

ため池底泥土は廃棄物か？土砂か？

○ (シ) 鵜田 稔¹⁾, 筒井 雅行²⁾, 平田 貴博¹⁾, 小島 淳一¹⁾, (正) 野口 真一³⁾, (正) 西川 美穂³⁾
1) (株)アイコ, 2) 飛島建設 (株), 3) (一社) 泥土リサイクル協会

1. はじめに

我が国のため池の約7割は江戸時代以前に築造、或いは築造年代が不明¹⁾とされ、長い年月の経過に伴い池底には流水によって運ばれてきた土砂が堆積（底泥土）して貯水容量の減少といった機能低下を引き起こしているだけでなく、堤体が現行耐震基準を満足しなかったり、老朽化や経年劣化による堤体の弱体化により、頻発する集中豪雨や大地震に対する安全性が懸念されている。このように変状をきたしているため池は、機能回復のみならず、防災・減災の観点からも改修や補強することが急務であるが、その際に底泥土を浚渫または落水掘削により除去する必要がある。しかし、底泥土は一般に細粒土を主体とし、流動性または粘性が高く、再資源化はもとより取扱いにも往生する。こうした背景を踏まえ、農業農村整備事業の効率的実施に資するとともに、コスト縮減及び環境負荷軽減に寄与することを目的として、ため池底泥土を廃石膏ボード由来の再生石膏粉によって改質し、農業分野（農業土木資材、農地土壌）に再利用する新技術を開発することに取り組んだ。使用した底泥土は、技術の汎用性を高めるため、異なる地域におけるため池と貯水池の2か所から採取した。

厚生省の通知²⁾によれば、「港湾、河川等のしゅんせつに伴って生ずる土砂その他これに類するものは、廃棄物処理法の対象となる廃棄物ではない。」とされている。これに対し、ため池底泥土を対象としたY県と、貯水池底泥土を対象としたN県とで底泥土の取扱いについて異なる見解を示した。池の規模や分類に相違はあるものの、同一カテゴリーである底泥土に対して、それぞれの地方公共団体（以下、「地公体」と称す。）環境部局は異なる判断をしたわけで、以下本件について考察する。

2. 事業概要

研究開発事業は1) 室内試験、2) 実証試験、3) 機能監視から成る。室内試験では、ため池底泥土を農業分野資材に改質することを念頭に、改質材の開発と適正配合を見出すことに取り組んだ。実証試験は室内試験結果の検証と、ため池底泥土の処理システムの開発を目的として、実機を用いて実際に処理した。機能監視では、実機を用いて処置した底泥改質土の特性が、経時的にどのように変化するかを確認した。

3. 底泥土に対する地公体環境部局の見解

ため池底泥土を対象としたY県では「ため池底泥土は廃棄物処理法で規定されている産業廃棄物（汚泥）である。」という見解を示したのに対し、貯水池底泥土を対象としたN県では「貯水池底泥土は廃棄物処理法の対象となる廃棄物ではない（土砂）」との見解を示した。Y県環境部局の説明は「農業用ため池の底に溜まった堆積物は汚泥（産業廃棄物）に該当する。通常、農業用ため池は農業を行うための用水を確保する目的で人為的に造られたものであり、ため池の底の溜まった堆積物には動植物の腐敗物など、自然物たる浚渫土砂とは性状の異なる汚泥物が含まれていると思慮されるため、汚泥として適正に処理すること。」というものであった。

4. 浚渫土に関する関係機関の判断

国土交通省³⁾や東京都⁴⁾では「港湾、河川等の浚渫に伴って生ずる土砂（浚渫土）、その他これに類するものは建設発生土に分類しており、「(浚渫土は) 廃棄物処理法に規定する廃棄物には該当しない。」としている。また、大阪府⁵⁾では「港湾、河川、池等の浚渫に伴って生ずる土砂は廃棄物処理法における廃棄物ではない。」としている。国土交通省、東京都そして大阪府に共通するのは、浚渫土を建設発生土（建設副産物）として捉えていることであり、それゆえ浚渫土は廃棄物ではないとするロジックが構成されている。一方、全国の農業用ため池を総括する農林水産省は、ため池整備事業に伴って発生する浚渫土について、廃棄物に該当するか否かについては言及していない。

会計検査院⁶⁾は平成23年度の決算検査報告で「浚渫工事で発生した汚泥の埋立処分を行う産業廃棄物処理施設の構造が産業廃棄物処理法（原文のまま）に定める基準を満たしていないことにより、同工事における埋立処分が適正とは認められない。」と指摘した。着目すべきは「廃棄物処理法等によれば、浚渫土は事業活動に伴って生じた廃棄物として産業廃棄物に該当する。」としたことである。確かに、廃棄物処理法第2条第4項では、産業廃棄物の定義として「事業活動に伴って生じた廃棄物のうち…」とあり、浚渫土は事業活動に伴って発生したものであるが、事業活動

【連絡先】 〒470-0356 愛知県豊田市八草町来姓1250番地 (株)アイコ 技術部
鵜田 稔 Tel:0565-48-6048 FAX:0565-48-6058 e-mail:m-tokita@aico-ce.co.jp
【キーワード】 浚渫土、ため池、底泥土、事業活動、産業廃棄物

に伴って発生した廃棄物のすべてが産業廃棄物となるわけではない(例えば事業系一般廃棄物)ことに注意を要する。なお、厚生省、国土交通省そして東京都は、廃棄物に該当しない浚渫土として“土砂状”のものを前提としている感があるが、山田⁷⁾は「浚渫土は泥状であっても廃棄物の建設汚泥ではなく建設発生土である。」としており、大阪府ほか⁸⁾は「水底の土砂は自然のヘドロを多く含むものもあるが、ヘドロも土砂その他これに類するものに相当する。」としていることで、浚渫土を建設汚泥に該当しない泥土と位置付けている“建設汚泥と建設発生土の関係を示した図”⁹⁾と整合が取れている。

5. 地公体によって見解が異なる理由

なぜ、同じ底泥土に対して地公体により異なる見解が示されるのだろうか？調べてみると以下のことが分かった。国は法律を制定・改定するが、法律の運用は地公体に委ねられている。その根拠は、地方自治法第1条の2第2項で、国がなすべきことは

- i) 国際社会における国家としての存立にかかわる事務
- ii) 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務
- iii) 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策
- iv) 事業の実施その他国が本来果たすべき役割

であり、住民に身近な行政はできるだけ地公体に委ねることを基本としている。ため池底泥土の分類について、全国的に統一して定めることが望ましいのか、地公体の判断に委ねるのが良いのかは物議を醸すところであるが、現状は地公体の裁量とされている。また、法令の解釈権については地方自治法第2条第12項に根拠があり「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体の適切な役割分担を踏まえてこれを解釈し、運用するようにしなければならない。」とある。一例として、昼食時に社員が会社の事務所で食べた弁当のプラスチック製容器について、産業廃棄物(廃プラ)とする自治体(例えば大阪市¹⁰⁾)もあれば、事業系一般廃棄物とする自治体(例えば群馬県伊勢崎市¹¹⁾)もあり、同一物であっても地公体によってその判断が異なる例は少なくない。

6. おわりに

厚生省通知に準じて「浚渫土は廃棄物ではない。」ことを明文化している地公体は多く見受けるが、逆に「浚渫土は廃棄物処理法に規定する汚泥である。」と明文化している地公体は寡聞にして知らない。国土交通省や東京都の「浚渫土は建設発生土だから廃棄物ではない。」というロジックはわかりやすいが、農業農村整備事業やため池の受益者らが協同して行った掻い掘りにより、池底から除去した底泥土を建設発生土とみなすことに違和感を覚えることも事実である。中には、「(ため池底泥土は)堆積しているときは土砂であるが、動かすと産業廃棄物になる。」といった奇妙奇天烈な見解を述べる担当者もおり、関係者が納得する明確な統一基準の早期策定を望んでやまない。

【参考文献】

- 1) 農林水産省：ため池の歴史，入手先〈https://www.maff.go.jp/j/nousin/bousai/bousai_saigai/b_tameike/pdf/rekishi.pdf〉(参照 2023.5.30)
- 2) 厚生省：廃棄物の処理及び清掃に関する法律の施行について，昭和46年10月16日，環整43号，改定 昭和49年3月25日，環整36号
- 3) 国土交通省：建設副産物の定義，入手先〈https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/recycle/d01/about/d0101/page_010201byproduct.htm〉(参照 2023.5.29)
- 4) 東京都環境局：建設廃棄物とは？，入手先〈https://www.kankyo.metro.tokyo.lg.jp/resource/industrial_waste/construction_waste/about.html〉(参照 2023.5.29)
- 5) 大阪府：建設工事から生ずる産業廃棄物のよくあるご質問(FAQ)，Q8，入手先〈https://www.pref.osaka.lg.jp/sangyohaiki/houritu/kensetsu_faq.html〉(参照 2023.5.29)
- 6) 会計検査院：平成23年度決算検査報告，「浚渫(しゅんせつ)工事で発生した汚泥の埋立処分を行う産業廃棄物処理施設の構造が産業廃棄物処理法に定める基準を満たしておらず，同工事における埋立処分が適正とは認められないもの〔関東地方整備局品木ダム水質管理所，関東地方整備局〕(256)」，入手先〈<https://report.jbaudit.go.jp/org/h23/2011-h23-0527-0.htm>〉(参照 2023.5.29)
- 7) 山田優：7. 建設における泥土・汚泥問題，入手先〈<http://urei.eco.coocan.jp/11-7.pdf>〉(参照 2023.5.30)
- 8) 大阪府，大阪市，堺市，豊中市，吹田市，高槻市，枚方市，八尾市，寝屋川市，東大阪市：掘削工事に伴う汚泥と土砂の判断区分について(第6版)，令和2年4月
- 9) 国土交通省：建設汚泥再生利用指針検討委員会報告報告書，平成18年3月
- 10) 大阪市：産業廃棄物に関するよくある質問，Q25，入手先〈<https://www.city.osaka.lg.jp/kankyo/page/0000241900.html#Q18>〉(参照 2023.5.29)
- 11) 伊勢崎市：廃棄物の分類，入手先〈<https://www.city.isesaki.lg.jp/material/files/group/28/kubunrei.pdf>〉(参照 2023.5.29)