

予防的方策についての考え方

「予防」に関する考え方の比較

米国における「予防」に関する考え方

欧州における「予防」に関する考え方
(欧州環境庁レポートより)

「予防」に関する考え方の比較

	リオ宣言第 15 原則	日本 (環境基本計画 (化学物質管理対策部分))	米国 (OMB グラハム局長スピーチ)	EU (予防原則に関するコミュニケーション)
基本的考え方	予防的方策は、環境を保護するため、各国により、その能力に応じて広く適用。	予防的方策は環境政策の基本的指針。	予防は必要かつ有用な概念。しかし、普遍的な「予防原則」は存在しない。また、ゼロリスクの実現は不可能だという点を曖昧にすべきではない。	予防原則の適用は、欧州委員会が実施する政策の重要な柱。
適用の背景 (想定される悪影響)	深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合。	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ある場合。	警鐘された危険が後から確認されたり、予想以上に悪いと分かることがある点 (但し警鐘は外れることが多い。)	ある現象、製品、プロセスから派生する潜在的に危険な効果が特定されている場合。
適用の背景 (科学的確実性との関係)	完全な科学的確実性が欠如。	完全な科学的確実性が欠如。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。	実質的な科学的な不確実性。問題となっているハザードについて、鍵となる技術的問題を科学が解決する以前の段階にある場合。	科学的な評価によってリスクを十分な確実性をもって決定できない。
適用の要件 (科学的評価の位置づけ)		科学的知見の充実に努めながら、必要に応じて適用。 定量的な環境リスク評価ができていない段階であっても、関係者が化学物質に関する情報を共有しながら、全ての者が各々の立場でより環境リスクを低減できるようにしていこうという流れが国際的に定着。	事前に有害性に関する科学的評価を実施すべき。 可能であれば、代替的な予防的措置の有用性、リスク、費用の公式な分析を先行すべき。	可能な限り科学的評価を伴って始めるべき。可能であれば、各段階で科学的な不確実性の程度を確認すべき。
適用の要件 (その他)	環境悪化を防止するための費用対効果が大きいこと	化学物質に関するリスクコミュニケーションを推進することにより、情報を共有化して広く各主体間の共通理解を促進し、環境リスクの管理に関する政策決定についての社会的な合意形成のための基盤を構築することが極めて重要	科学的及び手続的なセーフガードを組み込む必要あり。 公正さ、公平さ、大衆の参加に関する懸念がリスク管理に反映される必要あり。 なお、行きすぎた予防により、技術的なイノベーションを阻害すべきではない。	選択された保護のレベルに「比例的な」措置であること、「無差別」に適用されること、既にとられた同様の措置と「整合的」であること、措置の有無に関する「潜在的な費用・便益の審査」に基づくこと、新しい科学的データに照らして「再評価」を受けること、より包括的なリスク評価に必要な「科学的証拠」を生み出す責任割当が可能であること
手法の範囲		個々の問題に即し、化学物質対策に資する研究や技術開発の推進、PRTTR制度やMSDSの活用、事業者による自主的な取組の促進や規制的手法の活用などの様々な手法を用いる。 化学物質の安全性などに関連した情報を正確かつわかりやすく公開することや技術開発などにより、より安全な化学物質への代替や、安全性の高い製造プロセスへの転換を促進。	予防的手段は広範囲にわたる。禁止や製品規制から教育、市場主義的改革への警告といったものまで幅がある。あり得るリスクをよりよく理解するためのターゲットを絞った研究プログラムの開始も予防的な措置である。	法的拘束力のある措置や調査プロジェクト、あるいは勧告などを含む幅広い選択肢の中から、どれを実行するかを決める。

米国における「予防」に関する考え方

- 1 .米国行政管理予算局(Office of Management&Budget) グラハム(D.Graham) 長官は、2002 年 1 月に行われた「リスク評価とリスク管理における予防の役割 - 米国の考え方(The Role of Precaution in Risk Assessment and Management :An American's view)と題する講演の中で、米国における「予防」概念について、基本的な考え方を明らかにしている。
- 2 .本スピーチの中で、同長官は、ゼロ・リスクの社会が実現可能であるというレトリックは決して用いるべきではなく(注) リスク管理の優先順位付けにおいて、ハザードの有無の確認、重大なリスクと無視できるリスクの区別、暴露量の評価、健康等への影響の深刻さ等を明らかにするため、「健全な科学」が何よりも重要な役割を果たすべきことを強調している。
- 3 .また、何か普遍的な「予防原則」があるわけではないこと(彼は、「ユニコーンのように神秘的な概念である」と表現している。) 米国政府としては「予防」ないしは「予防的方策 precautionary approach」を支持することを明らかにした上で、以下のような点に留意すべきだと述べている。

予防は必要かつ有用な概念ではあるが、同時に、主観的であり政策決定者が通商その他の目的で濫用されやすいこと。

予防に一部立脚したリスク管理の決定には、科学的及び手続的なセーフガードが組み込まれる必要があること。

予防的な措置を採用する場合は、ハザードの科学的な評価、可能な場合には、代替的な予防的措置の有用性、リスク、費用の公式な分析を先行すべきであること。

リスク管理にあたっては、公正さ、衡平さ、大衆の参加に関する懸念が反映される必要があること。

予防的措置の範囲は広く、禁止や製品規制から教育、市場主義的改革への警告といったものまで幅があり、よりよくリスクを理解するためにターゲットを絞って行われる調査プログラムの開始ですら、予防的措置の一つとなるものであり、多様な状況の中で、どのような措置の組み合わせが適切かを考慮すべきであること。

(注) 有害化学物質規制法(T S C A) 制定時の連邦議会での議論においても、同法の制定がゼロ・リスクを保障するものでは決してあり得ないことが強調された。

「連邦議会は、E P A 長官に対して、人の健康や環境に「不当な unreasonable」リスクとなる化学物質に限って規制する権限を付与した。その理由は、権限を無制限にしてあらゆる場合に規制を可能とすればゼロ・リスクの社会が実現できる、と一般に誤解されてしまうためであり、そのようなことを議会は想定していなかったからである。」(TSCA 制定史)

欧州における「予防」に関する考え方
(欧州環境庁レポートより)

1. ヨーロッパ環境庁 (E E A : European Environmental Agency) は、過去 10 年間に環境への有害性の懸念されるものに対し、どのような規制手法がとられてきたのかを検証し、今後の環境政策に反映させることを目的として、2002年1月に「late lessons from early warnings: the precautionary principle 1896-2000」をとりまとめ、公表している。
2. 本報告書においては、CFCによるオゾン層破壊や狂牛病等の14の個別課題をとりあげ、科学的不確実性や突発的な新事実に対する政策決定や、人の健康や環境に対する有害性の明白な根拠を有していなかった過去の事例を検証し、環境政策における今後の意志決定のための指針として以下のような12の教訓を示している。

<The 12 late lessons >

「不確実性」と同様に「無知」であることに対しても対応すること
早期に気付くため、環境と健康に関する長期にわたる適切なモニタリング調査と研究を行うこと
科学的知見の盲点やギャップを特定し、削減すること
知見を得る上での複数の学問分野にまたがる障害を特定し、削減すること
現実世界の条件を適切に考慮すること
潜在的なリスクとともに正当化や便益の主張を体系的に精査すること
評価されている選択肢の他にニーズを満たす代替策の範囲を検証し、予期せぬコストを最小化し技術革新の利益を最大化するため、健全性、多様性、適応性の高い技術を促進すること
専門家の知識とともに素人や地域レベルの知識も活用すること
異なった社会集団の意見や価値を充分考慮にいれること
規制当局は経済的若しくは政治的な特定の利害から常に独立していること
学習や活動に対する制度上の障害を特定し、削減すること
懸念すべき正当な根拠がある場合、潜在的な害を軽減するために行動し、「分析による停滞」を避けること

3. なお、本報告書においては、「リスク risk」「不確実性 uncertainty」「無知 ignorance」のそれぞれに応じた予防的な取組 (action) の例が別添のように整理されている。

Situation	State and dates of knowledge	Examples of action
Risk	'Known' impacts; 'known' probabilities e.g. asbestos causing respiratory disease, lung and mesothelioma cancer, 1965-present	Prevention: action taken to reduce known risks e.g. eliminate exposure to asbestos dust
Uncertainty	'Known' impacts; 'unknown' probabilities e.g. antibiotics in animal feed and associated human resistance to those antibiotics, 1969-present	Precautionary prevention: action taken to reduce potential hazards e.g. reduce/eliminate human exposure to antibiotics in animal feed
Ignorance	'Unknown' impacts and therefore 'unknown' probabilities e.g. the 'surprises' of chlorofluorocarbons(CFCs)and ozone layer damage prior to 1974; asbestos mesothelioma cancer prior to 1959	Precaution: action taken to anticipate, identify and reduce the impact of 'surprises' e.g. use of properties of chemicals such as persistence or bioaccumulation as 'predictors' of potential harm; use of the broadest possible sources of information, including long term monitoring; promotion of robust, diverse and adaptable technologies and social arrangements to meet needs, with fewer technological 'monopolies' such as asbestos and CFCs