

陸封された地域の「解放」 —インド・アルナーチャル・プラデシュ州とブータン—

河合明宣

放送大学教養学部

チベットの高原台地は、南北と西三方を標高5千から8千m級の高山に囲まれ、標高自体が4千mを超えている巨大な塊である。この台地は、広大な地理的距離で隔絶され、「陸封」(landlocked)されていた。台地南面は、ベンガル低地からヒンドスタン平原に繋がるヒマラヤ山脈の急峻な斜面で、困難な幾つかの峠越え歩道以外のアクセスはない。厳しい乾燥及び極寒な冬と地理的な隔絶は、チベットの文化や伝統を作り上げてきた。

しかし、1959年中国がチベットを併合し、ダライ・ラマ14世のインド亡命後、チベット、アルナーチャル・プラデシュ、ブータンは外部世界の強力な影響にさらされることになった。チベットは、1965年自治区が公式に発足したことで、中国の一部となった。

アルナーチャル・プラデシュは、1962年中印国境紛争後に中国に対峙するインドの最前線として再編成された。ブータンは、インドと中国と二つの大国の力のバランスの下で、自然環境と伝統的価値の保全を重視した漸進的国内改革によって外部からの影響を乗り切る施策を開始した。「陸封」された二つの地域の異なった開放について述べる。

1. 陸封された地域

1.1 陸封国家 (landlocked country)

ヒマラヤの南面に位置するブータン王国は、インドと中国の2大国家に四方を囲まれている。長距離の陸路の旅を経てはじめて海洋に辿り着く。国や地域の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、landlocked (陸封) と呼ばれる。

隣の大国が領土の獲得を目的として侵略することや、何らかの紛争を口実に強大な地上部隊を越境攻撃させて併合してしまうことも考えられる。併合されなくとも、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。食料の輸入依存度が高い国では国民が飢餓の危機にさえ曝される。1907年、現王朝成立以来、ブータンが独立王国の地位を保ち得たのは、ブータンを緩衝地域として領土化しないことで、2大国が相互に持つ領土的野心を牽制していたからである。

この点では未だ中国との国境の一部が確定していないインドのアルナーチャル・プラデシュも同様に捉えることができる。ブータンとアルナーチャル・プラデシュは、中国とインド (英領インド) 2大国の国境に挟まれて生じた均衡により、

第二次世界大戦を経て、1950年代末まではグローバル化の影響は皆無であったと言える。

産業革命以降の工業化社会の「繁栄」は、情報、人材、物流、資本に関わる自由貿易に支えられている。航空機を含めた輸送方法の進展と通信特にインターネットの発展は、物流及び情報伝達の量と質とを画期的に変えた。ブータンとアルナーチャル・プラデシュは、グローバル化を支える物流や通信等のインフラが未整備であった。そのため、グローバル化の影響を受けず、自動車通行が可能な道路が建設されるまでは、鎖国と言える状態であった。

一方、陸封された地域がグローバル化に呼応して工業化を開始するにしても多大な困難に直面する。多くの途上国が工業化の初期段階で採用する幼稚産業育成策において、安価な工業製品輸入を防ぐために輸入禁止措置を採るか、育成すべき国内産業が製造する製品が国内市場で購入されるように関税をかけて輸入品価格を高く設定する等の政策が採られる。しかし、このための長大な国境管理は不可能とも言える。人や物資の国境の出入り全てを監視するのは極めて困難である。

陸封された地域では、幼稚産業育成による工業

化には別の課題がある。工業化を進める上で必要不可欠となる機械等の生産財や原料の輸送コストが大きい点である。Faye et al (2004) は、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指摘する。HDI 最下位 12 か国中 9 か国が「陸封」国家である。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、同じ 143 位のネパール及びラオスの 3 国である。同研究によれば、主要な要因は輸入品価格が高い輸送コストを含み高額になるとする。ブータン、ラオス、Swaziland (南アフリカ) は、輸送コストを削減するために貿易は隣国に集中しているとされる。このように、地政学的要因により育成すべき産業も規定される。

また、陸封された地域では、隣国にまたがる複数の民族が生活する多民族構成となる場合が多い。国民統合が極めて困難となる。多民族構成の地域では、いかに国民統合が困難であるかは、ネパールと並んでヒマラヤ三王国の一つであった、インドに吸収されたシッキム王国の事例がある。また、大英帝国と帝政ロシアが領有を巡って緩衝地帯として人工的に国境を策定されたアフガニスタンは、類似した地政学的条件下にある。多民族構成地域の国民統合の困難を象徴している。

1.2 陸封された地域の「解放」

地政学的要因は、高所であること及び海岸からの隔絶において大きな影響を持つ。チベットの大高原は、南北と西三方を標高 5 千から 8 千 m 級の高山に囲まれている。高原台地の標高自体が 4 千 m を超えている巨大な塊である。この台地の東西及び北は広大な地理的距離で隔絶されている。南は、ベンガル低地からヒンドスタン平原に繋がるヒマラヤ山脈の急峻な斜面で、幾つかの困難な峠越えの歩道以外にはアクセスはない。厳しい乾燥及び極寒な冬と地理的な隔絶は、チベットの文化や伝統を作り上げた。ルヴァンソン (2009: 65) は、チベットの特異性を次のように言う。

「1950 年に中国の監督下に置かれるまで、チベット文化が他のどの文化よりもみごとに、精神世界、言葉を変えるならば霊的宇宙と日常生活の世界とのあいだ (略) および大衆の日常生

活の運不運のあいだに稀有な親密性を保ちつけてこられたという特異性である。沈黙に沈み、人を寄せ付けない広大な領土が、人の性格を形作り、チベット人の伝統に露出する神秘的情熱を鍛えあげた。」

しかし、1959 年中国のチベット併合、1965 年自治区の公式発足を通して、「標準化された中国版『幸福』」(ルヴァンソン: 81) が強制され、外部の影響力が急速に作用を始めた。1980 年代以降開発が始まり、2000 年に正式決定された西部大開発における 4 大プロジェクト (青藏鉄道、西電東送、南水北調、西気 [天然ガス] 東輸) の重点領域として、空路、道路網の整備が急速に進んだ。2006 年、ラサ・北京間で航空機仕様の高速鉄道である青藏鉄道全通がこの流れを加速させた (写真 1)。

生活改善目的で、遊牧民定住化政策の推進が決定された。「従前の暮らし方を破壊することにより、チベット人の顕著な文化的特徴をこっそりとかき消そう」(ルヴァンソン: 80) とする。チベットの同化政策は、近代交通インフラ整備に大きく依存した (写真 2)。

中国によるチベット併合の衝撃は、陸封されたチベットの「解放」にとどまらず、アルナーチャル・プラデシュやブータンにも及んだ。チベット併合時におけるダライ・ラマ 14 世の亡命路は、1959 年 3 月 30 日アルナーチャルのタワン着、ディラン、ボンディラを経てテズプールから列車であった。ダライ・ラマ受け入れにより、1954 年周恩来・ネルー平和五原則以来の中印友好関係が不安と緊張度を増した。1959 年 9 月に国境を巡って武力衝突が始まり、戦闘は 1962 年 10 月カシミールとタワン周辺で大規模化した。11 月には停戦となった。

戦闘で中国軍の圧倒的優勢に屈したインドは、同地域を英国統治を継承した NEFA (North-East Frontier Agency) として、インドの他の地域から隔離する政策を改めた。中国に対抗して、実効的支配の強化を目的とした道路網及び軍駐屯地の整備、軍増員を急速に進めた。

1958 年 9 月インド最初の首相としてネルー首相は、ブータンを公式訪問した (写真 3)。1960 年 5 月にはネルー首相は、インド北部及び東北部の国境道路建設・維持管理を目的にした工兵隊組



写真1 青蔵鉄道の建設



写真2 ポタラ宮



写真3 ネルー首相、馬に乗ってブータン訪問(1958年9月、郵便切手)



写真4 BRO 道路工事現場 (AP)

織(BRO: Border Roads Organization)を陸軍中將の指揮下に結成させた。建設作業員及び軍増強は、地域に膨大な雇用を生み出した。特別保護区として閉ざされていたアルナーチャル・プラデシュもチベットとほぼ同じ時期に交通インフラ整備により、外部との繋がりを急速に強めた(写真4)。

2. 1960年代以降の社会経済及び地方行政の変化—NEFA:アルナーチャル・プラデシュ—

2.1 歴史の変遷

NEFA 及びブータンでは、インドと中国の2大国間の干渉地域として外部世界から遮断され、地域独自の統治が続いていた。この地域に、1959年のダライ・ラマのインド亡命を契機としてグローバル化の影響が突如として現われた。ダライ・

ラマのインド亡命以降、1962年には中印国境紛争が勃発した。NEFAは軍事的対立の最前線として多くの急速な変動を経験してきている。

ブータンでは、第3代国王により1950年代後半には国民議会設置、農地改革等を通じた国民統合が着手されていた。インド国境の町ブンツォリンから首都ティンブーへの約175 kmの自動車道路が、1960年にインドの負担で建設が開始され、翌年には完成した。東ブータンの主要都市タシガンと首都ティンブーとを結ぶ東西横断基幹道路、さらにタシガンから南の国境サムドゥップ・ジョンカールに達する道路も相次いで建設された。これらは全てインド陸軍工兵隊組織(BRO)が建設したものである。

インドの全面的資金及び技術支援による第1次5か年経済開発計画(以下5か年計画)が1961

年に始まった。インド政府が対中国関係において、当地域の重要性を再認識したのである。

ブータンの第1次及び第2次5か年計画支援における道路建設等は中国軍に対峙する軍隊の輸送や軍事物質の補給目的と密接に関連するものであったと言える。

ブータンは、第1次及び第2次5か年計画期の10年間には、初等教育、政府が必要とする官僚・軍人等の人材育成、保健医療と行政施設及び道路建設等のインフラ整備を行った。第3次5か年計画からは計画委員会の委員長に就任した第4代国

王によるユニークな国づくりが始まった。それを特徴づけるのは、2020年までにGNH (Gross National Happiness: GNH) 社会を実現するという開発理念である。2008年に開始された第10次5か年計画を経て第11次5か年計画期中に、GNH社会が達成される計画である。

アルナーチャル・プラデシュはNEFAと呼ばれていた。この行政制度の変化を概観する。1965年、中国政府は、チベット自治区を公式に発足させた。インド政府は、NEFAの外務省所管政治補佐官による統治を内務省所管県副知事へ移管させた。表

表1 アルナーチャル・プラデシュとブータン比較年表

- ・ 1865年：シンチュラ条約（ブ）
- ・ 1873年：インナーライン規則（The Inner Line Regulation）施行
（*境界外部の者は土地の売買、譲渡は禁止）（ア）
- ・ 1912年：シムラ条約（ブ）
- ・ 1945年：1945年アッサム辺境地（司法）規則（The Assam Frontier [Administration of Justice] Regulation of 1945）（*伝統的な村長 [Gaon Burah : Village Elders] を認める）（ア）
- ・ 1947年8月：インド、パキスタン分離独立
- ・ 1947-8年：3つの焼畑地規制（Jhum Land Regulations）施行（ア）
- ・ 1947年：地方森林官（Divisional Forest Officer）任命（ア）
- ・ 1948年：主任森林官（Chief Forest Officer）任命（ア）
- ・ 1949年10月1日：中華人民共和国建国
- ・ 1950年代：配給（ration）制の導入（ア）
- ・ 1950年3月：インド計画委員会設立（ア）
- ・ 1954年：The North East Frontier Agency (NEFA) 設置（*The North East Frontier Area[Administration] Regulationによる）（ア）
- ・ 1958年9月：ネルー首相、馬でブータン訪問
- ・ ***チベット難民問題の発生・開発の開始**
- ・ 1959年：中国のチベット併合、ダライ・ラマのインド入り（チ）
- ・ 1961年：第1次5か年経済開発計画（ブ）
- ・ 1962年8月：中国、国境紛争でインド進攻（ア）
- ・ 1965年：外務省所轄の政治補佐官が内務省所管県副知事へ移管（*Home Affairs; Political Officers were redesignated as the Deputy Commissioners）（ア）
- ・ 1965年：チベット自治区公式に発足
- ・ 1967年：パンチャヤット制規則成立、州議会成立（Legislative Assembly of Arunachal Pradesh）（*村落パンチャヤット [Gram Panchayat]、郡行政官が議長の Anchal Samitis 州レベルの Agency/Pradesh は維持。県に Zila Polishad を導入して政治補佐官 PO : [Political Officer] を議長。村長 [Gaon Burah] は三層のパンチャヤット制と並存）（ア）
- ・ 1969年：パンチャヤット制導入（ア）
- ・ 1972年：中央政府の直轄地（Union Territory）、最初の村落パンチャヤット選挙（*直轄地の地位獲得、Agency Council は廃止）（ア）
- ・ 1984年：西カメン県は、タウン県と西カメン県に分かれる（ア）
- ・ 1987年2月：インド連邦を構成する州となる（ア）
- ・ 1995年：4区分の配給制（Ration: BPL[Below Poverty], APL[Above Poverty Level], AAY [Antyodaya Anna Yojana], Arunachal）の実施（*食糧確保による他の商品作物への転換促進）（ア）
- ・ 2002年：インナーライン入域規制の緩和（*ツーリズムの奨励）（ア）
- ・ 2005年：チベット自治区40周年
- ・ 2006年：北京―ラサ間、青藏鉄道全通

出所：Pandey, Dwarikanath.1997. Local Government in Arunachal Pradesh, Himalayan Publishers 等を参照した。

注：（ア）アルナーチャル・プラデシュ、（チ）チベット、（ブ）ブータン。

1 年表にあるように、1965 年は、中国とインドが係争地であるアルナーチャル・プラデシュ及びチベットを双方が同じ年に国内統治の一部と決定し、各々開発政策を開始した年である。

1967 年にアルナーチャル・プラデシュ州議会が成立 (Legislative Assembly of Arunachal Pradesh) し、パンチャヤット制の適応が決定された。州議会の下で、インド各州で導入されている制度は、県 Zila Parishad—地区 (Block; Anchal Samiti)—村落 (Gram Panchayat) レベルという三層のパンチャヤット制である。しかし、NEFA は、特別地域として統治してきた経験から、インドの他の地域とは、異なっている点がある。

その最大の違いは、伝統的な村落自治における村長 (Gaon Burah: Village Elders) を通した自治の仕組みが残され、新たに導入されたパンチャヤット制と併存して機能していた点である。

1945 年アッサム辺境地 (司法行政) 規則 (The Assam Frontier [Administration of Justice] Regulation of 1945) が施行された。この規則により伝統的な村落自治における村長 (Gaon Burah) が制度的に容認され、継続されることになった。もう一つの相違は、上位州レベルの Agency/ Arnachal Parishad (評議会) を残存、Anchal Samitis は郡行政官が議長になる。Zila Polishad は政治補佐官 (PO: Political Officer) が議長となる点である。1969 年にはパンチャヤット制が導入された。Gram Panchayat の第 1 回選挙は 1972 年に実施された。

2011 年 8 月調査で Lubrang 村長に世話になった。村落の集会で選出され、それを受けて県知事が Circle Officer (CO) を通じて任命した^{注 1)}。

CO 事務所の CO を始め行政スタッフが村落に対する施策や必要な情報収集等において、今日でも村長に依存する度合いは大きい。

2.2 農業

土地利用の特色である焼畑の概略と近年の変化として商品作物栽培について触れる。

Elwin (1957) の記述によると、焼畑 (jhum) の場合は、耕作する土地は、祈祷師と長老が決める。3 年から 10 年の間隔を置いて、伐採し火入れをして、普通は 2 年間の耕作をする。一般的には、二つの離れた場所で焼畑を行う。一方では伐

採し火入れして初年度の焼畑を行う。他方は 2 年目で最後の栽培を終える。各々の農作業の時期には、祈祷や祭りが行われる (写真 5)。地域により差異が大きい。

こうした伝統的農業から、次第に商品作物を取り入れ現金取得を目指すようになる。野菜や果樹栽培等が始まる。また政府の奨励策は大きな影響を持ってくる。

果樹栽培では、標高差を利用し、気候帯に合わせた振興策が第 3 次 5 か年計画期に実施された。1965/6 年には 5 つの果樹栽培試験園が出来上がった。商品作物として、リンゴの他にマンゴー、グワバ、バナナ、パイナップル等の栽培が始まった。販売を目的とする野菜栽培も始まった。畜産振興も第 3 次 5 か年計画期に重視された。

2011 年 8 月に Dirang 郡役所果樹担当部局 (Horticulture Dept.) で、商品作物栽培における果樹では、①リンゴ、②キウイ、③クルミ、④オレンジ等を奨励していると聞いた。中央直轄の補助事業で Happy Culture Mission Agriculture North Himalaya 2001 やその他の補助で奨励事業が続いている。キウイは 2005 年頃 Dirang 周辺でも導入された。Dirang 周辺の河谷平野で栽培が進む。健康志向もあり、生産も順調で有望であるとされる。ジュース等の加工製品は販路を広げる可能性がある。

■事例：主要作物トウモロコシ栽培 (Barchi 村のトウモロコシ、2011 年 8 月)

モンパの農業は、標高が稲作に適し、用水があれば水稻が選択される。こうした条件が無い場合は、傾斜地利用のトウモロコシの集約栽培が主要作物となる。家畜も少数頭を飼育する場合が多い。このような土地利用がなされている集落と耕地を、高台から見下ろすと、農業生産の豊かさがよく分かる (写真 6)。

モンパのクラン会議の代表を務める R 氏とともに彼の弟の斜面に位置する家を訪ねた。背丈 3 m 程のトウモロコシの茂みの中に、散村形態を取る集落の家々が埋まっているようだ。丁度トウモロコシの収穫期が近づき乾燥用の柵を作っていた。またベランダにはもぎ取ったトウモロコシの房が籠に入れて干してある。

トウモロコシは道端にも丁寧に植えられている。土地利用が集約的である。収穫間際のトウモ



写真5 焼畑伐採



写真6 水田のあるモンパ集落遠景



写真7 トウモロコシ畑の中



写真8 ボンディラでの独立記念日集会

ロコシ畑には、大豆が育っている。トウモロコシが収穫された後、少しの期間日光を受けて成熟し、刈り取られる。同じように、ソバが3 cm 程に成長している畑もある。収穫が近いトウモロコシ畑の中に入り散播したものだ。畑には落葉が丁寧に敷きつめられている。トウモロコシ畑の中の地面にも日光が多少差し込む。雨季の雨で適度の湿り気を持ち、落葉の腐蝕が進んでいる。トウモロコシが伸びている時には除草マルチの役割を果たし、後に腐蝕して肥料となる（写真7）。こうした有機物の地域内循環が作りあげられてきているが、単位面積当たりの収量増加には、短期的には化学肥料は効果がある。近年、化学肥料が使われ始めている。

トウモロコシ畑を犁耕するために役牛が必要である。牛の飼料としてトウモロコシの房の皮を保管する倉庫が母屋の周辺にある。高床式で屋根は

竹を編んだカゴでかまぼこ型に作られている。犁耕用の牛は飼育する世帯もあれば、借りて耕す場合、他人に耕してもらう場合がある。

■事例：R 氏の高収量品種導入（2011 年 8 月）

2011 年初めて、高収量のトウモロコシの種子を CO から支給されて植え付けたという話を聞いた後、道路沿いの畑を見に行った。在来種を先に見せてもらった。Rincheng 氏の試験畑は、道路からの入り口は棘のある木の枝で塞いであり、2、3 分かけて取り去り、中に入った。

トウモロコシは青々と勢いが良く、在来種とは比較にならないほどの成長ぶりである。化学肥料（尿素；Urea）を一度散布した（市場で買えば1袋 500 Rs だが補助があり 100 Rs 程度で支給）。

この改良種栽培は、ビスケット工場建設に関連している。北インドではブランドが確立しているナビスコのビスケット製造に適した品種である。

こうして試験的に栽培し、種苗農家になる。この地域で改良品種を導入した最初の人物として、将来、地域の歴史に記録されたいと語った。克蘭のリーダーの一人であり、外部の変化に大いに関心を持ち、行政との接触があり、新しい事業を持ち込むことに熱心である。

2.3 経済開発

州全体の傾向として、人口増加は顕著である。1961年センサス時の州全体の人口は、30年後の1991年のセンサスでは約3倍になっている。1971年センサスから1991年センサスまでの20年間で2倍に増加した。若年層が急増した形の人口構成ピラミッドである。人口増加の最大の要因は、幼児死亡率低下である。保健医療を含む地方行政機構の配置とパンチャヤット制により住民と行政との接点が出来たことによると考えられる(Gopalakrishnan: 37-40)。

こうした陸封された地域の経済開発では、感染症予防や妊娠や出産時における保健医療に関する行政サービスの普及を通して、多くの場合、乳幼児死亡者が減少し、顕著なピラミッド型の人口増加が見られる。行政機構の整備に伴い県庁と郡レベルでの役所を中心として町が成長した。増加する行政職員、さらに門番や書記や書類配達夫等に対する雇用が生まれる。こうした政府職員数の増加に伴い食料や衣料、日用雑貨等を販売する商店や運送業等における雇用も生みだされる。

1961年センサスでは、センサスが定義する町(urban)に分類する場所は無かった。1961年からの10年間で、NEFAにおける町形成の時期であった(Gopalakrishnan: 49-51)。1981年までは、9県の中で5県のみが町を有する県で、残りはかかる人口集中地を持たない県であった。5県は、Bomdilaがある西カメン県、Itanagarのある低スパンシリ県、Alongのある西シェン県、Pashighatのある東シェン県、Tezuのあるロヒット県である。州全体では人口密度が低いが、高い人口集中地点を抱える町の発展を見た(写真8)。

1970年代には、州都として旧イタナガールに次いで新イタナガールが建設された。この1970年代には、都市人口の最大の増加率140%を記録した。

商品作物の増加

モンパとブロッパとはお互いの生産物を交換することで、生活に必要な食料を確保している。ブロッパは、ヤク等の家畜を森林限界上部に至るまで広がる草地で飼育する。モンパは稲作限界からトウモロコシ栽培が可能な農地までを利用して穀物を生産する。交換を通して生産物の地域内循環が維持され続けてきている。

モンパの耕種農業は、落葉カシの落葉を肥料に利用し、大豆の混作やソバの輪作を通して集約的で単収が高いものである。域外から持ち込まれる化学肥料に依存しない環境保全型農業である。こうした相互依存関係に変化が見られる。

1960年代後半から次第に普及していったコメ、サトウ、食用油、ケロシン等の政府配給制がその要因の一つと考えられる。ブロッパはチーズ及びバターとモンパが生産したトウモロコシとを交換している。配給のコメが市場価格より安く入手できるようになり、コメの消費が増加している。かつて、年に数度であったが、現在では日常的に食べるようになっている。配給米の支払いに必要な現金を得るためにチーズ及びバターをバザールで売ようになり、それが増加している。

モンパは、交換していたトウモロコシの需要が減ってきているので、栽培を減らして他の作物に転換する。町人口増加により果樹や野菜の需要が増大してきている。さらにモンパにおいても配給のコメの消費が拡大し、自給用トウモロコシ栽培が減っていく。

陸封された地域の「解放」が、軍事的理由により急速に進んだ結果、交換を通して維持されていた生産物の地域内循環、地域の食料自給率や環境保全型農業を残しながら変化に対応することが困難になっていると思われる。

2.4 NEFAにおける土地所有権と森林

NEFAでは、1873年にインナーライン規則(The Inner Line Regulation)が施行された。この境界外部の者とは土地の売買及び譲渡は禁止となった。イギリスのインド支配は、ベンガル管区のように英領インドとして直接の支配下に置かれた地域と、藩王等の在地支配者を認め、政治補佐官(Political Officer)を派遣しイギリスのアドバイスに従わせる間接支配地域の二つに分かれていた。

NEFA は、間接支配であったが、多くの民族集団毎に共同体として生活していた。間接支配の他の地域と異なり在地支配者が存在せず、共同体自らによる統治が認められていた (Elwin: 7-8)。

土地所有において、1947-48 年に施行された 3 つの焼畑地規制 (Jhum Land Regulations) に政府の方針が示されている (Elwin: 65)。インドの他地域と異なった特色は、政府がこの土地に住む民族が焼畑 (Jhum land) に対して有する絶対的権利を認めている点である。焼畑とは、定住地を持つ集落または共同体のメンバーが焼畑によって栽培するか、森林を開墾して利用するか、家畜を放牧することのできる慣行的権利を持っている全ての土地であると定義されている。NEFA では場所を変えて焼畑で栽培するが、集落に定住している。多くは非常に古い集落である。土地の売買や譲渡であるが、Inner Line 内では外部の者は定住することは認められず、ここに住む民族は外部の者に土地を売買、譲渡することができない。

民族毎に異なり、一般化は困難であるが、土地所有には 3 つのタイプがある。アパタニ民族を事例にすると次のようになる。①耕作する全ての土地。私有地ともいえる。②クラン所有地。③村共有地である。①は、水田や畑地などの耕地、家庭菜園、果樹や竹藪、そして宅地や穀倉等である。②は、集落周辺の放牧に使う草地、埋葬地、森林地帯、時には所有クランだけが狩猟することができ集落から遠方に位置する森林等である。③は、それ程広くない 1 つか 2 つの放牧地かアパタニ民族の住む地域の外延部の森林等である (Elwin: 63)。

また、Elwin (68) は政府の権限がどれ程及んでいるかにより、森林を 3 つに分けている。第一は、政府の管理下にある Forest Reserves である。実際は非常に狭い面積である。第二は、政府の管轄下にはないが、人口が皆無に近い地域で共同利用でも個人利用でも住民の権利が確立していない森林である。第三は、地図上ではまだ位置付けられていないが、伝統的集落の領域内の森林である。

NEFA 以外のインド国内では、第二、第三の森林は、未分類の国有地となっている。これは、納税領収書等により個人所有を立証できなければ、その伐採に対して国・森林局に当該森林の使用料徴収権が生ずることを意味する。しかし、NEFA

では、各民族の土地と森林に対する愛着が非常に強いことから、政府は他で行われている方法が望ましいことではないことを了解している。

英領インドでは、例えば丘陵地帯で生活するサンタール民族は、商品経済の浸透とともに平地の法外な高利貸しに苦しめられていることや、政府が鉱物資源開発目的で彼らの居住地であった森林や土地を接収されたことに対して、武力による反乱に追い込まれた。NEFA 以外では、こうした少数民族抑圧の政策が採られていた。

NEFA では、中国との国境が確定せず長く間接統治下で民族による自治に任されていた特別な地域であり、「陸封」された地域であった。NEFA は独立後も「陸封」された地域として、そこに住む民族の伝統的土地所有が残っていた。

独立後ネルー首相は、NEFA に残された自然や文化は保護しなければ、他の州のように破壊されてしまうのは明瞭であり、保護されるべきと考えていた。そしてその保護はかれら自身の方法に任せるべきであるとした (Gopalakrishnan: 159-60)。しかし、ネルー首相の自然と文化の多様性に富む NEFA に対する「発展の哲学」は、中印国境紛争により軍事目的という外発的で急激な変化により実現されなかった。

アルナーチャル・プラデシュのまとめ—不平等な土地所有

Gopalakrishnan (73-4) は、西カメン県を事例として、母村は全く異なるクランが住む小村を 1, 2 持つことがあると記している。このような場合、子村はその村の広がり全ての土地に対する年貢を支払う。遊牧民プロッパと定住農耕民であるモンパとの関係がこれであると考えられる。

■事例：Barchi 村の R 氏 (2011 年 8 月)

祖先は、Barchi 村草分の 3 家族の内の一家族。広大な私有地 (農地) を同村に持ち、クラン共同所有地管理等を決めるクラン会議代表を務めている。彼は、プロッパの草地利用の増大を期待している。しかし、アルナーチャル・プラデシュの森林保全を求めて州外の NGO 等が活動している。そうした動きに対して齟齬をきたすことになる。

標高 3,000 m 前後における極相林としてのモミ林が放牧の影響で減少している。大きな葉のシャクナゲが中層木で、モミの高木が高層に茂る。枝が広く広がらず、自然枯死や浅い表土では十分根

を張る余地が無いので、根ごと倒れて枯死しているのをよく見かける。また、山火事もある。こうして、高層に空間が生まれるので、実生から幼木が育っている。人工林のように一律に生育しないので、常に自然更新が行われている。そうしたモミの更新によって生まれた空間に、中層木としてのシャクナゲが育つ。中層に一定程度の空間があれば、シャクナゲは密集して育っている。

こうした場所で草地をどのように拡大していくのか。一例は以下のように考えられる。モミ林の谷間に降雨を集めて湿地が形成される(写真9)。湿地なので、モミは侵入していない。ブロッパは、こうした湿地に放牧用の小屋を建て、周辺のモミに火をつける。または、時間をかけて徐々に「巻き枯らし」^{注2)}でモミ林の無い空間を拡大する。「巻き枯らし」で枯死させ、しばらくして斧で倒す。直径50 cm程の木は多数ある。モミの木は柔らかく、加工しやすい。枯死した木を切り倒すと年輪に沿って剥がれやすいので、10 cm程度までの厚さにして、板の代用品として使用している。また、製材せず、U字形のまま棟や柱として使っている。

割って板にするのも容易なようで、幅50 cm程の板をふんだんに利用して、屋根から壁板、床板にする。その中でも幅広い板で入口の戸を作る。こうして放牧用の小屋が出来上がる(写真10)。一度、拠点が形成されれば、夏期の放牧時に適当な数だけ「巻き枯らし」を行うことで何本かを倒していく。煙が少なく長持ちするシャクナゲが好まれるが、燃料用モミには事欠かない。草地は徐々に周辺に広がっていく。

R氏は、草地形成を奨励している。ブロッパには1年間に1週間程度伐採やその草地形成目的で働くように言っている。しかし、草地の増加は森林の減少を意味する。R氏の発言の背景には、草地からの使用料収入の増加、家畜の頭数に応じた課金収入がある。

国家が、住民一上の例ではモンパー、に土地に対する慣行的権利を認め、同時に州外者との譲渡・売買を禁止している。かかる状況下では、地域に新たに参入した集団が土地に対する慣行的権利を主張するのは不可能とも言える。私有地を持たず宅地の賃料及び家畜を放牧する草地の使用料を支払うブロッパと土地所有者モンパとの政治的・経

済的關係は、土地所有の在り方に、大きく規定されている。英領インドの間接統治によりかかる関係が固定化されたと考えられる。

しかし、近年、地域で長く生活する民族が土地に対する慣行的権利を独占する状況に変化が生じている。農地が極めて限定されている状況下での人口増加により、農業生産の増大は、土地生産性を高める以外に方法が見当たらない。土地生産性を追求して多くは棚田状の水田でのイネ栽培、果樹栽培等が増加している。インド政府が、食糧増産向上の目的で1970年代に実施した統合農村開発計画(IRDP: Integrated Rural Development Programmes)下で拠点開発方式が採用された地域では、商品作物栽培や、焼畑規制と組み合わせた土地生産性増大策が採られた。また、1951年に始まった農地造成事業により農地が増大している。慣行的権利が発生していない造成地は、政府が政策目的に従って譲渡することが出来る。こうした私有地が増大している。

アルナーチャル・プラデシュでは、国家の森林に対する権限という観点から、「NEFAにおける土地所有権と森林」で見たように、森林は三つに分かれる。第一は、政府所有のForest Reservesである。第二は、政府所有でもなく、住民の共同利用権や私的所有権が確立していない森林である。第三は、地図上で明確に境界が定められていない伝統的な集落領域内の森林である。

1947年地方森林官(Divisional Forest Officer)、1948年主任森林官(Chief Forest Officer)が次々と任命された。独立直後には、上でみたように民族の慣習的な土地所有権は絶対的権利として認められていた。しかし、政府職員の配置で森林の境界整備や利用が始まった。1967年に導入されたパンチャヤット制により、Village Forest Reservesが新設され、森林局の管轄下に置かれた(Gopalakrishanan: 35)。

外務省管轄のNEFAからインド連邦の1州となった。インドの他州における地球環境問題解決や、持続的地域づくりの気運が高まってきている。こうした中で、先住の民族、クランにのみ慣行的な土地所有権を認めていたアルナーチャル・プラデシュにおける農地及び森林管理の新たなあり方が求められてきていると言える。

3. 1960年代以降の社会経済及び行政の变化—ブータン—

ブータンは、自国の伝統文化と自然すなわち森林を保全しながら慎重にグローバル化に対応していった。インド共和国の1州となったアルナーチャル・プラデシュは、国家の政策によるグローバル化が進んでいる。

3.1 社会経済開発の理念と達成

5 年経済開発計画^{注3)}

ブータンは、社会経済開発を他の南アジア諸国同様に5 年経済開発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等により3 つの時期に分けることができる。第I 期では、インドと首都ティンブー間の車道建設が主要な事業であった。第II 期には、再生可能自然資源(Renewable Natural Resources)利用の農牧林業、水力発電、観光業を軸とする産業政策が推進された。特に、水力発電及び観光業は、第II 期の基盤整備投資があったため、第III 期には着実に産出高を増加させた。

第III 期は、地方分権化推進の時期と言える。県とGewog(地区)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て権限や財源がGewog(地区)に委譲された。2008 年第1 回の国会議員選挙そして成文憲法発布による王政統治機構改革に向けて着実な準備が進んだ時期であった。以下が時期区分である。

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

この長期の開発過程においてインドの援助は大きいものがあつた。インドはブータンとイギリスとの条約を継承した。この条約により、ブータンはインドに対して外交に関しては協議が必要となった。この関係に加えて、ブータンをインドへ急速に接近させた経済的背景がある。1959 年中

国のチベット併合により、ブータンとチベット間の交易は遮断された。この地域的な経済圏が崩壊したため、代替するインド経済圏が不可欠となった。

1950 年1 月には、イギリス統治から独立した南アジア諸国の経済援助を主要目的とするコロombo・プランが設立された。多くの南アジア諸国は、コロombo・プランの枠組みによる5 年計画を通じた社会経済開発に着手した。ブータンはインドの支持を得て1961 年にコロombo・プランに加盟した。

第II 期

第3 次計画からは複数の国・機関から援助供与を受け、開発財源をインドにのみ依存する体質を改めた。部門別支出構成から見ると、第1 次、第2 次計画では道路建設が突出していた。第3 次計画から、公共土木が減り、農業や工業への配分が増加し開発投資の多角化が計られた。

一方、人材育成教育(Human Resource Management)および医療・保健衛生等の基礎的ニーズ(BHN: Basic Human Need)への配分は、第1 次計画から大きな比重を占め、ブータンの長期開発政策に一貫する特色となっている。1980 年代には県庁行政機構拡充のために、重点的に公務員の人材育成が図られた。1982 年に公務員人事委員会(RCSC: Royal Civil Service Commission)が設立された。1977 年から1987 年の間で公務員数は倍増した。

第III 期 地方分権化

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

行政機構の分権・委譲と同時に、県と地区レベルにおいて、住民参加が進められた。住民によって選出されたメンバーからなる県と地区レベルの

開発議会での決定が最も重要になった(写真 11)。開発議会が事業の計画、決定、実施、管理、評価を可能とするような制度づくりが進められた。これに関する法律が、第 5 次計画期に成立した県開発議会法、1981 年(Dzongkhag Yargye Tshogchung Chathirim, 1981)と第 7 次計画期に成立した地区開発議会法、1991 年(Gewog Yargye Tshogchung Chathirim, 1991)である。

1989 年には、また、省庁横断的に自然環境保全施策を進めるために、縦割り行政を排除して、国環境委員会(National Environment Committee)が計画委員会(National Planning Commission)内に設置されている。農村開発は、基本的に、道路網整備から始められる。農村開発の機能が地方へ分散・委譲されると、多くの場合、農村住民の関心は道路や橋梁の整備・建設に向けられる。国環境委員会は、このような長期的視点からの制度設計であったと言える。2002 年には戦略的環境アセス法が成立したことも注目される。

第 9 次 5 年計画の 4 重点分野

第 9 次計画期には、地方分権化と住民参加型開発の推進を目的とした啓蒙と普及活動が重視された。新しい制度を住民が理解し、住民の参加を促すために、住民組織の重視及びリーダーとなる県レベル、地区レベルの開発議会メンバーの人材育成が目標となった。

同計画の重点分野の 4 つは、第 8 次計画までの羅列的な重点分野と比べて、簡潔で相互の関係が分かりやすい。①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。①は、長期の開発理念において目標とされる国民総幸福(GNH)社会の実現形態として、精神的充足と物質的充足のバランスの追求である。②は、精神的豊かさと物質的豊かさのバランスをとる上で、文化的豊かさの重視を強調するものである。③の森林資源保全は、経済発展により自然環境が破壊された「先進国」の轍を踏まないという表明である。同時に森林資源は、水力発電やエコツーリズムを成り立たせる資源であり基盤であることの確認である。②と③とは、長期の開発理念実現に向けた経済発展及び国民統合のあり方に関わる方法を限定していると把握できる。④は、地方分権を通じた決定における住民参加及び公正な決定の追求を求めるものと言える。

③は、国土の 60%以上を森林で維持するという数値目標を持っている。森林資源の保全に対する国民の支持無しでは、重点領域 4 つは個別に成り立たない。

地方制度構築と住民による決定の重視

第 9 次計画では地区開発議会に、財源委譲と交付金(block grant)を通して独自の予算編成権を認めた。中央省庁の縦割り(セクター別)行政から住民のニーズに沿う地域行政を目指したものである。従来、中央省庁の出張所は省庁毎に別々の建物であったが、再生可能自然資源(RNR: Renewable Natural Resources)センターとして第 1 次産業である農業、畜産、森林部門が 2 階建ての建物に同居するようになった(写真 12)。合同事務所として、多くの場合は、地区長などが事務を



写真 9 草地の形成



写真 10 放牧用小屋

執る地区センター付近に建設されている。また、わが国の公民館的機能を持つ地区多目的ホールの整備が進んでいる。

RNR センター建設や地区センターの新設は、住民にとって目に見える変化であり、地方分権化と住民参加型行政改革の進展を象徴している。限られた開発予算の配分額であるとはいえ、自らが決定をなし得る財源 (block grant) を得たことは、責任感を生み出すものである (Ninth Plan Main Document: 6)。

この 1981 年から 20 年間の進展は次の 3 点である。1) 行政と財政、公務員のポストを中央から県レベルに分散・委譲した。2) 農村開発におけ

る計画やその実施に関わる組織的決定の能力が向上した。3) 当該の管轄区に必要な規則や条例を制定しうる県開発議会及び地区開発議会の自治強化である。

ブータン王国が掲げる長期開発理念は、国民総幸福 (GNH) 社会の実現である。1961 年開始の第 1 次 5 か年計画から第 11 次 5 か年計画期間内の目標年 2020 年までかけて、この国民総幸福 (GNH) 社会を達成すると言うのである。

このブータン王国の試みは、中国のチベット併合を契機に陸封されていた「地域」がグローバルな世界に「解放」されたという文脈において、どう理解されるのか。それは、グローバル化の中で、



写真 11 地区議員選挙



写真 13 N 村水田



写真 12 RNR センター (ファジカ)

Sl. No.	Type of Product	SPECIES	Measurement details	No. of Pieces	Volume in Cft
1	11x11-44.57	H/C	11x11-44.57	1	11x11-44.57
2	11x11-74.58	legs	11x11-74.58	1	11x11-74.58
3	11x11-84.19		11x11-84.19	1	11x11-84.19
4	11x11-72.67		11x11-72.67	1	11x11-72.67
5	11x11-72.67		11x11-72.67	1	11x11-72.67

写真 14 木材運搬許可書

独立した国家と民族アイデンティティの維持を確立する戦略ではないかと考えられる。それは、地球環境保全及び民主化は、今日の国際社会において、最重要事項として共通に認識されているからである。

Dorji (xxi) は、このグローバル化の中でブータンの対応について、次のように述べている。ブータンにとって、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。その方法こそが、国民総幸福 (GNH) を求める伝統的な知恵であるとする。

3.2 ブータンの土地所有権と森林保全

NEFA における森林の所有と管理について概略を述べた。ブータンの特色を述べる。

林業・森林環境^{注4)}

農民は、木材、燃料、木材以外の森林産物、家畜飼料用の落葉採集等、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点から、政府は農民の自由な森林利用に干渉を始めた。1969年森林法 (The Forest Act of 1969) は次のように定めた。全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み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の方法は国家に集権化されていった。1974年の国家森林政策は、科学的な森林管理方法を導入し、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、5か年計画の時期区分で述べた第III期開始の1981年からは、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年森林及び環境保全法 (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。1995年法は伝統的または文化的な森林資源利用を認め、1969年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的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 2010: 2)。現在、全ての森林は国有で国が管理している。ブータンの森林は、農民が利用するという観点からは、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 (The Land Act of Bhutan 2007) 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。

森林の保護と育成に関連する放牧地利用 (tsamdro) と落葉採集林 (sokshing) については以下のようなものである。今後、全ての放牧地と落葉採集林は漸次国有森林への転換を進める。国有森林とした後、貸出地とする。貸出は前の利用・保有者を優先する。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条件となる。落葉採集林であっても、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、国が定めた計画に従うとされている (RGOB, 2010: 2-3)。農地と森林とを共通する再生可能自然資源と把握し、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協働が極めて大事になる。そのために双方に労力や時間が必要になる。

■事例:ブータン—国立公園内の村 (2009年3月)

トンサ県ジグミ・センゲ・ワンチュック国立公園 (1993年設置) の中にあるN村を訪ねた。照葉樹林帯と亜熱帯林の重なり合う地域で、車道で結ばれていない。数時間の徒歩とロバによる輸送に全ての物流が依存している。こうした場所では、外部から運び込まれる食料には大きくは依存できない。家族という基礎単位が自らの食料を生産し、自給自足の経済になる。化学肥料や農薬などの農業投入資材無しの農業生産が行われる。平坦な地形では常畑化され、水利があれば水田稲作が広がっていく。しかし、こうした地形的条件を欠き、道路交通が無く、農業投入資材へのアクセスが極度に限られると、焼畑が主流となる。

この村は、第2代国王までは荘園であり、水田の収穫米全てが徴収された。肥培管理や水利及び

収穫を監督する役人が常駐していた。各世帯に同一面積の耕作が義務付けられ、収穫は一斉に村総出で行った。脱穀後、トンサ・ゾン（城）の米貯蔵庫までの運搬も村民の義務であった。まさに国王直営水田であった（写真13）。では、村民は何を食料にしていたのか。集落周辺の照葉樹林での焼畑耕作が、ほぼ無制限で許され、焼畑と水田稲作双方を行わざるを得なかった。水田・焼畑並存は、焼畑が生業の中心であった集落に国王による用水路を使った水田開発が行われたのではないかと推測される^{注4)}。

水田作業前に焼畑が始まる。3月、集落から見渡せる周囲の山々の斜面には、既に播種された場所も見える。泊まりで焼畑に出かける40代後半の夫婦と息子三人の後について、集落から徒歩1時間半程の焼畑を見学した。母親と息子が小さい、木の下で細かい灌木やツル、草をカマで切り払った後、父親が刃渡り6-70センチ程の山刀（ダ）と斧とで伐採していく。2週間程度乾燥させ、刈り払った場所の上部から火を入れる。1年目は稗を作る。

焼畑の選択には、地形、土壌・植生、気候条件に加えて、道路交通の欠如と土地所有のあり方、森林管理方法が決定的影響力を持つ。

N村民に今までに何が変わったか、良くなった点は何かと質問した。水田直営時代を知る男性は、当時は村民が直営水田耕作や収穫米運搬等で国王に仕えた。しかし、今は、保健診療所、小中学校、農牧営農指導等の行政サービスを無料で享受している。国王が私たちに仕えてくれていると言う。主婦は簡易水道が出来て、多数の竹筒を竹かごにいれて遠くの谷筋まで水汲みに行く必要が無くなった。これが一番嬉しい変化だと答えた。男女共に、現在は幸福であると言う。それでも何を望むか尋ねた。主婦は、電気その次には道路、男子は今道路が一番欲しいと言う。

ブータンの森林保全重視の政策により、焼畑の縮小・廃止が方向づけられている。ブータンの厳しい森林管理は法律に基づき行政機構が担っている。アルナーチャル・プラデシュではインド政府が外部からの人口流入を遮断して、森林管理を地域住民の慣習の方法に委ねている。双方とも道路の主要地点には、域（国）外との人と木材の移動を監視する検問所が設置されている（写真14）。

森林資源等は地域資源と言える。地域資源の持続的利用には、地域固有の管理方法の確立が不可欠となる。

4. 小括

4.1 アルナーチャル・プラデシュとブータンの比較

森林の保護と利用に関して、森林及び農地に関する土地所有の在り方の違いが大きく影響している。アルナーチャル・プラデシュでは現在、クランが所有する土地については、間接統治地域としての歴史的経緯により、国家の制約は極めて弱い。一方、ブータンでは1950年代に実施された土地改革により農民が得た土地は、農民が居住地及び生業としての農業を営む農地として、私的所有権を認めている。しかし、それ以外の土地では、肥料として不可欠な落葉収集や家畜放牧のための草地利用は認めるが、所有権は否定した。落葉収集はそれが必要不可欠な農地を耕す農民にのみ、草地利用は家畜の所有者にのみ認めている。

焼畑地に関しては、アルナーチャル・プラデシュでは、平野部を除く地域住民の生業の主要形態であることから、クラン所有地としてその絶対性を認めている。ブータンでは、焼畑地は、森林保全の目的で禁止する方向である。今後、一定期日までに返還を求め、返還していない所有者に対しては、課税を強化していくとされる。

アジアの各地において森林の持続的利用を巡り、アクター間の調整を通じた係争処理に経験の蓄積が見られる。その中から何を学んでいくのか。Shivakoti et al (292-310) は、ネパール、インド、インドネシア、タイ、ベトナムにおける森林の保全/管理と利用における係争解決の在り方について比較調査した。森林の保護と利用に関わる複数のアクターが協議し合う「共同管理」の方法が、建設的な紛争処理に成功していたと報告している。具体的には、地域コミュニティと大きな枠組みで決定をなし得る政府機関との協議をNGOが補完する形である。

森林資源の保護と利用双方において、関係するアクター各々に正規の権利を認めることは重要である。各自に対して明確に表現された権利と責任（multiple rights and responsibilities）を認めることを法的重層主義（legal pluralism）と呼んでいる。

これは、地域コミュニティを強化するのみならず、管理する側が、森林資源賦存を測り、法律や規則を策定していく上で、非常に有益であるとされる。国家の決定に関わる上位機関がアクターであることで、コミュニティとの調整に迅速に対応できる。

表2は、アルナーチャル・プラデシュとブータンとの比較のための表である。地域に関わる国家及び自治体と地域コミュニティが、どのレベルで森林資源の利用と保全を行うのか、法的重層主義 (legal pluralism) の観点で比較する必要がある。より一層の具体化は残された課題である。

4.2「陸封」された地域

アルナーチャル・プラデシュ (NEFA) やブータンは、「陸封」された地域としてチベット併合までは、グローバル化から遮断されていた。そこに残された豊かな自然と多様な文化、そして人間と生態資源との持続的関係に関わる知恵から、重要なことを学ぶことができる。グローバル化は18世紀後半の産業革命以後急速に進展した。1992年、国連環境会議 (ブラジル地球サミット) で、国際社会は二酸化炭素排出量削減 (地球温暖化防止) と生物多様性保全という二つの課題解決を約束した。これは、産業革命以後成長を続けた、抑制の効かない工業社会の方向転換を目指すものであった。

幾世紀かに亘って蓄積された自然の豊かさや持続可能な生存に関わる知恵を全て喪失してしまった私たちが、この地域と地域の人々から学ぶべきことは多い^{注7)}。また、短期間に圧縮されたグローバル化の影響を受けているアルナーチャル・プラデシュやブータンの人たちにとって、持続可能な確かな未来を展望するために、豊かな過去を振り返って、現在の政策を決定していく意義は大きい

表2 APとブータンの森林・農地の所有と管理主体

事例	ブータン	AP (インド)
森林	国有	クラン (氏族)
森林利用	政府許可 コミュニティ林	クラン会議
農地	私有	私有
地方自治制度	地区議会 (GYT)	パンチャヤット
住民参加	地区議会へ提案	クラン会議

と思われる。

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『高地文明』における医学生理・生態・文化的適応—」(代表: 総合地球環境学研究所奥宮清人准教授)の研究活動に参加し、得られた成果である。記して感謝いたします。

注

- 1) 西カメン県知事の2011年4月1日付け当村長の辞令には、新役職導入に関する2009年2月5日付け政府指令を参照しつつ、1945年アッサム辺境地 (司法) 規則 (The Assam Frontier [Administration of Justice] Regulation of 1945) に基づき、Diran Circleの当人をLubran村の村長 (Gaon Burah) に任命すると書かれている。その目的は、当該Lubran村の司法行政を当村長に委任することである。西カメン県Dirang郡副知事事務所の建物 (Office of the Additional Deputy Commissioner) は、2008年に新設された。同郡には、Dirang CircleとTheudang Circleの2つがあり、各々Circle Officerが任命されている。敷地内にはBlock Development Officeがあり、そこでAnchal Samitiが開催される。
- 2) 「巻き枯らし」では地面から容易に手が届く範囲の幹の表皮を3、4センチ程幅で一回り剥いてしまう。維管束が切断されるので水と養分が葉まで登らない。大木であっても容易に枯死してしまう。
- 3) 5か年経済開発計画及び第III期 行政制度構築は河合 (2011a) を引用している。
- 4) 林業・森林環境は、河合 (2011b) を引用している。
- 5) Ura (34) は、出身地Ura gewogを事例として、土地制度変更前の課税について述べている。王国統治に必要な物品が徴収された。課税は、豊かな者に低く、貧しい者に高率であったと思われる。さらに領域内に平均的に課税したのではなく、ある地域には重税で他が軽いことがあった。中世ブータンでは、物品の徴収のみではなく、王宮まで運搬し届けなければならない。さらに労役徴収が重かった。

ゾンの修理、灌漑用水改修、馬の通行する道路及び橋の改修は、王室や役人等の籠を通すためであった。

- 6) 2009 年 9 月 Dirang の Block Development Office で質問した。以下の数字は、GDP の構成比であるが、資料に基づく数値ではない。担当者が理解する大雑把な数値であるが、どう把握しているかという点で参考になると考える。

農業 10-15%、畜産 (Husbandry) 40%、工業 5-10%、政府 (Service) 等 30% となる。就業者の 40% は政府関連 (軍隊、公官庁、道路工事) の就業者である。

- 7) この点に関連してブータンの産業政策について述べた河合 (2011b)、また Dorji (2008)、Bhutan Centre (2010) を参照されたい。

引用文献

- 河合明宣. 2011a. 「開発の理念」『地域の産業と発展』放送大学教育振興会.
- . 2011b. 「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—」『放送大学研究年報』第 29 号 (刊行予定).
- ルヴァンソン, クロード・B. 2009. 『チベット—危機に瀕する民族の歴史と争点—』白水社.
- Bhutan Centre for Media and Democracy. 2010. Monarchy & Democracy in the 21st Century.
- Dorji, Kinley. 2008. Within the Realm of Happiness.
- Elwin, Verrier. 1957. A Philosophy for NEFA, (fourth reprint edition [1999], Directorate of Research, Govt. of Arunachal Pradesh.
- Faye, Michawll. L., et al. 2004. The Challenges Facing Landlocked Developing Countries, "Journal of Human Development", VI.5, No.1, March 2004.
- Gopalakrishnan, R. 1994. Arunachal Pradesh, Omsons Publications.
- Pandey, Dwarikanath. 1997. Local Government in Arunachal Pradesh, Himalayan Publishers.
- RGOB. 2010. Ministry of Agriculture and Forestry, National Forest Policy of Bhutan Final Draft, March 2010.
- Shivakoti, Ganesh P. and Ostrom, E. 2008 "Facilitating Decentralized Policies for Sustainable

Governance and Management of Forest Resources in Asia", in Webb, Edward L., et al. (2008). Decentralization, Forests and Rural Communities, SAGE.

Ura, Karma. 2010. Leadership of the Wise Kings of Bhutan.

Summary

Comparative Study on the two Landlocked Countries between Arunachal Pradesh and Bhutan in term of Area Development

Akinobu Kawai

The Open University of Japan

Planning Commission of Royal Government of Bhutan has published the long term development vision entitled Bhutan 2020: A Vision for Peace, Prosperity and Happiness writes the significance of Bhutan's environment as below;

“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.”(Bhutan 2020). Bhutan steadily follows the line.

To the contrary, the Government of India took out the exceptional liberation from Arunachal Pradesh. In 1972 Arunachal Pradesh was integrated into the Indian Union Territory from the North East Frontier Agency (NEFA) governed by the Ministry of Foreign Affairs. This has resulted in weakening the exceptional liberation.

Elwin(:65) thus wrote in the late 1960s;

“The present forest policy in NEFA is one of exceptional liberation and is based on an official circular which declares that it ‘must be conditioned by the direct interests of the people and not by our desire to increase revenue by launching upon a policy of exploitation of forest identical with that in other parts of the country.’

Everything possible is being done, within the framework of the Jhum Land Regulations, to guarantee the rights of the tribal people over their traditional forests.”