

「空中権の移転・売買」に関する政府側説明の分析

一般財団法人土地総合研究所 専務理事 佐々木 晶二
ささき しょうじ

1. はじめに

本論考が掲載される『土地総合研究』（第29巻第1号、2021年冬号）においては、「都市計画と法政策学との連携推進研究会」参加の有識者の方々のご意見を踏まえ、土地総合研究所が、容積率特例制度の「隔地貢献に関する提言」（以下「提言」という。）をとりまとめ、発表することとしている。

この容積率の隔地貢献の議論の前提として課題となった論点の一つとして、米国などで実例もある、いわゆる「空中権の移転・売買」という概念は、日本の都市計画法制では存在しえないという分析をしている。

本稿では、この論点を整理するため、空中権に関する政府側の国会答弁を分析する。

1. 空中権の概念整理

(1) 空中権と空中権の移転の違い

空中権というのは、air rightsの訳語として用いられるが、土地の空中または地下の一定の空間を利用する権利という意味では、日本でも存在する。

例えば、法律学辞典でも以下のとおり定義されている。

他人の土地の上の空間について上下の範囲を定め工作物を所有するために設定された区分地上権（民二六九の二）。高架線、送電線等の工作物を設置する場合に利用される。

「法律用語辞典（第4版）」（有斐閣）

例えば、道路空間の上に空中権があるかについても、建築基準法第44条に基づき、原則建築禁止なので建物所有のための空中権は存在しないといえる。しかし、地区計画を定めて立体道路制度を活用すれば、道路上空には建築物の建築が可能になるので、空中権は存在すると説明することもできる。

しかし、これらの説明は、特段、air rightsの訳語である空中権という用語をつかわなくとも説明が可能である。

これに対して、transfer of air rightsの訳語である「空中権の移転・売買」というのは、以下に説明するとおり、日本の都市計画法制では認められていないと解される。

この場合の「空中権の移転・売買」とは、用途地域で定められた容積率以下の容積の建築物しか建っていない敷地が存在した場合に、その余った容積率分を他の敷地の所有者が取得して、他の敷地の容積率に上乗せすることを意味している。

この点については、提言3(4)に記述されているとおり、現行の容積率制度は、指定容積率（容積率特例制度によって容積率を上乗せした場合にはその容積率、以下同じ）以上の建築は認めないという容積率制度の趣旨から、上記の容積分を取得したとする他の敷地の容積率は指定容積率に制約されることは、当然であり、「容積率の移転・売買」の仕組みは存在しえない。

また、政策論から考えても、他の敷地から権利を取得すれば、自動的に、指定容積率より高い容積率の建築物を建築することを認めることは、公共施設とのバランスをとるといふ、容積率の制度趣旨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、認められない。

以下、「空中権の移転・売買」に関する国会答弁に基づき上記の考え方を確認する¹。

2. 空中権に関するこれまでの国会における政府側の説明

空中権の移転・売買に関する、建設省、国土交通省という都市計画法制を所管する立場の答弁は、表1のとおりである。

以下、そのポイントを述べる。

- (1) 政府委員、政府参考人の答弁では、空中権の移転、売買という概念は、現行制度の趣旨及び運用の考え方には、存在しないことを明言している（議事録番号1、9）
- (2) 大臣の答弁では空中権の売買という表現がでていいる。ただし、直近の太田昭宏国土交通大臣は当初は首都高上空の「地上権の売買」という表現をしているが、途中で「空間を民間と一緒に利用する」と表現を変更している。（議事録番号10、11、12の答弁）

ただし、再度、「空中権の売買」の表現を国土交通大臣は行っている（議事録番号13、14の答弁）

しかし、大臣の「空中権の売買」は、道路管理者が立体道路制度によって道路上空利用した場合を想定しており、道路上空以外の他の敷地の容積率を取得して、指定容積率より

その取得分が上乗せできるという意味での「空中権の移転・売買」ではないことが確認できる。

- (3) なお、「空中権の移転・売買」に関する質問が多かった1984年から89年の間には、実質的には、特定街区の運用で対応できると説明している。（議事録番号4から8の答弁）

3. まとめ

空中権の移転・売買という概念は、現行都市計画法制上も存在しえないと解釈されているが、政府側の国会答弁を確認しても、現行法制のもとでありえると説明したものは存在しない。

なお、土地の空中を利用する権利という意味での空中権という用語を用いた国会答弁は存在するが、それは従来から存在する区分地上権と同じ意味であり、あたかも新しい権利があるかのような誤解を招くので敢えて、空中権という用語を使う必要性は乏しいと考える。

¹ 抽出方法は、国会議事録検索システムにおいて「空中権」の用語で検索。ただし、空中権が単純な敷地上の区分地上権又は区分所有権の意味で使われているものを除いている。なお、政府側ではなく質問者が質問のなかで空中権という用語を用いた議事、及び都市計画法制を所管する建設省、国土交通省以外の省庁の大臣又は政府委員等が空中権という用語を用いた議事も、法解釈を責任をもって述べているものではないことから除外している。

(表1) 空中権に関する都市計画法所管大臣及び政府委員の議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	日付
1	61	衆	建設	昭和44年 6月27日	○大津留政府委員 先ほどお答え申し上げましたように、会計検査院が所在しますA地区は、中央官衙計画とダブっておる関係で、地区を分けて五〇〇%という容積率が定められたわけですが、その結果、検査院のある部分の空中権を三井のほうに譲ったとか利用させたとか、そういう関係は全くございません。
2	101	衆	建設	昭和59年 3月2日	○松原青美 それから、空中権のお話が出ました。いわゆる空中権につきまして、アメリカへ昨年私どもの方から現実はどういう運用実態がなされているかということで調査団を派遣いたしました。その結果を踏まえまして、現在特定街区制度あるいは区分地上権制度等の現行制度でどのように活用できるか、あるいはその改善をどのように図っていったらいいかということをお願いしていただいているところでございます。
3	101	参	建設	昭和59年 4月6日	○松原青美 この開発権の移転というのは、一般に広く行われている制度ではございませんで、アメリカの実例で見ますと、 <u>開発を抑制する一歴史的建造物などを保存するためにそれを抑制するという場合に、その補償ということでもないのでございますが、それを円滑に運ぶための、そういうところについては、すぐ近くの容積率の余裕のある土地に移転を、容積率の移転を認めるということの運用がなされている例がございます。</u> これもアメリカ全州的に行われているわけではなくて、特定の幾つかのところで行われているという現状でございます。で、いわゆる開発促進ということでつくられた制度ではなくて、いわば開発を抑制する、それを円滑に抑制しようというためにつくられた制度というふうに理解して調査団が帰ってまいりました。
4	101	参	国民生活・経済に関する調査特別委員会 生活条件整備検討小委員会	昭和59年 4月25日	○伴襄 「移転可能な開発権」と書いてございますが、例えばこれはニューヨーク市の例でございますけれども、古い教会がございまして、その教会につきまして歴史的な建造物ということで増改築の規制をいたします。増改築の規制をする見返りとして、上空の未利用容積を他の敷地の方に移しまして、そこでその未利用の容積を使うといったようなことが行われているわけでございますが、このニューヨーク市の例に、この図にもございますように、 <u>範囲はそんなに広うございまして、移転する範囲はせいぜい通りの反対側あるいは交差点の反対側程度でございまして、そう大幅に移転する例はないわけでございますが、まあこういったのが空中権であり、あるいは移転可能な開発権でございますが、これを日本に、この調査結果を踏まえてどう取り入れるかという問題があるわけでございますが、十二ページ一番下</u> に書いてございますけれども、一つは、空中権につきましては、基本的には現在民法に区分地上権制度というのがございまして、それを活用することによって対応可能であろうというふうに考えております。 それから、譲渡可能な開発権の方でございますが、この未利用の容積を移すという方につきましては、例えば都市計画法の制度に <u>特定街区制度</u> というのがございまして、そういったものの活用あるいは改善によりまして対応できるだろうというふうに考えております。 <u>余り広範な移転というのは、例えば都市環境、交通上の影響等を考えますとできませんし、アメリカでもそれほど例がないということでもございまして、そういった対応で今後進めていきたいというふうに考えております。</u>
5	102	参	建設	昭和60年 2月22日	○松原青美 さらに、いわゆる空中権の活用でございます。都市計画で特定街区という制度がございまして、この運用基準を改定いたしまして、これは本年六月に改定の通達を出したわけですが、容積率割増しの適用の対象範囲の拡大あるいはその街区間で容積率を移転するという制度を決めたところでございます
6	102	参	建設	昭和60年 6月11日	○松原青美 具体的に申し上げますと、再開発の関係では、いわゆる空中権の活用を図るための <u>特定街区制度</u> の整備拡充、それから第一種住居専用地域におきます十メートルの高さ制限の緩和を図るための認定準則を定めております。さらに、一団地の建築物に対する特例制度の活用認定準則を定めておるわけでありまして。

	国会	衆参	委員会	日付	日付
7	111	衆	土地問題等に関する特別委員会	昭和62年 12月4日	<p>○木内政府委員 いわゆる空中権というのには先生御承知のように二通りございまして、一つは空中を分割して利用する権利、もう一つは先ほど御指摘のように開発許容限度のうちの未利用の部分を他に移転する権利、TDRと申す権利、この二種類があると思います。(中略)</p> <p>それから、後の方の未利用の容積率移転につきましては、都市計画法上特定街区という制度がございまして、これを活用することによって対応しているところでございます。具体的には、この活用例としましては青山のツインタワービル、これは街路を挟んでおりますけれども一方の街区の容積率を片っ方へ移した。そういうふうな例があるわけございまして、こういったものを、ただいまの特定街区の運用のあり方を徐々に運用しやすいように改正してまいっております。今後ともこういった適用がなるべくしやすいような措置を講じながら、一層の活用を図ってまいりたいと考えておる次第でございます。</p>
8	116	衆	予算	平成元年 10月16日	<p>○原田昇右三</p> <p>それから、今お話のありましたエアライトというか空中権の活用による都市空間の有効利用の問題でございますが、私どもといたしまして、従来同一街区において特定街区等の特別な手法を採用する場合にのみ認めてまいったわけでありましたが、昭和五十九年の通達で、隣接する街区相互間においても容積移転を認めようということにいたしましたし、さらに六十二年の通達において、交差点を挟んで一点で接する場合でも認めるように拡充いたしました次第でございます。今後とも都市空間の有効利用を図るためにはこの制度を大いに活用して住宅の高層化に資したい、こういうように考えておる次第でございます</p>
9	123	参	建設	平成4年 6月2日	<p>○政府委員(市川一朗君) 容積の適正配分につきましては、土地の合理的な利用を促進しながら良好な都市環境の形成や保護を図るために、地区単位で既に都市計画で決定されている容積の総量の範囲内で地区内の建築物の態様に応じてきめ細かく容積率を配分する制度でございます。そういう意味では、基本的に歯どめは容積の総量の範囲内ということになるわけでございます。具体的には、地区施設の整備促進、住宅供給の促進、緑地空間の確保など良好な都市環境の形成が図られる場合に限り市町村が地区計画を策定いたしまして、地区内の容積率にめり張りをつけるものでございます。</p> <p>したがって、御指摘ございましたようないわゆる空中権売買のように、単に土地所有者間で合意されればそれによって容積が移転されるという仕組みではございませんので、そういったようなおそれが全くないということではございませんけれども、そういう経済行為のみによってこの仕組みが利用されるということにならないように十分配慮してまいりたいと思っております。</p>
10	174	衆	国土交通	平成22年 4月20日	<p>○前原誠司</p> <p>ある特定の地域を指定して、これは規制改革、規制緩和になるんですけども、空中権として売買できるという形にして、その空中権を買って、そしてその上にのせた。ある地域は指定するわけでありまして、そのことによってお金を使わずに建てかえができる、こういった、一つの例でありますけれども、これがPPP、民間の資金を使った手法で行えるものだと思っております。</p>
11	183	参	国土交通	平成25年 5月9日	<p>○太田昭宏</p> <p>それから、空間ということについては、先般からよく出ておりますが、高速道路あるいは道路の上の空間ということ、高速道路を地下に持って行って青空が見えるようにしながら、横のところには空中権ということで、民間に入っていたら、そして容積率を上げてというようなことで、空中権という言葉だけがこの三日間ぐらいよく言われておりますけれども、空間全体というものをどうするかと。</p>

	国会	衆参	委員会	日付	日付
12	183	衆	国土交通	平成 25 年 5 月 17 日	<p>○太田国務大臣</p> <p>先般、五月七日に経済財政諮問会議が行われて、私も、その点について、民間の活力というものを生かしていくということが大事だ、そして、道路の空中権という、私が<u>そのときに発言したことを空中権という表現で報道した方もいらっしゃるんですが、また、どちらかという、空間というものを民間とともに開発、利用していくことが大事だ</u>ということを私は申し上げたわけなんですが、PPPを活用した高速道路の大規模改修方式が都市と高速道路の一体再生に向けた起爆剤であるという観点に立って、これを大きく推進していく必要がある、私はこのように思っております</p>
13	186	衆	国土交通	平成 26 年 4 月 18 日	<p>○太田国務大臣</p> <p>具体的に、先ほどからありましたように、首都高速道路の築地川区間のこれをモデルにして、上部空間、空中権を売るというようなこともありますし、あるいは、関空、伊丹、そしてまた、今、仙台空港についてのコンセッション方式の実現に向けて準備が進められているという状況でございます。また、下水道ということにつきましても、地方自治体におけるコンセッション方式の活用を支援するために、先月末にガイドラインを策定いたしました。</p>
14	186	衆	国土交通	平成 26 年 4 月 23 日	<p>○太田国務大臣</p> <p>これらを踏まえまして、まずは、首都高速の築地川区間をモデルケースとして、東京都、中央区等の関係機関と検討会を設置して、現在、築地川の上の空中権を売るとかいうことで、都市計画、再開発ということをあわせてやるということについて、具体的に検討をしているところです。</p>