

## ISSUE BRIEF

# 土壌汚染対策法の見直し

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 637 (2009. 3. 12.)

- I 土壌汚染対策法の概要
  - 1 土壌汚染対策法制定
  - 2 現行制度の概要
- II 土壌汚染対策法施行後の状況
  - 1 土壌汚染の調査
  - 2 土壌汚染の対策
- III 見直しに向けた議論
  - 1 見直しに向けた動き
  - 2 法施行後の主な論点
  - 3 改正案の概要

平成 14 年に制定され、平成 15 年 2 月から施行された土壌汚染対策法は、土壌汚染の適切な管理によるリスクの低減を目指すものである。法施行後の状況をみると、法の対象以外の調査で汚染が判明する機会が多いこと、対策として、汚染土壌を掘削し、汚染されていない土壌で埋め戻す掘削除去が選択されることが多いことが明らかとなっている。

環境省は、法の施行を通して浮かび上がってきた課題や、法制定時に指摘された課題を整理検討することが必要な時期に来ているとして、同法の見直しの議論を進めてきた。この議論を踏まえ、政府は、土壌汚染状況の把握のための制度の拡充等を内容とする改正法案を、第 171 回国会に提出する予定である。

本稿は、土壌汚染対策法の概要を紹介し、同法施行後の状況、主な論点を概観した上で、改正法案の概要を紹介するものである。

農林環境課

おおつか みちこ  
(大塚 路子)

調査と情報

第 6 3 7 号

# I 土壤汚染対策法の概要

## 1 土壤汚染対策法制定

土壤汚染は、水や大気の汚染に比較して有害物質が移動しにくく、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こと、汚染対象が私有財産である土地であること、汚染があっても人が摂取しないため健康被害のおそれはない場合があることなどの特徴がある<sup>1</sup>。

土壤汚染に関する法規制は、長く、農地の土壤汚染を対象とした「農用地の土壤の汚染防止等に関する法律」(昭和45年法律第139号)が存在するのみであった。市街地土壤汚染対策に関しては、平成11年に「ダイオキシン類対策特別措置法」(平成11年法律第105号)が制定され、ダイオキシン類に限って規定が定められた。この頃から、工場跡地等の再開発や自主的な汚染調査の実施に伴い、重金属、揮発性有機化合物等による土壤汚染が顕在化していた。これらの有害物質による土壤汚染は、放置すれば人の健康に影響が及ぶことが懸念されることから、対策の確立への社会的要請が強まっていた。このことを踏まえ、第154回国会に土壤汚染対策法案が提出された。

同法案は、平成14年5月に原案のまま可決成立したが、国会で行われた質疑では、同法案について、多くの課題等が指摘され、衆議院環境委員会で14項目、参議院環境委員会で10項目の附帯決議がなされた<sup>2</sup>。その主な内容は、土壤汚染の未然防止措置の検討、汚染土壤の適正処分のある方についての検討、土壤汚染による生活環境や生態系への影響、油類等の特定有害物質以外の物質による汚染実態の把握などについての科学的知見の集積、施行後10年以内の適宜の見直しなどである。

「土壤汚染対策法」(平成14年法律第53号)は、平成15年2月15日に施行された。

## 2 現行制度の概要

### (1) 目的と規制対象物質

土壤汚染対策法は、土壤汚染対策の実施を図り、国民の健康を保護することを目的とする(第1条)。同法の対象は、政令で定める特定有害物質による汚染に限られる。特定有害物質は、①汚染土壤の直接摂取、②地下水の飲用等による摂取に着目し、25物質<sup>3</sup>が規定されている(第2条第1項、施行令第1条)。すべての特定有害物質について、②の観点から「土壤溶出量基準<sup>4</sup>」が定められ、表層土壤中に高濃度の状態で蓄積し得る重金属等についてのみ、①の観点から「土壤含有量基準<sup>5</sup>」が定められている(施行規則第18条)。

### (2) 仕組み

土壤汚染対策法は、土壤汚染の調査を行う契機として、2つの場合を規定している。一

<sup>1</sup> 土壤環境法令研究会『逐条解説土壤汚染対策法』新日本法規出版, 2003, p.4.

<sup>2</sup> 第154回国会衆議院環境委員会議録第7号 平成14年4月5日 pp.25-26; 第154回国会参議院環境委員会会議録第13号 平成14年5月21日 pp.20-21.

<sup>3</sup> 揮発性有機化合物11物質(トリクロロエチレン等)、重金属等9物質(鉛、砒素等)、農薬等5物質。

<sup>4</sup> 土壤に水を加えた場合に溶出する特定有害物質の量による基準(例:鉛0.01mg/l以下)。

<sup>5</sup> 土壤に含まれる特定有害物質の量による基準(例:鉛150mg/kg以下)。

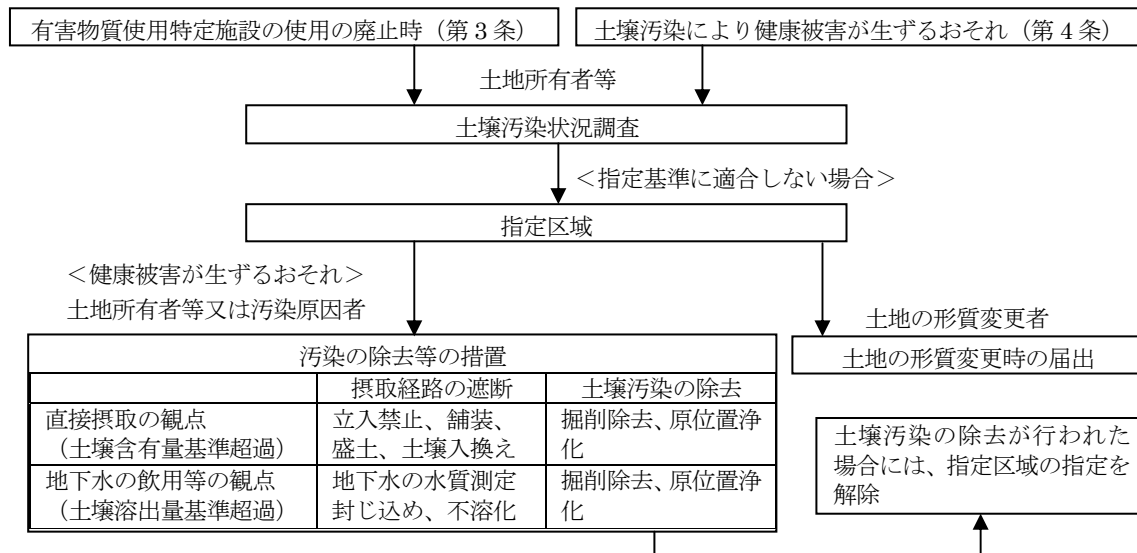
つは、「水質汚濁防止法」(昭和 45 年法律第 138 号)に定める特定施設のうち、特定有害物質を使用等する施設(以下「有害物質使用特定施設」)の使用の廃止時である(第 3 条第 1 項)。引き続き工場等の敷地として用いられる場合など、土地利用の予定からみて健康被害のおそれがないと都道府県知事が確認した場合には、調査が猶予される。また、法施行前に使用が廃止されていた有害物質使用特定施設に係る工場等の敷地であった土地は対象とならない(附則第 3 条)。もう一つは、土壤汚染により人の健康被害が生ずるおそれがあるときであり、都道府県知事が土壤汚染の状況について調査を命ずることができる(第 4 条第 1 項)。どちらも調査義務が課せられるのは土地所有者等であり、調査は、環境大臣の指定を受けた者(以下「指定調査機関」)が行う。

法に基づく調査の結果、指定基準(土壤溶出量基準および土壤含有量基準)に適合しない場合、都道府県知事は、その区域を指定区域として指定・公示し(第 5 条)、指定区域台帳に記載して公衆に閲覧する(第 6 条)。自主的な調査や地方公共団体の条例等に基づく調査により土壤汚染が判明した土地は、指定区域には指定されない<sup>6</sup>。指定区域において、汚染の除去が行われた場合には、指定区域の指定は解除される(第 5 条第 4 項)。

指定区域において土地の形質変更<sup>7</sup>をしようとする者は、事前に都道府県知事に届け出なければならない(第 9 条)。人の立ち入りや周辺での地下水飲用の場合など健康被害が生ずるおそれがあるときは、都道府県知事が土地の所有者等または汚染原因者<sup>8</sup>に対し、汚染の除去等の措置の実施を命ずることができる(第 7 条)。なお、健康被害を防止する方法には、土壤汚染の除去と摂取経路の遮断とがあるが、同法では、通常は、汚染の除去まで求めているわけではなく、土壤汚染の状態ごとに原則として講ずべき措置を定めている。

以上を簡単に図解すると、図 1 のようになる。

図 1 土壤汚染対策法の仕組み



(出典) 筆者作成

<sup>6</sup> 土壤環境法令研究会 前掲注 1, p.84. 特に、自主的な調査では、汚染判明後の対応に何も規制はない。  
<sup>7</sup> 土地の形状または性質の変更のことであり、例えば、宅地造成、土地の掘削、土壤の採取等の行為が該当(同上, p.136.)。  
<sup>8</sup> 汚染原因者が明らかであり、汚染の除去等の措置を講じさせることが相当であると認められ、このことについて土地の所有者等に異議がない場合は、汚染原因者に汚染の除去等の措置の実施を命ずることができる。

## II 土壌汚染対策法施行後の状況

### 1 土壌汚染の調査

土壌汚染対策法に基づく調査の状況は表1のとおりである。法施行日から平成20年8月末まで、有害物質使用特定施設の使用が廃止された件数は4,751件ある。しかし、土地利用の予定からみて健康被害のおそれがないとして3,676件が調査を猶予されており、実際に調査・結果報告が行われているのは、1,030件にとどまる。

一方、地方公共団体の条例等に基づく調査や、自主的な調査が行われている。都道府県等把握の土壌汚染調査事例件数（法に基づかないものも含む）をみると、平成19年度の調査事例は1,371件であり、うち法対象243件、法以外1,128件であった。このうち超過事例（指定基準等に適合していないことが判明した事例）は732件あるが、うち法対象81件、法以外651件であった（図2）。社団法人土壌環境センターは、会員企業の受注した土壌汚染状況調査・対策工事の実態を調べている<sup>9</sup>。その調査によると、平成19年度に土壌を採取して行った調査は7,039件で、法に基づくものが2%、条例・要綱に基づくものが7%、自主的なものが91%であった。このうち、汚染があったものは3,206件で、法に基づくもの2%、条例・要綱に基づくもの10%、自主的なもの88%となっている。なお、自主調査を行う契機となった理由は、土地売買が多い。

このように、法の対象以外の場合でも、土壌汚染が判明することが多いことが明らかとなっている。

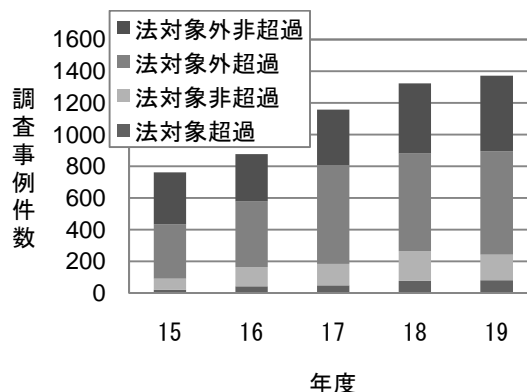
表1 法に基づく調査の実施状況（法施行日から平成20年8月31日までの累計）

法第3条	有害物質使用特定施設の使用廃止		4,751件
	調査の実施	実施済	1,030件
		実施中	55件
	調査の猶予	確認済	3,676件
		確認中	96件
	その他（検討中のもの等）		
指定区域の指定			298件
法第4条	調査命令		5件
	指定区域の指定		3件
指定区域の解除			147件

（出典）環境省水・大気環境局「土壌汚染状況調査の実施状況及び指定区域の状況について」（平成20年8月31日現在（速報値））

<<http://www.env.go.jp/water/dojo/sekou/index.html>> を基に筆者作成

図2 都道府県等把握の土壌汚染調査事例



（注1）「超過」は、調査の結果、指定基準等に適合していないことが判明した事例。

（注2）自主的な調査の把握は限られるため、法対象と法対象外の割合は実態を反映したものではない。

（出典）環境省水・大気環境局「平成19年度土壌汚染対策法の施行状況及び土壌汚染調査・対策事例等に関する調査結果」2009.1, p.31. <<http://www.env.go.jp/water/report/h20-06/full.pdf>> を基に筆者作成

<sup>9</sup> 社団法人土壌環境センター『土壌汚染状況調査・対策』に関する実態調査結果（平成19年度）2008.10.14. <<http://www.gepc.or.jp/04result/press19.htm>>

## 2 土壌汚染の対策

汚染の除去等の措置として、法では、直接摂取の観点からの基準である土壌含有量基準超過の場合は盛土を原則とし、地下水飲用等の観点からの基準である土壌溶出量基準超過の場合は、地下水が汚染されていない場合は

地下水の水質の測定、汚染されている場合は封じ込めを原則としている。土壌汚染の除去が原則として求められるのは、乳幼児の砂場等の土地であって、土地の形質の変更が頻繁に行われることにより盛土等の効果の確保に支障が生ずるおそれがある土地（土壌含有量基準超過の場合）、揮発性有機化合物、農薬等について第二溶出量基準（土壌溶出量基準の3～30倍に相当）に不適合の土地（土壌溶出量基準超過の場合）である。平成20年8月末までに指定区域になった事例について、法に基づく、土壌汚染の除去を行う必要があるサイトは18サイトだが、実際の対策としては、含有量基準超過サイトの88サイト、溶出量基準超過サイトの194サイトにおいて、土壌汚染の除去が行われている（表2）。

また、都道府県等把握の土壌汚染対策事例（法に基づかないものも含む）について、汚染の除去等の措置の内容をみると、平成19年度は、497件のうち383件で掘削除去が行われている（図3）。

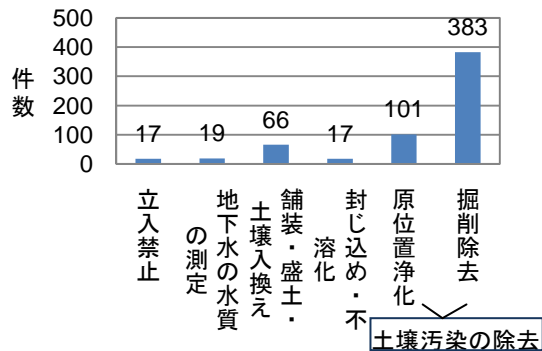
このように、対策として、土壌汚染の除去、なかでも掘削除去が選択される傾向にある。

表2 法が求める対策内容と実施された対策内容の違い

	対策の内容	法が求める対策	実施された対策
土壌含有量 基準超過	土壌汚染の除去	0 サイト	88 サイト
	土壌汚染の除去以外	114 サイト	26 サイト
土壌溶出量 基準超過	土壌汚染の除去	18 サイト	194 サイト
	土壌汚染の除去以外	257 サイト	81 サイト

（出典）中央環境審議会土壌農薬部会土壌制度小委員会（第8回）平成20年11月14日 参考資料 p.7. <<http://www.env.go.jp/council/10dojo/y105-08b.html>> を基に筆者作成

図3 土壌汚染対策の実施内容（平成19年度の都道府県等把握の土壌汚染事例497件）



※複数回答あり。

（出典）環境省水・大気環境局「平成19年度土壌汚染対策法の施行状況及び土壌汚染調査・対策事例等に関する調査結果」2009.1, p.49. <<http://www.env.go.jp/water/report/h20-06/full.pdf>> を基に筆者作成

## III 見直しに向けた議論

### 1 見直しに向けた動き

土壌汚染対策法附則第5条では、法施行後10年を経過した場合の見直しを規定し、附帯決議には、施行後10年以内の適宜の見直しが盛り込まれている。環境省では、施行後5年目を迎え、法の施行を通して浮かび上がってきた課題や、法制定時に指摘された課題を整理検討することが必要な時期に来ているとして、平成19年6月に「土壌環境施策に関

するあり方懇談会」(座長：高橋滋一橋大学大学院法学研究科教授)を設置した。同懇談会は、平成 20 年 3 月に「土壤環境施策に関するあり方懇談会報告<sup>10)</sup>(以下「懇談会報告」)を取りまとめた。懇談会報告に挙げられた施策の具体化を図っていくため、平成 20 年 5 月から中央環境審議会土壤農薬部会土壤制度小委員会(委員長：松本聰(財)土壤協会会長、東京大学名誉教授)で検討が行われ、平成 20 年 12 月に「今後の土壤汚染対策の在り方について(答申)<sup>11)</sup>(以下「答申」)が取りまとめられている。答申には、①調査の契機の拡大、②サイトごとの汚染状況に応じた合理的な対策の促進方策、③搬出汚染土壤の適正処理を担保するための制度の充実等が盛り込まれている。

また、民主党議員らは、平成 19 年 12 月に「土壤汚染対策法の一部を改正する法律案」(第 168 回国会参法第 11 号)を参議院に提出した。法施行前に使用が廃止された工場等の敷地であっても、公園・学校・市場などの公共施設に利用する場合は、法第 3 条に基づく調査の対象とするというものである。

## 2 法施行後の主な論点

土壤汚染対策法施行後、同法について、以下のような点が指摘されている。なお、(1)～(5)は、答申に盛り込まれた項目であり、今回の改正案にほぼ反映されている。

### (1) 法の対象範囲の拡大

健康被害のおそれがある場合を別にすると、法に基づく調査は、有害物質使用特定施設の廃止時のみであること、法施行前に廃止された工場等の敷地は適用対象外であること、調査が猶予される場合が多いことから、調査の対象が限定的である。法の対象とならない部分については、①土壤汚染の可能性のある土地であっても、調査が行われないおそれがあり、また、調査方法等について、行政がチェックする仕組みがないこと、②汚染に関する情報が開示されず、将来的な管理が担保されないこと、③土壤汚染地の形質変更により汚染が拡散したり、搬出される汚染土壤が不適正に処理される懸念があること、④人の健康被害防止のために必要な対策が講じられないおそれがあることが課題となっている<sup>12)</sup>。

#### (i) 調査の契機の拡大

調査の対象を拡大するには、土地の改変時などに調査義務を課すことが考えられる。答申では、一定規模以上の土地の形質変更時に、土地利用の履歴等を調べて、土壤汚染の可能性が高い場合は、形質変更を行う部分について土壤汚染調査を行うこととすべきとされた<sup>13)</sup>。土地の改変時に調査義務を課すのは、汚染の拡散の防止や搬出される汚染土壤の不適切な処理を防止する意味がある<sup>14)</sup>。土地利用の履歴等で調査の要不要を判断するのは、土地所有者等の過度の負担を避ける意味があるが、履歴を過去にさかのぼることの難しさ

<sup>10)</sup> 「土壤環境施策に関するあり方懇談会報告」2008.3.31.

<[http://www.env.go.jp/water/dojo/sesaku\\_kondan/rep080331/main.pdf](http://www.env.go.jp/water/dojo/sesaku_kondan/rep080331/main.pdf)>

<sup>11)</sup> 中央環境審議会「今後の土壤汚染対策の在り方について(答申)」2008.12.19.

<<http://www.env.go.jp/council/toshin/t1005-h2001.pdf>>

<sup>12)</sup> 土壤環境施策に関するあり方懇談会 前掲注 10, p.9.

<sup>13)</sup> 現行法の対象外(法施行前に廃止された有害物質使用特定施設の土地および有害物質使用特定施設以外の土地)であっても、これにより対象となる可能性が生じることになる。

<sup>14)</sup> 土壤環境施策に関するあり方懇談会 前掲注 10, p.10.

も指摘された<sup>15</sup>。

(ii) 調査が猶予されている土地の形質変更

調査が猶予されている土地については、利用方法を変更した場合の届出が義務づけられており（施行規則第12条第4項）、要件に該当しなくなった場合（利用方法を工場等から住宅に変更する場合など）には、確認が取り消され、その時点で調査を行う義務が発生する。しかし、猶予の要件を満たしたまま土地の形質変更が行われる場合、汚染が拡散するおそれがある。答申では、調査が猶予されている土地について、土地の形質変更時に都道府県知事に届け出ることとし、調査の必要性を再度判断する機会を設けるべきとされた。

(iii) 自主的な調査の取り扱い

自主的な調査については、情報公開に関する一定のルールがないことや汚染土壌の適正処理にどうつなげるかという問題がある。同じ程度の汚染が、発見の契機の差だけで、一方では指定区域、他方では野放しというのはバランスがとれず、報告を義務づけ、しかるべき区域に指定し公表を行うべきとの指摘もある<sup>16</sup>。答申では、自主的な調査を有効に活用するため、法で定める方法により測定・分析した結果、指定基準を超過した場合、都道府県知事に報告する制度を設けるべきとした。調査の結果が一定の要件を満たしている場合は、法に基づく調査とみなす。要件を満たさない場合は、都道府県知事が周辺の状況を調べ、健康被害を生じるおそれがある場合は、法第4条に基づく調査命令を発動する。なお、自主的な調査の報告を求めることで、事業者が調査を敬遠する可能性や、報告がなされない可能性も指摘されている<sup>17</sup>。また、法令で定める方法の場合のみに報告を求めるのは、きちんとした調査をする者が損をする危険があるとの懸念も示されている<sup>18</sup>。

## (2) 汚染状況に応じた対策

土壤汚染対策法では、対策として、汚染の除去まで求めているわけではないが<sup>19</sup>、実際には、自主的な対策も含め、対策費用が高額な掘削除去が選択されることが多い。その理由として、汚染の除去以外の対策を行った場合、土地評価額の減少、土地利用の制限、汚染土壌が存在することの不安感、指定区域の指定が解除されないこと、維持管理の必要等があることが考えられる<sup>20</sup>。しかし、掘削除去は、汚染土壌の所在を不明にするおそれや、搬出に伴い汚染を拡散させるおそれがある<sup>21</sup>。また、掘削除去中心の傾向が続けば、搬出される汚染土に対して処分場が対応できなくなるおそれが生じる<sup>22</sup>。

懇談会報告では、汚染状況に応じた対策を促進させるためには、土壤汚染のリスクや法

<sup>15</sup> 中央環境審議会土壤農薬部会土壤制度小委員会（第3回）議事録 平成20年8月7日  
<<http://www.env.go.jp/council/10dojo/y105-03a.html>>

<sup>16</sup> 小澤英明「土壤汚染対策法の概要と今後の立法的課題」『自由と正義』59巻11号, 2008.11, p.36.

<sup>17</sup> 「BF化拍車に警戒感 自治体や指定調査機関」『環境新聞』2008.11.26.

<sup>18</sup> 中央環境審議会土壤農薬部会土壤制度小委員会（第9回）議事録 平成20年12月19日  
<<http://www.env.go.jp/council/10dojo/y105-09a.html>>

<sup>19</sup> この点については、問題の将来への先送りであり、後世に負の遺産を残すとの批判もある（畑明郎『拡大する土壤・地下水汚染』世界思想社, 2004, p.39.）。

<sup>20</sup> 土壤汚染をめぐるブラウンフィールド対策手法検討調査検討会「土壤汚染をめぐるブラウンフィールド問題の実態等について 中間とりまとめ」2007.3, pp.9-10.  
<<http://www.env.go.jp/houdou/gazou/8300/9506/2641.pdf>>

<sup>21</sup> 中央環境審議会 前掲注11, p.3.

<sup>22</sup> 土壤環境施策に関するあり方懇談会 前掲注10, p.5.

の考え方に関して、国民の理解を得ていくとともに、より理解が得られやすい制度にすることが必要とされている。現在の指定区域は、形質変更による汚染拡散防止および搬出汚染土壌適正処理のため管理が必要な区域と、健康被害防止のため摂取経路遮断の対策が必要な区域が、一体として扱われている。また、摂取経路を遮断する対策をとっても指定区域のままであり、指定の解除には汚染の除去が必要とされる。答申では、汚染の状況、健康被害の生ずるおそれの有無に応じて、区域を分類するとともに、必要な対策を明確化するべきとされた。具体的には、①対策は不要だが、管理が必要な区域、②対策が必要な区域、③②であったが摂取経路を遮断する対策が講じられた区域の3つに分類し、②の区域の公示に当たっては、必要な対策を分かりやすく示すこととしている。

なお、汚染によるリスクの管理が必要な土地は不動産価値の下落が避けられないことから、掘削除去の抑制が進むのか疑問視する声もある<sup>23</sup>。

### (3) 汚染土壌の適正処理

指定区域からの搬出汚染土壌は、「搬出する汚染土壌の処分方法を定める件」(平成15年環境省告示第20号)に基づき適正に処分し、「搬出する汚染土壌の処分に係る確認方法を定める件」(平成15年環境省告示第21号)に基づき「搬出汚染土壌管理票」を利用して管理しなければならない。しかし、搬出者が土地の形質の変更をしようとする者と異なる場合には、搬出者に対しては義務付けができないなど、汚染土壌の不適正処分を防止するための制度は十分ではない<sup>24</sup>。また、指定区域外から搬出される汚染土壌については、法の対象外となる。「指定区域以外の土地から搬出される汚染土壌の取扱指針」(平成15年2月14日環水土第24号)に基づき、指定区域からの搬出汚染土壌と同様に「搬出汚染土壌管理票」を利用して管理することが求められているが、強制力はない。

汚染土壌は、不法投棄等の不適正な処理が懸念されるため、規制を法律上明確にし、搬出から最終的な処分に至るまで関係者が責任をもって処理する仕組みが必要とされている。答申では、汚染土壌の搬出を抑制すべきことを明確に位置づけるべきこと、運搬、保管、処分等の各段階について守るべき基準を規定し、汚染土壌の適正な処理を義務づけるべきこと、搬出汚染土壌管理票を用いた適正処理の確認の仕組みを法で規定すること、不適正な処理がなされた場合、適正な処理を行うよう命じることができるようにすべきこととされた。なお、指定区域外から搬出される汚染土壌については、法の規制対象区域の拡大と併せて考えることとされた。法の規制対象区域が拡大されれば、現行法の規制対象となっていない土地から搬出される汚染土壌についても規制対象となり得る。

### (4) 調査の信頼性確保

土壌汚染対策法では、土壌汚染の調査は指定調査機関が行うこととされており、現在、指定調査機関として、1,639機関が指定されている(平成20年12月5日現在)<sup>25</sup>。法が機能するために、調査の信頼性は重要であるが、社団法人土壌環境センターの自治体に対

<sup>23</sup> 「土壌汚染対策法見直し答申・自主取組や土地改変時調査義務化」『エネルギーと環境』2020号, 2008.12.25, p.3.

<sup>24</sup> 大塚直「米国スーパーファンド法の現状と我が国の土壌汚染対策法の改正への提言」『自由と正義』59巻11号, 2008.11, p.26.

<sup>25</sup> 「事業所の存在する都道府県別一覧(平成20年12月5日現在)」  
<<http://www.env.go.jp/water/dojo/kikan/location.html>>



するアンケートでは、25%の自治体で、指定調査機関の技術的能力が不十分な場合があると回答している<sup>26</sup>。現在の制度では、指定調査機関の一定の技術的能力の維持や、時代にあった技術の習得が担保されていない<sup>27</sup>。答申では、指定要件として、管理者が資格試験の合格者であることや、指定の更新制を導入することとしている。

### （５）土壤汚染対策基金

土壤汚染対策法では、法に基づく土壤汚染対策を円滑に推進するため、土壤汚染対策基金が設置されている。法第7条に基づく措置命令の出された土地所有者等（汚染原因者を除く）で、負担能力が低い場合に助成対象となる（第21条第1項、施行令第8条）。国と産業界からの出捐（しゅつえん）により基金を造成しており、土地所有者等に対し助成を行うこととした都道府県に対し、基金から助成金を交付する。都道府県は、その助成金に上乗せする形で土地所有者等に対し助成する。これまでに基金が利用されたのは、平成19年度にさいたま市に対して5,000万円の交付が決定された1件のみである<sup>28</sup>（助成対象の条件である措置命令の発出もこの1件<sup>29</sup>のみである<sup>30</sup>）。

基金が十分に活用されていないため、改善の必要性が指摘されている。答申では、（２）で触れたように、区域の公示に併せて必要な対策を公示することとなれば、措置命令が発せられなくても、土地所有者等が対策を講じる場合に、基金による助成対象とすることを検討すべきこと、汚染原因者についても、一定の条件の下で助成が可能かどうか是非を含めて検討すべきこととされた。また、基金の活用には、都道府県の助成が必要となるため、地方公共団体の助成制度の整備が望ましいとされたが、自治体の委員から、地方公共団体の財政は厳しいことから、新たな制度の創設は難しいとの意見が出されている<sup>31</sup>。

### （６）土壤汚染の未然防止

土壤汚染対策法は、既に汚染された土壤に対応するための法律となっている。土壤汚染の未然防止については、水質汚濁防止法の有害物質を含む水の地下浸透の規制、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和45年法律第137号）の有害物質を含む廃棄物の処分に係る規制等により一定の対策が講じられていることから、特段の措置を講じていない<sup>32</sup>。しかし、汚染土壤による汚染など、これらの法では対応できない別の形態での土壤汚染も

<sup>26</sup> 社団法人土壤環境センター「指定調査機関に対する自治体アンケートについて」土壤環境施策に関するあり方懇談会（第6回）平成20年1月9日 資料3

<[http://www.env.go.jp/water/dojo/sesaku\\_kondan/06/mat03.pdf](http://www.env.go.jp/water/dojo/sesaku_kondan/06/mat03.pdf)>

<sup>27</sup> 中央環境審議会 前掲注11, p.9.

<sup>28</sup> 「土壤汚染対策のための基金について」中央環境審議会土壤農薬部会土壤制度小委員会（第6回）平成20年10月6日 資料3 <<http://www.env.go.jp/council/10dojo/y105-06/mat03.pdf>>

<sup>29</sup> 環境省水・大気環境局「平成19年度土壤汚染対策法の施行状況及び土壤汚染調査・対策事例等に関する調査結果」2009.1, p.6. <<http://www.env.go.jp/water/report/h20-06/full.pdf>>

<sup>30</sup> 措置命令の発出が少ないことについては、本来であれば、対策が必要な土地について、土地所有者や自治体に十分な資力がいないために、措置命令が活用されていないケースが相当あるのではないかとの見方もある（日本弁護士連合会「土壤汚染対策法改正に対する意見書」2008.11.18, p.5.

<[http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/081118\\_6.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/081118_6.pdf)>

<sup>31</sup> 中央環境審議会土壤農薬部会土壤制度小委員会（第8回）議事録 平成20年11月14日

<<http://www.env.go.jp/council/10dojo/y105-08a.html>>

<sup>32</sup> 土壤環境法令研究会 前掲注1, pp.23-24.

存在することから、土壤汚染の未然防止の規定を入れるべきとの指摘がなされている<sup>33</sup>。

### (7) 生活環境保全、生態系の観点

土壤汚染対策法では、目的を「国民の健康の保護」に限定している。法制定時、生活環境影響や生態系保全の観点からの土壤環境保全に関しては、科学的知見の蓄積が十分でないため、これらの観点は含めず、早急な対応が必要とされる人の健康影響防止を目的とすることとされたものである<sup>34</sup>。公害には人の健康被害と生活環境被害の両方が含まれるが、土壤汚染だけは健康被害に限定されており、生活環境被害も含めるべきとの指摘がある<sup>35</sup>。懇談会報告では、生活環境保全について、油による土壤汚染、土壤に含まれる物質による悪臭の問題等があり、科学的知見を深めていくべきこと、また、生態系について、土壤汚染による影響や評価方法についての科学的知見を深めていくべきこととされている。

### (8) 規制対象物質等

現行法で規制対象となる物質は、政令で定める 25 の特定有害物質のみである。現在規制対象となっている物質以外の物質によるリスクについての疑問が呈される場面も増えてくることも考えられ<sup>36</sup>、懇談会報告では、欧米の土壤環境法制の規制対象物質の動向を注視しつつ、必要に応じて見直しを検討すべきとされている。

また、現行法では、摂取経路について、直接摂取、地下水経由の 2 つに着目している。揮発性の高い物質については、土壤から大気中に揮散したものを摂取することも考えられるが<sup>37</sup>、汚染土壤に起因する大気汚染の事例の報告がないこと等から、直ちに何らかの措置を講ずる必要はないとされている<sup>38</sup>。懇談会報告では、土壤からの揮発経路による摂取リスクについても、科学的知見を深め、必要に応じ対象としていくべきとしている。

### (9) 汚染原因者不在の場合の責任のあり方

汚染原因者が既に存在しない場合、土壤汚染対策法では、土地所有者等が調査費だけでなく対策費も負担する。しかし、住宅地で発生した土壤汚染の場合、多額の費用を必要とする調査や対策を個人が負担するのは容易なことではない<sup>39</sup>。土壤汚染対策基金が活用されたとしても、土地所有者等は最低でも 4 分の 1 を負担することになり、土地所有者等の負担は免れない。汚染原因者が特定できず、かつ、土地所有者が善意無過失の購入者である場合に土地所有者に責任を負わせるのは問題があり、見直すべきとの指摘がある<sup>40</sup>。懇談会報告では、各国における土壤汚染や民事関係等に関する法体系を踏まえつつ、土壤汚染地をめぐる法的責任関係について、参考とすべき点があるか検討すべきとされている。

<sup>33</sup> 大塚直『環境法（第 2 版）』有斐閣、2006、pp.340-341.; 日本弁護士連合会「土壤汚染対策法改正に対する意見書」2008.11.18, p.1. <[http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/081118\\_6.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/081118_6.pdf)>

<sup>34</sup> 内藤克彦「土壤汚染対策法について」『環境研究』127 号、2002、p.32.

<sup>35</sup> 土壤環境施策のあり方に関する懇談会（第 6 回）議事録 平成 20 年 1 月 9 日 p.14. <[http://www.env.go.jp/water/dojo/sesaku\\_kondan/06/gijiroku.pdf](http://www.env.go.jp/water/dojo/sesaku_kondan/06/gijiroku.pdf)>

<sup>36</sup> 同上 p.13.

<sup>37</sup> 平成 16 年に汚染が発覚した岡山県の「小鳥が丘団地」（法の対象外）でも、揮発系のリスクの判断基準を必要とするような声がある（「救済にいたらない土対法の現状」『環境新聞』2008.3.26.）。

<sup>38</sup> 土壤環境法令研究会 前掲注 1, p.20.

<sup>39</sup> 「救済に至らない土対法の現状」『環境新聞』2008.3.26.

<sup>40</sup> 大塚直「各国の土壤汚染対策制度と土壤汚染対策法の特徴」『環境研究』127 号、2002、p.46.

### 3 改正案の概要

環境省が第171回国会に提出する予定の「土壤汚染対策法の一部を改正する法律案」は、3月3日に閣議決定された（表3）。以下、条文番号は、改正案のものである（なお、以下の内容は、3月6日時点の情報に基づく。）。

#### （1）土壤の汚染の状況の把握のための制度の拡充

一定規模以上の土地の形質変更時には、都道府県知事に届け出なければならないものとし、都道府県知事は、その土地に土壤汚染のおそれがある場合、土地所有者等に対して調査命令を出すことができることとした（第4条）。また、自主的な調査において土壤汚染が判明した場合、土地所有者等は、都道府県知事に対し、（2）で述べる区域としての指定を申請することができることとした（第14条）。都道府県知事は、その調査が環境省令で定める方法により行われたものである場合に指定を行う。

#### （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等

指定区域として一体として扱われている規制対象区域を、土地の形質変更時に届出が必要な区域（形質変更届出区域）、盛土、封じ込め等の対策が必要な区域（措置実施区域）に分類し（第6条、第11条）<sup>41</sup>、措置実施区域を指定したときは、土地所有者等に対し、講ずべき措置を明示して汚染の除去等の措置を指示することとした（第7条）。措置実施区域は、対策実施後は指定解除または形質変更届出区域として指定されることとなる。

#### （3）搬出土壤の適正処理の確保

規制対象区域内の土壤の区域外への搬出者は、都道府県知事へ届け出なければならないこととした（第16条）。汚染土壤の運搬者は、環境省令で定める基準に従い運搬し（第17条）、搬出者は、その汚染土壤の処理を汚染土壤処理業者に委託しなければならない（第18条）。なお、搬出される汚染土壤の処理業については、許可制度が新設される（第22条）。また、搬出者が汚染土壤の運搬または処理を他人に委託する場合には、搬出者、運搬を受託した者、処理を受託した者は、汚染土壤の運搬および処理の状況を管理票の交付、回付等により管理しなければならないこととした（第20条）。

#### （4）その他

指定調査機関を5年ごとの更新制とし（第32条）、技術管理者を設置しなければならないこととした（第33条）。

改正案では、答申に基づき、法の対象範囲の拡大<sup>42</sup>や、汚染状況に応じた対策、汚染土壤の処理などに対して対応がなされた（今後、政省令の対応を待つ部分もあると思われる）。しかし、特定有害物質以外の物質による汚染や、汚染原因者不在の場合の問題など、それ以外にも多くの課題が残されており、今後も知見の集積や検討が必要とされている。

<sup>41</sup> 答申では3分類とされたが、改正案では、「対策が講じられた区域」は、形質変更届出区域に統合された。

<sup>42</sup> ただし、自主的な調査については、報告の義務付けは法的に困難として、申請方式となった（「土対法改正案で自治体責務拡大・都豊洲浄化対策にも連動」『エネルギーと環境』2029号, 2009.3.5, p.5.）。

表3 現行法と改正案

		現行法	改正案
法の対象範囲	調査の契機	<ul style="list-style-type: none"> <li>・有害物質使用特定施設の廃止時</li> <li>・健康被害が生ずるおそれ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・有害物質使用特定施設の廃止時</li> <li>・一定規模以上の土地の形質変更時（土壌汚染のおそれがある場合）</li> <li>・健康被害が生ずるおそれ</li> </ul>
	自主的な調査	規定なし	任意で申請。調査が環境省令で定める方法による場合は、法に基づく調査と同じ扱いとなる。
規制対象区域 （汚染状態が環境省令で定める基準に不適合）	健康被害のおそれあり	<u>指定区域</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>・原則として講ずべき措置を環境省令に規定</li> <li>・汚染の除去が行われた場合は指定を解除</li> </ul>	<u>措置実施区域</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>・指定をしたときは、講ずべき措置を明示して措置を指示</li> <li>・対策実施後、指定の解除または形質変更届出区域に指定</li> </ul>
	健康被害のおそれなし	<ul style="list-style-type: none"> <li>・形質変更時の届出</li> </ul>	<u>形質変更届出区域</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>・形質変更時の届出</li> <li>・汚染の除去が行われた場合は指定を解除</li> </ul>
搬出汚染土壌の規制	規制対象区域内	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土地の形質変更時の未届出者、虚偽の届出者、計画変更命令違反者への罰則</li> <li>・搬出汚染土壌管理票（告示） （交付責任者は、措置命令がなされた者または指定区域で土地の形質変更を行おうとする者であって、汚染土壌を搬出しようとする者）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・搬出の規制（事前届出、計画変更命令、措置命令）</li> <li>・運搬者は環境省令で定める基準に従って運搬</li> <li>・搬出者は汚染土壌処理業者に委託</li> <li>・搬出土壌の処理業の許可制度</li> <li>・搬出汚染土壌管理票 （交付責任者は、搬出者）</li> <li>・罰則</li> </ul>
	規制対象区域外	規定なし（環境省通知で搬出汚染土壌管理票を利用して管理することを求めている）	規定なし（現行から変更はないものと思われる）
指定調査機関		<ul style="list-style-type: none"> <li>・指定基準                             <ol style="list-style-type: none"> <li>①経理的基礎及び技術的能力を有するものとして環境省令で定める基準に適合</li> <li>②役員等の構成が調査の公正な実施に支障を及ぼすおそれがない</li> <li>③調査が不公正になるおそれがないものとして、環境省令で定める基準に適合</li> </ol> </li> <li>・業務規程の届出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・指定基準                             <ol style="list-style-type: none"> <li>①経理的基礎及び技術的能力を有するものとして環境省令で定める基準に適合</li> <li>②役員等の構成が調査の公正な実施に支障を及ぼすおそれがない</li> <li>③調査が不公正になるおそれがないものとして、環境省令で定める基準に適合</li> </ol> </li> <li>・5年ごとの指定更新</li> <li>・技術管理者の設置</li> <li>・業務規程の届出</li> <li>・調査の業務に関する事項を記載した帳簿の備付け</li> </ul>

（出典）「土壌汚染対策法」および「土壌汚染対策法の一部を改正する法律案」より筆者作成