

産業跡地の取引と保険の役割

～米国ブラウンフィールド問題を中心に～

研究員 上原 弘史

- ・はじめに
- ・ブラウンフィールド問題の所在 - 関係者の負担するリスク
- ・ブラウンフィールドの取引に関するリスク軽減手段とその限界
- ・米国政府の取組み
- ・ブラウンフィールド取引促進手段としての環境賠償責任保険
- ・おわりに

・はじめに

環境汚染に対する規制強化は世界的に大きな流れとなっている。土壌汚染もその例に漏れず、特に工業化を遂げてきた国々において、土壌汚染の修復を目的とする法制度の重要性に対する認識は共通のものとなってきている。事実、米国スーパーファンド法に始まる法制度整備の動きは、欧州諸国ほか世界各国に広がりを見せている¹。

その多くに共通するのは汚染者負担原則（Polluters Pay Principle：PPP）を基本としながらも、汚染原因者の責任を追及できない場合、汚染地所有者の責任を追及する点である。というのも、土壌汚染は、過去の汚染行為に起因するものが多く、汚染原因者が特定できない場合や特定できても費用負担能力がない場合があるためである。詳しくは後述するが、同趣旨の立法化作業が今後わが国でも進むとすれば、こうした考え方が採用される可能性は高いと考えられる。

ただ、汚染行為に関与していない所有者を責任者の一人として捉える方策は、同時に大きな問題を孕んでいるのも事実である。その顕著な例が、産業跡地の再開発停滞を招いている、いわゆるブラウンフィールド問題である。

本稿の目的は、様々な要因が絡み合っているブラウンフィールド問題を整理することにある。その中で、汚染地所有者に責任を求めることの問題点、及びその解決のために採り得る手段を明らか

にしたい。

現時点でこそ、わが国で判明している汚染サイト（汚染された土地）は 375 件と少ないが²、同様の発展を遂げてきた欧米各国には数万あるいは数十万単位で存在している点を考慮すれば、実際にはかなりの汚染サイトが存在すると推定される。さらに 1990 年代に入り、欧州諸国で次々と立法化が実現してきていることを考慮すれば、今後、わが国でも同種の対策が実施される可能性は高いと考えられる。その際、本分野で長い経験を有する米国のブラウンフィールドを巡る問題は、わが国にも多いに参考になろう。

そこで本稿では、まず、ブラウンフィールド問題の所在を明らかにする。次に、土地購入者側のリスク・マネジメント手段として一般に利用されている当事者間契約やサイト・アセスメント（汚染調査）等の有効性について考察する。そして最後に、緊縮財政を進めている米国政府が、ブラウンフィールド問題解決手段の一つとして視野に入れている保険の可能性について検討したい。

・ブラウンフィールド問題の所在 - 関係者の負担するリスク

米国において、厳しい責任追及で知られるスーパーファンド法は、汚染サイトの浄化に関して一定の成果を挙げてきた³。しかし、その厳格さ故に、浄化責任を恐れる土地取得希望者は産業跡地の取得を極力避けるようになり、再開発の対象とならないブラウンフィールドを急増させることになった。現在、その解決が求められている状況にある。

問題解決には、関係者のリスクを軽減することが重要となる。そこで、以下では、問題の所在を明らかにするとともに、各関係者にとってのリスクを整理する。

1．ブラウンフィールドとは

米国環境保護庁（Environmental Protection

Agency : EPA) は、ブラウンフィールドについて、「汚染が存在するか、汚染の恐れがあるがために再開発が難しく、放置または十分な利用がなされていない産業・商業施設」と定義している。

米国内に存在するブラウンフィールド数に関して、正確な数字は把握されていないが、米国会計検査院 (General Accounting Office : GAO) 等の政府諸機関によれば、数十万箇所と推定されている⁴。その修復に要する費用は、6500 億ドル (約 81 兆 2500 億円) とも言われる⁵。イリノイ州シカゴを例に挙げれば、ブラウンフィールドが全工業用地の 18% (面積比) を占めている⁶。

もちろん、人の健康や環境に深刻な影響を与えるような汚染サイトについては、早急な対策を講じる必要があり、実際、スーパーファンド法がその役割を果たしている。しかし、ここで注意すべきは、ブラウンフィールドの多くは、それほど汚染されていないという点である。

土中の汚染を確認することは容易でないため、実際には全くあるいはほとんど汚染されていないとも、汚染の恐れありと判断されブラウンフィールド化してしまうのである。本来的には、利用可能であるのに有効活用がなされないという点に問題がある。

また、ブラウンフィールドの発生は、グリーンフィールドと呼ばれる郊外の未開発地の開発を促し、自然破壊の原因にもなっている⁷。さらに、都市部の産業空洞化をもたらし、同地における税収減や雇用減など様々な問題に発展してきている⁸。現在、同問題の解決はクリントン政権の重要な政策課題の一つに挙げられている。

2. スーパーファンド法の影響

ブラウンフィールド発生の最たる理由は、1980 年に制定されたスーパーファンド法の名で知られる「包括的環境対処・補償・責任法 (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act : CERCLA)」の存在である⁹。

その特徴を次に示す。

(1) 広範な責任当事者

スーパーファンド法は、浄化に要する莫大な資

金源を確保するために、次の通り、責任当事者を広範に定義している¹⁰。

- 汚染土地の現在の所有者・管理者
- 有害物質処分当時の所有者・管理者
- 有害物質の処分を手配した者 (通常、発生者)
- 有害物質の輸送者

ブラウンフィールドとの関連で特に重要なのは、汚染行為に全く関与していない、現在の所有者・管理者が含まれる点である。

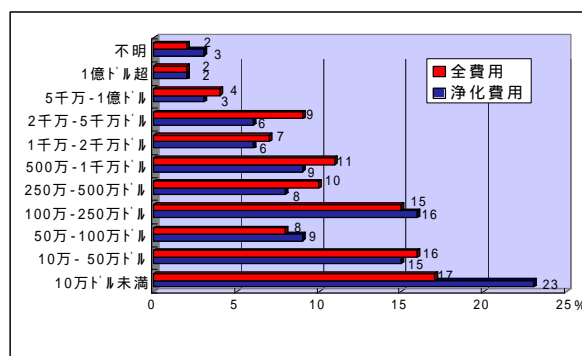
同法では、過失の有無を問わない無過失責任が採用されているほか、既発生の土壤汚染にも対処するため、同法制定前の合法的行為による汚染についても法の遡及が認められるなど厳しい責任追及が可能となっている。

過去に、スーパーファンド法に基づき、浄化責任を問われた企業は数知れない。1994 年に GAO がフォーチュン 1,000 社を対象に行った調査では、半数を超える企業が 1987 年から 1994 年の 7 年間に浄化責任を負っている¹¹。

(2) 巨額の浄化費用

しかも、浄化責任が重い¹²。図表 1 は、前記の浄化責任を負担したことのある企業に対して責任総額を尋ねたものであるが、1 億ドル (125 億円) を超える事例も見られる。

《図表 1》米国大手企業のスーパーファンド法浄



化対象サイトへの支出 (1987-1994 年)

(出典) GAO, Superfund: Legal Expenses for Cleanup-Related Activities of Major U.S. Corporations, Dec. 1994.

なお、表中の「全費用」には浄化費用のほか訴訟費用等も含まれる。

EPA は、全国浄化優先順位表 (National

Priority List)に登録されたスーパーファンド法浄化対象サイトの1サイト当たり平均浄化費用を約2,600万ドル(約32.5億円)と推定している¹³。なお、フォーチュン1,000社を対象とした同様の質問では、3,400万ドル(約42.5億円)との回答が得られている。

このように、浄化費用が高額になる一因として、EPAが求める浄化達成基準が厳しい点が指摘されている¹⁴。米国では、法文中に浄化達成基準に関する明確な規定が置かれていないため、一般にその判断はEPAに委ねられる。EPAは、達成基準を決定するに当たり、伝統的に最悪の事態を想定し、用途が工業目的であっても住宅目的と同水準の浄化を求める傾向が強い。その結果、残り僅か10%の汚染の除去に要する費用が、全浄化費用の80%を占めるという状況を生んでいる¹⁵。

3. 再開発関係者が恐れるリスク

次に、スーパーファンド法が、再開発関係者に与える影響を概観したい。具体的には、再開発の中心となる開発業者(デベロッパー)、開発資金を融資する金融機関(融資者)、ブラウンフィールドの現所有者であり売却を希望する者(売却者)の三者について、個別にその影響を整理する。

(1) デベロッパー

デベロッパーは、取得した土地が汚染されていた場合、自らが汚染発生に関与していなくとも、「現在の所有者・管理者」として責任を問われる可能性がある。

1986年のスーパーファンド法改正で、取得時に十分なサイト・アセスメントを行っていれば、その時点で発見できなかった汚染について責任を負うことはないという、いわゆる「善意の取得者の抗弁」が法文化された¹⁶。現在では、土地取引時のサイト・アセスメントは必須のものとなっている。

しかし、裁判所が善意の取得者の抗弁を認めることに消極的であるため¹⁷、デベロッパー等の土地取得者は依然としてリスクに晒されている。

(2) 融資者

ブラウンフィールドの再開発事業に融資する場

合に、融資者が晒されるリスクは次の二つである¹⁸。

第一に、融資金が回収不能となるリスクである。融資先デベロッパーが浄化責任を負った場合、融資金返済能力大きな影響が出る可能性が高い。

第二が、融資者の最も恐れる、融資者自身がスーパーファンド法上の責任を求められるリスクである。具体的には、融資先企業が破綻した際、融資者は担保権を実行してブラウンフィールドの所有者となるケースが見られる。もっとも、スーパーファンド法は、同様のケースを想定して、担保権実行による所有者を責任当事者から除外しているものの、「(融資者が融資先の)経営に関与していなかったこと」が前提となる¹⁹。しかし、現実には、融資者が融資先の経営について多少なりとも口を挟むことは珍しくなく、裁判所はこうした事実をもって「経営関与」に当たると解釈し、融資者が有責とされるケースがある。

したがって、融資者は、ブラウンフィールドの再開発事業に対する融資には慎重にならざるを得ない。実際、米国独立銀行協会(Independent Bankers Association of America)が会員銀行に対して行った調査によれば、4社中3社は汚染が見つかれば融資を行わないという²⁰。

(3) 売却者(現所有者)

現所有者は、土地を売却しても、スーパーファンド法上の責任から解放されるわけではない。自己の所有期間中に汚染原因となる活動が行われていれば、処分当時の所有者・管理者として責任を問われる。

したがって、汚染が存在している可能性のある土地の現所有者は、当該土地の売却には消極的となろう。汚染が発覚しない限り浄化費用を負担することにはならないという現状においては、土地を売却したり、自ら再開発事業を手掛けるよりも、土地を遊ばせて汚染事実の表面化を防ぐ道を選択するインセンティブが働くと考えられる。

・ブラウンフィールドの取引に関するリスク軽減手段とその限界

ブラウンフィールドの取引に付随するリスクを

軽減するため、デベロッパーや融資者等の関係者は次のような手段を利用している。ただし、ブラウンフィールド問題の解決には、必ずしも十分なものではない。

以下に各手段の概要と問題点を示す。

1. 当事者間契約

土地取引に付随するリスクを管理する手法として、従来から利用されてきたものに補償協定 (Indemnification Agreement) 及び売却価格調整 (Sell Price Adjustment) がある²¹。前者は、売買契約の中で、譲渡された土地に汚染が存在していた場合、その浄化費用等を売り手が買い手に対して補償するものである。一方、後者は汚染の可能性を売却価格に反映させるもので、予想される浄化費用等をベースに売却価格の引下げを求めるものである。

しかし、補償協定においては、浄化費用が高額であるが故に、売却者の補償能力を超える可能性もあり、協定が実質的意味をなさないケースもある。また、時に地価を超える浄化費用を売却価格に織り込むことも容易ではない。

2. サイト・アセスメント

リスク・マネジメント手段として、一般に利用されているのが環境コンサルタント等の外部専門家を利用したサイト・アセスメントである。

サイト・アセスメントによって、汚染不存在が明らかとなれば、デベロッパーや融資者の懸念は払拭され、安心して再開発事業に乗りだすことが可能となる。一方、汚染事実が判明すれば、売り手に対して購入価格の引下げを求めたり、代替地の取得を検討することで、リスクを軽減することが可能となる。

しかし、サイト・アセスメントにも次のような問題点がある。

(1) サイト・アセスメントの費用

サイト・アセスメントは、大きく三段階に分けられる。第一段階のアセスメントでは、用地履歴の確認や関係者へのヒアリング等が実施される²²。ここで汚染の可能性が高いと判断された場合、次の段階の調査に進む。第二段階のアセスメントで

は、実際に土壌や地下水のサンプリング調査を行うなどして、汚染の性質や汚染箇所を特定する。その後、具体的な浄化計画が策定される。

サイト・アセスメントに要する費用 (10-20 エーカー程度の広さのサイト) を次に示す (図表 2 参照)。

《図表 2》サイト・アセスメント費用 (10-20 エーカー)

	平均費用	高い場合
第一段階	1,000 ~ 5,000 ドル (12.5 ~ 62.5 万円)	10,000 ドル (125 万円)
第二段階	50,000 ~ 70,000 ドル (625 ~ 875 万円)	150,000 ドル (187.5 万円)
浄化計画 の策定	10,000 ドル (125 万円)	50,000 ドル (625 万円)
合 計	61,000-85,000 ドル (762.5 ~ 1052.5 万円)	210,000 ドル (2,625 万円)

(出典)GAO, Superfund: Barriers to Brownfield Redevelopment, June 1996.

サイト・アセスメント費用は平均的なサイトで 1,000 万円程度、汚染が地下水にまで至るなど浄化が困難なサイトでは 2,500 万円を超える。特に第二段階のアセスメントに要する費用が高い。

こうした費用負担や調査に要する期間は、再開発コストを増大させ、期待投資収益を減少させる。結果、当該サイトを再開発する魅力は薄れることとなる。

(2) ミスの可能性

さらに、サイト・アセスメントの結果が常に正しいとは限らない。

特に書類審査が中心となる第一段階のアセスメントでは、例えば、地下貯蔵タンクの存在を確認できなかった結果、タンクからの有害物質の漏出を発見できない等のケースが起こり得る。こうした場合、依頼主は契約責任、過失責任あるいは専門家責任法理に基づいて環境コンサルタントを訴える手段は残されているが、一般には契約において環境コンサルタントの責任限度が規定されることが多い²³。また、例えコンサルタント会社が有責とされても、賠償能力がないことも十分に考えられる²⁴。加えて、先に述べた通り、アセス

メントの実施が、必ずしも善意の取得者の抗弁を成立させるとも限らない。

したがって、購入者や融資者が、サイト・アセスメントによってリスクを完全に回避することは困難と言える。

．米国政府の取組み

米国政府のブラウンフィールド問題に対する本格的取組みは、1995 年 1 月に EPA によって公表された「ブラウンフィールド・アクション・アジェンダ」に始まる。ここで、EPA は、州政府及び地方自治体と協力して、ブラウンフィールドの再開発を促進する計画を打ち出した。

EPA を始めとする米国政府の政策手段は、財政支援と責任軽減の大きく二つに分類することができる。なお、同様の政策を実施する州政府も多数見られるが、以下では連邦政府の動向を紹介する。

1．財政支援

連邦政府は、ブラウンフィールド再開発事業の実施主体に対して、次のような財政的なインセンティブを与えている。

（１）補助金

EPA は、州政府あるいは地方自治体を通じて、ブラウンフィールド・パイロット・プロジェクトの対象サイトに対して、年 20 万ドル（2 年限度）の補助金を与えている。過去 2 年間に指定された 76 プロジェクトに対する補助金総額は 1,320 万ドルに上る。さらに、EPA は 97 年に新規に 25 のプロジェクトを承認する計画である²⁵。

その他、窮乏地域の復興を目的として 1993 年に創設された特別地域・企業誘致コミュニティ（Empowerment Zones and Enterprise Communities：EZ/EC）に対する補助金も、ブラウンフィールドの再開発に利用可能である²⁶。

（２）税制優遇

1997 年 8 月、ブラウンフィールドの浄化及び再開発の促進を目的とした税制優遇措置を規定した 1997 年納税者救済法（Taxpayers Relief Act of 1997）が成立した。これによって、指定地域（EPA のブラウンフィールド・パイロット・プロジェクト、人口の 20％以上が貧困レベルにある地域、EZ/EC 等）の土地の浄化に要した費用の所得控除が認められることとなった。

同様の所得控除は、内国歳入庁（Internal Revenue Service）の規則で 1994 年から認められて

いたが、その適用は浄化費用負担者が汚染者と同じの場合に限られており、汚染土地の購入者は利用できなかった²⁷。納税者救済法は、同制限を廃し、汚染土地の購入者にも利用できるようにしたと同時に、従来、曖昧だった免除基準を明確化した。ただし、同法は 3 年間の時限立法である。

米国政府の見込みでは、約 15 億ドルの課税控除が 60 億ドル程度の民間投資を促し、これによって約 14,000 ヶ所のブラウンフィールドが再開発されるとしている²⁸。

（３）低利融資

低利融資も、再開発を行う者にとっては、調達コストの減少を通じて、投資収益を拡大させる効果を持つ。

EPA は、1997 年から、新規のブラウンフィールド・パイロット・プロジェクトを対象に低利融資を行っている。具体的には、29 のプロジェクトに対して、浄化及び再利用を目的として、それぞれ 35 万ドルを限度に融資が行われる²⁹。

また、住宅・都市開発省（House and Urban Development：HUD）は、地方政府が再開発資金を優遇金利で貸し出すよう、債務保証を行っている。

2．責任軽減

次に、再開発関係者の責任（リスク）を軽減するための、政府の取り組みを紹介する。

（１）善意の取得者の抗弁

従来から、どのようなサイト・アセスメントを実施すれば、善意の取得者の抗弁が認められるのかという点が定かでないことが、問題として指摘されていた。

そこで、現 105 議会（1997-98）には、標準的なサイト・アセスメントを規定すべく、ASTM（American Society for Testing and Materials）のサイト・アセスメント規格を引用して、裁判所の裁量が入り込む余地を少なくする法案が提出されている³⁰。ASTM のサイト・アセスメント規格は、近年、米国で広く利用されてきている規格である³¹。

（２）融資者

融資者に関しては、融資先の「経営関与」に該

当する場合を明確化する動きが見られる。

1992 年の EPA 規則は、単に施設管理に影響を及ぼすことができた場合などは経営関与には当たらないとした。しかし、1994 年に連邦控訴裁判所が、EPA には責任当事者の範囲を定める権限がないとの判決を下したことから、同規則は効力を失っていた。

1996 年 9 月、資産管理・融資者責任及び預金保険保護法によって、スーパーファンド法の担保権者除外規定が修正された。同修正で融資者は、環境規制の遵守に関して意思決定に加わっていたか、日常的な環境関連活動あるいは環境規制遵守を除くほとんどの活動について融資先企業の役員と同レベルの支配をしていた場合に限り、経営に関与したとして責任を問われることとなった。今後の判決への影響が注目されるところである。

(3) 浄化達成基準

先に浄化達成基準が明確でないことが、浄化費用が高額化する一因である点を指摘した。

浄化費用を抑制するために、現議会に提出されている法案では、将来用途等を考慮して、浄化目標を決定する提案がなされている。

3. 民間の金融手段に対する期待

前述の通り、連邦政府は、補助金や課税控除等の財政支援、及び責任の制限など様々な策を講じている。しかし、小さな政府を指向する動きが顕著な近年、予算・人員などの資源は限られており、補助金等を巡る民間企業による獲得競争も激しくなっている。

かかる状況下、米国政府は、より少ない資金で大きな効果が得られる効率的な方策を模索しており、その一環として、EPA はブラウンフィールドの市場取引を促進し得る金融手段の調査・研究を進めている。具体的には、財務保証、履行保証、信用状、ローン保証、シュアティ・ボンド、不動産投資信託等があるが、その一つである保険が注目されてきている³²。

・ブラウンフィールド取引促進手段としての環境賠償責任保険

前述の通り、ブラウンフィールドの取引を促進する手段として、環境賠償責任保険が注目されてきている。

以下では、同マーケットの状況を概観するほか、政策に取り込まれる可能性について検討する。

1. 変遷

(1) 環境賠償責任保険の登場

米国で環境賠償責任保険 (Environmental Impairment Liability Insurance) が登場・普及した沿革を見ると、包括賠償責任保険 (Comprehensive General Liability Policy : CGL 保険) で汚染が絶対免責とされたこと、そして一定施設への賠償資力証明が強制されたこと、の二つが重要な意味を持っている。

従来、CGL 保険では「突発的かつ偶然」な汚染事故のみの担保を意図していたが、スーパーファンド法に基づき責任を求められた企業から、漸次的汚染に関しても保険金支払を求められるケースが大量に発生し、裁判で保険会社側が敗訴する判決が多く出された。

これを受け、米国保険業界は 1986 年に CGL 保険約款を改定して、汚染事故に関しては突発的かつ偶然な事故も含めて絶対免責とした³³。これに併せる形で、保険引受に際して十分な汚染リスクを調査し、クレームズ・メイド・ベース³⁴で引き受けられる汚染事故専用の環境賠償責任保険が販売されるようになる。

さらに、資源保全回復法 (Resource Conservation and Recovery Act : RCRA) が有害廃棄物の処理・貯蔵・保管施設 (Treatment, Storage and Disposal Facility : TSD 施設) について、突発的かつ非突発的汚染事故により第三者に損害を与えた場合に備えて賠償資力の確保を求め、その一手段として保険加入が挙げられたことも³⁵、保険ニーズを高めることに貢献した。

(2) 保険会社の撤退と再参入

こうして 1980 年代には、一時 40 社もの保険会社が環境賠償責任保険マーケットに参入するが、アンダーライティング技術が未熟なこともあり予想を遥かに超える保険金支払いが生じた。そして、

1980 年代終わりにはほとんどの保険会社が同マーケットから撤退し、1990 年代初めまで環境賠償責任保険の入手は極めて困難な状況が続いていた³⁶。しかし 1990 年代半ば以降、アンダーライティング技術を向上させ環境賠償責任保険の販売を再開する保険会社が増え始め、てん補限度額の引上げ、保険料水準の引下げも行われ保険入手が容易になってきている³⁷。これらは、1995 年時の環境賠償責任保険の保険料収入が 10 年前の 10 倍以上に拡大していることにも現れている（図表 3）。

《図表 3》環境賠償責任保険の保険料収入変化（推定）

	保険料（100 万ドル）
1985 年	75
1995 年	800～900
2000～2002 年	（1600～1800）

（出典）ECS Underwriting, the Environmental Insurance Market, 1997.

（3）顧客層の変化

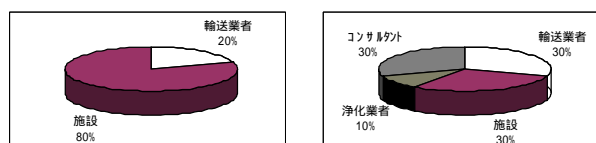
環境賠償責任保険に加入する主要な顧客企業の形態は、輸送者、浄化業者、コンサルタント及び施設である（図表 4 参照）。近年、コンサルタントの占める割合が大きくなってきている³⁸。

なお、1985 年当時の施設は TSD 施設がほとんどであったが、1995 年時には TSD 施設以外にも普及しているという。

《図表 4》環境賠償責任保険の購入企業内訳

1985 年

1995 年



（出典）ECS Underwriting, the Environmental Insurance Market, 1997.

2．環境賠償責任保険の概要

現在、米国では、100 種類を超える環境賠償責任保険が販売されている³⁹。特に、近年、環境賠償責任保険マーケットにおける競争激化を背景に様々な保険商品が開発されてきている⁴⁰。

環境賠償責任保険の担保する主なリスクは、政府の命令により支出した浄化費用と第三者に与え

た身体障害及び財物損壊に対する賠償責任の二つである。

EPA は、ブラウンフィールド再開発促進手段としての保険の可能性を探ることを目的として、1996 年に環境賠償責任保険の実態を調査し、「ブラウンフィールドの浄化及び再開発を促す可能性ある保険商品」と題する報告書を発表している⁴¹。同報告書の中で、EPA はブラウンフィールドの浄化・再開発に利用し得る保険として、次の 3 つを挙げている。

（1）土地取引保険 (Property Transfer Insurance)

土地購入者のほか売却者も被保険者となる。被保険者が負担すべき浄化費用を担保する保険で、必要に応じて第三者に与えた身体障害及び財物損壊による賠償責任を付保することも可能である。

（2）浄化費用キャップ / ストップ・ロス保険 (Cleanup Cost Cap/Stop Loss Insurance)

実際の浄化費用が当初予定浄化費用の一定割合を超えた場合に、その超過分を保険金として支払う保険である。当初予定浄化費用が 1,000 万ドル、一定割合を 130% と約定していた場合、浄化費用が 1,300 万ドルを上回れば保険金が支払われる。

（3）所有者支配保険 (Owner-controlled Insurance)

土地所有者が被保険者となり、下請業者を含む浄化請負業者等を共同被保険者とする保険である。各業者が個別に保険契約を結ぶ必要がなく、包括的な担保が可能となる。例えば、業者の作業ミスによる汚染拡大のほか、浄化作業員を含む第三者からの汚染による身体障害に対する請求などの担保が可能である。

3．環境賠償責任保険の実態

次に EPA の調査結果をもとに、現在米国で販売されている環境賠償責任保険の実態を紹介したい（図表 5 参照）。

（1）保険金額

1 契約当たりのてん補限度額は、1,000 万ドルから 1 億ドルと会社によって大きな開きがあるが、

平均的な付保金額は 100 万ドル～1,000 万ドルの範囲に収まる。

先に見た通り、1 サイト当たりの浄化費用が 2,600 万ドルであるので、複数の責任当事者が存在しない場合、あるいは連帯責任が適用されるような場合には、保険ではカバーできない状況も十分にあり得る。

(2) 保険料

当然のことながら、保険料はサイトの過去の用途などによって大きく異なる。しかしながら、保険金額 100 万ドル当たり 5,000 ドル程度の水準が一般的である。

なお、免責金額は各社内でも 25,000 ドル～500,000 ドル (ECS)、あるいは 10,000 ドル～100,000 ドル (AIG) など広範であるが、AIG の契約の 8 割は 25,000 ドル～50,000 ドルの範囲にあると言う。

近年、保険料はかなり低下してきている。ECS Underwriting の浄化請負業者向け保険の最低保険料は 1990 年当時 37,500 ドルであったが、1997 年には 2,500 ドルまで低下している⁴²。

(3) 需要

1995 年半ば以降、環境賠償責任保険に対する需要は急速に伸びている。Environmental Warrantee や The Eric Group では問い合わせが数百%の伸びを示している。

他社に比べて契約件数が極めて多い ECS Underwriting では、保険料収入が 1985 年時の 7,500 万ドルから 1995 年には 8～9 億ドルと 10 年間で 10 倍以上の伸びと推定している。従来の顧客には輸送者や施設所有者が多かったが、最近ではそれらに加えて、浄化請負業者や環境コンサルタントが増えてきているという⁴³。

銀行等が融資の際の条件として、デベロッパー等に対して汚染調査の実施と併せて環境賠償責任保険への加入を求める動きも、保険ニーズを高めていると言える⁴⁴。さらに、浄化請負業者は、自己の責任を制限するために請負契約の中で汚染責任について免責規定を入れることがあるが、特にそうした場合には、請負業者は保険加入を求められることが多いようである⁴⁵。

《図表 5》環境賠償責任保険商品の動向

	保険金額			平均保険料 (100万ドル)
	最高	最低	平均	
American International Group	3500万ドル	100万ドル	-	5000ドル
ECI Inc. (注1)	1500万ドル	10万ドル	100万～500万ドル	5000ドル
ECS (注1)	6000万～1億ドル	20万ドル	-	-
Environmental Warrantee (注1)	4000万ドル	100万ドル	200万～500万ドル	5000ドル
The Eric Group (注1)	1000万ドル	100万ドル (注3)	100万～1000万ドル	5000ドル
United Coastal	-	25万ドル	-	-
Willis Corroon (注2)	-	100万ドル (注3)	-	-
Zurich American	1000万ドル	100万ドル (注3)	1000万ドル未満	-

(注1) アンダーライター/ブローカー、(注2)ブローカー、(注3)必要に応じて減額。

(出典) EPA, Potential Insurance Products for Brownfields Cleanups and Redevelopment, 1996.

4. 政策への取り込みの可能性

前述の通り、1980 年代後半から 1990 年代初めにかけて、環境賠償責任保険マーケットでは保険会社側が顧客のニーズに合致した商品を提供できない状況が続いていた。

それが最近、再保険市場のソフト化もあり、保険会社は環境賠償責任保険の保険金額引上げ、保険料率引下げ、及び新商品開発などを通じて、より顧客ニーズに応えた商品を提供してきている。その結果、デベロッパーや融資者、環境コンサルタント等のブラウンフィールド再開発関係者が、リスク・マネジメント手段として保険を利用できる機会が増えてきている。

したがって保険は、ブラウンフィールド問題の解決策として有効であると言える。この点については、EPA も同様の見解を示している。ただし現在、保険業界は財務状態の優れた大手企業をターゲットにする傾向があるとの指摘もなされているように、保険購入を希望しても現実には入手できないケースもまだ見られるようである。

今般、EPA はブラウンフィールド問題解決の一環として保険マーケットの調査を実施したが、現在のところ、米国政府内では、土地取引時の環境賠償責任保険への加入を求めるなど、保険を絡めた政策を推し進める動きは見られない。しかし米国では、TSD 施設等の賠償資力確保措置の一つとして保険が利用される等の事例もあることから、今後、政府が保険の利用を検討する可能性も十分考えられよう。

．おわりに

本稿では、ブラウンフィールド問題と呼ばれる、環境法の強化に伴い米国で起きている産業跡地の取引停滞問題について整理し、その解決に向けた動きを概観した。その中で、土地取引時のサイト・アセスメントは有効ではあるが、費用の高さ及びミスの可能性の点で十分な解決手段とはなっていない点を指摘した。近年、その補完としての保険の役割が高まりつつあり、実際の利用も増えてきている。

わが国においては、いまだスーパーファンド法に匹敵する法律がなく、自らが汚染行為を働いていない限り、再開発関係者が浄化責任に直面するような仕組みがないため、産業跡地の取引停滞問題は顕在化していない。

しかし、わが国でも、土壤汚染関連法制の整備に向けて動きつつある。環境庁が設置した市街地土壤汚染対策のあり方の検討を目的とした「土壤環境保全対策懇談会」は 1995 年 6 月に中間報告を取りまとめたが、その中で注目されるのは「汚染原因者に処理対策を実施させることができないような場合に汚染地所有者等を汚染原因者に次ぐ補完的な実施主体として位置づけることが適当」と指摘されている点である⁴⁶。

同趣旨の立法が制定されれば、わが国においても産業跡地の取引に少なからぬ影響が出ることは十分に予想されよう。その影響を把握する上で、米国のブラウンフィールドを巡る状況は多いに参考となろう。

以上

¹ 1990 年代に入り、欧州諸国でも、土壌汚染関連法制の整備に向けた動きが活発化してきている。例えば、オランダの 1994 年土壌保護法は、従来の汚染発生者に加え、一定の要件の下、所有者にも浄化責任を負わせることとなった。同様の規定は、イギリスの 1995 年環境保護法にも見られ、米国ほどではないにしろ、土地取引の停滞を懸念する声も聞かれ始めている（BNA, Lawyers say contaminated lands proposal to have impact of property transactions, International Environmental Reporter, Nov. 13, 1996）。また、欧州では、EU 域内で土壌汚染を含む環境損害に関する民事責任の統一化の動きもあり、本年中にはホワイトペーパーが公表される見通しである。

² 1997 年 3 月 31 日現在までの市街地の土壌汚染判明件数は 375 件である（環境庁「土壌汚染事例及び対応状況に関する調査」）。

³ 1997 年 3 月 31 日現在、スーパーファンド法に基づく浄化対象地は 1,342 箇所であるが、うち 30% を超える 429 箇所浄化作業が終了している（EPA, Superfund Facts: the Program at Work, May 7, 1997.）。なお、スーパーファンド法の浄化対象地は優先順位の高いものだけであり、登録汚染サイト数は 30000 件を超える。

⁴ 主な政府機関による推定は次の通り。GAO: 13 万～425,000 超（GAO, Community Development: Reuse of Urban Industrial Sites, June 1995.）、EPA: 40 万～65 万（Michigan Lawyers Weekly, Dec. 15, 1997）、技術評価局: 数十万～45 万ヶ所（Office of Technology Assessment, State of the States on Brownfields: Programs for Cleanup and Reuse of Contaminated Sites, 1995）。

⁵ GAO の推定による（American Bar Association, Let's Make a Deal: Cooperation, not litigation, is the newest way to clean up urban wastelands, 83 A.B.A.J. 42, ABA Journal, March 1997.）。

⁶ GAO, Community Development: Reuse of Urban Industrial Sites, June 1995.

⁷ 都心部に所在するブラウンフィールドの方が、上下水道、電力供給、周辺の道路などインフラ整備が進んでいる点では再開発に適していると言えるが、それでもなおグリーンフィールドが選ばれる

傾向がある。

⁸ 1998 年 2 月に市長会議（Conference of Mayors）が発表したレポート“Recycling America's Land: A National Report on Brownfields Redevelopment”によれば、100 市のブラウンフィールドが再開発されれば 2 億～5 億ドルの税収増及び 236,000 人雇用創出が期待されると言う。

⁹ 同法は 1986 年にスーパーファンド法修正・再授權法（Superfund Amendments and Reauthorization Act: SARA）による改正を受けている。なお、本稿では触れないが、連邦政府のほか大多数の州政府も独自にスーパーファンド法に匹敵する立法をしている。

¹⁰ 107 条。

¹¹ 回答企業 666 社のうち 367 社が責任を問われた経験がある（GAO, Superfund: Legal Expenses for Cleanup-Related Activities of Major U.S. Corporations, Dec. 1994.）。

¹² 連帯責任の採用も責任が巨額になる理由の一つに挙げられる。

¹³ GAO, Superfund: Barriers to Brownfield Redevelopment, June 1996.

¹⁴ Andrea Lee Rimer, Environmental Liability and the Brownfields Phenomenon, 10 Tulane Environmental Law Journal 63, Winter, 1996.

¹⁵ Michigan Lawyers Weekly, How to Reduce the Risks of Brownfield Redevelopment, Dec. 15, 1995.

¹⁶ 101 条(35)。

¹⁷ Eva M. Fromm et al., Allocating Environmental Liability in Acquisitions, 22 Iowa J. Corp. L. 429, Spring, 1997.

¹⁸ Paul K. Freeman, Managing International Environmental Risk: The Role of Private Parties in Resolving Public Problem, 18 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 477, Summer, 1997.

¹⁹ 101 条(20)(A)。

²⁰ GAO, Superfund: Barriers to Brownfield Redevelopment, June 1996.

²¹ Environmental Financial Advisory Board, A Guidebook of Financial Tools: Tools for Financing Brownfields Redevelopment, June, 1997.

²² 一般に、米国の規格機関である American Society for Testing and Materials (ASTM) のサイト・アセスメント規格に従って行われる (GAO, Superfund: Barriers to Brownfield Redevelopment, June 1996.)

²³ 契約書中の責任限度額の法的有効性が問題とされることがある。一般的に、責任の大きさが手数料収入に比べて不釣り合いに大きい場合に有効とされる。したがって、一般に、手数料が比較的少額である第一段階のアセスメントの場合、契約書中の責任限度額の規定は有効と認められる (Randall E. Hobbs, Environmental Claims messier to handle, Oct. 20, Business Insurance.)

²⁴ 今日、環境ビジネス分野の企業 (環境コンサルタントや浄化業者等) の 3 分の 1 は年間売上高 25 万ドル (3125 万円) 未満の小企業とも言われる (David Logue, Developing a specialty in environmental insurance, American Agent & Broker, Feb.97.)

²⁵ 1997 年 9 月現在、115 のブラウンフィールドが対象。

²⁶ 1995 年には、9 の特別地域、95 の企業誘致コミュニティが選定された。

²⁷ その背景には、従来、汚染土地の購入者は、土地を低額で取得可能であり、浄化後より高い価格で売却できるとの考えがあった (EPA, Brownfields Tax Incentive, Aug. 1997.)

²⁸ Environmental Financial Advisory Board, Expediting Cleau-Up Redevelopment of Brownfields, Dec.1997.

²⁹ Environmental Financial Advisory Board, A Guidebook of Financial Tools: Tools for Financing Brownfields Redevelopment, June, 1997.

³⁰ Sec.106, "Superfund Cleanup Acceleration Act of 1997(S.8)"; Sec.301, "Brownfields and Environmental Cleanup Act of 1997"等。

³¹ 1994 年 10 月に ASTM が実施した調査によれば、環境コンサルタント 71 社のうち 69 社が ASTM の規格に従いサイト・アセスメントを行っている (Bruce P. Howard et al., Because property contamination can be a hidden risk in many real estate deals, purchasers should obtain

environmental site assessment before the closing, The National Law Journal, April 15, 1996.)

³² EPA, Barriers and Incentives to Financing Brownfields Cleanup and Reuse, Feb 1997, p16.

³³ 併せて、担保範囲について誤解が生じないように、保険の名称も改定され、従来の包括 (Comprehensive) が企業 (Commercial) に変更された。

³⁴ 保険期間中に第三者から被保険者に対する法律上の賠償請求がなされることがてん補の条件となる。

³⁵ 40 CFR 264.147 Liability Requirement.

³⁶ 1991 年に TSD 施設を対象とした調査では、大多数が保険入手困難であると回答している (GAO, An Update on the Cost and Availability of Pollution Insurance, April, 1994.)

³⁷ 環境賠償責任保険マーケットでの主要プレイヤーはAIG、Zurich American、Reliance Nationalであり、三社で 1995 年時マーケット・シェアの 75%以上を占める。また、セジウィック社によれば、現在 20 社以上が同マーケットに参入しているという。

³⁸ 背景には、特に第一次アセスメントを行うコンサルタントが、汚染を発見できない場合に訴えられるケースがある。また、調査ミスを恐れる依頼主が保険加入を求めるケースも見られる。

³⁹ Sedgwick, Insurance Market Trends & Development 1997.

⁴⁰ Sedgwick, Insurance Market Trends & Developments 1997, Wallace L. Clap, Environmental Liability Markets Expand, Rough Notes, July 1997 など。

⁴¹ EPA, Potential Insurance Products for Brownfields Cleanup and Redevelopment, June, 1996.

⁴² Kathe Hoke, Pollution Liability Coverage is becoming more mainstream, Business First, August 4, 1997.

⁴³ Wallace L. Clap, Environmental Liability Markets Expand, Rough Notes, July 1997.

⁴⁴ Kathe Hoke, Pollution Liability Coverage is becoming more mainstream, Business First,

August 4, 1997.

⁴⁵ Randall E. Hobbs, Environmental Claims
messier to handle, Oct. 20, Business
Insurance.

⁴⁶ 同懇談会の指摘も踏まえ、1996 年 5 月には水質
汚濁防止法が改正され、飲用等に利用されている
地下水汚染が引き起こされた場合には、都道府県
知事は汚染原因者に対して浄化命令を出すことが
できるようになった（第 14 条の 3：地下水の水質
の浄化に係る措置命令等）。ただし、責任当事者は
汚染原因者だけであり、所有者の責務は協力義務
に限られる。