

2. 土壌汚染対策法とは

2.1 土壌汚染対策法の概要

平成 15 年 2 月 15 日に、「土壌汚染の状況の把握に関する措置及びその汚染による人の健康被害の防止に関する措置を定めること等により、土壌汚染対策の実施を図り、もって国民の健康を保護する」ことを目的とする『土壌汚染対策法』（参考資料 2 参照）が施行されました。

本法の仕組みは大きく 3 つのステップに分けられます。

【ステップ 1】土壌汚染の実態を把握するため、重金属、揮発性有機化合物等の特定有害物質（参考資料 3 参照）を使用していた有害化学物質使用特定施設（参考資料 4 参照）の使用廃止など一定の機会を捉え、土地の所有者等（土地の所有者、管理者又は占有者）が土壌汚染の状況を調査し、その結果を都道府県知事又は政令市長（以下「都道府県知事等」）に報告する。

【ステップ 2】土地所有者等により調査結果が都道府県知事等へ報告され、指定基準を超過した土壌汚染がある場合は、都道府県知事等はその土地を指定区域に指定し公示する。また、指定区域台帳に記載し、公衆への閲覧が行われる。

【ステップ 3】土壌汚染による健康リスクを防止するため、土地所有者等が必要な措置を実施するなど、土壌汚染が存在する土地の管理が行われる。

土壌汚染対策法の重要な機能の一つは、土壌汚染の存在を指定区域台帳に記載することで社会が汚染の存在を知ることです。汚染があることを知れば暴露を防ぐことができます。また、汚染された土地が知らない間に取り引きされ、不適切な管理が行われるのを防ぐことができます。

土壤汚染対策法の概要

第一章 総則（第1～2条）

第1条(目的)

土壤汚染の状況の把握に関する措置及びその汚染による人の健康被害の防止に関する措置を定めること等により、土壤汚染対策の実施を図り、もって国民の健康を保護する。

第二章 土壤汚染状況調査(第3～4条)

第3条(使用が廃止された有害物質使用特定施設に係る工場又は事業場の敷地であった土地の調査)

使用が廃止された有害物質使用特定施設に係る工場又は事業場の敷地であった土地の所有者等は、当該土地の土壤汚染の状況について、環境大臣が指定する者(指定調査機関)に調査させて、その結果を都道府県知事に報告しなければならない。(土地利用の方法からみて人の健康被害が生ずるおそれがない旨の都道府県知事の確認を受けたときを除く。)

第4条(土壤汚染による健康被害が生ずるおそれがある土地の調査)

都道府県知事は、土壤汚染により人の健康被害が生ずるおそれがある土地があると認めるときは、当該土地の土壤汚染の状況について、当該土地の所有者等に対し、指定調査機関に調査させて、その結果を報告すべきことを命ずることができる。

第三章 指定区域の指定等(第5～6条)

都道府県知事は、土壤の汚染状態が基準に適合しない土地については、その区域を指定区域として指定・公示するとともに、指定区域の台帳を調製し、閲覧に供する。

第四章 土壤汚染による健康被害の予防措置(第7～9条)

第7条(措置命令)

[1]都道府県知事は、指定区域内の土地の土壤汚染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、当該土地の所有者等に対し、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。

[2]汚染原因者が明らかな場合であって、汚染原因者に措置を講じさせることにつき土地の所有者等に異議がないときは、[1]によらず、都道府県知事は、汚染原因者に対し、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。

第8条(汚染除去等の措置に要した費用の請求)

(1)[1]の命令を受けて土地の所有者等が汚染の除去等の措置を講じたときは、汚染原因者に対し、これに要した費用を請求することができる。

第9条(土地の形質の変更及び計画変更命令)

指定区域内において土地の形質変更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。

第五章 指定調査機関(第10～19条)

土壤汚染状況調査の信頼性を確保するため、技術的能力を有する調査事業者をその申請により環境大臣が指定調査機関として指定する。

第六章 指定支援法人(第20～28条)

土壤汚染対策の円滑な推進を図るため、汚染の除去等の措置を講ずる者に対する助成、土壤汚染状況調査等についての助言、普及啓発等の業務を行う指定支援法人に関し、基金の設置等の必要な事項を定める。

第七章 雑則（第29～37条） 第八章 罰則（第38～42条）

報告徴収及び立入検査等の雑則、所要の罰則を定める。

図5 第3条調査における土壤汚染対策法の概要

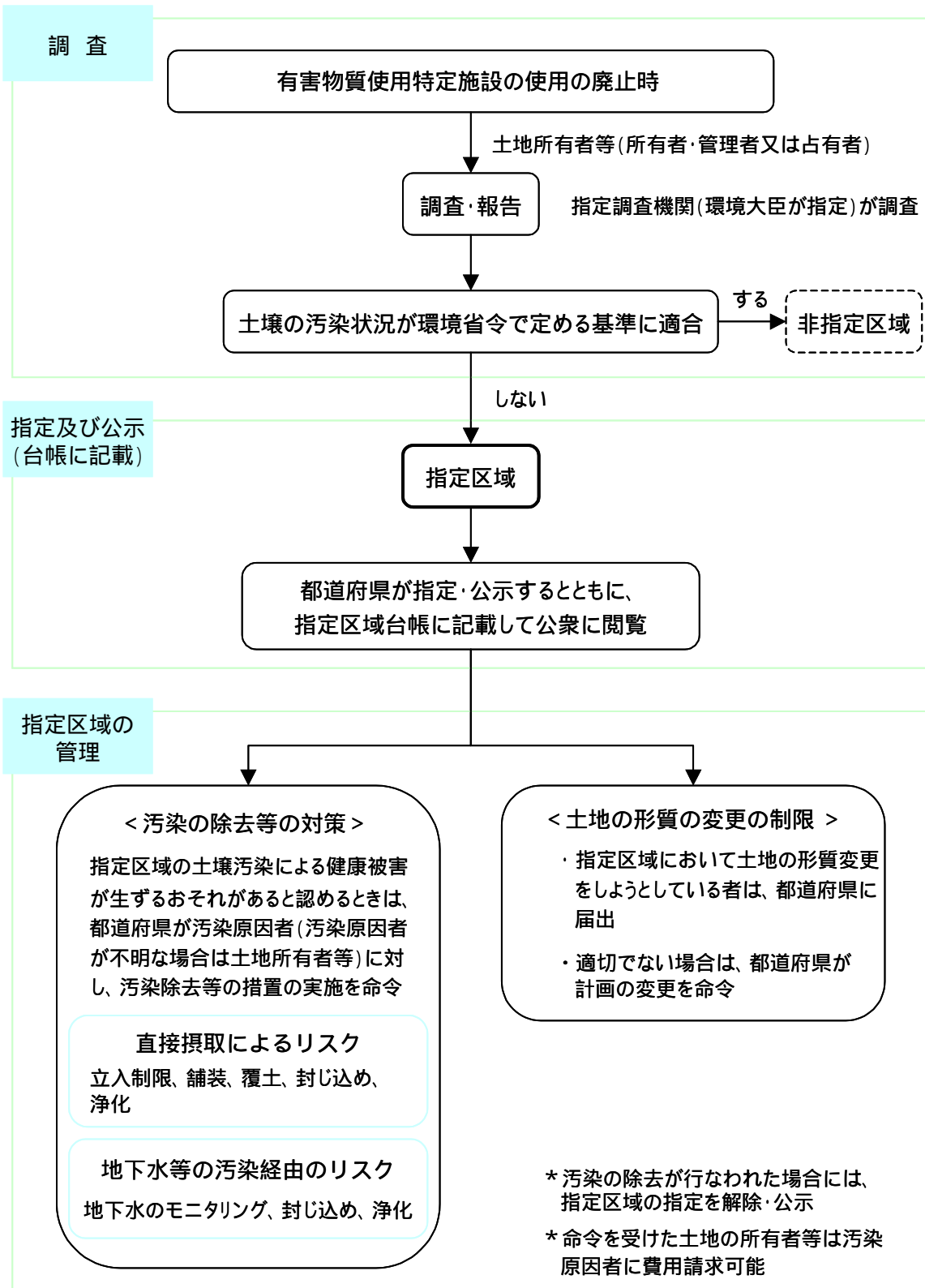
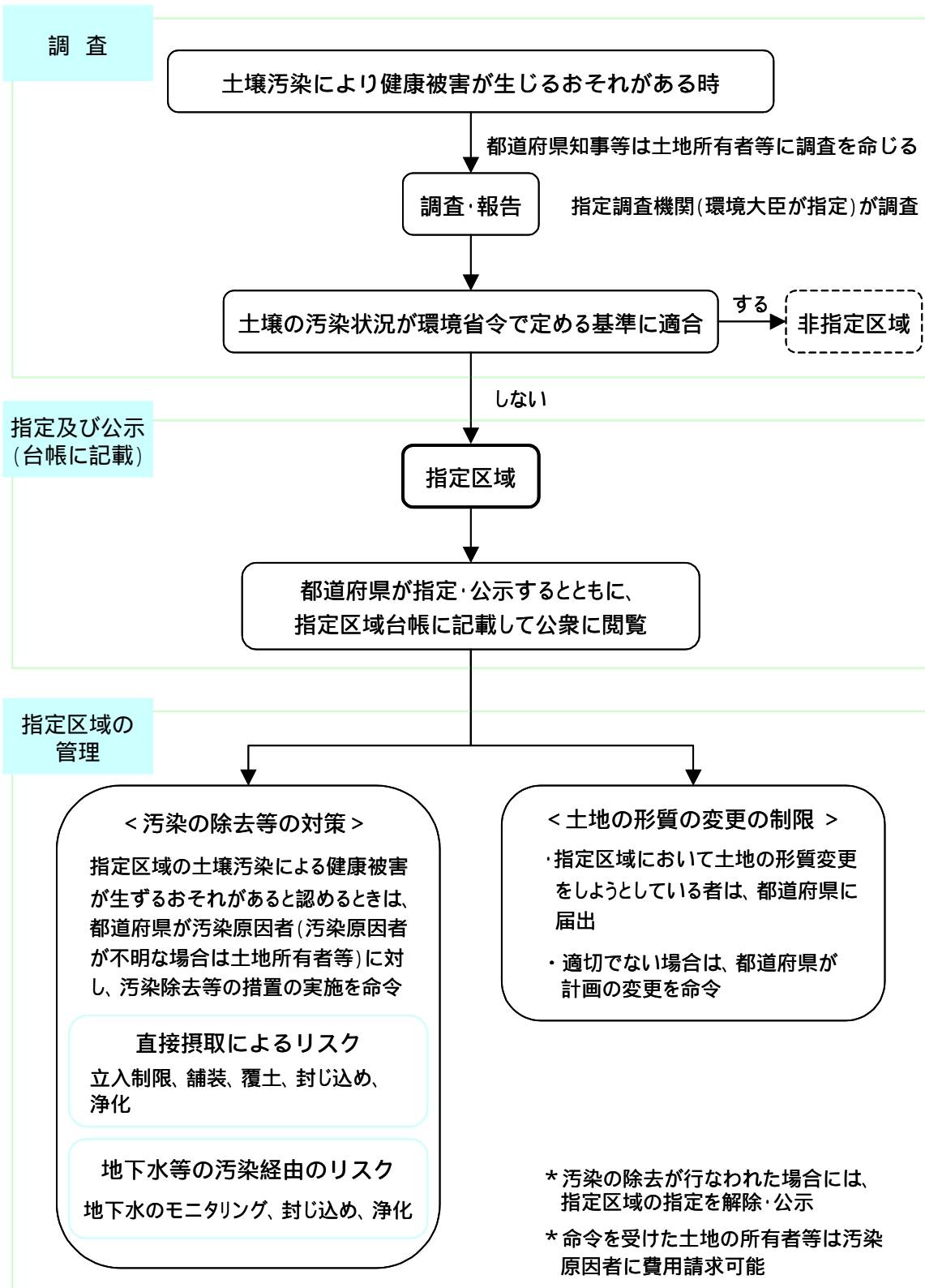


図6 第4条調査における土壤汚染対策法の概要



コラム 4 第 3 条調査・第 4 条調査とは

法第 3 条に基づく調査（第 3 条調査）

法第 3 条第 1 項では、法第 2 条第 1 項に定められた特定有害物質を製造、使用、処理を行っている有害物質使用特定施設（水質汚濁防止法第 2 条第 2 項で規定する特定施設であって特定有害物質をその施設において製造し、使用し、又は処理するもの）の使用を廃止する場合、原則としてその施設があった工場又は事業場の敷地であった土地について、その土地の所有者等が土壤汚染状況調査を行うことが規定されています。

これは、有害物質使用特定施設が、特定有害物質を含む汚水や廃液を排出する施設であり、その物質の使用や排出に伴って土壤を汚染する可能性が高いため、有害物質使用特定施設の廃止時に調査が義務づけられるものです。ただし、操業時には一般の立入が制限され、汚染土壤に触れる機会が少ないと判断されるため、他の生産工程などが操業中の工場など利用方法から見て特定有害物質による汚染により人の健康被害が生ずるおそれのない場合は、工場事業場が廃止されるまで調査を猶予することも可能とされています。

土地所有者等は、その使用を廃止した日から原則として 120 日以内に環境大臣の指定を受けた機関（指定調査機関）に、法により定められた調査方法で土壤汚染状況を調査させ、その結果を都道府県知事等に報告しなければなりません。

法第 4 条に基づく調査（第 4 条調査）

法第 4 条第 1 項では、特定有害物質により汚染された土壤の摂食や地下水の摂取により人の健康に被害が及ぶおそれがあると判断された場合は、都道府県知事等が土地所有者等に対して土壤汚染の調査を命じることができると規定されています。

人の健康に被害が及ぶおそれがある場合とは、概ね、地下水汚染が発見され、その周辺で地下水を飲用等に利用している場合と土壤汚染の蓋然性の高い土地が一般の人が立ち入ることができる状態になっている場合ですが、正確には、土壤汚染対策法施行令第 3 条 1 号イ、ロ、ハに規定されているとおりです。詳しくは逐条解説等を参考にしてください。

第 4 条に基づき都道府県知事等から調査命令が発令された場合、第 3 条調査と同様に、土地所有者等は通知を受けた日から 120 日程度を目安に環境大臣の指定を受けた機関（指定調査機関）に定められた調査方法で土壤汚染状況を調査させ、その結果を都道府県知事等に報告しなければなりません。

コラム5 土壤汚染対策法における基準値の考え方

本法では、管理が必要な指定区域の指定基準として、人が、土壤から汚染物質が溶出した地下水等を飲用する場合を想定した「溶出量基準値」と汚染土壤を直接摂取する場合を想定した「含有量基準値」が定められています。

「溶出量基準値」とは

溶出量基準は、水質環境基準で人の健康の保護に関する環境基準の対象となっている項目について、土壤（重量：g）の10倍量（容量：ml）の水で対象物質を溶出させ、その溶出液中の濃度が、各々の水質環境基準の値以下であることを条件として定められています。これは、土壤に含まれる有害物質が地下水に溶出し、人がその地下水を一日2L、一生涯にわたって飲み続けても健康影響が現れない濃度に設定されています。ただし、鉛は最も感受性が高いと考えられている乳幼児期の影響を考慮して濃度が設定されています。

なお、地下水等の摂取によるリスクについては、既に環境基本法に基づき土壤環境基準が定められています。つまり、土壤環境基準は、土壤から地下水等へ汚染物質が溶出することに着目し、地下水等から有害物質を摂取することによる健康影響を防止する観点で定められた基準ということになります。そのため、溶出量基準と土壤環境基準は測定方法も基準値も同じになっています。

「含有量基準値」とは

一方、直接摂取によるリスクについては、その可能性のある表層土壤に残留しやすい重金属について、汚染土壤の直接摂取を通じた暴露を前提とした含有量基準値が定められました。

基本的には、一日あたり大人100mg、子供200mgの土壤を一生涯にわたって摂食し続けても健康影響が現れない含有量に設定されています。これは、ダイオキシン類の土壤環境基準の設定手法を参考に、微量の物質に長期間暴露されることを想定して算定されました。しかし、ダイオキシン類と違って重金属（カドミウムを除く）は体内に留まる時間（半減期）が比較的短くなっています。また、直接摂取された土壤に含まれる重金属等は必ずしもすべてが体内に吸収されるわけではありません。そこで、土壤含有量の試験方法は、体内で吸収される可能性を想定して設定されています。

ただし、水質環境基準で急性毒性や比較的短期的な影響を勘案して設定されている六価クロム、フッ素及びシアンについては、土壤摂取量の多い子供の時期の影響が懸念されます。一日当たりの土壤の摂取量は、大人よりも子どもの方が多く、このため、同じ濃度の土壤を口にすると体重当たりに換算すると1桁多く化学物質に暴露されることになるからです。さらに、幼児においては非意図的に土壤を多量摂取する可能性があります（年間1,2回、1回10g程度）。そこで、これらの項目については、土壤摂取量の多い子どもの時期においても健康影響がないように基準値が設定されています。

2.2 土壤汚染対策法におけるコミュニケーションの流れ

土壤汚染対策法に基づく情報伝達等の流れを図示すると、図7の実線のようになります。まず、都道府県及び政令市（以下「都道府県等」といいます。）は、第3条、第4条に従って土地所有者等が実施した土壤汚染状況調査の結果の報告を受けます。この調査結果に基づき、都道府県等は土地所有者等へ対策の指導・監督や支援を行います。また、都道府県等は住民に対して日常的に土壤汚染、それがもたらすリスクやその対応策についての一般的な理解を促進するための教育・広報活動を行うとともに、指定区域に指定された土地の汚染実態を指定区域台帳へ記載して公表し、社会に汚染の存在を知らせることとなります。

一方、土壤汚染対策法が施行される以前は、住民が土壤汚染に関する情報を入手した場合、そのリスクについての苦情や問い合わせは主に顔の見える行政主体である市区町村に寄せられることも多く見られました。また、土地所有者等がリスクコミュニケーションを行った場合には、住民に対して、汚染状況の説明や対策の方法などについて、理解や合意を得るためのリスクコミュニケーションを行った上で対策が取られてきましたし、都道府県や市区町村はその支援を行ってきました。

このように、土壤汚染は、汚染のある土地の所有者等と住民が同じ地域にいる場合が多いため、本来地域コミュニティの中の問題として捉えられます。

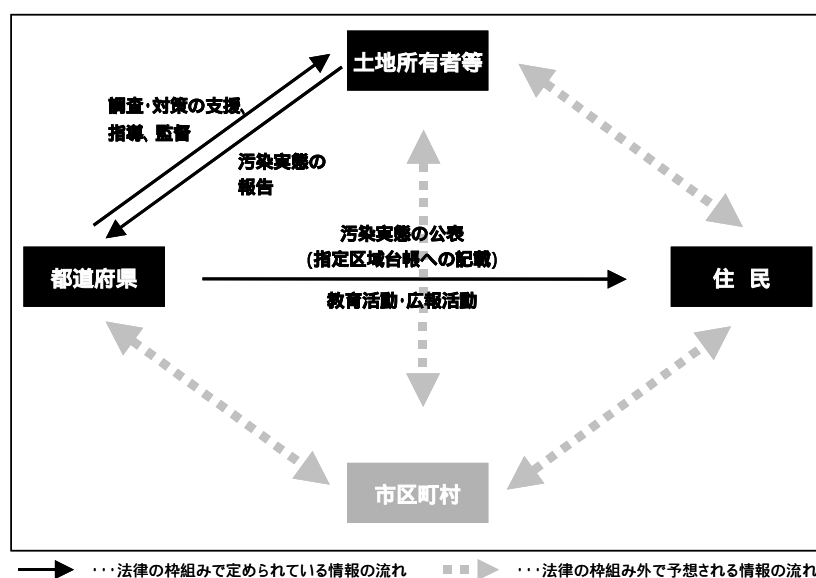


図7 土壤汚染対策法で想定されるコミュニケーションの流れ

また、地方自治法において、市区町村は住民の日常生活に直結し、地域社会の経営について基礎的な責任を有する行政主体として、地域の環境保全・改善が図られるよう、公害事案等につき、原因者への指導に加え、地域住民と原因者との調整、相互理解の増進等に関する事務を行うことが求められています。

そこで、法の枠組み以外に、図7の破線で示したコミュニケーションの流れも重要になってきます。

土壤汚染対策法上は市区町村の役割については特段の規定はされていませんが、この問題に係わるリスクコミュニケーションが円滑に行われるためには、市区町村の存在は不可欠であり、土地所有者等、住民、都道府県、市区町村の4者が関係者として大きな役割を果たす必要があるものと考えます。特に、都道府県及び市区町村は、土地所有者等、住民、関係する自治体と情報を共有し、関係自治体のみならず土地所有者等や住民と信頼関係を構築することによりリスクコミュニケーションの潤滑油としての役割を担うことが重要になるものと考えます。

コラム6 地方自治法の規定からみた市町村の役割

地方自治法では、市区町村の役割として、下記のような項目が規定されています。

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

第2条 地方公共団体は、法人とする。

- 2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。
- 3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。ただし、第五項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。
- 4 市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。
- 5 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。