

特集研究ノート

現代ブータンの民主化プロジェクト―「政治的なもの」からの距離をめぐって

宮本 万里*

**A Democratization Project in Contemporary Bhutan:
Establishing New Distances from ‘Politics’**

MIYAMOTO Mari

Abstract

This paper attempts to describe current political reforms and their social influences in contemporary Bhutan, focusing on transitions in the roles of its parliament, monarch, Buddhist institutions and monks. While the new constitution upholds national unity and consolidation and attempts to eliminate any risks of division caused by ethnic or religious reasons, the election system implemented as a symbol of ‘democracy’ is establishing new borders in society indicated by the distance from ‘politics.’ In particular, a provision that removes ‘religious personality’ from the electoral register, and also provisions that prevent religious persons and members of local governments from being enrolled in party politics, deprive people of the opportunity to hold multiple identifications and make them choose one category to belong to exclusively. In this paper, I would like to describe the features of the Bhutanese way of ‘democracy’ and review possible future research themes in relation to democracy and religion in South Asia.

要旨

本稿はブータンにおける近年の「民主化プロジェクト」の特徴について、国会、君主、そして仏教僧院および仏教僧の役割とその変容に注目しつつ、包括的な理解を試みるものである。2008年に公布されたブータンの新憲法が国民の統一や統合をうたい、民族や宗教による分断の契機を注意深く排除する一方、デモクラシーの象徴として導入された選挙制度は、「政治的なもの」からの距離をめぐって人々の間に新たな境界線を持ち込みつつある。特に選挙人名簿からの宗教者の排除と、政党政治からの宗教者や地方議会の排除は、人々が複層的なアイデンティティを持つ可能性を奪い、細分化された個別のカテゴリへの排他的な帰属を求めている。本稿ではこれらの特徴を整理しながら、ブータンにおける「デモクラシー」の概要を描出し、今後の課題を探ってみたい。

* British Academy, Newton International Fellow. (南アジア研究、政治人類学)

・2009、『自然保護をめぐる文化の政治―ブータン牧畜民の生活・信仰・環境政策』、風響社。

・2014、『現代ブータンにおける屠畜と仏教一殺生戒・肉食・放生からみる「屠畜人」の現在について』、『ヒマラヤ学誌』、第15号、京都大学、72-81頁。

1. はじめに

南アジア諸国のなかで近年まで唯一絶対君主政体を維持してきたブータンでは、2000年代に入って、様々な形で「デモクラシー」の実現がうたわれてきた。制度上は絶対君主制から立憲君主制への単なる移行として捉えることもできるこの体制変化が、ことさらデモクラシーの到来として称揚された背景には、憲法草案の作成過程における国民参加の推進、貧富や階層や性別に関わらないすべての国民に対する選挙権の授与¹⁾、あるいは政党制と議院内閣制の導入といった一連の制度上の変化が、ブータンの人々に全く新たな経験を与え、異なる時代の幕開けをもたらすことが期待されたからに他ならないだろう。

ブータン王室自らが憲法において新体制を「民主立憲君主制 (Democratic Constitutional Monarchy)」と名づけたことから明らかなように、ブータンの民主化プロセスにおいて、王権が国家の政治領域から完全に退出することは当初から想定されていない。むしろ、民主化を大々的に喧伝する一連のできごとは、ワンチュク王家の治世百周年に向けて計画されており、グローバルな要請に答えて制度を刷新することで、王権は新たな正当性を獲得している。2008年11月に実施された第5代国王ジクメ・ケサル・ナムギャル・ワンチュクの戴冠式は²⁾、憲法草案をもとに行われた第1回国政選挙(2008年3月)と制憲議会による新憲法の公布(同年7月)に続く最大のイベントであり、ブータンの新体制を国内外へアピールするための、国際社会を巻き込んだ一連の大規模な儀礼のクライマックスでもあったのだ。

本稿では、2007-08年以降の一連の制度変化とその特徴について、国会、君主制そして仏教界および宗教者という主に3つの要素とその相互関係に注目しつつ、包括的な整理を試みてみたい。そのなかで、この国の新たな制度の特徴と方向性について、「非政治的である (apolitical)」ことをひとつのキーワードとしながら考察しつつ、今後の研究の課題を探ってみたいと思う。

2. 国会と国会議員の役割

新憲法が描くブータンの新たな政治体制は、基本的に行政・立法・司法三権の分立をうたい、立法権は国会 (Parliament) に属することになっている。国会は、各ゾンカック (Dzongkhag)³⁾ から1名ずつ選出された20名および国王推薦による5名の総計25名によって構成される国民評議会 (National Council: NC) と、各ゾンカック内に最大7区まで設けられた選挙区から選出される最大55名の議員による国民議会 (National Assembly: NA) の、2つの議会から構成される。

実際のところ、ブータンにおいて国会が開設されたのは今回がはじめてのことではない。1950年代、ワンチュク王制第3代国王であるジクメ・ドルジェは、ブータン社会に根付く小作人制度や封建的な土地所有制度、物納等を廃止し、近代的な行政府と官僚制度を導入するとともに、ブータン現代史においてはじめて人民代表が参加する国会を開設した⁴⁾。とはいえ、当時の国会は国民代表のほか官界代表と僧院組織の代表が参加する形で構成され、俗界と宗教界の境界、また行政府と立

法府の境界が特に明確にされないまま、おそらく国王と官僚とが主導権を握る形で議事が進行したものと考えられる。当時の議事録をみると、主な議題は徴税に関するものであり、国民代表の国会議員はもっぱら地元の生活等に関わる項目に対して意見を上奏するという構図が伺える。70年代に調査を実施したローズもまた、当時の国会での議論は各地方や各議員の利害に関わる問題に偏り、国家的な問題に対する議員の無関心が顕著であることを指摘している [Rose 1977: 163]。しかし、それは同時に王を中心とした宮廷と官僚機構が絶対的な力を有していたことを示す。その官僚から選出された大臣によって構成された大臣評議会（Council of Ministers）と、国民と僧院組織の代表から構成された王室諮問委員会（Royal Advisory Council）等が君主の統治を補佐するというスタイルは1998年まで継続し、大臣評議会のメンバーから輪番制で首相が選ばれるようになった1998年以降も、基本的にはその形を変えてこなかった。そのなかで、2008年以前における国会議員たちの主要な仕事は、地域の要望を国会で発議し、同時に国会での決議を地域へ持ち帰って住民へ周知することであり、それは多くの場合村落共同体と中央政府との間に立つ、政治的にはきわめて中立的な（あるいは政治性を持たない）、伝達者の役割を超えなかったといっていいたい⁵⁾。

では、2008年以降の国会と国会議員は新たにどのような役割を担うことになったのだろうか。予備選挙をとおして絞り込まれた2つの政党による政党政治と、国民議会で半数以上の議席を獲得した政党の党首が首相となり内閣を構成する議院内閣制が導入されたことは、ブータンにおける国会議員の役割や性質を大きく変容させた。国民議会の立候補者が予備選で選抜された2政党のうちどちらかへの所属を義務化されたことで、その選挙は、選挙区の人々にとっては立候補者本人の資質を問う以前に、各政党の党首の資質を問い、政党を選ぶための機会となった。実際に2008年の選挙期間中、ブータン東部に位置する筆者の調査村では、どちらの党首および党が自分たちの地域の開発（橋、自動車道路、電気等）に貢献できるかという点に議論は集約されていたといっていいたい。

つまり、国会議員は政党の意向や選択あるいは約束を選挙区の人々に伝え、同時に選挙区の人々の要望やフィードバックを政党へ伝え、政策に反映させるための媒介者と考えられていた。その存在は政府と村落をつなぐ媒介者であるという点において従来と変わらないものの、政府の政策へ影響を与えうる可能性、あるいは政府から直接便宜や開発などの資源を勝ち取りうる可能性という点において、従来の国会議員とは全く異なる存在と理解されている。また、国会の議場におけるパフォーマンスがそのまま地域の利益につながりかねないという状況は⁶⁾、国会議員1人1人の議場での発言に対する注目も高めている。

こうした役割の変化を前提に、議員に求められる能力や属性も変容しており、それは端的に選挙法にも示されている。そこでは、全ての国会議員の候補者要件として年齢以外にはじめて学歴（大学卒業）が問題とされるようになったのである。従来、地域で国会議員の役割を果たしてきたのがしばしば地主階層等に属する地元のエリートであったことは先のローズも指摘しているが [Rose 1977: 162]、2000年代に入っても、例えば東ブータンのN村ではゾンカ語でチミと呼ばれるこの旧

国会議員のポストを経験した者は皆地主階層に属しており、近代学校で数年教育を受けた経験のある者か、僧侶経験者であった。つまり、ゾンカ語の識字能力があり、村内で一定の財力や権威を持つ者が推されてチミの役割を担ってきたのである。しかし、このたびの選挙法改定は、チミ経験者や従来の地方エリート層の多くを、候補者リストから排除する結果となった。

大学卒業資格を国会議員の候補者資格とする国は、日本を含む先進諸国においても稀である。2014年のブータン政府の教育統計によると、国民全体の統計は不明であるものの19歳から21歳に限った場合、近年の教育熱の高まりもあり、国外の大学を含めた高等教育（tertiary education）への進学率は32%まで上昇している [Ministry of Education 2014: 11]。しかしながら、立候補を認められている25歳から65歳までの人口で考えた際、この数字をかなり下回るであろうことはブータンのこれまでの教育事情を考慮しても容易に予想ができる。それにもかかわらずこの要件を取り入れた背景には、国会議員個人々の行政能力や言語能力を底上げすることで、新たな国会とそこから構成される新内閣が、従来官僚によって構成されてきた旧内閣機構等と同等の能力を持ちつつ、実質的に政策作成能力を発揮できることが期待されていたといえるだろう。

年齢層に関わらず、国語であるゾンカ語よりも英語でものを書くことに慣れ、幼少期の多くを村から離れた学校で過ごした大卒者たちは、村人にとっては多くの場合既に「よそ者」として認識されている。とくに、日本のような住民票制度のないブータンでは、基本的には現住所に関わらず戸籍・本籍地登録簿に記された土地（多くは父あるいは母の出身村）での選挙人登録が一般的である。そのため、候補者の多くはしばしば自らの共同体の生活世界の外から登場することとなった。

こうした状況は、従来のしがらみにとらわれないという意味で一定の自由さを生み出していた。選挙区内の世帯代表の合議による選抜という従来の制度が、地域の階層性や権威を温存しながらコミュニティに実際に暮らす人々の利害を主に反映していたのに比較して、政党政治の中で政府を選ぶ新たな国政選挙においては、村落の外に住む公務員や都市で働く人々の利害が大きく反映されたこともその一因だろう⁷⁾。それは結果的に議員が属する階層の多様化と年齢層の若返りを導き、全体としてみれば村落共同体の旧来の階層性を解体する契機を含むものだった。また、資格を満たせば誰もが議員になりうるという状況は、選出された議員たちと人々との間に常に一定の緊張関係を維持し、それは村落社会の中に新たな言論空間の形成を促しつつあるといえていいだろう。

3. 政党政治の影響

新憲法によって政党政治が正式に制度化され、普通選挙による議院内閣制が導入されたことは、自らの1票を通して政府を選択しているという感覚を、少なからずブータン社会のなかに醸成している。従来の絶対的な君主と強固な官僚制度のもとで、政府に対する批判がそのまま国王批判へとつながりうる状況は、この社会における自己検閲（self-censorship）の感覚を常態化させてきた。しかし、選挙とその意味への認識の高まりは、大臣経験者や高官等、自らと異なる階層に属すると認識し

てきた人々を「被選挙人」として、自分らと対等な立場あるいは自らの決定（票）に従属する存在として捉えることを可能としている。そして、政府（内閣）が選択可能であり、王権と切り離されているという認識は、言論空間における自己検閲のくびきを漸進的な解放へと導きつつあるようだ。

2008年の選挙における争点は、各政党党首の政策実行能力に集約されたといってもいい。どちらか一方の政党が政権を担う制度となったことで、誰もが勝ち馬に乗りたいと考えており、そのための判断力が求められていた。しかしそれは100年に渡る安定的な王制に慣れ親しんだブータンの人々にとっては一定の困難さを伴うものだった。2008年の国民議会選挙では、各政党およびその立候補者の選挙活動をサポートするために、政党が村内の優秀な人材を党員あるいは政党の村代表（ツォクパ）として積極的にリクルートしていた。村内では、政党ツォクパに推薦されることは当初大きな名誉として受け取られたが、他方ではどちらか一方の政党に組みすることへの不安も表明され始めていた。当時、選挙直前に訪れた筆者の調査村（トンサ県およびモンガル県の各1村）では、世帯の成員の所属あるいは支持政党を意図的に両政党に分散する世帯が少なからず存在していた。トンサ県のN村に住む夫婦は、それぞれが異なる政党のツォクパを担っていた。夫のA氏は、選挙の勝敗の予測が困難であるため、どちらが勝利しても便宜が得られるよう（あるいは不利益のないよう）、妻が一方のツォクパに選出された後、自分が他方の政党のツォクパに名乗りでることを決めた」と述べている。このように、国政選挙という初めての経験のなかで、人々が最も危惧していたことは、支持政党あるいは候補者の敗北によって何が起こりうるのか、という点であった。そのなかで、選挙に伴う政治的リスクの分散を計ることは、勝ち馬に乗ること以上に重要視された側面がある。

このように、政党政治に基づく国政選挙の展開は、ブータン社会のなかに政治や政治的な事象について語ることが許されるような公共的な空間を形成する契機となりつつあったが、他方では、対立や競合あるいは分裂の契機を含むために、そこから生じる不利益の回避に対しても同時に大きな関心が寄せられたのである。特に、王権による家父長的な支配のもと、国家資源の分配が王（とその下の強固な官僚機構）の「公明正大さ」を前提とし、その采配に依存してきた社会においては、時々の状況や私的な利害に左右されかねない政党や首相という存在に国家の資源分配を委ねることに対する不安が様々な形で表明されていた。そのなかで、村落社会においては、政党政治からの距離をいかに確保し、アポリティカルな状態をどのように確保するのかということが、資源の再分配におけるリスクを削減するための、重要な方策であると考えられていたのである。

4. 王権の位置づけ

「民主立憲君主制」と名づけられたブータンの「デモクラシー」において、王権は国家の政治領域において未だに代替不可能な位置を占めているとあっていい。ワンチュク王家の治世百周年に向けて計画された一連のいわば「民主化プロジェクト」は、第1回国政選挙（2008年3月）と新憲法の公布（同年7月）に続いた第5代国王ジクメ・ケサル・ナムギャル・ワンチュクの戴冠式（同年11

月)でクライマックスを迎えた。それは、選挙や憲法といった民主化のスパイスをちりばめたブータンの新体制を国内外へアピールするための、国際社会を巻き込んだ一連の大規模な儀礼のクライマックスでもあり、王権はグローバルな要請に答えて制度を刷新することで新たな正当性を獲得しようと試みたといえるだろう。

では、新憲法 [Royal Government of Bhutan 2008a] において王権はいかに位置づけられているのだろうか。新制度における君主の位置づけを記した憲法第2条には、王権の役割と権限のほか、退位に関する規定が26項目にわたって記されている。第2条第1項にはまず、ドゥック・ギャルポ(ブータンの王)が国家の元首であり、それと同時に王国とブータンの人々の統一の象徴であることが明記されている [2-1]。そして、初代国王ウゲン・ワンチュクの正当な子孫のみが [2-3] ブータン統一の祖である高僧シャプトゥン⁸⁾・ンガワン・ナムギャルの祝福を受けるべき君主であり [2-4]、シャプトゥンが敷いた聖俗二頭体制チョシは、仏教徒としてチョシ制度を擁護するところの国王が、その身の内に統合するものとされた [2-2]。

第2条にはまた、未成年王に対する摂政委員会の設置、また、王の退位を迫る動議の過程が記された。第四代国王は父王が病死した後17歳で戴冠し全権を託されたが、新憲法では21歳までは王室の成員や首相で構成される摂政委員会のサポートを受けることとされた。さらに、第20項から第25項では、国会が王の意図的な憲法違反や精神疾患等を理由に退位を迫る権利を保証し、国会で承認された後は、最終的には国民投票による過半数をもって廃位できるとした [2-20, 21, 22, 23, 24, 25]。ローズによれば、国王の廃位を発議できる権利を国会に与えるという案は、実は1968年の国会で第三代国王(1952-1972)の手で既に提案されていたという [Rose 1977: 153]。この案は1969年の国会でも国王によって再度提案されたため、当時の国会は一部修正を加えたのちに承認した。しかし、第4代国王に代替わりをした後の1973年の国会では、早々にこの制度の廃止が決定されており、今回の2008年法をもって初めて憲法に明文化されることとなったのである。これらの条項は、ワンチュク王制そのものの存在や存続可能性を否定し、王制を廃止する権限を国会と国民に与えるものではないが、時々の君主の個人的な資質を問い、その廃位を発議する権利の保証とそのプロセス(国民投票等)を明文化したことによって、ブータンの王制が絶対君主制から民主制の要素を備えた立憲君主制へと大きく体制変更したことを国際社会に対してもアピールすることになった⁹⁾。

では、王権の範囲は新憲法によっていかに変容したのだろうか。憲法第2条の第16項をみると、君主は国家に対する功績の多い者に対して称号や勲章等を授与するという役割を担うことによって国家の権威の源となり、さらには市民権および土地を下賜する権利を有し、懲役を短縮あるいは免除し、時に恩赦を与える権利が担保されている [2-16]。ブータンには古くからキドゥと呼ばれる伝統的な下賜のシステムが存在してきた。下賜の供与者は国王である。官僚等が乱用した時期もあったものの、基本的にキドゥは国王に排他的に属する権利であり義務となっている。懲役免除や恩赦等様々な形のキドゥが存在するなか、市民権と土地は近代国家を構成する本質的な資源であるとい

う意味で、その供与者たる君主が、国家の資源分配においていまだに重要な位置を占めていることは明らかである。

また、新体制のなかで国王は依然として国防軍の最高指揮官であり [28-1]、英国のように名目的なそれではなく実質的な指揮権を発動することが前提とされている。国防軍の長官も軍昇進委員会 (Service Promotion Board) の推薦名簿に基づいて国王自らが任命し、さらに、ブータンの主権、安全、領土保全が外国の侵略あるいは武装反乱によって脅かされた場合は、首相による書面での勧告と助言に基づき、国王が21日間を限度に非常事態を宣言することが認められている [33-1]¹⁰⁾。

このように、資源分配と軍事についての権限の重要な部分を国王が担い続けるという状況は、政党政治を伴う議院内閣制という制度に対して実質的に一定の枷をはめている。国の根幹に関わる重要な資源を国王が握ることを前提にブータンの「民主化プロジェクト」はすすんでおり、それは基本的には立憲君主制をベースとした限定的な分権化プロセスとして捉えることもできるだろう。そうした傾向は、地方政治の制度にも看取できる。1970年代以降、県開発委員会や郡開発委員会の設置等、様々な制度をとおして分権化をはかってきたブータンではあるが、実際のところ地方行政の要となる県知事 (ゾンダ) の選出に関しては2007年以降も選挙制度は導入されていない。国会議員と各郡の長 (ガップ) が選挙制度をとおして選出される一方で、地方行政の要となる県知事は国王の信任を受けた官僚がその職を担ってきたのである。いくつかの事例を見る限り、ゾンダは地方行政において比較的自律的な権限を維持しており、県開発会議や県議会に因するというプロセスを経ながらも基本的には法律の範囲内で比較的自由に条例等を定めることができている。そして、その権限は王権によって正統性を与えられているのである。

このように、ブータンの君主は2007年以降も国の統治における重要な舵を依然として手にしている。王権は2008年に公布された明文憲法によってその権限に一定の制限を受けつつも、国家の非常事態に際してはその要として軍の指揮権を握り、地方行政の要となる県知事の任命権等を維持することで、国内において自身の意思を直接／間接に反映できる独自のネットワークを維持しているといっていだろう。そして、選挙を経ず政党に所属しないことで非政治性を維持することが求められた県知事は、従来のとおり王権によってその権威に正統性を与えられており、それゆえに、村落社会において郡長や国会議員とは異なる超越的な存在として、敬意と畏怖の対象として維持されている側面がある。つまり、王権は公の政治領域において一定の実権を維持しつつも、政党政治と選挙から超越した場所に置かれることにより、新たに解放された言論空間においてその批判や査定の対象となることを注意深く回避し、社会内部の諸機関や職位の権威の源であり続けることが可能となっている。

5. 宗教者の位置づけ

ブータンの民主化プロジェクトを概観するなかで、おそらく最も従来と異なる位置におかれたの

は、政府の僧院組織および仏教僧を含む宗教者たちであったといえるだろう。ここでは、憲法および選挙法の記述を参照しながら、公の政治領域における僧院組織および宗教者たちの位置づけがいかに変容したのかについて考察してみたい。

17世紀にブータンをはじめて政治的に統一した者がチベットからのドゥク派（チベット仏教カギュ派の分派）の亡命僧であったことは、ブータンの政治制度の形成に大きな影響を与えてきた。17世紀、ブータンはこの亡命僧シャプトウン・ンガワン・ナムギャルを国の長とし、その下に二界の行政システムつまり聖（仏教）界と世俗界の行政システムを別々におき、それぞれの長をジェー・ケンポおよびドゥック・デシと呼ぶ、チョシと呼ばれる二頭統治制度を導入した。そして、1907年にワンチュク王制が敷かれた後も、チョシ制度は形を変えながら引き継がれた。つまり、仏教界の長であるジェー・ケンポが継続的に僧侶のなかから選抜される一方で、世俗界の長の地位はワンチュクの王へと引き継がれたのである。

チベットのダライ・ラマと同様に転生制度によって引き継がれてきたシャプトウンの地位は、ワンチュク王制が設立する以前より形骸化しており、政治領域においても実質的な権力を行使することはなかった。その名目的な地位とその地位を引き継ぐ転生者たちは第1代国王の時代には温存されたものの、第2代国王の時代に入ると当時の転生者は政治的な実権を取り戻そうと画策したとの疑いをかけられ、最終的には国王によって暗殺されている。その後、自らシャプトウンの生まれ変わりであることを訴えた者はいたが、彼らがワンチュク王制のなかで公に認められることはなく、ブータンの政治や宗教界の表舞台に立つ機会は与えられてこなかった。

他方で、仏教界の長であるジェー・ケンポには、世俗界の長であるワンチュクの王と国家の権威を二分し、仏教界を統合する役割を引き続き果たすことが求められた。ワンチュク王制の下、両者は同等の立場にあるとされたが、仏教僧院はその後の税制改革や土地改革をととして徐々に自立的な財源を失い、王制からの資源の再分配を受ける立場となっていく。しかしながら、1953年に第3代国王の勅令によって国会が開設された際には、仏教界もまた国会において一定数の議席を留保され、僧院の代表を送り込む権利を与えられるなど、公の政治領域においては一定の発言権を与えられてきたのである。では、仏教界に与えられてきたそれらの議席や権利は、今回の「民主化プロジェクト」において、どのように変容したのだろうか。

新たに制定された選挙法のもと、ブータンでははじめて全ての成人（18歳以上）男女に1人1票の投票権を与えられた。しかし実際のところ、そこには例外として排除された2つのカテゴリーが存在する。一方は王族であり、他方が「宗教者（religious personality）」であった。該当項目の選挙法第184条には、以下のように記されている。

「2007年宗教組織法（The Religious Organizations Act, 2007）」の規定の下で宗教組織または宗教者として定められ／登録された者として、トゥルク（化身）、ラマ（高僧）、影響力のあ

るいかなる宗教者、あらゆる宗教や政治的組織によって叙階された平信徒以外の成員は、政治の上部にとどまらなくてはならないために、政党および選挙へ参加すべきではなく、いかなる政党や候補者の利益のためにもその影響力を行使することはできない。[Royal Government of Bhutan 2008b]

この条項によって、ブータンにおける宗教界のすべての僧侶が選挙・被選挙資格を奪われ、選挙プロセスから明確に排除されることが明らかにされたのである。それは同時に、国会制度のなかで従来維持されてきた仏教界のための留保議席が撤廃されたことを意味していた。

それでは、2007-08年に実施されたブータン初の国政選挙において、この排除のプロセスは宗教界や国内の仏教徒たちにどのように受け止められたのだろうか。当時デモクラシーと憲法という2つの概念に対する国民の態度は、それらをいわば君主からのキドゥ（下賜）として捉えるものだった。デモクラシーが「君主による下賜品」というカテゴリーに同定されるという状況は、人々のなかにある旧来からの自己検閲の機能を喚起し、それは否応なく新制度に対する批判を抑制するものとなる。例えば新聞記事へのコメント欄等、徐々に解放されてきた言論空間においても、近年まで第184条に対する直接的な批判は実際にはほとんどみられなかった。「宗教は政治の上部にある」とし、「尊い仏教」を政治から遠ざけ敬うべきとするロジックは当時多くの人々にあまり抵抗なく受け入れられたようだ。その理由の1つには、具体的に政党政治や選挙を経験する以前から政治を「汚れたもの」として捉えるまなざしが、選挙に先立つ2005年12月31日に王命によって作られた汚職防止委員会（Anti Corruption Commission）等の機関の存在を受けて、既にブータン社会内部で定着しつつあったということが考えられる。政治と汚職が切り離せないものであり、故に政党政治が導入される前に予防的に意識を高め、啓蒙すべきという王室政府の戦略は、ブータン社会内部に「政治（politics）」や「政治的であること（political）」に対する恐れや猜疑心を広く埋め込み、それゆえに選挙や党派から離れた場所にいる者たちこそが正統性のよりどころとみなされるという構図を生み出していた。しかしながら、政治から遠ざけるべき対象となる「宗教者」とはいったい誰か、そしてそもそも「政治的である」という属性はいかに定義されるのか、という実際的な分類と定義あるいは境界の問題となったとき、この条項は各地で一定の混乱を引き起こしはじめたのである。

宗教者とそれ以外の者の境界を示す指標の1つは、宗教委員会（チョディ・レンツォグ）が管理する宗教者名簿とされている。この名簿は、仏教僧はもちろんのこと、宗教に関連する組織や団体の代表者や成員もまた「宗教者」として広く登録するものである。そのために、僧侶以外の者からも選挙／被選挙権が奪われることに対しては、当初からその妥当性に疑問が投げかけられていた¹¹⁾。また、仏教僧の内部における境界線をいかに引くのかという点も大きな論点となった。つまり、俗世を離れて僧院内に暮らす出家僧（ゲロン）のみを対象とするのか、あるいは村落社会のなかで生きる在家僧（ゴムチェン）も、政治領域からの退出を求められるのか、その境界の明確化が求められたのである。

結果的には出家・在家を問わず、すべての僧侶が政治活動へのかかわりを禁じられ、具体的には国政選挙、地方選挙のどちらにおいても選挙権および被選挙権を奪われることとなる。

同じく緋色のローブを纏う出家・在家の両僧侶たちは、日常において守るべき戒律や、村落社会とのかかわりにおいて、相互に大きく差異化されてきた。ゲロンと呼ばれる出家僧たちが無数の戒律に縛られながら文字通り僧院内で寝起きしつつ宗教行為のみに没頭する生活を求められている一方で、ゴムチェンとよばれる在家僧たちは各地に根ざす在家の高僧の下で修学したのち、村落社会で農耕や牧畜に従事しながら、必要に応じて各種の法要や儀礼をとりおこない、人々の日常の宗教空間を支えている。

日常生活において農耕や牧畜、ときに土木業などにも従事するゴムチェンは、土地や家畜に課せられた税金を納め、一市民として国家の経済活動に組み込まれてきた。彼らはまた、村落社会において数少ないゾンカ語の識字能力の保持者であったために、国王や政府の諸機構あるいは仏教僧院と村落共同体との間を媒介し、時に政策や勅令の翻訳者としての役割を果たすことも多く、当然これまで郡長（ガツプ）や村代表（ツォクパ）などの職に推された者も多かった。しかしながら、新憲法および選挙法はこれらの在家僧を選挙人名簿から除外し、全ての選挙プロセスから排除することを決定したのである。

ゴムチェンとして教育を受け村の宗教儀礼を担う者たちは、基本的に文化省（Department of Culture）および宗教委員会の事務官によって管理される先の宗教者名簿への登録が義務づけられている。しかしながら、選挙法公布後初の選挙となった2007-08年の選挙では宗教者名簿の周知が十分ではなく、宗教者の判別は自己申告や各地の選挙人登録所の担当者の判断に依存するところも大きかった。例えば、トンサ県の調査村では、村の仏教寺の管理を担当していた平信徒の男性が、選挙人登録に訪れた先で、夕方のつとめ（日没前に仏壇に捧げた水を取り除く等の日常的な仏事）に遅れないよう担当者に迅速な手続きを願い出たところ、担当者はこの男性をゴムチェンと考え、選挙人カードの発行を差し止めている。男性は後日再申請を行ったが、結局選挙に間に合わせることはできなかった。この年、「宗教者」の定義をめぐる類似の混乱が多数報告されたことにより、選挙委員会は翌年の2009年までに第184条の解釈についての見解をまとめ、その周知をはかったのである [Election Commission of Bhutan 2013b]。

このように、2008年の混乱後、村落に生きる在家僧をはじめ、あらゆる宗教や宗教組織に属する宗教者たちが政党への関わりと選挙への参加を禁じられることが改めて明確に定義された。また、選挙期間中には政党、立候補者、支持者らによる宗教儀礼や法要の実施やそれへの寄付も固く禁じられるとの一文が、上記の解釈文には付記されることとなった [Election Commission of Bhutan 2013b]。

公の政治領域からあらゆる宗教者や宗教的儀礼を排除しようと試みる第184条は、その後の2011年の地方選挙 [Royal Government of Bhutan 2009] および2013年の第2回国政選挙でも厳格に適

用されていく。この排除が社会内部で理想的にはある程度受け入れられてきたことは既に述べたが、人的資源の活用という点からみたときにはいくつかの問題が表出しており、それは2011年の地方選挙に際して特に明らかとなった。郡の行政を率いるギャップやツォクパを選ぶというこの地方選挙において、識字能力とリーダーシップを発揮してきた有力な候補者たちの多くが、ゴムチェンとして宗教者名簿に登録されてきたことが改めて明らかになったからである。

大学卒業資格が必須である国会議員に対し、地方選挙では学歴に関する規定が外されたが、代わりに識字能力を確認する予備試験が導入された。村に残る数少ない教育を受けた若者たちを除けば、僧侶としての教育を受けたゴムチェンは現在も村落において識字能力を持つ数少ない知識人層であり続けている。そのため、選挙直前に多くのゴムチェンが宗教者登録名簿からの除籍を試みることになったのである。

重層的な宗教空間としてのブータン社会において、あえて宗教者を区別することは、実際のところそれほど容易なことではないようだ。それは、宗教者の定義およびその政治からの排除についての周知の不徹底さも手伝って、引き続きいくつかの混乱を生んでいる。2013年の第2回国政選挙でも、宗教者の定義に関連する混乱は引き続き報告されている。例えば選挙委員長が発表した予備選挙結果では、3名の宗教者が実際に誤って投票を行い、8名の選挙人が宗教者として誤って登録されていたことが報告されている [Election Commission of Bhutan 2013a]。宗教者の同定は、実際のところ仏教界、宗教委員会、県の行政府、郡の行政府、そして宗教者自身という多数の機関やアクターの連携によって初めて可能となる困難な仕事であり、それは同時に、宗教者とされる人々がこの社会のなかに深く不可分に埋め込まれていること示しているのである。

新たな地方選挙法の下で行われた2011年の地方選挙では、村落社会に生きる多くのゴムチェンが、自らの識字能力や培った交渉能力を共同体の行政のために生かすのか、あるいは在家僧として残り、日々の人々の暮らしのなかで不可欠な儀礼や法要を行うことをとおして村落社会の日常の宗教空間を支えていくのかという二者択一を迫られるようになっていった。宗教者の政治からの排除という規定は、僧院内部で展開される一元的な仏教世界の外に自らを置きつつ、多様な自然神崇拝や儀礼をも含んだ人々の重層的な信仰世界のなかで、宗教世界と日常実践を繋ぐ役割を果たして来た在家僧らの内部にも新たな境界線をひき、どちらか一方のアイデンティティへの排他的な帰属を求めているようにみえる。

6. 選挙委員会の権限と役割

前述の宗教者排除の項目の解釈に関連しても明らかのように、ブータンの民主化プロジェクトのなかで、様々な境界線やカテゴリーの定義について大きな権限を得ているのが選挙委員会 (Election Commission of Bhutan: ECB) である。第1回国政選挙や新憲法が公布された2008年に先立って設立されたのが、先に述べた汚職防止委員会 (2005年12月31日設立) と、選挙委員会 (2006年1月

16日設立)であった。特に選挙委員会は、民主化に先立ち、多くの国民にとって全く新しい概念となる政党や国政選挙、デモクラシーの定義とプロセス、それによって得られる権利と義務とを国民に理解できる形で提示し、啓蒙し、教導する役割を担ってきたといっている。

選挙法草案および憲法草案に基づいて行われた2007-08年の国政選挙では¹²⁾、法律の解釈はほぼ排他的に選挙委員会の判断に委ねられることになり、選挙運動中には憲法および選挙法の解釈をめぐる照会が、実に111件にわたって寄せられたことが報告されている¹³⁾。その多くが、対立政党の政党员や立候補者からの訴えであり、選挙委員会はその都度個々の事例についての調査を実施し、法に基づいて最終的な判断を下すことが求められた。

その項目は多岐にわたり、例えば、候補者による選挙区の僧院への寄付の正否、候補者が国家公務員時代に関わった政策や開発事業を自らの成果として選挙活動に流用することの正否、選挙期間中に宗教儀礼を行い仏や土地神の助力を得ることの正否等が議題となったことが報告されている[Dorji 2009: 48-51]。また、非常に厳しい判断の一つとして、選挙日の3週間前に候補者資格を剥奪された事例も報告されている¹⁴⁾。さらに、2013年の国政選挙では、予備選挙に参加予定であった政党の1つが、必要な候補者数を満たしていないとして選挙委員会に登録を見送られている¹⁵⁾。

その他にも、選挙期間中の候補者による宗教儀礼の実施制限、あるいは政党交付金の正否に関わる議論において憲法違反とする主張をとるなど、選挙委員会とその長は、ブータンにおける選挙の枠組みとそれによって定義される「デモクラシー」の制度を形作り、その政治空間を管理するための、いわば超越的な権限を行使してきたといえるだろう。特に、選挙期間中の全ての儀礼に対する規制は、家族が発病した際に祈祷治療(占星術師や呪術師による祈祷など)を実施できるか否か、村祭りの時期の変更が必要か否かなど、各地で大きな戸惑いを生んでいた。選挙委員会はその意味で、ブータンの人びとの日常の宗教空間における各種儀礼の意味やその正当性に関しても、一定の影響を与えうる存在となっている。

7. 公共的な空間とその可能性

ブータン王室政府が、全ての権威の源と権限が最終的に君主に帰する絶対君主制から、立憲君主制と民主制との間の折衷的でオルタナティブな政治制度を構築しようと試みてきたのは明らかである。そこには、公の政治領域と宗教界を分離したいとする政策にも端的にみられるように、自由への不安と管理への執着が介在している。王権の分権化が進められる一方で、政府のアクターは一層多元化し、制度化された重層的な管理の手が人々の生活世界にも微細な隙間を縫って入り込もうとしているようにもみえる。選挙委員会のような新たな組織が選挙とデモクラシーに関する言説を牽引する一方で、人々が自らの自由な発言が顧みられるような公共的な空間を構築する余地は残されているのだろうか。

ブータン王室が「民主化」を推進するにあたり、選挙公約や新政権の施策に対して批判的な言論

を発信しうのような公の言論空間をいかに作り上げることができるのかは、大きな課題とされた。これまでの絶対王政下でいわば去勢されてきた言論空間を再構築するための方策として、政府は選挙に先立ち、まずマスメディアの多元化を試みていった。国産のプログラムを放映するテレビ局は国営ブータン放送、新聞はクエンセル紙に一元化されてきた国内のメディア環境を多元化し、2006年以降、新聞が4紙に拡大した後¹⁶⁾、2013年の選挙を挟んで現在までに紙媒体のメディアは14誌に上っている。またテレビ局も娯楽中心のプログラムを含めて一定程度多元化がすすめられている¹⁷⁾。

官報の役割を果たしてきたクエンセル紙に対して、新たに設立されたブータン・オブザーバー紙などの新聞社は、政府の官僚による不正等を厳しく追求することで、国内に政府批判の土壌を少しずつであるが醸成していった。しかし、選挙による新政権が発足する以前、2006-07年の時点では、君主制の否定につながる中央政府批判は注意深く避けられており、国会での議論や政府の施策に対する批判が表だって紙面に始まったのは、最初の選挙が終わり、新政権が立ち上がって後のことである。

公の政治領域における議論を活性化するための公共空間が創出されるために、市民団体等を含む中間集団の形成は1つの契機として考えられる。しかし、選挙に先立つ2007年に交付された「ブータン市民社会組織法 (Civil Society Organizations Act of Bhutan)」では、その第7条において市民組織による政治活動は厳しく制限されている [Royal Government of Bhutan 2007]。

こうした制度上の課題に加え、政治的にセンシティブだと考えられているいくつかのトピックに関して語ることは、未だに困難だといえるだろう。例えば90年代に生じたネパール系住民の難民化に関わる議論は、未だにその扱いに関して様々な規制を引き出すものとなっている。2008年の選挙時に選挙委員会が投票日3週間前に1人の候補者から立候補資格を剥奪したことは前節で述べたが、その理由もネパール系問題に帰することができる。2008年の下院議会選挙に際し、南部のゲリフーから The People's Democratic Party: PDP の候補者として立ったガラブ・ドルジは、Druk Phuensum Tshogpa: DPT 党首であるジクメ・Y・ティンレイが内務省事務官であった1993年当時に発表したネパール系住民の難民問題をテーマとした学術論文¹⁸⁾の配布をとおして、選挙区でマジョリティを占めるネパール系住民の反発を引き出そうと画策したと判断された。DPTの訴えによってこの状況を調査した選挙委員会は、「複写した論文を配布し、政治的な利益ために敵意の創出と地域主義の煽動を試みたことは、憲法草案の第15条3項に対する違法行為である」と結論づけ、さらに、いかなる政治政党および候補者も「異なる共同体や宗教集団や言語集団間の敵意や差異を生み出し緊張を生み出すであろう、いかなる活動にもふけてはならない」という選挙法290条c項に違反すると結論づけたのである。PDPはこれに対する反論を試み¹⁹⁾、ヨーロッパ連合の選挙監視団もまた処分が厳しすぎる旨を主張したが、結論が変更されることはなかった。

この出来事をめぐる一連の顛末は、国内におけるネパール系住民の統合が依然として壊れやすく不確かだと政府が捉えていることを示唆している。政府や国王がネパール系住民を社会の不安定要素として見なす背景には、彼らの一部が未だにブータン国内で不完全な市民権／国籍しか与えられ

ず、政府の対応に対する不満が大きいという状況がある。実際に、2013年の第2回選挙で大勝したPDPの候補者たちは、南部住民に対して政権獲得後に市民権をめぐる問題を解決すると確約することで票を獲得したと囁かれた。市民権を無条件に下賜する特権を国王が排他的に保持する一方で、市民権や難民問題に関わる議論は地域間あるいは民族間対立を煽るという名目のもとで実質的に規制されており、言論空間の多元化がすすめられるなか、議題の選択にはやはり十分な自己検閲が求められているといえる。

8. おわりに

ブータンの民主化プロジェクトが意図したことの第1点は、その名目通り国民の政治参加を促すことにあったといっていだろう。政党をとおした政治活動の許容や選挙権の授与はその端的なものだ。そしてもう1点は、王権の及ぶ範囲を限定し、その権限を首相、内閣、そして国会へと委譲することで、民主化への本気度を示すことである。しかしながら、政党制に基づく議院内閣制を導入しながら、同時に政治的なものをいかに排除し、なんとか非政治的な空間を作り上げたいとする矛盾した情熱は、ブータンの政治システムの現実をみえづらくしている。

現在のブータンの制度において、政治とは政党と選挙であり、資源分配をめぐる競合過程として認識されている。制度としての選挙を導入しながらアポリティカルであることを求められたのは国民評議会と地方議会であり、ブータンの政治史において常に重要な役割を果たしてきた仏教僧と僧院もまた、憲法と選挙法によって政党と選挙への参加権を奪われるなかで非政治的な存在となることを強く求められたのである。

宗教空間を非政治的なものにとどめたいとする要求は、全ての宗教者を政治領域から退出させ、それを望まない者たちを、宗教空間の外部へと押し出そうとしているようだ。いわば聖俗両界をまたぎながらそれを結びつける存在であった在家僧ゴムチェンは、その新たな境界を直接的に身に受ける存在となり、村落社会の世俗的な行政や政治領域における奉仕者でありながら、精神世界・宗教空間を支える奉仕者でもある、という双方の属性を同時に満たすことを否定されている。さらに、「デモクラシー」の象徴として導入された政党制に関しても、積極的な政党支持者として政党員になることと、地方政治の代表者となること、あるいは国民評議会に立候補することとは相容れないこととして想定されている。

一方で公の政治領域における言論活動を称揚しつつ、他方で人々を一元的なアイデンティティや属性に追い込み、複数の集団や組織に同時に多元的に関わることを規制するという現在の制度の中では、例えば齋藤が示すような、価値の複数制を条件とし、共通の世界にそれぞれの仕方に関心をいだく人々の間に生成する言説の空間としての公共性〔齋藤 2000: 6〕の成立は、困難であるようにみえる。そして仮にその公共性において形成される人々の意思を正当性の唯一の源泉とする存在を「民主的な法治国家」とするならば〔齋藤 2000: 7〕、ブータンの民主化プロジェクトは恐らくかなり

慎重な船出だといえるだろう。

新たな憲法が国民の統一や融合をうたい民族や宗教による分断の契機を注意深く排除する一方で、ブータンにおける現在の一連の選挙制度は人々を個々に分断された単一の属性へと排他的に埋め込もうと働いているようにみえる。しかし、「政治的なもの」をめぐって張り巡らされたこの新たな境界線は、人々の生活世界を規定する重層的な価値体系の1つにすぎないというのもまた確かなことである。現代ブータンの人々が、自らの社会に生きる多様な価値体系をいかなる形で維持あるいは再構築しつつ、どのような仕方でも新たな制度と向き合っていくのか、「民主化プロジェクト」の今後の進捗を見守っていききたい。

註

- 1) ただし王家の成員と宗教者は例外とされている。詳細に関しては5節にて後述。
- 2) 1907年から続くワンチュク王制において、君主の逝去を待たずに世代交代が実施されたのは、第5代国王に関してのみである。憲法においては国王の65歳定年制度が導入されたが、2008年の交代は、ジグメ・センゲの定年を待たずに実施されている。
- 3) 州あるいは県に相当する行政区分であり、全国は20のゾンカックに区分されている。ゾンカックの下部行政区にはゲオックがある。また大きいゾンカックでは、ゲオックとの間にダウンカック (Dungkhag) と呼ばれる準ゾンカックがおかれる場合もある。
- 4) Roseによれば、国会は設立当初130人から構成されており、その内訳は官界から10人、僧庁から10人、国民代表が110人であった。その後、官界からの代表が20名追加され、1960年代には総勢150名で構成されるようになった [Rose 1977: 158]。
- 5) 1990年代にルンチ県より初の女性議員として選出された元国会議員によると、当時は国会終了後に決議事項が記載された回覧を持って各村落をまわり、世帯の代表者に内容を説明したのち受領を示す押印を集め、その書類を首都ティンブーへ向けて発送することが主要な仕事となっていたという。
- 6) ブータンでは1979年にラジオの国営放送が開始され、1999年にはテレビが解禁されて国営放送が始まり、2008年の選挙時に初めてテレビの生放送システムが導入された。現在までに、選挙時の演説や国会での議論は主にラジオおよび新聞をとおして全国に発信されている。
- 7) 現金収入を公務員らの仕送りに依存する世帯が多い村落において、官公庁や学校で働く親族の発言力は大きい。2008年の選挙当時も、2政党が拮抗するとした大方の予想に反し、Druck Puensum Tshogpaの劇的な大勝に終わった理由を、投票のために選挙直前に帰村した公務員に保守色の強いDPT支持者が多いこと、彼らの村人への影響力の強さに求める説は根強かった。
- 8) シャプトゥンは聖俗両界の偉大な長を意味する敬称。
- 9) 日本においても2007年当時のブータン民主化の解説において、国民投票による国王の解任がその特徴として示されているのを見ることが出来る [柴田 2007]。
- 10) 同条項では、21日を超えて延長する際には国会の3分の2の承認を得なければならないことが明記されているほか [33-3]、国会の4分の1を超える成員で国王の非常事態宣言に対する不賛成を動議することができる [33-4]。
- 11) 選挙終了後の2010年に、*Bhutan Observer* 紙上でインタビューを受けたある宗教財団の職員は、宗教団体への参加によって一般の成員が選挙権を失う場合、宗教団体への参加希望者は減少し、財団の経営も難しくなるだろうと述べ、それは宗教組織の持続性や成長を制限することになるのではないかと疑問

を投げかけている [Bhutan Observer: 24, Sep, 2010]。詳細は [宮本 2011] を参照。

- 12) 選挙法は第1回の国政選挙が終了し新政権が発足した後、2008年7月28日の第1回国会で承認され、正式に施行された。
- 13) ブータンの選挙法はまだ解釈が一定ではなく、その行間の幅が大きいため選挙のたびに候補者や政党から様々な訴えおよび照会が出ているようである。そのため、2013年に選挙委員会は、“Election Dispute Settlement Rules and Regulations of the Kingdom of Bhutan, 2013”を発表し、照会事例に対する正式な調査手続を法制化した [Education Commission of Bhutan 2013c]。
- 14) この事例に関しては詳細を次節で後述する。
- 15) この際、ともに予備選挙を戦う予定の政党代表者からは連名で登録許可の誓願が出されたが、登録見送りの結論が覆されることはなかった。
- 16) うち、Bhutan Observer 紙は後に紙媒体を撤退し、現在はインターネット展開のみとなっている。
- 17) <<http://jabbbhutan.com>> (2014年9月13日閲覧)
- 18) その内容は、国際社会から立ち上がっていたブータン政府批判に答える形で「不法移民」対策と文化保護政策の正当性を主張するものだった。
- 19) 反論では、PDP はガラブ・ドルジェ候補が当該論文を配布したのは知人2名のみであり、かつ当該論文は公開されたものであり秘密文書や機密扱いの文書でもないため、立候補資格の剥奪のような厳しい処分にはあたらないという主張が出された [Dorji 2009: 55]

参考文献

齋藤純一、2000、『公共性』、岩波書店。

柴田直治、2007、「(世界発 2007) ブータン、手探り初選挙 上院選」、『朝日新聞』、2007年12月15日朝刊。

宮本万里、2011、「「仏教王国ブータン」のゆくえ—民主化の中の選挙と仏教僧」、鈴木正崇 (編)、『南アジアの文化と社会を読み解く』、慶應義塾大学東アジア研究所、397–434 頁。

Bhutan Observer, 24 September, 2010.

Dorji, Tandin, Gyambo Sithey, 2009, *Drukyl Decides: In the minds of Bhutan's first voters*, Centre for Research Initiative.

Election Commission of Bhutan, 2013a, *Declaration of the Results of the Second Parliamentary Elections 2013: Primory Round of National Assembly*.

——, 2013b, *Guidelines for Interpretation of Section 184 of the Election Act of the Kingdom of Bhutan, 2008 concerning Religion and Election*.

——, 2013c, *Election Dispute Settlement Rules and Regulations of the Kingdom of Bhutan, 2013*.

Ministry of Education, Royal Government of Bhutan, 2014, *Annual Education Statistics, 2014*.

Phuntsho, Karma, 2013, “Is Democracy Discriminately?,” *Kuensel*, 24 October, 2013.

Rose, L. E., 1977, *The Politics of Bhutan*, Cornell University Press.

Royal Government of Bhutan, 2007, *Civil Society Organizations Act of Bhutan*.

——, 2008a, *The Constitution of the Kingdom of Bhutan*.

——, 2008b, *Election Act of the Kingdom of Bhutan, 2008*.

——, 2009, *Local Government Act of Bhutan*.