

土壤汚染対策法の改正要望

自然由来物質の規制の適正化

2015年3月9日

(一社)日本経済団体連合会
環境安全委員会 環境リスク対策部会
環境管理ワーキンググループ

現行規制による事業活動への影響

土壌汚染対策法に、リスクの大小に関わらない一律で過剰な規制があることにより、事業活動に以下のような影響が出ている。

1. 工期の延長、工費の増加、多量の搬出土壌の運搬・処理の必要が生じている。
2. 国内に広く存在する自然由来物質を含む土壌についてもリスクの大小に関わらない一律で過剰な規制が課されており、影響が拡大している。
3. その結果、土地の取引および利活用が萎縮している。

具体的事例 1

1. 汚染の浸透が途切れる深さを確認したうえで、深さ数mまで掘削除去する土壌対策を施した土地を、建設用地として売却した。
2. その後、建設時の杭施工の際に押し出されてくる深さ数十mの土壌から、土壌指定基準を超過する、自然由来と推定されるヒ素が検出された。
3. このため、売買契約に基づく瑕疵担保責任により、数億円の追加負担を余儀なくされた。

具体的事例2

1. 市街地の開発事業において、計画段階で約10万m³の掘削土壌の発生が見込まれた。この土壌には自然由来汚染が推定されるとして行政から法4条の調査を指示された。
2. しかし、調査を行って土壌指定基準を僅かでも超える掘削土壌が見つかった場合、汚染土壌として場外処分する必要が生じ、建設費の1割の追加費用が発生することが判明。
3. 土壌指定基準を超えない掘削土壌は搬出できるが、それを証明するための認定調査は、法4条調査で対象となった自然由来汚染土壌だけでなく、汚染のおそれがない(農薬以外の)すべての特定有害物質についても調査する必要があるため、工期及び工費に甚大な影響を与える。
4. このため、事業計画が決定できずにいる。

具体的事例3

1. トンネル工事の場合、トンネル坑口の水平投影面積が法4条の形質変更の面積とみなされる。通常、この面積は3000m²を超えないので法4条の対象とならないが、事業者は、念のため工事着手前に土壌の分析を行った。
2. 分析の結果、掘削土壌の処分予定先の自治体が設定している掘削土壌の受入基準を自然由来の物質でわずかに超過したため、人為汚染と同様に汚染土壌処理施設での処分を余儀なくされた。これは、多くの自治体が、掘削土壌の受入基準を土対法の土壌指定基準と同様の厳しい値としていることに起因する。
3. その結果、トンネル総工事費のうち自然由来汚染土壌の処分費が占める割合が約3割に達した。

具体的事例4

1. 自治体が海面埋立て造成事業で造成した土地を、工場用地として購入し、工場の建設を開始した。その際に発生した残土から指定基準の3～5倍の鉛・ヒ素が検出され、処理に多大なコストを要した。
2. この鉛・ヒ素について自治体に確認したところ、自治体が住宅地開発のために山を開削した時に発生した残土を利用して造成したため、自然由来の物質であるとの回答があった。
3. これに伴い、以後の工事では、建設残土が極力発生しない特殊な工法による基礎工事、建設残土処理、3000m²を超える場合の10mボーリング調査を余儀なくされ、総建設費が増加した。

| | |
|----------------|---------------|
| 新規ボイラー基礎工事 | 7～8億円程度の工事費増加 |
| 建設残土処理 | 2億円の工事費増加 |
| 生産設備建設のための土壌調査 | 5億円の調査費 |

問題の所在 ~ リスクに応じていない規制(1)

土壌指定基準(規制基準)が、地下水環境基準および土壌環境基準と同じ値であり、また、判定方法が過度に厳格である。

リスクに応じていないと判断される理由:

1. 環境基準は「終局的に土壌等をどの程度に保つのか」という全体的な目標値である。排水の規制基準は河川等による希釈効果等を考慮して環境基準よりも緩く設定されているなど、事業者等に課される規制基準は環境基準より緩い値とすることが一般的である。しかし、土対法では、同一に設定されている。
2. 規制基準を超えているかどうかを判定する基準は溶出量とされている。環境庁告示46号付表に規定された試験方法は厳格であり、この試験方法では、実際に汚染土壌から地下水へ溶出する量より高い分析結果が示されることになり、その結果は補正することなく指定基準に照らされる。

(参考)海外では、環境基準と規制基準は別の値であり、用途に応じた含有量基準である。例えば、オランダの工業用地における鉛の基準は、バックグラウンド(50mg/kg)および規制値(530mg/kg)であり、土地利用に応じたリスクアセスメント手法を導入している。すなわち、日本のような過度な溶出量基準を採用していない。

問題の所在 ~ リスクに依拠していない規制(2)

1. 自然由来汚染土壌の場合、一定の要件を満たせば自然由来特例区域として指定され、形質変更にあたり、基準不適合土壌が区域内の帯水層に接しても差し支えないことになる。
2. しかし、区域内の土地の形質変更や区域内で生じた残土の移動・処分等が制限されるため、実質的な緩和の効果はほとんどない。

リスクに依拠していないと判断される理由：

1. これまでの調査等により、自然由来汚染土壌が存在する範囲が明確になっている地域もある。そうした地域内で、自然由来汚染土壌を適切に移動・管理できるのであれば新たな健康被害のリスクは発生しないため、広い範囲を特別な区域として指定するなど柔軟な規制とすることが合理的であるが、自然由来特例区域は、事業所レベルの小さな区域として指定され、区域内での土壌の移動・処分等は困難である。
2. このため、自然由来特例区域ではない区域と同様に土壌を移動し、管理型処分場等で処分をせざるを得ない事態が生じている。

問題の所在 ～ リスクに応じていない規制(3)

1. 調査により自然由来汚染土壌が特定された場合でも、土壌を搬出する際に要する認定調査の対象物質は、当該物質だけでなく、また自然由来・人為由来に関わらず、農薬4物質以外のすべての特定有害物質が対象となる(法16条、施行規則59条)。
2. 自然由来特例区域で掘削前に認定調査を行う場合、一律に深さ1mごとの調査が義務付けられる。

リスクに応じていないと判断される理由:

1. 調査により汚染物質が特定された場合でも、それ以外の物質を含めて一律に認定調査を義務付けている。
2. 地歴調査等により特定の深度(地層)のみに自然由来汚染土壌が存在することが明らかな場所も存在するが、一律に認定調査を義務付けている。

具体的要望

要望1 (7頁:リスクに依じていない規制(1)への対応):

土壌指定基準を、地下水環境基準および土壌環境基準と区別し、判定方法に見合った値とすべき。

要望2 (8頁:リスクに依じていない規制(2)への対応):

地歴調査等により自然由来による汚染があることが判明している広い地域内では、土壌の移動を規制しない、新たな制度を作るべき。

要望3 (9頁:リスクに依じていない規制(3)への対応):

自然由来特例区域から外へ健全土壌として搬出するために行う認定調査は、自然由来汚染が認められた物質のみを対象とすべき。また、汚染の深さ等が明らかな場合は調査の深度(地層)等を限定できる制度とすべき。

要望が実現した場合の効果

要望1が実現した場合の効果：

国内に広く存在する自然由来物質土壌の多くが指定基準以下となり、これに起因する調査費および処分費が軽減される。この結果、土地の利活用が図られ、積極的な投資が行われる。

要望2が実現した場合の効果：

事業所ごとの調査・処理等に要している多大な時間と費用が軽減される。

要望3が実現した場合の効果：

汚染可能性のある物質を確実に調査しつつ、認定調査に要する費用が大幅に軽減されることにより、自然由来特例区域の緩和効果が発揮される。