

生活環境保全条例に基づく土壌汚染対策のあり方検討について

1. 土壌汚染対策法の改正概要

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. 論点整理（案）

大阪府環境審議会（平成 29 年 6 月 6 日）において、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諮問した際に、検討の内容（案）を次のとおり掲げている。

- 改正法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（上記①に対応）
- 改正法や今後制定される政省令を踏まえた、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（上記②に対応）
- 改正法や今後制定される政省令を踏まえた、法・条例に基づく指定区域におけるリスク管理のあり方（上記③、④に対応）
- その他 上記のあり方を踏まえた、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壌の措置のあり方 など

これらの項目に対応して、それぞれ次のとおり論点（案）として整理した。

(1) 改正法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

① 土地の形質変更の届出・調査に関する規定

- ・今後の土壤汚染対策のあり方に係る中央環境審議会答申（平成 28 年 12 月）では、汚染のおそれ
を的確にとらえ、迅速に行政判断を行うためには、土地の形質変更の届出をして調査命令を受け
てから土壤汚染状況調査に着手するというこれまでの手続の他に、前もって土壤汚染状況調査
（地歴調査により汚染のおそれがないと判明した場合には、試料採取等は不要。）を行い、
その結果を届出時に報告する方法も選択できるよう制度に位置づけるべきとされた。
- ・このことを受け、改正法では、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を
提出できることとされた。
- ・条例では、法に定める土地の形質変更の届出に併せて、汚染状況の迅速・的確な把握のため、土
地利用の履歴、有害物質の使用履歴、過去に行われた土壤汚染調査の実施結果について、知事へ
の報告を義務づけており、報告の対象物質は、法に定める 26 種の有害物質及びダイオキシン類
としている。
- ・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。

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

- ・中央環境審議会答申では、法の有害物質使用施設における土壤汚染状況調査で、施設設置者の協
力が得られない場合、使用されていた有害物質や使用場所等の特定に支障が生じている事例があ
るとされた。
- ・このことを受け、改正法では、施設設置者は、施設で使用していた特定有害物質の種類等の情報
を、土壤汚染状況調査を実施する指定調査機関に提供するよう努めるものとするとしてされた。
- ・府域では、法及び条例対象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 割と比べて高く、施設設置者の協力が得られない事例
がある。
- ・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。

③ 区域指定に係る情報の把握に関する規定

- ・区域指定においては、周辺に飲用井戸がある場合、地下水の摂取等によるリスクの観点により、
要措置区域として指定されることから、中央環境審議会答申では、飲用井戸に関する情報など、
人の健康被害の防止に関する情報収集を都道府県に促す規定等を設けるべきとされた。
- ・このことを受け、改正法では、都道府県知事の情報の収集・提供等に係る努力義務の対象に、人
の健康被害の防止に関する情報が追加された。
- ・府内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して
おり、区域指定の際には、市町村と連携してこれらの情報や、必要に応じて個別訪問や回覧によ
り、飲用井戸の所在の有無を確認している。
- ・条例では、知事による土壤汚染や飲用井戸等に関する情報収集・提供等に関する規定は、設けて
いない。

④ 区域指定の解除の情報に関する規定

- ・中央環境審議会答申では、区域指定が解除された場合には、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にすべきとされた。
- ・このことを受け、改正法では、指定が解除された要措置区域・形質変更時要届出区域の台帳を調製し、これを保管することとされた。
- ・府域において法を所管している 29 自治体のうち 15 自治体で、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。
- ・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は、設けていない。

(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

- ・中央環境審議会答申では、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使用を使用して操業中である工場については、汚染土壌が存在する可能性が高いため、一定規模以上の土地の形質変更を行う場合には、あらかじめ届出を行い、土壤汚染状況調査を実施すべきとされた。
- ・このことを受け、改正法では、上記の調査の猶予中や操業中の工場について、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。
- ・条例では、操業中の工場について、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。

(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

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

- ・中央環境審議会答申では、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、措置内容の確認を確実にを行うため、措置実施計画の提出や、措置完了報告の義務等について、統一的な手続きを設けるべきとされた。
- ・このことを受け、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。
- ・条例では、条例に基づく要措置管理区域における措置の計画や実施措置の報告に関する規定は、設けていない。

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

- ・中央環境審議会答申では、都市計画法で規定される工業専用地域においては、工場が立地していることから土壌汚染の可能性はあるものの、臨海部にあつては一般の居住者による地下水の飲用や土壌の直接摂取による健康リスクが低いと考えられることから、臨海部の工業専用地域における土地の形質の変更については、人の健康へのリスクに応じた規制とする観点から特例措置を設けるべきであるとされた。
- ・これを受け、改正法では、形質変更時要届出区域であつて、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、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。
- ・条例では、臨海部の工業専用地域に特化した措置は、設けていない。
- ・なお、府域では、現在、条例に基づく要届出管理区域であつて、臨海部の工業用専用地域に所在するものはない。

③ 自然由来による汚染土壌に関するリスクに応じた規制の合理化

- ・中央環境審議会答申では、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べきとしている。
- ・これを受け、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、平成 29 年 6 月末現在で、自然由来特例区域として 30 件を指定している。
- ・条例では、自然由来特例区域間の汚染土壌の移動・処理に関する規定は、設けていない。

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

- ・中央環境審議会答申では、迅速なオンサイトでの処理等の推進のため、同一契機で行われた調査地内であれば、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べきとされた。
- ・このことを受け、改正法では、同一契機で行われた調査の対象地内であれば、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。
- ・条例では、区域指定された飛び地間の土壌の移動に関する規定は、設けていない。

(4) 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壌の措置のあり方

- ・平成 27 年度において、自主調査等の指針に基づき実施された自主調査 52 件のうち、基準不適合の土壌が判明したものは 26 件と、全体の 5 割を占めている。
- ・基準不適合が判明した 26 件のうち、区域指定の申請があつて指定されたものは 8 件、また、区域指定の申請はされなかったが、自主的な措置が実施された結果の報告があつたものは 8 件であり、基準不適合土壌の措置が把握できているものは、26 件のうちの計 16 件であった。なお、結果が報告されていないものには、自主措置を実施中で完了に至っていないものが含まれる。

(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、⑥は、他法令の改正に伴うものである。

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

- ・中央環境審議会答申は、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。
- ・今後、地歴調査において地下浸透防止措置が確実に講じられていることを確認する方法や汚染のおそれの判断方法について検討された後、省令改正されることとなる。
- ・条例の施行規則では、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に関する規定は、設けていない。

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

- ・中央環境審議会答申では、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と見られるため、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。
- ・今後、土地の形質変更の届出の対象外とする区域の要件や、調査の対象とする深度の具体的な要件について検討された後、省令改正されることとなる。
- ・条例の施行規則では、土地の形質変更時の届出の対象外とする区域の要件や調査の対象とする深度の具体的な要件に関する規定は、設けていない。

③ 埋立地特例区域の指定要件

- ・中央環境審議会答申では、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。
- ・今後、埋立地特例区域の指定の具体的な要件等について検討された後、省令改正されることとなる。
- ・条例の施行規則では、昭和52年以前に埋め立てられた埋立地に係る埋立地特例区域への指定に関する規定は、設けていない。

④ 区域指定された土地の形質変更の施行方法

- ・中央環境審議会答申では、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。

- ・ 今後、施行方法の技術的基準について検討された後、省令改正されることとなる。
- ・ 条例の施行規則では、要措置管理区域や要届出管理区域における施行方法を定め、汚染土壤が帯水層に接する場合については、法と同様に準不透水層まで遮水壁を設置することとしている。

⑤ 認定調査の合理化

- ・ 中央環境審議会答申では、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。
- ・ 今後、地歴調査の方法や取りまとめ方等について検討された後、省令改正されることとなる。
- ・ 大阪府では、平成 28 年から国家戦略特区の指定を受け、自然由来特例区域において実施する認定調査については、対象項目を区域指定に係る有害物質に限定することとなっており、府域ではこれまで 6 件の実績がある。
- ・ 条例の施行規則では、認定調査に関する上記のような規定は、設けていない。

⑥ その他（指定区域から汚染土壤を搬出する際の管理票に関する措置）

- ・ 廃棄物処理法のマニフェスト等について、書面の保存に代えて、電磁的記録の保存を行うことができる規定を定める法律（電子文書法）の省令において、土壤汚染対策法に基づく汚染土壤を搬出する際の管理票を追加する改正がされ、平成 30 年 4 月 1 日から施行されることとなっている。
- ・ 条例では、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。