

公共用地取得における土壤汚染への対応
に関する基本的考え方（最終報告）

平成16年3月10日

公共用地に関する土壤汚染対策研究会

目 次

はじめに	1
1．土壌汚染の有無及びその状態の確認	2
（1）土壌汚染対策法に基づく措置の確認	2
（2）土地の利用履歴や過去における土壌汚染の調査履歴の確認	2
（3）事業者による土壌汚染の調査	2
2．適正な損失補償の実施	3
（1）公共用地の取得に伴う損失補償の考え方	3
契約締結の自由との関係	3
契約内容に関する自由との関係	3
正当な補償（適正な損失補償）	4
（2）土壌汚染への対応	4
土地の取得に係る補償	4
）土壌汚染が存在する土地	5
）土壌汚染の有無が不明の土地	5
土地の取得により通常生ずる損失の補償	6
3．公共用地の取得に関連して必要となるその他の留意事項	7
（1）社会資本整備のすべての段階にわたる対応の必要性	7
（2）都道府県環境担当部局との連携	7
（3）地方公共団体の条例への対応	8
（4）心理的嫌悪感等（スティグマ）について	8
<参 考>	
社会資本整備の流れと土壌汚染対策	9

はじめに

近年、工場跡地の住宅地等への転用や自主的な汚染調査の実施等に伴い、重金属、揮発性有機化合物等による土壌汚染が顕在化する事例が増加し、土壌汚染の環境リスクに対する国民の懸念が増大するとともに、必要な対策のルール化に向けた気運が高まってきたところである。こうした気運の高まりを背景に、平成14年5月、国民の健康保護を目的として、環境政策の観点から、土壌汚染対策法（平成14年法律第53号）が制定され、平成15年2月から本格的に施行されているところである。

土壌汚染対策法は、土壌汚染状況調査、汚染除去等の措置等を講じることにより、国民の健康を保護することを目的として制定されたものであるが、同時に、適切かつ円滑な土地取引や公共用地取得を通じ、良好な宅地開発及び社会資本整備を推進する上でも重要な役割を果たすものと考えられる。

このうち、社会資本の整備に必要な公共用地の取得については、公権力を背景に特定の土地を取得するものであることなど、私人同士の通常の土地取引とは異なる性格を有するものであることに留意しつつ、土壌汚染の状況を踏まえた適正な損失補償を行うなどの適切な対応を行うことが必要である。

このような認識の下、国土交通省では、平成14年10月に「宅地・公共用地に関する土壌汚染対策研究会（座長：寺尾美子東京大学大学院教授）」を設置し、公共用地取得における土壌汚染問題への対応について調査・研究を進めてきた結果、平成15年3月に「公共用地取得における土壌汚染への対応に関する基本的考え方（中間報告）」を取りまとめたところである。

この中間報告を受け、平成15年度においても、土壌汚染対策法の施行状況、公共用地取得や宅地取引の実態、更には各方面からの意見等を踏まえながら、一層の調査・研究を進めるため、平成15年12月に「公共用地に関する土壌汚染対策研究会（座長：寺尾美子東京大学大学院教授）」を設置した。

本研究会では、公共用地取得や民間の土地取引に関する実態調査を踏まえ、公共用地取得における土壌汚染への対応に関する基本的考え方を変更する必要があるかどうかという観点から検討を進めてきた。

その結果、「公共用地取得における土壌汚染への対応に関する基本的考え方（最終報告）」を以下のとおり取りまとめたものである。

なお、本報告書は、公共用地取得における土壌汚染への対応について、現段階での一定の考え方を整理したものであり、今後の事例の蓄積等を通じ、必要に応じて見直しを行うべきものである。

平成16年3月10日

1. 土壌汚染の有無及びその状態の確認

公共用地の取得に当たっては、当該土地の取得に伴う適正な損失補償額の算定及びその土地における適切な社会資本整備の前提として、当該土地について、社会資本整備を実施する者（事業者）が事前に土壌汚染の有無及びその状態の確認を行うことが必要である。

その方法としては、以下のものが考えられる。

（1）土壌汚染対策法に基づく措置の確認

現に土壌汚染対策法に基づく措置が講じられている土地については、以下のとおり、まずその状況を確認し、土壌汚染の有無及びその状態を把握する。

土壌汚染対策法第5条に基づく指定区域の指定状況を指定区域台帳等により確認する。

同法第3条に基づき調査が義務付けられ、又は第4条の調査命令が発せられている土地については、調査の実施状況を確認する。

指定区域において同法第7条に基づく措置命令が発せられている土地については、措置の実施状況を確認する。

（2）土地の利用履歴や過去における土壌汚染の調査履歴の確認

土壌汚染対策法に基づく措置が講じられていない土地については、登記簿、住宅地図等の各種資料や関係者への聞き取り等により、現況を含む土地の利用履歴や過去における土壌汚染の調査履歴を確認する。土地の現況確認を行うに当たり、当該土地に有害物質使用特定施設が存在するか否かについては、都道府県環境担当部局に確認する。

（3）事業者による土壌汚染の調査

（2）において、土壌汚染のおそれがないと認められなかった土地については、公共用地取得に必要な調査・測量の一環として、土地所有者等の協力のもと、土壌汚染対策法に基づく調査に準じた調査を行う。

なお、当該調査が事業者により実施された場合においても、別途、土地所有者等に土壌汚染対策法に基づく調査義務が生じる場合があるが、当該調査義務の履行に当たっては、都道府県環境担当部局と調整の上、事業者が実施した調査の結果を適切に活用することが望ましい。

2. 適正な損失補償の実施

1. により土壌汚染の有無及びその状態を確認した土地については、事業者は、その状況に応じ、適正な損失補償を実施する必要がある。

土壌汚染対策法施行後の公共用地取得や民間の土地取引の実態等を踏まえ、その考え方を整理すると、以下のとおりである。

(1) 公共用地の取得に伴う損失補償の考え方

契約締結の自由との関係

私人同士の通常の土地取引においては、他の通常の契約関係と同様に「契約自由の原則」が存在し、契約を締結するかしないかについての自由が存在する。したがって、契約の締結に際して、土地所有者等の側に、その所有する土地等を売りたいという事情が存在するのが通常である。

これに対し、社会資本整備に必要な公共用地については、土地収用はもとより、任意取得（売買等の契約により用地を取得する方式）においても、当該社会資本の整備に必要不可欠な特定の土地を土地収用権等の公権力を背景として取得するものであることから、契約の自由は、土地所有者等にとっても事業者にとっても事実上極めて制限されたものとなっている。したがって、土地所有者等にとっては買取等に応じない自由は最終的には確保されておらず、私法上の契約という方式をとるとはいっても、自由が事実上制限された状況に基づく意思表示を前提としていることから、土地所有者等にとっては、実際には必ずしも積極的に契約に応じている訳ではない場合もある。

契約内容に関する自由との関係

私人同士の通常の土地取引においては、契約をどのような内容のものとするかについての自由も存在するので、個々の土地取引における売主又は買主それぞれの側における事情をどの程度考慮に入れた上で、どのような売買価格とするかについては、当事者間の自由に委ねられている。また、個々の土地の売買価格に公平確保の観点からの統一性が求められる事情も存在せず、一律の算定基準も存在しない。

これに対し、社会資本整備に必要な公共用地については、事業者が提示する金額は、財政等の観点からは過大なものでなく、かつ、土地所有者等が被る特別な犠牲の回復が図られるものであるとともに、土地所有者等の間の公平確保の観点から統一がとれていることが必要となる。

正当な補償（適正な損失補償）

公共用地の取得については、このような違いを背景に、「正当な補償」（憲法第29条第3項）をもって行わなければならないこととされている。この「正当な補償」については、土地収用による取得に関しては土地収用法（昭和26年法律第219号）に、任意取得に関しては「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」（昭和37年6月29日閣議決定。以下「要綱」という。）等に具体化されているところである。なお、判例では、土地収用に伴う損失補償に関し、「その収用によって当該土地の所有者等が被る特別な犠牲の回復をはかることを目的とするものであるから、完全な補償、すなわち、収用の前後を通じて被収用者の財産価値を等しくならしめるような補償をなすべきであり、金銭をもって補償する場合には、被収用者が近傍において被収用地と同等の代替地等を取得することをうるに足りる金額の補償を要する」とされている（最判昭和48年10月18日民集27巻9号1210頁）ところである。

（2）土壤汚染への対応

公共用地の取得に伴う損失補償は、土地収用においても任意取得においても、土地の取得に係る補償と、土地の取得により通常生ずる損失の補償からなる。

土地収用に伴う損失補償については、土地収用法に基づく収用委員会の裁決により決定されるものであることから、ここでは、実際の公共用地取得の大部分を占める任意取得における適正な損失補償の考え方を整理する。

土地の取得に係る補償

土地の取得に係る補償（土地の財産的価値に対する補償）については、要綱において、「正常な取引価格」をもって補償するものとするとともに（第7条第1項）、当該「正常な取引価格」は、近傍類地の取引価格を基準とし、これらの土地及び取得する土地の位置、形状、環境、収益性その他一般の取引における価格形成上の諸要素を総合的に比較考量して算定するものとしている（第8条第1項）。

これに関し、平成14年7月に改正された不動産鑑定評価基準（平成15年1月施行）においては、不動産の価格形成要因のうち「土地に関する個別的要因」（土地に個別性を生じさせ、その価格を個別的に形成する要因）に「土壤汚染の有無及びその状態」が新たに例示されたことから、公共用地の取得についても土壤汚染の有無及びその状態を「価格形成上の諸要素」に織り込む必要がある。

) 土壤汚染が存在する土地

土壤汚染が存在する土地については、当該汚染の状況を減価要因として織り込み、原則として、土壤汚染が存在しない場合の評価格から一定額を減じることが必要と考えられる。この場合の減価額については、一つの考え方として、通常の土地利用に関して土壤汚染対策法第7条の措置命令により求められる措置（例えば、汚染土壤の直接摂取によるリスクに係る措置としては盛土（覆土）が原則とされている。）に要する費用相当分を減価することが考えられる。

また、具体的な事例によっては、土地所有者等の生活再建への配慮を検討すべき場合があることにも留意すべきである。

なお、「正常な取引価格」の算定に当たって減価の対象とすべき費用に係る措置内容に関し、現状はいわゆる浄化措置（土壤汚染対策法で指定区域解除に該当する措置）を前提とした取引実態となっているとの認識の下、最有効使用（その土地の効用が最高度に発揮される可能性に最も富む使用）の判断に当たっては市場で取引が成立する価格である必要があるため、いわゆる浄化措置が原則であるとの考え方と、現状の取引実態は個別の事情に応じた適正な補正を考慮に入れれば必ずしもいわゆる浄化措置が前提となっているとまではいえず、盛土（覆土）などの健康被害防止の観点からの必要最低限の措置で最有効使用が可能となる場合もあるとの考え方があるが、先に述べた減価の考え方は、の考え方によるものである。

) 土壤汚染の有無が不明の土地

土地所有者等の協力が得られなかったことなどにより1.(3)の土壤汚染の調査ができなかった土地については、土壤汚染の有無等が不明であることから、その取扱いに留意する必要がある。

この場合、事業者は、土地の取得後において遅滞なく土壤汚染の調査を行うなどにより土壤汚染の有無を確認するとともに、土壤汚染が判明した場合には、)と同様の対応を行うことが必要である。このため、公共用地取得に関する契約において、その旨の特約を設けることを検討する必要がある。

土地の取得により通常生ずる損失の補償

(土壤汚染対策法第 3 条に基づき土地所有者等が行う土壤汚染状況調査に要する費用に対する補償の要否)

公共用地の取得に伴う損失補償においては、 のほか、建物の移転費用など土地所有者等に「通常生ずる損失」に対する補償が必要となる(要綱第 4 章)。

現に有害物質使用特定施設が存在する土地を公共用地として取得する場合には、当該施設の廃止に伴い、土壤汚染対策法第 3 条に基づく調査が土地所有者等に義務付けられることから、当該調査に要する費用を「通常生ずる損失」として補償すべきか否かが問題となる。

これについては、「通常生ずる損失」として補償すべきとの考え方もあるが、当該土地については、現に有害物質使用特定施設が存在する以上、当該調査義務は潜在的な義務として土壤汚染対策法の施行により生じているものであり、当該調査に要する費用は当該土地の財産権に内在する負担であると考えられることから、当該費用自体を損失補償の対象とすることは適当でないと考えられる。

ただし、この場合においても、当該費用は、本来、土地所有者等が当該施設を廃止する将来の時点で発生するはずのものであることから、少なくとも、公共用地の取得に伴い調査費用の支出が早められることによる当該費用に係る得べかりし運用益の損失(運用益損失分)については、「通常生ずる損失」として補償する必要がある。

3. 公共用地の取得に関連して必要となるその他の留意事項

(1) 社会資本整備のすべての段階にわたる対応の必要性

社会資本の整備については、計画から工事の実施、施設管理に至るすべての段階において、土壌汚染対策を適切に行うことが必要である。

すなわち、社会資本整備の計画に当たっては、当該社会資本の整備が予定される土地における土壌汚染の状況も十分に考慮に入れて計画を立案するとともに、当該計画において土壌汚染地に施設等を整備する必要性が生じた場合には、工事の実施や整備後の管理段階において土壌汚染による国民の健康被害が発生することのないよう、適切な対応が求められる。また、このような対応に当たっては、計画立案段階において可能な限り土壌汚染の状況について必要な調査を行うとともに、工事の実施段階及び整備後の管理段階においても、公共用地の取得に先立って実施された1.の「土壌汚染の有無及びその状態の確認」の結果を活用することが必要である。

なお、事業者が、社会資本整備に当たって土壌汚染対策法第7条の措置を講じた場合には、当該費用が税金や公共料金によりまかなわれるものであること、同法第7条の措置命令や第8条の費用請求の規定が汚染者負担原則に基づき定められたものであることなどにかんがみ、都道府県が特定した汚染原因者に対して所要の費用を請求することを検討すべきである。また、同法第7条の措置命令によらずに所要の措置を講じた場合においても、汚染原因者に対して、民法（明治29年法律第89号）に基づく損害賠償請求等を検討すべきである。

(2) 都道府県環境担当部局との連携

社会資本整備において土壌汚染対策を効果的・効率的に実施するためには、その過程全体にわたって、都道府県環境担当部局との緊密な連携が必要である。特に、事業者は、土壌汚染の有無及びその状態の確認に当たって、有害物質使用特定施設の設置状況等の土壌汚染に関する情報を都道府県環境担当部局の協力を得て的確に収集するとともに、自ら実施した調査において土壌汚染の存在を確認したときは、都道府県環境担当部局に適切に情報提供することが必要である。また、土壌汚染対策法第30条に規定する公共施設の管理者は、同条に基づく都道府県との協議を適切に行うことにより、公共施設の適正な管理と整合のとれた土壌汚染対策を行うことが必要である。

(3) 地方公共団体の条例への対応

この「基本的考え方(最終報告)」は、土壤汚染対策法に規定する土壤汚染への対応を念頭に置いて取りまとめたものである。したがって、地方公共団体の条例により対策が必要となる土地については、この「基本的考え方(最終報告)」を直ちに適用できるものではないので、ここに示された考え方も参考にしながら、個々の事例に即して対応することが必要である。

(4) 心理的嫌悪感等(スティグマ)について

土壤汚染に係る心理的嫌悪感等(スティグマ)の影響による減価については、実態調査を踏まえると、私人同士の通常取引においても、その有無を含めて、定型的に減価できるほど一般化普遍化されているとは言い難い状況であること、また、心理的嫌悪感等(スティグマ)の評価手法の確立のためには、まずは土壤汚染地自体の評価手法が確立することが先決問題と考えられることから、当面、土地の補償額の減価要因としては扱わないこととすべきである。

社会資本整備の流れと土壌汚染対策

