

第 3 回「化学物質と環境に関する政策対話」のまとめ

平成 24 年 12 月に開催された第 3 回政策対話では、「予防的な取組方法の考え方について」をテーマに、別紙の資料（討議用メモ）に基づき議論した。その結果、各メンバーや取組主体によって受け止め方は様々であるが、概ね次のような意見があった。

前回の政策対話でご指摘いただいた内容

1. 定義について

- ◇ リオ宣言の第 15 原則において『環境を保護するためには、予防的な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。深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きな対策を延期する理由として使われてはならない。』とされているが、ここでの「深刻な」や「不可逆な」といった表現が定義と関連してくるのではないか。（北野座長）
- ◇ 『予防的な取組方法とは、リオ宣言第 15 原則に基づき、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、』における「破壊」は誤訳の可能性があるので、『予防的な取組方法とは、リオ宣言第 15 原則に基づき、深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、』という表現に変更する。（北野座長、庄野氏、橘高氏）
- ◇ 『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せず、各国の能力に応じて取り組む方法』という書き方は分かりにくく、『科学的確実性が十分でない場合に、費用対効果の高い手法を適用することを延期させないために発動される方法』という記載の方が分かりやすい。（宇佐美氏）

2. 名称について

- ◇ 基本には precautionary principle があって、原則があって、それに基づいて precautionary approach があって、具体的な対策、手段というのは precautionary measures だという理解をしている。（庄野氏）
- ◇ まず principle があって、それに基づいて precautionary approach があり、measures はケースバイケースの個々の対策ということになる。この政策対話の場では、個々の話に関する議論は避けたいため、measures という言葉は外し、予防原則と予防的取組という形で留めてはどうかと考える。（北野座長）

3. 環境政策における位置付けについて

- ◇ 『「予防的な取組方法」と「リスク評価」の両者の考え方は補完的なものであり、「予防的な取組方法」は、科学が十分な知見を与えないときに意思決定プロセスに活用すべきものである。』という

点については共通認識であるという説明があったが、共通認識までには至っていないのではないかと。「補完的」という意味が十分明確ではないように思われる。また、この表現では、科学が十分な知見を与えないときにのみ、予防的な取組方法が適用されるようにも読み取ることができてしまう。(橘高氏)

- ◇ リスク評価という大きな枠組みの中で予防的な取組も入ってきており、そのリスク評価が科学的に多少曖昧さを持ってくる場合については予防的な取組が入ってくるのではないかと。つまり、リスク評価の中に、いわゆる科学的データに基づいたかなり厳密なリスク評価と、それと、データがあまりなく不確実性も大きい場合には予防的な取組という位置づけになるのではないかと。要は、リスク評価全体の中で考えるべきではないかと。(大沢氏)
- ◇ リスク評価だけですべての意思決定をするというのはおそらく無理であるため、予防的な取組方法というものを補完的に使うことでダブルクラッチをかけるという考え方があるのではないかと。そういった考え方であれば違和感はない。(庄野氏)
- ◇ 予防的な取組をリスク評価と一体型として捉えるべきではないかと。我々がいうリスク評価自体にも不確実性が入っているため、考え方としては、やはり予防的な取組みたいな考え方も当然入ってこなくてはならない。(山本氏)
- ◇ 予防がやはりベースにあって、被害を防止するためにどのようなやり方が合理的かという順序ではないかと。そして、リスク評価には合理性があるのではないかとということで、リスク評価をし、ある値以下であれば被害を防止できる、予防できるという考え方があるのだらうと思う。(中下氏)
- ◇ 環境汚染を引き起こさないという未然防止のための原則としていけば、予防原則という形になり、その中にリスク評価の手法もあれば、リスク評価的な部分については予防的な取組という形で何らかの対策を発動させるというのが筋になるのではないかと。(中地氏)
- ◇ 通常、科学的な知見に基づきリスク評価が行われ、次に、リスク評価に基づいてリスク管理が行われるため、リスク管理の方法として予防的な取組があるという整理の方が分かりやすい。(浅田氏)
- ◇ ここまでの議論を整理すると、予防的な取組とリスク評価を補完的なものとして位置づけるという考え方と、全体の予防的な取組という原則のもとでリスク評価を位置づけたうえで、リスク評価ができない場合にはリスク管理に予防的な取組を使うという考え方、という大きく2つの考え方に整理される。(北野座長)
- ◇ 「科学が十分な知見を与えないときに意思決定プロセスに活用すべきものである」と言い切ってしまうと、科学が十分な知見を与える場合にどうなるのかという議論になってしまうため、表現を再整理した方がよい。(庄野氏)
- ◇ 最も大事な考え方は未然防止という考え方であり、それがまず大前提に来る。その次に予防的な取組が入ってきて、リスク評価をし、リスク管理をしていく。ただ、リスク評価のできないものについてはそのままリスク管理に持っていくかどうかを検討するという、そういった位置づけになるので

はないか。(北野座長)

4. 適用方法について

(1) 適用要件について

- ◇ 『①潜在的に有害な影響が、特定の行為、製品または工程によって引き起こされることが特定』されていながら、『②科学的評価によって十分な確実性をもってそのリスクを確定』できないという関係は理解しづらい。結局、リスクの存在が十分に特定されていないため、発動条件が満たされず、予防的な取組が適用されないということにならないか、懸念される。(橘高氏)
- ◇ 『①潜在的に有害な影響が、特定の行為、製品または工程によって引き起こされることが特定されているという「リスクの存在」』において、「リスクの存在」がもしも何らかの化学物質によって特定の疾患の発症が引き起こされることを意味しているとするれば、そこまで要求するのはおかしいのではないか。(中下氏)
- ◇ リスクが「引き起こされることが特定されている」というのは、化学物質とその災害あるいは被害との間の因果関係が明確かどうかという観点で考えてしまう。そうすると、その後の「リスクの存在」というのは、リスクが発生していることの確認なのか、実際に起こっていることなのか、意味が不明確になってしまうため、表現を修正した方が良い。(庄野氏)
- ◇ 「特定」という表現は、「合理的に推定」という表現に変えてはどうか。(大沢氏)
- ◇ 皆さんご指摘の通り、「特定」して科学的確実性が十分でないというのはおかしいと思う。「認識する」程度の表現が妥当ではないか。(宇佐美氏)
- ◇ 「特定」の表現は、「潜在的な有害な影響が起り得る場合で、その科学的十分な確実性を持って確定することができない」等の書きぶりで良いのではないか。(中下氏)
- ◇ 潜在的に有害な影響が合理的に予見されるという適用要件にする場合、何をもって合理的と言うかというのが議論になるのではないか。産業界としては、サイエンティフィックなエビデンスと今までの知見とを総合的にみて判断することになると思う。(庄野氏)
- ◇ 適用要件のところだけで門前払いするのではなくて、例えばお金のあまりかからない情報提供からまず始めましょう、あるいは調査研究を少し始めてみましょうといったことも十分ありうるのではないか。あまり要件のところでも厳しく制限せずに、総合的判断をすべきではないか。(中下氏)
- ◇ リスクが潜在的に考えられる、又は顕在化しつつあるということと、それに対する科学的な不確実性があるという、この2つの要件を適用要件に持ってくるのか、あるいは、全体に広く予防的取組方法という網をかけておいて、その中でひとまず脆弱な集団等のように緊急にすべきことから着手するといった総合的判断を適用要件にするのか、という大きく2つの方向性に整理できる。(北野座長)
- ◇ 予防的取組は一定の科学的な知見に基づいている必要があるのではないか。そうでなければ、誰が

判断したのか分からなくなり、判断の根拠が不明確なまま予防的取組だけが独り歩きしてしまうのではないかという不安を感じる。(山本氏)

- ◇ 何でも予防的な取扱いにするというのは困るので、やはり毒性の知見があって初めて適切な予防もできるのではないかと思われる。あまり条件設定的な意味合いで適用要件を書くのではなく、包括的な書き方しておいた方がよいのではないか。(庄野氏)

(2) 講ずべき措置の決定に関する事項について

- ◇ 『場合によっては、何もしないという選択肢も正当な判断の結果の一つである。』と書かれているが、定義において『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せず』と書かれており、そのために予防的な取組方法が検討されているにもかかわらず、『何もしない』ということがあまりにも前面に出ることによって何もしないことが正当化されないか、懸念される。(橋高氏)
- ◇ 「ゼロリスクを目指すものであってはならない」という点については、確かに達成が難しいことは分かるが、被害を最小化する必要があることから、「最小化するものでなければならない」といった表現にすべきではないか。(中下氏)
- ◇ 「場合によっては、何もしない」という表現に関し、既に予防的取組方法や予防原則に基づいて EU やヨーロッパ諸国では措置がとられていて、そういう中で日本が一番遅れて予防原則の適用についていろいろ合意していこうという中で、こういった表現を書くということは大きな違和感がある。(中下氏)
- ◇ 「何もしない」という表現は、EU の文書から引用している。具体的には、「世論からのさまざまな程度の圧力のもとで政策決定者は対応しなければならない。しかしながら、対応することは、措置が常にとられなければならないことを必ずしも意味しない。何もしないという決定は、それ自身、紛れもなく 1 つの対応たり得る」という記述が EU の文書にあることから、それを引用したものである。(事務局)
- ◇ 例えば代替手段がなかったり、代替手段のほうがリスクが大きかったりというような場合には、この考え方があり得るのではないか。何もしないほうがリスクが少ないのだということはある程度あり得ると思われる。ただ、「選択肢もあり得る」といった表現なら良いが、「正当な判断の結果の一つである」とそこまで強調しなくてもよいのではないか。(大沢氏)
- ◇ 参考資料 2-2 の 11 ページの一番上から 3 行目に、「何もしないという選択肢は、最も温和な選択肢であると想定されるが、多大な費用を発生させることがある。」という形で、しないことが必ずしも正しいとも言っていないので、WHO や EU の考え方を元にして省庁連絡会議でどういうふう結論づけられたのかという議論の経緯に関する説明が必要ではないか。(中地氏)
- ◇ 費用便益分析に関し、「コストの最小化」という表現が最初に来ると、とにかく安ければ良いと誤解されるおそれがあるため、「検討に当たっては、費用と便益の検討をし、費用対効果を狙う」と

いった表現に直すべきである。(浅田氏)

(3) 透明性の確保と公衆の関与について

- ◇ 講ずべき措置として、コミュニケーションが抜けているのではないか。不確実性の中での対策ということであれば、余計にコミュニケーションを大事にして、丁寧にやらないと、無用な混乱を起こす可能性がある。(大沢氏)
- ◇ 「すべての段階における透明性とできる限り多くの利害関係者の参加を確保して、コミュニケーションを図りながら」といった表現に修正を行う。(北野氏)
- ◇ コミュニケーションの表現を入れることは当然のこととして、意思決定の部分にも多様なステークホルダーが関与できることを求めていきたいという観点から、もうちょっと踏み込んだ表現にしてもらえないか。(橘高氏)
- ◇ 当然参加していくべきである。そういった観点から、タスクフォースのようなものをつくり、そこで十分な議論をし、それを透明化して、さらに多くの方々にパブコメで意見を聞くという丁寧なプロセスが必要かと思われる。なぜなら、その根拠が恣意的であってはならず、社会的な合意形成が必要になるためである。(中下氏)
- ◇ タスクフォースを全部立ち上げていくと行政の運用が立ち行かなくなるおそれが高い。(上田氏)
- ◇ 常にタスクフォースを立ち上げるのではなく、そういう方法も検討されるべきであるといった表現で良いと思われる。EU では日常的に NGO とコミュニケーションしており、どういう対策をとるかきちんと意見を聞いた上で意思決定がなされている。日本ではタスクフォースをつくるとでも言わない限り、なかなか意見を言う場がないという認識がこの発言の背景にある。(中下氏)
- ◇ 「予防的な取組方法の適用プロセス」を「予防的取組方法における意思決定のプロセス」に変更すれば、上記の議論の内容は反映できるのではないか。(橘高氏)
- ◇ 「とりわけ」以降の文章は、他と重複もしており、文章の意味が分かりづらく、言わずもがなという印象を受けるため、削除した方が良いと思われる。(山本氏)

5. 過去の適用事例の評価と今後の対応について

(ご指摘事項なし)

予防的な取組方法の考え方について（共通理解に向けた討議用メモ） （第3回政策対話 資料1-2）

1. 定義

予防的な取組方法とは、リオ宣言第15原則に基づき、深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、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せず、各国の能力に応じて取り組む方法のことである。

2. 名称

「予防（Precaution）」に関する考え方の表記方法として、「予防的な取組方法（Precautionary Approach）」、「予防原則（Precautionary Principle）」、「予防的措置（Precautionary Measures）」等のように様々な表記が用いられているが、これらの違いによって定義の内容が変わるものではなく、この考え方をどのように施策に適用するかによってその位置付けが変わる。

3. 環境政策における位置付け

我が国の場合、「予防的な取組方法」の表記を用い、この考え方を、「リスク評価」の考え方と併せて、環境効率性や汚染者負担の原則とともに、環境政策上の原則等として位置付けている。

「予防的な取組方法」と「リスク評価」の両者の考え方は補完的なものであり、「予防的な取組方法」は、科学が十分な知見を与えないときに意思決定プロセスに活用すべきものである。

4. 適用方法

（1）適用要件

予防的な取組方法の考え方を適用するに当たっての要件は、①潜在的に有害な影響が、特定の行為、製品または工程によって引き起こされることが特定されているという「リスクの存在」と、②科学的評価によって十分な確実性をもってそのリスクを確定することができない「科学的不確実性」の2つである。

また、予防的な取組方法の考え方の適用は、リスクに基づくアプローチの放棄を意味するのではなく、科学的な情報とその評価が基盤とならなければならない。

（2）講ずべき措置の決定に関する事項

（リスク管理に適用される一般原則）

予防的な取組方法の考え方に基づき措置の内容を検討する場合には、リスク管理全般に適用され

る一般原則が適用されるべきである。具体的には、比例原則（措置は、望まれる保護水準と均衡したものでなければならず、ゼロリスクを目指すものであってはならない。）、無差別原則（同様な状況は、客観的根拠がない限り異なるように扱われてはならない）、一貫性（同様な状況で講じられた既存の措置や同様なアプローチを用いた措置との一貫性）等が適用されるべきである。

（多様な選択）

予防的な取組方法の考え方を適用した場合の措置は、行為や製品の全面的禁止に限らず、普及啓発、情報提供や指針の作成、不確実性減少のための調査研究の実施等、全てのリスク管理に関連する選択肢の中から選ばれるべきであり、場合によっては、何もしないという選択肢も正当な判断の結果の一つである。

（費用便益分析）

講じられるべき措置のコストが最小化されるべきであり、措置内容の検討に当たっては、費用と便益の検討、可能な場合には経済的な費用便益分析を行うべきである。

（措置の再評価・再検討）

予防的な取組方法の考え方を適用して講じた措置は、一般的に暫定的なものとなり、科学的根拠の発展等により、措置の変更が必要になる場合がある。この際、措置は再検討され、必要な場合には適切に変更されるべきである。

（3）透明性の確保と公衆の関与

予防的な取組方法の適用プロセスにおいて、すべての段階における透明性とできる限り多くの利害関係者の参加を確保することが重要である。とりわけ、公衆のリスクの許容性等を把握することが可能となることや、選択した保護のレベルと措置の実施に伴う社会的コストへの利害関係者の理解を得る上で必要である。

5. 過去の適用事例の評価と今後の対応

我が国及び世界各国における予防的な取組方法の考え方の適用事例を振り返ってみると、必ずしも十分ではなかった例もあったことから、今後は、過去の事例から得られた教訓等を基に、関係者間の共通理解を進めつつ、この考え方の適用を適切に行うことが必要。