

# 土壌汚染対策法の制定（2002年）<sup>1</sup>

話し手 西尾 哲茂 氏

## ◆ 土壌汚染問題の特徴

土壌汚染対策法（以下「土壌法」という。）制定の時、私は環境管理局長でした。環境管理局長は、今の水・大気環境局長です。土壌法の立案は、主として環境管理局にあった水環境部が担当していて、私は主に、土壌汚染対策基金の調整や、国会審議における政府参考人答弁などを担当していました。

土壌汚染問題の特徴は、例えば最初の逐条解説（「逐条解説土壌汚染対策法」（土壌環境法令研究会編集））にも出ていますが、大気汚染や水質汚濁と違い、発生源を断れば汚染が解消するフローの汚染ではなくて、一度生じた汚染は費用をかけて除去しない限り残留するストック汚染であるということ、それから、汚染の対象が大気等の公共財ではなくて、私有財産である土地であるということがあります。

土壌汚染があっても人が摂取しないため健康被害のおそれがない場合があるので、土壌汚染対策を実施する要件を検討するときに、人へのばく露をどう考えるのかということが1番目の問題としてあります。2番目は、調査や対策をするにしても多額の費用が要るので、誰がその費用を払うのか。汚染原因者なのか、土地所有者なのか、公共なのかという問題です。3番目は、汚染原因者にやってもらうとしても、汚染原因者が不明とか不存在の時はどうしたら良いのか、行政がやるとしても、私有地まで乗り出して勝手にやって良いのかという問題です。これらは、非常に難しい問題です。

土壌汚染の問題というのは新しく出てきたわけではなくて、環境庁ができた1970年代は、カドミウム米や鉱山の汚染が主体でした。休廃止鉱山からのカドミウムやヒ素による農用地の汚染が大変問題になりました。また、東京都で鉱滓が不適切に使われた六価クロムの汚染もありました。その後はクリーニングの溶剤による汚染がありました。従来の溶剤はアンモニア系で危ないということで、テトラクロロエチレンを使い出しましたが、それが地下に浸透して市街地での土壌汚染が問題になりました。1991年に環境基準を定め、その後さらに、土壌汚染の調査、除去等の措置の実施に関する指針を定めました。しかし、それから10年ぐらい制度化には至りませんでした。これは、ストック汚染と簡単に言うけれども、実は土壌汚染の問題というのはきちんと実態を把握し切れていなかったためです。

---

<sup>1</sup> このインタビューは、2021年4月2日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

制度化のためには、当然、土壤汚染という事態は何かをまず特定し、土壤汚染を生じる行為に遡って、原因を突き止めなければならないわけですが、まず事態のところでは、ほかのメディアと全然違って、エンドポイントが良く分からない。結局、汚染が土壤から地下水に下りてきて水で飲むのか、直接吸い込むのか、手で触るのかというところがよく分からない。そのため、他の汚染問題のように、エンドポイントのデータから直接的に土壤に結びつけられないのです。基準を作る時に、溶出と含有という2つの視点を入れなければならない点も複雑になっています。しかも、測定の際の問題があります。大気は測定局で、水は測定点を選定して測っていますが、土壤には代表測定点がない。土壤ではメッシュで切って測っても、そのデータが本当の環境の状態をどれだけ反映しているかという再現性は、大気や水に比べてばらつきがあります。ということで、まず土壤汚染を把握するところで、難しいところがあります。

2つ目は、行為を遡ろうとすると、土壤汚染が生じる経路が無数にある点です。例えば大気経由での土壤汚染を考えると、汚染物質が煙突から大気中に出て降下してくるとしても、途中で相転移や化学反応を起こして、様々に変化します。最後は固体で降下するケース、雨に含まれて液体で降下するケース、さらには地表近くの空気中から結露などで降下するケースもあるかもしれません。雪などもあります。それから、ヤードや敷地に積まれているものが直接降ってくるケース、微粒子で吹き寄せられるケースもあります。単に土壤に降下するというだけでなく、大気中に出た汚染物質が表流水や地下水に一遍入ってから土壤に来るケースも考えられます。表流水や地下水に汚染物質を含むケース、これにも様々なケースが考えられます。途中の希釈とか化学反応とか地下空間の溜りとか蒸発などによっては、化学物質が逆に濃縮されるかもしれません。また、土壤汚染と地下水汚染は相互作用しています。廃棄物の投棄で土壤汚染が起こる可能性もあります。全部書くと、すごいチャートができてしまうわけです。そのチャートで定量的にルートを確認して、全体の理念系ができる。そういうことをきちんとやらないと、土壤汚染の原因行為は突き止められないのですが、これをやろうとすると、もう茫然とするような作業になってしまいます。

規制法を作れないかという思考実験をした場合、無限のチャートを作って、環境基準などから遡って、最初の行為に対してこれ以下に抑えなさいという規制をしなければいけない構造になります。土壤汚染が起こっているから対策はしなければいけないのですが、このように行為帰責性をきちんと整理していないのに、誰かの責任を問わなければいけない。これはなぜかというところ、ストック汚染だからです。だから、普通の環境法のような汚染行為の帰責性からスタートすることができなくて、現況の困った状態をどうするかというところからスタートしなくてはならない。これがストック汚染の本質だと私は思っています。

## ◆ 法制化に向けた論点

### (1) 背景・経緯

「逐条解説土壤汚染対策法」には次のような説明があります。

「土壌汚染は局所的に発生すること、外観からは発見が困難であることなどから、以前は判明することは少なかったのですが、近年、自主的に汚染調査を行う事業者の増加、工場跡地の売却等の際に調査を行う商慣行の広がりなどに伴って、土壌汚染が判明する事例が増えてきました。

そのような土壌汚染の判明事例の増加に伴い、土壌汚染に対する社会的関心が高まり、また、対策のルール化の必要が広く認識されるようになり、土壌汚染対策の法制化を求める社会的な要請が強まってきました。」(p.4)

これはそのとおりです。1990年代の終わり頃から、制度化に向けた動きが出てきた要素は3つあると思っています。1つは、半導体産業によるトリクロロエチレン汚染です。1990年代後半から、一応日本は半導体立国だ、和製シリコンバレーだと言っていましたが、そういう所で汚染が起ると、日本を代表する立派な企業が環境を汚染しているではないか、という目で見られる事例が増えていきました。最初は地下水汚染から火がつかしました。なぜかというと、土壌は一般の人もエンドポイントがよく分からないけども、地下水汚染は井戸で飲用したら大変だということになるからです。それで、1996年に水質汚濁防止法を改正して、地下水の浄化措置命令を入れたわけです。

もう1つは、バブルがはじけて失われた10年、20年の折り返し地点に近づいていました。バブルから立ち直ろうとすると、産業構造の転換もありますから、今まで工場だった所が縮小して、工場跡地を再開発してマンションに利用することが多くなってきました。土地取引が少し上向かなという時に、やはりこの土壌汚染問題をクリアしなくてはならないということで関心が高まったのは、時代の流れでした。産業界からも、再開発や土地取引でリスクを背負い切れないのでルールが欲しいという声が上がってきました。

さらに、もう1つはダイオキシン問題です。1990年頃に製紙工場の工程から出た水質汚濁が明らかになり、その後、1990年代後半には廃棄物焼却場でのダイオキシン問題が明らかになりました。1999年にダイオキシン類対策特別措置法（ダイオキシン特措法）ができました。ダイオキシン特措法にも土壌汚染対策の規定がありますが、これは農用地土壌汚染法型で、とにかくダイオキシン対策を進めなければということで、まず自治体がやるけれども、もし、原因者が分かるのであればそれにこしたことはない、とされました。すると、農用地以外でもその方式でやるのであれば、その他の汚染はどうするのか、地下水汚染もダイオキシン汚染も制度化したのに、土壌汚染の制度がないことが目につくようになってきました。

こうして、環境省発足前夜の2000年頃、法整備に向けた準備がスタートしました。検討会を作ることになり、東京大学の原田尚彦教授に座長をお願いし、検討を始めました。原田教授の検討会と中環審（中央環境審議会）では、5つの骨格を決めました。決めた骨格は、①対象にする土壌リスクは、汚染土壌の直接接触摂取と地下水の摂取として、それぞれの基準を決めるということ。②調査の契機は、主として有害物質を取り扱う工場事業所の廃止、プラスアルファで健康被害のおそれがあるその他の場合、と決めました。また、③調査の実施主体は土地所有者とすること。これは、調査をしないと汚染原因者は分からないし、土地所有者以外の方が勝手に調査をす

るわけにもいかないからです。また、措置の実施主体は、汚染原因者が判明していなければ土地所有者としました。それから、④完全なクリーンアップだけでなく、ばく露経路の遮断でよい。地下水があるなら矢板を打って地下水を遮断すればよい。表面に重金属があるなら、舗装すればよい。それでリスクはなくなるという話をきちんと位置づけようと思いました。なお、財政支援については、不明、不存在、無資力の場合がありますから、あまり多くは書けませんでした。

法律に入っていくストーリーの最初の取っ掛かりが、骨格として報告書に書かれていましたが、理念的な整合性、美観と、現実的な制度の作りはそれしかないのだということには乖離がありました。どんな規制法でも、理念型のリスク管理と法律の作りは乖離しますが、土壌法では、その乖離が大きく感じられました。特に法の発動の動機です。実践的に考えれば、土地取引の時に義務づけたら良いではないかという議論があって、それは一般論としては分かりやすいものでした。現に土地取引に対して瑕疵担保責任の議論とか取引約款の特約とか、現実の社会で進んでいますよね。真っ当な土地取引を保証するという上で、今日、汚染調査、履歴調査はもう当然だという世の中になりましたから、あれを法律に書いておけば良かったのではないかという議論がありますが、これは環境省としては論理が転倒しています。環境保全のために土地取引を契機として捉えて、後で環境法に持っていけるなら良いのですが、そこは話が飛躍していますね。土地取引を真っ当なものにするために土壌調査をやるという法律は作れます。要するに、株式市場を健全なものにする、取引を安定化させるために、調査をして企業に環境リスクを株式の資料や必要書類の中に入れさせる。この論理はあり得ます。あり得るのですが、これは国土交通省の仕事です。役所の仕組みとしても、土地取引担当官署がこれを制度化して環境省が協力する、それはあったかもしれませんが、そういう動きにはなりませんでした。

2000年代になって以降は、経済と環境のウィンウィンで回る姿が良いということで、土壌法でも、バブル崩壊後の経済を活性化するために、きちんとルール化したらプラスになる、土壌汚染の技術開発や対策産業ができればプラスになるという説明をしました。とは言っても、健康被害のリスクをとにかく遮断しなければいけませんから、それなりの措置を求めなければならないので、その際、どうしても2つ、ものすごくナーバスに作らなければならない点がありました。

その1つは、あの時点でようやく回復してきた経済社会に、過重な負担をかけるのは非常に危ないという点でした。とにかく調査をして、汚染があったら対策しなければならないとなると、土地の担保価値や資産価値に一遍に跳ねますよね。あの頃、銀行は公的資金を入れてもらっていた時代ですから、例えば銀行の資産評価が悪くなると、大げさに言えば、日本発の世界恐慌があり得るので、そこは産業界ができるようにやらないと駄目だろうという点でした。

もう1つは、汚染原因者の不明、不存在、無資力問題です。これはある種の制度の安定、保障の理屈の問題なので、実際には問題になるケースはあまり多くないのですが、誰だってそれを考えつくから、きちんとやってくれと言われるのは確実でした。それは基金につながっていくのですが、厳密な意味では、この問題について、論理的で、かつ多くのステークホルダーが納得する解は存在しないのです。これは不能問題なのですが、できるだけ現実的で弊害のない答えを作らなければならないかったという点が2つ目です。

## (2) 汚染者責任と所有者責任

法律上の最大の論点は、土地所有者に義務を課したことだと思います。これは、理屈の問題と実際問題とがあります。実際問題として、汚染原因者の解明、追及を第一とする組立ては絶対に機能しない。そもそも調査をしないのに、汚染原因者だとか、汚染原因者の責任だとか分かるはずがない。土壤汚染に速やかに対応するには公的に調査をなさいという議論が出るのですが、全国の自治体に、自治体の税金でやれというのは無理なので、誰かに調査をまずやらせてもらわなければいけない。さ

らに、調査をした結果、汚染原因者を見つけた時だけ義務者がいるという組立てでは、制度にならない。解明にも時間が掛かりますし、汚染原因者が分かっても責任が追及できるかどうか分からない。汚染原因者が分かっても、まだ有害物質に指定されていなかったとか、会社が解散したり合併したりしてしまって知りませんとか、絶対抗弁されますよね。一方で、土地の財産価値には清浄な土壤であることが含まれます。普通に考えたら、汚染していれば評価額から減る、クリーンナップすれば戻るということだから、その部分は土地所有者の財産の話なのです。土地所有者は汚染を放っておけば、二次汚染者になる可能性があるのです、土地管理者としての責任があります。

いまだに環境法学者には違和感があるのでしょうか。「汚染者負担原則」と言われますが、これには実は色んなものを含んでいて、それぞれの場面で、都合良く使われています。だから、教義みたいに、「汚染者負担原則」と言えばものが解決するわけではないと思います。「Polluter-Pays Principle (汚染者負担原則)」というのは、そもそも OECD (経済協力開発機構) が 1970 年頃に言い出した話で、簡潔に言えば、遡っての話ではなくて未来に向かっての話です。環境対策、公害防除費用を内部化させないと、経済学的に見て、外部不経済のまま放っておくと環境対策が進まない。それを内部化させなければいけないのに、企業に助成金を出して、逆に、企業に対して支援するような傾斜をかけて貿易不均衡が生じている。汚染企業に汚染防除費用を国が支援して国際貿易をやるというのは、国際貿易をゆがめることになるので、経済全体としては、汚染者に内部コスト化させる政策を取らなければ駄目だ、というものです。

日本では、その頃、公害健康被害補償法を作ったり、公害病裁判などをやっていて、民法に不法なことをしたら賠償しなければいけないと書いてあるのを少し拡張して、やはり汚染原因者が色々な面できちんとコストの中に入れるべきだといって、未来に向かってではなくて過去に向かって polluter pays だと、こうやったものですから、その後、OECD から、日本の「Polluter-Pays Principle」は、「Polluter Punishment Principle」だと、汚染原因者をひっぱたくためにこれを引用し



西尾 哲茂 氏

ているだけだと揶揄されていたことがあります。

汚染者負担原則は、そういう面で便宜的に使われて、そのまま通っていたわけですが、その内容は色んなものを含んで、非常に多義的であるので、これによるべきではないかと言う時には、よく注意しなければなりません。

環境法は汚染者負担原則、それにもかかわらず、土壌法は所有者責任だから、環境法の一般のやり方の例外を作ったのだと学者の人から言われます。しかし、それは違うのではないか。土壌法が土地所有者責任を第一義としているのは、土壌汚染という特異性から来るわけです。土壌法は、土壌汚染という状態からスタートしている法律です。大気、水、騒音、振動、悪臭などは、汚染行為があります。煙突から有害物質を排出する者がいる、廃棄物を投棄する者がいるという行為があって、その行為に着目して法制度が作れるのであれば、汚染者負担責任が原則だという議論は分かります。しかし、土壌法は、行為に着目できない。だから、土壌汚染という状態に対して何をしようかということなので、簡潔な言葉で言えば、状態責任対行為責任だと言った方が分かりやすいかもしれません。大気とか水の汚染は行為責任だから、汚染者負担という汚染行為に関する原則を適用して当然だ。しかし、土壌汚染は状態責任からスタートして法律を作っているのだから例外的に見えるだけで、汚染者負担責任の例外を作ったという気は全くないのです。

### (3) 米国スーパーファンド法

スーパーファンド法<sup>2</sup>については、省内でも大分議論をしていたし、原田先生の検討会に入っていた法学者の先生方も随分調べていました。当時スーパーファンドは一世を風靡していましたが、米国でもものすごい議論がありました。廃棄物や水などの規制をきちんとやるということは、多分米国は日本に比べてできていないのです。できていないから五大湖周辺で大事件を起こした。大事件を起こしたので、規制をきちんとやって、問題が起こった時には訴訟で解決しなさいと、こういう仕組みです。訴訟で解決しなさいとなると、汚染原因者の責任が決まるまでの間、自治体に金が要るとか、そういうことを全部考えて、スーパーファンドは設計されています。スーパーファンドがあることによって、とにかく企業がある水準で対策をしなければいけないので、汚染防止をさせたという部分と、対策事業をやるためには、司法が分担する部分が大きいと理解しています。スーパーファンド法ができてから米国では裁判だらけだと言われたりしたということで、裁判所の機能がないと回らない法律だと思うのです。世界中の環境対策を見ていると、直感的なことと言えば、3割ぐらいは司法の場で解決している。ところが、日本は多くは司法の場で解決していないのです。司法制度の違いとか国民世論の向きもあって、日本にはそういう土壌はありません。米国とは司法制度が違うから、日本でスーパーファンドを導入することは無理だと思っていました。

<sup>2</sup> 米国で制定された土壌汚染など有害物質汚染に対する浄化責任を定めた法律で、「包括的環境対策・補償・責任法 (CERCLA)」（1980）と「スーパーファンド修正および再授權法 (SARA)」（1986）の2つを合わせた通称。

#### (4) 土壌汚染対策基金

基金は、現実の話としてはそれほど大きな役割を占めるわけではないと思ったのですが、これが手当てできないと、不存在、無資力の時はどうするのだとなり、法案は国会を通らないので、やらなければいけないのですが、調整は難航しました。

産業界は、こわごわ制度化は歓迎していましたが、基金には前向きではありませんでした。やはり事業者側のモチベーションを推進、維持するような制度でなければいけないので、企業の幹部とは密接に意見交換しました。企業というのはやっぱりトップに言わなければ駄目なんですよ。下を外しても駄目ですが、下は理解しても、とにかくトップのオーケーを取ってないと止まるから、トップに話をするためどんどん出かけました。支援措置してもらわなければいけないから、日本政策投資銀行で、政策金利をきちんと適用できるのじゃないかという話とか、それから損保の役員とも話をしました。経産省や産業界も頭から反対はできないけれども、慎重、心配なところは詰めるということだったのではないのでしょうか。

#### ◆ 将来への示唆－現行制度の課題

整理の問題なのですが、全体像の理念体系がすきっとしていないところがあって、今の状態は今の状態で良いのですが、法律理論というのでしょうか、体系論で気になっているのは、廃棄物処理制度と分離しているところです。土壌の処分という土壌系統の仕掛けと廃棄物の処理という系統を別々に動かしている日本の制度が、いわゆるガラケーみたいにならないかと心配をしています。これから新興国、途上国で土壌汚染、廃棄物の汚染が問題になっていくでしょう。そこは協力したり、ノウハウの移転をしたりしなければいけないのですが、新興国、途上国の世界では土壌と廃棄物の二元システムにはなっていませんよね。日本のような精緻なこともやってないので、日本がガラケーみたいになってしまうと、国際協力、国際展開のところで、うまい継ぎ目にならないのではないかとこの点が気になります。役所でもよく注意をしていただいて、スーパーファンドの話もそうなのですが、今どういうふうになっているか。ブラウンフィールド<sup>3</sup>とか、ちょっと違ったアプローチをしているじゃないですか。先進国の動きと、途上国や新興国への協力みたいな場面が出てきた時に、欧米でやっているようなアプローチと日本のアプローチとはすごく違うので、そこをどうするか考えておかないとうまく動かないのではないのでしょうか。

バイオレメディエーション<sup>4</sup>などを一生懸命言っている国がありますが、日本の感覚からすれば、これで良いというレベルのものではないと思うのです。できないと思いますけれども、多分、世界的にはそういうのをやっていく所が増えるのだと思います。大規模な汚染地域をどうするか、安くどうするかというと、そっちに目が向いてしまう。日本で開発して日本で進んだ技術を外に移転するというのは経済的には良いわけですが、日本ではそういう需要がないのだけど、

<sup>3</sup> 土壌汚染や地下水汚染などで開発が進まず遊休地となっている土地。

<sup>4</sup> 微生物などの働きを利用して汚染物質を分解等することによって土壌地下水などの環境汚染の浄化を図る技術。

外向けだけに開発するというのはあまりぱっとしない。それでも仕方がないならそうしなければいけないのかもしれないですし、大きな戦略が要ると思います。新興国、途上国でも大都市周辺では、廃棄物、土壌の汚染が問題になっているわけですけど、いつかきっと大きな問題になる。そうなった時に日本は何をするのかという備えが要ると思います。

また、自然由来を法改正で手当てしていただきましたが、自然由来といっても本当に天然、自然ではない場合もありますよね。人が戦前戦後、埋立てをした所に入っていたとか、そんなものですから、本当は自然由来ではなくて人為的なものですよね。人為的なものだけど、今の汚染問題として取り扱うのは無理だという線がどっかに出てくるわけなのですが、これは理論では出てこない線なのですよね。もう戦前のことはしようがないではないかという世界なので、すっきりしないのですが、理論的にはその問題があって、解説書を書く時に、どうしようかなといつも思うことがあります。

最後にもう一つの問題は、土壌と地下水のその後の歩みが違う道に行った点です。土壌の方は、法律を作った後、搬出土壌の規制という方向、つまり川下側に制度を作っていました。地下水は浄化命令制度を作った後、フェイルセーフで、間違えても地下に浸透させないようにと、川上の方に遡りました。最初、地下水は汚染されていれば、状態が状態だからとにかく浄化命令することとし、土壌は土壌でとにかく対策しなければいけないという法律でしたが、その後、土壌は川下側に発展して行って、地下水は川上側に発展しています。それは物が違うからということで一応整理していますが、全体の体系として見た時に、どう整理したらいいのだろうかと思います。

— 了 —

話し手 西尾 哲茂 元 明治大学法学部 教授

1972年 環境庁入庁、2004年 環境省大臣官房長、2006年 総合環境政策局長、2008年 環境事務次官、2009年 退官。

(所属・役職はインタビュー時点のもの。)