

論 說

[illegible]

1 . はじめに

予防原則（precautionary principle）^{91）}は、環境に対する侵害の回避・予防が、事後の回復や除去よりも優先するとの考え方であり、今日、環境政策において相当な地位を確立してきたといえるが、その内容・意味について統一的合意はない状況にある。

本稿は、予防原則について、主に法的な論議を整理するとともに、EU と米国の考え方の比較ならびに EU 自身の考え方の変化という視点からの分析を行い、今日における予防原則の概念の意義ないし地位の一端を明らかにすることを課題とする。

2. 予防原則の発展の経緯と意義

（１） 予防原則の起源——ドイツ行政法における事前配慮原則——

予防原則の起源は、ドイツ環境行政法上の「事前配慮原則」(Vorsorgeprinzip) であるといわれる⁽²⁾。環境行政法は、もともと警察法の特別法として形成されてきた法領域であるが、1974 年の連邦イミシオン防止法の制定により、環境規制は警察法から独立した法制度となったとされる。この法律の規定中に事前配慮(Vorsorge) という用語が用いられ、さらに、1976 年の連邦政府の環境報告書において、事前配慮原則の概念が登場した。その意味するところは、汚染排出物(イミシオン) をその排出源において最小化するために最善の利用可能な装置技術に適合させることであり、西ドイツ政府は、酸性雨、地球温暖化および北海汚染に取り組むための政策を正当化するために Vorsorge を用いた。

警察法の考え方によれば、危険防除のための措置を行うことができる（措置を行うことが要請される）場合は、損害発生の一貫性が確定される（因果関係連鎖が明確である）場合に限られる。これに対し、事前配慮原則の考え方では、このような危険防除に必要な十分な損害発生の一貫性がない場合にも、環境被害や人的被害を与える可能性があるときには、このレベルの被害に対する事前配慮がなされている場合にのみ施設の建設を認めるのである。

本稿の詳細については、農林水産政策研究第8号『予防原則の意義』（平成17年3月）を参照されたい。

事前配慮原則は、環境法を警察法的な危険防除思考から解放し、環境保全のために、環境を汚染する事業活動への行政の規制を拡大させる機能を果たした。このように、事前配慮原則は、環境保護のため行政の裁量の幅を広げ、市民の自由権（特に営業の自由）や財産権をより制限する機能を有するものであることに留意が必要である。

（２）国際環境法における予防原則の生成の経緯

予防原則の法的な意義を把握するためには、環境保護に関する国際的な義務についての考え方の変遷を見る必要がある。

国家は、その領域主権に基づき、条約上制限がない限り、その領域をいかなる目的のために利用するかを自由に決定することができるが、自国領域内で他国の権利を侵害しないための一般的な注意義務を負う。これは、領域使用管理責任の原則と呼ばれ、トレイル溶鉱所事件の判決（1941年）で認められた。領域使用管理責任の原則は、1972年のストックホルム人間環境宣言の第21原則によって、他国の環境のみならず、国際公域（公海、宇宙空間等）の環境も含むものに一般化された。これにより定式化された環境損害防止義務は、その後、海洋、大気、オゾン層といった国家領域を超えた地球環境の保護に関する多数の条約において確認され、一般に「（未然）防止原則」（preventive principle）と呼ばれる。これは、科学的に特定された因果関係・予見可能性・相当の注意義務といった要素から成り、その違反に対しては国家責任法が適用される。

しかし、こうした地球環境問題は、加害者・被害者の特定および因果関係の確定が困難であるほか、損害の累積性、回復不可能性、将来世代への甚大な悪影響の可能性があり、失われる法益が賠償で償える性格のものではない。それゆえ、賠償責任を問うというよりは、環境破壊それ自体を防止することが重要だという認識が高まり、前述の西ドイツの事前配慮原則の考え方を基に、防止原則とは別に、予防原則（precautionary principle）が提唱されることとなった。予防原則は、1993年のEU条約（マーストリヒト条約）130r条2項において、ECの環境政策の原則として防止原則とは区別して明記され、さらに、1992年の「環境と開発に関するリオ・デ・ジャネイロ宣言」（リオ宣言）の第15原則に「環境を保護するため、予防的アプローチは、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。重大または回復不可能な損害の恐れがある場合には、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。」という表現が書き込まれ（ただし、「予防原則」との用語でないことに注意）、1992年の生物多様性条約、気候変動枠組み条約等、類似の規定を含む国際条約が次々と生まれた。

（３）予防原則の性格および法規範性に関する論議

１）予防原則の定義・性格

このように、多数の条約や文書において予防原則が現れているとは言っても、これらの規定は抽象的であり、その定義、適用要件や効果について、統一的な理解があるわけでは

ない。

定義については、リオ宣言の表現のほか、たとえば「ある行為が環境に有害な結果をもたらすかもしれない強い疑いがある場合には、因果関係を明白に示す科学的証拠が入手可能になるまで待つよりは、手遅れになる前に行動を起こす方が良い。」ということ、それゆえ、「たとえ因果関係が入手可能な科学的証拠に基づき明白に確立され得ないとしても、損害を防止する行動を正当化する。」ものである、というように説明されるが⁽³⁾、これらの定義もさほど明確なものではない。

効果については、立証責任の転換、つまり、問題となりうる活動を行う者が環境損害が全く生じないことを証明することを要求する、ということに言及する論者もあるが、これを予防原則の一般的な効果とすることには疑問とする考え方も多い。多数の学説の理解によれば、予見可能で科学的に証明された危険の回避を求めるのが防止原則であるのに対し、予防原則は危険の存在が科学的に基礎づけられてなくてもその回避を要求する原則であり、防止的な行動が要求される事前に必要な証明の基準をより低めることがその主要な効果である⁽⁴⁾。

2) 予防原則の法規範性

予防原則が、慣習国際法上の原則であるかどうかについては賛否両論がある。

判例では、ガブチコボ・ナジマロシュ事件（1997年国際司法裁判所）、ミナミマグロ事件（1999年国際海洋法裁判所）、ジョホール海峡埋立事件（2003年国際海洋法裁判所）等において、予防原則が争点となったが、結果的に明確な判断は示されていない。環境問題というよりはむしろ食品安全問題であるが、WTOホルモン牛肉事件の上級委員会報告（1998年）も、「予防原則は、…慣習国際法または一般原則として加盟国によって広く受容されたか否かは明確ではない。…我々は、国際法における予防原則の地位に関して…予防原則が少なくとも国際環境法の分野外では依然として権威ある定式化を待っていることに留意する。」（上級委員会報告, para.123）とし、予防原則の国際法上の位置づけについての明確な判断は避けた。判例・学説は、総じて予防原則の法規範性について慎重な立場であるといえ、法規範性は一般的に承認されていない。しかしながら、多くの条約にそのエッセンスが明記され、予防原則が、政策決定者や裁判所が行う条約または慣習法の解釈および適用に影響を与えるものになっていることは確かである⁽⁵⁾。

3. EUの予防原則と米国の予防的アプローチの相違

以上のように予防原則は、環境保護の分野において発展してきた概念であるが、EUが1990年代後半から、食品安全分野にも適用範囲を広げ、特に成長ホルモン使用牛肉や遺伝子組換え作物（GMO）の輸入規制の根拠に予防原則を援用したことを契機に、EU対米国間貿易紛争の焦点となってきた。

この貿易紛争の局面において、米国は予防原則の概念に反対している。しかしながら、米国も、予防原則を表現した国際文書の代表とされるリオ宣言に賛成しているのである。

では、EU と米国の考え方は何が異なるのか、という問題意識のもとに、WTO ホルモン牛肉事件における EU と米国双方の主張、ならびに欧州委員会の「予防原則に関するコミュニケーション」(2000 年)に基づき、EU が「予防原則」と呼んでいるものと、米国が「予防」または「予防的アプローチ」と呼んでいるものとの相違ないし争点を 5 項目に整理してみたのが第 1 表である。(なお、予防原則に関する強力な主張としてたびたび引用される 1998 年の環境 NGO によるウィングスブレッド声明を比較対象に加えた。)

第 1 表 予防原則に関する EU・米国の主張の比較

争点	区分	ホルモン牛肉事件において EC が主張した予防原則	欧州委員会の予防原則	米国の予防的アプローチ	(参考) ウィングスブレッド声明の予防原則
リスク分析の枠組みとの関係		予防原則はリスク管理においてのみならず、リスク評価においても適用される	予防原則はリスク分析の中のリスク管理に従属的に位置づけられる	(リスク分析の枠組みの中で precaution が働く)	リスク分析に否定的。リスクアセスメントは、予防原則の枠組みの中で考慮
適用の前提要件として、ある程度の悪影響の確実性の必要性		(ある程度の確実性のレベルは不要)	潜在的な悪影響が特定されることが必要	予備的な科学的情報の存在が必要	ある程度の確実性のレベルは不要
適用に当たり、費用便益分析の考慮		—	考慮。ただし、非経済的関心事項を含む	考慮	否定
措置の暫定的な性格		(否定。むしろ恒久的な措置を予防原則で正当化しようとした)	肯定。ただし、時間的なものではなく、科学の発展と関連	肯定	(否定)
適用の効果としての立証責任の転換		—	ケースバイケース	(否定)	転換する
国際慣習法上の原則といえるか		国際慣習法または法の一般原則である。	国際環境法において完全に自立した国際法の一般原則となった。	予防原則という一般的な原則を考えるのではなく、状況によりさまざまな内容を持つ「アプローチ」として性格づける。	(肯定)

注：各主張に係る文書を基に筆者が整理・作成した。必ずしも明確でないところについては、筆者が推定し、() 書きとした。

この中でのポイントは、リスク分析との関係からみた相違である。リスク分析は、化学物質などの人や環境への被害のリスクの大きさを定量的に評価し、それに基づきリスクを削減する費用と削減から得られる便益とを比較衡量してリスク削減策の意思決定を行うという、主に米国で発展してきた政策手法である。

米国の考え方では、規制上の決定は通常、不確実性に直面する中で行われるのであり、「予防」は、リスク分析が本来的に有しているものである。つまり、予防は、リスク分析という科学ベースの枠組みの中で取られるものである。米国は、こうした対応は「予防原則」という必要はなく、「予防的アプローチ」であるとしている。

一方、EU の予防原則のとらえ方は、ホルモン牛肉事件におけるものと、その後の欧州委員会「予防原則に関するコミュニケーション」におけるものではかなり変化しているように思われる。

まず、ホルモン牛肉事件における主張を見てみよう。SPS 協定（衛生植物検疫の適用に関する協定）は、衛生植物検疫措置を科学的原則に基づいてとること（2条2項）、および適切なリスク評価に基づいてとることを要求する（5条1項）。ただし、科学的証拠が不十分な場合には一定の条件の下に暫定的に SPS 措置をとることができる、とも規定する（5条7項）。この事件において、EC⁶⁾は、科学的証拠・リスク評価が十分でない自らの輸入禁止措置の正当化の根拠として、第5条7項を援用せず、予防原則が適用されることによって EC の措置は第5条1項に適合する、と主張した。これは、予防原則そのものを根拠に、措置の恒久的な正当化を意図したものである。

一方、欧州委員会「予防原則に関するコミュニケーション」では、予防原則を、リスク分析の範囲内でとられるリスク管理の一つのオプションであるとした。これは、予防原則をリスク分析という科学ベースの枠組みに位置づけた、と理解される。

このように、欧州委員会「予防原則に関するコミュニケーション」の予防原則は、ホルモン牛肉事件において主張したものに比べて、米国の予防的アプローチの考え方に接近しており、環境保護グループは、こうした EU の考え方に失望したと評されている。

こうしたリスク分析の枠組みの中で予防原則をとらえる EU の考え方には、ホルモン牛肉事件で自身の主張が認められなかったことのほか、食品のリスク分析に関するコーデックス委員会での論議において、リスク分析に固有の「予防」とは別の「予防原則」は認められていないこと⁷⁾、並行して OECD や G8 サミットでも、食品安全政策は科学的リスク分析を基本原則とすることが確認されてきたこと、の影響があると思われる。

4．おわりに

- (1) もともと予防原則が生成発展してきた環境保護分野と、1990年代後半以降に関係してきた食品安全分野との状況の相違について触れておきたい。食品安全分野に関しては、コーデックス委員会、OECD 等での食品安全性における論議を通じて、科学原則またはリスク分析手法が政策決定の基本原則とされてきたが、環境保護分野では同様の政策原則が確立されたわけではない。また、WTO 協定中で科学原則のルールを定めているのは食品安全措置を含む衛生植物検疫措置に適用される SPS 協定だけであり、環境保護のための措置を規律する TBT 協定（貿易の技術的障害に関する協定）および GATT においてはそのようなルールは定められていない。さらに、地球温暖化のような地球環境問題と食品安全分野とでは科学的不確実性の程度に大きな差がある。地球環境問題には加害者や被害者の特定の困難性、因果関係の特定の困難性、回復不可能性、影響の長期性（次世代への影響）等の特徴があることが予防原則生成・発展の背景にあるが、これらの特徴は食品安全分野には必ずしもそのまま当てはまらない。環境分野ではこうした背景のもとで予防原則に関する論議、国家実行および条約のかなりの蓄積が存在し、このことはホルモン牛肉事件における上級委員会報告の「予防原則が少なくとも国際環境法の分野外では依然と

して権威ある定式化を待っている」(下線は筆者)という表現にも表れている。これらのことから、環境分野(特に地球環境問題)と、食品安全分野とでは、予防原則の規範的地位および内容において区別する必要があると思われる。

- (2) オーストラリアやカナダにおいては、国際貿易の文脈では予防原則に反対ないし消極的でありながら、国内環境政策の文脈では予防原則に積極的な姿勢が見受けられる。各国の予防原則に関するポジションを見るにあたって、こうした対内向けと対外向けとの姿勢の使い分けにも留意する必要があるだろう。
- (3) EU が自らの域内だけでなく世界的に予防原則を広めようとする動機としては、他国に同様の環境基準を採用させることによる域内産業の競争力の維持という経済的な動機もあるものと推測される。
- (4) 最近の GMO 紛争にも見られるように、環境・食品安全に係る米・欧間の対立の背景に、予防原則に関する考え方の相違が依然として存在している。今後とも、環境保護および食品安全政策において、この概念の持つ意味および影響力に注目すべきであろう。

注 1) 「予防原則」(precautionary principle)のほか、「予防的アプローチ(precautionary approach)」「予防的措置(precautionary measures)」「予防(precaution)」という表現も多く使われている。学説上、「原則」と「アプローチ」に明確な区別があるわけではないが、「アプローチ」は「原則」よりも制限的でなく、柔軟性があると一般に考えられることを背景に、米国は「予防的アプローチ」を、EU 法は一般に「予防原則」を使い、グローバルな条約は、「予防的アプローチ」または「予防的措置」を使っていることが多い。Birnie, P. W. and A. E. Boyle (2002) *International Law and the Environment, Second Edition*. p.116.

(2) 事前配慮原則については、主に以下の文献による。山下龍一(1991)「西ドイツ環境法における事前配慮原則(一)(二)」『法学論叢』129 巻第 4 号・第 6 号。勢一智子(2000)「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』32 巻 2・3 合併号。首藤重幸(2002)「ドイツ原子力法における原子力発電所の認可と拒否裁量」, 佐藤英善・首藤重幸編『行政法と租税法の課題と展望』, 204・205 ページ。Jordan, A. (2001) "The Precautionary Principle in the EU", in Tim O'Riordan, James Cameron and Andrew Jordan (eds.), *Reinterpreting the Precautionary Principle*.

(3) Jans, J. H. (2000) *European Environmental Law*. p.33.

(4) 各学説については、堀口健夫(2002)「予防原則の規範的意義」『国際関係論研究』18, 兼原敦子(1994)「地球環境保護条約における損害予防の法理」『国際法外交雑誌』93 巻 3・4 号, および Birnie and Boyle, *op. cit.*, p.117 参照。

(5) Birnie and Boyle, *op. cit.*, p.119.

(6) 国際法人格を有し、紛争当事者となるのは、今日においても EU ではなく、EC (European Community) である。

(7) 2003 年 6 月～7 月に開催されたコーデックス委員会総会において、食品リスク分析の作業原則(コーデックス内部向け)が採択され、「予防的措置はリスク分析の固有の要素である。」とされた。