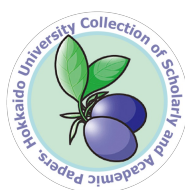




# HOKKAIDO UNIVERSITY

|                  |                                                                                   |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Title            | 環境保護における予防原則：国際社会は環境へのリスクにどう立ち向かっているのか                                            |
| Author(s)        | 堀口, 健夫                                                                            |
| Description      | 平成20年度北海道大学公開講座 持続可能な社会と北海道発見—地球環境と私たちの暮らし—. 平成20年7月3日～平成20年7月31日. 札幌市            |
| Relation         | 平成20年度北海道大学公開講座持続可能な社会と北海道発見：地球環境と私たちの暮らし. pp.15-17.                              |
| Issue Date       | 2008-07-10                                                                        |
| Doc URL          | <a href="https://hdl.handle.net/2115/34612">https://hdl.handle.net/2115/34612</a> |
| Type             | other                                                                             |
| File Information | 47-A4.pdf                                                                         |



## 第3回

# 環境保護における予防原則 —国際社会は環境へのリスクに どう立ち向かっているのか—

堀 口 健 夫

堀 口 健 夫（ほりぐち たけお）北海道大学准教授（公共政策学連携研究部）  
平成9年東京大学教養学部国際関係学科卒業、平成11年同大学大学院修士課程修了、平成16年同大学大学院博士課程単位修得、北海道大学法学研究科助教授を経て、平成19年4月より現職。専門は国際法学。特に環境保護・持続可能な開発に関する研究に取り組んでおり、これまで主として海洋環境保護に関わる条約の発展を手がかりに、環境損害を未然に防止することを目的とした理論や制度の意義の検討を進めてきた。

### 1. はじめに～国際化する環境問題～

今日環境問題を考えるにあたっては、国境を越えた地球規模の視野をもつことが益々必要となってきた。例えば、かつて高度成長期に深刻化した公害問題は日本国内の問題であり、外国との関係を考える必要性はほとんどなかった。しかし昨今、紙面等で目にする環境問題の多くは、国内的な問題であるとはとても言い難い性格をもつようになっている。例えば、地球温暖化問題がそうであり、また中国からの越境汚染の問題もそうであろう。これらの問題は、国際的な対処を必要とするものであり、実際国家間で様々なルールや制度が作られてきた。そうした国際的なルールや制度を対象とするのが、私の専門とする国際法学であり、特に環境保護に関わる国際法は「国際環境法」と呼ばれている。

おそらく日常の生活において、「国際環境法」という言葉を目にしたり耳にすることはほとんどないのではないだろうか。しかし現在では、地球温暖化問題のみならず、オゾン層の破壊、海洋汚染、絶滅危惧種の国際取引、湿地の利用など、様々な環境問題に関して国際的な条約が締結され、国家間で制度作りが進められている。そしてそのような制度の発展のなかで、環境保護を実現するための基本原則ともいうべき国際的なルールが認められるようになっている。このような基本原則をきちんと理解しておくことは、世界の国々が、さらにいえば私たち一人ひとりが、環境問題にどのように立ち向かおうとしているのかを考えるにあたっていへん重要なことである。本講義で取り上げる「予防原則（precautionary principle）」は、そうした国際環境法の基本原則の1つである。

### 2. 予防原則とは何か？

それでは、予防原則とはどのような原則なのであろうか。この原則を明らかにした国際文書として、「開発と環境に関するリオ宣言」（1992年）が挙げられる。同宣言は以下のように規定している。「環境を保護するため、予防的方策は、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。深刻なまたは回復しがたい損害のおそれが存在する場合には、完全な科学的確実性の欠如を、環境悪化を防止するうえで費用対効果の大きい措置を延期する理由として用いてはならない（第15原則）。」この予防原則の具体的意味については、必ずしも理解の一致があるわけではないが、少なくともこの

原則によれば、科学的不確実性があることを防止措置をとらない理由として主張することは許されない。例えばかつて米国とカナダの間の酸性雨問題に関連して、米国が対策を講じない根拠として科学的不確実性の存在を挙げたが、そのような主張を認めないというのがこの予防原則の趣旨である。

したがってこの原則は、基本的には環境規制のタイミングに関わる指針であるということができる。つまり、実際に損害が発生する以前の段階から、しかも科学的不確実性が残る段階から、深刻な損害のおそれがあるならば、それを防止する措置を講ずることを要求する。環境問題においては、因果関係等について完全な科学的知見を得ることはしばしば困難である一方、だからといって対策を講じなければ取り返しのつかない被害を発生させかねない。種の絶滅の問題を考えれば、このことは容易に理解されよう。取り組むべき問題のこのような性質に鑑み、早期の対応を求める指針として、予防原則は世界の国々から支持を集めるようになってきているのである。

### 3. 予防的制度の具体例：ヨーロッパ・北海における海洋環境保護制度の発展

1つ具体的な事例をみてみよう。国際社会においてこの予防原則がはじめて明確に提唱されたのは、1980年代のヨーロッパ・北海の汚染防止のための国際規制においてであった。当時北海に関しては、既に汚染防止を目的とする条約が存在していたが、汚染問題へのアプローチの仕方について意見の対立があったために、なかなか規制が進展しない状況にあった。英国やアイルランドといった国家は、海洋は汚染物質を浄化する自然の能力をもっているものであり、そうした浄化能力を科学的に確定することによって汚染を管理していくべきであるとの立場をとった。こうした考え方の前提には、科学的証明の確立を待ってからでも、汚染問題に対応する時間的余裕が十分見込めるとの認識があった。これに対して西ドイツなど大陸諸国は、早期に汚染を発生源でできるだけ最小限化していくべきであるとし、主張が対立していたのである。もっとも、このような考え方の違いの背景の1つには、北海の海流の関係上、英国等はいわば上流に位置していたために、沿岸部で汚染がそれほど深刻化していなかったのに対して、西ドイツなどの大陸諸国はいわば下流に位置し、汚染物質が沿岸に蓄積しやすいという事情もあった。

こうした立場の対立のなかで西ドイツは、同国の環境政策でVorsorgeprinzipといわれていた原則を国際的に採用すべきことを主張した。具体的には、海洋の浄化能力に関する科学的知見には限界があることから、予防的に汚染物質の排出そのものをできるだけ削減していくべきであると主張した。このような主張に対してはイギリス等の抵抗もみられたが、当時北海ではアザラシの大量死が発生するなど、汚染問題への世論の関心が高まっており、予防原則はその後の条約の運用において次第に支持されるようになった。

実際予防原則が採用される前後では、北海汚染の国際規制のあり方に重要な変化がみられた。例え



([http://www.eoearth.org/media/approved/b/bf/North\\_Sea\\_map.gif](http://www.eoearth.org/media/approved/b/bf/North_Sea_map.gif))

ば海洋投棄（＝海へのごみの投棄）の問題については、従来は有害性が判明した物質を規制物質としてリスト化し、リストにない物質の海洋投棄は広く許容されていた（リスト方式）。しかし予防原則が基本原則として採用された後は、原則として投棄は禁止され、例外的に投棄が許容される物資がリスト化されるというように、いわば180度制度が転換したのである（逆リスト方式）。その結果、例えば新しい化学物質が利用されるようになった場合、従来のリスト方式であれば有害性の科学的証明が示されるまで規制の対象となることはなかったが、この逆リスト方式の場合はただちにその投棄が禁止されることになる。このように予防原則は、科学的に不確実な環境リスクに対する早期の対応を正当化し、環境保護への基本的な取り組み方に重要な変化をもたらしつつある。

#### 4. 予防を実現するための課題と市民の役割

今日では予防原則は、より広く環境問題一般に取り組む際の基本的な指針として、国際的にも承認されるようになってきている。この予防という基本的な発想に、異論を持つ人はあまりいないのではないだろうか。しかし、この原則をいかに具体化していくかという点はやはり難しい問題である。基本的に注意しなければならないことは、予防的に講じられる措置は、科学的に不確実な状況において決定されるものであるということである。したがって、そうした措置の効果が乏しいことが後になって判明したり、或いは別の新たな悪影響を生み出す可能性もないわけではない。その意味で予防的な制度はいわば試行錯誤のプロセスであり、定期的に措置を再検討し、場合によっては修正・改善していくような段階的・継続的な仕組みを整えることが重要である。そしてそれと同時に、そうした措置の再検討に必要となるような、問題に関する科学的知見や対策の実施状況等の情報収集にもあわせて努めることが求められる。実際のところ、予防原則を採用する近年の環境条約のほとんどは、このような仕組みを多かれ少なかれ備えるようになってきている。例えば枠組条約等の締約国会議を中心とした地球温暖化に関する取り組みも、現在まさしくこのようなプロセスの途上にあるといえよう。

このようなプロセスに、私たち市民はどのように関わることができるのであろうか。今日の環境条約の運用には、NGOをはじめとして市民も関与するようになってきている。例えば、ルール交渉過程などにはNGOも参加するようになっており、意見を述べる機会などを与えられるようになってきている。またルールの実施を促進するために、条約に関する啓発・教育活動などを行う団体もある。勿論こうしたNGOの活動に直接参加しないまでも、資金援助という形でそうした活動を支援することは可能である。より根本的には、日ごろから諸国の環境政策に関心をもち、批判的な目を養うことが重要であろう。条約の実施の確保は、国際的な世論の圧力によって支えられている面が少なくないからである。

そして、このように環境問題への取組に私たちが関わっていくにあたっては、科学的に不確実なリスクを相手にしなければならないという点を、まずはきちんと自覚しておく必要がある。そうしたリスクは、一度対策を決定すればそれで済むというわけではなく、むしろ継続的に対応策を講じていかねばならない。また、リスクをとるか安全をとるかという単純な二者選択というわけでもなく、むしろこのリスクをとるか、或いは別のリスクをとるかという選択に直面する。近年北海道においても、遺伝子組換作物の栽培の可否が議論となった。そうした具体的な問題をきっかけとしながら、私たちがどのように環境リスクと向き合っていくか、真剣に考えていかねばならない。