

土壤汚染対策法の一部を改正する法律 (平成 29 年 5 月 19 日法律第 33 号) について

環境省水・大気環境局土壤環境課

1 概要

本法律は、土壤汚染対策法（平成 14 年法律第 53 号）の施行の状況を踏まえ、土壤汚染に関する適切なリスク管理を推進するため、土壤汚染状況調査の実施契機の拡充、都道府県知事による汚染の除去等の措置の実施命令制度の改善、健康被害のおそれがない土地の形質変更や自然由来等汚染土壤に関する規制の合理化、汚染土壤処理業の許可基準の厳格化及び承継規定の整備等の措置を講じたものである。

2 経緯と背景

特定有害物質による土壤汚染の状況の把握に関する措置及びその汚染による人の健康被害の防止に関する措置を定めること等により、土壤汚染対策の実施を図り、国民の健康を保護することを目的に、平成 14 年に土壤汚染対策法（以下「法」という）が制定された。【P34 現行法の概要】

さらに、平成 21 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。以下「平成 21 年改正法」という）により、①土壤汚染の状況の把握のための制度の拡充、②規制対象区域の分類等による講ずべき措置の内容の明確化、③搬出土壤の適正な処理の確保等を内容とする改正が行われたところである。

平成 21 年改正法附則 15 条において、「政府は、この法律の施行後 5 年を経過した場合において、新法の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と定められていることから、平成 27 年 12 月、環境大臣から中央環境審議会に、今後の土壤汚染対策の在り方について諮問が行われた。

これを受け、平成 28 年 3 月より、中央環境審議会土壤農薬部会土壤制度小委員会（以下「制度小委員会」という）において、自治体、産業界等の土壤制度関係者のヒアリングを行いつつ、検討が進められ、同年 12 月に「今後の土壤汚染対策の在り方について（第 1 次答申）」（平成 28 年 12 月 12 日中央環境審議会答申。以下「第 1 次答申」という）がとりまとめられた。

第 1 次答申の内容を踏まえ、環境省において土壤汚染対策法の改正案がとりまとめられ、同改正案は、平成 29 年 3 月 3 日、「土壤汚染対策法の一部を改正する法律案」として閣議決定され、第 193 回国会に提出された。

同法律案は、同年 4 月 4 日に衆議院環境委員会において提案理由説明が行われ、参考人質疑を含む 2 日間の質疑が行われた。同月 11 日の同委員会において可決され、同月 14 日の衆議院本会議で可決された。参議院環境委員会については、同月 20 日に提案理由説明が行われ、参考人質疑を含む 2 日間の質疑の後、同年 5 月 11 日の同委員会において可決、同月 12 日の参議院本会議に

において可決成立し、同月 19 日に公布された。【P35 改正法の概要】

改正法で措置された部分のうち、公布の日から起算して 1 年を超えない範囲内において政令で定める日（平成 30 年 4 月 1 日）から施行（第 1 段階施行）される事項については、土壤汚染対策法施行令の一部を改正する政令（平成 29 年政令第 269 号。以下「改正令」という）が平成 29 年 12 月 25 日に、土壤汚染対策法施行規則の一部を改正する省令（平成 29 年環境省令第 29 号。以下「改正省令」という）等が平成 29 年 12 月 27 日にそれぞれ公布され、平成 30 年 4 月 1 日に、改正法（第 1 段階施行）、改正令及び改正省令等が施行された。

また、改正法で措置された部分のうち、公布の日から起算して 2 年を超えない範囲内において政令で定める日（平成 31 年 4 月 1 日）から施行（第 2 段階施行）される事項に係る政省令事項等については、制度小委員会での検討の結果、「今後の土壤汚染対策の在り方について（第 2 次答申）」（平成 30 年 4 月 3 日中央環境審議会答申。以下「第 2 次答申」という。）がとりまとめられた。その後、土壤汚染対策法施行令の一部を改正する政令（平成 30 年政令第 283 号）が平成 30 年 10 月 28 日に公布され、現在は、第 2 段階施行のための省令等の準備が行われているところである。

3 改正法の概要

以下では、改正法の概要について、政省令や第 1 次答申及び第 2 次答申の内容を交えながら詳述する。

1 土壤汚染状況調査の実施対象となる土地の拡大

法では、有害物質使用特定施設の廃止時に土壤汚染状況調査が義務付けられているが、法 4 条が適用される場合を除き、操業中の施設の敷地における土地の形質の変更や土壤の搬出には規制はない。また、有害物質使用特定施設が廃止された場合であっても当該敷地を継続的に、工場として使用し続ける場合等において土壤汚染状況調査が一時的に免除されており、有害物質使用特定施設の廃止件数のうち約 7 割から 8 割が該当する。

一方で、有害物質使用特定施設廃止時の土壤汚染状況調査が実施されたもののうち、約 5 割の土地で土壤汚染が見つかり、また、自治体の条例による操業中や一時的免除中の特定有害物質取扱事業場における規制（土地の形質の変更や土壤の搬出時）の調査（要措置区域等以外の 3000 m²未満の土地の形質変更に限る）により、3 割から 5 割の割合で土壤汚染が確認されており、搬出された汚染土壌は約 9 万 5000 トン（自然由来を除く）であった。このことを踏まえると、有害物質使用特定施設の操業中や土壤汚染状況調査義務の一時的免除中の土地であっても、同様の割合で基準不適合土壌が存在していると考えられ、当該土地の形質の変更や土壌搬出が行われる場合には、汚染の拡散が懸念されている。

こうした課題に対応するため、使用が廃止された有害物質使用特定施設の工場の敷地であった土地であって、健康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ものについては土壤汚染状況調査が一時的に免除されているところ、当該確認に係る土地について、一定規模以上の土地の形質の変更を行う場合には、当該土地の所有者等はあらかじめ届け出なければ

ばならないこととし、また、都道府県知事は、当該届出を受けた場合は、当該土地の土壌の汚染状況について、当該土地の所有者等に対し、土壌汚染状況調査の結果を報告すべき旨を命ずるものとした（3条7項及び8項）。この一定規模については、第2次答申において、900㎡とすることが適当であるとされている。

なお、4条1項に基づく土地の形質変更の届出は、現在、3000㎡以上の土地の形質変更について行うこととされているところであるが、操業中の有害物質使用特定施設に係る同項の届出の要件の見直しについても同様に、900㎡とすることが適当であるとされた。

2 都道府県知事による汚染の除去等の措置命令制度の改善

要措置区域については、特定有害物質の種類、汚染の程度や、健康被害が生じうる摂取経路（直接摂取又は地下水の摂取）等に応じて、実施すべき措置内容を明らかにした上で、都道府県知事により指示が行われる。平成27年12月1日現在、要措置区域に指定されている195件のうち、措置が未実施である区域は11件であった。

一方で、要措置区域において土地の所有者等が実施する措置については、指示措置のほか、これと同等以上の措置の実施についても認められているが、都道府県による確認が法令上定められていないため、計画段階や措置完了時に具体的な実施内容の確認が行われていないケースが存在している。

このため、土地の所有者等に対し、実施措置を記載した計画（以下「汚染除去等計画」という）、変更計画及び措置完了報告書の提出を義務付けることとした。また、都道府県知事は、汚染除去等計画に記載された実施措置が技術的基準に適合していないと認めるときは、その提出があった日から起算して30日以内に限り当該提出をした者に対し、その変更を命ずることができることとする（7条1項から10項まで）

3 形質変更時要届出区域内における土地の形質の変更の届出制度の整備

都市計画法で規定される工業専用地域では、工場が立地していることから土壌汚染の可能性はあるものの、臨海部にあつては一般の居住者による地下水の飲用及び土壌の直接摂取による健康リスクが低いと考えられ、産業活性化及び土地の有効活用のためにも、臨海部の工業専用地域における土地の形質の変更について、人の健康へのリスクに応じた規制とする観点から特例措置を設けるべきとの指摘がある。

他方、埋立地に立地する工業専用地域では、一定規模以上の土地の形質の変更の際の届出が年間約50件程度あり、そのうち土壌汚染状況調査を経て区域指定される土地が5割程度存在する。また、臨海部の工業専用地域であっても、付近に飲用井戸等が存在する箇所も存在する場合があります。さらに、保育所や小規模店舗等の立地は可能であつて一般の人の立ち入りが可能な場所も存在している等の状況にある。

これらについては、規制改革実施計画において、「工業専用地域の土地の形質変更に係る規制の在り方につき、事業者等の意見を踏まえつつ、人の健康へのリスクに応じた必要最小限の規制とする観点から検討し、結論を得る。」とされていた。

こうしたことを踏まえ、形質変更時要届出区域において、次の①及び②のいずれにも該当する土地の形質の変更であって、あらかじめ都道府県知事の確認を受けた土地の形質の変更の施行及び管理の方針に基づく行為については、工事ごとの事前届出に代えて、環境省令で定める期間ごとに事後届出をすることとした。(12条1項及び4項)

- ① 土地の土壌の特定有害物質による汚染が専ら自然又は専ら土地の造成に係る水面埋立てに用いられた土砂に由来するものとして環境省令で定める要件に該当する土地における土地の形質の変更
- ② 人の健康に係る被害が生ずるおそれがないものとして環境省令で定める要件に該当する土地の形質の変更

4 汚染土壌の処理に係る特例等

自然由来基準不適合土壌及び埋立柱材由来基準不適合土壌については、平成28年6月1日現在で、それぞれ自然由来特例区域として109件、埋立柱材特例区域として10件の指定が行われており、専ら自然由来又は埋立柱材由来であることが都道府県により確認されている。

自然由来又は埋立柱材由来基準不適合土壌は、濃度が比較的低くかつ地質的に同質な状態で広く存在しているものの、人為由来と同様に汚染土壌処理施設での処理が義務付けられている。これらの土壌は、地質的に同質な状態で広がっているが、近隣の同様の自然由来特例区域への搬出も制限されており、活用が難しいだけでなく、近隣での仮置きができず、工事の利便性が悪いとの指摘がある。

また、路盤、堤体等を利用して設ける埋立処理施設の許可を受けて、盛土構造物として現場の活用(処理)をすることも可能ではあるが、これまで許可を受けた施設がなく活用が進んでいない。

さらに、管理型処分場については汚染土壌の埋立処理施設の許可を取得することが可能であり、水面埋立てについても、管理型処分場において許可を取得した上で活用(処理)している事例があるが、管理型処分場以外の海洋汚染防止法に基づく判定基準を満たす浚渫土砂等の受入れが可能な場所での水面埋立てへの活用がなされていない。

なお、日本では、自然由来であっても汚染土壌処理施設で処理することとなっているが、オランダやドイツでは、自然由来を含めた低汚染土壌は原則として資源として取り扱われ再利用されているところである。

こうした課題については、規制改革実施計画において、「自然由来物質に係る規制の在り方につき、事業者等の意見を踏まえつつ、人の健康へのリスクに応じた必要最小限の規制とする観点から検討し、結論を得る。」とされている。

これらのことを踏まえ、土壌の汚染が専ら自然又は専ら当該土地の造成に係る水面埋立てに用いられた土砂に由来する等の一定の要件を満たす形質変更時要届出区域(以下「自然由来等形質変更時要届出区域」という)内の土地の土壌を、当該自然由来等形質変更時要届出区域と土壌の特定有害物質による汚染の状況が同様であるとして環境省令で定める土地の形質の変更

に自ら使用し、又は他人に使用させるために搬出を行う場合等について、汚染土壌の処理の汚染土壌処理業者への委託を不要とすることとした。(18条1項及び2項)

また、国又は地方公共団体（以下「国等」という）が汚染土壌の処理を行うことについて、国等と都道府県知事との協議が成立したときは、国等に対して汚染土壌処理業の許可があったものとみなす特例を定めた。(27条の5)

5 その他

(1) 土地の形質の変更の届出・調査手続の迅速化

一定規模以上の土地の形質の変更を実施する際は、当該内容を届け出た上で、公的届出資料等の行政保有情報をもとに、都道府県知事が汚染のおそれがあると判断した場合のみ、調査命令が行われることとなっているが、都道府県によっては、より正確に汚染のおそれを判断するため、土地の所有者等が把握している私的資料等の土壌汚染状況調査時に活用することとなる資料の事前提出を求めている。また、届出が行われた上で、汚染のおそれが判断され、その後調査が行われる仕組みであることから、手続に時間を要している。

これを踏まえ、一定規模以上の土地の形質の変更を行おうとする者は、当該土地の所有者等の全員の同意を得て、当該土地の土壌の汚染の状況について、都道府県知事に対し、土地の形質の変更の届出に併せて土壌汚染状況調査の結果を提出することができることとすることとした。(4条2項)

(2) 指定が解除された区域に係る台帳の調製・保管

要措置区域等の指定が解除された場合は、台帳から削除することとされており、実際に行われている削除方法は、解除台帳へ移したり、取り消し線や解除を明記してそのまま保管したりしている都道府県等もあるが、多くは台帳から取り除かれている。一方で、区域解除された旨の記録を残すことについては、土地取得時に詳細な土地履歴を把握することや区域指定が解除された旨を容易に確認することに資するとの指摘がある。

このため、区域指定が解除された要措置区域等についても台帳を調製及び保管しなければならないこととすることとした。(15条1項)

(3) 汚染土壌処理業に係る欠格要件及び承継規定の整備

第1次答申において、汚染土壌処理業の許可の譲受け、合併、分割、相続、暴力団排除について法令に位置付けられていないため、汚染土壌処理業が適正に行われるよう、許可の譲受け、合併、分割、相続、暴力団排除について法令に位置付けるべきとの指摘がなされている。

このため、汚染土壌処理業に係る欠格要件を定める法22条3項2号について、①暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）2条6号に規定する暴力団員又は同号に規定する暴力団員でなくなった日から5年を経過しない者、②営業に関し成年者と同一の行為能力を有しない未成年者でその法定代理人が欠格要件に該当するもの、③法人でその役員又は政令で定める使用人のうちに欠格要件に該当する者のあるもの、④個人で

政令で定める使用人のうちに欠格要件に該当する者のあるもの、及び⑤暴力団員等がその事業活動を支配する者の5項目を追加することとした。(22条3項2号)

なお、上記③の政令で定める使用人の要件については、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和45年法律第137号)に規定する廃棄物処理業の例等を踏まえ、土壤汚染対策法施行令の一部を改正する政令(平成29年政令第269号)により、汚染土壤処理業の許可の申請者の使用人で、本店又は支店等の代表者であることが定められている。

また、汚染土壤処理業の譲渡・譲受、汚染土壤処理業者である法人の合併・分割及び汚染土壤処理業者が死亡した際の相続に関する規定を整備し、都道府県知事の承認を受けた場合には汚染土壤処理業者の地位の承継等ができることとした。(27条の2から27条の4まで)

なお、都道府県知事の承認を受けるために必要な申請書、添付書類等については、汚染土壤処理業に関する省令の一部を改正する省令(平成29年環境省令第30号)により、新たに規定が設けられている。

(4) 指定調査機関の届出事項の変更手続

指定調査機関の届出事項に変更がある際には、14日前までに届け出ることが義務付けられているが、指定調査機関の届出事項については、代表者又は役員の変更等、14日前までに決定しておらず届け出ることが困難な事項がある。

指定調査機関の届出事項の変更の手続は、審査を前提とした事前届出制度ではないこと、変更後でなければ届出が困難である事項があること、他法令の制度においても事後届出制が多いことから、指定調査機関に係る変更事項について事後届出に変更することとした。(35条)

(5) 都道府県知事による情報収集事項の追加

都道府県知事は、要措置区域等の指定に当たっては、「人の健康に係る被害が生じ、又は生ずるおそれがあるものとし政令で定める基準」(法6条1項2号)に基づき、要措置区域か形質変更時要届出区域のいずれかに指定すべく、「地下水の利用状況」(政令第5条第1号イ)の適切な把握も必要とされているところである。都道府県等が飲用井戸等に係る情報を把握しやすくするよう、都道府県知事による情報収集事項として、人の健康被害の防止に関する情報収集を追加した。(61条1項)

(6) 有害物質使用特定施設設置者による土壤汚染状況調査への協力に係る規定の整備

有害物質使用特定施設における調査については、土地所有者に義務が課されているが、有害物質使用特定施設設置者と土地所有者が異なるケースが約3割存在しており、有害物質使用特定施設設置者の協力が得られない場合は、使用等されていた物質や位置の特定に支障を生じている。

このため、有害物質使用特定施設を設置していた者は、当該土地における土壤汚染状況調査を行う指定調査機関に対し、その求めに応じて、当該有害物質使用特定施設において製造し、使用し、又は処理していた特定有害物質の種類等の情報を提供するよう努めるものとすることとした。(61条の2)

6 施行期日

5の改正事項については、平成30年4月1日に施行され、1から4までの改正事項の施行期日については、平成31年4月1日とされている。

土壌汚染対策法(現行法)の概要

目的

土壌汚染の状況の把握に関する措置及びその汚染による人の健康被害の防止に関する措置を定めること等により、土壌汚染対策の実施を図り、もって国民の健康を保護する。

制度

調査

- ・有害物質使用特定施設の使用の廃止時(第3条)(操業を続ける場合、調査を猶予)
- ・一定規模(3,000㎡)以上の土地の形質の変更の届出の際に、土壌汚染のおそれがあると都道府県知事が認めるとき(第4条)
- ・土壌汚染により健康被害が生ずるおそれがあると都道府県知事が認めるとき(第5条)

自主調査において土壌汚染が判明した場合において土地所有者等が都道府県知事に区域の指定を申請(第14条)

土地所有者等(所有者、管理者又は占有者)が指定調査機関に調査を行わせ、その結果を都道府県知事に報告

【土壌の汚染状態が指定基準に適合しない場合】

区域の指定等

①要措置区域(第6条)

汚染の摂取経路があり、健康被害が生ずるおそれがあるため、汚染の除去等の措置が必要な区域
→汚染の除去等の措置を都道府県知事が指示(第7条)
→土地の形質の変更の原則禁止(第9条)

摂取経路の遮断が行われた場合

②形質変更時要届出区域(第11条)

汚染の摂取経路がなく、健康被害が生ずるおそれがないため、汚染の除去等の措置が不要な区域(摂取経路の遮断が行われた区域を含む。)
→土地の形質の変更時に都道府県知事に計画の届出が必要(第12条)

汚染の除去が行われた場合には、指定を解除

汚染土壌の搬出等に関する規制

- ・①②の区域内の土壌の搬出の規制(事前届出、計画の変更命令、運搬基準に違反した場合の措置命令)
- ・汚染土壌に係る管理票の交付及び保存の義務
- ・汚染土壌の処理業の許可制度
- ・処理基準の順守
- ・違反への改善命令

その他

- ・指定調査機関の信頼性の向上(指定の更新、技術管理者の設置等)
- ・土壌汚染対策基金による助成

土壤汚染対策法の一部を改正する法律の概要

土壤汚染に関する適切なリスク管理を推進するため、土壤汚染状況調査の強化を図り、都道府県知事が汚染の除去等の措置内容の計画提出を命ずることとともに、一定の要件を満たす区域における土地の形質変更の届出及び汚染土壤の処理に係る特例制度の創設等の措置を講ずる。

背景

平成21年改正法(22年施行)の施行状況を点検した結果、以下の課題が明らかとなった。

〔課題1〕土地の汚染状況の把握が不十分

工場が操業を続けている等の理由により土壤汚染状況調査が猶予されている土地において、土壤汚染状況の把握が不十分であり、地下水汚染の発生や汚染土壤の拡散が懸念。

〔課題2〕汚染の除去等の措置に係るリスク管理が不十分

汚染の除去等の措置が必要な区域において、適切な措置が計画・実施されていなくても、是正の機会がなく、リスク管理が不十分。

〔課題3〕リスクに応じた規制の合理化が必要(※)

臨海部の専ら埋立材等に由来する汚染のある工業専用地域は、健康被害のおそれが高いが、大規模な土地の形質変更を行う場合は、その都度、届出・調査が必要。

基準不適合が自然由来等による土壤であっても、区域外に搬出される場合には、汚染土壤処理施設での処理が義務付けられており、工事に支障。

【参考】現行の土壤汚染調査・対策の流れ

調査

- 有害物質使用特定施設の使用の廃止時(操業を続ける場合猶予)
- 大規模な土地の形質変更時 等

汚染あり

区域指定

- 要措置区域
(汚染の除去等の措置が必要な区域)
→ 都道府県知事が措置を指示
- 形質変更時要届出区域
(汚染の除去等の措置が不要な区域)
→ 土地の形質変更を行う場合は、その都度、届出が必要

汚染土壤の搬出規制

- ①②の区域内の土壤の搬出の事前届出
- 区域外搬出は汚染土壤処理施設での処理のみ可能

法律案の概要

※規制改革実施計画(平成27年6月閣議決定)において、平成28年度までに「臨海部の工業専用地域の土地の形質変更及び自然由来物質に係る規制の在り方について、人の健康へのリスクに応じた必要最小限の規制とする観点から検討し、結論を得て、措置する」とされている。

1. 土壤汚染状況調査の実施対象となる土地の拡大(第3条)

調査が猶予されている土地の形質変更を行う場合(軽易な行為等を除く)には、あらかじめ届出をさせ、都道府県知事は調査を行わせるものとする。

2. 汚染の除去等の措置内容に関する計画提出命令の創設等(第7条)

都道府県知事は、要措置区域内における措置内容に関する計画の提出の命令、措置が技術的基準に適合しない場合の変更命令等を行うこととする。

3. リスクに応じた規制の合理化(第12条、第16条、第18条)

- 健康被害のおそれがない土地の形質変更は、その施行方法等の方針について予め都道府県知事の確認を受けた場合、工事毎の事前届出に代えて年一回程度の事後届出とする。
- 基準不適合が自然由来等による土壤は、都道府県知事へ届け出ることにより、同一の地層の自然由来等による基準不適合の土壤がある他の区域への移動も可能とする。

4. その他

土地の形質変更の届出・調査手続の迅速化、施設設置者による土壤汚染状況調査への協力に係る規定の整備等を行う。