『現代社会が抱える様々なリスクとそれに対する対応―環境リスクへの対応を中心として』



大塚 直（日本学術会議第一部
会員、早稲田大学
法学学術院教授）

Ⅰ.リスク、リスク概念、環境リスク

１．リスク概念

○リスク（広義）

・危険（Gefahr):損害発生の蓋然性が十分高い

・リスク（狭義 Risiko）：損害発生の蓋然性が低いか不確実

――この一部が「不確実性を伴うリスク」

・残存リスク(Restrisiko)：リスク低減措置実施後も残るリスク

○予測結果の過誤

・第一種過誤（リスクを過大予測する過誤）ー未然防止アプローチが対応

・第二種過誤（リスクを過少予測する過誤）ー予防的・警戒的アプローチが対応

・・・気候変動、海洋汚染等、化学物質管理、生物多様性保護等

２．多様なリスク：本シンポジウムで扱うリスク

○環境リスク（生物多様性損失リスク、気候変動に伴う災害リスクを含む）
○デジタルリスク
○感染症リスク
○東京一極集中・地方での人口減少のリスク

３．環境リスク

①環境リスクとはー3つの危機

・環境汚染：マイクロプラスチック、低濃度暴露や日々創出される新規化学物質による健康影響については未解明部分が多い

・気候変動：気温上昇、異常気象、沿岸部の侵食、生態系や社会基盤の変化、健康影響、気象災害

・生物多様性・生態系：生態系サービスの喪失ー世界の種の約25%が絶滅のおそれ、約100万種が絶滅の危機にある可能性

②環境リスクの保護法益とリスクの性質

・影響：長期、広範囲、不特定多数の人間・生活環境・生態系、不可逆な影響、科学的不確実なリスク、国際的。将来世代の配慮も要求される

・原因：通常継続活動、日常生活、不特定多数の事業者（気候変動）、特定の事業者（公害）

③リスクの社会性と公共の福祉、三面関係

・環境リスクへの対処：多くの場合、公共の福祉による職業活動の事由（憲法22条1項）又は財産権（憲法29条）に対する制約

・持続的な発展への配慮（環境基本法4条）／将来世代との衡平

・行政：事業者に対して過剰規制にならないよう配慮（比例原則）

　規制の受益者である市民に対する配慮が過少にならないように留意（三面関係）

④生物多様性損失リスクの評価と対策

ア　生物多様性損失リスク

・直接的リスク：環境汚染事故や開発行為によって生物種の絶滅するリスク

・間接的リスク：気候変動等によって生息域が失われることで生物種が絶滅するリスク

イ　自然資本の重要性と環境価値の評価

・自然資本（自然環境のストック）の価値が市場で十分に評価されてこなかったこと

・環境価値計算：貨幣評価によって自然資本の価値を可視化

Ⅱ．リスクに対するガバナンス
1．リスク対応における法の役割

①現代社会が直面するリスク

共通の特徴：科学的知見に不確実性があり、かつ社会的影響が広範かつ不可逆

１）法は、リスク判断の主体と責任の所在を明確化する

２）法は、リスク対応における判断過程の透明性と正当性と担保する

３）法は、リスク対応における不利益の分配を正当化する

※リスク社会における法の役割：不確実性の下で合理的かつ正当な選択を継続的に行うための制度的基礎を構築すること

②法の活用に当たっての省庁横断のガバナンスの必要

・現代的リスクは複数の政策領域にまたがって発生：例）化学物質管理

２．リスク対応における公法的手法の役割
（１）リスク対応における規制法・規制的手法の役割

1)規制的手法

・ 規制的手法の利点：①明確性、②確実性

・ 規制的手法の実際上の限界・制約：①行政リソースの限界、つまり、監視手法の限界、②損害発生の蓋然性が十分でないのに規制をすると、被規制者に過剰な負担がかかる可能性がある一方、放っておくと極めて重大な、場合によっては不可逆な損害を生じる可能性（比例原則の観点）

2) 自主的取組手法の活用と問題点

・リスクに不確実性がある場合においては、行政指導や自主的取組手法：例）気候変動リスクに不確実性があった時期における産業界の自主的取組手法の活用。

• もっとも、一般的に、行政府が自主性を重んじる手法に依存することについてはいくつかの問題

①不透明性や法的不確実性が拭えない。②フリーライダー（ただ乗り）を生み、競争上の公平に反する結果となる。③ルールの決定を事業者（や事業者団体）に委ねることは、法律を通じて保護されるべき公益や集合的利益の保護を過少にする結果－３面関係として捉えられるべきであり、業界によるルールの決定については慎重な配慮が必要。

―近年、海外の事業者が自身で又は輸入者を通じて我が国で活動するようになった結果、競争上の公平の観点や更に施策の迅速な実現の観点からも問題が生じている。それにもかかわらず、行政庁が依然として自主性を重んじる手法に甘んじている傾向は改める必要がある。

3) 規制的手法の必要な場面

・今日でも、リスクの不確実性が乏しい場合や、不確実性が残されていても深刻又は不可逆な法益侵害を未然に防止する必要がある場合には、明確性と確実性を有する規制的手法を用いることを要する。

- 多様なリスクについては、リスクごとに、規制法の役割は異なっていると考えるべきである。上記の1）、2）は「環境リスク」についてはそのまま該当するが、例えば、「感染症のリスク」に関しては、従来の規制法が脆弱であり、リスク対応の標準化とリスク評価の柔軟化・明確化が必要である。

４）不確実性に対する対応としての予防原則／予防的アプローチ

前記1）②については、リスク規制を正当化する予防原則/予防的アプローチをより理論化し、一般原則に位置付けていくことも考えられる。予防原則は、1980年代から国際的に議論が広がり、今日、多くの国際環境条約に定められるに至っている。その定義は学説によって分かれるが、代表的な定義は、上述したように、リオ宣言第15原則（1992年）に定められ、また、その後、EUコミュニケーション・ペーパー（2000年）や、各種の国際条約で用いられている。

ー予防原則をもって、憶測に基づく規制を容認する原則であるかのような誤解がなされることがあるが、予防的措置は、最低限の知見、つまり、「証明された程度の整合性を備えた科学的根拠」とリンクしていなければならない、「予防原則は、議論の余地のない証拠が存在しない場合であっても、懸念に関する『合理的な（reasonable）根拠』が存在する場合には、適用することができる」とされる（「節度ある予防原則」の活用が必要）。

- なお、予防原則が適用される場合、事後的にリスクが存在しなかったことが明らかになった場合や極めて小さい場合に、被規制者に対し補償すべきかどうかについても検討する必要がある（→（２））

5) 規制的手法の限界を経済的手法が保管する場面

・規制的手法に関しては、i)それが一律規制であるため、各事業者によって汚染削減のコストが異なることが無視され、社会的費用（遵守費用）が浪費されること（静態的効率性の欠如）、ii)基準による規制では、一旦基準が達成されてしまった後は、汚染削減のインセンティブが与えられないこと（動態的効率性の欠如）が、主に経済学者から批判され、経済的手法の重要性が指摘されてきた。

・i)は、例えば気候変動対策のような、多くの事業者が対象となるような効率的削減が極めて重視される分野では肝要となる。いわゆるGX推進法の下で、2026年から我が国で本格導入された二酸化炭素の排出量取引制度は、規制のこの欠点に対応するものであるが、本制度に関しては、果たしてこれによって排出総量の目標が達成できるかという課題がある。

・ii)に対応するためには、基準の更新を行うことが考えられる（省エネに関するいわゆるトップランナー基準はこれに対応している例である）。

（２）不確実性の中での予防的規制と補償

○１）実効的な危険防止と、２）分配の公正という2つの観点を統合的に考察する必要

１）実効的な危険防止の観点

・行政の行為規範を明確化し、どの程度の不確実性の下でどのような措置が許容されるか事前に示す必要

・迅速な情報共有と協力が不可欠な分野では、公平性を一時棚上げしても、補償付きの予防的規制の仕組みが正当化される

２）分配の公正の観点

・公平性を損なう問題ー保障の正当化根拠の明確化の必要、行政の説明責任

３．リスク対応における私法的手法の役割 ―環境リスクに対応する民事責任の役割

（１）裁判例では、環境リスクに対する民事責任は、民法709条を根拠。

ーもっとも、環境リスクには様々な科学的不確実性を有する場合が多く、公害のケースにおいても、しばしば、被害者が（加害者の）過失や、（加害行為と損害との）因果関係を証明することが困難。

ー公害に関する過失について、生命・身体に危害が及ぶおそれのある場合には、被告が結果を回避するためにいくら費用がかかるかについては考慮されるべきでなく、万一被告の活動の安全性に疑問が生じたときには、被告企業の操業停止義務が認められるとする立場が四大公害訴訟判決によって示され、被害者の証明を容易にしてきた。ー環境法における予防原則に通底する立論。

・因果関係に関する原告の立証を緩和するため、いわゆる門前到達説や疫学的因果関係論が採用されることが少なくない。

（２）他方、気候変動に対しては、欧州では石油メジャーに対して温室効果ガスの削減を求める訴訟や政府の温室効果ガス削減目標の不十分性を問う訴訟が認容されたケースが見られるところ、我が国では、石炭火力発電所を被告として住民らがその差止を求めた事件などが存在する。

ーもっとも、石炭火力発電所差止請求訴訟では、被害者原告の権利侵害、及び権利侵害と損害との因果関係が認定されていない。既に、熱中症被害など様々な具体的な権利侵害が気候変動の結果生じていると考えられるが、損害との因果関係の証明はなお困難であり、更に検討を必要とする。

（３）環境リスクの中には、個々人の権利・利益に対するリスクだけでなく、集団的な利益のリスクとしての性格を持つものも少なくない。前者は従来型の訴訟によって一応対処できるが、後者については、我が国の現行法にはない、環境公益訴訟の導入が必要。

４．リスク対応における司法的手続の役割

- リスク対応のため、予防的救済と事後的救済の両面から、司法的救済システムを構築する必要がある。
- 環境リスクの中には、個々人の権利・利益に対するリスクだけでなく、集団的な利益に対するリスクとしての性格を持つものも少なくない。ところが、従来の訴訟制度は、民事訴訟も、行政訴訟も、環境法規が十分に執行されていない状態（執行の欠缺）を是正するための有効な救済手段として、十分機能していない。
- 比較法的には、アメリカ合衆国では市民訴訟制度等、欧州では団体訴訟制度のような一定の実績を積んできた団体に法の実現の役割を課する制度が導入されてきた。特に欧州では、オーフス条約の下で団体訴訟制度が一般化している。
- 我が国では、2001年に公表された「司法制度改革審議会意見書」の中で、団体訴訟の導入について、個別の実体法においてその法律の目的やその法律が保護しようとする権利、利益等を考慮して、検討すべき旨が指摘され、これを受け、消費者利益の救済のための団体訴訟制度が設けられた。
- しかし、環境利益の保護に関する団体訴訟制度は現在のところ設けられてはいない。既に消費者利益の保護のために差止的救済と金銭的救済の局面で一定の成果を挙げている上記団体訴訟のような立法による環境団体訴訟制度の創設が望まれる。これにより、環境リスク対応のための予防的救済及び事後的救済を実現すべきである。

５．リスクに対する社会的対応
ー生物多様性損失リスクに対する企業の対応とTNFD（自然関連財務情報開示タスクフォース）

- 生物多様性の価値は、科学的不確実性の下での予防的対応、順応的管理によって対処することが望ましい。これらは公法的手法、私法的手法で対処する場合もあるが、近年、CSRやESGを基にした企業の対応が重要性を増している。
- 生物多様性損失リスクへの企業対応は、事業継続、サプライチェーン、投融資、保険、地域社会との関係を含む経営上のリスク管理として位置付ける必要がある。

ー昆明・モントリオール生物多様性枠組みのターゲット15は、特に大企業・多国籍企業・金融機関に対し、生物多様性への依存、影響、リスクを定期的に評価し、透明性をもって開示することを求めている。

ーこれに対応する実務枠組みとしてTNFDは、自然関連のリスクと機会を、ガバナンス、戦略、リスクとインパクト管理、指標と目標の観点から開示する枠組みを提示している。

ーさらにIPBES（生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学-政策プラットフォーム）ビジネスの生物多様性及び自然の恩恵への影響と依存に関する方法論評価（「ビジネスと生物多様性アセスメント」）は、すべての企業が生物多様性に依存し、同時に影響を与えていること、また、企業行動を変えるためには、個社の自主的取組だけでなく、規制、金融、データ、能力形成、価値観を含む実現環境の整備が不可欠であることを示している

ー我が国においても、TNFD型の開示を入口としつつ、単なる情報開示や評判管理に終わらせず、土地利用、調達、投融資、地域合意形成における意思決定へ反映させる制度的・実務的仕組みを構築することが求められる。

６．環境リスク・ガバナンスと、他のリスクのガバナンス

- 環境リスクに対する損害賠償に関して用いられた、過失、因果関係についての考え方が他のリスクにも適用されうる。過失論に関しては、予防原則が関連する。
- やはり環境リスク対応で発展してきた経済的手法の他のリスクへの活用が考えられる。
- 規制的手法と自主的取組の関係
- 規制的手法と経済的手法の関係
- 予防原則の適用と補償

などについても、環境リスクに対する対応が他のリスクに参考になりうる。