

諸外国の土壤汚染対策の法制度

早稲田大学大学院法務研究科教授

大塚 直

アメリカ連邦：スーパーファンド法

1. 総論

- 1980年に成立 (CERCLA) - ラブカナル事件を契機に
- 1986年に大幅な改正 (SARA)
- 2002年に一部改正 (ブラウンフィールド法による)
- 目的・・・環境中に放出された(されるおそれのある)有害物質等の除去による、人の健康・環境の保護
- 対象物質・・・「有害物質」(1000物質以上)、「汚染物質または汚濁物質」(「有害物質」以外のもの)。石油を除く

2. 浄化措置の種類

(1) 除去措置 (removal action)

緊急性の高い汚染への対応。短期的

(2) 修復措置 (remedial action)

長期的な対応。全国優先順位一覧表(NPL)に掲載されたサイトが対象

3. 浄化措置(修復措置)のプロセス

(1) 対象サイトの選定

有害物質を放出した者からの通知、全国対応センター(NRC)の24時間ホットラインなど

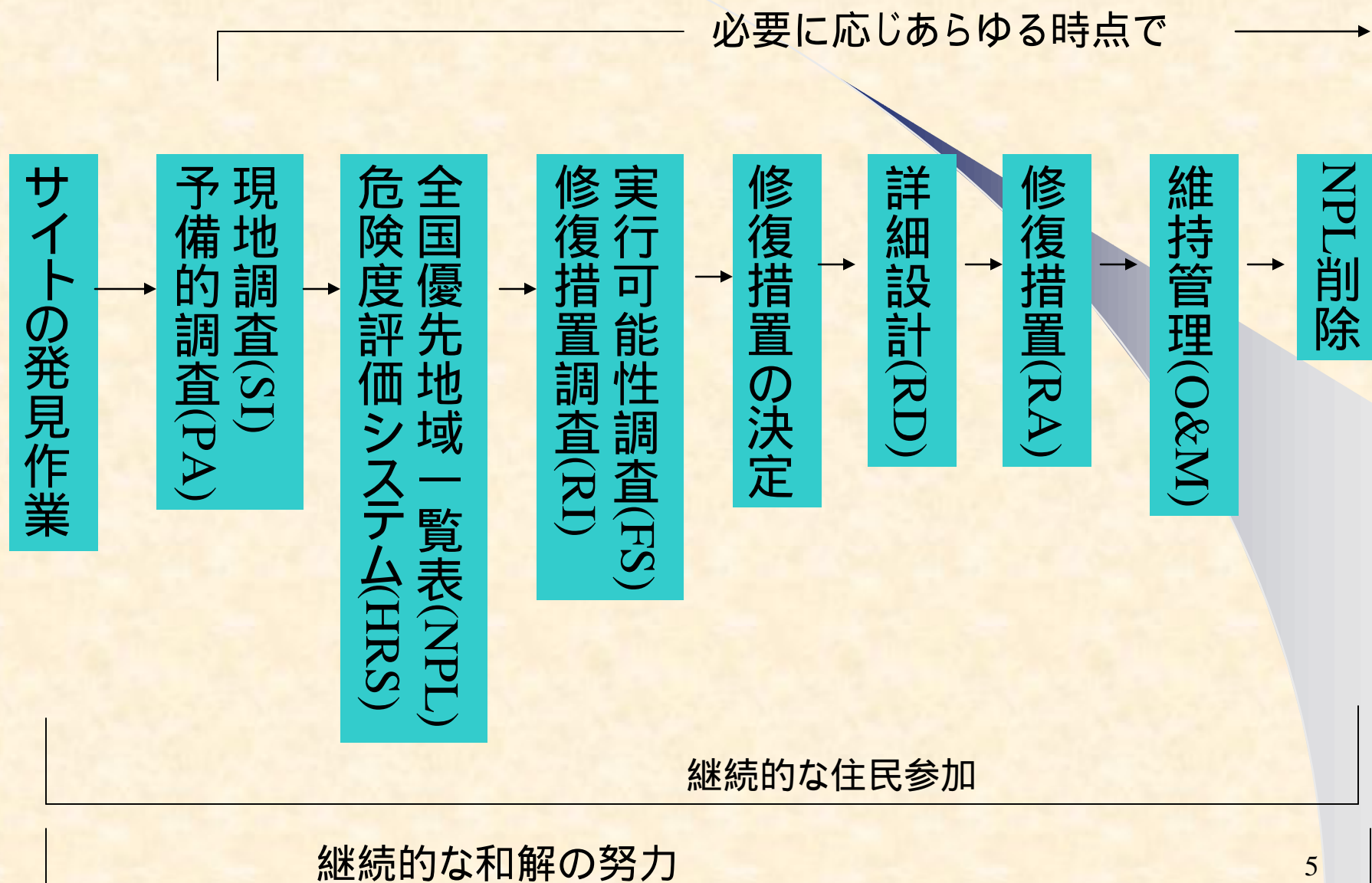
(2) CERCLISへの登録

連邦又は州が土壌汚染の存在のおそれがあると疑われる場合に、幅広く登録。

3. 浄化措置(修復措置)のプロセス(つづき)

- (3) CERCLIS登録サイトにつき調査(PA/SI)、ハザード評価システム(HRS)による環境リスク評価
- (4) HRSのスコアが一定水準(28.5)以上のサイトにつき、全国優先順位一覧表(NPL)に掲載
- (5) 修復措置の実施に向けた調査
 - より詳細なリスク評価、措置の範囲の同定(RI)
 - 複数の代替案の考案と評価、住民からの意見の反映(FS)
- (6) 修復措置の決定
- (7) 修復措置の実施、維持管理
- (8) NPLからの削除

3. 浄化措置(修復措置)のプロセス(つづき)



4. 調査・対策の主体

(1) PA/SI・・・EPAが実施

(2) RI/FS・修復措置・・・EPAが実施 /
PRPが実施 + EPAの監督

5. リスク管理のあり方

- オンサイト処理が中心。実用的技術が利用可能な場合におけるオフサイト処理は、「最も好ましくない」(121条(b))
- 封じ込め措置を選択した場合・・・EPAによる5年ごとの再調査(121条(c))
- 費用効果性の考慮(121条(a))

6. 基金

■ 基金の使い方について

- 潜在的責任当事者 (PRP) に対し、土壌 (をはじめとする環境) 汚染の浄化措置を実施させ、その費用を負担させる (“enforcement first”)
- PRP が自ら実施しない場合には、EPA が基金を用いて代執行した後、PRP に浄化措置にかかる費用を求償する
- PRP が不明・不存在の場合などには、EPA が、基金を用いて浄化措置を実施する

■ 規模

- CERCLA 成立時・・・5年16億ドル
 - SARA 成立による拡大・・・5年85億ドル
 - 現在 (2005年)・・・13.6億ドル (うち一般財源12.5億ドル)
- (SARA による課税権限は1995年末で失効)

7. 責任

(1) 潜在的責任当事者 (PRP) の範囲 (107条(a))

汚染された施設の現在の所有者及び管理者
有害物質が施設に処分された当時の所有者又は管理者

有害物質を所有または占有し、他人によるその処分または処理を準備した者

有害物質を輸送のため受領し、又は受領した者

- 施設の「所有者及び管理者」・・・判例によりきわめて広範な主体を含みうる

ex. 親会社・株主、経営者・役員、法人承継者

7. 責任(つづき)

(2)責任原理

- 厳格責任
- 遡及責任
- 連帯責任

- ただし、SARAにより、和解参加者の寄与度の保護(113条(f))の導入

(3)免責事由(107条(b)) ほとんど認められず

- 不可抗力
- 戦争
- 第三者の作為・不作為
- SARAにおいて善意の購入者の抗弁を追加
ウンフィールド法へ

8. ブラウンフィールドに関する2002年改正

(1) 目的

ブラウンフィールド再生のために、一定の関係当事者の責任の免除、土地取引を活性化

州、自治体のブラウンフィールド浄化プログラムに対して資金援助

ブラウンフィールド・サイトの管理について連邦政府の役割を縮小(州の役割を強化)

8. ブラウンフィールドに関する2002年改正 (つづき)

(2) 責任当事者の免責

法律改正後の新所有者は、次の要件を満たす場合につき、所有者・管理者としての責任を免除：1) 有害物質の廃棄が施設の取得以前である、2) あらゆる適切な調査を行った、3) 放出の継続を停止するため、又は将来の放出のおそれを防止するため、又は以前に放出された有害物質に対する人間、環境、若しくは自然資源の曝露を防止するため、合理的な措置を講じ、有害物質について適切な注意を払うことなど

善意の土地所有者として次の要件を満たす場合につき、所有者としての責任を免除：1) 良好な商慣行に従い、適切な調査を行ったこと、2) 放出の継続を停止するため、将来の放出のおそれを防止するため、又は被告が、自己の不動産における若しくは自己の不動産からの有害物質の放出に対する人間、環境、若しくは自然資源の曝露を防止するため、合理的な措置を講じたこと

- 従来からの善意の購入者の抗弁を明確化したもの

8. ブラウンフィールドに関する2002年改正

(つづき)

(3) あらゆる適切な調査(AAI)

- ・2005年:EPAは、「あらゆる適切な調査(AAI)についての最終規則」を制定 - 2006年11月以降はこれに従う
- ・特徴: パフォーマンスを基礎とする方式(チェックリスト方式ではなく、最低限の枠組みを提示した上で環境専門家の裁量を残す)
不動産取得の1年前以後に調査を実施する必要
免責要件の1つにすぎない

・ ニュージャージー州・ 産業サイト回復法(1993)

産業サイトの閉鎖および所有権譲渡前にサイトを浄化するよう義務づけ：

- ・ 汚染サイトの所有者及び管理者は、
 - ・ サイトの評価時、譲渡時には、
 - ・ 潜在的な汚染の可能性が存在しない旨を証明する不存在宣言の申請義務、または、
 - ・ サイト浄化計画の環境保護庁への提出義務(産業サイトの譲渡及び事業閉鎖の条件)
- 土地取引が調査義務の契機となる

・ドイツ連邦土壤保全法(1998)

1. 目的と原則

目的(1条)

持続的に土壤の諸機能を保全又は回復すること

予防原則(7条)

危険防止原則(4条1項)

不浸透サイトの浸透化(5条)

土壤の浄化義務(4条3項)

人及び環境に対して危険をもたらす土壤を浄化する義務

土壤汚染に起因する水質汚濁にも拡張される。

2. 浄化義務者

- ・ 有害な土壌変化又は汚染跡地の原因者
- ・ 原因者の包括的承継人
- ・ 土地の所有権者又は土地に対する事実上の支配力を有する者(占有者)(4条3項)

* 支配企業にも義務を拡大(4条3項)

法人に対する支配関係による責任免脱
防止

* 土地の以前の所有者が浄化義務を負う場合(4条6項): 本法の施行後(1999年3月以降)に土地所

有権を譲渡し、かつ

その際に有害な土壌変化又は汚染跡地を知っていた、又は知るべきであった場合

免責の要件

- (a) 土地の取得に際して、有害な土壌変化又は汚染跡地が存在しないことを信頼し、かつ
- (b) 個別事案の諸事情を斟酌するならばその信頼が保護に値する場合

3. 調査契機

行政の調査義務(9条1項)

有害な土壌変化又は汚染跡地の存在につき、手がかりを有する場合(1文)

又は

検査値を超過する場合(2文)

所轄官庁に導入調査を実施すべき義務あり

浄化義務者への調査命令(9条2項)

有害な土壌変化又は汚染跡地の存在につき、具体的な手がかりに基づき十分な疑いがある場合

浄化義務者に対し詳細調査の実施を命令できる

4. 基準値および要求事項

土壌汚染に関連する調査措置・浄化措置等について、基準値および要求事項を定める(8条。法規命令)。

- a. 検査値：汚染調査を実施するか否かの判断に用いられる値
- b. 措置値：通常、有害な土壌変化又は汚染跡地が存在することから、措置を発動すべきものとされる値
- c. 有害な土壌変化の防止、および、土壌・汚染跡地の浄化に関する要求事項
- d. 予防値：通常、有害な土壌変化のおそれがあると判断される値
- e. 有害な土壌変化のおそれのある土地における、あとどれだけの負荷が許容されるかについての、および、物質の蓄積を回避・低減するための要求事項

5. 汚染跡地の場合の特則

- ・堆積跡地(貯蔵地、廃棄物処分場跡地)、及び
- ・事業場跡地(旧工場跡地及び環境に危険な物質が存在していた土地)の浄化に関する規制

(1) 浄化計画

所轄官庁は、浄化義務者に対して調査計画、浄化計画の提出を求めることができる(13条)。

浄化計画書の内容

危険の見積及び浄化調査書の概要、浄化されるべき土地についての従来の及び将来の利用に関する記載、浄化目標の説明及びそのために必要な汚染除去措置、保全措置、制限措置、及び自己管理措置、これらの措置の時間的实施スケジュール

計画等の作成

原則として、浄化義務者が行う(13条1項)。

必要に応じて専門家による作成を求め(13条2項)、あるいは行政庁が作成する(14条)。

行政庁にこれに拘束性を持たせる権限を与えた。

(2) 監視と自己管理義務

汚染跡地及び汚染跡地の疑いのある土地は所轄官庁により掌握され、汚染状況が調査され、かつ評価される(15条1項)。

(3) 集中効

認可された浄化計画ないし官庁による浄化措置は、浄化のために必要な官庁のその他の認可を包含している(16条)。

6. ブラウンフィールド対策

ドイツには約27万の汚染サイトがあり、ブラウンフィールド対策も社会的問題となっている。

その対策として、州レベルで様々な「出資制度」が活用されている。

- a. 強制負担型... 目的税や賦課金等により、私人からブラウンフィールド対策費を強制的に徴収し、対策に出資するもの(例: ヘッセン州の特別賦課金等)。
- 連邦法との抵触により州の立法権限違反が認定され、現在は存在しない。
-

6. ブラウンフィールド対策(つづき)

- b.任意負担型...州・自治体と私人(業界団体等)との協定(契約)により基金を設置し、私人が任意で資金を拠出するもの(例:ルライン・ヴェストファーレン州の自主的基金制度等)。
 - 法的問題の少なさから、近時、活用されてきている(その他、バイエルン州等)。
- c.公的負担型...連邦・州等が公的資金により、汚染サイトの買い取り・浄化、浄化措置への補助金交付や貸し付けを行うもの(例:ルライン・ヴェストファーレン州の土地基金)。
 - 汚染拡大防止(危険防止)の緊急性が高い事例、浄化に採算性がない事例、当該土地が事業型の都市計画に組み込まれ再開発の必要性が高い事例で活用されている。

EU土壌保護のための枠組み 構築指令案(2006)

1. 指令策定の目的

- ・ここ数十年、土壌劣化の拡大、何らかの対策の必要
- ・EUには土壌保護に関する特定の法規制は存在しなかった
 - ・劣化した土壌の機能を現在及び(承認された)将来の利用と矛盾しないレベルにまで回復する必要
 - 土壌に対する脅威の未然防止・影響緩和(ミティゲーション)の必要

2. 一般条項

- ・土地利用者における、悪影響の防止・最小化のための予防措置
(4条)
- ・不浸透の制限のための措置(5条)

3. 土壌流失、容積密度の増加、土壌の塩化、地すべりなどのリスクの未然防止、緩和、修復

4. 土壌汚染

土壌汚染の未然防止(9条) - 土壌の機能を損なわせないため、又は人の健康もしくは環境に重大なリスクを増大させるような蓄積を回避するため

汚染サイトの目録(10条): 人の健康又は環境に対する重大なリスクを生じさせるレベルに達する人為的な危険物質の存在が確認されたサイト(汚染サイト)を特定

- ・リスクの評価: 現在及び(承認された)将来の土地利用を考慮して評価
- ・サイトの目録作成。公表。

汚染サイト特定の手続(11条):指令の国内法化から5年以内に潜在的な土壌汚染活動が実施されている、又は過去に実施されていたサイトを特定。25年以内に危険物質の濃度レベルの測定

潜在的な土壌汚染活動が行われているサイト、又は公式の登録簿が当該活動が行われたことを示しているサイトを売却する場合、サイトの所有者又は将来の購入予定者は、権限ある機関及び取引の相手方に対して、土壌状況報告書を提供する(12条)。

- ・報告書の内容:
 - ・土地の履歴
 - ・危険物質の濃度レベルの科学的分析
 - ・当該危険物質が重大なリスクを及ぼすと考えるのに十分な理由のある濃度レベル

修復(13条)

- ・対象: 目録の中で列挙された汚染サイト
- ・修復: 現在及び(承認された)将来の利用を考慮した上で、人の健康及び環境に重大なリスクを及ぼさないような汚染物質の除去・管理・削減を目指す措置
- ・汚染の責任者に責任を負わせることができない場合: 修復の資金供給のための適切なメカニズムを構築

国家修復戦略(14条)

- ・国内法化から7年以内
- ・内容:修復目標
 - ・人の健康にリスクを及ぼす汚染サイトを上位とする優先順位
 - ・実施の予定表
 - ・権原ある機関によって割り当てられる資金
- 封じ込め、自然修復のサイトについて:人の健康又は環境に対するリスクの変化についてモニタリングの継続

5. 普及啓発、情報の報告及び交換

6. 最終規定

罰則(22条)