

【本会の設立趣旨とその経緯】

環境問題が現象の複合化、広域化、多様化などのために、より一層総合的かつ長期的な取り組みを必要としつつある現在、学際的な研究体制を永続的に維持すると同時に、環境科学に関心を有する多くの人々の英知を結集することが重要と思われる。

本会は、環境科学全体の発展のために1987年11月任意団体として発足、その後、1993年6月に社団法人として認可され、現在に至っています。発足後わずか6年で社団法人化に至った背景には、地球環境問題をはじめ、人間社会と環境との関わりについて社会的な関心が高まっていることが挙げられます。今後、人類生存の持続性と安全・快適性の向上に向けて、本学会の果たす役割がますます期待されていると言えます。

【現状】 正会員数 1341名 雑誌 環境科学会誌 年6冊

【守備範囲】 水環境／大気環境／土壌環境／生物環境／人為起源物質／
変異原性／がん原性／水処理／排ガス処理／廃棄物処理／
計測・分析／環境情報／環境教育／環境意識・運動／環境行政／
環境指標／環境計画／環境政策／高密度生活空間／都市環境／
環境科学の方法論／開発途上国の環境問題／製品廃棄物管理

【文部省の枠組みでの環境科学研究】

* 1977年から11年 環境科学特別研究 予算規模 10～11億円／年。800名

環境科学を専門とする人材が居ない状況を打破するために行われた？

* 1987年から6年 重点領域研究「人間環境系」 6億円 550名。代表：鈴木基之教授

環境科学が何をできる学問なのか、その実証するためだったか？

* 1993年から5年 重点領域研究「人間地球系」 3.2億円 400名。代表：安井 至

環境科学を専門とする研究者がここから巣立って、環境関連のプロジェクトを支えた。

いずれにしても、この枠組みで形成された人脈の構成員は、現在の環境関連学会、環境行政関係、などの主要なポジションを占めている。以上の他に、「ゼロエミッション（鈴木基之教授代表）」あり。

【その後の日本の状況】

環境関係の学会の乱立：現在35団体以上

環境関係の学部・学科・大学の設立

【現状の問題点】

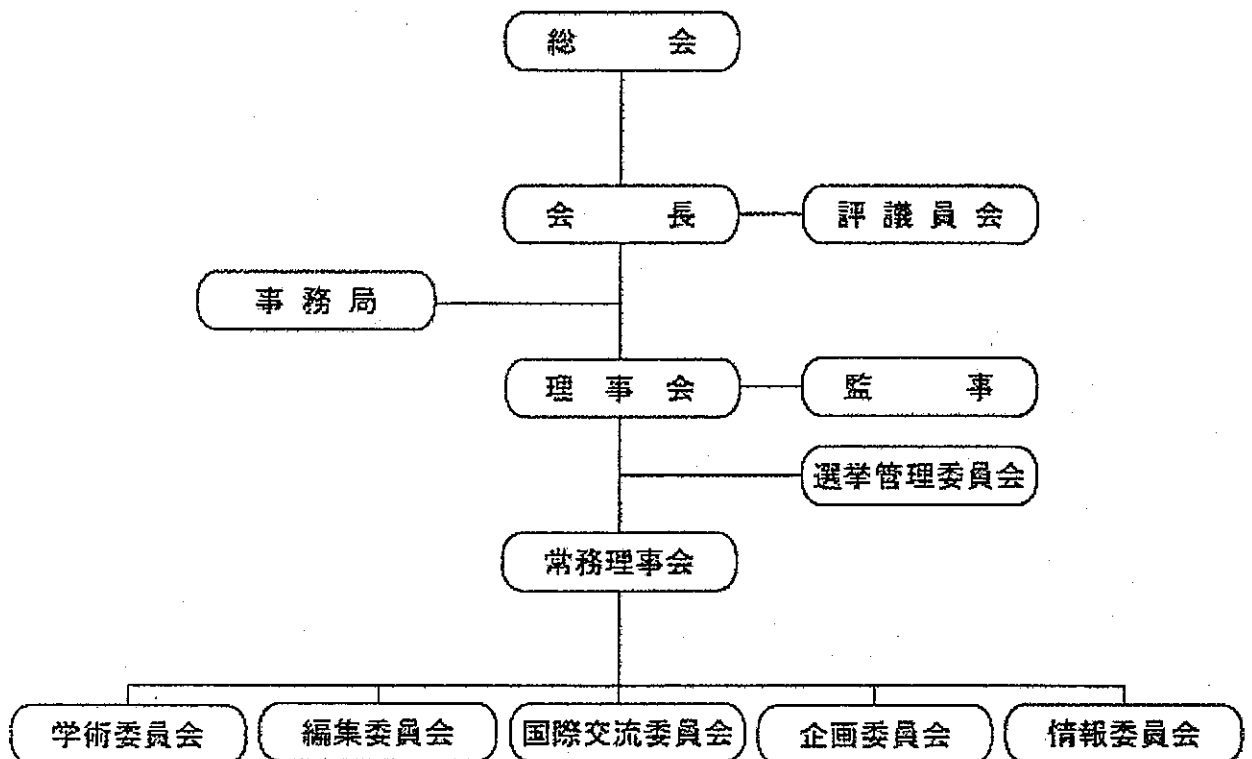
現在の環境関係の要職にある人材は、ほぼすべて文部省の枠組みの中の環境科学研究の中で育成されたこの環境科学の枠組みの中で、総合的な視点を持つことの重要性が共通の認識となり、言語の共通化も実現できた。同時に、有望な若手を発掘できて、現在50歳前後までの人材は、環境のあらゆる分野の研究者の間でよく知られている。現状のままであると、単一の学問分野における人材養成しかなされない。環境行政などにも必要となる公平な価値観をもった環境全般に渡る相場観をもった人材の要請、特に、若手の要請が不可能になりそうである。

雨後の筍のごとき勢いで作られた環境関係の学部・学科・大学は、すでに進学希望者数の減少に悩まされつつある。もともと、大学卒業後の受け入れ先に、需要がある訳ではない状態で作られた学部などであり、消滅する可能性が高い。最近になって、有力国立大学の大学院にも環境科学を名乗る研究科が出現しているが、あくまでも学内運営の便宜のためにできたものであって、総合的視点を育成するような環境研究・教育は行われぬ可能性が強い。

環境アセスメント学会

1999年(平成11年)に環境影響評価法が全面施行され、全ての都道府県・政令指定都市で環境アセスメントに関する条例が制定されています。また、環境アセスメントの概念は大きく広がりつつあり、国際的な意見交換も活発に行われています。こうした状況の中、様々な分野の専門家や環境アセスメントの実務者、さらに市民やNGOも含めた多様な人々が、環境アセスメントという一つのテーマの下に交流を深め、互いに切磋琢磨し、環境アセスメントの学術・技術等の水準を向上させることが求められています。以上のような時代の要請に応え、持続可能な社会の構築に寄与するため、環境アセスメント学会を2002年に設立いたしました。

組織図



会員総数 575名 内訳: 正会員(519) 公益会員(6) 賛助会員(37) 学生会員(23)

2005年度 理事・監事 (2005年9月15日現在)

(敬称略、会長・副会長を除き氏名五十音順。氏名(*)は常務理事)

役職 氏名 所属 備考

理事・会長 浅野 直人(*) 福岡大学

理事・副会長 石川 公敏(*) 企画委員長

理事・副会長 原科 幸彦(*) 東京工業大学大学院

理事 青山 貞一 武蔵工業大学

理事 浅見 泰司 東京大学大学院
理事 石川 忠晴 東京工業大学大学院
理事 伊藤 勝(*) 江戸川大学 国際交流委員長
理事 大島 康行 (財) 自然環境研究センター
理事 傘木 宏夫 NPO 地域づくり工房
理事 鹿島 茂(*) 中央大学 学術委員長
理事 倉阪 秀史 千葉大学
理事 栗本 洋二(*) (社) 日本環境アセスメント協会財務担当
理事 桜井 国俊 沖縄大学
理事 猿田 勝美
理事 島津 康男(*)
理事 須藤 隆一 生態工学研究所
理事 田中 章(*) 武蔵工業大学 情報委員長
理事 田中 勝 岡山大学大学院
理事 村山 武彦(*) 早稲田大学 編集委員長
理事 柳 憲一郎(*) 明治大学法科大学院 事務局長
理事 矢持 進 大阪市立大学大学院
理事 若松 伸司 (独) 国立環境研究所
理事 鷺谷 いづみ 東京大学
監事 梶谷 修 (株) ポリテック・エイディディ
監事 吉田 正人 江戸川大学
(以上、理事 23 名・監事 2 名)

*****これまでの学会の主な企画・事業*****

【学会誌】 2002 年より年間 2 回の発刊、

*特集記事：第 1 巻 1 号：設立総会記事、シンポジウム「環境アセスメント学会に期待する」

第 1 巻 2 号：環境アセスメントにおける生態系の評価

第 2 巻 1 号：GIS と環境アセスメント

第 2 巻 2 号：国際協力と環境アセスメント

第 3 巻 1 号：シンポジウム (第 3 回研究発表大会) 「沖縄の開発と環境アセスメント」、
「撤去と再生のための環境アセスメント」

第 3 巻 2 号：大気、水質、騒音特集、

【研究発表大会とシンポジウム】

第 1 回：2002 年 9 月 28 日、29 日 (会場：明海大学) 「環境アセスメント学会に期待する」

第 2 回：2003 年 10 月 3 日、4 日 (会場：中央大学) 「方法書のあり方を考える」

第 3 回：2004 年 10 月 16 日、17 日 (会場：沖縄大学)

「沖縄の開発と環境アセスメント」、「撤去と再生のための環境アセスメント」

第4回：2005年9月2日、3日（会場：愛知学院大学）

「新アセス法は生かされるかー東海地方の事例をもとに検証するー」、

「愛知万博の環境アセスメント」

【公開セミナー】

第1回「住民参加による政策形成は可能かー三番瀬円卓会議を例にしてー」（2003/2/22）

第2回「水域生態系機能の定量的評価について（生態系の評価法、水域編）」（2004/2/7）第

3回「どう変わる？環境アセスメント技術の最前線」（2005/5/14）

【定例会】

*事例研究部会

第1回：「環境アセスメント制度の動向について」（2003/7/18）

第2回：国及び地方自治体における最近のSEAの動向 計画策定段階におけるSEA適用事例研究(2004/2/20)

第3回：海外における最近のSEAの動向及び事例(2005/8/31)

第4回：環境影響評価の基本的事項に関する技術検討委員会報告について(2005/2/23)

*生態系研究部会

第1回：「ヤマトシジミのHSIモデル構築と生息環境の評価」（2003/5/30）

第2回：「生態系の定量的評価手法への期待と課題」（2003/7/4）

第3回：「川の自然再生の取組について」（2003/12/1）

第4回：「海外の定量的生態系評価の現状と傾向」（2004/7/2）

第5回：「オオタカの生態と生息環境-現地調査の知見も含めて-」（2005/8/27）

第6回：「野生動物の生息地評価-欧州における事例とGISの適用について-」（2005/7/22）

*サロン会の開催

第1回：国際影響評価学会（IAIA第24回大会；カナダバンクーバー）総会に関する報告
（2004/9/27）

第2回：テーマ：ODAと環境アセスメント(2004/11/9)

第3回：「JICA環境ガイドラインについて」（2005/2/28）

事務局：〒101-8301 東京都千代田区神田駿河台1-1 明治大学14号館730 柳研究室内

■TEL：03-3263-7557 ■FAX：03-3263-7558 ■E-mail：office@jsia.net

環境基本計画における予防的方策の位置付け

総合環境政策局環境計画課

1. 環境基本計画（平成12年12月閣議決定）においては、環境政策の指針となる4つの考え方の一つとして「予防的な方策」を以下のように記述している。

第2部 21世紀初頭における環境政策の展開の方向

第2節 持続可能な社会の構築に向けた環境政策

1 基本的考え方

(3) 環境政策の指針となる四つの考え方

ウ 予防的な方策

環境問題の中には、科学的知見が十分に蓄積されていないことなどから、発生の仕組みの解明や影響の予測が必ずしも十分に行われていないが、長期間にわたる極めて深刻な影響あるいは不可逆的な影響をもたらすおそれが指摘されている問題があります。このような問題については、完全な科学的証拠が欠如していることを対策を延期する理由とはせず、科学的知見の充実に努めながら、必要に応じ、予防的な方策を講じます。

これは、リオ宣言第15原則を踏まえて記述したものであり、当時、リオ宣言第5原則の「precautionary approach」を「予防的な方策」と仮訳していたことから、環境基本計画においては、「予防的な方策」として、その考え方を位置付けたものである。

2. その他、環境基本計画においては、全般的な政策の課題や個別分野に関する記述の中で、以下のように「予防的な方策」について記述している。

第1部 環境の現状と環境政策の課題

第3節 21世紀初頭における環境政策の課題

(略)

本計画においては、このような課題への対応を図っていくため、第2部において持続可能な社会を目指して環境政策の総合的な展開を図っていくための考え方を示す

第3部において、これを重点的、効果的に達成するため、計画期間中において戦略的に取り組むべき重要な取組事項を示すこととしました。

なお、そのような取組の推進に際しては、次のような点に特に留意することとしました。

(略)

○科学的知見の充実に努めるとともに、公害問題をはじめとするこれまでの環境問題に関する経験を踏まえ、先見性豊かな、予防的な方策を含む政策展開を図ること。

(略)

第3部 各種環境保全政策の具体的な展開

第1章 戦略的プログラムの展開

第5節 化学物質対策の推進

1 現状と課題

現在の社会経済は、多様な化学物質の利用を前提としており、その成長は化学物質に支えられてきた部分が大きいといえます。その反面で、化学物質の開発、普及は20世紀に入って急速に進んだものであることから、極めて多くの化学物質に人や生態系が複合的に長期間暴露されるというこれまでの長い歴史に例を見ない状況が生じています。

今後、将来にわたって持続可能な社会を構築していくためには、一方で生活や経済活動において用いられる化学物質の有用性を基盤としながら、他方でそれらの有害性による悪影響が生じないようにすることが必要です。

現在における化学物質をめぐる環境問題の主な課題は、次のとおりです。

(1) 略

(2) 環境リスクの定量的な評価や検討を進めるためには極めて多くの時間と費用を要しますが、このことを理由として手をこまねていることは許されません。このため産業界・事業者及び行政が協力し、かつ、国際的な連携を図りながら対応することが特に必要となってきます。加えて、1992年（平成4年）の国連環境開発会議（地球サミット）において採択された、環境を保護するための予防的方策を広く適用すべきであるという原則にのっとり、定量的な環境リスク評価ができていない段階であっても、国民、産業界・事業者及び行政が化学物質に関する情報を共有しながら全ての者が各々の立場でより環境リスクを低減できるようにしていこうという流れが国際的に定着しつつあります。また、わが国においても、様々な観点から予防的方策の具体的な推進を求める声が高まっています。

(3)～(7) 略

3 施策の基本的方向

今後の化学物質対策の検討に際しては、1992年（平成4年）の地球サミットにおいて採択された、環境を保護するために予防的方策を広く適用すべきであるという原則を踏まえながら、以下に示す事項を施策の基本的方向として取り組みます。

(略)

第2章 環境保全施策の体系

第1節 環境問題の各分野に係る施策

1 地球規模の大気環境の保全

(2) オゾン層保護対策

オゾン層破壊は、長期的な環境問題であり、地球規模の深刻な影響が懸念されることから、科学的知見の充実を図りながら、予防的見地に立って着実に対策を進めます。

(略)

2 大気環境の保全（地球規模の大気環境を除く。）

(1) 酸性雨等に係る対策

酸性雨のように、大気環境への負荷が生態系などに影響を及ぼすおそれのある問題については、その長期的影響には未解明な点も多く、科学的知見の充実を図りながら、予防的見地に立って対策を進める必要があります。

(略)

5 化学物質対策

予防的方策を広く適用すべきという原則を踏まえながら、化学物質の環境リスクを適切に評価して管理することを基本として、前章第5節の化学物質対策の推進に関する戦略的プログラムに示した諸施策を推進するものとし、当面、具体的には次のような施策を推進します。

(略)

第2節 各種施策の基盤となる施策

6 技術開発などに再指定の環境配慮及び新たな課題への対応

(略)

これらのほか、前節までに記述された課題以外のもので、今後、人の活動による環境への負荷により環境が悪化するおそれが生じる場合には、科学的知見の充実の下に、予防的な方策の考え方をを用いて、環境への影響を未然に防止するための施策を実施するよう努めます。

環境政策における予防的方策・予防原則のあり方に関する研究会報告書

目次

環境政策における予防的方策・予防原則のあり方に関する研究会委員名簿.....	2
環境政策における予防的方策・予防原則のあり方に関する研究会報告.....	3
資料の作成方法.....	17
資料 1. 国際協定等における「予防」の位置付け（年表と個表）.....	27
資料 2. 諸外国の環境法令における「予防」の位置付け.....	75
資料 3. EC：予防原則に関するEUコミュニケーション.....	117
資料 4. EC：早期警告からの遅い教訓 5章及び15章.....	171
資料 5. 米国：規制の計画及び審査に関する大統領令.....	221
資料 6. Codexにおける米国とECの文書.....	245
資料 7. 米国：グラハム室長発言 「リスクの評価と管理における予防の役割：米国の見方」.....	293
資料 8. WHO：公衆の健康保護のための予防的枠組み.....	303
資料 9. OECD：不確実性と予防：貿易と環境への影響.....	337
資料 10. カナダ：予防的取組方法・予防原則に関するカナダの展望.....	461
資料 11. カナダ：リスクに関する科学を基礎とした意思決定における 予防の適用の枠組み.....	511
資料 12. 英国：予防原則・政策と運用.....	539
資料 13. 我が国における「予防」の位置付け.....	573
資料 14. 予防原則Q&A（（社）日本化学工業協会）.....	607
資料 15. ウイングスプレッド宣言.....	625

2

環境政策における予防的方策・予防原則のあり方に関する研究会

委員名簿

大竹 千代子 化学物質と予防原則の会 代表 豊橋技術科学大学 非常勤講師

加藤 順子 株式会社 三菱化学安全科学研究所 リスク評価研究センター長

亀山 康子 独立行政法人 国立環境研究所

社会環境システム研究領域環境経済研究室 主任研究員

高村 ゆかり 龍谷大学法学部 助教授

○ 中杉 修身 横浜国立大学 共同研究推進センター 客員教授

中館 俊夫 昭和大学医学部 教授

細見 正明 東京農工大学工学部化学システム工学科 教授

村山 武彦 早稲田大学理工学部複合領域研究室 教授

安井 至 国際連合大学 副学長

柳 憲一郎 明治大学法科大学院 教授

渡邊 信 独立行政法人 国立環境研究所 生物圏環境研究領域長

(○：委員長、五十音順、敬称略)

環境政策における予防的方策・予防原則の あり方に関する研究会報告

1. はじめに

環境影響の発生の仕組みや影響の程度などについて科学的な不確実性が存在する場合に環境政策決定者はどのように取り組むべきかという問題は従来から存在したが、科学技術の進展が著しく、また、人間活動が量的に拡大するとともに質的にも多様化し、それが地球環境全体にも影響を与えるおそれのある現代社会においては、特に重要な視点となってきた。

このため、科学的な不確実性が存在する状況のもとでの政策決定の考え方として、予防的取組方法(precautionary approach) (注1)ないし予防原則(precautionary principle)の考え方が1980年代以降国際的に議論されるとともに、国際協定や各国の国内法及び政策の中に取り入れられてきた。特に、1992年の環境と開発に関するリオ宣言において、予防的取組方法がその第15原則に規定されたことを契機として、「予防」に関する国際協定の規定は増加し続けている。

(注1) 我が国が生物多様性に関する条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書を批准した際の政府としての公定訳において、precautionary approachは「予防的取組方法」と翻訳されていることから、本報告書においては、「予防的取組方法」という用語を使用している。

しかし一方で、牛肉ホルモン事件に見られるように予防原則の適用を巡って世界貿易機関(WTO)の場で欧州連合(EU)と米国との論争が生じ、また、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約(POPs条約)の交渉やヨハネスブルクサミットにおける実施計画書の交渉において「予防的取組方法」と「予防原則」のどちらを用いるかについて激しい議論が行われる等、「予防」について国際的に様々な議論が行われている。

このため、本研究会は、環境政策における「予防的取組方法」及び「予防原則」について、そのあり方の検討に資するため、内外の基本的な情報を収集し、検討することを目的に設置された。

本報告書では、国際協定、諸外国や国際機関、我が国における「予防」の状況を整理し、国際的な議論の動向を把握するとともに、今後の課題についての提言を行っている。(注2)

(注2) 本報告書において議論されているprecautionについては、これまで通常「予防」と翻訳されてきていることから、本報告書においても「予防」と表記することとした。一方、公害健康被害の補償等に関する法律における「被害を予防する事業」のように、本報告書で議論されている「予防」とは異なり、むしろ被害の未然防止という意味で用いられている用語が我が国法令中に多数存在するため、これについては『予防』と表記している。

2. 国際協定等における「予防」の位置付け

1980年代以降、国際協定等において科学的な不確実性を前提とした規定を置く例が出てきている。

主要な国際協定の中で最も早く「予防」が用いられたのは、オゾン層の保護のためのウィーン条約(1985年)及びオゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書(1987年)である。「予防措置」とは何かという定義ないし説明は行われていないものの、いずれも前文において「予防措置」という用語が用いられており、オゾン層の破壊の仕組みについての科学的な不確実性が十分ではない状況の中において国際協定が合意されたことに意義があると評価されている。

1992年の「環境と開発に関するリオ宣言」第15原則は、法的拘束力のない宣言ではあるものの、「予防」に関しての考え方を比較的具体的に示しており、これが現在国際的に最も広く合意されている「予防」に関する考え方となっている。そこでは、

- 1) 「深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合」においては、
- 2) 「完全な科学的確実性の欠如」が、
- 3) 「費用対効果の大きな対策」を
- 4) 「延期する理由として使われてはならない。」

とされている。

1992年以降の主要な国際協定等において、「予防」という用語ないし科学的不確実性が存在する場合についての考え方が記述されている例は、気候変動に関する国際連合枠組条約(1992年)、生物の多様性に関する条約(1992年)、マーストリヒト条約(による欧州共同体を設立する条約の改正)(1992年)、ロッテルダム条約(PIC条約)(1998年)(注3)、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約(POPs条約)(2001年)、持続可能な開発に関する世界首脳会議(ヨハネスブルクサミット)実施計画書(2002年)など多数にのぼっている。ただし、その中でリオ宣言第15原則とは異なる「予防」の定義を行っている国際協定等は見られない。また、多くの国際協定等における「予防」についての記述は、実体的規定ではなく、前文、条約の目的ないし原則における考え方の一つとして示されており、その考え方が実体的規定にどのように反映されているかについては必ずしも明らかでない状況にある。さらに、用いられている用語も、「予防的取組方法<precautionary approach>」、「予防原則<precautionary principle>」あるいは「予防措置<precautionary measures>」等様々である。

(注3) 国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約

その中で、マーストリヒト条約(による欧州共同体を設立する条約の改正)(1992年)は、「予防原則」という用語を初めて用いた国際協定である。このマーストリヒト条約の規定振りは、2004年6月にEU首脳会議で採択された欧州憲法案においても引き継がれている。

また、最近の国際協定の中で、廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約(ロンドン条約)の1996年の議定書は、締約国の一般的義務として、「予防的取組方法を適用し、海洋環境に持ち込まれた廃棄物その他の物が害をもたらすおそれがある場合には、投入及びその影響との因果関係を証明する決定的な証拠があるか否かを問わず、この考え方にしたがい適当な防止措置をとる。」旨規定している。また、生物の多様性に関する条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書(2000年)は、単に「予防」に関する考え方にとどまらず、輸入される遺伝子組換え生物がもたらす悪影響に関しての科学的な確実性がないことは輸入国が輸入に関する禁止等の措置を取ることを妨げない旨を規定して、「予防」の考え方を根拠とした具体的な措置に関する規定を設けており、これらは予防に関する新しい動きとなっている。一方で、「予防」に関連して国際的な論争が生じている。世界貿易機関(WTO)においては、牛肉ホルモン事件についてEUと米国との間で予防原則に基づきEUが行った貿易制限の正当性が争われ、また、「予防的取組方法」か「予防原則」のどちらの文言を使用するかという問題について、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約(POPs条約)の交渉やヨハネスブルクサミットにおける実施計画書の交渉において激しい議論が行われた。この背景には、求められる環境保護の水準に対する考え方の違いや、「予防」という新しい考え方が乱用された場合に技術革新等に及ぼす悪影響、「予防」が恣意的に適用されるおそれ、特に「予防」の考え方に基づいて恣意的な貿易制限が行われるのではないかと懸念が存在していると考えられる。

他方、科学者や環境活動家の中には、政府機関や国際機関とは異なった予防の考え方も登場している。例えば、予防原則についてのウィングスプレッド宣言(1998年)では、従来のリスクアセスメントに代わる新しい概念としての「予防原則」を採用するよう呼びかけている。

3. 諸外国や国際機関における「予防」の状況

(1) 諸外国の環境法における「予防」の状況

欧州連合(EU)における規則・指令や、諸外国の国内法においても、「予防」に関する規定が置かれているものがある。

欧州連合(EU)について見ると、電気電子機器に含まれる特定有害化学物質の使用制限に関する欧州議会及び理事会指令<RoHS指令>(2003年)においては、新たな規制物質の追加に当たって、常に予防原則を考慮に入れながら調査をすべきものとされている。また、化学品の登録、評価、認可及び制限に関する規則案<REACH>(2003年)は、予防原則に基づくものであることが明記されている。

また、スウェーデンでは、従来の様々な環境法を一本に取りまとめた環境法典(1998年)の中で、「予防措置」や「予防」という用語が用いられている。

カナダでは、カナダ環境保護法(1999年改正)において、リオ宣言第15原則と同様に定義された予防原則を5つの指針の1つに据えているほか、国定海洋保全地域法(2002年)、環境影響評価法(1992年)、海洋法(1996年)等においても予防的取組方法・予防原則の適用を図る旨の記述が見られる。また、州法レベルにおいてもケベック州法の絶滅危惧種又は危急種に関する法律(1989年)や公衆衛生法(2001年)などにおいて、予防措置という記述が見られる。米国については、連邦法においては予防的取組方法・予防原則に言及したものは見当たらない。しかし、州法や市条例については、カリフォルニア州の健康安全コード(ポリ臭化ジフェニルエーテル類(PBDF)に関する章)(2003年)やサンフランシスコ市の環境コード(2003年)のように、規定中に予防的取組方法又は予防原則という用語を用いたものが存在する。また、連邦法についても、用語に拘わらず様々な法律において既に「予防」の考え方が反映されているとの指摘は少なくない。例えば、後述するOECDの報告書では、米国の寄稿に基づき、国内環境法に「予防」の考え方を適用した例としてCFCの規制に関する大気浄化法(Clean Air Act)の改正等を挙げている。

(2) 国際機関などにおける「予防」の検討状況

「予防」の考え方を巡って国際的な議論が行われていることを踏まえて、経済協力開発機構(OECD)等の国際機関や各国政府においても、「予防」の考え方に関する検討が開始されてきている。

OECDでは、2002年に、貿易と環境合同部会が「不確実性と予防：貿易と環境への影響」という報告書を取りまとめている。報告書の中では、「予防」の概念や要素について整理を行い、国際協定や各国の法規における「予防」の使用例を具体的に示すとともに、今後特に検討していくべき課題として、「予防」と科学の関係、意思決定に当たっての透明性、「予防」の実施にかかるコスト、開発途上国からの貿易への影響に対する懸念を指摘している。

世界保健機関(WHO)では、2003年に「公衆の健康保護のための予防的枠組み」についてのコメント募集のためのドラフトペーパーを公表した。これは、既知のリスク及び不確実なリスクの双方を統合的に管理するための枠組みについてのプロセスを、問題となる状況の認知、リスクの評価、選択肢の形成、選択肢の評価と採用、措置の実施、措置の評価という段階に分けた上で、それぞれのステップにおいて考慮すべき事項について記述している。

また、欧州委員会(EC)は、2000年に「予防原則に関する委員会コミュニケーション」を公表した。このコミュニケーションは最終的な結論を示すものではないとしているが、その中では、予防原則適用の考え方を関係者に知らせ、また、予防原則に基づく措置が保護貿易主義の偽装的な形態として悪用されることを避けることを目的として、予防原則の構成要素及び予防原則

を適用する際のガイドラインを示している。また、このコミュニケーションにおいては、予防原則は国際法の一般原則の1つとなつたとしている。

このECのコミュニケーションについては、国連食糧農業機関(FAO)とWHOの共同プログラムである国際食品規格委員会(CODEX)において、米国とECが意見のやりとりを行っている。ここでは、米国がコミュニケーションについて多数の質問を行い、それに対してECが回答するという形でやりとりが行われており、そこから米国の考え方を把握することは難しいものの、ECのコミュニケーションに対する理解を深めることができるものになっている。

英国においては、このECのコミュニケーションを踏まえて、2002年にリスクアセスメントに関する省庁間連絡グループが「予防原則：政策と適用」と題する政策ガイドラインをとりまとめ、関係大臣への報告書(案)としてパブリックコメントにかけている。この中では、予防原則発動の条件、予防原則と他の警戒的(cautionary)政策との関係、予防原則に基づく応答としての行動に求められる諸原則、及び予防原則を具体的に適用する際の方法についての考え方が示されている。

また、カナダにおいても、2001年にカナダ政府が「予防的取組方法・予防原則に関するカナダの展望」という議論用文書を公表している。ここでは、リオ宣言の第15原則を前提として、予防的取組方法・予防原則についてのいくつかの課題(例えば、適用に当たっての科学的基礎、説明責任、法的問題)などについての検討を行うとともに、予防的取組方法・予防原則の適用に当たっての11の基本原則を提示している。この文書を踏まえて、2003年にカナダ政府は「リスクに関する科学を基礎とした意思決定における予防の適用の枠組み」と題する文書を公表し、予防の適用における5つの原則と、予防措置における5つの原則をカナダ政府の考え方として示すに至っている。

予防に関する米国政府の考え方についてのまとまった文書はないが、米国行政管理予算局のグラハム情報・規制問題室長の発言(2002年、米国・欧州予防とリスク管理：複雑な社会におけるリスク管理に関する比較事例研究に関する会議)が参考になると考えられる。グラハム室長は、おおむね以下のような発言を行っている。

- ①「予防」は必要で有用な概念であるとしつつ、リスク管理における科学の役割を強調
- ②予防的取組を支持する一方で普遍的な予防原則については認めず
- ③リスク評価における予防(慎重な仮定、安全係数)とリスク管理における予防を区別
- ④リスク管理における予防が極端になった場合の、技術革新への有害性を指摘

なお、世界貿易機関(WTO)においても予防原則の適用が論点となったケースが見られるが、現在までのところ、環境保全の分野において予防原則が議論された例はないため、本研究会においては具体的な検討は行わなかった。

4. 我が国における「予防」の取扱い

(1) 我が国法令における『予防』の位置付け

我が国の法令において『予防』という用語が用いられている例は10,000件以上と極めて多数であった。環境関係の法令でも、公害健康被害の補償等に関する法律における「健康被害を予防するための事業」、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律における「猟具の使用に係る危険を予防する」等の例が見られる。しかしながら、このような事例における『予防』という用語は、本研究会が検討対象としている科学的不確実性が存在する場合の対応のあり方に関連するものではなく、むしろ被害の未然防止という意味で用いられていることに留意する必要がある。また、「予防原則」ないし「予防的」という用語は、我が国の現行法令中には例が見当たらなかった。なお、関連して「未然防止」や「おそれ」についても現行法令の検索を行った。

(2) 環境基本法及び環境基本計画における位置付け

環境基本法においては、直接「予防」に言及した記述はないが、第4条において、「環境の保全は、(中略)科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として、行わなければならない。」と規定されている。この規定について、環境基本法の解説(2002年、ぎょうせい編)において「なお、これは、規制等の施策の策定に際して従来以上に科学的な根拠を要求する等の制約を付するものではなく、深刻な、あるいは、不可逆的な環境の保全上の支障が生じるおそれがある場合には、科学的確実性が不完全であることが、環境の保全上の支障の防止のための措置を延期する理由とされるべきでないことはいうまでもない。」と記述されている。

一方、現行の環境基本計画(第2次、平成12年12月閣議決定)においては、環境政策の指針となる4つの考え方の一つとして、「予防的な方策」を定めている。その内容は、おおむねリオ宣言の第15原則に沿ったものであるが、リオ宣言の文言と対比すると、1)対象となる対策を費用対効果の高い対策に限定していないこと、2)対策を延期する理由としないだけでなく、必要に応じ、予防的な対策を講じることを明記していること、の2点が異なっており、リオ宣言第15原則よりも予防的な考え方を積極的に採用していると見ることができる。また、環境基本計画においては、この考え方を踏まえて、各種分野における具体的な取組についても、化学物質対策、オゾン層保護対策、酸性雨対策及び技術開発などに際しての環境配慮などの新たな課題への対応において予防的な考え方をを用いる旨記述している。

(3) 個別分野における取扱いの例

個別分野における対策について見ると、「予防」という文言は用いられていないものの、地球温暖化対策、オゾン層保護対策及び遺伝子組換え生物等の使用の場合のような、「予防」の考え方が取り入れられている国際協定の実施のための措置のみならず、化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律(化審法)や特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律(PRTR法)の例のように、科学的不確実性を前提としつつ予防的な考え方を踏まえた措置を規定しているものがある。

5. 「予防」に関する国際的な議論の動向

以下では、政府レベルで「予防」についての考え方を整理した文書として、ECのコミュニケーション(及び、これに関するCODEXにおけるECと米国のやり取りを含む。)及び英国とカナダの予防に関する文書を取り上げ、予防に関する国際的な議論の動向を見ていくことにしたい。

なお、ECは、CODEXにおける米国の質問に答えて、種差や個人差に関する不確実係数などを用いる手法は科学的なリスク評価の一部としての「慎重な」アプローチであって、このような「慎重な」アプローチも含めた科学的なリスク評価を行っても、なお科学的には十分な確実性を持った判断ができない場合に、「リスク管理」の問題としてどう対処するかという考え方が「予防」であるとしている。

1) 「予防」の考え方が適用される場合

ECは、「科学的証拠が不十分であったり、決定的でなかったり、又は不確実である場合で、環境や人、動物又は植物の健康に与えるであろう潜在的に危険な影響が選択された保護の水準と合致しないような可能性があるとの関心に合理的な理由があることを、暫定的な客観的科学的評価が示している場合」について予防原則を適用するとしている。これは、英国及びカナダの文書においても基本的に同様である。なお、カナダの文書では、適用を特徴づける要件として、①決定の必要性、②深刻なあるいは不可逆な被害のおそれ、③十分な科学的知見の欠如をあげ