

Overview of the U.S. Superfund Program

Federal and State-level Environmental Remediation Legislation, Implementation, and Reform Measures

米国スーパーファンド・プログラムの概観
その経験から学ぶもの

November 2002
2002年11月

Development Bank of Japan
New York Representative Office
日本政策投資銀行
ニューヨーク駐在員事務所

米国スーパーファンド・プログラムの概観 その経験から学ぶもの

訳者まえがき

わが国では、土壤汚染対策法の政省令もほぼ整い、2003年2月の施行開始を待つ段階となっている。土壤汚染対策法に関しては色々と議論が行われているが、これはわが国だけのことではない。米国の土壤対策の代表的法制で、既に20年以上の運用実績を有するスーパーファンド法についても、その内容について当初から議論が続いている。本レポートは同法の施行に伴う議論と現実的な適用を模索してきた経験を紹介し、今後のわが国の土壤汚染対策の参考にせんとするものである。

米国スーパーファンド法は、有害物質汚染災害が国家非常事態宣言となるような事態を背景に成立したもので、汚染者負担主義をとる責任原則の考え方は「厳格責任、連帯責任、遡及的責任」と言われ、わが国の土壤汚染対策法に比べて総じて厳しいものとなっている。この厳しい責任原則の下で、汚染被害が最も深刻なスーパーファンド・サイトの7割で汚染責任者による浄化修復をもたらし、750箇所を越える同サイトの修復を終えると共に、50万とも100万ともいわれる米国内の汚染サイトの各州を中心とした浄化プログラムのモデルとなってきた。

しかし、同プログラムの評価には色々な見方がある。責任原則の厳しさは大量の訴訟をもたらし、適切な浄化プロセスや浄化基準を巡る議論も多く、責任主体が不在の汚染サイトの浄化向けに特定産業等に課税したスーパーファンド税制も当初15年間続いた後に再延長されず、今日では同プログラムの資金枯渇が懸念される状況に至っている。

スーパーファンド法によって汚染サイトの浄化は関係当事者の責任であるとの認識は定着したが、責任者不在のサイトの浄化負担コンセンサスは今なお得られていない。この一例が示すように、土壤汚染問題は、いわば過去の負の遺産を社会的にどのように解決していくかという問題である為に、その責任を誰にどこまで求めるか、何が最も適切な浄化修復で、それはどのようなプロセスで処理されるのがベストなのか、その為の資金拠出を誰がどのように行っていくか、等について立場に応じ色々な議論が行われ易く、社会的なコンセンサス醸成に時間を要する問題である。

米国のスーパーファンド・プログラムは、色々な議論を招きながら現実的な対応を模索し、運用上の工夫や修正を加えられて今日に至ってきている。しかし、その骨格は相応の成果をもたらしてきたし、相当の確度で今後も維持されるものとみられる。わが国では土壤汚染対策法の運用が始まってからも、様々な議論が続いていくと思われるが、20年以上の実績を有する米国でもなお議論が続いていることをみると、土壤汚染対策への社会的なコンセンサスのあり方を探る努力はわが国でも当面続いていくとみておくべきであろう。

【 要 約 】

1 米国スーパーファンド・プログラムの概要

	米 国 連邦スーパーファンド法（1980年制定）	（参考）日 本 土壌汚染対策法（2003年）
背景	有害物質汚染災害への国民的関心の高まり （国家非常事態宣言の発動もあり）	土壌汚染問題への社会的関心の高まり
対象	国内で最も汚染が深刻なサイト（登録数 約 1200 箇所）* 大多数の汚染サイトは州ベースのプログラムで対応	比較的限定的 「特定有害物質に係る工場・事業所の敷地だった土地 ないし人の健康被害の恐れがある土地」
責任原則	汚染者負担主義 極めて厳しい 汚染物質の排出者だけでなく、運搬、貯蔵、処理者等関係があった者がすべて潜在的責任当事者となり、厳格責任（全ての関与者に責任）連帯責任（個々の関与者は連帯責任）遡及的責任（法施行以前の関与も責任）を負う	比較的限定的 「指定区域内の土壌汚染により人の健康被害が生ずる恐れがある場合」に「土地所有者等（汚染原因が明らかでない場合には汚染原因者）」に浄化等の措置を命令
対策プロセス・浄化水準	EPA（連邦環境保護庁）が中心的役割 NPL（全国浄化優先順位表）等への公開揭示 平均浄化修復期間：12年	指定調査機関の調査に基づき、都道府県知事が「指定地域」として指定・公告
財源手当	責任当事者による負担が原則 責任主体不在サイト向財源は特定産業等からの目的税だったが、当初15年続いたが、その後、延長されず	汚染除去に対する助成基金の設置を予定
国内の位置付け	国内汚染サイトの大多数を占める非スーパーファンド・サイト（*）に責任を負う各州レベルでもほぼ同様の施策が充実してきている	土壌汚染対策法の他に、条例を有する自治体あり

2 米国スーパーファンド・プログラムの実績

同プログラムには色々な意見があるものの、以下のような実績をあげてきている。
現在も汚染サイトの発見が続いており、今後もその骨格は維持されていくものとみられる。

- ・ 責任当事者による汚染修復原則の定着
- ・ 750箇所以上のスーパーファンド・サイト（最も汚染が深刻なサイト）の修復完了
- ・ スーパーファンド・サイトの7割で責任当事者に主導させた浄化を遂行
- ・ 連邦ベースをモデルとした各州ベースのスーパーファンド・プログラムの充実
- ・ ブラウンフィールド政策（汚染度合いが相対的に低いサイトで責任原則を緩和）への発展

3 同プログラムを巡る議論と対応事例

相互に関連し合う責任原則、対策プロセス・浄化水準、財源負担を巡り各種の議論が行われ、これらを踏まえた運用上の工夫等も取り込まれて今日に至っている。

	批判的意見（例）	対応事例等
責任原則	<ul style="list-style-type: none"> ・ 必要以上の訴訟件数・関連コスト負担の惹起 ・ 浄化の遅れ・費用の浪費 ・ 関与度合いに拘わらず関係者を巻き込みすぎる ・ 中小事業者に相対的に重い関連コスト ・ 汚染懸念ある土地への敬遠が強まる 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ブラウンフィールド政策への発展 ・ 関与割合が小さい当事者への配慮 ・ ノーフアーザーアクションレター ・ 善意の土地取得者区分の創設 ・ 購入予定者協定制度の創設
対策プロセス・ 浄化水準	<ul style="list-style-type: none"> ・ 浄化修復決定プロセスが時間を要し、煩わしく、措置の遅れに繋がっている ・ 適用し参照すべき基準が非統一、現実的でない ・ 抜本的な対策を目指し過ぎ、費用効率性が悪い ・ サイトの将来的な利用要素が勘案されていない ・ 汚染サイト公示によるスティグマ（イメージ悪化による悪影響）の発生 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民間主導の修復重視による費用等の効率の上昇 ・ 州政府の経験蓄積に伴い、州政府関与の重視 ・ 多くの州では将来利用要素も勘案 ・ 公示におけるノーフアーザーアクション区分の設置
財源手当	<ul style="list-style-type: none"> ・ 責任者不在サイトの財源を特定産業に課するのは不当 ・ 特定産業に税金を課してもユーザーへの転嫁を招き汚染者負担主義にならず 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 課税再導入議論は繰り返されるも現在まで合意に至っていない ・ トラストファンド（責任主体不在サイト浄化向け基金）の財源の枯渇 ・ 年毎の一般予算に左右される状況へ

目 次

第1章	はじめに	5
第2章	立法に至る背景	6
第3章	スーパーファンド法概要	7
第1節	プログラムの構成	7
(1)	対象となるサイト	7
(2)	連邦レベルと州政府レベルの関係	8
(3)	スーパーファンド・プログラムの予算	9
第2節	責任原則	11
(1)	広範な責任範囲	11
(2)	責任原則の成果	12
第3節	浄化修復のプロセス	14
(1)	スーパーファンド・サイトの決定プロセス	14
(2)	修復の基準とプロセス	16
(3)	浄化プロセスに関する動き	20
第4節	トラストファンド	21
(1)	スーパーファンド税制	21
(2)	トラストファンドの現状	24
第4章	プログラムの影響とその対応	26
第1節	訴訟関係	27
第2節	保険セクター	28
第3節	銀行業界	29
第4節	不動産業界	30
第5章	州政府のスーパーファンド・プログラム	32
第1節	州政府プログラムの概観	32
第2節	事例：ニューヨーク州のスーパーファンド・プログラム	34
第6章	おわりに　スーパーファンド・プログラムの見通し	36
付表1	州ベースの連邦スーパーファンド・サイト（2001年）	38
付表2	スーパーファンド予算：1981 - 1998年予算要求額	38
付表3	環境汚染サイトアセスメント	39
引用文献一覧		

第1章 はじめに

米国では、有害廃棄物による環境汚染への懸念に初めて連邦政府レベルで取り組むプログラムを1980年に開始した。連邦議会が、包括的環境対処・補償・責任法(**Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act**, (**CERCLA**)(P.L. 96-510 法律修正あり¹)。以下「スーパーファンド法」) を成立させ、連邦環境保護庁(**the federal Environmental Protection Agency (EPA)** 以下「EPA」) に有害物質汚染を原因とした災害や深刻な土壌汚染から国民と環境とを保護する役割を与えたのである。それまでの他の連邦法では、災害を引き起こす環境有害物質汚染やこれらが廃棄されたままの敷地(サイト) への対応が十分でなく、また、所有者が支払い能力の無いサイト浄化への資金的な問題にもあまり対応できていなかった為に、新しい法律の制定が必要であった。

本稿では、米国スーパーファンド・プログラム、特に、その責任所在の考え方、汚染浄化プロセス、資金調達側面につき概観する。次に、同プログラムは、そのスタート時から、色々な面で議論を呼んできたが、特に問題となった特定の分野について、同プログラムの影響状況とこれに対応して連邦議会等がとってきた修正の措置を取り上げてみる。その後に州政府レベルのスーパーファンド・プログラムの広がりを紹介し、米国の環境修復プログラム全体の将来的な方向性を見通しにも触れてみたい。

¹ スーパーファンド法は、1980年に制定され、法的には Public Law (公法 P.L.) 96-510 として特定される。主要な修正として、1983年(National Oil and Hazardous Substance Contingency Plan(国家石油有害物質汚染緊急事態対応計画) ; National Priorities List(全国浄化優先順位表)) 及び 1986年(Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986(スーパーファンド修正法)) の修正がある。1990年歳入調整法(The Revenue Reconciliation Act of 1990) によりスーパーファンド税が4年間延長されている。

第2章 立法に至る背景

1970年代後半の米国では、立て続けに生じた有害廃棄物汚染による環境災害が国内を騒がす大きな問題となっていた。特に、学校内と近隣地の土壌から有毒化学廃棄物が発見された1978年のラブ・カナル事件は米国を震撼させた。ニューヨーク州のラブ・カナルで発見されたその廃棄物は、ホッカー化学会社が1942年から1953年までに廃棄した2万1千トンの化学物質であった（後の地歴的調査で判ったことでは、そこは1920年代にはナイアガラ町のごみ埋立て処理場でもあった）。1954年には、ホッカー化学は敷地を被覆し、ナイアガラ・フォールズ教育委員会に売却をした。同教育委員会は、売買証書に化学廃棄物の注意書きが含まれていたものの、後に、そこに学校を建てた。注意書きのある売買証書によって、ホッカー社はその後の免責を得るのである。カーター大統領はラブ・カナルにつき国家非常事態宣言を行い、600家庭の住民が強制転居することとなった。

この事件に加え、更に二つの事件、バージニアのジェームス川への有害殺虫剤の拡散、および、ケンタッキーの「ドラム缶の谷」で知られる何万もの投棄され、漏洩しているドラム缶の発見、があり、全国的な危機であるとの認識が急速に強まった²。これに対応して、連邦議会は急いで1980年にスーパーファンド法を制定した。プログラムの施行後に当初想定していなかった問題点が色々出てきたが、立法を急ぎ過ぎたことに問題の一端があったとも言われている。

² Revesz, Richard L. and Stewart, Richard B. Analyzing Superfund – Economics, Science, and Law. 1995. Resources for the Future.

第3章 スーパーファンド法概要

第1節 プログラムの構成

1980年時点でEPAは、全米で約2000箇所と推定された廃棄物汚染サイトの浄化に約220億\$（約2兆6400億円 1\$ = 120円換算 以下同じ）を要するとみていた³。この資金を賄うために、スーパーファンド法はEPAに2つの財源の手当を用意した。責任者負担浄化と税金による浄化である。スーパーファンド法の下で、EPAには有害物質による土壌汚染に責任がある主体に修復責任を追究することができるよう広汎な法的権限が与えられた。一方で、危険物質を製造し、あるいは利用する産業への課税が導入された。この税金は目的税で、これにより遊休化したり、放棄されていたりするサイトの浄化のための有害廃棄物信託基金 より一般的には「トラストファンド」(the Trust Fund)あるいは、「オーファン(みなし児)・ファンド」(the Orphan Fund)で知られるの財源が賄われた。このトラストファンドに相当な金額が準備されたところから、本プログラムはスーパーファンド・プログラムと呼ばれるようになった。上記の内容に示されるように、汚染者負担主義(“the polluter pays”)がスーパーファンド法の基本的考え方である⁴。

スーパーファンド法は、プログラムの資金を賄う為に責任範囲を広く規定したが、浄化プロセスの細部は規定していなかった。1980年代は、環境修復の分野は比較的新しい領域だったことから、同法の下でEPAがスーパーファンド・サイトの指定プロセスを決め、浄化方法を指示していくこととなった。これを受けてEPAは、その後の技術的な蓄積や、州政府レベルでの汚染修復対応力の上昇、官民両セクターの懸念に則して、スーパーファンド・プログラムをより現実的なものに修正していった。

(1) 対象となるサイト

定義上、スーパーファンド・サイトは、米国内で廃棄物による環境汚染が最も深刻な場所である。連邦政府は、スーパーファンド・サイトを、最も深刻な汚染であることを明らかにする安全面からの理由と連邦ベースの浄化を指示する為に、他の汚染サイトと区別している。州別のスーパーファンド・サイト数(2001年)は付表1を参照されたい。

スーパーファンド・サイトは最も深刻な汚染を伴っているが、そのサイトに所在する危険物質を貯蔵する全ての建物等は、危険物質の保有度合いに関わらず、スーパーファンド法に則し、説明責任を負わされる。この規定があることで、全米に50万とも100万と

³ Gerrard, Michael B. *Brownfield Law and Practice: The Cleanup and Redevelopment of Contaminated Land*. 1998.

⁴ Knickerbocker, Brad. *The Christian Science Monitor*. “Pace of Toxic Cleanup Slows as Funding, Support Dwindle”. July 2002. <http://www.csmonitor.com>

も見込まれるブラウンフィールド 環境汚染が顕在化しているか、その危険が認められることによって放棄されたり、低利用にとどまっているサイト の発見をもたらしてきたのがスーパーファンド法であるという論者もいる⁵。以前の所有者の汚染についてもそれを購入した者を責任当事者にみなすスーパーファンド法の責任原則の下では、これを恐れ、環境汚染の恐れのある土地が敬遠されていると言われている。その結果、これらの土地は売却されにくく、あるエリアでは、地域の荒廃の直接的原因になっている。

1995年に、EPAは汚染度合いが相対的に低いサイトについてスーパーファンド法の責任原則を緩和すべく、**ブラウンフィールド行動指針 (Brownfields Action Agenda)**

これにより「ブラウンフィールド」という表現が生まれた の適用を開始した。その行動指針により、手始めに50箇所の実験的なプロジェクトでブラウンフィールドの修復に資金を用意した。この種の連邦ベースの動きは、その後も現在まで続いており、ごく最近では、現ブッシュ政権によって2002年**小企業責任緩和ブラウンフィールド再活性化法 (Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act)** が制定されている。同法の下では、善意の所有者に追加的な免責保護が規定され、州政府と自治体のプログラム用に2億2千5百万\$ (270億円) が用意された。

(2) 連邦レベルと州政府レベルの関係

スーパーファンド法の下では、連邦政府機関であるEPAに修復計画を指図する主導的役割を担わせ、州政府には補助的な役割を負わせた。総じて、各州政府は、主としてサイトの発見、当初の調査、大部分のサイトでの修復必要資金の10%負担、を通じてEPAを支援した⁶。州に限定的な役割しか付与されなかったのは、スーパーファンド法成立時には、多くの州で、有害物質汚染による災害への対応だけでなく、しばしば通常の土壌汚染の修復の場合にも、これらに対応する資金的用意や技術的スキルに欠けていたからである。

スーパーファンド法施行以降、各州政府はそれぞれの州のスーパーファンド・プログラムを制定し、強化してきた。現時点では、各州は米国の環境汚染修復の動き全体の中で極めて重要な役割を果たしている。米国全体の汚染修復を要するサイトの97%について州が第一義的な責任を負っていることを受けて、大部分の州で、それぞれのプログラムを強化してきた⁷。EPAは現在約1200箇所と目されるスーパーファンド・サイト(全米で最も汚染が深刻とされる)につき管轄しているが、各州はそれ以外の全ての汚染サイトで修復の責任を負っている。従って、州のスーパーファンド・プログラムが整うことで、住

⁵ International Economic Development Council. Brownfields Redevelopment Report. 2002.
<http://www.iedc.org>

⁶ ⁶ Copeland, Claudia. CRS Report for Congress. Environment and Natural Resources Policy Division. "Superfund and States: The State Role and Other Issues." 97-953. October 16, 1997.

⁷ 同上

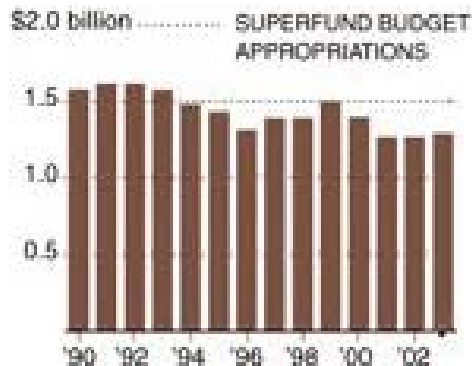
民の健康と自然環境、地域の経済的発展や税金の創出、全般的な生活のクオリティに悪影響を与えるような環境汚染の修復を州が上手く処理していけることになる。そのような汚染サイトは、都市のスプロール化の直接的要因にもなる為、これへの対応にもなる。

各州によるプログラムによって、5万件を超える非スーパーファンド・サイトの汚染物質の除去・修復を終了させたとみられている⁸。

政府資金が関係する環境修復プロジェクトは、連邦政府および地方の環境関連予算の増額を必要とした。スーパーファンド・プログラムに加えて、連邦政府は連邦機関施設の浄化及び国防省・エネルギー省・内務省の修復プログラムにも資金を用意している。スーパーファンド法の下では、スーパーファンド・サイトの浄化は2通りの区分、一般的な民間サイトのセクションと連邦施設セクション、に分かれている。連邦施設のサイトもスーパーファンド・サイトに指定され得るが、それらの浄化にトラストファンドを使うことはできない。連邦施設の浄化は、そのサイトに責任ある機関の予算を通じてファイナンスされる。州政府および自治体の支出は、各地での再開発の必要度合いによる面はあるものの、一般的には、ブラウンフィールド行動指針のような連邦ベースで用意される資金に対応して連邦ベースと同様のトレンドを示している。

(3) スーパーファンド・プログラムの予算

従来、スーパーファンド・プログラムの予算は、主に2つの財源から構成されている。トラストファンドに積み立てられる税収入と年平均で2億5千万\$（300億円）の一般歳出からのものである。その他に預金利息収入や浄化に責任ある主体からの立替費用戻しなどがこれらに加わる。右のグラフは、1990年から2002年までの予算額を示している⁹。

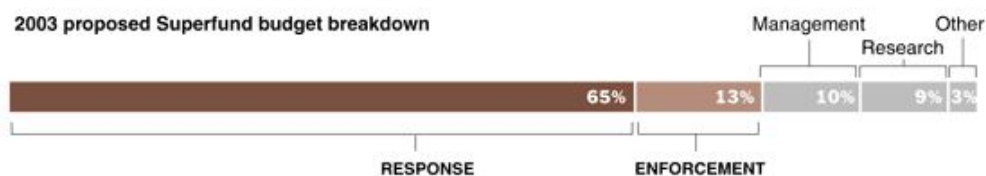


2002年のスーパーファンド・プログラム予算は全体で12億7千万\$（1524億円）であった。現在のブッシュ政権の2003年予算要求額は12億7千3百万\$（1528億円）で、7億\$（840億円）が一般歳出から、残りがトラストファンドからであ

⁸ Reisch, Mark and Bearden, David Michael. "Superfund Fact Book". 97-312 ENR. Congressional Research Service Report for Congress. Environment and Natural Resources Policy Division. Updated March 3, 1997. <http://www.cnle.org/nle/crsreports/waste/waste-1b.cfm#Liability>

⁹ Probst, Katherine and Konisky, David M. "Superfund's Future: What Will It Cost?" Resources for the Future. United States Environmental Protection Agency. 2001. <http://www.nytimes.com/2002/03/24/weekinreview/24ZELL.html>

る¹⁰。プログラムの予算は、汚染対応費用（Response）（責任当事者に浄化修復を行わせる）執行（Enforcement）、全般的運営管理、調査研究、他機関協力活動に充てられている。次のグラフは、2003年度の上程中の予算案のブレイクダウンである¹¹。付表2に1981年から1998年までの予算内訳を示している。



¹⁰ Reisch, Mark. Congressional Research Library. The Library of Congress. Resources, Science, and Industry Division. "Superfund and Brownfields in the 107th Congress". Issue Briefs for Congress. Updated June 5, 2002. <http://www.cnle.org/nle/crsreports/waste/waste-34.pdf>

¹¹ 同上

第2節 責任原則

(1) 広範な責任範囲

スーパーファンド法では、スーパーファンド・サイトの汚染に何らかの関わりがあったあらゆる個人ないし企業を潜在的責任当事者（PRPs：potentially responsible parties）としている。潜在的責任当事者は、有害物質の流出を原因とする浄化コストや、住民の健康と自然環境に与えた損傷（金銭的補償）につき、その責任を追求される立場となる¹²。この「責任主義」は次の3点を踏まえ採用されている。

- ・ 汚染者は浄化費用を支払う。
- ・ 伝統的な公共事業プログラムで対応する必要がなく、増税の必要がない。
- ・ 企業に有害物質の廃棄をもっと慎重に行わせるインセンティブとなる¹³。

スーパーファンド法の責任原則は、「**厳格責任、連帯責任、遡及的責任**」である。潜在的責任当事者は、有害物質の地下水や地表水、土壌や大気への放出、あるいは放出の恐れに関与しているだけで、責任を有する¹⁴。EPAの方で責任当事者の過失を挙証する必要がなく、責任当事者はそのサイトに関与しているだけで責任が発生し得る。その結果、危険物質の排出者や、その処理・貯蔵・運搬・処分のいずれかにでも責任をもつ主体は、全て責任を追及される立場になり得る。潜在的責任当事者には、ごみ埋立て処理場の所有者、廃棄物の排出者や運搬業者、危険物質を利用する大小の製造業等の企業、自治体、政府施設（特に軍事施設）、ドライクリーニング業者、病院、その他様々な中小事業者などが含まれる。

スーパーファンド法は、遡及的責任を原則としており、潜在的責任当事者は、同法制定後だけでなく、それ以前の有害物質への関与も責任が追及される。

厳格責任、遡及的責任に加え、連帯責任の考え方が採られている。関係する当事者は、法的な責任分担の仕組みが無い限り、それぞれの当事者が、その関与度合いの如何に拘わらず、当該サイト全体の浄化に対して法的な責任を負う¹⁵。この原則に基づき、潜在的責任当事者は、それぞれの危険物質のサイトとの関わりが、問題となる汚染には繋がっていない

¹² Congressional Research Service. The Library of Congress. “Superfund and Brownfields in the 107th Congress”. [Http://www.cnie.org/nle/crsreports/waste/waste-34.pdf](http://www.cnie.org/nle/crsreports/waste/waste-34.pdf)

¹³ Revesz, Richard L. and Stewart, Richard B. Analyzing Superfund – Economics, Science, and Law. 1995. Resources for the Future.

¹⁴ 同上

¹⁵ Reisch, Mark and Bearden, David Michael. “Superfund Fact Book”. 97-312 ENR. Congressional Research Service Report for Congress. Environment and Natural Resources Policy Division. Updated March 3, 1997. <http://www.cnie.org/nle/crsreports/waste/waste-1b.cfm#Liability>

いとしても、汚染修復への資金負担責任を抱えることになる。この措置は、サイトの浄化措置が、有害物質を部分的に除去するのではなく、汚染全体を完全に除去することを確保する為に採用されたのである。

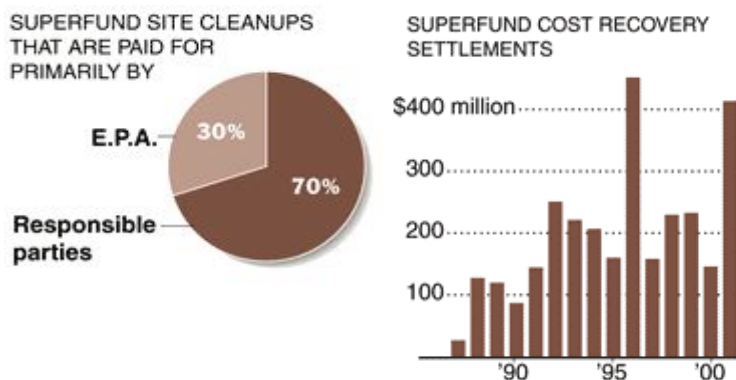
EPAによりスーパーファンド・サイトの認定がなされると、サイト修復執行局 (the Office of Site Remediation Enforcement (OSRE)) (EPAの Office of Enforcement and Compliance Assurance (OECA)の部局) が、責任当事者との間で浄化に要する費用の分担に係る交渉を行い、必要な場合には法的措置をとる。EPAは以下の権限を持っている。

- ・ 潜在的責任当事者の施設の調査
- ・ 潜在的責任当事者へのサイト浄化の指示
- ・ サイト浄化の資金負担・実行に関する潜在的責任当事者との協議
- ・ 潜在的責任当事者が浄化や資金負担をしない場合の法的措置¹⁶

理想的には、全て潜在的責任当事者により浄化と資金負担が賄われるべきであるが、緊急の場合や、当事者に支払い能力が無い場合には、EPAがトラストファンド資金を用いて浄化費用を賄い、後に、関係当事者からの弁済を法的に追求していくことになる。

(2) 責任原則の成果

EPAによれば、スーパーファンド法の広範な責任原則により、責任主体の70%に浄化資金を負担させた¹⁷。加えて、EPAは、この原則が危険物質の不法な扱いや投棄を牽制することになっているとしている。トラストファンドが使われた時には、EPAは法的手続きを使い必要資金の応分の負担を回収することに成功してきている。回収資金は、トラストファンドに戻されている。(右グラフ参照¹⁸)



¹⁶ U.S. Environmental Protection Agency. Office of Compliance and Enforcement. <http://www.epa.gov/compliance/index.html>

¹⁷ Zeller, Tom. The New York Times. March 2002. <http://www.nytimes.com/2002/03/24/weekinreview/24ZELL.html>

¹⁸ ¹⁸ Probst, Katherine and Konisky, David M. "Superfund's Future: What Will It Cost?" Resources for the Future. United States Environmental Protection Agency. 2001. <http://www.nytimes.com/2002/03/24/weekinreview/24ZELL.html>

他方、スーパーファンド法の責任原則を批判する人は、これによって必要以上の訴訟が引き起こされ、それがそのまま経済的機会の喪失に繋がっていると主張している。確かに、責任原則が広範囲であることにより、極めて多数の関係者を潜在的責任当事者にし、責任の分担をめぐっての時間を要する法的手続きをもたらした。同法の責任原則のポイントそれぞれについて当初は予想されなかった様々な影響をもたらされていると批判する声がある。その一例として、危険物質の流出で自然環境が損なわれ、破壊され、喪失された場合に、その修復コストないしその代替コストを連邦や各州政府に弁済しなければならないとする条項がある¹⁹。この条項だけでも、例えば、損なわれたハイキングルートやつりのスポットのような自然環境価値の適切な評価を巡って膨大な数の訴訟を招いている。責任原則の影響については、第4章で詳しく採り上げている。

¹⁹ National Council for Science and the Environment. “Superfund Reauthorization Issues in the 105th Congress II”. IB-97025. November 23, 1998. <http://www.cnie.org/nle/crsreports/waste/waste-17a.cfm>

第3節 浄化修復のプロセス

(1) スーパーファンド・サイトの決定プロセス

スーパーファンド・サイトの指定を受け、連邦ベースの修復措置を受ける為には、EPAの**全国浄化優先順位表 (National Priority List (NPL) 以下「NPL」)**に掲載されなければならない。NPLは、最も危険な汚染サイトを特定し、浄化方法を示し、その修復状況を一般に示すものである。2002年8月18日現在で、1233箇所がNPLに掲載されている²⁰。スーパーファンド法によりEPAが毎年NPLを見直すことになっている。次の表は、2002年10月時点のNPLへの掲載提案、掲載、削除、部分削除、修復作業完了のデータである²¹。

Number of NPL Site Actions and Milestones, by Fiscal Year²²

Action	1992	93	94	95	96	97	98	99	2000	01	02	03
掲載提案	30	52	36	9	27	20	34	37	40	45	9	0
掲載	0	33	43	31	13	18	17	43	39	29	19	0
削除	2	12	13	25	34	32	20	23	19	30	17	0
Milestone	1992	93	94	95	96	97	98	99	2000	01	02	03
部分削除*	-	-	-	-	0	6	7	3	5	4	7	1
修復完了	88	68	61	68	64	88	87	85	87	47	42	0

- ・ 財政年度は10月1日～9月30日。2003年度は2002年10月1日より現在まで。
- ・ *部分削除は96年までは適用無し。同年に創設。部分削除はその年度までの発生件数を示し、一つのサイトに重複して発生することがあり得る。現在、30箇所に33の部分削除がある。

サイトのスーパーファンド・サイトへの指定は、危険物質による汚染の恐れありとしてEPAに報告されるところから始まる。典型的には、住民、州関係機関、EPAの地域事務所により発見され、EPAに報告される。報告があると、全てのサイトがEPAの潜在的な危険物質汚染サイトの目録システムである**包括的環境対処・補償・責任に関する情報システム Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Information System (CERCLIS) 以下「CERCLIS」**に登録される。この掲載自体は、サイトが浄化が必要かどうかや、責任の所在を決めるものではなく、単に危険物質の可能性を知らせるものである。CERCLISは<http://www.epa.gov/superfund/sites/cursites/index.htm>で参照できる。

²⁰ U.S. Environmental Protection Agency. October 18, 2002. Final National Priorities List (NPL) Sites. <http://www.epa.gov/superfund/sites/npl/status.htm>

²¹ U.S. Environmental Protection Agency. October 18, 2002. Number of NPL Site Actions and Milestones. <http://www.epa.gov/superfund/sites/npl/status.htm>

²² 同上

EPAは自ら作成した**危険順位システム(Hazard Ranking System (HRS))** (以下「HRS」)を中心的な評価システムとしてサイトをNPLに載せるべきかどうかを判断している。HRSは、危険物質が流出されているか、あるいは、流出されている可能性があるか、危険物質の状況(例えば、毒性や廃棄量)、住民や周囲の環境が影響を受けているかどうかを特定する²³。加えて、汚染物質が地下水、地表水、土壌、大気に浸潤しているかどうかをチェックする。それ以外に、毒性物質疾病登録機関(the Agency for Toxic Substances and Disease Registry)がサイトについて健康上の警告を出している場合や、EPAが住民の健康に甚大な影響があると判断する場合、あるいは、州政府が浄化に高い優先度を認めた場合には、HRSのスコアの如何を問わず、NPLに掲載できる。

CERCLISと同様に、NPLへの掲載自体は責任の所在を決めるものではない。掲載されてからその後の調査が進むことになる。サイトがNPLに載せられ、即ち、スーパーファンド・サイトになると、EPAがサイトの修復方式を決めていく。サイトの発見からNPLからの削除に至るEPAのスーパーファンド・サイトの修復プロセスの各段階は下記の通りである²⁴。

サイトの発見：有害物質の放置(例えば、汚染拡散あるいは廃棄サイト)が発見され、EPAに報告される。

CERCLISへの登録：場所、状態、汚染物質、対策を示すコンピューター化された目録システムに登録される。

予備調査/現地調査(**Preliminary Assessment(PA)/Site Inspection(SI)**)：予備調査は限られた中で情報を集め、緊急的対応が必要かどうかを判断する。更なる調査が必要とされると、現地調査が行われる。現地調査では、NPLに載せるかどうかを決めるHRS用のデータが収集される。

HRS：計数的な評価システムで、サイトのスコアを出す。そのスコアは住民と自然環境への潜在的危険度を示す。

NPL掲載プロセス：EPAは最も汚染が深刻とされるサイトを長期的な浄化措置の可能性ありとして公示する。

修復措置調査/フィージビリティ調査(**Remedial Investigation(RI)/Feasibility Study (FS)**)：修復措置調査では、追加的にデータを集め、汚染の質と程度を特定する。フィージビリティ調査では、修復措置の選択が検討される。

決定記録(**Record of Decision (ROD)**)：NPLサイトの浄化に用いられる修復措置の決定理由を示した公の書類である。現在の決定記録は下記で参照できる。

²³ 同上

²⁴ U.S. Environmental Protection Agency. Superfund Program. "Cleanup Process". August 23, 2002. <http://www.epa.gov/superfund/action/process/sfproces.htm>

<http://www.epa.gov/superfund/sites/rodsites/index.htm>

修復計画/修復措置の実施 (**Remedial Design (RD)/Remedial Action (RA)**): 修復計画は、浄化修復の技術的仕様および技術を示したもの。修復措置の実施は、実際の工事や浄化措置の実施である。

工事の完了: 浄化措置の完了したフェーズである。

管理と維持 (**Operation and Maintenance (O&M)**): このフェーズは、浄化措置が効果的に、あるいは、適性に機能していることを確認する。

N P L からの削除: E P A は修復が成功裡に完了したのを以って N P L から削除。

(2) 修復の基準とプロセス

スーパーファンド法は、浄化プロセスを決める権能を E P A に与えていると同時に、E P A に一定の修復基準を保持することを求めている。同法は、修復措置をとるにあたっては、住民の健康と自然環境を守り、コスト面で効率的でなくてはならず、そして、「適用可能な限り、可能な技術を比較検討し、抜本的な解決措置となり、環境を修復させるような技術」を活用すべしとしている²⁵。後段の条件は、「技術追求型」、即ち、新しい汚染浄化策に向けた研究開発の促進を目指した法律の役割を果たしつつ、将来的な住民と環境の安全性を確保せんと含められたものである²⁶。これらの方針により、E P A は様々な要素を勘案してサイトの決定記録 (R O D) を決めなければならない。例えば、土壌が汚染されていた場合に、単に被覆をして地下水への汚染浸透の可能性を低めるだけでよいのか、土壌を除去し、場所を移して焼却処理を必要とするのかを E P A は決めなければならない。前者の方がコストは安い、なお長期的リスクは残る²⁷。

これら浄化基準を全国基準としていく為に、決定記録が E P A の唯一の責任文書となる。修復プロセスのそれ以外の段階は、各州や潜在的責任当事者によっても担われ得る。傾向としては、N P L への掲載までは、総じて E P A が担当し、それ以降の段階は、州政府、潜在的責任当事者が E P A と並んで措置を行っている。プログラムが始まって間もない頃は、E P A は「資金主導」策、即ち、E P A がサイト修復業者を雇い、トラストファンド資金で支払いをして、後に責任当事者から弁済を求めるといったやり方を採っていたが、ファンドの減少と当事者からの弁済充当が容易でないことから、E P A は現在ではより「責

²⁵ National Council for Science and the Environment . “Superfund Reauthorization Issues in the 105th Congress II”. IB-97025. November 23, 1998. <http://www.cnie.org/nle/crsreports/waste/waste-17a.cfm>

²⁶ 同上

²⁷ Revesz, Richard L. and Stewart, Richard B. Analyzing Superfund – Economics, Science, and Law. 1995. Resources for the Future.

任当事者に主導的に対応してもらおう) 執行アプローチ」を重視している²⁸。現在は、潜在的責任当事者が修復措置調査/フィージビリティ調査や、修復計画/修復措置の実施の大部分を行っている。潜在的責任当事者が行った方が、浄化が20%安い 費用の圧縮は当事者の利益 という統計もあり、この傾向が強まりつつある²⁹。

EPAの決定記録では、有害廃棄物汚染の修復策として大きくは次の3手段、**除去**(緊急的除去を含む)、**処理**、**封じ込め**、を使っている。除去の大部分は、例えば、化学物質漏洩火災のように、サイトから危険物質を搬出しなければならない緊急的事態の初期段階に採られる対応で、短期間のものが多い。スーパーファンド法の下では、そのような緊急避難的な除去の場合、1サイトにつき金額で2百万\$ (2億4千万円) 期間で1年を超える措置を採ることができない。緊急避難的な事態でなく、長期の除去が必要となるサイトは、程度が重く、しばしば複雑なレベルの汚染を抱えていることが多い。これらのサイトは完全な修復策を策定するまでに数年程度の検討を要することも多い³⁰。EPAは除去を行う場合は以下を念頭に置いている。

- ・ サイトの汚染物質に人が直接触れないようにする
- ・ サイトから有害な物質を除去する
- ・ 汚染物質のサイト外への拡散を防止する
- ・ 飲料水が汚染されている地域では、住民に飲料水を供給するか、出来なければ、近隣住民を一時的ないし恒久的に避難させる³¹

処理は、危険物質の量や毒性、拡散リスクを相当程度減らす為の措置を言う。封じ込めは、通常、危険物質が廃棄されたサイトと周りの環境との間の通じ得る接触断面をすべて遮断する覆いや系統だったコントロールの確立が伴われる。

除去が典型的には汚染発見時に措置されるのに対し、処理と封じ込めは、本質的により長い期間を要する。封じ込めの度合いや方策、誰が浄化を主導するか、採られるべき修復措置のタイプなどを決めていくのはかなり難しい為である。

全体では、EPAは地下水汚染のあるサイトの78%、地表水汚染のあるサイトの65%で処理を実施してきている。土壌汚染のあるサイトでは、50%で処理が行われてきている。封じ込めは、通常、大量の廃棄物のあるサイト 典型的には百万立方ヤード

²⁸ 同上

²⁹ 同上

³⁰ U.S. Environmental Protection Agency. Superfund Program. "Cleanup Process". August 23, 2002. <http://www.epa.gov/superfund/action/process/sfproces.htm>

³¹ ³¹ U.S. Environmental Protection Agency. Superfund Program. "Cleanup Process". August 23, 2002. <http://www.epa.gov/superfund/action/process/sfproces.htm>

(1yard=0.914m) を越えるような の場合に用いられ、廃棄物の量が小さい 例えは千立方ヤード未満のような 場合には通常は、処理が適用される³²。

スーパーファンドのレベルまで汚染されたサイトは、複合的に汚染されていることが一般的である。1997年のEPAの推定では、80%のサイトで土壌汚染を、79%のサイトで地下水汚染を抱えている。液状の廃棄物は全スーパーファンド・サイトの92.4%で確認され、固形状の廃棄物は58.3%、スラッジは49.2%のサイトでみられる³³。次の表は、スーパーファンド・サイトで一般的にみられる汚染物質を挙げたものである。

Types of Contaminants Commonly Found at Superfund Sites³⁴

汚染物質 Contaminant	発生頻度 Frequency of Occurrence
有機化学物質 Organic chemicals	71.4%
金属 Metals	64.3%
廃油 Oily wastes	35.1%
無機化学物質 Inorganic chemicals	30.9%
生活ごみ Municipal waste	27.3%
酸類/塩基類 Acids/bases	24.5%
PCBs (Polychlorinated biphenyls)	20.3%
殺虫剤/除草剤 Pesticides/herbicides	18.4%
塗料/顔料 Paints/pigments	17.7%
溶剤 Solvents	6.3%

有害な物質の最も一般的な発生源としては、製造事業所、一般廃棄物と産業廃棄物の埋立処理場、リサイクル事業所がある³⁵。次の表は、1994年の1254のNPLサ

³² ³² Reisch, Mark and Bearden, David Michael. "Superfund Fact Book". 97-312 ENR. Congressional Research Service Report for Congress. Environment and Natural Resources Policy Division. Updated March 3, 1997. <http://www.cnie.org/nle/crsreports/waste/waste-1c.cfm#28>

³³ 同上

³⁴ Reisch, Mark and Bearden, David Michael. March 3, 1997. Congressional Research Service Report for Congress, Environment and Natural Resources Policy Division. "Superfund Fact Book". 97-312 ENR. <http://www.cnie.org/nle/crsreports/waste/waste-1c.cfm>

³⁵ Congressional Research Service. The Library of Congress. "Superfund and Brownfields in the 107th Congress". <Http://www.cnie.org/nle/crsreports/waste/waste-34.pdf>

イトのタイプ別内訳である（連邦施設を除き、削除分を含む）³⁶。

NPL Sites by Site Type, 1994³⁷

Site Type	Percentage
製造事業所等 Industrial Facilities	38%
共同処分埋立場 Co-disposal Landfills	20%
その他 Miscellaneous	10%
汚染地域 Contaminated Areas	8%
リサイクリング事業所 Recycling Facilities	8%
廃棄物処理業者 Commercial Waste Handling and Disposal	8%
特定企業内廃棄物処理場 Captive Waste Handling and Disposal	7%
生活ごみ埋立処理場 Municipal Waste (only) Landfills	18.4%

有害物質が幾重にも重なり、そのサイト専用の修復方法を必要としているような場合、E P A が責任を特定していくのも難しいことになる。総じて、連邦施設以外の産業施設について責任を特定していくのは比較的容易であった。関係者の数が比較的少数であったからである。対照的に、リサイクリング施設を含む廃棄物処理・処分場の場合には、潜在的責任当事者が極めて多数に上るため、その責任特定は容易ではなかった³⁸。

汚染危険物質のタイプや量が様々で、サイトの処理もそれぞれ異なった対応が必要であったことから、措置に要する時間も極めて幅があった。C E R C L I S に掲載されてから修復措置が完了するまでに平均で12年を要している。サイトの発見からN P L への掲載までに43ヶ月、N P L に載ってから修復措置調査/フィージビリティ調査が始まるまでに20ヶ月、修復決定（決定記録）が出されるまでに更に38ヶ月、修復計画と修復措置の完了に43ヶ月が平均でかかっている³⁹。

³⁶ Probst, Katherine et al. Footing the Bill for Superfund Cleanups. The Brookings Institution and Resources for the Future. 1995.

³⁷ Reisch, Mark and Bearden, David Michael. March 3, 1997. Congressional Research Service Report for Congress, Environment and Natural Resources Policy Division. “Superfund Fact Book”. 97-312 ENR. <http://www.cnie.org/nle/crsreports/waste/waste-1c.cfm>

³⁸ Probst, Katherine. Testimony Delivered to the U.S. Senate Subcommittee on Superfund, Waste Control and Risk Assessment, Committee on Environment and Public Works. “The Strengths and Weaknesses of Current Superfund Law”. March 10, 1995. <http://www.rff.org/testimony/remarks/superfund.htm#note2>

³⁹ Revesz, Richard L. and Stewart, Richard B. Analyzing Superfund – Economics, Science, and Law. 1995.

(3) 浄化プロセスに関する動き

EPAが制定した浄化修復決定プロセスは、スーパーファンド・プログラムに関し最も議論を呼んでいる点の一つである。総じて、手続きが煩わし過ぎて、修復措置が遅くなり、住民の健康と環境を損ねていると批判する声は強い。また、サイトがCERCLISやNPLに公に載せられることは安全上の理由としてはわかるが、サイトやコミュニティにとっては不本意な汚名を与えられてしまうと批判する声もある。スーパーファンド・サイト指定による風評被害は時々、問題となっているサイトだけでなく隣接地の販売や開発にも影響を与えている⁴⁰。近隣の資産価値が下落するケースもある程度見受けられる。

これらの社会的な懸念に対応し、EPAは1995年に浄化の指定のないまま時間の過ぎたサイトをCERCLISから削除し、「ノーファーザーレスポンスアクション(No Further Response Action Planned”(NFRAP))”という区分に移し始めた⁴¹。それでもなお、スーパーファンドのイメージの悪さによる経済的な悪影響を懸念し、サイトがNPLやCERCLISに掲載されることに抵抗感を持つコミュニティや州政府もかなりある。

EPAが浄化コストの効率性をもっと重視すべきだと批判する声もある。現在、EPAは殆どの場合、措置の有効性・効率性と、住民の現在および将来に亘る安全の確保をバランスをとりながら修復措置を決めている。批判する人は、もっとコストを抑えれば、より多くのスーパーファンド・サイト数の修復が可能になる、と主張している。また、修復措置の決定にあたり、サイトの将来の利用のされ方が斟酌されるべきだと主張する関係当事者もいる。彼らによれば、どのサイトも同じレベルの修復が必要という訳ではない。例えば、サイトが将来、産業用に使われるとするならば、住宅用地になるサイトと同水準までの修復は必要ないと主張している。この考え方を支持する人は、これによりコストも抑えられ、浄化も早まるとしている。詳しくは各州の施策についての第5章で触れるが、現在は、多くの州のプログラムでは、将来の利用に応じ浄化レベルを分けてきている。

また、議会がスーパーファンド・プログラムを修正し、機能を強化した1986年スーパーファンド修正法(Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986 (SARA, P.L. 99-499) 以下「SARA」)を批判する声もある。SARAは、スーパーファンド法の浄化基準を拡充し、サイト浄化の主導機関とサポート機関は関係する全ての州と連邦の規制・基準を踏まえていなければならないことになった。これらの基準は、適用

Resources for the Future.

⁴⁰ Reisch, Mark and Beardon, David Michael. “Superfund Fact Book”. 97-312 ENR. Congressional Research Service Report for Congress. Environmental and Natural Resources Policy Division. Update March 3, 1997.

⁴¹ ⁴¹ U.S. Environmental Protection Agency. Superfund Program. August 23, 2002. <http://www.epa.gov/superfund/>

参照基準(Applicable or Relevant and Appropriate Requirements (ARAR))として知られる。

- ・ 適用基準とは、サイトの特定危険物質、(大気・水や土壌の) 汚染物質、修復措置、立地、その他の状況に適用される州または連邦の浄化基準である。
- ・ 参照基準とは、当該サイトに明確に法的に適用されるものではないが、投棄の状態や予想される修復措置に十分類似した問題や状況に対応した基準で、それを当該サイトに適用することが適切と考えられるものである⁴²。

適用参照基準は、州ごとに異なっていた為、大きく議論を呼んだ。連邦の基準も議論を招く面があった。例えば、地下水の汚染は1974年安全飲料水法 (the Safe Drinking Water Act of 1974) で定められているレベルまで浄化されなければならないということになり、修復コストの引き上げを招く結果になった。同法の基準は、汚染浄化ではなく、水道水に適用される基準であり、飲料ではない水利用が多い大部分のスーパーファンド・サイトへの適用は不適切として問題となった⁴³。

第4節 トラストファンド

(1) スーパーファンド税制

責任当事者が倒産、行方不明、支払意思・支払能力が欠如しているような場合のサイトの修復をファイナンスする為に、スーパーファンド法の下で「有害廃棄物信託基金」一般的には「トラストファンド」(the Trust Fund) あるいは、「オーファン (みなし児) ・ファンド」(the Orphan Fund) として知られる が設けられた。同法の汚染者負担主義 (“the polluter pays”) に基づき、代表的な汚染原因とされるものに責任があるとされる業界、即ち、化学会社、石油会社、関連業界等に課税がなされ、これがトラストファンドの財源とされた⁴⁴。その後、同法の責任原則と浄化基準も絡みながら負担の在り方に関して政治的な緊張が高まったことを受け、これらの課税は期限切れを迎え、それ以降、再導入されてきていない。次の3つの物品税と1つの法人収益税がかつてスーパーファンド・プログラムの目的税だったものである⁴⁵。

- ・ **The Refinery Crude Oil and Importers Petroleum Products Tax** (原油精製石油製品輸入税) : 購入原油量に応じて国内精製業者、石油製品輸入量に応じて輸入業者に課税される1バレル当たり9.7セント(ガロン当たり0.23セント 米国では1barrel=42

⁴² Probst, Katherine N. et al. Footing the Bill for Superfund Cleanup – Who Pays and How?. The Brookings Institution. 1995.

⁴³ 同上

⁴⁴ ⁴⁴ Lazzari, Salvatore. “Taxes to Finance Superfund”. 96-774 ENR. Congressional Research Service Report for Congress. Environment and Natural Resources Policy Division. September 13, 1996. <http://www.cnie.org/nle/crsreports/waste/waste-31.cfm>

⁴⁵ 同上

gallons) の物品税 (内国歳入庁コード Internal Revenue Code (IRC) §4611-4612)

- **The Chemical Feedstocks Tax** (化学物質税): 本来的に毒性があったり、危険物質の製造原料になったり、使用時に有害廃棄物を生み出す可能性のある 42 の特定化学物質に掛かる物品税 (IRC § 4661-4662)
- **The Imported Chemical Derivatives Tax** (輸入化学派生物質税): 当初は化学物質税を補完すべく設けられたもので、化学物質税の対象となる 42 の化学金属品の保管・使用から派生的に生まれてくる輸入化学物質に掛かる物品税。税率は、派生物が生み出される元物質と同様の率が適用される。 (IRC § 4671-4672)
- **Special Environmental Tax on Corporate Alternative Minimum Taxable Income (AMT)** (事業利益への法人特別環境税): 1986年スーパーファンド法修正および再授權法(SARA)による加わった法人収益税で、税収は一般歳入ではなく、スーパーファンド・プログラムに直接入る。税率は、2百万\$を上回る事業利益の0.12%(1万\$に対し12\$) (IRC §59A)

前者の2つの税は、危険物質に関係する業種への課税として1980年のスーパーファンド法により導入された。後者の2税は、SARAにより追加された。SARAは、前者の2税も期間を5年間延長した。これらは1990年歳入調整法(The Revenue Reconciliation Act of 1990 (P.L. 101-508))により更に4年間延長されたが、再延長を巡り連邦議会が合意にこぎつけることができず、1996年1月1日を以って期限切れになってしまった。以下の3表は期限切れになるまでのスーパーファンド税収の概要である。最初の表は1989年から1996年までの各年の4税の税収、第2、3表は1993年の主要な産業セクター別および主要業種別の法人特別環境税額を示している。

Actual Receipts from the Overall Superfund Taxes, 1989-1996⁴⁶ (\$ Millions)

Type of Tax	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
9.7¢ Oil Tax	580.7	578.5	551.0	557.4	567.0	n.a.	n.a.	n.a.
Feedstock Chemical Tax	266.1	249.6	261.4	252.2	235.0	n.a.	n.a.	n.a.
Imported Chemical Tax	4.5	7.7	4.6	16.5	11.5	n.a.	n.a.	n.a.
Subtotal	851.3	835.8	817.0	826.1	813.5	807	867	261
Corporate AMT^b	471.8	520.2	479.3	496.6	n.a.	653	612	359
Total^c	-	-	-	-	-	1,460	1,479	620

(注) a : 1996 年は推定 b : 1989-92 年は暦年で法人所得タックスリターンデータ ; 1994-96 年は財政年度で予算データ c : 1989-93 年は物品税が財政年度ベース、法人環境特別税は暦年データの為、合計額は示されない。

⁴⁶ Lazzari, Salvatore. "Taxes to Finance Superfund". 96-774 ENR. Congressional Research Service Report for Congress. Environment and Natural Resources Policy Division. September 13, 1996. <http://www.cnie.org/nle/crsreports/waste/waste-31.cfm>

Superfund Corporate Environmental Income Tax, by Industry Sector⁴⁷

Industrial Sector (産業セクター)	\$ Thousands (千\$)	Percentage (構成比：%)
製造業 Manufacturing	224,307	39.6
金融、保険、不動産 Finance, insurance, and real estate	165,076	29.1
運輸・公益事業 Transportation and public utilities	94,339	16.7
小売 Retail trade	31,994	5.6
サービス Services	23,074	4.1
卸売 Wholesale trade	17,905	3.2
鉱業 Mining	5,779	1.0
建設 Construction	2,515	0.4
農林水産業 Agriculture, forestry, and fishing	1,144	0.2

Superfund Corporate Environmental Income Tax, by Major Industry⁴⁸

Industry (主要業種)	\$ Thousands	Percentage
Manufacturing		
化学製品 Chemical and allied products	42,008	7.4
石油石炭 Petroleum and coal products	28,137	5.0
電気・電子 Electrical and electronic equipment	26,601	5.0
自動車・同部品 Motor vehicles and equipment	21,173	3.7
印刷・出版 Printing and publishing	10,703	1.9
Transportation and Public Utilities		
電気、ガス、水道 Electric, gas, and sanitary services	41,624	7.3
通信 Communication	41,570	7.3
Finance		
保険 Insurance	64,622	11.4
銀行 Banking	57,889	10.2
その他金融機関 Credit agencies other than banks	2,857	4.0
証券等 Security, commodity brokers, and services	11,373	2.0

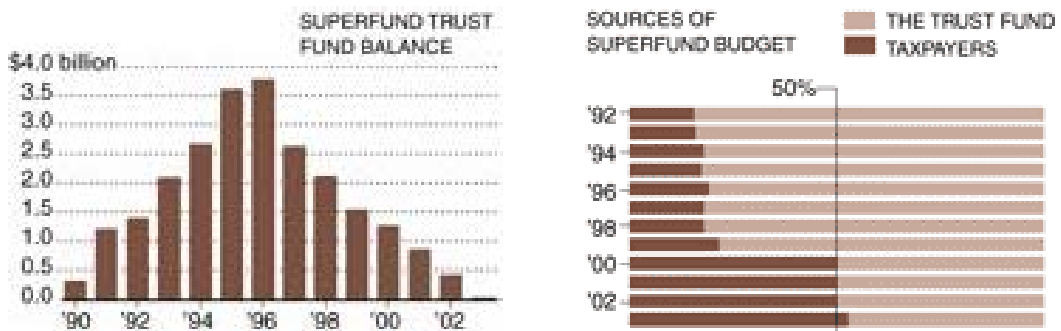
⁴⁷ 同上

⁴⁸ 同上

(2) トラストファンドの現状

スーパーファンド・プログラムをめぐる政治的な緊張の高まりから、スーパーファンド課税は1996年に失効してしまった。それ以降は年々、トラストファンド残高が減少してきており、2002年8月現在の残高は28百万\$（33億6千万円）、2004年度には枯渇すると予想されている。トラストファンドの減少で、一般歳出がスーパーファンド・プログラムに投入される割合がより高まっている。

これまではトラストファンドが同プログラムの必要資金の83%を賄い、残りを一般歳出から充当していたが、ここ2～3年は一般歳出が約5割を賄っている。今後、課税が再導入されなければ、一般歳出の割合が一層高まり、トラストファンドは減少を続けよう。下のグラフは、トラストファンドの減少状況と、一般歳出とファンドの割合である⁴⁹。



スーパーファンド課税の失効は、プログラムの原則である汚染者負担主義（“the polluter pays”）の放棄だとして批判する声がある。アナリストは、将来的な汚染サイトの発見に対応しながら、現在のサイトの修復をしていく為には、今後10年間で、140～164億\$（1兆6千8百億円～1兆9千7百億円）必要とみている⁵⁰。現段階は、スーパーファンド・プログラムは、「連邦議会と大統領（連邦政府）の予算面での気まぐれに一層おすがりしなければならない⁵¹」不安定な状態になっている。責任当事者が修復の70%を支払ってはいるが、オーファン・サイト（みなし児、責任者不在のサイト）の今後の修復は、連邦政府の予算次第になっているのである。

スーパーファンド課税が継続されていたら、有害廃棄物による汚染浄化に使える資金が

⁴⁹ Probst, Katherine and Konisky, David M. “Superfund’s Future: What Will It Cost?” Resources for the Future. United States Environmental Protection Agency. 2001. <http://www.nytimes.com/2002/03/24/weekinreview/24ZELL.html>

⁵⁰ Pianin, Eric. Washington Post. “Superfund Cleanup Effort Shows Results, Study Reports”. July 9, 2001.

⁵¹ New York Times. Editorial. “Shortchanging Superfund”. July 6, 2002.

2006年までに148億\$(1兆7千8百億円)になっていたと推定されている(下表)。同課税の再導入については連邦議会で何度も議論がなされたが、課税の再導入は責任原則と浄化基準の全般的な見直しと絡み合っている為に、政治的に今なお合意に至っていない。

Revenue Projections From Reinstating Superfund Taxes (\$ Millions 百万\$)⁵²

Tax	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1997-2006
Ex	450	694	707	720	735	750	766	783	801	819	7,225
Corporate AMT	963	633	647	672	700	729	760	792	825	859	7,580
Total	1,413	1,327	1,354	1,392	1,435	1,479	1,526	1,575	1,626	1,678	14,805

⁵² Lazzari, Salvatore. "Taxes to Finance Superfund". 96-774 ENR. Congressional Research Service Report for Congress. Environment and Natural Resources Policy Division. September 13, 1996. <http://www.cnie.org/nle/crsreports/waste/waste-31.cfm>

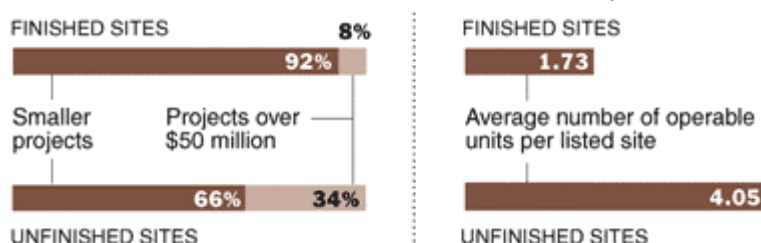
第4章 プログラムの影響とその対応

EPAはスーパーファンド・プログラムの開始当初から批判を受けてきた。批判は、小さい手続き的な調整事項から、プログラムを廃止すべしというものまで様々であった。州政府が既に全ての修復責任を負える力がついたと主張する人々は、連邦プログラムはもはや廃止すべしと言うことが多い。これらの批判に対し、EPAでは以下のような実績を示し自己評価している。

- ・ 人々の健康と環境への脅威を短期間に軽減する6400回以上の措置を実施
- ・ 757箇所のスーパーファンド・サイトで全浄化工事が完了
- ・ 70%を超えるサイトで責任当事者が浄化を実施
- ・ 責任当事者からの費用弁済が180億\$超(2兆1千6億円)⁵³

EPAは、多数のサイトが今なおNPLに載っており、今後も汚染サイトの発見が継続する可能性が高いので現プログラムの存在は必要不可欠と主張している。

EPAによれば、平均して1年に50箇所の新しいサイトが見つかる。加えて、新しいサイトは閉山された鉱山や広範な地下水汚染を含むもののように、廃棄物汚染がより広く、従って、修復措置がより難しいものとなる傾向にある。EPAはこれらを「メガサイト」と呼んでいる。汚染の大きさに鑑み、EPAでは「措置可能ユニット」と呼ぶ浄化の追加フェーズを加えている。通常のスーパースタンド・サイトに2千万\$(2億4千万円)要しているが、メガサイトには5千万\$(6億円)以上かかるものとEPAではみている⁵⁴。(右のグラフ参照⁵⁵)



全体としては、スーパーファンド・プログラムは改善に向けた要請に応じてきている。EPAはプログラムを調整し、技術的な進歩の取り込みや、民間セクターの関与の拡大、

⁵³ U.S. Environmental Protection Agency. “Superfund 20th Anniversary Report”. Update August 1, 2002. <http://www.epa.gov/superfund/action/20years/>

⁵⁴ Probst, Katherine; Konisky, David M. Resources for the Future; United States Environmental Protection Agency. “Superfund’s Future: What Will It Cost?” March 23, 2002. <http://www.nytimes.com/2002/03/24/weekinreview/24ZELL.html>

⁵⁵ Probst, Katherine and Konisky, David M. “Superfund’s Future: What Will It Cost?” Resources for the Future. United States Environmental Protection Agency. 2001. <http://www.nytimes.com/2002/03/24/weekinreview/24ZELL.html>

州政府の役割の強化に繋げてきた。それ以外の点でもEPAは、スーパーファンド法の登場によって発生した予想外の問題を解決すべく調整をしてきた⁵⁶。特に、影響を受けたのが、以下に紹介する訴訟関係、保険、銀行、不動産の各分野である。

第1節 訴訟関係

スーパーファンド法以前、1970年代の米国で環境関連法で係争といえば、民間セクターがEPAや州と規制をめぐって争うことが大部分であった。スーパーファンド法の制定によって、同じサイトで潜在的責任当事者とみなされる企業同士での訴訟が爆発的に増加した。スーパーファンド法では、関係当事者が浄化コストを訴訟で他の関係者に分担させるのを認めていたからである。浄化コストは高額に昇る傾向にあり、多くの潜在的責任当事者にとっては法的手段を使って、他の主体にコストを転嫁し、あるいは分担させることが意味を持ったのである⁵⁷。その結果、100を超える当事者が関係するような訴訟も登場している。スーパーファンドの訴訟問題が資金を浪費させ、浄化自体を何年にも亘って遅れさせていると批判する声は強い。

会計検査院 (General Accounting Office (GAO)) は、企業のスーパーファンド法に関するコストを明らかにするために、1994年にフォーチュン製造業500社およびフォーチュンサービス業500社につき調査した。対象1000社中、367社がスーパーファンド・サイトの関係当事者になったことがあり、浄化プロセスの間に法的費用が発生している。浄化費用が10万\$ (120万円) 以下の企業が81社、2千万\$ (24億円) を超える企業が38社あった。浄化に要した平均コストは150万\$ (1億8千万円) で、そのうち50万\$ (6千万円) が法的費用であった⁵⁸。

スーパーファンド関連の訴訟の場合、大企業に比べ小企業の方が訴訟コストの負担度合いがかなり高いという調査結果が出ている。この状態を改善し、訴訟の長期化を抑える為の措置も、1986年スーパーファンド修正法 (SARA) に盛り込まれた。これにより、EPAは、可能な場合で、且つ、公益に適う場合に、小規模の潜在的責任当事者との法的決着を可能な限り早期に行うべきとされた⁵⁹。これらの小規模の当事者は「寄与割合が僅少の (de minimis)」潜在的責任当事者と呼ばれる。EPAの規定では、「寄与割合が僅少の (de

⁵⁶ Revesz, Richard L. and Stewart, Richard B. Analyzing Superfund – Economics, Science, and Law. 1995. Resources for the Future.

⁵⁷ National Council for Science and the Environment. “Superfund Reauthorization Issues in the 105th Congress II”. IB-97025. November 23, 1998. <http://www.cnie.org/nle/crsreports/waste/waste-17a.cfm>

⁵⁸ Revesz, Richard L. and Stewart, Richard B. Analyzing Superfund – Economics, Science, and Law. 1995. Resources for the Future.

⁵⁹ 同上

minimis)」当事者の危険物質への関与度は、サイトの他者の関与度に比べ、物量・毒性両方の点で僅少でなければならない。SARAは更に、「寄与割合が僅少の (de minimis)」の下の区分として「寄与割合が極小の (de micromis)」ステータスを設けた⁶⁰。この場合には、EPAは、問題となった危険物質のほんの一部にしか責任の無い製造者や運送者との間で早期に和解することができる。もし、民間企業が規模の小さな関係者を訴訟に巻き込もうとするような場合には、SARAにより、EPAは「寄与割合が極小の (de micromis)」当事者とは\$0 (負担無し) で和解することができることになった⁶¹。

第2節 保険セクター

保険会社はスーパーファンド法によって大きな影響を受けた。潜在的責任当事者が加入中の保険で資金的な埋め合わせをすべく還付請求したからである。保険会社は、既存の保険はスーパーファンドのレベルの汚染は元来カバーの対象外として、潜在的責任当事者の請求を拒否した⁶²。この訴訟を経験し、保険会社は1986年に保険約款を変更し、汚染に伴う責任を全てカバーから外した。この変更が行われた後、1986年より前の保険約款の変更を巡って訴訟が大量に行われる事態となった。保険会社と責任当事者で合わせて、毎年約5億\$ (600億円) の訴訟費用がスーパーファンド法の結果、発生した⁶³。

これらの裁判の影響として、環境保険を必要とする企業は、自家保険を用意するか、特別な保険を購入せざるを得ないことになったが、これらは、保険料が高く、免責金額も高く、自己負担金額も高く、補償上限は低いものだった⁶⁴。必要性と経験が増すに連れ、新しい内容の環境保険が開発されていった。現在は、施設の被害・身体的損傷、浄化費用負担/オーバーラン、プロジェクト遅延/ビジネス中断、担保価値下落と風評被害、契約不備/法的係争コストを含めてあらゆるタイプの環境リスクをカバーする保険が契約可能になっている⁶⁵。サイトの所有者は法的な環境責任から逃れられる訳ではないが、環境保険によって、

⁶⁰ Wagner, Travis P. The Complete Guide to the Hazardous Waste Regulations. 1999. John Wiley & Sons.

⁶¹ 同上

⁶² Probst, Katherine. Resources for the Future. Testimony Delivered to the U.S. Senate Subcommittee on Superfund, Waste Control, and Risk Assessment. "The Strengths and Weaknesses of Current Superfund Law". March 1995. <http://www.rff.org/testimony/remarks/Superfund.htm>

⁶³ Revesz, Richard L. and Stewart, Richard B. Analyzing Superfund – Economics, Science, and Law. 1995. Resources for the Future.

⁶⁴ Reisch, Mark and Bearden, David Michael. "Superfund Fact Book". 97-312 ENR. Congressional Research Service Report for Congress. Environment and Natural Resources Policy Division. Updated March 3, 1997. <http://www.cnire.org/nle/crsreports/waste/waste-1b.cfm>

⁶⁵ Davis, Andrew N, Retallick, Cynthia C, and Thompson, James A. The Connecticut Law Tribune. "Let's Make a Deal – Transferring Environmental Risks for a Reasonable Price". November 15, 1999.

以前に住民の健康と周囲環境にリスクを与えた物件も売買、浄化、開発が容易になってきている。

企業保険に加えて、資金の貸し手をスーパーファンド法のリスクから守る保険商品も開発されてきている。貸し手保護保険（secured creditor policies）として知られるこれらの保険は、環境汚染による担保価値の下落、環境問題に基づく借り手の債務履行能力の喪失、担保実行した物件での環境面のリスクから資金の貸し手を保護する⁶⁶。借入者が債務履行ができず、汚染問題が生じた場合には、保険のタイプに応じ、保険会社は、借入の残高か、推定修復コストかのいずれか小さい方を資金の貸し手に支払う⁶⁷。

第3節 銀行業界

金融機関は、「サイトのマネジメントへの関与が無くても、その債権保護を主目的に所有権を有する」場合に責任があり得るとするスーパーファンド法の条項により、潜在的責任当事者になる⁶⁸。同法によれば、金融機関は有害物質を含む物件の所有権を有した場合、潜在的責任当事者になり得る。例えば、資金の借り手がデフォルトし、金融機関が担保権を実行し、物件を所有すると、潜在的責任当事者となり、修復費用を負担しなければならなくなる。

同法は金融機関に同時に「債権保護免責」条項を与えている。これは、金融機関がサイトの日常のオペレーションに関与してない限り、免責になるというものである。しかし、当該条項は、免責になる関与のレベルやタイプは定義していなかった。この条項の及ぶ範囲は当初曖昧であったが、1990年の判例 U.S. versus Fleet Factors Corporation (901 F.2d 1550, 11th Cir. 1990⁶⁹)により、金融機関が施設の有害廃棄物処分に影響を与えるのに十分な関与をしているのであれば責任を有するとの判断が示された⁷⁰。金融機関は責任を負うのを恐れ、環境汚染リスクを抱える物件への関与を避けるようになった。

懸念の緩和を図る為に、EPAは1992年に、「スーパーファンド法の金融機関責任に係る確定ルール」(“Final Rule on Lender Liability under CERCLA” (published in 57 Fed. Reg.

⁶⁶ 同上

⁶⁷ 同上

⁶⁸ Revesz, Richard L. and Stewart, Richard B. Analyzing Superfund – Economics, Science, and Law. 1995. Resources for the Future.

⁶⁹ 判例を特定する引用記載。“F.2d”は1960–1992年の連邦判例群、3群の中の2番目 “11th Cir.”: 11th Circuit Court of Appeals for the Eleventh Judicial Circuit (Alabama, Florida and Georgiaの各州を管掌) “901”: volume number “1550”:page number.

⁷⁰ Gerrard, Michael B. Brownfield Law and Practice: The Cleanup and Redevelopment of Contaminated Land. 1998.

18244, April 29, 1992⁷¹))を出した。これによれば、施設のマネジメントへの関与は「所有者による建物や施設の運営や操業への実際の関与」であり、「単に施設操業に影響を与えられる権能力や立場、ないし操業をコントロールする状態にまだ至っていない状態」はそうではない、とした⁷²。ところが、このルールは、ワシントン特別区高裁の Kelly v. EPA (15 F.3d 1100 (D.C. Cir. 1994)⁷³)の判例で、EPAにはスーパーファンド法を制限するルールを定める法的権能が無いとして、覆された。

この事態を修復せんとして、連邦議会は貸し手責任を緩和し、汚染サイトの再開発を支援すべく1996年資産保全・貸し手責任・預金保険保護法 (**Asset Conservation, Lender Liability, and Deposit Insurance Protection Act of 1996** (H.R. 3610⁷⁴, P.L. 104-208))を制定した。これは、金融機関が担保として押さえる資産の運営に関与していない限り、責任を負わないとすると共に、担保権を実行して物件を取得したらすぐに処分するよう求めている。この法の下で、金融機関は、危険物質の流出に係る特定の規定に従う限り、責任リスクの懸念無く、担保権を実行したサイトでの融資を継続または回収し、汚染対応を検討することができることになった⁷⁵。この修正は金融機関をスーパーファンド法の責任リスクから守ることが狙いであったが、金融機関にとっての安全なレベルは依然不透明と言われている。

第4節 不動産業界

スーパーファンド法は不動産業界にもネガティブな影響を与えた。開発業者(デベロッパー)が、潜在的責任当事者になることを恐れ、環境リスクのある不動産取引を敬遠したのである。汚染あるサイトが遊休地となり、放置されたままになった為、EPAと各州政府は、再開発を促進する為に、税制、補助金、融資プログラムの制度や、訴追されないことの確認などの規制面での保護を幅広く用意した⁷⁶。これらの措置は、市街地エリアの再開発、雇用創出、生活の質の改善を図る場合に利用されている。時々、開発業者が修復費用を負担する場合も生じたが、それでも、政府の支援策に加え、同不動産が割安に入手でき、また、立地が良い場所にあることが多いので、環境汚染のある不動産は経済的に開発機会とみなされるようになってきた。

⁷¹ “Fed. Reg.”: Federal Register (the National Archives and Records Administration (NARA)が発刊する日刊官報、Federal agency regulations; proposed rules and notices; and Executive orders, proclamations and other Presidential documents を掲載) “57”: volume number “18244”: ruling number.

⁷² 同上

⁷³ “F.3d”: the third and current series of federal court cases, which started in 1993. “D.C. Cir.”: the D.C. Circuit Court.

⁷⁴ H.R. : U.S. House Resolution.

⁷⁵ Fersko, Jack and Fersko, Farer. “Brownfields – The Newest Real Estate Frontier”. 1997. <http://www.farerlaw.com/library/brnflds.html>

⁷⁶ Davis, Andrew N, Retallick, Cynthia C, and Thompson, James A. New England Real Estate Journal. “Buying and Selling Environmentally Impacted Property: Not the Same Old Story”. March 15-21, 2002.

EPAは、1986年スーパーファンド修正法(SARA)によって、将来的なサイト所有者の責任を減らす為に「善意の土地取得者」という概念を設けた。これは、土地購入者が汚染について知らず、かつ、汚染への関与が無い場合に、将来的な責任発生を免れる、というものである。同法では、その為には「良識的な商業慣行に沿った・・・あらゆる適切な調査」がなされていなくてはならない、としている⁷⁷。この結果、今では土地の購入者は、しばしば詳細な土壌・地下水チェックも含むような環境調査を行うのが当たり前になってきている⁷⁸。一般的には、これらのサイトアセスメントは、フェーズ、フェーズ、フェーズとして知られている。内容は付表3を参照。

それとともに、EPAは1989年に、スーパーファンド・サイトを購入しようとする主体との間での**購入予定者協定(Prospective Purchaser Agreements(PPA))**以下「PPA」を開始した。これは、EPA、司法省と購入予定者との「将来的な訴追が無い」ことの確認協定である。PPAがあれば、購入者は、当該サイトが修復基準を守っている限り、責任リスクから免れ、商業的な利益を侵されることが無くなる。1999年のEPA調査では、回答した不動産業者の9割が、PPA無しにはスーパーファンド・サイトを購入しない、としている⁷⁹。当初、EPAは、当事者に資金的に意味のある場合にのみ、この協定を結ぶるとしていたが、後には、雇用の創出や確保、インフラ改良などの地域サービスの改善、放置され、荒廃したサイトの開発などでコミュニティーにメリットとなる効果がある場合にも適用可能とした⁸⁰。PPAによってビジネスが以前から開発されていた地域に残ったり、他から進出したりするようになり、都市のスプロール化の抑制に繋がっているとEPAは述べている。

⁷⁷ Revesz, Richard L. and Stewart, Richard B. Analyzing Superfund – Economics, Science, and Law. 1995. Resources for the Future.

⁷⁸ 同上

⁷⁹ Fersko, Jack and Fersko, Farer. “Brownfields – The Newest Real Estate Frontier”. 1997. <http://www.farerlaw.com/library/brnfls.html>

⁸⁰ 同上

第5章 州政府のスーパーファンド・プログラム

第1節 州政府プログラムの概観

1980年にスーパーファンド法が成立して以降、州政府のスーパーファンド・プログラムも、当初のサイトの発見と初期調査に重点が置かれていた状態から発展していった。現在は、総じて、殆どの州で独自の浄化基準とその財源を用意するに至っている。この進展により、州政府の役割は当初の補助的な位置づけから変化している。過去20年以上を経て、州政府は経験を積み、現在ではNPLサイトの修復でも主導機関として機能できるまでになっている。

スーパーファンド法は大気浄化法（the Clean Air Act）のような汚染防止に関する他の連邦法制と異なり、遵守されるべき全国的な最低基準を設けておらず、各州は独自にプログラムを制定していったが、細部で違いは残るものの、多くの州プログラムではスーパーファンド法に類似した以下の点を含んでいる⁸¹。

- ・ 環境と健康のリスクに緊急的に対応する場合とより恒久的に対応する措置の手続き
- ・ 調査・修復事業を賄う為の浄化基金あるいはその他の資金支援策の用意
- ・ 潜在的責任当事者に調査・修復を実施させる権限
- ・ 州資金を使った修復の管理及び潜在的責任当事者が行う修復を管轄する体制
- ・ サイト浄化に決定手続きに住民が関与できるようにする手続き⁸²

州が環境修復を主導する力をつけてきたことは、地域住民の生活にとって意味が大きかった。州は、地域の利益にかなうように修復を主導する立場になるからである。各州政府は、全NPLサイトの約10%で主導的役割を担うべくEPAと協力協定を結んでいる⁸³。数の上では全国の汚染サイトの大部分である非NPLサイト（非スーパーファンド・サイト）では、州政府が主導機関となる。これらについては、EPAの関与は浄化のアセスメントか、緊急事態対応かに限られ、あるいは、全く関与しない。

環境法制研究所（the Environmental Law Institute (ELI) 以下「ELI」）では州政府スーパーファンド・プログラムの発展を詳細にフォローした調査を行っている。それによれば、1980年には多くの州の業務はサイト発見と調査に限られ、浄化水準は個別にその都度検討されることが多かった。1997年末までに、44の州で州独自の浄化執行の権限を定めたスーパーファンド法を有し、残る他の州もすべて何らかの法令で執行権限を定めて

⁸¹ Environmental Law Institute. “An Analysis of State Superfund Programs: 50 State Study, 1998 Update”. <http://www.eli.org/pdf/50State98.pdf>

⁸² 同上

⁸³ Copeland, Clausia. CRS Report for Congress. Environment and Natural Resources Policy Division. “Superfund and States: The State Role and Other Issues.” 97-953. October 16, 1997.

いる⁸⁴。大部分の州では、連邦スーパーファンド法の骨格である「厳格責任、連帯責任、遡及的責任」を取り入れている。多くの州では、連邦スーパーファンド法よりも厳しい浄化基準よく義務化されているものとして、健康をベースとしたリスク評価、コスト有効性評価、将来的な土地利用要素の勘案があるを採用している。

E L I の 1 9 9 7 年 調 査 に よ れ ば 、 全 州 (ネ ブ ラ ス カ 1 州 を 除 く) で 浄 化 活 動 を サ ポ ー ト する基金を設けている。1997年時点で、全ての州の基金の合計額は14億1千万\$ (1692億円)で、各州の平均基金残高は約3千万\$ (約42億円)である⁸⁵。いくつかの州では資金財源や用途区分の違いにより複数の基金を設けており、全州では合わせて105の基金があった。例えば、アーカンソー州の「危険物質修復活動基金」(Hazardous Substances Remedial Action Trust)では危険物質製造業者に課す課金が財源の大部分となっている一方で、同州の緊急対応基金(Emergency Response Fund)は罰金が財源である。債券発行で調達された基金は別建てで管理されるのが通例である。ニュージャージー州では7つの基金の内、4つがそれぞれの債券発行による基金である⁸⁶。

一般的には、州はプログラムを州浄化基金(state cleanup funds)、州一般基金(state general funds)と連邦補助金(federal grants)によって賄う。連邦補助金は、EPAのスーパーファンド・プログラム、特定のサイトに係る協力協定先が主な財源である。いくつかの州では、特定のプロジェクトにつきエネルギー省や国防省から補助金を得ている場合もある。基金の財源と利用範囲は州毎に違いがある。各州は、一般予算、債券発行、廃棄物手数料、税金、罰金、他の州政府基金からの転用資金、責任主体からの費用弁済額、民間の基金、利用者手数料(自主的な浄化プログラム向け)を用いて、連邦スーパーファンド・プログラムへの分担負担、サイト調査、緊急対応、処理、自治体への補助金、自然資源修復プログラム、プログラムの管理運営費用、被害者補償を賄っている⁸⁷。利用者課金 典型は、有害廃棄物、危険物質、粗大ゴミの排出者、運搬、処理、処分業者への課金が州基金の第一の財源であり、これによって事業者が危険廃棄物の排出を抑制し、リサイクリングを進めることを促そうとしている。

技術的蓄積が進み、サイト浄化の必要性も広まってきたのに伴い、州政府は自主的浄化プログラムやブラウンフィールド・プログラムを整備してきた。これらのプログラムは、法的な強制よりも資金的支援・税制面でのインセンティブを使い、民間セクターが環境修復を適切に行うのを促進するのが一般的である。加えて、州政府も、今後訴追しないこと

⁸⁴ Environmental Law Institute. “An Analysis of State Superfund Programs: 50 State Study, 1998 Update”. <http://www.eli.org/pdf/50State98.pdf>

⁸⁵ 同上

⁸⁶ 同上

⁸⁷ 同上

を約す「ノーファーザーアクション」(no further action) レターや、所有者の免責を約するレターの発行も行っている。このような対応の多くは、リスク度の低いサイトや中心市街地の再活性化のような経済的開発が特に目指されるようなサイトでとられている。州政府とサイト所有者との協定はスーパーファンド法からの免責をもたらすものではないが、実際には、懸念を薄め、汚染されたサイトの再開発に道を拓くものである。

第2節 事例：ニューヨーク州のスーパーファンド・プログラム

ラブ・カナルの惨事を踏まえ、ニューヨーク州は1979年に独自に「人々の健康と環境に重大な脅威を与える有害物質廃棄サイトを特定し、分析、調査、修復する為の」スーパーファンド法を制定した⁸⁸。連邦法と類似し、同州法も、州の部局に汚染に責任を有する主体の調査と責任者に修復コストを負担させる権能を付与した。ニューヨーク州の環境保護局 (the Department of Environmental Conservation) の中の環境修復課 (the Division of Environmental Remediation (DER)) が州のスーパーファンド・プログラムを運営している。

2001年3月現在で、ニューヨーク州には101のスーパーファンド・サイト (NPLレベル) がある。この中の25サイトは修復が終わっており、その内の14サイトはNPLから削除される段階にある。他の76サイトは現在、浄化プロセスの段階にある⁸⁹。ニューヨーク州レベルのスーパーファンド・サイトは、2001年末時点で800あるが、これらに対し州政府は連邦のスーパーファンド・サイト以上に修復費用を十分投じている⁹⁰。2001年3月までに、トータルで49億8千万\$ (5980億円) がニューヨーク州、連邦政府、責任当事者によって州のスーパーファンド・サイトに投じられている。責任当事者はその約62%、31億1千万\$ (3730億円) を、連邦政府は12%、5億9千5百万\$ (720億円)、ニューヨーク州は26%、12億7千万\$ (1530億円) を負担している⁹¹。

州レベルの施策を賄うために、ニューヨーク州では2つの基金、危険廃棄物修復基金 (the Hazardous Waste Remedial Fund (HWRF)) と1986年環境保護資金調達法 (the 1986 Environmental Quality Bond Act (EQBA)) を設けた。前者は、次のような事業課金を財源としている⁹²。

⁸⁸ New York Department of Environmental Conservation. Division of Environmental Remediation. "State Superfund" October 2002. <http://www.dec.state.ny.us/website/der/ihws>

⁸⁹ New York Department of Environmental Conservation. [Division of Environmental Remediation](#). Inactive Hazardous Waste Disposal Site Remedial Plan. 2001. <http://www.dec.state.ny.us/website/der/ihws/rplan2001.pdf>

⁹⁰ 同上

⁹¹ 同上

⁹² 同上

- ・ バレルあたり 4 . 5 セントの石油免許費用
- ・ 危険廃棄物を排出する州内事業者および州外から入る危険廃棄物を処理、貯蔵、処分する州内事業施設に係る廃棄物調査手数料
- ・ 危険廃棄物排出事業所が支払う州規制プログラム手数料の半額

これらの課金で 2000 ~ 2001 年度では 28 . 9 百万 \$ (約 35 億円) を徴収した。環境保護資金調達法は有害廃棄物サイトの州支援浄化用に 12 億 \$ (1440 億円) の調達を認めるもので 1986 年に成立した。その元利金返済は、化学産業・石油産業への課金と、税による一般歳出から半々で賄うことが明記されている。弁済スケジュールは 2010 年まで続いている。

環境保護資金調達法による資金は既に使われてしまっている一方で、環境修復課では更に 400 カ所のスーパーファンド・サイトが州内にあると推定しており、ニューヨーク州知事と州議会は現在、州のプログラムのリファイナンスをどうするかを現在議論している⁹³。ジョージ・パタキ州知事は、産業への課金と一般歳入とで半々で賄うことを提案している。更に、パタキ知事はサイト浄化の必要レベルを決める上で将来の利用要素を勘案して浄化水準を変更できるように修正することを提案している。現在は、ニューヨーク州内のサイトは将来的な利用の内容の如何に関わらず最も徹底した修復を行っており、これを無駄で時間の浪費と批判する声がある。他方、州議会は現状の浄化基準を保持すべしとしており、リファイナンスは 2 億 \$ (240 億円) の借入で対応すべしとしている⁹⁴。

⁹³ 同上

⁹⁴ McKinley. New York Times. "Impasse in Albany Stalls Financing for Superfund". July 3, 2002.

第6章 おわりに スーパーファンド・プログラムの見直し

有害廃棄物汚染の修復政策は米国でも色々な議論を呼んでいる分野である。スーパーファンド法の目的そのもの 即ち、人々の健康と環境を守り、責任ある主体に費用を負担させる は、はっきりしていたが、その実践の過程は簡単にはいかないものであった。EPAは、多くのケースで責任当事者に修復費用を負担させることに成功してきたが、資金的な無駄や修復作業の遅延があり、これが住民の健康と環境の質に悪影響を与えていると批判する声がある。

現在、スーパーファンド・プログラムは岐路にさしかかっている。責任原則問題、浄化プロセス問題、資金問題のいずれにもいろいろな批判の声があり、これら3つの問題は、相互に絡み合いながら、プログラムが上手く運営されるかどうかの問題を投げかけている。現時点で、プログラムの将来的な方向性は見えていない。しかし、従来行われてきた修正の傾向性はおそらく将来に亘っても続いていくだろう。これまでと同様に、スーパーファンド法の責任原則を少し手直しをしたり、EPAの浄化プロセスを簡潔にしておくような変更は技術的な蓄積と州レベルのスーパーファンド・プログラムの成長に応じて行われていくであろう。

責任原則問題は、トラストファンドが減少し、一般歳出が予算のより大きい割合をファイナンスしていく中で、引き続き中心的な論点であり続けるであろう。責任原則は、公正の観点及び修復プロセスのスピードアップを図る観点から修正されることはあり得ようが、汚染事業者がこれまでと同様の厳しい責任原則の下で責任を負っていくことはまず変わらないであろう。事業者側がスーパーファンド法の責任原則の特定の側面、例えば、遡及的責任原則を弱めようとしても、おそらくそうはならないであろう。そういった兆しが仮にあるとすると、波及が広がり、汚染排出者への強制力が弱まり、政府がスタンスの修正と現状規定の撤廃に追い込まれていく恐れが大きいからである⁹⁵。全体としては、スーパーファンド法は相当の確度で現状の骨格が維持され、現状の責任原則の下で、かつ、民間セクターによる浄化がより効果的でコスト的にも効率的になってきている状態の下で、民間セクター主体の浄化を行わせていくであろう。

浄化プロセスは技術的な蓄積とともに工夫されていき、プログラムをより簡潔なものにしていく努力がなされるであろう。サイトの将来的な利用をどこまで勘案するかは、修復手続きの議論の中心の一つであり続けるだろう。サイトの将来用途を全国的に取り入れていく為には、関係当事者で、「浄化とはどこまでの浄化を指すのか」を、そして、連邦ペー

⁹⁵ Probst, Katherine. Testimony Delivered to the U.S. Senate Subcommittee on Superfund, Waste Control and Risk Assessment, Committee on Environment and Public Works. "The Strengths and Weaknesses of Current Superfund Law". March 10, 1995. <http://www.rff.org/testimony/remarks/superfund.htm#note2>

スでの浄化水準を決めなければならない。その為には、スーパーファンド法の目的が、汚染物質の完全浄化にあるのか、将来的な再開発が住民に危険を与えない程度までの汚染の浄化でよいのかについての選択をしなければならないのである。

差し迫った資金負担の問題は、これらの2つの問題（責任原則、浄化プロセス）に密接に繋がっている問題である。それは、誰が資金負担をするのか、どのような修復が最も安全で、効果的で、費用効率的か、という問題であるからである。スーパーファンド税制の再導入は、多くのビジネス界とそのロビイストによって反対されており、再導入が試みられれば議論を呼ぶことになるだろう。これについては、何人かのアナリストは、税制が再導入されても、企業は消費者に税負担を転嫁することになるので、実際には、汚染者負担主義を守ることにしないと主張している⁹⁶。

これら3つの相互に関係し合った問題がある中で、各州のスーパーファンド・プログラムは進展を続け、州政府の汚染サイト修復に於ける役割は高まっていくであろう。総じて、州のプログラムは、連邦レベルのプログラムと共に実施され、補完し、あるいはこれを修正していこう。サイト浄化に当たり将来の利用要素が勘案されるような動きは州レベルで試されて、いずれは、全国レベルで実施されていく可能性がある。自主的浄化プログラムで見られるような地方政府と民間セクターのパートナーシップは連邦の負担を低減させるだけでなく、地方での経済開発を促進する観点から引き続き検討が続けられていくであろう。しかし、地方の財政状況の悪化は汚染修復を促進し、監視し、執行せしめる州の余力に影響を及ぼす可能性もある。環境修復の技術的蓄積も続き、総じて、州政府は今後も施策を充実させていくであろうが、人々の健康と環境を保護する基準を全国的に維持しながら、州の自主性と費用の効率的な利用を図っていく為に、連邦ベースと州レベルの施策のバランスは引き続き必要とされていくであろう。

日本政策投資銀行
ニューヨーク駐在員事務所
Christina Stanton
クリスティーナ・スタントン

⁹⁶ Probst, Katherine N. et al. Footing the Bill for Superfund Cleanup – Who Pays and How?. The Brookings Institution, 1995

付表 1 : 州別の連邦スーパーファンド・サイト (2 0 0 1 年)

(英文版 3 0 頁を参照)

付表 2 : スーパーファンド予算 : 1 9 8 1 - 1 9 9 8 年予算要求額

(英文版 3 2 頁を参照 各区分は以下の通り 金額単位 : 百万 \$)

- **Research/Development** 研究開発
- **Enforcement** 執行
- **Program Management** プログラム運営管理
- **Response Costs** 対応コスト
- **EPA** E P A 関係小計
- **Support** 支援
- **Interagency** 他機関関係
- **Total Appropriations** 予算総額
- **Administration Request** 機関予算要求額

付表3：環境汚染サイトアセスメント

フェーズ サイトアセスメント

- ・ 歩いてサイトを見る
- ・ インタビュー
- ・ 周囲をみる
- ・ 地域の土地記録
- ・ 消防署の記録
- ・ 歴史記録
- ・ 州政府のデータベースでの確認

フェーズ サイトアセスメント

- ・ 地表調査
 - ・ リモートセンシング
 - ・ ボーリング調査
 - ・ 井戸設置
 - ・ 試料採取
 - ・ 実験室分析
- ・ データ分析
 - ・ 汚染物質の有無確認
 - ・ 規制値との比較

フェーズ サイトアセスメント

- ・ 地表調査
 - ・ リモートセンシング
 - ・ ボーリング調査
 - ・ 井戸設置
 - ・ 試料採取
 - ・ 実験室分析
- ・ データ分析
 - ・ 汚染の水平面と垂直面の広がりの特定
 - ・ 規制値超過度合いの特定
 - ・ 追加的アセスメントの必要性の決定
 - ・ 修復プランの検討

出所： Casslar, Mark I. And Stopper, Carl N. Lecture entitled “Brownfields Redevelopment Workshop Assessment, Contamination, and Cleanup”. International Economic Development Council, Brownfield Conference. August 6, 2002. Hartford, Connecticut.