



TOKIO MARINE  
NICHIDO

## 企業における環境損害の賠償

### ～EU 環境責任指令をめぐる事例の紹介～

2004年、欧州連合（EU）において「環境損害の未然防止および修復に関する環境責任指令」が策定された。EU加盟国では、同指令に従って国内法が順次整備され、策定から約10年が経過した2013年から、各国内での企業等への適用事例や適用に向けた検討例が報告され始めた。なお、同指令は、従来のような環境損害を生じさせた企業に対する民事賠償責任等の金銭的評価とは異なり、環境損害の未然防止・修復措置を重視したものである。

本稿では、環境責任指令の特徴を述べるとともに、同指令に関連して実際に企業に求められた措置と費用の事例を紹介する。

#### 1. EU環境責任指令とは

欧州連合（EU）は2004年、「環境損害の未然防止および修復に関する環境責任指令」<sup>1</sup>（以下、環境責任指令という）を策定した。この指令は、EU加盟国における自然資源およびその生態系サービス<sup>2</sup>の維持を目指し、①人および財に関する民事賠償責任の対象外となる環境損害を未然に防止すること、また、②損害を引き起こした場合は「汚染者負担原則」<sup>3</sup>に則って損害の修復を汚染者（原因者）へ求めることを目的としている。対象となる環境損害は、「誰の所有物でもない」水や土壌、EUまたはEU加盟国が指定する保護生物種および保護生息地への損害である。これらの損害が発生した場合、もしくは発生が予想される場合に、行政庁（権限機関）は民事賠償とは別に、汚染者に対して措置を請求することができる。

環境責任指令の特徴的な点として、次の3点が挙げられる。

##### ① 保護生物種・保護生息地への損害を対象としていること

保護生物種・保護生息地への損害とは、保護されている生物種およびその生息地としての好ましい保全状態の達成・維持に対する重大な悪影響<sup>4</sup>を指す。

水や土壌の汚染とは異なり、直接的には人に健康被害をもたらす損害ではないが、生物多様性保全の観点から対象となっている。

<sup>1</sup> Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage

<sup>2</sup> 人が生態系から得ることのできる便益のことで、食料、水、燃料等の「供給サービス」、気候の安定や水質浄化等の「調整サービス」、レクリエーションや精神的な恩恵を与える「文化的サービス」、土壌形成、光合成等の「基盤サービス」等がある。

<sup>3</sup> 原則として、環境への汚染や損害を引き起こした、もしくは原因となった者が、その環境や人への悪影響を回避・低減するための措置や対策にかかる費用を負担するという考え方。

<sup>4</sup> 重大な悪影響の例：保護されている生物種およびその生息地の直接的な破壊、化学物質の流出・汚染、重大なかく乱、保護生物種に対する意図的な追跡と殺傷等。

## ② 個人の財産への損害・経済的損失は対象外であること

一般的には、不法行為によって財産への損害や経済的損失を被った者は、民法のもとで金銭的賠償を受けることができる。一方で本指令は、「所有者のいない」環境の損害に関する包括的な責任制度であり、私人が補償を得る権利は与えられていない。また、措置を請求できるのは行政庁（権限機関）のみである。

## ③ 未然防止・修復措置を重視していること

環境損害に対する金銭的賠償ではなく、環境損害自体を未然に防止する措置の実施を重視している。また、損害が起きた場合は、科学的なデータに基づき、損害が起こらなかった場合の状態で環境を回復させる措置の実施に重点を置いている。

修復措置は、「第一次修復措置」、「補足的修復措置」、「補償的修復措置」<sup>5</sup>の3段階にわたり、状況に応じて必要な措置が決定される。

このような特徴を踏まえ、2004年の環境責任指令策定以降、EU加盟国では国内の既存法令や政策との調整を行いながら国内法が整備され、以降、各国内で企業等に適用され始めた。これにより、企業にとっては環境損害に対する未然防止と修復措置の費用負担が現実的な問題となってきた。

## 2. 環境損害に対する具体的な修復措置の実施事例

環境責任指令の国内法整備後、EU加盟国において環境責任指令が適用された事例や、検討されたものの結果として適用されなかった事例等をEUが収集し、実効性の研究を行っている。表2および表3では、公表された報告書<sup>6</sup>の中から、企業に課された措置および費用を紹介する。

<sup>5</sup> 第一次修復措置（Primary Remediation）：

損害を受けた自然資源とそれにより損なわれた生態系サービスを基礎状態（base condition）まで回復させる措置。基礎状態とは、損害が発生しなかった場合に存在していただろうと考えられる自然資源および生態系サービスの状態で、損害を受けた地域の資源および土地に関して現存するデータ、もしくは類似する自然資源および生態系サービスを保有する他地域のデータによって決定される。

補足的修復措置（Complementary Remediation）：

損害を受けた自然資源および生態系サービスが、第一次的修復措置では基礎状態まで回復しなかった場合、損害を受けた場所／種と同様もしくは類似した他の場所／種によって補うことを目的として講じる措置。

補償的修復措置（Compensation Remediation）：

損害発生日から第一次的修復措置が効果を発するまでに生じる、自然資源および生態系サービスの損失を埋め合わせる措置。

<sup>6</sup> European Commission, ELD implementation challenges and obstacles, 2013

<http://eldimplement.biois.com/>

■表 2 イギリス ユナイテッド・ユーティリティーズ社:水質汚染に対する修復措置の事例

概要	事故の概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>2009年7月、イギリスの北部イングランド地方で下水処理場を操業する水道会社のユナイテッド・ユーティリティーズ社は、ポンプの不具合により、未処理の下水を数時間にわたって河川に流出させた。汚染水は河川に流れ込み、5km先の下流にわたって6,000匹以上の魚類が大量死した。</li> </ul>
	環境損害の決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>イギリス環境庁は、環境責任指令のイングランドおよびウェールズ地方政府における国内規則である「2009年環境損害（防止および修復）規則（Environmental Damage（Prevention and Remediation）Regulations 2009）」に則って損害の評価を行い、河川への環境損害を決定した。事業者は、河川における魚類の回復（第一次修復措置）および、損害を受けた水環境のために損なわれた釣り人に対する文化的サービス（生態系サービスの1つ）分を補償し、生息地環境およびアクセスに関する改善策を実施（補償的修復措置）するよう当局より通知された。</li> </ul>
	その他の訴訟	<ul style="list-style-type: none"> <li>同地方の環境局は、「1991年水資源法」<sup>7</sup>に基づき事業者を起訴し、事業者は罰金（14,000ポンド）等を支払った。</li> </ul>
修復措置	緊急的な第一次修復措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>事故発生当日、汚染拡大を防ぐための緊急的な措置は、イギリス環境庁によって実施された。水路の酸素濃度が低下し、下水に含まれていたアンモニアが魚類に悪影響を与えていた。当局は酸素濃度を上げるために過酸化水素を投入したが、魚類の自然な回復には8~9年かかるほど水質は低下した。</li> </ul>
	第一次修復措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>魚類の生息数を事故前の状態に戻すため、河川に4,848.5ポンド（約2.2トン）の淡水魚を放流した。</li> </ul>
	補償的修復措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>魚類の生息数を増加させるため、生息・繁殖地となる天然葦を定着・回復させる繊維素材を水際に設置した。</li> <li>釣り人のアクセスおよび安全性を向上させるため、釣り場となる足場を30台設置した。</li> <li>このように、河川および水路における魚類の生息環境の向上および生態系サービスの改善を組み合わせて実施した。</li> </ul>
費用 <sup>8</sup>	ユナイテッド・ユーティリティーズ社	<ul style="list-style-type: none"> <li>イギリス環境庁側でかかった費用の負担:約8,000ポンド(約121万円)</li> <li>罰金:14,000ポンド(約211万円)</li> <li>第一次修復措置:41,000ポンド(約619万円)</li> <li>補償的修復措置:39,000ポンド(約589万円)</li> </ul> <p>総額 約102,000ポンド(約1,540万円)</p>

出典: European Commission, ELD implementation challenges and obstacles, 2013(脚注4)を元に弊社作成

本事例において、ユナイテッド・ユーティリティーズ社は、水質汚染に対する罰金に加え、環境損害の修復措置の費用も負担することとなった。また、修復措置の実施にあたっては、科学的なデータの収集・検討に基づく対策の実施を求められ、将来にわたり大きな負担を負うこととなった。

<sup>7</sup> 1991年にイギリスで制定された、水源、水質と汚染、洪水防止等について定めた法律。

<sup>8</sup> 1ポンド=約151円（本事例の掲載された報告書（脚注4）が発行された2013年5月時点）で計算。

■表3 フランス SPSE 社:水・土壌の汚染、生物多様性に対する修復措置の事例

概要	事故の概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>2009年8月、南欧のパイプライン会社 SPSE 社が管理する、直径 40 インチ (約 100cm) の原油パイプラインの裂け目から、4,000 m<sup>3</sup> を超える原油が「鳥類指令」<sup>9</sup>や「生息地指令」における保護区域の 5ha 以上の範囲に流出した。</li> <li>「Natura2000」ネットワーク<sup>10</sup>の一部でもあるこの保護区域は、固有の独特な生態系を抱えており、希少な種の生息地となっている。汚染された区域は、EU の「鳥類指令」における特別保護地域と「生息地指令」における特別保全地域に指定されている。</li> <li>本事故は、地域コミュニティの共有利益である保護区域のほか、保護生物種の生息環境にも影響を与えた。さらに、原油の主成分である炭化水素は、飲料水の取水のために保護されている重要な水資源の地下水面にまで達していた。</li> </ul>
	環境損害の決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業活動を検討した結果、本件は、環境責任指令において定められた対象事業活動<sup>11</sup>には含まれていなかったため、既存のフランス環境法が適用された。これにより、水、土地および生物多様性 (種および生息地) への環境損害および環境損害の恐れがあると決定された。</li> </ul>
未然防止措置	SPSE 社が実施したもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>パイプラインの運転停止。</li> <li>汚染拡散を低減するため、汚染地域 5ha の土壌を深さ 40cm まで掘り起し、トラックにて他の処理場へ運び出した。</li> </ul>
	権限機関である県によって求められた追加の未然防止措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>作業時における地域および自然環境 (特に動植物) の保全</li> <li>掘削および盛土に関する研究と実践、汚染土壌の域外処理</li> <li>水質のモニタリング (水位や水圧の測定)</li> <li>動植物・生息地・水文地質<sup>12</sup>の調査による現状評価、特に水・土地・動植物に関する影響評価</li> <li>汚染濃度の高い部分を人工的に固定させる水圧壁の設置</li> </ul>
修復措置	地下水面の汚染低減措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>原油の排出と除去の継続</li> <li>浮遊原油の変化のモニタリング (毎月)</li> <li>原油の汚染拡散モデル<sup>14</sup>の更新とモデルの実現可能性評価のための追加テストの実施</li> </ul>
抜粋 <sup>13</sup>	水質および生物多様性回復のための追加措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>汚染された地域における盛土と復旧作業</li> <li>今後 3 年間の土壌工学および汚染のモニタリングのための資金調達</li> <li>今後 5 年間の地下水面の原油の排出および除去</li> </ul>

<sup>9</sup> 1979年に発行された、野鳥の生息地を指定し、保護することを義務付ける指令 (Directive)。

<sup>10</sup> 1992年に発効した EU の「生息地指令」(Habitats Directive) では、450種類の動物と 500種の植物を貴重な野生種としてその生息地の保全が定められている。同指令により、EU域内に「Natura 2000」と呼ばれる生物保護地区のネットワークが確立された。

<sup>11</sup> 潜在的に危険な活動が位置づけられており、一定規模以上のエネルギー産業や廃棄物管理に係る事業、危険物質の製造・使用等の事業、輸送業等の事業については、過失の有無を問わず、「厳格責任」が適用される。詳細については、環責任指令の附属書Ⅲに記載されている。

<sup>12</sup> 土壌や岩石等の地質と地下水の水文とを関連付けた調査。

<sup>13</sup> フランス環境法における修復措置は、「第一次修復措置」、「補足的修復措置」、「補償的修復措置」で区別されていない。

<sup>14</sup> 様々な条件のもと、汚染物質が汚染源からどのように広がるか、予測を行ったもの。



	土壌に対する補償的修復措置	・汚染地域が持つ価値の長期的な損失を補償するために、同じ地域内の土地の購入とその管理を行う
	その他の措置	・未然防止措置で行われた掘削による損害の修復（浄化作業、モニタリング）および除去作業において発生する自然環境の機能の喪失分を補償するため、フランス国内の生物多様性バンク <sup>15</sup> から 10ha 分の自然資産を購入する。
費用 <sup>16</sup>	SPSE 社	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上記の修復措置：最低でも約 656 万ユーロ（約 8.4 億円）</li> <li>・その他の浄化やパイプラインの修復費用：約 4,800 万ユーロ（約 61.42 億円）</li> </ul> <p>総額 約 5,456 万ユーロ（約 69.8 億円）<sup>17</sup>（2013 年 5 月時点）</p>

出典：European Commission, ELD implementation challenges and obstacles, 2013(脚注 4)を元に弊社作成

本事例は、パイプラインによる原油（炭化水素）の運搬が、環境責任指令において定められた対象事業活動に含まれていなかったため、既存のフランス環境法が適用された。この事例の発生後、同指令の国内法であるフランス環境責任法の修正が行われ、天然ガス、液化炭化水素、化学物質のパイプラインによる運搬が対象事業に含まれるようになった。

### 3. おわりに

このように、事業者が EU 加盟国において環境損害を引き起こした場合には、環境損害指令のもと、損害規模の評価、科学的データに基づいた修復措置の検討・実施、事後にわたるモニタリングと報告の実施が義務付けられ、長期にわたる修復等の措置および費用負担が求められる。

日本においては、「誰の所有物でもない」環境への損害については、現在、法的な整備はされておらず、法的義務として本事例で見たような環境自体に対する補償的措置が発生することはない。しかし昨今、自然を資本として、また生態系サービスを経済的価値としてとらえる動きが始まりつつあり、環境省も生態系サービスの経済的価値評価を目的とした手法の検討に着手している<sup>18</sup>。今後、環境自体の経済的価値を算出する手法が確立されれば、環境および生態系サービスに対する損害が明確に示され、企業に対しては、環境や生態系サービスを享受する側として、政府や市民団体等に対する金銭的賠償等が課される可能性もある。

<sup>15</sup> 生態系に与えた影響を、その場所とは別の場所で、同様の多様性を持った生態系を構築して補償する生物多様性オフセットの概念のひとつで、元の生態系と同等レベル以上の生態系の構築を行った場合、その超過分が証券（クレジット）化されて取引されている。二酸化炭素排出量取引の生物多様性版とも言える。

<sup>16</sup> 1 ユーロ=約 128 円（本事例の掲載された報告書（脚注 4）が発行された 2013 年 5 月時点）で計算。

<sup>17</sup> 未然防止措置および修復措置の実施は終了しておらず、総額は最終決定していない。また、措置の実施にあたり、必要な関連調査の費用もすべて事業者の負担となる。

<sup>18</sup> 環境省プレスリリース（平成 26 年 5 月 23 日）「湿地が有する経済的な価値の評価結果について」  
<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=18162>

そのため企業においては、持続可能な事業の発展のためにも以下について把握・検討するとともに、適宜専門家等のアドバイスを受けながら、環境損害への取組みを進めることが求められる。

**【確認・把握すべき点】**

- 自社で所有する施設・設備等の環境配慮や性能
- 事業活動を行っている拠点に適用される環境法令
- 事業活動を行っている国・地域における環境損害に対する賠償事例等

**【検討すべき点】**

- 事業活動が引き起こす可能性のある環境損害のリスクの特定・評価
- 自社の事業活動および施設・設備等の管理手法

参考資料：

European Commission, Environmental Liability Directive Protecting Europe's Natural Resources, 2013

大塚直「環境損害に対する責任」ジュリスト 1372号（2009年2月）

[2015年1月5日発行]