

「予防原則」を巡る最近の国会論議の動向

小幡, 雅男 / Obata, Masao

(出版者 / Publisher)

法政大学人間環境学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

人間環境論集 / 人間環境論集

(巻 / Volume)

6

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

29

(終了ページ / End Page)

39

(発行年 / Year)

2005-09-30

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00002892>

「予防原則」を巡る最近の国会論議の動向

小幡 雅 男

I はじめに

「予防原則」(Precautionary Principle)は、環境への影響が生ずる可能性について、科学的不確実性が存在する場合に適用され、リスクの構造分析の中でもリスク管理に関係する原則といわれている⁽¹⁾。

「予防原則」について、貿易や環境などにおける国際的な原則として認めていこうとするEUと各国の国内で適用することは認めつつも、貿易上の障壁となるとして国際法の原則とすることには否定的な米国が対立してきた。研究者の間でも「予防原則」を国際的に確立された慣習法となったとする説とそこまでは至っていないとする説が相半ばしている⁽²⁾。ただ、これまで環境関連の国際条約で予防概念が規定され、最近ではリオ宣言の原則15を目的に規定する条約の例が目立っている⁽³⁾。

最近「予防原則」を巡る状況として、米国・カナダがEUの遺伝子組み換え食品の輸入規制をWTO違反として紛争処理に関する小委員会(パネル)に提訴したこと⁽⁴⁾、欧州委員会は、化学物質のリスクを戦略的に縮減することを目指す「白書今後の化学品管理政策のための戦略(Commission of the European Communities, White Paper-Strategy for future Chemical Policy (COM (2001) 88 final))」(2001年3月提出)に基づくREACH(化学物質登録評価制度)の最終案を2003年5月に作成し、公表した⁽⁵⁾。欧州議会や各国との協議を経て実施したいとの方針を明らかにしたことが報道されている⁽⁶⁾。

一方、2003年の通常国会では、3つの分野で「予防的な取組方法」あるいは「予防原則」が関連する法律が成立した。

一つは、「予防的な取組方法」に従った「生物

の多様性に関する条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書(生物多様性カルタヘナ議定書)」「遺伝子組み換え生物等の使用等の規制による生物の多様性に関する法律(カルタヘナ議定書国内担保法)」。

二つ目は、化学物質の生態毒性を審査対象に加え、試験方法の効率化を図ることを内容とする「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律(化審法)」の改正。

三つ目は、BSE問題を端緒とした食品の安全性を確保するための一連の法律、すなわち、リスク分析手法を導入する「食品安全基本法」では、内閣府に食品安全委員会を設け、リスク評価とリスク管理を分離して、食品安全委員会にリスク評価を、リスク管理は農林水産省と厚生労働省に行わせる食品安全行政の整理。その整理に基づき、農林水産省設置法の一部を改正する法律(食品の生産過程における安全の確保を規定、消費・安全局の設置と食糧庁の廃止)と地方自治法第156条第4項の規定に基づき、地方農政事務所及び北海道農政事務所の設置に関する承認による国及び地方を通じてのリスク管理体制の整備。厚生労働省提出の「食品衛生法等の一部を改正する法律(食品衛生法の一部改正)」、農林水産省提出の「牛の個体識別のための情報の管理及び伝達に関する特別措置法(国産牛に対するBSEトレーサビリティ法)、食品の製造過程の管理の高度化に関する臨時措置法の一部を改正する法律(HACCP導入支援法の5年間の延長)、飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律の一部を改正する法律(飼料安全法の一部改正)、食品の安全性の確保のための農林水産省関係法律の整備に関する法律(肥料取締法、薬事法、農薬取締法及び家畜伝染病予防法の改正)。

これらBSE関連の法律は、リスク分析手法の導入と管理体制の見直し、規制の強化等によって安全性の確保を図ろうとしている。導入されるリスク分析手法は、リスク評価、リスクコミュニケーション、リスク管理の3つの構成要素から成り立つ。そのうち、「リスク管理」による手法を巡り、一般的に「リスク管理」において適用されるとする「予防原則」「予防的取組方法」をどう取り扱っていくのかについてまとまった論議が期待された⁶⁾。

II 「予防原則」

1 「予防原則」の登場

(1) ドイツ法の

「事前配慮原則：Vorsorgeprinzip」

「予防原則」という概念（事前配慮原則）は、1970年代の西ドイツ国内法で最初に登場したとされ、その後国際舞台で取り上げられるようになっていった。

ドイツ国内では、連邦イミッション法など個別環境法が整備される中で、事前配慮原則を含め、原因者負担原則、協働原則が整備され徐々に具体化されていった。また、東西ドイツの統一に関する条約において、環境保護が国家目標として明示され、1994年の基本法に20 a条が創設され、国家目標として環境保護が掲げられた。それと前後して環境法統一法典化の動きが具体化し、1997年には、委員会草案が公表され、事前配慮原則が原因者負担原則、協働原則とともに明文化されるに至っている⁷⁾。

注目すべきは、そもそもドイツでは、イミッション防止は州の営業規制の一環として行われてきた。しかし、連邦イミッション法の制定で、環境汚染防止に特化された法制度となり、営業規制の時代から試みられていた事前配慮が強化された。そして、それまでの環境汚染の危険の排除・防止という警察規制的性格からの転換が始まり、1976年連邦自然保護法においても事前配慮が求められ、事前配慮原則は広く具体化されるようになった点である⁸⁾。

日本の環境、食品あるいは大規模施設などの安全規制が、危険防除からの離脱が不十分であ

る、といわれる中で、日本の行政法の母法であるドイツでの動向は注目に値する。ただ、この問題を論じるのが今回のテーマではないので、環境、食品安全などの分野におけるそれぞれの個別法の規制の性質をめぐる危険かりリスクかの問題は別の機会に譲る⁹⁾。

(2) 国際舞台への登場

ドイツ国内法の事前配慮原則が、「予防原則」として、国際舞台に登場したのは、1980年代とされ、海洋環境の分野に導入された。そして1992年国連環境開発会議（リオサミット）で採択された「環境と開発に関するリオ宣言（リオ宣言）」の原則15において国際的に認知されたと言われている¹⁰⁾。国際条約では、1985年の「オゾン層の保護のためのウィーン条約」をはじめ、1992年に「気候変動に関する国際連合枠組条約」と「生物多様性に関する条約」に予防概念が登場している。そして、目的にリオ宣言原則15の予防的な取組方法に従うことを定めたものとして、2000年に採択された「生物多様性に関するバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書（カルタヘナ議定書）」、2001年採択の「残留性有機汚染物質に関するロッテルダム条約（POPs条約）」がある。

2 「予防原則」を広範囲に適用しようとするEUと日本の対応

(1) EU「予防原則」の一般的ガイドライン

「予防原則」について、EUは、環境保護と人、動物及び植物の健康を対象とし、欧州委員会が2000年3月採択した「予防原則に関する委員会文書」を一般的なガイドラインとしている。ここでは、「予防原則は、科学的証拠が十分でないとか、決定的でないとか、不確実である場合に、予備的な科学的評価が、環境及び人、動物又は植物の健康に危険な影響がEUで選択された高水準の保護と一致しない可能性があるという懸念に合理的な理由があることを示している場合を対象とする」とし、その措置は、選択された水準と均衡のとれたものであるべきで、その適用は、無差別、一貫性、費用効果の検討に基づき、最新の科学的データによる再検討を条件と

する。また、リスク評価における立証責任を負わせるものとしている⁽¹¹⁾。

(2) 日本の第2次環境基本計画における「予防的な取組方法」の考え方

日本は、1992年の地球サミットで採択されたリオ宣言の原則15で示された「予防的な取組方法」の考え方を、「第2次環境基本計画（2000年12月22日閣議決定）」では、環境政策の指針の一つとして捉え、化学物質対策について環境リスク縮減の推進を進めている。

まず、環境基本法（平成5年法91号）に基づき平成6年12月26日に閣議決定した「環境基本計画」では、「基本的方向」として、「重大な、あるいは取り返しのつかない破壊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環境悪化を防止する費用対効果の高い手段を取ることを延期する理由とすべきでないという考え方に基づいて施策を進める」ことを定めている⁽¹²⁾。

そして「第2次環境基本計画（2000年12月22日閣議決定）」では、環境政策の指針となる4つの考え方の1つとして「予防的な方策」を位置づけ、環境問題のうち、「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」については、「完全な科学的根拠が欠如していることを対策を延期する理由とせず、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る」ことを定め、リオ宣言の原則15の趣旨を盛り込んだ。また、化学物質対策の検討に際しては、環境を保護するために「予防的な方策」を広く適用すべきであるという原則（リオ宣言原則15）を踏まえながら、化学物質の「環境リスク」⁽¹³⁾を適正に評価して管理することを基本として、化学物質対策の推進に関する戦略的プログラムで示した諸施策を推進するとしている。なお、その諸施策の重要事項の1つには「リスクコミュニケーションの推進」も取り上げられている。

Ⅲ 3つの領域で制定・改正された法律のリスク分析の仕組みと「予防原則」

1 カルタヘナ議定書とカルタヘナ法

カルタヘナ議定書は、リオ宣言原則15の「予防的な取組方法」に従い、遺伝子組換え生物（LMO：Living Modified Organism）について、特に環境中の利用（栽培など）の輸入手続の場合、それに先だって「事前の情報に基づく合意の手続（AIA手続：Advanced Informed Agreement Procedure）」を義務づけている。そして輸入国には、事前通告をうけてリスク評価を行い、拒否の権限を与えている。その国内担保法であるカルタヘナ法は、環境中への拡散を防止しないで行う「第1種使用等」について、開発者・輸入者は、生物多様性影響評価書を添付した使用規程（第1種使用規程）を提出して承認を受ける義務を定め、主務大臣は「影響のおそれがない場合」は承認する、と規定している。

2 改正化審法

改正法では、「動植物への毒性」を審査項目に加え、審査制度を再構成した。特に、「第1種監視化学物質」では、毒性の有無が明らかでない既存化学物質について、届出義務と毒性調査の指示を定める一方、製造量1トンの足切りの例外として中間物や閉鎖工程のみの使用や高蓄積性の少ない化学物質は事前確認・事後監視による10トンまでの製造・輸入を認めた。

3 食品安全基本法及び食品衛生法改正等

食品安全行政は、リスク評価を食品安全委員会が、リスク管理を厚生労働省と農林水産省の新消費・安全局が担当とする形に再構成された。食品安全基本法は、基本的な方針として、食品健康影響評価（リスク評価）の実施、その結果に基づく施策の策定と緊急の場合リスク評価実施なしで行えること、関係者相互間の情報及び意見の交換の促進を図るための必要な措置（リスクコミュニケーション）等を規定するとともに食品安全委員会の設置を定めている。また、食品衛生法の改正や農薬、飼料等の生産資材の規制・牛のトレーサビリティ（個体識別情報管

理)法の制定、HACCP(危害分析重要管理方式)導入支援法の5年間延長などが行われている。

IV 「予防原則」あるいは「予防的な取組方法」をめぐる国会論議

1 広範囲に適用するEUの「予防原則」と環境保護(特に化学物質対策)を対象とする第2次環境基本計画の「予防的な方策(予防的な取組方法)」

(1) 「予防的な取組方法」

リオ宣言の原則15を「予防的な取組方法」と訳しているのはPOPs条約(残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約)やカルタヘナ議定書の目的規定の文言に見られる。改正化審法についての参議院経済産業委員会環境委員会連合審査会で、環境省は外務省とも相談し、用語を「予防的な取組方法」に統一するとした。経済産業省も化学物質対策については予防的アプローチで対応していると答えている。また、EUの「予防原則」については、まだ定義が確立されていないとし、国際的にも合意に至っていないことを理由に、日本では「予防的な取組方法」を進めるとしている⁽¹⁴⁾。

(2) 第2次環境基本計画の「予防的な方策(予防的な取組方法)」の対象範囲

第2次環境基本計画(基本計画)の「予防的な方策(予防的な取組方法)」は環境政策の4つの指針の一つであり、生物多様性も対象に含まれるが、具体的には化学物質対策における措置を定めている。「予防的な取組方法」の対象となる規制措置として、今回、遺伝子組換え生物等の輸出入規制について、カルタヘナ議定書の目的(1条)に「リオ宣言原則15に従い」と規定され、その国内担保法であるカルタヘナ法を、基本計画の「予防的な取組方法」の具体的適用例としている⁽¹⁵⁾。なお、食品安全に関する規制については、化学的合成品の販売禁止を定めた食品衛生法6条等が対象となるとしている⁽¹⁶⁾。

一方、食品安全基本法のリスク評価に基づく12条(リスク評価の基づく施策の策定:明確な結論が得られない場合)11条(緊急を要する場

合)の措置につき、「予防原則」という文言は用いていないが、EUの思想(EUの食品安全に関する規則7条に規定された「予防原則」)に近いものであるとしている⁽¹⁷⁾。なお、EUの「予防原則」は、2000年3月の欧州委員会「予防原則に関する委員会文書」で明らかにされているように、環境とともに人や動植物の健康も対象とし、「予防原則」を広く適用しようとしている⁽¹⁸⁾。

2 「不確実性」に対する措置

(1) カルタヘナ法及び改正化審法のリスク管理

① カルタヘナ法4条5項

環境省は、この規定について、影響のおそれがある場合は承認されないとしつつも⁽¹⁹⁾、科学的知見が十分に得られない場合、まず管理された圃場等で試験的な使用を行って情報収集し、使用を拡大していくという弾力的な運用を必要とし、その方針を基本的事項に盛り込むとしている⁽²⁰⁾。また、その決定に当たっては、情報公開と市民の意思決定への参加が前提となるが、パブリックコメント手続で意見の聴取とともに「応答」することで説明責任を果たす。ただ、情報公開が鍵となるが、知的財産保護の観点から、審査中ではなく、承認後に使用規程を公開する。パブコメでは集約した申請内容と必要な情報を付加するとしている⁽²¹⁾。

② 改正化審法

化審法3条、4条等に基づく新規化学物質製造の届出・審査による指定化学物質、第2種特定化学物質、第1種特定化学物質の難分解性、高蓄積性、長期毒性のレベルに応じた規制が、第2次環境基本計画の「予防的な方策」の考え方に沿うものと、政府は加藤修一参議院議員提出質問主意書の答弁書で答えている⁽²²⁾。さらに、今回の改正法では、「第1種監視化学物質」により、毒性の有無が明らかでない既存化学物質について、届出義務と毒性調査の指示を定めた。経済産業省・環境省は、第1種監視化学物質制度を「予防的な取組方法」を具体的に適用した例とし、化審法の趣旨を拡大したとしている⁽²³⁾。

さらに、PRTR法(特定化学物質の環境中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)による一定の化学物質の環境中への排出量について1回目が2003年3月に公表され、化学物質のリスク管理対策の充実を図っている。

(2) 食品安全のリスク管理

① 食品安全基本法の「予防原則」類似の仕組み（リスク評価の結果に基づく施策の策定を原則とするが、緊急を要する場合はリスク評価なしで行える）

食品安全基本法12条は、食品健康影響評価の結果に基づき（答弁では、仮に明確な結論が得られなかった場合も含む）、リスク管理機関が必要な措置を講じる。同11条では、「緊急を要する場合」、リスク評価を行うことなく必要な施策を策定することを定めた。内閣府等は、これは「予防原則」とはしていないが、悪影響を未然に防止・抑制するための必要な施策を講ずる仕組みであるとしている⁽²⁴⁾。

なお、EUの「食品法の一般規則と必要条件の規定、欧州食品安全庁の設立、食品安全に関する手続の規定を行う欧州議会と理事会の2002年1月28日付規則（EC）No.178/2002」の7条（「予防原則」）は、第1項で、利用可能な情報のアセスメントにより、健康への有害な影響の可能性が確認されるが、科学的な不確実性が残るといふ特別な状況においては、より包括的なリスクアセスメントのためのそれ以上の科学的情報が得られるまで、共同体で選択された高水準の健康保護を確保するために必要な予備的リスク管理措置が採択される可能性がある。第2項では、第1項に基づいて採用される措置は、・・共同体で選択された高水準の健康保護を達成するのに必要とされる以上に貿易を制限するものであってはならない。措置は、確認されている生命や健康へのリスクの性質や、科学的な不確実性を明らかにするのに必要とされ、より包括的なリスクアセスメントを行うのに必要とされる科学的な情報の種類に応じて、合理的な期間内に再検討されるべきである、と定めている⁽²⁵⁾。

② 食品安全基本法11条、12条とリスク管理機関の行う個別規制法の運用

問題は、食品安全基本法11条、12条の規定の

趣旨を踏まえ、リスク管理機関である厚生労働省が食品衛生法を、農林水産省が、肥料取締法、農薬取締法などに基づくリスク管理措置を講ずる場合の運用が鍵を握ることになる。そこで、食品衛生法4条2号及び食品安全基本法5条の「国際的動向に対する配慮」12条の「その他の事情を考慮する」の解釈・運用に焦点を当て、それを巡って行われた質疑・応答を紹介する。

a 食品衛生法4条2号は、「有毒な、若しくは有害な物質が含まれ、若しくは付着し、又はこれらの疑いがあるもの」の販売を禁止している。「疑いがある」は1972年の改正で挿入されたもので、食中毒の病因物質が相当程度の蓋然性で推定できる段階で、原因食品が全て汚染されているという確認がなくても適用できる場合がある、としている⁽²⁶⁾。

今回、1955年の森永砒素ミルク事件と水俣病での対応の違いが質された。すなわち、森永砒素ミルク事件では、岡山県は、病因物質が砒素と特定できない時点でも、森永ミルクが危険だということで回収を図った。一方、水俣病は水俣産の魚介類を摂取して起こる食中毒事件であるが、熊本県が食品衛生法4条2号の適用を考え厚生省に照会したところ、その回答は、摂食しないようにとの指導とともに、水俣湾内特定水域の魚介類のすべてが有毒化しているという明確な根拠が認められないので、該特定地域にて漁獲された魚介類のすべてに対し食品衛生法4条2号を適用することはできないと考える」と回答している。このような運用の違いとも取れる例に関する質問に対し、厚生労働省は、1972年に「疑いがある」が挿入された。それ以前の法律解釈としては、当時の解釈が「ただしい」と答えている⁽²⁷⁾。

b 食品安全基本法5条は、国民の健康への悪影響への未然防止を基本原則として掲げ、食品の安全性の確保は「国際動向に十分配慮しつつ・・講じられる」、また、12条では、施策の策定に当たっては、・・国民の食生活の状況その他の事情を考慮する、とされている。

「国際動向に十分配慮しつつ」「その他の事情」について、SPS協定などの国際ルールや国際機関における議論の動向などを想定しているとし、

「日本の食品安全についての一連の基準を非関税障壁と捉え、それを撤廃させようとする農産物輸出国の意向が国際的動向であるならば、国民の健康への悪影響の未然防止など不可能である」⁽²⁸⁾として輸入食品の安全性が外圧によってゆがめられるとの懸念に対し、食品が輸入、国産にかかわらず、国民の健康保護が最も重要だという観点から科学的知見に基づいて適切な施策が講じられなければならないと答えている⁽²⁹⁾。

この問題に関連して、EUへの水産加工品、米国への食肉輸出の場合、EU、米国ともそれぞれ自国の検査のやりかた、安全性のレベルの確保を輸出国に求めている。食肉では、米国方式の屠殺方法と検査方法を行える全国4カ所の屠殺場のみ、ホタテの水産加工品では、北海道、青森の工場がEU基準に合う工場であることを認定している。一方、日本では、今回、国産牛肉についてはトレーサビリティの仕組みが課されるが、その仕組みを持たない米国等の輸入牛肉にはその義務は課されない⁽³⁰⁾。このような論議を踏まえ、食品供給行程の各段階における適切な措置を規定する食品安全基本法4条の「食品供給行程」を「国の内外における食品供給の行程」の文言に改める衆議院修正が行われた⁽³¹⁾。

3 リスクコミュニケーション

リスクの構造分析は、リスク評価、リスク管理そしてリスクコミュニケーションからなる。リスクコミュニケーションは、「個人とグループそして組織の間でリスクに関する情報や意見を交換するプロセス」であり、さらに「リスクに関する多種多様なメッセージと、厳密にリスクについてでなくても、関連事や意見又はメッセージに対する反応とか、リスク管理のための法的、制度的対処への反応についての他のメッセージを必然的に伴う」とされている⁽³²⁾。

化学物質については、第2次環境基本計画において、化学物質対策の推進のための重点的取り組み事項の一つとして、「リスクコミュニケーションの推進等と合意形成」をあげ、化学物質関連情報やPRTR制度に基づく排出量データを提供・公表し、環境リスクの解説者（インタープリター）、話し合いの仲介者（ファシリテーター）

を養成して、国民や事業者など様々な主体の意見を取り入れながら環境リスク低減の政策を決定するための手法の検討と展開を図るとしている⁽³³⁾。

一方、食の安全について、今回反省するところは、リスクコミュニケーションが行政の中で欠けていた。リスク分析は、リスク評価、リスク管理、リスクコミュニケーションの3つがうまく機能しなければ成果が上がらないが、消費者、生産者を含めてリスクコミュニケーションがとれていなかったのではないかと、思っている⁽³⁴⁾。そこで、食品安全基本法第13条（情報及び意見の交換の促進）に、消費者等からの意見の聴取、すなわちリスクコミュニケーションを盛り込み、食品の規格基準の設定時だけでなく、定期的に施策の趣旨や実施状況を公表し、広く国民の意見を求めることを国・自治体に義務づけていると答えている⁽³⁵⁾。

ただ、この13条の規定に、リスクコミュニケーションを消費者から発議でき、政府の応答義務を明記すべきだとする質問に対し、基本法の性格から、公聴会の開催等を定式化せず、その状況に応じて適切に情報・意見の交換を促進するという規定ぶりである。行政の対応もリスクコミュニケーションの一環として柔軟に対応する組み立てになっていると答えるにとどまった⁽³⁶⁾。このように、リスクコミュニケーションを具体的にどう行うかは、食品安全委員会、厚生労働省、農林水産省それぞれの行政に任された。問題は、リスクコミュニケーションの必要条件である情報、専門性などにおける市民との対等性がどの程度確保され、対等な意見交換がどの程度実現できるかどうかであろう⁽³⁷⁾。

4 一般的なガイドラインの必要性

環境基本計画の「予防的方策」について、化学物質や遺伝子組換えなどの管理では、課題ごとに予防的な取組の必要性の程度が異なり、一般的なルール化が可能かどうかは十分な検討を必要とするとしている⁽³⁸⁾。また、カルタヘナ法において、十分な科学的知見が得られない場合の運用については同法の基本的事項に盛り込むとしている⁽³⁹⁾。

化学物質対策における「予防的な取組方法」を適用していくための一般的なガイドラインの必要性については、EU等の「予防原則」の適用について一般的なガイドラインではなく、必要に応じて個別の施策の中に取り入れていくとしている。なお、関係する施策の内容に齟齬が生じないように関係各省が協議し、共同で対応する必要があり、取りあえず関係各省が連携してワーキンググループを設けて検討するとしている⁽⁴⁰⁾。一方、改正食品衛生法の審議では「食品衛生の予防原則の適用に関するガイドラインを作成すべき」との質疑に対し、その通りだと思いが、「予防原則」定義が難しく、又「予防原則」という文言が適切なのかも含め、検討させていただきたい、と答えている⁽⁴¹⁾。

5 WTO協定との関係

WTO協定との関係について、食品安全基本法5条の「国際的動向に十分配慮しつつ」12条の「その他の事情」について、WTO協定などの国際ルールや国際機関における議論の動向などを想定しているとしている。

また、カルタヘナ法の場合、「予防的な取組方法」の観点を踏まえて運用するに当たって、環境省は、WTO/SPS（公衆衛生及び植物検疫に関する）協定5条7項（牛肉・ホルモン紛争で上級委員会が示した「予防原則」に基づき例外的な措置をとる場合の4つの要件）との整合性が問われると答えている⁽⁴²⁾。この4つの要件とは、上級委員会がSPS協定5条7項を要約したもので、①入手可能な情報の内容が科学的根拠とするには不十分であること、②SPS協定に基づく予防的措置は入手可能な適切な情報に基づくかなければならないこと、③「予防原則」に基づくSPS措置を適用している間にも当該国が一層客観的なリスクアセスメントのために必要な追加の情報を得よう努めていること、④暫定的なSPS措置は適当な期間内に再検討される、としている⁽⁴³⁾。

問題の焦点となるのは、同議定書の締約国であり、WTO加盟国である国が、カルタヘナ議定書非締約国であり、WTO加盟国である国に対して、議定書に基づく輸入禁止措置をとった場合

に、その輸入禁止措置はWTO協定下で認められるかという問題である⁽⁴⁴⁾。

なお、EUの「『予防原則』に関する委員会文書」では、「予防原則」は国際法の一般原則の1つになったとし、WTO協定もこれを確認しているとしている⁽⁴⁵⁾。

6 知的財産保護との関係

カルタヘナ法の遺伝子組換え生物等の第1種使用規程等を承認する場合、リスク評価の基準の策定やリスク管理措置の策定に当たって、情報公開と市民参加が重要となる。そこで同法35条の国民の意見聴取の場の確保を問われたが、広く情報公開を行い、パブリックコメント手続で意見の聴取し、「応答」することで説明責任を果たすとしている⁽⁴⁶⁾。

その情報公開で、承認過程や申請書の全面公開を求めた質問に対し、知的財産保護観点から、承認過程全ての公開は困難であること、また、申請書については審査中ではなく、承認後に使用規程を公開するとしている。そして、パブリックコメントを求める場合は、集約した申請内容と必要な情報を付加して意見を求めるとしている⁽⁴⁷⁾。

なお、同議定書の非締約国からの輸入審査もカルタヘナ法の手続を適用することになるが、議定書で規定された追加情報提供義務のない非締約輸出国が、知的財産保護を理由に審査に必要な情報提供をどの程度応ずるのかなど微妙な問題が生ずる懸念も想定される。

V まとめ

日本の「予防的な取組方法」あるいは「予防原則」の扱いは、化学物質、遺伝子組換え生物等、そして食品の安全の各分野において、所管する省がそれぞれの方針で対応していることが特徴的である。また、リスク評価の結果による不確実な場合の個別法の発動基準について、食品の安全の場合、食品衛生法4条2号の運用例をみると必ずしも統一がとれているとはいえ、今後の運用に対する懸念材料となる。加えて、イギリスのように食品安全庁を組織せず、食品

安全基本法によるリスク評価と産業行政も併せ持つ農林水産省、公衆衛生行政の立場に立つ厚生労働省がそれぞれリスク管理するというシステムが的確に機能するかどうかにも注意深く見守る必要がある。

日本の場合、対象ごとの個別事情が優先して、それを超えて一般化するためのハードルが高そうだ。それを超えるためには、高い水準の環境と人の健康の保護を求める広範な市民の支持がなくてはならない。同時に、WTO協定に対し、自国の市民を守るための環境規制を優先する強い姿勢を打ち出し、それを継続させることができるかどうかにかかっている。

注

- (1) 村山武彦「環境リスク管理における予防原則の考え方」予防時報211号(2002.10)14頁以下、19頁では、予防原則を、リスクアセスメントと並ぶリスク管理の一手法と解説している。そして、「予防原則に関するウイングスプレッド声明」では、リスク評価による環境規制その他の決定が、人の健康と環境だけでなく生態系を十分守ることに失敗している、としている。しかしながら、リスクアセスメントと「予防原則」の関係について、EUの予防原則に関する一般的なガイドラインは、予防原則をリスク評価の実施を前提としたものとし、一般的には、そのように理解されている。ただ、当然、リスクアセスメントを前提としない予防原則の考え方も主張されている。食品安全基本法では、一般的にはリスク評価の結果に基づく方策をとり、緊急の場合のリスク評価なしの暫定的方策も定めている。
- (2) 水上千之・西井正広・臼杵知史「国際環境法」有信堂(2001年)226頁、3 予防原則(水上千之執筆)の六 予防原則は国際慣習法か、小山佳枝「国際法上の『予防原則』の地位—オーストラリアの国家実行を手がかりとして—」法学政治学研究51号(2001.12)229頁、佐藤恵子「予防原則とWTO」法学研究論集(西南学院大学院)21号(2003.1)9頁など。
- (3) 最近の2000年の「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(カルタヘナ議定書)」では、目的に「リオ宣言原則15の予防的な取組方法に従い」、2001年の「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約(POPs条約)」の目的には、「リオ宣言原則15の予防的な取組方法に留意して」と規定されている。「予防原則」の国際法における位置づけを巡る見解の違いによって、この文言を確認とみるか、創設とみるかの相違が出てくると思われる。
- (4) 読売新聞 2003.5.15、日本農業新聞 2003.8.31の記事。
- (5) 朝日新聞 2003.5.9、日本経済新聞 2003.7.15の記事。
なお、朝日新聞 2003.5.9の記事では、2005年頃の実施の方針と報道されているが、日本経済新聞 2003.7.15の記事では、2006年から2007年頃の実施を目指すとしている。
- (6) 委員会の質疑応答とともに、「参議院議員加藤修一君提出我が国における『予防原則』の確立と化学物質対策等への適用に対する答弁書(内閣参質154第25号)」や「参議院議員加藤修一君提出我が国の環境政策における『予防原則』の適用に関する質問に対する答弁書(内閣参質156第51号)」においても政府の考え方が示されており、これも参照した。
- (7) 勢一智子「ドイツ環境法原則の発展経緯分析」西南学院大学法学論集第32巻第2・3合併号(2002年2月)147頁以下、179~183頁。
- (8) 同165~166頁、なお153~154頁も。
- (9) この問題に関連する最近の研究としては、黒川哲志「環境リスク規制の断片化と再統合」帝塚山法学第7号(2002.12)31頁以下、戸部真澄「ドイツ環境行政法におけるリスク規制—連邦イミッション防止法を素材として(上・中・下)」自治研究第78巻第7号105~120頁、10号113~129頁、12号123~137頁(2002.7、10、12)などがある。
なお、「土壤汚染対策法」の土壤汚染による人の健康被害防止措置などリスク管理の考え方は浸透しつつある。また、「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律(化審法)」の事前審査規制はリスク規制と言われ、このような、さまざまな環境や安全の規制措置の性格づけ(危険、リスク)を整理し、分析することは重要な課題の一つだと思われる。
- (10) 注(2)の佐藤論文1頁以下、5頁。
- (11) Communication from The Commission on The Precautionary Principle, Commission of The European Communities, Brussels, 02. 02. 2000 COM (2000) 1. 注目すべきは、均衡性

- など「比例原則」適用を重視していることである〔大塚直「未然防止原則、予防原則・予防的アプローチ(6)」法学教室290号(2004)86頁以下、参照〕。なお、小山佳枝「EUにおける「予防原則」の法的地位—欧州委員会報告書の検討—」法学政治学研究第52号(2002.3)221頁以下なども。
- (12) なお、環境省総合環境政策局総務課編書「環境基本法の解説[改訂版]」ぎょうせい(2002年)148~149頁、第4条の解説11の項では、環境基本法(平成5年法律91号)の第4条後段において、「環境の保全は、科学的知見の充実の下に」環境の保全上の支障が「未然に防がれること」を旨として行うことが必要であることを規定している。この規定は、リオ宣言第15原則を含んでおりと解釈されている。すなわち、「規制等の施策の策定に際して、深刻なあるいは不可逆的な環境の保全上の支障が生ずるおそれがある場合には、科学的確実性が不完全であることが、環境の保全上の支障の防止を延期するための理由とされるべきでないことはいうまでもない」としている。しかし、第4条はリオ宣言第15原則を定めておらず、環境基本計画で初めて取り込まれたとみるのが素直である(大塚直「環境法」有斐閣(2002年)59頁)。
- (13) 「環境リスク」について、「環境基本計画—環境の世紀への道しるべ—(平成12.12.27総告70)(第2次環境基本計画)」では、「化学物質による環境の保全に支障を生じさせるおそれ」と定義されている。「環境リスク」は、同計画において環境政策の4つの指針の一つとされ、化学物質による人の健康や生態系への影響をはじめとして、不確実性を伴う環境問題へ対処する環境政策の課題に應えるため、科学的知見に基づき環境上の影響を予測し、対策実施の必要性や緊急性を評価して、政策判断の根拠を示すものとされている。ただ、米国で形成された「環境リスク」は、化学物質のみならず、原子力発電所、廃棄物処分場、食品、遺伝子組換え等から生ずる被害を包括したものとされており、日本のように化学物質に限定してはいない。
- (14) 156回国会参議院経済産業委員会、環境委員会連合審査会会議録1号(2003.4.16)13頁の南川環境省総合環境政策局環境保険部長、同14頁の平沼経済産業大臣、今井経済産業省産業製造局長の答弁。なお、注(6)の答弁書(内閣参質156第51号)4~5頁では、「政府部内における「未然防止」の用語法について、すべて「予防的取組方法」を意味するものとして統一するとの見解を述べたものではない」としている。
- (15) 156回国会参議院環境委員会会議録8号(2003.4.22)16頁の加藤委員の質疑に対する岩尾環境省自然環境局長の答弁。
- (16) 注(6)の答弁書(内閣参質154第25号)5頁では、化学物質に係る規制等を定めた法律のうち、第2次基本計画にいう「予防的な方策」の考え方にそうものとして挙げられた法律や条項は、例えば、環境省、経済産業省及び厚生労働省の所管する法律としては、化学物質の審査及び製造の規制に関する法律(昭和48年法律第117号)第3条、第4条等及び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(平成11年法律第86号)第5条等がある。なお、厚生労働省所管の法律で、環境基本計画の「予防的な方策(予防的な取組方法)」の考え方が具体的に適用されたものとしては、食品衛生法(昭和22年法律第133号)第6条等、水道法(昭和32年法律第177号)第4条等、労働安全衛生法(昭和47年法律第57号)第56条等、有害化学物質を包含する家庭用品の規制に関する法律(昭和48年法律第112号)第6条1項等に規定する人の健康に対する化学物質の影響を未然に防止するための各種の規制等が該当する、と答えている。
- (17) 156回国会衆議院内閣委員会会議録4号(2003.4.2)37頁の北川委員の質疑に対する谷垣内閣府大臣の答弁など。
- (18) 例えば、同文書10頁の3. The Precautionary principle in the European Unionの要約部分を参照。
- (19) 注(15)の会議録9~10頁のツルネン委員の質疑と鈴木環境大臣、岩尾環境省自然環境局長の答弁。
- (20) 同3頁の段本委員の質疑と岩尾自然環境局長の答弁。
- (21) 同3頁の段本委員の質疑、8~9頁のツルネン委員の質疑と岩尾自然環境局長の答弁。
- (22) 注(6)の答弁書(内閣参質154第25号)5頁。
- (23) 注(14)の会議録15頁の今井産業製造局長の答弁。
- (24) 注(17)の会議録14~15頁の石毛委員の質疑と谷垣内閣府大臣の答弁。

- (25) 京都大学院農学研究科生物資源経済学専攻農業組織経営学研究室「食品安全確保と社会システムと食品行政(翻訳編)参議院農林水産委員会調査室委託調査 2003年3月 179頁の訳を引用。なお、注(17)の会議録15頁の石毛委員の質疑では、この7条を、「第1項で、利用可能な情報の評価の後に健康に対する有害な影響の可能性が認められるが科学的不確実性が存続する特別の状況においては、一層包括的なリスク評価のためのさらなる科学的情報を待ち、欧州共同体において選択される高レベルの健康保護を確保するために暫定的なリスク管理手段を選択することができる。第2項では、前項に基づき採択される措置は、一層包括的なリスク評価を行うために必要とされる科学的情報のタイプに応じて定められる妥当な期間内に見直されなければならない」と規定している、と紹介している。
- (26) 156回衆議院厚生労働委員会議録12号(2003. 5. 7) 10~11頁の金子委員の質疑と遠藤厚生労働省医薬局食品保健部長の答弁。
- (27) 同10~11頁の遠藤食品保健部長の答弁。
- (28) 156回国会参議院(本会議)会議録19号(2003. 4. 23) 8頁の島袋議員の質疑を参照。
- (28) 同9頁の谷垣内閣府大臣の答弁。
- (30) 156回国会衆議院内閣委員会、厚生労働委員会、農林水産委員会連合審査会議録1号(2003. 4. 16) 9~10頁の鮫島委員の質疑と遠藤食品保健部長の答弁、北村農林水産副大臣等の答弁も。その後、米国でBSE感染牛が発見され、輸入禁止措置がとられた。
- (31) この修正による食品衛生行政の変化を質されたのに対し、例えば、食品衛生法改正によるポジティブリスト制の導入も食品安全基本法4条の趣旨にも沿うものとしている(156回国会衆議院厚生労働委員会議録10号(2003. 4. 18) 7頁の五島委員の質疑と遠藤食品保健部長の答弁)。
- (32) 織 朱實「リスクコミュニケーション：その発展に向けて」化学工学第67巻第9号(2003) 25頁。そこでは、リスクコミュニケーションについて、米国国家調査諮問機関(National Research Council: NRC)の1089年の報告書の定義が一般的に用いられていることが述べられている。
- (33) 第2次環境基本計画第3部、第1章、第5節化学物質対策の推進の4重点的取組事項の(4)リスクコミュニケーションの推進等と合意形成、を参照。
- (34) 注(17)の会議録11頁、山之内理事の質疑に対する谷垣内閣府大臣の答弁を参照。
- (35) 第156回国会衆議院厚生労働委員会議録11号6頁の三井委員の質疑と坂口厚生労働大臣の答弁。
- (36) 注(17)の会議録17頁の石毛委員の質疑と谷垣内閣府大臣の答弁。
- (37) 懸念されるのは、BSEなど食の安全問題の発生に対する消費者の反応をパニック的と捉えたとすると、リスクコミュニケーション不足を単にリスクに対する情報提供が不足していただけと認識することになってしまうおそれがある。くわしくは、拙稿「リスクコミュニケーションをめぐる国会審議」法学新報112巻第1・2号(近刊予定)を参照。
- (38) 注(15)の会議録15~18頁の加藤委員の質疑と炭谷環境省環境総合政策局長の答弁を参照。
- (39) 同3頁の段本委員と岩尾自然環境局長の答弁。
- (40) 注(14)の会議録14頁の加藤委員の質疑と南川環境保健部長の答弁を参照。
- なお、注(6)の答弁書(内閣参質156第51号)8頁では、「ワーキンググループ」について、「従前から、必要に応じて、関係審議会を合同開催するなどしてきており、今後とも、個別の政策について検討の必要が生じた際には、関係省庁が適宜適切に連携して対応してまいりたい。ただし、個別の政策についての検討の必要性は、当該施策の実施状況等に照らして個々に判断されるべきものであり、見通しの方向性や内容をあらかじめ明らかにすることは困難である。」としている。
- (41) 注(26)の会議録7頁の武山委員の質疑と坂口厚生労働大臣の答弁。
- (42) (43) 注(15)の会議録17頁の加藤委員の質疑と炭谷環境省総合環境政策局長の答弁。EUでは、この牛肉・ホルモン紛争の経験から「予防原則」の精緻化に努め、2000年の「予防原則に関する委員会文書」を公表している。日本は、輸入リンゴの植物検疫措置を巡る紛争で、SPS協定5条7項の「予防原則」に沿った措置であると述べたが、WTO上級委員会は、同条7項の第2文節に含まれる要件を満たしていない、としている(岩田伸人「予防原則とWTO：有害性の科学的証拠がなくても輸入禁止にできるか」貿易と環境 2001. 11 32頁以下、34~35頁)。

- (44) 間宮勇「貿易と社会的規制—WTO協定下での健康と安全の確保」ジュリスト1234号（2003、10、13）37頁以下、44頁では、WTOに提訴されたECの遺伝子組換え製品の規制がカルタヘナ議定書で認められている措置なので、WTO紛争手続でどのように判断されるかを注目している。なお、佐藤恵子「生きている遺伝子改変生物（LMO）の貿易を巡る国際法上の問題—カルタヘナ議定書とWTO協定との抵触の可能性—」西南学院大学院法学研究論集20号（2002年）15頁では、SPS協定は、人、動植物の健康を保護するための措置をとる場合には、入手可能な科学的データの考慮と当該措置がリスク評価に基づくことを要求し、さらに、リスクに関する十分な科学的データが存在しない場合でも、暫定的な措置をとることを認めているので、SPS協定によって正当化されるとの見解が示されている。
- (45) 注（11）の委員会文書。
- (46) 注（15）の会議録8～9頁のツルネン委員の質疑と岩尾局長の答弁。
- (47) 同