
 論 説

水道民営化の憲法的考察 ——フリント水道危機 (Flint Water Crisis) を手がかりに

小 牧 亮 也

はじめに

- I フリント水道危機の概要
- II フリント水道危機をもたらした法制度
- III 民主的統制からみるフリント水道危機
- IV 日本への教訓

おわりに

はじめに

2014年にアメリカのミシガン州フリント市で、深刻な水道汚染問題が発生した。鉛中毒による身体的被害に加えて、レジオネラ菌による死者をも出したこの事件は、一般に「フリント水道危機 (Flint Water Crisis)」と呼ばれ、2018年に公開されたマイケル・ムーア監督の「華氏 119」を通じて、日本でも知られるところとなった¹⁾。

フリント水道危機は、財政危機に陥ったフリント市が、財政コスト削減のために水質の悪い地元のフリント川に水源を変更したことに端を発したものであるが、こうした水源変更を可能にしたのは、当該地方政府の住民代表機関の権限を事実上停止するミシガン州法の存在であった。

1) フリント水道危機を学術的に紹介・検討した日本語文献として、中島徹「水への権利・序説」法学 83 卷 3 号 (2020 年) 111 頁以下がある。同論文では、水の適正な配分と経営形態 (公営・民営) との論理関係を否定する文脈で、フリント水道危機が紹介されている (118-122 頁)。本稿は、(本文で述べるとおり) 水道事業運営における民主的統制の重要性を示す趣旨でフリント水道危機をとりあげており、中島とは着眼点が異なっている。

本稿は、フリント水道危機がこうした民主主義の欠損をもたらす法制度により引き起こされた点に注目して同危機を分析することにより、現在、日本で話題になっている水道民営化が抱える問題を明らかにすることを目的とする²⁾。

その問題の要点をあらかじめ示しておけば、水道民営化を支える法制度が民主的政治過程を通じた統制（民主的統制）を妨げる要素をもつがゆえに、水道事業が住民の要求に応答して運営されることが困難になった、というものである。

そのため、本稿は、民主的統制の観点から求められる要素を積極的に提示するのではなく、フリント水道危機の分析から明らかになる、民主的統制の機能を阻害する要素を示すことに重きをおく。こうした考察態度は、フリント水道危機という悲惨な事件から教訓を得るという本稿の目的に規定されたものであるが、日本の水道民営化が、まずは悲惨な事態を引き起こすことのないようにする、という実践的な意図にも基づいている。

最後に、民主的統制の観点から水道民営化を論ずる本稿が、いかにして「憲法的考察」になり得るのか、という点にふれておく。水道事業の適正性の確保は、憲法 25 条 2 項の「公衆衛生」に水道が含まれることによって基礎づけられる³⁾。したがって、民主的統制を通じて水道事業の適正性を確保しようとする本稿は、憲法 25 条 2 項の実現手段を論ずるものである、とひとまず位置づけることができる。

しかしながら、民主的統制は、憲法 25 条 2 項以外の憲法規範を実現するためにも必要であるため、本稿は、水道民営化という一つの現象を考察対象としながらも、憲法規範の実現というより大きな主題を扱うものとし

2) 筆者は、前稿（拙稿「「民営化」に対する憲法的統制に向けての理論的考察（1）・（2）（完）——アメリカにおける学説動向を手がかりに」名古屋大学法政論集 274 号（2017 年）79 頁以下・275 号（2017 年）259 頁以下）において、憲法上の権利の実効的な保障という観点から、民営化をめぐるアメリカの学説を手がかりに、裁判プロセスを通じた統制の限界を明らかにしつつ、民主政プロセスにおける「国民・住民による日常的な監視や批判」の重要性を説いた（275 号 287 頁）。本稿は、水道民営化を支える法制度が、「国民・住民による日常的な監視や批判」に応答した水道事業運営を妨げる要素を持つことを明らかにすることにより、前稿で十分に展開できなかった民主政プロセスの部分を補う意味合いを持っている。

3) 木下智史＝只野雅人編『新・コンメンタール 憲法（第 2 版）』（日本評論社、2019 年）320 頁〔倉田原志執筆〕。

でも位置づけられると思われる⁴⁾。

本稿の構成は以下のとおりである。Ⅰでは、フリント水道危機がどのような経緯により発生したのかを概観する。Ⅱでは、本稿が特に注目する前述のミシガン州法の特徴を明らかにする。Ⅲでは、民主的統制の観点からフリント水道危機を分析する。Ⅳでは、Ⅰ～Ⅲで明らかになったフリント水道危機の問題性をふまえて、水道民営化を支える日本の法制度に対して検討を加え、日本の水道民営化が民主的統制の観点からいかなる問題を抱えているのかを明らかにする。

I フリント水道危機の概要

1 フリント市⁵⁾

フリント水道危機の舞台となったミシガン州フリント市は、General Motorsの企業城下町として栄え、1960年には人口20万人を超える都市となったが、その後はグローバル化に伴う競争力の低下により自動車産業は衰退し、2014年には人口10万人を下回った。

フリント市の特徴として、人種間の不均衡があげられる。自動車産業の衰退により、白人は新たな職を求めてフリント市から去っていき、その結果フリント市の人口におけるアフリカ系が占める割合は、アメリカ全体の平均を大きく上回ることとなった。2018年の統計によれば、アメリカ全体の平均が約13%であるのに対して、フリント市におけるアフリカ系が占める割合は約53%である。また、この点は、階層とも連動しており、アメリカ全体の貧困率が約12%のところ、フリント市の貧困率は約40%

4) 「憲法を実現するのは誰か」という見出しの下、「民主政の過程」を憲法の実現プロセスの一つとして位置づける、本秀紀編『憲法講義（第2版）』（日本評論社、2018年）18-19頁〔本執筆〕は、本稿の理論的位置づけを示すうえで重要な意味を持つ。また、「急速なグローバル化がもたらす様々な困難（たとえば国際的・国内的格差の拡大）」を見据えて、日本国憲法の理念実現のためには、「民主主義の鍛え直しは不可欠である」と述べる、本秀紀「本書の課題」同編『グローバル化時代における民主主義の変容と憲法学』（日本評論社、2016年）3頁も参照。

5) 以下の文献を参考にしてまとめた。Courtney L. Anderson, *Taking Flint*, 17 Hous. J. Health L. & Poly 107, 111-13 (2017); FLINT WATER ADVISORY TASK FORCE, FINAL REPORT 15 (2016) [hereinafter TASK FORCE REPORT], https://www.michigan.gov/documents/snyder/FWATF_FINAL_REPORT_21March2016_517805_7.pdf.

となっている⁶⁾。

2 フリント水道危機の発生

フリント市は、1967年までは、自前の水処理施設で処理したフリント川の水を使用していたが、長期の水供給契約をデトロイト市上下水道省（Detroit Water and Sewerage Department (DWSD)）と締結したことにより、1967年以降は、デトロイト市から水の供給を受けていた⁷⁾。

その後、フリント市は、財政状況の悪化を背景に、2013年4月に、近隣の地方政府とのパートナーシップにより2010年に設立されたカレグノンディ水道局（Karegnondi Water Authority (KWA)）に参加することを決定した。それに伴い、DWSDは、水供給契約の打ち切りをフリント市に告知し、同契約は2014年4月で打ち切られることとなった。カレグノンディ水道局の水道管は当時未完成であったため、フリント市は、しばらくの間、代替りの水源を確保する必要に迫られた。そこで、フリント市は、2014年4月より、フリント川を水源として利用することとした⁸⁾。

フリント市がフリント川を水源として利用して間もなく、フリント市の住民から、水の臭いや味、見た目についての苦情が寄せられるようになった。フリント川の水の腐食性ゆえに、水道管から鉛が浸出すると同時に、レジオネラ菌による水の汚染の発生可能性が高まったのである⁹⁾。

2014年8月に、フリント市は、煮沸した水を使用することの勧告（boil water advisory）を発した¹⁰⁾。また、同年10月に、フリント市が属するジェネシーカウンティの健康省は、フリント市公共事業省に対して、2014年4

6) 統計データについては、以下を利用した。U.S. Census, Quickfacts for Flint, Michigan and the United States, <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/flintcitymichigan,US/PST045219>.

7) TASK FORCE REPORT, *supra* note 5 at 15.

8) *Id.* at 16. KWAについては、BENJAMIN J. PAULI, FLINT FIGHTS BACK: ENVIRONMENTAL JUSTICE AND DEMOCRACY 83 (2019).

9) TASK FORCE REPORT, *supra* note 5 at 16. 鉛汚染およびレジオネラ菌汚染が発生するメカニズムについては、See Marc A. Edwards, *Why Is It Possible That Flint River Water Cannot Be Treated to Meet Federal Standards?*, FLINT WATER STUDY (Aug. 24, 2015), <http://flintwaterstudy.org/2015/08/why-is-it-possible-that-flint-river-water-cannot-be-treated-to-meet-federal-standards/> (last visited Feb. 26, 2020).

10) TASK FORCE REPORT, *supra* note 5 at 17.

月以降、レジオネラ症の発生件数が増加しており、それとフリント川への水源変更との関連性があり得るとの報告をした¹¹⁾。

その後、かねてより水質の悪化に対して抗議の声を上げていたフリント市民 Lee Anne Walters 宅において数回の水質検査が行われ（2015年2、3、5月）、同宅の水中の鉛濃度は、連邦の定める基準を大きく上回っていたことが明らかになった¹²⁾。2015年6月、連邦環境保護庁（Environmental Protection Agency（EPA））の職員であり、Walters 宅での検査にも関わった Miguel Del Toral は、フリント市の鉛濃度への懸念を示す報告書を公表した¹³⁾。また、同年9月8日、ヴァージニア工科大学の Mark Edwards 教授とそのチームは、フリント市の水を使用する252の家庭を調査した結果、「フリントは極めて深刻な水道鉛汚染問題を抱えている」と結論づけた¹⁴⁾。さらに、同24日、小児科医 Monna Hanna-Attisha による調査の結果、血中鉛濃度の高い小児がフリント川への水源変更以降に増加していることが明らかになった¹⁵⁾。同29日、Detroit Free Press は、Hanna-Attisha による調査を正しいと結論づける、フリント市における血中鉛濃度検査の分析を公表した¹⁶⁾。同年10月1日に、ミシガン州保健福祉省（Michigan Department of Health and Human Services（MDHHS））は、Hanna-Attisha の調査結果を認める声明を出した¹⁷⁾。同16日に、ようやく、フリント市は水源を変更し、再び DWSD から水の供給を受けるようになった¹⁸⁾。

なお、鉛の影響を最も受けやすいのは6歳以下の小児であり、鉛は、脳の発達や神経系に深刻かつ不可逆的なダメージを与える。鉛中毒になった小児は、IQの低下や活動過多、成長速度の低下、難聴、貧血といった症状が出るとされる¹⁹⁾。レジオネラ症は、健康な成人にとっては比較的軽度な疾病であるが、高齢の患者や免疫不全の患者にとっては生命を脅かすも

11) *Id.*

12) *Id.* at app.v 9, 11, 12.

13) *Id.* at 20.

14) *Id.* at 21.

15) *Id.*

16) *Id.*

17) *Id.*

18) *Id.*

19) Cara Cunningham Warren, *An American Reset - Safe Water & a Workable Model of Federalism*, 27 DUKE ENVTL. L. & POLY F. 51, 80 (2016).

のであり、場合によっては死に至ることもあるとされる²⁰⁾。

3 フリント水道危機のその後

DWSDへ再接続された後も、フリント市民は、水道水をそのままでは飲むことができず、ボトル・ウォーターを飲むかフィルターを使わなければならない状態が続いた²¹⁾。

2018年1月に、ミシガン州環境品質省（Michigan Department of Environmental Quality (MDEQ)）は、フリント市の水質は回復されたとの声明を出し²²⁾、同年4月に、州は、ボトル・ウォーターの無料配布を終了することを発表した²³⁾。

しかし、鉛汚染の原因となった鉛製の給水管の交換は完了しておらず、フリント市では、「給水管交換プログラム」が現在も続けられている²⁴⁾。

なお、フリント水道危機をめぐっては、裁判においても争われている。刑事事件については、ミシガン州の職員やフリント市の職員、フリント市の緊急事態管理者（Ⅱ1で説明する）ら計15名が訴追されている²⁵⁾。刑事事件以外についても、州や市の職員、緊急事態管理者らを被告とするもの

20) TASK FORCE REPORT, *supra* note 5 at 24. なお、連邦政府機関である疾病管理予防センター（Centers for Disease Control and Prevention (CDC)）の調査によれば、2014年から2015年の間にフリント川の水が原因で発症したレジオネラ症により死亡した者は12名とされる。Ron Fonger, *CDC Finds First Genetic Link Between Legionnaires' Outbreak, Flint Water*, M_{LIVE} (Feb. 16, 2017), https://www.mlive.com/news/flint/2017/02/cdc_finds_first_genetic_link_b.html (last visited Feb. 26, 2020).

21) Liam Stack, *Lead Levels in Flint Water Drop, but Residents Still Can't Drink It*, N.Y. TIMES (Jan. 24, 2017), <https://nyti.ms/2kr3uKw> (last visited Feb. 26, 2020).

22) Ron Fonger, *'Flint's Water Quality Is Restored' After Latest Testing, State Says*, M_{LIVE} (Jan. 12, 2018), https://www.mlive.com/news/flint/2018/01/newest_testing_shows_flints_le.html (last visited Feb. 26, 2020).

23) Paul Egan, *State of Michigan: No More Free Bottled Water for Flint Residents*, DETROIT FREE PRESS (Apr. 6, 2018), <https://www.freep.com/story/news/local/michigan/flint-water-crisis/2018/04/06/flint-water-bottled-drinking/493954002/> (last visited Feb. 26, 2020).

24) City of Flint, *Service Line Replacement Program*, <https://www.cityofflint.com/gettheleadout/> (last visited Feb. 26, 2020).

25) ただし、2019年1月時点で刑務所に収監された者はいないとされる。Ed White, *3 Years Later, No One Is in Jail over Flint Tainted Water*, AP NEWS (Jan. 19, 2019), https://apnews.com/3ab56627e5c347ecb039a829b314a564?utm_source=Twitter&utm_campaign=SocialFlow&utm_medium=AP (last visited Feb. 26, 2020).

を中心に、多くの訴訟が提起されている²⁶⁾。

II フリント水道危機をもたらした法制度

Iで述べたとおり、フリント水道危機は、フリント川への水源変更を契機として発生したものであるが、水源変更を可能にしたのは、当該地方政府の住民代表機関の権限を事実上停止するミシガン州法 *Local Financial Stability and Choice Act*²⁷⁾ の存在であった。したがって、ここでは、同法の特徴を明らかにすることにより、フリント水道危機発生の背後に民主主義の欠損があったことを示す。

1 EM法の制定

Local Financial Stability and Choice Act とは、州知事が、財政危機に陥った地方政府に対して、財政健全化のための広範な権限を付与された緊急事態管理者（Emergency Manager (EM)) を任命できることを定めるミシガン州法であり、一般にEM法と呼ばれているものである。

EM法は、2012年12月に成立したのであるが、実は、これとほぼ同内容の州法が、*Local Government and School District Fiscal Accountability Act* という名称で2011年5月に成立していた。しかし、この2011年法に対し

26) 非常に多くの訴訟が提起されているため、そのすべてを掲げることはできないが、憲法上の権利侵害を根拠として争われているもののうち、連邦控訴裁判所で判断が下されたものとして、次の二件がある。See *Boler v. Earley*, 865 F.3d 391 (6th Cir. 2017), *cert. denied sub nom. Wright v. Mays*, 138 S. Ct. 1281 (2018), and *cert. denied sub nom. Wyant v. Mays*, 138 S. Ct. 1285 (2018), and *cert. denied sub nom. City of Flint v. Boler*, 138 S. Ct. 1294 (2018); *Guertin v. State*, 912 F.3d 907 (6th Cir. 2019), *cert. denied sub nom. Flint v. Guertin*, 2020 WL 283268, and *cert. denied sub nom. Busch v. Guertin*, 2020 WL 283269. 前者は、本件の事例では、1983条訴訟（合衆国法典42編1983条に基づき州公務員の連邦法上の権利侵害行為に対して救済を求めるための訴訟形態）は、安全飲料水法（Safe Drinking Water Act）の規制スキームを阻害するものではないため、適法に提起できるとした。後者は、1983条訴訟の被告のうち、水源変更の決定および水質悪化の隠蔽への関与が直接的な者（緊急事態管理者やMDEQ職員等）による限定免責（qualified immunity）の主張を否定した。これらの判決の分析・検討については他日を期したい。

27) MICH. COMP. LAWS § § 141.1541-141.1575. 同法の詳細な説明として、See Sydney L. Hawthorne, *Do Desperate Times Call for Desperate Measures in the Context of Democracy: Michigan's Emergency Manager Law & the Voting Rights Act*, 41 N.Y.U. REV. L. & SOC. CHANGE 181 (2017).

ては、2011年11月にレファレンダムが実施され、同法は廃止された。このレファレンダムは、ミシガン州憲法2条9節²⁸⁾に基づき、有権者の一定数の署名による請願がなされた場合に実施されるものであるが、同規定によれば、歳出配分 (appropriation) を伴う州法については、レファレンダムは適用されないこととなっている²⁹⁾。そこで、ミシガン州議会は、EMの給与の支払いや同法の執行のための歳出配分の規定をEM法に盛り込むことにより、レファレンダムを回避する戦略をとった。その結果成立したのが2012年のEM法である。

2 EM法の概要

(1) EMの任命

EMの任命に至るプロセスは以下のとおりである³⁰⁾。まず、州財務当局 (state financial authority) により、地方政府における財政圧迫の発生可能性 (probable financial stress) についての予備審査が行われる³¹⁾。州財務当局は、30日以内に、地方緊急財政援助ローン委員会 (local emergency financial assistance loan board) に報告書を提出し、同委員会が財政圧迫の発生可能性の有無を判断する³²⁾。財政圧迫の発生可能性ありとされれば、知事が審査チームを組織し³³⁾、審査チームは、60日以内に、財政緊急事態 (financial emergency) の有無についての報告書を知事に提出する³⁴⁾。知事は、10日以内に、財政緊急事態の有無を判断する³⁵⁾。

財政緊急事態と判断されると、当該地方政府は、①財政の改善のためにとられるべき措置に関する州との合意協定 (consent agreement) の署名、②破産 (bankruptcy) の申請、③中立的評価者 (neutral evaluator) による

28) MICH. CONST. art. II, § 9.

29) 本規定に対して批判的な検討を加えるものとして、See Kathleen Garbacz, Note, *Michigan Republicans' Tactics to Evade Democracy Using Referendum Proof Laws and Other Means*, 16 J. L. Socy 197 (2014).

30) EMの任命プロセスに関する規定は相当に複雑であり、以下の記述は簡略化したものになっている。

31) MICH. COMP. LAWS § 141.1544 (1).

32) *Id.* § 141.1544 (2).

33) *Id.* § 141.1544 (4).

34) *Id.* § 141.1545 (3).

35) *Id.* § 141.1546 (1).

地方政府と債権者との調停、④ EM の選任のいずれかを選択することができる³⁶⁾。

ただし、①については、州財務長官（state treasure）との合意が必要であり、合意協定の違反の有無は州財務長官が判断する³⁷⁾。②については、州知事の承認が必要とされている³⁸⁾。③については、調停の内容が地方政府にとっての十分な節約になっていないと州財務長官が判断すれば、州財務長官は、その旨を地方政府に告知し、このプロセスは終了する³⁹⁾。したがって、EM 法は、(Local Financial Stability and “Choice” Act という名称に反して) 地方政府に実質的な「選択」の余地を与えていないと評されている⁴⁰⁾。

(2) EM の権限・任務

EM 法の規定によれば、EM は、地方政府の統治機関（governing body）⁴¹⁾ および首席行政官（chief administrative officer）⁴²⁾ の地位において行動し、財政緊急事態を是正するための広範な権限を有するとされ、また、EM が任命されると、地方政府の統治機関および首席行政官は、EM による書面での個別の授権がなければ、その権限を行使できないとされる⁴³⁾。

したがって、EM は、財政緊急事態の是正という名目で、事実上、地方政府のあらゆる権限を行使できることになるが、こうした一般的な規定に加えて、EM 法は、個別に以下の EM の権限・任務を定めている。

第一に、EM は、選挙および任命による地方政府の公務員等に対して、この法律の目的を達成するために EM が必要と考える命令を発し、この命令が遵守されなかった場合には、その公務員等に対して、地方政府の部局

36) *Id.* § 141.1547 (1).

37) *Id.* § 141.1548 (1).

38) *Id.* § 141.1566 (1) - (2).

39) *Id.* § 141.1565 (22) (a).

40) Hawthorne, *supra* note 27 at 194; Collin Weyers, Note, *Death By Denominator: Reconsidering Constitutional Intra-State Deference in an Age of Emergency Management*, 2018 Wis. L. Rev. 1261, 1273 (2018).

41) EM 法に統治機関の定義は定められていないが、これには立法機関も含まれると考えられる。「法を制定・廃止・修正する権限を含めた、選挙された地方の公務員のすべての権限」を EM が有すると述べるものとして、Hawthorne, *supra* note 27 at 183.

42) EM 法によれば、首席行政官には、地方政府の長あるいは地方政府のマネージャーが含まれる。MICH. COMP. LAWS § 141.1542 (b).

43) *Id.* § 141.1549 (2).

施設、電子メールおよび内部情報システムへのアクセスを禁止することができる⁴⁴⁾。

第二に、EM は、地方政府のための財政および運営に関する書面での計画を作成・修正する。その計画には、EM の歳入予測に従って利用可能な資源の範囲内で地方政府の運営のすべての側面を実施することや、計画された債務返済等を完全に実施すること、契約の修正や拒否、終了、再交渉等が含まれる⁴⁵⁾。

第三に、EM は、自治憲章 (charter) のあらゆる条項に反するものも含めた、地方政府に関する追加的な行動 (additional action) をとることができる。追加的な行動には、地方政府の予算の変更・修正・承認・不承認をすること、あらゆる歳出配分や契約、支出、貸付あるいはその承認・不承認をすること、地方政府のあらゆる職員 (officer)、被用者 (employee)、省 (department)、委員会 (board、commission)、その他の同様の主体 (選挙で選ばれているか任命されているかにかかわらず) が持つ、地方政府の運営に関するあらゆる権限を行使すること等が含まれている⁴⁶⁾。

(3) 財政緊急事態の終了

財政緊急事態が是正されたと EM が判断した場合、EM は、知事および州財務長官にその旨を伝える⁴⁷⁾。知事が EM の判断に同意しない場合には、知事はその旨を EM に伝え、EM の任期が継続されるか、知事は新たな EM を任命することになる⁴⁸⁾

Ⅲ 民主的統制からみるフロント水道危機

1 住民の要求に応答できない住民代表機関

民主的統制の観点からフロント水道危機を考察する本稿にとって特に注

44) *Id.* § 141.1550 (1) - (2).

45) *Id.* § 141.1551 (1).

46) *Id.* § 141.1552 (1). なお、本規定には (a) から (ff) まで 32 の項があり、EM がとれる追加的な行動が極めて詳細に定められている。したがって、本文にあげたものはほんの一部である。

47) *Id.* § 141.1562 (1).

48) *Id.* § 141.1562 (2).

目すべき点は、フリント水道危機の直接の原因となったフリント川への水源の変更につき、フリント市議会やフリント市長といった住民代表機関による同意が存在しないことである。KWAに参加することについては、フリント市議会による承認がなされていたが⁴⁹⁾、それは、フリント川への水源変更を認めるものではなかった。

また、フリント川に水源が変更されて以降、住民から水質に関する苦情が寄せられていたところ、2015年3月に、フリント市議会は、DWSDへの再接続のために「必要なすべてのことを行う」ことを内容とする議決をしていたのであるが⁵⁰⁾、EMは、これに対して「理解不能」と述べ、フリント市議会の議決を承認しなかった⁵¹⁾。

その後、水源再変更まで半年以上かかり、その結果、被害はより深刻化したのであるが、EMがフリント市議会の議決を黙殺する行動をとれたのは、言うまでもなく、EMがフリント市民に対して政治的責任を負っていないからであった。この点につき、アメリカでも、EMのアカウンタビリティの欠如が、問題を引き起こした要因の一つである、との指摘がなされている⁵²⁾。

このように、EM法により、住民代表機関は事実上の機能停止に追い込まれ、フリント市民に対して政治的責任を負わないEMによる決定が可能になった。その結果、いくら住民が批判の声を上げて、その声に応答してフリント市の水道事業運営がなされることは極めて困難になった。

しかし、フリント水道危機の注目すべき点は、住民の要求に応答した水道事業運営がなされる前提が欠けていたことだけではない。というのも、フリント水道危機は、それが人種問題・階層問題としての側面をもつがゆえに深刻化した、とみることができるからである。

49) TASK FORCE REPORT, *supra* note 5 at app.v 4.

50) Ron Fonger, *Flint Council Votes to Do 'All Things Necessary' to End Use of Flint River*, MLIVE (Mar. 24, 2015), https://www.mlive.com/news/flint/2015/03/flint_council_votes_to_do_all.html (last visited Feb. 26, 2020).

51) Ron Fonger, *Emergency Manager Calls City Council's Flint River Vote 'Incomprehensible'*, MLIVE (Mar. 24, 2015), https://www.mlive.com/news/flint/2015/03/flint_emergency_manager_calls.html (last visited Feb. 26, 2020).

52) TASK FORCE REPORT, *supra* note 5 at 1; Brie D. Sherwin, *Pride and Prejudice and Administrative Zombies: How Economic Woes, Outdated Environmental Regulations, and State Exceptionalism Failed Flint, Michigan*, 88 U. COLO. L. REV. 653, 699 (2017); Hawthorne, *supra* note 27 at 203.

2 環境的不正義としてのフリント水道危機

EM は、フリント市に対してはアカウントビリティを負っていないが、州（知事）に対してはアカウントビリティを負っている。そのため、州には、EM を任命した責任が追及されないように何らかの対応をとる動機づけが一定程度存在するはずである。にもかかわらず、州レベルの適正な対応がなされなかったのであるが、この点は、フリント水道危機が環境的不正義の問題として発生したと密接な関係がある。

I 1 で述べたとおり、フリント市の人口は、約半数がアフリカ系であり、また貧困層でもあるから、フリント水道危機の被害は、特定の人種・階層に偏って顕在化することとなった。そのため、フリント水道危機は、環境的不正義の問題として把握されるのが一般的である⁵³⁾。

「環境的（不）正義（environmental（in）justice）」は、意図ではなく結果や手続に着目した概念であり、次のように定義される。「環境的正義は、次の二つの基本原理を含む。一つは、すべての人民が公平すなわち非差別的に扱われること、もう一つは、環境についての法や規則、方針に関する政府の決定に対して、——人種、体色、出身国あるいは収入に関係なく——すべての人民の意味ある公的な関与を提供すること、である。したがって、環境的正義あるいは不正義は、意図に関するものではなく、手続および結果——公正な取り扱いや平等保護、人間の尊厳をたたえる中立的なフォーラムへの意味ある参加——に関するものである⁵⁴⁾」。

環境的不正義の問題としてフリント水道危機が発生したことが、問題の深刻化につながったことにつき、ある論者の次の見解が参考になる。「鉛

53) See, e.g., TASK FORCE REPORT, *supra* note 5 at 54; David A. Dana & Deborah Tuerkheimer, *After Flint: Environmental Justice as Equal Protection*, 111 NW. U. L. REV. 879 (2017); Marianne Engelman Lado, *Toward Civil Rights Enforcement in the Environmental Justice Context: Step One: Acknowledging the Problem*, 29 FORDHAM ENVTL. L. REV. 1 (2017); Joshua V. Berliner, Note, *Environmental Injustice/Racism in Flint, Michigan: An Analysis of the Bodily Integrity Claim in Mays v. Snyder as Compared to Other Environmental Justice Cases*, 35 PACE ENVTL. L. REV. 108 (2017); Jonathon Lubrano, Note, *Water, Lead, and Environmental Justice: Easing the Flint Water Crisis with a Public Water Contamination Liability Fund*, 42 WM. & MARY ENVTL. L. & POLY REV. 331 (2017); Tamar Meshel, *Environmental Justice in the United States: The Human Right to Water*, 8 WASH. J. ENVTL. L. & POLY 264, 271 (2018); PAULL, *supra* note 8.

54) TASK FORCE REPORT, *supra* note 5 at 54.

の入った水の影響を最も受けた人たち——貧困者、マイノリティあるいは地理的に孤立した人たち——は、他の人たちよりも、政治的に目立つもの（political salience）につながるほどの注目を集める能力を欠く傾向がある。それは、彼らが政治に投資する資源を欠いていること、および、階級主義やレイシズム、他の偏見のゆえである⁵⁵⁾」。

この一節は、フリント市の特殊な社会構造が政治的動員を妨げたことを指摘するものであるが、こうした社会構造があることによって、州全体でみれば少数派であるアフリカ系の要求が州レベルで共有されず、問題の深刻化につながった、とみることができよう。

このように、社会のなかに人種・階層の分断構造が存在し、かつ、その人種・階層による政治的意思決定への関与が妨げられている場合には、その人種・階層を超えた問題の共有が困難になり、問題はより深刻化しやすくなる、ということをフリント水道危機は示している。

3 フリント水道危機と地方自治

2で述べたとおり、州レベルの対応が適正になされなかったこと背景には、フリント市の特殊な社会構造があったのだが、この点は、そうした社会構造をもつフリント市による自治がEM法により妨げられていた、という見方を可能にする。すなわち、地方自治の欠如が民主的統制を妨げ、それがフリント水道危機につながった、という視点である。

EM法の合憲性が争われた事件として、Phillips v. Snyder 連邦控訴裁判決⁵⁶⁾がある。そこでは、多岐にわたる論点が検討され、合憲判断が下されたのであるが、判決のなかで特に注目されるのが、実体的デュー・プロセスに基づき地方レベルの立法権を行使する個人に対する投票権が保障されるという原告の主張に対して、そうした主張が、「州は、州により創設される『便利な機関』である自らの政治的下部機関（political subdivision）に（したがって、その機関を運営する公務員に）権限を配分する際に『完

55) David A. Dana, *Escaping the Abdication Trap When Cooperative Federalism Fails: Legal Reform after Flint*, 44 *FORDHAM URB. L.J.* 1329, 1346 (2017).

56) 836 F.3d 707 (6th Cir. 2016), *cert. denied sub nom.* Bellant v. Snyder, 138 S. Ct. 66 (2017).

全な裁量』をもつ、という連邦最高裁の尊重すべき判示に反する」と連邦控訴裁が述べていることである⁵⁷⁾。

この点は、しばしば指摘される、地方政府が「州の創造物」であると捉えられるアメリカの特徴⁵⁸⁾を反映したものであり、地方自治が軽視される要因にもなっている⁵⁹⁾。EM法に対しては、「州政府が地方自治を容易かつ完全に停止する枠組みを効果的に提供する⁶⁰⁾」(強調原文)という評価がなされているが、このような地方自治を停止する法制度の下で、フリント川への水源変更が可能となったことも、フリント水道危機において注目すべき点であると思われる。

IV 日本への教訓

以上のフリント水道危機に対する考察をふまえて、そこから日本の水道民営化についてどのような教訓を引き出すことができるのかを検討する⁶¹⁾。

1 民主的統制を弱める法制度

2018年に成立した改正水道法は、水道事業の民営化⁶²⁾を促進する内容

57) 836 F.3d at 715.

58) 薄井一成『分権時代の地方自治』(有斐閣、2006年)171頁、村中洋介『条例制定の公法論』(信山社、2019年)83頁。

59) ここで軽視されているのは、地方自治の二つの側面のうちの団体自治である。アメリカにおける地方自治の伝統が語られる場合、それは団体自治ではなく住民自治を念頭においたものであることにつき、小滝敏之『アメリカの地方自治』(第一法規、2004年)11-13頁。

60) Weyers, *supra* note 40 at 1263.

61) 水道民営化に関する憲法学の先行研究である、中島徹「憲法学における「公共財」——個人の自律、市場の自律性、政府の存在理由——」西原博史編『岩波講座 憲法2 人権論の新展開』(岩波書店、2007年)111頁以下は、「その際[水の供給を市場に委ねる際——引用者注]には、自律を可能にする条件を整備する義務が市場に課されることを忘れるべきではない。この場合、その義務が実行されるかどうかを監視する役割は、結局のところ政府に委ねざるをえないだろう」(130頁)と述べる。この主張に即していえば、本稿が以下で述べることは、政府による監視が住民の要求に応答してなされるように、民主的統制の機能条件を確保することの重要性である。

62) 改正水道法を契機として水道事業に導入される民営化の形態は、公共施設等運営権の設定(コンセッション方式)と呼ばれるものであり、地方公共団体が水道施設の所有権を持ちながら運営権を売却し、これにより、民間事業者は、水道利用料金を収益として事業運営が行えるようになる。

をもつものであるが、それは、主として、国（厚生労働大臣）と地方公共団体との関係を規律するものである。地方公共団体内部における民営化実施の手續を規律しているのは、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（以下、「PFI法」とする）である。水道事業は自治事務として行われるため、それに対する民主的統制の可否を検討するにあたっては、地方公共団体内部の関係を規律するPFI法に焦点を当てる必要がある⁶³⁾。

（1）地方公共団体の長による監督

まず、注目すべき点は、PFI法28、29条が定める、長による監督の仕組みである。同法28条は、水道事業の運営権者に対して、業務や経理の状況に関する報告の求め、実地についての調査、および、必要な指示を行う権限を長に与えている。また、同法29条は、水道事業運営権の取消権を長に与えている。

PFI法のこのような仕組みに着目して、「的確なコントロールを及ぼすことができる制度設計」になっていると評するものもあるが⁶⁴⁾、Ⅲ1での考察をふまえれば、そうした「コントロール」が住民の要求に応答して行われることが重要である。たしかに、EM法とは異なり、PFI法では住民代表機関である地方公共団体の長に監督権限が与えられているものの、そうした権限が住民の要求に応答して行使されるためには、その検証を可能にする仕組みも必要である。

この点に関して、情報公開の不備を懸念する見解が注目される。情報公開については、法律上の規律は存在せず、地方公共団体と民間事業者との契約に基づき定められることになるため、その内容によっては、「企業秘密」

63) ただし、このことは、国レベルの民主的統制を検討する必要性を否定する趣旨ではない。改正水道法24条の4は、水道事業における公共施設等運営権の設定に際して、厚労大臣の許可を必要とし、さらに、同法24条の12は、運営権者が法令違反等をした場合には、厚労大臣が地方公共団体に対して処分を求めることができる旨を定める。したがって、厚労大臣による許可や処分の求めの運用が適正になされるように民主的統制が加えられる必要がある。ここで民主的統制と（本稿が以下で検討する）地方レベルの民主的統制との関係をどのように捉えるか、という論点については、本稿では扱えない。

64) 板垣勝彦「水道法の改正——民営化と保障責任」法学教室466号（2019年）47-48頁。

に基づく非開示が容易になされることが危惧されている⁶⁵⁾。

情報公開が適正になされなければ、長によるコントロールが住民の要求に回答してなされたことを検証することは困難になる。長によるコントロールに対する住民によるコントロールを実質化する仕組みが存在するか、という視点からも、水道事業の民営化を評価する必要があるだろう。

(2) 利用料金の設定

利用料金の設定については、PFI法23条で定められている。同法23条2項は、水道事業運営権者による利用料金の設定を認めている。議会の議決は不要とされているため、ここには、住民代表機関が住民の要求に回答できなくさせられている、というEM法類似の構造を見出すことができる。ただし、地方公共団体は、あらかじめ、条例で「利用料金に関する事項」を定めることができるため(同法18条2項)、その中で利用料金の上限等が定められることが想定されている⁶⁶⁾。

しかし、上限の中身によっては、貧困層の生活を圧迫するほどの利用料金が設定されるおそれもあり、議会による事後的なコントロールが外されていることは、民主的統制の観点からは消極的に評価されるべき点といえる。

2 民主的統制と社会構造

Ⅲ2で指摘したとおり、フリント水道危機における民主的統制の欠如は、フリント市の社会構造の特殊性と密接に関係している。それでは、日本の場合はどうだろうか。日本においては、(少なくともアメリカほどには)地域問題と人種・階層問題との連動が見られないため、Ⅲ2での考察から日本への直接的な教訓を引き出すことは難しい。

しかしながら、他方で、日本においても貧困層は少数派ながら確実に存在しており、とりわけ利用料金の引き上げや給水停止の運用等は、貧困層ほど影響を受ける度合いが大きいものである。このような特定の階層に対

65) 尾林芳匡「水道の民営化・広域化を考える」尾林=渡辺卓也編著『水道の民営化・広域化を考える(改訂版)』(自治体研究社、2019年)170頁。

66) 宇賀克也「水道法改正と地方公共団体の責務」行政法研究29号(2019年)iii-iv頁、友岡史仁「水道事業の経営規律と水道事業基盤強化の法的課題」行政法研究31号(2019年)87頁。

して大きな影響を与える事業運営がなされた場合、その階層の声をどのように可視化させるか、という問題は、日本においても共通に存在し得るはずである。

フリント市の場合には、貧困層が可視化されやすい社会構造が存在するため、EM法のような法律さえなければ、貧困層の声を事業運営に反映させることが期待できたといえる。それに対して、日本の場合には、貧困層は少数派であるため、その声を事業運営に反映させることは（フリント以上に）困難になる可能性がある。

以上の点をふまえると、日本においては、議会の役割がより重要になると考えられる。というのも、長は独任制であり、住民の多数派の代表ではないが、議会は合議制であるため、議会での審議等を通じて少数派の声を代表することが一定程度期待できるからである。そのように考えると、1（2）で指摘した、利用料金設定に対する議会による事後的なコントロールが外されている点は、貧困層にとってより深刻なことであるといえる。

3 民主的統制と広域化

改正水道法は、民営化を促進するだけでなく、広域化を促進する内容も持っている。厚労大臣による水道基盤強化のための基本方針の策定（水道法5条の2）や、それに基づく都道府県による水道基盤強化計画の策定（同法5条の3）、さらには、都道府県による広域的連携推進協議会の組織（同法5条の4）の定めがあり、同協議会において協議が整った事項については、協議会の構成員（都道府県、関係市町村、関係水道事業者等）は協議の結果を尊重しなければならないと定められている。

広域化されても、その地方公共団体による自治は可能であるため、EM法のように、地方自治が停止されるわけではない。しかし、広域化された地方公共団体内部の特定地域に集中して現れる問題があった場合には、その特定地域の住民の要求は、広域化された地方公共団体の住民全体には共有されにくいいため、広域化された地方公共団体が特定地域の住民の要求に応答しない可能性が出てくる⁶⁷⁾。ここに見出されるのは、地方自治の弱体

67) 正木宏長「公共事業の持続可能性—水道事業の担い手に着目して—」日本公法学会報告レジュメ（2019年10月13日）6頁は、「住民自治の所産である限りで

化が民主的統制を妨げる、というⅢ3で指摘したEM法がフリント市にもたらした影響と類似のものである。

広域化が民主的統制に及ぼす影響は、民営化のそれとは別筋のものであるが、言うまでもなく、広域化と民営化の両方が追求されることもあり得るため⁶⁸⁾、両者が組み合わさった場合には、それが民主的統制に及ぼす影響はより重大なものになると考えられる。

おわりに

以上述べてきたとおり、フリント水道危機は、民主的統制を欠如させる法制度が背景となって深刻な水道汚染が引き起こされた事例であり、日本の水道民営化を支える法制度にも、民主的統制を弱める要素を見出すことができた。

もっとも、フリント市における水道事業の運営は、日本で注目されているような民営化の形態とは異なる点が多々あることも確かである。しかしながら、住民に対して政治的責任を負わない主体による運営がなされる点では同様であるし、EM法が民主的統制を積極的に解除する構造をもつことからすれば、フリント水道危機は、日本の水道民営化の抱える問題性がよりクリアに示された事例とみることができると考える。したがって、フリント水道危機は、日本の水道民営化に対して重要な教訓を示していると考えられる。

本稿は、フリント水道危機の負の側面を描き出すことに力点を置いてきたが、最後に、フリント水道危機がどのようにして事態の一定の改善に至っ

私営水道は公共性や正統性を持ちうるのではないかと述べており、水道事業における住民自治の重要性を説くものとして注目できる。しかしながら、本文で述べたように、広域化された地方公共団体においては、その内部の特定地域に集中して現れる問題が、広域化された地方公共団体の住民全体の関心事になりにくくなる。したがって、「住民自治の所産である」ことをいかに確保するかが課題になると思われる。

68) PFI法19条4項は、公共施設等運営権の設定の際に議会の議決を必要とする定めをおくが、広域化された場合には、その議会は、広域的な地方公共団体の議会（例えば、一部事務組合の議会）である。したがって、広域化された地方公共団体内部の特定市町村で民営化が実現できない場合であっても、広域化すれば民営化が実現されやすくなる、ということが起こり得る。この点に着目して、民営化に際して市町村議会の関与をなくすことに広域化の意図があると述べるものとして、近藤夏樹「持続可能な水道事業の再構築——広域化、民営化への対案——」住民と自治 669号（2019年）28-29頁。

たのか、という点にふれておきたい。民主的統制を欠如させる法制度の存在にもかかわらず、フリント水道危機において事態の一定の改善がなされた要因の一つは、(I 2 で見たように) 市民の力である。フリント水道危機の「うまくいった物語」としての側面について、次のように述べるものが存在する。「熱心なフリント市民、政府のリーダーシップに疑問を持ち、疑義を呈する専門性と主体性を持った政府内外の個人、そして、不正を暴くジャーナリズムを機能させる手段を用いた報道機関の構成員によって、重要な役割が担われた。彼らの勇気と忍耐がなければ、この危機は決して明るみになることはなく、沈静化への取り組みは決して始まらなかっただろう⁶⁹⁾」。

ここから読み取れるのは、民主的統制を妨げる法制度があったとしても、市民の力によってそれを乗り越えることもあり得るということである⁷⁰⁾。日本の水道民営化を支える法制度にも民主的統制を弱める要素があり、現状においてそれが是正される見込みがあるわけではない。そうであれば、水道民営化が深刻な被害を発生させないように、また、実際に発生させてしまった時に備えて、市民のネットワークを日常的に構築しておくという課題が、日本にも存在するといえる。この点においても、フリント水道危機は、日本にとって示唆的な事例である。

[付記] 本稿は、「非営利・協同総合研究所いのちとくらし」研究助成による共同研究「水道と法の公共性の解明—Flint Water Crisis を手がかりとして—」（稲葉一将・小牧亮也）の成果の一部である。

69) TASK FORCE REPORT, *supra* note 5 at 1. 同様に、「遅ればせながらも (belatedly)」、市民社会による監視がフリントの問題の一定の改善に役立ったと評するものとして、Miriam Seifter, *Further from the People: The Puzzle of State Administration*, 93 N. Y.U. L. REV. 107, 153 (2018). フリントに対するメディアの注目が、鉛汚染に対処する政治的動員につながったと評するものとして、Dana, *supra* note 55 at 1347.

70) 「制度レベルの民主主義の廃止は、他の場所における民主主義のエネルギーの保持、あるいは刺激さえも排除するものでは必ずしもない」と述べるものとして、PAULL, *supra* note 8 at 99.

