

大阪府生活環境の保全等に関する条例に基づく
土壌汚染対策のあり方について（中間報告案）

平成 29 年 11 月

大阪府環境審議会土壌汚染対策検討部会

目 次

はじめに	1
I 土壤汚染対策法及び生活環境保全条例に基づく土壤汚染対策の概要	2
1 土壤汚染対策法及び生活環境保全条例の概要	2
(1) 土地の汚染状況の把握の契機	3
(2) 土壤汚染の判明	3
(3) 区域指定・区域指定の解除	4
(4) その他	6
2 大阪府における法及び条例に基づく土壤汚染対策の実施状況	7
(1) 土地の汚染状況の把握	7
(2) 土壤汚染が判明した場合の区域指定・区域指定の解除	8
(3) 自主調査、自主措置	10
II 生活環境保全条例に基づく土壤汚染対策のあり方について	12
1 改正土壤汚染対策法の概要	12
2 審議の内容等	13
3 生活環境保全条例に基づく土壤汚染対策のあり方	14
(1) 改正法との整合を図る観点からの条例等における規定整備のあり方	14
(2) 有害物質を使用する法・条例対象工場が操業中で土壤汚染状況調査が猶予されている土地における同調査のあり方	17
(3) 法・条例に基づく指定区域におけるリスク管理のあり方	17
(4) 府域の状況からみた土壤汚染対策に関する課題	20
(5) その他	22
おわりに	23
参考資料 1 大阪府環境審議会土壤汚染対策検討部会委員名簿	
参考資料 2 審議経過	
参考資料 3 大阪府生活環境の保全等に関する条例に基づく土壤汚染対策のあり方（諮問）	

はじめに

土壤汚染対策法においては、土地の汚染状況を把握するため、一定の契機を捉えて土地の所有者等に調査の実施を義務づけ、調査の結果、土壤汚染が判明した土地は、人の健康に係るリスクのあるなしに応じて区域指定がなされ、リスクに応じた管理を行うこととされている。

大阪府では、大阪府生活環境の保全等に関する条例において、法に定める土地の形質変更が行われる場合に、土地の所有者等へ履歴調査の実施を義務づけるほか、法や条例の適用を受けない自主調査が適切に実施されるよう指針を定め、技術的な指導・助言を行うなど、法と相まって、大阪府の土壤汚染対策を推進してきた。

平成 29 年 5 月 19 日に土壤汚染対策法が改正・公布され、土地の形質変更の届出に関する規定の整備や、土地の汚染状況を把握する契機の拡大などが行われることとなり、平成 30 年 4 月 1 日と公布の日から 2 年以内に分けて施行される予定である。

環境審議会は、平成 29 年 6 月 6 日に府から、改正土壤汚染対策法と整合した、条例に基づく土壤汚染対策のあり方について諮問を受け、土壤汚染検討部会において審議することとした。

本部会では、

- ・ 条例等における規定整備のあり方
- ・ 府域の状況を踏まえたリスク管理のあり方 等

について、順次審議を行ってきた。

本中間報告は、改正された土壤汚染対策法のうち平成 30 年 4 月 1 日に施行される事項との整合を図る観点から、条例等における規定整備のあり方について、専門的な見地から慎重に審議した結果とともに、今後具体的な基準等が省令で定められることとなる事項や府域の状況からみた課題について、現時点における論点整理の状況を取りまとめたものである。

引き続き、国における検討の状況等を踏まえ審議を行うこととする。

I 土壤汚染対策法及び生活環境保全条例に基づく土壤汚染対策の概要

1 土壤汚染対策法及び生活環境保全条例の概要

土壤汚染対策法においては、人の健康に被害を生じるおそれがあるものとして、以下の26種の有害物質：

- ・第1種特定有害物質：ベンゼンなどの揮発性有機化合物12物質
- ・第2種特定有害物質：カドミウム、シアン化合物などの重金属等9物質
- ・第3種特定有害物質：シマジンなどの農薬等5物質

を対象物質として定め、これら有害物質による土壤汚染の状況について、一定の契機を捉えて土地の所有者等に調査の実施を義務づけている。調査の結果、土壤汚染が判明した土地は、人の健康へのリスクのあるなしに応じて区域指定がなされ、リスクに応じた管理を行うこととしている。

また、大阪府においては、生活環境保全条例により、法対象の26物質に加えてダイオキシン類を対象物質とし、法に定める土地の形質変更が行われる場合に、土地の所有者等に土地の利用履歴の報告を義務づけるほか、法や条例の適用を受けない自主調査が適切に実施されるよう指針を定め、技術的な指導・助言を行うなど、表1に示すとおり、法と相まった形で土壤汚染対策を推進している。

表1 大阪府における土壤汚染対策の概要

	土壤汚染対策法		生活環境保全条例	
(1) 土地の汚染状況の把握の契機	3,000 m ² 以上の土地の形質変更 【土地の形質変更の届出】 ↓ 有害物質の使用等の履歴がある場合、 土壤汚染状況調査を実施		3,000 m ² 以上の土地の形質変更 【土地の利用履歴の報告（土壤汚染状況調査を実施している場合はその結果を含む）】	
	水質汚濁防止法に規定する有害物質使用施設の廃止 ↓ 土壤汚染状況調査を実施 (工場が操業を続けている等の場合、調査が猶予される。)		条例に規定する有害物質使用施設の廃止等 ↓ 土壤汚染状況調査を実施 (工場が操業を続けている等の場合、調査が猶予される。)	
(2) 土壤汚染の判明	直接摂取又は地下水等の摂取によるリスク		直接摂取又は地下水等の摂取によるリスク	
	あり	なし	あり	なし
(3) 区域指定・区域指定の解除	要措置区域 ↓ 汚染の除去等の措置 ↓ 区域指定の解除	形質変更時要届出区域 ↓ 【形質変更を行う場合、工事毎の事前届出が必要】 ↓ (汚染の除去等の措置を行う場合) ↓ 区域指定の解除	要措置管理区域 ↓ 汚染の除去等の措置 ↓ 区域指定の解除	要届出管理区域 ↓ 【形質変更を行う場合、工事毎の事前届出が必要】 ↓ (汚染の除去等の措置を行う場合) ↓ 区域指定の解除
	自主調査の結果を基に区域指定の申請ができる。		(自主調査等の指針) 法・条例の適用を受けない自主調査や基準不適合土壤の措置に関して指針を定め、指導・助言	

これら土地の汚染状況の把握から区域指定の解除に至る各段階及びその他自主調査等の概要は、以下に示すとおりである。

(1) 土地の汚染状況の把握の契機

土地の汚染状況の把握の契機には、一定規模以上の土地の形質変更時と、有害物質使用施設の廃止時などがある。

① 一定規模以上の土地の形質変更

法では、3,000m²以上の土地を形質変更する際に、土地の形質変更をしようとする者に、知事に対して届出することを義務づけている。知事は、有害物質の使用の履歴があるなど、汚染のおそれがあると認められる場合には、土壤汚染状況調査の実施を命令する。

条例では、土壤汚染の状況を的確に把握するため、法の届出に併せて、土地の形質変更をしようとする者に対して土地の利用履歴の報告を義務づけている。この報告には、土地の利用履歴や有害物質の使用等の履歴とともに、土壤汚染状況調査を実施している場合にはその結果を含むこととしている。

また、ダイオキシン類について、土地の利用履歴から、過去に発生又は処理された可能性があると認められる場合には、土壤汚染状況調査の実施を義務づけている。

② 有害物質使用施設の廃止時など

法では、水質汚濁防止法で規定されている有害物質使用施設の廃止時に、土地の所有者等に土壤汚染状況調査の実施を義務づけている。

条例では、水質汚濁防止法の施設以外に独自に定めている有害物質使用施設及びダイオキシン類対策特別措置法に定める廃棄物焼却炉などの施設の廃止時に、法と同様に土壤汚染状況調査の実施を義務づけている。

ただし、法、条例ともに、有害物質使用施設が廃止された場合であっても、施設を設置していた敷地を工場・事業場として使用し続ける場合等、土地の利用の方法からみて人の健康被害が生ずるおそれがない旨の知事の確認を受けた場合については、調査を猶予している。

また、条例では、法及び条例の有害物質使用施設を設置する操業中の工場・事業場において、土地の売却などにより敷地の一部を同一の工場・事業場以外の敷地として利用するために形質変更する場合は、その面積に関わらず、土壤汚染状況調査の実施を義務づけている。

ただし、一般の人が立ち入ることができない他の工場・事業場の敷地として利用されることが確実であることの知事の確認を受けた場合においては、調査を猶予している。

(2) 土壤汚染の判明

法、条例ともに、土壤の有害物質による汚染状態を判断するための指定基準を定めている。指定基準には、直接摂取によるリスクの観点から定めている含有量基準と、地下水等の摂取によるリスクの観点から定めている溶出量基準がある。

その土地が有害物質によって汚染されているかどうかの判断は、土壤汚染状況調査

の結果を指定基準に照らすことにより行う。

(3) 区域指定・区域指定の解除

① 区域指定

土壌汚染状況調査の結果、土壌中の有害物質の含有量または溶出量が基準を超過している場合には、知事は、表2に示すとおり、リスクのあるなしに応じた区域指定を行う。この区域には、健康影響が生じないように汚染の除去等の措置を講ずることが必要な要措置区域や要措置管理区域と、土地の形質変更を行う場合に届出が必要な形質変更時要届出区域や要届出管理区域がある。

地下水の摂取によるリスクのあるなしは、有害物質を含む地下水が到達し得る範囲内に飲用井戸が存在するか否かで判断する。範囲内に飲用井戸が存在する場合には、要措置区域や要措置管理区域に指定することとなる。

表2 区域指定の区分

	土壌汚染対策法		生活環境保全条例	
	土壌汚染が判明	直接摂取又は地下水等の摂取によるリスク	直接摂取又は地下水等の摂取によるリスク	あり
区域指定	要措置区域	形質変更時 要届出区域	要措置管理区域	要届出管理区域

形質変更時要届出区域と要届出管理区域については、表3に示す要件を満たす場合には、特に、埋立地管理区域、埋立地特例区域、自然由来特例区域として指定する。

表3 形質変更時要届出区域における3つの特別の区分

区域の名称	指定の要件
埋立地管理区域	公有水面埋立法に基づく埋立て又は干拓により造成された土地であり、かつ、以下の①または②のいずれかに該当する区域 ① 都市計画法に規定する工業専用地域内にある土地の区域 ② ①と同等以上に将来にわたって地下水が飲用に供されない可能性が高いと認められる区域
埋立地特例区域	昭和52年以降に公有水面埋立法による埋立て又は干拓事業により造成された土地であり、かつ、専ら埋立て用材料により指定基準に適合しない土地の区域
自然由来特例区域	第2種特定有害物質（シアン化合物を除く）による汚染状態が専ら自然的要因により指定基準に適合しない区域

区域指定した場合は、その旨を告示するとともに、図1に例を示すとおり、区域台帳を調製し、閲覧に供している。また、大阪府では台帳に記録した情報をホームページ上でも公表している。

様式第十四（第五十八条第四項関係）

形質変更時要届出区域台帳

大阪府

整理番号	整一	指定年月日・指定番号	平成 年 月 日 指一 号	所在地			
調製・訂正年月日							
形質変更時要届出区域の概況						面積	
法第14条第3項の規定に基づき指定された形質変更時要届出区域にあっては、その旨							
土壌汚染のおそれの把握等、試料採取等を行う区画の選定等又は試料採取等を省略した土壌汚染状況調査の結果により指定された形質変更時要届出区域にあっては、その旨及び当該省略の理由							
汚染の除去等の措置が講じられた形質変更時要届出区域にあっては、その旨及び当該汚染の除去等の措置							
第58条第4項第9号から第11号までに該当する区域にあっては、その旨							
形質変更時要届出区域内の土壌の汚染状態	報告受理年月日	指定に係る特定有害物質の種類			適合しない基準項目		指定調査機関の名称
					含有量基準・溶出量基準・第二溶出量基準		
					含有量基準・溶出量基準・第二溶出量基準		
					含有量基準・溶出量基準・第二溶出量基準		
					含有量基準・溶出量基準・第二溶出量基準		
土地の形質の変更の実施状況	届出(着手)時期	完了時期	土地の形質の変更の種類		実施者	土壌搬出	汚染土壌の処理方法
						有・無	
						有・無	
						有・無	

備考 1 この用紙の大きさは、日本工業規格A4とすること。

2 「形質変更時要届出区域内の土壌の汚染状態」については、土壌その他の試料の採取を行った日、当該試料の測定の結果等を記載した書類を添付すること。

図1 形質変更時要届出区域台帳

② 汚染の除去等の措置

要措置区域及び要措置管理区域については、知事は、期限を定め汚染の除去等の措置を指示する。措置には、掘削除去や原位置浄化といった汚染の除去を行うものと、原位置封じ込めや不溶化といった汚染の拡散の防止を行うものがある。

措置の計画については、国のガイドラインに従い、措置の方法の詳細やその工程、環境モニタリングを含む環境保全対策などについて、計画書を提出するよう指導している。また、措置の終了後についても、国のガイドラインに従い報告を行うよう指導している。

③ 形質変更時要届出区域及び要届出管理区域における土地の形質変更

形質変更時要届出区域及び要届出管理区域については、土地の形質変更を行う場合、工事毎に事前届出を行うことを義務づけている。

形質変更時要届出区域において、土地の形質変更を行う場合には、施行方法に関して次の基準が定められている。

(ア) 汚染土壌又は有害物質の飛散等の防止のための措置を講ずること

(イ) 汚染土壌が帯水層に接しないようにすること

(ウ) 土地の形質変更後の土壌を健康被害が生ずるおそれがない状態にすること

ただし、埋立地特例区域及び自然由来特例区域については、元々汚染が広がっている土地であって土地の形質変更に伴い新たに帯水層を汚染するものではないことから、

(イ)の基準は適用されない。また、埋立地管理区域については、同様の理由から(イ)

の基準は適用されないが、他の2区域と比較して汚染のリスクが高いことから、施行時に地下水位の管理や地下水質の監視を行うこととしている。

形質変更の終了後には、国のガイドラインに従い、報告を行うよう指導している。

④ 汚染土壌の搬出

汚染土壌を指定区域から搬出しようとする場合は、汚染土壌の汚染状態や運搬方法等について、知事に届出することを義務づけている。また、搬出した汚染土壌を汚染土壌処理業者に委託して処理すること、運搬等の受託者に対して管理票を交付し保存することを義務づけている。

上記のとおり、汚染土壌を指定区域外に搬出する時は、搬出する土壌全量を汚染土壌処理施設で処理することを義務づけているが、指定区域の土壌の中には、汚染されていない土壌が存在する可能性がある。このため、搬出する土壌のうち汚染状態が指定基準に適合することを確認した部分については、法の規制対象から外すことができる認定調査の手続が定められている。

認定調査においては、法対象の有害物質全26物質について、形質変更を行う掘削深度まで、深度方向の土壌調査を行う。認定調査の結果、指定基準に適合していることを確認した部分の土壌（右図の※の部分の土壌）は、健全土として取り扱うことができ、処理施設への搬出を不要としている。

大阪府では、国家戦略特区の指定を受け、認定調査についての特例措置が適用されている。この特例措置は、法に基づく自然由来特例区域での認定調査について、全26物質を調査対象とするのではなく、区域指定に係る有害物質のみを調査対象とすることで足りるとするものである。

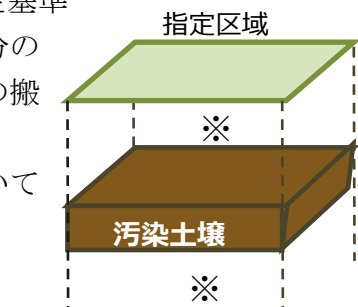


図2 認定調査に係る概念図

⑤ 区域指定の解除

指定区域において、汚染の除去の措置が実施され、区域指定の事由がなくなった場合には、知事は指定を解除し、その旨を告示する。

(4) その他

法では、(1)で述べた土地の汚染状況の把握の契機以外に、土地取引や、将来的な土地の形質変更に備えて土地の所有者等が自主的に調査を行い、その結果をもとに区域指定を求める申請ができるという仕組みがある。これにより、自主的な調査により明らかとなった土壌汚染についても、情報が開示され、適切に対策を進めることができる。

条例では、適切かつ客観性のある自主調査、自主措置が実施されるよう、調査の方法や措置の方法などをまとめた指針を定めている。指針の主な内容は以下のとおりである。

- ・自主調査を指定調査機関に委託
- ・自主調査の計画の作成、結果報告の内容
- ・自主措置の計画の作成、実施報告の内容
- ・自主調査の情報提供

2 大阪府における法及び条例に基づく土壤汚染対策の実施状況

(1) 土地の汚染状況の把握

① 3,000 m²以上の土地の形質変更時の届出等の状況

平成 27 年度における、土地の形質変更時の届出は 324 件であった。このうち、有害物質の使用の履歴があるなど、汚染のおそれがあることから調査命令を発出した件数は 7 件あった。このうち形質変更時要届出区域に指定したものが 5 件あり、要措置区域に指定したものはなかった。

上記のとおり、届出の件数に対して調査命令を発出した件数の割合は約 2% となっており、全国における割合と同程度である。

② 有害物質使用施設に係る土地における土壤汚染状況調査

(ア) 有害物質使用施設の廃止時

平成 27 年度の、法及び条例に規定する有害物質使用施設の廃止件数及び調査の猶予を受けた割合は表 4 に示すとおりであり、使用施設の廃止件数に対し調査の猶予を受けた件数の割合は 80% である。全国的に調査の猶予を受けている割合は高く、府域における割合と同程度である。

なお、土壤汚染状況調査の猶予を受けている工場・事業場の件数は、平成 27 年度末時点で法対象 556 件、条例対象 62 件である。

表 4 有害物質使用施設の廃止件数及び調査の猶予を受けた件数（平成 27 年度）

	有害物質使用施設の廃止件数 (A)	調査の猶予を受けた件数(B) (かっこ内は B/A)
法	154	114 (74%)
条例	10	18 (—)
合計	164	132 (80%)

※調査の猶予を受けた件数には、前年度に廃止された施設に係る件数を含む。

平成 27 年度の土壤汚染状況調査の実施件数及び汚染が判明し区域指定した件数は表 5 に示すとおりであり、調査の報告件数に対する区域指定を行った件数の割合は 62% と、全国の約 50% と比べてやや高くなっている。

表 5 土壤汚染状況調査の実施件数及び区域指定の件数（平成 27 年度）

	土壤汚染状況調査の実施件数 (A)	汚染が判明し区域指定した件数 (B) (かっこ内は B/A)
法	33	21 (64%)
条例	1	0 (0%)
合計	34	21 (62%)

(イ) 操業中の工場・事業場における土地の形質変更時

法及び条例で規定する有害物質使用施設を設置している工場・事業場は、平成 28 年度末時点で 1,682 件ある。

表 6 に示すとおり、操業中の工場・事業場において、敷地の一部を同一の工場・事業場以外の敷地として利用するための土地の形質変更について、条例による規制を始めた平成 16 年 1 月から平成 28 年度末までに届出られた件数は 15 件であり、このうち、土壌汚染状況調査を実施したものは 10 件である。この 10 件のうち、要届出管理区域に指定したものが 2 件あり、要措置管理区域の指定はなかった。また、調査の猶予を受けているものが 5 件ある。

表 6 操業中の工場・事業場における土地の形質変更の届出件数等

	土地の形質変更 の届出件数	土壌汚染状況調 査の報告件数	汚染が判明し 区域指定した件	調査の猶予を 受けている件数
条例	15	10	2	5

(2) 土壌汚染が判明した場合の区域指定・区域指定の解除

① 区域指定の状況

平成 27 年度に実施した区域指定の件数は表 7 に示すとおりである。土地の汚染状況の把握の契機としては、土地の形質変更の届出が最も多く、区域指定の件数は、自主調査による区域指定の申請によるものが最も多い。

表 7 平成 27 年度に実施した区域指定の件数

土地の汚染状況の把握の契機	件数	区域指定の件数
土地の形質変更の届出	324	要措置区域 0 要届出区域 5
法に規定する有害物質使用 施設の廃止	154 (114)	要措置区域 0 要届出区域 21
条例に規定する有害物質使用施設 の廃止	10 (18)	要措置区域 0 要届出区域 0
自主調査による 区域指定の申請	43	要措置区域 2 要届出区域 40

※かっこ内は調査の猶予件数であり、前年度に廃止された施設に係る件数を含む。

また、平成 29 年 6 月末現在の大阪府と全国における指定区域の件数は、表 8 に示すとおりである。

大阪府域では形質変更時要届出区域 333 件のうち、埋立地管理区域は 19 件、埋立地特例区域は 3 件、自然由来特例区域は 30 件である。各区域ともに、全国の件数の 20% 程度である。

表 8 区域指定の件数

		大阪府	全国
法 対 象	要措置区域	5	193
	形質変更時 要届出区域	333 (うち 埋立地管理区域 19 埋立地特例区域 3 自然由来特例区域 30)	1,813 (うち 埋立地管理区域 113 埋立地特例区域 15 自然由来特例区域 134)
条 例 対 象	要措置管理区域	0	
	要届出管理区域	28 (うち 埋立地管理区域 0 埋立地特例区域 0 自然由来特例区域 0)	

② 指定区域における措置や形質変更の実施状況

平成 27 年度に、指定区域における汚染の除去等の措置もしくは土地の形質変更について、実施計画及び実施結果が届出または報告された件数は、表 9 に示すとおりである。

要措置区域における措置等の実施計画が提出されたものは 5 件であり、すべて実施結果が報告された。形質変更時要届出区域における措置等の実施計画が届出された件数は 123 件であり、このうち、実施結果の報告があったものは 94 件である。なお、結果が報告されていないものには、措置等を実施中で完了に至っていないものが含まれる。

要措置管理区域における措置等の実施計画の届出及び実施結果の報告はなかった。要届出管理区域における措置等の実施計画が届出された件数は 3 件であり、このうち、実施結果の報告があったものは 2 件である。

表 9 指定区域における措置等の実施計画及び実施結果の届出等の件数（平成 27 年度）

		実施計画の届出等が あった件数	実施結果の報告が あった件数
法	要措置区域	5	5
	形質変更時要届出区域	123	94
条 例	要措置管理区域	0	0
	要届出管理区域	3	2

平成 27 年度に、法及び条例により指定された区域において実施された措置の方法別の件数について、溶出量基準超過に係るものを表 10、含有量基準超過に係るものを表 11 に示す。

措置の内容は掘削除去が最も多く、溶出量基準超過に係る指定区域 29 件のうち 22 件を占めている。また、含有量基準超過に係る指定区域については 14 件のうち 10 件を占めている。

表 10 平成 27 年度に実施された措置の方法別の件数（溶出量基準超過に係る指定区域）

		地下水の水質測定	地下水汚染の拡大の防止	掘削除去	合計
法	要措置区域	1	1	2	4
	形質変更時要届出区域	3	2	19	24
条例	要措置管理区域	0	0	0	0
	要届出管理区域	0	0	1	1
合計		4 (14%)	3 (10%)	22 (76%)	29

表 11 平成 27 年度に実施された措置の方法別の件数（含有量基準超過に係る指定区域）

		舗装	土壌の入換え※	掘削除去	合計
法	要措置区域	0	0	1	1
	形質変更時要届出区域	1	3	9	13
条例	要措置管理区域	0	0	0	0
	要届出管理区域	0	0	0	0
合計		1 (7%)	3 (22%)	10 (71%)	14

※直接摂取経路を遮断するために地表から深さ 50cm までの基準不適合土壌を掘削除去し、基準不適合土壌以外の土壌で埋め戻しを行うことなど

(3) 自主調査、自主措置

① 自主調査結果報告の状況

平成 27 年度において、条例に定める指針に基づき実施された自主調査の結果についての報告件数は 50 件であり、このうち、基準不適合の土壌が判明した件数は 27 件であった。また、このうち区域指定を申請した件数は 9 件であった。

基準不適合の土壌が判明した 27 件のうち、区域指定の申請をしなかったものは 18 件で、同申請をせずに自主措置を実施し、報告したものは 9 件であった。実施された自主措置は、すべて掘削除去であった。なお、結果が報告されていないものには、区域指定の申請を予定しているものや自主措置を検討中のものが含まれる。

また、調査面積については、3,000 m²以上のものが 31 件と全体の 62%である。

② 自主調査を実施した理由

自主調査を実施した理由については、平成 27 年度に結果が報告された 50 件のうち、「将来的に一定規模以上の土地の形質変更の予定があるため」が 25 件で全体の 50%、

「土地の取引があるため」が 15 件で全体の 30%となっている。

その他、「土壌調査の猶予を受けている事業場における工事について、行政から自主調査の指導を受けたため」、「工事に伴い発生する土壌を搬出するにあたって受入先の基準に適合することを確認するため」等の理由がみられた。

Ⅱ 生活環境保全条例に基づく土壌汚染対策のあり方について

土壌汚染対策法及び生活環境保全条例に基づく現行の土壌汚染対策制度や府域における土壌汚染対策の実施状況について前述のとおり整理した上で、今回の法改正の内容等を踏まえ、生活環境保全条例に基づく土壌汚染対策のあり方について検討・審議を行った。

1 改正土壌汚染対策法の概要

平成 29 年 5 月 19 日に、土壌汚染対策法が改正・公布され、土地の形質変更の届出に係る規定の整備や、土地の汚染状況を把握する契機の拡大などが行われることとなった。

具体的な改正の概要は次のとおりであり、①については平成 30 年 4 月 1 日から、②～④については、公布の日から 2 年以内に施行される予定である。

① 土地の形質変更の届出・調査に関する規定の整備等

- ・ 土地の形質変更の届出に併せて、土壌汚染状況調査の実施結果を提出できることとする。
- ・ その他所要の規定の整備

② 土壌汚染状況調査の実施対象となる土地の拡大

- ・ 有害物質を使用する法対象工場が操業を続けている等の理由により土壌汚染状況調査が猶予されている土地で、一定規模以上の形質変更を行う場合は、汚染のおそれがある土壌の拡散が生じないように、あらかじめ届出をさせ、土壌汚染状況調査を行わせるものとする。

③ 要措置区域内における汚染の除去等に係るリスク管理の強化

- ・ 要措置区域について、汚染の除去等の措置が適切に計画・実施されるよう、措置内容に関する計画の提出の指示等を行うこととする。

④ 形質変更時要届出区域内におけるリスクに応じた規制の合理化

- ・ 臨海部で健康被害のおそれがない一定の要件の土地の形質変更については、その施行方法等の確認を受けた場合は、工事毎の事前届出に代えて、年一回程度の事後届出とする。
- ・ 自然由来による汚染土壌については、届け出ることにより、汚染土壌処理施設での処理に代えて、同一の地層であって自然由来による汚染がある他の区域への移動も可能とする。

2 審議の内容等

前述の法改正の内容等を踏まえ、以下の5つの観点から生活環境保全条例に基づく土壌汚染対策のあり方について検討・審議を進めることとした。

- (1) 改正法との整合を図る観点からの条例等における規定整備のあり方（前項の①に対応）
- (2) 有害物質を使用する法・条例対象工場が操業中で土壌汚染状況調査が猶予されている土地における同調査のあり方（前項の②に対応）
- (3) 法・条例に基づく指定区域におけるリスク管理のあり方（前項の③、④に対応）
- (4) (2) 及び (3) に掲げる事項以外の府域の状況からみた土壌汚染対策に関する課題
- (5) その他

(1) については、改正された土壌汚染対策法のうち平成30年4月1日に施行される事項との整合を図る観点から、条例等における規定整備のあり方について検討し、検討の結果を取りまとめた。

(2)、(3) については、今後具体的な基準等が省令で定められることとなる事項であることから、府域の状況等を踏まえ、論点整理等を行った。今後、国における検討の状況に応じて検討を行うこととする。

(4) については、府域の状況からみた土壌汚染対策に関する課題について整理を行った。今後、各課題に対する対策のあり方について検討を行うこととする。

(5) については、法改正を伴わない技術的な事項であり、今後、国における検討の状況を踏まえ検討を行うこととする。

3 生活環境保全条例に基づく土壌汚染対策のあり方

(1) 改正法との整合を図る観点からの条例等における規定整備のあり方

改正土壌汚染対策法のうち平成30年4月1日に施行される事項との整合を図る観点から、条例等における規定整備のあり方について検討し、検討の結果を以下のとおり取りまとめた。

① 土地の形質変更の届出・調査に関する規定

- ・ 法では、土地の形質変更の届出をして調査命令を受けてから土壌汚染状況調査を実施することとされているが、迅速に行政判断を行うため、改正法では、土地の形質変更の届出に併せて、土壌汚染状況調査の実施結果を提出できることとされた。
- ・ 条例では、汚染状況の迅速・的確な把握のため、土地の形質変更の届出に併せて、土地利用や有害物質（法に定める26種の有害物質と条例に定めるダイオキシン類）の使用の履歴等について知事への報告を義務づけている。
- ・ 法の土壌汚染状況調査は、指定調査機関が、調査対象の土地において、土地利用の履歴、有害物質の使用履歴、過去に行われた土壌汚染調査の実施結果等を把握し、これらの情報に基づき調査対象地を有害物質の種類ごとに土壌汚染が存在するおそれの程度により3つの区分に分類し、この区分に応じて地点を設定して、試料採取等を実施するものである。
- ・ 条例の土地の利用履歴等の報告の内容と法の土壌汚染状況調査の内容は、図3に示すとおりであり、法の土壌汚染状況調査は、条例の土地の利用履歴等の報告の内容をすべて含んでいる。

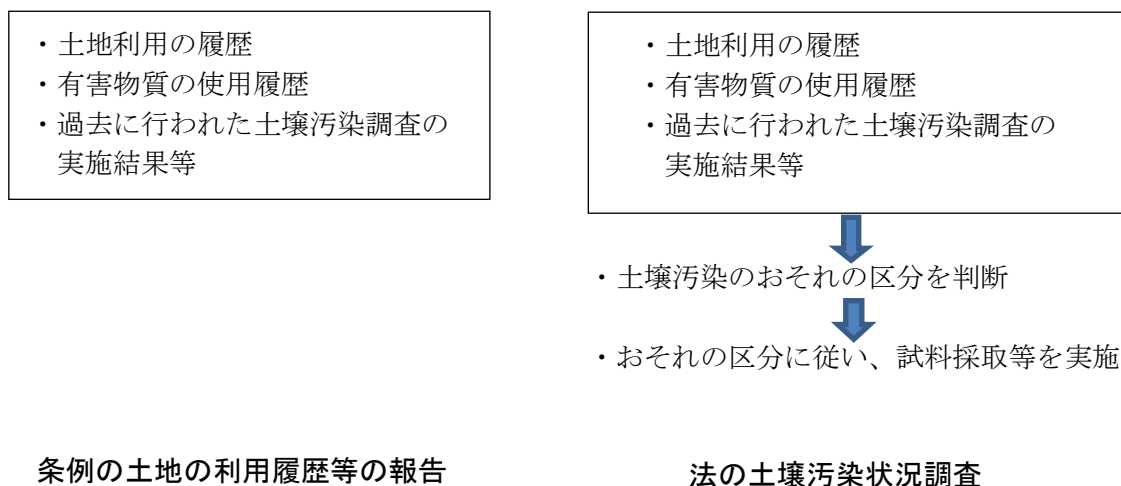


図3 条例の土地の利用履歴等の報告と法の土壌汚染状況調査の内容

- ・したがって、改正法に基づき土壤汚染状況調査の実施結果が提出される場合は、ダイオキシン類以外の対象物質について、条例に基づく報告と重複することとなる。
- ・このため、ダイオキシン類以外の有害物質について、土地の形質変更の届出に併せて、土壤汚染状況調査の実施結果が提出される場合は、条例に基づく報告を要しないものとするのが適当である。

② 有害物質使用施設の設置者の調査への協力に関する規定

- ・法では、水質汚濁防止法に定める有害物質使用施設の廃止時に、その土地の所有者等に、指定調査機関に土壤汚染状況調査を実施させることを義務づけている。調査の際に、施設設置者の協力が得られない場合、調査に支障が生じた事例があることから、改正法では、施設設置者は、施設で使用していた有害物質の種類等の情報を指定調査機関に提供するように努めるものとするがされた。
- ・条例では、条例の有害物質使用施設の設置者の調査への協力に関する規定は、設けていない。
- ・府域では、法の有害物質使用施設を廃止した土地において、施設設置者と土地の所有者が異なる割合は約5割と、全国の約3割と比べて高い。
また、条例の有害物質使用施設を廃止した土地において、施設設置者と土地の所有者が異なる割合についても約5割となっている。
府域においても施設設置者の協力が得られず、使用されていた有害物質や使用場所の特定に支障が生じた事例がある。
- ・このため、土壤汚染状況調査が適切に行われるよう、条例において、条例に定める有害物質使用施設の設置者は、施設で使用していた有害物質の種類等の情報を、調査を実施する指定調査機関に提供するように努めるものとする規定を設けることが適当である。

③ 区域指定の解除の情報に関する規定

- ・改正法では、汚染の除去等の措置が行われ要措置区域・形質変更時要届出区域の指定が解除された場合に、措置済みの土地であることを明らかにするとともに、措置内容を閲覧可能とし、土壤汚染状況の把握を行う際に活用できるよう、指定が解除された区域の台帳（解除台帳）を調製して保管し閲覧可能とすることとされた。
- ・現在、解除台帳の記載事項のうち平成30年4月1日に施行する事項について、環境省から案が示されており、解除前の区域指定台帳の記載事項を転記するとともに、
 - ✓ 区域指定が解除された年月日
 - ✓ 解除の理由となった汚染の除去等の措置の内容
 - ✓ 汚染の封じ込め等の措置により要措置区域が形質変更時要届出区域へ指定の変更がされた場合はその旨
 とされている。

- ・ 条例では、法・条例に基づく区域指定が解除された区域の台帳を調製する規定を設けていないが、府域において法・条例を所管する 29 自治体のうち大阪府を含む 15 自治体では、法・条例に基づく区域指定の解除台帳を調製して保管し閲覧可能とする運用を行っている。
- ・ 解除台帳は、土地取得時に詳細な土地履歴を把握することや区域指定が解除された旨を容易に確認することに資するものであると認められる。
- ・ 府域において区域指定の解除の情報を統一化し、土壤汚染状況の把握を行う際に活用できるようにするため、条例において、指定が解除された要措置管理区域・要届出管理区域について、解除台帳を調製して保管し閲覧可能とするものとする規定を設けることが適当である。なお、記載事項については、法の指定区域に係る解除台帳との統一を図るため、法と同様とすることが適当である。

④ 指定区域から汚染土壌を搬出する際の管理票に関する措置

- ・ 法・条例では、法・条例に定める指定区域から汚染土壌を搬出しようとする場合、それぞれ管理票を交付し、保存することを義務づけている。
- ・ 書面の保存に代えて電磁的記録の保存ができる規定を定める法律（民間事業者等が行う書面の保存等における情報通信の技術の利用に関する法律）の省令において、法に基づく管理票を追加する改正がされることとなった。
- ・ 条例では、法・条例に基づく汚染土壌を搬出する際の管理票の電磁的記録の保存に関する規定は、設けていない。
- ・ 府では、書面の保存に代えて電磁的記録の保存ができる規定を定める条例（民間事業者等が行う書面の保存等における情報通信の技術の利用に関する条例）を施行し、電磁的記録の保存ができる文書を定めている。事業者の保管に係る負担を軽減するため、条例に基づく管理票について、電磁的記録の保存ができるものとするのが適当である。

⑤ その他

- ・ 改正法では、都道府県知事の土壌の汚染の状況に関する情報の収集、整理、保存及び提供等に係る努力義務の対象に、区域指定に必要な飲用井戸の所在等の人の健康被害の防止に関する情報が追加された。
- ・ 府域の飲用井戸の所在は、各市町村において定期的な調査や水道法の届出情報等により把握されている。区域指定の際には、これらの情報や、必要に応じて個別訪問や回覧により確認しており、飲用井戸に関する情報の収集について、現在、特に支障は生じていないことから、飲用井戸の所在等の情報収集・提供等については、改正法で措置される努力義務規定で足りる。

(2) 有害物質を使用する法・条例対象工場が操業中で土壤汚染状況調査が猶予されている土地における同調査のあり方

有害物質使用施設の廃止に係る土壤汚染状況調査が猶予されていたり有害物質を使用して操業中である工場における調査のあり方について、以下のとおり論点整理を行った。

- ・ 改正法では、有害物質使用施設の廃止に係る土壤汚染状況調査が猶予されていたり有害物質を使用して操業中である工場については、汚染土壤が存在する可能性が高いことから、一定規模以上の土地の形質変更を行う場合には、届出を行い土壤汚染状況調査を実施することとされ、規模要件等は、今後、省令で定められることとなっている。
- ・ 府域において、法及び条例に規定する有害物質使用施設の廃止件数に対し調査の猶予を受けた件数の割合は8割であり、全国と同様に高い。
- ・ 条例では、操業中の工場について、土地の売却などにより敷地の一部を同一の工場以外の敷地として利用するために形質変更する場合には、その面積に関わらず土壤汚染状況調査の実施を義務づけており、法の規定と一部が重複することとなる。
- ・ 今後、省令に定められる事項等を踏まえ、有害物質使用施設の廃止に係る土壤汚染状況調査が猶予されていたり有害物質を使用して操業中である工場における土壤汚染状況調査のあり方について検討を行うこととする。

(3) 法・条例に基づく指定区域におけるリスク管理のあり方

法・条例に基づく指定区域におけるリスク管理のあり方について、以下のとおり論点整理を行った。

① 要措置区域内における汚染の除去等に係るリスク管理の強化

- ・ 要措置区域における措置内容について、誤った施行方法により汚染が拡散したり、措置完了に必要な書類が不十分で措置内容が確認できず解除できないようなことがないように、改正法では、都道府県知事は、土地の所有者等に対し、汚染除去等計画を作成し、提出すべきことを指示すること、また、実施措置を講じたときは、その旨を都道府県知事に報告しなければならないこととされ、今後、これらの手続等について省令で定められることとなっている。
- ・ 大阪府では、国のガイドラインに従い、要措置区域及び要措置管理区域における措置について、計画書の提出及び措置の終了後の報告を行うよう指導している。また、形質変更時要届出区域及び要届出管理区域については、土地の形質変更を行

う場合、工事毎に事前届出を行うことを義務づけているが、形質変更の終了後の報告については、国のガイドラインに基づく指導によっている。

- ・ 今後、省令に定められる事項や府域の指導状況を踏まえ、指定区域における措置や形質変更の計画書の提出や終了後の報告のあり方について検討を行うこととする。

② 臨海部の工業専用地域におけるリスクに応じた規制の合理化

- ・ 臨海部の工業専用地域について、改正法では、人の健康へのリスクに応じた規制とする観点から、形質変更時要届出区域であって、健康被害のおそれがなく汚染原因が専ら埋立材由来又は自然由来によるもの等、一定の要件の土地の形質変更については、施行方法等の確認を受けた場合は、工事毎の事前届出に代えて、事後届出とすることとされた。
今後、土地の形質変更の施行方法の基準等が省令で定められることとなっている。
- ・ この事後届出の特例措置においては、施行方法等の確認を受けた内容のとおり、土地の形質変更や土壌の移動が適切に実施され、その実施された内容が的確に記録されることが特に重要となる。
- ・ 府域の埋立地では、周辺の航路等の浚渫土が埋立材として多く使用されており、このような浚渫土については、ふっ素やほう素等を含有する事例が見受けられる。
- ・ 今後、省令に定められる事項や府域の現状を踏まえ、条例における臨海部の工業専用地域の指定区域でのリスクに応じた規制のあり方について検討を行うこととする。

③ 自然由来による基準不適合土壌に関するリスクに応じた規制の合理化

- ・ 指定区域から搬出する土壌は、汚染土壌処理施設での処理が義務づけられているが、自然由来特例区域の土壌は汚染の濃度が低いことから、適正な管理の下、資源として有効利用する観点から、改正法では、届け出ることにより、地質的に同質である範囲内での自然由来特例区域間の土壌の移動を可能とすることとされ、今後、地質的に同質であるとする基準等が省令で定められることとなっている。
- ・ 府域では、大阪市内の沖積層の土壌において砒素、鉛、ふっ素、ほう素の溶出量が高い傾向があるなど、自然由来の基準不適合土壌が広く分布しているという特徴がある。
- ・ また、府域では、平成 29 年 6 月末現在で、自然由来特例区域として 30 件を指定しており、これは全国の指定件数 134 件の 20%程度である。

- ・ 今後、省令に定められる事項と府域の地質特性等を踏まえ、条例の要届出管理区域における自然由来による基準不適合土壌に関するリスクに応じた規制のあり方について検討を行うこととする。

④ 区域指定された土地の土壌の移動に関するリスクに応じた規制の合理化

- ・ 改正法では、迅速なオンサイトでの処理の促進や掘削除去による処理施設への土壌の搬出の抑制を図る観点から、同一契機で行われた調査の対象地内であれば、届出を行うことにより、飛び地になって区域指定された区画間の土壌の移動を可能とすることとされ、今後、移動を可能とする要件等が省令で定められることとなっている。
- ・ このような区画間の土壌の移動においては、届出の内容のとおり、土壌の移動が適切に実施され、その実施された内容が的確に記録されることが特に重要となる。
- ・ 今後、省令に定められる事項を踏まえ、条例に基づき区域指定された土地の土壌の移動に関するリスクに応じた規制のあり方について検討を行うこととする。

(4) 府域の状況からみた土壤汚染対策に関する課題

府域の状況からみた土壤汚染対策に関する課題として、①から④の4つの事項を掲げ、整理を行った。

① 自主調査等の指針における適切な自主調査の実施や基準不適合土壤の措置のあり方

- ・大阪府では条例に基づき、適切かつ客観性のある自主的な調査や、自主的な汚染の除去や拡散防止などの措置が実施されるよう、調査や措置の方法及びその各段階において、知事が指導又は助言できる規定などをまとめた指針を定めている。
- ・指針に基づき実施された自主調査のうち、概ね半数で基準不適合の土壤が判明している。基準不適合であることが報告されたものの中には、区域指定の申請や自主措置の報告がないために、当該土地における形質変更や措置の状況が明らかでないものがある。
- ・指針に基づき自主調査及び自主措置が適切に実施されることは、リスク管理の推進に資するものであることから、土地の所有者等における指針の活用の促進等について、引き続き検討を行うこととする。

② 土地所有者等による有害物質使用施設に関する情報の把握等

- ・施設の設置者と土地の所有者等が異なる工場においては、施設の廃止時に土地の所有者等に対して土壤汚染状況調査を行う義務が課せられることから、府では、水質汚濁防止法等に基づく立入検査時に、施設の設置者に対して、有害物質の使用状況や廃止時の調査の義務について、あらかじめ土地の所有者等に対して伝えるよう指導している。
- ・しかしながら、有害物質使用施設の廃止後に、有害物質使用施設の廃止があったことや調査の義務が生じることを知事が土地の所有者等に通知して初めて、土地の所有者等がそれらの事実を知る事例がある。このような場合、土地の所有者等が円滑に調査に着手することができず、調査の報告等の手続きが長引くなどの支障が生じていることがある。
- ・このため、施設が廃止される前の早い段階から、施設の設置者と土地の所有者等が情報を共有し、有害物質の使用や調査の義務について理解することが望まれることから、情報共有するための仕組みについて、引き続き検討を行うこととする。

③ ダイオキシン類による区域指定

- ・ 自主調査を実施し、その結果、基準不適合の土壤が判明した場合、法対象の 26 物質については、法に基づき区域指定の申請を行う、あるいは自主調査等の指針に基づき自主措置を講じることができる。ダイオキシン類については、同様に指針に基づき自主措置を講じることができるが、条例に区域指定の申請を行うことができるものとする規定を設けていないことから、法対象の 26 物質とは扱いが異なっている。
- ・ ダイオキシン類についても他の有害物質と同様に、条例に基づく土地の汚染状況の把握によって、汚染が判明して区域指定した事例とともに、自主調査等の指針に基づき実施した自主調査によって、基準不適合が判明した事例も存在する。
また、土地の所有者が自主調査を行った結果、ダイオキシン類及び他の有害物質の基準不適合の土壤が判明した事例の中には、ダイオキシン類を含むすべての基準不適合の有害物質について区域指定を受け、情報を開示した上で対策を実施することを土地の所有者が望む例もみられる。
- ・ 自主調査によりダイオキシン類の基準不適合の土壤が判明した土地における適切なリスク管理のあり方について、引き続き検討を行うこととする。

④ 汚染土壤処理業の許可の申請に関する指導指針

- ・ 汚染土壤処理業の許可の申請に関する指導指針は、平成 21 年 4 月の法改正において、汚染土壤処理業の許可制度が他の改正事項に先行して施行された際、自主調査の指針とは異なり、条例には規定せず大阪府が府の所管区域に限って指導を行う指針として定めたものである。
- ・ このため、府域で法を所管している 29 自治体において汚染土壤処理業の許可に係る事前指導をそれぞれ独自に行っており、一部には指導指針を未策定の自治体もある。自治体によって、指導指針が定める事前協議の時期や関係住民の意見の聴取期間等に相違点があり、府内で統一的に指導を行っているものではない。
- ・ 指導指針の運用状況等を踏まえ、今後の当該指針のあり方について、引き続き検討を行うこととする。

(5) その他

次の①～⑤は、それぞれ中央環境審議会答申に盛り込まれ、今後、省令改正が検討されるものであり、答申の概要は以下のとおりである。

① 地下浸透防止措置が講じられた施設の廃止に伴う土壤汚染のおそれの判断

- ・平成 24 年の改正水質汚濁防止法に対応した地下浸透防止措置が講じられている施設については、措置が講じられた後に限って、土壤汚染のおそれが認められないものとして扱うべきとされた。また、地下浸透防止措置のうち構造基準は満たしているものの適切に機能していなかったことや漏えい等の可能性があることが地歴調査により判明した場合は、試料採取等を行うべきとされた。

② 土地の形質変更時の届出の対象、調査の対象とする深度

- ・都市計画区域外の土地など有害物質使用施設が過去に存在した可能性が著しく低いと考えられる土地に関する届出については、調査の効率化の観点から、届出の対象外とすることを検討すべきとされた。
- ・また、汚染のおそれが土地の掘削深度以深に限られている場合、その深度までの土壤は、搬出による汚染の拡散や地下水汚染の発生リスクは低いいため、調査命令による調査の対象とする深度を原則として掘削深度までとし、掘削深度が 10 メートルを超える場合については調査の深度を 10 メートルまでとすべきであるとされた。

③ 埋立地特例区域の指定要件

- ・昭和 52 年以前の埋立地であっても、土壤汚染状況調査において、汚染要因が専ら埋立材由来であり、地歴調査により廃棄物が埋め立てられている場所ではないことなどが確認された場合、埋立地特例区域に指定できるようにすべきとされた。

④ 区域指定された土地の形質変更の施行方法

- ・要措置区域や形質変更時要届出区域における土地の形質変更の施行方法について、汚染土壤が帯水層に接する場合、現在定めている準不透水層まで遮水壁を設置する方法に加えて、地下水質の監視を行いつつ地下水位を管理する施行方法についても認めるべきとされた。

⑤ 認定調査の合理化

- ・認定調査は、認定調査時に区域指定対象物質以外の物質について基準不適合が判明した事例はほとんどないことなどから、地歴調査で全ての有害物質について汚染のおそれの有無を確認して指定された区域に限り、認定調査の対象物質を、原則として区域指定に係る有害物質に限定すべきとされた。

おわりに

本部会においては、計3回の審議を行い、改正された土壤汚染対策法のうち平成30年4月1日に施行される事項との整合を図る観点から、条例等における規定整備のあり方について、専門的な見地から慎重に審議した結果とともに、今後具体的な基準等が省令で定められることとなる事項や府域の状況からみた課題について、現時点における論点整理の状況を取りまとめた。

大阪府においては、上記の審議結果を踏まえて、適切な措置を講じられたい。

参考資料 1 大阪府環境審議会土壤汚染対策検討部会委員名簿

(審議会委員)

- ◎平田健正（放送大学和歌山学習センター所長）
- 益田晴恵（大阪市立大学大学院教授）
- 黒坂則子（同志社大学教授）

(専門委員)

- 勝見武（京都大学大学院教授）
- 木元小百合（京都大学大学院准教授）

◎部会長 ○部会長代理

参考資料 2 審議経過

平成 29 年 8 月 16 日 第 1 回土壤汚染対策検討部会	<ul style="list-style-type: none"> ・土壤汚染対策法及び生活環境保全条例に基づく土壤汚染対策の概要について ・生活環境保全条例に基づく土壤汚染対策のあり方検討について
平成 29 年 9 月 14 日 第 2 回土壤汚染対策検討部会	<ul style="list-style-type: none"> ・生活環境保全条例に基づく土壤汚染対策のあり方検討について
平成 29 年 10 月 13 日 ～平成 29 年 11 月 13 日	「大阪府生活環境の保全等に関する条例に基づく土壤汚染対策のあり方について～改正土壤汚染対策法（平成 30 年 4 月 1 日施行予定分）との整合を図る観点からの条例等における規定整備のあり方（案）～」に対する府民意見等の募集
平成 29 年 11 月 20 日 第 3 回土壤汚染対策検討部会	<ul style="list-style-type: none"> ・府民意見等の募集結果について ・生活環境保全条例に基づく土壤汚染対策のあり方検討について ・部会中間報告案について

参考資料3 大阪府生活環境の保全等に関する条例に基づく土壌汚染対策の
あり方（諮問）

環 保 第 1 3 2 9 号

平 成 2 9 年 6 月 6 日

大阪府環境審議会

会長 石井 実 様

大阪府知事 松井 一郎



大阪府生活環境の保全等に関する条例に基づく
土壌汚染対策のあり方について（諮問）

標記について、貴審議会の意見を求めます。

(説明)

土壤汚染対策法においては、土地の汚染状況を把握するため、一定の契機を捉えて土地の所有者等に調査の実施を義務づけ、調査の結果、土壤汚染が判明した土地は、人の健康に係るリスクのあるなしに応じて区域指定がなされ、リスクに応じた管理を行うこととされています。

大阪府では、大阪府生活環境の保全等に関する条例において、法に定める土地の形質変更が行われる場合に、土地の所有者等へ履歴調査の実施を義務づけるほか、法や条例の適用を受けない自主調査が適切に実施されるよう指針を定め、技術的な指導・助言を行うなど、法と相まって、大阪府の土壤汚染対策を推進してきました。

このほど、土壤汚染対策法が改正され、土地の形質変更の届出に関する規定の整備や、土地の汚染状況を把握する契機の拡大などが行われることとなり、改正法の公布の日である平成 29 年 5 月 19 日から 1 年以内と 2 年以内に分けて施行される予定です。

つきましては、改正された土壤汚染対策法と整合した、大阪府生活環境の保全等に関する条例に基づく土壤汚染対策のあり方について、貴審議会の意見を求めるものです。