

SFC研究所日本研究プラットフォーム・ラボ

ワーキングペーパーシリーズ No. 4

# メコン川流域における地域統合

## —日米のメコン川委員会への新たな関わりから—

高橋夏海\*

2013年4月

「新しい『日本研究』の理論と実践」

SFC研究所日本研究プラットフォーム・ラボ

Regional Integration in the Mekong Subregion:

New involvement of Japan and the United States in the Mekong River Commission

Natsumi Takahashi

# メコン川流域における地域統合

## —日米のメコン川委員会への新たな関わりから—

高橋夏海

### 概要:

本稿では、メコン川流域開発において域外国である米国と日本のメコン川委員会への最近の関与の動きから「域外国対メコン川流域諸国-X」の形による新たな地域統合プロセスの過程を明らかにしていく。メコン川流域開発におけるメコン川委員会を中心とした新たな動きと域外国の協力枠組みの形成メカニズムの解明を試みた結果、「1. 地域の大きな枠組みに域外国にとって不都合な状況が存在する」、「2. 地域の大きな枠組みから地域の大国、政策目標に不都合な国を除くことが可能な状況」、「3. 地域の大きな枠組みを壊さず、既に存在する小さな枠組みを域外国が利用する」、「4. 地域の大きな枠組みよりも特定の問題領域に集中する」という4点が「域外国対メコン川流域諸国-X」を通じて「1対マルチ」の関係が形成される際の特徴としてメコン川流域開発協力の事例から本研究では導き出された。また、このような域外国による「1対マルチ」の関係はメコン川流域における地域統合の第3の波であり、新たに日中メコン政策対話といったホスト国同士の関係が結ばれてきている点を指摘した。

### キーワード:

メコン川、地域統合、鳩山イニシアティブ、Lower Mekong Initiative

## 1. はじめに

メコン川（瀾滄江）は中国南部の雲南省から東南アジアのミャンマー、ラオス、タイ、カンボジア、ベトナムの4ヶ国を縦断する全長4620キロにもなる世界有数の国際河川である。そして、このメコン地域には3億3600万人<sup>1</sup>が住んでおり、メコン川下流域には約6000万人、100を超える民族が住んでいると言われている。また、1997年から2007年までの10年間には1000以上の新種生物が発見されるなど生物多様性の面からも重要な地域である<sup>2</sup>。メコン地域は、先進諸国の経済が低成長を続ける中、中国を筆頭に経済成長を続けており、今後もさらなる経済発展、人口増加、インフラ整備により電力、水需要の増加が見込まれている地域である。メコン川流域においてはダム建設による水力発電が電力供給源として注目されており、メコン川本流では19カ所のダム建設の提案が行われている。既にメコン川上流の中国国内では4カ所のダムが完成して運転されている。そして、近年はラオスによる水力発電を利用したタイやベトナムへの電力供給案が再浮上している。こうした本流でのダム開発は、下流4ヶ国「メコン川流域の持続可能な開発のための協力協定<sup>3</sup>」によりメコン川本流開発と流域外への分流についてはメコン川委員会(MRC)の加盟国間で協議を行う必要があるとされている。MRCはメコン川の「国家間の水に関連した資源の持続可能な管理と開発の促進と調整」を目的として前述の協定を結ぶことにより、現在のベトナム、タイ、ラオス、カンボジアにオブザーバーとして中国とミャンマーを加えた体制として発足した。また同時にメコン地域における地域協力はMRCだけではなく、アジア開発銀行(ADB)のイニシアティブによる「Greater Mekong Subregion(GMS)」の地域開発協力、メコン川流域外国による日本の「日本・メコン地域パートナーシップ・プログラム」、米国の「Lower Mekong Initiative(LMI)」など様々な形により、水資源開発のみならず、メコン地域への幅広い分野における関心が集まっている。

本稿ではMRCを中心にメコン川流域外国である日米の関与からメコン川流域における地域統合を考えていく。メコン川流域開発においては、Mekong Subregion という概念によりメコン川を紐帯とした地域統合が進展している。この地域の開発は必ずしもメコン川の水資源そのものの分配という資源戦略の側面だけではなく、また、流域国間の上下流の地勢的な関係だけでなく、地域開発の国際的な枠組み、二国間関係、多国間関係の他に、「域外国対メコン川流域諸国-X」の関係が地域統合に影響を及ぼすようになっていると考

<sup>1</sup> 「GMS Overview Brochure」ADB。ADBによるGMS内の人口。

<sup>2</sup> 「First Contact in the Greater Mekong」2008年 World Wildlife Fund。

<sup>3</sup> Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong River Basin。

えられる。本稿では、主に日米両国及び中国の MRC への関わりという視点から、メコン川流域における地域統合へ与える影響を考察していく。

メコン川流域において水資源を取り扱う地域的枠組みは、ADB による大メコン圏プログラム(GMS)が拡大したことで MRC のみではなくなり、MRC の組織的な役割の形骸化が指摘されている。また水資源開発から地域開発へメコン川流域開発における比重も変化し、MRC の相対的な重要性はメコン川流域諸国にとって低下している。その一方で、域外大国である米国の Lower Mekong Initiative、日本の鳩山イニシアティブなど、なぜ、域外国は MRC への関心を示し始めたのだろうか。また、米国や日本のイニシアティブの発表により域外国の対メコン政策の中で MRC の位置づけにどのような変化が起きているのだろうか。

第 2 章では、メコン川流域開発における MRC の地域的な役割の変化について MRC のステークホルダーの発言を中心に MRC の位置づけについて再定義を行う。第 3 章では第 4 章の前提として、最上流国であるが MRC へ本加盟していない中国について大まかに触れることにする。詳しくは大西香世「メコン川流域における中国と下流国の国際流域の政治学」を参照されたい。第 4 章においては、日米両国の MRC への政策的関与とその意図を考察する。尚、本稿においては日本と米国を当該地域への二国間援助額、及び、ADB への出資比率から域外大国として 2 ヶ国を取り上げることにした。第 5 章ではメコン川流域における地域統合プロセスの分析を行う。

## 2. メコン川流域開発におけるメコン川委員会の役割と変化

### 2-1. メコン川委員会とは

メコン川流域における国際的な開発協調のための枠組みは、1957年にメコン委員会(MC)が発足したことに始まる。MCは、カンボジア、ラオス、タイ、南ベトナムの4カ国によって構成され、1956年に国際連合アジア極東経済委員会(ECAFE)によって提出された報告書に基づき、メコン川流域の流域調査、及び、流域開発を推進、域外国から援助を受け入れるための組織であった。しかしながら、1960年からのベトナム戦争、カンボジア内戦などによりMCの活動は停滞することになる。

その後、1991年のカンボジア和平実現によりメコン川流域における開発が再び国際社会から注目されるようになる。1995年4月に「メコン川流域の持続可能な開発のための協力協

定<sup>4</sup>」が、カンボジア、ラオス、タイ、ベトナムの4ヶ国により合意される。これにより、MCはMRCとして再発足<sup>5</sup>することになった。1996年には、メコン川上流国である中国とミャンマーがダイアログ・パートナーとしてMRCに参加することになる。MRCの目的は、「各国の相互利益と人々の幸福のために、メコン川流域における水資源とそれに関連した資源の持続可能な管理と開発の促進と調整を行うこと」である。すなわち、国際河川であるメコン川において国境を越えた統合水資源管理(IWRM<sup>6</sup>)を実施することを目的としている。1ヶ国内を流れる河川であれば、自国内でIWRMを実施することは国内問題であるが、複数国を流れるメコン川のような国際河川においては、各国の利害調整を行う必要性が出てくるのである。メコン川下流域(カンボジア、ラオス、タイ、ベトナム)の場合には、約6000万人、100以上の異なる民族が住んでいる。その内、当該地域の85%が農業従事者という構成であり、メコン川の魚類が動物性タンパク質摂取源の80%であるとも言われており、水資源の分配が紛争の火種になる可能性を秘めているのである。

国際河川では、ハーモン・ドクトリン<sup>7</sup>に示されるような上流国が域内の水資源に対して絶対的な主権、すなわち、排他的な水資源の利用権を保有するという考え方が存在する。必ずしも、国際河川の上流国においてハーモン・ドクトリンのみが政府方針として考えられているわけではないが、河川において水資源のみに着目した場合に、上流国が地政学的に優位な立場にあることを否定することは困難である。こうした考え方も踏まえると、メコン川流域諸国間において対話の場を提供することもMRCの果たす役割の1つである。MRCでは、常設のメコン川委員会事務局(MRCS)が設置され、年1回の閣僚級会議、事務次官級委員会、ダイアログ・ミーティング、また加盟各国において国内メコン委員会(NMC)が組織されている。また、2010年には第1回メコン川委員会サミットが開催され、今後も4年に1度開催されることが約束された。その他、各種テーマ別のフォーラムも開催しており、ローカル、ナショナル、グローバルの重階層的なアプローチを取り入れる試みを実施している。

## 2-2. メコン川流域における国際組織

<sup>4</sup> Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong River Basin.

<sup>5</sup> 1978年より暫定メコン委員会として、カンボジアを除くラオス、タイ、ベトナムの3ヶ国で活動。

<sup>6</sup> 世界水パートナーシップはIWRMを「水や土地、その他関連資源の調整をはかりながら開発・管理していくプロセスのことで、その目的は欠かすことのできない生態系の持続発展性を損なうことなく、結果として生じる経済的・社会的福利を公平な方法で最大限にまで増大させることにある」と定義している。

<sup>7</sup> リオ・グランデ川を巡るアメリカとメキシコ間での紛争でアメリカ司法長官のJudson Harmonが示した国際河川の領域内を流れる部分は排他的管理権が及ぶという考え方。

メコン川流域における開発では、1957年に設立されたMCにおいては当該流域における開発援助の受け皿としての役割と機能を果たしていた。しかしながら、1995年に新たにMRCとして再発足した時には、既にメコン川流域開発に関係する国際的な枠組みは多数存在しており、メコン川流域開発においてMRCに求められる役割は従前と異なる状況となっていた。特に、1966年に発足したADBは、1992年からGMSにおいて、中国雲南省、広西チワン自治区、ミャンマーを含むメコン川流域諸国の全てを含んだプロジェクトとなっており、ADBは豊富な資金力を背景にメコン川流域開発における主要な国際組織となっている。

1995年のベトナムから始まるメコン川下流域諸国の東南アジア諸国連合(ASEAN)加盟により、「ASEAN ディバイド」と呼ばれるASEAN域内の経済格差が地域統合に向けた障害として見なされるようになった。そのため、メコン川流域開発はインドシナ半島における経済発展の問題からASEAN全体の問題として捉えられるようになったため、ASEANによるASEANメコン川流域開発協力構想(AMBDC)、ASEAN統合イニシアティブ(IAI)、また関連して2010年のASEAN首脳会議では、ASEANの連結性に関するマスタープラン(Master Plan on ASEAN Connectivity)が採択され、ASEANの統合に向けた重点的な開発プロジェクトが示された。また、2010年の東アジアサミットにおいては、日本の提案により東アジア・ASEAN経済研究センター(ERIA)、ADB、ASEAN事務局によって作成された約2900億ドル規模のアジア総合開発計画(Comprehensive Asia Development Plan)が承認された。

その他に、国際連合アジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)のアジアハイウェイ構想(Asian Highway)やHI-FIプラン(HI-FI Plan for Private Sector Development in the Greater Mekong Subregion)といった国連主導の地域開発支援も行われている<sup>8</sup>。一方で、日本の主導によって開催されたインドシナ総合開発フォーラム(FCDI)のように形骸化している枠組みも存在する<sup>9</sup>。

表1に示されるようにメコン川流域開発をめぐる国際的な枠組みが乱立していることを指して「メコンコンジェクション」と呼ばれるような状態となっている。このメコンコンジェクションの主な要因としては、メコン川流域諸国内の開発に必要な資金力不足により、資金力のあるドナーとなる域外国の関与が不可欠となり開発を巡る主導権争いが起きてい

<sup>8</sup> メコン地域開発における枠組みについては野村啓介(2002)に詳しい。

<sup>9</sup> FCDI主導による国際会議は1999年の大メコン圏開発シンポジウムを最後に行われていない。

ためである<sup>10</sup>。また、メコン川流域諸域内においても政治問題からミャンマー、中国が参加に至らなかった場合もある。例えば、MRCにおける中国、ミャンマーのダイアログ・パートナーとしての参加や FCDI への不参加が挙げられる。

	対象セクター											参加国			その他				
	運 輸	エ ネ ル ギ ー	通 信	貿 易	投 資	農 業 ・ 灌 漑	漁 業 ・ 水 産	河 川 航 行	水 資 源 管 理	環 境	人 材 育 成	観 光	タ バ コ	ベ ト ナ ム		ラ オ ス	カン ボ ジ ア	ミ ャ ン マ ー	中 国
大メコン圏プログラム (GMS) Greater Mekong Subregion	○	○	○	○	○					○	○	○	○	○	○	○	○		ADB
メコン川委員会 (MRC) Mekong River Commission						○	○	○	○			○	○	○	○	○	△	△	
アセアンメコン川流域開発協力構想 (AMBDC) ASEAN Mekong Basin Development Cooperation	○	○	○								○	○	○	○	○	○	○		アセアン
アセアン統合イニシアティブ (IAI) Initiative for ASEAN Integration	○	○	○								○	○	○	○	○	○	○		アセアン
アジアハイウェイ (AH) Asian Highway	○											○	○	○	○	○	○		ESCAP
HI-FIプラン (HI-FI Plan) HI-FI Plan for Private Sector Development in the Greater Mekong Subregion				○	○								○	○	○	○			ESCAP
インドシナ総合開発フォーラム (FCDI) Forum for Comprehensive Development in Indochina	○	○	○	○	○						○	○	○	○	○				日本
日本・アセアン経済産業協力委員会 (AMEICC) AEM-MITI Economic and Industrial Cooperation Committee				○	○					○	○	○	○	○	○				日本、アセアン

表 1 メコン川流域における地域枠組みの分類<sup>11</sup> 出典 野本啓介(2002)

こうした状況の中で、現在のメコン川流域開発において主要な枠組みとなっているものは、中国（雲南省、広西チワン自治区）、ミャンマーの参加している ADB による GMS であり、2002 年に第 1 回 GMS サミットがプノンペンにて 6 ヶ国首脳により開催された後、継続的に開催されている。中国は ASEAN-中国首脳会議やメコン川委員会サミットにおいてもメコン川流域開発における GMS の役割を度々強調、確認しておりインフラ開発を中心とした GMS への積極的な参加姿勢を示し続けている。

### 2-3. メコン川委員会の特徴

メコン川流域開発における多数の国際枠組みの中での MRC の特徴は、IWRM を基礎とするメコン川の水と水に関連した資源分野におけるプログラムを実施している点である。

<sup>10</sup> ASEAN メコン川流域開発協力構想 (AMBDC) において ASEAN 側は資金面から日本の参加を求めたが中国の反対により参加が見送られたと言われている。

<sup>11</sup> 大西香世(2006)は GMS において農業・灌漑、漁業・水産、河川航行、水資源管理の分野も取り扱うようになっていることを指摘している。

具体的には、MRC では流域発展計画(BDP)を策定し、以下の 8 分野におけるプログラムを促進している。

1. 灌漑と干ばつ管理（農業、灌漑、森林管理プログラム）
2. 航行（航行プログラム）
3. 水力発電（水力発電プログラム）
4. 洪水管理（洪水管理、緩和プログラム）
5. 漁業（漁業プログラム）
6. 流域管理（農業、灌漑、森林管理プログラム）
7. 環境（環境プログラム）
8. 観光（観光プログラム）

これらの8分野を中心としたプログラムに対してドナー国は各プロジェクトベースでの支援を行っている。例えば、日本は農業・灌漑プログラムの支援、ベルギーは航行プログラムに多くの支援を行うなどドナー国ごとに重点を置く支援内容が異なる。見方によってはドナー国の意向に左右されやすいとも言え、MRCでは加盟国による資金調達比率を高めしていく方向性を示している<sup>12</sup>。これはADBによるGMSが主にADBのイニシアティブによってプロジェクトへの出資の是非が決定されるのとは異なる点と言えるだろう。また、フィンランド、オーストラリア、ベルギー、スイスの4ヶ国で2012年の出資額全体の59%(米国6%、日本2%)を占めており、日本と米国が各々最大の15.7%を占めるADBへの出資と比較して、日米の出資割合、出資額の双方において大きくないことが特徴と言えるだろう。また、カンボジア、ラオス、タイ、ベトナムはMRCに対して約30万ドルから40万ドルの出資を行っているが、ダイアログ・パートナーである中国、ミャンマーはMRCに対して出資を行っていない。

---

<sup>12</sup> MRC Strategic Plan 2011-2015

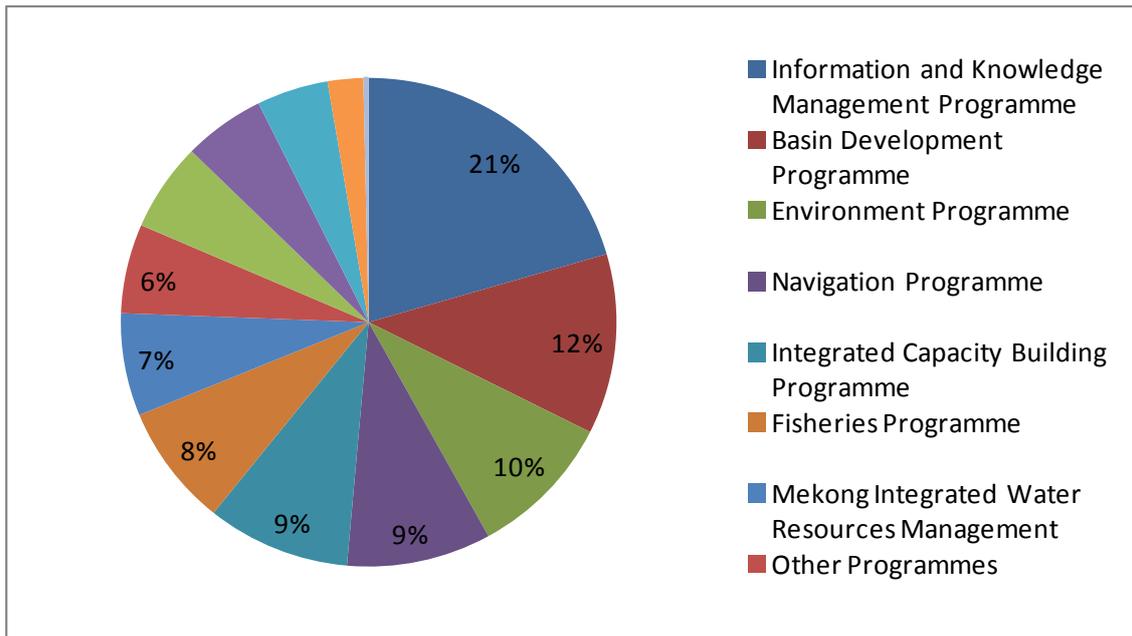


図 1 プログラム別の支出額の割合(2012)<sup>13</sup>

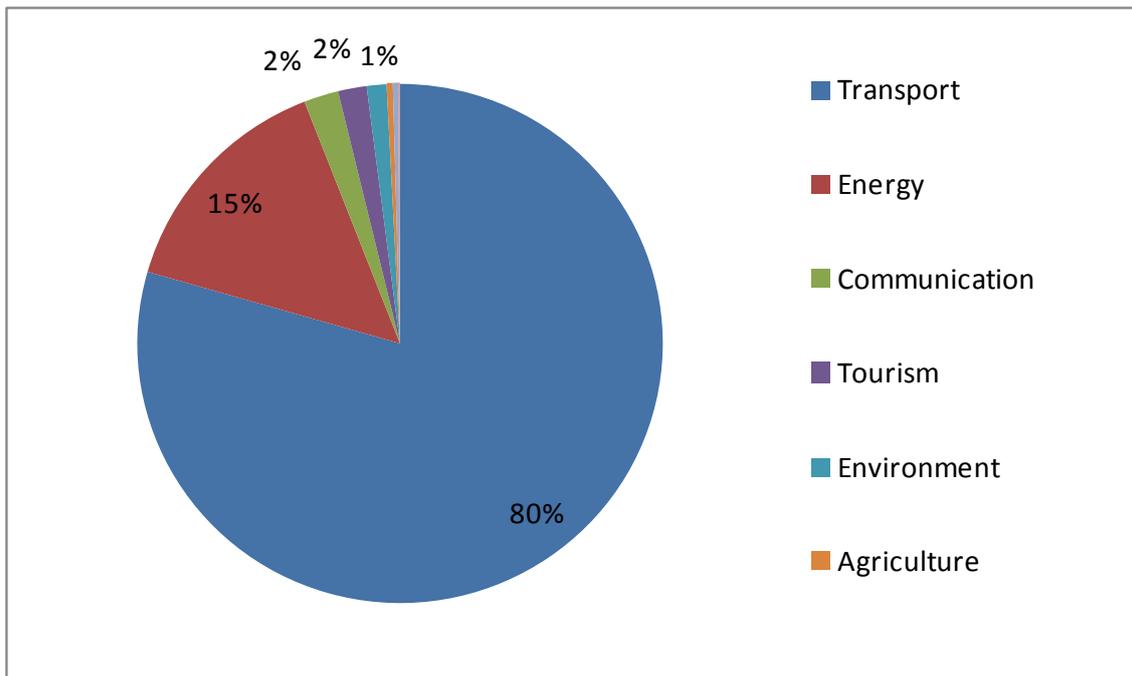


図 2 ビエンチャンアクションプランにおけるプロジェクト別出資額の割合<sup>14</sup>

次に、図1にプログラム別の支出額の割合を示した。MRCでは、IWRMや洪水対策に関するプロジェクトや気候変動に対応するプロジェクトへの出資割合が多くなっており、同

<sup>13</sup> Statements of Contributions Received, Expenditure Incurred and Fund Balances by Development Partner(2012)より筆者作成。

<sup>14</sup> Vientiane PLAN OF ACTION 2008-2012 より筆者作成。Planned 及び TBD、未記載のものを除く。

じくメコン川流域の開発援助を行っている組織であるADBが実施しているGMSのように出資割合の8割が交通分野（図2）に投資されている様態とは異なることが分かる。このようにMRCは、メコン川流域において、国際河川であるメコン川でのIWRMの実践に向けて流域の調査と開発を行うことをプログラムの中心に据えて取り組んでおり、流域諸国の水と水に関連した資源分野における対話と実践の場としての役割と機能を果たしていることが分かる。

#### 2-4. メコン川委員会とアジア開発銀行の役割の重複

メコン川流域開発における開発援助の受け皿としての役割を果たしてきたMCが1995年合意により再組織化することで、MRCとADBの間で役割の重複が起きるようになった。当初、ADBはMRCとの役割の重複を避けるために水資源分野に関する開発については関与していなかったが、2001年のGMSフラッグシッププログラムよりGMSにおいても水資源分野に関する開発を行うことが示されるようになる<sup>15</sup>。2008年のADBによるビエンチャンアクションプランにおいてもラオスの本流ダム開発に対する戦略的環境アセスメント(SEA)<sup>16</sup>や水資源のモニタリング、瀾滄江-メコン川における商業水路の改善維持など、本来であれば国際組織同士の棲み分けとしてMRCが取り扱うとされてきたような水資源に関わる分野についてもGMSの枠組みにおいて実態として取り組まれていることは明らかである。また、MRC前事務局長はADBで水資源開発分野のコンサルタントを行っていたという両者の関係もある。

一方で、2000年3月にADBとMRCは「Partnership Arrangement」に署名しており、このようなADBによるGMSとMRCのプロジェクト範囲における重複について、2010年8月19日の第16回GMS閣僚級会議と同時に開催された開発パートナー会議においてMRC事務局長のJeremy Birdは以下のように連携強化の必要性についてコメントをしている。

「開発パートナー会議で配布されたGMS開発パートナーマトリックス<sup>17</sup>を見ると、MRCにおいて実施されているバイラテラルによる活動はGMSのプログラムに密接に関連して

<sup>15</sup> 大西香西(2006)

<sup>16</sup> 環境省は「戦略的環境アセスメント(SEA)とは個別の事業実施に先立つ「戦略的な意思決定段階」、すなわち、個別の事業の計画・実施に枠組みを与えることになる計画（上位計画）や政策を対象とする環境アセスメント」としている。

<sup>17</sup> The GMS Development Partner Assistance Matrix。

いることが分かる。これは2つの地域イニシアティブの相互接続性と開発パートナーによる密接な協力関係促進の重要性を示しているだろう。」

このように MRC と ADB の連携の必要性が指摘されるように、MRC と ADB の水資源分野における役割分担が MRC と ADB、またドナー国によって明確に分けられた状況にあるというわけではなく混在している状況にあることがマトリックスを見ても分かる。同時に ADB は MRC のプロジェクトに対しても出資をしており、資金面で優位な ADB が単独で行っていくというわけでもなく、両組織の水資源分野における国際組織としてのプロジェクトの棲み分けは不明瞭なままである。しかしながら、MRC がメコン川下流域諸国の 1995 年合意によるオーナーシップによるものであるのに対して、GMS は ADB のオーナーシップによるものであることに留意する必要がある。

#### 2-5. アジア開発銀行と世界銀行及びメコン川委員会による MWRAS の策定

こうした国際組織同士の役割の重複に対して、2006 年 6 月に ADB と世界銀行 (WB) は「Mekong Water Resources Assistance Strategy (MWRAS) <sup>18</sup>」として、メコン川流域における水資源管理の指針に関する共同研究報告書を提出した。報告書の中で ADB、WB はメコン川の水資源分野に関する投資を行うことを示している一方で、“good decisions”、“balanced development”、“good-governance principles operational”の条件、また、流域各国が第 1 に IWRM へ取り組むことなどを挙げている。この中で、国家間及びメコン地域における IWRM の実施能力を高めるために、MRC の役割について MWRAS では以下のように述べられている。

“The MRC will need to become more responsive to the call from the member-countries for support in identifying and preparing suitable investment proposals, and support in making proper decisions over water management and allocation. ...It will be especially important to install mechanisms so that MRCS can assist the Joint Committee and Ministerial Council with their decision-making processes on development initiatives.”

また具体的に ADB、WB と MRC との協力関係について 3 つの側面を示している。

---

<sup>18</sup> MRCS は MWRAS の作成に参加している。

1. Deepening support to the development of the knowledge-based decision-making system through extension of the work on database improvements, refinements of modeling capabilities and further elaboration of policies and guidelines for collaborative decision-making among the countries.
2. Working in partnership with MRC, countries and other development partners in development of high-priority, joint or parallel investment programs at sub-regional scales.
3. Extending Bank support of the MRC Joint Committee and Ministerial council on trust building and management of competitive interests, in addition to the capacity building support provided to the MRCS and the NMCs.

このことからメコン川流域における水資源に関連する開発についての MRC の役割は、これまでのメコン川流域の保全的側面からよりも開発的側面から、メコン川下流域諸国が水資源分野における開発を行う際の意思決定プロセスにおいて、経済・社会・環境への影響の総合的な判断に必要な情報と技術提供を行うことが主な機能として、ADB、WB 及び MRC によって考えられることが分かる。すなわち、MC はメコン川流域の開発の受け皿として、例えば 1965 年のメコン川下流域総合開発 10 カ年計画では、民間航空、都市計画、工業、道路、通信など現在の MRC では扱わない分野も開発計画の対象となっていたのに対して、1995 年合意以降の MRC の役割としては、IWRM を基本とした BDP によって水資源分野の開発分野に絞られることになった。その一方で、メコン川流域でのダム開発などのハードインフラだけではなく、水資源利用に関わる規則と手続きを策定することを 1995 年合意では加盟国に求めており、現在は 4 つの手続き<sup>19</sup>が 1995 年合意に基づき定められている。MWRAS に示されるように、MRC の役割として、開発資金を持っていないという点からも、後者の水資源利用に関わる規則と手続きの策定、意志決定プロセスを支援する役割が求められており、流域の開発投資については ADB 及び WB へ機能分離がなされており、MRC の役割は縮小していると言える。

---

<sup>19</sup> Procedures for Data and Information Exchange and Sharing, Procedures for Water Use Monitoring, Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement, Procedures for Maintenance of Flows on the Mainstream。

## 2-6. メコン川委員会の役割についての論争

### (1) MRC の役割に対する国際 NGO からの批判と開発パートナーグループの反応

2007年11月に開催された第12回MRC閣僚会議の際に200を超える国際NGOによる連名でダム開発に対するMRCの役割の形骸化を指摘する書簡が送られた。ラオス、カンボジア、タイ、マレーシア、中国の企業に対して下流域の6つのダム開発に対して予備調査を許可したことに対して、ダム開発は生態学的にも経済的にも深刻な影響を与えるのにも関わらずMRCが黙ったままではいることは、1995年合意に基づく支援の責任を放棄していると指摘した。そして、MRCが1995年合意を履行するために行動しないのであれば、MRCはドナー国から援助資金と技術支援を受け取るに値しないと避難した。これに対して、MRC閣僚会議と同時に開催された第12回開発パートナーグループ会議において、ADB、オーストラリア、フィンランド、フランス、ドイツ、日本、オランダ、スウェーデン、欧州委員会、アメリカ、WBは連名でNGOからの書簡に対応するように「Development Partners Group Statement」を発表した。「加盟国はMRCのコアファンクションを合理化にするプロセスを加速させること」を要求。また、「ステークホルダーが十分に考慮されておらず、漁業と食料安全保障へのダムの影響に適切な配慮がなされていない」として、「組織改革」と「流域開発におけるMRCの役割」の見直しを要求した。このようにMRCの役割が果たされておらず形骸化しているのではないかという意見はNGO団体からの意見だけではなく開発パートナーグループにおいても2007年の時点で共有されていた。

### (2) プノンペンポストへの投稿とMRC事務局長の反論

2008年11月27日付のプノンペンポストに「Dam wrong」と題する投稿がされる<sup>20</sup>。その中で「MRCは、表向きには河川環境を保護する役割を示しているにも関わらず、生態学的な考慮の必要性に対して無力である」とMRCの役割を批難する投稿がなされた。これに対して、MRC事務局長のJeremy Birdはプノンペンポストに「各国政府、開発者、NGO、投資者は、MRCは水力発電開発における政府の意思決定への助言で主要な役割を果たしている」と結論づけていると投稿して反論した<sup>21</sup>。また、MRCの生態系への考慮について、「1. 1995年合意に基づいて、プロジェクトの実施には承認が事前に必要となる正式な政府間手続きがある」、「2. MRC閣僚級会議は、MRCが戦略的かつ漸増的なアセスメ

<sup>20</sup> Stan Kahn, "Dam wrong," The Phnom Penh Post, 27 November 2008.

<sup>21</sup> Jeremy Bird, "Dam wrong about Mekong River Commission's role," The Phnom Penh Post, 03 December 2008.

ントを促進していくことで、プロジェクトを流域規模で評価できるとした」、「3. 専門家は MRC による水生生態学者や専門家による調査の重要性を認識している」という 3 点を挙げた。

MRC は、2008 年 11 月 7 日付で MRC は“ MRC ‘of great value’ to regional development” と題する記事の中で、第 15 回 MRC 閣僚級会議の議長国であるラオスの Mme Khempeng Phlsena 首相官邸大臣の以下の発言を取り上げている。

“ This organisation has an innate interest in balancing the use of the Mekong Basin's resources for the countries' mutual benefit and people's well-being with the need to preserve them for future generations to come" she said. "It also has the knowledge base and technical expertise to help us gain maximum benefits from these resources in the most sustainable manner.”

そして、2010 年 5 月 17 日に行われた MRC の非公式ドナー会議において、“Joint Development Partner’s Statement”としてトップドナー国である Peter Lysholt Hansen デンマーク大使は以下のように述べている。

“The strategic environment assessment (SEA) has clearly illuminated some of the major impacts of proposed Lower Mekong mainstream dams. ...They looked forward to seeing the implementation of the Procedure for Notification, Prior Consultation and Agreement (PNPCA). Development Partners further encouraged the MRC to provide a timely and rigorous participatory and transparent assessment to assist the member countries in making sound decisions.”

このように 2007 年、2008 年の事例に見られるように MRC の役割は形骸化しているのではないかと<sup>22</sup>と度々指摘されることがある。また、1975 年の EC における共同宣言では拒否権が加盟国に与えられていたのに対して、1995 年合意では加盟国に拒否権が与えられなくなったことを制度としての後退であるとも捉えられる。しかしながら、MRC の役割として MRC 加盟国はメコン川流域の開発における意思決定に必要な専門知識を MRC が提

---

<sup>22</sup> 筆者による JICA へのヒアリング調査、大泉啓一郎(2008)など。

供することに期待しており、MRC のドナー国においても SEA などによる透明性をもった アセスメントを MRC が提供することで加盟国の意思決定を支援することを同様に期待されているのである。したがって、意志決定の方向性を指導することが MRC の役割であるかは意見の分かれるところであり、現状の MRC は機能分離によりメコン川流域の水資源分野の開発における環境影響アセスメントによる加盟国への技術支援を行うように機能が特化していくことはステークホルダーからの要望に応える形になっているとすることができる。

## 2-7. メコン川委員会の地域機構としての位置付け

メコン川流域における MRC の位置付けは、MC の流域開発における地域開発援助の受け皿としての役割から、メコン川流域開発を評価するための情報収集、技術知識提供、アセスメントの実施といった加盟国の開発の意思決定プロセスを支援する役割に変化してきていると言える。

中山幹康は国際機関が国際河川水域への関与が成功する 3 つの状態と条件をあげている<sup>23</sup>。

1. Willingness of Riparian Countries to Cooperate
2. Involvement of Decision Makers at the Highest Level of Basin Countries
3. Neutrality as a Third Party with Financial Assistance as ‘Stick and Carrot’

1 つ目の条件である河川沿岸国の協力の意思は 1995 年合意により加盟国によって表明されていると言える。また 2 つ目の条件としては 2010 年に第 1 回メコン川委員会サミットの開催により各国首脳が MRC に直接的に参加することが実現した。ここで検討されるべきは 3 つ目の条件である資金援助を持った中立的な第三者機関の関与<sup>24</sup>である。これまで述べてきたように、現在の MRC の機能としては、資金面及び実施プロジェクト、各アクターの意思から MRC が“Stick and Carrot”となりうる開発における資金援助をする機

---

<sup>23</sup> 中山幹康(1998b)

<sup>24</sup> 中山幹康(1998b) インダス川協定における世界銀行の果たした仲介者としての役割は、パキスタンとインドに対しての仲介役として双方に融資というアメとムチを持っていたのに対して、ガンジス川におけるバングラデシュとインドの係争ではインドに対しての仲介役として融資というインセンティブが使えなくなっていた。また、メコン川における 1995 年合意では UNDP がドナー国を背景に仲介役として合意に至ったことを要因の 1 つとして挙げている。

能、意思を有していないことが分かる。したがって、MRCは中山の示す条件に当てはまるような国際機関と言うことはできないであろう。MRCがこのようなインセンティブを持たないことを理由に加盟国間の調整が円滑に進んでいないという指摘もある。

しかしながら、インセンティブを持たないことによってMRCのメコン川流域における役割が全く失われたかといえば、そういうわけではない。むしろ、地域開発の主体となっているADB及びWBとの役割が明確になり、MRCから開発の実施については機能分離されることによって、MRCのメコン川流域開発における政治的中立性が高まることにより、MRCに期待されているアセスメント実施への信頼性も高まることになると言えるだろう。

また、ガンジス川におけるバングラデシュとインドの河川係争の事例に見られるように、第三者としての国際機関の介入がインセンティブの効果を失った時に、その係争に対して第三者機関は主導権と介入する余地を同時に失うことになる。既に1995年合意というIWRMに向けた枠組みが形成されているメコン川流域においては、MRCとADBの機能分離は、仲介役としてのMRCとインセンティブを持つADBとの役割が分離していることで、開発への融資自体の是非がMRCにおいて問われることにならないため、MRCの仲介役としての中立性は高まり、MRCSの発表する水文データへの加盟国からの信頼性も高まることになる。

このような水資源そのものの調整という国家主権に関わるとも言える問題に対して、MWRASにおいても、「MRCを通じた地域協力の枠組みが統合されていけば地域協力は深まるが、統合されていなかった場合には枠組みが破綻することになりGMSにおける協力関係への脅威になる」と指摘されている。このような水資源そのものを巡る流域国間の抱える政治的な問題をGMSにおいて取り扱うことは、中国、ミャンマーを含む全てのメコン川流域諸国を内包するGMSにおける水資源以外のインフラ開発投資が政治的理由により停滞する可能性があると考えられる。特にメコン川流域においては、メコンコンジェクションとも呼ばれる国際機関が複数存在する現状で考えた場合には、各組織の機能権限が収斂していくことは、必ずしも機能権限の縮減した組織の形骸化を意味することになるわけではない。特にMRCとADBの関係を考えた場合には、ADBは実質的にメコン川流域の開発投資の主要アクターであり、ADB無しではメコン川流域開発が進展することは困難であると言える。つまり、流域国間の合意の履行および推進段階において国際機関が関与する際は、仲介役による融資が失敗した場合に、合意そのものが破綻になる可能性を回

避するためには、仲介役とインセンティブを与える役は異なるアクターである方が合意の持続性の上からも機能するのではないかということがメコン川流域における MRC と ADB の機能分離から考えられる。

このような機能分離に対しては、MRC の果たすべき機能が低下しているという関係者からの指摘もあるが<sup>25</sup>、MRC がメコン川流域全体に影響を与える水資源分野における開発投資の各国政府の意思決定プロセスに関与していくことで、MRC の水資源に関する政治的な調整の場としての役割は高まっていくものと考えられる。また、近年ではメコン川流域における開発投資の主体は、ADB や WB だけではなく中国政府資本の金融機関などのプライベートセクターによる開発案件も出てきている。このようなプライベートセクターの開発案件に対する、各国の意思決定プロセスに対して MRC が技術情報、アセスメントの提供を行っていくことは、プライベートセクターと同じ開発投資を行う ADB や WB ではなく MRC が提供することで第三者機関としての役割が高まってきていると言えるだろう。

### 3. 中国とメコン川委員会の関係

#### 3-1. メコン川委員会における中国の立場

中国は MRC において、カンボジア、ラオス、タイ、ベトナムの 4 ヶ国が本加盟国なのに対して、加盟 4 カ国よりも上流国である中国、ミャンマーはダイアログ・パートナーの地位にある。ダイアログ・パートナーである 2 ヶ国と MRC の間ではダイアログ・ミーティングという形で年 1 回の会合を開催している。その他、閣僚級会議、メコン川委員会サミット、各種フォーラムに対しても中国は政府高官を出席させている。中国がダイアログ・パートナーとなった 1996 年からダイアログ・ミーティングを継続してきている。このように中国と MRC との間には、1996 年から本加盟はしていないものの、メコン川流域の水資源をめぐるメコン川流域についての対話ルートは継続的に確保されてきていると言えるだろう。

#### 3-2. 中国に対するメコン川流域における批判

メコン川流域において、中国の振る舞いは下流域諸国に対して覇権的な行動を取っていると NGO、メディア、学者により指摘、批判されることがある。特に、以下の 3 つの論

---

<sup>25</sup> 筆者による JICA へのヒアリング調査、大泉啓一郎(2008)など。

点において中国の非協調的な姿勢を問題視することが多い<sup>26</sup>。

1つ目は、中国はMRCにおいて、1996年よりダイアログ・パートナーの立場として参加をしている点である。すなわち、メコン川下流域諸国によって結ばれ、MRCの素地となっている1995年の「メコン川流域の持続可能な開発のための協力協定（以下、1995年合意）」には署名していないということである。このことはMRCの進める国際河川におけるIWRMの実施に対して、ハーモン・ドクトリンに示される絶対的領域主権<sup>27</sup>の立場を中国は取っているとMRCに本加盟をしていないという点において批判されている。それは、メコン川の最上流国であり、地域の強国である中国にとって、自国内の水資源に関連する開発についてメコン川下流域諸国の意向を考慮せずに行う単独主義的行動に出ており、自国内の水資源を自国の利益のみに基づき利用しようとしていると指摘するものである。

2つ目は、1997年に国連総会にて「国際河川の非航行的利用に関する条約」の採択が行われた際に反対票を投じた3ヶ国の内の1ヶ国が中国であった。この時に中国は「条文は領域主権を反映していない。流域国はその領土内を流れる国際流域に対して争う余地のない主権を有している。」「上流国と下流国の権利と義務のバランスが不均衡である。」という主張<sup>28</sup>をしている。そのため、中国は国際河川において上流国は国際河川に対する絶対的な主権を有しているという政策的な立場を取っていると考えられ、中国のメコン川流域における覇権的な行動の1つとして挙げられている。

3つ目は、中国の瀾滄江<sup>29</sup>におけるダム開発の問題である。中国のメコン川本流でのダム建設計画の具体的な件数は不明であるが、14のダム建設プロジェクトが存在すると言われている。メコン川本流における流域内利用、流域変更は、1995年協定により事前の協議が必要であるとされており、現状として下流国諸国ではメコン川本流のダム開発がMRCにおいても再検討されているものの、実質的に建設自体は避けられてきた経緯がある。しかしながら、1995年合意に拘束されることのない中国は瀾滄江において大規模なダム建設を現在8ヶ所行っており、事前協議が十分に行われていないと非難され、同じく上流国の覇権的行動であると言われている<sup>30</sup>。また、同時に環境NGOなどからは、これらのダム

---

<sup>26</sup> 大西香西(2006)

<sup>27</sup> 遠藤(2004)によると「国際河川のうち一国を流れる部分に関しては、その国の排他的管轄権が及ぶという考え」。

<sup>28</sup> General Assembly Fifty-first Session 99<sup>th</sup> plenary meeting 1997年5月12日 Official Records[A/51/PV.99]。

<sup>29</sup> メコン川上流の中国での呼称。

<sup>30</sup> 米国上院の公聴会において、NGOであるInternational RiversのAviva Imhof氏は、中国の雲南省におけるダム建設プロジェクトは、「下流域諸国との協議も潜在的なダム開発による下流域への影響に関す

がメコン川における水質悪化や流量の減少、具体的には、ベトナムにおけるメコンデルタ<sup>31</sup>の縮小に影響しているのではないかと指摘されている<sup>32</sup>。

### 3-3. メコン川本流開発と中国の国内事情

中国内陸部に位置する雲南省の127県のうち、72県が貧困県に属している。雲南省にとって沿岸部の各省とは異なり隣国との経済的関係の構築が省内の発展には不可欠であったため、1991年の鄧小平の南巡講話以降の改革開放により1992年に雲南省政府は「打開南門、走向亜太」というスローガンを発表し、東南アジア諸国との関係強化を打ち出した。中国政府としても、内陸部と沿岸部との格差是正と共に、中国全体の持続的な経済発展のためには、西部大開発における「西電東送」、「南水北調」に示されるように国内課題として国内の電力不足、北部の水不足に対処しなければならない状況にある。そうした状況の中で、中国はメコン川本流の上流である瀾滄江においてダム開発を行っている。このダム開発では計8つのダム建設の提案がされている。この内、下流から景洪ダム(1500MW)、大朝山ダム(1350MW)、漫湾ダム(1500MW)、小湾ダム(4200MW)の順に4つのダムが既に完成して発電が行われている。中でも、小湾ダムは堤高294.5メートルという世界最高の巨大ダムが2010年から水力発電所の運転が開始されている。また、こうした中国のメコン川本流におけるダム開発は1995年合意及びMRCに加盟をしていない中国には下流域諸国に対して通知する義務がない。また、開発についての環境アセスメントの評価結果についても外部に公開されていないのが現状である。

### 3-4. 中国資本による下流域諸国へのダム開発投資とMRCの役割

現在、メコン川下流域本流におけるダム開発案件<sup>33</sup>は全部で11件が提案されている。ダム開発案件の7カ所がラオス国内であり、2カ所がタイとラオスの国境、残りの2カ所がカンボジア国内となっている。また、これらの開発はADBやWBのような国際銀行による出資ではなく民間セクターによる開発が主体となっていることが特徴としてあげられる。その内、11件中4件が中国資本による開発となっている。1991年に暫定メコン委員会は中国から瀾滄江のダム開発にメコン川下流域諸国に対して建設資金の負担を問われた状況

---

る公式な報告書も無いままに開発されている」と指摘した。

<sup>31</sup> ベトナム南部のメコン川下流にある三角州。ベトナムの米生産の約5割を担う地域。

<sup>32</sup> メコン川委員会サミットにおいてベトナムのグエン・タン・ズン首相は「ベトナムは最下流国として明白に自然現象と人工的な活動によるメコンの変化を感じている」と発言した。

<sup>33</sup> Thakhoの水力発電は貯水ダムを伴わない。1995年合意では本流における全ての開発を含む。

34とは変化して中国の経済成長に伴い出資者としての機能を持つようになったことが分かる。その他の開発案件においてもダム開発による水力発電で得られた電力の需要側のタイ、ベトナム資本を中心としてダム開発の提案が行われていることが分かる。すなわち、メコン川下流域本流におけるダム開発は、ダム開発が可能な水域を持っているが資金力不足であるラオス、カンボジアが電力を売電することで外貨を獲得しようとする動きと経済発展により電力不足が見込まれているタイ、ベトナムが電力を購入したいという動きが存在する。つまり、メコン川下流域諸国は本流のダム開発に対しては必ずしも否定的な考えを持っているわけではなく、状況によっては本流開発に踏み込む用意がなされている。

2010年9月22日にMRCはラオスからPNPCA<sup>35</sup>プロセスにおける初めてのXayaburiダム開発の通知を受け取った。PNPCAプロセスではMRC加盟国がメコン川本流における開発を行う場合には事前にJCに対して通知を行わなければならない、またアセスメントに不明な点があれば情報提供を求めることができるとしている。その後、6ヶ月かそれ以上の期間の後に通知に対するJCの判断がなされる。この際にMRCSは加盟国に対してアセスメント、技術情報、SEAなどの意思決定支援を行うことが主たる活動内容となる。しかしながら、MRCにおけるPNPCAプロセスにはMRC及び加盟国には拒否権が与えられていないため、その審査機能の実効性を疑問視する意見もある。すなわち、1995年合意によりメコン川本流開発は避けられてきた経緯があるが、開発の是非は各国判断に委ねられており、加盟国が本流開発を行う判断をした場合には急速に開発が進むことになると考えられる。

表 2 メコン川下流域本流における開発案件一覧<sup>36</sup>

Dam	Site	Developer	Country
Pak Beng	Lao PDR	Datang international Power Generation	China
Luang Prabang	Lao PDR	Petro Vietnam Power Corporation	Vietnam
Xayaburi	Lao PDR	SEAN & Ch. Karnchang Public Co Ltd	Thailand
Pak Lay	Lao PDR	CEIEC and Sino-Hydro	China
Sanakham	Lao PDR	Datang international Power Generation	China
Pak Chom	Thailand / Lao PDR	Feasibility study jointly funded by Ministries of Energy from Thailand and Laos	Thailand / Lao PDR
Ban Koum	Thailand / Lao PDR	Italian Thai Asia Corp. Holdings	Thailand
Latsua	Lao PDR	Charoen energy and water Asia Co Ltd	Thailand
Don Sahong	Lao PDR	Mega First	Malaysia
Thakho	Lao PDR	CNR and EDL	France
Stung Treng	Cambodia	Song Da Co.	Vietnam
Sambor	Cambodia	China Southern Power Grid	China

34 川合尚(1993)

35 PNPCA Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement.

36 MRC「Profiles of 12 proposed Mainstream developments in the LMB」より筆者作成。

こうした下流域諸国が開発の是非に揺れる中で中国は環境に与える悪影響の大きさが指摘されるダム開発に対する認識としてメコン川委員会サミットにおいて宋濤外務次官は以下のように述べている。

「中国政府は科学的かつ適切な方法で瀾滄江の水資源の開発と利用をしてきた。これは地域の人々が貧困から抜け出し、より良い生活を構築し、社会的及び経済的発展の促進を助けるために必要なことだけではなく、再生可能でクリーンなエネルギーを積極的に開発することで、気候変動に対抗する国際的な努力に貢献する中国政府の重要な一歩でもある。」

このように中国政府はダム開発がクリーンエネルギーであると肯定的な姿勢を示しており、また、中国国内におけるダム開発は国際基準に合った計画と実施が行われているとして、環境面の配慮から魚の回遊への影響を避けるために孟松ダムの開発を見送ったことを事例として挙げている。そして、ダム開発のメリットとして、航行水路の向上、洪水の防止、干ばつの軽減、灌漑農地の利用を挙げている。また、MRCにおいても下流域のダム開発は中国のダムの適切な運用によって発電量が多くなると指摘している。

#### 4. メコン川流域への域外国の関与

##### 4-1. メコン川流域への米国の関与

###### (1) 米国のメコン川流域開発協力

米国は1957年にMCが設立される以前からメコン川の開発調査としてカンボジア、ラオス、タイ、ベトナムの4ヶ国からの要請に基づき1956年に米国開拓局（USBR）は「Reconnaissance Report Lower Mekong River Basin」を報告している。1970年まで米国はMCに対する域外援助国の中ではトップドナーであった。この頃の米国によるメコン川流域開発協力は主な目的として、冷戦構造の中で東南アジア諸国の共産化のドミノ現象を防ぐために行われていたと言える。1965年からの米軍のベトナム戦争への介入と1973年の米軍撤退以降は1991年のソ連崩壊による冷戦の終結後も東南アジア地域の中でもメコン川流域への関与には消極的な姿勢であった。しかしながら、2009年に民主党のオバマ政権が誕生すると米国は東南アジア友好協力条約（TAC）に署名した後にクリントン米国国務長官は、“The United States is back in Southeast Asia.... and we are fully engaged with our.... partners on the wide range of challenges confronting us...”と米国の東南ア

ジア回帰を印象づける会見を行い、米国の東南アジア政策の変化と共に新たなメコン川流域へのイニシアティブが発表された。

## (2) Lower Mekong Initiative による変化

米国のヒラリー・クリントン国務長官は 2009 年 7 月に東南アジア諸国を歴訪し、TAC に署名するなどオバマ政権として「東南アジア回帰」の姿勢を示した。そうした中で、2009 年 7 月 23 日に U.S.-Lower Mekong Ministerial Meeting（アメリカ、カンボジア、ラオス、タイ、ベトナム、2012 年からはミャンマーも参加）が開催された。これを受けて、Lower Mekong Initiative(LMI)として、米国側から環境、健康、教育、インフラ開発の 4 分野を主軸とした協力提案が行われた。環境分野においては、また、メコン川流域開発協力としては、メコン川委員会(MRC)とミシシッピ川委員会(MRC)との姉妹川協定による情報共有、技術協力も併せて提案された<sup>37</sup>。そして 2012 年に発表された The Asia Pasific Security Engagement Initiative(APSED)では、環境分野、マラリア対策、公共政策、女性のエンパワーメントと並んで、「メコン川委員会への支援」が大項目として挙げられるようになり、実際に米国によるメコン川委員会への支援額は 2009 年の約 18 万ドルから約 136 万ドルへと大幅に強化されている<sup>38</sup>。

### 4-2. 米国のメコン川流域開発に対する認識

米国国務省東アジア・太平洋局の Joseph Yun 副次官補は、2010 年 9 月に米国上院で開かれた公聴会<sup>39</sup>において以下のように米国のメコン川流域開発に対する認識を示している。まず、メコン地域における紛争に影響を与える可能性のある要因として 4 つ挙げている。

1. Unilateral development of upstream infrastructure
2. Bilateral development of downstream infrastructure
3. Changing environmental conditions
4. Historical tensions in relations between Mekong countries

<sup>37</sup> メコン川委員会の略称とミシシッピ川委員会の略称が共に MRC であることから。

<sup>38</sup> Statements of Contributions Received, Expenditure Incurred and Fund Balances by Development Partner(2012)

<sup>39</sup> 「Challenges to Water and Security in Southeast Asia」。

またメコン川におけるダム開発について Joseph Yun 副次官補は以下の見解を示している。

「メコン川におけるダム建設は食料安全保障とメコン川下流域の何千万もの人々の生活の短期的にも長期的にも脅威をもたらすだろう。(中略) ダム建設による経済的な利益は高く、メコン川流域諸国は建設によって得られる利益に躍起となっている。」

まず、メコン川におけるダム建設について米国は否定的な見解を持っていると言える。また、この公聴会に出席した Stimson Center の Richard P. Cronin、World Wildlife Fund の Dekila Chungyalpa、International Rivers の Aviva Imhof の 3 人は全てダム建設に対して否定的な見解を示している。一方で、米国のダム建設に対する認識とは反して、メコン川下流域諸国はダム建設に対して利益を見出しているという見解を持っていることである。すなわち、建前としては、「私たちのこの地域における目標はこれらの議論の結果を決定することではない」と Joseph Yun 副次官補は言っているが、本質的にはメコン川流域におけるダム開発を行わせないことが米国の政策方針であることが分かる<sup>40</sup>。実際にダム建設への環境配慮として検討されている魚がダムの迂回路として利用するラダーが無意味であることを説明するために米国内の河川に招待して説明するといった現場レベルでの政策の反映も見られる。また、中国の瀾滄江におけるダム建設についても以下のように述べている。

「メコン川上流における中国の雲南省の 8 つのダムの内、完成している 4 つのダムは、いくらかの川の自然流量を妨げることになるだけでなく、中国に川の流れの時期と流量の一定の制御を与えることになる」

(Joseph Yun 副次官補)

“We hope that China will further develop its cooperation with the Lower Mekong countries, developing the river in a way that is sustainable and enables benefits to be equitably shared among the various countries that depend on the river.”

(アメリカ国務省 HP より)

---

<sup>40</sup> 1956～58 年の流域調査において米国の高級技術者は本流開発を主張していた。笠井利之 (2003)。

このように中国のダム建設について米国は直接的に問題視しており、米国は中国の下流域諸国との協力には十分に満足しておらず、今後も協力関係を発展させていくべきだと考えていることになる。また、Richard P. Cronin は中国の“Water Nationalism”の危険性について述べており、仮に下流国のラオスやカンボジアが水力発電を建設した場合には、上流の中国のダムからの放水量に発電所の運転が年の数ヶ月は依存することになる点を指摘している。また、米国は 2011 年にラオスが Xayaburi ダムの開発に踏み切ろうとした際には、自らのダム開発の経験による経済・社会・環境への長期の多大な影響を踏まえ、MRC 加盟国に対して慎重に検討を続けるべきであるという文書を中国語訳付きという異例の形で発表<sup>41</sup>、2012 年 7 月の LMI 閣僚級会談の際にもヒラリー国務長官はラオスの外務大臣と素晴らしい会談が出来たとした上で、漁業、農業、生活、環境、健康への影響という重大な疑問が残っているとラオスのダム開発推進に対して釘を刺している。

このように米国によるメコン川下流域諸国への接近は中国の地政学的な影響力の拡大を懸念しており、中国に対抗するための措置として MRC を軸とした環境分野への支援を示している。また、中国が GMS を中心に積極的に行っているインフラ整備支援とは対照的な政策を打ち出していると言える。特に環境分野においては、下流域諸国の集まりである MRC に接近することで、メコン川流域における環境問題と地政学的な問題を組み合わせようとしていると考えられる。

#### 4-3. メコン川流域への日本の関与

##### (1) 日本のメコン川流域開発協力

第 2 次世界大戦後、メコン川流域諸国（タイ、ベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマー）に対する国際機関を通じた日本の開発協力は 1959 年の EC に対する第 1 次日本政府支流調査から始まった。EC のメコン川流域における開発援助受け入れの窓口としての機能は、ベトナム戦争などインドシナ情勢の悪化により 1975 年には活動休止に至る。その後、日本のメコン川流域諸国への開発援助はカンボジア和平協定を契機に、1993 年に宮澤喜一首相のベトナムでの演説で提唱された「インドシナ総合開発計画」により推進されていくことになる。1995 年 2 月に「インドシナ総合開発フォーラム (FCDI)」にカンボジア、ラオス、ベトナムを対象として 24 カ国と 7 つの国際機関が参加する閣僚会議が開

---

<sup>41</sup> U.S Response to the Mekong River Commission's Review of the Xayaburi Hydroelectric Dam(2011 年 4 月 26 日 U.S Department of State)

催された。しかしながら、FCDI 主導による国際会議は 1999 年の大メコン圏開発シンポジウムを最後に行われていない<sup>42</sup>。

## (2) 日 ASEAN 特別首脳会議とメコン地域開発の新たなコンセプト

2002 年に小泉純一郎首相は ASEAN 歴訪の際、シンガポール演説の中で以下のように述べている。

「開発が遅れている国がより自立的に繁栄を築きあげる上でも、投資の役割も大きく、投資環境を整えて行くことが重要です。例えば、メコン地域開発には、ODA のみならず市場統合、貿易・投資といった諸要素を組み合わせた新たな戦略が求められると思います。」

福田ドクトリンから続く日本と ASEAN との友好関係を強調した上で、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムの経済発展を促すためにメコン地域開発などの協力が表明されたことにより、後述するように投資環境の整備としてインフラ開発を中心とする ADB の GMS プロジェクトとの連携の強化が挙げられることになる。

2003 年 12 月の日本・ASEAN 特別首脳会議では、「日・ASEAN 東京宣言」と「日・ASEAN 行動計画」がそれぞれ署名された。東京宣言の中で日本は「メコン地域や ASEAN 成長地域(BIMP-EAGA)を含む、地域内及び小地域内の開発を増進することにより、ASEAN 統合に対する支援努力を強化する」として「環境保全に十分配慮しつつ経済協力と貿易投資促進とを統合したアプローチにより（中略）新規 ASEAN 加盟国とその他の ASEAN 加盟国との間の格差を縮小するため、メコン地域の開発に対する支援と協力を充実させる」と ASEAN ディバイドの解消を目的としたメコン地域への支援を表明している。

同時に「メコン地域開発の新たなコンセプト」が実質的に「インドシナ総合開発計画」を見直す形で示された。特に GMS プログラムを推進する ADB との連携を「アジア開発銀行（ADB）等の国際的な組織・枠組をメコン地域開発に取り組む上でのパートナーとして、連携を強化する」、「メコン地域開発に関し GMS プログラムを推進する ADB との連携を強化する」と個別に連携の強化を強調している。

---

<sup>42</sup> 日本政府が中心となって行われた FCDI は、1992 年より交渉が開始されたアジア開発銀行を中心とする。「大メコン圏地域経済協力（GMS）」やメコン委員会との間で、輸送システムの整備、エネルギー分野の協力など取り組む課題に重複が生じる可能性が関係諸国から懸念されていた。

### (3) 鳩山イニシアティブによる変化

2007年1月12日に行われた日・CLV外相会談で日本側から「日本・メコン地域パートナーシップ・プログラム」がCLV3ヶ国に説明された。その中で日本のメコン川流域諸国への援助の地域的枠組みをCLVの3ヶ国から、CLMVにタイを加えた5ヶ国に広げる動きが初めて出てきた。背景として2006年12月にタイとラオスを結ぶ第2メコン国際橋が完成したことで、ベトナム、ラオス、タイ、ミャンマーを結ぶ東西経済回廊が開通した（ミャンマーの一部除く）ことによりタイ、ミャンマーを含む物流効率化の協力プロジェクトに向けた支援の枠組みが必要になってきたものと考えられる。

そして、2008年1月16日に初のカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム、タイ、日本による日本メコン外相会議が「日本・メコン地域パートナーシップ・プログラム」のイニシアティブにより開催された。

外相会議においては、「開発パートナー及び主要拠出国である日本およびタイが一部の財政拠出を行っているアジア開発銀行（ADB）を含む拠出国機関の役割を認識」のようにメコン地域開発においてADBとの協調の重要性を確認している。その一方で、MRCの役割についての認識には変化が見られる。鳩山首相による2009年9月の国連気候変動サミットにおける途上国への財政・技術支援を含む「鳩山イニシアティブ」を受けて、これまで言及されていなかったメコン地域における「水力発電開発」、「生物多様性」に触れられ、「洪水及び旱魃の発生増加、森林破壊の加速等、気候変動のインパクトはメコン河流域にとって真の問題になっていることを確認した。これらの新たに発生している課題に対処するため、「外相はメコン河におけるいかなる発展も環境問題を考慮すべきであるとの見方を共有した」と述べられている。これに伴って、「メコン河流域の持続可能な開発及び保護におけるメコン河委員会（MRC）の役割の重要性を確認」のようにMRCの役割に保護の文言が追加されるようになり、日本のメコン地域開発援助において環境保護の比重が鳩山イニシアティブにより高まったことが分かる。そして、第3回日メコン外相会議にて「グリーン・メコンに向けた10年」イニシアティブが日本側から提示された。

### (4) 日本の主導によるメコン地域援助枠組みの推進

2009年11月6日に初の日本・メコン地域諸国首脳会議が開催された。首脳会議では「日本・メコン地域諸国首脳会議東京宣言」と「日メコン行動計画63」が採択された。日メコン行動計画では以下の10の大項目が挙げられた。

1. ハード及びソフト面のインフラ整備
2. 官民の協力・連携の促進（日本企業の進出）
3. 地域横断的な経済面での制度整備支援（法律、関税、物流）
4. 環境・気候変動～「緑あふれるメコンに向けた 10 年」イニシアティブ
5. 脆弱性の克服（災害や感染症、社会的脆弱性）
6. 地域安定のための協力強化（ミャンマー民主化問題、北朝鮮問題、国連改革）
7. メコン地域諸国に対する日本の ODA 政策
8. 国民間の交流の促進
9. 観光の促進
10. 文化遺産の保護

従来通り、東西経済回廊及び南部経済回廊の開発から実際の通関などの物流におけるソフト面での支援や関税制度などの法律面での支援がハード面でのインフラ整備と並んで重要視されている。こうした 1～3 にあたる分野は「総合的なメコン地域の発展」という括りとされている。一方で、これまではあまり表に出てこなかった環境面への取り組みがインフラ整備と並んで示される割合が大きくなっている。水環境管理における協力では従来の日本の環境省が主導するアジアにおける水環境パートナーシップ（WEPA）の枠組みでの協力の強化が新たに示された。

#### (5) 「グリーン・メコンに向けた 10 年」イニシアティブ

2010 年 10 月の第 2 回日メコン首脳会議では、「緑あふれるメコン（グリーン・メコン）に向けた 10 年」イニシアティブに関する行動計画（以下、グリーン・メコン行動計画）、及び、ハード、ソフト面のインフラ整備等の項目を定めた日メコン経済産業協力イニシアティブ（MJ-CI）行動計画を採択した。グリーン・メコン行動計画では、具体的な行動を執る分野として、持続可能な森林管理、水資源管理、災害予防及び災害への対処、都市環境の改善、生物多様性、温室効果ガスの排出抑制・削減の 6 分野が示された。これらの分野は MRC の活動分野と重なる部分も多く、新たな取り組みとして、「メコン河の管理強化のため、メコン河委員会（MRC）による渇水、洪水対策に関するプロジェクトの実施を支援」と「メコン河委員会を通じて総合水資源管理（IWRM）のアプローチを促進していく」ことを行動計画として打ち出した。第 3 回日メコン首脳会議では「関連する地域及び

国際機関、特にメコン河委員会(MRC)との協力及び強調を強化することが必要」、第4回日メコン首脳会議にて「東京宣言」の後継として採択された「東京戦略 2012」では「メコン河委員会の枠組みにおける、メコン河本流での水力発電案件による影響を含む、メコン河の持続可能な管理と開発に関する調査のための行動と措置」と一層、MRCへの関与及びメコン川本流でのダム開発にまで踏み込んだ形の表現が具体的に示されるようになっていく。またMRCへの支援額については、米国と同じく日本も2009年に約29万ドルであったのが、2011年には約50万ドルへ単体では拡大している。

#### (6) 日本のメコン川流域開発に対する認識

日本の対メコン地域政策は小泉純一郎のシンガポール演説から第2次世界大戦後の戦後賠償という意味合いの援助に替わって、経済協力としてのインフラ開発、貿易・投資の活性化、ADBやASEANとの連携強化といった「開発」と「投資」の2つの側面から経済発展を重視する政策が取られることになった。同時に日本・ASEAN包括的経済連携構想も提案されたように日本とASEANの間における経済的な結びつきを強化すること、日本企業にとって魅力ある投資先であるためにASEANの経済統合を進展させることを目的として経済的な側面を重視したメコン地域開発の協力を行ってきた。こうしたインフラ開発を中心とした援助は、日メコン行動計画においても第1に挙げられている通り、メコン川流域諸国においては各国の経済発展、ASEANディバイドの解消として必要とされている。また、日本においても民間側の日本経済団体連合会の要望<sup>43</sup>としてメコン地域でのインフラ開発が挙げられている。このように日本の対メコン政策はインフラ整備によって経済関係を強化することが目的として考えられていることが分かる。

その一方で、2009年11月の東京宣言においては「メコン地域が、最近の発展にもかかわらず、未だ貧困、環境破壊、気候変動等の課題に直面し、そのなかには開発自体の結果としての課題もある」として開発の負の側面が指摘されている。日本の一貫したインフラ開発援助の枠組みに新たに加えられる形で、国連気候変動サミットにおける鳩山イニシアティブ<sup>44</sup>の途上国支援として、メコン川流域諸国への環境分野の支援が強化される動きが日本の2009年の政権交代以後に現れてきている。環境分野への支援の強化は、政府開発援助(ODA)を「環境分野への集中・特化など環境外交を展開」することで「日本が地球

<sup>43</sup> 「豊かなアジアを築く広域インフラ整備の推進を求める」2010年3月16日 日本経団連。

<sup>44</sup> 日本国内においては2010年6月に地球温暖化対策基本法は廃案となっている。

環境の保全で世界をリードする地位を築く<sup>45)</sup>こと、「省エネ機器・設備から原子力発電等のインフラ・システム分野に至るまで幅広い分野で日本の先進技術の世界への普及を促進<sup>46)</sup>することを目的としている。

また、日本のメコン川本流開発に対する認識としては、2009年12月4日に行われた第2回 ODA 政策協議会で、清水茂夫国際協力局国別開発協力第1課課長は中国のメコン川流域における活動について以下のように発言をしている<sup>47)</sup>。

「メコン川の関係で我が国として気にしているのは中国の動向でありまして、中国はメコン川委員会の関連国ではありませんが、上流に位置してしまして、対話国という形で関係があるという風に承知しています。中国は上流でのダム開発が進んでいまして下流に影響が出ているという風に認識しております」

日本政府は中国のメコン川流域における活動に注目しており、またメコン川上流におけるダム開発についても下流への影響を懸念しているということが分かる。また、「気候変動に対応するため、ダムをもっと進めたいという気持ちは一切ございません」と考えを示しており、メコン川委員会サミットにおいて中国の「再生可能でクリーンなエネルギーを積極的に開発することで、気候変動に対抗する国際的な努力に貢献する中国政府の重要な一歩」とする中国の宋濤外務次官との考え方とは正反対の姿勢が示されている。また、同会議において、牛尾滋国際協力局総括課課長はメコン川本流におけるダム開発について以下のように述べている<sup>48)</sup>。

「我々のスタンスとしては本体ダムはあまりに影響が大きすぎる。マイナスのところがあって、これは内々ですけれど、極めて慎重、かつやらない、という形の流れかなという感じだと思います。10年以上も前から、外には言っていないけれど、そういう形だと思います」

つまりメコン川本流開発に対して「少なくとも本体については前々から日本政府もそう

---

<sup>45)</sup> 「民主党政集政策 INDEX2009」2009年7月17日 民主党。

<sup>46)</sup> 「途上国支援に関する鳩山イニシアティブ」2009年12月17日 首相官邸。

<sup>47)</sup> 平成21年度 NGO・外務省定期協議会「第2回 ODA 政策協議会」。

<sup>48)</sup> 平成21年度 NGO・外務省定期協議会「第2回 ODA 政策協議会」。

ですけれど、むしろやらないに近い、という現状」という認識を持っており、メコン川本流におけるダム開発は行わないという方針を政府内部の認識として持っていることが分かる。その事例として、メコン川本流における中国のダム開発に対して、1996年の第4次対中円借款の際に中国は小湾ダムなどへの円借款を要請してきたが、「水利への影響の配慮と周辺国の了解が不可欠<sup>49</sup>」として日本政府は拒否した経緯がある。こうした背景が東京戦略2012に少しずつ表立って反映されてきていることが分かる。

したがって、日本のメコン川流域開発に対する認識は、第1にはハード・ソフトの両面におけるインフラ開発によってメコン川流域諸国の経済発展を支援することにあると言える。これによりASEANディバイドを解消することで日本企業のメコン川流域における投資環境を整備していくことが主たる目的であると言える。そして、これまでのインフラ整備を中心とした対外支援に加えて、日本の環境対策技術が世界に先進しているという認識の下に、これらを世界へ普及していくという経済的な側面とこれまでの開発支援が負の側面を生み出していた点もあるという認識に基づき環境分野への支援を拡大していると考えられる。そうした中で、第1回日メコン首脳会議では最下流国であるベトナムのズン首相から「メコン河の水資源の有効かつ持続的利用及び管理のため協力」が要請されたように、メコン川流域諸国はMRCへの日本の関与を求めている。メコン川流域におけるMRCはインフラ開発を中心としたADBのGMSに対して、メコン川流域における1995年合意に基づいて、水資源分野の持続可能な開発のための協力を掲げており、鳩山イニシアティブに基づく環境分野の支援に沿う形の組織であるとして支援が拡大されているものと考えられる。そして、日本政府はメコン川本流開発に対して否定的な見解を持っており、また中国のメコン川上流におけるダム開発に対しても問題視していることが分かる。日本は2009年にはMRCに対して水力発電に関するプロジェクト<sup>50</sup>に対して出資しており、日本の政策方針がメコン川流域のダム開発に関わるMRCへの日本の支援は下流域本流ダム開発の意志決定プロセスにおいて、開発の是非に日本政府の政策方針が影響を与える可能性があると言えるだろう。

#### 4-4. 日米両国のメコン地域への関わりの変化

域外大国のメコン川流域への関与として米国のLower Mekong Initiativeと日本の鳩山

<sup>49</sup> 「中国領内メコン川に7つのダム計画 影響懸念する下流諸国」1995年11月1日 読売新聞。  
「メコン川の流域開発、中国が協調姿勢示す環境問題に配慮か」1996年7月28日 朝日新聞。

<sup>50</sup> 「Initial Analysis of Hydropower Potentials in LMB」MRC。

イニシアティブを考察してきた。2009年に米国はオバマ政権による東南アジア回帰の一環として Lower Mekong Initiative を発表することでメコン川流域への関与を新たに表明した。その内容は中国とのインフラ開発援助を避けるように、MRC の活動範囲とその多くが重なる環境分野を重点項目としている。さらに、姉妹川協定を結ぶなどメコン川流域における MRC との関係を強化していることが分かった。また、日本の鳩山イニシアティブでは、小泉政権時代から ADB を中心とした日本の開発援助の基本であるインフラ整備を重視する姿勢から環境分野を重視するようになり、その中で MRC の役割を再認識していることが分かった。つまり、米国と日本のどちらの場合も環境分野を重視する政策を取るようになっている。日本の場合には鳩山イニシアティブによる方針転換、ベトナムからの水資源管理への支援要請が、米国の場合にはメコン川上流のダム開発を含む中国の影響力の拡大が、それぞれ MRC への支援拡大による関与を示す要因になったと考えられる。このように、日本の鳩山イニシアティブ、米国の LMI によって対メコン政策における MRC の位置付けに変化が起きていることが明らかになった。

また日米両国が中国のメコン川上流ダム開発の影響を懸念していることは、国務省の Joseph Yun 副次官補の米国上院における証言、外務省の清水茂夫国際協力局課長、牛尾滋国際協力局課長の ODA 政策協議会における発言などから、両国政府とも中国のメコン川上流における本流ダム開発の下流域諸国への影響を問題として捉えているから明らかになった。特に、米国は対メコン政策においてメコン川下流域にダム建設を行わせないことで中国の下流域諸国への影響力の拡大を阻止することが政策目標の 1 つであることが分かった。そのために米国はミシシッピ川委員会とメコン川委員会で姉妹川協定を結ぶなど MRC におけるプレゼンスの拡大を図り、米国の政策目標実現のために影響を与えようとしている。日本も米国と同じく、中国のメコン川流域における影響力の拡大を注視しており、メコン川本流におけるダム開発に対して否定的な見解を政府内に持っていることが分かった。

## 5. 「域外国対メコン川流域諸国-X」の展開と地域統合

### 5-1. 地域統合の 3 つの波とメコン川流域開発協力

世界の地域統合は 3 つの波を経て進展してきていると言われている。まず第 1 の波は、1950 年代から 1970 年代にかけて欧州経済共同体 (EEC) から始まり欧州自由貿易連合 (EFTA) の形成、そして、ラテンアメリカ、アフリカに広がっていった。第 1 の波の特

徴としては「小規模、政治的にも、経済的にも均質な国の間」で作られたことである。次に、第2の波は、1980年代後半から1990年代前半の欧州連合（EU）の拡大、北米自由貿易協定（NAFTA）、アジア太平洋経済協力会議（APEC）のようにメガリージョナリズムと言われる「先進国と開発途上国双方を含む大地域統合」が特徴である。そして第3の波は、1990年代半ばから現在にかけては、「第2の波とは逆に二国間で多くの協定が結ばれる」ようになってきていることが特徴である<sup>51</sup>。

このような地域統合の波をメコン川流域開発協力において検討してみると、第1の波は、1957年のカンボジア、ラオス、ベトナム、タイによる EC の設立であり、小規模な国の間による統合という特徴に一致すると言える。第2の波は、1992年の ADB による中国、ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナム、タイのメコン川流域諸国の全てを内包する GMS の開始であり、より広い範囲を対象とした地域協力へ広がりを見せることになった。そして、新たにメコン川流域開発協力における第3の波として、2007年の日メコンパートナーシッププログラム<sup>52</sup>による日メコン関係、2009年の Lower Mekong Initiative による米国と下流域諸国関係のように「域外国対メコン川流域諸国-X」による「1（域外国）対マルチ」の関係が生まれてきていると考えられる。

## 5-2. メコン川流域開発における域外国対マルチ関係の考察

メコン川流域において「1対マルチ」の関係が生まれてきた背景を「メコン川流域の変数」、「下流域諸国の変数」、「域外国の変数」、「メコン川流域環境の定数」からアウトプットである「1対マルチ」関係の出現としての域外国の MRC への関与拡大を検討してみたいと思う。ここで言う変数とは、変化している状況、定数とは、既に存在している状況を示す。

---

<sup>51</sup> 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』（有斐閣、2008）219-227項。

<sup>52</sup> 2004年に開かれた日 CLV 首脳会議は第2の波として位置付けられる FCDI による協力の一部から第3の波への過程と考えられる。

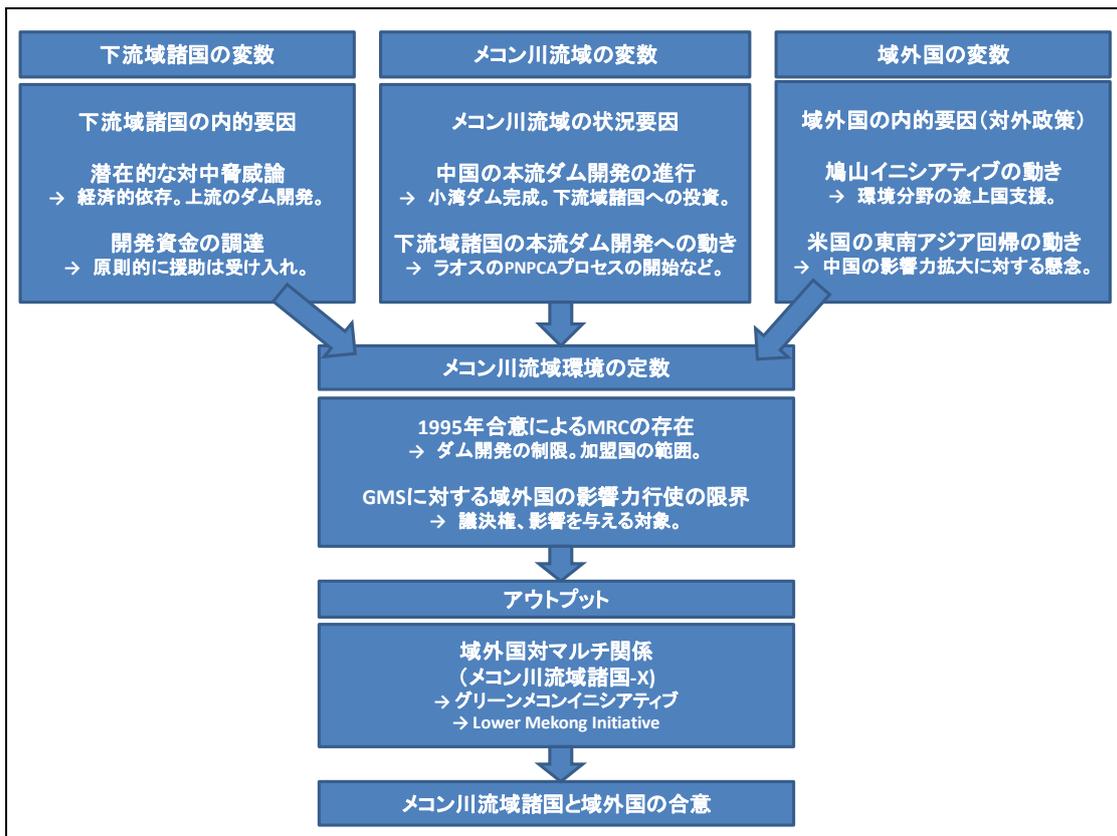


図 3 メコン川流域における域外国対マルチ関係の形成過程

まず、1つ目のメコン川流域の変数は、「中国の本流ダム開発」と「下流域の本流ダム開発」とする。どちらの進展も下流域諸国、域外国にとって中国の脅威の拡大であると考えられる。下流域の本流ダム開発は、中国の下流域諸国へのダムの水量調整機能による影響力の拡大である一方で、下流域諸国にとっては本流ダム開発の機会でもある。この下流域諸国と域外諸国の間の下流域の本流ダム開発に対する認識の差は内包したまま1対マルチの形成は進展したと考えられる。

次に2つ目の下流域諸国の変数を「潜在的な対中脅威論」と「開発資金の調達」とする。潜在的な対中脅威論は近年の急速な経済的依存関係の進展による対中貿易赤字やメコン川上流のダム開発のみならず、南シナ海問題など多岐に渡る範囲からの影響が考慮される必要がある。開発資金の調達とは特にカンボジア、ラオスでは慢性的に開発資金の不足に悩まされているため現状としては定数として扱うことも可能であると考えられる。例えば、開発資金の調達が自国で可能になれば他国や第三者機関からのインセンティブが働かなくなる。この2つの主たる要因により、先述した下流域の本流ダム開発に対する認識の差違

は域外国の対中脅威論に対する関与と開発資金の支援という点から下流域諸国によって一時的には留保された上で、域外国をメコン川流域開発へ巻き込む力として働いている。例えば、ラオスの本流開発は米国の関与により停滞しているが、LMIが停滞しているわけではないことが挙げられる。

3つ目の域外国の変数は、「鳩山イニシアティブの動き」と「米国の東南アジア回帰の動き」である。まず、鳩山イニシアティブの発表により日本の全般的な対外政策の変化として途上国への環境分野の支援が掲げられた。これによりメコン川流域諸国も環境分野の途上国支援の対象として挙げられることになる。次に米国の東南アジア回帰の動きは前政権で失われた東南アジアへの影響力を回復することが東南アジア政策全般として掲げられメコン川流域への関心も高まることになった。

最後に、メコン川流域環境の定数として「1995年合意によるMRCの存在」と「GMSに対する域外国の影響力行使の限界」を設定する。1995年合意によるMRCの存在とは、1つ目は1995年合意による下流域諸国の本流ダム開発に対する制限という機能があることである。2つ目は、中国とミャンマーが本加盟国ではないという点である。まず、1つ目の機能により中国と下流域のどちらの本流ダム開発の脅威に対してもMRCの役割が求められることになる。中国の脅威に対する下流域諸国の一致した行動を促すこと、また、下流域諸国に対して本流ダム開発を自制させる作用がある。第2章で述べてきたように、この作用があることで域外国はMRCを通じてメコン川流域の変数に対応することができるようになる。次に2つ目の中国とミャンマーが本加盟国ではないということは、上流ダム開発という脅威、影響力の拡大に対応するために中国を除くことが可能になる。また、米国にとってはミャンマーが加盟していないことによって政策方針の問題を抱えることなくMRCへの支援が可能になったと言える。次にGMSに対する域外国の影響力行使の限界とは、ADBでは出資比率に応じた議決権が与えられるため最大の出資国である日本と米国であっても15.7%である。また、本流ダム開発に対してADBとMRCでは域外国が影響力を及ぼす対象が異なると言える。ADBにおいてはプロジェクトの承認を行う理事会を通して間接的な影響を及ぼすのに対して、MRCでは加盟国の本流開発の意思決定プロセスという限られた範囲に直接的に影響を及ぼすことになる。したがって、ADBにおいては域外国がメコン川本流開発に対して67ヶ国/地域の多国間関係で影響力を及ぼすことは複雑かつ困難であるという制限が掛かることになる。これらの環境は1対マルチが形成される過程ではメコン川流域においてほとんど変化のない要因として存在していると考えら

とができる。

したがって、これら 3 つの変数の進展が「メコン川流域環境の定数」によって「域外国対マルチ」の関係がメコン川流域で現れることになった。すなわち、メコン川流域における MRC の存在と GMS に対する域外国関与の限界という状況下において、下流域諸国の潜在的な対中脅威論、開発資金の調達という域内国の内的要因、中国と下流域の本流ダム開発の進展による脅威の高まりというメコン川流域の状況要因、域外国の対外政策の変化という域外国の内的要因が重なり合うことによって「域外国対メコン川流域諸国-X」という構図が生まれることになったと考えられる。

また、定数として設定した「1995 年合意による MRC の存在」の妥当性を検討する上で、MRC が存在しなかった場合に、「域外国対メコン川流域諸国-X」という構図が出来たのかという疑問に対しては、日本の場合には第 2 の波に位置付けることが可能である FCDI の派生として、日 CLV 関係が構築されていたために、その拡大形として MRC を経ずとも日メコン関係に拡大発展することは可能であったと考えられる。一方、米国の場合は、当時の本流開発を優先すべきという米国の主張とは異なる形となっているが、MRC とは MC 時代に関係があった。そして、東南アジアにおいて影響力の低迷していた米国にとって、下流域諸国の 1995 年合意の存在しない状況下でダム開発を巡る政策方針を展開して、上流ダム開発を中心とした中国の影響力拡大に対する 1 対マルチの関係を構築することは、現状よりも困難な環境になっていたものと考えられる。

### 5-3. 「域外国対メコン川流域諸国-X」の構造的特徴

メコン川流域における「域外国対メコン川流域諸国-X」による 1 対マルチ関係の構築から、こうした構造が形成される際の特徴として示唆されることは以下の 4 点である。

1. 地域の大きな枠組みに域外国にとって不都合な状況が存在する。
2. 地域の大きな枠組みから地域の大国、政策目標に不都合な国を除くことが可能な状況。
3. 地域の大きな枠組みを壊さず、既に存在する小さな枠組みを域外国が利用する。
4. 地域の大きな枠組みよりも特定の問題領域に集中する。

1 つ目の特徴は、GMS における影響力行使の制限、2 つ目の特徴は、MRC の加盟国の範囲が適当であったこと、3 つ目の特徴は、GMS という既存の大きな枠組みを壊したり、

作り替えたりする動きとはなっていないこと、そして、MRC という自らの政策目標に近い組織に注目していること、4つ目の特徴は、環境分野や水資源分野に特に集中して協力関係を構築していることの4点がメコン川流域における事例から導き出される。

表 3 イニシアティブの対象セクターと参加国<sup>53</sup>

	対象セクター											参加国						
	運輸	エネルギー	通信	貿易	投資	農業・灌漑	漁業・水産	河川航行	水資源管理	環境	人材育成	観光	タイ	ベトナム	ラオス	カンボジア	ミャンマー	中国
大メコン圏プログラム(GMS)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
メコン川委員会(MRC)						○	○	○	○				○	○	○	○	△	△
グリーンメコンイニシアティブ						○			○	○	○		○	○	○	○	○	
Lower Mekong Initiative			○			○			○	○	○		○	○	○	○		

4つ目の特徴である特定の問題領域に集中しているメコン川流域の事例としては、インフラ開発など全般における協力は地域の大きな枠組みである GMS において行われており、その中でも特に農業、水資源管理、環境、人材育成といった面に集中するイニシアティブを発表する形で、小さな枠組みである 1 対マルチ関係を形成している。これはメコン川流域の場合には、メコン川という水資源管理の必要性、もしくは、MRC の存在が地域の問題領域における協力を促すことになったが、メコン川流域以外の地域においてはその地域に応じた特定の問題領域に集中した協力関係が築かれることになると考えられる。

#### 5-4. 「域外国対メコン川流域諸国-X」の今後の展開と課題

このような「域外国対メコン川流域諸国-X」の関係は日中メコン政策対話のように 1 対マルチ関係における 1 に当たるホスト国同士の関係が構築され始めている。メコン川流域開発において米国や日本は「域外国対メコン川流域諸国-X」の枠組みを形成することで自らの政策目標、米国であれば中国の影響力の拡大の阻止、日本であれば国連安保理入りへの賛同などを達成しようとするために域外国の政策的枠組みが形成されてきている。こうした関係の構築では、域外国の政策目標に即したメンバーにより形成、政策目標の反映の

<sup>53</sup> メコン川流域における地域枠組みの分類 出典 野本啓介(2002)を元に筆者作成。イニシアティブに挙げられている項目を協力の重点項目として考え抽出した。したがって、二国間関係においては示された項目以外においても協力は行われている。

ために開発援助が行われるため、経済活動による地域統合が進展してきたアジア地域における実情を反映するものとは限らず、インセンティブを持った域外国や域内大国による政策目標の達成に向けた競合が域内の経済的な統合を阻害、非効率な開発援助を誘発する要因になりかねない。一方で、例えば MRC で本流ダム開発を巡って争いが発生した場合、あるいは、特定の国が単独主義的行動に走ることで枠組みが形骸化しそうな状況になった場合には、域外国がフレームを与え続けることで地域の統合を拘束する効果があるとも言える。メコン川流域開発を考えた場合には最上流国である中国から最下流国であるベトナムまで一貫した開発協力が必要である。

「域外国対メコン川流域諸国-X」の形成による障害を生み出さないためにも日中メコン政策対話のようなホスト国同士の対話メカニズムを形成していくことが必要であると考えられる。例えば、メコン川流域における水資源開発はエネルギー問題と密接に関係しているため、代替エネルギーとしての原子力発電など、米国の政策目標と日本の政策目標で利害が一致する局面もある。こうした地域を対象とした政策協調は新たな地域統合の形を生み出していくものと考えられる。そして、このような政策的枠組みの形成が、さらなるメコンコンジェクションを生み出していく問題も抱えていることを考えなければならない。

## 6. まとめ

ここまで、日米両国及び中国の MRC への関わりという視点からメコン川流域における地域統合へ与える影響を考察してきた。第 2 章ではメコン川流域における MRC の位置付けの再定義を行った。その結果、米国のオバマ政権による東南アジア回帰により Lower Mekong Initiative の新たな展開と日本の鳩山イニシアティブによって MRC への関与に変化が見られ、「域外国の対メコン政策における MRC の位置付けに変化が起きている」ことが明らかになった。また、その変化の要因として、米国と日本はメコン川本流におけるダム開発に対して否定的な見解を持っていること、また、両国は中国のメコン川上流のダム開発の影響を問題視していることが分かった。「なぜ、域外国は MRC への関心を示し始めたのか」ということについては、第 2 章で述べてきた通り、MRC には 1995 年合意による加盟国間の拘束があり、MRCS は加盟国に対して中立的な立場からアセスメントなどの技術情報提供を行うことが期待されている。このことが MRC 加盟国をメコン川本流開発の着手に少なくとも時間を掛けさせることになり、メコン川本流開発における対中政策としてカンボジア、ラオス、タイ、ベトナムを一致させておくためのフレームワークとして

域外国は MRC に関心を示し、支援を拡大したと考えられる。そして、第 5 章では第 4 章までの地域の動きを踏まえ、本研究の目的である「メコン川流域開発における MRC を中心とした新たな動きのメカニズム」の解明を試みた。その結果、「1. 地域の大きな枠組みに域外国にとって不都合な状況が存在する」、「2. 地域の大きな枠組みから地域の大国、政策目標に不都合な国を除くことが可能な状況」、「3. 地域の大きな枠組みを壊さず、既に存在する小さな枠組みを域外国が利用する」、「4. 地域の大きな枠組みよりも特定の問題領域に集中する」という 4 つの 1 対マルチ関係が形成される際の特徴をメコン川流域の事例から指摘した。

今後検討されるべき課題として、第 5 章においては「域外国対メコン川流域諸国-X」関係の構造的特徴を挙げたが、今後のメコン川流域及び他地域における展開の事例検証の積み重ねと修正が必要であると考えられる。また、本研究では取り上げられなかったが、1 対マルチ関係におけるホスト国同士の繋がりによる地域統合の展開としては、米国の 2011 年より開催されている Friends of the Lower Mekong Ministerial Meeting には、東アジアサミットと同時に開かれるため、日本以外にオーストラリア、ニュージーランドといった MRC 支援国や韓メコン外相会議を開催している韓国、EU、ADB、WB、NGO の各代表が参加している。また、東京戦略 2012 においては「メコン地域諸国及び日本は、開かれた地域を目指し、メコン河下流域開発イニシアティブ(LMI)、日中メコン政策対話等の取組や、GMS、CLV、CLMV 及びエーヤワディ・チャオプラヤー・メコン経済協力戦略(ACMECS)といったメコン域内の取組を通じ、様々な地域的枠組みや第三国との連携を強化する。」としている。現在は停滞しているが日中メコン政策対話などを中心に広がりを見せており、今後さらなる研究対象として取り扱うことができるものと考えられる。

## 参考文献

### 書籍

山本吉宣『国際レジームとガバナンス』（有斐閣、2008）。

### 論文

遠藤 崇浩(2004)「国際河川紛争の一考察：ハーモン・ドクトリンを中心に」『法政論叢』Vol.41 No.1 53-66項。

大泉啓一郎(2008)「大メコン圏(GMS)開発プログラムとCLMVの発展」『環太平洋ビジネス情報』Vol.8 No.30 4-28項。

大西香世(2006)「メコン川流域における中国と下流国の国際流域の政治学」東京大学大学院新領域創成科学研究科修士論文（未公刊）

笠井利之(2003)「メコン川流域の開発と環境を考える」『立命館国際研究』Vol.15 No.3 499-522項。

川合尚(1993)「メコン川総合開発の動向」『熱帯農業』Vol.37 No.3 241-247項。

中山幹康(1998)「国際流域の管理と係争の解決において国際機関が果たし得る役割」『水文・水資源学会誌』Vol.11 No.7 723-731項。

野本啓介(2002)「メコン地域開発をめぐる地域協力の現状と課題」『開発金融研究所報』Vol.12 73-100項

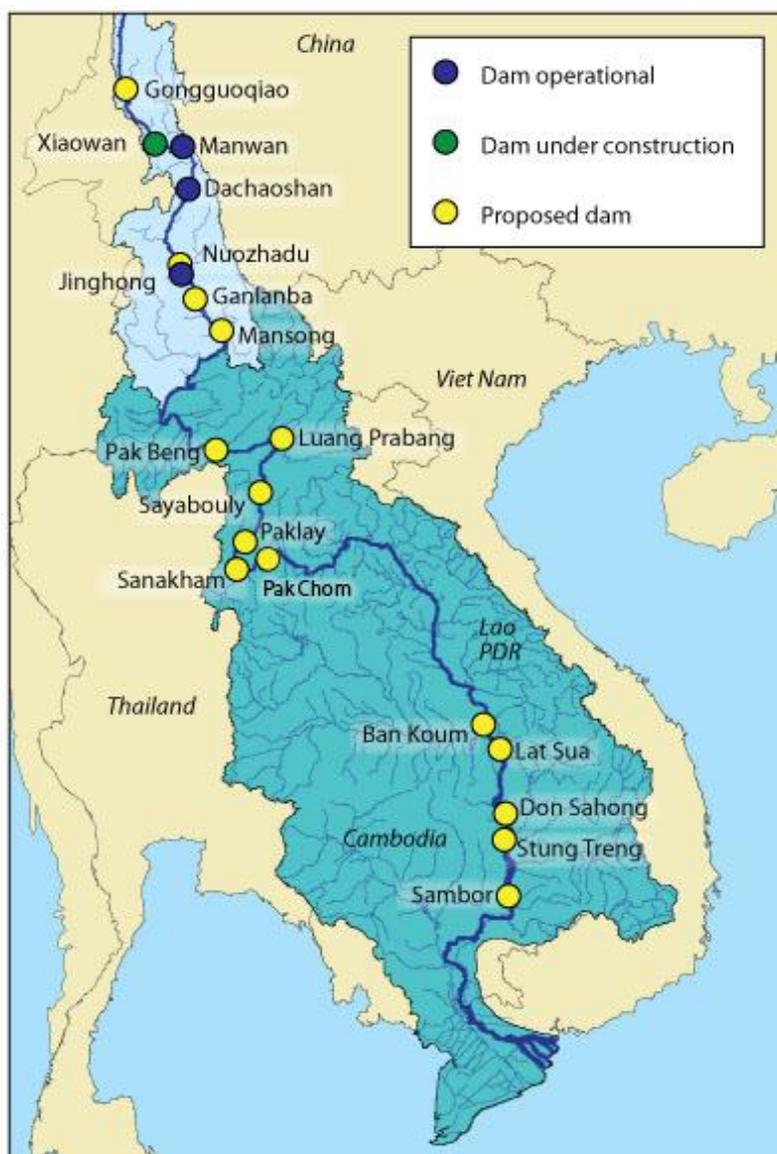
## Abbreviations

ADB	Asian Development Bank
AMBDC	ASEAN Mekong Basin Development Cooperation
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APSEI	Asia Pacific Security Engagement Initiative
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
BDP	Basin Development Plan
ECAFE	Economic Commission for Asia and the Far East
EEC	European Economic Community
EFTA	European Free Trade Association
ERIA	Economic Research Institute for ASEAN and East Asia
ESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
EU	European Union
FCDI	Forum for Comprehensive Development in Indochina
GMS	Greater Mekong Subregion
IAI	Initiative for ASEAN Integration
IWRM	Integrated Water Resources Management
LMI	Lower Mekong Initiative
MC	Mekong Committee
MRC	Mekong River Commission
MRCs	Mekong River Commission Secretariat
MWRAS	Mekong Water Resources Assistance Strategy
NMCs	National Mekong Committees
SEA	Strategic Environment Assessment
TAC	Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia
USBR	Bureau of Reclamation
WB	World Bank
WWF	World Wildlife Fund

その他、表記の仕方

- ・メコン川、メコン河の表記は引用元に従う。その他は全てメコン川に統一した。
- ・旧メコン委員会、メコン委員会はECを指す。
- ・メコン川委員会、新メコン川委員会、メコン河委員会はMRCを指す。
- ・ミシシッピ川委員会を表記する場合には略称であるMRCを使わない。

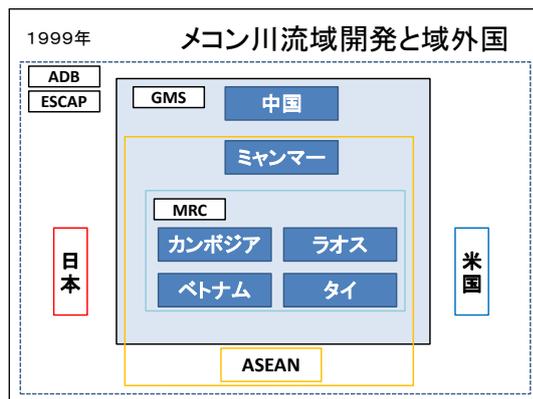
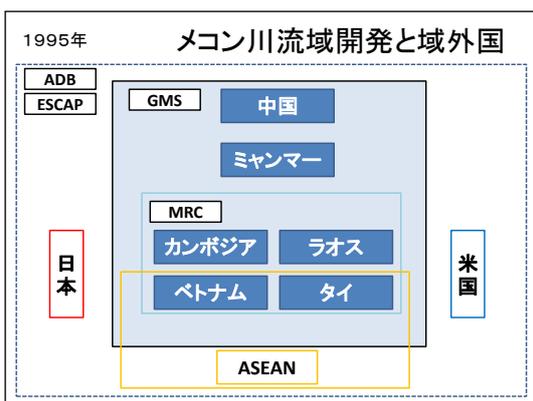
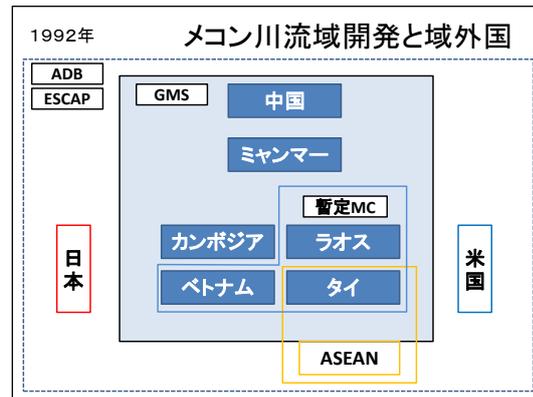
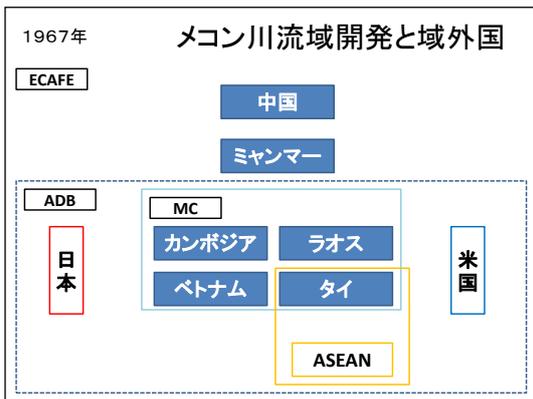
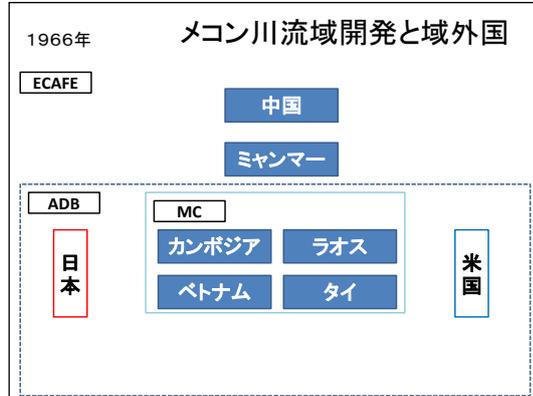
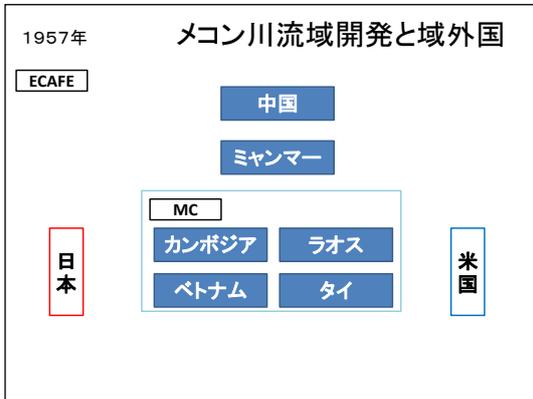
参考資料1



メコン川本流におけるダム開発案件 (MRC HPより)

参考資料2

メコン川流域開発における地域的枠組みの形成過程



参考資料2 (続き)

メコン川流域開発における地域的枠組みの形成過程

