

No. 1153 (2021. 7.13)

建設発生土をめぐる現状と課題

はじめに

- I 建設発生土をめぐる現状
- II 建設発生土の法的位置付け
- III 国、自治体の取組
- IV 残された課題

おわりに

キーワード：建設残土、建設リサイクル、建設副産物、廃棄物、土砂条例、残土
条例

- 建設現場で有効活用されなかった建設発生土などの建設残土の受入先の確保が課題となっている。また、一部の悪質業者の不適正な埋立てにより崩落事故や環境問題も発生している。
- 残土問題に悩む自治体では、土砂の埋立てに関する条例を制定し、事前審査の制度や安全に関する基準を設けるなどしているが、条例の限界を指摘する声もある。
- 国は、官民間で建設発生土を有効利用するためのマッチングシステム、建設発生土の流通経路を把握するトレーサビリティシステムの運用などの取組を進めている。建設発生土をめぐる現状、残された課題を概観する。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

前 国土交通課 うめざわ こうすけ 梅澤 孝助

第 1 1 5 3 号

はじめに

大規模建設工事の事業者にとって、発生する大量の建設残土の適正な受入先の確保は大きな課題となり得る。東京 2020 オリンピック・パラリンピック関連工事では、工事で発生したと見られる土砂の悪質な埋立てが富士山麓で相次いで行われ、夜間の土砂搬入による騒音や降雨時の土砂流出などの問題が生じた¹。令和 12 (2030) 年度末の完成を目指している北海道新幹線の札幌延伸工事では、発生した建設残土の受入先が見つからず、開業時期に影響を及ぼすおそれが出ている²。土砂の受入先の周辺住民や自治体にとっては、災害時の崩落、景観への悪影響が問題となる。令和元 (2019) 年 10 月の台風 21 号の影響による大雨では、千葉県大網白里市と千葉県千葉市にまたがる山林に無届けで搬入された土砂の崩落により住宅被害や負傷者が発生している³。

土砂の適正な処理について、国の計画における位置付けを見ると、平成 30 (2018) 年 6 月に閣議決定された「第四次循環型社会形成推進基本計画」⁴は、資源リサイクル等に関しておおむね令和 7 (2025) 年までに国、自治体等に期待される役割をまとめており、土石・建設材料について、国が港湾用地造成における土砂の再利用を促進することや、自治体が公共工事を中心に再生資材を優先的に利用することなどが求められるとしている。令和 2 (2020) 年 9 月に国土交通省が策定した「建設リサイクル推進計画 2020」⁵は、今後最大 10 年間を対象として、国土交通省の講ずべき施策をまとめているが、その中で、建設発生土（後述）の不適正な処理は現在まで抜本的な解決には至っていない課題であると評価されており、建設発生土の有効利用及び適正な取扱いの促進のために需給動向の把握や官民有効利用マッチングシステムの普及が必要であるとされている。

本稿では、建設発生土に関して、処理の現状、法制度上の位置付け、国及び自治体の取組、残された課題について概観する。

I 建設発生土をめぐる現状

1 建設残土と建設発生土

建設工事で発生した土砂について、一般には建設残土という言葉が用いられることが多いが、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ていないとされる⁶。建設残土を廃棄物の含有の有無から区分すると、地山の掘削により生じる自然由来の純良な土砂であり廃棄物を含まない建設発生土と、がれき類や廃木材などの混じった廃棄物

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 3 (2021) 年 6 月 30 日である。

¹ 谷川博「五輪工事活況の裏で残土被害続出、富士市が非常事態宣言」『日経コンストラクション』704号, 2019.1.28, p.15.

² 「処分難航で新幹線の開業遅れも一建設残土―」『日経コンストラクション』751号, 2021.1.11, p.29.

³ 「千葉大雨 台風 21 号大雨 無届け埋め立て、土砂崩れ 千葉・大網白里の住宅数棟被害」『毎日新聞』2019.11.2.

⁴ 「第四次循環型社会形成推進基本計画」(平成 30 年 6 月 19 日閣議決定) 環境省ウェブサイト <https://www.env.go.jp/recycle/circul/keikaku/keikaku_4.pdf>

⁵ 国土交通省「建設リサイクル推進計画 2020―「質」を重視するリサイクルへ―」2020.9. <<https://www.mlit.go.jp/rep-ort/press/content/001365044.pdf>>

⁶ 直原史明「建設残土の不法投棄問題に関する一考察」『月刊建設』63(4), 2019.4, p.37.

混じり土の二種類に分けられる。建設発生土は、建設工事に有効に活用し得る資源であり、「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。以下「廃棄物処理法」という。）の対象外となる。ただし、実態としては、現場内や別工事で受け入れきれなかった建設発生土は排出者側が費用を支払って引受け業者に受け渡している⁷。一方の廃棄物混じり土は、廃棄物処理法に従った適正な再利用もしくは処分が義務付けられる。

建設工事では土砂のほかに泥状の汚泥も生じる。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汚泥のうち、含水率が高く粒子が微細な泥状のものは、無機性汚泥（建設汚泥）として取り扱うこととされている⁸。建設汚泥は、廃棄物として扱われ、適正な再生利用もしくは処分を行う必要がある。再生利用を行う場合は、脱水、乾燥、固化材（セメントや石灰）の混入などの処理を行うことで、再生土（改良土）として利用することができる。

2 建設発生土の発生、利用、処理の状況

国土交通省は、おおむね 5 年ごとに建設副産物実態調査を行っており、全国の建設工事で発生した建設副産物について、発生量、再資源化量及び最終処分量等を調査している。平成 30（2018）年度の調査結果によれば、同年度の建設発生土の発生量は 2 億 8998 万 m³であり、このうち 1 億 5735 万 m³は現場内で利用され、残りの 1 億 3263 万 m³が現場外へ搬出された。現場外へ搬出された建設発生土の行き先は、工事間利用が 3484 万 m³、土質改良プラント⁹へ送られたものが 383 万 m³、準有効利用¹⁰されたものが 3523 万 m³、内陸受入地¹¹に送られたものが 5873 万 m³である（表）。発生量のうち、内陸受入地以外に送られたもの（現場内利用、工事間利用、土質改良プラント、準有効利用を合わせたもの）が建設発生土の有効利用分として定義されている。前回調査の平成 24（2012）年度と比較すると、発生量がほぼ横ばいである中で現場内利用量が増加しており、建設発生土有効利用率は 77.8%から 79.8%に向上した。平成 26（2014）年に策定された「建設リサイクル推進計画 2014」¹²では、平成 30（2018）年度の建設発生土有効利用率の目標を 80%以上としていたが、それに近い水準となった。令和 2（2020）年に策定された「建設リサイクル推進計画 2020」¹³でも、引き続き 80%以上を目標として掲げている。不適正な処分による問題が生じるのは内陸受入地に搬出されている建設発生土の一部であると考えられるが、内陸受入地への搬出量は直近 10 年間では 6000 万 m³前後でほぼ横ばいで推移している。

⁷ 畑明郎「国内外の環境問題のとりくみ 建設残土捨場問題を考える—三重県紀北町と滋賀県大津市の事例を中心として—」『人間と環境』45(1), 2019, p.22.

⁸ 「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 30 日環廃産第 110329004 号）環境省ウェブサイト <<https://www.env.go.jp/hourei/add/k035.pdf>>

⁹ 建設発生土に石灰、セメント等を混合し、粒度調整等を行う施設。土質改良を経た土質改良土は、埋戻し、裏込め（擁壁等の構造物の背面を土などで充填すること）、盛土などの用途に再利用される。

¹⁰ 工事予定地、採石場・砂利採取跡地等復旧事業、廃棄物最終処分場（覆土としての受入）、建設発生土受入地（農地受入れ）に搬出されたもの。

¹¹ 廃棄物最終処分場（覆土以外）、土捨場、残土処分場。

¹² 国土交通省「建設リサイクル推進計画 2014」2014.9. <<https://www.mlit.go.jp/common/001053889.pdf>>

¹³ 国土交通省 前掲注(5)

表 建設発生土の発生量及び有効利用率の推移

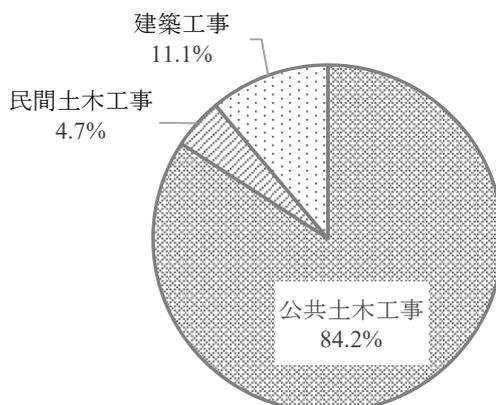
	平成20年度	平成24年度	平成30年度
建設発生土発生量 (万m ³)	21,336	28,705	28,998
現場内利用	7,273	14,625	15,735
場外搬出	14,063	14,079	13,263
工事間利用	3,425	4,332	3,484
土質改良プラント	744	706	383
準有効利用	3,852	2,667	3,523
内陸受入地	6,042	6,375	5,873
建設発生土有効利用率 (%)	71.7%	77.8%	79.8%

(注) 建設発生土有効利用率 = (現場内利用 + 工事間利用 + 土質改良プラント + 準有効利用) / 発生量

(出典) 「平成30年度建設副産物実態調査結果(確定値) 参考資料」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/recycle/d11pdf/fukusanbutsu/jittaichousa/H30sensuskekka_sankou2.pdf> を基に筆者作成。

また、建設発生土の搬出元の工事区分を確認すると、公共土木工事が84.2%と大部分を占め、そのほかは、民間土木工事が4.7%、建築工事が11.1%である(図)。

図 建設発生土の搬出元の割合(平成30年度)



(出典) 「平成30年度建設副産物実態調査結果 表4(1)建設副産物発生量総括表」国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/recycle/d11pdf/fukusanbutsu/jittaichousa/H30sensuskekka_4-1hasseisoukatu.xlsx> を基に筆者作成。

国等が実施する公共事業では「リサイクル原則化ルール」¹⁴により、工事現場から建設発生土が発生する場合は、原則として、当該工事現場から50kmの範囲内の他の建設工事現場に搬出することが求められている上、処分する場合には発注者が建設発生土の受入先を具体的に指定する「指定処分」により行うことが徹底されている。一方で、一部の自治体においては、受注者が受入業者や受入先を選択する「自由処分」を行っており、発注者の自治体が知らないうち

¹⁴ 「公共建設工事における「リサイクル原則化ルール」の策定について」2006.6.12. 国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/recycle/pdf/recyclehou/recycle_rule/gensokuka2006.pdf>

に悪質な受入地に搬入されている可能性が否定できない状況にある¹⁵。民間工事から搬出される建設発生土は通常は自由処分とされ¹⁶、元請会社が処分先の確保に関与せず下請けに任せる例が多いが、下請け回数が高くなるとコスト削減圧力が強くなり、管理も行き届かなくなるといった問題がある¹⁷。

3 不適正な埋立てによる問題事例

国土交通省は、平成 13（2001）年からの 15 年間に全国で 14 件の建設発生土の崩落事案が発生したことを確認し、当該崩落事案は大都市部周辺を中心に発生しており、都市部の建設工事等から搬出された建設発生土が原因となっている可能性があるとしている。当該崩落事案では人的な被害に加え、道路の通行止め、河道への流入、停電等の被害も発生している。周辺住民との調和や安全確保を十分に考慮していない悪質なケースが見受けられ、事故後に営業を中止しているなど、多くは責任が果たせない又は果たす意思のない行為者によるものである¹⁸。反社会的勢力が関わっているケースも見受けられると言われる¹⁹。

建設発生土だけではなく、廃棄物混じり土や再生土の不適正処理も問題となっている。ある自治体の実態調査では、土砂の不適正な堆積等により苦情があった事案の約 9 割において廃棄物の混入があったという²⁰。建設残土の全国的な不法投棄量や経路は明らかになっておらず、今後の調査が待たれる²¹。また、建設汚泥を処理した再生土の埋立てについても、環境基準を超える有害物質の検出や、廃棄物の混入、異臭などの問題が発生している²²。

II 建設発生土の法的位置付け

1 廃棄物処理法、建設リサイクル法

現行法の下では、建設発生土を一般的に規制する法律は存在しない²³。平成 14（2002）年の中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会では、建設発生土を廃棄物処理法の対象とすべきかが議論されたが、この時は、汚染土壌以外の建設発生土は約 9 割が公共工事由来であることから、まずは公共主体が建設発生土の適正な利用や処分を進めるべきこととされ、法律による対応は見送られた²⁴。また、建設工事に伴って発生する廃棄物の再資源化を促進する「建設工事に係る

¹⁵ 国土交通省「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（国・地方公共団体等内部用）」2017.8, p.[はじめに]. <https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/recycle/d11pdf/recyclehou/sankou/hasseido_sankou.pdf>; 国土交通省 前掲注(5), p.12. 土木工事の指定処分の実施率を見ると、国及び特殊法人は 96.1%、自治体は 81.0%、民間は 47.5%である。

¹⁶ 阪本廣行「建設発生土等に関する問題点と課題」『建設リサイクル』Vol.71, 2015.春, pp.22-23.

¹⁷ 「残土クライシス」『日経コンストラクション』749号, 2020.12.14, p.47.

¹⁸ 国土交通省「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（国・地方公共団体等内部用）」前掲注(15), pp.2-3.

¹⁹ 角南丈「建設業界の闇「残土」ビジネスに反社会勢力が群がる理由」『DIAMOND online』2020.3.20. <<https://diamond.jp/articles/-/231992>>

²⁰ 直原 前掲注(6), p.38.

²¹ 「建設残土処理 実態調査へ」『読売新聞』2020.1.29. 総務省行政評価局は、令和 2（2020）年 1 月から令和 3（2021）年 3 月にかけて、建設残土に関する全国的な調査を行っている。

²² 「再生土 環境汚染の懸念」『読売新聞』（千葉版）2018.1.28.

²³ 黒坂則子「土砂の埋立て等の行為に係る規制のあり方に関する一考察—大阪府の答申を中心として—」『同志社法学』67(2), 2015.6, p.480.

²⁴ 藤倉まなみほか「建設発生土の不適正処理事例と移動の実態からみる課題と対策の提案」『土木学会論文集 G（環

資材の再資源化等に関する法律」（平成 12 年法律第 104 号。「建設リサイクル法」）においても、建設発生土は、都道府県知事への届出や再資源化が義務付けられる特定建設資材に位置付けられていない。平成 15（2003）年に国土交通省が策定した「建設発生土等の有効利用に関する行動計画」²⁵では、「建設発生土等の有効利用の促進、不適正処理防止の観点から、法的な対応を検討する。」との記載がなされたが、令和 3（2021）年 6 月現在、法的な対応はいまだなされていない。

2 資源有効利用促進法、循環型社会形成推進基本法

平成 12（2000）年に「再生資源の利用の促進に関する法律」の改正により制定された「資源の有効な利用の促進に関する法律」²⁶（平成 3 年法律第 48 号。以下「資源有効利用促進法」という。）は、建設業に限らず、幅広い業種や廃棄物の 3R（廃棄物の発生抑制、再使用、再資源化）について扱っており、建設発生土等の土砂は再生資源及び指定副産物に位置付けられている。同法により、1,000m³以上の建設発生土の搬出入を伴う工事を実施する場合、建設業者には、工事ごとに再生資源の利用に関する計画を作成することが求められる。事業者に対する利用促進に関する行政指導や行政処分が規定されているものの、利用の促進に不十分な点がある場合の監督措置であり、利用ではない処分や利用に伴う環境への影響には対応していない²⁷。なお、資源有効利用促進法の上位法となる「循環型社会形成推進基本法」（平成 12 年法律第 110 号）は、循環資源は技術的及び経済的に可能な範囲で再使用や再生利用されなければならないとしており、事業者には循環資源を適正に利用又は処分する責務があるとしている²⁸。建設発生土はこの循環資源に含まれると考えられており²⁹、同法に基づく「第四次循環型社会形成推進基本計画」にも土石材料に関する言及が一部あるが、具体的な規制措置は規定されていない。

3 土砂の埋立てに関連する法律

砂防法（明治 30 年法律第 29 号）、森林法（昭和 26 年法律第 249 号）、宅地造成等規制法（昭和 36 年法律第 191 号）により、建設発生土を用いた土地の形質変更等が規制の対象となる場合もあるが、いずれの法律も、対象となる区域が限定されている上、環境保全に関する具体的な規制は存在しない³⁰。

境』68(6), 2012.10, p. II_177; 中央環境審議会「今後の廃棄物・リサイクル制度の在り方について（意見具申）」2002.11.22, p.11. <<https://www.env.go.jp/council/toshin/t03-h1408.pdf>>

²⁵ 国土交通省「建設発生土等の有効利用に関する行動計画」2003.10, p.11. <https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/011007_2/02.pdf>

²⁶ 平成 3（1991）年に制定された「再生資源の利用の促進に関する法律」は、平成 12（2000）年の改正で名称が「資源の有効な利用の促進に関する法律」に変更され、廃棄物の再資源化に加え、発生抑制及び再使用についても本格的な対策が取られることとなった。

²⁷ 黒坂 前掲注(23), pp.480-481.

²⁸ 同法第 7 条及び第 11 条

²⁹ 藤倉ほか 前掲注(24), p. II_186.

³⁰ 黒坂 前掲注(23), p.482.

Ⅲ 国、自治体の取組

1 国のマッチングシステム

公共工事に関しては、一定規模以上の土砂の搬出入が予定される工事に対する公共工事土量調査の制度、建設発生土情報交換システムの運用が従前から実施されており、建設発生土の発生量、発生場所、発生時期等の情報を共有することで工事間利用調整に結びつけている。一方、民間工事においては、新材購入や建設発生土受入地への搬出を前提とした工事発注がなされており、建設発生土の工事間での利用調整は少ない³¹。このため、官民間での工事間利用を促進するため、国土交通省により平成 27（2015）年度から「建設発生土の官民有効利用マッチングシステム」が試行された。同システムの利用料は無料で、土量の規模に関する制限も設けられていない。平成 31（2019）年 3 月時点で、29 件、約 27 万 m³のマッチングが実現しているが、公共工事、民間工事の発注者のどちらも制度の認知度が低く、マッチングの参加者数が伸び悩んでいることが指摘されている³²。

2 国のトレーサビリティシステム

建設発生土は、廃棄物処理法が適用されないことから、マニフェスト（産業廃棄物管理票）による運搬状況の管理がなされておらず³³、最終搬出先までに多数の受入地や業者を経由することもあって、現場から搬出した後の流通経路や利用状況を正確に把握するのは難しい。そこで、IC カードとスマートフォンを用いて発生元から搬出先までの経路を正確に把握するトレーサビリティシステム「SS-TRACE SYSTEM」が、国土交通省の建設技術研究開発助成制度により平成 30（2018）年度に開発された。同システムは、試行運用を経た上で、令和 3（2021）年度以降に有料での運用開始を予定している³⁴。

3 自治体の条例による規制

土砂の不適正な埋立てによる問題に対して、千葉県市川市が昭和 55（1980）年に「市川市土砂等による土地の埋立、盛土及びたい積の規制に関する条例」（昭和 55 年条例第 29 号）³⁵を制定し、全国で初めて条例による規制を行った。平成 9（1997）年には、千葉県が「千葉県土砂等の埋め立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例」（平成 9 年 7 月 15 日

³¹ 古堅宏和「建設発生土の官民有効利用マッチングシステム」を活用した建設発生土の有効利用『建設機械施工』72(2), 2020.2, p.5.

³² 「話題縦横・建設リサイクル 着実に進展」『建設通信新聞』2019.12.5.

³³ 産業廃棄物については、その処理を委託する際に、事業者が受託者に対してマニフェスト（産業廃棄物管理票）を交付し、事業者自らが運搬、中間処理、最終処分等の状況を持って管理する制度が整えられている。

³⁴ 高野昇「建設発生土のトレーサビリティシステム等の活用について」建設副産物リサイクル広報推進会議『建設リサイクル推進計画 2020 シンポジウム概要集』2020.11.11, pp.39-49. <http://www.suishinkaigi.jp/diffuse/pdf/sympo2020_info.pdf>

³⁵ 有害物質を含む土砂の規制に対応するための改正が平成 15（2003）年にあり、現在は「市川市土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例」（平成 15 年 6 月 25 日条例第 38 号）<<https://ops-jg.d1-law.com/opensearch/SrJbF01/init?jctcd=8A80073A9D&houcd=H415901010038&no=1&totalCount=2&fromJsp=SrMj>> となっている。

条例第 12 号)³⁶を県レベルで初めて制定した。これ以降現在に至るまで、全国の自治体で土砂の不適正な埋立てを規制する条例（「土砂条例」、「残土条例」といわれる。以下「土砂条例」という。）の制定が進んでおり、国土交通省が平成 29（2017）年 8 月にまとめた資料によれば、関東地方以南の大都市周辺と四国地方を中心に、20 の都府県、約 300 の市町村が土砂条例を制定している³⁷。

一般的な土砂条例の主な規制内容は、一定規模以上の埋立事業等を自治体の許可制とすることと、事業者が埋立て等に使用する土砂等への規制である³⁸。例えば、茨城県の「茨城県土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例」（平成 15 年 10 月 1 日条例第 67 号）³⁹では、5,000m³以上の区域で土地の埋立てを行う場合に、土砂の性質や安全性、埋立て等に用いる土砂の数量や施工計画等について県の事前審査を受けるべきことを規定し、無許可の埋立て等に対して 2 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金を科すとしている。土砂に関する基準を設け、建設汚泥を処理した再生土の埋立てを禁止しているほか、流出や崩落等を防止するための安全基準を設け、技術上の基準に沿った適正な施工を義務付けている。また、茨城県内の全ての市町村が土砂条例を制定しており、県条例で規制しない 5,000m³未満の埋立て等に対する規制を市町村ごとに行っている⁴⁰。

このような土砂条例の課題としては、二つの点が挙げられる。一点目は、都道府県条例が設定できる罰則の上限が、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 14 条により、2 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金等に制限されていることである。多くの自治体がこの上限額を用いているが、この額が反復継続されるおそれの高い無秩序な埋立て等に対して実効的なものであるかは疑わしいと指摘されている⁴¹。逮捕されてもそれ以上の利益を得ることができるという処分業者の声や、罰則が軽く抑止力になっていないという自治体や警察関係者の声がある⁴²。二点目は、土砂条例を定めていない近隣の自治体が代わりの処分先として狙われることである。滋賀県大津市で条例が制定されたために隣接する京都府京都市で残土処分が増えた事例等が報告されている⁴³。

³⁶ 「千葉県土砂等の埋め立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例」（第 6 編 環境保全>第 4 章 生活環境>第 4 節 土壌汚染）<http://www3.e-reikinet.jp/cgi-bin/chiba-ken/d1w_startup.exe>

³⁷ 国土交通省「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（国・地方公共団体等内部用）」前掲注(15), pp.3-4.

³⁸ 土木学会建設技術研究委員会土壌・地下水汚染対策研究小委員会「研究報告 土壌汚染対策に関連する調査・研究（汚染区域内での施工方法に関する調査及び都道府県・政令市の残土条例の比較調査）」2018.10, p.40. <https://committeesjsce.or.jp/sekou09/system/files/2018report_1.pdf> なお、公共事業による土砂の埋立てについては適用外としていることがほとんどである。

³⁹ 「茨城県土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例」茨城県ウェブサイト <https://www.pref.ibaraki.jp/somu/somu/hosei/cont/reiki_int/reiki_honbun/ao40014621.html>

⁴⁰ 「茨城県土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例 制定の経緯」2020.1.31. 同上 <<https://www.pref.ibaraki.jp/seikatsukankyo/haitai/fuho/zandozyorei/zando.html>>

⁴¹ 黒坂 前掲注(23), pp.498-499.

⁴² 「さまよう残土（上・下）」『朝日新聞』（茨城全県版）2019.4.7-8.

⁴³ 畑 前掲注(7), pp.23-24.

IV 残された課題

1 自治体による立法要請

平成30(2018)年に毎日新聞が47都道府県と20政令市に実施したアンケートでは、投棄を直接規制する法整備の必要性の有無について、自治体の41%が「必要」とした。法整備を必要とする理由として、建設残土が県を超えて流通するために発注者責任の明確化が必要であることや、条例による罰則に上限があることなどが挙げられた。同アンケート結果を報じた記事では、所管が複数省庁にまたがっていることを法制定の機運が高まっていない要因であるとしている⁴⁴。

近畿ブロック知事会は、「建設発生土の適正処理に向けた法制度の整備についての提言」⁴⁵を公表している。提言の中では、あらかじめ処理計画を作成・提出させるなど、建設発生土の発生者側の責任を明確にし、発生から搬出、処理に至る流れを管理するとともに、自治体が情報共有する仕組みや、建設発生土の搬入・埋立てを許可制とすること、抑止力のある罰則を設けることなどが必要であると述べている。関東地方知事会も同様の意見をまとめている⁴⁶。

2 建設発生土の規制に関する有識者の意見

大阪府の土砂条例の制定に携わった同志社大学の黒坂則子教授は、建設工事に伴う土砂の不適正な処分事例がいまだに相次ぐ現状においては、より広域的な対策を講じる必要があり、国の役割がより一層強く求められていると述べている。また、条例の罰則の上限が不十分であることや排出事業者の責任をどう考えるかも問題であるとしている⁴⁷。

『宅地の防災学』を著した京都大学防災研究所の釜井俊孝教授は、建設残土(建設発生土)が事実上のゴミとして各地に捨てられている以上、法制化により、産業廃棄物の処理で用いられているようなマニフェスト制度を通じて、排出者が最後まで責任を持つ仕組みを作るべきであると述べている。また、適正な処理費用が末端の残土処理業者に支払われているのかを含めて建設残土の流れを監視する仕組みを作り、優良な残土処理業者を育成すべきであると述べている⁴⁸。

建設残土問題を研究分野の一つにしている桜美林大学の藤倉まなみ教授は、建設発生土が循環型社会形成推進基本法の循環資源に含まれていることから、同法を根拠として排出者の責任を具体化する必要があると述べている。また、指定処分の実施率を各自治体が公表するとともに、国も指定処分率を建設発生土対策の指標として公表し、進捗を管理する必要があるとしている⁴⁹。

⁴⁴ 「建設残土 「法規制必要」41% 「不要」の倍 広域投棄に対応 都道府県・政令市」『毎日新聞』(大阪本社版)2018.10.21.

⁴⁵ 近畿ブロック知事会「建設発生土の適正処理に向けた法制度の整備についての提言」2020.3.大阪府ウェブサイト<<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/28810/00359680/kennsetuhasseidonotekiseishori.pdf>>

⁴⁶ 「6 産業廃棄物の不適正保管と土砂等の不適正な埋立てへの対応について(案)」(令和2年度定例第2回(秋)関東地方知事会議)2020.10.21.千葉県ウェブサイト<<https://www.pref.chiba.lg.jp/seisaku/kouiki/documents/12.pdf>>

⁴⁷ 黒坂 前掲注(23), pp.505-506.

⁴⁸ 釜井俊孝『宅地の防災学—都市と斜面の近現代—』京都大学学術出版会, 2020, pp.277-278.

⁴⁹ 藤倉ほか 前掲注(24), p. II_186; 「藤倉まなみ教授インタビュー」『私大環協ニュース』56号, 2014.7, p.2.

3 愛知県弥富市の訴訟（発注者・元請業者の排出者責任）

土地所有者の制止にもかかわらず、平成 29（2017）年から平成 30（2018）年にかけて三重県の個人業者が愛知県弥富市の農地に約 2 万 m³ の建設残土を搬入し、高さ 10m ほどの残土の山が築かれた。この個人業者は、愛知県、岐阜県、三重県の約 10 か所にも残土を放置しており、資金がないなどとして撤去要請に応じていない⁵⁰。残土の一部は、弥富市新庁舎建設工事で発生したものと見られることから、弥富市の農地の所有者は、令和 2（2020）年 9 月、新庁舎建設工事の発注者である弥富市と同工事の元請業者のゼネコンを提訴し、土砂の撤去と損害賠償を求めている。弥富市は、自由処分的方式により残土の処分先を元請業者に一任していた。元請業者は残土処理業務を下請けに出しており、末端の下請け業者として問題の個人業者が最終的な処理を請け負っていたものと見られる。建設残土の排出者責任を問う訴訟は初めてであるとされ、裁判の行方が注目されている⁵¹。

おわりに

これまで見てきたように、建設発生土は廃棄物としては扱われず、規制・管理は比較的緩やかである。建設発生土の発生抑制や工事間利用の促進に関しては、国による様々な取組もあり、有効利用率の向上など一定の成果も見られる。工事間利用ができなかった建設発生土に関しては、規制・管理にかかるコストや問題事例の実態も考慮しつつ、自治体の指定処分率向上や建設発生土の搬出入に対する広域的な規制のための方策について、更に検討を進めていく必要があると考えられる。

⁵⁰ この三重県の個人業者の責任については、令和 3（2021）年 1 月に名古屋高裁で既に認められ、残土撤去や慰謝料など 110 万円の支払いが命じられている（「弥富の残土放置：弥富の残土放置 原告側控訴棄却 認定額巡り」『毎日新聞』（愛知版）2021.1.16.）が、同業者には対応する資力がないものと見られる。

⁵¹ 「残土クライシス」前掲注(17), pp.41-43; 「弥富の残土放置：残土放置問題 弥富市とゼネコン提訴 所有者が撤去求め」『毎日新聞』（愛知版）2020.9.30.