

土壤汚染対策法の意義と課題 —実効性を中心に—

牛 嶋 仁*

- I はじめに
- II 土壤汚染対策法の概要と立法過程における議論
- III 土壤汚染対策法の課題
- IV おわりに

I はじめに

本稿⁽¹⁾は、土壤汚染対策法⁽²⁾（以下、「法」という）の意義と課題につき、その実効性に焦点を絞り検討する。その目的は、法の意義と課題を考え、法の運用、土壤汚染対策関連の条例制定・改正、今後予想される法改正のための議論に寄与することである。

有害物質による土壤汚染に対する対策およびその未然防止は、有害物質による深刻な被害や重化学工業中心の産業構造の転換による工場敷地等の転用等を契機に重化学工業の発達した先進諸国において特に課題とされてきた。そして、その対応として米国を嚆矢に各国が土壤汚染に関する法制を整備してきた。⁽³⁾日本においても、農用地やダイオキシン類による汚染土地等一部の種類の土壤汚染対策については法制度が整えられてきたが、それ以外の市

* 福岡大学法学部

(1)

街地土壌汚染対策に関しては、限定的な法制が用意されているのみであった。すなわち、民事法による救済、国の環境基準⁽⁴⁾や調査・対策指針⁽⁵⁾、地方自治体の行政指導(法案検討段階の時期には、条例に基づく法的義務にしているものも散見されるようになっていた)等によって対応していた。⁽⁶⁾そこで、調査・対策義務や費用負担の基本原則について定める法制度整備の必要性がかねてから説かれてきたところ、⁽⁷⁾OECDからもその必要性が勧告されていた。⁽⁸⁾これらを背景に、政府(環境省)は、中央環境審議会答申⁽⁹⁾に基づいて法案を作成、内閣提出法案として衆議院に提出した。衆参両院の環境委員会においては、野党から修正案⁽¹⁰⁾が提出されたものの否決され、衆議院で可決した後、2002年5月22日に参議院で可決、法律として成立している(附帯決議がある。⁽¹¹⁾法は、2003年2月15日施行⁽¹²⁾)。

どの法律にもあてはまることであるが、法律により達成しようとする政策ないしは立法目的がある。これを考えながら、法による土壌汚染への対応とその実効性を検討することは、法の運用および土壌汚染対策についての今後の課題を考える上で有効であろう。

II 土壌汚染対策法の概要と立法過程における議論

1 立法目的

法は、土壌汚染状況の把握、土壌汚染対策の実施による国民の健康保護を目的としている(1条)。したがって、次の二点は、法の立法目的には含まれない。

第一に、すでに生じている土壌汚染⁽¹³⁾による人の健康に対する被害を防止することが法の目的であり、将来生じうる土壌汚染を未然防止することは立法目的とされていない。⁽¹⁴⁾土壌汚染の未然防止につき、環境省は、水質汚濁防止法(例、特定地下浸透水の制限及び改善命令(12条の3、13条))、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下、「廃棄物処理法」という。例、有害廃棄

物の適正処理の義務づけ(12条の2)等関連法令により行うこととしている。

法の立法過程では、指定区域（後述）内外からの搬出土壌によって新たな土壌汚染が生じる可能性のあることと廃棄物処理法の不備により、その未然防止を図ることができないと重ねて指摘されていた。⁽¹⁵⁾ これに対して、法制定後、法施行段階で、指定区域内外からの搬出土壌に関して環境省から各種通知⁽¹⁶⁾が出され、搬出土壌の扱いにつき、一定の方法が示された。⁽¹⁷⁾

第二に、健康被害を超える生活環境や生態系への被害を防止することは、法の立法目的とされていない。健康被害を上回る対策は今後の課題とされている。⁽¹⁸⁾ このことから、衆議院環境委員会の附帯決議は、「土壌汚染が人の健康や生態系へ及ぼす影響を考慮し、土壌汚染の未然防止措置についても早急に検討を進めること」とし、参議院環境委員会の附帯決議は、「土壌汚染による生活環境や生態系への影響、油類の特定有害物質以外の他の物質による土壌汚染の実態把握などについて早急な科学的知見の集積に努めるとともに、土壌汚染の未然防止措置について早急に検討を進めること」としている。⁽¹⁹⁾

2 汚染対策責任者（対策事業主体及び費用負担者）

法は、図1、図2のように、①土地所有者等（管理者・占有者を含む、3条1項）が汚染対策責任を負う（都道府県知事の措置命令）こととし、汚染原因者が明らかである場合には、汚染原因者がこれを負うこと（7条）、②措置を行った土地所有者等は、汚染原因者に求償を求めることができると定めている（8条）。この原因者の義務ないし土地所有者等による原因者への求償権は、（対策措置のための）詳細調査・対策措置（狭義の対策事業）の義務ないしは費用に関するものであり、概況調査は、土地所有者等が負うこととなっている（3条、4条）。

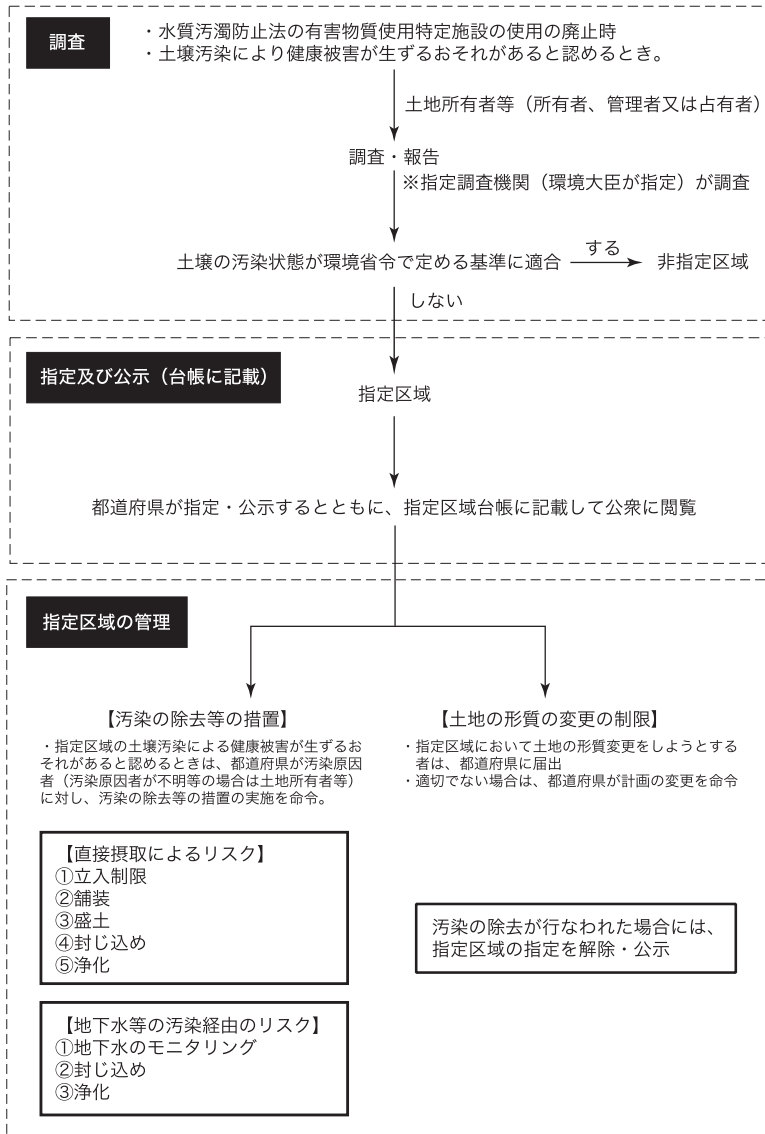
この制度については、汚染者負担原則をどの程度ふまえているか（基本としているか一部取り入れているか）につき、説明・評価の相違があるように

図1 土壌汚染対策の実施主体と費用負担者
中央環境審議会「今後の土壌環境保全対策の在り方について」(2002年)17頁より転載

実施主体	費用負担 【汚染原因者への求償】	備考
土地所有者と汚染原因者が同じである場合	土地所有者等＝汚染原因者	
土地所有者と汚染原因者が異なる場合		
汚染原因者が存在する場合	土地所有者等に異議のない場合	*汚染原因者の資力がよっては実施が困難な場合あり(この場合、土地所有者等が実施)
	土地所有者等に異議のある場合	*汚染原因者の資力によっては求償が困難な場合あり
汚染原因者が存在しない場合	土地所有者等	*土地所有者等に資力が無い場合には基金により支援
汚染原因者が不明な場合	土地所有者等 【後に汚染原因者が判明した場合は求償可能】	

図2 土壌汚染対策法のしくみ

（かんきょう 2003年2月号12頁掲載の環境省資料を修正して転載）



見受けられる。すなわち、土地所有者責任を基本とし原因者責任を加味したとみる⁽²⁰⁾か、原因者責任を基本として土地所有者責任を前面に出しているともみる⁽²¹⁾かである。もっとも、過去の汚染に対する対策として原因者責任を基本とすること自体、法に基づき汚染対策義務が生じる際の要件に含まれる対象有害物質の汚染につき、当該物質の使用が過去に適法であったことから疑問視する考え方もある。⁽²²⁾さらに、法8条に基づく原因者への求償権は、過失を要件としないものの健康被害の防止に必要な措置に要した費用にとどまることになる（生活環境の保全目的など法が要求する以上の対策に要した費用の求償については、原因者に対する不法行為責任や土地の売買契約等の相手方に対する瑕疵担保責任によることになろう）。⁽²³⁾

法の費用負担者に関するルールの性格付けは、原因者がどの程度判明するかという点と密接に関連している。原因者が比較的容易に判明する場合には原因者責任で、そうでない場合には所有者責任と表現しやすいであろう。⁽²⁴⁾少なくとも、汚染原因者を第一義的責任者とし、原因者が不明や無資力の場合に土地所有者等を責任者とするというしくみ⁽²⁵⁾と比較すると土地所有者等の責任が前面に出ている。法のしくみの場合、原因者が判明しづらい場合の究明コストは、行政よりも民間で負担することになることだけは明らかであり、その点が法のめざしていることでもある。⁽²⁶⁾

原因者の究明は、措置命令（7条）前の行政手続のあり方とも関わる。土地所有者等と汚染原因者が異なり、かつ都道府県知事による究明が困難であると判断された場合、知事による土地所有者等への措置命令の根拠とされた（汚染原因者の特定が困難であること等の）事実認定に対する反論は、原則として書面により行われる（行政手続法23条、29-31条に基づく弁明の機会の付与）⁽²⁷⁾ため、これを土地所有者が事前に覆すのは実際上困難な場合があろう。

したがって、予想されるこの法運用と合わせ考えると、汚染対策責任は、警察責任に基づく土地所有者等の責任であり、汚染者負担の原則は、一定の要件

の下に補充的に取り入れられたと見るのが自然であろう。

費用負担者をどのようにするかは、過去の汚染修復に対する公平な費用負担のしくみとして法の根幹に関わる事項である。法は、立法目的を人の健康に対する被害の防止とした上で、土地所有者等の状態責任（警察責任）の観点から土地所有者等の責任とすることを定め（8条の求償規定は、環境省原案にはなく、与党により修正されたといわれている⁽²⁸⁾）、当該土地を管理している土地所有者等が事業主体となれば、原因者が事業主体となる場合に比較して円滑に対策が進むという判断に基づいている。⁽²⁹⁾ 立法論としては、アメリカ合衆国のように土地所有者、原因者双方（それ以外もある）を責任主体（連帯責任）とすることはありうるが、合衆国の場合、そのしくみが費用負担をめぐる潜在的責任主体間の激しい争いを招き、その実効性に限界が生じた。この意味で、いずれかを第一義的責任主体としたことは、賢明な方法といえることができる。もっとも、汚染原因者を第一義的責任者とし、原因者が不明や無資力の場合（究明に時間を要する場合の緊急措置を含む）に土地所有者等を責任者とするというしくみが、中央環境審議会答申⁽³⁰⁾のいうように、土地所有者の協力が得られない可能性があるという意味で実効性のないものであるか検討の余地があろう。すなわち、土地所有者等に受忍義務を課すこと等により、このこと自体は解決できるのではないかと考える。⁽³¹⁾ むしろ、法のしくみの本質的な点は、法が状態責任を根拠に土地所有者等の責任を第一義的に定めたことにあり、このこと自体は、一つの立法政策であるが、状態責任を超えた責任（生活環境の保全等）を定める場合に、このしくみを維持できるかの課題（善意無過失の土地取得者の抗弁等もこの一つと考えられよう）を残したといえることができる。

3 対象となる土地（調査の契機）

図2のように、①水質汚濁防止法が定める特定施設（特定有害物質の製造・

使用・処理をするものに限る)の廃止(3条)の場合⁽³²⁾および②都道府県知事が「土壌の特定有害物質⁽³³⁾による汚染により人の健康に係る被害が生ずるおそれがあるものとして政令で定める基準に該当する」と判断した場合、都道府県知事は、汚染(概況)調査を土地所有者等に命じることができる(法4条1項、その基準は、法施行令3条、法施行規則⁽³⁴⁾15条1項、同条2項、法施行規則別表2、別表3)。

これについては、①については、対象が狭いという批判、②については、飲用地下水の汚染をひき起こした土壌汚染(ちなみに、汚染地下水の浄化命令につき、水質汚濁防止法14条の2及び同法施行規則9条の3は、飲用地下水・水道水源の汚染ないしはそのおそれを要件としている)や人が立ち入ることのできる場合など限定的な場合にしか命じられないのではないかという批判があった。②については、施行令3条1号、施行規則17条4号が、飲用地下水以外の地下水汚染を主たる原因として環境基準が確保されない公共水域の地点の存在を要件とし、飲用地下水自体に限定しなかったが、一方でそれ以外は、飲用を要件としており(法施行令3条1号、法施行規則17条1号-3号)、飲用地下水以外の地下水に影響を与える土壌汚染対策は課題を残したといえることができる。

注意すべきは、法の定めが社会に与える効果であろう。この点については、環境省と批判⁽³⁵⁾との間には、二つの大きな相違点がある。第一に、範囲を狭くとらえてより効果的な実施をまず目標とすべき(環境省)か、規制対象を広くしない場合、法律がとらえることのできない土壌汚染が数多く出現することになり、問題の本質的な解決ができないばかりか、一種の脱法行為が行われ、汚染がさらに拡がる可能性があると考え(批判)かである。第二に、水質汚濁防止法上が定める特定事業場の廃止に限った場合であったとしても、特定施設が違法行為、脱法行為を行うことは例外を除いてまずありえないか、あっても水質汚濁防止法および法4条、7条により対応できると見る(環境

省)か、違法行為を行う可能性があり、かつ法はそれに対応できないと見る(批判)かである。

4 情報公開

法は、図2のように、土壤汚染が環境省令で定める基準に適合しない場合(法5条1項, 法施行規則15条1項, 同条2項, 法施行規則別表2, 別表3), 当該土地を汚染区域に指定し、公示するとともに、指定区域台帳を調製、保管する(法5条1項)。台帳は、原則として閲覧に供される(法6条3項)。指定事由が解消した場合、指定区域は解除される(法5条4項)。台帳記載事項は、環境省令で定められている(法6条2項, 法施行令20条)。指定区域解除の際には、台帳から記載が削除される。これについては、区域指定されない場合でも調査結果を公開すべきであるとか台帳記載の抹消にとどめ、削除すべきでない⁽³⁶⁾という批判がある。環境省は、区域指定は、一定の法律効果を有するため、制度として批判のいうようなことはできないと説明している。

5 その他

規制対象物質、対策基準(発動基準・達成基準)、要求される対策措置の内容・手法、指定法人や基金等に関する重要な諸問題があるが、別稿によることとする。

III 土壤汚染対策法の課題

以下では、法の課題と条例制定の課題に分けて述べる。

1 土壤汚染対策法の課題

法は、喫緊に要請される土壤汚染対策につき、最小限のルールを定めている。したがって、法が定める目的・内容を超える対策や自主的対策をさらに促進する手法については、法の施行状況を見ながら、可及的速やかに調査・検

討を開始すべきであろう。これは、附帯決議もいうとおり、施行後10年（附則5条）をまたずに行うべきであろう。

(1)立法目的

法は、目的を未然防止ではなく、「健康被害」の防止に限定して「対策法」とすることにより、手堅く第一歩を進めたといえる⁽³⁷⁾が、課題を少なからず残したともいうことができる。

第一に、土壤汚染の未然防止をどのような法律の組み合わせで行うかは政策判断・立法裁量の問題であるが、重要なことは、法制度が総体として簡潔整合的に実効性をもった未然防止を行うことができるようになってきているかであろう。⁽³⁸⁾たとえば、水質汚濁防止法には措置命令（14条の3、1996年改正により創設）の制度があるが、その実効性については限界がある⁽³⁹⁾一方で、措置命令権限を背景にした行政指導により責任者が自主的に対策を行っているため、適用例が皆無（2002年5月現在）⁽⁴⁰⁾と報告されている。この例については、行政指導の実態解明が検討課題である。

第二に、健康被害を超える生活環境や自然環境の保全是、法運用の実態を見極めながら近い将来検討しなければならないであろう。それが、健康被害の未然防止にもなる。環境基本法が定める公害は、少なくとも生活環境の保全の観点から規制されており、土壤汚染についてもそれとの整合性が問われるだろう。

(2)汚染対策責任者（対策事業主体及び費用負担者）

汚染対策責任者について、法のしくみは、二つの課題を残したといえることができる。

第一に、土地所有者等を第一義的な責任者にすることは、警察責任から説明されている。これは、過去の汚染による人の健康被害の防止という法案の目的には整合している。一方、将来の技術革新や新たな知見等により、生活環境への侵害防止等に立法目的を拡げる場合には、現在の法のしくみが整合するか

再検討を要する。

第二に、法は、7条に基づく措置命令については、行政手続法の特別法の規定として、聴聞手続を定める必要がある。(41) これは、土地所有者等が原因者を明らかにして措置命令の名宛人ではないと主張する場合には、措置命令の要件事実認定が複雑になる（原因者が複数の場合も考えられる）とともに、この場合には、原因者と主張されている者の参加権を手続上保障する必要があるからである。この点につき、行政手続法の定める聴聞手続が措置命令の事前手続として要求されるという解釈をとらない限り、行政手続法が定める聴聞手続により聴聞を受ける権利は、現行土壤汚染対策法のしくみでは、行政庁の裁量に委ねられることとなり、適当ではないと考えられる。(42)

(3)対象となる土地（調査の契機）

調査の契機を絞り込んだことは、確実にできるところから規制をするという意味では評価できるが、法律の対象外となる事例（暗数）が多いため、立法目的を十分に実現できるか再検討の余地がある。土地の改変をも調査の契機とする条例(43)の運用実態をみながら対象を拡大することを検討すべきであろう。

(4)情報公開と市民参加

法によれば、指定区域台帳から削除後の当該土地の対策措置に関する情報や調査結果の詳細の公開は、指定区域台帳ではなく、都道府県情報公開条例によることになる。指定区域台帳が一定の法律効果を持つように制度を仕組んだのであれば、都道府県知事は、二種類の台帳を調製し、土地汚染履歴台帳には、汚染程度にかかわらず、調査結果の詳細を掲載したり、対策後も削除することなく記録を保存するという方策が考えられてよい（履歴台帳の一部を指定区域台帳とすることとも考えられる）。これは、対策後に、サイトのリスクが変化した場合、対策の不備が明らかになった場合（特に、周辺の地下水が飲用等利用されている場合）、対策基準が変更（通常は厳格になる）

された場合になどに役立つと思われる。要するに、どのようなリスク低減措置であれ、サイトにおいて変化するリスクや対策者の能力を超えて完全ということはないという前提に立つ必要がある。このことが、円滑な土地取引を進め、いわゆるブラウンフィールドの発生を抑止すると考える。⁽⁴⁴⁾

市民参加の規定は、法に一切定められていない。これには、二つの前提がある。第一に、対策方法につき、技術上、意見が異なることはありえないという前提、第二に、リスクコミュニケーションは、法律に基づかず行うのが現時点では望ましいという前提である。この二点については、議論の余地がある。すなわち、リスクコミュニケーションの手法として、対策事業主体による対策措置実施計画を事前に公開し、対策事業主体が説明会の開催を行うとともに、利害関係人等が、健康に係るリスク管理の観点からの意見書を提出することができる旨の定めを置く必要があるか検討すべきであろう。

さらに、都道府県知事の調査命令(4条)、措置命令(7条)につき、利害関係人等からの請求権を法律に定めるべきであると考えられる。⁽⁴⁵⁾

2 条例の立法課題

すでに制定されている土壤汚染対策に関する条例は、法に抵触しない限りで有効であるし、法に抵触しない条例を定めることができる。土壤汚染対策法の分野において、条例が法令に抵触しないとは、法令の趣旨目的に抵触しないということであり、法律が定める規制にいわゆる上乗せ横だし等の厳しい規制をかけることができないというわけではない。私見では、過去の汚染による人の健康被害防止という法の目的を促進するものであれば、条例で法よりも広い対策責任を定めることは、原則として、法律に違反しないと考える。⁽⁴⁶⁾ この場合、法の規制は、ナショナル・ミニマムの規制ととらえることができる。

自治体がここまで決断できなくても、手続を中心とする次の三点において自治体が条例により法律の趣旨目的を促進できると考える。第一に、情報公開

の推進である。指定区域台帳以外に上述の土壌汚染履歴台帳等を調製することは、検討されてよい。第二に、法律が定めるしくみに基づく対策責任者の解明の推進である。都道府県知事による措置命令の事前手続につき、口頭による聴聞などより丁寧な手続にし、土地所有者等が汚染原因者の存在について主張しやすい手続とすることが考えられる。複数原因者の寄与割合によって負担割合を決めるADR制度の創設もありうる。第三に、市民の参加権の保障である。対策責任者と住民等健康上の被害を受ける可能性がある当事者とのリスクコミュニケーションの推進である。対策に関する説明会の開催と意見書の提出を条例で義務づけることは必要かつ可能であると筆者は考える。

IV おわりに

土地取引が関わる民事法制や経済活動、損失補償制度、地域再生など法が法制度全体や社会に与える影響は、極めて大きい。法のしくみと運用が継続して検討・改良されることにより、その実効性を高め、法の負の効果、すなわち、いわゆるブラウンフィールド⁽⁴⁷⁾等が生じることのないよう努める必要がある。

最後に、法の意義と課題の検討により、法と社会の関係につき、明らかになった点を二つに分けて述べたい。

まず、法にも見られる日本型の規制スタイルについて四点指摘する。第一に、政党や議員ではなく各省庁によって法案が作成される（内閣提出法案）ことが多いので、効果とは関係なく、立法府が行政府に法律を押しつけるということは少ないが、漸次的に変革していく内容になりやすい。第二に、このため、省庁間の権限の重なりは少なく、法律間での矛盾は少ないが、法律間の間隙が生じることがある。第三に、このため、情報公開や市民参加の規定が取り入れられることが多いということにならない。第四に、国民の意識を

反映し、法律の強制的な執行（たとえば、行政命令や罰則）の定めを敬遠する傾向にある（強制的な規定が定められても執行が極めて少ないか全くないことも多い⁽⁴⁸⁾）。これに代えて、自主的な取り組みや行政指導の効果に法律の目的実現を期待することがかなりある。

次に、法律制定の前提とすべき社会観と人間観について二点述べる。第一に、社会状況は変化するという前提で法律は制定する必要がある。土壤汚染の場合、国民の意識の変化、技術の発達、新たな知見により、汚染対策の基準は変化することになる。この場合、対策済みの土地について再度対策をする必要がないと現時点で明らかにすることは危険が伴う（一方で、これを対策責任者から見れば、極めて不安ということになる）。この観点から法のスキームが適切か検討していく余地があろう。第二に、人は法や行政命令を遵守するという前提（性善説）は、やや危険であろう。したがって、都道府県知事の措置命令に対して従わない場合、法のしくみで迅速な対応ができるか検討の余地がある。ましてや、法に定められていない義務を人が履行する場合には条件があり、脱法行為や法の予定していない人の行動を防ぐ手当は、最大限講じなければならない。法の場合、法律の対象とならないように人が行動することにより、法の目的が阻害されないか慎重に観察・検討していく必要がある。

注

- (1) 本稿は、第28回日本環境学会研究発表会（2002年、大阪市立大学）での報告を基礎に新たに書き下ろしたものである。
- (2) 平成14年法律第53号。
- (3) 各国における土壤汚染法制については、加藤他（1996）、大塚（1999-2000）、松村（2001a）、大塚（2002a）参照。
- (4) 「土壤の汚染に係る環境基準」（平成3年環境庁告示第46号、平成13年最新改正）。人の健康を保護し、生活環境を保全する上で維持することが望ましい基準として、溶出基準が定められている。
- (5) (旧) 環境庁水質保全局編（1999）。
- (6) 法成立前における法制度につき、牛嶋（1999）156-157頁参照、地方自治体

- の条例及び要綱に基づく行政指導につき、牛嶋（1996）、牛嶋（1999）158－160頁参照。地方自治体の土壌汚染対策の現状につき、金見（2002）、梶野（2002）、岸川（2002）、鞍谷（2002）、武（2002）、中村（2002）、野口（2001）、村岡（2002）、吉川・小林（2001）参照。
- (7) 法成立以前の土壌汚染の現状と法制度整備の必要性については、吉田（1998）、牛嶋（1999）159－160頁、畑（2001）参照。
- (8) OECD（2002）p. 3.
- (9) 参考文献表参照。中央環境審議会答申は、環境省土壌環境保全対策の制度の在り方に関する検討会中間報告、中央環境審議会土壌農薬部会土壌制度小委員会、同審議会土壌農薬部会での議論をふまえて行われている。
- (10) 衆議院環境委員会議録7号26－27頁、参議院環境委員会会議録13号21頁。
- (11) 衆議院環境委員会議録7号25－26頁、参議院環境委員会会議録13号20－21頁。
- (12) 土壌汚染対策法の施行期日を定める政令（平成14年政令第335号）による。併せて、土壌汚染対策法施行令（平成14年政令第336号）土壌汚染対策法施行規則（平成14年環境省令第29号）が、パブリックコメントを経て制定されている。
- (13) 法がいう土壌汚染とは、法及び政令が定める「特定有害物質」による土壌汚染をいう。自然由来の汚染は、含まない（環境基本法2条3項参照）。いわゆる油による汚染も対象とされていない。さらに、ダイオキシン類による土壌汚染については、ダイオキシン類特別措置法（平成11年法律第105号）がすでに制定されており、その適用対象となっている。
- (14) 法案審議過程では、未然防止も法の目的とすべききだとの意見があった（参議院環境委員会会議録12号3頁〔鈴木喜計参考人意見〕、同号5－6頁〔畑明郎参考人意見〕）。
- (15) たとえば、参議院環境委員会会議録12号13頁〔鈴木喜計参考人意見〕。
- (16) 「搬出する汚染土壌の処分方法を定める件」（平成15年3月6日環境省告示第20号）、「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3月6日環境省告示第21号）、都道府県知事政令市長宛環境省環境管理局水環境部長通知「土壌汚染対策法の施行について」（平成15年2月4日環水土第20号）第5の1. (4)④、都道府県政令市土壌環境保全担当部（局）長宛環境省環境管理局水環境部土壌環境課長通知「指定区域から搬出する汚染土壌の取扱いについて」（平成15年2月14日環水土第25号）、都道府県知事政令市長宛環境省環境管理局水環境部長通知「指定区域以外の土地から搬出する汚染土壌の取扱指針について」（平成15年2月14日環水土第24号）。
- (17) 大塚（2002b）23頁は、廃棄物処理法か特別法で手当てすべきことを指摘す

る。

- (18) これは、実態把握、汚染の影響評価、措置の実施のあり方など検討課題が多く残されていることから見送っている。
- (19) 注(11)参照。
- (20) 高橋（2002b）13頁。さらに、高橋（2002b）は、「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」る場合（かつ土地所有者に異議がない場合）（7条）に限り、原因者に対して措置命令が出されることから、原因者が特定されていても警察比例の原則により、措置命令の要件を備えない場合があると解釈する（13頁）。
- (21) 大塚（2002b）18－19頁。
- (22) 大塚（2002b）17－18頁は、法が「政令で定めるところにより、その被害を防止するため必要な限度において」原因者に対する措置命令を認めている（7条1項）ことから憲法に違反しないとす。
- (23) 大塚（2002b）19頁。
- (24) 一般には、土壤環境基準に適合しない事例のうち、8割程度の原因者が究明されている。環境省環境管理局水環境部（2002）12頁参照。神奈川県の場合、原因者はほぼ判明しているのに対して、滋賀県ではそうでないという。衆議院環境委員会議録6号11頁〔梶野忠参考人意見〕、参議院環境委員会会議録12号7頁〔畑明郎参考人意見〕。
- (25) イギリスの例である。
- (26) 高橋（2002b）13頁は、法を行政コスト軽減に高い価値を置くと評価している。
- (27) 中央環境審議会答申19頁、都道府県知事政令市長宛環境省環境管理局水環境部長通知「土壤汚染対策法の施行について」（平成15年2月4日環水土第20号）第5の1.（3）及び第5の3.（3）。もっとも、行政手続法13条1項1号ニは、行政庁の裁量による聴聞手続を定める。
- (28) 大塚（2002b）18頁注7）。
- (29) 中央環境審議会答申15－16頁。
- (30) 中央環境審議会答申15頁。
- (31) 牛嶋（2002）。
- (32) したがって、操業中の工場・事業場に法3条は適用されない。さらに、法施行前に使用が廃止された工場・事業場にも法3条は適用されない（附則3条）。もっとも、法4条に基づき、措置命令の対象とはなりうる。
- (33) 土壤汚染対策法2条1項は、「特定有害物質」を「鉛、砒素、トリクロロエチレンその他の物質・・・であって、それが土壤に含まれることに起因して人の健康に係る被害を生ずるおそれがあるものとして政令で定めるもの」と定義

- し、土壌汚染対策法施行令（平成14年政令第336号）は、25種類の物質を定める（1条）。
- (34) 平成14年環境省令第29号。
- (35) たとえば、参議院環境委員会会議録12号3-4頁〔鈴木喜計参考人意見〕、同号6頁〔畑明郎参考人意見〕。
- (36) 牛嶋（2002）。
- (37) 大塚（2002b）が、「土壌汚染に着目した包括的な法制度が今回は見送られた」（22頁）という一方で、「わが国らしく、目的を限定しその範囲では確実に対応しようとする堅い法律」（23頁）と述べている。すなわち、諸外国の経験をもていねいに参照しながら、時間をかけ検討し、法制度創設による直接の失敗のリスクに敏感な法制度を整備する立法スタイルが、日本の特徴である。これは、たとえば、試行失敗(trial-and-error)型のアメリカ合衆国の環境法立法スタイルと比較するとその対極にある。その形式性（立法過程においては、新たなしくみを創設すること）に対する恐れと創設される法制度が法体系の中で整合的であることを強く求めることは、行政指導の重視やおだやかな司法審査と相まって日本の法過程の特徴を形成している。牛嶋（2003b）参照。
- (38) 環境メディアを超えた化学物質の総合管理システムを主張、期待するものとして、参議院環境委員会会議録12号8頁〔浅野直人参考人意見〕。
- (39) 牛嶋（1999）159頁参照。
- (40) 参議院環境委員会会議録13号9-11頁〔福山哲郎議員と西尾哲哉参考人の質疑応答〕。
- (41) これは、ADR等の手続を併設することを排除するものではない。
- (42) 注(27)参照。
- (43) 新潟県生活環境の保全等に関する条例（昭和46年条例第51号）75条（平成8年条例第42号改正規定、有害物質使用事業者による）、神奈川県生活環境の保全等に関する条例（平成9年条例第35号）60条（土地の改変者による）、東京都都民の健康と安全を確保する環境に関する条例（平成12年条例第215号）117条（土地の改変者による）。もっとも、三条例とも土地の改変以外に有害物質使用（取扱）事業者等による調査の契機もある。
- (44) この点につき、指定区域台帳から削除しない場合には、土地価格が下がったままになって、浄化自体のインセンティブを阻害するという主張がなされている（たとえば、大塚（2002b）21頁）。これが対策措置の記録を別個に残し、公開することと矛盾するか検討の余地がある。第一に、対策措置が完了している場合には、その旨、記録されるであろうから、台帳記録の存在が汚染のあることを意味しない。第二に、にもかかわらず、土地価格が下がったままになるとすれば、それはリスクの理解の問題であり、対策措置の記録を残し公開すると

いう制度の必然的な効果ではない。第三に、土地の汚染履歴が情報公開請求によって開示可能であるのであれば、むしろ、指定区域台帳とは別個の土地汚染履歴台帳を進んで公開すべきであろう。

ブラウンフィールドについては、注(47)参照。

- (45) 野党提出の修正案は、利害関係人による都道府県知事の調査・措置命令の申出および申出に対応して調査・命令を行わない場合には、理由の通知を義務づけていた。衆議院環境委員会議録11号26頁。
- (46) この点につき、法が定める費用負担者のしくみと条例のそれとが同一対象について全く異なったしくみを設ける場合には、慎重に検討しなければならない。一方、将来、法が改正される場合には、このことが問題となるであろうから、その際には、自治体の実情に応じた条例の自由度を高めるよう考慮すべきであろう。
- (47) ブラウンフィールドとは、土壤汚染法規が定める（高額の措置）義務を回避するため、（場合によっては実際の汚染とは関係なく）その汚染調査がなされずに放棄され、使用されない土地をいうことが多い。日本の土壤汚染対策法の場合、法適用の端緒であるところの法3条の要件（特定有害物質使用特定施設の廃止）を備えないよう土地を放置することが考えられる。大塚（2002b）23頁は、その対策法制の必要性を説く。ブラウンフィールドに対するアメリカ合衆国の対応については、牛嶋（2003b）及び黒川（2003）参照。
- (48) 注(40)が付されている本文でも述べた水質汚濁防止法14条の3に基づく措置（浄化）命令はその例である。立法スタイルについては、注(37)も参照。

【参考文献】

脚注には、著者（出版年（「年」は省略。同一年の場合は、a, bのように区別））で引用の他、一部の文献については、ゴシック体記載の略名で引用した。ウェブサイトのアドレスは、2003年12月25日にアクセスして存在を確認している。

〔書籍・論文〕

- 牛嶋仁「行政と私人間の紛争解決手段としての行政指導の機能－市街地土壤汚染処理対策を目的とした地方公共団体の行政指導を例として－」季刊行政管理研究76号24頁以下（1996年）。
- 牛嶋仁「地下水汚染・土壤汚染の現状と課題」ジュリスト増刊『環境問題の行方』155頁以下（1999年）。
- 牛嶋仁『『今後の土壤環境保全対策の在り方に対する考え方の取りまとめ案』及び『同案に係る説明資料』に対する意見』（中央環境審議会事務局宛パブリックコ

- メント，2002年1月）。
- 牛嶋仁「環境行政過程における市民参加」福岡大学法学論叢47巻3＝4号1頁以下（2003年a）。
- 牛嶋仁「合衆国ブラウンフィールド・プログラムの意義」『環境法政策学会2003年度学術大会論文報告要旨集』57頁以下（2003年b）。
- エコケミストリー研究会「特別シンポジウム『土壌汚染対策法』と土壌・地下水汚染の今後」（2002年5月16日）。
- 大塚直「市街地土壌汚染浄化をめぐる新たな動向と法的論点」自治研究75巻10号16頁以下，11号22頁以下，76巻4号33頁以下（1999年－2000年）。
- 大塚直「各国の土壌汚染対策制度と土壌汚染対策法の特徴」季刊環境研究127号40頁以下（2002年a）。
- 大塚直「土壌汚染対策法の法的評価」ジュリスト1233号15頁以下（2002年b）。
- 大塚直「原因者主義か所有者主義か」法学教室257号89頁以下（2002年c）。
- 大塚直「環境法における費用負担論・責任論」法学教室269号7頁以下（2003年）。
- 大塚直他『土壌汚染対策法のすべて』（科学工業日報社，2003年）。
- 小澤英明「土壌汚染浄化の立法論の分析」判例タイムズ1071号65頁以下（2001年）。
- 小澤英明『土壌汚染対策法』（白揚社，2002年）。
- 織朱實「汚染土壌のリスクマネジメントとリスクコミュニケーション－米国スーパーファンドプログラムにおけるリスクコミュニケーション促進のための諸制度を題材として－」環境情報科学31巻3号33頁以下（2002年）。
- 加藤一郎他監修『土壌汚染と企業の責任』（有斐閣，1996年）。
- 金見拓「東京都の土壌・地下水汚染対策の条例化とその後の現状」産業と環境2002年9月号33頁以下（2002年）。
- 環境法政策学会編『化学物質・土壌汚染と法政策』（商事法務研究会，2001年）。
- 梶野忠「神奈川県土壌汚染対策の取組について」季刊環境研究127号66頁以下（2002年）。
- 岸川敏郎「土壌汚染対策法と条例による土壌汚染対策」ジュリスト1233号30頁以下（2002年）。
- 鞍谷保之「大阪府高槻市におけ土壌汚染対策の経緯と今後の取組み」資源環境対策38巻9号48頁以下（2002年）。
- 黒川則子「アメリカの土壌汚染浄化政策に関する一考察－ブラウンフィールド政策を中心として」同志社法学55巻3号685頁以下（2003年）。
- 構想日本地質環境保全研究会「市街地土壌汚染対策と住民参加」環境情報科学31巻3号40頁以下（2002年）。

- 佐竹五六「土壤汚染対策法の施行を前にして—行政的運営からの若干の考察—」
環境情報科学31号3号7頁以下（2002年）。
- 高橋滋「ストック公害対策における法制度のあり方—土壤汚染対策法の検討—」
環境情報科学31巻3号2頁以下（2002年a）。
- 高橋滋「土壤汚染対策法の論点」ジュリスト1233号7頁以下（2002年b）。
- 高橋秀夫「土壤汚染対策法に対する産業界の考え方」ジュリスト1233号35頁以下
（2002年）。
- 武繁春「神奈川県における土壤汚染の取組について」環境情報科学31号3号13頁
以下（2002年）。
- 東京海上火災保険株式会社『環境リスクと環境法』（有斐閣，1992年）。
- 中村謙一郎「東京都の土壤・地下水汚染対策」資源環境対策38巻9号43頁以下
（2002年）。
- 楢井久「自由市場が地質汚染を浄化」産業と環境2002年9月号20頁以下。
- 野口基一「神奈川県における土壤汚染の取り組みについて」かんきょう26巻6号15頁以
下（2001年）。
- 畑明郎『土壤・地下水汚染—広がる重金属汚染』（有斐閣，2001年）。
- 畑明郎『拡大する土壤・地下水汚染—土壤汚染対策法と汚染の現実』（世界思想
社，2004年）。
- 松村弓彦『ドイツの土壤保全法の研究』（成文堂，2001年a）。
- 松村弓彦「次世代に向けた環境法の課題(10)(11)」法律のひろば54巻2号64頁以
下，3号76頁以下（2001年b）。
- 松村弓彦「土壤汚染対策にかかわる法整備に向けて—土壤汚染情報管理の視点か
ら—」地球環境2002年4月号100頁以下（2002年）。
- 松村弓彦「土壤汚染対策支援措置に関する二つの事例」環境研究127号82頁以下
（2002年）。
- 村岡元司「自治体の土壤・地下水汚染対策」産業と環境2002年9月号28頁以下。
- 柳憲一郎「市街地土壤汚染をめぐる最近の動向と課題」日本不動産学会誌15巻2
号37頁以下（2001年）。
- 柳憲一郎『環境法政策—日本・EU・英国にみる環境配慮の法と政策』（2001年，
清文社）
- 山本忠「土壤汚染地の再利用とその課題」環境情報科学31巻3号28頁以下（2002
年）。
- 由喜門眞治「土壤汚染における浄化責任システム」神戸法学雑誌43巻1号251頁以
下（1993年）。
- 吉川サナエ・小林幸雄「川崎市における土壤汚染対策について」産業と環境2001
年9月号37頁以下。

吉田文和『廃棄物と汚染の政治経済学』（岩波書店，1998年）。

〔政府・国際機関資料〕

土壤汚染保全対策懇談会「市街地土壤汚染の対応と当面の対応（中間報告）」（1995年）。

（旧）環境庁水質保全局編『土壤・地下水汚染に係る調査・対策指針及び同運用基準』（（旧）大蔵省印刷局，1999年）。

土壤環境保全対策の制度の在り方に関する検討会会議録（第1回－第9回，2000年－2001年）。

<http://www.env.go.jp/water/dojo/seido-ken/index.html>

土壤環境保全対策の制度の在り方に関する検討会「土壤環境保全対策の制度の在り方について」（中間取りまとめ）（2001年）。

<http://www.env.go.jp/water/report/h13-04/index.html>

環境省「土壤環境保全対策の制度の在り方について」（中間取りまとめ）に関する意見募集の概要について（2001年）。

<http://www.env.go.jp/info/iken/result/h131026a.pdf>

中央環境審議会土壤農薬部会土壤制度小委員会議事録（第1回－第6回，2001年－2002年）。

<http://www.env.go.jp/council/10dojo/yoshi10.html>

中央環境審議会土壤農薬部会議事録（第4回，第6回，第7回，2001年－2002年）

<http://www.env.go.jp/council/10dojo/yoshi10.html>

中央環境審議会（中央環境審議会答申と引用）「今後の土壤環境保全対策の在り方について（答申）」（2002年）。

<http://www.env.go.jp/council/toshin/t10-h1305.pdf>

環境省「今後の土壤環境保全対策の在り方に対する考え方の取りまとめ案」等への意見の概要及び意見に対する考え方について（2002年）。

<http://www.env.go.jp/houdou/hgazou/3110/352.pdf>

環境省環境管理局水環境部「平成12年度土壤汚染調査・対策事例及び対応状況に関する調査結果の概要」（2002年）。

環境省「土壤汚染対策法の施行状況」（2003年11月15日現在）。

<http://www.env.go.jp/water/dojo/sekou/index.html>

第154回国会衆議院会議録14号（平成14年3月19日），22号（平成14年4月9日）。

第154回国会衆議院環境委員会議録4号（平成14年3月26日），同5号（平成14年3月29日），同6号（平成14年4月2日），同7号（平成14年4月5日）。

第154回国会参議院会議録19号（平成14年4月22日），26号（その1）（平成14年5

月22日)。
第154回国会参議院環境委員会会議録10号(平成14年4月23日), 11号(平成14年4月25日), 12号(平成14年5月9日), 13号(平成14年5月21日)。
OECD, Environmental Performance Reviews - Japan, Conclusions and Recommendations (2002).

(ウェブサイト)

構想日本「土壌汚染」<http://www.kosonippon.org/prj/c/?no=19>