水文・水資源学会誌
J. Japan Soc. Hydrol. & Water Resour.
Vol. 11, No. 7 (1998) pp. 723-731

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

Possible Role of International Organizations in Management of Water Resources and Abatement of Conflict in International Water Systems

中山幹康* (宇都宮大学 農学部)

Mikiyasu NAKAYAMA Faculty of Agriculture, Utsunomiya University

International organizations are supposed to be instrumental in abating or resolving conflicts among riparian countries in international water systems. International organizations may function to (i) mediate among basin countries to solve a conflict, (ii) elaborate a collaborative mechanism for riparian countries, (iii) let riparian countries develop a framework for collaboration, and (iv) formulate a global framework about use of water resources in an international water system. International organizations could be instrumental as a mediator on an emergency, such as on the verge of a "water war". A collaborative mechanism like Mekong Committee may be useful as long as riparian countries are not hostile each other, while the same mechanism may not be instrumental to abate a serious conflict between basin countries. The General Assembly and the Security Council are mechanisms essentially for an emergency, as is the case with other sorts of wars (e.g. over land or oil), which may not be functional as a mediator for conflicts among riparians. The recently adopted United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses has, as shown by latest cases, a potential to become a really useful code of conduct in international water systems, which may serve to abate conflicts among basin countries.

Key words : International Water System, International Organization, United Nations

国際流域における水資源に関わる係争を未然に防止し、かつ係争が生じた場合にはこれを調停する役割が国際機関には期待されている。国際機関が果たし得る役割は、①係争の調停役として、②流域国間の協調の枠組み策定、③問題の所在を訴える場として、④世界的な枠組みの策定、の4類型に分類し得る。水資源を巡る係争が戦争を引き起こす程の深刻さを持つに至った時に、国際機関は「非常時」における仲介メカニズムとしての機能を発揮することが期待される。国際機関の主導によって策定される流域国間で協調のための枠組は、流域国の関係が友好的な限りにおいては国際流域での水資源の利用を円滑化するための有効なメカニズムであり得るが、流域国間に係争が生じた場合においても斯様な枠組みが有効であるという保証はない。国連総会あるいは安全保障理事会は国際流域での戦争の勃発のような「非常時」においては有効なメカニズムであり得るものの、「平時」における国際流域での係争の解決のためには多くを期待出来ない。「国際河川の非航行的利用に関する条約」は将来において国際流域の水資源の使用に関する基本的原則として定着し、流域国間の係争を抑止する効果を持つものと期待される。

キーワード：国際流域、国際機関、国際連合

I. 国際流域への国際機関の関与

21世紀には水資源を原因とする戦争が起き得ると言われている。例えば、ガリ前国連事務総長は在任中に「中東での次の戦争は水資源を巡る争いになるだろう」との見通しを述べた(National Geographic, 1993)。また、世界銀行のセルゲルディン環境問題担当副総裁は「21世紀では水資源の争奪から戦争が

起きるだろう」と予言している(World Press Review, 1995)。世界的な傾向として、乾燥地および半乾燥地において人口が急増しつつあり、それが水資源の逼迫を招いている現状を鑑みると、将来におけるこのような「水資源を巡る戦争」の可能性を否定することは出来ないと思われる。

複数の国がその流域を共有する国際河川の数、国際連合によれば世界で214と見積もられ、その流

*宇都宮大学農学部 〒321-8505 栃木県宇都宮市峰町350

Utsunomiya University, Faculty of Agriculture, 350 Mine-machi, Utsunomiya, Tochigi 321-8505, Japan.

域は世界の陸域面積の約47%を占めている(Barrett, 1994)。もしも、国際河川における流域国間の係争が21世紀には「水資源を巡る戦争」を引き起こし得るとすれば、それは地球上の多くの人間の生命と安全を脅かす可能性を含んでいる。

他の要因による国家間の係争と同様に、水資源に関わる係争を未然に防止し、かつ係争が生じた場合にはこれを調停する役割が国際機関には期待されている。このような局面での国際機関の役割に関する研究としては、個別の流域における水資源を巡る係争に関して国連が期待される役割を論じた論文(Turan, 1996)や、国際機関が果たし得る役割を理論的に考察した論文(Wolf, 1997)は過去にも発表されている。しかし、これまでに国際機関が様々な流域において演じてきた役割をいくつかの類型に区分して分析した上で、国際機関が果たし得る役割について言及した研究は未だ為されていない。

本論文の目的は、国際流域での水資源管理と係争の解決において、国際機関が果たし得る役割を、事例の類型化を通じた分析より明らかにすることにより、国際機関が、水資源を巡る流域国間の戦争のような、将来における国際的危機を未然に回避するためのメカニズムとして機能する可能性について考察することである。

国際機関の中には、万国郵便連合のように既に19世紀において設立されていた機関もあるが、国際流域に国際機関が関与した事例は事実上第二次世界大戦以降に限られるため、本論文では、1945年に設立された国際連合およびその関連機関の活動を分析の対象とする。

II. 国際機関による関与の類型

表-1は、国際機関が国際流域に関与した事例を4つの類型に分類したものである。これらの類型には、特定の流域に国際機関が関与した場合および主に国際流域に係わる事例一般について国際機関が何らかの活動を行った場合が含まれている。各々の類

型に含まれる個別の事例に関する記述および分析は以下の通りである。

1. 係争の調停役として

1) 国際司法裁判所による、ドナウ川に建設される予定であった2つのダムを巡るハンガリーとスロヴァキア間の係争の裁定

1997年9月、国際司法裁判所(International Court of Justice, ICJ)はハンガリーとスロヴァキアに対して、ガシコバ・ナジマロシュ・プロジェクトに関する裁定を下した(ICJ, 1997)。両国の係争は、1977年にハンガリーとチェコスロヴァキアの間で締結されたドナウ川に2つのダムを建設することを目的とした協定に関してであり、その経緯と争点については、(村上, 1996)に詳述されている。

国際司法裁判所の裁定の骨子は以下の通りであった：①ハンガリーが1989年の時点で環境への懸念を理由としてナジマロシュ・ダムの工事を中止したことは国際法の観点からは違法である。②チェコスロヴァキアが1992年にハンガリーの同意を得ずにドナウ川の流路を変更し、自国に導水したことは国際法の観点からは違法である。③1992年の時点でハンガリーが1977年の協定を破棄したことは国際法の観点からは違法であり、1977年に締結された協定は今日でも有効である。

以上の裁定に基づき、国際司法裁判所は両国に対して、現状(本来は2つ計画されていたダムの内、一方のみがスロヴァキアによって設計の変更を経て完成しており、両国の暫定的な合意に従って運用されているという状態)に基づく両国の協調のための(1977年の協定に代わる)新たな枠組みを策定することを勧告した。

国際司法裁判所による裁定は、同裁判所が国際河川の水資源の利用に関わる流域国間の係争に対して裁定を下した過去40年間では唯一の事例である¹⁾。過去においても、国際河川の水資源を巡る係争について、流域国の一方が国際司法裁判所の裁定を(他の流域国に)提案することは皆無ではなかった。し

表-1 国際機関が国際流域に関与した事例の類型

国際機関が果たし得る役割	国際機関(流域)
1. 係争の調停役として	国際司法裁判所(ドナウ川)、国連開発計画(メコン川)、世界銀行(インダス川)
2. 流域国間の協調の枠組み策定	国連アジア・極東経済委員会および国連開発計画(メコン川)、国連環境計画(ザンベジ川)、世界銀行(アラブ海)
3. 問題の所在を訴える場として	国連総会(ガンジス川)
4. 世界的な枠組みの策定	国連総会および国際法委員会

かし、国際司法裁判所による裁定は、全ての関係国がその裁定に従うことに同意することが前提であり、一国が他の国を一方的に訴えることは出来ない。例えば、1940年代から1960年代に掛けてのインダス川の水資源の使用に関するインドとパキスタンによる係争では、パキスタンは1949年の時点でインドに対して国際司法裁判所による裁定に解決を委ねることを提案したが、インドはこの提案を拒否したために、国際司法裁判所による裁定は行われなかった(中山, 1996a)。

ハンガリーとスロヴァキアが共に係争の解決を国際司法裁判所による裁定に委ねることに合意した背景には、ヨーロッパ共同体(EC)による間接的な圧力があつたとの見方が為されている(Sands, 1998)。即ち、スロヴァキアとハンガリーは共にヨーロッパ共同体への加盟を希望しており、両国の間に係争が生じている状態を解消することが、その実現には必須との認識から、両国は国際司法裁判所の裁定を順守することに合意した(Sukosd, 1995)と解釈されている。

2) 国連開発計画による、メコン川流域国が協調するための枠組みを巡るタイとベトナムの確執の仲介

1992年12月、メコン川下流域の流域国(カンボジア、ラオス、タイ、ベトナム)は国連開発計画(United Nations Development Programme, UNDP)の仲介により、協調のための新しい枠組みを国連開発計画の主導の下で策定することに合意した(Mekong Secretariat, 1993)。これにより、前年(1991年)よりタイとベトナムの間で生じていた、メコン下流域の流域国が協調するための枠組みを巡る確執に終止符が打たれた。

両国の確執は、1978年以来ラオス、タイ、ベトナムの3か国により構成されていた「暫定メコン委員会」に対して、1957年に「メコン委員会」が発足した当時の加盟国であったカンボジアがクメール・ルージュによる支配やその後の内戦による混乱を経て、国家最高評議会(SNC)が設立されて国家としての安定を取り戻したことから、1991年6月に再加盟を申請したことに端を発している。

1970年代以降のメコン川下流域における流域国間の協調のための枠組みの変遷と、1991～1992年におけるタイとベトナムの確執の経緯については(中山, 1998a)に詳述されている。

メコン川下流域において国連開発計画による仲介

が成功した要因として、援助国や国際機関の代弁者として国連開発計画が機能したことを挙げることが出来る。1992年4月以降、暫定メコン委員会はタイとベトナムの確執によって1993年の活動計画を策定できない状態にあった。もしも1992年末の時点で1993年の活動計画が成立していない場合には、先進国や国際機関は暫定メコン委員会への支援を中止せざるを得ないとの意向が、各国や諸機関から(暫定メコン委員会を支援するための中心的役割を演じてきた)国連開発計画には伝えられており、国連開発計画自身も暫定メコン委員会への支援を凍結する意向をタイとベトナムに示唆した(Singh, 1998)。国連開発計画による仲介が行われていた1992年半ばの時点では、アジア開発銀行による中国とミャンマーをも含む全てのメコン流域国を対象とした「大メコン圏地域経済開発計画」は未だその全体像は公表されておらず(小泉, 1996)、また、ASEAN(東南アジア諸国連合)によるメコン地域開発協力計画(古川, 1996)も浮上していなかった。

このように、1990年代初めの時点では未だタイ以外の流域国への援助を(流域国における政治的な安定と経済活動の自由化の流れを受けて)本格的には再開していなかった援助国および国際機関の利益代表としての立場を国連開発計画が保持し得たことが、国連開発計画による仲介を可能にしたと考えられる(中山, 1998a)。

3) 世界銀行によるインドとパキスタン間でのインダス川の水資源を巡る係争の仲介

1960年にインドとパキスタンは、インダス川の水資源の使用に関する「インダス川協定」を締結した。同協定は、世界銀行の仲介によって国際河川における協定が成立した唯一の例である(Kirimani and Rangeley, 1994)。

両国の係争は、1947年8月にイギリス領インドが独立してインドとパキスタンの2つの国家が成立した際に、インダス川流域である旧イギリス領インドのパンジャブ州がインドとパキスタンに分割されたことに起因する。同州には州全体が一つの行政単位であることを前提に作られた多くの用水路が存在していたため、パキスタン領内の農地がインド領内の河川からの取水で灌漑される格好となった。インドとパキスタンの国境線の確定のために設けられた「パンジャブ国境委員会」は、両国に対してパンジャブ州の水利システムを共同管理することを提案したが、両国はこの提案には同意しなかった(Mos-

ley, 1962).

インダス川からの取水を巡るインドとパキスタンの係争の詳細と、世界銀行の仲介によって「インダス川協定」が締結されるに至った経緯については(中山, 1996a)に詳述されている。世界銀行が協定成立のために仲介役を務めるという図式が成立した理由としては、以下が挙げられる(中山, 1996a): ①インドおよびパキスタンの直接交渉による合意は不可能な状態となっており、第三者の仲介を必要としていた。②両国共に外国による経済援助を必要としていたが、インダス川流域については両国間の係争がその妨げになっていた。両国間の係争を終結させることで、援助を行うための環境を整備することを世界銀行が欲していた。③インドを援助することにより同国の共産化を防ぐことを米国を初めとする西側の先進国は望んでおり、世界銀行による仲介を支持していた。世界銀行の仲介は、インドおよびパキスタンに対するインダス流域の水利開発への西側の先進国からの援助を背景にしており、協定の締結が援助供与の前提となっていた。このような状況から、両流域国が世界銀行の仲介を受け入れる結果となったと考えられる。

2. 流域国間の協調の枠組み策定

1) 「メコン委員会」への国連アジア・極東経済委員会と国連開発計画の支援

1957年に国連アジア・極東経済委員会(ECAFE)によって設立されて以来、国連開発計画が資金および人員の両面での支援を続けた「メコン委員会」は、同委員会の活動を通じて流域国がメコン川の水資源の利用について協調を保持しているという観点から高く評価されており、その協調の精神は「メコン・スピリット」として賞賛されている(Mekong Secretariat, 1989)。

メコン委員会の目指すところは、流域国4か国を結束させ、先進諸国や国連その他の国際(金融)機関の協力を得て、全下流域の水資源開発の最適化と一本化、および、下流域全体に影響する多目的大ダムの実現、であった(堀, 1996)。

1975年のベトナム戦争の終結と、それに伴うインドシナ3か国での政治的な混乱などの理由により、1970年に策定された「指標的流域計画」の主要な目的であったメコン川本流におけるダム建設計画は実現せず、また、環境問題への関心が高まっている現在においては、メコン川本流でのダム建設と、

それによるメコン川下流域の統合的管理の実現は疑問視されている(中山, 1997)。しかし、メコン委員会(現在はメコン川委員会)の存在なしには、1960年代当初から今日に至るまで維持されている、水文データの一元的な収集と管理は実現しなかったであろうし、「指標的流域計画」の立案やそのための多くの調査は実現しなかった可能性が高い。

メコン委員会が設立された当時、流域全体の統合的な管理計画を立案するには既存の水文データはその質と量において十分ではなかったために、メコン委員会による水文データの収集と管理が開始された。収集されたデータはメコン委員会によって公開されており、流域の水文状況を誰でも知ることが出来る。このように、水文データの収集、管理、配布における透明性が確保されているために、「指標的流域計画」のような流域全体の管理計画を立案する場合でも、その基礎となる水文データの信頼性について流域国から疑問が寄せられることはなかった。これは、インダス川を巡るインドとパキスタンの係争において、両国とも相手国の水文データを信頼せず、常に付加的な水文データを要求したために、交渉に大幅な遅延を来したのとは対照的である。

他の国際流域において、その管理体制が議論される際に、メコン委員会が見習うべきモデルとされることは稀ではない。例えば、ガンジス川の水資源管理体制が1998年3月に開催された「ガンジス・フォーラム」で議論された際にも、メコン委員会の活動が参考になるとの意見が複数の参加者より表明された(中山, 1998b)。このように、メコン委員会の活動は、国際流域において流域国が協調するためのメカニズムの成功例として捉えられている。

2) 国連環境計画の主導による「ザンベジ川合意」の策定

メコン川以外の国際流域において、流域国が協調する枠組みの策定に国際機関が関与した例としては、1987年に国連環境計画(UNEP)の主導によってアフリカ南部の国際河川であるザンベジ川で「ザンベジ川の環境に留意した開発に関する合意(以下『ザンベジ川合意』と記す)」が流域8か国中、5か国の合意によって成立した例を挙げることが出来る。「ザンベジ川合意」の策定過程における流域国、国際機関および援助国の挙動は(中山, 1996b)に詳述されている。

ザンベジ川流域の環境管理のための行動計画の実施に関する合意である「ザンベジ川合意」の実施は

当初の予定よりも遥かに遅れており、ザンベジ川的环境管理を推進するために有効に機能しているとは言いがたい。しかし、「ザンベジ川合意」に基づいて実施された「水資源の利用と環境の保全に関する各国の法制度に関する情報の収集」が、1995年に南部アフリカ開発協議会(SADC)の加盟国が署名した国際流域の管理に関する協定(Protocol on Shared Watercourse Systems)を策定する際の基礎となったことなどは、「ザンベジ川合意」の波及効果として挙げることが出来る(Hirji and Grey, 1998)。

3) 世界銀行による「アラル海プログラム」の策定

中央アジアのアラル海流域では1950年代から灌漑農業の拡大が旧ソ連の国家的なプロジェクトとして実施された結果、アラル海に流入している河川の水の大半が今日では灌漑用水として消費されており、河川からの流入量は、以前の半分以下になっている。その結果、アラル海の水位は過去30年間で14m低下し、面積は約半分になり、その容量は約1/3に落ち込んだ(中山, 1995)。灌漑農業の拡大に伴う農業の濫用や、アラル海の水位低下に起因すると推定される環境の悪化が流域では問題となった。例えば住民の健康に関しては、アラル海流域では、腎臓炎、喉頭痛などの発生率の上昇や、乳児死亡率の増加が報告されている。

このようなアラル海流域における環境の悪化への対応として、1989年に旧ソ連政府は国連環境計画(UNEP)に対して、アラル海流域の環境問題の調査と対策の立案を求めた。旧ソ連の崩壊後は、新たに独立国となった5つの流域国は世界銀行に対してアラル海の問題への関与を要請し、その結果として1992年頃より世界銀行が国連環境計画に代わって国際機関としての主導的な役割を務めている。アラル海流域での国際機関の関与の経緯については(中山, 1995)に詳述されている。世界銀行が数回の現地調査を経て策定した対策案には、「国際流域としての統合的な管理の実施」と「計画を立案・実施するための地域的な機関の設立」が含まれていた(World Bank, 1994a)。

流域5か国の首脳は1993年1月に、アラル海の問題に対応するための地域レベルでの組織(アラル海流域協議会、その実行委員会、およびアラル海基金)の設立に合意した。これを受け、世界銀行1993年4月に開催したアラル海に関する支援国会議の場で、支援国と国際機関は「アラル海プログラム」の

実施の為の信託基金を支援国からの供与によって設立することで合意した(中山, 1995)。

1993年5月に世界銀行の支援のもとにアラル海流域協議会はアラル海の流域管理計画を立案し(World Bank, 1994b)、1994年1月の首脳会議の場で流域国5か国の首脳はこれを承認した。この決定を受けて、世界銀行は流域国の専門家と共に「アラル海プログラム・フェーズ1」を策定した。

「アラル海プログラム・フェーズ1」は「フェーズ2」以降において実施されるべきプロジェクトの為の調査を主としていた。「フェーズ1」の実施過程においては、「フェーズ1」の進捗と「フェーズ2」が含むべきプロジェクトの内容について、流域国、世界銀行、支援国および国際機関の間で綿密な関係が保たれるはずであった。しかし、「フェーズ1」の実施は難航し、「フェーズ2」の見通しが立たないままに、世界銀行の本部におけるアラル海流域の環境問題への関与は1997年半ばで事実上終了した(中山, 1998c)。

「アラル海プログラム」の進捗が停滞した原因としては、流域国および世界銀行の内部で十分な支援が与えられなかったことが指摘されている。即ち、「アラル海プログラム」とは独立した形で流域国に対する援助が先進国や世界銀行を含む国際機関によって提供されたため、結果的には流域国と世界銀行内部での「アラル海プログラム」への関心の低下を招いたという解釈が為されている(中山, 1998c)。

3. 問題の所在を訴える場として

国連が国際社会において果たしている重要な役割の一つに、国家間での問題や係争の存在を他の国々に訴える場としての機能がある。特に、小国と大国との間で係争が生じた場合には、小国が自国の立場を他の国に説明し、理解と支援を仰ぐ場としての機能を、国連総会やそれに関連する委員会は有している。

1950年代から、乾期におけるガンジス川の水資源の配分を巡ってインドとバングラデシュ(1971年のバングラデシュ独立までは東パキスタン)の間では係争が生じていた。インドがバングラデシュとの国境から18km上流の地点に建設したファラッカ・ダムによって、ガンジス川からフーグリ川への導水を1970年代半ばに開始して以来、ガンジス川の下流域における流域国間での水資源の配分は、両国間における最大の政治的な課題の一つになっていた(中

山, 1998b). インドによるファラッカ・ダム建設とその運用に関するインドとバングラデシュの係争の経緯は(中山, 1996c)に述べられている。

バングラデシュは1976年の国連総会において、上流国であるインドによるファラッカ・ダムでの一方的な取水を、国際法の観点から違法でありかつ慣行的な水資源の使用に反していると非難する内容の決議を提案した。バングラデシュが国連総会での決議を要請した背景としては、ファラッカ・ダムに起因する問題の存在を国際社会に知らしめることと共に、1976年の国連総会の議長国であり非同盟諸国の議長国でもあったスリランカによる仲介を期待していたことが当時の関係者によって明らかにされている(Abbas, 1984)。

インドは、ガンジス川の問題はバングラデシュとの直接交渉によってのみ扱われるべきであり、国連の場に持ちだして問題を「国際化」することは解決を遅延させるのみであるとの立場から、国連総会による議決には反対した。

バングラデシュの要請を受け、インドによるファラッカ・ダムでの取水に起因するガンジス川の問題は国連総会下の特別政治委員会で討議された。バングラデシュは国連総会による決議案の形で国連総会としての判断が提示されることを望んでいた。しかし、結果的には決議案としては国連総会には上程されず、委員会レベルで作成された「コンセンサス(総意)による声明」が国連総会で採択されるに留まった。その内容は、両国が大臣レベルでの会議を開始し、早期に合意に達することを促すものであった。

バングラデシュが指向したような、インドによる一方的な取水を非難する内容の議決が国連総会では実現しなかった理由としては、以下の事情が指摘されている(Abbas, 1984): ①非同盟諸国間の係争を国連総会で取り上げることに当時の西側の先進国は消極的であった。②非同盟諸国の中心的な存在であるインドを非難する内容の決議案が上程されることを他の非同盟諸国が嫌った。③当時、旧ソ連寄りの外交姿勢を保持していたインドを非難する決議の上程には当時の東側諸国が反対した。④自国を含む国際流域において、上流国の立場にある複数の大国が、下流国が上流国を非難する内容の決議案が上程されることを好まなかった。

国連総会による「コンセンサスによる声明」は、両国の対話による合意の形成を促すのみであったために、ガンジス川の事例では、国際機関による係争

の仲介という観点からは実効を有していなかった。

「コンセンサスによる声明」に従う形で1976年12月にはインドとバングラデシュの間で大臣レベルの会合が持たれたが、両国の間で合意が成立することはなかった。

翌年(1977年)には、両国の間でファラッカ・ダムによる取水に関する5年間の暫定的な合意が成立したが、これは同年3月に行われたインドでの総選挙の結果、親バングラデシュ的な政権がインドで生まれたためであり(Abbas, 1984)、国連総会による「コンセンサスによる声明」の波及効果とは考えられない。

4. 世界的な枠組みの策定

1997年5月、国連総会は「国際河川の非航行的利用に関する条約」を採択した。同条約は、国際流域における水資源の利用に関する枠組みを規定しており、国連総会の補助機関である国際法委員会(International Law Commission)における27年間に亘る研究と審議の結果であった(McCaffrey, 1998)。

同条約では、国際流域での水資源を利用する際の基本原則として、公平かつ合理的な使用と流域国による参加を定めている。国際河川全体の水資源や環境に影響を及ぼし得る協定や合意の策定に関しては、全ての流域国はその議論に参加する権利があると定め、また、ある流域国が国際流域において水資源を利用する場合には、他の流域国に顕著な損失を与えてはならないことが規定されている。

「国際河川の非航行的利用に関する条約」の内容については、それがあくまでも枠組みの規定であり、内容的にも多様な解釈の余地を残すために、実際の国際流域における有効性について疑問を呈する意見がある。例えば、「他の流域国に顕著な損失を与えてはならない」との規定における「顕著な損失」の判断基準について、流域国間での合意は実際には困難との見方もなされている。あるいは、国際流域での水資源が逼迫した段階で「顕著な損失」が生じ得ることを考えると、この規定は水資源の利用について「早い者勝ち」を容認したことになり、流域国の中でも開発の段階が遅れている国(多くの場合山岳地帯にある最上流国)に不利益を押しつける結果となるとの懸念もある。

しかし、国際流域における係争の解決は、厳密な国際法の規定に則るのではなく、当該流域に特有の事情を勘案した上での現実的な解決が当事国間の交

渉や第三者の仲介によって図られるべきであるとの立場から、「国際河川の非航行的利用に関する条約」は十分に実効を有し得るとの見解も少なからず表明されている。その例証として、国際司法裁判所によるドナウ川の事例の裁定では「国際河川の非航行的利用に関する条約」に規定されている原則(「公平かつ合理的な使用」など)が判断の基準として頻繁に引用されており、かつ現状に基づく現実的な解決を促していることが挙げられている(McCaffrey, 1998)。

Ⅲ. 国際機関に期待される役割

国際流域における流域国間の係争において、国際機関には調停役としての機能が期待されることは他の要因による係争の場合と同様である。国際機関が過去において斯様な役割を成功裏に果たした例としては、前述の3つの事例のみが知られている。これらの事例については、いずれも先進国や国際機関による援助(メコン川およびインダス川の事例)や、ヨーロッパ共同体への加盟(ドナウ川の事例)の為に、流域国間での係争を解決する必要があったことから、国際機関が調停役として機能することが可能であった。このような国際機関にとっての好条件が他の国際流域における係争でも成立するとは現状では期待し得ず、従って近い将来において多くの国際流域で国際機関が係争の調停役として機能すると楽観することはできない。しかし、将来において水資源を巡る戦争を招きかねないような緊張が流域国間に生じた場合、戦争の結果として生じる損失を考慮すれば、第三者の仲介により係争を解決する方が得策との判断が当事国によって為される余地は十分にあると思われる。即ち、水資源を巡る係争が(例えば領土や石油を巡る従来の事例のような)戦争を引き起こしかねない程の深刻さを持つに至った時に、国際機関は流域国間の仲介メカニズムとしての機能を真に発揮することが期待される。

流域国が協調するための枠組み策定に国際機関が関与することは、国際機関の中立性を利用でき、かつ流域国間の係争を未然に防止するための活動であるという意味において、国際機関に期待されるべき主要な活動である。過去のメコン委員会、「ザンベジ川合意」あるいはアラブ海流域国による流域レベルでの管理計画などの例は、流域国の合意としての協調のための枠組みが作成されても、その枠組みが自動的に機能するという保証は無く、それが現実機能するためには、設立された枠組みが機能するこ

とを条件とした援助の供与などの、強い動機付けが流域国に対して与えられる必要があることを示唆している。流域国間で協調のための枠組みが存在することは、流域国間に友好的な関係が成立している限りにおいては国際流域での水資源の利用を円滑化するための有効なメカニズムであり得るが、流域国間で深刻な係争が生じた場合においても同様に有効であるという保証はない。1990年代初頭のメコン川流域におけるタイとベトナムの確執の例を見ても、当時の(暫定)メコン委員会は両国間の確執を解決するためのメカニズムとしては機能せず、国連開発計画による仲介が必要であったという事実は、その傍証と考えられる。

国連総会あるいはその下部機関である安全保障理事会が、二国間あるいは地域的な戦争の勃発に際しては、それを早期に終結させるという役割を果たし得ることは、過去の中東戦争の例などを見ても明らかである。従って、もしも将来において水資源を巡る戦争が勃発した場合、国連総会には戦争を早期に終結させる役割を期待することが出来るであろう。

しかし、国際流域の水資源を巡る流域国間の係争が戦争を引き起こす程の深刻さに至っていない場合には、国連総会は仲介のためのメカニズムとしては有効ではないことを、ガンジス川の事例は示唆している。国連総会においては、各国の地政学的な立場(国際河川において上流国か下流国か)や、係争の当事国との友好・非友好関係などのために、仲介を行うことの是非や、(仲介が行われる場合には)その判断基準について明確な合意を得ることは難しい。即ち、国連総会は国際流域での戦争の勃発のような「非常時」においては(他の要因による戦争の勃発と同様に)有効なメカニズムであり得るものの、「平時」における流域国間での係争については、その解決のための仲介メカニズムとしては多くを期待することは出来ないと思われる。

「国際河川の非航行的利用に関する条約」については、国連総会による採択から未だ時間が経っていないために、その国際流域における有効性について吟味するに十分な事例の蓄積は為されていない。しかし、ドナウ川の事例で国際司法裁判所が「国際河川の非航行的利用に関する条約」を裁定の根拠として随所で引用していることや、1996年12月にバングラデシュとインドとの間で締結された「ガンジス川協定」が、その内容において国連国際法委員会によ

り起草された「国際河川の非航行的利用に関する条約」の草案を取り入れている(Char, 1998)という事実は、今後「国際河川の非航行的利用に関する条約」の内容が国際流域での事例に適用された事例が蓄積されることにより、同条約が将来において国際流域の水資源の使用に関する基本的原則として定着する可能性を示唆している。このような原則の確立は、国際流域における係争に際して、どちらの当事国に非があるのかを明確にするという効用があるため、例えば上流国による水資源の独占的な使用などの、流域国間の係争を招くような行動に対して(国際的な行動規範に反する行為として、国際社会が当該国を非難することが予想されるが故に)抑止効果を持つものと期待される。

[†]1950年代に生じたフランス領のラヌー湖からスペインに流入する河川を巡るスペインとフランスとの係争に関して、(両国の合意に基づいて)国際司法裁判所が裁定を下した例がある。しかし、これは地域的にも限定された事例であり、かつ本論文で取り上げた流域国間の係争においてラヌー湖の事例が判例として言及されることは皆無であったため、本論文では解析の対象とはしなかった。

引用文献

- Abbas, B. M. (1984) : The Ganges Water Dispute, pp. 53-65, University Press, Dhaka.
- Barrett, S. (1994) : Conflict and Cooperation in Managing International Water Resources, Policy Research Working Paper 1303, pp. 1-8 World Bank, Washington DC.
- Char, N.V.V. (1998) : Personal communication
- Hirji, R and Grey, D.(1998) : Managing International Waters in Africa-Process and Progress, in "International Watercourses-Enhancing Cooperation and Managing Conflict (eds. S. M. A. Salman and L. B. de Chazournes)", World Bank Technical Paper No. 414, pp. 77-99, World Bank, Washington DC.
- 堀 博(1996) : メコン河・開発と環境, pp. 75-81, 古今書院, 東京.
- 古川栄一(1996) : アセアン主導のメコン地域開発協力会議, 東アジアレビュー, No. 56, pp. 13-15.
- ICJ (1997) : Case concerning Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) -Summary of the Judgement of 25 September 1997, International Court of Justice Communique, No. 97/10 bis, ICJ, 25 September 1997.
- Kirimani, S. and Rangeley, R. (1994) : International Inland Waters-Concepts for a More Active World Bank Role, World Bank Technical Paper 239, pp. 3-4, World Bank, Washington DC.
- 小泉 肇(1996) : メコン河流域開発と国際協力, 東アジアレビュー, No. 56, pp. 10-12.
- McCaffrey, S. (1998) : The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses-Prospects and Pitfalls, in "International Watercourses-Enhancing Cooperation and Managing Conflict (eds. S. M. A. Salman and L. B. de Chazournes)", World Bank Technical Paper No. 414, pp. 17-28, World Bank, Washington DC.
- Mekong Secretariat (1989) The Mekong Committee-A Historical Account, pp. 38-39, Mekong Secretariat, Bangkok.
- Mekong Secretariat (1993) : Mekong Consultations, Mekong News, 12 (1), pp. 3-4.
- Mosley, L. O. (1962) : The last day of the British raj, pp. 198-199, Harcourt, Brace & World, New York.
- 村上雅博(1996) : ドナウ川の水政治学 : ガブシコバ・ダムと国際水環境裁判の争点, 水文・水資源学会誌, 9, pp. 285-294.
- 中山幹康(1995) : アラル海流域の環境問題への国際機関の対応, 地球水環境と国際紛争の光と影, pp. 107-121, 信山社, 東京.
- 中山幹康(1996a) : インダス川協定の交渉過程における世界銀行の役割に関する考察, 水文・水資源学会誌, 9, pp. 77-87.
- 中山幹康(1996b) : ザンベジ川合意の策定および実施上の問題点に関する考察, 水文・水資源学会誌, 9, pp. 198-208.
- 中山幹康(1996c) : 国際河川における水利構造物の建設に伴い流域国間の合意が形成されるための要件, 国際開発研究, 5, pp. 41-50.
- Nakayama, M. (1997) : Successes and Failures of International Organizations in Dealing with International Waters, Water International, 13, pp. 367-382.
- 中山幹康(1997) : メコン川流域における統合的な管理の可能性, 国際開発研究, 6, pp. 15-30.

- 中山幹康(1998a) : メコン川流域国による新協定の交渉過程における国連開発計画の役割に関する考察, 水文・水資源学会誌, 11, pp. 128-140.
- 中山幹康(1998b) : 「ガンジス・フォーラム」報告, 水文・水資源学会誌, 11, pp. 421-422.
- 中山幹康(1998c) : 世界銀行における環境への取り組みの機構および運営上の課題, 国際開発研究, 投稿中.
- National Geographic (1993) : "The next war in the Middle East will be fought over water, not politics", National Geographic, May 1993, p. 53.
- Sands, P. (1998) : Watercourses, Environment and the International Court of Justice: The Gabčíkovo-Nagymaros Case, in "International Watercourses-Enhancing Cooperation and Managing Conflict (eds. S. M. A. Salman and L. B. de Chazournes)", World Bank Technical Paper No. 414, pp. 103-107, World Bank, Washington DC.
- Singh, K.G. (1998) : Personal communication.
- Sukosd, M. (1995) : Personal communication.
- Turan, I. (1996) : Water Problems: Can the United Nations Help? -A Discussion with Special Reference to the Middle East, Water International, 21, pp. 1-11.
- Wolf, A. T. (1997) : International Water Conflict Resolution: Lessons from Comparative Analysis, Water International, 13, pp. 333-365.
- World Bank (1994a) : Aral Sea Program-Phase 1: Briefing Paper for the Proposed Donors Meeting to be Held on June 23-24 1994 in Paris, World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1994b) : Aral Sea Program-Phase 1: Aide Memoire, World Bank, World Bank, Washington D.C.
- World Press Review (1995) : "The wars of the next century will be over water", World Press Review, Nov. 1995, p. 42.

(受付: 1998年 8 月 5 日, 受理: 1998年10月13日)