

海域における土砂類の有効利用に関する指針

平成30年9月

環境省 水・大気環境局
水環境課 海洋環境室

目 次

I. はじめに	1
1. 土砂類の有効利用の定義	2
2. 土砂類の有効利用に該当するための要件	5
2.1 施行者側における十分な管理の下に、積極的に材料等として利用される	5
2.2 投入される物の材質が社会通念上、埋立材等として認められる	5
3. 土砂類の有効利用に該当するための確認の際の指針	6
3.1 土砂類の有害性の確認	8
3.2 土砂類の品質の確認	8
3.3 有効利用の実施計画の確認	8
3.4 海洋環境への配慮（事前の影響評価）	9
3.5 モニタリング計画（海洋環境への影響、有効利用の目的の達成状況）の確認	9
3.6 モニタリング結果（海洋環境への影響、有効利用目的の達成状況）の確認	9

I. はじめに

海洋環境の保全を期すため、廃棄物の海洋投入処分については、「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。）及び「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」（以下、「96年議定書」という。）により国際的に規制されているところである。我が国は、これらの条約、議定書に批准し、「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。）及び「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）により、定められた手続を経て環境大臣の許可を得た廃棄物以外の海洋投入処分を禁止している。

海洋汚染等防止法において、廃棄物とは「人が不要とした物（油及び有害液体物質等を除く。）をいう。」（同法第3条第6号）と定めており、有効利用を目的とした物であれば人が不要とした物ではなく、海洋汚染等防止法で規定する廃棄物に該当しないため、排出禁止の対象とならない。有効利用は、「海洋汚染防止法の施行について（通達）」（昭和47年9月6日官安第289号）（以下、「通達」という。）で示している基本的な考え方に基づき、その目的、材料としての適正及び管理方法等を明確にした上で行われることが必要である。しかしながら、悪質な場合には、「船舶からの廃棄物海洋投入処分」に該当する行為が有効利用と称して実施されるおそれもある。このような行為は海洋汚染等防止法違反であり、このような行為が平然と行われるようになれば海洋環境の保全が果たされない。

そこで、実質的には「廃棄物」に該当する物が有効利用と称して船舶から海洋に排出されないよう、実施しようとする船舶からの土砂類の海洋への排出が「船舶からの廃棄物海洋投入処分」ではなく、真に有効利用であると、実施者自身が客観的に判断するための材料を、通達を基に示すこととした。

本資料は、有効利用に使用する土砂類が廃棄物に該当しないことを確認する際の指針を示すことにより、客観的な立場での実施者自身の判断に資することを目的としている。

1. 土砂類の有効利用の定義

海洋汚染等防止法は、船舶、海洋施設及び航空機から海洋への廃棄物の排出等を規制すること等により、海洋汚染等を防止し、もって海洋環境を保全等することを目的としている。

海洋汚染等防止法における廃棄物の定義は、同法第3条第6号において「人が不要とした物（油及び有害液体物質等を除く。）をいう。」とされており、これを通達でより詳しく解説している。

通達では、法でいう「人が不要とした」について「人が占有の意志を放棄し、かつその所持から離脱せしめることをいう。（略）当該排出の時点において当該物が不要物としての性格を有していることが客観的に判断されるかどうかによって個別的に定まるものである。」としている。そして、土砂類を例にとり、「投入される形態が外面上同様であっても、次のように廃棄物となる場合とならない場合がある。」とし、投入される物が、「十分な管理の下に積極的に使用される場合」は、その物は廃棄物とならない、ただし、「投入される物の材質が社会通念上埋立材等として認められない場合は、廃棄物として排出されるものと認めるのが相当」と具体的に解説している。

このように法、通達に鑑みると、物には「廃棄物」と「廃棄物に該当しない物」に区別することができ、「廃棄物」は、同法第10条第1項の規定により、海域において船舶からの排出が原則禁止されている。

ただし、同法第10条第2項各号に掲げられた廃棄物は、一定の基準を満たすことで排出できることとされている。この中に、同法第10条の6第1項に規定される、環境大臣の許可を受けた上で行う廃棄物の海洋における投入処分（以下、「海洋投入処分」という。）がある。

一方、土砂類について「廃棄物」に該当しない物とは、上述の定義、解釈からすると、当該物が不要物としての性格を有していないことが客観的に判断される物であり、一概に定義することは困難であるため、あくまでも個別的に判断する必要がある。しかしながら、人が占有の意志を放棄したと判断できない物であっても、客観的に見て十分な管理の下での積極的な利用でないこと、また、投入される物の材質が社会通念上埋立材等として認められないと客観的に判断される物については「廃棄物」に該当しうる。「廃棄物に該当しない物」は、同法第10条第1項の「船舶からの廃棄物の排出の禁止」規定の対象ではないため、これを船舶から排出する行為は、法の禁止の規定を受けないが、上述条件に当てはまらないものについては、廃棄物として取り扱うこととなり、法の適用を受けることとなる。

一般的に使用される「土砂類の有効利用」という文言は、法及びその関連法令等には記述が存在しない。しかしながら、以上のことから、土砂類の場合、「『人が占有の意思を放棄したと判断できない物であって、客観的に見て十分な管理の下で積極的に利用され、かつ材質が社会通念上埋立材等として認められる物』を海域において船舶から排出する行為」を「土砂類の有効利用」と称する（以下本資料において同じ）。

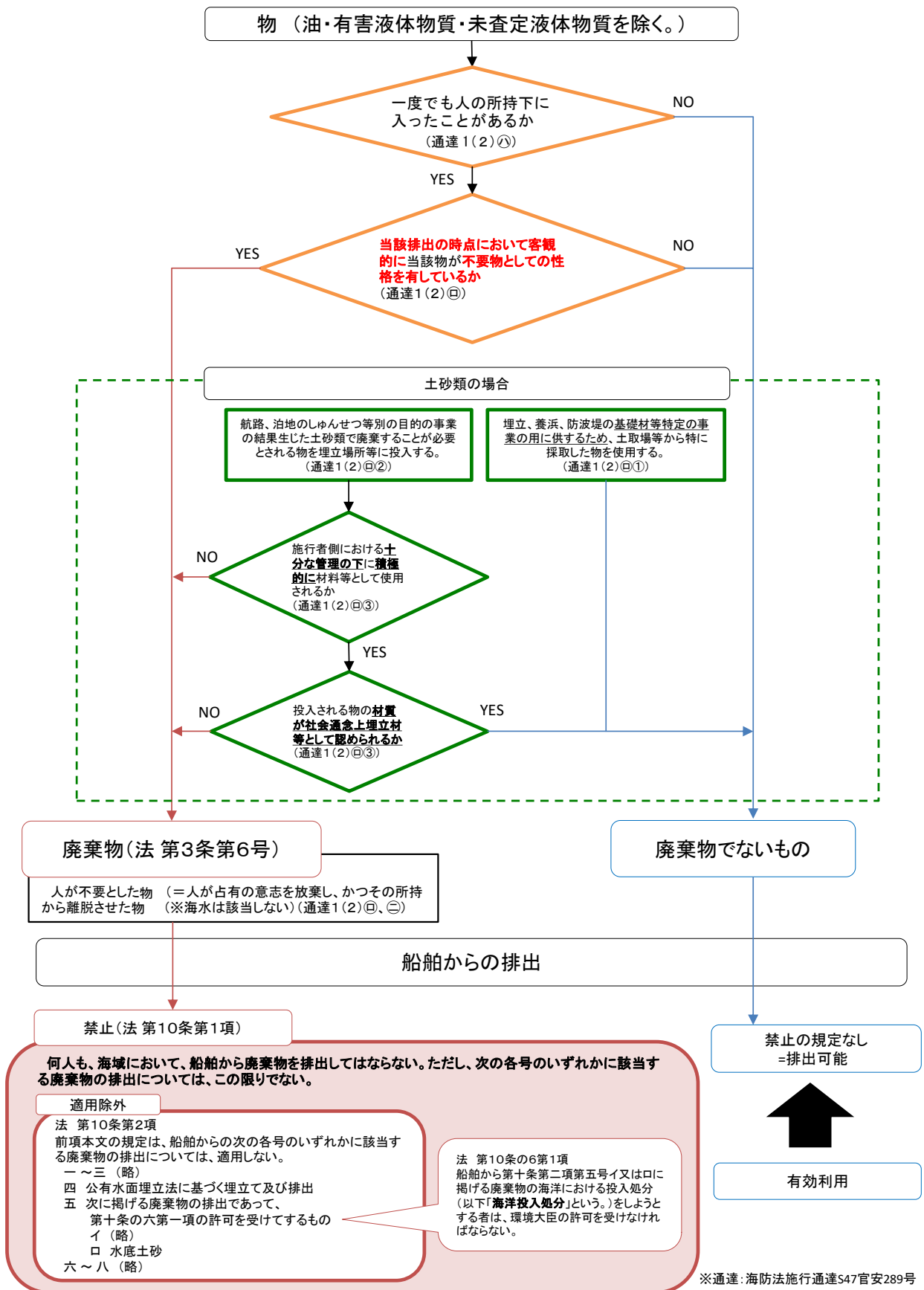


図 I - 1 海洋汚染等防止法における廃棄物の該当性について

表 I-1 海洋汚染防止法の施行について（通達）（昭和 47 年 9 月 6 日官安第 289 号）抜粋

- (一) 削除
- (二) 廃棄物
- ((イ)) 廃棄物とは、法第三条第二号に規定しているように「人が不要とした物（油を除く。）」をいう。
- ((ロ)) 「人が不要とした」とは、人が占有の意志を放棄し、かつその所持から離脱せしめることをいう。したがって法でいう廃棄物は、例えば、「汚物＝廃棄物」というように物の属性として本来的に定まっているものではなく、当該排出の時点において当該物が不要物としての性格を有していることが客観的に判断されるかどうかによって個別的に定まるものである。
- 土砂類についても「廃棄物」の定義に従い、その投入される形態が外面上同様であつても、次のように廃棄物となる場合とならない場合がある。
- ① 埋立、養浜、防波堤の基礎材等特定の事業の用に供するため、土取場等から特に採取した物を使用する場合は、その物は廃棄物とならない。
- ② 航路、泊地のしゅんせつ等別の目的の事業の結果生じた土砂類で廃棄することが必要とされる物を埋立場所等に投入した場合は、その物は廃棄物となる。
- ③ ②の場合においても、投入される物が埋立等の施行者側における十分な管理の下に積極的に材料等として使用される場合は、その物は廃棄物とならない。ただし、その投入される物の材質が社会通念上埋立材等として認められない場合は、なお廃棄物として排出されるものと認めるのが相当である。
- ((ハ)) 廃棄物となるためには、廃棄されるまでの過程において、いったん人の所持下にあることが要件であり、いまだ人の所持に入っていないもの、例えば、海底の攪拌作業に伴い生ずるにごり、水底土砂を採取する際にバケツトから落ちこぼれる物、船舶に附着したカキ、藻類等は廃棄物とはならない。
- ((ニ)) 海水そのものは廃棄物としては取り扱わない。また、海水と混合同化し通常海洋を汚染するおそれのないもの、例えば、タンク洗浄後にはつたクリーンバラスト水等は、海水に準ずるものとして廃棄物としては取り扱わない。

2. 土砂類の有効利用に該当するための要件

前項の土砂類の有効利用の定義によれば、実施しようとする事業が事業の目的等に照らして真に有効利用と客観的に判断される要件は、次の2点に集約される。

2.1 施行者側における十分な管理の下に、積極的に材料等として利用される

この要件を充足するためには、

- (1) 材料として利用するための実施計画を立案し、当該計画に沿って事業を実施すること
- (2) 海洋環境への影響及び事業目的の達成状況について、モニタリングを行うための計画を立案し、当該計画に沿ってモニタリングを実施すること
- (3) 当該モニタリング結果に基づいて、海洋環境への影響及び投入目的の達成状況を確認し、計画と齟齬が生じた場合には必要な手当を講じること

が、十分な管理を行う上で必要であると考えられる。

2.2 投入される物の材質が社会通念上、埋立材等として認められる

この要件を充足するためには、

- (1) 有害性があつて、環境への影響が懸念されるような物を海洋に設置することは社会通念上、是認されないことから、土砂類に有害性がないこと等海洋環境の保全に著しい障害を及ぼすおそれがないこと
- (2) 使用する土砂類が有効利用の目的に要求される品質を満足していること

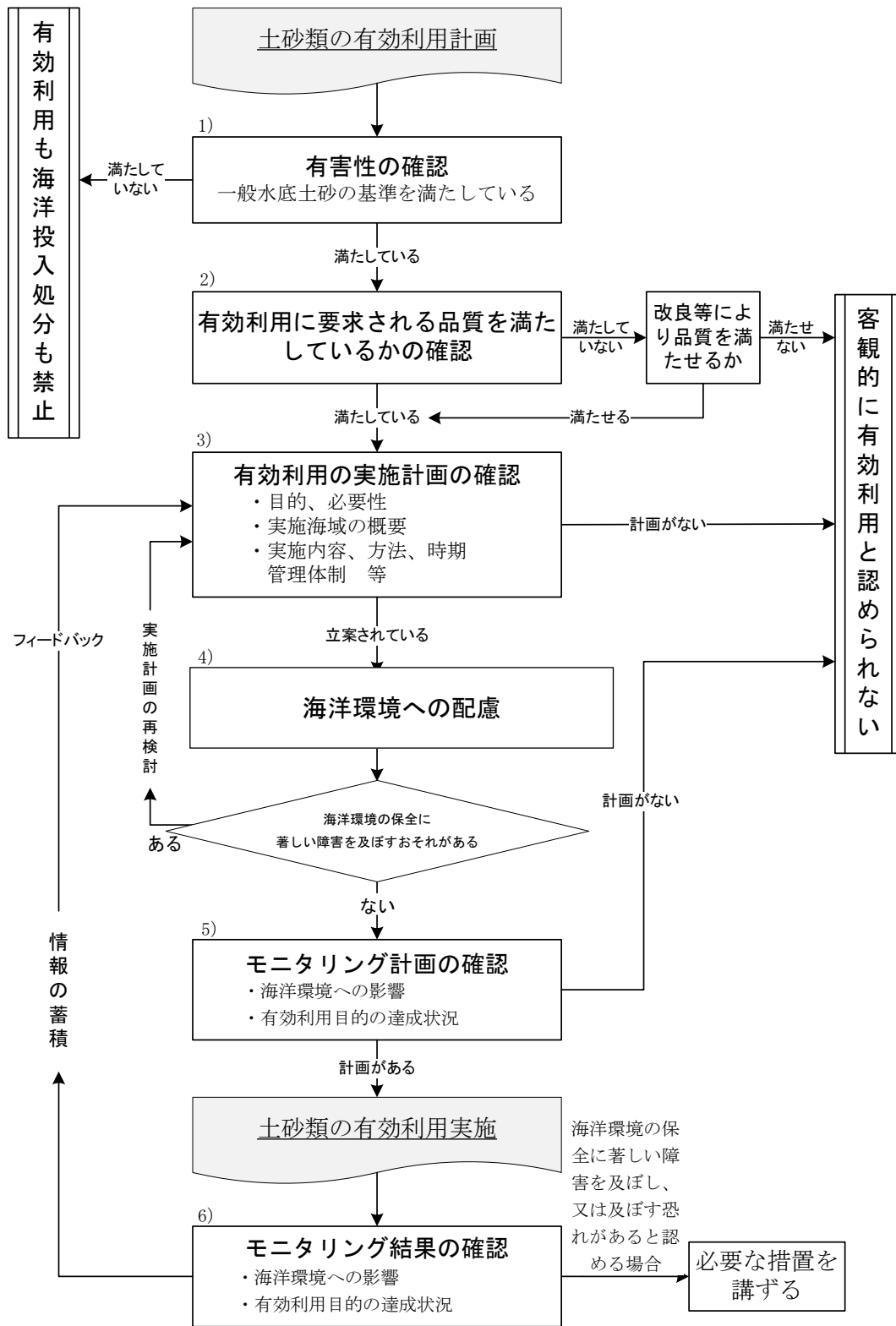
が、投入される物の材質が社会通念上、埋立材等として認められるためには必要であると考えられる。

3. 土砂類の有効利用に該当するための確認の際の指針

前項までに整理示した廃棄物でないことが客観的に判断される要件である「施行者側における十分な管理の下に、積極的に材料等として利用される」こと及び「投入される物の材質が社会通念上、埋立材等として認められること」を充足するために必要な事項について、有効利用を実施する事業者が実際に確認する際の指針について整理した。

この指針を基に、「2. 土砂類の有効利用に該当するための要件」を考慮すれば、土砂類を事業に使用する場合において、その行為が船舶からの廃棄物の排出に該当しないことを判断する手順は、一例として、下記の方向性を参考として具体化することが考えられる注) (図 I-2 に示すフロー参照)。

注) 図 I-2 に示す 1) ～ 6) に掲げる内容については、文書において記載され、当該記載内容について確認されることが必要。ただし、当該記載がなされる文書の名称及び文書の形態が一であるか複数であるかは問わない。(必ずしも「実施計画」及び「モニタリング計画」との名称であることは要しない。例えば、「施工計画書」等の工事関係書類や土砂の有効利用等を検討する委員会の資料に記載されている場合であっても差し支えない。)



※確認フローの各段階における具体的な作業は、本指針の p. 8～p. 9 及び「海域における土砂類の有効利用に関する留意事項」の「2. 各論」を参考のこと。

図 I-2 土砂類の有効利用該当性の確認フロー（有効利用事業者が自ら確認する）

3.1 土砂類の有害性の確認

海洋汚染等防止法の趣旨に鑑み、海洋環境の保全に著しい障害を及ぼすおそれが生じないことを確認する必要がある。このため、土砂類に含まれる有害物質の濃度に関して、海洋投入処分する一般水底土砂と同等の基準（すなわち、海洋汚染等及び海上災害に関する法律施行令（昭和46年政令第201号）第6条において規定する基準）を満たしていることを確認する必要がある。判定基準に適合していない場合、社会通念上の埋立材等としては認められないと考えられる。

3.2 土砂類の品質の確認

使用する土砂類が有効利用の目的を達成するための品質を満たしていることを確認する必要がある。品質を満たしていない土砂類は、有効利用のための材料として適しておらず廃棄物に該当し、そのような土砂を海洋に排出する行為は海洋投入処分に該当する。

なお、有効利用の目的によって要求される品質が異なると想定されるので、使用する土砂類が要求品質に合致していない場合であっても、選別、改良等により使用する材料に適するよう変更できる場合は、その過程を整理して次の有効利用の実施計画に記載する。

3.3 有効利用の実施計画の確認

有効利用の実施に当たっては、その実施が計画されていることが「十分な管理の下に」実施されていることを証明するための手段である。このため、以下の有効利用の実施に関する項目を記載する。

(1) 目的及び必要性

解釈通達に基づき、土砂類が海洋汚染等防止法上の廃棄物に該当するか否かを判断するため、土砂類を積極的に埋立、養浜、防波堤の基礎材等特定の事業の用に供するための材料等として使用すること等、当該事業の目的及び必要性の記載を確認する。

目的及び必要性が十分に確認できない場合、当該事業は客観的にみて海洋投入処分に該当する。

(2) 事業実施海域の選定及び概要

行為の実施においては、目的及び必要性に基づき、実施場所が計画されるものであり、具体的な実施場所の記載を確認する。また、実施海域として選定した海域については、選定の過程において、海域の状況把握を実施する必要があると考えられることから、海域の自然条件及び水域利用に係る社会条件等の概要の記載を確認する。

(3) 実施内容、方法、時期及び管理体制

行為の実施においては、目的及び必要性に基づき、実施内容、方法、時期及び管理体制が計画されるものであり、これらについての具体的な記載を確認する。

3.4 海洋環境への配慮（事前の影響評価）

海洋汚染等防止法の趣旨に鑑み、当該事業の実施にあたっては、事前に海洋環境への影響の可能性を検討・評価し、海洋環境の保全に著しい障害を及ぼすおそれがないことを確認しておく必要がある。その結果、計画している実施方法、手順が適切かどうかを判断し、問題がある場合には方法等を再検討する必要がある。同一場所への多量の設置、あるいは広範囲な設置、長期間の継続的な設置などは、空間、時間を考慮して検討する必要がある。

3.5 モニタリング計画（海洋環境への影響、有効利用の目的の達成状況）の確認

有効利用の実施後、事前に検討した海洋環境への影響の可能性の検討が正確で十分であったこと、有効利用の目的の達成状況を確認するためのモニタリングが計画されていることが、「十分な管理の下に」実施されていることを証明するための手段である。このため、以下のようなモニタリングの計画に関する項目を記載する。

(1) 海洋環境への影響

有効利用の実施後、海洋環境の保全に著しい障害を及ぼしていないか確認するためのモニタリング方法、時期、頻度等の記載を確認する。

(2) 有効利用の目的の達成状況

有効利用は、目的に沿って実施されることから、その目的が十分達成されているかどうかを確認することが重要であり、目的の達成状況を確認するためのモニタリング方法、時期、頻度等の記載を確認する。

3.6 モニタリング結果（海洋環境への影響、有効利用目的の達成状況）の確認

事前に計画したモニタリング計画に基づき、海洋環境への影響及び有効利用の目的の達成状況のモニタリング結果を確認し、当該事業が海洋投入処分に該当せず、適切な有効利用が実施されたことを確認する。

※なお、有効利用の実施にあたっては、「海域における土砂類の有効利用に関する留意事項」についても参照いただきたい。