

「予防原則」について語る時、 それぞれ何について語っているのか

神崎 宣次

1 問題設定

総称として「予防原則 precautionary principle」と呼ばれているもの¹⁾(原理/考え方/手法/...) ²⁾が、近年数多くの国際条約や環境関連の法律にとりいれられるようになってきている。このような動きの背景には、環境問題の取り扱い方に対する従来通りの考えでは上手いかな、いいかえれば、それらが実際に失敗してきたとの認識がある³⁾。そしてこの認識から、次のような二つの洞察が得られる。すなわち、環境問題はその性質として不確実性を含んでいる問題だということ、それから、早期に何らかの手を打たなければ取り返しのつかない(あるいは、深刻な)結果になることがあるということ、の二つである。おおまかに言ってよければ、「予防原則」はこの二つの洞察を組合せたところから導かれるといえるかもしれない⁴⁾。

上の二つの洞察には誰もが同意するだろう。しかし、「予防原則」に対してはそうではない。予防が環境問題の解決に決定的に重要だと考える立場がある一方で、それを健全な科学と人類の発展に対する脅威とみなしている者もいるのである。現状では、「不幸なことに、リスクを予防することについての論争をとりまいてはいる感情、恐れ、希望、いらだちが、根本的な論点からわれわれを逸らして」しまっている。「予防原則」がどんなものであるかについて、われわれは実は混乱してしまっているのだ。したがって、「実際のところ予防が何を意味しているのかを明晰にするための建設的で将来を見据えた議論を進めること」⁵⁾が必要となるだろう。本論の目的は、そのための議論の方向性を示すことにある。

2 「予防原則」と呼ばれているものの複数性

条約・法律の条文や文献によって「予防原則」と呼ばれているものの記述のされ方は様々であり⁶⁾、その共通点を特定するのはそれほど容易ではない。そのような事情を、オリオードンとキャメロンは、予防をどのように解釈するかは「曖昧かつ不定」であり、その「ラベルの貼り難さ unravellability」のために予防は歓迎されもしているし、恐れられもしている、と表現している⁷⁾。つまり、「予防原則」についての議論が行なわれていても、それぞれが念頭においている定義や内容が異なっている可能性があるのである。

そうならないように、議論をちゃんと成立させる一つのやり方として、最初に自分の好きな定義や内容を挙げて、それに従って議論をするという方法があるだろう。そのような場合に比較的よく引用されるものに、オリオードンら⁸⁾が挙げている、以下のような基本要素のリストがある。

1) 完全な科学的証拠に先立って行動をとること、2) コストベネフィットの考慮、3) 人間の介入の影響を緩衝するための「生態学的空間」の確保、4) 挙証責任の転換、5) 将来世代への配慮、6) 過去の行いによる「生態学的負債」に取りくむ必要⁹⁾

上の六つの要素のうち1)は、上に挙げた二つの洞察からの直接の帰結であり、正に予防原則の核心であるといえるだろう。しかしそれ以外は、各種の条約等で「予防原則」と呼ばれているものに必ずしも含まれているとは限らない¹⁰⁾。また逆に、上のリストには含まれていないが「何もしないということを含めて、あらゆる選択肢を考慮に入れること」、「民主的な、開かれた決定」¹¹⁾、「不可逆な被害」、「共通だが、能力に応じて異なった責任」¹²⁾などが要素として挙げられることもある¹³⁾。このことは、「予防原則」と呼ばれているものの複数性、それも単にさまざまな定式化があるというだけではなくて、そもそも「予防原則」と呼ばれているものを実は一まとめにして考えてはいけけないのではないかと、いう疑いにわれわれの目を向けさせるだろう。

3 「予防原則」についての対立したいいくつかの語られ方

実際、「予防原則」の語られ方を調べていくと、いくつかの点で互いに対立するような記述が存在することに気づかざるをえない。そして、その内のいくつかの点は、そこでどの立場をとるかによって、「予防原則」をどのようなものとして考えるかが根本的に変わってくるほど重要な論点であるように思われる。そこで、この節ではいくつかの論点について調べてみることにする。

3 - 1 「予防原則」は新しい概念か

「予防原則」の由来についての最もよくある語り方は、一九七〇年頃のドイツの環境政策にその起源があるというものである¹⁴⁾。当時の西ドイツのブラント政権は、環境保護を最重要政策の一つとして挙げ、そのために五つの原則を打ち出している。そのうちの一つに Vorsorgeprinzip と呼ばれる原理が含まれていた¹⁵⁾。この用語をフォン・モルトケがイギリス議会に紹介した際に precautionary principle と翻訳したのである。一般にはこれが「予防原則」の起源であるとされている。

だが同時に、「予防原則」という言葉そのものは使われていなくても、医療の分野などで、それ以前から同様の考慮が行われてきたという記述がなされることもそれほど珍しくはない¹⁶⁾。また、いわゆる「後悔するより安全を better safe than sorry」という警句が、「予防原則」と同種のものであるとみなされることもある。もしそうであるなら、確かに目新しい考え方というわけではないだろう。しかし、このような見解に対し、七〇年代以前の考え方は「予防原則」と似てはいるけれども別のものであるという論者もいる。たとえば、「予防原則」には自然の資源を保護する必要性が含意されているが、七〇年代以前の考え方にはそういった含意はない、と説明している論者がいる¹⁷⁾。あるいは、「予防原則」は予防的行動をとる責務を課すものであるという点で、それまでの類似の考え方とは異なっていると考えることもできるかもしれない。

3 - 2 「予防原則」とリスクアセスメント、あるいは「健全な科学」との関係

たとえば、一九九八年のウィングスブレッド宣言では次のように述べられている。「われわれは、既存の環境規制や施策、特にリスク評価に基づくものは、人類の健康や環境を適切に守ることができなかつたと考える」¹⁸⁾。これは冒頭で述べた失敗の認識を述べたものであり、環境問題とは本質的にはリスクではなく不確実性を含んだ問題であるからこそ¹⁹⁾、リスク評価ではなく「予防原則」が必要とされるのであるという見解を述べたものだと考えられる。しかし、「予防原則」の必要性を唱える立場が必ずしもリスク評価の必要性を排除しているというわけではない。フォスターらは「予防原則に関する欧州委員会通達」²⁰⁾の内容について「明らかにリスク評価を指向している」と説明しているし²¹⁾、個々の問題に含まれている「不確実性」の程度に応じてとられるべき方針が異なってくるという形で行われる議論²²⁾では、少なくとも部分的にはリスク評価が議論に組込まれている。

しかしリスクアセスメントに対する批判には、単にそれが失敗してきたということだけではなく、それには恣意的に用いられる可能性もある、あるいは実際恣意的に用いられてきたのだという批判もある。これは、現代の環境保護運動などにおいて予防原則の重要性が訴えられるそもその動機の一つであるともいえる²³⁾。この場合に問題とされているのは科学の中立性、いいかえれば、「健全な」科学とは何かである。たとえば、ロンボルグ²⁴⁾のような主張についてどのように考えるべきなのだろうか。あまり上手い答えはないかもしれない。

逆に「予防原則」に対しては、非科学的である、あるいは科学技術の進展を阻害するという批判がなされることがある。たとえば、要求される安全性の証拠の水準を極めて高いところに設定したとすれば、その「予防原則」は実質上いかなる新しい技術や活動も許すことはないだろう。

またペーマー＝クリスティアンセンは、「予防原則」を含む七〇年代西ドイツの環境政策の五原則は、全体として、健全な科学に基づいてというよりも、むしろルールに則った政治的な交渉に基づいて意思決定が行われるように機能すると述べている²⁵⁾。それに対して、ハレモエス²⁶⁾などは「予防原則」が要請されるのは、不確実性の存在が認識されることによって科学的に基づいた意思決定法におけるパラダイムチェンジが起

きたというだけのことで、それは依然として科学的なリスク評価の範囲内にあると考えているように思われる。

3 - 3 「予防原則」はコストベネフィットを考慮するか

リオ宣言第十五条で述べられている「予防原則」では、コストベネフィットの考慮が明確に述べられている。

「重大なあるいは不可逆的な損害が生じる恐れがある場合には、完全な科学的確証性が欠けていることを理由に、環境破壊を防止する費用対効果の高い予防的措置をとるのを延期するべきではない」²⁷⁾

それに対して Vorsorgeprinzip では、コストベネフィットを考慮することはその原理自身の内部には組み込まれてはいない。コストベネフィットの考慮は、上で述べた五つの原理の内の一つに含まれており、Vorsorgeprinzip とはとりあえず別の原理として構想されていたのである²⁸⁾。またその他にも、コストベネフィットの考慮によって意思決定を制限していない条約はいくつかある²⁹⁾。

また、リスクアセスメントの問題とも関連しているが、予防原則はコストがいくらかかろうともゼロリスク（もしくはリスクが極端に低くなること）を要求するものであると解釈され、そのようなものとして批判されることもある。リスク学では、ゼロリスクを要求することは「ゼロリスクの神話」といわれ、実行不可能だとか、非科学的（=非専門家的、素人的）な態度であるとされている³⁰⁾。とすると、リスクアセスメントやコストベネフィットを全く考慮しないかたちで「予防原則」を考えることができるとしても、そのようなものには実行可能性がないという批判を受けることになるだろう。そして、この批判自体は正しい。だが、とりあえず「予防原則」の概念だけを検討しているような場合でも、本当に実行可能性をそれほど真剣にとらなければならないのだろうか。

しかし現実的には実行可能性がないと意味がないので、実際上は「リスクアセスメントやコストベネフィットの評価が公正に行われるにはどうすればよいか」というような問題が、環境倫理学などで議論されるべき問題であるということになるだろう。この議論にある程度満足のいく答えが出せれば、上で述べたリスクアセスメントに対する懐疑や不信感

に、ある程度は答えることになるかもしれない。

3 - 4 「予防原則」は誰にとっての原則か

たとえば Vorsorgeprinzip の場合、行政のための原則として定められたことは明白である。ボワシエも、「予防原則」とは政治的責任を含意する概念であるがゆえに、「統治を行う者のための道具であって、専門家のグループや諸個人にとってのものではない」³¹⁾ というふう述べている。さらに、国際条約などで「予防原則」が述べられている場合も、その主体は各国の政府や行政ということになるだろう。それに対して、ウィングスブレッド宣言では「企業、政府、組織、共同体、科学者、個人は、あらゆる人間の行為に対し予防的なアプローチを採用しなければならない」と述べられている³²⁾。さまざまなステークホルダーが決定に参与するべきという民主的決定の要件は、どれくらい重要視されるべきなのだろうか³³⁾。

3 - 5 「原則」と「アプローチ」

「予防原則」に似た用語や関連する用語はたくさんあるが、それらの内で問題にされることがあるのは、「(予防)原則」という場合と「(予防的)アプローチ」という場合では、含意に違いがあるかという論点である³⁴⁾。つまり、「アプローチ」という場合には予防的に対策をとるという手法としての性格が強調されるのに対し、「原則」という場合にはそのような手法をとらねばならないという規範として述べられているのであって、この二つの言葉遣いには本質的な差異がある、という主張がなされることがあるのである。しかし、この用語の違いが実践上の対立や矛盾などの原因になるというわけでもないので、この議論にはあまり実質的な意味がないとする論者もいる³⁵⁾。

4 「予防原則」の複数性への四つの対処法

前の節では、「予防原則」と呼ばれているものが実にさまざまな語られ方をしていること、またそれだけではなく、互いに相容れないような考え方が共に「予防原則」と呼ばれていることを確かめた。そのことによって、「実際のところ予防が何を意味しているのかを明晰にする」と

いう課題が、困難なものであることが議論を始める前よりも明らかになったようにさえ思われる。一体、この問題にどのように対処すればいいのだろうか。とりあえず次のような四つの方針が考えられるだろう。

まず本論の最初の方で述べたように、自分で好きな定義を選んで、それに基づいて議論を行うという方法がある。次に、最初のものに似ているが、やはり「予防原則」と呼ばれているものの全体について考えるのは止めて、各条文などに現われる個別の「予防原則」を個別のものとして取り上げ、その意味を検討するという作業方針が考えられる。第三に、「予防原則」の意味を明晰にするという課題自体を放棄するという方向性もありうる。「予防原則」の意味が明晰ではなくても、実践上は何も困らないかもしれない。ちょうど「持続可能な発展」という概念が、これもまたその概念に含まれる多義性や矛盾を指摘されながらも³⁶⁾、決して無意味な概念とみなされてはいないように、少々不明瞭であったとしても「予防原則」は有用な概念でありうるだろう。またこの場合でも、環境倫理学には、先に述べた「リスクアセスメントやコストベネフィットの評価が公正に行われるにはどうすればよいか」というような問題が、議論すべきものとしてちゃんと残される。

最後に、最初の方で述べた二つの洞察から直接導かれる「完全な科学的証拠に先立って行動をとること」だけは「予防原則」と呼ばれているものが共通して含んでいる要素とみなすことがなんとかできそうなので、それだけを本質的な要素として含む概念として予防原則を考えることもできるだろう。これはオリオーダンらが挙げた六つの基本的要素と比べても、非常に内容の薄い概念となっている。しかし、それでも十分に明晰だとはいえないかもしれない。

最初の三つの方針では、「予防原則」と呼ばれているもの全般の意味を明晰にすること自体は断念されることになるし、最後の方針では「予防原則」の定義として非常に薄い内容だけを与えるということになってしまう。どれをとってもすばらしい選択肢とはいえないが、それでも、これら四つの方針のどれを選んだとしてもなされるべき議論は残されているし、それぞれそれなりの意義はあるのではないだろうか。この中で一番生産的な選択肢がどれかは現時点ではよくわからないので、どれでも好きなものを選んでおけばいいということになるだろう。要は、それぞれが「予防原則」について語る時に、どのような語り方を選択してい

るのか、そしてそれぞれの選択によって議論にどのような制約がつけられることになるのか、がはっきりさせられていれば問題はないのである。本論の残りでは、四番目の方向性に基づいて、もう少しだけ議論を進めておきたい。

5 次の問題を設定しておく

先に述べたように、予防原則を「完全な科学的証拠に先立って行動をとること」だけを構成要素として含む薄い概念として定義することにしたとしても、それが何を意味しているのか十分に明晰になったというわけではない。いまだ不明瞭な点がいくつかのこっている。

まず、「完全な科学的証拠に先立って行動をとること」は義務なのか、推奨なのか、それとも単にそうすることが許されているだけなのだろうか。あるいは、コストが高くなり過ぎない限りというような制約のついた一応の義務なのかもしれない。

次に、実は予防原理にはまだ別の複数性が残っている。冒頭で述べたように、二つの洞察が組合わさって予防原則を導くのであるが、そのためにこれら二つの洞察のそれぞれと関連している二つの側面が予防原則には含まれているように思われる。すなわち、不確実性に対処するための道具としての側面³⁷⁾と、取り返しのつかない(あるいは、深刻な)結果を避けるために不確実性に対処しようとするという理由としての側面³⁸⁾がある。これら二つの側面はどのような関係にあるのだろうか。

また、理由としての側面には自然の価値という概念が深く関わっていると思われる³⁹⁾。しかし自然の価値という概念が実際のところ何を意味しているのかは明瞭ではない。すると、たとえこのような薄い定義を採用したとしても、予防原則が実際には何を意味しているのかは、結局のところそれほど明晰なものとはならないのかもしれない。また、もし自然の価値を議論によって示すことができなければ、予防原則の妥当性を減ずることになってしまうのかもしれない。

これらの論点については、また別の機会に論じることにはしたい。

注釈

1) 本論では、このようなものの総称、および“precautionary principle”の訳語

- として、「予防原則」という最も一般的であると思われる語を当てておく。
- 2) 「予防原則」と呼ばれているものの「地位」はどんなものであるか、という問題も（本論では扱っていない）筆者の関心の一つであるが、本論の結論からは、これであると断定するような答えは上手くいかないのではないかと（あるいは、余り意味のない設問ということになる）と予想される。3 - 5 節も参照のこと。
 - 3) 「予防原則は、前の世紀の規制に関する意思決定における、余りに多くの失敗の経験から導き出された新しい原理として解釈されている」[Harremoës:40]。これらの失敗の検証については、[EEA]を参照のこと。
 - 4) [SAEFL:5-6]
 - 5) [ibid.:5]（二文前も同じ箇所からの引用）
 - 6) 記述の具体例の比較については、[Cameron]などを参照のこと。
 - 7) [O'Riordan & Cameron]。また、この論文が収録されている論文集のタイトル自体が「予防原則を解釈する」というものである。
 - 8) [O'Riordan & Cameron; O'Riordan など]
 - 9) 文献によってその内容や順番には多少の変化があるため、適当に内容を整理して書き出した。また、ここには明示的には含まれていないが、自然の内在的価値についての言及も、オリオーダンの考えている要素に含まれている。また、それぞれの内容についての説明は字数の制約からここではできない。[北畠:108-110]などを参照のこと。
 - 10) [SAEFL:37-41]には「予防原則」に言及している条約等の一覧表が載っているが、各条約にどんな要素が含まれているか、あるいはいないか、が整理されているので、重要かつ便利な資料である。
 - 11) たとえば[Harremoës:35]
 - 12) [SAEFL:11]など
 - 13) [EEA]の結論部で挙げられている十二の教訓も参照すること。
 - 14) その場合、[Boehmer-Christiansen]が参照されることが多い。
 - 15) これも「予防原則」と訳すことができるのであるが、区別のため本論では原語のまま表記する。
 - 16) たとえば、[EEA:5-8]では 1854 年のロンドンでコレラ対策のためにジョン・スノー医師が行った提言という例があげられている。
 - 17) [Boissier:318]
 - 18) 下線は筆者。
 - 19) リスクと不確実性、あるいは無知の各状況の違いについては、たとえば[Harremoës:35]を参照のこと。
 - 20) [CEC]
 - 21) [Foster et al.]
 - 22) たとえば、[EEA]や[Harremoës]など。

- 23) たとえば[Montague]など。
- 24) [Lomborg]
- 25) [Boehmer-Christiansen:34]
- 26) [Harremoës] ハレモエスは欧州環境庁の報告書 ([EEA]) の主要な著者の一人でもある。
- 27) 下線は筆者。
- 28) [Boehmer-Christiansen]
- 29) [SAEFL:37-41]を参照のこと。
- 30) それに対して、合理的な「リスクアセスメントはエリート主義的な専門家によって取り行なわれる」[Harremoës:36]とされる。「予防原則」とは誰にとっての原則であるのか、という論点については次の小節とその注も参照のこと。
- 31) [Boissier:319]
- 32) この宣言が採択された会議自体、さまざまな学者や環境運動家などが集まって行われたものである。
- 33) 民主的決定の要件を「予防原則」の構成要素として考えたとしても、結局のところそれは行政による決定に参加するというにしかならない。筆者は、行政あるいは政策のための原則としてではなく、個人的な道徳原理のようなものとして、そして実行可能性を考慮しないようなかたちで「予防原則」を解釈することも無意味ではないと考えているのであるが（もちろんそれは、かなりの「曲解」ということになるのだろうが）本論ではそのような議論は行っていない。
- 34) この用語の違いは EU とアメリカの予防に対する考え方の違いであると述べられることもある。[EEA]を参照のこと。
- 35) [SAEFL:8]
- 36) さまざまな持続可能な発展の概念をレビューした文献としては、[森田ら]がある。
- 37) [SAEFL:6]
- 38) 現在のところ「予防原則」に関する最も重要な文献である[EEA]では過去の失敗の教訓としての「予防原則」があつかわれている。ここで問題となるのは、「教訓」とは何なのか、そしてなぜわれわれは教訓を生かすべきなのか、という問いである。
- 39) たとえばオリオーダンは、予防原則に関連する要素として自然の内在的価値に言及している。注9を参照のこと。

文献

Boehmer-Christiansen, Sonjya. 1994: 'The Precautionary Principle in Germany-Enabling Government.' in O'Riordan & Cameron (ed.) 1994:

- Interpreting the Precautionary Principle*, EarthScan Publishing(ペーパーバック版)
- Boissier, Marie-Christophe. 2003: 'Pondering the Precautionary Principle.' *Joint Bone Spine*, no. 70, 318-320.(実際には電子版を参照した。)
- Cameron, James. 1994: 'The Status of Precautionary Principle in International Law.' in O'Riordan & Cameron (ed.) 1994: *Interpreting the Precautionary Principle*, EarthScan Publishing.(ペーパーバック版)
- CEC (Commission of the European Communities) 2000: 'Communication from the Commission on the Precautionary Principle.'(英語版が以下の場所で入手できる。 http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0001en01.pdf)
- EEA (European Environmental Agency) 2002: Harremoës et al. (ed.) *The Precautionary Principle in the 20th Century Principle*, EarthScan Publishing.(ペーパーバック版)
- Foster et al. (Foster, Kenneth R., Vecchia, Paolo. & Repacholi, Michael H.) 2000: 'Science and the Precautionary Principle.' *Science*, Vol. 288, No. 5468, pp. 979-981.(実際には電子版を参照した。)
- Harremoës, Paul. 2003: 'Different Approaches to Innovations and Awareness of Potential Damage-The History of the Science-Engineering Interface and the Role of Uncertainty and Ignorance.' in 2003: Proceedings of 京都大学第1回国際シンポジウム 地球環境学形成のための国際連携 自然科学と人文学、社会科学の文明学的統合。
- 北畠能房 1997: 「水俣病事件(一九五六-一九五九)から学ぶ先制的予防原理の意義, in 有福孝岳(編)『環境としての自然・社会・文化』, 京都大学学術出版会。
- Lomborg, Bjorn 2001: *The Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World*, Cambridge University Press.(ペーパーバック版。邦訳は 2003 : 山形浩生(訳)『環境危機をおおってはいけない 地球環境のホントの実態』, 文藝春秋。)
- Montague, Peter. 1998: 'The Precautionary Principle.' *Rachel's Environment & Health News*, No. 586. (<http://www.rachels.org/bulletin/>より閲覧可能)
- 森田恒幸, 川島康子, イサム・イノハラ 1992: 「地球環境経済政策の目標体系 「持続可能な発展」とその指標」, 環境研究, No. 88, 124-145.
- O'Riordan, Timothy. 1999: 'The Politics of the Precautionary Principle.' in Harding & Fisher (ed.) 1999: *Perspectives on the Precautionary Principle*, The Federation Press.
- O'Riordan, Timothy. & Cameron, James. 1994: 'The History and Contemporary Significance of the Precautionary Principle.' in

O'Riordan & Cameron (ed.) 1994: *Interpreting the Precautionary Principle*, EarthScan Publishing.(ペーパーバック版)
SAEFL(Swiss Agency for the Environment, Forest and Landscape)2002:
Precaution from Rio to Johannesburg. Proceedings of a Geneva Environment Network roundtable.

その他の参考にした情報源

科学物質問題市民研究会のホームページにある「予防原則」についてのページ
http://www.ne.jp/asahi/kagaku/pico/precautionary/precautionary_master.html
化学物質と予防原則の会のサイト
<http://www.ne.jp/asahi/chemicals/precautionary/index.html>

(上記の二つのサイトは、外国語で書かれた資料の翻訳なども多く、非常に有益。本論でも条文の訳などで参考にした。なお、本論中に挙げられた URL は全て二〇〇四年一月末に有効であったものであり、その後も存在しつづけるとは保証できない。)

(京都大学大学院文学研究科博士後期課程)