
SDGs 目標6をめぐるジレンマ

——「水と衛生は人権」に向けた市民社会の挑戦と課題——

毛利 聡子

1. はじめに

2010年7月、国連総会で「安全な飲料水と衛生設備へのアクセスの権利を人権として認める」という決議が賛成多数で採択された。この問題に取り組んできた市民団体の多くは驚きとともに歓喜でこの瞬間を迎えた。その2か月後の9月には国連人権理事会もこの国連総会決議を支持し、各国政府に対し、水と衛生に対する権利について国家としての役割を果たすように要請した。長年にわたって国連をはじめとする国際機関に働きかけてきた市民社会は、初めて国連が水に対する権利を国際規範として認め、その実現に向けた行動を各国政府に求めたことで、運動は一定の成果をおさめたと考えた。

さらに、「水と衛生は人権である (Human Right to Water and Sanitation)」という考え方は、2012年の国連持続可能な開発会議 (リオ+20) で採択された「持続可能な開発目標 (SDGs)」の中にも目標6「すべての人々に水と衛生へのアクセスと持続可能な管理を確保する」として盛り込まれた。「人権としての水と衛生」を規範とし、SDGsの一つに入るよう活発なロビー活動を行ってきた市民社会は、すべての国が強いコミットメントで目標を達成する機会となることから、SDGsの一つとなったことを評価した。一方、目標6の実施主体が明確になっていないことから、目標の実現を国家に要請することが、逆に水と衛生に関する公営サービスの民営化を促進してしまうのではないかと、という懸念が生じた。

以上の経緯を踏まえたうえで、本稿では、まず最初にSDGsの前身であるミレニアム開発目標 (MDGs) では、水と衛生に関する目標がどの程度達成できたのかについて明らかにする。次に、ポストMDGsであるSDGsは、MDGsでは十分に解決できなかった問題を、どのように乗り越えようとしたのか、「権利基盤アプローチ」の観点から論じる。そして、人々の権利を保障すべきという要求が、公営サービスの民営化を加速させるというジレンマに対する市民社会の取り組みを検討する。最後に、水サービスの再公営化という流れが進む中、市民社会が取り組むべき課題を提示したい。

2. 「水と衛生は人権である」という規範をめぐるジレンマ

(1) MDGs 目標7はどこまで達成できたのか

SDGs の前身は、2000年9月に国連ミレニアム・サミットで採択された「国連ミレニアム宣言」をもとにまとめられた「ミレニアム開発目標 (MDGs)」である。MDGs は、開発分野における国際社会共通の目標で、8つの目標と、その下に21のターゲットを定め2015年を達成期限としていた。その目標7Cには、「2015年までに安全な飲み水や基本的な衛生施設 を継続的に利用できない人々の割合を1990年に比べ、半減する」というターゲットが掲げられた。具体的には、水と衛生の改善に関する二つの指標がある (図表1 参照)。

図表1 ミレニアム開発目標 (MDGs) : ゴール7とターゲット7C

ゴール	目標とターゲット	指 標
7: 環境の持続可能性確保	ターゲット7C: 2015年までに、安全な飲料水及び衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減する。	7.8 改良飲料水源を継続して利用できる人口の割合 7.9 改良衛生施設を利用できる人口の割合

出典: 外務省「ミレニアム開発目標とは」より抜粋

2000年から2015年までの15年間の取り組みを検証した『国連ミレニアム開発目標報告書2015』によると、改良飲料水源を利用できない人の割合は1990年の段階で46%だったのが、2015年には9%に減少した¹⁾。このことから、「改良飲料水源を利用できない人の割合を半減する」という目標は世界全体では達成されたとと言える。しかし、地域別にみると、サブ・サハラアフリカ、西アジア、オセアニアでは目標を達成することができなかった。また、日本ユニセフ協会 (2015) の報じている絶対数を見ると、世界では依然として6億6300万人が改善された水を利用できていない。

もう一つの目標である衛生施設に関するターゲットについては、利用できない人の割合が1990年の時点で46%だったのが、2015年には32%にとどまり、「改良衛生施設を利用できない人の割合を半減する」という数値目標は達成することができなかった。日本ユニセフ協会 (2015) のデータをみると、サブ・サハラアフリカ、南アジアで達成できず、改善された衛生設備の利用については、MDGs の75%に及ばず、68%にとどまった。21世紀に入っても25億人がトイレや公衆便所など、基本的な衛生サービスを利用できず、約9億4600万人が野外で排泄を行っている。農村部やスラム街などに暮らす人や社会から疎外されている人ほど、トイレを利用できない。不衛生な水や衛生設備に起因する下痢性疾患により、年間約34万人もの5歳未満児が命を落としているという事態は深刻である。

MDGs 目標7を十分に達成できなかった理由として、国連人権理事会に任命された特別報告者のアルバカーキは、その報告書の中で、MDGs は達成すべき数量的基準を示したものの、人権原則を反映していない点を挙げている²⁾。具体的には、MDGs の多くの目標がユニバーサルアクセスを目指すのではなく、アクセスのない人々の割合を減らす (半減する) ことを目標とした点、目標値を達成することに多くの国が囚

われ、質よりも量を重視したこと、そして、長期的な変化よりも短期間で測定可能な結果が重視された点を指摘している。このため、全体(平均値)では安全な飲み水についての数値目標は達成されても、国別、地域別さらにはジェンダー別に見るとその達成度には大きな差が見られたのである。実際、MDGsの指標は、累積結果を示しているため、差別された人々や周辺化された人々の水道カバー率の低さは反映されず、国内の格差も見えにくい。

また、数値目標を達成するために民間セクターの参入が推進されたことも、MDG7Cの目標達成を妨げた要因と考えられる。とくに2008年の金融危機で緊縮政策をとらざるを得ない途上国政府は、民間セクターに資金調達を求め、それを国際金融機関が新たな融資の条件と課した背景がある。これにより途上国では、水道など基礎的サービスの民営化が進んだ。しかし、水道に接続される必要のある人口の80%が居住しているサハラ以南アフリカや南アジアでは、水道拡張のために民間の投資が入ることはほとんどなく、あっても、投資額は極めて少額にとどまった(コーポレート・ヨーロッパ・オブザーバトリー、2007:236)。これは民間セクターによる投資が、商業的利益が得られるかどうかの判断によって決定されるからである(コーポレート・ヨーロッパ・オブザーバトリー、2007:240)。つまり、いくら水道接続を必要としている人々がいたとしても、投資家は費用回収に重点を置くことから、商業的に成り立たない地域への民間投資は実際には行われないのである。

(2) SDGs 目標6と権利基盤アプローチ

前述したように、MDGsは、表層的な数値目標はクリアしても、現実に貧しい人々の権利を守り、貧困を改善することは十分にできなかった。その反省から、市民社会、とくに貧困や環境、人権にかかわる団体は、「ポスト2015開発アジェンダ」の準備を開始した国連に対し、「水と衛生は人権である」という考え方を開発アジェンダの指標原則(guiding principle)とするよう求めた。そして600を超える団体が「水と衛生は人権である」を明文化するよう求める請願書を国連に提出した。「ポスト2015開発アジェンダ」の最終宣言には、その文言が含まれたが、その背景には、SDGsに「権利基盤アプローチ」を導入すべきとする市民社会の働きかけがあったのである。

あらゆる人権問題には、非差別、参加、説明責任、インパクト、持続性の5つの横断的基準が当てはまるが、水と衛生の権利については、その規範的内容から、社会権規約委員会一般的意見15(2002)において、以下の3つの基準が設定されている。

- ①利用可能性(availability)：水の供給は、個人および家庭内使用にとって、十分かつ継続的なものでなくてはならない。飲用、下水処理、衣服の洗濯、食べ物の準備、個人および家庭の衛生への利用を含む。
- ②質(quality)：個人あるいは家庭で使用するのに必要な水は、安全でなければならず、したがって、人の健康にとって脅威となる微生物、化学物質及び放射性危険物のないものでなければならない。さらに水は個人または家庭内での使用にとって受け入れられる色、臭いおよび味のものでなければならない。
- ③アクセス可能性(accessibility)：水および水施設、サービスはすべての人々がアク

セス可能なものでなくてはならない。

(ア)物理的アクセス可能性：

(イ)経済的アクセス可能性：水および水施設、サービスはすべての人々が支払い可能なものでなくてはならない。直接、間接的なコストや料金は支払い可能なものでなくてはならない。

(ウ)非差別：水および水施設、サービスは、最も脆弱あるいは周辺化された人々を含むすべての人々がアクセスできるものでなくてはならない。

(エ)情報へのアクセス可能性：水問題について情報を求め、受け取ることができ、偏りのない情報にアクセスできること。

上記の基準は、水の3要素とも呼ばれるものである。先進国に住む私たちから見れば、安全な飲み水へのアクセスは人が健康な生活を送る上で当然の前提条件である。実際、国際社会でも、食糧の生産や分配、健康を享受する権利を人々の社会権とみなし、飢餓や病気から免れる権利を明示してきた。しかし、「相当な生活水準を送る」³⁾のために必須となる水や衛生へのアクセスは、社会権規約をはじめとする国際条約においても、これまで暗示的には示されてきたものの、明示化されてこなかったのである。SDG 目標6を見ると、水の3要素が小目標（特に6.1, 6.2, 6.3）の中に反映されているのが分かる（図表2参照）。その意味で、戦後70年を経て水の3要素が明文化された意味は大きいと言えよう。

図表2 持続可能な開発目標 (SDGs)：ゴール6のターゲット

ゴール6	すべての人々の水と衛生の利用可能性と持続可能な管理を確保する。
6.1	2030年までに、すべての人々の、安全で安価な飲料水の普遍的かつ平等なアクセスを達成する。
6.2	2030年までに、すべての人々の適切かつ平等な下水施設・衛生施設へのアクセスを達成し、野外での排泄をなくす。
6.3	2030年までに、汚染の減少、有害な化学物質や物資の投棄削減と最小限の排出、未処理の排水の割合半減、およびリサイクルと安全な再利用を世界全体で大幅に増加させることにより、水質を改善する。
6.4	2030年までに、全セクターにおいて水の利用効率を大幅に改善し、たんすいの持続可能な採取及び供給を確保し、水不足に対処するとともに、水不足に悩む人々の数を大幅に減少させる。
6.5	2030年までに、国境を越えた適切な協力を含む、あらゆるレベルでの統合水質資源管理を実施する。
6.6	2020年までに、山地、森林、湿地、河川、帯水層、湖沼などの水に関連する生態系の保護・回復を行う。
6.a	2030年までに、集水、海水淡水化、水の効率的利用、排水処理、リサイクル・再利用技術など、開発途上国における水と衛生分野での活動や計画を対象とした国際協力と能力拡大支援を拡大する。
6.b	水と衛生に関わる分野の管理向上への地域コミュニティの参加を支援・強化する。

出典：国土交通省ホームページ「水資源問題解決に向けた世界の動向」より筆者作成
http://www.mlit.go.jp/mizukokudo/mizsei/mizukokudo_mizsei_tk2_000022.html

(3)「権利基盤アプローチ」を導入すれば問題は解決されるのか

「権利基盤アプローチ」は、人々を単なる裨益者ではなく、「権利を持つ主体」とみなす。この点から水の問題を見ると、人々は生活に必要な水を享受する権利を有するのに、水不足は、その権利が奪われている状態と捉えることができる。特定の人々が、

水を権利として要求できない背景には社会的、政治的、構造的な問題のあることが見えてくる。それが、権利基盤アプローチの利点と言える。さらに、人々は実現されていない権利について、それを実現するよう国家に要求することができる。なぜなら、人々に社会権を提供する責任は国家にあるからである。自国政府だけでは実現が難しい場合は、国際協力など広範な支援を国際社会に求めることもできる。これも権利基盤アプローチの利点である。

しかし、権利基盤アプローチを取り入れれば、問題は自動的に解決されるのかというと、実はそうではない。多くの国は、国民への権利保障を認識しながらも、実際には法や制度が人権フレームワークから分離されたままであったり、法的拘束力が弱かったりと、実効性を伴わないケースが多々見られる。

さらに、国家が権利実現の責任を負うと言っても、国家が人々の権利を保障するためにどのような方法をとるか、については規定されていないことから、水と衛生のサービスの提供に民間企業が参入するのではないかと、という懸念が生じた。言い換えると、政府に対し、人々の権利を保障すべきという要求が、公営サービスの民営化を招くというジレンマを引き起こしてしまったのである。

実際、2012年に、政府や多国籍水企業が多数参加してマルセイユで開催された第6回世界水フォーラムでは、水へのアクセスを確保することは各国の義務ではなく、政府の裁量に委ねられるという解釈が行われた。前述したように、MDGsのもとでも既に公益事業の民営化は進んでいたが、SDGsではさらに進行することが予想されたのである。例えば、世銀グループは、水と衛生のSDG目標の実現に向けて水に関するハイレベルパネルを設置したが、このパネルでは「革新的資金調達」や「民間セクターモデル」に焦点を当てるとしている。フィリピンやアルゼンチンなどで見られた基礎サービスの民営化という失敗がSDGs下でも繰り返されてしまうことが懸念された。

3. 「水と衛生は人権」の主体は誰なのか

(1) 水道事業の民営化

「水と衛生は人権」だとすると、それを誰が提供するのが適切なのだろうか。水へのアクセスを人権とみなした場合、水道事業は公共セクターが担うことが理に適っていると思われる。しかし、1980年代には先進国で、そして1990年代には、途上国で水道事業の民営化が進んだ。

途上国で民営化が推進された理由として、次の3点が挙げられる。一つは、巨額の先行投資を伴う水道インフラに必要な資金を市場から調達できることである。財政的に厳しい国家や地方自治体、また海外からの投資を呼び込みたい途上国にとっては魅力的な方法である。世界銀行（世銀）や国際通貨基金（IMF）、米州開発銀行などの国際金融機関が融資のコンディショナリティとして、途上国政府に公営企業の民営化を途上国政府に課したことも、先進国の水企業が途上国へ参入するのを後押しした。二つ目は、民間企業による運営の方が、政府の運営よりも効率的だという期待である。効率的な運営が、水道料金の値下げにつながることもメリットとして主張された。三つ目は、

民間の専門技術を活用できるため新たな問題にも対処可能となる、という点である。

実際、1997年にフィリピン・マニラ首都圏の水道事業が民営化された際にも、上記のメリットが強調された。フィリピンでは1995年に国家水道法が制定され、世銀やアジア開発銀行の融資を受けて、欧州資本の大手水企業が現地水道事業会社（マニラッドとマニラ・ウォーター）を設立し、フィリピン政府との間で水道事業の委託契約を行った。マニラッドとマニラ・ウォーターは、当初、25年かけて水道システムの修復を図りつつ運営を行い、漏水を減らし、違法な水利用を監視し、サービス提供エリアを拡大すると約束していた⁴⁾。しかし、実際には、水道料金を値上げし、職員を大量に解雇し、さらに、約束されていた新規投資もほとんど行われることはなかった。マニラ首都圏のケソン市では水道料金が5倍以上、値上がりし、低所得層を直撃したのである。水道料金が値上げしたにもかかわらず、予測された収益が上がらなかったことからマニラッドは2002年に撤退、2003年にはフィリピン政府と結んでいた25年間の委託契約を解約し、倒産を宣言した。住民には、マニラ政府が民間水プロジェクトに支払った巨大な債務が負債として残り、この負債は税金で賄われることになった⁵⁾。マニラのケースは、巨大水道事業民営化の失敗例である。民営化は、フランスやイギリスの大手水企業が途上国の水市場に参入することを促したものの、持続的な水道事業を運営することはできなかったことを示している。

同様の失敗は、アルゼンチンのブエノスアイレス、インドネシアのジャカルタ、ボリビアのコチャバンバなどでも起こっている。概して、民営化のデメリットは、約束されたインフラ投資が十分に行われないこと、水道料金の値上げ、水供給範囲の縮小、頻繁な断水や漏水、水質の悪化といった問題、つまり、前述した水の3要素が保障されないことにある。加えて、企業が撤退したあと、制度的な空白が生じ、その空白を埋めるのに何年もかかったという例も指摘されている（Utting and Zammit 2000:50）。利益目的で参入する企業は収益が上がらないと撤退してしまう。生活に必要な水が安定供給されないばかりか、結局、その付けを払わされるのは、地域住民なのである。そもそも民営化は、途上国の貧困削減やMDGの目標を達成することを主要な目的とはしていないことに留意する必要がある。

(2) 進む再公営化のトレンド

各地で水道事業の民営化が失敗する事例が続いた結果、世界中で水道事業が民間企業から再び、地方自治体へ移譲する傾向が増えている。例えば、2008年、パリ市議会はスエズ社とヴェオリア社との契約を再更新しないことを決定し、代わりにパリ市が直接監督する公営水道事業「Eau de Paris(パリの水)」を2010年に設立した。再公営化の結果、Eau de Parisは大幅なコスト削減に成功し、パリ市民の水道料金の値下げも実現した。それだけでなく、長期的な水源汚染対策と保全にも着手し、低所得者世帯への補助金も設立するなど、社会的連帯にもとづく政策を打ち出している（全水道会館、2014）。

パリだけでなく、アルゼンチンのブエノスアイレス市やドイツのベルリン、カナダのハミルトン市も再公営化を果たした。多くの都市が水道事業の民営化に見切りを

つけ、次々と再公営化に舵を切っているのである。その背景には、民営化に対する市民社会の強い抵抗運動と市議会の働きかけがあった。トランスナショナル・インスティテュートの報告書『世界的趨勢となった水道事業の再公営化』によると、2000年～2015年の間で37か国235の自治体が水道および下水道事業を再公営化した(Kishimoto, Lobina and Petitjean 2015)。

一方、市民社会による反民営化キャンペーンに対する批判もなされている。例えば、バックナー(2012)は、水を権利か商品か、またその担い手は公共セクターか、民間セクターのどちらであるべきか、という二元論は生産的でないと指摘する。民営化に失敗したからといって再公営化しても、公営事業に汚職や賄賂、非効率な行政システム、説明責任の欠如などの構造上の問題があった場合は、それらを解決しない限り、根本的な問題解決にはならないからだ。公共セクターの改革をすることなく再公営化を訴えるだけでは、民営化を推し進める新自由主義政策を逆に正当化することにつながり、オルタナティブを提示することにはならないのである。

4. 「水と衛生は人権」をめぐる市民社会の課題

2016年8月にカナダのモントリオールで開催された世界社会フォーラム(WSF)では、水をめぐる正義運動に取り組む運動体、特に環境団体、労組、先住民グループ、研究者、人権唱道家、コミュニティ活動家などが集まり、各地での取り組みの事例や直面している問題の共有が図られた。その中で、再公営化の世界的なトレンドが確認されるとともに、再公営化をした後の民主化の重要性が指摘された。つまり、単に元の公営化に戻すのではなく、水道事業を市民の参加、市民の意思決定のプロセスを取り入れた民主的な管理運営の下におくということである。水という資源を公共財でも私有財でもなく共有財(コモンズ)として位置づけ、その管理をコミュニティの意思決定に委ねる。そのためには、コミュニティ住民への情報公開が必須で、それが官僚主義の弊害を打ち壊すオルタナティブになり得る。スキームは開発途上にあるが、モントリオールWSFでは、世界各地で取り組みが始まっている「公公連携(public-public partnership)」の試みが、新自由主義へのオルタナティブとして活発に議論された。ドイツの首都ベルリンやタイのバンコク首都圏水道公社の取り組みなど、「公公連携」の有り様は地域の事情を反映してさまざまだが、その重要な要素は、営利追求ではなく社会的連帯で、コミュニティの発展に資するものと考えられている。

また、人々の権利を保障すべきという要求が、公営サービスの民営化を加速させるというジレンマに直面した市民社会は、権利基盤アプローチの実効性を高めるための方策を考えている。例えば、水の権利が国連総会で決議されて以降もなお、実際に行使されない場合に備えての不服申し立てのメカニズム策定の動きである。ヨーロッパ議会では、個人あるいはグループが、水と衛生への人権侵害に対して不服申し立てをすることを認める選択議定書(経済社会文化的権利に関する国際盟約への選択議定書)が2013年に発効したが、これを足掛かりに今後、市民社会は、途上国への適応可能性を検討する必要があるだろう。

注

- 1) United Nations (2015), *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York. http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf
- 2) Catarina de Albuquerque, UN Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation, (2012) *On the Right Track: Good practices in realizing the rights to water and sanitation*, p.30,
- 3) 国連「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約（社会権規約）」第11条。
- 4) Violeta Q. Perez Corral, "The Failed Water Privatization in Manila". available at <http://jacses.org/en/sdap/water/report04.html> (2015年9月1日閲覧)
- 5) Corporate Accountability International "Behind the World Bank's Spin: Private water's failures in Manila and Nagpur." <http://www.stopcorporateabuse.org/Behind-World-Bank-Spin>.

参考文献

- Catarina de Albuquerque, UN Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation, (2012) *On the Right Track: Good practices in realizing the rights to water and sanitation*.
- Bakker, Karen (2012) "Commons versus Commodities: Debating the human rights to water" in Farhana Sultana and Alex Loftus eds., *The Right to Water: Politics, governance and social struggles, earthcan*.
- Hall, David (2015) "Why Public-Private Partnerships don't work: The many advantages of the public alternative," PSIRU.
- Kishimoto, Satoko, Emanuele Lobina and Olivier Petitjean (2015) Our public water future-The global experience with remunicipalisation, TNI, PSIRU, MSP, EPSU: Amsterdam.
- Transnational Institute (2016) "Global Water Justice Movement challenges World Bank's attempt to promote privatization of water through UN SDG Agenda," 21 April 2016.
- UNICEF/WHO(2012) Progress on Drinking Water and Sanitation 2012. available at <http://www.unicef.org/media/files/MPreport2012.pdf>.
- United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15 (2002) E/C.12/2002/11, 20 January 2003.
- United Nations (2015) *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York. available at http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf
- Utting, Peter, Ann Zammit (2000) "United Nations-Business Partnerships: Good Intentions and Contradictory Agendas" *Journal of Business Ethics* 90, pp. 30-96.
- Violeta Q. Perez Corral, "The Failed Water Privatization in Manila". available at <http://jacses.org/en/sdap/water/report04.html> (2015年9月1日閲覧)
- コーポレート・ヨーロッパ・オブザーバトリー、トランスナショナル研究所編(2007)『世界の<水道民営化>の実態』作品社。
- 全水道会館・水情報センター「シリーズ 世界の水情報 水道事業再公営化の事例(1)」2014.11.19. <http://www.mizujoho.com/front/> (2016年3月4日閲覧)
- 日本ユニセフ協会「ユニセフの主な活動分野—水と衛生」available at http://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_act01_03.html(2015年8月16日閲覧)
- 毛利聡子(2016)「オルタ・グローバルイゼーション運動のビジョン—水正義運動の事例から—」西海真樹・都留康子編『変容する地球社会と平和への課題』中央大学出版会。