

早稲田大学博士論文概要書

原因者負担原則と土地所有者責任との関係に関する考察
—アメリカ、ドイツおよびわが国の土壤汚染対策法制の比較から—

早稲田大学大学院法学研究科

石巻 実穂

1. 問題意識

わが国において 2002 年に制定された土壤汚染対策法は、土壤汚染の原因者のみならず、土地の所有者、管理者または占有者（以下、「土地所有者等」という）を責任主体に含める。まず、同法の下で対策が必要となる土壤汚染が存在するか否かを確認するための調査を実施する責任は、原因者ではなく土地所有者等にある（同法 3 条）。この調査の結果、同法上の基準を超え要措置区域に指定された土地について、都道府県知事は同法 7 条¹に基づき土地の土地所有者等に対して汚染除去等の措置の実施を指示するのであるが、土地所有者等ではなく原因者を当該指示の名宛人とするためには、①原因者が特定されること、②原因者に当該措置を講じさせることに相当性があること、および、③原因者に措置を講じさせることにつき土地所有者等に異論がないこと、の 3 要件が充たされていなければならない。また、同法 8 条 1 項²は土地所有者等が上記 7 条に基づく都道府県知事の指示を受けて汚染除

¹土壤汚染対策法 7 条（汚染除去等計画の提出等）

1 項

「都道府県知事は、前条第一項の指定をしたときは、環境省令で定めるところにより、当該汚染による人の健康に係る被害を防止するため必要な限度において、要措置区域内の土地の所有者等に対し、当該要措置区域内において講ずべき汚染の除去等の措置及びその理由、当該措置を講ずべき期限その他環境省令で定める事項を示して、次に掲げる事項を記載した計画（以下「汚染除去等計画」という。）を作成し、これを都道府県知事に提出すべきことを指示するものとする。ただし、当該土地の所有者等以外の者の行為によって当該土地の土壤の特定有害物質による汚染が生じたことが明らかな場合であって、その行為をした者（相続、合併又は分割によりその地位を承継した者を含む。以下この項及び次条において同じ。）に汚染の除去等の措置を講じさせることが相当であると認められ、かつ、これを講じさせることについて当該土地の所有者等に異議がないときは、環境省令で定めるところにより、その行為をした者に対し、指示するものとする。

一 都道府県知事により示された汚染の除去等の措置（次条第一項において「指示措置」という。）及びこれと同等以上の効果を有すると認められる汚染の除去等の措置として環境省令で定めるもののうち、当該土地の所有者等（この項ただし書に規定するときにあつては、同項ただし書の規定により都道府県知事から指示を受けた者）が講じようとする措置（以下「実施措置」という。）

二 実施措置の着手予定時期及び完了予定時期

三 その他環境省令で定める事項

² 土壤汚染対策法 8 条（汚染除去等計画の作成等に要した費用の請求）

1 項

「前条第一項本文の規定により都道府県知事から指示を受けた土地の所有者等は、当該土地において実施措置を講じた場合において、当該土地の土壤の特定有害物質による汚染が当該土地の所有者等以外の者の行為によるものであるときは、その行為をした者に対し、当該実施措置に係る汚染除去等計画の作成及び変更並びに当該実施措置に要した費用について、当該措置に係る汚染除去等計画の作成及び変更並びに指示措置に要する費用の額の限度において、請求することができる。ただし、その行為をした者が既に当該指示措置又は当該指示措置に係る前条第一項第一号に規定する環境省令で定める汚染の除去等の措置（以下この項において「指示措置等」という。）に係る汚染除去等計画の作成及び変更並びに指示措置等に要する費用を負担し、又は負担したものとみなされるときは、この限りでない。」

去等の措置を実施した場合に当該措置に関する費用を原因者から回収するための求償権を定めたものであるが、求償の対象となる費用は「実施措置に係る汚染除去等計画の作成及び変更並びに当該実施措置」に要したものに限られており、原因者が特定できない場合や、既に存在しない場合、さらには原因者が特定できたとしても当該原因者が無資力である場合等には、土地所有者等は同条項に基づいて原因者に求償することはできない³。

同法が原因者の汚染除去等措置実施責任および費用負担責任を明記している点は、環境法の基本原則たる原因者負担原則に則ったものと理解されており、土地所有者等を責任主体とする点はドイツ警察法における警察責任（行為責任（*Handlungshaftung*）および状態責任（*Zustandshaftung*））のうちの状態責任に倣ったものといわれる⁴。土壤汚染は数十年前の出来事に起因しうる蓄積型の公害であり、直接の原因者がもはや不明である場合や既に存在しない場合が比較的多いため、汚染に対処する責任主体を原因者のみとするのでは制度上不十分であるという背景がある。そのため、土壤汚染対策においては、原因者の責任を第一とし、原因者が責任主体として利用不能である場合に、二次的に土地所有者等を責任主体として捕捉すること自体は、妥当であるといえる⁵。

しかしながら、実質的には同法が原因者の責任を第一としているとは必ずしも解しえない。すなわち、上記の通り同法 7 条によって原因者に措置実施責任を課するには要件（①原因者の特定、②相当性、③土地所有者等の同意）が付されているし、原因者が複数存在する場合には各原因者の責任は寄与度を限度とするものとされているが（同法施行規則 34 条 2 項）⁶、土地所有者等の責任には要件も限定も置かれていない。調査実施責任は原因者ではなく土地所有者等の責任であるし、措置実施についても原因者が責任主体として利用不可能である場合には、土地所有者等は汚染に全く寄与していなくとも、当該汚染除去等の措置に関して全責任を負うことになるのである。最大の問題点は、汚染地の所有者は当該土地の取得時に汚染について善意無過失であった場合も同法の下で無制限に責任が課されうると

2 項

「前項に規定する請求権は、当該実施措置を講じ、かつ、その行為をした者を知った時から三年間行わないときは、時効によって消滅する。当該実施措置を講じた時から二十年を経過したときも、同様とする。」

³ 8 条 1 項但書きは、同条項に基づく土地所有者等からの求償に対し原因者を免責する場合を規定している。その具体例は、環境省水・大気環境局長通知「土壤汚染対策法の一部を改正する法律による改正後の土壤汚染対策法の施行について」（2010 年 3 月 5 日）第 4.2.(7)に挙げられており、この点については本稿第三章第一節 4.（3）で検討する。

⁴ 大塚直『環境法<第三版>』（有斐閣・2010）413 頁、高橋信隆編『環境法講義』（信山社・2016）243 頁。

⁵ 大塚直「各国の土壤汚染対策制度と土壤汚染対策法の特徴」環境研究 127 号（2002）45－46 頁参照。

⁶ 土壤汚染対策法施行規則 34 条 2 項

「法第七条第一項ただし書に規定する指示は、二以上の者に対して行う場合には、当該二以上の者が当該土地の土壤の特定有害物質による汚染を生じさせたと認められる程度に応じて講ずべき汚染の除去等の措置を定めて行うものとする。」

いう点である。善意無過失の土地所有者は、自身とは無関係の汚染の存在が発覚することにより当該土地の利用が制限される点で被害者的な立場にあるといえるが、そのような被害者的立場にある者に対しても当該汚染に関して全責任を課することは、原因者が課される責任よりも厳格であり得、妥当であるとはいえない。

さらに、わが国においては、土壤汚染対策法に基づき区域指定された土地において都道府県知事からの指示を受けた責任主体（土地所有者等または原因者）が汚染除去等の措置を講ずるという法律上の対応のみならず、汚染地の土地所有者等が自主的に汚染除去等の措置を講ずるケースが非常に多いというのが現状であり、実際に行われている土壤汚染対策措置のうち実に8割近くが自主的なものである⁷。土地が有害物質により汚染されていることが判明した場合、そのままの状態では当該土地を本来の目的で利用することができなかつたり市場において適正に取引することができないために、土地の所有者ができる限り早急に当該土地を法適合状態にすることを望み、自主的に汚染除去等の措置を講ずるケースが多いということは想像に容易い。そもそも土壤汚染対策においては、健康被害防止の観点からもより迅速かつ適切な汚染除去等の措置が講じられるべきであるし、土地所有者が自ら進んで対策をとることは本来好ましいことであろう。ただし、この場合に問題となるのは費用負担責任である。すなわち、土地所有者が自発的に汚染除去等措置を講じた場合には、当該措置は都道府県知事の指示に基づくものではないから、同法8条の文言通りに解釈すれば、自発的に措置を講じた土地所有者は原因者に対して同条に基づき求償することはできないということになりうる。このような結論は、現実的に自発的汚染除去の件数が法契機の汚染除去等の措置のそれよりもはるかに多いわが国の状況において妥当であるとはいえない。都道府県知事からの指示がなければ求償ができなくなれば、自発的に汚染除去等を行うことに躊躇して指示を待つケースが増え、より早期に開始できるはずの汚染除去等措置を遅滞させることになるとの見方もありうる。さらに、8条の前提として都道府県知事からの指示を必要とすると解釈するならば、土壤汚染の存在につき当該土地の取得時に善意無過失であった土地所有者も、自発的に汚染除去等の措置を講じてしまうと8条に基づく原因者への求償の道が閉ざされてしまうことになるが、何ら落ち度がないばかりか自ら進んで環境問題の是正に取り組む善良な市民を環境に負荷を与えた原因者よりも酷な状況に貶めるこのような責任体系はいかなる正当化も値しないように思われる。

以上、わが国の土壤汚染対策法上の責任体系に関しては、主として①善意無過失の土地所有者等の責任が無制限であること、②自発的に汚染除去等の措置を講じた土地所有者に求償権が与えられない可能性のあること、という2つの問題があることが明らかとなった。これらは同法における土地所有者責任のあり方が妥当ではないという視点に立つという点で共通する。ところで、同法は環境法の基本原則たる原因者負担原則が採用されたものと評価されているのであるが、同時に土地所有者責任に関して右2つの問題点を抱えているわ

⁷一般社団法人土壤環境センター『『土壤汚染状況調査・対策』に関する実態調査結果（平成27年度）』産業と環境46巻3号（2017年）29-30頁。

けである。ここで、環境法一般に通ずるある疑問が浮上する。そもそも、原因者負担原則を採用していながら、原因者ではない土地所有者、さらには原因者でないばかりか被害者の立場にある土地所有者に対して原因者よりも厳格に責任を課する責任体系は、どのように説明されるのであろうか。換言すれば、土壤汚染対策法においては、環境法の基本原則たる原因者負担原則よりも土地所有者責任が主体となっているが、そもそも原因者負担原則と土地所有者責任とはいかなる関係にあるのか。わが国の環境法において原因者負担原則と土地所有者責任との関係性が不明瞭であることこそが、土壤汚染対策法上の責任体系が土地所有者に偏重する不公正な状況が放置される一因なのではないかと思われるのである。

そこで、わが国の環境法における原因者負担原則と土地所有者責任との間のあるべき関係性を検討することを本稿の目的とし、その中で、土壤汚染対策法上の土地所有者責任に関する上記 2 つの問題点の解決に向けた考察を行うこととしたい。なぜなら、善意の土地所有者の責任が無制限であること、および、自発的に汚染除去等の措置を講じた土地所有者に求償権が与えられない可能性のあること、という 2 つの問題は、共に土壤汚染対策法における土地所有者責任が厳格にすぎること由来するものであって、また、同法において土地所有者責任が厳格にすぎるのは、環境法上の基本原則たる原因者負担原則と土地所有者責任との関係性が不明瞭であることに由来すると考えられることから、問題の根源である「原因者負担原則と土地所有者責任との関係性」の不明確性を解決することができれば、そこから生じていた 2 つの問題についても環境法上の土地所有者責任の位置づけに沿って有益な考察が可能となることが期待されうるからである。

2. 分析方法

本稿においては、右に設定した研究目的を遂行するため、わが国の環境法および土壤汚染対策法に関する考察に当たりアメリカおよびドイツを比較対象とする。

アメリカを対象とするのは、土壤汚染対策法制として世界の先駆けとなったアメリカの包括的環境対処補償責任法 (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA) は、議会が立法時に法律の目的として Polluter-Pays Principle (汚染者負担原則)⁸を掲げており、善意無過失の土地所有者の抗弁を認める規定を有する

⁸ わが国の環境法における基本原則たる「原因者負担原則」とほぼ等価の概念は英語で Polluter-Pays Principle というが、これを直訳すれば「汚染者支払い原則」となる。わが国において「汚染者支払い原則」ないし「汚染者負担原則」と呼ばれるものは経済協力開発機構 (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) が提唱した Polluter-Pays Principle を起源とする経済学上の用語であり、「原因者負担原則」との違いとしては、前者が汚染原因者に「費用負担」を求めるのに対し、後者は費用負担のみならず汚染の除去等の「行為」を求める点が挙げられるが、「行為」の実施を要求することは費用負担を求めることも意味するため、両者はさほど重大な相違を呈してはいない (大塚直『環境法<第三版>』(有斐閣・2010) 66 頁)。このことを前提として、本稿では両者を実質的に区別せず、アメリカ法の文脈では Polluter-Pays Principle の訳語として「汚染者負担原則」の語を用い、「原因者負担原則」という場合にはアメリカ法の文脈でいう

ことから、汚染者負担原則および土地所有者責任のそれぞれに関する議論が盛んであるためである。もっとも、CERCLAに関する先行研究は枚挙に遑がない⁹が、同法の目的に汚染者負担原則が挙げられていることを指摘するものはなく、したがって同法との関連でアメリカ環境法上の汚染者負担原則について考察する文献も見当たらない。さらに、CERCLAにおける汚染者負担原則と土地所有者責任との関係性はわが国においてこれまで論じられたことはなく、まさにこれを論じる本稿の試みには新規性が認められる。なお、わが国の土壤汚染対策法上の土地所有者責任に関する2つの問題点に関していえば、CERCLAにおいては、①善意無過失の土地所有者等には上記抗弁規定により免責の機会が設けられており、②自発的浄化者によるCERCLA上の求償が判例上認められている。このように同法が土地所有者責任を緩和するに至った背景とともに、汚染者負担原則が立法目的として認識されていたこととの関連を検討することとする。

一方、ドイツを取り上げるのは、ドイツ環境法においては原因者負担原則(Verursacherprinzip)と状態責任との関係を、前者が後者を包摂するものとする考え方が存在すること、および、わが国の土壤汚染対策法上の土地所有者責任がドイツ警察法上の状態責任の概念に由来することから、ドイツにおける議論を分析することはわが国の環境法上の原因者負担原則と土地所有者責任との関係性を把握するうえで示唆に富むものと思われるからである。ドイツ環境法上の原因者負担原則の概念の中に状態責任が含まれるとの解釈はドイツ環境法典草案に予定された条文上に顕著に表れている。この条文上の規定に触れる先行文献があるが¹⁰、ドイツにおいては原因者負担原則と状態責任とを混同すべきでないとの批判もあり、環境法典草案上の解釈が通説であるかといえはそうとはいえない状況にある。また、ドイツ連邦土壤保全法の内容¹¹およびドイツ警察法上の状態責任¹²のそれぞれに関してはわが国においても既に詳細に紹介されているところである。しかしながら、ドイツ環境法における原因者負担原則と状態責任との関係性を考察する研究はわが国においてはこれまでなされてこなかったのであり、その意味で本稿は先行研究の穴を埋めるものといえる。なお、わが国の土壤汚染対策法における土地所有者責任に存する2つの問題点に関し、ドイツ連邦土壤保全法(Bundes-Bodenschutzgesetz)においては、①判例上、善意無過失の状態責任者の責任に上限を認めなければ違憲であるとされており、②自発的

「汚染者負担原則」をも含むものとする。

⁹ ここでは代表的なものとして、加藤一郎・森島昭夫・大塚直・柳憲一郎監修『土壤汚染と企業の責任』(1996・有斐閣)、大塚直「スーパーファンド法をめぐる議論」アメリカ法[2002-1]、柳憲一郎「米国スーパーファンド法の紹介」季刊環境研究47号(1984)50頁、黒坂則子「アメリカの土壤汚染浄化政策に関する一考察—ブラウンフィールド政策を中心として—」同志社法学55巻3号(2003)79頁を挙げておく。

¹⁰ 松村弓彦『環境法の基礎』(成文堂・2010)111頁。

¹¹ 松村弓彦『ドイツ土壤保全法の研究』(成文堂・2001)。

¹² 桑原勇進「状態責任の根拠と限界(一)(二)(三)(四)—ドイツにおける土壤汚染を巡る判例・学説を中心に」自治研究86巻12号(2010)54頁、87巻1号(2011)66頁、87巻2号(2011)76頁、87巻3号(2011)86頁。

浄化の場合にも土地所有者が同法の求償規定を用いて原因者へ求償することが認められている。ドイツにおいて環境法は一般警察法の系譜を引く法領域であるとされており、よって原因者負担原則も警察責任を起源の一つとする概念であると考えられている。このことを踏まえ、ドイツ環境法上の原因者負担原則と警察責任との関係に関する学説の状況、および連邦土壤保全法が従来の警察法上の考え方に加えた変更点を確認する。

上記のようにアメリカおよびドイツにおける法状況および判例・学説を含めた議論状況を整理して両国それぞれの環境法における原因者負担原則と土地所有者責任との関係性を見出し、わが国の土壤汚染対策法の責任体系の現状と照らし合わせたうえで、わが国における原因者負担原則と土地所有者責任のあるべき関係性を提言する。最終的には、わが国の土壤汚染対策法上の責任体系における上記 2 つの問題点の解決に向けて、わが国の環境法上の厳格な土地所有者責任のあり方を見直すための論理的帰結を得ることを試みる。

構成としては、第一章でアメリカの CERCLA を、第二章でドイツの連邦土壤保全法を、そして第三章でわが国の土壤汚染対策法を扱い、各国法における土壤汚染対策の概要と原因者および土地所有者に課される責任の内容、および各国環境法における原因者負担原則と土地所有者責任の関係性を考察することとする。

3. 結論

(1) アメリカ、ドイツ、およびわが国の土壤汚染対策法制における土地所有者責任

わが国の土壤汚染対策法は、原因者負担原則を採用する一方で、土地所有者責任も規定する。同法における汚染原因者の責任の認定には、

①汚染と行為との間に因果関係が要求され、

②土壤汚染対策法 7 条 1 項但書にいう 3 つの要件が充たされない限り土地所有者責任が優先され、さらに、

③複数汚染原因者がいる場合には原因者が負担する 7 条に基づく措置実施責任は寄与度を限度とする（一部の原因者が利用不能の場合に残った費用は土地所有者等が負担する）、という特色がある。一方の土地所有者の責任認定には要件も限度もなく、汚染に寄与しておらず汚染について善意無過失である土地所有者も直ちに当該土地の汚染に関して全責任を課されうる。さらに、自主的に汚染除去等の措置を講じた土地所有者は当該汚染につき善意無過失であっても土壤汚染対策法上の求償権が認められないものとした判例がある。すなわち、わが国の土壤汚染対策法においては汚染原因者よりも土地所有者に責任が偏重しているといえるのである。

これに対し、アメリカの CERCLA は立法目的に汚染者負担原則が掲げられており、同法の下で汚染の浄化に関する責任を負う潜在的責任当事者（PRP）には、

- i. 現在の施設の所有者および管理者、
- ii. 有害廃棄物が処分された当時の施設の所有者または管理者、
- iii. 有害廃棄物を処分、処理、加工した者または手配者、

iv. 有害物質の処分または処理をする施設や場所の選定をした有害物質の輸送者の4つの類型がある。もっとも、同法においては潜在的責任当事者について「原因者 (polluter)」という言葉は用いられていない。しかしながら、ii～ivの категорияは汚染に寄与していた可能性が高いと考えられる者を挙げており、まさに実際の原因者を責任主体として捉え損ねることのないよう広く「潜在的責任当事者」としての帰責根拠を設定したのである。すなわち、責任主体として同法の下浄化に関する命令や和解を通じて責任を問われる際にはPRPによる作為・不作為と汚染との間に因果関係のあることは前提条件とはされないのである。その一方で、PRP間におけるCERCLAに基づく求償が判例上広く認められていることにより、各PRPが実際の汚染への寄与度に基づき費用を負担することが可能となりうるという意味で、汚染者負担原則に調和する制度となっているものといえる。

わが国の原因者の責任認定の特色と比較すると、CERCLAは次のような内容となっている。

- ①いずれのPRPも責任の認定に際し汚染と自身の行為との間に因果関係が要求されず、
- ②PRPの4つの categoriaに責任の序列は定められておらず、
- ③原因者の措置実施責任につき寄与度を限度とする定めはない。

さらに、自発的に浄化措置を講じた土地所有者等がCERCLAの規定に基づき他のPRPに対し費用を請求することは判例上認められているし、善意無過失の土地所有者等の抗弁規定が法律上明記されている。したがって、CERCLAにおいてはPRPとしては原因者の責任が主軸であるといえるし、土地所有者に責任が偏重する状況は見受けられない。CERCLAは立法以来PRPへの責任追及が厳格であることが批判されてきたが、CERCLAよりもわが国の土壤汚染対策法の方が、土地所有者に責任が偏重する点で公平性に反し不当であるといえるのではなかろうか。

続いて、ドイツ連邦土壤保全法をみると、同法における責任主体は、

- (a) 原因者
- (b) 原因者の包括的権利承継人
- (c) 汚染地の所有者
- (d) 汚染地に係る事実上の権利の保有者
- (e) 汚染地の所有者に対して商法上または社団法上の責任を負う者
- (f) 汚染地の所有権放棄者
- (g) 過去の所有者 (同法施行前に汚染地を譲渡し、かつ、汚染につき悪意または過失のある場合)

となっている。このうち、(a)は行為責任(原因者の責任)、(b)は行為責任を拡大したものの、(c)および(d)は状態責任、残りの(e)～(g)は状態責任を拡大したものであるとされている。もっとも、(f)および(g)は原因者である可能性のある者ということもできるであろう。わが国の土壤汚染対策法が原因者の責任および状態責任をそれぞれ拡大することなく責任主体としては原因者と土地所有者等の2類型のみを規定している点からする

と、ドイツ連邦土壤保全法の方がより積極的に責任主体を捕捉する先進的な内容となっているものといえる。

さて、上記わが国の原因者の責任認定の特色と比較する限りにおいていえば、ドイツ連邦土法保全法における責任認定は次のような内容である。

- ①原因者に責任を課するには因果関係が必要とされ、
- ②責任主体に序列はなく、いずれの責任主体を命令の名宛人として選択するかは基本的には当局に裁量があり（可能な限り原因者優先とみる学説が有力である）、
- ③原因者の措置実施責任につき寄与度を限度とする定めはない。

なお、自発的に汚染を浄化した土地所有者にも連邦土壤保全法上の求償権の行使が認められている。①はわが国と同様に「原因者」として帰責する以上は因果関係のあることを前提としているということであるが、②および③をみるとわが国の土壤汚染対策法よりもドイツ連邦土壤保全法の方が原因者の責任を軽視しない内容となっていることがわかる。さらに、ドイツでは2000年の連邦憲法裁判所の決定により善意無過失の土地所有者の責任に限度を認めるべきことが示され、その射程は連邦土壤保全法にも及ぶものとされている。したがって、ドイツ連邦土壤保全法よりもわが国の土壤汚染対策法の方が土地所有者責任を厳格に規定していると見ることができる。

（2）原因者負担原則と土地所有者責任との関係性

これまで述べてきた通り、わが国の土壤汚染対策法における土地所有者責任はドイツ一般警察法上の状態責任の概念に倣ったものである。しかしながら、ドイツ環境法における原因者負担原則に状態責任を包摂する考え方そのものがわが国の環境法においても妥当するかといえば、それは到底ありえない。その所以は、ドイツ環境法とわが国の環境法との背景の違いにある。ドイツ環境法は一般警察法上の概括条項による対応を修正しつつ形成されてきた経緯があり、それゆえにドイツ環境法上の原因者負担原則は経済学および警察法を祖とし、警察法の系譜を引いていることから状態責任をも含む概念であると解釈されうるのである。これに対し、ドイツとは異なりわが国の現行警察法は組織法であって、ドイツ一般警察法における警察責任概念はわが国においては実定法上のものではなく講学上の理論として認められるのみであるから、ドイツのように概括条項を有する実定の警察法から環境法が派生したと直接的に考えることはできない。わが国の環境法上の原因者負担原則は公害対策の過程で独自に発展してきた概念である。もっとも、責任者に対し費用負担のみならず物理的責任をも課し、予防のみでなく事後的対応をも対象とする点など、ドイツ環境法における原因者負担原則とわが国のそれとは類似する部分もある。しかしながら、ドイツとは異なり概括条項が認められた警察法に由来するわけでもないわが国の環境法における原因者負担原則が本来的に状態責任を包摂する概念であるはずがない。

一方、わが国の土壤汚染対策法における土地所有者責任は、ドイツ警察法における状態責任に範をとったものであるとされているが、まさにドイツ警察法における「状態責任」の「土

地所有者を責任者とする」機能のみを切り取ってわが国の環境法の中に組み込んだために、ドイツのように環境法における原因者負担原則と状態責任との関係性に関する議論がなされえず、同法における土地所有者責任とわが国独自の原因者負担原則との関係性が不明のまま放置されているのではないかと思われる。しかしながら、環境法の基本原則たる原因者負担原則に包摂されるものと捉えることが目指されたドイツの状態責任でさえ、公平性の観点および所有権保障の要請により限界が設定されなければならないと解されていることに鑑みれば、わが国の環境法における土地所有者責任の概念がドイツにおける状態責任よりも厳格であることは理解し難い。たしかに、従来ドイツ一般警察法上の状態責任には明白な限界が設定されていなかったが、前述の連邦憲法裁判所の決定により警察法上の状態責任が無制限であることは比例原則に反し違憲であるということが明白になったのであるから、ドイツ「警察法上の状態責任」を拠り所として土地所有者の責任を当然に無制限とする解釈はもはや通用しない。むしろ、わが国においても憲法 29 条との関係および比例原則との関係で問題があると考えらるべきである。

この点、アメリカの CERCLA において、土地所有者責任が汚染者負担原則を補完するものとみることができること、および、汚染者負担原則との関係を保つためにも善意の土地所有者の責任は容認できないものであったことは、わが国の土壤汚染対策法における原因者負担原則と土地所有者責任との関係性を捉える際に参考になるとと思われる。CERCLA において土地所有者責任が採用された背景として、原因者が責任主体として利用不能である状況に対応する必要があったことが判例において示されているが、わが国においても土地所有者責任は原因者の特定が不可能である場合に制度に穴が空くことを防ぐ目的で採用されたものといわれている。したがって、わが国の土地所有者責任もアメリカの CERCLA と同様に、原因者負担原則を補完する目的で採用されたものと考えることができるのではなかろうか。

以上を踏まえると、わが国の環境法における土地所有者責任はドイツのように原因者負担原則に包摂される概念として捉えるのではなく、アメリカのように原因者が利用不能である場合に原因者負担原則を補完するものとして限定的に認められるものと解釈するのが妥当であるように思われる。そうであるとすれば、法制度としては、土地所有者の責任よりも原因者の責任に比重を置いて責任体系を定める必要があるところ、逆に土地所有者に責任が偏重しているわが国の土壤汚染対策法は、妥当であるとは到底評価しえない。土地所有者責任をあくまでも補完物として、原因者負担原則が主体となる責任体系が法律の中で構築されるべきなのではないかと思われる。

ここで、前記 1. 問題意識において指摘したわが国の土壤汚染対策法の責任体系において土地所有者責任が厳格に過ぎることを示す 2 つの問題点、すなわち、①善意無過失の土地所有者の責任が無制限であること、および、②自発的に汚染除去等の措置を講じた土地所有者に求償権が与えられない可能性のあることについて考えてみよう。原因者負担原則と土地所有者責任との関係性を、後者が前者を補完するものと捉えれば、これらの問題点

はまさに原因者負担原則と土地所有者責任との関係性を取り違えているがゆえに生じているということができる。土地所有者の責任を原因者よりも厳格に規定すること自体が原因者負担原則と土地所有者責任とのあるべき関係性に反したものであえるうえに、原因者ではないばかりか汚染につき善意無過失であった犠牲者的立場の土地所有者の責任をも原因者よりも厳格に扱うことは、比較法的にみても環境法上の責任原理によっては全く説明のつかない不公正な制度であり、改善を要するものと思われる。

それでは、土壤汚染対策法上の土地所有者責任に関する上記 2 つの問題点はいかに解決されるべきであろうか。

まず、①の問題点については、土地の取得の時点で土壤汚染について善意無過失であった土地所有者については措置実施責任を減免するか、少なくとも費用負担責任に上限を設定し、上限を越えた残りの費用は原因者の負担とすること、および原因者が無資力の場合には土壤汚染対策基金を活用することが考えられる。なお、同基金制度は土地所有者への交付のみを対象としているが、(あくまでも補助金とは区別したうえで)原因者に支払い能力が不足している場合にも基金からの拠出を認めることができれば、原因者ではない状態責任者が動員される機会を減らすことができ、より原因者負担原則に適うように思われる。もっとも、OECD の提唱する PPP が補助金禁止を原則とすることとの関係で、原因者が基金から交付を受けた場合には後に返還させることも一つの方法として考慮すべきである。もっとも、同基金制度は集団的原因者負担原則と呼ぶにはその出捐の主体および規模が心もとなく、適用の幅を広げる場合には拡充が必要となる可能性が高い。アメリカの CERCLA には制定当初より巨額の基金が置かれ、土地所有者に限らず PRP に負担させることが叶わなかった費用を賄うために用いられていたのに対し、ドイツ連邦土壤保全法には最終的に基金が置かれず、責任者に課することのできない費用すなわち原因者負担原則によってカバーしきれない部分は公共負担原則によることとなっているが、原因者に負担させることのできない費用を無限に土地所有者等へ転嫁するのではなく、土地所有者等の合法的な責任の上限を越える部分を基金または公共の負担とする視点はわが国においても取り入れられるべきである。善意無過失の状態責任者の措置実施責任または費用負担責任の制限を設定することが、原因者負担原則と矛盾なく、かつ、合法的な責任体系の実現のためには不可欠であると考えられる。

最後に、②の問題点については、前記の通り自発的に汚染除去等の措置を講じた土地所有者には土壤汚染対策法 8 条 1 項を類推適用して原因者への費用の求償を認めるべきである。アメリカおよびドイツ両国それぞれの土壤汚染対策法制においては、自発的浄化の場合にも求償権の行使が認められている。わが国の土壤汚染対策法においては、不動産市場の要請により土壤汚染除去措置として掘削除去が選択される傾向にあることにつき、掘削された汚染土壌が不適切に処理されることや高額な掘削除去措置の実施を要請されることをおそれて汚染の疑いのある土地が塩漬けになるブラウンフィールド問題が生じる可能性が懸念されたことから、土壤汚染対策として掘削除去よりもコストが大幅に低く比較的簡易であ

りながら土地利用上の障害を取り除くことのできる盛土や封じ込めを推奨するために、都道府県知事が要措置区域においてとられるべき措置を具体的に指示するという形になっている。そのため、求償権を規定する 8 条 1 項も、都道府県知事の指示に基づき過剰ではない適切な措置が講じられることを前提としているのである。しかしながら、逆にいえば、懸念されていた問題（汚染土壌の不適切処理やブラウンフィールド等）が生じなければ、自発的であろうが法契機であろうが土壤汚染対策が行われること自体に何ら支障はないはずである。また、現実を目を向けると、わが国において講じられている土壤汚染対策措置のうち、法 7 条に基づく都道府県知事からの指示を受けずに自発的に行ったものが全体の約 8 割に上る。さらに、同法の目的は「土壌の特定有害物質による汚染の状況の把握に関する措置及びその汚染による人の健康に係る被害の防止に関する措置を定めること等により、土壤汚染対策の実施を図り、もって国民の健康を保護すること」（同法 1 条）であるから、この目的に沿い「国民の健康を保護」するために実施された土壤汚染対策が自発的なものであることのみを理由として直ちに同法の対象外とすることは妥当ではないように思われる。土壤汚染につき善意無過失であった土地所有者が自発的に当該汚染の除去を実施した場合にも同法 8 条 1 項に基づき原因者に対して求償することが認められないとすれば、環境負荷につき何ら落ち度がないばかりか自発的に当該負荷を除去する土地所有者を、当該環境負荷を生じさせた原因者よりも酷な状況に陥れることとなり、このことはまさに原因者負担原則と土地所有者責任とのあるべき関係に反しているといえる。土地所有者責任が原因者負担原則を補完するものと捉えるならば、汚染につき善意無過失であった場合はなおさら土地所有者には原因者への責任追及の機会が設けられて然るべきである。具体的には、7 条に基づく都道府県知事の指示があったと仮定した場合に指示されていたであろう措置と同等程度以上の措置が講じられたものと認められる場合に 8 条 1 項を類推適用すればよいのではないかと思われる。なお、同法の 2017 年改正により、7 条に基づき都道府県知事から指示された措置を実施するにあたって汚染除去等計画の策定および完了報告が義務付けられたが、これは指示された措置が適切に講じられることを担保するためのものである。自発的に措置を講じた場合は都道府県知事からの指示のみでなく同計画策定の段階も踏んでいないことになるが、比較法的にみればアメリカもドイツも計画策定等の段階を踏んでいない自発的浄化者の求償を認めているし、実際には汚染除去等工事の実施前後で行政からの指導を受ける機会等がありうることを考えれば、やはり指示のあった場合と同等程度の措置を適切に実施したと認められる土地所有者等には求償権が認められるべきであろう。