

平成 25 年 5 月 10 日

意見書「『教訓』としての薬事法違憲判決」

(慶應義塾大学 山本龍彦准教授)の要約

日本オンラインドラッグ協会作成

医薬品インターネット販売訴訟判決(高裁判決・最高裁判決)はいずれも、郵便等販売禁止の「憲法問題」に直接触れることなく当該販売規制を無効とするもので、委任命令の法律適合性という法形式的問題のみに焦点を当てた比較的射程の狭い判決とみることもできるが、精読するとどちらも重大な「憲法問題」を含んでいることを示唆している(「示唆」というよりも、郵便等販売の禁止が重大な「憲法問題」を含んでいることを、今後「法律」化を試みるかもしれない国会議員らに、“シグナル”としてわざわざ送っている、と表現した方が正確かもしれない)。両判決は、医薬品の郵便等販売の禁止は、「法律」に書き込みさえすれば容易に復活させることができる、と述べているわけではなく、仮に「法律」化しても、それが憲法 22 条 1 項の保障する権利を制限する限り、厳しい憲法上の吟味に晒されることを「示唆」している。

本意見書は、仮に現在の議論状況を前提に、医薬品の郵便等販売禁止が直ちに「法律」化された場合、いかなる憲法上の評価を受けうるのかを、職業選択の自由制約事案のリーディングケースとすべき昭和 50 年薬事法違憲判決(以下「S50 判決」という。)を踏まえつつ「予想」しようというものである。

S50 判決によると、「職業の自由」の制約立法に対する違憲審査基準は、①職業選択の自由そのものを制約するような「強力な制限」について、その合憲性を肯定しうるためには、「重要な公共の利益のために必要かつ合理的な措置であることを要し」、②また、それが「消極目的」に出たものであれば、当該規制よりもゆるやかな規制によってはこの目的を十分に達成することができないと認められることを要するとされる。さらに①の「必要性」判断に関して、制約立法による職業の自由に対する制約が大きければ大きいほど、その正当化のために、それなしでは国民の健康等に「危険」が生じるであろうことを示す「確実な根拠」(これを「立法事実」と呼んでもよい)が必要である、という。

S50 判決が問題にした「適正配置規制」は、そもそも薬局としての開業を何ら否定するものではなく、別の場所での薬局開業を許容するものであったにもかかわらず、それを「職業の自由に対する大きな制約」と捉えた。郵便等販売規制も、現実世界における「開業」を何ら否定するものではない。しかし、かかる禁止は、ネットという「場所」で、広く医薬品を販売したいと考える者にとっては、「開業」そのものを断念することにつながる。S50 判決の論理を前提にすると、「適正配置規制」と「郵便等販売禁止」はどちらも、職業の自由に対する「大きな制約」といえ、郵便等販売禁止の憲法的正当化には、このような「大きな制約」と「均衡を失しない程度において国民の保健に対する危険を生じさせるおそれのあることが、合理的に認められることを必要とするというべきである」(「確実な根拠」の必要)。

S50 判決は、「職業の自由」の制約立法に対する違憲審査基準について、規制目的も審査基準を決する一要因となりうるとして「目的二分論」の考え方を採用した。

このように、消極目的規制であれば比較的厳格な審査(厳格な合理性の基準)が、積極目的規制であれば極めてゆるやかな審査(明白の原則)が適用されるとする考え方の理由のひとつは、立法府、裁判所それぞれの「機能」・「制度的能力」、あるいは両者間の「権限配分」を重視した機能論的(権限配分論的)理由であり、もうひとつは政治学的な理由(現実の政治過程を重視した説明)である。すなわち、東京大学の長谷部教授によると、一見誰もが納得してしまう消極目的規制(国民の健康被害の防止や安全の確保等)は、実際には、業界団体の特殊的・個別的利益を保護するための「規制」(隠れ蓑的な規制)である可能性が高いからこそ、消極目的規制には裁判所による厳格な審査が望まれる。他方、積極目的規制は、もともと業界保護立法的要素を含み、また、そのように見られるリスクを抱えており、積極目的が正直に掲げられている規制は、政治過程・立法過程において、“それは業界保護立法なのではないか”という反論を覚悟すること、討議・熟議コストを立法提案者自らが正面から引き受けることを意味する。だからこそ、裁判所としては、法廷における違憲審査基準をゆるめることができる、というわけである。

S50 判決に参加した最高裁裁判官たちは、この事件で問題になった適正配置規制が、スーパーマーケット形式等の新たな販売形態をとる「新規参入者」の医薬品販売業進出を抑え込もうとする既存薬局(薬剤師集団)の政治的圧力を背景に制定されたことに気づいていた可能性がうかがえる。つまり、S50 判決は、国会が特定の業界の保護立法をあたかも国民一般の福祉に貢献する消極的警察規制であるかのように装って制定したと考えたからこそ、目的と手段との関連性を立ち入って審査したように思われるのである。

この理は、本件規制にも基本的に妥当するよう思われる。本件の郵便等販売禁止は、一般用医薬品の副作用による健康被害の防止といった「消極目的」が掲げられているが、その実体は、ネット販売業者の医薬品販売業進出を防ぎとめようとする既存薬局の抵抗手段(業界保護立法)である可能性を否定できないからである。

以上から、郵便等販売禁止が仮に法律レベルで規定されることになっても、それに対しては厳格度の高い違憲審査基準が採用されるべきであり、S50 判決の場合と同様、裁判所は、郵便等販売禁止の合憲性を審査する際に、①それが「重要な公共の利益のために必要かつ合理的な措置」であることを「確実な根拠」(立法事実)に照らして厳密に吟味したうえで、さらに、②郵便等販売(一律)禁止よりもゆるやかな規制手段(LRA)が存在しないかについても厳密な検討を加えなければならない。

S50 判決は、「競争の激化—経営の不安定—法規違反という因果関係に立つ不良医薬品の供給の危険が、…相当程度の規模で発生する可能性があるとすることは、単なる観念上の想定にすぎず、確実な根拠に基づく合理的な判断とは認めがたい」と述べ、適正配置規制の必要性を否定した。

現在の議論状況においても、郵便等販売を許容することによって健康被害が発生するという「確実な根拠」ないしは立法事実が示されたわけではない。そこで広く提示されているのは、“薬局間の距離が縮まれば不良医薬品が増えるだろう”というかつての言明と同様の観念的な言明や抽象的な未来予測であろう。果たして、“ネット販売を許せば副作用による被害が増えるだろう”とか“ネット販売を許せば偽造医薬品が増えるだろう”という主張と、“薬局間の距離が縮まれば不良医薬品が増えるだろう”という主張とを区別する「根拠」はあるのであろうか。本件の郵便等販売禁止も、かつての適正配置規制と同じ業界保護立法ではないか、との批判を克服するには、立法者は、かかる「根拠」を示す必要がある。それができない限り、仮に郵便等販売禁止を法律レベルで定めたとしても、いずれS50 判決と同様のアプローチによって、最高裁で違憲と判断されることになろう。

最後に、今後の国会における立法過程等で特に調査・審議されるべき事項として、(1)「諸外国の法実践が、日本には当てはまらない」ことの論証、および(2)「一般医薬品による副作用の甚大さや重大さではなく、それがネット販売によって引き起こされる」ことの論証について簡単に触れておきたい。

(1)仮に、法律により特定の種類の医薬品の郵便等販売を禁止しようとするならば、立法者は、その種類の医薬品のネット販売を一律に禁止していない諸外国の法実践が、我が国に妥当しないことについても、確実な根拠に照らして積極的に論証する必要がある。社会的成熟度等の点で、我が国と類似した状況下にある先進諸国が、法制度上、特定の種類の医薬品のネット販売を一律に禁止していないという国際標準が形成されているということは、郵便等販売禁止を憲法上正当化するに足りる程の合理性・必要性が認められない、ということを示す重要かつ有用な事実に類するからである。

また(2)本件規制をめぐって薬害被害者団体からの意見も提出されているようである。かつての薬害事件のなかには、薬事行政の落ち度と見られるものも少なくなく、国民の健康に対する危険を未然に防ぐための規制を積極的に行う必要がある場合もある。しかし、薬害の重大性を指摘する主張は、ネット販売を広く認めると薬害がこれまで以上に起きる、ということは何ら証明していない。問題は、医薬品の副作用がどれほど重大で甚大か、ではなく、こうした副作用がネット販売を許すことで生ずるか、なのである。今後の議論においても、問題の本質を捉えた冷静なリスク・コミュニケーションを重ねていくことが肝要であろう。

以上(下線は日本オンラインドラッグ協会による。)

「教訓」としての薬事法違憲判決

慶應義塾大学 山本龍彦

I. はじめに

東京高判平成 24 年 4 月 26 日判タ 1381 号 105 頁及び、その上告審である最判平成 25 年 1 月 11 日判例集未掲載は、いずれも、第三類医薬品以外の医薬品に係る郵便等販売を禁止する省令(平成 21 年厚生労働省令第 10 号により改正された薬事法施行規則)を、平成 18 年法律第 69 号 1 条の規定による改正後の薬事法(以下「新薬事法」という。)による委任の範囲を逸脱した違法なものとして、無効とした。つまり、これらの判決は、上述の郵便等販売禁止が憲法 22 条 1 項のいう「職業選択の自由」を侵害し、違憲無効かという「憲法問題」に直接触れることなく(この問題は、本件原告らが 1 審以来持ち出していた論点でもあった)、当該販売規制を無効とするものであった。その意味では、いま挙げた 2 つの判決は、本件の 1 審判決(東京地判平成 22 年 3 月 30 日判時 2096 号 9 頁)とは異なり、委任命令の法律適合性という法形式的問題のみに焦点を当てた、比較的射程の狭い判決とみることも不可能ではない。

しかし、これらの判決を精読すると、どちらの判決も、医薬品(第一類医薬品及び第二類医薬品)の郵便等販売の禁止が、重大な「憲法問題」を含んでいることを示唆している(「示唆」というよりも、郵便等販売の禁止が重大な「憲法問題」を含んでいることを、今後「法律」化を試みるかもしれない国会議員らに、“シグナル”としてわざわざ送っている、と表現した方が正確かもしれない)。例えば、2 審判決は、「本件規制に係る規定は、これによって憲法 22 条 1 項において保障されている営業の自由に係る事業者の権利を制限するものである」と述べているし、上告審判決も、後述する昭和 50 年薬事法違憲判決(最大判昭和 50 年 4 月 30 日民集 29 巻 4 号 572 頁)を参照しつつ、「憲法 22 条 1 項による保障は、狭義における職業選択の自由のみならず職業活動の自由の保障をも包含しているものと解されるところ」、「郵便等販売に対する新たな規制は、郵便等販売をその事業の柱としてきた者の職業活動の自由を相当程度制約する」と述べているのである。こうみると、両判決は、医薬品の郵便等販売の禁止は、これを「法律」(薬事法)のなかに書き込みさえすれば容易に復活させることができる、と述べているわけではない。仮に「法律」化しても(「法律」レベルの規制に引き上げたとしても)、それが憲法 22 条 1 項の保障する権利を制限する限り、厳しい憲法上の吟味に晒されることを「示唆」しているのである。

本意見書は、仮に現在の議論状況を前提に、医薬品の郵便等販売禁止が直ちに「法律」化された場合、いかなる憲法上の評価を受けうるのかを、職業選択の自由制約事案のリーディングケースと言うべき昭和 50 年薬事法違憲判決(以下「S50 判決」という。)を踏まえつつ「予想」しようというものである。

II. 採用されるべき判断枠組み——審査基準論

1. 総説

裁判所が法律の憲法適合性に判断する際の「基準」を、一般に違憲審査基準と呼ぶ。

S50 判決によれば、「職業の自由」の制約立法に対する違憲審査基準は、①問題とされる制約立法が、「単なる職業活動の内容及び態様に対する規制を超えて、狭義における職業の選択の自由そのものに制約を課する」ような、「職業の自由に対する強力な制限」となっているかどうか(制限の程度)、②当該立法が、「社会政策ないしは経済政策上の積極的な目的のための措置」であるのか、それとも、「自由な職業活動が社会公共に対してもたらす弊害を防止するための消極的、警察的措置」あるのか(規制目的の種類)、といった要因によって決せられる。

単純にいつて、①職業選択の自由そのものを制約するような「強力な制限」で、かつ、②それが「消極目的」に出たものであれば、立法府に認められる合理的裁量の範囲は狭くなり、裁判所は当該制約立法を比較的厳格に審査することになる。S50 判決によれば、①上述のような「強力な制限」について、その合憲性を肯定しうるためには、「重要な公共の利益のために必要かつ合理的な措置であることを要し」、②また、それが「消極目的」に出たものであれば、当該規制よりもゆるやかな規制によってはこの目的を十分に達成することができないと認められることを

要するとされる。

S50 判決は、さらに進んで、上記①の「必要性」判断に関して、制約立法が——S50 判決で問題となった薬局開設の地域的制限(適正配置規制)のように——「職業の自由に対する大きな制約」になっている場合には、「[それが憲法上是認されるために]単に……国民の保健上の必要性がないとはいえない[どうも必要性がありそうだ]というだけでは足りず、このような制限を施さなければ右措置による職業の自由の制約と均衡を失しない程度において国民の保健に対する危険を生じさせるおそれのあることが、合理的に認められることを必要とする」と述べている。つまり、職業の自由に対する制約が大きければ大きいほど、その正当化のために、それなしでは国民の健康等に「危険」が生じるであろうことを示す「確実な根拠」(これを「立法事実」と呼んでもよい)が必要である、というのである。

2. いかなる権利に対するいかなる制限か

いま述べたように、仮に郵便等販売禁止が職業の自由に対する「強力」で、「大きな」制約であるならば、それは、少なくとも「重要な公共の利益のために必要かつ合理的な措置」であることが「確実な根拠」(立法事実)に照らして認められなければ、その合憲性は肯定されないということになる。では、当該禁止は、職業の自由に対する「強力」で、「大きな」制約といえるのであろうか。

先述のように、S50 判決は、まず、「職業の許可制」を、「狭義の職業の選択の自由そのものに制約を課するもので、職業の自由に対する強力な制限である」(傍点筆者)としている。この言明のみをみると、最高裁は、《許可制＝強力な制限》と、やや単純に捉えているようにも解され、こうみる限り、「職業の許可制」とはいえない本件の郵便等販売禁止は、職業の自由に対する「強力な制限」とはいえないことになる。しかし、S50 判決は、制限の程度を査定するに当たり、ある制約が形式上許可制であるかどうかとか、形式上職業選択の自由そのものの制約になっているかどうかを、それほど重視していない。というのも、S50 判決が特に問題にした「適正配置規制」は、S50 判決自身が指摘しているように、実のところ、「設置場所の制限にとどまり、[薬局の]開業そのものが許されないこととなるものではない」(傍点筆者)からである。S50 判決は、「適正配置規制」が、形式上、薬局の開業そのものの制約になっていないということを認めつつも、「薬局等を自己の職業として選択し、これを開業するにあたっては、経営上の採算のほか、諸般の生活上の条件を考慮し、自己の希望する開業場所を選択するのが通常であり、特定場所における開業の不能は開業そのものの断念にもつながりうるものであるから、……開業場所の地域的制限は、実質的には職業選択の自由に対する大きな制約的効果を有するものである」と述べていたのである。

言いかえれば、S50 判決は、「自己の希望する開業場所を選択する」自由を尊重したうえで、「開業場所の地域的制限」を、実質的に、職業選択の自由そのものに対する「大きな制約的効果を有する」と捉えたのであった。S50 判決中の、このような説示部分を前提にすれば、本件の郵便等販売禁止も、職業の自由に対する「大きな制約」とみなすべきことになる。というのも、郵便等販売禁止は、インターネットというバーチャルな《場所＝サイト》での「薬局」の(事実上の)「開業」を、実質的に制約するものであるからである。郵便等販売禁止は、一見、あるいは形式上は、単なる営業態様(販売方法)の規制ではあるが、それは、インターネットというバーチャルな「場所」で事実上「開業」しようとする者にとっては(あるいは、「諸般の生活上の条件を考慮し」、インターネット内の特定サイトを「開業場所」として「選択」した者にとっては)、「開業」そのものの断念を余儀なくさせるものである。また、それまでインターネットという「場所」を中心に医薬品の販売を行ってきた者にとっては、郵便等販売禁止は、医薬品販売業そのものを「廃業」に追い込むものともなる。

繰り返しになるが、S50 判決は、「自己の希望する開業場所を選択する」自由(いまここで開業する自由)を尊重し、開業そのものの断念につながるような「場所」制限を、職業の自由に対する「大きな制約」として捉えたのであった。S50 判決が特に問題にした「適正配置規制」は、そもそも薬局としての開業を何ら否定するものではなかった。それは、別の場所での薬局開業を——法的にみれば完全に——許容するものであったのである。しかし、それにもかかわらず、S50 判決は、それを「職業の自由に対する大きな制約」と捉えた。郵便等販売規制も、現実世界における「開業」を何ら否定するものではない。「店舗」(〒××× ○○県○○市)での医薬品販売を——法的にみれば完全に——許容しているのである。しかしかかる禁止は、ネットという「場所」(<http://www.xxx.xxxxxxx.com/>)で、広く医薬品を販売したいと考える者にとっては、「開業」そのものを断念することに——あるいは「廃業」すること——につながる。

以上のように考えると、「適正配置規制」と「郵便等販売禁止」との間に、「制限」の程度を区別する本質的な差

異はないと解すべきことになる(この点で、両者の間に本質的差異を認め、本件にS50判決の射程は及ばないとする1審判決には議論の余地がある)。S50判決の論理を前提にすると、どちらも、職業の自由に対する「大きな制約」といえるのである。後述するように、そうである以上、郵便等販売禁止の憲法的正当化には、このような「大きな制約」と「均衡を失しない程度において国民の保健に対する危険を生じさせるおそれのあることが、合理的に認められることを必要とする」というべきである。「「確実な根拠」の必要」。

3. 規制目的と審査基準

(1) 目的二分論

先述のように、S50判決によれば、規制目的も、審査基準を決する一要因となりうる。すなわち、問題となる職業の自由制約立法が消極目的(警察目的)に出たものであれば、それを合憲というために、当該制約よりもゆるやかな規制によって同目的を十分に達成することができない(Less Restrictive Alternatives[LRA]が存在しない)と認められる必要がある、とされたのである(「厳格な合理性の基準」とも呼ばれる)。他方、一般に、積極目的規制(経済政策的規制)については、当該制約が著しく不合理であることが明白でなければ違憲にはしない、という「明白の原則」(制約立法の合理性の有無の審査を極めてゆるやかに行う審査基準とされる)が適用されると説かれる(芦部信喜[高橋和之補訂]『憲法・第5版』[2011]218頁参照)。このように、職業の自由制約立法の「規制目的」に応じて審査基準の厳格度を異にする考えを、「規制目的二分論」ないし「目的二分論」と呼ぶことがある。

憲法学における現在の支配的見解は、S50判決が、審査基準の設定において「制限の程度」をも考慮していることから(前記1及び2参照)、規制目的のみで審査基準を画定するという単純素朴な「目的二分論」を採用していない。しかし、目的二分論の考え方ないしその背景的理由が、審査基準の設定に一定の影響を与えていることは認めているといつてよいであろう(佐藤幸治『日本国憲法論』[2011]303頁参照)。これは、「厳格な合理性の基準」を導出する際に、制約立法が「消極目的」に出たものである点に着目したS50判決とも一致した考えである。

(2) 機能論的理由

では、消極目的規制であれば比較的厳格な審査と結び付き、積極目的規制であれば極めてゆるやかな審査と結び付く理由は何であろうか。1つは、機能論的(権限配分論的)理由である(立法府、裁判所それぞれの「機能」・「制度的能力」、あるいは両者間の「権限配分」を重視した説明)。例えば、最大判昭和47年11月22日刑集26巻9号586頁(小売市場事件判決)は、経済政策的意義をもつ積極目的規制の必要性等の判断には、「その対象となる社会経済の実態についての正確な基礎資料が必要であり、具体的な法的規制措置が現実の社会経済にどのような影響を及ぼすか、その利害得失を洞察するとともに、広く社会経済政策全体との調和を考慮する等、相互に関連する諸条件についての適正な評価と判断が必要であって、このような評価と判断の機能は、まさに立法府の使命とするところであり、立法府こそがその機能を果たす適格を具えた国家機関であるというべきであるから」、裁判所としては、かかる立法府の判断を尊重すべき(極めてゆるやかな審査を適用すべき)であると説いた。

また、ある憲法の教科書では、とくに各国家機関の機能や能力(裁判所の能力の限界)に着目して、「消極規制の場合、立法事実の把握の面において裁判所にとって比較的容易であるということのほか、手段に関し必要最小限にとどまるかどうかの判断が可能であるのに対し」、「積極規制の場合、典型的には、国際的な視野も含めて国としてどのような戦略的視点に立って、いかなる産業をどのように保護・規制するのかといった事柄にかかわり、裁判所として必要最小限度性の基準を用いにくいという事情を指摘できる(特定の政策をどこまで押し進めるかは、国のおかれた社会的・経済的背景・事情により規定される)」と述べられている(佐藤・前掲303頁)。

(3) 政治学的理由

目的二分論的思考を根拠づけるもう1つの理由は、政治学的な理由(現実の政治過程を重視した説明)である。例えば、東京大学の長谷部恭男教授は、消極目的規制について、つぎのように説明している。

「経済的自由を規制する立法の多くは、特定の市場への参入制限……など、競争を制限する性格を持つ。このような立法は、通常、当該規制からカルテル類似の利益を得ようとする集団のために制定される。メンバーの数が多しなどの理由で私的カルテルの形成と執行のコストが高い反面、票数や資金力などの点で政治過程に強い影響力を行使しうる産業では、独占禁止法制の網の目をくぐって私的なカルテルを結ぶ代わりに、政治過程から規制立法を獲得して、公然と適法なカルテルを結ぼうとするであろう。ところが、この種の規制の立法目的としては、より普遍的で正当らしく見える公益(すなわち、国民の健康被害の防止といった消極目的)の増進がうたわれることがある」(長谷部恭男『憲法・第5版』[2011]239-240頁)。

つまり、長谷部教授は、一見誰もが納得してしまう消極目的規制(国民の健康被害の防止や安全の確保等)は、

実際には、業界団体の特殊的・個別的利益を保護するための「規制」(隠れ蓑的な規制)である可能性が高いというのである(業界利益の保護という真の目的・動機を表立って掲げては、立法過程をパスできない可能性があるので、消極目的が隠れ蓑として用いられる)。「消極的警察目的の立法は、より普遍的で強い正当性を標榜するからこそ、その立法目的が反対派の目を眩ます意図で濫用される危険」が高い——もっともな理由が掲げられることで、真に必要とされる討議・熟議がバイパスされてしまう危険が高い——というわけである(長谷部・前掲 240 頁)。長谷部教授によれば、そうであるからこそ、消極目的規制には裁判所による厳格な審査が望まれるという。かかる規制について、立法事実を踏まえた厳格な違憲審査が行われることで、「立法過程において手段と直接に関連する特定の業界保護という本来の立法目的が明示される効果が期待でき」、「経済規制立法が適切な情報の下で公正かつ透明に行われる環境」が整備されるというのである(長谷部・前掲 240 頁。消極目的が業界利益を隠すために「偽装」されたものであれば、採用された規制手段と当該消極目的とを関連づける立法事実が存在しないのは当然である。このように、消極目的と規制手段との不適合性ないし関連性の欠如が明らかになることによって、かかる手段と真に関連する「裏」目的＝業界保護目的が白日の下に晒されることになる)¹。

他方、積極目的規制(経済政策的規制)は、もともと業界保護立法的要素を含み、また、そのように見られるリスクを抱えているものである。したがって、積極目的が正直に掲げられている規制は、政治過程・立法過程において、「それは業界保護立法なのではないか」という反論を覚悟すること、討議・熟議コストを立法提案者自らが正面から引き受けることを意味する。だからこそ、裁判所としては、当該立法の正当性や公共性が、国会の場(政治過程)において既に「厳格審査」されていると想定して(国会での実質的討議を掛け金として)、法廷における違憲審査基準をゆるめることができる、というわけである。

¹ アメリカにおいて、経済的自由制約立法を「違憲」とした最も有名な判決として知られる *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45(1905)も、このような「政治学的理由」から、違憲審査基準を高めた判決であると指摘されている。See e.g., DAVID E. BERNSTEIN, *REHABILITATING LOCHNER*(2011). ここで問題となったのは、「消極目的」を掲げて、製パン業従事者の労働時間を制限する立法であった(ここで掲げられた「目的」は、製パン業従事者の健康と公衆の健康の保護であった。それは、労働時間があまりに長くなれば従事者の健康が害され、従事者の健康が害されれば、彼らの手によって作られた衛生的でないパンが市場に出回り、公衆の健康も害される、という「論理」に基づいていた)。しかし、実際には、この労働時間制限立法は、従業員の労働時間を制限されても困らない大規模製パン業者(及びその従業員らによって組織された労働組合)が、近代的設備を持たず、従業員を地下施設で1日10時間以上働かせなければ営業が立ち行かなかった小規模製パン業者(彼らはイタリア系・フランス系・ユダヤ系移民を多く雇入れていた)を市場から追いやるために、議員らに取り入って制定させたものであったとされる。バーンスタイン教授によれば、アメリカの連邦最高裁判所は、このような「政治過程」ないし「立法過程」に気づいていたからこそ、表向き「消極目的」を掲げる当該立法への審査を強めたという。

確かに、連邦最高裁は、このロックナー判決のなかで、「我々[連邦最高裁裁判官]は、……多くの法が、公衆の健康または福祉を保護するためのポリス・パワー〔福祉権能〕として主張されるものの下で可決されたにもかかわらず、実際には、これと異なる動機から可決されているという事実を目をつぶることはできない」(傍点筆者)と述べ、以下のように、当該制約を根拠づける立法事実の存在を否定した(以下の判旨は、川岸令和「経済的自由とデュー・プロセス条項(1)——*Lochner v. New York*」樋口範雄ほか編『アメリカ法判例百選』〔2012〕90-91頁を参照した)。

「製パン業労働者の労働時間数と労働者によって生み出されるパンが健康によいという性質との関連性を見いだすことはできない。仮に関連性があるとしても、それはあまりに架空的で稀薄であり、議会の干渉を正当化することはできない。1日10時間働くのはよいが、10時間半または11時間働くとは労働者の健康に危険が及び、その労働者が製造したパンが健康によくないであろうから、そうするのは許されないという考え方は不合理でありまったく恣意的である。保健法〔消極目的〕としての正当化論は、公衆衛生や公共の福祉を増進するという目的以外の他の動機に議会在が支配されていたとの疑いを招くことになる」。

「当該条項〔労働時間規制〕が、公衆衛生あるいは製パン業に従事する個人の健康を保護するために保健法として必要または適切であるとする合理的な根拠はない。……統計によれば、製パン業は他の職業ほど健康的とは思われないかもしれないが、また他の職業よりも大いに健康的であるというのも真実かもしれない。しかし常識に照らせば、製パン業は不健康なものに見なされたことは決してない。ある職業は他の職業より健康的であり、特定の職業が完全には健康でないという事実だけで、立法部の介入を認めるのであれば、労働時間を管理・統制する立法部の権限のもとに入らない職業は何もないことになろう。ほとんどすべての職業は多かれ少なかれ健康に影響を及ぼすと認めることができる。自由に対する立法の干渉に正当な根拠を認めるためには、おそらく少しの不健康さが存在しているであろうという単なる事実以上のものがなければならない」。

このような政治学的理由について、筆者自身もかつて以下のように述べたことがある。「一見誰もが納得してしまう消極目的——国民の健康、安全！——が、特殊利益を覆い隠し、荒々しい政治過程をすばやく潜り抜けるファストパスとして使われる可能性が高いことを踏まえれば、消極目的規制について裁判所の審査基準を高めておくことには理由がある。他方、討議コストが高つく積極目的規制については、その荒々しい政治過程において既に厳しい『審査』を受けてきたことが推定されるがゆえに、裁判所として審査基準を緩めることに理由があることになる」(山本龍彦『偽の『公共の福祉』? ——経済的自由規制と政治過程』法学セミナー693号[2012]62頁)。

(4)S50 判決と本件規制

ここでは、いま述べた、目的二分論の第2の理由(政治学的理由)に注目してみたい。というのも、消極目的と厳格な合理性基準とを結び付けたS50判決は、目的二分論の2つの理由のうち、とくに後者を重視したように思われるからである。

例えば、S50判決の調査官解説は、適正配置規制を導入する薬事法改正が、日本薬剤師会会長でもあった参議院議員・高野一夫によって推進されたこと、本件薬事法改正の審議が「極めて短時間、行われたのみ」であったことに、直接言及している(富澤達・最判解民事篇昭和50年度250頁)。このことから、S50判決に参加した最高裁判官たちが、この事件で問題になった適正配置規制が、スーパーマーケット形式等の新たな販売形態をとる「新規参入者」の医薬品販売業進出を抑え込もうとする既存薬局(薬剤師集団)の政治的圧力を背景に制定されたこと(奥平康弘『憲法裁判の可能性』[1995]121-124頁、安念潤司「国家 vs 市場」ジュリスト1334号86頁等参照)、適正配置規制に付された消極目的(「国民の生命及び健康に対する危険の防止」)が、実のところ、業界団体の既得利益保護の「化粧」に過ぎないことに気づいていた可能性がうかがえる。つまり、S50判決は、国会が特定の業界の保護立法をあたかも国民一般の福祉に貢献する消極的警察規制であるかのように装って制定したと考えたからこそ、目的と手段との関連性を立ち入って審査したように思われるのである(長谷部・前掲240頁、山本・前掲60-61頁)。

S50判決の採用した「目的二分論」を以上のように捉えれば、この理は、本件規制にも基本的に妥当するよう思われる。本件の郵便等販売禁止は、一般用医薬品の副作用による健康被害の防止といった「消極目的」——それ自体、誰もが納得せざるをえない理由——が掲げられているが、その実体は、ネット販売業者の医薬品販売業進出を防ぎとめようとする既存薬局の抵抗手段(業界保護立法)である可能性を否定できないからである(皮肉なことに、S50事件では「新規参入者」として適正配置規制の違憲性を勢いよく主張していた業者が、今回は、既得権益保持者ないし「守旧派」として、郵便等販売禁止の擁護にまわる可能性がある)。そうなると、かつての適正配置規制と同様、「消極目的」を掲げている郵便等販売禁止に対して厳格な審査を加えることに理由はあることになる(後述のように、仮にこの「消極目的」が擬装されたものであれば、この目的と郵便等販売禁止という手段とを関連づける立法事実が存在しないのは当然である)。

Ⅲ. あてはめ

以上述べてきたように、郵便等販売禁止が仮に法律レベルで規定されることになっても、それに対しては厳格度の高い違憲審査基準が採用されるべきである。具体的には、S50判決の場合と同様、裁判所は、郵便等販売禁止の合憲性を審査する際に、①それが「重要な公共の利益のために必要かつ合理的な措置」であることを「確実な根拠」(立法事実)に照らして厳密に吟味したうえで、さらに、②郵便等販売(一律)禁止よりもゆるやかな規制手段(LRA)が存在しないかについても厳密な検討を加えなければならない。

以下、S50判決を参照しながら、その審査の具体的なあり方について検討する。

1. 「観念上の想定」の不十分性

Ⅱ2でみたように、S50判決は、適正配置規制が職業の自由に対する「大きな制約」に当たるという点を踏まえて、その憲法的正当化のために要求される「必要性」は、「単に……国民の保健上の必要性がないとはいえない[どうも必要性がありそうだ]というだけでは足りず、このような制限を施さなければ右措置による職業の自由の制約と均衡を失わない程度において国民の保健に対する危険を生じさせるおそれのあることが、合理的に認められることを必要とする」と述べていた。観念的・抽象的に「必要性」があるというだけでは足りず(いわば抽象的危険では足りず)、それがなければ国民の保健に対する危険が生じることが「確実な根拠」(立法事実)に照らして合理的に認め

られることが必要であると述べていたのである。

すなわち、S50 判決は、適正配置規制が存在しないことによって引き起こされる業者間の過当競争と「経営上の不安定が、ひいては当該薬局等における設備、器具等の欠陥、医薬品の貯蔵その他の管理上の不備をもたらし、良質な医薬品の供給をさまたげる危険を生じさせる」可能性を「観念上は……否定できない」としつつも、「果たして實際上どの程度にこのような危険があるかは、必ずしも明らかにされてはいない」と断じたのであった。さらに、「被上告人の指摘する医薬品の乱売に際して不良医薬品の販売の事実が発生するおそれがあったとの点も、それがどの程度のものであったか明らかでない」と指摘している。ここで最高裁は、仮にゆるやかな審査が採用されていれば、観念的・抽象的な必要性が認められる以上（漠然とであれ、その「危険」がイメージできさえすれば）、当該規制の合憲性は是認されるものの、ここで採用されているのはあくまで厳格な審査であるから、その合憲性を是認するには、当該規制がなければ国民の健康が害されることになるという「確実な根拠」（立法事実）が存在することが重要であると考えたのである。

かくして、S50 判決は、「殊に、常時行政上の監督と法規違反に対する制裁を背後に控えている一般の薬局等の経営者、特に薬剤師が経済上の理由のみからあえて法規違反の挙に出るようなことは、きわめて異例に属すると考えられる」とし、「このようにみえてくると、競争の激化—経営の不安定—法規違反という因果関係に立つ不良医薬品の供給の危険が、……相当程度の規模で発生する可能性があるとすることは、単なる観念上の想定にすぎず、確実な根拠に基づく合理的な判断とは認めがたい」と述べ、適正配置規制の必要性を否定したのである。

確かに我々は、薬局が密集し、過当競争が生じることで、“薬の品質や顧客の健康状態にかかわらず、何が何でも薬を売る”という必要が生じ、その結果、“我々の身に何か良からぬことが起きそうだ”という否定的イメージ（ある種の心理的不安）を持ちがちである。しかし、最高裁が否定したのは、まさにそういった「イメージ」や「観念上の想定」だけで職業の自由制約立法の合憲性を安易に認める、という態度であった。規制論者側（S50 事件における既存薬局）は、このような「イメージ」に訴えることで、当該規制の必要性を主張したわけであるが、S50 判決は、こうした“イメージ戦略”を真っ向から否定し、とにかく、当該規制が存在しないことによって「危険」が生ずる「確実な根拠」（実証的な立法事実）を提示せよ、と述べたわけである。先述のように、もしも適正配置規制が、国民の健康被害の防止ではなく、業界利益の保護のために制定されたとすれば、立法者は、かかる規制がないことで健康被害が生ずるという「確実な根拠」を示すことはできないのは当然である。S50 判決は、このように、立法者が「確実な根拠」を示すことができない以上は、適正配置規制の合憲性を是認するわけにはいかないと考えたのであった。

2. 郵便等販売禁止を必要とする「立法事実」

本件で問題となる郵便等販売禁止についても、S50 判決と同様の違憲審査基準が妥当するとすれば、立法者は、かかる規制を憲法上正当化するために、郵便等販売を禁止しなければ国民の健康被害が生ずるという「確実な根拠」（立法事実）を提示する必要がある。筆者には、郵便等販売禁止が、ネット販売業者の医薬品販売業進出を阻む業界保護立法であると断言する用意もその意思もないが、これまでの議論状況を参照する限り、規制論者側から提示されているのは、S50 事件で辛うじて示されたのと同様の「観念上の想定」ないし（否定的）「イメージ」に過ぎず、現段階において、かかる規制の必要性を実証的・経験的に裏づける立法事実が十分に示されているとは思われない。

郵便等販売禁止の合憲性を認めた本件 1 審判決は、その違憲審査に当たり、比較的厳格な審査基準を立てたようにもみえるが（なお、1 審判決は、「本件規制の規制内容が……一般医薬品の副作用による健康被害（薬害）の防止という国民の生命・身体の安全に直結する事柄であり、一般医薬品の適切な選択及び適正な使用が確保されない結果としてひとたび副作用による健康被害（薬害）が発生すればその被害者に償うことのできない重大な損害が発生する危険性が高いことを踏まえて〔その合憲性を〕検討すべき」と述べ、S50 判決の基準よりもやや厳格度を落とした基準を採用しているようにもみえる。しかし、そもそも「一般用医薬品」とは、「医療用医薬品」とは区別され、効能及び効果において人体に対する作用が著しくないものを指すのであるから、副作用の甚大さや回復困難性〔リスク要素〕を殊更に強調して、S50 判決と異なる判断枠組みを導出することは、憲法判断に必要な公正さや冷静さを欠いているように思われる）、そこで実際に行われたのは、上述のような——「確実な根拠」の有無等に関する——審査からは程遠い、見当外れの審査であった。というのも、本件 1 審判決は、なぜか、対面販売とネット販売との比較（どちらの方が好ましい販売方法かの検討ないし政策評価）に終始し、郵便等販売が禁止されなければ危険が生じうることを示す「確実な根拠」（立法事実）の有無等を何ら検討していないからである。

端的に言って、店舗での対面販売とネット販売のどちらが（医薬品販売の方法として）好ましいかは、郵便等販売禁止の違憲審査においては、ほとんど意味のない（irrelevant な）事柄である（問題は、あくまでも、郵便等販売

禁止の必要性を裏づける「確実な根拠」が存在するかである)。1 審判決は、それにもかかわらず、かなりの紙面を割いて、両者の比較検討を行い、その結果、「インターネットを通じた……郵便等販売においては、……有資格者の対面による販売のように、購入者側の属性・状態等の的確な把握並びにこれに即応した医薬品の効能・副作用に関する必要な情報の提供及び相談の機会を確保し、購入者による確認及び行政上の監督によってこれらを担保し得るものとはいえず、これらの実効性に相当の有意な差異・限界が存する結果、副作用の危険の相対的に高い医薬品の販売に当たり、有資格者の対面による販売と同等の所要の水準の安全性を確保し得るものとは認められ[ない]」というのであるが、郵便等販売(ネット販売)が対面販売と「異なる」ということを立証したところで(上記引用文の下線部参照)、郵便等販売を禁止しないと危険が生じるということを立てたことにはならないのである(1 審判決は、別の箇所において、ネット販売によっては「〔①〕対面による販売によって実現し得る所要の水準を制度的に確保することができず、〔②〕副作用による健康被害の防止を十分に図り得ないものといわざるを得ない」と述べるが、なぜ、①と②がイコールで結ばれるのか不明である。対面販売と「同じ」でないからといって、直ちに危険が生じるわけでもない)。かくして、1 審判決のような理由づけでは、裁判所が郵便等販売禁止に対して採用するであろう違憲審査を通過しないものと考えられる。

この点で、本件 2 審判決は示唆的である。先述のように、2 審判決は、委任命令の法律適合性という観点から、(省令における)郵便等販売禁止を無効と判断したものであるが、その過程において、郵便等販売禁止の必要性を支える「立法事実」(確実な根拠)が不在であることを明確に指摘していた。

すなわち、「法律の基礎にあってそれを支えている事実、立法目的を達成するための手段が合理的であることを基礎付ける事実、とりわけ、本件は、既に利用され、その販売方法で営業活動を継続してきた業者がある事案であるから、一般用医薬品のインターネット販売が認められることによって侵害される利益があることについて検証し、他の規制手段による合理的な制限の有無や方法を検討する必要がある、それがなく、一律に第一類・第二類医薬品の郵便等販売を禁止し、これにより控訴人らが営業活動しているインターネット販売を規制することは、立法目的を達成するための必要性ないし手段の合理性があるとただちに認めることはできない」と述べたうえで、「こうした具体的検討については、検討部会の検討においても、国会の議論においても、対面販売との比較検討はされているが、営業の自由に対する規制を省令に委任するものとしての検討(例えば、インターネット販売によることを原因とした副作用事例発生の有無等の調査やインターネット販売の利用実態の検証等)がされていたものと認めることはできない」と指摘していたのである。

このような 2 審判決の指摘を踏まえると、現在の議論状況において、郵便等販売を許容することによって健康被害が発生するという「確実な根拠」ないしは立法事実が示されたわけではないといえる。そこで広く提示されているのは、“薬局間の距離が縮まれば不良医薬品が増えるだろう”というかつての言明と同様の観念的な言明や抽象的な未来予測であろう。果たして、“ネット販売を許せば副作用による被害が増えるだろう”とか“ネット販売を許せば偽造医薬品が増えるだろう”という主張と、“薬局間の距離が縮まれば不良医薬品が増えるだろう”という主張とを区別する「根拠」はあるのであろうか²。本件の郵便等販売禁止も、かつての適正配置規制と同じ業界保護立法ではないか、との批判を克服するには、立法者は、かかる「根拠」を示す必要がある。それができない限り、仮に郵便等販売禁止を法律レベルで定めたとしても、いずれ S50 判決と同様のアプローチによって、最高裁で違憲と判断されることになるだろう。

² 現在国会で、厚生労働政務官は次のような発言をしているようである。「インターネットにおける一般の薬の販売はやはり利便性の反面、安全性をどう担保していくのかというのがとっても重要になってまいります。たとえば、どんな具体的な事例が考えられるかと申しあげますと、〔①〕購入者の方が適切なサイトかそうでないかという事がなかなか判別がしにくくて購入者の意識がないまま違法なサイトからそして、さらに、不適切な医薬品を購入してしまう場合が考えられます。また、〔②〕購入したサイトで何かしら相談をしようとか、トラブルをかかえたといった場合に、相談したくともそのホームページが突然閉鎖してしまったり、という事も考えられます。ということで、責任の所在がはっきりしない、という事が多々考えられます。ということで、先程大臣の方からもおこたえさせていただきましたように、今検討会の方で新たなルール作りについてご検討いただいているところであります。」(2013年3月15日衆議院厚生労働委員会)。

ここでいう①・②の問題は、“ネット販売を許せば副作用による被害が増える”という言明と直接は関連しない。確かに、①・②は、購入者にとっては悩ましい重大な問題であるが、それは、ネット販売業者の「適切さ」を担保するための仕組み(また、かかる販売業者が優良で適切であることを購入者に明示する仕組み)を設けたり、相談窓口等を必ず設置させるなどの制度的工夫を講ずることで大部分解消される。そうなると、①・②の問題は、“ネット販売を許せば副作用による被害が増える”という言明とは必ずしも結びつかない。

3. 必要となる調査・審議事項について

最後に、今後の国会における立法過程等で調査・審議されるべき事項のうち、特に留意すべき点について簡単に触れておきたい。

(1)「諸外国の法実践が、日本には当てはまらない」ということの論証

仮に、法律により医薬品の郵便等販売を禁止しようとするならば、立法者は、前記医薬品のネット販売を一律に禁止していない諸外国の法実践³が、我が国に妥当しないことを、確実な根拠に照らして積極的に論証する必要がある。というのも、社会的成熟度等の点

で、我が国と類似した状況下にある先進諸国が、法制度上、当該医薬品のネット販売を一律に禁止していないということは、郵便等販売禁止に、これを憲法上正当化するに足りる程の合理性・必要性が認められない、ということを示す重要かつ有用な事実に・経験的情報たりうるからである⁴。

近年、最高裁も、立法者が、諸外国の法実践を立法過程において十分に調査・検討したかどうかを、当該立法の違憲審査(とりわけ手段審査)の場面で正面から考慮するようになってきている。例えば、国籍付与において嫡出子と非嫡出子を区別する国籍法 3 条 1 項(当時)の規定(日本人の父と外国人の母が婚姻していること〔=準正〕を国籍付与の要件とする規定)を違憲とした国籍法違憲判決(最大判平成 20 年 6 月 4 日民集 62 巻 6 号 1367 頁)は、「国籍法 3 条 1 項の規定が設けられた後、……準正を国籍取得の要件としていた多くの国において、今日までに、認知等により自国民との父子関係の成立が認められた場合にはそれだけで自国籍の取得を認める旨の法改正が行われている」と述べ、然る後に、「準正を出生後における届出による日本国籍取得の要件としておくことについて、前記の立法目的との間に合理的関連性を見出すことがもはや難しくなっている」と結論づけている。

このような判旨をみる限り、一部医薬品(例えば我が国の第一類医薬品に該当する医薬品)のネット販売を一律に禁止していない諸外国、あるいはかつて禁止していたが、現在は一部解禁したような諸外国が現実に数多く存在しているという事実は、最高裁が、当該禁止に合理性・必要性が認められないことを推論する重要な資料になるものと考えられる。ある方向(ネット販売の容認)において、既に国際的な標準が形成されている場合、立法者として、“外国は外国、日本は日本”、“外は外、内は内”という、単純な一国主義的態度をとることは許されないのである⁵。

無論、我が国に、こうした国際標準に追従できない特段の事情があれば、かかる「標準」から逸脱することに理由はあることになろう(むしろ、逸脱すべきである)。問題は、こうした「特段の事情」があるかどうかであり、法律によって郵便等販売を禁止しようとする際に立法者が取り組まなければならないのは、あえて国際標準から逸脱することを正当化する「特段の事情」が我が国に存在することを、「確実な根拠」をもって示し出すことである。これが示せないのであれば、かかる禁止の違憲性を審査する裁判所として、“我が国だけ例外”をとることを正当化する理由を見出しがたいということになる(近年の最高裁の傾向からして、ネット販売禁止の合憲性が裁判で争われた場合、最高裁が、判決理由中で、ネット販売を許容している諸外国の法制度を参照することは間違いなであろう)。

(2)「一般医薬品による副作用の甚大さや重大さではなく、それがネット販売によって引き起こされる」ことの論証

本件の規制をめぐっては、薬害被害者団体からの意見も提出されているようである。言うまでもなく、こうした意見を無視することはできない。かつての薬害事件のなかには、薬事行政の落ち度(権限の不行使による被害の発生や拡大)と見られるものも少なくなく、この点で、然るべき場合には、国民の健康に対する危険を未然に防ぐための規制を積極的に行う必要も出てこよう。

³ まとまったものとして、伊藤暁子「医薬品のインターネット販売をめぐる動向」国立国会図書館 ISSUE BRIEF 調査と情報 727 号(2011)がある。

⁴ 数多くの国が“X”という法制度を選択しているのならば、かかる法制度が正しいと信じるに足る理由がある、ということを示す、サンスティン教授とポズナー教授は、「コンドルセの陪審法理」から説明している。See Eric A. Posner & Cass R. Sunstein, *The Law of Other States*, 59 STAN. L. REV. 131(2006). コンドルセの陪審法理とは、「ある集団のメンバーが 2 つの選択肢のうち正しい方を選ぶ確率が平均して 2 分の 1 より大きく、かつ各メンバーが独立に投票するならば、その集団が多数決によって正しい答えに到達する確率はメンバーの数が増すにつれて増大し、極限的には 1 に近づく」という「法理」である。長谷部恭男『比較不能な価値の迷路』(2000 年) 89 頁、同『Interactive 憲法』(2006 年) 15 - 18 頁等参照。

⁵ See e.g., Vicki C. Jackson, *Constitutional Comparisons: Convergence, Resistance, Engagement*, 119 HARV. L. REV. 109(2005); Jeremy Waldron, *Foreign Law and the Modern Ius Gentium*, 119 HARV. L. REV. 129(2005)..

しかし、問題は、薬害が重大で甚大なものになりうるという理由から、郵便等販売(ネット販売)を規制することに合理性・必要性があるか、である。医薬品の服用によって重篤な副作用が発生するという事実は疑いえない。時に、医薬品の副作用によって死亡に至るケースも存在するであろう。医薬品の服用によって重大な副作用が生ずる、という主張は、なるほどそのとおりなのである。しかし、こうした、薬害の重大性や甚大さを指摘する主張は、ネット販売を広く認めると薬害がこれまで以上に起きる、ということは何ら証明するものではない。繰り返すが、問題は、医薬品の服用によって生じる副作用がどれほど重大で甚大か、ではなく、こうした副作用(危険)がネット販売を許すことによって生ずるか、なのである。

この点について、S50 判決が、「国民の保健に対する危険を完全に防止するための万全の措置として、更に進んで違反の原因となる可能性のある事由をできるかぎり除去する予防的措置を講じることは、決して無意義ではなく、その必要性が全くないとはいえない」としつつも、「このような予防的措置として職業の自由に対する大きな制約である薬局の開設等の地域的制限が憲法上是認されるためには、単に右のような意味において国民の保健上の必要性がないとはいえない[どうも必要性がありそうだ]というだけでは足りず、このような制限を施さなければ右措置による職業の自由の制約と均衡を失しない程度において国民の保健に対する危険を生じさせるおそれのあることが、合理的に認められることを必要とする」と述べていたことが、改めて注目される。このS50 判決の論理を前提にすると、「予防的措置は決して無意義ではな[い]」が、それが職業の自由を大きく制約する場合には、予防的措置なくしては——本件でいえばネット販売規制なくしては——薬害の発生等の危険が生じてしまうことが、言い換えれば、ネット販売が許容されれば同危険が生じてしまうことが「確実な根拠」に照らして「合理的に認められ」なければならない、ということになる(薬害の重大性ではなく、ネット販売と薬害発生との実質的・具体的な関連性こそが証明されなければならない)。

“薬害の重大性”や“予防的措置の必要性”は、それ自体否定することのできない主張である。しかし、S50 判決が注意を促していたのは、こうした、それ自体否定し難い主張によって、職業の自由を大きく制約する規制が安易に認められるであること(抽象的なリスク論によって冷静で客観的な政策判断が阻害されてしまうこと)であった。今後の議論においては、こうしたS50 判決の“懸念”を踏まえて、事柄の本質を捉えた冷静かつ適切なリスク・コミュニケーションを重ねていくことが肝要であろう。