

質問第 25 号

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関する質問主意書

右の質問主意書を国会法第 74 条によって提出する。

平成 14 年 5 月 23 日

加 藤 修 一

参議院議長 倉田寛之殿

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関する質問主意書

1992年、「環境と開発に関する国連会議（UNCED）」において採択された「環境と開発に関するリオ宣言」では、第15原則に「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、あるいは、不可逆的な被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」とうたっており、「予防原則」が国際的に認知される機会となった。

我が国においては、本年4月2日に提出された「BSE問題に関する調査検討委員会報告」において「危機を予測し、発生を防ぐための措置を講じて危険のレベルを引き下げておく予防原則の意識がほとんどなかった」と指摘されたことから、危機管理政策において「予防原則」が注目されるきっかけとなり、「『食』と『農』の再生プラン～消費者に軸足を移した農林水産行政を進めます」の中で、「食の安全と安心のための法整備と行政組織の構築…消費者保護を第一に予防原則を含むリスク分析の考え方を踏まえ、関連する法制度を抜本的に見直すとともに、新たな食品安全行政組織の構築に取り組みます」と明記されるに至った。

この間、海外においては「予防原則」の概念を政策決定の指針として取り込むために、様々な取組がなされてきた。

例えば、1998年1月には、米国ウィスコンシン州で開催されたウィングスプレッド会議において「予防原則に関する声明（いわゆるウィングスプレッド宣言）」が発表された。またEUは2000年2月に予防原則を適用するためのガイドラインを発表、2001年5月、ドイツのシュツガルトにおいて20数か国約100名の関係者が集まって「予防原則」の問題点を整理するワークショップが開催されている。2002年1月には、EUと米国政府がベルギーのブリュージュで「予防に関する合同ワークショップ」を開催した。

この様に、海外において様々な検討が加えられている「予防原則」だが、概念としては様々な提案がなされているところである。例えばNGOは、構成要素として因果関係が明らかでない状態で予防的措置を行う、危険を伴う活動を推進する者が、その活動によって健康や生態系に被害が及ばないということを証明する（立証責任の移行）、常に積極的に代替案も研究・探索・評価する、などの点を挙げている。

それぞれの項目について議論の余地があるが、例えば「立証責任の移行」は海外において既に法律に取り込まれ、いくつもの事例が挙げられている。

例えば、米国の法律では「食品医薬品化粧品法（FFDCA）」、「有害物規制法（TSCA）」、「海洋哺乳類保護法」、「絶滅危惧種法」、「連邦殺虫剤、除草剤及び殺鼠剤法（FIFRA）」などに立証責任の移行が含まれていると言われている。

また、ドイツでは1980年代に「予防は義務」との概念に発展し、立証責任も開発者側へと移行している。

その他にも、欧州連合マーストリヒト条約の中には「欧州連合の環境政策は（中略）予防原則に則り、防衛的措置を講じ、環境への被害に対しては発生源で対処することを優先し、費用は汚染者負担とするべきである」との規定がある。

これらの具体的な内容については、更なる精査が必要ではあるが、重要な事項を含んで

おり、今後の政府の検討を待ちたい。

一方、我が国においては、関係各省によって「予防原則」のとらえ方に違いが見られ、場合によって「未然防止」、「予防的措置」、「予防的方策」、「予防原則」と使われるなど、用語法や概念においても若干の混乱・混同が見受けられる。さらに、各省庁間の協議も担当者レベルの意見交換に止まっており、政府内で一貫した施策方針を決定するまでには至っていない。

政府内の考え方として、リオ宣言でうたわれているのは「予防的措置」であり「予防原則」ではない、リスク管理の一部を形成するもの、既に国内対策に反映されている、などとの見方もある。

先日5月21日に開催された参議院環境委員会での私の質問に対して、山下環境副大臣は「未来の世代の健康と安全を守る観点から行政に取り組むことは大変に重要」との見解を示される一方で、「環境媒体を通じた子供の環境を守る観点からの取組はしっかり行っている」旨、答弁されている。

しかし、政府内において、例えば「立証責任の移行」なども含めた「予防原則」の適用を公に検討した様子は見受けられず、いうまでもなく定義も確立したものではない。

また、EUの予防原則に関するガイドラインによると、「許容できないリスク、科学的不確実性、公衆の不安に直面したとき、アクションをとらないことも回答として含まれる」旨の規定があるが、この点に関しても政府の見解は明らかではない。

厚生労働省の予防的対応として、牛脂を使用した化粧品類への措置や、スクレイピー症のめん山羊への処置などについては評価されるべきものであるが、政府全体の統一原則として確立することが必要とされている。

法的な検討課題は多いものの、「予防原則」の考え方は、これまでの「科学的リスクアセスメント」ではカバーしきれない部分を補う可能性を示しており、積極的に検討するときに来ていていると思われる。

専門家によれば、20年以上の間、米国最高裁判決において「規制の前に顕著なリスクの証明が必要」とされてきたことが、米国のリスクアセスメント手法の確立に貢献し、我が国のリスク管理政策にも、大きく影響したと言われる。

国民の健康と環境を守るための手段として、科学的リスクアセスメント手法によりこれまでに蓄積されてきた科学的知見の集積には、一定の評価がされるべきであり、今後も積極的に取り組んでいかねばならないと思われる。

しかし、水俣病の経緯を挙げるまでもなく、国民の健康と環境を守るための手段として科学的リスクアセスメント手法のみに固執し、行政施策に「科学的なリスクの証明」を前提とすることは、証明されるまでの間、かえって国民の健康と環境をリスクにさらすことになりかねない。「予防原則」が国民的議論を引き起こし、注目されつつある今日、「科学的リスクアセスメント手法の適用の仕方」そのものを、改めて検証する必要がある。

「予防原則」という用語は国民の多くも期待しているところである。例えば、環境ホルモン問題に関する茨城県の方々の要望書や、子ども環境の安全確保に関する新潟県の方々の要望書では、環境ホルモン問題やシックハウス症候群などの科学的なリスクが明確でない問題について、早急な機構の解明や「予防原則」の採用などを求めており、合計で60万を超える方々が署名されている。

要望書でも触れられているとおり、科学的知見の集積を待つ間に被害が甚大化することを避けるためにも、何らかの予見に応じた対応が求められるが、そのための基準として「予防原則」が確立し、行動のための規範とされることは科学と政策を結びつける非常に重要なツールとして期待される。

そこで、「予防原則」を我が国における危機管理上の行動原理として確立し、リスク分析や不確実性を適用する際の根本的な方針とするよう求める立場から、以下質問する。

- 1 リオ宣言に「予防原則」がうたわれてから 10 年が経過している。その間の「予防原則」に関する日本の取り組みの経緯はどのようなものがあったか。日時、会合名、検討・協議事項、参加者を示されたい。
- 2 「予防原則」に係る海外の取組について政府はどのような認識を持っているか。とりわけ、1998 年 1 月、米国でのウィングスブレッド会議、2000 年に EU から発表された「予防原則を適用するためのガイドライン」、2001 年 5 月のワークショップ、2002 年 1 月の「予防に関する合同ワークショップ」など「予防原則」に係る議論の場について、政府関係者からの出席者はいたか。また、それぞれどのような議論がなされたかについて、把握、研究しているか。現時点で把握・研究されていなければ、直ちに取組むべきと考えるが、政府の見解を示されたい。
- 3 先日 5 月 21 日の参議院環境委員会での私の質問に対する山下副大臣の答弁で、大気中の二酸化窒素やトリクロロエチレン等の有害化学物質、さらに水質汚濁に関し硝酸性窒素や亜硝酸性窒素などにおいて、子どもの健康を守る観点から基準値を設定していることを挙げられながら、「環境媒体を通した子どもの環境を守る観点からの取組はしっかり行っている」旨の答弁をされている。
そこで、これまでの環境省において、「予防原則」若しくは環境省のいう「未然防止」の観点から対策を講じている法律・政省令の名称、条項を示されたい。
同様に、厚生労働省・経済産業省において「予防的観点」から対策を講じている法律・政省令の名称、条項を示されたい。
- 4 日本の国内法において、ある物質や活動が安全であると科学的に証明する責任を、生産者側に移すという、「立証責任の移行」をさせている法律にはどのようなものがあるか。また、海外の動向に関してどのような認識を持っているか。
- 5 化学物質や農薬の安全性に関する科学的な不確実性が存在するとき、その化学物質を使用させないこともあり得るのか。現在の施策でそのような例があれば示されたい。また、例えば化学物質過敏症や有害化学物質による学習障害・少子化への影響などについて、知見の集積が足りないとされる現時点で、どのようなリスク回避の方法を検討・実施しているか。
- 6 国際的な「予防原則」検討・導入の潮流を受けて、政府各省庁が連携して、例えば「予防原則に関する合同検討委員会」を設置し、広く国民的議論を起こすための検討の場を設けるべきである。この議論においては、検討段階から専門家、産業界、NPO などあらゆるステークホルダー（利害関係者）に積極的に参画して頂き、政府全体として統一的な「予防原則」にかかわるシステム構築を検討し、国民の健康と環境を守るために必要とされる行政施策方針であれば、内閣の総意を持って国の方針とすべきと思われるが、今後の対応についてどのように考えるか。

また、検討されるべき項目としては「予防原則の適用範囲」、「予防的措置を講ずる基準」、「行動をとらないことを含めた代替案の検討」及び「意思決定に係る情報公開」などが考えられるが、政府の見解を示されたい。

- 7 これらの検討を行った上で、政府内で一定の見解が得られた際には、「予防原則」の考え方を広く国民に普及・啓発するためにも、パンフレットの作成、講演会の開催などを行うべきと思われるが、政府の見解を示されたい。
- 8 「予防原則」の概念を政策決定の指針として取り込むまでの間、「科学的なリスクの証明」がなされる期間のリスク回避の方法として、暫定的にも何らかのガイドラインと基準を策定すべきと思われるが、政府の見解を示されたい。
- 9 本年4月14日、G8環境大臣会合(バンフ)において採択された「閣僚宣言」の中で、「子どもの環境保健は、G8の環境大臣にとって特に関心の高い問題である。2002年に我々は、1997年の子供の環境保健に関するマイアミ宣言を実施するための共同の及び個別の行動を検討したが、同宣言を実施するとのコミットメントを再確認する。我々は、環境上の脅威から子供の健康を守る任務が続いていることを認識し、関連多国間機関と協議しつつ、モニタリングの手法として、子供の環境保健の指標の開発に係る作業を共に進めることに合意する」とある。

また、第4回日中韓三か国環境大臣会合においても、「持続可能な開発に関する世界首脳会議(WSSD)」に向けて、子どもの健康について議題に挙がったと聞いている。

- 1 この様な国際的な動向を受けて、政府は子どもの環境保健にどのような対策を講じているか。また、とりわけ「子供の環境保健の指標の開発」については具体的にどのような施策を講じているか。
- 2 化学物質などの残留性、生物濃縮性、次世代への影響などを考えると、取り返しのつかない影響が出るのを未然に防ぐためにも、「子どもの環境基準」を策定すべきと考える。この際、有機塩素系化学物質「クロルピリホス」の室内濃度指針値を算出するに当たり、「小児用の指針値」として成人の値の10分の1に設定している事例が参考になるとと思われる。また、単に基準値を下げるのみではなく、代替品の開発と同時に、段階的に禁止措置を採ることも必要と考えるが、政府の見解を示されたい。
- 3 マイアミサミットの原則に基づいた、「子ども環境のリスク削減10か年計画」や、そのための「ガイドライン」の策定、さらに「子ども環境安全向上法」(仮称)などの新法制定を視野に入れて対策を講じるべきと考えるが、政府の見解を示されたい。
- 4 シーア・コルボーン博士は「集団におけるホルモン攪乱物質からのダメージを認識し定量化することは、母集団全員に同じ薬を処方して結果を予測するのと違い、曝露の一つ一つがユニークなものであるため、非常に難しい」旨の見解を明らかにし、リスク分析や疫学的調査の難しさを指摘している。この様な実態調査のしにくい事例について、政府はリスク削減のためにいかなる施策を講じているか。
- 5 化学物質による人体への影響、とりわけ子どもの健全な育成に対しては、複合的な作用も考えられる。これまで政府として調査研究は行ってきたか。また今後調査研究を含めた対策を講じるべきではないか、政府の見解を示されたい。
右質問する。