

ブータン王国の国民総幸福（GNH）の歴史的考察

—開発計画の来歴の検証を通して—

真崎 克彦

(甲南大学 マネジメント創造学部 教授)

はじめに—GNHの歴史的考察をめぐる課題

ブータン王国は、国民総幸福（GNH、Gross National Happiness の略）という開発政策で知られる。「公正で持続可能な社会経済開発」、「自然環境保全」、「文化の保護と振興」、「良い統治」を4本柱とする。そして、経済成長主義（経済成長が社会全体を豊かにするという考え方）に偏重しない射程の広い開発推進を目指す。国連では2015年9月に、同様の持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals）が国際社会における優先課題として採択されている。その動向を先取りするかのごとく以前よりGNHが追求されてきたとして、ブータン王国は脚光を浴びてきた。

ほとんどの途上国は（1970年代には）、先進国並みの生活の豊かさを手に入れられるようにしようと願い、高い経済成長の実現を掲げていました。（中略）そのような状況の中、経済的に決して豊かではなく、近代化政策の導入を始めたばかりの若い国王が「自分の目指す国づくりとは、物質的豊かさを第一に掲げるではありません。ブータン人の幸せや充足を高めることができるような支援こそが政府のやるべきことと考えます」と宣言したのですから、実に驚きです。（枝廣ほか2011: 41、括弧内は引用者）

これと同じようなGNH称賛は、世界中で広く共有されている。経済成長主義への疑念が各地で高まるにつれて、世界の知識人や学者、ひいては各国政府や政治家もGNHを選択肢の1つと見なすようになってきた（ドルジ2014: 21）。その最たる表れが、2011年の国連総会でのブータン王国のジグミ・ティンレイ首相（当時）の「幸福度を国際社会全体の開発目標に据えよう」という問題提起に基づき、全会一致で採択された「幸福—包括的な開発アプローチに向けて」の議決（65/309）である。続く2012年にはニューヨークでブータン政府主催の「ウェルビーイングと幸福に関するハイレベル会合」が開かれるとともに、同年には政府によって国内に「新開発パラダイム」事務局が設置された。そして、翌2013年には『幸福—新開発パラダイムの実現に向けて（Happiness: Towards a New Development Paradigm）』と題されたレポートが発表されている。

他方、次のような指摘もしばしばなされる（たとえば、浅沼2013: 303）。ブータン政府によるGNH提唱の動機はむしろ、独立国家として存続できるか否かに対する危機の念にあるのではないのか。ブータン王国の為政者にとって、インドと中国の両「大国」にはさまれた「小国」としての安全保障は、上記の引用にある「人の幸せや充足」とともに重

要課題であり続けてきたからである。そのため、ブータン王国の公共政策では常時「国家の独立と安全」が「人の幸せや充足」とあわせて斟酌されてきており¹、GNHの生成発展の歴史はそれら双方を踏まえて検証されなくてはならない。

この点に鑑みれば、「高い経済成長」による「物質的豊かさ」の追求に片寄らないGNHが掲げられてきたことは「実に驚き」ではなくなるであろう。経済成長主義に偏重した開発政策を採用すれば、経済人類学者のカール・ポランニーの議論で知られるように、労働や土地や貨幣が「売り物」としての側面を強め、人間の生存や生命の基盤が損なわれやすくなる。さらには、総人口が約80万人の「小国」に国外の労働者が大挙して流入するようになり、九州の9割ほどの狭い国土内のより広い地域が、国内外の企業家による投資対象となってしまう。その結果、特定の権益に絡んだ国内外の利益団体も横行するようになり、ひいては「国家の独立と安全」が危うくなりかねない。

また、GNHは1970年代に国王によって大々的に「宣言」されたのではない(平山2016:13)。その点でも、先の引用は的外れとなる。「国家の独立と安全」に危惧の念を抱く「小国」にとって、各国が押し並べて「高い経済成長」を目指す中、その潮流に反してGNHを「宣言」することは容易ではなかったであろう。むしろ「国家の独立と安全」の目途が立つとともに、「人の幸せや充足」を大事にしようとする世界的潮流に後押しされる状況があったからこそ、「小国」ブータンはGNHを謳うようになったのではないのか。

この点は、言語論的転回を背景とした公共政策論(西岡2007:153-161)に引き付ければわかりやすい。言語論的転回とは、社会の事象自体に意味があるのではなく、その意味づけは社会に流布する言説を通してなされると見なす考え方を指す。この見方によれば、開発政策のあり方は、為政者自身のアイデアだけ(冒頭の引用の想定)ではなく、世界各地の為政者どうして共有された言説にも左右される。

したがって、GNHの来歴を検証する際、開発をめぐる世界の主流派言説に絡んでGNHがどのように解釈され、どのように練り上げられてきたのかの経緯にも着目する必要があるのではないか。ブータン王国の為政者は国家主権の及ぶ内国情勢だけを念頭に置いて、GNHを意のままに追求してきたわけではないであろう。本論文ではこうした問題意識に立って、隣りの「大国」をはじめとする他国との関係史や、時々の開発の世界的潮流に引き付けながら、GNHがいかに開発計画の中に取り入れられていったのかを紐解く。そうすることで、主権国家の枠組みを前提とした一国史観から離れて、GNHが世界的な開発言説を通して打ち立てられ、広められてきた過程を明らかにしたい。

¹ 2008年に発布されたブータン王国初の成文憲法も、「国家の独立と安全、国益と人民のウェルビーイング」を念頭に起草されている(Tobgye 2012)。「国家の独立と安全」は、20世紀後半にチベットとシッキムがそれぞれ中国とインドの支配下に置かれることで、より一層の懸案事項となった。国内でも常に「国家の独立と安全」を左右しかねない数々の出来事を経てきた。西ベンガル州の民族自決運動とも絡んだ国内南部での反政府運動の激化(1990年頃)、アッサム州の反政府ゲリラ(ブータン領内に潜伏中)の国外掃討の軍事作戦(2004年)、ネパール系国外組織による選挙妨害テロ(2008年)、シッキムに隣接する西部高地での中国とインドの対立(2017年)など、枚挙にいとまがない。

1. GNHの主流化の基礎条件の醸成

GNHの主唱者であるブータン王国の第4代国王ジグメ・センゲ・ワンチュック（在位1972～2006年）が、その言葉を初めて公言したのは、1979年にハバナ（キューバの首都）で開かれた非同盟諸国の首脳会議出席後の帰途、ボンベイの空港においてであった。そこで行われたインド人記者団との会見で「われわれは隣国に住んでいますが、陛下の国のことは何も知りません。国民総生産はどれくらいですか」と聞かれ、とっさに次のように答えたと伝えられている。「私たちにとって、国民総生産は関心事ではない。より大切なのは、国民総幸福である」（ドルジ 2014: 13、下線は引用者）。

第4代国王は当時を振り返って「ふと思いついて（中略）語呂合わせをしたら定着してしまった」と笑う（西水 2005: 42）。国王に謁見したある援助機関の元高官はそのように報告している。当時は国に経済統計はなく、答えに窮した国王がとっさにウイットに富んだ造語を口にした可能性は否定できない（平山 2016: 13）。

同時に、当該発言は単なるユーモアに止まらない、国王の信念の表れであったとも考えられる。なぜなら、1974年の戴冠式での国王の演説内容に、後にGNHの4本柱として結実する要素が含まれていた（平山 2016: 15）からである。あるいは、それに先立つ1972年の国王就任時にすでにGNHを構想していたとする指摘もある（Ura 2017: 116）。いずれにせよ、「国民総生産」をもじって「国民総幸福」という造語をとっさにひねり出した際、国王の頭の中にGNH的ヴィジョンがあったことは間違いない²。

それにもかかわらず、それが政府の開発政策として明示されるようになったのは、新千年紀を迎える2000年前後である（平山 2016: 22-23）。ブータンの開発運営の基軸であり続けてきた5ヵ年計画において、GNHが初めて言及されるのは第8次5ヵ年計画（1997～2002年）においてである。しかも、同計画の中で“Gross National Happiness”と出てくるのは1ヶ所のみで、それが計画の内実にどのように絡むのかは明快には述べられていない。GNHが具体的な開発目標として扱われるようになったのは、続く第9次計画（2002～2008年）においてであった（平山 2016: 23）。

そもそもGNHのような高邁な開発政策を掲げる際、広い視座と長いタイムスパンに立った指針の提示が欠かせない。それにもかかわらず、そうした記述は第5次計画（1981～1987年）までなかった（上田 2006: 118）。それ以前の5ヵ年計画では分野別（農業振興、

² GNH的ヴィジョンはそもそも、第4代国王の治世の前からブータンの為政者によって希求されていたと見なす論考もある。1960年代にインドの援助による開発計画の策定と実施が始まったが、その当時の第3代国王ジグメ・ドルジ・ワンチュック（在位1952～1972年）は、開発推進を通して「繁栄と幸福」を目指すことの大切さを指摘していた（Priesner 1999: 28）。さらにさかのぼって、ブータン統一後間もない1729年に策定された法典に、GNHの起源を求めることもできる（Ura 2017: 120）。その法典では「政府の役割は人民の幸福を保障することにある」と定められ、「幸福づくりに資することのない政府には存在意義がない」とされているからである。

鉱工業や発電などの産業振興、交通や通信のインフラ整備、保健や教育などの社会サービス拡充など)の目的や活動内容の列記に止まっている。

その背後には、第4次までの5ヵ年計画が「インド仕込み」(予算面と人材面でのインド頼み)であった(Rose1977: 139)という事情がある。そうした中、ブータン政府主体の計画づくりは不可能であった。初期の第1次計画(1961~1966年)と第2次計画(1966~1971年)はほぼ全予算をインド援助に頼り、インド政府の計画委員会によって策定されている。その後、インド援助への依存度は徐々に下がるが、それでも第3次計画(1971~1976年)では予算の90パーセント、続く第4次計画(1976~1981年)では77%を占めていた。人材面でも、1970年代半ばに政府高官はブータン人によって担われるようになってはいたものの、その下で働く専門職の大半はインド人であった(Rose1977: 91)。

「インド仕込み」の歴史的経緯

ではなぜ、このように初期の開発計画が「インド仕込み」となるに至り、そうしたインド依存からの脱却が開発推進の主な課題の1つになったのであろうか。この点を理解するには、ブータン王国の成り立ちを振り返っておく必要がある。

ブータンは長い間、チベット文化圏の影響下にあった³。17世紀にはチベット出身の高僧によって国土統一が果たされた。しかし、18世紀以降はインドに進出していたイギリスとの関係に、国勢が左右されるようになる(熊谷2017: 18-19)。18世紀にはイギリスに、ブータン南側のコーチ・ビハール地方の支配権を奪われる。続く19世紀には、南部沿いに帯状に広がるドゥアール地方をめぐる戦争が起きて、同地方の全領土をイギリスに譲渡せざるを得なかった。そして、その見返りとして、イギリスから補償金を受け取ることを定めた条約が1865年に結ばれている。

ブータンはこうしてシッキムやネパールに続き、イギリスとの「保護=被保護」関係のもとに置かれる。シッキムやネパールと同じく、中国(清)と接したブータンを緩衝国として影響下に置こうという、イギリス側の考えによる条約締結であった(長崎ほか2004: 479)。同時に、インドを支配するイギリスとの軍事力の差を目の当たりにしたブータン側も、以降はイギリスとの戦争を避け、安定的な関係を築こうとした(熊谷2017: 19)。ただし、茶をはじめとする換金作物の栽培に好条件の肥沃な土地の領有権を失ったことで、経済開発に遅れが生じるという憂き目を見る(Basu2002: 351)。

こうした歴史的経緯を通して、後の「インド仕込み」の開発推進へと連なる、南隣との「保護=被保護」関係が築かれた。その関係をさらに着実にして「国家の独立と安全」を図ったのが、1907年に初代国王となり、今日まで続く王制を打ち立てたウゲン・ワンチュ

³ チベットで統一王朝ができたのは7世紀のこと、建国英主はブータンの地にも仏教寺院を建設したとされる。ブータンは、中央チベットの南方に位置して施主の獲得にも都合が良い。そうした中、チベット仏教の各派はブータン領内での布教を進めるようになり、その活動は特に12世紀末以降、活発化している(熊谷2017: 14)。

ック（在位 1907～1926 年）である⁴。1910 年には、先の 1865 年の条約で定められた補償金を倍増するとともに、外交関係においてイギリスの助言を仰ぐことを定めた新たな条約を結ぶ。当時は北隣のチベットにおいて中国の権勢拡大が進んでおり、そうした時勢に鑑みて、イギリスと引き続き安定的な関係を保とうとする措置であった。

1947 年のインド独立後も、イギリス支配の遺産である「保護＝被保護」関係は、シッキムやネパールとは程度は異なるものの、両国と同じくブータンでも継承されていく（長崎ほか 2004: 479）。1949 年には第 2 代国王ジグメ・ワンチュック（在位 1926～1952 年）の治世のもと、インド・ブータン友好条約が締結された。同条約ではブータンに独立国の地位が確約されるとともに、19 世紀の対英戦争で失った領土の一部をインドがブータンに返還する条項も含まれている。ただし、外交に関しては 1910 年の条約と同じく、インドの助言に導かれることになり、その点で「保護＝被保護」関係を引き継ぐものであった。それまでの補償金も 5 倍に増やされた。両国の優劣関係は明らかであり、「対等な独立国の地位」の実現が国としての至上命題となっていく（今枝 2013: 243）。

「インド仕込み」による開発推進が、1961 年に 5 カ年計画として始まった契機は、インドと中国の対立激化から生じた開放圧力であった（Rose 1977: 125-126）。国内でも人口増による土地不足が深刻になる地域が出始めており、国外から援助を受け取って開発推進に取り組もうというコンセンサスは、1950 年代半ばにはブータンの側で醸成されていた（Rose 1977: 127）。しかし、門戸開放に戸惑う声も根強く、その開始の決定は容易に下されなかった（Rose 1977: 127）。そうした情勢を一変させたのが、1940 年代終盤からしばらくは良好な面もあった中国とインドの関係の悪化である。

インド独立後に初代首相となったネルーは、反植民地主義や東西陣営への非加盟や国連への忠誠を軸とした、いわゆる「ネルー外交」を展開した。1949 年の共産主義革命で生まれた中華人民共和国を承認するとともに、同じ植民地支配を経験したアジアの「大国」どうしで、1954 年には平和 5 原則（後に非同盟運動に継承されていく、領土保全及び主権の相互不干渉を軸とした原則）を共同で宣言した。同年には両国間で中印チベット協定も結ばれ、イギリスが以前にチベットで得ていた治外法権的な諸権利をインドは手放す。中国側にもチベットに自治権を認めることが期待されていた。

しかし、この協定も、冷戦激化で高まる中国封じ込めの国際的な動きを打破したい中国側と、非同盟運動の地歩を固めたいインド側のそれぞれの国益がうまく重なった時期に、交渉関係者の手腕がうまく発揮されたぎりぎりの合意に過ぎなかった（岡倉 1999:

⁴ ブータン国内では王制が打ち立てられる前、地方藩主どうしの権勢闘争で中央政府が有名無実化していた。ウゲン・ワンチュックはそうした中、父に続いて国内の勢力争いに決着をつけていく。また 1904 年には、シッキムとチベットの国境紛争の対応に向かっていたイギリス軍のチベット遠征に随行し、双方の仲介に協力している。その功がイギリスに認められ、翌 1905 年には勲爵士の称号が授けられた。このように国内外の双方で、初代国王となる足場を固めたわけである。「ウゲン・ワンチュックを世襲王の座に就かせるよう、イギリスはあからさまに働きかけたこともないし、命令を下したわけでもないが、勲爵士の授与にはイギリスによる支持表明の意味合いがあった」（Phuntsho 2013: 516）。

152-160)。中国は1950年にチベットに軍事侵攻し、そのことで両国の対立は元より存していた。それからチベットでの動乱は続き、1959年にはダライ・ラマがインドに亡命して対立がさらに深まった結果、同年に両国間で国境紛争が起きてしまう。その後も両国間の緊張は収まることなく、1962年にはブータンの東側のアナルチャル・プラデッシュ州をめぐる武力衝突が起き、やがて国境全体の紛争へと行き着く。

こうした両国間の紛争の影響を受ける中、当時のある政府高官の言葉によれば「小国がかかえる悲劇的な弱みが明らかになり、鎖国政策の抜本的な見直しが必要」であり、ブータンは「もはや自分をとりまく外界の出来事とかけ離れた孤島ではありえない」ことが明らかとなった（今枝 2013: 59）。そこで、チベットとの長年の交易関係を断つとともに、外交と軍事だけでなく、開発推進でもインド頼みになると決める。

当時の第3代国王ジグメ・ドルジ・ワンチュック（在位 1952～1972年）は、1954年を皮切りにインド訪問を重ねており、1958年にはネルーのブータン初訪問が実現していた。その後、インドから国防や通信、経済開発の専門家が派遣され、インドと経済援助協定も結ばれて両国をつなぐ道路建設が始まっている。そして、第1次5ヵ年計画（1961～1966年）がインド政府の計画委員会の支援で策定され、同政府の全面的な資金援助によって開発計画が実施される運びとなった。

「インド仕込み」脱却の端緒

こうして「インド仕込み」の開発計画が開始されるが、ブータン政府は「被保護国」的地位に甘んじ続けるわけにはいかない。1962年のコロンボ計画（発展途上国向けの開発協力を行う国際機関、在スリランカ）加盟を手始めに、世界各国との友好・協力関係を拡大するとともに、さまざまな国際機関への加盟を進めていく。

1971年開始の第3次計画以降、予算面でのインド援助依存が下がり始めたのは、同年に国連加盟が実現し、国際機関から援助を受けるようになったことに一因がある。国際機関の援助額の全予算に占める割合は、第3次計画では3%になり、第4次計画では18%に増えた。また、第3次計画では4つの国際機関、第4次計画では9機関、第5次計画では14機関より支援を受けることになった。第5次計画ではそれにくわえて、二国間援助の6機関と民間援助の2団体（NGO）も関わることになり（第5次計画の5.20節）、予算でのインド援助の割合は59%まで下がっている（World Bank 1989: 68）。

また、人材面でも「被保護国」的であり続けられないよう措置が施された。第3次計画が始まった1971年には、政府内に計画委員会（Planning Commission）が設置され、インド政府の計画委員会がブータン政府の計画策定を担う第1次・第2次計画時の体制が改められている。1972年には公務員法が制定されて、ブータン人主体の行政運営の制度づくりに弾みがつき、ブータンの公務員数は1977年から1987年にかけて6,550名から13,250名へと倍増している（World Bank 1989: 64）。その結果、第5次計画が始まる1980年代には「スキルを持つ人材の割合は増え、あらゆる政策づくりに関する政府ポストは自国民によって占められるようになった」（第5次計画の3.05節）。

こうした経緯が実を結んで「インド仕込み」による開発推進からの脱却の端緒が開け、ひいては、上記の通り第 5 次計画で初めて、広い視座と長いタイムスパンに立った中長期的な開発路線が明示された。予算面と人材面での制約の克服に進展があったので、中長期的な展望のもとで開発を推進していこうという決意表明である。第 5 次計画の策定に際しては「インド政府や国連システム（特に UNDP）や他機関との援助供与の交渉に際して、ブータン側が計画案のプレゼンテーションを行うことが可能となった」（第 5 次計画の 4.50 節）。第 4 次計画のように「インド政府との協議」のもとで計画が決められる（第 4 次計画の 5 節）こともなくなり、その前の第 3 次計画のように、計画の策定と実施のためのインド政府の財的・人的支援に謝意を表明する（第 3 次計画の 1.18 節）必要もなくなる。

2. GNH の主流化までの歴史的経緯

以上のように、第 5 次 5 年計画までに「インド仕込み」脱却の端緒が開け、そうして中長期的な開発路線を提起する余地が生まれたからと言って、直ぐに GNH が開発計画の軸に据えられたわけではない。5 年計画の中心に GNH が位置付けられるようになるのは、既述の通り 2000 年前後のことである。そこに至るまでは漸次、次の段階を経ている（上田 2006: 118, 131, 144）。①第 5 次計画（1981～1987 年）での広い視座と長いタイムスパンに立った中長期的な開発路線の明示、②第 6 次計画（1987～1991 年）による文化政策の転換、そして、③第 7 次計画（1992～1997 年）での GDP 向上の追求に片寄らない包括的で持続可能な開発政策の提示である。

その最初の段階の第 5 次計画で提起された開発の原則路線は、「人びとの生活水準の向上」にくわえて、「経済的自立（economic self-reliance）」であった（第 5 次計画の 3.03 節）。そこでは、GNH 的ヴィジョンは前面には出てこない。後年刊行の『ブータン 国別人間開発報告書 2000（Bhutan National Human Development Report 2000）』の表現を用いれば、当時の開発計画の基軸は「成長を通じた安全保障（growth-mediated security）」（『ブータン 国別人間開発報告書 2000』の 38 頁）にあったと言い表せる。「インド仕込み」からの離脱が別の援助機関「仕込み」に取って代わるだけでは、「国家の独立と安全」は安泰とはならない。インド援助が同国政府の政治戦略と不可分であるように、援助は往々にして政治的思惑をともなって提供される。援助にできる限り頼らないで済むような経済力をつけて、「国家の独立と安全」を守っていくことが欠かせない。

計画委員会の委員長を当時務めていた第 4 代国王もそう考えて、かねてより「経済的自立」が開発の最重要課題であると述べていた（Parmanand 1992: 96）。その意向を踏まえて第 5 次計画の最終章（Chapter VII: Development Perspective for the Period 1980-2000）で取り上げられているのが、開発面で取り残された地域の生計向上のための森林・鉱産物資源の活用（第 5 次計画の 7.04 節）や、世界市場での競争力をつけるための技術導入と人材育成（7.09 節）である。また、同計画の終了時までには経常支出を国内で賄えるようにする財源強化（7.03 節）も挙げられている。

第5次計画におけるこれらの重点項目を踏まえれば、冒頭の引用の不適切さがあらためて明らかになる。世界の途上諸国が押し並べて「高い経済成長」を目指す中、その趨勢に抗してGNHが「宣言」されたという、その引用の前提は正しくない。当時のブータンの開発計画では「成長を通じた安全保障」に力点が置かれていた。

ただし、ただ「高い経済成長」を目指していたわけではない。前述の通り、GNH的ヴィジョンは当時より国王をはじめとする為政者の考えにあった⁵。先記の『幸福—新開発パラダイムの実現に向けて』によれば、第二次世界大戦後の国際社会では「開発についての偉大な知的熟慮、討論、試行」があり、「私たちはそのすべてにできる限り注意深く耳を傾け、そこで地球大に何が言われ何がなされるのかを把握した上で、私たちの心のあり方を形づくり、私たちの文化や国で尊ばれてきた価値と比較対照してきた」（『幸福—新開発パラダイムの実現に向けて』の1頁）。この記述より、当時から開発をめぐる世界的潮流に照らして、GNHをいかに開発計画に取り入れていくのかが検討されていたことが伺える。冒頭で紹介した公共政策論に沿うかのごとく、GNHは世界各地の為政者どうしで共有されていた言説を通して吟味され、開発計画におけるそのあり方や位置付けが徐々に練り上げられたわけである。

以下では、そうしたGNHをめぐる歴史的経緯を、先の3段階に沿って検証したい。下記の考察が示す通り、主権国家の枠組みを前提とした一国史観では、開発計画におけるGNHの主流化の来歴をとらえ切れない。隣国との関係史や地域を越えた世界動向が、その来歴とどう絡んできたのかが見えなくなるからである。

第5次5ヵ年計画（1981～1987年）での中長期的な開発路線の明示

ブータンにおけるGNHの主流化で中心的役割を果たしてきたカルマ・ウラによると、1960年代から1980年代にかけて、開発運営の重点は次のように移行している。1961年から1973年にかけては「道路網の整備と国際関係の発展」、1971年から1983年には「行政サービスの拡充と人材の育成」、そして、1983年から1987年には「チュカ水力発電所の建設」という推移である（Ura 1999b: 243）。

第5次5ヵ年計画で「経済的自立」の実現を開発の原則路線に据える際、同計画の期間内に「チュカ水力発電所の建設」が始まること、為政者の念頭に置かれていたことは間違いない。その「建設」の合意がインド政府と交わされたのは1974年のことであるが、

⁵ しかも、第5次計画にGNH的な要素がないわけではない。国家開発の2つの原則路線（「生活水準の向上」と「経済的自立」）の紹介に続けて、同計画の7つの目的が列挙されているが（第5次計画の3.03節）、最後に挙げられた2つの目的の「社会経済的な格差を抑制した正義」と「伝統を壊さず、環境に負の影響を与えない開発プロセス」は、後のGNHの4本柱に重なるものである。また、第5次計画では文化的伝統や自然環境の保全活動が散りばめられている。たとえば、それまでの計画にも入っていた文化的建造物の保護やゾンカ語教師の育成などを引き継ぐとともに、伝統的価値のような無形の伝統を壊さないような教育や観光の今後のあり方が唱えられている。また、森林破壊が過度に進まないよう、同計画に先立つ1979年には森林伐採が国営化されている。

その際、ブータンの急峻な山岳と安定した川の水量を利用した発電が貴重な外貨獲得源となり、経済成長を促すことに期待が寄せられていた。実際、その操業が始まった 1987 年には GDP 成長率が 14%に達している (World Bank 1989: vi) ⁶。

また、1980 年代には中間財生産を中心とした輸入代替工業化政策が採られていた。そうした中、チュカ水力発電所以外にも、ペンデンセメント工場の操業開始をはじめとするさまざまな事業計画があった。それらの進展で、第 5 次計画の予算における自国歳入の割合は 21%に増えるとの見通しも立てられていた (第 5 次計画の 5.11 節)。ちなみに第 3 次計画ではその割合は 7%、第 4 次計画では 12%であった。

ただし、第 5 次計画での「経済的自立」という原則路線の提起を促した要因を探る上では、そうした国内の動きとあわせて、国外にも目を向けなくてはならない。ブータンと隣国の関係や、地域を越えた世界動向のことである。国外の動きとしては特に、1970 年代に開発をめぐる世界的潮流となっていた第三世界主義 (Third Worldism) (Rist 2014: 140-170) や、そのもとで生起していた新国際経済秩序 (NIEO) や南アジア地域協力連合 (SAARC) の構想が挙げられる。また、これらの動きが生まれた 1970 年代後半は、ブータン政府が外交面でインドの助言に導かれるばかりではなく、より自由に独自の立場を打ち出すようになった時期でもある (Kohli 2002: 633-635)。

第三世界主義の柱の 1 つが、「飛躍的発展の時期」(1970~1978 年)を迎えていた非同盟運動 (岡倉 1999: 319-321) である。同運動では 1960 年代、大国と和解を進めようとする意見と、反帝国主義・反植民地支配の姿勢に止まる意見との間で対立が見られた。その後 1970 年代に入ってから、後者の意見で運動総体の統一が取れるようになった。非同盟運動は、上述の「ネルー外交」を展開したインドの初代首相のネルーが (ユーゴスラビア大統領のチトー、エジプト大統領のナセル、インドネシア大統領のスカルノ、ガーナ大統領のエンクルマとともに) 始祖を務めた国際的活動である。

その非同盟運動では「飛躍的発展の時期」の 1970 年代に、植民地の独立後も経済的支配へと形を変えて存続する「新」植民地主義を問題化し、第三世界諸国の「経済的自立」を目指す取り組みが始まった。1973 年にアルジェで開かれた第 4 回首脳会議では NIEO 構想が打ち立てられ、それが翌年の国連での「NIEO 樹立に関する宣言」と同「行動計画」の採択へと結びつく。第一世界諸国に輸出される天然資源に対する主権の確立、自国の天然資源を用いた国内での工業化の促進、そして第一世界諸国に輸出する一次産品価格の安定化を目的とした、第三世界諸国の構想である。

他方、ネルー亡き後のインドでは世界的視野に立った非同盟から、域内大国としての権勢拡大へと対外政策の力点が移っている (長崎ほか 2004: 449-452)。そのため、当時は域

⁶ 1980 年代の年平均 GDP 成長率は 7.3%を記録したが、それは 1980 年代のチュカ水力発電所の工事着工とその操業開始による恩恵が大きい。ブータン政府は同発電所に引き続き、主としてインド政府の協力のもと、他の水力発電所の建設にも取り組んでいく。今日ではインドへの売電が輸出総額の 30%以上を占めるようになっている。

内外でインドに対する警戒が高まっていた⁷。1975年に起きたシッキムの併合は、当時のインドの非妥協的で強硬な姿勢の最たる表れであった。

そうした中、1970年代後半にはインドに対して南アジア諸国が結束する動きが生まれている。NIEO構想に即して、域内での多面的な交易と経済協力を推進し、南アジア経済秩序（South Asian Economic Order）を確立することを目的の1つとする域内協力体制づくりの動きである。この構想は後にSAARCとして具現化するが、そこには、インドを「中心」とした経済的な「中心＝周縁」構造を改める狙いがあった。

ブータンにとっては上述の通り、インドとの「対等な独立国の地位」の確立が至上命題であり、その一環としてインド依存度の高い経済構造を改めていくことが欠かせない。この課題に取り組む上で、他の近隣諸国との交易や援助面での関係を深めていく可能性を持つSAARCは有望視されていた。国連や非同盟運動以上に大切に見られており（Mathou 2008: 32-33）、準備段階から首都ティンブーで大臣級会議の開催を取り計らうなど、ブータン政府は積極的に関与している（Upadhyay 1996: 321）。

以上のNIEO推進やSAARC創設に代表される第三世界主義が活発化していた1970年代後半は、上記の通り、ブータン政府の外交面でのインド離れも進んでいる。たとえば1976年には、インドネシアによる東ティモール併合を非難した国連決議に反対するインドとは逆に、賛成票を投じている。同じ頃、核実験禁止条約にも署名した。また、ハバナで1979年に開かれた先述の非同盟諸国首脳会議では、同じくインド政府の立場に反して、ベトナム人民軍の介入によって同年にできたカンブチア人民共和国（現カンボジア王国）を認めず、従前のポルポト政権を支持する立場を表明した。

こうした当時の隣国インドとの関係の変容、そして、第三世界主義の興隆という世界の趨勢は、第5次計画での「経済的自立」という中長期的な開発路線の提起の時期と重なっている。この「経済的自立」の明示は、独自の開発政策を主張しやすくする当時の隣国関係や世界的動向によって後押しされたことは想像に難くない。

さらに付言すれば、本節での考察に引き付けると、第4代国王の1979年の記者会見での「より大切なのは、国民総幸福である」という先の発言には「ふと語呂合わせをした」という笑い話に収まらない、別の側面があった点も見えてこよう。その発言は「対等な独立国の地位」の実現に向けて弾みがついた時代趨勢⁸の中での独立独歩の意思表示でもあつ

⁷ 次のような「中心＝周縁」関係が南アジア地域で醸成される中での警戒の高まりである（浜口 2006: 289-290）。インドは1971年のパキスタンとの戦争で勝利を収め、同国からのバングラシュの分離独立を後押しするとともに、1974年にはパキスタンの国境近くで初の核爆発実験を成功させ、科学技術力を誇示する。そのインドの軍事介入で独立したバングラデシュは国家建設でインド支援に頼っており、スリランカにとっても国内の反政府武装勢力の制圧にインドの協力が不可欠であった。ブータンとネパールは既述の通り、イギリスの植民地支配の遺産としての「保護＝被保護」関係をインド独立後も受け継ぐ。こうしてできたインド「中心」の「中心＝周縁」関係である。

⁸ もちろん、「国家の独立と安全」の危機が消え去ったわけではない点を、国王をはじめとするブータンの為政者は認識していた（Rahul 1997: 54）。1975年にインドに併合された

たとは考えられないのか⁹。会見に集まった記者の主要関心事の1つが、ブータン政府の当時の外交姿勢にあったからである。当該会見が行われたのは、カンブチア人民共和国の承認に反対票を投じた非同盟会議からの帰途のことであった。実際、国王は記者から質問を受けて、ブータン政府は外交面でインド政府の助言に必ずしも従う必要はないとの解釈を示した上に、両国関係の発展のためには友好条約の当該条項を改正する必要があるとまで訴えている (Kharat 1999: 9)。ちなみに、1978年にニューデリーの Bhutanese Mission in India が Royal Bhutanese Embassy に改名されていたこともあって当時、ブータンの南向きの外交姿勢はいよいよ変わるのか、とインド国内で話題になっていた (Kharat 1999: 9)。

第6次5ヵ年計画（1987～1991年）による文化政策の転換

次の第6次5ヵ年計画は「文化政策の転換点」となった (上田 2006: 131)。計画の基本枠組み (第6次計画の Chapter4: Framework for Sixth Plan) として、「国のアイデンティティの保護と振興」が (「国の自立の推進」や「村落部における所得の向上」などに先じて) 「開発行政の体制整備」に続いて2番目に挙げられている。しかも、「国のアイデンティティの保護と振興」が5ヵ年計画の歴史で初めて民族自決や国家主権を増進する手段とされ (第6次計画の序文)、その点で、文化を「国家の独立と安全」を守る防衛力と見なす、今日まで続く政府姿勢 (栗田 2017: 58) の確立を後押しした。

具体的には、第5次計画でもふれられていた有形無形の文化財の保護 (注5参照) に一層力が入れられており、そのために計画実施に先立つ1985年には文化財委員会が設立されている (上田 2006: 131)。また、他所では文化に直結すると見なされることの少ない森林保護や土壌保全や保健医療なども、単なる技術課題の域を超えた「国のアイデンティティの保護と振興」とも関わるものとされた (上田 2006: 129)。

こうして第6次計画が「文化政策の転換点」となった一因には、次のような当時の国内情勢があった。1980年代前半に経済成長が進んだ結果、その「転換」の機が熟していたという情勢である。1981年から1986年の間には年平均6.3%のGDP成長を記録している (World Bank 1989: vi)。そのため他国の例にもれず、ブータンでも地域間格差が広がり、それが都市化の進展や農村部での生活様式の変化をもたらしていた。したがって、開発によってブータン在来の文化や価値が失われないよう、「国のアイデンティティの保護と振興」に取り組まなくてはならない。

シッキムのように、ブータンを自国の一部と見なす考え方もインド政府内に存在していた。そこで、国王は1975年から1976年にかけてニューデリーを3回訪問し、同様の事態には陥らないとの言質を得ている (Rahul 1997: 54)。

⁹ 当該発言を、次のような国王の思いの表れと見なす論考もある。少人数どうしの打ち解けた関係の中で話し合うことが常道であるブータンから眺めると、互いに気心が知れたわけでもない国家首脳どうしの政治的駆け引きや形式的議論が空虚に思えてならない。そうした思いで帰国する途中に、必ずしも国民の幸福と連動しない国民総生産についての同様に空虚な質問を受けて「内心反発したのであろう」し、その心持ちが「皮肉的でもあり、挑発的とも言える返事に (中略) 現われたのであろう」 (今枝 2013: 256)。

こうした観点より、「第6次計画では村落人口に特別な配慮がなされた」（第6次計画の序文）。村落部では地域や自然や宗教を大事にした伝統的生活が営まれており、そこでの生活環境の改善は「国のアイデンティティの保護と振興」につながるからである。そこで、教育や保健や生計向上などの行政サービスを村落住民が受けられる拠点づくりを各地で進める「サービスセンター」アプローチが採択された（Karan 1990: 117-119）。

また、経済成長の進展は次の問題も生んでいた。ネパール人をはじめとする外国人労働者の流入に拍車がかかっていたという問題である。1980年代半ばまでに相当数のネパール系移民が国内に住み着くようになり、それが「国家の独立と安全」を脅かしかねない状況になっていた（今枝 2013: 128）。同時期にはちょうど、ブータンに隣接するインド北西部では民族自決権を要求するネパール系住民のグルカ国家解放戦線が活発化していた。シッキムでは以前にネパール系住民による民主化運動が生起し、それに乗じたインド政府に同国が併合されたという苦い歴史もある。ブータンでも「アイデンティティの保護と振興」を進めないと「国家の独立と安全」は守られない¹⁰。

同時に、第6次計画を「文化政策の転換点」にせしめた背景には、こうした国内や隣国の状況にくわえて、地域を越えた世界的な動向があったことも斟酌する必要がある。文化論的転回（cultural turn）を基盤とした開発をめぐる当時の潮流である（Nederveen Pieterse 2010: 64-82）。開発についての論考ではそれまでは、開発推進にふさわしい文化とふさわしくない文化を分別した上で、後者を前者に直さなくてはならないとする発想が支配的であった。文化論的転回とはそこから離れて、各地域や各国の文化に合った独自の開発のあり方を重んじようとする発想転換を指す。どの社会にも等しく価値があると見なす文化相対主義の興隆に併せて出てきた動きであり、開発の第三世界モデルを希求する世界的動き（Schech *et al.* 2000: 40-50）を生んでいた。

こうした動きが生まれた一因は、1970年代が第一世界諸国の覇権が揺さぶられた時期であった（Rist 2014: 140-143）ことにある。その最たる表れが、米国のベトナム戦争での敗退、アンゴラやモザンビークやギニアビサウにおける独立闘争の成功、産油国の利益を国際資本から守るための石油輸出国機構（OPEC）の結成などであった。また、1972年にストックホルムで環境問題に関する世界初の大がかりな政府間会合の「国連人間環境会議」が開かれたことが示す通り、第一世界諸国の内部からも、自らの国がたどってきた経済成

¹⁰ こうした当時の危機感は、1985年に発足したSAARC（原加盟国は南アジア7ヵ国）の初回会議での、ブータン国王による次の訴えに表れている。「会議での議論を非政治的課題に限定することはできないし、望ましくもない。なぜなら間違いなく、地域の政治情勢がわれわれの話し合いに影を落としているからである」。SAARCの域内協力の範囲が経済社会開発や文化面に限定されて、政治問題が除外されることになったことを踏まえた訴えである。政治問題が除外されてしまったのは、自国に有利な二国間主義による政治対応を、他の加盟国が団結して阻むかもしれないと、インド政府が懸念したためである（浜口 2006: 292-293）。他方のブータンのような「小国」にとって、近隣国と政治的にもめた際にはSAARCのような域内協力体制が頼みの綱であった。

長を先んじた開発路線に対する反省が活発に出され始めた時期でもある¹¹。

開発の第三世界モデルは、アジア式の近代化モデルと第三世界の社会主義モデル (Schech *et al.* 2000: 41-50) に大きく分けることができる。後者は、1950年代から1970年代にかけてアジア・アフリカ・中南米地域で見られた。よく知られるのが、自給自足の地域経済を基盤として物的充足の追求に片寄らない社会づくりを目指した中国の毛沢東主義や、家族や隣人どうしの互助の伝統に根差した共同農場づくりを目指したタンザニアのウジャマー政策である。資本集約的な産業化を軸としたソビエトの中央集権型モデルとは一線を画した社会主義モデルであった。

他方、アジア式の近代化モデルでは、日本やシンガポールや韓国などで「東アジアの奇跡」を生み出した開発方式が注目される。主流派モデルのように経済自由化を軸とするのではなく、政府の介入で国内産業を保護すると同時に、外国市場を対象として輸出志向戦略を採るといふ国家主導の開発方式である¹²。

また、こうした流れを受けて1987年には南委員会 (South Commission) が設立されている。日本独自の開発経験から学ぼうというルックイースト政策でも知られる、マレーシアのマハティール元首相 (任期 1981~2001年) のイニシアティブのもと、南の政治家や学者が中心的な役目を果たした委員会であった。1990年には『南への挑戦 (Report of the South Commission)』が刊行され、そこでは、近代化によって民族文化が損なわれてはならず、外来の開発方式を闇雲に導入してはいけないと論じられている。

こうした開発の第三世界モデルの世界的潮流は、「国のアイデンティティ」が開発推進で揺るぎ始めていた当時のブータンで、第6次計画を「文化政策の転換点」にせしめる後押しともなったに違いない。実際、同計画の策定と実施の時期に、国王は開発による文化的アイデンティティの衰退に警鐘をよく鳴らしていた。この点を踏まえて、第6次計画の序文では「われわれの開発アプローチの基底をなす主要目的は、文化と価値の保全であり続けてきた」のであって、「社会的や経済的な変化に向けた事業によって、われわれが継承してきた尊い伝統や制度を貶めてはならない」とされている。

1987年にはファイナンシャル・タイムズ紙 (イギリス) の記者に、国王との単独会見が「例外的に」許され (今枝 2013: 257)、その記事はブータン独自の開発観の国際的な認知度を高めたとされる (平山 2016: 19)。その会見が当時「例外的に」許されたのも、「国家の独立と安全」に対する危機意識が高まる中、開発の第三世界モデルの世界的潮流に乗じ

¹¹ こうした中、ユネスコ (国連教育科学文化機関) の主導で1970年代半ばより、情報流通の南北格差の是正を謳った新世界情報秩序が提起され、第一世界諸国から発信される情報が国際社会を席卷している点も問題視されるようになった。この構想はユネスコからの英米脱退を生んだ一方で、NIEOのように宣言として結実することもなく、目覚ましい結果を残していない (Rist 2014: 158)。同時に、第一世界諸国から発せられる開発像の後追いを脱しようとする、開発の第三世界モデルの興隆を支えた動きの1つでもあった。

¹² 東アジア諸国がこの方式に成功した要因として、儒教の影響を挙げる「アジア的価値」論も生まれている。個人の自由を最優先することなく、家族や地域や国といった集団の秩序を重んじる価値観が「東アジアの奇跡」を可能にしたとする議論である。

て、独自の開発観の意義を対外的に発信し、ひいては独立国家としての地位を高める狙いがあったのではないか。他方、同記事がブータンの開発観の国際的認知を上げる結果になったのも、開発の第三世界モデルが世界的に注目されていたためであろう。

第7次5ヵ年計画（1992～1997年）での包括的で持続可能な開発政策の提示

続く第7次5ヵ年計画では、「経済的自立」（第5次計画）や「文化政策の転換」（第6次計画）に止まらない、より包括的かつ持続可能な開発追求の大切さが初めて強調された（上田 206: 144）。その基本前提は、GDP で示される経済成長が果たされたからと言って、生活の質が自ずと上がるわけではないというものである。そこで同計画では、次のような説明がなされている。「1991年の1人当たりGDPが370ドルに到達したことが示す通り、ブータンでは1980年代に目覚ましいGDP成長が遂げられたが、国内総生産は開発の指標としては狭隘であると、政府は認識している」（第7次計画の2.29節）。

こうした指摘がなされた背後には、次のような国内事情があった。上述（注6）の通り、1980年代のGDP成長率は年平均7.3%を記録した。同時に、そのために「外国資金という太いパイプの蛇口が全開され、ブータンの経済規模からすれば、桁外れに巨額な資金が一挙に流れ込み、ブータンは破裂寸前になった」（今枝 2013: 257）。第6次計画（1987年～）は第5次計画（1981年～）の約3倍、第7次計画（1992年～）は第6次計画（1987年～）の約2倍といった具合に、開発予算は1980年代から1990年代初頭にかけて著しく伸びた。それにともない、援助依存度は徐々に減少し続けていたとはいえ、第7次計画でも全予算の6割前後に上る見通しが示されている（第7次計画のTable7.4）。

そうした中、1980年代半ばより政府は「ブータンにとって今、本当に必要で、ブータン人自身で実行できるプロジェクトしか受け入れなくなった」（今枝 2013: 257-258）。上述のファイナンシャル・タイムズ紙の記者との単独会見では、第4代国王は次のように述べている。「1961年に開発の一步を踏み出してから墮落は始まった。他国に比べれば重大ではないかもしれないが、われわれの基準からすれば重大である」（Elliot 1987）。当該記者は、国王が「責任の重大さを認識して、明らかに苦悶していた」と振り返る（今枝 2013: 257）。次のような開発の負の側面が表面化していたからである¹³。

それまでは手っ取り早く工業化を実現すべく、商業目的の製材や木材加工に力が入れられており、しかも、人口増加にともなって土地開拓や薪消費のペースも上がる中、そのままでは森林破壊が進んで生態系が崩れかねないと懸念されていた（Karan 1990: 119-122）。また、南部や南西部を中心に産業振興が進む一方、東部をはじめとする他地域は開発から取り残されていた。当時、国内を視察して回ったある国外研究者は、1960年代のままと思える低開発地域も見られたと述べている（Karan 1990: 24）。しかも、首都ティンポーを含

¹³ ただし、ブータンでは当時、次のような生活改善も進んでいる。1991年までに、基礎保健サービスは全人口の90%（1987年は65%）に届くようになり、安全飲料水の普及率は40%（1980年は8%）、初等教育の就学率は67%（就学人数では1971年の7倍近く）、舗装道路の距離は3,100km（1981年は2,050km）に伸びた（Jimba 1996: 172）。

む一部の都市居住者と他所に住む人たちとの間でも格差が目立つようになった。

こうした国内要因とともに、第7次計画でGDP向上の追求に偏重しない包括的な開発路線を打ち出すよう促したのが、開発をめぐる世界的潮流である。第7次計画で参照されている人間開発(Human Development)と持続可能な開発(Sustainable Development)である。これらが登場してきたのも1980年代以降に世界では経済グローバル化が進み、途上諸国において貿易や資本流入、技術革新などが急速に広まっていたからである。その結果、一部地域には経済的恩恵が及ぶ一方、闇雲な経済成長主義の蔓延によって、世界各地で経済格差や環境破壊が激化していた(西川2004: 1-5)。こうした時代趨勢のもと、経済成長主義に片寄らない開発像が注目されたわけである。

人間開発は、国連開発計画(UNDP)が年次の『人間開発報告書(Human Development Report)』を1990年に刊行し始めてから世界に広まった。ノーベル賞経済学者のアマルティア・センが提起したケイパビリティ論を基盤とする。暮らしを営む上での選択肢が極端に狭められ(たとえば、学校に行けない、医療サービスが受けられないなど)、潜在的能力を活かせる機会が奪われた状況にいる限り、人はいくら物的に充たされようとも有意義な暮らしは送れない。このケイパビリティ論に即して、健康状態と教育程度と実質所得を指標とした国別の人間開発ランキングが毎年発表されてきた。

第7次計画では、人間開発概念に即して「教育や保健やその他の社会サービスへのアクセスで測られるような社会的福利の向上が、GDPの向上と同等に大切である」と論じられている(第7次計画の2.29節)。その上で、人間開発ランキングに使われる健康と教育と所得に関わる指標に引き付けて、5ヵ年計画の開始以降、健康状態や教育程度でどのような進展があり、今後どういう改善が求められるかが記されている(2.30節)。

第7次計画ではさらに、持続可能な開発も言及されている。将来世代のニーズを損なうことなく、現世代のニーズを充たす。この定義で当時世界的に注目を集めるようになった開発像である。持続可能な開発は、国連の任命によるブルントラント委員会が1987年に刊行した『地球の未来を守るために(Our Common Future)』で提起された。1970年代にもローマクラブの『成長の限界』が話題を集めたが、そこでは第一世界諸国における環境破壊を問題化することが主題であった。それに対するブルントラント報告書では、第一世界諸国と第三世界諸国の双方で環境問題が引き起こされていると見なし、同時に、特に後者では開発推進が重要課題であり続けているとの認識に立って、環境保全と開発推進の両立をいかに図るのかに、考察の力点が置かれている。

この潮流を踏まえて、第7次計画では「環境と持続可能な開発」という題の章が設けられている。そこではブルントラント委員会の業績が紹介されるとともに、『地球の未来を守るために』で提唱された環境保全と開発推進の両立が、目覚ましい経済成長を遂げるブータンにとっても重要課題であることが指摘されている。

ブータン国内では当時は、後にGNHとして知られるようになる開発のあり方、つまりGDPの追求に偏重しない包括的かつ持続可能な開発路線は正しい、と直観的には考えられていた。ただし、GNH自体が公式政策になっていたわけでも、その実施手法が定まって

いたわけでもない(Ura *et al.* 2015: 6)。そうした中、人間開発や持続可能な開発といった、後の4本柱の中の「公正で持続可能な社会経済開発」や「自然環境保全」に相当する世界的潮流を引用することで、ブータン政府は開発計画で目指そうとする独自路線を、よりよく国内外に説明することができたわけである¹⁴。

まとめ—GNHの歴史的考察の要諦

冒頭で述べた通り、GNH構想には先見の明があった。本論考で取り上げた国連開発計画の『人間開発報告書』も南委員会の『南への挑戦』も、開発の世界的潮流を形作った重要刊行物であるが、ブータン国内ではそれらを取捨選択するかのごとく、両報告書の刊行前よりGNH的ビジョンが存していた(Dorji 2008: 89)からである。ただし、GNHが開発計画の軸に据えられるのは2000年前後のことであった。既述の3段階を経た後、第8次5ヵ年計画(1997～2002年)で初めてGNHが直に言及されている。

こうした経緯を検証する際、冒頭でふれた公共政策の言説分析が有用である。本論考で見えてきたように、GNHは世界的に共有されてきた時々の開発言説(第三世界主義、開発の第三世界モデル、人間開発、持続可能な開発など)を通して練り上げられ、ブータン政府の開発計画に取り入れられていく。「小国」ブータンで「国家の独立と安全」への対応が進んだことにくわえて、「人の幸せや充足」を大事にしようとする開発の世界的潮流が存在したことで、政府はGNHを開発計画に取り込むことができた。

この点に関して想起されるのが、現代思想のジュディス・バトラーが提唱した「パフォーマンス」概念である。その考え方のもとでは、主体が自らの意のままに「パフォーマンス」を行うという視座から距離が置かれて、主体が主流派の言説に拘束されている状態に光が当てられる。しかも、主流派の言説のもとでは往々にして不平等な権力関係が働き、主体はその作用のもとで行為し、自らのあり方を定めていくしかない。ただし同時に、行為主体は言説の権力作用を被っているからこそ、逆に言説を内部からぐらつかせ、その脱自然化を促すような形で行為することもできる。

こうした両義的な「パフォーマンス」は、GNHの主流化をめぐる来歴に表れ出ているのではないか。世界の時々の主流派の開発言説を参照しながら、後にGNHとして

¹⁴ GNHの4本柱の概略が公表されるのは、さらに後の1998年の国連開発計画太平洋地域ミレニアム会議(ソウル開催)においてであった。ジグミ・ティンレイ閣僚会議議長(当時)による『価値と開発—国民総幸福(Values and Development: “Gross National Happiness”)』と題された基調講演でのことである(平山 2016: 23)。ブータン王国で経済開発に偏重することのない包括的かつ持続可能な開発が重視されていることが世界的に知られるようになっていて、同国の政府首脳に基調講演が依頼されたわけである。その講演が思いのほか好評で政府の中でも「GNH議論が高まった」が、それまでは政府内ではGNHの実践手法を体系化しようとする動きはなかった(森 2016: 6)。この点を踏まえると、さらにさかのぼる1990年代初め(第7次計画策定時)には到底、為政者がGNHを5ヵ年計画で「宣言」しようと思ってもなかったことがわかる。

結実する諸要素を開発計画に漸次反映させ、やがて主流派言説とは距離を置いた GNH を開発計画の軸に据えるようになった。ひいては、世界各地の知識人や学者、各国政府や政治家の間で GNH の認知度が高まってきたという歴史である。

たとえば、1970 年代に隆盛であった第三世界主義は、反帝国主義・反植民地主義から生まれた世界的潮流であり、ブータン政府もそれに乗じる形で、「経済的自立」を開発計画の中長期的な原則路線に位置付ける。他方、第三世界主義を主導していたはずのインド政府は、ブータンと「保護＝被保護」関係を結ぶという矛盾に陥っていた。ブータン政府はそうした中でも独立国としての立場を固めるべく、第三世界主義につきまとうその不平等な関係内にいながらにして、つまり「被保護国」として、インド政府の承認と支援を受けながら外交関係を広げていく。1971 年には国連への加盟を実現し、ひいては国際機関からの援助を受け始めることができた。そして、それが契機となり「インド仕込み」による（インド援助頼みの）開発運営からの脱却の道が開けていく¹⁵。

あるいは、人間開発に引き寄せてブータン政府の開発政策づくりが進んだ点にも、同様の両義的な「パフォーマンス」が見て取れる。本論考ではふれなかったものの、ブータン政府の『ブータン 2020—平和、繁栄、幸福のヴィジョン (Bhutan 2020: A Vision for Peace, Prosperity and Happiness)』(2020 年までの開発の長期戦略、1999 年刊行)では「5 つの主要な開発目標」(人間開発、文化と遺産、均衡のとれた公正な開発、統治、環境保全)が示されている。それらが、第 9 次 5 カ年計画 (2002～2007 年)で「4 つの重点領域」(経済成長と開発、文化遺産の保護と振興、環境の保護と持続可能な利用、良い統治)に整理し直され、今日知られる GNH の 4 本柱として結実していく。その前段として大切な役目を果たしたブータン政府の政策文書である。

ただし『ブータン 2020』では、「5 つの主要な開発目標」やその独自性を単刀直入に表明することは控えられている。代わりに人間開発概念に即して、健康 (平均寿命、乳児死亡率など)、教育 (就学率、識字率など)、所得 (1 人当たり GDP) 面での向上 (『ブータン 2020』の 14 頁の Table 1) や、人間開発の指標が 0.310 (1984 年) から 0.510 (1995 年) に上がったこと (16 頁) がまずは報告される。しかも、そのように目覚ましい進展を見せたブータンは世界有数の存在である、と指摘した世界銀行の報告にもふれている (16～17 頁)。いわば有力な援助機関のお墨付きを二重に得た形にしているわけである。

他方、同時期に首都ティンプーで開かれた GNH ワークショップで指摘された通り、人間開発には次のような権力性がある。所得面や教育面や健康面で充足される個人が増えるほど、当該社会の生活の質は自ずと向上していくという、個人寄りの功利主義に片寄って

¹⁵ ブータン政府が国連加盟の審査を受けていた際、当時の友好条約ではブータン政府は外交に関してインド政府の助言に導かれることになっていたため、前者の独立国としての立場が問われた。そこで、インド側はあくまで助言を与えるだけで、ブータン側はそれに従う必要はないとの説明を、両国政府で行った。ある元の政府高官より筆者はそう伝え聞いている。このエピソードにも、「保護＝被保護」関係に絡め取られることで、かえってその脱自然化が進展するという「パフォーマンス」が表われ出ている。

いる点である (Ura 1999a: 5)。そうした人間開発言説では、ブータンにおける GNH 主流化の中心人物のカルマ・ウラが指摘する、次の開発像が抜け落ちてしまう。「開発や発展とは、究極的にはよりよい関係性を構築し、維持していくことができる能力のこと」という視点 (上田 2017: 198) の捨象である¹⁶。

もちろん、『ブータン 2020』ではこうした批判は正面切っては表明されないものの、そのような含意の指摘がなされている。上記の通り人間開発にも目を配る一方、そこにはない「開発に資するわれわれの特質 (our development assets)」が紹介される (『ブータン 2020』の 17~22 頁)。世界銀行に称賛されるほど生活改善が進んだのも、国独自の「特質」があったからであるとして、その 1 つに国内で広く信仰される仏教を挙げている (19 頁)。仏教は自他の区別を乗り越えた境地を説く教えであり、その点で、個人の権利増進に偏重した功利主義とは一線を画す。そうした仏の教えを踏まえて、ブータンでは開発のあり方を検討する際、個人を軸とした人間開発言説では顧みられない、人間どうしや人間と非人間 (動物や自然) の間の「よりよい関係性」づくりが重視されてきた。

こうした含意を込めて、「われわれの特質」のまとめ部分では「われわれの仏教的な開発観はしばしば従来型の開発理論とは相容れない」と論ずるとともに (『ブータン 2020』の 22 頁)、「仏教的な開発観」のもとで尊ばれる「高僧の見識には、開発専門家のそれにも劣らないほどの重みがある」と述べている (23 頁)。ただし、「こうした自負は傲慢であると、部外者にしばしば受け取られてきた」 (23 頁)。その上で、そのように「部外者」に揶揄されることへの反意を次のように表明している。「そうした誤解には、特有の開発モデルを追求しようとしてきたわれわれの決意に対する理解不足が露呈している」 (23 頁)。

これらの指摘には、「インド仕込み」からの脱却を進めるべく、国際援助に頼りながら開発推進を凶らざるを得なかった「小国」の苦悩が見て取れよう。援助に頼る側のブータン政府には、大なり小なり「援助機関の助言に従う」ことがどうしても求められてしまう。外交面でも同じように「インドの助言に従う」必要があった中、徐々に「インドの助言を参考にはする (が、必ずしもそれに従うとは限らず、独自の判断をさまたげるものではない)」方向への転換を着実に進めてきた (今枝 2008: 154)。開発面でも同様に、「援助機関の助言を参考にはする (が、必ずしもそれに従うとは限らず、独自の判断 [GNH 推進] をさまたげるものではない)」という風に段階的に変わってきたのではないか。本論考で検証してきた通り、開発の主流派言説 (「援助機関の助言」) に随時絡められながら、GNH は徐々に開発計画に取り入れられてきた。そして今日ようやく、主流派言説とは一線を画した開発政策として世界的な脚光を浴びるようになった。

こうした点を踏まえれば、世界各国が押し並べて「高い経済成長」を目指す中、その趨勢に抗して「小国」ブータンで GNH が「宣言」されたとする冒頭の引用の不適切さは、より一層明らかとなる。開発の主流派言説はオルタナティブな開発言説と対置されるとは

¹⁶ あるいは、人間開発の国別ランキングでは、諸国間や諸地域間の「関係性」(国際関係)の公正さを問う視点が抜け落ちてしまう。

限らない。GNH の対局にあるように思える経済成長主義も、ブータンで「経済的自立」や「成長を通じた安全保障」が GNH 実現に向けた大事な一歩であったように、決して GNH と真っ向から対立するわけではない。既述の通り、GNH では「国家の独立と安全」と「人の幸せや充足」が車の両輪のごとく大事にされる必要があり、そのどちらに対応する際も、成長を通じた経済基盤の強化は大切な鍵を握る。

また、GNH の来歴を検討する際、冒頭の引用で想定されているような一国史観から距離を置くことも欠かせない。「小国」ブータンの為政者は、国家主権の及ぶ内国情勢だけでなく、隣りの「大国」をはじめとする他国との関係史や、開発の世界的潮流に鑑みて、GNH を開発計画の中に漸次取り入れてきた。GNH は、時々主流派の開発言説に合わせて組み立てられ、広められてきており、そうした生成発展の歴史を経てきた。今日の GNH 人気からすれば、経済成長主義に片寄った世界趨勢に抗して、ブータン独自の GNH が「宣言」されたとも考えたくもなるが、そうした見方は差し控える必要がある。

謝辞

本研究は、公益財団法人 JFE21 世紀財団の「アジア歴史研究助成」をいただいて進められました。お蔭様で、これまで取り組んできたブータン研究に歴史発展の視座を取り入れる又とない機会となりました。2017 年 12 月にはシンポジウム「歴史の智慧をどう活かすか？—21 世紀の日本がアジアと共生をめざすための歴史研究—」（国際基督教大学アジア文化研究所・JFE21 世紀財団 共催）にて、そして、2018 年 1 月には京都大学こころの未来研究センターのブータン学研究室「第 19 回研究会」にて、研究報告を行う機会に恵まれました。また、熊谷誠慈先生をはじめ、多くのブータン関係者の方たちから貴重なアドバイスを賜りました。紙幅の関係上、本研究でお世話になった皆様方のお名前を挙げることは控えさせていただかなくてはなりません。ここに記して心より感謝申し上げます。

参考文献

- 浅沼信爾 2013 「ブータン—公共政策としての GNH（国民総幸福量）」、浅沼信爾・小浜裕久『途上国の旅—開発政策のナラティブ』勁草書房。
- 今枝由郎 2008 『ブータンに魅せられて』岩波書店。
- 今枝由郎 2013 『ブータン—変貌するヒマラヤの仏教王国（新装増補版）』大東出版社。
- 上田晶子 2006 『ブータンにみる開発の概念—若者たちにとっての近代化と伝統文化』明石書店。
- 上田晶子 2017 「「関係性」から読み解く GNH（国民総幸福）」、熊谷誠慈編『ブータン—国民の幸せをめざす王国』創元社。
- 枝廣淳子・草郷孝好・平山修一 2011 『GNH（国民総幸福）—みんなでつくる幸せ社会へ』海象社。
- 岡倉古志郎 1999 『非同盟研究序説（増補版）』新日本出版社。

- 熊谷誠慈 2017「ブータンのあゆみをたどる」、熊谷誠慈編『ブータン—国民の幸せをめざす王国』創元社.
- 栗田靖之 2017「日本とブータンの交流史—京都大学を中心に」、熊谷誠慈編『ブータン—国民の幸せをめざす王国』創元社.
- ドルジ、キンレイ（真崎克彦・菊地めぐみ訳）2014『「幸福の国」と呼ばれて—ブータンの知性が語る国民総幸福』コモンズ.
- 長崎暢子・小谷汪之・辛島昇 2004「独立後の国家と国民」、辛島昇編『新版世界各国史 7 南アジア史』山川出版.
- 西岡晋 2007「政策アイデア論・言説分析」、縣公一郎・藤井浩司編『コレク政策研究』成文堂.
- 西川潤 2004『世界経済入門（第三版）』岩波書店.
- 西水美恵子 2005「連載 10 思い出の国 忘れえぬ人々 雷龍の国ブータンに学ぶ（3）」、『選択』31(10)、42-43.
- 浜口恒夫 2006「補論 1—南アジア地域協力連合」、内藤雅雄・中村平治編『南アジアの歴史—複合的社会の歴史と文化』有斐閣.
- 平山雄大 2016「GNH「誕生」を巡る基礎的文献研究」、『GNH（国民総幸福）研究』3、9-35.
- 森靖之 2016「GNHの来歴・概要」、『ブータンの国民総幸福（GNH）—GNHの来歴・現況、その今日的意義』報告書、国際開発学会社会連携委員会.
- Basu, Gautam Kumar, 2002, “The transition to capitalism in Bhutan: notes on British connection”, in Verinder Grover (ed.), *Bhutan: Government and Politics*, New Delhi: Deep and Deep Publications.
- Dorji, Lham, 2008, *The Wangchuck Dynasty: 100 Years of Enlightened Monarchy*, Thimphu: The Centre for Bhutan Studies.
- Elliot, John, 1987, “The modern path to enlightenment”, in *Weekend FT, Financial Times*, May 2, 1987.
- Jimba, Dasho Yeshey, 1996, “Bhutan: three decades of planned development”, in Ramakant, and R.C. Misra (eds.), *Bhutan: Society and Polity*, New Delhi: Indus Publishing.
- Karan, P.P., 1990, *Bhutan: Environment, Culture and Development Strategy*, New Delhi: M/S Intellectual Publishing House.
- Kharat, Rajesh S., 1999, *Bhutan in SAARC: Role of a Small State in a Regional Alliance*, New Delhi: South Asian Publishers.
- Kohli, Manorama, 2002, “Dragon Kingdom’s urge for an international role”, in Verinder Grover (ed.), *Bhutan: Government and Politics*, New Delhi: Deep and Deep Publications.
- Mathou, Thierry, 2008, *How to Reform a Traditional Buddhist Monarchy: The Political Achievements of His Majesty Jigme Singye Wangchuk, the Fourth King of Bhutan*

- (1972-2006), Thimphu: The Centre for Bhutan Studies.
- Nederveen Pieterse, Jan, 2010, *Development Theory (second edition)*, London: Sage.
- Parmanand, 1992, *The Politics of Bhutan*, Delhi: Pragati Publications.
- Phuntsho, Karma, 2013, *The History of Bhutan*, Noida: Random House Publishers India.
- Priesner, Stefan, 1999, “Gross National Happiness: Bhutan’s vision of development and its challenges”, in Sonam Kinga, Karma Galay, Phuntsho Rapten, and Adam Pain (eds.), *Gross National Happiness: A Set of Discussion Papers*, Thimphu: The Center for Bhutan Studies.
(<http://www.bhutanstudies.org.bt/gross-national-happiness-a-set-of-discussion-papers/>)
- Rahul, Ram, 1997, *Royal Bhutan: A Political History*, New Delhi: Vikas Publishing House.
- Rist, Gilbert, 2014, *The History of Development: From Western Origins to Global Faith* (fourth edition), London: Zed Books.
- Rose, Leo E., 1977, *The Politics of Bhutan*, Ithaca: Cornell University Press.
- Schech, Susanne, and Jane Haggis, 2000, *Culture and Development: A Critical Introduction*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Tobgye, Sonam, 2012, “The making of the Constitution”, in *Kuensel*, September 4, 2012.
- Upadhyay, Shashi, 1996, “Bhutan and SAARC”, in Ramakant, and R.C. Misra (eds.), *Bhutan: Society and Polity*, New Delhi: Indus Publishing.
- Ura, Karma, 1999a, “Gross National Happiness; an introductory editorial”, in Sonam Kinga, Karma Galay, Phuntsho Rapten, and Adam Pain (eds.), *Gross National Happiness: A Set of Discussion Papers*, Thimphu: The Center for Bhutan Studies.
(<http://www.bhutanstudies.org.bt/gross-national-happiness-a-set-of-discussion-papers/>)
- Ura, Karma, 1999b, “Tradition and development”, in Christian Schicklgruber, and Françoise Pommaret (eds.), *Bhutan: Mountain Fortress of the Gods*, London: Serindia Publications.
- Ura, Karma, 2017, “The experience of Gross National Happiness as a development framework”, in Sabyasachi Mitra, and Hoe Yun Jeong (eds.), *Bhutan: The New Pathway to Growth*, New Delhi: Oxford University Press.
- Ura, Karma, Sabina Alkire, Tshoki Zangmo, and Karma Wangdi, 2015, *Provisional Findings of 2015 GNH Survey*, Thimphu: The Centre for Bhutan Studies & GNH Research.
- World Bank, 1989, *Bhutan: Development Planning in a Unique Environment (A World Bank Country Study)*, Washington D.C.: The World Bank.