資料

アメリカ環境政策と法

桑原昌宏
ローラ・キャンベル
(訳)朝見行弘
パメラ・パスマン
(訳)高橋修三
ジェームス・ロッコウ
(訳)柳憲一郎

一　アメリカの環境政策――一九八四年――
二　アメリカの有害物廃棄物法――その実施と執行――
三　アメリカのスーパー基金法――その創設と実施――
四　アメリカの環境法の強制――その構造と救済手続
――

（二の前半まで本号掲載）

一九八四年当時のアメリカの環境政策と法については、各種の産業廃棄物の埋蔵物がもたらす環境汚染に対処する政策が課題の中心であった。こうした問題について文部省科研「環境科学」特別研究の環境政策班北米研究グループは、桑原昌宏を責任者として滞日中のアメリカ人実務家からヒヤリングを行ない研究に資してきた。

本稿は、アメリカの環境政策と法を概観する拙稿をはじめ、右のヒヤリング出席者の論文とそれを翻訳し編集したものである。

一　アメリカの環境政策：一九八四年

桑原昌宏

一　概観と主要な政策と立法

アメリカの環境政策と立法については、多くの紹介と論文が、わが国で発表されている。[1] 紙数の関係もあり、ここではレーガン政権下の最近の動向を捉える。一九八一年に発足したレーガン政権は、一九七〇年代後半のカーター政権とは異なり、企業活動にできるだけ政府の監督規制を行なわない政策をとっている。いわゆるディレギュレーションであるが、この政策は、環境政策にも反映し、規制基準の緩和、環境影響評価手続簡易化などで現われている。しかし、環境汚染は減少しているわけではなく、酸性雨、五大湖汚染、有害化学物質、産業廃棄物、農薬汚染など、新たな規制を必要とする現策が続いている。こう

した問題に対処すべく、レーガン政権は、例えば酸性雨規制立法案や有害物質取扱規制規則等にみられるごとく、新しい立法案や規則制定も行っているのである。こうした政策は、一九八三年に入って顕著であって、レーガン政権のディレギュレーション政策と表腹にあるこの事実を軽視することはできないであろう。

最も新しいところで、一九八五年度における環境保護庁の政策課題は三一あり、そのうち重要なのは次の事項である。㈠有害物質規制法に基づく化学物質の規制で、その物質には、アスベスト、ダイオキシンが特に指摘されている。㈡資源保全復元法及びスーパーファンド法による危険廃棄物の処理、㈢人体および環境に悪影響を与える疑いのある農薬の安全性審査、㈣有害物規制法による新種化学物質の安全性審査、㈤ＰＣＢの臨検、㈥法違反の摘発と罰則の適用である。(2)

二　個別の汚染源に対する規制

イ　大気環境保護

Ａ　酸　性　雨

酸性雨問題は、環境政策で重要なものとなってきた。ここではアメリカ国内問題に限定すると、環境庁も予算の裏付ける研究調査の緊急性を主張し、その結果が現在受取られている以上に拡大していることが判明すれば、新しい基準による直接的かつ包括的な対策を直ちにとる準備があると述べるに至った。一九八三年九月三日のラッケルハウス長官の弁である。(3) 連邦議会には莫大な調査費を予算化した法案が提出されている。

Ｂ　硫化酸化物　窒素酸化物　一酸化炭素

大気汚染に対しては、大気清浄法があるが、適時、規制基準の改訂が行なわれている。例えば、一九八四年に入って、一月一七日、石炭など採掘燃料使用の発電機からの大気排出物規制基準の緩和案が発表された。これによると、SO_2 の基準とモニタリングの緩和と、報告義務を三時間毎にしているのを三〇日

でよいと改訂する。現在よりも年平均七〇万トンSO_2が排出増となるであろうという予測も出されている。[4] また一方では、石油製精工場での液体触媒分溜装置からのSO_2排出量を九〇％も削減などの基準強化も、同じ日に公表されている。[5] いずれも一般関係者からのコメントが環境保護庁から求められている。

自動車排気ガス基準の実施延期が発表された。ディーゼルエンジン自動車（乗客用）には一マイル〇・二グラム減、軽トラックで同〇・二六グラム減という排出基準は、一九八七年モデルチェンジからでいいという延期案が環境保護庁から出された。[6]

近時の環境保護庁の活動で注目されるのは、大気圏内の炭酸ガス増加に対する対策である。一九八三年一〇月一八日に発表された環境保護庁報告書によると、二〇四〇年には華氏で三・六度、二一〇〇年には九度も地球の温度が、大気中の炭酸ガス増により上昇するという。そして石炭などの使用規制や、炭酸ガス排出の規制をした程度では、事態は改善されないであろうから、特別の対策がいるとする。[7] 今後の具体的政策が注目される。

ロ　水質環境改善

A　五大湖汚染

五大湖への有害物質の流入が、その汚染をもたらしているという指摘は従来からあるが、その清浄化も進んでいるというのが連邦環境保護庁の評価である。この改善はアメリカ・カナダの合同委員会水質委員会作成の一九八三年報告書によると、イリー湖およびオンタリ湖へ周辺の都市から下水処理などで排水される汚染物のレベルは、一九七二年に同委員会の設置した基準に達し、またミシガン湖でのＰＣＢ、水銀は、七〇％から九〇％も減少した。[8] 五大湖での燐規制については、一九八三年一〇月六日にアメリカ・カナダ両国間で協定が締結された。燐は一九七二年に比べるとその八五％減であり、年間一九、〇〇〇トンが五大湖に流入されていたが、八三年段階で三、〇〇〇トンとなった。[9]

B　酸性雨

酸性雨が五大湖の水質悪化をもたらしていることはよく知られている。五大湖へ流入する河水が、雨のもたらす酸性物質を浄化しつくさないのである。そのためマス、ホワイトフィッシュ

が汚染されている。これは酸性雨が有害な重金属、ハロゲネイテッド炭化水素を含んでいて、それが魚に蓄積されるからである。燐酸塩も酸性雨に含まれていて、それが湖沼の富栄養化をもたらしている。(10)

ハ　有害物質規制

A　新化学物質報告書義務

環境保護庁が一九八三年九月一三日に公布した、三つの有害物質規制法五条に基づく規則のうち、第一のものは、新種の有害物質を製造または輸入する業者に対し、その九〇日前に環境保護庁へ報告するよう義務づけた。(11) この義務に違反したプロクター・ギャンブル社に対し、八五、〇〇〇ドルの罰金に処せられた。同社は報告せずに輸入し販売したのである。(12)

製造前の安全性審査のための報告件数は、九月から一一月までの三ヵ月で、四六一件あるが、審査終了件数二七四件、審査中件数三一七件、審査中止二八六件で、実際に製造開始されたものは一八六件である。(13)

第二の規則は、製造業者と輸入業者に対し、安全審査を受けた化学物質の製造又は輸入後、三〇日以内に、再たび環境庁に報告する義務を課した。環境保護庁の原案は製造又は輸入の日に報告させるものであったが、産業界の要請もあり、このように改訂された。

B　危険度評価

第三の規則改訂は、化学物質の危険度評価規定を中心として、テストデータの提出、化学物質の使用情報、重合体かどうかの判定に関する規定についてである。一九八四年二月の段階では、有害物質へ危険度評価のためのガイドラインの補強が環境保護庁の重要な政策課題である。(14) これとは別に、環境保護庁は、八四年一月、六項目の危険度評価がガイドラインを承認した。(一)ガン誘発性、(二)突然変異誘発性、(三)生殖能力への悪影響度、(四)曝露性、(五)化学物質の複合度、(六)影響を受ける人の数である。これらで統一的な評価を全国の環境保護庁支局で活用させることに意味がある。(15)

C　輸入規制

環境保護庁は有害化学物質の輸入業者に対し、安全審査のための報告義務とは別に、税関への誓約を義務づける規則を一九

八四年一月一日の発効にこぎつけた。[16] もともと八三年一〇月一日発効の予定であったが、有害化学物質の関係業界は、手続が複雑で準備不足であると主張し、三ヵ月間の発効延期となった。この規則によると、有害物質規制法一三条により、輸入業者は輸入に際し適用されるすべての法令を遵守する旨の誓約か、もしくは同法が適用されない旨の証明を義務づけられる。この規制によって、輸入業者も、国内の製造業者と同様に同法の規制を受けることになる。

輸入業者は、この外に、輸入物質の安全性テストに合格し（同四条）、かつ報告義務も負う（同八条）。輸入化学物質について同法に違反した場合、税関が保管する責任を負い、輸入業者がこの化学物質の輸入をあきらめて輸入に切変える時には、輸出通知義務を負う（同二条）。[17]

有害化学物質の輸入禁止の具体例に、ＰＣＢがある。アメリカは有害物規制法でこの禁止を定め、一九八〇年以来この政策を堅持している。これは、アメリカにあるＰＣＢ処理工場への処理依頼のための、特にカナダからＰＣＢが持込まれるからである。カナダには五〇〇 ppm 以上のＰＣＢを処理する工場が一つあるにすぎない。環境保護庁は、八三年一二月、インモント・カナダからの例外的措置申請を棄却している。[18]

二　産業廃棄物処理

一九八〇年に成立した総合的環境対策・補償・賠償法はスーパーファンド法と呼ばれるが、この法律は過去に埋蔵された有害化学物質の撤去のための費用を準備している。この法律との関係で、有害化学物質の投棄埋蔵した会社が、その除去、原状回復の費用を負担する例がある。オグシデンダル・ケミカル社はニューヨーク州ナイヤガラ・フォールズにあるエス地区に投棄した有害化学物質除去などのために、三、〇〇〇万ドル以上を使う。この環境保護庁との合意書が、連邦司法省からニューヨーク州西部連邦地方裁判所へ、その承認を受けるために、八四年一月、提出された。[19] ニューヨーク州もナイヤガラ・フォールズ市も署名している。問題の有害廃棄物質は、同市の上水道処理場に隣接し、ナイヤガラ川から数一〇〇フィートの場所へ、一九四四年から七五年の間に、六三、一〇〇トンも投棄されていた。この費用で、会社は、同市がすでに除去作業に使った費

用と今後のモニタリング費用を負担する。会社は、同地区にタイルばりの排出溝と粘土の覆いと壁を建設する。埋蔵有害物質からの汚水漏出を防止するため、汚染地下水を集めて、別に建設した潟に収容する。固形になったものは焼却し、残滓は処理施設へ運ぶ。市の上水道浄化のために汲み上げ地下水地点をさらに深いところに堀下げ、また上水道処理施設のパイプその他の設備を清浄化する。[20]

ホ　農薬剤規制

日本でも、アメリカから輸入された果物が消毒剤汚染されているとして、一時問題になったが、その農薬はエチレン・ディブロマイド（ＥＤＢ）である。テキサスやフロリダで果物と穀物につく害虫処理に用いられる。日米農産物輸入問題にもひろがった八三年九月、環境保護庁は、ＥＤＢ使用の農地と地下水に汚染がみられるとした。八四年二月になって、ブロマイド系消毒剤が、食品・薬品・化粧品法の適用除外を受けているのを、緊急に一部停止する命令を出した。これにより貯蔵保管されている穀物を果物、および脱穀機へのＥＤＢ使用は禁止されることとなった。ＥＤＢは、長期にわたり、慢性的に、受忍しがたい危険を人体に及ぼすと、環境保護庁は判断している。[21]

三　公害規制基準の緩和と環境予算

イ　規制基準緩和

レーガン政府の環境保護庁の環境基準の見直し作業は、産業界の意向を推進する連邦予算管理局の強い影響下にある、という指摘が民主党議員から、議会公聴会でなされた。[22] 予算局の考え方は、規制基準がもたらす人体および環境に対する保護よりは、基準遵守に必要な費用を削減することにあるという。大気清浄法下の鉄鋼工排出基準、ウラニウム鉱放射性物質規制法下の廃鉱汚染除去基準が例である。局は事前に産業界の意見を聴取した上、環境庁に指示した基準でなければ予算上の圧力を加えるという。

連邦政府の環境保護庁は、一六の化学物質で人体および環境に悪影響を及ぼすと考えられる一六種について、規制基準を発表していない。こうした事態は、政府が有害物質規制法に違反

して、有害性テストなどの手続を、政府が違法に遅延させているからである、という訴訟が提起された。一九七七年以前に五三種、七七年以来七〇種が有害テストにかけられるようにテスト委員会が勧告しているのに、八三年段階で一一種の試験テストが公表されたにすぎないとする。特に、クロロメタン、塩化ベンジン、ニトロベンジン、一―一―一―トリクロエタン、ジクロールメタンについて規則制定を、環境保護庁が違法に遅らせていると主張している。原告は全国資源保護会議とＡＦＬ・ＣＩＯ産別労組部で、一九八三年一二月に提訴された。(23)

基準緩和がコストの考え方によるのであるから、手続簡素化も進められている。環境影響評価手続が一部省略されたのは原子力発電所関係だけではない。漁業および海底事業がもたらす環境影響評価手続も、全国海洋・大気圏局が行政上準備しなければならない評価書の一五％を削減することが、一九八四年二月の段階で考えられているのである。(24)

以上が、レーガン政権のとるディレギュレーション政策が環境政策にもたらした例である。

ロ　八四年度環境予算

しかし、八四年一月に発表された予算によると、レーガン政府は、連邦部局のうちで最大の前年比増加率の七・五％増の四二億四、七〇〇万ドルを要求した。ラッケルハウス環境保護庁長官は、環境保護庁に対する一般の信頼を回復しうる活動をするためであるという趣旨の発言をしている。最も増加率の高いのは五六％増で六億四、〇〇〇万ドルの有害廃棄埋蔵物処理のスーパーファンド用である。長官も最重点施策と言明している。五〇％をこえるのは酸性雨対策費の三、四四〇万ドルで、これは四二％増の研究費を含む。多くの予算は例年並みであるが、例えば大気汚染対策は一・五％増の二億二、二八〇万ドル、水質汚濁防止対策は二億一、七七〇万ドルである。しかし法の強制的実施をはかるための費用は二七％増の三、二〇〇万ドルである。以上の予算案で環境政策の重要度がわかる。

内務省予算も注目すべきで、環境保全、国立公園、野生動植物などのため土地買収に一億五、七〇〇ドル、酸性雨汚染からの湖沼回復費六三〇万ドル、野生動植物のために六〇〇万ドルが予算要求になっている。(25)

四　おわりに

アメリカの環境政策と立法の、近時の動向をみていると、わが国にも若干の問題を提起しているように思える。一つは、わが国では有害化学物質の人体、環境に与える悪影響について、あまりとりあげられていない。しかしアメリカで製造された有害化学物質の日本への輸入規則、また、日本国内で製造されるものへの製造、流入、運送面での規制は、大事故が起る前に、充分なされる必要があろう。新種化学物質の報告実態、違反への罰金実施などアメリカの実際は参考になろう。酸性雨問題に取組む環境保護庁の方法にみられるように、莫大な予算を組んで、まずは科学的調査をする。こうした基礎データの調査とその公表など、これも参考にできよう。

しかし、レーガン政府になって、規制基準の緩和あるいは規定規則の発布遅延も事実行なわれていて、それが政府の経済政策のみによらず、産業界からの圧力容認、あるいは産業界の意向受入れという事態にもよっているようである。こうした規制緩和は、人身と環境を保護する役所としての環境保護庁が、他の経済成長のための政策を担当する官庁と歩調を合わせる印象を外部に与えるので、慎重さが要求されよう。

参考文献

(1)　柳憲一郎「米国スーパーファンド法の紹介」環境研究四七号四四頁以下、一九八四年：ブルース・アロンソン・朝見行弘訳「近づく大気清浄法改正の問題点」産業と環境八二年五月号七七頁：朝見行弘「大気清浄法改正をめぐる最近の動向」産業と環境八二年七月号六七頁：吉田雄次「有害廃棄物に汚されたアメリカの環境政策」レファレンス三九五号四三頁以下　一九八三年：高橋一修・外間寛・松下和夫・森島昭夫・中舎寛樹「アメリカ」、環境調査センター編『各国の環境法』一三三頁以下　一九八二年：外間寛監修「アメリカの環境法令」同前書資料編Ⅰ五頁以下　一九五八年：畠山武道「環境権論争のゆくえ」判例タイムズ五三二号二四頁（一九八四年：寺田瑛子「産業廃棄物によるアメリカの地下水汚染」

レフアレンス四〇二号一三三頁　一九八四年：宇井純「米国の公害に対する住民参加」公害研究一四巻一号六三頁　一九八四年「最近アメリカの環境問題」（特集）公害研究一三巻四号。

(2) "Existing Chemicals Top EPA Priority List", IER, 12–14–83, at 559 (1983).

(3) "Ruckelshaus Says Deal With Acid Rain Directly, Not Piecemeal Through Rules", IER, 11–9–83, at 502 (1983).

(4) "Comment Period Extended For Steamgenerator Rules", IER, 2–8–84, at 60 (1984).

(5) "New Standards Proposed To Limit Sulfur Emissions", IER, 2–8–84, at 61 (1984).

(6) "Tighter Diesel Standards Delayed Two Years For Light-Duty Automobiles, Trucks, EPA Says", IER, 2–8–84, at 50 (1984).

(7) EPA Report: Can We Delay a Greenhause Warning ?, 1983.

(8) IJC Water Control Board, 1983 Report; "U.S. Acid Rain Policy Will Be Adopted Before 1984 Elections, Rukelshaus", IER, 12–14 83, at 537 (1983).

(9) "U.S., Canada Agree On Phosphorus Limits, Fail To Make Progress On Acid Rain Issue", IER, 11–9–83, at 500 (1983).

(10) "IJC Said 'Bypassed As Often As Used', Could Become Force In Pollution Control", IER, 10–12–83, at 463 (1983).

(11) 48 FR 51522.

(12) "Proctor & Gamble Fined $ 85,000 For Alleged Premanufacture Notice (PMN) Violations", IER, 10–12–83, at 472.

(13) "PMN Notice Received For 189 Chemicals In October", IER, 11–9–83, at 599 (1983); "EPA Receives 231 PMN Review Notices In September", IER, 12–14–83, at 559 (1983); "PMN Notices received For 51 Chemicals", IER, 2–8–84, at 61 (1984).

(14) "EPA To Set Assesment Methods On Toxices" IER, 2-8-84, at 61 (1984).

(15) "EPA Developing Six Specific Guidelines, Risk Management For Policy Offices", IER, 2-8-84, at 51 (1984).

(16) "Customs Service Postpones Effective Date Of Certification Rule For Impact Chemicals", IER, 10-12-83, at 457 (1983).

(17) "EPA Policy Statement Outlines Enforcement Of Rules On Importing Chemicals Under TOSCA", IER, 12-14-83, at 539 (1983).

(18) "EPA Office Recommends Petition By Canadian Firm To Export Waste To U.S.", IER, 12-14-83, at 542 (1983).

(19) U.S. v. Occidental Corp., No. CIV-79-998.

(20) "EPA, Occidental Chemical Reach Agreement On $ 30 Million S-Area Landfill Clean-up Plann", IER, 2-8-84, at 41 (1984).

(21) "EPA Orders Immediate Supension Of EDB For Use With Grain, Suggests Residue Levels, IER, 2-8-84, at 34 (1984).

(22) "OMB Acts As, 'Back Door' For Industry, Unduly Influnces EPA Rules, Panel Told", IER, 10-12-83, at 470 (1983).

(23) "Suit Challenges EPA Test Rules Delays, Contends Voluntary Testing Violates TOSCA", IER, 12-14-83, at 540 (1983).

(24) "NOAA Will Streamline Impact Assessment", IER, 2-8-84, at 61 (1984).

(25) "Reagen's Boast In EPA Budgt Requst Continues Agency's Period Of Expansion", IER, 2-8-84, at 34 (1984).

二　アメリカ有害廃棄物法
――その実施と執行――

東京大学法学部フルブライト研究生
ローラ・キャンベル
福岡大学法学部助教授
朝見行弘〔訳〕

はじめに

アメリカ人は、毎年、何一〇億トンという固形廃棄物（solid waste）を処分している。これらの固形廃棄物の種類は、通常の家庭ゴミ（household trash）から、産業廃棄物に含まれる複合物質（complex materials）、下水汚泥（sewage sludge）、農業残渣（agricultural residues）、鉱業廃棄物（mining waste）、病院や実験室などの施設から生じる病理廃棄物（pathological wastes）にまで及んでいる。[1] 一九八四年六月、合衆国連邦環境保護庁（the U.S. Environmental Protection Agency: EPA）は、有害廃棄物の規制に乗り出した最初の年である一九八一年にアメリカの産業界が排出し、管理した有害廃棄物量の推計に関する最終報告書を発表した。この報告書によれば、一九八一年に排出された有害廃棄物量の最終推計は、二六四トンすなわち七一〇億ガロンであり、[2] この数字は、一九八三年八月に環境保護庁が行った当初の推計を六〇％上回るものであった。

不幸にして、アメリカ人によって過去に廃棄された廃棄物の多くは、環境中に残存しており、持続的な有害廃棄物の不適切なあるいは無差別な処分によって引き起こされた事後的な影響は、「ラブ・キャナル（Love Canal）」や「ドラム缶の谷（Valley of the Drums）」といった名前を生みだし、多くのアメリカ人の知るところとなっている。そして、環境保護庁のファイルには、過去の有害廃棄物処分活動によって人の健康や環境に損害が生じた事件が何一〇〇と記録されている。これらの事件の大部分は、埋立処分場（landfills）や地表投棄場（surface impoundments）の不適切な場所の選択や操業によって生じた

地下水の汚染に関するものであるが、[3] 地下水は、アメリカの人口の約半数にとって、飲料水の水源となっているのである。例えば、コロラド州デンバーの近くでは、非遮断型処分池（unlined disposal ponds）において殺虫剤廃棄物の処分が行われたため、三〇平立マイルにわたって地下水の汚染が発生した。この廃棄物は、一九四三年から一九五七年の間において、合衆国陸軍および化学会社の製造活動から生じたものであった。そして、仮にこの汚染の除去が可能であるとしても、それには数年の年月と一九億ドルの費用を要するものとされている。[4]

同様に、有害廃棄物は、河川、湖、およびその他の地表水（surface water）をも汚染している。「ドラム缶の谷」として知られるようになったケンタッキー州ルイビルの南約二五マイルにある七エーカーの土地には、ドラム缶約一万七、〇〇〇本の有害廃棄物が投棄されていたが、そのうち有害廃棄物の充満していた約六、〇〇〇本のドラム缶の内容物が地表に流出した。さらに、有害廃棄物は地中にも埋められていた。そして、一九七六年、環境保護庁は、この流域の土壌や地下水を分析し、およそ二〇〇の有機化学物質と三〇の金属を検出したのである。[5]

また、有害廃棄物は、大気汚染、火災、爆発、および人体への中毒（human poisoning）をも引き起こしている。一九七八年、ペンシルヴァニア州ロチェスタにある処分場において火災が発生したが、この処分場には、三年以上にわたって、ドラム缶三万ないし五万本の産業廃棄物が投棄されていた。そして、その煙によって、主要な橋が閉鎖され、主として化学性のガスによる肺や皮膚の炎症のため、四五人の消防士が治療を余儀なくされたのである。この処分場の近くには多くの住宅が存在していたが、廃棄物の容器は、天然ガスの貯蔵タンクからわずか二〇フィート、液化天然ガスのタンクから三〇〇フィートしか離れていなかった。廃棄物は三エーカーに及ぶ処分場の地面に直接投棄され、恐らく、その一部は隣接するデラウェア川の感潮部分に流出したものとみられている。[6]

有害廃棄物処分問題は、アメリカの化学産業が目覚ましい成長期に突入した第二次大戦以後に生じた比較的新しい問題である。一九四〇年代および一九五〇年代において、大部分の有害廃棄物は、その当時において安全と考えられていた方法によって処分されていた。しかし、一九六〇年代になると、有害廃棄

物処分に関する技術水準の不適切さが次第に明らかになってきた。そして、一九七三年、環境保護庁は、連邦議会に対して、合衆国における有害廃棄物処分に関する報告書を提出し、この報告書において、非放射性廃棄物の処理や処分に関する連邦、州、および地方自治体の立法の規制は存在しないか、あるいは存在したとしても全く不適切なものであると述べたのである。このような甘い規制環境の下において、有害廃棄物排出者（hazardous waste generators）は、廃棄物の管理性能を向上させるために資金を支出することに対して、ほとんどあるいは全く圧力を感じていなかった。すなわち、適切な廃棄物管理にかかる費用は一般的かつ容認されていた処分方法にかかる費用よりも多額なものであるため、排出者は、適切な方法による廃棄物処分に対する経済的なインセンティブをほとんど有していなかったのである。[7]

一九七六年、連邦議会は、資源の保全および再生に関する法律（the Resource Conservation and Recovery Act: RCRA）[8]（以下、資源保全再生法と称する）を可決し、環境保護庁に対して、排出から最終処分にわたって有害廃棄物を規制する権限を付与した。資源保全再生法の目的のひとつは、「健康や環境に悪影響を及ぼす有害廃棄物の処理（treatment）、貯蔵（storage）、輸送（transportation）、および（disposal）」[9]に対する規制を行うことにあった。すなわち、大気、地表水、および海洋を保全するための立法はすでに制定されていたが、資源保全再生法は環境保護の全体を締め括る最終段階であると考えられたのである。

連邦議会は、有害廃棄物によって健康や環境に対する急迫かつ重大な危険が引き起こされた場合において、環境保護庁が緊急措置を講じる権限を有する旨の規定を資源保全再生法に盛り込んでいた。しかし、資源保全再生法が成立した時点において、古い有害廃棄物処分場によって引き起こされる問題の程度については、ほとんど知られていなかった。特に、環境保護庁は、資源保全再生法によって、合衆国におけるすべての有害廃棄物処分場の一覧表を作成することを義務づけられており、この一覧表には、各処分場における有害廃棄物の量、性質、および毒性に関する情報、ならびに当該処分場にともなう健康への危害の程度の決定を記載するものとされていたのである。そして、

次第に古い処分場が発見されるにつれて、連邦議会は、危険な化学物質を環境中に漏出させている有害廃棄物処分場の浄化を行うためには、さらに制定法上の根拠が必要であると考えるようになったのである。

一九八〇年一二月、長く、激しい議論の後、連邦議会は、廃止され（inactive）、放棄された（abandoned）有害廃棄物処分場によって引き起こされた問題に対し、総合的環境対策、補償、および責任に関する法律（the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act: CERCLA or Superfund）[10]〔以下、スーパーファンド法と称する〕を制定することによって対応した。すなわち、スーパーファンド法によって、連邦政府は、投棄された廃棄物やその他の発生源から環境中への有害物質の逸出に対し、いくつかの方法によって対応することができるようになったのである。さらに、スーパーファンド法は、有害廃棄物排出者など有害廃棄物の逸出について責任を負う者が、政府に対し、有害廃棄物の浄化費用や天然資源の損害に関する責任を負担することをも規定している。

そこで、本稿においては、次のような点について順次述べて行くことにする。㈠資源保全再生法の法的枠組みと実施計画、および資源保全再生法に関する修正提案、㈡スーパーファンド法の法的枠組みと実施計画、㈢有害物質への曝露によって生じた損害の賠償を目的とする私的不法行為訴訟に与える資源保全再生法およびスーパーファンド法の影響、そして、㈣資源保全再生法およびスーパーファンド法の将来に関するまとめ。

Ⅰ　資源保全再生法

A　法的枠組み

資源保全再生法の基本的な目的は、固形廃棄物管理の改善によって、公衆衛生や環境を保護し、有用な物質（valuable material）やエネルギー資源を保全することにある。この目的を達成するため、資源保全再生法は、環境保護庁に対し、㈠環境上安全な非有害廃棄物処分を確立するための計画、㈡資源保全および固形廃棄物からの資源再生を促進するための計画、および、㈢発生から最終処分にわたって有害固形廃棄物管理を規

制するための計画を策定するよう義務づけている。

本稿は主として有害廃棄物管理に焦点を当てるものであるが、資源保全再生法の法的構成を示すにあたっては、非有害固形廃棄物の管理について若干述べておくことが有意義であると思われる。非有害固形廃棄物処分および資源再生に関する活動は、資源保全再生法D節にもとづいて、州政府および地方自治体の責務とされている。「固形廃棄物」とは、「厨芥（garbage）、塵芥（refuse）、廃棄物処理施設（waste treatement plant）、上水処理施設（water supply treatment plant）、または大気汚染防止施設（air pollution control facility）から生じる汚泥（sludge）、およびその他の廃棄物質（discarded material）を意味し、工業、商業、鉱業、および農業などの事業、ならびに地域活動（community activities）によって生じた固体物質、液体物質、または気体を含有する物質を含む」[11]ものであると定義されている。

非有害固形廃棄物管理における環境保護庁の役割は、州政府や地方自治体に対して、計画についての指導を行い、財政的および技術的援助を与えることに限定されている。すなわち、州は、連邦の財政的援助によって、固形廃棄物管理に関する州の全体計画（statewide solid waste management plans）の策定を促進されるのである。そして、この計画は、審査および承認のため、環境保護庁に付託される。州の固形廃棄物管理計画が承認されるためには、少なくとも、次のような一定の最低要件が充足されていなければならない。

(一)　計画は、州、地方自治体および地域の行政官の責務を明確にし、州計画にもとづく調整、立案および実施の方法を示すものでなければならない。

(二)　計画は、新たな「未規制処分場（open dumps）」[12]の設置を禁止し、固形廃棄物を資源再生に利用し、あるいは環境上安全な方法によって固形廃棄物の処分を行うことを義務づけるものでなければならない。

(三)　計画は、現存する未規制処分場の閉鎖、または改善を規定するものでなければならない。

(四)　計画は、当該計画の実施に必要な州の規制権限の確立を規定するものでなければならない。

(五)　計画は、州政府および地方自治体が資源再生活動の実行

に必要な長期契約を締結することを承認するものでなければならない。

(六) 計画は、環境上安全な資源保全や資源再生、および「衛生埋立処分場（sanitary landfills）」における環境上安全な固形廃棄物処分を規定するものでなければならない。[13]

本稿において後に述べるように、連邦有害廃棄物管理計画（the federal hazardous waste management plan）においては、数種類の重要な有害廃棄物がその規制対象から除外されており、この除外の結果、州政府および地方自治体による固形廃棄物管理計画は、有害廃棄物による環境汚染の防止にとってきわめて重要な特質を有するものとなっている。

有害廃棄物の分野において、資源保全再生法は、現在および将来の有害廃棄物管理に関するすべての側面の規制を目的としている。このため、資源保全再生法は、環境保護庁に対し、(一)有害廃棄物の確定基準の設定、およびその基準に該当する明確な廃棄物一覧表の作成、(二)有害廃棄物排出者、有害廃棄物輸送者、ならびに有害廃棄物の処理施設、貯蔵施設、および処分施設の所有者や操業者に関する全国的な基準の設定、ならびに(三)有害廃棄物の処理施設、貯蔵施設、および処分施設に対する許可要件の設定を義務づけているのである。また、資源保全再生法は、合衆国において発生した有害廃棄物の量および性質、ならびに使用中あるいは廃止された有害廃棄物処分場によって引き起こされた環境上の危険についての情報を環境保護庁が入手できるようにするための規定を有している。

資源保全再生法は、有害廃棄物によって人の健康や環境に急迫または重大な脅威がもたらされた場合において緊急措置を講じるため、環境保護庁に対して差止権限（injunctive authority）を付与している。さらに、資源保全再生法は、環境保護庁に対し、様々な民事上あるいは刑事上の執行手段をも付与している。この執行手段には、(一)規制対象となる施設への立入調査を行う権限、(二)有害廃棄物管理施設の所有者や操業者に対して、監視、検査、分析、および報告を行うことを命じる権限、(三)規制の遵守を命じる行政命令を下す権限、(四)民事上および刑事上の罰則を課する権限、ならびに(五)刑事上の資源保全再生法違反に対して禁固刑を求める権限などが含まれている。

一般市民（private citizens）が有害廃棄物規制の策定や執行

に実際に参加することができるようにするため、資源保全再生法は、市民に対して、㈠規制の策定に参加する権利、㈡有害廃棄物施設への立入調査によって環境保護庁が収集した情報を入手する権利、および㈢環境保護庁が司法上の執行を求めない場合において有害廃棄物要件に関する司法上の執行を求める権利を付与している。

最後に、資源保全再生法は、州が、連邦計画に代わる有害廃棄物計画を実施し、執行すること、ならびに有害廃棄物の処理施設、貯蔵施設、および処分施設に対して許可を与えることを承認している。しかし、州がこの権限を行使するためには、州の有害廃棄物計画が連邦計画に相当するものであり、その有害廃棄物要件の執行に関して当該州が適切な権限を有していることについて環境保護庁の認定を得なければならない。

B　実施および執行

一　有害廃棄物の確定および一覧表の作成

固形廃棄物の一種である有害廃棄物は、資源保全再生法において、次のように定義されている。すなわち、有害廃棄物とは、

「固形廃棄物、もしくは固形廃棄物の結合物（a combination of solid wastes）であって、その量、濃度、または物理的、化学的、もしくは伝染病の性質によって、

(A)　死亡率の増加、または生死に関わる回復不可能な疾病もしくは後遺症を伴う回復不可能な疾病（serious irreversible, or incapacitating irreversible illness）の増加を引き起こし、あるいはそれらの疾病の増加に著しく寄与するもの、または、

(B)　不適切に処理され、貯蔵され、輸送され、もしくは処分され、あるいは管理された場合において、人の健康または環境に対する現実的もしくは潜在的な危険を引き起こすもの

をいう。」[14]

環境保護庁は、資源保全再生法によって、有害廃棄物の性質を確定し、明確な有害廃棄物一覧表を作成するための基準を設定することを義務づけられている。この基準の設定に際し、環境保護庁は、廃棄物の「自然における毒性（toxicity）、持続性

(persistence)、および分解可能性 (degradability)、組織への蓄積可能性 (potential for accumulation in tissue)、ならびに可燃性 (flammability)、腐食性 (corrosiveness)、およびその他の有害な性質など他の関連要素[15]」を考慮しなければならない。

環境保護庁は、一九八〇年五月一九日、有害廃棄物の性質を確定し、明確な有害廃棄物一覧表を作成するための基準を定めた規則を公布し[16]、この規則は一九八〇年一一月一九日から施行された。この規則において確定された有害廃棄物の性質は、引火性 (ignitability)、腐食性 (corrosivity)、反応性 (reactivity)、および抽出法による毒性 (extraction procedure toxicity) であった[17]。廃棄物は、これら四つの性質のいずれかに合致した場合、あるいは激烈な有害廃棄物または有害廃棄物であると判断された場合において、有害なものとして一覧表に記載することができる。すなわち、廃棄物は、㈠四つの性質のうちのいずれかの性質を示した場合、㈡有害廃棄物として一覧表に記載された場合、または㈢固形廃棄物と一覧表に記載されたひとつ以上の有害廃棄物との混合物である場合において有害なものとみなされ、従って規制の対象となるのである[18]。この規則によって固形廃棄物と有害廃棄物の混合物が有害廃棄物として定義されたため、資源保全再生法規制の下における処分方法として、有害廃棄物の希釈は認められないことが明確になった。大部分の廃棄物は、四つの性質のいずれかを示しているため有害であるとみなされているが、これまでに環境保護庁が一覧表に記載した廃棄物は数一〇〇に過ぎない。

資源保全再生法の下においては、いくつかの重要な種類の廃棄物が有害廃棄物計画にもとづく規制から除外されている。原油、天然ガス、あるいは地熱エネルギーの生産にともなう廃棄物は、連邦議会によって命じられた研究が完了した後に、環境保護庁がそれらの廃棄物は有害なものとして規制されるべきであると判断し、連邦議会がその規制を承認しない限り、資源保全再生法による規制対象とはならない[19]。さらに、次に掲げる廃棄物も、環境保護庁が連邦議会によって命じられた研究を完了し、その研究によって規制の必要性が示されるまで、資源保全再生法による規制からは除外されている。すなわち、㈠石炭およびその他の化石燃料の燃焼によって生じた物質、㈡燐鉱およびウラン鉱の採掘によって生じた表土 (overburden) を含む鉱

業廃棄物、ならびに(三)セメント炉の粉塵廃棄物（cement kiln dust waste）などである。[20]

廃棄物が一覧表に記載された場合において、当該廃棄物の排出者は多くの規制要件に服することになるため、廃棄物を有害なものとして一覧表に記載することの決定は、明らかに重要な意味を有している。それ故、環境保護庁は、廃棄物を一覧表に記載する以前に、当該廃棄物を一覧表に記載する旨の公告を官報（Federal Register）に掲載し、一般からの意見を求めなければならないのである。そして、環境保護庁は、提出されたすべての意見を考慮した後、当該廃棄物を一覧表に記載することについての最終決定を行い、その最終決定を公告するものとされている。

また、環境保護庁の規則においては、廃棄物が有害ではないと判断された場合において、その廃棄物を一覧表から削除することが認められている。しかし、環境保護庁の手続きによれば、環境保護庁が廃棄物を確定的に削除する旨を官報に掲載するのに先立って、当該廃棄物が「暫定的に（temporarily）」一覧表から削除されてきたため、この削除手続きは過去数年にわたって論争の的となっていた。すなわち、いくつかの事例において、環境保護庁が、暫定的削除が認められた後何ヵ月にもわたって、最終的削除に関する決定を行わなかったため、それらの廃棄物は、一覧表から削除することについての妥当性に関する十分な科学的審査が行われる以前において何ヵ月もの間、有害ではないものとして処分することができたのである。[21]

このため、連邦議会は、環境保護庁の削除手続きの影響に強い関心を抱くようになり、暫定的削除はすべて一二～一八ヵ月以内に終了しなければならないとする資源保全再生法の修正を提案した。すなわち、暫定的削除の終了時点において暫定的削除に代わる最終的削除がなされない場合、暫定的削除は当然に終了し、当該廃棄物は有害なものとして再び一覧表に記載されることになったのである。

二　有害廃棄物の順位

有害廃棄物の確定および一覧表の作成に加えて、環境保護庁は、最近、有害廃棄物をそのもたらす危険の程度に従って順位づけるための最善の方法について、一般からの意見を求め始め

ている。このような環境保護庁の動きは、有害廃棄物の陸上処分（land disposal）を段階的に廃止するという連邦議会の資源保全再生法修正の方向を見越したものにほかならない。すなわち、環境保護庁は、連邦議会によってこのような修正を行った場合において、まず最初に、最も有害な廃棄物を陸上処分から追放することを確保しようとしているのである。[22]

過去数年にわたって、環境保護庁は、陸上処分は有害廃棄物の管理方法として許容しうるものであるという立場を採っており、有害廃棄物計画の大部分はこの立場に立脚するものであった。しかし、連邦議会は、陸上処分の段階的廃止を求める資源保全再生法の修正を提案することによって、この政策に反対する立場を明らかにしたのである。

最近、環境保護庁は、連邦議会からの圧力によることなく、資源保全再生法にもとづく規制を強化する必要性を示唆した。すなわち、「現在の陸上処分規制は有害廃棄物の成分の環境中への移行を最小限に押さえることを目的としているが」、環境保護庁は、一九八四年二月一五日付けの官報において、「この目的を達成することは、全くあるいは永久に不可能であるかもしれない」と述べている。[23] それ故、環境保護庁は、その危険の程度に従った有害廃棄物の順位づけを可能にするため、廃棄物の毒性、移動性、持続性、および生物的上の蓄積可能性についての情報を求めているのである。

三　資源保全再生法における情報生成規定——有害廃棄物問題の範囲の確定

資源保全再生法第三〇一〇条は、すべての有害廃棄物排出者、有害廃棄物輸送者、有害廃棄物管理施設の所有者および操業者に対し、その活動を環境保護庁に通知することを義務づけている。[24] そして、環境保護庁は、これによって得た情報にもとづいて、資源保全再生法の規制対象となる施設の数を推計したのである。この推計によれば、およそ五四、〇〇〇の施設が環境保護庁に対して有害廃棄物の排出を通知しており、合衆国においては、約一万の施設が有害廃棄物を処理し、貯蔵し、あるいは処分していることが明らかになった。そして、そのうちの約二、一〇〇の施設が、埋立処分場、地表投棄場、圧入井（injection wells）、および陸上処理施設（land treatment facilities）などに

よる有害廃棄物の陸上処分を行っており、さらに、三五〇の焼却炉（incinerators）のほか、約六、五〇〇の施設が、容器、タンク、野積（piles）、およびその他の方法によって有害廃棄物を貯蔵し、あるいは処理しているのである。[25]

また、資源保全再生法は、各州に対して、有害廃棄物を常時貯蔵し、あるいは処分している州内の処分場の位置を示す一覧表を作成するための継続的な計画を実施し、その情報を環境保護庁に提供するよう義務づけている。この一覧表は、可能な限り、各処分場の位置の表示、各処分場における有害廃棄物の量、性質、および毒性、当該処分場の所有者の氏名および住所、各処分場において用いられている廃棄物処理または廃棄物処分の種別、ならびに各処分場の現状などに関する情報を含むものでなければならないとされている。

環境保護庁は、これによって得た情報を、規制要件の策定のほか、有害廃棄物処分場が人の健康に対して及ぼす危害の程度を決定するために利用している。

四　有害廃棄物排出者に適用される基準

資源保全再生法第三〇〇二条は、環境保護庁に対し、規制案についての公告を行い、公聴会の機会を設けた後、有害廃棄物の「排出者」に適用される基準を設定することを義務づけている。[26] そして、この基準は「人の健康や環境を保護する」ために設定するものであり、一九八〇年一一月から施行された有害廃棄物排出者に対する基準によって、記録の保管、表示（labeling）、適切な容器の使用、報告、および輸送記録制度（a manifest system）の採用などに関する要件が定められた。

輸送記録（the manifest）とは、有害廃棄物排出者の作成する書類であって、廃棄物の量および内容を特定し、その廃棄物を引き受ける施設を指定するものである。この輸送記録制度の目的は、適法な操業を行っている処理施設、貯蔵施設、および処分施設に対してのみ有害廃棄物が輸送されることを確保することにある。輸送記録は、輸送の全段階を通じて輸送廃棄物とともに移動し、施設操業者は、輸送廃棄物が指定施設に到着した際、輸送記録に記載された廃棄物の量と区分について、現実

に受領した廃棄物と照合しなければならない。そして、もし不一致が生じた場合において、当該施設操業者は、環境保護庁に通知しなければならないのである。また、施設操業者は、輸送記録の写しを排出者に返却しなければならない。そして、この輸送記録の写しは、排出者にとって、廃棄物が現実に指定施設まで輸送されたことを示す受領書となる。輸送から三五日以内に輸送記録の写しが排出者に返却されない場合において、排出者は、有害廃棄物の所在を明らかにするための適切な措置を講じ、環境保護庁に通知しなければならない。そして、環境保護庁は、施設操業者または排出者のいずれかから通知がなされた場合において、未到着の輸送について調査を行い、必要に応じて執行措置(enforcement action)を講じることになるのである。

さらに、排出者は、まず当該廃棄物を有害廃棄物一覧表と照合することにより、そして必要に応じて、当該廃棄物が有害な性質のいずれかを充足するものであるか否かを決定するための検査を行うことにより、当該廃棄物が有害であるか否かについての決定を行わなければならない。また、排出者は、廃棄物の適切な容器(packaging)、表示(labeling)、および表記(marking)に関する規定を含む輸送規則を遵守しなければならない。

有害廃棄物を合衆国外に輸送する排出者は、各年度において、各廃棄物の最初の輸送に先立って、環境保護庁に通知しなければならない。[27]

現行規則の下において、一ヵ月に一、〇〇〇kgより少ない有害廃棄物を排出する者は、規制対象から除外されている。[28] このいわゆる「少量排出者(small quantity generator)」の例外によって、一ヵ月に一、〇〇〇kgより少ない有害廃棄物を排出する者は、その廃棄物を衛生埋立処分場に搬出することが可能となっているのである。そして、この例外の目的は、小企業に対して不必要な規制を課することを避けることにあるとされている。

しかし、近年において、適法に処分された有害廃棄物が衛生埋立処分場から滲出し、地下水を汚染する可能性についての関心が高まってきたため、連邦議会は、この例外を変更し、一ヵ月に一〇〇kgより少ない有害廃棄物を排出する者についてのみ少量排出者としての資格を認めることを考慮している。[29]

(未完)