

環境政策における「予防的な方策」の考え方の位置付けについて

平成17年11月
環境省総合環境政策局1. 問題意識

今日の環境問題の複雑化・多様化に伴い、環境政策における基本的な考え方の一つである「予防的な方策」の考え方が、国内の大きな関心を集めており、環境行政の個々の分野において、この考え方を取り入れた対策・施策が講じられつつある。

環境省においても、平成16年に「環境政策における予防的な方策・予防原則のあり方に関する研究会報告」(参考資料3)を取りまとめ、国内外での環境政策における「予防」の考え方の扱いと、今後の課題を整理したところであるが、こうした状況も踏まえ、第三次環境基本計画において、この「予防的な方策」の考え方について、どのように位置付けるべきか。

2. 「予防的な方策」の意味

- (1) 環境影響の発生の仕組みや影響の程度などについて科学的な不確実性が存在する場合の政策決定の考え方として、予防的な取組方法 (precautionary approach) 又は予防原則 (precautionary principle) の考え方が、1980年代以降国際的に議論がなされ始め、1992年の環境と開発に関するリオ宣言において予防的な方策が規定されたことを契機に、様々な国際協定の規定にその考え方が採用され始めた。

環境と開発に関するリオ宣言 (平成4年(1992年)、環境と開発に関する国連会議)

第15原則

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

- (2) 我が国でも、現行の第二次環境基本計画(平成12年12月閣議決定)において、環境政策の指針となる4つの考え方の一つとして、「予防的な方策」を定めている。

環境基本計画 (平成12年(2000年)12月閣議決定)

(参考資料4)

第2部第2節1(3)環境政策の指針となる四つの考え方

「ウ 予防的な方策

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

3. 環境政策における予防的な方策の考え方の扱い

(1) 国際的な動向

(参考資料5、6)

主要な国際協定等において、「予防」の語句が最も早く用いられたのは、1985年の「オゾン層の保護のためのウィーン条約」及び1987年の「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」であり、語句の定義はないものの、その前文において「予防措置」という用語が用いられた。

1992年の「環境と開発に関するリオ宣言」第15原則は、「予防」に関しての考え方を比較的具体的に示しており、これが現在国際的に最も広く合意されている「予防」の考え方となっている。

その後、この考え方は、気候変動に関する国際連合枠組条約(1992年)や残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約(POPs条約、2001年)などの国際協定等の前文や目的規定で用いられ始めるとともに、廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約(ロンドン条約)の1996年議定書や、生物の多様性に関する条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書(2000年)では、「予防」の考え方を根拠とした具体的な措置に関する規定が設けられた。

他方、世界貿易機関(WTO)において牛肉ホルモン事件をめぐるEUが行った貿易制限の正当性が争われた事例や、POPs条約の交渉やヨハネスブルグサミットにおける実施計画書の交渉において「予防的取組方法」と「予防原則」のどちらの文言を使用するかについて議論がなされた事例など、「予防」という新しい考え方が濫用された場合の技術革新等に及ぼす悪影響や、恣意的に適用されるおそれに係る懸念等を背景に、「予防」の考え方に関連して国際的な論争も生じている。

また、国際協定等における「予防」の考え方をどのように扱うかについて、こうした議論の積み重ねを背景として、欧州委員会(EC)が2000年に「予防原則に関する委員会コミュニケーション」を公表したほか、2002年のOECDの貿易と環境合同部会による「不確実性と予防：貿易と環境への影響」という報告書や、2003年の世界保健機構(WHO)による「公衆の健康保護のための予防的枠組み」というドラフトペーパーが公表されている。さらに、英国では、2002年にリスクアセスメントに関する省庁間連絡グループが「予防原則：政策と適用」と題する政策ガイドラインを取りまとめ、カナダにおいても、2003年に政府が「リスクに関する科学を基礎とした意思決定における予防の適用の枠組み」と題する文書を公表した。

(2) 国内施策における取扱

現行の第二次環境基本計画において、環境政策の指針となる四つの考え方の一つとして、「予防的な方策」を定めるとともに、各種分野における具体的な取組についても、化学物質対策、オゾン層保護対策、酸性雨対策及び技術開発などに際しての環境配慮などの新しい課題への対応において、予防的な考えを用いる旨記述している。

また、個別分野における対策についてみると、地球温暖化対策、オゾン層保護対策及び遺伝子組換え生物等の使用の場合のような、「予防」の考え方が取り入れられている国際協定の実施のための措置が講じられているだけでなく、化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律(化審法)や特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律(化管法、いわゆるPRTR法)の例のように、科学的不確実性を前提としつつ予防的な考え方を踏まえた措置を規定しているものもある。

なお、我が国の法令において「予防」という用語は多数用いられているが、その多数は、科学的不確実性が存在する場合の対応のあり方に関連するものではなく、被害の未然防止という意味で用いられている。

4．研究会報告で整理された課題

平成16年の「環境政策における予防的方策・予防原則のあり方に関する研究会報告」において提言された課題は、以下のとおり。

環境基本計画に基づき、様々な分野で予防的取組方法に基づいた取組を推進していくこと。

環境基本計画の見直し作業の中で、これまでの実施状況を踏まえ、「予防」の考え方を充実強化していくこと。

国民の各層の間で広く「予防」に関する理解を進めるとともに、環境政策における「予防」の適用のあり方や枠組みについて検討を進めていくこと。

「予防」に関する国際的な議論に参加・貢献するとともに、国際的な議論を推進していくための方策について検討していくこと。

異なる意味で「予防」の語句が多数使用されていることに鑑み、precautionの考え方を法令に明記する必要がでてくる場合に備え、「予防」以外の適切な用語について検討しておくこと。

5．環境基本計画における予防的な方策の考え方の位置付け

(1) 第三次環境基本計画策定に向けた審議における議論 (参考資料7)

3(2)のとおり、現行の環境基本計画においては、環境政策の指針となる四つの考え方の一つとして「予防的な方策」を定めるとともに、各分野における具体的な取組においてもその考えを用いる旨記述しているが、第三次環境基本計画策定に向けた中央環境審議会におけるこれまでの議論において、「予防的な方策」の考え方に関し、指摘された主な事項は以下のとおり。

科学的知見の限界と、一定の不確実性の存在、さらに、環境影響が将来世代に及び後戻りが出来ないものもあることを考え、予防原則に立つという立場をもっと明確に打出した方が良い。

予防的な方策は、現行計画の扱いも踏まえ、総論部分でもっと前面に出して記述すべき。

予防原則は、因果関係が科学的に十分証明されない状況でも措置を講じるという原則に即した記述とすべき。

予防原則はコスト問題であり、環境問題においてギャンブルをすべきではないというヨーロッパの科学者の共通見解である。

被害の修復に資金をかけるより、予防的な政策措置にかけた方が効果的である。

予防原則については、不確実性原則等、他の訳語も含め、訳語の確定作業も検討して欲しい。

予防原則をすべてに適用する大原則とすると現場で誤用されたり一般市民に混乱を及ぼすなど弊害がでる可能性もあり、訳語や使われ方について、今後も議論すべきではないか。

予防的観点も含む安全・安心で質の高い生活の確保という目標の評価指標は、どんなものか。

(2) 第三次環境基本計画における位置付け

平成17年7月の「中間とりまとめ」においては、「予防的な方策」の考え方に関し、第三次環境基本計画策定に向けての現状と課題の一つである「持続可能な社会に向けての環境面からの理念」の箇所と、今後の環境政策の展開方向の一つである「技術開発・研究の充実と不確実性を踏まえた取組」の箇所に、それぞれ以下の記述がある。

持続可能な社会に向けての環境面からの理念

従来の環境基本計画は、「循環」「共生」「参加」「国際的取組」の4点を長期的な目標としてきた。これらについては、今後も環境問題に取り組む理念として維持するべきものと考えられる。一方、最近の環境問題を巡る変化やこれまでの議論を加味してその内容を整理すると、次のように考えられる。

- ・ 環境の容量を超えない。
- ・ 地域の風土や文化的遺産を活かしつつ、環境の側面から、予防的観点も含めて安全・安心で質の高い生活を確保する。
- ・ 世代間、地域間、主体間で負担を公平に分かち合う。
- ・ 様々な系における健全な循環を確保する。
- ・ 自然と共生する。
- ・ あらゆる場面に環境面からの持続可能性への配慮が盛り込まれる。
- ・ 個人の自発的行動が支援され、意思決定に参加できる。
- ・ 地球規模の協力、連携体制が樹立される。

技術開発・研究の充実と不確実性を踏まえた取組

- ・ 不確実性を踏まえた施策決定と知見の向上等に伴う施策変更の柔軟化

科学的知見は常に深化するものである一方、常に一定の不確実性を有することは否定できない。しかしながら、不確実性を有することを理由として対策をとらない場合に、問題が発生した段階で生じるコストが非常に大きくなる問題や、地球温暖化問題のように、一度生じると取り返しがつかず、将来世代に及ぶ影響をもたらす可能性がある問題についても取組が求められている。そのため、必要に応じ、どの程度の不確実性があるのかも含めてそれぞれの時点において得られる最大限の情報を基にした予防的な方策を講じる必要がある。

第三次環境基本計画において記述する場合の論点

- a.用語 : 今後は、precautionary approach の訳語としては、現在条約等で使われている「予防的な取組方法」を使用することで良いか。また、この概念を表す用語も、同じく「予防的な取組方法」を用いることで良いか。
- b.考え方 : 現行の環境基本計画や中間とりまとめの考え方に即した記述で問題ないか
- c.具体策 : 個別対策分野での取組方向を記述するほか、「予防的な取組方法」の考え方の適用のあり方の検討や国際的議論への参加等、特記すべき具体策等の事項はあるか。