

第9章

メコン河流域開発に関する新たな法的枠組み

今泉 慎也

はじめに

メコン河は、中国、ミャンマー、タイ、ラオス、カンボジア、ベトナムの6カ国⁽¹⁾の領域を通過する東南アジア最大の国際河川⁽²⁾である。メコン河は、チベット高原を源流とし、中国雲南省を通り、ミャンマー東北辺に接し、タイとラオスの国境を形成したのち、カンボジアを貫流し、ベトナムのデルタ地帯を経て、南シナ海へと注ぐ。メコン河の全長は4200キロメートル、流域面積は79万5000平方キロメートル、年間流出量は47万5000百万立方メートルである。⁽³⁾

このメコン河は、ミャンマー、タイ、ラオスが国境を接するいわゆるゴールデン・トライアングル（黄金の三角地帯）から上流域と下流域とに分けられる。メコン河下流域の面積は、60万9000平方キロメートルで、これはメコン河の全流域の約77%にあたる。下流域4カ国の流域面積とその国土面積に占める割合は、カンボジアが15万4000平方キロメートル（85.1%）、ラオスが20万2400平方キロメートル（85.5%）、タイが18万240平方キロメートル（35.1%）、ベトナムが6万5200平方キロメートル（19.7%）である。これら諸国では、国土の多くの部分が、メコン河下流域に含まれている。

下流域4カ国は、1957年に、国連アジア極東経済委員会（現在のアジア太平洋経済社会委員会）⁽⁴⁾の協力を得て、メコン委員会⁽⁵⁾を設立した。このメコン委員

メコン委員会は、加盟国からの全権を有する4名の委員から構成される(57年規程第1条)。メコン委員会を単なる議論の場に終わらせないために、委員が全権を有することが必要とされた⁽¹²⁾。第8条は、メコン委員会の権限内にあるすべての技術的事項においては、加盟政府はこの委員会を通じて活動すべきことを確認した。第4条は、「メコン河下流域における水資源開発プロジェクトの立案および調査を、促進し、調整し、監督し、および管理すること」がメコン委員会の任務であるとし、このためにメコン委員会が次のものを行なうと定めた。

- (1) 調整された調査・研究のための計画を準備し、それを参加政府に提出すること。
- (2) 参加政府のために特別の財政的および技術的支援を要請し、ならびに国際連合、専門機関および友好的諸政府の技術援助プログラムにより提供される財政的および技術的支援を受け、かつ独立して運営すること。
- (3) 水資源開発を目的に本流の水利用の基準を策定し、参加政府に勧告すること。

規程には定めがないが、事務局、諮問委員会(Advisory Committee)などの機関が、メコン委員会の活動を円滑にするためにもうけられた。

留意すべきことは、メコン委員会の活動には、ECAFEなどの国際機関や援助国による財政的・技術的援助に不可欠であったことである。そのため、57年規程には、ECAFEとの関係を定めるいくつかの規定がおかれていた。

メコン委員会の設立が、第30回総会の決定を受けたものであること(1条)、ECAFE事務局がメコン委員会の任務の履行に協力すること(3条)が明記された。また、ECAFE事務局長(Executive Secretary)またはその代表が、メコン委員会のいかなる会合においても、検討中のあらゆる事項について、口頭または書面による陳述を行なうことができ(5条4項)、メコン委員会はECAFE事務局に対して年次報告を行なうことが定められた⁽¹³⁾(6条)。

暫定メコン委員会を設置した78年宣言もまたほぼ同様の内容であったが、同委員会の目的について、もう少し踏み込んだ形で規定していた。すなわ

ち、インドシナ諸国の復興および成長のための開発のニーズ、ならびにタイの成長する経済開発ニーズを実効的に充足するために、農業生産および電力生産を増加するためのメコン河下流域の水資源開発を促進することを目的とすると明記した(4条)。また、第5条は、相互の利益を保護し、かつ、その人民の福祉を保証するための必要を考慮し、3加盟国はそれぞれ、通過、および建設資材または完成したプロジェクトの生産物の購入または売却、ならびにこの地域的協力のための努力の枠内での通過および交通の安全のため、必要な施設を他国に与えるものとする、と定めていた。

メコン委員会は、メコン河の水資源の利用・開発に関するいくつかの文書を採用してきた。とくに重要なのは、1975年に採択された「メコン河下流域の水利用の原則に関する共同宣言」(Joint Declaration of Principles for Utilization of the Water of the Lower Mekong Basin)であり、「衡平かつ合理的な利用」などいくつかの原則を定めた。この宣言は95年協定により廃止されたが、その内容は同協定に反映されている。また、航行に関連して橋に関する規則が採択されたことがあるが、現在も効力を有するかどうかが問題とされている。

委員会の本部は、現在のところバンコクに置かれている(暫定)。メコン委員会の役割は、その正式名称が示すように、流域開発に必要なデータの収集、研究や開発プロジェクト・プログラム等の策定である。たとえば、1970年に出された「指示的流域計画」(indicative basin plan)は、メコン河下流域の開発の課題を指摘し、いくつかのプロジェクトを示した。指示的流域開発計画は、暫定メコン委員会によって87年に改定された。

調査・研究や開発に必要な資金や技術的支援を国際機関や援助国に要請し、これを加盟国のために役立てることもメコン委員会の重要な機能である。メコン委員会を通じたプロジェクトは、「メコン・プロジェクト」といわれる。メコン・プロジェクトの計画策定、実施には多くの国際機関と援助国が財政的、技術的に関与している。

メコン委員会によって計画された開発プロジェクトすべてが実現されてきたわけではない。当初はデータが不足したことや、カンボジアが参加できな

くなったことなどから各国の利害の調整が必要なメコン河本流における開発プロジェクトは、これまで着手されず、メコン河支流におけるプロジェクトから手がつけられてきた。メコン河支流ではいくつかの灌漑プロジェクト、ダム建設などがすでに行なわれてきた。たとえば、ラオスのナムグム・ダムは代表的なプロジェクトであり、このダムによって作り出された電力はタイに輸出されている。⁽¹⁴⁾

2. メコン河流域開発と加盟国間の利害関係

1991年にカンボジア和平が実現して以降、インドシナ3カ国の復興と経済開発に向けたさまざまな動きが進みつつある。とくにメコン流域開発によるインフラの整備は、これら諸国の経済開発の大きな鍵とみられている。⁽¹⁵⁾ 下流域4カ国のなかで経済開発の進んでいるタイやベトナムでは、水需要が高まっているうえに、ラオスでは豊富な水資源を利用した電力への期待も高い。カンボジアのメコン委員会への復帰に伴い、これまで着手されなかったプロジェクトも動き出しつつある。

メコン河流域開発に対する関心が高まるにつれて、水資源の利用をめぐる関係国間で深刻な利害の対立が生じるおそれがある。95年協定が従来の文書のように委員会の組織と権限についてのみ規定する水利用に関する原則を明記した背景には、タイの灌漑計画に懸念するベトナムがそのような規定をもちこむことを強く求めたことがある。また、環境問題に対する意識が、委員会が発足したときとは比べられないほど高まっていることがあげられる。メコン河の利用・開発に関して各国の利害の対立を招く原因となるものとしては、メコン河の水文や地理的特性から生じる洪水、塩害の問題と、人間活動に起因する水質汚染の問題を指摘することができる。

(1) 洪水

メコン河の雨季（地域差があるが5月から9月）と、乾季の流量の差は著し

い。モンスーンに入る5, 6月頃からメコン河の水位は上昇をはじめ, 上流では8, 9月に, 下流では9, 10月に最高水位に達する。この洪水期の平均流速は, 毎秒1.5~2.0メートルで, 下流域の始点たるゴールデントライアングルから河口までおよそ2カ月を要する。クラティエより下流のデルタ低平地では, 水位が上昇し, 両岸に氾濫する。低水時の水流量は毎秒1750トンであるのに対し, 高水期の水流量は毎秒5万2000トンとなり, デルタの100万ヘクタール以上の土地が氾濫原となる(年平均水流量は, 毎秒1万4000トン)。

ここで注目すべきことは, カンボジアのトンレ・サップ湖(Great Lake)が天然の調整池となり, 下流の洪水を緩和していることである。本流の水位が上昇する4~10月には, プノンペン近郊のトロブラスにおいて, メコン河の水の一部は, トンレサップ流域の排水を押し返し, トンレサップ湖へと逆流しはじめる。トンレサップ湖の面積は, 低水位で約3000平方キロメートル、洪水期には1万平方キロメートルにもなる⁽¹⁶⁾。

(2) 塩害

他方, 乾季における著しい流量の減少は, 灌漑施設が不十分であることもあって, 農業生産に大きな影響を与える。とくに, デルタ地域や東北タイのコラート高原では塩害の被害がみられる。メコン・デルタでは塩水侵入が起る。感潮区間(NaCl濃度が4 g/l)は, 平年の乾季で河口より約50キロメートル, 洪水期で約15キロメートルである。河口での潮位幅は平均2~4メートルである。また, コラート高原は, 岩盤が塩基性の岩石で構成されており, 浸食による塩類の析出が多い。大きな河川が存在せず, 灌漑が十分に行なわれておらず, 排水もまた不十分であるので, とくに渇水期には塩害は深刻な問題となる⁽¹⁷⁾。製塩業者からの塩分を含んだ排水が農業に被害を与えた例もあった。タイは, これら地域への灌漑や工業用需要の増加に対応してメコン河からの転流を計画しているが, 水量の減少による塩害などの影響を懸念する下流国の反発を招いている。

(3) 水質汚染

メコン河の自然的特性が住民の生活に影響を与えているのとは別に、人間活動に起因する環境問題もみられる。政治的混乱のためにメコン河は相対的に未開発の状態におかれているとは言え、生活排水、工業排水の増加、農業・肥料等の使用による水質汚染が、いくつかの支流や都市周辺でみられる。とくに経済開発の進んでいるタイ、ベトナムでは、人口が多いことから、支流域の汚染が進行する可能性がある。支流から本流への水の供給は相対的に少ないために、本流への影響は少ない。今後支流域で汚染が深刻化する恐れがあるという。汚染源としては、工場排水の割合はまだ少なく、生活排水や農業、肥料等の農業排水の影響の方が多い。流域の多くの都市では、いまだ上水道、下水道の整備が遅れており、今後の人口増加や工業化の進展に伴い、都市周辺部の汚染が進行することが予想される。⁽¹⁸⁾

環境分野についてのメコン委員会の活動は、近年になって拡大しつつある。メコン委員会は、洪水や塩害などの主に自然現象に起因する問題に焦点をあてていたが、工業化や人口増加などに伴う環境破壊に対応するために、水質汚染等の問題にも取り組みは始めている。メコン事務局は、水汚染に関するプロジェクトを実施し、たとえば水質のモニタリングを開始している。しかしながら、加盟国のなかには要員の確保が困難な国もあるなど課題が多い。95年協定の下での事務局体制をどうするかも今後の課題の一つであろう。現在は、技術援助部 (Technical Assistance Department) の下に環境課 (Environmental Unit) がおかれているが、ダム開発などには、資源部 (Resource Department) において扱われている。

II メコン協力の新たな枠組み

1. 95年協定の構成と適用範囲

95年協定は、次の6章から構成されている。第I章「前文」、第II章「用語の定義」、第III章「協力の目的および原則」（1～10条）、第IV章「制度的枠組み」（11～33条）、第V章「対立および紛争への対処」（34～35条）、第VI章「最終規定」（36～42条）。

95年協定は、署名により発効し、既存の活動およびプロジェクトに対して遡及的効力をもたない（36条A）。また、メコン協力に関するこれまでの以下の諸文書は置き換えられる（同条B）。(1)メコン河下流域調査調整委員会規程（1957年）、(2)水資源の利用のための諸原則に関する共同宣言（1975年）、(3)暫定メコン委員会に関する宣言（1978年）、(4)これら協定の下で採択された手続規則。なお、95年協定は、国連へ登録されることが明記されている⁽¹⁹⁾（42条）。

従来のメコン委員会はメコン河下流域だけを対象としていたが、この協定はメコン河流域全体を対象としており、将来の中国、ビルマの加盟が準備されている。第40条は、「この協定の権利および義務を受諾する他のいかなる沿河国も、当事国の同意によって、当事国となることができる」と定めている。なお、この協定とは別にメコン河上流域における主に航行を対象とした協定を締結する動きがある。

2. メコン河委員会の組織

95年協定の第1の特色は、メコン委員会の組織と権限を変更したことにある。同協定は、協力のための「制度的枠組み」として、新たにメコン河委員会（Mekong River Commission, 以下、委員会と略する）を設立すると定める。

委員会は、その任務を履行するために、援助国または国際共同体との間で協定を締結し、義務を負うことを含む国際機関としての地位を享受する（11条）。委員会は、メコン委員会および暫定メコン委員会のすべての資産および権利義務を承継する（13条）。委員会は、(1)理事会、(2)合同委員会、(3)事務局の三つの常設機関によって構成される（12条）。委員会の予算は、合同委員会により作成され、理事会により承認される。予算は、加盟国、国際共同体（援助国）等からの分担金により構成されるものとし、理事会が別段の決定をしない限り、加盟国の分担金は平等とされる（14条）。

(1) 理事会

① 理事会の組織

理事会は、各国政府のために政策決定を行なう権限を有する閣僚レベルの各国1名の委員によって構成される（15条）。理事会の議長は、任期を1年とし、参加国のアルファベット順に交代する（16条）。理事会は、少なくとも定例会を年1回開催するものとし、また、理事会が必要と認めるとき、または加盟国の要請により臨時会を開催する。理事会が適切と認めるときは、会合にオブザーバーを招請することができる（17条）。理事会は、その手続規則を定め、また、必要と認めるときは、技術的助言的役務を求めることができる（19条）。理事会の決定は、手続規則に別段の定めがある場合を除いて、全会一致によるものとされる（20条）。

② 理事会の任務

理事会の任務は次のように定められている（第18条）。

A この協定の定めにしたがって、メコン河流域の水資源および関連資源の持続的開発、利用、保全および運営、ならびに流域の環境および水生条件の保護のために、建設的および相互に有益な方法で、共同活動およびプロジェクトの促進、支援、協力および調整に関する政策を策定し、決定を行ない、ならびに他の必要な指針を提供すること。

B 第25条による合同委員会の手続き規則、第26条により合同委員会が提

案する水利用および流域間転流に関する規則，ならびに流域開発計画および主要な要素たるプロジェクトまたはプログラムを承認することを含み，かつこれに限定されずに，この協定を成功的に実施するために必要な他の政策決定事項について判断し，決定を行なうこと。開発プロジェクトおよびプログラムの財政的および技術的支援のための指針を確立すること。必要な場合には援助国を招請し，援助国協議グループ (Donor Consultative Group) を通じてそれら諸国の支援を調整すること。

- C 理事会の委員，合同委員会またはいずれかの加盟国により付託された，この協定から生じる争点，対立および紛争を受理し，対処しおよび解決すること。

(2) 合同委員会

① 合同委員会の組織

合同委員会は，部局の長以上の各国1人の委員から構成される(21条)。合同委員会の議長は，加盟国のアルファベットの逆順に交代し，その任期は1年である(22条)。合同委員会は，少なくとも年2回定例会を開催し，また，合同委員会が必要と認めるとき，またはいずれかの加盟国が要請するときは臨時会を開催することができる。適切と認めるときは，オブザーバーを招請することができる(第23条)。

合同委員会はその手続規則を提案し，理事会がそれを承認する。合同委員会は，必要と認めるときは特別もしくは常設の小委員会または作業部会を設置することができる。合同委員会は，理事会の手続規則または決定に定める場合を除いて，技術的助言的役務を求めることができる(第25条)。合同委員会の決定は，手続規則に別段の定めがある場合を除いて，全員一致とする(第27条)。

② 合同委員会の任務

合同委員会の任務は次のように定められている(24条)。

- A 理事会の政策および決定，ならびに理事会が定める他の事務を実施すること。
- B 流域開発計画を策定し，これを定期的に見直し，必要に応じて改訂すること。流域開発計画およびそれに関連して実施される共同開発プロジェクトまたはプログラムを承認のため理事会に提出すること。プロジェクトまたはプログラムの実施に必要な財政的および技術的支援を得るため，直接に，または援助国協議グループを通じて，援助国と協議すること。
- C この協定の実施に必要な情報およびデータを定期的に入手し，更新し，および交換すること。
- D メコン河流域の環境の保護および生態系の維持のために適切な研究およびアセスメントを行なうこと。
- E 理事会および合同委員会がその機能を果たす上で必要なデータベースおよび情報の維持を含む，この協定，ならびにこの下で採択される政策，決定，プロジェクトおよびプログラムを実施するために必要な事務局の事務を定め，その活動を監督すること。事務局が準備する年次作業プログラム (annual work programme) を承認すること。
- F 理事会の定例会の間に生じ，かつ，合同委員会の委員または加盟国により付託されたこの協定から生じる問題に関する争点および対立に対処し，その解決のためにできるかぎり努力し，ならびに必要なときには，当該事項を理事会に付託すること。
- G この協定を実施する能力を強化するために適切かつ必要な，研究，およびメコン河流域活動に関与する加盟国の要員の訓練を見直し，および承認すること。
- H 事務局の組織，ならびにその修正および再編について，理事会にその承認のために勧告すること。

合同委員会の最も重要な役割の一つは，「水利用および流域間転流に関する規則」の策定であるが，これについては後述する。

(3) 事務局

① 事務局の組織

事務局に関する明文の規定が含まれたことも95年協定の特徴である。事務局は、理事会および合同委員会に対して、技術的および行政的役務を提供することを目的とし、合同委員会の監督の下におかれる（28条）。事務局の常設事務所の所在地および機構は、理事会により決定され、必要な場合には、受入国との間に本部協定が交渉・締結される（29条）。

② 事務局の任務

事務局の任務は次のように定められている（30条）。

- A 合同委員会の指令の下で、理事会および合同委員会が定める決定および事務を実行し、合同委員会に直接に責任を負う。
- B 理事会および合同委員会の要請により、技術的役務、財政運営および助言を提供すること。
- C 年次作業プログラムを策定し、必要とされる他のすべての計画、プロジェクトおよびプログラムの文書、研究、およびアセスメントを準備すること。
- D 要請により、プロジェクトおよびプログラムの実施および運営において、合同委員会を援助すること。
- E 指令により情報のデータベースを維持すること。
- F 理事会および合同委員会の会合の準備を行なうこと。
- G 要請により他のすべての業務を行なうこと。

事務局の機関として、事務局長（Chief Executive Officer, CEO）、副事務局長（Assistant Chief Executive Officer）、沿河国職員（Riparian Staff）についての定めがある。

事務局は、事務局長の指揮の下におかれる。事務局長は、合同委員会によって選出された候補者リストの中から理事会により任命される。事務局長の職務（terms of reference）は、合同委員会が準備し、理事会によって承認さ

れる(31条)。副事務局長は、事務局長により指名され、理事会により承認される。副事務局長は、合同委員会の議長と同じ国籍を有し、任期は同じ1年間である(32条)。

沿河国技術職員(riparian technical staff)は、技術的能力に基づいて募集され、ポストの数は加盟国の平等の基礎に基づいて割り当てられる。沿河国技術職員の事務局への勤務は、合同委員会が別段の決定をする場合を除いて、3年の任期とし、再任回数2回を超えないものとされている(33条)。

57年規程では、従来のメコン委員会の発足や活動がECAFE(ESCAP)の強い支援の下に行なわれてきたことを反映して、規程にもECAFEとの関係が具体的に明記されていた。これに対して、「現地化」が進められた95年協定においては、このような関係は弱められている。第41条は、援助および指導における国際連合、援助国および国際共同体の重要な貢献を認め、この協定の下で関係を継続することを希望すると規定している。

(4) 紛争解決機能

きわめて限定的で緩やかなものではあるが、紛争解決メカニズムを定めたことも95年協定の特色の一つである。第V章「対立および紛争に対する対処」には、次のような2カ条がおかれている。

第34条 メコン河委員会による解決

この協定の2またはそれ以上の当事国の間で、この協定の対象となる事項、および／または実施組織がその諸機関を通じてとった行動から、とくにこの協定の解釈および当事国の法的権利に関して、対立または紛争が生じた場合には、委員会は、第18条Cおよび第24条Fに従い、当該争点を解決するためのあらゆる努力をまずとるものとする。

第35条 諸政府による解決

委員会が対立または紛争を時宜にかなった方法で解決することができない場合には、時宜にかなった外交交渉により解決するために、当該事案を認識する(take cognizance of)ため、当該争点は諸政府に付託されなければ

ならず、また、諸政府はその決定を、理事会が当該決定の実行に必要なさらなる手続きをとるために、委員会に通知することができる。諸政府は、当該事案の解決を促すために必要または有益であると認めるときは、相互の合意により、相互に合意する機関または当事国を通じた仲介 (mediation) の援助を要請し、さらに国際法の諸原則に従ってすすめることができる。

以上、メコン河委員会の組織・任務についてみてきたが、このような変更は、旧メコン委員会の下で進められていた「現地化」(riparianization)の延長上にあるものとみることができる。

メコン委員会の設立当初は、加盟諸国は、財政的にも技術的にも国際機関や援助国に依存しなければならなかった。メコン委員会での約40年にわたる協力の経験や、経済発展に伴い、加盟国は、メコン委員会の活動に前よりも主体的に関与することを求めているといえる。とくにメコン事務局への現地スタッフの採用の要請が強まりつつある。UNDPからの援助が技術援助(人員の派遣)から制度的援助(資金の援助)へ切り替えられたことも関係している。インドシナの政治的混乱にも関わらず、メコン委員会の活動が継続できた理由は、メコン委員会の技術的・中立的性格であったといわれるが、新たな組織がどのように機能するかが注目される。

3. 水資源の利用・開発に関する原則と手続き

95年協定の最も重要な特色は、メコン河の水資源の利用・開発に関して、加盟国が従うべき原則を確認し、具体的な手続きを定めた点にある。第2章は「協力の目的および諸原則」と題され、第1条から第10条が置かれている。各条文には次のような標題がつけられている。

第1条 協力分野

第2条 プロジェクト、プログラムおよびプランニング

第3条 環境および生態系の均衡の保護

第4条 主権平等および領土保全

- 第5条 合理的かつ衡平な利用
- 第6条 本流に関する流量 (flows) の維持
- 第7条 有害な効果の防止および撲滅
- 第8条 損害についての国家責任
- 第9条 航行の自由
- 第10条 緊急事態

第1条は、この協定の目的を次のように定めている。すなわち、灌漑、水力発電、航行、洪水調節、漁業、木材搬出、レクリエーションおよび観光を含み、かつこれらに限定されることなく、メコン河流域の水資源および関連資源の持続的開発、利用、マネージメントおよび保全のすべての分野において、すべての沿河国の多目的利用および相互利益を最適化し、ならびに自然事象 (natural occurrence) および人間活動 (man-made activities) から生じうる有害効果 (harmful effects) を最小化するような方法で、協力すること。この有害効果について、人間活動に起因するものだけでなく、自然事象に起因するものを含めている点に、洪水や塩害が問題となっているメコン河流域の状況が反映されていると言える。また、観光など新たな活動分野が追加されていることも注目できる。

第2条は、(1)流域開発計画 (basin development plan) に基づいて、プロジェクト、プログラム、プランニングの特定、分類、優先順位決定が行なわれるべきこと、そして、(2)流域開発計画を通じて、すべての沿河諸国の持続的便益の潜在力すべての開発、およびメコン河流域の水の浪費的な使用の防止において、促進し、支援し、協力しおよび調整することをうたっている。

第3条は、メコン河流域の環境、天然資源、水棲生物および条件、ならびに生態系バランスを、流域における水資源および関連資源の開発計画および使用から生じる汚染または他の有害効果から保護すると規定している。生態系への有害効果に対する措置については、第7条、8条に定められている。

第4条から第6条は、水利用と水量に関する規定である。第4条は、水資

源の利用および保護においては、主権平等と領土保全に基づいて協力すべきことを定めている。

とくにメコン河流域の水利用に関して具体的に定めているのは、第5条である。第5条は、「合理的かつ衡平な」(reasonable and equitable)方法で、水利用すべきことを定め、そのために、(1)すべての関連要因および状況、(2)第26条に定める「水利用および流域間転流に関する規則」(Rules for Water Utilization and Inter-basin Diversion)、(3)第5条AおよびBの規定に従うべきことを定めている。

(1) 関連要因および状況

まず第1に問題になるのが関連要因である。各国による水利用が「合理的かつ衡平な」ものであることを要求する原則は、国際河川の利用に関する多くの条約で採用され、国際的法典化のさまざまな立法案においても採択されてきた。何が「合理的かつ衡平」であるかは、さまざまな要因を比較考量して決定されるべきものであり、この原則を定める条約その他の国際文書では、関連要因が列挙されていることが多い。

95年協定は、「関連要因および状況」に従うことを定めるが、どのような要因を考慮すべきか列挙されていない。1975年に採択された水利用に関する合同宣言は、水利用が合理的かつ衡平なものであることを要求し、いくつかの要因を列挙していた。どのような要因が考慮されるべきかは、第26条による「水利用および流域間転流に関する規則」に委ねられていると思われる。

(2) 水利用および流域間転流に関する規則

水利用および流域間転流に関する規則は、合同委員会が準備・提案し、理事会によって承認されるもので、次の事項が定められる(26条)。流域間転流については、後述する。

- ・雨期および乾期の定義
- ・水文観測施設(hydrological station)の所在地、ならびに各施設における流

量の水位要件の決定および維持

- ・本流の乾期における余剰水の決定のための基準の設定
- ・流域内使用の監視のためのメカニズムの改善
- ・本流からの流域間転流の監視のためのメカニズムの確立

(3) 第5条AおよびBの手続き

第5条AおよびBの規定は、新たな水利用に関して具体的な手続を定め、メコン河流域における一定の利用・開発の決定に、メコン河委員会を関与させている。95年協定で最も重要な部分であるといえる。

とくに注目できる点は、新たに「流域内使用」(intra-basin use)と「流域間転流」(inter basin diversion)という概念を導入した点である。これらの概念に関する定義規定はおかれていないが、「流域内使用」がメコン河流域内での水の使用であるのに対して、「流域間転流」は、メコン河流域の水を他の流域に流すことを意味しているものと思われる。95年協定は、他国への影響が多いと予想される流域間転流に対しては、手続きを流域内使用よりも厳しくしている。また、雨季より乾季のほうが手続きが厳しい。メコン河の本流と支流により、規定分けられている。

① 支流 (tributaries)

第5条Aは、トンレサップ湖を含む支流における水利用について定める。すなわち、これらについては「流域内使用および流域間転流は、合同委員会に対する通告によるものとする」と定めている。

通告とは、沿河国が、水使用の提案に関して、第26条による水利用および流域間転流に関する規則に定める様式、内容および手続きに従って、情報を合同委員会に対して提供すること、をいうと定義されている。

また、提案された使用 (proposed use) とは、いずれかの沿河国によるメコン河水系の水の明確な使用の提案をいうとされる。ただし、本流の流量に対して重大な影響 (significant impact) をもたない家庭の使用および軽微な使用を含まない。

② 本流 (mainstream)

第5条Bは、メコン河の本流の水利用について定めているが、水利用の影響の異なる雨季と乾季に分けて規定している。

〔雨季〕

まず雨期については、(i)流域内使用は、合同委員会に対する通告によるものとし、(ii)流域間転流は、合同委員会による合意を目的とした事前協議によるものとする。

事前協議 (prior consultation) とは、水使用の提案について、他の沿河国が自国の使用への影響を議論しおよび評価することを可能にするために、第26条による水利用および流域間転流に関する規則に従って、合同委員会に対する追加的なデータおよび情報を伴う時宜にかなった通告で、合意に達するための基礎となるもの、と定義されている。また、事前協議は、使用を拒否する権利または他の沿河国の権利を考慮することなく水を利用する一方的権利ではないとされる。

〔乾季〕

また、乾季における流域内使用は、合同委員会による合意を目的とした事前協議によるものとする。乾季における流域間転流については、もっとも手続きが複雑である。すなわち、「いかなる流域間転流プロジェクトも、提案された転流の前に各プロジェクトごとの特定の合意 (a specific agreement) によって合同委員会により合意されなければならない」としている。ただし、乾季においても、すべての当事国の提案された使用を超えて、利用可能な水に余剰があり、合同委員会がそのようなものとして認証し、かつ全会一致で認めるときは、余剰の流域間転流は事前協議によることができる。

この第5条による合意は次のように定義されている。

「雨季における本流からの流域間転流のため、ならびに乾季におけるかかる水の流域内使用または流域間転流のための、事前協議およびいかなる提案された使用に関する評価にもとづく合同委員会の決定。この合意の目的は、第26条に定める水利用および流域間転流に関する規則に従った動態

的かつ実地的な同意を通じて、水の最適的利用および浪費の防止を達成することである。

第6条もまた水量に関する規定であり、メコン河の本流に一定の水準の流量を維持するために協力することを定め、本流に関する流量を転流、放流（storage release）または他の恒久的性質を有する行動から維持することにおいて協力とする。ただし、歴史的に過酷な氾濫および／または洪水の場合を除く。

その基準として、(i)乾季の各月における受諾可能な最低月自然流量を下回らないもの。(ii)雨季においてトンレ・サップの受諾可能な自然逆流量が起こることを可能にするもの。(iii)洪水期の平均に基づき当然に起こるものよりも大きな日平均最高流量（average daily peak flows）を防止すること、を基準として定めている。

合同委員会は、流量および水位の観測点についてのガイドラインを採択し、ならびに26条に従って、監視およびその維持に必要な措置をとるものとする。

第7条は、河川水系の環境、とくに水量および水質、水（生態系）の条件ならびに生態系バランスに対して、メコン河流域の水資源の開発および使用、または廃棄物の処分ならびに河川への還流から生じうる有害効果を回避し、最小化し、および軽減させるためのあらゆる努力をすること。1またはそれ以上の国家が、メコン河の水の使用および／または処分によって、1またはそれ以上の沿河国に重大な損害（substantive damage）を与えていることを、適正かつ有効な証拠とともに通告されたときは、当該国または諸国は、かかる有害原因（cause of harm）が第8条に従って決定されるまで、主張される有害原因を直ちに停止しなければならない。

第8条は、国家責任について定めている。いずれかの沿河国によるメコン河の水の使用および／または処分によって、有害効果が、他の1またはそれ以上の沿河国に重大な損害を与えた場合には、関係当事（諸）国は、国家責任に関する国際法の諸原則に従い、当該国により生じた損害について、すべて

の関連要因、原因、損害の程度および責任を決定するものとし、また、この協定の第34条および第35条の定める平和的手段により、ならびに国際連合憲章に従って、すべての争点、対立および紛争に対処しおよび解決するものとするとしている。

航行の自由は、第9条に明記されている。地域協力を促進しおよびこの協定によるプロジェクトを十分に実施するための移動および連絡のために、航行の自由が、権利の平等に基づいて、メコン河の本流すべてにわたって、国境に関わらず与えられるものとする。メコン河は、可航性を直接的に若しくは間接的に害し、この権利を妨げ、またはそれを恒久的により一層困難なものにするような障害、措置、行為および活動から自由とする。

航行的使用は、他の使用に対する優先は確保されないけれども、いかなる本流プロジェクトに含められる。

沿河国は、自国領域部分のメコン河について、特に衛生、関税、出入国、警察および一般的安全について、規制を行なうことができると定める。この規定は、95年協定によってもメコン河が各国の内水としての地位を失わないことを確認したものといえよう。

第10条は、緊急状況について定めている。すなわち、当事国が、迅速な対応を必要とする緊急事態を構成する特別の水量または水質の問題を知ったときは、適切な救済行動（appropriate remedial action）をとるために、関係当事（諸）国および合同委員会に対して遅滞なく通告しおよび直接に協議するものとしている。

以上のように95年協定は、包括的な原則を定め、手続きを整備している。しかしながら、実際の適用のためには、第26条の水使用、流域間転流規則等によって、基準やガイドラインが定められることが必要である。

おわりに

現在、95年協定を実施するために、いくつかの小委員会が設置され、細部について議論がなされている。たとえば、組織等に関する小委員会では、新メコン委員会の所在地の問題や、事務局体制などの組織の問題について検討されている。しかしながら、現在のところ本部所在地をめぐる議論さえもまだ決着がついていないようである。このほかに、水利用に関する基準や、流域開発プログラムなどの問題が小委員会において議論されている。

メコン河流域の究極的な開発の主体はあくまでもそれぞれの国家であり、メコン委員会は決してそれに替わるものではない。メコン委員会の基本的な機能は、メコン河流域開発に関する調査・研究や開発計画の策定を行なうことによって、効率的ないしは合理的な開発の実現を確保することにある。メコン委員会を通じて、国際組織や援助国による財政的・技術的支援を導入することができるだけでなく、技術的・中立的な形で開発計画の策定に関与することによって、関係国の利害をより合理的な形で調整することが期待されているといえる。

メコン河流域の開発の進行が予想される中で、環境の保全を実現するためには、メコン河委員会が各国の利害を実効的に調整していくことができるかにかかっている。とくに、95年協定に定めた原則や手続きが実際に機能するかどうか、規制の中心となる水使用・流域間転流規則の内容やその適用に注目していく必要があるであろう。また、理事会、合同委員会の設置等、委員会職員の「現地化」が進んだことが、今後の同委員会や事務局の活動にどのような影響を与えるかも問題である。

注

- (1) メコン委員会に最初に参加したのは、ベトナム共和国（南ベトナム）であった

- が、南北ベトナムの統一に伴い78年からベトナム社会主義共和国にかわった。本稿では、ベトナムで表記を統一した。
- (2) 国際河川とは、2以上の国家の領域を貫流し、または2以上の国家の領域の境界を構成する河川をいう。
- (3) 笠井利之『メコン川の開発——メコン委員会が支えるもの——』国際協力事業団国際協力総合研修所 1990年 1ページ。
- (4) メコン委員会は通称であり、正式名称は下記のとおりである。
 1957年～：メコン河下流域調査調整委員会
 1977年～：暫定メコン河下流域調査調整委員会
 1995年～：メコン河委員会
- (5) メコン委員会設立の経緯については、笠井 前掲書 14～15ページ / Mekong Secretariat, *The Mekong Committee: A Historical Account (1957-1989)*, 1989, pp.12-17.
- (6) Mekong Secretariat, *op. cit.*, p.51.
- (7) MWGのためのガイドライン (Guidelines for the Working Group on the Future Framework of Mekong Cooperation) は、調整のための将来の枠組みには次のものが含まれると定めていた。(1)メコン河水系の水資源の持続可能な利用のための一連の原則、(2)調整のための組織およびメカニズム、(3)かかる組織およびメカニズムの機能および責任の定義、(4)かかる組織およびメカニズムの統制および財政活動のための法的基礎、(5)組織の将来の加盟、(6)組織の運営、であった。
- (8) MWGは、UNDPの上級アドバイザーによって支援され、またUNDPが議長を務めた。MWGでは、メコン河水系の水資源の持続的利用に関する諸原則と、調整メカニズムに関する制度、財政、運営の問題が議論された。*Annual Report 1994*, Bangkok, Mekong Secretariat, pp.3-6.
- (9) 95年協定では、当事国を指し示す用語として、沿河国 (riparian)、加盟国 (member country)、参加国 (participating country) を用いている。近年の国際河川に関する国際法典化の試みでは、灌漑、水力発電などの水利用への関心が高まり、流域 ((drainage) basin) として総合的に利用・開発を考えるようになったことから、流域国 (basin country) が用いられるようになっていく。他方、一国の国土の大きな割合が流域に含まれる場合も多いため、流域という領域的な概念を用いることに消極的な考え方もある。このため、国連国際法委員会の「国際河川の非航行的利用のための条文案」では、watercourseを用いている。たとえば、José Sette-Camara, "Pollution of International Rivers," *Recueil des Cours*, tome 186, 1984-III 参照。
- (10) 国際河川の環境問題については、たとえば次の文献を参照。岩間徹「国際河川汚染と国際法」(環境調査センター編『各国の環境法』第一法規 1983年)。

- (11) インドシナ諸国が仏領インドシナとしてフランスの植民地統治下にあった時期には、境界、航行等のメコン河に関する問題はタイとフランスとの二国間協定により規律されていた。また、1950年には、独立したカンボジア、ラオス、ベトナムの3カ国とフランスとの協定が、54年には、フランスを除く3カ国によって別の協定が締結されている。それぞれの協定によって常設的な委員会が設置されたが、必ずしも機能しなかった。H. G. Halbertsma, "Legal Aspects of the Mekong River System," *Netherlands International Law Review*, Vol. XXXIV, issue 1, 1987 参照。
- (12) Mekong Secretariat, *op. cit.*, p.16.
- (13) メコン委員会の法律顧問であるカポネラ (Caponera) 氏は、このようなメコン委員会と ESCAP との関係は、他の国際河川委員会には見られない属性と道徳的権威をメコン委員会に与えている、述べている。ハルバートスマ (Halbertsma) は、メコン委員会の簡単な構造が現実主義的なアプローチを可能にしたのであり、また、UNDP, ESCAP の関与が委員会の専門性を高めたとする。Halbertsma, *op. cit.*, p.46.
- (14) メコン・プロジェクトの状況については、笠井 前掲書参照。
- (15) 1994年8月には、アジア開発銀行 (ADB) によって、鉄道、道路などの産業基盤の整備を含むメコン流域の開発計画がメコン委員会とは独立に提案されている。ADBの計画は基本的には水資源の問題を除いてあるが、水力発電等では計画が重複しており、今後の両機関の調整が必要になると思われる。
- (16) 笠井 前掲書 7 ページ。
- (17) 同上。
- (18) *Strategy for Water Pollution Control in the Lower Mekong Basin*, Bangkok, Mekong Secretariat, December 1992, pp.1-2.
- (19) 国連憲章第102条。