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

Role of the World Bank in Negotiation Process of the Indus Water Treaty

中山幹康* (宇都宮大学農学部)

Mikiyasu NAKAYAMA Faculty of Agriculture, Utsunomiya University

The Indus River basin was divided into India and Pakistan in 1947 in accordance with independence of these countries from the United Kingdom. The division of the catchment induced conflicts between India and Pakistan over water resources as upstream and downstream countries. Two nations failed to settle the dispute over distribution of water resources in the basin by bilateral talks. The World Bank offered assistance with a view to establishing an integrated water resources development and management scheme in the basin. Two countries resumed negotiation under good offices of the World Bank in 1951. The idea of integrated water resources management was discarded during the negotiation process, for basin countries were not willing to collaborate for this sake. The Indus Water Treaty, which is based on division of the catchment into two basin countries and let them develop and manage water resources within their own territory, was signed in 1960 after nine years of long negotiation. The success of the World Bank is attributed to (a) support given by the United States and other "western" governments, (b) ability of the World Bank to raise funds for development of the Indus River basin from its own resource and developed countries, and (c) riparian countries' willingness to secure funds for development of the catchment.

Key words: Indus Water Treaty, World Bank, Negotiation process, India, Pakistan

1947年にインドとパキスタンが英国から独立したことによって、インダス川流域は両国に分割された。その結果、上流国および下流国の関係にあるインドとパキスタンの間で、流域の水資源を巡る紛争が生じた。水資源の配分についての両国の直接交渉は不調に終わった。流域での統合的な水資源の開発と管理を目的として、世界銀行は紛争の仲介役を務めることになり、両国は世界銀行の仲介の下で1951年に交渉を再開した。しかし、流域の統合的な水資源管理という当初の目的は、両国はその目的のために協力する意志を持たないことが明らかになった時点で放棄された。流域を二つの国に分割し、各々の国が独自に自国の領土内で水資源を開発・利用するという内容の「インダス川協定」は1960年に締結された。世界銀行の仲介が成功した背景としては、(a)米国および他の西側諸国からの支持、(b)世界銀行がインダス川の開発のための資金を提供でき、また、他の先進国からも援助を引き出し得たこと、および(c)流域国が流域の開発のための援助を必要としていたこと、などが挙げられる。

キーワード：インダス川協定、世界銀行、交渉プロセス、インド、パキスタン

I. 国際河川における統合的な水資源利用と 国際機関の役割

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と見積もられており、その流域は面積にして世界の陸域の約47%を占めている (Barrett, 1994)。開発途上国においても、近年では水需要の増大による水資源の不足や河川および湖沼の水質の悪化が問題となっており、その対策の一

つとして、国際河川において統合的な水資源利用計画を確立することが要請されている。国際河川においては、全ての流域国がその水資源の開発と利用について合意することが必要であり、他の分野での国際問題と同様に、国際機関がそのような合意を形成するための仲介役を務めることが期待されている (World Bank, 1993)。

世界最大の国際援助機関である世界銀行を例に取れば、1960年にインドとパキスタンの間で締結され

*宇都宮大学農学部 〒321 栃木県宇都宮市峰町350

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

た「インダス川協定」が、世界銀行の仲介によって国際河川についての協定が成立した唯一の例である。その理由として、過去30年間において、ガンジス、ナイル、チグリス・ユーフラテスなどの国際河川について世界銀行としては仲介役を務める用意があったものの、インダス川協定の場合ほどには積極的な役割を世界銀行が果たそうとしなかったことが、これらの流域において協定の成立には至らなかった所以であるとの分析が為されている (Kirmani and Rangeley, 1974)。また、1960年代以降において、国際機関は仲介が失敗した場合のリスクを回避するために、国際流域に関する活動としては、専らデータの収集、情報の交換、セミナーやワークショップの開催などの消極的な役割に徹していた、との指摘もある (Biswas, 1992)。

世界銀行による仲介の成功例とされる「インダス川協定」は、後述するように確かに当時の世界銀行総裁であったブラックおよびそのスタッフの9年間にわたる辛抱強い交渉によって成立したが、その内容においては、インダス川流域を東西に二分して、インドとパキスタンの両国がそれぞれを独自に水利開発するというものである。即ち、国際流域の統合的な水資源の利用のためには流域国間の合意が必要という文脈から見れば、インダス川協定の実体は「統合管理」を指向したものではなく「分割管理」であり、流域国の合意によって協定が直ちに流域の統合的な水資源の利用につながるという議論は、余りにも楽観的と言わざるを得ない。

本研究の目的は、世界銀行を仲介役としてのインダス流域の水資源利用に関するインドとパキスタンの交渉の過程を追うことによって、当初は協定の目的として設定されていた流域国による水資源の統合的利用が放棄された経緯を明らかにすると共に、それにもかかわらず最終的には協定が成立するに至った要因を分析することである。

II. インダス川流域における灌漑農業の発展

インダス川はチベット高原に源を発し、カシミール地域およびパンジャブ地域を経由してアラビア湾に流入するまでの河川長は2,900km、流域面積は960,000km²の大河川である。年間流量は168MAF (million acre-feet) であり、その支流別の流量の内訳は表-1の通りである。1947年にインドとパキスタンが独立した時点では、この内の72.6MAFが灌漑のために取水されており、95.8MAFはモンスー

表-1 インダス川流域の支流別年間流量
(単位: MAF)

	冬季 (10月~3月)	作付期 (4月~6月)	モンスーン期 (7月~9月)	年間合計
インダス本流	12.9	27.9	48.7	89.5
ジェルム川	4.5	9.9	8.2	22.6
チェナブ川	3.7	6.7	13.1	23.5
ラビ川	1.2	1.9	3.3	6.4
ベアス川	2.4	1.9	8.5	12.8
ストレジ川	2.0	3.2	8.4	13.6
	26.7	51.5	90.2	168.4

(Khosla, 1958)

ン期にアラビア湾に流下していた (Hodges, 1960)。インダス本流の流量は流域の全流量の半分以上を占めており、ジェルム川およびチェナブ川とあわせて、流域の西側の3河川の流量の合計は流域全体の流量の80%以上であるのに対して、流域の東側の3河川 (ラビ川、ベアス川およびストレジ川) のそれは全流量の20%以下に過ぎない。

1947年の時点で、インダス川流域における灌漑面積は26,000,000エーカーであり、その内訳はパキスタンが21,000,000エーカー、インドが50,000エーカーと、パキスタンがその大半を占めていた (Gupta, 1960)。その当時において、既に冬季にはインダス本流を除く全ての支流の流量は灌漑のために取水されていた。作付期には東側の3河川の全流量は取水されていたが、西側の3河川には新規取水の余地があった。また、モンスーン期においては全ての河川において新たな取水が可能であった (Khosla, 1958)。

IV. 水利紛争の歴史的展開とその背景

英国が1849年にパンジャブ地方を併合した時点において、既にインダス川流域ではモンスーン期における取水のための初歩的な灌漑用水路が存在した。1851年より英国によって通年灌漑を目的とした近代的な灌漑用水路の建設が開始された (Fowler, 1950)。1930年代にインダス川流域における大規模な水資源開発が計画されると、流域を共有する (当時の英国領インドにおける) 州の間で貯水池の建設による農地の水没などの問題を巡って対立が生じた。

1935年に「インド政府条例」が英国によって定められ、水資源に関する事項は州政府に委ねられ、州政府は独自に水資源開発を行うことが可能になった。パンジャブ州がインダス川流域で計画していた灌漑

図-1 インダス川流域図

農地拡大プロジェクトについて、同じくインダス川流域にあるシンド州は、そのプロジェクトの結果5月から10月の間にインダス川の水位が低下して、シンド州での取水が困難になると共に、冬季においても水量が不足することを危惧した。その結果、1941年9月にシンド州はインド提督に対して「インド政府条例」に則ってこの問題を扱う委員会を設立することを要求した。

1942年に設立された「インダス委員会」は、パンジャブ州による取水はシンド州の取水を特に9月において制約する可能性が高いとの結論を出し、かつ同委員会は冬期における水資源の分配について勧告を行ったが、両州政府は委員会の結論に満足しなかった。1943年から1945年にかけて、両州政府の主任技師は非公式に会談を重ね、1945年には協定の草案が作成されたが、両州政府は合意に達せず、1947年初めに問題は本国(英国)政府の最終的な判断に委ねられた。しかし、英国政府による裁可が為される前に、1947年8月に両州を含むイギリス領インドは独立してインドとパキスタンの2つの国家が成立した。その結果、英国政府がインダス川流域の水資源問題に関与することは出来なくなった。インドとパキスタンの独立の結果、パンジャブ州の東部はインド領、パンジャブ州の西側とシンド州はパキスタン領となり、インダス川の水資源を巡る紛争はインドとパキスタンという2つの主権国家の間の問題となった。

1947年7月にインドの独立を英国が決定した時点では、パンジャブ州をインドとパキスタンに分割する国境線は確定していなかった。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」の委員長であったラドクリフは、パンジャブ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するために、水利施設を2つの国に分割するように国境を定めることは困難であると判断した。ラドクリフは、インドとパキスタン両国の首相に対して、パンジャブ州の水利システムを両国で共同管理することを提案した。しかし、両国の首相はこの提案には同意しなかった(Mosley, 1962)。

インドとパキスタンによる紛争の背景には、両国における灌漑農業の発展の度合いの違いがあった。イギリス統治下においては西パンジャブ地域での灌漑農地の開発が先行していた結果として、両国の独立当時においてインドの農耕可能な土地の約5%のみが灌漑されていたのに対して、パキスタンのそれ

は40%に達していた。その当時の灌漑農地の水源に関しては、パキスタンの灌漑農地の一部はその水源を上流部がインド領になったストレジ川、ベアス川、ラビ川の流域西側の3河川から取水していた。インド政府は東側の3河川の水利権を主張して、ストレジ川からの取水は西側のパキスタン領内の河川からの取水に振り替えられるべきであると主張した。パキスタンは、西側の河川の流量は取水源の振り替えには十分ではないことを理由にインド側の提案を拒否した(Economic Weekly, 1960)。

1947年12月に両国間で紛争の「停止協定」が結ばれ、1948年3月末までは現状での取水が継続されることになった。しかし、「停止協定」の有効期間内において両国が合意に達することはなく、1948年4月1日にインドは「停止協定」の期限が切れたことを理由にパキスタンへの送水を停止した。このインドによる送水の停止は両国の間の緊張を招いたが、1948年5月4日に両国は、パキスタンが代替的な水資源を開発するまでの間はインドが送水を停止することはしない、という内容の「デリー合意」に署名した。インドのパキスタンへの送水は「デリー合意」に先立って1948年4月30日に再開された。

1949年6月にパキスタンはインドに対して、「デリー合意」はインドからパキスタンへの送水停止という事態の下で締結されたパキスタンにとっては不平等なものであるとの書簡を送り、インダス川の水資源に関わる両国間の問題を国際司法裁判所の裁定に委ねることを提案した。しかし、インドはこの提案を拒否し、両国からの同数の裁判官によって構成される「特別法廷」での裁定を提案した。パキスタンは「特別法廷」での裁定を拒否し、両国の間では問題解決のための方法論についての合意が得られない状態が続いた(Biswas, 1992)。

IV. リリエンソールによる流域の共同管理の提案

1951年2月、米国原子力委員会の委員長やテネシー渓谷開発公社(TVA)の会長を歴任したリリエンソールは私人としての資格でインドとパキスタンを訪問し、両国の首相と会談した。インドのネルー首相からの招待を契機としての私人としての訪問ながら、リリエンソールは出発前に米国のトルーマン大統領およびアチソン國務長官と会談しており、当時米国との関係が悪化しつつあるインドの実状を視察することを依頼されていた(Lilienthal, 1966)。

帰国後、リリエンスールはコリエール誌に「もう一つの『朝鮮半島』の萌芽?」と題する論文を寄稿した(Lilienthal, 1951a)。その中でリリエンスールはパキスタンとインドのカシミール紛争に国連が既に関与していることから、仮に両国の間に戦争が勃発した場合には、朝鮮戦争の場合と同様に米国が(国連軍として)軍事的な介入を余儀なくされると予想している。米国の介入の理由として、リリエンスールはカシミール地域が中国、チベット(中国が併合した)、ソ連などの共産圏諸国と近接していることを挙げている。

インダス川はカシミール地域に源を発しており、この水源地の領有権がカシミールの帰属に左右されるという事実が、カシミール紛争の解決を困難にしているとの観点から、リリエンスールはカシミール紛争の解決にはインダス川を巡っての両国の緊張を緩和する必要があると考えた。その具体的な方法論として、リリエンスールはインダス川の水資源をインドとパキスタンが共同で管理することを提案した。即ち、インダス川を両国の共同管理下に置くことによって、カシミール地域を掌握しているインドがパキスタン領を流下するインダス川の流量を意のままにするというパキスタンの持つ危惧を無くし、かつ両国が共同で貯水池や導水路の建設などに着手することでインダス川の水資源開発を促進することが提唱された。リリエンスールはインダス川の水利開発のために、インド、パキスタンおよび世界銀行が共同で運営する「インダス川開発公社」の設立を提案した。これは、米国のTVAを模したものであり、両国および世界銀行の出資によるインダス川の水資源開発に関わる土木事業と水利システムの管理を管轄する組織である。

リリエンスールの提案の骨子は、インダス川の水資源についてその流域を共有するインドとパキスタンによる共同管理体制を確立することである。しかし、それはインダス川の水資源開発を促進かつ最適化すること自体が目的というよりは、カシミール地域を火種としてのインドとパキスタンの間で戦争が勃発する可能性を低めて、米国のこの地域における軍事的な介入を回避することを最終的な目標とするものであった。また、中国において米国の意向に反して共産政権が成立したことの反省として、当時は共産圏と自由主義圏のどちらにも属さずに中立の立場をとっていたインドが共産化することを防止するために、米国は(当時悪化しつつあった)インドとの

関係の改善を画策しており、リリエンスールの提案もそのような時代的背景を有していた(Lilienthal, 1951b)。

リリエンスールは彼の提案のコピーを在米インド大使およびパキスタン大使に送付した。米国の国務省関係者はリリエンスールの提案を支持し、パキスタンのカーン首相はリリエンスールの提案を高く評価するという声明を発表した(Gulhati, 1973)。

V. 世界銀行による仲介

世界銀行のブラック総裁は、1951年9月にインドおよびパキスタン両国の首相に書簡を送り、リリエンスールの提案に添った形でインダス川の水資源の効率的な利用を実現するために、世界銀行として仲介役を務める用意があることを表明した。その書簡の中で、両国によるインダス川の共同開発計画を策定するために、世界銀行としてはそのスタッフを提供しかつ融資の可能性を検討することが言及されている。

パキスタンのカーン首相はブラック総裁への返書の中で、世界銀行による仲介に感謝すると共に、パキスタンとしてはリリエンスールの提案に沿った形でインドとの合意が成立することを希望している旨を表明した。インドのネルー首相はその返書の中で、インダス流域全体についてのインドとパキスタンの両国による共同開発計画を策定することに支持を表明しながらも、その管理の主体として単一の組織を想定することは現実的ではないとの立場を明らかにしている(Gulhati, 1973)。

ブラック総裁は1951年11月に両国の首相に送った書簡の中で、リリエンスールの提案に沿った形で交渉を進めるための前提として、以下の3原則を挙げている。

1. インダス流域の水資源は、それを水源とする両国の現在および将来的な水資源の需要を満たすのに十分である。
2. インダス流域の水資源は、その流域全体を一つの単位として最も効率的な経済開発を推進するという観点から、両国によって共同で開発および利用される。
3. インダス流域の水資源の開発および利用に関する問題は、政治的な観点からではなくその機能の観点から解決されるべきであり、過去の両国間の交渉あるいは水利権の主張とは無関係に考慮される。

両国の交渉の場として、ブラック総裁は両国を代表するエンジニアによって構成される実務者会議を提案した。実務者会議への参加は純粋に自発的であり、そこからの脱退も任意とされた。実務者会議には世界銀行の代表が助言のために参加することが提案された。

ブラック総裁は、1951年2月にインドとパキスタンを訪問し、両国の首相と会談して実務者会議への参加を促した (IBRD, 1952a)。その結果、両国はリリエンスールの提案に基づくインダス川の水資源開発を検討する為の実務者会議の参加に合意した。その合意の前提となる事項に関しては、1952年3月にブラック総裁が両国の首相に送った書簡の中で以下のように述べられている。

1. 実務者会議の機能は、インダス川流域において両国が利用可能な水資源を、過去のそれに比して相当に増加するための技術的な方策を確立することである。
2. 両国の法的な権利は実務者会議によって制限されることはなく、実務者会議からの脱退は自由である。但し、世界銀行が参加して両国が共同して検討が重ねられている過程においては、何れの国にも他方の国が現在行使している水資源の利用を制限するような行動はとらない。
3. 1951年11月付けの書簡の中に記されている3つの原則に則って実務者会議は開催されるが、これらの原則は実務者会議の機能を制約することを意図するものではない。

世界銀行がインダス川の水利用に関するインドとパキスタン両国の紛争の仲介を試みた理由として、ブラック総裁は以下の3つを挙げている (Black, 1960a)。

1. 両国の間にインダス川を巡る対立が続いている限り、両国がそれを欲しているにも関わらず、世界銀行がインダス流域の水資源開発プロジェクトに融資することは不可能になっていた。
2. 両国間の緊張のために、両国は国家予算の半分あるいはそれ以上を軍備のために割くという状態であった。そのような事態が続けば、両国ともに世界銀行から融資を受け、それを返済することが出来なくなる恐れがあった。
3. 世界銀行自身が設立されてから間もなかった当時 (1950年代初頭) において、開発途上国の中でも最大の2か国が対立していると、世界銀行が開発途上国の経済成長を促すという構図自体が疑問視

される危険性があった。

冷戦化の当時における西側諸国による開発援助の効用について、ブラック総裁は西側諸国の政治的および経済的な影響力を開発途上国において保持でき、かつ共産主義の拡大を防ぎ得ることを挙げている。しかし、その一方で、単に開発途上国を舞台としての共産主義国家との勢力争いに打ち勝つために援助を供与することは、経済的には成り立たないような種類のプロジェクトへの援助につながり、その受益者たる開発途上国の経済成長をむしろ妨げる可能性があることに警鐘を発し、開発途上国の経済成長に寄与しうる援助のみが、従来の外交を補完する「経済成長外交」として機能するとしている (Black, 1960b)。その上で、ブラック総裁は、インダス川流域への世界銀行の関与は、インドとパキスタンの間で合意が成立した後にインダス流域の水資源開発に対して供与されるであろう援助によって、両国の経済成長が促進されるという意味で「経済成長外交」の好例として捉えている。

当時、インダス川流域については、インドが世界銀行に対して要求していたベアス・ダムおよびバクラ・ダム建設のための融資は、パキスタンの反対のために実現不可能な状態であった (Economic Weekly, 1960)。従って、インダス流域において世界銀行が仲介に乗り出した目的は、表面的にはリリエンスールの提案に沿った形での同流域の「統合的水資源利用」の実現であったものの、実際には世界銀行が援助を供与できる環境を作ることに重点が置かれていた。

VI. 実務者会議における議論

第1回の実務者会議は1952年5月にワシントンDCの世界銀行本部で開始された (IBRD, 1952b)。会議では、検討の対象とすべき河川の範囲について、インドとパキスタンの両国の見解には相違があることが明らかとなった。パキスタンは、会議の場ではパキスタンが「共通の河川」として認識する東側の3河川 (ラビ川、ベアス川およびストレジ川) のみを検討の対象として、西側の3河川 (チェナブ川、ジェルム川およびインダス本流) については会議では検討しないことを提案した。一方、インドはインダス川流域の全ての水資源を検討の対象として、流域全体での両国の水需要の観点から水資源の配分を検討するべきであると主張した。

会議における議論は、統合的水資源利用計画の策

定に必要な調査項目およびその手法のリストを作成することが主体であって、計画の策定自体についての議論は殆ど行われなかった。会議場においては、両国の代表は殆どの場合、予め用意された声明を読み上げるのみで、両国がテーブルを挟んで直接議論するという光景は見られなかった。会議は世界銀行の代表が両国からの意見を個別に聞き、仲介役として合意可能な点を探すという手順で進化した (Gulhati, 1973)。計画自体に関して唯一合意に達したのは、調査はインドおよびパキスタンが自国内の流域について独自に実施して、第2回の実務者会議でその結果を交換するという事であった (Michel, 1967)。

世界銀行関係者による両国との非公式な折衝の結果、実務者会議が策定すべきインダス川流域の水利利用計画の策定に関しては、以下のような手順を踏むとの合意が得られた。

1. インダス流域全体の水資源量を確定し、それを両国が提案するカテゴリーに基づいて区分する。
2. 両国の灌漑可能な農地において必要とされる水量を確定し、それを両国が提案するカテゴリーに基づいて区分する。
3. 統合的な水資源利用計画を立案するために必要な、水文データの収集および解析。
4. 統合的な水資源利用計画の立案。
5. 新たに必要とされる水利構造物の建築に要する費用の算出と、その建築スケジュールの推定。

第2回実務者会議はインダス川流域での現地調査とデータの収集を挟んで、1952年12月にカラチ、そして1953年1月にデリーで開催された。会議の間では、両国が準備した調査結果が交換された他は、実質的な討議は為されなかった。会議では、両国は残りの調査結果と、各国が個別に行う水需要の計算結果を1953年7月までに交換し、同年9月ワシントンDCで3回目の実務者会議を開き、その場で統合的な水資源利用計画を策定することが合意された。

第3回実務者会議は1953年9月にワシントンDCで開催された。しかし、統合的な水資源利用計画の基本的な概念についてのインドとパキスタン両国の見解は大きく相違しており、両国が合意に達することは不可能であった。膠着状態を打開するために、世界銀行の代表は両国に対して、独自の水資源利用計画を作成することを提案した。1953年10月に両国によって提示された計画は各国への水資源の配分の面で下記のように大きな隔たりがあった (Bingham

et. al., 1994)。

インド案：インドへの配分：東側3河川の全水量および西側3河川の水量の7% (合計で29MAF)。

パキスタンへの配分：西側の3河川の水量の93% (合計で90MAF)。

パキスタン案：インドへの配分：東側の3河川の水量の30% (合計で15.5MAF)。

パキスタンへの配分：東側の3河川の水量の70%および西側の3河川の全水量 (合計で102.5MAF)。

世界銀行は新たな進展が見られない限り、実務者会議による合意の形成は不可能であるとの見解を明らかにした。実務者会議によるインドおよびパキスタンの合意が成立しなかった理由として、世界銀行は以下の3点を上げている (IBRD, 1954)。

1. 実務者会議の過程で示された両国による将来的な水資源の要求は、インダス川全体の水資源量を超えており、両国の将来的な灌漑計画を制約することなく工学的な手法による解決策を見いだすことは出来なかった。
2. インダス流域全体を単一の経済単位として開発することが実務者会議における基本方針であったが、2つの主権国家がそれに関与していることが問題となった。即ち、流域の統合的な利用計画は1つの組織によって立案・管理されることによって最大限の経済効率を得ることが出来るのに対して、2つの主権国家が関与する場合、あらゆる問題の解決は1つの組織によって方針が決定されるのではなく、常に外交チャンネルによる両国の交渉に委ねられる。また、両国はその開発政策や流域の開発のために投入できる資源において均一でない。更に、これまでの議論で明らかになったように、両国共に自国のための水利施設が他国の領土に設置されることを望んでいない。このような事態から考えて、流域全体を統合的に管理する単一の組織の設立は困難である。
3. パキスタンとインドの間には、インダス流域の水利用に関する基本的な概念において大きな隔たりがあった。パキスタンは、現時点での水利用はすべて現在の水源からの取水によって保証されるべきであり、また、「現時点での水利用」は現実に取り水されている水量のみならず、両国の独立以前にインダス川に関する諸委員会で承認された水利権量も含むべきであると主張した。他方、インドは、現在の時点で実際に取水されている水量は保証されるべきであるものの、それは必ずしも現

在の水源からの取水を意味しない、との立場をとっていた。即ち、インドは、東側の3河川からの現在のパキスタンの取水はその水源を西側の3河川に振り替えることで中止されるべきであると主張した。

VII. 世界銀行による調停案の提示

実務者会議によるインドおよびパキスタンの合意は不可能との認識から、非公式折衝の場で両国の代表は世界銀行に対して調停案の提示を促した。世界銀行は1952年2月に以下のような調停案を両国に提示した (Eastern World, 1960)。

1. 西側の3河川の全水量については、カシミール地域でジェルム川から取水されている僅かな水量を除いては、パキスタンがそれを利用する権利を持つ。
2. 東側の3河川の全水量については、インドがそれを利用する権利を持つ。
3. パキスタンは現在東側の3河川から取水している水量を、西側の3河川からの取水に振り替える。そのための用水路の建設期間 (約5年間を想定) においては、パキスタンによる東3河川からの慣行的な取水をインドが保証する。
4. パキスタンが水源を振り替えるために必要とする用水路の建設費はインドが負担する。

世界銀行による調停案は、水量に関してはインドには22MAF、パキスタンには97MAFを配分することを規定しており、実務者会議におけるインドおよびパキスタン両国の提案の丁度中間をとった値となっている。しかし、これは単に両国が提案した値を足して2で割ったものではなく、インダス流域の水資源を統合的に開発・利用することを放棄して、東側の3河川についてはインド、西側の3河川についてはパキスタンが、独自に水資源を開発・利用するという構図の必然として算出された水量であった。また、世界銀行の調停案は両国の水利権の配分のみを規定しており、実務者会議の場で問題とされたインダス流域の東側の境界の認定には触れていないために、カシミール紛争に巻き込まれずに済むという利点も有していた (Michel, 1967)。

VIII. 流域の統合的な水資源利用計画が放棄された背景

実務者会議の場でインドおよびパキスタンによって個々に提示された水資源利用計画は、その基本的

な概念において大きな隔たりはあったものの、流域の管理主体としてはリリエンソールの提案に沿う形で両国の代表による委員会の設置が想定されていた。従って、流域を一つの経済単位として共同管理するのではなく、両国による分割管理に委ねるという図式は、少なくとも公式には世界銀行の調停案によって初めて提示されたことになる。その理由として、世界銀行は以下を挙げている (IBRD, 1954)。

1. 流域管理のための単一の組織を設立する過程で生じるであろう様々な問題を回避することが出来る。
2. 河川の管理を個々の国に委ねることによって、両国が共同でインダス流域の水資源を使用する際に生じ得る問題を回避することが可能であり、結果的には流域の開発計画の立案・実施を促進すると共に、その内容に柔軟性を持たせることができる。
3. 両国が自国の為に使用する水利施設をその領土内に設置し、相手国からの干渉を回避することにより、両国の間に摩擦が生じる可能性を低め、両国の関係の改善に寄与し得る。

IX. 「インダス川協定」の締結と水利施設の建設

世界銀行による調停案は、水量の面ではインドとパキスタンによる提案の中間の値を取っていたものの、内容的には東側の3河川からのパキスタンの取水を西側の3河川からの取水に振り替えるというインドの主張をほぼ満たしていた。インドのネルー首相は1954年3月に世界銀行に対して、調停案を原則的に受け入れる旨の書簡を送った (Gulhati, 1973)。

パキスタンのアリ首相は1954年5月に、調停案を受け入れるには幾つかの条件が満たされる必要があることを記した書簡を世界銀行に対して送った。パキスタンが問題としたのは、パキスタン独自の計算によれば西側の3河川の自然流量は東側の3河川での取水量を振り替えるには不足しており、西側の河川に貯水池を建設することなく灌漑用水の需要を満たすことは不可能、という点であった。2年間の交渉の後、世界銀行は1956年5月にパキスタンの主張通り、パキスタン領に貯水池を建設する必要があることを認めた (Ali, 1967)。

パキスタンにおける貯水池の建設のための資金は、世界銀行による仲介案の原則から言えばインドが負担するべきであったが、インドは仲介案に示されて

いる用水路の建設費用以上は負担しないことを表明した。また、交渉の過程で新たな水利施設の建設が両国から提案された。その結果、建設されるべき水利施設が確定し、その建設費を世界銀行および幾つかの先進国が贈与と借款によって負担することで世界銀行および両国が合意して「インダス川協定」が締結されるには、更に4年間にわたる交渉を要した。

「インダス川協定」は1960年9月19日にインドのネルー首相およびパキスタンのカーン大統領によって調印され、同年の4月1日に遡って発効した。同協定の内容は、世界銀行による調停案とほぼ同じであり、パキスタンの東側の3河川からの取水を西側の3河川からの取水に振り替えることが主眼である。その為の移行期間は10年間で定められた。

パキスタンにおいて建設される水利施設は、8つの用水路(総延長400マイル・通水量14MAF)、ジェルム川とインダス本流上流に2つの貯水池(総貯留量8.95MAF)、ジェルム川のダムに設置される水力発電所(発電能力300,000KW)、現存する取水堰および用水路の改修、農地の塩害と浸水に対応するための2,500個の揚水井であった。インド側でも、ベアス川に貯留量5.5MAFの貯水池の建設が予定された。これらの建設費用の総額は1,070,000,000米ドルであり、この内の870,000,000米ドルはパキスタンでの、また200,000,000米ドルはインドでの水利施設の建設に費やされる。この費用を賄うために、「インダス川流域開発基金」が設立され、下記の国々および機関からの寄与、贈与、借款による資金の調達が見込まれた(IBRD, 1960)。

インド(寄与): 62,060,000英ポンド
オーストラリア(贈与): 6,965,000豪ポンド
カナダ(贈与): 22,100,000加ドル
西ドイツ(贈与): 126,000,000独マルク
ニュージーランド(贈与): 1,000,000NZポンド
英国(贈与): 20,860,000英ポンド
米国(パキスタンへの借款): 70,000,000米ドル
世界銀行(パキスタンへの借款): 80,000,000米ドル
パキスタン(寄与): 440,000英ポンド

インダス川協定により実施された水利施設の建設は、その費用においてアスワン・ハイダムを凌ぐ、当時としては世界最大の水利事業であった(New York Times, 1960)。

協定の発効に伴って、インドとパキスタンの代表から構成される「インダス川常任委員会」が設置された。委員会の目的は、協定の順守のための両国の

協力を円滑に進め、定期的に現地を視察し、水量に関するデータを交換し、両国間に問題が生じた場合にはそれを討議し、必要に応じて第三者の裁定を仰ぐことである(Khan, 1990)。インダス川協定は、その発効後30年を経た現在においてもインダス川流域におけるインドとパキスタンの間の水利協定として機能しており、この間の2回にわたるインドとパキスタンの間の戦争によっても破棄されることはなかった。

X. 考 察

インダス川流域において、世界銀行が流域国であるインドとパキスタンの間に立って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。

1. インドおよびパキスタンの両国共に、インダス川に関する水利紛争を解決する必要性を認識しながら、両国の直接交渉による合意は不可能な状態となっており、第三者による仲介を必要としていた。
2. 自国の経済開発のために外国による経済援助をインド、パキスタン共に必要としており、インダス川流域については両国間の紛争がその妨げになっていた。
3. インドとパキスタンの間で戦争を引き起こす可能性のある火種を取り除き、両国に対して援助を行うためのより良い環境が整うことを世界銀行が欲していた。
4. インドに対して開発援助を供与し、それによってインド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。(その結果、インダス川協定締結後の同流域の水利開発プロジェクトには、多額の贈与と借款が西側の先進国と世界銀行から提供された。)

世界銀行の仲介は、協定が成立した暁に供与されるであろう西側の先進国からの援助を背景にしていた。インドおよびパキスタンの両国が世界銀行の仲介による交渉の決裂を回避しようとしていたことは、実務者会議での両国の交渉が行き詰まったときに、両国が世界銀行に対して調停案の提示を求めたことから明らかである。協定の締結がインダス流域の水利開発への援助供与の事実上の前提となっていたことは、世界銀行の仲介者としての立場を強いものにしていて、また、当時においては、未だ西側の先進国の中にも第二次世界大戦後の経済復興のために

世界銀行からの借款を受けていた国も多く、開発途上国に開発援助を供与する先進国および国際機関は限定されていた。そのような状況の下で、世界銀行はインドとパキスタンに対して強力な「飴と鞭」を持つことが可能であった。

多くの先進国や国際機関が開発途上国に対する援助を供与している現在においては、仮に一つの国際機関が国際河川における水利紛争の調停に乗り出したとしても、インダス川協定に関する交渉が進められていた当時の世界銀行ほどの強い立場を当事国に対して持つことは困難である。国際機関の仲介によって国際河川で流域国間の協定が締結される必要性が指摘されながらも、インダス川協定のような仲介の成功例が、過去30年においては少数の例外的な事例でしか見られないのは、国際機関による開発援助に関する、このような環境の変化に起因すると考えられる。

インダス川協定の内容については、世界銀行はインダス川流域の統合的な水資源利用計画を策定するというリエンソールの提案に沿った当初の目的を、余りにも早く放棄したのではないか、という批判も為されている (Mehta, 1982)。そのような批判の根拠としては、流域の各河川の水利権がインドあるいはパキスタンの何れかの国のみに割り振られた結果として、統合的な水資源利用が実現していれば不要であった筈の多くの水利施設を建設する必要が生じたことや、両国の独立以前に計画されていた水資源開発プロジェクトの内の幾つかは、一つの河川からの取水を両国に割り振る形になっていたために事実上実施が不可能になったこと、などが挙げられている。

しかし、両国の交渉の過程を見ると、「パンジャブ国境委員会」のラドクリフ委員長が提案した流域の共同管理は何れの国からも拒否されており、また、世界銀行の仲介を得ての3回にわたる実務者会議でも、インドとパキスタンの両国は統合的な水資源利用計画の実現に向けての歩み寄りを見せておらず、リエンソールの提案に基づく統合的な水資源利用計画を追求する限り、両国が合意に達することはまず不可能であったと考えられる。世界銀行が仲介に乗り出した目的は、両国の対立状態を緩和して、インダス川流域における水資源開発プロジェクトを含めて両国への融資を容易にすることであった。従って、統合的な水資源利用計画をあくまでも追求するよりも、どのような案であれ両国の合意が成立することを世界銀行としては優先した筈である。

統合的な水資源利用計画を指向するリエンソールの提案は、インドとパキスタンの両国に対して世界銀行がその仲介のもとで交渉の場を提供する理由付けには有用であったものの、当事国も世界銀行もその本音においては統合的な水資源利用を合意の最終到達点としては位置付けていなかった。交渉の過程で統合的な水資源利用という概念そのものが交渉の進展を妨げていることが明らかになった時点で、リエンソールの提案は協定の成立を最優先する当事国と仲介者によって放棄される運命にあったと考えられる。

引用文献

- Ali, C.M. (1967): The Emergence of Parkistan, pp. 328-331, Columbia University Press, New York
- Barrett, S. (1994): Conflict and Cooperation in Managing International Water Resources, Policy Research Working Paper 1303, pp. 1-8, World Bank, Washington DC
- Bingham, G., Wolf, A. and Wohlgenant, T. (1994): Resolving Water Dispute-Conflict and Cooperation in the United States, the Near East and Asia, Case V-Indus Water Treaty, pp. 106-113, USAID, Washington DC
- Biswas, A.K. (1992), Indus Water Treaty: the Negotiation Process, Water International, 17, pp. 201-209
- Black, E.R. (1960a): The Indus: A Model for Nation, New York Times Magazine, 11 December 1960, pp. 24 and 51-52
- Black, E.R. (1960b): The Diplomacy of Economic Development, pp. 45-47, Harvard University Press, Cambridge.
- Eastern World (1960): Indus Water Treaty, Eastern World, November 1960, pp. 33-34
- Economic Weekly (1960): Even the Weariest River, 12, pp. 1390-1391
- Fowler, F.J. (1950): Some problems of water distribution between East and West Punjab, Geographical Review, 40, pp. 584-589
- Gulhati, N.D. (1973): Chapter VI The World Bank lends a hand, Indus Waters Treaty-An Exercise in International Mediation, pp. 56-62, 109-113 and 145-151, Allied Publishers,

- New York
- Gupta, S. (1960): The Indus Waters Treaty, Foreign Affairs Reports, 9, pp. 153-155
- Hodges, R.C. (1960): Indus Water for Pakistan, Canadian Geographical Journal, 61, pp. 97-98
- IBRD (1952a): IBRD Press Release No. 278, 25 January 1952, pp. 1, IBRD, Washington DC
- IBRD (1952b): IBRD Press Release No. 289, 1 May 1952, pp. 1, IBRD, Washington DC
- IBRD (1954): Bank, India, Pakistan representatives resume discussions re use Indus system of rivers Appendix I, IBRD Press Release No. 380, 10 December 1954, pp. 3-6, IBRD, Washington DC
- IBRD (1960): Indus Water Treaty Signed, IBRD Press Release No. 650, 19 september 1960, pp. 1-12, IBRD, Washington DC
- Khan, M.Y. (1990): Boundary water conflict between India and Pakistan, Water International, 15, 195-199
- Kirmani, 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
- Khosla, A.N. (1958): Development of the Indus river system, India Quarterly, 14, pp. 233-253
- Lilienthal, D.E. (1951a): Another "Korea" in the making?, Collier's, 4 August 1951, pp. 56-57
- Lilienthal, D.E. (1951b), Are we losing India?, Collier's, 23 June 1951
- Lilienthal, D.E. (1966): The Journals of David E. Lilienthal: Volume III Venturesome Years 1950-55, pp. 54-75 and 199-235, Harper & Row, New York
- Mehta, J.S. (1988): The Indus Water Treaty: a Case Study in the Resolution of an International River Basin Conflict, Natural Resources Forum, 12, pp. 74-76
- Michel, A.A. (1967): The Indus Rivers, pp. 228-236, Yale University Press, New Haven
- Mosley, L.O. (1962): The last day of the British raj, pp. 198-199, Harcourt, Brace & World, New York
- New York Times (1960): Indus River Project, New York Times, 2 March 1960
- Rao, K.L. (1975): India's Water Wealth, pp. 203-205, Orient Longman, New Delhi
- World Bank (1993): Water Resources Management, World Bank Policy Papers, pp. 40-62, World Bank, Washington DC
- インダス川協定を含めて、インダス川流域の水資源に関する文献では、水量の単位としてMAFが使われているため、本論文でもMAFを単位として用いる。1MAFは1,233km³に相当する。
(1995年10月3日受付, 1995年11月2日受理)