

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

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



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すと思ひまして、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是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す、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こすことが出来れば大変幸いです。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ひます。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。有害物質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特定することが非常に困難になるということでもあります。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. 有害不法行為の種類

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にとらえ、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撤布されたのですが、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、その時に枯葉剤を撤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となります。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るのですが、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陰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と言われて、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す。

このように有害物質に着目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アガラフォールズ市という町が

あります。これは有名なナイア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、そのナイア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・チャンネ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、そのし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、国土が広いので、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撤きました。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もみますと、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し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置いた法律ではなく、固形廃棄物一般を対象としています。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

ドラブ・チャンネ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となります。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は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。

