

3. 土壌汚染とリスクコミュニケーション

3.1 本ガイドラインの対象と用語

対象とする者

本ガイドラインは、基本的に自治体職員に向けた内容となっています。したがって、自治体が土壌汚染に係るリスクコミュニケーションにおいて、自治体と事業者、自治体と住民の関係の中で、どのように対応するかについて記述しています。

対象とする調査の範囲

事業者が実施する土壌汚染の調査には、土壌汚染対策法第3条に基づき、有害物質使用特定施設の廃止の際の調査を行う場合（第3条調査）、同第4条に基づき、土壌汚染や地下水汚染が生じ人の健康に被害が生じるおそれがあるときに都道府県知事の命令により調査を行う場合（第4条調査）、そして事業者が自主的に調査を行う場合（以下「自主的調査」という。）があります。

本ガイドラインでは、第3条調査、第4条調査及び法律の対象とならないいわゆる自主的調査（法律に基づく義務以外に調査・措置を実施するもの及び本来は第4条調査の対象となるが自らの発意に基づき自主的に法律に義務づけられるものと同様以上の調査及び措置等の取組を実施することにより調査命令を猶予されているものを含む）のいずれであるかによらず、土壌汚染全般を対象とし、どのようにリスクコミュニケーションを行っていくかを説明します。

リスクコミュニケーションとは

本ガイドラインでは、リスクコミュニケーションを「住民、事業者、自治体といった全ての利害関係者がリスク等に関する情報を共有し、相互に意志疎通を図って土壌汚染対策を円滑に進めていくための手段」と位置づけます。これは、汚染された土壌から生じる健康リスクについて、汚染源の事業者や汚染の報告を受ける自治体だけでなく、その影響を受けるリスクがある周辺住民も含めて全ての利害関係者が情報を共有し、リスクを低減するための具体的な方法について特に住民の理解を得た上で、汚染除去等の措置を実施していく過程を指します。

リスクコミュニケーションは、相手を説得し、自分の言い分を受け入れてもらうことが目的ではありません。利害関係者が情報を共有し、意見交換を行って健康リスクや対策への理解を深め、より良い対策を選択し、実行していくことです。

リスクコミュニケーションには、日常的なリスクコミュニケーションと調査の結果見出された個別の汚染サイトに係わるリスクコミュニケーションの2つが考えられます。4章

においては、日常のリスクコミュニケーションについて説明し、5～8章では個別の汚染サイトに係るリスクコミュニケーションについて記述します。

事業者とは

法律では、土地所有者等が土壤汚染の状況を調査することになっています。これは、土壤汚染調査は、汚染やその原因者が判明する前に行うものであり、また、土地の状態に責任を有し、調査を行うために必要な土地の掘削等に関する権限を持つ者でなければ実施するのが難しいためです。

このため、現在の土地所有者等が汚染原因者でない場合も、土地所有者等が調査を実施する場合も考えられますが、多くの場合は当該土地で事業を営んでいる事業者が土地所有者等であり汚染原因者であると思われます。そこで、本ガイドラインでは、調査を実施する土地所有者等と汚染原因者が同じである場合を対象にすることとし、この「土地所有者等」を単に「事業者」と呼ぶこととします。(なお、汚染原因者と土地所有者が異なる場合でも汚染原因者が特定不能な場合は、土地所有者等が調査はもとより対策も行っていくこととなります。このため、そのような場合も、本ガイドラインを参考とすることが望まれます。)

「重大な土壤汚染」または「重大な事案」とは

土地所有者等から報告される土壤汚染状況調査の結果より、「重大な土壤汚染」または「重大な事案」と判断されるものには、以下の場合等が考えられます。

- ・ 基準を超える地下水汚染が見つかり周辺において井戸水の飲用が常態として行われており基準を超える地下水の飲用の可能性が否定できない場合
- ・ 直接摂取した場合は急性毒性が懸念されるほど非常に高濃度の汚染や広範囲の汚染が見つかった場合
- ・ 広範囲の土壤汚染の可能性がある場合、社会的に注目を集めるような PCB などの汚染が見つかった場合 等

3.2 リスクコミュニケーションの必要性

指定区域台帳やメディア公表等により、近隣で土壤汚染が見つかったことを知った住民の間に、汚染の原因となった化学物質による健康影響の不安が高まります。この時、自治体ができるだけ早く住民に対してこの汚染に起因する健康リスクやその回避方法等について適切に説明し、理解を得ることができれば、住民は自らの判断で冷静に行動することが可能になります。また、特に汚染物質が指定区域外（事業場外）へ拡大した場合は、近隣住民の理解を得ない限り、適切な浄化対策を実施することは難しいでしょう。

リスクコミュニケーションを行えば、必ず利害関係者と対立せずに問題を解決できるという訳ではありませんが、土壤汚染問題においては、対策を実施するために住民の理解が必須であり、そのためにはリスクコミュニケーションが不可欠になります。

本ガイドラインで対象とするリスクは、汚染土壌から生じる健康影響のリスクとしますが、農作物の風評被害や地価の下落など、健康以外のリスクを懸念する人もいます。このようなリスクについてのリスクコミュニケーションは、本ガイドの対象とはしませんが、このような場合においても、関係者の懸念を把握し、適切な対応をとらなければ、訴訟問題、賠償問題に発展しかねません。そこで、健康リスクに関するコミュニケーションを適切に行った上で、これらの点についても、別途これらの問題に詳しい別の観点による専門家の指導を仰ぐ必要があります。

早い段階から利害関係者と情報を共有し、意見交換を行っていくことで、リスク管理の計画などが関係者により受け入れられやすく、対応が容易になります。リスクコミュニケーションには手間がかかりますが、結果的に見れば、意思決定に要する時間と費用の節約につながった例もしばしばあります。

3.3 本ガイドラインで想定するリスクコミュニケーションの全体像

過去の事例や土壌汚染対策法の手続きより、リスクコミュニケーションに係る情報の相互の交換・共有と理解についてのイメージを示すと図8のようなものが考えられます。

公示や指定区域台帳により汚染の状況を開示するだけでは、近隣住民の健康影響等に対する懸念の解消にはつながりません。近隣住民が正しく情報を理解することが大切です。そのためには、情報を提供する事業者や自治体が情報を正しく理解するとともに、近隣住民の信頼を得ることが、対策を円滑に進める上で非常に大きな要素となります。

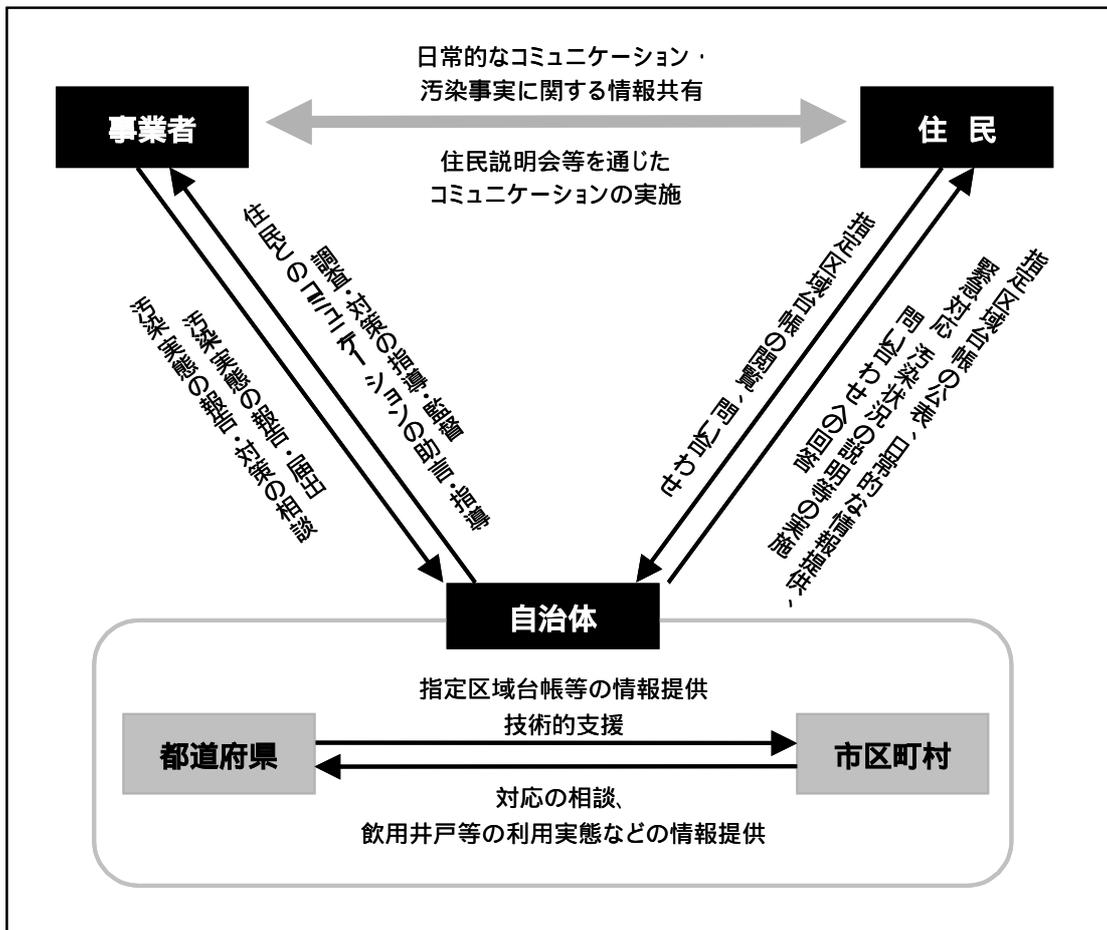


図8 本ガイドラインで想定するリスクコミュニケーションの全体像

4章以降に、土壌汚染に関して近隣住民の信頼を得るために必要な日常的な対応と汚染が判明してからの問題の解決に資する自治体の対応方法を解説します。なお、過去の事例で実際に行われてきた対応を紹介するため、参考となる事例の該当箇所を参考資料1（事例集）より抜粋し、各節に囲み記事「参考」としてまとめました。