
特集 開発援助と地域研究——グローバリゼーションと地域の発展

国境をまたぐ開発協力と地域の安定

冷戦後インドシナにおける開発の現状と課題

**Regional Stability and Trans-border Development Cooperation :
A Case of Post-Cold War Indochina**

大平 剛*

OHIRA Tsuyoshi

キーワード：インドシナ，地域主義，開発協力，イニシアティブ，主体

KEY WORDS: Indochina, regionalism, development cooperation, initiative, actor

The end of the Cold War brought about a climate in which regional stability could be achieved through development cooperation even among nations of different political systems. We can see such a situation in Indochina after the Paris Peace Agreements in October 1991 when Cambodia was re-admitted to the international political arena. Since that event various types of regionalism have occurred in this region in an attempt to realize peace through development cooperation. In the Cold War era the scope of development cooperation was limited to a nation to nation basis. However, in the post-Cold War era we need a new development approach which aims to cover the region as a whole.

In order to consider the significance and the problems of development cooperation on a regional basis, this paper deals with the case of post-Cold War Indochina. First, we examine the relationship between regionalism and development cooperation, making clear the ultimate purpose of regionalism and the role of development in achieving it. Within this examination we consider the actors and the motives for promoting development. Also we examine the factors which could be obstacles to regional cooperation for development. Secondly, we observe the development cooperation frameworks formed by various actors in and out of this region, and examine the *status quo* of the complicated structure in Indochina.

*名古屋大学大学院国際開発研究科助手 Research Associate, Nagoya University

はじめに

本稿では、地域主義と開発協力の関係を考察するために、冷戦後のインドシナ半島における開発の状況を考察する。地域主義によって創出される一つの経済圏において、国境横断的な開発協力という新たな現象が生まれている。20世紀末になって市場経済化のグローバルな波とともに、いわゆる地域主義の「第二の波」と呼ばれる現象が引き起こされており、ここに至り、従来の国民国家の枠を越えて、地域を視野に入れた新たな開発アプローチが必要となっているのである。インドシナ半島の現状を取り上げることで、地域としての開発を考えることの意義と問題点を明らかにすることが本稿のねらいである。

本稿ではまず、地域主義と開発協力の関係について整理することからはじめる。その際、地域主義が目指すものが究極的に何であるのか、またその目的に対して開発がいかなる役割を果たすことができるのかを、地域統合論を援用しながら考察を試みる。また、開発を行う主体とその動機についても考察を試みる。さらには、地域主義と開発協力の関係を阻害する要因があるとすれば、それらが何であるのかを明らかにする。

次に、冷戦後のインドシナ半島のケースを取り上げ、地域主義と開発協力についての具体的な考察を行う。冷戦時代に熱戦の舞台となったインドシナにおいてようやく平和の兆しがみられるようになったが、そのような政治的安定とともに市場経済化の動きが加速している。ヴェトナム、ラオス、カンボディアは中央計画経済から市場経済への改革のまっただ中にあり、現在のインドシナ半島には、グローバルな資本の波に対抗しようとして、異なる政治体制をも包摂しながら一つの経済圏を作ろうとする動きがみられる。しかし、その動きは更に大きなくつかの地域主義の枠組みのなかでとらえるべきものであり、インドシナにおける地域主義は複雑な様相を帯びているといえる。多様なアクターが介在し、それぞれのアクターの政治的な利害関係や思惑が錯綜しており、開発協力を政治的な意味で難しくしている。このような構造を明らかにしたうえで、課題をどのように克服すべきなのか、またどのような展望が描けるのかを考察する。

I. 地域主義と開発協力

これまで我々は、二度にわたる地域主義のグローバルな波を経験している。「第一の波」とは、1950年代の欧州における地域統合がアフリカや中南米に広がったことを指して使われる。「第二の波」は、停滞していた欧州の地域統合が1980年代後半から息を吹き返し、EU（ヨーロッパ連合）としての政治統合に向かったことに起因している。その後、アジア太平洋経済協力会議（APEC）や北米での北米自由貿易協定（NAFTA）へとその波は広がり、現在に至っている。地域主義の「第二の波」は、「第一の波」とくらべて多様な形態を示している。EUに代表されるような、一つの地域に属する国家に参加を限定する「閉じた」地域主義の形態のものもあれば、アジア太平洋にみられるように「開かれた」地域主義の形態をとるものも並存しているのである。さらには、このような地域主義同士

の関係が「入れ子」構造 [山本 1998: 3] になっているという特徴がある。大きな枠組みのなかに幾つかの小さな枠組みが存在し、重層性と重複性がみられるわけである*¹。初瀬 [1997] はこのような構造を、アクターの数、経済発展の段階、生産関係、制度的形式性など八つの指標をもとに、メガ、マクロ、サブの三つの地域主義に分類している。この三つの地域主義のなかで本稿が考察の対象とする地域とは、開発によって資源を共有したり、インフラが整備されることによって利便性が増すなどの長所があることが前提となることから、おのずと地理的隣接性があり、一つのまとまりと捉えられるものであること、経済発展の段階に大きな開きがないことが条件となる。そこで、これらの条件を満たすサブ地域主義に限定して考察をすすめることとする。

さて、地域主義は何を目指すのであろうか。初瀬 [1997] は、地域主義にはイデオロギーやスローガンといった意識レベルでの地域「主義」と、自然発生的あるいは意図的な地域形成・地域協力という事実レベルでの地域化の二つの概念が含まれると指摘している。このような二つの概念に共通する点は、かつてドイツユ (Karl Deutsch) らの地域統合論者がその研究を平和研究の一環であると捉えたように、地域化によって平和を創造するという考えである*²。このような観点から、地域主義についての次のような定義は示唆に富む。

地域主義とは、地域的アイデンティティの形成に向う精神的志向と物質的傾向である。地域主義の根底にあるのは、地域的アイデンティティの形成によって、地域化（地域的まとまり・協力・統合）がいつそう進み、さらに、これにともなって、その地域の人々の平和と繁栄が促進されることになる、という信念である [初瀬 1997: 75]。

地域の人々の平和と繁栄が地域主義の究極の目的であるならば、開発はそれを実現するための手段であるといえる。この場合「開発」を英語の development の他動詞的な意味での「開発」だけではなく、自動詞的な意味での「発展」をも意味すると捉えるべきであろう。つまり、経済インフラとしてのモノを整備することによる「開発」だけではなく、人々がその選択肢を広げることができるように人々の能力を高める「発展」も必要である。このような開発に関する新たな視点が、1980年代後半から徐々に国際機関などで提唱されるようになり、いわゆる「人間開発」という視点が強調されるに至っている。また、開発に持続性を持たせるためには、人々が主体的に開発に取り組む「参加型開発」が必要である。さらには、「参加型開発」を可能にする環境としての「グッド・ガバナンス（良い統治）」も必要である。近年提唱されてきた開発に関するこのような新たな概念は、いずれも国民国家という枠を前提としてきたものであるが、地域を開発するにあたって同様の

* 1 例えば、APEC の枠組みのなかに、ASEAN 自由貿易協定 (AFTA) やオーストラリア・ニュージーランド経済緊密化協定 (CER) が含まれていたり、米州自由貿易圏 (FTAA) の枠組みのなかに、NAFTA と南米南部共同市場 (メルコスール) が共存しているという現象がみられる。

* 2 地域統合研究が平和研究の一環であると捉えられることについては、大隈 [1972: 127-130] を参照のこと。

考え方を推進することが望ましいといえよう。しかしながら、一国家の枠組みのなかでも未だに実現が困難である「参加型開発」の問題や、複数の国家からなる集合体での「ガヴァナンス」について、どのような主体がどのように活動すべきかは重要な問題である。この点に関しては、後述するインドシナのケースで考察を試みることにするが、ここでは地域での開発協力を進めるうえでの主体とその動機について、ヨーロッパの事例をもとに考えてみたい。

ヨーロッパが二度にわたる大戦の教訓から、ドイツを軍事大国化させないための手段として、石炭と鉄鋼の共同管理を始めたことが現在の EU の始まりであることはよく知られている。そこには紛争を未然に防ぐための制度的枠組みとして、超国家機関の創設という試みがあった。この試みは自然発生的な地域協力ではなく意図的な地域協力であった。紛争勃発の可能性や地域の不安定要因を排除しようとする意思の存在があったわけである。このような初期条件としての政治的な意思が強力であればあるほど、新機能主義が説くスピルオーバー（波及）効果が継続的に展開していくことになるのではないだろうか*3。ここに、超国家機関という主体が当該地域での協力に対して、どのような政策のヴィジョンをもち、いかに運営するかというガヴァナンスの問題が重要になると考えられる。そのことは翻って、超国家機関にどれほどの権限を委譲するのかという、当該地域内国家の問題に帰属することになるが、諸国家が共有する問題群に対してどれほどの危機意識を共通してもっているかということが重要なのである。超国家機関が機能的に活動するために制度的な枠組みが必要になり、新たな領域へと協力分野が拡大されるにしたがい、財、サービス、貿易、情報の移動が円滑に行われ、このようなトランザクションを媒介とした地域の安定も確保されることにつながるであろう*4。

一つ残された問題は、このような超国家機関がどのような過程を経て創設され、どのような形態によって運営されるのかということである。尹 [1995] は、北東アジアのトウマン江開発構想において、EU の新機能主義戦略に似た紛争制御の可能性を指摘している。北東アジア諸国からなる超国家機関の国際共同開発によって協力分野が拡大し、「国家利害の暴走や地域の情念の爆発が制御される」[尹 1995: 223] という。しかしながら、このトウマン江開発構想が UNDP (国連開発計画) の構想に基づいていることに注意しなければならない。問題の所在を明らかにし、地域を俯瞰しながら長期的な展望を描いて地域内諸国家に協力を呼びかけることは、利害関係のともなう地域内国家には難しい役割であり、ここに域外国または国際機関の果たす役割がある。なるほど、地域協力を呼びかけるうえでの域外からの働きかけには意義があるが、開発を持続させるには、当該地域諸国

* 3 ハース (Ernst Haas) に代表される新機能主義によれば、ある特定領域における実務的・機能的統合を推し進める過程で、問題解決のためにそれと関連した分野の統合がさらに必要になり、スピルオーバー（波及）効果が継続的に展開されるという。

* 4 ドイツチュ (Karl Deutsch) に代表される地域統合に関するトランザクション・アプローチを参照。

がどれほどの危機意識をもって開発へのイニシアティブを握っていくかが鍵となるのではないだろうか。このことは、一国内で住民が開発に参加することによって開発が持続的になることと同じである。UNDPにとどまらず、世界銀行や他の国連諸機関が主導する地域協力構想については、初期において主導的な役割を果たしている国際機関から、どの段階で地域内諸国家による超国家機関へとその主導権を移していくかのタイミングが重要である。域内諸国家が問題解決へのイニシアティブを発揮できる土壌をつくり、「参加」の意識をそこに感じることによって地域における持続可能な開発が実現できると考えられる。

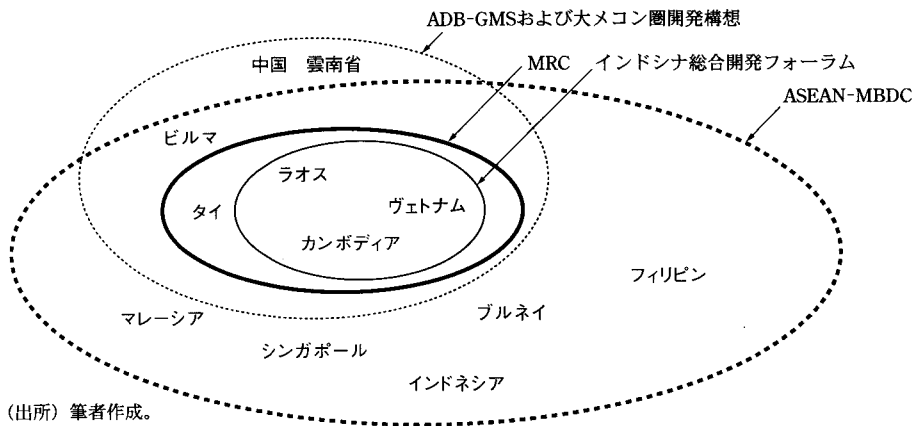
では、開発に関する地域協力を阻害する要因としてどのような事態が予測されるだろうか。一つには、地域主義の「入れ子」構造がもたらす弊害の可能性もある。すなわち、サブ地域主義とそれを包摂する政治的イニシアティブがより強いマクロ地域主義との間に、開発の方向性をめぐっての利害対立が起ころう。サブ地域主義に基づく限られた地域での開発を、マクロ地域主義によって早急に拡大化しようと試みれば、それは計画の混乱を招くとともに、整合性のないものにならざるをえない。サブ地域主義での核となる主体の権限を強化しながら、徐々にその活動範囲を拡大深化させていく方法をとらなければ、開発計画の乱立を許し、非効率的な資源利用によって地域全体の発展は期待できないだろう。もう一つの問題点として、サブ地域内での経済格差を開発協力の過程でいかに是正するのかという問題がある。地域に共通のインフラを整備したり、さまざまな制度化を行うことは今以上の経済格差をもたらすことになるかもしれないからである。域外からの投資は現在豊かである国へとさらに流れるとともに、域内の豊かな国と貧しい国との間では垂直分業がさらに強化されることになるかもしれない。このようなシナリオを回避するためにも、貧しい国に重点的に資源を分配するといった国別計画を、地域計画のなかに位置付けて策定していくことが必要だろう。インフラ整備がもたらす地域の発展は短期的なものであり、市場を通じて地域全体にまで発展の恩恵が分配されるというのは幻想に過ぎない。もっと長期的な視点から地域計画を策定することが肝要である。

冷戦後のインドシナは、まさにこのような議論を必要とする状況にあるといえる。数々の地域主義の枠組みが出来上がり、開発協力の主体や開発の恩恵に浴するはずの住民の姿が見えにくい状況になってしまっているのである。次節では、地域主義と開発協力の関係に焦点を当てながら、インドシナの開発協力の現状を考察しその問題点を明らかにする。

II. 冷戦後のインドシナ半島における開発協力

1991年10月のパリ和平協定成立によって、ようやくインドシナに平和の兆しがみえることになった。冷戦時に熱戦の舞台であったインドシナは、現在世界中で最も劇的な変化を経験している地域であるといえよう。ヴェトナム、ラオス、カンボディアは中央計画経済から社会主義市場経済へと移行しつつあるが、安価な労働力と豊富な天然資源という未開発の市場を求めて、域外企業は直接投資の機会を狙っている。政治的安定によって協調の

図 インドシナにおける開発協力の主な枠組み



ための地域的枠組みを模索することが可能になったが、このような地域的な枠組みを確立しようとする動きが、内発的なものかという一概にそうであるとはいえない。インドシナにおいても地域主義の「入れ子」構造が存在し、小さな集合が大きな集合に包摂されたり、いくつかの集合同士が重なり合っているという状況がある。インドシナという地域が、より大きな枠組みによって翻弄されているとでもいうべき現象さえ起こっているのである。本節では、いくつかの主要なアクターを取り上げながらインドシナの現状を概観し、インドシナにおける地域主義の「入れ子」構造が地域の開発協力に及ぼしている問題を明らかにする。

1. 開発協力の枠組み

インドシナ半島の開発協力を推進しているアクターとして、アジア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB), 東南アジア諸国連合 (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN), メコン河委員会 (Mekong River Commission: MRC), 二国間援助実施国 (日本をはじめとする先進諸国), そして多国間援助機関 (世界銀行や国連) があげられる。インドシナ諸国をとりまくこのような状況のなかで、主要な構想を図示すれば図のようになるが、枠組みの重層性と重複性がみてとれる。

以下、図に示された開発協力の枠組みを構想が提示された順に取り上げ、その設立経緯と活動内容について詳述する。

①アジア開発銀行 (ADB) による構想

インドシナ開発に携わる数多いアクターのなかで、最も早く開発協力構想の検討に着手したのは ADB であった。カンボディア和平直後の1992年にはすでに、メコン河沿岸のタ

* 5 本稿ではミャンマーではなくビルマというクーデター以前の呼称を使用する。

イ、ラオス、カンボディア、ヴェトナム、ビルマ*⁵、中国雲南省を範囲とする拡大メコン地域（Greater Mekong Subregion：GMS）経済協力会議を開催し、域内の経済発展戦略を検討し始めていた。1993年の第2回会議において、GMS構想が運輸、エネルギー、通信、環境、人材開発、投資・貿易、観光の七分野における協力を推進することを目的とし、そのなかでも運輸を最重要分野と捉えて道路網整備を一番の優先事項とすることが決定された [Pante 1997：206]。ADBが推進している計画は、優先順位が高いとされる運輸、エネルギー、通信の三分野における計画だけでもおよそ100もあり、これからの25年間に400億米ドルもの資金が必要であるといわれている [Watershed 1997]。

ADBがこのように早い段階から計画に着手した要因には、どのようなことが考えられるのだろうか。Than [1997]によれば、GMS構想の要因には域外との関係から生じる切迫要因（プッシュ・ファクター）と域内における誘引要因（プル・ファクター）の二つがある。切迫要因としては、ソビエト連邦とコメコン体制の崩壊、保護主義への警戒、米国による禁輸措置、海外直接投資に対する競争がある。また、誘引要因としては、地理的隣接性、古くからの交易ルートが存在、歴史的つながり、文化・民族的つながり、言語の類似性、冷戦終焉による政治的緊張の緩和、旧中央計画経済国での経済改革、種々の地域グループの誕生、ASEANへの早期加盟の実現がある [Than 1997：43]。このような種々の要因が絡み合い、インドシナ諸国がこれからの方向性を模索しつつあったなかで、タイミング良く会議を開催したことによって、ADBが現在この地域での開発のイニシアティブを握ることになったわけである。種々の要因のなかで注目されるのが、ソビエト連邦およびコメコン体制の崩壊である。ラオス、カンボディア、ヴェトナムはコメコン体制の崩壊によって、新たな貿易相手を見つけなければならない状況に追い込まれたわけであり、タイや中国との交流の増加やASEAN加盟を急ぐ背景にこのような要因があったとも考えられる。

それでは、ADBはGMSにおいてどのような役割を果たそうというのだろうか。ADBによれば、計画全体の所有権、いわゆるオーナーシップは現地国にあり、ADB自体は促進者（ファシリテーター）、媒介者（カタリスト）あるいは斡旋者（ブローカー）にすぎないとしている [Pante 1997：206]。しかしながら、後述するようにADBがこのような役割を果たしているとは必ずしもいえず、計画のオーナーシップがいったい誰にあるのかについては疑問がある。

②メコン河委員会（MRC）の活動

インドシナ半島を縦断する形で流れていくメコン河は、チベットにその端を発し、中国そしてビルマ、ラオス、タイーラオス国境、カンボディア、ヴェトナムと流れるまさに国際河川である。この河のもつ意義は極めて大きい。航行に関しては、急峻で航行不可能な場所が存在するが、ダムを建設してその豊富な水量を利用する水力発電の可能性については早くから注目されてきた。1954年にはカンボディア、ラオス、タイ、南ヴェトナムの四カ国が米国にメコン河開発に関する調査を要請した。その後、国連主導のもと、現地調査

の必要性から1957年10月に「メコン河下流域調査調整委員会（メコン委員会）」が設立された。このメコン委員会は、1975年にインドシナ三国での社会主義化によって活動が停止状態になるまで69回の会合を開くとともに、ホイラー報告書（1958年2月）、ホワイト報告書（1962年1月）を提出し、メコン河の水文や開発の経済・社会的側面に関して多くのデータを蓄積するに至った*6。活動停止状態であった委員会も、1978年にカンボディアを除く三カ国によって暫定メコン委員会（Interim Mekong Committee）として活動を再開した。

1991年のパリ和平協定によってカンボディアの国際社会への復帰がようやく始まり、メコン委員会への復帰に向かっての活動も開始された。1995年4月タイのチェンライで行われたタイ、ヴェトナム、ラオス、カンボディアの四カ国代表会議によって、「メコン河流域の持続可能な開発のための協力に関する協定」が結ばれ、これまでのメコン委員会を改組し新たにメコン河委員会（Mekong River Commission: MRC）が発足することとなった。協定は全6章42の条文から成るが、ここで注目されるのが第39条で記された協定への追加加盟措置である。他の河岸国がこの協定の当事者となることを可能にしているこの条文は、明らかにビルマと中国の加盟をにらんだものである。協定の名称がこれまでのメコン委員会の正式名称にあったメコン河下流域ではなく、メコン河流域全域を示していることにもこのことが表れている。特に、中国についてはメコン上流域でのダム開発が進められており、早急に話し合いの場を提供する必要性があった。

しかしながら、中国とビルマというメコン上流二カ国を含めた、より広い範囲における開発調整の問題が浮上してきたということだけがメコン委員会を改組した理由ではない。また、タイの急速な経済成長とそれにとまなうエネルギー需要と環境保全の問題、ならびにラオス、ヴェトナムにおける市場経済化という新たな状況が生じたからだというMRC事務局の見解 [Matoba 1997: 86-87] だけでもない。実は、もっと緊迫した状況がカンボディア、タイ、ラオス、ヴェトナムの四カ国の間にはあったのである。中山 [1998] によれば、1991年半ばからカンボディアの再加盟をめぐる議論が開始されたが、その際、協定の内容と流域国が他国の水資源利用に関して拒否権をもちうるかどうかについて、タイとヴェトナムとの間で意見が衝突し両者の確執が問題化していた。この拒否権問題の発端となったのが、タイが計画していたコン・チ・ムン（Khong-Chi-Mun）計画である。この計画は、メコン河本流からの取水を計画しており、下流域であるヴェトナムとしてはメコン河の流量への影響を懸念して拒否権をもちたいと考えたわけである。このタイとヴェ

* 6 ホイラー調査団は前アメリカ合衆国工兵隊長ホイラー中將を団長とし、水資源開発について主に調査を行った。シカゴ大学教授ホワイトは、フォード財団によるフォード調査団の団長として現地に赴き、メコン河開発が流域住民の社会、経済構造に与える影響について調査を行った。両報告の詳細と1960年代後半までのメコン開発については、シューウェル・ホワイト [1968]（安芸皎一訳）を参照されたい。なお、現在開発協力についてのパラダイムが変容しつつあるにもかかわらず、当時の開発構想と現在のものとの間にそれほど違いがみられず、いかに現在のインドシナ開発構想が過去の開発哲学にとらわれているかがわかることに注意されたい。

トナムとの間での確執によって暫定メコン委員会総会が開催されないという事態が生じ、暫定メコン委員会消滅の危険すらあった。また、コン・チ・ムン計画を暫定メコン委員会の場で協議することを主張していた UNDP 派遣の事務局長が、タイ側からの反感を買い、事務局長が更迭されるという事態にまで至った。このような厳しい局面を打開するために全てを一新する必要が生じ、新たな協定が結ばれるに至ったわけである。結局のところ、新協定の交渉においてベトナムはタイの要求をのむことになるが、中山 [1998] が述べているように、そこには上流国が水利用の優先権をもち、「下流域であるベトナムはそれに従わざるを得ないという地勢的な構造」と、ベトナムが経済発展するためにタイを含む外国からの投資が必要であったこと、さらには ASEAN 加盟実現のためにタイの賛同を必要としていた、という当時のベトナムの政治経済的状况があった。

さて、新たに改組された MRC の活動範囲についてはどうだろうか。メコン委員会を改組するにあたっては、三人のコンサルタントによる協同報告書が作成され、1991年9月にタイのチェンライで開かれる暫定メコン委員会総会で提出されることになっていた [Miller 1996]。この報告書作成にあたり、新たな委員会をもつば水資源利用に焦点を当てた機構とするのか、それともより広い範囲での開発計画やプログラムを扱う地域開発機構に変更するのかといった議論が行われた。しかしながら、このような議論を詰める予定であったチェンライでの総会がタイの意向によって突然取りやめとなり、地域開発機構への改組という構想が陽の目を見ることはなかった。結局、MRC は河川流域開発に焦点を当てた機構として改組されたわけである*7。

③日本の関与

日本は域外国であるにもかかわらず、このインドシナ開発において多大な影響を与えている。それは、日本がこの地域における第一の二国間援助国であるばかりではなく*8、ASEAN を含む東南アジア全体の開発協力の枠組みに大きく影響を及ぼす位置にいるからである。

日本によるインドシナ開発に関する最初の取り組みは、1995年2月に東京で開かれた「インドシナ総合開発フォーラム (Forum for the Comprehensive Development in Indochina)」である。しかし、会議ではデンマークとイタリアの代表から、メコン委員会および ADB-GMS といった既存の枠組みと重複しないようにすべきだという意見が聞かれ、

* 7 協定第1条において協力の範囲は以下のように規定されている。「灌漑、水力発電、航行、水害コントロール、漁業、木材搬出、観光分野を含み、且つ、右範囲に限定すること無く、メコン河流域の水及び関連資源の持続的発展、利用、管理及び保護のためのあらゆる分野の協力を、全ての河岸国の多国間利用及び相互利益を最適化し自然の出来事や人間の行為から生ずる損害を最小限に食い止めるようなやり方で行う。」[国際協力事業団 1996] (訳は外務省アジア局南東アジア第一課による)

* 8 カンボディア、ラオス、タイ、ベトナムへの二国間政府開発援助 (ODA) の額はそれぞれ7100万ドル、5700万ドル、6億6400万ドル、1億2000万ドル (1996年現在) であり、OECD 開発援助委員会 (DAC) を構成する先進国21ヶ国中でいずれも第一位を占めている [海外経済協力基金 1998]。

活動の重複による非効率性の問題が指摘されていた [松本 1997: 129]。また、ラオス、ヴェトナム、カンボディアを援助対象国とする構想が、その後に発表された ASEAN メコン地域経済開発協力構想と重複する可能性があることから、インフラ開発と人材開発に関するフォローアップ会合を除いてはこのフォーラムの活動を見合わせている状況である [笠井ほか 1997: 23]。

次に日本が関与しているものとして、外務省経済協力局によるインフラ開発に焦点を絞った「大メコン圏開発構想」がある。この構想が想定している開発の地理的範囲はビルマと中国雲南省を含んでおり、ADB による GMS 構想と同じ範囲であると考えてよい。構想の特徴として、国別アプローチを基本としてきた二国間ベースの援助から、インフラ開発に向けての国境横断的な地域的アプローチの可能性を模索していることである。また、地域の不安定要因として域内の発展段階の違いを重視しており、カンボディアとラオスへの援助を重点的に実施すべきであると主張している [大メコン圏タスクフォース 1996]。しかし、この構想がダムや道路などの大規模インフラ開発を前提にしており、そのような開発によって日本の企業が短期的に経済利益を最大化できるように計画されているという批判がある [International Rivers Network (以下 IRN) 1997]。また、もう一つの重要な批判として、構想の作成過程でメコン流域に住む人々の真のニーズが何であるのかを探る努力が全く払われず、過程における住民参加という視点が欠如していたことが指摘されている [IRN 1997; World Rivers Review (以下 WRR) 1997a; 浦本 1997]。

日本のインドシナ開発を推進しているアクターとして経済界の動き、特に経団連とそれに関わる通産省による関与も重要である。1994年9月に開かれた日本—ASEAN 経済閣僚会議 (AEM—MITI 会合) での合意を受けて、通産省は「インドシナ・ミャンマー産業協力ワーキング・グループ」で具体的な経済開発策について検討を重ね、市場経済化の促進や BOT (Build, Operate and Transfer) や BOO (Build, Own and Operate) 方式といった民間資金導入によるインフラ開発、および鉱物資源開発等について協力を行うことを取り決めた [経団連 1995]。このような通産省の動きを受けて、経団連は1996年7月に「訪メコン河流域開発協力ミッション」を派遣している。また、経団連のインドシナへの取り組みにおいて注目されるのが、ビルマへの対応である。人権問題で欧米からの非難にあっているビルマであるが、経団連としては「制裁ではなく、経済関係の強化を図りつつ内政の改革を求めるべき」 [経団連 1996b] であるという姿勢をとり、インドシナ地域の安定のためには、半島の両端に位置するヴェトナムとビルマの経済発展が必要であると主張している [経団連 1996b]。しかし、このような主張の背景には、ビルマが「未開発の天然資源に恵まれ、ベトナムよりも経済的ポテンシャルは高い」 [経団連 1996a] という認識があり、日本企業が参入する機会をうかがっているといえる。このような経団連のビルマへの対応が、同国への ODA 供与に少なからぬ影響を及ぼしていると考えられる。12年間凍結されていたビルマへの円借款の再開 [『朝日新聞』1998年3月1日] や、無償資金協力としての8億円の供与 [『朝日新聞』1998年5月27日] など、日本からの援助拡大

の動きが急速に高まっているのである。

また、日本のインドシナ開発への関与で見落としてはならないのが、MRC、ADBにおける日本の影響力である。それぞれの機関の長を日本人が務めており、インドシナだけでなくアジアにおける開発協力分野での日本の影響力を示しているといえる。これらの機関の長と日本政府との関係が問題であるというよりは、開発協力に関する日本的な発想、つまり前述したような大規模インフラ開発による経済発展構想がアジアにおいて根強く残っている原因になっているのではないかとすることが懸念される。

④東南アジア諸国連合（ASEAN）の進出

ASEANの会議でインドシナ地域における開発協力について話し合われたのは比較的遅く、1995年12月にバンコクで開かれた第5回ASEAN首脳会議が最初であった。この会議でインドシナへの開発協力を提案したのはマレーシアであった[Rahim 1997: 216]。その後もマレーシアは公的な会合の場を提供し、1996年6月に開かれるASEAN外相会議への準備を進めることになる。1996年6月にクアラ・ルンプールで開かれたこの会議では、「ASEANメコン流域開発協力(ASEAN Mekong Basin Development Cooperation: ASEAN-MBDC)」の基本的枠組みについて合意がなされた。協力の原則として、MRC、ドナー諸国、多国間援助機関が現在推進している開発協力を補完することが述べられており、協力分野としてあげられている8分野はADBの活動分野とほぼ完全に重なり合っている*9 [ASEAN 1996]。

ASEANがインドシナにおける開発協力に乗り出した理由として、1) 市場参入による利益追求、2) ASEAN 10とAFTA(ASEAN自由貿易地域)推進のためのインドシナにおけるテコ入れ、3) 中国に対する牽制の3点があげられよう。まず、経済利益の追求に関しては、他のドナー諸国と同じく、ASEAN諸国の企業が日本や欧米の企業との競争から敗れて、インドシナ市場に参入する機会を逸することがないように、ASEANをあげてのイニシアティブを発揮する必要があった。日本やオーストラリア、それに欧州各国による援助が急速に増加するなかで立ち遅れた観があったが、マレーシアが提案した「アジア縦断鉄道」構想をはじめとして、インドシナ開発の恩恵をASEAN全体にまで広げようとする動きがみられる[原野 1997]。次に、カンボディアを含めたASEAN 10実現に向けての動きとAFTA推進のなかでジレンマが生じている。つまり、AFTA実施は短期的にであれ、域内で経済発展した国々にとっての利益となり、経済的に立ち遅れているラオスやカンボディアにとっては利益とならないという可能性が指摘されている[リー 1998: 395]。そこで、メコン河流域に対するASEAN協力の強化が行われているとリー[1998]は指摘する。3点目の中国への牽制についてであるが、中国は過去10年間にタ

* 9 協力分野としてあげられているのは次の8分野である。1. 運輸、通信、灌漑、エネルギー分野でのインフラ開発、2. 貿易の促進、3. 農業分野、4. 森林資源の持続可能な開発、天然資源開発、5. 工業部門開発、6. 観光、7. 人的資源開発、8. 科学技術協力。

イ、ビルマ、ラオスの三カ国との間で次々に貿易協定を結んでおり、中国製品の市場開拓を推進している。また、中国から何千人もの華人がラオスやビルマに移住してビジネスの機会を探している [Lintner 1997: 57]。このような雲南省の南下政策を通して、中国の経済的および軍事的野心がインドシナにおける不安定要因になりつつある。このことがビルマとラオスの ASEAN 加盟の理由であると考えられている [Lintner 1997: 57]。

このような事情から ASEAN によるインドシナへの関与が高まってきたわけであるが、ここに至って ASEAN 内部での足並みのズレが生じている。一つには、これまでインドシナの開発協力において主導権を握ってきたタイと、新たに開発構想を打ち出してきたマレーシアとの間でつばぜり合いが生じていることである [原野 1997]。なかでも、マレーシアの提案した「アジア縦断鉄道」構想に対して、タイは「ASEAN 高速道路網」整備の構想を掲げて対抗している。もう一つの問題として、カンボディアの ASEAN 加盟をめぐる、ヴェトナムとビルマの新規加盟国はカンボディアの加盟に積極的であったが、タイ、フィリピン、シンガポールという ASEAN 創設時からの加盟国は加盟慎重派であり、両者の間で ASEAN10 実現に向けての考え方のズレが見られたことである。さらに、ASEAN が創設当時から堅持してきた「内政不干渉」の原則に関しても、見直しをはかり「柔軟な関与」が必要だと主張するタイとフィリピンに対して、ビルマ、インドネシア、マレーシア、ヴェトナムは反対の姿勢を貫いている [『朝日新聞』1998年7月22日および同25日]。タイが見直しの必要性を主張した背景には、東南アジアの長引く経済危機のなかで、ビルマの民主化問題が欧米からの支援をとりつける際の障害になっているとの判断がある [『朝日新聞』1998年7月22日]。ASEAN におけるこのような足並みのズレの原因として、域内で指導力をもっていたインドネシアのスハルト前大統領が失脚し、全体の求心力が低下してきているという指摘がある [『朝日新聞』1998年12月16日]。

2. 開発協力の現状

このように数多くのアクターがそれぞれの構想を打ち出しているが、構想そのものがほとんど同じ内容のものであったり、活動を補完し合うというよりも、他のアクターとの利害対立から新たな構想を提示することによって開発協力のイニシアティブを握ろうとしてきたと捉えられる。そのために、資源が非効率的に利用されたり、開発資金の争奪や開発機会の争奪という事態が生じている。ASEAN のインドシナ開発への進出は、このことを如実に示しているといえよう。開発によって生じるであろう経済利益というパイをめぐる、ASEAN 内部での利害対立が生じているばかりか、ASEAN の協力体制そのものが揺らぎ始めるという事態にまで発展しかかっているのである。結局のところ、インドシナの開発協力にとって、地域主義の「入れ子」構造は事態を複雑化するとともに、悪化させる要因にもなっているといえる。

しかし、1997年10月に起こったアジア通貨危機とその後の長引く経済不況によって、このように複雑化したインドシナ開発そのものを抜本的に見直す必要が生じている。インド

シナ開発は大規模なインフラ開発に特徴づけられるが、計画実施には膨大な資金が必要であり、通貨危機によって資金の不足がいつそう問題化している。とりわけ、ADB が主導してきた大規模インフラ開発は、その資金難によって計画が進展していない状況にある。なかでも、ラオスにおけるダム建設計画はタイの電力需要が大幅に修正されたために、電力の売電先を失いかけている。タイ電力公社 (Electricity Generating Authority of Thailand: EGAT) による1997年から2011年までのタイの電力需要計画は、当初の計画から11パーセント削減されることとなり [WRR 1997b]、タイへの売電をもくろんでいたラオスのナム・トゥン第2 (Nam Theun 2) ダムは、電力の買い手が決まらぬまま建設が着工されようとしている。しかも、タイにとってはナム・トゥン第2ダムからの買電よりも、石炭や天然ガスを使って発電する方が安く済むという試算もある。このような事情に、ダム建設に伴う住民移転の社会コストや環境コストを含めると、よりいつそうラオスにおけるダム建設には意味がないことになる [White, W. 1997]。海外からの投資も減少傾向にあり、ヴェトナム、ラオス、ビルマでは通貨危機後すでにその傾向が現れていた [The Nation 12/15/97]。そのため、民間資金導入による BOT 方式のインフラ開発も進展していない。そもそも BOT 方式は、ADB などの開発銀行が、限られた資金内で膨大なインフラ開発を実施することができないために、開発銀行が債権者または直接投資者の役割から民間投資を促進または斡旋する役割へと転ずるための方策として考え出されたものである。しかし、費用の超過、非現実的な価格および収入予測、民間経営主と政府間での法的訴訟といった問題が既に生じていることや、このような計画の失敗によるコストを担わなければならないのが、経営主ではなく政府と一般大衆であることから、BOT 方式を再考する必要があると指摘されている [Pahlman: 1996]。つまり、ADB が促進者、媒介者、斡旋者としての責任をもつのは、民間の経営主に対してであり、インドシナの住民に対してではないのである。計画が失敗した場合にそのコストを負担するのは、政府と税を支払うインドシナの住民なのである。ラオスのダム建設に代表される BOT 方式による大規模インフラ開発は、政府の債務をさらに増大させ民衆の暮らしをいつそう困窮させる危険がある。このような理由から、通貨危機の影響によって BOT を基本とする大規模インフラ計画が進展していない今こそ、インドシナ開発を見直す良い契機だと考えるべきである。

III. 課題と展望——むすびにかえて

地域主義の「入れ子」構造がインドシナにおける開発協力を複雑化し、開発協力を進展させるといっても、逆に足枷となってしまった根本的な原因は何であったのだろうか。多種多様なアクターが介在するなかで、それらの活動を調整する機関が存在しないことが原因であると考えられるが、そもそも何故そのような機関をインドシナにおいて創設することができないのかを問うことの方がより重要だと考えられる。

インドシナにおいて開発協力を推進してきたのは、域外のイニシアティブであった。

1947年に設立された ECAFE (国連アジア極東経済委員会, 現国連アジア太平洋経済社会委員会: ESCAP) は, 水資源問題, 特に洪水問題解決の必要性から, 1951年にメコン河を国際河川開発のテストケースとして取り上げた。これを契機にメコン委員会が設立されたわけであるが, 国連が国際河川開発計画に継続的に関わってきた最初の事例となっている [シューウェル, ホワイト 1968: 13]。特に国連開発計画 (UNDP) はメコン委員会に対して, 最大の援助機関として資金援助を行い, メコン委員会と事務局の運営費を負担し続けた [Kirmani and Le Moigne 1997: 6]。また, それと引き換えに, 事務局長と財務部長の二つのポストを UNDP スタッフが独占してきたのである [中山 1998: 133]。確かに, メコン委員会そのものはメコン河流域四カ国により創られたものだが, その運営にあたっては国連が主導的な地位を占めていたということである。メコン委員会の規約起草者達は, メコン委員会を独立した団体として設立する意向をもってしたが, 委員会をうまく機能させるためには国連による技術的, 財政的援助が必要であることを認識していたとされる [シューウェル, ホワイト 1968: 49]。つまり, メコン委員会は, 域内各国の委員会と事務局という二重の構造をもっていたのであり, Miller [1996] が指摘するように, このような二重の構造によって責任の所在が曖昧になっていたのである。

このようなインドシナ開発における外部イニシアティブの介入は, 今や国連だけではなく, ADB, ASEAN という新たなアクターによっても行われ, 本来開発のイニシアティブを握るべきインドシナの国々を周辺へと追いやっている。では, インドシナ諸国は開発を行う内発的な意思をもっているのだろうか。また, そのような政治的意思によって, 協力を制度化していく可能性はあるのだろうか。第1節で述べたように, 共有する問題群に対してどれほどの危機意識を共通してもちうるかが, 域内協力の重要な要素であると考えられる。共通の危機に対処するにあたって, 基本的な政策志向や価値が収斂することによって, 協力のための制度はできやすくなると考えられる [山本 1997: 12] からである。しかし, アジア諸国の多くは地域協力の制度化に対して慎重であり, 制度化の側面が比較的弱い [菊池 1997: 168] という特徴が指摘されており, この点に関してはインドシナ諸国も例外ではない。

多種多様なアクターが介在することによって, 本来, インドシナ諸国の利益となるはずの開発協力が困難になっている。この現状を打破するためにも, より密度の濃い制度化に向けてインドシナ諸国は動き出さなければならない。そのためには地域において核となる機関が必要である。幸い, そのような機能を果たしうる機関としてメコン河委員会が存在する。調整機関としての役割を付与されているメコン河委員会の機能と権限を強化していくことによって, 開発協力のイニシアティブをインドシナ諸国自身が握る可能性がみえて

*10 タイのコーン・ケン (Khon Kaen) 大学内にニュージーランドの資金によって設立された経済発展協力メコン研究所 (The Mekong Institute for Economic Development and Cooperation) は, 人的資源開発を目的とした初の研究所であり, インドシナ地域において指導者育成と経営能力開発のセンターとなることが求められている [The Nation 3/14/97]。

くるのではないだろうか。ただし、その際に問題となるのがこれからの開発の方向性である。開発問題に従事する者は「誰のための開発か」という問いにぶつかる。当該地域の住民であるというのが、今日の開発哲学の答えである。また、住民のニーズの把握と計画段階での住民の参加がなければ、開発は持続性を持たないと考えられており、「参加型開発」とその土台である「グッド・ガバナンス」が必要であると考えられている。インドシナにおいてはこのような要素が抜け落ちていくばかりか、経済至上主義という過去の哲学のみが横行しており、現在広く提唱されている人間を中心とした開発のアプローチの流れに逆行している。人間を中心とした開発の解釈にしても、官僚や企業経営者といった一部エリート層の育成を重視した「人的資源開発」に焦点が当てられており^{*10}、インドシナに住む人々の能力の形成を促し、彼等の選択枝の幅を広げるといった「人間開発」の活動がみられないのが現状である。大規模インフラ開発を再考し、人間を中心とした開発にシフトするための好機が通貨危機によってもたらされたとみるべきではないだろうか。

地域的アイデンティティの形成に基づいて地域としてのまとまりが進行するが、そのようなまとまりはインフラ開発という物質的なものによってのみもたらされるのではなく、当該地域の国家および人々が開発のイニシアティブを握ることによって徐々に深まっていくものである。その両方の要素があってはじめて、地域における平和と繁栄が促進されるのではないだろうか。

参考文献

『朝日新聞』

- 1998年3月1日「ミャンマー円借款再開 対米関係、懸念材料にも」
- 1998年5月27日「ミャンマーに無償で8億円」
- 1998年7月22日「『内政干渉』見直しも」
- 1998年7月25日「『柔軟な関与』と内政不干渉 解釈にばらつき」
- 1998年12月16日「『全会一致』に揺らぎ ASEAN カンボジア加盟で意見対立」

ASEAN

- 1996 Highlights of the First Ministerial Meeting on ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation.
<http://www.asean.or.id/clm/makongml.htm> (1998年8月6日)

Chaipipat, Kulachada

- 1997 (December 15) Turmoil forces re-think on Asean integration, *The Nation*.

大メコン圏タスク・フォース

- 1996 『大メコン圏開発構想報告書』外務省経済協力局。

原野喜一郎

- 1997 「メコンをめぐるタイ、そしてASEAN——『持続可能な成長』への試金石」『ASIA』May。

初瀬龍平

- 1997 「東アジア・アジア太平洋におけるサブ/マクロ/メガ地域主義」『国際政治』No. 114: 72-94。

International Rivers Network (IRN)

- 1997 (September 16) NGOs call for Suspension of Japanese Aid to the Mekong Watershed, *International Rivers Network*.
<http://www.irn.org/programs/mekong/pr970916.html> (1999年1月14日)

海外経済協力基金

1998 『海外経済協力便覧』 海外経済協力基金。

笠井利之編

1997 『メコン開発をめぐる動き』 アジ研トピックリポート13, アジア経済研究所。

経団連

1995 9月29日「新たなフロンティアとしてのインドシナ地域」 Keidanren Clip No. 19-016.
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/journal/CLIP/clip0019/cli016.html> (1998年7月28日)

1996a 3月26日「インドシナ地域開発をめぐる最近の国際協力の動き」 Keidanren Clip No. 31-014.
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/journal/CLIP/clip0031/cli014.html> (1998年7月28日)

1996b 10月9日「インドシナ地域の安定に貢献する、ベトナムとミャンマーの経済発展——そのための経団連の貢献」 Keidanren Clip No. 41-005.
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/journal/CLIP/clip0031/cli014.html> (1998年7月28日)

菊池努

1997 「地域内協力と地域間競争」 渡辺昭夫編『現代日本の国際政策』 有斐閣。

Kirmani, Syed and Guy Le Moigne

1997 *Fostering Riparian Cooperation in International River Basins*. World Bank Technical Paper No. 325, Washington D. C.: The World Bank.

国際協力事業団

1996 『メコン川委員会の現状と展望に関する研究報告書』 国際協力事業団。

リー・ライ・トー

1998 「東南アジアの新しい地域秩序——ASEAN からのひとつの見方」 (菊池努訳) 日本国際政治学会編『21世紀の日本, アジア, 世界』 国際書院。

Lintner, Bertil

1997 Reaching Out, *Far Eastern Economic Review*, (September 11): 57-58.

Matoba, Yasunobu

1997 The Mekong River Commission: Planning for the Future. In Bob Stensholt ed., *Developing the Mekong Subregion*. Clayton: Monash Asia Institute, pp. 86-89.

松本悟

1997 『メコン河開発』 築地書館。

Miller, Morris

1996 Transformation of a River Basin Authority: The Case of Mekong Committee. In Asit K. Biswas and Tsuyoshi Hashimoto, eds., *Asian International Waters from Ganges-Brahmaputra to Mekong*. Bombay: Oxford University Press, pp. 226-244.

中山幹康

1998 「メコン川流域国による新協定の交渉過程における国連開発計画の役割」 『水文・水資源学会誌』 11(2): 128-140.

大隈宏

1972 「地域統合の研究動向」 『国際政治』 No. 48: 127-153.

Pahlman, Charlie

1996 Build-Operate-Transfer (B. O. T.) Private investment in public projects...or just more public subsidies for the private sector?, *Watershed* 2(1): 49-52.

Pante, Filologo

1997 Asian Development Bank's Regional Technical Assistance for Promoting Economic Cooperation in the Greater Mekong Subregion. In Bob Stensholt, ed., *Developing the Mekong Subregion*. Clayton: Monash Asia Institute, pp. 205-210.

Rahim, Manan Abdul

1997 ASEAN Mekong Basin Development Cooperation. In Bob Stensholt, ed., *Developing the Mekong Subregion*. Clayton: Monash Asia Institute, pp. 216-218.

シューウェル・ホワイト

- 1968 『メコン河の開発』安芸皎一訳，時事通信社。
- Than, Mya
1997 Economic Cooperation in the Greater Mekong Subregion, *Asian Pacific Economic Literature* 11(2): 40-57.
- 浦本三穂子
1997 「『大メコン圏開発構想報告書』へのコメント」日本国際ボランティアセンター (JVC),
メコン・ウォッチ『1997年国際ワークショップ報告書 インドシナの持続的開発をめざして』。
- Watershed*
1997 Asian Development Bank: Money and Power in the Mekong Region, *Watershed* 2
(2) November 1996—February 1997: 38.
- White, Wayne C.
1997 Review of Greater Mekong Task Force Strategies, *International Rivers Network*.
<http://www.irn.org/programs/mekong/white97.html> (1999年1月14日)
- World Rivers Review* (WRR)
1997a Mekong Roundup, *World Rivers Review* 12(5).
<http://www.irn.org/pubs/wrr/9710/mekong.html> (1999年1月14日)
1997b World Bank, Undaunted by Thai Economy, Presses Ahead with Nam Theun 2,
World Rivers Review 12(6).
<http://www.irn.org/pubs/wrr/9710/mekong.html> (1999年1月14日)
- 山本吉宣
1997 「地域統合の政治経済学：素描」『国際問題』No. 452: 2-23。
- 尹春志
1995 「北東アジアにおけるEU型国際協力実現の可能性——紛争の制御と国際共同開発」本山
美彦編『開発論のフロンティア』同文館，205-226。