

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

これまで3回の部会におけるご審議を経て、平成29年12月に第一次部会報告・答申をいただいたところである。

また、中央環境審議会土壌制度小委員会においては、今後省令において定めるべき具体的な基準等についての審議が行われている。

これまでの部会と小委員会におけるこれらの審議状況を踏まえ、今回の部会と今後の部会においてご検討いただく内容（案）について表1のとおり整理した。

表1 これまでの部会と中環審小委員会における審議状況を踏まえた今回及び今後の部会の検討内容について

部会において検討・審議を進める5つの観点	部会第一次報告・答申（平成29年12月）	中環審小委員会（平成30年2月まで） における審議状況	今回の部会と 今後の検討内容（案）
<p>(1) 改正法（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の条例等における規定整備のあり方</p> <p>① 土地の形質変更の届出・調査に関する規定 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 ③ 区域指定の解除の情報に関する規定 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</p>	<p>①～④について、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を検討し、条例等において所要の改正を行うことが適当であるとの報告・答申。</p>	<p>【答申を受けて、府において講じる措置（予定）】</p> <p>① 施行規則の改正 ② 条例の改正（平成30年2月議会に上程） ③ 条例・施行規則の改正 ④ 告示の改正</p>	
<p>(2) 操業中の法・条例対象工場における土壌汚染状況調査のあり方</p>	<p>【課題・論点整理】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 条例では、操業中の工場において一定の要件を満たす土地の形質変更時に調査の実施を義務づけており、改正法の規定と一部が重複。 ・ 今後、省令に定められる事項（新たに規制の対象となる「一定規模」）等を踏まえ、調査が猶予されていたり操業中である工場における調査のあり方について検討。 	<p>【論点の審議】</p> <p>新たに規制の対象となる「一定規模」について、900㎡としてはどうかの論点が示された。</p>	<p>【課題・論点整理（その2）】</p> <p>第1回部会に引き続き、今回の部会でご検討いただく。〔資料1の1〕</p>
<p>(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</p> <p>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 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 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 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</p>	<p>【課題・論点整理】</p> <p>① 府では、国のガイドラインに基づき措置計画の作成等を指導。 ② 土地の形質変更後の事後届出とすることから、土地の形質変更や土壌の移動が適切に実施され、記録されることが重要。 ③ 府域では、自然由来の基準不適合土壌が広く分布。 ④ 区域指定された区画間の土壌の移動が適切に実施され、記録されることが重要。 ⇒ 今後、省令に定められる事項や府域の指導状況を踏まえ、リスクに応じた規制のあり方について検討。</p>	<p>【新たに定める次の事項の審議】</p> <p>① 汚染除去計画の記載事項など。 ② 形質変更の具体的な施行方法や届出事項。 ③ 受入側・搬出元の自然由来による汚染の状況が同質であるとする基準。 ④ 土壌を移動する際の届出事項。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中環審では、小委員会（平成30年3月頃）の審議を経て、春頃に答申の予定。 ・ 法施行の半年前（平成30年秋頃）に政省令を公布の予定。公布の前にパブリックコメントを実施。 <p>⇒ 中環審での検討状況を踏まえ、今後、部会でご検討いただく。</p>
<p>(4) (2)及び(3)以外の府域の状況からみた土壌汚染対策に関する課題</p> <p>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壌の措置のあり方 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 ③ ダイオキシン類による区域指定 ④ 汚染土壌処理業の許可の申請に関する指導指針</p>	<p>【課題・論点整理】</p> <p>① 自主調査で基準不適合の土壌が判明した後の、当該土地における形質変更や措置の実施状況が明らかでないものがある。 ② 施設の廃止後に初めて土地の所有者が調査の義務が生じているとの事実を知る事例がある。 ③ ダイオキシン類による区域指定について、自主調査により基準不適合が判明した土地については、区域指定の申請を行う規定がない。 ④ 条例に基づかない指導指針であり、府内で統一的に指導を行っているものではない。</p>		<p>【今回の部会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ④について、論点をお示しする。〔資料1の2〕 ・ ③について、議論いただく前提として、条例におけるダイオキシン類の規制についてお示しする。〔資料2〕 <p>【次回の部会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ①、②について、論点をお示しする。
<p>(5) その他（法改正を伴わない技術的な事項）</p> <p>① 地下浸透防止措置が講じられた施設の廃止に伴う土壌汚染のおそれの判断 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 ③ 埋立地特例区域の指定要件 ④ 区域指定された土地の形質変更の施行方法 ⑤ 認定調査の合理化</p>	<p>今後、国における検討状況を踏まえ検討。</p>	<p>【新たに定める次の事項の審議】</p> <p>① 土壌汚染のおそれの判断基準。 ② 土地の形質変更時の届出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。 ③ 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地域への指定の要件。 ④ 要措置区域等における地下水位を管理する施行方法の要件及び届出事項。 ⑤ 認定調査において試料採取を行う物質を原則として区域指定に係る物質に限定すること。</p>	<p>(3)と同じ。</p>

1 操業中の法・条例対象工場における土壤汚染状況調査のあり方

(1) 改正法の概要と中央環境審議会における審議状況

① 改正法の概要

- ・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。

ただし、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。

- ・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の工場については、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。

② 中央環境審議会土壤制度小委員会における審議状況

- ・現在、中央環境審議会土壤制度小委員会において、具体的な規模要件等について検討がなされている。
- ・規模要件については、改正法と類似の規定を設けている東京都などの条例の施行状況を調査した結果、表2及び表3に示すとおり、規模要件を900㎡以上とすれば、3,000㎡未満の土地の形質変更のうち、半数以上の届出の契機を捉えることができ、面積については8割程度を把握することが可能であると推察されることから、規模要件を900㎡とすることが論点として示された。

表2 東京都条例による調査結果に基づく届出捕捉率と面積捕捉率

(条例第117条により、敷地面積が3,000㎡以上の土地において土地の改変を行う場合に届出・調査が義務付けられる。これらのうち、敷地に有害物質使用特定施設があり、改変面積が、0㎡から3,000㎡未満のものを整理)

下限面積(㎡)	届出捕捉率(%)	面積捕捉率(%)
100	92%	100%
300	80%	98%
500	70%	95%
900	51%	83%
1000	49%	82%
1800	34%	65%

平成22年度～平成25年度までの全114件、うち汚染有は56件(49%)

※捕捉率:届出を必要とする形質変更面積の下限値を一定値としたときに届出・調査の対象となる割合(東京都条例については0～3,000㎡、名古屋市条例については500～3,000㎡、の形質変更を行った全事例に対する割合)

表3 名古屋市条例による調査結果に基づく届出捕捉率と面積捕捉率
 (条例第55条により、特定有害物質等取扱工場等の敷地において土地の形質の変更の面積が500㎡以上3,000㎡未満の場合に届出・調査が義務付けられる。)

下限面積(㎡)	届出捕捉率(%)	面積捕捉率(%)
900	57%	77%
1000	52%	73%
1800	26%	44%

平成25年度～平成28年度途中までの全42件のうち、汚染有は22件(52%)

中央環境審議会土壌制度小委員会資料(平成29年11月17日)

(2) 条例の概要

① 有害物質を使用して操業中の工場について

- ・ 条例では、法及び条例の有害物質使用施設を設置している操業中の工場において、敷地の一部を工場以外の敷地として利用するために行う形質変更について、その面積に関わらず、土壌汚染状況調査の実施を義務づけている。これらの工場の中には、有害物質使用施設の一部が廃止され調査が猶予されている工場も含まれる。

② 条例の有害物質使用施設のすべてが廃止され調査が猶予されている工場について

- ・ 条例では、条例の有害物質使用施設の廃止時に、法と同様に、土壌汚染状況調査の実施を義務づけ、工場として使用し続ける場合は調査を猶予している。
- ・ 条例の施設のすべてが廃止され調査が猶予されている工場について、その敷地を工場として使用し続ける場合は、今回、改正法に定められたような一定規模以上の土地の形質変更時の届出を義務づける規定は設けていない。

(3) 条例における検討課題

条例と改正法の規定を比較すると、以下のように調査を義務づけている対象に重複があったり、整合していないものがある。

- ✓ 有害物質を使用して操業中の法の対象工場において工場以外の敷地として利用するために行う一定規模以上の形質変更については、法と条例の規定が重複することとなる。
- ✓ 有害物質を使用して操業中の条例の対象工場において工場の敷地として利用するために行う一定規模以上の形質変更について、条例は調査を義務づけていないため、調査が義務づけられる法の対象工場と扱いが異なることとなる。
- ✓ 条例の有害物質使用施設のすべてが廃止され調査が猶予されている工場における一定規模以上の形質変更について、条例は調査を義務づけていないため、調査が義務づけられる法の対象工場と扱いが異なることとなる。

(4) 府域の工場における3,000㎡未満の土地の形質変更の実施状況

① 有害物質を使用して操業中の工場における土地の形質変更の届出面積

- 有害物質を使用して操業中の工場において、敷地の一部を工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13件であり、すべて法の対象工場であった。この13件における届出捕捉率及び面積捕捉率は表4のとおりであり、届出の面積が900㎡以上の場合、届出捕捉率は23%、面積捕捉率は54%である。

表4 有害物質を使用して操業中の工場における形質変更の届出捕捉率及び面積捕捉率

下限面積 (㎡)	届出捕捉率	面積捕捉率
100	92%	99%
300	77%	96%
500	54%	84%
700	38%	71%
900	23%	54%
1,000	23%	54%
1,800	8%	24%

② 区域指定された土地における形質変更の届出面積

- 平成25年度から平成27年度における法及び条例に基づく指定区域における土地の形質変更の届出件数は、法では389件、条例では6件であり、このうち、工場に関する届出は、法では145件、条例では5件であった。さらに汚染の除去等の措置を除く、3,000㎡未満の土地の形質変更の届出件数は44件であり、すべて法に基づく届出であった。
- この44件における届出捕捉率及び面積捕捉率は表5のとおりであり、土地の形質変更の面積が900㎡以上の場合、届出捕捉率は30%、面積捕捉率は66%である。

表5 指定区域における土地の形質変更の届出捕捉率及び面積捕捉率

下限面積 (㎡)	届出捕捉率	面積捕捉率
100	84%	99%
300	73%	95%
500	43%	80%
700	41%	78%
900	30%	66%
1,000	23%	57%
1,800	9%	29%

(参考)

その他、形質変更の面積以外に参考となる情報として、調査の猶予中の工場の敷地面積や土壌汚染状況調査を実施した調査面積の状況については、次のとおりである。

③ 調査の猶予中の工場の敷地面積

- ・調査の猶予を受けている大阪府所管の工場の件数は、平成 27 年度末時点で法対象 100 件、条例対象 19 件である。これら法及び条例の対象工場の敷地面積について、件数捕捉率は表 6 に示すとおりであり、敷地面積が 900 m²以上の件数捕捉率は、法対象は 56% であり、条例対象は 95% である。

表 6 調査の猶予中の工場の敷地面積別の件数捕捉率

下限面積 (m ²)	捕捉率	
	法対象	条例対象
100	94%	100%
500	74%	95%
900	56%	95%
1,800	43%	68%
3,000	38%	63%

④ 土壌汚染状況調査を実施した面積

- ・平成 27 年度に自主調査等の指針に基づき実施された土壌汚染状況調査において、調査面積が 3,000m²未満のものは 19 件であった。この 19 件における報告捕捉率及び面積捕捉率は表 7 のとおりであり、調査面積が 900 m²以上の場合、報告捕捉率は 58%、面積捕捉率は 88% である。なお、これは調査面積であることから、土地の形質変更の面積と必ずしも一致しないことに留意する必要がある。

表 7 自主調査を実施した土地の報告捕捉率及び面積捕捉率

下限面積 (m ²)	報告捕捉率	面積捕捉率
100	100%	100%
300	89%	99%
500	74%	94%
700	58%	88%
900	58%	88%
1,000	58%	88%
1,800	42%	72%

2 汚染土壌処理業の許可の申請に関する指導指針について

(1) 大阪府が定めている指導指針の概要

- ・平成21年4月の法改正により、汚染土壌の適正な処理の観点から、汚染土壌処理業の許可制度が創設され、平成21年10月に他の改正事項に先行して施行された。
- ・法では、汚染土壌処理業の許可基準として、有害物質の飛散・地下浸透・悪臭発散を防止する施設の構造とすること、申請者が汚染土壌の処理に関する技術的な能力を有すること、経理的基礎を有することなどが定められている。
- ・大阪府は、汚染土壌処理業の許可においては関係住民の理解を得ることが重要であることから、許可申請に先立ち、施設の設置に伴う生活環境への影響を調査させるとともに、環境配慮に関する計画を作成させて、それらを関係住民に説明し意見を聴くこととする指針を定めている。
- ・大阪府が定めている指導指針に基づく手続きのフローを図1に示す。

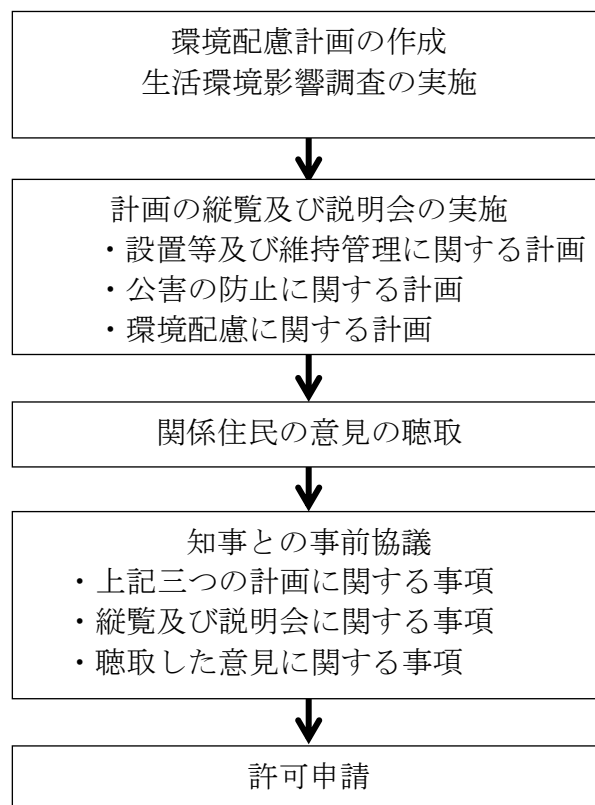


図1 大阪府の指導指針に基づく手続きのフロー

(2) 汚染土壌処理施設の設置状況

- ・府域における汚染土壌処理施設の施設数は、表8に示すとおり平成22年度に3件の当初許可を行って以降、平成29年9月1日現在で10件となっている。

表8 大阪府域における汚染土壌処理業に係る許可件数の推移

	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	合計
許可件数	3	2	0	1	1	3	0	0	10

- ・処理施設の所在地は、図2に示すとおり、大阪市、堺市、岸和田市、和泉市、高石市、枚方市の6市である。

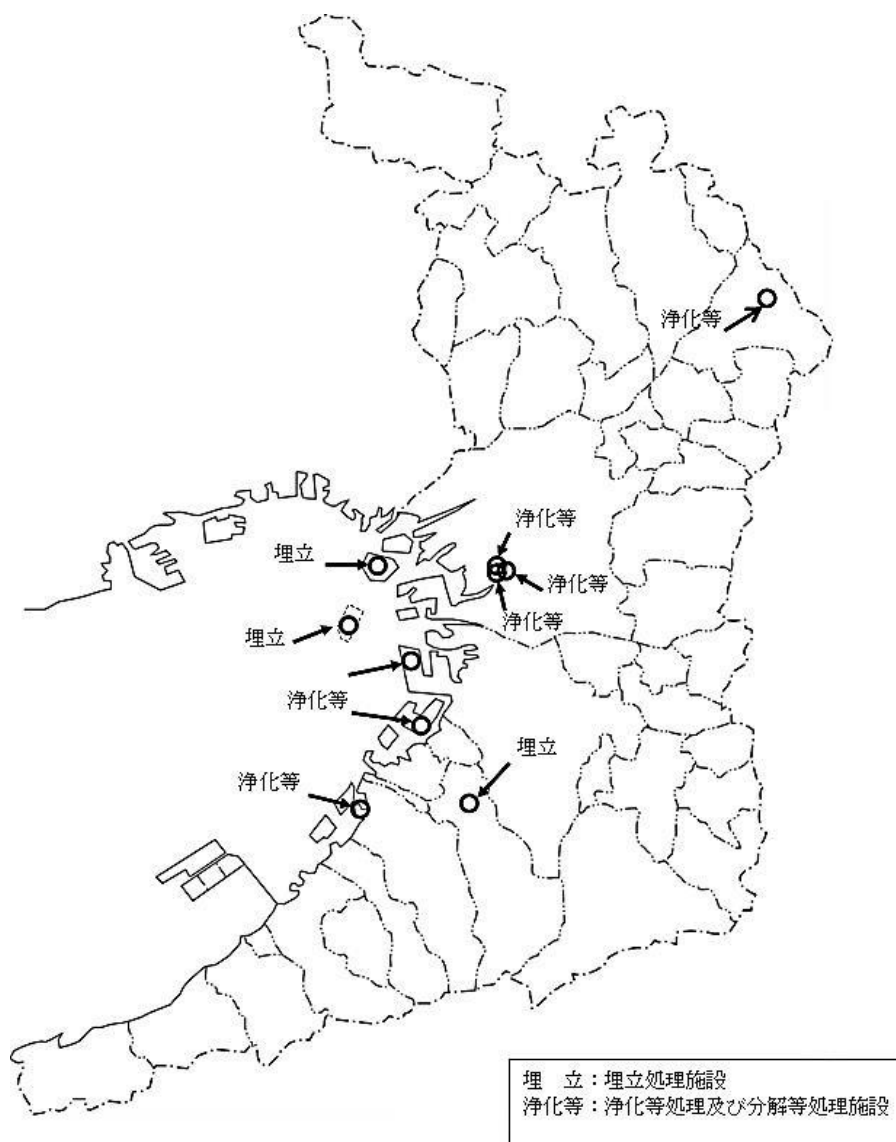


図2 処理施設の所在地

(3) 府内における汚染土壌処理業の許可の申請に係る事前指導の状況

- 平成 21 年 4 月の法改正において、汚染土壌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、この指針は、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 自治体では、汚染土壌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、府内統一的に指導を行っているものではない。市町村における指導指針の策定状況は、表 9 に示すとおり政令市と府が権限を移譲している市町村の計 28 市町村のうち、25 市町村で指導指針を策定している。

表 9 指導指針を策定している市町村数

	策定している	策定していない	計
政令市	9	2	11
権限移譲市町村	17	—	17
合計	26	2	28

- 府と政令市の指導指針の主な相違点を表 10 に示す。権限移譲市町村における指導指針については、全て大阪府と同一の内容である。

表 10 大阪府と政令市の指導指針の主な相違点

	大阪府	政令市
事前協議書の提出時期	計画の縦覧及び説明会の実施後	計画の縦覧及び説明会の実施前（4 市）
説明会の実施時期	縦覧期間中	縦覧期間後（1 市）
関係住民の意見の取扱い	事業者の見解を知事に報告する。	事業者の見解を市長に報告するとともに住民に示す（2 市）。
関係住民の意見の聴取期間	縦覧期間及びその終了後 2 週間	縦覧期間中（2 市）
事前協議結果の通知及び事業者の対応	知事が事業者对生活環境の保全に係る意見を通知する。事業者は協議の結果を尊重し、必要な措置を講じた上で許可申請を行う。	市長が事業者对生活環境の保全に係る意見を通知する。事業者は、市長の意見を勘案し、事業計画を修正して提出する。意見が勘案されていないと認めるときは、事業計画の変更を勧告できる（1 市）。

- これまでに設置された汚染土壌処理施設においては、周辺地域の生活環境の保全上の支障は生じていない。事業者と関係住民との間で生活環境の保全の観点からのコミュニケーションがとられたことなど、指導指針に基づく行政指導に一定の効果があつたと考えられる。

【（４）、（５）は前回部会の資料に追加したものである。】

（４）他府県における汚染土壌処理業の許可の申請に係る事前指導の状況

- ・他府県における汚染土壌処理業の許可に係る事前指導の状況は、表 11 に示すとおりである。

表 11 他府県における事前指導の状況

		都道府県数
指針等を策定して指導		20 (11)
	条例	1 (1)
	指針・要綱	19 (10)
指針等は策定していない		27 (14)
合計		47 (25)

※括弧内は汚染土壌処理施設が所在している都道府県数

- ・ 1 県で条例において事前指導の手続きを定めており、前回の法改正により汚染土壌処理業の許可制度が先行して開始された後の平成 22 年 4 月に施行している。
- ・ 当該県では、条例に事前指導の手続きを定めることにより、
 - ✓ 生活環境影響調査等を実施する根拠が明確になり、生活環境に配慮した適切な対策を効果的に実施することができている。
 - ✓ 条例に根拠をおくことによって、権限を移譲している市町村においても、手続きが統一的に行われており、これにより県全域で効果的な指導を行えている。としている。
- ・ また、19 都府県では、条例に根拠をおかない指針や要綱による指導を行っている。このうち 9 都府県は、大阪府と同様に、土壌汚染対策に関する条例を制定している。これらの都府県では、
 - ✓ 前回の法改正において、汚染土壌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ことから、条例には位置づけず指針・要綱により指導することとした。
 - ✓ 産業廃棄物処理施設に関して事前指導の要綱を策定しており、汚染土壌処理施設の事前指導についても同様の要綱により指導することとした。としている。

(5) 汚染土壌処理業の許可の申請に関する指導指針のあり方

- ・汚染土壌処理業の許可申請に先立ち、指針を設けて環境配慮に関する計画の作成等を指導することは、大阪府を含む多くの都府県で行われている。この指針による事前指導は、周辺地域の生活環境の保全の観点から重要であり、一定の効果が得られていると考えられる。
- ・しかしながら、
 - ✓ 大阪府と政令市とでそれぞれ独自の指導を行っており、府内で統一的な指導が行われていない。
 - ✓ 指導の根拠が明確でないことから、事業者にとって、必ずしもわかりやすい指導とはいえない。といった課題がある。
- ・このため、府内で統一的な指導が行えるよう、指導指針の内容について政令市との調整を行い、条例に根拠をおく指導指針とすることが適当ではないか。