

米中対立と政治化するメコン川水資源管理問題

青 木 ま き

はじめに

メコン川流域が、米中対立の新たな「前線」として注目を集めている。

インドシナ紛争終結以来、四半世紀以上にわたり多国間開発協力が行われてきた同地域で、先日アメリカが新たな援助構想を提唱した。9月11日にアメリカとメコン川流域の東南アジア5カ国（ベトナム、カンボジア、ラオス、タイ、ミャンマー。以下メコン5カ国）外相らが参加して開催された「メコン・米国内閣」の「自立性、経済的独立とグッド・ガバナンス、持続的成長に対する支援拡大」のため、アメリカが新たに総額約15億ドルの支援を提供することで合意した。

アメリカはすでに2009年からメコン流域開発を支援しており、今回の新構想はただでさえ枠組みの「渋滞 (congestion)」と呼ばれるメコンの状況をさらに複雑させるものである。それにもかかわらず同国が新たな枠組みを提唱したのは、メコン川の最上流に位置し、他の流域国との関係を強化しつつある中国へのけん制に他ならない。

本稿では、従来のメコン流域開発の経緯を踏まえ、新たな争点として浮上した水資源問

題を視角として、米中対立下におけるメコン流域開発協力を展望する。

メコン流域開発協力の特徴―実務協力とドナー間協調

現在のメコン流域開発協力は、1992年にアジア開発銀行 (ADB) がそれまで対立してきたメコン流域6カ国 (メコン5カ国と中国雲南省) に呼びかけて創設した、「大メコン圏協力」(GMS) を端緒とする。

GMSは、3つの点で画期的であった。第1は、下流4カ国に中国、ミャンマーの上流国が加わり初めてメコン川の全流域をカバーした点、第2は、外務省ではなく各国の開発担当省庁を主管官庁とした点、そして第3は、2カ国以上の応募があった計画を採用し、広域運輸インフラ開発の「マスタープラン」を提供するなど、地域大の事業を実現する仕組みを導入した点である。領土問題などの政治的争点を避け、実務レベルで協力を維持するための工夫といえる。

その最大の成果が、中国南部とインドシナ半島、南シナ海とアンダマン海を縦横に結ぶ「経済回廊」である。各国の優先順位を反映させつつ一つのシステムが成立し得たのは、

上述したGMSの制度的特徴によるところが大きい。

2000年代に入ると、日本や韓国、流域国として支援を受けてきた中国、そしてアメリカなどの国々が、相次いで「メコン5カ国+自国」型の枠組みを設立した。日・メコン協力、韓・メコン協力、中国が提唱したメコン・瀾滄江協力、そしてアメリカの「メコン下流域イニシアティブ」(LMI) である。

この状況は、一見ドナー国がメコン5カ国をめぐって対立しているように見える。しかし、実際にはGMSの「マスタープラン」を踏まえつつ、被援助国のなかでドナーの「使い分け」が行われていた。米国や日本など、条件の厳しい開発援助委員会(DAC) 諸国の援助に対し、迅速な意思決定と柔軟な条件交渉が可能な中国の援助は、被援助国にとって相互補完的な選択肢となった。またこうした「使い分け」が可能だったのは、ドナー間で競争はあったものの、排他的な対立がなかったことも大きい。

こうしたなかで、アメリカは2009年以来LMIを通じて越境的犯罪対策、メコン川の水資源管理、持続的なエネルギー開発といった事業に約35億ドルを費やしてきた。LMIの特徴は、その外郭組織として「メコン下流域フレンズ」(LMF) を持ち、日本や韓国、豪州、ADB、メコン川委員会(MRC) といったドナー国や国際組織との連携を試みた点にある。例えば日米間では、2014年4月のオバマ大統領訪日の際に「フアクト

シート…日米のグローバル及び地域協力」を公表し、その中で ASEAN 連結性強化の一環として日本・メコン首脳会議と LMI との連携を約束した。

また中国は LMI、LMF とともに非加盟だが、LMF メンバーである日本とは 2008 年から「日中メコン政策対話」を継続している。また、2018 年には日中間で「第三国ビジネス協力にかなする覚書」を締結し、メコン流域開発をめぐるドナー間の連携体制も整えられつつあった。

対立するドナー、政治化する水資源問題

連携の場が増えた一方、米国や中国といったドナー国間では、協力をめぐる見解の差もしばしば指摘されてきた。その最大の例が、メコン川の水資源管理とダム建設をめぐる問題である。アメリカ国務省は、2010 年頃から東南アジアにおける「水資源安全保障 (water security)」問題としてメコン川における上流国のダム建設が下流国に与える影響に注目しており、中国雲南省やラオスでのダム建設に否定的な見解を示していた。

一方中国は、国内のダム建設は自国の主権問題であるとの見方を堅持しつつ、MRC と 2002 年に増水期の水文データ交換に関する協定を締結している。2019 年にはこれを拡大し、通年でリアルタイムデータを提供することで合意した。水文データは流域国の水資源管理にとって不可欠の情報であり、データ共有は流域諸国による政策協調の前提

ともいえる重要な成果であった。こうして一時は、メコン流域諸国間で水資源管理に関する実務協力が進展するかに思われた。

しかし、状況は 2020 年に入り急転する。4月に LMI がアメリカに拠点を置く環境調査団体「Eyes on Earth」の報告書を発表し、その中で 2019 年に下流諸国で起きた干ばつと中国におけるダムの放水制限との関連を指摘した。この報告に対し、精華大学と中国水利水電科学研究院は 7月に共同研究の成果を発表し、中国のダム管理はむしろ下流域の干ばつを軽減したと反駁した。

さらに 8月に行われた第 3回メコン・瀾滄江協力首脳会議では、李克強首相が中国によるメコン川の水文データ共有のためのプラットフォーム構築を宣言した。すでに述べた通り、同様の活動は MRC によって実現されつつある。MRC は中国の水文データ公開は歓迎するとしつつ、プラットフォームは既存のものを利用すべきだとの声明を発表した。メコン流域開発は、政治的争点を避け実務的活動として継続されてきた。そのなかで、水資源管理も同様に、科学的・実務的活動として協力が進みつつあった。しかし、米中の対立が先鋭化するなかで、水資源管理もまた流域諸国の安全保障にかかわる問題として政治化し、争点として浮上したのである。

米中对立のなかのメコン——展望

アメリカ国務省によるファクトシートは、

「メコン・米国パートナーシップ」の重点分野として、新型コロナウイルス感染症対策への支援や南アジア諸国との連結性強化支援とともに MRC を通じた「水資源安全保障の強化」を掲げている。MRC は、アメリカによって中国の水文データベース構想に対抗する装置として位置づけられつつある。それまで実務的課題として地道に協力実績が積み上げられてきたメコン流域水資源管理は、米中对立の中で安全保障問題化し、今後ドナー国間の政治対立に翻弄されることが予想される。

一方、メコンの東南アジア 5 カ国も一枚岩ではない。メコン川の水流にほとんど影響を受けないミャンマーと如実に受けるカンボジアやベトナム、積極的にダム建設を進めるラオスとそれを支援するタイでは、米中への態度もおのずと異なる。仮にメコン 5 カ国が水資源問題で分断されれば、これらの国々を含む ASEAN の一体性も損なわれかねない。メコン流域開発に携わる関係各国の実務者による地道な協議と協力とをいかに保持し、強化していくかが、今後の鍵となるだろう。

(あおきまき・アジア経済研究所)