

ブータンの地方制度と開発の課題

河合明宣

放送大学群馬学習センター

環境保全を国家運営において最大の優先政策課題とする政治体制の性格と、この政治体制を存続させる経済的基礎とそれを容認する国民の存在がまさに世界が地球環境問題に直面している今日、ブータンが「実験国家」たりうる根拠である。

1 問題の所在

国際協力推進協会編『開発途上国別経済協力シリーズ：ブータン（第2版）』は、ブータンのマクロ経済運営について次のようなきわめて適切な評価を下している。

「ウォンチュック王政が押し進めてきたドリグラムナムザ（行動規律：民族のアイデンティティを強化するための法律）を柱とした国内政策は、政治的にはブータン南部におけるネパール系住民の反乱を招いたものの、自然資源の保護と伝統的生活の維持という面では成果をあげており評価されよう。（中略）ブータンにおいては、開発に取り組むに際して環境保全を第一に考えており、また、自らの開発能力の未熟さを認識していることから、自らの処理能力の範囲内に海外からの援助を抑制しつつ、開発を進めてきている。この点、数多くの開発途上国が、援助をほとんど無制限に受け入れ、急速に工業化を進めてきた結果、環境破壊、都市のスラム化、貧困の拡大等の現象を生み出してきたこととは極めて対照的である。このように他の開発途上国とは一線を画して、環境保全を常に念頭に置きながら開発を進めている点は評価されよう」（国際協力推進協会、1994：30-31）。

今日、多くの開発途上国が抱える問題は、貧困と環境破壊の悪循環の罟から脱却できない状況にあることである。これは国内の政治経済体制に起因する構造的問題であるが、環境破壊の効果は国境を越えて地球規模で生命の存在を脅かしつつあ

る。環境保全のコストを負担してもその効果は直ちに負担した国の環境回復・保全には結びつかない。自由貿易体制下の激しい価格競争は、発展途上国にとっての環境保全のコスト負担を難しくさせている。高い商品は輸出しえないばかりか、逆に安い商品が国内に流入し、発展途上の幼稚産業を押しつぶす。発展途上国の環境保全のためのコストの分担が国際会議の最重要な議題となったのは、国連によって開催された1992年のブラジルの環境サミット以降の動きによってきわめて明瞭に示される。ODAにおける環境保全（修復）関連の配分が増加しているのはこうした近年の動きを背景としている（米本 1994:149-155）。発展途上国が環境保全を優先させた持続的産業開発を行う条件は極めて限定されている。ここに唯一の例外国家としてのブータンの存在の重みがある（米本、1992: 221-222；Bamberger and Aziz）。

政治と宗教が一体化したゾンリを中心とする地方単位の独自の結合力はブータンの国家運営の大きな特色となっている。国家中央と地方の関係を開発と環境保全という場面に絞ってブータンの独自性を明らかにすることで問題を限定したい。米本（1993）は、「実験国家」としてのブータンのユニークさはその統治形態にあると問題設定をした。すなわち環境保全とい大問題を最優先の政策課題に設定しようとする時「国家の意思決定のあり方という点では、ブータンのような絶対王政ほど効率のいい体制はない」としている。開発のあるステージに一定の経済成長が達成されていれば

強権的な統治が容認された点はN I E SやA S E A N諸国の例で語り尽くされた感がある。あるいは強権的な政権がN I E S型経済発展²⁾には不可避であり、経済成長が達成されれば強権的な体制は溶解するという見解すら存在する。開発独裁といわれる政治経済体制がこれである。米本は、地球環境問題という視点からは「民主化」を唯一の物差しに世界の国々をランクづけるようなことは偏狭な立場であり、知的体系の組み替えの必要性を説く。地球環境問題の下では国家運営における政策の編成に根本的变化を生み出してしまう。「環境独裁」というべき国家運営すらその近道となりうる程にこの地球環境問題は広い視程を強要するのであると問題を立てている。

提起されたこの問題を以下ようにブレイクダウンする。すなわち（1）環境保全を国家運営において最大の優先政策課題とする政治体制の性格。（2）この政治体制を存続させる経済的基礎とそれを容認する国民の存在。これがまさに世界が地球環境問題に直面している今日、ブータンが「実験国家」たりうる根拠である。

2 国家機構：中央と地方関係

1) 世襲王政の成立とその構造

中国とインドとの狭間のヒマラヤの高峰に抱かれたブータンは世界システムから隔離され、長期にわたって独自の世界を保持していた。まさにコエロのいうように「何世紀も孤立の眠りを続けた静止の過去から、一足とびして現代世界に現われ出てきたのがブータン王国」（コエロ、1973：112）なのである。

イギリスのインド亜大陸統治が安定化し、チベットに遠征隊を派遣しアジア大陸中央部に大英帝国のプレゼンスを打ち立てようとした。こうした強力な外圧の存在からくる危機感によって、分裂と対立を繰り返していたブータンにおいて国内統一の機運が盛り上がりを見せた。プムタン地方に強力な地盤を築いていたウゲン・ワンチュックが初代国王に選出され、世襲王政のもとにブータンが統一されることになった。

この政治体制の改革まではドゥック派政教一致制が成立していた。政治・宗教両面で最高権威者であるシャブドゥンの歴代化身活仏の下に、各々

政治・宗教面を担当する役職が置かれていた。政治面ではデブあるいはデシとよばれる摂政が行われ、仏教面ではジュー・ケンポー大僧正が位にあった。世襲王政成立とともにデブ摂政は廃止された。しかしジュー・ケンポー大僧のポストは継承された。これは世襲王政がデブに変わっただけともいえる。すなわち歴代シャブドゥンの化身活仏のもとでのドゥック派政教一致制が、同じドゥック派の政教二頭制に様相を変え、政治担当の国王の権威が絶対的に強くなったといえるのである（今枝 133）。

1952年になって現王朝3代目のジグメ・ドルジ・ウォンチュック国王が即位した。ティンブーに遷都し、近代化が開始された。1953年に年国民議会（Tshogdu）が設立され、1965年には国王諮問委員会が設置された。1968年には国立銀行と高等裁判所が設置された。翌1969年には地方制度の整備が始まった。内務省の管轄下に地方長官と収税官が設置されることになった。こうしてブータンの国家機構は60年代に土台の整備が進んだ。外部世界との接触が始まるのはこうした機構の整備が進化した1960年代においてである。1971年の国連加盟はそうした動きの一つの到達点であった。地勢学的には、北にはチベットを併合した大国中国の目が光り、南にはイギリス・ブータン条約を継承した大国インドが存在する。国連加盟はこうした大国の影響を国際機関を通して世界の監視下に置くという慎重な外交的配慮に基づくものであった。

1972年に国王が死去し、息子ジグメ・シンゲ・ウォンチュックが即位した。若いウォンチュック国王にとっての最大の課題は、国際社会の一員としての外交政策の推進と国内の統治機構の整備とを関連させて遂行することであった。世界情勢の動向に対するブータン政府のアンテナは高く、また国際社会での積極的発言を行っている。地球サミットで創設が決められた地球環境資金制度（GEF）から最初の供与を受けた国の一つとなった。ブータンは森林生物種の多様性、野生動植物の保護の目的で1991年3月に既にトラストを設立していた。GEFから資金はこのトラストの基金の一部となった。また1992年9月から10月にネパール系ブータン人による反政府運動に端を発した難民

問題への対応等によく現れている (Govt. of Bhutan, 1993)。S A A R C に積極的に参加し、会議を開催できるホールを含む外務省の建物が近年建設された。その姿勢がうかがわれる。

2) 中央政府

18及び19世紀にアジアの多くの国は植民地支配を通して近代化された。この時期にブータンは閉ざれた自立した世界を保持していた。ブータンの統治機構上の特質がこうした中で形成された。第一、僧侶が行政機構のなかに独自の地位を与えられている。これは経済的効率のみで国家が運営されない制度的保障となっている。また国民の環境倫理のレベルに大きな影響力を持つものである。

僧侶の制度上の地位は次のようである。王室諮問委員会10名の構成は、国民議会議員の中から2名、僧侶の代表2名、国民から選出された地域を代表する委員6名となっている。議長は国王によって任命される。任期は3年である。また高等裁判所は首席判事を除き、8名から構成される。4名の判事は国王によって任命され、2名は国民から選出される。僧侶からは1名選出される。判事の任命にあたっては中央—地方関係の配慮上、出身地のバランスが考慮される。

国民会議の議席定数は150人である。話し合いによって互選される地方代表100人、国王によって任命される政府代表40人、互選される僧侶代表10人である (Govt. of Bhutan, 1991:8,9,179 and 1992a:xiii-xv)³⁾。

国会は国王信任権を有している。投票総数の3分の2以上の国王不信任票があれば国王は退任せねばならなくなる。特色として、「僧侶が知識人として尊敬され、国民の信頼も厚くまた、歴史的にも祭政一致で宗教の果たした役割が大きかった」と指摘することができる (大内、1982:228)。そのシステムは行政機構上においても国民の倫理感においても今日さらに重要性を増している。

第2にこうした話し合いという集団の合意形成をとる代表の選出単位は、単なる人口数でなく、生活の広がりいち世帯や集落—を考慮して区切りがなされている点に特色がある。そうした仕組みの中で村落の組織的結合が、強固に保存されていることである。土地所有の規模における高い均質

性によって村落の強固な組織性が維持されている。

第3には僧侶の国制上の位置に見るように中央と地方との関係が複数のレベルで確保されていることが重要である。この点で国王諮問委員会の存在はユニークである。目的は国王に対する助言や国会を通過した政策や施行の監督・モニタリング、最終審たる国王から諮問を受けること等である。一方で、国民の代表からなる国会で法案が成立し、政策が決定され、行政諸省庁によって運用される。他方でこの国王諮問委員会を通して国民と国王との独自の関係が確保されているのである。調査旅行中に偶然この委員会の地方ツアーに出会った。宿泊したロッジに委員数名が滞在しており近年の重点政策である地方分権化における諸問題を各村議会の議長を召集してヒアリングをしていた。昼間は役所を回るのか夜2、3名の議長が呼ばれ質問を受けていた。双方が事務用ファイルを持参し、集中した会話が交わされていた。明らかに行政上で意味のある会合であるという強い印象を持った。人口規模が小さく国が狭いのでこうして形での中央—地方関係のあり方が可能となる。こうした仕掛にブータンの国家運営を覗き見したように思った。

司法制度も地方制度のあり方と不可分の関係にある。ブータンの犯罪の多くは民事事件や軽犯罪であって、村議会の議長の処理に任かされる。県庁における地方裁判所、高等裁判所、さらに最終審となる国王というのが司法統治の骨格である。司法行政の「分権化」により国民統合に寄与させている。最終審たる国王の存在があり、誰でも司法行政の判決に不満があれば訴えることができる。これは4審制における最高裁判所の機能と根本的に異なるものである (藁科、1993:396)。

3) 地方政府：ゾンカック (県庁)

1969年地方制度の整備に着手した。内務省の管轄下に地方長官と収税官がおかれた。1981年開始の第4次計画から地方分権化が推進された。4つの地方と今日20に増加した県、その下に全国で191の行政村 (Gewogs) またはブロックという形に整備された。最近、100万人と報告されていたブータンの人口が60万と下方修正された。その数

値によれば県人口は平均で3万3千人程で最末端の地方行政単位では3千人を越す程度の数となる。行政村の世帯数はおよそ500程と推定される。この行政村の中に5～30程の集落がある。集落はパロやティンブー、プムタン谷では一塊の家屋の集合として集村形態をとっている。親族集団で構成されていると考えられる。集落の代表（長）が村議会に参加している。この場合、集落の住民にとっての意識化されている集落ということなので世帯数の大小によって代表の数は左右されない。

村議会の構成は以下のようになっている。議長（Gap）、副議長（Mangi Aps）、副議長（Chipons）、以下は議決権なしのオブザーバー参加である。小学校長、農業普及員、保健指導員、副保健指導員、当該地域選出の国会議員（Chimi）から構成されている（Govt. of Bhutan 1992b:4）。

次に県議会の構成を見る。議長（Dzongda）、Ramjam Gom/Ramjam, Wongmo（事務局； secretary）、Dungpas、Rabdey代表、国会議員（Tshogdu Chimis）、村議会議長（Gups）、その他の代表（Mangi Aps＝村議会の副議長＋商工業関係）、この他に必要があれば、議決権なしのオブザーバーとして県庁の部局長が参加する（Govt. of Bhutan, 1981:2）。

こうした形の地方分権化が可能である背景には人口規模と人口密度の要因があると考えられる。1990年調査の60万の人口を採用すれば人口密度は平方キロ当たり13人程度となる。こうした小人口の状態は、行政村の数や、代表の選出に際しては世帯から一名参加する集会での話し合いを基本とする意志決定方法を採用することを可能にしている。国王諮問委員会の活動についても国土が狭ければ、全国規模でのヒアリングも可能となるのである。代議制による地域の代表と官僚との間にも緊密な関係が形成される。集落の伝統的結合関係を前提として地方行政と代議制さらには国王諮問委員会等を通して地方と中央の独自の関係が維持されている。これがブータンの国民統合のあり方であろう。この点についてはさらに文献と調査が必要である。後日を期したい。

3 産業開発

1) 環境倫理・環境教育

持続的発展はブータンの文化と歴史の伝統に調和する概念であり、既にブータン国民の間には強固な環境倫理観が確立している。ブータン人の自然に対する畏敬の念は仏教の中心教義である。それ故に最も重要なことは、伝統文化を尊重し、その価値規範によって持続的発展を追求することである（UNDP 4）という立場が政府内に明確になっている。

2) 開発戦略：5カ年計画の概要

戦略的目標

1990年にパロにおいて国連開発委員会（UNDP）、ブータン政府及びデンマーク政府の共催で開かれた「環境と持続的発展に関するワークショップ」は、第7次5カ年計画の中に決議を盛り込むというきわめて堅実なワークショップであった。高度なレベルでの「国民環境計画」がすでに政府内に組織化され、パロ決議はこの計画に持ち込まれた。

決議は子供達の将来に良質の環境を残す必要を訴えた。豊かな自然を持続させうる利用形態を実現するための国家環境戦略策定を主張している。強調されている点は、この戦略はあるセクターの計画が他のセクターの資源に影響を与えないように全ての開発に優先する一つの統合されたアプローチでなければならないという点である。こうした開発戦略を採用した「開発」によって、ブータンは「世界の他の諸国に対して学ぶべき手本を示した国として環境に関しては世界のリーダーとなる」と宣言している（UNDP, 1990:3）。

第6次5カ年計画（1987-92）における重点政策は次の諸点である。「均衡のとれた成長」（balanced development）が基本的コンセプトであった。（1）行政機構の強化、（2）国民のアイデンティティの維持と高揚（Preservation and Promotion of the National Identity）、（3）国内資源の動員、（4）農民の所得の向上、（5）農村の居住条件の改善と再定住、（6）開発行政の統合と改善、（7）人的資源の開発、（8）住民参加の奨励、（9）国家的自立の促進（Promotion of National Self-reliance）。

第7次5カ年計画（1992-97）は、第6次計画を継承している。その重点政策は次の点である。（1）国内資源の動員に基づく自助努力（Self-

reliance with emphasis on internal resource mobilization)、(2) 自然環境保全に基づく持続性 (Sustainability with emphasis on environmental protection)、(3) 民間部門の発展、(4) 地方分権化と住民参加、(5) 人的資源の開発、(6) 全ての地方のバランスのとれた開発 (Balanced Development in all Dzongkhags)、(7) 国家の安全保証である。

(1) 自助努力：インドをはじめする援助国の援助に依存した国家運営を続けている。しかしこの外国援助に依存した体制を永続化させない決意と努力が必要である。そのための税収の増加が図られる。国家財政の健全な運営と同時に世帯レベルでの十分な栄養がとれる家計の維持が図られる(食糧安全保障)。自助努力の原則は、世帯レベルおよび地域レベルでも追求されねばならない。中央政府の助言によりながらあくまで個人、地域のニーズとそれらの間の優先順位を確定することである。これは第4の地方分権化と住民参加の原則と関連する。

(2) 自然環境保全に基づく持続性：国民の所得向上は安定した長期の成長によってもたらされる。自然の持続的利用によってこれが実現される。

(4) 地方分権化と住民参加：地方分権化の努

力は1981年の第5次計画以降続けられている。

(6) 全ての地方のバランスのとれた開発：大都市一極集中や都市のスラム化を避けるために産業の立地や教育機関の設置は各県のバランスのとれた発展という観点からなされる。適切な中央-地方関係の確立と各レベルにおける自助努力等が強調されている。

3) 主要産業の現状と戦略的位置づけ

林業・森林保全

ブータンにおける「開発と自然保護」あるいは持続的発展の運営は、森林に対する施策によって全てが現れている。国際社会に対するブータンのプレゼンスは、生物の多様性に富む豊かな自然林の所有をアピールすることを通してなされる。ブータンは森林の生物種の多様性、野生の動植物の保護の目的で1991年3月に既にトラストを設立していた。GEFから資金はこのトラストの基金となった。こうした国際社会の動向をリードして森林利用形態の見直しが始まった。ブータン政府の環境外交は、地球環境問題における最先進国であることを如実に示している (GEF, 1992:1-8)。

国内では仏教の教義における自然との共生思想に基づく国民のアイデンティティの高揚すなわち

年	1980	1987	1988	1989	1990	1991	1992
農牧業	42.4	30.8	31.8	32.0	31.7	31.7	31.3
林業・木材業	16.2	15.2	13.5	12.7	11.5	9.8	11.2
鉱業	0.7	1.0	0.9	1.0	0.9	1.7	3.2
製造業	3.4	5.8	5.9	7.0	8.2	9.2	9.4
電力	0.3	10.7	10.1	9.1	8.0	7.8	7.5
建設業	8.4	9.9	8.0	8.5	8.2	6.8	6.9
卸・小売・飲食・ホテル	11.5	7.0	6.7	6.5	6.7	7.1	7.2
運輸業	4.5	3.6	4.7	5.5	7.1	7.1	7.3
金融・保険・不動産	6.6	6.0	6.9	7.1	7.7	7.7	7.5
政府サービス	11.3	11.8	13.2	12.2	11.2	10.4	9.6
銀行サービス	-1.9	-1.8	-1.6	-1.6	-1.2	-1.0	-0.9
GDP(単位：百万Nu)	1.059	3.531	3.851	4.308	4.827	5.410	6.178
GDP(%)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

(出所) 国際協力推進協会 1994年4頁。

(注) 1992年度は計画ベース。

表1 分野別国内総生産 (GDP) 構成費比 (名目要素費用表示、%)

仏教が環境倫理の基盤を提供していることが確認されている。産業開発政策では、木材加工業から水力発電及び観光の資源としての森林の持続的開発政策への移行がなされた。こうして森林部門は、まさに持続的開発を目指すブータンの政治経済体制を規定するキー部門である。

ブータンの森林は世界においても極めて良好に保全された数少ないものである。ヒマラヤ地域で絶滅した生物が生存し、生物種の多様性の観点から極めて貴重である。国土の20%は保護地域として線引きし、国土全体の60%の森林の中でも特別な政策がとられている。保護地域における観光の振興によるこの戦略的部門の「開発」計画が進展している（政府資料）。近代的土地所有制度の導入によって私的土地所有権が確立し、その登記がなされた。森林からは私有権が排除され、厳格な保護区の設定によって森林利用が大幅に制限された。草地・放牧地についての放牧利用は従来通り容認されたが所有権は排除された。こうした利用区分設定によってコミュニティ・フォリスト方式の植林による森林の回復と、地形的・生態的特性を考慮した農・牧・林業に適切な場所への再定住政策が可能となっている。

表1で示される林業のGDPの構成比は、1988年以降の保護政策の強化で減少した。しかしこの構成比によってブータンの林業は論ぜられない。今のところ環境保全が産業開発の最優先課題に設定された国民経済のパフォーマンスを計測する国民所得会計がないのである。森林は、直接的には電力部門及び観光部門の生産を支え、さらに畜産や間接的に農業と密接に関連する。日常生活における燃料の薪の重要性も考慮する必要がある。

年	1988	1989	1990	1991	1992
インド輸出	337.3	280.2	374.4	397.3	106.3
国内消費	9.0	13.7	13.4	17.9	9.7
合計	346.3	293.9	387.8	415.2	16.0

（出所）（国際協力推進協会 1994年28頁）

（注）チュカ発電所は河川から直接取水しているのが乾季の水量減少の影響で1992年上期の数値が低くなっている。

表2 チュカ水力発電所の電力輸出量の推移
（単位MW）

電力

ブータンにはヒマラヤ南面を流れる急峻な河川が多数ある。水力発電の潜在能力は2万MWと推定されている。しかし潜在供給力を顕在化させるには発電設備の建設や管理する人的資源の確保が必要である。1986年にインドからの資金と技術援助によりチュカ水力発電所（発電能力4基336MW）が完成したして以来ブータンの国内総発電量は約346MWに増加した。このほとんど全てが水力発電によるものである。チュカ発電所以外で300～1,500KW級の水力発電所が7カ所、10～80KWの小規模水力発電所が12カ所にある。地域の必要に応じたこうしたミニ発電所のみめ細かい建設や、貯水湖を持たない規模の大きいチュカ発電所建設は、ブータン電力供給の特色であり、ブータンの開発戦略の特質を窺うことができる。

一方国内の需要は建設費用と送電コストを考えチュカ水力発電所はインドへの輸出用とし、各地域に小規模水力発電を設置し、地域の電力需要をまかなう計画である。インド国境付近のゲレフやサムドップ・ジョンカルには逆にインドから輸入している。小型の水力発電所の建設が増加しており、輸入は減少傾向にある。

1980年には電力の生産量はGDPの0.8%にすぎなかったが1990年には8%を占めるまでに成長し、農業に次ぐ重要な地位を占めた。チュカ発電所で発電された大半の電力はインドへ輸出している。1991年で全発電量の96%を輸出し、歳入の約3分の1に相当する外貨獲得に貢献した。インドは慢性的な電力不足の状態にあり、インドにとってブータンの電力は非常に重要である。対インド貿易収支の赤字改善に寄与している（表2参照）。

インド向け輸出品として1989年では第1位となり、輸出品全体の約3割に達した。2位のカルシウム・カーバイドを大きくリードしている。第6次五カ年計画における電力部門は、（1）インドへの輸出による外貨獲得、（2）特にブータン東部において電力プロジェクトを推進することで地域的な不均等な発展を是正、（3）全国的な電力の供給の三つを目標とした。

現行の第7次計画では第6次の重点目標を踏襲しつつ、水力発電が環境保全政策に果たす役割を

強調している。製造業を中心とする産業開発や地域振興にはエネルギー源は不可欠であり、水力発電は環境に対する負荷が少ない。燃料として薪の需要を代替する。大半が傾斜地からなる国土の保全にとって森林保護はきわめて重要である。「緑のダム」としての森林の保護が経済的に意義を持ち、ブータン国民のアイデンティティの一つである自然保護思想に適合する（国際協力推進協会、1994:26-27）（Govt. of Bhutan, 1991:27）。

自然保護の観点のみならず農業国における資本形成という観点からも重要であり、まさに戦略的分野であるといえる。一般に資本形成は日本で見られた「地代の資本への転化」や商業の剰余にその源を持つ。そうでなければ外資に依存することで従属の関係に陥ることになる。経済的自立と環境保全の視点から水力発電はまさにブータンの「国民経済」を達成するシンボルとなっている。

観光業

ブータンは豊かな自然資源に恵まれ多くの貴重な寺院等の仏教建築が存在する。急速な観光化による国民の文化的アイデンティティに対する影響やこうした自然文化的施設に対する負荷が考慮され（河合、1992）、年間の観光客の数はインド国籍を除く外国人観光客年間4000人と制限されている。しかし表3のように国がタリフを定め、有効な外貨獲得の歳入源にしている。これ位の経済的負担に耐えうる「良質」な観光客はブータンの国民文化に対して十分な理解を示すというのである。外国人観光客の数は1987年の2524人から増加せず、1989年と1990年では1500人程度、1991年で2055人に留まり、目標に達していない。外貨収入は1991年で230万ドルであった。

同表で示されるように一人当たりの単価はシーズン、グループの人数及び場所を考慮して定められている。国民の文化的統合にとって重要な寺院の観光は厳重に規制されている。全ての寺院が観光できるのでなく拝願許可された寺はリストになっている。シーズンによって僧侶が複数の寺を移動している。仏教の行事のある時はパロやティンブーのゾーン等で限られた日数を除いて観光客は入れない。自然（ワイルドライフ）観察やエコツアーへの誘導は料金設定等にも見られる。ブータン

	4,10月	3,5,6,7,12月	1,2,8,9,11月
ホテル	220	175	130
ロッジ	150	130	100
キャンプ	130	120	90
トレッキング	130	120	80

（出所）Govt. of Bhutan, Seventh Five Year Plan, 1991, Thimphu, p.154.

（注）上記料金表は、4人以上のグループに適用される。1人では40ドル、2人では30ドル、3人では25ドル追加される。

表3 1人の1日当たり観光料金表

（1990年、米ドル）

国民と観光客との不必要な接触をさげ、自然を満喫させることでブータンの自然保全ひいては国民文化のアイデンティティをアピールしていると考えられる。

農業

ブータンは典型的な農業国である。自給的色彩の強い農業経営によって長期にわたって環境が保全されてきた。農林畜産業が最大の部門で1980年でGDPの58.6%を占めていたが1991年時点では減少して41.5%となった（表1参照）。

農地は1991年において、焼き畑75万ヘクタールと果樹園19万ヘクタールを含めて648万ヘクタールである。これは国土の約14%に当たる。森林は全土の57%を占める。約65,000世帯が農業に従事し、平均土地所有規模は1.5ヘクタールである。45%の世帯が1ヘクタール以下の所有規模である。2.5ヘクタール以上を所有する全体の16%の世帯が、全耕地の42%を所有している（表4参照）。土地の所有制限は、果樹園を除いて10ヘクタールである。近代化政策として前近代的土地所有の改革が図られ私的土地所有制が導入された。それ以来まだ一世代経過していないが、相続による分割や譲渡等によって土地所有の細分化の傾向が見られる。1990年に行われたある調査によれば40%の農家世帯が一部小作地を持つ。3-5%の土地無しが存在する（Govt. of Bhutan, 1991:136）。この数値には都市化と教育の普及による農業離れも含まれよう。

主要な作物は米、小麦、トウモロコシ、キビ、ソバ等であり、この他にジャガイモ、オレンジ、

0.01-0.49	0.50-0.99	1.00-1.49	1.50-1.99	2.00-2.99	3.00-4.99	5以上	総数
5900	11,530	11,270	7,990	11,420	8,690	6,110	63,480

(出所) Govt. of Bhutan, Statistical Yearbook of Bhutan 1991, Thimphu, 1992, p.50.

表4 規模別土地所有状況1988/89年（世帯数、ヘクタール）（注）総数は原票のまま。

りんご等の輸出向け作物の生産が増えている⁴⁾。オレンジ、りんごは果物として輸出される他にジュースやジャム、ケチャップ、ソース等に加工されて主にインド、バングラデシュに輸出される。冬は寒冷で種子生産に適し大根等の野菜種子がバングラデシュに輸出されることになった⁵⁾。

森林が豊富なことからキノコも多くの種類がある。特に乾燥した松茸が少量ではあるが日本などに輸出され始めている。こうした農産物の輸出による外貨獲得が増大している。

ブータン農業の問題は次のような点である。(1) 開けた谷の一部の平坦な耕地を除けば耕地が狭い。(2) 人手不足。稲の移植期や収穫時等の農作業のピークには深刻な人手不足が生じている。これは農業において自給的色彩の強い自作経営が大きな比重を占めるので労働市場が未展開であること、都市化および初等・中高等教育の普及に力が入れられ、多くの若者は学業に従事したり、就学の後も都市に留まる農業離れの傾向が顕著になっていることによる。後継者問題が顕在化している。(3) パロ、テンプー、ウオンディポドンのミッドランドの町を結ぶ幹線の横断道路を除けば農村は交通のアクセス条件が悪く農産物流通の傷害となっている。

農業生産の増大にむけて南アジアの他の諸国が採用した「緑の革命」技術の普及もみられる。また労働力不足や交通手段の確保という観点から農民の間には自動耕運機に対するさらなる政府補助金を求める声もある。基本的にニーズの充足、とりわけ中高等教育の普及は農業離れを加速化させ、化学化・機械化という労働生産性を追求する技術変化が選択される可能性は否定しがたい。農業部門に対する政策はブータンの持続的開発の将来を左右しよう。

工業

ブータンの工業部門の多くは1987～92年の第6

次5カ年計画時に創設された。主要な工業製品は、果物・野菜加工食品、アルコール飲料、木材加工品等で農林業関連が主要なものである。次いで、セメント、石灰岩を原料とするカルシウム・カーバイド等となっている。果物加工品は1988年には輸出額の25%を占めた。

4) 堅実化する国際収支

経常赤字、貿易赤字基調であるが外国からの援助によって総合収支では黒字が堅持されている。外貨準備高1980年代半ばから後半にかけて急増し、約900万米ドルで推移している。従来はインドからの援助が大半を占めていたが1971年の第3次計画からインド以外の外国援助を受け入れた。1980年代に入って借款の占める割合が高くなった。農業関連の製造業を中心に輸出が伸びたが、ディーゼル油、石油、機械部品、繊維等の輸入の増加によって相殺されている。1987年にチュカ発電所が完成しインドへ電力の輸出が始まったこと、製造業の輸出の伸び、バングラデシュへのリンゴ等を中心とする果実の輸出の増加等によって1980年代末からは赤字は縮小している（国際協力推進協会1994:14）。

4 小括

月原（1993:63）は、「政治・文化の伝統と深くかわりながら発達してきた独自の環境利用技術が、結果として環境保全にも成功してきた実事」を指摘し、ブータンの〈環境－生活－国家〉の統合システム、すなわち国家運営と環境保全とを融和させるノウハウに学ぶ必要性を強調している。米本の議論を受け、ブータンが我々にとっての「実験国家」たりうるとすれば、それは今日の地球環境問題の文脈においてである。我々は今となって「工業化の過程で切って捨ててきた村々の伝統や細やかな人間関係が、実は環境保全のための鍵（かぎ）であったことを、思い知る番であった」

(米本、1993)。

この文明的提言を少しでも我々に意義あるものとして聞くために国家運営における地方行政の性格に焦点を当てた研究が不可欠と思われる。この「実験国家」を比較の視座にすえ、我々の問題に引きつけるためには、ブータンの事例を南アジアの政治・経済的条件における国民統合の一形態とみる視点を落とせない。(1) 巨大大国インドの経済圏に強固に組み込まれた小国という条件と(2) この地域における多民族構成の複雑性。エスニカル・アイデンティティの形成といった点と関係させた分析が必要となる(岡本、1994)のである。

注

- 1) 仏教が今日においても政治経済体制の中心で機能し、国家運営において重要な位置づけらが与えられている。同時に、国民の日常生活のすみずみまで深く浸透し、規範・価値を提供している。首都および各県(ゾンカック)のゾンとよばれる建物・制度は、この政治と宗教との関係を最もよく現わしている。ゾンは国教であるドゥック派の僧院であり、かつ中央や地方の政庁でもある。まさに官僚と僧侶が同じ建物を折半して使用している(今枝、1994:134)。ティンブーの中央政府の政庁タシチョンは壮大な伝統的建造物である。これを僧侶は、生活の場としても使用し、そこに居住している。国王はゾン内部に国王自身の執務室は持つが、さほど離れていない森林に囲まれた庵的センスの建物に居住していると聞いた。官僚は通勤している。
- 2) 「公害・環境破壊は何よりも工業化のみを優先させてきたアジアNIES型工業化そのものに起因している。NIES型発展を続けていく限り、住民の生命や生活基盤を奪い取り、自然環境を破壊して取り返しのつかないことになる危険性は極めて大きいといえよう」(河合和男、1994:127-129)。
- 3) 議員の選出に際しては選出する地域単位で話し合いを行う。この会議には世帯の代表一名が参加する。選挙人名簿を作成して行うインドやバングラデシュで採用されている普通選挙方式とはとられていない。話し合いがベストな方法だが決まらない場合は投票する。住民が選出しても県庁の指名が必要となる(1994年8月30日県庁職員からの聞き取り)。
- 4) 気候と地形等の自然条件と農牧業の多様なあり方については、(月原、1992:141-159)を参照のこと。
- 5) バングラデシュへの輸出に向けて市場開発の努力が払われている。リングは小粒のものが好まれる。また大根等の種子は紙の袋でなく特別の材料で包装されている。

文献

- Bamberger, Michael and Aziz, Abdul ed. (1993) *The Design and Management of Sustainable Projects to Alleviate Poverty in South Asia Collected Papers from an EDI Seminar Held in Bangalore, India, July 31 to August 9, 1991*, World Bank, Washington, D.C.
- Coelho, V.H. (1970) *Sikkim and Bhutan, Indian Council for Culture Relation*, (三田幸夫、内山正熊訳『シッキムとブータン』集英社、1973年)
- GEF: Global Environment Facility (1992) *Bhutan Trust Fund for Environmental Conservation May 1992 Project Document*
- Govt. of Bhutan (1981) *Chathrim for Dzonghag Yargay Tshogchung*, Thimphu
- (1991) *Planning Commission, Seventh Five Year Plan 1992/92-1996/97, Vol.1 Main Document*, Thimphu
- (1991) *Royal Monetary Authority of Bhutan, Selected Economic Indicators*, Thimphu
- (1992a) *Planning Commission, Statistical Yearbook of Bhutan 1991*, Thimphu
- (1992) *Chathrim for Gewog Yargay Tshogchung*, Thimphu
- (1993) *Ministry of Home Affairs The Southern Bhutan Problem: Threat to A Nation's Survival*, Thimphu
- 今枝由郎 (1994) 「ブータン—チベット仏教最後の砦—」永橋和雄・今枝由郎、平河出版社
- 栗田靖之 (1992) 「ブータンの文化的アイデンティティについて」『ヒマラヤ学誌』3
- Parmanand (1991) *The Politics of Bhutan Retrospect and Prospect*, Pragati Publications, Delhi
- 河合明宣 (1992) 「シェルパ村落経済の変容」『ヒマラヤ学誌』3
- 河合和男 (1994) 「NIESの工業化と貿易」前田芳人編『貿易問題—新しい貿易原理を求めて—』ミネルヴァ書房
- Karan, P.P. (1990) *Bhutan: Environment, Culture and Development Strategy*, Intellectual Publishing House, New Delhi
- 薬科洋人 (1993) 「ブータンの地方制度」地方自治協会編『アジア諸国の地方制度』地方自治協会
- 国際協力推進協会編 (1994) 『ブータン第2版』国際協力推進協会
- 岡本幸治 (1994) 「後進国が超大国—インドをめぐる虚像と実像—」岡本幸治・木村雅昭編『紛争地域現代史 三南アジア』同文館
- 大内穂 (1982) 「ブータン」大内穂編『世界の議会 (8) アジア I』ぎょうせい
- Siddiqui, Kamal ed. (1992) *Local Government in South Asia—a comparative study*, Dhaka University Press, Dhaka
- Sinha, A.C., Bhutan (1991) *Ethnic Identity and National Dilemma*, Reliance Publishing House, New Delhi
- Sherubtse College (1991) *Bhutan and its Natural Resources*,

Vikas, New Delhi

月原敏博 (1992a) 「チベット人の歴史的移動・定着に関する若干の考察」『ヒマラヤ学誌』3

— (1992b) 「ブータン・ヒマラヤにおける生業様式の垂直構造」『ヒマラヤ学誌』3

— (1993) 「ブータンの移牧と環境利用」『地理』38-10

UNDP, Royal Government of Bhutan and Royal Government of Denmark (1990) Environment and Sustainable Development Report on the Paro Workshop Bhutan 4-5 May 1990, Thimphu

米本昌平 (1992) 「科学技術文明の視角と方法論を求めて—鳥葬と臓器移植、そして国家—」『ヒマラヤ学誌』3

— (1993) 「開発急がぬ国 ブータン」『朝日新聞』1993年9月21日

— (1994) 『地球環境問題とは何か』岩波新書

付記

本稿は、1994年8月27日より9月17日までの間にブータン、ネパールで行った観察と文献収集に基づいたブータンに関する報告である。今後、最終的にはヒマラヤの高所住民を対象とした「フィールド医学」研究として学際的に統合される必要がある。

旅費及び調査費は、平成6年度文部省科学研究補助費補助金（国際学術研究）の助成による研究「高所住民の発達と老化に関する生理学的研究—環境適応とライフコース—」（研究代表者：堀了平近畿大学薬学総合研究所教授；研究課題番号05041112）に研究分担者として参加し、支給された。

付表 ブータン略年表

1865年 イギリス・ブータン戦争

1907年 政教一致体制から世襲王政の成立（トンサのペンロップ=ウォンチュック初代国王）

1949年8月8日 インド・ブータン条約

1952年 三代目ジグメドルジ・ウォンチュック国王即位

1953年 国民議会開設

1958年 ネルー首相訪問

1961-66年 第1次五カ年計画

1962年 郵便事業開始

1963年 コロンボプランのメンバー（1961年インドの推薦）

1965年 国王諮問委員会設置

1967年 世界郵便連合に加盟

1968年 大臣会議設置

1968年 国立銀行（ブータン銀行）開設

1968年 高等裁判所設置

1969年 地方行政の整備

1971年 国連加盟

1972年7月24日 ジグメドルジ・ウォンチュック国王死去

1974年 インドルピーに代わってブータンの通貨ニュルタムの発行

1974年 グループによる外国人観光客の入国許可

1975年 インドによるシッキム併合

1981年 第5次五カ年計画；地方分権化の推進

1982年 王立通貨局（Royal Monetary Authority; RMA,83年より通貨発行業務開始）

1984年 人口サンプル統計調査（DSSB）

1986年 日本との正式な外交関係の樹立（在インド大使館が兼轄）

1987年 チュカ水力発電所完成

1991年10月 ブータン観光会社（BTC）民営化

1992年3月21日 西岡京治氏死去（1964年よりJICA専門家（農業と園芸）として赴任）

1992年9月～10月 ネパール系ブータン人による反ブータン政府運動激化