

コミュニティ・ベースド・ツーリズムに関する調査研究＜ブータン王国編＞

ブータンでは、1980年代以降、観光開発に限らず開発全般に対して慎重な姿勢をとっており、西洋的な近代化と自国の伝統文化の保護との両立を、国の開発政策の原則として強く意識している。自国のアイデンティティを損ねるような西洋的・近代的な開発に対しては強く警戒し、開発のペースを落とす必要性を主張したり、開発の目的は経済的な発展ではなく、国民の精神的な幸福や文化遺産、自然環境の保護も含めて多面的なものであるとして、国民総生産という指標に対抗する「国民総幸福量 GNH (Gross National Happiness)」という概念を内外に提示し、世界的な反響を呼んでいる。

今回は、このブータンが掲げる GNH 政策と観光開発・観光振興をどのように整合させようとしているのかを調べることで、また、外国人観光客に対して1人1日200ドルの消費を義務づけ、観光客数を抑制しつつ、観光収入や観光客の恩恵を地域へ還元しようというブータンの観光政策の実践について調査し、その社会的影響、特に地域コミュニティへの影響を調査・分析することを目的とした。

■ 小林英俊、緒川弘孝、黒須宏志

研究報告書の概要

コミュニティ・ベースド・ツーリズムに関する調査研究 ＜ブータン王国編＞報告書

【目次】

- | | |
|--|--|
| 1章 研究の目的と方法 | ●現地旅行会社シデ・ブータン社長
ジュルミ・ツェワン氏 等 |
| (1) 研究の目的 | |
| (2) 研究の方法 | ●ブータン内務文化省文化局建築遺産保全課 |
| (3) 研究対象地の概要 | ●ブータン旅行業協会事務局長 Sonan Dorji 氏
●ブータン政府観光局長 Lhatu Wangchuk 氏 |
| 2章 研究結果の概要 | ●ジグミ・ティンレイ首相 |
| (1) ブータンの観光の概要 | (4) 第2回研究会議事メモ |
| (2) 考察・検討・議論のまとめ | (5) 第3回研究会議事メモ |
| 3章 研究実施の記録 | |
| (1) 論文・記事・文献の検索 | |
| (2) ブータン研究者（上田晶子大阪大学グローバルコラボレーションセンター特任准教授）へのヒアリングメモ | |
| (3) 現地調査の記録 | |
| ●トンサ県知事 Dasho Lungten Dorjid 氏 | |
| ●王立自然保護協会本部&フォブジカ支部 | |

本研究は、北海道大学観光高等研究センターとの共同研究

1. ブータンの観光の概要

1 ブータンの観光制度

(1) ブータンの観光開放の流れ

ブータンの観光産業は、初めて海外観光客に門戸を開いた1974年に始まった。2002年から2007年の第9次5カ年計画では、観光が民間産業振興の重要な鍵と位置づけられ、現在では、観光が水力発電に次ぐ第2位の輸出産業となっている。

当初、観光事業はすべて観光公社BTC（Bhutan Tourism Corporation）によって行われていたが、1991年、観光事業への民間参入が許可され、1992年にはTAB（Tourism Authority of Bhutan）が監督機関として設置された（その後、2000年にブータン政府観光局〔Department of Tourism〕と改称）。

観光事業の民営化当初、旅行会社は35社に制限されていたが、1998年に自由化され、1999年には旅行会社登録に必要だった2,500USドルの供託金制度が解除されて、以降は大きく増加し、2001年には94社、2004年には169社、現在では約300社が乱立している。

(2) 公定料金制度

ブータンでは、観光の自然環境や伝統文化に対するマイナスの影響を最小限にとどめるため、「ロー・ボリューム、ハイ・クオリティ」政策を採っている。その具体的手段として、国外の旅行者は前もって高く設定された公定料金を支払って手配するように義務づけられている。

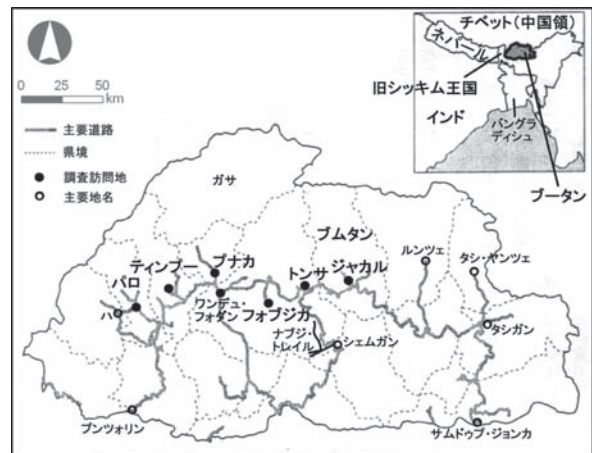
公定料金は、我々の調査旅行時は、1人1泊200ドルであった。調査によると、この200ドルのうち、まず65ドルが、政府へのロイヤルティや税として引かれる。また旅行者1人当たり10ドルが観光開発基金TDF（Tourism Development Fund）に供出される。

高い料金設定を行うことにより、安易な気持ちで訪れるヒッピーやバックパッカーを排除し、ブータンの伝統文化や自然環境を尊重する、どうしてもブータンにきたい旅行者のみに絞ろうという狙いである。

2 ブータンの観光の状況

ブータンへの観光客の数は、1991年の観光産業

図 ブータンの位置と調査訪問地



の民営化以降、大きな伸びを示しており、1990年にはわずか1,500人だった観光客数が、2000年には7,600人と約5倍に増えている。その後、2001年の9.11テロ事件の影響で落ち込むが、再び急増し、2006年には、1万7,300人となっている。

観光客の発地別割合を見ると、ヨーロッパが4割、北アメリカが3割、日本が1割で、先進国からの観光客でほぼ8割を占めている。国別に見ると、アメリカがトップで、2位のイギリスの倍以上の約5,000人となっている。

ブータンの国土は、急峻な地形がほとんどで道路整備も十分には進んでおらず、移動には長い時間がかかる。観光客のほとんどが国際空港のあるパロから入国するので、観光客はパロや首都ティンブーに集中し、両方で宿泊数の過半数（2004年：54%）を占めている。

宿泊数の月別分布では、寒さが厳しい1～2月や雨期の6～8月は非常に少なく、気候が穏やかで景色が美しく、ツェチュと呼ばれる地域の祭りが



ブータンでは地方のお祭りが重要な観光対象

多く開催される3～4月の春と9～11月の秋の時期に集中している。季節変動の平準化が大きな課題となっている。

3 コミュニティ・ベースド・ツーリズム

第9次5カ年計画（2002～07年）では、観光が優先的な経済分野と位置づけられているが、以下の点が課題として挙げられている。

- コミュニティの参画の欠如
- 利益配分のむら
- 新しい旅行商品（トレッキングルートなど）
- 季節格差
- 民間による投資がないこと
- 宿泊施設のレベルのむら、低さ
- 政策ガイドラインや関連法制度の欠如

政府は、こうした課題を解決する観光として、持続可能なコミュニティ・ツーリズムの振興を目標としている。このため、政府観光局、自然保護課、ブータン旅行業協会（ABTO）が連携して、オランダ開発機構（SNV）の協力を得ながら、コミュニティ・ツーリズムのパイロットプロジェクトを2006年から開始している。

(1) ナブジ・トレイル プロジェクト

このプロジェクトは、ジグメ・シンゲ・ワンチュク国立公園を対象に、コミュニティが運営するトレッキングトレイルを整備し、地域住民が森林利用に頼らないですむような収入源を確保することを目指している。これによる貧困の改善とともに、生態系や文化保全への貢献が意図されている。

具体的な内容は、トレイル沿線のコミュニティによって計画・運営され、トレッキングとコミュニティ・ツーリズムのために利用されるナブジ・トレイルを整備することである。同時に、自然資源、エネルギーおよび廃棄物の管理に関する認知拡大や、地域コミュニティ、旅行者、旅行業者それぞれに対する文化的意識の啓発を行うことも目的の中に盛り込まれている。

トレイル沿線の各村では、コミュニティ・キャンプサイト、文化プログラム、食事提供などを通じて稼げるようになる。また、各村から交代で人手を出して、ツアー客の荷物の運搬、料理、ガイドなどに従事したり、トレイル、キャンプサイト、展望ポイントなどの整備や維持管理、まき、工芸品、野菜

やその他農産物などを通じて、収入を得ることができる。

観光収入の一部は、村の観光基金（Village Tourism Fund）としてプールし、観光に直接関係しない、例えば子供や高齢者のために使われることになっている。この基金の管理も、村ごとに各村自身が行う。

初めにパイロットツアーが行われ、その結果から、このトレイルの将来の収入が試算されたが、それによると、年間100人のツアー客が訪れると、1村当たり年間1,400USドルの収入があり、1世帯当たり年間40ドルの収入増を意味した。年間300人では、年間4,000ドルの収入となる。現状で1人1日当たり1ドル以下の生活をしているこの地域では、かなりの収入増と言える。

4 国民総幸福量 GNH と自然・文化保護政策の背景

ブータンの観光資源の魅力が保たれ、その魅力を生かす方向で観光開発がなされている背景には、経済開発を最優先とせず、自然保護や文化保護に力を入れた政策を採っていることが挙げられる。こうした保護政策のバックボーンとなっている哲学が、国民総幸福量 GNH（Gross National Happiness）である。

GNH は、ジグメ・シンゲ・ワンチュク国王（当時、2006年12月に譲位）が、1976年の国際会議で、「国民総幸福量（GNH）は、国民総生産（GNP）よりもはるかに重要だ」と発言したことが発端とされる。

1998年には、ジグミ・ティンレイ首相が、国連開発計画（UNDP）のアジア太平洋地域会議において、GNHの構成要素として以下の「4つの柱（Four Pillars）」を提唱した。

- 持続可能で公正な社会経済発展
- 環境保全
- 文化の保全と振興
- 良いガバナンス

ここで挙げられているように、経済発展も4本柱の一つとして位置づけられており、GNHは、必ずしも経済開発を放棄するものではない。しかし、自然保護や文化保護も国民の幸福を構成するものとして、ここでははっきりと位置づけられている。

この国民の幸福を国家の目標としたGNHの概念は、旅行者向けの刊行物にも、はっきりと次のように書かれている。

ブータン人にとって GNH は国家としてのブータンの生存を左右するものです。ブータンはあまりに小国であり、将来にわたって軍事面でも経済面でも取るに足らない存在でしかあり得ないからです。ブータンが生き延びられるとすれば、それは他のどの国とも明確に異なる国家像、アイデンティティを力とする以外にないでしょう。グローバリゼーションの波が、ブータンのアイデンティティを脅かしていますが、GNHこそ、その伝統的アイデンティティを現代に即して翻訳したものなのです。

(『雷龍の王国ブータン』ブータン政府観光局、2005年)

ここからは、GNHは、世界の中でブータンという小国が軍事的にも経済的にも侵略されず、国土や文化を守り、自立自尊を図るための戦略として創造されたものと見るができる。

ブータンは、チベットやシッキムと自国の違いを強調し、独立国としてのアイデンティティを強く確立する必要性に迫られていたものであり、GNHの4本柱の「自然保護」と「文化保護」についても、ブータンの国を守る戦略が背景にある。

そのため、1989年の国王布告により、民族衣装の着用、国語ゾンカ語の習得、伝統的礼儀作法の遵守を義務化して、ブータン人の文化的アイデンティティの確立を図ったのである。

また、ブータン政府は、ブータンの自然環境は地球全体の財産であると位置づけ、「地球社会のための環境保全政策」によってブータンの経済発展は犠牲になっており、国際社会はその代償を支払うべきだ」との論理を展開した。この環境保全政策のアピールを始めて以来、外国からの援助額が飛躍的に増大し、現在では国家歳入の約半分を占めるに至っている。

こういった文化保護と自然保護の戦略により自



ジグミ・ティンレイ首相とGNHと観光について歓談

らの国際的なアイデンティティと名誉ある地位を確立し、国家の独立を図るとともに、国際援助を引き出しながらも、援助する側と受ける側の対等な関係を構築し、自立自尊を図っているのである。

2. 考察・検討・議論のまとめ

1 GNHの理念がブータンの観光政策に果たした役割

コミュニティ・ベースド・ツーリズムの大きな使命は、観光開発と自然・文化保護の両立である。

ブータンでは、観光分野に限らず、経済開発と自然保護や文化保護のバランスがうまく図られているように見える。今回、実際に視察調査を行い、さまざまな関係者にインタビューを行って感じたのは、開発と保護の両立を図る観光政策も含め、さまざまな国の政策の根底に、常にGNH（国民総幸福量）の哲学が生かされているということである。ブータンでは、国民の幸福のためになるか否かという視点を政治家も官僚も持っており、広く共有しているということをインタビューでの言葉の端々から実感した。

ブータンの観光政策は、観光客の量を抑え、ブータンの自然環境や伝統文化を損ねない「ロー・ボリューム、ハイ・クオリティ」政策を採っている。観光客が数多く来て経済的に潤ったとしても、それによって、ブータンの豊かな自然環境が損なわれ伝統文化が失われて国民が不幸になってしまえば、本末転倒であるという考え方である。

また、今後のブータンの観光政策の課題として、ジグミ・ティンレイ首相はじめ観光関係者が、現在、西ブータンや都市に集中している観光客を東ブータンや農村地域へ分散させることを挙げていたが、ここにも国民や地域住民全体の幸福という視点が根底にある。そのためには、ただ経済的な格差是正のための方策ではなく、地域住民が自分たちの地域に「センス・オブ・プライド（自尊心）」を持てるような価値づけを行う必要があると力説していた。幸せというものは、モノが豊かになるだけでは不十分であり、心も豊かでなければならない。それがGNHの哲学からの発想なのである。

ブータン旅行業協会（ABTO）事務局長へのインタビューでは、2006年度から開始したコミュニティ・ベースド・ツーリズムのプロジェクトについて

て聞くことができたが、そこでも、観光収入を地域住民に配分・還元するという基本的な手法論だけでなく、自分たちのコミュニティに関することは、自ら決め自ら責任を負うというあり方を根づかせようという姿勢が見られた。

それは、経済的豊かさの獲得という一面からのみコミュニティ・ベースド・ツーリズムを見るのではなく、自立性・自律性を持たせることによってコミュニティの持続性を確保しようとする狙いである。

“国民総幸福”という概念は、“幸せ”という抽象的かつ理想的な概念を扱っているため、現実性を欠いたふわふわした夢物語か単なるお題目のようにイメージされやすいが、ブータンに実際に足を運んでみて感じたのは、以上のようなGNHの極めて実践的な側面であり、またその哲学が実際に有効に活用されている現実であった。

2 ブータンの観光の成功要因

ブータンの観光の成功要因は、観光政策をはじめとする観光分野内部だけに求めることは難しい。ブータンの観光としての魅力の大部分はその豊かな自然環境と伝統文化にあり、それらがうまく魅力を失わずに保全されていることは、開発と保護を両立させる国の根幹的な政策や、インドと中国という大国に挟まれた地政学的条件などにも密接な関係があるためである。そのため、本調査では、観光分野の現象だけにとらわれず、少し視野を広く持ちながら、ブータンの観光の成功要因を分析する。

(1) “GNH”の哲学のわかりやすさと実践性

国民の幸福を実現するためには、「経済発展」「自然保全」「文化保全」「ガバナンス」の4本柱の間のバランスが必要というGNHの哲学が、政治家や官僚だけでなく、国民に広く浸透している。

この非常にシンプルで分かりやすい哲学によって、市場原理至上主義にも、過激な自然保護主義や過度の伝統主義にも傾きすぎず、極めて実践的な施策が実施されている。

観光に関する事項についても、「観光客数の増加」「外貨の獲得」「地域経済の活性化」「文化財保護」「自然保護」などが自己目的化せず、「国民や地域住民にとっての幸福のために、いかなるバランスをとり得るか」「どのあたりが適度なのか」を考えながら進めようとしている。これにより、無理な開発や過

激な保護政策といった、観光の魅力をそぐような事態が避けられることになる。

(2) 社会変化を先取りした規範醸成の学校教育化

GNHの根底には仏教の教えがある。こうした仏教やそれをベースとした規範は、これまでは寺院や地域コミュニティあるいは家庭などで、理論ではなく、非言語的な身体感覚や、非論理的なことわざなどによって伝えられてきた。

こうしたコミュニティをベースとした規範や伝統は、近代化や都市化、農村から都市への人口集中などにより、継承していく力が失われていく可能性が高いものであるが、ブータンでは近代化を志向し始めたときに将来の社会変化を見越し、社会規範を維持するために必要な規範を、学校教育の中で教えられるように図っている。

(3) ネパール、シッキムなどを反面教師として

近隣のネパール、シッキム、チベットを反面教師として、伝統文化保護や環境保護を自国防衛の国家戦略として構築している。こうした危機の現前性を意図的に利用したわけではないが、結果的には、それがブータンの伝統文化保護と環境保護の強いモチベーションとなっている。

(4) 援助と自立を両立させるバランス感覚

ブータンでは、さまざまな種類の援助を受け入れているが、援助国についても、外交政策上避けられないインドを除いては、大国の援助をできるだけ避け、国連機関、アジア開発銀行、世界銀行といった国際機関や、デンマーク、スイス、オーストリアといった大国でない国々や、援助の代償に注文をつけない日本からの援助を受け入れている。

このような援助を受けながらも自立を図るという戦略により、ブータン国内の開発を自らある程度コントロールできたことが、無秩序な開発や自然破壊、伝統文化破壊を免れた大きな要因の一つとなっている。

(5) 「ロー・ボリューム、ハイ・クオリティ」政策

「ロー・ボリューム、ハイ・クオリティ」の観光政策を掲げ、入国する観光客には1人1泊200ドル（当時）の観光消費を義務づける公定料金制度を導入することにより、量的な観光誘致と観光開発に一定のブレーキをかけてきた。

この高額な料金設定により、結果的に、旅行経験が豊かで、ブータンの文化に対して理解と尊敬がある“質の高い観光客”が多数を占めている。

現在のところ、世界中の多くの観光地で見られ

るような観光公害は未然に防がれ、ブータンの自然環境と伝統文化が、素朴ながらも魅力を損なわずに観光資源として保全され、維持されている。

3 ブータンの観光および研究の課題

(1) “GNH” から思想・規範・制度への展開

“GNH”は仏教思想をベースにしているとはいえ、新たな時代の波に対応するために打ち立てられた哲学でもある。抽象的な議論では表面化していなかった矛盾点が、今後、民主化・情報化・近代化の流れの中で、よりあらわになってくると思われ、すでに都市部ではその予兆が見られる。時代に対応した新たな規範づくりや、法令等による制度化などが早急に求められてくる。

(2) 外国資本参入への対応

現在のところ、外国企業がブータンに進出するためのハードルは高く、出資比率もブータン資本が半分以上でないと許可されない。外国人の労働も原則として認められていないなど、外国資本や労働力の影響は限定的ではあるが、近年は、アマンリゾーツをはじめ外国資本への開放も進んでおり、今後、観光分野・産業への外国資本の強い影響を避けられそうにない。

まだまだ観光産業が未成熟なブータンでは、外国企業の資本やノウハウの導入が必要であるが、その一方で、そうした外国資本の進出によってブータンの良さや魅力が損失しないように手段を講じておくことが不可欠である。

(3) ブータン社会での観光の位置づけ

人口の都市集中や農村の過疎化への処方せんとして、地域での観光開発への期待が大きい。

その前提として、まだ“観光”という事柄になじみがない多くのブータン国民に対して、観光の意義づけを示し、観光振興の必要性和観光産業の重要性について理解をすすめる、ブータン国民の観光への参画を促していく必要がある。

また、現在はブータン観光の目的地が、ゾンや寺院の観光および祭り見物、トレッキングに集中しているが、それを農村にも向けるために、ブータンの農村の観光的価値づけを図る必要がある。

(4) 「ロー・ボリューム、ハイ・クオリティ」

観光政策と公定料金制度の今後の展開

2008年1月1日から公定料金が1日220ドルに

値上げされた。この値上げにより、今度は市場から今まで以上にブータン観光の質が問われるようになってくる。「ハイ・クオリティ」とは、これまで主に観光客の質を意味していたが、これからは提供する側の観光の質を意味するようにしなければならないと、ジグミ・ティンレイ首相やラト・ワンチュク観光局長は語っている。それは、「ハイクオリティ・ツーリスト」から「ハイクオリティ・ツーリズム」へ、そして「ハイクオリティ・デスティネーション」を目指すということである。

そのために、ガイド、ホテル従業員、シェフなどへの研修を充実し、サービスの質の向上を図ることが検討されている。なお、ホテルに対しては、格付けなどの認定制度の導入や、ホテル業界自体が基準を設けて品質を管理することも検討されている。

(5) 西洋主導の“グローバル・スタンダード”から、東洋の論理を包含したスタンダードづくりへ

ブータンでは、世界遺産級と思われるゾンや寺院を多数持ちながらも、今も利用している人々のことを考えて、世界遺産登録に慎重な姿勢をとっている。

見方を変えれば、ブータンでは、「世界遺産登録」やそれに伴う「観光客増加」といった手段や目標が独り歩きして、本来の目的である国民や地域住民の幸福を忘れ、人々を文化財や観光事業から疎外する事態が、未然に防がれているとも言える。

そもそもユネスコによる世界遺産に関する基準も含めて、できるだけ人の手に触れないようにそのままの形での保存を主体とする文化財保護の概念や手法は、永続性のある石造建築を主体とする西洋的な考え方をベースにしていると考えられる。それに対して、木造建築や仏像をはじめとして木材を用いた文化財が多いアジアでは、修理・改築などにより絶えず更新を行う必要があり、博物館の標本のような静態的な保存形態よりも、むしろ人々の生活と一体となる形で利用され、運営される方が、その保全技術とともに建築文化が継承され、より広い目で見えた場合の文化保護になる場合も多いと考えられる。

日本は、ブータンを近代化の後輩と見るのではなく、西洋主導の“グローバル・スタンダード”に対抗し得る新たな東洋の論理を包含したスタンダードづくりの有力な同志として、連帯していくことが望まれる。