

資料 9 : OECD : 不確実性と予防 : 貿易と環境への影響

非公開

COM/ENV/TD(2000)114/FINAL

経済協力開発機構

2002年9月5日

環境局
貿易局

英語（原文英語）

貿易と環境に関する合同作業部会

不確実性と予防：貿易と環境への影響

JT00130913

OLISにて、全文をオリジナルの書式で閲覧可能

著作権：OECD、2002年

本書の全部又は一部の再生又は翻訳許可のお申し込みは下記へ：

Head of Publications Service, OECD, 1 rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

序文

この報告書は、「貿易と環境」に関連した科学的不確実性に対する予防 (precaution) の使用について検討したものであり、2000年5月の貿易と環境に関する合同作業部会会合で決定された要請に応じて作成されたものである¹。先の要請に従い、本調査では、国内及び国際文書に用いられている予防の目的を明らかにし、予防適用の具体例を示した。さらに、先行するそれら2章で明らかになった貿易と環境に関する主要な課題について提示した²。

第1章では、予防の意味と目的について記述している。まず、環境保護の枠組みにおける予防の概念を検証し、予防が国内法や国際環境文書のなかでどのように反映されているかについて概観している³。さらに、科学的に不確実な場合の環境保護手法に関連すると思われる主要なWTOの合意及びWTO法制規の規定を選択し提示している。これらの内容は、別表 から に詳述されている。

第2章では、リスクを特定・評価し、潜在的な環境破壊に関する科学的確実性が十分でない状態でそうしたリスクを管理するための様々な施策、措置及び手法について記述を行っている。また、これらの手法が、いかに国際文書のなかで規定され、OECD加盟国により実施されているのかに関するいくつかの実例も示している。

第3章では、第1章及び第2章で判明した、議論を要するいくつかの課題について述べている。これらの課題には、予防と科学、透明性と協議、予防のコスト、及び予防に関わる発展途上国の問題が含まれている。

この報告書は、事務総長の責任において発行されている。

¹ この報告書では、他の文献や条文で使用されている「予防原則」、「予防的取組方法」という用語を用いるかわりに「予防」という用語を使用している。しかし、他の文献や条文で使用されているこれらの用語については、そのまま本報告書でも引用を行っている。これは、加盟国のこの報告書の分担部分の記述においても同様である。これらの同義の異なる用語を「予防」の概念を説明するために本報告書で使用することは、解釈上の相違を意味するものではない。「予防」概念の説明に用いられる異なる用語の説明については、E.Hey(1991年)、「環境政策及び法律における予防概念 警告の制度化 (The Precautionary Concept in Environmental Policy and Law: Institutionalising Caution)」、『ジョージタウン国際環境法レビュー (Georgetown International Environmental Law Review)』、303-18、p 304 を参照されたい。

² この要請は、調査はUNEPの「予防」に関連する調査草案を含む既存の資料に基づくべきものであることを特に求めている。しかし、UNEPの調査報告書は現在改訂中であるため、この報告書では同調査報告書を参考文献の中に入れていない。要請は、さらにこの調査では食の安全に関する問題は扱わないことも指定している。

³ 「環境に関する国際文書」という用語は、拘束力を有する文書、例えば多国間環境協定 (MEAs) 及び拘束力を有さない文書、例えば宣言、勧告、決議、の双方を含む概念として使用されている。

目次

- ・ 予防の意味と目的
 - 予防の概念
 - 予防の要素
 - 環境保護への予防の適用
 - 環境への害を防止する義務と予防概念
 - 国際環境文書における予防
 - 環境保護、科学的不確実性、予防及び WTO 協定
 - OECD 加盟各国の法律における予防
 - 国際法における予防の状況
 - ・ 予防の適用
 - リスク並びに不確実性が存在する状況における意思決定
 - 予防適用の施策、措置並びに取り組み方法
 - リスクの特定、査定、評価
 - リスクの管理及び制御
 - ・ 貿易及び環境における予防の実施： 議論の課題
 - はじめに
 - 予防と科学
 - 科学とリスク評価
 - 透明性と協議
 - 予防のコスト
 - 予防に関する開発途上国の懸念
- 付表 ． 国際環境文書の中の予防
- 国際環境文書における予防の出現
 - 予防に具体的に言及した環境文書
 - 予防の実施についてのガイダンスを述べた文書
 - 国際環境文書における予防の要素
 - 別表：選択された国際環境文書における、予防及び予防に関連する言葉についての参考資料
 - 多数国間環境協定
 - 地域環境協定
 - 宣言、決議、並びにその他の強制力のない文書
 - OECD 文書と本文
- 付表 ． 予防と特定の WTO 協定
- 予防と SPS 協定
 - 予防と GATT
 - 予防と TBT 協定
- 付表 ． OECD 加盟国の環境法における予防

． 予防の意味と目的

予防の概念

数多くの深刻な環境悪化の事例が、各国の政府内部だけでなく、広く社会全体の環境保護の認識を変えるにいたった。環境汚染に関連する健康問題の増加はもちろんのこと、オゾン層やその他の自然資源の破壊、動植物種の絶滅、そして最も人里離れた生態系にまで及ぶ汚染は、予防の時期を失した破壊を具現する例である。

こうした現象は、環境及び人の健康への「既知の」リスクだけでなく「潜在的な」リスクについても取組が必要であるといった考え方につながった。すなわち、懸念には合理的な根拠があるが、その性質や規模が不明確で、ある行為や過程との因果関係が完全に立証されていない場合である。予防を用いることは、必要に応じて環境破壊を回避する措置をとることによって、あるいは最も環境への害が少ない行動を選択することによって、環境への害に先手を打つことなどといえる。この予防の概念は、環境問題に関する入手可能な範囲の科学的確実性が得られた時には、すでに環境の脅威に対して効果的対処を行うには遅すぎる場合があるということを前提としている⁴。

過去に行われたある種の行為が、しばしば比較的小さな影響の蓄積によって、何年もたってから初めてその悲惨な結果を露わにするという事実は、先行的措置が望ましいという認識をさらに高めた。また、技術の進歩、並びに新しい革新的な工業製品及び工程の一層の普及も、少なくともこれらの工程や製品の人及び環境への潜在的悪影響が十分にわからない間は、一層の警戒を要するものとして捉えられた。

環境保護のための予防的措置は、環境の同化能力が潜在的破壊を吸収できると仮定するよりは、むしろ間違いでも警戒するに越したことはないという考え方だといえる⁵。ある行為又は不行為がもたらし得る環境への影響について完全な科学的証明ができない状況における予防の使用についての明示的言及は、ここ数年の間により多くなってきている。そして近年、このような状況下での意思決定は市民の監視の下で行なわれることが増えてきている⁶。

国内法及び国際文書で使用されている予防の定義は様々である。これは、予防の使用は、状況の特性によるということ、そして全ての状況に適用できる定義がないという事実が一方であるためであろう。このことは、さらに予防の意味について統一的な理解は存在しないという結論へとつながっていく⁷。最も広く承認され、頻繁に引用される定義は 1992 年の「環境と開発に関する宣言」(リ

⁴ P.S.Rao(1998 年)、「有害な活動による国境を越えた損害の防止に関するファーストリポート(First Report on prevention of transboundary damages from hazardous activities)」、「第 50 回国際法委員会 (International Law Commission, 50th session)」 p19. www.un.org/law/ilc/index.htm.

⁵ 「環境の同化能力」とは、当該環境媒体が受け入れがたい害を生じることなく人為的行為による攪乱に耐える能力と定義されている。一部の分析者によると、このアプローチは、科学が環境への脅威を正確に予測できること、また環境への脅威が一旦正確に予測されれば科学はそれらを緩和できる技術的解決策を提供できること、行動するための十分な時間が残されていること、及びその段階で行動を起こすことが限られた財政的資源を最も効率的に活用することになることを前提としている。予防の使用は、環境の脆弱性、科学が環境への脅威を正確に予測することの限界、そしてより害の少ない代替プロセス及び代替製品の利用可能性といった全く新しい一連の前提に基づいている。O.McIntyre, T.Mosedale(1997 年)、「国際慣習法の規範としての予防原則(The precautionary principle as a norm of customary international law)」、『環境法ジャーナル(Journal of Environmental Law)』、Vol9, N2, p222。E.Hey(1991 年)による。

⁶ さらに詳細な調査については以下の文献を参照のこと。O. Godard(2000 年)、「環境政策と国際貿易規則 分裂線上の予防原則(Politiques d'environnement et règles du commerce international: le principe de précaution sur la ligne de fracture)」、『エコールポリテクニク (Ecole polytechnique)』、p3。及び P.Kourilsky, G.Viney(1999 年)『予防原則(Le principe de précaution)』、p.26 以降。

⁷ P.S.Rao(1998 年)、p21。

才宣言)の原則15の中の文章である。

「環境を保護するためには、予防的取組方法が各国の能力に応じてそれぞれの国で広く適用されなければならない。重大なあるいは取り返しのつかない破壊が発生するおそれがある場合には、科学的確実性が十分でないという理由で環境劣化を予防するために費用対効果の高い手法を適用することを延期すべきではない。」

予防の要素

以下の2つの要素が存在している状況であれば、環境保護の文脈において予防を実施することが望ましいと考えられる。一つは、「リスクの存在」⁸、すなわち潜在的に有害な影響が特定の行為、製品又は工程によって引き起こされることが特定されている場合であり、もう一つは、当該行為、製品又は工程による人の健康及び環境への影響について、あるいは潜在的損害の程度についての、「科学的確実性」の欠如である。予防の基本は、リスクを伴うに違いない行為が一たび特定されれば、科学的確実性が十分でないことにより環境を保護するための行為を妨げてはならないという点にある⁹。潜在的リスク及び対策をとることを正当化するのに十分な科学的証明のレベルを特定することは、事案ごとに異なる要素であり、そうした状況下でとられるべき措置もまた同様である。非常に辺鄙な場所でのリスクの場合、あるいは特定の行為と潜在的破壊との間にあり得る因果関係について科学的不確実性の程度がわずかである場合には、例えば、リスクが高く、かつ、潜在的破壊についての科学的証拠が大きく欠如している場合とは違う措置が必要だと思われる。

予防の使用は、ある行動や過程を承認又は禁止することに限定できるものではなく、様々なレベルでのリスク及び不確実性を管理し、それぞれのレベルで適切な対策を講じることを意味している。例えば、漁業の分野では一般的に、持続可能であるということについて科学的不確実性がほとんど又は全くない、という一定の漁獲レベルが存在し、反対に、過剰な漁獲による資源への損害について科学的不確実性がほとんどない、というレベルも存在する。この両極端の間に、漁獲行為の結果について不確実で、必要に応じて予防の使用も含む適切な対策が求められる範囲がある¹⁰。さらに、リスクの程度は活動のレベルに応じて変わる可能性があって、活動が増えればリスクも大きくなる(天然資源の捕獲など)し、また他の行為又は過程との相互関係によっても変わってくる(漁業と海洋汚染など)。

⁸ 世界銀行によると、「有害性(hazard)とは、特定の条件のもとでは害をもたらし得る特性(物質、微生物など)又は状況を意味する。そのような状況が発生すれば悪い結果が発生する場合である。リスクは、有害な結果が発生する確率(あるいは頻度)と結果の規模の関数である。したがって、リスクは潜在的有害性が実際に起こる見込みをあらわすものである。」World Bank(1997年)、「環境評価ソースブック(Environmental Assessment Sourcebook)」, www.worldbank.org を参照

⁹ 「予防原則に関する欧州委員会コミュニケーション(EC Communication on the Precautionary Principle)」(2000年)が、「予防原則に頼る引き金となる要素」という問題について詳述している。p13以降。

www.europa.eu.int/comm/index_en.htm。これらの要素についてのさらに詳細な議論については、D. Freestone、E. Hey編、『予防原則と国際法・実施上の課題(The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation)』(1996年)の中の、D. Freestone、E. Hey、「予防原則の発祥と発達(Origins and Development of the Precautionary Principle)」(p13)、及びG.P.Sampson、B.Chambers編、『貿易環境とミレニアム(Trade Environment and the Millennium)』(1999年)の中の、J. Cameron、「予防原則(The Precautionary Principle)」(p242)を参照のこと。

¹⁰ 例えば、1995年の「責任ある漁業のための行動規範(Code of Conduct for Responsible Fisheries)」は、海洋生物資源の保全、管理及び利用のために国が予防的取組方法(アプローチ)を広く適用することを推奨している。予防的取組方法を実施する際には、国は環境面及び社会的経済的な面での条件だけでなく、資源の規模及び生産性、標点、標点に関する資源の状態、漁業死亡率の程度及び分布、並びに廃棄を含む漁業活動が漁獲対象以外の付随的な又は依存的な種に与える影響についての不確実性を考慮すべきである。(第7条5項)また、FAO(1996年)、『責任ある漁業のための技術指針-捕獲漁業と種の輸入に対する予防的取組方法(Technical Guidelines for responsible fisheries, Precautionary approach to capture fisheries and species introduction)』も参照のこと。

これら2つの要素の1つがない場合、すなわち、リスクが全くないかほんのわずかである場合、あるいはリスクがあると考えられているが科学的根拠が全くない場合などに予防を適用することは、予防概念の誤用又は濫用と考えられる。こうした濫用は、例えば社会や産業に不均衡なコストを課したり、技術革新を阻害したり、不当な貿易障壁を作ったりといった望ましくない結果を引き起こす可能性がある。

環境保護への予防の適用

環境保護及び損害の防止に関する国内法や国際文書を検討するに際して、環境問題と健康問題は密接に関連しあっているため、両者を明確に区別することは必ずしも可能ではない¹¹。健康及び食品規制の分野では、予防が長年使用されてきた¹²。さらに近年、予防は国内の規制システムにおいても環境保護の重要な要素として認識されるようになってきた。例えば、予防は、過去100年にわたって米国規制システムの一要素であり、原則として宣言されるというよりむしろ、環境保護措置の策定過程に常に内在していた。ドイツはしばしば、環境保護に関する予防の概念を1970年代に国の規制システムに明示的に導入した最初の国であると紹介される。予防の概念はまた、徐々に国際文書においても導入されるようになってきている。

特定の行為又は行為の累積が環境に与える影響について高度な科学的確実性を確保できれば、それは環境への害を予防する適切な対策の採用につながる。しかし、多くの環境問題においては、特定の政策や行為がどのような結果を引き起こすかを確実性をもって示すことは、科学的立証が不可能であったり科学的予測が不正確又は不十分であったりするため、不可能である¹³。科学の不確実性がどれほど重要かを示しているのが、オゾン層破壊と地球温暖化である。どちらの場合も、その非常に深刻な影響が指摘された最初の段階で、正確な原因と問題の範囲に関する科学的確実性を待つことなしに、さらに被害が拡大するのを防止するための最初の措置がとられた。

環境に関する決定の中には、活動（工業、農業、娯楽その他）の制約につながり、環境面以外では有益なこれらの活動の効果を増進するものもある。理想的対応政策は、環境の快適性を保全し、なおかつ活動による利益を保持するようなものである¹⁴。しかし、このようなバランスをとることが必ずしも可能とは限らない。しばしば、意思決定が環境問題に十分配慮していなかったため、深刻なそして時には取り返しのつかない破壊が発生してしまうことがある。これらの中には単純に環境を無視したことによって発生したものもあるが、時には、当該行為が環境破壊の原因であること、あるいは破壊がそれほどまでに深刻であることについて証拠がないあるいは不十分であるという理由で意思決定がなされたという場合もある。

意思決定者や社会全体のこうした結果への不満が環境破壊に関する情報公開を進め、また、人の活動や予期できない累積的影響の潜在的リスク及び一定の環境破壊の取り返しのつかない結果に対する意識の高まりが、意思決定における諸要素のバランスに変化をもたらした。現在では、一定の状況では環境保護のために予防を実施し、可能であれば潜在的環境破壊に関して完全な科学的確実

¹¹ この報告書の目的から、環境という用語は人の健康を包括する概念として理解している。この理解は、国際司法裁判所の以下の環境の定義によっている。「環境は抽象概念ではなく、生活空間、人間の生活の質、将来の世代も含む人間の健康そのものを表す。」「核の脅威又は使用に関する国際司法裁判所の勧告意見（Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons）」（1996年）、パラグラフ29。なお、この報告書は、環境保護の観点から予防に焦点をあてており、健康や食の安全を特に取り扱っていない。

¹² OECD加盟国の食品安全規制における予防の使用状況は、OECD(2000年)、『国の食品安全システム及び活動の概要（Compendium of national food safety systems and activities）』を参照のこと。

www.oecd.org/EN/document/0,,En-documentation-32-nodirectorate-no-no-no-32,00.html

¹³ T. Tietenberg(2000年)、『環境・自然資源経済（Environmental and Natural Resource Economics）』、p49。

¹⁴ これに関しては、D. Freestone、E. Hey 編の前掲書(1996年)p74の、A. Nollkaemper、「価値あるものにリスクがある（What you risk is what you value）」を参照のこと。

性が判明する前に適切な行動をとることは適切あるいは必要であろうという認識が増えてきている。

環境への害を防止する義務と予防概念

1972年の国連人間環境会議のストックホルム宣言(原則21)及び1992年の環境と開発のリオ宣言(原則2)で策定された「損害を与えない原則(no harm principle)」は、以下のように規定している。

「各国は国連憲章及び国際法の原則に則り、自国の環境及び開発政策に従って、自国の資源を開発する主権的権利を有し、また、その管轄または支配下における活動が他の国または自国の管轄権の限界を超えた地域の環境に損害を与えないようにする責任を有する」。

この原則は、その後の環境問題に関する法制定と施策の実施に対して今も大きな影響力を持っている。国際司法裁判所は、その「核の脅威及び核兵器の使用の合法性」に関する勧告意見の中で、「自国の管轄権内及び支配下の活動が他国又は自国の支配を超えた地域の環境を尊重するようにする国の義務が存在することは、今や環境に関する国際法典の一部となっている。」と認めた¹⁵。この原則は、一部の国際協定で適用されているように、国に対して環境破壊の回復以上のもの、すなわち環境破壊を予防し限定するための適切な措置をとることを求めているとする意見もある¹⁶。

損害の防止の概念は国内及び国際法では十分に確立されているが、他方、予防はつい最近になってようやく一般の議論の対象となってきた。環境は非常に複雑で、行為が破壊の原因であるか、あるいはそうした破壊がどの程度を完全な確実さをもって判断することが不可能なことが多い。したがって、潜在的な害についての科学的不確実性を踏まえてとられた措置と、有害であることが多かれ少なかれ分かっている結果の防止を目的とした行為との間に線引きをすることは、不可能ではなくとも困難であることが多い。どちらも、環境に与える損害を回避又は最小限に留めるといふ、同じ目的を持っている。放置すれば将来の世代の負担となるであろう環境破壊を回避するためには、防止と同時に、予防が必要である。この意味で、予防と防止は、持続可能な開発を実現するための鍵であると考えられる。

国際環境文書における予防

予防は主観的な用語である。受け入れられるリスクの程度及びそのリスクに対処する保護の程度は、個人によっても社会によっても違う。さらに規制の手法に違いがあれば、リスクへの対処のための予防の適用も結果的に違ってくると思われる。したがって、ある行為又は不行為がもたらし得る有害な結果についての不確実性に直面した場合、決定はしばしばその特定の文脈の枠内でケースバイケースで行なわれる。どのような状況で予防を行使し、適切な施策についての具体的な指針を定めることが賢明であるのかを事前に判断するのは難しい。環境に関する法律文書は、自然資源の保護、漁業の管理及び保全、大気汚染、水質汚濁、気候変動など、様々な問題を取り扱っている。予防の一般的な目標は、人の健康と環境の保護であるが、環境に関する法律文書の多様な目的及び予防への様々なアプローチを考えると、予防に1つの包括的な定義を与えるのは難しいと思われる。

¹⁵ 国際司法裁判所、「核の脅威及び核兵器の使用の合法性(Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons)」, 1996年(国連総会によって要請された勧告意見) パラグラフ29, www.icj-cij.org

¹⁶ P.W.Birnie, A.E.Boyle (1992年)『国際法と環境(International Law and the Environment)』, p91-p92。著者らは例として、「オゾン層保護に関するウィーン条約(Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer)」, 「MARPOL(船舶からの海洋汚染防止)条約」, 「廃棄物等の投棄による海洋汚染防止に関するロンドン条約(London convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter)」, 「国連海洋法条約(UN Convention on the Law of the Sea)」及び「国境を越えた環境影響評価に関するECE条約(ECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context)」を引用している。

予防の目的は、それぞれの文書の枠組みに特定されるものであり、適切な施策の実施について一つ一つの状況に適応させる必要がある。

国際文書に登場する予防への言及は政府に向けたものが多いが、ここ数年、個人や企業による予防の使用を勧告した文書が多く採択された。「OECD多国籍企業ガイドライン (OECD Guidelines for Multinational Enterprises)」に最近の例を見ることができるが、これは、「リスクについての科学的技術的理解との整合性をとりつつ、環境への深刻な損害のおそれがある場合、人の健康と安全についても勘案して、科学的確実性の欠如をこうした損害を防止又は最小限に抑えるための費用対効果の高い施策を延期するための理由に使わないこと」を企業に薦めている¹⁷。さらに、「国連グローバルコンパクト (UN Global Compact)」の原則 7 では、「環境問題への予防的取組方法を支援する」ことを国連事務総長が世界の企業に求めており、また、国際商工会議所が出資した「持続可能な開発に関する企業憲章 (Business Charter for Sustainable Development)」は、予防的取組方法に言及している¹⁸。

国際環境文書における予防への言及例は、付表 I にある。

環境保護、科学的な不確実性、予防及び WTO 協定

「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定 (Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization, WTO Agreement)」は、WTOは「生活水準を向上させ、完全雇用並びに実質収入及び実質需要の大幅かつ確実な増加を実現し、商品及びサービスの生産及び貿易を拡大し、他方で、持続可能な開発の目的にしたがって世界の資源の最適利用を可能にし、環境を保護保全すると同時に強化し、それにあたっては経済発展のいろいろなレベルでのそれぞれの必要性と懸念に応じたやり方で行なう」という目的を有している、と定めている¹⁹。

WTO協定のいくつかは、人の健康と環境を保護する施策についての規定を含んでいる。例えば、「関税と貿易に関する一般協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)」、「貿易に対する技術障壁に関する協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade)」、「衛生植物検疫措置の適用に関する協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary measures)」(SPS協定)などがこれにあたる²⁰。

これらの文書のうち、SPS 協定だけが、当該の科学的根拠が不十分な場合に暫定的に施策が行なわれる状況について具体的に言及している。同協定第 5 項は、加盟国に対して、その衛生及び植物衛生施策が「状況的な必要に応じて、人、動物及び植物の生命又は健康へのリスクの評価」に基づ

¹⁷ 「OECD多国籍企業ガイドライン」は、1976年の「国際投資及び多国籍企業に関する宣言 (Declaration on International Investment and Multinational Enterprises)」(2000年に改正)の付表である。
www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380.EN-home-93-3-no-no-no-93.00.html

¹⁸ 「持続可能な開発に関する企業憲章」は、予防的取組方法を、「環境破壊を防止又は最小化するための費用対効果の高い施策を延期する理由として十分な科学的確実性の欠如を使わないこと」と説明している。OECD、「外国直接投資と環境 (Foreign Direct Investment and the Environment)」(1999年)の中の、J. Adams、「外国直接投資と環境 - 企業の自主的環境管理の役割 (Foreign Direct Investment and the Environment: the role of voluntary corporate environmental management)」

¹⁹ 「上級委員会 (Appellate Body)」は、そのGATTの第XX章の解釈にあたり、WTO協定序文の持続可能な開発の目的を引用しながら、以下のように述べている。「この序文の文言は、WTO協定に付随する協定について、この場合は1994年のGATTについてのわれわれの解釈に色合いと風合いと陰影を加えるものでなければならない。我々が本項の文脈の一部としてこのWTO協定序文の具体的な文言を考慮することは適切である。」「上級委員会報告書 (Appellate Body report)」、パラグラフ 153 及び 155、「アメリカ合衆国の一定のエビ及びエビ製品の輸入禁止 (エビ・カメ事件、WT/DS56/AB/R)」。www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e.htm

²⁰ その他に、「サービスの貿易に関する一般協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS)」、「農業に関する協定 (Agreement on Agriculture)」などのWTO協定も環境保護措置に言及しているが、これらは本調査の目的にあまり関係がないと思われるため、ここでは取り上げていない。www.wto.org/english/docs_e/legal_e.htm

くものであるようにする義務を課している(5.1項)。これは、加盟国に、リスクの評価に際して「入手できる科学的根拠、すなわち関連する工程及び生産方法、関連の検査、サンプリング及び試験方法、特定の疾患又は悪疫の流行、悪疫又は疾病のない地域の存在などや、関連の生態学的環境条件、そして検疫その他の措置などについて考慮すること」を義務付けている(5.2項)。関連の科学的根拠が不十分な場合、加盟国は「関連の国際機関、及び他の加盟国で適用されている衛生及び植物衛生施策などから入手できる適切な情報に基づいて、暫定的に衛生及び植物衛生施策を採用することができる。このような場合、加盟国はより客観的なリスク評価に必要な追加的情報を得ることに努め、妥当な期間内にそれにしたがって衛生又は植物衛生施策を見直さなくてはならない」(5.7項)。

第5項はさらに、リスク評価にあたって加盟国が考慮しなければならない要素を述べ、また、加盟国が貿易の悪影響を最小化するという目的を考慮し、状況に応じた保護レベルの判断において恣意や不当な区別を避け、かつ施策が適切な保護レベルに必要な程度を超えて貿易を制限しないようにしなければならないことを注意喚起している(4-6項)。

SPS協定の規定は、WTOの紛争調停機構にかけられた様々な紛争の中で解釈されてきた。これらの事例は健康及び食品安全問題に関するものであり、特に環境に関するものではないが、本書ではその上級委員会の所見について、予防的施策の実施における予防の使用及び科学の役割についての理解に役立つ範囲で記述している²¹。

GATT 協定も TBT 協定も共に、人の健康と環境を守るために加盟国がとる措置についての規定を含んでいる。これらは、SPS 協定とは違って、科学的根拠がない場合について具体的に言及してはいない。しかし、だからといって、これらの協定の定める義務に違反しない限りは、予防に基づく施策が GATT や TBT と矛盾するわけではない。

WTO の報告書の関連部分の引用、特に上級委員会が(SPS の)5.7 項を解釈している部分は、巻末の付表 II に示されている。付表 II には、科学的不確実性及び予防に議論に関連すると思われる GATT 及び TBT の規定、並びにそれらに関連する WTO の考え方も引用されている。

OECD 加盟各国の法律における予防

すべてのOECD加盟国において、予防は食品安全分野でのリスク分析に不可欠な部分だと考えられている²²。少数の例外を除いて、予防は国の環境法制及び措置に取り入れられており、法律の中で科学的不確実性の問題及び予防の使用について具体的に扱うOECD加盟国が増えている。

科学的不確実性及び予防に取り組んでいる OECD 加盟国の法律の例を、本書の付表 III に記載している。

²¹ これらの事例は以下のものである。一定のホルモンが投与された牛の肉及び肉製品のECによる輸入禁止について合衆国及びカナダが起こした申し立てに基づく事例(ホルモン事件)、カナダからの鮭のオーストラリアによる輸入禁止についてカナダが起こした申し立てに基づく事例(サーモン事件)、及び農産物の品種別検疫措置の有効性を試験・確認するために日本がとった措置について合衆国が起こした申し立てに基づく事例(日本品種事件)。

²² OECD(2000年)。予防がOECD加盟各国における食品安全の決定でどのように実施されたかについての詳細な情報は、SG/ADHOC/FS(2000)5/ANN/FINALを参照のこと。

www.oecd.org/EN/documentation/0/EN-documentation-32-nodirectorate-no-no-no-32.00.html

国際法における予防の状況

予防の法的地位については多くの文書があり、既存の法律及び法学が予防原則の存在を反映しているか、並びに予防の使用が国際法あるいは国際環境法における原則となっているかどうかについて多数の調査が分析を行ってきた²³。国際司法裁判所²⁴、WTO上級委員会²⁵及び欧州司法裁判所²⁶など、様々な国際的及び地域的な裁決機関が予防的であるとされた措置についての事例を扱ってきた。どの裁決機関でも、予防の法的地位を明確にする、あるいは国際法の原則としての予防原則の存在を確認するような裁決は行なわれていない。

²³ この議論に資することは本書の目的ではない。予防の法的地位については、以下をはじめとする多くの記事や研究がある。D. Freestone、E. Hey(1996年)。D. Freestone、E. Hey の前掲書p37のJ. Cameron、J. Abouchar(1996年)、「国際法における予防原則の状況 (The Status of the Precautionary Principle in International Law)」J. Cameron(1991年)、「予防原則 - 地球環境保護のための法律と政策の根本原則 (The Precautionary Principle: a fundamental principle of law and policy for the protection of the global environment)」『ボストン大学国際比較法レビュー (Boston College International and Comparative Law Review)』p1。P. Kourilski、G. Viney(1999年)。P. Martin-Bidou(1999年)、「国際環境法における予防原則 (Le principe de précaution en droit international de l'environnement)」、『国際公法一般レビュー (Revue Générale de Droit International Public)』L. Lucchini(1999年)、「国際環境法における予防原則 - 光よりも影 (Le principe de précaution en droit international de l'environnement: ombres plus que lumières)」、『国際法年鑑 (Annuaire français de droit international)』XLV。O. McIntyre、T. Mosedale(1997年)、「国際慣習法の規範としての予防原則 (The precautionary principle as a norm of customary international law)」、『環境法ジャーナル (Journal of Environmental Law)』Vol 9 N.2。EC (2000年)。

²⁴ Gabcikovo-Nagymarosプロジェクトに関する事例 (ハンガリー/スロバキア) 1997年9月25日裁決。

²⁵ ホルモン事件。「上級委員会レポート」パラグラフ123。

²⁶ 1998年5月5日の判決。判例C-157/96及びC-180/96。

． 予防の適用

リスク並びに不確実性が存在する状況における意思決定

人間の活動が及ぼす影響を正確に予測することはできず、多くの環境問題に関し、特定の政策や行動がどのような結果をもたらすかということについて確実に言い切ることが不可能である²⁷。予防的取組方法の本質的要素は、潜在的損害のリスクの存在と、そのような損害が生じる確率または損害の範囲、あるいはその両者と関連した科学的な不確実性である。

リスク分析は、不確実性が存在する状況における意思決定に重要な役割を果たす。リスク分析は、リスク評価、リスク管理、並びにリスクコミュニケーションという3つの相互に関連した要素によって構成されている²⁸。リスク分析の過程における予防の役割についての統一見解はない。例えばECでは、予防はリスク管理と特に関連したものとされている²⁹。一方米国では、予防はリスク評価及びリスク管理の両方の性質を持つものであり、言い換えればリスク分析の過程全般を通じて内在するものである。

予防適用の施策、措置並びに取り組み方法

予防を適用したほとんどの施策は、環境・公衆衛生・安全性に対する損害を回避し、自然資源を保全することを目的としているか、またはそれに貢献するものである。予防の使用は、そのような損害の実際の発生やその範囲を判断するには科学的根拠が不十分な場合、なんらかの規制を行うべきか、そしてどのように規制すべきかということを決める際に必要だと考えられる。予防は特定の状況において行使され、いつ予防を適用するのか、ある状況において「どの程度の」予防が必要なのか、あるいはどのような施策が最も適しているのかということに関して一般的に広く合意された指針は存在しない。

政策決定者が様々な状況におけるリスクや科学的確実性に対処するにあたっては、異なる規制の過程を通じて、多種多様なツール、施策、措置をとることが可能である。これらのほとんどは特にあるいは全面的に予防的であるわけではないが、科学的な不確実性が存在する状況での意思決定を促し、予防を使用することになんらかのかたちで関連している場合が多い³⁰。実際にはいくつかのツールの組み合わせ又は連続として活用されている。こうした施策、措置並びにアプローチはおおまかに、リスクの特定・査定・評価を目的としたもの、及びリスクの管理及び制御を目的としたもの、という二つの広範なカテゴリーに分類できる。

リスクの特定、査定、評価

政策決定者は、ある製品、工程または活動がもたらす潜在的影響に付随して生じる損害を予防あるいは最小にするために必要な施策を行うために、そうした影響についてのある程度の情報を必要

²⁷ OECD(1995年『環境プロジェクト及び政策の経済評価:実践的ガイド(The economic appraisal of environmental projects and policies, a practical guide)』p139。

²⁸ OECD(2000年a) p6。

²⁹ EC(2000年) p2。

³⁰ 欧州委員会によると、予防の使用は必ずしも、司法審査に付されるような法的効力を持った最終文書を選択することを意味するわけではない。ある調査プログラムに対する資金助成の決定、あるいは一般市民に対してある製品又は手続きがもたらす悪影響を知らせる決定でさえも、それ自体が予防原則に基づいて行われることがあり得る。EC(2000年) p16。

とする。リスク評価には多くの様々なツールがあり、これらは政策決定者に重要な情報を提供する。協力、調査及び情報交換などもこうしたツールに含まれ、これらはすべてリスクの評価・査定・モニタリングに関する情報をより多く集めるために使うことができる。

リスクに適切に対処するためには、政策決定者は損害をもたらす可能性のある具体的活動又は状況について深い知識を持ち、そのような損害を許可又は承認するかどうか、あるいはある種の状況において承認するかどうかを決定できることが不可欠である。行政当局が、ある行動が起こされる前に事前の承認又は事前のインフォームド・コンセントを要求する過程を踏む意図はそこにある。同様に、文書あるいはラベルなど、製品に付随して提供される情報によってリスクに対応することもできよう。

リスク評価

リスク評価は潜在的な環境への悪影響あるいは有害性を特定し、有害性が認められた場合にその発生可能性を査定する³¹。リスク評価に関する統一された定義は存在しない。様々な定義があり、これらはリスク評価が行われる状況によってまちまちである。

OECDの文書によるとリスク評価は不確実性をリスクに換算するプロセスとされており、これには以下の3つの段階がある。すなわち、起因事象とその影響の発生経路の分析、リスクの規模と深刻度の特定、そしてリスク発生の確率と予想されるリスク費用の推定である³²。

リスク評価は食品安全政策には必須の要件である。「国際食品規格 (Codex Alimentarius)」は食品の安全性の文脈におけるリスク評価について次のように定義した。「リスク評価は科学を基礎としたプロセスであり (i) 有害性の特定、(ii) 有害性の特徴付け、(iii) 暴露評価、そして (iv) リスクの特徴付けによって構成される」³³。

SPS協定においては、リスク評価は「適用し得る衛生植物検疫措置の下での輸入加盟国の領域内における有害動植物又は病気の侵入、定着もしくは蔓延の可能性並びにこれらに伴う潜在的な生物学上の及び経済的な影響についての評価、あるいは飲食物又は飼料に含まれる添加物、汚染物質、毒素もしくは病気を引き起こす生物の存在によって生ずる人又は動物の健康に対する悪影響の可能性についての評価」と定義されている³⁴。

また世界銀行は、リスク評価とはリスク推定とリスク査定の組み合わせであると定義している。リスク評価の技法は、特定の状態、開発提案あるいは規制の取り組みの相対的な損失と利益を審査するために使用される³⁵。

多くの国際環境文書は、国際交渉の準備段階あるいは交渉過程において行われた共同のリスク評

³¹ OECD (2000年b) 「バイオテクノロジーにおける規制監視の調和に関するワーキンググループ報告書 (Report of the Working Group on Harmonisation of Regulatory Oversight in Biotechnology)」 p18。
www.oecd/en/documentation/0..EN-documentation-529-nodirectorate-no-no-no-32.00.html.

³² OECD (1995年) p141.

³³ OECD (2000年a) p6.

³⁴ 「SPS協定」の附属書A、パラグラフ4.

³⁵ 世界銀行はリスク評価に関連したいくつかの概念を次のように定義している。「有害性 (hazards)とは潜在的な危害の原因を意味し、他方、リスクは有害性が及ぼす損害の頻度並びに深刻度を考慮に入れる。リスク評価では意思決定の基礎として、現実かつ認識されたリスクを審査する。有害性は、特定の条件において危害を招く可能性のある(物質、微生物などの)特性、又は状況を示す。もしこうした条件が発生すれば、それらは有害な結果をもたらす。従って有害性評価は、有害性と、その影響を受ける可能性のあるもの(レセプター: 人間、自然資源、植物、動物など)を特定し、有害性をもたらす結果を判断することである。リスクはある有害性が生じる確率(又は頻度)とその結果の規模の関数である。従ってリスクとは潜在的な有害性が実現される見込みを意味する。リスク推定 (risk estimation)は意図的な行為や事故によって発生する損害の確率の特定を行う。リスク査定 (risk evaluation)は推定されるリスクの重大さについて判断・確定するもので、これにはリスクの認知(客観的評価や判断を伴う)も含んでおり、損害の統計的確率とはほとんど関連性を持たないことが多い。」世界銀行(1997年)

価の結果を反映している。これらの文書のなかにはリスク評価に関する規定のあるものもある。リスク評価の手続きは協定ごとにまちまちである。条約締約国が共同してリスク評価を行うと規定しているものもあるし、他方、個人（例：特定の製品・商品の輸出業者）が独自にリスク評価を行うことを義務付けているものもある。「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約（Convention on International Trade of Endangered Species of Wild Flora and Fauna）」（CITES）では、締約国による共同のリスク評価に基づいた決議を経てから、新たな種が関連の附属書（Appendices）に追加されることになっている。同様に「残留性有機汚染物質に関する条約（Convention on Persistent Organic Pollutants）」（POPs条約）には科学的スクリーニング基準、共同リスク評価及びリスク管理査定が定められており、これらに基づいて科学委員会が特定の化学物質の関連附属書への追加提案を審査することになっている。また「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きに関する条約（Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade）」（PIC条約）は、禁止又は厳格に規制されている化学物質に関する手続きを規定している。これには、それら化学物質に対する最終的な規制措置に関する締約国からの届出を通じて提供された情報を「化学レビュー委員会」が審査するという手続きも含まれている³⁶。締約国が提出する情報は、最終的な規制措置がリスク評価に基づいて行われたかどうか、そして、その場合に実施されたリスク評価の内容に関するものなどである。「バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書（Cartagena Protocol on Biosafety）」（CPB）には、輸入が決定される前に同議定書に基づいて行うべきリスク評価に関する指針が示されている³⁷。

各国レベルでは、新たな薬品や食品添加物など、健康や食品安全に関わる分野においてリスク評価を義務付けている国が多い。多くの国ではまた、一定の環境保護施策の採用に先立ってリスク評価を義務付けている。

英国におけるリスク評価

英国では「リスク評価に関する省庁間連絡グループ（Interdepartmental Liaison Group on Risk Assessment, ILGRA）」が設立された。これは、英国政府が行うリスク評価の政策及び実施に関し、それらの内容あるいは政策と実施の間の統一性・一貫性を確保し、グッドプラクティスの普及・推進を支援することを目的としている。ILGRAは現在、「政府省庁間共通の予防原則（Precautionary Principle across Government Departments）」の一貫した運用のための政策を策定している。さらにILGRAを通じて各省庁は各々のリスク評価戦略を策定することを表明している³⁸。

ノルウェーにおける遺伝子組換え生物（GMOs）のリスク評価³⁹

³⁶ PIC条約においては最終的な規制措置とは、ある化学物質を禁止又は厳格に使用を制限することを目的とした、次の規制措置を必要としない締約国による行動を指す。

³⁷ CPB附属書 III。

³⁸ 英国政府により提供された情報。同国の貿易産業省のリスク評価戦略は www.dti.gov.uk/about/risk_assessment.htm で閲覧できる。この戦略は予防に関し、「本省は、予防原則、すなわち、重大であると思われるリスクを考慮する際、確固たる科学的確実性が認められるまで行動を延期することは望ましくないという見解を支持する。具体的には、不確実性の範囲の最上限を想定したリスク（そしてひいてはこれらのリスクを軽減することによる利益とリスクの軽減を行わないことによって社会が被る損失）の推定に基づいて行動することを意味する。

³⁹ モダン・バイオテクノロジーにより製造された生産物（products of modern biotechnology）を意味するものとしての用語を使うかについては、加盟国によってそれぞれ異なる。例えば、米国はgenetically engineered products（遺伝子組換え技術による生産物）、biotech products（バイオテック製品）、あるいはproducts of biotechnology（バイオテクノロジー製品）という用語を使うことを提案している。本報告書では「transgenic organisms（遺伝子組換

ノルウェーの「遺伝子テクノロジー法 (Gene Technology Act)」は遺伝子組換え生物 (GMOs) の意図的放出にあたっては必ず認可を受けることとしている。すべてのGMOsはケース・バイ・ケースで審査され、健康あるいは環境への有害影響のリスクがまったく無い場合に限り製品は承認される。GMOsの放出がコミュニティに対する利益となり、持続可能な開発に資するものかどうかという点に特に重点が置かれている⁴⁰。

環境影響評価 (Environmental Impact Assessment)

リスク評価の概念と密接に関連しているのが環境影響評価 (EIA) の概念である。EIAは提案された行動が環境に与える影響を評価する手続きである⁴¹。EIAは基本的に提案された行動が引き起こす環境的な悪影響を特定し、それによってプロジェクトを承認する者が潜在的影響について十分な情報を得ることを目的とした計画手法である⁴²。EIAは情報の提供と不確実性の範囲を明確にすることによって予防を支援するための重要なツールと認識されている⁴³。

世界銀行のプロジェクトにおける環境的有害性及びリスク評価

世界銀行が支援する開発の多くは環境リスクを伴う。例えば、ダム建設や汚染浄化のための改善措置は人間の健康あるいは自然環境にリスクを課す可能性がある。そのような状況のもとで、潜在的な環境的影響はしばしば不確実性にさらされる。例えば人口密集地域に有毒物質が放出される可能性があるなど、これらの不確実性が重大な場合、有害物質やリスクの量的アセスメントを行うのが適切であろう。開発活動に伴う不確実性の程度を特定するため、有害性及びリスク評価の手法が開発されてきた。これらの手法は環境アセスメント (EA) や環境監査から独立して、あるいはこれらを支援するものとして活用され、これらを補完する。世界銀行のプロジェクトにおけるリスク評価では以下の3つの問いに対処する：

どのような問題が起こりうるか？：人間の健康や自然環境にどのような影響が及ぼされ得るのか、そして健康、環境、あるいはプロジェクトの経済的妥当性に損害をもたらすかもしれない相応なプロジェクト・シナリオ (原因と結果) はどのようなものか。

これらの悪影響の範囲と深刻さはどの程度であるか？：どのくらいの人数の人々あるいは地勢的範囲が影響を被るのか、プロジェクト実施期間中に起こりうる最大の想定事故は何か、そしてプロジェクトの日常業務におけるリスクは何か。

え生物)」という用語を使用する。また「living modified organism (LMO、モダン・バイオテクノロジーにより) 改変された生物)」という用語も本報告書のいくつかのセクションで使用されている。この用語はカルタヘナ議定書で使用されているものである。この点についてはOECD (2000年b) を参照。加盟国が本報告書に対する貢献にあたり「genetically modified organisms (遺伝子組換え生物)」あるいは「GMOs」という用語を採用した際には変更せずそのまま使用した。

⁴⁰ ノルウェーによって提供された情報。

⁴¹ 1991年の「越境環境影響評価に関する条約 (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context)」第1.6条。

⁴² OECD (1999年a)。

⁴³ 1995年にニュージーランド政府が国際司法裁判所に提出した「裁判所が1974年に下した裁定のパラグラフ63に従った核実験に関わる訴訟 (ニュージーランド対フランス) の状況に関する審査の要請」では、ニュージーランド政府はその提出文書において、フランスは、とくにフランスの法律に明記された予防原則の条件を満たすため、環境影響評価を実施するべきであったと申し立てている。警告を制度化するために適用され得る手段のひとつとしての環境影響評価の妥当性に関する議論については、E. Hey (1992年) p315も参照されたい。

これらの有害な結果が起これる可能性はどれくらいか？：どの程度の頻度で発生するのか、発生する可能性を判断するためにどのような証拠があるのか、そしてどのようなデータが入手可能なのか？

上記のうち、最初の2つの問いはEAで扱われ、3番目の問いはリスク評価によって対処される⁴⁴。

調査

科学的不確実性の存在する状況では、調査や科学的モニタリング等のフォローアップが予防のアプローチにおける必要不可欠な補完的作業と認識されている。「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約 (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal)」、⁴⁵「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 (Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)」、⁴⁶ POP 条約など数多くの国際環境条約文書に国際調査プログラムが明記されている。また国レベルにおいては、政府もまた新たな知識の獲得や調査を推進したり、特定の課題に関する調査プログラムに重点的に取り組むなどの役割を果たす。科学的調査の信頼性は、政府がそのための独自の財源、透明性、調査チームのメンバーの選定における公平性などを保証することなどによってさらに高められる。

モニタリングは調査や国際協力を補完するものであり、予防の適用に重要なものと考えられている。モニタリングの結果がフィードバックされることにより、より十分な情報に基づいた将来的判断を下すことができる⁴⁵。ある分析家によれば、予防政策を構成する要素であるモニタリングは、規制的措施が図られるべきであるということを示す単なる指標として機能するのではなく、主に、様々な施策が導入され実施された際に起これる失敗を発見するためのセーフティメカニズムとして行われるべきである⁴⁶。

フランスの「防止及び予防委員会 (Committee for Prevention and Precaution)」

フランスの環境省は 1996 年に「防止及び予防委員会 (Committee for Prevention and Precaution)」を設立した。この委員会は、環境省が防止原則及び予防原則に関する政策を策定すること、さらに調査及び科学的知識と規制的措施の間のギャップを埋めることを支援することを目的としている。委員会は環境省が管轄する分野を網羅するように選任された専門家で構成されている。委員会がこれまでに委任された調査の優先的トピックには、ダイオキシン及び農薬、気候変動の健康への影響、遺伝子組換え生物 (GMOs) などがある。委員会はこれらのトピックに関する調査を行い、勧告を提出した⁴⁷。

国際協力

多くの場合、環境的な損害はひとつの行為の結果ではなく、複数の行為の累積又は統合的な結果として生じる。従って、環境破壊を防止又は最小限にとどめるためには、潜在的「共同汚染者

⁴⁴ 世界銀行 (1997 年)。

⁴⁵ 「EC 予防原則に関する理事会決議 (EC Council Resolution on the Precautionary Principle)」の paragraph 21 は「予防原則に従い下された決定は科学的知識の進歩に照らして見直しを行うべきである。また、そのような決定による影響を監視し、不確実性のレベルを低めるために追加的な調査を行うべきである」としている。

⁴⁶ E. Hey (1991 年) p316。

⁴⁷ 国土整備・環境省、『未然防止・予防委員会 - 活動報告』(1996 - 1998 年)。

(co-polluters)」間で調整した行動をとることがしばしば必要となる。これは国のレベルにおいては多くの場合、一定の措置を課したり、一定の行為や手続きを禁止するような規制を通じて実現される。国際的には、国際協力を通じて行うことができるだろう。

国際協力は様々な方法が可能であり、この中には例えば特定の行動への合意や共通プログラム又はプロジェクトへの参加などの拘束力のある約束を承認することなどが挙げられる。また、各国の取組みや調査プログラムの結果等に関する情報交換も国際協力において重要な要素のひとつとなる場合が多い。例えばCPBでは、遺伝子組換え生物に関する科学、技術、環境及び法律の情報交換を促進するため、バイオセーフティ・クリアリングハウス (Biosafety Clearing House) が設立された⁴⁸。

海洋保護における国際協力

地域的規模での国際協力を通じた予防的措置のひとつの例として、これまで意図的に海洋環境に放出された最も有毒な物質のひとつである船舶防汚塗料に含まれたトリブチル錫に関する「地中海行動計画 (Mediterranean Action Plan)」締約国による協調行動が挙げられる⁴⁹。この行動計画の締約国は、この塗料が海洋生物に及ぼす危険に関わる決定的な結果が生じる前に規制的措施を施行することを決定した。その後、トリブチル錫の環境に対する危害が確認された⁵⁰。

北海は長年に渡り、栄養汚染、石油汚染、有害物質及び化学物質による汚染、放射能物質にさらされてきた。「北海会議 (North Sea Conference)」は、たとえ科学的に実証されてはいなくても、潜在的に有害性のある物質の影響から北海を保護することを目指した。会議に参加した国々は彼らの環境的目標を達成するためには相互協力が重要であることを認識した。北海の保護のためにとられた手段には、海洋におけるごみの投棄や焼却の禁止、栄養分の流入を50%削減すること、一世代の間(2020年まで)にあらゆる有害物質の流入を中止すること、沖合にある設備の投棄の禁止、そしてトリブチル錫の使用禁止などがある。

事前のインフォームド・コンセント

危険物質の貿易など損害を招く可能性のある活動を取り締まるためには、政策決定者が何らかの措置をとるかどうかが、そしてその場合、どのような状況において措置をとるかに関する判断を下すにあたり、まず十分な情報が彼らに提供される必要がある。貿易の場合、事前のインフォームド・コンセント (prior informed consent: PIC) とは、通過国及び輸入国が事前に十分な情報を提供され、かつ書面による同意をすることを要求する手続きを意味する。輸入国が潜在的損害を認識する能力を阻害することなく、特定の商品に対する不必要な貿易障壁を生み出さないようにするために、PIC 手続きは国際的に合意されている。

例えば、PIC 手続きはバーゼル条約、PIC 条約並びに CPB(カルタヘナ議定書)の中に構想されている。これらの条約では輸出締約国に対して輸出される製品に関する十分な情報を提供する責任を課している。

カルタヘナ議定書 (CPB) の「事前の情報に基づく合意手続き (Advanced Informed Agreement Procedure)」

⁴⁸ CPB、第20条。

⁴⁹ 『北海 - 持続可能な開発のための統合的生態系アプローチ (The North Sea. An Integrated Ecosystem Approach For Sustainable Development)』、www.odin.dep.no。

⁵⁰ L. D. Mee(1996年)『科学的手段と予防原則 (Scientific Methods and the Precautionary Principle)』D. Freestone, E. Hey, 前掲書 p109。

CPBに定められた「事前の情報に基づく合意 (Advance Informed Agreement、AIA) 手続き」はバイオテクノロジーによって改変された生物 (LMOs) が輸入締約国の環境に意図的に導入される最初の国境を越えた移動に先立って適用される。この手続きに従い、輸出締約国は輸入国の管轄当局に対して、輸出業者及びLMOに関する情報を届け出るか又は輸出業者に確実に届出をさせる義務がある。輸出締約国が提供しなければならない情報には、以前に行われたリスク評価報告書及び既存のリスク評価報告書も含まれ、これらリスク評価報告書は議定書に定められた要求を満たすものでなければならない⁵¹。届出に含まれた情報に基づき、輸入締約国は、定められた期間内に、LMOの輸入の承認、輸入の禁止、関連する追加的な情報の要求、又は届出者に対する (検討) 期間延長の通告を行うことができる。輸入締約国における人の健康に対するリスクも考慮した上での生物多様性の保全及び持続的利用に対するLMOの潜在的な悪影響の度合いに関する科学的情報及び知識が不十分なことに起因する科学的不確実性のために、輸入締約国が、LMOの輸入に関して、必要に応じてLMOの潜在的悪影響を回避又は最小化するための決定をすることを妨げられることはない⁵²。

承認手続き

承認手続きは、ある活動 (新商品を市場に売り出す、特定の商品・産物の輸入、物質の放出又は排出など) を管轄当局が認可するにあたり事前に満たされるべき一連の条件という形をとる。承認手続きは化学物質や農薬などのマーケティングにおける不可欠の要素である。

米国の農薬に関する承認手続き

米国では「連邦殺虫剤・殺菌剤・殺鼠剤法 (Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act)」により、新しい農薬は市場に出す際の事前認可、又は「登録 (registration)」が義務付けられている。登録手続きでは、動物毒物学調査や環境運命調査など健康や環境への潜在的影響に関する膨大な量のデータの提出が必要となる。米国環境保護庁 (EPA) がデータを審査し、農薬が過度のリスクをもたらさないこと、そして健康・安全・環境面に関する米国連邦法で定められた基準を満たしているということを確定した後に初めて新しい農薬の使用が法的に可能となる。既存の農薬は再登録審査にかけられ、新たになんらかの懸念が認められた場合には追加的データの提出が要求される。さらに、「有害物質規制法 (Toxic Control Act)」はその他の新しい化学物質を製造する場合、事前にEPAに届け出ることを求めている⁵³。

ノルウェーにおける排出許可

ノルウェーの制度では、化学物質の環境への直接的な放出を規制する「環境汚染規制法 (Pollution Control Act)」に従い、排出許可のために予防原則が適用される。汚染規制機関は、特定の工業排出を許可するかどうかについて判断を下す際に予防原則を特に重要視する。これは例えば、排出の潜在的な環境への影響に関して存在し得る不確実性について検討する場合などである⁵⁴。

⁵¹ カルタヘナ議定書 (CPB) の付属書Iに届出にあたって必要な情報が規定されている。付属書IIIにはリスク評価に関する義務規定が述べられている。

⁵² AIA手続きについてはCPB第7条以下に定められている。

⁵³ 米国から提供された情報。

⁵⁴ ノルウェーから提供された情報。

識別表示の義務付け

分類、表示、説明書といった識別表示の義務付けは、商品の性質に関する情報を提供し、それによって利害関係者（その商品を扱う行政当局、消費者、労働者など）に対しその製品の潜在的なリスクを警告するためのものである。表示又はその他の手段で識別表示された製品は特別な注意のもとに取り扱われ、あるいはまた特別な規制が図られる。こうすることにより、制限のないまま扱われた場合に生じかねないリスクを減らすことができる。政府は通常、認可の義務付けなど直接的な方法で規制措置を図り、表示などの情報手段を通じた間接的な方法はとらない。このように、表示やその他の情報による商品の識別はリスク管理に関わる意思決定を補足するものであり、それを代用するものではないと考えられる。

表示は義務付ける場合もあれば任意とする場合もある。問題の商品が、適切に取り扱われないと損害を招く（放射性物質など）かあるいは損害を受ける（例えば生きている動物）リスクがある場合は、一般的に表示が義務付けられる。ときには、表示のかわりに、当局が商品にその特徴と関連したリスクに関する詳細な文書を添付することを義務付ける場合もある。

多くのMEA(多国間環境協定)は、輸入国当局に対して輸送貨物の性質について情報を提供するため、識別表示や文書による説明を義務付けている。パーゼル条約⁵⁵、PIC条約⁵⁶、及びCPB⁵⁷がその例である。

オーストラリア、ニュージーランド及び日本におけるGMOに関する表示

「オーストラリア・ニュージーランド食品規格審議会 (Australia-New Zealand Food Standards Council、ANZFSC)」は 2000 年 7 月、最終製品に新しいGM(遺伝子組換え)物質が含まれている場合にGM食品に表示を義務付けることに合意した。表示は検出可能性試験又は確認可能な監査記録文書に基づいて実施される。この施策は 2001 年 12 月に発効した⁵⁸。

日本では、遺伝子組換え生物 (GMOs) を含む一定の製品について、国内で生産されたもの及び輸入されたものの両方に表示が義務付けられている。GMO が製品に含まれる主原料の 3 つのうちの一つである場合、及び又は、製品の総重量の 5 % より多い場合に表示が義務付けられる。

オーストリアにおける化学物質の分類化

オーストリアの「化学物質法 (Chemicals Act)」には化学物質の分類義務と関連して予防原則が次のように明確に言及されている。「物質及び調整品を分類する際には予防原則が遵守されるべきである。パラグラフ 2 で言及した分類原則を適用する場合、もし第 3 項パラグラフ 1 で規定される範疇に入る有害物質の存在を疑う妥当な根拠があれば、予防的措置としてその物質又は調整品はこの有害物質に分類することとする⁵⁹。」

⁵⁵ 第 4.7 条b)は、締約国各国は国境を越える移動の対象となる有害廃棄物及び他の廃棄物は一般的に受け入れられかつ認められている国際的規則及び基準に従って梱包、表示及び運搬されることを義務付けなければならない、としている。

⁵⁶ 第 13 条は、締約国各国は、附属書IIIにリストされている化学物質及び当該国管轄域内において禁止又は厳格に制限されている化学物質の輸出に際しては、関連した国際基準に照らし、人間の健康又は環境に対するリスクや有害性に関して十分な情報が得られるような表示条件に従うよう義務付けなければならない、としている。

⁵⁷ 第 18 条に、バイオテクノロジーにより改変された生物 (LMO) の取り扱い、輸送、梱包及び識別表示に関する詳細な条項が含まれている。

⁵⁸ オーストラリアにより提供された情報。

⁵⁹ オーストリアにより提供された情報。

リスクの管理及び制御

リスクが認識されたら政策決定者はそのリスクを管理するのかどうか、どのように管理するののかについて判断しなければならない。予防は、ある行為又は活動が損害を招く可能性があるとして認知された場合、そのような判断に影響を与える可能性がある。

政府は、ある行為を容認できうる限界基準を設定することにより、受け入れることが可能な、あるいは進んで受け入れうるリスク又は損害のレベルを決定することができる。こうした基準は活動が既知のリスクの範囲内にとどまるようにし、それによって制御の範囲を超えた危険な状況が発生する可能性を排除、あるいは少なくとも制限することができる。

いくつかの措置はさらに踏み込んで損害を引き起こす可能性のある活動を制限又は削減する。これらには禁止、数量規制、モラトリアムなどがある。

リスク管理

リスク評価が潜在的な有害性あるいは悪影響を特定したら、それを最小限にとどめるか緩和するための施策が講じられる。これはリスク管理として一般に知られている⁶⁰。リスク管理には多くの定義があり、それは他の事項に加え、リスク管理が実施される文脈によっても異なってくる。

食品安全におけるリスク管理を扱う「国際食品規格」では、リスク管理はリスク評価とは明確に区別されており、政策の選択肢を比較考量するプロセスとされている。リスク管理はすべての利害関係者との協議のもとに行われ、リスク評価並びにその他の消費者の健康を保護するための要因が考慮される。そして必要な場合には、適切な予防及び制御策のオプションを選択する⁶¹。一方、世界銀行では、リスク管理は、通常、費用対効果分析に基づき、リスクの受け入れ又は制御についての決定を実施するプロセスと定義されている。リスクは技術の適用、手続き、あるいは代替の活動を採用することによって制御され得る。リスク管理は双方向的な性質であるため、制御技術あるいは代替活動に関してもそれに付随するリスクについて再評価を行うことが必要である⁶²。

スイスにおけるGMOに関するリスク管理計画

スイスでは、GMOの環境への意図的な放出において予防原則が考慮されなければならない。特定の科学的知識の不足と関連した不確実性を考慮しつつリスク評価が実施されたら、GMO放出の申請者は、人間の健康や環境に対する潜在的損害を防ぐためのリスク管理計画を明確にしなければならない。リスク管理計画で定められた措置は予防原則に則ったものでなければならず、以下の基準を満たさなければならない：必要な安全性の程度と釣り合ったものであること、同様のリスクを持つGMOの放出で求められている措置に匹敵するものであること、対費用効果比率や一般社会の容認という点で十分なものであること、そして新たな科学的知識が入手できた場合には申請者が計画を改訂すること。GMOの実地試験あるいは製品としての放出に対する認可はリスク管理計画に基づいて行わなければならない、人間の健康や環境が十分に保護することができない場合においてのみ、認可が拒否される⁶³。

基準と限界

⁶⁰ OECD (2000年b) p18.

⁶¹ OECD (2000年a) p7.

⁶² 世界銀行 (1997年)

⁶³ スイスにより提供された情報

基準の設定は科学と政策判断の合流点であるとされてきた⁶⁴。基準を設定することにより、政策決定者は受容可能な汚染レベル、科学的根拠が十分でない場合は汚染や環境的破壊の許容可能なリスクレベルの限界点を確立する。こうした基準や限界点には、例えば、特定の環境資源（大気や水など）や食品・飼料といった消費資源に関する質的最低基準又は汚染の最大許容レベル（閾値、安全性基準）、再生不可能な資源及びある危険領域を下回れば再生不可能となりうる再生可能資源の最低基準量、そして廃棄物排出の最大許容基準などがある。

不確実性の存在する状況のもとで定められた国際的基準はリスクに対する異なった認識と密接に関連している。リスク並びにそのリスクを削減するために必要な施策の種類に関し、その許容範囲は国によってまちまちである。国際的に合意された基準とはすべての締約国が認容できるリスクのレベルを確定することと言えよう。国際的な合意や提言は多くの場合、締約国がより厳しい施策を講じること、あるいはそれら施策を合意よりも迅速に実行することができることを具体的に規定している⁶⁵。

米国の農薬規制における許容基準

米国では「米国食品医薬品化粧品法（Federal, Drug, and Cosmetic Act）」によって、環境保護庁（EPA）は、それ以下なら影響が生じることのない「許容基準」となる農薬最大残留レベルを決定するにあたり、「出産前及び出産後の潜在的毒性、並びに乳児及び子どもへの暴露や毒素に関するデータの完全性を考慮」するため、基準の10倍の安全性要因を適用することを義務付けられている⁶⁶。

ノルウェーの化学品削減目標

ノルウェーでは、人間の健康や環境を保護するための目標に関連した量的削減目標を決定する際に予防原則が考慮される。ノルウェー政府は、約20種類ほどの化学物質や物質グループについて、特定の決められた期限内に、その排出を段階的に除去又は大幅に削減するための目標を特定した優先リストを策定した。いくつかの物質については、それが人の健康や環境に及ぼすリスクの程度に関する確実性が非常に低い場合でも削減目標が決められた⁶⁷。

制限、禁止、数量規制及びモラトリアム

生産、使用及び貿易の制限は製品が引き起こしかねない潜在的損害を抑制することを意図している。禁止は、ある行為あるいはある製品の製造や貿易を禁ずることにより、問題の発生を根本的に排除することを目的としている。この種の措置はリスクに対する許容をゼロとしており、最も強硬な方法である。

多くのMEA（多国間環境協定）が生産、使用及び貿易の制限あるいは禁止を求めている。モントリオール議定書は、オゾン層消失可能性の予測に基づき、特定の化学物質の使用と生産を制限する法的義務を規定し、締約国以外の国との輸出入品に関する貿易の規制も義務付けている。パーゼ

⁶⁴ B. A. Weintraub (1992年)「科学的国際環境規制と予防原則：基準の設定と期限の確定 (Science, International Environmental Regulation, and the Precautionary Principle: Setting Standards and Defining Terms)」、『ニューヨーク大学環境法ジャーナル (New York University Environmental Law Journal)』p12。

⁶⁵ P. Sands (1999年)『国境を超えた環境に関する法律 気候変動の教訓 (Transnational Environmental Law. Lessons in Global Change)』p31。

⁶⁶ 米国により提供された情報。

⁶⁷ ノルウェーにより提供された情報。

ル条約は、廃棄物が出る国に適切な処分施設が無い場合など、ある特定の状況においてのみ、有害廃棄物の貿易を認めている。同条約は、国家は当該国領域内に外国の有害廃棄物及びその他の廃棄物が入ることや投棄されることを禁止する主権を有することを認めている。締約国以外からの有害廃棄物の輸出入は、それが、確かに環境的に健全な規定、あるいはバーゼル条約に基づく環境的に健全な有害廃棄物の管理に匹敵するような規定を有する協定または契約に従っている場合以外は、禁止されている。POP条約のもとでは、締約国は特定の化学物質の生産・使用・輸出入を禁止すること、またはそれらを回避するために必要な施策を講じることを約束している。

数量規制は特定の活動を禁止するものではないが、数量的な規制を義務付ける。このような施策は一般に自然資源の保全において行使されており、特に漁業分野がその例である。数量規制はCITES（絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約）、「北西大西洋の漁業についての今後の多数国間の協力に関する条約（Convention on Future Multilateral Co-operation in the Northwest Atlantic Fisheries）」、「みなみまぐろ保存条約（Convention of Southern Bluefin Tuna）」などのMEAに見られる。

モラトリアムは、特定の商品の貿易などある活動を一時的に禁止するものである。例えば、漁場保護のためにモラトリアムを施行し、これにより魚種資源を回復させることができる⁶⁸。ある活動による潜在的結果に関して不確実性がある場合にモラトリアムが発効された場合には、通常、それに付随して追加的な調査プログラムが行われている⁶⁹。

ノルウェーにおける特定科学物質の禁止

ノルウェーでは、モンリオール議定書に定められたオゾン層破壊物質の使用を禁止する法律、並びに3歳未満の幼児向けのおもちゃや製品にフタル酸塩を使用することを禁止する国内規制にみられるように、個別の物質に関する決定において予防原則が適用される。フタル酸塩の使用については、この物質が内分泌に影響を与える可能性があるため、規制が決定された。1996年にノルウェー政府当局は、人の健康や環境に深刻な被害を与える危険性があるとして、特定の内分泌攪乱物質（アルキルフェノール及びエトキシレート）の使用を2000年までに段階的に廃止するという目標を採択した。この目標は、因果関係を立証する十分な科学的証拠が無いにもかかわらず設定された。スプレー缶に含まれるエアゾール噴射剤であるCFCの禁止は1980年に施行された。当時、オゾン層の破壊の証拠は一般的には認められておらず、この禁止は予防原則に則ったものであった⁷⁰。

米国における絶滅の危機に瀕した種に関する活動の禁止

米国で1973年に制定された「絶滅の危機に瀕する種の法（Endangered Species Act, ESA）」は絶滅の危機に瀕した種及び絶滅の危機のおそれがある種が生息する生態系を保護するための施策を講じること、さらに、こうした動植物種を保護するプログラムの施行を意図したものである。絶滅

⁶⁸ 何人かのアナリストは、野生生物に関する予防原則の適用例として、1946年に制定された「国際捕鯨取締条約（International Convention for the Regulation of Whaling）」のもと「国際捕鯨委員会（International Whaling Commission）」が下した商業捕鯨モラトリアムの決定を挙げている。この条約下での数量制限は科学的な調査結果に基づいたものでなければならない。このため、国際捕鯨委員会の科学委員会は警戒政策を採用した。これは、科学的情報や個体数の理論は非常に不確実なので捕獲数量制限はどの種についても安全に設定することはできないという見解に基づいたものである。しかし一定の資源ストック及び鯨種はリスクを伴わずに捕獲できると考えている国もある。P. W. Birnie and A. E. Boyle（1992年）p455.

⁶⁹ 「OECD沿岸管理原則に関する勧告（OECD Recommendation on Principles concerning Coastal Management [C(97)161(Final)]）」を参照されたい。この文書では環境に付加逆な悪影響を与えかねない沿岸地域における一定の種類の開発のモラトリアムを勧告している。

⁷⁰ ノルウェーにより提供された情報。

の危機に瀕した種とは「その生息域全体又は相当の部分において消滅の危機に瀕している種」、絶滅の危機のおそれがある種とは「その生息域全体又は相当の部分において絶滅の危機に瀕する可能性のある種」と定義されている。ある種が絶滅の危機に瀕していると確定されると、捕獲、販売、輸出、輸入といった、その種を脅かす活動に対する法的規制が導入される。絶滅の危機のおそれがある種については、内務長官（海洋種のほとんどについては商務長官）が禁止される活動を規定した規則を發布する。さらに連邦政府各省庁は、提案されたいかなる活動もリストされた種の「生息を脅かす可能性がない」ことを保証しなければならない⁷¹。

カナダにおける漁獲数量規制

1997年、「北大西洋漁業機関（North Atlantic Fisheries Organization, NAFO）科学委員会」は漁獲許容総量（TAC）4,000トンとしてマコガレイの資源ストック（適用水域「3LNO」において）を1998年に再開放することを提言した。委員会はまた漁場の再開にあたって漁業管理に関する多くの条件も具体的に示した。NAFOの実施計画には漁業管理目的の説明、漁獲戦略及びリファレンスポイント、保全施策、調査及びモニタリングなどが述べられている。これ以前にカナダはすでに、モラトリウムになっていない魚種資源を保全するための、より厳格な施策を講じていた。これらの施策は漁業管理規制をより確固なものとすることを意図したものである。カナダはまた、TACの設定は漁場の開放における第一歩に過ぎないと認識している。漁場の再開放が勧告されたすべてのケースで、漁業管理に関する多数の条件が具体的に規定された。これらの条件は、漁場の管理、限度を超した漁獲からのストックの保護、そしてストックの状態に関する追加的情報の収集を確実にを行うために課せられた⁷²。

⁷¹ 米国により提供された情報。

⁷² カナダにより提供された情報。

・ 貿易及び環境における予防の実施：議論の課題

はじめに

WTO上級委員会によると、「加盟諸国は、WTO合意の下、義務を果たし他の加盟諸国の権利を尊重する限りにおいて、環境保護を目的とした自国の政策を自由に採用することができる。」⁷³本章では、予防に基づく施策を含む、科学的不確実性という状況においてとられる環境措置と国際貿易義務との関係によって生じる問題を叙述する。本章は、既存の対立や見解の相違の解決を狙ったものではなく、これらの問題についてより深い議論を行なうための背景的情報を提供することが目的である。特に、緊密に相互関係にある、以下の主題を扱う。

予防と科学。科学は、リスクの評価及び予防の実施に不可欠である。重大な環境リスクを指摘することで、科学は、予防の使用を含め適切な措置の導入のきっかけとなるための十分な基礎を提供するかもしれない。ある特定のリスクが存在するというある国の懸念を支持するに十分な科学的根拠がない場合もあり、このことは貿易摩擦の原因となる可能性がある。ときには、所与の措置を支えるために十分な科学的根拠が追及されたかどうかという疑念が生じるために、そうした対立が発生する可能性がある。潜在的な対立の他の原因としては、予防措置を講じる際に科学以外の要因が関連すると考えられたかどうか、そして、どの程度そうだと考えられたかに関して、見解が異なるということが挙げられる。

透明性と協議。透明性、協議及び市民とのコミュニケーションは、ますます意思決定プロセスに組み込まれつつある。科学的な不確実性に基づいて施策に関する意思決定を行なう際には、地域社会及び地域社会内の諸グループによるリスクの受容が考慮されるべき重要な要因となる。意思決定者は、しばしば異なることもあるこのような見地を適切に斟酌するという困難に直面する。

予防のコスト。予防には、機会費用を含め、コストがかかる。産業界・政府、輸入業者・輸出業者といった、ある過程での関係者にコストを配分するための意思決定は、貿易の効果を含め、重要な影響をもちうる。

予防に関する開発途上国の懸念。開発途上国は、先進国の行なう予防の潜在的な貿易への影響について懸念を表している。開発途上国には、先進国によりまたは国際的合意の枠組み内で採用された環境・健康及び安全に関する施策に、迅速に適應する能力がないことがしばしばある。さらに、潜在的な環境リスクについての完全な科学的確実性が欠けているという状況においては、開発途上国は、国際的コミットメント及び義務に従った適切な措置を採用するにあたって、あるなんらかの困難に直面する可能性がある。

予防と科学

意思決定プロセスにおける科学の役割

ゼロリスクが存在しないということは一般的に認知されており、意思決定者は完全にリスクなし

⁷³ 「ガソリン事件 (Gasoline case)」、 「上級委員会報告書 (Appellate Body Report)」第 30 段落。これは、「エビ・カメ事件 (Shrimp-Turtle case)」、 「上級委員会報告書」第 186 段落に繰り返されている。

の環境を確保することを期待されてはいない。しかし、意思決定者は、科学的不確実性という状況の下で意思決定を行なうことが期待されている。環境保護という領域における不確実性下での意思決定は、誤った時期に行なってしまうと効果のない、あるいは何も行なわないよりも悪影響をもたらす措置を採用したり、費用対効果に優れた措置ではなく、達成しようとしている恩恵を越えるコストがかかるような措置をとったりするというようなある種の落とし穴を回避しながら、適切な措置を選択することであると考えられてきた⁷⁴。このような落とし穴を回避するためには、意思決定者は、行動した場合もしくは行動をしない場合の潜在的結果に関してできるだけ多くの情報が必要である。それゆえ、行動の潜在的影響を評価する助力となる科学からの貢献が、意思決定プロセスに不可欠となるのである⁷⁵。

科学を基礎とするリスク評価及び予防の適用は、互いに補完的であると考えられることができる。科学的な査定によって高度の不確実性が明らかになれば、意思決定者は、予防措置が必要であるかどうか、そして適切な措置とはどんなものかということについて、決定を行なう必要がある⁷⁶。換言すれば、利用可能な科学的・技術的情報を使用するということが、情報に基づいた政策決定の基礎にあるのである。科学が潜在的損害に関して必要または適切な知識を提供しないとき、すなわち、科学が提供できる確実性に疑念を投げかける様々な科学的見解があるときには、予防が意思決定プロセスに関わってくる可能性がある⁷⁷。

科学とリスク評価

リスク評価が純粋に科学的プロセスかどうか、あるいは、リスク評価の際に他の要因が考慮されるべきなのかどうか、そしてどの程度考慮されるべきなのかということに関しては、統一的な合意は存在しない⁷⁸。リスク評価において考慮されるべき要因の問題も、また、貿易摩擦という文脈において検討されてきた。ホルモン訴訟は、健康に関係はあるが環境的な問題ではなかったが、パネルは、SPS合意の 5.1 条により要請されているリスク評価が「科学的プロセスであり、加盟国が採用すべき公衆衛生措置に対して科学的基礎を築くことを目的としたものである」と述べた。上級委員会は、その報告書でこの点をさらに説明し、次のように述べている。「パネルが、系統だって統制の取れた客観的な調査・分析により特徴付けられたプロセス、すなわち事実及び意見を研究・分類

⁷⁴ OECD (1995)

⁷⁵ 1991年に開催された閣僚級OECD環境委員会会合で、閣僚らは、「深刻または回復不可能な環境被害のおそれに直面した際に、予防原則がその取組み方の指針となるということを再確認し、...「環境的意思決定において科学が果たす中心的役割に関して合意し、OECD加盟国の政府が、人体への健康及び自然の生態系に対する環境リスクの評価を行なうよう、国際的な科学コミュニティーを支援し奨励する努力を強化すべきであると合意した。」[SG/Press (91) 9]、第 38 段落。

⁷⁶ 「オゾン層保護のためのウィーン条約 (Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer)」は、不確実性にかんがみて意思決定者が未然防止措置を採用するのを許す際に、科学が果たす重要な役割の例である。科学者が最初に特定の化学物質がオゾン層に脅威を与えているということに気がついた後、当該問題の深刻さを測定するために大変な努力がなされた。続いて、科学者は、オゾン層を破壊する物質にとって代わりうる代替化学物質を発見することによって根本的原因に立ち向かった。科学の支配的役割を認めるということは、いかに国際的コミュニティーがオゾン破壊の脅威に対応してきたかを評価すること、及び、他の環境問題に適用される教訓を引き出すことにおいて鍵となる。『国際的合意 (International Agreement)』、「環境的・社会的に持続可能な発展に関する第 5 回世界銀行年次総会」用背景文書を参照のこと。

⁷⁷ 健全な科学と予防原則の間の議論についてさらに詳しくは、以下を参照。P. Hardstaff (2000), 『貿易体制における科学と予防 (Science and Precaution in the Trade Regime)』「持続可能性、貿易及び投資に関するRIIA会議へのプレゼンテーション」, www.riia.org; K. von Moltke (1996); D. Freestone, E. Hey (1996)。

⁷⁸ J. Pauwelyn (1999), 「最初の 3 議論、ECホルモン、オーストラリアのサケ、日本の品種別検疫に適用された公衆衛生・植物衛生措置に関するWTO合意 (The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures as applied in the first three disputes, EC-Hormones, Australia-Salmon and Japan-Varietals)」, 『国際経済法雑誌 (Journal for International Economic Law)』 2 巻 4 号所収。

した仕方に言及しようとした限りで、パネルの陳述は非の打ち所のないものであった。しかし、パネルが 5.1 条の意味においてリスク評価の射程から、通常は物理学と結びつけられる経験的・実験的手法による量的分析では証明できない事象をすべて排除してしまったという限りにおいて、われわれはパネルが誤っていたと信ずる⁷⁹⁾。さらに、上級委員会は、以下のように指摘した。「『関連プロセス及び生産方法』や『関連する調査・サンプリング・検査手法』のように 5.2 条に列挙されている要素のいくつかは、例えば生物化学や薬理学のような実験室手法による研究では、必ずしも、または完全には解明できるとは限らない。さらに、5.2 条のリスク評価において考慮されるべき要素を列挙することは、閉じられたリストにしてしまうことを示すものは何もない。5.1 条の下でのリスク評価で査定されるべきリスクは、厳格に管理された条件下で運営される科学実験室で確かめられるリスクだけではなく、実際に存在しているように人間社会に対するリスク、換言すれば、人々が生活や仕事をし、死んでいく現実世界において人体の健康に悪影響をおよぼす実際の潜在的なものも含むということを肝に銘じておかなければならない⁸⁰⁾」

健全な科学に基づかない、あるいは科学的根拠の十分な裏付けがない予防措置の実施が、とりわけ「経済的利害を脅かし、膨大な取引コストを増加させ、議論における環境的課題に対するよりよい理解・解決から資源を分散させてしまうのではないか」という懸念が、ビジネス界から表明されている⁸¹⁾。同様の懸念が先進国と開発途上国の両方の代表者から表明された⁸²⁾。この議論における立場のひとつは、予防が、科学的取組み方法の代替策としてではなく、規制に対する科学的基礎をもつ取組み方法の一部として行なわれなければならないというものである。様々な国が保護のレベルを選び、様々な政策検討がこのような意思決定に影響を与えうる一方で、予防を実施する場合には、利用可能な適正情報に基づく、懸念に対する合理的な基礎が必要となる。懸念は、予防措置による潜在的な経済上・貿易上の影響との関連からも表明されている。政治あるいは経済的必要性、感知された、すなわち科学に基づかない恐怖などが、科学に基づく取組み方法に対するかわりとなるべきではない。経済・政治的利害は、一般概念として予防の広い意味での適用における要素とはなりうるが、予防措置の引き金となるべきではないともいわれている。

科学の限界

科学は環境マネジメントに不可欠な要素を提供してくれるが、科学ができることとできないことを区別することも重要である。科学は問題を明確するのに有用であり、しばしば適切な解決法を決定する際にも有効である。しかし、科学はそれだけでは、まず第一に解決策を採るべきかどうか、あるいは、受け入れ可能な解決策をどう定義するかという決定ができない。科学は、リスクの分析と評価において、また、代替案やなされた行動の潜在的結果について決定者に情報を伝えるにあたって重要な役割を果たすが、そのリスクの管理及び働いている様々な要素のバランスをとることは意

⁷⁹⁾ 「ホルモン事件 (Hormones case)」, 「上級委員会報告書 (Appellate Body report)」第 187 段落。上級委員会は、EC 施策が SPS 合意 5.1 条の要請に矛盾しているということ、パネルが発見したことを支持したが、5.1 条は 2.2 条とあわせて読むと、問題となっている SPS 施策の正当性をリスク評価の結果が十分に保証しなければならないと要請していると述べて、パネルの解釈を修正した。

⁸⁰⁾ 「ホルモン事件 (Hormones Case)」, 上級委員会報告書第 187 段落。SPS 5.2 条には以下のようにある。「リスク評価において、加盟国は既知の科学的根拠、関連するプロセス及び生産方法、関連する調査・サンプリング・検査手法、特定の疾病・疫病の流行、疾病・疫病の発生していない地域の存在、関連する生態的・環境的条件、隔離その他の治療を斟酌しなければならない。」

⁸¹⁾ 2001 年 2 月に OECD 貿易委員会に協議のため提出された「健全な科学及び予防的取組方法」に関する BIAC の声明を参照のこと。www.biac.org。

⁸²⁾ これらの懸念は、とりわけ CTE (2000 年 7 月 5 - 6 日 [WT/CTE/M/24]) 及び 2001 年 2 月 13 - 14 日 [WT/CTE/M/26] の会合や、「一般原則に関する国際食品規格委員会 (Codex Alimentarius Committee on General Principles) (2001 年 4 月 23 - 27 日の会合 [ALINORM01/33])」のような国際フォーラムにおける議論の要約記録に反映されている。

思決定者の責任である⁸³。

さらなる問題は、科学が唯一の答えを出してくれない場合もあるということである。すなわち、科学は、同じ問題に対しまったく異なった解答を出すこともあり、また、科学者は、様々な異なる理論を裏付けるために、しばしば同程度にしっかりと妥当性のある議論を行なうことができる。加えて、科学は、政治・経済的利害を免れてはいない。したがって、政策決定者に対する中心的な問題は、意思決定の根拠としてどの科学が信頼するかということである。この問題は、公的に資金援助された研究と私的なスポンサーがついた研究とを識別することによって解決されることはできない。前者は、いくつかの分野での産業界の研究による支配に対立すること、もしくはそれを補完することにより真の貢献ができるのである。しかし、後者は、同等に価値のあるものと考えられ、例えばオゾン制度の展開におけるような、国際環境政策の発展において重要な役割を果たしてきた。

科学的不確実性は、しばしば科学的コンセンサスの欠如に起因する。CPB（バイオセーフティーに関するカルタヘナ議定書）は、この困難さを認め、リスク評価を扱う附属書で「科学的知識または科学的コンセンサスの欠如は、あるリスクのレベル、リスクの欠如、もしくは受容可能なリスクがあることを示唆するものであると必ずしも解釈されるべきではない」としている⁸⁴。

WTO上級委員会は、また、様々な科学的見地がリスク評価において考慮されるべきことを認めた。ホルモン訴訟において、上級委員会は、「我々は、リスク評価が、科学的結論またはSPS施策で暗に示されている見地と完全に一致した、一枚岩的な結論を導いたということを感じてはいない。リスク評価によって、様々な立場をとる科学者の見地とともに科学的見地の『主流』である優勢な立場も示されうる。5.1条は、リスク評価が必ずしも関連のある科学コミュニティの大部分を占める見地のみを必ず盛り込まなくてはならないと要請しているわけではない。ある場合には、当該の課題を調査した能力ある科学者によって示された様々な見解の存在が、科学的不確実性の状態を呈することもあるだろう。ときには、見解の相違は科学的見解のバランスがほぼ等しいことを示唆することがあり、それ自身が科学的不確実性を表すものとも言えるかもしれない。多くの場合、責任があり典型的な政府は、法的・行政的施策を『主流的な』科学的見解に基礎付けて決定する傾向にある。他の場合、同様に責任があり典型的な政府が、定められた時点で、有能で定評のある情報源から得られる異なる見解を基礎に誠実に行動することもある。特に、関係するリスクが生命を脅かすもので公衆衛生及び安全に対する明らかで切迫したものである場合には、これは必ずしも、それだけでは、SPS施策とリスク評価との合理的な関係の欠如を示すものではない。この関係が存在または欠如しているというこの決定は、潜在的な健康への悪影響という課題に合理的に関連するすべての考えを考慮した後、各事象ごとにのみ行なわれうる⁸⁵。」

予防と科学的イノベーション

行動から生じるリスクを回避する一つの方法は、そのような行動を行わないことである。しかし、リスク回避は時には、科学・技術的発展、そして結果的にイノベーション・発展に対する障害を引き起こすことがある。意思決定者は、最広義での完全にリスクなしの環境を確保することが期

⁸³ 遺伝子組換え生物に関する現在の議論は、利用可能な科学的取組み方法に基づいて、様々な取組み方法の案を提供してくれる。過去15年以上も継続された研究によっても、そのような生物からの環境と人体の健康に対して当初に疑われたリスクが確認されていないため、予防的措置は解除されうると考える者もいる一方、遺伝子組換え生物の無害性が十分に確認されていないため、依然、予防措置は必要であるとする者もいる。A. Laudon and C. Noiville(1998), 『予防原則、環境とOMCの権利 (Le principe de precaution, le droit de l'environnement et l'OMC)』, p68。

⁸⁴ CPB、付表、第4段落。

⁸⁵ 「ホルモン事件 (Hormones case)」、「上級委員会報告書 (Appellate Body Report)」第194段落。ホルモン事件について規定している上級委員会の詳細は、本報告書の付表を参照のこと。

待されているわけではなく、様々な利害とそれに加えてのリスクとの均衡をとることが期待されている。しかし、未然防止的予防措置が必要な場合、その措置は、イノベーションを滞らせず、また、社会が新たな科学的・産業的發展という便益を享受するのを妨げることもなく、リスクを回避または最小化する必要がある。これらの利害関係の均衡を崩すことは、疑いなく科学的イノベーション（例えば、原子力発電の分野での）に関して最も困難な問題の一つであり、遺伝子工学において現在議論の中心となっているものである。一方、予防的措置は、潜在的に危険な製品やプロセスや活動に対する代替案の發展を助成することにより、イノベーションを刺激する可能性がある。例えば、オゾン層の破壊を防ぐ活動は、CFC（クロロフルオロカーボン）の革新的代替物の使用を促進してきたのである。

科学的知識の展開

環境的予防措置は、特定の国際的合意あるいは義務という背景の下で行なわれるかどうかにかかわらず、しばしば暫定的になりうるということは、環境が静的ではなく変化しうるシステムであるという事実に関係する。予期できない新たな結果が、例えば影響の蓄積あるいはまざまな影響の相互作用のために生じうる。したがって、ある時点で科学的に完全または十分に評価された状況は、新たな不確実性を増大し、生み出すことがある⁸⁶。同様に、状況が進展し、ある時点において正当化された予防的措置が、科学的根拠の新たな發展のために、もはや必要ではないことが明らかになる可能性がある。

行動の環境的結果に関して完全な確実性を提供する科学の能力に疑問を呈し、完全な科学的確実性は達成可能でもなく立証可能でもない、と考えるアナリストもいる⁸⁷。また、環境はあまりに複雑で厳格に科学的な表現で包括的に記述することが困難であるため、主な環境的影響に対する明らかな証拠を科学が提供することはまれである、とするアナリストもいる⁸⁸。

SPS 合意の 5.7 条には、「関連ある科学的根拠が不十分な場合には、加盟国は、利用可能で適切な情報に基づいて、暫定的に公衆衛生・植物衛生措置を採用することができ（中略）」、「そのような状況では、加盟国は、より客観的な評価に必要な追加情報を入手し、合理的な期間内に公衆衛生・植物衛生措置を再検討する努力を行わなければならない」。

透明性と協議

深刻な潜在的リスクに関する不確実性は懸念を生み出し、そのような状況下で意思決定者が行動をおこせば、あるいは何の行動もおこさなくても、市民の注意を引くことになる。加えて、意思決定プロセスにおける市民社会の影響力が増大しつつあるため、意思決定プロセスの早期段階で市民の懸念に配慮し、ある状況におけるもろもろの發展、及び、リスクを解決するためにとられる措置を市民に絶えず知らせるといった必要性に拍車がかかっている⁸⁹。

⁸⁶ フランスが提起した例は、ダイオキシンに関する施策の發展である。ダイオキシンの環境的影響に関する知識によって、ある時点で、既知のリスクを特定したり未然防止措置を採用したりできるようになった一方で、さらなる研究によって不確実で重大な新たなリスクが明らかになってきた。このことにより、予防・対策委員会の勧告にしたがい、こうしたリスクに関して予防的措置を採ることになった。

⁸⁷ Justice L. Stein AM(1999)、『意思決定者は予防原則に十分に配慮することができるのか？ (Are Decision-makers too cautious with the precautionary principle?)』 p 3。K. von Moltke(1996)、 p98。Hardstaff(2000)、 p5。

⁸⁸ K. von Moltke(1996)、 p99。

⁸⁹ 「環境政策における経済的手法の使用に関するOECD勧告(The OECD Recommendation on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy)」[C(90)177/FINAL]は、このような手法の実施に対するガイドラインを提供しており、その中のいくつかは、不確実性という状況において採用される施策として適切と考えられる。例えば、手法の受容可能性を増大させるために、あるターゲットグループに影響を与える可能性のある施策に関しては情報を

すべての段階における透明性もまた、科学的根拠に基づいて評価された客観的リスクとは対照的に、リスクの誤ったまたは悪化した認知を防ぐために不可欠である。一般市民にとって透明性が特に食品安全の分野で重要であるが、近年の経験により、環境保護を含め他の領域でも、透明性は不可欠であることが明らかになってきた。透明性があり協議を行えることで、人々のリスク許容性・嫌悪性を識別し、特定の問題に関する情報を提供して注意を喚起し、アクセス可能で理解可能な仕方ですべての市民に科学的情報を説明・供給し、意思決定者よりも特定の環境問題に詳しい層からの情報が得られ、そして、代替案の議論のためのたたき台を提供することなどが可能となるのである。

環境に関する予防措置を採用することは、将来における悪化現象の可能性を回避するために、現在の社会に対してコストを課すということをし、しばしば意味する。したがって、より保護され保全された環境への対価として社会が負担するのを厭わないコストに関する前提が、意思決定プロセスにおいて重要な役割を果たす⁹⁰。一般的に、社会には様々な見解があり、それらの均衡を図ることもにも注意が必要である。次のあるいは近い将来に起こるかもしれない潜在的損害のおそれのような短期的リスク、及び、将来の世代に影響を与える可能性のある長期的リスクに関してもいろいろと見解が異なりうる。さらに、リスク認知は、時代によっても異なりうる。プロジェクトや具体的施策によって影響を受ける利害を持つ集団の見地を念入りに調べることにより、利害関係者間のリスクに対する反感の程度を評価することができ、最終意思決定に反感の度合いを組み込むことも可能となるのである⁹¹。

不確実性下では、NGOは、市民参加を意思決定プロセスにおける重要な要素としてとらえている⁹²。貿易及び環境における透明性及び協議に関してOECDが行なった研究は、OECD加盟国が新技術の影響、環境的措置の採用、措置が貿易におよぼす影響などの問題を含め、ますます社会に情報提供をし意思決定プロセスに市民参加をさせていることを反映している⁹³。

予防の実行が適切で、環境・健康リスクに関する科学的確実性が欠如して、予防を行うことが適切だと思われる状況における透明性及び市民参加の重要性を強調してきた政府もある。例えば、アメリカでは、透明性及び協議というフレームワークで意思決定を行なうことは、広く行渡った義務となっている。2000年12月にニースで採択された「予防原則に関する欧州委員会決議(EU Council Resolution on the Precautionary Principle)」は、「市民社会が関与し、できるだけ早くすべての利害関係者との協議に特別な関心が払われなければならない」と考えている。この決議は、加盟国及び欧州委員会に、「市民や関与している様々な利害関係者が、科学的知識の現状、問題となっている課題、及び、彼ら及び環境がさらされているリスクについて、できるだけ完全な情報が提供されるようにする」ことを求めた⁹⁴。カナダでは、2001年9月に、政府が、予防的取組み方法とは何か、なぜそれは重要なのか、いつ適用されるのか、いかに適用されるのかといった問題に関して

広く提供し、このような施策の採用に関してターゲットグループと協議し、その施策のタイムリーな公表を行なうべきことが勧告されている。

⁹⁰ E. Hey(1991), 『予防的取組み方法とロンドン・ダンピング条約(The precautionary approach and the London Dumping Convention)』。

⁹¹ OECD(1995), p146。

⁹² 例えば、欧州環境団体事務所(EEB)は、ある社会内及び異なる社会間で、異なるリスク回避的またはリスク友好的アプローチの選択において、かなりの程度の主観主義が存在すると考えている。管理の強さに関する決定と同様、技術・活動の受容性に関する決定は、「健全な科学」によってのみ規定されるのではなく、社会の嗜好を識別するメカニズムをも必要とする。「予防原則に関するEEBの立場(EEB position on the precautionary principle)」(1999年)、www.eeb.org。同様に、「予防原則に関するウィングスプレッド声明(Wingspread Statement on the Precautionary Principle)」によると、「予防原則を適用するプロセスは、オープンで情報提供がなされ民主的でなくてはならず、潜在的に影響を受ける可能性のある集団を関与させなければならない。」ウィングスプレッド声明は、科学者の国際グループ、政府高官、弁護士、労働・環境運動家によって、2000年1月に採択された。

⁹³ フランスが示した例は、1998年に開催された「GMOに関する市民会議(Citizens Conference on GMOs)」である。

⁹⁴ www.europarl.eu.int/summits/nice2. この考えはEC(2002)にも反映されている。

のカナダの見解の概要を示した公的議論文書を発行した。この文書は、「予防的取組み方法・原則に関するカナダの見解 (A Canadian Perspective on the Precautionary Approach/ Principle)」と題され、現在のカナダの施策を反映して、予防的取組み方法・原則を適用する際に、一貫し、信頼でき、予測可能な政策・規制意思決定を裏付けるための広範囲な指針原則のアウトラインを示している。それによると、「科学的不確実性により特徴付けられた深刻なあるいは回復不能な損害に対して、市民の許容性が低い場合、市民参加に対する別のアプローチが必要となる。具体的には、このような状況は、物議・混乱を最小化し市民の信頼を維持するために、意思決定において、さらに高度な透明性、より明確な説明責任、市民参加のさらなる増大が必要となる⁹⁵⁾」。

予防のコスト

リスクとコストの均衡

予防措置の採用を含め、リスク防止・最小化のコストを決定することは容易ではなく、多くの様々な要因が考慮される。これには、とりわけ、産業に対するコスト(例えば、製品・活動が承認される前の厳格なリスク評価・安全要件)、政府に対するコスト(例えば、適切な管理・モニタリングメカニズムの実施)、消費者に対するコスト(例えば、生産コスト上昇による高価格)などが挙げられる。さらに、機会コスト(例えば、予防の実施または過度の実施が、リスクが存在するものの社会にとって別の便益をもたらす有益な新製品・技術の発展を妨げる可能性がある)も発生しうる。環境への影響を含め、何も行動しない場合のコスト(適切な予防措置を実施しない場合のコスト)や、代替的措置のコスト(及び関連コスト)(例えば、疫病の広がりを食い止めるために動物の死骸を燃やすことによって生じる大気汚染)を考慮することも重要である。損害が生じた場合に意思決定者により課される負担も、考慮されなければならない⁹⁶⁾。

さらなる困難は、許容可能なリスクと許容可能なコストの間の適切な均衡を見つけ出すことである。意思決定者は、リスク減少を目的とした施策に関連するコストを負担しなければならない者、及びこのような施策から便益を受ける者の心配を考慮・検討しなければならない。リスクに関する不確実性が大きくなるにつれ、この均衡を見つけ出すことは困難になる⁹⁷⁾。

考慮されるべき別の要素は、社会もしくは社会におけるグループが、あるリスクを回避するために負担することのできる程度である。経験的に、あるグループは、特定のリスクを、その被害の可能性が非常に低い場合でも許容不可能とみなしうる一方で、他のリスクは容易に許容可能であることがわかっている⁹⁸⁾。例えば、人によって、ある種の比較的高い死亡率を受容可能するか、もしくは

⁹⁵⁾ このディスカッションペーパーは、www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/prec-discussion-e.pdfを参照のこと。本文書の表紙上の注記には、「本文書において示された原則は、カナダ政府もしくは連邦省部局の公式な立場と考えるべきではない。その原則は、議論のみを目的としたものである」とある。

⁹⁶⁾ 意思決定者により課されるライアビリティーの問題に関して、「国際法により禁止されていない行為により生じる有害な結果に対する国際的ライアビリティー」という課題に関する国際法委員会による作業が関連あるかもしれない。「有害活動による国境横断的損害防止に関する第1次報告書 (The First Report on Prevention of Transboundary Damage from Hazardous Activities)」(A/CN.4/487/add.1、国際法委員会 (International Law Commission) 第50セッション、1998年)が、P. S. Rao特別通信員により上記の作業に関連して用意され、例えば「予防原則」を検証した(p19)、www.un.org/law/ilc/index.htm

⁹⁷⁾ 予防実施のための措置は減少させられるべきリスクの程度・範囲にふさわしいものでなくてはならないということが提案されてきた。EC(2000)及び、Rehbinder(1994)『国際的見地における予防原則(The precautionary principle in an international perspective)』、p100を参照のこと。

⁹⁸⁾ スピード違反がリスク許容性の様々である例である。すなわち、スピードが交通事故のリスク・重大性を増加させ

はそれに無関心であるかと思うと、他の種を保護するためのより高いコストは進んで受け入れるかもしれないのである。加えて、社会は均一的ではなく、社会内でのグループの様々なレベルのリスク許容性・選好性が均衡されなければならない。

立証責任の配分

ある行為がリスクの限界点をこえるかどうかを証明するという負担をだれが負うべきかという決定は、法的・経済的見地からして重要である。すなわち、規制者に措置を行なう前に行為が有害であることを証明するよう要求するということは、その被害の証拠収集のコストを、潜在的汚染者ではなく規制者当人に負担させ、つまるところ社会全体に負担させることを意味する。その一方、証明負担が汚染者（例えば生産者）に課されている場合、予防のコスト（例えば、被害を防止する措置のコスト、検査・行政上のプロセスのコストなど）は、人体の健康を保護することあるいは環境的被害を防ぐことが正当化されていても、企業活動に影響を与える可能性が高い⁹⁹。

アナリストによれば、予防または予防原則によって、深刻または回復不能な環境被害の特定可能なリスク、例えば、種の絶滅、有害物質汚染の広がり、本質的な生態系プロセスに対する重大な脅威などが存在する場合、環境に対して潜在的に有害な行為を行なおうとする者・企業に立証責任（したがって、そのコスト）を課するのが相応しいであろうと、提案されている¹⁰⁰。通常、潜在的汚染者は行為の影響に関する情報を提供するのに最も適った立場にあるので、潜在的汚染者に証明責任を分担させることは、より効果的な方法であると示唆してきたアナリストもいる。この点に関して、新たに導入された製品・行動（例えば、新化学製品）の安全性を証明する責任とコストを課すこと、及び、製品・行為が認可され後々予測されもしなかったリスクが生じてくる状況との区別がなされるべきである。このような状況においては、潜在的汚染者に完全にコストを負担してもらうということは、可能あるいは相応しくないかもしれない。また、規制者が、企業行動を調査しまたはすべての潜在的に有害な物質・活動を認可するために必要な科学的テストを行なう能力・資源を有していることは、まれであるということも議論されてきた¹⁰¹。いずれにせよ、規制者もしくは生産者のどちらがコストを負担するかどうかに関わらず、コストはしばしば、最終的に納税者もしくは消費者に降りかかってくる。

立証責任の配分に関する意思決定は、貿易に対する影響も有する。輸入国に許容不可能なリスクが製品に含まれていないという根拠を提供するよう輸出業者に要請することで、潜在的輸出業者から異議申し立てを受けるような貿易上の影響、及び、輸入国の経済に対して悪い効果を及ぼすような貿易上の影響が生まれる可能性がある。

環境中に化学物質を導入したりプロジェクトを実行しようとする者に、その化学物質・プロジェクトが環境に悪影響を与えないという証明を、国内法が課す国もある。例えば、アメリカでは、この種の製品から生じる可能性のある被害に対処する予防的行為として、農薬生産者または農薬耐性

るという事実にも関わらず、スピード制限は、様々な国でまちまちなレベルに設定されている。

⁹⁹ EC (2000) p22 において、委員会は、「予防原則に基づく行為は、ある場合は証明負担を転換し、生産者、製造業者または輸入業者に課すということを含んでいなければならないが、このような義務は、一般原則として体系的に考慮されることはない。問題となっている手続あるいは製品の生産・マーケティングにおいて経済的利害関係を持つ専門家に、必要な研究の資金を自主的に調達する機会を与えるため、この可能性は、補助的科学的データを待って、予防原則に基づいて措置が採用された際にケースバイケースで検証されるべきである」としている。

¹⁰⁰ 「持続可能な発展を目的とした国際環境法に関する専門家グループワークショップ最終報告書 (The Final Report of the Export Group Workshop on International Environmental Law aiming at Sustainable Development)」 [UNEP/IEL/WS/3/2/] p16 を引用する P. S. Rao (1998) の p19、及び OECD (1995) 「環境原則及び概念 (Environmental principles and concepts)」

www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-486-nodirectorate-no-no-no-8,00.html を参照のこと。

¹⁰¹ B. A. Weintraub (1992)、p15。

を維持することに利害を持つ者ならだれでも、製品及び結果的に生じる食料中の残留物が、農業規制権限を法的に有している規制者によって策定された安全基準を満たしていることを立証する責任を負う¹⁰²。1969年のスウェーデン「環境保護法」は、立証責任を完全に逆転させた、環境的有害活動という概念を導入した。すなわち、規制当局は、ある影響が生じるということを証明する必要はなく、代わりに、可能性が少ないとしても、その単なるリスクだけで、保護策あるいは当該活動の禁止を正当化するのに十分であるとみなされる。これは、他のスカンディナヴィア諸国でも法制度に反映されている¹⁰³。

予防に関する開発途上国の懸念

多くの開発途上国は、環境保護の領域（例えば、リオ宣言）及び貿易の領域（例えば、SPS合意）の両面で、予防が示されている国際文書を順守してきた、すなわち、その締約国である。法や施策に予防を導入した国もある¹⁰⁴。

しかし、開発途上国が予防、このような状況での適切な措置の実施、貿易へのその潜在的影響に関連した特定の問題に直面する可能性もある。これらの問題は、とりわけ、先進国と開発途上国における様々なレベルの受容可能リスクが存在しているという事実に関係している¹⁰⁵。一つの懸念材料として、開発途上国の輸出が、先進国により採用されている予防措置に影響を受けるかもしれないという問題がある。多くのフォーラムにおいて、開発途上国は、先進国によって採用されている環境保護施策（予防的措置を含む）が実際は隠された保護貿易策であり、「予防」が悪用され輸出の損害の原因となっているのではないかというおそれを表明している¹⁰⁶。

もう一つの懸念は、リスク評価及び適切な措置の採用は非常にコストがかかり、それゆえ、貧困国には実行が困難ではないかということである。開発途上国は、予防の採用のために必要で、国際文書の要件を満たすよう要請される、適切なリスク評価のための能力及び資源が欠乏していることがある。多くの国際文書は開発途上国が直面するある特定の困難を斟酌しているが、実際の困難さは残っている¹⁰⁷。一方、先進国は、適正なリスク評価実行をする能力、すなわち、潜在的なリスク状況（例えば、注意深い取り扱いや管理が必要な製品の輸入）を適切に管理あるいは監視するための能力が開発途上国に欠如しているので、過度に警戒をもちたり、含まれるリスクに対して不釣

¹⁰² 有害物質管理法（TSCA）の下で規制されている化学物質の場合、EPAは、重大もしくは相当の人体・環境汚染の可能性があるとすることを発見した場合、「人体もしくは環境的影響に対する合理的評価を行うための十分な情報」が欠如している「新」化学物質それぞれに対して規制を行なう権限が明確に授与されている。なお、これはアメリカによって示された例である。

¹⁰³ P. Snads(1999)、『国際環境法、世界的変化における教訓（Transnational Environmental Law, Lessons in Global Change）』、p 132。

¹⁰⁴ 例えば、ベルギーの「バイオテクノロジー使用により生じるリスク防止に関する法律（Act on Prevention of Risk derived from the Use of Biotechnology）」は、予防原則に関する章を設けている。ポリビアの「森林管理法」は、同法に基づいている基本的原則の中に、予防原則を含めている。

¹⁰⁵ 例えば、ある農業の使用認可または使用レベルの規制に関する様々な決定につながる、疫病管理の必要性が異なる可能性がある。保護設備が広範に入手可能でより頻繁に使用されていると考えられる工業国で安全に使用される製品が、開発途上国における農業使用の条件のため、途上国によって拒否されることもある。

¹⁰⁶ P. Sands(1999)は、pp130 - 1 で、リオ宣言及びCPBで予防への言及が含まれることについて開発途上国が懸念を示していると述べている。2000年7月及び2001年2月に開催された「貿易及び環境に関するWTO委員会会合」の要約記録も参照のこと。そこでは、貿易・環境という背景における予防措置が議論された（脚注82）。

¹⁰⁷ SPS合意は、序文で途上国の困難さを認識している。すなわち、「開発途上国の加盟国は、輸入国の公衆衛生・植物衛生措置を遵守する際、市場へのアクセスの結果として、また、自国領土内の公衆衛生・植物衛生措置の策定・適用の際に、特別な困難に直面する可能性があり（略）」、また、SPS合意には、技術的援助及び特別差別待遇に関する具体的規定が含まれている（SPS合意9条・10条）これらの規定により、SPS委員会は、財政・貿易・発展に関する必要性を考慮して、SPS合意の特別的時限的例外として扱うことができる。

り合いと考えられる措置を採用したりするのではないかという懸念を表明している¹⁰⁸。能力の問題は、独断的行動をおそれることにも関係する。開発途上国の科学者の中には、環境保護や健康保護のような領域での発展についていくことが困難であると考える者もいる可能性がある。彼らは、採用されようとしている環境的措置の糸口となる議論に関与させられていないと、そのような措置の正当性に疑問を抱き、ほとんど警告も開発途上国の懸念に対する考慮もなしに、措置が決定されるのではないかと憂慮する可能性がある。

先進国がこれらの困難に取り組むのを支援するために、多くのイニシアティブがとられている。多国籍の銀行及び地域発展に関わる銀行は、国々が国際環境文書下の義務を遵守するのを支援するに際し重要な役割を果たしている。国内及び国際的レベルで貿易・環境・発展についての課題に効率的に取り組むために必要な能力を、開発途上国が手に入れられるよう支援する具体的なプログラムが行われている¹⁰⁹。

先進国による環境的措置に関する増大する透明性及びコミュニケーションは、科学研究の結果及びその他の科学的情報を共有し、新たな活動・プロセスに関するリスク評価を促進し、先進国が採用している施策の影響に対処するための技術的・財政的支援を提供しつつ、開発途上国を更に支援しその信頼を増大する貢献となりうる

¹⁰⁸ ある国家によって、他国でテストされていない製品の販売・使用を禁止することは、その国自身による適切なテスト実行能力がないための予防措置の例と考えることができよう。これに関しては、遺伝子組替生物を扱う、「バイオテクノロジーの使用により生じるリスクの未然防止に関するペルー法 (Peruvian act on Prevention of Risks derived from the Use of biotechnology)」の予防原則についての節を参照のこと。

¹⁰⁹ 例えば、「貿易・環境・発展に関するUNCTAD/UNEP能力構築タスクフォース (UNCTAD/ UNEP capacity Building Task Force on Trade, Environment and Development)」, www.unep-unctad.org/cbtf/index.htm を参照。

付表 . 国際環境文書の中の予防

本付表では、主要な国際環境文書にみられる予防への様々なアプローチについて述べる。別表にはこれらの文書からの該当部分の抜粋を載せている。

国際環境文書における予防の出現

環境文書は通常、環境破壊を引き起こす又は十中八九引き起こすに違いないという状況への対処を目的とする一方で、ある行為の環境に対する潜在的な結果が不確実であるような状況にも、多少なりとも明示的に対応する。1970年代及び1980年代に作成された国際環境文書のいくつかは、潜在的で深刻な環境破壊についてある程度の科学的な不確実性を踏まえて採択されている。それらは予防やその様々な要素に特に言及しているわけではないが、文書のアプローチ自体が本質的に予防的といえる。

OECDは、地球環境問題に取り組んだ最初の国際機関のひとつである。OECDが採択した、あるいはOECDの会合の枠組みの中で採択された（例えば閣僚級会合で採択された宣言など）初期の文書の中には、先行的施策を主張することによって予防的取り組み方法をとっているものがある¹¹⁰。

海洋保全及び漁業の管理は、人間の破壊的な介入の蓄積によって深刻な破壊が進んでいるとの見方から、各国政府が予防的取り組み方法の採用に合意した最初の分野のひとつである。特定の海洋地域及び種の保全に関するいくつかの文書は、予防の概念を支持している¹¹¹。

一部のアナリストによれば、の「オゾン層保護に関する1985年ウィーン条約(1985 Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer)」（ウィーン条約）は、実際の被害があるという確かな証拠に先立って防止的措置をとる必要を認めた最初の国際環境文書のひとつであり、その意味では、以前の汚染防止条約としては典型的なものよりもっと「予防的」取り組み方法の出現を示すものである¹¹²。ウィーン条約は、人間の行為がオゾン層を憂慮すべき速さで減少させているという科学的調査の結果が出たがその因果関係が立証されていないという状況で作成され採択された。このように、ウィーン条約は、人間の活動と環境破壊の間の本質的な関係の存在が立証される前に正式にリスクに対処した、国際社会最初の取り組みを表すものである。

予防に具体的に言及した環境文書

多くの多国籍及び地域的環境文書が予防の使用について具体的に言及しているが、「北海の保護に関する第2回国際条約の閣僚宣言(Ministerial Declaration of the Second International Conference on the Protection of the North Sea)」（1987年）はその最初のもののひとつである。別の例としては、「環境と開発に関するリオ宣言(Rio Declaration on Environment and

¹¹⁰ 1974年の「環境政策に関するOECD宣言(OECD Declaration on Environmental Policy)」及び1979年の「先行的環境政策に関するOECD宣言(OECD Declaration on Anticipatory Environmental Policies)」を参照のこと。

¹¹¹ 例えば、「ストラドリングストック(排他的経済水域の内外にまたがる魚類資源)及び移動性の高い魚類資源の保護及び管理に関するUNCLOS(国連海洋法条約United Nations Convention on the Law of the Sea)規定実施協定(Agreement for the Implementation of the Provisions of UNCLOS relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)」並びに「責任ある漁業のためのFAO行動規範(FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries)」など。

¹¹² R. E. Benedick(1991年)『Ozone Diplomacy(オゾン外交)』、A. Laudon & C. Noiville(1998年)p 8、及びP. W. Birnie A. E. Boyle(1992年)p 406。1989年の「バーゼル条約(Basel Convention)」も、予防的取り組み方法を採用していると解釈されている。OECD(1999年b)『Trade Measures in Multilateral Environmental Agreement(多国間環境協定における貿易措置)』p 98を参照せよ。

Development)」(UNCED、1992年)、「アジェンダ21 (Ajenda21)」、¹⁾「気候変動に関する国際連合枠組条約 (UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)」(1992年)、「生物多様性条約 (Convention on Biological Diversity, CBD)」(1992年)、「国境を越えた水域及び国際湖沼の保護及び利用に関する条約 (Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes)」(1992年)、「北東大西洋の海洋環境を保護するための条約 (the Convention for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic)」(OSPAR Convention, 1992年)、「バルト海域の海洋環境を保護するための条約 (the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area)」(1992年)、「硫黄酸化廃棄物排出量のさらなる削減に関する議定書 (Protocol on the Further Reduction of Sulphur Emissions)」(1994年)、「長距離越境大気汚染条約 (the Convention on the Long Range Transboundary Air Pollution)」(CLRTAP、1979年)、「ストラドリング魚類資源及び回遊性魚類資源の保存及び管理に関する1982年の国連海洋法条約の規定の解釈のための協定 (Agreement for the Implementation of the Provisions of 1982 UNCLOS relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)」²⁾(SFS協定、1995年)、「残留性有機汚染物質に関する議定書 (the Protocol on Persistent Organic Pollutants)」(1998年)などがあげられる。そして、もっとも最近のものでは、「生物多様性条約に対するバイオセーフティーに関するカルタヘナ議定書 (the Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention of Biological Diversity)」(CPB、2000年)や、「残留性有機汚染物質に関する条約 (Convention on Persistent Organic Pollutants)」(POP Convention、2001年)がある。

それに加えて、1991年に採択された「ロンドン・ダンピング条約枠組み内での環境保護に対する予防的取組み方法の採用に関する決議 (the Resolution on the Application of the Precautionary Approach to Environmental Protection within the Framework of the London Dumping Convention)」のように、なかんずく予防への対策を明確に組み込むために、修正された文書もある。その条約に関する1996年の議定書は、一たび発効すれば上の双方の文書に締約している国々の間でロンドン・ダンピング条約に取って代わるものだが、予防的取組み方法に言及している。

予防の実施についてのガイダンスを述べた文書

環境文書の中には、さらに一歩進んで、ある特定の状況でどのように予防を適用したらいいかのガイダンスを述べたものもある。例えば、1982年の「国連世界自然憲章 (UN World Charter for Nature)」には、ある活動の潜在的結果の不確実性にどう対処したらいいかに直接触れて、こう述べている。「自然に対して重大なリスクを及ぼすと見られる活動をする時は、徹底的な検査をまずしなければならぬ。潜在的な不都合な結果が十分理解されていないときには、その活動はとり行われてはならない。」

具体的なガイダンスを規定している他の文書としては、「有害廃棄物のアフリカへの輸入禁止と越境移動の管理に関する条約 (the Bamako Convention on the Ban of Import into Africa and the Control of Transboundary Movement of Hazardous Waste within Africa)」(バマコ条約 Bamako Convention、1991年)や「気候変動に関する国際連合枠組条約 (the UNFCCC)」がある。1994年に締約国会議 (Conference of the Parties) によって採択された「ワシントン条約決議 (the Resolution to CITES)」(フォートローダーデール決議)は、「予防原則によって、締約国は、種にとって最良の利益のことを考え、それに基づいて行動する…」と述べ、具体的な状況でとるべき予防的手段について、具体的なガイダンスを規定する。SFS協定は、「海洋資源を保護し海洋環境を

¹⁾「ストラドリング魚類資源」とは、分布範囲が非他的経済水域の内外にまたがる魚類資源。UNCLOSは、国連海洋法条約 (United Nations Convention on the Law of the Sea) をさす。

保存するため、国家は、予防的取組み方法を、ストラドリング魚類資源及び回遊性魚類資源の保護、管理、調査全体に広く適用すること」と規定している。

文書の中には、経済的な配慮を示すものもある。UNCED の第 15 条には、「費用対効果の高い方法」についての言及がある。UNFCCC も、「気候変動に対処する政策や措置は、世界的な利益が可能な限り最小のコストで確保されるよう費用対効果の高いものであるべきである」と明記し、「硫黄酸化廃棄物排出量のさらなる削減に関する議定書」は、「大気汚染物質排出に対する予防的手段は、費用効果が高くなくてはならない」と指摘している。「モントリオール議定書 (The Montreal Protocol)」は、「技術的で経済的な配慮をすること」を勧告するが、バマコ条約は単に「適切な措置」に触れるだけである。「水資源管理についての OECD 勧告 (OECD Recommendation on Water Resource Management Policies)」は、各政府が「社会に対する潜在的なリスクを考えれば、管理コストはあまり不釣り合いなものではない」ようにするよう勧告している。

国際環境文書における予防の要素

リスク

大部分の国際環境文書においては、予防的行動を要求するリスクとは、環境への被害の脅威があることであり、その定式化は当該の文書によって異なってくる。

環境への被害の「脅威」に全体的に言及する文書が多くあり（例えば、UNCED）、「懸念の合理的な根拠」（「北東大西洋の海洋環境を保護するための条約」）や、「物質が（中略）有害性（ハザード）を引き起こすかもしれないと想定する理由」（「バルト海域の海洋環境を保護するための条約」）を引き合いに出すものもある。

「被害」のタイプに言及することは、「回復できない悪影響」（「沿岸管理のための原則に関する OECD 勧告 (OECD Recommendation on Principles concerning Coastal Management)」）の脅威に言及することではなく、「深刻で回復不能な被害」（「リオ宣言」）や、「潜在的に被害を及ぼす影響」（「北海の保護に関する第 3 回国際条約の閣僚宣言 (the Ministerial Declaration of the Third International Conference on the Protection of the North Sea)」）の脅威に言及することも異なるのである。

他の文書は、そうしたものとしては被害に言及していないが、「環境への重大な害」（「統合的汚染防止管理に関する OECD 勧告 (OECD Recommendation on Integrated Pollution Prevention and Control)」）や、「人や環境への害」（バマコ条約）、「潜在的な国境を越えた影響」（「国境を越えた水域及び国際湖沼の保護及び利用に関する条約」）、「生物の多様性の著しい減少又は喪失のおそれ」（「CBD」）、「人の健康や生物資源や海のエコシステムに有害なものをもたらし、（中略）海洋の快適さを害し、他の正当な使用を妨げるような物質」（「北東大西洋の海洋環境を保護するための条約」）あるいは、「遺伝子組換え生物の、・・・人の健康へのリスクを考慮に入れた上での、生物的多様性の保護及び持続可能な使用に対する潜在的な悪影響」（「CPB」）という形で言及している。

科学的確実性の欠如

多くの国際文書が、「完全なる科学的確実性の欠如」に触れている（例えば、「ECE 地域の持続可能な開発に関する宣言 (Declaration on Sustainable Development in the ECE Region)」、「リオ宣言」、「UNFCCC」、「硫黄酸化廃棄物排出量のさらなる削減に関する議定書」）。しかし、それらのほとんどが、そのような科学的な不確実性が何をさすのか明記してはいない。「因果関係」の成立をさす場合もあれば（「国境を越えた水域及び国際湖沼の保護及び利用に関する条約」、「北海の保護に関する第 2 回国際条約の宣言」）、害をもたらすかも知れぬ物質の放出について、「そのような害についての科学的証明をまたずに」語る不確実性を意味することもある（「バマコ条約」）。SFS 協定は、「情報が不確かか信憑性に欠けるか不十分な時は、締約国はより慎重であるべきである」と述べ、「適正

な科学的情報がない時には、それを、保存及び管理の措置を延期する、または行わない理由に用いてはならない」と明記している¹¹³。

¹¹³ 条約の第 6.2 条

別表 選択された国際環境文書における、予防及び予防に関連する言葉についての参考資料¹¹⁴

多数国間環境協定

オゾン層を破壊する物質に関する議定書 (Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer) (モントリオール議定書、1987年)¹¹⁵

この議定書に締約する国は (中略)

技術的及び経済的考慮を払い、かつ、開発途上国の開発の必要に留意しつつ、科学的知識の発展の成果に基づきオゾン層を破壊する物質の放出を無くすことを最終の目標として、この物質の世界における総放出量を衡平に規制する予防措置をとることによりオゾン層を保護することを決意した。

気候変動に関する国際連合枠組条約 (UNFCCC、1992年)

第3条

原則

締約国は、気候変動の原因を予測し、防止し又は最小限にするための予防措置をとるとともに、気候変動の悪影響を緩和すべきである。深刻な又は回復不可能な損害のおそれがある場合には、科学的な確実性が十分でないことをもって、このような予防措置をとることを延期する理由とすべきではない。もっとも、気候変動に対処するための政策及び措置は、可能な限り最小の費用によって地球的規模で利益がもたらされるように費用対効果の大きいものとするについても考慮を払うべきである。(中略)

国境を越えた水域及び国際湖沼の保護及び利用に関する条約 (1992年)

第2条

この条項の第一、第二段落に言及されている手段をとるにあたって、締約国は以下の原則に従って行うことにする：

(a) 予防原則：有害物質の放出による潜在的な国境を越えた影響を避けるための行動は、一方でそうした物質と、他方で潜在的な国境を越えた影響の間の因果関係を、科学研究が安全には証明できないという理由では延期されてはならない。

生物多様性条約 (CBD、1992年)

締約国は、(中略)

生物の多様性の著しい減少又は喪失のおそれがある場合には、科学的な確実性が十分でないことをもって、そのようなおそれを回避し又は最小にするための措置をとることを延期する理由とすべきではないことに留意し (中略)

長距離越境大気汚染条約 (ジュネーブ、1979年)に関する硫黄酸化廃棄物排出量のさらなる削減に関する議定書 (オスロ、1994年)

締約国は、(中略)

深刻で非可逆的な被害のおそれがある場合には、大気汚染物質の放出に対処するための効

¹¹⁴ *印付きの文書は、いまだ実効していないものを示す。この別表に上げられた文書の全文テキストは、www.unep.ch/conventions/; untreaty.un.org/English/treaty.asp; www.sedac.ciesin.org/entri/texts-home.html に見ることができる。OECDの法律文書は、webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf にある。

¹¹⁵ 1985年の「オゾン層保護に関するウィーン条約」の議定書である。

果的な措置は費用対効果が高くあるべきことに配慮しつつ、科学的な確実性が十分でないことをもって、そのような措置を延期する理由とすべきではないと確信する。

「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に関する議定書 (Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter)」(1996年、ロンドン・ダンピング条約、1972年)

第3条

締約国は、この議定書を実施するに当たり、廃棄物その他の物の投棄からの環境の保護に対し予防的取組み方法を適用し、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と信じる理由がある場合には、投入及びその影響との間の因果関係を証明する決定的な証拠がない場合でも、この考え方に従い適当な防止措置をとる¹¹⁶。

「ストラドリング魚類資源及び回遊性魚類資源の保存及び管理に関する1982年12月の国連海洋法条約の規定の解釈のための協定 (Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)」(SFS協定、1995年)

第5条

一般原則

ストラドリング魚類資源及び回遊性魚類資源を保存及び管理するために、沿岸の各国及び遠洋漁業をする各国は、条約に従い協力する義務を遂行するにあたって；

- (a) ストラドリング魚類資源及び回遊性魚類資源の長期的な持続可能性を確実なものとし、それらの最適な使用の目的を促進する措置を選ぶ。
- (b) 上記の措置が入手できる最良の科学的証拠に基づき、かつ、小地区的・地域的・世界的という規模に関わらず、漁業傾向・資源の相互依存性・一般的に奨励されている国際的最低水準に配慮しつつ、開発途上締約国の特別な要求を含め、妥当な環境的・経済的要因によって条件付けられるような、最大の持続可能な収穫を生み出すことのできるレベルで資源を維持し回復するように、この措置が策定されるようにしなければならない。
- (c) 第6条に従い、予防原則を適用する(略)。

第6条

予防的取組み方法の適用

1. 各国は、海洋生物資源を保護し海洋環境を保全するために、ストラドリング魚類資源及び回遊性魚類資源の保存・管理・調査に対して、予防的取組み方法を広く適用しなくてはならない。
2. 各国は、情報が不確実で、信憑性に欠け、不十分な時は、より慎重であるべきである。適切な科学的情報がないことをもって、保護・管理措置を延期、あるいは行わない理由としてはならない¹¹⁷。

¹¹⁶ 「一般的義務」に関するセクションに含まれるこの規定は、「ロンドン・ダンピング条約枠組み内での環境保護に対する予防的取組み方法の採用に関する決議 (Resolution on the Application of the Precautionary Approach to Environmental Protection within the Framework of the London Dumping Convention)」(1991年)に見られる規定の、ほぼ逐語的な転写である。

¹¹⁷ 第3段落は、予防的取組み方法を実施する指針を提供し、締約国が以下のようにするよう定める。「(a) 利用

「生物多様性条約に対するバイオセーフティーに関するカルタヘナ議定書」(CPB、2000年)*

この議定書の締約国は、...

環境及び開発に関するリオ宣言の原則15に規定する予防的取組み方法を再確認し(中略)

第1条

この議定書は、環境及び開発に関するリオ宣言の原則15に規定する予防的な取組方法に従い、特に国境を越える移動に焦点を合わせて、現代のバイオテクノロジーにより改変された生物であって生物の多様性の保全及び持続可能な利用に悪影響(人の健康に対する危険も考慮したもの)を及ぼす可能性のあるものの安全な移送、取扱い及び利用の分野において十分な水準の保護を確保することに寄与することを目的とする。

第10.6条

改変された生物が輸入締約国における生物の多様性の保全及び持続可能な利用に及ぼす可能性のある悪影響(人の健康に対する危険も考慮したもの)の程度に関し、関連する科学的な情報及び知識が不十分であるために科学的な確実性のないことは、当該輸入締約国がそのような悪影響を回避し又は最小にするため、適当な場合には、当該改変された生物の輸入について3に規定する決定を行うことを妨げるものではない¹¹⁸。

附属書、第4段落

科学的な知識又は科学的な意見の一致がないことは、必ずしも、特定の水準の危険があること、危険がないこと又は危険が許容することのできるものであることを示すと解すべきではない。

「残留性有機汚染物質に関する条約」(ストックホルム、2001年)

この条約の締約国は、

予防がすべての締約国における関心の中核にあり及びこの条約に内包されることを確認し(中略)

目的

この条約は、環境及び開発に関するリオ宣言の原則15に規定する予防的な取組方法に留意して、残留性有機汚染物質から人の健康及び環境を保護することを目的とする。

第8条

7. 附属書Eの規定に従って作成される危険性の概要に基づき、次のことが行われる。
(a) 残留性有機汚染物質検討委員会が、化学物質が長距離にわたる自然の作用による移動の結果、世界的規模の行動を正当化するような人の健康又は環境に対する重大な悪影響をもたらすおそれがあると決定する場合には、提案が先に進められること。科学的な確実性が十分でないことをもって、提案を先に進めることを妨げてはならない。

可能な最良の科学的情報を手に入れ共有し、リスクと不確実性に対処する改善された技術を実施することで、漁業資源の保護及び管理のための意思決定を向上させる。(b) 附属書に述べられた指針を用い、利用可能な最良の科学的情報に基づき、資源固有の参照地点と、もしそれを上回った場合はとるべき行動について決める。(c) なかでも、資源の規模と生産性に関する不確実性、参照地点、その参照地点についての資源の条件、漁業死亡率のレベル及び分布と、漁業活動の現存し、また予測される、海洋環境社会経済的条件への影響、及び非対象種・連関あるいは依存種への影響を考慮に入れる。(d) 非対象種・連関あるいは依存種とそれらの環境への漁業の影響を評価するため、データ収集及び調査プログラムを開発し、こうした種の保存を確かなものにし特別に懸念される生物を保護するために必要な計画を採用する。

¹¹⁸ 同様な文章が、第11.8条に見られる。

9. 残留性有機汚染物質検討委員会は、6に規定する危険性の概要及び7(a)又は8に規定する危険の管理に係る評価に基づき、化学物質を附属書A、附属書B又は附属書Cに掲載することについて締約国会議が検討すべきかどうかを勧告する。締約国会議は、科学的な確実性がないことを含め、同委員会の勧告を十分に考慮して、当該化学物質を附属書A、附属書B又は附属書Cの表に掲げ及び関連する規制措置を特定するかどうかにつき予防的な態様で決定する。

地域環境協定

「有害廃棄物のアフリカへの輸入禁止と越境移動の管理に関する条約」(バマコ条約, 1991年)

第4.3条

予防的措置の採用：

(f) 各締約国は、汚染問題に対して、防止的予防取組み方法を適用し実施する努力をしなければならない。この予防取組み方法は、とりわけ、人体や環境に対して有害な物質を環境中に放出するのを、その被害が科学的に証明されるのを待たずに、防止することになるのである。締約国は互いに協力し、同化容量という仮定に基づき排出許容量を検討するかわりに、クリーンプロダクションの適用により汚染を防止するという予防原則を実現するために必要な施策を実施しなければならない。

「北東大西洋の海洋環境を保護するための条約」(OSPAR条約, 1992年)

第2条

一般的義務

締約国は、以下のことを採用する：

(a) 予防原則。この原則に従い、海洋環境に直接的あるいは間接的に持ち込まれた物質またはエネルギーが、投入とその結果との間に因果関係を示す決定的な証拠がない場合でも、人の健康にハザードをもたらし、生物資源と海洋生態系を害し、海洋の快適さを破壊し、あるいは海洋の他の正当な使用を妨げるという懸念に合理的な根拠がある時には、未然防止措置がとられること。

「バルト海域の海洋環境を保護するための条約」(1992年)

根本原則と義務

締約国は、予防原則を採用すること。すなわち、海洋環境に直接的あるいは間接的に持ち込まれた物質またはエネルギーが、投入とその結果と疑われるものとの間に因果関係を示す決定的な証拠がない場合でも、人の健康にハザードをもたらし、生物資源と海洋生態系を害し、海洋の快適さを破壊し、あるいは海洋の他の正当な使用を妨げるという想定に理由がある時には、未然防止措置をとること。

宣言、決議、並びにその他の強制力のない文書

北海の保護に関する第2回国際条約の閣僚宣言」(ロンドン、1987年)

(中略)もっとも危険な物質によって起りうる被害から北海を守るために、完全に明確な証拠によって因果関係が証明されていなくても、そのような物質の流入を抑制する行動を要請するような予防的取組み方法が必要である。

北海の保護に関する第3回国際条約の閣僚宣言」(ハーグ、1990年)

参加国は、(中略)今後も予防原則の適用を継続する。つまり、排出と影響の因果関係が科学的に証明されていなくても、残留性や毒性、生体蓄積性を持つ物質によって起り得る被害を回避するための対策を講じる。

ECE地域の持続可能な開発に関する閣僚宣言」(ベルゲン、1990年)

持続可能な開発を実現するためには、政策は予防原則に基づくものでなければならない。環境上の措置は、環境悪化の原因を予見し、防止し及びそれに対処するものでなければならない。重大な又は回復不能な損害の脅威がある場合には、完全な科学的確実性の欠如が環境悪化の防止措置を遅らせる理由とされてはならない。

第二回世界気候会議閣僚宣言」(1990年)

あらゆる国において持続可能な開発を実現し、現在及び将来の世代のニーズを満足するために、気候問題に対する予防的措置として、気候変動によって引き起こされる可能性のある環境悪化の原因を予測し、対処し、あるいは最小化するとともに、また、その不都合な結果を緩和しなければならない。重大な又は回復不能な損害の脅威がある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、そのような環境悪化を防止する費用対効果の大きい措置を遅らせる理由とされてはならない。採用する措置は、様々な社会経済的状况を考慮したものでなければならない。

環境と開発に関する宣言」(リオ デ ジャネイロ、1992年)

原則15

環境を保護するために、予防的アプローチは各国によってその能力に応じて広く適用されなければならない。重大又は回復不能な損害の脅威が存在する場合には、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な対策を延期する理由として使用されてはならない。

アジェンダ21(Agenda21)」(1992年)

17章、第17.21段落

海洋環境の悪化を防止するには、対症療法的アプローチよりも、予防的な将来を先取りしたアプローチが必要である。そのためには、予防措置、環境影響評価、クリーンな生産技術、リサイクル、廃棄物監査・最小化、下水処理施設の建設及び改善、危険物質の正しい取り扱いのための品質管理基準、そして空気、土地及び水からの有害な影響に対する包括的アプローチが必要とされる。どんな管理の枠組みも、沿岸の人間の定住地の改善と沿岸地域の総合管理・開発を含まなければならない。

35章、第35.3段落

回復不能な環境への被害の脅威に直面した場合、完全な科学的理解がないことをもって、それ自身では正当化される行為を延期する口実に用いてはならない。予防的アプローチは、いまだ完全には理解されておらず、その帰結と障害がいまだ予測できない複雑なシステムに関する政策の基礎を与えなければならない。

第9回締約国間会議の決議、別表及びIIのための修正基準 (Resolutions of the 9th Conference of the Parties, Criteria for Amendment of Appendices I and II) (フォートローダーデール、1994年)」「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約」(CITES、1973年)

予防原則によって、不確実の場合は、締約国は、別表 と の修正のための提言を考慮し、種の保存にとって最も利益になるように行動することを認め；

別表 と を修正するという提言を考慮しつつ、締約国は、予防原則を採用し、科学的に不確実性が種の保存にとって最も利益になるように行動しない理由とされてはならないと、決議する¹¹⁹。

責任ある漁業のためのFAO行動規範」(1995年)

一般的原則

6.5. 締約国と小地域及び地域の漁業管理機構は、入手可能な最良の科学的根拠を考慮しつつ、水産資源を保護し水域環境を保存するため、水産資源の保護・管理・調査に広く予防的取組み方法を適用しなくてはならない。適正な科学的情報がないことをもって、対象となる種、それに関連するあるいは依存する種、及び対象とならない種とそれらの環境を保護する措置を延期する、または行わない理由に用いてはならない。

7.5 予防的取組み方法¹²⁰

7.5.1. 締約国は、水産資源を保護し水域環境を保存するため、水産資源の保護・管理・調査に広く予防的取組み方法を適用しなくてはならない。適正な科学的情報がないことをもって、保護・管理措置を延期する、または行わない理由に用いてはならない。

7.5.2. 予防的取組み方法を実施するにあたって、締約国は、非対象種あるいは関連種あるいは依存種、及び環境的・社会経済的条件について、とりわけ、資源の規模と生産性に関する不確実性、参照地点、その参照地点についての資源の条件、漁業死亡率のレベル及び分布と、廃棄を含む漁業活動の影響を考慮に入れるべきである。

¹¹⁹ 決議の附属書4は、多くの「予防的措置」を列挙する。

¹²⁰ 段落7.5.3から7.5.5は、予防的取組み法の実施に関する詳細な指針を含む。

OECD 文書と本文

沿岸管理のための原則に関する勧告 (Recommendation on Principles concerning Coastal Management)」(1976年)

ある特定の沿岸地域では、企てられているプロジェクトによる環境への影響についての証拠が出るまで、環境への回復不能な悪影響をもたらす可能性のある、ある種の発展を一時的に妨げることで保存の措置をとる必要があるかもしれない。こうした猶予期間は、そのプロジェクトが環境保護と調和して展開されうるといった証拠が手に入れば、中止することができる。

水資源管理政策についての勧告 統合、需要管理及び地下水保護 (Recommendation on Water Resource management)」(1989年)

別表：地下水資源の改良された保護のための指針。セクション：不確実性の取り扱い

現在手に入る情報は地下水管理についての意思決定ですべての不確実性をおおよそ解消しないので、特にもっとも貴重だが害を受けやすい帯水層については、政策が予防的意思決定を奨励すべきである。また、政策は、将来のさらなる研究と同時進行する、効果的な一時的保護措置を行うべきであり、実施について柔軟性を許す計画戦略を含まなくてはならない。

抑制措置がかなりの不確実性をもつ条件の下に設定される時、社会に対する潜在的なリスクにかんがみ管理コストがあまり不釣り合いなものにならないようにする、一般的な評価がなされるべきである。

統合的汚染防止管理に関する勧告 (Recommendation on Integrated Pollution Prevention and Control)」(1990年)

別表：統合的汚染防止管理についての指針。不可欠な政策的側面

ある種の政策は、環境保護にすべての側面に共通であり、効果的な統合的取り組み方法にとって不可欠である。こうしたものには、以下のものが含まれる。(中略)

d) 完全な情報がないことをもって、環境への重大な害のリスクを緩和するための予防的行動を排除すべきではない。

沿岸域における統合管理に関する勧告 (Recommendation on Integrated Coastal Zone Management)」(1992年)

環境閣僚たちは、環境への深刻で回復不能な害の脅威に直面する場合、予防原則が彼らの取り組み方法の指針となると再確認した。すなわち、完全な科学的確実性の欠如をもって、環境悪化を防止する措置を延期する理由として用いてはならないと再確認した(中略)。

多国籍企業のOECDガイドライン、国際投資及び多国籍企業についての宣言の附属書I (OECD Guideline for Multinational Enterprises, Annex I to the Declaration on International Investment and Multinational Enterprises)」(2000年)

企業は、

環境に対して深刻な被害のおそれがある場合には、リスクの科学的・技術的知見と整合的になるように、人の健康と安全とに配慮し、完全な科学的確実性の欠如をもって、こうし

た被害を防止あるいは最小化する費用対効果の措置を延期する理由として用いてはならない。

21世紀の最初の10年間のためのOECD環境戦略 (OECD Environmental Strategy for the 1st Decade of the 21st Century)¹²¹

こうした基準を稼働させる、環境の持続可能性のための政策を作る時には、諸国家は、科学的確実性が欠ける状況下では、予防を妥当なものとして適用すべきである¹²²。1992年の「環境と開発に関するリオ宣言」の原則15は、予防的取組み方法を含み、予防は、「気候変動に関する枠組条約」、「生物多様性条約」とそれに対する「バイオセーフティーに関する議定書」、「残留性有機汚染物質に関する条約」など、様々な「多国間環境協定 (Multilateral Environmental Agreements)」(MEAs) で立て続けに言及されてきた。環境の持続可能性のための政策と措置は、また、費用対効果な仕方を実施されるべきであり、「汚染者使用者負担原則 (Polluter Pays and User Pays Principles)」の完全で整合的な適用に貢献すべきである。

¹²¹ この戦略は、2001年5月16日のOECD環境閣僚会議で採択された。以下を参照。
www.oecd.org/pdf/M00001000/M00001182.pdf

¹²² この段落で言及される「環境の持続可能性のための基準」とは、再生、代替可能性、同化、不可逆性の回避を指す。

付表 . 予防と特定の WTO 協定

予防とSPS 協定

SPS 協定では、人間、動物または植物の生命・健康の保護のための衛生及び植物衛生措置に関する具体的規律を述べており、とりわけ、これらの措置は「本協定の規定と矛盾しない」(第 2.1 条及び前文)こと、これらの措置は「人間、動物または植物の生命・健康の保護のために必要な範囲でのみ適用され」、「科学的原則に基づいており」、「十分な科学的根拠がなければ維持されない」(第 2.2 条)こと、「加盟国間で独断的または不当に差別しない」こと、及び「国際貿易に対する見せかけの制限となるような方法で適用されない」(第 2.3 条)ことを述べている。

SPS 協定の規定は、WTO 紛争処理機構に持ち込まれた最近の様々な紛争の中で解釈されている(ホルモン事件(Hormone Case)、サケ事件(the Salmon Case)、及び日本品種事件(the Japanese-Varietals Case))。これらの各事件では、措置の科学的根拠がない、リスク評価が行われていない、またはリスク評価と措置の間に合理的関係がないなどの理由で、SPS 協定と矛盾する措置が見られた。

ホルモン事件では、EC委員会は、予防原則を発動して、カナダ及び米国の成長ホルモンを投与された牛肉の輸入禁止を正当化した。関係当事者 3 者(EU、米国及びカナダ)は、予防の法的地位に関してそれぞれ別の見解を主張した。WTO 上級委員会は、これらの見解を次のように要約した¹²³。欧州共同体の基本的見解は、予防原則は「国際法の一般慣習的規則」または少なくとも「法の一般原則である、あるいはそのようになった、というものである。米国は、「予防原則」は慣習国際法であるとは考えず、それは「原則」というよりは「取組み方法(アプローチ)」であると示唆している。カナダも、予防原則はまだ国際公法の集成には組み込まれていないという見解を取っているが、「予防的取組み方法」または「概念」は「法の新しい原則」であり、将来は、「国際司法裁判所憲章(Statute of the International Court of Justice)の第 38 条(1)c」の意味の範囲内で、文明国が認める「法の一般原則」の 1 つへ結晶する可能性があることを認めている¹²⁴。

この報告書で、上級委員会は、予防の関連性または予防原則を、SPS 協定の解釈の中で次のように検討している¹²⁵。「国際法における予防原則の法的地位は、現在も研究者、弁護士、規制当局者、及び裁判官の間で論議的となっている。一部の者から、予防原則は、慣習国際環境法の一般原則へと結晶したものとみなされている。一般または慣習国際法の原則として、加盟国から広く受け入れられているかどうかは、はっきりしない¹²⁶。しかし、上級委員会が、この上訴で、この重要だが

¹²³ 「ホルモン事件」、上級委員会報告書の 121 項。

¹²⁴ 法として受け入れられる一般的慣行の根拠としての国際慣習、および文明国が認める法の一般的原則は、条約とともに、国際法の供給元である。条約は締約国のみに適用されるのに対し、法の一般原則は、原則としてすべての国に適用される。慣習国際法の原則は、一貫した反対者を除き、一般にすべての国に適用される。国際法の供給元の詳細説明については、I. Brownlie (1990 年) 『Principles of public international law (国際公法の原則)』 p1 以下を参照。J. Cameron (1991 年) p1 も併せて参照。

¹²⁵ 「ホルモン事件」、上級委員会報告書の第 123 ~ 125 項。

¹²⁶ 上級委員会報告書の脚注 69: 「P. Sands, J. Cameron, J. Abouchar などの著者は、原則はまだ進展中であることを認識する一方で、予防原則は慣習国際法の原則であるとの見解を裏付ける十分な国家慣行が現在あるという意見を提示している。例えば、P. Sands 『国際環境法の原則、第一巻 (Principles of International Environmental Law, Vol. I)』 (Manchester University Press 1995 年) p212; J. Cameron 「国際法における予防原則の法的地位 (The Status of the Precautionary Principle in International Law)」, in J. Cameron and T. O'Riordan (eds.) 『予防原則の解釈 (Interpreting the Precautionary Principle)』 p262, p283; J. Cameron and J. Abouchar 「The Status of the Precautionary Principle in International Law (国際法における予防原則の法的地位)」, in D. Freeston and E. Hey, (eds.), (Kluwer, 1996 年) 『国際法における予防原則 (The Precautionary Principle in International Law)』 p29, p52 を参照。その他の著者は、予防原則はまだ国際法の原則の地位に達していないと主張しており、原則はまだ様々な解釈の余地を残しているという主な理由から、少なくともこうした地位を得たとは考えていない。例えば、P. Birnie

抽象的な問題に対する見解を取ることは、不必要であり、おそらく軽率であると考え。パネル自体は、国際法の予防原則の法的地位に関して決定的裁定を行っておらず、予防原則は、少なくとも国際環境法の範囲外では、権威ある説明を待っている状態である¹²⁷。

それにもかかわらず、予防原則と「SPS 協定」(SPS Agreement)との関係の一部の側面を指摘することが重要と思われる。第一に、この原則は、同協定の特定の条項に述べている加盟国の義務と本来ならば矛盾するSPS措置の正当性を証明する理由として、「SPS 協定」に書き込まれていない。二番目に、予防原則は、「SPS 協定」の第 5.7 条に実際に反映されている。同時に、第 5.7 条は予防原則の妥当性を究明し尽くすと想定する必要はない、との欧州共同体の意見にわれわれは合意する。これは前文の第 6 項と第 3.3 条にも反映されている。これらの条項は、既存の国際的な規格、指針及び勧告に暗示されたレベルより高い(すなわち、より慎重な)ことがあるとしても、加盟国はそれぞれ適切なレベルの衛生保護を設定する権利があることを明示的に認めている。三番目に、例えば、加盟国による特定の SPS 措置の維持を保証するための「十分な科学的根拠」が存在するかどうかの判断を任されているパネルは、勿論、人間の健康に不可逆な(例えば、死ぬなど)損害を与えるリスクがある場合には、責任ある代表的政府は慎重さと予防の観点から一般に行動するという念頭に置くことができ、また、置くべきである。ただし、最後に、予防原則は、単独で、またその趣旨の明確な本文指示がなければ、パネルを、「SPS 協定」の条項を読む際に通常の(すなわち、慣習国際法)の条約解釈の原則を適用する義務から解放されることを意味するのではない。

したがって、われわれは、予防原則は「SPS 協定」の第 5.1 条及び第 5.2 条の規定に優先するものではないとのパネルの所見に同意する。

日本-品種事件では、上級委員会は、「第 5.7 条は、十分な科学的根拠がなければ SPS 措置を主張しないという第 2.2 条による義務の条件付き免除 qualified exemption として運用される。この義務に対して過度に広義かつ柔軟な解釈をすれば、第 5.7 条は意味のないものになる」¹²⁸。さらに、科学的根拠がなければ SPS 措置を主張しないという第 2.2 条の要件は、予防原則に照らして解釈すべきだという日本の主張を紹介し、「予防原則は「SPS 協定」の前文、第 3.3 条及び第 5.7 条に実際に反映されており、この原則は、同協定の特定の条項に述べている加盟国の義務と本来ならば矛盾する SPS 措置の正当性を証明する理由として「SPS 協定」に書き込まれていない」¹²⁹との、ホルモン事件における日本の立場を再度述べた。

上級委員会は、さらに SPS 暫定措置に関する要件を次のように分析した。「「SPS 協定」の第 5.7 条は、SPS 暫定措置の採用・維持のために満たさなければならない 4 つの要件を述べている。第

and A. Boyle (Clarendon Press, 1992 年)『国際法と環境 (International Law and the Environment)』p98; L. Gundling (1990 年)『国際法における予防原則の法的地位 (The Status in International Law of the Precautionary Principle)』5:p1, p2, p3 『国際河口沿岸法ジャーナル (International Journal of Estuarine and Coastal Law)』25, p.30; A de Mestral 他, (Emond Montgomery, 1993 年)『主にカナダで解釈及び適用されている国際法、第 5 版 (International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada, 5th ed.)』p765; D. Bodansky (ASIL, 1991)『第 85 回米国国際法学会大会の議事録 (Proceedings of the 85th Annual Meeting of the American Society of International Law)』p415 を参照)

¹²⁷ 上級委員会報告書の脚注 70: 「『Gabcikovo-Nagymaros プロジェクトに関する訴訟 (Case concerning the Gabcikovo/Nagymaros Project)』では、国際司法裁判所は、環境保護の分野では、過去 20 年間に新しい規準・標準が策定され、多数の文書の記載されている。こうした新しい規準を考慮に入れ、これらの新しい標準に正しい重みを与える必要がある。しかし、裁判所は、予防原則を最近策定された規準の 1 つと特定しなかった。また、予防原則が、Gabcikovo/Nagymaros 錠前システムの建設と運用に関する 1977 年 9 月 16 日付けチェコスロバキア・ハンガリー条約の義務に優先し得ると宣告することを控えた。『Gabcikovo/Nagymaros プロジェクトに関する訴訟 (ハンガリー/スロバキア) (Case concerning the Gabcikovo/Nagymaros Project (Hungary/Slovakia))』、国際司法裁判所の判決、1997 年 9 月 25 日、140、111-114 項。国際司法裁判所の報告書には報告されていないが、インターネットの <http://www.icj-cij.org/idecis.htm> で閲覧可能。

¹²⁸ 「日本品種事件 (the Japanese-Varietals Case)」、上級委員会報告書の 80 項。

¹²⁹ 「日本品種事件」、上級委員会報告書の 81 項。

5.7条の第1項に従って、以下を満たす場合、加盟国はSPS措置を暫定的に採用することができる。

- (1) このSPS措置は、「関連する科学情報が不十分である」状況に対して課せられた。
- (2) このSPS措置は、「入手可能な関連情報に基づいて」採用された。

第5.7条の第2項に従って、このような暫定措置は、措置を採用した加盟国が以下を満たさない限り、維持できない。

- (1) より客観的なリスク評価のために必要な追加情報を得よう努める。
- (2) 妥当な期間内に措置を見直す。

この4つの要件は、明らかに本質的に累積的なものであり、この条項との整合性を判断する目的から等しく重要である。この4つの条件のうちいずれか1つを満たさない場合、当該措置は第5.7条に適合しない¹³⁰。

上級委員会はさらに次のように考えた。「いわゆる「妥当な期間」は、ケース・バイ・ケースで設定するものとし、SPS暫定措置の再検討及び特徴付けに必要な追加情報を得ることの困難さを含めて、各ケースの具体的状況に左右される」¹³¹。

また、次のように述べている。「第5.7条にも「SPS協定」の他の条項にも、収集すべき追加情報または具体的収集手順に関する明示的前提条件は述べていない。さらに、第5.7条は、どのような実際的結果を達成しなければならないのかを指定しておらず、果たすべき義務は追加情報を「得よう努める」ことである。ただし、第5.7条は、追加情報を求める理由について、加盟国が「より客観的なリスク評価」を実施できるようにするためと述べている。したがって、求める情報は、このようなリスク評価の実施と密接に結びついていなければならない」¹³²。

SPS協定で使用している「リスク」の概念について、上級委員会は、ホルモン事件の中で次のように考察している。「第5.1条によりリスク評価の中で評価すべきリスクは、厳格に管理された状態で運営されている科学研究所で確認できるリスクであるだけでなく、人間社会の中で実際に存在するリスクである、換言すると、人々が生きて働いて死ぬ実社会で人間の健康に悪影響を及ぼす実際の可能性である、ということ念頭に置くことが肝要である」¹³³。

予防とGATT

WTO加盟国がGATTに基づいて採用した貿易措置は、最恵国(GATT第I条)、内国民待遇(第II条)、量的規制の全面的撤廃(第III条)という一般貿易原則に従わなければならない。これらの原則の例外は、数少ないことが予想される。第XX条は、協定のいかなる条項も、加盟国が「人間、動物または植物の生命または健康を保護するために必要な」(第b項)措置を採用したり実施すること、あるいは「これらの措置が国内生産及び消費の制限に関連して有効となる場合に、枯渇性天然資源の保全と関連づけること」(第g項)を妨害してはならないと規定している。第XX条の「冒頭」に従って、これらの措置は、「同じ条件が支配している国を独断的または不当に差別する手段、あるいは国際貿易に対する見せかけの制限となるような方法」で適用してはならない。

GATTの条項は、人間の健康と環境を保護するための貿易制限措置に関するいくつかの紛争の中

¹³⁰ 「日本品種事件」、上級委員会報告書の89項。

¹³¹ 「日本品種事件」、上級委員会報告書の93項。

¹³² 上級委員会は、日本は「より客観的なリスク評価のために必要な追加情報を得よう努めなかった」、また日本は「妥当な期間内に」品種別のテスト要件を見直さなかった、という点で、陪審団と意見が一致した。したがって、日本の措置は第5.7条によって正当化されないことが判明した。日本品種事件、上級委員会報告書の92-3項。

¹³³ 「ホルモン事件」、上級委員会報告書の187項。

で解釈されてきたが¹³⁴、これまで、そのいずれも環境措置の予防的性質に特に基づいた裁定の中で解釈されたことはなかった¹³⁵。

GATTの第XX条の解釈に際して、WTO上級委員会は次のように述べている。「WTO加盟国には、(貿易との関係を含む)独自の環境政策、環境目的、及び加盟国が制定・実施する環境法を決定する自主性という大きな措置がある。WTOに関する限り、この自主性を制限するのは、GATT及びその他の当該協定を遵守する必要性だけである」¹³⁶。同様に、アスベスト事件の中で、上級委員会は次のように述べている。「WTO加盟国には、所定の状況で適切と考える健康保護のレベルを決める権利があることは議論の余地がない」¹³⁷。

第XX条(b)に対する科学の役割について、上級委員会は次のように述べている。「1994年GATTの第XX条(b)による措置の正当化に際して、加盟国は、その時点で異論ではあるが限定意見及び広く認められている意見となり得るような科学的根拠に、誠意をもって頼ることができる。加盟国は、健康政策の策定に際して、所定の時点で大多数の科学的意見となり得るものに自動的に従う義務はない」¹³⁸。

エビ・カメ事件(Shrimp-Turtle Case)で、上級委員会は次のように述べている。「第XX条(g)の『枯渇性天然資源』という文言は、実際には50年以上前に作られた。条約解釈者は、環境保護・保全に関してコミュニティが抱いている現在の懸念に照らしてこの文言を読む必要がある。第XX条はウルグアイ・ラウンドでは改正されなかったが、WTO協定に付属の前文は、同協定の締約国が、1994年に、国内及び国際政策の目標としての環境保護の重要性と合法性を十分に認識していたことを示している」¹³⁹。米国・ガソリン事件でも、上級委員会は、「GATTを国際公法から隔離して読み取るべきではない」と考えた¹⁴⁰。

予防とTBT協定

強制的技術規制、自主基準、及び適合性評価手順を扱っているTBT協定は、前文の中で、いかなる国も、「輸出品の品質確保、人間、動物または植物の生命・健康の保護、または環境保護のために必要な措置を、適切と考えるレベルで、また、この措置が同じ条件が支配している国を独断的または不当に差別する手段となったり、国際貿易に対する見せかけの制限となるような方法で適用しないという条件で、」取ることを妨害されるべきではないと認めている。

TBT協定の、予防に関する考察に関連するその他の条項は、第2.2条と第2.3条である。第2.2条により、加盟国は、「技術規制が、国際貿易に対する不必要な障害を与える目的で、あるいはそのような効果を期待して、策定、採択または適用されないようにする。このため、技術規制は、目標不達成によって生じるリスクを考慮しながら、合法的目標達成のために必要な以上に貿易制限的であってはならない。このような合法的目標とは、とりわけ、人間の健康または安全の保護、動植物の生命または健康の保護、または環境保護である。このリスク評価の際の検討事項は、とりわけ、入手可能な科学技術情報、関連加工技術、または製品の最終用途である」。第2.3条では、「規制の採用が必要な状況または目標がもはや存在しない場合、あるいは状況または目標の変化に対して買

¹³⁴ 米国改質ガソリン及び通常ガソリンの規格(米国・ガソリン事件、WT/DS2/9)；米国ある種のエビ及びエビ製品の輸入禁止(以後、「エビ・カメ事件(Shrimp-Turtle Case)」)、WT/DS56/AB/R)；欧州共同体・アスベスト及びアスベスト含有製品に影響を及ぼす措置(アスベスト事件、WT/DS135/AB/R)。

¹³⁵ A.Laudon and C.Noiville (1998年)p59は、GATT及びTBT協定に基づく予防的措置の解釈を示している。J.Cameron (1991年)p257も併せて参照。

¹³⁶ 「米国・ガソリン事件(United States-Gasoline Case)」、上級委員会報告書のpp29-30

¹³⁷ アスベスト及びアスベスト含有製品に影響を及ぼす措置(以後、「アスベスト事件(Asbestos Case)」という)上級委員会報告書の第168項。

¹³⁸ 「アスベスト事件」、上級委員会報告書の第178項。

¹³⁹ 「エビ・カメ事件(Shrimp-Turtle Case)」、上級委員会報告書の第129項。

¹⁴⁰ 「米国・ガソリン事件」、上級委員会報告書のp17。

易制限的でない方法で対処できる場合には、技術規制を維持してはならない」と規定している。

付表 .OECD 加盟国の環境法における予防

この付表では、予防がOECD加盟各国の環境法にどのように埋め込まれているかの例を示している。その大半は、加盟国の寄稿に基づいている¹⁴¹。

オーストラリアでは、予防原則は、連邦・州政府及び地方自治体レベルの様々な環境関連政策及び法案に組み込まれている。例えば、「グレートバリアリーフ海中公園法 1975 (Great Barrier Reef marine Park Act 1975)」、「自然遺産信託法 1997 (Natural Heritage Trust Act 1997)」、及び「環境保護・生物多様性保全法 1999 (Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act 1999)」である。

予防原則は、「環境保護・生物多様性保全法 1999」により、重要な検討事項である。同法の目的は、生態学的に持続可能な開発を推進することである (s.3(1)(b))。生態学的に持続可能な開発の原則は、同法に規定されており (s.3A)、予防原則が含まれる。同法は、「予防原則とは、深刻な、あるいは取り返しのつかない環境破壊の脅威がある場合に、完全な科学的確実性の欠如を、環境悪化の予防措置を延期する理由に使ってはならないということである」と述べている (s.391)。同法により、大臣は、国内環境の点で重要な事項に重大な影響を及ぼすとみられる措置の評価について、及びこれらの措置を承認するかどうか、重要な意思決定を下す際に、予防原則を考慮しなければならない。国内環境の点で重要な事項には、世界遺産の財産、国際的に重要な湿地帯、絶滅のおそれのある種及び移動性の種、原子力活動、コモンウェルス海洋地域などがあり、そのほかにコモンウェルスの土地、コモンウェルスの活動など、同法の Part 3 が適用される問題がある。

また、同法は、大臣は、その他の事項、特に同法の s.39 にリストされている決定の草稿に対して、予防原則を考慮しなければならないと規定している。指定された決定には、絶滅のおそれのある種及び生態学的コミュニティ、リストに記載された移動性の種、クジラ及びその他のクジラ目及びリストに記載された海洋種の保全、回復計画、脅威軽減計画、野生生物保全計画、世界遺産の管理、生物圏保護地、コモンウェルス保護地、及び国際的に重要な湿地帯が含まれる。

予防原則の適用は、州及び準州レベルの多くの法案の明示的要件である。それはさらに、生態学的に持続可能な開発への言及を通じて暗示される。例えば、ある特定の州では、重要な、全国的にリストされている湿地帯の環境への未知のリスクはこの提案を拒否することでのみ回避できるという理由で、大規模採掘提案が開発承認を拒否された。また、「地方自治体法 1993 (Local Government Act 1993)」は、「議会、議会議員、及び議会職員は、それぞれの責務を遂行する際に生態学的に持続可能な開発の原則を考慮する」ことを要求している¹⁴²。

1999年に採択されたカナダの「環境保護法 (Environmental Protection Act) (SEPA)」は、政府が、「環境及び人間の健康の保護のために権限を行使し、深刻な、あるいは回復不能な環境破壊の脅威がある場合、完全な科学的確実性の欠如を、環境悪化の費用効果的な予防措置を延期する理由に使ってはならないという予防原則を適用し、法的強制力のある公害防止の取り組みを推進及び強化する」ことを規定している¹⁴³。

チェコ共和国では、予防原則は法律または省令には明示的に言及されていないが、「化学物質・製剤法 (Act on Chemical Substances and Preparations)」、「遺伝子組み替え生物法 (Act on

¹⁴¹可能な範囲内で、これらの寄稿の文言は変更されなかった。必要な場合には編集上の変更を行った。

¹⁴² オーストラリアからの寄稿

¹⁴³ カナダからの寄稿

Genetically Modified organisms)」, 「危険化学物質による重大事故防止法 (Act on Prevention of Serious Accidents Caused by Dangerous Chemical Substances)」など、多数の法律の起草及び採択時に考慮された。また、「廃棄物法 (Act on Wastes)」案、「大気法 (Act on Air)」案、「包装法 (Act on Packaging)」案など、現在の法案にも考慮されている¹⁴⁴。

日本は、1994年に、環境保全に関する包括的かつ長期的な政府政策の概略を述べた「環境基本計画」を採択した¹⁴⁵。1994年の計画を改正した新環境計画が2000年に採択された。汚染者負担の原則、環境効率、予防的取り組み方法、及び環境リスクという4つの概念が、環境政策の基本的指針とみなされている。予防的取り組み方法について、同計画では、ある種の環境問題の場合には、取り返しのつかない問題や深刻な長期的影響が発見されたと述べている。しかし、その原因や環境への完全影響に関するメカニズムは、科学的知識がないために判明していない。こうした深刻な状況では、たとえ問題自体の存在を裏づけるために十分な科学的根拠を集めている最中だとしても、予防的取り組み方法をできるだけ早く実施すること、また完全な科学的根拠の欠如など、対策の遅れに対する言い訳をしないことを規定している¹⁴⁶。

韓国では、国会が2001年2月に「バイオセイフティに関するカルタヘナ議定書の実施法 (Implementation Act for the Cartagena Protocol on Biosafety)」を可決した。この実施法では、同議定書を韓国の法体系に適合させるための手順及び基準を述べている。政策の優先順位がそれぞれ異なる多数の政府機関における適合活動の中心として、予防的取り組み方法は韓国の実施計画の中で次のように定められている。「政府機関は、次の攻めのいずれか1つに該当するLMO (遺伝子組み替え生物) (section2 に定義した生物を含む) の輸入・生産を禁止または制限する権限を与えられている。(1) 一般公衆の健康、生物多様性の保存、及びその持続的利用に脅威を与えるか、または与える可能性があるLMO、(2) section1 に掲載されたLMOとの突然変異を通じて生産された生物、(3) 国内の生物多様性の価値に照らして社会経済的にマイナスの影響を与えるか、または与える可能性があるLMO」。

この規定は、議定書に定められている予防原則の適用を促進するために必要な重要な要素として「科学的確実性の欠如」を明示的に含んでいない。しかし、議定書に組み込まれている予備的アプローチは、実施法を提出する際にしっかり考慮された。議定書に基づいて包含的アプローチを取ったため、実施法は議定書の予備的アプローチの精神を反映している¹⁴⁷。

メキシコの「野生生物法 (Wildlife Act)」は、2000年に採択され、野生生物の管理を担当する当局は、「生態学的均衡及び環境保護一般法 (General Act of Ecological Balance and Environmental Protection)」に述べている原則を適用する必要がある、いかなる場合も、科学的確実性の欠如を、野生生物の保全・管理のための効率的措置の採択延期の理由に使用してはならないと規定している¹⁴⁸。

ニュージーランドの「環境2010戦略 (Environment 2010 Strategy)」は、2010年までの環境に関する政府のビジョン、原則、及び目標を述べている。同戦略は枠組みを設定しており、その枠組みの中で、中央政府と地方自治体、及び民間部門はそれぞれの政策・計画を策定できる。同戦略には、政府が環境・社会・経済の統合のために策定した11の原則が組み込まれており、その1つ

¹⁴⁴ チェコ共和国からの寄稿

¹⁴⁵ 「環境基本計画の概要 (Outline of the Basic Environment Plan)」, 環境省、日本

¹⁴⁶ 「環境基本計画 (試訳) (The Basic Environment Plan (tentative translation))」, 2000年12月、www.env.go.jp

¹⁴⁷ 韓国からの寄稿

¹⁴⁸ www.semamat.gob.mx

が「予防原則の適用」である。戦略に記載されている目標の1つは、予備的措置を講じて、温室効果ガスの大気濃度を安定化させ、地球気候変動のリスクを低減することである¹⁴⁹。

ノルウェーは、1993年に「遺伝子工学法 (Gene Technology Act)」を採択した。同法の目的は、遺伝子組み替え生物の生産と使用は、倫理・社会的に正当と認められる方法で、持続可能な開発の原則に従って、かつ人間の健康と環境に有害な影響を与えずに実施されるようにすることである。同法の実施における予防原則適用の重要性が、議会への法案提出時に強調された¹⁵⁰。

スイスでは、予防原則は、1983年の「環境保護に関する連邦法 (Federal Act relating to the Protection of the Environment of 1983)」（1997年改正）に明示的に規定されている。同法は、有害または公害となる影響を制限するため、早期の予防措置を取ることを規定している。さらに、予防原則は多数の環境政策に組み込まれており、例えば、汚染規制の指針ともなっている。この点について、「環境保護に関する法」は、「既存の環境汚染にかかわらず、予防的措置として、技術と運営条件が許す限り、経済的な許容範囲で、排出量を制限しなければならない」と規定している¹⁵¹。

予防は、米国の規制体系の必須要素である¹⁵²。予防を原則として述べるのではなく、予防は環境保護措置の策定プロセスに内在するものであった。規制機関は、入手可能な関連情報に基づいて懸念の合理的根拠がある場合には、予防的措置を取ることができる。予防は、科学に基づいた規制アプローチの代替物としてではなく、その一部として行使されなければならない。米国は、多数の国内環境法に予防の考え方を適用してきた。例えば、オゾン層の問題に対する早期の法的対応を規定している。1977年、米国はTSCAに基づき、必須ではないスプレー缶の高圧ガスとしてのCFC（フロンガス）の禁止を提案した。同年末、米国は「大気汚染防止法 (Clean Air Act)」を改正し、EPA長官が「成層圏、特に成層圏のオゾンに影響を与えると当然予想できる物質があり、この影響が公衆の健康や福利を脅かすと当然予想できる場合、長官の判断で、この物質」を規制できるようにした。この改正では、EPAに対し、1997年TSCAのスプレー缶に関する規則案を採集承認する権限を明確に与えている。これらの措置は、CDC（フロンガス）またはその他の物質のオゾン層への実際の影響に関して不確実性がまだ残っていた時点で、成層圏オゾン層への有害影響の可能性に対して行った国内の法的対応である¹⁵³。

1992年、欧州共同体 (EC) の設立を謳ったローマ条約が改正され、ECの環境政策に基づく原則の中に予防原則が明確に組み込まれた。2000年初め、EC委員会は、「予防原則に関する伝達 (Communication on the Precautionary Principle)」を発行し、その大綱がEC理事会の「予防原則に関する決議 (Council Resolution on the Precautionary Principle)」によって是認され、2000年12月にニースで採択された¹⁵⁴。ローマ条約やその後の理事会決議などの法に規定されている原

¹⁴⁹環境省、ニュージーランド、www.mfe.govt.nz/management/2010

¹⁵⁰ ノルウェーからの寄稿

¹⁵¹ スイスからの寄稿

¹⁵² 予防という用語は、1900年代初頭以後の米国政府の国内法に見られる（例えば、1906年連邦食品医薬品化粧品法 (FFDCA) 1938年、1954年、1958年、1962年、1993年、1997年改正、1906年連邦食肉検査法、連邦病虫害法、1995年米国農務省規制 1512、連邦殺虫剤・殺菌剤・殺鼠剤法 (FIFRA) 及びFFDCAを改正した1996年食品品質保護法 (FQPA))。

¹⁵³ 米国からの寄稿。この寄稿で使っている用語「環境」には、健康、安全、及び天然資源の保全が広く含まれている。

¹⁵⁴ 欧州環境庁の報告書 (2002年) 「早期警告からの遅い教訓：予防原則 1896年～2000年」では、「欧州と北米の公衆の健康及び環境に関連する広範囲の危険に取り組むとき、過去1世紀にわたって政策立案者はどのように予防の概念を適用してきたか、あるいはしなかったか」を検討している (2002年1月10日付けニュースリリース)。

www.org.eea.eu.int/documents

則は、EU加盟国の環境法の基盤となり、その一部は加盟国の法案の予防に関する文言に組み込まれている。

オーストリアでは、予防原則は、「遺伝子工学法 (Act on Genetic Engineering)」の指針の1つとして明示的に言及されている。予防は、「オーストリア化学物質法 (Austrian Chemicals Act)」(1996年)にも組み込まれている。「オーストリア化学物質法」の目的は、§1に述べている通り、予防的取り組み方法に対応している。「§1(1) 連邦法の目的は、人間の健康及び環境を、物質・製剤・製品の製造、販売、取得、使用または廃棄物処理によって生じることがある直接的または間接的な有害影響から予防的に保護することである。」この目的と予防的取り組み方法に従って、新規物質を登録する義務がある(§5)。環境大臣は、ある種の危険化学物質の禁止・制限を含め、一般規制または特別規制によって予防的措置を講じる義務がある。これらを予防的取り組み方法の応用と見ることができる¹⁵⁵。

ベルギーでは、「ベルギー海域における海洋環境の保護に関する連邦法 (Federal Act for the Protection of the Marine Environment in Belgian Maritime Waters)」(1999年)で予防原則に言及している。「海洋区域で活動を行うとき、これらの海洋区域の利用者と政府は、未然防止措置の原則、予防原則、持続可能な管理の原則、汚染者負担の原則、及び回復原則を考慮に入れるものとする。(中略)予防原則とは、海洋区域の汚染をおそれる正当な理由があるときには、たとえ物質、エネルギー、材料の海洋区域への導入と悪影響の因果関係をはっきり証明できなくとも、予防的措置を取らなければならないことを意味する。」「フランドル地域の環境政策に関する政令 (Decree on Environmental Policy of the Flemish Region)」(1995年)は、目的と原則の章で、「環境政策は、様々な社会活動の評価に基づき、高レベルの保護を目指している。予防原則、未然防止措置の原則、環境悪化は発生源で最優先に防止されなければならない原則、据置の原則、及び汚染者負担の原則に基づいている」と規定している¹⁵⁶。

デンマークでは、いくつかの法律に予防の概念を組み込んでいる。これらの法では、予防の概念自体については述べていないが、予防原則の本質を反映している。すなわち、人間や環境にリスクを与える可能性がある場合には、たとえ入手可能な科学情報が不完全であっても、措置を講じることが許される。予防への言及は、これらの条文に付随する政府のコメントに見られる。その例は、悪影響のリスクが生じた場合の措置を規定した「遺伝子工学法 (Act on Gene Technology)」(1991年) 入手可能な調査・経験に基づき、化学製品が人間の健康または環境に危険を与えることが疑われる場合に、これらの化学製品の販売または使用に関連して措置を講じることができる「化学物質法 (Act on Chemicals)」(1996年) 及び物理的周囲に汚染の影響を及ぼす可能性に基づき、措置を講じることができる「環境保護法 (Environmental Protection Act)」(1998年)である¹⁵⁷。

フィンランドの「環境保護法 (Environmental Protection Act)」は、2000年3月に発効し、多数の原則に基づいており、次のように記述されている。「損害を最小限に抑える予防または制限 - 注意及び予防原則、利用可能な最善の技術 (BAT) の応用、環境の観点からのベストプラクティス (BEP) 及び汚染者負担の原則¹⁵⁸。」

フランスは、1995年に「農村法 (Rural Code)」を改正し、最新の科学技術の知識を考慮しつつ、

¹⁵⁵ オーストリアからの寄稿

¹⁵⁶ ベルギーからの寄稿

¹⁵⁷ デンマークからの寄稿

¹⁵⁸ フィンランド環境省、www.vyh.fi

確実性の欠如を理由として、深刻かつ回復不能な環境破壊のリスクを経済的に許容できるコストで予防することを目的とした有効かつバランスのとれた措置の採択を遅延させてはならないことを規定した¹⁵⁹。

ドイツは、1970年代に環境法の中で予防に具体的に言及するようになり、環境政策は、差し迫った危険の回避と発生した損害の排除によって完全に遂行されるものではないと規定した。さらに、予防環境政策は、自然資源が保護されること、及び自然資源への負荷は慎重に行われることを要求している¹⁶⁰。「連邦排出規制法 (Federal Immission Control Act)」では、施設の設定及び運営に際しては、特に最新の排出規制措置を使用して、環境への有害影響を防止するために予防策を講じる方法で行なうことを要求している。1990年の「再統一条約 (Reunification Treaty)」では、とりわけ、予防原則、汚染発生者負担の原則、及び協力の原則を、連邦政府と州政府の環境政策の基本的指針として取り込んでいる。

イタリアは、予防原則をEC法では取り扱っていない国内法に適用している。最近承認された環境法 (エレクトロスモッグ枠組み法 (Framework Act on Electro Smog) 2001年2月) は、予防原則に具体的に言及しており、これに対し既存の食品法は一般に原則を要求しているが、具体的に取り組んでいない。「エレクトロスモッグ枠組み法」は、第1条(「目的」)の、リスク管理及びリスクコントロール時の予防措置の適用に関する指針の中で、予防原則を述べている。同法は、基準を設定しており、一部の活動はこの基準を超えると許可されないが、その他の活動も許容リスクの限度内にとどまらなければならない。このようにして、潜在的損害状況の発生に歯止めがかかっている。上述の法律の発効後、その他の同様の、予防原則に明示的に言及している環境法案の原案が作成された。これらの原案は現在、議会で審議を重ねており、承認を目指している¹⁶¹。

ポーランドの新しい環境法体系は、「環境と開発に関するリオ宣言 (Rio Declaration on Environment and Development)」に記載されている原則、特に予防原則、汚染者負担の原則、及び持続可能な開発の原則に基づいている。2001年の「環境保護法 (Environmental Protection Law)」では、マイナス影響が完全に認識されていない活動を行う者は、予防原則を適用して、すべての可能な予防的措置を講じる必要があることを規定している。「国家環境政策 (National Environmental Policy)」は、予防原則が環境政策の主要原則の1つであることを宣言しており、同政策によれば、この原則は、リスクの可能性が相当にあるときには、その科学的根拠が揃っていなくとも、すぐに適切な措置を講じることを要求している¹⁶²。

スウェーデンの「環境法 (Environmental Code)」は、1999年に発効し、既存の主要な環境法を成文化している。その目的は持続可能な開発の推進であり、予防原則、汚染者負担の原則、製品選択の原則、並びに資源管理、生態循環及び活動・措置の適切な地域限定に関する諸原則を主張している¹⁶³。

¹⁵⁹ 「最新の科学技術の知識を考慮しつつ、確実性の欠如を理由として、深刻かつ回復不能な環境破壊のリスクを経済的に許容できるコストで予防することを目的とした有効かつ適切な措置の採択を遅延させてはならない」(農村法、第L200条)

¹⁶⁰ J.Cameron and J.Abouchar (1996年)。K.von Moltkeを引用、「西独の環境政策における予防原則 (The vorsorgeprinzip in West German Environmental Policy)」, 第12回環境汚染王室委員会 (12th report of the Royal Commission on Environmental Pollution), HMSO, 1988年。

¹⁶¹ イタリアからの寄稿

¹⁶² European Eco-Forum(欧州エコフォーラム)(2001年)、「欧州におけるリオ原則の実施:参加と予防 (Implementing Rio Principles in Europe: participation and precaution)」, 刊行前の最終版

¹⁶³ スウェーデン環境省、www.internat.naturvardsverket.se

参考文献

(略)

