

# 土壌汚染による不動産流通阻害の政策課題と対応策の検討

柳 憲一郎(明治大学法科大学院教授)

本間 勝(明海大学不動産学部准教授)

長島 光一(帝京大学法学部助教)

## 目 次

### I はじめに

### II イギリスにおける土壌汚染対策と不動産流通阻害解消の取り組み—自然由来物質の影響—

#### 1. イギリスにおける土壌汚染

(1) イギリスにおける土壌汚染地法制の制定経緯

(2) イングランドにおける汚染地規則の施行

#### 2. イギリスの土壌汚染対策

(1) 汚染状況把握のシステム

(2) 調査の方法と汚染発覚の場合の対応

(3) 汚染対策における各機関の連携

(4) 不動産流通促進のための仕組み—再開発事業との連携

(5) 小括

#### 3. 2012年改正とその影響

(1) ガイドランスノートの意味と2012年改正

(2) 2014年に出されたDefraによる文書

(3) 通常の場合とカテゴリ4スクリーニングレベルとの関係

(4) 健康影響への配慮

(5) 不動産流通への影響—ブラウンフィールド問題

①政策ベースの対応

②費用負担の問題

#### 4. 自然由来物質に対する取り組み

(1) 問題状況

(2) イギリスにおける対応

#### 5. イギリスと我が国との相違点

(1) イギリスにおける土壌汚染対策と不動産流通への配慮

(2) 日本における示唆

①法規制の在り方

②土地情報システムのあり方

### III オーストラリアにおける土壌汚染対策と我が国との比較検討

#### 1. 土壌汚染対応の基本的考え方

(1) 汚染の度合いと開発実行性

- (2) 用途別浄化措置
- (3) 開発計画時のアセスメントと収支計画の重要性

## 2. ニューサウスウェールズ州 (NSW) の政策的特徴

- (1) 基本的政策の考え
- (2) 開発事業者の責務
- (3) 行政の関与
- (4) ガイドラインの遵守と責任免除

## 3. 土地状況調査の特徴

- (1) サイト・オーディサー (Site Auditor) の役割
- (2) 報告書と開発許可との関係

## 4. 行政による土壌汚染評価・報告・管理の政策的仕組みについて

## 5. オーストラリアと我が国との相違点

- (1) 基金制度の更なる活用や浄化による土地再生スキームの確立の必要性
- (2) 用途別浄化措置基準の検討の必要性
- (3) リスクコミュニケーター養成の必要性

## IV 総括

## I はじめに

土壌汚染は、旧来より公害として環境政策を進めているところである。一方において、その性質上、土地を扱う不動産流通市場においても重大な影響を及ぼす場合が多々ある。日本では、市街地における人の健康保護を目的とした土壌汚染対策法（平成 15 年施行・以下、「土対法」という）により<sup>1</sup>、農用地以外の土地においても法規制がなされた。同時に、宅建業法施行令の改正により、同法における指定区域の有無については、重要事項説明に加えることとなった。さらに、法の適用範囲を広げることとなった土対法の改正法（平成 22 年施行）により<sup>2</sup>、3,000 m<sup>2</sup>以上の土地の改変という面積要件を導入し、旧法で自然的原因により有害物質が含まれる土壌は法の対象外としていたものを一転して法の対象としたため、不動産開発プロジェクトや土地取引において土壌汚染対策法の適用を受ける事例が増える結果となった<sup>3</sup>。この状況は、国際的不動産投資や国内不動産流通において大きな影響を与えることとなっている<sup>4</sup>。この点、経団連は 2013 年度経団連規制改革要望以降、土壌汚染対策法における自然由来の物質の対象除外を求めている。政府は平成 27 年 6 月 30 日に規制改革実施計画を閣議決定し、投資促進等分野における個別措置事項の一つに、自然由来物質に係る規制の見直しを取り入れ、平成 28 年度に結論を出す予定となった。この中で、特に不動産取引等の流通阻害問題については重要な課題に位置づけられることと思料される。

そこで、本稿は、イギリス（柳・長島）とオーストラリア（本間）の土壌汚染政策やその対策を調査し、その課題を明らかにしようと試みたものである。なお、本研究にあたって、（一社）不動産流通経営協会の助成をいただいた。

---

<sup>1</sup> 改正法について、例えば、柳憲一郎「土壌汚染対策法の改正のポイント--現行法との比較検討から」環境管理 45 巻 7 号 577 頁以下参照。

<sup>2</sup> 改正法について、例えば、柳憲一郎「改正土壌汚染対策法のポイント」環境管理 49 巻 3 号 4 頁以下参照。

<sup>3</sup> 自然由来物質による土壌汚染をめぐる法的な問題の提起として、小澤英明「自然由来の水質汚濁と土壌汚染の法的処理：温泉排水と残土処理をめぐって」自治研究 88 巻 7 号 87 頁以下参照。また、丸茂克美「『土壌汚染対策法に基づく調査及び措置に関するガイドライン改訂版』における自然由来の土壌汚染問題の位置づけ」産業と環境 41 巻 9 号 29 号、同「自然由来の土壌汚染問題の課題と解決策」産業と環境 42 巻 4 号 21 頁以下も参照。

<sup>4</sup> 土壌汚染と不動産取引の関係について整理したものとして、丸茂克美＝本間勝＝澤地塔一郎『土壌汚染リスクと土地取引』（プロGRESS、2011 年）がある。なお、本間勝「不動産取引における土壌汚染対応と近年の判例傾向について」日本土地環境学会誌第 20 号 155 頁以下も参照。

## II イギリスにおける土壤汚染対策と不動産流通阻害解消の取り組み—自然由来物質の影響—

### 1、イギリスにおける土壤汚染

イギリスは工業化が早くから起こったため、地歴も長く複雑である。そして、過去の土地所有権者・利用者が不明・不在の場合が多く、汚染者の特定が難しいとされてきた。そのような中、昨今の工場跡地利用の増大に伴い、再開発の新しい土地利用として、工場跡地や廃棄物処理場跡地が利用され始めている<sup>5</sup>。しかし、工場跡地や廃棄物処理場跡地は、有害物質や廃棄物による土壤・地下水の汚染のおそれがあり、それが判明した場合に、環境問題のみならず、再開発の遅延や中止をも招き得る深刻な問題となりつつある<sup>6</sup>。

イギリスでの汚染サイト数は5万～10万件と予測されており、2000年の環境保護法の汚染のある土地に関する規則（汚染地法ガイダンス）を2000年4月から施行し、2012年に土壤汚染対策の法制度を大きく変更している。

そこで、まずはイギリスの土壤汚染地法の制定経緯を振り返りつつ、特に不動産流通を阻害する問題の解消の課題解決に向けた取り組みについて、整理することにした。

#### （1）イギリスにおける土壤汚染地法制定の経緯

イギリスにおける土壤汚染への法対応<sup>7</sup>を振り返ってみると、まずは、1995年環境法（Environment Act 1995）第57条の規定による1990年環境保護法（Environmental Protection Act 1990、以下、「法」という）の改正があげられる。すなわち、第II A章（第78条 A から第78条 YC まで）という汚染地に関する新たな規定が挿入され、従前の汚染地に係る生活妨害に関する法第79条から第82条までの規定が削除されたのである。

この汚染地に係る規定は、2年以上にもわたる各方面からの意見聴取の結果でもある。これらの規定のベースとなった政策は、「汚染地に関する枠組み（Framework for Contaminated Land）」（環境省、1994年11月）であり、この政策文書において、政府の結論及び一般的な提案が述べられるとともに、これらの結論及び提案は、政府のコンサルテーションペーパーである「過去への支払い（Paying for our Past）」（環境省、1994年3月）に対する産業界や一般の様々な意見を踏まえたものである。

この汚染地規定でとりわけ重要な箇所は、「汚染地」の定義であり、「汚染地」は重大な

<sup>5</sup> 例えば、宮川智子＝中山徹「工場跡地の土壤汚染対策と再開発に関する研究：住民対応から見たイギリスの事例」日本不動産学会誌 15 巻 2 号 45 頁以下参照。

<sup>6</sup> 先行研究として、宮川智子＝中山徹「日本・オランダ・ドイツ・イギリスの土壤汚染対策に関する法制度の比較：工場跡地等の土壤汚染対策と再開発に関する研究 その1」日本建築学会計画系論文集 547 号 177 頁以下等がある。

<sup>7</sup> 柳憲一郎「英国における土壤汚染地に関する法制度」いんだすと 14 巻 1 号 31 頁以下参照。また、同「欧州土壤保全政策の現状と課題」環境法研究 34 号 90 頁以下も参照。

損害を及ぼす状態にある土地として定義されている。

従前の規定を振り返ってみると、法第 143 条の規定では、汚染地の登記制度を設けることにより、土壌汚染の問題に対応することとされており、そこにいう「汚染地」とは、「汚染を生ずる利用のされ方をしている、または利用のされ方をしてきた土地」と定義された。それは、いわば、過去における利用形態に着目した定義規定とすることができ、新たな規定は、重大な損害をもたらすかもしれない物質の存在に着目した定義規定とすることができる。この変更は、重大な政策変更を示しているといえる。

1993 年 3 月、環境省は、法第 143 条に基づく登記制度の施行を見送り、その規定の見直しに着手したが、その取りやめの理由としては、①汚染の可能性に基づく登記制度では、汚染されていない土地と汚染されている土地とを十分に差別化することが困難であること、②一旦浄化された土地であっても、その土地を登記から抹消する制度がないこと、③登記制度は、土地の浄化についての制度ではなく、またその浄化措置について責任を負うべき者を特定する制度となっていないことを指摘した。規定の基礎となった「汚染地に関する枠組み」では、①予定されている利用形態と照らし合わせた上でのその土地の汚染によるリスクに着目した汚染地の特定、②浄化措置に係る費用と損害の種類に応じたリスクとの比較考量、③「買い主をして注意せしめよ」の原則に沿った浄化措置の費用負担者の特定、などが骨子となっている。

1996 年 9 月、イギリス環境省より「汚染地に関するガイダンスノート案」(Draft Statutory Guidance on Contaminate Land) が公表された。汚染された土地の浄化等に関する枠組みは、1995 年環境法によって追加された 1990 年環境保護法第 II A 章に規定されているが、あくまでも基本的枠組みを定めるものであり、制度運用のあり方に関する詳細及び各用語の具体的な意味内容は、国務大臣が定める「汚染地に関するガイダンスノート」に規定されている<sup>8</sup>。

1996 年、環境汚染に関するイギリス審議会による報告書、「土壌の持続可能な利用」(Sustainable Use of Soils, RCEP Report, 1996) が出された<sup>9</sup>。

1999 年、イギリス政府による「In a Better Quality of Life - strategy for sustainable development for the United Kingdom - 1999 (May 1999)」では、将来的に土壌の質を大気質および水質と同様の優先度で保全していくことを約束した。

2000 年 4 月 1 日、環境保護法の第 II A 章に定める汚染地の特定および回復のための改善システムを規定する法的レジームが開始された。土壌の保護をしながら土壌を最大効率的

---

<sup>8</sup> 「ガイダンスノート」の法的意味合いは重く、環境庁、地方公共団体等は「ガイダンスノートに従って」又は「ガイダンスノートを考慮して」その権限を行使しなければならない旨の条文が随所に規定されており、事実上法令としての効力を有している。1997 年 12 月まで 400 以上もの意見が産業界や一般等から寄せられ、その結果を踏まえ、現在イギリス政府部内でガイダンスノートの詳細が検討された。

<sup>9</sup> Royal Commission on Environmental Pollution, Nineteenth Report February 1996, Sustainable Use of Soil

に利用・管理していく持続可能な方法が求められようになった。

2001年3月にはイングランド土壌戦略案を公表した<sup>10</sup>。土壌戦略案では、イギリスの生態系、景観、農業を支えるために土壌の多様性を維持・保護することを主な目的としている。持続可能な発展を支える社会、経済および環境のいずれにとっても多くの機能と利用を可能とする土壌はとりわけ中心的な重要性を有していることを指摘し、それゆえ、社会経済性と土壌保全とのバランスに十分に配慮することの必要性を強調した。土壌は、人々の居住、洪水や浸食・地滑りなどのリスク、食料生産、野生生物の生息などに影響を及ぼす主要な環境資源として位置づけた<sup>11</sup>。

2002年3月、環境食糧地域省(Defra)および環境庁は、1990年環境保護法の第IIA章が要求する、土壌中の汚染物質に長期間、曝露することによる人の健康に対するリスク評価に関する技術的指針(CLEA: Contaminated Land Exposure Assessment)を発表した。この土壌汚染暴露評価は、「人の健康に重大な被害をもたらす恐れのある土地のみ」を浄化するものである。2004年5月20日、Defraは「イングランド土壌アクションプラン」をスタートさせた。全体で52の活動を計画する同プランは、政府、農業従事者、都市計画者、建築業者等による包括的なイングランド地方での土壌の保護及び改善に取り組む計画である。まずは第一次の期間として、2004年—2006年の3ヵ年計画として、自然資源を最大限効率的に活用するためにどのように土壌を利用・管理していくかをこの3年間において取り決めるとした<sup>12</sup>。アクションプランの目的は、「持続可能な発展の原則を堅持し、健全な環境を基本としつつ、イギリスの国土を保護しながら、土壌が社会にもたらす様々な機能(例えば、農業、林業の支援、文化遺産の保護、生物多様性の支援、建設の基盤)を最大限利用可能とするような管理を保障することである」。アクションプランには、短期・長期的観点からの土壌管理、法令・規則等による自然資源としての土壌の適切な保護ならびにそれに必要な権限等を人々に与えること、土壌の現状と土壌そのものの物理的・化学的・生物学的プロセスについて理解促進ならびにこれらの情報へのアクセスの改善、土壌問題への意識を高めるための教育促進プログラム、計画手続を通じて土壌を保護するための新ガイドライン、土壌に関する情報へのアクセスを改善するための作業なども含まれている。

同プランにおける実施主体とは、土壌に関わる政策策定者、事業者および土壌に関連す

---

<sup>10</sup> Defra, UK-Environmental Protection-Consultations, Draft Soil Strategy. 土壌問題および土壌政策についての調整を行なう責任はDefraにあり、かかる戦略はイギリス政府の掲げる持続可能な発展に係る政策の重要な一部分とみなされている。

<sup>11</sup> 具体的対策として、以下の五つをあげている。①土壌に影響を及ぼす全ての政策、計画が、本戦略の目的・目標を考慮すること、②開発による土壌の損失などを評価できるよう、土壌に関する国の指標を開発すること、③現在の土壌モニタリング体制を見直し、土壌モニタリングのための国の枠組みを確立すること、④これまでの土壌に関する研究協力のあり方を見直し、改善策を提案すること、⑤土壌戦略の達成状況を評価するため、5年の目標を設定すること。<<http://www.press.defra.gov.uk/0103/0110.htm>>を参照。

<sup>12</sup> Defra, UK-Environmental Protection- Soil Action Plan. <<http://www.defra.gov.uk/news/2004/040520a.htm>>参照。

る広範な利害関係人を対象としている。これは土壌の有する広範な機能および影響の大きさによるためである。具体的な活動としては、計画システム、土壌および生物多様性、土壌汚染および文化遺産保全等に関して、土地利用計画、建設、農業によるミネラル抽出、ならびに、森林および自然、景観および文化遺産の保全等を含む広範な活動を組み込んで土壌機能の持続的利用および保護を促進することとなる。

## (2) イングランドにおける汚染地規則の施行

2006年、環境保護法の第II A章に定める汚染地の特定および回復のための改善システムを規定する法的レジームにおいて、放射能汚染を含むこととなった。イングランド地方は2006年8月4日以降、ウェールズ地方は2006年11月以降から放射能を含むこととなり、第II A章の汚染地レジームは対象範囲を拡大した<sup>13</sup>。また、汚染地を規定する第II A章だけでなく、都市の再生計画 (urban regeneration initiatives) や土地所有者および事業者による自主的活動、廃棄物管理規制といった人間活動による影響から環境を保護する取組み等も用い、計画および建築規制によっても土地の汚染に対処している。

すなわち、2006年8月にイングランドに限定して、汚染地規則 (イングランド)<sup>14</sup>を施行し、同9月にDefraによって汚染地法の通知 (01/2006) が出されている。そこでは、2006年の放射性土壌汚染 (法律規定の改正) (イングランド) 規則による改正内容を反映するものであり、特定汚染地の対象にこれらによる汚染された土地が含まれることになった。なお、イギリス政府は、2008年7月に汚染地にかかる法的な定義についての非制定法上のガイダンス・ノートを公表している。内容的には地方自治体が汚染地の特定をする際のガイダンスとなっている。

## 2、イギリスの土壌汚染対策

### (1) 汚染状況把握のシステム

イギリスの汚染地域把握について、汚染の可能性のある土地は、環境保護法78条で「深刻な害を起こしている、またはそのような可能性のある」もしくは「規制水域に郊外を起こしている、または起こすおそれのある」土地と定義づけられており、工場跡地、廃棄物処理場跡と、炭鉱跡地における土壌や地下水汚染も含まれている。具体的な開発計画の有無にかかわらず、自治体は過去の土地利用状況を把握し、苦情や情報の地図をデータベースして、他部署との連携を図っている。

イギリスの環境保護法は、もともと、土壌情報システムの導入を義務付けており、調査・

<sup>13</sup> CLAN 5/06, revised edition, THE EXTENSION OF PART 2A TO INCLUDE RADIOACTIVITY

<sup>14</sup> 2006年汚染地規則 (The Contaminated Land (England) Regulations 2006) について、<<http://www.opsi.gov.uk/SI/si2006/20061380.htm>>参照。なお、スコットランドやウェールズについては、別途、規則等が定められている。

浄化処理を行う対象の土地を登録し、自治体が過去の地図や航空写真をもとに調査し、土壌に関する情報を管理している。その対象は、土壌・地下水を対象に「著しい汚染」が見られる土地を対象としている。イギリスにおいて、法律による基準値の規定はないが、土壌から人へのリスクについて汚染土地の曝露アセスメント(CLEA)として政府が一定物質の基準値を定めており、複数の省庁間による汚染土地の再開発を行うための委員会(ICRCL)も一定物質の基準値を定めている。

## (2) 調査の方法と汚染発覚の場合の対応

汚染が発生した場合や既に作成されているデータベース内の土地において、開発計画が出た場合、汚染状況を解明するために、調査を行う必要がでてくる。地歴調査により、過去からの土地利用や土地における活動を調べ、土地の概況を把握し、次に汚染現場における現地調査を行うことになる。表層土壌や地下水の簡易調査を行い、さらに詳細な調査であるボーリング調査でサンプルを採取し結果を分析する。調査結果を、曝露アセスメント(CLEA)や複数の省庁間による汚染土地の再開発を行うための委員会(ICRCL)の基準値と照合し、汚染の有無を判断することになる。汚染があると判明した場合には、今後の対策に関する処理法府や費用負担等について検討するフィージビリティ調査を行い、緊急対応が必要な場合には、健康安全行政部とともに、対策地域を住民から隔離する等の方策が考えられている。また、法制度に従った跡地利用対策について、環境保護法 78 において土壌・地下水の調査・浄化、責任主体や費用負担等対策全体に関わる規則を定めている。

汚染が発覚した場合、その費用負担について、環境保護法 78F は優先順位を定めており、汚染を起こした、または知りながら物質による汚染を許可した者等、汚染に関与した者に調査・浄化の責任と費用負担の義務を規定している。浄化対策については、土地価格に対する浄化費用割合、土地所有者の経済的負担、さらに中小企業の経営状態等を踏まえ、地方自治体で浄化義務を課すかどうかを検討されている。

汚染に関与した者が不明・不在の場合は、土地所有者または使用者が変わって調査・浄化と費用負担を行う義務が生じる。もし、そのような者が不明・不在の場合は、環境保護法 78C(8)により、特別なサイトとして環境庁が調査・浄化を行うことになる。

### <図 1 費用負担と各機関の役割分担>

#### ①調査・対策主体と費用負担

第一順位	汚染者
第二順位	土地所有者・使用者
第三順位	環境庁



## ②各機関の役割分担

国	法律・指針の改正、対策実施、補助金交付
政府機関	対策実施、補助金交付
市	土壌情報システム作成・管理、対策許可、対策実施

### (3) 汚染対策における各機関の連携

また、Defra が調査・対策を行う際、自治体への貸付金の制度や跡地利用・再開発のプロジェクトを行う政府機関(RDAs、SE、WDA)もあり、政府機関が自ら行うプロジェクトには開発を行う前に調査を行い、汚染がある場合には対策を行ってから、再開発を実施している。このイギリスの特別なサイトの対策の実施・補助金の交付については、補助金のうち、調査・対策についてはDefra が自治体に貸付金を交付し、調査・対策とともに、都市再生を行う場合は、一括再生基金(SRB)による補助金交付を行っている。他国と比べて、自治体が土壌情報システムの作成・管理、調査・対策の許可、対策の実施をしている。このほか、既に述べたように、行政機関以外の第三者的な政府機関も工場跡地等の再開発プロジェクトに対して補助金を交付し、政府機関自らが行う再開発プロジェクトの際に調査・対策を実施しているため、国と自治体の行政機関以外の政府機関も役割を分担しているところが特徴的といえよう。もっとも、土壌汚染対策の際に住民の意見を反映させるために、環境保護法 78R(1)は、住民や土地所有者等の関係者への情報公開を義務付けている。情報公開や住民協議の実施、住民団体の設立と併せて、住民の意見を取り入れた対策が行われやすい環境を構築している<sup>15</sup>。

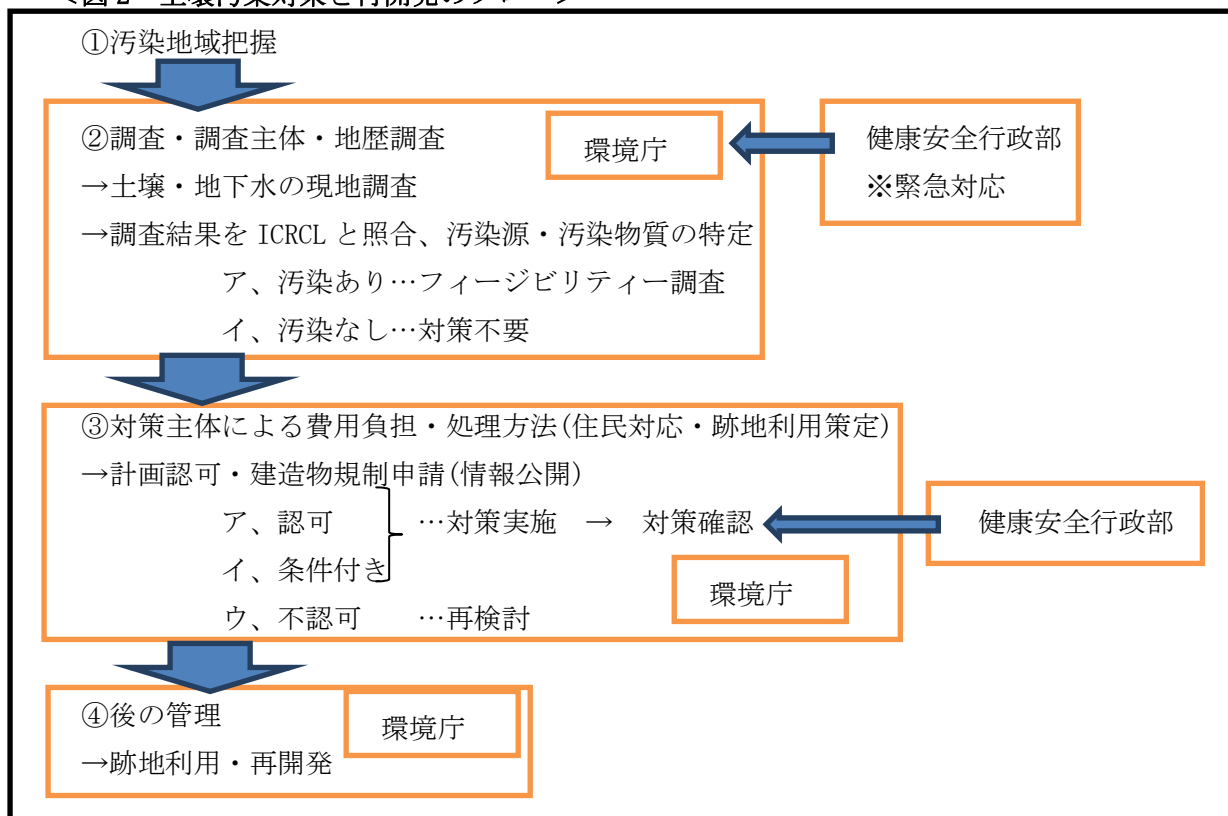
### (4) 不動産流通促進のための仕組み—再開発事業との連携

不動産流通との関係で、土壌汚染対策と跡地利用・再開発はセットで行われることが多いため、政府機関が工場跡地や炭鉱跡地等を買収し、再開発に必要な土地の情勢やインフラ整備を行ったり、自治体が行う地域再生のプロジェクトに対しても補助金を交付している。また、自治体が行う対策には、都市再生の補助金制度である一括再生基金(SRB)により、工場跡地の土地情勢や再利用へ充填できるしくみもある。対策策定・跡地利用策定後に自治体の都市計画課と建設課に計画許可と建造物規則についての申請を行い、都市計画制度の計画規制による新聞広告、説明会、コンサルテーションを行っており、跡地利用と処理不法を同時に決定して、跡地利用に合わせた処理方法が採用されている。計画が認可された場合、対策を実施することができるが、条件付きの場合もあり、その場合には、その条件を満たすように対策を行い、不認可の場合は再検討を行うことになる。計画認可の際、土壌汚染の対策の実施を条件として、対策の確実な実施を促進することができる。この対

<sup>15</sup> 住民に対しては、説明会による情報収集、住民協議での意見交換、意見・代替案の提示、会議への参加・計画変更、設計・開発への参加など、行政主導から住民主導まで、幅広い方法が提示されている。

策については、健康安全行政部が監視しており、対策終了後に、環境庁が対策を確認し、土地の管理等を行う後の管理、インフラ整備を行った後に跡地利用・再開発を行うことになる。

<図2 土壌汚染対策と再開発のフロー>



### (5) 小括

以上のように、イギリスにおいて、土壌汚染対策の法制度が充実しており、過去の土地所有者・利用者が不明・不在の場合など、汚染者の特定が難しいケースにおいても、政府機関の補助金を利用するなどして、費用負担を考慮しており、土壌汚染対策と跡地利用を連携することで、跡地利用対策を考慮して処理方法を採用し、コスト減と対策の時間短縮が可能となっている<sup>16</sup>。

<sup>16</sup> なお、土壌汚染対策と再開発のプロセスにおいて、調査・浄化処理等の環境対策に加えて、跡地利用で再開発を行う際に商業・娯楽施設を設ける等、地域経済を活性化するための雇用再創も重視されているという。

### 3、2012年改正とその影響

#### (1) ガイダンスノートの意味と2012年改正

環境保護法のパート2Aの下で、2000年にガイダンスノートが制定されているが、その改正が2012年に行われ、実務的にも大きな影響を及ぼしている。このガイダンスノートは、法律としての効力を有していないものの、地方当局がこれを考慮する旨の規定を有していることから、事実上の効力を生じていると言われている。

2012年改正では、リスクベースのアプローチを促進している点が特徴的であり、汚染のリスクをカテゴリーの1から4に分けて、カテゴリー1は、高い確率で受容できない重大な被害が発生するもの、カテゴリー2は、重大な被害が発生する可能性が高いもの、カテゴリー3は、リスクは低くはないものの必ずしも規制対象にはならないもの、カテゴリー4は、リスクが低いものとなっており、それぞれに応じた規制が規定されている。

4つのカテゴリーに関連して、土壌はカテゴリー1、2にある場合、カテゴリー2と3の境界が法律の下で決定される点を定義するように、パート2Aの下で汚染地として決定される。カテゴリー3は、規制当局が、制定ガイダンスの第1項に定められている体制の広範な目的に注意するパート2Aのもとで、汚染されているとして指定されてはならないとされるサイトを含んでいる。

<図3 4つのカテゴリー>

汚染地	↑↓	カテゴリー1
		カテゴリー2
汚染なし	↑↓	カテゴリー3
		カテゴリー4

#### (2) 2014年に出されたDefraによる文書

2014年、Defraは「SP1010：汚染の影響を受ける土壌アセスメントのためのカテゴリー4スクリーニングレベルの発展——ポリシー・コンパニオンドキュメント」<sup>17</sup>を公表した。

土壌汚染がもたらす健康リスクの規模にはある程度の不確実性があるため、これまでに、イングランドで見られる汚染の種類とレベルからは、深刻な健康への影響を示す直接的な証拠はほとんどないことになってしまう。土壌は健康に有害な汚染物質が含まれているが、その因果関係を証明することは本質的に困難であり、いくつかのサイトでは、長期曝露による健康への重大なリスクをもたらす可能性があると言われている。

そこで、これらの潜在的なリスクを考慮して、汚染の影響を受けた土壌を扱う予防的ア

<sup>17</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, SP1010: Development of Category 4 Screening Levels for Assessment of Land Affected by Contamination – Policy Companion Document, December 2014

アプローチをとる必要があり、このような制度が導入されている。汚染された土壌に関する制度は本質的に予防的であるといえ、特に人の健康へのリスク（実際の健康影響の証拠がほとんどない）に関連する特有の場合を考慮しなければならない。しかし、そのような予防措置における規制介入それ自体が悪影響を及ぼし得るため、可能な限り回避もしくは減少させるべきであるとする。

具体的には、カテゴリー4スクリーニングレベルをその対応状況から明確化し、2つの試験物質（カドミウム及びベンゾ A ピレン）のためのカテゴリー4スクリーニングレベルの決定の方法論の確定をするとともに、4つの物質（ベンゼン、ヒ素、鉛、六価クロム）のための最後のカテゴリー4スクリーニングレベルを展開させている。

これらをあわせた 6 つの物質は、汚染地のリスクアセスメントの普遍性の観点とそれらによって大方の暴露経路と毒物学的作用の範囲をカバーできるという観点から選択されている。そして、プロジェクトの特定により、異なる土地での使用に対して用いられるカテゴリー4スクリーニングレベルが異なることになる。すなわち、住宅（家庭菜園付きもしくはなし）、市民菜園、商業、および2つの代替の公共オープンスペースである。

これらを総括したカテゴリー4 についてのリスクアセスメントの評価値は次の通りである。

<図 4 リスク管理決定に基づく最終的カテゴリー4スクリーニングレベル>

物質	住宅 家庭菜 園あり	住宅 家庭菜 園なし	市民菜 園	商業	公共ス ペース 1	公共ス ペース 2
ヒ素	37 mg/ kg	40mg/ kg	49mg/ kg	640mg/ kg	79 mg/ kg	170 mg/ kg
ベンゼ ン	0.87 mg/ kg	3.3 mg/ kg	0.18 mg/ kg	98 mg/ kg	140 mg/ kg	230 mg/ kg
ベンゾ (a)ピレン	5.0 mg/ kg	5.3 mg/ kg	5.7 mg/ kg	77 mg/ kg	10 mg/ kg	21 mg/ kg
カドミ ウム	22 mg/ kg	150 mg/ kg	3.9 mg/ kg	410 mg/ kg	220 mg/ kg	880 mg/ kg
六価ク ロム	21 mg/ kg	21 mg/ kg	170 mg/ kg	49 mg/ kg	21 mg/ kg	250 mg/ kg
鉛	200 mg/ kg	310 mg/ kg	80 mg/ kg	2300 mg/ kg	630 mg/ kg	1300 mg/ kg

コンソーシアムは、毒性の変化のみ、曝露評価への変化のみ、毒性と曝露の両方の変化に基づく各汚染物質と各土地利用シナリオのための暫定カテゴリー4スクリーニングレベ

ルの範囲を発表しているが、汚染地リスクアセスメントへのリスクベースのアプローチにおいて、カテゴリー4スクリーニングレベルの役割が与えられることで、最終的に、カテゴリー4スクリーニングレベルが、導出されるべき毒性と暴露評価の両方の変更を推奨することになる。

### (3) 通常の場合とカテゴリー4スクリーニングレベルとの関係

新しいカテゴリー4スクリーニングレベルによって、政策ベースのリスク管理決定において、新規のスクリーニングレベルの用途を反映するようになっている。これによる政策コンパニオンドキュメントは、カテゴリー4スクリーニングレベルが各汚染物質及び各土地利用シナリオを考慮する際に提示し、これらのリスク管理決定を明快にできるように考えられている。このレポートとパート2Aの制定ガイダンスと併読することで、それを意味のあるものとしている<sup>18</sup>。すなわち、両者は独立しているわけではなく、両者が土壤汚染を評価する際の必要なパーツとなっているといえる。

### (4) 健康影響への配慮

土壤汚染に対する健康への影響も問題となるが、毒性が高いベンチマークレスポンスの使用をサポートしていない限り、すべてのデータの種類に関連して使用され、動物発がん性研究からのデータがある場合、10%のベンチマークレスポンスを使用し、人口の多数を用いた人の疫学研究からのデータがある場合、データが許容する過剰性生涯発がんリスク(ELCR)に優先してベンチマーク用量モデルというものが使用される<sup>19</sup>。

報告書には、ステークホルダーとの合意とその議論に基づいて、Defraは非閾値処理化学物質の低レベルの毒性懸念を導出する目的で、一般的なマージンを使用することを推奨する。

このDefraは、過剰生涯発がんリスク計算がリスクの近似値であり、必ずしも科学的に正当ではないとの認識である。ベンチマーク用量モデルは、過剰生涯発がんリスク計算上で、よりウエイトを置いてみる必要がある。利害関係者のワークショップによるフィードバックの大半は、量効果反応モデルを用いた非閾値発がん性効果のための定量的な毒性基準を用いたとき、100,000分の1よりも高い過剰生涯発がんリスクを設定することになる。Defraは、カテゴリー4スクリーニングレベルを導出する目的で、50,000分の1のリスク推定値を「低リスク」として規定することができ、これは、すべての人の遺伝毒性発がん物

<sup>18</sup> 土壤ガイダンス値と新しいカテゴリー4スクリーニングレベルの双方導出するための方法論は、環境庁の汚染地の暴露アセスメント(CLEA)に準拠しており、①CLEA内で使用される毒性学的パラメータを変更すること、②CLEA内に組み込まれた暴露パラメータを変更すること、③毒物学と暴露の両方のパラメータを変更すること、の方法が列挙されている。

<sup>19</sup> このアプローチは、健康クリテリア基準値を決定する際に用いられ、具体的に、環境庁の2009年の科学報告書「土壤中の汚染物質の人の健康毒性アセスメント」における土壤ガイダンス値を生成するために使用されている。

質のため使用される一般的なレベルであることを推奨している。

## (5) 不動産流通への影響—ブラウンフィールド問題

### ①政策ベースの対応

汚染地へのアプローチができるための手段として、環境保護法のパート 2A があるが、再開発の機会に土壤汚染の調査をする場合ある。その際のリスクとしては、ブラウンフィールドが問題になり<sup>20</sup>、不動産流通に影響が出ることもある。イギリスでは、都市開発の局面でブラウンフィールド対策を行っている。

政策レベルでは、国家土地利用データベース (National Land Use Database) ではブラウンフィールドを、①空き地、②空き建物、③遺棄地、④開発予定のある低利用地、⑤開発予定のない低利用地に分けて、規律をしている。

環境保護法のパート 2A のもとで、国家計画の政策フレームワークは、「最低限として、環境保護法 1990 のパート 2A の下で汚染地として決定されることが可能であってはならない」とのべられており、「サイトのどこで汚染物質や土地の安定性の影響を受けるか、安全な開発を保証するための責任は、開発者および土地所有者にかかっている」とも述べており、その浄化責任のあり方については、一定の方向性をもって、取り決められている。

### ②費用負担の問題

これを一般的な取引の問題として、具体的に見てみると、不動産の取引においては、汚染地の浄化費用の回収が問題となり、土地取引における売却者が土壤汚染に関する情報を知らせていたかが問題となり、土地の売却者は、自由競争市場での売却において期待される範囲で、汚染の存在を合理的に認識しうる情報を伝える必要があり、その場合には責任は回避される。

一方、汚染地の浄化にかかる費用の回収の段階において、土地の購入者が汚染地に関する情報を知っていたかが問題となる。汚染について責任ある者が、汚染地上にある住宅を購入した時点で、汚染地に関する情報を知らなかったために、汚染物による有害物質による影響を認識しえなかった場合には、費用負担を回避することができる。

このように、環境保護法のパート 2A の下で、ガイダンスノートがあり、それによって具体的な基準が策定されるとともに、ブラウンフィールド問題への対応が考慮されている。

---

<sup>20</sup> ブラウンフィールドの定義について、「かつて開発された土地であって、現在低・未利用地（空き建物対きを含む）」と定義づけしている。

## 4、自然由来物質に対する取組み

### (1) 問題状況

昨今の課題として、土壤汚染の原因が必ずしも人為的なものではないという点である。自然由来の土壤汚染の発生し得るものであり、その規制をどう対応するかという問題がある。自然由来の土壤汚染の問題に対して、①自然由来の土壤汚染はそもそも「土壤汚染」といえるのかということ、②自然由来の土壤汚染は、土壤汚染にかかる環境基準を超えることがあっても、一般にその超過はごくわずかであり、これを人口の土壤汚染と同様に処理しようとする、対象が人為汚染に比べて、比較にならないほど大量になることがあり、極めて多額の処理費用が発生することがあること、③海に近い地域においては、古くから埋立てによって土地が造成されている所もあり、そこに自然由来の有害物質を様々に含んだ海底の土が使われており、海水由来の土壤汚染が相当程度含まれている可能性もあり、かかる土地への汚染対策まで行おうとすれば、想定外の費用負担を土地所有者等に負わせることにもなり得る。

①については、土壤汚染対策の趣旨は、人為の土壤汚染が対象になるべきであり、自然由来は対象外にならないのか、②については、自然由来の土壤汚染は場所を選ばないため、どの場所においても、さほどの汚染でもないのに多額の費用をかけるのか、③については、過去に人間の営みで自然の汚染が拡散したとしても、これまで問題は起きておらず、規制をする必要性はあるのか、ということになる。特に、②については、この土壤汚染を広く問題とすることは、不動産流通の観点からも、大きな阻害リスクとして問題になり得る。

### (2) イギリスにおける対応

これについて、イギリスは、汚染地法ガイダンスにおいて、受容不可能なリスクという概念があり、これは、パート2Aのもとで、汚染地と考えられる土地に対して根拠を与えるような性質のリスクを意味する。そして、土地が課すリスクの水準は非常に低いかもしれないが、全ての土壤が人間や環境に対して有害物質を含んでいることを前提に、地方当局が、パート2Aのもとでのリスクアセスメントを実施し、受容不可能なリスクを貸すかもしれない土地に対して、焦点を当てなくてはならないとされる。

このリスクアセスメントは、土地が調査及びアセスメントを正当化するため、汚染地であるかもしれないという不十分な証拠が存在し、土地が汚染されているか否かについて、地方当局が決定できるようになるまで手続は続けられることになる。この中で、受容不可能なリスクが合理的に存在する証拠が存在しなければ、その先には進めなくなる。また、規制的な決定は、合理的に起こり得ることに基づく必要があり、その不確実性についても地方当局はそれを認識し、その最小化に努める必要がある。そして、人間の健康に重大な損害をもたらす深刻な可能性に関する根拠に基づく汚染地決定のために、既に述べた4つのカテゴリーを用いている。それは、物質と跡地利用の観点から考えている。

すなわち、物質が対象地で一定以上発見された場合に一律に除去義務が発生するわけではなく、その跡地利用、すなわち不動産流通とそこでその後利用する状況をセットで考慮し、その後の影響を考慮した基準がガイダンス等で明確になっている。これにより、過度な規制を防ぐことにも繋がっている。

このように、イギリスにおけるパート2Aおよびガイダンスによって、自然由来物質対策も考慮された制度として運用がなされているといえる。

## 5、イギリスと我が国との相違点

### (1) イギリスにおける土壌汚染対策と不動産流通への配慮

以上のように、イギリスでは、環境保護法に、責任と費用負担についての優先順位を規定し、政府機関による補助金制度による費用負担するなど、土壌汚染に対応するルールが明確になっており、その前提には、土地についての情報のデータベース共有がなされている点も大きく、日本の土壌汚染対策とは異なる制度とそれによる取り組みを行っている。これによる効用は、不動産流通にも波及しており、こうした対応策のもとで、不動産流通の活性化のための配慮がなされているといえる。

### (2) 日本における示唆

翻って、日本における自然由来物質に対する土壌汚染制度を考えると、こうした活用を前提としない土壌の人為汚染を前提とした法律となっているため、特例措置はなく、形質変更時要届出区域に指定された場合、自然由来の有害物質の地層がある可能性がある以上、その場所の区域指定解除は事実上不可能になってしまう。そして、その区域は連続性があるため、周辺一帯が利用不可能になってしまう状況になり得る。

こうした跡地利用を前提とする法制度になっているか否かが日本法との大きな違いであり、日本において、それを補填する必要があるといえよう。

#### ①法規制の在り方

具体的には、環境基準はともかく、一律平等な法規制ではなく、数ある選択肢の中から選ばれた手段を許容するというものである。これについて、イギリスでは、跡地利用の選択肢があり、それに応じた基準が設定してあり、参考になる。日本は、形式的な法適用の平等ゆえに、恣意的な判断を排除することで合理的ではあるものの、それによる不利益が大きい場合もあり得る。イギリスのように、受容不可能なリスクという概念により、問題ごとのリスクアセスメントを行い、不動産流通とそこでその後利用する状況を含めて考慮し、柔軟に対応するというイギリスの方法を参考に見直す必要もあると言えよう。



## ②土地情報システムのあり方

また、土地情報の収集による人為汚染と自然由来汚染の峻別である。日本における土壤汚染対策法は、土地の履歴を踏まえた規制になっておらず、自然由来の有害物質の分布の注意も払われていない。すなわち、たまたま掘り出した土壤に基準超過の有害物質が含まれているかどうか重点を置いている。しかし、日本は火山国であり、日本の至る箇所で、ヒ素や鉛、フッ素などの物質が多少なりとも含有している。そうした背景を考慮せずに、偶然に掘り起こした場所に有害な自然由来物質が含まれているが故に、土地活用ができなくなってしまうことは、問題があると思われる。イギリスのように、土地の履歴を把握し、データベース化することは、その場所にあった法規制の在り方を実現し得るような環境を創出するための第一歩となると思われる。自然由来物質は、日本において、温泉利用などもなされており、危険性だけでなく、有益性ももたらしうるものとして、その扱い方に柔軟性を与えてもよいのではないだろうか。

### Ⅲ オーストラリアにおける土壌汚染対策と我が国との比較検討

#### 1、土壌汚染対応の基本的考え方

オーストラリア全体における環境政策では、その国土の広さや人口密度の状況から、土壌汚染問題が主たる環境問題とはされていない。しかしながら、研究調査レベルではオーストラリア都市部の土壌汚染の認識は、施設における重金属使用の取り扱いの一要素として検討されて来た経緯もある<sup>21</sup>。その一方で近年の政府報告では、汚染サイトは16万カ所と推計され、潜在的な汚染サイトも7万5千カ所あるとされる<sup>22</sup>。汚染原因として取り上げられている主たる例は施設による重金属汚染の他、廃棄物処分場からの汚染物質漏れである。オーストラリアの廃棄物は、リサイクルごみ以外はそのまま埋立処理が基本である。このような状況から、今後は廃棄物処理場の土壌汚染問題が大きな課題となるであろう。

オーストラリアの土壌環境政策は、それぞれの州によってルールが異なるが、概ね以下のような考え方に基づいて政策を実行している。

#### (1) 汚染の度合いと開発実行性

Bates(2013)によれば、土壌政策の基本的な考え方として重要な点は、土壌汚染地を開発する場合に、その開発計画の収支において、汚染の除去費用が捻出でき、再開発の実効性が担保できるかどうか、という点にあるという<sup>23</sup>。

これは、経済市場主義に基づいて、市場が汚染除去費用をカバーできる場合を大前提としている。市場がカバーできる場合は、行政の経済的介入は避けるべきであると考えられる。よって、かなりの汚染状況や汚染リスクがある場合や、公衆衛生上の環境リスクがある場合で、市場においてその浄化コストを消化しきれないことがわかる場合は、行政が何らかの形で経済的介入を検討しつつ、浄化のための支援を検討する必要があると考える。これは開発地が民間所有にある場合であり、公共用地の場合は除く。

#### (2) 用途別浄化措置

再開発後の使用目的が住宅である場合は、その用途の目的から環境管理の観点を踏まえ浄化措置がなされる。また、教育施設、公共施設、幼児施設もその用途から、住宅と同様に高い浄化措置が求められる。

また、それ以外の用途においては、その用途特性に応じて必要な浄化レベルの措置が必要と考えられる。よって、工業地は住宅地ほどの浄化レベルを要求されることは少ない。

<sup>21</sup> K. G. Tiller(1992). *Urban Soil Contamination in Australia*. Australian Journal of Soil Research 30(6) 937 – 957.

<sup>22</sup> R Naidu, CRC CARE, pers. comm., 2011.の報告による。

<sup>23</sup> Gerry Bates (2013). *Environmental law in Australia 8th edition*. LexisNexis Butterworths Australia. ¶ 15.138

この点、各州に基本方針のガイドラインが設けられていることが多い。

### (3) 開発計画時のアセスメントと収支計画の重要性

前記のような考え方から、土地売買契約前における開発計画段階におけるアセスメントと事業収支計画による土壌浄化コストも踏まえた開発計画の実効性について、精査する必要性が大きく、大変重要な作業となる。

この点を怠った判例として、アーミデール市とアレック・フィンレイソン社の判例(1999)がある<sup>24</sup>。本件は、汚染地を購入する際に土壌の詳細調査とその結果について承認すべき部分について過失があるとされた事件である。数 100 万ドルに達している損害賠償は高等裁判所によって開発者に求められた。この判例によって、事業計画前の段階で汚染されているかどうかについて、物件を詳細調査確認することが非常に重要とされる。

## 2、ニューサウスウェールズ州 (NSW) の政策的特徴

土壌環境政策は、各州によって微妙に異なるが、そのうち、オーストラリア最大の都市シドニーを管轄下に置くニューサウスウェールズ州 (NSW) の土壌環境政策について、考察する。

### (1) 基本的政策の考え

NSW では、州の環境保護政策 (SEPP55) とガイドラインの遵守は、汚染地の計画や利用に関して必須の考え方であり、そのガイドラインを遵守していれば、地方自治体や事業主体を法的責任から保護することができる。

開発地については、その土地が汚染域ではないことを明確とする、または、開発計画者が汚染の危険性を考慮した場合、彼らが破たんしない限り、汚染そのものが計画地区の使用に影響を及ぼさないことを、確認する必要性が示されている<sup>25</sup>。

開発地を浄化する場合は、その浄化は土地を再開発後の使用にふさわしい状態にすることが求められる。浄化後の使用について考慮を受けなければならない土地は、開発地の調査域はもちろん、汚染の可能性を暗示する土地の使用歴 (地歴) と汚染に影響を受ける用

---

<sup>24</sup> Armidale City Council v. Alec Finlayson Pty Ltd (1999) 104 LGERA 9.

<sup>25</sup> 一方で、ビクトリア州 (VIC) の環境保護政策 (SEPP) の例では、鉱業や化学薬品の貯蔵といった土地の使用または使用履歴によって、潜在的に汚染された土地に適用される。SEPP では、開発計画に任意の変更を行うことによって、潜在的に汚染された土地とみなし、保育所、幼稚園、小学校や住宅の用途 (汚染に対して敏感な用途) のために使用することができるようになる。ただし、計画許可行政はその土地の使用に適していることを満たされていることを確認しなければならない。これに伴い、事業者は「環境監査証明書」を取得する必要がある。修正計画スキーム自体は建物の着工前あるいは建物使用を開始する前に得られるか又は定められている要件を満たす必要がある。

途（住居、教育施設、公共施設、幼児施設を含む）についても検討が必要となる<sup>26</sup>。

## （２）開発事業者の責務

開発者は、開発アセスメントにおける準備書や環境計画の協定書、処理方法および開発方法、そして汚染地管理法（1997 NSW EPAA）149 条にある証明書内の情報提供を行うことを求められる。土地購入者が購入を要請する前に、現状あるいは将来的に、土地に影響を与える可能性があるかどうかの事項について提出することを地元当局から求められる<sup>27</sup>。NSW では、この書面について「149 条証明書」として知られている<sup>28</sup>。

## （３）行政の関与

開発者や区画整理事業者は、土壌の予備調査を行い、その調査結果を行政に報告する必要がある場合がある。その結果如何によっては、行政当局は追加の詳細調査を要求する場合がある。

汚染時の浄化策については、段階を分け、行政当局の同意を必要とする浄化策、行政当局の同意無しで行える浄化策があり、汚染状況によって行政判断に従う。浄化策の判断は、ガイドラインに沿って実行されなければならない。行政は、人の健康被害にかなりのリスクがある、または、合法的に使われるかもしれない化学物質について懸念を抱く、など環境状態について行政当局が納得しなければならないが、行政当局はガイドラインに従いそれに沿って行われた開発の同意について、この浄化策を行政却下してはならない。すべての浄化策は、あくまでもガイドラインに従って実行されなければならない。

行政当局は、開発行為の完了後、開発がいつ完了したかについて開発者に報告させ、把握しなければならない<sup>29</sup>。

---

<sup>26</sup> Bates, *supra* note 3, ¶ 15.139

<sup>27</sup> 日本では開発事業者が環境法による適用面積要件から逃れるために、土地の分筆行為を行うケースがあるが、西オーストラリア州（WA）では、土地が汚染地に登録されている場合において、州の計画委員会は、土地の細分化または任意の他の土地とその土地の合併を承認してはならないとしている。計画委員会は土地の分筆や合筆、開発のための土地の適性について、最高経営責任者の助言を求めたり、考慮に入れること無しに、その土地の開発計画の承認をしたりしてはならないとしており、土地の所有権から検討している点において興味深い政策である。

<sup>28</sup> Bates, *supra* note 3, ¶15.140

汚染地管理法は 149 条証明書の目的として、以下の事項を指定しなければならないことを規定している。

- (a) 証明書が関係する土地が大幅に土地を汚染していること。
- (b) 証明書が関係する土地は、管理行政命令を受けること。
- (c) 証明書が関係する土地が行政から承認された自主管理の提案の対象であること。
- (d) 証明書が関係する土地が継続的な浄化対象とされていること。
- (e) 証明書が関係する土地は、汚染地状況の監査対象であること。

汚染が重大な環境問題を引き起し、対象地（サイト）からの移行を脅かしている、または実際に対象地外（オフサイト）に移動された場合、その後市場は、必ずしも解決策を提供できるとは限らない。この場合、法令の運用によって、更なる行政介入を必要とする場合がある。

<sup>29</sup> SEPP 55 ss 17, 18.

#### (4) ガイドラインの遵守と責任免除

環境計画評価法（1979 NSW・EPAA）では、事業者が行政当局によって示された内容を誠実にやっているという前提において、計画における利用を行うために浄化等を省略されたものに関しては、一切の責任を負うことはない。その省略は（土地が汚染された可能性を含む）汚染された土地や土地の汚染の性質または程度に関連している。

そして、事業者が誠実に行動したどうかはわからないにしても、反証されない限りにおいて開発が行われた、または汚染地のガイドラインに従って省略された場合は、事業者が誠実に行動したと解釈される<sup>30</sup>。

このように、NSWの政策概念はガイドラインが中心にある。ガイドラインを遵守することによって開発事業者の責任を担保することに特徴がある。事業者の行動に過誤がある場合は反証を求められていることから、初期段階における行政当局の指導・把握が極めて重要な要素となる<sup>31</sup>。

### 3、土地状況調査の特徴

土地の状況調査方法については、日本と同様に専門家による調査が求められる。

#### (1) サイト・オーディサー(Site Auditor)の役割

土地の所有者は、Site Auditor と呼ばれる専門家のサービスを採用する必要がある。法律の目的にある有能な Site Auditor として認定されるためには、Site Auditor は利害の関係がないことを示さなくてはならない。

Site Auditor の役割は以下のとおりである<sup>32</sup>。

- ・管理方法（自主管理も含めて）の提案をする。
- ・汚染された土地に関して法定義務を果たすべき助言をする。
- ・土地が実際に著しく汚染されているかどうかを判断する。
- ・浄化修復活動を検証する。

---

<sup>30</sup> Environmental Planning and Assessment Act 1979 (NSW) ss 145B(3),145C.

<sup>31</sup> 一方で、クイーンズランド州（QLD）では、土壤汚染地に対して行政権者が承認したサイトの管理計画を含めた環境管理者の計画詳細を記録した修復通知を提供している。市町行政は、その土地の使用や開発や活動において、その土地の管理計画に反する方法により、開発を行うことを許可してはならないことが持続可能計画法（2009）や他の法律によって定められている。環境管理庁は施設使用の重大な変更について同意する庁であり、多くの土壤汚染地の再生を担う行政庁である。また、土地が環境管理下にある、あるいは汚染地であることを登記している場合は、その土地は地方行政の計画スキームにおいて課税される開発とみなされる。税制面からのアプローチとして参考となる。

<sup>32</sup> Bates, *supra* note 3, ¶15.155

## (2) 報告書と開発許可との関係

土地の調査完了後、Auditor は報告書を作成しなければならない。土地調査書に調査結果を正当に報告、記さなければならない義務がある。土地調査書や関係書類は、EPA および地方自治体関係部署へ送付しなければならない。

同報告は開発申請を決定する際においても基礎的な資料として機能する。開発許可が後で付与される場合は、定期的検査義務が開発許可の要件とすることができる。その場合、検査の際は、汚染度合いに応じて合理的な方法を検討しなければならない、検査のための費用もその土地の合理的な使用に対して適切な費用をかければよいとされる点は、日本のルールと大きく違う。

しかし、浄化について不適切な内容や誤った専門家の助言は、財務や法律において重大な損害をもたらす可能性がある<sup>33</sup>点がリスクでもあり、専門家活動の適正化が重要なポイントとなっている。

## 4、行政による土壌汚染評価・報告・管理の政策的仕組みについて

我が国は羈束主義に基づき、法に定める環境基準値による行政判断を行うことが一般的となっているが、オーストラリアの場合はどうか。この点について、ニューサウスウェールズ州 (NSW) の政策的特徴を中心に概観する。

NSW の場合、行政当局が介入する根拠としては、汚染が環境や健康面への影響の観点から汚染浄化の必要性を判断すること、としている。

土地が汚染されていることを気づいた時点あるいは合理性をもって汚染を意識した時点で、速やかにあるいは汚染地の所有者、土地の汚染原因者（前の土地所有者を含む）は行政に報告しなければならない。この点、至極当然の条件であるが、面積要件や工場廃止時等の限定条件を状況調査の契機にしている日本の土壌汚染対策法においては、自主的な報告を積極的に誘導しているわけではなく、法適用の前提条件が大きく異なる。NSW におけるこの義務は、汚染が隣地に移行する予見や周囲の環境に影響があることを含め規則によって規定されており、適用される<sup>34</sup>。予備調査の指示は、汚染状況や可能性の度合いを判断し、その土地の関係者へ行うことができる。行政はその土地が汚染されていることを認める理由があり、行政介入を正当化するに足る場合、その土地を土壌汚染地と指定することができる<sup>35</sup>。

---

<sup>33</sup> Bates, *supra* note 3, ¶15.156

<sup>34</sup> クイーンズランド州(QLD)の場合は、その土地で危険な化学物質を使用する際は届出が義務づけられている。汚染地や届出があった土地の場合、行政は環境管理台帳にその土地を記録することができる。

<sup>35</sup> 南オーストラリア州 (SA) の場合、汚染地の通知は地下水に影響を及ぼす場合に必要とされる。サイトアセスメントや汚染修復措置のための方法が必要とされ、その手順は行政に定められている。土壌汚染の定義は明確ではないものの、潜在的な人や環境への悪影響を脈絡で検討し、行政の裁量権によって判断する。また、オーストラリア首都特別地域(ACT)の場合は、汚染報告

また、地方自治体が条例等に基づき、土地所有者の救済を行う場合があり、汚染を引き起こす場合がある認識のうえで土地の使用に関して承認を与えることがある。その時、汚染地の管理計画は、健康被害を管理するために使用される。これは、土地の使用や開発によって有害化学物質による土壌汚染の可能性を測るためにある。そして、汚染状況に応じて汚染の責任割合を課すことができる。また、汚染管理者は利害関係者の中から適切な者を選ぶように指示される<sup>36</sup>。

管理者指定に関する不服がある場合は、土地・環境裁判所に提訴することができる<sup>37</sup>。

環境保護庁（EPA）は、当事者が自主的管理提案を提出する場合、必須とされる管理要求を発出しなくても良いと法によって定めている。管理に問題が生じたり、他者より管理要求されたりした場合は、継続的に管理を求める場合がある<sup>38</sup>。

EPAによる任意の適切な裁量権において、149条証明書の要求で関連情報を開示する義務を課す場合があり、同情報は関連する地方自治体に報告しなければならない。

汚染責任の無かった人の管理情報の提供については、不正防止のために見ることができない。行政は責任的不公平あるいは土地所有持分の理由によって、責任を土地所有者から免除することができる<sup>39</sup>。また、汚染原因の無い土地所有者は環境信託を用いて公的資金による浄化費用の支援を受ける<sup>40</sup>。

---

義務の契機は、人間の健康や土壌に深刻な環境被害の重大なリスクがある場合である。この基準は、汚染地の環境評価や浄化を行う前に汚染リスクを行政が事前に判断することによる。

<sup>36</sup> Bates, *supra* note 3, ¶15.146

汚染管理者の決定については別途、次の順序で利害関係者の中から適切な者を選ぶように指示される。

- (A) 土壌汚染の（担当者も含めた）責任者
  - (B) 土地所有者（汚染原因者かどうかに限らず）
  - (C) 土地抵当権者あるいは既得権者（汚染原因者かどうかに限らず）
- =A notional owner of the land

<sup>37</sup> ニューサウスウェールズ州の土地・環境裁判所は、世界初の土地環境専門の裁判所である。土地・環境裁判所法（1979）によって、1980年9月1日に設立された。

<sup>38</sup> タスマニア州(TAS)の管理通知の契機は、土地の面積要件か、土壌汚染地である可能性が高い合理的な理由がある場合である。この基準は行政の担当者が判断し、状況調査、浄化、汚染地管理の通知を発行するかどうかについて検討し通知する。通知は、その土地を汚染したであろう者に対して送達することができる。

<sup>39</sup> 西オーストラリア州(WA)の場合、浄化責任は、その土地を利用変更あるいは使用することを予定している者に移譲される。したがって、土地所有者となる前に浄化を必要とする。土地所有者は、汚染が他者の土地へ移行してしまった場合、その浄化責任を負いきれない場合がある。このような場合は、汚染地に関する行政委員会の判断によって浄化を免除される場合がある。しかし、例えば、浄化責任を負わないとされる債務超過状態にある企業の取締役は、委員会の判断によって浄化について個人責任が生じる場合がある。浄化責任が全うされない場合は、州が一般的に責任を負うことになる。

<sup>40</sup> Bates, *supra* note 3, ¶15.147

## 5、オーストラリアと我が国との相違点

### (1) 基金制度の更なる活用や浄化による土地再生スキームの確立の必要性

我が国の場合は、土壤汚染対策法における調査契機が基本的に面積要件（法で 3000 m<sup>2</sup>以上、地方自治体による上乗せ規制がある場合もある）と工場等使用廃止（水質汚濁防止法における特定施設の廃止）時に限られており、極めて限定的となっている。しかしながら、売買案件による土地開発の場合は、法が求めている自主的調査による結果を法の汚染判断ルールにあてはめるケース（いわゆる土壤汚染対策法 14 条の活用）、その浄化責任を当事者間で定めて売買契約を結んでいるケースが圧倒的に多い実態があることは周知の事実である。

これに対して、オーストラリアの場合は、これらの限定的な調査契機がなく、不動産開発の開発許可と連動して環境管理政策を実施している。よって、事業計画段階における開発アセスメントが重要な役割を持っている。基本的に、浄化コストを開発における事業収支計画に入れられる場合は、民間による浄化責任行動を求めている。しかし、収支計画で収まらない汚染規模の場合は、行政が何らかのアシストをする姿勢がある点が重要といえる。

我が国の場合は、浄化責任者不在の状況を避けるために土地所有者責任を一義的に求めている。また、汚染原因者責任原則のもと、売買当事者間あるいは汚染原因者が浄化コストも含め浄化責任を担う場合もある。よって、浄化コストを負担する経済基盤を持たない企業は破産するしかない。この点、土壤汚染対策法に定める基金の運用があるが、実態は 2 件程度でほとんど運用実績がなく、中小企業は基金の対象外のため、有効に使うことができない仕組みとなっている。

例えば、クリーニング工場跡地の再開発において、零細企業が多いことから、浄化措置費用を負担できずに経営破たんするケースがある。クリーニング事業の社会への貢献と汚染化学物質に対する認識の経年変化を考えれば、単純に事業者だけに責任を負わせる制度には無理があるであろう。基金制度の活用や浄化による土地再生スキームを確立させ、経営的圧迫を除去できる制度もさらに積極的に検討する必要があるのではないかと。

### (2) 用途別浄化措置基準の検討の必要性

第二に、オーストラリアの場合は用途別浄化措置を採用している点にある。住宅、教育施設、幼児施設、公共施設はその利用の特性から高い浄化措置が求められる。その一方で、工業地等は、工業利用という特性から、環境リスクを踏まえた利用実態に応じた浄化措置レベルを求めるにとどまる。

我が国の場合は、用途別規制・基準がないため、一律の浄化措置が求められる。その浄化レベルはかなり厳しい基準値を採用しており、例えば、工業地においては必要な基準かどうか検討する余地があると考えられるべきではないであろうか。



加えて、単純に両国を比較できない要素に、我が国においては自然由来重金属類の存在がある。これらの物質を一律管理することは、国土実態においてほとんどの土地が法の解釈上汚染地となってしまうわけであり、自然科学や生活科学と政策の対話が重要となる。現状では、自然由来重金属については、区域指定の別枠を法改正において導入しているが、根本的な解釈は変わっていない。この点、環境リスクの考え方を積極的に導入し、一律基準の政策運用について再検討する必要があるのではないか。そのための科学的調査方法も進展しており、現在の技術に沿った柔軟な法の運用が求められる。

### **(3) リスクコミュニケーター養成の必要性**

第三に、これらの土壌の実態について、土地売買において適切な説明ができる専門家の育成が重要である。オーストラリアにおいても調査等については専門家制度を導入しているが、我が国はその国土の特徴から、より詳しく売買当事者へ説明できる専門家養成が必要と考える。法に基づく調査ができる国家資格、調査技術などの民間資格などが多く存在するが、土地売買における専門的な説明の義務付けとはなっていない。現状は自主的な対応に依ることが多い。

このような状況から、土地売買時に具体的な説明が果たせる契約環境を整えることも検討すべき点ではないであろうか。

## IV 総括

以上のように、イギリスとオーストラリアの土壤汚染対策と不動産流通の法制度と日本への示唆を整理してきた。

以上を総括すると、イギリスのように、土地の履歴をデータベース化して管理し、受容不可能なリスクがあるかどうかのリスクアセスメントを行い、不動産流通とその後利用する状況に対応した土壤汚染対策の仕組みをとる方法、またオーストラリアのように、事業計画段階における開発アセスメントが重要な役割を担わせるとともに、用途別浄化措置による利用の特性に応じた浄化措置レベルの設定を取る方法、などが採用されているが、いずれもそれらは我が国の土壤汚染対策の法制度と大きく異なる特徴をもっている。我が国は環境基準を設定し、それに対する適合性が重要な要素となっており、有害物質という物質に注目した法制度であるが、イギリスおよびオーストラリアでは、その不動産流通に着目した類型化が試みられており、流通という利用に注目した法制度となっているといえる。

我が国は、狭小な国土条件のもとで利活用ができる空間は限定されている。土壤汚染、特に自然由来物質の含む不動産の流通が、リスク不相応の規制によって活用できなくなることは資源の観点からも好ましいとは言えないであろう。

こうした問題の解決に当たっては、イギリスの法制度を参考に、①一律の法規制のあり方の再考、②自然由来物質の履歴等を把握できる土地情報システムのあり方を再考するとともに、オーストラリアの法制度を参考に、③基金制度や土地再生スキーム創設の検討や④用途別浄化措置基準の設定、⑤それを担うリスクコミュニケーター養成などが、一つの解決策となり得ることを指摘しておきたい。

このように、我が国の土壤汚染対策法制度は不動産流通を前提としたものになっていないため、自然由来物質を含む土地の利活用を阻害しうることとなる。それゆえ、諸外国の取組みを参考としつつ、これまでの基本的な考え方を見直し、その制度構築に工夫を凝らすことが今後の課題であると言えよう。

#### <イギリス法関連の参考文献>

Stuart Bell and Donald McGillivray, Environmental Law, OUP Oxford; 7 edition (3 July 2008)

Stuart Bell and Donald McGillivray, Environmental Law, OUP Oxford; 8 edition (9 May 2013)

Stephen Tromans and Robert Turrall-Clarke, Contaminated Land, Sweet & Maxwell (Oct. 1994)

R M Harrison and R E Hester, Assessment and Reclamation of Contaminated Land: RSC: 16 (Issues in Environmental Science and Technology), Royal Society of Chemistry (15 Oct. 2001)

#### <オーストラリア法関連の参考文献>

Gerry Bates (2013). Environmental law in Australia 8<sup>th</sup> edition. LexisNexis Butterworths Australia.

State of the Environment 2011 Committee. Australia state of the environment 2011. Independent report to the Australian Government Minister for Sustainability, Environment, Water, Population and Communities. Canberra: DSEWPac, 2011.

The National Environment Protection Council (NEPC). 2013-Guideline on Investigation Levels For Soil and Groundwater Vol2 B1.

#### <オーストラリア参考関連法一覧>

ニューサウスウェールズ州:Environmental Planning and Assessment Act 1979 s145A

ニューサウスウェールズ州:Contaminated Land management Act 1997

サウスオーストラリア州:Environment Protection Act 1993

タスマニア州:Environment Management and Pollution Control Act 1994

オーストラリア首都特別地域:Environment Protection Act 1997

ビクトリア州:The State Environment Protection Policy 2002

西オーストラリア州:Contaminated Sites Act 2003

西オーストラリア州:Contaminated Sites Regulations 2006

以上