

# 第1章 土壤汚染対策法の概要

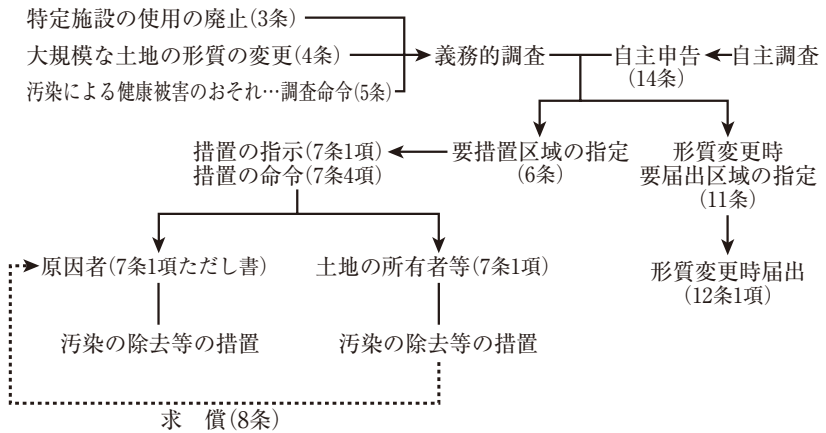
## 第1 土壤汚染対策法の基礎

### 1 土壤汚染対策法の基本構造

土壤汚染対策法は2002年（平成14年）に制定され、翌年施行されました。その後、2009年（平成21年）と2017年（平成29年）に大きな改正がありました。法律の基本構造は2009年（平成21年）改正で、おおよそ下記の内容となり、2017年（平成29年）の改正でもその骨格となる下記図1の構造は維持されています。

〔図1〕

土壤汚染対策法の構造



注意すべきは、土壤汚染対策法で土壤汚染対策が義務付けられるのは、同法で土壤汚染調査が義務付けられ、その調査の結果土壤汚染が判明した場合だということです。ただし、2009年（平成21年）改正で自主調査をした結果土壤汚染が判明した場合も、土地の所有者等が自主申告を行って、この法律の流れに乗せることができるようになります。

した。この自主申告をしない限り、自主調査で汚染が判明した場合は、土壤汚染対策法が発動されることはありません。つまり、世上、土壤汚染が判明するのは、土地売買を契機とした自主調査によることが多いのですが、その場合も、自主申告をしない限り、同法の規制はかからないこととなります。ただし、後述する名古屋市のように、自主調査により汚染が判明した場合に土壤汚染の申告義務を課す条例がある場合がありますが、これは例外です（本章第3 2参照）。

土壤汚染対策法の義務的調査は、上記図1にあるように、三つの場合があります。第1は、3条によるもので、水質汚濁防止法上の特定施設の使用の廃止の場合です。同法に定める特定施設において特定有害物質を利用して製品の製造を行っていた工場がその操業を終了したような場合が典型的です。第2は、4条によるもので、大規模な土地の形質を変更する場合です。3,000m<sup>2</sup>以上の開発が該当します（規22）。第3は、5条によるもので、汚染による健康被害のおそれがあるとして行政庁が調査命令を出した場合です。この第3の類型は、万一の場合の規定で、これまで発動された事例はごく僅かです。

義務的調査を行って、一定以上の濃度で土壤汚染があることが発覚すると、要措置区域（法6）か形質変更時要届出区域（法11）に指定されます。この区分けは、放置すると健康被害のおそれがあるかどうかで決せられ、ある場合は要措置区域に、ない場合は形質変更時要届出区域に指定されます。ここでいう「健康被害のおそれ」の意味は後述します（後記2参照）。

要措置区域に指定されれば、措置の指示が出ますし（法7①）、指示に従わなければ措置の命令が出ます（法7④）。問題は、誰に対して指示や命令が出るかという点ですが、同法では、土地の所有者等に出ることになっています（法7①）。ただし、原因者が土地の所有者等ではないこ

とが明らかで、その原因者に措置を講じさせることが相当な場合は、原因者に対して指示や命令を出すことになっています(法7①ただし書)。土地の所有者等とは、土地の所有者、管理者又は占有者です(法3①)。管理者又は占有者というと広く感じますが、管理者としては破産手続等の管財人、占有者としては土地の掘削権限を有する占有者が念頭に置かれています。原因者に指示や命令を出すだけであれば、原因者責任原則に合致しているのですが、原因者に措置を講じさせることが相当ではない場合には、原因者ではない土地の所有者等に措置を講じさせることになり、原因者責任原則から離れることになります。原因者責任原則から離れることがあり得るという点は、同法の最も大きな特色です。相当ではない場合とは、原因者が不明であるとか、原因者が倒産して解散しているとか、原因者に資力がない場合とかが考えられます。原因者ではない土地の所有者等が措置の指示や命令を受けて対策を講じた場合、その対策に要した費用を原因者に求償できます(法8①)。時効期間は措置を講じてから開始します(法8②)。ただし、そもそも原因者に指示や命令を出さない場合は、原因者を特定することに困難があったり、原因者が解散していたり、原因者に資力がない場合だったり、土地の所有者等が原因者に対して求償できる権利はあっても、効を奏さない場合がほとんどであると思われます。したがって、原因者でもないのに、措置を講じるために費用を出させられ、その回収も困難という状況が生まれます。これが土壤汚染土地を取得したくない動機となっていると説明もできます。もっとも、後述するように、「健康被害のおそれ」は、かなり限定的にしか認められませんので、土壤汚染があっても、要措置区域に指定される場合は例外的であり、以上に説明した7条1項の規定だけでは汚染土地が忌避される理由の説明としては不十分です(後記2参照)。次に説明する形質変更時要届

出区域の規制や後述する汚染土壤の搬出に伴う規制、その他、汚染拡大による法的責任の発生への危惧等が全て汚染土地を忌避する理由となっていると考えることができます。

形質変更時要届出区域とは、一定以上の濃度で汚染があることが発覚したもののうち、放置しても「健康被害のおそれ」がないとして要措置区域には指定されないものの、土壤汚染がある区域として指定されるものです（法11①）。将来、開発する場合に、土地に手を入れて土壤汚染が拡散するようなことがあると困るので、形質変更時に一定の事項を届けさせ（法12①）、行政庁が必要な計画の変更を命じることができます（法12④）。

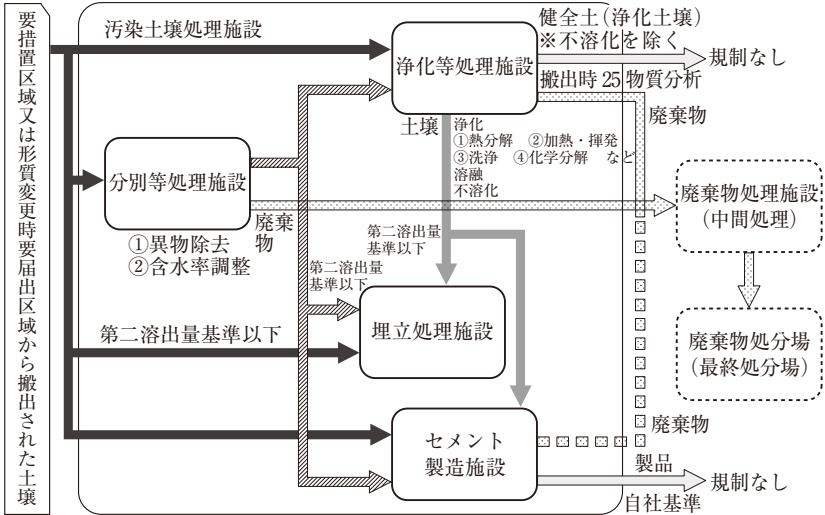
要措置区域又は形質変更時要届出区域から外に汚染土壤を搬出する場合は、厳しい規制があります（法16以下）。この点は、Q52で詳しく説明します。

## 2 健康被害のおそれ

土壤汚染対策法は、地中の有害物質が人体に入り健康被害が発生することを防ぐことを目的としています（法1）。1970年（昭和45年）頃まで、日本では、今から見ると存在していないといつてよいくらい環境法規がありませんでした。工場廃水を工場の敷地に垂れ流したり、製造過程から生まれる廃棄物を工場の敷地に埋めたり、現在では考えられない行為が横行していました。その後、環境法規が徐々に充実し、今や、規制を遵守している限り、健康被害をもたらす有害物質による新たな土壤汚染が生まれる余地はまずないといつてもよいと思われませんが、過去の時代の土壤汚染は多くの土地に残っています（土壤汚染に関する過去の規制については、小澤英明「日本における土壤汚染と法規制—過去および現在」都市問題101巻8号（2010年）44頁以下参照）。この滞留性という

〔図2〕

汚染土壤の処理の内容と施設の定義



(中央環境審議会部会 (平成22年5月18日) 資料4をもとに作成)

2 2017年 (平成29年) 改正

(1) 2009年 (平成21年) 改正後の課題

2009年 (平成21年) 改正後の施行状況を顧みて、2016年 (平成28年) 12月12日に中央環境審議会答申が出され、その答申を踏まえて、2017年 (平成29年) 5月19日に土壤汚染対策法が一部改正されました。2009年 (平成21年) 改正後の施行状況から次の3点が課題とされていました。すなわち、第1は、土壤汚染対策法3条1項ただし書により土壤汚染状況調査が猶予されている土地においては、土壤汚染状況の把握が不十分であり、地下水汚染の発生や汚染土壤の拡散が懸念されました。第2は、要措置区域で汚染除去等の措置が必要な区域において、適切な措置が計画されなかったり、実施されなかったりした場合も、是正する

## 2 隠れた土壤汚染が判明した場合の瑕疵担保責任の原則と例外



購入した土地について土壤汚染調査をしたところ、土壤汚染が判明しました。どういう場合に、どれだけ、いつまで売主に法的責任を追及できますか。



土壤汚染が隠れた瑕疵に該当する場合、売主に瑕疵担保責任を追及できます。瑕疵を知ってから1年以内に請求する必要がありますが、会社間の売買のように商人間の売買の場合では引渡しから6か月以内に瑕疵があったことを売主に通知しなければなりません。瑕疵担保責任は契約責任ですから特約で変更が可能です。また、宅地建物取引業法の規制には注意が必要です。また、改正民法では瑕疵担保責任に大きな変更が加えられていますので、注意が必要です。

### 解説

#### 1 瑕疵担保責任の原則的思考方

まず、2020年（令和2年）4月1日（改正民法の施行日）より前に締結された売買契約について解説します（平29法44改正民附則34①）。この場合、改正民法は適用されませんので、改正前の民法の瑕疵担保責任で考える必要があります。

瑕疵担保責任においては、売買の目的物に隠れた瑕疵があれば、売主は買主に対して瑕疵担保責任を負います。瑕疵のために売買の目的

を達成できない場合、買主は売買契約を解除できます。瑕疵のために損害を被れば、損害賠償の請求ができます（民570・566①）。損害額は、瑕疵があることが判明していたら成立していたと思われる売買価格と現実の売買価格との差額が基本ですが、これに加えて付随的に支出した費用も損害と考えられます。損害を請求するに当たり、売主の責に帰すべき事由は不要です。買主に売主に対する瑕疵修補請求権はありません。

買主は売主に対して、瑕疵を知った時から1年以内に請求する必要があります（民570・566③）。判例上、請求するには「少なくとも、売主に対し、具体的に瑕疵の内容とそれに基づく損害賠償請求をする旨を表明し、請求する損害額の根拠を示すなどして、売主の担保責任を問う意思を明確に告げる必要がある」（最判平4・10・20判タ802・105）とされています。また、判例上、この請求権は時効にかかるとされていますので（最判平13・11・27判タ1079・195）、会社間の売買のように、請求権が商事債権であれば、引渡しから5年で時効により消滅します。したがって、時効期間内に訴訟提起等の時効中断が必要となります。

## 2 注意すべき特別法の規制

### (1) 商法526条2項

商人間の売買で目的物に瑕疵があった場合の瑕疵担保責任は、買主が引渡しを受けてから6か月以内に瑕疵があることを売主に通知する必要があります（商法526②）。会社間の売買はこれに当たりますので、この規制がかかります。この条文は、すぐには瑕疵かどうか分からない瑕疵に関しては不都合なものです。土壤汚染の調査を引渡しから6か月以内に行えと強いることは、多くの場合不合理です。特に売主から提供されている土壤汚染の調査結果を前提に取引がなされている

場合、想定外の汚染が発見されるのは、引渡し後相当期間が発生してからです。サバの缶詰ならば、蓋を開ければすぐに瑕疵が分かりますが、土壌汚染は容易には分かりません。改正民法ではこの条文には手が増えられていません（ただし、「瑕疵」を「契約不適合」と言い換えています。）。

### (2) 宅地建物取引業法40条

宅建業者が非宅建業者に宅地建物を売買した場合、売主は最低2年間瑕疵担保責任を負います（宅建業40①）。これを排除する特約は無効です（宅建業40②）。

### (3) 消費者契約法

消費者契約法は、事業者と消費者との契約、すなわち消費者契約において消費者を保護するための法律です。消費者契約は、原則として、法人と個人との契約です。典型的には会社と個人との契約です。ただし、事業を行う個人は、法人同様事業者として扱われますので（消費契約2②）、そのような個人と事業を行わない個人（いわゆる消費者（消費契約2①））との契約も消費者契約ですし、法人とそのような個人との契約は事業者間の契約となって、消費者契約としては扱われません。

消費者契約において事業者の瑕疵担保責任を全部免責にする条項は無効です（消費契約8①五）。問題は、消費者契約法10条の規定です。この規定は、「消費者の不作为をもって当該消費者が新たな消費者契約の申込み又はその承諾の意思表示をしたものとみなす条項その他の法令中の公の秩序に関しない規定の適用による場合に比して消費者の権利を制限し又は消費者の義務を加重する消費者契約の条項であって、民法第1条第2項に規定する基本原則に反して消費者の利益を一方的に害するものは、無効とする。」というもので、かなり漠然としています。民法1条2項は信義誠実の原則ですので、社会的に見て特に看過できない帰結をもたらす特約が問題にされると考えておけばよいと考えます



が、民法の任意規定から外れた特約で消費者に不利なものは、この条項で無効とされないか注意を払うことが必要です。

### 3 改正民法における相違点

#### (1) 「瑕疵」から「契約不適合」へ

改正民法では、「瑕疵」という言葉を使わずに「契約不適合」という言葉を使うことになりました。言葉の問題だけでなく、ここには考え方の違いが表れています。改正民法では、瑕疵担保責任も一種の債務不履行責任であるという考え方で整理されています。以下では、従来の民法でも改正民法でも議論ができるように、「瑕疵」や「契約不適合」という言葉の代わりに「欠陥」という言葉で説明してみたいと思います。以下の説明でお分かりいただけたと思いますが、改正民法では様々な問題が発生します。個別の案件ごとに工夫が必要ですので、契約上工夫すべきことは、Q3以降のより具体的な設問の中で、適宜検討し、本設問では一般的な説明にとどめます。

#### (2) 追完請求と代金減額請求

改正民法では、売主から買主に渡された物に欠陥があれば、契約に従った履行がなされていないとして、債務不履行責任を問えると整理されています。したがって、追完請求の一つとして、修補請求もできます(平29法44改正民562①)。不動産の売買では、これまで新築住宅については、民法の特則としての住宅の品質確保の促進等に関する法律により修補請求権が認められてきましたが(住宅の品質確保の促進等に関する法律95③)、住宅にかかわらず、また新築であるか中古であるかにかかわらず、さらに土地についても修補請求ができることになりました。ここは、大きな変更です。この追完請求を行っても売主が追完しない場合に、買主は売主に対して代金の減額を請求できます(平29法44改正民563②)。

土地や中古建物の場合、引き渡される物の内容が一義的には決まりませんので、修補請求とは何かをめぐって、深刻な紛争が発生しかねません。土壤汚染のある土地では、特段の汚染土を除去して清浄な土を入れる、いわゆる掘削除去を修補請求として当然に請求できるのが問題になります。売主が単純に拒絶すれば、買主は代金減額請求と損害賠償請求という対応になると思われますが、買主があくまでも掘削除去を請求した場合にその請求が追完請求として成立するかは、大きな論点です。

私個人の見解は消極です。それは、土壤汚染の絞り込みが持つ問題からです。土壤汚染といっても、現時点ではいわゆる10m四方の単位区画ベースの深度1m刻みで（要するに100m<sup>3</sup>単位で）、汚染がある単位区画かどうかを判断しています。しかし、それは、土壤汚染対策法における土壤汚染状況調査の調査方法がそうであるというだけのことで、その100m<sup>3</sup>の土が全部汚染されているというわけではありません。売主から、「その100m<sup>3</sup>全てが汚染状態ならばその100m<sup>3</sup>を掘削除去するが、そうでなければ、汚染されていない土まで掘削除去する義務はないはずで、その100m<sup>3</sup>全てが汚染されていることを証明しろ。」と反論されたら、証明しようもありません。したがって、100m<sup>3</sup>全てを除去して汚染のない土と入れ替えろという請求は成り立たないのではないかと考えます。現在、掘削除去を100m<sup>3</sup>単位で行っているのは、それ以上の精密な調査で更に汚染土の場所を突き詰めることは物理的には可能であっても、調査に多くのコストがかかるからです。これまでの民法の下で損害賠償額を単位区画ベースで行った調査で判明した汚染について、単位区画ベースで対策をしたらいくらかかるかという判断によっているのは、そのようなコスト計算が合理的であるからにすぎません。