

第3章

ファラッカ堰をめぐるインド・バングラデシュ関係

はじめに

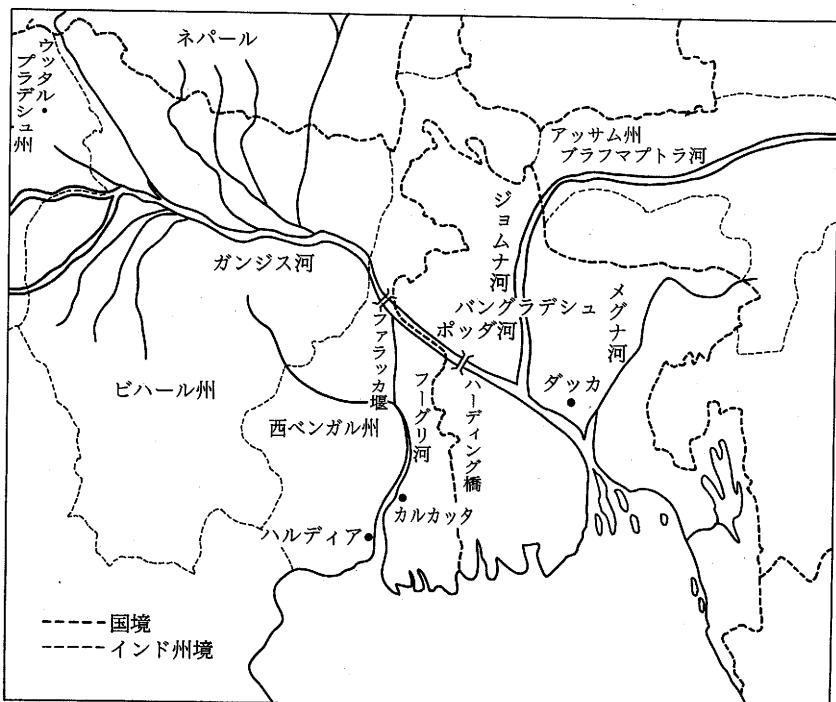
1975年、インドは、ガンジス河をバングラデシュ国境から17キロメートル遡ったファラッカに、2キロメートル強の堰を建設した（図1参照）。これ以後、上流のインドと下流のバングラデシュは、ガンジス河の水利権をめぐつて争ってきた。水利権の分配について両国間で協定が結ばれたのは1975年、77～84年だけである。協定のない現在、バングラデシュはインドの一方的な取水によって大きな損害を受けていると抗議している。

1995年10月23日、バングラデシュのカレダ・ジア首相は、国連創立50周年記念総会で演説し、ファラッカ堰での取水によってバングラデシュが被っている惨状を説明し、国連が問題解決のため仲介するよう求めた⁽¹⁾。加盟国相互の紛争を平和的に調整するという国連の目的や、下流国に水利権を認める国際法に訴えて問題を解決しようというのが、バングラデシュの方針である。

これに対してインドは、ファラッカ堰問題はバングラデシュとの2国間の問題であるから、あくまで2国間の交渉で解決すべきであるとの立場をとっている。カレダ・ジア首相が国連総会でファラッカ堰問題に言及した2日後の10月25日、インド外相プラナブ・ムケルジーは、この問題を国際会議の場に持ち出すべきではないと抗議した⁽²⁾。本章は、こうしたファラッカ堰問題をめぐる過去の経緯を整理したものである。まず第1節で、ファラッカ堰が建設された経緯を整理する。次に第2節で、1977年に、水利権分配協定がどの

ように締結されたかを整理する。最後に第3節で、協定のない現状で下流国バングラデシュが探っている解決策の実現可能性を検討したい。

図1 ガンジス河流域国・州とファラッカ堰



(出所) M. Rafiqul Islam, *Ganges Water Dispute*, Dhaka: University Press Ltd., 1987, pp. 4, 143.

第1節 ファラッカ堰の建設

1. 堤建設決定までの経緯

バングラデシュの関心は、おもに農業用水の確保にある。特に乾期にファラッカ堰で大量の取水が行われると、下流のバングラデシュでは水不足で農業ができなくなるというのである。ハーディング橋における3月の流水量は、ファラッカ堰操業前は6万5000cusec(毎秒立方フィート)あったが、1993年3月には9218cusecしかなかった。これにより灌漑用水が地表水・地下水ともに減少した。また、海水の逆流に見舞われる地域は、以前は海岸線より300キロメートルのところまでであったが、ファラッカ堰操業後は460キロメートルまで海水が達するようになり、土壤の塩分濃度を高めた。農業部門だけで年間5億ドルの被害を受けているとみられる。また、河川は内陸水運路としても用いられるが、ファラッカ堰の操業によって320キロメートルが航行不能となつた⁽³⁾。

これに対して、インドのファラッカ堰建設の表向きの目的はカルカッタ港の保全にあった。フーグリ河の流水量が不足し、河底に土砂が堆積して、大型船がカルカッタ港まで航行することが困難になっているとの訴えは、1853年に初めてカルカッタ商業会議所によってなされた。フーグリ河の流水量を増やすためにファラッカに堰を建設する計画は、約100年後の1951年にインドによって明らかにされた。クルシダ・ベグムは、この100年間の経緯を『ファラッカ堰をめぐる緊張』⁽⁴⁾で整理し、カルカッタ港の保全にファラッカ堰が必要であるとの見解に疑問を呈している。

なぜなら、第1に、イギリス人によってカルカッタ港が建設されたときにはすでに、ガンジス河の本流がフーグリ河からポッタ河へ移っていた。イギリス人がフーグリ河に来たのは1630年代で、カルカッタが活動拠点として選ばれたのは1690年になってからであった。その後も先住の豪族からの脅威に

さらされ、商業活動が軌道に乗ったのは1717年以降のことである⁽⁵⁾。一方、ガンジス河は、15~16世紀にはフーグリ河を本流としていたが、17世紀にはすでにポッタ河の方が本流になっていた⁽⁶⁾。

カルカッタ港が建設されたのはそれ以降であるが、その後もフーグリ河の流水量が顕著に減少したのかどうかについて、調査報告の意見は一致していないとクルシダ・ベグムは指摘する。これがファラッカ堰の必要性を疑わせる第2の点である。1853年、カルカッタ商業会議所からの訴えについて3人からなる調査委員会が設置されたが、彼らの間でも意見が分かれた。その後も何度か調査が行われたが、フーグリ河の流水量の減少を強調するものはあまりなかった。しかし1947年のインド・パキスタン分離独立以降、急にインドによってカルカッタ港の危機が叫ばれ、ガンジス河に堰をつくることが決まった。したがって、ファラッカ堰の建設は、内陸水運についての技術的な観点からではなく、インドとパキスタンの対立という政治的な観点から決定された、とクルシダ・ベグムは言う⁽⁷⁾。

この点について、ベン・クロウは『ガンジス河水利権の分配』⁽⁸⁾で、1853~1953年に行われた調査を整理し、1853年調査のときすでに堰建設が提案されていたことを指摘する。しかしひん・クロウも、堰建設はあくまで曖昧な空想にすぎず、カルカッタ港の保全についてもっと具体的な別の対処法が提案されてきた、と言う。例えば、カルカッタより下流に別の港をつくる、カルカッタとベンガル湾を結ぶ運河をつくる、土砂の堆積には浚渫で対応する、などである。このようなさまざまな提案がなされてきたことが、ファラッカ堰の必要性を疑わせる第3の点である。ファラッカ堰建設がさまざまな代替案を押しのけて急に台頭してくるのは、1947年のインド・パキスタン分離独立以降であるという点で、ベン・クロウとクルシダ・ベグムの見解は一致する。インドは、堰建設以外の案については、さまざまな理由をつけて却下してきた。運河建設は、1946年に提案された段階で1450万ルピーかかると見積もられ、費用がかかりすぎるとして却下された。しかし、ファラッカ堰建設には5億6400万ルピーかかったと推測される。インドは運河建設を拒否す

る他の理由として、多くの耕地が失われることをあげている。しかし、後にバングラデシュとの交渉で乾期のガンジス河の流水量を増大させる方策が焦点となつたとき、インドは、バングラデシュ領を横断するプラフマプトラ・ガンジス連結運河案を提示した。バングラデシュは当然、自国の多くの耕地が失われるとして、インド案を拒否した。浚渫については、効果が一時的で毎年200万ドルかかると見積もられ、却下された。しかしインドは結局、カルカッタ港と、それより下流につくられたハルディア港の保全のために、これまで1億ドルを使って浚渫を行ってきたと推測される。ハルディア港は、フーグリ河をカルカッタまで遡上できない大型船のために建設された。このハルディア港の建設とファラッカ堰の建設はともに第3次5ヵ年計画で決定されている。インドによれば、すでにカルカッタを中心とする鉄道輸送網ができるがっており、港の機能すべてをカルカッタからハルディアに移すのは無理であるという⁽⁹⁾。

ともかく、1961年、インドはカルカッタ港を保全するための報告書を発表し、ファラッカに堰を建設することを明らかにした。「ファラッカ堰事業は、フーグリ河へ十分な流水量を確保するためにインド政府によって決定された。この事業は港湾都市カルカッタとその後背地の経済に欠かすことのできないものである」⁽¹⁰⁾。

2. ファラッカ堰操業までの2国間交渉

1951年、堰建設計画が新聞紙上で報道された当初から、パキスタンは、ファラッカ堰がポッダ河の流水量を減らす恐れがあると懸念していた。同年10月29日、パキスタンは公式にインドに抗議したが、52年3月8日、インドからパキスタンへ送られた返書には、事業はあくまで予備調査の段階にすぎない、とだけ記されていた⁽¹¹⁾。その後、パキスタンはインドに対して、両国が共有する河川の開発事業については、実施前に両国の技術者からなる環境アセスメントを行うことを要求し、さらに、開発事業について国連の諮問と技術協

力をあおぐよう申し入れた。インドは、国連のような第三者の介入には反対したが、60年初めには、2国間での情報交換に同意した。

しかし、インド・パキスタン間の協議は何の成果も生まなかった。1960年6月から62年1月にかけて、4回にわたる技術者会議が開かれた。インドが、ファラッカ堰の建設を始めたことを一方的にパキスタンに通知したのは、この間の61年1月であった。インド側は、問題は専門家によって技術的に解決すべきであるとの立場をとり、交渉の前提として、ガンジス河水系の十分な調査とデータ収集を要求した。実際の調査とデータ収集は遅々として進まず、水利権分配への実質的な協議へは入れなかつた。

これに対してパキスタンは、政治的交渉で下流への放水量の数値基準をかち取ろうとしていた。1965年9月の第2次インド・パキスタン戦争で一時交渉が中断した後、68年12月から70年7月にかけて、5回にわたる次官級協議が開かれた。パキスタンは、ファラッカ堰より下流への月別の最低放水量を決めること、放水量を監視するための組織を2国間でつくること、放水量の見通しのために定期的に会合をもつことを要求した。しかし、インドが調査とデータ収集にまだ不備があることを理由に放水量を決めることを先送りにしているうちに、第3次インド・パキスタン戦争となり、バングラデシュが独立することとなった。それまでのインド・パキスタン関係は、協力よりは敵対を基調としており、2国間交渉で有意義な結果が生まれる見込みはもともと薄かった⁽¹²⁾。

すでにこの時期から、インドの特徴的な二つの見解が現れている。第1は、ファラッカ堰問題は国内問題であるとの見解である。「ガンジスは完全にインドの河である。なぜなら、その主要部分はインドを通過しているのであり、ごく一部がパキスタンを通過しているにすぎないからである。ファラッカ堰はインドの国益のため必要であり、事業の中止はない」との見解が、ネルー以降、会議派政権によって繰り返し強調された⁽¹³⁾。第2は、東パキスタンの問題は水の過剰や洪水であって、水の不足や旱魃ではない、との見解である。したがって、ファラッカで取水することは、東パキスタンの利益にもなる、

とインドは主張した。

一方、バングラデシュ分離独立以前のパキスタン中央政府は、東パキスタンの開発を軽視しており、インダス河と比べるとガンジス河ではあまり水資源開発事業も行われなかつた。1971年2月、東パキスタン分離運動の高揚期に中央政府は、「インドのファラッカ堰が東パキスタンに及ぼす悪影響」と題するパンフレットを出版し、反インド感情をあおつたが、東パキスタンの水資源問題を重視したことではなく、政治的効用を考えてのことであろう。

インドがより詳細なデータを求めている間にも、ファラッカ堰の建設は進んでいた。両国が提出するデータには大きくない違いがあつた。例えば、東パキスタンの必要流水量を、東パキスタンは4万900cusecと推測したのに対して、インドは3500cusecで十分と主張した。話合いが平行線をたどるまま、1971年、インドの交渉相手はパキスタンからバングラデシュとなつた。

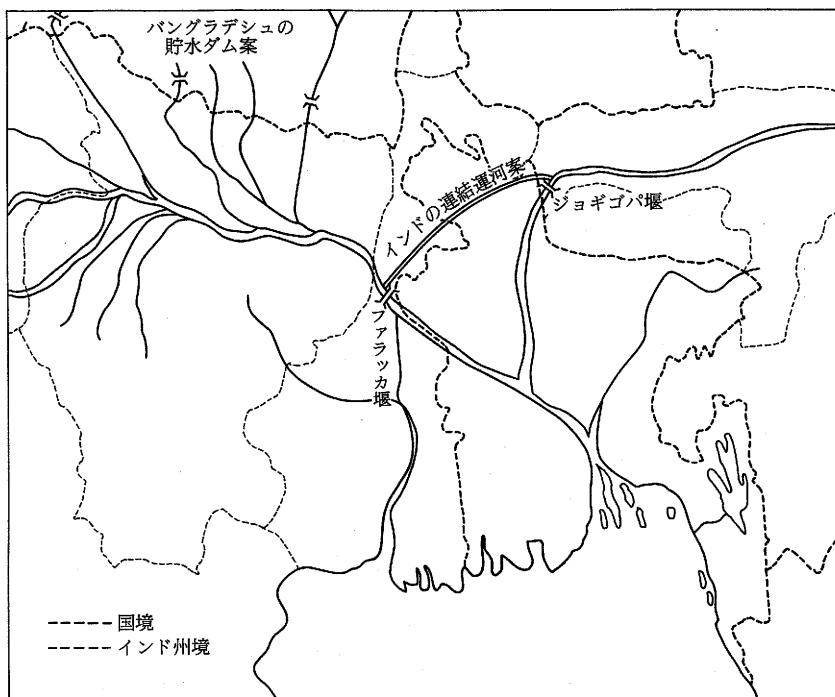
バングラデシュは、インドの介入によって早期独立を達成することができた。バングラデシュのアワミ連盟政権の外交姿勢も親インド基調で、1972年3月、2国間で平和友好協力条約が締結された。その第6条には「両国は、洪水対策、流域開発、水力発電、灌漑の分野で共同研究、行動を行うことに合意した」とある。インド・バングラデシュ合同河川委員会設置が決まり、また、74年2月の外相会談まで何度も閣僚級の会談が行われた。しかし、バングラデシュが求める下流への放水量の数値は得られなかつた。このときまでに、ファラッカ堰からフーグリ河へ水を誘導する運河もほとんど完成していた。

1974年5月、ムジブル・ラフマン首相がインドを訪問し、インディラ・ガンディー首相と会談した。その際の共同宣言で、「乾期のガンジス河には、カルカッタ港とバングラデシュ双方に必要な水はないのだから、流水量を増加させる措置を含め、2国間にとて最善の水資源の利用方法を合同河川委員会で協議することが必要」との認識が示された。しかし、それでも両国間の合意は得られなかつた。75年2月の合同河川委員会で、インドは増水のための措置として、ガンジス河とプラフマプトラ河を連結する運河を掘削するよ

う提案したが、バングラデシュは、多くの耕地を失うとしてこれを拒否した。一方、バングラデシュは、ネパールをも考慮にいれたファラッカ上流での貯水ダム建設を提案したが、インドは拒否した（図2参照）。

1975年4月18日、両国は4月21日から5月末までの暫定的な水資源分配に合意した。インドはファラッカ堰で1万1000～1万6000cusecを取水し、下流に4万4000～4万9500cusecを放水することになった（表1参照）⁽¹⁴⁾。アワミ連盟は、このときファラッカ堰の運用を公式に認めたことで、「インドへの従属外交」であったと非難されることになる。合意期限が切れた75年6月以降、インドは一方的に取水を開始した。同年8月にはムジブル・ラフマンが暗殺

図2 ガンジス河の増水系



(出所) Ben Crow et al., *Sharing the Ganges*, Dhaka: University Press Ltd., 1995, p. 187.

表1 1975年合意の内容

(単位:cusec)

	ガンジス河流水量	ファラッカ堰の取水量	バングラデシュへの放水量
4月20~30日	55,500	11,000	44,000
5月 1~10日	56,500	12,000	44,500
11~20日	59,250	15,000	44,250
21~31日	65,500	16,000	49,500

(出所) 「1975年のバングラデシュ」(『アジア動向年報』1976年版、アジア経済研究所、1976年)
557ページ。

され、以降、インド・バングラデシュ関係は急速に冷却化する。

3. 小括

なぜ、インドに対して協調的なアワミ連盟ムジブル・ラフマン政権期に、水利権分配についての合意ができなかつたのであろうか。アワミ連盟は、ファラッカ堰問題を当初から重視していたはずであった。すでに1970年総選挙のときファラッカ堰問題の解決を公約に掲げ、73年総選挙の公約でも、緑の革命推進、食糧自給達成、灌漑・洪水対策の充実をうたっていた。

致命的な欠陥は、アワミ連盟政治家が、実務的・具体的な政策立案能力を欠いていたことにあった。政策立案をサポートすべき専門家・技術者たちと政治家とが意見を交換しあう体制もなかった。アワミ連盟は、バングラデシュ独立という目標のみで政治家を結集した、左翼から右翼までの寄り合い所帯であり、独立達成後は内紛に悩まされた。そのため、独立戦争後の国内の復興事業すら十分に行うことができなかつた⁽¹⁵⁾。外交政策を具体的かつ一貫した方針のもとに強力に推し進める力など、アワミ連盟政権にはなかつた。

これに対してインドでは、1951年以降、安定した民主体制のもとで国民会議派政権が強力な指導力を発揮していた。74年の共同宣言で「2国間にとつて最善の水資源の利用方法を合同河川委員会で協議する」との言質をバングラデシュから得て、インドは、ネパールを含む第三者がファラッカ問題に関

とする可能性を排除し、「2国間主義」を貫く根拠とした。76年、バングラデシュは国連に事態の解決を依頼するが、インドは国連への提訴は72年共同宣言違反であるとして、バングラデシュに抗議した。また、74年共同宣言は、乾期のガンジス河増水策について合意できないかぎり、水資源の分配交渉には入れないとインド側が主張する根拠ともなった。

1975年8月クーデタ以降、バングラデシュとインドとの関係は冷めたものとなり、76年9月の国連総会まで、合同河川委員会は開かれなかった。政治的な接触や文書の交換はあったが、何の成果も生まなかった。バングラデシュは依然として国内問題に、というより派閥間権力抗争に忙殺されていた。76年5月16日、有力な左翼政治家パシャニはファラッカ問題に抗議する10万人のデモ行進を行い、以降毎年5月16日は「ファラッカの日」としてインドへの抗議活動が行われることとなった。

第2節 1977年協定の経緯

インドにとって1975年合意の目的は、バングラデシュとの水利権分配というよりは、ファラッカ堰の既成事実化にあったと思われる。しかし77年の協定は、水利権分配について明確に定めたものとなった。本節では、77年に協定が成立した経緯を整理する。

1. 第31回国連総会

1976年9月、第31回国連総会でバングラデシュはファラッカ堰がもたらした惨状を訴え、解決のための協力を求めた。国連憲章第14条には、次のように記されている。「……総会は、起因にかかわりなく、一般福祉または諸国間の友好関係を害するおそれがあると認めるいかなる事態についても、これを平和的に調整するための措置を勧告することができる……」⁽¹⁶⁾。バングラデ

シュはこの条文を根拠に、国連に問題解決のための仲介を求めたのである。インドは、フラッカ堰問題は2国間で協議すべき問題であるとして抗議したが、76年9月24日、国連は特別政治委員会の議題として、フラッカ問題をとりあげることとした。

同年11月に開かれた特別政治委員会でバングラデシュは、ガンジス河は国際河川であり、国際河川の利用に関する国際的慣習法規に従って、下流国に適切な水利権が配分されるべきであると主張し、今日、インドの一方的取水によって、ポッダ河周辺の3300万人が被害を受けていた、と訴えた。一方インドは、このような2国間問題を国連の場でとりあげるのは、むしろ問題を複雑にするだけで望ましい解決をもたらさないと主張した。さらに、フラッカ堰はカルカッタ港保全のために不可欠のものであり、カルカッタ港には1億人の生活がかかっていると主張した⁽¹⁷⁾。

1976年11月26日までに国連が出した結論は、バングラデシュを失望させるものであった。バングラデシュが欲しかったのは享受しうる流水量の数値であったが、国連は、インド・バングラデシュが閣僚級の会合を緊急にダッカで開き、国連の精神にそって問題を解決するよう勧告したにとどまった⁽¹⁸⁾。この勧告に基づき、76年12月から閣僚級会談が始まったが、何の成果もないまま、77年1月に頓挫した。

2. ジャナタ党政権の登場

事態が変化するのは、1977年3月のインド総選挙で国民会議派政権が敗れ、ジャナタ党政権ができるからである。翌4月にはデザイ首相から善隣外交を呼びかけるメッセージが送られ、閣僚級会談が再開された。その後77年11月、インド・バングラデシュはガンジス河水利権分配協定に調印した。1～5月を乾期とし、10日間ごとに両国の取り分を決めた。特にガンジス河の流水量が最も少なくなる4月21～30日には、5万5000cusecのうちインドが2万5000cusec(37.2%)を、バングラデシュが3万4500cusec(62.8%)を取ることと

表2 1977年協定

(単位:cusec)

	ガンジス河流水量	ファラッカ堰の取水量	バングラデシュへの放水量
1月 1日～10日	98,500	40,000	58,500
11～20日	89,750	38,500	51,250
21～31日	82,500	35,000	47,500
2月 1～10日	79,250	33,000	46,250
11～20日	74,000	31,500	42,500
21～28／29日	70,000	30,750	39,250
3月 1～10日	65,250	26,750	38,500
11～20日	63,500	25,500	38,000
21～31日	61,000	25,000	36,000
4月 1～10日	59,000	24,000	35,000
11～20日	55,500	20,750	34,750
21～30日	55,000	20,500	34,500
5月 1～10日	56,500	21,500	35,000
11～20日	59,250	24,000	35,250
21～31日	65,500	26,750	38,750

(出所) M. Rafiqul Islam, *Ganges Water Dispute*, Dhaka: University Press Ltd., 1987, p. 159.

なった(表2参照)。たとえ実際のガンジス河の流水量が5万5000cusecを下回った場合でも、バングラデシュは2万7600cusec享受できるよう保障された。協定の有効期間は3年とし、失効するまでに合同河川委員会が長期的解決策を立案することとなった⁽¹⁹⁾。その後協定は2年間延長され、82年の乾期まで適用されることとなった。

これまで非妥協的な態度をとり続けていたインドが一転して水利権分配に応じたのはなぜであろうか。さまざまな理由が指摘されている。

第1に、ガンガルは、ジャナタ党政権の政治家たちの外交政策の特色を指摘する。ヴァジュパйте外相は国会演説で、「剣を鍼にかえて」、近隣諸国と敵対するのではなく、共に利益を分かちあおうと述べた。ジャナタ党政権が、国民会議派政権とまったく違う外交方針をとったことが、1977年に合意が成立した原因であるというのである⁽²⁰⁾。

一方、ハリシュ・カプールは、ジャナタ党政権政治家たちは、外交政策に

実質的な影響力を及ぼすことはなかったと指摘する。しかし、外交政策への政治家の影響力の減少自体が、1977年合意を可能にしたと主張する。ネルーやインディラ・ガンディーと比べると、デサイ首相やヴァジュパニー外相は外交に関してほとんど素人であった。そのうえジャナタ党政権は、反国民会議派という政策のみで集まった小政党の寄り合い所帯であり、内紛が絶えず、とても外交政策を指導することなどできなかつたのである。77年9月に水利権分配協定の大枠が明らかにされたとき、西ベンガル州の州議会議員や州政府閣僚は、一斉に抗議の声をあげた。カルカッタ港の保全には絶対4万cusecが必要である、というのが彼らの主張であった。本来政治家であればこうした声に敏感に反応するであろうが、ジャナタ党政権にはそれができなかつた、というのである。これが、77年合意を可能にしたのはなぜかという問い合わせの、第2の回答である⁽²¹⁾。

第3に、インドの2国間主義への固執が指摘される。1948年にインドは、カシミール紛争を国連に提訴したが、そのときはインドにとって満足できる結果を得ることができず、第三者を引き込んだのは失敗であった感じていた。また、地域覇権国としての地位を最大限有効利用するためにも、南アジア地域外の勢力が問題に介入するのを極力避ける「インド版モンロー主義」を堅持する必要があった⁽²²⁾。一方、76年11月の国連勧告では、交渉の進捗状況に不満がある国が、次の国連総会でふたたび提訴することになっていた。インドは、ファラッカ問題がふたたび国連でとりあげられることを防ぎ、2国間主義を堅持するためにも、次の国連総会までに2国間協議で何らかの合意に達する必要があった。77年9月に協定への仮調印を行った後の10月、ヴァジュパニー外相は国連総会で、「インドは2国間問題に真剣に対処している」と言明できたのである。

第4に、この協定はバングラデシュが大幅に譲歩したものとなっている。流量では、1975年暫定合意よりもインドが多く取水できるようになった。「乾期」の定義についても、バングラデシュが11月～翌年5月とするよう主張したのに対して、インドは3月中旬～5月中旬とするよう主張し、両者の妥協

で1～5月となったものである。

3. 協定の失効

バングラデシュは、協定が失効する前に、何とかして長期的な解決策を見つけださなければならなかつた。5年の間に、閣僚級会議や合同河川委員会が何度も開催された。しかし、バングラデシュがガンジス河上流のインド・ネパールに貯水ダムを建設するよう主張し、インドがガンジス河とプラフマプラトラ河の連結運河を開削するよう提案して、互いの提案を拒絶しあう、というパターンが延々繰り返されるばかりであった。協定失効直後の1982年11月、インド・バングラデシュは首脳会談を開いた。インドでは、80年1月総選挙で国民会議派政権が復活していた。インディラ・ガンディー首相は、77年協定は不適切なものであったと主張し、バングラデシュへの最低流水量保証条項を削除したうえで協定を18カ月延長することに合意した。クーデタで政権をとったばかりのエルシャド大統領は、人気取りのためにも何らかの合意をとりつける必要があり、最低流水量保証条項を削除することに同意した。この延長期間が切れた84年4月以降今日まで、両国間には何の協定もない状態が続いている（96年12月に新たな協定が成立した。付記参照のこと）。

なぜ、1977年のような協定を再び結ぶことができないのか。

第1に、インドで国民会議派が中央政権の座に返り咲いたことがあげられる。ガンガルのように、1977年に合意ができたのは非国民会議派が政権をとっていたからである、と考えるならば、国民会議派政権が存在するかぎり、水利権分配協定を再び結ぶことはできないであろう。

第2に、ガンジス河の水への需要量の増大があげられる。西ベンガル州政府は、上流にあるウッタル・プラデシュ州とビハール州がガンジス河から大量に取水するために、自州のための灌漑用水を確保できない、と抗議している⁽²³⁾。インドは、ファラッカ堰建設の表向きの理由としてカルカッタ港の保全をあげているが、本音としては灌漑用水の確保を目的としていることは明

らかである。緑の革命によって地主や富農に利益をもたらすことが、国民會議派の政治基盤を固めているからである⁽²⁴⁾。バングラデシュとの協定によりファラッカ堰での取水が制限されている期間と、一方的取水が可能な無協定期間では、カルカッタ・ハルディア港の操業実績に大きな影響は見られない(表3参照)。一方、ガンジス河流域で森林破壊が進み、ヒマラヤ山系の保水力が落ち、流水量の最大値と最小値の振れが、年々拡大しているという⁽²⁵⁾。これについては、肯定する見解⁽²⁶⁾と否定する見解⁽²⁷⁾の両方があり、即断はできない。しかし、インドがなぜ水利権分配で1977年のような譲歩ができないのかについては、政治的な要因以外の、技術的な要因を指摘することも必要であろう。いかに国民會議派が政権を握っているとはいえ、内紛や議席数の減少などで、その外交政策への影響力は、ネルーやインディラ・ガンディー時代に比べて確実に低下している。したがって、バングラデシュとの妥協を

表3 カルカッタ・ハルディア港の貨物取扱い量
(1950/51~92/93年度) (単位:1,000トン)

年度	取扱い量	年度	取扱い量	年度	取扱い量
1950/51	7,532	1965/66	9,729	1980/81	9,272
1951/52	9,448	1966/67	9,974	1981/82	9,474
1952/53	9,560	1967/68	8,878	1982/83	10,244
1953/54	8,003	1968/69	7,863	1983/84	10,014
1954/55	7,771	1969/70	6,819	1984/85	10,268
1955/56	8,011	1970/71	5,965	1985/86	12,128
1956/57	8,735	1971/72	7,294	1986/87	12,072
1957/58	10,132	1972/73	6,617	1987/88	13,071
1958/59	9,218	1973/74	6,285	1988/89	14,223
1959/60	9,675	1974/75	7,502	1989/90	14,689
1960/61	9,391	1975/76	7,663	1990/91	14,953
1961/62	9,199	1976/77	7,995	1991/92	16,000
1962/63	10,091	1977/78	7,546	1992/93	18,337
1963/64	10,800	1978/79	7,979		
1964/65	10,928	1979/80	8,521		

(出所) Madhu Bala et al., *Basic Port Statistics of India*, New Delhi: Transport Research Wing, Ministry of Surface Transport, Government of India, 1995, pp. 50-51.

表4 灌溉がほどこされた農地面積(1977/78~89/90年度)
(単位:1,000ヘクタール)

年度	ウッタル・プラデシュ	ビハール	西ベンガル
1977/78	n.a.	3,780.0	n.a.
1978/79	n.a.	3,707.2	n.a.
1979/80	n.a.	3,389.6	n.a.
1980/81	n.a.	3,631.7	n.a.
1981/82	11,620.1	3,582.1	n.a.
1982/83	12,125.1	3,350.3	n.a.
1983/84	12,148.2	3,569.7	1,979.7
1984/85	12,730.7	3,784.2	n.a.
1985/86	12,907.5	3,818.8	1,910.9
1986/87	13,411.2	3,831.2	1,910.9
1987/88	13,920.5	4,054.0	1,910.9
1988/89	14,112.8	4,242.4	2,491.7
1989/90	14,374.8	4,122.7	2,491.7

(出所) *Indian Agricultural Statistics*, New Delhi: Directorate of Economics & Statistics, 1977/78 to 1981/82, Vol. II, 1990, p. 175; 1985/86-89/90, Vol. I, 1993, pp. 83, 311, 331, 333, 337, 357.

はねつける政治的な要因は、少なくともハリシュ・カプールのような見解をとる場合、すでに存在しないのである。バングラデシュに政治的に妥協して分け与える水は、すでにインドにはないのであろう。

第3節 解決の可能性

ポッダ河の流水量の激減によってバングラデシュがこうむっている被害は深刻である。ハーディング橋での流水量は、1993年4月の時点でわずかに261 cusecであった⁽²⁸⁾。バングラデシュは国連総会のたびにファラッカ堰問題を提起し、それに対してインドが「ファラッカ堰は2国間の問題であって、国

連のような場でとりあげるべきではない」と抗議する、という事態が繰り返されるのみである。解決の糸口はどこにあるのだろうか。

1. 国際法

バングラデシュがしばしば口にする、「国際法や慣習で認められた、下流国の権利」は解決の突破口となるであろうか。ラフィクル・イスラムは『ガンジス河水利権論争』⁽²⁹⁾で、そのような慣習が存在することを、アメリカとメキシコ間のコロラド条約など、実例をあげて指摘している。そしてインドは、この国際法や慣習に違反しているというのである。しかし、アシット・ビッシュラは『中東の国際河川』⁽³⁰⁾で、水資源をめぐる紛争を数多く指摘している。実際には、バングラデシュがいうような国際法は存在しないと考えられる。

国際法委員会は1980年6月、「国際河川の航行以外の利用に関する法」を議題としてとりあげた。しかし、国際河川を、流域諸国の共有天然資源として取り扱うことについては、委員の大多数が同意しながらも、委員会としては断定を避けている。結局、この委員会の結論も、76年の国連特別政治委員会と同様に、流域諸国が交渉によって問題を解決すべきである、というにとどまり、バングラデシュがいうような下流国の権利を一般的に認める法規を確立するには至っていない⁽³¹⁾。

2. 1960年インダス河水利権協定

ウプレティは『ヒマラヤ水系をめぐる政治』⁽³²⁾で、インド・パキスタン間で1960年に結ばれたインダス河水利権協定でとられた措置を、ガンジス河にも適用するよう提案している。

1947年のインド・パキスタン分離独立によって、インダス河水系も国境で分断された。インドは48年以降、上流で一方的に取水することによって、パ

キスタンの耕地150万エーカーに深刻な被害を与えた。この問題について、世界銀行が仲裁に入り、60年9月に協定が結ばれている。インダス河水系5支流のうち、東部3支流についてはインドが、西部2支流とインダス河本流についてはパキスタンが排他的水利権をもつこととなった⁽³³⁾。さらにアメリカから5億1500万ドルの開発資金を得て、インダス河の水資源開発を行うことになった。

しかし、こうした措置をガンジス河に適用するのは無理であろう。インダス河の問題はカシミール問題と絡んで南アジアの不安定要因となっており、だからこそ、アメリカが多額の資金を拠出してまで積極的に解決に乗り出したのであった。「ありていにいえば、アメリカ政府がドルの援助でこの地方の平和をかったのだった」⁽³⁴⁾。しかし、インドと比べるとバングラデシュの国力はあまりにも小さすぎ、ファラッカ堰問題が地域を不安定化させることはあるまい。最近では、国連総会演説でバングラデシュ代表がファラッカ問題に言及するのは毎年恒例となつたが、国連や国際社会の関心を引きつけて、インドに合意への圧力をかけるのは、まず無理であろう。

さらに、前述のように、カシミール問題についての国連の仲介はインドにとって不満であったし、インダス河水利権問題についても、インドの取水上限が毎秒4万1955立方メートルに設定されたことは不満であった。こうしたことからインドは、ますます2国間主義、インド版モンロー主義に固執するであろう。

3. ネパールを含めた3国によるガンジス河水系総合開発

もっとも、過去において、インダス河協定のような解決策をとる可能性が高まった時期もある。

インドでジャナタ党が政権をとっていた1978年、ネパールを含めたガンジス河開発をバングラデシュが提案したとき、インドは、もし世界銀行が援助するならネパールを含む開発計画を考慮する用意がある、と回答した。同年、

アメリカのカーター大統領やイギリスのキャラハーン首相も、3国の合弁事業へ出資すると提案した。ネパールも、水力発電のためにダムを建設しようと考えており、バングラデシュの提案には好意的であった。ネパールは8300万キロワットの水力発電能力をもつと推測されるが、ネパール国内にはそれだけの電力需要もないし、水力発電所を建設する資金もなかった。そこで、外国から建設資金を導入し、外国に電力を輸出するとの方針がとられるようになったのである⁽³⁵⁾。

しかし、ネパールとバングラデシュの間に位置するインドの協力が得られなければ、それは不可能である。1980年に国民会議派政権が復活すると、さきの回答は撤回され、インドは2国間主義にもどった。

この点について、最近興味深い変化が見られる。1980年代までにはネパールのダム建設に積極的であった世界銀行が消極的になり、かわりに、インドが2国間ベースでネパールのダム開発に積極的になりはじめたことである。世界銀行の方針転換の理由は環境問題にある。特に、インドのナルマダ・ダム事業については、環境に深刻な被害を与えるだけでなく、先住民の生存を脅かすとして厳しく批判され、93年に計画を撤回せざるを得なかつた。ダムの功罪を比較考量した場合、罪の方が大きく、ダムはつくらないことを原則とした方がよいとの見解が普及しつつある⁽³⁶⁾。バングラデシュの提案は依然としてネパールでのダム建設が主眼となっており⁽³⁷⁾、それが国際社会に認められる可能性はますます低くなっていくであろう。

一方、世界銀行とは対照的なインドの姿勢の変化の理由は、近年の経済自由化にともなう高度成長にある。現在でも常時10%程度の電力供給不足であることに加えて、今後さらに電力需要が増大すると考えられる⁽³⁸⁾。ネパールの水力発電は、有望な電力供給源の一つである。インドは自国での発電事業を外資に開放するとともに、ネパールに対しても合併事業をもちかけるなどして、水力発電事業を強力に推し進めるよう促している。しかし、たとえこの措置によってネパールでダムが増えたとしても、バングラデシュのポッダ河の流水量が増加することにはならない。

おわりに

国連は、1996年6月に人間の居住環境、特に水問題についての国際会議をイスタンブルで行った。この会議のために準備された報告書は、国際河川の問題よりは、膨れあがる都市人口への清潔な水の供給問題に焦点がおかれているが、興味深いエピソードが紹介されている。

マハトマ・ガンディーとネルーが、アーラバードで深刻な討論を行っていた。ガンディーは毎日、水がめ1杯分の水で沐浴をするのが日課であったが、ある朝、ネルーとの討論が頭から離れなかつたために、十分沐浴しないうちに、水がめの水を使いきってしまった。ネルーは「我々は二つの大河をもっているのだから、いくらでも水を使えばいいではないか」と言ったが、ガンディーは「たしかに我々は二つの大河をもっているかもしれないが、私の取り分は、毎朝水がめ1杯だけなのだ」と言ったという⁽³⁹⁾。

ガンディーのいう「我々」がパキスタン(そして後に独立するバングラデシュ)を含んでいたかどうか定かではない。しかし、今日のインドの外交方針では、インダス河もガンジス河もインドだけのものである。東南アジアのように、国々の力の差が比較的小さいところでは、もし国際河川の水資源を独り占めにすれば、必ずや近隣諸国の報復を受けるであろう。1995年4月、カンボジア、ラオス、タイ、ベトナムは、「メコン河の持続的開発に関する協力のための協定」に調印し、メコン河委員会が水資源の利用についての調整を行うこととなつた⁽⁴⁰⁾。しかし、南アジアではインドはあまりに強大すぎ、その近隣諸国はあまりに弱小すぎる。インドはバングラデシュを無視した国益の追求が可能なのである。77年にはインドが善隣外交政策をとつたために水資源分配について合意することが可能となつた。しかし、最近のインドでは、選挙の際にナショナリズムを高揚することが票をかせぐ手段の一つとなっており⁽⁴¹⁾、77年協定のような「インドの国益を譲り渡す妥協」⁽⁴²⁾はますます考えにくくものになっている。

バングラデシュは独力ではインドに太刀打ちできないから、何とかして国際社会の応援を頼まなければならない。しかし、ネパールにダムをつくるという従来の方針は、放棄しなければならない。世界の趨勢は（そして世界銀行の方針は）、原則としてダムをつくらない方向に傾きつつあるからである。自然な河の流れにまかせるのが最もよい方法だというのである。そのため、世界銀行は1995年、ネパールのアルンⅢ事業への融資を中止した。ところで、自然にまかせるのがよいのなら、ファラッカ堰で取水が行われていることも問題なのではないか。国際社会が、ヒマラヤ山系での新たなダム建設を批判する一方で、ファラッカ堰の操業を黙認しているのは片手落ちではないのか。今後バングラデシュが国際社会の関心を引きつけうるとすれば、この方法でいくしかないであろう。

[付記]

本章は、1996年3月の時点で、ファラッカ問題の解決は当面困難との予測のもとに書かれた。しかし、筆者の予測に反して、96年12月、ガンジス河水利権分配のための30年間の協定が、インド・バングラデシュ間で結ばれた。

そこで、この付記において、まず、協定成立までの経緯を簡単に紹介し、次に、本章において見落としていた点を補足しておきたい。

1. 協定成立までの経緯

1996年、インドとバングラデシュでは選挙によって政権党が変わった。まず、4月から5月にかけてインドで第11次連邦下院選挙が実施され、国民會議派から中道左派の統一戦線に政権が移った。首相にはジャナタ党のデーヴェ・ゴウダが就任した。バングラデシュでは、6月12日に第7回総選挙が実施され、民族主義党からアワミ連盟に政権が移り、アワミ連盟党首シェク・ハシナが首相に就任した。

9月6日、インド外相グジュラルがバングラデシュを訪問し、1996年中に

ガンジス河水利権問題について何らかの解決があろうと示唆した。10月28日にはバングラデシュ水資源相ラザックがインドを訪問し、バングラデシュが享受しうる流水量として3万5000～4万cusecという数値をあげた。また、このとき国連総会に出席するためニューヨークにいたハシナ首相は、カレダ・ジア前首相とは対照的に、「ファラッカ堰について国際会議の場で言及することはしない」と述べている。インドとの2国間交渉で成果をあげられるとの確信がすでにあったのであろう。11月17日、ゴウダ首相とハシナ首相は、ローマで開かれた世界食糧会議に出席した際に会談し、友好関係の強化を確認した。11月27日には、西ベンガル州首相ジョティ・バスがバングラデシュを訪問した。彼は、外交問題は中央政府の専管事項であるとしながらも、12月中に何らかの合意が結ばれるとの見通しを明らかにし、西ベンガル州もそれを支持すると述べた。そして12月10日にハシナ首相がインドを訪問し、12日、首脳会談をへて30年間の水利権分配協定が結ばれたのである。

その内容は1977年協定とほぼ同様で、1～5月を乾期とし、10日間ごとに両国の取り分を決めている。原則的には、ファラッカ堰におけるガンジス河の流水量が(1)7万cusec未満のときは両国が半々を取る、(2)7万～7万5000cusecのときはバングラデシュが3万5000cusecを取りインドが残りを取る、(3)7万5000cusecを超えるときはインドが4万cusecを取りバングラデシュが残りを取ることになっている(表5参照)。さらに、ファラッカ堰とハーデング橋の地点で流水量を監視するための合同委員会が設置されることになった。97年1月1日より協定は発効し、ハーデング橋の水位は96年1月1日の6.78メートルから7.25メートルに上昇したという⁽⁴³⁾。

2. 協定を成立させた要因

協定調印を可能にした第1の要因は、バングラデシュにおけるアワミ連盟政権の成立である。この協定は、親インド的政権へのテコ入れという性格が強い。

筆者が見落としていたのは、アワミ連盟の親インド的性格の強さであった。

本章を書いていた当時、民族主義党政権と野党第1党のアワミ連盟は泥沼の政権抗争を繰りひろげていた。バングラデシュ国内政治においては、インドに対して友好的であるということは、政治的失点に結びつくことであった。そこでアワミ連盟も民族主義党も、相手の方がインドに対して宥和的である、と繰り返し強調していた。

しかしアワミ連盟は、政権につくとインドに対する論調を180度変えた。すでに7月11日の時点で、アザド外相は、「隣接諸国」との友好関係の強化をうたい、1996年中にガンジス河水利権問題は解決されようとしている。また、10月21日には、国連で安保理非常任理事国の選挙が行われ、インドと日本がアジアの議席を争ったのであるが、このときアワミ連盟政権は、どちらを支持したのか言明を避けている。民族主義党あるいは国民党政権であれば、当然日本を支持したと明言したところである。

インドでの政権交代も要因として考慮すべきであろうか。政治学者のタルクデル・マニルッザマンは、もし国民会議派が政権の座にあったとしても、バングラデシュの親インド的政権にある程度の贈り物を与えたであろう、と述べている。事実、このたびの30年協定に、会議派もインド人民党も特に反対していない。

ここが、協定調印を可能にした第2の点と結びつくのであるが、ファラッカ堰問題は、カシミール問題や核兵器保有問題のようなインド全体の国益に関するものとは見なされていないのである。マーガレット・アルヴァは、1977年協定を「インドの国益を譲り渡す妥協」と呼んだ（注⑫参照）が、それは大げさすぎる表現であった。問題に関心があるのは、ガンジス河流域のウッタル・プラデシュ州、ビハール州、西ベンガル州でしかないのである。

そして、上記3州のガンジス河の水の取り合いにおいて、西ベンガル州が果たした役割が、協定調印を可能にした第3の要因として指摘される。西ベンガル州首相は、協定の成立を支持すると述べた。このとき西ベンガル州は、下流のバングラデシュに対して自ら上流地域と位置づけることをやめ、上流のウッタル・プラデシュ州とビハール州に対して自らを下流地域と位置づけ

る考えをとったと思われる。協定に用いられたファラッカ堰におけるガンジス河の流水量のデータは、1949～88年の40年間の平均値である。西ベンガル州は、協定の履行を根拠にして、ファラッカ堰における流水量が基準値を下回らないよう、上流の州に要求することができるわけである。

最後に、30年協定にともなう問題点を2点指摘しておきたい。第1点は、協定そのものの内容である。今回の協定には、バングラデシュが享受しうる流水量が3万cusecを割り込む時期があり、1977年協定と比べて大幅に譲歩したものとなっている。また、協定には、乾期のガンジス河増水策を協議するとの条文がいまだに残っている。今回の協定がバングラデシュにとって望ましいものであったかどうか疑問とする声もあり、事実、民族主義党などの野党はこの点を攻撃している。

第2に、インドからこの協定をとりつけた代償として、バングラデシュがインドに何を与えることになるかである。1997年1月6日、ゴウダ首相がバングラデシュを訪問し、友好関係を強化することが確認された。ここで取り

表5 1996年協定

(単位:cusec)

	ガンジス河流水量	ファラッカ堰取水量	バングラデシュへの放水量
1月 1～10日	107,516	40,000	67,516
11～20日	97,673	40,000	57,673
21～31日	90,154	40,000	50,154
2月 1～10日	86,323	40,000	46,323
11～20日	82,839	40,000	42,839
21～28/29日	79,106	40,000	39,106
3月 1～10日	74,419	39,419	35,000
11～20日	68,931	33,931	35,000
21～31日	64,688	35,000	29,688
4月 1～10日	63,180	28,180	35,000
11～20日	62,633	35,000	27,633
21～30日	60,992	25,992	35,000
5月 1～10日	67,251	35,000	32,351
11～20日	73,590	38,590	35,000
21～31日	81,834	40,000	41,834

(出所) Dhaka Courier, Vol. 13, Issue 21, Dec. 20, 1996, p. 9.

ざたされたのが、トリプラ州、マニプル州など、バングラデシュとミャンマーに囲まれたインド北東諸州に、ベンガル湾への通過便宜を与えるかどうかである。1月の首脳会談の時点では、この問題について詳しく討議されることはなかったが、引き続き2国間で協議されることになった。もしインドに通過便宜を与えることになれば、アワミ連盟政権がインドに対して宥和的であるとの非難はまぬがれまい。そしてそれは、協定締結による得点を帳消しにしてしまうであろう。

[注] —

- (1) *Daily Star*, Oct. 24, 1995.
 - (2) *Daily Star*, Oct. 26, 1995.
 - (3) Iftekharuzzaman, "The Ganges Water Sharing Issue: Diplomacy and Domestic Politics in Bangladesh," *BISS Journal*, Vol. 15, No. 3, July 1994, pp. 215-235, 228.
 - (4) Khurshida Begum, *Tension over the Farakka Barrage*, Dhaka: University Press Ltd., 1987.
 - (5) H.E.A. Cotton, *Calcutta: Old and New*, Calcutta: General Printers & Publishers Pvt. Ltd., 1909, pp. 7-16.
 - (6) Khurshida, *Tension*..., pp. 33-34.
 - (7) *Ibid.*, pp. 24-30.
 - (8) Ben Crow et. al., *Sharing the Ganges*, Dhaka: University Press Ltd., 1995.
 - (9) *Ibid.*, pp. 31-41.
 - (10) Khurshida, *Tension*..., p. 17.
 - (11) M. Rafiqul Islam, *Ganges Water Dispute*, Dhaka: University Press Ltd., 1987, p. 5.
 - (12) Lawrence Ziring, "Internal and External Dimensions of India-Pakistan Rivalry in South Asia," *Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 1, July-Dec. 1995, p. 2.
 - (13) Kurshida, *Tension*..., p. 95.
 - (14) 「1975年のパングラデシュ」(『アジア動向年報』1976年版, アジア経済研究所, 1976年) 557ページ。
 - (15) Lawrence Ziring, *Bangladesh: From Mujib to Ershad*, Dhaka: University Press Ltd., 1992, pp. 96-103.

- (16) 山本草二ほか編『国際条約集』有斐閣, 1996年, 13ページ。
- (17) Office of Public Information, *Yearbook of the United Nations*, 1976, New York: United Nations, 1979, pp. 208-210.
- (18) Muhammad Shamsul Huq, *Bangladesh in International Politics*, Dhaka: University Press Ltd., 1993, pp. 118-120.
- (19) S.C. Gangal, *Indian Foreign Policy*, New Delhi: Young Asia Publications, 1980, pp. 258-273.
- (20) S.C. Gangal, "Trends in India's Foreign Policy," in K.P. Misra ed., *Janata's Foreign Policy*, New Delhi: Vikas Publishing House Pvt. Ltd., 1979, pp. 39-45.
- (21) Harrish Kapur, *India's Foreign Policy, 1947-92, Shadows and Substance*, New Delhi: Sage Publications, 1994, pp. 187-189.
- (22) Ibid., p. 101-103.
- (23) Ajaya Dixit and Dipak Gyawali, "Building Regional Cooperation in Water Resources Development," *Water Nepal*, Vol. 3, No. 2-3, Oct. 1993, p. 4.
- (24) 中村平治『南アジア現代史 I』山川出版社, 1977年, 265ページ。
- (25) 本山美彦『豊かな国, 貧しい国』岩波書店, 1991年, 30~32ページ
- (26) Krishna Ghimire, *Forest or Farm?* Delhi: Oxford University Press, 1992.
- (27) P.K. Jha, *Environment & Man in Nepal*, Bangkok: Craftsman Press, 1992.
- (28) ICID Bangladesh National Committee, *Management of International River Basins and Environmental Challenges*, Dhaka: Academic Publishers, 1994, p. 42
- (29) Rafiqul Islam, *Ganges Water...*.
- (30) Asit K. Biswas ed., *International Water of the Middle East*, Bombay: Oxford University Press, 1994.
- (31) *Yearbook of the International law Commision*, 1980, New York: United Nations, 1981, Vol. 1, pp. 122-281.
- (32) B.C. Upreti, *Politics of Himalayan River Waters*, New Delhi: Nirala Publications, 1993.
- (33) 浜口恒夫・加賀谷寛『南アジア現代史 II』山川出版社, 1977年, 227~228ページ。
- (34) フレッド・ピアス『ダムはムダ』共同通信社, 1995年, 223ページ。
- (35) Upreti, *Politics of Himalayan...*, 1993, pp. 142-145.
- (36) フレッド・ピアス『ダムはムダ』。
- (37) ICID Bangladesh National Committee, *Management of ...*.

- (38) 伊藤正二・絵所秀紀『立ち上がるインド経済』日本経済新聞社, 1995年, 199~201ページ。
- (39) Paper for "Habitat II, United Nations Conference on Human Settlements."
- (40) 奥村準・鈴木隆史・三平則夫編『経済協力ハンドブック』アジア経済研究所, 1995年, 236ページ。
- (41) 佐藤宏編『総選挙を迎えるラオ政権』アジア経済研究所, 1996年, 10ページ。
- (42) Margaret Alva, "Janata's Foreign Policy: A Critique," in Misra ed., *Janata's Foreign Policy*, p. 14.
- (43) *Daily Star*, Jan. 2, 1997.