

ブラウンフィールド問題に関する法政策の一考察（1）

——アメリカと日本の比較を通して——

福田 矩美子

序 章

第1節 問題の所在と本稿の目的

第2節 本稿の構成

第1章 アメリカ連邦スーパーファンド法

第1節 制定の背景

第2節 内 容

第3節 意義および問題点

第4節 小 括

第2章 ブラウンフィールド問題に対する連邦の取組み

第1節 ブラウンフィールド問題

第2節 ブラウンフィールド・イニシアティヴ

第3節 ブラウンフィールド新法

第4節 小 括

第3章 ブラウンフィールド問題に対する州の取組み

第1節 州レベルでの土壌汚染およびブラウンフィールド対策

(以上、本号)

第2節 カリフォルニア州の土壌汚染対策

第3節 カリフォルニア州ブラウンフィールド・イニシアティヴ

第4節 カリフォルニア州の法政策の特徴—意義および課題—

第5節 小 括

第4章 日本における土壌汚染問題 —ブラウンフィールド問題の一部顕在化—

第1節 土壤汚染問題の歴史

第2節 地方自治体による取組み

第3節 土壤汚染対策法

第4節 ブラウンフィールド問題の一部顕在化

第5章 ブラウンフィールド問題に関する法政策の考察 —日本法への示唆—

第1節 アメリカと日本の法制度、ブラウンフィールド問題の相違点

第2節 ブラウンフィールド問題に関する法政策の考察

第3節 小 括

結びに代えて

序 章

第1節 問題の所在と本稿の目的

土壤汚染は、環境基本法第2条3項に規定されている典型7公害の1つである。日本における土壤汚染に関する法制度は従来、農用地に対しては「農用地の土壤の汚染防止等に関する法律」、市街地に対しては対象をダイオキシン類に限定して対策措置を規定する「ダイオキシン類対策特別措置法」が存在するのみで、市街地の土壤汚染に関する一般法は長らく欠如していた。その後、2002年5月に「土壤汚染対策法」(以下、「土対法」)が制定され、典型7公害の法制度が完成した。同法の制定から約6年が経過したが、制定当時から指摘されていた課題のうち重要なものとして、①土壤汚染の有無を把握するための調査契機の問題、および②ブラウンフィールド問題がある。ブラウンフィールドとは一般的に、汚染が懸念される土地の所有者が、厳しい浄化責任を負うことをおそれて放置した土地のことを指す。このような土地の放置に伴う環境汚染の問題のほか、投資開発の停止、雇用や経済の停滞、郊外の都市開発に伴う汚染の拡散といった問題を合わせたものが「ブラウンフィールド問題」と呼ばれている。

①調査契機と②ブラウンフィールド問題は、具体的には次のような問題を

有している。

第一に、①調査契機に関しては、土対法のもとでは調査を義務付けている場合が限定されている上に、実際には都道府県知事の確認によって猶予される件数が極めて多いために問題となっている。調査は、汚染の有無を確認するという点で重要であり、本法の実効性を高めるためには、(i) 猶予規定の見直し、(ii) 調査契機の拡大のほか、(iii) 調査の結果得られた情報を適切に管理する制度を構築することが不可欠であろう。この他、近年では主に土地の取引時を契機とした法律に基づかない自主的調査が増加しており、(ii) については調査契機を土地取引時に拡大することが選択肢のひとつとして考えられる。また、自主的調査については、不適切な調査や対策の実施が懸念されるため、調査手法を標準化することが望ましいであろう。

第二に、②ブラウンフィールド問題については、①の調査契機が基本的に施設の廃止時に限定されているため、同問題の一因となるのではないかということが土対法制定当初から懸念されていた。また、欧米諸国では既にブラウンフィールド問題が深刻化していることを背景として、日本においても（社）土壤環境センターを事務局とした「土壤汚染をめぐるブラウンフィールド対策手法検討調査検討会」が発足し、2007年3月に中間とりまとめが公表された。その中では、日本においてもブラウンフィールド問題が一部顕在化していることが指摘されており、その主要な原因として、汚染に直接寄与していない土地所有者に課される高額な浄化費用が挙げられている。これに対しては、アメリカのように公平性や土地取引の促進という観点から、善意の土地所有者を対象として一定の場合に免責を認める手法が選択肢のひとつとして考えられるが、その際には日本とアメリカでは土壤汚染に関する法制度およびブラウンフィールド問題が発生した背景が異なることに留意しなければならない。例えば、仮に善意の土地所有者等の免責を認めるのであれば、日本の土対法上は基金が提供される場面がアメリカよりも限定されているため、汚染原因者が無資力の場合にその費用をどのように賄うか、つまり

本法に基づく土壌汚染対策の制度の実効性を如何に担保するか、という問題が生じる。したがって、免責手法を検討する際には、併せて基金の議論をする必要がある。また、高額な浄化費用については、土対法では必ずしも掘削除去が要求されていないにも関わらず、実際にはほとんどの場合に同措置が選択されることが一因とされており、法律と実態との間に齟齬が生じていると言える。この他にも、ブラウンフィールド問題に対応するためには、土対法の措置命令の対象となるか否かに関わらず汚染の存在の有無について適切な認識を持つことが不可欠であり、先に述べた①調査契機の問題とも密接に関連していると考えられる。換言すると、ブラウンフィールド問題対策のひとつとして土地取引時に調査およびその結果の情報開示を義務付けることが有効であると考えられ、①と②の問題は併せて議論する必要がある。このような観点から本稿では、土壌汚染問題の中でも特にブラウンフィールド問題を取り上げ、調査契機の拡大と併せて検討を加え、ブラウンフィールド問題の解決の糸口を探ることが目的である。

また、本稿でブラウンフィールド問題を検討するにあたっては、土壌汚染問題に対処する法制度を最も早く整備したアメリカの連邦および州の法政策を考察し、日本の法制度と比較する。アメリカを比較対象とする理由は、(a) 同国では、1980年に制定されたスーパーファンド法に基づく厳しい責任体系を背景としてブラウンフィールド問題が生じたが、これに対しては、連邦政府によって1993年から本格的な取組みが開始され、2002年にはブラウンフィールドに関する法律が制定されたこと、および同法の制定前後でブラウンフィールド問題について多くの議論が為されていること、(b) 州レベルでもスーパーファンド法類似の立法を制定していることが多く、ブラウンフィールド問題に対しても、連邦による取組みに先立ち、もしくは並行して、地域の実態を踏まえた各種法政策が実施されていること、(c) 日本の土対法の制定過程でアメリカの法制度が参考にされたこと、が挙げられる。以上のような理由から本稿では、アメリカの連邦および州のブラウンフィール

ド問題に関する法政策を検討することを通して、それらが日本の法制度に与える示唆について考える。

第2節 本稿の構成

本稿では第1章において、土壌汚染に対応するために世界に先駆けて制定されたアメリカのスーパーファンド法の内容およびその意義と問題点について検討し、ブラウンフィールド問題を生み出すこととなった原因について考察する。同法の特徴は、①土壌汚染の修復措置の実施を義務付けられる潜在的責任当事者（Potentially Responsible Parties：PRPs）が広範に定められており、それらの者に対して厳格責任、連帯責任、遡及責任という極めて厳しい責任が課されていること、および②連邦環境保護庁（Environmental Protection Agency：EPA）が土壌汚染の除去または修復措置を実施する場合のために基金が設けられており、後にPRPsから費用を回収する仕組みをとっていること、である。このように厳しい責任を課すことは、有害物質の適切な処理および処分を確実にする役割を果たしてきたものの、汚染に直接寄与していない者にも責任を課すことについて公平性・公正さの問題が従来から議論され、それに付随して指摘されている問題点のひとつとしてブラウンフィールド問題が挙げられる。すなわち、同法の特徴である①に起因して、将来責任を負わされることをおそれたPRPsが汚染されている可能性のある土地を放置し、ブラウンフィールド問題が発生したと言える。

第2章では、第1章で検討した連邦スーパーファンド法の課題を踏まえた上で、ブラウンフィールド問題に対する連邦の取組みについて、2002年に制定された「中小企業の責任の軽減およびブラウンフィールドの再活性化に関する法律」（以下、「ブラウンフィールド新法」）に焦点を当て、その意義および課題について検討を加える。ブラウンフィールド新法は、①一定の責任当事者に対してスーパーファンド法上の責任を免除することで土地取引を促進すること、②州・地方自治体のブラウンフィールド対策プログラムに対し

て資金を援助すること、③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すること、を内容としている。また、①の免責要件のひとつである「あらゆる適切な調査」については2005年に連邦規則が制定され、その解釈が明確化された。ブラウンフィールド新法の全体的な特徴は、スーパーファンド法上の厳しい責任を限定したところにあると言え、そのことによって土地取引が促進されることが期待されている。換言すると、同法は汚染の修復よりも土地取引の促進およびそれに伴う再開発に重点を置いた内容となっていると考えられる。また、③については、ブラウンフィールドの対策において州に主導的な役割を課していることを意味しており、今後は州の取組みが益々重要になると考えられる。

第3章では、ブラウンフィールド新法の制定によってブラウンフィールド問題に対する州の役割が拡大したことを踏まえ、州の法政策について、特にカリフォルニア州に焦点を当てて検討する。カリフォルニア州は、連邦の中でも有害廃棄物の排出量および汚染サイトの数の双方が多い州として有名であり、ブラウンフィールド問題についても比較的早い段階から取り組んできた州とされているため、本稿では同州の法政策を取り上げることとした。同州ではブラウンフィールド問題に対して、連邦スーパーファンド法に類似した州法（通称「州スーパーファンド法」）を基盤として、主に①不動産取引時における情報開示の義務付け、②一定の要件のもとで免責や経済的な援助の付与を認める法政策の整備、③行政の効率性および措置義務者の予測可能性を確保するために監督行政機関を統一する制度の整備、が為されている。②については、環境および健康の保護のほか、都市の再開発およびコミュニティの再活性化の観点からも法政策が整備されており、汚染の程度や各法政策の目的に応じた対策を講じることができる。また、連邦と比較すると、汚染の修復を重視する法政策が多く、土地取引の促進とのバランスが取れていると考えられ、同州の取組みから得る示唆は大きいと考える。

第4章では、第一に、日本における土壌汚染問題に対する取組みについ

て、2002年に制定された土壤汚染対策法（土対法）を中心に検討を進める。第二に、土対法制定当時から指摘されていた課題のひとつであるブラウンフィールド問題に焦点を当て、日本においても一部顕在化が指摘されている同問題の背景と実態について検討する。第三に、アメリカの連邦およびカリフォルニア州におけるブラウンフィールド問題に関する法政策と土対法を比較検討する。その中で、そもそも日本の土対法はアメリカのスーパーファンド法程厳しい浄化責任を課しておらず、そのためブラウンフィールド問題の発生要因も微妙に異なっていることが明らかになる。これらの違いを踏まえた上で、アメリカの法政策が日本の法制度に与える示唆を求め、ブラウンフィールド問題に関する法政策および今後の課題について考察する。ここでは、主に①調査契機の見直しが不可欠であること、および調査手法の標準化が望ましいこと、②調査結果や有害物質の使用状況に関する記録の作成・保管を義務付け、取引の際にそれらの情報を開示・承継する制度を確立すべきこと、③仮に善意の土地所有者に免責を認めるのであれば、(i) 指定区域の基準を現在よりも緩和し、その中で汚染の程度が比較的低いサイトに限定すべきこと、および (ii) 基金制度の見直しが必要になること、を指摘する。また、④対応措置に関しては、サイト・リスクアセスメントの採用や土地の利用用途を考慮した措置の実施、およびこれらを前提とした免責や経済的援助を内容とする法政策の活用の可能性について考察する。この他、⑤日本の特徴である地方のブラウンフィールド問題を含め、まちづくり（都市計画）の観点からも法政策を検討する必要性があること、⑥ブラウンフィールドの定義についても議論が必要であること、を指摘する。最後に、これまでの検討内容を踏まえた上で今後の課題を指摘し、結びに代える。

第1章 アメリカ連邦スーパーファンド法

本章では、ブラウンフィールド問題を生み出す一因となった連邦スーパーファンド法について検討をする。第1節および第2節ではスーパーファンド

法の内容、続く第3節では同法の意義と問題点を検討し、ブラウンフィールド問題が発生した背景について考察する。

第1節 制定の背景

1 連邦スーパーファンド法とは

連邦では、有害物質等による汚染に対して浄化責任を課す「スーパーファンド法」を中心として、土壤汚染問題に取り組んでいる。スーパーファンド法とは、1980年に制定された「包括的環境対処・補償・責任法(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: 以下、CERCLA)」のことであり、1986年に「スーパーファンド法修正および再授權法(Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986: 以下、SARA)」によって修正された(CERCLA および SARA の両者を併せたものを通称「スーパーファンド法」と呼ぶことが多い⁽¹⁾)。同法では、環境中に有害物質、汚染物質または汚濁物質が放出され、もしくは放出されるおそれがあり、公衆の健康、公共の福祉、または環境に切迫した重大な危険が生じている場合に、大統領がそれらを保護するために必要な措置をとることができる旨を規定している⁽²⁾。また、同法は汚染の修復を主眼とし、過去の行為によって生じた汚染を含めて有害物質による汚染の浄化責任を課す仕組みをとっている点で、他の伝統的な環境規制法とは異なる特色を有している⁽³⁾。

2 制定の背景

アメリカでは、1970年代初頭から汚染に対する主要な環境立法が始まった。例えば、1970年に大気浄化法(Clean Air Act: 以下、CAA)、1972年に水質浄化法(Clean Water Act: 以下、CWA)が制定され、また、連邦環境保護庁(Environmental Protection Agency: 以下、EPA)が発足したのも1970年である。続いて、1976年には、操業中の施設における有害廃棄物の処理・保管・処分について規制する資源保全回復法(Resource Conservation and Recovery Act: 以下、RCRA)が制定された。この時期の法政

策は、大気や水を汚染する活動に対する許可制度を通して汚染の原因となる行為を規制することにより、将来に向けて望ましい環境の質を確保すること⁽⁴⁾に焦点が当てられていた。その後、1970年代後半に入ると有害廃棄物による一連の汚染事件が生じ、その中でもニューヨーク州のラブ・カナルで生じた汚染事件は社会的にも大きく取り上げられ市民の関心を集め、カーター政権を巻き込む政治問題に発展し、CERCLAが制定される契機⁽⁵⁾となった。同時期には、有害物質に対する法規制として、連邦殺虫剤・殺菌剤・殺鼠剤法（Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act: FIFRA）や有害物質規制法（Toxic Substances Control Act: 以下、TSCA）のほか上述のRCRAが制定されていたが、過去に汚染されたサイトに対する法規制は⁽⁶⁾欠如していた。このような問題に対処するために、一定の責任当事者に対して浄化責任を課すCERCLAが1980年に制定され、同法のもとで巨額の基金が設置されたことから、通称「スーパーファンド法」と呼ばれるようになった。なお、同法は1986年にSARAによって大幅に修正され、浄化基準の設定や基金の拡充のほか、和解、市民参加、善意の取得者の抗弁に関する規定が新たに加えられた。

第2節 内容

CERCLAの要点としては、以下の4点が挙げられる。⁽⁷⁾

第一に、連邦および州政府が有害物質の存在するサイトの特徴を把握し、対応措置の優先順位を決定するために情報収集・分析システムが確立された。すなわち、第103条では、有害物質を処理・管理・処分する場合に、当該サイトの所有者および管理者に、①同サイトで検出される有害物質の量および種類、②同サイトで放出されていることが知られている、もしくは懸念されている、または放出のおそれのある有害物質について、EPAに通知する義務⁽⁸⁾を課している。この情報は、事業対象サイトの一覧である全国優先地域一覧（National Priority List: 以下、NPL）を作成する際に活用される。⁽⁹⁾

第二に、有害物質に関する緊急事態に対応し、漏出サイトを浄化するための連邦の権限について規定されている。第104条では、第105条に規定されている国家緊急対応計画(National Contingency Plan: 以下、NCP)に従って除去または修復措置を実施する権限が大統領(EPA)に与えられている⁽¹⁰⁾。なお、NCPの中では、有害物質の放出に対応する際の手続および基準が定められている。

第三に、有害物質信託基金が設置されている(第111条)。これは、潜在的責任当事者が不明な場合や倒産して費用負担能力がない場合(以下、本稿では適宜 orphan site, orphan share と称す)を含め、EPAが浄化措置を実施する際に用いられる。同基金は、石油税を主な財源として最初の5年間で16億ドルの規模で始まった。その後、1986年のSARAによる修正によって1991年までの5年間で85億ドルまで規模が拡大し、その財源として石油および化学品に対する課税が強化されたほか、法人環境所得税が新たに導入された。しかし、同基金の課税権限は1995年度に失効し、その後クリントン政権、ブッシュ政権のもとでも再導入されていない。

第四に、有害物質の放出について責任を有する者(責任当事者)に対し、汚染の浄化とその費用負担の義務を課している⁽¹¹⁾。すなわち、現実の放出または放出のおそれが、公衆の健康、公共の福祉または環境に対して切迫した重大な危険を生じさせる場合には、司法長官には差止命令を発する権限(第106条)、大統領には責任当事者に防止的な措置を取るよう行政命令を発する権限(第107条)が与えられている。浄化責任に関しては、EPAは“Enforcement First”という基本方針に基づき⁽¹²⁾、原則としてまず責任当事者に対応措置を実施させることとしている。この他、第107条(b)では、抗弁として、①不可抗力、②戦争行為、③第三者の作為または不作為、の3つが規定されているが、これらが認められる場合は限定されている。なお、責任当事者の範囲については後述する。

以下では、本稿で考察するブラウンフィールド問題との関係で重要な、浄

化基準・浄化手法、責任当事者・責任原則、基金について論じる。

1 浄化基準・浄化手法

CERCLA では当初、浄化手法および浄化基準について明確に規定されていなかったため、浄化をどの程度まで実施すればよいかという問題（いわゆる“⁽¹³⁾How clean is clean?”問題）が生じた。このような問題を背景として、SARA によって CERCLA に第121条が新たに加えられ、浄化手法および浄化基準について、主に以下の5つの事項が規定された。⁽¹⁴⁾

浄化手法については、第一に、費用対効果的であることが要求されている。第二に、恒久的なオンサイト（on-site）での措置が要求され、オフサイト（off-site）処理は最終的な手段として位置づけられている。また、封じ込めのように有害物質がサイトに残存する場合には、最低でも5年毎に再調査（review）を実施することが大統領（EPA）に義務付けられている。第三に、公衆の健康と環境の保護を確保すること、第四に、措置を講じる時点で実行可能な技術を用いること、が要求されている。続いて、浄化基準については、「法的に適用可能な、または関連性がある適切な要件（legally applicable or relevant and appropriate requirements: ARARs）」を満たすことが義務付けられている。ARARs としては、他の連邦環境法の基準や連邦法より厳しい基準を設けている州法が挙げられており、それらの要件が CERCLA の浄化基準として機能するようになっている。⁽¹⁵⁾

このように、ARARs を中心とした考慮事項が新たに設けられたものの、浄化基準については EPA が依然として幅広い裁量を有しているという指摘が為されており、⁽¹⁶⁾後述するように、サイトごとに判断される浄化基準をめぐって EPA と PRPs 間に紛争が生じ、浄化の遅延と浄化費用の高騰化という問題につながった。⁽¹⁷⁾

2 責任当事者・責任原則

（１）潜在的責任当事者

CERCLA 第107条（a）では、同条の責任を負う潜在的責任当事者（Poten-

tially Responsible Parties: 以下、PRPs)として、①汚染された施設の現在の所有者および管理者、②有害物質が施設に処分された当時の所有者または管理者、③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、④有害物質を輸送のために受領または受領した者、の4つのカテゴリーを定めている。

①・②の所有者・管理者に関しては、判例上、融資者、親会社、株主、経営者などにも拡大する解釈が為されており、PRPsが広範に捉えられている。⁽¹⁸⁾このため、汚染に寄与していない場合や汚染について知らずにサイトを取得した場合も浄化責任が課されるおそれがあった。アメリカでは、この点に関連して「公正さ(justice)・公平性(fairness)」の問題として論じられ、⁽¹⁹⁾第2節で検討するように、厳しい浄化責任をめぐってはいくつかの問題点が指摘されており、本稿で検討を加えるブラウンフィールド問題もそのひとつである。なお、これらの問題を背景として、以下のような立法および政策上の手当てが為された。

まず、SARAによって「善意の取得者の抗弁」が新たに規定され、判例では善意の取得者が汚染を知り得たかどうか⁽²⁰⁾が争われるようになった。この他にも同年には、「寄与度の僅少な者との和解規定」⁽²¹⁾が追加された。また、1991年には、EPAによって、NPLサイトに該当する居住用不動産の所有者の責任について政策ガイダンスが公表され、当該所有者の活動が有害物質の放出または放出のおそれを生じさせていない限り、対応措置や措置費用の支払いを要求する執行権限は行使しないとされた。⁽²²⁾融資者に関しては、1996年に「資源保全・融資者責任・預金保険保護法」が制定されたのに伴い「経営の関与」⁽²³⁾の解釈が明確化された。この他、同時期にはブラウンフィールド問題を背景として、後述する「ブラウンフィールド・イニシアティブ」が本格的に開始した。以上のようにPRPsの範囲を限定する各種手当てがなされてきたが、免責や和解の要件が厳しい、または不明確であったことや、特にガイダンスの場合には最終的な判断はEPAの裁量に委ねられるという限界も

あり、ブラウンフィールド問題は未解決のまま残された。なお、ブラウンフィールド問題に関する法政策については第２章以下で検討する。

（２）責任原則

１） 厳格責任 CERCLA 第107条では、PRPs の責任原則については特に言及されていないが、同法第101条（32）でCWA 第311条の基準に従うことが定められている。CWA 第311条では特に責任の定義を定めていないものの、判例上同条は被告の故意・過失の証明は不要とする厳格責任を課していると解されてきており、CERCLA の事案においても同様の判断が下されてきた⁽²⁴⁾。したがって、PRPs に対して用いられる責任原則の１つとして厳格責任主義が挙げられる。

２） 連帯責任 CERCLA の条文上明記されていないが、裁判例では一般的に連帯責任として解されてきた。例えば、*United States v. Chem-Dyne Corp.*⁽²⁵⁾では、被告が不可分の損害を生じさせた場合には、各被告は全ての損害について責任を負い、また、損害が可分であることについては、それぞれの被告が証明しなければならないとされた⁽²⁶⁾。そして、連帯責任の適用および責任の個別の配分に関しては、裁判所がコモン・ローの原則に基づき事案ごとに評価し決定すると述べた⁽²⁷⁾。この他、*United States v. Monsanto Co.*においても、裁判所は*Chem-Dyne* 判決における議論を支持した上で、被告は損害が分割可能である旨を証明するに足る情報を欠いていたと判断し、連帯責任が課された⁽²⁸⁾。以上のように判例上連帯責任と解されてきたが、SARA の改正により、連帯責任を前提として既に責任を負担した PRP が他の PRP に寄与分を求償できる旨が CERCLA 第113条（f）（１）に規定されたため、現在では同条のもとで連帯責任が採用されていると解されている⁽²⁹⁾。なお、連帯責任の採用によって、仮に汚染への寄与度が僅かな者でも資力があれば全額を負担する可能性もあるため、従来から公平性・公正さへの懸念が論じられてきた⁽³⁰⁾。

３） 遡及責任 CERCLA の条文には明記されていないが、判例の多

くは同法制定以前になされた行為に対して遡及的に責任を課すことを認めている。つまり、汚染の原因となった有害廃棄物の処分当時に当該行為が合法であっても、責任を課される可能性がある。遡及責任に対しては、デュー・プロセス条項に反して違憲であると主張されてきたが、これらの主張は裁判所によって否定されてきた。⁽³¹⁾ 例えば、先に挙げた *United States v. Monsanto Co.* 判決で裁判所は、CERCLA は有害廃棄物の不適切な処理に対応するための費用の責任を、有害な状況の創出に関与した全ての者に及ぼすために救済的に機能するものであるとした上で (operates remedially)、同法は完全な費用回復を確保できるよう機能すると述べた。その上で、このような結果は「特に厳しく過酷な (oppressive)」ものではなく、CERCLA の遡及的な適用はデュー・プロセス条項には反しないとされた。⁽³³⁾

3 基金

基金については、1995年度に課税権限が失効して以来、資金の枯渇問題が顕著となった。2002年までは基金の残高と PRPs からの費用回収で対応していたが、その後一時はゼロにまで落ち込んだ。⁽³⁴⁾ これに伴い、2002年から2004年度には財源不足で浄化に遅れが生じ、現在では一般会計によって賄われている。⁽³⁵⁾ 基金については、汚染者負担の原則 (Polluter Pays Principle: 以下、PPP) と同基金の財源となる税との関係も論じられている。⁽³⁶⁾ すなわち、PPP から逸脱し不公平であるという見解と、逆に PPP によって正当化されるという見解が対立している。⁽³⁷⁾ 前者が「汚染者」という場合には、汚染には直接寄与していない産業部門や法人は含まれず、汚染を生じさせた PRPs のことを指す (狭義)。これに対して後者は、「汚染者」をより広い意味で捉えていることから (広義)、有害物質の販売や利用によって収益をあげた産業界が含まれ、直接有害物質の放出に関係していない場合でも対象となり得る。したがって、一般会計よりも石油や化学品に対する税や法人環境所得税を用いることがより適切であるとする。いずれの立場を取るにせよ、基金の大半を一般会計に依拠するのは望ましくないと見えよう。

第3節 意義および問題点

CERCLA については、同法が広範な PRPs に対して厳しい責任を課していることをめぐって多くの議論が為されている。以下では、同法の意義と問題点について検討を加える。

1 意義

CERCLA の意義として、同法の厳格な責任体系が廃棄物の適切な処理・処分に確実に寄与してきたことが指摘されている。⁽³⁸⁾ 例えば、EPA によって数万ものサイトが調査され、それが数千万のサイトでの短期的な除去措置の実施や最もひどく汚染されているサイトの長期的な修復措置につながっていることが挙げられる。⁽³⁹⁾ また、調査の実施に伴い汚染内容が把握され、善意の取得者が損失を被る不合理が回避されたことも意義として考えられている。⁽⁴⁰⁾ この他、CERCLA の制定当初は同法の責任に対して抗議をしていた産業界も、1980年代後半以降は土壤汚染問題への取組みに参加するようになり、従来からの姿勢に変化が見られたことが指摘されている。⁽⁴¹⁾ 具体的には、企業は PRP グループを設立し、汚染状況の調査および行動計画の作成、サイトにおける維持管理の実施、技術や基金の提供等、汚染サイトでの措置の実施に主導的な役割を果たすようになったと言われている。⁽⁴²⁾ 更に、同法に基づく厳しい責任は有害廃棄物の処分費用の高騰化につながり、このことは主要企業が発生させる有害廃棄物の減量につながったという指摘も為されている。⁽⁴³⁾ すなわち、企業は製品の品質やデザイン等を変更し、有害廃棄物の減量と処分コストの削減に努めたため、懸念されていた廃棄物処分場不足も深刻化しなかった。⁽⁴⁴⁾ この他、同法の市民参加規定に基づく情報公開によって汚染事業者への市民の監視が可能となったこと、⁽⁴⁵⁾ 合衆国憲法前文で言及されている将来世代の保護の理念を、「有害廃棄物の浄化という観点から実現しようとする、⁽⁴⁶⁾ 数少ない例である」こと、が意義として指摘されている。

2 問題点

CERCLA に対する問題点として、本稿では以下の四点を中心に挙げておく。

第一に、公平性・公正さの問題が挙げられる。⁽⁴⁷⁾ 同法では広範な PRPs に対して厳しい責任を課しているが、これが過剰ではないかという指摘である。例えば、厳しい責任を将来的に負うことをおそれた金融機関は融資に消極的になり、開発業者は汚染が懸念される都市部のサイトを避けて郊外に目を向けるようになった。すなわち、PRPs は、CERCLA の対象となる NPL 上のサイトでなくとも汚染のおそれが伴うサイトを放置するようになったのである。このことが、後述するブラウンフィールド問題を生じさせる原因となった。厳しい浄化責任に付随するこれらの問題に対しては、前述したような一定の立法・政策上の手当てが為されてきたが、ブラウンフィールド問題は依然として未解決のまま残された。

第二に、浄化の遅延と高いコストが挙げられる。⁽⁴⁸⁾ 浄化の実施が徐々に進んでいることが意義として指摘されている一方で、そのスピードが極めて遅いことが指摘されている。⁽⁴⁹⁾ 浄化には多額の費用を要するが、実際に政府が負担している割合が高く、このことは基金の資源が一時的に枯渇してしまったことと関連している。⁽⁵⁰⁾ また、統一的な浄化基準が定められていないことから、⁽⁵¹⁾ 修復事業を選択する際に EPA と PRPs の間に紛争を生じさせ、浄化の遅延および浄化費用の高騰化の一因となった。⁽⁵²⁾

第三に、浄化費用の問題とも関連して、直接的には浄化とは関係のない訴訟費用（弁護士費用を含む）の割合が高い点が問題として指摘されている。⁽⁵³⁾ これは、浄化基準が不明確なことに加えて、極めて厳しい責任が課されることから当事者間での費用負担や求償請求等の訴訟に発展するケースが多いことを背景としている。このような浄化とは直接関係のない取引費用（transaction cost）は、浄化費用の約 1 / 3 を占めることが指摘されている。⁽⁵⁴⁾

第四に、浄化基準の不明確性に関連する問題として、PRPs が、浄化後も実施した浄化方法をめぐって市民から訴訟を提起される不安を抱えることが

挙げられており、浄化のインセンティブが働かないのではないかと、⁽⁵⁵⁾という指摘も為されている。

第4節 小 括

これまで検討してきた通り、CERCLA の特徴は、広範な PRPs に対して厳しい浄化責任を課しているところにあると言える。同法によって、①汚染の程度が極めて高い NPL サイトに関しては徐々に修復が進んでいるとされていること、また、②従来は過去に生じた汚染に対応する法律がなかったこと、に鑑みると同法の意義は決して小さくない。しかしながら、このような厳しい浄化責任は、(i) 公平性・公平さの問題、(ii) 浄化の遅延と高いコスト、(iii) 浄化に直接用いられない訴訟費用の割合が高いこと、等の弊害を生み出す原因ともなった。以下では、同法の特徴が生み出したとも言えるブラウンフィールド問題について取り上げ、検討を進める。

第2章 ブラウンフィールド問題に対する連邦の取組み

本章では、CERCLA の厳しい責任体系が生み出したともいえるブラウンフィールド問題に関する連邦の法政策について検討する。最初に第1節でブラウンフィールド問題について概観し、続く第2節・第3節では同問題に関する連邦の法政策について、特に2002年に制定された「ブラウンフィールド新法」を中心に検討し、その意義と課題を考察する。最後に、第4節で小括をし、第3章で州レベルでの取組みを検討する意義について確認する。

第1節 ブラウンフィールド問題

第1章で検討してきた通り、CERCLA は潜在的責任当事者（PRPs）を広範に定め、厳しい浄化責任を課している。そのため、PRPs が将来浄化責任を負うことをおそれ、汚染が懸念されている土地を放置するという問題が生じた。このように放置された土地が「ブラウンフィールド（brown-

fields)」であり、EPA の統計によると同国にはおよそ450,000以上のブラウンフィールドが存在していると言われている。⁽⁵⁶⁾これらのサイトは CERCLA の対象とはならない潜在的な汚染サイトであるため従来の法制度のもとでは対応できず、ブラウンフィールドが増加するという問題が生じた。また、汚染の問題に止まらず、土地の放置に伴い投資開発が為されなくなり雇用や経済が停滞し、土地開発に伴い汚染が拡散する⁽⁵⁷⁾という問題も生じた。⁽⁵⁸⁾これらを合わせたものが、一般的に「ブラウンフィールド問題」と呼ばれている。以下で考察するように、アメリカでは同問題に対応するために、連邦および各州レベルで法律が制定・修正されているほか、各種政策が実施されている。

第2節 ブラウンフィールド・イニシアティブ⁽⁵⁹⁾

1 ブラウンフィールド行動計画

連邦政府によるブラウンフィールド問題への対応は、1995年に EPA が「ブラウンフィールド行動計画 (The Brownfields Action Agenda)」を発表したことによって本格的に始まった。⁽⁶⁰⁾同計画は、①試験的プログラム、②責任および浄化問題の明確化、③パートナーシップの確立、④職業開発および職業訓練、の4つに分類されている。⁽⁶¹⁾以下では、後述するブラウンフィールド新法との関係で重要な②について取り上げる。

まず、1995年に「将来の購入者との合意に関するガイダンス」が公表され、これによって一定の要件を満たす将来の購入者は EPA との間で、EPA から当該購入者に対して汚染に関する訴訟を提起されない旨の合意を締結することが可能になった。⁽⁶²⁾また、同年には、帯水層 (aquifer) の汚染源から有害物質が地表下 (subsurface) を移動することによって地下水が汚染された土地の所有者で、当該汚染を生じさせていない、または当該汚染に寄与していない者に対しては、責任を追及しない旨を内容とする政策が設けられた。⁽⁶³⁾

2 ブラウンフィールド税インセンティブ

税の控除によってブラウンフィールドの浄化と再利用を促進するために、納税者税金控除法（Taxpayer Relief Act）の一部として「ブラウンフィールド税インセンティブ（Brownfields Tax Incentive）」が1997年に設けられた。⁽⁶⁴⁾これにより納税者は、適格性を証明するステートメントを用意し、指定された州の行政機関から一定の要件を満たしていることが認定されると、環境浄化費用⁽⁶⁵⁾を資本的支出として減価償却するのではなく、その費用を用いた年度に一括して控除することが可能となった。なお、対象には都市部だけでなく地方のサイトも含まれるが、NPL上のサイトは除外される。⁽⁶⁶⁾また、2006年度の修正で、石油製品（原油、原油縮合物、および天然ガス）によって汚染されているサイトが対象として新たに⁽⁶⁷⁾加えられた。

3 住宅および都市開発省による取組み

住宅および都市開発省（Department of Houses and Urban Development：以下、HUD）は、コミュニティに対する再投資を促進させる手段の1つとしてブラウンフィールドの回復を位置づけ、資金の融資や補助金の付与を行っている。⁽⁶⁸⁾その中でブラウンフィールドも対象となり得る資金提供としては、主に①コミュニティ開発助成金（Community Development Block Grants：CDBG）、②セクション108ローン（Section 108 Loan Guarantees）、⁽⁶⁹⁾③ブラウンフィールド経済開発イニシアティブ補助金（Brownfields Economic Development Initiative（BEDI）grants）、⁽⁷⁰⁾④経済開発イニシアティブ補助金（Economic Development Initiative（EDI）grants）、⁽⁷¹⁾⑤コミュニティ再生／権限付与区域／事業コミュニティプログラム（Renewal Communities/Empowerment Zones/Enterprise Communities Program）、⁽⁷²⁾の5つが挙げられる。以上のプログラムは、③を除いては、都市の再開発（特に困窮しているコミュニティへの再投資）という観点から経済的な援助をするものであり、対象はブラウンフィールドに限られない。このことから、ブラウンフィールド問題が汚染の浄化に止まらず、コミュニティの再活性化や都市の再開発と密接に関連していることが分か⁽⁷³⁾

る。

4 小 括

以上のように、従来のイニシアティブの特徴としては、①税金の優遇、補助金やローンの提供等、財政面での援助を中心としてきたこと、⁽⁷⁴⁾②コミュニティの再開発の一環として①のような援助を実施するプログラムが HUD のもとでも発展してきたこと、が挙げられる。他方で、ブラウンフィールド問題を生じさせる主要な原因となった CERCLA 上の厳しい責任体系に対しては、将来の購入者との合意に関するガイダンス等の免責手法が設けられたものの、PRPs は依然として浄化責任を負うことをおそれ、汚染が懸念される土地が放置されるという状態が続いた。⁽⁷⁵⁾そのため、次節で検討する「ブラウンフィールド新法」では、免責主体およびその要件を明確化し、土地取引の促進を図ることを目的のひとつとしている。

第3節 ブラウンフィールド新法

1 ブラウンフィールド新法とその目的

連邦政府によるブラウンフィールド問題に対する近年の主な取組みとしては、2002年1月に制定された「中小企業の責任の軽減およびブラウンフィールドの再活性化に関する法律 (The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act)」(以下、「ブラウンフィールド新法」)が挙げられる。⁽⁷⁶⁾同法は、第1篇「中小企業責任保護法」で、寄与度のほとんどない者および自治体固形廃棄物の責任の軽減について、第2篇「2001年ブラウンフィールドの再活性化および環境の修復に関する法律」で、隣接不動産の土地所有者・善意の土地所有者・善意の将来の購入者の免責要件および連邦による資金提供について規定している。すなわち、同法では、ブラウンフィールド問題の要因となっている CERCLA 上の厳しい浄化責任を限定し、一定の要件のもとで州や自治体のブラウンフィールドの浄化に対して連邦が資金を援助する規定が新たに設けられた。また、同法ではブラウンフィール

ドを「有害物質、汚染物質、汚濁物質が存在し、または潜在的に存在するために、その拡張、再開発または再使用が困難となっている不動産」と定義した（第211条）⁽⁷⁷⁾。

ブラウンフィールド新法の主な目的としては、以下の3点が挙げられる⁽⁷⁸⁾。第一に、ブラウンフィールド再生のために、一定の責任当事者に対して CERCLA 上の責任を免除し、土地取引の活性化をはかることである。第二に、州や地方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を援助することである。第三に、ブラウンフィールドの管理について連邦政府の役割を縮小することである。第三点目は、州・地方自治体を中心となってサイトの修復を実施すべきという考え方の表れでもある。これらの目的を達成することでブラウンフィールドの浄化と再利用が促進され、最終的には地域コミュニティの再生につながると考えられている。以下では、ブラウンフィールドの再活性化を目的とするブラウンフィールド新法（以下、適宜「新法」と省略する）の第2篇について検討を加える。

2 ブラウンフィールド新法の内容

（１）ブラウンフィールド再活性化に対する資金の提供

まず、新法第211条（CERCLA 第101条（39）として追加）によってブラウンフィールドの定義が定められたことは、既に述べた通りである。同条のもとでは、①CERCLA 第1章に基づき計画された、または実施中の除去措置の対象となる施設、②NPL に掲載されている、または掲載される予定の施設、③CERCLA または CWA や TSCA 等その他の環境関連法に基づく行政命令や司法上の同意判決等の対象となっている施設等は、ブラウンフィールドの定義から除外される。反対に、後述する資金が提供される場合に限っては、CERCLA 第101条の定義から除外されている「石油または石油製品によって汚染されたサイト」についても一定の要件を満たす場合には、ブラウンフィールドの定義に含まれ（同条（39）（D））、対象となるサイトの範囲が拡大されている。

また、ブラウンフィールドの再活性化に対する資金についての規定が加えられ(CERCLA 第104条(k)として追加)、2002-2006年の会計年度の各年に2億ドルを支出する旨が定められた。地方自治体、州、インディアン部族といった有資格団体から補助金の申請を受けたEPA長官は、優先順位付けの基準のもとで審査をして当該申請を承認するか否かを判断する。サイトの特性判定・評価に対する補助金は、1サイト当たり上限20万ドル、修復に対する資金提供としては、補助金については1サイト当たり上限20万ドル、回転融資基金については1有資格団体当たり上限100万ドルが提供される。

(2) 隣接不動産の土地所有者の免責

新法第221条によってCERCLA 第107条(q)に隣接不動産に関する規定が追加された。すなわち、他人の所有する隣接不動産からの有害物質の放出または放出のおそれによって自己の不動産が汚染され、または汚染される可能性がある場合には(所謂もらい汚染)、当該不動産の所有者および管理者はCERCLA 第107条の責任から免除される。具体的には、その者が、①放出または放出のおそれを惹起し、これに寄与しまたは承諾していないこと、②潜在的な責任を有しない、または施設の対応費用について潜在的な責任を有する者と親族関係、契約関係、企業関係もしくは金融関係にないこと、③放出の継続を停止し将来における放出のおそれを防止するために合理的な措置(reasonable steps)を講じていること、④土地利用制限規定を遵守していること、⑤不動産取得時にあらゆる適切な調査(All Appropriate Inquiries: 以下、AAI)を実施していること、⑥不動産取得時に汚染もしくは汚染される可能性について知らなかったこと、または知るべき相当の理由がなかったこと、等を証拠の優越によって証明した場合には、免責される。このため、左記の要件⑥を満たさない場合、つまり汚染について知っている場合には免責されないが、その場合には善意の将来の購入者として認められる余地が残されている。⁽⁷⁹⁾

この他にも、免責の保証として、EPA長官はCERCLAに基づく処分を

執行しないことについての保証書を交付することが出来る。また、CERCLA 第113条（f）に基づく寄与分請求の訴えに対する保護を付与することも認められている。

（3） 善意の将来の購入者の免責と偶然の利得に対する先取特権

善意の将来の購入者（2002年1月11日以降に所有権を取得する場合）、またはその賃借人は、以下の事項を証明した場合には、CERCLA 第107条の責任を免除される（新法第222条 [CERCLA 第101条（40）に追加]）。具体的には、①有害物質の廃棄の全てが当該施設の取得以前に発生したこと、②一般的に認められた良好な商慣行に従って AAI を実施したこと、③放出の継続を停止し将来の放出のおそれを防止するために合理的な措置を講じることによって、有害物質について適切な注意（appropriate care）を払ったこと、④対応措置・自然資源回復を実施する権限を持つ者に対して協力・支援をしたこと、⑤潜在的な責任を有しない、または施設の対応費用について潜在的な責任を有する者と親族関係、契約関係、企業関係もしくは金融関係にないこと、等が挙げられるが、本条の特徴は②・③の要件にある。すなわち、「善意の」という規定になっているものの、AAI を実施して汚染が発覚しても合理的な措置を講じていれば免責されることになる。したがって、「善意」の意味合いが、従来の「善意の取得者の抗弁」の場合と異なるが、これは将来の購入者に過去の汚染について知るインセンティブ（incentive to know）⁽⁸⁰⁾を与えるためだと考えられている。また、居住用の不動産に関しては、購入時に施設検査および所有権権原調査によって追加的調査が必要ないと考えた場合には、AAI の要件を満たしたものとみなされる。

この他、先取特権の規定も加えられ（CERCLA 第107条（r））、連邦政府が対応措置の費用を回収できなかった場合のセーフティーネットが設けられた。⁽⁸¹⁾具体的には、合衆国が被った対応費用が回復されておらず、当該施設の市場価格が対応措置実施以前の公正な市場価格よりも上回る場合に合衆国は、当該サイトの先取特権、もしくはその他の不動産に対する先取特権、ま

たはその他の支払保証を得ることができる。このように同条では、将来の購入者を免責している一方で、先取特権という一種の制限が課されていると言⁽⁸²⁾える。

(4) 善意の土地所有者の免責

善意の土地所有者については、既に SARA の修正によって CERCLA 第 101 条 (35) で「善意の取得者の抗弁」が設けられていたが、裁判所がこの抗弁を認めたことはほとんどなかった。これを受けて、新法第 223 条では、CERCLA 第 101 条 (35) の抗弁が修正された。すなわち、善意の土地所有者は、裁判所に対してあらゆる適切な調査を行ったことについて証明することにより免責される⁽⁸³⁾。具体的には、施設の取得日前に良好な商慣行に従ってあらゆる適切な調査 (AAI) を実施し、合理的な措置を講じたことを証明することが必要となる。また善意の将来の購入者の場合と同様に、居住用不動産に関しては、施設検査および所有権権原調査によって追加的調査が必要でないとされた場合には、AAI の要件を満たしたとみなされる。

加えて、同条では、EPA 長官に対して良好な商慣行について本法制定後 2 年以内に規則で確定するよう義務付け、暫定的な商慣行が規定されている。まず、1997 年 5 月 30 日までに土地の売買が行われた場合には、裁判所は、「被告側の専門知識と経験の有無、当該不動産における汚染の存在または汚染の可能性についての明確性の程度、適切な調査により汚染を発見する被告の能力等」を斟酌する。また、1997 年 5 月 31 日以降については、アメリカ材料試験協会 (ASTM) の手続要件である Standard E1527-97 (フェーズ I 環境アセスメント手続) を満たすことが必要となる。なお、2005 年 10 月⁽⁸⁴⁾には、EPA によって AAI の基準と慣行を定めた最終規則が制定された。

(5) 「あらゆる適切な調査」最終規則

新法第 223 条の要請に従い、2005 年 10 月に EPA によって「あらゆる適切な調査⁽⁸⁵⁾についての最終規則 (AAI Final Rule: 以下、AAI 最終規則)」が制定され、2006 年 11 月 1 日以降は同規則が適用されることとなった。AAI 最

終規則は、新法に基づく隣接不動産の所有者、善意の将来の購入者、善意の土地所有者の免責要件のひとつであり、連邦からブラウンフィールドについての補助金を受給する者もまた、サイトの特性判定および評価の際には同基準に従わなければならない。

AAI 最終規則の主な特徴としては、以下の3点が挙げられる。⁽⁸⁷⁾ まず、第一に、パフォーマンスを基礎とした方式（performance-based approach）であり、単に規則上の具体的な基準・要件を満たせばよいとするチェックリスト方式をとっていない。すなわち、AAI では、調査の具体的個別的な事項や情報、範囲について義務付けるのではなく、最低限の枠組みを提示した上で環境専門家の裁量に任せており、環境専門家は各サイトの状況に応じて AAI の目標とその達成要件を満たすために必要な範囲で調査を実施し、専門的な判断を下すことが可能となっている。このように環境専門家に一定の裁量を与え、柔軟性を確保することによって、規則上の基準の遵守と当該規則の目標達成を企図している。第二に、調査の実施時期に関しては、当該不動産の取得に先立ち一年以内に実施しなければならず、一定の要件については180日以内に更新する必要がある。第三に、AAI の実施および完了が直ちに免責につながるとは限らない点に留意する必要がある。換言すると、AAI は免責要件のひとつに過ぎず、免責されるためには新法上のその他の要件を満たさなければならない。

具体的な AAI の概要は以下の通りである。第一に、AAI を実施・監督する環境専門家の定義を設け、その資格要件を明確にしている（§ 312.10 (b)）。環境専門家については、厳格な資格制度による質の高い調査の確保が企図されている一方で、関連する業務経験への従事年数を考慮する要件を加えることで、既存のコンサルタントを排除しないよう配慮している。⁽⁸⁸⁾ 第二に、①現在の所有者・占有者、②過去の所有者・占有者、③放置された不動産の場合には隣接または近隣の不動産の所有者・占有者、に対するインタビューを義務付けている（§ 312.23）。②については、AAI の目標および目標

達成に関する要件を満たすために必要に応じて実施され、インタビューが必要か否かについては、環境専門家の裁量によって判断される。なお、インタビューの内容についても環境専門家の裁量に委ねられており、サイトごとの状況や事情に応じて判断される。第三に、環境専門家には、主に (i) 履歴文書 (§ 312.24)、(ii) 技術的・制度的管理⁽⁸⁹⁾の記録、環境浄化に関する先取特権⁽⁹⁰⁾の記録 (§ 312.25)、(iii) 政府記録 (§ 312.26) の審査、が義務付けられている。第四に、対象となっている不動産および隣接する不動産については、現地点検 (visual inspection) が義務付けられている (§ 312.27)。EPA は、現地点検をサイトの状況についての主要な情報源であると考えており、調査の最も重要な要素として位置づけている⁽⁹¹⁾。また、現地点検が不可能な場合には、代替手段 (航空写真等)、現地点検の実施のための努力、有害物質の放出または放出のおそれを示すその他の資料、現地点検ができなかったことが調査に及ぼす重大性等について、環境専門家が文書化しなければならない。第五に、環境専門家が誠実な努力を尽くしているにも関わらず、AAIで義務付けられている情報を得ることが出来ない場合を情報のギャップ (data gap) と呼び、環境専門家はそのような情報のギャップを明らかにし、それが AAI の実施に与える影響の重大性についてのコメントを付さなければならない (§ 312.20, 312.21)。第六に、購入価格が市場価格と比べて著しく低い場合には汚染が存在している可能性があるため、両者を比較することが要求されている (§ 312.29)。規則案の段階で、環境専門家が市場価格を判断できるのかという批判が為されたが、環境専門家は市場価格そのものではなく購入価格に市場価格が反映されているかを判断することになる⁽⁹²⁾。また、市場価格の判断については、不動産の専門家等第三者を雇うことが認められている。最後に、報告書の有効期限は1年間とされているが、例えばインタビューや先取特権の登録に関する確認等一部の情報については、180日以内に実施・更新される必要がある (§ 312.20 (b))。また、報告書の中身についても具体的な形式や要件は特に定めておらず、ここにも環境専門

家の裁量の余地が表れている。⁽⁹³⁾

（6） 州対応プログラム

新法第231条では、「州対応プログラム」を持つ州への支援に関する規定が設けられており、EPA には2002-2006年の各会計年度に5000万ドルの補助金を付与することが認められている（CERCLA 第128条として追加）。州対応プログラムの要件は、①州内のブラウンフィールドの時宜に適った調査およびその目録、②人の健康および環境を保護し、かつ適用可能な連邦法および州法に従って実施される対応活動、③市民参加のために有意義な機会を提供する機構およびリソース等である（同条）。また、適格対応サイトとしては、CERCLA 第101条（39）のブラウンフィールドの定義に該当するサイトのほか、そうでないサイトであっても一定の場合には対象となり得る。⁽⁹⁴⁾

この他、同条では、一定の要件を満たした場合に、連邦政府は CERCLA 第106条に基づく行政的もしくは司法的執行、または第107条に基づく対応費用の回収に関わる司法的執行を行うための本法の権限を用いない旨が規定されている。すなわち、当該サイトにおいて、(i) 有害物質、汚染物質もしくは汚濁物質の放出または放出のおそれがあり、かつ (ii) ある者が、公衆の健康および環境を保護するための対応を規定する州のプログラムを遵守して、当該放出についての対応措置を実施または完了した場合には、上記執行権限の行使は制限されることになる。同規定は、州が主体となってブラウンフィールド対策を促進することを意図していることの表れであると考えられる。⁽⁹⁵⁾ただし、対応活動の実行において連邦による援助を州が要求する場合や、州境を超えた対応活動を必要とする場合等には、連邦が行政的または司法的執行をする旨が定められている（交渉再開条項）。

（7） NPL 搭載の延期

新法第232条では、州または州と合意を締結した団体が、適格対応サイトにおいて一定の対応活動を積極的に行っていると大統領によって判断された場合には、NPL への追加が延期される。ただし、その1年後に大統領によ

って合理的進捗がないと判断された場合には、当該サイトはNPLに搭載される。

3 意義および課題

以下では、これまで検討してきた新法の意義と課題について検討する。

(1) 意義

新法では、一定の責任当事者を免責することで土地取引を促進し、ブラウンフィールドの再生につなげることが企図されているが、このこと自体を本法の意義の1つとして挙げている論者が少なくない。⁽⁹⁶⁾ 例えば、開発業者は過去のインフラを活用できるブラウンフィールドに投資するようになり、その結果としてグリーンフィールドの開発が減少するのではないかと考えられている。⁽⁹⁷⁾ 更に、2005年にこれまで不明確であったAAIについて一定の要件および基準が示されたのを受け、土地取引の促進が期待されていると言えよう。この他、連邦による行政的／司法的執行が制限される規定が定められたことも、ブラウンフィールドの促進に寄与するであろうと指摘されている。⁽⁹⁸⁾ つまり、州プログラムとして認められると連邦による追加的な措置の実施命令が制限されるため、再開業者が自主的に浄化を実施し再開に向けて投資をするインセンティブになると考えられている。⁽⁹⁹⁾ また、州の管理監督権限が拡大することによって、州が主体となって各地域の抱える問題に適したブラウンフィールド対策を実施することが可能になると考えられる。⁽¹⁰⁰⁾

同法の意義としてはこの他にも、ブラウンフィールドの基金が増額されたことが挙げられる。⁽¹⁰¹⁾ 修復には多大な費用がかかることに鑑みると基金の額は決して十分とは言えないが、州や地方自治体政府によるブラウンフィールド対策の促進に寄与するであろうと考えられている。⁽¹⁰²⁾ また、一定の場合には石油によって汚染されたサイトも対象になり得ることを評価する見解がある。⁽¹⁰³⁾ この他にも、ブラウンフィールドの修復を促進する教育、調査、研究、技術支援等に対する資金援助も認められているため、コミュニティーも雇用や教育などの面で利益を享受することができると指摘されている。⁽¹⁰⁴⁾ このように、

汚染の浄化だけでなく雇用の増加や税収入の増加等の効果が期待され、最終的にはコミュニティの再活性化や環境正義の問題の解決につながると考えられている⁽¹⁰⁵⁾。

以上のように、ブラウンフィールド新法に対しては一定の評価がされており、また、従来はEPAとPRPsの間の和解や合意によって個別に対処していたことに鑑みると、同法がブラウンフィールド問題の主要な要因である厳しい責任体系に焦点を当て、それによって免責される主体および要件が明確化されたという点で、同法の意義は大きいと考えられる⁽¹⁰⁶⁾。

（２） 課 題

１） 資金援助

まず、個々のサイトに対する補助金の限度額が不十分であることが指摘されており、更なる資金の投入が必要であると考えられている⁽¹⁰⁷⁾。また、補助金を受給しても実際には申請費用の占める割合が高くなるであろうとの指摘もある⁽¹⁰⁸⁾。したがって、資金の増額、例えば環境税の導入の必要性を論じる見解もあるが、具体的に財源として何を用いるのかについては、CERCLAの基金と同様に汚染者負担の原則との関係が議論になると考えられる。この他、受給主体が限定されており、民間の開発業者に対して直接援助する規定がないことを問題視する見解がある⁽¹⁰⁹⁾。

２） 隣接不動産の土地所有者の免責

隣接不動産の土地所有者については、免責要件の１つである「合理的な措置」の意義が明確ではないことが問題点として挙げられる⁽¹¹¹⁾。すなわち、その判断基準が不明確であり、具体的に何をもって免責されるのかが明らかでない。これは、善意の土地所有者や将来の土地購入者の免責規定にも共通する問題でもあり、一定の基準を設けるといった方向付けが必要であろう（なお、合理的な措置については、４）で検討する）。また、これらの免責規定がNPL上のサイトも対象とすることに鑑みると、合理的な措置として要求される措置内容如何によっては、汚染が残存したまま土地の取引が促進され

るという問題が懸念される。

3) 善意の将来の購入者の免責

善意の将来の購入者については、「合理的な措置」のほか「適切な注意」の解釈が問題となる。つまり、これらの要件についての判断基準が曖昧であるため、その解釈をめぐる被告が不安定な立場に置かれることが問題視されている。⁽¹¹²⁾特に、「適切な注意」については、仮に極めて厳格な要件のもとで狭く解される場合には本規定が設けられた意義が薄められてしまうという懸念も示されている。⁽¹¹³⁾この点については、NPL上のサイトも免責対象に含まれることに鑑みると、要件が緩和され過ぎても反対に問題となろう。なお、2003年のEPAの文書では、⁽¹¹⁴⁾善意の将来の購入者は、汚染について知っていても免責され、取得に先立ち考慮する機会（opportunity to plan）があるため、隣接不動産の所有者や善意の土地所有者よりも高い義務が課されるという見解が示されている。

この他にも、将来の購入者については、従来からEPAとの間で合意を締結して訴訟を放棄する旨の証明書を発行してもらう手法（Prospective Purchaser Agreement：以下、PPA）が用いられていたため、新たな抗弁の規定は不要であるとする見解もある。⁽¹¹⁵⁾PPAと新法の相違点としては、前者の場合には購入者自身も浄化活動に関与、または当該活動に要した費用を負担しなければならないが、後者の場合には同様のことは要求されていない。このため、投資目的で購入するケースが増加してブラウンフィールドの修復が遅れることが懸念されている。この懸念に対しては、転売する際に潜在的な責任問題が価格にある程度反映されるという見解や、先取特権規定によって対応できるという見解がある。⁽¹¹⁷⁾しかし、先取特権規定が適用されるのはEPAの対応費用が未回収の場合に限定されており、当該規定では価格の高騰化を抑止できないとする立場もある。⁽¹¹⁸⁾

更に、本規定がブラウンフィールドに限らずNPL上のサイトにも適用されることから、NPLサイトの投資目的での購入が増加することが懸念され

⁽¹¹⁹⁾このことは土地取引の活性化という点では望ましいが、低価格でサイトを購入した土地の所有者がそれよりも高い金額で売却することによって予期していなかった利益を得ることができ、不公平であると考えられている。⁽¹²⁰⁾そして、投資目的の取引が増加すると、汚染サイトを抑止する CERCLA 本来のインセンティブが働かなくなるおそれが生じるため、ブラウンフィールドの更なる増加が懸念されている。⁽¹²¹⁾このように NPL 上のサイトに汚染が残存したまま取引が為されることは、汚染の浄化という CERCLA 本来の主旨に鑑みると問題であろう。また、汚染の残存の問題は「合理的な措置」の解釈と関連することからも、その解釈が新法の重要な問題のひとつであると言えよう。

この他、浄化費用の高騰化に関する問題も指摘されている。⁽¹²²⁾すなわち、元の所有者は汚染原因者に該当しない限り免責されるため、最終的には連邦政府が措置を実施し費用を負担することになるが、一般的には、関係当事者による汚染浄化措置の実施の方が連邦政府によって実施される場合よりも安いと言われており、⁽¹²³⁾浄化費用の高騰化が懸念される。

4) 善意の土地所有者の免責

隣接不動産の所有者や善意の将来の土地購入者と同様に、善意の土地所有者についても「合理的な措置」の解釈が問題となる。合理的な措置の解釈については、3)でも言及した EPA による文書に基づき以下のように考えられている。⁽¹²⁴⁾第一に、合理的な措置に該当するか否かに関する判断は、各サイトの事実上特定の調査に従って為されるものである。第二に、合理的な措置は浄化を意図するものではなく、土壌の除去、掘削、地下水汚染の処理等、CERCLA の PRP に課される対応措置義務を課すものではないとしている。第三に、合理的な措置は個別のサイトごとに判断されるため、その内容は各サイトの状況および適用条文によってそれぞれ異なり得るものであるが、例えばドラム管の除去、柵の設置等によってサイトの立入りを禁ずること、危険を示す適切な表示をすること等が挙げられている。第四に、EPA は、サ

イトについて十分情報を有している場合には、当事者からの請求に応じて「合理的な措置に関する証明：安全／状況証明書」を発行することが認められている。⁽¹²⁵⁾ 以上のような解釈に基づくと、第二点目と第三点目からも明らかなように、汚染が残存したままサイトの取引が促進されることが懸念される。

5) AAI 最終規則

AAI 最終規則については、パフォーマンスを基礎とした方式の意義が指摘されている一方で、これが同時に問題点として指摘されている。⁽¹²⁶⁾ すなわち、AAIは柔軟性のある主観的な基準であることから幅広い解釈が可能となっていて、調査を実施する者や抗弁を主張する者にとってはどの程度の調査を実施すればよいのかが不明確であり、新たな訴訟リスクの発生が懸念されている。⁽¹²⁷⁾ また、情報のギャップに関する規定に対しては、免責を容易にする抜け道となるおそれが規則の制定過程から指摘されていた。⁽¹²⁸⁾ この指摘に対してEPAは、AAIは新法上の免責要件の1つに過ぎず、他の要件を満たす必要があるため問題はないという見解に立っている。ただし、そのような見解に立ったとしても当該情報のギャップの判断がどの程度厳格になされるのかという問題は残されるため、一定の基準が示されることが望ましいと考えられる。この他、CERCLAと新法そのものとも関連する問題であるが、石油による汚染が免責対象から除外されており、AAIが用いられる場面が極めて限定されているという指摘もある。⁽¹²⁹⁾ 更に、AAI最終規則によって取引費用に占める調査費用の割合が更に増加するのではないかと、という懸念も指摘されている。⁽¹³⁰⁾

6) 州対応プログラム

新法では、一定の要件のもとで州プログラムに対してCERCLAに基づく執行権限を行使しない旨を規定しているが、RCRAやTSCAといった他の法律によるEPAの介入措置については排除されていない。したがって、州の浄化プログラムのもとで浄化が実施された後でも、実際には当事者が連邦

政府から浄化を要求される可能性が残されている⁽¹³¹⁾。この他にも、同規定がサイトを譲り受ける将来の土地所有者や賃借人、開発業者等を対象としていないことが、問題点として考えられている⁽¹³²⁾。また、同条の交渉再開条項の文言が不明確であり、連邦政府が容易に介入できてしまうのではないか、という懸念も指摘されている⁽¹³³⁾。このように連邦政府による介入の余地が残されていることから、制限規定を新設したことによる効果については運用実態を検討する必要がある。また、反対に、本規定が厳しい浄化責任を追及する規制権限を過度に制限するものになっているのではないか、という指摘もある⁽¹³⁴⁾。つまり、連邦の関与を排除してしまうと州プログラムの問題点が改善されな⁽¹³⁵⁾いまま放置されるのではないか、という懸念が示されているのである。

こうした様々な見解を勘案すると、ブラウンフィールドの管理について連邦の権限と州の権限との関係をどのように考えるのが問題になっているとも言える⁽¹³⁶⁾。連邦の権限の範囲は執行権限の制限規定と交渉再開条項の解釈にも委ねられるが、州政府の予測可能性の観点からは、ガイダンス等で具体化されることが望ましいであろう。

第4節 小 括

これまでブラウンフィールド新法の内容、その意義および課題を検討してきたが、本法の全体的な特徴は、汚染に寄与していない（新しい）土地所有者に責任を負わせないという観点から CERCLA 上の幅広い責任当事者（PRPs）に対する責任を限定し、免責要件を明確化したところにあると言える。このような免責手法の利点のひとつとしては、PRPs に該当するか否かを争う訴訟が減少することが挙げられる。また、免責要件のひとつである AAI の内容が連邦規則によって明らかになったことに伴い、土地取引の促進が期待され、ブラウンフィールド問題の解決につながるであろうと考えられる。他方で、汚染の程度の高い NPL 上のサイトも免責対象となることを問題とする指摘に関連して、「合理的な措置」の解釈をめぐる問題も残され

ており、要求される措置によっては汚染が残存したまま土地取引が促進されることが懸念される。このように新法は、どちらかという汚染の修復よりも土地取引や再開発に重点を置いた内容になっているが、同法はそもそも厳しい浄化責任体系を特徴とする CERCLA の一部分を修正するものである。このことに鑑みると、土地取引の促進や再開発と汚染の修復との関係をどのように考えるかが重要になるであろう。免責手法は、公平性や土地取引の促進という観点からは望ましいものの、汚染の残存の問題が懸念され、汚染の修復という CERCLA の特徴が弱められてしまうという観点からは疑問が残る。但し、州対応プログラムに基づく資金提供は対応措置活動を対象としているため、理論上は対応措置の促進が期待でき、その点においては CERCLA の主旨に沿うものであると言えよう。

また、本法の個別的な特徴としては、主に以下の3点が挙げられるであろう。

第一に、AAI 最終規則が制定されたことが挙げられる。連邦規則によって一定の基準が設けられたことは、免責要件の明確化に加えて各サイトの調査内容のばらつきを防ぐことにつながり、土地取引の促進という観点からは望ましい。また、取引の際に調査を実施する契機が拡大することが期待される。他方で、AAI の他の免責要件である「合理的な措置」や「適切な注意」の解釈等、不明確な点も残されている。特に前者については、汚染の残存の問題に関連するため、その解釈をめぐる動向については注視する必要があるであろう。

第二に、連邦による資金提供の規定が設けられたことが挙げられる。土壌汚染対策には多額の費用が生じることから、一定の効果が期待される。但し、資金提供の金額が不十分とされており、今後拡充を図るのであればその財源をどのような根拠に基づいて確保するか、という問題が生じるであろう。広義の PPP の観点からは、有害物質を扱う事業者等から費用を徴収する仕組みを原則とし、一般会計は補完的なものとして位置づけるべきであ

る。また、資金の給付を受ける主体としては、①CERCLA 第104条（k）に列挙された有資格団体、②州対応プログラムの場合には州およびインディアン部族となっているが、そこから更に各州が設けた要件に適合した者に資金が提供される場合には、その要件如何ではPPP との関係が問題となり得ると考えられる。

第三に、ブラウンフィールドの管理について、一定の場合に連邦の権限が制限され、州に主導的役割を課していることが挙げられる。これによって、従来のような連邦と州の介入が重複する問題を回避できるという利点があると考えられる。また、州対応プログラムの規定は人の健康および環境を保護し、連邦法および州法にしたがって実施される対応措置活動に対して支援するものであり、最終的にはサイトの修復を目的とするものであると考えられ、CERCLA の主旨とも合致する。具体的にどのような場合に州対応プログラムとして認定され、連邦の権限行使が制限されるかは解釈に委ねられるが、地域の特性に応じた州による対応が今後は益々重要な役割を果たすであろう。そこで、第3章では、州による取組みについて検討をする。

第3章 ブラウンフィールド問題に対する州の取組み

本章では、ブラウンフィールド問題に関する州の法政策について検討する。アメリカでは、従来から州レベルでも土壤汚染問題に対して各種取組みが実施されてきたことに加え、連邦ブラウンフィールド新法で州の役割が重視されていることに鑑みると、州レベルでの取組みを考察することは不可欠である。そこで、以下では、州レベルでの土壤汚染およびブラウンフィールド対策の一般的な特徴を概観した後に、カリフォルニア州の法政策を取り上げて検討し、最後に連邦との比較を通してその意義と課題について考察する。

第1節 州レベルでの土壤汚染およびブラウンフィールド対策

アメリカでは、州レベルでも CERCLA 類似の立法が制定されていることが多く、ブラウンフィールド問題に対しても、連邦による取組みに先立ち、もしくは連邦と並行して、自主的浄化プログラム (Voluntary Cleanup Program: 以下、VCP)⁽¹³⁷⁾ を中心とする対策が展開されてきた。⁽¹³⁸⁾ 州のスーパーファンドプログラムは主に、①環境および健康のリスクに対する緊急対応措置ならびに恒久的な修復に関する手続、②調査および修復活動に要した費用の支払いのための浄化基金またはその他の資金メカニズム、③責任当事者に調査および／または修復を実施させ、あるいはその費用を支払わせるための執行権限、④サイトの浄化について判断する際の市民参加規定、の全て、もしくは複数を内容とするものが多い。⁽¹³⁹⁾ 州プログラムは、連邦と類似した体系および規定を持つ場合が多く、州レベルでもブラウンフィールド問題が生じることとなった。同問題に対しては、各州で汚染の実態に合わせた法政策が構築されており、それぞれ微妙に異なっているものの、i) 州のスーパーファンド法、ii) 環境先取特権規定、⁽¹⁴⁰⁾ iii) 不動産の譲渡に関する法律、⁽¹⁴¹⁾ iv) VCP、を用いて実施するのが一般的な方法である。⁽¹⁴²⁾ この他、2003年には、土地利用規制などを内容とする環境契約 (environmental covenants) の執行を妨げるおそれのあるコモン・ローの法理や伝統的な不動産法などに対処するために、統一環境契約法 (Uniform Environmental Covenants Act: UECA)⁽¹⁴³⁾ が起草された。これらの方法の中でも特に VCP は、浄化の完了に伴う「訴訟を提起しない旨の誓約書 (covenant not to sue)」や「行政上の措置を継続しない旨の証明書 (No Further Action Letter)」の発行のほか、補助金やローン等のインセンティブの付与を伴う場合が多く、最もよく用いられる方法の一つである。⁽¹⁴⁴⁾ このように、各州ではそれぞれの地域が抱える問題の特殊性を踏まえてブラウンフィールド問題に対応し、連邦の法政策を補完し、場合によってはより先駆的な取組みを実施していると言えよう。

州レベルでのブラウンフィールド政策は各州によって少しずつ内容が異なっているが、本稿ではカリフォルニア州に焦点を当てて検討をする。という

のも、カリフォルニア州は連邦の中でも有害廃棄物を最も多く排出する州のひとつとされ、NPL に掲載されたサイトが 2 番目に多い州であり、それゆえ一つの典型として取り上げる意味がある⁽¹⁴⁵⁾と考えるからである⁽¹⁴⁶⁾。更に同州では、連邦 RCRA に先立ち処分施設の規制が実施⁽¹⁴⁷⁾されていた。また、同州では多くの軍事施設の閉鎖、人口の急増や水不足に対応するためブラウンフィールド問題についても早急に対処する必要性が生じ、同問題の対策にも比較的早い段階で取り組んできた⁽¹⁴⁸⁾とされている。このような理由から、第 2 節以下ではカリフォルニア州の法政策について検討を進める。

（１）本章で論じるスーパーファンド法の概要については既に先行文献も多いため、ここではブラウンフィールド問題を検討するにあたって必要な範囲内での言及に止める。同法については、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』（有斐閣、1996年）、藤倉皓一郎「アメリカにおける有害廃棄物の規制—『スーパーファンド法』の功罪—」法律のひろば 52巻 7号（1999年）39頁以下、黒坂則子「アメリカ土壌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年）65頁以下等を参照。

なお、本稿では、SARA による修正について言及する場合を除いて、CERCLA と SARA を併せた「スーパーファンド法」を適宜「CERCLA」と略記する。また、スーパーファンド法の条文を引用する際にも「CERCLA」と省略する。

（２）CERCLA 第104条（a）（１）。

（３）JOHN S. APPLGATE AND JAN G. LAITOS, ENVIRONMENTAL LAW: RCRA, CERCLA, AND THE MANAGEMENT OF HAZARDOUS WASTES (FOUNDATION PRESS, 2006) at 129; THOMAS J. SCHOENBAUM, RONALD H. ROSENBERG, AND HOLLY D. DOREMUS, ENVIRONMENTAL POLICY LAW (FOUNDATION PRESS, 4th ed., 2002) at 583.

（４）例えば、ROGER W. FINDLEY AND DANIEL A. FARBER, ENVIRONMENTAL LAW (THOMSON WEST, 7th ed., 2008) では、RCRA を将来に向けた法律（forward-looking statute）、CERCLA を過去に向けた法律（backward-looking statute）と表現している[at 214-215]。すなわち、従来⁽¹⁴⁹⁾の規制手法では、許可制の採用によって将来的な環境の質の確保を目指すものであったのに対して、CERCLA は、既に生じてしまった汚染に対応するためのものである、という点で異なっている。

(5) ラブ・カナル事件の概要は以下の通りである。1941年からフッカー化学会社は約10年に渡って25,000トンの化学廃棄物を投棄し、1952年に当該サイトを土で覆いラブ・カナルの教育委員会に1ドルで売却した。その後、同サイトには住宅や学校が建てられたが、化学物質が徐々に漏出し、1960-70年代にかけて居住者から健康上の問題に関する訴えが出てきた。また、1970年代中頃の豪雨を契機として土壌中に漏出していた化学物質が地表面に押し上げられ、悪臭等の苦情が増加した。このことを受けて州政府とEPAが実施した1978年の調査で、土壌と大気中に高いレベルの化学汚染物質が含まれていることが明らかになり、後続の調査で居住地のほとんどは化学廃棄物が埋め立てられた土地であると判明し、カーター大統領によって非常事態宣言が出された。同事件については、*see e.g. Schoenbaum et al., supra note 3, at 583-586; Applegate & Laitos, supra note 3, at 1-4, 137-138.* 邦語文献では、加藤他・前掲注(1)41-43頁を参照。

(6) JAMES SALZMAN AND BARTON H. THOMPSON JR., ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY (FOUNDATION PRESS, 2nd ed., 2007) at 215-216.

この他、CWAや不法行為の限界について言及する論稿として、大坂恵里「アメリカ合衆国における土壤汚染問題への取組み—スーパーファンド法とオルタナティブな手法—」早稲田法学会誌48巻(1998年)4-5頁を参照。

(7) これらの4点は、Findley & Farberの分類に従っている [*supra note 4, at 232-234*]。この他、大塚直「米国スーパーファンド法の現状とわが国への示唆(1)」NBL 562号(1995年)28-29頁を参照。

(8) CERCLAの対象物質は、同法第101条(14)に規定されている「有害物質」と同条(33)に規定されている「汚染物質または汚濁物質」である。有害物質については、CERCLA以外の法律の対象物質を含め非常に広範囲に定められており、その数は1000物質以上に上る。ただし、石油、天然ガス、液化天然ガスまたは燃料として用いることが可能な合成ガスについては、特に列挙または指定されない限り除外される。このように石油等が除外された背景として、Roger Armstrong, *CERCLA's Petroleum Exclusion: Bad Policy in a Problematic Statute*, 27 LOY. L. A. L. REV. 1157 (1994) では、①政権交代を前に、早急に法律を通す必要があったが、基金の主要な財源として石油産業界が負担することが既に決まっていたため、それ以上の負担や責任を課すことは困難であったこと、②①の通り、産業界は既に基金の主要な財源を負担することになっており、公平性(equity)の観点からも除外されたこと、③石油の漏出に対しては、CWA第311条等その他の法律で対象

となっていたこと、④石油汚染の対策の必要性に関する知見が欠如していたこと、の４点を挙げている[at 1171-1177]。

- (9) 本稿では、事業対象サイトを「NPL サイト」または「スーパーファンドサイト」と表記する。
- (10) 除去措置は、切迫した危険を除去するための短期的な措置を指し、NPL に記載されているか否かに関わらず実施される（CERCLA 第104条（c）（1））。また、修復措置とは、NPL 上に記載されたサイトの恒久的な回復を目的とする長期的な措置であり、同措置はNCPに即して実行されなければならない（同法第101条（24））。

なお、修復措置はNCPに基づき以下のような流れで実施される：①有害物質を放出した者等からの全国対応センターへの通知等による汚染サイトの発見、②土壌汚染のおそれが懸念され、調査が必要だと考えられるサイトの包括的環境対処・補償・責任情報システム（CERCLIS）への登録、③EPAによる予備的調査（PA）と視察（SI）の実施、④ハザード評価システム（HRS）に基づくサイトごとのリスクアセスメント、およびその結果を踏まえたNPLへの搭載に関する決定、⑤NPLに搭載された場合には、PRPによる修復措置調査（RI）と実行可能性調査（FS）の実施（ただし、EPAが実施する場合もある）、⑥修復措置の決定（ROD）、⑦修復措置の実施方法や計画に関する詳細設計（RD）の作成、⑧RDに基づく修復措置（RA）の実施、⑨維持管理（O&M）、⑩O&Mを含めた浄化の完了に伴うNPLからの削除。また、浄化の各段階で継続的に市民参加を実施することが義務付けられている。なお、除去措置は、必要に応じて浄化プロセスのあらゆる段階において実施される。Applegate & Laitos, *supra* note 3, at 150-162.

- (11) CERCLA 第107条（a）（4）。負担する費用の範囲は、（A）連邦政府、州またはインディアン部族がNCPに従って実施した除去または修復措置に要した全ての費用、（B）その他の者がNCPに従って実施した対応措置に要した費用、（C）天然資源の損害、破壊または損失（放出の結果として生じた左記の損害等を評価するのに要した合理的な費用を含む）、（D）本法第104条（i）に基づき実施された健康に関する評価もしくは健康への影響に関する調査費用、である。
- (12) See John Quarles and Michael W. Steinberg, *The Superfund Program at Its 25th Anniversary*, 36 ENVIRONMENTAL LAW REPORTER 10364 (2006).
- (13) Salzman & Thompson Jr., *supra* note 6, at 228-230.
- (14) Applegate & Laitos, *supra* note 3, at 166-173.

(15) Salzman & Thompson Jr., *supra* note 6, at 228-230.

(16) *Id.* at 229.

(17) 大塚直「米国スーパーファンド法の現状とわが国への示唆(3)」NBL 568号(1995年)65-66頁。

(18) 例えば、融資者の責任については、*U.S. v. Fleet Factors Corp.*, 901 F.2d 1550 (11th Cir. 1990)において、融資者が借主による有害廃棄物の処理に影響を及ぼし得る程度に施設の財務上の経営に関与していれば責任を負うとされたため、融資者は汚染のおそれが懸念される不動産に対する融資に消極的になった。そこで、EPAは1992年に「経営の関与」の解釈に関する規則を公表し、施設の経営または管理について単に影響を及ぼし得るだけでは不十分であり、実際に関与したことを必要とする旨を示した。しかし、1994年の*Kelly v. EPA*, 15 F.3d 1100 (D.C. Cir. 1994)では、EPAには融資者の責任を限定する権限はないと判断され、先の規則は無効とされた。その後、1996年に資産保全・融資者責任・預金保険保護法(Asset Conservation, Lender Liability, and Deposit Insurance Protection Act)が制定され、「経営の関与」の解釈が法律上明文化され、融資者は施設の操業や経営に実際に参加していることが必要とされた。See Applegate & Laitos, *supra* note 3, at 207-209.

なお、融資者の責任に関しては、加藤他・前掲注(1)157-180頁、吉川栄一『企業環境法〔第2版〕』(ぎょうせい、2005年)173-177頁を参照。See also, Andrea Lee Rimer, *Environmental Liability and the Brownfields Phenomenon: An Analysis of Federal Options For Redevelopment*, 10 TUL. ENVTL. L.J. 63 (1996-1997), at 83-87.

(19) Salzman & Thompson Jr., *supra* note 6, at 222, 231; Michael B. Gerrard, *Demons and Angels in Hazardous Waste Regulation: Are Justice, Efficiency, and Democracy Reconcilable?*, 92 NW. U. L. REV. 706 (1998), 746 et seq. また、Gerrardの見解を紹介する文献として、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〕50-51, 56-57頁がある。

なお、「公正さ」・「公平性」については、①責任の分配に関するもの(汚染者負担の原則等)、および②被害分布に関するもの(環境正義)があるが、「公正さ」・「公平性」という言葉が互換的に、あるいは一方に包含して用いられている例が散見されるため、本稿ではこれらを並べて表記する。「公平性」に関しては、曾和俊文「アメリカにおける環境規制の新動向」アメリカ法〔2002-1〕15-17頁、藤倉・

前掲注（１）43-44頁を参照。

- (20) 実際、裁判上この抗弁が認められたことは、ほとんどない。大塚・前掲注（19）46頁。

CERCLA 第107条の抗弁も併せて、裁判所が抗弁の範囲を極めて狭く解釈していることについては、see Becky L. Jacobs, *Basic Brownfields*, 12 J. NAT. RE. SOURCES & ENVTL. L. 265 (1996-1997), at 268、善意の取得者の抗弁をめぐる判例を検討するものとして、see e.g., L. Jager Smith Jr., *CERCLA's Innocent Landowner Defense: Oasis or Mirage?*, 18 COLUM. J. ENVTL. L. 155 (1993); Craig N. Johnston, *Current Landowner Liability Under CERCLA: Restoring the Need for Due Diligence*, 9 FORDHAM ENVTL. LAW. J. 401 (1998).

なお、*United States v. Pacific Hide & Fur Depot, Inc.*, 716 F.Supp. 1341 (D. Idaho 1989) では、商取引と私的取引および相続を区別した上で、私的取引は商取引よりも寛大に (leniently)、相続および遺贈は私的取引よりも寛大に扱われるべきことを指摘し、本件の場合には調査を実施していなくても抗弁が認められるとした[at 1348-1349]。

- (21) CERCLA 第122条 (g)。

(22) See U.S. EPA, OSWER Directive # 9834.6 "Policy Towards Owners of Residential Property at Superfund Sites" (1991).

- (23) 本稿注（18）を参照。

(24) CERCLA の厳格責任に関する初期の判例である *United States v. Wade et al.*, 577 F.Supp. 1326 (E.D. Pa. 1983) は、連邦が、処分場の所有者である Wade 他に対して除去命令を発したことを契機として争われた事案である。同判決では、原告（連邦）は「PRP（被告）が施設で有害物質を処分し、原告がその対応措置費用を被ったこと」を証明すれば足りるとし、特定の PRP の有害廃棄物と浄化費用との因果関係を証明する必要はないとされた[at 1332-1333]。この他にも、*United States v. Alcan Aluminum Corp.*, 990 F.2d 711 (2d Cir. 1993) で控訴裁判所は、CERCLA 第107条の責任について原告は、「①放出または放出のおそれがあり、②当該放出または放出のおそれが対応措置の費用を被る原因を生じさせ、③被告が浄化されたサイトで有害廃棄物を発生させていたこと」を証明すれば足りるとした[at 716-717, 721]。

- (25) *United States v. Chem-Dyne Corp.*, 572 F.Supp. 802 (S.D. Ohio 1983). 同裁判所は、連邦（原告）が Chem-Dyne 社（処理施設）、およびその他の発生者・輸送者

を被告として、浄化費用の回収について請求をした事案である。

(26) *Id.* at 809-811.

(27) *Ibid.*

(28) *See United States v. Monsanto Co.*, 858 F.2d 160 (4th Cir. 1988), at 35-40.

(29) 大塚・前掲注(19) 46頁。

(30) Salzman & Thompson Jr., *supra* note 6, at 222-223.

(31) Schoenbaum et al., *supra* note 3, at 635. *See also*, Quarles & Steinberg, *supra* note 12.

(32) 858 F.2d 160 (4th Cir. 1988). 同判決では、被告である発生者は、CERCLA 制定以前は合法であったかもしれない費用がかからない方法で廃棄物を処分することによって利益を得ている一方で、不適切な処分方法が環境に対して多大な損害を与え得ることは当時においても予見可能であったことが認定されている [at 39]。

(33) *Ibid.* CERCLA 制定以前に生じた対応費用を連邦政府が遡及的に回復できることを肯定した *United States v. Northeastern Pharmaceutical & Chemical Co., Inc.*, 810 F.2d 726 (8th Cir. 1986) を支持した上で、遡及責任を課すことについて合憲であるという判断を下している。

(34) *See* Jonathan L. Ramseur, Mark Reisch, and James E. McCarthy, *Superfund Taxes or General Revenues: Future Funding Issues for the Superfund Program*, CRS REPORT FOR CONGRESS (March, 2007), at 2-4.

(35) *Id.* なお、2005年度は12.5億ドルが一般会計によるものであった。

(36) *Id.* at 3.

(37) *Ibid.*

(38) Salzman & Thompson Jr., *supra* note 6, at 230-231.

(39) *See* Quarles & Steinberg, *supra* note 12. これは、EPA の知見の充実や問題の実態の把握、およびそれに伴う法律の修正や制定、政策の構築等、運営の改善に向けた取組みが相俟った結果である。

(40) 黒坂・前掲注(1) 83頁。

(41) *See* Quarles & Steinberg, *supra* note 12.

(42) *Id.*

(43) 藤倉・前掲注(1) 42頁。MICHAEL B. GERRARD, *WHOSE BACKYARD, WHOSE RISK* (THE MIT PRESS, 1994), at 69

(44) 同上。

- (45) 黒坂・前掲注（１）83-84頁。
- (46) 藤倉・前掲注（１）44頁、黒坂・前掲注（１）83頁。
- (47) *See e.g.* Salzman & Thompson Jr., *supra* note 6, at 230-231; Gerrard, *supra* note 19, at 715-716. 大塚・前掲注（19）47-48頁。
- (48) 大塚・前掲注（17）65-66頁。
- (49) 同上。Jacobs, *supra* note 20, at 265.
- (50) Ramseur et al., *supra* note 34, at 1-4.
- (51) *See e.g.* Jacobs, *supra* note 20, at 265; Wendy E. Wagner, *Learning from Brownfields*, 13 J. NAT. RESOURCES & ENVTL. L. 217 (1997-1998) at 222-223. Wagnerは、浄化基準の不明確な点について言及した上で、①汚染サイトとそうでないサイトの境界が曖昧であるということ、②最終的に浄化されたとみなされる基準も不明確であること、について指摘している。
- (52) 大塚・前掲注（17）65頁。
- (53) *See e.g.* Lloid S. Dixon, *The Transaction Costs Generated by Superfund's Liability Approach*, in RICHARD L. REVESZ AND RICHARD B. STEWART (ed.), *ANALYZING SUPERFUND: ECONOMICS, SCIENCE, AND LAW (RESOURCES FOR THE FUTURE, 1995)* at 171-185; Gerrard, *supra* note 19, at 717.
- (54) *Id.*
- (55) Wagner, *supra* note 51, at 226-227. なお、大塚・前掲注（19）48頁では、「もっともこの点は適正な浄化をすればこのような不安を感じることもないといえるのであり、どの程度真剣に取り上げられるべきかは問題となろう。」と述べている。
- (56) 連邦EPAのウェブサイト <http://www.epa.gov/swerosps/bf/> を参照。
- (57) ブラウンフィールドと対比させ、郊外の未開発・未使用の土地は「グリーンフィールド（greenfields）」と呼ばれている。
- (58) 大塚・前掲注（19）47頁。アメリカでは、これらの他にも環境正義（environmental justice）の問題とも関連している。
- (59) ブラウンフィールド・イニシアティブの詳細については、*see e.g.* ELIZABETH GLASS GELTMAN, *RECYCLING LAND: UNDERSTANDING THE LEGAL LANDSCAPE OF BROWNFIELD DEVELOPMENT* (THE UNIVERSITY OF MICHIGAN PRESS, 2000) at 305-334; MARK REISCH AND DAVID M. BEARDEN, *SUPERFUND AND THE BROWNFIELD ISSUE* (NOVINKA BOOKS, 2003) at 1-21, 305-334. この他、大塚・前掲注（6）41頁以下、黒坂・前掲注（1）100頁以下を参照。

(60) See U.S. EPA, "Brownfields Pilot Resource Kit-Action Agenda" (1997). なお、同イニシアティブは1993年に開始した。

(61) See *id.*

(62) *Id.* at 6.

合意を締結する基準は、以下の5つである：①当該施設において、EPA によって措置が取られたか、現在取られているか、もしくは将来取られることが予想されていること、②EPA が、重大な利益を得ること〔重大な利益とは、浄化に関する直接的な利益、もしくは同庁の直接的な利益の減少（例えば浄化費用の負担による減益）に伴う間接的な公益（例えば、リスクの削減、雇用の創出、放置された土地の再開発等）を指す〕、③当該施設の継続的操業または新しいサイトの開発が、相当の注意（due care）を伴うことによって、既存の汚染を悪化させない、もしくは当該汚染に寄与しないこと、またはEPA の対応措置を妨げないこと、④当該施設の継続的操業または新しいサイトの開発が、コミュニティーおよび当該サイトに属する者に健康上のリスクを生じさせないこと、⑤将来の購入者による経済的な負担が可能であること。また、同ガイダンスでは、環境上の利益のほか、雇用の創出や放置された土地の生産的な利用といったコミュニティーの利益が創出されることが企図されている。See U.S. EPA, "Guidance on Agreements With Prospective Purchasers of Contaminated Property" (1995).

(63) U.S. EPA, *supra* note 60, at 6.

同政策は、NPL サイトの約85%が何らかの地下水汚染を伴っていることを背景として策定された。適用基準は、①所有者が放出もしくは放出のおそれを発生させておらず、そのような放出に寄与していない、または悪化させていないこと、②汚染を生じさせた者が、所有者の代理人もしくは従業員ではなく、所有者と直接的もしくは間接的な契約関係にないこと、③その他の所有者責任の根拠がないこと、の3つである。See U.S. EPA, "Policy Toward Owners of Property Containing Contaminated Aquifers" (1995).

(64) See U.S. EPA, "Brownfields Tax Incentive Guideline" (2007). また、同法制定の背景については、大坂・前掲注(6)45頁を参照のほか、see Geltman, *supra* note 59, at 332-333.

(65) 環境浄化費用としては、サイトの評価および調査、モニタリング、浄化費用、維持管理費用、州の自主的浄化プログラムの費用、および破壊物の破片の除去にかかった費用、が対象となる。See U.S. EPA, *supra* note 64.

- (66) *Id.*
- (67) *Id.*
- (68) See U.S.HUD website, <http://www.hud.gov/offices/communitydevelopment/programs>.
- (69) 困窮しているコミュニティーを再活性化するために、補助金を提供する制度である。大都市、都市を対象としており、低所得者・中所得者に利益を与えるような取組みが優先される。See *id.*
- (70) CDBG の要件を満たす場合に、当該補助金の 5 倍の金額を上限としてローンを 20 年間に渡って受給できる融資プログラムである。一定の場合には、CDBG の対象外のコミュニティーも申請可能となっている。なお、BEDI・EDI とセットで用いられることが多い。See *id.*
- (71) セクション108ローンの受給資格を持つコミュニティーを対象とする補助金制度である。See *id.*
- (72) 地方自治体を対象とする補助金制度である。但し、セクション108ローンを用いる場合に限定されている。See *id.*
- (73) 困窮したコミュニティーの再活性化のために、技術支援・資金援助のほか、税金のインセンティブを付与するプログラムである。See *id.* なお、EZ/EC プログラムについて検討するものとして、see Michael Allan Wolf, *Dangerous Crossing : State Brownfields Recycling and Federal Enterprise Zoning*, 9 *FORDHAM ENVTL. L.J.* 495 (1998).
- (74) 黒坂・前掲注（１）109頁。
- (75) 将来の購入者との合意手法はそれなりに活用されたものの、①適用範囲が狭かったこと、②時間と費用を要すること、等から限界があったことが指摘されている。牛島仁「合衆国における土壌汚染防止・対策法展開の一断面」岩間徹＝柳憲一郎 編『環境リスク管理と法—浅野直人教授還暦記念論文集—』（慈学社出版、2007年）223頁。
- (76) 条文の翻訳は、大塚直＝赤渕芳宏＝外純子＝富田由彦（翻訳）「アメリカ ブラウンフィールド法—中小企業の責任およびブラウンフィールドの再活性化に関する法律—」季刊環境研究 144号（2007年）70頁以下参照。
- (77) CERCLA 第101条（39）（A）。
- (78) ブラウンフィールド新法については、大塚直「土壌汚染に関する現代的課題」法学教室 319号（2007年）109-110頁、黒坂則子「アメリカにおける土壌汚染浄化

政策の新展開—ブラウンフィールド新法の意義—」同志社法学 56巻3号(2004年) 59頁以下を参照の他、see e.g. Dale A. Guariglia, Michael Ford, and Gerald Da-Rosa, *The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act: Real Relief or Prolonged Pain?*, 32 ENVIRONMENTAL LAW REPORTER 10505 (2002); Flannary P. Collins, *The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act: A Critique*, 13 DUKE ENV. L. & POLY F. 303 (2003); Spencer M. Wiegard, *The Brownfields Act: Providing Relief for the Innocent or New Hurdles to Avoid CERCLA Liability?*, 28 WM. & ENVTL. L. & POLY REV. 127 (2003).

- (79) CERCLA 第107条 (q) (C)。汚染について知っていても、善意の将来の購入者として免責され得る余地が認められている理由については、隣接不動産の土地所有者が汚染に寄与していないということを重視しているためであると考えられる。
- (80) BARRY A. CIK, COMMERCIAL LANDOWNER CERCLA LIABILITY PROTECTION — UNDERSTANDING THE FINAL EPA “ALL APPROPRIATE INQUIRIES” RULE AND REVISED ASTM PHASE I, (GOVERNMENT INSTITUTES, 2006), at 9; U.S. EPA, Memorandum “Interim Guidance Regarding Criteria Landowners Must Meet in Order to Qualify for Bona Fide Prospective Purchaser, Contiguous Property Owner, or Innocent Landowner Limitations on CERCLA Liability (“Common Elements”)” (March 6, 2003), at 11.
- (81) Fenton D. Strickland, *Brownfields Remediated? How the Bona Fide Prospective Purchaser Exemption from CERCLA Liability and the Windfall Lien Inhibit Brownfield Redevelopment*, 38 IND. L. REV. 789 (2005), at 804.
- (82) 新法のもとで免責される可能性があると同時に、当該不動産の浄化費用につき責任が生じ得る。Id. at 804.
- (83) ただし、当該不動産を所有している間に有害物質の放出もしくは放出のおそれの現実の認識を有し、その後に当該事実を開示せずに売却した場合には、CERCLA 第107条 (b) (3) の抗弁を主張することは出来ない。CERCLA 第101条 (35) (C)。
- (84) 規則案は、政府機関、不動産・金融業界、環境専門家団体等の各種利害関係者から構成される Negotiated Rulemaking Committee において議論・作成された。AAI 最終規則の各条文 (40 CFR § 312.1 et seq.) の翻訳については、福田矩美子＝黒坂則子＝大塚直「アメリカ土壌汚染・ブラウンフィールド問題—あらゆる適切

な調査についての最終規則—」季刊環境研究148号（2008年2月）136頁以下を参照。

- (85) See U.S. EPA, EPA 560-F-05-240 Brownfields Fact Sheet “All Appropriate Inquiries Final Rule” (October, 2005); Cik, *supra* note 80; Olivia Marr and Richard Montevideo, *Are you making “All Appropriate Inquiries?”—New U.S. EPA Final Rule Strengthens Environmental Due Diligence Standards*, 48 ORANGE COUNTY LAWYER 34 (September, 2006).
- (86) AAIを所有者と購入者のどちらが実施するかについては、条文上特に示されていないため、個別契約で決定されると考える。
- (87) See National Archives and Records Administration “Federal Register: PART III Environmental Protection Agency” (November 1, 2005). See also Marr & Montevideo, *supra* note 85; Marc E. Gold and Michael C. Gross, *Environmental Due Diligence in Real Estate Transactions*, 78 PA BAR ASSN. QUARTERLY 47 (April, 2007); Jeff Civins and Mary Mendoza, *Transactional Environmental Due Diligence: What Diligence Is Due?*, 20 NAT. RESOURCES & ENV'T 22 (2005).
- (88) Federal Register, *id.* at 66078-66081.
- (89) 技術的管理とは、封じ込め、掘削除去等のことを指し、制度的管理とは、不動産取引制度、土地利用規制、建築許可、開発計画等、行政上・法律上の管理のことを指す。
- (90) 浄化費用の回収のために設定されるものであり、現在または過去に有害物質の放出または放出のおそれがあったことを示すものであるため、必ず確認する必要性がある。Federal Register, *supra* note 87, at 66092.
- (91) *Id.* at 66095.
- (92) *Id.* at 66099.
- (93) *Id.* at 66077-66078.
- (94) CERCLA 第101条 (41) (B)。
- (95) Jesse M. Keenan, *The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act of 2002: Promoting a Multi Jurisdictional Policy*, 22 PACE ENVTL. L. REV. 39 (Spring, 2005), at 52-53.
- (96) See e.g. Collins, *supra* note 78, at 321-322; Andrew S. Levine, *Article: The Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act of 2001: The Benefits and the Limitations*, 13 VILL. ENVTL. L.J. 217 (2002) at 233.

- (97) Collins, *id.*
- (98) *Id.* at 324-326.
- (99) *Ibid.*
- (100) Kelly J. Shira, *Comment and Legislative Review: Returning Common Sense to Cleanup? The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, 34 ARIZ. ST. L.J. 991 (2002), at 1004, 1008-1010; Keenan, *supra* note 95, at 52.
- (101) Collins, *supra* note 78, at 324; Keenan, *supra* note 95 at 49-52.
- (102) *Id.*
- (103) Damon D. Tanck, *Getting Snagged in the Environmental Liability Web: The Trouble with CERCLA and Why The Brownfields Act Provides Only Modest Relief*, 35 TEX. TECH L. REV. 1325 (2004) at 1364.
- (104) *Ibid.*
- (105) Collins, *supra* note 78, at 325-326; Shira, *supra* note 100, at 1004-1005.
- (106) *Id.* at 322-323. 従来はガイダンスに依拠していたためEPAによる裁量が広範であったが、新法によって要件が明確化されて一定の基準が設けられたことを評価している。
- (107) *Id.* at 334; Keenan, *supra* note 95, at 49-51; Shira, *supra* note 100, at 1010-1011.
- (108) Collins, *supra* note 78, at 324.
- (109) Shira, *supra* note 100, at 1011.
- (110) Lynn Singband, *Brownfield Redevelopment Legislation: Too Little, But Never Too Late*, 14 FORDHAM ENVTL. LAW J. 313 (Spring, 2003), at 334.
- (111) 合理的な措置の定義の曖昧さについては、多くの文献で指摘されているところである。See e.g., Robert D. Fox and Paul McIntyre, *Article: A Summary and Analysis of the Federal Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, 21 TEMP. ENVTL. L. & TECH J. 19 (Fall, 2002), at 24; Singband, *supra* note 110, at 326.
- (112) Strickland, *supra* note 81, at 801-802.
- (113) *Id.* Strickland は、第三者の作為・不作為の抗弁 (CERCLA 第107条 (b) (3)) で問題となる「相当の注意 (due care)」についての判例を参照し、仮に同じように考えるのであれば、各事案に特有の事実関係のもとで判断が下されること

になり、被告側にとっては不明確な要件になると指摘している。また、そもそも第三者の抗弁の適用場面も限定されているため、それより高い注意義務が必要とされるのであれば、ブラウンフィールドの再開発は促進されず、新法の趣旨と反するのではないか、という見解を示している。

(114) U.S. EPA, *supra* note 80, at 11.

(115) Collins, *supra* note 78, at 322. この見解に対しては、当該免責規定は、そもそも従来用いていたガイダンスに基づく合意に至らなかった場合のために設けられたのではないか、という反論が可能であることから、制度そのものに対する批判であると考えられる。

(116) *Ibid.*

(117) Fox & McIntyre, *supra* note 111, at 25.

(118) Gregg W. Kettles, *Article: Bad Policy: CERCLA's Amended Liability for New Purchasers*, 21 UCLA J. ENVTL. L. & POLY 1 (2002-2003), at 16. また、同規定は、そもそも EPA が費用を支出していることが前提となっている点にも留意する必要がある。

(119) *Id.* at 9. 黒坂・前掲注（78）74頁。

(120) Kettles, *supra* note 118, at 11.

(121) *Id.* at 5.

(122) *Id.* at 36-37.

(123) *Ibid.* なお、民間で実施した場合の方が10-15%安いという統計もある。

(124) Cik, *supra* note 78, at 88-91. *See also* U.S. EPA, Interim Guidance, *supra* note 80.

(125) ただし、EPA は原則として土地取引には介入しないことを示している。U.S. EPA, Interim Guidance, *supra* note 80, at 12.

(126) *See* William H. Dolan, *Maintaining Innocence: All Appropriate Inquiry Under the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, 8 J. SMALL & EMERGING BUS. L. 117 (2004), at 129; Gold & Gross, *supra* note 87, at 48, 50; Civil & Mendoza, *supra* note 87, at 24. なお、このことは、AAI 最終規則の制定過程でも問題となっていた。Federal Register, *supra* note 87, at 66085.

(127) Gold & Gross, *supra* note 87, at 48, 50.

(128) Federal Register, *supra* note 87, at 66088.

- (129) Civil & Mendoza, *supra* note 87, at 26.
- (130) Dolan, *supra* note 126, at 128. 例えば、試料採掘費用や履歴情報の調査対象期間の拡大に伴う調査費用の増加が挙げられる。また、AAIについてはどの程度の調査を実施すれば免責要件を満たすかが不確かであるため、結局は調査費用が増加するおそれが指摘されている。
- (131) Levine, *supra* note 96, at 228-230; Shira, *supra* note 100, at 1009.
- (132) Levine, *supra* note 96, at 228-229, 231; Fox & McIntyre, *supra* note 111, at 27-28.
- (133) *Id.*; Shira, *supra* note 100, at 1009. 他方で、後述するように、州のプログラムの適切な実施を監督するという観点からは、一定の場合に連邦の介入を認めることは望ましいと考えられる。同様の見解として、*see* Collins, *supra* note 78, at 322, 324-325.
- (134) Collins, *supra* note 78, at 322, 324-325.
- (135) *Ibid.*
- (136) 本稿では、ブランフィールドの法政策の検討を通じた日本の法制度への示唆を目的としているため、連邦と州との関係については今後の課題とする。なお、連邦と州の関係については、黒坂則子「連邦と州、地方自治体との関係」(社)商事法務研究会『平成18年度 世界各国の土壌汚染に関する法制度の検討調査 報告書』(2008年)所収56頁以下参照。
- (137) 一般的に、汚染の浄化を自主的に申し出た者と州の間で浄化について合意を締結し、一定の要件のもとで当該当事者の責任の免除や汚染の調査・浄化費用の援助を認めるものである。
- (138) 各州の法政策の概要については、*See e.g.*, Environmental Law Institute (ELI), *An Analysis of State Superfund Programs: 50-State Study, 2001 Update* (2002); Charles Bartsch and Rachel Deane, "Brownfields State of the States: An End-of-Session Review of Initiatives and Program Impacts in the 50 States (5th annual ed.);" (Northeast-Midwest Institute, 2002); U.S. EPA, "State Brownfields and Voluntary Response: An Update from the States" (2005). また、これらの調査結果をもとに論究するものとして、*See* Geltman, *supra* note 59; Reisch & Bearden, *supra* note 59.
- (139) ELI, *supra* note 138, at 13.
- (140) 浄化命令の対象となっている汚染された不動産に対して先取特権を設定するこ

とによって、州政府が浄化費用を回収できる旨を内容とする。Geltman, *supra* note 59, at 70.

- (141) 不動産の譲渡の際に、売主から買主および／または州の環境保護局に、不動産の汚染についての情報を開示することを求めるものであり、たとえば、ニュージャージー州で1983年に制定された「環境浄化責任法（Environmental Cleanup Responsibility Act: ECRA）」が挙げられる。同法では、産業用のサイトを対象として、譲渡人に汚染に関する情報開示だけでなく浄化まで義務付けている点が特徴的である。また、内容に若干の相違があるものの、ECRAはコネチカット州やイリノイ州等、他州の不動産譲渡法の制定および改正にも影響を与えている。なお、同法は1993年に「産業用サイト回復法（Industrial Site Recovery Act: ISRA）」として改正されている。*Id.* at 74-75.

ECRA・ISRAについては、本稿注（138）で列挙した文献の他、吉川・前掲注（18）180-183頁、黒坂・前掲注（1）117頁以下が詳しい。なお、ニュージャージー州の法政策については、黒坂則子「ニュージャージー州における土壌汚染浄化政策—BDA イニシアティブを中心として—」神戸学院法学 36巻1号（2006年7月）1頁以下を参照。

- (142) Geltman, *supra* note 59, at 67.

(143) U.S. EPA, “Uniform Environmental Covenants Act”, *available at* http://www.epa.gov/superfund/policy/ic/pdfs/kerr_ueca.pdf. なお、同法については別稿で論じる予定である。

- (144) 1997年の時点で、44州がVCPを有していた。Reisch & Bearden, *supra* note 59, at 2.

(145) HAROLD C. BARNETT, TOXIC DEBTS AND THE SUPERFUND DILEMMA (THE UNIVERSITY OF NORTH CAROLINA PRESS, 1993), at 91.

- (146) ELI, *supra* note 138, at 61-62. NPLへの掲載が最も多かったのは、ニュージャージー州の111サイト、続いて多かったのが、ペンシルバニア州とカリフォルニア州の96サイトである。

- (147) Barnett, *supra* note 145, at 90.

(148) *Ibid.*; Denise Ferkich Hoffman and Barbara Coler, *Brownfields and the California Department of Toxic Substances Control: Key Programs and Challenges*, 31 GOLDEN GATE U. L. REV. 433 (2001) at 433-435.