

土壤汚染対策法の見直しに向けた検討の方向性 (概要)

はじめに：本報告書について

1. 土壌汚染対策法の制度・運用と施行状況等の概要

2. 現行の制度・運用に関する主な課題

3. 点検・見直しに関する基本的考え方・視点

4. 個別の制度・運用に関する論点と考えられる見直しの方向性

- (1) 土壌汚染状況調査等における制度の合理化・分かりやすさの改善等
- (2) 区域指定制度、基準不適合土壌に対する搬出規制等の合理化等
- (3) 土地の土壌汚染状況に関する情報の適切な管理、承継等の強化
- (4) 汚染土壌処理施設及び指定調査機関の技術的能力等の持続的な確保等
- (5) 持続可能な土壌汚染対策を総合的に推進するための基本方針（仮称）の創設
- (6) その他の見直し事項
- (7) その他の課題

資料6（土壌汚染対策法の
施行状況）も参照

はじめに：本報告書について

- 土壌汚染対策法（平成14年法律第53号）が、平成15（2003）年に施行
法の目的：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。
- その後、
 - ・平成21（2009）年（平成22（2010）年施行）
 - ・平成29（2017）年（平成30（2018）年4月1日から一部、**平成31（2019）年4月1日から全部が施行**）の2回の法改正
- 平成29年改正の主な内容：
 - ・土壌汚染の調査の実施対象となる土地の拡大
 - ・汚染の除去等の措置内容に関する計画提出命令の創設
 - ・特例区域の創設など、リスクに応じた規制の合理化
 - ・土地の形質変更（掘削等）の際の届出・調査手続の迅速化 等

⇒ 平成29年改正法では、**施行後5年を経過**した場合において、その施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、その規定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されている。



環境省における対応

- ✓ 法の点検・見直しの開始に備え、令和5年10月から令和6年5月にかけて、**法の施行状況、制度的課題等の把握・整理、課題の解決に必要な見直し事項の検討**を予備的に実施

はじめに：本報告書について

- 環境省の「土壌汚染対策法の施行状況等に関する検討会」※¹において、「土壌汚染対策法の見直しに向けた検討の方向性」※²をとりまとめた。

※ 1：土壌汚染対策に関わる専門家、実務者等から構成された検討会

※ 2：今後、環境省において、本資料を踏まえ関係省庁、関係者等と調整し、土壌汚染対策法の見直しの検討を進めていくことを期待した**検討会としての提言**としてとりまとめたもの

土壌汚染対策法の施行状況等に関する検討会 委員名簿（敬称略、50音順）

※令和6年5月時点

赤淵 芳宏	明治学院大学 法学部 准教授
石井 一英	北海道大学大学院工学系研究科 教授
江種 伸之	和歌山大学システム工学部 教授
遠藤 和人	国立環境研究所 福島地域共同研究拠点 廃棄物・資源循環研究室 室長
大塚 直（座長）	早稲田大学法学部 教授
勝見 武	京都大学大学院地球環境学堂 学堂長（教授）
鎌田 雅美	一般社団法人日本汚染土壌処理業協会 理事長
川瀬 弘靖	名古屋市環境局地域環境対策部 担当課長（環境影響評価・化学物質）
小林 剛	横浜国立大学大学院 環境情報研究院自然環境と情報部門 教授
須藤 正大	東京都環境局環境改善部化学物質対策課 土壌地下水汚染対策総括担当 課長代理
寺浦 康子	エンデバー法律事務所 弁護士
中島 誠	国際航業（株）フェロー 防災環境事業部（地盤環境研究）
森 二郎	一般社団法人日本化学工業協会 環境安全委員会 環境部会 主査

点検・見直しに関する基本的考え方・視点

- **土壌汚染に伴う健康リスク管理のための実効的な仕組みを維持**していくことは、今後も必要不可欠。
- このことを大前提に、脱炭素社会の実現、人口減少等への対応といった**新たな社会的課題に対して関係者が対応しやすい「持続可能な土壌汚染対策」を推進するため、現行の制度・運用を見直していく**ことが求められている。

現行の制度・運用に関する主な課題

1. 制度や運用の複雑化、関係者の事務・対策負担

- 法施行後から20年の間、その時々で生じた課題に応じ、**各種の特例等を創設**。
⇒法の適切な施行・遵守のために理解すべき内容が膨大となり、**運用も複雑化**。
- 地方自治体や事業者が**恒常的に十分な専門性を有する人員を配置することが困難**（※）。
※土対法の業務は特定の調査契機に伴い生じるため、恒常的に生じるものではない。
- 法施行に伴う**業務負担が、土壌汚染の状況や健康リスクの程度に関わらず土地の所有者等、行政側の双方に発生**。

2. 土壌汚染状況に関する情報の把握、承継、散逸等

- **土壌汚染状況に関する情報が、企業の統廃合等によって散逸。地歴調査を円滑に行うことが年々困難**に。
- **地方自治体も、デジタル化が進んでいない等により、事務負担の観点から現状に加えて大きな役割を担うことは困難**。
- 人口減少社会の本格的な到来等により加速する懸念

3. 法に位置付けられた関係事業者の質の確保等

- **汚染土壌処理施設における汚染土壌の適正な取扱いの確保**や運搬・処理における**透明性の向上**（電子管理票等）
- 制度の複雑化等もあいまって**最新の制度や運用を十分に理解していない技術管理者の業務の品質の確保等**

点検・見直しに関する基本的考え方・視点

1. 制度・運用の合理化・分かりやすさの改善

- **環境・経済・社会に対するネガティブな要素をできる限り取り除く**ことを目指すべき。
 - ・健康リスクによらず一律的に生じている関係者の**事務等の負担**
 - ・土地の利活用や事業活動における**不透明性**
 - ・本来は**不要な掘削除去等の措置**の選択
- **適切で合理的な土壌汚染に係る健康リスクの管理**を図る。
- **複雑化した現行の制度・運用を合理化し、関係者にとって分かりやすいものに転換**する。
⇒特例措置を含めた新たな制度・運用の創設は可能な限り控える。
⇒制度や運用の重要事項等に関する関係者の理解を促す。

2. 土壌汚染状況に関する情報の適切な管理、承継等の強化

- 社会的な人口減少の進展等を見据え、過去の土壌汚染状況調査の結果等といった**土壌汚染状況に関する情報の適切な管理、承継等を強化する方策**を検討すべき。

3. 関係事業者の質の持続的な確保等

- 汚染土壌処理施設及び指定調査機関について、**事業の透明性と適切な技術的能力等を持続的に確保するための方策**を検討すべき。

（１）土壤汚染状況調査等における制度の合理化・分かりやすさの改善等

調査契機

- 水質汚濁防止法で規定される**有害物質使用特定施設の使用を廃止**したとき（法第３条）
※当該施設の使用を廃止した場合においても、事業場として操業を継続する等の一定の要件に該当する場合は調査猶予の制度が存在
- 調査猶予中の事業場において、
 - ①土地の利用用途の変更の届出があり、変更後の土地の利用方法からみて人の健康に係る被害が生ずるおそれがないと認められないとして、都道府県知事が**猶予を取り消したとき**
 - ②**一定規模以上の土地の形質変更（掘削等）を行うとき**
- **一定規模以上の土地の形質変更**の届出の際に、土壤汚染のおそれがあると都道府県知事が認めるとき（法第４条）

など

調査方法

地歴調査

汚染のおそれが排除できない場合 →

試料採取等調査

地歴調査：既存の文書情報等に基づき、特定有害物質の使用等の履歴を調べる調査。

試料採取等調査：試料採取を行い、特定有害物質の濃度分析等を行う調査。

(1) 土壤汚染状況調査等における制度の合理化・分かりやすさの改善等

課題

- 中小事業者では、有害物質使用特定施設の使用の廃止＝廃業時の場合がある。
→ 廃業時で**資金繰りが困難であり、多額の費用が必要となる調査・対策が実施できない事例が発生**
- 調査が猶予されている土地において、土地の利用用途の届出を徹底させる仕組みが不十分。
→ **調査・対策が行われず、地方自治体も覚知できないまま土地の一部が売買**
→ 土壤汚染のリスクを把握していない当該土地の購入者等が調査義務者となる事例が発生
- 実際には、**土壤汚染の発見の蓋然性が非常に低い場合や**事業場の敷地外に土壤が移動しない等の**健康リスクが特段ない場合も法に基づく事務等が発生し、事業者・地方自治体の双方に負担**が生じる。
- 水質汚濁防止法における地下水汚染対策との連携が不十分。

検討会報告書における方向性

- 土壤汚染状況調査の**調査契機について、考え方や手続が分かりやすいものへと改善を図るべき**
- 土壤汚染状況調査を法律上、「地歴調査」と「試料採取等調査」で構成されることを明確化し、調査契機を分けて考えることで、**有害物質使用特定施設の設置事業場の敷地**については、**地歴調査の契機は拡充、試料採取等調査は健康リスクの程度に応じて対象等を合理化**すべき

地歴調査	有害物質使用特定施設を廃止するときや一定規模以上の土地の形質変更を行うときに加え、有害物質使用特定施設の設置者、 <u>土地の所有者等</u> が変更となる際にも行うようにすべき。 ※公正な土地取引等に支障をきたさないよう、調査に係る負担は合理的なものとする。
試料採取等調査	土壤汚染のおそれがある土地における調査を基本とし、 <u>健康リスクの程度に応じて除外可能にする</u> など、合理的な対応を検討すべき。

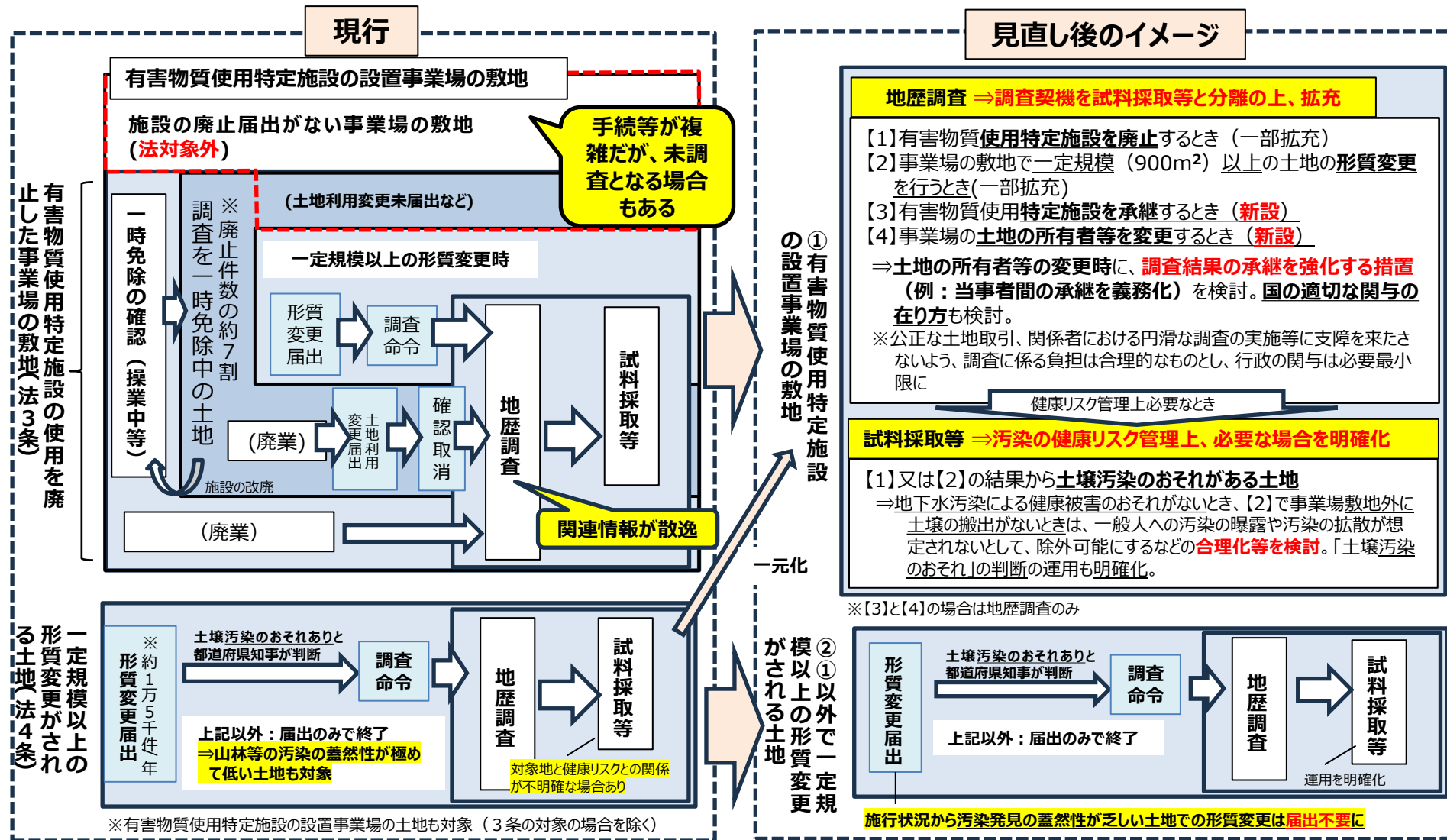
- 施行状況から、特定有害物質の使用等の取扱いが想定されない土地等、**汚染発見の蓋然性が乏しい土地で行われる形質変更は届出対象から除外**する等の合理化も検討

【参考】土壌汚染状況調査の契機等の見直しの方向性のイメージ

【見直しの方向性】調査契機を分かりやすくし、**地歴調査の契機は拡充**。試料採取等調査や形質変更届出の対象は合理化

現行

見直し後のイメージ



※地歴調査の対象契機や調査方法に関する具体的な内容・運用、試料採取等調査の対象の合理化等に関する具体的な内容・運用については、別途技術的な検討が必要。

※法5条 (土壌汚染による健康被害が生ずるおそれがある土地の調査) については、現行通り

（２）区域指定制度、基準不適合土壌に対する搬出規制等の合理化等

区域指定

- 法に基づく調査により、法における指定基準に適合しない土壌（基準不適合土壌）が確認された場合、
 - ・汚染の除去等の措置が必要な**要措置区域**
 - ・措置の義務は課されないものの形質変更時の届出等は必要となる**形質変更時要届出区域**のいずれかに指定。
※形質変更時要届出区域の指定件数が８割以上を占める。
- **形質変更時要届出区域**は、区域の立地、汚染の由来（自然由来又は水面埋立土砂由来）の組合せに応じて、届出手続や施行方法の規制等が異なる**５種類の区域**※に分かれる。
※一般管理区域、埋立地管理区域、埋立地特例区域、自然由来特例区域、臨海部特例区域
- **区域は汚染範囲の深さは考慮せず平面方向のみで指定**。一方、試料採取等調査の必要性が認められた際、汚染範囲の絞込や汚染土壌の処理費用の抑制等の観点から、試料採取等調査と併せて汚染の範囲を深度も考慮した立体的（３次元的）に絞り込む詳細調査が実施される場合がある。

基準不適合土壌の搬出規制等

- 区域内（区域の種類不問）から**基準不適合土壌（汚染土壌）を搬出するときは、施行者に事前の届出、汚染土壌処理施設での処理等を義務づけている**。
- 自然由来等の汚染土壌（**自然由来等土壌**）は、元の位置あるいは一般人が立ち入らない事業場の敷地内に留まる場合は健康リスクの増大の原因となる可能性は想定されない一方で、一度基準不適合土壌が発見されると法規制の対象となることから、**特例制度等**が存在。

(2) 区域指定制度、基準不適合土壌に対する搬出規制等の合理化等

課題

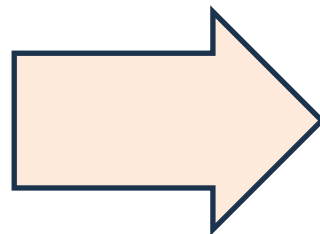
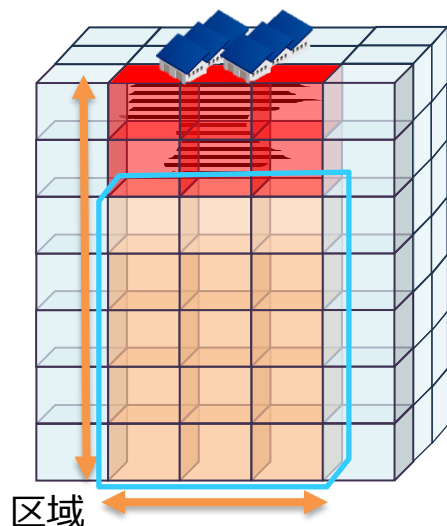
- **区域指定制度が複雑**で、事業者・地方自治体の双方の負担等が過大となっている。
各特例制度も区域指定制度に伴う負担の大きさや手続の複雑さ等の理由から十分活用されていない。
- 区域指定は平面方向のみにしか行えないため、深さ方向に汚染がない蓋然性が高い土壌も法規制の対象となる。区域外に**搬出しようとする土壌を法の対象から外すには**、区域内の基準適合土壌を特定する**認定調査※が必要**。
※改めて地歴調査を実施し、区域指定の対象となった物質以外の特定有害物質についても基準適合を確認する必要がある。



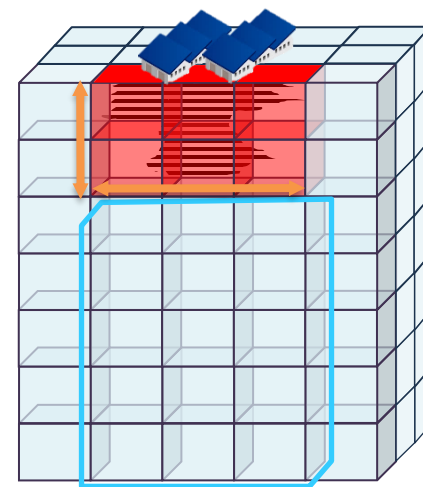
検討会報告書における方向性

- **管理される健康リスクの範囲は維持しつつ、複雑化した区域指定制度等を合理化すべき。**
 - 区域指定前の土壌汚染状況調査時に、**試料採取等調査の一部として深さ方向の汚染の範囲を特定する調査を位置づけ、選択可能とすることで深さ方向の汚染の範囲も考慮した区域指定を可能に。**
 - **基準適合が確認された土壌が区域指定の対象とされる必要がなくなるよう、また、認定調査等の特例制度の利用が不要となるよう見直しを検討すべき。**
- ※従来の土壌汚染状況調査の範囲における結果に基づいた区域指定が行われる場合の取扱いについては現行制度と同様に維持。
- **自然由来等土壌※**に対しては**従来の区域指定（形質変更時要届出区域）は行わず、搬出時に基準適合性を確認し、不適合である場合に従来と同等の管理を適用するような仕組みにすることを検討すべき。**
※地下水からの飲用ばく露を考慮し、土壌溶出量基準に不適合の場合を想定。

【参考】深さ方向の調査方法及び区域指定方法の合理化等のイメージ



土壌汚染状況調査時に
深部方向の調査を選択可能に



現在の区域指定方法

基準不適合が確認された深度に関わらず、
平面として地下も含めて区域指定
(上図赤・橙部分全域が区域指定される)



区域内の基準適合土壌も汚染土壌とみなされる。それらを通常土として取り扱うには認定調査※が必要。

※改めて地歴調査を実施し、区域指定の対象となった物質以外の特定有害物質についても基準適合を確認する必要が発生する場合がある。



新しい区域指定方法（イメージ）

基準不適合が確認された地下の**立体的な範囲のみ**での**区域指定**を可能に



現在では区域に入る基準適合土壌は、新しい区域指定方法では区域外となり、通常土として管理可能に。**認定調査は廃止。**

※立体的な汚染範囲が未調査で不明の場合、調査が一部省略されたとみなし、平面で区域指定されることを想定。なお、この場合でも、追完調査として深度方向の詳細調査を行えば、現行の認定調査は不要と想定。

現状

(土壌汚染対策法に基づく要措置
区域・形質変更時要届出区域
：環境省HP)

課題

- ・公表中の**区域指定等の情報の大半が文字情報**（地図情報化されていない）のため、**情報が有効に利活用しづらい。**

検討会報告書における方向性

- 11

（４）汚染土壌処理施設及び指定調査機関の技術的能力等の持続的な確保等

汚染土壌処理施設への搬入を含めた汚染土壌の運搬・処理

- 汚染土壌処理施設は**都道府県知事の許可**（５年毎の更新制）が必要。
- 実態として、約８割の施設が**廃棄物処理法※に基づく産業廃棄物処理施設の許可も取得**。
※廃棄物の処理及び清掃に関する法律
- **一部事業者で許可等の手続きの違反行為が確認**され、一定期間の事業停止命令が発出された事例が発生。
- 汚染土壌の搬出開始から処理完了までの間のトレーサビリティを確保するために義務付けされている管理票の交付等について、従来は印刷物の利用に限定されていたが、改正環境省e文書規則※に基づき令和６年４月以降、**管理票の作成、交付等の行為を電子的に行うことが可能とされた**。
※環境省の所管する法令に係る民間事業者等が行う書面の保存等における情報通信の技術の利用に関する法律施行規則（平成17年環境省令第９号）

指定調査機関

- 土壌汚染の調査等を行う機関で、**環境大臣又は都道府県知事が指定**（５年毎の更新制）。
- 指定調査機関には公正な調査の実施、技術管理者※の配置等を義務づけ。
※国家試験に合格した者であって、指定調査機関が調査等を行う際に技術上の管理を司る者。

(4) 汚染土壌処理施設及び指定調査機関の技術的能力等の持続的な確保等

課題

- 汚染土壌処理施設の許可に係る運用において、**廃棄物処理法と土対法の関係を明確化した運用指針等が整備されていない。**
- 従来の管理票（印刷物）の運用において、**二次処理以降の段階での処理の透明性等の確保に懸念。**
- **最新の制度や運用を十分に理解していない**（技術的能力に課題がある）**技術管理者**が少数ながら見受けられる。



検討会報告書における方向性

- 汚染土壌処理施設への搬入を含めた汚染土壌の運搬・処理
 - **電子管理票システム※の運用状況の評価、各汚染土壌処理施設における電子管理票の利用状況等の情報公開の状況について情報収集・公表を行う等の運用を検討すべき。**
※電子的に管理票の作成、交付等を行うシステム。
 - 不適正な処理事例に対しては、必要に応じて厳正に対応できる制度や運用の在り方を検討すべき。
 - 土対法上の特定有害物質を含む廃棄物の処理が許可されている場合等における、汚染土壌処理施設の許可に係る**申請書類の合理化等**を検討すべき。
- 指定調査機関
 - 指定調査機関に調査実施時の**業務の体制・品質確保・調査方法等**について適切な説明を義務づけるべき。
 - 環境省等の指定者による検査等による指導等を強化すべき。

（５）持続可能な土壤汚染対策を総合的に推進するための基本方針（仮称）の創設

課題

- 各制度と近年の社会的課題の関係性、各々の制度を運用する際に留意すべき相互の関係性等を**国が明確に示していない**。
- 関係者にとって**持続可能な土壤汚染対策を総合的に推進するための指針が不明確**。



検討会報告書における方向性

○基本方針（仮称）の創設

- 法の基本方針（仮称）として国が定める規定を創設することも検討すべき。**
- 土壤汚染に対する措置の実施における温室効果ガスの排出抑制の重要性等についても、当該方針の内容として盛り込むことも検討すべき。

（考えられる基本方針（仮称）の記載事項）

- ✓ 土壤の特定有害物質による汚染の状況の適切な把握及び把握された汚染の状況に関する情報の管理、承継その他取扱いに関する基本的事項
- ✓ 特定有害物質による土壤の汚染による人の健康に係る被害の防止に関する適切な措置を行うために必要な基本的事項
- ✓ 汚染土壤の適正な処理に関する施策を推進するための基本的事項
- ✓ その他特定有害物質による土壤の汚染に係る対策に関する施策の推進を図るために必要な事項

○**土壤汚染状況調査における汚染原因者負担及び事故時の対応の強化**

- ・公平性の観点から、現行制度において、土地の所有者等と汚染原因者が異なり、**汚染原因者に措置を実施させることができる**とされている場合においては、**土壤汚染状況調査についても対応を検討**すべき。
- ・地下水に掛る水濁法上の事故の届出が行われ、事故により生じた土壤汚染の状況の把握が必要と考えられる場合に対しては、有害物質使用特定事業場の設置者を実施主体とした対応が考えられる。

○**基準値等に関する科学的知見等の整理と検討、リスクコミュニケーション等**

- ・現在までに蓄積された土壤汚染状況調査等のデータを収集・分析し、得られた知見等に基づき**現行の基準値の設定の考え方や方法について改めて技術的な検討**を行うべき。
- ・健康リスク上必ずしも必要ではない過剰な措置が選択されることを防ぐためにも、土壤汚染に係る**基準値と健康リスクの関係性等に関する国民の認識等を把握**し、基準値等の具体的な意味等についての**理解促進を図るリスクコミュニケーション**に資する方策を検討すべき。

○**費用負担能力が低い者への支援等**

- ・調査契機等の見直しを踏まえ、一定の場合において、**費用負担能力が低い者には調査に係る費用を助成することを検討**すべき。

○**ガイドライン等の法の解釈・運用等に係る資料の改善等**

- ・関係者が実務に使いやすい運用資料の在り方を検討すべき。
- ・長大化しているガイドラインに関しては、**可能な限りコンパクト化**を目指していく方向で実務的な検討を進めるべき。

○**土壤環境行政における人の健康保護以外の視点からの取組** ※見直し事項以外の課題として記載

- ・第六次環境基本計画（令和6年5月閣議決定）では、自然資本を基盤とした国土のストックとしての価値の向上を図る観点から、「**土壤が有する炭素貯留、水源の涵養といった環境上の多様な公益的機能**に関して、市街地等も対象にしつつ、より良い**地域づくり等に活用しやすい形での情報の収集、整理等**を図ることが必要」と指摘されており、今後、こうした機能に関する科学的知見等の収集等を進めていくことが望まれる。