

# 建設残土の不法投棄問題に関する一考察

じき はら ふみ あき  
直原 史明\*

## 1. はじめに

建設工事等から発生した土砂類が、農地や山林などに不法に投棄され、自然環境や住環境を脅かす、いわゆる建設残土の不法投棄が、近年、一部で問題視されている。時には、大雨などで土砂崩落が発生し、人命にかかわるケースにまで至り、地域を騒がせることとなる。

これまでも、ほとんどの事案は行政側で適切に対応を行っており、農地法、森林法、砂防法、宅地造成法といった土地の利用用途に応じ、規制を定める法律や地方自治体が地域の事情に応じて独自に定める条例をもとに不法行為を規制し、指導・監督・処分などを行ってきたところである。

しかし、残念ながら一部の事案では、不法投棄の行為者への抑制が十分に利かず、対応に苦慮するとともに、現地での混乱を招き、事態を深刻化させることがある。また、そうした事案の対応にあたった関係者から次のような話をお聞きすることがある。

例えば、

◆ 建設残土では不法行為者に対する罰則がゆるく、行政での指導や取り締まりに限界がある。

産業廃棄物の不法投棄であれば懲役5年又は罰金3億円（最大）だが、建設残土では残土条例の懲役2年又は罰金100万円が限度である。

加えて、こうした認識を出発点として、罰則強化を含め、建設残土の不法投棄を一元的に取り締まる新たな法制度の整備を求める声も聞くことがある。

筆者は、環境基本法の理念に基づく循環型社会形

成推進の施策のひとつに位置づけられている、建設工事に係る資材の有効利用、廃棄物の適正処理を推進、すなわち「建設リサイクル」を担当する立場から、この建設残土の不法投棄の問題に関わっている。しかし、私に関わることができるのはそのごく一部分にすぎず、問題全体を掌握する本来の担当者にはなり得ない。とはいえ、多方面からのさまざまな事情をお聞きする機会に比較的恵まれていることもあり、また、逆に本来担当者たり得ないからこそ、むしろ問題の本質を客観的にとらえ直すことができるのではないかと考えているところである。

本稿では、建設残土の不法投棄に関する正確な情報、知識を各関係者間で共有できるよう、ここに筆者の所見をお示ししたいと思う。

## 2. 過去の事例から

農地や山林などに不法投棄された土砂がうずたかく積まれ、大雨等をきっかけに土砂崩れを起こし、住宅地、道路、河川などに流れ込むというケースが建設残土の不法投棄問題の典型的な事例であるといえよう。

平成26年2月に大阪府豊能町で発生した土砂崩落【図-1、写真-1】では、数年間にわたる行政側の指導・監督があつたにもかかわらず、民間の建設残土受入地から土砂が崩落し、府道や農地に土砂が流れ込むという事故が発生した。人的には直接的な被害は無かつたものの、約1,900戸が停電し、5ヶ月あまりにわたって府道の通行止めが続くなど、近隣住民の生活に大きな影響を与えた。

\*国土交通省 総合政策局 公共事業企画調整課 環境・リサイクル企画室長

03-5253-8111 (代)



図-1 崩落箇所（大阪府豊能町）

場所：大阪府豊能郡豊能町木代 一般府道余野茨木線  
 日時：平成26年2月25日19:40頃 土砂崩落発生  
 被害：一時約1,900世帯が停電（復旧済）  
 人的被害の報告なし  
 復旧：府道が現場付近300メートルの区間において通行止めであったが、平成26年8月1日に通行止め解除  
 残土撤去等の対策工事完了（平成26年10月末）



写真-1 大阪府豊能町での土砂崩落事案

当時、周囲では建設残土の不法投棄には取り締まるルールがないとされ、行政のみならず業者の間でも「建設残土は規制の対象外」という認識がなかなば常識として広まっていた。少し専門的な解釈を加えるならば、昭和46年の廃棄物処理法の施行の際、運用にあたって当時の厚生省（現・環境省）から出された通達「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）に「土砂及びもっぱら土地造成の目的となる土砂に準ずるもの」は「廃棄物処理法の対象となる廃棄物ではない」と記されていることがその根拠となっている。

今でも地方自治体をはじめとする行政担当者だけでなく、大学教授や法律家、マスコミ、そして建設

残土の不法投棄を行う悪徳な業者までもが「土砂は廃棄物処理法の対象外」「建設残土は規制の対象外」と堂々と口にする場面を見かける。

建設残土を不法投棄する行為者を行政側が思い通りに抑止できないケースはこうしたことが背景となっており、指導・監督を繰り返すものの、強制力を持った確実な行動が取れず、長期にわたって事態が深刻化、そして土砂崩落等の事故へとつながっていく。

しかし、これは本当に正しい本来の姿なのだろうか。

### 3. 「建設残土」という言葉の不正確さ

これは「建設残土」という言葉の曖昧さ、不正確さが誤解を引き起こしているもの、と考えている。行政、少なくとも建設リサイクルの分野においては、「建設残土」の明確な定義は存在しない。ただ、一般的な国語辞典を見ると「建設工事で穴を掘ったときに出る土砂」というような意味とされており、世間一般の認識もそれ以上のものではないと思われる。

それを踏まえた上で、次の写真をご覧ください。（より鮮明な写真は国土交通省HPでも確認できる。

<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/recycle/d11pdf/recyclehou/sankou/haikibutumajirido.pdf>



写真-2 建設発生土（イメージ）



写真-3 廃棄物混じり土（イメージ）

端的にいうならば、廃棄物処理法の規制の対象外である土砂とは、【写真－2】のような地山の掘削により生じる土砂、つまり自然由来の純良な土砂のことであり、建設リサイクルの世界ではこれを「建設発生土」と呼んでいる。一方、【写真－3】のようながれき類や廃木材など混じった土砂は「廃棄物混じり土」であり、廃棄物混じり土の疑いがあるものも含めて、法律上、産業廃棄物として廃棄物処理法に基づいた取扱いが求められる。

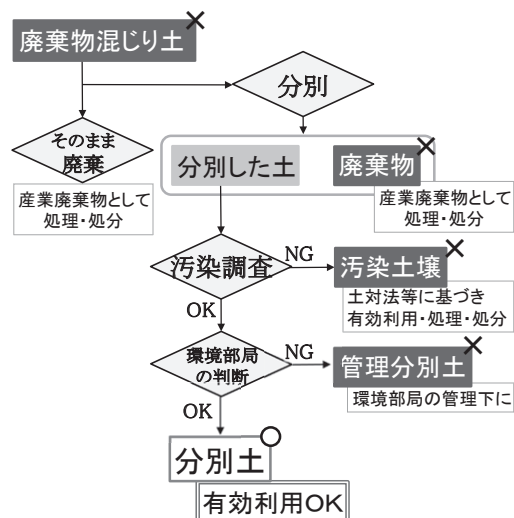
つまり、ひとくちに「建設残土」といっても大きく分けて建設発生土と廃棄物混じり土の2種類ある訳である。不法投棄事案も、その土砂が純良な土砂たる建設発生土か廃棄物混じり土（もしくはその疑いがある土砂）かによって扱いが大きく変わってくることは想像に難くないだろう。

建設残土の不法投棄について、近年、様々な議論が重ねられてきているものの、その入り口にある「建設残土」とは何かという点を曖昧にしてしまったことが、この問題をわかりづらく複雑なものとしてしまい、その後の議論をまさに暗中模索にしてしまったのである。

ちなみに、国会でもこの点が議論になったことがあり、建設残土に関する正確な説明がなされていた議事が残されている。平成26年2月26日の第186回国会 衆議院予算委員会第六分科会において、政府参考人として出席した当時の環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長から、

「土砂に関しましては、通常は、土地造成でありますとか、そういったように使われるということでありまして、廃棄物処理法上の廃棄物から外しているということでございます。（中略）何らかの形で廃棄物が混入をしていればまた別でございますが、通常の土砂ということでありまして廃棄物には該当しないというものだと考えております。」との発言がなされている。

そもそも、純良な土砂である建設発生土は建設資源として有効活用されるのが一般的であり、そうした貴重な資源にもかかわらず、みだりに投棄されるというのはどこか不自然な感があるのはお気づきのとおりであろう。



図－2 廃棄物混じり土の取扱い

一般的には、廃棄物混じり土の処理、処分は、

- ①ふるい分けなどにより土砂と廃棄物に分別する方法
- ②ふるい分けによらず地方自治体の環境部局の指導に基づき産業廃棄物としてそのまま廃棄する方法

のいずれかの方法がとられる。①の分別ならば、分別され一定の品質を有し、利用にあたり周辺環境への影響が無いことにより地方自治体の環境担当部局から「分別土」として認定された場合、建設工事等に有効利用することが可能となる。②の廃棄ならば、通常、産業廃棄物の指定処分場に埋め立てることとなる【図－2】。（詳しくは、「建設工事で遭遇する廃棄物混じり土対応マニュアル」（財団法人土木研究センター編）の考え方が流用できる）

また、ある地方自治体が建設残土の処分状況を把握するために行った実態調査によれば、土砂の不適切な堆積等により苦情等があった事案の約9割が廃棄物混入が問題となった事案である、とのことであった。つまり、世間で騒がれている建設残土の不法投棄事案の大半が廃棄物混じり土の不法投棄であり、すなわち法的には産業廃棄物の不法投棄だったのである。

#### 4. まとめ

以上のことを踏まえて、冒頭に紹介した関係者の話を考えてみよう。

◆ 建設残土では不法行為者に対する罰則がゆるく、行政での指導や取り締まりに限界がある。

産業廃棄物の不法投棄であれば懲役5年又は罰金3億円（最大）だが、建設残土では残土条例の懲役2年又は罰金100万円が限度である。

#### 【誤り】

不法投棄された土砂が廃棄物混じり土なら産業廃棄物の不法投棄。農地法、森林法、砂防法、宅地造成法といった法律や地方自治体が独自に定める条例のほか、廃棄物処理法の罰則（最大懲役5年又は罰金3億円）を適用できる可能性がある。

※ ※ ※

個別事案の判断は、地方自治体の環境担当部局に委ねられるが、不法投棄された土砂が廃棄物混じり土と判断されるならば、行政は「建設残土は規制の対象外」という荒唐無稽な話に惑わされず、不法行為者に対してより強い態度で臨むことができる。

こうした事情を踏まえ、建設残土の不法投棄事案に対応するには下記の事項が出発点となると思われるので、確認いただきたい。

#### <建設残土の不法投棄事案で確認するポイント>

1. 問題の土砂が、がれき類や廃木材などが混じった土砂（廃棄物混じり土）であるか否かをいち早く現地確認することが重要である。
2. もし、廃棄物混じり土である場合には、廃棄物処理法に基づいた指導、監督、処分等を行う可能性が高い。
3. 土砂の不法投棄事案への対応には、「建設発生土の取扱いに関わる実務担当者のための参考資料」（平成29年8月 国土交通省）も参考となる。

※ ※ ※

建設残土の不法投棄の問題解決には、関係者間で

正しい知識や行政における対応経験の蓄積、共有することが重要と考えている。

そうした中、地方自治体相互で情報を共有し、連携を図る動きが見られる。平成30年12月、大阪府の主導で「残土等にかかる土砂問題対策全国ネットワーク会議」が立ち上げられ、建設残土の不法投棄問題に取り組む全国23自治体の参加の下、情報交換がなされたとのことである。

アメリカに『デマは真実より6倍早く伝わる』という研究報告があると聞くと、この問題こそまさに『建設残土は規制の対象外』というデマが真実より6倍早く伝わってしまった結果に他ならず、このことは真に反省しなければならない。このため、国土交通省としても、日頃からこの問題に取り組む業界団体や地方自治体、主要省庁など各関係者に改めて敬意を表するとともに、各者との連携を大切にしながら、この遅れた5倍をいち早く取り戻せるよう、今後も可能な限り努力を続けてまいりたい。

※文中の意見に関わる記述は筆者の個人的な見解である。

#### <参考文献>

- 1) 厚生省通達「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)
- 2) 国土交通省ホームページ「建設発生土と廃棄物混じり土のイメージ」  
<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/recycle/d11pdf/recyclehou/sankou/haikibutumajirido.pdf>
- 3) 第186回国会 衆議院予算委員会第六分科会（平成26年2月26日）
- 4) 「建設工事で遭遇する廃棄物混じり土対応マニュアル」（独立行政法人 土木研究所 監修／財団法人 土木研究センター 編）
- 5) 「建設発生土の取扱いに関わる実務担当者のための参考資料」（平成29年8月 国土交通省）

