

## インサイト

### 第7回世界水フォーラム（WWF7）：世界の水議論の行方

山岡和純

研究コーディネーター

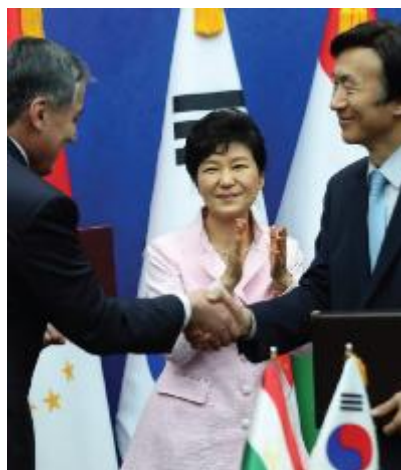
国立研究開発法人国際農林水産業研究センター

(JIRCAS)

#### 開発協力と水問題

今年、2015年は開発協力に関して様々な意味での大きな節目の年である。2000年に採択された国連ミレニアム宣言を基に8つの目標を掲げて策定されたミレニアム開発目標（MDGs: Millennium Development Goals）の目標達成年次であり、その事実上の後継開発目標として、9月の国連総会で新たに、2030年を目標年次として持続可能な開発目標（SDGs: Sustainable Development Goals）が採択される年である。また、日本にとっては昨年の2014年が、第二次世界大戦後のアジア諸国への賠償という位置付けも兼ねて1954年に政府開発援助（ODA）の拠出を始めてから60年目にあたり、前回の改訂から11年を経過した政府開発援助（ODA）大綱の見直しが始動され、年明け早々に新たに開発協力大綱が閣議決定された。

しかもこの15年間に、開発協力をめぐる国際社会の状況は大きく変化してきた。一つはOECD-DAC体制に基づく先進国から開発途上国への援助という固定概念と秩序が、中国やインドあるいは湾岸産油国などの先進国以外の援助国、いわゆる新興ドナーの台頭により崩れ去りつつあることである。そしてもう一つは、急増した開発途上国への民間投資が、今や世界全体のODAの約2.5倍に達している事実である。更には、国家間及び一国の中での国民間の経済的な格差の拡大、欧州経済危機やアラブの春など統治の不安定性の増大、グローバル化の進展によるテロや疫病、災害などの越境的な拡大、G20の存在感の増大に見られる新興国の急速な台頭と先進国の相対的な国力・影響力の低下があげられよう。



WWF7（韓国大邱市）開会式

こうした国際社会の変化は、世界の水をめぐる議論の進展にも大きな影響を及ぼしている。従来は、水問題と言えどかく社会経済開発に必要な「水利用」をめぐる議論に偏りがちで、農業、都市、発電、工業、環境など水を利用する様々なセクター間の競合の激化、過剰な水利用による水資源の枯渇などの問題を取り上げ、その解決策を議論するというパターンが主流であった。したがって、水利用の効率性、水生産性、統合的水資源管理、エコロジカル・フットプリント、あるいはバーチャル・ウォーターなど

が議論の中心となっていた。これら、今世紀初頭における世界の水議論のテーマのいくつかは現在も継続して議論されているが、主要なテーマは開発途上国を巻き込んだ新たな 이슈に議論の軸足が移され、先進国の伝統的水セクターが中心であったアクターも、開発途上国や新たな分野を巻き込んで広がりを見せている。

伝統的に、水問題の議論の特徴と言え、まずはそのステイクホルダー（利害関係者）の多様さが挙げられよう。水は、ありとあらゆる社会経済活動に欠かせない資源であり、しかもその利用可能量が一般的に空間的に遍在し、さらには時間的にも変動することがあるため、利用者側からすれば「競合」と言ってもその程度が一様ではない。上下流などの位置関係によって空間的に有利不利が生じ、渇水時には「競合」の強度が時々刻々と変化する。先進国による途上国への支援を基本的概念とする従来からの開発協力の世界における水問題とは、一般的にはこうした問題理解に基づいた「水利用の競合」問題に対して社会経済開発を通じた解決策を提示することであったと言える。

しかし、今世紀に入り、開発協力は先進国、途上国の枠組みを超えた、国と国とのパートナーシップに基づく国際協力関係の構築という、より大きな概念の中に位置づけられるようになってきた。その協力の分野も従来型の ODA による社会経済開発分野だけでなく、民間分野の役割がより増大し、あるいは人権や人間開発、地域社会の発展、固有の伝統や文化の尊重、そして温暖化など地球環境問題への対応に代表される持続可能な社会への転換が強く意識されるようになってきた。こうして、世界の水議論の場においても「水利用の競合」問題に偏った議論はもはや時代遅れとなり、水に対する権利、サンテーション、水災害と防災（3.11以降日本政府が特に力を入れている）、水質保全及び廃水の再利用、国境をまたぐ越境水管理、水と伝統文化・教育、都市の発展と水、グリーン成長・産業と水、水・食料・エネルギーのネクサス（相互関連）、ウォーターバリューイング（水の価値づけ）、水のガバナンスと投資・資金調達などの幅広い水 이슈に対して、従来からの官、学、国際 NPO 中心の伝統的なグループだけでなく、企業活動に大量の水を使用する民間企業、よりローカルな環境保護団体、そしてこれらに関係する水資源分野以外も含む学者、技術者や市民団体の積極的な参加が目立つようになってきた。



WWF7 での”Daegu & Gyeongbuk Implementation Commitment”調印式

## 第7回世界水フォーラム（WWF7）

こうしたなかで、2015年4月12日（日）から17日（木）にかけて、“Water for Our Future”をスローガンに掲げ、韓国の大邱（テグ）広域市、並びに慶州（キョンジュ）市を含む慶尚北道（キョンサンブクト）で、東アジアでは2003年の京都・滋賀・大阪での第3回世界水フォーラム（WWF3）以来12年ぶりとなる、第7回世界水フォーラム（WWF7：The 7th World Water Forum）が開催された。世界水フォーラムは、3年に一度世界中の水関係者が一堂に会し、地球上の水問題解決に向けた議論や展示などを行う世界最大級の国際会議である。

WWF7の主催者は、フランスのマルセイユに設立されている世界水会議（WWC：World Water Council）とホスト国の韓国当局（国土交通部、外交部、大邱広域市、慶尚北道）で、その運営はWWCと韓国国内委員会の代表で構成されるWWF7国際運営委員会が実施している。開催期間中を通じたWWF7（大邱広域市と慶州市でのセッション及びパビリオン展示）への参加者は168か国から40,000名を超える規模に及び、うち121か国からは公式な政府代表団が派遣され、10名の国家元首級を含む80名の閣僚が、また、27か国から71名の国会議員と32名の市長が参加した。全体として参加者たちは総計400を越える各プログラム、イベントでの対話と議論を通じてフォーラムを盛り上げた。同時に閣僚級会合、閣僚級が参加した8つのハイレベル・ラウンド・テーブルなどでの政治的な合意がなされ、また特に、今後3年間にわたり引き継がれていくインプリメンテーション・ロードマップと称する実行の手引きが策定された。今後、国際社会を通じてWWF7の効果は世界に波紋を及ぼし続けることが予想され、次回2018年のブラジルでの第8回世界水フォーラム（WWF8）の開催へ向けて、世界の様々な水議論の場で議論が展開されていくことになる。

世界水フォーラムの大きな特徴は、テーマ別プロセスとしてマルチ・ステイク・ホルダー（立場を異にする利害関係者）がテーマ毎（WWF7では16テーマ）にクロス・カッティング・イシュー（複数の分野に跨がる問題）などの議論を行い成果の取り纏めを行うと同時に、政治プロセスとして関心のある各国から閣僚級の政治家や政府関係者が参集して議論を行い、ハイレベルでの取り纏めを行うことにある。その宣言文書には拘束力はないものの、各国の政策や国連など国際社会での議論の方向性への影響力の発揮が期待される。更に、地域特有の問題を議論する地域プロセスや、科学技術に特化した議論をとりまとめる科学技術プロセ



WWF7での展示（日本パビリオン）

スも並行して取り組まれ、これらとともに各国、国際機関や民間企業が出展するパピリオン展示による情報発信力も大きな特徴となっている。

初日（4月12日（日））の開会式は、大邱市のメイン会場（EXCO）で14時から開催され、朴槿恵韓国大統領、権泳臻大邱広域市長、金寛容慶尚北道州知事らが歓迎の言葉を述べ、5か国の元首からの挨拶、キング・ハッサン2世世界水大賞の授賞式などの後、開会式後に別途開催された記者会見には世界中からメディア関係者100名以上が詰めかけた。開会式会場は厳しい警備で出入りがチェックされ、開会の45分前には出入り口が閉鎖された。朴大統領ら主要な来賓がステージで共同作業として一本の綱を引くと韓国古代の「水時計」が現れて起動するという仕掛けのパフォーマンスが準備されていたが、綱を引いた途端に水時計を格納していた箱が架台から落ちてしまうというハプニングがあった。開会式会場への入場は事前に許可された者に限定され、他の参加者はEXCO内の別会場でモニターによる中継を視聴した。

2000年に策定された「国連ミレニアム開発目標（MDGs）」は15年目の今年が最終目標年であり、今回のWWF7のスローガン”Water for Our Future”には、地球規模の気候変動や急激な人口増加、さらには経済発展による未来の水問題の深刻化と、地球規模の課題克服のために世界が共有する基準としてのMDGsを引き継ぐ役割を担う「持続可能な開発目標（SDGs）」を強く意識して、「未来」が掲げられた。WWF7の成果を今年9月にニューヨークで開催される国連総会に繋げることにより、同総会で採択予定のSDGsに、水に関する達成目標を位置付けるよう貢献するとともに、その実行の道筋をしっかりと議論してロードマップを明示することが重要な焦点のひとつとなっている。また、12月には「国連気候変動枠組条約（UNFCCC）」の「第21回締約国会議（COP21）」がパリで開催され、2020年以降の世界の気候変動・温暖化対策の大枠が合意される予定である。

COP21の議論に対しても、水に関する様々な知見とともにWWF7で描いたロードマップによる水分野からの貢献が意図されている。このような水をめぐる国際的な潮流の中で、今後の世界の進路を定める重要な年となる2015年にWWF7が開催された意義は大きいと言えよう。



日韓中の大臣が「水政策革新のため協調的行動」を発表

### 閣僚会合並びに食料と水をめぐる議論

2日目（4月13日（月））には慶州市のメイン会場（HICO）近くのヒュンダイ・ホテルで閣僚会合が開催され、閣僚宣言がとりまとめられた。宣言は全体で3頁の短いものであるが、全世界とりわけ後発開発途上国の持続可能な発展に欠かせない水資源の持続可能な管理について、全ての利害関係者の集団的な責任で、今こそが「実行の時」である

ことなどを認識し、この宣言での約束を各国の政策や計画・行動に反映させ、地球規模での協力を強める閣僚たちの政治的意志を示した。宣言は、SDGs に水関連目標を位置付けるよう求め、統合水資源管理（IWRM）が食料とエネルギーとのバランスある関係を構築すること、安全な飲料水や公衆衛生を手にする人権の確立、COP21 への貢献、国境を越える越境水の問題への協力、国・地域・国際レベルでの水災害と防災の推進、グリーン成長に関する官民協力、スマート水管理へ向けた ICT などの科学技術の重要性の 7 項目で構成されている。そして、同宣言が適切に考慮することを言及した「大邱・慶北勸告」文書に、食料関連として、食料安全保障、農村の繁栄、貧困撲滅を推し進めるための適切な投資とともに、生物多様性や環境の保全のため農業用水の多面的機能の価値への理解と適切な投資を強化すべきと明記されたことは特筆に値すると考えられる。

また同日には、太田昭宏国土交通大臣と韓国の柳一鎬（ユ・イルホ）国土交通部長官、中国の矫勇（Jiao Yong）水利部副大臣が「水政策革新のため協調的行動」をテーマに掲げた共同宣言を発表したほか、食料関係ではアジア・モンスーン地域の 17 か国と 8 つの国際機関が構成する国際水田・水環境ネットワーク（INWEPF：International Network for Water and Ecosystem in Paddy Fields）が「水田の水管理向上のための地域ネットワーク強化」をテーマにワークショップを開催し、パネル・ディスカッションの総括として「INWEPF から WWF7 へのメッセージ」をとりまとめた。

3 日目（4 月 14 日（火））には、国連事務総長特使のハン・スンス元韓国首相が議長を務める「水と災害ハイレベル・パネル（HELP：High-level Experts and Leaders Panel on Water and Disasters）」が主催する特別セッションが開催され、「水と災害に関する



ハイレベル・パネルの一コマ

水政策ジャーナル特別版」を発表したほか、日本の皇太子徳仁親王殿下から英語のビデオメッセージが寄せられた。また、食料関係では国連食糧農業機構（FAO）と WWC の共催による「食料安全保障のための水ハイレベル・パネル（A High Level Panel on Water for Food Security）」が開催され、日本からは岩永勝 JIRCAS 理事長がパネリストとして参加した。

さらに食料関係では、テーマ別プロセスのテーマ 2.1 「食料のための水」の下で、4 日目（4 月 15 日（水））に 3 つ、5 日目（4 月 16 日（木））に 2 つのセッション、6 日目（4 月 17 日（金））にラップアップ（とりまとめ）セッションが開催されたほか、5 日目には JIRCAS の主催によりサイドイベント「結合力と復元力のための共同社会の水管理

(Communal Water Management for Coherence and Resilience)」を展示エリアの WWC パビリオン(10:00～12:00)と、セッション会場エリアの DEC\_307 ルーム(13:30～14:30)の2会場で開催した。それぞれ、サイド・イベントの convener である筆者が座長と冒頭の発表を務め、前者においては JIRCAS から筆者を含めて6名(山岡和純、池浦弘、廣瀬千佳子、廣内慎司、團晴行、幸田和久)が、また、国際灌漑排水委員会(ICID)の Saeed Nairizi 会長及びオランダ ICOMOS の Henk van Schaik 氏が発表を行った。また、後者においては JIRCAS から筆者を含めて3名(山岡和純、降籬英樹、幸田和久)が、また、Saeed Nairizi 会長、Henk van Schaik 氏及び米国水文化研究所の David Groenfeldt 所長が発表を行った。

これらの水をめぐる世界の潮流を体感する中で、WWF7 では、従来からの官・学・国際 NPO 中心の伝統的なグループだけでなく、企業活動に大量の水を使用する民間企業、よりローカルな環境保護団体、そしてこれらに関係する水資源分野以外にも含む学者、技術者や市民団体の積極的な参加の姿勢が目についた。また、これまで以上にアジア・アフリカ・ラテンアメリカなど先進国以外からのアクターの増加が目についたことが印象的であった。

### 世界水会議 (WWC)

この世界水フォーラム (WWF) を3年毎に1回、ホスト国と共に主催している国際 NGO が世界水会議 (WWC: World Water Council) である。日本政府は WWF に積極的に関与し、2003年に WWF3 を京都・滋賀・大阪で開催して、皇太子徳仁親王殿下による基調講演が



第55回世界水会議 (WWC) 理事会 (中国浙江省杭州市) での集合写真  
行われた。WWC の理事は36名(うち1名はマルセイユ市の固定枠)で、3年に1回開催

される総会において 35 名の理事選挙が行われる。このうち、農業・灌漑セクター出身の理事は、今期（2012-2015）については国際灌漑排水委員会（ICID: International Commission on Irrigation and Drainage）のナイリジ会長と ICID 日本国内委員会の筆者の 2 名のみである。前期（2009-2012）については農業・灌漑分野からは FAO が唯一の理事を出していたが、今期は残念ながら落選した。WWC における農業・灌漑分野の発言力は、かなり限定的であると言わざるを得ない。日本からは筆者の他に、国土交通省系の NPO である日本水フォーラムと総合建設コンサルタントの建設技術研究所（CTI Engineering Co. Ltd.）出身の 2 名が理事を務めている。

1996 年に WWC が設立された背景には、国際的な場での水問題の研究や議論が盛んになる一方で、水管理に関与する数多くの政府や地方自治体、国際機関、非政府機関、民間企業、市民団体などがバラバラに存在し、活動しており、関係者を繋ぐネットワーク並びに共に知恵を出し合う議論の場が必要であったという事情がある。これらを提供し水に関する活動を充実させ、革新的なアイデアで新たな相乗効果を生み出すことを期して、水の専門家、専門機関などが自主的に集い、マルチ・ステイクホルダーによる国際的なプラットフォームとして WWC が設立された。

そのミッションは、水に関する問題意識を広く啓蒙し、政治家や官僚などのレベルから一般市民までを巻き込んで水問題への取り組みを促し、政策に反映させ、地球全体の生命への利益をもたらす水の効率的な利用、保全、開発、計画、管理を、これらの全ての次元にわたり、環境に配慮した高い持続可能性を基本に据えて推し進めることである。そして全ての水コミュニティに跨がる水資源と水利サービスの管理に関する共通の戦略ヴィジョンへの到達を目標として、関係者のイニシアチブや行動の触媒としての機能も果たし、その成果を WWC の最大の産物である WWF に収斂させ、世界の水政策への影響力を発揮することである。

このため、WWC はネットワークの開放性と透明性の確保に努め、民主的な運営原則の下、品格と見識のある議論を誰もが発言し傾聴できる参加型のプラットフォームを提供して、新たなアイデアや概念を取り込んだ水政策に関する戦略を策定する。WWC は特定のセクターやメンバーの固有の関心事項よりもむしろ、政策に関連した事項や分野を横断



メキシコ大統領公邸で開催された第 52 回 WWC 理事会（メキシコシティ）

するクロス・カッティング・イシューに関心を払い、水問題における政策的な意味合いを明らかにすることで各メンバーに協力する。その一方で、国際的なアジェンダの中で繰り広げられる様々な水議論の機会に、WWC の各メンバーや理事が積極的な貢献を行うことも WWC の活動を支えるものとして期待されている。

3年に1回開催される WWF は、その開催規模の大きさと、大臣会合やハイレベル会合による宣言文書の取りまとめにより、国際社会の水議論の方向付けに大きな影響力を与えている。1997年のモロッコ（マラケシュ）以来、オランダ（ハーグ）、日本、メキシコ（メキシコシティ）、トルコ（イスタンブール）、フランス（マルセイユ）で開催され、今年の韓国の3年後の2018年はブラジルの首都ブラジリアでの開催が予定されている。財政面では、開催国から支払われる WWF のライセンス・フィーは、会員からの年会費収入と並び、WWC の大きな収入源である。また、事務局が立地するマルセイユ市からも一定の財政援助がある。WWC の会員数は、2014年6月現在で313、その内訳は国際機関12、政府関係機関70、民間企業等111、市民団体・水利用者団体等41、専門機関・学術団体等79である。地域別にはアジアの会員が最も多く128、欧州88、米州53、アフリカ19、その他・分類不能25となっている。

### 世界の水議論の行方とプレゼンス

20世紀後半から2000年代の半ばまで年間数億～10億ドル程度で推移していた中国の援助額は、2005年以降加速度的に急増し、グラントや無利子借款の額に中国輸銀による優遇借款供与額を加えると、2012年には120億ドルに達したとされている。これは、同年の日本の二国間 ODA（支出総額ベース）の145億ドルに匹敵する水準であり、今年度は既に逆転している可能性がある。筆者は近年サブサハラアフリカ9か国を訪問しているが、特にアフリカにおける援助国としての中国のプレゼンスは想像以上に大きい。それは、援助の額もさることながら、ローンのスキームを駆使して、大規模インフラ開発に必要な資金、技術と労働力をフルセットで提供する手法で、事業コストが安く、採択が迅速で、柔軟性が高い、良きにつけ悪きにつけ、使い勝手の良い援助という特徴があるからである。これは、グラント（贈与）による資金と技術の供与を主体とする伝統的な欧米のドナー国では、伝統的に推奨されてこなかった手法であり、様々な批判の声は聞こえるものの、固定概念を逆手にとり援助の需給ギャップを埋めてアフリカ諸国の開発に貢献している点は評価せざるを得ない。中国は恐らく、日本からの長年にわたる援助をテコにした自国の経済発展の経験から、この手法のベースを学んだのであろう。このことは MDGs の達成と深い関わりがある。

例えば、2015年の貧困人口比率を1990年の値の半分以下にするという、MDGsの最初のターゲットでは、国連の” The Millennium Development Goals Report 2014”によると、世界全体で1990年の36%が2010年には18%と、目標年次より5年早く達成している。これは他でもなく、巨大な貧困人口を抱えていた中国での大幅な貧困削減が、全体の数値の引き下げに大きく貢献したからである。開発途上地域全体では1990年の47%が2010年には22%と半減以下になっているが、中国を除いた開発途上地域では同



41%が同 26%と半減を達成していない。特にサブサハラアフリカでは同 56%が同 48%と微減に留まっている。

中国の経済発展の成功を支えた要素は多岐にわたるが、その一面について外資を活用した発展方式として描くと、1970年代から90年代にかけての「中国の外資導入→インフラ整備→製造業の発展→ローンの返済」という流れになろう。この発展の過程の最終段階で中国は製造業という最も雇用力のある産業の育成に成功し、90年代以降現在に至る各種製造業の発展が貧困人口を大幅に減少させた。中国は自らの経済発展の経験から学んだ外資を活用した発展方式をアフリカ諸国などに売り込む援助国へと変貌を遂げたのである。

一方、MDGsの事実上の後継目標となるSDGsは、2012年の国連持続可能な開発会議（リオ+20）で提唱され、その成果文書”The Future We Want”にその策定を目指すことが盛り込まれた。その後、2013年9月の第68回国連総会においてMDGs特別イベントの文書が採択され、普遍的ですべての国に適用可能な一つの枠組みと一連の目標を策定することが定められ、SDGsはポスト2015開発アジェンダに合流することとなり、オープン・ワーキング・グループ（OWG）で具体的な目標とターゲット案が議論されることとなった。OWGは2014年7月に17の目標（ゴール）と169のターゲットからなるSDGsの案を公表した。この中の「目標6：全ての人に対する水と公衆衛生の効用と持続可能な管理の確保（Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all）」において、水へのアクセスと持続可能な管理が目標として明示され、この目標の下に8つのターゲットが掲げられている。同案は、同年9月の国連総会での議論を経た後、同年12月に持続可能な開発に関する国連事務総長統合報告書が加えられて現在も交渉が続けられている。



ハンガリー共和国アダー大統領主催晩餐会（ブダペスト）とブダペスト水サミット

基本的に開発途上国だけを対象としたMDGsとは異なり、SDGsは全ての国と地域が対象であり、それ故に世界の工場となった中国の貿易を通じた世界市場への影響力、援助を通じたアフリカ諸国の社会経済開発への影響力、そして巨大な人口を抱える中国自身の経済成長によるSDGsのターゲット達成への影響力は極めて大きくなるものと言わざるを得ない。一方で、今後の中国はどの先進国よりも急速に社会の少子高齢化が進むとの予測もある。世界の水議論においても今後は中国の動向により多くの注意を向ける必要があるだろう。

欧米がリードしていた世界の水議論の場は、アジア（韓国、トルコ、中国など）、アメリカ、ラテンアメリカ（メキシコ、ブラジルなど）からの声とプレゼンスが日に日に増し、水問題に関心を寄せる分野や民間活動家・一般市民の声も広がりを見せている。日本は今後これらの国々と各分野、各階層でのネットワークを幾重にも構築し、持続可能な経済発展や自由で民主的な社会の実現などの理想を掲げる欧米圏と、目先の社会経済の発展や治安の維持など現実を重視する非欧米圏の結節点としてバランスある議論と政策の実現に貢献していくことで、国際社会からの信頼を積み重ねプレゼンスを高めていくべきであろう。