
特集・森からみたアジア・アフリカ

現代ブータンにおける森林政策の変遷と環境保全体制の成立

宮 本 万 里*

**Formation of the Framework for Environmental Conservation
in Modern Bhutan**

MIYAMOTO Mari*

Until the 1980's, the Royal Government of Bhutan developed natural and human resources for the purposes of economic development, while attempting to make a national culture by emphasizing cultural differences from other countries, in language, dress etc. However, in the late 1980's, the government tried to control the speed of development and proclaimed environmental conservation as the main national objective of Bhutan. It has considered that the thinking of Mahayana Buddhism, the national religion, encompassed environmental ethics of global environmentalism. This means that Royal Government of Bhutan adopted global value, environmental conservation, as a strength of national identity or national culture. Then their "Traditional Buddhist Culture" changed from what represented Bhutanese uniqueness and cultural differences to what it had similarity with "Global Culture."

In this paper, I will focus on the historical change of government policy concerning forest management and conservation in Bhutan and clarify the turning point in the change from forest development to environmental conservation. Forest development policy emphasizes forestry development and plantation projects. On the other hand, environmental conservation appreciates intrinsic value of the forest and nature itself and tries to conserve it. I consider that the commitment made to environmental conservation since the 1990's by the Royal Government of Bhutan means that they changed the principle on which national culture was to be built as well as forest policy itself. My interest in this paper is to show the moment and process of these changes in modern Bhutan.

* 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科, Graduate School of Asian and African Area Studies, Kyoto University

2004 年 4 月 12 日受付, 2004 年 7 月 26 日受理

はじめに

ヒマラヤ山脈の東端に位置するブータン王国は、多数の河川と山脈が複雑に入り組んだ地形と、北部高山地帯から南部丘陵地帯にかけての高度差によって多様な生態環境が作り出されており、豊かな動植物相に恵まれている。¹⁾ ブータン政府の統計によれば、森林面積は国土面積 (48,394sq.km) の 72.5%を占め、世界有数の高さを誇る。政府は 1993 年以降、国土の 26.23% (10,513sq.km) を自然保護区に指定している。指定された自然保護区には、絶滅危惧種に指定される動植物の生息地がいくつも存在しており、ブータンは世界の生物多様性ホットスポット²⁾ の 1 つに指定されている。

このような生態環境のもとで、ブータン政府は、「途上国は一般に経済や社会福祉に優先順位をおくものであるが、ブータンは賢明な国王の下、持続不可能な資源利用によって確保される開発アプローチからは距離をおいてきた」[Department of Forestry Services 2003] としており、また国土の 60%を将来にわたり森林として維持することを国家目標にするなど、環境保全を国是とし、意図的に開発を抑制してきた点を強調している。政府は実際にさまざまな環境保全政策の策定や法整備を行ってきており、自然保護区の拡大もその 1 つである。

ブータン政府が自然環境主義的な姿勢を前面に出すことによって、ブータン研究やその他さまざまな場面で、ブータンの人々が「自然を守り育てる」文化をもつということが自明の前提のように語られてきた。³⁾ しかし、ブータンにおける環境主義の歴史性を考えることなく、それが「ブータン人」固有の文化であると本質主義的に理解することはたして正しいのであろうか。ブータンの自然環境主義は国家主導の森林政策や環境政策の中で形成されてきた側面が非常に大きい。さらに、「自然環境主義はブータンの仏教思想や伝統的慣習に根づいてもともとあったのだ」とする言説も、「パロ決議」などをとおして政府によって形成されてきたといえる。

こうした環境主義の発展のあり方は、市民運動や NGO による国家開発政策批判として出てきた「下からの環境主義」とは大きく異なる。ブータンの環境主義は、欧米での環境主義の隆盛の背景にあるように、環境破壊や公害などを経験した人々の苦しみの中から生まれたものではなかった。本稿においては、ブータンの環境主義がブータン政府や王室によって導かれた「上からの環境主義」であると考え、その生成の過程を、政府の環境政策の変遷から明らかに

1) ブータン政府によれば現在 5,500 種の植物と 165 種の哺乳類と 770 種の鳥類がいるとされている。

2) 優先的に保護すべき地域を特定するための方法として、イギリスの生物学者ノーマン・マイヤーズ (Norman Myers) によって提唱された概念。動植物の固有性と、危機的状況の程度の 2 項目を基準として決定され、現在世界の 25 地域が特定されている。ブータンは「中国南部と中部の山岳地域」の中に含まれている (<http://www.conservation.org.jp/Strategies/Hotspot.htm>)。

3) たとえば Thinley [1994] や沼田 [1994] の記述を参照。

していきたい。そして、「自然を守り育てる」という文化がブータン政府によっていかに「国民文化」化されてきたのか、その過程を描き出していきたい。

現代ブータンにおける国民文化の形成に関する研究では、ブータン政府が、東ブータンや南部国境地帯における多様な言語文化状況を認識しつつも、ブータンの政治的中心地域である西ブータンの人々の中で日常的に使われている言語（ゾンカ）や慣習や民族衣装（男性用はゴ、女性用はキラ）を重要視し「国民文化」化しようとする政策にばかり関心が寄せられてきた [Dhakal and Strawn 1994; Sinha 2001]。しかしながら、それらの分析視角は、ブータン政府がブータン国内の民族間関係あるいは隣国（インド・ネパール・中国）との関係の中で政策を決定してきたとの立場に立つものであり、ブータン政府による国民文化形成の方向性と意義を、国内関係や二国間関係あるいは三国間関係を越えたグローバルな文化や思想潮流あるいは経済との関係性において分析する視角は欠如していたといつてよいだろう。そのなかで私は、ブータンの人々が「自然を守り育てる」文化をもつとする国際社会の評価が、ブータン政府自身による環境主義の「国民文化」化の成果であり、それは環境保全へ向かおうとするグローバルな文化・思想潮流、グローバルな援助の流れと不可分な形で生じていると考える。

そのため本稿では、急速にグローバル化する現代の社会状況に目を配りながら、1990 年代のブータンにおける環境保全の国是化を国民文化形成の転換点として捉え直し、歴史的な文脈に位置づけることを試みる。1980 年代までの間、ブータン政府は国内の自然資源（森林資源を含む）と人的資源を開発することで経済発展を目指し、同時に独自の言語や民族衣装によって他国との差異を強調する「国民文化」を形成しようとしてきた。しかし 1990 年代に入ると、むしろ開発を抑制する方向へと政策転換を行い、自然環境の保全を国是とした。ブータン政府はこの一連の政策転換の中で国教である大乘仏教思想の中に環境主義的要素を見出し、環境保全と仏教伝統とを結びつけようと試みてきた。つまり、90 年代のブータン政府は環境主義というグローバルな価値を自己アイデンティティとして採用し、さらにそれを従来「国民文化」として強調してきた仏教伝統や慣習と結びつけることで国民文化にグローバルな文化との共約性をもたせようと試みたのである。また、政府による環境保全政策の推進は、環境援助を含む国際援助および国際的に「名誉ある地位」をブータンに与える結果となった。その意味で、ブータンにおいては環境政策を国民文化形成や経済的な資源の確保に関わる全体的な国家戦略の一環として捉え直すという視点が必要だと考える。

ここでは特に、ブータンにおいて長らく自然環境の管理と保全に携わる唯一の機関であった森林局の政策がいかなる変遷を辿ってきたのかに注目し、森林開発政策から環境保全政策への転換点を明らかにする。つまり、林業発展とのための植林を重視する森林開発政策から、森林を資源として利用するよりも、森林の存在それ自体に価値を見出し保全しようとする政策へと変容した時期と過程を明らかにしたい。

ブータン政府は現在、生物多様性ホットスポットとして認められた自国の生態環境を豊かなまま維持するべく、積極的な環境保全活動を展開している。それらの姿勢に対して、国際社会や外国政府からもさまざまな援助が行われてきた。ブータン政府の環境政策をみていくときに、特筆すべきはグローバルな潮流への敏感さである。ここでは、ブータン政府が環境保全へ傾斜していった過程を、「地球環境問題」や「環境主義」のグローバルな潮流に留意しつつ、主な森林政策や環境政策の内容とそれに伴う官僚の言説をもとに時系列的に明らかにしていきたい。

そのため森林局の行政資料に加え五ヵ年開発計画やブータン国会議事録を参照し政策の歴史的変遷を辿ると同時に、それらの文書や新聞等に書かれた政府や王室によるブータン文化についての語りに注目し、彼らがいかにして環境主義を「国民文化」として取り込もうとしてきたのか、その過程を明らかにしていく。

1. 開発導入期における森林開発（1960年代）

1.1 森林の国有化

ブータンに五ヵ年開発計画が導入されたのは1961年のことである。この当時、ブータンは国民の90%以上が農耕牧畜に従事する自給自足型の農村社会であり、工業施設等も皆無であった。したがって、最初の10年間は資金と技術の両面からのインド政府の完全な支援によって、道路建設などのインフラ整備が推進された。

五ヵ年開発計画が導入される以前から、森林資源はブータン政府の歳入源として大きな貢献をしてきた。ブータン政府計画委員会 (Royal Government of Bhutan Planning Commission) によれば、組織的な森林開発が開始されたのは1956年のことである [Planning Commission 1971: 3.5.2].⁴⁾ それに伴い、森林伐採を継続するための対策も早くから行われており、第1次五ヵ年計画 (1961-66) によれば、ブータン森林局 (The Forest Department of Bhutan) はすでに森林資源の保護と林産物の利用に関して多くの条例を導入していた [Planning Commission 1961].

1969年には「1969年ブータン森林法 (the Bhutan Forests Act, 1969)」が公布され、ブータン政府はすべての森林を国有化する旨を明らかにした。この森林法は、森林が政府の保護林であることを布告するとともに、移動耕作や木材の使用権の譲渡を規制するものであった。月原 [2002] によれば、この法令が施行されるまで、ブータンの村落部における森林管理はリースップ (Reesup) とよばれる森林管理役に委ねられており、この制度の下では、村落の人々は

4) 当初は、ブータン国内で森林開発の訓練を受けた人材を確保できなかったため、ベンガル州から退職した森林官僚を雇用しており、その人物は1962年まで森林開発に従事していた。

政府の許可を得ることなしに、村レベルの合意に基づいて伐採その他の森林利用と管理を行っていたという。しかし、1969 年森林法の施行により、リースツブ制度が慣習的に掌握していた村レベルの森林管理の権限は政府によって取り上げられることとなった。⁵⁾

1.2 森林開発の拡大：ブータン南部から全国へ

山岳国であるブータンの中で丘陵と平野が最も多くインド国境に近い南部地域では、インドへの材木の運搬・販売が比較的容易であったために、特に森林伐採が盛んであった。森林局もブータン南部に集中的に森林管理事務所や人材を配置しており、北部地域では森林開発活動はほとんど行われていなかった。しかしながら、南部地域での集中的な森林開発が続いたことにより、第 2 次五ヵ年計画がはじまった 1966 年には南部の森林地帯における過剰伐採が問題となっていた。そのため、第 2 次五ヵ年計画では、「森林の激減した地域で造林計画を進めるとともに、南ブータンの開発のための適切な規則を定める」ことが森林局の主要目標の 1 つとされた [Planning Commission 1966]。⁶⁾

森林開発が南部に偏っている状況の中で、ブータン政府は第 2 次五ヵ年計画ではじめて南部以外の地域にも目を向ける必要を感じはじめた。政府はブータン北部においても適切な森林開発を行うことを目標とし、首都ティンブーに北西部各県を管轄する管理者 (Conservator) 事務所をはじめて設置した。⁷⁾ また、首都ティンブーでの庁舎建設のための建材を確保するため、製材所の建設も計画していた。⁸⁾

開発導入期である 1960 年代の開発政策をみていくと、森林は開発の対象として伐採され、ほとんどの場合インドの市場を対象として未加工のまま輸出されていた。南部地域では過剰伐採が起こっていたが、政府は造林を進めることによって、森林資源の枯渇を回避しようとして

5) 月原 [2002] はリースツブ制度を村落の「伝統的な」制度とするが、少なくとも 1970 年代以降は村のリースツブは村落の自立的な制度ではなく、政府による森林管理政策の末端を担っていた。政府は村人の中から適当な人材をリースツブとして任命し、森林局員の助手として雇用した。2004 年 8 月現在、各地区 (Gewog) から 1 人または 2 人のリースツブが選ばれ、不法伐採の監視や伐採申請書類の受付等を行っている。給金は当初月額 200 Nu であったが、その後 1997 年 7 月に改定され現在は 1,000 Nu となっており、現金収入を得ることが難しい農村地域では比較的割のよい仕事であり希望者も多いという (Nu=Nultum ヌルタムはブータンの通貨単位であるが、インドルピーと同レートで取引される。2004 年 3 月 28 日現在、1 インドルピー (ヌルタム) = 約 2.37 円、1 インドルピー=0.02 US ドルである)。

6) 実際に、第 2 次五ヵ年計画の間には 5,000 エーカーの造林 (Afforestation) が行われた [Planning Commission 1971]。

7) それまで南部のサムチ (Samchi) とサルバン (Sarbhong) にのみ事務所があったが、第 2 次五ヵ年計画では首都ティンブーにも事務所が開設され、ハ (Ha)、パロ (Paro)、ティンブー (Thimphu)、ワンディフォダン (Wangdi Phodrang)、プナカ (Punakha)、ガサ (Gasa) にも森林局の管轄権が拡大することとなった [Planning Commission 1966]。

8) 従来の斧などを使った削り出しによる製材方法は、1 本の大木からようやく 2~4 枚の板がとれるのみで、無駄な部分が多く非効率であったため、木材の効率的な利用のためにも製材機器を置いた製材所の設置が急務であった。

いた。第2次五ヵ年計画の中では東ブータンのタシガン (Trashigang) に「生育地域 (Range)」を設置した。この地域は不法伐採の監視や森林火災の防止という目的のほか、「自然の再生 (Natural Regeneration)」を観察し再生を助けることを目的として設置されていた。これらの政策は、ブータン政府が無計画な森林伐採を進める一方で、過剰伐採によって破壊された森林を回復・再生し、継続的に利用しようと考えていたことを示している。このように1960年代、ブータン政府にとって森林は消費のための「資源」として考えられており、五ヵ年計画をみても原生自然や森林の存在それ自体の価値について言及されることはなかった。

2. 造林と保護区の拡大による森林資源の確保と林業の拡大（1970年代～）

1970年代になると、60年代の森林開発が科学的な調査や管理なしに行われてきた反省をふまえて、森林政策においても伐採量の規制が試みられるようになり、伐採計画を作成するための森林資源・土地利用・土壌浸食などの調査は第3次五ヵ年計画 (1971-76) の中でも最優先とされた [Planning Commission 1971: 3.5.3]。また、政府は森林面積の維持を目的として、継続的に植林を行っていた。⁹⁾

1974年になると政府は、少なくとも国土面積の60%を恒久的に森林として維持することが国家目標であるとの宣言を行った。¹⁰⁾ 同年には、自然保護区に関しても改変があり、政府はマナス鳥獣保護区 (1966年設立) のほかにさらに合計8つの鳥獣保護区、国立公園、狩猟区および保護林を設立し、全土の2割以上を自然保護区とした [月原 2002]。

これらの政策をみると、1970年代にはブータン政府および森林局が原生自然や野生生物の保護を最優先とするように政策転換を行ったように思える。しかしながら、ブータン政府は森林資源から得られる歳入を増加させるという目標を諦めたわけではなかった。第3次五ヵ年計画でも林道を整備して遠隔地からの伐採量を増やそうと試みており、またティンブーやパロやタシガンなどの経済的な中心地でも高価品種の植林を進めるなどの政策を採りはじめていた。野生生物保護区や国立公園に関しては、設置が決められたものの具体的な管理計画が立てられることはなく、名目的なものにとどまっていた。また森林面積を維持する目的についても、原生林等の保全といったことよりは、土壌浸食の悪化を防ぎ、商用伐採を持続させるための森林資源の確保に主眼が置かれていた。

9) 植林の規模に関しては、第2次五ヵ年計画の5,000エーカーに対して、第3次五ヵ年計画では8,000エーカーに引き上げられた。植林のための支出も第2次の150万Nu(ヌルタム)に対し、第3次は764万3,000Nuがあてられた。この際、木材に対する需要の増加に対応するため森林の開拓が進む中で、伐採した材木の搬出のための林道の建設が急務となり、第5次五ヵ年計画は「道路建設」と「建物の建設」のための予算が増大し、道路建設は1,707万6,000Nu、建物の建設には4,947万4,000Nuの予算があてられていた。他方で第6次五ヵ年計画ではそれぞれ500万Nuと50万5,000Nuに縮小している。

10) 1974年に国会で承認された「1974年ブータン森林政策 (National Forest Policy of Bhutan, 1974)」による宣言。

この時期、ブータン政府は森林面積を維持する一方で、森林資源の活用をいっそう推進しており、森林は木材へと姿を変えることで国家歳入を増加させるための資源となっていた。しかしながら、この時期に国土の 60%の森林面積を維持することが国是化され自然保護区の設置が行われたことで、ブータンの森林と自然を国家が管理するという体制の基盤が築かれ、90年代以降の広範な環境保全政策の実施を容易にしたといえるだろう。

森林の国有化が決められた 1969 年の森林法以来、ブータン政府が進めてきた森林の国有化と管理は、森林の伐採業務が国有化されたことで統合的に貫徹された。1979 年にブータンの国会は、民間業者による商業伐採を禁止し、商業伐採と木材輸出はすべて森林局の扱いとすることを決議したのである。民間の製材所に対しては政府が丸太を直接販売する制度を確立し、ブータン政府は全国の森林資源の管理と木材の販売を一手に引き受けることとなった [月原 2002]。

政府は商業伐採を国有化したうえで、丸太や製材しただけの木材の輸出を禁止し、合板や家具などの加工品として付加価値をつけて輸出したいと考えていた。これらの政策決定に加えて、1980 年には国連食糧農業機関 (FAO¹¹⁾) と国連工業開発機関 (UNIDO¹²⁾) と国連開発計画 (UNDP¹³⁾) の各代表で構成された代表団がブータンを訪問し、ブータン南部のゲドゥ (Gedu) に統合的な木材産業コンビナート (Integrated Mechanical Wood-Based Industrial Complex, Gedu) を設立することを提案した。これを受けて、第 5 次五ヵ年計画 (1981-87) においては、ゲドゥにベニヤや合板の加工工場が建設され、機械化による森林産業の効率化と増産が計られた。¹⁴⁾

1979 年以降、ブータン政府は商業伐採を国有化して、民間業者による森林利用を監督できるようにすると同時に、一般の農民や牧畜民の森林利用についても管理を進めていった。第 5 次の五ヵ年開発計画をみていくと、ブータン政府は、森林資源を確保するための方策として、農村に暮らす人々に対して無償で苗木を供給し、私有地や共有地で「社会林業 (Social Forestry)」を行うことを奨励している。¹⁵⁾ 政府は社会林業に 2 つの機能を期待していた。第 1 に地方に居住する世帯に対しても科学的森林管理の必要性を認識させるということ、第 2 に家庭内で利用する燃料と材木の供給を増やすということである [Planning Commission 1981: 6.65]。

11) 正式名称は Food and Agriculture Organization of the United Nations

12) 正式名称は United Nation Industrial Development Organization

13) 正式名称は United Nations Development Programme

14) 第 3 次五ヵ年計画では森林開発のための投資金額が 120 万 Nu であったのに対し、第 5 次五ヵ年計画では 1 億 8,500 万 Nu が投資されている。

15) 政府はすべての世帯が自分の土地に 10 本の苗木を植林するよう奨励し、苗木の費用は政府が負担することとし、第 5 次五ヵ年計画の間に 40 万本の苗木を配布するとした [Planning Commission 1981: 6.65]。

政府は社会林業という形で村人の私有地に対しても植林を進めることで、村人の森林利用の状況を把握すると同時に管理し、計画的な利用を促そうと試みたといえる。しかしこうした政府による森林の掌握と住民利用に対する規制の強化には不満も出ており、政府が問題視する違法な伐採もなかなか止まなかったという〔月原 2002〕。

1980 年代は森林産業の大規模な機械化により、林業の振興と生産量の増大が計られる一方で、「過去の深刻な森林減少の反省に立ち」、植林による森林維持のための政策はさらに継続された。¹⁶⁾ この際、政府が森林減少の原因として認識していたのは、非科学的伐採 (unscientific extraction) のほか、自然災害、土壌浸食、孤立した地域での居住、移動耕作の習慣などであり [Planning Commission 1981: 6.65]、必ずしも人為的な非科学的伐採だけが森林減少を引き起こしているとは考えていなかった。

3. 環境主義の受容へ向けて(1987～): ディープエコロジーの思想潮流と仏教の接合

1980 年代の前半、ブータン政府は植林や森林伐採を含む林業の国有化を進め、村落に対しても社会林業を推進することによって、すべての森林資源に対する中央集権的な管理を進めてきた。他方では、機械化によって林業を活性化し、森林開発も重点的に進めてきた。森林減少に対する危惧はあったが、政府は植林を重視しており、失われた森林は植林によって再生可能であると考えられていた。しかしながら、1987 年に開始された第 6 次五ヵ年計画 (1987-92) を境に、ブータン政府は森林と野生生物を含む自然環境の保全を志向する制度の整備や機関の設立を推し進めるようになる。¹⁷⁾

第 6 次五ヵ年計画の森林部門をみていくと、その序文で「森林資源を保全 (Conservation) し増やすことは、第 6 次五ヵ年計画中のこの部門の主要な目的である。信頼できる森林目録に基づいて現存する森林と野生生物資源を持続的に管理することは、ブータンにとって本質的な要請である」[Planning Commission 1987] とし、森林を増やし保全することの重要性をこれまで以上に訴えるようになっている。¹⁸⁾

政府が森林保全に対する認識を深めた一因としては、1986 年から 87 年にかけて起こった

16) 森林を維持するための具体的な方策としては ① 造林 (Afforestation), ② 社会林業 (Social Forestry), ③ シルビカルチュラル事業 (Silvicultural Operations), ④ 火災防止 (Fire Prevention) があげられた。

17) 第 5 次五ヵ年計画でも 1980 年代の森林開発の全体目標 (General objectives) の 1 つとして「生態システム、特にさまざまな野生生物の保存 (Preservation)」があげられていた。しかし、実際の実施計画としては、野生生物サンクチュアリに対する設備投資があげられている以外、具体的な内容についてはほとんど明らかにされておらず、また支出規模も他の項目に比べて最小額となっており (Wild Life Management に対する支出は 258 万 7,000 Nu), 野生生物保護が森林局の主要目標であるとは考えられない状況であった。

18) 他方で「第 6 次五ヵ年計画は科学的な森林の管理と利用政策における林産物に対する需要に応え、林業へ原料を供給し、原料よりも加工品の輸出を推進する」としており、森林資源に対する期待が弱まったわけでは必ずしもなく、木材を一次産品ではなく加工して付加価値をつけたうえで輸出することが期待されていた。

害虫による大規模な森林被害が考えられる。なぜなら害虫の大量発生は不適切な森林伐採によって引き起こされた可能性が高いからである [World Bank 1989]。第 6 次五ヵ年計画の具体的な森林政策をみても、害虫によって損なわれた森林を植林によって再生する計画に対して最大規模の投資が行われていた。¹⁹⁾

また、野生生物の保護については、「野生生物はこの国の豊かな遺産である」とされ、動物相および植物相の生物的な多様性と生息地の保全を優先し、現存の保護区を維持することがあげられているが、²⁰⁾ 五ヵ年計画の中では特に具体的な政策が立てられていない。

しかしながら、1987 年には自然環境保全のためのブータン初の非政府組織 (NGO) が設立される。「王立自然保護協会 (Royal Society for Protection of Nature: RSPN)」と名づけられたその組織は王家の第一皇太子を後見人とし、設立後はさまざまな国際団体から直接的に援助を獲得してきた。これまで主に世界自然保護基金 (WWF) のブータン・プログラムや地球環境ファシリティ (GEF)²¹⁾ の小規模援助プログラムなどから援助を獲得している。王立自然保護協会は、環境保全活動を推進するブータン唯一の環境 NGO であり、現在も「環境教育 (Environment Education) プログラム」、「統合的な保全・開発 (Integrated Conservation and Development) プログラム」などの環境保全プログラムを推進する主体としてブータン国内で活動している [Royal Society for Protection of Nature 2001: 8]。

また、1989 年には、国王ジグメ・センゲ・ワンチュックの勅令により、計画省の下に国家環境委員会 (National Environment Commission) が設立されることとなった。²²⁾ この委員会は 1992 年に計画省から切り離されて独立した機関となり、国家環境政策の基本方針の策定を担うようになり、近年は省庁横断的にすべての政府機関の活動を監視し環境保全への配慮を求めるという大きな権限を得るようになった。

第 6 次五ヵ年計画にみられるように、1980 年代後半、政府は森林の保全と野生生物の保護

19) 森林局の支出(合計額 4 億 1,820 万 6,000Nu) の中の「開発投資」(合計額 2 億 5,249 万 Nu) において、このためのプロジェクト Forestry I (合計額 1,696 万 Nu) と Forestry II (合計額 1 億 1,271 万 Nu) に対する投資額の合計は 1 億 2,967 万 Nu に達した。この計画は国連開発計画と国連食料農業機関の援助の下、「森林の管理および保護計画 (The Forest Management and Conservation Project: FMCP)」の一環として行われた。

20) 第 6 次五ヵ年計画によれば、この時点で自然保護区は 12 カ所に増加しているが(面積は現在よりも小さい) [Planning Commission 1987]、詳細について記された資料はみられない。

21) 地球環境ファシリティ (Global Environment Facility: GEF) は、国連開発計画 (UNDP)、国連環境計画 (UNEP)、世界銀行を実施機関とし、地球環境保全に関する開発途上国等への主要な資金メカニズムとして、国際的な協力とそれに伴う資金の流れを活性化させることを目的に設立された。1991 年から実験的に運営が開始され、1992 年にリオで開催された地球サミットを経て、1994 年に改組された。生物多様性条約や気候変動枠組条約などの条約に准する適格なプロジェクトや関連の地球環境問題に対処するプロジェクトに資金供与を行っている。日本は 1998 年 7 月～2002 年 6 月の 4 年間、全拠出額の内 20%、4.13 億ドルを拠出している (<http://host-3.iges.or.jp/gef/index.htm>)。

22) National Environment Commission. http://www.nec.gov.bt/nec_aboutus.asp (2004 年 3 月 25 日)

を推進する必要性を認識していたが、実際の政策では害虫被害や伐採によって破壊された森林を回復するための植林が推進されるのみであり、原生林や生物多様性の保存のために具体的な計画が立てられることはなかった。他方で、国王の主導によって、環境委員会や王立自然保護協会など、森林局以外に自然環境保全に関わる機関を設立するようになる。しかし、それらの機関も 80 年代は資金や人材の不足から実質的な影響力をもちえず、名目的な存在にとどまっていた。この時期、森林資源の管理を除いた環境保全活動は国王が唱導するのみであり、まだ国家的な課題として推進されるにはいたっていなかったといっていよう。

この時期、欧米において「環境と開発に関する世界委員会」の環境報告書 “*Our Common Future*” が 1987 年に発表され「持続可能な開発」という概念がはじめて提唱された。他方では急進的な環境思想であった「ディープエコロジー (Deep Ecology)」の思想が盛り上がりを見せるなど、世界的に環境保全や環境主義の潮流が力をもちはじめた時期であったといっていよう。ブータン政府および国王が環境保全のための機関の設立を急いだ背景として、これらの世界的な環境主義の潮流は無視できない。特にディープエコロジーの環境思想に関しては、ブータン唯一の新聞であるクエンセル (*Kuensel*) にも掲載されており、影響があったことをうかがわせるものである。

1988 年 9 月と 10 月にかけて、クエンセルには「仏教とディープエコロジー (Buddhism and Deep Ecology)」と題する特集記事が掲載された。ディープエコロジーは、1972 年にノルウェーの哲学者アルネ・ネスによって提唱された環境思想である。ネスは、今までの環境保全の考え方は汚染や資源枯渇に反対しているが、最終的には先進国に住む人々の健康や繁栄を意図しているだけのシャロウ (浅い) エコロジーであるとして排除し、それに代わるものとしてディープ (深い) エコロジーを提唱した。ディープエコロジーの自然観では、自然とは、近代人が考えてきたような「征服すべき対象」ではなく、人間と自然とはそもそも一体であると考ええる。ディープエコロジーの思想は従来の「人間中心主義」の脱却を強く促し、「人間非中心主義 (non-anthropocentrism, biocentrism)」の自然観を推奨した。²³⁾

ネスの提唱は、その後 1980 年代にかけてしだいに共感の輪を広げてゆき、その枠組みの中にニューエイジ思想や先住民研究などの潮流が流れ込んで豊かな言説群を形成した [森岡 1995]。その中で仏教思想に対して親近感をもつ思想潮流も生じることとなる。ブータンの新聞クエンセル (Sep. 3, 1988) に掲載された記事では、以下のような文脈で「ディープエコロジー」と「仏教」は接合された。

生態学者 (ecologist) は、我々が生き残るためには、人間はすべての生物の共生的な相互依存

23) ディープエコロジーの概要は [鬼頭 1996a; 森岡 1995; 1996] を参照。

関係を尊重すべきであると結論づけた。このように生態学は少なくとも仏陀の教えに科学的真実があることを証明してきた。それらを出発点として、生態学の見識を採用するならば、「ディープエコロジー」の理論家は、仏教や道教や自然のプロセスと調和するように社会を移行または再構築するその他の伝統的な知の源泉から、形而上学的な支持を引き出している [Head 1988].

ディープエコロジーは仏教が過激ではないのと同様に過激ではない。両方とも苦難の原因は、狭量に捉えられた自我の観念 (a narrowly-conceived ego-identification) という生まれつきの無知に対する生まれつきの無知にあるという考えを共有しているのだ。実際、ディープエコロジーの見方や習慣や活動はすべてまさに仏教と調和する [Head 1988].

ここでは、仏教が「自然との共生」や「すべての生き物の尊重」という思想と実践を含む宗教であるため、ディープエコロジーの思想と実践と共約性をもつとする考えが示されている。以下で述べるように、1990 年のパロ (Paro) 決議では仏教思想とその伝統が自然環境保全を助け導くという考えが示されるが、1988 年の時点ですでに輸入されていたディープエコロジーの思想潮流がパロ決議に反映されたという可能性は大きいだろう。また、ディープエコロジーのような環境主義の思想がもつ近代文明批判の側面は、1990 年代に国王がさかんに提唱する GNH (国民総幸福量) の思想にも共通している。GNH とは Gross National Happiness (国民総幸福量) を意味しており、GNP (国民総生産量) 指標が志向する物質的価値の追求だけではなく、国民の精神的充足を重視すべきとする理念であり、「物質主義と精神主義のバランスと調和」を希求する。また、GNH という開発理念は、① 経済開発、② 環境保全、③ 文化の推進、④ よき統治という 4 つの綱領をとおして追求されるとしている。

4. 「伝統維持＝環境保全」イデオロギーの形成 (1990 年～)

4.1 1990 年パロ決議

1990 年 5 月にブータンのパロ県において、ブータン政府と国連開発計画 (UNDP)、デンマーク政府の共催で「環境と持続可能な発展に関するワークショップ」が開催された。この際、ブータン政府は「開発と持続可能な発展」へ向けた独自のアプローチを表明した。「パロ決議」とよばれるこの声明では以下の考えが示された。

我々が信じる持続可能な開発とは、ブータンの文化的・宗教的伝統との調和の中に存在する概念である。我々の国民はすでに強い保全倫理 (conservation ethic) を有しており、実際、自然界に対する尊敬は仏教の中心的教義となっている。その価値観が我々の持続可能な開

発の進路を案内するゆえに、伝統的文化を強く維持することは本質的である [UNDP 1990: 4].²⁴⁾

この決議文によって、ブータンにおける仏教思想と環境保全倫理がはじめて明確に結びつけられ、ブータンの文化的・宗教的伝統を保護・維持することが自然環境の保全につながるという「伝統維持＝環境保全」イデオロギーが作られたのである。「パロ決議」の発表は、90 年以降のブータンの開発政策および環境政策の方針を決定づける記念碑的なできごととなった。

他方でこの時期の社会的な状況として、1990 年以降、南ブータンに居住していたネパール系の住民が国外へ流出して難民化する問題の発生がある。ブータン政府は 1980 年代後半から主に西ブータンの人々の文化や慣習を意図的に「国民文化」化する政策を実施しており、その過程で主に南ブータンに居住していたネパール系の人々は、異なる宗教伝統（ヒンドゥー）と異なる言語（ネパリー）をもつ、異なる文化的単位としてカテゴライズされていった。90 年代の難民問題は、そのような状況下でブータン政府が不法定住者に対する国外退去要求といった法的な手段に訴えてネパール系の人々の一部を「不法移民」とし、国外退去させたことに端を発している。

ブータン政府の高官である Jigme Y. Thinley は、この問題が発生した後にロンドンで開催された国際会議の中で、南ブータンでは人々による政府保護林の侵食がしばしば問題となっており、森林保全や植林を進める政策が採られた後も環境の悪化を防ぐことができなかったとしており [Thinley 1994: 52]、ネパール系の人々が南部の森林を不法に伐採してきたことを、国外退去要求に至った背景の 1 つとして示唆している。しかし、ネパール系による不法伐採の内実は不明なままであり、事実として証明されることはなかった。ブータン政府が環境主義へと傾斜していく中、ネパール系の住民は森林破壊の原因の 1 つとして、スケープゴート化された側面がある。

4.2 1991 年「ブータン環境トラストファンド」設立

パロ決議を経た 1991 年 3 月には、諸外国や国際機関から資金を獲得し、ブータンの持続的な環境保全活動のための財源を確保することを目的として「ブータン環境トラストファンド」が設立された。調印式は国連ブータン政府常駐代表のウゲン・ツェリン (Ugen Tshering) と世界自然保護基金 (WWF) の総裁と国連開発計画 (UNDP) の理事の参加の下、ワシントン D.C. において行われた。ブータンの新聞クエンセル [Kuensel 1991 (March 16)] は、環境トラストファンドの設立によって「ブータンは自然遺産の保全のための努力において、劇的な段階を迎

24) パロ決議は、Planning Commission が作成した 7th Five Years Plan の第 4 章 “Environment and Sustainable Development” の第 4-2 節にも掲載されている [Planning Commission 1992].

えた」と伝えている。

クエンセルによれば調印式に際して、UNDP 理事のドレイパー (Draper) 氏は、「これまで 75 カ国の国へ行ったが、ブータンは環境保全において世界のリーダーだ」と述べ、また、WWF の副総裁ブリューチェ・バンティン (Dr. Bruce Bunting) 博士も「ブータンはヒマラヤ地域における包括的な保全活動のための最後で最大の希望である」²⁵⁾ と述べた。これらの発言は、インドの圧倒的な政治力²⁶⁾ と経済力の下で国際社会における自己表象の機会が限られていたブータンを完全に独立した単位とみなし、かつ世界的な環境保全活動の中の重要な主体として位置づけた点で、ブータン政府を勇気づけるものであった。

他方、調印式に参加したブータンの国立環境委員会の委員は、「トラストファンドの設立は王国の豊かな文化・自然の遺産を守ろうとする国王の献身によって可能となった」[Kuensel 1991 (March 16)] と指摘して、国王が UNDP に送ったとする以下の手紙を読み上げた。

数世紀にわたってブータン人はその自然環境を大事にし、すべての生き物の源とみなしてきた。自然に対するこの伝統的な敬意は、我々を未だに豊かで手つかずの自然が残る 20 世紀へと運んだ。我々は自然と調和した生活を続け、この豊かな遺産を将来の世代に引き継ぐことを希望している。²⁷⁾

ブータン政府はこれまで、自然環境保全のための政策において、国王と王室の関与を前面におしだしている。国王は環境保全政策の主な提唱者かつ推進者として位置づけられ、表象されており、特に環境保全の思想と実践をブータンの大乘仏教の思想に結びつける「伝統維持＝環境保全」イデオロギーを提唱する主体となっている。

クエンセルによれば、調印式に同席した国連ブータン政府常駐代表のウゲン・ツェリン氏は、「(ブータン) 政府の希望は、ブータンが生物多様性の保存に十分にコミットする一方で、(環境) 保全努力に関わる経済的負担の一部を国際社会が分担することにより財政的な制約が克服されることである」[Kuensel 1991 (March 16)] と述べ、環境保全にかかるコストを国際社会に負担してもらいたいとの希望を明らかにしていた。

環境トラストファンドはその後 UNDP が管理する GEF や WWF などの国際機関、およびスイス、オランダ、ノルウェイ、フィンランドなどの各国政府から資金を得ている。第 8 次

25) これらの 2 者の発言は、上述の記事より抜粋。

26) 1947 年のインド独立に際してブータン政府はインド政府と、外交面に関してはインド政府の指示に従うとの内容を含むインド-ブータン条約を締結しており、現在もその条項には変更が加えられてはいない。

27) 国王のこの発言は、環境保全の文脈でしばしば引用されており、第 8 次五ヵ年計画の計画書 [Ministry of Planning 1996: 56] の中にも引用されている。

五ヵ年計画 (1997-2002) によれば、ブータン環境トラストファンドに対する援助総額は 1,740 万 US ドルとなっている [Ministry of Planning 1996: 60]。ブータン政府はこのファンドの設立を機に、自然環境保全を目的とした援助を各国政府や国際機関に対して積極的に呼びかけはじめたのである。

4.3 外国援助の増加

実際に 1990 年以降、ブータンの環境保全政策のアピールと援助の呼びかけに呼応するように、国家歳入における外国援助額が飛躍的に拡大した。中央統計局 [Central Statistical Organization 1994: 122] によれば、1989/90 年に 1 億 9,830 万 Nu であった援助額は、1990/91 年には 3 億 10 万 Nu, 1991/92 年には 5 億 5,370 万 Nu, 1992/93 年度には 8 億 6,680 万 Nu となっており、年々非常に高い割合で増加している。

特にインド以外の国からの援助額の増加が顕著であり、1992/93 年度の国家歳入の内訳を例にとると、国家歳入の合計額 28 億 8,090 万 Nu のうち、「インド政府の援助額」が国家歳入の 12.6% (3 億 6,330 万 Nu) を占め、「その他の援助額」が国家歳入の 30.1% (8 億 6,680 万 Nu) を占めている [Central Statistics Organization 1996: 122]。五ヵ年計画の予算に占めるインド政府の援助比が縮小した一方で、そのほかの国や機関からの援助比は増加している。

5. 「生物多様性の保存」へ向けて：グローバルな価値の中で生きる (1992年～)

1992 年 6 月、世界的な地球環境保全への機運の高まりの中、ブラジルのリオデジャネイロで世界 178 カ国が参加して「環境と開発に関する国際連合会議」(通称「地球サミット」) が開催された。ブータン政府はこの会議に参加し、合意された「気候変動に関する国際連合枠組み条約」と「生物多様性条約」に調印し、生物多様性ホットスポットの指定を受けた国として存在感をアピールした。リオの地球サミットの最大の特徴は「アジェンダ 21」の合意であるが、これによって「持続可能な開発」概念が国連の恒久的原則とされた。また、「森林原則」が採択され、森林の保全と管理の一般原則が確認された。「地球環境問題」とは、この地球サミットによって決定的に形成された議論枠組みであり、この後、ブータン政府の開発方針にも地球サミットの方針が如実に反映されるようになっていく。

ブータン政府は同年に開始した第 7 次五ヵ年計画 (1992-97) の中に「持続可能な開発」の文言を取り入れ、環境保全を念頭に置いた持続可能な開発を重要な政策課題として位置づけた。そこでは、ブータンは「生物的多様性を最も多くもつ国の 1 つであり…自然資源の幅広い基盤の保存において、開発途上国の中でも希少な、あるいは唯一無二の位置を占める」[Planning Commission 1992: 4-1] 存在として描き出され、ブータン政府はブータンの人々が持続可能な開発を実現し自然環境を保全することが、世界的に希少な生物的遺産および生物多様性の保存という地球規模の使命と価値の達成につながるのだとの認識を示した。1992 年以降、

グローバルに流通する「持続可能な発展」という鍵概念を得ることによって、ブータンの環境保全政策と、その思想的な背景としての「伝統維持＝環境保全」イデオロギー（パロ決議）は対外的にも正当化されるようになる。

1992年にはブータンの自然保護区を管理するための機関として農業省森林局に自然保全部が作られた。²⁸⁾ 現在この組織は首都ティンブーにある本部と、9つの保護区およびコリドーの管理を担当する公園部から構成されており、地球サミットの「生物多様性条約」にある「生物多様性の保存」を推進し実践する機関としての役割をもつ。

また同年には、1989年に設立されていた国家環境委員会が計画省の下から切り離されて独立した機関となり、環境保全に関わるすべての活動を調整し、環境に対する開発の影響を調査する権限を与えられた。国家環境委員会はこの後、国家環境政策の基本方針の策定を担い、省庁横断的にすべての政府機関に環境保全への配慮を求め、それらを監視するという大きな権限を得るようになる。このように1992年を契機にブータンでは「持続可能な発展」および環境保全を中核とした開発計画が立てられており、それらを具体的に推進するための組織や機関の設立が相次ぐようになる。

それは国際機関・NGOとの交流を促進する方向へも働き、同じ1992年には「世界自然保護基金(WWF)」がブータン国内に現地事務所を開設した。WWFは1977年からブータンでの活動を実施していたが、主なプログラムは農業開発や森林管理に従事する人材の育成であり、活動内容はブータン国民が国外の訓練プログラムを受けるための奨学金の供与などに限定されていた。²⁹⁾ しかし、1992年に事務所を開設した後は、ブータン国内での人材育成のほか森林局と連携して国内の環境教育や自然保護区の管理などに積極的に携わるようになった。

翌年の1993年にはブータン国内の自然保護区の範囲と扱いに関して大幅な改訂が加えられ、全国に9つの国立公園・鳥獣保護区・厳正自然保護区が改めて設定されることとなった。この改訂によってブータンの自然保護区は国土の26.23%を占める規模となった。³⁰⁾

このように1992年の地球サミットへの参加を契機に、ブータン政府は「持続可能な開発」と「生物多様性の保存」を国家的な課題と位置づけた。政府は「生物多様性の保存」を推進する制度基盤の整備に努め、後にブータンの環境政策を主導することとなる国家環境委員会と森林局自然保全部を設立した。1993年には国内の自然保護区を拡大・再設定し、国土の26%以上を自然保護区に指定した。以降、「国土の60%を森林として維持」し「国土の4分の1を

28) 1992年当時は森林部(the Division of the Forestry Services: DoFS)に属する4つの課の1つとして設立され、1999年に上の森林部が森林局に格上げになると同時に自然保全部に格上げされた。

29) WWF Bhutan. <http://www.wwfbhutan.org.bt/wwfbhutanenvded.htm> (2004年3月29日)

30) ブータン政府はその事実を国民に周知するため、政府は同年「1993年改正された保護区システムの通知の要請(Application for notification of a revised protected area systems for Bhutan, 1993)」を行うなどしている。

自然保護区に指定」しているという点を、ブータン国民が「環境を守り育てる人々」であることの根拠としてブータン政府はしばしば提示するようになる。

地球サミットの理念を受けて設立された以上の組織や制度は、実際に効力をもち始めるのに数年を要したにせよ、³¹⁾「生物多様性の保存」という国際社会の要請に対して、ブータン政府は迅速に対応する、という意思表示としては十分であった。1992年のWWFのブータン事務所開設も、国際援助による環境保全という政府のスタンスを定着させる基盤となった。またWWFがもつグローバルなネットワークは、ブータンの環境保全活動を国際社会に向けて発信することを可能にした。

以上のように、地球サミットを契機に、仏教思想と伝統文化に裏打ちされた環境倫理が生み出したとされるブータンの環境主義はグローバルな文脈で価値づけられ、ブータンの「国民文化」は環境保全を希求する地球社会にとって普遍的な価値をもつものとして表象されるようになっていった。

6. 環境保全体制の構築：理念から実践へ（1995年～）

ブータン政府は1995年以降さらに法令や制度の基盤を充実させ、具体的な環境政策の実施に取り組む。政府は1995年に「1995年森林と自然の保全に関する法令 (Forest and Nature Conservation Act, 1995)」を作成し、自然保護区の扱いや野生生物の保護、土と水に関する問題などについての規則を定めた。同年には「1995年鉱山および鉱石管理法 (Mine and Minerals Management Act, 1995)」も定められ、商業採掘事業から環境を保護するためのさまざまな規定が定められた。他方で、1993年に再設定された9つの自然保護区のうち、4つの区域の管理計画がようやく実行に移されたのも1995年であった。ブータン政府は管理計画を実施するための資金と人材を確保できるようになっていった。1996年には、政府はUNDPの援助の下で初の具体的な「生物多様性アクションプラン」を発表し、ブータンの生物多様性の現状および保存のための対策の状況とその分析を報告した。1997年に入ると第8次五ヵ年計画 (1997-2002) が開始されるが、これに伴い、管理計画の実施されていない残り5つの自然保護区のうち2ヵ所の管理計画が開始された。

つづく1998年には国家環境委員会によって『「中道 (The Middle Pass)」国家環境戦略』が作成された。これらは90年代以降、国王を中心としてブータン政府が提唱してきた「伝統維持＝環境保全」イデオロギーに基づく独自の「GNH」思想を確認しつつ、21世紀へ向けた開発理念を提唱するものであった。「中道」という用語は、極端に走らない中正の立場という意

31) 人材や財政上の制約もあり、自然保護区の科学的管理が実行に移されたのは国際援助を得て資金を確保できるようになった1995年以降である。

味をもつが、他方で、「2 つの極端すなわち有・無、断・常などの対立した世界観を超越した正しい宗教的立場」を示す仏教用語でもあり、以下の文章でもブータン政府は仏教的な意味合いを含意していたと考えてよいだろう。

経済的な進歩が引き起こす管理不可能な問題が表れるので、ブータン政府は、国の文化的規範と歴史的遺産と将来の世代の生活の質を損なうことなく現在の人口の生活水準を上げるため、持続可能な開発の「中道」を選んできた [National Environment Commission 1998: 14].

また、『「中道」国家環境戦略』では、政府が開発を管理する際に、ブータンには 4 つの大きな利点があるとしている。そのうちの 1 つの利点として、「物質的な豊かさに反対し精神的なものを強調する、国（ブータン）の強い大乘仏教文化の中にあるもの」を「強力な味方」としてあげている。この点からも、ブータンの環境主義や開発抑制という政策を選択する背景として「大乘仏教の精神性」が援用されている部分をみてとることができる。

1999 年には、野生生物が 9 つの自然保護区や国立公園の間を自由に往来できるよう、ワイルドライフ・コリドーが設定された。コリドーの総面積は国土の 9% に及び、王妃アシ・ドルジ・ワンモ・ワンチュック (Ashi Dorji Wangmo Wangchuck) は、コリドーの設置は「ブータ

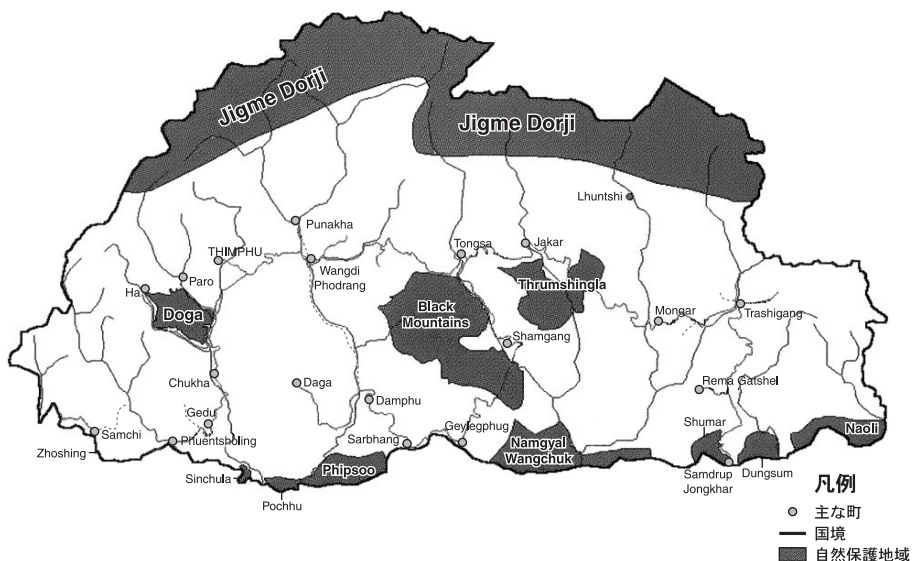


図 1 1993 年以前のブータンの自然保護地域

出典：[Department of Forestry Services, Ministry of Agriculture, Royal Government of Bhutan 2003: 19] に基づき作成。

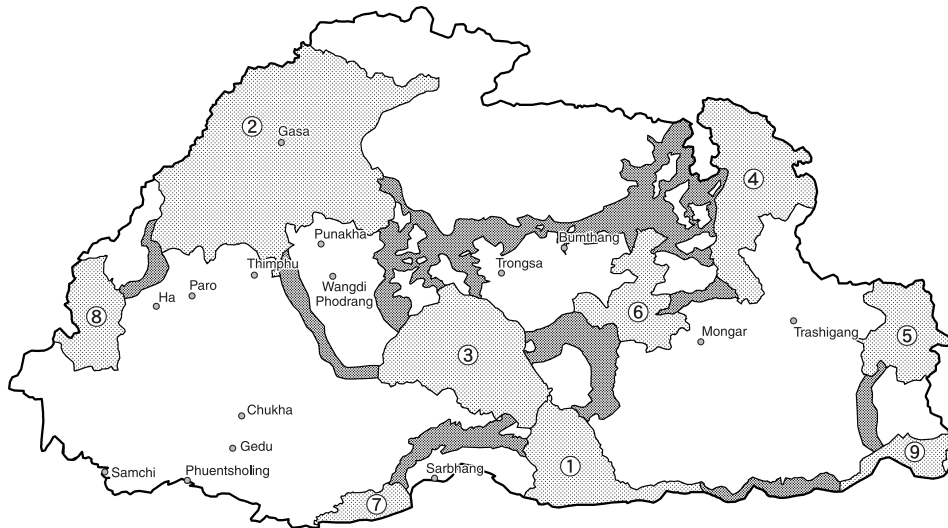


図2 現在のブータンの自然保護区とワイルドライフ・コリドー

出典：[Department of Forestry Surveys, Ministry of Agriculture, Royal Government of Bhutan 2003: 19]に基づき作成。

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------|
| ①Royal Manas National Park | ②Jigme Dorji National Park |
| ③Jigme Singye Wangchuck National Park | ④Bomdeling Wildlife Sanctuary |
| ⑤Sakteng Wildlife Sanctuary | ⑥Thrumbsingla National Park |
| ⑦Phibsoo Wildlife Sanctuary | ⑧Torsa Strict Nature Reserve |
| ⑨Khaling Wildlife Sanctuary | |

ンの人々から地球に対する贈り物」であると語った。1993年に再設定された自然保護区の面積（国土の26.23%）に新たに設定されたワイルドライフ・コリドーの面積を（国土の9%）合わせると、ブータン国内の自然環境保全のための区域は合計で国土の35.23%に及ぶこととなった（図1, 図2を参照）。

自然保護区域が拡大・再編成され、開発計画全体において「伝統維持＝環境保全」イデオロギーが定着する一方で、第8次五ヵ年計画の援助政策では以下のような記述がみられる。

ブータンの環境政策は、国際社会の福祉のためにも、後の目標（持続可能な開発）を達成するためにも必要不可欠であるが、GDPや経常利益が潜在的に減少するという犠牲・コストがある。環境政策を採らなければ、より大規模な森林伐採・工業開発・採鉱・観光などが利用可能であるのだから [Ministry of Planning 1996].³²⁾

32) 括弧内は筆者。

このような記述は、ブータンの人々を「自らの経済発展を犠牲にして地球環境の保全に努める奉仕者」として描き出すものである。この態度は、ブータンの自然保護区を「地球への贈り物」として表象する王妃アシ・ドルジ・ワンモ・ワンチュックの発言からも同様に推察できる。ブータン政府は、「地球社会のための環境保全政策」によってブータンの経済発展は犠牲になっており、国際社会はその代償を払うべきだ、との論理によって、援助を受け続ける体制を正当化したのであった。

環境保全体制の構築は 2000 年以降も進められ、国家環境委員会は 2000 年に「2000 年環境アセスメント法 (Environment Assessment Act, 2000)」を作成した。この法令は、政府および民間の開発行為における環境配慮、環境影響評価、モニタリング等について定めており、各省庁は環境に関する部署を必ず設置すべきとされた。アセスメント法の作成によって、国家環境委員会は国家環境政策の基本方針策定という重要な役割を担うと同時に、省庁横断的にすべての政府機関に環境保全への配慮を求め、それらを監視するという大きな権限を得るようになった。2000 年にはまた、すでに施行されている「1995 年森林と自然の保全に関する法令」の遂行を容易にするために「2000 年森林および自然の保全のための規則および規定 (Forest and Nature Conservation Rules and Regulations, 2000)」が作成されている。

ブータン国内における環境保全の努力がさまざまな制度や法令をとおして可視化される一方で、2002 年には地球サミットから 10 年を経て「持続可能な開発に関する世界首脳会議 (WSSD)³³⁾」(通称ヨハネスブルク・サミット)が開催された。ブータン政府はサミット直前、立て続けに生物種や文化遺産の保存を目的としたいくつかの条約および議定書への調印を行った。2001 年 10 月には「世界遺産条約」、2002 年 8 月には「絶滅に瀕する動植物の国際取引に関する条約: CITES³⁴⁾」, 「気候変動に関する国際連合枠組み条約の京都議定書」, 「バーゼル条約」, 「生物の多様性に関する条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書」にそれぞれ調印している。また、同じく 2002 年には、ブータン国内で「生物多様性アクションプラン (Biodiversity Action Plan)」が開始された。

サミット直前に国際条約へ立て続けに加盟・調印し、環境アセスメント法や生物多様性アクションプランを作成して、ブータン政府はかなりの程度意識的にヨハネスブルク・サミットへ向けた体制作りを進めたといっていよいだろう。“*Our Common Future*” が発表された 1987 年以来、ブータン政府はグローバルな「地球環境問題」の枠組みが形成される過程に歩調を合わせるように、環境保全のための体制を整えてきた。

33) 通称「ヨハネスブルク・サミット」2002 年 8 月 26 日から 9 月 4 日まで、南アフリカのヨハネスブルクで開催された。会議には 190 カ国政府の代表団および 104 人の首脳のほか産業界や非政府組織 (NGO)、地方自治体や科学者の代表など 6 万人以上が参加し、史上最大規模の会議になった。

34) 通称「ワシントン条約」。2002 年 8 月 2 日調印、2003 年 8 月批准。

1990 年のパロ決議以降は、ブータンの開発政策の全体において、仏教思想に基づく独自の伝統文化の維持が環境保全に繋がるとのイデオロギー（「伝統維持＝環境保全」イデオロギー）が主流となり、ブータン政府は環境主義をブータンの「国民文化」として表象するようになる。地球サミットに先駆けること 2 年前にパロ決議を発表したことからも推察できるように、ブータン政府はこれまでの約 10 年間、常にグローバルな環境保全の潮流に敏感であった。ヨハネスブルク・サミットに際しても例外ではなく、環境保全を掲げる国であることを裏づける制度作り（国際条約への調印、環境保全のための法令や制度）を事前に整えたうえで会議に臨んでいた。環境保全を国是とする国民国家としての自己表象はブータンの政府と国民に援助という形の財を与え、同時に国際社会における名誉ある地位とそれに伴う誇りを与えてきたのである。

お わ り に

本稿では森林と自然環境の管理と保全にかかわる諸政策を時系列的に整理し、各時期の特徴を示す中で、ブータンにおける環境政策の歴史的変遷を描き出そうと試みた。そのなかでも特に森林の管理と開発を目的とした政策から自然環境の保全を主眼とした政策へと移行していった時期がいつであるのかという点に注目し、それらの政策的な転換点を、地球環境保全や生物多様性といった 90 年代以降に地球規模で影響力をもちはじめた価値観や潮流との関係の中で考察した。

ブータンは現在、環境保全を国是としており、その政策は日本でもよく知られている。ブータンでは国土の 60%以上が森林に覆われ、さらに国土の 26%が自然保護区に指定されている。国民 1 人あたりの森林面積を考えると、世界平均の 0.65ha に対してブータンでは 4.82ha であり、世界平均の 7.5 倍となっていることがわかる。また同じヒマラヤ地域の隣国ネパールにおける国民 1 人あたりの森林面積は 0.26ha であり、同じような生態環境下にある国と比較してもブータンの森林はよく保存されてきた。現在のこのような豊かな森林が残る背景として、しばしばブータン政府の環境保全政策やブータンの国教である大乘仏教の思想が環境保全倫理を含むという点が強調されてきた。しかしながら、ブータンにおいて環境保全を目的とした政策が採られるようになったのはこの 10 年間のことである。それ以前は近代化の波の中で当時ほとんど唯一の外貨獲得源であった森林資源は伐採され未加工の一次産品として盛んに輸出されていた。

ブータンで経済開発のための林業が開始されたのは 1956 年のことであり、特に南部地域を中心に森林伐採事業が行われた。1961 年からは五ヵ年計画として組織的な森林伐採と運搬が開始されており、1966 年から開始された第 2 次五ヵ年計画では、南部に偏っていた伐採事業が北部地域にも拡大されることとなった。これはティンプーとインド国境をつなぐ自動車道が

整備され、木材の運搬経路が確保されたことや、首都ティンブーの建設事業に伴って多数の木材が必要とされていたことなどが背景として大きいだろう。そうしたなかで 1969 年になるとブータン初の森林法が公布され、それによってブータン国内のすべての森林が国有化された。

1971 年からはじまる第 3 次五ヵ年計画では、林道を整備して遠隔地からの伐採量を増やすことを計画していた。しかしながら、第 3 次五ヵ年計画では植林による森林面積の維持が試みられていた。その方針は 1974 年に公布された森林政策に端的に現れており、少なくとも国土面積の 60% を恒久的に森林として維持することが国家目標として定められた。また、国土の 2 割以上の地域を鳥獣保護区や保護林に指定したが、特に具体的な管理計画が立てられることはなく、名目的なものに留まっていた。この時期、政府は土壌浸食を防ぎ商用伐採を継続するために森林資源を保全したいと考えていたが、後に強調されるような原生林の保全というような考えはまだ生まれていなかったといっていよう。

1979 年になるとブータンの国会は民間業者による森林伐採を禁じ、伐採事業が国有化されると、政府は木材産業コンビナートを建設し、木材を合板などに加工して付加価値を付けて輸出することを試みはじめた。さらに、民間業者だけではなく、一般の農民の森林利用に対しても社会林業の導入をとおして管理を進めるようになる。このようにブータン政府は 1980 年代をとおして林業の国有化を進め、すべての森林資源に対する中央集権的な管理を進めていく。しかしながら、1986 年から 1987 年にかけていきすぎた不適切な森林伐採によって害虫が大量発生し、それによってブータンの森林は大規模な被害を受けた。

この事態を受けるように、1987 年からはじまった第 6 次五ヵ年計画では森林と野生生物資源を持続的に管理し保全することの重要性をこれまで以上に強調するようになる。また、同じ 1987 年には環境保全プログラムの推進主体として王家の援助の下に王立自然保護協会が設立され、1989 年には国王の勅令により国家環境政策の基本方針を定める国家環境委員会が設立されるなど、第 6 次五ヵ年計画期を契機に環境保全のための制度や機関が徐々に整備されはじめたのである。

これらの政策や機関が実質的な影響力をもつためには少し時間が必要であったが、この時期にブータン政府が環境保全へと傾倒しはじめたという点が重要であり、その背景として影響があったと思える政治状況および思想潮流をあげることができる。まず第 1 に考えられるのは 1987 年に環境と開発に関する世界委員会が発表した環境報告書 “*Our Common Future*” の影響であろう。この報告書は地球規模の環境破壊に改めて警鐘を鳴らし、「持続可能な開発」の概念をはじめて提唱した点で世界各国に非常に大きな影響を与えた。また、ディープエコロジーとよばれる急進的な環境思想が盛り上がりを見せ、「人間非中心主義」の自然観を推奨していた。これらの思想潮流の影響は 1988 年に発行されたブータンの新聞記事の中にみることができる。そこでは仏教思想の中にある「自然との共生」や「すべての生き物の尊重」という考え

がディープエコロジーの思想や実践と共通するとの考えが明確に示されていた。

仏教思想とその伝統が自然環境保全を助け導くという考えは 1990 年に発表されたパロ決議の中で改めて明確に示されることとなる。パロ決議の発表は 90 年代以降のブータンの開発政策および環境政策の方針を決定づける記念碑的なできごととなり、この際に形作られた「伝統維持＝環境保全」イデオロギーは 90 年代をとおしてブータン政府の政策の中でしばしば強調されることとなった。また、80 年代後半から 90 年代前半にかけては、ブータンの国内ではネパール系住民の国外流出と難民化という非常に大きな政治問題を抱えており、その状況がブータンの政策決定に少なからず影響を与えていたと考えられる。

ブータン政府は 80 年代の後半から国語ゾンカの使用や特定の民族衣装の着用を義務化し、人々に「伝統的」礼儀作法や慣習を遵守させ、それらを「国民文化」として身体化するように求めてきた。しかしその政策は一方でブータンに多数居住するネパール系の人々の文化や慣習に合致するものではなく、国籍法の厳格化もあって結果的に難民流出を引き起こしてきた。そのためブータン政府の政策は「民族」排他的な文化保護政策であるとして国際社会から非難を浴びつつあった。その中で政府はパロ決議を発表し、「仏教思想に基づく環境保全」や「伝統維持＝環境保全」イデオロギーをとおして、それらの文化保護政策を環境保全のための試みとして再定位しようとしていた。

またディープエコロジーなどの環境主義にみられる近代文明批判の側面は、90 年代以降国王が盛んに提唱するようになった国民総幸福量 (GNH) という概念にもみることができる。これは国民総生産量 (GNP) が志向する物質的価値の追求だけではなく、国民の精神的充足を重視すべきとの理念であり、「物質主義と精神主義とのバランスと調和」を希求するものである。

ブータン政府は「伝統維持＝環境保全」イデオロギーのもとに 90 年代をとおして環境保全へと傾倒していくが、その際、「ブータンの自然環境と生物多様性」は地球にとって貴重な遺産でありその保存のためのコストは地球社会全体が負担するべきと主張するようになる。1991 年の「ブータン環境トラストファンド」の設立はこの主張を裏づけるものであり、このファンドをとおして政府は諸外国や国際機関から多額の環境援助を獲得するようになった。

この時期の世界的な地球環境保全への機運の高まりは 1992 年の地球サミットによって一応の到達点をみており、ブータン政府もこの会議に参加した。ここで合意された「アジェンダ 21」では「持続可能な開発」概念が国連の恒久的原則とされた。ブータン政府は 1992 年から開始された第 7 次五ヵ年計画の中で早速この概念を取り入れ、環境保全を念頭においた持続可能な開発を重要な政策課題として位置づけた。

この時期以降、ブータン政府の環境保全政策は理念だけではなく実践を伴って具体化されるようになる。なかでも農業省森林局に自然保全部が設立されたことは画期的であり、地球サミットで重要課題の 1 つとなった「生物多様性の保存」という国際社会の要請に対して、

1993 年にはこの機関の下で 9 つの国立公園・鳥獣保護区・厳正自然保護区が再設定され、国土の 26%以上がいわゆる自然保護区として指定されることとなった。これらの自然保護区はこののち 2 年から 5 年の間に徐々に国際的な資金援助を得て実質的な保護活動を開始するようになっているが、資金が得られず未だに何ら活動が行われていない保護区もある。しかしながら、ブータン政府はこの時期以降、保護区の実効性はさておき、「国土の 60%以上を森林として維持」し、「国土の 4 分の 1 を自然保護区に指定している」という点を、ブータン国民が「自然を守り育てる」文化をもつ人々であることの根拠としてしばしば強調するようになる。また、これらの実際の環境政策に加え、精神的価値を強調し経済開発より環境保全を優先するという理念によって、ブータンは地球環境保全において国際的に「名誉ある地位」を獲得したといえる。

ブータン政府は中国とインドに挟まれた地政学的な状況の中で、インドとの二国間関係の中にのみ生き残る術を見出さざるを得なかったそれまでの状況に比して、特に 1990 年代以降、独自の開発路線と環境政策を打ち出すことで、インドを介さないグローバルな領域で自己表象の機会を獲得し、援助を獲得する道筋をつけることに成功した。また、ブータン政府は 1980 年代までの間、国内の森林資源や人的資源を開発することで経済発展を目指し、言語や民族衣装によって他国との差異を強調する国民文化をつくり出そうと試みてきた。しかし 1990 年代以降、むしろ開発抑制の方針を採り、自然環境の保全を国是とすることで、環境主義というグローバルな価値を国民文化、自己アイデンティティとして採用するようになる。森林の管理と開発を目的とした政策から自然環境の保全を主眼とした政策へと移り変わっていくブータン政府の政策の変遷は、差異を強調する国民文化から、グローバルな価値との共通性を強調する国民文化の形成へと方針を転換していった、国民文化形成の 1 つの重要な側面を描き出している。

参 考 文 献

一次資料：ブータン政府刊行物・報告書・新聞など

Central Statistical Office, Planning Commission, Royal Government of Bhutan. 1987. *Statistical Year Book of Bhutan: 1987*. Thimphu.

Central Statistical Organization, Ministry of Planning, Royal Government of Bhutan. 1994. *Statistical Year Book of Bhutan: 1993*. Thimphu.

Central Statistical Organization, Ministry of Planning, Royal Government of Bhutan. 1996. *Statistical Year Book of Bhutan: 1994*. Thimphu.

Department of Forestry Services, Ministry of Agriculture, Royal Government of Bhutan. 2003. *Vision and Strategy for the Nature Conservation Division 2003*. Thimphu.

Head, Suzanne. 1988 (September 3, 17, 24 and October 1). Buddhism and deep ecology, *Kuensel*. Thimphu.

Kuensel. 1991 (March 16). In environment protection.

- Ministry of Agriculture, Royal Government of Bhutan. 2002. *Biodiversity Action Plan for Bhutan 2002*.
- Ministry of Planning, Royal Government of Bhutan. 1996. *Eighth Five Years Plan (1997-2002) vol. I Main Document*. Thimphu.
- National Environmental Secretariat, Royal Government of Bhutan, Planning Commission. 1992. *Bhutan: Towards Sustainable Development in a Unique Environment*. Thimphu.
- National Environment Commission, Royal Government of Bhutan. 1993. *Nature Conservation in Bhutan: Background Paper for Bhutan's National Environmental Strategy*.
- National Environment Commission Secretariat, Royal Government of Bhutan. 1997. *Bhutan Indigenous Knowledge*.
- National Environment Commission Secretariat, Royal Government of Bhutan. 2002. *Regulation for the Environmental Clearance of Projects and Regulation on Strategic Environmental Assessment*. Thimphu.
- National Environment Commission, Royal Government of Bhutan. 1998. *National Environment Strategy for Bhutan*. Thailand: Keen Publishing.
- National Environment Commission, Royal Government of Bhutan. 2000. *Environment Assessment Act, 2000*. Thimphu.
- Planning Commission, Royal Government of Bhutan. *Bhutan 2020: A Vision for Peace, Prosperity and Happiness*. Thailand: Keen Publishing.
- Planning Commission, Royal Government of Bhutan. 1961. *First Five Years Plan*.
- Planning Commission, Royal Government of Bhutan. 1966. *Second Five Years Plan*.
- Planning Commission, Royal Government of Bhutan. 1971. *3rd Five Years Plan*.
- Planning Commission, Royal Government of Bhutan. 1976. *4th Five Years Plan*.
- Planning Commission, Royal Government of Bhutan. 1981. *5th Five Years Plan*.
- Planning Commission, Royal Government of Bhutan. 1987. *6th Five Years Plan*.
- Planning Commission, Royal Government of Bhutan. 1992. *7th Five Years Plan*.
- Royal Government of Bhutan. 1995. *Forest and Nature Conservation Act of Bhutan, 1995*.
- Royal Government of Bhutan. 2000. *Development toward Gross National Happiness: Seventh Round Table Meeting, 7-9 November, 2000*. Thimphu.
- Royal Government of Bhutan, United Nations Development Programme, World Wildlife Fund. 1993. *Prospectus: trust fund for environmental conservation in Bhutan*.
- Royal Society for Protection of Nature. 2001. *Royal Society for Protection of Nature: Annual Report 2000-2001*.
- Statistic Division, Planning Commission, Royal Government of Bhutan. 1985. *Statistic Hand Book of Bhutan: 1985*. Thimphu: K.M.T. Printing works.
- The Center for Bhutan Studies. 1999. *Gross National Happiness*.
- The World Bank. 1989. *Bhutan: development planning in a unique environment*. Washington, D. C.
- United Nations. 1984. *Bhutan: United Nations Development Programme Some Highlight*.
- United Nations Development Programme, Royal Government of Bhutan, Royal Government of Denmark 1990. *Environment and Sustainable Development*.

二次資料

- Aris, Michael and Michael Hutt eds. 1994. *Bhutan: Aspects of Culture and Development*. Scotland: Kiscadale Ltd.
- Dhakal, D. N. S. and Christopher Strawn. 1994. *Bhutan: A movement in Exile*. New Delhi: Nirala

Publications.

- 船曳建夫. 1994. 「国の思春期——パプアニューギニアの演劇運動」 関本照夫・船曳建夫編『国民文化が生れる時——アジア・太平洋の現代とその伝統』リプロボート, 147-182.
- 古川 彰・松田素二編. 2003. 『観光と環境の社会学』新曜社.
- Hutt, Michael ed. 1994. *Bhutan: Perspective on conflict and dissent*. Scotland: Kiscadale Ltd.
- 池谷和信編. 2003. 『地球環境問題の人類学——自然資源へのヒューマンインパクト』世界思想社.
- Joseph C., Mathew. 1999. *Ethnic Conflict in Bhutan*. New Delhi: Nirala Publications.
- Karan, P. P. 1990. *Bhutan: Environment, Culture and Development Strategy*. New Delhi: Intellectual Publishing House.
- Karan, P. P. and Shigeru Iijima. 1987. *Bhutan: Development amid environmental and cultural preservation*. Tokyo: Research Institute for Languages and Cultures of Asia and Africa, Tokyo University of Foreign Studies.
- 鬼頭秀一. 1996a. 『自然保護を問いなおす——環境倫理とネットワーク』筑摩書房.
- . 1996b. 「自然保護思想の成立——ウィルダネスの概念をめぐる」 伊東俊太郎編『講座文明と環境 第 14 巻 環境倫理と環境教育』朝倉書店, 24-44.
- 栗田靖之. 1992. 「最小の援助が生む最大の効果——ブータン式開発援助の秘密」『国際開発ジャーナル』428: 66-69.
- 丸山 仁. 2001. 「環境政治と民主主義——グリーンポリティクスの方へ」『政策科学』8-3: 213-232.
- 森岡正博. 1995. 「ディープエコロジーと自然観の変革」小原秀雄監修『環境思想の系譜・3』東海大学出版会, 106-116.
- . 1996. 「ディープエコロジーの環境哲学——その意義と限界」伊東俊太郎編『講座文明と環境 第 14 巻 環境倫理と環境教育』朝倉書店, 45-69.
- . 1999. 「自然を保護することと人間を保護すること——「保全」と「保存」の四つの領域」鬼頭秀一編『環境の豊かさをもとめて』昭和堂, 30-53.
- 沼田 真. 1994. 『自然保護という思想』岩波新書.
- パスモア, J. 1998. 『自然に対する人間の責任』間瀬啓充訳. 岩波書店.
- Ramakant and R. C. Misra eds. 1996. *Bhutan: Society and Polity*. New Delhi: Indus Publishing Company.
- Sinha, A. C. 2001. *Himalayan Kingdom Bhutan: Tradition, Transition and Transformation*. New Delhi: Indus Publishing Company.
- Thinley, Jigmi Y. 1994. Bhutan: A Kingdom Besieged. In Michael Hutt ed., *Bhutan: Perspective on conflict and dissent*. Scotland: Kiscadale Ltd.
- 独立行政法人国際協力機構ブータン事務所青年海外協力隊環境部会. 2003. 『国別環境情報整備調査報告書 (ブータン王国)』.
- 月原敏博. 2002. 「持続的開発の「中道」を歩むブータンの森林政策」『科学』72(12): 1267-1270.