

換地処分講習会質疑応答

「区画整理の換地計画・換地処分講習会」における質疑応答

講習会講師

株式会社中庭測量コンサルタント 常任顧問 小松 亜洲
 (独)都市再生機構 東日本都市再生本部 密集市街地整備部 城東都市再生事務所 調整役 宮澤 守也
 日本測地設計株式会社 技術顧問 鳥飼 修

質問1) 産業廃棄物処理費用について

◆産廃の処理費用を回収する具体的な方法は何でしょうか？

まず、関係法令では、産廃の処理は、原因者及び最終土地所有者に責務がありますので、原因者か土地所有者に撤去させるか、施行者が産廃処理を行い、原因者及び土地所有者に処理費用を求償することが本来の対応です。

しかし、これには法手続き等に期間を要し、原因者や土地所有者が必ずしも処理に応じるとは限りませんし、処理したとしても事業スケジュールに合わせてくれるとは限りません。また、施行者が処理を行いその費用を求償した場合、確実に回収できる保証がありません。

次に、区画整理事業上での対応としては、減歩による撤去費用の負担が考えられます。具体的には、産廃があった土地（従前地）に対し、それを考慮した土地評価を行い減歩に反映させ、地権者に土地で負担させます。

しかし、産廃の処理費用は莫大で数億円単位になることもあり、それに見合う土地評価をすれば、従前地全てを減歩してさらに高額な清算金徴収が発生するという事態になり、はたして、それが土地区画整理の適正な土地評価といえるのかという問題があります。

そこで、処理費用相当分ではなく、公平性の観点から産廃による土地利用制限などによる土地評価を行い、産廃が有る土地と無い土地の公平性を図り、処理費は事業費で負担するということが考えられます。

なお、産廃を土地評価要因とする場合、他にも隣接地・周辺地への風評被害に対する評価、資産価値の低下への評価なども考えられ、それらを数値化することは難しく簡単なことではありません。

また、もっと上の見地から行政が環境行政上の責務として処理もしくは負担を行うよう協議・調整することも考えられますが、厳しいのが現実です。

(宮澤)

◆クリーニング店のような土壤汚染の多い施設について、調査は特にせず、原位置で仕事を続けた事例はありますか？

産廃が存在している可能性や存在の事実を知って何らかの調査をしないことは許されません。そして、その調査結果に基づいて求められる対応策が変わります。

産廃の処理は原因者及び土地所有者に責務があります。しかし、土地区画整理事業の造成などで産廃を撤去移動させる場合、後で処理費用を求償できませんが、一時的には撤去移動させた者すなわち施行者にその処理について法的に責務が発生します。まさに産廃は「触らぬ神に祟りなし」なのです。

そこで、当該地を造成しないで所有者も変えない方法として「原位置換地」は有効な方法です。ご質問のクリーニング店は特殊な薬品を使うため産廃の可能性のある代表的な土地利用形態なので、適用途も考慮すると存置が一番現実的だと思います。

しかし、面的整備である以上当該地を全く触らないことは難しく、施行地区全体の造成は行っているため、地下水脈や表面排水などを全く変えていないとは言いきれないので、周辺への漏れ出しの可能性など、影響の程度により遮蔽などの防水対策や一定期間のモニタリングなどを行わなければならないこともあります。また、当該地に隣接または周辺に換地される土地の地権者の合意形成も必要になります。

(宮澤)

◆例えばもともと畑とかで、下に地権者の方がガラを埋めたとかいう所で区画整理をやるとなったときに、埋めた畑を持っている人もいれば、何も無い畑もあって、評価差をつけなければいけないと思うのです。

産廃が入っている畑の地権者で、例えば評価をする上で、事前に「ここに入っていますよ」と申告をした場合と、それこそ後から掘って出てきた場合とで評価差をつけるとか。事前に正直に申告した人が損をしないよう評価差をつけたという事例はありますか。

まず、産廃を評価要因とすることの有効性や合理性については既にご説明したとおりです。

仮に産廃を評価要因とする場合、産廃は原因者や土地所有者に責任があるものであり、他の地権者としては、自分に一切の責任はなく、産廃のために所有地の資産価値が下がり、その処理に事業費が使われることは容認できるものではありません。ご質問の「事前申告の有無で評価差を付ける」ことは感情的には十分理解できます。

しかし、土地区画整理の評価は地権者の合意形成が得られると同時に、行服や訴訟になった際に客観的かつ合理的に説明できるものでなければなりませんので、「事前申告の有無で差を付ける」土地評価は問題があります。

一般的に土地評価は立地、整備状況、敷地形状、接道条件、用途などのその土地の客観的な使い勝手の度合いに着目して行われるものです。産廃が存在する土地は、事前に申告してもしなくても、利用制限を受けることには変わりませんので、それに差をつけることに合理性はありません。「正直者係数」という感情的な評価要因を客観的かつ合理的に計数化できれば良いのですが、それは極めて困難です。

(宮澤)

今の話と異なるかもしれませんが。今までの土地評価上における産廃の土地の取扱は、産廃の土地等の修正率を乗じて整理前の土地の価値を下げて減歩率を強くし、この強減歩率分を他の普通地に還元して、普通地の換地面積を緩和してきた。この方法は、一般的に行われてきたと思います。

最近では、地区によってまたは施行者によって産

廃の土地の取扱は違います。例えば、最初の土地評価段階では、産廃の土地の土地評価はしないで、全ての土地を普通地として評価します。単純に言えば、産廃の土地も普通地も同じ減歩率になります。その後、産廃があるもしくは新たに産廃が出てきた土地については、産廃の修正率を乗じて従前の土地評価をやり直します。そうしますと、普通地の換地面積は何ら変わりませんが、産廃の土地については従前地の評価が下がりますから換地面積は減少します。そうしますと、換地面積が減少した分の空き地が発生します。この空き地のネーミングは色々あると思いますが、第二保留地と称して一般に処分をして、その処分費を産廃の費用に充当するというやり方をしている地区もあります。

(鳥飼)

◆それは、産廃がもともと入っていた方を買ってもらうのですか。それが細い土地でしたらどうなりますか。

これを第二保留地（仮称）として通常の保留地と同じように処分します。もしも細い土地となる場合は、換地の位置を変えて、細い土地をまとめて一宅地として処分できる形状にします。そうしませんでした、売り物の土地とならないです。

先ほど宮澤さんが、「あるところで土地代よりも産廃の処分費の方が高くて、従前の土地がなくなってしまう。」とおっしゃっていましたが、区画整理事業において、そのような処分が可能かどうかですが。色々判例を調べてみましたが、難しいと思います。そのような土地については、産廃係数を多少緩和して、ある程度の土地を換地として返すことになると思います。

(鳥飼)

要するに、産廃処理費用がすごく高いのでなかなか評価になじまないわけです。まともにはじけば、ゼロにして、なおかつもっとお金を出せとなってしまいます。

(宮澤)

余談になりますが、産廃の取扱いについて、複数の行政から同じようなことを聞かれました。一つは、

仮換地に建物を建てようとしたら産廃が発見された場合の取扱い、一つは換地処分後に産廃が発見された場合の取扱いです。普通は、先ほど言われましたように原因者が分かれば原因者に処理してもらえばいいわけですが、多分難しいです。そうしたら、施行者自らが工事で産廃を処理するか、その産廃処理費を権利者に補償金として支払うか、もしくは産廃があるために、建物を建てようとした場合に余分に金がかかるから、その余分にかかった費用を補償するかの三択になります。

普通、施行者は、産廃が埋まっているかどうか分かりませんので、瑕疵担保責任は時効まで10年です。仮に下水道もしくは水道管があるのを知っていて埋め戻してしまった様な場合は、損害賠償請求の対象となるので20年となります。(2020年4月一日に民法が改正されています。これまでの「瑕疵担保責任」に変わり「契約不適合責任」が制定されました。)

それは民法の瑕疵担保責任の判断によるのでそのときは弁護士と相談して、どちらに該当するのか判断することです。

(鳥飼)

産廃に悩む他区は多いのでいい話題です。一番いいのは、事前にわかっていて、危ない所は外して事業を始めるということなのですが、そんなことばかりしたら施行区域が取れなくなるので、やはりある程度、それを想定しながら事業を進めていくということです。

(宮澤)

質問2) 土地区画整理事業費について

◆普通、国交省の考えとして、現状から言うと、条件明示があって、条件が変わった場合は設計変更しますよとなっている。地方公共団体も、そういう流れですが、この土地区画整理とかは、事業費で一たん決めると全然変えられないというのは、非常に私は不条理じゃないかなと思っています。

例えば消費税が上がっても変えられないとか、もう事業費で先に決めてあるから、産廃なんか出てきても、予定より余計出てきても変えられないというのは、これは今の時代の流れからいくとおかしいのではないかなと思っているのですけれども、その辺はどういうふうに解決していけばよろ

しいのでしょうか。

法手続き上は、条件が変われば事業計画変更は可能です。しかし、産廃の処理に要する莫大な費用に充てる収入がなければ事業費の変更はできませんし、地権者の合意形成が得られなければ土地利用計画変更も換地変更もできません。

特に、換地変更により当該地権者に負担などを求める場合、私が実務で弁護士に相談したときの見解は『施行者は、当初事業認可の段階で地権者や認可権者に対して、整備内容、事業期間、事業費などを示したうえで「施行者としてこれで事業をします」と約定したようなものであり、事業途中で予期せぬ産廃が出てきたとしても、ある程度はそれも含めて、個々ではなく事業全体の中で対応するものと地権者は期待して施行者に事業を委ねているので、法的に変更が可能だからと言って軽々に変更できるものではなく、慎重に対応しなければならない』というものでした。

ただし、これは法務相談レベルのものであり、案件ごとに事情も異なり、実際に訴訟等になればどのような判断がされるかはわかりませんのでご参考までにお聞きください。

また、補助金には採択基準があり、施行者負担金は施行者の懐具合によるので、資金面でも、変更したくてもできないというのが現実ではないでしょうか。

なお、事業化時点やそれまでに気が付かなかった産廃が事業途中で発覚するケースが結構あります。その場合は産廃の量、種類、範囲、求められる対応方法などにより土地利用計画、造成計画、産廃処理方法、土地の再評価、換地設計、事業費、事業スケジュールなどを総合的勘案して見直すことになります。

具体的な解決方法としては、原因者、土地所有者に撤去させるか撤去費用を求償する。土地利用計画、造成計画、換地設計の変更による処理範囲、処理量の削減、処理工法の工夫による処理費の削減。換地変更により当該土地の減歩を処分費用に充てる。処分費用を施行者負担金で充当する。行政に環境行政の責務として処理してもらうなどが考えられますが、各地区で事業状況が異なるので一律的な解決方法はなく、地区ごとに知恵を振り絞って解決するしかありません。

だからこそ、事業化に当たっては入念な調査を行って産廃を避けるかその処理費用について計上しておく、あるいは事業途中で発覚するリスクについてあらかじめ合意形成を図っておくことが不可欠となります。

(宮澤)

○司会 よろしいですか。ほかにございますか。

質問は尽きたようですので、これもちまして、本日の講習会を終了いたします。朝早くから御参加いただき、ありがとうございました。先生方、ありがとうございました。

