

ブラウンフィールド問題に関する法政策の一考察（2・完） ——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、59巻1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 ー日本法への示唆ー

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

(以上、本号)

第2節 カリフォルニア州の土壤汚染対策

1 ブラウンフィールド問題の特徴

第1節でも述べた通り、カリフォルニア州は連邦の中でもNPLサイト(CERCLA 対象サイト)が2番目に多いとされているが、ブラウンフィールドの数も多く、約90,000サイト存在すると言われて⁽¹⁴⁹⁾いる。同州のブラウンフィールド問題の特徴としては、主に以下の4点が挙げられる。⁽¹⁵⁰⁾第一に、アメリカ北東部・中部との違いとして、産業化・工業化への着手が遅かったことが挙げられ、過去に建設されたガス工場やコンピューター産業の跡地は「より新しいブラウンフィールド (“newer brownfields”)」と呼ばれている。第二の特徴は、他州と比較して多くの軍事基地が閉鎖されたことである。⁽¹⁵¹⁾この他、過去に防衛施設として使われていたサイトも多いとされている。第三の特徴としては、自然災害の多発も伴い材木搬出業など地域の産業・工業を失ったことが挙げられる。このことは、地域経済の荒廃にもつながった。第四の特徴は、人口の増加に伴い、放置された土地の再開発の必要性が生じたことである。以上のように、土壤汚染の問題としてだけではなく地域全体の問題としても、ブラウンフィールドの修復および再開発の必要性が生じた。このような問題を背景として、同州では州環境保護庁(California

Environmental Protection Agency:以下、Cal/EPA)、有害物質管理局 (Department of Toxic Substances Control:以下、DTSC) を中心とし⁽¹⁵²⁾て、州スーパーファンド法による規制の他、「ブラウンフィールド・イニシアティブ⁽¹⁵³⁾ (“Brownfields Initiatives”）」と呼ばれる各種法政策が実施されている。以下ではまず、州スーパーファンド法の仕組みを概観する。

2 州スーパーファンド法

カリフォルニア州法「健康と安全に関する法律 (Health and Safety Code:以下、H&SC)」の第20篇:健康および安全に関連する雑規定 (Miscellaneous Health and Safety Provisions)、『第6.8章 カリフォルニア有害物質会計法 (Hazardous Substances Account Act:以下、HSAA)⁽¹⁵⁴⁾』では、有害物質の放出に係る責任やDTSCをはじめとした行政機関の権限について定められている。HSAAは連邦CERCLAが制定された翌年の1981年に制定され、通称「州スーパーファンド(法)」と呼ばれ、両者の内容は類似している。すなわち、HSAAでは、条文で特に明記しない限りCERCLA第101条の定義が該当するほか、DTSCの局長には責任当事者に対して汚染の除去・修復の実施や費用負担を命令する権限が与えられている(本稿では、HSAAの対象サイトを「州スーパーファンドサイト」と称する)。また、サイトの調査・対応措置やそれらの費用負担を課される責任当事者は、原則としてCERCLA第107条と同じであるが、DTSCによって承認された革新的な調査・修復技術が開発・適用された場合は除かれる。⁽¹⁵⁶⁾そして、責任原則については、厳格責任を採用している点で連邦法と共通するものの、⁽¹⁵⁷⁾分割責任 (proportionate liability) を採用し、⁽¹⁵⁸⁾遡及責任を採用していない点⁽¹⁵⁹⁾で異なる。このような相違は、連邦法よりも責任が緩和されることを意味し、理論上は公正さ・公平性の問題も弱まる。しかし、責任が不可分の場合や責任当事者の範囲は連邦法と基本的に同様であり、同州でも免責や資金提供に関する法政策を構築する必要性に迫られたと言えよう。また、対応措置は連邦NCPおよび州水法 (Water Code) に従って、リスク・アセスメン

トは連邦 EPA のガイダンスに即して実施され、サイトごとの浄化基準が決定される。⁽¹⁶⁰⁾ 修復が完了すると、DTSC によってその旨が認定されるが、措置の実施後も不動産に有害物質が残存し土地利用規制が課される必要のあるサイトについては、土地利用契約 (land use covenant: LUC) に従って管理されなければならない。⁽¹⁶¹⁾ これは、第3章第1節でも言及した環境契約 (environmental covenants) と同様のもので、制度的管理 (Institutional Controls) のひとつとして位置づけられる。⁽¹⁶²⁾

この他、有害物質が放出された、またはそのおそれのあるサイトに関するデータベース (“EnviroStor”) が、DTSC によって設けられている。⁽¹⁶³⁾ 同データベースでは、連邦 NPL サイト、州スーパーファンドサイトや軍事施設のほか、後に検討する各種法政策の対象であるサイトについての情報が掲載されている。⁽¹⁶⁴⁾ したがって、ブラウンフィールドというカテゴリーは設けられてはいないものの、実質的にはその情報の入手が可能になっている。

3 基金

DTSC や SWRCB の法政策の中では、サイトの修復のために各種基金が設けられている。⁽¹⁶⁵⁾ 基金の財源の特徴は、次の通りである。⁽¹⁶⁶⁾ まず、DTSC によって設置されている基金は、有害物質を使用・貯蔵し、または有害物質に関連する事業を行う企業に毎年課される環境賦課金 (environmental fee) の占める割合が最も高い。この他、州の一般会計からの割当て、各種環境法に基づく制裁金・罰金・過料、対応措置の費用回収、利息収入を財源とするのが一般的である。州監査局の統計によると、環境賦課金による財源は安定傾向にある一方で、一般会計からの割当ては減少傾向にある。また、SWRCB によって設置されている基金は、地下貯蔵タンクの所有者に課される賦課金、有害物質の違法な放出に対する制裁金や過料などが主な財源となっている。このように、カリフォルニア州では有害物質に関連する事業者
に一定の負担が課されるという点で、連邦よりも (広義の) 汚染者負担の原則に即した形で基金の財源を賄っていると考えられる。⁽¹⁶⁷⁾

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

ブラウンフィールド問題に対しては、HSAA（州スーパーファンド法）を基盤とした「ブラウンフィールド・イニシアティヴ」と呼ばれる各種法政策が整備されている。その内容は主に、①不動産譲渡に伴う情報開示、②免責手法、③経済的な援助の付与、④その他の法政策、の4つに分類⁽¹⁶⁸⁾できる。以下では、この分類に従い、主要な法政策について検討する。

1 不動産譲渡に伴う情報開示

不動産譲渡に伴う情報開示は、非居住用不動産についてはHSAA、居住用不動産については州民事関連法（Civil Code）の中で要求されている。

まず、HSAAのもとでは、非居住用不動産の所有者は、当該不動産上または不動産下に有害物質の放出もしくはその放出のおそれがあることについて知っている、または信じる相当の理由がある場合には、そのことについて売却・賃貸に先立ち買主・賃借人に文書で通知しなければならない（H&SC § 25359.7）。文書による通知を怠った場合には、現実には生じた損害についての責任および法律に基づくその他の救済手段の対象となる。加えて、所有者が有害物質の放出の存在について現実に知っていて、事実を知りながらも故意に買主・賃借人に文書によって知らせなかった場合には、各違反につき民事罰5000ドルが課される。この他、賃借人に対しても、有害物質の放出またはそのおそれについて文書で知らせる義務とそれに違反した場合の損害賠償や民事罰が規定されており、同規定については非居住用・居住用の区別を問わず適用される。

次に、居住用不動産については、州民事関連法に基づき、不動産の譲渡の際に売主から買主に情報開示に係る文書⁽¹⁶⁹⁾（“The Real Estate Transfer Disclosure Statement”）を提出することが義務付けられている⁽¹⁷⁰⁾。開示項目の一つとして、「当該不動産に、環境に危険を及ぼしうる物質・製品が存在するか」に関する売主の認識の有無についてチェックする箇所があり、該当す

る場合には説明の付記が義務付けられる。⁽¹⁷¹⁾なお、開示事項につき故意または過失で違反した者は、買主が現実⁽¹⁷²⁾に被った損害について責任を負う。開示事項は契約条項にはならず、これに違反したことだけをもってして契約が無効になることはないが、開示内容の誤りが契約違反と言えるほど重大であれば契約法の法理に基づき解除・無効が考えられる。⁽¹⁷³⁾

このように同州では、非居住用と居住用の不動産を分けて情報開示を義務付けているが、特に後者については、取引における当事者の義務および義務違反から生じる民事責任が規定されている点で、行政上の責任関係に規制対象を限定した連邦法と比べ取引関係に踏み込んだ立法であるという評価が為されている。⁽¹⁷⁴⁾

2 免責手法

(1) 居住用不動産および地下水汚染が存在する不動産の所有者の免責
土地所有者の責任については、連邦EPAによる政策ガイダンスに先立ち、一定の要件のもとで責任を限定する規定や施策方針が設けられた。

まず、HSAAでは、居住用地域の住居の所有者に対して、有害物質の放出に関する所有者の責任の免責推定規定が定められている(H&SC § 25360.2)⁽¹⁷⁵⁾。すなわち、居住用地域に指定された5エーカー以下の不動産、一家族用住居、あるいは公共団地の共用部分を所有する者(開発業者を除く)は、①当該不動産において生じた有害物質の放出の場合、または②当該不動産下の地下水への有害物質の放出で、その放出が当該不動産以外のサイトで生じた場合には、HSAAに基づく責任がないことが推定される。但し、これに対してはDTSCによって、(i)所有者が土地を取得した後に有害物質が放出されたこと、(ii)取得前の放出だが、取得時に当該放出について知り、あるいは知り得たこと、(iii)所有者が放出または放出に寄与し、DTSCの土地への立入りを許さず、浄化活動を妨害したこと、のいずれかが証拠の優越によって証明された場合には免責推定が反証される。

この他にもDTSCは、地表下(subsurface)を通る地下水を介して汚染

物質が移動した結果として不動産が汚染された場合、かかる不動産が居住用で上述した②に該当する所有者を除いては、汚染に寄与していない者が責任を負わされるという問題を背景として、居住用不動産であるか否かに関わらず、「単に地下水が汚染されている不動産を所有していることに基づく責任当事者」に対しては費用請求等の執行権限を行使しない、という施策方針を1990年に導入した⁽¹⁷⁶⁾。但し、当該責任当事者が放出を生じさせ、もしくは汚染に寄与した場合、またはその者の行為が著しく汚染を拡散させた場合にはこの限りではない。

（2） 融資者の責任の限定

H&SCでは連邦CERCLAと同様に、融資者について担保権者除外規定が規定されているが、「経営の関与（participate in management）」の解釈をめぐる多くの裁判で争われ⁽¹⁷⁷⁾、ブラウンフィールド問題の要因のひとつとなっていた。この問題に対応するためにカリフォルニア州では、1996年に融資者の免責要件のひとつである「経営の関与」の解釈の明確化を目的とする法律が制定された⁽¹⁷⁸⁾。すなわち、融資者は、①融資先の環境に係るコンプライアンスについて意思決定権限を行使している場合、または② (i) 環境に係るコンプライアンス、(ii) 環境に係るコンプライアンスを除く全ての事業または実質的に全ての事業の操業に係る側面、の何れかに関する日常的な判断を含めた事業の全般的な経営管理に対して、融資先の事業の経営者と同等のレベルでの管理監督権を行使している場合、には責任を負う（§ 25548.1 (k)）。

第2章でも検討した通り、連邦レベルでも1996年の法改正によって「経営の関与」について明確化されたが、同改正はカリフォルニア州のように特にブラウンフィールド問題に焦点を当てたものではなかった点で異なっていると言えよう。しかしながら、両者を比較すると、若干の相違はあるものの「経営の関与」の解釈を含めて類似した内容であると言える。そして、カリフォルニア州法の意義は、HSAAの対象となり得るサイトのブラウンフィ

ールド化を防ぐことにあると考えられる⁽¹⁷⁹⁾。このことは、連邦NPLの数が限定されていることに鑑みると望ましい。つまり、融資者の責任が軽減されることで州スーパーファンドサイトのブラウンフィールド化を防ぐ融資、ひいては再開発が促進されるであろうと考えられる。

(3) 自主的浄化プログラム⁽¹⁸⁰⁾

自主的浄化プログラム (Voluntary Cleanup Program: 以下、VCP) は、ブラウンフィールド・イニシアティブの主要な柱とされており、1年当たり平均125サイトがVCPに基づき浄化されている⁽¹⁸¹⁾。VCPは、汚染が懸念されていても連邦や州のスーパーファンドリストに列挙されないサイトについては修復や再利用が進まず、対応措置の実施に遅れが生じるという問題を背景として設けられ、公衆の健康と環境を保護するレベルに効率的に修復措置が講じられることを目的としている⁽¹⁸²⁾。したがって、リスクが比較的高くないサイトを対象とし、連邦および州のスーパーファンドサイトが除外されるほか、軍事基地、DTSCの行政命令の対象となっているサイト等を除いては、ほとんどのサイトが対象となり得る。また、VCPの提案者はHSAAの責任当事者に限定されない。提案者は、DTSCの監督のもとでサイトの調査や修復を実施する旨の合意を締結し、それに従うことによって修復についての責任から免除され、これにより自主的な浄化だけでなく再開発の促進や地域経済の回復につながる⁽¹⁸³⁾ことが期待されている。

VCPでは、提案者は合意内容に即し、NCPとHSAAに従って修復措置を実施することが義務付けられる⁽¹⁸⁴⁾。また、合意内容については、文書審査といった初期的なものから計画・修復の監督や認定のようなものまで幅広く認められ、各段階で市民参加が組み込まれる。なお、合意に基づく費用は提案者が負担する。修復が完了すると、DTSCによって「浄化完了の証明書 (certificate of completion)」または「行政上の措置を継続しない証明書 (No Further Action letter: NFAL)」が発行される。これらは当該サイトが公衆衛生・環境に重大なリスクを与えないことを示すものである。

このように、VCPは「自主的」という名称ではあるが、DTSCの監督のもとで連邦NCPに従って措置が実施されるという点で、措置の信頼性が担保されていると言えよう。また、自主的な取組みに依拠することの是非については議論の余地があるが、①ブラウンフィールド問題が厳しい法規制に起因していること、および②VCPのもとではブラウンフィールドの中でも汚染の程度が比較的低いサイトを対象としていることに鑑みると、このような政策を法規制と併せて用いることは効果的であると考えられよう。

（4） 将来の購入者（賃借人）に関する政策⁽¹⁸⁵⁾

将来の購入者との間で合意を締結する政策は、購入者の保護をあつくるために1994年に策定された。本政策は、連邦および州のスーパーファンド法のもとで将来の購入者に課されるおそれのある責任を軽減することによってブラウンフィールド問題に対処するために設けられたもので、当初は非公式であったが、1996年に公式の政策として公表された。同政策では、DTSCと将来の購入者との間で合意を締結し、購入者が指定された措置を実施する、または措置の実施に要した費用の負担をすることで、購入前に存在した汚染についての責任が免除される。なお、対象サイトは、合意締結の要件に従って個別に判断される⁽¹⁸⁶⁾。

DTSCは連邦EPAと同様に、一般的に私人間の不動産取引には関与しない立場を取っているが、当該政策に基づく合意なくしては行政機関による修復以外に措置の実施が期待できないような場合には、合意の締結によって州に利益がもたらされると考えられている⁽¹⁸⁷⁾。ここでいう利益とは、環境上の利益のほか、雇用の確保、税収の増加、少数民族や生活困窮者の機会の創出といった利益も含まれ、当該事業が公衆に有益であることを示すことが重要な要件のひとつになっており、これは連邦EPAの将来の購入者に関するガイドランス（本稿第2章参照）と共通する点である。なお、合意に基づく浄化が完了すると、DTSCによって「訴訟を提起しない誓約書（covenant not to sue: CNS）」が発行される⁽¹⁸⁸⁾。また、その他の責任当事者からの費用求償請求⁽¹⁸⁹⁾

のおそれを軽減するために、寄与度の保護も認められている。⁽¹⁹⁰⁾

このような合意は、再開発事業が実施される際に民間企業と締結される傾向にあり、浄化と再開発の双方の側面からブラウンフィールドの解決に寄与するものであると言えるであろう。⁽¹⁹¹⁾

(5) 善意の土地所有者、善意の将来の土地購入者、隣接不動産の所有者
免責⁽¹⁹²⁾

連邦ブラウンフィールド新法の制定を契機に、「カリフォルニア州土地再利用および再活性化に関する2004年法 (California Land Reuse and Revitalization Act of 2004: 以下、CLRRA)」が制定された。⁽¹⁹³⁾ 同法では、一定の当事者を免責することによって都市部のブラウンフィールドの効率的な浄化と再開発の促進を目的としている。具体的には、善意の土地所有者、善意の土地購入者 (2005年1月1日以降に購入した者)、隣接不動産の所有者、善意の賃借人について、対応措置費用または損害賠償請求に係る責任を免除する旨が定められている (H&SC § 25395.81)。なお、同法では、NPL サイト、州スーパーファンドサイトは対象から除外されている。⁽¹⁹⁴⁾

本法に基づく免責を望む当事者は、まず、DTSCまたはSWRCBに免責の合意の申請をし、以下に挙げる要件を満たしているか否かについての審査を受け、監督機関の決定を待つ。⁽¹⁹⁵⁾ 同法では、免責対象のそれぞれに免責要件が設けられているが、共通する要件としては主に、①あらゆる適切な調査 (All Appropriate Inquiries: AAI) の実施、②適切な注意 (appropriate care)、⁽¹⁹⁶⁾ ③対応措置を実施する者への協力、④土地利用規制の遵守、⑤潜在的な責任がないこと、または責任当事者と関連がないこと、等が挙げられる。監督機関が決定すると、免責を望む当事者は当該監督機関との間で、(i) サイトアセスメントの実施、および (ii) 監督機関によって対応措置計画が必要であると判断された場合には当該計画の準備およびその実施、を内容とする合意を締結しなければならない。⁽¹⁹⁸⁾ そして、アセスメントの段階で、当該サイトに不合理なリスクが存在しないこと、および土地利用規制が必要⁽¹⁹⁹⁾

となる程度の有害物質が存在しないこと、が監督機関によって認定された場合には、「行政上の措置を継続しない旨の証明書（以下、NFAL）」が発行されるほか、一定の場合には「土地利用規制の伴うNFAL」が発行される（§ 25395.95）。反対に、措置が必要と判断された場合には、監督機関の監督のもとで対応措置計画に従った措置を実施しなければならない。換言すると、措置が必要なサイトはブラウンフィールドには該当しないため、当該措置の実施が免責要件となり、浄化の完了に伴い監督機関によって「浄化完了の証明書」が発行される（§ 25395.97）。また、責任当事者に対する費用の求償が認められている（§ 25395.85）。

CLRRRA は連邦ブラウンフィールド新法の制定を受けて立法され、一見すると連邦法に類似しているが、NPL サイトや州スーパーファンサイトなど汚染の程度が高いサイトが免責対象から明確に除外されている点で異なっている。このように、対象がブラウンフィールドに限定され、その再活性化という目的により即した内容となっているため、投資目的での土地取引の増加に対する懸念は連邦法ほどには生じないと考えられる。また、措置を講じることが必要な場合には、当該措置の実施が免責要件となることから、土地取引の促進よりも修復に配慮した制度設計になっていると言えよう。

3 経済的な援助の付与

カリフォルニア州では2000年度に「都市部浄化イニシアティブ（Urban Cleanup Initiative）」という名目のもとで融資と保険のプログラムを策定することが決定され、2000-01年度にはそのために8500万ドルが割当てられた。⁽²⁰⁰⁾ また、2006年度から連邦ブラウンフィールド新法に基づく州に対する補助金を用いる資金提供の制度も始まっている。但し、保険については実質的な運用には至っていないため⁽²⁰¹⁾（2009年1月時点）、以下では融資および連邦法に基づく補助金制度を取り上げて検討する。

（1）融 資⁽²⁰²⁾

2000年9月には、ブラウンフィールドを対象とした融資に関する法律が制

定された。⁽²⁰³⁾同法では、開発業者、企業、学校、および地方自治体に対する資金の提供によって都市部のブラウンフィールドの浄化と再開発を促進することが企図されており、⁽²⁰⁴⁾①サイトの汚染調査プログラム(The Investigating Site Contamination Program:以下、ISCP)、および②地域に対する浄化ローンと環境援助プログラム(The Cleanup Loans and Environmental Assistance to Neighborhoods Program:以下、CLEAN Program)が設けられた。まず、①ISCPでは、サイトの予備的危険性調査を対象として10万ドルを上限とする低利のローンが提供される(H&SC § 25395.21)。また、②CLEAN Programでは、コミュニティーの再開発が不動産の価値を高め、経済の活性化や生活の質の改善につながる場合に、有害物質の調査と浄化のために250万ドルを上限とした低利のローンが提供される(§ 25395.22)。なお、①・②共に、⁽²⁰⁵⁾監督費用は州が負う。

これらの融資の受給を望む者は、DTSCによる監督を受けることについて合意を締結しなければならず、資金の用途は環境上の活動の実施に限定される。この他、適用除外として、NPLサイト、行政機関が保有しているサイト等のほか、有害物質規制に関連する有罪判決を受けた者、行政命令や合意に違反した者などが対象から除かれている(§ § 25395.20, 25395.30)。なお、2002年の時点で18件のうち6件のローンが承認された。⁽²⁰⁶⁾

(2) 連邦ブラウンフィールド新法に基づく補助金⁽²⁰⁷⁾

DTSCは、連邦ブラウンフィールド新法(州対応プログラム)に基づく補助金として、連邦EPAから150万ドルを授与された。⁽²⁰⁸⁾これを用いて州内ブラウンフィールドの再開発の促進を目的とする活動に対して資金を提供するためのプログラムが、「ブラウンフィールドサイトの調査プログラム(Brownfields Targeted Site Investigation Program:以下、TSI)」である。このプログラムでは特に、地方自治体、学区、再開発機関、非営利機関などが不動産を取得する、または浄化計画や方針を策定する際に、サイトの状況⁽²⁰⁹⁾についてより多くの情報を得ることを企図している。

TSIでは、申請されたサイトの中からDTSCとRWQCBによって対象サイトが選出される。また、資金の提供に先立ち、選出されたサイトが連邦法の適用可能な全ての適格要件を満たしているか否かについて連邦EPAの審査を受けなければならない。具体的には、①サイトが連邦ブラウンフィールド新法のブラウンフィールドの定義に該当すること、②行政機関あるいは非営利機関に所有されていること、またはかかる機関によるプロジェクトの対象となっているサイトであること、③再開発計画区域内のサイトであること、④連邦の所有するサイトでないこと、⑤NPLの候補地でないこと、⑥放置された、またはその他の重要なサイト（例えば学校建設予定地）であること、等の要件を満たしていることが必要である。⁽²¹⁰⁾ サイトが選出されると、DTSCと受給者の間で協議をして実施する措置の内容が決定され、各主体に対して20万ドルを上限とする補助金の支給とサイトの調査が実施される。なお、2004年には6件、2005年には7件、2006年には6件、2007年には6件のサイトが認定された。⁽²¹¹⁾ このように、調査を対象として資金を提供することは、汚染の有無について把握するためにも有意義であると考えられる。

4 その他の法政策

(1) パイロットプログラム⁽²¹²⁾

1994年に設けられた「迅速な修復措置プログラム（Expedited Remedial Action Program: 以下、ERAP）」は、連邦CERCLAに基づく厳しい浄化責任に付随する弊害を取り除き、汚染サイトの迅速な浄化を促進することを目的として、責任当事者に対して免責および経済的な援助を付与するものである。ERAPは、30サイトを上限として州EPAのサイト指定委員会⁽²¹³⁾によって選ばれたサイトを対象とし、⁽²¹⁴⁾ そのうちorphan share（責任当事者が不明または支払能力不足の場合）を有するサイトは10サイトを上限とする。また、ERAPは特にブラウンフィールドを対象とするものとして位置づけ⁽²¹⁵⁾ られているため、州スーパーファンドサイトは対象とならない。

選択されたサイトの責任当事者は、DTSCと必要な対応措置およびその

費用負担について合意を締結し、当該合意内容について責任を負う。ERAPではサイトごとにリスク・アセスメントが実施され、公式の土地利用規制に従った不動産の利用方法に基づいて修復措置が決定される⁽²¹⁶⁾。すなわち、修復措置は、予定されている利用方法のもとで人の健康に重大なリスクを与えず、環境損害が将来起こる可能性が低い状態を維持することが可能な程度に実施されればよく、連邦NCPの遵守は義務付けられない。浄化後には「浄化完了の証明書」が発行されるほか(H&SC § 25398.15)、寄与分求償訴訟からの保護が認められている(§ 25399)⁽²¹⁷⁾。また、複数の当事者間の責任は分割責任とされ、公正なエクイティ上の原則に従って責任の配分が判断されることから(§ 25398.8)、自主的な浄化のインセンティブが生じると考えられている。この他にも、orphan shareのための基金が設置されている(§ 25396.6)。

以上のようにERAPは、先に検討した免責手法(2.)と経済的な援助の付与(3.)を組み合わせることによって、ブラウンフィールドの再活性化を目指す法政策と言える。また、土地の利用方法を考慮した措置の実施が認められている点で合理的だと考えられる。なお、実施状況としては、1994年にERAPが開始して以来18サイトが指定され、そのうち7サイトについて修復措置の完了が認定されている⁽²¹⁸⁾。

(2) 学校建設予定地プログラム⁽²¹⁹⁾

カリフォルニア州では従来から、学区(school district)⁽²²⁰⁾が新しく学校を建設する際には、土地の取得に先立ち当該サイトの汚染の有無を調査し、それによって汚染が発覚した場合には修復をした上で、州教育庁(Department of Education)に対して修復の完了を証明することが義務付けられていた⁽²²¹⁾。しかし、学区には調査や措置を実行する専門性が欠けていたことに加え、利害関係者との協議に時間が掛かるという問題があった⁽²²²⁾。これらの問題に対応するために、2000年に学校の建設予定地の浄化に関する法律が州教育法(Education Code)⁽²²³⁾の中に挿入され、学区が学校を建設または建設予定

地を購入する際には、DTSCの監督のもとで包括的な環境審査を受けることが義務付けられ、一定の場合に州教育法に基づく基金を受給できることになった。⁽²²⁴⁾このように学校の建設を契機としてブラウンフィールドの修復・再利用を企図する法律は連邦でも初めての試みであり、画期的であると言えよう。また、850以上のサイトが本法の対象になると指摘されていることからも、⁽²²⁶⁾同法が果たす役割は大きいと考えられる。

このプログラムに基づく具体的な浄化までのプロセスは、以下の通りである。⁽²²⁷⁾第一に、フェーズIアセスメントを実施し、有害物質の放出、または当該放出の重大なおそれの有無について判断する。この段階で有害物質の放出の可能性が示された場合には、予備的危険性調査（Preliminary Endangerment Assessment）が実施され、公衆衛生・環境への潜在的リスクが評価される。潜在的リスクが確認されなかった場合には、DTSCによって「行政上の措置を継続しない証明書（以下、NFAL）」が発行される。反対に、当該サイトについて追加的な調査と浄化が必要な程度に汚染されていることが確認された場合は、学区はDTSCと合意を締結し、同機関の監督のもとで対応措置を実施するか、またはサイトの取得もしくは建設の取り止めを選択する。浄化はHSAAに従って実施することが義務付けられ、浄化の完了に伴い、DTSCからNFALが発行される。

なお、問題点としては、①隣接不動産の調査に関する規定がないこと、②公衆の情報へのアクセスが不十分であること、③義務不履行に対する市民の執行権が規定されていないこと、④既に学校が建設されているサイトが除外されていること、⁽²²⁸⁾が指摘されている。

（3）監督行政機関の統一⁽²²⁹⁾

有害物質の放出については州や地方自治体レベルで複数の行政機関が権限を有するため、ある1つの機関によって浄化が完了したと考えられても別の機関から追加的な措置の実施を要求される可能性があり、非効率であると従来から指摘されてきた。⁽²³⁰⁾このような問題を背景として、1993年に「統一され

た行政機関による審査 (Unified Agency Review)」という仕組みが設けられ、責任当事者は一定の手続を踏むことによって管轄する行政機関を統一し、①当該行政機関の監督のもと浄化が完了していること、並びに②関連する全ての行政機関に対する責任が果たされたこと、について法的な認定を得ることが可能になった。⁽²³¹⁾

まず、本法でいう責任当事者とは、(i) 州・地方自治体のサイトの調査および修復に関する法律、条例、あるいは規則に基づく責任を負う者、(ii) 有害物質の放出を理由として、州・地方自治体の法律、条例、規則に基づきサイトの調査や修復が要求されている場合、のいずれかに該当し、サイトの調査と修復を実施することに合意をした者を指す (H&SC § 25260 (h))。責任当事者は最初に、Cal/EPA 内のサイト指定委員会に対して、対応措置を監督する行政機関の指定を要請する。これを受けた委員会は、調査の対象となる放出の種類、環境や人の健康に対する危険性およびその特徴、汚染源・汚染状況、サイトの履歴等を考慮した上で、DTSC、RWQCB、その他の Cal/EPA 委員会、地方自治体の機関の中から適切な監督機関を指定し、責任当事者は当該監督機関と合意を締結し、浄化を実施する。

指定された監督機関の権限および義務は、主に以下の5つである (§§ 25263-25264)⁽²³²⁾。第一に、有害物質の汚染の調査と修復について指揮監督をし、単独の管轄権を有する。第二に、監督機関は、適用可能な全ての州法、地方自治体の法律、条例、規則、および基準を執行し、調査と修復の適切性を判断しなければならない。第三に、責任当事者と監督費用の支払いの合意を締結し、または支払いの命令をすることができる。第四に、必要に応じてアドバイザーチームの召集も認められている。また、浄化の完了に伴い監督機関から責任当事者に対して「浄化完了の証明書」が交付される。これは、責任当事者が全ての州・地方自治体の法律、条例、規則、基準に従ったという判断が監督機関によって下されたことを意味し、交渉再開といった例外を除いては追加的な措置を命じられることはない。

このように、行政機関を統一することによって効率性が確保されるだけでなく、責任当事者の側からは行政機関による介入の重複を回避できることを意味し、措置の完了後に再び新たな措置の実施を命じられる懸念が緩和すると考えられる。

(4) Polanco 法⁽²³³⁾

「Polanco 法 (Polanco Act)」は、ブラウンフィールド問題への対応を都市の再開発の一環として捉えた上で浄化を促進するために、1990年にコミュニティ再開発法 (Community Redevelopment Act) の中に挿入された。同法のもとでは、地方自治体の再開発機関 (Redevelopment Agency) に、州および地方自治体の法律に従って、再開発事業区域内の不動産⁽²³⁴⁾ {上の /- 下の /-から生じた} 有害物質の放出を除去または修復するために必要な措置を実施する権限を与えている (H&SC § 33459.1)。再開発機関は、措置を自ら実施するか、もしくはその他の者に実施させることができるほか、同機関自らが措置を実施した場合には責任当事者に対して費用を請求できる⁽²³⁵⁾。このように、同法では再開発機関に DTSC と類似した権限を付与することにより、都市の再開発という観点からもブラウンフィールドの浄化を促進することが企図されていると言えよう。⁽²³⁶⁾

なお、浄化が完了すると、有害物質の放出に係る責任から免除されるが、免責される者の範囲は、① 再開発機関の従業員・代理人、② 同機関との間で土地の再開発の合意を締結し、当該合意の中でその者が有害物質の影響を受けた土地を取得すること、または有害物質の除去・修復をすることが要求されている場合、③ ②の合意の締結の後に土地を取得した者、④ ②・③に該当する者に対して融資した者、である (§ 33459.3 (a))。また、責任当事者の範囲には、連邦 CERCLA の責任当事者に加えて州水法に基づく責任当事者も含まれるほか、対象物質についても州水法への参照によって CERCLA では除外されている石油が含まれる。⁽²³⁷⁾

以上のように、同法では都市の再開発という観点から再開発機関に一定の

権限と免責要件を定めることで浄化が促進されることを目的とし、対象物質と責任当事者について連邦 CERCLA よりも広く捉えられている点が特徴的である⁽²³⁸⁾。また、ブラウンフィールドの再開発事業については、迅速な浄化と都市計画、市民参加や情報開示という観点からは、地方自治体と再開発に関わる行政機関とが協力する手法が効果的であるという見解もあ⁽²³⁹⁾る。

(5) 地方自治体との合意⁽²⁴⁰⁾

地方自治体に関わる法政策のひとつとして、ブラウンフィールドの中でも汚染の程度が比較的低いサイトにおける有害な廃棄物の排出を対象とするものがある⁽²⁴¹⁾。すなわち、責任当事者は、地方自治体の保健職員に対して排出された廃棄物に係る修復措置の指揮監督について合意を締結することができる。但し、当該合意の締結は、州スーパーファンド法 (HSAA) に基づく DTSC の管轄権、または州水法第7篇に基づく RWQCB や SWRCB の管轄権を排除するものではない (H&SC § 101485)。合意に基づく浄化が完了すると、地方自治体の職員によって合意で定められた浄化目標が達成されたという証明書が発行される (§ 101480)。なお、州スーパーファンドサイト、是正措置命令の対象となっている有害廃棄物施設、DTSC や RWQCB の合意や命令の対象となっているサイト等は対象から除外される。

このように、汚染の程度が比較的低いサイトについて地方自治体に一定の権限を与えて簡易な手続を用意することで、ブラウンフィールドの浄化の促進が企図されていると言えよう。また、本プログラムを含め、地方自治体を中心となって実施するブラウンフィールドに関する法政策のために、2001年度には州知事の予算から35万ドルが割当てられたことから、地方自治体の果たす役割も期待されていると考えられる⁽²⁴²⁾。

第4節 州の法政策の特徴 一 意義および課題一

以下では、カリフォルニア州の法政策の意義と課題について連邦との比較

を通して検討を加え、その特徴について考察する。

第一に、ブラウンフィールドについて統一された定義は設けられていない。カリフォルニア州では複数の法政策が設けられているが、それぞれの目的に即して対象サイトの要件や効果が異なり、ブラウンフィールドの定義についても同様である。したがって、連邦よりも柔軟であると言える。このことは、①ブラウンフィールドの汚染の程度は様々であること、②ブラウンフィールド問題は環境や人の健康の他にも地域の再開発や経済にも影響するため、それぞれの目的に応じた対応が必要であること、に鑑みると一定の評価ができればよい。

第二に、各法政策が実施されているサイトの状況に関する情報がデータベース化されており、ブラウンフィールドに関する情報を入手することが実質的に可能となっている。法政策の対象となっていない場合にはサイトの情報が掲載されないことが課題とされているものの、汚染またはそのおそれに関する情報は土地の価格にも影響することに鑑みると、多少限定された形でも情報を閲覧できる制度が整備されていることは有意義であると考えられる。

第三に、不動産取引時の情報開示の義務付けとして、特に居住用不動産については州民事関連法で義務違反に対して民事責任が規定されている点で、連邦よりも取引関係に踏み込んだ内容であることが評価されている。他方で、これらは一般的な情報開示義務に止まっているとも言え、少なくとも非居住用の不動産については、ニュージャージー州のように調査と浄化を義務⁽²⁴³⁾付けることも検討に値するであろう。なお、調査に関しては、連邦ブラウンフィールド新法を契機に制定されたCLRRAで、免責要件の一つとしてAAI（あらゆる適切な調査）が義務付けられたことも、取引時の調査や情報開示を促すものであると考えられる。

第四に、調査および浄化の手法や基準の標準化が必要であることが課題として指摘⁽²⁴⁴⁾されている。すなわち、HSAA、VCP および2000年以降に策定さ

れた学校の建設予定地プログラムとローンの受給要件において連邦 NCP に従うべきことが明示されているほかは、このような一律の基準に依拠すべきことは明確には定められていない。このことは、措置を実施する者が監督機関の統一の申請をしない限りは、追加的な措置を要求されるリスクが生じることを意味する。適切な調査と措置の実施を確保するためにも、それらの手法および基準の標準化をすることが望ましいと考えられる。この他、措置に関連して、土地利用契約 (land use covenants) の活用が認められているほか、VCP や ERAP では措置を選択する際に土地の利用方法が考慮されることが特徴として指摘できよう。

第五に、基金については、カリフォルニア州では有害物質を扱う企業に毎年課される環境賦課金が主な財源となっており、連邦よりも (広義の) 汚染者負担の原則に即している。但し、同州でも財源不足が指摘されていることや、連邦からの補助金も金額が限られていることに鑑みると、今後どのように財源を確保していくかが課題のひとつと言えよう。

第六に、監督機関の統一については、行政の効率性および責任当事者の法的安定性の確保という観点から望ましいと考えられる。すなわち、ブラウンフィールドについては、DTSC の他にも SWRCB/RWQCB、再開発機関などが関わるが、それらの機関の間で合意を締結して監督機関を選出することによって介入の重複が回避され、責任当事者にとっても措置を命じられるおそれが緩和されるため、有意義であると考えられる。また、この他の課題としては、各法政策の関係がやや不明確であることが挙げられる。

最後に、連邦ブラウンフィールド新法 (以下、連邦新法) とカリフォルニア州の法政策を比較すると、それぞれの重点が異なっていることが分かる。第2章で検討した通り、連邦新法では汚染の修復よりも土地取引の促進が重視されていると考えられ、汚染の程度が高い NPL サイトまでもが免責対象となってしまう問題が指摘されていた。これに対して、カリフォルニア州の CLRRA ではスーパーファンドサイトが除外されている点で限定されてい

る。また、同法（CLRRRA）では、措置が必要と判断されたサイトについては措置の実施が免責要件とされていることから、土地取引の促進というよりも修復に配慮した制度設計になっていると言えよう。そして、その他の多くの法政策も修復を内容としており、連邦 CERCLA と州 HSAA の趣旨に即していると言える。この他、汚染の程度や法政策の目的に応じた法政策が展開されているのも特徴的である。例えば、(i) VCP では比較的低レベルの汚染を対象として行政の監督のもとでの自主的な取組みを促し、(ii) 学校建設予定地プログラムでは、特定の利用目的・方法や暴露対象等に着目して調査および浄化が義務付けられている。以上のように、連邦と比較するとカリフォルニア州の法政策では、「修復」と「都市の再開発やコミュニティの再活性化の促進」という観点が重視されていることが特徴として挙げられよう。換言すると、連邦新法では「不動産取引の促進」に重点が置かれているのに対して、カリフォルニア州の法政策では「環境および健康の保護のために必要となる修復」と「都市の再開発やコミュニティの再活性化」に重点が置かれていると考えられる。また、同州では、厳しい浄化責任に起因したブラウンフィールド問題に対して、法律に基づく規制に加え、合意や経済的な援助を中心とした手法を用いることで、ブラウンフィールドの修復を誘導していると考えられる。

第5節 小 括

カリフォルニア州ではブラウンフィールド問題に対して、州スーパーファンド法を基盤とし、①環境および健康の保護、②都市の再開発やコミュニティの再活性化、③効率性（行政機関による介入の重複の回避）、といった観点から各種法政策が展開・実施されており、汚染の程度や各法政策の目的に応じた措置を講じることが可能である。具体的には、法律に基づく規制のほか、合意に基づく免責や経済的な援助を用いてブラウンフィールド対策の実施を誘導している。このように法規制と併せて各種政策を用いているの

は、ブラウンフィールド問題が厳しい法規制に起因しているためであると考えられ、法規制を補完する形で各種政策が構築されていると言えよう。そして、連邦と比較した際の同州の特徴としては、主に (i) ブラウンフィールドの定義の柔軟性、(ii) データベースに掲載される情報、(iii) 不動産取引時の情報開示の義務付け、(iv) 基金の財源がより汚染者負担の原則に即していること、(v) 監督行政機関の統一、(vi) 学校建設予定地の調査と浄化の義務付け、が挙げられ、これらは州内のブラウンフィールド問題の実態に合わせて構築されてきたものであると考えられる。また、(vii) VCPやERAPでは、土地の利用方法を考慮した措置が認められている点が特徴となっている。更に、全体的な特徴として、最終的には「修復」の実施が要求されるものが多く、環境保全の観点、すなわち汚染の修復という観点からは望ましいと考えられる。

このようにカリフォルニア州では、環境と健康の保護や都市の再開発といった観点から州内ブラウンフィールド問題の実態を踏まえた法政策が整備されており、地域の特性に合わせた法政策の実施という観点からは、次章で検討する日本の法政策に与える示唆も大きいと考える。

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—

本章では、日本における土壌汚染問題に対する取組みについて「土壌汚染対策法」を中心に検討を進め、その意義と課題を探る。続いて、それらの課題のうち「ブラウンフィールド問題」を取り上げ、その実態について検討を加え、第5章で日本とアメリカの法政策を比較する際の礎とする。

第1節 土壌汚染問題の歴史

日本の土壌汚染⁽²⁴⁵⁾の歴史は、明治期の足尾銅山鉍毒事件に端を発している。同時期には銅鉍山の開発が進み、それに伴い鉍毒・煙害事件が生じ、土壌汚

染や農作物被害が引き起こされた。その後、昭和30年代に富山県神通川流域のイタイイタイ病事件、宮崎県土呂久で発生した砒素汚染事件など、農作物の汚染を通じて人の健康に対しても被害が生じることが明らかになった。このような背景のもと、1970年の公害国会で「公害対策基本法」が改正され、典型公害として土壤汚染が追加されたほか、「農用地土壤汚染防止法」が制定された。しかしその後、国の試験研究機関の移転跡地等の土壤汚染（1971年）や東京都江戸川区の化学工場跡地の六価クロム事件（1975年）等、市街地の土壤汚染が相次いで問題となった。また、君津市のトリクロロエチレン等による地下水汚染問題を契機として、1989年に水質汚濁防止法（以下、「水濁法」）が改正され、地下水汚染の未然防止規定が設けられた（12条の3）。この他、1991年には土壤汚染に関する環境基準が設定された。このように市街地の土壤汚染が次第に問題視されるようになった中、アメリカやオランダ、ドイツといった欧米諸国における土壤関連法規の整備が日本の土壤保護立法の気運を高めた。具体的には、1995年の土壤環境保全対策懇親会中間報告をもとに、1996年に水濁法が改正され、特定事業場の設置者に対する地下水浄化に係る措置命令の規定が設けられた（14条の3）。しかし、この時点では土壤に関する法制化は為されず、市街地の土壤・水質汚染の件数は増加し、土壤汚染が社会的な関心事となっていた。その後、1999年2月の所沢ダイオキシン問題を契機として、同年7月に「ダイオキシン類対策特別措置法」が制定された。同法は、ダイオキシン類に限ってはであるが、市街地の土壤汚染に関する法律が創設されたという点で当時としては画期的であった。そして2002年には、主に市街地を対象として有害物質による土壤汚染対策を定める「土壤汚染対策法」（以下、適宜「土対法」と省略する）が制定され、これによって典型7公害についての法制度が完成した（2003年2月15日施行）。

第2節 地方自治体による取組み

以下では、国の取組みに先立ち市街地の土壤汚染について対策を講じてきた地方自治体の取組みについて検討する。

1 条例の主な特徴

地方自治体レベルでは、特に工場跡地を多く抱える自治体を中心として、土対法が制定される以前から市街地の土壤汚染に対して要綱や条例で個別に対策が講じられてきた。⁽²⁴⁶⁾

条例の特徴は、調査契機の観点から主に、①土地改変時の調査義務、②有害物質を使用する事業所等の廃止時の調査義務、③土壤汚染対策計画の提出の義務付け、④自主調査における土壤汚染判明時の報告の義務付け、の4つに分類できる。⁽²⁴⁷⁾ これらの中でも、例えば①のように土地の改変時に調査を義務付ける理由としては、(i) 更地が生じることによって土壤の調査・浄化がしやすくなること、および(ii) 多くの場合、土地の改変時に土地の取引が行われるため、金銭の授受に伴い調査・汚染除去費用が払われやすいことが挙げられるほか、⁽²⁴⁸⁾ (iii) 汚染の拡散の防止という観点からも望ましい。⁽²⁴⁹⁾ また、条例に共通する特徴としては、行政が一定の要件のもとで汚染原因者、土地所有者等に措置の実施を命じる「規制型」が採用されている点が挙げられる。⁽²⁵⁰⁾

この他にも条例の特徴として、記録の作成・保管・承継の義務付けが挙げられる。すなわち、規定の有害物質を取り扱う事業者に、有害物質の使用状況や調査・対策措置に関する記録の作成・保管、および土地の譲渡や賃貸の際の譲渡先等への記録の承継が義務付けられている。⁽²⁵¹⁾ 土地取引の際には、汚染状況の資料や浄化措置が講じられたという履歴は重要な情報となるため、このような義務付けは系統的に土壤汚染を把握する仕組みを提供するものと言えよう。⁽²⁵²⁾ また、この他の利点として、(a) 円滑な取引が促進され、紛争の防止につながることで、(b) 義務者が汚染の状況を意識し、その者に汚染の対策を講じる動機が与えられること、⁽²⁵³⁾ が考えられる。

以上のような条例の特徴、例えば土対法よりも調査契機が拡大されている

ことや記録の作成・保管・承継義務に関する規定などは、第３節で検討する土対法に対して一定の示唆を与えるものであると言えよう。各条例の内容や問題点についても検討を加えることが必要であるが、以下では、他の自治体に先駆けて比較的整った規定を整備したと言われている⁽²⁵⁴⁾神奈川県と東京都の条例を取り上げ、主に調査契機と情報管理の２点について検討する。⁽²⁵⁵⁾

２ 神奈川県生活環境保全条例⁽²⁵⁶⁾

神奈川県の条例では、①特定有害物質使用事業所に対する有害物質の使用状況等の調査および記録の作成・承継義務（59条２項）、②（i）施設を廃止する事業者、および（ii）特定有害物質使用地において土地区画形質の変更を行う事業者の土壌調査義務（59条３項、60条２項）が規定されている。この他、事業者には調査結果の都道府県知事に対する届出・報告が義務付けられている（同条）。また、有害物質の使用量が少量であることは必ずしも土壌汚染のリスクが小さいことを意味しないという考え方のもと、原則として規模や使用量による裾切りは設けられていない。⁽²⁵⁷⁾①では、事業者による記録の作成・管理に加え、当該土地を譲渡（賃貸の場合は返還・貸与）する際に相手方に同記録の交付を義務付けることによって責任の所在を明らかにし、調査をより効率的に実施することが企図されている。⁽²⁵⁸⁾②については、施設の廃止時のほか、土地の区画形質の変更を調査契機とすることで、汚染の拡散の防止を図っている。このように、土対法よりも調査契機を拡大することは、汚染に係る情報の把握という観点からも望ましいと考えられる。

３ 東京都環境確保条例⁽²⁵⁹⁾

東京都の条例では、有害物質取扱事業者が有害物質により土壌を汚染し、これによって大気または地下水を汚染し、かつ人の健康に被害が生じ、または生じるおそれがある場合に、知事は土壌汚染の処理に関する計画の作成およびそれに基づく処理の実施を命ずることが認められている（114条）。また、有害物質取扱事業者や土地の改変者に対して、①地下水汚染地域における土壌汚染が認められる場合（115条）、②工場又は指定作業場の廃止又は建

物除去時(116条)、③3000㎡の土地の改変時(117条)、の3つの場合に調査義務を課している。このように、東京都の条例でも、調査契機が土対法と比べると拡大されていると言える(①・③)。そして、③の場合を除き、これらの措置命令違反に対して罰則が規定されている点が特徴的である(159条)。この他、事業者・改変者・譲受人には、土壤汚染の調査および処理に関する記録の作成・保管・承継義務が規定されている(118条)。

4 小 括

以上のように、市街地一般の土壤汚染対策に関する法律が欠如している中、地方自治体は要綱や条例によって対策を講じてきた。条例では、調査契機が土対法よりも拡大されているほか、対策計画の義務付けや記録の保管・承継義務など、次節で検討する土対法の義務を超えた内容が特徴として見受けられる。後述するように、土対法は施行から約6年を経て、いくつかの課題に直面しているが、先に挙げた条例の特徴から得る示唆は大きいと考える。

第3節 土壤汚染対策法

本節では、2002年に制定された土対法について、概要とこれまでの施行状況を検討し、その意義と課題について論じる。

1 土壤汚染対策法の概要⁽²⁶⁰⁾

第一に、同法では、特定有害物質を原因とする汚染による人の健康被害の防止を目的としている(1条)。「特定有害物質」とは、鉛、砒素、トリクロロエチレン等の物質で、政令によって定められている(2条)。目的規定では、汚染の未然防止については言及されていないが、これは本法が汚染対策法とされており、未然防止については水濁法や廃棄物処理法に基づき必要な規制が為されているためであると理解されている。⁽²⁶¹⁾

第二に、土壤汚染の有無を確認するための調査については、①法施行後に使用が廃止された「有害物質使用特定施設」(3条)、および②都道府県知事

が土壤汚染によって「人の健康に係る被害が生ずるおそれ」があると認める土地（4条）、を対象とする。調査の実施主体は、当該土地の所有者、管理者または占有者（以下、「所有者等」）であるが（3条、4条）、実際には環境大臣の指定を受けた機関（以下、「指定調査機関」）（10条以下）に調査を委託し、その結果を都道府県知事に報告する形式を取っている。調査の結果、土壤汚染の状態が環境省令で定める基準に適合しないと認められる場合には、都道府県知事によって指定区域として指定・公示され、これらの情報についての台帳が調整され、閲覧に供される（5条、6条）。また、指定区域内で土地の形質を変更する場合には都道府県知事に届出をし、その施行方法は環境省令で定める基準に従わなければならない（9条）。

第三に、汚染除去等の実施主体および費用負担についてである。指定区域内の土壤汚染によって人の健康被害が生じ、または生ずるおそれがある場合には、都道府県知事は土地所有者等に汚染の除去等の措置の実施を命じることができる⁽²⁶³⁾（7条）。但し、汚染原因者が明らかで、原因者に措置を講じさせることが相当であると認められ、かつ土地所有者等に異議がない場合は、原因者が実施することとされている（同条）。また、浄化措置の費用負担に関しては、土地所有者等が措置を講じた場合には汚染原因者に対して求償することができる（8条）。このように、土対法では措置の実施主体として土地所有者等と汚染原因者の双方を挙げており、両者の関係が問題となる。これに関しては、本法は汚染原因者が判明する限りで原因者を優先するスタンスを取っていることから、汚染者（原因者）負担原則を貫いていると考えられている⁽²⁶⁴⁾。そして、原因者が特定できない場合には、状態責任の観点等から土地所有者等が責任を負うとすることによって制度に穴が開くことを防いでいる⁽²⁶⁵⁾。なお、浄化措置によって区域指定が解除されると、台帳から削除される（5条）。

第四に、措置命令の内容および達成基準については、本法では封じ込めや覆土（盛土）が原則とされており、汚染管理主義が採用されている⁽²⁶⁶⁾。措置内

容については、土壤汚染の状態（有害物質の種類や濃度）ごとに技術的に可能なものの中から、健康被害の防止等に必要かつ十分なものが「原則として講ずべき措置（以下、「原則措置」）として規則に定められている⁽²⁶⁷⁾。また、土地所有者等と汚染原因者の意向を踏まえ、(i) 土地所有者等が原則措置よりも土地利用が制限される措置の実施を希望した場合、または(ii) 双方が原則措置と比較して同等以上の効果を有する措置を希望した場合には、かかる措置が命じられる⁽²⁶⁸⁾。

第五点目として、本法の責任原理については、第一に、無過失責任とされている。この点に関しては、(a) 公法上の負担については迅速な判断が必要であるため、危険責任・報償責任を根拠とすることが可能であること、(b) 土壤汚染は長期間に蓄積されるものであり、具体的な行為の特定が困難であるため、無過失責任とすることが妥当であること、が指摘されている⁽²⁶⁹⁾。なお、アメリカのような善意無過失の抗弁は採用されていない。第二に、複数当事者間の責任については特に定めはないが、本法では土地所有者等と汚染原因者の両者が実施主体として併存する場面はないことに鑑みれば、少なくとも連帯責任を認めるものではないものと解される⁽²⁷⁰⁾。第三に、過去の汚染行為、法令制定前に取得した土地の汚染に関する汚染原因者・土地所有者の責任については責任の遡及が認められており、これはドイツの学説の考え方（不真正遡及）を導入したもの⁽²⁷¹⁾とも言える。

最後に、土地所有者等に対する財政支援として、基金が設置された（22条）。同基金は、指定区域について汚染の除去等を命じられた者で負担能力の低い者を対象とし、汚染原因者は除外されている（施行令8条1項）。つまり、原因者が不明で土地所有者等の負担能力が低い場合等を対象とする。また、財源は、国の補助金に加え、土壤を搬出する者や汚染の調査や対策を請負う者に一定の出捐が要求されている他は、産業界の寄附による⁽²⁷²⁾。

2 特徴 —アメリカの連邦 CERCLA と比較して—

以下では、土対法の特徴について、アメリカの CERCLA との比較を通し

て検討する。

第一に、土対法では目的が「人の健康被害の防止」に限定されている。また、本法は「対策法」であるため未然防止に関する規定がない。⁽²⁷³⁾これに対して CERCLA では、人の健康・公衆の福祉・環境の保護を掲げており、目的の範囲が土対法よりも広く捉えられている。この他、未然防止に関しては、CERCLA は過去の汚染を対象とするが、現在および将来の有害廃棄物の管理については RCRA で規制されているほか、CERCLA の厳しい浄化責任体系によって未然防止のインセンティブが働くと考えられる。また、以下でも言及する通り、CERCLA では有害物質の放出のおそれについても、調査の対象となり得る。

第二に、日本では調査契機が①法施行後の施設の廃止時、および②人の健康に被害が生じるおそれがあると認められた場合に限定されているが、CERCLA では住民や有害物質を放出した者等からの通報、つまり有害物質の放出またはそのおそれを契機として、EPA によって調査が必要であると⁽²⁷⁴⁾考えられた土地を情報システムに登録する形式をとっており、調査の前提として必要不可欠な情報についても配慮した制度になっている。また、調査が実施される場合も、施設が廃止されたか否かは問われず日本よりも広い。

第三に、対策の必要性の判断についても違いが見られる。すなわち、CERCLA ではリスク・アセスメントが実施されるのに対して、土対法では特定有害物質についての基準をクリアすることを要求する基準主義が採用されている。⁽²⁷⁵⁾リスク・アセスメントには相当の費用がかかることに鑑みると一定の評価はできるが、環境保全を考えるとリスク・アセスメントの実施が望ましいと考えられる。⁽²⁷⁶⁾

第四に、措置命令の内容については、アメリカのような浄化中心主義とは異なり、日本では封じ込めや覆土・盛土が原則とされ、汚染管理中心主義が採用されている。

第五に、本法では、浄化等の対策計画の策定および市民参加が義務付けら

⁽²⁷⁷⁾ れていない。これに対して、アメリカでは、計画案を市民に提示し、公聴会等で市民の意見を聴取することが義務付けられている。

第六に、責任当事者については、本法では土地所有者等と汚染原因者を掲げており、これらについては CERCLA と重なっている。しかし、過去の土地所有者については本法では汚染原因者に該当しない限りは措置命令の対象とならない点で、CERCLA よりも限定されている。その一方で、所有者の責任についてはアメリカでは善意の土地所有者等に抗弁が認められているが、本法ではそのような規定は設けられていない点で所有者の責任が強く打ち出されていると言える。また、責任原則については、日本では連帯責任を採用していない点でアメリカと異なっている。

最後に、基金については、その財源と対象が異なっている。財源については、現在アメリカでは主に一般会計に依拠しているものの、法律制定当初は石油化学税や法人環境税等の目的税からの拠出に基づいていた。これに対して土対法では、政府の補助金、調査・対策を実施する事業者に一定の金額の出捐を義務付ける他は、産業界からの任意の寄附とされている。また、基金の対象については、アメリカでは行政が基金を用いて措置を実施（費用負担）した後に当該費用を回収する形式も認められており、汚染原因者が無資力の場合にも同基金から賄われるが、土対法では基金の活用は所有者等に限定されている。

3 施行状況

以下では、土対法の意義および課題を考察する前提として、その施行状況について主に4点に分けて検討する。

第一に、土壌汚染調査の実施と指定区域の状況（平成15年2月15日～平成20年8月31日）⁽²⁷⁹⁾ について検討する。まず、3条調査については、上記期間中に施設の使用が廃止された件数は4,751件で、そのうち調査結果が報告されたのは1,030件、調査を実施中の件数は55件であった。そして、都道府県知事の確認により調査が猶予された件数は3,676件に上り、これに加えて96件

は確認の手續中で、施設の廃止後も実際には調査が義務付けられない件数の割合が高いことが分かる。また、4条調査は、僅か5件に止まっている。そして、調査の結果、指定区域として指定されたのは、3条に基づくものが298件、4条に基づくものが3件の計301件、汚染の除去の完了等で指定区域が解除されたのは147件となっている。以上から、法律に基づく調査の実施件数は限られていることが分かる。

第二に、年度別の土壤汚染判明事例は、非超過事例・超過事例ともに増加傾向にある。⁽²⁸⁰⁾特に土対法が制定された平成14年を境に増加しているが、これは調査件数、特に自主的調査が増加したことが背景として考えられる。⁽²⁸¹⁾（社）土壤環境センターの調査によると、自主的調査の動機としては、①土地の売買、②土地資産評価、③土地改変、④ISO等が挙げられ、そのうち①土地の売買が最も多く、不動産の取引を契機に調査を実施する傾向が見受けられる。⁽²⁸²⁾また、自主的調査の結果として汚染が判明した件数は50%前後に上っていることに鑑みると、⁽²⁸³⁾このような調査の位置づけ、すなわち調査手法や調査結果の管理のあり方についても検討をする必要があろう。⁽²⁸⁴⁾

第三に、対策の措置内容については、「土壤汚染の除去」を実施する事例がほとんどであり、その中でも約76%が掘削除去を選択している。土対法では通常は掘削除去まで要求されていないが、実際には同措置が講じられるケースがほとんどであり、これは次節で検討するブラウンフィールド問題の発生要因のひとつである高額な対策費用と関連していると考えられる。また、掘削除去については、汚染された土壤の所在が不明になるおそれに加えて、搬出に伴う汚染の拡散のおそれもあることから、環境リスクの管理・低減の観点からも問題視されている。⁽²⁸⁶⁾なお、対策についても調査の場合と同様に、その大半が条例や土地の売買等を契機とする自主的なものであることが⁽²⁸⁷⁾（社）土壤環境センターの調査結果に表れている。

第四に、基金の助成業務については、2008年10月の時点で僅か1件に止まっていることが挙げられる。⁽²⁸⁸⁾この背景としては、(i) 同基金が汚染原因者を

対象としていないこと、および(ii)土対法上の措置命令に基づく措置の実施件数がそもそも少ないこと、が考えられる。

4 意義および課題

これまで検討してきた土対法の内容、特徴および施行状況を踏まえ、以下では同法の意義および課題について考察する。

(1) まず、本法の意義としては、主に以下の五点が挙げられる。

第一に、土対法の制定によって日本の公害法体系が完成したことが挙げられる。

第二に、同法の目的は「人の健康被害の防止」に限定されてはいるものの、その機能としては未然防止につながると考えられている。⁽²⁸⁹⁾すなわち、後になって汚染土壌の除去等の対策を実施することには相当のコストを要するため、一般的にはこのような事態を回避する方向に働き、人々を未然防止に駆り立てると考えられている。

第三に、指定区域台帳の調製および閲覧によって土壌汚染情報が公表されることが挙げられる。これは情報的手法のひとつであるが、土壌汚染については汚染地であるという情報が当該土地の価格とも関連するため、一般の情報的手法以上に大きな効果が見込まれる。⁽²⁹⁰⁾換言すると、売主が不動産を売却しようとする場合には汚染を除去せざるを得なくなり、対策の実施という観点からも効果が期待されている。

第四に、本法では連帯責任を採用していないことから、アメリカのような複数の責任主体の間での責任配分をめぐる紛争やそれによる対策の実施の遅延が回避され、制度の実効性が高まり行政コストが軽減されると考えられる。⁽²⁹¹⁾

最後に、本法では、土地所有者と原因者の双方を措置の実施主体としたことによって制度に穴が開くことを防いでおり、措置の確実な実施が企図されている点⁽²⁹²⁾が挙げられる。

(2) 続いて、土対法の主要な課題について、主に五点に分けて指摘する。

第一に、未然防止の規定がないことが挙げられる⁽²⁹³⁾。未然防止については既に水濁法や廃棄物処理法による規制はあるが、大気汚染に伴う汚染や搬出土による汚染等の問題に鑑みると、これらを含め土壌汚染の未然防止規定を導入する必要があると考えられる⁽²⁹⁴⁾。

第二に、本法の目的規定が「人の健康被害の防止」に限定されており、生活環境の保全が入っていないことのほか、生態系の観点も欠如していることが挙げられる⁽²⁹⁵⁾。アメリカ CERCLA やドイツ土壌保護法ではこれらの保全も目的とされていることに鑑みると、今後見直しが必要とされる点の1つと言える。また、4条調査については、人の健康被害が生じるおそれがない場合には汚染の状態があっても調査されないという点からも、将来的には目的規定を生活環境の保全に拡大する必要があるだろう。なお、2006年に「油汚染対策ガイドライン」が策定され、生活環境保全を目的に加える下地は出来ていると考えられている⁽²⁹⁷⁾。

第三に、調査契機が限定されていることが挙げられる。まず、3条調査は、法施行後の施設の廃止時に限定されている上に、都道府県知事の確認によって調査が猶予される件数の割合が高いため、猶予中に土地が改変されるおそれが生じる。また、4条調査も暴露可能性が必要とされ、一般的には汚染が発覚した後に為されるものであり、調査命令が発動された件数は僅かである。調査は汚染の有無を認識する上で重要だと言えることに加えて、前述した通り、自主的調査の結果として汚染が判明するケースが多いことに鑑みると、本法の実効性を高めるためにも調査契機の拡大は不可欠であり、併せて調査結果を管理する必要があると考えられる。この他、土地取引を契機とした自主的調査や対策が近年増加していることに鑑みると、不適切な調査の防止や情報の管理という観点から、自主的調査に対しても一定の枠組みを設けるべきであろう。

第四に、3条調査が施設の廃止時に限定されているため、ブラウンフィールド問題発生の懸念が土対法制定当初からあった⁽²⁹⁹⁾。これに対しては、上述し

た通り第一に、調査契機の拡大と調査記録の作成・保管・承継の義務付けが有益であると考えられる。第二に、①善意の土地所有者に責任を課すことの公平性、および②基金の活用方法に関する議論と併せて検討する必要がある。すなわち、原因者(汚染者)負担や公平性の観点からは、①善意の土地所有者等について一定の場合に免責を認めるべきだと考えられるが、土対法の基金は汚染原因者ではない所有者を対象を限定しているため、例えば原因者が無資力で行政が代執行する場合にその費用を賄う基金が必要となる⁽³⁰⁰⁾。このように、本法に基づく対策の制度の実効性という観点からも、免責と基金制度の見直しについては併せて検討すべきである。なお、ブラウンフィールド問題については、調査契機の問題と併せて次章で検討する。

第五に、基金がほとんど活用されていないことが挙げられる。先にも述べた通り、このことは、基金が用いられる場合が限定されていることに関連していると考えられる。原因者(汚染者)負担の観点からは、汚染原因者が明らかでない場合には基金を用いないことが望ましいが、本法に基づく対策の制度の実効性という観点からは、例えば行政代執行の場合にも基金の活用を認めたと上で、原因者に対する求償を認めるといった方法も検討に値するであろう。また、施行状況からも明らかのように、そもそも法律に基づく対策の実施件数が少ないため、今後は自主的な対策についても一定の場合に基金の活用を認めることが選択肢として考えられるが、その際には適切な対策の実施を担保する仕組みが必要である。この他、基金の財源については、将来的には法的な責任として産業界から基金の財源を徴収することも考えられる。例えば、原因者(汚染者)負担の観点から、カリフォルニア州のように有害物質を取り扱う企業に対して環境賦課金を課すことも検討に値するであろう。

この他、重要な問題として、(i) 汚染土の排出後の不適正処理に関する問題、(ii) 自然由来の汚染に対応する問題、等が挙げられる⁽³⁰¹⁾。

以下では、これらの課題の中からブラウンフィールド問題を取り上げ、その実態について検討を加える。

第4節 ブラウンフィールド問題の一部顕在化

第1節でも述べた通り、日本はアメリカと比較すると土壌汚染問題に対する法制度の整備が遅く、その取組みの歴史が比較的に浅いため、これまでブラウンフィールドの数も限られていると考えられてきた。しかし、欧米諸国において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、日本でもその実態について調査検討をするために、「土壌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、平成19年3月に中間取りまとめが公表された⁽³⁰²⁾。同取りまとめは、(社)土壌環境センターの会員企業を対象とした調査に基づくものであり、ブラウンフィールドを「土壌汚染の存在、あるいはその懸念から、本来その土地が有する潜在的な価値よりも著しく低い用途あるいは未利用となった土地」と定義している。以下では、この中間とりまとめの内容をもとに、日本のブラウンフィールド問題の実態やその背景について検討を加える。

第一に、ブラウンフィールド問題の実態⁽³⁰³⁾については、土地の有効活用が阻害されている事例の発生要因（複数回答可）として、回答の90%が「土壌汚染対策に多額の費用を要する（おそれがある）こと」を挙げていた。このような高額な対策費用への懸念については、土壌汚染が存在する土地の売買の際に選択される対策措置が関連していると考えられる。すなわち、土対法施行後、土地の売買の際に買主が「汚染の除去以外の方法による対策を認めた事例はない、または例外的である」とする事例が回答の70%以上に上っている。また、土壌汚染対策費が、土壌汚染がない場合の土地価格に対して20-40%を超えると土地の売買が不成立になる事例が多いと考える回答が全体の56%と最も多いことから、高額な浄化費用がブラウンフィールド問題の主な要因であると考えられている。

第二に、ブラウンフィールド問題発生⁽³⁰⁴⁾の背景として高額な対策費用が挙げられるのは先に述べた通りであるが、これは、土対法のもとでは通常は掘削

除去までは要求されないものの、土地の売買の際にかかる措置が選択される傾向があることに起因している。⁽³⁰⁴⁾そこで、続いて問題となるのが、高コストの掘削除去が選択される理由である。中間とりまとめでは、その主たる理由として土壤汚染に対する土地購入者の意識（スティグマ：心理的嫌悪感に伴う減価要因）を挙げている。まず、①調査未実施の場合には、土地の取得後に汚染が判明した際に責任を負うおそれがあるほか、取得前に汚染が判明してもプロジェクトの成立に影響が出るおそれがある。また、②調査により汚染が判明した場合も、①と同様に土地購入者への責任転嫁のおそれが生じる。この他、対策を講じたとしても、エンドユーザーへの販売への影響が予測できない。更に、③対策実施済みの場合でも、選択された措置が封じ込め等の「汚染の管理」であると、(i) 土地評価額（売却額）が減少すること、(ii) 土地利用が制限されること、(iii) 指定区域の指定が解除されないこと、などの懸念が生じる。

ここで、ブラウンフィールド問題の実態とその背景について併せて考えると、日本のブラウンフィールド問題は不動産市場の要請に起因しており、⁽³⁰⁵⁾主に厳しい法制度を背景として生じたアメリカの同問題とはやや性質を異にすると考えられる。

第三に、ブラウンフィールドの潜在的規模について試算が挙げられている。⁽³⁰⁶⁾中間とりまとめでは、アンケート結果を踏まえ、ブラウンフィールドを「土壤汚染対策費が多額となるため、土地売却が困難となる土地」としている。そして、土壤汚染対策費が土地価格の3割を超えると土地の売却が困難になるという仮定に基づくと、土壤汚染が存在する土地の1/4が潜在的なブラウンフィールドになると推定され、資産規模で約10.8兆円、面積で約2.8万haとなる。この面積は東京都区部の面積の半分弱に匹敵する広さで、その対策には約4.2兆円を要すると推定されている。潜在的規模についてはブラウンフィールドの定義の仕方や算出方法によってその値も変わってくるため議論の余地があるが、中間とりまとめでは上記の試算に基づきブラウン

フィールドの顕在化が指摘されている。

第四に、ブラウンフィールド問題の動向⁽³⁰⁷⁾については、土壌汚染対策費と土地価格との関係で捉えると、地価が低い地域や地方都市ほどブラウンフィールド問題が発生する確率が高いことが推定されている。今回の調査では大都市圏の事例が多く見られたが、これは現在のところ調査が大都市圏を中心として実施されていることが背景にあると考えられている。しかし、今後条例や不動産取引を契機とした調査が拡大すれば、地方都市のブラウンフィールドの顕在化が加速化する可能性も指摘されている。これは、主に都市部のブラウンフィールドについて問題となってきたアメリカと異なる点であり、日本の特徴と言えるであろう。

このように、日本においてもブラウンフィールド問題が徐々に顕在化していると考えられており、対策を講じることが必要である。そこで、次章では、これまで検討を加えてきたアメリカの法政策と日本の法制度を比較し、そこから得られる示唆について考察する。

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—

これまで検討してきた通り、日本でもブラウンフィールドの一部顕在化が明らかになっている。本章では、ブラウンフィールド問題に関する法政策について、アメリカの法政策と日本の法制度の比較を通して考察する。

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

第一に、日本の土対法は、アメリカの CERCLA ほど厳しい浄化責任を課していない。このことは、例えば①土対法のもとでは過去の所有者は原因者でない限り責任を負わないこと、②連帯責任が課されないこと、および③対策内容として汚染の管理を中心としていること、に表れている。これに対し

て、アメリカでは広範な責任当事者に対して厳しい浄化責任が課されていることがブラウンフィールド問題の一因となった。

第二に、ブラウンフィールド問題についても違いが見受けられる。まず、同問題発生背景については、アメリカではCERCLAの厳しい浄化責任を背景としている。これに対して日本の土対法では、汚染の管理を中心とした措置が原則として認められているものの、ほとんどの場合に掘削除去が選択されることから高額な浄化費用を要するため、これに対する懸念がブラウンフィールド問題の主な要因となっている。すなわち、法律上は基本的に掘削除去までは義務づけずに汚染の管理が認められていながらも、土地購入者への責任転嫁のおそれ(スティグマ)から掘削除去が選択され、このことがひいては高額な対応措置費用につながっている。したがって、法律と実態との間に齟齬が生じていると言え、日本のブラウンフィールド問題は不動産市場の要請にも起因していると考えられる⁽³⁰⁸⁾。なお、「土地購入者が責任を負うことのおそれ」という点のみを取り上げれば、アメリカと日本は共通しているが、第一点目でも述べた通り、法制度の相違に伴い問題の主要な発生原因が異なっている。また、アメリカでは主に都市部のブラウンフィールドが問題となっていたが、日本では地方のブラウンフィールド問題の顕在化が懸念されていることも違いとして挙げられる。

第三に、日本では基金が用いられる場合がアメリカよりも限定されている。このことと上述した責任の厳格さの違いから、仮にアメリカのような善意の土地所有者の免責手法を認めるとすると、汚染原因者が無資力であるときの費用負担の問題、つまり本法に基づく対策の制度の実効性を如何に担保するのが問題となる。したがって、免責手法と併せて基金の見直しについても検討する必要がある。

また、この他にも、そもそも日本では何をもってしてブラウンフィールドと判断するのか、換言すると、ブラウンフィールドの定義をどうするのか、という問題も残されている。既に論じてきた通り、アメリカと日本のブラウ

ンフィールド問題は全く同一ではなく、また、ブラウンフィールド問題はそもそも汚染の問題に止まらないため、今後ブラウンフィールドの対策を検討する上でも、その前提となる定義のあり方が問題となるであろう。

このように、日米では土壌汚染に関する法制度およびブラウンフィールド問題について相違があるため、日本におけるブラウンフィールドに関する法政策を検討する際には、これらの相違点に留意する必要がある。このことを踏まえた上で、以下ではアメリカの法政策を参考にしつつ日本のブラウンフィールド問題の解決に向けた法政策について考察する。

第2節 ブラウンフィールド問題に関する法政策の考察

1 調査契機の拡大

第一に、調査は汚染の有無を認識する上で極めて重要であり、調査契機を拡大することが不可欠であると考えられる。これによる利点としては、円滑な土地取引の促進、健康被害および環境負荷の低減、買主の保護、の3点が挙げられ⁽³⁰⁹⁾、ブラウンフィールド問題に限らず土壌汚染問題一般という観点からも調査契機の拡大は不可欠であると言えよう。具体的な方法としては、主に①猶予規定の見直し、②対象施設の拡大、③土地の改変・取引時における調査の義務付け、④住民からの調査の申し出、の4つが挙げられる。

まず、①については、猶予される件数の多さだけでなく、猶予期間中に土地が改変される場合も問題となり得るため、猶予規定の中身を検討した上で、その要件を見直すことが必要である。また、平成19年度中央環境審議会土壌農業部会土壌制度小委員会（以下、「中環審小委員会」）では、猶予されている土地については、土地の売買や譲渡の際に旧所有者から都道府県知事等に届出が行われるようにするべきだという見解のほか、土地の形質変更の際にも都道府県知事等に届出を義務づけ、必要に応じて調査が実施されるようにするべきだという見解が示されている（「今後の土壌汚染対策の在り方について（案）」⁽³¹⁰⁾：以下、「素案」）。次に、②については、(i) 水濁法の特定

施設以外の施設、例えばPRTR法の対象施設を加えること⁽³¹¹⁾、または(ii)東京都の条例のように特定有害物質を取り扱う事業者、すなわち操業中の事業所を対象とすること、が選択肢として挙げられる。続いて③については、土地の改変・取引時に調査を義務付けることが考えられる。その際には、対象を東京都の条例のように一定の面積以上の改変に限定する方法やニュージャージー州のISRAのように有害物質を取扱う施設を対象とする方法⁽³¹²⁾が考えられる。また、土対法施行以来増加している自主的調査の主な動機として「土地の売買」が挙げられており、土地の円滑な取引という観点からも調査は重要であると言えるため、取引時を契機⁽³¹³⁾とすることは検討に値しよう。また、自主的調査の増加については、調査内容のばらつきや不適切な調査・対策の実施を防ぐためにも調査内容の標準化と調査結果の管理体制の構築が望ましいと考えられる⁽³¹⁴⁾。これに関連して、中環審小委員会の素案では、自主的調査の結果として土壤汚染が判明した場合には、都道府県知事等に報告すべきことが提案されている⁽³¹⁵⁾。これは、カリフォルニア州の自主的浄化プログラム(VCP)と類似した考え方と言え、自主的調査に公的に関与することによって、汚染された不動産の放置(ブラウンフィールド問題)や不適切な調査・対策を防ぐことができると考えられる。最後の④は、アメリカの連邦CERCLAのような住民や有害物質を放出した者からの通報制度を参考としたものである⁽³¹⁶⁾。4条調査の命令を発するためには、その前提として何らかの情報が必要であり、住民から都道府県知事に対する申出を加えることも有意義だと考えられる。また、調査が実施されない場合に都道府県知事から住民に対してその理由について通知する制度を導入すべきであろう⁽³¹⁷⁾。この他、土対法の目的規定が人の健康被害の防止に限定されていることに伴い、4条の調査命令の件数が極めて少ないため、目的規定の見直しと併せた検討が必要であると考えられる。なお、中環審小委員会の素案では、4条調査と自主的調査とを連動させ、その後の都道府県知事等の調査によって健康被害が生じるおそれが認められた場合に調査命令を出すという提案も為されている⁽³¹⁸⁾。

2 不動産取引に伴う情報開示

第二に、有害物質の使用状況や調査結果に関する情報を適切に管理する制度の構築が望ましいと考える。具体的には、①有害物質を取扱う事業者に対して、有害物質の使用状況および調査に関する記録の作成・保管、行政への報告・届出、譲渡の相手方への承継を義務付けること、②①以外の土地所有者等についても不動産取引時に、汚染の有無またはそのおそれについて情報開示を義務付けること、が考えられる。まず、①に関しては、神奈川県や東京都の条例やニュージャージー州 ISRA が参考になると考えられる。このように有害物質やそれによる汚染に係る情報の管理を義務付けることの利点としては、(i) 操業中の施設についても情報を把握できること、(ii) 万が一汚染が発覚した後にもこれらの情報が原因者を特定するのに役立つこと、が挙げられる（本稿第4章第2節も併せて参照）。続いて②については、カリフォルニア州のように不動産の取引時に一般的情報開示を義務付けることが選択肢のひとつであろう。日本においても、指定区域であれば宅建業法により重要事項説明書の記載対象事項となっているほか（35条1項2号、施行令3条）、指定区域台帳も調整されているが、(a) 実際に指定区域として指定される件数は僅かであり、また未調査の地区についても汚染が懸念されること、および (b) 指定区域台帳は汚染の状況を示すものではないことに鑑みると、それ以外の土地についても何らかの形で汚染の有無またはそのおそれに関する情報を管理する仕組みが必要と考える。

但し、このように情報の開示が望ましいと考えられる一方で、汚染に関する情報については土地の価格の下落にもつながり得るため、浄化のインセンティブが働かなくなり、ブラウンフィールドが拡大する懸念が生じる。したがって、汚染が存しないというシロ情報の開示という方法も考えられる⁽³¹⁹⁾。また、このような情報開示と土地の価格との関係に鑑みて、土地の購入者や周辺住民等の利害関係者⁽³²⁰⁾とその他の者とで、閲覧できる情報の内容を段階的に変えることも提案されている。この他、近年増加している自主的調査の結果

の扱い方も問題であり、調査に関する報告書の提出を義務付ける場合には併せて調査内容の標準化および調査結果の集約が必要となるであろう。なお、調査内容および報告方法については、例えばアメリカのAAI最終規則のように、いわゆるフェーズI調査(履歴等資料の調査)について一定の枠組みを設けることが考えられよう。

3 善意の土地所有者の免責

第三に、善意の土地所有者について、アメリカの連邦ブラウンフィールド新法のような免責手法を認めるべきか否かが問題となる。公平性や原因者(汚染者)負担の観点からは、一定の場合に免責を認めることが望ましいと考えられる⁽³²¹⁾。また、土地購入者への責任転嫁のおそれが対応措置として掘削除去が選択される理由、ひいてはブラウンフィールド問題の原因になっていることに鑑みると、免責手法も検討に値する。他方で、CERCLAと土対法はそもそもの責任体系の厳格さにおいて異なっている点に留意する必要があるため、仮に免責を認めるのであれば本法に基づく対策の制度の実効性を担保する必要がある。また、アメリカでは主に州を中心として、自主的浄化プログラムをはじめとした合意に基づく免責手法や経済的な援助の付与といった政策面の構築・補強が図られてきたが、日本では土対法に基づく法規制がアメリカほど厳格でないことに鑑みると、同様の手法を用いるべきかについては議論の余地があるであろう⁽³²²⁾。この他、アメリカのブラウンフィールド新法では、NPL上のサイトが免責対象として含まれることが問題点として指摘されていて、汚染の残存が懸念されていることに鑑みると、土対法のもとで免責を認めるのであれば、指定区域の基準を緩和もしくは区域を分類化⁽³²³⁾し、免責対象は中でも汚染の程度が比較的低いサイトに限定するべきであろう。その上で、次に検討するように、サイトごとのリスク・アセスメントおよび土地の利用用途を考慮した合理的な措置の実施のほか、これらを踏まえた免責や経済的な援助の付与を内容とする法政策を用いることの是非について検討すべきであろう。なお、日本のブラウンフィールド問題は不動産

市場の要請が一因となっていることに鑑みると、一定の調査や合理的な汚染除去について認定制度を導入し、このような認定を受けた者については、後に汚染が発覚した場合に善意の購入者の抗弁を認めることが考えられる。⁽³²⁴⁾

４ 合理的な対応措置—サイトごとのリスク・アセスメントの活用と土地利用用途の考慮—

第四に、ブラウンフィールド問題の一因となっている、対応措置をめぐる法律と実態の齟齬の解消、つまり合理的な措置の確保が問題となる。掘削除去については、法律上の義務を超えて同措置が選択されることがブラウンフィールド問題の一因となっていること、更には汚染土の不適正処理や拡散のおそれにつながることに鑑みると、①サイトごとのリスク・アセスメントおよび②土地利用用途に応じた措置の実施の確保が望ましいと考えられる。⁽³²⁵⁾ ①・②については、中環審小委員会の議論では難しいと指摘されていたが、素案の中では、合理的な対策を促進するために、汚染の状況、健康被害が生ずるおそれ（一般人の立入りや地下水の飲用の可能性）の有無に応じて、指定区域を分類するとともに必要な対策を明確化するべきことが指摘されている。⁽³²⁷⁾ また、土地購入者に対する責任転嫁のおそれ（スティグマ）など不動産市場の要請に如何に応えるかという問題に対しては、③上述した第三者機関による認定に基づく免責手法が検討に値しよう。以下では、これらの三点について検討を加える。

まず①サイトごとのリスク・アセスメントに関しては、個々のサイトにおける土壤汚染のリスクをより正確に把握するために重要である。⁽³²⁸⁾ 他方で、これには相当のコストを要するため負担が大きすぎるという懸念も生じることから、例えば汚染の可能性が潜在的に高い場合等、一定の条件のもとに限定することが考えられる。⁽³²⁹⁾ また、次に検討する土地利用用途を考慮し、例えば有害物質を扱う工場を対象とすることや、学校・公園の建設予定地等を対象とするなど特定の施設・用地を取り上げることが考えられる。

次に、②土地利用用途に応じた対応措置の実施については、カリフォルニ

ア州の ERAP やドイツ土壤保護法で部分的にこの立場が採用されていて、汚染の除去には高額な費用を要することに鑑みると非常に現実的な発想であることが指摘されている⁽³³⁰⁾。日本ではほとんどの場合に掘削除去が選択されていることがブラウンフィールド問題の一因となっていることに鑑みると、土地利用用途に応じた対応措置の実施についても検討に値すると考えられる。このような方法に関しては、土地の利用用途の分類方法が問題となるが、これに対しては、(i) 個々の土地ごとに詳細に決定すること、(ii) 都市計画の用途地域規制を用いること、または (iii) 住宅地、公園、商工業地といったドイツ土壤保護法のような分類を参考⁽³³¹⁾にすること、が考えられる。(ii) については、都市計画の用途地域規制はそもそも計画的な土地利用のための規制であり、環境保全の観点とずれが生じるおそれがあるため、(i) または (iii) を採用すべきである⁽³³²⁾と考える。この他、措置実施後の土地利用用途の変更に伴う問題として、(a) 再度新たな措置の実施が義務付けられること、および (b) 汚染原因者に複数回の求償の可能性が生じること、が懸念される。これらに対しては、用途変更を厳格にする、または原因者の遡及責任を限定⁽³³³⁾することが考えられるが、前者については、7. その他の論点で後述するまちづくり(都市計画)の観点からも検討を加える必要があろう。

最後に、③第三者機関による措置の監督および措置の完了の認定に基づく免責手法については、汚染の除去以外の措置、すなわち汚染の管理が選択された場合に土地購入者に対する責任転嫁のおそれ(スティグマ)が生じる問題へのひとつの解決策として有意義であると考えられる。なお、中環審小委員会の素案では、対策の結果に対する地方公共団体の確認と公表が提案されており⁽³³⁴⁾、このような仕組みによっても合理的な措置の実施が促進されると考えられる。

5 免責や経済的な援助の付与

第五に、先に検討したサイトごとのリスク・アセスメントと土地の利用用途の考慮を視野に入れた上で、アメリカのような免責や経済的な援助の付与

を内容とする法政策の構築の可能性について考察する。ここでは、①基準超過の指定区域と②基準非超過のブラウンフィールドに分けて検討を加える。

まず、①指定区域について、善意の土地所有者の免責を認めるか否かに関しては、アメリカのブラウンフィールド新法でNPL上のサイトが対象とされることに伴い汚染の残存が懸念されていることに鑑みると、仮に免責を認めるのであれば、(i) 指定区域の中でも汚染の程度の低いものに限定し、(ii) 適切に措置が講じられたことにつき第三者機関によって認定を受けることを要件とするべきであろう。そして、それ以外の汚染の程度が極めて高いサイトについては、より厳格な免責要件の設定や経済的な援助の付与を内容とすることが考えられる。

次に、②ブラウンフィールドについては、(i) カリフォルニア州のように、汚染の程度や法政策の目的に応じて講じられるべき措置、免責や経済的な援助の付与の可否（場合によっては一定の費用負担や措置の実施を要件とする）を判断することのほか、(ii) 近年増加している自主的な調査や対策についても、一定の要件を満たすことによって免責や経済的な援助を付与することが考えられる。また、ブラウンフィールドはそもそも土対法の対象とならないため、アメリカのように法律を修正するか、または政策を活用するかが問題となるが、日本の土対法はアメリカの法規制ほど厳しくないことに鑑みると、土対法の改正と併せて検討すべきである。この他、まちづくり（都市計画）の観点も踏まえる必要がある。

6 基金

第六に、基金制度の見直しが必要であると考え⁽³³⁵⁾る。土対法では、基金の対象が土地所有者に限定されており、現時点ではほとんど活用されていない。これに対しては、①無資力の汚染原因者による活用を認めることも検討に値するが、その場合には、原因者（汚染者）負担の観点からは原因者に対して求償できる仕組みにする必要がある。この他、②原因者が無資力の場合に都道府県知事が代執行する際の基金の活用を認めることや、③法律に基づか

ない自主的な対応措置についても、一定の要件を満たすことを条件に基金から助成できるようにすること、等が考えられる。また、基金の財源については、産業界の拠出が任意とされていることが問題視されており、⁽³³⁶⁾将来的には財源の拠出のあり方に関しても見直しが必要であると考えられる。この点については、例えばカリフォルニア州のように、有害物質を扱う企業に対して環境賦課金を課すことが選択肢として挙げられる。

7 その他の論点

この他、①地方のブラウンフィールド問題について検討すべきこと、②都市の再開発・再活性化を含め、まちづくり（都市計画）の観点からも検討を加える必要があること、③ブラウンフィールドの定義について検討すべきこと、が論点として指摘できよう。

まず、①地方のブラウンフィールド問題については、条例に基づく法政策を用いて、地域の特性や汚染の実態にあわせた対策を講じることが考えられる。⁽³³⁷⁾ 条例については土対法よりも調査契機が拡大されているほか、記録の承継を義務付けるといった取組みが既に実施されていることに鑑みると、今後はブラウンフィールドに関する政策の構築と活用についても検討する必要があると考える。

そして、①地方のブラウンフィールド問題を含め、②まちづくり（都市計⁽³³⁸⁾画）の観点からの法政策についても検討を加える必要があるであろう。すなわち、まちづくり行政については環境行政との融合が指摘されているところであるが、ブラウンフィールド問題は環境問題の中でもまちづくりの性格が特に強いと言える。また、まちづくり行政では、計画・命令・指導・協議・合意・契約・補助・誘導・事業など、多様な行政の活動形式が活用されているが、⁽³³⁹⁾これらはカリフォルニア州の法政策とも共通しており、同州の取組みは一つの事例として参考になるであろう。⁽³⁴⁰⁾ 更に、まちづくりの観点から法政策を実施する場合には複数の行政機関が関わるため、同州のように監督機関を統一する手法も検討に値すると言えよう。

この他、③ブラウンフィールドの定義についての問題も残されている。すなわち、ブラウンフィールドの捉え方によって対象も異なり得るため、法政策を検討する上で重要な意味を持つ。中間とりまとめでは、資産価値の低下（特に土地取引の観点）が重視されていると考えられるが、このほか環境保全やまちづくりの観点をより反映させることについても議論の余地が残されている。

第3節 小 括

これまで検討してきた通り、日本でもブラウンフィールド問題の一部顕在化が懸念されているが、アメリカと比較するとその発生要因は日米の法制度の相違を背景として微妙に異なる。すなわち、日本の土対法はアメリカのような厳しい浄化責任を前提としておらず、このことは①過去の土地所有者は汚染原因者に該当しない限り責任を負わないこと、②連帯責任ではないこと、③対応措置の内容、に表れている。その一方で、善意の土地所有者の抗弁はなく、所有者の責任が強く打ち出されている。そして、日本のブラウンフィールド問題は、法律上の責任というよりも不動産市場の要請に起因していると考えられる。この他、地方のブラウンフィールド問題への懸念も日本特有の問題と言えよう。

このような日米の差異を踏まえた上で、本稿ではアメリカの法政策を参考にしつつ、日本のブラウンフィールド問題に関する法政策について論じてきた。日本の法政策に対する示唆としては、主に①調査契機の拡大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、②①に関連して、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・承継・届出義務といった情報管理を義務付けるべきこと、③仮にアメリカのように善意の土地所有者の免責を認めるのであれば、(i) 指定区域の基準の緩和もしくは指定区域を分類化し、その中でも汚染の程度が比較的低いサイトに限定すべきこと、(ii) 適切な措置の完了が第三者機関によって認定されることを要件と

すべきこと、および (iii) 基金の見直しが必要になること、④サイトごとのリスク・アセスメントや土地利用用途に応じた措置の実施のほか、これらを前提とした免責や経済的な援助を内容とする法政策の検討が必要であること、を指摘した。この他、⑤日本の特徴でもある地方のブラウンフィールド問題も含め、今後はまちづくり(都市計画)の観点からの法政策についても検討を進める必要があり、更には、⑥ブラウンフィールドの定義についても議論をする必要があることに言及した。

結びに代えて

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に焦点を当て、アメリカの連邦およびカリフォルニア州の法政策と日本の土壌汚染対策法について検討し、これらを比較する中で、アメリカと日本の法制度およびブラウンフィールド問題の相違が明らかになった。そして、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土対法に与える示唆を求め、ブラウンフィールド問題の解決に向けた法政策について考察してきた。具体的には、主に①調査契機の拡大、および調査手法の標準化、②記録(情報)の管理手法の確立、③善意の土地所有者の免責および基金の見直し、④サイトごとのリスク・アセスメントの活用や土地利用用途の考慮のほか、これらを前提とする免責や経済的な援助を内容とする法政策の構築、⑤まちづくりの観点からの法政策、⑥ブラウンフィールドの定義、について検討を加えた。これらの中でも最後の三点については、今後の課題として更なる検討が必要であると考えられる。そこで最後に、残された課題について言及し、結びに代える。

第一に、土地利用用途を考慮した措置の実施については、本稿では十分に検討できなかったが、カリフォルニア州のERAPやドイツの土壌保護法について更なる検討を加え、用途の分類方法やそれぞれどの程度の措置の実施を義務付けるのが望ましいかについて検討する必要があるであろう。また、

アメリカでは土地利用用途を考慮した措置を実施する際に制度的管理（Institutional Controls）という手法が多く活用されているため、これについても検討を加える必要があると考える。第二に、ブラウンフィールド問題に関する法政策を検討する際には、土対法自体に修正を加えるに止めるか、もしくは併せて政策面での強化も必要か否か、という点も考える必要があるが、その際には日本とアメリカの法制度の厳格さやブラウンフィールド問題の相違点に留意しなければならない。第三に、ブラウンフィールド問題の法政策については、まちづくり（都市計画）の観点からも併せて検討を加える必要があるであろう。また、この他に残された重要な問題として、日本でブラウンフィールドをどのように定義するか、ということが挙げられる。

本稿では、アメリカの法政策と日本の土対法の比較検討を通して、以上のような課題が明らかになった。土対法の施行から既に約6年が過ぎており、2007年には土壤汚染施策に関するあり方懇談会において、2008年には中環審小委員会において、土対法の今後のあり方について議論が為されてきた。今後、これらの議論を踏まえた法改正に向けた動向にも注意を払いつつ、残された課題について更なる検討を進めたい。

(149) See DTSC, “Brownfields Remediation—Land Recycling—” (2001).

(150) Hoffman & Coler, *supra* note 148, at 433-435.

(151) See DTSC, “California Military Base Reuse” (2005) at 2. 連邦全体では2004年までに97の主要な施設が閉鎖され、そのうちカリフォルニア州では23施設が閉鎖、4施設が統合された。

(152) この他、州水資源管理局（State Water Resources Control Board：SWRCB）や地域水質管理局（Regional Water Quality Control Board：RWQCB）が監督権限を持つ法政策もある。

(153) Hoffman & Coler, *supra* note 148, at 435. See also, DTSC “Brownfields Initiatives” (2007).

(154) CAL. HEALTH & SAFETY CODE [hereinafter *H&SC*] § 25300 et seq.

(155) 本法で対象となる有害物質は CERCLA 第101条（14） とほぼ同じ内容となっ

ているほか(H&SC § 25316-25317)、対象サイトも同法同条(9)の「施設」と同義である(§ 25323.9)。

(156) H&SC § 25323.5

(157) H&SC § 25363.

(158) *Id.* 但し、連帯責任の追及も認められており、DTSCやSWRCB/RWQCBも一般的には連帯責任を選択するようである。See California State Auditor, "California Environmental Protection Agency: Insufficient Data Exists on the Number of Abandoned, Idled, or Underused Contaminated Properties, and Liability Concerns and Funding Constraints Can Impede Their Cleanup and Redevelopment" (2003) at 9. See also, ELI, *supra* note 138, at 33-34, 104-105. なお、分割責任については、土地所有者の責任との関係が問題になると考えられ、判例等を更に検討する必要があるが、この点についての検討は今後の課題とする。

(159) H&SC § 25366.

(160) Bartsch & Deane, *supra* note 138, at 9.

(161) 土地利用契約は、公衆の健康と環境を保護するために利用方法を規制する地役権・契約・規制を内容とするもので、土地と共に移転する(run with the land)。HSAAでは、修復措置の結果として「土地利用規制が課されないサイト」と、「土地利用規制が課されて管理が必要となるサイト」に分けられ、後者については、土地利用契約によって管理されないと浄化基準を満たしたことにはならない。また、かかる契約に関する要件は、HSAAの対象となる全てのサイトに適用される(CAL. CODE. REGS. tit. 22 § 67391 (a) (1))。Providence Spina, *State Environmental Easement Statutes as ARARs: A New Option for Enforcing Institutional Controls at Superfund Sites*, 33 COLUM. J. ENVTL. L. 121 (2008) at 148-152.

(162) 拙稿「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—」早稲田法学会誌 59 巻1号(2008年) 380頁。

制度的管理とは行政上・法律上の管理手法のことを指し、ゾーニング、建築許可、土地利用規制(契約など)、環境浄化に係る同意判決や一方的行政命令などが挙げられる。See U.S. EPA, http://www.epa.gov/brownfields/tools/tti_lucs.htm. なお、統一環境契約法の起草に伴い、カリフォルニア州の法制度も修正される予定である(2008年5月16日時点)。See UECA web, <http://www.environmental-covenants.org/ueca/DesktopDefault.aspx> (retrieved on Nov. 20, 2008).

(163) See DTSC, "Site Mitigation and Brownfields Data Management System"

(2006).

(164) データベースには主に、①サイトの名称、②住所、③汚染の状況および措置の進行状況、④汚染または汚染のおそれを生じさせた過去の使用、⑤サイトの履歴、⑥予定された、または既に完了した対応措置、⑦土地の利用制限に関する記録、といった情報が掲載される。*Id.*

但し、法政策の対象になっていないブラウンフィールドの情報は掲載されないため、今後の課題とされている。See Cal/EPA, <http://www.calepa.ca.gov/Brownfields/Updates/>.

(165) See California State Auditor, *supra* note 159, at 33-35.

(166) *Id.* at 17-22.

(167) この他、汚染者（原因者）負担という観点からは、各基金について、利用できる主体の要件および求償の可否を検討する必要がある。

(168) 但し、①に関しては、Geltman による分類に従って筆者が挿入した。See Geltman, *supra* note 59. Geltman は、ブラウンフィールドに係る法政策に先立つ重要な傾向のひとつとして、不動産の譲渡に伴う州による法規制を挙げている[at 75]。

(169) See California Department of Real Estate (DRE), “Disclosures in Real Property Transaction” (6th ed., 2005).

(170) CAL. CIVIL CODE § 1102.6.

(171) See DRE, *supra* note 169. この他、阿部満「汚染不動産取引と情報開示—米国連邦法・州法の展開—」野村好弘 編『環境と金融—その法的側面—』（成文堂、1997年）80頁を参照。

(172) CAL. CIVIL CODE § § 1102.6, 1102.13.

(173) 阿部・前掲注（171）78-79頁。

(174) 同上・93頁。なお、1992年の時点で居住用不動産の売主から買主への一般的開示文書の交付を義務付けている州が5州、義務付けを検討中の州が21州、任意の難形を用意している州が33州であった（95頁）。したがって、カリフォルニア州は比較的早い段階から一般的情報開示を義務付けていたと言える。

(175) 同上・78頁も併せて参照。

(176) DTSC, Management Memo #90-11 “Ownership of Property Over Contaminated Ground Water” (1990).

(177) 拙稿・前掲注（162）384頁、注（18）を参照。

(178) H&SC § 25548 et seq. 「融資者および受託者の有害物質の責任」。

- (179) Hoffman & Coler, *supra* note 148, at 438.
- (180) See DTSC, #EO-95-006-PP "Policy and Procedure for Managing Voluntary Site Management" (1995). 根拠条文は H&SC § 25355.5 (a) (1) (c).
- (181) An Update from the States, *supra* note 138, at 127; Bartsch & Deane, *supra* note 138, at 10.
- (182) DTSC, *supra* note 180, at 2.
- (183) *Ibid.*
- (184) 将来の利用予定方法を勧告した、土地利用規制の伴う措置の実施も認められている。H&SC § 25355 (a) (1) (C).
- (185) DTSC, #EO-96-005-PP "Prospective Purchaser Policy" (1996).
- (186) *Id.* 将来の購入者の要件は、①土地の所有権を取得する者、②責任当事者には該当せず、当該サイトにおける対応措置の潜在的責任当事者と関連がない者、③既存の汚染を悪化させ、または当該汚染に寄与していないこと等で、汚染について善意である必要はない。また、サイトの要件は、(i) 当該サイトが有害物質の放出を理由として DTSC の管轄下にあること、(ii) 当該サイトにおいて無許可で廃棄物の処分が為されていないこと、(iii) 有害物質の修復について、その他の行政機関による命令の対象となっていないこと、もしくはその他の行政機関と合意を締結していないこと等である。
- (187) *Id.* at 4-6.
- (188) *Ibid.*
- (189) 訴訟を提起しない誓約書 (CNS) は、VCP で発行される浄化完了の証明書や行政上の措置を継続しない証明書 (NFAL) よりも保護があつたものである。黒坂・前掲注 (1) 118頁。
- (190) DTSC, *supra* note 185, at 5.
- (191) Hoffman & Coler, *supra* note 148, at 447-448.
なお、2004年12月の時点で12件の合意が締結されている。See DTSC, "Prospective Purchaser Program" (2004).
- (192) H&SC § 25395.60 et seq. 「カリフォルニア土地再利用および再生法」、H&SC § 25395.110 et seq. 「土地利用および再生」。
- (193) An Update from the States, *supra* note 138, at 143. なお、同法は2010年1月1日に無効になるが、それ以前に認定を受けた免責については各免責要件を満たしている限りにおいて有効である。See DTSC, "California Land Reuse and Revi-

talization Act of 2004” (2005).

(194) *See id.*

(195) 監督機関の決定は、2005年に DTSC、SWRCB、RWQCB、Cal/EPA の間で締結されたブラウンフィールドに関する合意文書 (Memorandum of Agreement : MOA) に従う。MOA は、ブラウンフィールドの浄化に対して二重・三重に行政機関が介入することに伴う非効率を排除するため、および責任当事者に対して浄化措置についての一貫性と予測可能性を与えるために設けられた。See Cal/EPA, “Memorandum of Agreement between DTSC and SWRCB and RWQCB and Cal/EPA Oversight of Investigation and Cleanup Activities at Brownfield Sites” (2005).

(196) なお、善意の将来の購入者については、連邦法と同様に汚染について知っていてもよい。

(197) H&SC § 25395.67. 「適切な注意」とは、主に (a) DTSC 等の行政機関によって対応措置が必要であると判断され、同措置が H&SC § 25395.96 (対応措置計画) に従い適切に完了したこと、または (b) § 25395.95 に従い、「行政上の措置を継続しない決定」が発行されたこと、である。

(198) 浄化目標は HSAA と州水法第 7 篇に従わなければならない。See DTSC, *supra* note 193.

(199) 「不合理なリスクが存在しないこと」とは、サイトが HSAA と州水法第 7 篇に従った対応措置を必要とする状態を指す。H&SC § 25395.90 (d).

(200) Cal/EPA, “Brownfields Programs Progress Report 1999-2002” (2001), at 2.

(201) An Update from the States, *supra* note 138, at 126.

(202) H&SC § 25385.20 et seq. 「地域に対する浄化ローンと環境援助」。

(203) See DTSC, “Cleanup Loans and Environmental Assistance to Neighborhoods (CLEAN) Program” (2004).

(204) *See id.*

(205) Cal/EPA, *supra* note 200, at 2.

(206) *Id.* at 4.

州の予算削減に伴い、2004年度はローンの提供はなされなかったが (DTSC, *supra* note 203)、2008年度の fact sheet では、300万ドル以上の資金の準備がある旨が記されている。See DTSC, “Cleanup Loans and Environmental Assistance to

- Neighborhoods (CLEAN) Program” (2008). また、これまで18件のローンの申請のうち6件が認められ、520万ドル活用された。*Id.*
- (207) See Cal/EPA, “Application for the Targeted Site Investigation Program California Brownfields Sites” (2006).
- (208) *Id.*
- (209) *Id.*
- (210) *Id.*
- (211) See DTSC website, <http://www.dtsc.ca.gov/>.
- (212) H&SC § 25396 et seq. 「カリフォルニア州迅速な修復措置の改善に関する1994年法」。
- (213) H&SC § 25261. サイト指定委員会は、Cal/EPA の部局内の職員から構成される。
- (214) ERAP の主な要件は、①申請されたサイトがNPL に提案または列挙されていないこと、②当該サイトが連邦政府によって所有または管理されていないこと、③DTSC がサイトに対して対応措置を要求する等、当該サイトが同機関による行政上／司法上の活動の対象になっていないこと、④予備の危険性調査が完了し、対応措置の必要性が明らかであること、⑤暫定的な危険がないこと、⑥DTSC が統括行政機関となること、⑦市民参加を実施すること等である。See DTSC, “Expedited Remedial Action Program” (2004).
- (215) *Id.*
- (216) 予定された利用方法とは、①当該サイトおよび周辺不動産の現在の土地利用および過去の土地利用の履歴、並びに最近の開発パターン、②当該サイトおよび周辺地域に関する、将来予想されるゾーニング等を含めた土地利用計画、③経済的な再開発の可能性、④土地利用方法案の影響を受けるコミュニティによる方法案に対するコメント、等に基づき合理的に期待される将来の土地利用方法のことを指す。See H&SC § 25396 (o).
- (217) この他、DTSC との間で、訴訟を提起しない旨の合意を締結することが認められている。H&SC § 25398.2 (b) (1) (C).
- (218) DTSC, “Report on California Expedited Remedial Action Reform Act of 1994” (2006) at 1.
- (219) See DTSC, “School Site Cleanup” (2004).
- (220) 学区は、州が教育の機会を提供するための責任を果たすことを目的として設立

された法的機関のことを指す。多くの諸州では、学区は州の拡張された機関（extension）であり、経済的には地方自治体から独立している。Robert Hersh, *Building Schools on Brownfields: Lessons Learned from California*, 157 BNA'S ENVIRONMENTAL DUE DILIGENCE GUIDE 1581 (2005) at 1583.

(221) Hoffman & Coler, *supra* note 148, at 449.

(222) *Ibid.* See also, Hersh, *supra* note 220, at 1586-1590.

(223) CAL. EDUCATION CODE § 17210 et seq.

本法は州内の教育の質を高めるための政策の一環としても位置づけられている。Hoffman & Coler, *supra* note 148, at 450.

(224) See DTSC, *supra* note 219.

(225) Hoffman & Coler, *supra* note 148, at 449.

なお、カリフォルニア州に続いて、ニュージャージー州やイリノイ州でも学校サイトに係る法律が制定されている。ニュージャージー州については、see Sandra Sutak, *Green Schools, Brown Fields: School Siting Legislation Provides a Weak Foundation*, 21 TUL. ENVTL. L.J. 427 (2007-2008), at 432-434; イリノイ州については、see Hersh, *supra* note 220.

(226) Bartsch & Deane, *supra* note 138, at 10.

(227) See DTSC, *supra* note 219.

(228) See Sutak, *supra* note 225; Hersh, *supra* note 220. これらはニュージャージー州法にも共通する問題であるが、④についてはカリフォルニア州とは逆に、新たに建設されるサイトが対象外であることが問題となる点で異なる。

(229) H&SC § 25260 et seq. 「統一的な機関による有害物質放出サイトの審査」。

(230) Hoffman & Coler, *supra* note 148, at 441-444.

(231) *Ibid.*

(232) *Ibid.*

(233) H&SC § 33459 et seq. 「有害物質放出の浄化」。

(234) 連邦と州のスーパーファンドサイト、軍事施設、DTSCの行政執行の対象サイトは除く。See DTSC, "Redevelopment Agency Process" (2004).

(235) 浄化は、DTSC、RWQCB、または地方自治体の機関が提供するガイドラインに従うことが義務付けられる。H&SC § 33459.1 (a).

(236) Hope Whitney, *Cities and Superfund: Encouraging Brownfields Redevelopment*, 30 ECOLOGY. L.Q. 59 (2003) では、このような権限付与について "mini-

EPA”と称している[at 102]。

(237) *Id.* at 102-111. 州水法 § 13304の責任当事者は、「州内の水の中に、廃棄物を排出した者、排出を生じさせた者、排出の許可をした者、あるいは、排出するおそれがある者、排出を生じさせるおそれのある者、排出の許可を与えるおそれのある者」を指す。

(238) 但し、この制度の利用件数が少ないことが今後の課題として指摘されている。
Id. at 110.

(239) Michael J. Minkus, *Fighting Uncertainty: Municipal Partnerships with Redevelopment Agencies can Mitigate Uncertainty to Encourage Brownfield Redevelopment*, 1 GOLDEN GATE U. ENVTL. L. J. (2007), at 308-316.

(240) H&SC § § 101480-10149 「排出された廃棄物」。

(241) *See* DTSC, “Local Agency Oversight of Cleanups” (2004).

(242) Cal/EPA, *supra* note 200, at 10.

(243) 但し、土地取引に伴う調査や浄化の義務付けについては、ブラウンフィールドの拡大のおそれも懸念されるため、ニュージャージー州の事例について更なる検討を加える必要がある。

(244) Hoffman & Coler, *supra* note 148, at 458-460.

なお、浄化基準については連邦 CERCLA でも曖昧であると指摘されているため、ここでの指摘は一定の枠組みを設けるべきという意味での標準化を提案しているものと考えられる。

(245) 日本の土壤汚染問題の歴史については、大塚直『環境法〔第2版〕』（有斐閣、2006年）326頁以下、柳憲一郎『環境法政策』明海大学不動産学部不動産学叢書（清文社、2001年）94-98頁等を参照。

(246) 大塚・前掲注（245）334頁、小谷真理「条例による土壤汚染対策」芝池義一＝見上崇洋＝曾和俊文 編著『まちづくり・環境行政の法的課題』（日本評論社、2007年）342頁以下、牛嶋仁「土壤汚染対策条例の意義と課題」『小高剛先生古希祝賀現代の行政紛争』（成文堂、2004年）111頁以下を参照。

(247) 中央環境審議会土壤農薬部会土壤制度小委員会（以下、「中環審小委員会」）第8回 参考資料2の分類に従う。中環審小委員会の議事録や資料は、<http://www.env.go.jp/council/10dojo/yoshi10-05.html> にて入手可能。

(248) 大塚・前掲注（245）335頁。

(249) 大塚直「土壤汚染対策の現状と今後—法政策と不動産鑑定の見点から—」日本

- 土地環境学会2007年予稿集（2007年）2頁。
- (250) 大塚・前掲注（245）335頁。これに対して、農用地土壌汚染防止法やダイオキシン類対策特別措置法では、行政が公共事業として措置を実施した後に原因者から費用を徴収する「公共事業型」を採用している。
- (251) 小谷・前掲注（246）346頁、牛嶋・前掲注（246）122頁。
- (252) 同上。
- (253) 牛嶋・前掲注（246）122頁。
- (254) 同上・114頁。
- (255) なお、法律と条例の関係、例えば、法律上の義務付けを超えて条例でどこまで義務付けることが可能なのか、どのような義務付けを条例に委ねることが望ましいのか、についても検討する必要があるが、この点については別稿に譲ることとしたい。
- (256) 神奈川県生活環境の保全等に関する条例（平成9年10月17日、条例第35号）、梶野忠「神奈川県の土壌汚染対策の取組について」季刊環境研究 127号（2002年）66-71頁。
- (257) 梶野・前掲注（256）68頁。
- (258) 同上。
- (259) 都民の健康と安全を確保する環境に関する条例（平成12年12月22日、条例第215号）、石原肇「東京都における土壌汚染の現状と対策」産業と環境 35巻9号（2006年9月）31-35頁。
- (260) 土壌汚染法令研究会『逐条解説 土壌汚染対策法』（新日本法規、2003年）〔以下：逐条解説〕、高橋滋「土壌汚染対策法の論点」ジュリスト1233号（2002年）7-14頁、大塚・前掲注（245）335-342頁；同・「土壌汚染対策法の評価」ジュリスト1233号（2002年）15-23頁を主に参照。
- (261) 逐条解説・前掲注（260）24頁。
- (262) 4条調査については汚染土壌に対する人の暴露可能性が必要なため、地下水汚染の可能性があっても飲用に利用されない場合や土壌の直接摂取だけが問題となる土地で立入が禁止されている場合には、命令の対象とならない。同上・65-68頁。
- (263) 措置を講じる責任を基本的に土地所有者に求めることが法的に可能となったのは、伝統的な警察責任法理を踏襲したためである（高橋・前掲注（260）12頁）。伝統的な警察法上の状態責任については、宮田三郎『警察法』信山社（2002年）119-121頁を参照。

(264) 大塚・前掲注(245) 339頁。

(265) 同上。

(266) 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」季刊環境研究127号(2002年)45頁。これは、土壤については、水や大気と異なり、有害物質の経路の遮断によって人の健康被害の防止が可能なためである。後掲注(281)・中環審素案2頁。

(267) 逐条解説・前掲注(260) 108-123頁。

(268) 同上。

(269) 大塚・前掲注(266) 46頁。

(270) 大塚・前掲注(245) 340頁。他方で、調査義務や汚染の除去等の措置はその性質上不可分の債務であるため、民法の原則から連帯して義務を履行すべきであり、複数の者が命令を受けた場合は連帯責任になるという見解もある(小澤英明『土壤汚染対策法』(白揚社、2003年)121-122頁)。

(271) 同上・339-340頁。

(272) 逐条解説・前掲注(260) 179-180頁。政府以外の者による出捐としては、汚染土壤を搬出する者、土壤修復事業を受注した企業、および指定調査機関に一定の金額の拠出が求められている。

(273) 大塚・前掲注(266) 43頁。

(274) 同上。

(275) 同上・44頁。

(276) 同上。

(277) 同上・45頁、黒坂・前掲注(1) 143頁。

(278) 大塚・前掲注(78) 110頁。

(279) 環境省「土壤汚染状況調査の実施状況および指定区域の状況について」<http://www.env.dojo/water/dojo/sekou/index.html> (2008年10月6日時点)。

(280) 環境省「土壤汚染施策に関するあり方懇談会報告(以下、「懇談会報告書」)(2008年3月)参考資料。

(281) 指定調査機関の調査実施件数に占める法に基づく調査件数の割合は、平成19年度で2%と極めて低い。中環審小委員会「今後の土壤汚染対策の在り方について(案)」[以下:中環審素案](2008年11月14日)2頁。

(282) (社)土壤環境センター「『土壤汚染調査・対策』に関する実態調査結果(平成19年度)」(2008年10月14日)、平成18年度および19年度の調査結果を参照。

- (283) 同上。
- (284) 中環審素案・前掲注（281）でも、同趣旨のことについて言及されている。
- (285) 懇談会報告書・前掲注（280）参考資料3頁。
- (286) 中環審素案・前掲注（281）3頁。
- (287) (社) 土壤環境センター・前掲注（282）。
- (288) 中環審小委員会・第6回資料3（2008年10月6日）。
- (289) 大塚・前掲注（260）ジュリ18頁。
- (290) 同上・21頁。
- (291) 高橋・前掲注（260）12頁。
- (292) 同上・12-13頁、大塚・前掲注（260）ジュリ19頁。
- (293) 大塚・前掲注（78）106頁。
- (294) 同上。
- (295) 大塚・前掲注（260）ジュリ22頁。
- (296) 同上。
- (297) 大塚・前掲注（78）106頁。
- (298) 同様の見解に立つものとして、同上・105-106頁、黒坂・前掲注（1）142頁等。
- (299) 大塚・前掲注（78）105頁。
- (300) 同上・107頁。
- (301) 同上・107-109頁。また、両者共に、中環審小委員会でも議論された点である。
なお、自然由来の汚染については、例えば学校建設予定地や公園などの特定のサイトを対象として、公共事業型の規制をすることも考えられよう。
- (302) 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「土壤汚染をめぐるブラウンフィールド問題の実態等について（中間とりまとめ）」（2007年3月）
〔以下、「中間とりまとめ」〕。
- (303) 中間とりまとめ・前掲注（302）2-5頁。
- (304) 同上・5-14頁。
- (305) 大塚・前掲注（249）7頁。
- (306) 中間とりまとめ・前掲注（302）14-18頁
- (307) 同上・18頁以下。
- (308) 大塚・前掲注（249）7頁。
- (309) 同上・1-2頁。

- (310) 中環審査案・前掲注(281) 6頁。なお、この素案は2008年11月14日付でパブリック・コメントに掛けられ、12月19日に答申としてまとめられた。
- (311) 大塚・前掲注(249) 2頁。
- (312) 同上。
- (313) 中環審査小委員会では、調査契機を土地取引時に拡大することは公法上の規制に馴染まないのではないかという指摘も為されたが(浅野直人委員)、①公法上の義務者が変わるということ(高橋滋委員)、②土壤汚染対策では円滑な土地の取引が重要であること(大塚直委員)に鑑みると、土地取引時の調査の義務付けは可能であり望ましい、という意見が出された[第3回議事録(2008年8月7日)参照]。
- (314) 中環審査小委員会でも同様の議論が為されてきた。前掲注(281)・5頁。
- (315) 同上・6頁。この他、素案では、自主的調査の努力を阻害しないために、公定法を満たしていれば法律の調査とみなして管理してはどうかという提案が為されている(5頁)。
- (316) 大塚・前掲注(78) 106頁。
- (317) 同上。
- (318) 中環審査案・前掲注(281) 5頁。
- (319) 大塚・前掲注(249)・3頁。
- (320) 同上。
- (321) 同上・4-5頁のほか、高橋・前掲注(260) 13頁。
- (322) 黒坂・前掲注(1) 142頁でも、ニュージャージー州の免責や経済的援助を内容とする政策は、厳しい規制を設けていたからこそ機能したという指摘が為されている。
- (323) 現行法が指定区域か否かを環境基準によって判断していることが厳しすぎるとし、これを改める考え方がない訳ではないことに言及するものとして、大塚・前掲注(305) 8頁を参照。また、中環審査小委員会では、合理的な対策を促進するために、指定区域の分類・名称の見直しが検討されている。中環審査案・前掲注(281) 3、6頁。
- (324) 大塚・前掲注(249) 8頁。認定については、第三者機関に実施させることが提案されている。
- (325) 懇談会報告書・前掲注(280)でも同様のことが議論されている。
- (326) 中環審査小委員会・第2回(2008年7月16日)・第7回(2008年10月27日)の議事録を参照。

- (327) 中環審素案・前掲注（281）3、6頁。
- (328) 大塚・前掲注（305）3-4頁。
- (329) 同上・4頁。
- (330) 同上。
- (331) (i)・(ii)については、同上を参照。また、(iii) ドイツ土壤保護法のもとでは、①児童遊戯場、②住居地域、③公園・余暇施設、④工業・産業用地、⑤農耕地、⑥実用庭園、⑦緑地、に分けて、検査値・措置値が設定されている（小船賢「ドイツ連邦土壤保全・汚染跡地令（翻訳）」（社）商事法務研究会『平成18年度世界各国の土壤汚染に関する法制度の検討調査 報告書』（2008年）148頁以下）。なお、カリフォルニア州は、(i)を採用していると考えられる。
- (332) 大塚・前掲注（249）4頁。
- (333) 同上。
- (334) 中環審素案・前掲注（281）7頁。
- (335) 中環審小委員会でも、基金の見直しについて検討されている。同上・10-11頁。
- (336) 大塚・前掲注（260）ジュリ 20-21頁。
- (337) 黒坂・前掲注（141）42頁でも、地域の特性にあわせた条例の制定といった法的規制と政策的な取組みを包括的に取り入れた土壤汚染対策が求められていると指摘されている。
- (338) まちづくりの定義については、例えば、曾和俊文「まちづくりと行政の関与」（芝池他編・前掲注（246）20頁）では、「地域社会に存在する資源を基礎として、多様な主体が連携・協力して、身近な住居環境を斬新的に改善し、まちの活力の魅力を高め、『生活の質の向上』を実現するための一連の持続的な活動」と定義されている。
- (339) 芝池義一「まちづくり・環境行政の法的課題」芝池他編・前掲注（246）3-4頁。
- (340) 曾和・前掲注（338）28-32、38頁。