

条例紹介②

山武町残土の埋立てによる地下水の水質の汚濁の防止に関する条例

平成一四年条例第九号

山武町環境保健課

戸村利

1 条例制定の背景と経緯

1 条例制定の背景

本町は、昭和五〇年代以降、民間の宅地開発事業の増加に伴い、丘陵地の山砂を崩して水田を埋立てたり、都心から建設発生土を運んで埋立てが行われたり、住民と事業者との間でトラブルが絶えない状況であった。

昭和六〇年代には、産業廃棄物の最終処分場の建設をめぐり建設事業者と住民の間での訴訟が平成四年まで続いた。最終的には「産廃の許可申請事業者が住民の同意書を偽造した」ということで住民側が実質的な勝訴を得た。

この裁判を契機として、残土、産業廃棄物から山武町の地下水（飲料水）を守らなければという気運が全町的に高まり、昭和六〇年に町内各地区の代表者で構成する「きれいな地下水を守る会」が発足した。昭和六二年には町議会及び町において、「きれいな地下水を守る宣言」を決議し、広報等によって周知するとともに職員による町内のパトロール等の監視を行うようになった。

しかし、監視の目をすり抜け平成七、八年には無

条例本文は、山武町ホームページ
<http://www.town.sanbuchi.jp/>を参照

許可で埋立てられた残土から基準値を超える「総水銀」が検出され問題になった。

このような経過を経て、安全な飲用水を確保するため、町営水道が計画され、表流水の確保が困難なことから、原水を地下水とする町営水道が平成一三年一〇月から給水の一部を開始した（表）。

2 条例制定の経緯

開発に伴う残土の埋立てや産業廃棄物の最終処分場の建設という問題もあり、昭和六一年に、「山武町土砂等による土地の埋立て、盛土及びたい積行為の規制に関する条例」を県内でも比較的早い時期に制定した。

一方、千葉県では平成九年七月、全国に先駆けて三〇〇〇㎡以上の埋立てを対象とした「土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例」を制定した。本町では同年九月に三〇〇〇㎡未満の小規模埋立てを対象とした同条例を制定した。これは残土の埋立てについて三〇〇〇㎡を境に県と市町村に分けて対応するものであった。

当時の県残土条例には、「形式的な要件が整えば許可せざるを得ない」、「県の職員不足から監視体制が十分機能していない」、「県許可の埋立て現場に町

表 本条例制定時における残土埋立ての状況

県 許 可 事 業	3件、約6.9ha、約20万9000m ³
県 許 可 申 請 中	1件、約0.4ha、約1万1000m ³
県 事 前 協 議 中	3件、約7.2ha、約21万6000m ³
町 許 可 事 業	無
町 許 可 申 請 中	無
町 事 前 協 議 中	無
条 例 適 用 区 分	県条例は3000m ² 以上 町条例は300m ² 以上3000m ² 未満
許可事業における問題点	・ 搬入予定量の3倍以上の搬入 ・ 事業申請者が搬入した後完了を待たず行方不明 ・ 許可後、事業の大幅拡張及び期間延長の変更申請

が関与できない」などの問題点があった。そのため、周辺住民とのトラブルや事業者の条例違反が度々繰り返されてきた。

やむを得ず平成一三年三月に、本町独自の「山武町残土等の埋立てに関する条例」を制定し、町議会等から一定の評価は得ていた。しかし、規制対象面積が狭いことや法律上の問題（隣接同意）があることなどから、町全体の地下水汚染を防止するという重要課題に取り組んでいくには、十分とはいえなかった。

その後、平成一三年一二月定例会において、山武町きれいな地下水を守る会他二団体から、「生活水を守るために町残土条例の改正及び生活水を守るための施策を求める請願書」が一万五〇二名（町人口約二万人）の連署をもって提出され採択された。請願内容としては「全ての埋立てについて、町の許可を必要とすること、不法投棄共々生活水を汚染するおそれのある事業は、町民の監視下におくこと」、「地下水を行政だけでなく、町民も一体となって守るために、町民が参加し、実行できる水質保全条例又は、残土条例を至急改正すること」というものであった。

町では、これらの状況を踏まえ、「地下水の水質汚濁を防止する条例」の制定に取り組んだ。

千葉県との協議においては、「地方分権改革の趣旨から、県の役割は市町村の指揮監督ではなく、市町村を支援するものであり、市町村条例によって、自らの義務と責任に基づき、地域の問題を解決しようするときには、県は、これを尊重する」また、「山武町では、町民の飲料水を全て地下水に依存しているという特殊性を有していること、条例の中で、厳

しい許可基準を設けていることについても、地下水の水質の保全に向けた地下水保全協定という制度を設け、地域的合意の形成を要件とする客観的な住民意思の表明の仕組みが組み込まれており、条例の必然性と妥当性は理解できる」との考え方が示された。これらを経て、平成一四年一月本条例を制定し、平成一五年二月から施行するに至った。

県は平成一五年二月定例会において、市町村条例適用の優先や土地所有者の責務強化など埋立事業に対しての規制強化などを主な内容とする条例の一部改正を行った。

この改正を受け、本町では九月定例会において、許可期間や許可変更の制限などを内容とする条例の一部改正を行い、残土埋立事業に対しての一層の規制強化を図った。

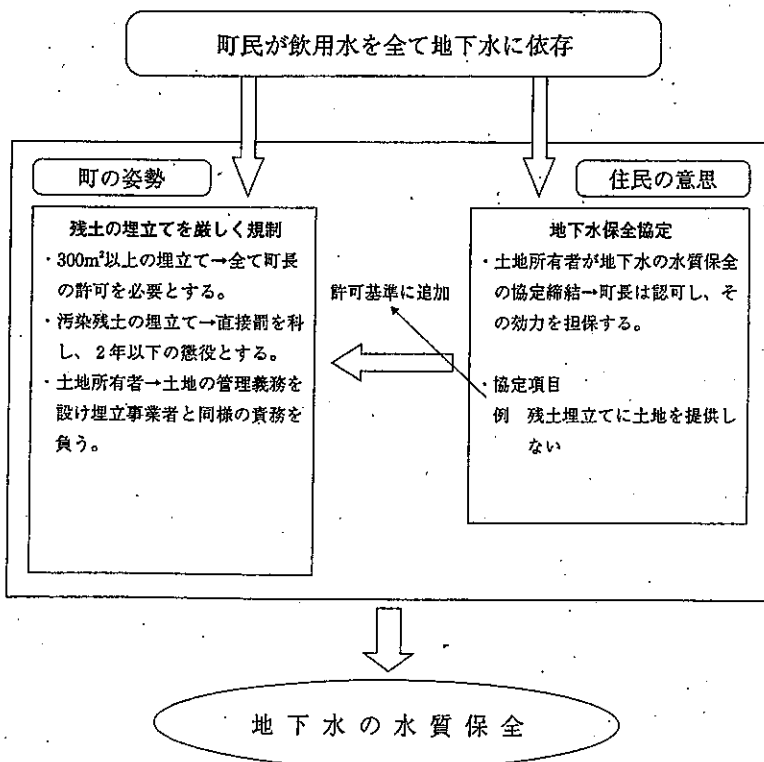
2 条例の概要 (図)

1 総則

(1) 目的 (二条)

町民が飲用水を地下水に依存しているため町民の健康を保護するうえで地下水の水質保全が不可欠である。地下水の水質保全を図るため、残土の埋立ての規制及び地下水保全協定に関し必要事項を定めることにより、併せて災害の発生を未然に防止することを目的とする。

図 条例の概念図



(2) 定義 (二条)

土砂及びこれに混入し、又は吸着した物を残土と定義した。一般的に使用されているイメージの建設発生土とは異なり、碎石、コンクリート片、山砂なども含まれ、広義に解釈すれば廃棄物処理法に基づく廃棄物も含まれる。

2 残土の埋立ての規制

(1) 残土の安全基準 (三条)

地下水の汚染を未然に防止するために、その汚染の懸念材料である埋立て残土について、安全基準を定めるものである。

(2) 土地所有者等の義務 (六条)

土地所有者等には、善良なる管理者の義務のみならず、残土の埋立てに土地を提供するときは、土壤の安全確認や汚染及び災害の発生の防止に関する措置を義務づけている。

したがって、土壤の汚染や災害の発生した場合において、行為者が必要な措置を講じなければ、土地所有者等自らが原状回復等の措置をとらなければならない。

必要な措置をとらない場合、土地所有者等へも埋立て残土の撤去等の緊急命令や監督処分が行われることになる。この命令等に従わない場合は、懲役等の罰則が適用される。

(3) 安全基準に適合しない残土の埋立て禁止 (七条)

何人も、安全基準に適合しない残土の埋立てを行ってはならない。

町民は飲用水を地下水に依存していることから汚染原因となりえる行為には厳しく臨み、違反した場合には直接罰を科すこととし、量刑は地方自治法上許される最高刑の二年を適用した。

(4) 残土埋立事業許可に係るもの

三〇〇㎡以上の残土埋立事業を実施する場合は、町長の許可を必要とする。ただし、地方公共団体が自ら実施する埋立てや農地への山砂客土等は、除外される (九条)。

許可の申請 (一〇条) に当たっては、埋立てを行おうとする土地所有者等に対し、事業計画を説明し、同意を得なければならない (一一条)。

土地所有者等の同意事項を設けたのは、過去の事例で、埋立事業に問題が生じると、土地所有者等は「私は知らなかった」と被害者を装うケースが往々

にあった。そこで、土地所有者等には、事前に事業の内容を十分熟知したことを書面にて提出させることを求めた。このことにより、土地所有者等は事情を知って土地を提供したことになり、土地の管理責任を回避できなくなる。

事業期間は三年を超えて申請することができない。ただし、一時的に積残土埋立事業は除く (二〇条の二)。

軽微な変更 (運搬車両や運転手等の変更) 以外の変更に、変更の許可を必要とし、許可期間にあっては一年以内の延長、面積にあっては二割以内の増加とする (一五条)。

許可を受けたもの以外の者は、当該事業区域内において残土の埋立てを行ってはならない (一六条)。

これは事業区域内において、許可を受けていない者が残土を埋立てることや第三者が勝手に残土等を埋立てることを禁止するものである。

許可に基づく地位は、相続による場合を除くほか、これを承継できない (二三条)。

これは相続による承継以外を禁止することにより、許可取り屋等の横行を防ぐためのものである。

一年以上引き続き埋立事業を行っていないときは、許可が取り消される (二八条)。

(5) 許可後の残土埋立事業

事業の開始から一〇日以内に着手の届け出をしなければならない (二七条の二)。

残土搬入の日報を一月ごとに報告しなければならない (一九条)。

これは搬出元や搬入車両及び搬入量等を詳細に把握しようとするものである。

事業区域の土壤及び排水の検査を毎月 (土壤検査

は埋立て面積一〇〇〇㎡ごとに一箇所) 行い報告しなければならない (二〇条)。

これは万が一汚染残土で埋立てられた場合、範囲を最小限にとどめ、撤去を可能にするためである。

事業の廃止、中止、完了、終了を行うときは、事前に廃止等に向けた施行工程等の届け出をしなければならない (二一条、二二条、二三条の二)。

3 地下水保全協定制度

この制度は、町民が地下水を守るために取り組む地下水保全協定と残土埋立事業の許可とをリンクさせている。

一定規模の地区の土地の所有者等が地下水の水質保全を図るため、地下水の水質保全に関する協定を締結した場合、町長がその協定を認可・公告し、その効力 (第三者効力) を担保する (一九条、三〇条、三一一条)。

認可の公告のあった地下水保全協定は、公告のあった後において、協定の対象となった土地について、権利を取得した土地所有者等に対してもその効力が及ぶことになる。

この公告を受けた協定は、残土埋立事業の許可基準に追加され、その追加後の許可基準によって町長は許可・不許可の判断をすることになる (三二条)。

例えば、「残土埋立てに土地を提供しない」という保全協定が締結されていた土地があり、この土地を含む事業区域の残土埋立事業許可申請が提出された場合、たとえ土地所有者が変わって「私は残土の埋立てに土地を提供します」と承諾したとしても、保全協定の効力は担保され、町長は不許可とすることになる。

4 罰則

条例の実効性を高めるため、安全基準違反した者は、直接罰を科し、二年以下の懲役又は一〇〇万円以下の罰金とした。以下違反の程度に応じて罰則を定めた。

3 条例施行による期待等

1 効果

本条例の制定によって、本町における残土埋立事業者には、厳しい条例をクリアする必要がある、さらに、事業を行うに当たって、経済的な負担が強いられるようになる。また、土地所有者にも、土地管理義務を明確にしたことから、事業主とほぼ同じ責務が生じる。

これらによって、安易な残土埋立てへの抑止効果が期待できる。

2 住民意思の反映

きれいな地下水を守る宣言の中に、「この緑豊かな自然と地下水は、先人達が営々として今日まで伝えてきた貴重な遺産であり、……」とある。

この本旨を受け継ぎ、土地所有者自らが地下水保全協定を締結することにより、この貴重な遺産を後世に引き継ぐことができる。

条例施行後、六つの行政区において、地下水保全協定締結へ向けての準備が進められている。

町としても、全町的に展開していくよう支援したいと考えている。

3 今後の課題

本町の条例制定を受けて、県において大幅な条例改正が行われた。また、近隣市町村においても条例改正の動きがみられる。各自治体は残土埋立てに対

し、厳しい姿勢で臨む方向にある。

残土埋立てへの方針が、この方向で進展していけば、近い将来正規に許可を受けた残土埋立場の減少が予想される。

これからの残土（建設発生土）行政は、発生抑制や事業区域内移動での有効活用を図るなどの方策を検討していかなければならないと考える。

（とむら・とし）