

「自治体職員のための土壌汚染に関する リスクコミュニケーションガイドライン（案）」について【要約】

本ガイドラインでの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」と位置づけています。これは、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、汚染された土壌から生じる健康リスクを受ける可能性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ています。

本ガイドラインの対象とする者

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を、自治体と事業者、自治体と住民の関係の中で、どのように実施するかについて記述しています。

対象とする事案

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に調査を行う場合（以下「第3条調査」という。）、同法第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（以下「第4条調査」という。）、そして事業者が法律の枠外で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これらの3つの調査を対象とし、土壌汚染が見つかった際に対策を行っていくにあたってのリスクコミュニケーションのあり方について取りまとめています。

内容

本ガイドラインは、前半と後半の2つの部分で構成されています。前半（第1章～第3章）では、土壌汚染問題の特徴、土壌汚染対策法の概要を解説するとともに、土壌汚染にかかるリスクコミュニケーションの必要性と役割について説明しています。後半（第4～8章）では、日常的なコミュニケーションのあり方について説明するとともに、土壌汚染状況調査が実施されてからのコミュニケーションのあり方として、土壌汚染対策法第3条、第4条に基づく調査と事業者の自主的取組による調査の3つのケースについてその流れと対応方法を説明しました。以下にその要約を説明します。

1 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、近隣で土壌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ることが想定されます。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、適切に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。しかし、土壌汚染問題においては、対策を実施するためには住民の理解が必須であり、そのためのリスクコミュニケーションが不可欠になります。

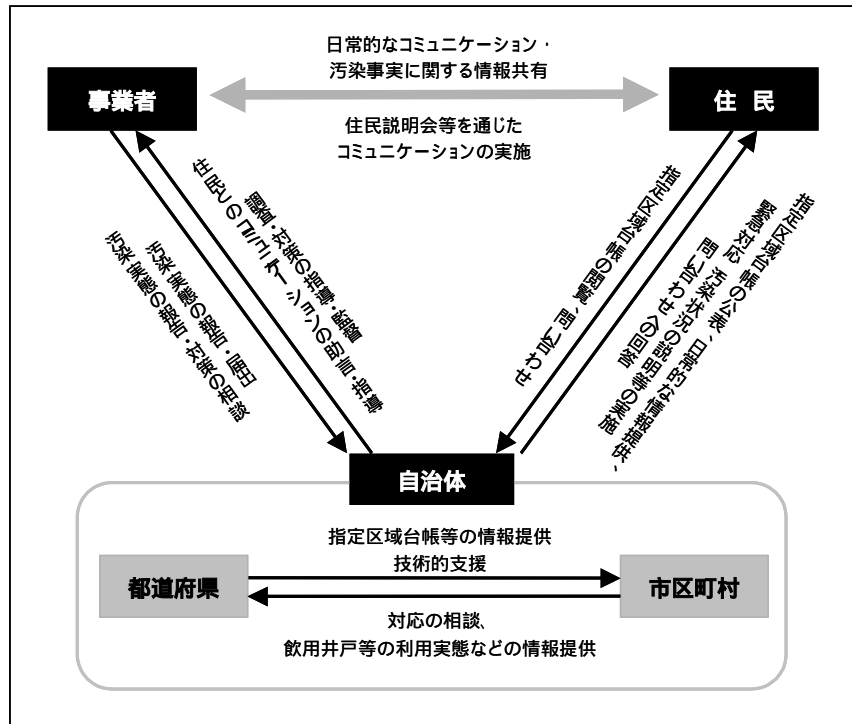
本ガイドラインで対象とするリスクは、汚染土壌から生じる健康影響のリスクとしますが、農作物の風評被害や地価の下落など、健康以外のリスクを懸念する人もいます。このようなリスクについてのリスクコミュニケーションは、本ガイドの対象とはしませんが、このような場合においても、関係者の懸念を把握し、適切な対応をとらなければ、訴訟問題、賠償問題に発展しかねません。そこで、健康リスクに関するコミュニケーションを適切に行った上で、これらの点について、別途これらの問題に詳しい専門家の指導を仰ぐ必要があります。

2 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から、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1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1 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



3 日常的なリスクコミュニケーションと体制の整備

(1) 日常的なリスクコミュニケーション

自治体は、地域環境の情報を把握するとともに自治体内の関係各機関と情報を共有し、住民や事業者とのコミュニケーションを行いながら、計画的に環境リスク管理を進める必要があります。

また、土壌汚染に関する情報は、土地を購入しようとする者がその購入の判断に活用できること、法第8条に基づき、汚染原因者に対して費用を請求しようとする土地の所有者等が請求の根拠として活用できること等、利用価値が大きいものです。

このようなことから、自治体は土壌汚染に関連する情報を広く収集し、周知させることが望ましいといえます。

自治体が日常的に住民へ提供する情報としては、地下水などの環境モニタリング情報、土壌汚染対策法等にもとづいて行われた調査結果、土壌汚染による暴露とリスクの考え方などが挙げられます。

(2) 体制の整備

また、自治体は、適切に事業者を指導して対策を円滑に進め、住民の健康を守る役割を担っているため、日頃から地域の地下水常時監視データや土壌の立ち入り調査結果、公有地での土壌調査結果、また、井戸所有者、自治会役員や市民団体等の関係者の所在などをはじめ、さまざまな情報を把握しておく必要があります。

あわせて、土壌汚染やリスクコミュニケーションを理解した担当者を配置し、組織

内での連携体制・役割分担を明確にするとともに、他の自治体との連携体制・役割分担を決めておくことも必要です。土壌汚染対策法では、都道府県・政令市が事業者から報告を受け、調査を命じるなどの役割が定められています。しかしながら、円滑な措置の実施のためには、これら法で定められた対応のみでなく、自治体が住民と事業者の間に立ち、リスク回避のために客観的かつ積極的に対応することが求められています。このため、地域の状況を把握している市区町村の果たす役割も非常に重要となります。

4 法第3条調査、第4条調査及び自主的調査におけるリスクコミュニケーション

法第3条調査、第4条調査（これらの調査および土壌汚染が見つかった場合の土壌汚染対策法の流れについては（参考）を参照）及び自主的調査の3つのケースは、調査のきっかけが異なります。第3条調査は有害物質使用特定施設の使用の廃止時、自主調査は事業所のISO14001取得による事業者の自主的な活動による調査など、第4条調査は自治体を実施する定期的な地下水モニタリングなどによる地下水汚染の判明などがきっかけになります。前2つは事業者による敷地内調査から始まり、後者は行政による周辺地域の地下水汚染調査等から始まるとも言えます。以下それぞれのケースについて土壌汚染対策法の円滑な運用や事業者における自主的な取組の円滑な実施のためのリスクコミュニケーションのあり方について、その流れと対応を説明します。

（1）法第3条調査におけるリスクコミュニケーション

事業者から土壌汚染状況調査の結果、土壌汚染が明らかに生じている旨の報告を受けた場合、都道府県・政令市は、まず調査結果が土壌汚染対策法の第5条で定められている指定基準を超えていないかを判断します。調査結果が基準値を超えている箇所は「土壌汚染あり」と判断し、以下の暴露可能性の判断とあわせて対応することになります。

次に、汚染状況と当該土地や周辺での土地利用や地下水利用の状況から、住民に健康被害が生じる可能性を評価します。人の健康に影響が及ぶ可能性がある判断された場合は、迅速な周辺住民への説明などの緊急対応を行うとともに、周辺井戸の汚染状況調査など周辺環境調査を行い、リスクを最小化するための措置をとらなければなりません。

この際、表1で分類できる4種類のケースによって、「住民の健康保護のための緊急対応」、「周辺環境調査」、「住民への汚染状況の説明」及び「情報の公表」を実施する内容や手順が異なります。このため、表2に各ケースで自治体を実施する事項と事業者へ指導・助言する事項を整理しました。

表1 第3条調査による汚染ケース分類

	判断材料				ケース分類
	敷地内地下水 汚染あり	地域で地下水 飲用あり	汚染敷地 被覆あり	敷地内に 立入可能	
指定基準値の 超過なしの場合 のケース分類	-	-	-	-	[ケース]
溶出量基準値 超過の場合の ケース分類			-	-	[ケース]
			-	-	[ケース]
		×	-	-	[ケース]
	×		-	-	[ケース]
含有量基準値 超過の場合の ケース分類	×	×	-	-	[ケース]
	-	-	×		[ケース]
	-	-	×	×	[ケース]
	-	-		×	[ケース]

：該当 ×：該当しない ：地下水の飲用状況等調査不十分
 調査の結果、水道の給水区域にあり地下水が常態として飲用されていないと考えられる地域であっても、汚染の広がりがうる範囲にある井戸の全数について調査がされておらず飲用の可能性が否定できない場合。

表2 第3条調査における自治体の実施事項と事業者への指導・助言事項

		[ケース]	[ケース]	[ケース]	[ケース]
自治体が 実施する 項目	台帳への記載	-			
	6.2.1 住民の健康保護のための緊急対応	-		3	-
	6.2.2 周辺環境調査	-	2	2	-
	6.4.1 住民への汚染状況の説明	-	1		1
	6.4.2 情報の公表	-	1		1
事業者へ 指導・助言 する項目	6.2.1 住民の健康保護のための緊急対応	-	- 2	- 2	-
	6.4.1 住民への汚染状況の説明				
	6.4.2 情報の公表				

自治体を実施主体 汚染の濃度・範囲等を勘案し重大な事案と考えられる場合には自治体を実施主体
 基本的には事業者に助言し、事業者の判断に任せるが、汚染の濃度・範囲等を勘案し重大な事案と考えられる場合には事業者
 業者に実施を指導する

事業者に助言し、基本的には事業者の判断に任せる

- 1 事業者が実施する場合は連携を図る。 2 必要に応じて事業者へ協力を求める。
- 3 通常は周辺環境調査の結果人への暴露がある場合に行うが、直接摂取した場合に急性毒性が懸念されるほど非常に高濃度の汚染が見つかった場合には周辺環境調査に先駆けて行う

【ケース Ⅰ】溶出量基準値・含有量基準値共に超過がない場合

この場合、調査結果は台帳へ記載されませんが、住民への情報の提供に備えた体制を整備しておく必要があります。都道府県は、収集した土壌汚染状況に関連する情報を求めに応じて提供することが望ましいと考えられます。

【ケース Ⅱ】地下水の飲用又は土壌の摂食により住民が暴露される可能性がある場合（土壌汚染対策法施行令第5条の要件に合致する又はその可能性が情報不足で判断できないケース）

自治体は、住民が暴露される可能性が高い又は十分な調査が行われておらず情報不足で判断できない（住民に汚染地下水の飲用又は汚染土壌の摂食が考えられる。）と判断した時点で、住民の健康保護のため住民への迅速な情報の周知や飲用指導などの緊急対応を実施すると共に周辺環境調査を開始して、周辺環境の地下水汚染の状況を把握します。

当該土地の土壌汚染に起因した周辺環境の汚染があることを確認した時点で、事業者とともに公表の方法を検討し、都道府県又は政令市が敷地内外の汚染実態について情報の公表を行います。周辺環境調査の結果は、自治体から住民に説明しましょう。

なお、現状では、当該土地又はその周辺で地下水汚染が認められなくても、周辺で地下水の飲用利用がある場合には、当該土地における地下水を継続的に監視するとともに、必要に応じて周辺環境調査を実施します。地下水の汚染が確認された時点で、住民の健康保護のための緊急対応を実施することになります。

【ケース Ⅲ】周辺環境に汚染が拡大しているおそれがあるが、地域で地下水の飲用の有無を完全に確認できていない場合（土壌汚染対策法施行令第5条の要件に合致しないことが完全には否定できないケース）

自治体は、周辺環境調査（周辺での飲用井戸等の有無調査を含む）を実施しますが、急性毒性が懸念されるほど非常に高濃度の汚染である場合は、周辺環境調査に先立って汚染判明後直ちに住民への緊急対応を実施します。また、周辺環境調査の結果、人への暴露の可能性がある場合も同様に緊急対応を実施します。溶出量基準を超える土壌汚染の場合には、周辺に飲用井戸等があることがわかった時点で、【ケース Ⅱ】として対応します。また、周辺環境調査の結果、飲用井戸等による暴露がないことがわかった場合には【ケース Ⅰ】として対応します。

直接摂取した場合に急性毒性が懸念されるほど非常に高濃度の汚染が見つかった場合等には、周辺環境調査実施に先駆けて住民の健康保護のための緊急対応を行います。このように迅速な対応を行う場合の判断基準については自治体において日頃より内規等により定めておくことが望まれます。

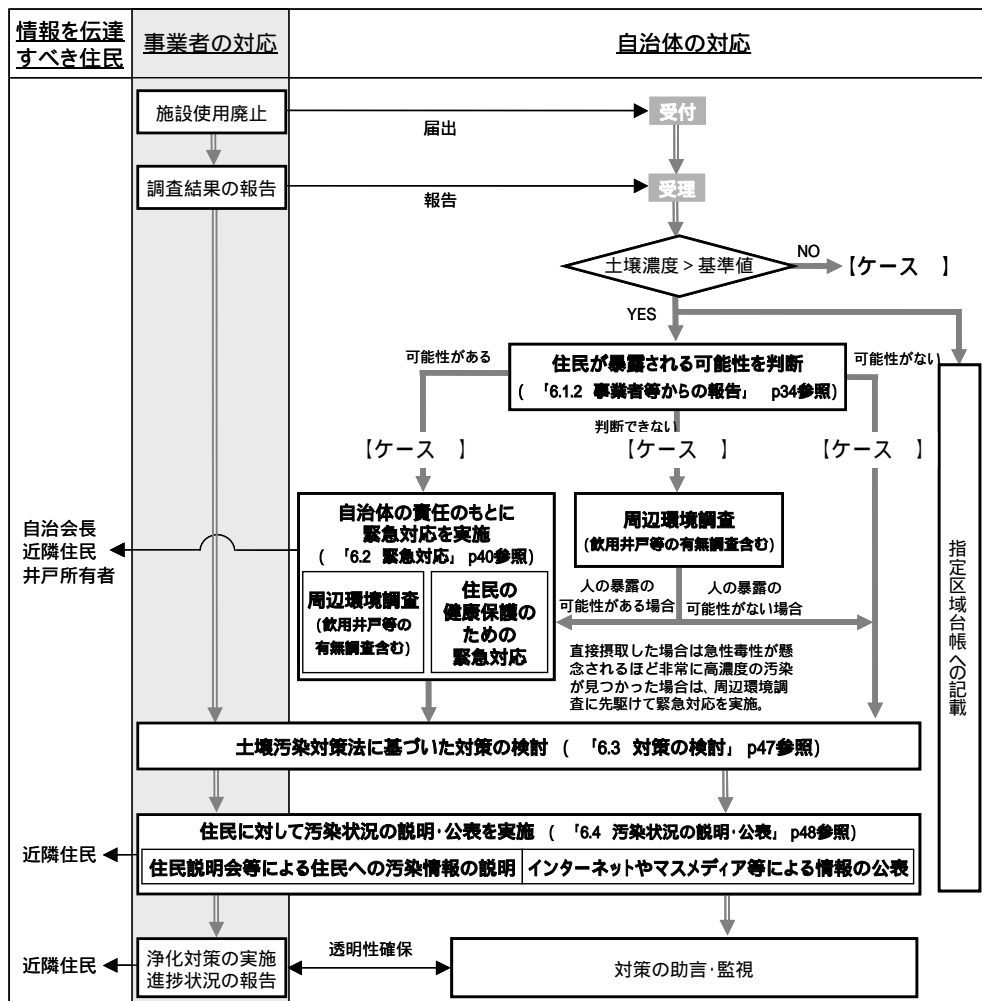
【ケース Ⅳ】住民が暴露される可能性がない場合（施行令第5条の要件に合致しないことが明らかなケース）

自治体は事業者と共に対応策を検討します。また、汚染が敷地内にとどまっており住民に対して直接暴露の可能性がない場合でも、汚染物質濃度や敷地内土壌汚染の範

困等を勘案して重大な事案と判断される場合は、自治体又は事業者が住民への汚染状況の説明や情報の公表を実施することも必要でしょう。このような判断の基準については自治体において日頃より内規等により定めておくことが望まれます。

以上の第3条調査におけるコミュニケーションの流れを図示すると、図2のようになります。(図中章節番号やページ番号等はガイドライン本文中のものによる。以下同じ。)

図2 土壌汚染対策法第3条調査におけるコミュニケーションの流れ



(参考) 含有量基準値を超える周辺環境の表層土壌汚染がある場合は、第4条調査の対象になります。

上記の流れの中で、住民へ情報を説明したり情報を公表する際には以下のことに留意する必要があります。

住民への汚染状況の説明

住民へ汚染状況を説明する方法としては、住民説明会の開催、戸別訪問、ビラ・回覧板・広報誌などの紙媒体の配布による周知があります。原則として、住民説明会を開催し、関心や不安を感じている住民と直接質疑応答を行うことが住民との信頼関係を深めるという点でも望ましいと言えますが、汚染の状況や地域住民の要望によって適切な方法を選択してください。

事業者や自治体からの説明が遅れたり、双方からの説明に食い違いがあると、住民の不安や不信感が高まる大きな要因になります。特に、【ケース Ⅰ】のように、事業所の外にまで汚染の範囲が拡大している場合には、自治体が責任を持って周辺住民に周辺環境調査の結果や健康への影響のおそれを説明することが望ましいといえます。

健康への影響が懸念される住民への説明は、住民との信頼関係の確保（急性毒性のおそれがある場合は健康保護）を第一とする観点からマスメディア公表に先行して行う必要があります。土壌汚染のリスクコミュニケーションでは、周辺住民との信頼関係が重要です。したがって、住民に対する早期の説明が大切であり、周辺住民が新聞などのマスメディアにより初めて汚染の事実を知ることがないようにしなければなりません。

情報の公表

情報の公表の方法には、新聞などのマスメディアを通じた公表、ホームページなどへの掲載、環境報告書等への掲載による公表などがあります。

【ケース Ⅰ】または【ケース Ⅱ】のように、住民が暴露される可能性がある場合や急性毒性が懸念される高濃度汚染がある場合は、汚染が判明したら迅速に情報の公表を行うことについては、既に説明しました。その他のケースにおいては、イ）汚染の状況が判明した時点とロ）汚染除去等の措置の方針が決まった時点の2つのタイミングで情報の公表を実施することが考えられます。いずれの場合も、メリット、デメリットがありますので、自治体又は事業者が判断して公表してください。

住民説明を行わずにメディア公表を行う場合などは、公表を行う前又は直後に地域の重要な関係者（自治会役員、井戸所有者など）を戸別に訪問して汚染状況の説明を行うとともに、公表の内容を説明し、理解と協力を依頼することが重要です。地域の代表的な関係者への説明は、自治体の協力のもとで事業者が主体となって行うことが望まれますが、【ケース Ⅲ】などの場合で、事業者が情報を公表しない場合は自治体が主体となって公表することも必要となります。

(2) 自主調査におけるリスクコミュニケーション

第3条調査との大きな違いは、汚染判明のきっかけとなる調査が事業者の主体性に基づき行われる点であり、操業中の事業場でも調査が実施されることがあります。情報公開などは事業者により主体的に行われることが望まれますが、本ガイドラインは自治体職員向けであるため、一義的に自治体が行うべき役割について説明します。

事業者が土壌の自主調査をするきっかけは、法律の改正に伴う自主調査や、事業所内の定期調査、漏洩など汚染事故の調査など様々です。この他、事業所のISO14001取得に伴うもの、本社の指示によるもの、事業拡張に伴う建築物の建設に伴うものなどもあります。また、最近では事業集約・経営改革を契機とした工場閉鎖、土地売却が急増しており、土壌汚染が発見されるケースが増える傾向もあります。

いずれの場合も、事業者が自主的に行う調査であるため、事業者から結果の連絡を受けるまで、自治体が関与する機会がありません。そのため、調査方法や結果の取扱いについては事業者の主体性にかかっているとと言えます。そこで、自治体としては、日頃から以下のようなことが実施されるよう指導・要請することが望まれます。

- 1) 自主的調査の際も、できるだけ法律に基づく調査に準じた手法で調査を実施する。また、その際は指定調査機関など技術的に信頼のおける機関に調査を依頼する。
- 2) 測定結果を基準値の超過の有無にかかわらず報告してもらう。

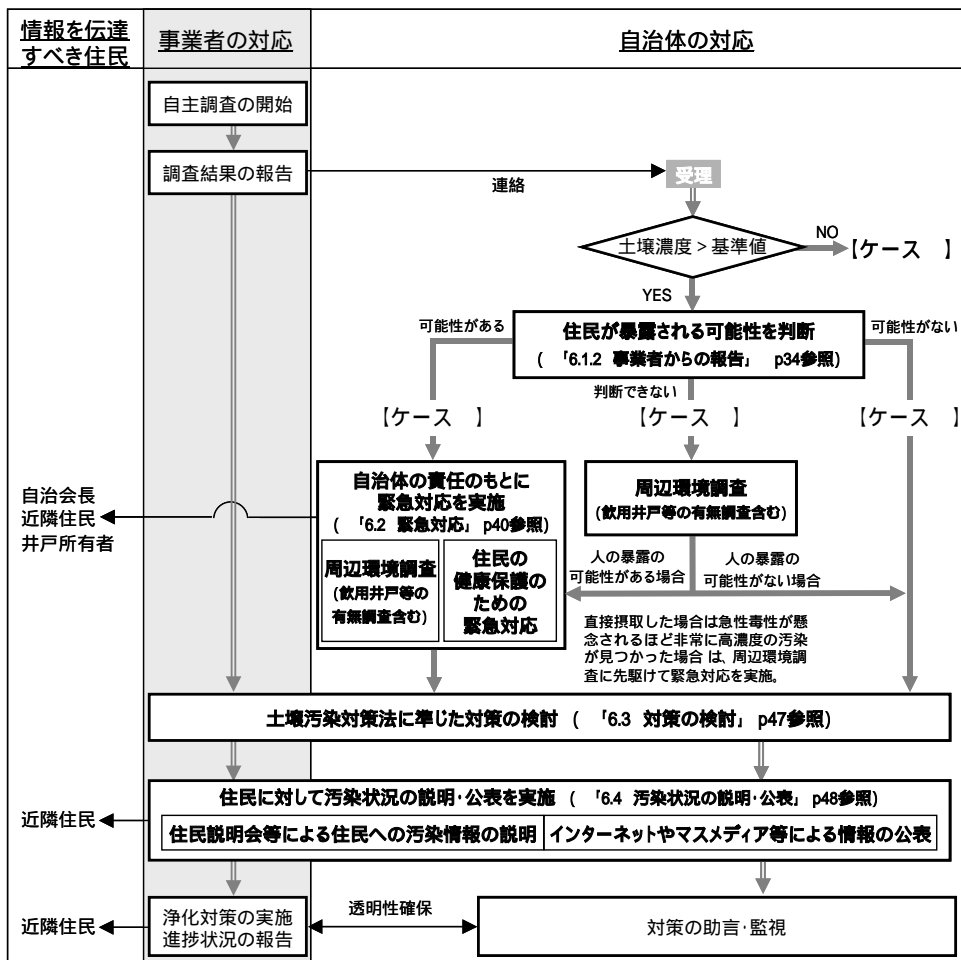
事業者が自治体に測定データを提出した後の流れは図3のように考えられます。

自治体は、事業者から測定データが提出されたら、必要に応じて自治体が周辺環境調査を行い、周辺の土壌や地下水の汚染の有無、汚染の範囲や程度を把握して、住民が暴露される可能性を表2に従って判断します。ケース分類を行ったら、表4にあるように事業者に対して適切な対策について助言、指導を行います。

また、第3条調査及び第4条調査と異なり、自主調査の結果は原則として指定区域台帳に記載されません。このため、都道府県等において台帳に類するものを準備し、事業者から提出された情報は整理しておきましょう。

住民の健康保護のための緊急対応、周辺環境調査や住民への汚染状況の説明、情報の公表は第3条調査と同じですが、住民への説明・公表は基本的に事業者が主体となって進めることになります。

図3 事業者の自主調査におけるコミュニケーションの流れ



(参考)自主的対応により対策を行っている場合でも、対策が滞る場合には、本来法律の第4条の調査命令の対象となるものについては、都道府県が4条調査命令を発出して事業者に対策を実施させることもできます。

表4 自主調査における自治体の実施事項と事業者への指導・助言事項

		[ケース]	[ケース]	[ケース]	[ケース]
自治体が実施する項目	台帳への記載	-	-	-	-
	6.2.1 住民の健康保護のための緊急対応	-	2	2、3	-
	6.2.2 周辺環境調査	-			-
	6.4.1 住民への汚染状況の説明	-	1		同席・参加
	6.4.2 情報の公表	-	1		同席・参加
事業者へ指導・助言する項目	6.2.1 住民の健康保護のための緊急対応	-	- 2	- 2	-
	6.4.1 住民への汚染状況の説明				
	6.4.2 情報の公表				

自治体が実施主体

基本的には事業者に助言し、事業者の判断に任せるが、汚染の濃度範囲等を勘案し重大な事案と考えられる場合には事業者を実施を指導する

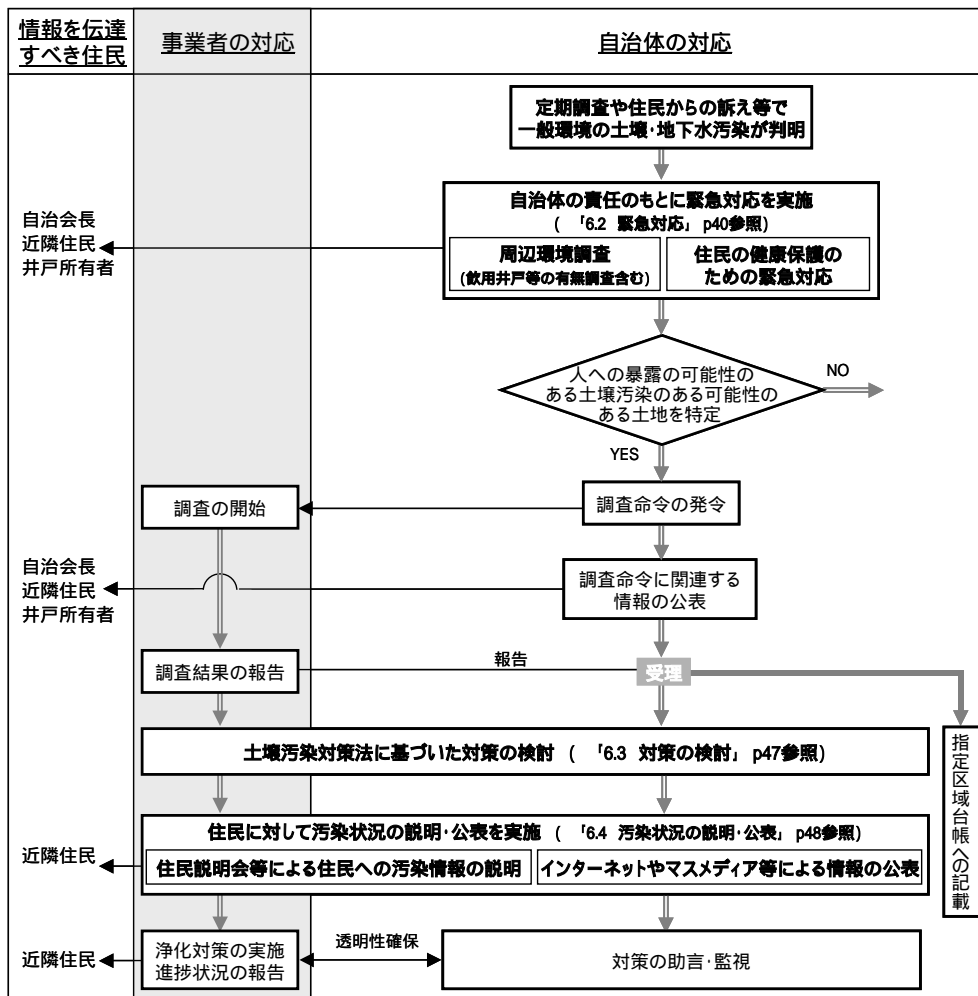
事業者に助言し、基本的には事業者の判断に任せる

- 1 事業者が実施する場合は連携を図る。 2 必要に応じて事業者へ協力を求める。
- 3 通常は周辺環境調査の結果人への暴露がある場合に行うが、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が見つかった場合には周辺環境調査に先駆けて行う。

(3) 第4条調査におけるリスクコミュニケーション

第4条調査は、自治体の環境調査等から人への暴露のおそれがあると認められた際に土壌汚染のおそれのある土地所有者等に対し調査命令を発出するものです。そのため、土壌又は地下水の汚染発見後は自治体が緊急対応と同時に周辺環境調査を並行して行います。人の健康に被害を生ずるおそれのある汚染の原因となる土地を特定した時点で第4条調査の発令を行うため、第3条調査と対応の順番が大きくなりますが、流れは図4のように考えられます。

図4 土壌汚染対策法第4条調査におけるコミュニケーションの流れ



地下水汚染の発見を契機とする第4条調査発令の検討において、発生源となる土壌汚染が特定できない場合は、地下水汚染として対応を考えていきます。

土壌汚染又はその可能性の発見や土壌汚染に起因する可能性のある地下水汚染の発見後、ただちに土壌汚染が人の健康に影響するおそれがあるかないかを判断することが必要です。人に暴露の可能性のある汚染があるかないかは、第4条調査命令の発令の要件に合致するか否かが判断の基準となります。しかし、これらの判断の情報が十分でなくとも、汚染された地下水の飲用などにより人の健康に影響する蓋然性が高いと判断できる場合は、周辺住民に対して緊急対応を講じます。また、人の健康に係る被害が生じるおそれの有無の判断のため同時並行で、周辺環境調査を実施します。

調査結果が出た後の対応は概ね第3条調査の場合と同様です。

(参考) 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)

土壤汚染対策法第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ます。ただし、作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作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)

土壤汚染対策法第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。

(参考) 図5 第3条調査における土壤汚染対策法の概要

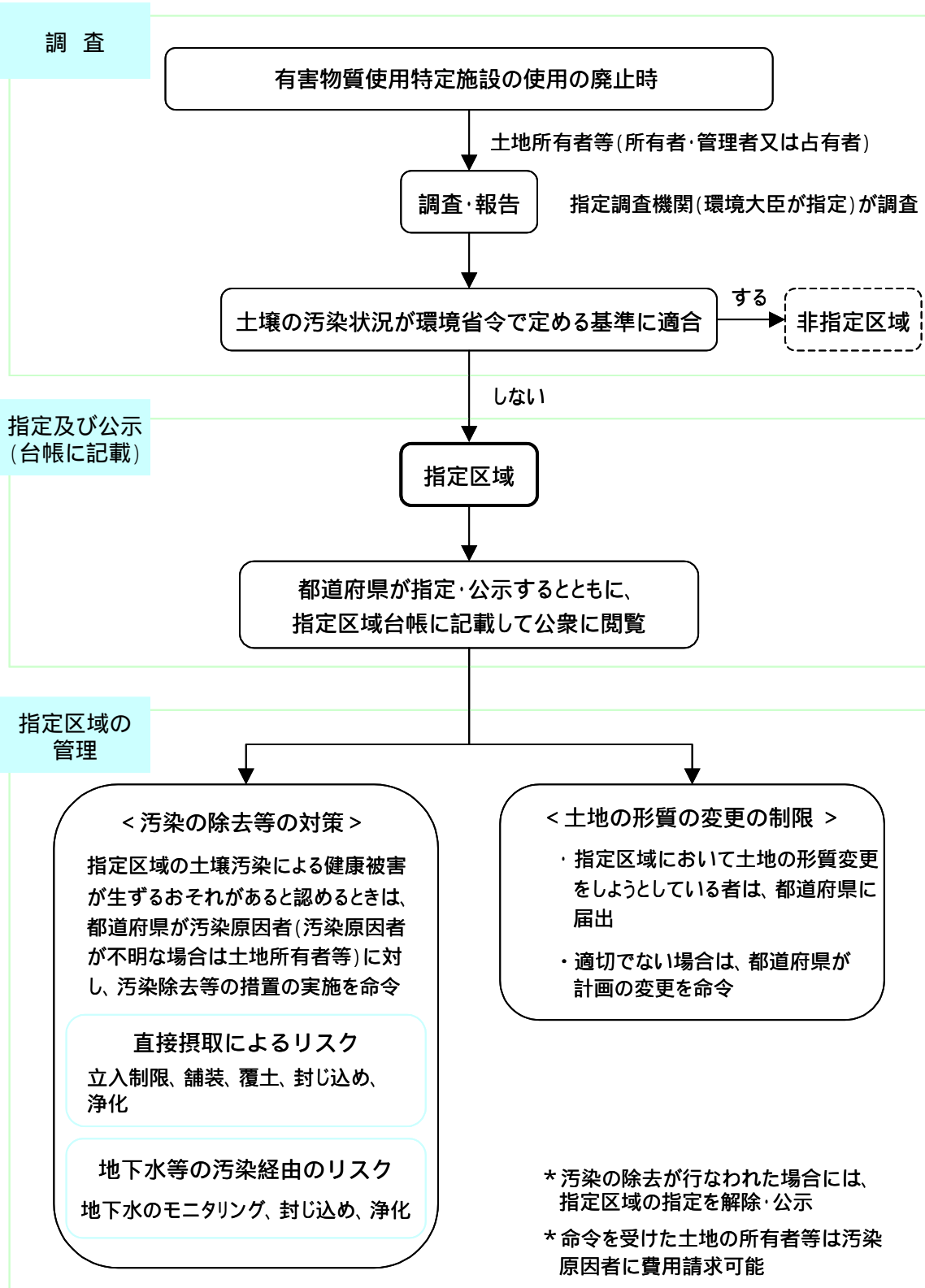


図6 第4条調査における土壌汚染対策法の概要

