

アメリカにおける環境上の化学物質リスク行政と情報提供制度（二・完）

前田 定孝

目次

はじめに

第一章 化学物質リスク行政における規制法理の形成

第一節 判決例を通じた定量的なリスク規制法理の形成

第二節 環境行政における定量的リスク・アセスメント（以上、二〇八号）

第二章 化学物質リスク行政における規制の機能不全とリスク比較

第一節 定量的リスク・アセスメントにおける自然科学的根拠への疑問

（一）先住民族における魚肉摂取量をめぐる司法判断

（二）定量的リスク・アセスメントの非科学性

第二節 環境行政の断片性と機能不全

（一）環境法制度の形成と命令規制的方法の「断片性」

（二）断片性と化学物質を規制する法制度の形成

(三) 環境行政における「断片性」の認識と克服努力

(四) 環境行政の統合化と定量的リスク・アセスメントの限界

第三節 比較リスク・アセスメントの形成

(一) 定量的リスク・アセスメントの方法論の変容

(二) 「熟議過程」としての比較リスク・アセスメント

(三) リスク・コミュニケーション論の形成

第三章 化学物質による環境リスクと国民関与、情報提供・共有システム

第一節 リスク・アセスメントと法的規制

(一) 規制制定手続としてのリスク・アセスメントとリスク・マネジメント

(二) 比較リスク・アセスメントの各段階と法的手続

第二節 熟議過程としての化学物質リスク行政

(一) 化学物質リスク行政における熟議的民主主義

(二) 「熟議的な」参加システムにおける参加者の範囲

第三節 国民関与システムに適切な情報の役割

(一) 環境リスクと情報提供・共有システムの形成と位置づけ

(二) 環境リスク情報提供・共有システムにおける情報

(三) 民主的過程を確保するための情報提供・共有制度

(四) 環境情報提供システムにおける情報の法的性質

第四節 化学物質情報の提供・共有と国民の権利

おわりに (以上、本号)

第二章 化学物質リスク行政における規制の機能不全とリスク比較

環境中の化学物質リスクへの規制とは、化学物質による被害の未然防止のための法的規制という観点から見た場合、第一にいわゆる権力的規制に際してその規制基準を策定する段階であり、第二にそれは個別の化学物質ごとに健康・環境に対して課するリスクに対する規制である。

それでは、その政策決定過程に反映される自然科学的知見において、客観性および合理性は正しく担保されるのであろうか。前述のように、一九八三年国家科学アカデミー報告書すらも、定量的リスク・アセスメントの基礎となる自然科学の客観性には限界があることを認めていた。ただその場合に、当該行政決定の自然科学的根拠とは高度の専門性を帯びた知見であって、かかる専門的知見をいたずらに振りまわすことは、当該決定過程を国民の監視の目から遠ざける危険性を帯びたものでもある。さらにそれは、行政機関が自然科学的な不確実性の存在を正当化根拠にして、行政機関があらかじめ想定した特定の結論へと恣意的に導く可能性を有するものでもある。かかる権限の濫用を未然に防止するための手だてのあり方が、そこで問題となる。

また定量的リスク評価の考え方が形成されてきたのと同じ頃、酸性雨、成層圏のオゾン層の減少、地球規模の気候変動など、環境行政課題に新しい要素が付け加わるにつれて、定量的なりリスク評価の考え方は、個別の化学物質

による個別のリスクの次元に終始することなく、さらに良好な環境への要請という、より一般的な枠組み、すなわち各種「環境リスク」⁽⁷⁶⁾の間での優先順位設定の尺度として利用することも課題となった。

それでは、環境行政におけるリスク論の文脈において、国民による関与と情報提供制度はいかにして要請されたのであろうか。そしてそこで要請される国民の関与および情報提供制度における行政の法的責務はいかにあるべきであろうか。

第一節 定量的リスク・アセスメントにおける自然科学的根拠への疑問

前述のように、定量的リスク・アセスメントの根拠となる自然科学的知見の客観性ないし合理性に対する批判は、すでに定量的リスク・アセスメントの方法論が定式化された段階からなされていた。そしてその文脈において、行政の自然科学的な専門性への疑問が提示され、およびそれをより客観的なものとすることを求める見解が現れた。本節では、これらの定量的リスク・アセスメントの根拠とされた自然科学的知見の利用のあり方に対する批判的見解を、判決例における原告の主張および当時の学説上の有力な見解を通じて検討する。

(一) 先住民族における魚肉摂取量をめぐる司法判断

定量的リスク・アセスメントの方法ないし基準をめぐり疑問の一つは、魚肉に含有されるダイオキシンなどへの先住民族アメリカ・インディアンへの曝露水準をめぐり規則制定についての司法上の争いを通じて展開した。

そこでは環境保護庁長官の行った定量的リスク・アセスメントの基準として用いられた平均的魚類消費量の妥当

性が問題となった。

一九八〇年代後半に環境保護庁および独立的研究機関による生物学研究は、コロンビア川流域の紙パルプ工場下流に生息する魚にダイオキシン類が蓄積しており、それは工場における製紙工程で用いられる木材や原料物質を漂白する塩素系化学物質の使用の結果であり、工場自身がダイオキシン排出源であることを確認した。当時環境保護庁のダイオキシンの基準は〇・〇一三ppmとされていたが、上記河川のダイオキシン蓄積はその水準を超えていた。

魚類は、太平洋岸北西部のアメリカ先住民の食糧供給に決定的に重要であり、経済的な、精神的な、社会的な、および身体的な次元での文化または生活様式という意味で、その存在に決定的なものであった。なかでもサケは、これらの種族を定義づける信仰制度、アイデンティティおよび社会関係について中心的なものであると考えられていた。

本件で問題となった行政決定は、オレゴン、ワシントン、アイダホの三州が水質清浄法一三三三条(d)項(1)号および(d)項(2)号ならびに同規定に基づき基準に基づいて、ダイオキシンの最大一日あたり総排出量を決定したことに關するものである。そこで原告は、環境保護庁が設定した最大一日あたり総排出量は充分に厳格でないがゆえに、州の水質基準に適合しないこと、当該基準は専断的恣意的な環境保護庁の決定に基づくものであり裁量濫用にあたりと主張した。そこで問題となったのが環境保護庁の排出基準の根拠である。それは淡水および汽水域に生息する魚類を国民一人が一日あたり六・五グラム摂取するとする全国平均総消費量であり、当該地域の食生活の特性を反映しないものであった。原告は環境保護庁が魚類を平均以上摂取する人口集団における蓄積水準を考慮していないこと、およびこれらの集団が百万分の一のリスク水準に対し保護されないと主張した。これに対して裁判所は、

Motor Vehicle Mfg. Ass'n v. State Farm Mutual Ins. Co., 463 U. S. 29 (1983) に照らし、環境保護庁の O・O・I 三冊という基準は専断的恣意的ではないとして、訴えを斥けた。

しかしながら、かかる裁判の結論にかかわらず、当時の定量的リスク・アセスメントの方法論に対して学説上批判があることが重要である。たとえばかかる先住民族の文化や生活に着目して、「それはアメリカ先住民族に対する損害の諸次元のことがらを完全に包括していないこと、それはその文化的次元を評価しないものであり、ならびに太平洋北西部沿岸地域における魚類、漁労、および魚類消費の全体的な役割を認識していないこと、そのことは化学物質汚染によってもたらされた統合的な一群の損害からもたらされる個人の身体的健康以外のものを無視するものである」と指摘された。⁽⁸⁰⁾

かかる問題が発生する原因として、行政機関の定量的リスク・アセスメントにおいて、前述の「平均的なアメリカ人」像として、「健康で、体重七〇キログラムの白人男性」が想定されていることがあげられる。⁽⁸¹⁾ この事例では、平均的アメリカ人の平均的魚肉消費量である一日あたり六・五グラムという水準⁽⁸²⁾が算定根拠とされているのである。したがってここでは、現地で実際に影響を受ける先住民族が実際に摂取する量——一日あたり三五・六グラムから四二・六グラムとも場合によっては三九一・四グラムともいわれる⁽⁸³⁾——が考慮されていないことが問題視されている。Catherine A. O'Neill は、「そのことはその他の集団と比較して、いくつかの集団に対してはるかに大きな健康上のリスクの存在を是認し、産業上および農業上の『進歩』にともなう環境上の損害を、とりわけアメリカ先住民族に対して不釣り合いに背負わようとする」こと、それにもかかわらず「この進歩による経済的なおよびその他の便益は、……裕福なアングロ・ヨーロッパ系のアメリカ人によって享受される」と批判する。⁽⁸⁴⁾

かかる指摘を通じて、「富裕度、人種、近隣関係、加齢、幼さなどすべてが、曝露への感受性および程度において

看過しがたい差異を創出しうる」のであって、「健康上のリスクは特別に影響を受けた下位人口集団、多種類曝露の『集中箇所 (hot spot)』、過剰に曝露を受けた人間、さらには識別可能な個人を考慮することなしに、完全に性格づけすることができない」とする見解が現れる。

(二) 定量的リスク・アセスメントの非科学性

次に、自然科学的判断における看過しがたい非科学性という点では、Howard Linn の研究が著名である。一九八八年時点においてなされたこの研究で彼は、「環境保護庁のリスク・アセスメントは、正確で、かつ『より深刻でない』リスクの大きさが規制を正当化しないことを前提しているがゆえに、かかる『証明』は説得的でなく、『特定』のリスク・アセスメントの注意深い分析に根拠を置くものではなく、その理想化された概念化を正当化するために用いられた願望にすぎない」とする。彼はその根拠として、当時のリスク・アセスメントのとりくみが、一般に周知されている社会的なおよび政治的な価値観を公正に反映していないことを指摘する。そしてその具体例として、動物実験の例を挙げるのであり、そこで彼は、「齧歯類から人間への定量的な外挿、とりわけ低い用量におけるそれは、われわれが検証する (validate) ためのいかなる方法も有しない当て推量である」とする。

この Linn の見解は、その後定量的リスク・アセスメントに批判的な論者に、共有されるものとなっていく。

第二節 環境行政の断片性と機能不全

上記のように定量的リスク・アセスメントにおいて批判的な見解が発生する一方で、環境保護庁は当時指摘され

ていた環境行政諸課題間における機能不全の原因とされた「断片性 (Fragmentation)」の克服の課題に直面した。

(一) 環境法制度の形成と命令規制的方法の「断片性」

七〇年代初頭、環境法制度は、企業施設や自動車からの排出物による大気汚染や水質汚染に対応するため、大気清浄法や水質清浄法に代表されるような環境媒体ごとに排出時点で規制する法制度として形成された。ところがその後の環境法の展開のなかで、かかる規制の制度が個別環境媒体ごとの規制に分断され、全体として機能障害を来していることが指摘された。たとえば大気に対する残存物質の排出を未然防止することを目的とする制度の執行の対象は、その後たとえば水または土壌のような他の環境媒体への排出へとそらされるという結果を招いた。このように環境媒体ごとに分断された法規制では、有効な規制ができないことが明らかになったのである。かかる事態を「断片性」と表現した論者は多い。かかる断片性に関する認識を共有する報告書や判決例は複数例存在する。

(二) 断片性と化学物質を規制する法制度の形成

かかる断片性克服の課題は必ずしも新しいものではない。たとえば原因となる化学物質を直接的に規制する制度として、一九七六年に毒性物質統制法が制定された。この制定法は、前記の大気清浄法や水質清浄法が化学物質の放出基準に着目するのに対して、化学物質の製造または使用段階において規制しようとする点に特徴がある。同法の制定は当時の上院報告書によれば、主要な環境法制度が各環境媒体への排出時点で着目して規制する制度であるがゆえに「断片的でありかつ不充分」であり、それによって「法的に保護されるものについて……顕著なギャップを」残したということへの反省を反映するものであった。

このように毒性物質統制法とは、一方で化学物質の製造・使用段階における命令・規制の制度としての性格を有しつつ、他方で各環境媒体の放出時点における規制ではなく、化学物質という環境媒体横断的な汚染因子に着目した点で、当時の環境法制度の断片性を乗り越えようとした制度である。

しかしながら、同時にこの法制度は、その第二六〇八条項において、当該化学物質によるリスクが同法以外の制定法によっても規律される場合に、環境保護庁長官は優先的にその別の制定法上の権限を行使するものと規定する。このことは、毒性物質統制法がその他の規制的法制度に優先的に適用されないことを示すものである。すなわち、環境汚染の規制に際して、実際には大気清浄法や水質清浄法など、当初断片性を有するものとして問題とされた制定法が適用されることになる。そのことから、あらためて上記の断片化した法規制をいかに統合するのかがという課題が浮上する。

それでは、実際の環境行政実務は、かかる「断片性」に対してどのように対応したのであるうか。

(三) 環境行政における「断片性」の認識と克服努力

前述のような環境法制度の「断片性」の認識とその克服の課題について、G. H. W. Bush 政権(一九八九年～一九九三年)において環境保護庁長官をつとめた、William Reilly は、「環境は相互に関連した全体的なものであり、社会の環境保護のための努力もまた統合されなければならない」とする。そのために彼は、戦略的にリスクというキーワードを通じたアプローチを構想する。それは統合的な国家的環境政策の評価を、リスク概念を用い行おうとするものである。そこで彼は、かかるリスク概念は、「人々が本質的に異なった環境問題を共通の言葉で論じることが促進し、および異なったリスク削減の選択肢を共通の根拠から評価することを可能にする」ものとする。

ただ、ここでいわれる「リスク」概念とは、前章で検討した個別化学物質における具体的な危害 (harm) についての潜在的可能性の確率としての「リスク」とは若干趣を異にした概念であるということに注意しなければならぬ。Reillyの説く「リスク」とは、確率論を尺度に、環境諸課題の優先順位を数値化し、および序列化するために用いられる指標である。

それでは、ここで明らかになった二つのリスク概念、すなわち第一章において論じられた個別化学物質におけるリスク概念と、環境行政諸課題全体における優先性設定という文脈において「共通の言葉」として語られるリスク概念とは、いったいいかなる関係にあるのであろうか。

(四) 環境行政の統合化と定量的リスク・アセスメントの限界

環境保護庁が環境政策の断片性の克服の課題に直面したのは、第一章において論じた定量的リスク・アセスメントおよびリスク・マネジメントという二分論的な手法を行政上の決定過程に取り入れた後のことである。それは主として個別環境媒体ごと規制の制定法に基づくものであるがゆえに、そこで規制基準の設定のために用いられる定量的リスク・アセスメントが個別化学物質ごとの排出時点においてなされざるをえないことを意味している。すなわちそこでは、あらためて定量的リスク・アセスメントの断片性ともいえるべき事態が発生したと考えられる。環境保護庁はそこで、優先性設定に際して、断片化したかかる諸リスク間の関係をあらためて整理し直す必要性に迫られることになった。

環境保護庁がかかる優先性設定のためのプロジェクトをおこなった経緯は、以下のとおりである。⁹⁴⁾一九八六年と一九八七年に約七五人の上級公務員とスタッフが、発ガン性リスク、非発ガン性の健康リスク、生態系に対する影

響、経済的厚生（welfare effect）という四リスク類型において、それぞれの領域ごとにワークグループを編成し、比較検討を行った。そこでは大気汚染、大気汚染物質、室内ラドン、クロロフルオロカーボンその他オゾン層破壊物質、二酸化炭素および気候変動、汚染汚泥、表流水への放流、湿地保護、非有害廃棄物、事故による毒性物質放出などさまざまな環境領域にわたる三つの問題を選抜し、そのリスクを比較する作業が行われた。その努力において作成されたものが、Reillyの前任者であるThomas長官時代に編集され一九八七年に発行された環境保護庁自然科学諮問委員会（Science Advisory Board）による『未完成の事業（UNFINISHED BUSINESS）』であった。

この作業のなかから、いくつかの結論が出された。たとえば、それぞれのリスクのタイプごとに判断の基準が異なっており、それまで環境保護庁において優先性が高いと考えられていた課題が、実は非専門家とりわけ一般市民においては必ずしも優先性が高いとされていないことが指摘された。

そこではあらためてそれぞれの環境法制度における重点を明確にするための基準が要請された。そこでその優先性を設定する尺度を示す方法として着目されたのが、定量的リスク・アセスメントの結果による数値比較である。

その後一九九〇年、『リスク削減（REDUCING RISK）』という報告書が、前述の『未完成の事業』の内容を事後的に検証するために発行された。そこでは、「統合的目標を定めた国家的環境政策を進化せしめることを促進しうる手段とは環境リスク概念であり、「それは多くの環境問題が共通の言葉で測られおおよび比較されることを可能にし、ならびに異なったリスク削減の選択肢を共通の根拠から評価する（evaluate）ことを可能にし、「国家が一貫したシステマティックな方法において環境政策を創出することを促進する」とされた。

第三節 比較リスク・アセスメントの形成

上記の一連の流れは、定量的リスク・アセスメントのあり方に対して、修正を迫るものであった。それは第一に、平均的アメリカ人像を前提になされた方法の問題性や動物実験による外挿法の問題性など、定量的リスク・アセスメントを基礎づける自然科学的方法論の問題性において、第二に環境行政上解決すべき諸課題をより矛盾のない形で解決するための優先順位づけが要請されるにいたったことにおいて、顕在化した。

それは、定量的リスク・アセスメントとリスク・マネジメントという二分的な枠組みは相対的に維持されつつも、定量的リスク・アセスメントの過程において自然科学的専門性以外の思考が反映されるべきであるとする主張でもある。とりわけ、上記の平均的アメリカ人像など、自然科学的次元の判断であるにもかかわらず、その前提となる基準として政策が反映される場合に、その主張は顕著となる。それは、判決例の展開を通じて定量的評価を義務づけた経過を明らかにした前章との関係でいえば、その自然科学的根拠に疑問を投げかけることを通じて、定量的評価の非科学性および非合理性が指摘されたものといえよう。そしてかかる主張の根拠として、「定量的なデータが利用不可能であるかまたは不完全である場合にまで、規制的决定に際して行政機関に定量的データに依拠することを要請するものとはいえない」とする解釈、すなわち自然科学的根拠の不確実性が大きいがゆえに定量的評価が不可能な場合には定性的なリスク評価を許容する解釈余地も存在するとする前述の最高裁のベンゼン判決における意見が存在する⁽⁹⁾という面も見逃されてはならない。

それでは、かかる定量的リスク・アセスメントの欠陥は、どのように指摘され、そしてこれを克服するためにどのように変容していったのであろうか。

(一) 定量的リスク・アセスメントの方法論の変容

学説上の展開を例に挙げると、たとえば上記の元来の定量的リスク・アセスメントの方法に対する批判として、Donald F. Hornstein は、「ハード・ヴァージョン」として特徴づける。それは、自然科学以外の争点が排除された定量的リスク・アセスメントのことをさす。彼はこれに「ソフト・ヴァージョン」を対置する。それは彼によれば、事案ごとの暫定的アプローチを採用し、および曝露を受けた人口全体の発ガン頻度の総計にのみ依拠せず、ならびにリスク・マネジメントにおける規制者の分析的行為だけでなく、国民関与・統制のメカニズムの包含を許容するものとされる。⁽¹⁰⁾

また、かかる理論的な流れと並行して、環境行政実務上においても類似の変化が発生している。たとえば、一九八三年国家科学アカデミー報告書段階ではできるだけ截然と分けられるべきであるとされていたリスク・アセスメントとリスク・マネジメントの関係が、この段階において、いわば相互浸透的な性質を有するものへと変貌してきている。たとえば一九九六年の国家研究審議会『リスクを理解する (UNDERSTANDING RISK)』では、「リスク・アセスメントの段階において、「もしも意識の高い聴衆の懸念を表現しないとすれば、リスク分析におけるかかる聴衆の信頼を没却せしめる」とされるなど、自然科学的専門家のみが関与するものとされるリスク・アセスメントの枠組みに対して疑問が投げかけられている。そしてここでは「リスク判定は分析と熟議過程の結果である」とされ、この両者は「相互的でありかつ反復的であり」、「補完的でありおよびリスク判定に導くプロセスを通じて統合されなければならない」⁽¹¹⁾とされ、そして「この両者の間のフィードバックから長所を得る」とされる。ここでは自然科学的な次元である分析過程における判断基準の合理性・客観性が、政策的次元である熟議過程、すなわち各種専門家による意見表明および交流を通じて確保されることが想定されていると思われる。

その後さらに、一九九〇年大気清浄法改正を受けて政策問題を調査することを委任された「リスク・アセスメントおよびリスク・マネジメントに関する大統領・議会委員会」は、「化学物質ごとの、媒体ごとの、個別リスクごとの戦略に依存してリスクをアセスメントしおよび削減することについての伝統的なアプローチを変更する時期であるとわれわれは認識する」とした上で、リスク・アセスメントの三つの問題点として、①動物実験から人間への影響の外挿の限界、②混合物質などへの曝露などの複合性への考慮の不足、③毒性の効果に対する感受性における多様性についての考慮を指摘しつつ、「利害関係人の協働的なおよび早期の参加を含む」、そして「重要な新しい情報」が獲得された際に（その結論が）変更されうる「柔軟な枠組みを提案する」。

こうして、リスク・アセスメントとリスク・マネジメントという二つの過程は、截然と分けられたものから、「分析と熟議」を通じて相互浸透的なものへと変貌するにいたる。それは定量的リスク・アセスメントの欠陥を補完するべくその根拠となる自然科学的知見をより客観的かつ合理的なものとするべく展開したものである。かかる手法は、比較リスク・アセスメントと呼ばれる。

(二)「熟議過程」としての比較リスク・アセスメント

それでは比較リスク・アセスメントとは、いかなる性質を有するのであろうか。

それは自然科学的な専門家に限られない国民諸階層による意見表明ないし交換を通じた関与を強調するものである。たとえばその参加者が専門家に限られていた定量的リスク・アセスメントにおいて、一定のハザードによる恐怖のランクづけを、国民意識とはまったく異なつたかたちで行うのではなく、かかるギャップは国民の意見表明・交換を通じて埋められなければならないことが主張される。この見解は、上記定量的リスク・アセスメントにお

る非科学性、非中立性、事実上の下位集団排除性などの欠陥を補うために、直接的にリスクを負わせられる者の意見を表明せしめ、およびそれを反映させる機会を創出しようとするものであり、その機会を通じて参加者相互の共通の理解を形成する筋道をつくりだすと考えられる。⁽¹⁰⁾

また、そこでは、行政機関がみずからあらかじめ決めた結論へと流し込むために特定の自然科学的知見を利用することは排除されなければならない。Wendy Wagner はかかる行政機関の権限濫用を正当化する自然科学的な言辭を「自然科学によるごまかし (science charade)」と呼ぶ。そこでは行政機関が専門用語などを用いることによって一般の国民の関与を排除し、およびその正当性をカモフラージュする危険性が指摘される。行政決定に反映されるべき自然科学的知見を客観化しおよび合理化しようという場合に、かかるカモフラージュを不可能にするための方策が考えられなければならないのであるが、それについで Applegate は、比較リスク・アセスメントにおける情報収集の要請を通じて、情報に基づく意思決定を可能とすることを強調する。それらは共通の知識の基盤を提供することを通じて、素人と専門家参加者との間の平準化を図るものであり、そこで真実の対話の基盤づくりをすることであると考えられている。そのことは、「素人の疑問の霞 (Fog) の向こうにある」と批判されたリスク・アセスメントの欠陥の克服を意図したものである。

前述のようにかかる比較リスク・アセスメントとは、分析的な手段であり、および熟議民主主義的なものであるとされる。⁽¹¹⁾そこでは、それまで自然科学的専門家によってもつぱら担われた定量的リスク・アセスメントの分析領域に対して、自然科学的専門家以外の者の意見をも参照しまたは表明させることを含むものである。自然科学的専門家によるエリート的関与と、広範な国民の意見表明の確保という相矛盾する性格を、この比較リスク・アセスメントは包含するのであり、仮に環境上の化学物質リスク行政において国民関与が要請されるのであれば、かかる考

え方こそが九〇年代中盤以降における環境上の化学物質リスク行政における国民参加の契機となったものであったといえよう。⁽⁴⁾

(三) リスク・コミュニケーション論の形成

そしてこの段階において強調され始めたのが、環境リスクとりわけ化学物質の環境へのリスクについて、そのリスク・アセスメントを通じて示された自然科学的専門性情報を理解しやすく利害関係人に提示すること、すなわちいわゆるリスク・コミュニケーション論である。たとえば国家科学アカデミーから一九九四年に出された『自然科学と判断』では、利害関係人の関与の過程が述べられている。そこでは「利害関係人はしばしば分析者がリスク・アセスメントに統合化する必要があるであろう曝露源およびパターンについての重要な知識を有する」がゆえに、「リスク・コミュニケーションに携わる者はその聴衆（すなわち地域住民など……引用者註）の懸念および価値観、その関連する知識、ならびにリスクについての争点に関してその経験に学ぶべきである」とする。そこではリスク・アセスメントに際しての利害関係人の役割を、いわば行政側の分析者の役割を補完するものとして把握している点特徴的である。そして、かかるリスク・コミュニケーション論は、単なる行政側の分析者の役割を補完するものから、後に国民相互の意見交換をも包含するものへと展開してきたのである。

このように、リスク・アセスメントの過程において、その客観性と合理性を確保するために要請される自然科学的な専門的分析と国民による意見表明を確保する制度の発展は、相乗的に展開したのである。それでは、かかる局面を対応して環境行政はいかに展開し、法的責務はそこでどのように変容しているのだろうか。それを明らかにするのが、次章の課題である。

註

- (76) 日本で化学物質の環境すなわち生態系へのリスク概念が実定法に反映されたのは二〇〇三年度の化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律（一九七三年法律第一一七号）改正時である。ここでは目的規定に「動植物の生育若しくは生育に支障を及ぼすおそれ」という文言が挿入された。
- (77) たとえばリスクの生起水準について母集団の年間あたりの死亡数や個人の生涯を通じた余剰死亡率などの確率値を用いて相對評価がされる。ここでは疫学的アプローチと動物実験を通じた外挿による推定が主である。参照、日本リスク研究学会編『リスク学事典』（TBSブリタニカ、二〇〇〇年）六頁。
- (78) *Dioxin/Organochlorine Camer v. Clarke*, 57 F.3d 1517 (9th Cir., 1995).
- (79) Catherine A. O'Neill, *Variable Justice: Environmental Standards, Contaminated Fish, and "Acceptable" Risk to Native Peoples*, 19 STAN. ENVTL. L.J. 3, 5-6 (2000).
- (80) *Id.* at 9.
- (81) Kuehn, *supra* note 69, at 125.
- (82) O'Neill, *supra* note 79, at 17.
- (83) *Id.* at 51.
- (84) *Id.* at 12-14.
- (85) Campbell-Mohn & Applegate, *supra* note 12, at 109.
- (86) Latin, *supra*, note 70, at 107.
- (87) *Id.* at 121; see also, Shere, *supra* note 44, at 413-14. Shere は「典型的なリスク・アセスメントは約五〇の個別の想定および外挿によって構成され、それぞれ一〇またはそれ以上の要素によって分析を歪めることもある。その相互関係は、その想定および

外挿は数百万のリスクの無数の最終的推定を左右し、この結果は……検証不可能である」と述べる。See also, at 480.

(88) Stewart, *supra* note 12, at 28; see also, David L. Markell, Symposium, *Municipal Liability: The Role of Local Governments in Environmental Regulation: Shoring up our Federal System*, 44 SYRACUSE L. REV. 885, 914 (1993).

(89) 日本でもいわゆる直接的規制方法に以下の限界があることが指摘される。すなわち①科学的知見が乏しい場合の規制対象や基準決定が困難であり、②迅速性を欠き、③手法そのものが、臨機応変な対応になじまず硬直的事であること。さらに④規制主体や規制対象双方にとって実施コストが大きく、手続が煩雑、⑤監視コストはいわゆる中小(ノンポイント)汚染源への適用が困難、⑥規制対象者側の対策技術やコスト負担への配慮も必要とされることから、基準はある水準に止め置かれざるをえず、他方規制対象者はいったん基準が決まればこれを遵守すればよいとされるため、より高い目標への誘因を欠き、⑦基準の既得権益下の弊害を引き起こす可能性すらあること、⑧経済の国際化に伴い、国内でのより厳しい規制が非関税障壁とされ、あるいは国際競争力阻害要因として排斥される傾向も見られること。これらは、断片性を批判する見解と問題意識を共有するものである。例えば上記の①、②、③、④、⑤、⑥など。参照：(浅野直人「環境管理の非規制的手法」淡路剛久教授・阿部泰隆教授選歴記念『環境法学の挑戦』(日本評論社、二〇〇二年)一四四頁以下。

(90) CARNEGIE COMMISSION, *supra* note 58, 38; *Environmental Defence Fund v. Thomas*, 657 F. Supp. 302, 304 (1987). は、当時の環境法諸制度において機能不全に帰結する断片性の問題の存在を指摘しつつ、毒性物質統制法がその克服を企図して制定されたことを指摘する。

(91) PERCIVAL, *supra* note 10, 343.

(92) S. Rep. No. 1341, 94th Cong., 2d Sess 3 (1976) reprinted in 1976 U. S. C. A. N. 4491, 4493, CYNTHIA A. LEWIS & JAMES M. THUNDER, FEDERAL CHEMICAL REGULATION 9. (1997)

(93) *Id.* at 12.

- (94) 毒性物質統制法は、「……いかなる『化学物質または混合物質』の製造、販売（marketing）、使用、または処分（disposal）（農薬および食品医薬品局によって規制された製品を除いて）も禁止しまたは制約する権限を付与するがゆえに、理論上……環境保護庁の規制権限のもっとも幅広い源泉である」とされる。See PERCIVAL, *supra* note 10, at 93. さらに Applegate も「毒性物質統制法は環境保護庁に対して、製造から使用およびすべての環境媒体における処分（disposal）を通じたその『ライフサイクル』のすべての段階を通じて規制する権限を付与する」とする。See Applegate, *supra* note 9, at 269.
- (95) 15 U.S.C. § 2608(b).
- (96) Clarence Davies, *Integrated Pollution Control: A Symposium. Some Thoughts on Implementing Integration*, 22 ENVTL. L. 139, 140-41 (1992).
- (97) U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, REDUCING RISK: SETTING PRIORITIES AND STRATEGIES FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION. [EPA press release - September 26, 1990] available at <http://www.epa.gov/history/topics/risk/01.htm> (Mar. 15, 2005).
- (98) See Kuehn, *supra* note 69, at 107-08 (1996). これに対し、比較リスク・アセスメントを「規制的なおよび予算的な優先性を割り当てるため、その深刻さまたは相対的リスクによって環境問題をランクづけする手続である」とする。
- (99) 環境保護庁が最初に比較リスク・アセスメントという文言を用いたのは一九八一年の統合的環境マネジメントプログラムであると思われる。See Hornstein, *supra* note 11, at 583-84.
- (100) U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, UNFINISHED BUSINESS: A COMPERATIVE ASSESSMENT OF ENVIRONMENTAL PROBLEMS 5. なお、このように経済的厚生（economic welfare）の面における影響とは、「土壌およびその他の物質的な被害（damage）、レクリエーション、天然資源、その他の公共的な（public）および商業上の財産および地下水供給、ならびに美学および利用者のため以外の価値における損失などである」とされる。 *Id.* at 51.
- (101) *Id.* at 10.
- (102) *Id.* at 5. Applegate, *supra* note 88, at 79. は「環境保護庁によるこのとりくみを、積極的な比較リスク・アセスメントの始まりと

して把握する。

- (103) U. S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, *supra* note 134, 98.
- (104) 「リスクをいかに事前評価する (assess) にかにおける内在的な不確実性にかかわらず、比較リスク・アセスメントはなおもわれわれの資源をどこに向かって方向付けるのかの最高の指標 (indicator) の一つである」とする見解が、かかる認識を表現す。
 9. See Hempel, *supra* note 90, at 1501.
- (105) U. S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, *supra* note 97, 1.
- (106) Eileen Gay Jones, *Risky Assessments: Uncertainty in Science and the Human Dimensions of Environmental Decisionmaking*, 22 Wm. & MARY ENVTL. L. & POL'Y REV. 1, 40-41 (1997). は漁労を素材とした研究を通じて、「なにが『リスク』を構成し、およびいかにしてリスクに対応するののかについての決定は、……リスクまたは損害の原因もしくは顕在化への国民の認知によって彩られるのかも『これなら』と『平均的でない集団を考慮しないリスク・アセスメントの限界を説く。
- (107) 448 U.S. 607, 656-57. は、Stevens 判事の多数意見において「職業安全衛生局は定量化が不可能な場合に基準を制定することを禁止せられなくとも、同じく 448 U.S. 607, 666. は Powell 判事の反対意見において「既知の方法によつて合理的な定量化が達成されえない場合には」職業安全衛生局は規制的行為をすることを防止せられない」とする。
- (108) Kuehn, *supra* note 69, at 157.
- (109) Hornstein, *supra* note 11, at 585.
- (110) *Id.*
- (111) *Id.* at note 108.
- (112) NATIONAL RESEARCH COUNCIL, UNDERSTANDING RISK, INFORMING DECISION IN A DEMOCRATIC SOCIETY, 3 (1996).
- (113) *Id.* at 6. なほ、同じく「分析と熟議」とは「世界についての知識を獲得し、知識に基づく理解を形成し、および人びとの

- 間における合意へと到達する二つの補完的なアプローチであると考えられるのであり、分析が厳格な、反復的方法を用い、専門家の間における言語において合意されるもとで評価されるのに対して、熟議とは争点についての対話または集団的な検討の公式のまたは非公式の過程であり、熟議の参加者は論争し、熟考し、観察と見解を交換しあい、お互いの利益・関心の問題に関する情報と判断を反映せしめ、ならびにお互いに説得しあうことを試みる」とする。*Id.* at 44.
- (14) *Id.*
- (15) 2 PRESIDENTIAL & CONGRESSIONAL COMMISSION ON RISK ASSESSMENT AND RISK MANAGEMENT, RISK ASSESSMENT AND RISK MANAGEMENT IN REGULATORY DECISION-MAKING 64 (1997).
- (16) *Id.* at 11.
- (17) Sherer, *supra* note 44, at 478. コングレスは「優先性設定に関して『リスク・アセスメント』の役割を論じる人びとはしばしば、今日のリスク・アセスメントの慣行から離れかけた定性的アセスメントの過程を心に描く」がゆえに、かかる優先性設定が比較リスク・アセスメントであるとすれば、それは「定量的リスク・アセスメントと明瞭な関係性を有しない」とされる。このように定量的リスク・アセスメントから比較リスク・アセスメントへの展開を論じる場合、それが定性的評価に着目するものであることに注意すべきである。
- (18) Jones, *supra* note 106, at 44-45.
- (19) *Id.* at 47.
- (20) Wendy E. Wagner, *The Science Charade in Toxic Risk Regulation*, 95 COLUM. L. REV. 1613, 1670-71 (1995).
- (21) Applegate, *supra* note 68, at 106.
- (22) Jones, *supra* note 106, at 5. 彼は、「リスク・アセスメントは政策決定および価値判断を含まないと主張する発言者にとって、『事実の』決定をする専門家の手段および領域であり、それによって政策形成における国民の関与または参加の必要性をそら

させる」と批判する。See *id.* at 35. さらに「自然科学が価値中立的なまたは価値観から自由なものであるということを経験的に証明した者は未だかつて存在」せず、それぞれの論者の未来観によつて影響を受けた社会的価値選択、研究の最終的目標についての考え方、自然科学的知識の現状、ならびにその過程および結論上の個人的利害などによりリスク・アセスメントの結果が影響されると指摘する。See *id.* at 37-38.

(123) Aplegate, *supra* note 68, at 73 n. 6. なお、彼がいう「熟議」とは、「公的な意思決定に対する共同体主義、共和主義、および市民的共和主義的アプローチのことをゆるやかに包含する」とする。

(124) ここで国民による関与を論じる場合、国民とは誰かという論点とあわせて、国民各層による熟議によつて和解ないし合意が可能であるのかどうかという論点が存在すると思われる。Aplegate は、リスクを創出する経営者および被用者は地域社会の市民でさえもあるがゆえに、共通の解決策を見出すことができるとする。地域住民としての立場と企業経営者としての立場という経済的な地位の違いが熟議過程においていかに反映されるのかは一つの論点ではあるが、しかし本稿ではかかる論点は措く。See Aplegate, *supra* note 68, at 92-93.

(125) NATIONAL RESEARCH COUNCIL, *supra* note 11, 40. See also, IMPROVING RISK COMMUNICATION 74 (1989). 邦訳、森裕造・関沢純監訳「リスク・コミュニケーション 前進への提言」(化学工業日報社、一九九七年)八五頁参照。なお、この一九八九年報告書の段階では、リスク・コミュニケーションの成功の時点を、影響を受ける人々や関心を持っている人々の間で関係する問題または行動の理解の水準が前進し、参加する者が入手可能な知識の範囲内において十分に情報提供されていることに満足したときであるとする。このように行政側から国民に情報を提供することに強調点を置くリスク・コミュニケーション論に対し、一九九四年の報告書は社会における各種の利害関係人が意見表明および意見交換する過程として位置づける。

第三章 化学物質による環境リスクと国民関与、情報提供・共有システム

前述のように化学物質に関するリスク概念は、環境諸課題間の優先性設定ないし比較の課題において共通の尺度として用いられるようになった。⁽⁴⁾さらに、リスクの評価の過程は、比較リスク・アセスメントへ、さらに国民による関与の要請へと展開した。

それでは、かかる比較リスク・アセスメントにおいて、行政のあり方はどのように変化し、そこで各種専門性を有する国民の関与形態および法的規制はいかにあるべきであり、その場合の行政の法的責任とはどのようなものであろうか。

第一節 リスク・アセスメントと法的規制

(一) 規則制定手続としてのリスク・アセスメントとリスク・マネジメント

まず、行政上の手続に即して、リスク・アセスメントとリスク・マネジメントという二つのそれぞれの位置づけを明らかにしたい。

まずリスク・アセスメント段階についていえば、最初にその方法論における客観性ないし合理性の担保が要請される。第二章で述べたように、リスク・アセスメントはそこで不確実性を有する自然科学的専門的知見を反映することから、容易にブラックスボックス化しがちである。そして実際にその対象の設定およびその具体的な基準において、恣意性ないし非科学性が反映しやすい。そこで、専門的知見の客観性および合理性を担保することが要請さ

れる。

次にリスク・マネジメントの段階においては、それに先行して適正になされたリスク・アセスメントの結果が政策判断段階において客観的に反映されるしくみが確保されていることが要請される。その場合、恣意的な行政決定の排除、とりわけリスク・マネジメント担当者が特定の結論を導くために、リスク・アセスメント担当者と裏取引することなどを不可能とする何らかの手だてが要請される。

そのためにここでは、第二章で述べたように、化学物質による環境リスクの水準を判断する行政決定にあたって、自然科学的な次元における判断過程を客観化しおよび合理化することが要請される。さらにその過程は、その後の規則の内容を事実上決定づける段階であることから、これを客観化しおよび法的に統制する課題が発生する。そこで、本稿では、リスク・アセスメントの過程における客観性ないし合理性の担保に焦点を当てることにする。

さて、前章で検討したように、分析過程であるリスク・アセスメントが、熟議民主主義的な側面、すなわち国民による意見表明・交換を確保する側面を有するものでなければならぬとすれば、それはいかなる行政手続上の段階に即して検討されなければならないのであろうか。ここでは第一に、行政内部における規則草案作成にかかる内部手続と、第二に規則草案が発せられたあとにおける意見提出手続の段階における意見提出手続への参加を通じてその知見を反映させる手続の段階という二種類があると考えられる。その場合、本稿の問題関心との関係でいえば、第一の規則草案作成に先立つリスク・アセスメントを客観化しないし合理化することが、その主要な課題となる。そして国民に意見表明・交換の機会を通じて関与させるのであれば、そのための共通の知識の基盤の提供が要請される。それらは、法的にいかなる性格を有するのであろうか。

（二）比較リスク・アセスメントの各段階と法的手続

まず、比較リスク・アセスメント段階、すなわち規則草案作成手続段階に先立つ手続の客観化における課題を分析する。

伝統的な定量的リスク・アセスメントは、元来行政内部手続であつた。また、規則草案作成に先立つて行政機関がリスク・アセスメント報告書を受け取る段階も、内部手続であつた。しかしながら、前述のようにかかる内部手続は、その後の規則の内容を事実上決定づけるものであることから、これを客観化しおよび法的統制するとすれば、規則草案作成の前段階でその意見を表明できない一般の国民の見解を行政決定に反映させるために、何らかの形で、かかる内部過程において国民の意見を反映させることが要請される。⁽⁹⁾ その場合、行政当局や専門性を有する一部の私人が、自然科学的な合理性の表現のもとに、みずからの見解を決定に反映させることがあつてはならないことは前述のとおりである。化学物質に対する法的規制を根拠づける各種専門性は不確実性に満ちているがゆえに、それはかかる不確実性に対応するものでなければならず、それは同時に、自然科学的知見の発展段階にあわせて可変的なものでなければならぬ。そしてかかる法的判断を根拠づける知見は最新のものでなければならぬ。そのためには、かかる自然科学的知見を根拠づける化学物質の性状およびその量に関する情報が、つねに国民の前に可視的であることが要請されるのである。

それでは、実際に環境上の化学物質リスク行政において、国民ないし利害関係人による意見表明ないし熟議的な関与とはどのように考えられており、その場合にいかなる行政像が構想されているのであろうか。またそこではいかなる経緯でこれを支える情報基盤としての化学物質のリスクの情報提供・共有システムの形成が要請されてきたのであろうか。さらにその場合の行政の法的責務とはいかなるものであろうか。

第二節 熟議過程としての化学物質リスク行政

(一) 化学物質リスク行政における熟議的民主主義

国民・利害関係人の自然科学的知見を行政決定に反映させるに際して、定量的リスク・アセスメントの客観化が要請されるのは前述のとおりである。John S. Applegate は、この段階を、「手続において最も長いプロセス」とする。ここで彼、市民諮問委員会 (Citizens Advisory Board) が果たしている役割に言及する。彼は、テネシー州東部のハンフォード地区にある核兵器製造施設から排出される放射性廃棄物による土壌、表流水、地下水などの汚染を浄化するための、エネルギー省による環境マネジメントプログラムにおいて実施された浄化プロジェクトに参加した経験に基づいて、そこで設置された市民諮問委員会の意義と役割について述べる。

まず、この委員会の役割は、行政機関に対する勧告を出すことであるとす。定量的リスク・アセスメントにあつた諮問委員会が旧来から技術的で複雑な問題についての特別な専門性を提供する機能を有してきたことについて、彼は「素人および技術専門家と情報をやりとりするためのフォーラムを提供する」ものであると指摘する。そこでこの諮問委員会の役割とは、行政機関が規則草案を作成する段階のさらに前の、規則草案作成に対する判断基準作成段階において機能していると述べる。

そこではこの委員会の機能は、情報が提供されることを通じて、政治家がその無知を利用して住民を動員することをより困難にするものであり、それは旧来の「交渉による規則制定」とは異なり、その運営および決定のすべてが「公開的でなければならない」とする。彼は、この市民諮問委員会の一種類として、地方緊急対処計画委員会を挙げる。

そしてここで重視されるべきこととして、影響を受けることが容易に識別されうる集団だけでなく、その汚染源が位置している地域社会または地区の個人的な居住者も構成員として含められなければならないとする⁽¹³⁾。それは地域の住民の意見分布を正確に反映せしめるためであり、とりわけ意見を述べるものが比較的困難な者の意見を反映させる手だてが必要であるためであるとする。

そして、かかる国民参加の目的として、彼は、「非専門家からの『セカンドオピニオン』を得ること」を挙げる。それは行政機関の視野狭窄を克服するものである⁽¹⁴⁾、それは「熟議民主主義は技術者のな比較リスク・アセスメントを、価値観およびその他の国民への考慮を注入することによって修正する (modify)」ものと位置づけられる⁽¹⁵⁾。

（二）「熟議的な」参加システムにおける参加者の範囲

それでは、かかる熟議システムに参加する者とはどういう人たちであろうか。

熟議システムに類似したシステムを構想する見解として、Richard B. Stewartの見解がある。彼は断片性を有する環境法制度をより実効あるものとするに際して、一方で、より分散的な行政組織外部の意見を収集することをともなう制度を構想している。そこで彼は「(元来の)命令的な環境規制はすべてのかかるシステムの固有の非効率性を共有する中央経済計画の一形式で」あるとしたうえで、かかる中央経済計画に對置するものとして構想しているようである⁽¹⁶⁾。これらのことは、定量的リスク・アセスメントとリスク・マネジメントとを截然と区別する枠組みの相対化を紹介した国家科学アカデミーの一九九六年の報告書の立場と認識を共通するようにも思われる⁽¹⁷⁾。

さて、それは彼の行政法モデルに即していえば、現在の行政を利益代表モデルと規則の分析的管理モデル (analytic management of regulation) の混在として理解される⁽¹⁸⁾。ここで規則の分析的管理モデルとは、一九八一年の Reg-

93 政権による大統領命令一二二九一号において開始された連邦管理予算庁による主要規則の審査に代表される行政機関の専門性を反映したモデルである。⁽⁹³⁾

このように Stewart は、定量的リスク・アセスメントを行政の専門性を重視したニューディール期のモデルの再生として理解する。ここで彼の構想とは「規則の分析的管理」モデルの側面である行政機関による高度の専門性を反映した定量的リスク・アセスメントの結果を受けて、利益代表モデル的な側面である比較リスク・アセスメントの過程で国民関与が追求されるというものであると思われる。しかしながら上記のように Stewart の見解は、定量的リスク・アセスメントにおける行政の専門性を強調し、これを国民の意見表明・交換の過程から遠ざけようとする点で、国民を定量的リスク・アセスメントの過程に参加させることを拒否する見解でもあると思われる。

かかる見解に対して、Applegate は批判的な意見を述べる。彼は行政法の利益代表モデルにおいて Stewart が示した見解を「行政を仲介者または調整者と見るものである」と批判する。⁽⁹⁴⁾ 彼は前述のように、行政機関が規則草案を作成する段階に先立って国民が関与すべきことを主張している。その際に、彼は第一に構成員選出の基準として、「すでに積極的役割を果たしている市民は市民諮問委員会にいつでも参加できなければならない」とし、⁽⁹⁵⁾ その場合活動家グループのように、当該の争点にそれまでに関与してきたグループは、その関与がとりわけ確保されなければならないとする。⁽⁹⁶⁾ 第二に、そのような場合において、「構成員の選出は、影響を受ける地域社会の人口（民族性、社会経済学的地位、職業）を反映すべきであり、「かかるバランスは招集者が接近させることを追求するについて理想的なことであるとすべきである」とする。さらに、地域社会の実質的な一部分の排除は、とりわけ熟議的であれば、全体的なプロセスを没却せしめる」と述べる。⁽⁹⁷⁾

なお、彼はさらに、Cass R. Sunstein や Jody Freeman の見解に対して、専門性の過度の強調を通じた国民排除の可

能性を指摘している点も注目される。そこで彼は、かかる交渉が互いに認めあつた技術的専門性を有する者のみに確保された参加によつて、結果的に「決定によつて影響を受ける、またはそれらに單純に關心を有する通常の市民を排除する」可能性を指摘する。ここでは、自然科学的専門性のもとに隠された国民参加排除の論理に対して慎重でなければならぬとする。

このように、化学物質によるリスクに対する行政課題における熟識ないし国民による意見表明・交換という場合に、自然科学的専門性を有する者だけないし一定の高度の専門的知識を有する者だけが念頭に置かれているのでなく、できるだけ多数の利害関係人に対してかかる機会を付与しようという見解が存在することが特徴である。

第三節 国民関与システムに適切な情報の役割

それでは、かかる国民による意見の表明・交換を確保するに際して、情報を提供する制度とはどのように位置づけられるのであろうか。比較リスク・アセスメントの要請を通じて、国民の関与の方法に制度的な変化が発生し、そのためにこれを支える情報提供・共有制度が要請されるとすれば、かかる制度は従来と比較して、よりいっそう国民の関与を確保するに適切な情報を提供し、共有する制度でなければならぬ。ここでは、第一にかかる情報の提供が比較リスク・アセスメントとの関係でいかなる意義を有し、第二にそれは行政上の情報の流れにおいていかなる情報を提供する制度であり、第三にさらにそれはいかなる法的意義を有するのかが問題となる。

(一) 環境リスクと情報提供・共有システムの形成と位置づけ

前節で検討したように、化学物質の比較リスク・アセスメントの過程が、化学物質による環境リスク行政を有効ならしめるために、広範な国民の行政上の決定過程への意見表明を要請するものであるとすれば、次の問題は、第一にかかる比較リスク・アセスメントを支える情報提供・共有制度の契機をとまなう制度とは、現時点でいかなるものとして存在しており、それはいかなる発展過程をたどってきたのかであり、第二に、そこにおいて行政はいかなる役割を有するものと考えられているのかである。

一般的に化学物質の情報提供・共有制度という場合、「はじめに」で述べたように、「地域住民の知る権利」法における制度の一つである毒性化学物質登録簿制度が挙げられることが多い。それがBradley C. Kankainenがいうように、環境基準を設定することに直接参加することを権限づけられた「非公式の規制者としての市民」に必要な有効な情報を行政が提供する制度であるとするれば、この制度はいかなる行政像を前提としているのが問題となる。ただこの制度は、一九八六年において制定されたものである。すなわち上記のように本法制定後の八〇年代後半から九〇年代にかけて比較リスク・アセスメントの考え方が展開する前に制定された制度である。したがって、この制度が現在の時点において各種専門性を有する国民の行政への関与を保障するために、リスク・アセスメントに資する情報を提供し共有しようとする趣旨を帯びたものであると解しようとするのであれば、そもそも制定当時における制定の趣旨と、さらにかかる趣旨がその後の展開においてどのように変貌したのかを検討されなければならぬ。

その点についての詳細な検討は別稿に譲るが、ここでは「地域住民の知る権利」法におけるリスク情報とその提供について、制定当初、ある先駆的な研究において、この制度に基づく情報の提供を通じて、企業において使用さ

れている化学物質情報を地域住民に提供することの制度が、単に地域住民に対する企業施設内の化学物質の情報提供という要素を超えて、すでに当該物質のリスクを評価するための情報を提供する制度であると理解されていたという点だけを指摘しておきたい。⁽⁶⁵⁾ すなわちすでに一九八九年の段階において、高度の自然科学的知見の反映を必要とする行政上の情報を、国民と共有することを通じて行政決定を客観化し、さらに適切なものにしていくとする考え方が示されていたのである。

それではかかる情報提供・共有制度を通じて、国民にいかなる権利が保障されるのであろうか。前述の Appellate は一九九一年の論文で、「地域住民の知る権利」法における情報提供制度の役割として、「個人に対して彼ら自身の非公式のリスク・アセスメントを實行することを奨励する」ものであると指摘する。⁽⁶⁶⁾ 上記の議論を敷衍すれば、ここでは規則草案作成に先立つ定量的リスク・アセスメントの段階において、国民がみずからその化学物質による環境リスクの評価を通じて、規則草案に反映せしめようとする制度であることが理解されよう。

(二) 環境リスク情報提供・共有システムにおける情報

それでは、このように国民みずからが環境リスクのアセスメントを通じて規則草案作成段階に関与するとしたら、いかなる行政上の情報の提供を要請することになるのであろうか。情報の流れに即して行政における化学物質による環境リスク情報を分類すると、以下のようなことになると思われる。

まず、第一に、規則制定手続の告知に先だつて、行政機関内部における自然科学的専門家によって作成されたリスク・アセスメント報告書が行政機関における「行政記録 (administrative record)」としてリスク・マネジメント担当者、すなわち規則制定手続における草案作成者に対して渡される。第二に、リスク・マネジメント担当者である

草案作成者が規則草案を連邦公示録に掲載する段階⁽⁶⁵⁾が存在する。すなわち規則制定の根拠となつたリスク・アセスメント報告書とそれに基づく規則草案を利害関係者ないし国民に提供する過程である。第三に、利害関係者または国民からの意見提出というかたちで行政機関に対して国民からの意見および情報⁽⁶⁶⁾がもたらされる。この場合、利害関係者ないし国民は、独自のリスク認識に基づく判断をおこない、これに基づいて意見提出をすることになる。そしてそこで提出された意見を受けて、行政機関が当該規則を制定する決定をし、公布することになる⁽⁶⁷⁾。そして付け加えると、第四に上記のような連邦行政手続法上の一連の法的手続とは別の次元のものとして、連邦公示録などから情報を受けた利害関係者ないし国民が、それぞれの所属する組織の構成員に対してこれをかみ砕いて提供する過程が存在する。

しかしながら、これまでの検討内容との関係でいえば、上記の規則草案作成の段階において国民の意見を収集しようとするれば、さらに上記第一の段階に先立ち、規則草案作成に反映されるべき自然科学的知見を反映した情報を、専門家が行政の側に提供する局面が必要になると思われる。前節で Aplegate が「手続において最も長いプロセス」と呼んだプロセスとは、このプロセスのことである。

問題は、そこで専門家による情報の提供という場合に、国民みずからによるリスク評価を反映した情報を行政に提供することを可能ならしめるための情報提供・共有制度がいかなるものとして構築されなければならないのか、いいかえればそこで行政はいかなる責任を負うことになるのかである⁽⁶⁸⁾。それは、仮に行政機関の指揮のもとで行われる定量的リスク・アセスメントにおいて非科学性および非合理性が存在するのであるとすれば、それを克服する可能性を有するものでなければならぬであろう。

（三）民主的過程を確保するための情報提供・共有制度

さて、行政上の情報提供制度の意義について、従来から市場改善型と民主的過程確保型との区別があるといわれてきた。⁽⁵³⁾そして、後者の情報提供法制度、たとえば「地域住民の知る権利」法などが担う情報提供の役割に関して、「情報によるな規制の主要な長所は、それが政治的な保護手段 (safeguard) の契機となり、および市民に対して継続的な監視的役割を認める」とする。⁽⁵⁴⁾本稿の検討の対象である「情報」とは、後者のものとして定義されると思われる。

Stewart は、現段階において存在していると環境行政上の情報提供制度が、現実には個別根拠法ごとに分断された情報の断片性に帰結していることを指摘しつつ、その改善の必要性を指摘する。すなわち、「地域住民の知る権利」法制度における環境情報提供システムを、「国家的な環境情報の包括的な通観的な提示」であると評価し、それを環境行政上の「優先順位づけについての専門家的な、国民的なならびに政治的な熟議および論争を刺激することができ、ならびに経済部門的なおよび生態系に基づくアプローチへの基礎づけを」するものである述べつつ、さらにより統合的なかつ標準的な情報提供制度の必要性を説く。このように、かかる国民関与を確保するための情報基盤として、個別制定法の枠を超えた、制度横断的な包括的な情報提供・共有制度が要請されると思われる。

（四）環境情報提供システムにおける情報の法的性質

それでは、かかる環境情報提供システムにおける情報とは、いかなる法的意義を有するのであるか。そこでは行政機関による情報の取得と、その提供という二つの次元にわけて考えなければならぬ。

第一に、国民に情報を提供する制度において蓄積される情報が行政を通じて提供されるのであれば、それはいか

なる法的根拠に基づいて行政が取得した情報であるのかが問題である。そもそも行政が国民から情報を報告徴収するにあたって、それは国民の私的領域に対する侵害であることから、ここでは、憲法修正第四条および第五条の根拠、ならびに制定法上の根拠が要請される。⁽⁶⁾ 上記において *Seimas* が指摘したように、環境情報提供制度において蓄積された情報の内容が個別制定法ごとに断片化しているとすれば、それはまさしく上記のように、報告義務づけの対象となった情報が、個別制定法の目的および対象ごとに、限定化されているからに他ならない。すなわちそれは、当該の報告徴収対象となる情報が、規制行政の根拠法において、制定法によって要請された目的および対象に
応じて限定的でなければならぬということの帰結にすぎない。

したがって、かかる環境行政情報提供システムにおける情報の内容となるべく私企業に対して義務づけられる報告内容とは、かかる規制的法制度に付随的に発生する報告義務とは質的に異なっていると考えなければならない。そのことはいいかえれば、アメリカにおける「地域住民の知る権利」法など情報提供法制度において当該物質の使用または排出に際して要請される報告義務づけは、規制的法制度における権力的関与に付随するものではないこと、すなわち報告対象である化学物質の保有という事実そのものにもなう情報の報告義務づけ制度とは、規制制度とは別の次元において存在することを意味している。このことは、リスク・アセスメントに資するための資料提供のみを義務づける法制度が、規制的な法制度と質的に異なっていることを示すものでもある。

第二に、国民に対する情報提供という次元でいうと、かかる高度の自然科学的専門性を反映した行政決定を行う場合に問題となるのは、第一にリスク・アセスメント報告書の作成段階において国民の意見の反映を確保するための情報提供という場合に、いかなる法的性質を帯びた情報であるのかである。

そのことを実際の行政上の情報の流れに即していえば、当該判断に疑問を有する者が、当該判断過程において用

いられた行政記録 (administrative record) または情報自由法でいう行政機関記録 (agency record) ⁽⁶⁾ において示された専門的知見に関する情報を、行政機関の決定過程とは別途の過程において、独自に検証するという道筋をとることになる。この場合に注意しなければならないことは、そこで提供される情報は、行政記録という概念よりも広い可能性があるということである。それはその行政上の記録が、「その決定をするに際して長官の面前におかれるすべての文書」⁽⁶⁾ であるということとどまらず、その決定に何らかの意見表明を試みる国民の「面前におかれるすべての文書」といふべき性質を有することになる。すなわちここでは、いわゆる情報公開制度において想定される行政情報とは相対的に異なったものが想定されているといえよう。

行政情報を上記のように定義するとしたら、かかる住民によるリスク・アセスメントに資するための資料提供を義務づける制度とは、行政が当該文書を組織的に利用するために作成取得し、および保有しているという定義ではなく、本来的に独自のリスク・アセスメントの資料として、国民がアクセス対象とする情報として行政機関が作成取得する文書であると位置づけられる。⁽⁶⁾

そしてかかる位置づけを有する情報を蓄積した情報基盤とは、一連の国民の関与を量的および質的に確保するための情報源として位置づけられるのであり、それは化学物質の性状及び量の両方の側面を有するものでなければならぬと思われる。ここでは、行政の責務は、上記の「自然科学によるごまかし」の可能性を排除するために、その客観性と合理性を担保しうる情報を提供するところに存在すると考えられる。なおアメリカでは前者の化学物質の性状に特化したデータベースとして、統合的リスク情報システムが作成されている。⁽⁶⁾

本稿では論点の抽出にとどめ、具体的な検討は別稿に譲ることにする。

第四節 化学物質情報の提供・共有と国民の権利

それでは、化学物質のリスク情報の提供において、これを受ける国民にはいかなる法的権利が保障されるのであろうか。

残念ながら現在のアメリカにおいて、かかる権利は十分に確保されているとは言いがたい状況にある。たとえばある企業施設における化学物質情報が法違反によって報告されていないために入手できなかった私人が、当該企業に對して「地域住民の知る権利」法に基づく報告を怠ったとして、企業に對して課徴金(civil penalty)の支払いを求めた *Steel Co. v. Citizens for a Better Environment* 判決は⁽⁶⁵⁾、「いかなる救済によっても被告人の主張する事実上の損害は救済されないがゆえに、被告人は本件訴訟を維持する原告適格を有せず、また当裁判所および下級裁判所はこれを受け付ける裁判管轄を有しない」とする *Scalia* 判事の法廷意見によって訴えを却下した。

連邦最高裁判所における判決は、その他にも *Lujan v. Defenders of Wildlife* において⁽⁶⁶⁾ *Scalia* 判事が環境訴訟における原告が原告適格に欠如するとする原審判断を支持するために *Take Care* 条項に依拠した多数意見を執筆するなど、制定法上保障された訴訟手続を通じた救済が不可能な状況にある。かかる *Scalia* 判事の姿勢は、「裁判所の役割は、多数者による圧迫または専制に對抗して、個人および少数者の権利利益を保護することに限定されるのである、それを実現するためには、原告適格は、法律の被規制者または法律により直接的な損害を被った者に限定される、個人的権利利益に対する特別かつ具体的損害が求められる」とする彼の見解⁽⁶⁷⁾に基づく。しかし仮にそれが国民の法的権利の実情であるとするれば、化学物質の比較リスク・アセスメントに国民が関与すべく情報提供・共有制度を制定法上において整備したとしても、かかる権利は画餅に帰する。

Sunstein は、かかる現状に対し、何らかの救済法理を構築しようとする。彼は、上記の Scalia 判事による判例を覆すことを通じて、手続のないし情報的原告適格論を確立しようと試みる。たゞ彼は、*FEC v. Akins* 判決⁽¹¹⁷⁾において争点となり認容された連邦選挙委員会による国民への情報提供義務の意義に言及し、判例上の情報的原告適格論を導き出そうとする。そしてこの判決で問題となった連邦選挙委員会法⁽¹¹⁸⁾だけでなく、国家環境政策法、情報自由法、そして「地域住民の知る権利」法を、国民に対して情報提供を命じる法として再解釈しようとしている。

かかる解釈は、化学物質のリスクなどの問題に関する行政決定に対して意見表明しようとする国民に対して行政が情報を提供する義務を实体化するものである。ここでは環境上のリスク情報を国民に対して利用可能にする権利を救済法上の権利として再構成する場合に、かかる考え方がどこまで説得力を有するのかが検討されなければならぬが、その作業は別稿に譲る。

註

(116) 環境行政における「断片化」とその克服についてたとえば黒川哲志氏は、前記 Stewart 論文および STEPHEN BREYER, BREAKING THE VICIOUS CIRCLE: TOWARD EFFECTIVE RISK REGULATION の影響を受けて諸リスクの統一的把握、対抗リスク問題（ある一つのリスクを低減する行為が、別のリスクを高めるという可能性の問題）の克服、環境リスク低減に投入する行政資源の割り当てなどの問題を「縦割り行政と法治主義原理がもたらす規制の断片化という観点から検討し、規制の断片化を克服して均衡ある統一的な環境規制を回復するための道を探ろうとするものである」とする（黒川哲志「環境リスク規制の断片化と再統合」『環境行政の法理と手法』（成文堂、二〇〇四年）九頁以下）。

(117) Kuehn, *supra* note 69, at 161-66.「」では、国民の健康および福祉がリスク・アセスメントの過程によって分析されおよび大き

く決定されるにもかかわらず、国民はリスク評価に際してたいした位置づけを与えられず、つねに意思決定過程におけるリスク・マネジメントにおける参加しか認められていないこと、かかる参加であっても、実際の行政決定に大きな影響を与えるリスク・アセスメントへ対して影響を与えうる期間のはるか後であることを問題にする。そして「本当の国民参加は、リスクに耐える者がリスク・アセスメントの過程の最初の段階において有意義な参加をすることを要請する」と述べる。その場合に「市民は、環境保護行政機関およびリスク創出者とともにリスク・アセスメントの過程において有効に参加しようとするのであれば、それ自身の技術的なりソースを必要とする」のであり、さらに市民の側には「独立的な、競争的なリスク・アセスメントをし、それを提出する機会を与えられる」とされる。See also, Jones, *supra* note 106, at 26.

(128) Applegate, *Id.* at 907.

(129) John S. Applegate, *Beyond the Usual Suspects: The Use of Citizens Advisory Boards in Environmental Decisionmaking*, 73 IND. L.J. 901, 907 (1998).

(130) *Id.* at 922-23. この論文における Applegate の問題意識は、規則草案作成段階で行政機関に提示するために作成する資料の作成段階において、国民関与をいかにして可能にするのかにあると考えられる。

(131) Applegate, *supra* note 129, at 925.

(132) *Id.* at 922.

(133) 42 U.S.C. § 11001(b). この委員会は、「被選出の州及び地方の公務員、中でも法執行組織、民間防衛活動、消防、救急、保健、地方環境、病院、及び人的輸送手段、放送及び印刷媒体、地域集団、並びに本節の要請のもとにおける施設の所有者及び管理者」によって構成され、「国民に対する委員会の活動の報告、緊急対処計画を議論する住民集会 (public meeting)、意見提出 (public comment)、委員会によるかかる意見提出に対する応答、及び緊急対処計画の配布」の方法などについての規定を定める。
とされる。

- (13) Applegate, *supra* note 129, at 925.
- (14) *Id.* at 928.
- (15) John S. Applegate, Symposium, *A Beginning and not an End in Itself: The Role of Risk Assessment in Environmental Decision-Making*, 63 U. CIN. L. REV. 1643, 1652-53 (1995). かかる分散的な私人参加に対して Stephen Breyer 判事は「官僚制度の問題整理能力や高度の技術的な専門性に鑑みて」かかる決定権限を連邦管理予算局に委ねようとする。 See BREYER, *supra* note 126 68. これに対して「カーネギー・ロマンション報告書は、大統領の権限に着目して、かかる役割を担う組織として、大統領直属の環境評価委員会を充てることを提案し、さらに、環境および規制関連の行政機関と大統領府によって構成される規制協力委員会を設置することを提言する。 See CARNEGIE COMMISSION, *supra* note 43, 43-44; Applegate, *Id.* at 71. かかる行政機関の専門性に委ねる方向に対して」たとえ Eric W. Orts は「ヘリート型の超行政機関がおそらく環境問題に耐えうる解決策を創出しなさい」と批判す。 See Eric W. Orts, *Reflective Environmental Law*, 89 NW. U.L. REV. 1227, 1231 (1995). 同様に Applegate は「国民関与のなかび、専門家に対抗するイデオロギの可能性」について言及す。 Applegate, *supra* note 68, at 105.
- (16) Applegate, *Id.* at 99-101.
- (17) Stewart, *supra* note 12, at 30-31.
- (18) NATIONAL RESEARCH COUNCIL, *supra* note 112, 4.
- (19) Richard B. Stewart, *Administrative Law in the Twenty-First Century*, 78 N.Y.U.L. REV. 437 441-42 (2003). 同様に利益代表モデルとは、彼が一九七五年に執筆した論文で述べた「いわゆるロモン・ロー・モデル、トランスミッションモデル、規制的管理についてのニューデイル・モデル、利益代表モデル」という発展段階のうちの一つである。 See Richard B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, 88 HARV. L. REV. 1667, 1671-76 (1975).
- (20) *Id.* at 443.

- (142) *Id.* at 444.
- (143) Applegate, *supra* note 129, at 904. ニジビ Applegate が参照している箇所は以下のとおり。Stewart, *supra* note 140, at 1682-84, 1712-13, 1760-62.
- (144) Applegate, *supra* note 129, at 934. ニジビ日本の議論状況に目を転じると、「事案に特別の利害関係を持つ主体」の「協働」への参加に批判の目を向ける見解があることに注意しなければならない。かかる見解は、Applegate がアメリカにおける実践・研究において到達した結論と対立するもののように思われる。今後詳細な検討が要請される論点である。参照、山本隆司「公私協働の法構造」金子宏先生古稀記念『公法学の法と政策』五六二頁以下。
- (145) Applegate, *supra* note 129, at 936; Applegate, *supra* note 68, at 98. は、「参加者はお互いを知り、またはお互いについて何者であるのかを知っており、ならびに彼らは地域社会そのものについての共通のバックグラウンドとなる情報を共有する。さらにいえば、……彼らは明確な共通の目標——この文脈においていえば、より環境に良好な地域社会——を有する。地域における決定への参加者は協力するための明確なインセンティブを有する」としている。
- (146) Applegate, *supra* note 129, at 936.
- (147) *Id.* at 943-44; see also, Kuehn, *supra* note 69, at 130-32. ニジビは「(動物および人間に対する毒性学ならびに生理学、数学的なモデル化などの複雑な争点に関する理解が要請されるように) 工学部の博士課程院生といえどもこのレベルの理解に到達できない」と指摘される。それは高度に専門・技術的であるがゆえに、リスク・アセスメントは民主主義的過程として参加不可能な、いさ著しく困難であり、結局のところ決定権限がリスクに耐える者の犠牲においてリスク創出者と技術エリートに委ねられることが問題であるとする。Applegate の前述の問題意識は、かかる隘路の突破のために比較リスク・アセスメントを民主主義的熟議過程として有効ならしめる方向性を模索するものと思われる。
- (148) *Shera, supra* note 44, at 479. ニジビでは比較リスク・アセスメントも定量的リスク・アセスメントと同様に規制的行政に資する

かのであるとされる。

(14) ここで「環境情報」とは何かという論点が別に提起される。織朱實「わが国の環境リスク情報公開およびその活用に向けての制度的検討」：米國制度との比較法的観点からの考察「関東学院法学」三卷四号（二〇〇四年）三頁以下は、環境情報をするに際して、環境行政の発展と展開の文脈に応じて「環境情報が使用される場面によって異なる」ことを指摘した上で、上記論文における検討対象を「化学物質による健康や生態系のリスクをいかにマネジメントしていくかという観点」における環境情報に絞っている。本稿も、かかる問題意識を共有するものである。

(15) Bradley C. Karkkainen, *Information as Environmental Regulation: TRI and Performance Benchmarking, Precursor to a New Paradigm?*, 89 GEO. L.J. 257, 322-23 (2001).

(16) SUSAN G. HADDEN, A CITIZEN'S RIGHT TO KNOW: RISK COMMUNICATION AND PUBLIC POLICY 148 (1989). 日本では、前掲註(3)で紹介した「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」に基づくデータは環境省環境保健部「化学物質の環境リスク評価 第3巻」(二〇〇四年九月)「(last modified Feb. 17, 2005)<<http://www.env.go.jp/chemu/report/h16-01/pdf/chap0101.pdf>>において曝露評価で利用された。

(17) Applegate, *supra* note 9, at 296-98.

(18) 5 U. S. C. § 553(b).

(19) *Id.*

(20) 5 U. S. C. § 553(c).

(21) 5 U. S. C. § 553(d).

(22) 浅野直人「化学物質管理の最新動向」環境法政策学会編『化学物質・土壌汚染と法政策』（商事法務研究会、二〇〇一年）二二頁は「(P R T R制度の)……重要な機能は、一般公衆に情報が流されることによって、公衆の政策決定への参加を促進させ、

あるいは、情報を共有することによって、同じ土俵で議論できる可能性を作ったという道を開くことにもなる」と述べる。⁽¹⁵⁸⁾ Cass R. Sunstein, *Informational Regulation and Informational Standing: Atkins and beyond*, 147 U. PA. L. REV. 613, 619 (1999). このように行政情報の役割を市場型と民主的過程確保型に分類する見解として黒川哲志「環境規制におけるリスクコミュニケーション」山村恒年先生古稀記念論集『環境法学の生成と未来』（信山社、一九九九年）一一三頁がある。

(158) Sunstein, *Id.* at 625-26.

(160) Stewart, *supra* note 12, at 165.

(161) 1 RICHARD J. PERCE, JR., *ADMINISTRATIVE LAW TREATISE* (2002) § 4.1, 193-94 (2002); ALFRED C. AMAN, JR. & WILLIAM T. MAYTON, *ADMINISTRATIVE LAW*, § 20.4.1, 723 (1993); BERNARD SCHWARTZ, *ADMINISTRATIVE LAW*, § 3.2, 110 (1991). See also, *Oklahoma Press Publishing Co. v. Walling*, 327 U. S. 186, 213 (1946).

(162) *Forsham v. Harris*, 445 U. S. 169, 183 (1980). 14 “agency record” の概念を “物理的形式または性質を問わず、連邦法のもとでまたは公共事業体の取引との関係で作成されまたは入手されたすべての帳簿、書類、地図、写真、機械で読み取りうる資料、またはその他文書資料” とする。また *Kissinger v. Reporter’s Committee for Freedom of the Press*, 445 U. S. 136 (1980) は “*Forsham* 判決を受けて” (情報自由法は) 行政機関に対して文書を作成しまたは保有することを義務づけるのでなく、事実上作成しおよび保有してきた文書に対するアクセス提供を行政機関に義務づけたにすぎない” (445 U. S. at 152.) とする。つまりでは「行政記録」概念よりも広い「行政機関記録」概念が確認される。

(163) *Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe*, 401 U. S. 402, 420 (1971). は “行政記録 (Administrative Record) の定義を「その決定をするに際して長官の面前におかれるすべての文書」とする。

(164) 芝池義一「情報公開制度論」室井力先生古稀記念『公共性の法構造』（勁草書房、二〇〇四年）一八五頁。ここで芝池氏は組織的利用文書の定義を、①作成取得基準、②組織的利用基準、③保有基準という三つの要素から構成されることを指摘する。そ

ここではこの三つの要素がそれぞれ対象とする行政情報とは完全に一致しないことが想定されているように思われる。しかしながら、本稿の立場は、第三節（一）でも述べたように、行政機関による国民からの情報収集活動が国民に対する権利侵害であると考えられていることに鑑み、上記①の作成取得、とりわけ国民からの当該情報の取得とは②すなわち行政決定など特定目的を反映した行政の利用のための取得であって、その範囲でのみ③の保有も可能となることが原則であるとするものである。その場合情報公開制度を通じて国民が行政情報入手するという場合、当該情報をもとにした行政決定の適正性を検証することへの着目が重要である。これに対し本稿で検討する情報提供・共有制度は、かかる行政情報の範囲を超えて、行政が独自に国民の意見表明の根拠資料を提供する制度を創出する点にその独自性を見いだすことができる。

(105) 行政決定過程に関与する専門性を有する国民がかかる情報を受ける権利は、食品行政法の領域において主張されている「必要な情報の提供を受け取る権利」と共通するものと考えられる。参照、徳田博人「食品安全基本法および改正食品衛生法の批判的検討」*琉大法学七〇号*（二〇〇三年）、一七頁。

(106) このデータベースは元来環境保護庁の研究開発部門がリスク・アセスメント、行政決定、および規制活動のための一貫性ある基礎資料として内部的に作成したものであるが、現在では電気通信回線を通じて公表されている。ここでは五〇〇以上の物質の性状に関するデータが登載されている。その資料は前記のリスク・アセスメントの四段階モデルとの関係でいえば、有害性の特定および量―反応評価という最初の二段階で用いられる。その対象物質は、各種制定法における規制対象物質や、その評価にあたり新規の自然科学的知見があらためて要請される物質が含まれ、環境保護庁が優先性を付して決定する。ここでは環境保護庁はすでに公刊された文献・資料の精査を前提として、国民に対して連邦公示録を通じて新規の未公表の自然科学的知見などを提出することを呼びかける。⁹ Integrated Risk Information System (IRIS): Announcement of 2005 Program, Request for Information, 70 Fed. Reg. 10616, 10616-18 (2005).

(9) *Steel Co. v. Citizens for a Better Environment*, 523 U. S. 83 (1998).

- (169) *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992).
- (160) Antonin Scalia, *The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers*, 17 *SUFFOLK L. REV.* 881 (1983).
- (170) かかる Sustain の見解を詳細に述べるところは、以下のものがあろう。Cass R. Sustein, *Standing and the Privatization of Public Law*, 88 *COLUM. L. REV.* 1432 (1988); Cass R. Sustein, *What's Standing after Lujan? od Citizen Suits, "Injuries," and Article III*, 91 *MICH. L. REV.* 163 (1992).
- (171) *FEC v. Akins*, 524 U.S. 11, 14-15 (1998).
- (172) 2 *U.S.C.S.* § 8 431 et seq.

おわりに

以上、化学物質による環境リスクに対する法的規制の特徴と、そこから導き出される国民の関与と情報提供・共有制度の意義について検討した。第一に、リスクに対する定量的な評価とは、裁判例の積み重ねを通じて要請されたものであった。それはさらに、リスク・アセスメントの客観性および合理性を担保するために、これをもつば自然科学的判断の次元に委ねることが要請されたのであった。

それにもかかわらず第二に、その後、一方でかかる定量化に用いられる自然科学的知見の非科学性ないし不合理性が指摘され、他方で当時の環境法制度の機能不全を克服し、環境法制度を統合的に実施するために、各種環境行政上の諸課題間を序列化するための共通の評価尺度として、リスク概念が応用されるに至った。そしてその展開過程を通じて、行政機関が用いる基準に存在する非科学性、不合理性、および恣意性を克服するために、当該基準に

社会的ないし文化的視点の反映が要請された。それは行政機関の内部手続である定量的リスク・アセスメントの過程を客観化せしめる方向へと展開したのであり、同時に自然科学的な外被のもとにおける恣意的な行政決定を抑制するという側面を有していた。しかしそれは、かかる恣意性の抑制のために、行政側の自然科学的専門家のみにリスク・アセスメントを委ねるのではなく、広く国民の意見表明および交換を通じて、かかる自然科学的判断を客観化することを要請するものでもあった。国民による関与が要請されるに至ったのは、かかる文脈を通じてのことであつた。

そして第三に、かかる国民の関与を確保するための基盤として、いわゆる環境情報提供制度の形成が要請されるに至つたのであるが、その場合に行政が提供する情報とは、いわゆる情報公開制度における行政情報のように、規制的法制度によって報告が義務づけられ、その範囲が限定されるものではなく、本来的に国民への提供という目的との関係で理解されなければならない。

それでは、アメリカの実際の環境情報提供システムは、現在どのような全体像を示しており、そしてそこでは実際にいかなる法的問題点が存在しているのだろうか。その場合に、当該化学物質の情報提供義務づけと当該情報の国民への提供という二つの側面において、かかる環境情報提供システムはいかなる法的意義および特徴を有するものであろうか。

その場合、当該情報提供制度は、本稿において示したように、いわゆる権力的関与を根拠づける法制度における情報の報告義務づけおよび提供制度との対比において、その特徴を抽出しなければならぬと思われる。

かかる対比を通じた検討は、それぞれ別稿で行うことにする。