

〔研究ノート〕

「水に対する権利」をめぐって～社会権規約委員会一般の意見第一五（水への権利）と水の確保に関する国際的な潮流

三 輪 敦 子

ノート概要

生命体にとって不可欠な資源である水の確保が、これまでに増して重要な国際的課題となっている。そのことを反映して、過去二〇年ほどの間に、水の問題に関する国際的な議論とネットワークの場がいくつか設置されてきた。

水をめぐる国際的な議論には、水の確保を人権と捉え、権利の実現という観点から水の問題に取り組むべきとする立場と、水事業を民間セクターに委ねることにより、効率的で効果的な水供給を実現しようとする二つの異なる立場が存在する。世界的な自由化の流れのなかで、民営化を推進する立場が実質的な力を持っているのが現状であるが、二一世紀に入り、民営化の弊害が様々な場所で指摘されるようになってきた。水の確保という課題に対する権利アプローチの必要性が認識されるべきであり、その観点から、社会権規約委員会一般の意見第一五（水への権利）が国際的に尊重されることが求められる。

一．はじめに～水をめぐる議論の現状

二一世紀を迎え、水をめぐる国際的な議論が、以前に増して活発になってきている。二〇〇三年には、京都、大阪、滋賀を会場に、第三回世界水フォーラムがおこなわれ、水が国際的な関心の対象になっていることは、日本でも少しずつ知られるようになってきた。とはいえ、日本に

住む私たちにとって、水は、蛇口をひねれば、いつでも簡単に手に入る資源であり、大地震のような災害に見舞われて水道が止まってしまったりといった事態に遭遇しない限り、その重要性に気づくことは、なかなか難しい。また、島国であるために、河川によって国境が分かれることもなく、水の確保と管理が国際紛争の火種になるという認識も持ちにくいのが現実だろう。

水をめぐっては、現在、国際的な議論の場では、大きく分けて二つの対立する考えが存在している。一方は、水の確保を基本的な人権と考えて、人権の実現という観点から水供給サービスの普及を提える立場であり、もう一方は、水供給サービスを「無駄の多い」公的機関ではなく民間セクターにゆだね、効率的に運営することにより、よりよいサービスが実現できると考え、水の民営化を強力に推進しようとする立場である。この二つの考えは、民営化により、想定されている効率的で無駄のない水供給サービスがすべての人々に普及し、よって基本的人権のひとつとして水の確保が実現できるならば、なんら対立するところはないと考えられるかもしれない。しかし、現実には、水供給サービスを民営化により推進しようとする立場の人たちは、水の権利性には目を向けたがらない傾向が顕著で、権利という言葉ではなく、ニーズ（必需品）という言葉を用いて水と生命体との関係を語ろうとしてきた。

世界水フォーラムに代表される、水に関連する国際的な議論とネットワークの場においても、この二つの異なる考え方は、交わることなく、そして、どちらかの立場の優位性や重要性が正面切って討論されることもなく存在してきた。だが、正面切って話し合われることなく今に至っているという状態は、水をすべての人々に保障するという観点からは望ましいことではない。現実には、ここ一〇年近くの間には世界の様々な場所で見られているのは、水を「ニーズ」と認識し、そして、構造調整プログラムの一環として、世銀や国際通貨基金（IMF）による貸し付けの際の条件として水の民営化が加えられているという事態であり、民営化の拡がりが見られる。そして、民営化の主体となることを見込んで、世界水フォーラム等の場における水関連の巨大企業の活動も非常に活発である。さらに、二一世紀に入り、民営化の問題や弊害が次々に指摘されるようになってきており、そのことから、水の権利性の確認と実現に向けた取り組みは、以前にも増して重要になってきていると言えるであろう。

そうした問題意識から、この研究ノートでは、水という、生命体にとってなくてはならない資源が、国際的に、どのような形で人権として位置づけられているかを、社会権規約委員会の一般的意見第一五を紹介することにより提示したい。まず、導入として、次章で、水の確保をめぐ

る国際的な議論において中心的役割を果たしている諸アクターについて簡単に述べ、続いて、社会権規約委員会一般的意見第一五を抄訳の形で紹介する。最後に、水をめぐる最も重要な国際的な議論の場の一つである世界水フォーラムの際に、フォーラムでの議論の集大成として採択される閣僚宣言において、水と生命体との関係がどのように認識されてきたかを簡単に紹介することにより、水の権利性の現状を提示することとする。

## 二．水をめぐる諸アクター

安全な水の確保は、衛生状態の改善とあわせ、人間の基本的ニーズ (Basic Human Needs) の充足との関連で、国際協力の重要な一分野を構成してきた。たとえば、ユニセフ (国連児童基金) は、子どもの健康を改善するための重要な取り組みとして、水設備やトイレの建設と衛生教育の提供を組み合わせた支援をおこなってきているし、世界保健機関 (WHO) は、健康の確保との関連で、水への支援に取り組んできている。<sup>(3)</sup> しかしながら、国際協力において、特にドナー側が、支援の際の枠組みや概念として「権利」について語ることは、一九九〇年代以前はほとんどなかったこともあり、こうした安全な水の確保や衛生状態の改善も、ニーズの充足の一環として捉えられ、権利の実現との関連で理解されることはなかった。

一九九〇年代に入り、水は、新たな国際的関心の対象となった。それは、第一義的には、人口圧力、干ばつや洪水の頻発、あるいは産業用水の需要増加等による水資源確保の深刻化という環境問題の一環としての関心であり、そのような背景のもと、一九九二年にブラジルのリオデジャネイロでおこなわれた国連環境開発会議 (地球サミット) で採択された「アジェンダ21—持続可能な発展のための行動計画」では、第II部「発展のための資源の保存と管理」のバラグラフ18として、「淡水資源の質および供給の保護—水資源の開発、管理および利用への統合的アプローチの適用」が盛り込まれた。<sup>(4)</sup> 同じ年には、スコットランドのダブリンで「水と環境に関する国際会議」も開催され、淡水資源の確保に世界レベルで取り組むことの必要性が確認されている。そして、これらの会議において、より包括的な水管理の必要性が国際的に確認されたことをうけ、水に関連した国際的な議論とパートナーシップの場として、一九九六年に「世界水パートナーシップ」 (Global Water Partnership: GWP)<sup>(5)</sup>

と「世界水会議」(World Water Council: WWC)<sup>(7)</sup>。一九九八年には「21世紀に向けた世界水委員会」(World Commission on Water for 21st Century: WCW)<sup>(7)</sup>が設立された。特に、世界水会議は「これまで、四回にわたって開催されてきた世界水フォーラムを主催し、水をめぐる国際的な世論形成と支援方法の枠組みづくり」に大きな役割を果たしてきた。また、世界水パートナーシップは、水の供給や水資源管理に関し、世界水フォーラムで打ち出された方向性を具体的に各国で推進するためのメカニズムとして機能してきている。世界水パートナーシップへは、カナダ、デンマーク、フランス、フィンランド、ドイツ、日本等が財政的支援をおこなっている。

こうした水をめぐる国際的なフォーラムの特徴として指摘できるのは、政府、国際機関、研究機関、NGOだけでなく、多くの水サービス関連の巨大企業がメンバーとして名を連ねていることである<sup>(9)</sup>。そして、そのことを反映して、世界水フォーラムの議論も、環境の保全や持続的な水資源開発や流域管理の問題と並び、官民パートナーシップ(Public Private Partnership: PPP)というスローラムの下に実施される、民営化による水供給設備とサービスの提供推進にかなりの重点が置かれている。世界水会議のホームページを見ると、プログラムとして最初に挙げられているのは、「すべての人々のための水への資金調達」(Financing Water for All)<sup>(8)</sup>であり、その次が「水への権利」(Right to Water)となっている<sup>(10)</sup>。「すべての人々のための水への資金調達」プログラムが実質的に推進しているのは民間企業の参加による水の民営化であるが、このプログラムが「水への権利」の実現を促進するものなのかどうかについては、「はじめに」でも述べたように注意深い検証が必要である。さらに、民営化による水供給サービスの運営が、「水への権利」の実現とは相容れないという事例が相次いだ場合、その際に、各国政府、NGO、そして何より一億人と言われる安全な水を手に入れることができない人々が、水を確保するための方策を見いだせる可能性はあるのだろうか。そうした観点からも、水の権利性を確認した社会権規約委員会一般的意見第一五(水への権利)の重要性は大きい。

### 三・社会権規約委員会一般的意見第一五

国連は、人権に関する包括的かつ基本的な文書として、一九四八年に世界人権宣言を採択した後、拘束力を持つ人権条約として、一九六六年に、自由権規約と社会権規約の二規約を採択した。市民的・政治的権利を規定した自由権規約が、「即時の実現」(immediate realization)を約

束しているのに対し、経済的・社会的・文化的権利を規定した社会権規約は「漸進的実現」(progressive realization)を約束する性格のものとなっている<sup>11</sup>。社会権規約は、当初、経済社会理事会が、締約国からの政府報告の審査等、実施の監視にあたっていたが、一九八七年に、個人の資格で参加する一八名の委員から成る社会権規約委員会（正式には経済・社会・文化権委員会）が設立され、社会権規約の実施の監視にあたることになった<sup>13</sup>。その主な活動は、締約国が提出する政府報告の審査および総括所見の採択と、一般的意見の採択である<sup>14</sup>。

一般的意見は、規約の諸規定の内容をより具体的に説明するものであるが、社会権規約委員会は、一九八九年の一般的意見第一（締約国の定期報告）から二〇〇五年の一般的意見第一八（労働の権利）まで、これまでに一八の一般的意見を採用してきた<sup>15</sup>。水への権利についての一般的意見第一五（E/C.12/2002/1）は、社会権規約委員会の第二九会期での議論を経て、二〇〇三年一月二〇日に採択された。日本で、第三回世界水フォーラムが開催される二ヶ月前というタイミングでの採択であった。

一般的意見第一五は、水への権利に関する実質的課題を提起するものであり、社会権規約第一条（相当な生活水準についての権利）および一二条（身体および精神の健康を享受する権利）に関連した意見である。60の Paragraph から成る一般的意見第一五は、以下のように構成されている。

I. イントロダクション（パラグラフ1～9）

水への権利の法的根拠（パラグラフ）2～6）

水と規約上の権利（パラグラフ7～10）

II. 水への権利の規範的内容（パラグラフ10～16）

幅広く適用されるべき特別な課題（パラグラフ13～16）

III. 締約国の義務（パラグラフ17～38）

一般的な法的義務（パラグラフ17～19）

具体的な法的義務（パラグラフ20～29）

国際的な義務（パラグラフ 30～36）

核となる義務（パラグラフ 37～38）

IV. 違反（パラグラフ 39～44）

V. 国内レベルでの履行（パラグラフ 45～59）

立法・戦略・政策（パラグラフ 46～52）

指標と基準（パラグラフ 53～54）

救済と説明責任（パラグラフ 55～59）

VI. 国家以外のアクターの義務（パラグラフ 60）

第1章 イントロダクション（パラグラフ 1～9）

一般的意見第一五は、まず、イントロダクションのパラグラフ1で次のように述べ、水が公共財であること、人間として尊厳ある生活を送るために、水への権利が不可欠であること、そして、他の様々な権利の実現にとって、水への権利が必須条件になることを明記している。

（パラグラフ1）水は、限られた天然資源であり、生命と健康にとって欠くことのできない公共財（public good）である。水への人権は、人間として尊厳を持って生活するために不可欠である。水への人権は、他の人権を実現するための必須条件である。委員会は、途上国、先進国の双方で、水への権利が否定されている状況に繰り返し遭遇してきた。十億人を超える人々が、基本的な水の供給を得ることができず、さらに数十億人の人々が、適切な衛生環境のもとで暮らすことができていないが、そのことは、水の汚染と水に関連する疾病が発生する主要な原因となっている。進行中の水の汚染、枯渇、不平等な分配は、貧困をさらに悪化させている。締約国は、この一般的意見で示されている水への権利を差別なく実現するために、効果的な方法をとらなければならない。

続く、パラグラフ2から6で述べられている水への権利の法的根拠では、以下のとおり、社会権規約の第一条一項が規定する相当な生活水準を保障する権利に水への権利が含まれていることを確認していることが重要である。

（パラグラフ3）社会権規約第一条一項は、「相当な食糧、衣類および住居を含む」相当な生活水準についての権利の実現をはかるために欠かせない、いくつもの権利を列挙している。「含む」という言葉は、そこで挙げられている権利のリストが網羅的なものであることを意図していないことを示している。水への権利は、特にそれが生存のための最も基本的な条件の一つであるということによって、明らかに、相当な生活水準の確保に必要な不可欠な保障の範疇に入る。さらに、社会権規約委員会は、水が、社会権規約第一条一項が定める人権であることを既に確認している（一九九五年採択の一般的意見第六（老人の経済的、社会的および文化的権利）を参照）。水への権利は、また、到達可能な最高水準の身体の健康を享受する権利（社会権規約第二条一項）とも密接に関連しており、相当な住居と食糧への権利（社会権規約第一条一項）とも関連する。水への権利は、国際人権章典（International Bill of Human Rights）に掲げられている他の諸権利、とりわけ生命と人間の尊厳への権利との関連で認識されるべきである。

そして、「特に：：水の供給との関連で、適当な生活条件を享受する権利」を規定した女性差別撤廃条約の第一四条二項、締約国に「十分に栄養のある食物および清潔な飲料水の供給を通じて、疾病および栄養不良と戦うこと」を求めた児童の権利条約の第二四条二項を示し、水への権利が、条約、宣言等の国際文書でも確認されていることを示している（パラグラフ4）。そして、委員会による政府報告審査においても、水への権利が常に考慮の対象になっていることを述べ（パラグラフ5）、水が、食糧生産および衛生的な環境を保つため、さらに生計の確保等にも必要ではあるものの、水の配分に関しては、個人、家庭での利用が優先的に扱われるべきであると述べている（パラグラフ6）。

パラグラフ7から9では、水と規約が定める権利との関連が述べられている。社会権規約委員会の一般的意見第一二（相当な食糧への権利）で示されている相当な食糧への権利、さらに規約第一条二項の「人民は、その生存のための手段を奪われることはない」という規定を実現するための農業生産に利用する水の持続的な確保（パラグラフ7）、規約第一二条二項(b)が規定する健康への権利の一環としての環境衛生の改善を实

現するために、安全でない有毒物質を含んだ水による健康被害を防ぐこと（パラグラフ8）を求めている。

## 第二章 水への権利の規範的内容（パラグラフ10〜16）

第二章の水への権利の規範的内容（パラグラフ10〜16）では、まず、パラグラフ10において、水への権利が、自由（freedoms）と権原あるいは権利付与（entitlements）の両方に関わることを述べている。自由には、水への権利の実現に必要な水供給へのアクセスを、意図的な干渉を受けずに得る権利が含まれる。一方、権原には、水への権利を人々が享受するための機会の平等を提供する水供給管理システムを手に入れる権利が含まれる。パラグラフ11から12は、水への権利の諸要素が、社会権規約第一条一項および一二条に沿い、人間の尊厳、生活、健康にとって適切（adequate）でなければならぬとしている。さらに、適切さが、量や技術的な観点から狭義に解釈されるのではなく、水が、「社会的、文化的財として扱われるべきであり、経済財として第一義的に扱われるべきではない」（パラグラフ11）と述べている。そして、パラグラフ12で、水への権利に必要な水の適切さは条件によって異なるものの、あらゆる状況に共通する適切さの要素として、(a)利用可能であること（Availability）、(b)質（Quality）、(c)アクセスが可能であること（Accessibility）の三点を挙げている。

「利用可能であること」は、各人が、個人そして家庭用に充分で継続的な水の供給を得ることであり、そのための水の量については世界保健機関（WHO）のガイドラインに沿うべきであるとしている。「質」については、安全で、健康被害の原因になる微生物や化学物質や放射線物質の混入がなく、また、色、匂い、味の点で許容できるものであるべきとしている。「アクセスが可能であること」については、締約国の管轄下にあるすべての人が無差別に水の供給を受けられるべきとしており、(i)物理的なアクセス（全ての人が安全に、家庭や学校や職場の至近距離で水を得ることができること。サービスが、十分な質を有し、文化的に適切で、ジェンダーやプライバシー確保の必要性に配慮したものであること。）、(ii)経済的なアクセス（すべての人が支払い可能な料金の設定）、(iii)無差別のアクセス（最も脆弱で周辺化された人々を含むすべての人への水供給）、(iv)情報へのアクセス（水に関する情報を請求し、入手し、伝える権利）という四つの要因を挙げている。

パラグラフ13から16は、「幅広く適用されるべき特別な課題」として、無差別かつ平等な水への権利が述べられている。パラグラフ13は、締約国には、水への権利を差別なく（規約第二条二項）、男女平等に確保する（規約第三条）よう保障しなければいけないことが述べられている。さ



らに、一般的意見第三（締約国の義務の性質）のパラグラフ12を引用し、厳しい資源の制約がある状況においても、低コストのプログラムを実施することにより、社会の脆弱な人々が保護されるべきであると述べている。パラグラフ14では、締約国に、個人や集団が、水への権利を実現するために必要な手段を奪われることに結びついている実質上の差別を取り除くことを求めている。水資源の配分と水への投資が、社会のすべての構成員による水へのアクセスを促進するものでなくてはならないとし、不適切な資源配分が顕在的ではない形の差別につながる可能性がある」と指摘している。そして、例として、投資が、少数の恵まれた人々にしかアクセスできない高料金の水供給サービスを過度に推進することになるべきではないと述べている。さらに、パラグラフ15では、締約国には、充分な手段を持たない人々に対し、必要な水と水設備を提供する特別な義務があると述べている。そして、パラグラフ16では、水への権利を全ての人に保障するにあたり、締約国は、伝統的に権利の実現に困難を抱えてきた個人や集団に特別な配慮を払うべきであるとし、具体的に以下の八項目を挙げて、取り組みを促している。

- (a) 水資源に関する意思決定への女性の参加。水の確保における女性への過度の負担の軽減。
- (b) 学校や家庭における水の不足や水くみの負担によって子どもの人権享受が妨げられないこと。
- (c) 農村や都市スラムにおける水設備の確保。農村における伝統的な水源が不法侵入や汚染にさらされないこと。
- (d) 先住民の人々が代々利用してきた水源の保護。
- (e) 遊牧民が伝統的に利用してきた水源へのアクセス。
- (f) 難民、保護申請者、国内避難民、帰還者の適切な水へのアクセス確保。
- (g) 囚人、勾留者への充分で安全な水の提供。
- (h) 老人、障害者、自然災害の被害者、災害多発地域の居住者、乾燥・半乾燥地帯や島嶼地域の居住者の水へのアクセス確保。

### 第三章 締約国の義務（パラグラフ17～38）

第三章では、パラグラフ17から38で、締約国の義務が述べられている。まず、一般的な法的義務（パラグラフ17～19）として、社会権規約に

基づく締約国の義務が述べられている。つまり、社会権規約が漸進的実現を規定しており、利用可能な資源の限界による制約を受けることを認識しつつ、締約国にはただちに組みむべき様々な義務が課せられていることを明記すると同時に、締約国には、いかなる種類の差別なく（規約第二条二項）、規約第一一条一項および第一二条の完全な実現に向けて取り組みを進める義務（規約第二条一項）があり、水への権利に関連する即時的な義務が課せられていることを述べている（パラグラフ17）。そして、水への権利の完全な実現に向けて、締約国は、可能な限り迅速かつ効果的な措置を講ずる義務を有すると述べ（パラグラフ18）、水への権利の実現を後退させるような措置をとることは規約で禁じられていると述べている（パラグラフ19）。

具体的な法的義務（パラグラフ20〜29）では、(a)尊重義務（respect）、(b)保護義務（protect）、(c)履行義務（fulfill）の三点に分けて、締約国の義務が述べられている。まず、「尊重義務」では、締約国は、水への権利の享受を直接、間接に妨げることのないよう求められる。たとえば、適切な水への平等なアクセスを否定したり制限する活動をおこなうこと、慣習的・伝統的な水の配分方法に恣意的に介入すること、不法に水量を減少させたり水を汚染することをおこなうことのないよう締約国に求めている（パラグラフ21）。また、パラグラフ22では、武力紛争、緊急事態、自然災害時においては、水への権利は、国際人道法によって締約国が課される義務に包含されることが述べられている。

「保護義務」は、締約国に、第三者が水への権利の享受を妨げる何らかの行為をとらせないよう求めるものである。第三者には、個人、集団、企業等の団体および企業や団体の権限のもとで活動する代理人が含まれる。義務には、たとえば、第三者による適切な水への平等なアクセスを阻害するような行動を止めるための効果的な立法および他の措置を講ずることが含まれる（パラグラフ23）。そして、水供給サービス（水道管の設置、水運搬タンク、河川や井戸へのアクセス等）が第三者によって運営され管理されている場合、締約国は、充分な量の安全で許容できる水への、平等で支払い可能な価格による物理的なアクセスが阻害されることがないよう確保しなければいけなし、そうした権利侵害を防ぐために、社会権規約および一般的な意見第一五に沿って、独立監査、真の市民参加、違反の際の罰則を含む効果的な規制システムが設置されるべきであると述べている（パラグラフ24）。

「履行義務」は、さらに、促進（facilitate）、推進（promote）、提供（provide）の三種の義務に分類される。促進義務は、個人や地域が権利を享受することができるよう積極的な施策を講ずることを締約国に求めるものである。推進義務では、水の衛生的利用、水源の保護、水の浪

費を最小限にするための方法に関する適切な教育の提供がおこなわれるよう方策を講ずることを締約国に求めている。また、締約国には、個人や集団が、その権限が及ぶ範囲外の理由により、利用できる手段では権利の実現をはかることが不可能な場合、権利を提供することが求められる（パラグラフ25）。

パラグラフ26から29では、義務を履行するために締約国がとるべき様々な措置が述べられており、国家水戦略の策定や立法措置を通じて水がすべての人に入手可能なることを保障し、水への権利の完全な実現に向けて必要な措置をとること（パラグラフ26）、適切な低コスト技術の利用、無料あるいは低価格での水供給を実現する適切な料金設定政策、歳入補助等の措置を通じて水が入手可能なるよう保障すること（パラグラフ27）、現在そして将来にわたって充分で安全な水が手にはいるように包括的で統合的な戦略とプログラムを立案すること（パラグラフ28）を求めており、適切な衛生へのすべての人のアクセスを保障することは、人間の尊厳とプライバシーの確保にとって必須条件であるだけでなく、飲料水の供給の質を守るための重要なメカニズムの一つであると述べている（パラグラフ29）。水の供給が民間セクターを通じておこなわれるか公的セクターを通じておこなわれるかにかかわらず、社会的に不利な状況におかれている人々を含むすべての人が入手可能なように公平性の原則に基づいた価格設定がおこなわれるべきであり（パラグラフ27）、また、将来にわたって水を確保するための戦略には、環境の保全による方策とならんで、持続可能な水の採取、水路変更および堰き止めによる水の枯渇を防ぐことや、実施される開発が適切な水へのアクセスを妨げないよう保障することが含まれている（パラグラフ28）。

続くパラグラフ30～36では、締約国が有する国際的な義務が述べられている。まず、パラグラフ30で、規約第二条一項、一一条一項、二三条により、締約国が、水への権利の完全な実現に向けた国際協力の重要性を認識すべきことが述べられている。そして、締約国が、国際協力により、他国による水への権利の享受を直接的、間接的に妨げるような行動をとることがないよう求め、さらに、締約国の管轄下でおこなわれる活動により、他国の管轄下にある人々が水への権利の実現を阻害されはならないとしている（パラグラフ31）。続いて、水の供給を妨げる禁輸措置をとることがないよう締約国に求め、水が、政治的、経済的圧力のための道具として使われるべきではないとしている（パラグラフ32）。そして、締約国は、自国民と自国企業が、他国の国民と企業の水への権利を侵害することがないようにするための措置を講ずるべきであるとし、第三者に対し権利を尊重するよう法的政治的措置を講ずる場合には、そのような措置は国連憲章や適用可能な国際法に従うものでなければなら

いとしている（パラグラフ33）。利用可能な資源がある場合には、他国の水への権利の実現のために協力すべきであり、災害救援や他の緊急事態に際しては、適切な水の提供を含む、規約が規定する権利を優先的に扱うべきであるとしている。そして、国際協力は、規約や他の人権基準に合致し、持続的で文化的に適切な方法でおこなわれるべきであるとし、経済的に発展した国家は、経済的に貧しい国家を支援する特別な責任があるとしている（パラグラフ34）。さらに、締約国は、国際協定において水への権利に充分な関心が払われることを保障しなければならないとし、そのために、法的制度をさらに強化するべきであるとしている。そして、貿易自由化に関する協定が、水への権利を完全に実現する国家の能力を低下させたり妨げたりしてはならないとしている（パラグラフ35）。また、国際機関のメンバー国としての行動が水への権利に充分配慮したものであるべきであり、なかでも、国際通貨基金（IMF）、世界銀行や他の地域開発銀行のメンバー国である締約国は、水への権利が金融機関の融資政策や融資協定において配慮されるよう対策を講ずるべきであるとしている（パラグラフ36）。

パラグラフ37と38では、中核的な義務が述べられている。パラグラフ37は、一九九〇年に採択された一般的意見第三（締約国の義務の性質）において、規約が規定する各権利について、締約国は最低限、必要なレベルを実現する義務を負っていることが確認されたことについて触れ、水への権利との関連で即時的に効力を持つべき中核的義務として、以下の九点を挙げている。

- (a) 最低限必要な量の水へのアクセスの保障。
- (b) 水と水設備への、差別のない、とりわけ社会的に立場が弱い周辺化された人々によるアクセスの保障。
- (c) 充分な量の安全な水が絶え間なく供給される水設備とサービスへの物理的なアクセスの保障。
- (d) 水へのアクセスを得る際の個人の安全の保障。
- (e) 水設備とサービスの公平な分配。
- (f) 国家水政策および行動計画を策定し、参加型で透明性の高い方法によって定期的に見直すこと。進歩を測ることができる指標や基準を作成すること。
- (g) 水への権利の実現の度合いの監視。

(h) 社会的に弱い立場にある周辺化された人々を保護するための低コストプログラムの実施。

(i) 水に関連する疾病への予防と対応。特に適切な衛生へのアクセスの保障。

そして、これら九点の中核的義務を発展途上国が履行できるようにするため、締約国には国際協力を提供する義務があることを強調している（パラグラフ38）。

#### 第四章 違反（パラグラフ39～44）

パラグラフ39から44では、一般的意見は、違反について述べている。まず、パラグラフ40で、一般的および具体的義務の遵守を明らかにするために、締約国は、水への権利の実現に向けた必要で可能な措置をとっていることを示さなければいけないとし、パラグラフ37で示されている中核的義務に関しては、一時停止の対象にはならず、従って、締約国は、それらの義務の不履行を正当化することはできないとしている。

どのような行動あるいは不作為が、水への権利違反を構成するかについては、それが締約国の意志の欠如によるものなのか、能力の欠如によるものなのかを区別することが重要だとしている。そして、利用可能な資源を最大限活用して水への権利の実現をはかる意志のない締約国は、規約が規定する義務に違反していることになるとしている。資源の制約のため、規約が求める義務の完全な履行が不可能な締約国は、利用可能なあらゆる資源を用いて義務の実現に向けた努力がおこなわれていることを証明する義務を有する（パラグラフ41）。そして、パラグラフ42で作為による違反、パラグラフ43で不作為による違反について述べている。作為による違反は、締約国および締約国により不十分な形で規制されている事業者による活動によるもので、パラグラフ37で示されている中核的義務と相容れない、権利の実現を妨げる措置をとること等であり（パラグラフ42）、不作為による違反は、すべての人に対する水への権利の完全な実現に向けた適切な措置をとることを怠ることによる（パラグラフ43）。そして、パラグラフ44では、違反事例の完全なリストを作成することは不可能としつつ、典型的な違反として、以下のように、尊重義務、保護義務、履行義務の三義務それぞれに関係する違反例を挙げている。

(a) 尊重義務違反は、水への権利に対する締約国の妨害によるものである。水供給サービスや設備からの恣意的あるいは正当化できない排除、水料金の差別的あるいは支払い不可能な引き上げ、健康に影響を及ぼす水資源の汚染や枯渇等が挙げられる。

(b) 保護義務違反は、第三者による水への権利侵害から、締約国の管轄下にある個人を守るために必要なあらゆる措置を講ずることを締約国が怠ることによるものである。水の汚染や不正な採取を防止するための法律の制定を怠ること、水サービスの提供者を効果的に規制し管理することを怠ること、妨害・損害・破壊から水分配システムを保護することを怠ること等が含まれる。

(c) 履行義務違反は、締約国が水への権利の完全な実現のために必要なあらゆる措置を講ずることを怠ることによって生ずる。すべての人に水への権利を保障するための国家水政策の策定・実施を怠ること、個人あるいは集団、なかでも弱い立場にあり周辺化された人々の水への権利の阻害につながる公的資金の不十分な支出あるいは誤った配分、水への権利の履行状況の国家レベルでの監視を怠ること、水設備とサービスの不公平な分配を是正するための措置を講ずることを怠ること等が含まれる。

## 第V章 国内レベルでの履行（パラグラフ45～59）

続く第V章では、パラグラフ45から59で、国内レベルでの履行について述べられている。パラグラフ45で、規約第二条一項により、締約国は立法措置を含むすべての適当な方法により規約の義務を履行することを求められていることを述べ、個々の状況に対応するためにどの措置が最も適切かの判断に関して締約国には裁量権があるものの、締約国には、できるだけ早く、すべての人が水への権利を享受することを保障するために必要な措置を講ずる規約上の義務があることを明記している。

パラグラフ46～52では、立法・戦略・政策による履行について述べられている。まず、パラグラフ46では、現在の法律、戦略、政策が、水への権利から派生する義務と整合性があるかどうかを見直し、整合性がない場合には改正するべきであることを述べ、続くパラグラフ47で、締約国には水への権利を実現するための国家戦略あるいは行動計画を策定する義務があるとしている。そして、国家水戦略と行動計画の策定と実施は、無差別および人々の参加の原則を尊重しておこなうべきであり、個人や集団が、自分たちの水への権利行使に影響を及ぼす可能性のある意思決定に参加する権利が、水に関する政策やプログラムに組み込まれていなければならないとしている。そして、個人や集団は、水や水供

給サービスに関して公的機関や第三者が持つ情報への、充分で平等なアクセスを保障されるべきとしている（パラグラフ48）。パラグラフ49は、良い統治があらゆる人権の実現にとり必要不可欠であるとし、国家水戦略と行動計画が、説明責任、透明性、司法の独立の原則に基づくべきであることを述べ、さらに、民間セクターや市民社会がその活動にあたって、水への権利を認識し、その重要性を考慮することを保障するよう、締約国が適切な措置を講ずることを求めている。そして、達成のための期限を設定した目標、市民社会・民間セクター・国際機関との協力、監視のための政府のメカニズム、救済と申立手続等を含んだ立法措置を講ずることが効果的であると述べている（パラグラフ50）。さらに、中央省庁と地方の行政事務所の間で充分な調整がおこなわれるための措置を講ずるべきとし、水への権利の履行が、地域や地方の行政事務所に移管されている場合であっても、締約国には規約の義務を遵守する責任があり、従って、締約国は、地方の当局が水供給サービスと設備を維持・拡大するための充分な資源を確保できるよう保障しなければならず、サービスへのアクセスが差別的なものにならないよう保障しなければならぬ（パラグラフ51）。

パラグラフ53から54では、国内での履行を進めるにあたっての指標と基準について述べられている。指標は、国家水戦略と行動計画に明記されるべきとし、締約国の義務を国内および国際的に監視するために作成されなければならないとしている。そして、量が充分であるかどうか、安全性および許容性、料金の適正さ、物理的アクセス等、適切な水に関連する異なる要素を評価できるものでなければならず、差別なく管轄下にあるすべての人に対する水への権利が実現できているかを確認できるものでなければならないとし、世界保健機関（WHO）、国連食糧農業機関（FAO）等から、適切な指標に関する助言を受けることを勧めている（パラグラフ53）。そして、パラグラフ54で、設定した指標のそれぞれについて、適切な基準値を設けることを求めている。指標と基準値は、社会権規約の政府報告審査において、締約国と委員会の討議の際に活用され、次回政府報告までの目標値の設定と進捗状況の監視に用いられる（パラグラフ54）。

パラグラフ55から59で述べられているのは、救済と説明責任である。パラグラフ55は、水への権利を否定された個人あるいは集団は、国内および国際レベルの双方で、効果的な司法あるいは他の適切な救済へのアクセスを確保されるべきとし、水への権利を侵害されたすべての被害者は、損害賠償、補償、義務の履行、再発防止の保障を含む適切な回復措置を受ける権利があるとしている（パラグラフ55）。

パラグラフ56では、締約国あるいは第三者が個人の水への権利を妨げる行動をとる場合には、規約に沿い、法律が保証する方法でおこなわれ

なければならぬとし、そのための条件として、以下の五点を挙げている。

- (a) 影響を被る人々との誠実な協議の機会の確保
- (b) 提案されている施策に関する情報の適切な時期の完全な公開
- (c) 提案されている行動の適切な告知
- (d) 影響を受ける人々への法的解決策・救済の提供
- (e) 法的救済を得るための法的支援の提供

行動が、水の料金の支払い不能に起因するものである場合には、支払い能力が考慮されるべきとしており、どのような状況においても、個人が、最低限必要な水へのアクセスを奪われるようなことがあってはならないとしている（パラグラフ56）。

そして、水への権利を確認する国際法を国内の法秩序に組み込むことの効果について述べ（パラグラフ57）、司法関係者が水への権利侵害に、より注意を払うよう取り組むことを締約国に促し（パラグラフ58）、締約国は、脆弱で周辺化している集団の水への権利を支援する人権活動家や市民の活動を尊重、保護、促進および推進するべきであるとしている（パラグラフ59）。

## 第Ⅵ章 国家以外のアクターの義務（パラグラフ60）

最後の第Ⅵ章は、パラグラフ60で、締約国以外のアクターの義務について述べており、世界保健機関（WHO）、国連食糧農業機関（FAO）、ユニセフ、国連環境計画（UNEP）、国連開発計画（UNDP）等の国連機関や、世界貿易機関（WTO）のような貿易関連の国際機関が、国内レベルでの水への権利実現にあたり、締約国と効果的に協力するべきであるとしている。そして、水への権利の享受が推進されるよう、国際金融機関、なかでも国際通貨基金（IMF）や世界銀行が、融資政策、貸し付け協定、構造調整プログラムや他の開発プロジェクトにおいて、水への権利に配慮すべきであると述べている。災害時や緊急時の人道援助における国際赤十字や国連難民高等弁務官事務所さらにNGOの役割



を強調し、最後に、水や水設備の援助、分配、運営においては、住民のなかで最も脆弱で周辺化された人々が優先されるべきであるとしている。

#### 四．「水に対する権利」の今後～世界水フォーラムの閣僚宣言を手がかりに

世界水フォーラムでは、毎回、閣僚宣言が採択され、統合的な水資源の管理に向けた参加各国の共通認識が示されてきた。閣僚宣言のなかで、水という資源の性質がどのように扱われてきたかをふりかえることにより、水に対する権利についての国際的な認識の一端を提示し、水への権利の現状と今後を考える手がかりにしたい。

一九九七年の第一回世界水フォーラムで採択された「マラケシュ宣言」では、水問題の理解への喚起や、政府・国際機関・NGO・市民のパートナリシップ推進を謳うとともに、清潔な水へのアクセスを人間の基本的ニーズと認識し、共有水の運営のための効果的なメカニズムを構築するための行動を提唱している。<sup>16</sup> 続く第二回世界水フォーラムでは、「二一世紀における水の安全保障のためのハーグ閣僚宣言」が採択されたが、冒頭で「水は人々の生活と健康に必要不可欠」とし、さらにパラグラフ3「主要な課題」の第一項目で、「安全で十分な水と衛生へのアクセスが、人間の基本的なニーズであり、健康と福祉にとって必要不可欠であることを認識し、参加型の水管理を通じて、人々とりわけ女性のエンパワメントを実現すること」と述べ、ここでも水は必需品という立場をとっている。<sup>17</sup> 両閣僚宣言を通じて、水への権利に言及した文言は存在しない。

このような、第二回までの閣僚宣言における、水の権利性には触れず、水を人間の基本的ニーズと位置づける立場は、第三回世界水フォーラムで転回を遂げることになった。第三回世界水フォーラムでは、「琵琶湖・淀川流域からのメッセージ」という副題を持つ閣僚宣言が採択されたが、そこでは、「水は、環境十全性 (environmental integrity) を持った持続可能な開発、貧困および飢餓の撲滅の原動力であり、人の健康や福祉にとって不可欠なものである」と述べるにとどまっている。基本的ニーズであるとの文言もなく、人間にとって最重要な資源という認識は後退した感が強い。<sup>18</sup> 同様のスタンスは、第四回世界水フォーラムで採択された閣僚宣言にも引き継がれており、ここでは水の確保が基本的ニーズであるか、権利であるかには触れず、「貧困や飢餓の撲滅を含む、持続的開発のあらゆる側面において、水、なかでも淡水が決定的に重要であることを再確認し」と述べるにとどまっている。<sup>19</sup>

これまで、四回にわたって開催されてきた世界水フォーラムの閣僚宣言において、水へのアクセスを権利と位置づける認識が示されず、また、第三回と第四回では、基本的ニーズとしての認識も曖昧にされることになったという状況は、水をすべての人々に保障するという観点からは、憂慮すべき状況ではないだろうか。四回の世界水フォーラムを通じて、閣僚宣言等、重要な宣言のなかで、社会権規約、そして社会権規約委員会一般的意見第一五に言及した文書は見あたらない。「権利をよりどころにするアプローチ」あるいは「権利に基づくアプローチ」(Rights-Based Approach)と呼ばれる概念が、開発や開発協力の重要概念として提起され、「権利の実現」を開発の目標と考える立場が、この一〇年ほどの間に、ユニセフを始めとする多くの国際機関やNGOに採用されるようになってきている現在、水資源の確保と管理に大きな影響力を及ぼす国際的なフォーラムやネットワークが水の権利性に沈黙を守っている状況は、奇妙な現象に映る。このことが、水の確保に困難を極める生活を強いられている一〇億を超える人々、なかでも家族の水の確保に責任を有する多くの女性たちの水へのアクセス実現に弊害となつてはいないだろうか。民営化の弊害が様々な場所から報告されるようになってきている現在、社会権規約が謳う、すべての人への相当な生活水準の確保に向けた取り組みを推進するためにも、安全な水の確保という課題に対し、社会権規約委員会一般的意見第一五に示されている、権利に基づいたアプローチによる取り組みの重要性が認識され、尊重されるべきである。

#### 注

- (1) そのような事例については、バーロウ・モード、クラーク・トニー(鈴木主税訳)『水』戦争の世紀』二〇〇三年、集英社新書、国際調査ジャーナリスト協会(佐久間智子訳)『世界の水が支配されるーグローバル水企業(ウォーターバロン)の恐るべき実態』二〇〇四年、作品社、等を参照。
- (2) ユニセフによる「水と衛生」関係の取り組みについては、<http://www.unicef.org/wes/index.html>を参照。
- (3) WHOによる水関連の取り組みについては、<http://www.who.int/topics/water/en/>を参照。
- (4) アジェンダ21の全文は、<http://www.un.orgesa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>を参照。
- (5) 設立を推進したのは、世銀、国連開発計画(UNDP)、スウェーデン国際開発庁(SIDA)の3機関。事務局は、スウェーデンのストックホルム。  
<http://www.gwforum.org/service/PSP>
- (6) 事務局はフランスのマルセイユ。<http://www.worldwatercouncil.org/>
- (7) 事務局は、パリのユネスコ本部。委員会のメンバーは二人で、委員長はイスマイル・セラゲルディン世界銀行副総裁(当時)。セラゲルディンは、世界水パートナーシップの委員長も務めている。世銀、カナダ政府、オランダ政府等の支援により設立された。
- (8) 第一回は、一九九七年三月にモロッコのマラケシュで開催され、以後、第二回が二〇〇〇年三月にオランダのハーグ、第三回が二〇〇三年三月に京都、滋賀、大阪、

- 第四回が二〇〇六年三月にメキシコシティで開催されてきた。第五回は、二〇〇九年にトルコのイスタンブールで開催予定。
- (9) たとえば、世界水会議には、現在、二九〇の組織が参加しているが、セバーン・トレント(英国)、スエズ(フランス)、パイウオーター(英国)、エビアン・ボルヴェイック(フランス)、リヨネースデン(フランス)等の、水関連の代表的な企業が参加している。日本からは、クボタ、日立プラント建設、荏原製作所、八千代エンジニアリング等が参加している。 [http://www.uneteerre.net/www/cvisu\\_membre\\_w.php](http://www.uneteerre.net/www/cvisu_membre_w.php) (二〇〇七年三月二十五日検索)
- (10) <http://www.worldwatercouncil.org/> (二〇〇七年三月二十五日検索)
- (11) 田畑茂二郎『国際化時代の人権問題』1988年、岩波書店 p.58。
- (12) 前掲書 p.76-77。
- (13) Steiner, H. and Alston, P., 'International Human Rights in Context', 2000, Oxford University Press: Oxford, p.248.
- (14) 自由権規約では、規約第二八条により、個人の資格で参加する一八名の委員により構成される規約人権委員会 (Human Rights Committee) が条約実施の監視にあたり、締約国から提出される政府報告を審査し、選択議定書に基づく個人通報の審理をおこなう。
- (15) 各一般的意見については、国連人権高等弁務官事務所 (OHCHR) ウェブサイト (<http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>) 参照。
- (16) [http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/Library/Official\\_Declarations/Marrakech\\_Declaration.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/Library/Official_Declarations/Marrakech_Declaration.pdf)
- (17) [http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/Library/Official\\_Declarations/The\\_Hague\\_Declaration.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/Library/Official_Declarations/The_Hague_Declaration.pdf)
- (18) [http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizsei/wr3/nd\\_jpkari.pdf](http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizsei/wr3/nd_jpkari.pdf)
- (19) [http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/World\\_Water\\_Forum/WWF4/declarations/Ministerial\\_Declaration\\_english.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/World_Water_Forum/WWF4/declarations/Ministerial_Declaration_english.pdf)