

自然科学的な不確実性と規制基準の法的合理性の間

人文学部法律経済学科 行政法学／前田定孝(准教授)

法学には「環境法学」という分野があって、民事法、刑事法、そして公法のそれぞれの分野が横断的に研究を進めています。

私がやっているのはそのなかでも、化学物質に対する法規制のあり方です。大気汚染にしても水質汚染にしても、毒性化学物質が人体のなかに取り込まれることで病気になるのです。その意味では、公害発生の原因そのものに対する規制法制度の研究です。ただ従来の法制度の場合、大気、水質、土壌という、いわゆる環境媒体に着目した規制が行われてきたといえます。大気汚染防止法や水質汚濁防止法は、その典型です。

それが、アメリカなど諸外国では、おおよそ80年代なかばから、大きくかわってきました。環境媒体間を移動する化学物質に対して、その危険性の程度に着目した優先順位づけを模索し始めたのです。煙突から大気汚染物質が、排水管から水質汚濁物質が、それぞれ排出される時点で規制するのでは、もはや数ある環境破壊に追いつかない、ということです。そこでは、いわゆる「リスク」、すなわち「あってほしくないこと×発生確率」という基準で数値化して、優先順位づけしようとしたのです。

そこでは同時に、人体に否定的影響を及ぼすおそれのある化学物質の量を、情報として管理する制度の構築も進められました。たとえば、三重大学の一部でも取り扱われているPRTR法^{*}に基づく指定化学物質の届出制度や、物質安全データシート(SDS)など、日本では90年代の終盤に制定された制度も、国際的にはこの時期くらいに整備されていったのです。

この分野における規制活動は、従来の規制法制度がその規制根拠とした自然科学的な正当化が困難であることに、その特徴が求められます。すなわち、「これこれの物質のこの量を吸入したら、これこれの病気になる」という基準がはっきりしないのです。これを「不確実性」(uncertainty)といいます。もともと企業の事業活動に対して国家が法律に基づいて規制をかける場合は、それが営業の自由という基本的人権の制限であるがゆえに慎重でなければならず、そこでは必要かつ最低限度の合理的な根拠が必要であるとされてきました。しかしながら、化学物質が人体に否定的影響を与えるという場合、ただちにその結果もたらされる健康被害が必然的に想定できないのです。そのような場合に、「わからない」といって何もしないという「解」を導くのでは、公害による健康被害はますます

増えます。そこで、規制に際して安全性判断基準に幅を持たせたかたちで規制根拠を正当化する方法が導かれたのです。いわゆる「予防原則」です。

とはいえ、ことはそれほど簡単でもありません。営業の自由という基本的人権を制限される相手である私企業に対する排出規制等については、従来の考え方では、必要かつ最低限度の制限でなければならないわけですが、実はこの考え方こそが、公害の拡大を招いたのです。「必要・最低限度」の根拠として、原因物質の特定とその曝露量の確定、そしてその排出源の特定が必要です。しかしながら、どの物質をどのような曝露経路で、どのくらい体のなかに摂取したらその病気が発生するのか、その患者さんはどの排出源からその物質への曝露を受けたのかなど、ただちに確定できません。そこでもしも、「必要・最低限度の基準を確定でなければ規制できない」などと、厳格な法治主義を徹底し、その基準を厳格に確定する間に、公害を原因とした疾病は、どんどん進行していくのです。そこでは、暫定的なまたはあいまいさを残した基準、すなわち「安全サイドに不確実な部分を残した基準の設定」が求められるのです。「予防原則」とは、このようなファジーな部分における規制に他なりません。

行政上の公害規制の基準をどのようにファジーに厳しくするかが、環境上の化学物質リスク管理行政の第1の課題です。

同時に、第2の課題として、その曝露を受ける者に、どのような、そしてどのようにしてその情報を伝達するのが問われます。そこでは、川上の事業者対川下の事業者、川下の事業者対製品流通業者、製品流通業者対消費者といった各段階で、いかにして情報を伝達するのか、現行制度はどうなっており、今後何が課題なのか、問われるようになっているのです。

これらのことを、最近では環境省委託研究・「諸外国における環境法制調査」というプロジェクトで、そのなかで、とくに私はアメリカの毒性物質規制法制度(Toxic Substances Control Act)の関係を中心に調査しています。とりわけアメリカでは、連邦法で決まっているものだけでなく、案外各州の州法でユニークなものも多いのが特徴です。

何があるかわからない海底に潜って、魚介類を探すような作業ですが、しばらく続けることになりそうです。