

土壤汚染対策法改正に対する意見書

2008年11月18日
日本弁護士連合会

はじめに

土壤汚染対策法が施行されて5年が経過したが、この間、調査猶予件数が多い、調査命令の発出が極めて少ない、搬出土壌の処理が適正に行われていない、などさまざまな課題があることが指摘されている。

当連合会では、土壤汚染対策法の立法化に際し、2001年12月6日付けて「土壤環境保全対策の制度のあり方についての意見書」を策定し、あるべき法制度の提言を行ったが、既にその中で、今日の土壤汚染対策法の課題について指摘をしていたところである。

現在、環境省中央環境審議会を中心に同法の見直しの検討が行われているところ、これを機に真に有効な土壤汚染対策が可能となるような法改正が実現されるよう、以下のとおり意見を述べる。

1 目的について

改正意見

現行の土壤汚染対策法第1条に、土壤汚染の未然防止を追加し、さらに、「何人もみだりに土壤を汚染してはならない。」という一般的な禁止規定を追加することを提案する。

【理由】

現行の土壤汚染対策法の目的は、人の健康被害防止の観点から、既に発生している土壤汚染の対策実施を行うことに限定されており、将来の土壤汚染防止を含んでいない。

しかしながら、土壤汚染が生じてしまうと、地下水等を通じて広範囲に汚染が拡散し、健康被害を発生させる可能性が高く、また修復も困難である。したがって、本来は土壤汚染の未然防止が最も重要である。

土壤汚染の原因については、水質汚濁防止法及び廃棄物処理法等では対応できない多様な原因があり、土壤汚染を未然に防止することを目的規定に加え、土壤汚染行為を包括的に禁止することが必要である。

2 調査義務の範囲について

改正意見

土壤汚染対策法第3条及び第4条の他に、自主的調査について以下のような責務規定を置く必要がある。

「有害物質を過去に使用していた事業者及び現に使用する事業者は、事業活動により土壤汚染を発生させないように努めるとともに、過去の有害物質取扱いの実態及び施設の破損その他の事故等により土壤汚染を発生させた可能性がある場合には自主的に土壤汚染調査を行い、その結果を都道府県知事に報告しなければならない。」

同法第3条の調査義務を、過去に有害物質を取り扱った事業所の廃止時及び一定規模以上の土地の形質変更時に拡大すべきである。

過去に有害物質を取り扱った事業所を廃止する際の調査・対策義務は、基本的には汚染原因者の責任において行われるべきである。したがって、当該有害物質取扱事業所の設置者に第一次的調査・対策義務を課し、これによって調査・対策が不可能な事情がある場合に土地所有者の調査・対策義務を補完的に認めるべきである。一定規模以上の土地の形質変更時における調査・対策義務は、土地所有者に調査・対策義務を課すべきである。

調査の猶予については、猶予の要件を限定するとともに、猶予期間及び猶予期間中の禁止事項を明確にし、猶予制度による調査逃れや汚染の拡散を防止するべきである。

同法第4条について自主的調査等の結果、土壤汚染により人の健康被害が生じるおそれがある場合には、すみやかに調査命令を出すことが出来るようすべきである。そのためには、すべての自主的調査について、都道府県知事に対する報告義務を定めるべきである。

【理由】

(1) 現行法全般

現在の土壤汚染対策法では、第3条及び第4条において調査義務の主体及び範囲を限定しており、現在広く行われている自主的調査や売買に伴って行う調査が法の対象外となっている。また操業中の自主調査が促進されないという弊害がある。

(2) 同法第3条の問題点

第3条第1項では、有害物質使用特定施設（水質汚濁防止法の特定施設）の廃止をする際に、土地所有者等が、土壤汚染調査を行う義務があるとされているが、その一方で、附則第3条では、この法律の施行前に使用が廃止された有害物質使用特定施設には、調査義務が適用されないとされている。しかし、現実には、過去に有害物質を使用した特定施設において土壤汚染が発見される例が多く、現行の規定では土壤汚染を適切に把握することが困難である。

また、有害物質使用施設は水質汚濁防止法の特定施設には限定されない。たとえば有害物質の保管施設、積み替え施設、塗装等の有害物質使用施設、廃棄物中間処理施設などでは、土壤汚染が発生している可能性が高い。したがって、有害物質使用特定施設を水質汚濁防止法の特定施設に限定している現行の規定では、土壤汚染を適切に把握することが困難である。

そこで、過去に有害物質を取り扱った事業場の廃止時には、廃止時点では有害物

質を取り扱っていないとしても土壤汚染の調査義務及び汚染が確認された場合の対策義務を課すべきである。この場合、土地の所有者よりも事業場の設置者が、有害物質の取扱履歴や取扱場所等の情報を有しており、かつ汚染原因者である可能性が高いため、設置者が第一次的な義務を負担すべきである。しかし、設置者が破産等の理由でその義務を果たさない場合には、土地の所有者がこの義務を負担することが適切である。また、一定規模以上の土地の形質変更においては、土壤の掘削や搬出が多く行われるため、土壤汚染が存在する場合にはその拡散が懸念される。

したがって、この場合には土地所有者が土地の形質変更を行う前に土壤汚染の調査を行い、汚染が確認された場合には対策を行なうべきである。

さらに第3条1項但書では、都道府県知事の確認を受けた場合には、調査の猶予が認められており、法の実施状況をみると、調査猶予件数が極めて多いのが実情である。しかしながら、調査の猶予は土壤汚染が存在しないことを確認したものではないにもかかわらず、その後の土地利用状況等において、適切な調査等が行われないまま、土地の譲渡及び利用目的の変更が生じている可能性が高い。したがって、調査の猶予制度を抜本的に見直すとともに、調査の猶予を受けた土地の利用状況の監視及び猶予の取消を適切に行なう必要がある。

(3) 同法第4条の問題点

第4条は、土壤汚染により人の健康被害が生じるおそれがある土地について、都道府県知事の命令によって調査を開始することを規定している。しかし、都道府県知事が、私有地内にどの程度の土壤汚染が発生しているか事前に知ることは困難であり、調査命令の運用は困難である。法施行後の調査命令発出件数は僅か4件にすぎない。

したがって、第4条の運用をより容易に行なうためには、有害物質取扱事業者や土地所有者が自主的に行った土壤汚染調査結果を活用することが必要である。

3 指定区域について

改正意見

大気経由、食物経由などのリスクについても評価した基準値を設定すべきである。

現在の指定区域について、現状において健康被害のおそれが高いもの、低いもの、自然的原因に近い水準であるもの、掘削除去が適切であるもの、原位置浄化が適切であるものなど、リスク情報をあわせて開示すべきである。

調査の結果土壤汚染が発見されなかった土地についても情報を開示すべきである。指定区域の解除についても記録に残しておくべきである。

インターネット、汚染サイトのハザードマップ、他の簡易な方法により、汚染状況が開示される仕組みが必要である。

操業中の土地であっても、自主的調査等によって土壤汚染が判明した場合には、指定区域に指定し、適切な対策を行なうべきである。

土壤汚染の対策の必要性・内容・手順・基準等については、対策に着手す

る前に周辺住民及び環境保護団体等への説明会や意見聴取の手続を保障するような、市民参加制度を法定すべきである。

【理由】

(1) 指定基準値について

現行の基準値は、汚染土壌の直接摂取によるリスクと地下水汚染によるリスクしか対象としていないが、揮発性有機化合物(VOC (volatile organic compounds))などの揮発による大気経由の曝露のリスクや、ポリ塩化ビフェニル(PCB (Poly Chlorinated Biphenyl)), ダイオキシン類など魚介類の汚染を通じた曝露のリスクについても評価対象とすべきである。

(2) リスクにあわせた指定区域の管理について

現在の指定区域は、土壤環境基準を超過している場合にはすべて汚染区域として指定されることとなっている。しかし、土壤環境基準の超過が認められるもののかには、直ちに対策を行う必要のあるものから、現状の利用状況では健康被害のおそれが低いものまで多様であり、その区別が十分でないことから、適切なリスクコミュニケーションが困難である。

今後、調査対象を増やし、また自主的調査も指定区域による公表の対象とするのであれば、指定区域における詳細な情報の公開を進めるとともに、リスクに合わせた管理、対策に資するような指定区域のあり方へと制度を拡充する必要がある。

(3) 操業中の対策

自主調査の結果、土壤汚染が判明した場合においては、操業中の土地であっても対策を実施するべきである。

(4) 市民参加制度の導入について

土壤汚染の問題は、土地の利用に関わる多くの人々の利害に関わるとともに、生態系や地下水の保全の見地からも重要であることから、指定区域における土壤汚染対策の必要性・内容・手順・基準等については、周辺住民や環境保護団体等も参加できるような制度を導入すべきである。

4 汚染の除去等の措置に要した費用の請求について

改正意見

土壤汚染対策法第8条の求償権行使の対象を、措置命令を受けた土地所有者のみでなく、指定区域に指定された土地所有者にも拡大すべきである。

【理由】

現行の同法第8条では、措置命令が発せられた場合のみ土地所有者から汚染原因者への求償権の行使が認められることになっており、求償権行使が極めて限定されている。しかしながら、汚染者負担の原則の観点からは、土地所有者からの求償の行使の範囲を拡大する必要がある。少なくとも、指定区域に指定された場合には、土地所有者からの求償権行使を可能にするべきである。

5 対策基金について

改正意見

土壤汚染対策法第22条で規定されている基金による助成が速やかに行われ、措置命令が適切に発動されるように、同法第22条の基金の申請から自治体の負担条項、土地所有者の負担条項を見直すべきである。

【理由】

指定区域における対策は、現状においてほとんどが自主的に行われ、掘削除去が大半を占めている。しかし、本来であれば、対策が必要な土地について、土地所有者及び自治体に十分な資力がないために、措置命令が活用されていないというケースが相当あるのではないかと考えられる。

したがって、措置命令が適切に行われるよう、国としての資金援助の仕組みが必要である。現行の第22条で規定されている基金は、土地所有者と自治体が4分の1ずつ対策費用を提供しなければ申請ができない仕組みとなっており、かつ汚染原因者には適用されない点が問題である。

6 汚染土壤管理

改正意見

土壤汚染対策を行うものに対し、汚染土壤の管理票による管理を義務化し、運搬及び運搬先による不適正処理を防止するとともに、これに対する違反について罰則を規定すべきである。

【理由】

現在、掘削された汚染土壤の管理に関する法的な規制はなく、通知によって管理票による管理が行われている。しかしながら、汚染土壤は、一旦搬出されると健全な土壤との見分けが困難であり、かつ搬出先において土壤汚染を引き起こす危険がある。したがって、汚染土壤の適切な管理及び処理について、法的な規制を明確にする必要がある。

以上