

## 地方自治体の条例における土壌・地下水汚染への対応に関する特徴

○清水祐也<sup>1</sup>・鴨志田元喜<sup>1</sup>・菅沼優巳<sup>1</sup>・藤安良昌<sup>1</sup>・今安英一郎<sup>1</sup>・  
土壌・地下水汚染の総合的な対応に関する検討部会<sup>1</sup>  
<sup>1</sup>土壌環境センター

### 1. はじめに

平成11年に「土壌・地下水汚染に係る調査・対策指針及び同運用基準」（以下、旧指針）が公開され、土壌汚染と地下水汚染の両面からの対応が示されたが、旧指針における土壌汚染に該当する部分については、平成14年の「土壌汚染対策法」の公布を機に、同法施行通知において“法施行後は土壌汚染に係る部分は廃止する”とされた。

このように、日本の法制度においては、土壌について土壌汚染対策法（以下、土対法）が、地下水について水質汚濁防止法（以下、水濁法）が施行されており、相互の関連性を取りつつも個別に運用されているのが現状となっている。本来、土壌汚染と地下水汚染は密接に関係しているため、土壌汚染対策の実施にあたって、地下水汚染の存在を無視することはできないと考えられる。また、「水循環基本法」が制定され、地下水は「国民の共有財産」と位置付けられている現在、少なくとも対策の対象となる土壌汚染に起因する地下水汚染については、敷地外への流出やその拡大は避けるべきである。したがって、土壌汚染と共に地下水汚染についても総合的な対応が望まれる。

一方、国の法規制等とは別に自治体では、条例・要綱等により土壌汚染と地下水汚染を一体として対応している事例もある<sup>1</sup>。自治体の場合、土壌と地下水を管轄する部局が同一のことが多く、そのために総合的な対応が図られているケースもある。このような背景から、前報では、土壌・地下水汚染について総合的な対応を実施していると考えられる5つの自治体の条例等について整理・報告した<sup>2</sup>。本報では、さらに13の自治体について情報収集を行い、現行条例における特徴について整理した。

なお、今回の整理・検討にあたっては、自治体の公開情報を用いており、各自治体にヒアリング等により直接確認を行っているものではないことに留意頂きたい。

### 2. 自治体による土壌・地下水汚染への対応の整理

18の自治体について、情報を収集し、現行の条例の特徴について整理した（表-1）。表中の各項目における分類基準を以下に示す。

#### 【整理表の各項目判断基準】

- ・自治体独自：土対法・水濁法とは異なる、土壌汚染・地下水汚染に対する特徴的な考え方が、各条例等の目的に含まれている場合「○」、含まれない場合は「－」とした。
- ・調査契機：地下水汚染・土壌汚染それぞれに対する調査について、土対法とは異なる契機を有している場合は「○」、ない場合は「－」とした。
- ・調査方法：地下水汚染・土壌汚染それぞれに対する調査について、土対法とは異なる独自の調査方法を有している場合は「○」、ない場合は「－」とした。
- ・措置義務関連：土対法・水濁法とは異なる、措置実施義務が発生する基準を設けている場合は「○」、設けていない、または土対法に準ずる場合は「－」とした。
- ・措置方法関連：措置の評価基準など措置の実施方法等に関連する事項がある場合は「○」、設けていない、または土対法に準ずる場合は「－」とした。
- ・その他：上記項目以外で特徴的な独自の内容が含まれる場合は「○」、ない場合は「－」とした。

表-1 各自治体の条例に関する特徴

自治体名	条例等の名称	特徴の有無									
		自治体独自 地下水・土壌	調査契機 地下水	調査契機 土壌	調査方法 地下水	調査方法 土壌	措置義務関連 地下水	措置義務関連 土壌	措置方法関連 地下水	措置方法関連 土壌	その他 地下水・土壌
岩手県	県民の健康で快適な生活を確保するための環境の保全に関する条例	-	○	○	○	○	○	○	○	○	-
埼玉県	埼玉県生活環境保全条例	-	○	○	-	-	-	-	○	-	○
さいたま市	土壌及び地下水汚染に係る対策要領	-	○	○	-	-	-	-	○	-	○
千葉県	千葉県環境保全条例	○	○	-※1	-	-	-	-	-	-	-
東京都	都民の健康と安全を確保する環境に関する条例	○	○	○	○	-	○	○	○	-	○
神奈川県	神奈川県生活環境の保全等に関する条例	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○
横浜市	横浜市生活環境の保全等に関する条例	-	○	○	○	-	-	○	-	-	○
秦野市	秦野市地下水保全条例※2	○	○	-	○	-	○	-	○	-	○
川崎市	川崎市公害防止等生活環境の保全に関する条例	-	○	○	○	-	-	-	-	-	○
新潟県	新潟県生活環境の保全等に関する条例	-	○	○	-	-	-	-	-	-	○
岐阜市	岐阜市地下水保全条例	○	○	○	-	-	○	○	-	-	○
浜松市	浜松市土壌・地下水汚染の防止及び浄化に関する要綱	○	○	○	-	-	-	-	-	-	○
愛知県	県民の生活環境の保全等に関する条例	○	○	○	○	-	○	○	○	○	○
名古屋市	市民の健康と安全を確保する環境の保全に関する条例	○	-	○	-	-	○	○	○	○	○
三重県	三重県生活環境の保全に関する条例	-	○	○	-	-	-	-	-	-	○
滋賀県	滋賀県公害防止条例	○	○	○	-	-	○	-	-	-	-
大阪府	大阪府生活環境の保全等に関する条例	-	-	○	-	-	-	-	-	-	○
香川県	香川県生活環境の保全に関する条例	-	○	○	-	-	○	○	-	-	-

※1：土壌汚染に関連する規制については、別途、有害物質を含んだ土砂等の埋立て等から発生する土壌汚染を防止するため、「千葉県土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生に関する条例」（残土条例）が設けられている。

※2：秦野市は、土壌汚染対策法における政令市には指定されておらず、土壌汚染に対する対応は、神奈川県が土壌汚染対策法及び神奈川県環境保全条例に基づいて対応している。

## 2.1 各自治体の条例等の目的について（表-1 自治体独自）

土対法は、土壌の特定有害物質による汚染の状況の把握と、その汚染による人の健康に係る被害の防止に関する措置を定め、土壌汚染対策実施を図り、これにより国民の健康を保護すること、を目的としている。一方、水濁法では、工場及び事業場から公共用水域に排出される水の排出及び地下に浸透する水の浸透を規制する等により、公共用水域及び地下水の水質の汚濁の防止を図り、もって国民の健康を保護するとともに生活環境を保全することを目的としている。条例などでは、上述の土対法と水濁法の目的を合わせて、地下水汚染の未然防止から汚染地下水の飲用や汚染土壌の直接摂取による健康被害の防止までを一体として対象としている自治体（東京都や大阪府など）もある。更に、千葉県や東京都、岐阜市、浜松市、秦野市の条例等においては、地下水を貴重な資源としてとらえる等、水循環基本法と同様の考え方が取り入れられている。また、愛知県や名古屋市、滋賀県の条例においては、人の健康被害の防止に加え、生活環境の保全も目的とされており、愛知県に関しては調査や措置の対象を土壌及び地下水と明記している。

## 2.2 調査に関する内容（表-1 調査契機、調査方法）

土対法では、土壌汚染状況調査・報告の契機とその方法について定められている。一方で、地下水汚染の状況を把握するための調査契機については定められておらず、指示措置の種類を決めるために地下水汚染の有無の確認が必要となるが、必ずしも地下水汚染の状況やメカニズムを把握できるようにはなっていない。しかしながら、特定有害物質の移動は地下水を経由して拡散することも踏まえると、健康被害の有無にかかわらず、地下水保全の観点から地下水汚染の有無やそのメカニズムを捉えることが望ましいと考える。なお、以下に示すいくつかの自治体では、地下水汚染状況を把握するための調査の実施義務を一定の契機で設けている。

自治体が定める地下水調査の契機としては、概ね2つに分類される。1つ目としては「特定有害物質を使用等する事業場において、汚染が発生していないことを確認するための調査（以下、水質検査という）」、2つ目としては「土壌汚染状況調査にあわせて地下水調査も実施する（以下、地下水汚染状況調査という）」という内容である。

水質検査を定めている自治体としては、滋賀県、三重県、浜松市、岐阜市、新潟県、千葉県、川崎市および岩手県(事業場内に井戸を有する場合に限定)の8つがある。このうち、浜松市と川崎市については、過去に特定有害物質を使用等していた事業場も調査対象に含まれている。また、香川県は水質検査を努力義務として定めている。

地下水汚染状況調査について定めている自治体としては、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、浜松市、三重県および愛知県の7つがある。このうち、神奈川県と愛知県については土壌汚染状況調査を実施する場

合、地下水汚染状況調査を実施するものとしており、その他の自治体については、土壌溶出量基準を超過した場合（東京都の第一種特定有害物質については、土壌ガスから調査対象物質が検出された場合）に実施するものとしている。

### 2.3 措置に関する内容（表-1 措置義務関連、措置方法関連）

土対法では、汚染状況に関する基準に不適合となり、健康被害が生じるおそれに関する基準に該当する場合「要措置区域」に指定され、措置を実施する義務が生じる。また、水濁法では、有害物質使用特定施設または有害物質貯蔵指定施設を設置する工場や事業場において、有害物質に該当する物質を含む水を地下への浸透があったことにより、現に人の健康に係る被害が生じ、または生ずるおそれがあると認められるときは、被害を防止するため必要な限度において地下水の浄化のための措置の命令が出されることがある。埼玉県やさいたま市、滋賀県では、条例等により自治体独自で定める特定有害物質取扱い事業場を対象を拡張している。また、岩手県では土壌汚染が確認された場合、愛知県や香川県では土壌又は地下水汚染が確認された場合には拡散防止措置を講じる必要があるとしている。

東京都では、条例に基づく調査において確認された土壌・地下水汚染の状況が、周辺住民などに対して健康被害のおそれがある場合（土対法における要措置区域に指定される要件と同じ状況）には、土壌汚染の除去等の措置の実施が必要となり、さらに、健康被害の恐れがない場合においても、第二溶出量基準を超える土壌の汚染または第二地下水基準（東京都条例独自の基準）を超える地下水の汚染がある場合には、地下水汚染の拡大防止措置等の実施が求められている。

また、名古屋市の条例では、土壌・地下水汚染による人の健康被害のおそれはないが、生活環境被害のおそれがある場合には、拡散防止管理区域に指定され、汚染の拡散の防止等の措置の実施が求められている。求められる措置の内容としては、土壌溶出量基準に適合せず、地下水濃度が地下水基準の10倍以下の場合には水質モニタリングであり、10倍を超える場合には、原位置封じ込め等の拡散防止対策が必要となる。「生活環境被害のおそれがある場合」とは、汚染された土壌や地下水により、地下水の利用目的が制限される場合や、地下水を利用する際に浄化費用が発生する場合など、生活環境上に生じる影響の有無により判断している。具体的には、第一種・第三種特定有害物質・シアン化合物による土壌溶出量基準超過がある場合、またはシアン化合物を除く第二種特定有害物質による第二溶出量基準超過がある場合のように、人為的に引き起こされた汚染である場合などが挙げられている。

### 2.4 その他の内容（表-1 その他）

上述の内容以外に、特徴的な条例等の内容について以下に示す。

- ・千葉県では、汚染原因者が分からない地下水の汚染を確認したときは、汚染実態の確認のための水質調査、汚染機構解明調査を行い、地下水から対象物質を除去するための措置、さらに汚染範囲の監視のための追跡調査を行うこととしている。
- ・土対法や条例等に伴わない、自主的な調査を行い地下水汚染や土壌汚染が確認された場合、新潟県や静岡県、名古屋市、三重県では報告義務があり、愛知県では報告するように努めなければならないとされている。名古屋市の条例では、実施された自主調査が条例に基づく手順で実施されていない調査であっても、報告の対象とすることが明記されており、この時の状況が健康被害等のおそれが見込まれる場合には、詳細調査を求めることがあるとされている。
- ・大阪府では、大阪府地下水質保全対策要領を制定し、地下水汚染が判明した場合には関係行政機関が対策会議を設置し、地下水汚染の事実の公表、周辺地域における地下水濃度調査及び飲用指導、汚染が判明した有害物質についての事業所における使用状況の確認と指導などを実施することとされている。
- ・香川県では、水質検査を努力義務として定めており、これにより汚染が確認された場合には、汚染発見時の届出を知事等に提出するとともに、汚染原因の調査を実施してその結果を知事等に報告することとされている。その後、汚染原因者は、汚染の拡大防止計画を作成し、措置を実施することとなるが、この時事業場設置者と汚染原因者が異なる場合には、知事等により汚染原因者に対して結果を通知し、汚染原因者が汚染拡大防止措置を実施する義務を負うことになる。また、愛知県や滋賀県等においても、同様に汚染原因者が、土地所有者等とは別に存在する場合には、原因者に対し措置の実施を求めるとされている。
- ・滋賀県や三重県等では、有害物質を使用等する事業場からの地下水・土壌汚染の発生を監視するための水質検査を定期的に行うことが定められており、これにより汚染の発生を早期に発見することができる。

### 3. まとめ

本稿では、18自治体における条例等の特徴を整理した。そして水濁法や土対法の調査契機や措置の対象となっていない場合でも、汚染の発見や汚染の拡散を防止義務について定めることで、土壌と地下水をある種一体と捉え、地下水保全に取り組まれている点などが確認できた。今後、さらに条例等の整備状況、運用情報を把握すると共に、土壌・地下水汚染の総合的かつ適切な対応のあり方の構築に繋げていきたいと考える。

#### 参考文献

- 1) 環境省(2020)：令和元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
- 2) 鈴木弘明・塩谷剛・清水祐也・中島誠・土壌・地下水汚染の総合的な対応に関する検討部会(2021)：幾つかの自治体の条例等に見る土壌・地下水汚染の対応とその歴史，地下水・土壌汚染とその防止対策に関する研究集会第26回講演集, pp.193~198.