

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
(最終取りまとめ)

2019年（令和元年）5月

東京都環境局

はじめに

土壌汚染は蓄積性が高く、地下水の汚染とも密接に関連し、その影響が長期に及ぶため、改善策を着実に進めていくことが必要である。

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。）に基づき土壌汚染対策制度を、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、土壌汚染対策法（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 年には大幅に法が改正され、土地の形質変更時の調査の規定が追加されるなど、土壌汚染対策制度を取り巻く環境は変化してきた。

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、平成 27 年 12 月に中央環境審議会に対し、今後の土壌汚染対策の在り方を諮問した。この状況を受け、都は「東京都環境基本計画（平成 28（2016）年 3 月）」において、「法規制の見直しを国へ提案要求するとともに、その結果を踏まえ、条例による都の制度についても適切な対応を行っていく（p. 89）」こととした。国への提案要求は平成 28 年 3 月に実施し、これを受けた土壌汚染対策法の改正についても、平成 29 年 5 月 19 日に公布され、平成 31 年 4 月 1 日に全面施行されている。

本資料は、法制度の見直しを受けた、都における土壌汚染対策制度の見直しの検討について、平成 29 年度から 30 年度にかけて開催した土壌汚染対策検討委員会の議論を中心に、検討の経緯及び制度見直しの最終的な結論をとりまとめたものである。

今回の制度見直し検討の最大の成果は、「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」の一部改正（平成 30 年 12 月 27 日公布、平成 31 年 4 月 1 日施行）である。このため、改正後の条例及び条例施行規則に今回の各検討結果がどのように反映されたのかについての整理も行っている。

本取りまとめが、見直し後の新制度の内容への理解を深めること、同様の制度見直しを検討する他自治体の参考となること、また都において将来的に制度見直しの契機が再度生じたときに、過去の経験として活用されることを期待する。

目次

第1章	環境確保条例による土壌汚染対策制度の見直しの経緯.....	5
第1	環境確保条例、土壌汚染対策法の施行及び改正の経緯.....	5
第2	改正前の条例における土壌汚染対策制度の特徴.....	5
第3	改正前の条例・土壌汚染対策制度の課題.....	6
第4	今後の東京都の土壌汚染対策のあり方.....	7
第5	制度の見直しに係る検討の経過.....	7
第2章	都における土壌汚染対策制度の見直しに係る検討.....	8
第1	条例の目的・規制対象.....	8
1	規制の対象とする有害物質の定義.....	8
2	対象とするリスク.....	9
2（1）	健康リスクの定義.....	10
2（2）	飲用井戸情報の収集等.....	12
2（3）	地下水環境保全の考え方.....	14
3	自然由来等基準不適合土壌の扱い.....	17
4	調査・対策義務の原則.....	19
第2	土壌汚染情報の公開.....	21
1	情報の公開の手法.....	21
2	情報の公開の範囲.....	23
第3	調査実施の契機.....	25
1	第116条（工場等）に基づく調査の実施の時期.....	25
2	第116条（工場等）に基づく調査の猶予.....	28
3	第116条（工場等）に基づく調査義務の承継.....	32
4	第117条（土地改変時）の適用除外となる行為の明確化.....	35
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.....	38
6	操業中の工場等における自主的な調査.....	39
第4	対策の要件等.....	41
1	対策の要件.....	41
2	健康リスクのある土地における対策.....	43
3	周辺への地下水汚染の拡大のおそれのある土地における対策.....	45
4	対策の義務の課し方.....	47
第5	汚染地のリスク管理.....	52
1	汚染地の改変に係る拡散防止.....	52
2	記録の保管・承継.....	54
3	自然由来等基準不適合土壌の搬出.....	56

第6	法との重複の整理.....	59
1	汚染状況調査の方法.....	59
2	条例第116条と法第3条の調査報告の重複.....	61
3	条例第117条と法第4条の調査報告の重複.....	63
4	対策・拡散防止に係る重複.....	64
5	汚染を管理する台帳の重複.....	66
第7	その他.....	67
1	第116条調査義務等勧告違反への対応.....	67
2	費用の請求.....	69
3	土地所有者等の協力義務.....	70
4	最適な土壌汚染対策の選択の促進.....	71
第3章	よりよい土壌汚染対策制度の構築に向けて.....	73
第1	継続して検討することとした事項.....	73
1	土地所有者の状態責任に基づく義務.....	73
2	土壌汚染情報の更なる公開.....	73
3	操業中の土壌汚染対策の推進.....	74
4	最適な土壌汚染対策の選択の促進.....	75
第2	今後も運用の改善に向けて取り組むべき事項.....	75
1	地下水の利用状況にかかる要件.....	75
2	将来にわたり地下水の利用が見込まれない土地の要件.....	76
3	汚染状況調査の方法（地下水調査）.....	76
4	汚染を管理する台帳の重複.....	77
参考資料	79

用語一覧

特に断りのない場合、以下の略語を用いた。

「法」 土壤汚染対策法（平成 14 年法律第 53 号）

「改正法」 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）

「改正前の法」 改正法施行前の法を指す。

「改正法第一段階施行」 改正法第 1 条の施行（平成 30 年 4 月 1 日）を指す。

「改正法第二段階施行」 改正法第 2 条の施行（平成 31 年 4 月 1 日）を指す。

「改正後の法」 改正法第二段階施行後の法を指す。

「中環審第一次答申」 今後の土壤汚染対策の在り方について（第一次答申）（中央環境審議会
平成 28 年 12 月 12 日）を指す。

「中環審第二次答申」 今後の土壤汚染対策の在り方について（第二次答申）（中央環境審議会
平成 30 年 4 月 3 日）を指す。

「条例」 都民の健康と安全を確保する環境に関する条例（平成 12 年条例第 215 号）

「改正条例」 都民の健康と安全を確保する環境に関する条例の一部を改正する条例（平成 30
年東京都条例第 120 号、平成 31 年 4 月 1 日施行）を指す。

「改正前の条例」 改正条例施行前の条例を指す。

「新条例」 改正条例施行後の条例を指す。

「規則」 都民の健康と安全を確保する環境に関する条例施行規則（平成 13 年規則第 34 号）

「改正規則」 都民の健康と安全を確保する環境に関する条例施行規則の一部を改正する規則
（平成 31 年東京都規則第 14 号、平成 31 年 4 月 1 日施行）を指す。

「改正前の規則」 改正規則施行前の規則を指す。

「新規則」 改正規則施行後の規則を指す。

「指針」 条例第 113 条の規定に基づく土壤汚染対策指針

「改正前の指針」 東京都土壤汚染対策指針（平成 22 年告示第 407 号）を指す。

「新指針」 東京都土壤汚染対策指針の全部改正について（平成 31 年東京都告示第 1042 号、
平成 31 年 4 月 1 日施行）施行後の指針を指す。

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経緯

第1 環境確保条例、土壤汚染対策法の施行及び改正の経緯

都では、条例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、法が平成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年には土壤汚染対策法の一部を改正する法律（平成21年法律第23号）により大幅な法改正が施行され、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、前回の法改正から5年が経過したことから、国において改正前の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改正法が平成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（平成31年4月1日）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、規則及び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 改正前の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、工場等の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。

改正前の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 m²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た。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た部分である。

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、改正前の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た。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、改正前の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。

これらの法と改正前の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の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な状況であった。

第3 改正前の条例・土壌汚染対策制度の課題

条例による土壌汚染対策制度は、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改正前の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いた。改正前の条例の主な課題としては、次の3点が挙げられる。

① 法との関係性の整理

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、土壌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。さらに、改正後の法に基づく規制・指導及び事務を円滑に実施するためにも、条例においてもさらなる対応が必要となっている。

② 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、改正前の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。

③ 条例運用上の課題の発生

改正前の条例には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の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・改正前の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、土壌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壌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壌汚染対策制度の役割について改めて考える必要が生じた。

第4 今後の東京都の土壌汚染対策のあり方

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、今後の都の土壌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、新条例及びこれに基づく制度等の内容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、改正前の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壌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、などが検討の対象となった。

第5 制度の見直しに係る検討の経過

上記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、平成29年度から平成30年度にかけて、学識経験者及び業界団体代表からなる土壌汚染対策検討委員会等において、都における土壌汚染対策制度の見直しに係る検討を行ってきた。

平成30年4月には、平成29年度の検討内容を踏まえて「都における土壌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）」を作成した。また、その内容をもとに区市及び事業者団体等を対象として関係者へのヒアリングを実施した。

平成30年6月4日から7月3日にかけて「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例改正案（土壌汚染対策制度）について」に関するパブリックコメントを実施し、15名、181件の意見が提出された。なお、全意見に対する回答については同年8月20日に公表した。

平成30年都議会第三回定例会において「都における土壌汚染対策制度の見直しの方向性について」として、これまでの検討状況及びパブリックコメントの結果を踏まえた見直しの方向性をとりまとめ、報告を行った。

平成30年都議会第四回定例会に、「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例の一部を改正する条例」を議案提出し、賛成多数にて可決された。改正条例は平成30年12月27日に公布された。

改正法第二段階施行に伴う省令改正の公布（平成31年1月28日）を受け、改正規則は平成31年2月19日、新指針は平成31年3月18日に、それぞれ公布又は告示された。新条例、新規則及び新指針は、いずれも平成31年4月1日に施行されている。

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

第1 条例の目的・規制対象

1 規制の対象とする有害物質の定義

●中間とりまとめまでの議論

- ・改正前の条例は、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、条例別表第4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、規則別表第12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、水質に関する規制対象物質の追加が先行することが度々生じており、現状においても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」が限定されるよう、規定において明確にすべきと考えられる。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○条例の土壤汚染対策制度で規制対象とする物質が、法の「特定有害物質」と一致していることを明確にするよう、条例第113条及び規則に規定する。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・条例の対象物質の名称を「特定有害物質」とする場合、法の用語との混同のおそれについて、指摘があった。このことについては、法の特定有害物質と整合させる意図を明確にするため、法の用語と合わせることにしたものと整理した。
- ・ダイオキシン類、油、1,4-ジオキサン、アスベスト、放射性物質を条例の規制対象等として規定すべきという意見があった。これらの物質については、法の特定有害物質として定められていないことから、条例の規制対象とするには相当な知見の集積と議論を要するものと考えられる。よって、今回の制度見直しでは条例上の対象とすることの検討は行わなかった。

●見直しの内容(最終)

○条例の土壤汚染対策制度で規制対象とする物質が、法の「特定有害物質」と一致していることを明確にするよう、条例第113条及び規則に規定した。

改正事項

【条例第113条】規則で定める有害物質(以下「特定有害物質」という。)

【規則第53条】

条例第百十三条に規定する規則で定める有害物質は、別表第十二の上欄に掲げる物質とする。

2 対象とするリスク

● 中間とりまとめまでの議論

- ・ 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、改正前の条例第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。
- ・ このうち、《土壤の汚染に起因する地下水の汚染》については、当該汚染地下水の飲用リスクを指すが、この考え方は条例制定以前から土壤環境基準の「土壤溶出量基準」が定められていたことから、条例制定時には既に確立されていたものである。
- ・ 《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、飛散した土壤粉じんの摂取リスクを想定していた。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。

● 中間とりまとめ時点での見直しの方向性

- 人の健康リスクについては法と同様の考え方とし、地下水経由の飲用リスクのほか、土壤の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。

● 意見募集の結果その他の追加検討

- ・ リスクの定義を明確化すべきという意見が多数あった。このことについては、基準値は法やその他の法令の考え方を踏まえて設定することにより、根拠を明確化することとした。（根拠等については、各基準値を論じる項目にて示す。）

● 見直しの内容(最終)

- 人の健康リスクについては法と同様の考え方とし、摂取経路としては、地下水経由の飲用リスクのほか、土壤の直接摂取リスク全般が対象に含まれる書きぶりに改めた。
- 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」という立場は維持した。
- これらのリスクに係る基準値は、法やその他の法令の考え方を踏まえて設定した。

改正事項

【条例第113条】土壤の汚染又はこれ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

2 (1) 健康リスクの定義

● 中間とりまとめまでの議論

- ・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（法第 5 条）、要措置区域への指定（法第 6 条）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（人の立入の有無）及び飲用リスク（周辺の土地における地下水の利用状況）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。

● 中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○条例第 114 条及び規則において、法と同様の健康リスクの判断基準を規定する。

● 意見募集の結果その他の追加検討

- ・法と同様の健康リスクの考え方を導入することについて、賛成である、過剰であるとの双方の意見があった。このことについては、健康リスクの考え方を導入し、法との整合を図ることが規制の合理化の観点から必要とした。
- ・地下水の利用状況にかかる要件については、法施行規則第 30 条の各号を採用した。なお、同条本文の用語を一部差し替え（「地域」を「範囲」に、「地点」を「取水口又は地点」に差し替える）、深度方向の考え方（井戸の取水口の深度と帯水層の関係など）を将来的に取り入れる余地を残すこととした。

● 見直しの内容(最終)

○条例第 114 条及び規則において、法と同様の健康リスクの判断基準を規定した。

○第 114 条と同一の判断基準を、条例第 116 条(第 116 条の 2 において準用する場合を含む。)、第 117 条でも用いた。

○地下水の利用状況にかかる要件については、法施行規則第 30 条の各号に掲げる飲用の利用等を対象とし、その利用の地点については深度方向の考え方を将来的に取り入れる余地を残す規定とした。

改正事項

【条例第 114 条第 1 項】(新規)次の各号のいずれにも該当すると認めるとき

- 一 有害物質取扱事業者が、特定有害物質により規則で定める基準(以下「汚染土壌処理基準」という。)を超え、又は超えることが確実であると認められる土壌汚染を生じさせたとき。

【規則第 54 条第 2 項】

条例第百十四条第一項第一号に規定する規則で定める基準は、別表第十二の上

欄に掲げる特定有害物質の種類に応じ、当該下欄に掲げる基準値とする。

二 当該土壤汚染の生じた土地の状況が、土壤汚染により人の健康に係る被害が生じ、又は生ずるおそれがある場合として規則で定める場合に該当するとき。

【規則第 54 条第 3 項】条例第百十四条第一項第二号に規定する規則で定める場合（第百十七条第四項に規定する場合を含む。）及び条例第百十六条第四項第一号に規定する規則で定める場合（第百十六条の二第二項において準用する場合を含む。）

2 (2) 飲用井戸情報の収集等

● 中間とりまとめまでの議論

- ・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、周辺の土地において飲用に供する地下水の取水口（法施行規則第 30 条第 1 号。いわゆる「飲用井戸」）があるかどうか、法施行通知に従い、行政保有情報その他の方法により確認している。他の機関が保有する行政保有情報については、関係機関へ協力を求めることができる（法第 56 条）。さらに、改正法第一段階施行により、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（法第 61 条）。
- ・改正前の条例では、飲用井戸等情報の収集及び収集した情報を飲用リスクの有無の判断に利用することについて、明確な根拠となる条文はない。
- ・飲用井戸については厚生労働省が要領を定めており、原則として所管は水道行政（保健所）である。このほか、水道法に基づく各種水道水源の情報や防災行政が保有する災害用井戸の情報についても、条例施行上の飲用リスク有無の判断に必要となることから、これらを収集及び利用するための根拠が必要である。
- ・都環境局においては、法を執行する目的で実施した飲用井戸の全戸一斉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、データの定期的な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。

● 中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○条例の施行上必要となる飲用井戸等情報の把握のため、改正後の法第 61 条を参考に、情報収集等の根拠を規定する。

○条例において、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継続的に検討し、整理していく。

● 意見募集の結果その他の追加検討

- ・飲用井戸の定義（一日当たりの飲用量等）に関する質問及び意見が多数寄せられた。土壤汚染の規制対象となっている特定有害物質は、ごく微量の摂取では健康影響は無く、一生涯の継続的な飲用による毒性や、一定量のまとまった摂取による急性毒性によるものである。このことから、土壤汚染対策について対応を要する飲用井戸としては、意図的に水分として摂取すること（調理の過程で食品に含まれるものを含む。）を「飲用」と捉え、この目的のために日常的に利用する井戸を対象とすることとした。この場合においては、飲用の量は問わないこととした。
- ・飲用井戸情報の提供に関する意見が多数寄せられた。飲用井戸情報は個人情報であることから慎重な取扱いを要するが、一方で対策の検討に必要だとして井戸情報の提供

を求められる場面も想定される。提供にあたっては、個人を特定できない情報として目的に応じて加工することとし、基本的な考え方は通知に整理することとした。

- ・環境局が把握している飲用井戸情報を条例上も利用していくため、条例の事務の一部を所管する区市との情報共有が必要である。定期的な情報交換の手順を定めるとともに、保健所が飲用指導を行っている場合は連携等を図っていく。

●見直しの内容(最終)

- 条例の施行上必要となる飲用井戸等情報の把握のため、改正後の法第 61 条を参考に、情報収集等の根拠を規定した。
- 条例において、関係行政機関に対する情報提供の要請等による情報の収集及び収集した情報の適切な提供等に係る知事の努力義務を規定した。
- 把握の対象となる飲用井戸については、土壌汚染の規制対象となっている特定有害物質の毒性を踏まえて考え方を整理し、通知事項とした。
- 飲用井戸情報が個人情報であることに留意し、情報の提供にあたっては、個人を特定できない情報として目的に応じて加工することとし、基本的な考え方は通知に整理した。

改正事項

【条例第 119 条第2項】(新規)

知事は、第百十四条第一項第二号…に規定する規則で定める場合に該当することを判断するために必要があると認めるときは、人の健康に係る被害が生ずるおそれに関する情報を有する関係行政機関に対する情報提供の要請その他の手段により情報を収集するとともに、当該情報を整理し、保存し、及び適切に提供するよう努めるものとする。

2 (3) 地下水環境保全の考え方

● 中間とりまとめまでの議論

- ・ 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》で示したとおり、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。
- ・ また、対策の要件である《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り、明確化すべきである。

● 中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○ 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 条及び規則において規制の要件を明確化する。

● 意見募集の結果その他の追加検討

- ・ 地下水環境保全の考え方に基づく規制については、条例独自の規定であり、その適用の必要性については明確な説明を要する。
- ・ 第 114 条に健康リスクの考え方を取り入れることで、「現に飲用リスクがある地下水汚染」は、健康リスクの観点から規制の対象となる。そのうえで、第 115 条の地下水環境保全に基づく土壌汚染対策の対象を整理すると、「現に飲用リスクはないが将来飲用リスクが生じ得る地下水汚染」となる。
- ・ このことは、逆に「将来にわたり地下水の利用による人の健康被害が生じる見込みのない土地の地下水汚染」については、条例の目的と照らしても、規制の必要性がないと言い換えることができる。したがって、条例の規制対象を必要十分なものとするために、「将来にわたり地下水の利用による人の健康被害が生じる見込みのない土地の地下水汚染」は、地下水環境保全の考え方に基づく規制の対象外とすることとした。具体的には、地下水汚染地域における調査要請、後述する土壌地下水汚染対策計画の作成の指示の要件、指針における地下水調査及び同じく指針における措置の実施範囲等の規定が、対象外となる。

- ・「将来にわたり地下水の利用による人の健康被害が生じる見込みのない土地」の要件は、法の埋立地管理区域の考え方を参考に、当該地域の土地の埋立て等の造成の来歴及び現在の土地利用を踏まえて定める。
- ・「将来にわたり地下水の利用による人の健康被害が生じる見込みのない土地」の要件のうち、当該土地の埋立て等の造成の来歴としては、対象の明確化の観点から、公有水面埋立法に基づくものとするのが適当である。なお、いわゆる水没民有地については、地下水利用の状況において公有水面埋立法による埋立地と差がないと考えられるが、対象となる土地の特定が難しいこと及び法の埋立地特例区域に該当しうる土地との整合の観点から、今回の改正においては公有水面埋立法による埋立地に限定することとした。
- ・また、現在の土地利用としては、地下水の利用状況が健康リスクに係る要件に該当しないことを必須とし、今後もこの状況が変わる見込みがないと認められる土地とすることが適当である。なお、公有水面埋立法による埋立地の地域の全域において、全戸一斉調査及びその後のフォローアップ調査の結果、飲用井戸の存在が確認されていない。また、水道普及率は100%であり、行政機関も当該地域においては地下水の飲用利用は推奨しないものとして受け止めている。さらに、地下水質の状況は、当該地域より内陸側にかけても広く海水の影響（塩化物イオン 500～2,000mg/L 超）や着色が広く見られているという調査結果があり（東京都（区部）大深度地下の地盤 東京都土木技術研究所（平成6年））、特定有害物質の汚染の有無にかかわらず、将来にわたっても飲用に適する水質となる見込みがない地域と判断できる。
- ・該当地域の範囲については、上記の判断を都が行い、埋立地を有する各区に通知により示すこととする。
- ・飲用利用がない場合でも要件に該当する汚染がある場合に対策を求めることについては、規制が強化されるとの懸念からの反対意見があった。地下水環境保全の観点から、地下水汚染時の調査対策は従来から規定されており、今回の改正はその要件を明確化するものであり、強化にあたるとは考えていないところである。直ちに飲用リスクが生じる土地ではなく法が対策を求めている土地であることも踏まえ、対策の目標が「周辺の土地に地下水汚染が拡大することを防ぐ」ことに限られることについては、規則及び指針において明確にすることとした。

●見直しの内容(最終)

○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条及び規則において規制の要件を明確化した。

○第115条と同一の判断要件を、第116条(準用する場合を含む。)でも用いた。

○地下水環境保全の考え方に基づく規制は、現在は利用されていないが将来利用されうる地下水質の保全が目的であることから、周辺の土地に地下水汚染が拡大することを防ぐことを目標とした。また、将来にわたり地下水の利用が見込まれない土地はその対象外とした。

改正事項

【条例第 115 条第 1 項】

知事は、特定有害物質による地下水の汚染が認められる地域がある場合は、当該地域内の有害物質取扱事業者に対し、土壤汚染対策指針に基づき、規則で定めるところにより、当該工場又は指定作業場の敷地内の特定有害物質による土壤等の汚染状況の調査（以下「汚染状況調査」という。）を実施し、及びその結果を報告するよう求めることができる。ただし、将来にわたり地下水の利用の見込みがない土地として規則で定める要件に該当する場合は、この限りでない。

【規則第 55 条第 3 項】

条例第百十五条第一項ただし書及び第百十六条第四項第二号（第百十六条の二第二項において準用する場合を含む。）に規定する規則で定める要件は、次のいずれにも該当することとする。

- 一 公有水面埋立法（大正十年法律第五十七号）による公有水面の埋立て又は干拓の事業により造成された土地であること。
- 二 第五十四条第三項第一号の表一の項下欄に規定する取水口がなく、かつ、将来にわたって当該取水口が設けられる見込みがないと認められる土地であること。

【条例第 115 条第 2 項】（改正）

前項の規定による汚染状況調査の結果、当該敷地内の土壤の特定有害物質の濃度が汚染土壤処理基準を超える場合で、かつ、当該敷地内の土壤汚染が規則で定める基準に該当するとき

【規則第 55 条の 2】条例第百十五条第二項及び第百十六条第四項第二号（第百十六条の二第二項において準用する場合を含む。）に規定する規則で定める基準（第 4 3 周辺への地下水汚染の拡大のおそれのある土地における対策）参照

【規則第 54 条の 2】（土壤地下水汚染対策計画書の記載事項において、条例第百十五条第二項又は第百十六条第四項第二号（第百十六条の二第二項において準用する場合を含む。）の適用を受ける場合にあっては、周辺への地下水の汚染の拡大の防止のために必要となる事項を記載すれば足りる旨を規定）

3 自然由来等基準不適合土壌の扱い

●中間とりまとめまでの議論

- ・条例の対象とする「環境への負荷」とは《事業活動その他の人の活動により・・・》と定義されている（第2条）。このため、《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》は土壌汚染対策の適用除外としてきた（第122条）。
- ・法は、汚染の原因が自然的条件あるいは水面埋立材由来である土壌については、平成22年の改正以降、人為由来の汚染とほぼ同等に規制している。しかし、これらは濃度が比較的低くかつ地質的に同様な状態で広く存在していることを踏まえ、改正後の法において「自然由来等土壌」について搬出及び処理に関する規制を合理化することとした（改正後の法第16条、第18条その他）。
- ・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、汚染が自然由来である「自然由来特例区域」、汚染が水面埋立材由来である「埋立地特例区域」「埋立地管理区域」、双方を含みうる「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。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。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○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も踏まえ、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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・条例において「自然由来等」として扱う場所については、改正後の法で規制が合理化される「自然由来特例区域」及び「埋立地特例区域」相当の土地が対象となるよう定義することが適当である。
- ・一部適用の考え方としては、次のとおり整理した。
- ・地歴調査及び汚染状況調査については、実施の時点では当該土地の土壌汚染の原因が専ら自然的条件であることが認められていないため、適用される。
- ・汚染の原因が専ら自然的条件である土壌については、後述する土壌地下水汚染対策計画書作成提出の指示の対象とならない。
- ・土地の改変や措置に伴って自然由来等基準不適合土壌が搬出されるときは、当該土壌による汚染の拡散を防止する必要がある。この目的のために、汚染があることの情報は残す必要がある。

●見直しの内容(最終)

○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(自然由来と同程度の汚染である水面埋立材によるものも含む。)については、法が規制の対象

としていることの趣旨も踏まえ、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。

改正事項

【条例第 122 条第 1 項】（改正）

第 113 条から前条までの規定は、次に掲げる土壌については適用しない。

二 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（汚染の原因が、専ら自然的条件によるものと同程度に汚染された土砂に由来すると認められる埋立地を含む。）の土壌

【条例第 122 条第 2 項】（新規）

前項第二号の規定に関わらず、第百十三条から前条までの規定は、前項第二号の土壌については、当該場所からの土壌の搬出による汚染拡散防止に必要な限りにおいて適用する。

具体的に適用される規制の内容は、「第 5 3 自然由来等基準不適合土壌の搬出」を参照

4 調査・対策義務の原則

●中間とりまとめまでの議論

- ・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」及び「行為責任」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しておくべきであること、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等に土地所有者等が調査・対策を実施する場合の扱いなど、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。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・調査、対策それぞれについて、土地所有者等への義務の課し方に多くの意見が寄せられた。汚染原因者責任に劣後する第二義務者としての状態責任の枠組みを検討していたが、条例の原則を大きく転換したと受け止められるおそれがあること、また法との関係性について懸念もあり、全体を通じて、条例での状態責任に基づく土地所有者等への調査対策の義務付けについては、今回の制度見直しの中での実現は困難と判断し

た。

- ・その上で、現行の規定の考え方を生かしつつ、土地所有者等が任意で実施する調査対策について、報告や届出を可能とするよう、規定を整備することとした。調査対策義務のほかにも土地所有者等の関与は各場面で必要であり、個別事項については、各項目において詳述する。
- ・なお、汚染原因者責任が果たされないときに土地所有者等へ義務付けを行うことの必要性は、今回の中間とりまとめまでの議論で明らかになっていることから、新たな制度による任意取組の運用状況を踏まえつつ、将来の制度見直しに向けて、法規上の課題の解決を目指した検討を続けていくべきである。

●見直しの内容(最終)

- 条例における調査及び対策の義務は、汚染原因者責任又は行為責任を負う者に課すという姿勢を維持した。
- 土地所有者等による任意の調査対策の実施を可能とする規定を整備した。
- その他、各規定の性質に応じて、土地所有者等の関与を個別に定めた。

改正事項

関連各項目において記載

第2 土壌汚染情報の公開

1 情報の公開の手法

- ・ 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を示している。
- ・ 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により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、積極性に応じて、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、法の執行において既に実績があり、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。

● 中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○ 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。

● 意見募集の結果その他の追加検討

- ・ 台帳の調製・公開自体は賛成意見が複数寄せられ、反対する意見はなかった。
- ・ 公開の方法については、ウェブサイトによることを希望する意見があった。このような都民からのニーズを踏まえつつ、公開対象となる情報の性質に応じて、台帳調製の実務を行う都及び各区市の情報公開への方針、ルールに従った方法で行っていく。

● 見直しの内容(最終)

- 条例に基づく調査、計画、措置等の台帳を調製し、これを公開する規定を設けた。
- 台帳の公開は、窓口での台帳閲覧からホームページ掲載まで広く選択できるよう、公開の方法を規定せず、裁量の余地を設けた。
- 台帳の対象とする調査、計画、措置等の範囲及び調製の方法は、規則で定めることとした。(「2 情報の公開の範囲」参照)

改正事項

【条例第 118 条の2第1項】(新規)

知事は、第百十四条から第百七条までの規定に基づく調査、計画書、措置等について、規則で定めるところにより、所在地その他の規則で定める事項を記載した台帳を調製

し、これを保管しなければならない。

【条例第 118 条の2第2項】(新規)

前項に規定する台帳は、公開し、一般の閲覧に供するものとする。

2 情報の公開の範囲

- ・環境リスク及び健康リスクの視点からは、現在土壤汚染があ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（＝「土壤汚染ありと評価された土地（その後汚染が除去された土地も含む。）」）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、汚染が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。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

- 「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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・パブリックコメントにおいて、「汚染が確認されなかった土地」の情報を公開することについて、賛成の意見とともに慎重な意見も寄せられた。賛成意見としては、土地の利活用の促進、土地取引の際の安全性向上、効率的な土壤汚染調査の実施等の観点から、当該情報の公開をすべきとしている。一方で、慎重な意見としては、汚染がないことの情報健康影響を防止するという条例の目的を逸脱するのではないか、土地は個人の資産であるため土地所有者の意思が反映されるべきでないか等の観点から行政の関与については慎重にすべきとしている。
- ・これらの意見も踏まえ、公開の目的や必要性について、理解を得られるものとなるよう、引き続き検討を行っていく。
- ・また、情報公開促進の視点からは、地下水の汚染のみが確認された土地についても、条例独自の取組として、台帳調製・公開の対象とすることとした。

●見直しの内容(最終)

- 「汚染ありと評価された土地(その後汚染が除去された土地も含む。)」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

の対象とした。

○条例独自の取組として、地下水の汚染のみが確認された土地も台帳の対象とした。

○さらに、将来的に「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を台帳の対象とすることについて、その影響等について引き続き検討することとした。

改正事項

【規則第 58 条第 1 項】（新規）

条例第百十八条の二第一項に規定する台帳は、次に掲げる土地について帳簿及び書類等をもって調製するものとする。

- 一 条例第百十四条の指示の対象となった土地
- 二 条例第百十五条から第百七条までの規定に基づく汚染状況調査により、土壌の特定有害物質の濃度が汚染土壌処理基準を超えていること又は地下水中の特定有害物質の濃度が地下水基準を超えていることが確認された土地

第3 調査実施の契機

1 第 116 条(工場等) に基づく調査の実施の時期

- ・ 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（全部又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る。「除却」の定義を明確にするとともに、操業中の調査契機であることから、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。

● 中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○ 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。
- 《全部又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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・パブリックコメントにおいて、「工場の廃止後 120 日以内」と「除却に伴う土壌の掘削の 30 日前」の関係性について指摘があった。このことから、工場等の廃止後であっても、廃止後 120 日と掘削の 30 日前のいずれか早い日までに調査報告を実施する規定とすることとした。
- ・除却については、「施設等除却者」という定義を置き、工場又は指定作業場の全部又は主要な施設等（工場又は指定作業場に設置された建築物、工作物又は設備のうち、特定有害物質を取り扱ったことにより土壌汚染を引き起こしたおそれがあるもの）の除却に伴い土壌の掘削を行う土地を調査の対象地とした。

●見直しの内容(最終)

- 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ととした。
- 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ていく。
- 《全部又は主要な部分の除却》時の調査は、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た。このため、除却に伴い土壌の掘削を行う箇所を調査の対象とし、その実施の 30 日前までに調査報告を行うこととした。なお、この考え方は、廃止後の土地においても適用することとした。

改正事項

【条例第 116 条第 1 項】(改正)

次の各号に掲げる者は、土壌汚染対策指針に基づき、規則で定めるところにより、それぞれ当該各号に定める土地の汚染状況調査を実施し、規則で定める日までにその結果を知事に報告しなければならない。ただし、(中略)

- 一 工場等廃止者(有害物質取扱事業者であった者で工場又は指定作業場を廃止したものをいう。以下同じ。) 当該工場又は指定作業場の敷地であった土地
- 二 施設等除却者(有害物質取扱事業者であって、工場又は指定作業場の全部又は規則で定める主要な施設等を除却しようとするものをいう。以下同じ。) 当該除却に伴い土壌の掘削を行う土地

【規則第 56 条第 1 項】

条例第百十六条第一項本文に規定する規則で定める日は、次の各号に掲げる場合の区分に応じ、当該各号に定める日とする。

- 一 有害物質取扱事業者であった者が工場又は指定作業場を廃止した場合 廃止の日から起算して百二十日を経過した日又は工場若しくは指定作業場の全部若しくは主要な施設等の除却に伴い土壌の掘削を行う日の三十日前のいずれか早い日
- 二 有害物質取扱事業者が工場又は指定作業場の全部又は主要な施設等を除却しようとする場合 当該除却に伴い土壌の掘削を行う日の三十日前

【規則第 56 条第 2 項】

条例第百十六条第一項第二号の規則で定める主要な施設等は、工場又は指定作業場に設置された建築物、工作物又は設備のうち、特定有害物質を取り扱ったことにより土壌汚染を引き起こしたおそれがあるものとする。

2 第 116 条(工場等)に基づく調査の猶予

- ・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壌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った。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、猶予の取消し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。
- ・猶予の取消しは、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。

● 中間とりまとめ時点での見直しの方向性

- 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しの対象となる。

○知事による猶予の確認にあたり、工場等の操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。

○猶予の取消しについては、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しを可能とする。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・法の調査猶予の規定について、行政手続法上、確認行為は「準法律的行政行為」であると解釈された。条例の猶予確認手続きについても同様に考えるべきであり、確認行為に当たって条件付け等の行政の裁量の余地はないものと整理された。
- ・条件付けを予定していた、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、法と同様に義務とした。
- ・変更の届出を義務付ける以上、現況届の義務付けは過度な負担であるとして、規定は設けないこととした。
- ・猶予の要件としては、当該土地の土壌の汚染により人の健康に被害が生ずるおそれがないこととして、事業者自身が当該土地で事業を営む、居住し続けるという場合のほか、第三者が現に事業を営んでいる又は居住している土地で被覆措置がされている場合も対象とする。このような土地において、現に居住等の用に供している建物があるため調査の実施が当分の間困難な状況にあれば、猶予の対象とすることとした。
- ・猶予の確認の取消しは、猶予の要件を満たさなくなったことのほか、変更届出義務違反があった場合にも行うこととした。
- ・なお、操業時の記録は、「第5 2 記録の保管・承継」の規定の対象として保管等を義務付けることとした。（後述）

●見直しの内容(最終)

○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した。

○猶予の申請は、調査義務者が行い、申請者が土地所有者等と異なる場合、所有者の同意を必須とした。申請があった場合、要件を満たせば猶予の確認を行う規定とした。

○猶予の要件は、当該土地が土壌の特定有害物質による汚染により人の健康に係る被害が生ずるおそれがなく、かつ、当面の間汚染状況調査の実施が困難な状況にあることとした。

○猶予中の土地については、土地の改変を含む土地の利用状況の変更、猶予の確認を受けた者の地位の承継及び土地所有者等の変更について、届出を必須とした。

○猶予要件を満たさなくなったとき及び届出義務違反があった場合は、猶予の確認の取消し

を行うこととした。

○猶予の確認を受けた者に対し、工場等の作業時の状況に関する図面や記録等の保管を義務付けた。

改正事項

【条例第 116 条第 1 項】(下記部分新規)

ただし、第一号に掲げる者が、規則で定めるところにより、申請を行い、当該土地が土壌の特定有害物質による汚染により人の健康に係る被害が生ずるおそれがなく、かつ、当面の間汚染状況調査の実施が困難な状況にある旨の知事の確認を受けたときは、この限りでない。

【規則第 56 条第 3 項】

条例第百十六条第一項ただし書の確認を受けようとする者は、次に掲げる事項を記載した別記第三十二号の二様式による調査猶予確認申請書を提出しなければならない。(中略)

五 確認を受けようとする土地について予定されている利用の方法

六 確認を受けようとする土地において汚染状況調査の実施が困難である理由
(以下略)

【規則第 56 条第 4 項】

前項の調査猶予確認申請書には、次に掲げる書類等を添付しなければならない。

一 確認を受けようとする者以外に当該土地の所有者等がいる場合にあっては、所有者等が当該確認の申請に同意している旨を示す書類
(中略)

四 廃止した工場又は指定作業場において取り扱っていた特定有害物質その他の作業時の状況に関する記録の一覧

【規則第 56 条第 5 項】

知事は、第三項の申請に係る当該土地の利用方法その他の状況が次の各号のいずれにも該当することが確実であると認められる場合に限り、当該土地の全部又は一部について、条例第百十六条第一項ただし書の確認をするものとする。

一 当該土地の利用方法及び管理の状況が次のいずれかに該当するとき。

ア 引き続き工場等廃止者が事業の用に供する事業場(当該工場等廃止者又は当該事業場に係る事業に従事する者その他の関係者以外の者が立ち入ることができないものに限る。)の敷地として利用されること。

イ 廃止した工場又は指定作業場が小規模であって、事業の用に供されていた建築物と工場等廃止者(その者が法人である場合にあっては、その代表者)の居住の用に供されている建築物とが同一のものであり、又は近接して設置されており、かつ、当該居住の用に供されている建築物が引き続き当該工場等廃止者の居住の用に供される場合において、当該居住の用に供されている建築物の敷地(これと一体として管理される土地を含む。)として利用されること。

ウ 工場等廃止者以外の者の事業又は居住の用に供される敷地として現に利用されており、かつ、当該敷地内の土壌が舗装その他の方法により人が直接触れることのない状況であること。

二 汚染状況調査における土壌及び地下水の採取に当たり、現に事業若しくは居住の用に供している建物を取り壊すこと又は建物の基礎等の全部若しくは一部を損壊させることが必要であり、かつ、それにより当該事業又は居住に著しい支障が生じるとき。

【条例第 116 条第2項】(新規)

前項ただし書の確認を受けた者(その者の地位を承継した者を含む。次項において同じ。)は、当該確認に係る土地の利用状況、土地の所有者等(土地の所有者、管理者又は占有者をいう。以下同じ。)その他の規則で定める事項の変更について、規則で定めるところにより知事に届け出なければならない。

【規則第 56 条の 2】 (変更届出が必要な事項とその届出の期限)

【条例第 116 条第3項】(新規)

知事は、次の各号のいずれかに該当するときは、第一項ただし書の確認に係る土地の全部又は一部について当該確認を取り消すものとする。

- 一 当該土地の全部又は一部が同項ただし書の確認の要件を満たさない状況になったとき。
- 二 同項ただし書の確認を受けた者が前項に規定する届出をせず、又は虚偽の届出を行ったとき。

【条例第 118 条第1項】(改正)

「第 5 2 記録の保管・承継」を参照

3 第 116 条(工場等)に基づく調査義務の承継

- ・ 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、土壌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、土壌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、土地譲受者による調査実施・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調査実施の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、当該地が調査の対象であり、かつ調査義務が果たされていない状態であることについては、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。

● 中間とりまとめ時点での見直しの方向性

- 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)

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・平成29年度の検討においては、上記のような議論が行われてきた一方で、パブリックコメントで、汚染原因者責任を基本的な考え方としている条例において状態責任に基づき土地所有者等に対し調査義務を課すことについて、合理性・公平性の観点から疑問視する意見も寄せられた。
- ・条例の制度の根幹に関わる考え方の転換であることから再度慎重に検討した結果、今回の制度見直しにおいては、状態責任に基づく土地所有者等への調査義務付けは断念し、調査義務の対象は従来どおり汚染原因者である事業者に限ることとした。(「第1 4 調査・対策義務の原則」参照)
- ・なお、現行第116条第4項で調査義務が課されている者は、事業者から直接土地権利の承継を受けている者であることから、汚染原因者の義務を引き受けた者と解釈され、土地の権利の承継と同時に調査義務を承継している。しかし、事業者の義務が譲渡により消滅することは適切ではないことから、土地の権利の譲渡の後も事業者本来の調査義務があり、他方、譲受者も一定の責任を負うものとして整理するべきである。
- ・譲受者があることを行政が知ったときは、譲受者が実施する調査に資するため、特定有害物質の名称等の情報を提供する目的で通知を発出することとする。
- ・転得者には調査義務が課されないが、当該土地が未調査の土地であることの情報を公開でき、調査が実施されればその公開を終了する規定を設けることにより、自発的に調査を実施することを促す。
- ・合意によって実施する場合を含め、土地所有者等が実施した調査の結果については、調査報告書の提出が正式に可能となる規定を整備することとする。

●見直しの内容(最終)

- 条例第116条の調査義務については、汚染原因者責任に基づく義務付けを原則とする考え方は維持した。
- 土地の権利の移転があった場合についても、事業者の本来の調査義務は残した上で、譲受者も調査義務を負うこととした。
- 直接権利承継のない土地所有者等(転得者など)は調査義務を負わないが、当該土地が未調査の土地であることの情報を公表できる規定を設けること、また土地所有者等が実施した調査の結果を条例上正式に受理可能とする規定を整備することにより、自発的な調査を促す制度とした。

改正事項

【条例第116条第9項】(第4項の改正)

第一項及び第四項から前項までの規定にかかわらず、工場等廃止者又は施設等除却者が汚染状況調査の実施若しくは報告、第一百六条計画書の作成若しくは提出又は土壌汚染の除去等の措置若しくは当該措置が完了した旨の届出を行わずに、当該土地の譲渡

(借地の場合にあつては、当該土地の返還をいう。以下同じ。)をしたときは、当該譲渡を受けた者も、当該汚染状況調査の実施及び報告、第百十六条計画書の作成及び提出並びに土壤汚染の除去等の措置及び当該措置が完了した旨の届出(当該土地の譲渡をした際、工場等廃止者又は施設等除却者が行っていないものに限る。)を行わなければならない。

【条例第 116 条第 10 項】(新規)

知事は、前項(次条第二項において準用する場合を含む。)に規定する土地の譲渡を受けた者がいることを知ったときは、当該土地の譲渡を受けた者に対し、当該工場又は指定作業場において取り扱っていた特定有害物質の種類その他の規則で定める事項を通知するものとする。

【規則第 56 条の 3】条例第百十六条第十項の規定により通知する事項

【条例第 116 条第 11 項】(新規)

土地の所有者等(工場等廃止者、施設等除却者及び第九項の譲渡を受けた者を除く。)が汚染状況調査又は土壤汚染の除去等の措置を行った場合(工場等廃止者、施設等除却者又は第九項の譲渡を受けた者が、第一項、第六項又は第九項の規定に基づく汚染状況調査又は土壤汚染の除去等の措置を行わない場合に限る。)において、当該汚染状況調査又は土壤汚染の除去等の措置が当該各項に規定する方法により行われたものであると知事が認めるときは、当該各項の規定による汚染状況調査又は土壤汚染の除去等の措置があったものとみなす。

未調査地の公表については「第7 1 第 116 条調査義務等勧告違反への対応」を参照

4 第 117 条(土地改変時)の適用除外となる行為の明確化

- ・ 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 m²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、規則に明記するべきである。
- ・ 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、土壌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。
- ・ 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 m²以上等）》については、「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」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 m²とすることが妥当であると結論付けた。ただし、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、土壌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、条例においても考慮すべきか、引き続き経過を見ていく。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

- 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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・第117条第1項に適用除外を設けることについては、安易な拡大解釈を防ぐべきという意見が寄せられ、また「緊急性」と「日常性」の解釈についても疑義があることから、今回掲げた行為に類すると認められる行為に限定することとした。
- ・「掲げた行為に類する行為」としては、これに類するものを広く認める意図ではなく、同様に汚染の拡散のおそれがなく、通常の管理行為と判断して差し支えない行為を個別に判断する趣旨である。よって、行為類型として示すものではなく、個々の行為の性質、規模、施行の方法等によって判断する。なお、判断の積み重ねにより一定の見解が得られた際は、通知により広く示すこととする。
- ・改変深度について、地下水位との関係から懸念する意見があったが、行為類型として汚染の拡散の可能性の低い行為を掲げており、深度の規定は設けないこととした。
- ・軽易な行為の規模要件については、掘削・搬出土量を考慮することが望ましいという意見もあったが、計画段階での土量の正確な把握は困難であることから、面積要件に限定した。
- ・なお、改正法第二段階施行において、知事が土壤汚染状況調査に準じた方法により調査した結果、基準不適合土壤が存在するおそれがない又は土地の土壤の汚染状態がすべての特定有害物質の種類について基準適合するものと認められるものとして知事が指定した土地における土地の形質の変更が法第4条第1項の届出対象外となる。都内において上記の指定は現時点では予定しておらず、今回の制度見直しにおいては対応の検討は行っていない。

●見直しの内容(最終)

- 適用除外行為として認めている「通常の管理行為又は軽易な行為」を、施行規則に記載し、明文化した。
- 「通常の管理行為又は軽易な行為」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した。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、既存道路補修も対象に加えた。これらに類すると認められる行為も、適用除外とした。

○その他、軽易な行為として《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。)》を適用除外とした。今後は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。

改正事項

【規則第57条第2項】

条例第百十七条第一項に規定する規則で定める行為は、次の各号に掲げる行為とする。

一 土地の形質の変更（建築物その他の工作物の建設その他の行為に伴うものに限る。）並びに土地の切り盛り、掘削及び造成。ただし、次に掲げる行為については、この限りでない。

ア 通常の管理行為又は軽易な行為として次に掲げるもの

- (1) 敷地内の水道管又は下水道管その他これらに類する工作物で地下に設けるものの新設、改修又は増設
- (2) 用水又は排水施設の設置
- (3) 木竹の植栽、植替え等に伴う掘削
- (4) 既存道路の補修（新設又は拡幅を行うものを除く。）
- (5) その他土壤汚染の拡散のおそれがなく、かつ、(1) から (4) までに類する行為

イ 変更の対象となる土地の面積の合計が三百平方メートル未満の行為（当該箇所において汚染土壌処理基準を超え、又は超えることが確実であると認められる土壤汚染が生じている場合を除く。）

ウ 非常災害のために必要な応急措置として行う行為

二 (略)

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

- ・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、改正前の条例第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。ただし、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。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・見直しの内容については、概ね賛成意見であった。
- ・改正法第二段階施行において、施設操作中のほか、法第3条第1項の調査報告が行われていない土地における900㎡以上の改変も法第4条第1項の対象となった。このことによる見直しの方向性の変更の必要はない。

●見直しの内容(最終)

○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900㎡以上の改変が届出の対象となる土地を含む。)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900㎡に見直すとともに、《法第4条第1項の届出の対象となる行為》を規則で定める「土地の改変」に加えた。

改正事項

【規則第57条第1項】

条例第百十七条第一項に規定する規則で定める面積は、三千平方メートルとする。ただし、土壌汚染対策法第四条第一項の適用を受ける土地にあっては、九百平方メートルとする。

【規則第57条第2項】(改正)

条例第百十七条第一項に規定する規則で定める行為は、次の各号に掲げる行為とする。

- 一 (略)
- 二 土壌汚染対策法第四条第一項に基づく届出の対象となる行為

6 操業中の工場等における自主的な調査

- ・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に対策が必要である。
- ・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。

● 中間とりまとめ時点での見直しの方向性

- 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った自主調査・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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・利用対象となる事業者の団体等の意見も聴きながら検討したところ、汚染が確認されなかったことの情報が公開されることは事業者にとっても望ましいという意見であったことから、台帳調製・公開については他の届出と同様に扱うことが適当と結論付けた。ただし、操業中事業場の事業情報については情報公開制度の規定等に則り取り扱う必要がある。
- ・自主的な調査結果を報告した場合、対策義務及びこれに係る命令等の手続き、その他土地改変時の届出義務について、通常の有害物質取扱事業者に対する規定と同様となることから、自主的報告は任意の制度であり、これを行った場合には、命令等の手続きが適用になることを、報告を受理する段階で注意喚起することにより、事業者が戸惑うことがないようにすることが必要だという意見があった。このことについては、制度の普及において十分注意を払っていく。

●見直しの内容(最終)

- 操業中であつ条例の調査契機に該当しないときに行った自主調査について、条例第 116 条と同様の調査報告を任意で行うことができる制度を新たに設けた。
- 届出の契機は特段限定せず、事業者の自主性に委ねるものとした。
- 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、工場等廃止者及び施設等除却者に対する規定と同等とした。また、その後の土地改変時の届出義務についても、同等とした。
- 調査結果等の台帳を調製し公開することについても、義務に基づく調査と同等に取り扱うこととした。
- 工場等の廃止時の調査において、操業中に行った調査結果を活用できることとし、この制度に基づく調査対策以降新たな汚染のおそれが生じていないときは、指定調査機関による調査を要しないとする調査の特例を指針に規定した。

改正事項

【条例第 116 条の 2 第 1 項】(新規)

有害物質取扱事業者(第百十五条第一項、前条第一項又は第百十七条第二項の規定の適用を受ける者を除く。)は、土壌汚染対策指針に基づき、規則で定めるところにより、当該工場又は指定作業場の敷地内の汚染状況調査を実施したときは、その結果を知事に報告することができる。

【条例第 116 条の 2 第 2 項】(新規)

前条第四項から第九項までの規定は、前項の報告をした有害物質取扱事業者について準用する。(以下、準用の読替えを規定)

調査の特例を指針に規定

第4 対策の要件等

1 対策の要件

- ・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。
- ・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ことが適当である。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○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）

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・「高濃度」という用語は、今回条例の規制の対象とする濃度のレベルではなく、原液状の汚染を想起させる懸念があることから、以降は「一定濃度を超える汚染」と言い換えることとした。
- ・事業者措置を義務付ける規定にあつては、事業者の生じさせた汚染でないことが明らかでない場合は、措置義務の対象外とした。
- ・土地の改変の際には、当該改変範囲については、健康被害防止及び周辺地下水汚染拡大防止のために必要な措置を改変者が実施する旨を指針で定めることとした。

●見直しの内容(最終)

○第 114 条から第 116 条の規定において、以下の場合に対策を義務付けた。

・健康リスクがある場合（法と同じ定義）

・周辺への地下水汚染拡大のおそれがある土壌又は地下水の汚染がある場合（第 115 条の調査要請の対象とならない土地は除く。判断基準は、「3 周辺への地下水汚染拡大のおそれのある土地における対策」にて整理）

○第 117 条による土地改変の際には、改変を実施する範囲において、拡散防止の措置の一環として上記の対策を実施するよう、指針に規定した。

○それ以外の場合は、汚染土壌が存在する土地の改変を行う際に拡散防止の措置を実施するよう、指針に規定した。（「第5 汚染地のリスク管理」を参照）

改正事項

関連各項目において記載

2 健康リスクのある土地における対策

- ・健康被害の防止に係る対策であることから、第 114 条等に基づく対策は、法の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。
- ・改正前の条例では、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いことから、モニタリング措置については、これまで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、法対象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、改正前の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。法で選択可能な措置については、条例でも選択可能とすべきである。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

- 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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・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することについては法との整合の観点からの賛成、過剰だとして反対の意見がそれぞれ寄せられた。このことについては、法との整合を図るとして整理した。
- ・対策の要否の判断基準となる飲用井戸の定義については、前述（「第 1 2 (2) 飲用井戸情報の収集等」）のとおり整理した。
- ・健康リスク及び周辺地下水汚染拡大防止いずれの目的であっても、措置を要する土地であることが明確となるよう、対策に係る計画書の名称は統一することとした。
- ・改正法第二段階施行において、モニタリングの完了要件が定められたことから、条例のモニタリングについても同様の完了要件を指針で定めることとした。
- ・改正法第二段階施行において、目標土壌溶出量及び目標地下水濃度の考え方が導入されたことから、条例の措置としても目標濃度の導入を可能とするよう指針で定めることとした。

●見直しの内容(最終)

- 健康リスクに関する判断基準を法と整合させると同時に、第 114 条及び第 116 条(健康リ

スク。第 116 条の 2 で準用する場合を含む。)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した。

○健康被害防止のための措置の内容としては、法の汚染除去等措置との整合、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いう整理から、法で選択可能な措置は条例でも選択可能とするよう、指針に各措置を追加した。

○モニタリング実施期間の考え方等、措置の具体的事項は、法施行規則との整合を図った。

改正事項

措置の内容について指針に規定

3 周辺への地下水汚染の拡大のおそれのある土地における対策

- ・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。
- ・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、早期に何らかの対応を必要とするべきである。
- ・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。
- ・一定濃度を超える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。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○地下水の汚染状態が「第二地下水基準（仮称）」を超過していることが敷地境界で確認されたときは、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」又は「敷地内の地下水の汚染状態が第二地下水基準を超過」のときは、敷地境界の地下水の濃度が第二地下水基準を超過しないことをモニタリングにより確認する。

○当該土地の土壌汚染及び地下水汚染に対して選択可能な措置、モニタリング実施期間の考え方等の具体的事項は、指針の見直し作業において検討する。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・一定濃度を超える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」については対応できるといえるか検討したが、一部の地下水汚染については未対策で残されるおそれがあることから、現時点では飲用リスクに十分対応できると断言できる状況にないものと考えた。
- ・周辺への地下水汚染の拡大防止の観点から考えた場合、敷地境界（対象地境界）における地下水の汚染状態が重要となる。そのため、対象地境界における地下水の汚染状態を地下水調査により確認し、その汚染状態に応じた必要な措置を指針に規定することとした。
- ・措置としては、対象地境界での地下水の継続監視を必須としたうえで、対象地境界において第二地下水基準を超過したときには、一定濃度を超える汚染の除去や封じ込めを求めることとした。このときに選択可能な措置は、指針に規定することとした。

●見直しの内容（最終）

○汚染状況調査の結果、「土壌の汚染状態が第二溶出量基準を超過」又は「地下水の汚染状態が第二地下水基準を超過」している土地については、対象地境界における地下水の汚染状態に応じた必要な措置を実施することとした。

○措置としては、対象地境界での地下水の継続監視を必須としたうえで、対象地境界において第二地下水基準を超過したときには、一定濃度を超える汚染の除去や封じ込めをすることとし、当該土地に適用可能な措置について指針に規定した。

改正事項

【規則第55条の2】(改正)

条例第百十五条第二項及び第百十六条第四項第二号（第百十六条の二第二項において準用する場合を含む。）に規定する規則で定める基準は、次の各号のいずれにも該当することとする。

- 一 土壌の特定有害物質の濃度が別表第十二の三の上欄に掲げる特定有害物質の種類に応じ、当該下欄に掲げる基準値（以下「第二溶出量基準」という。）を超え、又は地下水の特定有害物質の濃度が別表第十二の四の上欄に掲げる特定有害物質の種類に応じ、当該下欄に掲げる基準値（以下「第二地下水基準」という。）を超えること。
- 二 当該土地において、土壌汚染対策指針に基づく土壌汚染の除去等の措置が講じられていないこと。

措置の内容について指針に規定

4 対策の義務の課し方

- ・改正前の条例では、第 114 条から第 117 条までの義務者は、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。ただし、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（＝当該土地の土壌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、措置に係る義務が生じたことについては、義務者に知らせる必要がある。
- ・周辺への地下水汚染拡大のおそれについては、調査結果により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措置が追加で必要となることから、必要な措置の範囲を義務者に知らせる必要がある。
- ・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、飲用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。

● 中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○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、命令の規定は問わず、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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・平成 29 年度の検討においては、上記のような議論を行ってきたが、一方で、パブリックコメントにおいて、所有者等に対し対策義務を課すことについて、合理性・公平性の観点から疑問視する意見も寄せられた。
- ・調査義務の承継と同様、条例の制度の根幹に関わる考え方の転換であることから、再度慎重に検討した結果、今回の制度見直しにおいては、状態責任に基づく土地所有者等への対策義務付けは断念し、命令の対象は従来どおり汚染原因者である事業者に限ることとした。
- ・なお、現行第 116 条第 4 項で対策義務が課されている者は、事業者から直接土地権利の承継を受けている者であることから、土地の権利の承継と同時に対策義務を承継している。しかし、事業者の義務が譲渡により消滅することは適切ではないことから、土地の権利の譲渡の後にも事業者に本来の対策義務があり、他方、譲受者も一定の責任を負うものとして整理するべきである。
- ・転得者には措置義務が課されないが、当該土地が措置未実施の土地であることの情報は台帳上明らかにし、自発的に措置を実施することを促す制度とする。
- ・合意によって土地所有者等が対策を実施する場合については、計画書の提出等の受理が正式に可能となる規定を整備することとする。
- ・命令の手続きについては、地検協議の中で違法性に係る判断要件を明確にするよう指摘があった。このため、改正後の法の手続きを参考に、計画書の作成提出を指示し、指示に従わない場合に計画書提出に係る命令を発出すること、及び計画書に従って措置することを義務付け、これを行わない場合に措置命令をそれぞれ発出することとした。
- ・健康リスク及び周辺地下水汚染拡大防止いずれの目的であっても、措置を要する土地

であることが明確となるよう、対策に係る計画書の名称は統一することとした。

●見直しの内容(最終)

- 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、土壤汚染の除去等の措置の計画書(土壤地下水汚染対策計画書)の作成提出を指示し、これに従わない場合に計画書の提出を命じる規定とした。
- 事業者は、計画書に従って土壤汚染の除去等の措置を講じる義務を負い、これを行わない場合には措置の実施を命じる規定とした。
- 措置完了までの間において事業者が実施しないこととなった措置については、土地譲受者も義務を負うこととした。また、土地所有者等が実施することを可能とした。
- 第 117 条については、指示・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記載するよう、指針に規定した。なお、条例において、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変更を求めることができることとした。
- 措置が未実施であることについては、台帳の記載事項において明らかにすることとした。
- 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。

改正事項

【条例第 114 条第 1 項】(改正)

知事は、次の各号のいずれにも該当するときは、工場又は指定作業場を設置している者で、特定有害物質を取り扱い、又は取り扱ったもの(以下「有害物質取扱事業者」という。)に対し、期限その他の規則で定める事項を示して、土壤汚染対策指針に基づき、規則で定めるところにより、土壤汚染の除去等の措置の計画書(以下「土壤地下水汚染対策計画書」という。)を作成し、これを提出すべきことを指示することができる。

【条例第 114 条第 2 項】(改正)

知事は、前項の規定により指示を受けた者が、提出の期限までに土壤地下水汚染対策計画書を提出しないときは、その者に対し、期限を定めて土壤地下水汚染対策計画書を提出すべきことを命ずることができる。

【条例第 114 条第 3 項】(新規)

第一項又は前項の規定による土壤地下水汚染対策計画書(以下この条において「第百十四条計画書」という。)を提出した者は、当該第百十四条計画書に従って土壤汚染の除去等の措置を講じなければならない。

【条例第 114 条第 4 項】(新規)

知事は、第百十四条計画書を提出した者が、措置を講ずべき期限までに当該第百十四条計画書に従って土壤汚染の除去等の措置を講じていないと認めるときは、その者に対し、期限を定めて当該措置を講ずべきことを命ずることができる。

【条例第 114 条第 5 項】(旧第 3 項の改正に相当)

第百十四条計画書を提出した者は、当該第百十四条計画書に記載された土壤汚染の除

去等の措置が完了したときは、その旨を知事に届け出なければならない。

【条例第 115 条第 2 項】

知事は、前項の規定による汚染状況調査の結果、当該敷地内の土壌の特定有害物質の濃度が汚染土壌処理基準を超える場合で、かつ、当該敷地内の土壌汚染が規則で定める基準に該当するときは、当該汚染状況調査の結果を報告した者に対し、期限その他の規則で定める事項を示して、土壌汚染対策指針に基づき、規則で定めるところにより、土壌地下水汚染対策計画書を作成し、これを提出すべきことを指示することができる。ただし、当該土壌汚染が、当該報告した者が生じさせたものでないことが明らかであると知事が認めるときは、この限りでない。

【条例第 115 条第 3 項～第 6 項】

第 114 条第 2 項～第 5 項と同様の手続を規定

【条例第 116 条第 4 項】

4 知事は、第一項の規定による汚染状況調査の結果、当該土地の土壌の特定有害物質の濃度が汚染土壌処理基準を超える場合で、かつ、当該土地が次の各号のいずれかに該当するときは、工場等廃止者又は施設等除却者に対し、期限その他の規則で定める事項を示して、土壌汚染対策指針に基づき、規則で定めるところにより、土壌地下水汚染対策計画書を作成し、これを提出すべきことを指示することができる。ただし、当該土壌汚染が、当該工場等廃止者又は施設等除却者が生じさせたものでないことが明らかであると知事が認めるときは、この限りでない。

- 一 当該土地の状況が、土壌汚染により人の健康に係る被害が生じ、又は生ずるおそれがある場合として規則で定める場合に該当するとき。
- 二 当該土壌汚染が規則で定める基準に該当するとき(将来にわたり地下水の利用の見込みがない土地として規則で定める要件に該当するときを除く。)。

【条例第 116 条第 5 項～第 8 項】

第 114 条第 2 項～第 5 項と同様の手続を規定

土地譲受者、土地の所有者等の措置義務については、「第3 3 第 116 条(工場等)に基づく調査義務の承継」の当欄に掲げる各条文を参照

【条例第 117 条第 4 項】(新規)

知事は、前項の規定による汚染拡散防止計画書の提出を受けた場合において、当該土地の土壌汚染が第百十四条第一項第二号の規則で定める場合に該当するときは、当該提出をした者に対し、その旨を通知し、計画の変更を求めることができる。

【条例第 118 条の2】

台帳の調製・公開

【規則第 58 条第 2 項】(台帳記載事項 抜粋)

八 特定有害物質による土壌等の汚染状況

十 当該土地の状況が第五十四条第三項第一号に該当する場合は、その旨

十一 当該土地において健康被害の防止又は周辺への地下水の汚染の拡大の防止のために講じられた措置がある場合は、その内容

土壌汚染対策計画書、汚染拡散防止計画書において策定し実施すべき措置の内容は、指針に記載

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

- ・改正前の条例の規定では、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ることが適当である。
- ・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、より確実に土地の情報を伝達するため、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。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○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、法の規定を参考に指針で定める。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・施行の基準について、法の方法を原則とし、これに依り難い場合は、施行方法及び当該方法において拡散の防止がなされる根拠について計画書に具体的に記載することとした。
- ・同一敷地内での汚染土壤の移動(仮置きを含む。)については、移動に伴う汚染の拡散を生じさせないこととし、その方法について計画書に具体的に記載することとした。
- ・運搬基準については、法の方法を原則とし、これに依り難い場合は、搬出の方法について計画書に具体的に記載することとした。
- ・汚染土壤の処理については、法の汚染土壤処理施設での処理に限ることとした。
- ・管理票については、法の規定に準じることとし、これに依り難い場合は、使用される管理票の様式及び記載事項、交付、回付、保存の方法を計画書に具体的に記載することとした。

●見直しの内容(最終)

○条例に基づく調査・措置の後も汚染が残置されている土地で、汚染がある土地の改変(法第12条の要件と合わせる)、対策に係る構造物の改変、汚染土壌の搬出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の届出を行うこととした。

○改変に伴う汚染の拡散の防止に必要な、施行の基準、搬出基準、汚染土壌の処理方法、管理票は、法の方法を原則とする旨を指針で定めた。

改正事項

【条例第116条の3第1項】(新規)

次の各号に掲げる土地において、土壌の特定有害物質の濃度が汚染土壌処理基準を超えている土地の切り盛り、掘削その他の規則で定める行為(以下「汚染地の改変」という。)を行う者(以下「汚染地改変者」という。)は、土壌汚染対策指針に基づき、規則で定めるところにより、当該汚染地の改変に伴う汚染の拡散等を防止するための計画書(以下「汚染拡散防止計画書」という。)を作成し、知事に提出しなければならない。(以下略)

第一号～第三号(第114条～第116条の2に関して汚染が残置されている土地)

【規則第56条の4】条例第百十六条の三第一項に規定する規則で定める行為

【規則第56条の5】(汚染拡散防止計画書の記載事項、添付書類)

【条例第116条の3第2項】(新規)

前項の規定による汚染拡散防止計画書を提出した者は、当該汚染拡散防止計画書に従って汚染拡散防止の措置を講じなければならない。

【条例第116条の3第3項】(新規)

第一項の規定による汚染拡散防止計画書を提出した者は、当該汚染拡散防止計画書に記載された汚染拡散防止の措置が完了したときは、その旨を知事に届け出なければならない。

【規則第56条の6】汚染拡散防止措置完了の届出の手続き、添付書類

【条例第117条第7項】(新規)

次の各号に掲げる土地において、汚染地改変者は、当該汚染地の改変に伴う汚染の拡散等を防止するため、土壌汚染対策指針に基づき、規則で定めるところにより、汚染拡散防止計画書を作成し、知事に提出しなければならない。(以下略)

第一号～第二号(第117条に関して汚染が残置されている土地)

【条例第117条第8項】(新規)

(準用する第117条の各規定により、計画書に従った措置義務、完了届出の義務)

施行の基準等について指針に規定

2 記録の保管・承継

- ・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」で示したとおり、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るべきである。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・第 116 条の調査が猶予されている土地については、将来行われる汚染状況調査のために、その土地で操業していた事業場の有害物質の取扱状況に係る記録や図面について、猶予を受けた者が保管し、土地所有者等に共有し、地位の承継があった場合は記録についても承継する義務を負うこととした。（猶予の項再掲）
- ・調査、措置等の実施者から土地所有者等への記録の引渡しについては、承継ではなく引継という用語に改めた。
- ・規定上の各者について、地位の承継があった場合に記録も承継されるべきことを条文中で示すこととした。

●見直しの内容(最終)

○有害物質取扱事業者や土地改変者に対し、土地所有者等への土壤調査及び対策に係る

内容の共有、記録の作成保管及び必要に応じた記録の引継を義務づけた。

○第 116 条の調査が猶予されている土地については、猶予の確認を受けた者に対し、作業時の有害物質の取扱状況等についての土地所有者等への共有・記録の作成保管及び必要に応じた記録の引継を義務付けた。

○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、改変者に共有された内容や引き継がれた記録を提供するものとした。

○土地所有者等の地位の承継の際には、共有された内容や引き継がれた記録を承継することとした。

改正事項

【条例第 118 条第 1 項】(旧 1 項及び 2 項を合わせた内容の改正)

第百十四条から第百七条までの規定に基づく調査を行った者、措置に係る計画書を作成した者又は措置を行った者(その者の地位を承継したものを含む。)にあつては当該調査、計画書又は措置の内容について、第百十六条第一項ただし書の確認を受けた者(その者の地位を承継した者を含む。)にあつては工場又は指定作業場において取り扱っていた特定有害物質その他の作業時の状況について、土地の所有者等と共有するとともに、記録を作成し、保管し及び必要に応じて土地の所有者等にこれを引き継がなければならない。

【条例第 118 条第 2 項】(新規)

土地の所有者等(その者の地位を承継した者を含む。)は、前項の規定により共有した調査、計画書若しくは措置の内容等又は引き継がれた記録について、当該土地における土地改変者又は汚染地改変者に対して適切に提供しなければならない。

3 自然由来等基準不適合土壌の搬出

- ・自然由来等基準不適合土壌については、「第1 3 自然由来等基準不適合土壌の扱い」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壌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壌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ことが妥当である。
- ・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壌処理施設又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、調査しない土壌を搬出する場合には基準不適合土壌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壌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、報告は通常の土壌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壌についても、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壌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、土壌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壌についても、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壌があったことについては、台帳に記載する必要がある。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

- 自然由来等基準不適合土壌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壌については、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壌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壌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壌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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・汚染の原因が専ら自然的原因（水面埋立材由来の場合を含む。）とみられる地歴があ

る土地については、指定調査機関が指針に定める判断(法の自然由来等土壤の判断基準)を行ったうえで汚染の原因が専ら自然的条件であると認められれば、汚染状況調査での試料採取は必須しない調査の特例を設けることとした。

- ・自然由来等基準不適合土壤の搬出先としては、汚染土壤処理施設のほか、同一の自然由来地層の広がり認められる土地又は同一港湾内の埋立地において、受入先の土地が受入土壤を適切に管理すると認められる場合が考えられる。これは、法の自然由来等土壤の特例区域間移動と類似の考え方である。法と異なり、条例の場合は区域指定制度がないことから、受け入れ後に当該土地を改変するときに法・条例に基づく手続きの対象となる土地(条例第117条の対象となる土地、法の区域指定を受けている土地)が対象となり得る。搬出先の場所、法・条例の適用状況、管理方法等を証する書類の添付を求め、汚染拡散防止計画書の審査の中でチェック・指導していく。
- ・このほか、汚染土壤等の受入基準等を有する機関において、その基準に適合していることが受入先の求める試験方法により確認された場合であって、汚染の拡散につながらないことが確実に担保できることを確認できる場合に限っては、搬出を認めることとした。搬出先での拡散防止の措置(粉塵発生防止、適切な維持管理・補修等)、搬入後の土地改変の管理(記録の作成、保管)、土壤の再搬出可能性及び搬出の際の管理について、確実に担保できることが求められる。対象となり得る搬出先としては、理主体や責任体制が明確になっている公共事業等による構造物利用等、汚染土壤処理施設と同程度以上の管理ができる施設等(再利用が想定される汚泥処理施設等は対象外)が考えられる。搬出先の概要、管理者、管理方法、再搬出の可能性等について資料の提出を求め、汚染拡散防止計画書の審査の中でチェック・指導していく。
- ・搬出に係る汚染拡散防止計画書が提出されたときは、台帳の訂正作業において、受入先の管理方法等についても台帳に記載し、関連する書面の添付を行う。

●見直しの内容(最終)

- 汚染の原因が専ら自然的原因(水面埋立柱材由来の場合を含む。)とみられる地歴がある土地については、指定調査機関が指針に定める判断を行ったうえで汚染の原因が専ら自然的条件であると認められれば、汚染状況調査での試料採取は必須としない調査の特例を指針に設けた。
- 自然由来等基準不適合土壤を敷地外へ搬出するときは、搬出時の調査方法、運搬方法及び搬出先での処理又は管理に関して、汚染拡散防止計画書の提出を行うこととした。
- 自然由来等基準不適合土壤は、汚染土壤処理施設のほか、同一地層又は同一港湾内の土地で受入先の土地が適切に管理されているものへの搬出、残土の受入基準等を有する機関で汚染土壤の拡散がなされないことが確実なものへの搬出を可能とする規定を指針に設けた。
- 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の届出で行うこととした。
- 自然由来等の汚染があった土地については、台帳の対象とし、自然由来等の汚染があっ

た旨を記載することとした。搬出時の受入先の管理方法等も台帳に記載し、関連書類を添付すべきものとして通知に明記した。

改正事項

【規則第 56 条の 5、第 56 条の 6】（汚染拡散防止措置計画書の記載事項、添付書類のうち、自然由来等の場合の読み替え等）

調査の特例、搬出の方法について指針に規定

第6 法との重複の整理

1 汚染状況調査の方法

- ・ 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・第三種特定有害物質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、条例独自の一定濃度を超える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。よって、地下水調査の方法は、条例独自に指針において定めるべきである。
- ・ 全体を通じ、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。

● 中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○ 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。

● 意見募集の結果その他の追加検討

- ・ 地下水の調査方法については条例独自の制度であり、次のように整理した。
- ・ 「地下水の汚染を見つけに行く調査」と位置づけ、代表地点（第一種特定有害物質のときは相対的高濃度地点、第二種・第三種特定有害物質のときは第二溶出量基準超過区画及び30m格子内の最も濃度の高い地点又は相対的高濃度地点のいずれかを選択）での地下水採取を行い、代表地点で地下水汚染があった場合は、対象地外への影響の有無を確認するため、地下水流向下流側の対象地境界（工場等廃止時の調査では

- 敷地境界、土地改変時の調査では改変地境界)において地下水採取を行うこととした。
- ・さらに、溶出量基準を超過したときに実施する「地下水等の状況」に係る調査事項についても、地下水流向や汚染の到達範囲の推定に資する事項を文献調査するものとして内容を合理化した。
 - ・将来にわたり地下水の利用が見込まれない地域においては、地下水汚染に関する措置を要しないことから、地下水調査を行わないことができることとした。
 - ・都の地域特性として、特に地下水の水源利用の多い多摩地域に台地・丘陵地が広がっており、これらの土地では地下水位が10メートルより深い状況にあることから、地下水調査の深度は土壌の調査深度とは異なり、10メートルまでに限定しないこととした。
 - ・地下水位が極めて深い位置にあるときの地下水調査の方法については、第一種特定有害物質については採取を必須とし、第二種・第三種特定有害物質については、原則として採取を求めるが、汚染の汚染土壌と帯水層が十分に離れており、推定される汚染の原因(有害物質の種類、使用形態)、地層等を考慮して、地下水への影響が少ないと認められれば、地下水調査を不要とすることとした。どのような場合に「地下水への影響が少ない」と認めるかについては、引き続き知見等を収集していくものの、当面の運用については施行通知で示すこととした。
 - ・土壌の調査方法は法の方法と同じものを意図した規定としたうえで、細かい点での規定ぶりの違いや用語の差異等があった場合の解釈を容易にするよう、法の方法で行うことができる旨を指針の特例に設けることとした。ただし、その場合でも、条例独自の地下水調査等を要することは変わらない。
 - ・詳細調査の位置づけについては、当該土地の汚染状態の確定、措置の実施範囲の確定、搬出土の汚染状態の確定等の目的で実施する調査とし、汚染状況調査とは別に指針に方法を定めることとした。

●見直しの内容(最終)

- 土壌の調査方法は、法の方法と整合を取ったうえで、さらに、法の調査方法によることができる旨を調査の特例として指針に明記した。
- 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(第115条の調査要請の対象とならない土地は除く。)。調査は「地下水汚染を見つけない調査」とし、その方法は指針において定めた。
- 詳細調査については、当該土地の汚染状態の確定、措置の実施範囲の確定、搬出土の汚染状態の確定等の目的で実施する調査とし、汚染状況調査とは別に指針に方法を定めた。

改正事項

調査の方法について指針に規定

2 条例第 116 条と法第 3 条の調査報告の重複

- ・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。

● 中間とりまとめ時点での見直しの方向性

- 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）

● 意見募集の結果その他の追加検討

- ・追加検討事項なし

●見直しの内容(最終)

- 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した。
- 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運用とする。
- 調査の技術的な整合については、指針で整理した。(「1 汚染状況調査の方法」も関連)

改正事項

条例、規則、指針における規定なし

3 条例第 117 条と法第 4 条の調査報告の重複

- ・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 m²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 条の土壤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。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・追加検討なし

●見直しの内容(最終)

○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。

改正事項

条例、規則、指針における規定なし

4 対策・拡散防止に係る重複

- ・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）一定濃度を超える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化を進め、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。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

- 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、条例に基づく対策の計画・完了の届出は、法の計画書等を活用できるものとする。
- 一定濃度を超える汚染地における周辺地下水汚染拡大防止のための対策は条例の独自の規定であるため、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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・（３）汚染が残置された土地の汚染拡散防止について、みなし規定を置くことで条例に基づく指導がなされなくなることへの懸念が寄せられた。このため、みなし規定ではなく、該当する法の届出がされた場合は、条例の計画書の提出に代えることができることとし、条例の指導の根拠を残すこととした。
- ・汚染拡散防止措置完了の届出については、法の第 12 条、第 16 条には完了届の義務付けがないが、任意の措置完了報告がなされたときの報告書をもって、条例の完了の届出に代えることができることとした。

●見直しの内容(最終)

- 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・完了報告書が提出された場合、条例に基づく土壌地下水汚染対策計画書・完了届は、法の計画書等活用できる運用とする。
- 一定濃度を超える汚染地における周辺地下水汚染拡大防止のための対策は条例の独自の規定であるため、条例に基づいた手続きが必要である。
- 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・完了の届出にそれぞれ代えることができることとした。

改正事項

【規則第 56 条の 5】（前略）ただし、土壌汚染対策法（平成十四年法律第五十三号）第十二条第一項又は第十六条第一項に基づく届出をしたときは、当該届出をもって汚染拡散防止計画書の提出に代えることができる。

【規則第 56 条の 6】（前略）ただし、土壌汚染対策法第十二条各項又は第十六条各項に基づき土地の形質の変更又は汚染土壌の搬出を行ったと認められるときは、当該事実を証する書類の提出をもって汚染拡散防止措置完了届出書の提出に代えることができる。

5 汚染を管理する台帳の重複

- ・「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年度に運用開始することから、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。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・追加検討なし

●見直しの内容(最終)

○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、施行後も引き続きあり方を検討していく。

改正事項

条例、規則、指針における規定なし

第7 その他

1 第 116 条調査義務等勧告違反への対応

- ・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。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

- 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、土壤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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・未調査地の公表に当たり、土地所有者に意見を述べ、証拠を提示する機会を付与することとした。

●見直しの内容(最終)

- 調査義務違反者に対しては、第 120 条に基づく勧告を行い、勧告違反があったときには、第 156 条に基づき、不利益処分に係る手続きを実施したうえで違反者を公表できることとした。
- 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、土壤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した。
- 未調査地の公表にあたっては、土地所有者に意見を述べ、証拠を提示する機会を付与することとした。

改正事項

【条例第 120 条第 2 項】(新規)

知事は、第百十六条第一項の規定に違反している者に対する勧告を行ったときは、同項に規定する汚染状況調査の対象となっている土地の場所及びその範囲について、公表することができる。

【条例第 120 条第 3 項】(新規)

知事は、前項の公表をしようとする場合は、当該土地の所有者に対し、意見を述べ、証拠を提示する機会を与えるものとする。

2 費用の請求

- ・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、土地所有者や土地改変者などの汚染原因者以外の者が実施した調査・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。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

- 「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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・費用を汚染原因者、その役員経験者や承継者に請求できると明記すべきという意見があった。費用の請求は、民事上行うものであり、意見に挙げられた者については、汚染原因者に類するものとして費用の請求を行うかどうかは個々の事案によると考える。このため、条例の中で明記しないこととした。
- ・土地所有者等には調査、措置の義務は課されないこととなったため、当規定の対象から外した。

●見直しの内容(最終)

- 「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」ことの明記は維持した。
- 「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譲受者、土地改変者及び汚染地改変者が網羅されるよう規定を改正した。

改正事項

【条例第 121 条】(改正)

第一百六条第九項(第一百六条の二第二項において準用する場合を含む。)、第一百六条の三及び第一百七条の場合において、工場等廃止者又は施設等除却者(第一百六条の二第二項において準用する場合にあつては有害物質取扱事業者)から、第一百六条第一項の廃止若しくは除却に係る土地又は第一百六条の二第一項の汚染状況調査を実施した土地の譲渡を受けた者、土地改変者又は汚染地改変者が、汚染状況調査、措置等を実施したときは、当該調査、措置等に要した費用を、当該汚染をした者に請求することを妨げるものではない。

3 土地所有者等の協力義務

- ・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。このことから、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。

●中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○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。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・土地所有者等の調査及び措置等を実施する者への協力を義務とする場合は、義務違反に対する規定を設けるべきという意見があった。土地所有者等が調査及び措置に協力しない場合、調査及び措置の義務者が条例の規定に対して違反状態に置かれると考えられるので、当該違反に関する指導や勧告を行うにあたり、土地所有者等へ第 119 条に基づく指導を行うことが考えられる。また、調査及び措置の義務者が勧告又は罰則の適用に至っても調査及び措置を実施できないとなれば、未調査地の公表の対象や、台帳が措置未実施のままとなる。これら他の規定があることから、協力義務違反時の罰則等は設けないこととした。

●見直しの内容(最終)

○条例上の義務者が調査・措置等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した。

改正事項

【条例第 121 条の 2】(第 114 条第 1 項、第 116 条第 2 項にあった内容の改正)

第百十四条から第百七条までの規定に基づき調査、措置等を実施する者が当該土地の所有者等と異なる場合においては、当該土地の所有者等は、当該調査、措置等の実施に協力しなければならない。

4 最適な土壌汚染対策の選択の促進

- ・法や条例に含まれていない新たな概念として、土壌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壌汚染対策を推進するため、「土壌汚染対策における環境負荷評価手法検討会」において「土壌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「土壌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、原位置封じ込め、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、土壌の掘削・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壌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、土壌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側面から土壌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、「最適な土壌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。
- ・最適な土壌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。

● 中間とりまとめ時点での見直しの方向性

○土壌汚染対策における環境負荷及び経済・社会影響への配慮について、条例第3条の知事の責務に基づき、指針に考え方を示し普及を促していく。

●意見募集の結果その他の追加検討

- ・指針において、環境保全対策の項目にGRの観点からの項目を加える、計画立案時に環境・社会・経済への配慮も考慮すべきことを記載する、など可能な部分から取り入れていくこととした。
- ・土壌地下水汚染対策計画書で、措置の選択の場面において、その理由について記載を求めることとした。また、措置の実施に伴う環境面、経済面、社会面への影響を考慮するよう努め、必要に応じて関係者とともに検討した上で、選定した措置の選択理由を明らかにするものとするを指針に示した。
- ・周辺環境保全対策の項目について追加し、措置を行うサイトだけでなく広い観点での環境保全対策の必要性を普及していくこととした。

●見直しの内容(最終)

- 土壌汚染対策における環境負荷及び経済・社会影響への配慮について、条例第3条の知事の責務に基づき、指針に考え方を示し普及を促していくこととした。
- 規則記載事項として措置の選択の理由の記載を設け、指針では措置の方法の選択において、環境面、経済面、社会面への影響を考慮するよう努め、必要に応じて関係者とともに検討することを示した。
- 指針の周辺環境保全対策において、広い観点での環境負荷低減を目指す対策について、実施を検討すべき項目に追加した。

改正事項

【規則第54条】(改正)

土壌地下水汚染対策計画書記載事項(抜粋)

- 三 土壌汚染の除去等の措置の方法及びその選択理由
- 五 土壌汚染の除去等の措置の期間中の環境保全対策

指針に、措置の選択理由として記載すべき内容、環境保全対策について規定

第3章 よりよい土壤汚染対策制度の構築に向けて

第1 継続して検討することとした事項

今回の土壤汚染対策制度の見直しにおいて、これまでの都の土壤汚染対策制度の課題の多くを整理できたものと考えている。一方で、引き続き検討が必要とした事項も残されている。主な事項について次に整理した。

1 土地所有者の状態責任に基づく義務

- ・汚染原因者責任が果たされないときに土地所有者等へ義務付けを行うことの必要性は、今回の中間とりまとめまでの議論で明らかになっていることから、新たな制度による任意取組の運用状況を踏まえつつ、将来の制度見直しに向けて、法規上の課題の解決を目指した検討を続けていくべきである。(p. 20)
- ・汚染原因者と土地所有者の責任については、両者の責任は対等と捉えて連帯責任を負わせる法制度は諸外国で例がみられるが、汚染原因者の責任を優先し、土地所有者に補助的に責任を負わせる仕組みについては事例が知られていない。法の第7条は、土地所有者等に義務を負わせる仕組みとしつつもただし書の三要件を満たせば汚染原因者の責任を優先することを意図しているが、実際に三要件を満たすとして判断するためのハードルは高く、都が掲げる汚染原因者責任優先の考え方とは異なる面がある。
- ・また、連帯責任の制度をとる諸外国にあっては、一旦汚染除去がなされた後に、責任範囲の確定のために係争が起こりやすく、また、費用負担能力の高い者が責任を果たすこととなりやすいという実態がある。諸外国では、土地所有者の負うべき責任には限度があるとされており、善意の土地取得者は免責されるほか、土地所有者が汚染除去の責任を負う場合においても土地の購入価格を負担の限度とする解釈がなされている。一方、わが国の法は土地所有者の責任に限度がない代わりに、基金制度を設けて費用の不足分を担保することを意図しているが、基金が十分に活用されていないという課題も残っている。
- ・土地所有者の状態責任の考え方を条例に持ち込むことで法との二重規制になるという場面については、条例独自の地下水保全が都内において重要なことから法案件の場合の全面的な条例適用除外はすべきでなく、規定ごとに細かく適用除外の整備を検討していくことが考えられる。一方で、この場合には制度が複雑になるおそれが高いため、その点も含めた検討が必要である。
- ・このように、条例における土地所有者義務の導入にあたっては、法学的な見地からの時間をかけた議論が必要となることについて、十分認識しておくこととする。

2 土壤汚染情報の更なる公開

- ・パブリックコメントにおいて、「汚染が確認されなかった土地」の情報を公開することについて、賛成の意見とともに慎重な意見も寄せられた。賛成意見としては、土地の利活用の促進、土地取引の際の安全性向上、効率的な土壤汚染調査の実施等の観点から、当該情報の公開をすべきとしている。一方で、慎重な意見としては、汚染がな

いこの情報は健康影響を防止するという条例の目的を逸脱するのではないか、土地は個人の資産であるため土地所有者の意思が反映されるべきでないか等の観点から行政の関与については慎重にすべきとしている。

- ・これらの意見も踏まえ、公開の目的や必要性について、理解を得られるものとなるよう、引き続き検討を行っていく。(p. 23)
- ・今回の条例改正において、条例に基づく調査、対策、計画等について台帳を調製し公開する規定を条例に置いた。台帳の対象となる調査、対策、計画等、及び台帳に記載する内容については、規則の規定に委ねており、当初の規定としては土壌又は地下水の汚染が確認された土地に係るものを対象としたところである。汚染が確認されなかった土地に係る調査等を台帳の対象とするには、規則の改正により対応することになる。
- ・パブリックコメントにおいて情報公開への期待の声が寄せられていることから、ニーズはあると考えられるが、現時点ではこれらの情報を利活用しうる業界への聴き取りなどは行っていない状況である。
- ・なお、事業者の立場としては、次に述べる「操業中の土壌汚染対策の推進」について、汚染が確認されなかったことの情報が台帳により公開されることがインセンティブになる可能性があるとの聴き取り結果がある。
- ・台帳の対象を拡大するという制度改正によるもののほか、都が既に実施している情報公開（情報開示請求、情報開示サービス等）の活用により実現するという手法も考えられる。
- ・今後の検討においては、他分野での情報公開事例を収集するとともに、情報のニーズ、情報公開による影響、行政による情報提供の必要性、情報公開の手段等の議論が必要である。

3 操業中の土壌汚染対策の推進

- ・特定有害物質の使用を廃止した後に操業を続ける、地下浸透防止施設の新設によ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、これらの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。(p. 39)
- ・都では「中小事業者のための土壌汚染対策ガイドライン」の発行、「東京都土壌汚染対策アドバイザー制度」の実施等により、事業者が操業中でも調査・対策に取り組むための技術的支援を行ってきた。今後、これらのツールが更に活用されることが重要である。

- ・このほか、操業中対策の促進のための新たなツール等の必要性について、引き続き検討を行っていくべきである。

4 最適な土壌汚染対策の選択の促進

- ・指針において、環境保全対策の項目にGRの観点からの項目を加える、計画立案時に環境・社会・経済への配慮も考慮すべきことを記載する、など可能な部分から取り入れていくこととした。(p. 72)
- ・国立研究開発法人産業技術総合研究所が2016年に設立した「SRコンソーシアム」では、産学官・国際的な連携や情報共有、普及も見据えたSRの本格的な研究を推進しており、SuRF Japanを設立し、日本を代表してISRAに参画している。この春、SRのフレームワークを、幅広い読者に向けて整理した日本では初めての報告書である「Sustainable Remediation White Paper – 持続可能な土壌汚染対策のために – 第1版」の概要版(以下「SR白書」という。)を公開する予定である。このSR白書では、SRの基本的な考え方を整理するとともに、具体的な活用方法の検討結果を掲載したものとなる予定である。
- ・今後、SR白書で整理されたフレームワークを、都内で実事例に適用できるように、必要なツールを整備し、これらを普及していくことが必要である。

第2 今後も運用の改善に向けて取り組むべき事項

今回の制度見直しにおいて新設した制度について、制度運用の蓄積や知見の収集を今後も続けたうえで改善に取り組むべき事項を整理した。

1 地下水の利用状況にかかる要件

- ・地下水の利用状況にかかる要件については、法施行規則第30条の各号を採用した。なお、同条本文の用語を一部差し替え(「地域」を「範囲」に、「地点」を「取水口又は地点」に差し替える)、深度方向の考え方(井戸の取水口の深度と帯水層の関係など)を将来的に取り入れる余地を残すこととした。(p. 10 参照)
- ・深井戸、特に100mを超える大深度の井戸による地下水利用の場合に、地表10mまでの汚染を考慮した制度である法、条例の対象とすべきかについては、かねてから各所で議論はあるものの、現時点では法の運用としては、井戸の取水口の深度に関わらず、要措置区域等の指定の事由となる飲用井戸として取り扱っているところである。
- ・汚染の深度方向への拡散、到達については、地層や帯水層の状況に係る既知の情報だけで判断することは難しい。特に都内は高度に地中利用がなされ、また杭等の地下構造物が無数に存在し、この中には難透水層の保護がはかられていないものも多数存在するとみられる。
- ・また、深井戸で複数の帯水層にストレーナーを設けているものは、それ自身が汚染の拡散経路になることもある。
- ・一方で、表層の重金属類の汚染でも深井戸への水平距離での到達可能性を理由に措置を求めること、また実際に飲用利用している帯水層の水質をモニタリングする措置で

はないこと等、措置の合理性や有効性についても議論の余地は残されていると考えられる。

2 将来にわたり地下水の利用が見込まれない土地の要件

- ・「将来にわたり地下水の利用による人の健康被害が生じる見込みのない土地」の要件のうち、当該土地の埋立て等の造成の来歴としては、対象の明確化の観点から、公有水面埋立法に基づくものとするのが適当である。なお、いわゆる水没民有地については、地下水利用の状況において公有水面埋立法による埋立地と差がないと考えられるが、対象となる土地の特定が難しいこと及び法の埋立地特例区域に該当しうる土地との整合の観点から、今回の改正においては公有水面埋立法による埋立地に限定することとした。(p. 15)
- ・「水没民有地」とは、江戸川区葛西地区において、昭和10年頃から始まった地盤沈下により海面下に水没し、その後東京都市計画事業葛西沖開発土地区画整理事業(昭和47年度～平成7年度)において、公有水面部分約178ヘクタールとあわせて、水没民有地約170ヘクタールが埋め立てられたものである(「江戸川区政50年史」(江戸川区、平成13年))。
- ・東京国際空港(羽田空港)の敷地となっている土地については、一部は公有水面埋立法による埋立地となっているが、埋立により造成したとみられるもののその経緯、範囲が不明な土地も広く存在している。
- ・これらの土地の、埋立等の来歴及び地下水利用の状況は、公有水面埋立法のそれと同等であると考えられる。
- ・法において臨海部特例区域の対象となる土地の規定(改正後の法施行規則第49条の4第2号)は、公有水面埋立法施行(大正11年4月10日)より前の埋立地については(2)により対象となり得るが、同法施行後であって同法の対象外となる埋立地は含まれない。上記の事例は、いずれも同法施行後の埋立によるものであることから、法施行規則の規定とは異なる新たな定義づけが必要な土地である。

3 汚染状況調査の方法(地下水調査)

- ・都の地域特性として、特に地下水の水源利用の多い多摩地域に台地・丘陵地が広がっており、これらの土地では地下水位が10メートルより深い状況にあることから、地下水調査の深度は土壌の調査深度とは異なり、10メートルまでに限定しないこととした。
- ・地下水位が極めて深い位置にあるときの地下水調査の方法については、第一種特定有害物質については採取を必須とし、第二種・第三種特定有害物質については、原則として採取を求めるが、汚染の汚染土壌と帯水層が十分に離れており、推定される汚染の原因(有害物質の種類、使用形態)、地層等を考慮して、地下水への影響が少ないと認められれば、地下水調査を不要とすることとした。どのような場合に「地下水への影響が少ない」と認めるかについては、引き続き知見等を収集していくものの、当面の運用については施行通知で示すこととした。(p. 60)

- ・具体的には、文献調査等により対象地内の地下水位のうち最も高い位置にあるものを把握するとともに、表層の土壤溶出量の値が高い地点（1地点以上）において深度方向の土壤調査を行い、最も深い位置にある汚染土壌が最も浅い地下水位から10m以上離れていることが確認されたときに、これを認める運用とした。ここで「10m」としたのは、地下水位の季節変動等を加味しても汚染土壌が帯水層に接することがなく、また浸透した場合でも地下水まで汚染が到達するおそれが少ないと考えられるものとして暫定的に設定したものである。当然のこととして、工事等で強制的に水位を下げているときに測定した地下水位のデータは採用できない。また、次に掲げる土地のように、地下水位が深くても地下水への影響が想定される土地にあっては、この運用を適用しないこととした。
 - ・ 汚染のある個所が窪地になっている等地形からみて降雨浸透が著しい場合
 - ・ 砂礫等の透水性の極めて高い地層が深度方向に続いている場合
 - ・ 対象地内に地下方向への汚染の到達を促進する構造物が存在する場合
- ・特定有害物質の深度方向の移動については、分配係数や水平方向の到達距離のパラメーター等、今回の法改正において技術的に検討された数値を参考として用いることも検討する。また、法施行通知 p. 59 において、「降雨による移動性が高い物質」として、「六価クロム、砒素、ふっ素、ほう素、シアン、水銀（アルキル水銀を含む。）セレン、チウラム、チオベンカルブ、シマジン、有機りん」が挙げられていることも、参考となる。
- ・具体的な検討にあたっては、都内の地下水の状況について、より詳細な知見（各地の地下水位及びその変動、帯水層の利用状況、土質や地中構造物を踏まえた透水性の特徴等）を収集・整理することが課題となる。

4 汚染を管理する台帳の重複

- ・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。
- ・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。（p. 66）
- ・運用開始後、区市との意見交換等を進め、重複の解消に向けた検討を行っていく。
- ・また、法と条例で台帳が重複したときに、汚染が除去されて一定期間を経過したのちに条例の台帳を削除する等、台帳を整理する仕組みも検討の余地がある。

今後、条例の果たすべき役割を踏まえた上で、社会環境の変化や条例制度の運用状

況を把握し、引き続き関係者の意見を十分に伺いながら、“よりよい土壤汚染対策制度”の構築を目指していく。

参考資料

1 「土壌汚染対策検討委員会」委員名簿

[50音順・敬称略]

氏名	現職	専門分野
石崎 利一	全国中小企業団体中央会	中小企業経営
大塚 直	早稲田大学 法学部 教授	法律（環境法）
小野 恭子	国立研究開発法人 産業技術総合研究所 主任研究員	リスク評価
勝見 武	京都大学大学院 地球環境学堂 教授	地盤工学
小林 剛	横浜国立大学大学院 環境情報研究院 准教授	環境安全科学 環境動態解析
鈴木 弘明	一般社団法人 土壌環境センター 技術委員会 委員長（～H30.5）副委員長（H30.5～） （原所属：日本工営株式会社）	土壌汚染 調査・対策
（委員長） 細見 正明	東京農工大学大学院 工学研究院 教授	環境化学工学 土壌汚染

制度見直しの検討において、法改正への対応等多忙を極める中、自治体における土壌汚染対策の根幹に関わる部分に全面的にご理解、ご支援を頂いた、土壌汚染対策検討委員会の委員各位、とりわけ細見正明委員長、大塚直委員長代行に厚く御礼申し上げます。

2 「土壌汚染対策検討委員会」 開催記録

○平成 29 年度

日程	議事事項	
第 1 回 平成 29 年 11 月 27 日	条例制度見直しについて (1) ・規制対象物質・摂取経路 ・情報公開 ・工場等廃止時調査義務 ・調査義務違反への対応 (第 2 回継続検討事項)	1-1 目的・規制対象 (113 条、122 条)
		1-2 土壌汚染届出情報等の公開
		1-3 116 条に基づく調査 (調査猶予、調査時期、義務の承継等)
		1-4 調査義務違反者への対応
		1-5 操業中の調査・対策 (116 条、117 条)
第 2 回 平成 30 年 2 月 2 日	条例制度見直しについて (2) ・土地改変時の義務 ・汚染地の対策等義務 ・地下水汚染対策	2-1 117 条に基づく調査 (適用除外行為等)
		2-2 人の健康リスクに係る対策等 (114 条)
		2-3 地下水汚染への対策要件 (115 条)
		2-4 汚染地の改変に係る拡散防止 (114~117 条)
		2-5 自然由来等基準不適合土壌の搬出 (122 条)
第 3 回 平成 30 年 3 月 2 日	条例制度見直しについて (3) ・法との重複への対応 ・中間とりまとめ	3-1 調査・対策以外の規定 (118 条~122 条)
		3-2 法制度との重複に係る整理
		3-3 中間とりまとめ (素案)

○平成 30 年度

日程	議 事 事 項	
<p>第 1 回 平成 30 年 5 月 31 日</p>	<p>○条例事項 (最終) ○規則事項 1 基準 2 手続 ○指針事項 1 調査</p>	<p>1 中間とりまとめ 関係者ヒアリング状況</p> <p>2 パブリックコメントの資料案について</p> <p>3 規則改正事項、指針改正事項の整理</p> <p>4 規則事項 1 (基準) ①健康リスクの判断基準 ②地下水汚染対策に係る判断基準</p> <p>5 規則事項 2 (手続) ①調査猶予 (第 116 条関係) ②第 117 条の適用除外行為 (第 117 条関係) ③汚染地の改変行為 (第 116 条・第 117 条共通)</p> <p>6 指針事項 1 (調査) 汚染状況調査 (①第 1 種ボーリング②地下水調査③調査省略)</p>
<p>第 2 回 平成 30 年 8 月 1 日</p>	<p>○規則事項 3 記載事項 ○指針事項 1 調査 2 対策</p>	<p>1 条例改正案に対するパブリックコメント募集の結果 (報告)</p> <p>2 規則事項 3 (記載事項) ①調査・対策に係る報告書等 ②台帳</p> <p>3 指針事項 1 (調査) ②地下水調査の方法 (検討)</p> <p>4 指針事項 2 (対策) ①対策の目標・措置の内容 ⑤最適な土壌汚染対策の選択</p>
<p>第 3 回 平成 30 年 10 月 15 日</p>	<p>○指針事項 1 調査 2 対策 3 その他 ○ここまでの 検討の整理</p>	<p>1 環境確保条例の改正について (経過報告)</p> <p>2 指針事項 1 (調査) ②地下水調査の方法 (検討) ④地歴調査及び有害物質取扱状況の把握 ⑤調査義務外の調査方法 (深度方向調査、搬出土調査等)</p> <p>3 指針事項 2 (対策) ①対策の目標・措置の内容 ②施行時の基準、自然由来等基準不適合土壌</p> <p>4 通知事項① (土壌地下水汚染対策命令発出に関する事項等)</p>
<p>第 4 回 平成 30 年 11 月 19 日</p>	<p>○制度見直し 最終取りま とめ ○施行に向け ての対応</p>	<p>1 指針事項 1 (調査) ⑥調査の特例</p> <p>2 指針事項 2 (対策) ①対策の目標・措置の内容</p> <p>3 通知事項② (経過措置への対応)</p> <p>4 通知事項③ (指針の技術的事項)</p> <p>5 土壌汚染対策制度の見直し検討最終取りまとめ (素案)</p>

3 関係者ヒアリング等実施記録

(1) 区市との協議

特別区、市それぞれにおいて、課長級の参加する会合として、「土壌汚染対策法の改正に伴う環境確保条例（土壌汚染対策制度）検討WG」を設置し、法改正の動きと土壌汚染対策検討委員会の報告を行うとともに、主に第 116 条の現状と課題、制度見直しの方向性について協議を行った。（特別区は平成 29～30 年年度、市は平成 29 年度）

また、中間とりまとめ、指針素案についての意見募集を行ったほか、実務担当者との意見交換会の場を設け、随時意見交換を行った。

(2) その他関係者ヒアリング

中間とりまとめについて、次の各団体にヒアリングを行った。ヒアリングの結果については、平成 30 年第 1 回土壌汚染対策検討委員会において取りまとめ、紹介した。（一部団体は委員会後に実施）

実施日	ヒアリング先団体等	備考
4 月 24 日	東京都建設局	
4 月 26 日	市（実務担当者）	
4 月 27 日	全国中小企業団体中央会	
5 月 1 日	区（実務担当者）	
5 月 9 日	土壌環境センター	
5 月 31 日	建設資源広域利用センター（UCR）	委員会後実施
6 月 28 日	第一東京弁護士会	委員会後実施

また、指針事項について、一般社団法人土壌環境センター技術委員会にヒアリングを行い、技術的な面から多くのご助言をいただいた。

区市の担当部署からは、運用実態に係る現場の課題から新たな制度における運用方法の検討にいたるまで、忌憚のないご意見をいただきました。

また、関係者ヒアリングにおいて、中小事業者、調査・対策機関、法曹関係などの土壌汚染に関連する業界団体などからご意見をいただいたことも内容を深めるうえで大変参考となりました。

見直しの検討にご協力いただいた関係者の皆様に、この場を借りて厚く御礼申し上げます。

4 パブリックコメントの概要

- (1) 募集期間 平成 30 年 6 月 4 日（月曜日）から平成 30 年 7 月 3 日（火曜日）まで
- (2) 意見総数 181 件（主な項目と件数は下表のとおり。）

項目（上位 10 項目）	件数
汚染土壌による健康被害の防止に係る汚染除去等命令 （第 114 条関係）	29
地下水汚染地域における土壌汚染の調査要請等 （第 115 条関係）	21
土壌汚染対策指針の作成等 （第 113 条関係）	18
台帳（新規）	14
工場又は指定作業場の廃止又は施設除却時の義務（①調査） （第 116 条第 1 項関係）	11
工場又は指定作業場の廃止又は施設除却時の義務（③調査義務承継） （第 116 条第 4 項関係）	11
工場又は指定作業場の廃止又は施設除却時の義務（④汚染があった場合の命令） （第 116 条第 2 項関係）	11
土地の改変時における改変者の義務（②適用除外） （第 117 条第 1 項関係）	9
工場又は指定作業場の廃止又は施設除却時の義務（②調査の猶予） （第 116 条第 1 項関係）	7
法との重複に係る整理（規則・指針事項）	7

パブリックコメントの詳細については、下記報道発表資料を参照されたい。

- ・「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例改正案(土壌汚染対策制度)に関する意見募集について」(2018 年 06 月 04 日 環境局報道発表資料)
- ・「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例改正案(土壌汚染対策制度)に関する意見募集結果について」(2018 年 08 月 20 日 環境局報道発表資料)

5 都議会での質疑

平成 30 年第三回定例会において議会報告を、及び平成 30 年第四回定例会において一部改正条例案の上程を行っており、環境・建設委員会で本件についての多くの質疑が行われた。詳細は議事録を参照されたい。