

特集

特集／中国における持続可能な流域ガバナンスと国際協力

国際河川流域国家としての中国の虚像と実像

中山幹康・大西香世

●国際河川流域国家としての中国

流域内に複数の国の領土を含む河川を「国際河川」と呼ぶ。河川流域では、通常は上流に属する地域が下流の地域に対して水使用上の優位性を保持している。国際流域においても、上流国は下流国に対して利水上は優位にあり、下流国が上流国による不適切な水利用に抗議する、という形での係争が生じた事例が散見される。

国際河川における水資源を巡る流域国間の確執が今後において深刻化するのではないかと懸念を持つ人は多く、例えばガリ前国連事務総長が「中東での次の戦争は水資源を巡る争いになるだろう」との懸念を表明するなどの形で、識者による警告がなされるに至っている。

国際河川の流域において、上流国あるいは下流国に適用されるべき行動規範は確立されているとは言い難い。一九世紀末にメキシコが、米国と共有する国際河川であるリオ・グランデ川流域において、上流国である米国は同河川の水資源を下流国であるメキシコの意向を無視して勝手に灌漑用に

使っていると抗議した。その際に、アメリカの司法長官であったハーモンは、米国の領土に水源を持つ川の水を米国が使うのは当然の権利であると主張した。国際河川流域における上流国の権限は無制限に認められるべきとの主張は、この出来事を契機として「ハーモン・ドクトリン」と呼ばれている。現在においても、「上流国優位」に起因する流域国間の確執は幾つもの国際河川流域で観察されている。

中国の河川というと、黄河や長江など国内を流れる大河が連想されることが多い。その一方で、中国は一九もの国際河川を領土内に包摂している巨大な国際河川流域国家でもある。加えて、中国は国際的に関心を集めている幾つかの国際河川においては、最上流国に位置している。

中国が国際河川にどのような興味を示し、また、いかに他国との交渉あるいは接触を通じて国際河川管理を行っているか、ということは注目に値する。その中でも、最も世間の耳目を集めているのが、中国が最上流国に位置するメコン川流域である。経済発展が急速に進行しているメコン川流域は、

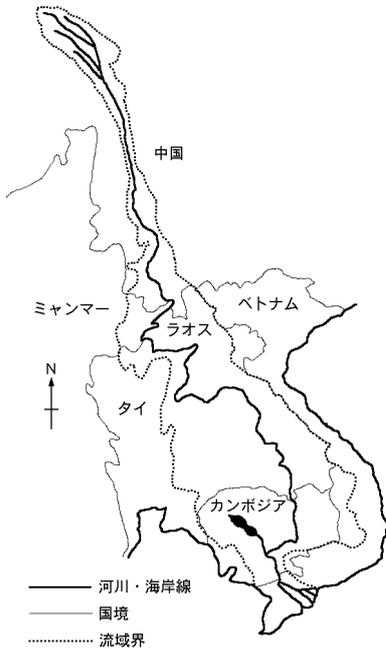
カンボジア、中国、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナムの六カ国が流域国であり、中国の他の流域国への対応が注目を集めている。

●中国の「覇権的」な行動？

中国のチベット高原に源を發したメコン川は、中国の雲南省を南下し、ミャンマー東北部とラオス最西端と北東部のいわゆる黄金三角地点に入り、ラオスとタイの国境沿いを流れる。その後、カンボジアに流入すると、首都プノンペン周辺においてトンレ・サップ湖を形成し、さらに南下してベトナム南部にメコン・デルタを形成して、南シナ海に流れ出る(図1参照)。メコン川本流の全長は約四八〇〇キロメートルであり、東南アジア最大の国際河川である。

このメコン川流域において、中国は最上流国に位置する。中国は昨今、メコン川流域の上流国かつ政治的・経済的強国としての立場を利用し、下流国との関係を一切考慮しない「覇権的」な行動をとっている、とジャーナリズムやNGOによって繰り返し批判されている。

図1 メコン川流域



その具体例として挙げられるのが、以下の三つの事例である。第一に、メコン川上流におけるダム開発や舟運整備、第二に、一九九七年の国連総会における「国際河川の非航行的利用に関する条約」への反対投票（一三四カ国中、三方国反対のうちの一〇国）、第三に、一九九五年の「メコン川流域の持続可能な開発のための協定」（タイ・ラオス・ベトナム・カンボジアの下流四カ国により締結。以下、一九九五年条約）の批准の最終的な見送り、そしてそれに伴い成立した政府間組織である「メコン川委員会」への非加盟、などである。

●メコン川上流におけるダム開発や舟運整備

中国は、一九九〇年代前半から、メコン川上流（中国名、瀾滄江）において、八つ

のダム建設を計画・実行中である。これらのダム開発計画は、当初国外には知らされておらず、そのことが、中国が下流国との調整を行わずに「覇権的」に振舞っていると言われる所以のひとつでもある。また、中国による上流におけるこれらのダム開発は、下流国の水位・流量や生態系に大きな影響を与えるとして、ジャーナリズムやNGOによって繰り返し批判されている。

中国はダム開発とともに舟運整備にも積極的に取り組んでいる。二〇〇〇年、中国はミャンマー、タイ、ラオスとともに「メコン川の商業航行に関する協定」を締結した。この協定が提唱する舟運整備とは、中国主導でメコン川上流において大型船舶が往来できるように、大型船舶が航行する上での障害となる早瀬、浅瀬や岩礁を爆破して除去するというプロジェクトである。中国はメコン流域に属する雲南省とメコン下流国との交易を積極的に推進しており、舟運の改善による物流の効率化を強く志向している。この舟運整備プロジェクトは、ベトナムやカンボジアといったメコン流域の最下流国からは、生

態系への影響に対する懸念を無視し、不完全な環境影響評価を行っただけで即座に実行に移された、と批判の対象になっている。

●国際河川に関する国連条約への反対投票

一方で、中国は国際舞台においても他の流域国との関係を無視した暴挙に出たと解釈されているのが、一九九七年に国連総会において採決された「国際河川の非航行的利用に関する条約」（以下、一九九七年国連条約）への反対投票である。これは、投票総数一三四カ国中、反対票を投じた三カ国のうちの一国が中国である。この一九九七年国連条約は、上流国と下流国の権利の平等を謳っており、上流国の下流国に対する「重大な被害を引き起こさない義務」を明記している。メコン川上流において上記のダム建設計画を有している中国は、その実現を阻まないようにこの条約に反対票を投じた、と多くの国際法の専門家から指摘されている。

●メコン川委員会への非加盟

中国が下流国と協調していない例として、繰り返し批判の対象とされているのが、メコン川委員会への非加盟問題である。メコン川下流四カ国のタイ、ラオス、ベトナム、カンボジアは、一九五七年からバンコクに事務所を置いた「メコン委員会」を設立し、流域国間での協調体制を有して

いた。上流二カ国である中国とミャンマーは、それぞれ前者は国連の加盟国ではなかったこと、そして後者は直接的利害関係を見出さなかったこと、などの理由によってメコン委員会に加盟しなかった。

メコン川流域国は、メコン委員会が設立されてからの約二〇年の間に、ラオス、カンボジアの内戦やベトナム戦争、これらの国々における社会主義政権樹立などの政治的な混乱を経験した。一九七〇年代の後半、メコン委員会自体はほぼ機能停止状態に陥った。メコン委員会の建て直しを図って締結されたのが一九九五年条約であり、また流域国の政府間組織であるのが現在のメコン川委員会であるが、中国はミャンマーとともにまたもや下流四カ国の協調体制に入ることはなかった。中国は、メコン川委員会に加盟することに多くの利益を見出さなかったわけであるが、そのことが、中国が「覇権的」な態度をとっている、と批判される所以である。

●メコン川委員会非加盟問題の意味

実際に中国は下流国との協調関係を一切考慮しないような行動をとっているのだからか。中国のこれらの「覇権的」と言われる行動を、メコン川流域の地域開発のダイナミズムと照らし合わせてみると、メコン川流域における中国の、従来認識されてきたものとは異なった表情が見えてくる。

中国が一九九五年条約の締結を見送り、メコン川委員会の正式加盟国になるのを見合わせたことは、「中国の上流国としての身勝手な行動」として、しばしばジャーナリズムの紙面を賑わせている。ところが、メコン川流域の地域全体に目を移すと、状況が異なってくる。冷戦終結後の一九九〇年代前半から、メコン川流域においては、国際援助機関からの注目も手伝い、さまざまな地域開発的な枠組みが複数誕生している。例えば、アジア開発銀行によるGMS（メコン河流域経済協力）プログラムやASEANによるメコン川流域開発協力（AMBC）などがその代表である。

これらの地域開発枠組みは、主にメコン川流域である中国・雲南省からインドシナ半島全域にかけたインフラ整備（道路・鉄道・空路・空港を含む）を行っており、そこにおいては、中国も重要なアクターとして活動しており、他の流域国とも政策対話を重ねている。

GMSなどの強力な地域開発の枠組みが存在する今日、メコン川委員会は、一九五〇～一九七〇年代に「メコン委員会」が同地域における経済発展を主務とする唯一の国際機関であった、というようなかつての存在感をやはり示し得ていない。まして、GMSはメコン川委員会に正式加盟していない中国（正確には雲南省）をメンバーとしている。つまり、中国はメコン川の水資源利用に関して下流国と交渉する利益を見

出してはいないが、他の地域開発枠組みにおいては水資源以外のイシューにおいて協力関係を構築するインセンティブを持っており、下流国との相互依存関係を作り出していつている。

中国は強国かつ最上流国という立場を利用し一方的にメコン川流域の水資源を利用して、という論調は、現在においてはメコン川委員会がもはや同地域の唯一かつ万能な国際機関ではないという事実を看過している。つまり、中国がメコン川委員会に加盟していないことは、中国の覇権的な行動の表れではない。なぜなら、前述したように中国は他の枠組みには積極的に参加し、下流国と協調関係を築いているからである。

メコン川委員会への中国の非加盟問題は、メコン川の流域組織としてのメコン川委員会だけに焦点を当てたものであり、他の枠組みにおいて中国が下流国と相互依存関係を築いていつている現在、そのみに焦点を当てた議論は実情を反映していない。

●下流国とのバーゲニング

「上流に位置する大国」である米国が「下流に位置する小国」であるメキシコに対して「ハーモン・ドクトリン」を主張したのと同様な文脈で、最上流国でありかつ大国でもある中国が、相対的には小国である下流諸国に対して「ハーモン・ドクトリン」的な行動をとることは可能と見る向き

もある。

しかし、中国のメコン川流域である雲南省の下流国に対する立場は、地政学的に見て、リオ・グランデ川流域におけるメキシコに対する米国の立場と等価ではない。一例を挙げれば、雲南省は内陸に位置するため、貿易のために海へアクセスするためには、メコン川下流のバンコク港やプノンペン港などを経由しなければならぬ。即ち、メコン川の下流国が中国の海へのアクセスを左右するという意味で、これらの下流国が中国の弱点を握っていることになる。これは、海へのアクセスをメキシコに依存していたわけではない米国との大きな違いである。

中国がメコン川上流域での舟運整備を行っているのは、中国の製品を下流国へ輸出しようとしていること、また東シナ海へ貿易路を確保しようという、地政学的な理由による。現在、地域開発の枠組みの中で、下流国はGMSプログラムなどを通して空路や陸路などの交通網を整備し、メコン川流域圏の経済活性化を図っている。そこにおいて、中国が協力関係を築きたいというインセンティブを持つのは当然だろう。したがって、中国は、下流国に対して水資源における優位性は持っているものの、物流の分野では下流国にもバーゲニングの余地を与えている。それは、中国の「覇権的」な行動の幅を狭め、下流国との交渉において妥協を余儀なくしている。

メコン本流には、その中流部に舟運が不可能な滝が複数存在しており、上流部から河口への舟運は不可能である。これは、中国にとって、河口およびベトナムやカンボジアなどへのアクセスは陸上交通網に依存せざるを得ないことを意味している。同様に、海へのアクセスが他国の領土を經由する陸運に依存せざるを得ないことから、中国は下流国との良好な関係を維持する必要がある。このようなメコン川の地形的な特徴は「ハーモン・ドクトリン」的な行動を中国がとることを困難にしている。

また、中国とメコン下流国との関係を見る上で不可欠なのは、これらの下流国が東南アジアへの「南進」を意図する中国にとっては巨大なマーケットであるという事実である。メコン川上流部に建設が進んでいる一連のダムは、その殆どが水力発電用である。これらのダムにより発電される電力は、その全てが中国国内で消費されることを想定したのではなく、タイへの電力売却を念頭においたプロジェクトであることが識者から指摘されている。即ち、中国はメコン川上流部にダムを建設するにあたって、そこから生み出される電力の「買い手」であるタイとの関係を悪化させるような行動はとり得ないという構図がある。

このような中国と下流国との関係を見ると、中国にとって「ハーモン・ドクトリン」を主張することが経済および外交的に大きな損失あるいはリスクを意味すること

は自明である。それは、「南進」を志向する中国が、その対象である下流国に対して持つバーゲニング・パワーは、経済的な状況を殆ど考慮しない古典的な地政学の観点から推察されるそれとは、相当に異なることを示唆している。

●国際河川流域をめぐる中国の展望

今まで見てきたように、メコン川流域においては、中国は、必ずしも下流国との調整を試みることなく、勝手気ままに振舞っている、というわけでもない。実際に、中国は、二〇〇二年にはメコン川委員会と水文データの交換に関する条約を締結したり、また、二〇〇三年には下流国の反応を見て一時舟運整備を保留したりするなど、徐々にではあるが、下流国の意向を自国の行動に反映している。中国にとって、巨大なマーケットである東南アジア、そしてメコン川下流国との友好関係を築くことは当然と言える。それは、幾つもの国際河川について「上流にある大国」である、国際河川国家としての中国の今後における対外政策のあり方を示唆している。

(なかやま みきやす／東京大学大学院新領域創成科学研究科教授、おおにし かよ／東京大学大学院新領域創成科学研究科修士課程)