安田火災記念財団叢書 No.31

事業活動にともなう賠償責任をめぐる最近の傾向

－アメリカにおける有害廃棄物問題を中心として－

講　演
福岡大学法学部
助教授　朝見行弘

財団法人　安田火災記念財団

事業活動にともなう
賠償責任をめぐる最近の傾向

－アメリカにおける有害廃棄物問題を中心として－

講　演
福岡大学法学部
助教授　朝見行弘

財団法人　安田火災記念財団



本書は，福岡大学法学部助教授　朝見行弘氏のご講演（昭和63年３月３日安田火災海上本社ビルで当財団主催により開催）を収録したものです。

昭和63年10月

財団法人　安田火災記念財団

目　　次

Ⅰ．はじめに …… 1

Ⅱ．事業活動と損害賠償 …… 1

(1) 加害類型による責任 …… 1

(2) 過失責任から無過失責任へ …… 2

(3) 原因類型による責任 …… 3

Ⅲ．有害不法行為の類型 …… 4

(1) 労災型有害不法行為 …… 4

(2) 製造物責任型有害不法行為 …… 7

(3) 環境汚染型有害不法行為 …… 7

Ⅳ．有害廃棄物規制 …… 11

(1) 資源保全再生法による規制 …… 11

(2) スーパーファンド法による規制 …… 13

(3) スーパーファンド法の運用状況 …… 17

(4) 事故による環境汚染型有害不法行為への対応 …… 20

Ⅴ．ま と め …… 21

Ⅰ. はじめに

ただ今ご紹介にあずかりました福岡大学の朝見でございます。大学では民法を講義しておりますが，私の専門といたしますところは損害賠償，特にアメリカの不法行為法，あるいは環境法といったところに関心をもって研究を進めております。そこで本日もアメリカにおける損害賠償，とりわけ事業活動に伴って生じる損害賠償責任といったテーマを選ばせていただきました。

しかしながら，アメリカにおける損害賠償責任というふうに申しましても非常に範囲が広く，なかなか漠然としてつかみどころがありません。そこでもう少しテーマを絞らせていただきたいと思いまして，そこにサブタイトルをつけさせていただいたわけです。

サブタイトルは，「アメリカにおける有害廃棄物問題を中心として」となっておりますが，この問題はアメリカの社会において企業の事業活動に伴って生じる損害賠償責任の中で最近は非常に問題は大きくとり上げられておりますけれども，その反面，我が国ではあまり知られておらない，かといって我が国でこのまま済みそうにない分野であります。

そこで有害廃棄物，あるいは有害物質といった問題についてはこれまで知られておりませんので，そこをご紹介をさせていただきまして，我が国における有害廃棄物問題への取り組みにつきまして皆様方の関心を引き起すことが出来れば大変幸いであると考えております。

Ⅱ. 事業活動と損害賠償

(1) 加害類型による責任

さて，企業は事業活動を行う上で様々な賠償責任を負担する場合に直面をいたします。これは古今東西をとわず必然的なことといわなければなりません。例えば，その最も典型的な例として，労災補償をあげることが出来るだろうと思います。その他には，事業活動によって環境汚染が生じた場合，あるいは製品の欠陥によって消

費者被害が生じた場合，いわゆる製造物責任とよばれる場合ですが，そういった場合に賠償責任を負担することになります。しかし，事業者が効率的な事業活動を行っていく上では，これらの賠償責任をできるだけ少なくし，責任を負う場合を減らしていくことがどうしても必要になってくるのです。

さて，アメリカにおいて損害賠償というのは，これまでのところ交通事故であるとか，労働災害であるとか，医療過誤であるとか，あるいは製造物責任といった，それぞれの加害類型に応じて，その責任原則を発展させてきました。我が国では民法の709条という条文に基いていろいろな解釈がなされていますが，成分法を持たないアメリカにおいては，交通事故であるとか，医療過誤であるといった，それぞれの加害類型に応じてその分野に適した責任理論というものが築きあげられてきたのです。

しかし，近代国家の当然の成りゆきとして，これらの責任原則は，いずれも過失責任原則というものに基いていました。すなわち，事業者は被害を発生させないように一定の注意義務を負っており，その注意義務を怠った場合に損害賠償責任を負担する，言いかえると十分な注意をしていれば責任を免れることができ，十分な注意をすることによって事業活動の設計をすることができるようにしておこうという発想だったわけです。そして，このような原則に支えられて，近代社会における資本主義が発展してきました。

(2) 過失責任から無過失責任へ

ところが，社会の発展にともなって，この過失責任原則がうまく機能しない分野が出てきました。例えば，自動車事故の場合ですと常に運転する側が加害者となり，被害者となるのは歩行者の側である，あるいは事業活動の場合を考えてみますと，環境を汚染し，製品を製造して被害を与える事業者であり，被害を受ける側は住民であり消費者であるという形になってきます。ところが，科学技術が高度に発達しますと被害者が加害者である事業者の過失，すなわちこのように注意すべきであったのにしなかったではないかということを立証するのは非常にむずかしくなってきます。そうすると事業者は常に責任を負わず，被害者は常に被害を回復で

きないということになってしまうわけです。

こうはどう見てもいささか不合理ではないか。事業者はそういった危険を作り出すことによって利潤をあげているならば，それによって生じる危険や損害も負担すべきではないか，あまり過失ということを強く押し出すべきではないという考え方が様々な分野で主張されるようになりました。自動車事故の分野しかり，医療事故の分野しかり，製造物責任の分野でもそうなってきたわけです。

このような流れの中で，いわゆる無過失責任という原則がとられるようになってきました。この無過失責任への流れというのは，すでにご承知のように，自動車事故をはじめとして，1970年代，そして80年代といった時期に，製造物責任であるとか，医療過誤といった分野で非常に強く主張され，コンシューマリズムの発展と共に被害者保護という考え方を築きあげてきたのです。

(3) 原因類型による責任

ところが1980年代に入りますと，今まで加害類型で理解してきた損害賠償責任とは多少異質な事件が生じるようになってきました。それは，いわゆる有害物質，有毒物質，"hazardous substance"とか"toxic substance"と呼ばれるものに起因する被害が問題になるようになってきたのです。

もちろん，労働災害であるとか製造物責任といったこれまでの伝統的類型の中でも，これらの有害物質による事件は生じていたのですが，これらの事件は，他の原因による事件とはいささか性質を異にすることが明らかになってきたのです。

どのような点が異なるのかと申しますと，まず有害物質の場合には大量の被害が出る可能性があるという点をあげることができます。有害物常によって消費者なり住民が被害を受ける場合には，偶発的な自動車事故，あるいは特定の製品による消費者被害という個別的な事故ではなく，一つの物質により非常に多くの被害者が出る可能性があるのです。我が国では，不幸な経験として，水俣病であるとかイタイイタイ病であるとか，非常に多くの公害病患者の出現を経験しているわけですが，アメリカではそのような1つの物質や原因によって大量の被害者が出るという経験はこれまでになかったことなのです。これを被害者が多数生じる不法行為というこ

とで"mass torts", すなわち「大量不法行為」とアメリカでは呼んでおりますけれども, 被害規模が非常に大きいという特徴を有しているわけです。

それから第二の特徴としましては, 原因物質である有害物質に曝露をし, あるいは有害物質を摂取してから健康被害が発生するまでの時間的間隔が, 例えば20年であるとか40年であるとか, 非常に長いという点をあげることができます。そして, その曝露と被害発生との時間的間隔が長いということから二つの問題が生じています。

一つは, 原因者が誰であったか, すなわち責任を負うべき者が誰であるかということを特定することが非常に困難になるということであります。すなわち, 20年前あるいは40年前に誰が作り, 誰が排出したどのような物質を摂取したのかということを特定することは非常に困難なことなのです。もう一つは, 因果関係を特定することが非常に困難であるという点であります。今も述べましたように20年前, 30年前に曝露し, 摂取した物質によって本当にその被害が発生したのかということは, これまた原因者の特定とならんで, 立証しにくい問題となっているのです。

III. 有害不法行為の類型

そこで1980年代に入りますと, アメリカでは加害類型による区分ではなく, このような有害物質の特徴に着目し, 原因物質である有害物質というところでとらえ, 賠償責任を考えてみようという動きが出てきました。先程も申しましたように, このような"toxic torts"と呼ばれる「有害不法行為」というのは, 原因物質に着目をするため, 伝統的な加害類型で分けてみますと, いろいろなところにその事件を分類することが可能となります。すなわち, 大きく分類するならば, 三つの類型に分けることが出来るだろうと思います。

(1) 労災型有害不法行為

まず第一には, 労災型の有害不法行為というものが考えられます。つまり, 原因物質としての有害物質に被用者である労働者が業務上曝露をするという場合であります。これは労働者が業務上に被った損害に関するものですから, 本来ならば労災の問題として取り扱われるべきものです。しかし, そういった伝統的な分類ではな

く，有害物質に曝露をしたというところに着目をして，有害不法行為の領域に引き込んでくるわけです。

この最も典型的な例がアスベスト事件であります。これは石綿，すなわちアスベストを使った作業を行っていた者が，アスベスト粉塵を吸入することによって，肺ガンであるとか中皮腫であるとか，アスベスト病とよばれる病気に罹患した事例であります。

アスベスト事件は，大きく二つのタイプに分けることができます。一つは，アスベストというのは鉱物であるため，鉱山でアスベストを採掘する時にアスベスト粉塵を吸い込んでしまったという事例であり，もう一つは，このアスベストを使って製品を作る場合に曝露してしまった事例であります。特に，第二次大戦中，アメリカの軍艦を建造する時にボイラーなどの断熱材としてアスベストが非常に多く使われたため，その時に造船所で働いた人達がアスベスト粉塵を吸い込んでしまったのです。

このアスベストは，先程述べた有害物質の第二の特徴として，曝露から発病までの期間が非常に長く，病気によって若干の差はありますが，20年ないし40年かかって発病をする特徴を持っています。つまり，第二次大戦中に造船所で働いていた人達に，今になって肺ガンや中皮腫が発病しているのです。アスベストによる被害者がどれぐらい存在するのかを推定することはむずかしいのですが，一説には2000万人というふうに言われております。

アスベスト事件は本来的には労災ですので，使用者である造船所に対し労災補償を求め，あるいは，事件の多くが戦争中の軍艦建造に関するものですから，アメリカ連邦政府を相手に責任を追求していくことになるわけです。

しかし，アメリカの場合，労災というのは賠償額が低くおさえられています。つまり労災補償は，使用者に過失がなくても補償義務が認められ，労働者の側に過失があっても補償額を減じられないというように迅速かつ被用者に有利な補償が認められている反面，賠償額は低く一定限度額におさえられており，また使用者に対して一般の不法行為訴訟を提起することもできないと定められているのです。

そこで，このような低い労災補償額をおぎなうため，アスベストそのものの製造者を製造物責任でもって訴えるという状況が出てきたのです。これによって，現在およそ3万件を超える損害賠償訴訟がアスベスト製造者を相手に提起されており，すでに御承知のようにジョーンズマンビルというアスベストの大手メーカーが、日本でいうところの会社更生法の適用を受けているという，いわば企業の存立がかかっているような事例が出始めているわけであります。

それから，若干違うものの，この類型に分類してよいであろうと思われるものとして，“Agent Orange”，いわゆる「オレンジ剤」と呼ばれる事件があります。オレンジ剤というのはベトナム戦争においてアメリカ軍が使った枯葉剤のことです。要するに，ベトナムのジャングルで木を枯らして視界を良くするために航空機から枯葉剤が撒布されたのですが，この枯葉剤というのは，その中にいわゆるダイオキシンといわれる物質，正確に申しますと2-3-7-8 TCDDという物質ですが，これが入っていることによって，その時に枯葉剤を撒布した米軍兵士が現在になって，ガンであるとか，気質性あるいは遺伝性の健康被害を被ることになったのであります。

この事例においても，当時ベトナムで枯葉剤を使った兵士がその被害者になっているわけですから，およそ4万人を超える被害者がいるであろうと推定されております。戦争に従軍することを労災というのは多少語弊があるかも知れませんが，いわば任務遂行中に有害物質に曝露をした事例であり，基本的にはアメリカ連邦政府の責任が問題になるものということができるのではないかと思います。

しかしながら，合衆国の法律においては，戦争の遂行にともなう軍事行動によって生じた損害について，連邦政府は兵士に対して責任を負わないと定められていますので，オレンジ剤によって被害を受けた兵士は，連邦政府を訴えることができないことになります。そこで兵士達は　オレンジ剤を作った製造者を訴えたわけであります。これは，“class action”と呼ばれる「集団訴訟」という形をとっておりまして，何万人もの帰還兵を代表して訴訟が行われました。そして，1984年5月7日，オレンジ剤の製造者である化学薬品会社が，1億8000万ドルの和解金を支払うことによって和解が成立しました。ただし，被害者は，連邦政府の責任もあわせて

追求をしており，その和解では連邦政府の責任はとりあえず別扱いをするということになっていたのですが，1988年１月11日，合衆国連邦最高裁判所は連邦政府に対する責任の追求を認めないという判決を下しております。その理由は，先程の戦争遂行中の被害について連邦政府は責任を負わないという原則に従ったものと思われますが，これによって枯葉剤をめぐる訴訟は，まだ若干係争中のものを含め，ほぼ決着がついたものということができます。

これらアスベストであるとか，オレンジ剤に関する事件は，業務あるいは任務の遂行中に有害物質に曝露した事例である点において，本来的にいえば労災の枠組で考えていくべきものなのであります。

(2) 製造物責任型有害不法行為

次に，第二の類型としては，製造物責任の枠組の中で考えることのできる有害不法行為事例をあげることができます。これは，要するに製造された製品に有害物質が含まれており，それによって被害が発生する場合であります。最も典型的な事例としてＤＥＳと呼ばれるホルモン剤の被害をあげることができます。

これは，ＤＥＳというホルモン剤を妊婦が流産を防ぐために服用し，女の子を出産した場合，その女の子が成長をして20才前後になりますと腟腺ガンに罹患するという事例であります。これも今申しましたように，母親がＤＥＳを服用した結果，生まれた子供が成人した後に発病するということですから，そこには20年とか25年といった非常に長い期間が存在することになります。

そして，この被害者も数百万人にのぼるのではないかと言われ，製薬会社に対して，千件を超える訴訟が提起をされています。この事例は医薬品の副作用に関するものですから，製造物責任の問題としてとらえればよいことになりますが，先程述べましたように曝露から被害発生までが非常に長期間におよぶという意味では，有害不法行為としての性質を有しているわけであります。

(3) 環境汚染型有害不法行為

さて，第三の類型として，これが今日の話の中心となる事例ですが，環境汚染型の有害不法行為というものがあります。これは，有害物質が環境中に流出して住民

に被害を与えるという場合を意味しております。この環境汚染型の有害不法行為も，その態様に応じて二つに分けることができるものと思われます。

一つは，例えばイタリアのセベソで起りました工場の爆発事故，インドのボパールで起りました工場の爆発事故，あるいはライン川で生じたバーゼルの工場事故といったような，本来外へ漏れてはならない物質が突発的な事故によって環境中に逸出してしまうというタイプの汚染であります。

それから第二のタイプとして，処理され，投棄された廃棄物から徐々に有害物質が滲み出して，それが環境中に蓄積されて被害を生じさせるという，蓄積型の汚染をあげることができます。これらいずれの場合も，有害物質による被害が非常に長期間にわたって進行するという点において，有害不法行為の典型的な特徴を有しているのであります。

このように有害物質に着目をした問題がアメリカで1980年代以降多くなっているわけですが，そのうち労災型，あるいは製造物責任型という二つの事例については，それぞれの伝統的な法枠組の中で，有害物質という特殊性を加味しながら処理をしていくという対応がなされています。

それに対し，環境汚染型の被害については，アメリカでは今までほとんど問題とされてきませんでした。そこで，これらのものについて何とかしなければならないという機運が最近非常に高まってきたわけです。そこで今日は，アメリカにおける有害廃棄物責任というものがどのような形で問題化してきたのか，どのような特徴を有しているのか，そして，それに対してどのような対応がなされているのかということをお話したいと考えております。それで，まず最初に有害廃棄物による蓄積的な被害についてお話した後，事故型の環境汚染に対する対応について触れたいと思います。

アメリカにおいて有害廃棄物問題が取り上げられるようになったのは，1970年代の後半ぐらいからであります。すなわち，この問題をアメリカの社会に訴えた最も有名な事件として，ラブ・キャナル事件をあげることができます。ご存知の方もいらっしゃるかと思いますが，ニューヨーク州にナイヤガラフォールズ市という町が

あります。これは有名なナイヤガラの滝のすぐそばにある小さな町ですが，1947年から1952年にかけて，そのナイヤガラフォールズ市にある廃棄物処分場に化学廃棄物が投棄されたのです。

そこにはちょうど都合の良いことにラブ・キャナルという掘りかけの運河がありまして，途中で掘削が中止されてしまったものですから，運河としての用をなさない溝となっていたのです。そこで，フッカーケミカルという化学会社が，その溝を5年間にわたって廃棄物処分場として使っていたのです。フッカーケミカル社は，5年間で約2万トンの化学廃棄物を投棄した後，その上に盛り土をして整地をし，これを市に譲渡しました。そして，その上に学校や住宅が建設されたのです。

ところが1976年頃になって，どうも壁から黒いシミが出たり，悪臭がするという訴えがなされるようになり，これはおかしいのではないかということになりました。そこで，1976年にニューヨーク州が調査を行ったところ，その滲み出てきた物質からベンゼンであるとかトルエンであるといった発ガン性物質12種類を含む82種類の化学物質が検出されたのであります。

そのような発ガン性物質を含む有害物質が検出されたわけですから，当然，その上の住宅に住んでいる住民に対する健康被害が問題になり，1978年になってニューヨーク州が239世帯に強制退去を命じ，その土地と家屋を買いあげるという手段を講じました。そして，さらに1980年になると，大統領の緊急事態宣言によって，さらに710世帯を一時避難させ，その間に浄化作業を行うことになりました。

現在ではそれらの避難した人達も戻りつつあるというふうに聞いておりますが，地域住民からフッカーケミカル社に対して損害賠償訴訟が起され，あるいは浄化作業を行ったニューヨーク州もフッカーケミカル社に対して浄化費用を請求するといった問題が残されるとともに，この事件はアメリカ国民に非常なショックを与えたのです。つまり，自分の住んでいる土地の下には一体何が投棄されているのか分からないという非常な危機感をうえつけられたわけです。それで，これは何とかしなければいけない，どこに有害廃棄物の処分場があって，どのような物質がどれだけ捨てられているのかをはっきりさせなければいけないという社会的な関心を呼び起

したのであります。

アメリカの場合，国土が広いため，廃棄物の処理というのは，我が国と比べると非常に大雑把に行われております。日本ですと焼却処分というようなことを行うわけですが，アメリカにおいて，焼却処分はほとんど行われておらず，産業廃棄物であれ，一般の家庭廃棄物であれ，区別することなくそのまま処分場に投棄し，盛り土をした後，その上にビルを建て，あるいは宅地分譲をするというようなことが非常に多く行われております。そうしますと，長年たつうちに，どこに何を投棄したのかということすら記録がなくなり，ある日突然に有害物質が出てくるということになるわけです。

もう一つ例をご紹介しますと，これも非常に有名な例ですが，ミズーリー州にタイムズビーチという町があります。これはセントルイスから車で30分か1時間近く走ったところにある小さな町ですが，ここで未舗装の道路にホコリがたつということで，1970年代の半ばに，そのホコリをおさめるため廃油を撒きました。ところが，1982年になって，その廃油の中に，先程の2-3-7-8 TCDDというダイオキシンが含まれていることが明らかになったため，大騒ぎになったわけです。もっとも，いろいろな調査によっても，発ガン率が若干高いという報告も出てはいるものの，直接的な因果関係は立証されていません。しかし，800世帯，2500人ほどいた町の住民の大部分が町を出て，環境保護庁がその土地を買いあげるということになり，一つの町が消滅をしてしまったのです。

それでは，アメリカではそもそもどれぐらいの有害廃棄物が排出されているのかということについて数字をあげてみますと，一日におよそ70万トンの有害廃棄物が排出されています。これは年間に直しますと2.5億トンということになります。アメリカでは年間約60億トンの廃棄物が生じていますので，その中の24分の1が有害廃棄物ということになるわけです。

アメリカの廃棄物を見てみますと，最も多いのがいわゆる農業廃棄物で，これが50％ぐらいを占めております。それから40％近くを鉱山の残滓など鉱山廃棄物が占めております。また，産業廃棄物は6％ぐらい，都市ゴミなど一般廃棄物が3％か

４％ぐらいというような割合になっています。そして，有害廃棄物というのは，その大部分が産業廃棄物に含まれるものと考えてよいと思います。ただし，放射性廃棄物は別です。といいますのは，一般の非放射性廃棄物は環境保護庁の管轄になりますが，放射性廃棄物は原子力規制委員会の管轄下におかれているためなのです。

そうしますと，これだけの量の有害廃棄物について，どこに処分されたか，どのような物質が処分されたのか，どれだけ処分されたのか，全くもって記録がないというような状況が生じているわけです。それでは，なぜアメリカが，有害廃棄物問題にこれほどまでに執着をするのか，社会的な反響を呼ぶのかということは，アメリカでは飲料水の半分以上を地下水に頼っているという事情と密接に関連しています。すなわち，こういった有害廃棄物から滲み出してきた有害物質は，川とか湖といった表流水のみならず，地下水に混入することになります。そうしますと，人々はそういった有害物質を含んだ水を飲むということになり，健康被害に直結をした問題として非常な不安感を抱くようになったのです。これが，アメリカにおいてこの問題が最も取り沙汰されていることの一つの理由であろうと思われます。

IV. 有害廃棄物規制

そこで，次に，どのような形で規制がなされるようになったのかということですが，アメリカでの対応は大きく二つに分けることができます。

(1) 資源保全再生法による規制

一つは，有害廃棄物の処分を規制する，つまり先程述べたように，今まではどこに何がどれだけ捨てられているのか全然分からないという状況だったわけですので，それをはっきりさせようとするものであります。

そのために制定されました法律が，"the Resource Conservation and Recovery Act"，すなわち資源保全再生法という法律であり，通常，頭文字をとってＲＣＲＡと呼んでおります。このＲＣＲＡという法律は，特に有害物質というものを念頭においた法律ではなく，固形廃棄物一般を対象としていますが，その中で有害廃棄物について特別の規制を行っているのです。ＲＣＲＡが制定されたのが1976年，ちょう

どラブ・キャナル事件が社会問題化する頃で，有害廃棄物の規制をしなければいけないという関心が非常に強くなってきた時期でした。

そこで，このＲＣＲＡという法律はどのようなことを定めたのかと申しますと，まず，マニフェストという制度を設けたのです。マニフェストというのは輸送記録のことであり，積荷の記録を保管する制度を設けたのであります。つまり，ある事業者が有害廃棄物を排出しますと，それは当然輸送業者の手によって処理場へ運ばれて，処理業者によって処理され，最終処分場に投棄されることになります。そこで，有害廃棄物を排出した事業者のほか，製造業者，処理業者，処分業者といった有害廃棄物にかかわるすべての者に，その者が受け入れそして送り出した有害廃棄物の種類や量についての記録を保管すべき義務を課すという制度を設けたのです。したがって，この制度は，現在排出されている有害廃棄物およびこれから排出されてくる有害廃棄物をその輸送記録によってトレースし，有害廃棄物の所在，種類，量などを把握しようとする制度なのです。

そこで問題になりますのは，有害廃棄物とは何かということですが，これは環境保護庁が有害廃棄物一覧表というものを作成し，その一覧表に記載された有害廃棄物がその規制対象になるものとされています。

そうしますと，そのような有害廃棄物を排出する場合には，常にマニフェストという書類がなければ次の業者に引き渡すことができなくなり，どこにどのような物質がどれだけ存在するのかという記録が残ることになったのです。

ただし，ＲＣＲＡのこの規制というのも，少量しか有害廃棄物を排出しない事業者については規制対象から除外をすることが認められています。そして，1984年のＲＣＲＡ改正前においては，月間1000キログラム未満の有害廃棄物を排出する事業者は原則としてＲＣＲＡの適用を受けないことになっていました。しかし，これをもっと厳しくすべきだという主張が強くなったため，1984年にＲＣＲＡは改正され，月間100キログラム以上，1000キログラム未満の有害廃棄物を排出する事業者についても，月間1000キログラム以上を排出する事業者ほどの厳しい規制ではないけれども，ある程度の規制がかけられることになりました。

それから，ＲＣＲＡは，輸送記録制度に加えて，有害廃棄物を取り扱う施設そのものについても規制をかけています。要するに有害廃棄物施設を操業するための許可制度を設けたのです。つまり，一定の基準を設けまして，その基準をクリアしないことには有害廃棄物を取り扱う施設の操業を許可しないものとしたわけです。

そして，この規制は既存施設については暫定的に適用しないものとされていたのですが，次第に既存施設についても厳しい基準を適用していくという形で規制の強化がなされております。

そして，このマニフェスト制度と操業許可が，ＲＣＲＡによる有害廃棄物規制の二本柱になっているのです。すなわち，有害廃棄物の行方をはっきりさせること，および有害廃棄物を取り扱う施設の基準を厳しくすることにＲＣＲＡによる有害廃棄物規制の焦点が存在しているのであります。

また，先程若干触れましたように，1984年にＲＣＲＡは改正をされておりますが，この時の大きな改正点として，地下タンクというものが規制対象に入ってきました。例えば，ガソリンスタンドの下には当然ガソリンを保管しておく大きなタンクがあるわけですが，その地下タンクが老朽化してきますとひびが入ったり腐ったりして，中の物質が外へ漏り出し，地下水汚染が引き起される危険があります。アメリカにはおよそ150万カ所に地下タンクがあるとされています。これはガソリンタンク，それから有害物質を貯蔵しているタンクを含めたすべての数ですが，その150万カ所のうち10万ないし30万カ所については，どうも内容物が漏れているのではないかと疑われているのです。そこで，今まで規制のなかった地下タンクについて，その基準を非常に厳しく定めたわけです。

(2) スーパーファンド法による規制

このＲＣＲＡ，すなわち資源保全再生法は，これから排出される有害廃棄物について，それが環境中に漏れ出さないよう規制することが重要な目的とされていました。ところが1980年代になってラブ・キャナル事件が問題になってきますと，このような規制では対応できない場合が現われてきたのであります。ラブ・キャナルというのは現在使われている処分場ではないため，ラブ・キャナルのような事例に

ＲＣＲＡの規制は意味を持っていないのです。ラブ・キャナル処分場での投棄はすでに終わり，その上に学校や住宅が建ってしまっています。そうしますと，ＲＣＲＡがいくらマニフェスト制度や処理基準という規制をかけましても，すでに閉鎖された処分場については全く適用されないのです。

そこで，今度は，すでに有害廃棄物が投棄され，閉鎖された処分場からも有害物質は逸出するのであって，これを何とかしなければならないという主張が出てきたのです。これを問題としたのが，1980年に定められた"the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act"，すなわち総合的環境対策・補償および責任に関する法律，通常スーパーファンド法あるいは英文の頭文字をとってCERCLAと呼ばれる法律でした。

このスーパーファンド法は，スーパーファンドと呼ばれる基金を作りまして，その基金によって問題となっている廃棄物処分場の汚染浄化をしようとする制度を設けたのです。そして，1980年にスーパーファンド法が制定された頃，アメリカ全土において，およそ問題となりそうな廃棄物処分場は9000カ所ぐらいあるだろうと推測されていました。つまり9000カ所の廃棄物処分場において有害物質が逸出しており，汚染浄化作業が必要であると環境保護庁は見込んでいたのです。

スーパーファンド法は，基本的にはその処分場に廃棄物を投廃した事業者に汚染の浄化をさせようという考え方をとっています。つまり，いわゆるＰＰＰ，原因者責任負担の考え方をとっているのです。

ところが，このような考え方は，誰が責任を負うかなどということを議論している余裕がないほど緊急に対処する必要がある場合，廃棄物を投棄した事業者を特定できない場合などに問題を引き起すことになります。このような場合には，事業者に汚染除去を求めることが不可能となってしまうのです。そこで，スーパーファンドという基金から費用を出して浄化作業を行い，原因者が明確になった時点において，その原因者から浄化費用を回収しようと考えたのです。

このようにして，およそ9000カ所ある問題となりそうな処分場の中で必要なところについて措置を講じていけばよいだろうと考えて，当初，1980年から５年間，つ

まり1980年から1984年までの５年間を限って16億ドルの基金を設けることにしたわけです。

そこで，その16億ドルをどこから集めてくるかということになるわけですが，16億ドルのうちの86％を一定の化学物質あるいは石油の製造輸入業者に賦課金として支払ってもらい，残った14％を一般財源，すなわち一般租税歳入から支出をすることにしたのであります。

そして，その５年が経過した1984年末においてこの基金は当初の任務を終えたわけでありますが，実は当初9000カ所ぐらいだろうと予測していた問題となりそうな処分場が，1987年初めの段階でおよそ25000カ所にのぼることが明らかになったのです。これはすべての場所について浄化措置が必要だということを意味するものではありませんが，とにかく廃棄物処分場として問題になりそうな場所が25000カ所も出てきてしまったのです。そして，その一方において，最初の５年間で浄化措置を講じるべき処分場についてもほとんど措置が講じられていないという状況が明らかになってきました。

そこで，もう少しスーパーファンド法の適用期間を延長しなければならないという議論が起りまして，1986年10月，スーパーファンド法は"the Superfund Amendment and Reauthorization Act"，普通頭文字をとってＳＡＲＡと呼んでおりますが，いわゆるスーパーファンド改正再受権法によって改正され，さらに５年間を限って，85億ドルが基金に支出されることになりました。

では，その85億ドルの財源はどこに求められているのかということですが，これは石油消費税から27億5900万ドル，化学原料物質消費税から13億6500万ドル，輸入化学誘導体に対する税金から5700万ドル，環境税から25億2200万ドル，それから一般租税歳入から12億5000万ドルのほか，地下貯蔵タンクについても別途，自動車燃料税から５億ドルをふりわけることになっています。

すでに申しましたようにＲＣＲＡが，これから排出される有害廃棄物を規制しようとする法律であるのに対して，このスーパーファンド法は，すでに処分された有害廃棄物から生じる有害物質による汚染の浄化を図ることにその目的があったのであ

ります。

ところが，このスーパーファンド法が成立した1980年の段階において，一つの大きな議論がみられました。それは，このスーパーファンド法の基金によって，汚染浄化費用のみならず，健康被害の補償をも行うべきであるという議論でした。スーパーファンド法の立法過程において，有害廃棄物によって生じた健康被害に対する補償も基金で賄うべきだという考え方は，法案に盛り込まれていたのです。しかし，この規定は非常に議論の的になりまして，最終的には法案から削除されてしまいました。現在においても，健康被害の補償をも基金の対象に含めるべきだという議論は多くありますが，未だ立法化にはいたっておりません。

これは若干余談になるかも知れませんが，なぜ健康被害を基金の対象に含めないのかということは，どのような病気や被害に対して補償を与えるのかという判断が非常にむずかしいことと密接に関連しています。例えば，昨今問題になっております日本の公害健康被害補償法を考えていただければお分かりになると思いますが，公害健康被害補償制度によって救済されるためには，指定疾病であること，一定の地域に一定期間居住していることが要件とされていました。そして，そういう要件を満たした者に対しては補償を与えようという一種の割り切りがなされていたわけです。

ところが，同じような考え方を有害物質の場合に適用しようとしますと，非常に訳が分からなくなってしまいます。つまり，有害物質の場合には，原因物質が多種多様ですから，原因物質を要件とするわけにはいきません。また，原因物質によってどんな被害が生じるのかも様々であり，ある場合にはガンであり，ある場合には皮膚炎であるかも知れないわけですから，指定疾病というような被害による要件を課すこともできません。そうしますと，今度は居住要件による限定ということになりますが，一定の廃棄物処分場の近くに一定期間住んでいて病気にかかった場合，すべて基金によって補償してよいのかといいますと，どうもそこまでの割り切りはアメリカにおいてもできないということになります。したがって，この問題は，どのような要件で補償を行うのかについて絞りをかけることができないという点につ

いての批判が強かったのであります。

(3) スーパーファンド法の運用状況

さて，それではそのように基金が運用され，どのような汚染浄化を行うのかということですが，これは大きく二つの場合に分けることができます。一つは汚染浄化が非常に緊急性を要する場合であり，このような場合の措置を“removal action”，「除去措置」と呼んでいます。この除去措置は，非常に人体影響の危険性が高い，あるいは飲料水汚染の可能性が高くて，とにかく早急な対応を講じないと被害が発生するという場合に行われる措置ですが，緊急措置ですから，長期間にわたってのんびりと措置を講じるというわけにはいきません。そこで，この除去措置は，原則的にその期間を6カ月，費用を100万ドルに限定されていたのです。ただし，これは，1986年の改正によって，継続期間を12カ月，総費用を200万ドルと改められています。つまり，12カ月のうちに200万ドルの費用で講じることのできるような措置，例えば保安柵を設けるとか，あるいは土を掘りおこして取り除くといったような措置が講じられることになります。

そこで，この除去措置がこれまでにどれぐらい講じられたのかということですが，1987年1月の時点において，728カ所について除去措置が講じられております。

次に，そういった緊急性のない場合，もちろん汚染浄化の必要はあるのですけれども，除去措置までの緊急性がないという場合には，計画的な改善措置，すなわち“remedial action”が講じられることになります。そして，汚染原因者がはっきりしている場合には，その原因者に対して改善措置命令が出されます。そして，原因者自らが措置を講じてくれるならば問題はないのですが，命令に応じてくれない場合には，環境保護庁がかわって改善措置を講じ，その費用を原因者に請求をしていくことになります。また，原因者が分からない場合には，環境保護庁の費用負担でもって改善措置を講じなければなりません。これら環境保護庁の負担する費用が，スーパーファンドから支出されることになるのです。

しかし，1987年の段階においておよそ25000カ所に問題がありそうだとされていても，そのすべてについて改善措置を講じることができるかといいますと，とても

それだけの力はスーパーファンドにはありません。そこで，改善措置を講じるべき場所について，一定の優先順位をつけること必要になります。環境保護庁が作成したこのような優先順位表を"the National Priority List"，「全国優先順位表」と呼んでおります。

そして，この全国優先順位表に記載された場所について改善措置が講じられる場合に限って，スーパーファンドの基金から浄化費用を支出することができるものとされているのです。つまり，スーパーファンドの基金によって改善措置を講じることのできる処分場というのは，全国優先順位表に記載された処分場に限られるという原則をおいたわけです。したがって，スーパーファンドの負担において改善措置を講じてもらえるかどうかということは，その場所が全国優先順位表に記載されるか否かが非常に大きな決め手になってくるのです。

それでは，どれだけの場所が全国優先順位表に記載され，そして現実にどれだけの措置が講じられているのかということを少し見ておきましょう。すでに述べたことの繰り返しになりますが，1980年段階ではおよそ問題になりそうな場所は9000カ所ぐらいあり，その中から改善措置を講じる必要があるかどうかという判断をしていけばよいだろうというふうに考えられていたのですが，実は25000カ所以上の潜在的危険性を有する処分場が明らかになってきました。この数字はどのようにして集計されたのかと言いますと，環境保護庁に"the National Response Center"「全国対応センター」というのがありまして，ここに料金受信人払の電話800－424－8802が設けられており，ここに市民から通報がなされるのです。例えば，うちの近くの空地にドラム缶が山積みされている，あるいは"midnight dumping"と呼ばれる不法投棄が行われたといった通報が全国対応センターに寄せられたわけです。それによって，問題となりそうな場所を環境保護庁が把握し，それがおよそ25000カ所あったのです。

そして，環境保護庁は，これら25000カ所のうち20000カ所について予備調査の必要性を認め，予備調査を実施しました。この予備調査の結果，約3分の1にあたる6484カ所についてもっと詳しい立入調査を行ったのであります。

そして，この現地調査のデータをもとにして，全国優先順位表が作成されました。すなわち，どのような物質がどれだけ投棄されているのか，その危険性はどれぐらいなのか，それによって被害を受ける人口はどれぐらいあるのか，曝露経過は何であるのか，地下水の利用状況はどうなっているのか，あるいは地下水の流れはどうなっているのかといったデータにもとづいて，全国優先順位表への記載が判断されたのです。

そして，1987年１月の段階では，アメリカ全土で951カ所が全国優先順位表に記載され，あるいはその記載が提案されています。正確に申しますと，703カ所が全国優先順位表に記載をされており，248カ所がその記載を提案されています。

これは1987年１月の数字でありまして，1988年には1500カ所ないし2000カ所ぐらいになるだろうと予測されています。しかし，それらの中で一体どれだけの改善措置が講じられているかということになりますと，あまり進んでいないのが現実なのです。1986年度末現在，改善措置を講じるための調査計画が立案されている場所，およびそのような調査が実施されている場所は473カ所にすぎません。そして，現実に改善措置が講じられている場所は137カ所であり，そのほか110カ所において改善措置計画が定められているにとどまっています。それでは，改善措置が完了し，汚染浄化の終了した場所がどれだけあるかというと，実は14カ所しかないのです。

ここで問題になりますのは，特に環境保護団体から非常に鋭く指摘をされている点ですが，何をもって汚染浄化が完了したということができるのか，つまりどの程度クリーンであればクリーンといっていいのかということがはっきりしないことであります。したがって，この14カ所について汚染浄化が終ったと申しましても，環境保護団体から言わせますと，まだ浄化されていないという個所がかなりあるわけなのです。

スーパーファンド法というのは，有害廃棄物による汚染を浄化し，その費用を原因者であるところの事業者に負担をさせるが，原因者が不明の場合，あるいは緊急性を要する場合には，企業や国民の拠出する基金の負担において浄化措置を講じるという制度を確立しました。しかし，ここにおいては，何をもって浄化というのかと

いう，汚染浄化の基準が極めて不明確ではないかという批判，また健康被害に対する基金の適用についての問題などが残っているのです。

(4) 事故による環境汚染型有害不法行為への対応

これまでお話してきましたＲＣＲＡやスーパーファンド法は，いずれも有害物質による蓄積的な環境汚染，特に有害廃棄物による環境汚染に対応するものであったわけですが，その後，アメリカでは，新たな別の関心が出てまいりました。

それは，ボパールにおけるユニオンカーバイト社の工場爆発事故，それからスイスのバーゼルにおけるサンド社の工場事故をきっかけとして，有害な物質を扱っている工場の事故によって有害物質が環境中に放出される危険性があるのではないかという危機感がアメリカ国内で起ってきたのです。特に，ユニオンカーバイド社は，アメリカ国内におきましても度々事故を繰り返しておりまして，有害廃棄物を環境中に放出をするという場合が生じているため，これらの危機感も，それなりに現実味を帯びたものとなってきました。

このような有害物質について，日本では化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律という法律があり，新しい化学物質を製造する場合についての許可制がとられておりますが，アメリカでも，"the Toxic Substance Control Act"，すなわち「有害物質規制法」によって，同じような事前審査制度がとり入れられております。

しかし，これだけでは不十分なため，スーパーファンド法の改正が1986年に行われました時に，その改正法の最後の部分で"the Emergenoy Planning and Community Right-to-Know Act"，「緊急計画および地域の知る権利に関する法律」という法律を定めております。

この法律は，一定の危険物質を一定量以上保有する事業者は，その地域の行政庁にその旨の届け出を行ない，そのデータを住民に公開することを定めているのです。つまり，住民がどの工場にどういった危険物質がどれだけあるのかということを知ることができるようにしておくことを定めているのです。「知る権利」というのは，住民のそのような権利を意味しているわけです。しかし，これにも若干の例外が設けてありまして，企業秘密に属するような情報については公開しないことができるもの

とされています。ところが，この例外には，さらに例外があり，その物質が漏れた場合に住民に非常な危険を及ぼすものについては公開しなければならないのです。

そして，この法律はそのデータをもとに，地域においてその危険物質が流出した場合についてどのような対応をとるのかという，緊急時の計画を策定しなさいという規定を設けたのです。

ところが，この法律にも大きな問題点が存在しています。その問題点というのは，この制度は，企業や行政庁にとってペーパーワークを非常に増加させるものであるということであります。つまり，この法律は，個々の危険物質についてその量や保存場所，あるいは保存方法を特定した書類の作成を求めています。しかし，化学工場では様々な物質を使っているため非常に多くの種類を提出しなければならず，また受けとる行政側も大変な作業を強いられるわけです。いずれはコンピュータ化されるのでしょうが，それにしても，企業にとっても行政庁にとってもペーパーワークの負担が多くなることはまちがいないのです。

また，その一方において，そのようなデータを集め，あるいは情報公開をして，何に利用するのかということが問題となります。この点になりますと，環境保護庁の担当者も，はっきりとした目的をもっているわけではありません。何か事故が起り，住民が訴訟を起す場合の因果関係の立証で，こういう物質があったではないかということの証拠には使えるでしょうけれども，この情報をどのように使っていくのかは，これからの課題なのです。

どこにどのような危険物が存在し，それが漏れた時の対応を定めておくというこの法律の発想は理解できるのですが，それに伴う事業者や行政庁の負担が非常に重いことを考えるならば，果たしてそこまでやるだけの価値があるのかということについては，どうやら検討の余地がありそうに思われます。

V. ま と め

そろそろまとめに入りたいと思いますが，今日お話をしたアメリカの例は，有害廃棄物によって，あるいは有害物質を保有する工場によって被害が生じた場合，そ

の救済方放として，基金制度を用いたものでありました。そこで，この基金制度のメリットを一つだけお話をしておきたいと思います。

アメリカにおける被害救済制度の代表的なものは，何といっても訴訟であります。しかし，訴訟というものは非常にコストがかかるという経験をアメリカは持っています。例えば，アスベスト事件において，被害者から製造者に対する損害賠償請求訴訟が提起されていますが，因果関係が複雑である，原因者の特定が困難であるという様々な事情によって非常にコストがかかっています。

カリフォルニア州にありますランドコーポレーションという研究所が行った調査によりますと，1980年1月1日から1982年8月26日までに判決の出たアスベスト訴訟に関し，被告が仮に100ドルを支払うといたします，その100ドルのうち33ドルが被告側の弁護士費用に使われ，残った67ドルが原告である被害者側の手にわたることになるとされています。そして，原告側もその67ドルのうちの30ドルを弁護士費用として用いるため，最終的に原告が手にすることができるのはわずか37ドルにしかならないという数字が出ているのです。

このように，企業が100ドルを支出しても結局その6割が原告および被告の弁護士収入となってしまい，原告の手元にはわずか3～4割しか残らないのは非常に不合理だという考え方が強くなってきました。そこで，救済基金を作ろう，そうすれば訴訟や弁護士費用はいりませんから，原告に40ドル渡すとしても，基金の運営費を含めて，例えば70ドルで足りるではないか，そうすれば30ドル分節約できるではないかという主張があらわれてきました。原告にしても，現在の37ドルに対し，40ドル受けとることができるようになるのですから，不満はないわけです。

しかし，この計画が実現していないのは，拠出金の負担でつまずいているからです。アスベスト製造者は，一応基金に拠出してもよいと思っているのですが，先程申しましたようにアスベスト事件の多くは軍艦建造にともなうものですので，連邦政府だって半分ぐらい拠出金を負担すべきであると主張しているのです。ところが，連邦政府は，軍事行動にともなう被害に対しては責任を負わないということもありまして，拠出する気はまったくなく，その点で折りあいがつかず，この計画は暗礁

にのりあげているのです。

しかし，いずれにしてもこういった大量被害の場合に関して，基金という救済方法は非常に考えやすい制度であり，そしてまたそれなりの合理性をもった制度であろうということができるのではないかと思います。

そして，まとめの第二として申しあげたいことは，有害物質の規制は，今対応しなければ，後々そのツケを払わされるハメになるであろうということです。今，規制がないからといって，安易な形で費用をかけることなく処分しておきますと，後々そのツケが回ってくる危険性は非常に高いのです。アメリカも，戦後の産業が発達した時期において安易に処分したもののツケを今支払わされているのです。おそらく，日本でも今までにそのような処分を行ってきているはずです。そのツケは近く回ってくることになるでしょう。そして，その時はその時でツケを支払うための対応をしなければならないのと同時に，我々が将来にツケを回さないようにする必要があるのではないでしょうか。

もう一つ最後に申しあげたいことは，このような有害物質による被害を防止するための費用は，事業者にとっても，企業にとっても，また住民や消費者にとっても，社会として当然負担をしていかなければならない費用であるということの認識を持つ必要があるということです。これは企業や事業者のみならず，消費者も，例えば価格という面において，あるいは税という面において負担をしていかなければいけない費用であるという社会的認識を確立していく必要性があるのではないかと思います。

非常にとりとめのないお話になってしまいましたけれども，アメリカにおける有害廃棄物問題の状況について，多少なりともお分かりいただけたのではないかと思います。おそらく，我が国においてもこの問題が，多かれ少なかれ，そう遠くない将来において生じてくるのではないかと危惧しております。そして，その時に，我々はどのような対応をなすべきなのかということについて，この機会にお考えをいただければ大変に幸いであると存じます。どうも長時間ご清聴ありがとうございました。