

[論文]

日本によるアラル海流域支援の展開とその教訓

地田 徹朗

倉石 東那

はじめに

本稿は、日本のアラル海流域支援の展開と、そこから得られる教訓について考察するものである。アラル海は、旧ソ連中央アジア、カザフスタンとウズベキスタンとを跨ぐ越境湖沼であり、そこに流れ込むアムダリヤ川とシルダリヤ川の流域は、クルグズスタン(キルギス)、タジキスタン、トルクメニスタン、さらにはアフガニスタンにまで及ぶ⁽¹⁾。ソ連時代の大規模な灌漑地の拡大と非効率な水資源利用により、アラル海は1960年から縮小を始め、現在ではかつての十分の一程度にまで表面積が小さくなってしまった。アラル海の縮小に伴う旧湖底の沙漠化といった自然環境の劣化は、1970年代に入るとアラル海周辺地域の住民の健康問題や地域の社会・経済問題を引き起こし、後には「20世紀最悪の環境問題の一つ」⁽²⁾とまで言われるまでになった。これらの問題が顕在化した当時はまだソ連という国が存在しており、シベリアから北極海に注ぐオビ川の転流によるアラル海救済策(シベリア河川転流構想)が——環境保護を訴える知識人から強い反対論が出されてはいたが——まことしやかに唱えられ⁽³⁾、ペレストロイカの時期にはソ連政府や最高会議でアラル海問題への対応について真剣に議論はされたが⁽⁴⁾、現実に環境破壊の影響を受けた地域住民に裨益するような対策を取り得たのは、ソ連というスケールの機関ではなく、共和国や州レベルの機関だった⁽⁵⁾。それでも、アラル海およびその流域がソ連の連邦構成共和国

(1) イランやごくわずかだが中国も流域に含める場合もある。

(2) Arkady Levintanus, “Saving the Aral Sea,” *Water Resources Development* 8, no. 1 (1992), p. 60.

(3) Philip P. Micklin, “The Fate of ‘Sibaral’: Soviet Water Politics in the Gorbachev Era,” *Central Asian Survey* 6, no. 2 (1987), pp. 67–88; Robert G. Darst Jr., “Environmentalism in the USSR: The Opposition to the River Diversion Projects,” *Soviet Economy* 4, no. 3 (1988), pp. 223–252; 伊藤美和「旧ソ連におけるエコロジーと政治：河川転流計画争点化の一考察」ソビエト史研究会編『旧ソ連の民族問題』木鐸社、1993年、193–213頁。

(4) 地田徹朗「ペレストロイカと環境問題：『アラル海問題』をめぐるポリティクス」『国際政治』201号、2020年、33–48頁。

(5) 地田徹朗「アラル海災害の顕在化と小アラル海漁業への初期対応策」大塚健司編『アジアの生態危機と持続可能性：フィールドからのサステナビリティ論』（アジア経済研究所研究双書 No. 616）アジア経済研究所、2015年、191–236頁。

を跨いでいたということもあり、アラル海およびその周辺地域での環境改善や社会・経済的な復興をめぐる政策立案はソ連最高会議やソ連政府で行われていた。国際協力についても然りである。1988年、国連環境計画(UNEP: United Nations Environment Programme)との協力開始を皮切りに、ソ連はアラル海問題への対応について国際協力を模索していく⁽⁶⁾。当時、バブル景気の絶頂にあった日本にも当然ながら白羽の矢が立った。ソ連側からのアプローチがあった機関の一つが、1990年9月に設立された、三菱総合研究所と大手ゼネコン企業を組織基盤として設立された、財団法人⁽⁷⁾日本グローバル・インフラストラクチャー研究財団(以下、日本GIF)だった⁽⁸⁾。

日本GIFは、日本だけでなく欧米の政財界をも巻き込み、「地球共同体の持続可能な発展および世界経済システムを支えていくため、公共投資、特に発展途上地域におけるインフラストラクチャーの整備を、国家の壁を越えて世界的な規模で行う」という理念(世界公共投資基金(GIF: Global Infrastructure Fund)構想)を掲げていた⁽⁹⁾。この構想は、三菱総合研究所社長の中島正樹が1977年に打ち立てたものであり⁽¹⁰⁾、その後、土光敏夫(経団連会長、元東芝社長・会長)、斎藤英四郎(新日本製鐵社長)、大来佐武郎(元外務大臣)など政財界の重鎮を味方につけ、日本発のグローバルな規模でのスーパー・プロジェクト構想として欧米の関心を惹くところとなった⁽¹¹⁾。日本GIFは、ブルントラント委員会による「持続可能な開発」理念にも影響を受け、「地球環境保全のためのインフラ整備」に関する企画研究を行うことになり、アラル海問題はその環境破壊の規模の大きさや広域性、大変革期のソ連にコミットできるという政治的なインパクトからみても、格好の支援対象とみなさ

(6) アラル海問題をめぐるソ連とUNEPとの協力については、以下の論文を参照。中山幹康「アラル海流域の環境問題への国連環境計画の対応」『水文・水資源学会誌』第7巻第1号、1994年、463-466頁。

(7) 現在は「公益財団法人」となっている。

(8) 日本GIFについてはソ連の地理学者イーゴリ・ゾン(Игорь Зонн)から打診があり、同じ時期、琵琶湖の畔に本部を構えていた国際湖沼委員会(ILEC: International Lake Environmental Committee)にもゾンは協力の打診をしていた。アラル海研究の泰斗であり、筆者の研究協力者でもあるロシア科学アカデミー動物学研究所のニコライ・アラディン(Николай Аладин)博士は、長いことILECの学術委員を務めていた。また、日ソ作家フォーラムという別ルートで当時京都大学助手だった石田紀郎が、カザフスタンの作家であり政治家だったアヌアル・アリムジャノフ(Ануар Алимжанов)と知己を得て、アラル海を実際に訪問し、学術・政治の両面から独自のアラル海支援を始めようとしていた。石田紀郎『消えゆくアラル海：再生に向けて』藤原書店、2020年、第一章。本稿のタイトルは、「日本によるアラル海救済支援の展開とその教訓」であるが、あくまで日本GIFによるアラル海救済支援についてのみ論じるものとする。

(9) 「GIF構想とは」日本グローバル・インフラストラクチャー研究財団[<https://gif.or.jp/wp-content/uploads/2020/12/GIF構想とは.pdf>] (2024年9月22日閲覧)。

(10) 『グローバル・インフラストラクチャー・ファンドの提言』株式会社三菱総合研究所、1977年[<https://gif.or.jp/wp-content/uploads/2020/12/GIF提言.pdf>] (2024年9月22日閲覧)。

(11) 中島正樹『地球時代の構想力：世界経済活性化への日本の役割』ダイヤモンド社、1983年、第七章；「GIF構想の広がり」日本グローバル・インフラストラクチャー研究財団[<https://gif.or.jp/wp-content/uploads/2020/12/GIF構想の広がり.pdf>] (2024年9月22日閲覧)。

れた。ソ連時代の広域的なインフラ整備における「過ち」に対し、国際協力体制を構築した上で、改めてインフラ整備で対処するという、アラル海問題の修復過程の方向性も日本GIFを惹きつけた⁽¹²⁾。

当初、日本GIFは、日本政府や国際機関とも連携しつつ、アラル海流域支援における国際ドナーの調整役を務めるまでに至った。1991年末にソ連が解体し、流域に位置する中央アジア五カ国が独立した後も一時期は中核的な役割を担っていたが、日本GIFによるコミットメントの仕方は時代とともに変容していった。1990年代中葉より、日本GIFは建設省(当時)の委託調査研究を数次にわたり受託し、農林水産省などにも情報提供を行った。そして、バブル崩壊後の日本において、日本GIFはより身の丈に合った支援を志向するようになり、外務省を相手にしてJICAによる技術協力プロジェクトの形成を目指すことになる。しかし、現実には日本GIFと政府機関とのアラル海問題での連携は年を経るにつれ希薄になっていった⁽¹³⁾。世銀など国際機関との連携についても然りである。それでも、日本GIF事務局長の山元順雄の強い意向もあり、日本GIFは今世紀に入ってからアラル海問題へのコミットメントを続けた。一貫して日本GIFが訴え続けたことは、中央アジア五カ国に跨がる流域単位での協力の必要性であった。外務省主導の地域対話枠組みである「中央アジア+日本」対話が2004年に立ち上がったことは、このような日本GIFの姿勢に追い風になるかに見えたが、日本GIFのイニシアチブがついぞ実を結ぶことはなかった。

本稿では、日本GIFが所蔵しているアラル海協力についての一次資料(日本GIF所蔵のアーカイブ文書)に依拠しつつ、日本によるアラル海流域支援が首尾よくいかなかったことの原因について論じ、そこから導き出すことができる越境環境問題への国際協力を行う上での教訓について考察したい。後述するように、日本政府によるアラル海問題に関連する支援は複数のODAプロジェクトにより行われてきたが、それはごくミクロなスケールのものであり、アラル海そのものを救済することに繋がる流域スケールのものではなかった。それに対して、民間組織である日本GIFは当初からアラル海問題に対する流域単位でのアプローチを国際社会に対して一貫して訴えていた。前述のとおり、時代と共に日本GIFのアラル海問題への関与の仕方は変容している。それでもアラル海そのものの救済を目指す流域支援という点では、日本GIFの取り組みは日本を代表するものであったと筆者は考えている。

筆者は、日本GIFによるアラル海問題へのコミットメントを、①アラル海問題の認知期(ソ連時代)(1990年～1991年)、②アラル海流域支援の高揚期(ソ連解体後)(1992年～

(12)『アラル海地域環境改善調査研究報告書』財団法人日本グローバル・インフラストラクチャー研究財団アラル海地域環境改善分科会、1998年、4頁。

(13)前注の1998年に刊行された日本GIFによる報告書には、「GIFの説明は十分聞いてもらえたが、政府のプログラムとして取り上げてもらえなかった」とあり、その原因の一つとして、「[日本GIFによる]官庁への働きかけが十分でなかった」ことが挙げられている。『アラル海地域環境改善調査研究報告書』、21頁。

1994年)、③プロジェクト形成期(1995年～2000年)、④立て直し期(2001年～2009年)、⑤諦念・失望期(2010年～2018年)の五つに時期に区分して論じる。本稿では、第一章～第五章で、アラル海流域各国や独立後に設立された地域機構の動向や国際社会による支援状況と関連づけつつ、①～⑤各時期の日本GIFによるアラル海問題へのコミットメントの特徴について通時的にまとめる。そして、稿末で、オラン・ヤングによる、「フィット(fit)／ミスフィット(misfit)」の議論を参照しつつ、日本GIFによるアラル海問題への関与がなぜ実を結ばなかったのか、その理由について考えてみたい。ヤングは、「環境及び資源レジーム、言い換えれば、望ましくない環境変化を防止し、環境問題が発生した場合にそれを解決する能力は、それらが相互作用する生物地球物理学的システムとどの程度適合しているかによって、かなりの程度決定される」と指摘している⁽¹⁴⁾。これらが適合していれば、「フィット」しているということになる。しかし、アラル海流域について言えば、時間的・空間的(あるいは、スケールの)「ミスフィット」が露呈し、日本GIFが構想していたプロジェクトの実現は暗礁に乗り上げてしまった。また、アラル海そのものも縮小を続けて今日に至ることになる。それに加えて、ソ連が解体し、中央アジア五カ国が独立したことで、これら日本と新興五カ国の足並みが揃わなかったという政治的な要因も事態を複雑化させたと言えるだろう。

アラル海問題への国際支援に関する先行研究については、おおむね2000年までの国際機関によるアラル海支援の動向と各国の国内政治との関係性について示した、エリカ・ウェインサル(Erika Weinthal)の著作がまず重要である⁽¹⁵⁾。ウェインサルは、ソ連崩壊後の体制移行期の環境協力が国家建設に果たした役割について着目する。そして、ディナラ・ジガンシナ(Dinara Ziganshina)は、アラル海流域における越境河川管理と水セキュリティについて国際法学の立場から示している⁽¹⁶⁾。ジガンシナは、越境河川管理の制度設計における国際協力よりも、国際法のアラル海流域への適用について力点を置いている。ソ連時代のアラル海水利開発の当事者だったヴィクトル・ドウホヴヌイ(Viktor Dukhovny)は、ヨープ・ド・シュター(Joop de Schutter)と共に、中央アジアの水利開発史について、ソ連解体後の越境河川管理をめぐる国際協力の具体例と共に詳述しているが、日本による関与についてはごく僅かしか記していない⁽¹⁷⁾。日本による対中央アジア国際協力の政策形

(14) Oran R. Young, *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale* (Cambridge: The MIT Press, 2002), p. 55.

(15) Erika Weinthal, *State Making and Environmental Cooperation: Linking Domestic and International Politics in Central Asia* (Cambridge: The MIT Press, 2002).

(16) Dinara Ziganshina, *Promoting Transboundary Water Security in the Aral Sea Basin through International Law* (Leiden: Brill, 2014). ジガンシナはウズベキスタン出身で、イギリスで博士号を取得した国際法学者で、現在はタシケントに拠点を置く国家間水資源調整委員会学術情報センター長を務めている。

(17) Viktor A. Dukhovny and Joop de Schutter, *Water in Central Asia: Past, Present, Future* (London: CRC Press, 2011).

成史に関するニコライ・ムラシキン (Nikolai Murashikin) の著作は、その財務省の役割を強調する⁽¹⁸⁾。ただし、ムラシキンはアラル海への協力について扱っていない。そして、社会人類学者ウィリアム・ウィーラー (William Wheeler) は、カザフスタン領小アラル海での漁業の現状について、漁業復興における国際協力の実態も含めて記している⁽¹⁹⁾。ただし、アラル海流域単位にまで議論が広がっているわけではない。また、越境河川管理や上下流国の対立については、これら以外にも多数の研究結果が出されている⁽²⁰⁾。その中で、本稿の学術的貢献は、後述するように、アラル海支援はかくあるべきという「理念」のスケールと、国際協力が行われている「実態」のスケールとがずれている、ミスフィットを起しているという点を、日本GIFによるアラル海支援の通時的变化を検討することで解明し、そこから越境環境問題への国際支援についての教訓を導き出すという点にある。

1. 日本GIFの設立とアラル海問題へのコミットメントの開始(1990～1991年)

1990年9月28日、日本経済がバブル景気の絶頂に沸いている時期に、財団法人日本グローバル・インフラストラクチャー研究財団(以下、日本GIF)は設立された。財団設立そのものの構想は、1977年2月に公表された「グローバル・インフラストラクチャー・ファンドの提言」にまで遡る。この提言では、オイルショックを引き起こした石油輸出国機構(OPEC: Organization of the Petroleum Exporting Countries)への対抗心を示しつつ、開発途上国に対して、「グローバルな規模でのニュー・ディール政策を実施し、まず先進工業国の民間企業活動を刺戟し、ついで発展途上国の経済に波及させる」との構想を示した。この提言で出色だったのは、開発途上国に対する支援を「マルティ・ナショナルな公共投資」、つまり、「プロジェクト実施及び受益の関連地域が数カ国以上に亘り、かつ実施期間及び資金規模が、一国の公共投資計画の範囲を上回るもの」と想定していたことである⁽²¹⁾。右提言では、先進諸国やOPEC諸国から基金を拠出し、「世界公共投資基金」(GIF: Global Infrastructure Fund)を設立し、毎年250億米ドル規模の事業を20世紀末まで続けるという構想(以下、

(18) Nikolay Murashikin, *Japan and the New Silk Road: Diplomacy, Development, and Connectivity* (London & New York: Routledge, 2020).

(19) William Wheeler, *Environment and Post-Soviet Transformation in Kazakhstan's Aral Sea Region: Sea Changes* (London: UCL Press, 2021).

(20) その中で、日本語で読めるものとして、稲垣文昭、片山博文、齋藤竜太の著作が重要である。一例として、稲垣文昭「タジキスタンの水資源政策に見るアラル海流域問題：ソ連からの制度的遺産とエネルギーとしての水資源」『政策情報学会誌』第3巻第1号、2009年、43-54頁；片山博文「アラル海をめぐる国際協力：『地域共有資源』の構築へ向けて」『桜美林エコノミックス』第52号、2005年、39-55頁；齋藤竜太「中央アジアにおける水資源とエネルギー：歴史と現状、展望」『ロシアNIS調査月報』第69巻第7号、2024年、43-55頁。

(21) 「グローバル・インフラストラクチャー・ファンドの提言」株式会社三菱総合研究所(1977年12月26日) [https://gif.or.jp/site/wp-content/uploads/2020/12/GIF提言.pdf] (2024年9月22日閲覧)。

GIF 構想)が掲げられた⁽²²⁾。

しかし、当時、GIF 構想が掲げてきた大規模なインフラ整備をめぐる国際的な環境は大きく変わりつつあった。1987年4月、ノルウェーのグロ・ハーレム・ブルントラント(Gro Harlem Brundtland)首相が率いた「環境と開発に関する委員会」(通称、「ブルントラント委員会」)は、報告書『我ら共有の未来』(Our Common Future)を上梓し、環境保護と経済開発との両立を目指す「持続可能な開発」という概念を提唱し、それが主流化しつつあった。1989年8月、後に日本GIFで長きにわたり専務理事や事務局長を務めることになる山元順雄(当時の所属は三菱総合研究所)は、経済企画庁(当時)の外郭団体であった経済企画協会が刊行していた『ESP』という雑誌に、「地球環境保全のためのインフラ整備:求められるグローバルな政策対応」という論考を掲載している⁽²³⁾。同誌同号の巻頭言として掲載されたのが、前述の由来佐武郎による「持続的開発」(原文ママ)に関する小稿だった。由来はそこで「持続的開発」について、「それは、将来の世代の欲求の充足を損なうことなしに、現代の世代の欲求を満足させるような開発をめざすという考え方である。(中略)その際、『環境』と『開発』の問題を分離して考えることは不可能であり、その両者の両立を図っていくことを基本的理念とすべきであろう」と述べている⁽²⁴⁾。国際協力における「環境の時代」の到来であった。日本GIFは、バブル景気に沸く日本が主導をしつつ、アメリカとヨーロッパの大手企業や財団などを束ねつつ、日米欧が協働しながら「世界公共投資基金」を設立し、動かしてゆくとの見取図を描きつつ、1990年9月に設立された。設立において経済団体連合会(経団連)の大きなバックアップがあった。設立時の会長は斎藤英四郎・経団連会長、理事長は佐波正一・東芝相談役(元社長・会長)だった⁽²⁵⁾。

このように、国際協力におけるプライオリティが変化していく中、日本GIFの発足直前の時期、1990年7月、清水建設砂漠エンジニアリング部長だった高野義大のもとに、ソ連の地理学者イーゴリ・ゾンによるアラル海支援を求める一通の手紙が送られてきた。ソ連では国連環境計画(UNEP)の「環境の保全に留意した陸水の管理(EMINWA)計画」の枠内で、「行動計画」策定のための「現状診断」についての国際協力がすでに始まっていたが⁽²⁶⁾、ソ連はアラル海問題をめぐるさらなる国際協力を強く希求していたのである。そして、日本GIF発足前から高野を中心に非公式に検討を重ね、日本GIFは発足直後からアラル海問

(22)「GIF 構想とは」日本グローバル・インフラストラクチャー研究財団[https://gif.or.jp/history/GIF_構想とは.pdf] (2024年9月22日閲覧)。

(23)山元順雄「地球環境保全のためのインフラ整備:求められるグローバルな政策対応」『ESP』208号、1989年、52-55頁。

(24)由来佐武郎「『成長の限界』から『持続的開発』へ」『ESP』208号、1989年、2-3頁。

(25)「日本GIF研究財団の設立」日本グローバル・インフラストラクチャー研究財団[<https://gif.or.jp/wp-content/uploads/2020/12/日本GIF研究財団の設立.pdf>] (2024年9月22日閲覧)。

(26)中山「アラル海流域の環境問題への国連環境計画の対応。

題に積極的にコミットメントしていくことになり、すでに1991年4月には日本GIF内部に「アラル分科会準備会」が設置されている。同年12月にソ連が解体する以前、日本GIFは高野義大を中心にソ連国内での現地調査を重ね、プロジェクト化とファンディングをめぐってアメリカの「北米GIF」とも折衝をしていった。6月には、ソ連・UNEP合同のアラル海問題国際会議に高野義大が参加し、「ソ連邦内で[アラル海問題の]対策案について共通認識が生まれつつある」、日本はソフト面での「エンジニアリングサービス」で支援できるのではないかとの感想を持ち帰った⁽²⁷⁾。10月に開催されたGIFアトランタ会議では、GIF三組織(日米欧、あるいは「国際GIF」としてアラル問題に積極的に取り組むことで合意がなされ、高野が「国際GIF」のアラル海問題に関するコーディネーター役を務めることになった。

日本GIFは、アラル海問題についての国際的な「まとめ役」と、調査研究、専門家派遣、政策提言、環境再生プログラムの準備と促進など、つまり技術協力の実施母体という役割を担おうとしていた⁽²⁸⁾。日本GIFとしては、プロジェクト・ファイナンスを行うような財源を持っていたわけではなく、GIF構想がまさに欧米に広まりつつあった段階の時期だったこともあり、将来的にGIF構想による大型案件をアラル海流域で実施することも念頭に置きつつ、まずは国際ドナー間の調整役を買って出ようとしていたと言えるだろう。ソ連という国が存在していることが前提であったが、日ソ環境保護協力協定(1991年4月締結)の枠内で、日本政府が資金拠出をし、日本GIFが主体となって「アラル海流域の環境管理に関する協力」を行うという構想も存在した⁽²⁹⁾。ただし、その「大義」とは何なのか、民間の財団が支援をする上でアラル海流域での環境インフラ整備事業が「ビジネス」に結びつくのか、そこが明確に定まっていない状態で、日本GIFはアラル海支援に前のめりになっていた。

2. アラル海流域支援に向けた「高揚」期(1992年～1994年)：世界の調整役

ソ連解体から10日と経っていない1992年1月4日、国際GIFのコーディネーターという肩書を引っさげた高野義大が調整役となり、カザフスタンの旧首都アルマアタにて、トルクメニスタンを除く中央アジア四カ国と(ウズベキスタン国内のカラカルパク人の民族自治領域である)カラカルパクスタンの政府高官が集い、独立五カ国がアラル海流域での資源利用と環境保護について国家間協定を締結するよう申し合いを行い、国際GIFが主導して新興五カ国のアラル海問題についての対話を引き続き促進する方向性を確認した。同

(27)「海外出張報告(概要)」1991年6月(日本GIF所蔵資料)。当時のソ連国内でのアラル海問題への対応についての議論については、地田「ベレストロイカと環境問題」、40-44頁を参照。

(28) GIF Japan, Preparatory Group of the Renewing the Earth Committee, “The Aral Sea Basin: An Environmental Disaster in Soviet Central Asia” (日本GIF所蔵資料)。

(29)「日・ソ環境の保護の分野に関する協定に基づくアラル海流域の環境管理に関する協力」1991年9月10日(日本GIF所蔵資料)。

年3月には、やはりアルマアタで日本GIF主催の会合が開催され、高野と当座のカウンターパートとしていたカザフスタン共和国科学アカデミー地理学研究所の地理学者とによるコンセプトペーパーが提出され、今後の対策の基本方針について示された。それは、まずは一～二年かけて徹底的に調査をし、その後一～二年かけてプロジェクトを準備し、具体的な「アラル海救済策」の内容を緊急(1995年)・中期(2000年まで)・長期(2015年まで)に分けて決めてゆくというものだった。そのコンポーネントは、アラル海に流入させる水量を徐々に増やしてゆくことを前提としつつ、「アラル海流域における国家間水消費の最適化」、「被災地に居住する人々の社会・経済状況の改善」、「アラル海の安定的な自然生態環境の回復」、「アラル海流域での灌漑地における農業生産の集約化」、「アラル海地域での中小ビジネスや労働集約的な分野の開発」に分けられた。このような方針は、概ねソ連国内で議論されていたことを踏襲するものだったと言える⁽³⁰⁾。そして、日本GIFの側でも内容面に問題はないとされ、今後の国際的な行動指針として正式文書に仕上げられてゆくことになった——しかし、現実にはそうはならなかったのだが⁽³¹⁾。日本GIF内部でも、地球環境改善委員会の下にアラル分科会が3月に正式発足し、国際コーディネーターの高野義大が座長を務めることになった。

この間に、ソ連解体直後の中央アジアでは、かつてはソ連政府が担っていたアラル海流域河川からの取水量の国別分配を五カ国で協議・決定する流域管理機関である国家間水資源調整委員会(ICWC: Interstate Commission for Water Coordination of Central Asia)が、流域五カ国のアルマアタ合意により同年2月に設立された。ここには、ソ連時代末期に設置されていた、流域水利管理合同(BVO: ロシア語の Бассейновое водохозяйственное объединение の略称をラテン文字に翻字したもの)「アムダリヤ」と同「シルダリヤ」が傘下に入ることになった。差しあたり、ソ連時代の夏季灌漑用水に重点を置く水資源配分を踏襲し、独立したばかりの五カ国で自らが農繁期と農閑期の水利利用について協議・決定するメカニズムは迅

(30) 各コンポーネントの日本語訳は、原文の英語表現に不自然な点があるため、筆者が意識をした部分がある。Yoshihiro Takano, Naurzbay Mukitanov and Igor Malkovsky, “Conceptual Grounds of the Rescue of the Aral Sea International Program” (Working Paper for the participants of the 2nd Technical working group meeting on the Rescue of the Aral Sea, International Secretariat of the Global Infrastructure Fund (GIF), Alma-Ata, Kazakhstan, 1992, March 5–6,” February 1992 (日本GIF所蔵資料)。1991年に公開された、「アラル海の維持・再生及びアラル海周辺地域における生態・衛生・生物医学・社会経済状況の正常化コンセプトの基本原則」については以下を参照。«Основные положения концепции сохранения и восстановления Аральского региона, нормализации экологической, санитарно-гигиенической, медико-биологической и социально-экономической ситуации в Приаралье». Известия Академии Наук СССР. Серия географическая. № 4. 1991. С. 8–21.

(31) 高野義大「第2回テクニカルワーキンググループ会議 帰国報告」1992年3月16日(日本GIF所蔵資料)。「そうはならなかった」ことには数多くの理由が考えられるが、前述したUNEPが現状診断の報告書をまとめている段階であり、それを優先させるということだったのだろう。また、カザフスタンの専門家との共同提案というのが他国に嫌われた可能性もある。

速に構築された。

設立初期の日本GIFによるアラル海問題へのコミットメントの一つのハイライトとなったのが、1992年9月29日に国際連合大学との共催で開催された国際シンポジウムであった。同年6月に完成した東京・南青山の国連大学本部ビルで開催する初の大規模な国際行事でもあった。ここには、クルグズスタン(キルギス)を除く中央アジア四カ国とロシアから錚々たる面々が東京に参集し、終焉してから間もないペレストロイカの時期の雰囲気そのままに、アラル海流域での国際協力のあり方について忌憚なき議論が行われた。会議後に採択された決議は、アラル海問題の解決に取り組むドナーの活動を調整する国際委員会の創設を提唱し、CISの関係各国が、アラル海問題への包括的な対処のために政府間パートナーシップ協定を結ぶことを求めた⁽³²⁾。他方で、基調講演を行った高野は、「現在、日本GIFを始めとした国際GIFはアラル海問題の現状認識、データ収集、現地政府との調整などについて最も進んでいると自認しています。日本GIFはNGOとしての柔軟な活動形態に基づき、今後も、GIFとしてのアラル海問題に関する独自行動を追求すると共に、国際的な調整役としての任務を担う所存です」と述べており、高野が所属する日本GIFが中心となって北米と欧州のGIFと協調し、国際ドナーの調整役を依然として担うという意欲が示された⁽³³⁾。

しかし、日本GIFがアラル海問題への国際支援の調整・牽引役だったと言い得るのは、1993年3月26日に、カザフスタンのクズルオルダで開催された第一回アラル海流域諸国首脳会合にオブザーバー資格で参加した時までだったのかもしれない。この首脳会合で、クズルオルダ合意(正式名称は、「アラル海及びアラル海地域問題の解決、アラル海地域の環境健全化、社会・経済開発の実現に関する共同行動に関する協定」)に署名され、五カ国の流域政策決定機関であるアラル海流域問題国家間会議(ICAS: International Council in Problems of the Aral Sea Basin)の設置が決まり、また、アラル海救済国際基金(IFAS: International Fund for Saving the Aral Sea)規約に署名された。かくして、前述したように、日本GIFが求めてきた、コンソーシアム的な組織や政府間委員会の創設がここに成就したのである。IFASは、ドナーによるプロジェクトの受け入れと調整だけでなく、各国が予算を持ち寄ってアラル海問題に対処するいわば「自助努力」の組織でもあった。日本GIFは、「今までのGIFグループの努力により、このような機関が成立した」と自己評価する一方で、「今後、基金が実態のある活動を出来るよう、GIFは側面的援助をする必要がある」と展望し

(32) *Environmental Management of the Aral Sea Region: Finding Solutions to One of the World's Major Environmental Disasters (Report of the International Symposium held at UNU Headquarters Building, Tokyo, Japan on 29 September 1992)* (Tokyo: The United Nations University & Global Infrastructure Fund Research Foundation Japan, 1992), pp. 85–87.

(33) *Ibid.*, p. 21.

(34) 高野義大「アラル海問題大統領会議 アラル救済基金設立(日本GIF研究財団地球環境改善委員会アラル問題分科会提出資料)」1993年4月1日(日本GIF所蔵資料)。

ている⁽³⁴⁾。しかし、IFASへの各国予算の拠出という組織の根幹の部分で躓くことになり、ICASもIFASもその後も組織・運営面でも様々な問題を抱えることになるが、日本GIFがこれらの地域機関にその後意味のある関与した形跡はない。当初、日本GIFは、欧米のGIFをインボルブしてアラル海支援をリードしてゆくという見取図を描いていたが、アラル海支援が儲かる「ビジネス」にはならないことが明らかになるにつれ、いつの間にか欧米GIFの側がフェードアウトしてしまったのである。

このように日本GIFが、独立後の混乱期にもかかわらず流域五カ国とロシアの調整役を買って出て奔走する中、新たな強力なアクターがアラル海問題への関与を検討し始めていることが明らかになった。世界銀行(以下、世銀)である。中央アジア五カ国が独立して間もない頃から世銀によるアラル海問題への関心については日本GIFも漏れ聞いていたが、世銀による関与・調整が本格化していったのは1993年からである。世銀はアラル海流域諸国による水紛争が地域を不安定化させることを懸念しており、その予防のためにも流域単位での越境河川管理の実現とそのため国際支援の必要性を感じていた⁽³⁵⁾。そして、1994年6月、パリの世銀ヨーロッパ事務所で世銀はアラル海支援会議を主催している。同会議には、日本を含む12カ国の代表と世銀自身を含む八つの国際機関の代表が集まり、世銀が流域国との折衝の中でごく短期間のうちに作り上げた「アラル海流域プログラム フェーズ1」(ASBP-1: Aral Sea Basin Program Phase 1)が披露された。この文書は七つのメインプログラム(地域水資源管理戦略・ダム管理、水文気象観測・環境情報、水質管理、湿地回復・小アラル海再生、浄水・保健、上流域管理、水インフラの自動化)と一つの補助プログラム(キャパシティビルディング)から成り立っており、それぞれに複数のサブコンポーネントが列挙されていた⁽³⁶⁾。中でも緊急課題とされていたのは、上下水道の整備による安全な飲料水供給と保健衛生であり、これは旧ソ連が1995年までに解決すべき喫緊の課題としていたものと共通している⁽³⁷⁾。ただし、ソ連時代末期の議論や前述の日本GIFがカザフスタンの地理学者と策定した文書の内容と異なっていたのは、「アラル海を過去の大きさに戻し、その生産性も過去の状態に戻すことは不可能である」ということを出発点にし、流域単位でのプロジェクト実施の必要性は認めるものの、その結果としてのアラル海の将来像を明確には描けなかったことである⁽³⁸⁾。

(35) Weinthal, *State Making and Environmental Cooperation*, p. 138.

(36) World Bank Preparation Mission, *Aral Sea Program – Phase 1 Aide Memoir, Volume 2* (Washington D.C.: World Bank Europe and Central Asia Region, Aral Sea Program Unit, 1994); Первая Программа бассейна Аральского моря (ПБАМ-1). 1995–2001 годы // Агентство МФСА по реализации проектов МФСА в Узбекистане [<https://aral.uz/wp/asbp/asbp-1/>] (最終閲覧日: 2024年9月22日).

(37) 地田徹朗「ベレストロイカと環境問題」、44頁。

(38) 地田徹朗「アラル海救済の現代史: 『20世紀最大の環境破壊』の教訓」大塚健司編『長期化する生態危機と環境ガバナンス』(アジア経済研究所 調査研究報告書2012-C-36)、アジア経済研究所、2013年、35頁。

パリでのアラル海支援会議では、コンポーネントごとの各国・国際機関による具体的なコミットメントについて調整が行われた⁽³⁹⁾。しかし、資金のプレッジまで含めて支援表明を明確にしたのは数カ国・機関に留まった。プレッジされた金額も、3,030万米ドルと、アラル海問題の規模の大きさを考えれば、少額だったと言わざるを得ない⁽⁴⁰⁾。パリ会議に日本GIFはオブザーバーとして参加したが、おおよその頃にはワシントンDCの世銀本部に「アラル海担当課」が設置されており、日本GIFのアラル海問題での国際的な調整役としての役割は完全に終わっていたと言えるだろう。しかし、その後の世銀によるドナー調整もうまくいったとは到底言えなかった。中央アジア諸国の側からすれば、すでに(前述した、1992年3月開催の日本GIF主催の会合で合意されたように)方針もあれば、データもあるし、専門家もいる、ないのは資金だけとのスタンスだった。しかし、ドナー側からすれば、地域のことを知らず、どんな人材がいるのかも知らず、データも自分たちのクライテリアのものと合致しない、そんなところにおいそれと資金は出せないから、まずはプロジェクト形成のための調査や西側のデータのあり方を知悉する人材の育成をする必要があるとの立場だった⁽⁴¹⁾。ちなみに、前述したUNEPの協力により出来上がった報告書は基本的にソ連の専門家によりつくられたもので、その国際的な評判は散々であり、その後、アラル海をめぐる国際協力で顧みられることはほとんどなかったと言ってもよい。

かくして、日本GIFがアラル海問題をめぐって世界を牽引していた、いわば「高揚期」は終わった。世銀などと異なり、ファンディング・オーガニゼーションでなかった日本GIFは、国際ドナーの調整役としての当初の役目を徐々に世銀に譲り、日本政府やJICAを介しての技術協力の実施機関を目指す方向で変容していくことになる。

3. アラル海流域を対象とした「プロジェクト形成」期(1995年～2000年)

日本GIFは、1994年度には建設省から「アラル海周辺環境改善のための基礎調査」を受託し、1995年度と1996年度には「閉鎖性水域環境改善調査(1) アラル海周辺環境改善基礎調査」を受託した。日本GIFは、1995年から97年にかけてこれら委託調査研究の報告書を毎年刊行している。バブル景気も終焉し、日本GIFが自前でファンドを提供することはできず、かつ、アラル海問題が「儲け」につながる魅力的な投資先ではないと分かったこともあり、これまでの経験の蓄積を活かして「できることをする」と関与の仕方を変えたのであ

(39)『平成6年度 アラル海環境改善の基礎調査 報告書』、62頁。

(40)『平成6年度 アラル海環境改善の基礎調査 報告書』、A-8-17頁。

(41)この点については、1993年12月に国際連合大学で開かれた、アラル海問題セミナーの結語(Concluding Remarks)で、議長を務めた中山幹康(元UNEP職員で当時、宇都宮大学教授、現・東京大学名誉教授、日本GIF理事長)が端的に指摘している。Report of the Seminar on the Aral Sea Crisis. Second UNU/GIF Meeting on the Environmental Management of the Aral Sea Region (Tokyo: The United Nations University & Global Infrastructure Fund Research Foundation Japan, 1993), p. 77-78.

る。幸いにも、日本のODAの拠出額は1997年がピークであるが、まだ増えていた時期だった。

土木・建設業界をバックグラウンドとする日本GIFはどのような貢献ができると考えていたのだろうか。平成七年度建設省委託事業では、アラル海流域プログラム(フェーズ1)のコンポーネントのうち、プログラム2・プロジェクト2の「地球環境情報システム」とプログラム7の「水資源の運用管理」について、日本が「インフラストラクチャー整備関連分野で(中略)国際貢献の一環として取り組むべきテーマ」だとスコープを定めた。その上で、平成八年度建設省委託事業では、「シルダリヤ川を対象として、より具体的取り組み方を検討し、現地において本プロジェクトの実施に向けた活動を行う」こととした⁽⁴²⁾。世銀の呼びかけもあって「アラル海流域プログラム フェーズ1」に沿う形で多くのプロジェクト予備調査が短期間のうちに実施されるようになり、いわば「余っていた」コンポーネントがこれだったのである。その後、二年にわたる建設省の委託調査により、プログラム7と関連する、シルダリヤ川流域の河川流量観測・分析システムの構築についてプロジェクト化を目指すとの方向性が定められた⁽⁴³⁾。これにより、「上流から下流に至る複数流域国に対して共通なデータを提供できる整合性のあるシステムを導入」し、「流域全体にわたって整合性のある観測・通信システムとする」ことを目指すとした⁽⁴⁴⁾。目指していたのは「流域」単位でのプロジェクトだった。

しかし、ここにもいくつかの大きな壁が立ちだかった。一つ目は、支援先として想定されていたBVO「シルダリヤ」は、実質的にウズベキスタン国内の水利施設しか所掌しておらず、流域各国で河川管理が組織的にバラバラな状態だったことである。日本GIFはBVO「シルダリヤ」の強化が必要だとしたが、同組織は流域管理機関を名乗りつつも実質的にはウズベキスタンの組織であり、上流に位置するクルグズスタン(キルギス)のトクトグル貯水湖からの放水を止めることはできなかった⁽⁴⁵⁾。当時、水資源を各国の主権から捉える考え方が強まっていた時期であり、組織そのものを改変しない限り各国から支持を受けることは難しい状況になりつつあった。二つ目は、前述したとおり、日本GIFはファンディング・オーガニゼーションではなく、また、国際GIFによるアラル海へのコミットメントは無実化してしまったため、プロジェクト実現のためにはJICAを通して日本政府に資金拠出をしてもらわねばならなかったことである。三つ目は、日本のODAは要請主義に基づいていたため、まずは各国から大使館経由で要請書を提出してもらう必要があった。つまり、IFASなどを咬ませて「流域」単位でプロジェクトを実施するために日本政府は

(42)『平成8年度 閉鎖性水域環境改善調査報告書 アラル海周辺環境改善基礎調査 報告書』建設省、財団法人日本グローバル・インフラストラクチャー研究財団、1997年、1頁。

(43) 同上、21頁。

(44) 同上、20頁。

(45) Weinthal, *State Making and Environmental Cooperation*, p. 185.

資金拠出できず——ただし、例外としてメコン河委員会を支援したことがあり、IFASに対しても同等の扱いを期待した節はあった⁽⁴⁶⁾——、あくまで国別でプロジェクトをつくらねばならなかったことである。これは、GIF構想で想定されていたことから外れることを意味した。四つ目は、日本GIFが各国に要請するよう求めていたのはプロジェクト本体ではなく、そのための「開発調査」のためのものだったということである。前述したように、国際ドナーに中央アジアでの協力実績がまるでない状態でスタートしているため、即時にプロジェクト実施とはなかなかゆかず、拠出された資金もほとんどが調査にやって来る外国コンサルタントの件費に流れてしまっている状況だった。そのような状況下で、日本GIFの「開発調査」についての提案に、IFAS執行委員会(当時の議長国はウズベキスタンの)の専門家は苛立っていた⁽⁴⁷⁾。とにかく、迅速な実績と成果が必要であり、長期的視点に立ってアラル海そのものをどうするのか、そのための流域協力をどう確保してゆくのかという視点がドナーにも被支援国側にも欠けつつあった。

1997年3月、高野義大を団長とする調査団がカザフスタン、ウズベキスタン、クルグズスタンを訪問し、各国政府の水資源担当高官と面談し、河川モニタリング・システム構築に関する「開発調査」のTerms of Referenceを提示しつつ、正式要請を迫った⁽⁴⁸⁾。しかし、要請を出したのはシルダリヤ川流域の最下流国であるカザフスタンのみだった。ウズベキスタンに対しては、カナダがBVOの機能強化と河川モニタリングのパイロットプロジェクトに支援をすでに行っており⁽⁴⁹⁾、それと比べると日本GIFの提案はプロジェクト実現を確約するものではなかったため、ウズベキスタンは懐疑的であった。クルグズスタンの政府関係者からは前向きな言辞も取り付けていたが、最上流国として中下流に位置するウズベキスタンと水資源・エネルギー問題で対立要因をすでに抱えており⁽⁵⁰⁾、かつ、経済的に即

(46) 『アラル海地域環境改善調査研究報告書』、45頁。

(47) 「中央アジア、ロシア、カナダ、アメリカ出張打ち合わせ結果の概要」1998年3月10日(日本GIF所蔵資料)。

(48) 「出張報告書 1997年3月 アラル海 高野ミッション」(日本GIF所蔵資料)。

(49) 『アラル海地域環境改善調査研究報告書』、29頁。

(50) アラル海流域の上流国(クルグズスタン、タジキスタン)は、流域の水源地であり水資源は豊富にあるがエネルギー資源に乏しく、下流国(ウズベキスタン、カザフスタン、トルクメニスタン)は石油・天然ガスなどエネルギー資源は豊富に埋蔵するが、夏季の灌漑に供する水資源を上流国に依存していた。前述のとおり、1992年にICWCが設立された際は、ソ連解体後の権力の空白を補うべく、ソ連時代以来の灌漑中心の流域水資源運用で合意をしたが、1995年にはその綻びがすでに見え始めていた。上流国のクルグズスタンは、下流国との水資源とエネルギー資源のバーター取引の導入を提唱し、それは1998年3月にクルグズスタンの首都ビシュケクで結ばれた「シルダリヤ川流域の水・エネルギー資源の利用に関する協定」により結実したものの、協定の内容がうまく機能したわけではなかった。内戦終結後のタジキスタンも1999年にこの協定に加わったが、後述のとおり、今世紀に入って今度はアムダリヤ川流域の水資源とタジキスタン国内でのログダム建設をめぐって、タジキスタンとウズベキスタンとの対立が深刻化した。Борисова Е. А. Водные и энергетические ресурсы «Большой» Центральной Азии. М.: ЛЕНАНД, 2015. С. 45–48.

効性をもって利する案件ではなかったため、正式要請に至らなかったものと思われる。クルグズスタン政府高官が日本GIFの調査団に語った、「アラル海についての水関連プロジェクトには常に二面性がある。総論では五カ国が手を結んで解決しなければならないが、具体的な対策では利害が相反することが多い」との言辭は重くのしかかった⁽⁵¹⁾。

それでも、時勢は日本GIFに味方しているように見えた。1997年6月下旬から7月上旬にかけて、橋本龍太郎政権下での小淵恵三外務大臣率いる官民合同の「ロシア・中央アジア対話ミッション」がタジキスタンを除く中央アジア四カ国を訪問し、ウズベキスタンではアラル海問題への支援についても言及されたのである⁽⁵²⁾。その後、橋本龍太郎首相は「ユーラシア外交」を唱えるようになり、それは後の小淵内閣でも「シルクロード外交」として継承された⁽⁵³⁾。この時、日本政府による中央アジアへの関与の目的を初めて世界に示した⁽⁵⁴⁾。経団連(1998年)、経済同友会(1999年)の中央アジアミッションもそれに続いた。

しかし、後述するように、日本GIFはこのようなモメンタムを活かすことはできなかった。日本GIF所蔵資料からは確証できないが、カザフスタンによる正式要請は不採択に終わったようである。カザフスタン一国でやることの意味が問われており、かつ、当時のIFAS議長国がカザフスタンではなくウズベキスタンだったことも痛手だった。日本GIF内部でも、当初からアラル海支援を牽引してきた高野義大が1997年をもってアラル分科会座長から退き、後任座長にやはり清水建設から折田常孝が就任している。日本が中央アジア諸国との協力関係を強化しようとしているタイミングで、日本GIFでアラル海に最も詳しく、実際に最前線で活躍してきた人物が引退したことは痛恨であった。折田は1998年3月に今後のアラル海分科会の活動の見直しを目的として現地調査を行っている。しかし、そこで折田が受けた印象は極めてネガティブなものであった⁽⁵⁵⁾。同年9月には、日本GIFによるこれまでのアラル海問題へのコミットメントを総括する報告書が刊行され、アラル海問題の調査研究体制を改めることが明記された⁽⁵⁶⁾。新体制では日本GIF事務局機能の強化が謳われたものの、これまでのように清水建設のような民間企業がコミットすることはなくなってゆく。同報告書には、「既存の国際NGOは自らの存続のために環境問題を利用し

(51) 『平成8年度 閉鎖性水域環境改善調査報告書 アラル海周辺環境改善基礎調査 報告書』、3-15頁。

(52) 『ロシア・中央アジア対話ミッション報告：ユーラシア外交への序章』財団法人日本国際センター、1998年、103頁。

(53) その後、日本は一時的ではあるがカザフスタン、ウズベキスタン、クルグズスタン向けODA拠出額で世界一に躍り出ることになる。河東哲夫「対中央アジア政策の推移：シルクロード外交から『中央アジア+日本』へ」宇山智彦、クリストファー・レン、廣瀬徹也編著『日本の中央アジア外交』北海道大学出版会、2009年、26-27頁。

(54) Murashikin, *Japan and the New Silk Road*, p. 20.

(55) 「中央アジア、ロシア、カナダ、アメリカ出張打ち合わせ結果の概要」1998年3月10日(日本GIF所蔵資料)。

(56) 『アラル海地域環境改善調査研究報告書』、21頁。

ようとするエゴイズムを有する傾向があるが、GIFはこのような傾向を克服し、純粋な理念に基づいた活動を行うという新しい判例を作り上げることに貢献する」との提案が記された⁽⁵⁷⁾。この「純粋な理念」なるものが、「基本的にアラル海地域環境回復事業はアラル海プログラムを軸として統合的に進められるべきである」⁽⁵⁸⁾という、「流域アプローチ」なのである。「アラル海救済」をあきらめず、そのためには「流域アプローチ」を取るべきだとの主張は、その後の日本GIFの活動でも一貫している。

これとほぼ同じ時期に、アラル海流域での国際協力のあり方に大きな影響を及ぼす変革が行われている。1997年2月、カザフスタンのアルマトウでの流域五カ国の首脳会談の結果、お互いに然るべき機能を果たしていないと批判をされてきた、流域政策の決定機関であったICASと基金によるプロジェクト実施機関との位置づけだったIFASとが統合され、新生IFASへと改組されたことは国際社会を驚かせた。新生IFASは、政策決定と基金機能とを兼ね備え、制度的に相互関係が曖昧だったICWCや持続可能な開発に関する国家間委員会(ICSD: Interstate Commission on Sustainable Development)⁽⁵⁹⁾といった組織をその下部組織として組み込んだ、包括的な流域機構として生まれ変わった。新生IFASは、任期二年で各国元首が議長を持ち回りで務めることになり、事務局(執行委員会)も議長国で持ち回ることが決まった——しかし、実際には議長国が再任されるという場合もあり、クルグズスタンは一度も議長国を務めたことがない。

そして、先行研究ではあまり注目されていない点ではあるのだが、ワシントンの本部に設置されていた世銀のアラル担当課が1997年6月に廃止され、その権能がウズベキスタンのタシケントに移譲されたことも大きな変化だった。これは、結果的には世界銀行が主体的にアラル海問題をめぐる国際協力の調整役であることをやめるということの意味した。日本GIFは、世銀に自分たちは調整役を譲ったのだとの自意識があり、これを重く見ている。また、山元順雄と中山幹康は、世銀の「内部組織は援助対象国のセクターごとに編成され、セクター間での連絡調整は希薄であり、また、多国籍プロジェクトとして複数の国を横断的に扱うことは想定外であった。複数の流域国における幾つものセクターが関与することによってのみ対処が可能な『アラル海の環境問題』を世界銀行が主導することは、残念ながらその組織としての機能から無理があった」と指摘している⁽⁶⁰⁾。まさに、新生IFASが自助努力で包括的な流域機構——あくまでそのような方向性を持っていたというだけで、実質的なその機能については別問題であるが——として生まれ変わったその時期に、

(57) 『アラル海地域環境改善調査研究報告書』、22頁。

(58) 『アラル海地域環境改善調査研究報告書』、65頁。

(59) ICSDは、元は、1993年のクズルオルダ合意(前述)に基づき設立された、中央アジア地域での環境保護と持続可能な開発に関連する地域協力や活動調整を担う地域機構であり、トルクメニスタンの首都アシガバットに本部をおいている。

(60) 山元順雄、中山幹康「今 アラル海『消滅』から学ぶこと」『OCAJI』42巻4・5号、2018年、15頁。

それを補佐・監視する国際機関が手を引いたのである。

世銀は、タシケント事務所をつうじて、当時ウズベキスタンがIFAS議長国だったということもあり、IFAS執行委員会を受け皿として「水・環境管理プロジェクト」を1998年より開始した。国別プロジェクトではなく、流域機関を受け皿とした地域プロジェクトという点で画期的にみえた。しかし、プロジェクト全体でmoderately unsatisfactory評価という散々な結果に終わった⁽⁶¹⁾。プロジェクトではウズベキスタンの意向が内容面・人事面でプロジェクトに色濃く反映された。そして、資金管理面で様々なトラブルが生じたことがプロジェクト全体の悪評価の決定打となった⁽⁶²⁾。それでも、ウズベキスタン国内でうまくいったコンポーネントもあり、流域機関を受け皿とするよりも国別プロジェクトのほうが効率がよいということが明確に意識されるようになった⁽⁶³⁾。

このように、アラル海流域プログラムが採択され、IFASが包括的な組織に生まれ変わったとしても、ではアラル海をどうしていくのかという視点はもはや失われていた。これを日本GIFは憂いていた。1999年3月に行われた、日本GIFの「アラル海地域環境改善に関する調査研究報告会」での山元のことばは示唆的だ。

ここで申し上げたいのは、我々の役割ではありますが、おそらく今この世の中で我々が唯一（中略）アラル海というものを愛おしいと見ていているグループ、団体ではないかと、その他の国々は申し訳ないけれども、カザフスタンもウズベキスタンもあるいはその他自治共和国もあるいはヨーロッパもあるいは我が国もですね、それぞれのアラル海ということではなく、個別にぶった切ってしまった一つ一つの単なる環境問題、あるいは地域の問題と見ているのではないかと、というのが我々としては非常に残念であります。⁽⁶⁴⁾

4. アラル海流域支援の「立て直し」期(2000年～2009年)

前述したとおり、日本GIFはアラル海流域の河川モニタリング・システムの構築に関心があり、そのためのJICAによる開発調査について、まずはシルダリヤ川流域諸国で実施すべく流域各国の高官と面談を重ねていた。しかし、正式要請をしたのはカザフスタン一国であり、しかも採択されなかった。日本のODA予算は1997年をピークとして「右肩下がり」の時代に入ってゆく。それでも、日本GIFは山元順雄事務局長を中心に、アラル海間

(61) *Aral Sea – Water and Environmental Management Project (English)* (Washington, D.C.: World Bank Group, 2004) [<http://documents.worldbank.org/curated/en/314201474588456706/Aral-Sea-Water-And-Environmental-Management-Project>] (2024年9月22日閲覧)。

(62) *Implementation Completion Report on a Grant in the Amount of SDR 9.1 Million to the Executive Committee of the International Fund for Saving the Aral Sea for a Water and Environmental Management Project* (Washington D.C.: The World Bank, 2004), p. 15–16.

(63) 地田徹朗「アラル海救済策の現代史」、35–36頁。

(64) 「財団法人日本GIF研究財団 アラル海地域環境改善に関する調査研究報告会 議事録」1999年3月19日（日本GIF所蔵資料）。

題への関与をあきらめず、日本GIFがつくってきたアラル海流域での河川モニタリング・プロジェクトを実現させるべく、様々な手を打っていった。かつては民間企業の代表が集う分科会を基盤にアラル海問題の調査研究を行ってきたが、それが日本GIF事務局主導になったことで、フットワークは軽くなった。そして、「水の世紀」とも言われた21世紀に突入した当時は世界的に水問題が注目された時期でもあり、日本GIFも「これまで10年余りに培った知識・経験を生かし研究を」新たに進める決意をしたのである⁽⁶⁵⁾。

2000年8月には、国際湖沼委員会(ILEC)のラインでアラル海問題にコミットした経験がある松井三郎・京都大学教授の進言を受け、Stockholm Water Symposiumに山元が参加し、「水セキュリティ」の観点から日本GIFの取り組みのアピールを行った⁽⁶⁶⁾。2001年11月には、日本GIFが国際ワークショップ“Save the Aral Sea with Global Frameworks!”を組織している。右ワークショップでは、東京農工大学から東京大学へと移った中山幹康が議長役を務めており、この頃から中山によるアラル海問題における日本GIFへの関与が強くなってゆく⁽⁶⁷⁾。同月には、第九回世界湖沼会議ワークショップ「アラル海再生に向けて」に山元が参加し、アラル海問題に学術面から関与し続けてきたが、それまで日本GIFとの関係が疎だったILECや京都大学農学部の石田紀郎らのグループとの連携についても意識するようになってきた⁽⁶⁸⁾。そして、同月、山元がクルグズスタンのビシュケクに出張し、国連欧州経済委員会(UNECE: United Nations Economic Commission for Europe)の国連中央アジア経済特別プログラム(UNSPECA: United Nations Special Program for the Economies of Central Asia)が組織した「中央アジアでの水・エネルギー資源の合理的・効率的利用」に関する国際セッションに登壇をし、日本GIFがかねてから提案をしてきたアラル海流域での河川モニタリング・システムの構築について、まずは各国別で構築し、その後それを流域全体で統合することの必要性について訴えた⁽⁶⁹⁾。一度は挫折感を味わった日本GIFによるアラル海問題への関与の立て直しが始まったと言える。

オールジャパンでアラル海問題に関与する上で、橋本龍太郎が運営委員会の会長を務めており、滋賀・京都・大阪(琵琶湖・淀川流域)で開催された第三回世界水フォーラムは、一つのメルクマールとなるべきイベントだった。2002年11月、日本水フォーラム事務局が

(65)「アラル海とGIF」(2002年)(日本GIF所蔵資料)。

(66)「STOCKHOLM WATER SYMPOSIUM 2000年9月6日 スウェーデン出張報告会」2000年9月7日(日本GIF所蔵資料)。

(67)“Save the Aral Sea with Global Frameworks!”, organized by GIF on November 16, 2001(日本GIF所蔵資料)。

(68) これは、ILECでの活動により重きを置いてアラル海問題に関与してきた中山の影響が大きかったのかもしれない。「アラル海再生に向けて 第9回世界湖沼会議ワークショップ」(2001年11月14日)(日本GIF所蔵資料)。

(69) Speech Memo by Dr. Norio Yamamoto, Executive Vice President of GIF Japan for Working session on the Project “Rational and Efficient Use of Water and Energy Resources in Central Asia,” The United Nations Special Program for Economies of Central Asia, Bishkek Kyrgyzstan (November 27–29, 2001) (日本GIF所蔵資料)。

主催した意見交換会には、尾田栄章・日本水フォーラム事務局長、小堀巖・国連大学上級学術顧問をはじめ、前述の中山、石田に加えて学术界からもアラル海問題に直接コミットしていた面々が顔を揃え、政界からも地球環境国際議員連盟(GLOBE Japan)の事務局長が参加するなど、規模の大きな会議となった。日本GIFの代表も参加している。しかし、日本GIF作成資料を見ると、それぞれの思惑が錯綜し、共通の方向性を見出せないまま半ば物別れに終わってしまったように見受けられる⁽⁷⁰⁾。第三回世界水フォーラムには、国連大学、アジア開発銀行(ADB: Asian Development Bank)、ICWCそれぞれが主催するアラル海関係のセッションの開催を提案しており、日本側にも独自のセッション組織の動きがあった。最終的には、国連大学が中心となってADBやICWCの意向も汲み入れつつ、アラル海セッションを組織することでまとまった。日本GIFはセッションには加わったものの、組織段階では傍観者に留まった。

第三回世界水フォーラムでのアラル海セッションは、最終的に旧ソ連諸国の国際会議でよく目撃する、多数の報告者が短時間で言いつ放しになり、実質的な議論を伴わないセッションと化してしまったようだ。特に、ICWCの意向が強く働き、当事国関係者の演説に多くの時間が割かれ、国連大学やADBのプレゼンスが乏しい場となってしまった⁽⁷¹⁾。かつてのアラル海支援国会議のように、国際機関やドナー国の意見が真摯に聞き入れられるわけではなく、独立後10年を経て主権国家としての自信をもった中央アジア諸国が自らのプレゼンスを示す場にセッションは化してしまったのである。ひたすら調査に徹してプロジェクト実施に結びつかない1990年代は終わり、アラル海流域の実地でのプロジェクトが実施にこぎ着けつつあった時期でもあり、国際ドナーにさらなる資金提供を促したいという当事国の思惑もあったものと思われる。日本GIFを含むオールジャパンでアラル海支援を日本として行う姿勢を示すチャンスは失われた。

日本GIFは、自らのプレゼンスを示すべく別の場をセットすることになる。スウェーデンのストックホルムで毎年8月に開催されている世界水週間(World Water Week)でのアラル海セッションの組織である。ここでは、第三回世界水フォーラムの実行委員長だった橋本龍太郎元総理からのメッセージを取り付けることができ、山元が代読した。ただし、その内容は、当時、タリバーン政権崩壊後の復興プロセスが進められていたアフガニスタンにIFASなどの流域管理の枠組みに加えるべきだとの主張が中心だった⁽⁷²⁾。セッションは四名の報告者が登壇し、その後、実質的なディスカッションに時間を割くという体裁で行われた。ただし、今回は逆に当事国からの報告者は皆無だった。ディスカッションの結

(70) 『『第3回水フォーラムに向けた意見交換会:アラル海セッションを中心として』議事録』(2001年11月18日)(日本GIF所蔵資料)。

(71) 「水フォーラム参加記録」(2003年3月17日)(日本GIF所蔵資料)。

(72) 橋本龍太郎「アラル海セミナーへのメッセージ」(2003年8月10日)(日本GIF所蔵資料)。

果、「アラル海を元の状態に戻すのは現実的には非常に困難であろうが見捨ててはならない」、「今後のアラル海問題は国境を越えた新しい視点や新技術を駆使した情報収集の対策が必要である」との共通認識が形成されたとした。ただし、日本側の報告者からは、国対国での国際支援をひたすら求めてくる当事国側を牽制し、過去の延長の発想では解決が難しく、流域全体での解決の視点が失われつつあることに懸念が示され、当事国の自助努力の必要性が訴えかけられた⁽⁷³⁾。

このように、日本GIFとしてアラル海問題への関与の立て直しを行っている最中、日本GIFにとって追い風になりそうな日本政府による外交政策の変化が起きた。2004年8月、川口順子外務大臣のイニシアチブにより、日本がホストする中央アジア五カ国を束ねる地域協力対話枠組みである、「中央アジア+日本」対話が発足したことである。カザフスタンの首都アスタナで開かれた第一回外相会合では、「新時代を迎える日本・中央アジア関係」と題する共同声明が採択され、川口外相とトルクメニスタンを除く⁽⁷⁴⁾中央アジア四カ国の外務大臣が署名した。そこには、「エネルギー、環境問題に関する協力」について「今後一層の協力の可能性を探究していく意思」が表明された⁽⁷⁵⁾。日本GIFによる「中央アジア+日本」対話発足に対するリアクションは所蔵資料からは伺い知れないが、アラル海問題において“流域”を単位とすべしと訴え続けてきた日本GIFにとって、地域協力・統合を謳うこの対話枠組みは、本来は相性がよいはずだった。そして、2006年3月に開催された、第一回東京対話⁽⁷⁶⁾では、「地域内協力が不可欠でありながら、各国の利害対立から協力から進まない問題であり、当面、上流国の発電・給電能力の向上と下流国の洪水対策を進めることが適当。節水技術や水質汚染技術の支援・協力」と留保つきであるものの、「水資源と電力」分野での地域協力の可能性について議長サマリーで提言がなされた⁽⁷⁷⁾。

これを受けて、当時まだ円借款を所掌していた旧国際協力銀行(JBIC)は、カザフスタン、ウズベキスタン、クルグズスタン(キルギス)、タジキスタンを対象国として、「シルダリア(マ)川流域における水資源管理問題の解決のための新規円借款案件(ハード/ソフ

(73)「日本グローバル・インフラストラクチャー研究財団 セミナー“Past and Future of the Aral Sea Basin”報告会 配付資料」(2003年9月10日)(日本GIF所蔵資料)。

(74)ただし、トルクメニスタンの「中央アジア+日本」対話への参加については当初から確保していた。トルクメニスタンは、1995年に「永世中立国」であることを国連総会で認めてもらうなど、国連機関以外でのマルチな協力枠組みへの参加には基本的に消極的であり、当初は必ずしも積極的でなかったにせよ、同国の対話枠組みへの参加を確保したことは大きな意味もあった。

(75)『「中央アジア+日本」対話・外相会合/共同声明：新時代を迎える日本・中央アジア関係(仮訳)』外務省(2004年8月28日)[https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_kawaguchi/ca_mongolia_04/kyodo_sei.html](2023年10月24日閲覧)。

(76)「中央アジア+日本」対話の枠内でのトラック2による知的対話の枠組みのこと。東京対話での議論の内容を実際の協力を結びつけてゆくことが目指された。

(77)『「中央アジア+日本」対話 第1回東京対話 議長サマリー』外務省(2006年3月30日)[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/event/caj_summary.html](2023年10月24日閲覧)。

ト両面)の発掘と形成」という発掘型案件形成調査を行うことになった⁽⁷⁸⁾。JBICの担当者は日本GIFとも意見交換を行っている⁽⁷⁹⁾。そして、2007年1月に行われた第二回東京対話では、「水資源と電力を巡る中央アジア地域協力の展望」がテーマとなり、日本がアラル海問題を含む中央アジア地域での水資源問題にコミットする決意を示した。日本GIFに追い風の時代が到来したかのように見えた。

第二回東京対話では、クルグズスタン(キルギス)とウズベキスタンの代表者が水資源問題について報告を行っている。議長サマリーには以下のような記述がある。

石油・天然ガスなどの化石燃料がカザフスタン、ウズベキスタン、トルクメニスタンに遍在する一方、水資源はシルダリア(マ)川及びアムダリア(マ)川の上流に位置するキルギス及びタジキスタンにあり、水資源と電力の最適分配には地域協力が必要とされることは明らかである。

上流域国への冬季の燃料供給と下流域国への夏季の灌漑用水供給という、ソ連時代の水・エネルギー交換システムは、中央アジア諸国独立後崩壊した。1998年「シルダリア(マ)枠組み合意」等、域内の水資源管理と電力取引に関する地域協力の試みは、十分な成果を生むことなく停滞している。そのため、化石燃料の乏しいキルギス、タジキスタンは電力需要ピークの冬季に発電のために大放流を行い、それが下流のウズベキスタンやカザフスタン南部に洪水を起こす、一方夏季には下流域の綿花栽培に必要な水が充分供給されないという問題が生じている。また、予算不足や法制度の未整備などにより灌漑設備が劣化し、水質や土壌の環境問題が深刻化している。⁽⁸⁰⁾

これは、アラル海流域で起きていた上流国と下流国の対立について正しく簡潔に伝えている。当時、上流国のタジキスタンとクルグズスタンは、アジア開発銀行などの国際金融機関と共に「中央アジア地域電力市場」の構築を模索しており、両国とも大型の水力発電所の新規建設を目指していた⁽⁸¹⁾。それに対して、ウズベキスタンは猛反発し、特にタジキスタンとの対立状態は年々悪化の一途をたどっていた。タジキスタンは1997年まで凄惨な内戦状態にあり、そこからの復興に向けて南アジア諸国への電力輸出を見越しつつ、さらなる電源開発を行おうとしていた。それを一部の国際機関が支持したわけだが、ウズベキスタンを実質的に蚊帳の外にしたことにより、「孤立政策」と言わしめるほどまでウズベキスタンの態度を硬化させた⁽⁸²⁾。クルグズスタンについても、水は経済財だとする「ダブリン原

(78) 国際協力銀行開発第4部第2班「カザフスタン・ウズベキスタン・キルギス・タジキスタン：シルダリア河(マ)流域における水資源問題の解決のための新規円借款案件(ハード/ソフト両面)の発掘と形成」(2004年8月2日)(日本GIF所蔵資料)。

(79) 「中央アジア乾燥地・水環境問題・アラル海問題意見交換会」(2004年8月3日)(日本GIF所蔵資料)。

(80) 『「中央アジア+日本」対話 第2回東京対話』外務省中央アジア・コーカサス室、2007年、16-17頁。

(81) 稲垣文昭「電力をめぐる中央アジアの国際関係」『海外事情』60巻9号、2012年、73-74頁。

(82) 中山幹康、佐々木大輔、伊藤園子「水力発電による他国への新規売電を阻む内政および外政上の困難に関する考察」『水文・水資源学会誌』28巻2号、2015年、79頁。

則」に則り、ダムからの下流国への放出分の水に価格をつけるべきだとの議論がそれなりの支持を得ており、ウズベキスタンは反発していた⁽⁸³⁾。

そのような中、第二回東京対話での議長サマリーでは、「アラル海に関連する環境・社会問題の解決への日本の関与」が謳われると共に、「多様な意見が示された」という文脈ではあるが、「水資源についての商品としての価値を認め、(中略)下流域の水利用者が水の使用量を支払い、この収益を上流域の水資源の管理・開発にあてる『課徴金・基金』方式を、世銀とも協力しながら導入することも一案である」との見解が明記されたことは、下流国、特にウズベキスタンの態度を硬化させるには十分だったと思われる⁽⁸⁴⁾。

こうした日本外務省が主導する地域対話・協力のプラットフォームが動き出した中、日本GIFも新たな動きを見せる。訪日ミッションで山元と知己を得た、南カザフスタン大学のヴァリハン・ビシムバエフ(Валихан Бишимбаев)学長が、山元を同大主催の国際会議に基調講演者として招待したのである。ビシムバエフは、日本GIFが提唱してきたシルダリヤ川流域での河川観測・制御システムの構築の必要性に共感し、2008年からカザフスタンが議長国となったIFAS執行委員会に提案する意思をもっていたのである。実際に同会議では、IFAS執行委員会議長のサギト・イバトゥリン(Сагит Ибагуллин)と知己を得ることになり、それは意味のあることだった⁽⁸⁵⁾。山元はこのような提案を日本に持ち帰り、フォローアップをすることになる。前回のプロポーサル作成から10年の月日が経過しており、技術革新を加味しても様々な専門家・機関を交えての練り直しが必要だった。特に、JICAはJBICの円借款業務を譲り受け、2008年10月に新生JICA(国際協力機構)として再編されており、技術協力を伴うようなインフラ整備事業は少なくとも組織上はやりやすくなっていた。

そして、2009年8月、日本GIF、外務省、国土交通省、新生JICA、日本水フォーラムから代表者が集い、アラル海流域での統合的水資源管理に向けたインフラ支援の方向性について議論をし、日本GIFの十年來の提案が前に進められるのではないかとの手応えを得ている。新生JICAも前述のJBICに引き続き、中央アジア地域での電力・水資源に関する委託調査を実施し、プロジェクトの実現が現実味を帯びてきたかのように見えた。

5. アラル海支援に対する「諦念・失望」期(2010年～2018年)と日本GIFの撤退 前節で論じたように、日本GIFが長年掲げてきたアラル海流域での河川モニタリング・

(83) その主たる提唱者は、ソ連時代に長年クルグズスタンの共産党組織のトップを務めてきたトゥルダクン・ウスバリエフ(Турдакун Усубалиев)であり、国内での影響力はそれなりに大きかった。

(84) 『「中央アジア+日本」対話 第2回東京対話』、17-18頁。

(85) イバトゥリンとは筆者も面識があるが、英語が堪能な水利技術者で国連機関など国際場裏でもカザフスタンの水資源問題についての「顔」として活躍していた。「カザフスタン共和国シュムケント市国立南カザフスタン大学国際会議(アラル海環境改善ラウンドテーブル)出張報告」(2008年10月26日)(日本GIF所蔵資料)。

システムの構築プロジェクト実現に向けて、期は熟したかのように思えた。しかし、その後は何も起こることはなかった。日本GIFにはこの間について、アラル海問題に関する調査研究について財団のアジェンダとしては掲げ続けてきたが、もはや資料すら存在しない。JICAによる調査も報告書が出ただけで、それで終わってしまった⁽⁸⁶⁾。中央アジア地域の水・エネルギー問題に一度はコミットしかけた外務省主導の「中央アジア+日本」対話も、2012年12月に第二次安倍晋三政権が発足すると、安倍政権の実利外交方針に呼応するかのよう方向性が大きく変わり、同対話でアラル海問題を含む水問題や環境問題が取り上げられることは、しばらくの間、なくなった。2014年10月には、縮小を続けたアラル海が「消滅」したとの報道が世界を飛び交った⁽⁸⁷⁾。余りにもタイミングが悪く、モメンタムが失われ、最終的に日本GIFでも諦念と失望が広がった。そして、2018年に一般社団法人海外建設協会の機関誌である『OCAJI』に専務理事の山元と東京大学教授の中山が日本GIFによるアラル海問題への関与の総括とそこからの教訓について小稿を残し、さらに、筆者が2022年度に日本GIFから委託研究「アラル海環境改善プロジェクトの検証に関する研究：国際社会は何故アラル海を救えなかったのか？」を受託することで、日本GIFは組織としてアラル海への関与から完全撤退をしてしまったのである。

それでも、日本のJICAや国連の日本基金によるプロジェクトを含め、アラル海問題をめぐる国際協力プロジェクトは数多く動いている⁽⁸⁸⁾。2005年に、カザフスタン領に位置する北部小アラル海の水塊を安定的に維持することを目的に構築されたコクアラル堤防は、地域の漁業や魚肉加工業の本格的な復興をもたらした。ウズベキスタン領では、アムダリヤ川デルタの湿地や湖沼の回復や、飲料水や保健医療など社会・生活インフラの整備が行われてきた。つまり、もはや「流域」単位でアラル海そのものをどうしてゆくのかという議論はとうの昔に忘れられ、より「ローカル」なスケールで大アラル海の回復を前提としない社会・経済の構築が進められているのである⁽⁸⁹⁾。そして、流域機関のIFASについては、

(86) このJICA報告書でも河川モニタリング・システムの未整備について言及されており、「ソ連崩壊後水文気象システムは劣化が酷く、流域全体の水資源管理情報システムが機能していない」と指摘されている。『中央アジア地域「中央アジアの電力・水資源調査に関する地域連携に関する委託調査」報告書』国際協力機構、外務省、2009年、2-17頁。

(87) この点については、ウェブでの拙稿を参照のこと。地田徹朗「アラル海は本当に消滅したのか? : 『世界最悪の環境破壊』その後を追う」デジタルimidas (2016年1月8日) [https://imidas.jp/jijikaitai/d-40-107-16-01-g527] (2025年1月6日閲覧)。

(88) 2010年以降、JICAは、ウズベキスタンを対象国として「水管理改善プロジェクト」(技術協力、2009～2013年)、「アムダリヤ灌漑施設改修事業」(有償資金協力、2015年契約調印)、「アラル海地域における水利用効率と塩害の制御に向けた気候にレジリエントな革新的技術開発」(技術協力、2021～2026年)を実施してきた。それ以外の国で、水資源分野でのJICA単体での協力実績はない。

(89) その一つの事例として、カザフスタン領小アラル海地域での牧畜振興については、以下の拙稿を参照。地田徹朗「アラル海災害からの『復興』における牧畜の役割：小アラル海地域社会の災害適応とレジリエンス」今村薫編『中央アジア牧畜社会：人・動物・交錯・移動』京都大学学術出版会、2023年、184-216頁。

2016年5月に突如としてクルグズスタンがメンバーシップの一時停止を宣言し、現在に至っている。

おわりに

以上見てきたとおり、国境を跨いで地球規模でのインパクトを及ぼすようなインフラストラクチャー整備を目指すGIF構想の実現に資する調査研究の実施を掲げた日本GIFは、1990年の発足当初からアラル海問題にかかわり続けてきた。当初は国際的な調整役を名乗り出ていたが、世銀がその役目を引き受けると、その後は地道にアラル海そのものの回復に資するような「流域」単位でのプロジェクト形成を目指すようになった。アラル海の維持・回復を視野に入れるならば、日本GIFが訴えてきたことは正しかったと言えるだろう。

国際的なドナー調整なくしては、結局は個別のプロジェクトがバラバラに行われるだけで、共通の方向性が見失われてしまう。そのために「アラル海流域プログラム」が策定され、現在は「フェーズ4」（2020年～2030年）が展開中であるが、ドナーはもはやそれをほとんど意識していない。ドナー側の関心も薄れてきている。そして、流域全体での統合的な河川モニタリング・システムの構築は、水文データや情報の透明化と共有の迅速化をもたらす。これはアラル海の回復を目指す上で前提条件であり、それなくしてはまともな流域管理などおおよそ考えられないはずである。しかし、それを流域各国は理解していても未だに自らやろうとはしない。そこには資金面での問題以外のことが考えられる。では、なぜ日本GIFによる構想・プロジェクトは実現しなかったのだろうか。

冒頭で紹介したオラン・ヤングによる、「環境問題が発生した場合にそれを解決する能力は、それらが相互作用する生物地球物理学的システムとどの程度適合しているかによって、かなりの程度決定される」という主張に沿って考えるならば、ソ連解体後の流域各国が——そして多くの国際ドナーも——「流域」スケールでアラル海問題を解決しようとする確たる意思も、現実に解決する能力も持てなかったのである。部分的ではなくアラル海全体をある程度の規模で維持するのか、あるいは回復させるのかという、アラル海の将来像に関する流域各国のコンセンサスが1990年代半ばには失われてしまったことも、「流域」スケールでの行動を促す「大義」を見失わせることになったと言えるだろう。新興の流域各国は、1990年代の社会・経済的な大混乱の時期を切り抜ける中で、アラル海流域の水資源をナショナリズムのロジックで捉えようとしてしまい、その傾向は世紀が改まってからさらに顕著になっていった。そして、国際社会の側も、「流域」が大事だと御託を並べながらも、最終的には国別のミクロなプロジェクトしか実施してこなかった⁽⁹⁰⁾。ドナーはそれを流域各国の責任にしがちであり、実際にそのような点も否定はできないが、いささか上から目

(90) 今世紀に入って主流化した「統合的水資源管理」の理念も、中央アジアではあくまで国単位でのみその導入が図られてきたように見受けられる。この点については今後の筆者の研究課題である。

線で欧米スタンダードのクライテリアを「ないものねだり」的に押しつけがちだった。ドナーは、それを理解する人材育成から始めねばならなかったのである。「流域」スケールで物事を動かしてゆくモメンタムは失われた。IFASは流域管理機関というよりも、水資源をめぐる国際政治の舞台と化した。

日本GIFが提案をしてきた河川モニタリング・システムの構築は、流域単位での情報の透明化を促す内容であり、その必要性は認識されながらも、1990年代は国民経済や生活水準の改善に即効性があるプロジェクトに目が向けられがちであり、2000年代はナショナリズムや主権の観点から忌避されてしまった。流域管理機構は独立直後に迅速に構築され、今でも存在し続けてはいる。IFASは「アラル海流域プログラム」の策定、その傘下のICWCは水資源の国別分配という最低限の機能は果たしているが、IFASはその名にある各国予算からの拠出金と国際支援を「基金」としつつIFASが流域五カ国と協調しつつプロジェクトを実施することに失敗しているし、ICWCは未だにウズベキスタン中心の組織であることに変わりはない。2017年5月には、上流国のクルグズスタンがIFAS（及びその下部組織）での活動を「一時休止する」と通告し、現在もその状態は変わっていない。流域機関はあるべき機能を十全に発揮できない状態に陥っている。

以上のような「スケールのミスフィット」が、アラル海そのものの回復を妨げたことは確かであるし、「流域」スケールで何をどうしたいのかという共通の目的を見失わせてしまった。そして、そうこうしているうちに——本稿では環境変化についてあまり紹介をしなかったが——アラル海はどんどん縮小してしまったのである。ここではまた、開発の時間、環境保全対策の策定に要するの時間、環境変化の時間というタイムスパンのずれに相当する、「時間的なミスフィット」が生じていたとすることができるだろう⁽⁹¹⁾。これは、地球環境問題を含め、あらゆるスケールでの環境問題で考慮に入れなくてはならない問題だと言える。

そして、日本GIFは、あらゆる意味でタイミングを失ってしまっていた。バブル景気の時に「大義」は何かということ熟考することなく、ソ連でのアラル海支援に邁進していった。日ソ環境協力の枠組で支援事業の展開ができる可能性があった段階で、ソ連という国がなくなってしまった。ならば日本GIFが先陣を切りながら、国際GIFの枠組で日欧米がファンドを出しながら支援事業を行おうとするも、欧米のGIFからそっぽを向かれた。アラル海問題の複雑さを理解しつつ、国連大学などとタッグを組み合わせながら、国際ドナーのコーディネートを買って出たが、その役割は世銀に取って代わられた。河川モニタリング・システムの構築に向けて一歩を踏み出そうとし、当時の日本の政権もユーラシア外交／シルクロード外交を展開し中央アジア地域を重視していたが、カザフ一国のみの要請と

(91) 「時間的なミスフィット」については以下を参照。オラン・ヤング著、錦真理、小野田勝美、新澤秀則訳「持続可能性への移行」『公共政策研究』第8号、2008年、19-28頁。

ということで外務省から相手にされなかった。「中央アジア+日本」対話がこの時期に始まっていればまた反応が違っていた可能性もあっただろう。そして、同対話が始まってからは、流域各国に対して水資源・エネルギー問題の調整役に日本政府が名乗り出ようとし、それは日本GIFにとっても追い風になる可能性があった。しかし、当時は上下流国の対立がもっとも激しかった時期であり、うまくゆかなかった。第二次安倍政権になり、同対話はより実利的な方向性を示すようになり、水問題への関心は失われた。そして、日本GIFはアラル海問題へのこれ以上の関与を失意のうちに諦めたのであった。

最後に、この「失敗」から得られる教訓について述べて本稿を締めくくりたい。越境環境問題、特に、越境河川流域での問題に対して国際協力を行う場合、「スケールのミスフィット」や「時間的なミスフィット」をリスク要因として考えながら、その予防や克服を念頭に置きながらコミットする必要がある⁽⁹²⁾。そして、そのためには、各国のロジックの立て方(文化的・社会的なコンテキスト)を知悉した上で、流域諸国の信頼醸成や地域対話・統合を促進することが非常に重要であり、また、予防外交の展開も意味があることだと言える。「中央アジア+日本」対話のような地域対話の枠組みそのものの意義は大きいですが、日本が意味あるコミットメントを特定の地域に対して継続的に行いたいならば、テーマ別での恒常的な協議や意見交換の場が必要だろうし、そこに民間の有識者や実務家を加えるのも一案だろう⁽⁹³⁾。日本GIFのような民間組織だけでできることは限られている。また、予防外交という点では、国連中央アジア予防外交センター (UNRCCA: United Nations Regional Center for Preventive Diplomacy for Central Asia) のような国連機関との協力というのも一案になる⁽⁹⁴⁾。そして、完全な部外者たる日本が支援する「大義」とは何か、筋の通ったストーリーを考えないと、長期的なコミットメントを必要とする越境河川流域での環境問題への支援はつづかない。ここでも地域対話の枠組みの存在が重要であり、日本がコミットすることで「流域」というスケールで起こしうるポジティブな変化は何かということを議論しつづけることで、それに沿った中長期的な支援がしやすくなると言えるだろう。以上が、本稿での考察から得られる、越境環境協力の今後に向けた教訓である。

(92) この点に関し、本稿ではアラル海流域での国際協力について日本GIFの取り組みを事例として論じてきたわけだが、将来的には世界の他の越境河川流域での国際協力の事例と比較検討をする必要がある。これは筆者、ならびに、筆者が研究代表者をつとめる科研費プロジェクト(JSPS科研費24H00141)の今後の課題である。

(93) 「中央アジア+日本」対話の枠内で2014年より、具体的な分野についての協力関係やその進展状況について議論をする「専門家会合」が2025年2月21日現在で7回開催されてきたが、分野別の会合を通常化・常設化させる意味はあるだろう。なお、環境問題について議論された第7回会合には筆者(地田)がコーディネーターの一人として加わり、2025年3月5日に開催される第8回会合では水分野が初めて扱われることになった。

(94) UNRCCAは、2020年から『アラル海流域越境水早期警戒ビュレティン』(Aral Sea Basin Transboundary Water Early Warning Bulletin)を四半期ごとに刊行しており、これは意味のあることである。

(謝辞)本稿は、日本グローバル・インフラストラクチャー研究財団2022年度委託研究「アラル海環境改善プロジェクトの検証に関する研究：国際社会は何故アラル海を救えなかったのか？」(研究代表者：地田徹朗)、JSPS 科研費24H00141「国際河川を巡る『協調』と『対立』：規範の形成・実施と紛争構造に関する学際的研究」(研究代表者：地田徹朗)、鳥取大学乾燥地研究センター令和6年度共同研究課題「アラル海救済をめぐる国際協力の展開とアラル海の将来」(研究代表者：地田徹朗)、JSPS 科研費(特別研究員奨励費) 24KJ0659「国際河川において流域国が水覇権を獲得する要因と過程：理論構築と実証」(研究代表者：倉石東那)の研究成果の一部である。ここに特記して謝意を表す。