

生活環境保全条例におけるダイオキシン類の規制について

- ・ 第3回部会で「ダイオキシン類による区域指定」について、自主調査によってダイオキシン類による基準不適合が判明した土地については、区域指定を行う仕組みがないために法令に基づいたリスク管理が行えないという課題についてご議論いただいた。
- ・ その際、条例とダイオキシン類対策特別措置法との関係を整理しておく必要があるとのご指摘をいただいたことから、本資料により整理してお示しする。

1 条例におけるダイオキシン類に関する規定

(区域指定に関する規定)

- ・ 平成15年に、条例に土壤汚染に関する規定を設け、対象物質（ダイオキシン類を含む）について、有害物質使用施設の廃止時などにおける調査の義務、知事による区域指定、汚染の除去等の措置に関する指示などの規定を設けた。
- ・ このため、施設の廃止時などにおける調査によってダイオキシン類の基準不適合が判明した土地については、条例に基づいて区域指定を行うこととなる。

(自主調査の結果に基づく区域指定の申請)

- ・ 平成21年に土壤汚染対策法が改正され、法の対象物質について、自主調査によって区域指定の申請ができる規定が設けられた。このため、法の対象物質については、自主調査によって基準不適合が判明した土地について、法のこの規定によって申請があれば区域指定されることとなる。
- ・ 平成24年に行った前回の条例改正時には、ダイオキシン類についての検討を行わなかったことから、上記のとおり、法の対象物質については、自主調査によって基準不適合が判明した土地は区域指定されるが、条例には区域指定の申請に関する規定がないため、ダイオキシン類については、自主調査によって基準不適合が判明した土地を区域指定する方途がない。

2 条例とダイオキシン法の関係についての府の考え方

(ダイオキシン類による汚染の状況の把握のための調査)

- ・ ダイオキシン法においては、都道府県がダイオキシン類による汚染の状況を把握するための常時監視を規定している。この常時監視は、国の施行通知において、広範囲の汚染の広がりやその経年変化等を把握することを目的とするものとされている。
- ・ 条例においては、土地の所有者等が有害物質を使用していた工場の敷地などで実施する土壤汚染状況調査を規定している。この調査は、工場の敷地などにおける局地的な汚染の状況を把握することを目的としている。
- ・ したがって、条例とダイオキシン法では、汚染の状況を把握するための調査を実施する目的が異なっている。

(対象としている土地)

- ・ダイオキシン法は、環境基準を満たさず、政令で定める要件に該当する土地について、都道府県が対策地域に指定し、対策計画を策定して事業を実施できることを定めている。政令では、人が立ち入ることができる土地であって、工場・事業場の敷地ではないことを要件として定めている。
- ・条例においては、工場・事業場の敷地及び土地の形質変更が行われる土地を規制の対象としている。
- ・したがって、条例とダイオキシン法では、対策を実施する対象としている土地が異なっている。

(条例に規定を設けるに当たっての府の判断)

- ・ダイオキシン法と条例のそれぞれの対象や内容を比較した結果、上記のとおり、ダイオキシン法と条例の間には矛盾抵触はないと判断した。

(環境省の見解)

- ・条例に規定を設けるに当たって、環境省（土壤環境課、ダイオキシン対策室）に法令協議を行った結果、「自治体が地域的な必要性に応じてダイオキシン類による土壤汚染に関する規制を制度化することは、ダイオキシン法にも土壤汚染対策法にも矛盾抵触しない。ダイオキシン法の制定後、既にダイオキシン類を含む土壤汚染調査の実施を条例で義務づけた自治体（川崎市）もある。」との見解を得た。
- ・また、今回改めて、環境省（土壤環境課、ダイオキシン対策室）に、現在も上記の法令協議での見解が変わりがないか確認したところ、「当時の見解から変わりはない」としている。

3 学識経験者の見解

自治体が条例にダイオキシン類に関する規定を設けることについて、学識経験者によって以下のような見解が述べられている。

平成 19 年当時の見解（A）と平成 27 年以降の見解（B）では、条例に規定を設けることについての見解に変化が見られる。

(A)

- ・平成 19 年 早稲田大学 大塚教授（「土壤汚染に関する現代的課題」、法学教室 2007 年 4 月号）
ダイオキシン法は農用地土壤汚染法をベースとしており、いわゆる公共事業型の立法となっている。同法の対策計画と公害防止事業費事業者負担法の負担計画とが連携していることは、条文から明らかである。すなわち、自治体が対策計画の実施に関わることが必要となる。ダイオキシン法は、緊急事態において公共が対策をとることを狙った法律なのである。これらの点から、ダイオキシン法は土壤汚染対策法の特別法として位置づけられている。
ダイオキシン類による土壤汚染対策に関して、ダイオキシン法ではなく、むしろ土壤汚染対策法に類似した仕組みを、条例で独自に作ることは可能か、について一言しておきたい。

ここで問題となるのは、

- ✓ 第1に、対策の実施者や費用負担計画の施行者がダイオキシン法と大幅に変わってしまってもよいか
- ✓ 第2に、都道府県はダイオキシン法によると自らが実施及び費用負担計画の施行について何らかの責任を負わされるのに対し、これを潜脱する（土地所有者等に責任を負わせる）ための（又は、そのような結果となる）条例を作ることになるが、それは許されるか、すなわち、法律（に基づく自治体の責任）を回避するために条例を作ることをごどう考えるべきか

である。特に第2点は相当重要な問題であるといえよう。すでに大阪府ではこのような条例がつくられているが、その土壤汚染対策法との関係については慎重な判断が必要になると考える。

(B)

- ・平成27年 早稲田大学 大塚教授（「土壤汚染対策に関する法的課題」、論究ジュリスト2015年秋号）
 - ✓ ダイオキシン法について公共事業型を採用し続ける理由はどこにあるか。ダイオキシン法制定当初は特に緊急な対策が必要とされていたことが理由であるが、この点の理由が現在でも維持されているかには疑問の余地がある。ダイオキシン類に関しては相当の対策が採られた結果、他の特定有害物質と全く異なる扱いをするほどの理由が必ずしもなくなっている。
 - ✓ さらに、ダイオキシン法は、汚染除去について掘削除去しか想定しておらず、この点についても問題がある。
 - ✓ また、すでに自治体によっては、ダイオキシン類について条例上、他の特定有害物質と同様に規制型で扱うところも現れている（大阪府など）。
- ・平成29年 東京農工大学 細見教授（「土壤汚染対策の経緯と今後の課題」、環境情報科学46巻2号）
 - ✓ 最近では、ダイオキシン類による土壤汚染が、化学工場跡地で発見されている。現在も私有地であればダイオキシン法が適用されない。
 - ✓ 私有地におけるダイオキシン類の汚染についても、特定有害物質と同様に、土壤汚染対策法の制度の枠組みの中で、土地所有者等が調査・対策を自主的に実施するべきではないかと考える。大阪府など自治体によってはダイオキシン類を調査物質に追加している。

4 (参考) 他の自治体における条例の制定状況

- ・神奈川県、横浜市及び川崎市の条例は、ダイオキシン類を対象物質に定めて府とほぼ同様の以下の規定を設けている。
 - ✓ ダイオキシン法に定める特定施設を設置する工場の廃止時に、事業者が土壤汚染状況調査を実施し報告する義務
 - ✓ 調査によって基準不適合が判明した土地について、知事が汚染状況を公表する規定や、事業者が汚染の除去等を実施する義務