

国連の水問題に関する取り組みの 成功諸要因についての考察

— 国連世界水アセスメント計画(WWAP)と グローバル国際水域評価(GIWA)との比較 —

今村 能之¹⁾

¹⁾内閣府 政策統括室(科学技術政策担当)付
(〒100-8970 東京都千代田区霞が関3-1-1)

2002年の持続可能な開発に関する世界首脳会議、2003年の第3回世界水フォーラム、国連総会の決議に基づく国際淡水年(2003年)や「国際行動の10年：生命のための水(2005-2015年)」、フランス・エビアンでの主要国首脳会議(2003年)などにより、水問題に対する国際的な認識が高まっている。このような状況の中、日本の主導により2000年8月に設立された世界水アセスメント計画(WWAP)は、水に関する史上初の国連システム全体の取り組みとして、先進国、途上国の双方から高い評価を受けながら発展を続けている。ほぼ同じ時期に開始された国連環境計画(UNEP)主導のグローバル国際水域評価(GIWA)と比較を行い、WWAPのような国連の水問題に関する取り組みの成功の要因として(1)政治的リーダーシップ、(2)多国参加型の推進体制、(3)国連システム全体による推進体制、(4)政府主体の実施、(5)効果的な広報戦略が重要であることがわかった。

キーワード：世界水アセスメント計画、国連、ユネスコ、世界水発展報告書、第3回世界水フォーラム

I. 背景と目的

1992年に開催された「国連環境開発会議(地球サミット, UNCED: United Nations Conference on Environment and Development, Earth Summit, ブラジル, リオデジャネイロ)」は環境問題が地球規模の課題であることを明確にした。特に、気候変動や生物多様性に関する問題では条約が合意されるなど21世紀に向けて大きな成果が得られた。これに対し水問題は、成果の一つである行動計画「アジェンダ21」の第18章としてとりあげられたものの、中心的な課題とはならなかった。

しかし、2002年、UNCEDの10年後として開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議(リオ+10, WSSD: World Summit on Sustainable development, Rio+10, 南アフリカ, ヨハネスブルグ)」に先立ち重視すべき課題として「WEHAB」がコフィ・アナン国連事務総長(当時)によって提唱された。これは、Water(水)、Energy(エネルギー)、Health(健康)、Agriculture(農業)、Biodiversity(生物多様性)とい

う、5つの重要課題の頭文字を取ったものである。これは、水問題が国連の最重要課題として取り扱われることが政策決定者を含め全世界に発信されたことを意味し、UNCEDの状況から見れば画期的な変化であった。

また、国連総会において2003年は国際淡水年(International Year of Freshwater)とされ、さらに2005年からの10年が「国際行動の10年：生命のための水(International Decade for Action, “Water for Life”)」とすることが決議された。加えて、2003年の第3回世界水フォーラム(3WWF: Third World Water Forum, 日本, 京都・大阪・滋賀)の成果を踏まえ、フランスのエビアンで開催された主要国首脳会議において、「水に関するG8行動計画」がまとめられた。

このように水問題が地球規模の重要課題と位置づけられる状況の中で、日本のイニシアティブにより2000年8月に水に関する史上初の国連システム全体のプログラム(UN System-wide programme)として

設立された国連世界水アセスメント計画 (WWAP: World Water Assessment Programme) が、国際的な評価を受けながら発展を続けている。このWWAPの成功の要因を、ほぼ同時期に始まり類似性の高い国連の活動であるグローバル国際水域評価 (GIWA: Global International Waters Assessment) との比較により、どのような要件がWWAPのような国連の水に関する取り組みの成功にとって決定的であったかを明らかにする。

II. WWAP, GIWAの概要

1. 国連世界水アセスメント計画 (World Water Assessment Programme: WWAP)

WWAPは国連水会議 (1977年, アルゼンチン, マル・デル・プラタ) や水と環境に関する国際会議 (1992年, アイルランド, ダブリン) などで警鐘されてきた世界の水問題の現状について、継続的に評価し、改善に向けた行動の検証を行うことを目的とする唯一の水に関する国連システム全体の取り組みである。1992年のUNCEDで合意された行動原則アジェンダ21の淡水に関する目標の進展の把握と、2000年の第2回世界水フォーラム (オランダ, ハーグ) で採択された世界水ビジョンの提言の実施状況のモニタリングを行うために、日本政府の支援により2000年8月にパリのユネスコ本部内に事務局が設置され活動が始まった。その後、国連水関係機関 (表-1) の合意や支援国の増加などにより発展を続け、2003年3月の3WWFで世界水発展報告書 (WWDR: World Water Development Report) の創刊号を発表し、世界の政策決定者やメディアの注目を浴びた。WWDRは、第2回世界水フォーラムにおける閣僚会議で合意された7課題に水と工業、水とエネルギー、知識ベースの確立、水と都市の4課題を加えた11課題に関して、23の水関係国連機関が協力し、国連機関などが有する地球規模のデータを用いて世界の深刻な水問題を明らかにするとともに、7ケース・スタディに主体的に参加したアジア、アフリカ、ヨーロッパ、南米の12ヶ国の政府を含む193ヶ国の協力により作成され、問題の改善には政治的意志が不可欠であると指摘し、WWAP自体が世界の淡水の状況をモニタリングする地球規模のメカニズムとなった。2003年7月に始まったフェーズ2では、さらに支援国やパートナーが増加し、国連システムの水に関する最重要プログラムと位置づけられ、

表-1 世界水アセスメント計画の共同実施国連機関

Table 1 WWAP UN Partners.

国際連合・計画と基金
- 国連人間居住計画 (UN-HABITAT)
- 国連児童基金 (UNICEF)
- 国連経済社会局 (UNDESA)
- 国連開発計画 (UNDP)
- 国連環境計画 (UNEP)
- 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)
- 国連大学 (UNU)
国際連合・専門機関
- 国連食糧農業機関 (FAO)
- 国際原子力機関 (IAEA)
- 国際復興開発銀行 (IBRD: 世界銀行)
- 世界保健機関 (WHO)
- 世界気象機関 (WMO)
- 国連教育科学文化機関 (UNESCO: ユネスコ)
- 国連工業開発機関 (UNIDO)
国際連合・地域委員会
- 欧州経済委員会 (ECE)
- アジア太平洋経済社会委員会 (ESCAP)
- アフリカ経済委員会 (ECA)
- ラテンアメリカ・カリブ経済委員会 (ECLAC)
- 西アジア経済社会委員会 (ESCWA)
国際連合・条約10年事務局
- 砂漠化対処条約事務局 (CCD)
- 生物多様性条約事務局 (CBD)
- 気候変動枠組み条約事務局 (CCC)
- 国際防災戦略事務局 (ISDR)

2006年3月にWWDR-2 (世界水発展報告書第2号) を第4回世界水フォーラム (メキシコ) で発表した。さらなる発展に向け、第3フェーズではイタリア政府の誘致により事務局をペルージャ (イタリア) に移すことになっている。

活動内容は、

- ① WWDRの定期的作成 (3年ごと) 並びに要請に基づく各国政府への助言
 - ② 水情報ネットワーク及び水ポータル (Water Information Network and Water Portal) の構築
 - ③ 各国政府及び関連機関の能力開発 (Capacity Building)
 - ④ 水紛争解決プログラムの推進 (PCCP: Potential Conflict to Co-operation Potential)
- などから構成される。

なお、筆者はWWAP設立構想に携わるとともに、ユネスコ (国連教育科学文化機関, UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) の要請を受けUNESCO本部 (パリ)

に派遣され、WWAP事務局設立前の2000年7月からフェーズ1の期間中、さらにはフェーズ2のとりまとめ段階までの約5年間を通じて、初代事務局長であるゴードン・ヤング氏 (Prof. Gordon Young) とともにWWAPを推進した唯一の事務局メンバーであり、WWAPの設立及び計画立案、さらに活動の実施を主導した。

2. グローバル国際水域評価 (Global International Waters Assessment: GIWA)

GIWAは、陸域・海洋における国際的な水域の問題を評価する地球規模のアセスメントであり、1997年の国連環境に関する特別総会の決議に基づき始まった。これは、地球環境ファシリティー (GEF: Global Environment Facility) のプロジェクトであり、国連環境計画 (UNEP: United Nations Environment Programme) が主導するものである。GIWAの資金はその大半がGEFによるものであり、コア・チームと事務局はカルマー大学 (スウェーデン) に設置された。運営グループと実行委員会がGIWAの運営を管理する。国際専門家チームが世界各国の淡水・海水の水質、生態系のデータ、世界66水域の環境汚染の原因、国境付近の水域の環境データなどの調査報告書を作成するために、各国の水質センターの協力を得て1999年6月に設立され、淡水の不足、汚染、生息環境の変化、持続不可能な生物資源の乱獲、地球環境の変化の課題に取り組んだ。1,500人にのぼる専門家によって作成された最終報告書は、「国際的な水域の課題：地球規模の観点から見た地域評価」として2006年に発表された。

なお、筆者はWWAPの代表としてGIWAとWWAPの連携の可能性を探るために、カルマーで開かれたGIWAのワークショップに参加するとともに、GIWAの活動内容を調査した。この結果、GIWAの活動はWWAPのケース・スタディの実施方法検討の参考にはなったが、後に述べるWWAPとGIWAのケース・スタディについての本質的な違いやGIWAがUNEPの主導性にこだわったために、具体的な連携活動は実現しなかった。

3. WWAPとGIWAの類似点

WWAPとの比較対象としてGIWAを選定したのはWWAPと次のような共通点を有している唯一の取り組みであるためである。

(1) 水問題に関するアセスメントの取り組みである。

- (2) 個別の国や地域ではなく、世界全体を対象としている。
- (3) 国連の要請に基づき始められた取り組みである。
- (4) 主たる支援、協力機関が国連機関である。(WWAPはUNESCOの支援から始まり国連システム全体に拡大、GIWAはUNEPが支援)
- (5) ほぼ同じ時期に取り組みが始まった (WWAPは2000年8月、GIWAは1999年6月)。
- (6) 現地での活動を重視し、ケース・スタディを実施している。

Ⅲ. WWAPとGIWAとの比較

国連の水分野の取り組みであるWWAPとGIWAに関して、その発展に重要であると考えられる次の6項目について比較する。

(1) 資金面、(2) 国連機関の支援、協力体制、(3) ケース・スタディの体制、(4) メディア戦略、(5) 主な支援国、(6) 事務局の体制

1. 資金面

GIWAの全予算額は946万ドルで、その68%がGEFから、3%がUNEPから、残りの29%がスウェーデン、フィンランド、ノルウェーの北欧3カ国からとなっている。WWAPについては、フェーズ1においては、日本政府からのUNESCOへの信託基金 (600万ドル) が9割を占めていたが、支援国を世界各国に広げ、多数の国で支えていくというマルチ・ドナー構想に沿いフェーズ2では日本政府の比率が下がり、イタリア、英国、オランダ、ハンガリー、フランス、トルコが援助を行った。両取り組みとも数百万ドル規模の予算であるが、GIWAの支援国が北欧に偏っているのに対して、WWAPはアジアやヨーロッパの複数の国からの援助があった。WWAPに対して100カ国を超える政府から協力の表明があったのは、マルチ・ドナー構想により特定の国 (ドナー国) の国益に偏らないという方針を明確に示したためであると考えられる。

2. 国連機関の支援、協力体制

GIWAがUNEP主導であるのに対し、WWAPはUNESCOが中心的な支援機関であるがUN-Water*のメンバーである国連の23機関共同の取り組みとなっている。WWAPは、国連の数多くの機関がメンバーであったために、国連総会やWSSDなどで演じた役

割が顕著なものとなり、各国政府の支援を促すようになったと考えられる。

さらに、WWAPに対しては国連機関のトップ（アナン事務総長や松浦晃一郎事務局長）から強い支持が表明され支援されたが、GIWAについてはトップレベルの支援が顕著でなかった。UNEPのトップのクラウス・トッファー事務局長が何度か言及しているが、あまりハイレベルでの戦略がとられていない。たとえば、3WWFにUNEPのトップのトッファー事務局長が参加し、閣僚会議でのスピーチやWWAPセッションへの参加にはこだわったが、GIWAの分科会には参加さえしなかった。そして、3WWFでのGIWAセッションは300を超える分科会の中の単なる1分科会であり、スピーカーもUNEPの地域事務局の代表など事務レベルのメンバーのみだった（表-2）。GIWAの最終報告書は2002年作成の予定が遅れ、2006年3月22日の国連水の日に向けてのプレス・リリースという形で発表され、世界的に注目を集める国際会議のような機会を活用することはなかった。このようにGIWAに対する政治レベルでの支援は強固なものではなかった。

これに対して、WWAPは3WWFでWWDR-1を発表したが、そこに至るまでも国際的に注目を集めるあらゆる機会を活用した。たとえば、国際淡水会議（2001年12月、International Conference on Freshwater, ドイツ、ボン）で政策レビュー報告書を発表し、WSSD（2002年8-9月）では主会場の一つ水ドーム（Water Dome）で松浦事務局長、ニティン・デサイ

国連事務次長、ウガンダやスリランカの大臣を招いたハイレベルのセッションを開催した。また、国際淡水年（2003年、International Year of Freshwater）においても中心的な活動と位置づけられるよう働きかけた。また、松浦事務局長だけでなく、アナン国連事務総長からのメッセージでもWWDRが強調されるようにした。そして、第3回世界水フォーラムでは重点的な戦略を立て、実行した。特にWWAPセッションについては、早くからWWDR-1を3WWFで発表するという事で日本政府及び3WWF事務局と筆者が交渉していたため、国連水の日に開催される特別プログラムという国連の取り組みにとって最善の日程、ステータス、そして大きな会場を確保できた。さらに、国際機関及び政府のトップレベルのみに演説の機会を与えるという制約を設けつつ、国際機関及び閣僚の3WWFへの参加日程の情報を様々なチャンネルを通じて収集し、最後まで調整を続けたため国連機関の長5名（UNESCO, UNEP, 国連大学（UNU: United Nations University）、国連アジア経済社会委員会（ESCAP: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific）、国際防災戦略事務局（ISDR: International Strategy for Disaster Reduction）、閣僚4名（ボリビア、スリランカ、フランス、イタリア）、国際機関の長3名（セネガル川開発機構（OMVS: Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal）、水供給衛生協調会議（WSSCC: Water Supply & Sanitation Collaborative Council）、世界水パートナーシップ（GWP: Global Water

表-2 3WWFにおけるGIWAセッションの講演者
Table 2 Speakers at GIWA session, 3rd World Water Forum.

役 職	氏 名
Scientific Director of Global International Waters Assessment (GIWA)	Dag Daler
Coordinator for Southern Hemisphere of Global International Waters Assessment (GIWA)	Juan-Carlos Belausteguigoitia
Director and Regional Representative of the United Nations Environment Programme Regional Office for West Asia (UNEP-ROWA)	Habib N. El-Habr
Coordinator for Latin America and the Caribbean Region of Global International Waters Assessment (GIWA)	Marcia Marques
Focal Point in East African Rift Valley Lakes of Global International Waters Assessment (GIWA)	Eric Odada
Focal Point in Patagonian Shelf of Global International Waters Assessment (GIWA)	Ana Mugetti

* 構成機関は表-1に示されたWWAPの共同実施機関と同じである。2002年10月に国連調整管理委員会水資源小委員会（UN-ACC/SCWR: UN Administrative Committee on Coordination Subcommittee on Water Resources）が国連改革の一環としてUN-Water（United Nations Inter-Agency Committee on Freshwater）に改組された。現在は国際農業開発基金（IFAD: International Fund for Agricultural Development）が加わり24機関となっている。

Partnership)), 国連機関の次席や副大臣らを加えれば合計22名ものトップレベルの参加者を迎えることができ、当初の戦略どおり政治的な舞台とすることができた(表-3)。これにより、WWAPセッションに対する注目度が高まるとともに、トップが参加した機関、政府の協力が格段に促進された。例えば、UNEPは担当レベル(担当部長)での協力はそれほどでもなかったが、トップファー事務局長はWWAPの重要性を強く認識し、WWAPセッションへの参加意思を極めて強く表し、これがUNEPのフェーズ2での積極的な参画に繋がった。また、UNUもギンケル学長の参加により、WWAPへの協力がフェーズ1でのUNUの研究所の一つである水環境健康国際ネットワークのみから、フェーズ2ではUNU全体に広がった。

3. ケース・スタディの体制

WWAPは、使われる情報・データの品質確保、

取り組みに対する信頼性と継続性の観点からケース・スタディの実施主体は各国政府とし、ケース・スタディの開始にあたっては各国政府の代表者(原則、外務大臣もしくは担当大臣)とUNESCOとの正式文書による合意を条件とした。政府の正式な合意を得るというプロセスは容易なものではなかったので、WWDR-1においてパイロット・ケース・スタディ数を絞り(7ケース・スタディ)、質の高いケース・スタディを行った。政府主体とすることにより、途上国でのケース・スタディは委託を受けた先進国の専門家やコンサルタント会社が調査研究し報告書としてまとめるのではなく、政府の専門家と途上国のコンサルタントの共同作業となり、途上国の能力を強化するとともに、政府自身の活動となり政府の機構の改善などに繋がった。さらに、先進国は支援国、途上国は非支援国と明確に役割分担を行うことにより、途上国支援のための取り組みという方針が明確になり、多くの政府の支持に繋がった。

表-3 3WWFにおけるWWAPセッションの主な講演者・参加者

Table 3 Speakers and key participants at the session of WWAP special programme, 3rd World Water Forum.

役 職	氏 名
Chair of UN-Water Campaign/Head of Isotope Hydrology, International Atomic Energy Agency (IAEA)	Pradeep Aggarwal
Director-General of United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	Koichiro Matsuura
Coordinator of World Water Assessment Programme (WWAP)	Gordon Young
Executive Director of United Nations Environment Programme (UNEP)	Klaus Töpfer
Assistant Director-General of Agriculture Department, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)	Louise Fresco
Executive Secretary of Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP)	Kim Hak-Su
Rector of United Nations University (UNU)	Hans van Ginkel
Deputy Director-General of International Atomic Energy Agency (IAEA)	Werner Burkart
Assistant Administrator of United Nations Development Programme (UNDP)	Shoji Nishimoto
Director of International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)	Salvano Briceño
Chairman of Water Supply & Sanitation Collaborative Council (WSSCC)	Richard Jolly
Minister of Agriculture, Livestock and Rural Development of Bolivia	Arturo Liebers Baldivieso
Chief Executive of Seine-Normandy Water Agency	Pierre-Alain Roche
Deputy Secretary-General on Environmental Management, Estonian Ministry of the Environment	Harry Liiv
High Commissioner of Organization for the Development of the Senegal River (OMVS: Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal)	Mohamed Salem Ould Merzoug
Minister of Irrigation and Water Management of Sri Lanka	K. A. Upali S. Imbulana
Director-General of Thailand's Department of Water Resources	Surachai Sasisuwan
Director General of the Italian Ministry of Environment	Collado Clini
Chair of the Global Water Partnership (GWP)	Margaret Catley-Carlson
Minister of Ecology and Sustainable Development of France	Roseline Bachelot-Narquin
Representative of the Italian Ministry of Environment and Territory	Umberto Donati
Senior Vice Minister of Land, Infrastructure and Transport of Japan	Koki Chuma

これに対してGIWAは全世界を66の地域に区分し、UNEPやGIWA事務局員の個別の人脈を通じてパートナーとなる大学や研究所の専門家を探し、地域毎にとりまとめ役 (Sub-regional focal point) を決め、ケース・スタディを実施した。結果として、1,500人も専門家に参加することになったが、反面、政策決定の中心となる政府への影響は希薄となった。さらに、GIWAはWWAPのようにケース・スタディ数を絞らなかったために、最終報告書の発行を当初予定の2002年から2006年に延期したにもかかわらず、GIWAが主体でない連携プロジェクトを加えても66地域のうちの4分の3の実施に止まり、残りの地域については未実施のままの終了となった。そして、GIWAは単なる専門家による報告書作成作業で終わった。

4. メディア戦略

WWAPは重点的なメディア戦略として、3WWFにおいて最も効果が出るように3WWF開催初日の約2週間前の3月5日に世界のメディアが集まる東京の外国特派員協会において、ヤング事務局長、バートンUNESCO広報担当部長及び筆者が記者会見を行い、世界に向けてWWDRの創刊を發表した。綿密な戦略を立てていたため、世界中の69の国・地域の548のメディアに取り上げられるという大きな成果を得た。

これに対してGIWAはUNEPからプレス・リリースが何度か行われる程度であった。

このようなメディア戦略の差異が、GIWAが国際的な注目を集めずに終わったのに対し、WWAPが国際的に大きなインパクトを与え、幅広い支持によりフェーズ2、フェーズ3と継続、発展していった重要な要因の一つである考えられる。

5. 支援国

GIWAの場合、アセスメント活動に当たり各国政府を直接巻き込むことがなかった上に、ドナー国 (資金提供国) は北欧に偏り、事務局もスウェーデンのカルマー市に置かれ、ダグ・デイラー事務局長もノルウェー出身であるなど、極めて北欧色の強い取り組みであった。特に、最終報告書の表紙にはUNEP、GEFとともにカルマー大学とフィンランド外務省のロゴが付けられ、グローバルでなく北欧という特定の地域中心の取り組みという印象を与えている。

これに対しWWAPは日本人の松浦事務局長のイニシアティブで始まり、主たる資金が日本政府から供与されるという日本主導の取り組みであったが、事務局はUNESCO本部のあるフランスに設置され、英国生まれのカナダ人 (英加両国籍) であるヤング氏を事務局長に任命した。また、マルチ・ドナー構想により積極的に多くの国に支援を求め、ケース・スタディにも各国政府が行うこととし、WWDR-1に対しては59カ国から貢献があった。このように日本主導というのが前面に出ない工夫がなされた。このため、日本以外に英国、フランス、イタリア、ドイツ、ロシア、カナダといった多くの主要先進国が参加する取り組みとなった。

世界には200近くの国があり、その総意は国連決議のような形で示されるが、国際社会での実効性を持つにはそれに加え主要国の強力な支援も不可欠である。GIWAは先進国であるが主要国でない北欧諸国に支援されるものであったが、WWAPは多くの主要先進国が参画し、G8首脳会合のような場でも支持される取り組みとなった。

このように設立資金の大半をUNESCOへの信託基金として日本政府が提供し、WWAP事務局を日本人がトップを務めるUNESCO内に設置することで日本の主導権を確保した上で、多数の国の参加を促し、WWAP事務局長に非日本人を任命するなど、日本色が出ない戦略を取ることで、WWAPは日本主導の国連システム全体の多国参加型の取り組みとして発展していった。

6. 事務局の体制

GIWAはカルマー大学内に置かれたのに対し、WWAPはUNESCO本部内に設置された。GIWA事務局は数名の専従スタッフが活動するという大学の研究室に近い形態であった。これに対し、WWAP事務局はUNESCO本部内に設置され、ヤング事務局長を始め事務局員がUNESCOの職員 (コンサルタント等の非正規職員を含む) であったため、UNESCOからロジ (経理、庶務などの支援業務) とサブ (実質、内容業務) の両面で支援を受けた。ロジ面では経理等の事務処理面での支援だけでなく、UNESCOの大会議場を含む施設も無料で利用可能であった。また、国際的な取り組みの事務局としては交通の便も重要な要素となる。パリのシャルル・ド・ゴール空港はヨーロッパのハブとして世界中の主要都市と結ばれているが、カルマーに行くにはコペンハーゲンやス

トックホルムからのローカル線を利用することになる。サブ面では、松浦事務局長や各国政府代表（UNESCO代表部大使）との緊密なコンタクトや、文化や広報といったUNESCOの他の部署との連携も可能となった。さらに、UNESCO本部ではUNESCOの水部門である国際水文学計画プログラム（IHP: International Hydrological Programme）関連だけでなくさまざまな国際会議が開かれるために、WWAPの会議をこれらと合同で行ったり、参加したりすることも可能であった。ただし、WWAP事務局には上記のような利点があったが、一方でUNESCOという大きな国連機関内の官僚主義に常に悩まされるという問題もあった。たとえば、新たな活動の提案について松浦事務局長の判断を仰ぎ承諾を得てからでも、実施するための正式なUNESCO内部の決裁手続きに数ヶ月かかってしまうというようなことも常態化していた。

Ⅳ. 水問題に関する国連の取り組みが成功するための要因についての考察

WWAP, GIWAともに「Ⅱ」で述べたように多くの共通性を持つ、ほぼ同時期に始まった水分野の国連の取り組みであるが、WWAPが国連の水に関する中核プロジェクトとなり、多数の国の支持を受けながら、フェーズ1, 2, 3と発展を続けているのに対し、GIWAの活動は単なる報告書の作成に終わり、その報告書の制作も遅延した上に、ケース・スタディは未了のままGIWA自体が終結してしまった。このような差異が生じた原因を分析することにより、WWAPのような水に関する国連の取り組みが成功するための要件について考察する。

WWAP, GIWAともに国連のアセスメントのプロジェクトとしては、数百万ドルという大規模な予算が準備された資金面で安定した活動であった。GIWAは資金面だけでなく、事務局の立地や活動の顔となる事務局長についても、一貫して北欧中心であった。これに対しWWAPは設立資金の大半は当初日本政府から提供されたが、事務局の設立場所、事務局長とも日本色が出ない形を取り、積極的に資金面、人材面、技術面で多くの国の参加を促した。このような複数国参加型の戦略が功を奏し、フェーズ1, 2, 3と日本から資金援助の削減を補う形で、他のドナー国から支援が増加するとともに、ケース・スタディ参加国も増えていった。これに伴い

WWAPに対する国際的支援が拡大した。

特に、ケース・スタディにおいては、WWAPでは政府が主体的に取り組む形にしたために、水問題の改善に寄与するだけでなく、参加国政府にオーナーシップが生まれ、これが国連総会などの国際的な場での支持につながり、さらにドナーが拡大するという循環を生み出した。

UNEP主導を強く出したGIWAは、他の国連機関の積極的な参加が乏しかっただけでなく、UNEPのトップであるトッファー事務局長の関心もWWAPに移ってしまうような状況であった。一方、WWAPは松浦事務局長によるトップレベルでの働きかけからUN-Waterを通じた実務レベルでの交渉まで、一貫してUNESCO以外の国連機関の積極的な参加、支援を促した。この結果、WWAPはUN-Waterの最重要プログラム（flagship programme）となり、アナン事務総長からもWWDR-2が最重要の刊行物（flagship publication）とまで言われるようになった。また、国連総会の決議や国連持続可能な開発委員会（UN CSD: United Nations Commission on Sustainable Development）においても重要性が強調された。このようにWWAPをUNESCO単独のプロジェクトではなく、国連システム全体の取り組みとしたことがWWAPの発展の重要な要素であった。

WWAPは、フェーズ1の期間中に開催された水に関連する重要な国際会議である2001年12月の国際淡水会議、2002年9月のWSSD、2003年3月の3WWFのすべての場を活用し、特に首脳や閣僚といったトップレベルに対して働きかけ、WWAP活動の推進を図った。これにより、国連機関及び各国政府の支持・協力が大きく拡大した。これに対し、GIWAは3WWFにおいて専門家を招いた分科会（3WWFでは同様の分科会が300以上開かれた）を開催するだけでなく、極めてプレゼンスの小さいものであった。

さらにWWAPは3WWFに向けて重点的な広報戦略をとることにより、世界中のメディアの注目を集めることとなった。これが、さらなる国際的な支援に繋がった。

WWAPにおいて、上記を一貫しているのは、UNESCOのトップである松浦事務局長のリーダーシップである。日本から資金援助を得たのも、松浦事務局長からの強い要請であり、国連機関や各国政府のトップレベルへの働きかけも、その多くは松浦事務局長が主導したものであった。これに対し、UNEPのトッファー事務局長は、GIWAに関し何度か

メッセージを出している程度で、3WWFにおいてはGIWAの分科会ではなく、WWAPのセッションに出席するというような状況であった。つまり、トップのリーダーシップが極めて重要であったと言える。

以上より、GIWAとの比較によりWWAPのような水問題に関する国連の取り組みが成功するための要件は、

- (1) 政治的リーダーシップ
- (2) 多国参加型の推進体制
- (3) 国連システム全体による推進体制
- (4) 政府主体の実施
- (5) 効果的な広報戦略

であり、特に、政治的リーダーシップが決定的要因と考えられる。

参考文献

- G8 Evian Summit Website. 2003. Water: A G8 Action Plan: <http://www.g8.fr/evian/english/>.
- GEF. 1997. The UNEP Project Document GF/FP/1100-99-01: Document 3: 1-7.
- GIWA. 2002. Global International Waters Assessment GIWA: 2, 10.
- GIWA. 2006. Contact Us: http://www.giwa.net/meetpoint/contact_us.phtml.
- GIWA. 2006. The GIWA Final Report: Challenges to International Waters - Regional Assessment in a Global Perspective: 102-103.
- GIWA. 2006. The GIWA Final Report: Challenges to International Waters - Regional Assessments in a Global Perspective.
- Government of Japan. 2003. List of Participants, Final Report: Ministerial Conference on the occasion of the 3rd World Water Forum; Kyoto: 4, 7-8, 10, 12, 14-15, 29-31. IISD Reporting Services. 2003. Forum Bulletin: A Daily Report of the 3rd World Water Forum Ministerial Conference: <http://www.iisd.ca/sd/3wwf/sdvol82num7.html>.
- IISD Reporting Services. 2003. Highlights from Saturday, 22 March: <http://www.iisd.ca/sd/3wwf/22march.html>.
- Lään, A. and Heinonen, P. (eds.). 2003. Preface, Sampling: Presentations of three training seminars about Quality Assurance (QA), Biological methods of Water Framework Directive and Waste water sampling techniques: 5.
- Secretariat of the 3rd World Water Forum (2003): 越境水資源、人間活動の影響評価、GIWAプロジェクト、<http://210.169.251.146/html/themeWwf/jp/sessionDetail.do?7B0id=189%7B9.html>.
- Secretariat of the Japan Water Forum. 2004. JWF News vol.3: December 1, 2004: <http://www.waterforum.jp/eng/>.
- UNDESA. 2004. Agenda 21: Chapter 18 : Protection of the Quality and Supply of Freshwater Resources: Application of Integrated Approaches to the Development, Management and Use of Water Resources: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21chapter18.htm>.
- UNEP. 2001. Global International Waters Assessment: http://www.giwa.net/giwafact/giwa_in_depth.phtml.
- UNEP. 2006. "Global International Waters Assessment Report launched": UNEP News Release 2006/15: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=471&ArticleID=5234&l=en>
- UNEP. 2006. In Focus-New Director", Regional Office for West Asia: <http://www.unep.org/bh/InFocus/director.asp>.
- United Nations. 1997. Programme for the Further Implementation of Agenda 21: Resolution adopted by the General Assembly; 19th Special Session: 19-20.
- United Nations. 1999. Oceans And the Law of the Sea: Report of the Secretary-General: 62.
- United Nations. 2001. Resolution Adopted by the General Assembly at its 55th Session: International Year of Freshwater: 1. United Nations. 2002. Press Release: BOTH RICH AND POOR HAVE CLEAR INTEREST IN PROTECTING ENVIRONMENT, PROMOTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT, SECRETARY-GENERAL SAYS: <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sgsm8239.doc.htm>
- United Nations. 2004. Resolution Adopted by the General Assembly at its 58th Session: International Decade for Action, "Water for Life", 2005-2015: 2. United Nations. 2006. Resolutions/Regular Sessions: <http://www.un.org/documents/resga.htm>.
- United Nations. 2006. Secretary General: Theme of world Water Day 'Water and Culture', Secretary-General Says in Message for International Day.
- UN-Water. 2003. The United Nations at the Third World Water Forum: Delegate's Guide: 2, 3.
- World Meteorological Organization, WHYCOS International Advisory Group. 2003. WHYCOS International Advisory Group, 5th Meeting, Final Report: 8. World Water Council. 2000. Ministration Declaration of the Hague on Water Security in the 21st Century, Final Report: Second World Water Forum & Ministerial Conference: 26.
- World Water Council. 2003. Presentation on International Year of Freshwater, 2003: Connecting People and Goals: 11th Session of the Commission on Sustainable Development: <http://www.worldwatercouncil.org/index.php?id=207>.
- WWAP. 2003. Water for People, Water for Life: The United Nations World Water Development Report.
- WWAP. 2006. "Foreword", World Water Development Report 2nd Edition: v.

(受付: 2006年11月30日, 受理: 2007年4月6日)

Crucial Factors in the Development of a UN Water Assessment Programme — Comparison of the World Water Assessment Programme (WWAP) with Global International Waters Assessment —

Yoshiyuki IMAMURA ¹⁾

¹⁾ Science and Technology Policy Bureau, Cabinet Office
(3-1-1 Kasumigaseki, Chiyoda-ku, Tokyo 100-8970, Japan)

International awareness on water crisis has been rising through the World Summit on Sustainable Development (WSSD) in 2002, the Third World Water Forum (3WWF) in 2003, the International Year of Freshwater (2003) and the International Decade for Action: Water for Life (2005-2015) proclaimed by the UN resolutions, and the G8 Summit (2003) in Evian, France. In this context, the World Water Assessment Programme (WWAP) established in August 2000 under Japanese leadership is developing as the first UN System-wide programme on water resources while it has been highly appreciated by both developed and developing countries. The comparison between the WWAP and the Global International Waters Assessment (GIWA) led by UNEP has identified crucial factors in the success of WWAP, a UN water initiative. They are: 1) political leadership, 2) multilateral framework, 3) UN System-wide scheme, 4) governmental ownership and initiative, and 5) effective media strategy.

Key words : World Water Assessment Programme (WWAP), united nations, UNESCO, World Water Development Report (WWDR), Third World Water Forum (3WWF)