

漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議

とりまとめ

平成 19 年 3 月

漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議

目 次

1．はじめに

2．漂流・漂着ゴミ問題の現状

(1) 漂流・漂着状況に関する各種調査結果等

国による調査

民間団体等の調査

(2) 関係者の取組

地方公共団体の取組に関するアンケート調査結果

地方公共団体の取組事例

漂流・漂着ゴミ対策連絡調整会議等における地方公共団体の要望内容等

NGO/NPO 及びボランティアの取組事例

漁業保険団体による対応

3．漂流・漂着ゴミ問題に対する国の取組の推進

(1) 政府としての漂流・漂着ゴミに対する基本的な方針及び関係者の責務

政府としての漂流・漂着ゴミ対策の推進

漂流・漂着ゴミの処理等に係る国、都道府県、市町村等の役割

実態の把握と対策の拡充の検討

(2) 平成 19 年度以降の当面の施策

状況の把握

国際的な対応も含めた発生源対策

被害が著しい地域への対策

4．今後の課題

(1) 施策のフォローアップ

(2) 国、地方公共団体、民間団体・研究者等の関係者間の連携の強化

(3) 漂流・漂着ゴミの処理等に係る体制の確立

(4) 国際的な対応も含めた発生源対策

(参考資料 1) 漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議の設置について

(参考資料 2) 構造改革特区の第 8 次提案に対する政府の対応方針 (抄)

(参考資料 3) 漂流・漂着ゴミアンケート集計結果

(参考資料 4) 平成 19 年度漂流・漂着ゴミ対策関連予算政府原案とりまとめ

(参考資料 5) 漂流・漂着ゴミ対策の関連規定

1 . はじめに

近年、外国由来のものを含む漂流・漂着ゴミが日本各地で問題となっている。特に、海岸機能の低下や生態系を含めた環境・景観の悪化、船舶の安全航行の確保や漁業への被害などが深刻化しているという指摘が相次いでいる。

こうしたことを背景に、構造改革特区第 8 次提案において、長崎県対馬市、壱岐市、五島市、新上五島町からの特区提案を受け、平成 18 年 2 月に構造改革特別区域推進本部により「構造改革特区の第 8 次提案に対する政府の対応方針」が決定された。対応方針では、漂流・漂着ゴミに関するより実効的な対策を政府として検討する体制を確立するため、関係省庁の局長級による会議を設置することとしており、これを受け、「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議」(以下、「対策会議」という。)が平成 18 年 4 月に設置された。

対策会議は、平成 18 年度末までに 4 回開催されており、漂流・漂着ゴミに係る政府の平成 19 年度予算概算要求や、地方公共団体の取組状況に関するアンケート調査について検討を行ってきた。また、同会議は政府部内の意見交換を行うのみにとどまらず、平成 18 年 10 月には、地方公共団体を対象に、国の取組を説明するとともに、地方公共団体の取組についての情報交換を行うため「漂流・漂着ゴミ対策連絡調整会議」と題した会議を開催した。

対策会議がとりまとめた、各省が実施する平成 19 年度以降の施策については、状況の把握、国際的な対応も含めた発生源対策、被害が著しい地域への対策について、新規予算の獲得及び既存施策の拡充等が図られており、これら施策の効果的な実施により、これまで以上の対策の進展が期待される。その一方で、今後解決すべき問題も残されている。

本とりまとめは、これまで検討を行った内容を踏まえ、中長期的な課題としての国際的な対応も含めた発生源対策や漂流・漂着ゴミによる被害が著しい地域への対策の早期実施を念頭におきつつ、当面の施策をとりまとめたものである。

2. 漂流・漂着ゴミ問題の現状

(1) 漂流・漂着状況に関する各種調査結果等

国による調査

ア) 漂流・漂着ゴミの状況に関する調査

気象庁は、海洋気象観測船により、定期的に北西太平洋及び日本周辺海域の定められた航路上で海洋気象観測を行っている。この観測ルート上において浮遊プラスチック類の観測も1977年以来継続して実施している。

(2006年の状況と過去資料からの主な知見)

- 2006年の春季から秋季にかけて、日本周辺海域の一部で、100kmあたり50個以上の浮遊汚染物質（プラスチック類）が発見された。
- 黒潮および黒潮続流域のやや南にあたる北緯30度付近の海域でも、年間を通じて100kmあたり10～20個と、比較的多く発見されている。
- 外洋域で発見される浮遊汚染物質の多くは石油化学製品であり、なかでも発泡スチロールの占める割合がどの海域でも最も高い。

海上保安庁は、一般市民を対象とした海洋環境保全のための啓発活動の一環として、平成12年度より漂着ゴミ分類調査を実施している。

平成18年に行われた漂着ゴミ分類調査では、全国103か所で小中学生・市民ら5,472人が参加した。回収したゴミの中では発泡スチロールやプラスチック等の破片が最も多く、約半分を占めていた。

イ) 医療廃棄物の漂着状況に関する調査

平成17年8月中旬頃より、日本海沿岸地域を中心として、医療系廃棄物が多数漂着している。環境省では、日本海沿岸地域を中心として都道府県に対し情報提供を求めるとともに、関係都道府県の廃棄物行政主管課に対し、海岸管理者と綿密に連携を図り、住民等に注意喚起するとともに、適正処理が図られるよう連絡した。また、画像の記録及び試料の保管について依頼した。

回収された医療系廃棄物は、平成18年8月中旬から9月22日までに合計で約20,000点以上に上っており、うち約800点には中国語等の表記が見受けられた。内訳として、薬瓶（アンプル、バイアルを含む）が約12,000点、注射器が約4,800点となっている。

医療廃棄物は、二次災害を招く可能性があることから、漂着状況について把握し、外交ルートを通じて近隣諸国との情報交換等を行い、排出源及び漂着ルートの解明を含め、本問題の解決に向けて検討を進めていく必要がある。

民間団体等の調査

漂流・漂着ゴミの実態については、民間団体等も調査を実施している。具体的には、財団法人環日本海環境協力センター、社団法人海と渚環境美化推進機構（マリンプルー21）等の団体が、全国的な規模で調査を実施している。ただし、調査対象となる漂着物（流木・海草等の自然物をカウントするか等）の区分や、調査方法（アンケート調査か、実測調査か）等が異なることから、調査結果を単純に比較することはできない。

ア)「日本海・黄海沿岸の海辺の漂着物調査」財団法人環日本海環境協力センター

本調査は、日本、中国、韓国、ロシアの4カ国において、沿岸の地方公共団体や地元のNGO/NPO等が実施しているもので、平成17年度は、32自治体、70海岸で実施された。

調査は、砂浜に縦横10メートルの区画を設定し、区画内の漂着人工物を全て集め、区画ごとにプラスチック類、ガラス・陶磁器など8種類に分類、それぞれの個数及び重量を測定するものである。

平成17年度の調査結果によれば、100平方メートル当たりの漂着物平均個数は370個、この内訳は、プラスチック類が257個（総個数の70%）と最も多く、次いで「発泡スチレン類」63個（同17%）、ガラス・陶磁器類23個（同6%）の順であった。

また、エリアとしては、九州北部のエリアの個数が最も多く、全般的な特徴としては、日本の海岸を北上するに従い漂着物の重量・個数が少なくなる傾向が見られた。

日本の海岸で、海外のものと推察される漂着物は、44海岸中35海岸で採取された。日本国内で採集された漂着物に対する割合は、平成17年度は、重量比で6%、個数比で2%であった。

さらに、平成12から17年度までの国内調査地点の平均採集重量は100平方メートル当たり3.6kgであり、この調査結果及び漂着物の散乱範囲（砂浜の奥行き）を仮定し、漂着期間及び海岸線延長を勘案して、国内の海辺の漂着物量を概算したところ、我が国の海岸への年間の漂着物量は、約15万トンと算出される。

イ)「海浜等清掃活動実施状況の調査結果」社団法人海と渚環境美化推進機構（マリンプルー21）

本調査は、各都道府県の海岸等において実施されている海岸清掃活動の実態をアンケート集計するものであり、毎年、調査結果が報告書として発行されている。

平成17年度の調査結果では、全国の海岸で回収された主な漂着物は、海草が約14万7千トン（44.5%）、ペットボトル、缶類や材木等の人工物が約9万7千トン（29.4%）、流木約3万8千トン（11.4%）となっている。

なお、同法人は、海浜清掃の実施及び呼びかけ、指導員の派遣、ゴミ袋等の清掃資材の提供、海浜清掃に関連した啓発活動等も行っている。

（2）関係者の取組

地方公共団体の取組に関するアンケート調査結果

対策会議の活動の一環として、地方公共団体における漂流・漂着ゴミ対策の取組状況を把握するため、以下の都道府県及び市町村の担当部局（環境部局、海岸部局、港湾部局、漁港部局）を対象に、漂流・漂着ゴミに関するアンケートを実施した（質問内容の詳細については、参考資料を参照）。

ア）調査対象団体

- ・ 海岸管理者である都道府県及び市町村等
- ・ 海岸を有している市町村
- ・ 港湾管理者又は漁港管理者である都道府県及び市町村等

回答者となる都道府県は、海に接する全都道府県（栃木、群馬、埼玉、山梨、長野、岐阜、滋賀及び奈良の 8 県を除く 39 県）

回答者となる市町村は、海に接する全市町村

都道府県・市町村以外に港湾管理者である事務組合等も対象。

イ）依頼方法

国の各担当機関（国土交通省、農林水産省、環境省）から都道府県担当部局へ送付し、調査を依頼した。

ウ）調査実施時期及び回収後のとりまとめ

平成 18 年 6 月 1 日、国の各担当機関から都道府県担当部局へ依頼文とともに調査票を発送（電子ファイルにて発送）し、都道府県及び市町村から国の各担当機関に提出されたものを、環境省で集計した。

エ）アンケート調査解析結果

アンケート調査結果の主なポイントは以下の通り。

【ゴミの漂流・漂着状況】

- ・ 一定の地域において清潔の保持に支障が出ている。
- ・ 海岸管理者が管理する海岸の総延長（以下、海岸の総延長という。）の 1 割程度及び市町村の 4 分の 1 程度が、清潔の保持が困難となっていると回答している。
- ・ 市町村の半数以上及び海岸の総延長の 4 分の 1 程度で、ゴミの漂流・漂着の程度が日常の管理の範囲を超えていると回答している。

【漂流・漂着ゴミ清掃・回収活動の実施様態】

- ・ 漂流・漂着ゴミ清掃・回収活動においては、住民ボランティア等民間団体が参加しているものが多い。
- ・ 海岸管理者及び市町村が関与する場合には、その多くの場合において清掃作業の支援、廃棄物運搬・保管及び廃棄物の処分のいずれについても関与している。
- ・ 港湾管理者及び漁港管理者が関与する場合には、廃棄物の運搬・保管及び廃棄物の処分

が関与の中心である。

【回収後のゴミの処分方法】

- ・多くの場合、海岸管理者、市町村、港湾管理者及び漁港管理者が、回収後のゴミを地元市町村の一般廃棄物処理施設を使用して処理していると考えられる。
- ・廃棄物処理業者に委託している海岸管理者、市町村、港湾管理者及び漁港管理者も約3～4割ある。

【地方公共団体の支出額】

- ・自ら又は委託の事業を行った海岸管理者及び市町村のうち、4割が年間100万円以上の支出を行っており、500万円以上を支出したものが1割強ある。

【地方公共団体からの補助等の額】

- ・海岸管理者である都道府県の半数強が補助等を行っており、うち500万円以上の補助を行っているところが約3割(7団体)ある。
- ・市町村のうち、住民ボランティア等民間団体に補助等を行っているのは総数の約1割であり、総額50万円以下のものが多い。

【地方公共団体が苦慮していること】

- ・日常の管理の範囲を超えていると回答したところの多くが、漂流・漂着ゴミで何らかの苦慮があるとしている。回収・運搬・処理のいずれかに偏って問題があるというわけではなく、回収から処理に至るいずれの段階においても苦慮している。

【漂流・漂着ゴミによって生じる問題】

- ・漂流・漂着ゴミによって生じる問題については、「景観・清潔の保持」と回答した地方公共団体が最も多く、ついで「観光への悪影響」及び「沿岸漁業への悪影響」が多い。
- ・一定程度の海岸においては、海岸保全施設機能への支障が問題となっている。
- ・一定程度の港湾及び漁港においては、港湾及び漁港運営への支障が問題となっている。

【災害起因の大規模なゴミの漂流・漂着の発生の有無(過去3年間)】

- ・海岸管理者、市町村、港湾管理者及び漁港管理者のおよそ半数が、災害起因の大規模なゴミの漂流・漂着の発生が「ある」と回答している。
- ・国等からの補助を受けて対処した海岸管理者、市町村、港湾管理者及び漁港管理者は1割程度である。

【クロス集計結果】

(1)【1.ゴミの漂流・漂着状況】において、清潔の保持が困難と答えた管理者及び市町村で、【8.国又は都道府県からの補助金】を受けていないものについて【12.漂流・漂着ゴミによって生じる問題】についての分析をした。

【12.漂流・漂着ゴミによって生じる問題】に対する回答と比較した結果、日常管理の中で清潔の保持が困難と答えた管理者及び市町村で、国又は都道府県からの補助金を受けていない者の

方が、漂流・漂着ゴミによって生じる問題の各項目について問題があるとする割合が高い傾向が見られた。

(2)【14. 災害起因の大規模なゴミ漂流・漂着に対する国等からの補助金(過去3年間)】
の設問に関し、補助金を受けていない地方公共団体について対策面での苦慮の有無の分析をした。
国等からの補助金を受けて対処した海岸管理者、市町村、港湾管理者及び漁港管理者は1割程度であり、母数が少ないため、これをもって、補助金を受けずに対処した自治体との単純な比較は困難であるが、補助金を受けた・受けないに関わらず、自治体が苦慮しているとする問題は同様であるとの傾向が見られた。

オ) アンケート調査結果の評価

本年度に実施した地方公共団体の取組に関するアンケート調査では、時間的制約のある中で、前述したとおり、漂流・漂着ゴミ問題について、一定の実態把握をしたところである。しかしながら、漂流・漂着ゴミの根本的な解決のためには、さらなる実態把握のための調査が必要である。

地方公共団体の取組事例

対策会議では、国における関連施策等に係る情報の地方公共団体への周知及び同様の問題を抱える地方公共団体同士の情報交換を促進するため、平成18年10月に、都道府県等を対象に、平成19年度概算要求内容を主とした国の取組状況の説明を行うとともに、関係都道府県の取組について情報交換を行った。また、対策会議の下におかれた幹事会においても、取組事例についてヒアリングを行っている。

これらの機会等に発表がなされた事例について、概要は以下のとおり。

【青森県及び県下市町村】

青森県及び青森県下の市町村によって構成される青森県市町村戦略会議に、平成16年、漂着ゴミ海岸環境保全プロジェクトチーム(五所川原市、十和田市、三沢市、つがる市、平内町、鱒ヶ沢町、深浦町の職員計11名参加)が設置され、約1年間の基礎調査が実施された。

同プロジェクトチームは、漂着ゴミを計画的に処理するため、現状把握、官民協力による海岸の汚染防止策及び美化対策の調査、打開案の提案を行い、平成17年7月に最終報告書をまとめた。

最終報告書では、行政と住民団体による協働での回収、処理については決め手となる解決策はないが、国及び海岸管理者である県への働きかけの継続と代替策の模索が必要、海岸美化への有効な啓蒙手段として、関係者による情報共有のための集まりが必要等の事項が提言されている。

【山形県】

山形県では、自治体としての初動体制の確保と処理方法の研究・検討を行うため、「山形県海岸漂着物連絡調整会議」を平成13年に設置した。また、ボランティア団体の活動に対して、市町は収集したゴミの処分等を行い、県は活動経費の一部助成、看板設置、広報等により支援を行っている。

特に、複数の NPO が県下でのクリーンアップに組織だって対応しており、例えば、漂着物が多い飛島のクリーンアップについては、平成 13 年には山形県及び酒田市の共催であったが、以降、毎年、NPO、自治会、大学、国、県、市等による「飛島クリーンアップ作戦実行委員会」が組織され、実施に当たっている。また、最上川をシンボルにした美しい山形づくり運動を進め、「美しい山形・最上川フォーラム」として、平成 14 年度から、河川及び海岸の清掃活動が連携して実施されている。

さらに、問題解決への取組として、全国の NGO の会合、北西太平洋地域海行動計画(NOWPAP)主催による国際海岸クリーンアップ及びワークショップの開催のホストなども行っている。

【福井県】

福井県は、平成 14 年度から、「漂着廃棄物適正処理支援事業」を設けて、沿岸市町村が行う、台風等の自然現象により一般公共海岸に漂着した 100 立方メートル以上の廃棄物の処理について、回収、運搬等に係る経費の 2 分の 1 を補助している。

また、平成 17 年 1 月に県内の沿岸一帯に所有者不明の大量の木材が漂着したが、国庫補助事業の基準を満たさなかったことなどから、平成 16 年度に、「2005 年漂着木材適正処理支援事業」を新たに創設し、2 箇年で当該木材を処理することとした。その処理については、地域の実情に詳しい市町村が行うこととし、漂着した木材の回収、運搬、処理に係る経費の 2 分の 1 以内を補助することとした。なお、実際の執行においては、回収等に係る経費は要したものの、処理については、木材が有価となったことから、処理費と木材代金を相殺し、無償で実施した市町村がほとんどであった。また、木材の一部については、自衛隊の訓練用資材として提供した。

【佐賀県】

佐賀県北部の玄海では、ビニール袋や空き缶等の生活系ゴミの他、外国からと思われるポリタンクや流木、医療廃棄物の漂着、南部の有明海では、筑後川をはじめとする河川等から流入した流木や葦、生活系ゴミの漂着などが見られる。

このため、県、地元市町、漁業者及び住民ボランティアが協力し、回収を行っている。今後、大量の漂着物については、制度拡充された国庫補助事業の活用を検討する一方、新たに制度化する県の単独事業により対応することとしている。また、河川等からのゴミ流出抑制については、情報の発信等により住民への意識啓発や河川管理者等関係者へ流出防止対策等の働きかけを行っていくこととしている。

【長崎県及び対馬市】

長崎県、特に大陸に近い対馬市は、我が国の中でも大量のゴミが漂着することで知られている。長崎県海と渚環境美化推進委員会の調査結果によれば、平成 16 年 7~8 月にかけて実施した県下一斉浜そうじで回収された漂着ゴミは約 1,400 トンであり、そのうち対馬での回収量は約 300 トン（全体の約 20%）であった。

長崎県では、漂流・漂着ゴミ問題について取り組むため、県関係課、関係市町村及び関係団体からなる協議会を平成 14 年 10 月に設置し、「漂流・漂着ゴミ問題対策指針」の策定（16 年 3 月）、「漂流・漂着ゴミ問題解決のための行動計画」の策定（18 年 3 月）等が行われた。また、市町が行う漂流・漂着ゴミの撤去、運搬、処分に対し、平成 14 年度から、事業経費の

助成を行うとともに、海岸清掃活動に取り組む団体への支援を行っている。市町が行う事業経費の助成については、離島振興法指定地域かつ事業費4百万円以上は、その10分の7以内（4,200千円を限度）それ以外は2分の1以内（1,500千円を限度）としている。更に、韓国との協働事業にも力を入れており、九州北部3県及び山口県と、韓国の4自治体により、平成15～17年度に、海洋環境保全の意識高揚キャンペーンを開催し、また平成18～20年度には、「日韓学生つしま会議」として、韓国の学生と長崎県内外の学生等が協力し海岸清掃を実施している。

【沖縄県及び竹富町】

沖縄県は、160の島嶼からなる「離島県」であり、沿岸域は亜熱帯特有のサンゴ礁と美しい海、白い砂浜であり、多くが観光資源として活用されている。他方、海岸には漂着ゴミが多く、その回収が問題であることはもとより、島内の処理施設の有無及び容量によっては、運搬・処理に問題が生じている。

このため、沖縄県では、海浜清掃費として、海岸管理者が市町村に海浜清掃を委託することにより、海岸での回収等を進めていることが多いが、その処理負担分が十分に賄われてないため、離島市町村では処理費用の負担が高んでいる状況にある。また、「ちゅら島環境美化条例」を制定し、ゴミ散乱防止啓発活動を展開、観光関係団体等と連携した「めんそーれ沖縄一斉クリーンアップ」の実施等を進めている。

また、漂着ゴミが多く、離島である竹富町では、島内の処理施設では漂着ゴミを処理できないため、回収した漂着ゴミを町外の処理施設に運搬している。回収に当たっては、地元観光組合、ボランティア団体等と連携している。

漂流・漂着ゴミ対策連絡調整会議等における地方公共団体の要望内容

平成18年10月に開催された、都道府県等を対象とした国の取組状況の説明及び関係都道府県の取組に関する情報交換の場等においては、地方公共団体から主に以下の要望等があげられた。

ア) 国の取組の推進（財政支援以外）

諸外国が発生源として目される漂着ゴミが多い都道府県からは、国から諸外国への働きかけにより、発生抑制を目指すことが重要との指摘があった。また、領海の外での流木による航行の支障等、船舶航行の安全性を確保するよう、海上保安庁など、全省庁への取組の強化に関する要望があった。また、漂着するゴミの量が多い地方公共団体からは、国、都道府県及び市町村の役割分担及び処理責任を明確にすべきとの要望もあった。

イ) 地方公共団体に対する財政支援

漂流・漂着ゴミの処理等について、国からの財政支援を強化するようとの要望が寄せられた。主なものとしては、海岸保全区域における国の補助事業は、漂着量が1,000立方メートル以上の場合に適用されるが、1,000立方メートル以下の場合や、海岸保全施設の機能阻害はないが生活環境の保全上、支障がある場合には適用されないのが課題との意見が出された。

また、海岸保全区域の内外で補助対象・補助要件が異なるのは問題ではないか等の意見が

あった。

漁場における堆積物の除去については、水産庁により取組が進められている一方、台風災害や不法投棄に迅速に対応するための補助の要望等もなされた。

ウ) 関係者間の連携の強化

各都道府県においても、実際の回収にはボランティアが活躍しているケースが多い。このため、関係各省協力して、ボランティア活動に対する支援等を検討して欲しいとの要望がなされた。また、医療廃棄物の漂着状況についての調査結果が環境省から情報提供されたが、都道府県は海上保安庁からの要請に応じてデータを出しており、本件については窓口を一元化してほしいとの要望もあった。

NGO/NPO 及びボランティアの取組事例

漂流・漂着ゴミについては、地域で、また、国際的に活動する NGO が多数存在している。例えば、JEAN/クリーンアップ全国事務局は、年 2 回、全国の約 300 の海岸において、国際海岸クリーンアップキャンペーンの日本コーディネーターとして、主に海岸漂着ゴミの種別個数調査を実施しており、毎年、報告書を発行している。また、キャンペーン以外にも講演活動やスライドを用いた勉強会の開催、パネルや漂着物のトランク・ミュージアムの展示などを実施しており、その活動内容は内外の注目を集めている。更に、島ゴミ（海ゴミ）サミットの開催（平成 15 年飛鳥（山形）、平成 16 年対馬（長崎）、平成 17 年隠岐（島根）、平成 18 年羅臼（北海道））、政府関係者も含めた懇談会の開催など、多様な関係者の情報共有等のための場を設定し、問題解決にむけた有機的な活動を展開してきている。

前述のアンケート調査結果が示すように、漂流・漂着ゴミの清掃・回収活動においては、住民ボランティア等民間団体が参加しているものが多い。また、地元根付いて活動を行っているボランティア団体は、河川等のゴミの集積の多い箇所、海岸における漂着ゴミの状況等についても知見を有しており、組織だって海岸全体を清掃するケースも多い。このため、今後とも、国及び地方公共団体が漂流・漂着ゴミに関する施策を進める上で、NGO 等との連携を強化することが、漂着ゴミの回収現場におけるきめ細かな対応を確保する観点からも重要である。

漁業保険団体による対応

漁業保険団体においては、流木をはじめとする浮流物によって、漁船が衝突、接触等により生じた損害、定置網等の破損により生じた損害を保険制度により補てんしている。

平成 16 年度において、この浮流物による漁船の事故は、約 2 万 7 千件（総事故件数の約 4 割）、支払保険金額約 42 億円（総支払保険金の約 2 割）に達しており、漁船等の航行・操業、漁業被害の防止の観点から、発生源対策を含めた流木などの浮流物に対する対策の強化が重要である。

3. 漂流・漂着ゴミ問題に対する国の取組の推進

(1) 政府としての漂流・漂着ゴミに対する基本的な方針及び関係者の責務

政府としての漂流・漂着ゴミ対策の推進

漂流・漂着ゴミは、近年その存在や問題点がクローズアップされてきた。他方、海岸に漂着したすべてのゴミの量を把握し内容を同定することは、長く複雑な海岸線を有する我が国においては困難であり、また、一端漂着したゴミが二次漂流する場合もあることから、日本全体での漂着量や、海外からの漂着割合等については、一部調査結果から推定せざるを得ない状況にある。また、漂流・漂着ゴミの削減のためには発生源対策を行う必要があり、国内における各種発生源における対策を進めるとともに、国際的な対応も行う必要がある。一方で、大量の漂着ゴミが海岸に押し寄せることにより、清潔の保持の困難化や海岸機能の低下等の問題が逼迫している地域においては、早急にその回収を進める必要がある。

これらのことから、国としては、漂流・漂着ゴミに関し、「状況の把握」、「国際的な対応も含めた発生源対策」、「被害が著しい地域への対策」それぞれを推進していくことが必要である。

また、諸施策の推進に当たっては、関係省庁相互に連携した対策を実施することが重要である。

漂流・漂着ゴミの処理等に係る国、都道府県、市町村等の役割

ア) 漂流・漂着ゴミ

我が国における、漂流・漂着ゴミの処理等に関連する現行法制度としては、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、「廃掃法」という。）海岸法、港湾法等がある。

現行法では、海岸に漂着したゴミについて、土地又は建物の占有者がその土地又は建物の清潔を保つように努めなければならない（廃掃法第5条第1項）と定められ、「占有者がいない場合には、管理者とする」（同項）との規定に基づき、海岸管理者が土地の清潔保持について努力義務を負う。一方、海岸管理は、都道府県等の海岸管理者が行うものとされている（海岸法第5条など）。

海岸管理のうち、海岸保全施設に関する工事に係る事務以外の事務は自治事務と整理される（同法第40条の4）ことから、基本的にどの程度の清潔保持を行うかの判断は各海岸管理者の裁量に委ねられている。また、「海岸におけるゴミ対策や清掃等海岸の美化については、地域住民やボランティア等の協力を得ながら進めるとともに、参加しやすい仕組み作りに努める。」（同法第2条の2に基づく海岸保全基本方針）と示されている。

漂着ゴミについては、海岸等公物管理者が発生源ではないものの、公物管理上、清潔の保持に努めなければならない、それぞれの公物管理者が、漂流・漂着ゴミの対応に関する義務を負う。公物管理を定めた個別法において、自治事務と整理された事務については、各地方公共団体が自らの裁量に基づいて事務を遂行する責務を負うこととされている。

しかしながら、実態的には、公物管理者だけでは対応しきれない質及び量のゴミが漂着した場合に、公物管理者である都道府県からの要請や、地域の生活環境保全上看過できない状況に鑑み、一般廃棄物の処理について統括的責任を有する市町村（廃棄物担当部局）が漂着ゴミの処理を行わざるを得ない場合があり、さらに、それでもなお処理しきれない場合がある。

また、都道府県の中には、市町村に対して漂流・漂着ゴミの処理等に関する補助を行っているものもあるが、対策が不足している場合がある。

こうしたことから、漂流・漂着ゴミの処理等に係る問題について、真に現場の求める解決に向けて、関係者間の相互協力が可能な体制作りを推進することが当面の施策としては最も有効である。その上で、実際に処理にあたる現場の地方公共団体が混乱しないよう、漂流・漂着ゴミの処理等の円滑な実施に向け、今後も更に検討を深めることが必要である。

なお、漁場における漂流・漂着ゴミの除去については、平成 17 年度まで交付金(強い水産業づくり交付金)の対象であったが、同交付金のうち、漂流・漂着ゴミの除去事業は平成 18 年度から地方への税源移譲の対象となり、一般財源で取り組むことができることとされたところである。

イ) 有価物の漂流・漂着、海難事故への対応等

有価物の漂着事案や、船舶の座礁等の海難事故への対応については、別途法制度等が既に整備されている。

海岸等に有価物が漂着した場合は、遺失物法の適用をうけることとなる。なお、有価物が漂流物又は沈没品として回収された場合は、水難救護法の適用を受けることになる。

船舶からの流出貨物を含む廃棄物等の排出により海洋が汚染された場合には、排出者は自己の費用において防除措置を講ずべき義務を負っている。

また、平成 19 年 4 月 1 日から施行される海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（以下、「海洋汚染防止法」という。）の一部改正により、船舶からの流出貨物を含む廃棄物その他の物、沈没船又は座礁船により海洋が汚染され、又は汚染されるおそれがあり、当該汚染が海洋環境に著しい影響を及ぼし、又は及ぼすおそれがあると認める場合には、海上保安庁長官は、船舶所有者に対して当該廃棄物その他の物や当該船舶の撤去を命じることが可能となる。さらに、海上保安庁長官は、特に必要があると認めるときは、関係行政機関の長等に対して、所要の措置を講ずるよう要請できることとされており、その場合、当該措置に要した費用は、関係行政機関の長等が原因者に直接請求できることとなっている。

乗り揚げた船舶を撤去する場合等に備え、総トン数 100 トン以上で我が国の港に入出港又は係留施設を使用する外国籍船（一般船舶）については、放置座礁船の撤去費用を担保する有効な保険への加入が必要である。

海難事故による座礁船舶の撤去・流出油の防除については、漁場保全の観点から、所有者が不明等やむを得ない理由により座礁船舶の解体撤去や流出油の防除を行った場合に、当該地方公共団体が負担した経費について、平成 16 年度から国による補助制度が創設されており、併せて特別交付税措置も講じられている。

海岸での放置座礁船の処理については、良好な海岸環境の回復、創造等の観点から、船舶所有者に代わってやむを得ず実施する場合に、地方公共団体が負担した費用について、平成 16 年度から国による補助制度が創設されており、併せて特別交付税措置も講じられている。

放置座礁船により漁場の効用が低下していると判断された場合に限り、水産庁では漁場機能の回復と漁場保全の観点から、その撤去を行う地方公共団体等への支援を行うことが出来る。

実態の把握と対策の拡充の検討

平成 18 年度には、対策会議の活動の一環として、地方公共団体を対象とした漂流・漂着ゴミの実態に関するアンケート調査が実施された他、漂着ゴミの海岸に与える影響を軽減する改善策や処理の効率化手法の検討のために「海岸における一体的漂着ゴミ対策検討調査」等が実施されている。これらの結果に基づき、更に詳細な状況把握等を行う調査の必要性については、調査実施によって得られる知見の、対策への利用の可能性を見極めつつ、検討を行う。

また、これら実態把握及び各種対策の実施結果等を勘案し、必要な対策の拡充を検討することが必要である。

(2) 平成 19 年度以降の当面の施策

対策会議等では、平成 19 年度以降の当面の施策として、予算措置が講じられた施策を中心にとりまとめを行った。これら予算及び施策の実施に当たっては、関係各省庁が連携して取り組むことが、現場のニーズに沿った、かつ、効率的な対策の実施には不可欠である。このため、関係者間の定期的な情報交換の場を確保し、連携強化を行っていく必要がある。

状況の把握

気象庁は、北西太平洋海域及び日本周辺海域の観測定線において海上漂流物目視観測を実施する。また、海上保安庁は、一般市民を対象とした海洋環境保全のための啓発活動の一環として、漂着ゴミ分類調査を実施する。環境省は、漂流・漂着ゴミについて、国内外の既存の予測手法等をもとに、既存予測モデルの範囲を拡大し、東シナ海等への適用を可能とするような予測手法の検討を進める。

なお、漂流・漂着ゴミについては、これまでも国及び各種団体が、実測及びアンケート調査等を実施し、医療系廃棄物も含め、その状況の把握に努めてきたところであるが、これら状況は、国内外での対策の進展等により年々変化することから、今後も、常に知見を収集することが望まれる。

国際的な対応も含めた発生源対策

ア) 国内での発生抑制の取組（漂流ゴミの回収対策を含む）

河川等に捨てられたゴミが、海域に流出することで漂流・漂着ゴミ問題の一因となっていることから、国土交通省では、従来から、河川敷等において、市民と連携した清掃活動、不法投棄の防止に向けた普及啓発活動を行っている。このため、今後も、河川管理者による日常的な監視による不法投棄の抑止・早期発見、河川の維持管理の中での治水上の支障となるゴミ回収の徹底、市民と連携した清掃活動の実施、回収活動状況のマップ作成等を通じた啓発普及に取り組んでいく。

また、港湾において、国土交通省では航行船舶の輻輳する海域において船舶航行の安全を確保し、海域環境の保全を図るため、東京湾、伊勢湾、瀬戸内海、有明・八代海等（港湾区域、漁港区域を除く）において、海面に浮遊するゴミや油の回収を行う。また、海洋短波レーダによって観測された流況を活用し、ゴミや油の集まる位置を予測する技術等の研究開発を推進する。

水産庁は、漂流・漂着物の発生源対策として、漁業系資材の漁網、発泡スチロール製のフロート及びプラスチック製品について、モデル地域を選定し、その処理費用の軽減方策及びリサイクル技術の開発・推進を図るとともに、被害拡大防止のため漁業活動中に回収された漂流物の処理費用に対する広域的な取り組みへの支援を行う。また、引き続き漁場環境の悪化により、効用の低下している漁場の生産力の回復や水産資源の生息場の環境を改善することを目的として、堆積物の除去等を行う。

国内において容器包装廃棄物の排出抑制を促進することは、漂流・漂着ゴミに対する対策としても有効であると考えられる。このため、経済産業省は、容器包装廃棄物の排出抑制を促進するため、改正容器包装リサイクル法の施行に必要な調査等を行い、同法の適切な実施を図る。

イ) 国際的な取組

環境省は、日中韓3カ国環境大臣会合等の政策対話や、NOWPAPの海洋ゴミプロジェクトを通じ、関係各国に対し、様々な種類の漂流・漂着ゴミに対する協力を求め、引き続き協働して取り組むよう働きかけていく。

外務省は、NOWPAP海洋ゴミプロジェクトの一環として推進する周辺国と連携した清掃・人材育成キャンペーンを、我が国の主導により継続的に実施し、各国における地方公共団体・NGOをも巻き込んだ市民レベルの意識向上を図る。

被害が著しい地域への対策

ア) 地方公共団体等の対策に対する実効性の高い財政支援等

国土交通省及び農林水産省は、洪水、台風及び外国からの漂流等による大規模な漂着ゴミが海岸保全施設の機能を阻害することとなる場合に、これを緊急的に処理することを目的として、「災害関連緊急大規模漂着流木等処理対策事業」を拡充する。具体的には、本事業で処理できる対象を大規模な「流木等」に限らず「漂着ゴミ」にも拡充するとともに、補助対象となる処理量を現行の「漂着量 70%」から「漂着量全量（100%）」に拡充する。なお、本事業の採択基準は、海岸保全区域内に漂着したもの、堤防・突堤・護岸・胸壁・離岸堤・砂浜等の海岸保全施設の区域及びこれら施設から 1 キロメートル以内の区域に漂着したもの、漂着量が 1,000 立方メートル以上のもの、3 つの要件全てを満たすことである。

環境省は、災害廃棄物処理事業費補助金（漂着ゴミ処理事業分）を拡充し、災害に起因しないが、海岸への大量の廃棄物の漂着について、その処理を市町村が行う場合、当該処理事業費を補助対象とする。補助の規模要件は 150 立方メートル以上であり、海岸保全区域外における事業について補助を行う。また、市町村が海岸漂着物を含めた廃棄物の処理を行うため必要な廃棄物処理施設を整備する場合に、循環型社会形成推進交付金により支援する。

内閣府は、同じく循環型社会形成推進交付金により、離島地域を含む沖縄における廃棄物処理施設等の整備に係る支援を行う（平成 19 年度は、離島においては、2 村 2 島において整備予定）。

水産庁は、市民参加による森・川・海を通じた漁場環境保全事業を継続し、民間団体を通じて、漁業者・市民団体等が行うゴミの除去作業に必要な清掃資材等を提供するなど、海浜の美化活動を支援する。

総務省は、地方独自のプロジェクトを自ら考え、前向きに取り組む地方公共団体に対し、「頑張る地方応援プログラム」により地方交付税等の支援措置を講じる。地方公共団体は、頑張る地方応援プログラムのプロジェクトとして環境保全プロジェクト（漂流・漂着ゴミに関する活動等）に取り組むことで、その取組経費について支援を受けることができる。

イ) 調査

環境省は、漂流・漂着ゴミ問題について、海浜やゴミの状況に適した削減方策を検討するため、モデル海浜を選定した上で、漂着ゴミの状況の把握を行うとともに、発生源対策や効率的・効果的な処理・清掃方法を検討する。また、NGO 等との関係者間の連携の推進及び海岸清掃、普及啓発等の効果的な方策についても検討する。また、医療廃棄物の漂着が認められた場合には、必要に応じ、関係地方公共団体等と連携して漂着状況の把握に努める。

国土交通省は、海岸における漂着ゴミには、使用済みの注射器や危険性の高い薬品ビンなどの医療系廃棄物を始め、ガスボンベ、信号筒など爆発や破裂の恐れのあるものなど危険物が含まれている事例が各地で見られていることから、海岸を常に安全に利用できるように適切に管理するための対応方針を策定する。

海上保安庁は、同一の排出源からのものと思われる大量の漂着物が認められた場合に、関係地方公共団体等と連携して、事件・事故の両面から、漂着状況を含む、排出源、排出原因の特定のための調査を実施する。

ウ) 技術開発

環境省は、廃棄物処理等科学研究費補助金（競争的資金）を活用し、重点枠として漂着ゴミの処理に係る技術を公募し、塩分を含む漂着ゴミの焼却技術の開発等を行う。

4 . 今後の課題

本とりまとめは、対策会議における、中長期的な課題としての国際的な対応も含めた発生源対策や漂流・漂着ゴミによる被害が著しい地域への対策の早期実施を念頭におきつつ、当面の施策をとりまとめたものである。したがって、今後、次のような課題について取り組んでいくことが必要である。

(1) 施策のフォローアップ

漂流・漂着ゴミへの対策として、本とりまとめに盛り込まれた施策を着実に実施していく必要があることはいうまでもないが、その実効性及び効率性の観点から施策を見直すことが、現場での漂流・漂着ゴミ問題の解決に向けて不可欠であろう。このため、対策会議等において、施策実施の状況及びその結果について、フォローアップを行っていく必要がある。なお、フォローアップの際には、漂流・漂着ゴミの対応に苦慮している地方公共団体等からの要望及び提案等も踏まえ、必要に応じ施策内容の見直しを検討することが必要である。

(2) 国、地方公共団体、民間団体・研究者等の関係者間の連携の強化

対策会議等での関係者の取組事例及びアンケート調査結果によれば、国及び地方公共団体のみならず、多様な民間団体や研究者が漂流・漂着ゴミ問題の解決に向けた努力を行っており、実体的に補完的な役割を果たしている。

このため、これら関係者間の情報交換の場を確保し、連携強化を行っていく必要がある。

(3) 漂流・漂着ゴミの処理等に係る体制の確立

漂流・漂着ゴミの処理等について、被害の著しい海岸を抱える地方公共団体からは財政支援に係る要望が多く、体制の確立には予算的な措置が必要である。

対策会議がとりまとめた平成 19 年度以降の施策においては、状況の把握、国際的な対応も含めた発生源対策、被害が著しい地域への対策について、新規予算の獲得及び既存施策の拡充等が図られており、これら施策の効果的な実施により、これまで以上の対策の進展が期待される。

他方、地方公共団体等からは、多くの漂着事案の規模が海岸保全区域における補助の規模要件（1,000 立方メートル以上）を下回っていること、海岸保全区域とそれ以外の区域について、海岸が連続しているにもかかわらず補助要件等が異なること、海岸保全区域内に海岸保全施設がない場合や海岸保全施設があっても機能阻害がない場合については、いずれの補助金も対象とならないことについて、問題が指摘されている。

また、漂流・漂着ゴミの対応を含む海岸管理は自治事務である。被害の著しい漂流・漂着ゴミは日本海沿岸を中心として広域にわたり発生している事象であり、その対応については、地方を支援していくことが重要との意見もある。

これらの指摘された内容についての整理を行い、国と地方の役割分担のもと、発生源責任を含めた支援制度の整備など抜本的な漂流・漂着ゴミの処理等にかかる体制の確立について、今後とも、検討を行う必要がある。

(4) 国際的な対応も含めた発生源対策

漂流・漂着ゴミについて、その起源を同定するのは容易ではないが、発生抑制のために有効な対策の検討や、国内及び海外との施策連携を行うためには、その推定が必須である。このため、政府機関、関連財団法人及び NGO が調査を進めているところであるが、まだ発生源の確固とした同定には至っていないのが現状である。

このため、関係省庁の連携のもと、新規及び既存を問わず、発生源に関する調査を進め、データを蓄積し、発生源原因者の分析を進めることが必要である。更に、これらの分析を元に、より有効な抜本的対策を検討する必要がある。

さらに根本的な発生源対策としては、できる限り多くの人に漂流・漂着ゴミ問題に関心を持っていただき、一人一人が発生源とならないように理解と行動を呼びかけていくことが重要であることから、様々な施策を通じて、情報提供や普及啓発の取組を行っていくことが必要である。