

大阪府における土壌汚染対策制度の見直しについて

報 告

平成 2 1 年 1 1 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
第1 現行制度と課題	2
1 現行制度	2
(1) 概要	2
(2) 調査契機	2
(3) 区域指定	2
(4) 措置・対策	3
2 課題	3
第2 今後の土壌汚染対策制度のあり方	4
1 調査契機及び履歴調査	4
(1) 調査契機	4
(2) 履歴調査	5
(3) 履歴調査方法の標準化	5
2 自主調査	5
(1) 自主調査への関与	5
(2) 自主調査結果等の情報公開	6
3 区域指定	7
(1) 区域の区分	7
(2) 指定された区域の情報公開	7
4 汚染土壌の管理	7
(1) 汚染土壌の搬出・処理等	7
(2) 受入れ土砂の確認	8
5 情報の引継ぎ	8
6 指定調査機関	8
7 その他	9
(1) リスクコミュニケーションの促進	9
(2) 情報の収集、提供等	9
附帯意見	9
参考資料	10
1 大阪府環境審議会土壌汚染対策検討部会委員名簿	11
2 審議経過	12
3 現行制度と施行状況	13
4 改正法の概要	14
5 形質変更される土地の調査契機に係る資料	15
6 土地の利用等履歴調査の方法の標準化に対する考え方	17

はじめに

大阪府環境審議会が平成 14 年 11 月に「大阪府の土壤汚染対策制度について（答申）」を取りまとめた後、土壤汚染対策法と大阪府生活環境の保全等に関する条例の両制度が相まって土壤汚染対策が運用されてきた。

両制度は府域の土壤汚染の把握や対策の推進に一定の役割を果たしてきたが、土地取引において土壤汚染の調査が行われ、その結果が土地の評価や利用を左右するなど土壤汚染に係る社会的、経済的な状況も変わり、法や条例を運用する上での新たな課題が生じている。

また、上記の課題などの解決のため平成 21 年 4 月に土壤汚染対策法の改正が行われたことにより、これまで条例の対象となる土地の形質変更の際の調査など、法と条例の役割分担についても整合を図る必要が生じている。

このような背景から、大阪府知事から同審議会に対して、平成 21 年 5 月 11 日付けで「大阪府における土壤汚染対策の見直しについて」の諮問が行われたことを受け、専門的な検討を進めるため、「土壤汚染対策検討部会」が設置された。

この報告書は、これまで 3 回にわたる本検討部会での審議結果及び平成 21 年 9 月にとりまとめた中間報告に対する府民等からの意見募集の結果を踏まえて、とりまとめたものである。

第1 現行制度と課題

1 現行制度

(1) 概要

現行の土壤汚染対策の制度は、土壤汚染対策法（以下「法」という。）大阪府生活環境の保全等に関する条例（以下「条例」という。）とも、一定の要件を設け、この要件に該当する場合に土壤汚染状況調査（法、条例）または土地の利用履歴等調査（条例。以下「履歴調査」という。）を行って土壤汚染の有無を確認し、土壤汚染があった場合にはその土地を指定区域（法）または管理区域（条例）に指定し、必要な対策を講じる制度としている。

(2) 調査契機

法では、有害物質使用特定施設（水質汚濁防止法の特定施設であって、特定有害物質をその施設において製造し、使用し、又は処理するもの。）が廃止された際に、土地所有者に土壤汚染状況調査の実施を義務付けている。

府域では、過去に有害物質を使用していた工場等の跡地で土壤汚染が確認される場合などが多いことから、条例では、次の3つの調査契機を追加し、土壤汚染状況調査を土地所有者等に義務付けている。

3,000m²以上の敷地において土地の形質の変更を行う場合で、履歴調査により過去にその土地で特定有害物質が製造、使用等された可能性がある又はダイオキシン類が発生等した可能性があると認められる場合

有害物質使用届出施設（条例第49条の届出施設で特定有害物質をその施設において製造、使用等するもの。）が廃止された場合、ダイオキシン類特定施設（ダイオキシン類対策特別措置法の特定施設。）を廃止した場合

稼働中の有害物質使用特定施設、有害物質使用届出施設及びダイオキシン類特定施設に係る工場・事業場において土地の形質の変更を行う場合

(3) 区域指定

調査によって土壤汚染が判明した場合には、その土地を土壤汚染が存在する土地（以下「土壤汚染地」という。）として、知事が指定区域（法）管理区域（条例）として指定・公示し、台帳を調製するとともに、閲覧に供することとなっている。台帳

には、指定の年月日、所在地、土壌の汚染状況並びに汚染の除去等の措置及び土地の形質の変更の実施状況などが記載される。

(4) 措置・対策

汚染が拡散したり、汚染土壌が不適正に処理されたりすることのないように、指定区域内で土地の形質変更をしようとする者に対し、事前に知事へ形質変更の種類、場所、方法などについての届出を義務付けている。

また、土壌汚染地に人が立ち入ることができる場合や地下水汚染があって周辺で地下水が飲用されている場合など、土壌汚染による健康被害の生じるおそれがある場合には、指定された区域について知事が必要な措置を命ずることができることとされている。

2 課題

法や条例の施行から5年程経過し、この間、法や条例の定めによらず、土地取引や企業の自主的な管理などのために土壌汚染に関する調査（以下「自主調査」という。）が行われるようになり、その結果、法や条例の及ばないところで土壌汚染が発覚するとともに、掘削除去に偏った除去対策の実施や不適正な汚染土壌の処理による汚染の拡散などの課題が生じている。

また、条例の土壌汚染対策制度について、これまでの運用を基に更なる制度の充実を図る観点から、履歴調査の方法について統一的な運用を図ることや土地所有者等が変わった時の情報の引継ぎを求めること、また建設発生土等の再使用を行う場合に汚染の有無を確認することなどの見直しが必要であると考えられる。

さらに平成21年4月に改正された土壌汚染対策法（以下、「改正法」という。）において、条例と同様の調査契機が追加されるとともに、汚染土壌の搬出規制、汚染土壌の処理業の許可、指定調査機関の更新などの制度が導入されたことから、法と条例の整合や条例の指定調査機関制度の見直しを図る必要があると考えられる。

第2 今後の土壤汚染対策制度のあり方

1 調査契機及び履歴調査

(1) 調査契機

面積要件

府域で行われる開発許可の面積比でおおよそ7割程度の土地について土壤汚染の状況を把握するためには3,000m²以上の開発を調査の対象とすることが適当との答申(大阪府における土壤汚染対策制度について(答申)(平成14年11月))に基づき、条例において3,000m²以上の敷地で土地の形質変更を行う場合に履歴調査を実施する制度としている。

最近の開発許可の実績から、3,000m²以上の開発は府域の全開発面積のおおよそ8割を占めており、本制度により条例制定時の目標を達成していることから、現行制度において府域の土壤汚染の状況を効果的に把握できていると考える。

業種による調査契機の追加

府域の旧市街地などでは敷地面積が小さい土地が多く、3,000m²の面積要件では履歴調査の実施の網がかからない地域が生じる。このため、面積要件ではなく、特定有害物質の使用などが認められる業種を選定し、これらの業種に係る工場・事業場があった土地における形質変更を土壤汚染状況調査の対象とする調査契機の追加が考えられる。しかし、P R T R法や水質汚濁防止法の届出状況を整理すると、特定有害物質を使用等している業種は多岐にわたっていることから、特定の業種を対象とした調査契機の設定は困難であると考ええる。

改正法との整合

改正法において、面積が環境省令で定める規模(省令案では3,000m²)以上の土地の形質変更について、知事の命令により土壤汚染状況調査を実施する制度が規定された。

条例と同様の調査契機が改正法に規定されたことから、条例の土地の形質変更に伴う土壤汚染状況調査の調査契機については、改正法との整合を図ることとし、このための条例の規定整備が必要である。

自主調査の活用

自主調査が多く行われており、その適切な実施などのために府への相談や報告がなされる例が多い。

3,000㎡未満の土地における土壌汚染の発見や適切な対策の促進のため、広く実施されている自主調査について、府が関与する仕組みが必要である。

(2) 履歴調査

改正法では、土地の形質変更の前に届出書が提出された土地について、知事が公的書類等で土壌汚染のおそれを把握し、改正法の基準に該当すると認めるときに、土地の範囲や特定有害物質の種類などを明示して土壌汚染状況調査を命令することとされている。

一方、条例では、土地の形質変更をしようとする場合に、履歴調査の実施を義務付けている。

履歴調査においては、汚染のおそれを広く把握するため、公的書類以外に、住宅地図、航空写真、工場便覧、また必要に応じて行われる関係者へのヒアリング結果などの資料が利用されており、土壌汚染状況調査の調査項目や実施場所の選定に有用な情報が収集されている。そのため、これまでの履歴調査の報告において「汚染のおそれがある」とされた事案のうち、約8割の事案が公的書類以外の資料から「おそれがある」と判断されている。

従って、3,000㎡以上の形質変更に係る土壌汚染状況調査については、汚染を早期に発見し、汚染の拡大を未然に防止するとともに、改正法の命令に基づく調査を補完するため、土地の履歴調査に基づく調査の実施を求める制度を設け、土壌汚染の状況を的確に把握することが必要である。

(3) 履歴調査方法の標準化

履歴調査については、上記の公的書類等を基に実施されているが、標準的な調査方法は設定されていない。そのため、調査の実施者によって使用する資料などが異なり、調査範囲や内容に差異が生じることから、履歴調査の報告事項、及び調査方法を見直し、内容・方法の明確化、標準化を図ることが必要である。

2 自主調査

(1) 自主調査への関与

府域では、過去から中小の工場・事業場が多く存在し、また、土地利用の変遷が多かったことから、多くの場所において土壌汚染が存在する可能性がある。このため、

法や条例に基づかないものであっても、適切な方法で行われている調査であれば、これを土壤汚染の状態を適切に反映したものととして取り扱うことが府域の土壤汚染の状況を把握する観点から有効である。府域においても自主調査が多く実施されており、企業の自主的な公表だけでなく、府への相談や報告により土壤汚染を確認するケースがある。

改正法においては、自主調査に関して区域指定を受けるための申請制度が創設されたが、区域指定を避けようとする土地所有者は多く、申請は少ないと予想されることから、自主調査について、府域の土壤汚染の状況を広く把握するとともに、適切な自主調査の実施や対策の促進を図るため、引き続き、府が関与していく必要がある。

一方、自主調査についての行政への報告や周辺住民への周知などの制度が無いため、自主調査で汚染が発覚した場合に周辺住民への健康影響に係るリスクの管理が適切になされているかどうか不明である。また、汚染土壌を掘削除去し、場外に搬出した後の処理についても懸念される。

現在、府では、自主調査について調査実施者から相談のあった場合、客観的な土壤汚染の状況が評価できるよう、法に準じた調査や措置の方法を採用するよう指導し、また、適切に実施されている場合は報告を受け付けている。

これまでの府の関与の実績を踏まえるとともに、自主調査が法や条例に準じた客観性の高いものとなるよう、また、法への移行申請が円滑に行えるよう試料の採取方法や分析結果、対策方法等について確認したり、技術的な助言を行う仕組みが適当である。

(2) 自主調査結果等の情報公開

法や条例の制度の適用を受けない自主調査は、一般的に行政や周辺住民などの第三者が知ることができないため、その汚染状況や対策の状況が不明である。そのため、府が関与し、入手した自主調査の情報について、周辺住民をはじめ府民に提供するなど、法、条例の対象となった土地と同様に情報を公開する仕組みが必要である。例えば、土地の所在地、基準超過物質、基準超過濃度、区域面積、措置内容、措置の進捗等の情報を取りまとめて閲覧に供する方法や府のホームページに掲載する方法などが考えられる。

3 区域指定

(1) 区域の区分

法や条例で区域指定された土地は「汚染された土地」、「危険な土地」との印象を受けることから、指定を回避・解除するために汚染の状況に関わらず短期間で措置が実施できる掘削除去を選定することが多い。

改正法においては、必要な対策を明確化し、掘削除去への偏重を是正するため、区域を「土地の形質変更時に届出が必要な区域」と「汚染の除去の措置が必要な区域」の2区域に分割するとともに、適切な措置方法を知事が指示する制度が導入された。

条例においても、改正法に合わせて、管理区域を2区域に分割するとともに、措置方法を指示する制度とする必要がある。

(2) 指定された区域の情報公開

法や条例に基づき指定された区域の情報（指定年月日、所在地、汚染状況、措置及び土地の形質変更の実施状況等）については、台帳に記載し、閲覧に供する制度とされている。府においては、その概要がホームページに掲載・公表されている。

土壤汚染があった土地の周辺住民の安心・安全の観点から、関連する情報の公開に努める必要がある。例えば、台帳に記載された情報に加え、対策の進捗状況等に関する情報について、府民によりわかりやすく、かつ利便性の高い方法で公開することが適当である。

4 汚染土壤の管理

(1) 汚染土壤の搬出・処理等

指定区域や管理区域内での土地の形質変更については、事前の届出制度により、知事が形質変更の内容、施行方法、汚染土壤の有無・搬出先などについて基準への適合を確認する制度とされている。

改正法においては、搬出汚染土壤の適正処理を確保するため、搬出に関する事前の届出、運搬時の基準、管理票の交付、汚染土壤処理業の許可など汚染土壤の運搬や処理に係る者に対する規制制度が導入された。

条例においても、搬出汚染土壤の適正処理を確保するため、法に合わせるなど搬出規制に関する制度が必要である。

(2) 受入れ土砂の確認

近年、建設工事で発生した土砂は工事間で流用されるなど、掘削された土砂は他の土地の造成に利用されるケースが多く見られる。その際、汚染された土砂が混入する場合には、他の土地や地下水に汚染が拡大するおそれがある。

このような汚染の拡大を防止し、受入側の責任を明確にするため、土砂を受け入れる土地所有者等はその性状等の確認に努める必要がある。

5 情報の引継ぎ

現在、土地の売買や貸借・返却、あるいは事業の継承の際に、過去の有害物質の使用状況や自主調査の結果、対策の実施状況などの土壤汚染に関する情報が引き継がれる制度はない。そのため、新しい土地の所有者や事業者等による汚染土壌の場外への搬出や土壤汚染調査時の項目の見落としなど、不適切な取扱いが行われるおそれがある。

このような不適切な取扱いを防ぎ、土地の所有者等が土壤汚染を効果的、かつ適切に把握するため、土地の取引や事業の継承時に有害物質取扱い状況や過去の土壤汚染調査結果等の土壤汚染に係る情報を引継ぐ仕組みを設ける必要がある。

6 指定調査機関

条例において指定調査機関指定の制度を運用しているが、指定手続きや技術的、経理的な審査基準が法と同様であり、その結果、これまでに知事から指定を受けた410機関の内、91%の機関が法の指定も受けている。

改正法では、土壤調査実施時の指定管理技術者の選任や、指定の更新など指定調査機関の能力及び信頼性向上を図るための制度が導入されたことから、指定調査機関の信頼性が高まるものと考えられる。

法と条例の両方の指定を受けた調査機関の申請手続きなどの負担を考慮するとともに、法との重複を避けるため、条例に基づく土壤汚染状況調査についても法の指定調査機関が実施する制度とし、条例独自の指定制度は廃止しても支障は無いと考える。

ただし、現在府の指定を受けている指定調査機関は、今後一定期間は指定が継続されるよう配慮する必要がある。

7 その他

(1) リスクコミュニケーションの促進

土壌汚染対策を適切、かつ円滑に進め、汚染地における掘削除去への偏重や土地利用の停滞などの課題を解消するためには、汚染地周辺地区の住民だけでなく、土地の関係者についても土壌汚染問題に対する正しい知識や理解の普及が不可欠であり、リスクコミュニケーションがその手段として考えられる。

そのため、土壌汚染に関する情報の積極的な公開、調査機関やNPO、また土地取引等に関わる不動産関係者、銀行、保険会社等と連携し、土壌汚染に対する知識の普及啓発や勉強会の開催等の取組みを進める必要がある。

(2) 情報の収集、提供等

地域の開発やまとまった土地の活用を適切、かつ効率的に進めるためには、府域の土地の汚染の有無や状況等が統括的に整理され、その情報が簡単に入手できるよう公開されることが望まれる。また、改正法においても、知事が区域内の土地の汚染の状況に関する情報を収集、整理し、適切に提供するよう求められている。

このため、府が有する情報、例えば、府に報告のあった履歴調査結果（特定有害物質の使用の履歴がない場合を含む）や土壌汚染状況調査結果、自主調査結果など府域の土地情報をリストやマップ等で整理し、公開するなど、わかりやすい情報提供の方法について検討する必要がある。

附帯意見

今後、大阪府においては、中間報告に対する府民意見等を勘案し、以下の点について留意し、土壌汚染対策の総合的な推進を図るべきである。

搬出された土砂を受け入れる場合、受入側が土砂の性状等を確認する具体的な方法（対象物質、調査方法等）について検討し、明らかにすること。

自然的原因により環境基準値が超過している土壌について、府域の存在状況等の知見について収集・整理すること。

土壌汚染に係るリスクコミュニケーションの具体的な方法について検討し、促進すること。

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
- 2 審議経過
- 3 現行制度と施行状況
- 4 改正法の概要
- 5 形質変更される土地の調査契機に係る資料
- 6 土地の利用等履歴調査の方法の標準化に対する考え方

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)

津留崎 直美 (大阪弁護士会所属弁護士)

益田 晴恵 (大阪市立大学大学院理学研究科教授)

(専門委員)

大久保 規子 (大阪大学大学院法学研究科教授)

平田 健正 (和歌山大学理事)

藤田 正憲 (高知工業高等専門学校校長・大阪大学名誉教授)

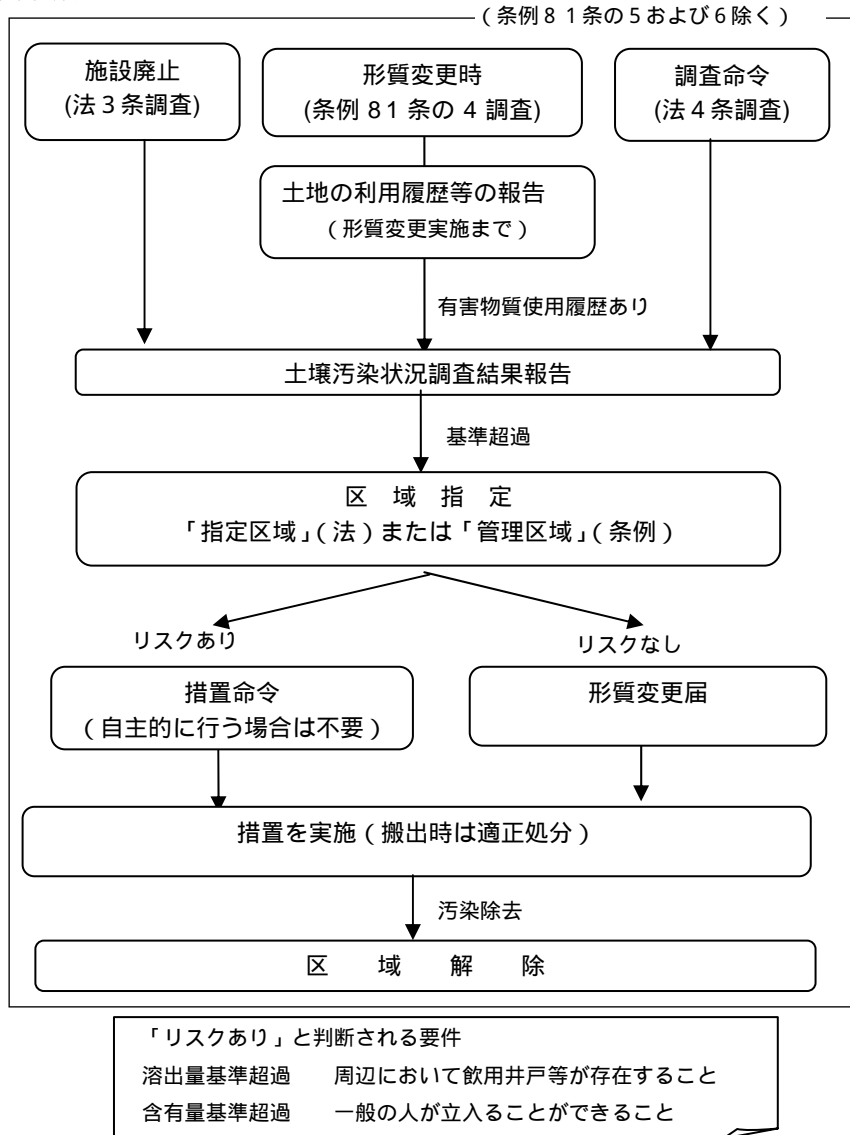
部会長 部会長代理

参考資料2 審議経過

平成21年5月11日	<ul style="list-style-type: none"> ・環境審議会に諮問 ・土壌汚染対策検討部会を設置
6月29日	<p>第1回検討部会</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現行制度と施行状況について ・改正法の概要と手続きについて ・主な課題とその論点について ・今後の検討スケジュール
9月18日	<p>第2回検討部会</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各論点に対する主な審議内容について ・各論点と見直しの考え方について ・検討部会中間報告について ・今後のスケジュール
9月25日～10月24日	検討部会中間報告に対する府民意見の募集
11月2日	<p>第3回検討部会</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第2回検討部会での主な審議内容について ・中間報告に対する府民意見及びそれに対する検討部会の考え方について ・検討部会報告のとりまとめ
11月下旬	環境審議会への部会報告(予定)

参考資料3 現行制度と施行状況

1. 現行制度手続きフロー



2. 土壤汚染対策法及び大阪府生活環境の保全等に関する条例(土壤汚染対策)の施行状況

平成21年3月31日現在

条例		調査契機 (履歴報告等)	土壤汚染状況調査	区域指定 (うち解除)
		81条の4	1366	146
	81条の5	6	2	0
	81条の6	62	20	0
法		調査契機 (施設廃止)	土壤汚染状況調査	区域指定 (解除)
	3条	529	157	39(16)
	4条	0	0	0

参考資料4 改正法の概要

1. 改正の背景

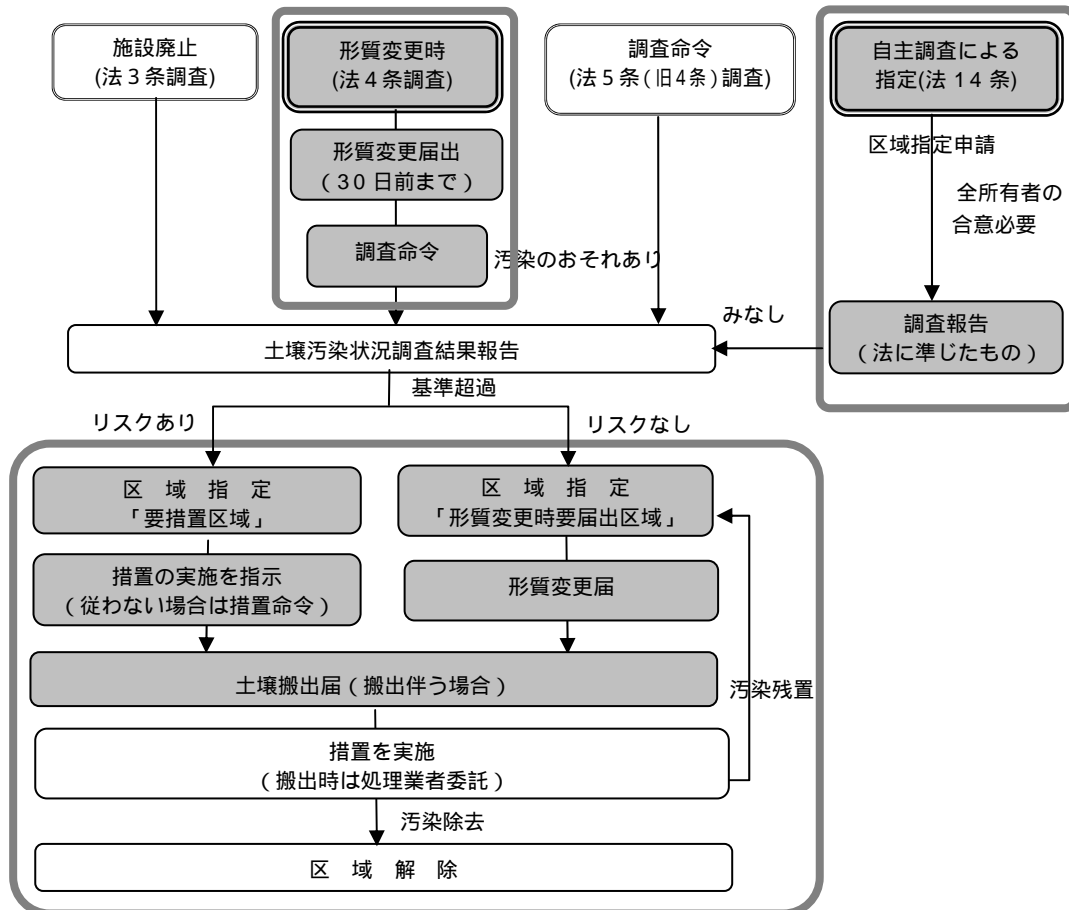
- (1) 90%が法や条例に基づかない自主調査による汚染の発見
- (2) 掘削除去による措置が85%
- (3) 汚染土壌の不適正な処理による汚染の拡散

2. 主な改正点

- (1) 土壌汚染の状況を把握するための制度拡充 (新規)
 - 一定面積以上の土地の形質変更時に届出を義務化。土壌汚染のおそれのある場合には土壌汚染調査を実施 (知事命令)
 - 自主調査で土壌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
 - 知事による土壌汚染情報の収集、整理、保存及び提供等 (努力義務)
- (2) 規制対象区域の分類による対策の明確化 (改正) 区域の2分化

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、封じ込め等の対策が必要な区域	要措置区域
- (3) 搬出土壌の適正処理 (新規)
 - 規制対象区域内の土壌の搬出の規制 (事前届出、計画の変更命令、運搬・処理基準違反時の措置命令)
 - 搬出土壌に関する管理票の交付及び保存の義務
 - 搬出土壌の処理業についての許可制度の新設
- (4) 指定調査機関の信頼性の向上 (新規)
 - 5年ごとの更新制度の導入
 - 技術管理者の設置及び業務監督

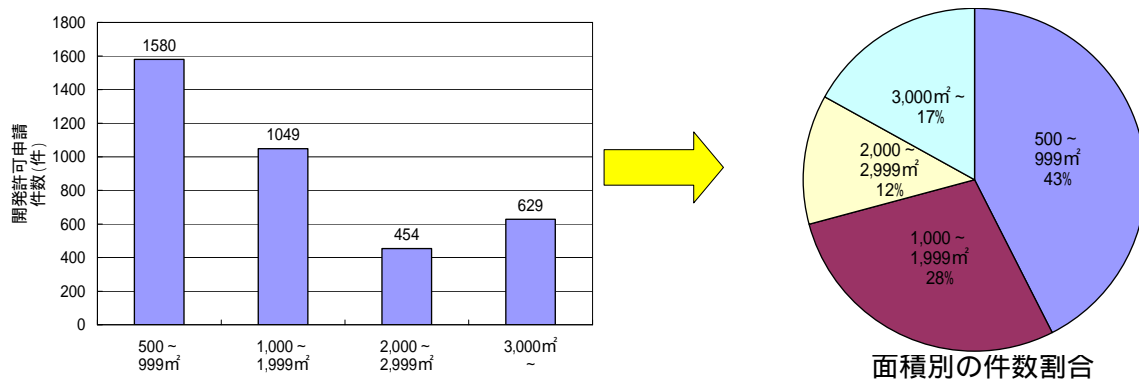
3. 改正法手続きフロー



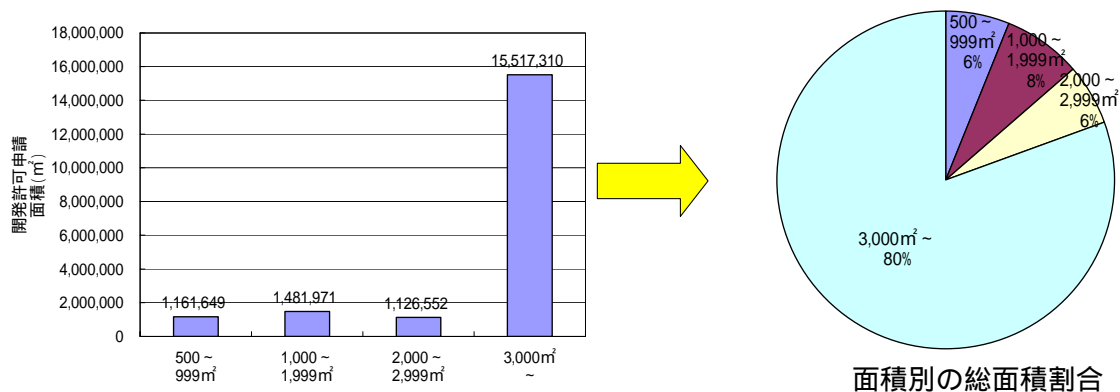
参考資料5 形質変更される土地の調査契機に係る資料

1. 面積要件に係る検討 (注)政令市を含む

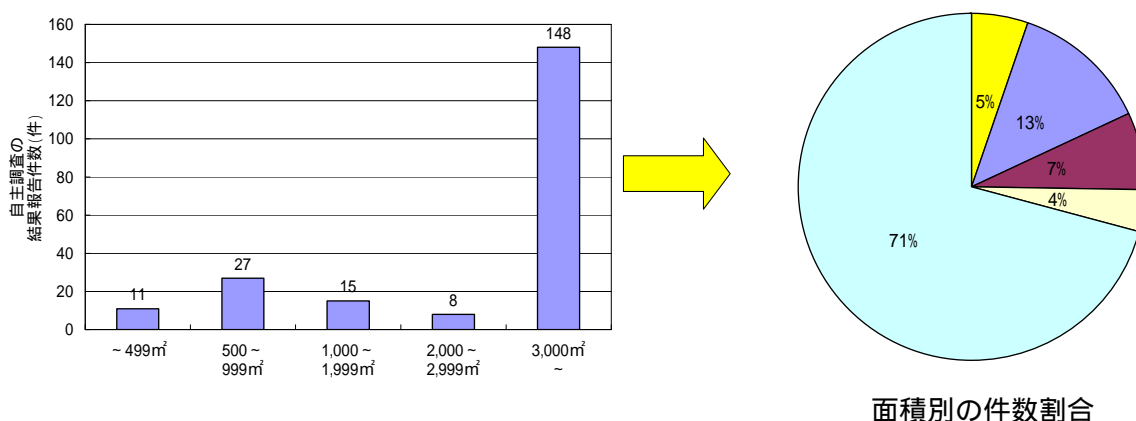
(1) 面積別・開発許可申請のあった件数(平成19～20年度)



(2) 面積別・開発許可申請のあった面積(平成19～20年度)



(3) 面積別・自主調査の結果報告件数(法施行～平成21年3月31日)



2. 特定の業種に係る検討

(1) 大阪府域における特定有害物質の取扱がある業種別工場・事業場数 (平成19年度PRTR法による届出より)

全事業場数 1284
全業種数 34

業種	事業場数 (割合)	揮発性有機化合物 (第1種特定有害物質)	重金属等 (第2種特定有害物質)	農薬等 (第3種特定有害物質)
その他の小売業(燃料小売業)	738 (57.5%)			
金属製品製造業	112 (8.7%)			
化学工業	103 (8.0%)			
廃棄物処理業 1	60 (4.7%)			
水道業(下水道業) 2	41 (3.2%)			
非鉄金属製造業	34 (2.6%)			
一般機械器具製造業	26 (2.0%)			
鉄鋼業	22 (1.7%)			
電気機械器具製造業	15 (1.2%)			
プラスチック製品製造業	16 (1.2%)			
窯業・土石製品製造業	15 (1.2%)			

1 一般廃棄物処理施設または産業廃棄物処理施設が設置されている事業所(ごみ処分業または産業廃棄物処分業を営む事業者が有するものに限定)については全項目の届出が必要

2 下水道終末処理施設が設置されている事業所については全項目の届出が必要。

(2) 大阪府域における有害物質使用特定施設を設置している業種別工場・事業場数 全事業場数 642 全業種数 37

業種	事業場数 (割合)	揮発性有機化合物 (第1種特定有害物質)	重金属等 (第2種特定有害物質)	農薬等 (第3種特定有害物質)
金属製品製造業	261 (40.7%)			
洗濯・理容・美容・浴場業	109 (17.0%)			
化学工業	31 (4.8%)			
鉄鋼業	15 (2.3%)			
一般機械器具製造業	25 (3.9%)			
その他の事業サービス業	16 (2.5%)			
印刷・同関連業	8 (1.2%)			
学校教育	19 (3.0%)			
窯業・土石製品製造業	11 (1.7%)			
電気機械器具製造業	17 (2.6%)			
輸送用機械器具製造業	11 (1.7%)			
学術・開発研究機関	43 (6.7%)			
その他の製造業	10 (1.6%)			
非鉄金属製造業	11 (1.7%)			
医療業	8 (1.2%)			

参考資料 6 土地の利用等履歴調査の方法の標準化に対する考え方

< 報告事項 >

対象地の工場・事業場の有無・業種、埋設廃棄物の有無・種類、自主調査の有無・概要、土壌搬出の有無等

< 調査方法・手順 >

1) 土地利用形態の変遷調査

住宅地図（昭和 35 年頃～直近年）を参考に、土地の利用変遷を調べ、工場等の有無を把握する。昭和 35 年までに田畑・山林等に行き着かない場合は航空写真、閉鎖登記簿謄本の地目などを参照する。

2) 工場・事業場の業種の特定

工場便覧、商業登記簿謄本などを基に存在を確認し、業種を特定する。

3) 使用等の可能性のある有害物質の選定

過去の使用記録や関係者へのヒアリング（管理者、工場長等、使用物質等についての管理責任のあった複数の者を対象）により選定する。