

## 容積率特例制度の隔地貢献に関する提言

2021年2月1日  
一般財団法人土地総合研究所

本提言は、2020年6月から5回にわたって開催された「都市計画と法政策学との連携推進研究会」（土地総合研究所主催）の研究成果の一つである。

近年、東京都などでは容積率特例制度についての社会貢献分の一部を、事業地区から離れた地区でも認めるという方針が示され、また、名古屋市では都市再生特別地区を活用して、この隔地貢献の事例が出てきている。

本研究会では、この隔地貢献の社会的に必要性を認識したうえで、緩和対象となっている容積率制度について、その制度趣旨まで遡って、隔地貢献が認められるための条件や手続などについて議論を行ってきた。

その議論をふまえて、本提言がとりまとめられている。

本研究会では、大貫裕之（中央大学法科大学院教授）、北見宏介（名城大学法学部准教授）、野澤千絵（明治大学政治経済学部教授）、吉岡郁美（後藤・安田記念東京都市研究所）、亘理格（中央大学法学部教授）（五十音順）に活発なご意見を賜り、さらに、適宜、東京都都市整備局の方や国土交通省都市局都市計画課に現在または過去在籍していた方にもアドバイスをいただいていた。深く謝意を申し上げます。

本提言が、民間都市開発事業者及び地方公共団体の多くの職員や隔地貢献の的確な活用と適切な都市計画制度の運用につながることを期待する。

### 1. 本提言の位置付け

一般財団法人「土地総合研究所」では、「都市計画と法政策学との連携推進研究会」を2020年6月以降、5回開催し、隔地貢献<sup>1</sup>の議論を行ってきた。

その議論を経て、当研究会参加の学識経験者<sup>2</sup>の

ご意見を反映したうえで、土地総合研究所の責任において、本「隔地貢献に関する提言」をとりまとめたものである。

### 2. 隔地貢献についての検討の考え方

#### (1) 隔地貢献検討の必要性

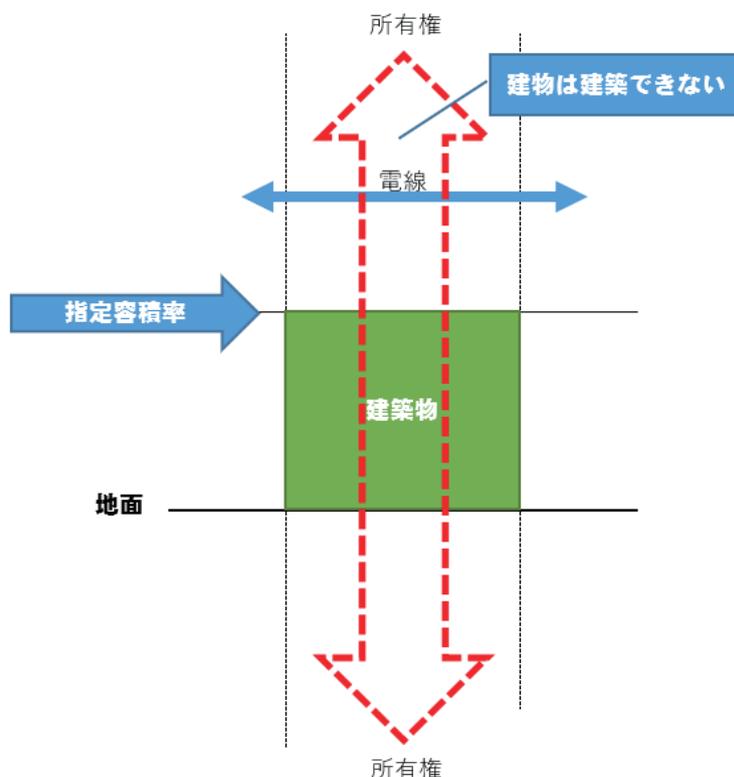
都市計画上の課題として、都市郊外部など開発需要が乏しいところに様々な問題が山積していることを踏まえると、都市中心部で行われる、容積率の割増を求める都市開発事業に対する誘導手法として、開発事業地区外である郊外部などの貢献を容積率割増で評価する考え方は、多くの大都市<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 本提言においては、隔地貢献とは、容積率特例制度において、容積率を割り増すために、容積率を割り増す都市開発事業が行われる地区とは物理的に離れた地区において実施される都市開発事業者の社会貢献を勘案することを意味する。

<sup>2</sup> 学識経験者委員：大貫裕之（中央大学法科大学院教授）、北見宏介（名城大学法学部准教授）、野澤千絵（明治大学政治経済学部教授）、吉岡郁美（後藤・安田記念東京都市研究所）、亘理格（中央大学法学部教授）（五十音順）

<sup>3</sup> ただし、容積率の割増が民間事業者にとってどれだけ

(図表 1) 容積率と土地所有権の関係のイメージ



の都市計画行政の担当者からみても、必要性が高いと思われる。

## (2) 隔地貢献を容積率割増に勘案する際の留意点

隔地貢献を容積率割増に勘案する場合の留意点は以下のとおり。

- ①指定容積率制度は、1970年に用途地域全域に指定して以来、定着しており、さまざまな批判はあるものの、現状の市街地の姿を形づくっている。よって、容積率制度に隔地貢献を勘案して割増するにしても、既存の市街地環境を混乱させないように注意すること
- ②隔地貢献への勘案を制度化するにあたって、その制度化が、指定容積率制度の制定根拠を脆弱化させ、指定容積率制度自体の存在意義に対して、外部から批判されないように配慮すること
- ③隔地貢献の勘案の仕方や算定の基準を作った場

魅力的になるかについては、議論があり、隔地貢献の議論が適用される都市は限定されるという考え方もある。

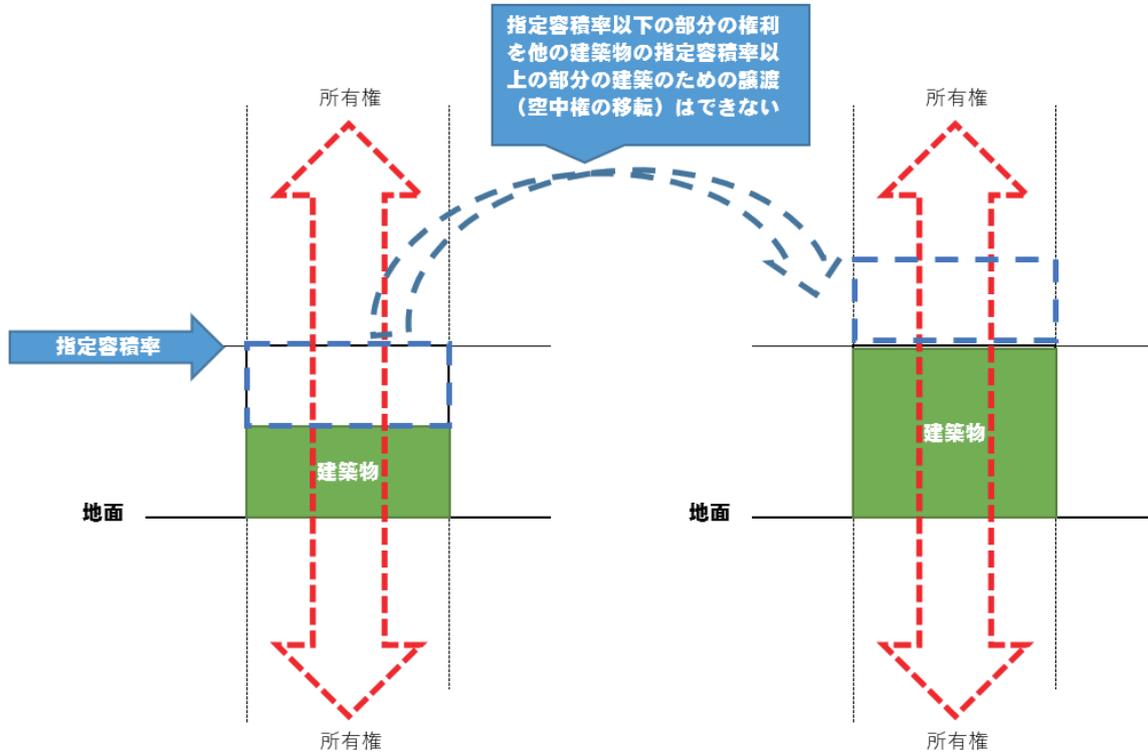
合に、その考え方から既存の容積率割増の基準の無秩序な緩和圧力につながらないように注意すること

## 3. 土地の所有権と容積率制限との関係の整理

(1) 土地の所有権は、民法第207条に基づき、土地の上下に及ぶ。例えば、図表1のとおり、指定容積率以上の空間には建築物を建てることはできないが、この空間に電線が設置される場合には、区分地上権設定の対価が土地所有者に支払われることになる。この点からも、指定容積率以上の空間にも土地所有権が及ぶことは明らかである。

(2) その一方で、指定容積率については、判例、学説上、無補償で制限を課すことは可能と整理されている。なお、建築基準法第52条第1項では、用途地域の容積率の最小メニューは50%とされており、これより極端に低い容積率を指定した場合には補償が必要となる場合もありえる。しかし、

(図表2) 余った容積率を移転するイメージ



この点は今回の議論とは直接関係ないので議論しないこととする。

(3) 指定容積率で建築物が建築できる容積が制限された場合に、制限された容積部分では建築物を建築する権限は土地利用制限によって存在しないと考えるべきであり、この制限された容積部分を建築物を建築できる権利として評価し、売買の対象になりえると考えることはできない。この部分は建築基準法上原則建築不可能である道路上には建築物を建築できる権限は存在せず、その結果、容積率は存在しないという議論と論旨は同じである。

(4) 指定容積率以下の容積の建築物しか建っていない敷地において、その余った容積率分を他の敷地の所有者が取得して、指定容積率以上の建築物を建築すること(いわゆる「空中権の移転」)はできない。これは指定容積率以上の建築は認めない

という容積率制度の趣旨からも当然である。また、指定容積率を超えて他の敷地から権利を取得して自動的に高い容積率の建築物を建築することは、後述の公共施設とのバランスをとるといふ、指定容積率の制度目的及び都市計画手続によって周辺への影響をチェックしていないという手続面の瑕疵からも政策的にも認められない。

この結果、指定容積率を使い切っていない場合にも使っていない容積率分に対して、他の敷地での指定容積率以上の建築ができるという意味での、「空中権の移転」という概念も存在しない。

(5) なお、行政側の「空中権の移転」の考え方を、政府側の国会答弁から確認しても、「指定容積率のうち使い切っていない容積率分を他の敷地に売却し、その容積分だけ受け取った敷地で指定容積率以上の建築ができる」という意味での「空中権の移転」ということを認める発言は存在しない<sup>4</sup>。

<sup>4</sup> 佐々木晶二「空中権の移転・売買」に関する政府側説

#### 4. 隔地貢献を勘案して容積率の割増を行うことを正当化する視点

##### (1) 容積率の制度目的からの正当化の視点

容積率制度は、法律及び都市計画運用指針においては制度目的の記述はないものの、国会答弁<sup>5</sup>及び『都市計画法の運用 Q&A』によれば、道路、上下水道などの公共施設とのバランスを図ることとされている<sup>6</sup>。

このため、事業地区以外の貢献を勘案するにあっても、第一に、公共施設とのバランスを図ることが必要である。

同時に、容積率は都市計画での規制の一部であり、都市計画法第13条柱書の規定のとおり、他の都市計画の内容と一体的総合的に定める必要があることから、都市計画全体のなかで整合性をとり、バランスをとる必要がある。

以上の二つの視点を踏まえ、隔地貢献が認められるかどうかは、

- ① 指定容積率は、道路、上下水道などとの公共施設とのバランスをとるものという制度趣旨を前提にし、その制度趣旨の範囲内で、隔地貢献が認められる条件を整理すること(ミクロな視点)
- ② 上記の指定容積率の視点に加えて、容積率の緩和する都市開発事業と隔地側の社会貢献を一体的にみて、容積率が「都市全体のバランスの確保」や「公共インフラの広域的な視点による整備」という観点から、許容できるかどうかを整理する(マクロな視点)

の二つの方向性から整理する必要がある。

明の分析(『土地総合研究』(2020年冬号))参照。

<sup>5</sup> 佐々木晶二「容積率制度及び容積率特例制度の制度趣旨の分析について」『土地総合研究』(2020年冬号)参照。

<sup>6</sup> 『都市計画法の運用 Q&A』191頁では、容積率の制度目的について、「公共施設とのバランス」に加え、「採光、日照、通風、開放感等の市街地環境を総合的に確保すること」もあげている。この市街地環境の確保は、容積率単独の目的というよりは、建ぺい率などと組み合わせて確保するものである。事業地以外の貢献を容積率に勘案することの最も重要な切り口は「公共施設とのバランス」であることから、以下の議論は、この「公共施設とのバランス」に議論を限定している。

##### (2) 二つの視点の検討の順序

このうち、①の具体的な公共施設とのバランスという観点からどこまで隔地貢献を認めるか、という視点は、2(2)で述べた現行制度や現実の市街地環境への悪影響を避けるという観点と直接関係すること、公共施設とのバランスというより定量的な分析が必要であることから、より厳密な議論が必要となる。

それに対して、都市計画全体からみたバランスというのは、より定性的なチェックとそれを支える制度設計のあり方という側面が強い。

よって、最初に、①の容積率の公共施設とのバランスという観点から導かれる必要な要件を明らかにし、その上で、②のマクロな視点から導かれる要件を検討していく。

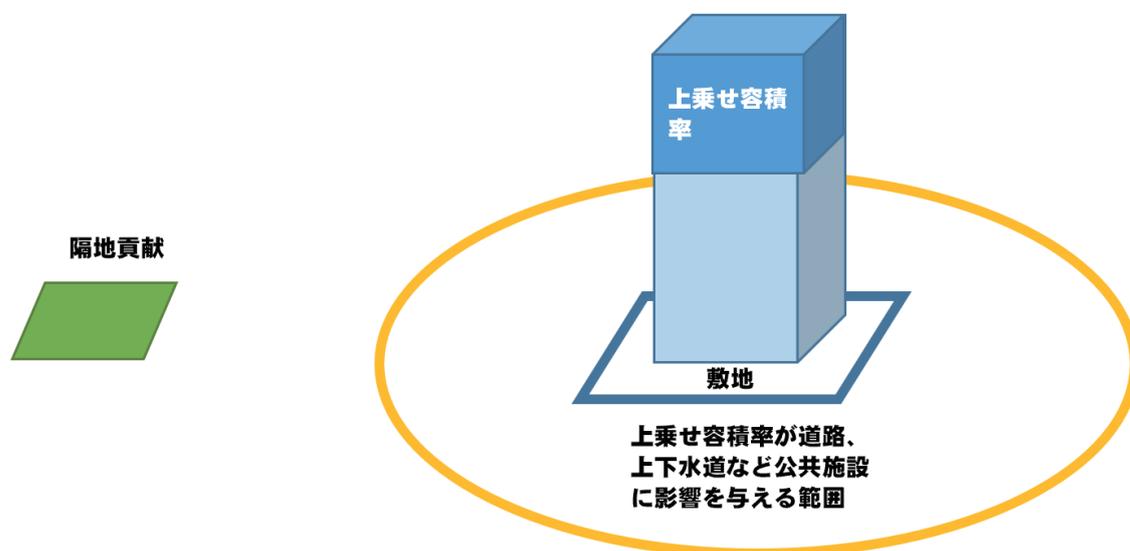
#### 5. 指定容積率を公共施設とのバランスと解する理屈からの説明(ミクロな視点)

(1) 指定容積率が公共施設とのバランスをとっていることから議論する場合には、まず、容積率を上乗せした場合に、床面積の増加に伴う道路、上下水道などの公共施設への追加的な負荷が生じることが大前提である。

この公共施設の追加的な負荷は、そのままでは公共施設とのバランスがかけることになるので、このバランスを回復するための措置として何が適切かを議論することになる。

(2) 床面積の増加に伴う負荷が生じる公共施設は、敷地及びその周辺区域における公共施設となることから、そのバランスを回復する措置についても、敷地及びその周辺の一定の区域において、公共施設に対する負荷を緩和する措置を講じることになる。(もちろん、床増加に伴う負荷でも、道路交通の影響、上下水道の影響は、施設ごと、また個々のプロジェクトによってその影響範囲は相当に異なることはありえるが、いずれにしても個々のプロジェクトの敷地及びその周辺の一定地区に限定されることになる)

(図表3) 事業地と隔地側のイメージ図



しかし、今回議論している隔地貢献というのは、床増加に伴う公共施設の負荷が直接及ぶ地区の外にあることも、当然ありうるし、まさに、それがテーマである。

よって、以降の議論は、図表3のようなケース、すなわち、床増加に伴う公共施設の負荷が生じる地区の外での社会貢献をどう勘案するかを論点とする。

(3) なお、床増加に伴う道路、上下水道などの公共施設の負荷が生じる範囲内（図表2のオレンジの範囲内）での貢献であれば、難しい議論をせずとも、現在の指定容積率制度の制度根拠から説明することが可能と考える。この場合には、特例容積率適用地区（都市計画法第9条第16項）や適正配分型地区計画（同法第12条の7）のように「適正な配置及び規模の公共施設を備えた土地の区域」という、既に公共施設が整備されている区域だけでなく、一定の公共施設整備などの貢献が床需要増加に伴う負荷を軽減する理屈が立てば可能になると考える。

(4) 上乗せの容積率で勘案する内容が、床増加に伴う負荷が生じる範囲の外側であるにもかかわらず

認められるということは、指定容積率自体に、一定の余裕幅（allowance）があると考えざるを得ない。

この余裕幅（allowance）の存在について、そもそも余裕幅（allowance）があることを前提にしている都市再生特別地区と政策目的による容積率緩和制度の二つの既存制度をとりあげ、以下論じる。

(5) 容積率特例制度のうち、指定容積率に余裕幅（allowance）があることを前提にして制度設計しているものとして、第一に、都市再生特別地区がある。

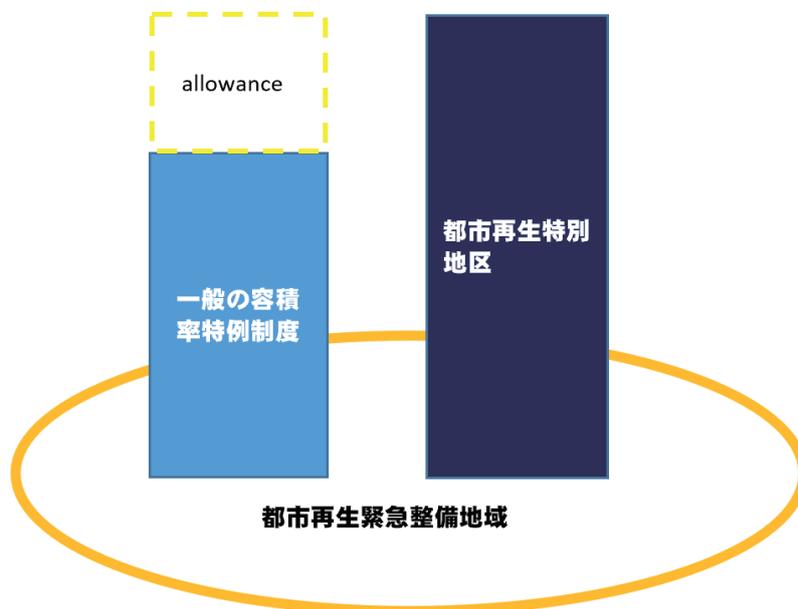
都市再生特別地区は、国会の議事録<sup>7</sup>及び都市計画運用指針<sup>8</sup>においても、個別の公共施設の負荷を改善する措置の積み上げではなく、容積率の自由な上限設定を述べている。この前提として、都市再生緊急整備地域という公共施設が既に整備され又は整備される予定の地区であることから<sup>9</sup>、指定

<sup>7</sup> 佐々木晶二「容積率制度及び容積率特例制度の制度趣旨の分析について」『土地総合研究』（2020年冬号）参照。

<sup>8</sup> 都市計画運用指針（第11版）103頁参照。

<sup>9</sup> 都市再生基本方針「第三1都市再生緊急整備地域の指定基準」参照。

(図表4) 都市再生緊急整備地域内における指定容積率の余裕幅 (allowance)



容積率自体に一定の余裕幅 (allowance) がある事例と解することができる。

具体的には、都市再生緊急整備地域には、都市開発事業に伴い整備する公共施設の整備水準が全く同じ場合であっても生じる、「都市再生特別地区での容積率緩和」と「その他の容積率緩和制度による容積率緩和」の差分だけ、指定容積率に余裕幅 (allowance) があると考えることができる。この「都市再生緊急整備地域に限定して指定容積率に余裕がある」とする考え方を a 案とする。

(6) もう一つの既存制度の事例としては、国会での答弁や運用指針などでは明記されていないものの、現在の地方公共団体が運用している容積率特例制度において、「床の増加に伴う公共施設への負荷の緩和」という理屈で説明できない部分（以下「政策目的部分」という）によって容積率を緩和する運用がある。この場合には、政策目的部分は、指定容積率分の余裕幅 (allowance) があると考えることができる。この考え方を b 案とする。

(7) この論理からいくと、余裕幅 (allowance) の範囲は、

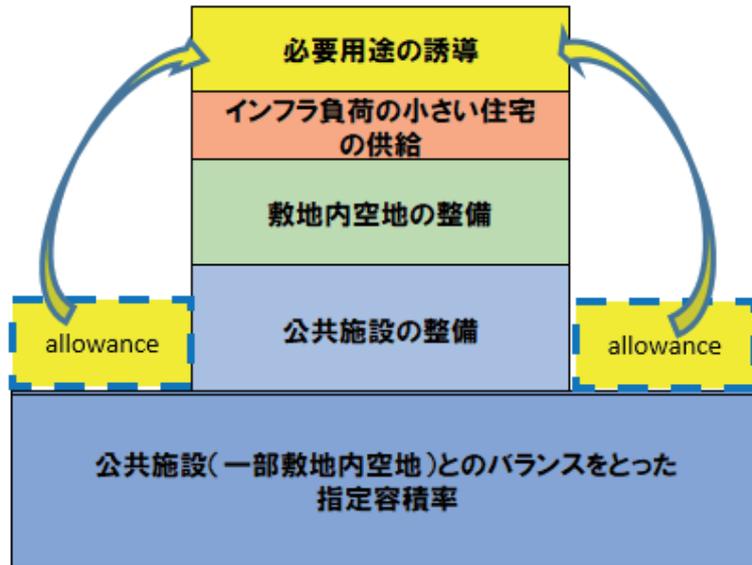
- ① a 案の理屈からは、都市再生緊急整備地域での都市再生特別地区での容積率緩和の上限と一般の容積率特例制度の差の範囲に限定され、全体の容積率上乘せの限度は都市再生特別地区の容積率上乘せの上限になる。
- ② b 案の理屈からは、政策目的での容積率の上乗せ分に限定され、かつ、全体の容積率上乘せの限度は現在の容積率特例制度の上限となる。

この範囲であれば隔地での貢献分について、容積率を事業地側で上乘せした場合であっても、公共施設とのバランスをとるという理屈と整合性がとれる。

#### 【補足説明】

以上の説明は、都市再生緊急整備地域における都市再生特別地区及び政策目的による容積率緩和制度自体が、公共施設整備に無関係な容積緩和部分を有していることから、指定容積率自体に一定の余裕幅 (allowance) が存在する証左であるとす

(図表5) 指定容積率の余裕幅 (allowance) と政策目的での容積率上乘せ



るものである。

しかし、既存の容積率特例制度の枠組みや運用から、指定容積率自体に一定の余裕幅(allowance)が存在することが明らかになったとしても、公共施設とのバランスをとっている容積率制度において、その既存の容積率制度の枠組みや運用自体が、そもそも、なぜ認められるか、という論点が残っている。この点について補足すれば、以下のとおり。

用途地域で定めている指定容積率とは、道路、上下水道などの公共施設とのバランスで認められる床面積に関し、一定の幅のある許容床面積から、安全率を考えながら都市計画決定権者が指定していると解することができる<sup>10</sup>。よって指定容積率

の上限自体が一定の幅のあるものであり、また、その幅(余裕率の大きさ)自体も公共施設の整備に伴い、大きくなっていくと解することができる。逆に、劣悪な公共施設の状況では、少しでも公共施設の負荷が高まれば、公共施設が許容量オーバーしてしまう状況と解される。

指定容積率自体がそもそも幅のある概念であり、かつ、一定の公共施設整備に伴いその余裕が拡大することが想定されていることから、都市再生特別地区や政策目的による容積率緩和という既存の容積率特例制度の制度的枠組みや運用が可能となっていると解される。具体的なイメージは図表6のとおり。

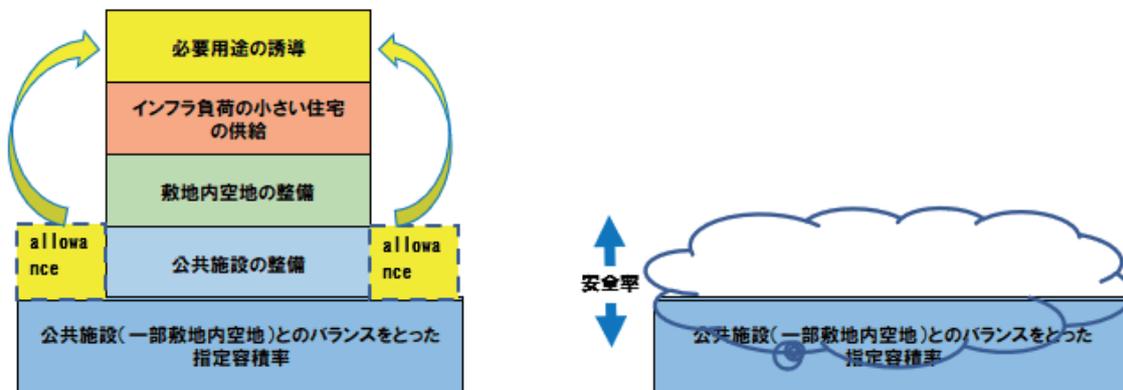
ただし、この余裕幅(allowance)自体の存在を、正面から認めた制度説明は、国会答弁などでも存在しない。

<sup>10</sup> 指定容積率は、過去の政府側国会答弁においても、道路、上下水道といった複数の公共施設の整備水準を総合して判断するとしている。これを具体的に記述すれば、以下の式が成立していると解することができる。

●床面積×床単位道路交通量(a～xaという幅)＋床面積×床単位水道使用量(b～ybという幅がある概念)＋同床面積×床原単位下水道利用料(c～zcという幅のある概念)＋……< 当該敷地及びその周辺における道路、上下水道等公共施設の許容量

このxyzの係数によって生じる幅のなかで都市計画決定権者が、安全率を見込みつつ容積率を指定していると考えることができる。

(図表6) 指定容積率の水準のイメージ (政策目的によって容積率をあげる制度との対比で)



## 6. 指定容積率を都市全体のバランスや広域的配置の理屈からの説明 (マクロの視点)

(1) 都市全体のバランス等で指定容積率が定められているという理屈を前提にすると、一人の都市計画決定権者が全体のマスタープランのもとで、事業地側の容積率の上乗せの内容と隔地側の都市計画に貢献する内容の双方を一体的に判断して都市計画決定をした場合に、容積率の隔地貢献が認められると説明するのが論理的である。

(2) この理屈からは、

- ①事業地側の容積率の上乗せ内容と隔地側の貢献内容を判断する主体が同一であって、
- ②住民参加及び専門家審査という都市計画の正当性を位置付ける都市計画手続のなかで、容積率の上乗せと隔地側の貢献内容の双方が吟味されることが必要となる。

(3) このマクロの視点から導かれる要件を、具体的な都市計画制度設計として整理する。

- ①都市再生特別地区のように都道府県決定(及び政令指定都市決定)の容積率特例制度は、都市計画決定権者が都市計画区域のなかで、広域的な都市計画上の必要性を判断して、隔地側の社会貢献と、都市開発事業地区の容積率割増の程度を総合的に判断することになる。
- ②これに対して、高度利用地区、再開発等促進区を定める地区計画など、原則市町村が都市計画

決定を行う容積率特例制度については、本来、隔地側として判断すべき社会貢献の内容が、例えば一つの都市計画区域内にあるものの市町村の行政区域外であることも想定できる。この場合には、まず、都市計画法第19条第4項の市町村決定に対する都道府県協議にあたっての「一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点」を十分に活用して協議を行う必要がある。

- ③さらに、広域的な調整にあたっては、隔地側の社会貢献が適切に選択されていること、そしてその社会貢献の内容が、都市開発事業地区での容積率割増の程度と都市計画に対する貢献という点では、最大限の社会貢献になりつつ、一方で、都市開発事業者の収益性確保という民間側との要望も満たすという、原理的には相反する要求のバランスがとれている必要がある。

このためには、できるだけ、社会貢献の内容の選択について、専門家審査や都道府県協議などの透明性のある手続のなかで、民間事業者、都市計画決定権者双方が、幅広い隔地貢献のなかから適切な選択ができる手続を組み込んでいくことが必要である。

- ④特に、容積率の隔地貢献については、都市開発事業地区以外の緩和とたくさん持ち込んで極端な容積緩和が実現する可能性があることから、従来の都市計画手続に加えて、より丁寧な手続規定を用意することが適切と考える。

例えば、丁寧かつ専門的に隔地貢献の内容と容積率割増の程度を判断するために、都市計画審議会に専門家を投入して専門部会を設けること、都市計画区域の一部の市町村の行政区域がある場合には、全体の都市計画からのバランスを検討するための、都道府県や他市町村、さらに専門家も入れた専門の検討会議を設置するなど、専門的な審査手続を充実することも検討すべきである。

## 7. 隔地貢献を正当化するための要件の小括

### (1) これまでの議論のまとめ

5 及び 6 の議論をまとめると、以下の要件に合致した場合には、隔地貢献について、指定容積率制度の制度趣旨に合致したものとして認めることができる。

- ①容積率の上乗せ部分及び隔地側の貢献内容の双方について
  - 一人の都市計画決定権者が判断し、
  - 住民参加及び専門家審査という都市計画手続において吟味され、
- ②その容積率の上乗せ限度は、
  - 都市再生緊急整備地域の場合には、都市再生特別地区の容積率緩和の上限
  - その他の地区では、既存の容積率特例制度において政策目的で容積率を上乗せしている分を限度とする。
- ③容積率の上乗せの程度と隔地側の貢献の内容については、貢献を行う適切な隔地の選択、隔地側の最大限の社会貢献と都市開発を行う事業者の収益性とのバランスなど、都市計画全体からの広域的視点、専門技術的な視点からみて、適切・公平なものでなければならない。

なお、この説明からは、総合設計など都市計画決定手続を経ないで行われる容積率特例制度に関しては、隔地貢献は認められないことになる。

### (2) 都市計画実務の実態から追加すべき条件

5 及び 6 の議論を踏まえると、既述のとおり、

都市再生緊急整備地域では都市再生特別地区と他の容積率特例制度の差分、また、その他の地域でも政策目的で上乗せしている分を条件として隔地貢献を認めることが可能となる。

しかし、そもそも、都市再生特別地区や高度利用地区等の既存の容積率特例制度を活用する場合には、都市計画決定権者が、容積率上乗せ部分を勘案する以前に、そもそも、高度利用を特例的な制度をつかっても問題がないという、制度自体の活用の適否を判断する段階がある。

この、制度活用適否の判断について、事前明示的に示してより副作用が発生しないようにする都市計画制度設計としては、

- ①そのそも高度利用を進めるべきと地区、例えば、都市再開発方針の1号市街地などであって、
- ②都市計画決定権者がインフラとのバランスの一定の余裕幅 (allowance) があると判断する地区 (指定基準の形で表現するのであれば、余裕幅 (allowance) という言葉を使わずに積極的な表現として「公共施設が適切な配置及び規模で整備されている、又は整備されることが予定されている地区」という表現になると推測される) という二つの要件に合致する地区を都市計画権者があらかじめ指定し、この地区に限定して隔地貢献による容積率上乗せを認めるといった運用が適切と考える。

これによって、現状の指定容積率がかなり安全率が低く、都市計画決定権者が隔地貢献をそもそも認めたくないと判断される地区を、最初から除外することが可能となる。

## 8. 隔地貢献部分が都市計画の実現に確実に寄与するためのその他の要件

(1) 隔地側の貢献内容については、一番広い概念でとらえれば、「都市計画の実現に役立つもの」ということになる。

具体例については、東京都都市整備局が検討している「木造住宅密集市街地における不燃化促進」「みどりの保全・創出」のほか、都市計画運用指

針<sup>11</sup>で都市再生特別地区での隔地貢献側の事例として列記されている「緑地の保全・創出、歴史的建造物等の保存・活用、親水空間の整備、必要な都市機能の整備・管理等の都市全体からみた都市の魅力の向上、地域の浸水被害防止のための雨水貯留施設の整備等の都市の防災機能の確保等に資する取組」など、幅広く対象にして問題ないと考える。

(2) 都市計画の実現は、都市計画区域単位で考えるが原則であるので、隔地側と容積率を上乗せする事業地は一つの都市計画区域内にあるのが基本である。ただし、都市計画区域を越えても一つのマスタープランで一元的に評価できる場合などは、都市計画の実現に役立つことが都市計画決定権者が判断できることから、例外的に許容されると考える。

(3) 隔地貢献側の部分は事業地区とは離れており、事業地区の建築事業とは別に行われるものであることから、実現及びその維持のための担保措置が必要になる。

法制度としては、例えば、緑地であれば、都市公園法の都市公園、都市緑地法の特別緑地保全地区、第三者効のある緑地協定を活用するのが望ましい。例えば、緑地整備以外の政策目的であっても、公物管理法、都市計画による土地利用規制又は第三者効のある協定を用いるのが望ましい。

ただし、必ずしも、隔地貢献側で持続的にその維持を担保する法制度は十分でないこと、また、活用にあたっての手續も必ずしも簡便でないことから、隔地側の社会貢献については、持続的に確保されることが本来の目的に立ち返って、(5)に述べるような金銭的な対応をとりつつ、任意の協定制度的なものを駆使して対応していくのが現実である。

(4) 条件（附款）は裁量性のある行為が前提とな

ることから、都市再生特別地区、再開発等促進区を定めた地区計画など既存の容積率特例制度では、確認または認定と裁量性がない、または極めて小さいとされている。

裁量性のない行政処分には附款はつけられないという行政法の通説的な解釈をとると、建築確認又は特定行政庁の認定の際に、事業者が隔地貢献を義務づけることが難しい。

この課題への対応方法としては、現行法の運用として、都市計画決定の内容（具体的には計画書の記載内容）に隔地側に貢献することを前提条件として容積率緩和を認めるという内容を書き込むことによって、事業者に対して隔地側の貢献を義務づける方法がありうる<sup>12</sup>。この場合には、解釈上、容積率上乗せをうける事業者が合併等のために消滅し、容積率特例制度の適用を受けた建築物の所有者が移転したとしても都市計画の効果として、次の所有者にも隔地側の貢献を行うことの前提条件が適用され、この前提条件に拘束される。

(5) 隔地側の社会貢献を持続的に確保するためには、将来必要な資金確保が実質的に重要である。このため、容積率を上乗せする事業者が負担する負担金などを基金化するという、資金を長期的に維持する手法の併用が必要である。

なお、民間事業者に対して負担金を求める、さらに基金化するという観点からは、条例措置等を講じるのが適切である<sup>13</sup>。

<sup>12</sup> 最高裁判所第三小法廷判決(2002年1月22日)では、東京都が高度地区の計画内容に許可に基づく適用除外をしている案件に関して、「都市計画法は、高度地区を都市計画において定めるに当たっては、その具体的内容及び指定地域をどのように定めるかを都市計画にゆだねたものと解すべきであるから、高度地区を定める都市計画において、一定の例外的な場合に高度地区の定めを適用除外とすることを定めることも、高度地区を具体的に指定する方法の一つとして容認されている。」という原審の判断を引用し、その判断を前提にして当事者適格を判断している。

<sup>13</sup> 負担金など、地方公共団体が民間事業者から金銭を収受する際の法的根拠については、今後の検討課題である。

<sup>11</sup> 都市計画運用指針第11版103頁参照。

(6) 隔地側の貢献内容と、容積率の上乗せの程度について、民間事業者の事業意欲がわく形で調整しないと、実際には活用されない制度になってしまう。米国のような空中権の取引ではこの問題は生じにくい。日本の容積率制度のもとでは、1 (3) で述べたとおり、空中権として取引することはできない。

空中権取引の長所を活かすという観点から、隔地側の社会貢献を適切に評価するため、多数の事業者による擬似的な市場で民間事業者にビットをするなど手法が、理論的には想定される。

ただし、すぐには、擬似的な市場のような仕組みは実現できなくても、

- ①隔地側として貢献を求めたい内容について市町村からあらかじめリストアップして公表し、都市開発事業者が隔地側の貢献を適切に選べるようにすること
- ②隔地側の貢献の内容は、都市開発事業者からみて、事業収支からみて実現性のあるものを選択すると同時に、都市計画決定権者からみて、都市計画の適切な実現のために必要なものが、広域的な観点から選定されるようにすること
- ③これらの手続が、6 (3) で述べた、丁寧な専門家審査手続など、貢献内容を決定する手続規定を充実させることによって、公平性を確保すること

などの条件を満たす、実現可能性の高い制度設計を検討すべきである。

(7) さらに、隔地貢献側の内容が、時代の経過に伴い、地域のニーズにあわず不合理になることもありえる。このような場合に対応するため、民間事業者からの提案により、協議したうえで、貢献内容を変更できるといった細則を設けておくも考えられる。

なお、地方公共団体から貢献内容を変更できる細則をつくると、民間事業者が管理期間中に負担増になることを危惧して、かえって制度運用の支障になる可能性が高いので、民間事業者から変更の提案に限定して受け付けることも考えられる。