからである。第4代国王ジグメ・センゲ・ワンチュックの王妃ドルジュ・ワンモ・ワンチュック（244）は、「GNHは仏教の人生観に裏打ちされたもので、わたしたちが新しい社会改革、開発を考える上での指針です」と述べている。

伝統的価値観が、たとえば外部から入ってくる成長

主義イデオロギー等という外来的価値観に直ちに浸食（erosion）されないしくみが社会に存在したからである^{註4)}。

2.2 国民の統合メカニズム—仏教の役割—

ブータンはチベット系大乘仏教カギユ派中のドゥツク派の化身僧により17世紀前半に統一された。それ以降、1907年に現王朝が成立するまで歴代化身系譜による統治が続いた。こうした歴史的背景の下で、今日でも大乘仏教の信仰が篤い。この点は、伝統的なしくみが存在し、機能していることとして注目される^{註5)}。

信仰の拠り所として、集落にはほぼ一つ建設されている寺院（ゴンパ、ラカン）がある。多くの場合、集落の入口にはわが国の長屋門の幅を短くした形の門がある。石垣を積み上げて木造の屋根を載せたものである。門をくぐると天井にはマンダラ絵、両方の壁にも仏画が描かれている。集落周辺にはマニ石、チョルテン（仏塔）等により具体化、可視化されている（写真1）。ワンチュック（236）は、これは、仏教の物質的表徴であるとする。峠越えの山道やヤクの放牧地でのチョルテンやマニ石は、悪天候で視界不良の際には、通行の大事な標識でもある。

集落の寺院では、時計回りに寺院を回り、周囲に配置されたマニ車を右手で回し、参拝する。また、集落の寺院の入口で手に持ったマニ車を回しながら、何時間も「オム・マニ・ペメ・フム」^{註6)}の経文を唱えている主に高齢者の姿は、日常目にする光景である。

旅に出れば、峠にはチョルテン、マニ石、見晴らしの良い場所にはガルシン（旗）が風に閃いて音を立てている。道沿いで小さな流れのある場所に建てられた水で回転するマニ（写真2）が、回転しながらチンチンという鐘を鳴らす。生活するその場が常に信仰を意識させ、信仰は日常生活の場にある。

ワンチュック（21）は、日常生活における信仰について、次のように描いている。

ブータンのあちこちに散在するお寺とお堂—その数は二千を超えます—、そして到るところで目にす



写真1 チョルテンとガルシン(2011年9月、タシガン県)



写真2 水で回転するマニ（2011年9月、タシガン県）



写真3 トンサ・ゾン

るえび茶色の衣を纏った僧侶、それはブータン人の生活のあらゆる面において、仏教がいかに重要な役割を果たしているかを象徴しています。ブータンの各県には、ゾンとよばれる大きな城塞がありますが、それは国直轄の地方僧院でもあり、中にはいくつものお堂があります。またどの村にもお寺があり、それが村の生活の中心です。

こうした環境に加えて、どの家でも立派な仏間を備えている。日本の農家でいえば茶の間には仏壇がある。日本の仏壇には大小あるが、普通には扉の付いた縦に細長い箱型で移動できるものである。ブータンでは8畳ほどの部屋全体が、寺院のお堂に類似した特別な空間をなしている。壁面は仏画を描く職人がやってきて宿泊しながら丹念に描きあげていく。この仏間では日々の祈りが捧げられ、追善供養の法要が行われ



写真4 タシチョ・ゾン

る。客人の接待は仏間でなされる。建物としても精神の場としても、仏間は生活空間の中心を占める。

2.3 僧侶組織の位置—出家僧団と在家僧侶—

城塞であったゾンの多くは河川沿いに発達した道路交通網の要所に建設された。河谷平野の中心に農地が開かれ、生業である農業がおこなわれている。ゾンはそうした農民支配の拠点であった。河川を見下ろす傾斜地の高い石積みの基礎の上に城壁を築いた。こうして外敵の侵入を防いだ堅牢な建物である。ひときわ高い建物とそれを囲む建物で構成される。農村空間の中において、他に類例のない大きな建造物である。英領インドのブータン政治補佐官（political officer）J・W・クラウドが「空中の城塞」と称した所以である（写真3）^{注7)}。

ゾンは、聖と俗両面すなわち政教一致の統治者の支配を反映して、行政執行と寺院及び僧侶の居住地という二つの機能を備えている。1907年、トンサ領主ウゲン・ワンチュック（Ugen Wangchuk）が、軍事力を背景にブータンを統一し、世俗権力として世襲王政を樹立した。

1970年代、県を単位とする地方統治が整備されると多くのゾンは県庁となった。官僚はゾンに登庁して業務を執行する。一方、僧侶は生活空間としても使用を続けている。夜間は僧侶のみの空間となる。

1962年、首都がトンサからティンブーに移り、タシチョ・ゾン（写真4）が王国統治の拠点となった。タシチョ・ゾンは、国王を始めとする主要省大臣の執務室及び行政職員の事務室がある。同時に、僧侶組織の最高位であるジェ・ケンポ（大僧正）やその他多数の僧侶の居住の場所となっている。国王はワン・チュー川上流の王宮に居住し、タシチョ・ゾンにおいて執務している。

ゾン内では、宗教上の重要な祭りドムチョやツェチュ等が行われる。

2.4 僧侶組織（Gedun Dratshang：中央僧院）

信仰心の篤いブータンの人びとにとって集落の寺院



写真5 変圧器運搬（2011年3月、メラック地区）

は、日常生活に緊密に結びついている。建立やその後の維持管理、様々な法要などを行うために檀家は組織を持っている。寺院建設や修理などの労務提供は、今日では全くの無償ではなくなった（Ura 2005：32）。一方で、例えば、有償ではあるが、道路工事や電化のためにトランスや電線等の機材運搬に日数が費やされている（写真5）。

多くの僧侶は国家レベルで組織化されている。僧侶の任免は僧侶組織である中央僧院にある^{注8)} ^{注9)}。

先に引用した王妃ワンチュック（49-50）は、僧侶について次のように述べている。

精神文化は、政府を含め全国民一人一人の生活のあらゆる面に浸透しています。国直轄の僧院に在籍する僧侶の数は約五千名で、中央僧院によって選ばれるジェ・ケンポ（大僧正）がブータンの精神的元首です。この二十一世紀になっても、僧侶は地域社会の中で中心的な役割を果たしており、お祭りや年中行事を主宰し、民衆を指導し、助言と安らぎを与えます。国家に扶養されている僧侶以外に、民衆によって支えられている僧侶が、三千名ほどいます。さらにはゴムチェンとよばれる在家僧もいます。（略）僧侶は高度な教育を受けており、社会的にも非常に尊敬され、民衆の意見を大きく左右する影響力を持っていますから、公衆衛生、家族計画、エイズに関する知識の普及と予防といった分野において非常に有能な社会活動家としての新しい役割を果たしています。

このように仏教は国家により組織化されている。2008年の憲法制定前の一院制国会の議員（Chimi）定数は150名であった。この内、僧侶の代表に10議席、王国諮問評議会（後述）代表、閣僚、地方長官など高位の公務員が、国王指名の議員として40議席が与えられていた。残り100名が国民から選出される議員である。被選挙人資格は、ブータン国民であること、25歳以上の年齢に達していることである。

新憲法では、ドゥック派は国教であると明記されず、仏教はブータンの精神遺産とされている（第3条

1項）。信仰の自由が認められている。一方、国王は、宗教の保護者である（第3条2項）。

2007年に制定されたブータン宗教法人法（The Religious Organizations Act of Bhutan）では、国家により組織化・維持されている仏教の僧侶組織である中央僧院とその傘下の組織は、この宗教法人法が適用されないとしている（同法、定義、3項）。同法が規定する宗教法人を管轄する独立委員会としてChhoedy Lhentshogが設立された。同メンバーには首相が任命した大臣に次ぐ委員として、中央僧院（Gedun Dratshang）のTshugla Luponが職務上の委員となると規定している（7項-(b)）。

憲法では、国教は定めていない。しかし、ドゥック派の教団組織・中央僧院には、特別な地位が与えられている。

新憲法下では僧侶に対する国会議員の指定議席はなくなった。憲法に沿った法整備の一環として、2007年に上記の宗教法人法が制定された。同法により国家が衣食住を賄う中央僧院とその傘下の組織が明確になったことは注目される。国民統合における仏教組織の重要性を示すものである（本林：67）。

2.5 王国諮問評議会（The Lodey Tshogdey : The Royal Advisory Council）

王国諮問評議会は、1965年に導入された。9名から構成されている。国王の任命議員1名が議長を務めた。国会で選出された僧侶代表2名、国会議員の中から選出される6名の計9名である。この6名の任期は3年で、1995年8月には国会議員による無記名投票が行われた。この選出では、20の県を3グループ（7、7、6県）に分けて、各グループでの得票率上位2位、合計6名を選出した。

しかし、新憲法には王国諮問評議会規定は無い。2008年に施行された国家評議会法（The National Council Act）により、王国諮問評議会は廃止された（同法第2条2項）。

新憲法第11条では、国家評議会（上院）は、20県の選挙区から投票で選出された各1名で合計20名、及び国王が任命した5名を加えた25名から構成されると規定している。国王任命の5名については僧侶のために留保された議席は無い。この点は、2007年宗教法人法が、国家の機関として僧侶組織（中央僧院）の地位を明確にしたことにより、僧侶議席を留保する必要がなくなったためと考えられる。

2.6 精神遺産

憲法第3条は精神遺産を次のように規定している。平和、非暴力、思いやり、寛容を説く仏教は、ブータンの精神遺産である。また、国王はすべての宗教の保護者である。さらに、文化に関する憲法第4条では、文化遺産が生活や生活の場所でどう具体化されているかが例示されている。それは不殺生や木、特に比類をみない大木などに対する尊敬などに表れる。第4条はこ

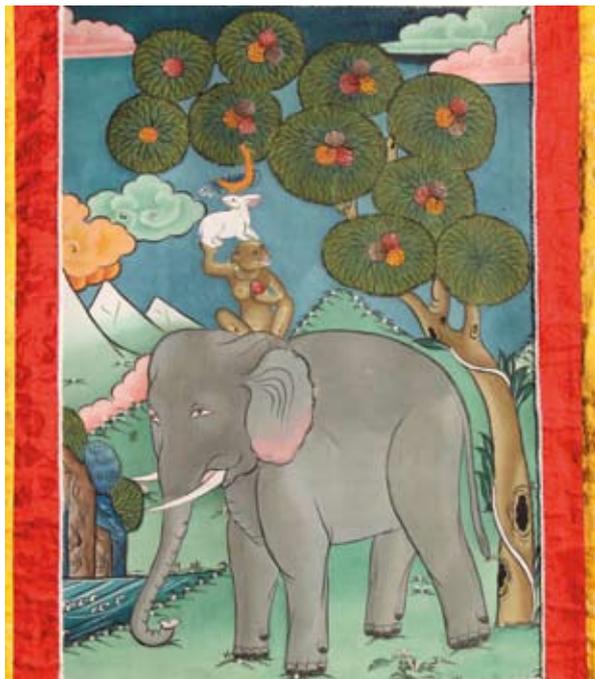


写真6 四朋獣図

うした文化遺産の保全は国家の努力義務としている。

文化遺産とは、社会と文化生活を豊かにするものである。国民記念物・遺物、芸術や歴史的関心の注がれる事物（places and objects of artistic or historic interest）、ゾン、ラカン（寺院）、僧侶組織（Goendeys）、宝物（images, scriptures, stupas：Ten-sum）、聖地（Nyes）、言語、文学、音楽、視覚芸術、そして宗教である（第4条1項）。

寺院の入口や集落の門等には「四朋獣図」（写真6）や「六長寿図」が描かれている。ワンチュック（139-143）は、この二つの図は、「人間と環境との関係が、ブータン文化の礎である精神的・宗教的価値観によって打ち立てられている」ことを表していると説明している。「四朋獣図」で描かれる象、猿、兎、鳥からは、大小を問わず、あらゆる生き物の間における、相互依存の重要性を指摘している。また、「六長寿図」では、自然とその中のあらゆる生き物と密接に調和して生きることが、長寿と平和の鍵であることが表わされている。

ブッダの生涯の四大事跡、すなわちルンビニでのブッダの誕生、ブダガヤでの悟り、サルナートでの最初の説法、クシナガラの入寂、これら全てが一本の木の下で行われた。こうした「木に対する尊敬」や森林の伐採は必要最低限に留める生活態度は、ブータンの文化の基礎をなす精神的・宗教的価値観から生まれると述べられている（ワンチュック：142-3）。

信仰の自由が認められている一方、国王は、すべての宗教の保護者であるとしている。これは、ブータンの国民の伝統的価値観・精神遺産を重視した国民総幸福という開発理念を実現するために仏教が重要な基盤

をなすことの認識に基づいている。僧侶組織と精神遺産の保全と振興策は、官僚統治機構とは区別される、国民統合を目指す国家の施策として機能している。

2.7 国王の全国行脚

ワンチュック（2007）は、国王が建国記念日や様々な式典に参加し、重要な改革を進める際に各県に出向いて改革の必要性を説明し、国民の質問に答えているとして次のように述べている。

「毎年12月17日には、国王とその家族の者たちは、地方に赴き建国記念の行事に参加します。これは、国王にとってはその地方の民衆とじかに親しく接する機会であり、かれらの要望・需要が満たされているかどうかを確かめ、開発事業の進行状況を検証する機会です。

1988年の建国記念日、わたしたちは東ブータンのタシガン県カンルンにいました。この日は、国王が集まって演説し、その後王家の者たちが全員に昼食を給仕するのが習わしでした。」（ワンチュック：187）。

前期の5か年計画を評価し、次期の5か年計画を策定する5か年ごとの中期経済開発計画の枠組において、計画-実施-評価のサイクルでGNHの長期開発理念の具体化を進めた。こうした集会の意義は次の引用に示される。

「政策が実際に施行されているかどうかを国王自身が厳しく監視していることが、こうした成果をあげるのに大きく寄与しています。実際、国王は多大な時間を割いて、多くの場合徒歩で国中を回り、計画の実現状況を実地に検証し、民衆の声に耳を傾けています。ブータン人は誰でも国王に面謁を許され、直訴できます。」（ワンチュック：50-51）。

1981年の県開発委員会制導入、1991年の地区開発委員会制導入、2008年の成文憲法施行等の大きな改革にあたっては、県レベルの集会において、国民との丹念な対話をくりかえした。国会及び県・地区レベルに導入した地方政府を通しての国民主権を規定した憲法制定に際して、かかる集会で王政の継続を望む多数の国民に対する説明は、とりわけ長い時間をかけて行われた。国民統合におけるブータン国王のリーダーシップの特色である。

2.8 5か年計画と長期開発目標

2002年に開始され、2007年に終了した第9次6か年計画は、4つの重点領域を掲げた。①経済発展、②文化の保全と振興、③環境の保全と適切な活用、④よい統治である。この4重点領域は、1961年の第1次5か年経済開発計画から9度に及ぶ5か年計画の実施（計画-実施-評価）から得られた「国民総幸福」社会実現の4つの柱（four pillars）であるとされる。

年表に示されるように、第9次計画が終了した翌年2008年に憲法が公布された。その憲法に規定された地方自治が、2009年地方自治法によって誕生した。第10次5か年計画は、新しい地方自治によって実施される

表1 ブータン王国憲法第1条から第10条までの条文

第1条	ブータン王国	Kingdom of Bhutan
第2条	君主制	The Institution of Monarchy
第3条	精神遺産	Spiritual Heritage
第4条	文化	Culture
第5条	環境	Environment
第6条	市民権	Citizenship
第7条	基本権	Fundamental Rights
第8条	基本的義務	Fundamental Duties
第9条	国政の基本原則	Principles of State Policy
第10条	議会	Parliament

注) 全35条の第1条から第10条を示した。

ものとして開始された。上記の4重点領域は、増加した予算規模の下で、県・地区住民参加により実施されるべき上位の目標とされている。県・地区での個々の具体的事業が、4重点目標の実現にどう迫るのか、その投入と成果の関連が問われている。

ブータンは2020年を目標とする長期開発目標「ブータン2020：平和、繁栄、幸福のための未来像」(Bhutan 2020：A Vision for Peace, Prosperity and Happiness)が計画委員会により設定されている。第11次を経て第12次5か年計画期間の後期に2020年に達する。長期開発目標「ブータン2020」は、ブータンが置かれている現状分析から、この4重点目標が定められた背景が説明されていると考えられる。

4重点目標の実現は、長期的にはどう進められるか。その方法について、2008年発布の憲法が具体化している。表1は、第35条と二つの付帯条項からなる憲法条文中の第1条から第10条までの条文の表題である。当憲法の構造といえる。

第1条から第8条までが国王、国家、国民、基本権(第7条)と義務(第8条)の規定で、基本事項である。王国の規定及び君主制の規定に次いで、精神遺産、文化、環境の後に市民の規定がある。国民が生存する場所としての国土とその国土に生活する国民のあり方に関する条文がある。

第3条及び第4条については、仏教の精神風土の規定があり、文化遺産の意義が、述べられている。そして、第5条は、それらを包む生活の糧を得る自然と人間に関わる環境について書かれている。自然環境は、文化遺産と相互に補完しあい精神遺産を堅牢なものにする。そして食料生産の場であり、人間と自然の関わりは、産業活動として捉えれば第1次産業活動である。ブータンはこの人間と自然環境との関係を、再生可能自然資源(renewable natural resources)産業と把握し、極めて重視している。

3. 5か年経済開発計画における産業政策

3.1 計画委員会(Planning Commission)

GNH開発理念(the vision for 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。多くの東南アジア諸国等の開発途上国が採用した外資導入による製造業・加工業・建設業中心の、輸出志向工業化には与せず、独自の第三の道を通しての「近代化」を求めている。

1974年6月、第4代ジグミ・センゲ・ワンチュック国王が即位した。2009年に退位するまで36年間国王としてブータンの「近代化」を形作った。具体的には、5か年計画に基づく経済の「近代化」及び国民統合である。その要は各5か年計画を支える長期開発理念の堅持であった^{注10)}。

国王は1971年に創設された国家の計画委員会の委員長に16歳で就任し、1991年6月までその任務を全うした(Ura 2010:120)。国王の戴冠式における演説には、既に長期の明確な構想が述べられていた(ブータン王国:286)。後発国にとって工業化を推進するには、外国依存以外に道がない。では自力による経済開発はどのようなことが可能か。経済的自立を重視した国王の洞察力は注目される。

(1)*現在、われわれの前にある最も重要な課題は、将来にわたるわが国の継続的な発展を確実なものとするために経済的自立を達成することである。(2)*ブータンの人口は小規模であるが、豊富な土地と豊かな自然と資源、健全な計画を以って、近い将来にわれわれの目標である経済的自立を達成することができるのである。

(3)*あなた方国民においては、自身の快適な生活の構築が政府によってすべて行われるべきであるという態度を身に付けてはいけぬ。あなた方のささやかな努力は政府の多大なる努力よりはるかに功を奏するのである。政府と国民が手を携え固い決意をもって協働するならば国民は繁栄を手にし、わが国は強力で安定したものとなるのである。

(4)*今日私があなた方に伝えなければならないただ一つのメッセージは、われわれ一人ひとりが自身をブータン人と認識しそれに相応しく考え行動し、われわれが三宝^{注11)}を信仰するならば、栄光あるブータン王国は力が力を携えて成長を遂げ、繁栄と平和と幸福を成就すると言う事である。(*文章番号は筆者)

この国民への意思表示、新国王の訴えが、上で述べたブータンのGNH開発理念として定式化されていく。文章番号で、(1)は経済発展の方向性・目標、(2)は環境保全の重視、(3)はよい統治、(4)は精神遺産について述べたものとして理解される。この4点は、第9次5か年計画で設定された4重点領域となっている。さらに表1で示されるブータン国家統治の構造を特徴づける(2)環境保全は憲法第5条、(4)精神遺産は第3条として条文化されることになった。

表2 国民統合と経済発展

5 年計画	経済発展	国民統合
第Ⅰ期 1961～1970年 第1次～第2次	インド・ブータン国道	1962年 コロンボ・プラン加盟
第Ⅱ期 1971～1980年 第3次～第4次	1971年 開発委員会設立、第4代 国王委員長就任 1974年 森林保全政策 水力発電・観光業振興・農業開発	1972年 第4代王位継承、74年即位
第Ⅲ期 1981～2007年 第5次～第9次 2002～2007年 第9次	1989年 国家環境委員会設立（開 発委員会の内局） 4 重点領域 ①経済発展、②文化の保全、 ③自然環境保全、④よい統治	1981年 県開発委員会制導入 1991年 地区開発委員会制導入 2002年 地方分権関連法改正 2007年 開発委員会を改組し、国民 総幸福委員会発足
議会制立憲君主制 2008～2013年 第10次		2008年 国会議員選挙、憲法発布 2009年 地方自治法施行 2011年 第1回地方議会議員選挙

(筆者作成)

3.2 5 年計画

ブータンは、社会経済開発を他の南アジア諸国同様に5年計画の枠組で進めた。最初の第1次5年計画が1961年に始まった。現在、2008年から開始された第10次計画が進行中である。半世紀におよぶ5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(表2)に分けることができる。

第Ⅰ期は、インドと首都ティンブー間の自動車道路建設が主要な事業であった。また、保健医療及び教育分野は、当初から重点領域とされた。

第Ⅱ期には、開発理念を計画の対象となる地域・住民の状況と直面する課題に応じて、具体的な政策として推進する開発過程が始動した。再生可能自然資源(renewable natural resources)利用の農業・畜産業・林業、水力発電、観光業を軸とする産業政策が推進された。

王位継承直後、1972年には国王主導により、タシガンとチランで集中的流域開発が着手された。農業用水路や道路の建設、学校や診療所の建築等を中心とした総合開発であった。インドから導入したジャガイモから改良品種を作り出し農家に改良種子を普及させた(Ura 2010: 85-88)。

1974年にはインドとチュカ水力発電プロジェクト協定を結んだ。これは最初の大規模な発電所として、1986年に336MWの出力で操業を始めた。この時期のインフラ整備は、第Ⅲ期の農業、水力発電、観光業の発展を支えることになった。

第Ⅲ期は地方分権化推進の時期と言える。県と地区(Gewog)との2層の地方政府の枠組みが整備され、県庁行政機構整備を踏まえた権限や財源が委譲された。2008年第1回の国会議員選挙、それに次ぐ成文憲法発布に至る新しい時代を着実に築き上げた時期であ

った。

3.3 迅速な発展

Ura (2010: 100-1) は、この第4代国王による第9次5年計画に至るまでの経済開発は、速度と規模(pace and scale of progress)において迅速な開発(rapid development)であったと評価する。5年計画に基づく「国民総幸福」(GNH)社会実現過程が、迅速(rapid development)であった4つの要因がある。すなわち、①文化の保護、②長期的発展支援、③効率的な政府と効率的な共同組織、④環境と自然資源の保全である。

Uraは文化の保護の重要性を述べる。

国王はわたし達の強靱な文化が重要であると認識していたから保護したのである。文化がひ弱であれば、人びとの結束力やわたし達の社会に対する信頼感は、掘り崩されてしまう。各人のアイデンティティという点から、国民、政治的意思をもつ共同体、国民国家として私たちブータンの人々を形づくっているものが、国王が維持したいと願っている重要事項なのである。

わたし達の結束(solidarity)に必要と思われる価値と制度が強化された。競合するイデオロギー、世界観、グローバルな文化の浸透に直面して、ブータンは、国王のリーダーシップのもとで、基本的な伝統的価値の維持に努力してきた。

このように述べて、環境と文化を保全する開発の速度と規模に注目する。こうした観点から産業構造が重要になる。国民総幸福(GNH)社会実現に向けた戦略的産業は、第1次産業と電力供給及び観光そして保健医療及び教育である^{注12)}。

3.4 産業政策

再生可能自然資源産業と森林保全・水力発電及び観光が戦略的産業である。

1) 再生可能自然資源（RNR）産業

再生可能自然資源とは、自然のままか、または人が手を加えることで、元にもどるか補充される自然資源である。植物/作物、動物/家畜、森林そしてすべての範囲の生物多様性がこれにあたる。鉱物や化石燃料は含まれない。土壌、水や土地が持つ同化作用、生態サービス等は、半再生可能自然資源といえる（RGOB：2011：4-5）。

再生可能自然資源に関わる産業政策は、農業・畜産・森林及び国立公園省にある。政策は、第9次5か年計画で示された4つの重点領域の目標（柱）を達成するものとなる。①持続可能で公正な経済発展、②文化遺産の保全と振興、③環境の保全と適切な活用、④よい統治である。この4つは国民総幸福（GNH）社会実現の相互に関連する重点領域である。

①国土利用：農業

農業と林業に関しては、国土利用を規定した法律の特色を取り上げ、自然と文化の保全と土地利用のあり方を考える。

i) 2004年ブータン王国借地法（The Tenancy Act of the Kingdom of Bhutan 2004）と、ii) 2007年ブータン土地法（The Land Act of Bhutan 2007）の二つの法律が農業を行う土地をどう扱っているか、以下要約する。

i) 2004年ブータン王国借地法

借地（tenancy）に関する法律である。農地の貸借は禁じられているので、非農業目的での借地人と借地を扱っている。

居住地、商業地及び非農地としての借地に適用される。

1979年ブータン土地法（The Land Act of Bhutan 1979）に定めた土地利用には適応されない、となっている（第3章 非農業目的での借地者及び借地）。このことと関連して、労働・居住省（the Ministry of Works and Human Settlement）が、当該借地に関する管轄官庁であるとする（第2章）。

ii) 2007年ブータン土地法

この法律は、1979年ブータン土地法を改訂したものである。ただし、用水路と堤防及び家畜による作物被害に対する補償に関する規定は失効しない。土地の所在を示す地図を作成し、地図上の当該土地の位置を示す。その地図上の当該土地に対する所有権及び地目（利用制限）等を規定している。

国家土地委員会（the National Land Commission）を設置し、同法に基づく独立した権限を与える。

•登記文書（Chhagzhag Sathram、略してThram）

これが「土地所有を記録し当該地の所有の正当性を示す唯一の文書である」と規定される。

登記文書（17項）には以下の記載がある。

a) 土地の確定に関する事項

①文書番号、②課税地測量図（cadastral map）番号、③測量図上の筆番号、④隣接地との整合性、⑤土地の名称、⑥地目、⑦面積を記載する。

b) 所有者の確定に関する事項

①所有者の名前、②家屋番号、③身分証明書番号、④本籍地、法人の場合は法人名・登記簿・住所。

c) その他

①抵当地又は借地の場合は記載。Kidu（国王による譲与地）、貸与地の場合は貸与された年、②共有地の場合は持分、③個人所有の場合はその所有者名。

•地目

1979年施行の土地法の規定を改定した。異なった所有者の土地は、下に定める土地分類により登記文書に記載する（18項）。

a) Chhuzhing（灌漑された稲作を基本とする耕地）

b) Kamzhing（畑作地）

c) リンゴ、ミカン、カルダモン（ショウブク）及びその他の商品作物栽培地

d) 宅地

e) 工業用地

f) 商業用地

g) 保養地（recreational land）

h) 機関・施設用地（institutional land）

i) 上記以外で土地委員会の規定した分類。

•憲法及び本法の規定による場合以外は、国有地や国有森林（government reserved forest）の個人所有地への転換は禁止（62項）。

•土地所有の上制限（64項）

68項で定めた王室、王室財産、政府機関その他以外は、1世帯（family）25エーカーが上限である。この土地から鉱物資源が発見された場合は、その所有権は国家にある。

•国王譲与地（Kidu）及び代替地（resettlement）

この措置は1973年に、国王が土地無し層に土地を譲与したことに遡る。これが大規模な再定住事業にも適用されるようになった（Ura 2010：88）。

国王譲与地及び代替地は、国王大権によって実施される。

•登記

一人の土地所有の場合は、当該者氏名で作成された登記文書に記録される（72項）。世帯の所有地は、世帯主の名前で作成された登記文書に記載される（73項）。商業的農業地は、農業省が許可した商業的農業事業の目的に沿って利用できる（90項）。

②林業・森林環境

農民は、燃料、木材以外の森林産物、建材、家畜飼料のための落ち葉等の採集等、大きく森林に依存した生活を送っていた。政府の干渉は無く、ほとんど自由に森林を利用していた。

第1次5か年計画が開始されると自然資源保全の観



写真7 コミュニティ造林の表示 (2011年9月、タシガン県)

点から、政府は干渉を始めてきた。1969年森林法 (The Forest Act of 1969) は次のように定めた。すべての森林は国有地で私有地はない。私有地 (私有の Thram) ではない全ての土地は森林と見なされ国有化された。

国家の自然資源管理が制度化されてくると、農村において、伝統的に行われてきた自然資源管理法は国家に集権化されていった。1974年の国家森林政策は、科学的な森林管理法を定め、国土の最低60%は森林として維持する条項がここで初めて定められた。

一方、表2の5か年計画の時期区分で述べた1981年からの第Ⅲ期になると、貧困削減を目的として住民が中心となった分権化された森林保全が重視されてきている。

1995年森林及び自然保護法 (The Forest and Nature Conservation Act 1995) により1969年の森林法 (The Forest Act of 1969) は廃止された。同法は伝統的または文化的な森林資源利用を認め、1969年森林法が禁じていた項目を変更した。さらに、私有地における私有の森林育成及び、政府の森林におけるコミュニティによる森林育成 (写真7) を認めた。

21世紀の当初の10年において、保護と保全重視から保全と持続可能な利用とのバランスを重視する政策に転換してきている (RGOB 2010b: 2)。現在、全ての森林は国有で国が管理している。ブータンの森林利用の観点からは、自由な利用-全面的な禁止-管理された利用へと変化してきている。

2007年土地法は、登記された土地に生育した木は土地所有者のものであると定めている。また、政府の森林を様々な目的で貸与できると定めた。

森林の保護と育成とに関連して、放牧地 (tsamdro) と落葉採集林 (sokshing) に関する点は以下のようである。すべての放牧地と落葉採集林は国有森林に転換をすすめる。そして国有森林とした後、貸出地とする。貸出は前の保持者を優先する。放牧地の場合は家畜を所有していること、落葉採集林では、農地を所有していることが貸し出しの条件となる。落葉採集林で

表3 耕耘機用道路及び農道建設状況 (km)

年	合計	農道建設	耕耘機用道路
2003/4	0		
2004/5	10		
2005/6	48.42		
2006/7	71.63		
2007/9	資料無し		
2010	2,558.26	2,273.80	284.46

出所) RGOB (2010) Statistics Bureau, Statistical Yearbook of Bhutan 2010, p.94.

あっても、木が生育していない土地は、貸し出しはしない。

放牧地と落葉採集林の管理は、定められた計画に従う (RGOB 2010b: 2-3)。

農地と森林とを共通の資源として把握し、その保護と利用を調和させるため、担当省庁の適切な管理と利用者である地域住民との共同作業が極めて大事になる。そのための労力や時間が必要になる。

2) 製造業・加工業・建設業

①製造業

第3次5か年計画期に88の小規模事業者ができた。これらは木材、製材業関連及び果実加工であった。Pendenの100万トン規模のセメント工場 (Penden Cement Authority Ltd.) 建設が主要な成果と言える。これは輸出可能と見込んで建設された。

プンツォリン (Phutsholing)、ゲルファー (Gaylegphug)、サンドルップジョンカール (Samdrup Jonkhar) が工場地区 (industrial estates) として、第5次計画期に工場地区建設が実施された。また、伝統と技術が継承されている手工芸製造の振興が重点化された (Misra: 27)。

②建設業

建設業は、公共土木事業の場合、受注額によって、4つの資格がある。A (400万Nu以上)、B (50-400万Nu)、C (50万Nu以下)、小規模である。地方分権化により2009年に基礎自治体である地区 (Gewog) が自由に裁量できる予算 (block grant) が配分された。県庁所在地を結ぶ幹線道路を除けば、郡部には小型自動車、耕耘機が通行できる農道等は少ない。自由裁量できる予算は、多くの地区で農道建設に充てられた。C及び小規模の建設業者は、農道建設の発注額は受注できる資格を持つので、増加した。

2008年12月の集計で、ブータン全体で、A資格は212事業者、B資格は163事業者、C資格は1,255事業者、小規模は9,215であった。総数が10,845である (RGOB 2010b: 115)。地区予算により耕耘機用道路及び農道建設の急増 (表3) と、C及び小規模の業者の登場は、自作農体制下での自給自足的農業経済に賃金労働の機会を作った点で今後の動向が注目される。

一方、道路建設は自然環境保全計画 (2000年アセスメント法: Environmental Assessment Act, 2000) に従う必要がある。また、農道の多くの部分は、山の斜

表4 輸出額上位10位までの輸入品目（2009年）

品目	百万 Nu.	%
電力	10,091	51
珪素鉄	4,225	22
他	972	5
鉄筋、組んだ鋼材	873	4
カルシウム	838	4
ポートルランド・ポゾラナセメント	798	4
他	619	3
ポートルランドセメント	538	3
石膏	429	2
ジャガイモ（冷蔵品を含む）	399	2
合計	19,781	100

出所) RGOB (2010) Statistics Bureau, Statistical Yearbook of Bhutan 2010, p.170.

注：原表の小数点1桁を四捨五入。

面を重機で削り落とし、車の通行を確保したのみの工事である。山側の側溝整備、谷側に雨水を流す配水土管設置、斜（法）面の崩壊防止、砂利を敷いて道路を固める作業等の維持管理が今後不可欠になる（河合2007：54-62）。こうした予算確保が課題となる。

3) 第3次産業

①商業・貿易

1959年、中国のチベット併合により、チベットとの遠隔地交易が閉ざされた。チベット併合以前は、パロが交易の中心であった。南北と東のタシガンを結ぶ東西との交易が盛んで、北のチベットからは、塩、羊毛、織物、お面（musk）等が運び込まれた。ブータンからは、米、染料（dyes）、絹（endsilk）、布、ベテル葉、タバコ、herb（食用植物）等がチベットへ運ばれていた。

チベット併合以後は、プンツォリンからティンプーの道路を通してのインド1国との交易に依存することとなった。チベット高原に依存した交易圏から、コルカタという海に開かれたインド交易圏に包摂されたことは、大きな転換であった。

初期のインドとの交易品は、輸出品は、果物、野菜、木材、石炭、dolomite（鉱物）、酒類（蒸留酒）等であった。輸入品は、織物、食料、石油製品、日用雑貨（light consumer goods）、plant（工場施設）、機械設備等であった。コルカタにThe State Trade Corporationが開設された。今日では自動車や道路建設機械等の品目が登場している。輸出では、まったく新たな電力の輸出が増加したことにより、電力が2009年統計では外貨獲得額では第1位になった。鉱物資源の輸出が電力に次いでいる。ジャガイモが10位に成長している（表4）。

②運輸・通信

ヒマラヤ南の斜面を流れ下るブータンの河川はブラフマプトラ川に合流する。こうした河川が作りあげた河谷平野にゾンが建設され、今日県庁所在地となる町が成長した。町の発展はインド国境プンツォリンから首都ティンプーまでの約175キロの自動車道路が1961

年に開通した時点から始まった。

これ以降、道路による材料の運送、商品の搬入を通し、町が発達していった。第1次5か年計画は、道路建設が最重視され、その完成とともに、小学校、郵便局、診療所、職業訓練センター等が建設された。当時、18県の行政整備と城塞ゾンが県庁となったことも町の発展を促進した。

ブータンの農村居住地は、他集落とは離れた3から30世帯程度の塊としての小集落が大半を占める。食料は自給し、相互扶助（ユイ）が普通行われている（Misra：34）。

こうした居住環境において、交通及び郵便制度を含めた通信網の欠如は、国家の経済開発や国民統合の大きな障壁であり、開発計画で重点部門と位置づけられた。道路開通に伴って1962年にブータン国営旅客輸送業（Bhutan National Transport Servicer：BNTC）が操業した。旅客輸送業は、1985年から民営化が始まり、1991年に完全に民間に委譲された。

通信部門で1963年に電話網整備が始まった。有線の電話網から、今日では無線回線利用の通信に転換している。通信網整備は、開発計画において重要部門に位置づけられていた。1990年に地上中継基地建設により、通信衛生利用が始まり、利用地域が拡大し、1999年3月には20全ての県庁で利用可能となった。同年2月にテレビ放送とインターネット利用が始まった。郵便制度も整備された。ブータンの切手は収集家に人気がある。1970年にブータンはインドのコルカタで開催された切手収集展覧会で表彰された。毎年4万米ドル以上の外貨を獲得している（Misra：105）。

2003年11月に携帯電話（B Mobile）サービスが開始された。ブータン電気通信公社（Bhutan Telecom Corporation Ltd.）が、20全ての県庁で操業している。2009年12月で262,052の携帯電話（B Mobile）と59,443のTashicellの利用者がいる（RGOB 2010b：125-6）。

陸の孤島（landlocked）において、インターネットと携帯電話の普及は運輸と通信における大きな変化である。従来では、まず道路が建設され、電柱や電線等の機材が運ばれてサービスを楽しむようになる。しかし今日では、電気は無くともA3版程度の大きさの太陽光発電パネルにより、携帯電話の充電は30分から1時間程度で可能となっている。

ヤクを放牧する高地住民ブロッパが生活するメラック、サクテンでは2011年夏には送電線の設置がほぼ終わっていた。しかし、1世帯2台程度の割合で携帯電話が普及している様子であった。自動車道路が建設されていないが、新しい通信技術は、かなりの程度情報格差を解消していると言える。

③観光業

第1、2次5か年計画では、観光業開発の予算は無かった。第3次計画期で予算が付けられた。

1974年の第4代国王の戴冠式に合わせて政府のホテルを建設したことが契機となった。1974年にBhutan Tourism Corporation（BTC）が設立され、政府によ



写真8 旅、集落を通過 (2011年9月、タシガン県)

表5 地域別観光客数と歳入

地域	2005	2006	2007	2008	2009
北アメリカ	5,060	5,466	6,488	7,931	5,467
南アメリカ	57	94	165	309	276
アジア太平洋	2,771	4,264	5,429	7,514	7,800
ヨーロッパ	5,457	7,031	8,777	11,698	9,697
アフリカ	44	47	66	77	66
中東	237	440	169	107	174
合計人数	13,626	17,342	21,094	27,636	23,480
国庫歳入 Nu. (100万)	821.00	1,083.60	1,234.30	1,689.49	1,402.72
米ドル (100万)	18.54	23.92	29.85	38.83	31.88

Source : Tourism Council of Bhutan, Thimphu.

出所) RGOB (2010) National Statistics Bureau, Statistical Yearbook of Bhutan 2010, p.166.

る観光客の受け入れが始まった。Misra (29) は、初期には、観光業は具体的には推進しなかったと述べている。伝統的なスタイルでの生活に基づいた発展にとっては、外貨は必要なかったからであるとしている。

政府事業として始まった観光業は、1991年に民営化された。2008年で475事業者が観光業の資格を得ている。1980年代後半で、観光による外国人受け入れで200万米ドルの外貨を得た。2008年では3,800万米ドルを超えている(写真8)。

ブータンを訪れる外国人が増えている。南アジア地域協力連合(SAARC)加盟国を除いて2009年で23,480人が入国している。しかし、慎重に開発を進め、現在でも個人旅行は受け入れず、団体(package tour)のみである。ブータン観光業の戦略は、「高価格、低負荷」(high value low impact)であるとされる。観光客数がブータンの自然や文化に負荷を与えないような人数に決まるように、政府が料金を設定している(RGOB 2001: 52-3)。

表5は、2005年から2009年までの地域別観光客の人数と外貨獲得総額である。2009年、国別では、アメリカが20.4%、次いで日本の13.4%である。総額3,200万米ドルの外貨の獲得である。

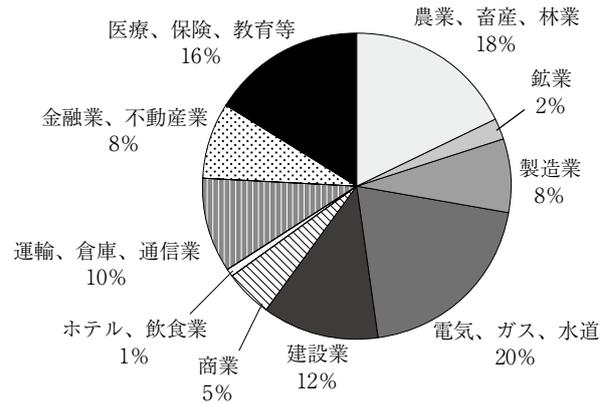


図1 産業別名目国内総生産シェア (2009年)

出所) RGOB (2010) National Statistics Bureau, Statistical Yearbook of Bhutan 2010, p.211.

表6 名目国内総生産 (推定値) 1976/77~1980/81

(100万 Nu.)

	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81
農業					
(a) 農業	205	225	250	252	256
(b) 林業	160	160	160	160	159
(c) 畜産業	51	58	68	74	77
農業計	416	443	478	486	492
鉱業	4	7	12	15	20
製造・加工業	58	65	69	71	72
建設・建築	16	18	18	19	19
観光	3	4	7	9	11
運輸・通信	27	30	32	33	33
電力	3	3	3	3	3
商業	24	26	28	29	29
金融業	10	12	14	15	15
宅地不動産・賃貸業	80	82	82	82	82
その他	77	90	110	123	141
合計	718	780	853	885	917
年成長率 %	—	8.6	9.4	3.8	3.6

Source : Planning Commission, Royal Government of Bhutan.

出所) Misra, H. N., Bhutan Problem and Policies, Heritage Publishers, 2007, pp.97-8.

④電力供給

図1によれば、電気、ガス、水道は、2009年の国内総生産で全体の20%のシェアを持つ。水道は都市以外では簡易水道、ガスも都市部に限られている。この20%のGDPの大半は電気が占める。1970年代後半の国内総生産に比較すると産業構造が大転換したと言える(表6)。

従来、国内ではディーゼルによる火力発電、小規模水力発電で不足分はインドから輸入していた。1986年のチュカ発電所の操業開始、1998年、クリチュ(60MW)及びバスチュ(24MW)の2つの発電所が操業した。2008年に1,020MWの出力を持つタラチュ発電所操業により、ブータンのエネルギー供給は一変した(図2)。この電力の大半はインドへ輸出される。

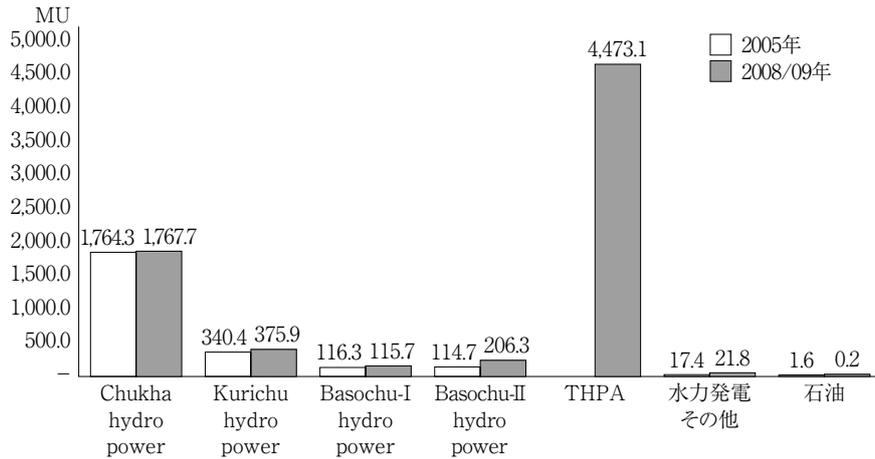


図2 発電所別発電量 (MU)

注) MUはMillion Unitの略。

出所) RGOB (2010) National Statistics Bureau, Statistical Yearbook of Bhutan 2010, p.149.



写真9 電化三種神器 (2011年3月、S・ジョンカール)

こうした電力供給の増加により国内の農村電化も進められている。また、近い将来、燃料としてこの薪から電気への転換が期待される。森林への負荷が大幅に減少される。

送電が開始されると照明の電灯がともる。山村でも小学校には液晶テレビが設置される。家庭では、炊飯器、湯沸かし器、電気料理釜 (curry cooker) がすぐに普及していく (写真9)。

政府は2020年までに合計で1万MWの出力を目標にさらに水力発電所建設計画を推進している (Ura 2010: 158)。電力輸出による国庫歳入は非常に大きいことが予想される。表4で示されるように、2009年では、インドへ輸出された電力は輸出総額の51%を占めている。表7は、インドとの貿易に80%以上依存するブータンの対インド貿易収支が2006年に黒字に転換したことを示している。網かけの数値は黒字を示している。

4. 地方行政機構整備・地方自治制度構築

4.1 産業構造の転換

図3は、1980～2006年までの産業別国内総生産のシェアの変化を見たものである。産出額とシェアとを示している。総額では、第1次、第2次、第3次産業

表7 貿易収支 (2005～2009年)

(100万 Nu.)

	2005	2006	2007	2008	2009
輸出	11,386.17	18,771.00	27,859.06	22,590.64	23,992.74
インド	9,969.83	14,488.00	22,723.72	21,480.02	22,434.39
インド以外	1,416.34	4,283.00	5,135.34	1,110.62	1,558.35
輸入	17,035.07	19,011.00	21,745.44	23,495.12	25,650.18
インド	12,795.08	13,053.00	15,099.54	17,339.55	19,968.01
インド以外	4,239.99	5,958.00	6,645.90	6,155.57	5,682.17
貿易収支	-5,648.90	-240.00	6,113.62	-904.48	-1,657.44
インド	-2,825.25	1,435.00	7,624.18	4,140.47	2,466.38
インド以外	-2,823.65	-1,675.00	-1,510.56	-5,044.95	-4,123.81

Source : Department of Revenue & Customs, Ministry of Finance, Thimphu.

出所) RGOB (2010) National Statistics Bureau, Statistical Yearbook of Bhutan 2010, p.70.

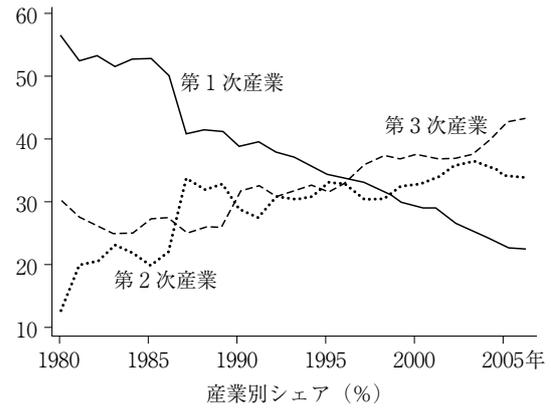
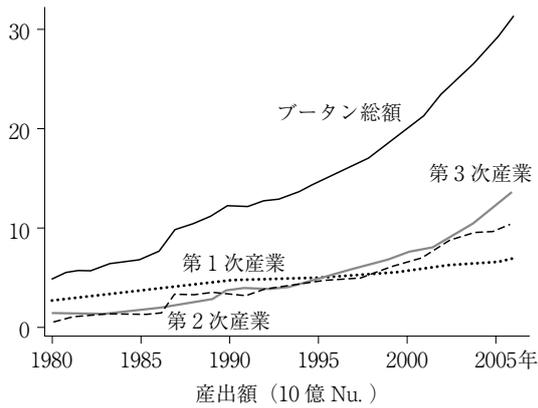


図3 産業別国内総生産（GDP）の変化（1980年～2006年）

注）第2次産業に電力が含まれる。

出所）RGOB（2007）National Statistics Bureau, Poverty Analysis Report 2007, 2007, p.3.

表8 輸入額上位10位までの輸入品目（2009年）

品目	百万 Nu.	%
軽油、半製品（HSD）	1,911	26
粗銅	997	13
ガソリン、航空機燃料	724	10
米	722	10
機械類	592	8
回転式掘削機	581	8
他	575	7
自動車1,000～1,500ccガソリン車	522	7
コークス	434	6
石炭、他	378	5
合計	7,436	100

出所）RGOB（2010）Statistics Bureau, Statistical Yearbook of Bhutan 2010, p.171.

注：原表小数点1桁を四捨五入。

とも増加している。シェアでは、第1次産業は一貫して減少している。1980年代後半には第1次産業は首位、第2次産業が第3次産業を産出額で上回ったことである。しかし、注目すべき点は、1990年に第3次産業が第2次産業を上回り、1995年を除いて首位にある。第1次産業は1990年代後半において首位を譲った。第3次産業が首位となり、第2次産業が2位となった。

1996年前後で第1次、第2次、第3次産業の国内総生産額がほぼ等しくなり、現在では第3次産業が最大の産業となっている。表8の輸入財から推測されるが、環境に負荷がかかる第2次産業に大きく依存しない産業構造を維持する政策が採られた結果である。今後、製造業・加工業・建設業等におけるどのような業種を産業政策として振興するのか。国民の雇用を考慮し、適切な業種の選択が重要である。この点は、第1次産業従事者の所得増加と医療保健、教育、金融、行政等のサービス部門をどう成長させるかに関連する課題である。

これが、国民総幸福（GNH）社会の実現を目指す

産業構造の見取り図である。環境と文化を保全し、国民のアイデンティティを高める。このことが、選択した産業政策を一層効果的に推進する原動力になる。こうした開発理念の下では、成長主義イデオロギーを支えにしたキャッチアップ型工業化とは異なった産業政策になっていく。それを長期にわたって進めるためには、地方分権化が不可欠なのである。

4.2 地方自治制度構築

ジグミ・センゲ・ワンチュック第4代前国王は、国民総幸福（GNH）という開発理念を掲げ、第2次産業の発展速度を抑えた開発（「近代化」）政策を推進した。第9次5か年計画（2002-7年）の達成を確認し、2006年王位を長子に委譲した。

5か年計画を積み上げ、憲法発布に至る国づくりの総仕上げとして位置づけを与えられた第9次5か年計画が、産業構造転換を受けた産業政策の枠組みを強固にした。4重点領域、すなわち、①経済発展、②文化遺産の保全と振興、③環境の保全と適切な活用、④よい統治が構造化され、産業政策が具体化されたのである。②文化と③自然環境の保全の枠組みの中での政治及び産業活動の結果として、①経済発展と④よい統治が実現すると位置づけられている。

上述したが、憲法では、第1条から第35条と2つの付帯条項から成る（表1）。第1条から第8条までが国王、国家、国民、基本権（第7条）と義務（第8条）を規定している。第9条国政の基本原則では、GNH社会実現が目標であると述べる。第10条議会からは、住民が決定する制度についての条項が始まる。

第1条は、ブータン王国の枠組みを規定している。同条第12節で鉱物資源、河川、湖沼と森林が国有であることを定めている。第3条は、仏教をブータンの精神遺産と定めている。第4条文化では、国家が文化遺産を保護し発展させることを定めている。

注目される点は、第5条環境である。後世の人々のために生物資源や自然を守り、自然環境と生物多様性

の保全を謳っている。同条3項では、そのために国土の60%以上を森林として保全せねばならないと述べている。数値化された指標を定めている。

自然環境保全は、土壌や景観の保全、生物多様性保全、森林保全による膨大な潜在的な水資源の水力発電としての利用等に直接関連する。豊かな自然と文化は、多くの観光客を引き寄せる。ツーリズムは戦略的産業に育っている。ここで、見落としはならない点は、森林保全はブータン国民のアイデンティティの源泉をなすチベット仏教の教義を支えていることである。

生活と生産の場所を共同する地域住民が自発的にその教義を受容する上で、第1次産業のあり方も含め、自然環境保全と外部の強制から自由であることが決定的に重要であると言える。憲法第5条3項で国土の60%以上の面積は永久に森林として保全すると規定した所以である。GNH開発理念を掲げた経済発展は、基礎となる2つの重点領域達成（文化遺産と自然環境の保全）の枠組みの中で達成されねばならない。GNH開発理念による新しい国家建設は、精神遺産（チベット大乘仏教）の継承と発展にかかっていると見える。ブータンの国民総幸福（GNH）社会は、ブータン独自の大きな目標である。それゆえ多くの問題を抱える（本林：75）。その実現の可否は、新たに発布された憲法体制、その理念の運用に係ることは間違いない³¹³⁾。

自然環境と文化の保全を両輪とするブータンの発展の道は、自然環境と地域社会の再生を目指すわが国の今後の道とは、大きく違っていないと思われる（河合 2011：247-250）。GNH開発理念は、第9条国政の基本原則として、新憲法体制の目標-実行-評価体系の要に位置づけられている。

注

- 1) 中尾佐助『秘境ブータン』毎日新聞社、1959年（岩波現代文庫再録2011年）。
- 2) 毎年刊行される『ブータン便覧』の国土の説明では、「陸に囲まれた」点が次のように強調されている。

Bhutan is one of the Asia's smallest nations, *land-locked* (my italic) between the extensive borders of the two great populous nations of China and India...It has 470 kilometers long bordered by Tibet (China's Xizang Autonomous Region) to the north and north-west and 605 kilometers with Indian state of Sikkim to the west, West Bengal to the southwest, Assam to the south and southwest, and Arunachal Pradesh to the east. Indian state of Sikkim, which measures eighty-eight-kilometer-wide territory, separates Bhutan from Nepal, while West Bengal separates Bhutan from Bangladesh by only sixty kilometers. The border with Tibet is traditional following the watershed of the Chumbi Valley in the northwest and the crest of the Himalayas in the north while, the southern border with India was established by treaty with the British in the nineteenth century and basically follows line made by the Himalayan foothills with the plains (RGOB, National Statistical Bureau, *Statistical Year-*

book of Bhutan 2009, p.v).

周囲が他国に完全に包囲されているという地政学的環境は、グローバル化が進む今日ではブータンの国家運営を、一層強力で規定している。膨大な国境の管理は不可能である。人の越境が自由で、しかも物流に対して関税による国境措置が極めて難しいため、経済政策や多民族構成における国民統合（「国民国家の形成」）の困難さを常に抱えている。それどころか紛争になれば、強大な隣国地上部隊の越境攻撃（外交と国防）に脅かされる。そうでなくとも隣国が国境を厳しく管理すれば、人の移動と物流が遮断される。食料輸入依存の国では飢餓の危機に曝される。

産業革命以降の高度工業化社会の「繁栄」は、情報、人材、物流に関わる自由貿易に支えられている。しかし、「陸封国家」は、国境を接する諸国にヒト、モノ、カネに関わる物流の生命線を握られる。また同時に、多くの場合グローバル化からも遮断される。

「陸封国家」チベットやシッキムの例に照らして、かかる条件下でブータンが独立を維持しえた原因は、中国・インド（英領インド）2大国の国境に挟まれて生じた均衡である。2002年の173か国の人間開発指標（HDI：Human Development Index）を比較し、HDIが低い国は陸地に囲まれた国に集中しているという国連の研究（Faye, Michawll. L., et al., *The Challenges Facing Landlocked Developing Countries*, "Journal of Human Development", V1.5, No.1, March 2004）で、HDI最下位12か国中9か国が「陸封国家」と指摘された。かかる国家はアフリカに集中し、東南アジア・南アジアでは、140位のブータン、143位のネパールとラオスの3国である。同研究によれば、主要な要因は輸入財価格が高い輸送コストを含み高額になることである。ブータン、ラオス、Swaziland（南アフリカ）は、隣国との貿易に集中しこのコスト高を軽減しているとされる。

- 3) 大竹他（2010：277）の研究では、幸福研究の課題を次のように指摘する。すなわち「幸福のパラドックスが示唆することは、幸福度の時系列データを用いてわれわれの進むべき道やとるべき政策を考えたりすべきではないということに他ならない。（略）主観的幸福度を時系列的に眺めると、それは所得と相関を持たず、所得の増加が無駄であるという結論を導く。したがって、たとえば、主観的幸福度指標を国家目標と設定すると、所得に代表される物質的な豊かさを低く評価するという結果をもたらす可能性がある。この意味で幸福のパラドックスがもたらされる原因についてはさらなる探求が必要である。」

上の大竹他の指摘と関連させてUra（2010：111）による国王のリーダーシップについての指摘は興味深い。

「生産と消費の最大化を目標とする従来の経済計画者は、しばしばその愚かさを露呈している。計画者のリーダーシップとライフスタイルは、一般国民のライフスタイルに特別な影響力を持つ。この点において、第4代国王の理念とライフスタイルは、現在と伝統、経済開発と国民総幸福理念とのバランスの上に立ったものであった。」

僧侶の修行は俗人の「小さな幸福」と国民の「大きな幸福」とを媒介する不可欠な行為と位置付けられる。青木（79）は、「一般人は自分たちの日常における『小さな幸福』（現世利益）を願って僧の修行を助け、それによって来世での『大きな幸福』の追求を果

- たそうとする」と説明する。
- 4) Dorji (xiv) は、変化の過程への介入について、次のように述べている。発展の過程を調整することが特に重要である。本当の挑戦は、ブータンが変化を制御することであり、ブータンが変化に飲み込まれないことである (Dorji; xxi)。
 - 5) また、チベット系大乘仏教ニンマ派も多くの信者がいる。
 - 6) 蓮華=ベメの中にある宝珠=マニで、観音菩薩の象徴を称えたもの (ワンチュック: 247)。
 - 7) ワンチュック (221) からの引用で、J.W.Claud *National Geographic Magazine*, 1914.
 - 8) 以下はUra (2010: 106) からの引用である。
国家が生活費を支給し、ゾンに居住している僧侶は1972年には約3,000人であった。2006年には20ゾンに居住し、人数は6,807人に増加した。これはゾンの外で暮らしているが国家が俸給を支払っている僧や尼僧を含んでいない。この人数の増加に応じてゾンの僧院の傘下に入る僧院が全国に建設された。
 - 9) 訳語は、ワンチュック (202) による。
 - 10) 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であった。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、1961年インドの支持を得て、1962年に加盟した。
 - 11) 三宝は、ブッダ、仏法、僧侶組織を言う。
 - 12) 計画委員会の長期開発計画 (Bhutan 2020) には、高い潜在性を持つ水力発電と、小規模企業 (small and micro enterprise) の発展が重要だと述べている (RGOB n.d.: 34)。
 - 13) ブータン憲法体制を、小国の21世紀における新しい統治のあり方として捉える議論がある。Bhutan Centre for Media and Democracy (2009) は、ブータン人を含めた国際的シンポジウムの成果である。

文 献

- 青木保「グローバル化の中での幸福の追求-『小さな幸福』と修行の世俗的意味」青木保他編 (2003)『幸福：変容するライフスタイル』(アジア新世紀4) 岩波書店。
大竹文雄・白石小百合・筒井義郎編著 (2010)『日本の幸福度』日本評論社。
河合明宣 (2007)「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」『放送大学研究年報』第25号。
——— (2011)『地域の発展と産業』放送大学教育振興会。

- ブータン王国教育省教育部 (平山修一監訳・久保ひとみ訳) (2008)『ブータンの歴史』明石書店。
本林靖久 (2006)『ブータンと幸福論-宗教文化と儀礼-』法蔵館。
ワンチュック、ドルジュ・ワンモ (今枝由郎訳) (2007)『幸福王国ブータン』NHK出版 (原著2006)。
Bhutan Centre for Media and Democracy (2009) *Monarchy & Democracy in the 21st Century*, Bhutan Centre for Media and Democracy。
Dorji, Kinley (2008) *Within the Realm of Happiness*。
Misra, H.N. (2007) *Bhutan Problems and Policies*, Heritage Publishers。
RGOB (n.d.) *Planning Commission, Bhutan 2020: A Vision for Peace, Prosperity and Happiness*。
RGOB (2001) *Ministry of Trade & Industry, Bhutan National Ecotourism Strategy*。
RGOB (2007a) *National Statistics of Trade, Poverty Analysis report 2007*。
RGOB (2007b) *National Statistics Bureau, National Accounts Statistics 2000-2007*。
RGOB (2010a) *National Statistics Bureau, Statistical Yearbook of Bhutan 2010*。
RGOB (2010b) *Ministry of Agriculture and Forestry, National Forest Policy of Bhutan Final Draft, March 2010*。
RGOB (2010c) *Final Draft National Land Policy of the Kingdom of Bhutan, 2010*。
RGOB (2010d) *National Forest Policy of Bhutan 2010. Final Draft. March 2010*。
RGOB (2011) *Renewable Natural Resources (RNR), Research Policy of Bhutan*。
Ura, Karma (2005) *Draft Discussion Paper Labour Contribution*, The Centre for Bhutan Studies。
——— (2010) *Leadership of the Wise Kings of Bhutan*。

謝 辞

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) にコアメンバーとして参加し、以下の調査が可能となった。

2010年3月9日から24日までブータンとインドアルナーチャル・プラデシュ州の西カメン県及び2011年3月10日から25日までブータン調査では、農業変容と地方制度等について調査した。また、同年8月4日~9月15日までインド及びブータンで、高所住民プロッパの調査を行った。

記して感謝いたします。

(2011年11月15日受理)

付表 年表

1864年：イギリス・ブータン戦争、1865年シンチュラ条約	——：日本と青年海外協力隊派遣員取り決め締結
1907年：トンサ領主のウゲン・ワンチュック（Ugyen Wangchuck）が現王朝樹立、政教一致体制から世襲王政の成立	1988年：民営化政策の推進
1926年：第2代国王Jigme Wangchuck即位	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
1949年8月：インド・ブータン条約、2007年3月改定	——：4ゾーンからなるZonal Administrationの導入
1952年：第3代国王Jigme Dorji Wangchuck即位	——：国家環境委員会（National Environment Committee）が計画委員会（Planning Commission）の下に設置
1953年：一院制国民議会（Tshogdu）開設	1990年：パキスタンとの外交開始
1958年：Thrim Zhung Chenmo（Supreme Law）制定	——：社会林業法（Social Forest Rule）
——：ネルー首相公式訪問、娘インディラを連れて	——：環境と持続可能な開発パロ決議
1959年：The Thrim Zhung Chenmo（最高法）成立	
——：「チベット動乱」、ダライ・ラマ14世インド亡命	
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	
	1991～96年：第7次5か年計画開始
1961～65年：第1次5か年計画開始	1991年：ゲョッグ＝地区制度（Gewog；Block Development Committee）導入、201地区、Gewog Yargye Tshogchung Chathrim、1991の発布
1962年：コロンボ・プランに加盟、（1961年インドの推薦でメンバー）	——：Tourism Authority of Bhutan（TAB）設立、観光業の民営化
1965年：王諮問委員会（the Lodey Tshgdey；the Royal Advisory Council）設置	1992年：ブラジル、リオ地球サミット
1967年：高等裁判所設置；司法と行政の分離	1993年1月：テロ活動エスカレート
1968年：大臣会議設立	1994年：クリチュ電力プロジェクトに関する協定署名
1969年：国王、3年毎に国民議会の信任を問う改革	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
——：万国郵便連合加盟	——：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。
——：森林法（The Forest Act of 1969）	——：鉱山物法、森林資源保護法成立
1971～75年：第3次5か年計画開始	1996年：婚姻法、貸付け法の改正
1971年：ニューデリーにブータン代表部設置	——：タラチュ電力プロジェクト協定に署名（1,020MW）
——：国際連合加盟	——：バスチュ電力プロジェクト協定に署名（1期；22.2MW、2期；37.8MW）
——：バングラデシュ独立、ブータンが承認	1997年：バンコクにブータン大使館開設
1972年：第4代国王（Jigme Singye Wangchuck）王位継承	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
1974年：第4代国王即位	——：アジア太平洋情報ネットワーク連盟
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	1999年：テレビ放送、インターネット開始
——：グループでの外国人観光客受け入れ開始	2001年：成文憲法の草案作成着手
——：インドとチユカ水力発電プロジェクト協定締結、86年発電開始	——：協同組合法（Cooperative Chathrim）発布
1975年：国の森林政策策定	
——：シッキム、インドへ一州として併合、王政廃止	2002～07年：第9次5か年計画開始
1978年：在インドブータン使節団が大使館に昇格	2002年6月：地方分権関連法（Gewog Yargye Tshogchung Chathrim、2002及びDzongkhag Yargye Tshogchung Chathrim、2002）改正、成人普通選挙による地区長（Gup）選挙
1979年：土地法（The Land Act）：森林の入り会い（sokshing）規定；落葉採集、草刈りは許可、立木と土地については何ら権利がない。	——：環境汚染物質除去及び戦略的アセスメント規則施行
——：ティンブーに国連開発計画（UNDP）駐在代表部設置	2003年：タイ国名誉領事館、ティンブーに開設
1980年：ダッカに大使館開設	——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）
	2005年3月：憲法草案が国民に提示
1981～85年：第5次5か年計画開始	2005年5月：国勢調査実施
1981年：県制度（Dzongkhag）導入、Dzongkhag Yargye Tshogchung Chathrim、1981の発布	2005年10～11月：地区長選挙実施
——：ユネスコ、アジア開発銀行に加盟	2008年3月：第1回国会下院議員選挙
1883年：ネパールとの外交関係開始	
——：ドゥック国営航空、パローカルカッタ航路開始	2008～13年：第10次5か年計画開始
——：パンデン・セメント工場操業開始（1979年着工）	——7月：憲法施行
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	2009年：地方自治法施行
1985年：SAARCに加盟、核拡散防止条約に署名	——6月：第1回地方議会議員選挙実施
——：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）	
——：チユカ発電所、発電開始	
1987年：プ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	

出所）平山修一（2005）『現代ブータンを知るための60章』明石書店、及び山本けいこ（2001）『ブータン 雷龍王国への扉』明石書店等を参考にした。