

## 4 地盤環境

### (1) 地盤沈下

地盤沈下は、地下水の過剰な汲み上げにより地下水位が低下し地層が収縮することや、軟弱層の自然沈下等により、地表面が徐々に広範囲にわたって沈下していく現象です。

地盤はいったん沈下すると、ほとんど回復しないことから、未然防止の取組みが重要です。

#### ① 地盤沈下の現況

大阪市内では、重化学工業をはじめとした産業活動が活発であった昭和10年から17年頃においては、地下水の過剰な採取が行われていた臨海部の工業地域で、地盤沈下による被害が拡大し、年間沈下量は最大18cmにまで及びました。昭和20年前後には、産業活動が沈静化し、それに伴う地下水採取も減少したため、地盤沈下は一時停止しました。しかし、戦後の動乱期を終え、再び産業活動が活発化し、地下水の過剰採取が行われるようになったため、昭和25年頃から再び沈下が進行し、昭和35年には20cm以上の年間沈下量を記録しました。

地盤沈下は工業用に地下水を採取するだけでなく、冷房や水洗便所の普及による建築物用地下水利用でも起こることが明らかになったため、大阪市では全国に先駆けて昭和34年に「大阪市地盤沈下防止条例」を制定しました。また、昭和37年には「建築物用地下水の採取の規制に関する法律（ビル用水法）」が制定されるとともに、「工業用水法」の改正が行われ、地下水採取規制等の対策の推進により、昭和38年以降沈下の進行は鈍化し、近年では沈静化の傾向にあります。

#### ② 地盤沈下の観測

##### ア. 地下水位の観測

地下水の過剰なくみ上げにより地盤沈下が生じる場合には、地下水の圧力が低下するため地下水位も低下します。そのため、大阪市内では、市内11地点において15本の観測井により、地下水位の変動状況を観測しています。

平成21年の観測結果によると、前年と比較して、地下水位が上昇した観測井は12本（0.14m～0.98m）、変動のなかった観測井は1本、下降した観測井は2本（0.01m～0.02m）でした。

（資料1-4-1 P資19）

##### イ. 地盤沈下の観測

地盤沈下水準測量は、平成11年度から隔年実施となり、直近では、平成21年度に測量延長250km、水準点\*213点について実施しました。平成21年度に実施した地盤沈下水準測量の観測結果は、資料1-4-2（P資19）のとおりです。平成20年から21年における最大沈下量は1.08cmであり、1cm以上沈下した地点が2箇所でした。これは、前回調査（最大沈下量が1.34cm、1cm以上沈下した地点が2箇所）と同様、沈下の程度が小さいことを示しています。

（資料1-4-3・4 P資19・20）

#### ③ 地盤沈下対策

大阪市内では、昭和9年以来、地盤沈下の原因究明と観測体制の整備に努め、昭和26年には工業用水道の建設に着手しました。さらに、昭和36年11月には、大阪府・大阪商工会議所とともに大阪地盤沈下総合対策協議会を結成し、国に立法措置を促す一方、防止対策の推進に努めてきました。

地下水については、「工業用水法」、「建築物用地下水の採取の規制に関する法律」及び「大阪府生活環境の保全等に関する条例」に基づき、工業用、建築物用等の地下水の採取を規制しています。

##### ア. 工業用水法

工業用地下水の採取を規制するため、昭和31年に工業用水法が制定され、昭和37年には同法の一部改正により強化されました。

大阪市内については、昭和34年、37年、38年及び41年と4次にわたり指定地域の拡大が行われ、現在では指定地域に工業用水道の給水を行っています。

なお、同法に基づく地下水採取規制の要点は次のとおりです。

- ・ 法指定地域内において、動力を用いて工業用地下水を採取しようとする場合、揚水機の吐出口の断面積（吐出口が2つ以上あるときはその断面積の合計）が6cm<sup>2</sup>を超えるものは規制の対象となり、大阪府知事の許可が必要です。

#### イ. 建築物用地下水の採取の規制に関する法律

工業用水法施行後も、建築物用水として地下水を多量に採取していた都市部では地盤沈下が進行したため、新たに建築物用地下水の採取を規制することとなり、昭和34年4月、全国にさきがけ大阪市地盤沈下防止条例を制定し、5区を指定して、井戸新設の制限、水源転換の指導を行ってきました。

一方、大阪地盤沈下総合対策協議会の働きかけにより、昭和37年5月「建築物用地下水の採取の規制に関する法律」が公布され、大阪市全域が指定地域となり規制されることとなりました。規制の要点は、①の工業用水法と同じですが、建築物用地下水の採取については、大阪市長の許可が必要です。

#### ウ. 大阪府生活環境の保全等に関する条例

大阪府生活環境の保全等に関する条例では、揚水機の吐出口の断面積（同一敷地内にある揚水機を2つ以上設置している場合は、合計断面積）が6cm<sup>2</sup>を超え、かつ、動力を用いて地下水を採取している者に対して、地下水の使用用途に関わらず、水量測定器の設置及び地下水採取量の報告が義務づけられ

ています。

## （２）地下水汚染

### ① 地下水汚染の現況

地下水は、一度汚染されると汚染の浄化が非常に難しいことから、未然に防止することが重要です。

そのため、平成元年6月、水質汚濁防止法の一部改正（平成元年10月1日施行）により、有害物質を含む地下浸透水の浸透を禁止するなどの措置が行われました。

平成8年6月には、汚染された地下水について、人の健康を害するおそれのあるときは「都道府県知事は、汚染原因者に対して、相当の期限を定めて地下水の水質浄化のため、措置をとることを命ずることができる。」とされました。（平成9年4月1日施行）

なお、「地下水の水質汚濁に係る環境基準」については、現在、鉛などの28項目について定められています。（付録7-4 P資45）

大阪市では、水質汚濁防止法の規定に基づく「水質測定計画」により、概況調査、汚染井戸周辺地区調査、継続監視\*調査を行っています。

平成21年度の地下水汚染調査結果は、表1-4-1に示すとおり、概況調査における環境基準適合状況は、8調査地点中7地点で適合していました。

（資料1-4-5~8 P資20・21）

表 1-4-1 地下水汚染調査結果の概要

調査種別	調査地点数	調査項目	環境基準適合状況	環境基準超過項目
概況調査 (資料1-4-6)	8	26項目	7/8	鉛
汚染井戸周辺地区調査 (資料1-4-7)	13	概況調査による検出項目	11/13	ｼﾝ-1,2-ｼﾞ ｸﾙｲﾌﾝ、 硝酸性窒素及び亜硝酸性窒素
継続監視調査 (資料1-4-8)	7	汚染に係る項目	1/7	砒素、ｼﾝ-1,2-ｼﾞ ｸﾙｲﾌﾝ、ほう素、 硝酸性窒素及び亜硝酸性窒素

注 1. 概況調査：地域の全体的な地下水質の概況を把握するために実施する調査

【市域を2kmメッシュに区分し、その中から毎年異なる地点を選定（資料1-4-5 P資20）】

2. 汚染井戸周辺地区調査：概況調査等により発見された汚染について、汚染範囲を確認するために実施する調査

3. 継続監視調査：汚染井戸周辺地区調査により確認された汚染地域について、継続的に監視を行うために実施する調査

## ② 地下水汚染対策

地下水汚染対策については、関係部局（環境局、健康福祉局、水道局、環境科学研究所、建設局）で構成する「大阪市地下水汚染対策連絡会議」（昭和62年設置）において、地下水汚染の未然防止のための知見の収集などに努めています。

また、汚染が確認された地域の地下水質の継続的な監視に努めています。

### （3）土壌汚染

土壌は、環境の重要な構成要素であり、人をはじめとする生物の存在の基盤として、また、物質循環の維持の要として重要な役割を担っています。土壌汚染の原因はさまざまですが、主として有害物質の不適切な取り扱いや施設の破損などによる漏洩、廃棄物の埋立等による土壌への混入などがあげられます。

土壌汚染には、重金属等の有害物質が土壌に蓄積されることで、汚染状態が長期にわたるといふ特徴があります。このような特徴を踏まえ、水質を浄化し地下水を涵養する機能を保全する観点から、カドミウム、鉛、トリクロロエチレン\*等の27項目が土壌の汚染に係る環境基準として定められています。（付録7-13 P資50）

また、ダイオキシン類\*については、ダイオキ

シン類対策特別措置法に基づき、土壌環境基準が定められています。

#### ① 土壌汚染対策法の施行

市街地等の土壌汚染は、工場跡地や研究機関跡地の再開発等に伴い判明する事例が増加しており、全国的に問題となっています。

有害物質による土壌汚染については、「土壌汚染対策法」が制定され、平成15年2月15日に施行されています。

土壌汚染対策法は、土壌汚染による健康被害の防止を目的としており、有害物質の製造等を行う施設を廃止した土地や市長が土壌汚染により健康被害が生ずるおそれがあると認める土地については、土地所有者等がその土地の土壌調査を実施し、調査の結果、汚染状況が基準に適合していないときは、市長はその土地を区域指定・公示、台帳に記載し閲覧に供することが規定されています。

また、指定された区域内の土壌汚染により健康被害を生じるおそれがあるときは、汚染土壌の封じ込め等の措置をとることや、区域内の土地の形質変更時には、事前の届出など制限がもうけられています。

また、平成21年4月に同法の改正により、規制の強化等が図られ、平成22年4月1日から施

行されています。

#### 【法改正の概要】

##### ○土壤汚染の状況の把握のための制度の拡充

- ・一定規模（3,000 m<sup>2</sup>）以上の土地であって土壤汚染のおそれのある土地の形質変更時における土壤汚染の調査命令
- ・自主調査で土壤汚染が判明した場合、土地の所有者等の申請に基づき、規制対象区域として指定し、適切に管理

##### ○規制対象区域の分類等による構すべき措置の内容の明確化

- ・区域の分類化と必要な対策の明確化  
（土地の形質変更時に届出が必要な区域：形質変更時要届出区域）  
（盛土、封じ込め等の措置が必要な区域：要措置区域）

##### ○搬出土壤の適正処理の確保

- ・要措置区域等内の土壤の区域外への搬出の規制
- ・搬出土壤の処理業の許可制度の新設
- ・搬出土壤管理票の交付・保存の義務

##### ○指定調査機関の信頼性の向上

なお、平成21年度における法第3条に基づく調査実施件数は27件となっています。（土壤汚染対策法施行状況 資料1-4-9 P資21）

## ② 大阪府生活環境の保全等に関する条例の改正・施行

大阪府域では、土壤汚染による健康被害を防ぐため、土壤汚染に関する規制等を追加した「大阪府生活環境の保全等に関する条例」が平成16年1月1日から施行されています。この条例は、法のしくみを基本に、ダイオキシン類を調査対象

物質として追加するとともに、3,000m<sup>2</sup>以上の土地の形質変更時における土地履歴等調査などの3つの調査機会を追加しています。

なお、平成21年4月の土壤汚染対策法の改正をふまえ、大阪府条例についても、3,000m<sup>2</sup>以上の形質変更時における土地の履歴等調査に係る土壤調査規定の法との重複部分の削除等、改正が行われ、平成22年4月1日から施行されています。

平成21年度における大阪府条例に基づく土壤調査実施件数は15件となっています。（大阪府条例施行状況 資料1-4-10 P資21）

## ③ 大阪市における土壤汚染の状況

土壤汚染対策においては未然防止が重要となるため、大阪市では、水質汚濁防止法、大気汚染防止法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律等に基づき、有害物質を適正に管理、処分するための規制・指導を行っています。

平成21年度に報告書等の提出があった土壤調査件数は59件、そのうち指定基準を超過する物質が検出された事例は40件となっています。

基準超過物質は、重金属等では鉛（189件）、砒素（117件）が、揮発性有機化合物（VOC）\*では、ベンゼン\*（33件）が多くなっています。（図1-4-1）

恒久対策の内容を見ると、汚染土壤の掘削除去（掘削土壤は最終処分場で処分、またはセメントに再利用等）が実施された事例が多くなっています。（図1-4-2）

図1-4-1 土壤汚染物質別基準超過件数

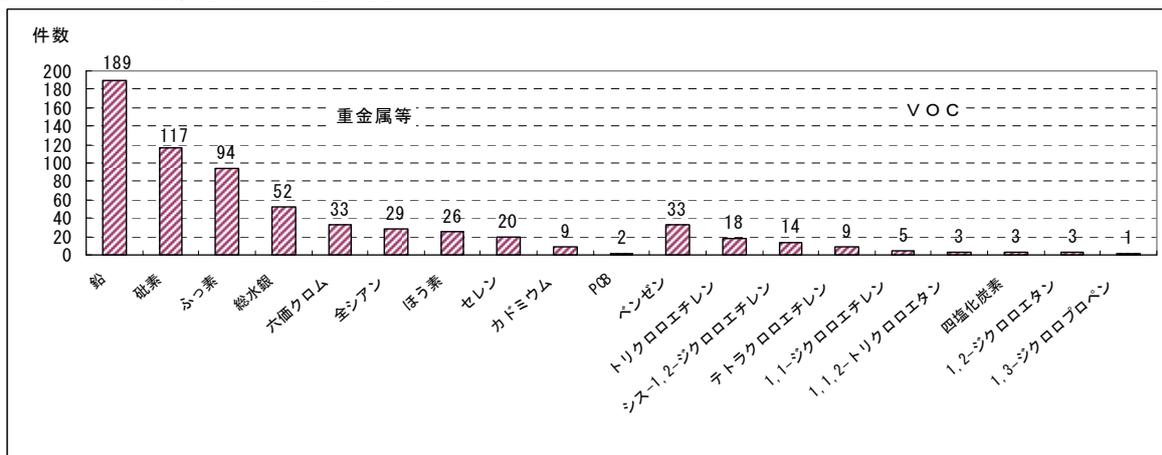
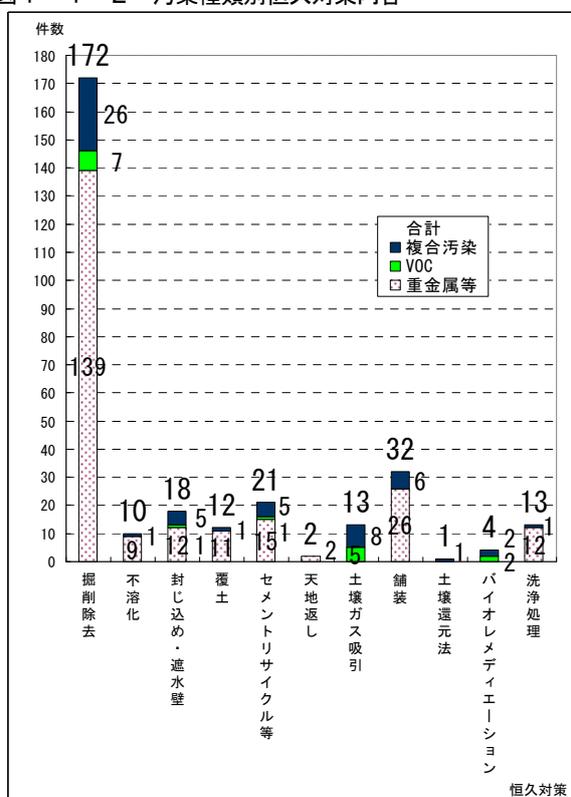


図1-4-2 汚染種類別恒久対策内容



### イ. 自主的な土壤調査への支援

法・条例に基づく取組だけでなく、自主的な土壤調査の実施に対しても十分な指導・助言が可能となるよう、土地履歴、有害物質取り扱い情報の整備、土壤汚染対策技術の収集・提供などに努めています。

### ウ. 土壤汚染に係るリスクコミュニケーションの推進

土壤汚染対策においては調査や対策の実施だけでなく、汚染状況や講じる対策の内容について公表・説明し、当該地の周辺住民が環境リスクや対策の効果等について理解し、不安を解消するための「リスクコミュニケーション」が重要です。

このため、大阪市では、土地所有者と土壤汚染が発見された土地の周辺住民との間のリスクコミュニケーション促進のため、土壤汚染物質による環境リスクやリスク管理手法についての情報の収集・提供やコミュニケーション手法の指導などを推進しています。

## ④ 大阪市の取組み

### ア. 土壤汚染対策法・大阪府生活環境の保全等に関する条例に基づく規制・指導

土壤汚染による市民の健康被害の防止と今後の街づくりの円滑な推進のため、法・条例に基づく規制・指導を行うとともに、法・条例の周知・啓発を進めています。