

都における土壤汚染対策制度の見直しに係る検討について
(中間とりまとめ)

平成 30 年 4 月

東京都環境局環境改善部

第1章 環境確保条例による土壤汚染対策制度の見直しの背景

第1 環境確保条例及び土壤汚染対策法の施行及び改正の経緯

都では、都民の健康と安全を確保する環境に関する条例（以下「条例」という。）に基づく土壤汚染対策制度を、国に先駆けて平成13年から施行し、主に工場等の廃止時の調査・対策及び土地改変時の調査・対策等の規制を行ってきた。条例の施行後、土壤汚染対策法（以下「法」という。）が平成15年に施行され、有害物質使用特定施設の廃止時の調査が義務化されたのに続き、平成22年には大規模に法が改正され、土地の形質変更時の調査の規定が追加されるなど、土壤汚染対策制度を取り巻く環境は変化してきた。

近時の動きとして、法は平成22年4月の現行法の施行から5年が経過したことから、国において現行法の課題等について検討が行われ、中央環境審議会での議論を経て、平成28年12月に「今後の土壤汚染対策の在り方について（第一次答申）」が取りまとめられた。なお、この検討にあたって、都は、平成28年3月には、「土壤汚染対策制度の見直しに向けた東京都の意見」をとりまとめ、国に対し提言を行ってきたところである。この第一次答申の内容を盛り込んだ土壤汚染対策法の一部を改正する法律（平成29年法律33号。以下「改正法」という。）が平成29年5月19日に公布された。改正法は、二段階で施行されることとなり、第一段階施行が平成30年4月1日、第二段階施行が公布の日から2年以内とされた。

この間、条例に基づく土壤汚染対策制度の規定は、平成13年10月に施行して以降、法の施行及び改正に合わせ、条例施行規則（以下「規則」という。）及び土壤汚染対策指針の必要な部分を改正し、法との整合及び運用上の調整を行ってきた。

第2 条例における土壤汚染対策制度の特徴

条例は、工場等の事業活動による公害の防止を目的として昭和44年に制定された東京都公害防止条例を全面的に改正し、都市・生活型の公害の拡大、地球環境問題、有害な化学物質など、今日的な環境問題に適切に対応するとともに、工場等に規制の強化を図ることを目的として平成12年に制定された。土壤汚染対策に係る規定はこの時に新たに設けられた。条例における土壤汚染対策制度は、工場又は指定作業場において有害物質を取り扱っている事業者（以下「有害物質取扱事業者」という。）及び3,000㎡以上の敷地において土地の改変を行う者（以下「土地改変者」という。）に対し、土壤の調査や汚染があった場合の対策を求める規定となっており、汚染原因者及び土地開発者の行為に対して規制を行う姿勢をとっている。この点は、基本的に土地所有者等に対し土壤調査及び健康リスクがある場合の措置実施を義務付け、汚染原因者の行為責任と共に土地所有者等の状態責任に立脚して規制を行っている法と、考え方が大きく異なっている部分である。

また、法が「国民の健康の保護」のみを目的としているのに対し、条例が全体を通して、「現在及び将来の都民が健康で安全かつ快適な生活を営む上で必要な環境を確保する」ことを目的として、将来世代及び生活環境も含めて幅広く保全の対象として明記している点も考え方が異なっている。この違いは、汚染が確認された場合に、法が現時点で人の健康リスクが判明している場合にのみ対策を求めているのに対し、条例では地下水環境保全の観点から、現時点での健康リスクの有無によらず、地下水汚染の原因となっている場合に対策を求めていることに現れている。これらの法と条例の違いについては、規制上の混乱を防ぐ観点から可能な範囲で法と条例の整合を図りつつも、東京都の地域特性を踏まえ条例本来の目的として考え方を維持していくことが必要であり、双方の観点から検討が必要である。

第3 現行の条例・土壤汚染対策制度の課題

条例による土壤汚染対策制度は、施行から16年が経過し、この間に法改正等の環境の変化や条例の運用を蓄積してきた中で様々な課題が浮かび上がってきた。主な課題として、以下の4点が挙げられる。

① 土壤汚染対策法の改正への対応の必要性

平成29年5月に公布された改正法について、法の規制・指導及び事務を円滑に実施するため、条例においても対応が必要となっている。

② 土壤汚染対策法との重複・不整合

法の規制対象の拡大により、法と条例の両方が適用される案件が発生しており、重複の解消が求められている。また、土壤汚染があった場合に対策が必要となる要件について法と条例の不整合が発生している。

③ 汚染地情報の公開規定の未整備

法が汚染地の情報を台帳制度により公開しているのに対し、条例は公開に関する規定がなく、汚染地のリスク管理上の懸念がある。

④ 条例運用上の課題の発生

工場廃止時の調査における猶予規定が整備されていないことや、未調査事業者への対応するための規定が不足していることで指導上の支障が生じているほか、土地改変時の調査における適用除外規定が不明確であるなどの指摘がある。

また、上記に加えて、法・条例に含まれていない考え方も広がりつつある。具体的には、工場操業中からの早期の自主的な調査・対策の実施や、土壤汚染対策に係る環境負荷や経済及び社会への影響にも配慮して総合的に最適化を図る、新たな土壤汚染対策の考え方が挙げられる。

都は、法に先駆けて条例制度を運用し、必要に応じて法との整合等を図ってきたが、条例施行から16年が経過していること、及び、法の施行から15年、前回の改正法施行からも8年を経過しており、法の規制が一般化し、また規制対象が拡大していることな

どから、法との重複の解消や不整合の整理を行うとともに、条例制度を含めた都の土壤汚染対策制度の役割について改めて考える必要が生じている。

第4 今後の東京都の土壤汚染対策のあり方

上述の条例におけるこれまでの制定等の経緯、特徴及び課題を踏まえて、今後の都の土壤汚染対策のあり方として、法及び条例のそれぞれの特徴を生かしつつ、さらに、自主的な取組推進も含めた「法と条例と自主的な取組のベストミックス」を目指すことを基本方針として、今後の条例制度を検討することとした。

具体的には、法の健康リスクの考え方を取り入れつつ条例の環境保全の考え方を反映した対策の要件を定めていくこと、条例における汚染原因者及び土地開発者への規制は条例制定時からの理念であり現場の実態に合致することから引き続き維持していくものの、土地所有者の関与のあり方を明確化していくこと、都内の活発な土地取引を踏まえ土壤汚染情報を積極的に公開していくこと、法と条例の両方が対象となる案件の手続きの簡素化を図ること、操業中の自主的な取組や環境・経済・社会に配慮した取組を推進する仕組みを作ること、などについて検討が必要であると認識している。

以上のような問題認識のもと、実務を担う都区市の担当者からの意見を得ながら、学識経験者及び業界団体代表からなる土壤汚染対策検討委員会において、条例における土壤汚染対策制度の見直しの方向性について検討を行ってきた。今回、これまでの検討内容を踏まえ、中間のとりまとめを行い、第2章以降に記載した。

第2章 都における土壤汚染対策制度の見直しに係る検討の状況

（「第1回資料1 検討課題①」は平成29年度第1回土壤汚染対策検討委員会の資料1 中検討課題①において検討した事項であることを指す。以下同様）

第1 条例に基づく土壤汚染対策制度の目的・規制対象	
1 規制の対象とする有害物質の定義	第1回資料1検討課題①
2 対象とするリスク	第1回資料1検討課題①
(1)健康リスクの定義	第2回資料2検討課題①
(2)飲用井戸情報の収集等	第2回資料2検討課題③
(3)地下水環境保全の考え方	第2回資料3検討課題①
3 自然由来等基準不適合土壤の扱い	第1回資料1検討課題② 第2回資料5
4 調査・対策義務の原則	第1回資料3検討課題③ 第2回資料2検討課題②
第2 土壤汚染届出情報の公開	
1 届出情報の公開の手法	第1回資料2
2 届出情報の公開の範囲	第1回資料2 第3回資料1
第3 調査実施の契機	
1 第116条に基づく調査の実施の時期	第1回資料3検討課題②
2 第116条に基づく調査の猶予	第1回資料3検討課題①
3 第116条に基づく調査義務の承継	第1回資料3検討課題③
4 第117条の適用除外となる行為の明確化	第2回資料1
5 土壤汚染対策法第4条に基づく届出の契機が生じた土地への対応	第1回資料5検討課題①② 第2回資料1 第2回資料6検討課題①②
6 操業中の工場等における自主的な調査	第1回資料5検討課題③ 第2回資料6検討課題③
第4 対策の要件等	
1 対策の要件	第2回資料2検討課題② 第2回資料3検討課題①
2 健康リスクのある土地における対策	第2回資料2検討課題②
3 地下水汚染のある土地における対策	第2回資料3検討課題①
4 対策の義務の課し方	第2回資料2検討課題② 第2回資料3検討課題①
第5 汚染地のリスク管理	

1 汚染地の改変に係る拡散防止	第2回資料4検討課題①②
2 記録の保管・承継	第3回資料1
3 自然由来等基準不適合土壌の搬出	第2回資料5
第6 法との重複に係る整理	
1 汚染状況調査の方法	第2回資料3検討課題②
2 条例第116条と法第3条の調査報告の重複	第3回資料2検討課題①
3 条例第116条と法第4条の調査報告の重複	第3回資料2検討課題①
4 対策・拡散防止に係る重複	第3回資料2検討課題②
5 汚染を管理する台帳の重複	第3回資料2検討課題③
第7 その他	
1 第116条調査義務等勧告違反への対応	第1回資料4
2 費用の請求	第3回資料1
3 土地所有者等の協力義務	第3回資料1
4 最適な土壌汚染対策の選択の促進	第3回資料1

第1 条例に基づく土壤汚染対策制度の目的・規制対象

1 規制の対象とする有害物質の定義

第1回資料1検討課題①

- ・ 現行条例は、第 113 条の規定により《有害物質に汚染された土壤》を土壤汚染対策制度の対象としている。有害物質は《水質又は土壤を汚染する原因となる物質》として、条例別表に 28 物質が掲げられている。
- ・ 土壤汚染の判断基準は、《土壤の有害物質の濃度が規則で定める基準（以下「汚染土壤処理基準」という。）を超える場合》としており、法の特定有害物質と同じ物質について、規則別表に 27 物質の基準を定めている。
- ・ 「有害物質」と「汚染土壤処理基準」の物質については、条例制定当初は一致していたものの、現状では一部で相違が発生している。
- ・ このため、土壤汚染対策で対象とする「有害物質」を明確化すべきと考えられる。

見直しの方向性

○第 113 条において、土壤汚染対策で対象とする有害物質として「規則で定める有害物質（＝法の特定有害物質）」を定義する。

2 対象とするリスク

第1回資料1検討課題①

- ・ 条例の目的は、第 1 条において、《現在及び将来の都民が健康で安全かつ快適な生活を営む上で必要な環境を確保》とある。また、土壤汚染対策制度の目的は、現行第 113 条において、《有害物質に汚染された土壤からの有害物質の大気中への飛散又は土壤汚染に起因する地下水の汚染が、人の健康に支障を及ぼすことを防止するため》とある。
- ・ 《有害物質の大気中への飛散》という文言について、条例制定当時は、土壤の直接摂取の考え方が確立される前であり、土壤粉じんの摂取を想定していた。その後、土壤環境基準及び法において「土壤含有量基準」が設けられた際に、土壤の経口摂取全般による直接摂取リスク等を対象として定められた。このような経緯を踏まえ、条例の文言について見直す必要がある。
- ・ また、《人の健康に支障を及ぼすことを防止》という文言については、条例第 1 条を踏まえ、将来世代の保護という考え方も含まれているとの認識を再度確認するべきである。

見直しの方向性

○人の健康リスクの考え方について、法と同様に、直接摂取リスク全般が対象に含まれる書きぶりに改める。

○条例制定時の精神のとおり、将来にわたって人の健康への支障が生じることを防ぐという立場は継続する。

- ・ 第 114 条は、有害物質取扱事業者が土壌を汚染し、《人の健康に係る被害が生じ、又は生ずるおそれ》（＝健康リスク）がある場合、土壌汚染への対策を命じることができる規定である。この「おそれ」の判断基準は、条例上示されていない。
- ・ 一方、法では、健康リスクに関連して、土地所有者への調査命令、要措置区域への指定の制度がある。健康リスクの有無の判断の基準としては、施行令及び施行規則に、直接摂取リスク及び飲用リスクに該当する定義がなされている。
- ・ 条例の対象とする健康リスクについては、「2 対象とするリスク」において、法と整合を図る方向性を示したところである。
- ・ 健康リスクの定義については、法において科学的・制度的見地から定められたものであり、条例も同様の定義を示すことで整合を図るべきである。

見直しの方向性

○条例第 114 条及び同条の委任する施行規則において、法と同様の健康リスクの判断基準を規定する。

- ・法の要措置区域の指定に当たっては、特に飲用リスクの有無の判断のため、法施行規則第30条第1号（飲用に供する地下水の取水口）について、法施行通知に従い、行政保有情報その他の方法により、飲用井戸の有無を確認している。また、他の機関が保有する行政保有情報については、法第56条の規定により、関係機関への協力を求めることができるかとされている。さらに、改正法第一段階施行後の法第61条により、飲用井戸等情報の把握収集等が都道府県知事の努力義務規定に新たに加えられた。
- ・現行の条例では、飲用井戸等情報の収集の根拠となる条文、及びその収集した飲用井戸等の情報を条例の飲用リスクの有無の判断に利用することについて、根拠となる条文がない。
- ・飲用井戸の所管は水道行政（保健所）であるほか、水道法に基づく各種水道水源や防災行政が保有する災害用井戸の情報についても、条例を施行する上で利用する必要が生じる。
- ・都環境局においては法を執行する目的で収集した全戸調査の結果を保有しており、これを区域指定の判断に用いている。安定的な運用のためには、データの定期的更新等の課題がある。
- ・全戸調査で環境局が把握している飲用井戸のうち、保健所が把握していない井戸、さらには保健所が飲用しないよう指導している地域の井戸については、扱いの整理が必要と考えられる。また、法施行通知と水質汚濁防止法施行通知とでリスクの有無についての判断が異なる現状があり、把握の対象とする飲用井戸の定義については、更なる検討を要する。

見直しの方向性

- 条例の対策の命令等、飲用リスクの把握のための情報収集の根拠を条例に規定する。
- 条例上の対応として、知事が関係者からの情報提供を求めることができる規定を設け、具体的な把握の対象及び内容については関係機関との継続的な検討のうえ、必要に応じて要綱等を整備していく。

- ・ 条例第 115 条（地下水汚染地域における調査要請等）は、《有害物質による地下水汚染が認められる地域がある場合》の有害物質取扱事業者への調査要請、及び調査の結果等により《当該土壌汚染が当該地下水汚染の原因であると認められるとき》に有害物質取扱事業者に汚染処理を命じるという規定である。健康リスクの有無を問わずに発動することができ、法には含まれていない地下水環境保全の考えに立った条例独自の規定である。
- ・ 地下水環境保全の考え方は、「2 対象とするリスク」で《将来にわたって人の健康への支障が生じることを防ぐ》で示した通り、将来世代の保護の観点から、現時点での飲用利用の有無に関わらず、将来利用されうる地下水質の保全のために、今後も維持されるべきである。
- ・ 第 115 条は条例制定後、適用した実績はないが、必要に応じて適用できる余地を残しておく必要がある。また、第 115 条によらずに判明した汚染についても、同様の地下水環境保全の考え方で対応することが必要であり、そのためにも第 115 条で条例の立場を明示することが重要と考えられる。
- ・ 《当該土壌汚染が当該地下水汚染の原因であると認められるとき》という記載については、解釈や裁量の余地が残されていることから考え方が様々であり、判断が難しいという現状があることから、要件を明確化すべきである。

見直しの方向性

○ 条例第 115 条の規定による地下水環境保全の考え方は維持したうえで、第 115 条及び同条の委任する施行規則において対策の命令を発出する要件を明確化する。

- ・ 条例の対象とする「環境への負荷」とは第2条で、《事業活動その他の人の活動により・・・》と定義されている。このため、第122条（適用除外）において、《汚染の原因が専ら自然的条件であることが明らかであると認められる場所の土壌》は適用除外としてきた。
- ・ 法は、平成22年の改正により、自然由来等基準不適合土壌について調査等に特例を設けているものの、規制の対象としてきた。
- ・ 条例第2条に照らすと、自然由来の土壌汚染（基準不適合状態）については、その場に存在している状態では、人の活動による汚染ではなく、「環境への負荷」とはいえない。一方で、搬出をする際には、搬出という人の活動により基準不適合土壌が拡散するおそれがあるため、「環境への負荷」にあたると思われる。
- ・ なお、法では「自然由来特例区域」「埋立地特例区域」「埋立地管理区域」「臨海部特例区域（改正法第二段階施行で追加）」の制度があるが、条例において「自然由来等」として扱う場所の定義については、条例の条文及び地域特性も踏まえ、引き続き検討する。

見直しの方向性

○自然由来等基準不適合土壌については、法が規制の対象としていることの趣旨を踏まえ、搬出による汚染拡散リスクの観点から条例の規制を一部適用する。

- ・第116条（工場又は指定作業場の廃止又は建物除却時の義務）は、《工場又は指定作業場を設置している者で、有害物質を取り扱い、又は取り扱ったもの》に対し、敷地内の土壌の汚染状況の調査と、これに基づく汚染の拡散防止の措置の実施を義務付けたものである。この条文は、汚染原因者責任の立場に立ったものである。
- ・第117条（土地の改変時における改変者の義務）は、《土地の改変を行う者》に対し、当該改変地の地歴を含む調査と、汚染があった場合の拡散防止措置を義務付けたものである。公害対策は汚染原因者が講じることが原則であるが、土地の改変という行為が新たな環境汚染を引き起こす可能性があることから、土地の改変を行う者に対して対策の実施を義務付けている。
- ・一方、法は「土地の状態責任」という考え方をとり、土地の所有者等（法第3条に「土地の所有者、管理者又は占有者」と定義）に調査の義務、汚染原因者に対策を講じさせるべき状況にあるときは汚染原因者、そうでなければ土地所有者等に対策の義務を課している。また、区域指定された土地において土地の形質変更を行おうとする者への届出義務等、さらに汚染土壌を区域外へ搬出しようとする者への届出義務等を課しているが、これらは、掘削に伴う深部への汚染拡散や搬出による区域外への汚染拡散などの新たな「環境リスク」を発生させる行為に対する責任に基づくものと整理できる。
- ・条例制定の経緯及び条例第2条の規定からも、条例においては法の考え方にとらわれることなく、汚染原因者責任又は行為責任の立場を維持すべきである。しかし、土壌汚染は土地に係る公害であり、土地所有者等がその汚染状態については把握すべきであること、義務者が土地所有者等ではない場合に条例に基づく調査対策を行うことについて支障が生じないようにすること、義務者との合意に基づく義務の承継を可能とすること、及び汚染原因者責任が果たされない場合に限定的に状態責任に基づく義務を課することなど、土地所有者等の関与のあり方を条例においても整理する必要がある。

見直しの方向性

○条例における調査及び対策の義務は、第一義的に、汚染原因者又は行為責任を負う者に課するという姿勢を維持する。

○土地所有者等の関与のあり方については、各規定の義務の性質に応じて個別に定める。

第2 土壌汚染届出情報の公開

1 届出情報の公開の手法

第1回資料2

- ・ 都は行政の透明性・都民の利便性の向上のため、より積極的な情報公開を行っていく方針が示している。
- ・ 法の土壌汚染情報に関しては、区域指定にあたり、法の規定により東京都公報に掲載することで公示し、詳細は紙ベースの台帳で閲覧に供している。さらに、環境局のホームページにも公報を掲載している。
- ・ 一方、条例の土壌汚染情報に関しては、公開規定がなく、都では年間 30～50 件程度ある開示請求へ個別に対応している。
- ・ 現行の条例では、法及び都の情報公開の考え方と比較して土壌汚染情報についての情報公開は不十分であることから、土壌汚染情報について公開し、環境リスク及び健康リスク情報を共有するとともに、都民の利便性の向上を図ることが求められている。
- ・ 公開の手法としては、積極性に依じて、報道発表・ホームページ掲載等の「公表」、現在の法の規定にある「台帳の調製・閲覧」、請求に基づく「情報開示」といった段階が考えられる。
- ・ このうち、「台帳の調製・閲覧」による公開については、法の執行にて既に実績があり、法と同様の規定を盛り込むことで実現可能と考えられる。
- ・ 「公表」については、新たな手法をとることになり、風評被害等により土地所有者等が不利益を被る可能性や運用方法等について検討する必要がある。

見直しの方向性

○条例においても台帳の調製・公開の仕組みを設けたうえで、より積極的な情報提供に向けて情報公開範囲・運用方法を含めて検討していく。

- ・環境リスク及び健康リスクの視点からは、現在汚染されている土地についての情報を公開の対象とすべきである。
- ・一方で、情報公開促進の視点からは、過去の汚染状況や汚染が確認されなかった情報についても対象として広げるべきと考えられる。このうち、過去の汚染状況についての情報は、改正法第一段階施行により「解除台帳」として、法において新たに調製・閲覧の対象となったところである。
- ・条例のうち都が所管している第117条の適用案件においては、汚染が確認された届出は年間約200件、このうち汚染が除去されるものは年間約180件、汚染が確認されなかった届出は年間約700件程度であり、公開範囲が拡大されればそれに伴って、相応の行政負担が生じる。
- ・法と同様の範囲（＝「汚染ありと評価された土地」及び「汚染が除去された土地」）については、条例でも台帳調製・公開の対象とするべきである。
- ・さらに情報公開促進の視点からは、汚染の確認されなかったことの届出に係る情報についても、将来的な公開に向けて、事務負担や公開の影響などを精査し、台帳制度の検討を進めていくべきである。

見直しの方向性

- 「汚染ありと評価された土地」及び改正法第一段階施行で対象となる「汚染が除去された土地」については、当該土地の汚染の状況や対策、土地の改変の履歴について、法と同様の台帳を調製し、公開の対象とする。
- 将来的には、「汚染が確認されなかったことの届出」も含め、条例に基づく調査・対策の届出等があったことの一覧について、台帳を調製し、公開の対象とする。

第3 調査実施の契機

1 第116条に基づく調査の実施の時期

第1回資料3検討課題②

- ・ 現行の条例第116条は、有害物質取扱事業者に対し、工場若しくは指定作業場を廃止し、又は建物等を除却する機会をとらえ、敷地内の土壌の汚染状況の調査と、これに基づく汚染の拡散防止の措置の実施を義務付けたものである。
- ・ このうち、工場等の廃止時の調査については、指導の実効性担保のため、調査報告の期限を「廃止の30日前」とし、調査報告後の対策も有害物質取扱事業者（＝廃止前の事業者）の義務としている。一方で、法第3条第1項では、新たな汚染が生じなくなった時点での調査を求める趣旨から、「有害物質使用特定施設の廃止後120日以内」の調査報告を土地所有者等に義務付けており、法と条例が同時にかかる案件において調査実施・報告の時期に不整合が生じている。
- ・ 第116条の調査がなされていない状況での工場等の廃止手続きは、手続きが「調査対策義務の終了・免除」と広く解釈されている部分があるため、大半の区市で認めていないのが実態である。不動産取引において廃止手続きが必要となるため調査を行うケースなど、廃止前に調査報告を求める現行の規定は、指導上有効性が高いという意見が多い。また、廃止後は事業者と連絡が取れなくなるという懸念の声もある。
- ・ 一方で、工場等の廃止後の方が合理的である、廃止後の指導となっている実態がある、解決に労力を要する困難事例は廃止の前後に関わらず存在する、などという意見もある。そもそも、条例第87条で義務付けられた工場等の廃止の届出は、第116条の調査の実施の有無に関わらず取り扱うべきである。
- ・ 調査の実施・報告を工場等の廃止後とし、報告期限も法と合わせれば、法との整合も図られ、制度上の問題点は解決される。ただし、工場等の廃止後の事業者に対する指導権限を担保するとともに、廃止後も調査義務が残っていることについての周知徹底を図る必要がある。
- ・ 区市においては、行政の保有する情報だけでなく、事業者に対して、工場等への指導権限の中で、有害物質取扱状況について、聴取りや報告、立入などで有害物質の取扱いを把握し、調査義務についての指導を行っている。特に、取扱状況の報告について根拠を規定することで、事業者による有害物質取扱状況の把握実施を促すべきである。
- ・ 工場等の廃止時以外の調査契機（全部または主要な部分の除却）については、「除却」にあたるかどうかの判断が区市によって異なっている実態があり、定義を明確にすることが求められていることから、第117条と同様に土地の改変時の汚染の拡散防止を目的とした規定として改めて位置づけるべきである。

見直しの方向性

- 第116条による工場等の廃止時の調査報告時期が「廃止の30日前」であることについては、指導上の有効性は認められるものの、制度上の問題があることから、法の規定を参考に「工場等の廃止後120日以内」に変更し、工場等を廃止した者に対し調査義務を課す。
- このことに伴う指導上の懸念、特に工場等の廃止手続きが「調査対策義務の終了・免除」

と広く解釈されている実態に対しては、関係者への周知徹底を図るなど対策を講じる。

○《全部または主要な部分の除却》時の調査は、除却に伴い土地の改変を行う箇所を調査の対象とし、その実施の前までに調査報告を行うこととする。

- ・法第3条は、一定の要件（予定されている土地利用の方法から見て土壤汚染により人の健康に被害が生ずるおそれがない旨の都道府県知事の確認を受けたとき）を満たしたときは、当該土地の調査義務の一時的免除（調査猶予）を受けることができる。
- ・条例第116条は、調査猶予の規定がないが、法施行の後、調査猶予に関する考え方を都から通知で示している。具体的には《建物があって調査が困難な場合で、工場等の建物を取り壊すまでの間》《引き続き工場等設置者に管理されているか、土地所有者に管理が適切に引き継がれていること》を要件としている。（なお、改正法第二段階施行の規定による、「一時的免除中の事業場における土地の形質の変更時の調査義務」については、この要件下では猶予の解除に相当する。）
- ・現行の条例第116条第1項の調査は、工場等廃止の前に実施することとなっており、調査猶予の規定となじまない。しかし現実には、住居一体型の工場で解体するまで調査対策が不可能な場合など、工場等の廃止手続き後も調査の猶予を認めうるケースが存在し、多くの区市で通知による猶予が行われていることから、条例に正式に手続きを規定すべきという要望が区市からある。さらに、「1 第116条に基づく調査の実施の時期」により、調査の時期を法と同様に工場等廃止後とし、調査報告の期限を設ける見直しを行うことから、調査猶予の規定は必要になる。
- ・猶予を制度化する場合、猶予の要件、猶予の手続、猶予中に届け出るべき事項、猶予の承継、猶予の取消について規定する必要がある。
- ・猶予の要件は従来の都通知の要件が多くの区市から支持されており、改正法第二段階施行への対応も考えると、《建物があって調査が困難な場合で、工場等の建物を取り壊すまでの間》という現在の要件が妥当である。
- ・手続については、法の規定が参考になるが、猶予の申請を行う者は条例の義務者であり、原則として工場等廃止者である。申請者が土地所有者と異なる場合、土地の将来にわたる管理に係る事項であり、土地所有者の関与（同意）を盛り込む必要がある。
- ・猶予中の土地に係る届出事項としては、法と同様に利用状況の変更及び土地所有者等の変更に伴う承継の届出は必須とすべきだが、その他確認を行うにあたっての独自の条件づけや現況届の要否については区市が判断できることとし、現在の区市の猶予事務からの移行を円滑に進める必要がある。
- ・猶予の取消は、法の場合は利用状況変更届によらずに行うことができないが、届出がなされないことや行政の現場確認で状況を把握することも想定されることから、確認時の条件に違反した場合及び行政の現場確認に基づく取消を可能とするべきである。

見直しの方向性

- 調査猶予の制度については、条例独自の考え方により規定を整備する。
- 猶予の申請は、調査義務者が行う。申請者が土地所有者と異なる場合、所有者の同意を必須とする。
- 猶予の要件は、現行の条例通知の要件を維持する。このため、改正法第二段階施行で新

たに調査義務がかかる「猶予中の土地の形質変更」は、当該箇所について猶予取消の対象となる。

○知事による猶予の確認にあたり、工場等の作業時の状況に関する図面や記録等の保管、土地の改変等利用状況の変更届出、土地所有者等の変更届出を条件とするほか、猶予中の土地の現況の届出等を条件に加えることを可能とする。

○猶予の承継は、土地所有者等の変更届出による。

○猶予の取消については、届出内容に基づく場合のほか、猶予確認時の条件に違反した場合や行政の現場確認により猶予の要件を満たしていないことが確認された場合の取消を可能とする。

- ・ 条例第116条第4項は、有害物質取扱事業者が何らかの事情により、土壤汚染の調査又は汚染の拡散の防止の措置を行わずに廃止等に係る土地を譲渡した場合に、当該土地の譲渡を受けた者に対し、土壤の調査を義務付けるものである。
- ・ 区市において、実際に事業者が調査をせずに不存在又は所在不明となったことで第116条第4項に基づく指導を行う事例は広く見られ、土地所有者等による調査実施・対策実施により解決する事例が存在している。
- ・ 現行の第116条第4項の規定では、土地譲受者に対しては、調査結果の報告義務がなく、その後の汚染拡散防止措置命令の対象にならない。また、土地の譲渡・返還を伴わずに事業者が土地を離れるケースにおける土地所有者、さらに、土地の転得者に対しては、第116条第4項の義務も負わせることが出来ないと解されている。
- ・ 法第3条では、廃止時の土地所有者等が調査義務を負うと規定され、また、土地所有者等間での義務の承継が法施行規則に規定されている。法の調査義務が命令・罰則につながることから、承継には新旧所有者等の合意及び新所有者への通知発出を要する。
- ・ 条例は汚染原因者責任を追及する立場だが、土地所有者等は状態責任に基づき自ら所有等する土地の汚染状況について関知するべきである。よって、調査報告義務は、土地所有者等が調査を自ら行う旨に合意した場合のほか、工場等廃止者による調査が行われる見込みがないとき（具体的には、工場等廃止者が不存在〔相続放棄、事業承継のない法人解散等〕となった場合又は工場等廃止者に調査実施の指導を行ったにもかかわらずこれに従う見込みがない場合）に、現行の第116条第4項と同様に土地所有者等に調査義務を課すことが適当である。なお、このときに通知の発出に係る手続を定め、調査のみならず報告に係る義務も課すことを明確にし、同時に義務移転に係る行政手続の正当性を担保すべきである。
- ・ 転得者への義務承継は、法施行規則と同様に合意が原則であると考えられるが、規定の悪用を防ぐための仕組みを同時に検討することが必要である。なお、当該地の義務の存在については、不動産取引上の信義則に基づき告知すべき事項と考えられることから、取引にあたって調査の実施者は明確にされると考えられる。

見直しの方向性

- 条例第116条の調査義務については、工場等廃止者が不存在であるか、又は工場等廃止者が勧告に従わない等、調査が行われる見込みがないとき、土地の状態責任に基づき、その時点の土地所有者等に課すこととする。
- この場合、調査結果の報告についても、土地所有者等に義務付けることとし、義務を果たさなかった場合、勧告の対象とする。
- 土地の権利の移転があった場合の義務承継の考え方は、法に準じる。調査義務の承継について、合意があったとみなされる場合は、新たな権利者が調査義務を負う。
- 土地所有者等に調査義務を課すにあたり、所有者通知の手続を定める。
- 義務者が調査報告を行わない場合、当該土地が未調査の土地であることの情報を公開

することを可能にする。(「第7 1 第 116 条調査義務等勧告違反への対応」参照)

- ・ 条例第117条に基づく調査報告義務の対象となるのは、敷地面積3,000㎡以上の土地において規則で定める行為（「土地の改変」）を行うときとなっている。この「土地の改変」には適用除外行為を設けておらず、施行規則第58条第2項に該当するすべての改変行為が対象となる。
- ・ 一方で、環境局ホームページの「よくあるご質問」において「通常管理行為」「軽易な行為」を適用除外として扱うことを示している。
- ・ 法第4条や第12条では、「届出を要しない行為」が施行規則で規定されている。
- ・ 条例においても、運用上第117条の適用除外としている「通常管理行為」「軽易な行為」について、扱いを整理したうえで、規則に明記すべきである。
- ・ 現行「よくあるご質問」の「通常管理行為」は水道、下水道、ガス、電気工事等を指し、事業活動に伴うものは含まない。これらの工事について、土壤汚染に関する規制をかけると、公共の利益において不具合を生じる場合があり、除外することに疑義はない。一方、仮設の工作物や塀等の建設は、一律に「通常管理行為」と括るべきではなく、その工事の規模及び緊急性で判断すべきと考えられる。
- ・ 現行「よくあるご質問」で含まれない行為として、《既存道路の舗修（新設、拡幅に伴うものを除く。）》については、「通常管理行為」に追加することに支障はないと考えられる。このほか、「通常管理行為」に類型として追加すべきもの、「その他通常管理行為」とするべきものについて、情報収集等を行い、整理する。
- ・ 上記類型に当てはまる場合でも、《法第4条の対象となる工事（改変規模3,000㎡以上等）》については、「5 土壤汚染対策法第4条に基づく届出の契機が生じた土地への対応」で整理する。
- ・ 小規模な工事については、届出者及び行政双方の効率性及び負担軽減の観点から、《改変面積が一定規模未満のもの》について「軽易な行為」として適用除外とすることが適当である。規模としては、現場感覚からも規模をつかみやすいこと、法第4条対象となる改変面積の十分の一という細密さであること、除外となった場合に現在の件数の十分の一程度が届出不要となるものの汚染の把握の観点からは面積的にほぼ影響がないことを踏まえ、300㎡とすることが妥当である。但し、改変面積が小規模でも、汚染が既に分かっている土地の場合は、確実に汚染の拡散が生じるため、適用除外とすべきではない。
- ・ そのほか、《非常災害のために必要な応急措置》は、緊急を要し、土壤汚染対策よりも優先されるべき行為と考えられることから、事前の調査報告を求めることは、合理的とは言えず、法と同様に適用除外とすべきである。
- ・ いずれかの理由により適用除外となった場合においても、健康リスクのあることが判明した場合には、法第5条により、土地所有者等への指導を行うことで担保する。・ なお、改正法第二段階施行の議論の中で、法第4条第1項の届出対象外となる区域について検討されているところであり、実現される制度やその考え方について、条例に

においても考慮すべきか、引き続き経過を見ていく。

見直しの方向性

- 適用除外行為として認めている「通常の管理行為」及び「軽易な行為」を、施行規則又は施行通知に記載し、明文化する。
- 「通常の管理行為」としては、主にこれを規制することで公共の利益において不具合を生じるものとして、水道、下水道、ガス、電気工事等を対象とする。また、現行運用で認めている用水・排水施設の設置、植栽管理行為のほか、既存道路補修等、行為の性質から見て汚染の拡散のおそれが少なく、かつ日常性・緊急性を要する行為も対象に加える。
- 「軽易な行為」については、《300㎡未満の土地の形質の変更(当該箇所において既往調査で基準超過が確認されている場合は除く。))》とする。仮設の工作物や塀等の建設は、軽易な行為に当たるかどうかで適用を判断する。
- 「非常災害のために必要な応急措置として行う行為」についても、適用除外に加える。
- 法第4条の対象となった場合については、「5 土壤汚染対策法第4条に基づく届出の契機が生じた土地への対応」において整理する。

5 土壌汚染対策法第4条に基づく届出の契機が生じた土地への対応

第1回資料5検討課題①②

第2回資料1

第2回資料6検討課題①②

- ・法第4条第1項の届出対象となる土地については、円滑かつ正確に汚染のおそれの判断を行うために、条例第117条の対象とすることが必要である。
- ・このため、「通常の管理行為」の行為類型に当てはまる場合でも、法第4条の対象となる工事については、適用除外とすべきではない。
- ・また、改正法第二段階施行により新たに法第4条の届出対象となる「施設操作中の事業場における一定規模以上の土地の形質の変更」については、敷地面積が3,000㎡未満の事業場において行われる場合、現行条例第117条の対象とならないことから、これについて第117条の対象に加えるために、敷地面積の要件を部分的に見直す必要がある。但し、規定の見直しに伴い、条例のみが対象となる土地を新たに増やすことがないように、法の対象となる場合に限定されることを明記する。

見直しの方向性

○法第4条第1項の届出対象となる土地(改正法第二段階施行後において対象となる施設操作中の土地を含む。)については、円滑かつ正確に汚染のおそれの判断を行うため、全て条例第117条の対象となるよう、法第4条第1項の対象となる場合に限り規則で定める敷地面積要件を見直すとともに、《法第4条第1項の届出対象となる行為》を規則で定める「土地の改変」に加える。

- ・ 現行の法令では、工場等の敷地に係る調査義務は、基本的に廃止時に課している。このため、たとえ操業中に自主的に調査等の対応をとったとしても届出ができず、廃止後も調査が必要となることから操業中から取組を行う動機が働かない。
- ・ 例えば、特定有害物質の使用をやめた後に操業を続ける、地下浸透防止施設を新しく作り汚染のおそれが少なくなる、等の場合、操業中から調査・対策を実施することが有効と考えられることから、取組を促進すべきである。
- ・ 工場等の廃止時に調査対策を行う場合は、その後の土地利用の都合などから対策の方法も限られ、また時間経過と共に汚染範囲が拡大しているなど、結果的に費用負担が重くなるケースが多い。このような費用負担や操業中の汚染拡散リスクを低減するためにも、操業中から計画的に調査・対策を行うことを促す制度が必要である。
- ・ 制度は、自主的な取組を推進することを重視し、インセンティブが働きやすいように設計することが望ましい。
- ・ 届出が可能な契機については、様々な契機での活用が考えられ、操業中からの調査の実施を促進する観点から、特段の限定を設けず、事業者の自主性に委ねることが適当である。
- ・ 汚染があった場合の台帳調製・公開については、汚染情報の共有により汚染土壌の拡散リスクが低減されることが期待される一方で、汚染情報が公開されることを事業者が望まないことが想定され、自主的な取組が進まないことが懸念される。そのため、利用対象となる事業者の団体等の意見も聴きながら継続して検討する必要がある。
- ・ 操業中の調査により汚染があった場合には、健康被害の防止及び汚染の拡大の防止の観点から、通常の調査契機によるものと同様、対策が必要である。
- ・ 操業中の調査及び対策を実施した土地においては、廃止時等の調査において、軽減措置が図られるべきである。具体的には、廃止時等の調査時に、操業中の調査及び対策内容を地歴として活用し、汚染のおそれがない場合には調査を不要とすることなどが考えられる。

見直しの方向性

- 操業中であつ法又は条例の調査契機に該当しないときに行つた自主調査・対策について、条例第 116 条と同様の調査報告・対策の届出を任意で行うことができる制度を新たに設ける。
- 届出の契機は特段限定せず、事業者の自主性に委ねる。
- 工場等の廃止時の調査において、この制度に基づく調査対策の履歴は、地歴として利用可能とする。
- 調査の結果汚染があった場合は対策を行う前提であることから、対策義務及びこれに係る命令等の手続は、通常の有害物質取扱事業者に対する規定と同等とする。また、その後の土地改変時の届出義務についても、同等とする。

○調査結果等の情報公開について、事業者の自主的取組促進の観点から、当規定による調査対策に関して例外的に扱うべきか、事業者団体等の意見を踏まえて検討する。

第4 対策を要する土地

1 対策の要件

第2回資料2検討課題②

第2回資料3検討課題①

- ・溶出量基準を超える汚染があった場合、法は健康リスクがあるときに対策を要し、条例は当該土壌汚染が周辺の地下水汚染の原因であるかどうかを対策の要否の判断に用いている。
- ・この場合、法で健康リスクがあるとしている汚染状態の土地も条例では対策不要となっているケースがある。（溶出量基準超過・周辺に飲用井戸あり、地下水汚染はなし）
- ・逆に、条例のみ対策が必要なケース（溶出量基準超過・周辺に飲用井戸なし、地下水汚染あり）については、健康リスクがないものに対して対策を求めている点で過剰との見方もあるが、一方で、地下水環境保全の観点からは必要と考えられる。
- ・健康リスクについては、その判断基準を法と整合させることから、当然、法と同様の対策の要否の考え方を導入すべきである。
- ・地下水汚染については、《周辺の地下水汚染の原因となっている場合》という点が不明瞭であり、対策を求める条件も自治体によって判断が異なっていることから、より合理的で明瞭な対策を求める基準を定めるべきである。ただし、地下水汚染が自然的条件による場合など対策の効果が見込まれない場合については、扱いを整理する必要がある。
- ・また、健康リスクへの対策、地下水汚染対策のいずれも要しない場合は、対策の義務は課さず、改変時の拡散防止で対応する形とすることが適当である。

見直しの方向性

○第114条から第117条の規定において、以下の場合に対策を義務付ける。

・健康リスクがある場合（法と同じ定義）

・地下水汚染が拡大するおそれの多い高濃度の土壌又は地下水の汚染がある場合
（「高濃度」の判断基準は、「3 地下水汚染のある土地における対策」にて整理）

○それ以外の場合は、汚染土壌が存在する範囲のうち掘削等を行う範囲において、拡散防止の措置を実施する。（「第5 汚染地のリスク管理」を参照）

- ・健康リスクへの対策であることから、第114条等に基づく対策は、要措置区域における対策の要求事項と整合が図られるべきものと考えられる。なお、改正法の第二段階施行において、汚染除去等計画・実施措置等の用語が新たに示されており、詳細については国において検討中である。
- ・溶出量基準超過時において、飲用井戸の有無を対策の要否に用いる規定がなかったことから、モニタリング措置については、これまで条例上導入していなかった。このため、「溶出量基準超過・周辺に飲用井戸あり、地下水汚染はなし」である土地は、法案件であれば要措置区域となり、モニタリングを義務付けられる状況でも、条例指針の規定では措置が義務とされていなかった。
- ・法との整合、及び将来世代の健康リスクへの対応として、現に地下水汚染が生じていない土地におけるモニタリング措置は導入すべきである。
- ・また、現行条例では地下水汚染があれば封じ込め・除去等を求めており、法で選択可能な「地下水汚染の拡大の防止」の措置については指針に記載がない。これについても、条例でも選択可能とすべきである。

見直しの方向性

- 判断基準を法と整合させると同時に、第114条に基づく対策は、法の要措置区域において求められる対策と同等とする。名称についても、改正後の法の用語と整合を図る。
- 汚染除去等の措置の内容としては、法との整合、及び将来世代の健康リスクへの対応として、現に地下水汚染が生じていない土地におけるモニタリング措置を導入し、指針に規定する。また、法と同等の対策を求めると整理から、「地下水汚染の拡大の防止」も指針上の措置として規定し、条例で選択可能とする。
- モニタリング実施期間の考え方等、汚染除去等措置の具体的事項は、法改正の検討を踏まえ、指針の見直し作業において検討する。

- ・対策が必要な汚染状態については、明確な基準を設定することが望ましい。また、基準の設定にあたっては、土壌の汚染状態に加えて地下水の汚染状態についても考慮することが適切である。
- ・土壌の汚染状態については、埋立処理を行う際に特別な配慮が必要なレベルの汚染土壌（＝「第二溶出量基準」超過の場合）については、今後地下水に溶出し汚染が広がる蓋然性が高いため、未然防止の観点から汚染発見時に対応を図っておくべきである。
- ・地下水の汚染状態については、排水基準を超える汚染地下水（＝「第二地下水基準（仮称）」超過の場合）が敷地外に流出されるような状況は、現に周辺の地下水汚染の原因となっている状態であり、早期になんらかの対応を必要とするべきである。
- ・高濃度地下水汚染に対処することで、例えば防災用井戸等の使用頻度の少ない飲用井戸における飲用リスクについては、対応がなされているという整理が可能となるか、引き続き検討する。

見直しの方向性

- 地下水汚染対策の内容としては、地下水の汚染状態が「第二地下水基準（仮称）」を超過しているときは、封じ込め等の措置により拡大を防ぐ。
- それ以外の場合で、土壌の汚染状態が第二溶出量基準を超過しているときは、汚染の拡大がないことをモニタリングにより確認する。
- 選択可能な措置、モニタリング実施期間の考え方等、地下水汚染対策の具体的事項は、指針の見直し作業において検討する。

- ・現行条例では、第114条～第117条の義務者は、汚染原因への関与が異なることから、命令の要否が異なる。汚染原因者である有害物質取扱事業者に対しては命令、原因者ではない土地改変者には判明した汚染に対する措置を拡散防止措置計画の中で義務付ける規定となっている。
- ・法の要措置区域における措置は、土地所有者又は汚染原因者のいずれも義務者になり得る。改正法第二段階施行後の規定では、汚染除去等計画の作成提出指示が発出される。
- ・汚染原因者である有害物質取扱事業者及び工場等廃止者は、条例における義務の課し方の原則により、命令の対象とすべきである。但し、土地所有者等が対策を行う旨についての合意がある場合は、汚染原因者責任を引き継いだものと考え、土地所有者等に命令を発出する。
- ・工場等廃止者が不存在の場合については、限定的な状態責任に基づき、土地所有者等に命令を発出することを可能とすべきである。ただし、土地所有者等に当該土地に係る権利の取得にあたり過失がない場合（＝当該土地の土壤汚染のおそれについて知りえず、又知る立場にもなかった場合）は、命令の対象とするべきではない。
- ・当該土地の汚染による飲用リスクの有無（＝汚染到達範囲内の飲用井戸の有無）については、対策の義務者が知りえる情報ではない。このため、汚染除去等措置に係る命令を発出し、健康リスクに係る対策が必要なことを義務者に知らせる必要がある。
- ・高濃度汚染については、調査結果により地下水汚染対策が必要であることは義務者にも判断できるが、この場合であっても飲用リスクのある場合には汚染除去等の措置が追加で必要となることから、地下水汚染対策命令を発出することにより義務者に対策の範囲を知らせることが必要である。
- ・土地改変者は、法では対策の義務者ではなく、条例で命令を発出する対象とすることは難しい。しかし、実際には大多数の工事で土地改変に伴い掘削除去による対策が取られていることから、今後も改変行為と共に対策を義務付けて行わせることが効果的・効率的である。なお、健康リスクがある場合においてはその事実を知らせ、拡散防止計画の内容が不十分である時に、変更を求めることができるようにするべきである。
- ・モニタリングや地下水汚染の拡大の防止のような継続的な対策においては、措置開始後の対策義務の承継も可能とする必要がある。
- ・対策を行わずに義務者が土地に係る権利を譲渡した場合について、現行の第116条第4項の規定に、課題となっている転得者等への対応を追記するべきである。
- ・なお、健康リスクのある土地については、対策が未実施の場合には、法第5条の発動要件（汚染有、健康リスク有）を満たすことから、必要に応じて土地所有者等への指導も併用していくべきである。

見直しの方向性

- 第 114 条から第 116 条までについては、汚染原因者である有害物質取扱事業者又は工場等廃止者に対して、汚染除去等措置及び地下水汚染対策を命じる規定とする。なお、土地所有者等が対策を行う旨についての合意がある場合又は工場等廃止者が不存在の場合（土地所有者等が当該土地に係る権利の取得にあたり過失がない場合は除く。）は、土地所有者等に命令を発出することも可能とする。
- 工場等廃止者が対策を行わずに土地の譲渡等の権利の移転や土地・建物の返還があった場合、新たな土地所有者等に対策の実施義務及び報告義務を課し、指導の対象とする。新たに義務を負った者については、実施等義務に違反した場合でも罰則は適用されないが、第 120 条に基づく勧告の対象とする。
- 第 117 条については、命令の規定はおかず、土地改変者に対し、判明した汚染に対する措置を拡散防止措置計画の中で義務付ける。このとき、飲用リスクの有無に関する情報を通知し、通知の前に既に提出された計画に対しては、変更を指示できることとする。
- モニタリング等の継続的な対策において、措置開始後の対策義務の承継を可能とする。
- なお、健康リスクのある土地については、対策未実施の場合、法第 5 条の発動要件を満たすことから、必要に応じて土地所有者等への指導も併用し、対策を促していく。

第5 汚染地のリスク管理

1 汚染地の改変に係る拡散防止

第2回資料4検討課題①②

- ・現行条例の規定では、汚染処理命令あるいは汚染拡散防止命令により、封じ込めや舗装等の汚染が残置される方法での措置が行われた場合であっても、その後のリスク管理に係る規定がなく、将来的に土地改変によって汚染が拡散されるおそれや、措置に係る構造物が損壊するおそれがある。法においては、これらは形質変更時の届出の対象となる。
- ・「第4 対策の要件」において、健康リスクへの対策、地下水汚染対策のいずれも要しない場合は、改変時の拡散防止で対応することとして整理した。このことから、従来は第116条の汚染拡散防止命令の対象となった土地のうち、対策命令が発出されず、残置される汚染についても、新たな制度が必要となる。
- ・また、第117条の場合は、汚染が残置されたまま土地の改変が終わった土地について、その後敷地面積が3,000㎡未満となった場合は、再度の第117条の義務が生じないことから、汚染が拡散されるおそれがある。
- ・汚染の拡散の防止については、法第12条、第16条の規定があることから、これを参考に、改変者による拡散防止措置の義務を課すことが適当である。
- ・汚染が残置されている土地の改変にあたっては、台帳でその土地の情報が確認できるが、これに加えて、土地所有者等が改変者に土地の汚染状況について情報提供を行うことを規定すべきである。

見直しの方向性

- 条例に基づく調査の結果汚染があった土地において、規則で定める行為(汚染土壤に触れるような土地の改変、対策に係る構造物の改変)を行おうとする者は、行為の実施の前に汚染拡散防止計画書を提出し、工事終了後に汚染拡散防止措置完了届出を行う。
- 改変行為の要件は、法第12条及び第16条との整合を図る。
- 具体的な施行の基準は、指針で規定する。

- ・第118条では、条例に基づく調査及び対策の記録を実施者が作成・保管し、土地の譲渡の際には、土地の譲渡を受ける者に対し、当該記録を引き継ぐこととしている。土地の譲渡があっても、新たな所有者に土壤汚染の状況等を把握させ、再度、土地の改変を行う場合には、記録に基づき適切な措置を講じることを目的とした規定である。また、行政が調査対策の記録を保管する規定はなく、調査対策の実施者及びその者から土地の譲渡を受けた者に対し、当該記録の保管を義務付ける規定となっていた。
- ・現行規定では、記録の承継は土地の譲渡を行う場合しか想定されておらず、土地所有者以外の者が行った調査対策の記録は、土地所有者に随時共有されることを求めている。また、現行の第116条第4項の規定の問題点と同様に、土地の譲渡のない場合及び転得者に対する記録の承継は、現行規定では保証されない。
- ・台帳制度を新設することで、私有財産である土地についての情報が公開されることから、土地所有者等以外の者が実施した調査・対策の結果等は、土地所有者等にも共有されることが望ましい。また、記録は土地所有者等が当該土地の権利を譲渡するにあたり、新たな権利者に譲渡される必要がある。
- ・「1 汚染地の改変に係る拡散防止」で示した通り、改変時の拡散防止を適切に行うためには、土地所有者等が改変者に土地の汚染状況について情報提供し、届出義務があることを伝える必要がある。このことは、土地所有者等の義務として規定すべきである。

見直しの方向性

- 有害物質取扱事業者や土地改変者等から土地所有者等への土壤調査及び対策に係る記録の共有・承継を義務づける。
- 土地所有者等は、当該土地について新たに土地改変が行われる際には、改変者に土壤調査及び対策の記録を提供するものとする。
- 土地所有者等が土地を譲渡する際には、土壤調査及び対策の記録を承継する。

- ・自然由来等基準不適合土壤については、「第1 3 自然由来等基準不適合土壤の扱い」において、法が規制の対象としていることの趣旨を踏まえ、搬出による汚染拡散リスクの観点から条例の規制を一部適用することとした。
- ・現状、条例第116条、第117条ともに自然由来等基準不適合土壤の拡散防止に対しては指導や運用によって対応している。
- ・自然由来等基準不適合土壤であると判断された場合には搬出等による拡散を防止するため、必要な搬出等の届出、対応を行うよう規定を整備する。
- ・拡散防止のための適切な対応としては、搬出土調査等を行う、基準不適合が確認された場合は汚染土壤処理施設または適切な管理のもとで地質が同じである場所へ搬出する、調査しない土壤を搬出する場合には基準不適合土壤とみなして搬出する等の対応が考えられる。
- ・以上のような対応がとられるよう、自然由来等基準不適合土壤に関して搬出計画書及び、工事終了後の報告の提出を義務付けることが有効である。
- ・搬出時の計画、報告は通常の土壤汚染対策フローでは「汚染拡散防止計画書」及び「汚染拡散防止措置完了届」によって届け出られる。自然由来等基準不適合土壤についても、同じスキームを活用するが、計画提出は搬出を行うときのみ義務付ける等、人為由来汚染の場合と比較して義務を軽減することが妥当である。
- ・自然由来等の基準不適合があることの判断については、法の調査方法によるか、或いは地歴上既に把握している情報のみで可能とすることを指針に記載する。
- ・その他、自然由来等基準不適合土壤であることの判断に係る調査、搬出及び処理の方法等については、土壤汚染対策指針において定める必要がある。
- ・上述のとおり、自然由来等基準不適合土壤についても、一定のリスク管理が必要となることから、自然由来等による基準不適合土壤があったことについては、台帳に記載する必要がある。

見直しの方向性

- 自然由来等基準不適合土壤についての取扱いについては、判断に係る調査の方法、搬出及び処理の方法等を指針に規定する。
- 自然由来等による基準不適合の地歴がある土壤については、汚染状況調査での試料採取は必須とせず、搬出時に必要に応じて調査を実施する。
- 自然由来等による基準不適合土壤と判断したことについては、台帳に記載する。
- 自然由来等基準不適合土壤を外部へ搬出するときは、搬出の方法及び搬出先での処理等に関する汚染拡散防止計画書の提出を行う。
- 自然由来等基準不適合土壤の搬出が適切に行われたかどうかの確認は、汚染拡散防止措置完了届による。

第6 法との重複に係る整理

1 汚染状況調査の方法

第2回資料3検討課題②

- ・ 条例に基づく汚染状況調査と法の土壤汚染状況調査とは、必須とされる調査内容が異なり、分かりにくいという意見がある。特に、深度方向調査の扱いが異なる。
- ・ 具体的には、条例では「概況調査」（表層等）で基準超過があった場合、「詳細調査」（全地点ボーリング調査及び地下水調査）が必須となっている。これは、条例においては、機会を捉えて汚染の範囲を把握することを目指していることによる。
- ・ 一方、法では、汚染のある土地は区域指定し管理していくことから、指定に必要な調査のみを義務付けている。第一種特定有害物質はその特性から深度方向の調査も要するが、土壤ガスが相対的に高濃度である地点のみが必須であり、それ以外の地点のボーリングは必須ではない。また、第二種・三種は表層土壤の調査のみで足りる。対策を実施する際に、必要に応じてボーリング調査を実施する。
- ・ さらに、改正法第二段階施行により、法第4条の調査は形質変更の深さ+1mまでが調査範囲となり、それ以深の調査を不要とすることが検討されている。
- ・ 「第2 土壤汚染届出情報の公開」より、今回の見直しにおいて、条例においても汚染の状況については台帳を調製し、汚染地の改変の届出を義務付ける等、法の区域指定制度と同様のリスク管理を行っていくこととした。
- ・ 新しい制度の元では、直ちに掘削を行わない土地や対策を要さない土地において、条例で詳細調査を求めることは、事業者にとって過剰な負担となる可能性がある。
- ・ 一方で、法・条例ともに、地下水汚染の有無で判断が分かれる事項がある。特に、条例独自の高濃度地下水汚染の対策要否の判断には、地下水の汚染状況の把握が必要となる。
- ・ 法との整合及び条例独自の地下水環境保全の観点も考慮して、合理的な調査範囲を検討するべきである。

見直しの方向性

- 汚染状況調査については、法の土壤汚染状況調査との整合及び条例独自の地下水環境保全の観点も考慮して、合理化する。
- 土壤の調査方法及び範囲については、法によるものと同じ方法・範囲を条例上必須の調査とする。なお、詳細調査を実施した場合には、条例の調査として報告できる。
- 地下水環境保全の観点から、溶出量基準超過があった場合の敷地内の地下水の調査は必須とする。
- 対策を実施する際には、汚染範囲の確定に必要な深度調査を実施する。

- ・法第3条の対象案件のほぼすべてが条例第116条の対象となっており、重複案件は両者の手続きが必要になっている。報告先について、法第3条は東京都（八王子市及び町田市を除く。）であり、条例第116条は各区市となっている。平成28年度の条例第116条第1項の調査報告は251件、法第3条の調査報告は60件であり、概ね60件が重複していることとなる。
- ・法と条例の考え方の違いにより、「1 汚染状況調査の方法」による見直しの後も、調査範囲や方法に多少の差が残る。また、区市と都で指導が異なるときがあるという声も事業者から寄せられている。事業者の負担を軽減し、かつ行政手続きの合理化を図るしくみが求められている。
- ・法と条例は、規制に係る土地は同一の場合であっても、義務者がそれぞれ土地所有者等と有害物質取扱事業者と異なっており、別の規定である。よって、一方の報告をもって、他方の義務の履行を不要とすることは難しい。加えて、調査・対策方法については、法との整合を図りつつ、条例独自の地下水保全の観点も考慮することとしており、条例の規定を適用していく必要がある。
- ・よって、条例条文上で適用除外、届出義務の免除を規定することはできない。しかし、可能な限りの手続きの省力化・合理化は図っていくべきである。
- ・手続きの省力化・合理化として、法第3条の調査報告書が都へ提出された場合、区市へ提出する条例第116条の調査報告書は、法第3条の報告書を活用する運用が考えられる。なお、報告書の活用のためには、法の報告書において、条例の調査内容を満足している必要がある（例：条例調査では、溶出量基準超過時に地下水調査が必要となるなど）が、当該地下水調査の結果は法の対策要否の判断にも活用される情報であり、現状でも都における審査時に確認していることから、十分対応が可能である。
- ・上記の合理化により、調査に関する指導は、基本的に都に一本化され、指導の齟齬が解消される。法と条例の調査の二度手間や、条例の報告用に別の報告書を作成することが不要となる。完全に適用除外になるわけではないので、工場等廃止者等への指導は随時可能である。
- ・合理化の課題として、特定施設廃止後に法第3条の対象であるかの判定に日数を要している状況があり、区市との円滑な情報共有の方法等について協議していく。

見直しの方向性

- 法と条例が同時に適用される土地においても、条例を完全に適用除外とせず、調査対策における条例の規定が適用されることとする。
- 手続の合理化・省力化として、法第3条の調査結果書が都へ提出された場合、区市へ提出する条例第116条の調査報告書は、法第3条の調査報告書を活用できるとする。
- 調査の技術的な整合については、指針で整理する。（「1 汚染状況調査の方法」も関連）

- ・法第4条の対象案件のほぼすべてが条例第117条の対象となっており、重複案件は両者の手続きが必要になっている。届出及び報告先について、法第4条は東京都（八王子市及び町田市を除く。）であり、条例第117条は東京都であるため、都は法及び条例の審査を同時に行っている。平成28年度の第117条第1項の件数は674件、うち改変面積が3,000㎡以上であるもの（法第4条対象）は459件であった。
- ・法第4条の調査義務者は土地所有者等であるが、改正法第一段階施行後の法第4条第2項において、先行して実施した調査結果を法第4条第1項と同時に土地改変者が提出することが可能となり、条例第117条の手続き及び調査結果と内容が重複することになる。
- ・都では、条例の報告書の鑑に法の調査報告書の受理番号を記載することで条例の報告書を簡略化しており、この方法にて円滑に運用されている。
- ・法と条例の調査内容の留意点として、条例第117条第1項の地歴調査の対象が敷地全体であるのに対し、法第4条の土壌汚染状況調査で要する地歴調査は形質変更対象地のみである点が異なる。（なお、法のガイドラインでは、周辺の地歴調査も実施することが望ましいとされている。）また、条例が地下水の調査を要することについては、「2 条例第116条と法第3条の調査報告の重複」と同様である。

見直しの方向性

○都に対して法第4条と条例第117条の双方を提出する案件については、条例の報告書の鑑に法の調査報告書の受理番号を記載することで条例の報告書を簡略化する運用について、今後も同様に実施していく。

- ・対策要件や拡散防止に係る規制の見直しにより、法と条例が同時にかかる案件での手続きが変更される。健康リスクの有無・汚染状態により法・条例で必要な手続きが異なることから、それぞれについて可能な重複解消方法を検討する必要がある。
- ・（１）健康リスクがある場合の対策については、「第４ ２ 健康リスクのある土地における対策」により、法と条例の対策の要件は同様とした。改正法第二段階施行で法においても汚染除去等計画等の規定が設けられることから、提出される計画・完了の内容はほぼ同様となる。一方で、「第４ ４ 対策の義務の課し方」のとおり、法と条例で対策の義務者が異なる場合があることから、法の届出をもって条例を適用除外とすることは難しい。よって、調査報告手続の重複と同様に、法第 9 条に基づく汚染除去等計画書等の活用により条例手続きの合理化を図るべきである。
- ・（２）高濃度汚染がある場合には、条例において地下水汚染拡大防止のための対策計画及び完了の届出を求める。一方で、法において対策等は必要ないが、形質変更時要届出区域に指定されるため、法第 12 条の届出等が必要となる。規制目的が異なることから両者の記載事項は異なるはずだが、結果的に内容が重複するケースが多数発生する見込みである。よって、基本的には条例の規定に基づく地下水汚染拡散防止対策の手続きを要するが、法第 12 条等の手続きも必要な場合には、可能な範囲で内容の統一を進め、合理化を図るべきである。
- ・（３）汚染が残置された土地の汚染拡散防止について、条例で新設予定の規定は法の形質変更時要届出区域の形質変更時の届出等と義務者及び届出内容が類似する。よって、該当する法の届出がされた場合は、条例の届出があったものとみなす、などの規定により、手続の一本化を図ることが可能と考える。
- ・上記のように各手続について最大限の重複解消を図った結果、汚染状態等により手続方法や届出先が異なることとなる。このことについては、より多くの案件が対象となる部分（＝対策を要さない土地。（３）のケース）の重複解消を重視し、対策の必要がある土地（＝（１）（２）のケース。特に都と区市にまたがるもの）については、運用の中で可能な限りの合理化は進めながら、手続き方法について丁寧に説明することで、混乱のないようにする。

見直しの方向性

- 要措置区域（指定の予定にある土地を含む。）において汚染除去等計画・完了届が提出された場合、条例に基づく汚染除去等計画・完了の届出は、法の計画書等を活用できるものとする。
- 高濃度汚染地における地下水汚染拡散防止対策は条例の独自の規定であるため、基本的に条例に基づいた手続きを行う。
- 形質変更時要届出区域等の指定がされた土地において、法第 12 条の形質変更届、第 16 条の搬出届、措置完了報告書の提出があった場合は、条例の汚染残置がなされた土地における汚染拡散防止計画・完了の届出がそれぞれあったものとみなす。

- ・「第2 2 届出情報の公開の範囲」により、条例により届出られた汚染情報の台帳(条例台帳)を整備する予定であり、法と条例で同様の内容の台帳がそれぞれ調製される。
- ・同じ土地であっても、条例第116条の台帳は区市、法と条例第117条の台帳は都で所管することになり、情報が散在する可能性がある。
- ・一方で、台帳に届出情報等を記載するには、内容の精査、区市と都における情報共有が不可欠であり、この点をおろそかにすると台帳の正確性が損なわれることになる。
- ・台帳の調製及び更新は、都及び区市が行うもので、重複して存在する場合であっても、調査対策を行う事業者には負担は発生しないものの、閲覧者の不便は予想される。このことについては、都が法の台帳をインターネットで閲覧可能とするシステムを平成31年度を目途に運用開始する予定であり、一定程度は解消される見込みである。
- ・台帳情報は日々更新されることが想定されるため、それぞれの台帳において他の手続きに基づく届出事項を随時反映するためには、都及び区市において相当量の事務負担が発生する。正確な情報を随時更新し、かつ利便性を確保するためには、システム的な対応も含めて、相応の体制が必要となる。これらのことから、当面はそれぞれの規定に基づく台帳を調製することとし、運用する中で最適な方法を構築していくことが適当である。

見直しの方向性

○台帳情報の正確性を重視し、制度開始時は、法・条例それぞれで台帳を調製し、運用していく。運用する中で正確性と利便性が確保できるよう、区市とも協議しながら引き続き検討していく。

第7 その他

1 第116条調査義務等勧告違反への対応

第1回資料4

- ・第116条第1項の調査義務違反に対しては、勧告を行うことが出来るが、命令を行うことは出来ない。実質的な制裁になっていない、単なる勧告を行うだけでは効果が薄いという指摘がある。
- ・勧告違反について公表が出来るという第156条の規定に、第120条の勧告は含まれていない。
- ・区市の指導部署からは調査義務者に対する指導権限の強化を求める声がある。
- ・第116条の調査未実施者に対して、より効果のある指導を行える規定が必要である。
- ・第156条の違反者の公表の規定については、懲罰的公表であることから、不利益処分としての手続きを要する。
- ・一方で、環境リスク防止及び土地取引時等のトラブルの未然防止の観点から、調査がなされていない土地であることの実態の公開は迅速に行う必要がある。

見直しの方向性

- 調査義務違反者に対しては、第120条に基づく勧告を行い、不利益処分に係る手続きが完了した後に、第156条に基づく「違反者の公表」を実施する。
- 調査報告義務違反の勧告がなされた土地についての公開の規定は、第156条とは別に、土壌制度の規定の範囲において設け、違反者の公表に先立って迅速に行うことを可能とする。

- ・現行規定の第121条は、廃止等に係る土地の譲渡を受けた者又は土地の改変者（すなわち、汚染原因者ではないが、条例上の義務により調査対策を行う者）が、土壤汚染の調査等に要した費用を汚染原因者に請求することを妨げるものではない旨を、確認的に規定したものである。
- ・制度の見直し後であっても、汚染原因者負担の原則は維持することから、土地所有者等や土地改変者が実施した調査・対策に係る費用について、汚染原因者に求償することを妨げないという条例第121条の規定は維持されるべきである。

見直しの方向性

- 「汚染原因者以外の者が実施した調査対策の費用を汚染原因者に請求することを妨げない」ことの明記は維持する。
- 「汚染原因者以外の者」として、見直し後の各規定において義務を負う土地所有者等及び土地改変者が網羅されるようにする。

- ・ 現行の第 114 条及び第 116 条においては、汚染土壌の処理を命じられた工場等の敷地が当該有害物質取扱事業者の所有でない場合は、当該事業者には掘削の権原がないので、土地の所有者に対し、汚染土壌の処理について協力すべきことを定めている。この場合の協力とは、土地の掘削などの処理行為の実施を承認することを指し、費用の負担等を求めるものではない。この規定は、見直し後も重要である。
- ・ 対策実施時の協力義務のほか、土地所有者以外の者が実施する調査についても土地所有者等の協力が不可欠であることから、加えて調査に関する協力義務も明記しておくことで、調査のより円滑な実施に資すると考えられる。
- ・ 上記「協力義務」は、土地所有者等以外の義務者に課された調査対策の実施時に適用される規定であり、他の規定で土地所有者等に調査・対策の義務がかかることとは矛盾しない。

見直しの方向性

○ 条例上の義務者が調査・対策を実施する場合の土地所有者等の協力義務について規定する。

- ・法や条例に含まれていない新たな概念として、土壤汚染対策における環境負荷配慮や経済・社会影響配慮が必要だという考え方がある。都においては、環境負荷低減を考慮した合理的な土壤汚染対策を推進するため、「土壤汚染対策における環境負荷評価手法検討会」において「土壤汚染対策における環境負荷定量評価手法検討会 報告書」（平成27年3月）を取りまとめるとともに、提言を受けて「土壤汚染対策における環境負荷評価手法ガイドライン」や「環境負荷定量評価ツール」を作成するなどの取組を行ってきた。
- ・上記検討会報告書に記載のとおり人の健康に被害を及ぼすおそれがある場合には、摂取経路を遮断する措置を講じることが必要となる。その方法として、掘削除去、原位封じ込め、盛土、舗装、封じ込め等の種々の対策が認められている。これまでの傾向としては、都内、国内における対策事例のほとんどで掘削除去が選択されており、摂取経路を遮断する措置としては、過剰な対策となっている場合が多い。掘削除去は、他の措置に比べて対策費用が割高となる場合が多いだけでなく、土壤の掘削・運搬に伴うエネルギー消費・二酸化炭素（CO₂）排出の増加や汚染土壤の移動に伴うリスク拡大のおそれなど、環境配慮の観点からも懸念があり、必ずしも合理的な選択がなされているとは言えない状況である。
- ・また、土壤汚染対策の目的を満たした上で、さらに対策に伴って生じる環境負荷の最小化を目的とするグリーン・レメディエーション（GR）という取組が米国で進められている。さらに、環境、社会、経済という持続可能性の3側面から土壤汚染対策を評価していこうというサステイナブル・レメディエーション（SR）という取組も欧米を中心に検討されている。
- ・これらの動きを受けて、都では平成28年3月に策定した「東京都環境基本計画2016」において、「最適な土壤汚染対策を選択する手法の検討」「対策実施に係る全ての過程での環境負荷の低減（環境面）とともに、コストの削減（経済面）や近隣住民等の理解促進（社会面）などの視点を踏まえ、事業者による合理的な対策の選択を促すための手法を検討していく。」こととした。
- ・最適な土壤汚染対策を選択する手法については、上記環境負荷評価手法ガイドラインや評価ツールが利用可能な状況ではあるが、手法として国内で確立したといえる段階ではなく、規制の形で強制することはなじまない。しかし、対策に係る助言にあたり、GR・SRの考え方の普及も同時に図られることが望ましく、その基本となる考え方を引き続き検討したうえで、指針に示すべきである。根拠として、「東京都環境基本条例」の目的及び環境確保条例第3条の知事の責務としての環境負荷低減技術の普及の規定に基づくものと整理できる。

見直しの方向性

○土壤汚染対策における環境負荷及び経済・社会影響配慮の普及については、条例第3条の知事の責務に基づき、指針に考え方を示し、助言の参考とする。

