

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 19 日現在

機関番号：34506

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2014

課題番号：23510326

研究課題名(和文) ブータンの民主化の実証的研究を通じた個人の自由と公共性の折り合いの探究

研究課題名(英文) Exploring Bhutan's democracy through empirical field research: in search of an approach to 'good governance' that balances liberal pluralism with the collective interests of society

研究代表者

真崎 克彦 (MASAKI, K.)

甲南大学・マネジメント創造学部・教授

研究者番号：30365837

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：ブータンでは国王や仏教が、「公共性」の観点に立った民主主義運営を促す役割を担う。こうした政治体制の意義と課題を検証することを目的として、本研究は行われた。世界各地では対照的に、民主主義は自由主義(社会的権威からの自由を称揚する考え方)と結びつけられがちであり、政治運営では「個人の自由」が先んじられやすい。その結果、社会の調和や自然環境に負の影響を与えかねない決定、つまり「公共性」に相容れない決定が下される余地が広まっている。こうした中、国王や仏教といった社会在来の権威に依拠しつつ「個人の自由」と「公共性」の折り合いを図るブータンの事例は、今日の民主主義のあり方に一石を投じ得る。

研究成果の概要(英文)：Bhutan has chosen a 'middle path' approach to democratization; it has complied with the global standards to adopt universal suffrage, multi-party election, and bicameral legislature, while contravening the liberalistic orthodoxy of rendering the state as a neutral arbiter that refrains from according a special status to any particular leader or religion. The constitution stipulates that the monarchy and Buddhism shall serve as moral authorities nurturing associative bonds in society. These ostensibly 'illiberal' provisions throw a critical light on the predicament facing today's 'advanced democracies', which lack a focal point that nurtures social cohesion bound by mutual obligation and trust, and are thus liable to implement development practices that are not only ecologically unsustainable but result in social and cultural degradation. Bhutan's democracy can serve as a source of inspiration for those who explore types of an alternative governance structure.

研究分野：地域研究、開発学

キーワード：民主主義 公共性 王政 国民総幸福 ブータン

1. 研究開始当初の背景

今日、民主主義は世界各地で自由主義と結びつけられやすくなっている。自由主義とは社会の方向性は政治主導で決められるのではなく、「個人の自由」な活動の中から自生的に定められるべきであるとする考え方を指す。

しかし、自由主義と密接な関係にある民主主義のもとでは「個人の自由」なだけでなく、経済活動の自由を先んじる政治運営が生じやすい。そのため、社会・自然環境の保全という「公共性」を、「個人の自由」とどう両立させるかが世界的な課題となっている。

こうした潮流にアンチテーゼを示そうとするのが、社会・自然環境を大事にした経済や社会の発展・開発を志向する国民総幸福 (GNH) で知られるブータンである。GNH とは、人びとの生存や互助を支えてきた国家や地域といった同国在来の共同体の維持発展を軸とする発展・開発政策である。

ただし、ブータンの共同体内部に利害や立場の違いがないわけではない。それらを競い合わせながら個々の政策を詰めた方が良いのではないかという考えもあり、同国では 2008 年の新憲法の公布により、議会制民主主義が開始された。国会議員は普通選挙で選ばれるようになり、下院の多数党が政権を担う。また、有権者には地方運営への直接参加の機会が開かれた。

同時に、民主主義のもとで広まる「個人の自由」に一定の制限を課すべく、憲法では「GNH の追求」が政策原理として明記されている。そうすることで、政治運営で「公共性」が保障されるよう企図されている。この点で、ブータンの民主主義は、自由主義を標榜する他国の事例とは一線を画す。

そこでブータンの民主主義で、「個人の自由」と「公共性」の両立という世界的な課題がどう取り組まれているのかをより具体的に検証すべく、本研究は始められた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、ブータンの人たちの暮らす国家共同体や地域共同体の現実に即して、次の 2 点を検証することにある。

(1) ブータンの民主主義では、「個人の自由」と「公共性」の観点の両立という課題はどのように対処されているのか。

(2) ブータン独自の民主主義は、人びとが日々暮らす地域社会ではどのような成果と課題を生み出しているのか。

3. 研究の方法

本研究は「(1)文献調査」と「(2)現地調査」を軸として進められた。同時に「(3)成果発表」にも力を入れることで、積極的に研究結果を発信するよう努めた。

(1)文献調査

ブータンの民主化政策や GNH についての文献レビューを行った。さらには、人びとが心

豊かに暮らせる共同体の保守を先んじる GNH が、どのような背景から登場してきたのかについて理解を深めるべく、同国の歴史や社会状況に関する文献も調査した。

さらには、政治哲学や政治学の文献レビューを実施した。世界的な政治情勢や政治思想に鑑みて、ブータンの事例がどのような意義を有するのかを、より広い視座から探るのがその主な目的である。

(2)現地調査

首都ティンブーと中部地方シンカル村で現地調査を実施した。シンカル村では、民主主義によって地域運営や国政への住民の関与の仕方にどのような違いが生まれ、地域の暮らしにどのような変化が表われたのかについて調査した。

ティンブーでは、政府役人や知識人に対する聞き取り調査に取り組んだ。民主主義による「個人の自由」の広まりと、GNH という「公共性」の観点の折り合いを目指すブータンの民主主義にどのような意義があり、それがどのような課題に出くわしているのかの調査である。

(3)成果発表

日本とブータンの両国で、学会報告と論文刊行に取り組み、さらには、一般市民の集う団体の会合にも出向いて研究結果を発表した(「5. 主な発表論文等」参照)。

4. 研究成果

「2. 研究の目的」に沿って、「(1)国総体」と「(2)地域社会」に関わる研究成果を、以下に順次紹介したい。その上で、研究成果に関わる「(3)意義・考察」を述べる。

(1)国総体

ブータンでは 20 世紀初頭に世襲王制が始まり、それ以来、国王中心の統治が行われてきた。そして、上述の通り、2008 年の憲法公布により、議会制民主主義に移行した。その要諦は、代議制、政党制、選挙制、国民権などの、権力分立型の近代民主主義の標準的な制度の導入である。

他方、近代民主主義のもう一つの特徴である自由主義に関しては、それに一定の歯止めがかけられている。その最たる表われが、「GNH の追求」を政策原理と位置づける先述の憲法規定である。

2008 年に実施された、民主化後初の国政選挙では、ブータン調和党 (DPT) が政権を担う。2013 年の第 2 回選挙では、それまで第 1 野党であった国民民主党 (PDP) が政権交代を果たしている。

両政権ともに、全国各地で開発事業の実施を急いできた。ブータンでは現在、経済的格差や失業問題への早期対応を求める有権者の声が高まっており、政権党は次の選挙に向けて成果を示すべく、矢継ぎ早に雇用創出・経済振興策を繰り出さざるを得ない。かつての王政時代のように、GNH 理念に忠実たるべく、経済開発の必要性和社会・自然環境の保

全の釣り合いをじっくりと図っていくことは難しくなっている。

民主主義のもとでは有権者は政権批判を行うことができ、批判が高まれば政権交代の道も開けるからである。この点で、他国の例に違わず、ブータンの民主主義でも有権者の「個人の自由」の余地が広まっており、GNHに基づく従来の「公共性」の観念との兼ね合いが課題となっている。

そうした中、ブータンでは、国王や仏教といった社会在来の権威に、「公共性」の観点に立った政治運営を促す役割が付されている。以前の王政のもと、同国は目覚ましい経済発展を遂げたが、それでも豊かな文化や大自然は守られた。その国王の政治手腕は国際社会で賞賛されてきたが、それを支えてきたのが、周りの人や自然に対する顧慮を説く仏教である。このような同国の歴史の豊饒性を活かした政治制度である。

憲法では、仏教は引き続き、平和、非暴力、慈悲や寛容の精神を維持し、発展せしめる支柱として位置づけられた。国王は敬虔な仏教徒であることとされており、仏教はいわば国教的な扱いをされている。

さらには、国王には国政への一定の指揮権が認められた。仏法を守る慈悲深い支配者が至高の権力者として存在することが、「良い統治」の実現に欠かせないという仏教の国家観を反映した措置である。

実際、国王は今でも折にふれて指揮権を行使する。たとえば、社会・自然環境への顧慮が充分ではないと考えられる政策や事業が進められようとする、国王はGNHに忠実に計画を急ぎ過ぎないように、政府関係者に訓示を出す。また、メディアや国会での議論ではよく、生きとし生けるものの相互連関性を唱える仏法が持ち出される。そうして歯止めが掛かり、当該政策・計画が修正される場合もこれまで見られた。

このように、社会在来の権威に依拠しつつ、「個人の自由」と「公共性」の観念の折り合いを図ろうとするブータンの事例は、自由主義と結びつけられやすく、そのために「個人の自由」が先んじられやすい今日の民主主義のあり方に一石を投じ得る。

(2)地域社会

シンカル村(標高約 3,500メートル)は、中部プムタン県の33世帯からなる集落である。主要幹線道路から徒歩で山道を登って約1時間、車では未舗装の砂利道を30分ほど上がった場所にある。

シンカル村の住民は、生活のあらゆる局面で助け合いながら暮らしてきた。たとえば、木造家屋の補修に隣近所が集まり、森での材木の伐採、その運搬、そして工事までの全工程が進められる。各家庭で法要が執り行われる際には、食事の準備を隣近所が手伝い、村の僧たちが祈祷に参じる。

住民の暮らし向きは均等ではないが、それでも、できるだけ平等のないよう、隣人と

うして助けの手を差し伸べ合う。たとえば、働き手不足で農作業が滞る家の手伝いに隣人が集まる。あるいは、歩行障がいのある人も村の諸活動に参加できるよう、誰かが村内の移動を手助けする。

このようにシンカル村は、人びとの生存を支える地域共同体を軸としたGNH政策のモデルとも形容し得る村落である。ただし、住民は必ずしも共同体意識に埋没してきたわけではない。近年の貨幣経済の広まりもあり、農業用の資機材や生活用品の購入など、現金収入の求められる局面が増えてきた。そのため、雇用機会を求める若年層の離村やそれによる人口減少が進んでいる。

そうした中、地元の暮らしをこれからどう守り、どう発展させるのか、また、そのためにはどういう人が地元選出の議員にふさわしいのかを自ら考えたいという意味は、かねてより住民の間にあった。

したがって、民主主義のもと、国政選挙で票を投げられるようになり、政権党が次の選挙に向けて任期中に成果を出そうとする点を、村の住民は歓迎する。実際、民主主義に移行して以降、電化や農道整備、ミルク集荷センター建設など、住民の生活向上に資する事業が次々と実施されてきた。

しかも、民主化の一環として地方分権化が進められている。その結果、地区(基礎自治体)に小規模公共事業を計画・実施する権限が与えられ、その予算の使途の決定に、住民が直に参加できるようになった。そうして自らの要求に応じた諸事業が村内で行われるようになり、村でも歩道整備、寺院修復、学校建設などが実施された。

このように、村の住民は民主主義の恩恵を感じてきた。他方、政権党は国総体の発展・開発も進めなくてはならず、そうした国総体のニーズを念頭に練り上げられた政権党の政策や事業計画が、村の住民の意向に合致しなかった場合もある。

たとえば、DPT政権は2011年に村でリゾート建設が進めようとした。村の隣には国有地があり、そこから雄大な景観が楽しめる。その土地をゴルフ場と保養地を兼ね備えたリゾートとして開発する計画を、ある企業が進言して生まれた計画であった。

ブータンでは若者向けの雇用創出を求める声が、都市住民を中心に高まっている。そうした声を受けて、DPT政権は500エーカーの土地の観光開発を全国各地で進め、雇用を創出することを政策目標に掲げていた。シンカル村のリゾート案件は、その4割に当たる200エーカーの開発計画であり、政府としても是が非でもそれを実現したかった。

それでも、村の住民の間では反対が根強く、最終的に計画は白紙撤回されることになった。村の住民はその土地を牧草地として用いており、薪を集めに森に行く時もそこを通る。近くには寺や精霊信仰の場所もある。リゾートができると、日々の生活に支障をきたすば

かりか、聖地までもが乱される。そうした意見があったためである。

シンカル村は仏教高僧の縁の地としてブータン国内でよく知られる。ブータン全土に密教を伝えたと言われる高僧が8世紀に来訪し、また、瞑想の師として国中でよく知られる別の高僧が14世紀に地元で説教をおこなったという言い伝えがある。双方の高僧とも、村の寺院の本尊に祀られている。

政府内やメディアでの議論では、この点も踏まえて事業の是非が問われた。その結果、仏教を政治指針に据える憲法に即して、計画は中止された。雇用創出を求める他所の有権者や当該企業の声(「個人の自由」)に応じるのか。それとも、地域共同体で継承されてきた社会・自然環境の保守(「公共性」の観点)を優先するのか。政権党にはこうした難しい選択が求められていたが、その決着をつける上で、仏教が力になったのである。

この事業の成り行きに国王は直接関係しておらず、民主化後、村の他の事案に国王が直に関わったことはない。それでも住民の間では、民主主義の運営における国王の役割に期待を寄せる声が広く聞かれた。

民主主義について聞き取る中、住民がしばしば引き合いに出すのが、階級・民族・宗教間の対立の目立つ近隣のインドやネパールであった。両国のように政治的な「個人の自由」が広まり過ぎると、無用な緊張対立が生まれかねない。ブータンも同じ道をたどるならば、これまで守られてきた共同体規範やそれに拠って立つ安寧な暮らしが台なしになるのではないのかという懸念である。

ブータンでも権力分立的な政治体制が打ち立てられ、政治運営における「個人の自由」の比重が高まってきた。そうした中、国王には「公共性」の観念に即した政治運営を進める求心力でいて欲しいといった期待が、村の住民の間で際立つ。

その背後には、第一に、国王が代々、村や周辺地域の生活困窮者を慮る政策を施してきたという歴史的経緯がある。特に、王政以前より存続してきた身分制の撤廃や税負担の軽減を国王は20世紀半ばに断行し、住民の暮らしは格段に向上した。

第二に、国王はそうして近代化を先導しただけではない。近代化によって社会の紐帯が損なわれることのないよう、国政運営の中核たる首都から、人びとの生活の場の村落にいたるまで、あらゆるレベル間での意思疎通に細心の注意を払ってきた。たとえば、新政策が検討される際、地元選出の国会議員(当時は選挙でなく、地元の合議で選出)を通して、草の根の住民の意見や要望を聞いておくのが慣例であった。

こうした伝統に沿って、憲法案が練られていた最中の2005年にも、国王は憲法草案を国民に公開した。その上で、自ら全20県を訪問し(シンカル村のあるプムタン県も含む)、住民協議のための会合を開き、意見の

聞き取りを行っている。

このように、王政には自由闊達な側面があった。他方、今日の権力分立的な民主主義ではかえって、「個人の自由」の名分で一部の有権者の声に基づく決定が進められかねない。他所の有権者や企業家の意向に基づくリゾート案件は、その一例である。

そうした中、大局的な「公共性」が損なわれることのないよう、国王には引き続き、草の根の民衆に目配りをした政治運営を促してほしい。そのような望みは、村の住民の間に遍く存在している。

以上の通り、国王や仏教が「公共性」の観点に立った政治運営を促す役割を担うブータンの政治制度は、民主主義のもとで「個人の自由」が優勢になる中、将来に不安を感じる人たちの生活実感に即している。

(3) 意義・考察

民主主義をめぐる学術的な議論も、実際の政治運営の世界的な実勢に違わず、自由主義を軸に展開されてきた。社会在来の制度や価値に囚われない「個人の自由」な活動を促進してこそ、民主的な「良い統治」が実現するという見解が優勢である。

他方、このような主流派の見解に対しては、次のような批判が出されてきた。「個人の自由」の行き過ぎが看過されやすく、社会・自然環境の保全が二の次にされがちな今日の民主主義のあり方を改めるには、社会秩序の立て直しが大切である。社会秩序やその基盤たる社会在来の制度や価値を見直し、それらに基づく「公共性」観念に即した政治運営が追求されねばならない。

本研究の意義は、こうした自由主義批判の実例を取り上げた点に見出せる。ブータンの民主主義の実像にまつわる意義と課題を伝えるべく、学会発表を6回、市民向けの講演を7回行い、論文5本を刊行した(「5. 主な発表論文等」参照)。その内の「対話 論的シティズンシップをブータン村落で考える 民主的な対話の実現に向けて」では、2014年度の国際開発学会奨励賞を受賞した。

国際社会では現在、経済・社会・環境の均衡の取れた発展・開発を要諦とした「ポスト2015年開発アジェンダ」の準備が進められている。同アジェンダの実現に向けては、公正で持続可能な発展・開発を可能せしめる「良い統治」の実現が欠かせない。そうした中、社会・自然環境に配慮した政治運営を追求するブータンの事例は、国際社会でより一層注目を集めることが予想される。

「ポスト2015年開発アジェンダ」は2016年に開始される予定であり、今後とも本研究の成果を活かしながら、同アジェンダの実施に資する「良い統治」像についての考察を続けていく所存である。

ただし、その際、本研究で明らかになった

次の課題をも踏まえて取り組みたい。現実には、ブータン独自の民主主義が、経済・社会・環境の均衡の取れた発展・開発に資する政治体制として中長期的に結実するかどうかは不透明な点である。

村落では近年、貨幣経済の広まりもあり、農業用の資機材や生活用品の購入など、現金収入の必要な局面が増えてきた。そのため各地で、雇用機会を求める若年層の離村と村落人口の減少が進んできた。日本と同様、「地方消滅」が緊要の課題とされている。

「地方消滅」を阻むには、企業誘致や起業支援を通じた地方で雇用創出が有望である。同時に、それらは特定地域に集積するので、他村落の人口流出を後押ししかねない。あるいは企業を誘致した村落でも、シンカル村のリゾート案件のように、それまでの暮らしを一変させかねない計画が生まれかねない。

ひいては、既述の通り、ブータンでは若者向けの雇用創出を求める有権者の声が高まってきた。そのため、政権党は経済開発を優先せざるを得ない。そうした現実政治と、社会・自然環境の保全を大事にするという政治理念をどう折り合わせるべきかは、一筋縄には答えの出せない課題である。その折り合いをどうつけるのかについて、社会的な合意形成を図っていくことが欠かせない。

こうした点を踏まえて、今後は、公的な政治制度だけでなく、市民社会の政治参加のあり方をも射程に入れて、ブータンでどのように民主主義が運営されていくのかを引き続き調査していきたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

【雑誌論文】(計5件)

(1) MASAKI, Katsuhiko, A Proposition 'Bhutan is a Democracy': Beyond the Constricted, Popular Wisdom of 'Democracy', Journal of Bhutan Studies, Center for Bhutan Studies and GNH Research, 査読有, Vol.29, 2015 (掲載決定済み)

(2) 真崎克彦, 対話 論的シティズンシップをブータン村落で考える 民主的な対話の実現に向けて、国際開発研究、国際開発学会、査読有、22巻1号、2013、55-66 (*国際開発学会 奨励賞 [2014年度] 受賞*)

(3) MASAKI, Katsuhiko, Exploring Bhutan's 'Natural Democracy': In Search of an Alternative View of Democracy, Journal of Bhutan Studies, Center for Bhutan Studies and GNH Research, 査読有, Vol.28, 2013, 47-72

(4) 真崎克彦, 民主主義観の書き換えの展望を探る ブータンを事例として 共同研究: アジア・アフリカ地域社会における デモクラシー の人類学 参加・運動・ガバナンス、民博通信、国立民族学博物館、査読無、138号、24-25

(5) 真崎克彦, 「間で営まれる生」を尊重する社会に向けて 共同研究: アジア・アフリカ地域社会における デモクラシー の人類学 参加・運動・ガバナンス、民博通信、国立民族学博物館、査読無、134号、22-23

【学会発表】(計6件)

(1) 真崎克彦, 脱成長論の意義と課題 ブータン王国の現況から考える、第16回春季大会、国際開発学会、法政大学(東京都)、2015.6.7

(2) 真崎克彦, ブータンの民主政をなぜ考察するのか?、第29回ブータン勉強会、日本ブータン研究所、早稲田大学(東京都)、2015.2.28

(3) 真崎克彦, ブータンの民主政を読み解く 定常型社会づくりに資する統治のあり方を求めて、第25回全国大会、国際開発学会、千葉大学(千葉県)、2014.11.29

(4) 真崎克彦, ブータンの民主化研究の実践と感情、実践と感情 開発人類学の新展開研究会、国立民族学博物館(大阪府)、2013.5.19

(5) 真崎克彦, 「ブータンらしい民主化」観の陥穽 生活者の観点から考える、第46回研究大会、日本文化人類学会、広島大学(広島県) 2012.6.24

(6) 真崎克彦, ブータンの民主化とシティズンシップ 共同体と個人の折り合いのついた開発政治を目指して、第22回全国大会、国際開発学会、名古屋大学(愛知県)、2011.11.27

【図書】(計4件)

(1) 真崎克彦, ブータン幸福論を「語る側」と「語られる側」の隔たり 人は「自分の必要に従って今ここで生きている」、関根久雄編、『実践と感情 開発人類学の新展開』、春風社、2015 (掲載決定済み)

(2) 真崎克彦, 「全体性の視点」の大切さ ブータン研修の成果と課題、清泉女子大学文学部地球市民学科 編、『清泉女子大学地球市民学科の挑戦 21世紀の学びをフィールドワークに求めて』、高文研、2014、61-79

(3) キンレイ・ドルジ (真崎克彦・菊地めぐみ 共訳) 『「幸福の国」と呼ばれて ブータ

ンの知性が語る GNH (国民総幸福)』(原題: Within the Realm of Happiness)、コモンズ、2014、全 230 頁 (担当箇所: 監訳、訳者解説、全 13 話の内 5 話の翻訳)

(4) 真崎克彦、ブータンの民主化に見て取れるアイデンティティとは?、戸田真紀子・三上貴教・勝間靖 編、『国際社会を学ぶ』、晃洋書房、2011、66-81

【その他】

講演 (計 7 件)

(1) 真崎克彦、「幸福の国」ブータンの地域の力 その現状と課題、地域の力フォーラム・セミナー、CSO ネットワーク、2015.3.14

(2) 真崎克彦、シンカル村との関わり、第 35 回通常総会、日本ブータン友好協会、2015.2.28

(3) 真崎克彦、ブータンに学ぶこれからの生き方、国際幸福デー 記念イベント「幸福ってなあに?」、NPO 幸福の国、2014.3.21

(4) 真崎克彦、ブータン、民主化への挑戦 2013 年総選挙までの道のりとこれから、第 2 回ブータンシンポジウム、日本ブータン友好協会 2013.12.15

(5) 真崎克彦、ブータンにおける「幸福」とは? 仏教王国から学ぶ、インターカレッジ西宮、西宮市役所、2013.11.22/29

(6) MASAKI, Katsuhiko, Exploring 'Democratization' in Bhutan: In Search of an Alternative Notion of 'Democracy', The Monthly Eminent Speaker Series, Royal Institute of Management, 2012.12.6

(7) MASAKI, Katsuhiko, Exploring 'Democratization' in Bhutan: In Search of an Alternative Notion of 'Democracy', Paro College of Education, Royal University of Bhutan, 2012.8.27

6 . 研究組織

(1) 研究代表者

真崎克彦 (MASAKI KATSUHIKO)

甲南大学・マネジメント創造学部・教授

研究者番号 : 3 0 3 6 5 8 3 7