

【第95回 定期講演会 講演録】

日時：平成15年11月25日

場所：東海大学校友会館

「土壌汚染対策法の概要と施行後の状況について」

環境省環境管理局水環境部

土壌環境課長 太田 進

環境省の土壌環境課長をしております太田でございます。
本日は、土壌環境の現状についてお話をさせていただく機会を得ましたことをありがたく思っております。

■ 土壌汚染対策法制定の経緯

今日いただいたテーマは、土壌汚染対策の現状ということでございまして、昨年、土壌汚染対策法が制定され、今年の2月から施行されているわけですが、そこに至った経緯や現在の施行の状況等につきまして、簡単にご説明をさせていただきますと思います。

今日は土地総合研究所主催の講演会ということで、土地取引やそういう関係の方が多いのではないかと思いますが、土地取引と土壌汚染問題は非常に密接な関係を持っておりますので、そういう意味でご関心が高い分野かと思っております。既に色々法律のことはご承知の方も多いかとは思いますが、簡単に概略からご説明をさせていただきますと思います。

まず、土壌汚染対策ですけれども、これは環境の中の1分野——大気、水と並んで土壌というのは3つの分野のうちの1つであり、大気とか水についてはかなり昔から法制度が施行されてきたわけですが、土壌の分野というのは今年まで法律がなかったという、ちょっと今まで遅れていた分野です。やっとこの分野についても対策法ができて、一応これで完結したという状態になっているかと思っております。私自身も環境庁に入りましてから、大気とか水の方は随分やってきたわけですが、土壌は今まで担当したことがありませんでした。今回初めて担当させていただき、これで大気、水、土壌、3つの分野をいずれも担当するというところで、一応最後の分野かなと思って、私自身は嬉しく思いながら担当させていただいているところでございます。

さて、土壌汚染対策ですけれども、今言いましたように法律がなかったかと言いますと、実はそうでもございまして、土壌汚染対策は我が国では非常に古くからございます。一番古いのが明治の10年頃ですね。ご存じだと思いますけれども、渡良瀬川流域におきます足尾銅山の鉱毒事件というのがございました。これもかなり社会的に問題になった事例でございます。その後昭和42年に、神通川流域におけるイタイイタイ病でございますが、これでカドミウムの汚染米という問題が生じました。この2つとも、いずれも農用地の汚染の問題でございました。そういうことで昭和45年、これは公害国会等が開かれたり、公害問題が華々しかった頃でございますが、典型7公害に土壌汚染が追加をされまして、同年農用地の土壌汚染の防止に関する法律というのが制定されて、農用地対策がまず最初にスタートしたということでございます。

現在、農用地はまだ対策地域が残っておりまして、実は全国で132地域、7,200ヘクタール余りを指定してきたわけですが、大体现在80数%まで対策が進んで、あと10数%残っているという状態です。そういう意味ではかなり進展をしてきたと言えるかと思っております。

一方、今度は、現在問題になっております市街地の土壌汚染でございますが、これも過去、昭和50年に、東京の江東区と江戸川区で、覚えていらっしゃるかと思っておりますけれども、六価クロムによる鉱滓の事件というのがございました。このときに、非常に土壌汚染というのが社会問題化したわけですが、残念ながらその当時は対策法の制定には至っていないということでございます。

この当時、アメリカの方を見ますと、ちょうど同じ頃に、やはり廃棄物の不法投棄とかいうことで土壌汚染が非常に問題になりまして、資源保全回収法とか有害物質管理法といったものの中で土壌汚染対策の予防的な措置が始まりまして、1978年にはラブキャナル事件が起きまして、土

壤汚染対策への取り組みが進められ、いわゆるスーパーファンド法などができて土壤汚染対策が進められてきたと。そういう意味では、アメリカはちょうど我が国で起きた直後くらいから、それなりの対応策が進んできたということで、日本はかれこれ20何年アメリカより遅れてしまったという形になるかと思っています。そういうことで、我が国では土壤汚染対策というのが、アメリカに比べて遅れをとってしまったということでございます。

■ 従来の土壤汚染対策

土壤汚染対策には2つの側面がございます。1つは新たに土壤汚染を起こさないということと、もう1つは汚染された土地を浄化していくという2つの側面がございますが、汚染の未然防止の方に関しましては、それはそれなりに対策をとってまいりました。ただ、これは土壤汚染防止法ではなくて、水質汚濁防止法の中で地下水への浸透禁止を1989年に法制上組み入れ、これで地下への浸透防止ということで未然防止を図ると。それから1996年には、同じように浄化措置命令ということで、汚染された地下水の浄化の命令というのもできるようにしてきています。そういう意味で、未然防止の観点からはかなり対策が進んでいるわけです。

あと汚染の原因としてはもう1つ、廃棄物の関係がございますけれども、これにつきましても、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、この中で廃棄物の不法投棄の防止というような観点から、土壤汚染の防止が一定の役割を担ってきたということでございます。

未然防止は、そういう形である程度法制度的にはできている。水濁法の方の世界では、現在は違反事例も余り見られないということで、それなりの効果を発揮しています。廃棄物の方は、不法投棄等がかなりまだ多いということで、近年非常に強化をして、そこについての取り組みが今強化されているという状況にあるかと思っています。

もう一方の、既存の汚染に関してでございますけれども、既存の汚染については、まだ法制度がなかったわけでございますけれども、法制度以前の問題としまして、1991年、平成3年でございますけれども、人の健康を保護する上で望ましい基準、環境基準を土壤汚染についても設定をいたしました。これによりまして評価基準ができたということで、評価が行われるようになってきたということでございます。さらにこれを受けるような形で、1994年に調査対策に関する指針というのを策定しておりますし、1999年には指針の改正を行っております。

ただ、あくまでもこれはそういう調査をしたり、対策をするときのガイドライン的なものでございまして、法的拘束力を持っていない。いわばこれに基づきまして直接指導したり、また地方自治体が条例とか要綱等をつくりまして、それに基づいて指導をしていくというようなやり方で進められてきたわけです。そのこのペーパーにも書いてありますけれども、やはり土壤汚染は非常に法律にするには難しい問題があったので、そういうような指導の形で対策が進められてきたということでございます。

■ 市街地の土壤汚染の状況

では、主に市街地の土壤汚染の状況がどのようなものであったかということをご説明させていただきたいと思っております。

図が1枚ついていると思うんですが、年度別の土壤汚染判明事例数という図がついているかと思っております。その図を見ていただきたいんですが、昭和50年頃からずっと、色々な土壤汚染に関する調査をしてきております。これについてどのぐらいの調査が行われたか、また環境基準を設定した平成3年以降ですが、これについては環境基準を超過した事例がどのぐらいあったかと、こういうようなことを集計にまとめてございます。これを見ておわかりのように、50年頃から調査は幾つか行われてきているわけですが、やはり平成3年の環境基準の設定の頃から、徐々に推移、増加をしてきたというのが見られます。その後平成10年から、急激に突然わっと増えておりまして、13年もさらに伸びているというような図になっているかと思っております。

この原因なんですが、幾つかの指摘がされております。1つは、かなりの部分が自主的な汚染調査を行っている、自分で汚染を見つけた、そういう事例が多いということです。いわば自主的に調査を行う事業者が増加をしてきている。なぜ事業者が自主的に調査を行っているかということ、大きく2つありまして、1つは、工場の跡地とかを売却する際に調査を行うという商慣行があります。先ほど言いましたように、アメリカの方ではもう20年以上前から土壤汚染対策が問題になっておりまして、その関係で、土地の取引を行う際には土壤調査を行うというのが当たり前ようになってきているということがあります。ある意味ではそういう国際化といえますか、アメリカ等で行われていたルールが日本にも普及してきた。外資が土地を買うということもあったのかもしれませんが、とにかく売却、土地取引の際に調査を行うことが非常に広がってきたということ

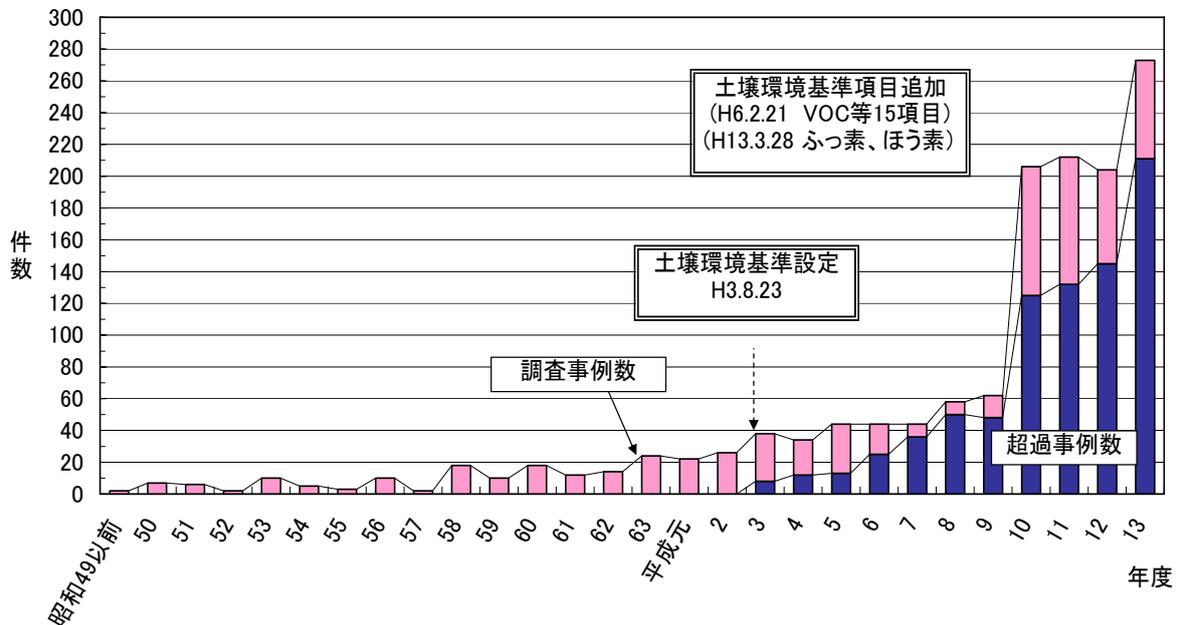


図1 年度別の土壌汚染判明事例

が大きいかと思えます。

もう1つは、この時期はISOが非常に普及を始めた時期とまた重なっておりまして、要は環境管理・監査でございますが、これの14001番の認証取得をしようとする、自分のところの色々な汚染状況を調べる必要があるということが契機となって調査を開始する、こういう事例もかなりあるというふう聞いております。

あともう1つの要素は、先ほど言いました指導指針等ができて、これに基づきまして、自治体等が要綱等を作って指導を行うという事例もかなり見られてまいりまして、その要素で増加した。この3つの要素が急激に増加をしてきた理由だろうというふうに思っております。

特に13年度は急激に伸びているかと思えますが、これにつきましても、非常にごく最近の事例として、土地取引とか、事業者自ら行う調査の率と、あと自治体の要綱等が最近非常にまた増えましたので、要綱等に基づくものが非常に増えているという状態になっております。

■ 調査事例について

お手元に資料はお配りしていませんが、具体的に全体の累積で、調査事例数で1,410件、その黒く塗っ

てある超過事例数というのが805件あるんですが、これについての具体的な内容を簡単にご説明させていただきたいと思えます。

ちょっとお手元に資料がないので恐縮なんですが、まず物質なんですけれども、土壌汚染の対象物質、基本的に重金属等と、あと揮発性有機物VOCと我々は言うんですが、VOC等の、大きく2つがございます。重金属等の中には農薬等も入っておりますけれども、そういうようなものがございます。こういうもので具体的に見ていきますと、超過事例は805件ほど累積であるんですね。このうちの約5割強、6割弱といたしますか、56%ぐらいが重金属で、4割弱ぐらいがVOC、残りがそれら両方の複合汚染といった分類になっております。特に重金属で見ますと、鉛、ヒ素、これが相当多いということが言えます。続いて六価クロムとか総水銀のようなものがございます。

VOC関係は、トリクロロエチレンとテトラクロロエチレン、この2つが非常に多くて、続いてシス-1,2-ジクロロエチレン、これは環境中で分解して変わっていくようなものなんですけれども、こういうものが多いということでございます。それ以外のものは比較的少数にとどまっているということで、土壌汚染というと大体こういうものであるかと思えます。ただ、昨年1年だけ見ますと、ヒ素だけで80件新たに発見されていまして、特に最近ヒ素の

案件が増えてきているなという感覚がございます。

■ 超過事例の多い地域

それから地域的に見てみますと、関東地域。当然汚染というのは、発見事例が土地の取引等に伴うものが多いというのと、工場跡地ということもあるのかと思いますけれども、関東地方、特に東京・神奈川地域が非常に多いです。日本全国の6割近くが関東地域になります。東京・神奈川はそれぞれもう150件を超えているということでダントツでございます。続いて近畿圏でございますけれども、近畿圏の中でも特に大阪、兵庫といったものが、東京と神奈川に比べると3分の1くらいですから50件ちょっとくらいの感じなんです、その次に続くというようなことになっていまして、あとは愛知県が若干という程度で、ほかはそんなに多くないということです。ここ1年を見ましても、特に神奈川県で、一昨年からだけで60件ということで物凄く増えていると。こちら辺は条例、要綱の兼ね合いもあるかと思っております。

それから利用状況を見ますと、工場、事業所の敷地といったものがやはり6割くらい、跡地が2割くらいといった状態で、どうしても工業系からその他の用途に変えようとするときとか、そういう場合に見つかる事例が多いようでございます。

あと、判明したものの原因なんですけれども、わかったものは必ずしも多くはないんですが、わかった場合では、その汚染原因物質の不適切な取り扱いといったものが一番多くて、その次に施設の破損といったような偶発的な事故というようなものがついてきております。

それから対策の方ですが、見つかった案件のうちの9割方は、何らかの復旧対策をするということが既に表明されております。そのうちもう半分ぐらいは既に対策が終了しており、汚染が見つければ、皆さん着実に対策を実施しているというようなことが明らかになってきております。

■ 土壌汚染対策法の制定

そういうような形で、近年非常に多くの事例が見つかってきたということがございます。非常に事例が多いものから、やはり色々世の中で土壌汚染に対する関心や、また一方で、そういう場合にどのような対応をしたらいいんだといった声が近年非常に高まってきました。もちろん指導指針などというものはあるわけですが、やはり統

一した明確なルール化、例えば誰がやるのかとか、どういうことまでやるのかとか、そういうようなルール化について必要性が認識されてきたかと思えます。このようなことを踏まえまして、環境省の方で土壌汚染対策の法案をまとめて、昨年の5月に法律が成立し、今年の2月15日から施行をされているところでございます。

■ 土壌汚染対策法の概要

次に、できました法律の内容を簡単にご説明したいと思います。法律の概要というフローチャートが1枚表でついているかと思えます。これに基づきまして、簡単にご説明をさせていただきたいと思います。

このフローチャートを見ていただきますと、土壌汚染対策法は、かなり目的からある程度限定をされた法律になってございます。土壌汚染というのは色々な側面がございます。例えば人の健康に影響を与える事例とか、生活環境に影響を与える事例等ございますが、今回の法律では、人の健康の保護、こういう観点からの法律になっております。そういう意味では生活環境とか、例えば生態系とか、こういったものは今回、必ずしも十分なデータがないということで、将来の課題とされております。このように、今回の法律は、健康影響に限って制定されたものであるということが、まず大きな特徴でございます。

もちろん実際に土壌汚染が見つかって対策を講ずるときには、健康影響だけで済まないという現実がございますので、これはあくまでも法律上の義務としてかかる範囲がこういうことであるというふうにお考えいただいた方がいいと思います。やはり色々土壌汚染のそういうリスクがある以上、健康に直接影響が見られない状態でも色々な対策が必要とされることがございますので、これは法律の対象外になりますが、それらも同時に行われるということは言うまでもないことでございます。

■ 特定有害物質

そういうふう健康影響に対象を限っておりますので、対象物質についても特定有害物質ということで、健康影響の観点からの物質に限定してございます。特定有害物質の摂取については、考えられる経路として2つの経路があります。1つは土壌を直接摂取する。これは例えば粉塵として舞い上がってくるものもありますし、例えば手について、手から口に入るというような場合もございますし、皮膚に

ついて皮膚から入るといようなものもでございます。こういったような直接摂取によるものが1つ対象になってございます。これは主として重金属等で、土壌の表層に蓄積してくるといものでございます。もう1つの表があったかと思いますが、その中で含有量基準と書いてある項目がございますが、それが直接摂取による影響を考慮した基準でございます。

それからもう1つが地下水を経由する経路。地下水を飲用に供しているような場合でございますが、こういう地下水を飲用に供していることによりまして出てくる影響を考慮した基準として溶出量の基準というものが決められております。これは25項目すべてについて基準が定められております。

次に、法律の仕組みでございますけれども、基本的に土壌汚染というのは地下の汚染ですから、調査をしないと存在がわからないということになりますので、調査からスタートするという形になっています。

■ 土壌汚染の状況の調査

まず、調査の契機、どのようなときに調査をするかということでございますが、これは法律の中ではある程度限定をさせていただいております。1つは、当然有害物質が限定されますので、有害物質を使っている施設、工場、事業所等の使用をやめたときに調査をしていただくということになっております。継続して使用している場合には、当然工場、事業所等で使っている場合にはなかなか調査等もできませんし、そういうのはやめたときにやっていただくという整理にしております。

それからもう1つの場合、土壌汚染により健康被害が生ずるおそれが認められるときということでございますが、これは、例えば周辺で地下水の汚染が見つかった場合に、その原因と認められるところに対して調査をかける。これは都道府県知事の調査命令という形でかけるようになってございます。

有害物質の使用をやめたときと、健康被害の生ずるおそれが具体的に生じたときと、この2つのときに調査を行うこととなります。

今度は調査を行う主体ですが、ここが従来から非常に難しかったところかと思っておりますけれども、ここに書いてありますように調査の義務者でございますが、それは土地の所有者が原則になってございます。等と書いてありますのは、例えば破産時の問題とか色々ございまして、実際に所有者が出すのですが、調査をする権限というのは他の人が使っ

ていて、占有されていてできない場合がございますので、調査に着手できる権限を持った人ということで、土地所有者等ということでございます。これは基本的に土地の汚染を調べるわけなので、土地の管理者としての責任で調査をしていただくという整理になってございます。そういうことで廃止したとき、または知事さんから調査をしないと云われたときに調査をして、その結果を都道府県知事さんに報告をするという義務が生じてまいります。

なお、その横にありますように、指定調査機関というのがありまして、これは普通の人がやるのではだめで、それなりの能力を持ったところにしっかりやってもらうということで、環境大臣が指定する機関にやっていただくということになってございます。

■ 指定区域の指定等

その結果、土壌の汚染状態が環境省令で定める基準に適合した場合はそのままですが、しなかった場合には、その下にありますような、指定及び公示ということになります。その基準を超えた区域を指定いたしまして、それを台帳に記載します。従って、それが台帳になりますので、公衆に閲覧をする。要はここが汚染されているよということをオープンにしていくというシステムができてございます。

そこに載せると同時に、今度はその後2つの制限がかかります。1つは汚染の除去等の措置というのがございます。これは対策をとっていただくということですが、これはすべからくいつもやれということにはなっておりません。そこにありますように、「指定区域の土壌汚染による健康被害が生ずるおそれがあると認めるときは」ということで、要は、土壌汚染というのは地下ですので、直接人に影響を及ぼすおそれが認められるときには当然すぐに対策をとらなきゃいけないんですが、そうでない場合はしばらく様子を見るというか、人が手をつけない限りは直接影響がない場合もございまして、そういう健康被害が生ずる恐れが認められるときには対策をとりなさいよと、こういうことになってございます。

■ 健康被害の防止措置

具体的にはどのような場合かといいますと、直接摂取という状態になりますと、直接表層が汚れていますので、そこに人が立ち入ってさわられるような状態になっていることがそういうものになります。ですから一般の方が立ち入っ

ていけるような土地にそういう汚染物質があるという場合には命令がかかります。ただ、完全に上がコンクリーで打ってあるような場合には直接的な恐れがないので、直ちに何かをやっていただくという必要性はないということになります。

もう1つの場合は、地下水への汚染が広がるおそれがあると認められるときです。このときは当然地下水の利用があれば問題になりますので、即座に対策をしていただくということになります。そういう健康被害を生ずるおそれがあったときに初めて行っていただくということになります。

ただ、現実問題としては、法律上命令をかけるのはそこまででございますが、その前に実際には事業者の方である程度汚染の除去等の対策を講じていただくということになっております。先ほど汚染が見つければ9割方はまず対策をとりますということですので、命令をされなくても対策をとるというのが現実だとは思っておりますけれども、法制上はそういう仕組みにしております。

■ 汚染の除去等の措置命令

あと、具体的な除去の方法でございますけれども、これはその土地の使用の状況等によりまして、色々選択ができるようになっております。例えば、直接摂取によるリスクですと、そこにありますように立ち入りの制限から舗装、覆土、封じ込め、浄化といったような対策があるわけですが、汚染があればすべて浄化しなさいとかそういうことは言わないというか、むしろ直接摂取ですと、覆土しなさいとかそういうものが基本的な命令の項目になります。もちろんそれ以上やってもいいのですが、命令としてかけられるのはそういう必要最小限の覆土というようなことになっております。また、地下水のリスクでも、例えば、地下水汚染に関して、溶出量基準を超えているものの汚染が生じていないということであれば、地下水のモニタリングを継続するといったようなことでもよろしいですし、封じ込めとか浄化ということも、これは命令対象にはなりませんけれども、そういう状態になるかと思えます。もちろん濃度レベル等によっては封じ込めとか浄化といったものを命令することもあり得るということでございます。

■ 土地の形質変更の規制

そういうふう被害が生ずるおそれがあると認める以外には命令はかからないわけですが、そのときに、土地

に何か手を加えると汚染が出てくるということがございますので、土地に手を加えることの制限はかかります。そういう意味で、手を加えようとしたときには、都道府県にその計画を提出する。それによって健康被害が生ずるとか、都道府県がその計画は不適切だと考えるのであれば、変更の命令ができるということになります。

なお、汚染の除去等を行って、完全に汚染がなくなれば指定区域の指定を解除して、台帳から外すということもいたしますけれども、例えば覆土のような場合で下に残っている場合には解除ができないということになってございます。

■ 費用の請求

1つ言い忘れましたが、汚染の除去等の措置、対策でございますけれども、先ほど調査の方は土地所有者にかけると言いましたけれども、基本的には汚染の除去は汚染の原因者にかけるというのが原則になっております。ただ、実際には、汚染の原因者がわからない場合が多々ございまして、かなり古い、昔の問題がありまして、そういう場合には、土地所有者に汚染の除去の命令をかけるということになっております。汚染原因者がはっきりしている場合には、当然汚染原因者にやっていただくわけですが、いない場合には土地所有者にかかります。そういう意味で、自分が原因者じゃないからといっても、調査はある程度、当然管理下ですから、自分の情報としてとっていただくのですが、対策の方は、本来汚染原因者であるべきなんですが、やはり実際にいない場合は土地所有者がやるということになります。

■ 指定支援法人

それで、その関係で一番下の基金というものが出てくるのですが、やはりそういう土地所有者の中には、それほど対策事業を行おうとしても、それほど資金力がなくて、浄化等の対策をとれない方がいる可能性がございます。そうしますと、この法律によるスキームがうまく動かない可能性がございますので、土地所有者が対策をやらなきゃいけない。なおかつ、その人がそれほどの資産を持っていない、対策資金が十分でないという場合、こういう方に助成をするような基金を創ってございます。これについては、指定支援法人、日本環境協会というところがございまして、ここを指定いたしまして、ここに基金を設置してございます。

これについては土壌の色々な調査とか対策に携わっている方々から、それぞれの調査とか対策をやった際に、ある一定の割合で抛出をお願いをしておりますし、また今後色々な関係の産業界の方々にもその基金に対する抛出をお願いをしたいと思っております。また、同時に産業界と国とで協同で作ろうということで、国の方からも毎年5億円程度、基金に抛出をさせていただいているところでございます。

以上が法律の体系でございます。

■ 土壌汚染対策法の施行状況

続いて、この法律がどのように施行されているかということをお簡単に述べさせていただきたいと思っております。

まず、土壌法の施行状況でございますが、8月15日時点、ちょっと古くて恐縮なんですけど、ちょうど施行半年の時点で、私どもが自治体の方に調査をかけたまま、法施行の状況についての調査をいたしました。その関係で出てきたものです。

■ 法第3条関係

法律には幾つか条項がございますけれども、法の第3条関係、これが先ほどのフローで言いました特定有害物質を使用しております、これを廃止したときに調査を行う義務がかかるわけですが、そのときの件数でございます。半年間で217件ほどございました。一昨年の1年間の廃止の件数がおおむね年間700件くらいだというふうに記憶しておりますので、半年で217というのは若干少な目ではございますが、施行当初ということを考えればそれなりの数字だと思いますし、今後若干増えてくるのではないかとこのふうには思っております。そういう形で、それぞれ出てきているということでございます。

その中で、具体的に調査を行ったかどうかという調査をしています。先ほどは触れませんでしたけど、実はこの制度の中で、そういう調査の義務がかかりましても、その工場等で特定有害物質の使用をやめたけれども、工場としてはずっと操業を続けているという状態がございます。こういう状態のときは、そのとき直ちに調査をしなくても済むような仕組みができております。都道府県知事にそういう確認の申請を行います。何を確認するかというと、直ちに健康影響を及ぼすような状態じゃない——単純に言うとはかの人たちが入れない、自分の従業員しか入りませんというところであれば、特段問題はないじゃないかと、直

ちにやらなくてもいいじゃないかと。そういうことであれば直ちにやる必要もないわけなので、そういうことを確認して、調査の猶予をすることができるという規定がございます。

実はそれを利用した人が92件ございました。半数弱でございますけれども、その利用を検討している、手続に入っている人が53件ということで、全体で140件くらいそういうものがございました。そういう意味では7割方の人が、調査義務はかかるのですが、まだ操業中ということで、少し先に延ばしていると。これは、いずれ操業をやめたときとか、用途の変更をするときには調査をしていただくわけですが、先送りをしている方がかなりいらっしゃったということでございます。

実際に調査に入ったのが39件ほどございまして、まだ未確定のものが33件ほどございます。既に結果15件報告されておりましたが、着実にこの結果は報告されてきているということでございます。

■ 法第4条関係

続いて、第4条関係でございますけれども、4条というのは、都道府県知事が健康被害のおそれがあると認めるときということでございますが、調査命令を出した件数が鳥取で1件ございました。結果としましては、命令を出したのですが、調査の結果、当該調査では土壌汚染の確認ができなかった。地下水汚染があったので命令をかけたんですが、土壌汚染までは確認できなかったという状態になってございます。そういう意味で、今後は地下水をどうするかという方向に移っているというものでございます。

4条関係はその1件以後出ておりませんが、私どものところには、自治体の方から、これは4条をかけるべきかどうかというような相談が相当数来ております。私どもの中で、要件を満たしていますねとお答えしたのは、かなりの数にのぼっております。ただ、自治体の方は若干慎重に構えておられて、その以後命令を出したものが出ていないということがございます。

これは先ほどから言いますように調査をやるだけですので、普通の行政罰の命令とはちょっと違うんですが、どうも行政側として、命令という言葉を非常に重くとらえて、かけるんだったら相当慎重なデータを揃えなきゃということで、かなり自治体側が慎重な取り扱いをしているという実情がございます。

もう1つは、私どもの運用通知の中で、自主的な調査についての解釈問題というのがございまして、私どもは、汚

染が見つかったとしても、それが事業者自らが自主的に調査をして見つけたような場合、そこにさらに命令をかけるというのはちょっと酷じゃないかという議論がございまして、それはむしろ自主的な調査を阻害してしまうおそれがある、こういう議論から、自主的調査はむしろ大いにやっていたきたいという立場なので、自主的調査で見つかった、なおかつその後も法と同等な措置を確実にに行えるというような場合には、4条を直ちにかけなくてもよろしいですよという解釈通知を流してございます。その関係もございまして、かなりの部分で自主的に見つけ出して、みずからそういう対策を講じていただいておりますので、その関係で命令をかけないで、実際には対策が進んでいく、こういう事例が相当数あるというふうに理解をしております。そういう意味で、法律に基づく件数は少ないんですが、実態には相当数が準ずる形といいますか、もしやらなければかけるという、いわば調査命令の発令を猶予している、こういうものが実際にはかなり存在をしております。

■ 法第5条関係

続いて、第5条関係でございますけれども、これは指定区域でございます。指定区域につきましては、これは一番最初に、7月29日ですが、東京都の日産の村山工場の跡地でございますが、そこが第1号で区域を指定いたしました。その後、平塚で8月27日に2件目がございまして、その後10月2日に足立区で3件目、それから10月31日に大田区でございました。現在のところ4件でございますが、こちらの方はいずれも3条の調査に基づきまして汚染が見つかった、指定区域になったものでございます。これにつきましては、先ほど言いましたように調査が着実に実施されておりますので、その結果汚染が見つければ指定ということで、今後とも増えてくるものというふうに考えております。そういう意味では、かなりこころ辺については着実に動いてきているんだろうなというふうに理解をしております。

■ 指定調査機関

次に、先ほどのフローの中でありました指定調査機関でございますが、これにつきましては、相当数の会社の方がご参画いただいておりますのでございます。この法律に基づく調査というのは、この指定調査機関じゃないとできないわけなので、非常に多くの方に応募していただきました。

公募いたしまして、今年の1月にまず第1回目の指定、このときは884機関、それから2回目、これは8月に指定いたしました、446機関、合計で1,330機関を指定いたしました。その後組織の変更等に伴って、7つほど取り下げがございましたけれども、それでも1,300を超える機関がその指定を受けてございます。本当に1,300の機関があつて、そんなに調査がやられているのかどうかというのは若干疑問なんですが、法律に基づく調査自身は先ほど言ったような件数でございまして、それ以外に、実際に色々な調査が世の中行われておりますので、そういう相当数やられている調査も、今、大体の調査機関は法に準ずる形でやられておりますので、そこで活躍をされているのだろうと理解をしております。

■ 土壌浄化施設の認定

もう1つは、法律の制度の中で、土壌浄化施設というものがございまして。これは、土壌汚染の区域の指定を受けますと、土壌汚染というのは現地で浄化対策をしていただくというのが基本にはなっているんですが、どうしてもやはり工期の関係とか色々な問題がございまして、その場でなくて、その汚染土壌を運び出して処理をしますと、こういうようなこともやられております。その汚染土壌を運び出すときのやり方というのを、環境省告示で決めてございます。その中で、例えば廃棄物の最終処分場に持っていきなさいとか、そういうことが色々書いてあるわけですが、受け入れ先として廃棄物の最終処分場と、土壌浄化専用の施設と、あとセメントの施設と、この3つが上がっています。廃棄物関係は既にそういう資格を持っているようなものですから問題ないんですが、2つ目の専用施設については制度がございませんで、都道府県知事が性能を見た上で認定しなさいという仕組みになってございます。その関係で、第1号として秋田県の旧鉱山のところなんですが、昔、鉱山で使っていた土壌の色々な選鉱施設を改造したような施設なんですが、そういうものを利用して土壌の浄化施設を作っておりますので、これを第1号として認定をしております。もう1件、同じ会社の別の施設も、秋田県がその後認定していると聞いてございます。ほかにも全国に幾つか土壌浄化の専用施設がございまして、まだその担当の自治体が認定を出すところまでいっていないという状態でございます。やはり個々の施設ごとに構造等が違いますので、一般的な基準は既にもう示してあるんですが、やはり個々の細かい基準まで私どもは示していなかったものですから、自治体の方で判断に苦しんでいるといえますか、

少し認定に時間がかかっている状態であると聞いてございます。

それからセメントについても、私どもの方で入れるときの基準を作るということが書かれてございますが、この基準は今、素案を今作りまして、近くお出しする予定になっておるところでございます。

■ 今後の課題

続いて、今まで見てきましたように、法律に基づく色々な対策、事務は着実に施行されていると考えておりますけれども、では今後どのような課題があるのかということをご簡単に説明させていただきたいと思っております。

まず、自主的な取り組みがあります。先ほど言いました、法律で規制されているのは健康影響ということ、また、その調査のスタートする時点がある程度限定的に書かれてございます。それに当てはまらない事例は、自主的な取り組みで色々やっていたらざるを得ない状態になってございます。

私は7月から来てこの職にいるわけですが、色々な案件ありますが、私のところに入ってくるのは大きな案件なんです、それだけでも毎週1個ぐらい来るというような、そういう状態がずっと続いてございます。ただ実際に、これは法律の対象になるのかと聞いてみますと、ほとんどが対象になっていないです。そういう意味で、法規制の対象にはなっていないけれどもかなり大きな土壌汚染問題があって、それに対して色々な対策を講じていくということが実は起こっております。これはどういうことかという、やはり法律が施行されたことによって、色々なルールがかなり明確になったということで、調査そのものがしやすくなってきたんだろうというのが1つ。それから、土壌汚染に対する社会的な認識というものが非常に深まってきたんだろうと考えております。そういう意味で、このところ非常に多くのそういう事例が出ております。ですから法律の施行の直接的な数は、それほど多くはない感じはするんですが、やはりその影響は非常に大きなものであるという認識を持っております。従いまして、今後そういうところに対しても、そういうものは個々に自治体等相談に応じて適切な指導をしているわけですが、やはり同じように適切に実施されるようにしていくこと、これが当面の大きな課題だろうと思っております。個々の案件にはなりますが、法対象・非対象に関わらず、土壌汚染対策というものが円滑に進んでいると、こういう認識をしっかりと世の中に持っていただくということが重要だろうと思っております。せ

つかく今そういう認識ができたので、やはりこういう認識をもっと深めていく必要があると思っています。

土壌汚染が今まで進んでいなかった一番大きな理由は、土壌汚染というのがどういうものかというのがよくわからなくて、世の中に公開するのが非常に怖いというイメージがあったかと思えます。そういう意味で、昔からやられていた方の話を聞きますと、水面下に潜っていたという事例がかなり多かったと聞いています。それが法律が施行されることによって、皆さんオープンな世界で対策を進めるようになってきたと理解をしております。そのためにはやはり事業者の皆様ばかりでなく、国民一般の方々の理解を進めることが非常に重要だと思いますので、そういう理解を進めるような対応をしていく必要があるんだろうと思っております。

それから、法律ができるときに、国会で色々審議がされて、そのときに附帯決議というものが幾つかつけられています。たしか衆議院で14個、参議院で10個でしたか、つけられています。その中で、今後の課題というような形でとり上げられたものが幾つかございます。それに私ども取り組んでおりますので、その状況を簡単に説明したいと思っております。

■ リスクコミュニケーションの推進

まず、1つ目として、土壌汚染対策を進めていく上で、今申し上げましたように、やはり事業者と国民の方々の理解の促進を図ることが非常に重要だと思っております。これは土壌汚染のリスクがどんなものであるかということ、色々な立場の人たちに理解をしていただくということです。いわゆるリスクコミュニケーションを推進することによってでございます。国会の附帯決議の中でも、リスクコミュニケーションの推進をしろという附帯決議がつけられております。これに対しまして、私どもは、リスクコミュニケーションとは何ぞやということをもっと知っていただくということで、そのためのパンフレットを作って配布してございます。また、先ほど申しました、指定支援法人“日本環境協会”でございますが、そのホームページにリスクコミュニケーションの関係情報を掲載して見られるようにすると、こういうようなことをまずやりました。

それから、現在、土壌汚染リスクコミュニケーションのあり方に関する検討会というものを設けていまして、専門家の方々にお集まりいただいて、自治体とか土地所有者等がどういった形でリスクコミュニケーションを進めていったらいいかというマニュアルを作ろうということで、今そ

の検討に入っています。現在マニュアルの素案がほぼできておまして、これを一度先生方とか関係者の方々に見ていただいてチェックを受けて、直して案にした上で一般の方々にもお見せしようかなということです。そのくらいのペースで進んでいるところでございます。

■ 生活環境や生態系への影響

2つ目として、先ほど冒頭で言いました健康影響以外の項目、主として生活環境といった問題とか生態系といった問題。これの科学的知見の集積ということが附帯決議で求められております。そういうことから、まず生態系への科学的知見の集積のために、影響等の調査検討委員会というものを7月頃に設けまして、議論を開始してございます。ただ、生態系というものになりますと、非常に議論が複雑になりまして、色々な専門家の方に入っていただいて議論しているんですが、一体どういうものを対象にすべきなのかといったような概念の整理がまだできていなくて、色々海外の事例——海外では生態系保全といいながら、実は野鳥とか野生生物の保護のための色々な、金属等の基準とか、こういうのを作ったりしているんですが、そういうものの事例等を全部整理をして、今、その色々な概念の整理だとか、そういう知見の整理を行っておりますし、具体的にどのような影響が考慮されているのかといった問題とか、あと土壤の中でそういう物質がどういうふう循環をしていくのかと、こういったような、いわば調査の検討に着手をいたしております。ちょっとここについては問題が複雑なので時間がかかるかと思いますが、着実に検討を進めていきたいと考えています。

■ 油汚染の実態等

ただ、生活環境の中で1つ大きな問題がありまして、これは油の汚染でございます。油の汚染の問題というのは、油の中にベンゼンというのがありますので、これは健康影響問題なんですけど、そうじゃない一般の油については、主として臭いとか油膜というのは、目に見えるとか、そういう現実的な生活環境への影響があるわけですが、これについては法律の対象外でございますが、早目に手を打たなきゃいけないということで、13年度から検討会を開催してございまして、実態調査等はやってきております。本年度中にも、浄化目標とか浄化技術といったものを、検討会としてとりまとめたかと思っております。

■ 簡易で低コストの調査・対策技術の開発・普及

続いて3点目でございますけれども、対策技術の問題でございます。土壤汚染対策というのは、どうしても非常に高価なものになりがちでございます。そういうことから、今後対策を円滑に進めるためには、やはり簡易で低コストな調査手法、対策手法を開発する必要があるんだということが強く求められております。こういう観点から、私どもはそういう技術について、より低廉化を目指す観点からの調査というものを実施しております。具体的には、昨年度は、特に重金属汚染というものにテーマを絞らして、そういう調査とか対策の技術を一般の方から公募をするというやり方で、公募した上で、それについての実証調査を実施して、その評価結果を公表する。こういうことで開発の励みにもなりますし、また広く一般に使われる方の参考にもなる。こういったような形で技術開発の促進策を講じております。昨年は重金属の9技術に対して調査を行って、今年の10月21日に評価結果を公表してございますので、ご参考にいただければと思います。

また、今年につきましても、今度はVOCについて実証調査を行うこととして、今年は7技術ですけれども採択いたしまして、そろそろ実証調査に入るという予定になってございます。

今述べましたように、今後とも課題が随分山積しておりますけれども、こういう問題を着実に解決しながら、制度をしっかりと施行していくことが必要であろうかと思っております。そのためには、先ほども申しましたが、やはり関係者の方々、特に今日もこういうふうな、特に土地関係の方々にお集まりいただいているわけですので、そういう方々を含めまして、関係者の方々のご理解が不可欠であろうと思っております。そういう意味で、今後とも土壤法が円滑に進みますように、また土壤法以外の色々な対策というものが円滑に進むようにご協力をいただけたらと思っております。

土壤汚染というのは基本的にはリスク管理、即、対策じゃなくて、リスクの存在を知って、的確に管理をしていく、こういうことが大切だと思っておりますので、そういう意味からどのように管理をしていくかということをご理解の上ご協力をいただけたらというふうな思っております。

ご静聴ありがとうございました。