

Title	環境法における費用負担：環境基本法制定から10年を振り返って
Sub Title	Apportionment of the costs in environmental law
Author	大塚, 直(Otsuka, Tadashi)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2003
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.96, No.2 (2003. 7) ,p.201(63)- 225(87)
JaLC DOI	10.14991/001.20030701-0063
Abstract	<p>環境法における費用負担について、原因者負担原則が公共負担原則よりも優先するものと考えられている。その理由としては、①環境保全の実効性の確保の観点、②経済的効率性の観点、③公平性の観点があげられるが、①が最も重要な理由であり、②は特に汚染防止費用について有効な理由であること、③は多くの場合に最も有力であるが、同時に警察法、租税法、民法の帰責原理を排除するものでないことに留意する必要がある。拡大生産者責任は汚染者負担原則と関連性を有しており、両者はカラブレイジの最安価費用回避者の考え方によって統一的に理解できよう。</p> <p>In the apportionment of the costs in environmental laws, the polluter-pays-principle is considered to override the public-cost sharing principle.</p> <p>The reasons are: (1) to secure the effective protection of the environment; (2) to keep economic efficiency; and (3) to achieve overall fairness. Reason (1) is the most important.</p> <p>Reason (2) is an especially valid for the costs of pollution.</p> <p>Reason (3) is the most influential in most cases, but we should note that it does not preclude the principle of liability found in the Police Law, Tax Law, and Civil Law.</p> <p>Extended producer responsibility is related to the polluter-pays-principle, and both concepts can be uniformly understood by the notion of the "cheapest cost avoider" advocated by Professor Calabresi.</p>
Notes	特集：地球温暖化問題への対応および循環型社会の構築
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20030701-0063

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

環境法における費用負担 —環境基本法制定から10年を振り返って—

Apportionment of the Costs in Environmental Law

大塚 直(Tadashi Otsuka)

環境法における費用負担について、原因者負担原則が公共負担原則よりも優先するものと考えられている。その理由としては、①環境保全の実効性の確保の観点、②経済的効率性の観点、③公平性の観点があげられるが、①が最も重要な理由であり、②は特に汚染防止費用について有効な理由であること、③は多くの場合に最も有力であるが、同時に警察法、租税法、民法の帰責原理を排除するものでないことに留意する必要がある。拡大生産者責任は汚染者負担原則と関連性を有しており、両者はカラブレイジィの最安価費用回避者の考え方によって統一的に理解できよう。

Abstract

In the apportionment of the costs in environmental laws, the polluter-pays-principle is considered to override the public-cost sharing principle. The reasons are: (1) to secure the effective protection of the environment; (2) to keep economic efficiency; and (3) to achieve overall fairness. Reason (1) is the most important. Reason (2) is an especially valid for the costs of pollution. Reason (3) is the most influential in most cases, but we should note that it does not preclude the principle of liability found in the Police Law, Tax Law, and Civil Law. Extended producer responsibility is related to the polluter-pays-principle, and both concepts can be uniformly understood by the notion of the “cheapest cost avoider” advocated by Professor Calabresi.

環境法における費用負担*

— 環境基本法制定から10年を振り返って —

大 塚 直

要 旨

環境法における費用負担について、原因者負担原則が公共負担原則よりも優先するものと考えられている。その理由としては、①環境保全の実効性の確保の観点、②経済的効率性の観点、③公平性の観点があげられるが、①が最も重要な理由であり、②は特に汚染防止費用について有効な理由であること、③は多くの場合に最も有力であるが、同時に警察法、租税法、民法の帰責原理を排除するものでないことに留意する必要がある。拡大生産者責任は汚染者負担原則と関連性を有しており、両者はカラプレイジィの最安価費用回避者の考え方によって統一的に理解できよう。

キーワード

原因者負担、汚染者負担、受益者負担、公共負担、拡大生産者責任

はじめに

本稿は環境法における費用負担一般について、近年どのような傾向があるか、不足する点は何かについて検討する。具体的には、今年が環境基本法制定から10年ということもあり、この10年の環境立法を中心とした法制度の歩みを概観し、それを評価することを目的とする。

本稿で用いている費用負担とは、経済学的には「費用支払」の意味である（以下、この意味で「費用負担」という言葉を用いていることをお断りしておく）。

一 環境基本法以前の立法及び環境基本法の規定

(1) 公害対策基本法の時代の費用負担についての考え方

(ア) 1967年に制定された公害対策基本法においては、費用負担に関する規定は明確ではなかつ

* 本年3月に慶應義塾大学で行われたシンポジウムでは別のテーマで講演をさせていただいたが、それについては他の媒体で発表する必要が生じたため、急遽このテーマで書かせていただいた。山口光恒教授の温かいご配慮に感謝する。

た。

同法では、国・地方公共団体が公害を防止するための事業を実施する場合における原因者負担の規定（22条）のほか、排出等に関する規制に関する規定（10条以下）、事業者の責務に関する規定（3条）にみられるように、いわゆる原因者負担（原因者負担の語の用い方については、後述一（3）参照）の規定がおかれている。これらが、大気、水質、騒音、振動、悪臭のそれぞれについての個別法制定を促し、規制の結果として原因者の汚染防止費用の負担について定めていったのである。

他方、公害防止に関する施設の政府による整備等の推進等（12条以下）や、国や地方公共団体の事業者に対する助成（24条）の条文がおかれていたように、公共負担の基礎となる規定も存在した。国が地方公共団体の公害防止施策の費用について、財政上の措置を講ずるよう努める定めもおかれている（23条）。租税特別措置が多用されたこともあり、実際には公共負担も相当程度行われていたのである。

（イ）原因者負担の考え方は、事後的な費用も含めて用いられた。事後的な被害者救済費用について、1969年には公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法が、1973年にはこれに代わり公害健康被害補償法が、損害賠償の支払いの前払いとしての性格を持つ行政制度を導入した⁽¹⁾（これらは、公害対策基本法21条2項に基づくものであった）。また、事後的な原状回復費用について、1970年に公害防止事業費事業者負担法が制定された⁽²⁾。同じ年に制定された廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、廃掃法）では、——汚染防止費用に関するものであるが——産業廃棄物について排出事業者の処理責任が定められた（現行廃掃法11条）。なお、1976年の廃掃法の改正の際、産業廃棄物の不適正処理の場合について、処分を行った者及び違法な委託をした排出事業者に対する原状回復の措置命令の規定が入れられた（これは、事後的な原状回復費用に関するものである）。

（ウ）このようなわが国の動きとは別に、OECDは1972年には「環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプルの理事会勧告」を出し、1974年には「汚染者負担原則の実施に関する理事会勧告」を出した。これらは、外部不経済の内部化の観点から、受容可能な状態に環境を保持するための汚染防止費用に関して汚染者に支払いを求めるものであった。そこでは、内部化により、希少な環境資源を効率的に配分し、最適汚染水準を実現することが目的とされており、ピグー的発想に基づくことが指摘されている。対象を汚染防止費用に限定していた理由としては、個々の汚染者の排出負荷と汚染による損失との直接的な因果関係を証明するのが困難であること、事後的に損

（1） もっとも、1987年の改正（及び政令の1988年改正）後においては（公害健康被害の補償等に関する法律に名称変更された）、この法律の第二種地域は残されたが、第一種地域は全て指定解除された。

（2） 本法は原因者負担を基本としつつ、それをやや広げた性格の負担金として立法化された。下水道事業のように受益者負担に近いものも含まれているし、また、事業が公害防止機能以外の機能をもつことや、それ以外でも、「当該公害防止事業に係る公害の原因となる物質が蓄積された期間等の事情」を考慮して額を減額できるとされ、これらについては公共負担となる。

失を回復するよりも事前に回避する方が経済的であることなどが考えられる。なお、この時期のOECD 勧告では、工場からの排出物質による大気や水質の汚染のような典型的な公害が念頭におかれていたとみられる。

(エ) このような中で公害に関する費用負担についての考え方をまとめる必要が生じたため、1976年には、中央公害対策審議会費用負担部会答申（「公害に関する費用負担のあり方について」）が出されている。その中では、(i) 汚染者負担原則を環境復元費用や被害救済費用のような事後的費用にも適用し、(ii) この原則を効率性の原則というよりも公害対策の正義と公平の原則と捉える考え方が示されている。(i) については、汚染防止費用と損害とは密接不可分であり、ストック汚染も元を正せばフローとしての汚染の集積であるとの考え方であり、(ii) については、環境を悪化させた者が、その浄化をせず、また損害の賠償をすることなく利益を得ることは正義に反するとの考え方が背後にあるとみられる（これをもって汚染者負担原則に法的観点に加えられたと解することもできよう）。同答申は今日に至るまでわが国の環境政策の基本的方針とされており、汚染者負担原則に関しては、法律の規定はないもの⁽³⁾の、同答申が相当の重みをもっている（もっとも、そこでの考え方は環境法政策としてのものであることはいうまでもない）。

なお、自然保護のための費用負担については、同じ年に、自然環境保全審議会自然環境部会の「自然保護のための費用負担問題検討中間報告」が出されており、そこでは、主に受益者（利用者）負担と公共負担との関係が議論された⁽⁴⁾。

(オ) 基金が設置されたケースも存在した。例えば、金属鉱業等鉱害対策特別措置法（1973年制定。1992年改正により基金導入）上の鉱害防止事業基金は、休廃止鉱山の坑廃水処理対策について、指定された休廃止鉱山ごとに鉱業権者が費用を拠出し、6年間積み立てて、その運用基金で対策をとることを目的として設置された⁽⁵⁾。1998年以降は休廃止鉱山の鉱業権者は、鉱害防止事業等の措置

(3) なお、ドイツでは環境法典草案（1998年）6条に、原因者負担原則の規定をおくが、警察法の伝統を引き継ぎ、行為責任と状態責任の双方を含めている。

(4) 同報告は、自然を、(i) 経済活動の資源であり、また、(ii) それ自体が豊かな人間生活の不可欠な要素である、「価値物」とすることについて国民の合意が得られているとし、自然保護によって生じる各種の費用負担について、①保護を重視するものと、②生活の利便、産業開発を重視して開発を行うことに国民的合意が成立しうるものの2つに分けている。そして、①については、(a)対象となる自然がかけがえのないものであることに、国民又は地域住民の合意が得られているもの（絶対保護の対象）と、(b)自然が貴重であるとしても、自然保護が人間活動の他の重要目標（海浜の埋立て等）と競合する場合に一定の限界を定めて活動を許容する、競合的選択をとるもの（相対保護の対象）とに分け、(a)と、(b)のうちの公共財的なもの（非排除性、非競合性を有するもの。灯台等）については「公共負担」とし、(b)のそれ以外のものについては「利用者（受益者）負担」とした。②については、「開発者が緑化復元、緩衝帯設置その他の環境保護に要する費用を負担し、例えば発電所の場合は、電力料金等を通じてその利用者が負担することが原則である」とし、「利用者（受益者）負担」の考え方がとられるとしている。

(5) 鉱業権者がいない場合については、1973年につくられた休廃止鉱山鉱害防止等工事費補助金制度により、国と地方公共団体に負担することとされた。

を講ずる義務を指定機関に移した。期間を限定していたが、一応汚染者負担原則の範囲内の制度であったといえよう。

(2) 環境基本法の規定

1993年に制定された環境基本法もまた、費用負担に関する明確な規定をおいていないが、関連するいくつかの規定を有する。

第1に、国・地方公共団体が公害又は自然環境の保全上の支障を防止するための事業を行う場合における原因者負担の規定(37条)、国・地方公共団体が自然環境の保全が特に必要な区域についてその保全のための事業を行う場合における受益者負担の規定(38条)がみられる。共に行政が事業を実施する場合に限った規定である。この種の原因者負担の規定は公害対策基本法の頃から存在するものであるが、事業と原因の因果関係についてより明確なものを求める規定に変わっていることが注目される。受益者負担については公害対策基本法にはなかったが、自然環境保全法(38条)及び自然公園法(現行46条)で既に定められていたものを環境基本法に取り入れたにすぎない。

第2に、いわゆる原因者負担については、環境の保全上の支障を防止するための規制措置に関する規定(21条)、経済的負担を課する手法に関する規定(22条2項)がおかれているほか、事業者の責務についての規定(8条)がみられる。経済的負担を課する手法についての規定が入れられた点は新しい動きである。事業者の責務の中で、廃棄物に係る製造者等の責務が定められており、後に循環型社会形成推進基本法(循環基本法)で規定される拡大生産者責任の考え方の一部が先取り⁽⁶⁾されているとみることができる。

第3に、環境の保全に関する施設の整備その他の国による事業の推進等(23条以下)、国による助成(22条1項)についての規定にみられるように、公共負担に関連する定めもおかれている。また、国が地方公共団体の環境保全施策の費用について、財政上の措置を講ずるよう努める定めもおかれている(39条)。国や地方公共団体には、国民(住民)の健康を保持し、快適な環境を維持する義務があることから、環境保全費用を国・地方公共団体が負担しなければならない場面もあるが、環境基本法は国の講ずべき措置をいくつかあげるものの、どのような場面で公共負担が行われるべきかについて明確に定めているわけではない。

このように環境基本法自体には費用負担についてそれほど明確な規定があるわけではない。経済的負担を課する手法の規定が導入されたこと、拡大生産者責任の考え方の一端がうかがわれる規定が導入されたことにその特色を見出しうるであろう。

(6) 既に1991年にはドイツで包装廃棄物法規命令が定められており、拡大生産者責任の考え方は立法化されていた。環境基本法8条もそのような国際的な動向の中で規定されたものといえよう。

(3) 用語, 分類について

上記のように、環境基本法では、原因者負担、受益者負担の語を、行政が事業を実施する場合に限定して用いており、これは行政法学上の原因者負担等と同様であるが、環境法の費用負担⁽⁷⁾において原因者負担（汚染者負担）、受益者負担という語は、行政が事業を実施する場合に限定されず、規制や経済的賦課手法の導入の結果生ずる費用負担を含めて、より一般的な原因者ないし汚染者、受益者の負担が問題とされている。費用負担全般を論じる際にはこのような広い意味で原因者負担、受益者負担の語を用いる方が適切であると考えられる（ドイツ環境法でもそのような用い方がされている）ため、本稿においてもそのような用語法を用いることをお断りしておく。

このような広い意味で原因者負担を捉えた場合、原因者負担には次の5つの性格のものが含まれている⁽⁸⁾。このうち③が環境基本法ではじめて導入されたものである。

- ① 損害賠償それ自体、又はその前払いないし立替払い（大気汚染防止法25条、水質汚濁防止法19条、公害健康被害の補償等に関する法律。事後的負担）
- ② 行政規制の結果として生ずる費用負担（環境基本法21条、各種規制法。事前的負担の場合も事後的負担の場合もある）
- ③ 経済的負担を課する手法を採用した結果として生ずる費用負担（環境基本法22条2項）
- ④ 公共事業にあたっての原因者負担（環境基本法37条、公害防止事業費事業者負担法における殆どの事業。事後的負担）
- ⑤ 事業者の社会的責任に基づく負担（公害健康被害の補償等に関する法律の予防事業、公害防止事業費事業者負担法における緩衝緑地設置事業、廃掃法の原状回復基金。事後的負担）

二 環境基本法制定から10年の歩み

環境基本法制定後、わが国の環境立法は文字通り爆発的に行われてきた。費用負担に関してどのような動きがあるであろうか。6点あげておきたい。

(1) 第1にあげられるのは原因者負担の強化であろう。1996年の水質汚濁防止法改正による特定事業場の設置者（但し、その者が、有害物質を含む水の地下浸透時に設置者であった者と異なる場合には、

(7) 一般に行政法学上の原因者負担（一般的制度として確立されるには至っていない）としては、公共事業の実施が必要となった場合についての議論がなされており（原田尚彦『行政法要論〔全訂第4版増補版〕』246頁（2000年）、阿部泰隆『行政の法システム（下）〔新版〕』491頁（1997年）。例としてあげられるものも河川法67条、道路法58条などその種のものである）、環境基本法37条、38条もそのような系譜をもつものといえる。

(8) 安永典夫「汚染者負担原則」『ジュリスト増刊・行政法の争点〔新版〕』259頁（1990年）に追加した。

地下浸透時に設置者であった者) に対する地下水浄化の措置命令の規定の導入、2002年の土壤汚染対策法制定による原因者に対する措置命令の規定の導入⁽⁹⁾(責任の遡及も認められると解されている) のように、規制による原因者負担を行うものと、1999年制定のダイオキシン類対策特別措置法のように、公害防止事業費事業者負担法と関連させることにより、公共事業を行った上での原因者負担を定めるものに分かれている。ダイオキシン類の場合には、リスクの広がり、大きさ、社会的関心の高さから、公共事業とする必要性が特に高かったと解することができよう。

また、経済的負担を課する手法による原因者負担は、環境基本計画にも取り入れられ(第2部第2節3(1)ウ)、2001年からは、電気自動車、メタノール車等のいわゆる低公害車、低燃費車の自動車税、自動車取得税の税率を軽減し、環境負荷の大きい車齢11年超のディーゼル車、同13年超のガソリン車の自動車税の税率を重課する「税率差別制度」が用いられている(地方税法における自動車税制のグリーン化)。地方自治体でごみ処理の有料化等を導入するところも増加しているし(これは受益者負担とみることも可能である)、最近では、2000年の地方分権推進一括法の施行に伴い、地方税法が改正され、法定外目的税が創設されるとともに、法定外税の課税について、従来のように自治大臣の許可が必要ではなくなり、総務大臣の「同意を要する事前協議制」に変更されたこともあり、地方自治体で新たな環境税の導入がみられる。既にいくつかの県で産業廃棄物税が導入されているし、東京都杉並区ではレジ袋税を導入する条例が制定されたことが注目される。これらは公害対策基本法の時代にはなかった特色であるといえる。そのうち、ごみ処理料金の有料化の進展は、公共負担から原因者負担への移行を示すものといえよう。

(2) 第2に、原因者概念の拡大がみられる。これはいくつかの問題を含んでいる。

(ア) 1つは、2000年の廃掃法改正で導入された、産業廃棄物の排出事業者責任の強化である。排出事業者は「産業廃棄物について発生から最終処分が終了するまでの一連の処理の行程における処理が適正に行われるために必要な措置を講ずるように努めなければならない」(12条5項)という一般的な注意義務を前提としつつ、一定の場合には、適法な委託をしても処理業者等の不適正処理の場合に排出事業者に対して措置命令を出すことができるようになった。ドイツの循環経済廃棄物法と同様に、許可業者に委託をしても公法上の処理責任は残るとしたことになる。この場合の排出事業者は間接的な原因者と位置づけられているといえよう。これについては、許可業者に委託をしても、産業廃棄物の許可(警察許可と解されている)は最低限のチェックにすぎず、営業活動の内容については当事者の判断にゆだねられていることが一般であること(宅地建物取引業法に基づく免許制度に関する最高裁判平成元年11月24日判決『最高裁判事裁判例集』43巻10号1169頁参照)、公法

(9) 後述のように、土地所有者等も措置命令の対象となるが、土地所有者等が汚染の除去等を行った場合には、一定の要件の下に原因者に求償することができる仕組みとなっている。

上の責任については、私法上の責任から離れ、産業廃棄物については排出事業者自身で処理を行うべきこと（廃掃法11条参照）を強調すれば、公法上、委託契約は当事者間では処理義務を移転するものの、これは当事者間の問題であって、国に対する法定の義務は、なお排出事業者に残ると構成⁽¹⁰⁾できることなどの説明が根拠とされた。

（イ）もう1つは、廃棄物・リサイクルの分野での拡大生産者責任（EPR）の発展である。

拡大生産者責任（EPR）とは、2000年のOECDのガイダンスマニュアルによれば、「物理的及び／又は（and/or）金銭的に、製品に対する生産者の責任を製品のライフサイクルにおける消費後の段階まで拡大させるといふ、環境政策アプローチである⁽¹¹⁾」。このような考え方は、1991年のドイツの「包装廃棄物の発生抑制に関する法規命令」ではじめて導入された。その後EPRは、OECDにおいても、総合的な廃棄物最小限化の実現のための一手法として、1994年から検討が行われてきた。そこでは、拡大生産者責任論は、「廃棄物の最小限化」を経済面、環境面の双方から効率的に実現する手法として位置づけられており、拡大生産者責任論の背景には、消費後の製品のリサイクル・処理の責任を自治体から民間へ移行する政策がある。拡大生産者責任論の目的としては、①外部不経済（外部性）の内部化のために、製品のライフサイクルにおける環境影響に関して生産者に対し適切なインセンティブとシグナルを与えること、②わが国の一般廃棄物にあたるものについて⁽¹²⁾民営化を進めることにある。

EPRと原因者負担原則ないし汚染者負担原則との関係については議論があり、詳しくは後述するが、ここではEPRを原因者負担原則を拡張したもの（汚染者負担原則の派生物）とみる立場を採用することを触れておくに留める。1992年に出されたOECDのモノグラフ⁽¹³⁾によれば、汚染者概念の動揺ないし拡張がみられ、このような傾向は、その後のEPR概念の発展とも平仄が合っているとみられるのである。さらに、EPRの考え方は、上記の②の点に着目すれば、公共負担から原因者負担への移行を図るものとみることができよう。

(10) 大塚直「産業廃棄物の事業者責任に関する法的問題」『ジュリスト』1120号40頁以下（1997年）参照。

(11) OECD, Extended Producer Responsibility, 2001, 1.4.

(12) もっとも、上記の2000年のガイダンスマニュアルのように、「実施責任（物理的責任）」と「金銭的責任」を対等のものとする立場が適切かについては議論のあるところである（もっとも、OECD会議の出席者である山口光恒教授によると、and/or といっても、金銭的責任は常に含まなければならないと理解されていたようである）。OECDの以前の議論においては金銭的責任を第一義的に捉えていたのであり、ガイダンスマニュアルがわが国をはじめ各国の制度を是認することに意を砕くことにより、原則を捻じ曲げている嫌いがみられるからである。ガイダンスマニュアルにおいても、外部性の内部化を通じて製品の設計に影響を与えなければならないことが指摘されており、そのためには、実施責任よりも、金銭的責任を第一義的なものとするべきであるからである。完全に他から費用を支払われた上で独占的に実施責任を果たす（リサイクルをする）制度（金銭的責任抜きで実施責任のみを果たす制度）では拡大生産者責任論の目的を達成することはできないであろう。

このようなEPRの考え方はわが国においても導入された。特に循環基本法（2000年）にその一般的な規定が入れられたことは注目される（11条、18条3項など）。循環基本法は、この責任に4つのものを含ませている。すなわち、①廃棄物等となることの抑制措置、②表示、設計の工夫、③引取り・リサイクルの措置、④循環資源を利用できる者の利用である（11条）。③が最も環境負荷低減に資するとともに、ドラスティックな面がある。一般的に、事業者の責務としての引取り・リサイクルの要件としては、（i）適切な役割分担が必要であるもの（＝市町村が全部役割を負担してはうまくいかないもの）、（ii）設計、原材料の選択、循環資源の収集（＝販売の過程を回収に使える）等の観点から事業者の役割が重要と認められるものとされているが、③の規制措置を導入する要件としては、上記の2要件のほか、（iii）当該循環資源の処分の技術上の困難性（＝有害物質を多く含むか等）、循環的な利用の可能性（＝事業者ができるかどうか）等を勘案するものとしている。③の規制措置を導入するための要件として、処分困難性といった、当該製品が廃棄された場合の環境負荷に関連する要素が入れられていることが注目される。

では、拡大生産者責任の適用例である個別リサイクル法はどのような制度となっているだろうか。容器包装リサイクル法（1995年制定）は、再商品化の段階に限定してこの適用を認めたのに対し、家電リサイクル法（1998年制定）、自動車リサイクル法（2002年制定）は広い意味の事業者に引取り・リサイクルの双方の実施について拡大生産者責任を適用していることは前進とみられる。他方で、有償引取りか無償引取りかという点については、容器包装リサイクル法は無償引取りであったが、家電リサイクル法は有償引取りとされ、実施の段階に至り不法投棄の問題がありうることが懸念されたため、その後制定された自動車リサイクル法は無償引取りとされた。しかし、費用の支払をする者についてみれば、容器包装リサイクル法は事業者であるのに対し、家電リサイクル法と自動車リサイクル法は共に排出者としての消費者である点が注目される点である。なお、自動車リサイクル法の制定前の審議過程においては、自動車製造業者が制度（引取り・リサイクルの制度）⁽¹⁴⁾の統括責任を負うということが強調されたことも付言しておきたい。

その後、資源有効利用促進法の下での自主的制度としての2輪車、家庭用パソコンのリサイク

(13) OECD, The Polluter-Pays Principle OECD Analyses and Recommendations, 1992, p.7. 輸送や消費に関連する汚染について誰が汚染者であるかを定めるのは、工場からの汚染に比べて難しいとされ、経済効率や行政上の便宜を考えると、「汚染を実際に排出する者ではなく、汚染の発生に決定的な役割を担う経済主体を汚染者とした方が適切な場合が時としてある」とされるのである。その例としては、自動車メーカーや農薬の製造者があげられている。これは、工場からの汚染とは異なる種類の汚染について「汚染者」の概念に別のものを盛り込む必要を示しているとともに、OECDの汚染者負担原則の理解について新しい考え方を導入すべきことを示唆しているように見受けられる。

(14) もっとも、統括責任の内容は何か（少なくとも法律の規定には出てこない）、このような考え方はOECDの議論では表れていないが、今後果たして重視されるべきものなのかについても検討が必要である。

ル・システムにもEPRは取り入れられている（こちらの方が無償引取り、事業者支払い、全段階適用という点で純粋なEPRに近いものが採用されているといえる）。

なお、PCB特別措置法の製造者等の資金出せん協力（15条）も、協力という形ではあるが、EPRの考え方を取り入れたものと解される。

（ウ）さらに、民事損害賠償訴訟においても、製品製造者が公害に関して責任を追及されるものが現れており（東京地裁平成14年10月29日判決〔東京大気汚染訴訟第1審判決〕参照）、原因者責任の拡大の可能性がみられる。本件は、自動車排出ガスによるぜん息の発症の責任を自動車メーカーらや国、都、首都高速道路公団に対して追及したものであるが、本判決は、自動車メーカーらにおいて、自動車の集中、集積が本件地域等の大都市地域の幹線道路の沿道地域で起こりうること、それにより局所的な大気汚染が発生する可能性が高いこと、それにより沿道住民等が気管支ぜん息等の呼吸器系疾患に罹患するおそれがあることについて予測が可能であったとしつつも、①自動車メーカーらが自動車の走行について支配・管理の余地がないこと（間接的寄与者としての性格）、②過失の結果回避義務の判断について「当該結果回避義務を被告メーカーらに課することによって被告メーカーら及び社会が被る不利益の内容、程度等を比較考量」する必要から、結果回避義務を否定する判断を示した。②はアメリカの不法行為法のネグリジェンスで用いられているいわゆるハンドの定式を採用したものである。もっとも、自動車メーカーらの予見可能性が認められる以上、製造物責任の考え方をういれば、被告メーカーらの責任を追及しうるとの指摘も学説上なされて⁽¹⁵⁾おり、今後の議論の進展によっては、原因者責任の拡大の可能性もありうる様相を示している。

（3）第3は、土地所有者、受益者の費用負担の仕組みが創設されたことである。受益者負担の仕組みは環境基本法制定以後初めて導入されたわけではなく、土地所有者の費用負担の仕組みが強化されたことが重要である。

土地所有者の費用負担としては、土壤汚染対策法（2002年）における措置命令（7条1項。本法制定前に土壤汚染浄化の費用負担について規定した条例等では原因者負担のみを基礎としたものが少なくなかった）、廃掃法2000年改正における措置命令（19条の5第1項4号の補助者に土地所有者が含まれうる）の対象に土地所有者が含まれたことがあげられる。ともに、規制の結果生ずる費用負担である。警察法の状態責任によって根拠づけられるほか、土地所有者にも浄化や原状回復の責任を負わせることによって、汚染防止と土地管理に対するインセンティブを与えるという機能も発揮できるといえよう。

土壤汚染対策法の汚染除去等の実施主体として、原因者と土地所有者等（所有者、占有者、管理者）があげられた。土壤汚染が土地と関連する汚染であることから、上記の行為責任と状態責任の

(15) 吉村良一「東京大気汚染公害判決の問題点」『法律時報』75巻2号2頁（2003年）。

観点から、原因者と土地所有者等を共に責任主体としたものと説明できよう。では、両者はどういう関係に立つのだろうか。本法は、原因者負担原則を貫いているとみられる。それは2つの点に表れている。第1に、汚染の除去等の措置は、汚染原因者が明らかな場合には原因者が実施することとされている(7条)。第2に、土地所有者等が措置を実施した場合には、原因者に費用を請求できる(求償できる)とされたことである(8条)⁽¹⁶⁾。これらは、原因者が判明する限りで、原因者を優先するスタンスを示したものである。ただ、原因者が特定できない場合には、状態責任の観点等から、土地所有者等が責任を負うこととなっており、それによって、原因者が特定できない場合に誰も責任を負わず、制度に穴があくことを防いでいるわけである⁽¹⁸⁾。なお、上述したように、原因者が特定できる場合には原則として原因者に対して命令し、特定できない場合には、土地所有者等に命令するという整理がなされており、両者が実施主体として併存する場面はないといってよいことにも注意する必要がある⁽¹⁹⁾。

他方、受益者の費用負担としては、森林が荒廃している場合、その水源涵養機能によって環境保全の恩恵を受けてきた下流地域の自治体等が上流の森林地帯の自治体に対して助成をする例が各地でみられる。これは、特定の地域の人々に特別の受益をもたらす場合において、受益者負担に基づいて環境の保全をしている例であると考えられる。その中には、水源基金の形をとるもの、森林法(10条の13、10条の14)の森林整備協定の形をとるものなどがある。

(4) 第4に、原因者不明等の場合の基金制度が発達したことがあげられよう。上述したように環境基本法以前においても基金制度は存在したが、近時相当多くなっているとみられる⁽²⁰⁾。

(16) 7条はさらに、①原因者に汚染の除去等の措置を講じさせることが相当であると認められ、かつ、②これを工事させることについて当該土地の所有者等に異議がないとき、という2つの要件を付している。このうち②は当該土地で汚染除去等を行うのであるから、土地所有者等の異議がないことが必要なことはいうまでもない(異議があれば土地所有者等が除去等を行い、8条で原因者に費用請求をするだけのことである)。これに対し、①はあまり明確ではない。急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律にも同様の規定があり(10条2項)、均衡上入れられたといわれている。原因者の資力がある程度考慮する趣旨ともみられるが、他方で土地所有者等の資力を問題とする規定がなく、そのように解することには問題が多いといえよう。

(17) 与党の中の折衝によって入れられた規定である。

(18) もっとも、それでも土地所有者等を確知できない場合が全くないわけではなく、その場合には行政代執行によることになる(7条3項)。

(19) この点については種々の議論がなされてきたが、最終的に良い形に収まったと考えられる(大塚直「原因者主義か所有者主義か」『法学教室』257号96頁(2002年)参照)。

(20) なお、国際的な基金として、「油による汚染損害の補償のための国際基金の設立に関する国際条約(1971年。その後1992年議定書により改正され、96年に発効)は、民事責任条約では十分な損害賠償が支払われない場合に備えて基金を設置し(国際油濁補償基金)、前暦年度に年15万トン以上の原油又は燃料油を締約国の港で輸入した者は、その受取量に比例してこの基金に拠出することとされた。一種の受益者(利用者)負担である。

いずれも規制によって原因者に責任を追及しようとしてもそれが困難な場合について用いられる基金であるが、①廃掃法の原状回復のための基金（1997年廃掃法改正により設置。98年6月以後の不法投棄事件を対象とする基金を設置し、産業界が半分任意拠出、国・都道府県から4分の1ずつ負担）、②PCB特別措置法の基金（2001年。中小企業等に係る高圧トランス・コンデンサの処理費用の軽減等を図る。国・都道府県からの補助金各20億円〔2001年度〕のほか、PCB製造者等が「協力」に基づく出えん金を拠出）、③土壤汚染対策法の基金（2002年。原因者が不明で土地所有者等の負担能力が低い場合を対象とすることが想定されている。土地所有者等、都道府県、政府から4分の1ずつ、政府以外の産業界等から4分の1拠出。産業界等からの分については、経団連からの協力が得られず、1)汚染土管理票の頒布に際し1部につき700円、2)土壤環境修復サイトごとに修復事業の発注を受けた企業が請負額の0.1%、3)指定調査機関が請負額の0.3%、4)企業の自主的判断により1口10万円の土壤環境募金をそれぞれ出えんするという方式を採用した）、④産業廃棄物特別措置法における支援措置（2003年。98年6月以前の不法投棄事件を対象とする支援措置を制度化。国の補助率は特別管理産業廃棄物について1/2〔通常の産業廃棄物は1/3〕で残りは都道府県が負担。但し、地方財政法に特例をおき、都道府県等の負担分について地方債の起債発行を可能とした。起債の充当率については、産業廃棄物の種類を問わずに、事業に係る地方自治体負担分の70%〔都道府県と政令指定都市〕又は75%〔政令指定都市以外の保健所設置市〕とすることが予定されており、しかも起債後の元利償還金に対しては地方交付税交付措置がとられており、その5割が手当てされる見込みである。国の補助金は基金を通じて支出される）がみられる。

①、②、③は産業界からも出えんを要請するものであるが、④は1998年以前の不適正処理に限定しつつ、公費のみでまかなうこととされている点に特色がある。なお、産業界からの出えんを要請する①-③の中でも、②、③は関連業界で拠出しているのに対し、①は特定の業界によって相当の負担がなされているものの、経団連全体で拠出している点に特色がある。なお、基金に関する一般的規定として、循環基本法22条は、国が事業者等による基金の造成その他の必要な措置を講ずることを定めている。

これらに対し、1996年の水質汚濁防止法改正で導入された地下水浄化措置命令については基金が設置されておらず、そのためか措置命令はまだ1件も出されていない。制度を実際に運用していくうえでの基金設置の重要性を物語っているものとみることができよう。

(5) 第5に、(4)の基金の設置に関連して、特に財務省が公共負担回避のために原因者負担原則を利用する傾向（弊害）がみられるようになってきている。土壤汚染対策法の基金についての財務省の対応などはその典型例である。この点も環境基本法制定以後ということでは必ずしもないが、基金の設置が近時著しいため、このような傾向も顕著にみられるようになっているのであろう。

また、関連して、原因者負担原則の行き過ぎた適用についての問題も生じている。環境基本法以前から現在まで引き続けている問題ではあるが、熊本水俣病のチッソの事例である。チッソは被害

者への補償によって支払不能（原因者の資力不足）に陥りそうになったが、行政は、原因者負担原則を適用する体裁を維持することを目的として、補償額を1978年から県債で調達し、国が補助金を支出してきた（もしチッソが倒産した場合には、公害健康被害の補償等に関する法律47条で、都道府県〔熊本県〕が公費で支払うことになったであろう。これを避けたものとみられる）。その結果、現在ではチッソは1,600億円の負債を抱える一方、年53億円の利潤のうち40億円を被害者に補償しており、負債の返還の見込みは殆どない状況になっていることをどう考えるべきか、という問題である。これは当初は公共負担を回避しようとしていたが、その後はむしろ原因者負担原則を固守するためにチッソを倒産させずに公費の投入を続けたものと考えられる。今からみれば、もしその方が投入する公費が少なくすんだのであれば、むしろチッソの倒産を放任しつつ、新たな立法に基づいて国等が被害者に補償すべきであったとみることができよう。もっとも、これは極めて例外的な事例とみられ、このケースによってこの原則の意義に影響が与えられるものではないであろう。

(6) 第6に、汚染防止を担保するための制度が一部導入されるようになっている点が注目される。廃棄物の最終処分場についての維持管理積立金制度がそれである。これは、埋立処分終了後の維持管理に必要な資金を確保するためのものであり、汚染防止費用の事前積立の性格を有している（汚染の賠償の資金ではない）。

(7) 上述したところから環境基本法制定後の立法等の主要な特色をあげておくと、第1に経済的手法の導入を含む原因者負担の強化、第2に、第1点と関連するが、EPRの考え方やごみ処理料金の有料化の進展にみられる、公共負担から原因者負担への移行、第3に原因者概念の拡大、第4に土地所有者責任の強化、第5に基金制度の発達となる⁽²¹⁾。

三 費用負担の原則間の関係についての考察——10年の歩みの評価の視点形成のために

ここで、費用負担の原則間の関係についての一般的な考察をしておきたい。このような考察は、環境基本法制定後の10年の歩みを評価する視点を形成するために不可欠であると考えられるからである。⁽²²⁾ まず、原因者負担原則と汚染者負担原則の関係について触れ、次に受益者負担、土地所有者

(21) なお、国際環境法の分野では、ロシアの原子力潜水艦の日本海での解体にあたり、わが国が放射性廃棄物処理施設の建設の費用を負担したように、「被害者負担」と呼ばれる状況もみられる。先進国と途上国との資金的な余裕の差からこのような現象がみられるのはやむをえないが、原因者にとってはまさに「やり得」となり、経済学的にも問題があるし、法的にも公平とはいえないであろう。

(22) この点については、大塚直「環境法における費用負担論・責任論」『法学教室』269号（2003年）7頁でも触れた。

等の責任について記し、さらに、原因者負担原則の根拠、原因者負担原則と公共負担の関係、原因者負担原則とEPRの関係について述べることにしたい。

(1) 原因者負担原則と汚染者負担原則

原因者負担原則とはドイツ法で用いられている概念であるが、汚染者負担原則とは極めて類似している。ただ、相違点としては次の2点をあげることができよう。

第1に、汚染者負担原則は、少なくとも1972年のOECDの原則は汚染防止費用のみを対象としていた。上述したように、わが国ではOECDで勧告される前から汚染防止費用以外の場合にも拡大して用いられてきたが、元来は汚染防止費用に限定されたものであることは事実である。これに対し、原因者負担とは、正義・公平の観点を含み、法的に原因者が負担をすることを意味しており、事後的な費用も当然に対象となりうる。

第2に、ドイツにおける原因者負担原則（原因者主義原則）では、いわゆる費用負担のみでなく、責任分担自体が問題とされるのに対し、汚染者負担原則は費用負担（支払い）のみを問題としていることである。例えば一定の環境負荷行為の禁止は費用負担（支払い）を求めるものではないが、責任分担の問題ではあり、原因者負担原則の問題となる。

なお、ドイツの原因者負担は、場合により、土地所有者等の負担も含む場合がある。ただ、（土地所有者等を除いた）原因者と土地所有者等の責任の関係を議論する必要上、本稿ではこれには従わず、原因者負担というときは、土地所有者等の負担を除く意味で用いることにする。

(2) 原因者負担と受益者負担、土地所有者等の責任

冒頭に述べたように①公共事業によって一定の者が特別の利益を得る場合のほか、②行政が決める一定の基準を超えて積極的に環境保全をする場合には、原因者負担は問題とならない。そこでは、受益者負担（②については公共負担の場合もある）が問題となる。

また、土地所有者等の責任は、土壤汚染のように土地と関連する問題については問われうる。上述したように、ドイツ警察法では、状態責任として、行為責任と並ぶ位置づけがなされている。

もっとも、これらは、環境法全体に関わる問題とはいい難く、特別な場合に用いられる費用負担形式というべきである。

(3) 原因者負担原則の根拠

ドイツの環境法学者であるクレッパー（Kloepfer）によれば、原因者主義（ドイツでいわれる「原因者負担」）⁽²³⁾原則の根拠には、(a) 経済学的・目的合理性、(b) 規範的・社会心理学的合理性、(c)

(23) 上記のように厳密には汚染者負担原則とは異なるが、以下の記述に影響を与える相違はないと考えられる。

環境政策的合理性、(d) 規範的・法的合理性⁽²⁴⁾⁽²⁵⁾があげられる。(a) については、クレッパは「原因者主義原則の誘引効果及び予防効果」をあげるのみである。これは上記のわが国の原因者負担原則にも該当する点であり、重要であるが、経済学的合理性についてはさらに検討が必要であろう。とりえず OECD の汚染者負担原則について問題となる点を 2 つ指摘しておきたい（これらは、1972 年の OECD 勧告のような汚染防止費用の負担に限定される問題である）。第 1 は、前述の 1992 年の OECD のモノグラフにみられるように、「汚染者」の概念が OECD の文書の中でも揺れ動いていることである。第 2 に、汚染者負担原則のピグー的理解については、汚染によって生ずる環境損害についての算定が困難なため、最適汚染水準を導き出すことが不可能である点が指摘され、ポーモル＝オーツ税⁽²⁶⁾にみられるような外生的基準（例えば、環境基準及びそれと一体となった排出基準を想定されたい）に依拠し、汚染防止費用を最小化することを目的とする制度設計をする考え方が有力になってきている。この点は同原則の経済学的理解についての修正として採用されるべきであろう。

(4) 原因者負担主義と公共負担

上述したように、国や地方公共団体には、国民（住民）の健康を保持し、一定の快適な環境を維持する義務（その多くの部分を国家の基本権保護義務から基礎づけることも可能である）があるところから、環境保全費用を国・自治体が負担しなければならない場面がある（公共負担原則）。その中には、国・自治体が独自に環境保全等の措置を実施する場合と、他の者が行う環境保全等の措置に対して助成をする場合が含まれる。

しかし、環境政策においては、このような公共負担原則は、原因者（汚染者）負担原則との関係では、後者の方が優先するものと考えられている⁽²⁷⁾（わが国では、上記の 1976 年の中央公害対策審議会答申参照）。原因者主義の理由づけとしてあげたところがその一応の根拠となるが、この点をやや詳しく見てみよう。クレッパのいう (a) は経済的効率性、(c) は環境保全の実効性、(b) と (d) は公平性の問題であると考えられる。(c) に関しては、原因者が連続していたり多数存在したりする場合にはこの原則を貫徹することが困難であることが指摘されているが、一般的にはこの点については原因者負担が最も適切であると考えられる。また、(a) に関しては、汚染防止費用については原因者主義が最も効率的である（OECD の汚染者負担原則）。これに対して、事後的な費用については汚染防止費用ほど経済的効率性と明確な関係はないが、事後的費用についても原因者

(24) Kloepfer M., Umweltrecht, 2. Aufl., 1998, S.179.

(25) さらに、(e) エントロピー論に基づく物質資源最大化の必要があげられよう（倉阪秀史「汚染者負担原則と拡大生産者責任に関する覚え書き」『千葉大学経済研究』14巻4号772頁〔2000年〕）。もっとも、倉阪助教授は、「設計者責任」という概念の理由づけとしてこの考え方を提唱されている。

(26) Baumal W. J. & Oates, W. E., *The Theory of Environmental Policy*, 2nd ed., 1998.

(27) ドイツでも同様である。Kloepfer, a.a.O., S. 182.

主義の方が効率的であるという議論もみられる⁽²⁸⁾。また、公平性に関しては、一概に原因者主義が最も良いとはいえない。クレッパーにおいても、(b)に関しては、分配の公正についての社会福祉国家的理解から、原因者の経済的能力についての配慮が必要であること、(d)に関しては、警察法、租税法、民事法の帰責原理を排除するものではないことが指摘されている。もっとも、民事法では原因者負担が原則であるし、警察法でも状態責任と行為責任を並立させるものの行為責任も重視されているから、原因者主義は、経済的能力について配慮する限り、大きな位置を占めることは間違いない（これに対し、租税法の分野では、租税公平主義が原因者主義を採用することと軋轢を生む可能性がある）。このようにみると、原因者主義は大局的には最も有力な原則であるが、特に環境保全の実効性の重視の仕方が原因者負担原則の重視の仕方に影響すること（環境政策として原因者主義に優位性が与えられるのもこの点に関連していると考えられる）、経済的効率性の観点からは特に汚染防止費用について原因者主義の優位性が導き出されること、公平性の観点からは原因者主義は有力ではあるがそれが唯一の原則とはいえないことなどが明らかになったといえよう。

では、どのような場合に、公共負担原則が用いられるべきだろうか。

OECDの1972年及び74年の理事会勧告によれば、①過渡的期間中の助成、②研究開発がこれにあたる。さらに、1991年の「環境政策における経済的手段の利用に関するOECD理事会勧告」では、③適切な再配分型賦課金システムと組み合わせて行われる資金援助もあげている。これらは、主として、国際的に公正な競争の枠組作りという観点から、汚染者負担原則の例外を設けたということができよう。

他方、1976年の上記の中央公害対策審議会答申によれば、公共負担原則が用いられるべき場合としては、1) ナショナル・ミニマムの達成に必要な場合（一般廃棄物の処理を税金で行っている論拠とされている）、2) 短期間での対策が強く要請されている場合の過渡的措置としての助成、民間の重要な環境保全技術開発に対する助成、地域間格差の是正等特別な経済社会目標を達成するための施策に付随して行われる公害規制目的の助成といった例外的な公的助成が認められるべき場合、3) 汚染者への追及が不可能（不明、不存在）な場合があげられている。1)と3)はOECDにはない議論である。OECDが公正な競争の枠組を考えているため、趣旨が異なるのは当然であるが、それぞれについては問題が少なくない。1)は一般的には妥当である。しかし、一般廃棄物についてみれば、ごみ処理料金（環境負荷の費用）のうち一定部分はナショナル・ミニマムとしても、廃棄物減量の観点からそれ以上の部分については国民の負担を求める方向に転換すべきことが論じられるべきであろう⁽³⁰⁾。3)については、「国民の生活の維持、民生の安定、不公平の是正、農漁業政策

(28) 最近のものとして、常木淳＝浜田宏一「環境をめぐる『法と経済』」『岩波講座・環境経済・政策学 第3巻 環境政策の基礎』79頁（2003年）。

(29) これに関しては、大塚直「環境賦課金(2)」『ジュリスト』981号99頁注(19)（1991年）参照。

(30) 例えば、大塚直「廃棄物減量・リサイクル政策の新展開(4)」『NBL』631号37頁（1997年）。

等の政策上の配慮等種々の観点から加害及び被害の態様にてらし個別に公費負担が妥当かどうかを判断」するものとされている。不法投棄や土壌汚染における原因者不明・不存在の場合の基金について正に現在問題になっている点であり、法的にも難しい問題であるが、一概に公共負担が適当であるとはいいがたい。もっとも、このような場合に公共負担となることはありうるであろう（後述する）。また、OECDのいう上記の「③適切な再配分型賦課金システムと組み合わせて行われる資金援助」は、広い意味の原因者負担の機能をもつ公共負担といえよう（これを4）としておきたい。

公共負担が適当な場合としては、上記の1) - 4)のほかにも、5) 国や自治体レベルでの環境汚染防止・環境保全措置が必要な場合、環境汚染・リスクが極めて広範囲にわたる場合、6) (5)と重なる場合もあるが) 行政が決める一定の基準を超えて積極的に環境保全をする場合（この場合には、上記のように受益者負担となるときもある）、7) 緊急に環境汚染防止・環境保全対策が必要な場合（上記2）と一部重複する）があげられる。また、8) 汚染者の責任を法律制定前に遡及して認める場合には一定額については公共負担をすることが検討されるべきであると考えられる（もっとも、これら8つが公共負担のなされる場合を網羅的に扱ったものというわけではない。新たな問題の発生に応じて公共負担すべき場合が増加する可能性も否定できない）。

なお、この点に関連して、注意されるべきは、汚染者負担原則は、公共が一旦負担して対策を実施することとは両立することである。公共が先に対策を実施し、後に原因者に対して費用回収をすることによっても、汚染者負担原則が貫徹されることになるのである。具体的には、行政代執行をした上で原因者に追及することが考えられる⁽³¹⁾。

(5) 原因者負担主義とEPR

拡大生産者責任論（EPR）における費用負担をどう捉えるべきかについては、経済学者等によって議論がなされている。倉阪秀史助教授は、これについて①応能負担、②応益負担（植田和弘教授⁽³²⁾の見解）、③最安価費用回避者論（大塚⁽³³⁾の見解）、④徴収費用最小化論、⑤副次的影響最小化論（山口光恒教授⁽³⁴⁾の見解）、⑥物質資源効率最大化論（倉阪助教授⁽³⁵⁾の見解）をあげているが、①のみを理由とすることは困難であるし、②については（そこで問題とされている広い意味の）受益が誰にあるかは

(31) もっとも、行政代執行については廃棄物に関しては緊急行政代執行の制度があるが、一般の行政代執行の要件は厳しすぎて活用し難いとの批判がありうるものであり、個別分野において行政代執行の要件を緩和するような立法は必要であろう。

(32) 植田和弘『環境経済学』152頁（1996年）。

(33) 大塚直「政策実現の法的手段」『岩波講座・現代の法4——政策と法』206頁（1998年）。

(34) 山口光恒「我が国の廃棄物政策と拡大生産者責任（EPR）」『三田学会雑誌』92巻2号135頁（1999年）。同教授のその後に出されたものとして、同「EPRに関するOECDガイダンスマニュアルについて」『三田学会雑誌』94巻1号135頁（2001年）。

(35) 倉阪・前出注（25）772頁。

市場のその時々で異なってくるので制度設計になじまないと考えられる。④徴収費用最小化論は確かに制度設計において考慮されるべき事由ではあるが、中心的課題とはいいがたいし、⑤副次的影響最小化論も制度設計における考慮事由ではあるが、これを中心的課題としたのでは拡大生産者責任論の本来の目的が達成されるとは限らないことになる。⑥物質資源効率最大化論については、傾聴に値するが、結局事前予防が必要ということのみであり、共益状態を超えて廃棄物の発生抑制やりサイクルが必要となった場合に法的義務の根拠となるかは疑問といわなければならない。

ここで問題となるのが、汚染者負担原則と拡大生産者責任の関係である。両者は、①汚染者負担原則は主として費用負担の問題を扱っているのに対し、拡大生産者責任論は生産者への環境適合的製品設計のインセンティブの付与の目的が重視されていること、②汚染者負担原則は製造過程で排出される大気汚染、水質汚濁等を主に問題としているのに対し（廃棄物の分野における産業廃棄物の排出事業者責任は、正に純粋な汚染者負担原則の適用であるといえよう）、拡大生産者責任論は主に廃棄物との関係で、製品のライフサイクル全体を捉えている点が異なっている。しかし、両者共に、外部性の内部化を目的としている点では一致している。また、上記の2つの相違のうち、①については、汚染者負担原則も、当初から結果的に汚染防止のインセンティブを汚染者に与えるものであったし、90年代に入ってそれが事後的な費用負担にも適用されるに至り、このようなインセンティブ機能は正式に認められてきているとみられる。

さらに、OECDの汚染者負担原則の問題点の第1点と関連して、汚染者負担原則の「汚染者」概念を、単なる汚染者ではなく、「汚染の発生に決定的な役割を担う経済主体」（選択可能性、技術的能力、知識・情報が集中している者）に組み換えることが重要な課題となっていると考えられる（上記の例との関係で図式的に言えば、産業廃棄物については、排出事業者がこのような経済主体であるのに対し、一般廃棄物のうち一定のものについては、生産者がこのような経済主体である⁽³⁶⁾とみられるのである）。これは、とりもなおさず、カラプレイジの最安価費用回避者の考え方（ここでは、汚染や環境負荷を外生的基準〔環境基準及びそれと一体となった排出基準的なもの〕にもっていくために最も安価にできる者〔最もコントローラビリティのある人〕は誰かというアプローチ⁽³⁷⁾）であり、これによって汚染者負担原則と拡大生産者責任論の統一的理解ができるのではなかろうか。

(6) 要約

以上の点を要約すると、原則として原因者負担とするが、上記三(4)の8つの場合（必ずしも網羅的なものではない）は公共負担とすること（なお、環境保全の実効性の確保の観点から、汚染防止

(36) Calabresi, G. & Melamed, A. D., "Property Rules, Liability Rules and Inalienability", 85 Harv. L. Rev. 1089 (1972).

(37) ほかに、拡大生産者責任論と Shared Responsibility との関係についての議論もあるが、ここでは立ち入らない。

〔一定水準までの〕費用、被害補償費用、原状回復費用を含め、原因者負担が原則となるが、行政費用は公共の事務として行われる以上、公共負担となる)、受益者負担は、行政が決める一定水準を超えて積極的に環境保全をする場合に用いられることを指摘できる。なお、公共負担の3)にあげた、原因者が不明の場合について、産業界ないし業界負担と、公共負担とのどちらにするか、両者を並存させるかなどの難問があり、この点については後に若干触れることにする。

四 10年の歩みの評価と展望

以上の考察を踏まえ、環境基本法制定から10年の歩みを評価し、今後を展望することにしたい。

(1) 原因者負担の強化について

(ア) 事後的な費用負担を含め、原因者負担が最も有力な原則であると考えられるところから、原因者負担の強化は時代の趨勢といってもよいし、環境政策としては環境保全の実効性を高めるため、このような負担方式が望ましいといえる。

(イ) 中でも経済的手法による原因者負担がこの時代の特質というべきであり、このような負担方式の強化が行われるべきであろう。

もっとも、国レベルの環境税はなかなか導入されていない。現在、温暖化対策税の導入が検討されているが、原因者に対し原因を与えた程度に応じて課税をする(それによって温室効果ガス発生を抑制する誘導を行う)点を強調することと、租税公平主義、すなわち、税負担は国民の間で担税力に即して公平に配分されなければならないという原則(憲法14条1項を根拠とする)とが乖離する可能性が指摘されている。ある租税が租税公平主義に適合するかは、誘導目的を有するその措置の利点と、それによって害される公平の程度との比較衡量によって決められるとされるが(京都地裁昭和49年5月30日判決『行政事件裁判例集』25巻5号548頁)、環境法政策の観点からこの誘導目的を重視する立場と、租税法の立場から租税公平主義や伝統的な能力説、利益説を重視する立場とで、議論の姿勢が大きく異なるからである。⁽³⁸⁾原因を与える程度に応じて課税しうるかはケースによって異なるということになるだろうが、少なくとも京都議定書が発効すれば、このような誘導目的がより重視されるため、税を導入することの重要性が認められるべきであろう。いわゆる「税のグリーン化」はこのような論議のさらに先にある課題である。

また、租税についても、租税以外の賦課金についても、これを課される者の基本権に関連して、⁽³⁹⁾誘導目的との関係で比例原則に適合することを必要としよう。

(38) 関連して環境税の使途の問題も生じてくる。これは費用負担自体の問題ではないので、本稿では立ち入らない。

(39) 大塚直『環境法』83頁(2002年)参照。

(ウ) なお、ごみ処理の有料化やEPRにうかがわれるように、特に廃棄物・リサイクルの分野で公共負担から原因者負担への移行がみられるが(EPRについては、後述するようにさらに原因者概念が拡大しているため、①公共負担から原因者負担への移行の問題と、②原因者概念の拡大の問題の2つが重なっているわけである)、その背景には、(少し前の時期に)自治体の扱う廃棄物が増加し、またダイオキシン問題が国民的関心事となったことにより、何とか廃棄物を減量させることが至上命題とされたことがある。ダイオキシン類対策特別措置法の導入や基準の強化及びガス化溶融炉等の大型溶融炉の導入によりダイオキシン問題がやや沈静化したこと、景気の悪化に伴い廃棄物の発生増加がやや緩和されたことなどから、今日廃棄物減量の要請は以前よりは緩和されているが、将来的には処分場が不足することは必至であるし、(ごみ処理料金については多量にごみを出す人が多く負担するという)公平な負担を確保する(もちろん、これのみで公平性が確保されるわけではなく、支払能力等の他の考慮も必要であるが、この要素も重要ではあろう)ためにも、原因者負担への移行は基本的には望ましいと考える。

(2) 原因者概念の拡大について

(ア) 産業廃棄物の排出事業者責任の強化の可能性

2000年の廃掃法改正によって産業廃棄物の排出事業者の責任は相当程度強化された。さらに、排出事業者処理業者の適正処理の確認義務を課すること、処理業者の不適正処理による損害の発生について排出事業者が無過失損害賠償責任を負わせること(不法投棄原状回復方策検討委員会「廃棄物の不法投棄に係る原状回復方策等について」[1994年6月])なども今後の検討課題であるといえる。ただ、既に排出事業者の措置命令の要件(19条の6)は12条5項(又は12条の2第5項)という極めて一般的な注意義務規定を基礎としており、責任としては相当に厳しいものとなっているとみることができよう。

(イ) EPRの進展

EPRの進展自体は望ましいことであるが、現行法にはいくつかの問題があるとみられる。

第1に指摘されるべき点は、個別の制度の設計に際しては、無償引取りとするか有償引取りとするかについて相当の議論がなされているものの、EPRの一般論(循環基本法)においてはこの点の議論が殆ど反映されていないことであろう。上述した外部性の内部化の重要性が十分に認識されていないため、どのような場合に内部化をし、どのような場合にしないのかについての議論が行われず、個別制度の設計の際に極めてアドホックな審議が行われてきたことは問題である。筆者としては、質的または量的に環境負荷が高く、通常システムではリサイクル困難なものについては、上記のOECDガイドスマニュアルの議論にあるように無償引取りが原則であるべきであるが、例外として、①当該製品の通常予想される使用期間が非常に長い場合、②対象となる企業の参入・退出が非常に激しい場合のように、予め費用を徴収しておくことが無意味となる場合には、それ以外

の方式が検討されるべきであると考え。具体的には、①の場合には有償引取りや年金方式、②の場合には（当該製品の環境負荷に応じた）製品課徴金の徴収か年金方式を検討すべきであると考え。このうち、無償引取りと有償引取りがEPRであり、それぞれの対象製品を第一種EPR製品、第二種EPR製品として区別することが必要であろう。

第2に、容器包装リサイクル法のように、外部不経済の内部化が行われてはいるが、事業者の責任の分担や費用支払いが一部についてしか行われぬものもある。容器包装については、モノマー化をはじめとして、ようやくそのリサイクルについて既存の産業を活用した受け皿が整ってきたところであり、当面制度の改正は難しいともみられるが、将来的には分別収集の費用についても事業者が負担する完全な内部化を目指すべきであると考え（その際、フランスのエコアンパージュの方式についても検討されるべきである）。

第3に、上記のようにわが国でも資源有効利用促進法の下で自主的に拡大生産者責任の適用が行われつつあるが、自主的取り組みの対象とされる製品についてはフリーライダーの問題が生ずるおそれが高く、将来的には法制度としていくことが検討されるべきである。また、使い捨てカメラ、タイヤなどOECDのガイダンスマニュアルでEPRの適用範囲とされているものについても検討が必要である。

本年国会で廃掃法の改正が行われたが、中央環境審議会の意見具申で論じられていた、適正処理困難物に関してEPRの制度を導入することについては今回の改正では断念された。中央環境審議会の意見具申の趣旨を敷衍すると次のようになる。すなわち、EPRについては既にいくつかの法律が制定されてきたが、ほかにも、適正処理困難物である、エアゾル缶、スプリングマット、在宅医療注射器、消火器などについて、廃棄された製品の安全性の見地から、EPRを導入していくことが考えられる。しかし、これらは1つ1つ法制度を作っていくほど重要な内容をもっているわけではなく、また、今後EPRを導入すべき物が新たに出てきた場合に対処する必要もある。そこで、EPRについての汎用性のある制度が必要となるが、廃掃法の6条の3を生産者の引取義務、表示義務等のついた制度にすることにより、同条を拡充することが考えられたのである。今回の改正ではこの点が結果的に落ちてしまったが、残された課題として、製品の安全性の見地とリサイクルの見地を含めつつ、環境省が他の関係官庁と共管で一般的なEPR法をつくることが望ましいといえる。そこでは、改善命令、措置命令、十分な罰則を備えることが必要であろう。

(ウ) 排出ガスについての自動車メーカーの責任

東京大気汚染訴訟における自動車メーカーの責任に関しては、①間接的寄与者という点については、製造物責任のように使用者の「通常の使用」を前提として間接的寄与者の責任を追及するものもあることから、間接的寄与者であっても結果を予見できたかどうかの問題となること、②本件でハンドの定式を用いることについては、行為が有用であっても付近住民の健康被害という特別の犠牲の下に、企業や国民一般が利益を受けるのは公平ではないことから、学説上反対が強く、また、

公害の場合にはそれが継続的に行われ、故意責任と解される場合が多いことから、「被告メーカーら及び社会が被る不利益の内容、程度等」という因子を判断要因とすることには問題が多いことを指摘しておきたい。⁽⁴⁰⁾

(3) 土地所有者等の責任

(ア) 土地所有者等の責任については、不法投棄に関してその責任が認められてきたが、さらにその強化が必要であるといえよう。

不法投棄については、土地所有者が不法投棄に関与しているが、その証明が困難な場合が少なくなく、今回の廃掃法改正においても、不法投棄された場合に土地所有者に届出義務を課すること、不法投棄の原状回復を行政代執行によって行った後、跡地の管理について何らかの制限を加えること（千葉県廃棄物処理の適正化等に関する条例〔2002年制定〕参照）が検討されたが、入れられなかった。前者については、事情を知らずに不法投棄をされた土地所有者がいることは事実であるが、正当理由があれば義務づけをしないなど、規定振りを工夫して条文化することは可能ではなかったかと思われる。さらに検討が続けられるべきであろう。

(イ) 他方、土壤汚染の措置命令の対象としての土地所有者等の責任については、原因者の責任等とは異なり、一定の限定が必要でないかという問題が生ずるおそれがある。

ドイツ連邦土壤保全法の1995年草案では、土地所有者の責任の範囲を土地の交換価格に限定する考え方が示されていたが（31条2項）、1998年に制定された同法ではこの規定は削られた。しかし、2000年2月16日、ドイツ連邦憲法裁判所は、上級行政裁判所の判決に関して、土地所有者が浄化対象の土地について状態責任を負うことに制限を設けることが必要か否かを判断した際、浄化措置費用と土地の交換価格を比較していない点が違憲であるとした。⁽⁴¹⁾土地所有者に過剰な負担を負わせることは比例原則からしても問題があり、わが国にも導入して良い考え方であると思われる。⁽⁴²⁾もっとも、制度に穴をあけないというわが国の土壤汚染対策法の趣旨との関係で検討の必要がなお残されていることも同時に指摘しなければならないであろう。⁽⁴³⁾

(4) 原因者不明等の場合の基金

(ア) 二(4)で述べた4つの基金のうち、産業廃棄物特別措置法のみは全額公費負担とされている。これは理由があると考ええる。すなわち、本法は98年以前の不適正処理を対象とした10年の時限

(40) 詳しくは、大塚直「東京大気汚染第1次訴訟第1審判決」『判例タイムズ』1116号36頁（2003年）参照。

(41) BverfGE 102, 1.

(42) 大塚直「市街地土壤汚染浄化をめぐる新たな動向と法的論点（三）」『自治研究』76巻4号40頁（2000年）。

立法であり、その間に全国の主要な不法投棄現場の原状回復を完了する意図の下に、公共負担を打ち出したものである。98年以前は基金の制度さえできていなかったのであり、このような制度導入以前の不法投棄については、原因者不明の場合には全面的に公共負担することが適切であったと考えられる。制度導入以前については、今から遡って産業界に負担を求めても、それは制度導入以前の不法投棄について制度導入以後の産業界に負担を求めることになるのであり、もはや不法投棄の減少に対するインセンティブとはなりえないからである。

(イ) それ以外の3つの基金は産業界からの任意の拠出を求めているものであるが、関連業界か産業界全体か、関連業界といってもどのように拠出を求めるかが、相当区々になっている印象を受ける（任意拠出ゆえ当然といえば当然であるが）。

廃掃法の（98年以降の）不法投棄事件の原状回復のための基金については、産業界が拠出を渋った時期もあり、任意拠出については、今後もこのような動きがみられる可能性も否定できない。任意拠出が認められないときには、将来的には法律に基づいて強制的に徴収することを検討する必要がある。このようなことは可能であろうか。

産業界に基金への拠出を法的に求めることについては、連帯社会の考え⁽⁴⁴⁾方や汚染者負担原則の拡大の考え方（EUの1993年グリーンペーパーにおける共同補償制度の考え方⁽⁴⁵⁾）によって可能であるとの見解がある。産業連関を理由とする見方もこの立場に属する。これらの考え方の背後には、産業界ないし業界に負担を求めた方が産業界や業界での監視や予防活動を促進し、汚染の予防に資するという考えがあり（環境保全の実効性）、制度導入以前の問題（予防に資することがない。産業廃棄物特措法）と、制度導入後の問題（予防に資する可能性がある）とを分ける必要性もこの点から生じてい

(43) また、土地所有者の責任については、欧米では、善意無過失の購入者の抗弁を認める考え方が採用されている（アメリカ・スーパーファンド法101条（35）、107条（b）（3）。オランダ土壤保護法46条1項も類似の立場をとる）。善意無過失の購入者はむしろ「犠牲者」の地位にあり、汚染について全く予見不可能であった者にまで浄化責任を課するのは適切ではないとの立場にたつもので、基本的には妥当な考え方であろう。しかし、わが国の土壤汚染対策法はこのような抗弁は採用していない。土地所有者の主観に関連する問題を要件とすることによる煩雑さを避けたものといえようが、それだけでなく、汚染原因者が特定できない場合に土地所有者に確実に責任を負わせることによって制度に穴があくことを防いでいる本法の趣旨からは、このような抗弁を認めることはできなかったということになる。ただ、公平性の観点からは、このような場合にまで土地所有者に責任を負わせることには問題がある（大塚・前出注（19）『法学教室』257号96頁参照）。将来的には見直す（汚染原因者が特定できず、かつ、土地所有者が善意無過失の購入者である場合には、基金など別の負担方法を用いる）ことが検討されるべきであろう。

(44) この点に関するドイツでの議論については、松村弓彦『ドイツ土壤保全法の研究』164頁（2001年）参照。

(45) EC委員会による1993年の「環境損害に関するグリーンペーパー」参照。但し、環境損害の未然防止及び救済に係る環境責任に関する指令案（2002年）では、このような場合に必要な措置の確保の仕方については構成国に委ねている（6条）。

る。

しかし、他方で、真に連帯社会が形成されているのかとの疑問や、汚染者負担原則の拡大といっても、当該土壤汚染と関係がなく、環境負荷の低減に向けて真剣に措置をとっている者に費用負担を命ずることはできないとの考え方もある。後者の考えによれば、このような立法を行えば財産権侵害⁽⁴⁶⁾（憲法違反）となりうるであろう。

後者の考えについてはなお議論が必要であるが、自動車損害賠償責任保険のような強制保険は財産権の侵害に当たるのか、当たらないとすればこのケースとはどこが違うのかを探求する必要がある。また、後者の考えにたつと、国や自治体の国民ないし住民に対する健康・安全保持義務から公共負担をすることになるが、これは機能的には、費用を支払う者が最も拡散し、汚染の予防とは結びつかないことにも注意を要する。

さらに、行為者としての原因者が不明の場合の基金の拠出について法的に責任を確定する別の方法としては、スーパーファンド法が行ってきたように、土壤汚染の原因となる化学品（有害化学物質）を製造する事業者に負担金ないし税（目的税）を課することが考えられる。これについては、実際に土壤汚染行為をした者が別に存在することをどう理解すべきかという問題を検討することを要するが、今日有害化学物質を製造すればそれが多様な方法で環境全体に拡散していくことは予見されるのであり、完全な管理をすることは極めて難しいというべきことから一応の説明はできよう。もっともこの方法によるときは産業廃棄物一般ではなく、有害廃棄物に限定した対処をすることになるため、問題の一部の解決にしかつながらないおそれはあるといわなければならない。

いわゆる産業廃棄物デポジット制なども提案されてきたが、煩雑な行政事務が必要となるため、実施は容易ではないという問題がある。必ずしも理論的ではないが、他の理由に基づく財源確保とともに、このような基金の財源確保も1つの目的として全国的な産業廃棄物税を徴収するのであれば、財産権侵害の問題はかなり回避できるのではないか。さらにこれは制度の構築の仕方によっては、受入県の不公平感の解消にもつながる可能性があるといえよう。

(5) 公共負担回避のための原因者負担原則の利用への対処

この点については、原因者負担が第一義といっても、基金は原因者不明の場合を対象としているのであり、このような場合について一切公共負担が許されないと考えるべきではないであろう。原因者負担原則を悪用して公共負担回避の口実に使うことは問題であるというべきである。特に制度導入前の支援については原因者負担を行わせる意味が乏しく、主として公共負担が行われるべきであるといっても過言ではない。

(46) 阿部泰隆「廃棄物行政の課題」『環境法研究』24号6頁（1998年）。

(6) 評価と残された課題

以上のように、環境基本法制定後の費用負担のあり方は全体的には望ましい方向に進んでいるが、EPRについて整合性がとれていないこと、基金について明確な指針が定まっていないことなど残された問題もある。また、分野別に見ると、費用負担について制度化がなされたもの（公害防止事業費事業者負担法、公害健康被害の補償等に関する法律、土壤汚染対策法など）がある一方、個別制度ができつつあるものの分野全体での統合的視点が必ずしも見出されていないもの（リサイクル関連法など）、今まさに新しい視点が必要とされているもの（産業廃棄物の最終処分など）が残されているといえよう。

さらに、今後新たに検討すべき課題として2点に触れておきたい。

第1は、汚染の防止や責任についてそれを担保する措置を充実させる必要のあることである。

廃棄物の最終処分場については維持管理積立金の制度が廃掃法に導入されているが、近時、中間処理場での不適正処理が問題となっていることから、この制度を中間処理場にも拡大することが検討されるべきではないか。さらに、一定の工場や事業所など、土壤汚染が特に問題とされるケースについて、土壤汚染浄化のための費用の積立を行う制度を導入すべきではないか。これらは、注意をしていても汚染の防止が難しい性格を有している一方、汚染が発覚した後にそれを浄化する費用は莫大なものとなり資力の乏しい事業者では対応できなくなると考えられるからである。

さらに、責任を担保する手段は事後的な賠償制度である。ドイツのように環境危険責任の損害賠償制度を導入すること（環境損害についての無過失責任制度の導入）や、EU環境損害指令案のように、生物多様性破壊（遺伝子組換え生物による場合も含まれる）、土壤汚染による環境損害の賠償、アメリカのスーパーファンド法等のように自然資源損害の賠償の規定を入れることについて、わが国でも立法的検討を行う必要がある⁽⁴⁷⁾。もっとも、これは公害となる前の環境負荷について事後的な原状回復の費用負担を原因者に求めるものであり、その要件を明確にすることを要する。

第2に、費用負担の中でも最も重要な原因者負担について、ドイツの環境法典草案のように、環境基本法に規定することが検討されるべきではないか。これは三（4）で述べたように、公共負担との関係で十分な考察を進めた上で行われる必要がある。

もっとも、原因者負担原則があるからといって原因者の責任を追及することに汲々として、環境保全のために何をすべきかという視点が後回しになってはならないのであり、行政は、国民や住民の健康やその生活する快適な環境維持の観点から、対策を実施することを躊躇してはならないといふべきである。一般的には、原因者に費用負担をさせることは、行政が対策を実施しないことの原因にはならないのであり、そのような運用がなされているとすれば、それは原因者負担原則の誤用

(47) 詳しくは、大塚直「環境損害に対する責任」大塚直＝北村喜宣『環境法学の挑戦』88頁以下（2002年）参照。

であるといわなければならない。最近問題となっている産業廃棄物の最終処分場への行政の対応についても、このような観点から、(費用負担については産業界から徴収することを前提として)さらに公共関与を強化すべきものと考えられる。

(早稲田大学法学部教授)