

汚染調査の契機拡大と対策の明確化

～ 土壌汚染対策法改正案 ～

環境委員会調査室 かねこ かずひろ
金子 和裕

1. はじめに

土壌汚染対策法は、主に市街地における土壌汚染対策を目的として、第 154 回国会（平成 14 年）に成立し、平成 15 年 2 月に施行された。

本法は、工場・事業場において人の健康被害を生ずるおそれのある有害物質を使用していた施設が廃止されたときなどを契機として、その土地の土壌汚染の状況を土地所有者等に調査させ、調査の結果、一定基準以上の汚染がある場合にこれを指定区域として指定し、人の立ち入りなど健康被害が生ずるおそれがある場合には対策を課すものである。

本法の附則により、施行後 10 年を経て制度の見直しを行うとされているが、その後の状況をみると、土地売買、土地の資産評価、企業の自主的な環境管理などに伴う、法律などの法令に基づかない自主的な土壌汚染調査が大宗を占め、また、その手法も法律で認められているものでは比較的費用の高い汚染の除去が選択されるなど、法律の趣旨や制定時に想定された状況とは異なったものとなっている。

こうしたことから、今般、中央環境審議会の答申（「今後の土壌汚染対策の在り方について」平成 20 年 12 月）を得て、土壌汚染対策法の改正案が第 171 回国会へ提出された。

本稿では現行法の概要や問題点を踏まえ、改正案の概要などを紹介することとする。

2. 現行の土壌汚染対策法の概要

(1) 現行法の概要

ア 目的

本法は有害物質（重金属、揮発性有機化合物（VOC）、農薬）による土壌汚染を起因とする人の健康被害を防止するため、汚染土壌の直接摂取や有害物質が溶け出した地下水等の飲用のリスクを低減することに目的を置いている。

これは、土壌という環境媒体が水や大気と比べて移動性が低く、土壌中の有害物質も拡散・希釈されにくいことなどから、直ちに汚染土壌の浄化を図ろうとせず、汚染地への立入禁止など、有害物質のばく露経路を遮断することにより、健康影響に係るリスクを低減しようとするものである。

イ 土壌汚染状況調査の実施

土壌汚染状況調査は、有害物質による土壌汚染を把握するため、汚染の可能性の高い土地に対して一定の契機をとらえて行われるものであり、第 3 条によるものと第 4 条によるものがある。

第 3 条調査は、水質汚濁防止法に規定する有害物質使用特定施設（有害物質の製造、

使用又は処理をする特定施設)が設置されている工場・事業場において、施設の使用が廃止された場合に土地所有者等(土地の所有者、管理者又は占有者)に義務が課せられるものである(なお、施設廃止後も工場・事業場として土地を引き続き使用するなどの場合は調査が猶予される。)¹。

第4条調査は、土壤汚染が存在する可能性が高く、人の立ち入りや地下水の飲用などにより人の健康被害が生ずるおそれがある場合に都道府県知事が土地所有者等に調査を命ずるものである²。

ウ 指定区域の指定など

土壤汚染状況調査の結果、指定基準を超過する汚染が判明した土地は、都道府県知事により指定区域として指定され、都道府県の公報等で公示される³。

また、都道府県知事により、指定区域の所在地、調査の結果などを記載した指定区域台帳が作成され、一般の閲覧に供される。

エ 土地の形質変更の制限

汚染の拡散や搬出される汚染土壌の不適正処理を防ぐため、指定区域内において土地の形質変更(宅地造成、建築物の建設、土地の掘削、土壌の採取など)をしようとする者は、都道府県知事に届け出なければならない。

都道府県知事は、その施行方法が基準に適合しないと認めるときは、その届出をした者に対し、施行方法に関する計画の変更を命ずることができる。

オ 土壤汚染対策

都道府県知事は、指定区域内の土地において、一般人の立ち入りや地下水の飲用などにより人の健康被害が生ずるおそれがあると認めるときは、土地所有者等に対して土壤汚染対策(汚染の除去等の措置)を講ずべきことを命ずることができる。

土壤汚染対策の具体的な手法は、ばく露経路の遮断(盛土、舗装、封じ込めなど)が基本とされ、その他に汚染の除去(掘削除去、原位置浄化)が認められている。

汚染の除去が実施された場合には指定区域の指定が解除され、これ以外の場合には引き続き指定区域として扱われることとなる。

カ 指定調査機関

第3条又は第4条による土壤汚染状況調査については、環境大臣が指定する指定調査機関が行うこととなっている⁴。

キ 指定支援法人

土壤汚染対策の円滑な推進を図るため、環境大臣が指定する指定支援法人(財団法人日本環境協会)により、汚染の除去等の措置を講ずる者に対する土壤汚染対策基金による助成、土壤汚染状況調査等についての助言、普及啓発等の業務が行われている。

(2) 現行法施行後の主な課題

ア 自主的な調査の増加

現行法では汚染の可能性が高い土地として第3条調査が課されているが、実際には土地取引など法律に基づかない自主的な調査により汚染が判明することが多い。

環境省が土壌汚染の調査の契機について指定調査機関を対象に行った調査（平成18年度）によると、調査件数15,208件のうち、法律によるものは2%であり、自主的なものが87%と大宗を占めている（その他は条例・要綱によるもの）。

イ 土壌汚染対策の内容

土壌汚染対策の手法としては、自主的なものも含め、健康被害が生ずるおそれの有無にかかわらず、掘削除去が選択され、掘削除去に比較して対策費用が安い盛土、封じ込めなどが選択されることは少ないとされている。

環境省の調査によれば、平成18年度に都道府県等が把握した土壌汚染事例（法対象外を含む）499件において掘削除去が選択されたものは87.6%を占めている。

こうした掘削除去については、搬出される汚染土壌の処理の問題や費用の面から土地取引に与える影響が指摘されている（米国などでは土壌汚染により土地の再開発や再利用などが困難となるブラウンフィールド問題が深刻となっている。）。

ウ 搬出される汚染土壌の処理

土壌汚染対策として掘削除去を選択する事例が増加することにより、搬出される汚染土壌は相当規模の量が見込まれている⁵。

掘削除去により土壌の汚染はなくなり、法律に基づく場合には指定区域の指定が解除されるものの、多額な処理費用がかかり、また、見た目には区別がつかず問題が顕在化しにくいいため、不法投棄など不適正な処理により所在が不明になったり、搬出に伴い汚染を拡散させることが懸念されている。

エ その他

指定調査機関について、業者間の経験や技術の差が指摘されており、土壌汚染に関する知識や技術を有せず、試料の採取・鑑定を外部へ委託する例もあるとされている。

3. 改正案の概要

(1) 土壌の汚染の状況の把握のための制度の拡充

ア 一定規模以上の土地の形質変更の届出と土壌汚染状況調査の命令

面積が一定規模以上の土地の形質の変更を行おうとする者は、都道府県知事に届け出ることとし、都道府県知事は、当該土地が土壌汚染のおそれのある土地であると認めるときは、当該土地の所有者等に対し、土壌汚染状況調査を命ずることとする。

これは、一定規模以上の土地の形質変更が大量の土壌の搬出や汚染発生の契機となることから、汚染の可能性が高いと認められる場合に土壌汚染状況調査を行わせるものである。

都道府県等では、条例により土地の改変時の調査義務を課しているものがあり、その規模は3,000㎡（東京都、大阪府など）や1,000㎡（広島県）となっている⁶。

イ 自主的な調査による土壌汚染の区域の指定申請

土地の所有者等は、法の規定によらない調査により土壌汚染を発見した場合には、都道府県知事に対し、以下の措置実施区域又は形質変更届出区域の指定をするよう申

請することができることとする。

都道府県知事の指定に当たっては、自主的な調査が法律の土壤汚染状況調査の要件を満たすことが要件となっている。

(2) 規制対象区域の分類等による講ずべき措置の内容の明確化

都道府県知事は、土壤の特定有害物質による汚染状態が基準に適合しない土地について、当該汚染による健康被害が生ずるおそれの有無に応じて、措置実施区域（盛土、封じ込め等の対策が必要な区域）又は形質変更届出区域（土地の形質変更時に届出が必要な区域）に指定する。

措置実施区域については、当該土地の所有者等に対し、健康被害の防止のための措置を講ずべきことを指示することとし、措置実施後は、対策の内容に応じて、指定の解除又は形質変更届出区域へ指定することとなる。

現行法の指定区域では土壤汚染対策の必要な区域と土地の形質変更の際に注意しなければならない区域を一体に扱っており、汚染の除去が行われた場合に指定の解除を定めているにとどまっている。

よって、合理的な対策を促進するため、汚染の状況、健康被害が生ずるおそれ（一般人の立ち入りや地下水の飲用の可能性）の有無に応じて区域を分類し、必要な対策を明確化しようとするものである。

(3) 汚染土壤の適正処理の確保

ア 規制対象区域内の土壤の搬出の規制

汚染土壤を措置実施区域又は形質変更届出区域の外へ搬出しようとする者に対し、都道府県知事への事前届出、汚染土壤の運搬に係る基準の遵守、汚染土壤処理業の許可を受けた者への汚染土壤の処理の委託等を義務付けることとする。

今回の改正案には自主的な調査や一定規模以上の土地の形質変更も法律の範囲に収めようとすることから、現行法の対象となっていない土地から搬出される汚染土壤についても法律の対象となることが見込まれている⁷。

イ 搬出土壤に関する管理票の交付及び保存の義務

汚染土壤に関する管理票制度は、現行法の施行規則に基づき環境省告示により実施されており、これを法律に位置付けようとするものである⁸。

ウ 搬出土壤の処理業についての許可制度の新設

搬出された汚染土壤の不適正処理や汚染の拡散を防ぐため、処理業の許可制度を新設するものであり、これにはセメント工場のゼネコンや埋立て処分を行う廃棄物処理業者などが想定されている。

(4) その他

ア 指定調査機関の指定の更新制度等の新設

指定調査機関に対しては、一定の技術的能力の維持や高度の調査が求められている

ことから、5年ごとの指定の更新制度を設けるとともに、指定調査機関において技術管理者を選任し、土壤汚染状況調査等の監督を行わせることとする。

イ 都道府県知事による土壤汚染に関する情報の収集、整理、保存及び提供

土壤汚染に関する調査結果や講ぜられた対策に関する情報が適切に活用されることの重要性が指摘されており、新たに規定されるものである。

土壤汚染に関する情報には、規制対象区域に指定されなかった土地や規制対象区域が解除された土地に関するものなども想定され、こうした情報が住民からの要望により適切に提供されることも期待されている。

(5) 施行期日

公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日とする(汚染土壤処理業の許可の申請に係る規定は、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日)。

4. その他の課題

その他の課題としては、中央環境審議会の答申やその前年に環境省内に設置された「土壤環境施策に関するあり方懇談会」の報告(平成20年3月)では、土壤汚染の未然防止、工場・事業場の操業中からの対応、汚染土壤の搬出抑制、土壤汚染対策基金の活用のほか、事業者・周辺住民間のリスクコミュニケーション(土壤汚染によるリスクに関する情報を周辺住民、事業者、行政などが共有し、意思疎通を図るもの)の充実などがある。

土壤汚染の未然防止については、水質汚濁防止法のほか、大気汚染防止法、廃棄物処理法、農薬取締法などによる施策によって行われているが、審議会の議論では未然防止を法律の目的に位置付けるべきとの意見もあった。

また、工場・事業場の操業中からの対応としては、その廃止時に土壤汚染対策を行うのではなく、操業中から計画的に対応する必要性が指摘されている。

汚染土壤の搬出抑制は、改正案による規制措置のほか、汚染土壤のオンサイト処理(汚染の原位置でのリスク低減措置)の促進やそのための技術開発・普及が期待されている。

土壤汚染対策基金は、平成19年度末で1,312百万円積み上がっているものの、適用事例は平成19年度の1件しかない。これは、基金(国及び産業界等からの出えん)からの助成に加え、都道府県等及び土地所有者がそれぞれ対策費用の4分の1を負担しなければならないことや汚染原因者が対象外であることなどが要因として挙げられている⁹。

事業者・周辺住民間のリスクコミュニケーションの充実については、汚染状況や健康被害のおそれの有無に応じた適切な土壤汚染対策に関して、関係者に分かりやすく説明、紹介するリスクコミュニケーションの充実が必要不可欠であるとされ、リスクコミュニケーションを行う際に事業者や地方公共団体が準拠すべきガイドラインの充実¹⁰、リスクコミュニケーションに係る人材の育成やその派遣活用の重要性が指摘されている。

また、周辺住民にとどまらず、土壤汚染のリスクや法の考え方に対する国民の理解とリ

スクコミュニケーションの促進の必要性も指摘されているところである。

5. おわりに

土壌汚染対策法は、有害物質が移動しにくいという土壌の特徴を踏まえ、人が有害物質を摂取する経路を適切に遮断することにより健康被害を防止するものである。

その一方で搬出される汚染土壌の不適正処理により新たな健康被害が懸念され、また、費用の面から土地取引にも影響を与えるおそれのある掘削除去が選択されやすいのは、摂取経路を遮断しても有害物質による土壌汚染が引き続き存在し、健康被害が生ずるおそれがあるとする住民の不安感によるものである。

自主的な取組が多い状況の中で改正法の趣旨が浸透していくには、土壌汚染によるリスクの低減、すなわち、ばく露経路の遮断を図るといった考え方がどれだけ国民に理解されるかであろう。

-
- 1 平成 20 年 8 月 31 日現在、有害物質使用特定施設の使用が廃止された件数は 4,751 件、土壌汚染状況調査の結果報告件数は 1,030 件、調査が猶予された件数は 3,676 件である（いずれも累計）。
 - 2 平成 20 年 8 月 31 日現在、調査命令を発出した件数は 5 件である（累計）。
 - 3 平成 20 年 8 月 31 日現在、指定区域として指定された件数は、法第 3 条調査によるもの 298 件、法第 4 条調査によるもの 3 件である。このうち、汚染除去等の対策を要するものは 79 件である（いずれも累計）。
 - 4 平成 20 年 6 月 20 日現在、指定調査機関の数は 1,636 である。
 - 5 国内のゼネコン 25 社のアンケート調査による推計では、土壌汚染対策工事からの搬出汚染土壌は平成 17 年度で約 300 万トンとなっており、これらはセメント工場、認定浄化施設（現行法施行規則に基づくもの）及び廃棄物最終処分場へ搬入され、処理されている。
 - 6 東京都の環境確保条例の場合、土地改変に伴う汚染調査の流れは、まず、土地利用の履歴等調査を土地改変者が行い、その結果に基づき、土壌汚染状況調査を実施する。土壌汚染状況調査の結果が基準を超過する場合に汚染拡散防止措置を行うこととなる。
条例施行から平成 19 年 9 月までの 6 年間に於いて、土地利用の履歴等調査の届出は 3,383 件、うち 27 % が汚染のおそれがあるものとし、土壌汚染状況調査が行われている。土壌汚染状況調査の結果、汚染が確認されたものは全体の 12.2 % となっている。
 - 7 現行では法律の対象となっていない指定区域以外の土地から搬出される汚染土壌については、環境省により取扱指針が定められており、都道府県等に対して、指定区域から搬出される汚染土壌と同様に適正な処分を行うことが望ましいなどの通知が行われている。
 - 8 汚染土壌に関する管理票制度は、廃棄物処理法に基づく産業廃棄物管理票（マニフェスト）制度に似たものであり、汚染土壌が適正に処分されたことを確認するため、搬出した指定区域の所在、有害物質の種類、体積又は重量などを記載した管理票を汚染土壌を搬出する者、運搬受託者及び処分受託者の間で送付・回付するものである。
 - 9 本基金の対象となる者は、現行法の第 3 条又は第 4 条の土壌汚染状況調査を実施している、又は実施した土地所有者等であり、資力が乏しく、費用の求償すべき汚染原因者が不明又は不存在である場合である。
本基金が適用された事例では、基金より 5,000 万円、さいたま市より 2,500 万円が土地所有者へ交付されている。
 - 10 環境省においては、「土壌汚染に関するリスクコミュニケーションガイドライン～事業者が行うリスクコミュニケーションのために～」を平成 20 年に既に作成しているところである。