

予防原則は政策の指針として 役立たないのか？

高 津 融 男

要 旨

本稿の中心的な問いは「予防原則は政策の指針として役立たないのか」である。この問いを明らかにするために、予防原則に批判的な立場からの主張を検討する。予防原則批判の特徴は、まずこの原則の定義を弱い理解と強い理解に還元し、それ以外の定義はすべて予防原則ではなく他の修正原理として位置づける点にある。その上で、予防原則を支持することは、今日広く受け入れられている弱い予防原則の主張か、そうでなければ極端な内容をもつ強い予防原則の主張かのいずれかになるとして後者の徹底的な批判が展開される。このような予防原則に批判的な議論によれば、この原則が人々の広範な支持をえているのは、人々のリスク認知の限界によるものである。この認知的な限界を克服するものとして提案されるのが、CBA（費用便益分析）の簡便法的な利用である。しかし、このアプローチが主要な目標とするのは環境リスクの適切な制御ではなく、むしろ環境リスクに関する社会的合意の形成にある。この合意を形成するために、人々は規制政策の利益と費用の定量化された情報に注目させられ、どのような社会に生きたいのか、あるいは新技術の導入は人々をリスクにさらすだけの価値があるのか、といった問いは排除される。予防原則の支持者が重視するのは後者のような問いであり、環境リスク政策の根底にすえられるべきものである。予防原則は、科学的なフレーミングの不断の更新や社会の在り方や人々の生き方に関する継続的な議論を導くものである。そうした継続的な活動によって環境リスク政策の信頼性と正当性が確保されるのである。

キーワード：環境リスク、予防原則、ヒューリスティック（あるいは簡便法）、費用便益分析（CBA）

1. 問題の所在

環境問題の領域で現在もっとも盛んに議論されているのが予防原則(precautionary principle)である¹⁾。

1) Precautionary principleの訳語については、1980年代に整備されたドイツの環境法の基本原則の一つ Vorsorgeprinzipに「配慮原則」という訳語があてられていた。近年では、北島能房（1997）の「先制的予防原理」や平川秀幸（2003）の「事前警戒原則」という訳語もある。平川は訳語選択の理由を次のように述べる。この原則の適用には未然防止以外の様々なオプションがあるため、未然防止のニュアンスの強い「予防原則」ではなく「事前警戒原則」を用いる（平川秀幸〔2003：118, n.1〕）。平川の問題提起は真剣に考慮すべきものと考えるが、本稿ではたんに便宜的な理由から広く用いられている「予防原則」の訳語を使用する。

予防原則は、1990年頃から環境関連の国際文書に盛り込まれはじめた²⁾。日本でも、予防原則を掲げる国際条約を批准するケースが増えている³⁾。こうした状況のなか、環境法学をはじめ環境関連の多くの学問領域で予防原則の検討が急務となっている⁴⁾。

予防原則について、まず取り組むべき課題は、その具体的な意味内容の確定にある⁵⁾。国際文書における予防原則の定義は様々な形があり、一致した定義は与えられていない。もっとも、この原則の理解については広く受け入れられているものもある。「科学的な証拠が不十分であることを規制措置の実施を控える理由とすべきではない」というのがそれである。この理解の背景には複雑な環境問題に対する危機感の共有がある。たとえば、広域気候変動の影響や遺伝子組み換え作物の生態系への影響といった問題は、科学的に確実な結果をまってから対策をとっては、人々の健康や自然環境に回復不可能な被害を招く恐れがある。予防原則は、そうした事態を未然に防ごうとする健全な道徳的目標を有するものとして広く理解されている。

予防原則がこのような大まかな政策目標としてではなく、具体的な予防措置を要求する原則として理解した場合には、多くの課題を克服しなければならない。なかでも、もっとも重要な課題は次の批判にどのように答えるかにある。すなわち、予防原則は具体的な規制措置の指針とはなりえないという批判である (Sunstein [2003])。この批判によれば、予防原則が具体的な規制措置を要求するならば、その規制措置そのものを控えることも同時に要求せざるをえなくなり、したがって規制の指針として役に立たないのである。

本稿の目的は、このような予防原則に批判的な立場からの議論を検討し、はたして予防原則が政策の指針として役立たないのかどうか、この問いを明らかにすることにある。

- 2) 予防原則は、1982年の世界自然憲章第11原則にその萌芽がみられる。しかし、この原則が国際文書に本格的に盛り込まれはじめたのは、1987年の「北海の保護に関する第2回国際会議」で採択された「ロンドン宣言」からである。予防原則の国際法上の展開については、岩田伸人 (2004)、岩間徹 (2004)、大塚直 (2004)「未然防止原則、予防原則・予防的アプローチ」(1)『法学教室』(No. 284、70-74頁)が参考になる。
- 3) 日本の環境関連の個別法において予防原則が適用されていると考えられる事例については、大塚直(2004)が詳しく検討している。それらの事例を要求内容に着目して分類すると、①承認・許可・登録等 (化審法、カルタヘナ法、農業取締法など)、②規制 (オゾン層保護法、省エネ法、フロン回収法など)、③経済的手法 (新エネ発電法)、④公表・開示 (PRTR法) の4つに分類できる。
- 4) 2004年の6月に日本の代表的な環境関連の3学会(環境社会学会、環境経済・政策学会、環境法政策学会)が「環境リスクと予防原則」をテーマに合同シンポジウムを開催した。こうした動きからも予防原則への関心の高さがうかがえる。もっとも、1956年から1960年代前半にかけての水俣病に対する行政対応の問題は、当時の科学水準の下で予防原則の適用が問われていたと考えることができる。水俣病と予防原則との関連については、北畠能房 (1997) と丸山徳次 (2004) を参照。
- 5) 予防原則の適用については、1998年10月に欧州委員会保険・消費者保護総局が作成した「予防原則の適用に関するガイドライン」と2000年2月に欧州委員会の「予防原則に関する委員会報告書」(コミュニケーションペーパー)において、その明確な基準が提示された。EUの予防原則については次の文献を参照 (小山佳枝 [2002])。両文書のポイントをごく簡単にまとめると、①証明責任の転換、②利害関係者の関与、③比例原則の適用、④リスク便益分析の利用、⑤予防措置の段階的対応となる (大塚直 [2004、『法学教室』(no. 284) : 74-75)。

II. 予防原則の記述

予防原則が具体的にどのような措置を要求するかについては、いまだ一致した定義は存在しない。そのため、様々な国際文書にみられる予防原則の定義を類型化し、それらを評価する作業が求められる。具体的な予防原則の記述は、規制の理由となる不確実性のレベルと規制手段の二つの要素からなる。つまり、予防原則は「ある行為によるリスクが一定の不確実性のレベルを満たすならば、その行為に一定の規制手段が課されなければならない」という要件効果の形式によって記述されうるのである。たとえば、次のような予防原則が記述できる⁶⁾。

1. 規制排除の禁止：重大な害悪のリスクを有する行為に関する科学的な不確実性を理由にして規制を妨げてはならない。
2. 情報の開示：人々を潜在的なリスクにさらす者は、不確実性を考慮し、関連する情報をその影響下にある人々に開示しなければならない。
3. 安全性の限界点の設定：有害な影響が見いだされず、また予測もされない水準以下に、行為を制限する安全性の限界点が規制に含まれなければならない。
4. 最善の技術の利用：重大な害悪をもたらす不確実な可能性のある行為の支持者が、その行為による測定可能なリスクがないことを証明できなければ、その行為に対して最善の利用可能な技術が要求されなければならない。
5. 行為の禁止：重大な害悪をもたらす不確実な可能性を有する行為の支持者が、その行為による測定可能なリスクがないことを証明しなければ、その行為は禁止されなければならない。

これらの大まかな記述のほかにも様々な予防原則の定義は可能であろう。予防原則が具体的な規制措置を要求する法的原則となるためには、問題類型別のガイドライン等が作成され、そのなかで予防原則の明確な記述が与えられる必要がある。以下では、予防原則の様々な記述の評価を試みるにあたり、次の予防原則の2つの理解に注目する。一つは、弱い予防原則である。これは「科学的に確実な証拠の欠如が規制を拒む理由とはならない」という今日もっとも広く受け入れられている内容をもつ。もう一つは、強い予防原則であり、「ある行為が健康・安全・環境に対してリスクをもたらすとき、その証拠が憶測の域をでず、また規制にともなう費用が大きかったとしても、その行為を規制しなければならない」という内容の原則である。後者の強い理解の特徴は規制の要件部分にある。第1に、科学的な証拠が不十分ではあるが人々の不安が大きいこと、第2に規制にともなう費用や便益などの比較考慮を必要としないこと、以上の2点である。

このような強い予防原則の理解の仕方は、あまりにも極端に思われるかもしれない。しかし、

6) 予防原則の記述と分類については以下の文献を参照 (Stewart [2002]、Sunstein [2004])。

予防原則に批判的な議論は、予防原則をこれら2つの理解のいずれかに還元し、それ以外の理解の仕方は実質的に予防原則とみなすことができないと主張する⁷⁾。そうした批判の背景にあるのは、人々のリスク認知とそれに依拠する規制政策全般に対する不信感である。批判者側がいなく不信感について検討する前に、まず予防原則の様々な記述の評価をおこなう。これにより、予防原則に対する理論的な批判の特徴を明らかにする。

III. 予防原則の評価

弱い予防原則は現在広く受け入れられており、これについて異議が唱えられることはほとんどない。この弱い原則から少しずつ規制的な内容を盛り込んでみよう。まず、予防原則を「リスクの継続的な注意」を要求するものとして理解するケースである。この比較的弱い形の予防原則は、継続的な注意によって明らかになった科学的事実にもとづき、様々なリスクを比較考慮することを要求する。これについて予防原則に批判的な立場からは、この比較的弱い形の理解がリスクの比較検討を要求する点で、予防原則を実質的に修正するものであり、したがってこれは予防原則ではなく他の修正原理であると主張されるのである。

予防原則がこれ以外の形で記述されたとしても、その記述の要件部分に比較考量の要素を含むならば、批判的な立場からは予防原則の修正原理とみなされうる。たとえば、最悪のシナリオへの対応として予防原則をマキシミン原理として理解するとしよう。これは深刻な事態が生起する確率を予測できない不確実性下では、予防原則はマキシミン原理の形をとり、様々な選択肢の最悪のケースを特定し、そのなかでもっとも被害の少ない選択肢をとることが要求される。これについては、そもそも予防原則はマキシミン原理ではないこと、さらに予防原則をマキシミン原理とした場合には、不確実性の高い行為ほど規制が優先されてしまい、規制の優先順位を合理的に設定できないことなどが批判されうる。こうした批判の背景には、マキシミン原理等をもちいて最悪のシナリオにすぐさま応答することは一層有害な結果をまねきうるといふ危機感があると思われる。

まとめると、予防原則の様々な記述に対する理論的な批判の特徴は、予防原則を強い理解に還元し、他の理解の仕方は予防原則以外の修正原理として位置づける点にある。そうした上で(強い)予防原則が、科学的根拠のない人々の不安感だけに支えられて不合理な規制措置を要求するものであり、結果的に一層深刻な事態をまねくものとして批判されるのである。

7) 予防原則を弱い理解と強い理解に区別し、それら以外の理解の仕方は実質的に予防原則とは異なるとする批判的議論の整理はSunstein〔2004〕が参考になる。また日本における環境リスク論あるいは環境マネジメント論からの予防原則に対する批判についての検討は、鬼頭秀一（2004）がある。

IV. 予防原則の実践的な諸問題

予防原則によって具体的な規制措置が行われた場合、どのような問題が生じるのか。以下では、①証明責任の分配問題、②社会的利益の損失問題、③新たなリスクの発生問題の3つの問題を取りあげる。

第1に、証明責任の分配問題である。これは予防原則の2つの要素、すなわち不確実性と規制手段のうち前者に関係する問題といえる。深刻な被害が生じる可能性があるとき、予防原則は行為の支持者側に、被害が生じる可能性がゼロかそれに近いことを明らかにする証明責任を分配する。もっとも、証明不可能な事柄の証明責任を課すのだから、ある意味で行為の支持者側はあらかじめ規制されることが決まっているとみえる。予防原則の批判者は、この点を疑問視するのである。被害の可能性や憶測だけで、合理的な比較考量も行われずに規制措置がとられるのではないか。この問題は環境リスクの主に社会的・政治的な次元に関わるものであり、予防原則の戦略的・実践的な特徴が顕著に現れるところである。

第2に、予防原則による規制措置をとることで、社会の他の重要な利益が失われる場合がある⁸⁾。たとえば、新薬の市場での販売について、政府が健康への影響を考慮して厳しく規制すれば、人々は検査の不十分な新薬による悪影響から守られるだろう。他方、この規制によって人々は新薬の潜在的な利益を享受できなくなる。あるいは、救われたかもしれない命が、規制によって失われるかもしれない。また、予防原則によってDDTの使用と販売が国際的に厳しく規制されたとしよう。DDTはマラリア対策に効果的であり、かつ安価である。これらを規制すれば、貧しい国々はDDTの利益を享受できなくなる。予防原則の強い理解をとれば、費用と便益との比較考量が行われなため、こうした問題に対処できないのではないか、このような疑問が提示されうる。

最後に、規制によって新たなリスクが生じたり、他のリスクが増大するため、規制そのものが予防原則に反するという問題である。たとえば、上水道に砒素が含まれているため、上水道の使用を禁止すれば、人々は上水道のかわりに有毒物質を高度に含む井戸水を利用することになる。したがって、予防原則にもとづく厳しい砒素規制が予防原則そのものに反する結果をまねくことになる。では、井戸水の利用も禁止すればよいのか。しかし、上水道と井戸水に代わる第3の選択肢がない場合、予防原則は規制の作為と不作為の両方を要求するというジレンマに陥ることになる。

8) 環境法学では規制に関する類似の問題として、規制主体である行政と規制によって不利益を受ける被規制者、これに加えて規制によって利益をえる一般の人々、この3者関係の問題が指摘されることがある。これは従来の行政行為が規制主体と被規制者の2者関係では捉えきれない環境リスク規制の特徴点として位置づけられる。しかし、この3者関係による規制にともなう利益／不利益の考え方は、いまだ従来の2者関係にとらわれているといえよう。もちろん規制による被規制者の直接的な不利益も無視できないが、本文で問題とされているように、ある行為の社会的な影響を考慮し、その行為の規制と無規制の両方に社会的な利益（あるいは損失）がともなうことに注意することが必要であろう。

以上の予防原則の実践的な諸問題のなかで、特に別のリスクの発生問題は、予防原則の強い理解が指針として役に立たないことを示すものである。強い予防原則によるリスクの規制は別のリスクをもたらすか、あるいは増大させるため、その規制自体が強い予防原則に抵触せざるをえない。それにもかかわらず、強い予防原則が人々に支持されるのはなぜだろうか。予防原則に批判的な立場からは、その主要要因として人々のリスク認知の限界を指摘される。人々がリスク状況の一定の側面を無視することで、(強い) 予防原則が規制政策の有効な指針として支持されるのである。次にこの問題を検討する。

V. リスク認知のメカニズム

なぜ予防原則が指針を与えうるものとして広く支持されるのだろうか。この問いを解く鍵として、近年、リスク心理学をはじめ経済学や法学において注目を集めているカーネマン (Daniel Kahneman) とトヴァースキ (Amos Tversky) による不確実性下の人間の意思決定に関する一連の研究がある⁹⁾。彼らの研究は特に経済学に多大な影響を与え行動経済学という一つの学派が形成されている¹⁰⁾。この業績が讃えられて、2002年のノーベル経済学賞がカーネマンに与えられた。(トヴァースキは1996年に亡くなった。)

カーネマンとトヴァースキによる人間の確率判断の合理性に関する一連の批判的研究は、従来の合理性概念にかえて簡便法的合理性 (heuristic rationality) を提唱した。現実の人間は、情報処理の制約とその独特の処理方法 (簡便法) によって思考を節約するのである。これは H. A. サイモンの制約付き合理性の概念を拡張したものとして位置づけられている。カーネマン=トヴァースキの認知メカニズムの研究に依拠することで、予防原則が広く受け入れられる人々の心理的メカニズムが明らかになる。すなわち、以下のような5つの簡便法やバイアスが作用することで、人々がリスク問題の一定の諸側面を無視するためだと説明されるのである¹¹⁾。

第1に、「損失回避 loss aversion」である。人々は新たに獲得しうる利益よりも現状からの損失を重視する傾向がある。そのため、人々は新技術の導入による利益よりも、それによるリスクの増加を重くみる。さらに、生起する確率が等しいリスクでも、すでに生活の一部に組み込まれているリスク、たとえば自動車事故は毎年1万人近くの死亡者を出しているにもかかわらず容認されているが、他方、自動車事故よりもリスクが小さくても新たに導入される技術に

- 9) カーネマンとトヴァースキの主要な研究は、Tversky (2004) に収められている。彼らの業績に関する先駆的な研究として佐伯胖 (1986) がある。リスク心理学に関しては岡本浩一 (1992)、岡本浩一・今野裕之 (2003) が参考になる。
- 10) 行動経済学については、この学派の一翼を担うThaler (1992=1998) が翻訳されている。邦語文献では多田洋介 (2004) によって行動経済学野の概要を知ることができる。塚原康博 (2003) は本格的な研究書である。行動経済学による法学への影響については、瀬戸山晃一 (2001) によって知ることができ本論との関わりも深い。
- 11) これら5つの認知メカニズムの詳しい説明についてはSunstein (2004) を参照されたい。また瀬戸山晃一 (2001) も参考になる。

については拒否される傾向がある。

第2に、「人に優しい自然という神話the myth of benevolent nature」も予防原則が作動する際に重要な役割をはたしていると思われる。これは自然が人間に対して恵み豊かで安全だが、他方、人工物はリスクをもたらすという信念である。しかし、自然が人間の行為よりも破壊的であることは、自然災害を例にあげれば十分である。また、天然の化学物質は人工の化学物質よりも安全だと考える人は多いが、自然の産物が人工物より安全ということは自明ではない。

第3に、「利用可能性 availability」である。人々がある事象が生起する確率を判断するとき、すぐに思い浮かべられる事象ほど実際よりも生起する確率が高いと判断してしまう。たとえば大事故などのテレビでよく取り上げられたリスクは想起しやすいため、それらが高い確率で生起すると判断してしまうのである。利用可能性によって、人々は特定のリスクについて過度の恐怖感を懐いたり、他の深刻なリスクを無視したりして、リスクに対する判断を誤るのである。特に注意すべき点は、想起されやすいリスクについては予防原則による規制がすぐさま要求されるが、その規制自体がもたらすリスクについては想起されにくいことである。

第4に、「確率無視 probability neglects」がある。これは人々に結果だけを注目させ、生起する確率をまったく無視させるものである。確率無視は、事象が目に見える形で表現され具体的なイメージが与えられることで作動し、人々の過剰な反応を引き起こすのである。確立無視と利用可能性については、前者が確率そのものを無視するのに対して、後者は確率の判断を誤る点に違いがあるが、人々の経験に左右される点で共通している。人々の経験は文化やマス・メディアの影響を受ける。この経験の違いがリスク認知の違いをもたらすという事実は注目すべき点である。

最後に、「システム効果の無視 system neglects」である。人々は社会的な問題が独立して存在するものとみなす傾向がある。そのため、社会に介入することで変化するのは、直接問題となっている部分だけであり、社会の他の部分も変化しうるとは考えない。リスクは社会のシステムの一部であるため、問題の部分を変えれば他の部分も変わりうる。さらに、あるリスクを規制すれば、その規制自体が別のリスクをもたらしたり増大させたりするため、すべてのリスクを同時に規制することはできない。このようなシステム効果が無視されることで、予防原則は有効な指針とみなされるのである。

これらの認知メカニズムはすべて人々がリスク状況の一定の側面を無視するように作用する。これにより、人々は予防原則が具体的な指針を与えるものとみなすのである。予防原則の批判者は、リスク状況に関する人々の十分な理解を確保することで、こうした認知的な限界が克服されると考える。そして、環境リスクを合理的にマネジメントするためには、規制のあらゆる逆効果を認識し、そのすべてを考慮する必要があると主張するのである。では、具体的にはどのようにして人々の認知的な限界を克服して合理的なリスク・マネジメントを行うのだろうか。

VI. 費用便益分析の検討

予防原則に対する批判の特徴は、この原則を強い理解に還元する点にある。強い予防原則は、特定の環境リスクに対する人々の不安や憶測にもとづくだけで、様々な利益や費用の比較考量も必要とせずに規制措置を要求するものとして理解される。このような予防原則は、環境リスクに関する規制の作為と不作為の両方を同時に要求するため、規制政策の指針としてまったく役に立たないと結論づけるのである。

予防原則の批判者が推奨すると思われる環境リスク問題のアプローチは、次の3つのステップからなると考えられる。第1に、不確実性の下では確率が予測可能になるまで事態を監視しその情報収集に努める。第2に、確率が予測可能なリスク状況では、費用便益分析を用いて政策の利益と不利益を明らかにし、それについての人々の熟議をふまえた上で政策を決定する。第3に、ある行為に対する規制が決定されれば、規制の根拠となる証拠に科学的確実性が欠如していても、行為の支持者は規制を拒否できない。これは弱い予防原則の適用である。このプロセスで強い予防原則の諸問題と密接に関係するのは第2のステップである。このアプローチにおいては、強い予防原則に代わり費用便益分析（以下CBAと表記）が中心的な役割を演じている。

経済学上のCBAは、人々が市場で自発的に取引をする日常的な経済活動の観察からえられた「便益」と「費用」という独特の概念を用いて、公共財に代表されるような必ずしも市場では取引されない非市場財の供給を効率的なものにするための道具である¹²⁾。CBAの便益は支払意思額（WTP）によって測定される。WTPはある財に対してすすんで支払ってもよいと思う最大金額のことである。他方、費用は受入補償額（WTA）によって測定される。WTAはある財を手放すときに最低限ほしいと思う金額のことである。公共財に対するWTPがあるとみなすことは、公共財を私的に調達できると仮定し、そのような財を取得するのにすすんで支払おうとする最大金額があるとみなすことである。もしも公共財に対するWTPがあるとすれば、市場取引と同じ論理に従って、公共財の供給の効率性を判定できるのである。

CBAをリスク管理に用いた場合、規制政策の便益は環境状態の質的改善を意味する。たとえば、大気や水の清浄化などは、公共財の供給とみなすことができる。他方、環境規制の緩和や無規制による環境悪化を負の公共財の供給と考えれば、そのような財の供給がもたらす費用は人々のWTAの集計値によって測定できる。環境悪化が人々の健康へのリスクとして現れる場合には、その規制政策に関するCBAは、被規制者が規制に従うためにかかる費用と、規制によるリスク削減の便益とを集計して、純便益を調べる作業となる。

12) ここでの費用便益分析の説明は岡敏弘（1999）に依拠している。岡敏弘（1999）は、リスク論やリスク便益分析を含めて、費用便益分析を中心とする環境政策の評価方法を実践的な観点から批判的に検討しており有益である。

ここで注意すべき点は、公共財の供給は私的財と異なり、それによって便益を受ける者とその費用を負担する者とが必ずしも一致しない点にある。たとえば、治水のためのダム建設が税金でまかなわれた場合、ダムの下流域に住む人々はダムの便益を受けることができるが、それ以外の地域に住む人々は費用を負担するだけである。そのためCBAは補償原理という考え方をを用いる。すなわち、公共財の供給により便益を受ける人と費用を負担する人とが一致しなくても、便益の総計が費用の総計を上回るならば、便益を受ける人から費用を負担する人に補償することで両者はともに正の便益を受けることができるのである。もっとも、CBAは実際にこのような補償が行われることを想定しておらず、仮に補償が行われたならば、すべての人の満足が増加するのかどうかを判定するのである。CBAは、このような仮説的な補償原理の考え方をとることで、実際に一部の人の効用が低下したとしても全体の経済的福祉を向上させることができるのであり、またそのような状況を是認するのである。

このように経済学によって理論化されたCBAを実際に使用することについては様々な批判がある。第1に、効率性基準に対する批判がある。政策が依拠する価値には効率性以外にも、たとえば同一世代内や世代間の便益と費用の公正な分配といった価値もある。具体的な政策を決定する際にこれら2つの価値が対立する場合も多い。第2に、負の公共財としての環境リスクの削減に関する規制政策にCBAを適用することに対する批判である。この批判には2つの側面がある。一つは、環境リスクの多くは非自発的なリスクであり、そのようなリスクに自発的リスク削減のWTPを適用できるのかどうかという問題である¹³⁾。もう一つは、そのようなWTP自体が実際に測定可能なのかという問題である。これらはCBAに対する代表的な批判である。

以上のような批判をふまえて、規制政策の様々な利益と費用の比較考量の必要性を主張する立場からはCBAの修正案がいくつか提示されている¹⁴⁾。なかでも注目されるのは、アメリカの法学者サンスティン (Cass R. Sunstein) の提案である (Sunstein, 2000)。彼は、CBAを政策の効率性を判定するための手段ではなく、先述した人々の認知的な限界を克服し、具体的な政策について合意するための手段として考える。そのため、サンスティンはCBAに内容空疎な定式を与える。すなわち、CBAは開かれた帰結主義の形をとり、規制の利益と不利益を確認することをうながすものであって、規制に関して適切な重要性を明らかにするものではない。このような内容空疎な定式が与えられることで、CBAは様々な価値観をもつ人々のあいだで政策に関する合意を形成することができると考えられる。たとえば、希少種の保護について様々な立場から異なる政策目標が提示されうるが、しかし政策の費用に関して想定される上限

13) この問題はWTPの概念そのものに対する批判と関係している。これについては岡敏弘 (1999: 174-177) を参照されたい。

14) CBAを決定手続とみなす修正案が、Adler & Posner (1999) によって提示されている。また彼らの編集によるもので、CBAに対する哲学・政治・経済の各学問領域からの批判が次の文献に収められている。Adler, M. D. & Posner, E. A., 2000, *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives*, The University of Chicago Press.

と下限については合意できると考えられる。このように修正されたCBAは、価値の多元的な社会において合意を形成するための一種の簡便法 (heuristic) として理解することができる¹⁵⁾。

サンスティンの提案に従うならば、政府は環境リスクを合理的にマネジメントするために強い予防原則ではなく簡便法的なCBAに依拠することが求められる。たとえば、科学的な証拠が不十分な環境リスクの規制が問題となる時、簡便法的CBAは政府に次のような取り組みを要求する。まず、規制の利益と不利益をできるかぎり定量化する。これができない場合は明確な質的表現を与える。次に、これらの情報を人々に提供し、彼ら自身が自らの認知的な限界を克服しうるように、教育的な支援をおこなう。これらをふまえて人々のあいだで十分な熟慮と討議が行われ、その過程で具体的な政策を支持する合理的な理由が明らかにされ、最終的に合意に至ることができれば、それにもとづいて政策を実施する。以上が、強い予防原則に批判的な立場が推奨すると思われる環境リスクの合理的なマネジメント方法の一つと考えられる。

Ⅶ. 規制政策の正当性

これまで主に予防原則の批判的な議論を検討してきた。しかし、この原則の支持者のなかで強い理解をとるものは少ないだろう。支持者の多くが、予防原則を適用して規制措置をとる場合には、やはりしかるべき比較考量が行われるべきだと考えられていると思われる。では、予防原則の支持者も環境リスクのアプローチの仕方については批判者と一致していると考えてよいのだろうか。もちろんそうではない。簡便法的CBAを用いたアプローチの場合、合意形成が主眼にある。このような合意は、規制を要求する価値観や複雑な理論を排除することによって形成される。現代社会の在り方そのものについての批判的な考慮や将来世代に対する配慮なども排除されるかもしれない。さらに、規制の利益と不利益が定量化されて、その比較考量が行われた結果、現状維持的な政策が選択されるだろう。なぜなら、人々の認知的な限界を克服するために、規制にともなう新たなリスクや不利益が強調されるからである。あたかも、人々はよく考えた末、規制しないことが一番よいことだと納得し一致することが求められているかのようなのである。これがCBAの簡便法的な使用の特徴である。予防原則の支持者は、これとはまったく逆の方向を向いている。

予防原則の支持者は、環境リスクに関する規制政策の公共的な熟慮過程において、科学的な枠組みに関する不一致だけでなく、ある意味で様々な異なる価値観にもとづく社会的な不一致も否定せず、むしろそれを重視しているように思われる。これについて平川秀幸 (2004) の議論に依拠しながら明らかにする。

科学的な枠組みに関する不一致についての理解は、不確実性についての2つの分類、すなわ

15) CBAを簡便法として位置づけるものに、Richardson (2000) がある。彼のCBA批判は、岡敏弘 (1999) が提案するWTP実体説とWTP関係説の分類のうち、後者と密接に関係するものとして理解できる。

ち構造的不確実性と技術的不確実性の区別が有益である（平川秀幸〔2004：108-110〕）。構造的な不確実性とは、ある特定の科学的なフレーミングと検証条件において、正しいと確認された科学的な主張が、別の条件では正しくない可能性が理論的に、または実証的に示唆されることで、そのフレーミングに含まれる理論的な前提や実験手法などの知識の枠組み自体が疑われる場合に現れるものである。他方、技術的不確実性は、ある特定のフレーミングや検証条件のもとで、構造的な不確実性が無視できた場合でも残る問題だが、そのフレーミングに固有の前提のもとでの実験的改善や事実収集によって、技術的に解消できるものである。この技術的不確実性に分類されるのは、リスク（危害の内容と発生確率が知られているもの）と狭義の不確実性（危害の内容は知られているが、発生確率は不明なもの）である。これらは科学的な不確実性として主に議論されているものだが、平川によれば、GM論争を含め実際のリスク論争で本質的なのは構造的な不確実性の方である（平川秀幸〔2004：110〕）。これらの論争の現場では、当初のフレーミングの適切性が疑われることで構造的な不確実性が現れ、新たなフレーミングにもとづく証拠基準が求められたのである。

このような構造的な不確実性あるいは科学的なフレーミングの変化はどこから生じたのか。科学上の変化はやはり科学の内部からもたらされたのか。たしかにGM論争のように、当初のリスク評価を疑わせるような新たな科学的証拠が提示されることで不確実性が現れたように思われる。しかし、どのような科学的証拠が集められるかは、社会的な文脈に大きく依存している。たとえば、GM作物の安全性を示す証拠ではなく、むしろ未解明のリスクの可能性を示す証拠が求められたのは、予防原則が政策の基礎にすえられていたからである。「リスクの研究や政策でどんな問題や事実に光が当たり、事前警戒原則（予防原則、筆者）がいかに適用されるかは、根本的には社会の価値観にかかわっている。」（平川秀幸〔2004：118〕）平川は、リスク・ガバナンスの根底にすえられるべき問いとは、「私たちがどのような社会に生きたいのか」といった社会の在り方そのものに対する問いや「新技術の導入は私たちを不確実なリスクにさらすほどの価値を持つものなのか」といったシンプルで率直な問いであると指摘する。これらの問いこそが、CBAの簡便的な利用から排除されているものである。

今日の環境リスクに関する政策が根本において依拠すべきものは、科学的な確実性や社会的な合意よりも、むしろ一見不安定に思われるような環境リスクに関する科学的な不一致や社会的な不一致である。なぜならば、予防原則が広く受け入れられている背景には、未解明なリスクの可能性に対する不安であり、新技術が社会に導入されたときの悪影響を危惧するからである。こうしたなかで科学的な証拠にもとづき安全性を強調したり、安易な社会的合意をとりつけたりすることは、結果的に科学や政策そのものに対する不信感を増大させることになる。リスク評価の科学的な枠組みの不断の更新や、環境リスクに関する社会の在り方や人々の生き方に関する価値観をまじえた議論の継続こそが、一見不安定に見えながらも、環境リスク政策の信頼と正当性を確保しうるものといえよう。

VIII. 結 語

本稿の中心的な問いは、はたして「予防原則は政策の指針として役立たないのか」であった。この問いに答えるために、予防原則に批判的な立場からの主張を検討した。予防原則批判の特徴は、まずこの原則の定義を弱い理解と強い理解に還元し、それ以外の定義はすべて予防原則ではなく他の修正原理として位置づける点にある。その上で、予防原則を支持することは今日広く受け入れられている弱い予防原則を主張するか、そうでなければ極端な内容をもつ強い予防原則を主張するかのいずれかとして、後者の徹底的な批判を展開する。予防原則に批判的な議論によれば、この原則が人々の広範な支持をえているのは、人々のリスク認知の限界によるものである。この認知的な限界を克服するものとして提案されるのが、CBAの簡便法的な利用である。しかし、このアプローチが主要な目標とするのは環境リスクの適切な制御ではなく、むしろ環境リスクに関する社会的合意の形成にある。この合意を形成するために、人々は規制政策の利益と便益の定量化された情報に注目させられ、どのような社会に生きたいのか、あるいは新技術の導入はどれだけの価値があるのか、といった問いは排除されてしまう。予防原則の支持者が重視するのは後者のような問いであり、このような問いについての議論こそが環境リスク政策の根底にすえられるべきものであろう。予防原則は、科学的なフレーミングの不断の更新や社会の在り方や人々の生き方に関する継続的な議論を導くものであり、そうした継続的な活動によって環境リスク政策の信頼性と正当性が確保されうるのである。

参考文献

- Adler, M. D. & Posner, E. A., 1999, 'Rethinking Cost-Benefit Analysis', 109 *Yale L. J.* 165.
- Graham, J.D. & Wiener, J.B., 1995, *Risk vs. Risk*, Harvard U. P. (宮原努監訳『リスク対リスク』昭和堂、1998年).
- Richardson, H. S., 2000, 'The Stupidity of the Cost-Benefit Standard', in Adler, M. D. & Posner, E. A., eds., *Cost-Benefit Analysis*, The University of Chicago P.
- Stewart, R. B., 2002, 'Environmental Regulatory Decision Making Under Uncertainty', 20 *Research in Law and Economics* 71, 76.
- Sunstein, C. R., 2000, 'Cognition and Cost-Benefit Analysis', in Adler, M. D. & Posner, E. A., eds., *Cost-Benefit Analysis*, The University of Chicago P.
- Sunstein, C. R., 2003, 'Beyond the Precautionary Principle,' in *Chicago : Public Law and Legal Theory Working Paper*, No.38, pp.1 - 46.
- Thaler, R.H., 1992, *The Winner's Curse*, The Free Press. (篠原勝訳『市場と感情の経済学』ダイヤモンド社、1998年).
- Tversky, A., 2004. *Preference, Belief, and Similarity : Selected Writings*. The MIT Press.
- Wynne, B., 2001, 'Expert Discourses of Risk and Ethics on Genetically Manipulated Organisms : the weaving of public alienation,' (塚原東吾「遺伝子組み換え作物のリスクと倫理をめぐる専門家による言説構成」『現代思想』29(10), 100 - 128頁)

- 岩田伸人 (2004) 『W T O と予防原則』農林統計協会.
- 岩間 徹 (2004) 「国際環境法上の予防原則について」『ジュリスト』(1264)、54-63頁.
- 越智 貢・金井淑子・川本隆史・高橋久一郎・中岡成文・丸山徳次・水谷雅彦編 (2004) 『岩波応用倫理学講義(2)環境』岩波書店.
- 大塚 直 (2004) 「未然防止原則、予防原則・予防的アプローチ(1)~(4)」『法学教室』(285~287号).
- 岡 敏弘 (1999) 『環境政策論』岩波書店.
- 岡本浩一 (1992) 『リスク心理学入門』サイエンス社.
- 岡本浩一・今野裕之編著 (2003) 『リスク・マネジメントの心理学』新曜社.
- 北畠能房 (1997) 「水俣病事件 (1956-1959) から学ぶ専制的予防原理の意義」有福孝岳編著『環境としての自然・文化』京都大学学術出版会、103-144頁.
- 鬼頭秀一 (2004) 「リスクの科学と環境倫理」越智貢ほか編『岩波応用倫理学講義(2)環境』、116-138頁.
- 小山佳枝 (2002) 「EUにおける『予防原則』の法的地位」慶應義塾大学大学院法学研究科法学政治学論究(52).
- 佐伯 胖 (1986) 『認知科学の方法』東京大学出版会 (認知科学選書10).
- 瀬戸山晃一 (2001) 「法的パターナリズムと人間の合理性：行動心理学的『法と経済学』の反-反パターナリズム論(1)(2)」『阪大法学』51(3) 33-57頁、51(4) 55-77頁.
- 多田洋介 (2003) 『行動経済学入門』日本経済新聞社.
- 塚原康博 (2003) 『人間行動の経済学』日本評論社.
- 平川秀幸 (2002) 「リスクの政治学」、小林傳司編『公共のための科学技術』玉川大学出版部、109-139頁.
- 平川秀幸 (2004) 「遺伝子組み換え作物規制における欧州の事前警戒原則の経験」『環境ホルモン』(vol. 3, 2003-4) 藤原書店、103-119頁.
- 丸山徳次 (2004) 「水俣病の哲学に向けて」越智貢ほか編『岩波応用倫理学講義(2)環境』、1-70頁.