

予防的な取組方法と予防原則に関する 国際会議等における議論の状況

1. 「予防的な取組方法」及び「予防原則」とは
2. POPsに関するストックホルム条約の交渉会議
における議論の紹介
3. 「予防原則」「予防的な取組方法」「未然防止」の
違いについて(私見)

早 水 輝 好

予防的な取組方法 (Precautionary Approach)

(以前は「予防的方策」とも訳していた)

○リオ宣言第15原則で定義されたものとして国際的に定着

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

環境を保護するため、予防的方策は、各国により、その能力に応じて広く適用されなければならない。深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きい対策を延期する理由として使われてはならない。

予防原則 (Precautionary principle)

○EUで近年提唱されている考え方

- ・ リスクについて科学的に確定していなくても何らかの対応策をとろうとする考え方
- ・ 「挙証責任の転換」という考え方も導入されている

○「予防的な取組方法」のように定義が明確でなく、幅広く解釈されうる

- ・ 「安全だと証明されていない物質は使用しない」的な解釈も。
- ・ EUのコミュニケーション文書の説明は抽象的でわかりにくい

○「予防的な取組方法」とは相当に差があると認識されている

- ・ 「残留性有機汚染物質(POPs)に関するストックホルム条約」の条約化交渉の中で、その概念の差が鮮明になって議論された。
→ 具体的事例として、以下に紹介する。

「残留性有機汚染物質(POPs)に関するストックホルム条約」とは

○POPs(Persistent Organic Pollutants; 難分解性、高蓄積性、長距離移動性、毒性・生態毒性を有する化学物質)について、地球的規模の汚染を防止するため、国際的に廃絶・削減していく

- ① 製造・使用の原則禁止(PCB、クロルデンなど9物質)
- ② 製造・使用の制限(DDT:マラリア対策用のみ暫定的に使用可)
- ③ 非意図的生成物質(ダイオキシン等)の排出の削減
- ④ POPsを含む廃棄物・ストックパイル(在庫)の適正処理

等について、各国が実施計画を策定して実行

- ・ その他、情報交換、モニタリング、途上国への支援など
- ・ 規制対象物質は当初12物質、その後適宜追加

条約化交渉の経緯

- 1998年より5回の条約化交渉会議を開催。2000年12月の第5回条約化交渉会議(ヨハネスブルグ)において条約案文に合意し、2001年5月の外交会議(ストックホルム)で採択。

- 条約化交渉会議での予防原則に関連する主な議論
 - Precautionについての記述ぶり(前文、目的など)
 - 条約の対象物質の追加手続きにおいて、①どの程度不確実性を考慮するか、②検討委員会による科学的な議論だけでなく、政治的な議論も行いうる締約国会議がどの程度関与すべきか など

 - 第5回条約化交渉会議の最終日は徹夜調整となり、最終的に合意されたのは最終日の翌日の日曜日早朝。

EUの主張

1. 前文、目的等にPrecautionary Principleと記述すべき
2. 対象物質の追加に当たっては、あらゆる段階において予防的な考え方を導入し、検討委員会での科学的議論だけで結論を出すのではなく、締約国会議による政治的判断のプロセスを組み込むべき。
3. 対象物質追加に関する条文に以下の項を設けるべき。
 - Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding a chemical shall not prevent the procedure specified in this article, from proceeding and shall not prevent the listing of chemicals in Annex A, B and/or C.

JUSSCANNZ諸国(日、米、豪、カナダ等)の主張

1. Precautionary Principleは国際的に合意された定義がない概念であり、個別の条約に新たに導入するのは不適當。必要ならリオ宣言のPrecautionary Approachを引用すべき。
2. 対象物質の追加に当たっては、検討委員会の科学的議論を尊重すべき。特に最初のスクリーニングレベルでの検討段階まで政治的な議論の場に持ち込む必要はない。
3. EU提案の「Lack of scientific certainty...」の文は科学的議論を踏まえた物質選定のプロセスを無視するもので、条文の項として書くのは不適當。

対象物質追加の基本的なプロセス

※は条約化交渉会議での論点

第1段階 締約国からの提案

第2段階 検討委員会(一部の国の専門家から構成)で、POPsのスクリーニングクライテリア(分解性、蓄積性、長距離移動性、毒性・生態毒性)に照らして、次の段階に進むべきか検討
※予防的に検討すべきか？
※締約国会議が関与するべきか？

第3段階 各国からリスクに関する情報(生産量、用途、モニタリング情報など)を収集して、検討委員会がRisk Profileを作成し、次の段階に進むべきか検討
※締約国会議が関与するべきか？

対象物質選定の基本的なプロセス(つづき)

※は条約化交渉会議での論点

第4段階 社会経済的分析のための情報(対策、代替品、コストなど)を収集して、検討委員会がリスク管理手法の評価を行い、対象物質を追加すべきかどうかを締約国会議に提案。

第5段階 締約国会議で対象物質を追加すべきかどうかを決定。

※全体的に不確実性を考慮すべきことを書くべきか？

交渉の結果

1. Precautionary PrincipleかPrecautionary Approachかについては、

- ① 今回の会議は、Precautionのあり方を議論する場でもなく、またPrecautionary Principleの定義を議論する場でもない。
- ② POPsは地球にseriousでirreversibleな影響をもたらす物質であり、リオ宣言のPrecautionary Approachの適用が適当。
- ③ 物質の追加に当たっては、予防的考え方も導入するにせよ、基本的にはこれまでどおりリスク評価に基づき行うべき。

との考え方から、基本的にPrecautionary Approachとする。

2. 目的に、“Mindful of the precautionary approach as set forth in Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development,” の枕詞を加える。

交渉の結果(続き)

3. 対象物質の追加手続きは以下の通りとする。

- 最初のスクリーニングレベルでは科学的な審査を基本とし、precautionに関する表現は入れない。
- 検討委員会が却下した物質について、提案国が検討委員会に再提案できるようにし、また、再審査でも却下された物質は、締約国会議へ異議の申立てができるようにする(第2段階、第3段階)。
- risk profileに基づく審査において、“Lack of full scientific certainty shall not prevent the proposal from proceeding” の表現を入れる。
- 最後の締約国会議における決定段階においては、any scientific uncertainty を含めin a precautionary manner で決定することを明記する。

交渉会議の経過に見る「予防的な取組方法」と「予防原則」の差異

○予防的な取組方法

- Lack of full scientific certaintyがあっても対策を講じる
- 科学的なリスク評価を尊重する。

○予防原則

- Lack of scientific certaintyがあっても対策を講じる
- 科学的なリスク評価より政治的な判断を尊重する
- 交渉過程では「拳証責任の転換」の考えは出てこなかった。

交渉会議の過程でEUの参加者から聞いた予防原則に関する考え方

1. BSE問題では、科学的議論を考慮しすぎて対策が遅れた。科学的に不確実であっても、政治的な判断で対策を講じるべきであった。
2. フタル酸エステル類を含有するPVC製玩具の上市の禁止を検討する際には、有害性情報は2物質しか得られなかったが、代替品として使用される可能性があるフタル酸エステル類4物質も含めて禁止することとした。(正確には、溶出試験法やリスク評価が確定していないとして、3か月の暫定的な禁止を更新し続けている。)
3. PrecautionとPreventionは、リスクが未知か既知かで異なる。例えば、道路をわたる前に左右を確認するのは、自動車が来る可能性がわかっているからPreventionであって、Precautionではない。

問題点の再提示

1. 「予防的な取組方法」に基づく判断と「予防原則」に基づく判断とは、実際にはどの程度違うのか。
2. PrecautionとPreventionとはどの程度違うのか、あるいは「予防」と「未然防止」はどの程度違うのか。
3. 「予防的な取組方法」と「未然防止」との間に違いはあるのか。

(以下、私見を述べます。)

1. 「予防的な取組方法」と「予防原則」の違い

- 「有害性やリスクのデータがない場合にどの程度まで類推して安全側で規制するか」の違いが大きい場合がある。

(例1) フタル酸エステルのおもちゃへの使用:

- ・日本では2物質の有害性を根拠に2物質を禁止。
- ・EUでは2物質の有害性を根拠に6物質を暫定的に禁止。

(例2) 臭素系難燃剤: EUでは規制、日本では自主的取組

(例3) ダイオキシン類はすべての異性体について毒性データがあるわけではないが、世界的にTEFを用いて毒性を類推し規制

(例4) 有機塩素系溶剤(トリクロロエチレン、テトラクロロエチレン、ジクロロメタンなど)は、類似の毒性が推測されるが、EUでもグループとして有害性評価やリスク評価を行い、規制を行ってはいないはず。

- 「拳証責任の転換」は全く別の次元の政策的な要求と考えられる。

2. Precaution と Prevention の違い

「予防」と「未然防止」の違い

- Precautionは「予防」と訳す。
- Preventionは「防止」とも「未然防止」とも訳す。
- PrecautionとPreventionとの違いは、そもそも英語の問題なので日本ではあまり深く追求しにくい問題。
- では、日本語では「予防」と「未然防止」が「リスク未知」か「リスク既知」かで使い分けられているだろうか？
 - (例) ・ 「予防接種」は「リスク既知」の病原菌に対するもの。
 - ・ 「予防措置」も「リスク既知」の場合に用いることが多い。
 - ・ 「未然防止」は、「防止」する時点を明確化し「未然」であることを明記しただけで、「予防」と同じ意味では？

3. 「予防的な取組方法」と「未然防止」の違い

- 日本では公害被害の反省から、公害対策・環境保全対策として「未然防止」施策を実施。すなわち、重大な環境汚染や健康被害が生じないような施策を実施。
- 日本も地球サミットで「予防的な取組方法」を含むリオ宣言の採択に賛成しているが、これは日本で実施してきた「未然防止」において、「予防的な取組方法」を適用してきたと言えるからではないか？

(例) 予防的な取組方法の例として、

- ・オゾン層破壊防止のためのフロンの規制
- ・地球温暖化防止対策としての温室効果ガスの排出削減
- ・カルタヘナ議定書による遺伝子組み換え生物の規制

が挙げられるが、いずれも「未然防止」の概念で解釈可能では？

まとめ(私のとりあえずの結論)

- 「予防的な取組方法」と「予防原則」は世界的には異なる概念。
 - ・ 「予防」の程度がかなり異なる場合がある(有害性やリスクのデータがない場合にどの程度まで類推して安全側で規制するか)
 - ・ 予防原則に「挙証責任の転換」が含まれると全く別の概念
- Precaution と Prevention の違いや、「予防」と「未然防止」の違いはあまりはっきりしないが、「予防的な取組方法」は日本で実施されてきた「未然防止」の中で適用されており、日本では「未然防止」として「予防的な」施策が行われてきたのではないか。
- 概念の違いを抽象的に議論するより、「リスクや有害性が十分証明されないが懸念される化学物質の規制・管理のあり方」を、物質ごとに具体的に議論して、経験的に積み重ねることが重要ではないか。