

「我が国における建設汚泥の海洋投入処分量削減に係る制度改革（案）」について

1. 基本的考え方

廃棄物の海洋投入処分については、我が国周辺海域の海洋汚染を防止し、及び世界の海洋環境を保全するため、我が国は、1999年に開催された「1972年の廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約」（以下、「ロンドン条約」という。）第21回締約国会議において以下の方針を国際的に表明し、以後、これらの方針を国際的な公約としている。

＜方針＞

- ① 陸上処分の原則：廃棄物の処理は陸上において行うことが原則であり、海洋を処分場所として安易に認めるべきではない。
- ② 海洋投入処分の禁止の継続：陸上処分の原則を踏まえ、国内法令により海洋投入処分が禁止されてきた廃棄物については、ロンドン条約上は海洋投棄が許容される廃棄物であっても、引き続き、海洋投入処分禁止とする。
- ③ 海洋投入処分量の削減：陸上処分の原則を踏まえ、海洋投棄がロンドン条約によって許容されている廃棄物で、国内法令において海洋投入処分が禁止されていない廃棄物についても、今後海洋投入処分量の抑制に努めていく。このため、陸上処理体制等の整備、代替処分方法の開発等の施策を推進していく。

このため、我が国は、廃棄物の海洋投入処分について、「陸上処分の原則」（※）等の方針に基づき、また、国際的な責任を果たし海洋環境の保全に貢献する観点から、「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律」（昭和45年法律第136号）（以下、「海洋汚染等防止法」という。）等においては、ロンドン議定書の規定よりも、海洋投棄を検討することが可能な廃棄物の範囲を狭く規定し、厳格な廃棄物の海洋投入処分の管理を行っている。

※ 産業廃棄物については、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令（昭和46年政令第300号）（以下「廃棄物処理法施行令」）においても、陸上処分を原則とする旨が明確に規定。（施行令第6条第1項第5号：「埋立処分を行うのに特に支障がないと認められる場合には、海洋投入処分を行わないようにすること。」）

2. 海洋汚染等防止法等による規制

「ロンドン条約」の規制内容をさらに強化することを目的とした「1972年の廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約の1996年議定書」（2006年3月発効。以下、「ロンドン議定書」という。）は、主に陸上で発生した廃棄物等に関し、船舶等からの海洋投棄を原則として禁止し、例外的に海洋投棄が認められる廃棄物等（※）についても厳格な許可条件を定めた上で投棄を可能とするものである。

※ 「ロンドン条約」においては、水銀、カドミウム等の有害な廃棄物を限定的に列挙し、これらの海洋投棄のみを禁止していたが、「ロンドン議定書」では、廃棄物の海洋投入処分を原則禁止し、例外的に海洋投棄が認められる廃棄物についてのみ附属書Iで示した。

我が国では、ロンドン議定書を担保するため、海洋汚染等防止法の改正を行い、平成 19 年 4 月 1 日に施行している。具体的には、同改正により、

- ① 廃棄物の海洋投入処分を原則禁止とした上で、
- ② 例外的に限定された一部の廃棄物に限り、環境大臣の許可を受けた上で、海洋投入処分を実施可能とする許可制度が導入されている。

海洋投入処分の許可基準は、海洋汚染等防止法第 10 条の 8 において、

- ① 排出海域及び排出方法が、環境省令で定める基準に適合するものであり、かつ、当該排出海域の海洋環境の保全に著しい障害を及ぼすおそれがないものであること、
 - ② 海洋投入処分以外に適切な処分の方法がないものであること、
- と規定されている。

環境大臣は、上記基準に適合していると認められなければ、海洋投入処分の許可発給をしてはならないとされている。

申請者は、申請に当たっては、「発生量の削減（発生抑制）」「最終処分量の削減（再生利用等）」及び「海洋投入処分量の削減（陸上処分）」の各取組を十分行った上で、海洋投入処分以外に処分の方法がない場合には申請書を提出し、審査において、その申請内容が許可基準に適合していると認められた場合のみ、最後の手段として海洋投入処分が認められるものである。

3. 海洋投入処分の現状

産業廃棄物については、改正法の施行により大臣許可制が導入されて以後、海洋投入処分ゼロに向けた取組が着実に進んできている。家畜ふん尿等を含む有機性汚泥等については陸上処分が進み、平成 21 年以降、海洋投入処分は行われていない。また、無機性汚泥のうち赤泥についても、平成 26 年度末に海洋投入処分が終了し、平成 27 年度以降、海洋投入処分は行われる見込みはない。

この結果、平成 27 年 9 月現在、海洋投入処分の許可発給がされている産業廃棄物は建設汚泥¹（建設工事に伴って生じた汚泥（廃棄物処理法施行令第 6 条第 1 項第四号イ（1）（ロ））をいう。以下同じ。）のみとなっている。

¹ 海洋汚染等防止法において環境大臣の許可を受けてする海洋投入処分の対象とされている廃棄物は、水底土砂及び一部の限定された産業廃棄物（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）において海洋を投入処分の場所とすることができるものと定めた廃棄物）（海洋汚染等防止法第 10 条第 2 項第 5 号イ及びロ）である。現在、産業廃棄物については、無機性汚泥（赤泥、建設汚泥）、有機性汚泥等（廃酸又は廃アルカリ、動植物性残さ、家畜ふん尿）が指定されている（廃棄物処理法施行令第 6 条第 1 項第四号）。このうち、海洋投入処分を行うことができるとされている「建設工事に伴って生じた汚泥」（（廃棄物処理法施行令第 6 条第 1 項第四号イ（1）（ロ））とは、「地下鉄工事等の建設工事に係る掘削工事に伴って排出されるもののうち、含水率が高く粒子が微細な泥状のもの」をいう。（「建設工事から生ずる廃棄物の適正処理について（通知）」平成 23 年 3 月環廃産第 110329004 号）

建設汚泥の海洋投入処分については、現在においても、他の産業廃棄物と異なり、許可業者（平成 27 年度 9 月現在 2 社）による削減努力が進まず、許可制度開始から 8 年が経過しているにもかかわらず、至近の 5 年間は年間 70～100 万トンが海洋投入処分されている。（平成 26 年度の投入処分量は、平成 22 年度とほぼ同水準。）

建設汚泥の海洋投入処分の現状について、許可業者による報告や関係者へのヒアリング等を分析した結果、次のような実態が判明している。

海洋投入処分がされている建設汚泥の発生源については、概ね東京都や神奈川県において実施される建設工事となっている。また、年度により差異はあるものの、公共事業及び準公共事業に由来するものも相当量（平成 26 年度は、概ね 70%弱）を占めている。他のほとんどの自治体においては、再生利用、陸上処分の方法により処理されており、海洋投入処分は実施されていない。

また、建設工事の発注者（他の者から請け負った者を除く。）においては、大半のケースにおいて、自らの発注した工事から発生した建設汚泥が海洋投入処分をされていることについての明確な認識がなく、かつ削減に向けた取組を行う必要性についての認識が薄いことが判明した。これは、現在、建設汚泥の海洋投入処分の許可処分は、中間処理業者に対して、許可期間を複数年度として、各年度ごとの処分上限量を示す形で許可発給がされていることから、申請段階においては、発生源や発生源（発生工事）別の発生量は特定されておらず、実際に中間処理業者が海洋投入処分を行う建設汚泥は、数多くの多種多様な事業から集積されている結果、建設工事の発注者においては、自らの発注した工事から生じた建設汚泥が海洋投入処分をされていることについての認識が薄い実態となっているものと考えられる。

4. 制度改正案

現状を踏まえて、建設汚泥の海洋投入処分量ゼロを目指すために必要な対応を検討した結果、以下の方向性で取り組むことが必要と考えている。

海洋汚染等防止法の廃棄物の海洋投入処分に係る大臣許可を受ける者について、中間処理を行う廃棄物については「当該中間処理を行う中間処理業者」とされており、このことが海洋投入処分量ゼロを目指す上での支障となっていることが判明した。

すなわち、現行制度の申請者である中間処理業者については、

- ① 工事の施工方法を検討する立場にないため、個々の建設工事から生じる建設汚泥の発生抑制を検討できないこと、
- ② 処理費用を最終的に負担する立場にないため、個々の建設工事から生じる建設汚泥について、海洋投入処分に比して高い費用や調整労力を要する再生利用及び陸上での最終処分について検討することが困難であること、

- ③ 中間処理業者自身の経営上の観点からも、海洋投入処分を行わず再生利用又は陸上で最終処分を行う場合は、より安価に実施できる海洋投入処分に比して利益が減少することから、許可を受けた年間投入数量よりも実際の海洋投入処分量を削減するための努力が進まないことから、

海洋投入処分量の削減に向けた取組を実施することが困難であり、海洋汚染等防止法上の許可要件である『海洋投入処分以外に適切な処分の方法がないもの』か否かが十分に検討されないまま、安易に海洋投入処分されている実態が判明している。

この点、建設汚泥の発生から実際海洋投入処分を行う過程に関与するもののうち、建設汚泥を発生する工事の発注者については、

- ① 設計段階から関与し、施工方法や再生利用等について指定可能
- ② 契約等の工夫により、建設汚泥の発生から再生利用・最終処分等までの工程について把握可能
- ③ 建設汚泥の処分に係る最終的な費用負担者であることから、建設汚泥の発生抑制に資する工法の検討や、海洋投入処分と比較して費用の高い再生利用・陸上処分の実施についても、実質的な検討を行いかつ実施することが可能である。

よって、海洋汚染等防止法に規定される海洋投入処分の許可基準である『海洋投入処分以外に適切な処分の方法がないものであること』を厳に充足するものみに限って海洋投入処分することを担保し、海洋投入処分量ゼロを達成可能な制度とするためには、以下の対応が必要と考えられる。

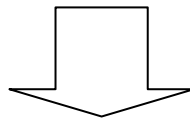
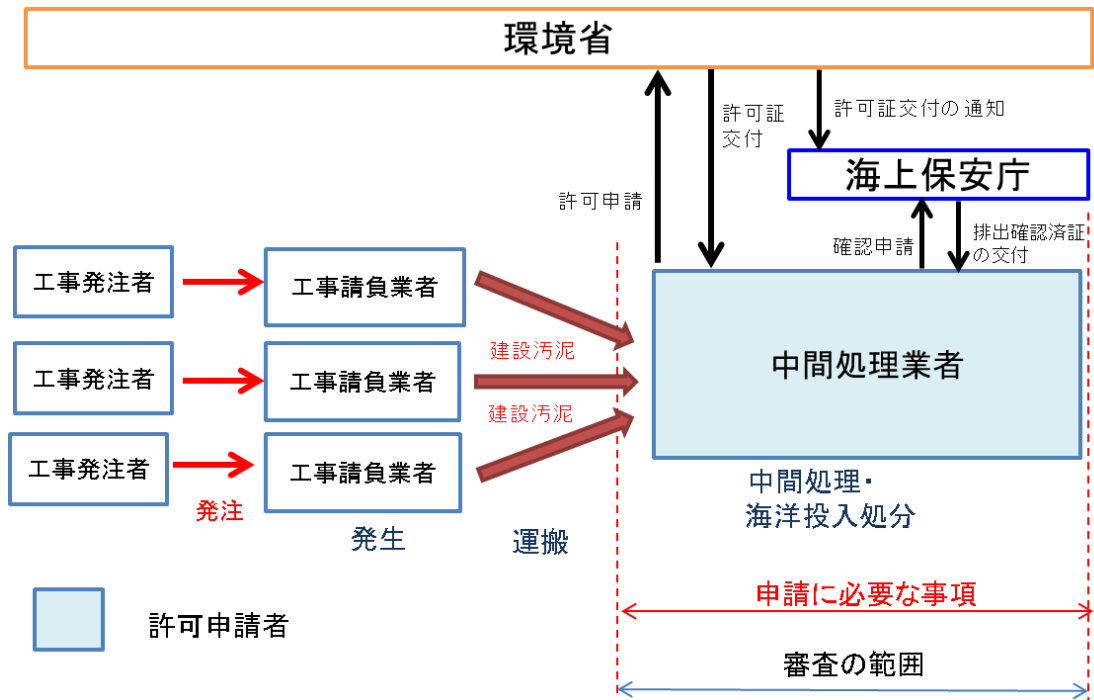
- 建設汚泥の海洋投入処分に係る許可対象者については、従来の中間処理業者から建設汚泥を発生する工事の発注者へと変更、
- 申請単位については、個々の工事により発生する建設汚泥ごと（工区等で区別して申請することは可能）と変更する。

さらに、

- 個々の工事から発生する建設汚泥について『海洋投入処分以外に適切な処分の方法がない』ことを厳格に審査し、海洋投入処分全廃に向けた取り組みを推進する。例えば、当該許可の審査においては、広く国内全域を対象として管理型処分場における受入れが不可能なことが客観的に判断できる資料（処分場からの文書による受入れ拒否の回答等）が確認できない限り、海洋汚染等防止法に規定される海洋投入処分の許可基準である『海洋投入処分以外に適切な処分の方法がないものであること』に適合すると認められないこととする。

*建設汚泥の海洋投入処分許可に係る関係者の構成について、現状及び変更案を図-1に、参考として建設汚泥以外の廃棄物の海洋投入処分の関係者の構成を図-2に示した。

【現状】



【変更案】

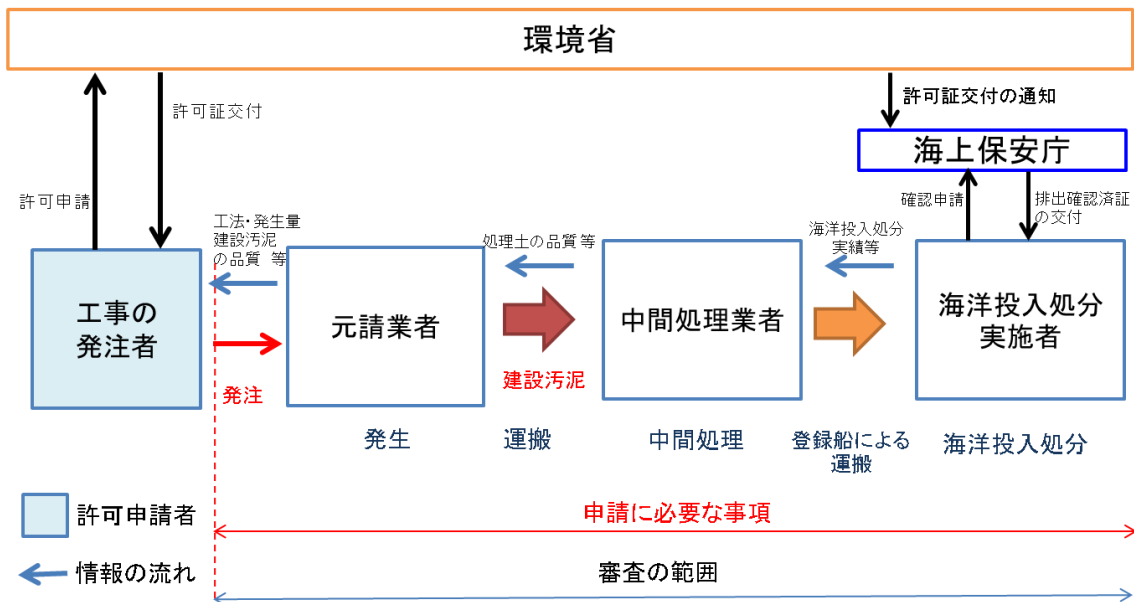
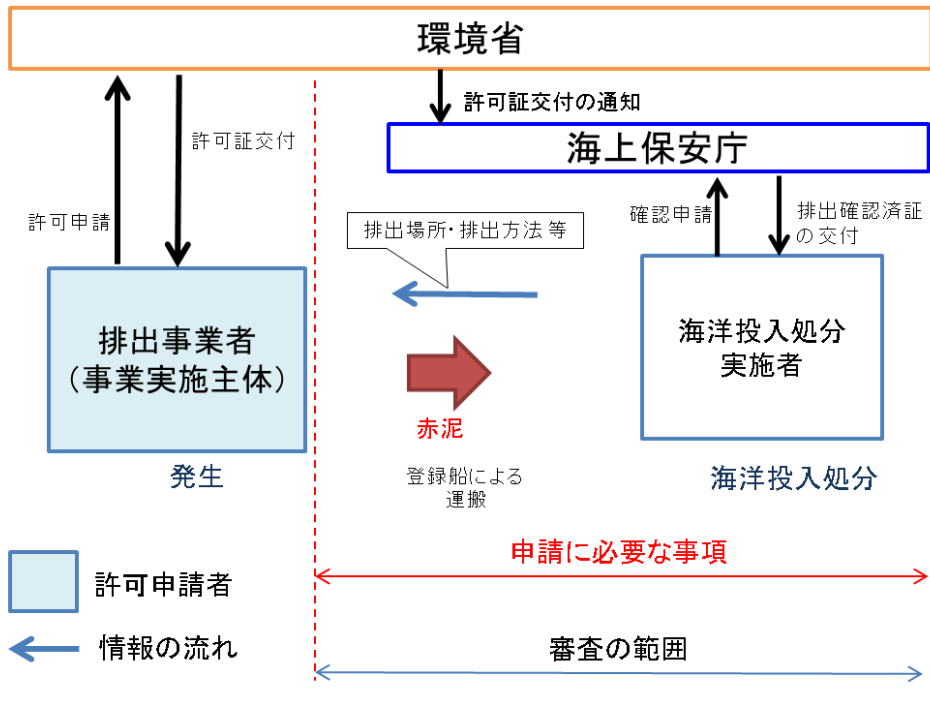


図-1 建設汚泥の許可申請に係る関係者の構成（現状及び変更案）

【赤泥】



【一般水底土砂】

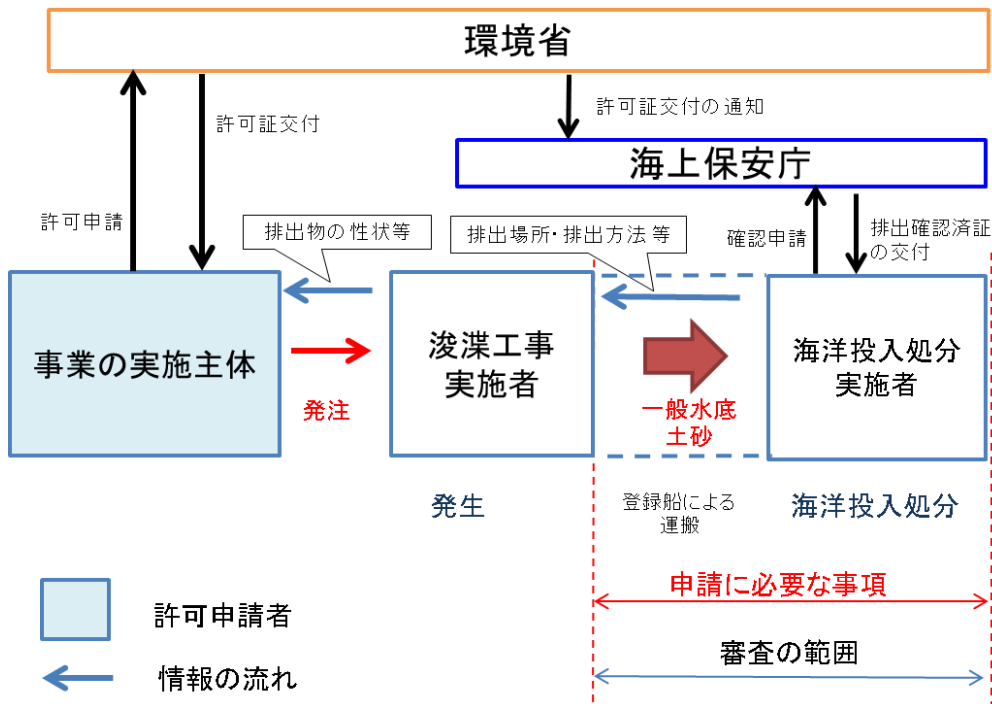


図-2 廃棄物海洋投入処分許可申請に係る関係者の構成 (参考)

5. 制度の運用

上述のとおり、建設汚泥の海洋投入処分量ゼロを目指すため、海洋汚染等防止法に規定される海洋投入処分の許可基準である『海洋投入処分以外に適切な処分の方法がないものであること』について、客観的事実に基づき当該基準に適合していると認めることができる場合以外は許可をしないものとする。具体的には、以下に示す事項等について客観的事実を示す書類の提出を求め、これに基づき『海洋投入処分以外に適切な処分の方法がないものであること』について適合性を判断することとする（図-3）。

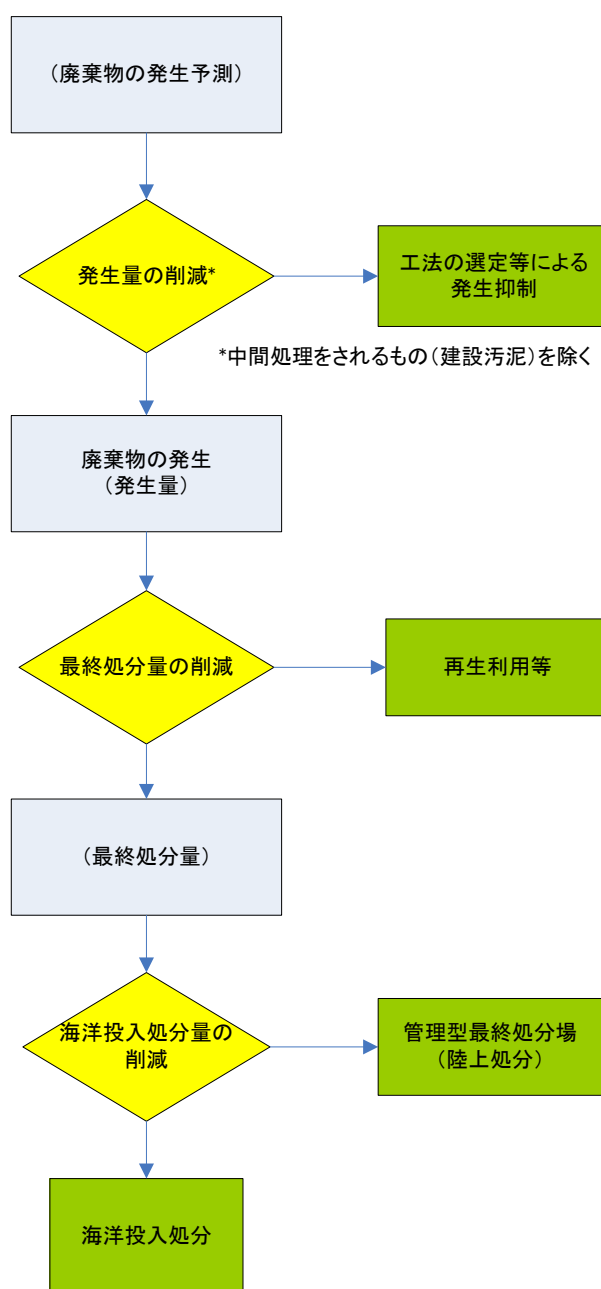


図-3 廃棄物が海洋投入処分以外に適切な処分の方法がないものであることの検討フロー

➤ 廃棄物の発生から海洋投入処分に至る過程の概要

廃棄物が発生するまでの過程及び発生した廃棄物の海洋投入処分に至る処理の過程の記載に当たっては、発生源の情報として建設汚泥が発生する工事の実施場所、工事の名称、工法、工事全体から発生する建設汚泥の量及びそのうち海洋投入処分しようとする建設汚泥の量（工事全体から発生する建設汚泥と土砂の排出割合を含む）等について、具体的に詳述することを求める。

また、受入れから海洋投入処分に至る処理の過程において、海洋投入処分を計画しているもの以外の建設汚泥の混入がないことを確認できる方法を説明することを求める。

発生源に関する具体的な記載、発生した建設汚泥が海洋投入処分に至るまでの処理の過程について、建設汚泥を発生する工事の実施場所、工事の名称、工法その他の情報から建設汚泥の発生源が特定されていると認められない場合又は海洋汚染等防止法を遵守した海洋投入処分の実施に疑義がある場合は、許可基準に適合すると認められない。

➤ 廃棄物の発生量の削減に関する取組

工事計画の設計の過程で検討した内容について、工法の選定、土質、工期等との関係等、発生量の削減の検討に係る内容を具体的に記載し、発生量の妥当性について具体的に説明することを求める。

また、国内外において実用化されている又は実用化が見込まれる発生削減技術について、その採用状況を記載し、採用することができない場合にはその理由についても具体的に記載することを求める。

発生量の削減に関する検討が網羅されていると認められない場合、具体的検討内容についての妥当性及び発生量の妥当性がないと判断される場合又は発生削減技術が採用できないことに合理的な理由があると認められない場合は、許可基準に適合すると認められない。

➤ 廃棄物の最終処分量の削減に関する取組

最終処分量を削減するために取り組んでいる事項又は海洋投入処分期間において取り組むこととしている事項について記載する場合は、中間処理実績など受入れから処分までの汚泥のマスフローの情報を記載するとともに、自ら利用、環境大臣による再生利用認定制度をはじめ、自治体による個別指定制度等の活用について検討し、具体的な検討結果を記載する。

最終処分量の削減が困難であることについて示す資料が確認できない場合は、許可基準に適合すると認められない。

➤ 海洋投入処分量の削減に関する取組

海洋投入処分以外の方法による処分ができないものについての理由の記載に当たっては、管理型処分場への処理の可能性について、広域処理も含めた観点から検討し、確認先、確認方法、内容、確認結果について、広く国内全域を対象として管理型処分場における受入れの

可否を確認し、受入れが不可能な場合には、そのことが客観的に判断できるような資料（処分場からの文書による回答等）を添付して説明することを求める。

管理型処分場への搬入の検討に当たっては、一の処分場における全量処分のみならず複数の処分場における分割処分も検討するものとする。

広く国内全域を対象として管理型処分場における受入れを検討した結果、管理型処分場における処分が不可能であることを示す資料が確認できない場合は、許可基準に適合すると認められない。

6. 今後のスケジュール

新制度の施行（申請者の変更等）に向けて、以下のスケジュールで進めたいと考えている。

同時に、制度の変更に伴う許可申請に関する指針の作成と公表を予定している。また、告示改正の公布後、新制度施行まで、関係各省及び関係業界団体等の協力を求めながら、新制度内容の周知を行う必要がある。

平成 27 年 11 月～12 月 制度改正に関する意見聴取（パブリックコメント）（1 か月）

平成 28 年 1 月 告示の改正の公布（*）

平成 29 年 4 月 新制度施行

*告示においては、新制度施行前においても、準備行為として申請を可能とするよう措置予定。

以上