

第四章 日本之容積移轉制度

第一節 前言

於日本，亦有相關容積移轉制度。惟其容積移轉制度係散見於各法律規定中，不若我國尚有制定專法加以規範。此外，其容積移轉之相關制度雖有參考美國容積移轉，但其制度運用主要係針對建築管制與都市開發方面，屬於較積極之運用，故其容積移轉相關制度之規定，主要乃規定於建築基準法與都市計畫法中。據此，以下將分為「基於建築基準法之容積移轉」與「基於都市計畫法之容積移轉」加以說明，以探求其制度之內涵含與運作，以視其制度或相關問題之討論，得否提供國內相關制度加以參考。

又，如第二章所述，容積移轉起源於採英美法之美國。然採大陸法系之日本亦自美國將容積移轉之概念引進其國內，故於制度引進之過程中，日本與我國相同，亦面臨基本法制上之矛盾，亦即容積移轉之法性質究竟為何？另外，日本容積移轉亦有其相關之法律問題，就此等法律問題於其學術上皆有相關之討論，而其問題與討論應具有相當之參考價值，得以作為我國容積移轉法制理論建立與問題改善之借鏡。是以，於日本容積移轉法制介紹後，本文擬再進一步闡述其制度法律問題相關討論，以資參考。

第二節 基於建築基準法之容積移轉

於討論建築基準法之容積移轉前，有必要瞭解日本建築基準法之相關內容，以藉由此為基礎，方能清楚探求其相關容積移轉制度。是以，以下先就建築基準法概略性地闡述後，再個別介紹相關容積移轉。

一、建築基準法概述

(一) 制定背景

按建築物係具有形成國家、社會與團體資產基本性生活基礎之特性，須確保其免於災害之安全性以及謀求品質之提升，故從國民之生命、健康及財產保護與公共福祉增進之觀點，建築物具有相當之重要性。此外，於建築物所聚集之市街地內，為確保其良好環境，有必要適切地管制建築物之用途、密度、形態等，以確保通風及採光，同時謀求公共設施與市街地形成之平衡¹²²。因此，對於建築物之管制係為必要。

於日本，傳統以來之建物，多半為木造日式建物。早期有關建築之法律，係為於西元 701 年之以大寶律令禁止建築監視住家之閣樓，以及 1030 年就住宅規模、材料等相關之規定加以規範¹²³。然而，隨著時代之變遷與人口之增加，建物逐漸向都市聚集，造成該等木造建築過度集中；因此，當時火災頻繁並造成許多損失，而當時之建築管制並無法有效地針對該等問題發揮效果。鑑此，於十九世紀末至二十世紀初（明治末期），日本各地方政府陸續針對建物之相關事項，例如防火事項、危險建築物之禁止，以及以傳染病為中心之衛生對策等，訂定有關之取締規則加以規範¹²⁴。

嗣後，經過中日大戰與第一次世界大戰而發展資本主義之日本進入重工業時代，人口大量集中於大都市；是以，必須有相關之對策，以解決此新時代所帶來之都市問題。據此，日本於 1919 年制定「市街地建築物法」，該法替代明治末期於全國各地獨自制定之建築取締規則，而訂定全國統一之管制基準，針對建築事項加以規範¹²⁵。其主要規範內容有如，分區管制、

¹²² 荒秀、小高剛『不動產法概說(2)』(有斐閣, 1997年) 109頁。

¹²³ 建設技術行政研究会『〔入門〕建設技術行政 8 住宅 建築』(大成出版社, 1991年) 227-228頁。

¹²⁴ 片倉健雄、大西正宜、建築法制研究会『建築行政 法規と秩序を学ぶ』(學藝出版社, 2003年) 10頁。

¹²⁵ 日本の土地百年研究会、不動産研究所、都市環境研究所編『日本の土地百年』(大成出版社, 2003年) 64頁。

建蔽率管制、高度限制、建築線規範、建物構造規範、防火對策等等。之後，日本又經歷第二次世界大戰，於戰時之特例情況下，將市街地建築物法廢止之，以因應戰時所需。

然而，日本於第二次世界大戰之戰敗後，國內產生經濟蕭條與資源匱乏之現象，國家重建係為當務之急，各項事業有待振興。而當時因於占領軍之統治下，相關之建築物建設受到限制，加上因戰爭受損之建物與天災之肆虐，許多大規模之災害陸續出現¹²⁶。為因應上述之狀況，自安全、衛生、防火等觀點出發之建築規範係為必要，故本來基於戰時特例所廢止之市街地建築物法於1948年又恢復施行；惟該法與日本新憲法所強調之法治主義有所扞格，加上新時代之建築技術進步與應對都市化建築規範蛻變之要求等原因下，該法必須全面修正¹²⁷。為此，於1950年訂定「建築基準法」，以達到規定有關建築物基地、構造、設備及用途之最低基準，並且謀求保護國民生命、健康及財產，同時以增進公共福祉為目的¹²⁸。

（二）管制內容概要

建築基準法全文共七章，由一百零四條條文所構成。如第一章之總則、第二章之建築物之基地、構造及建築設備、第三章之二之型式適合認定等、第四章之建築協定、第四章之二之指定資格檢定機關等、第四章之三之建築基準適合判定資格者之登錄、第五章之建築審查會、第六章之雜則、第七章之罰則。

其中，有關建築事項較重要之規定，得分為所謂單體規定與集團規定。首先，所謂單體規定，乃規定於建築基準法第二章之「建築物之基地、構造及建築設備」中。質言之，建築物乃為人類生活與產業活動所必須之場所，故其必須具有安全、舒適之條件，並且不得對環境有所損害。鑑此，則以建築物之安全上、防火上及衛生上為基礎，規定建築物相關必要之最低限度規定，藉此以保護居住於建築物內之人民與其利用者之生命、健康。又，為謀求建築物財產之保護，而僅就建築物本身建築之相關事項加以規定。此單體規定不受地區性之拘束而適用於全國建築物，亦即不論於都市計畫地區內或外之建築物，皆必須受到建築基準法單體規定之規範¹²⁹，惟按地方氣候與風土等特殊性或特殊建築物之特殊用途與規模，地方公共團體得以另外規定相關建築事項，以符合因地制宜（建築基準法第四十條）。

¹²⁶ 片倉健雄、大西正宜、建築法制研究会，前掲書（註124）12頁。

¹²⁷ 稻本洋之助、小柳春一郎、周藤利一『日本の土地法—歴史と現状—』（成文堂，2004年）72頁；建設技術行政研究会，前掲書（註123）229頁。

¹²⁸ 建築基準法第一條參照。

¹²⁹ 鶴野和夫，前掲書（註61）282頁；稻本洋之助、小柳春一郎、周藤利一，前掲書（註127）72頁；荒秀編『新建築基準法50講（補定版）』（有斐閣，1998年）2頁。

再者，係為所謂集團規定，主要規定於建築基準法第三章之「於都市計畫區域等內之建築物基地、構造建築設備及用途」中。與單體規定之不同為，集團規定非針對全國適用，而係針對欲於都市計畫區域等內建築時，以按適合於該地區特性之利用，保全該地區之環境並促進有效率之使用，遂規範建物與建物間之關係，而謀求該地區內最低限度之調和，藉由規範與引導建築物之用途、規模及型態等，以追求良好都市之構成與發展¹³⁰。

以上即為建築基準法之基本規定架構，而依照建築基準法進行建築事項時，必須經過「建築確認」之程序。所謂「確認」乃行政機關針對事物之適法性而為判斷之行為，因而所謂建築確認係指行政機關對於所計畫之建築物，判斷其適法性之行為，此判斷乃基於客觀所進行，故無裁量之餘地¹³¹。於建築基準法中，主要係以建築確認為中心，於例外情形下，如該建築物之建築將對環境或公益產生危害時，經由建築審查會¹³²之審查，以進行例外許可之制度¹³³。實言之，若欲依照建築基準法進行建築，則必須由申請人檢具附有建築設計書圖之建築確認申請書，向建築主事¹³⁴或指定確認檢查機關¹³⁵申請之，經由該等機關審查並經申請建築所在地管轄之消

¹³⁰ 鵜野和夫，前掲書（註 61）142、282 頁；稻本洋之助、小柳春一郎、周藤利一，前掲書（註 127）72 頁；荒秀編，前掲書（註 129）3 頁。

¹³¹ 鵜野和夫，前掲書（註 61）19 頁；片倉健雄、大西正宜、建築法制研究会，前掲書（註 124）26 頁；坂和章平『実務 不動産法講義』（民事法研究会，2005 年）274 頁。

¹³² 建築審查會係指針對基於建築基準法所規定之審查裁決事項、針對特定行政廳之諮詢，並且為了調查審議關於建築基準法施行之相關重要事項，於有設置建築主事之市町村及都道府縣中設立之組織。除上述相關事項外，該會亦得給予相關行政機關建議。建築審查會主要係由五人或七人組成，該等委員為需具備相關法律、經濟、都市計畫、公共衛生或行政之優秀經驗與知識，並且針對公共福祉，得為公正判斷者，由市町村長或都道府縣知事任命之。以上建築基準法第七十八、七十九條參照之。

¹³³ 鵜野和夫，前掲書（註 61）19 頁；而許可行為與確認行為不同，各特定行政廳具有相當之裁量權，但原則上不得由特定行政廳單獨許可，尚必須經過建築審查會之同意。片倉健雄、大西正宜、建築法制研究会，前掲書（註 124）112 頁。

¹³⁴ 建築主事係指地方公共團體之行政機關中，具有建築確認等行政處分權限之行政廳。係以政令所指定人口達二十五萬以上之市，於其首長之監督指揮下，為了管理建築基準法第六條所規定之事項如建築物之建築、建築物之大規模修繕等，必須設立建築主事，其僅具有毫無裁量餘地之技術性確認。其成員由市町村長或都道府縣知事，從具有建築主事之資格檢定合格之公務員中任命。其受市町村長與知事監督，而執行建築確認之事務，於審查通過後發給申請人「確認濟證」並通知之，使申請人取得得以建築之資格。雖建築主事執行建築確認，但其與一般之官員不同，蓋此建築確認之執行係以其自身名義，而非以市町村長或都道府縣知事之名義執行。建築基準法第四、六條參照；鵜野和夫，前掲書（註 61）27 頁；荒秀編，前掲書（註 129）75-77 頁。

¹³⁵ 指定確認檢查機關於建築基準法中，以專章第四章之二加以規範。此組織係為民間機構，係由國土交通省與都道府縣知事指定之，其得受理建築確認之申請而加以審查之，並得發給相關證書，如「確認濟證」等，而由其所發給之該等證書效力與建築主事所發給者無異。由指定確認檢查機關交付確認濟證時，其必須向特定行政廳報告之，特定行政廳認為符合相關建築規定時，必須通知建築主或指定確認檢查機關，否則，該建築確認無效。建築基準法第六條之二參照。

防主管認為該建築符合相關消防規定後（建築基準法第九十三條），於一定期限內發給「確認濟證」並通知申請人，使申請人取得建築之資格。

除上述之建築確認制度與例外由建築審查會審查之許可制度外，建築基準法中尚有一項重要之制度，亦即「認定制度」。於建築基準法中有規定如「．．．特定行政廳¹³⁶．．．認定者．．．」之形式表現者，即為所謂之認定制度。其主要內涵乃就法律原則上所規定限制之事項，根據規定於法律中有關認定之特別規定，個別解除原則規定之限制，藉由申請而由特定行政廳加以認定後，使其適用特定規定而排除原則事項限制。例如，依照建築基準法第五十五條之規定，於第一種低層住居專用地域與第二種低層住居專用地域中，有規定其建築高度不得超過相關高度限制；惟建築基準法第六十八條之三第三項規定，於地區計畫等地區內，符合具有一定規模之基地面積，且其建物經特定行政廳認為該建築於交通上、安全上、防火上及衛生上無所妨礙時，其建物得排除原建築基準法第五十五條之規定，而另外適用其他規定。此認定制度多半運用於地區計畫關係（建築基準法第六十八條之二以下）與對於一定複數建築物限制之特例關係（建築基準法第八十六條以下）。

又建築事項規範以行政加以管制外，日本建築基準法更設計一套由私人間以契約協定之方式，互相規範彼此建築形態，稱為「建築協定」。詳言之，市町村就一定區域內，認為有增進維持、增加住宅地之環境或商店街之便利等建築物利用，抑且有改善土地環境之必要時，土地所有權人及借地權人（以下稱所有權人等）得於該範圍內，以上述之目的締結有關建築物基地、位置、構造、用途、形態或有關建築設備基準之契約而互相規範，此契約即為建築協定（建築基準法第六十九條）。此建築協定必須以該建築協定區域內所有權人等之全體同意為前提，且此協定之規範內容要較相關法律所規定之建築事項為嚴格，故此協定將對財產權及營業自由等有相當之影響；因而，即使有一人為反對者，該協議即不成立¹³⁷。另外，此契約之協定經認可並公告後即生效力，該效力不僅拘束該區域內之所有權人等，縱使嗣後所有權人有所變更，其效力亦拘束新所有權人¹³⁸，藉此以達到建築規範之功效¹³⁹。

¹³⁶ 所謂特定行政廳係指有對於違章建築物之改正措施、相關例外許可等權限之行政廳設有建築主事之市町村首長；而就無設有建築主事之市町村，以都道府縣知事為特定行政廳。原則上，特定行政廳係為只有一人存在之制度，蓋就特定行政廳之權限而言，具有大幅之裁量空間，因此，就同一市町村之行政必須要求具有統一性。建築基準法第二條之三十二號參照；荒秀編，前揭書（註 129）66 頁。

¹³⁷ 荒秀編，前揭書（註 129）61 頁。

¹³⁸ 鵜野和夫，前揭書（註 61）256 頁。

¹³⁹ 另有關於建築協定之相關規定請參建築基準法第六十九條至第七十七條。

綜合上述，即為現行日本建築基準法規定概要，所有相關建築行為等，皆必須依照建築基準法之規定加以進行。不論是建築物本身建築之相關事項，抑或建築物與建築物間，於建築時皆有必須遵守之相關規範。然而，為避免建築事項規定過於僵化，並追求多元與完善之建築環境，建築基準法中存在不少例外規定，如上所述之「認定制度」即是。因此，於此具彈性之認定制度下，於建築時，得排除相關原則性規定，以獲得更多建築自由之空間。是以，日本有關基於建築基準法之容積移轉，即於此規範下進行，故以下茲針對該等規範加以論述。

二、基於建築基準法之容積移轉

(一) 綜合設計制度

1、制度內容

日本為加速引導民間之建築活動，實現良好之都市環境，故於1970年時修改建築基準法時，創設綜合設計制度¹⁴⁰。此制度之創設主要係由於日本於1960年代至1970年代以來，於市街地中之建築物高度逐年增加，而造成於細碎基地中，中高層建築物無秩序地發展之現象，故就長期都市資產形成之立場而言，必須以計畫指導民間任意之建築活動。是以，除都市計畫就重要之街區內指導民間建築活動外，亦應就個別之建築計畫，活用綜合設計制度，以追求引導再開發之推進¹⁴¹。

此制度係適用於市街地內，其目的為促進建築基地之大規模化、共同化與提高土地有效之利用，並且確保建築基地內公共空間，其不只是建築物之整備，更是謀求市街地環境之整備改善¹⁴²。於法律用語上，並無所謂「綜合設計」之名稱，而係主要規定於建築基準法第五十九條之二，乃指於其基地內有以政令¹⁴³所規定之空地，並且其基地面積達政令所定規模以上之建築物，經特定行政廳認為其於交通上、安全上、防火上及衛生上並無妨礙，並就其建蔽率、容積率及各部分之高度作**綜合性考量**後，認為該建築有助於市街地環境整備改善，而經許可之容積率或各部分高度，就其許可範圍內，得超過建築基準法一般原則性之規定。申言之，於進行建築時，基本上必須遵守建築基準法之規定，但只要該基地具有一定比例之空地與具有一定規模以上面積，加上特定行政廳就特定規定事項加以考量認

¹⁴⁰ 陳立夫「日本的特定街區制度與綜合設計制度」人與地 143、144 期（1995 年 11、12 月）59 頁。

¹⁴¹ 和泉洋人『容積率緩和型都市計画論』（信山社，2002 年）40 頁。

¹⁴² 高木任之『都市計画・建築法規のドッキング講座』（近代消防社，2004 年）262 頁。

¹⁴³ 所謂政令係指內閣所制定之命令，其主要係為實施憲法及法律之規定與基於法律之委任而制定。前者稱為執行政令或實施政令；後者稱為委任政令或受任政令。其他有關政令之詳細說明，請參秋田周『条例と規則 現代地方自治全集⑥』（ぎょうせい，1989 年）48-29 頁。

定後，符合上述要件之建築物，得適用超過建築基準法原本所規範之一般性原則事項¹⁴⁴，而使該建築得適用較寬鬆之規定，使其建築樣態更具彈性。

又，有關於一定空地面積比例與一定規模基地面積之相關規定，係由建築基準法施行令第一百三十六條加以規範。就空地比例而言，其係依照建築基準法第五十三條所規定之建築面積對於建築基地之比例（建蔽率）最高限度為基準，例如，若依據第五十三條所規定之建蔽率最限度在十分之五與十分之五點五間時，則空地與基地面積比則為十分之六點五。又，就一定規模基地面積而言，主要係按基地所座落地區之性質加以區分，其基地規模大小由一千平方公尺到三千平方公尺不等，但特定行政廳就街區形狀、住宅地規模及其土地狀況，認為上述基地規模有不適當之時，得另外規定該基地之規模。例如，欲適用綜合設計之土地座落於商業區時，原則上其基地規模必須達到一千平方公尺以上，惟特定行政廳認為該基地不適於一千平方公尺時，得另外規定其規模為五百平方公尺以上兩千平方公尺以下。

此外，關於綜合設計之具體運用，除依照建築基準法施行令第一百三十六條之規定以外，尚有依據國土交通省之通達「綜合設計許可準則之改正」¹⁴⁵與「關於綜合設計許可準則技術基準」¹⁴⁶。再者，根據該兩項規定，各特定行政廳得就其綜合設計事項訂定相關規範。例如，東京即訂定「東京都綜合設計許可綱要」¹⁴⁷，針對該市之綜合設計加以規範¹⁴⁸。而綜合設計得依照各種目的進行之，以東京為例，其依照東京都綜合設計許可綱要所得進行之綜合設計有，「一般型綜合設計」、以促進老舊建物重建之「共同住宅重建引導型綜合計畫」、以市街地住宅供給為目的之「市街地住宅綜合設計」以及以業務商業形成為目的之「業務商業形成型等綜合設計」等等。又，綜合設計於東京都運用之程度甚為廣泛，自2003年三月底至2005年底，即有五百零六件有關綜合設計制度之許可件數¹⁴⁹。

¹⁴⁴ 所謂一般性事項係指容積率、建築物高度、斜線限制等規定，請參建築基準法第五十二條第一項至第九項、第五十五條第一項、第五十六條、第五十七條之二第六項。

¹⁴⁵ 建設省1986年12月27住街發第93號通達—「綜合設計に係る許可準則の改正について」（國土交通省2001年9月10日國住宅街第95號通達修正）。

¹⁴⁶ 建設省1986年12月27住街發第94號通達—「綜合設計許可準則に関する技術基準について」（國土交通省2001年9月10日國住宅街第96號通達修正）。

¹⁴⁷ 1988年7月13日都市建調第100號制定；2003年6月23日都市建企第140號改正。

¹⁴⁸ 鵜野和夫，前掲書（註61）425頁。

¹⁴⁹ 資料來源為東京都都市整備局網頁<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/>，檢索日期2006年10月12日。

2、容積移轉之運用

綜合設計制度其本質上乃為增加容積之制度，而非施行容積移轉之制度，惟在該制度之運行過程中將產生容積移轉之效果矣。申言之，當數個土地所有權人欲建築共同建物時，基於建築基準法一基地一建物之原則¹⁵⁰下，於該數土地上根據一棟建築物之綜合設計，得建築容積增加之建物。亦即，數土地所有權人，得基於一基地一建物之原則，將本於個別基地上所建築之各建築物，視為於一基地上所建築之一建物，進而適用綜合設計制度。為此，就各該於視為一基地上之數建築物，於建築確認上視為一體之建物時，於適用綜合設計制度下，個別建物間之建築規範則得加以放寬，並且於建築上各建物間之各項建築事項亦得調整。若基地全體符合建築確認上之容積率，於各建物間建築事項得以調整下，就個別基地觀之，即產生容積移轉之現象¹⁵¹。為求更進一步說明，以下茲就圖例說明之。

於建築基準法上，甲、乙兩幢建築物於用途上不可分時，得視為於一基地加以規範。若此基地符合一定空地比例與達到一定面積規模，於特定行政廳之認定下，則得適用綜合設計制度，而使該基地獲得相關建築規定上之放寬。例如，該基地之建蔽率為 50%，並得建築 2000 平方公尺；若該基地將其建蔽率調降為 40%，使其空地面積達到規範值，則其獲得之樓地板面積得增加為 2400 平方公尺¹⁵²。在綜合設計制度下，甲、乙兩幢建築物間得進行容積之調配而產生容積移轉之現象。附帶一提，雖各該建物於建築確認上視為一建物，惟就登記上係以個別建物登記之¹⁵³。

¹⁵⁰ 建築基準法上所稱之基地為「一建築物或有用途上不可分之兩個以上建築物所在之數個土地謂之。」請參建築基準法施行令第一條第一項。

¹⁵¹ 福本泰，前掲文（註 36）125 頁。

¹⁵² 高田壽史「空中權の利用と都市開發（下）－民間活力の導入としての日米比較」不動產研究のしおり 78 號（1984 年 9 月）6-7 頁。

¹⁵³ 福本泰，前掲文（註 6）19 頁。

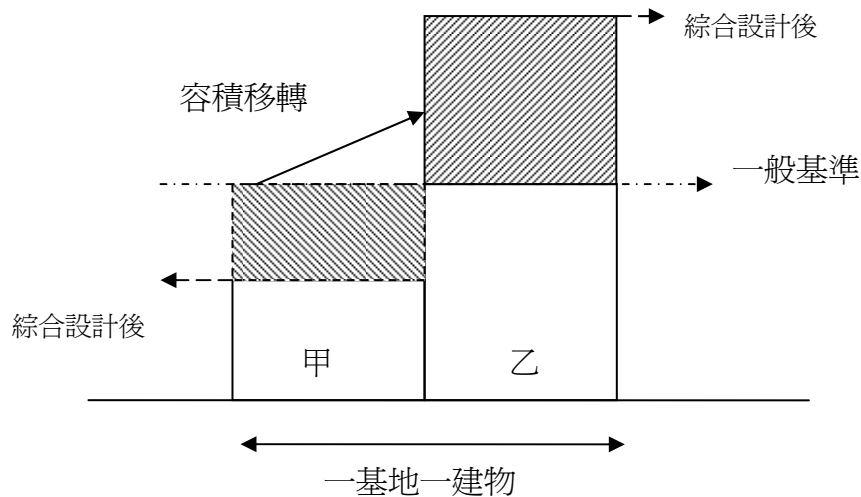


圖 1 綜合設計制度之容積移轉

資料來源：本研究參酌福本泰「容積移轉制度の日米比較」收錄於日端康雄編『建築空間の容積移轉とその活用』（清文社，2002年4月）125頁。

（二）一團地綜合設計制度¹⁵⁴

1、制度內容

依照建築基準法之建築物規範，原則上乃以建築物之基地為單位所進行。為促進建築基地得確保一定比例之空地，並有效指導建築物之建築發展，於建築基準法中創設綜合設計制度，如上所述。但是，將各幢建築計畫綜合設計下，充分考量其配置、型態、基地內之空地與道路等狀況時，對於各別基地所適用之規範又嫌過於嚴苛，而無法有效使用一團地並對於建築物間之調和配置產生障礙¹⁵⁵。從而，為因應此狀況，則另於建築基準法第八十六條中創設一團地綜合設計制度。

此制度之適用係於建築物之基地或建築物以外之土地上，兩個以上之基地形成一團地時，於建築一個或由兩個以上所構成之建築物中，根據國土交通省之規定（建築基準法第施行規則第十條之十六）¹⁵⁶，特定行政廳就該當一個或兩個以上建築物之位置及構造，於安全上、防火上及衛生上

¹⁵⁴ 所謂一團地綜合設計制度主要乃為將臨接寬大道路之基地與臨接狹小道路之基地，於一定要件下，將該等個別之數筆基地整合視為較大規模之單一基地加以管制，且藉由綜合設計而為整體性之規劃。而所謂一團地即指該等個別數筆基地藉由此規劃下所視為之大規模單一基地。

¹⁵⁵ 荒秀編，前掲書（註 129）203 頁；鶴野和夫，前掲書（註 61）412 頁；建設技術行政研究会，前掲書（註 123）415 頁。

¹⁵⁶ 主要規定內容乃為各項申請書圖。

並認為無妨礙，得就該當建築物適用特例對象規定¹⁵⁷，而將該一團地視為單一基地加以規範（建築基準法第八十六條第一項）。

抑且，該一團土地內有政令（建築基準法施行令第一百三十六條之十二）所規定之空地，同時其面積有達到政令（建築基準法施行令第一百三十六條之十二）所規定之規模以上，而對於依照綜合設計制度所建築之複數建築物，特定行政廳就各建築物之位置及建蔽率、容積率各部分高度等，認為於交通上、安全上、防火上及衛生上無所妨礙，且經由綜合考量後，認定其建築有助於市街地環境之整備改善者，得加以許可將該等土地視為單一基地而適用特例對象規定；同時，該等建築物之容積率或各部分高度，就其許可範圍內，得超過一般規範基準，而獲得建築上之放寬（建築基準法第八十六條第三項）。例如，有一僅面臨狹窄道路之基地建築物與一面臨寬大道路之基地建築物，若兩者適用一團地綜合設計制度者，則基地全體之容積率以面臨較寬大道路之基地容積率為準，而將兩塊基地視為單一基地加以規範；是以，面臨狹小道路之基地於一團地綜合設計後，其所適用之容積率規定為面臨較寬大基地之容積率。就面臨狹小道路之基地而言，其基地建築即獲得放寬¹⁵⁸。

一團地綜合設計制度之概念主要係來自於綜合設計制度，蓋個別基地間雖經過綜合設計制度得達到該基地之建築放寬，惟此並無考量個別基地間之調和關係。從而，將綜合設計制度之精神擴大適用至複數基地間，使一團土地間得達到良好之建築環境。又，之所以稱為一團地設計，乃因除通道外，該一團地內亦包含整體性整備之道路，故亦有隔著道路而形成之複數土地運用之實例¹⁵⁹。而有關於一團地綜合設計制度之實際運用，主要係依照「一團地之綜合設計制度及連擔建築物設計制度之運用指針」¹⁶⁰進行。

¹⁵⁷ 所謂特例對象規定係指建築基準法第二十三條、第四十三條、第五十二條第一項至第十四項、第五十三條第一項或第二項、第五十四條第一項、第五十五條第二項、第五十六條第一項至第四項、第六項或第七項、第五十六條之二第一項至三項、第五十七條之二、第五十七條之三第一項至第四項、第五十九條第一項、第五十九條之二第一項、第六十條第一項、第六十條之二第一項、第六十二條第二項、第六十四條，抑或第六十八條之三第一項至第三項。此等規定皆是有關於建築之基本事項，如建築基地與道路之關係、容積率規定、建蔽率、建築物高度規定等等，為一般單一基地所必須適用之規範。

¹⁵⁸ 高木文雄，前揭書（註4）150-153頁。

¹⁵⁹ 小林重敬「わが国の『容積移転』に関わる制度の動向について—近年の連担建築物設計制度、特例容積率適用区域制度を中心に—」不動産研究4卷24號（2000年10月）3頁。

¹⁶⁰ 「一団地の総合的設計制度及び連担建築物設計制度の運用指針」有關其詳細內容請參鶴野和夫，前揭書（註61）521-526頁。

2、容積移轉之運用

於一團地綜合設計制度下，該等之土地所有權人得就容積率放寬之規範內，就個別建物間自由設定建物之容積率分配，故於土地所有權人間產生容積率移轉之效果，係屬較自由之建築計畫¹⁶¹。為求具體瞭解其制度運作過程，茲以下圖說明之。假設有甲、乙、丙三筆基地，其中甲、乙兩地皆面臨二十公尺之道路，丙僅面臨四公尺之道路，故甲、乙兩地之容積率皆為400%，丙之容積率為240%。若將甲、乙、丙三筆基地適用一團地綜合設計，則三筆基地視為單一基地，並將此基地視為面臨二十公尺之基地，使得此單一基地之容積率為400%。據此，基地丙之容積率從原本之240%增加為400%，而產生容積放寬之效果。

而在此所增加之容積範圍內，該等土地所有權人得自由分配其容積。例如丙得將此增加之160%之容積移轉至基地乙上，使基地乙之容積增加為560%；抑或基地丙得僅移轉100%之容積於基地乙，使基地乙之容積增加為500%。因此，在此容積自由調配之過程中，即產生容積移轉之效果。

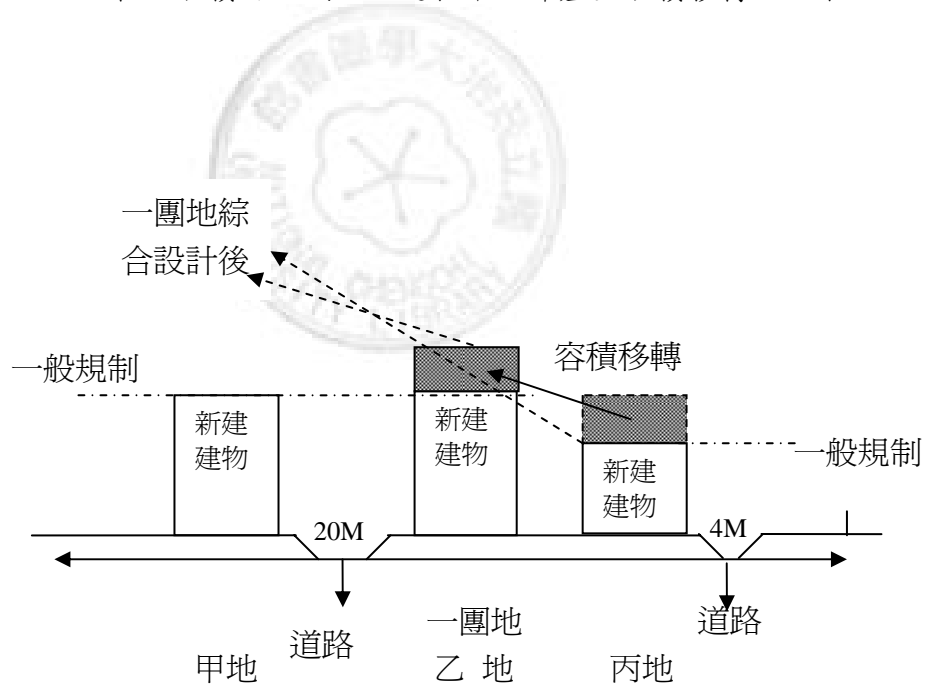


圖2 一團地綜合設計制度之容積移轉

資料來源：本研究參酌福本泰，前揭文（圖1）126頁。

¹⁶¹ 福本泰，前揭文（註36）126頁。

(三) 連擔建築物設計制度¹⁶²

1、制度概要

於日本，既成市街地重建之課題中，該等市街地多半為狹小之基地，且其整備亦相當不完備；即便於既成市街地中運用其他手段，如市街地再開發事業（似我國之都市更新）與區劃整理事業（似我國之土地重劃）等，也無法完全解決上述問題。抑且，就當時之地價狀況與地方自治團體之財政狀況而言，利用上述手段之可能性亦大幅減少。故而，上述既成市街地之問題造成都市處於危險之狀態，例如地震發生時將會產生災害等危險¹⁶³。另外，日本近代建築行政產生了都市再生與地方分權兩大洪流，為因應此潮流與上述背景催下生，日本於1999年於建築基準法第八十六條第二項中，創設連擔建築物設計制度，期望此具有都市再生與地方分權特性之制度得以針對上述問題加以解決¹⁶⁴。

連擔建築物設計制度主要係針對於一定之一團土地區域內，以現存建築物之位置及構造為前提，並於安全上、防火上及衛生上，符合必要之國土交通省令所定基準（建築基準法施行規則第十條之十七）¹⁶⁵，再根據從綜合性觀點出發之設計，於該區域內欲建築之場合中，依照國土交通省令之規定（建築基準法施行規則第十條之十六），特定行政廳就其位置及構造，於安全上、防火上及衛生上，認為並無妨礙時，就存在於該當區域內之各建築物，將其視為於同一基地內而適用特例對象規定（建築基準法第八十六條第二項）。

又，其面積有達政令（建築基準法施行令第一百三十六條之十二）所規定一定規模以上之該等土地區域內中，以所現存建築物之位置以及建蔽率、容積率各部分高度及其他構造為前提，於交通上、安全上、防火上及衛生上，符合必要之國土交通省令之基準（建築基準法施行規則第十條之十七），再根據從綜合性觀點出發之設計，就於該區域內欲建築，同時於該區域內具有政令（建築基準法施行令第一百三十六條之十二）所規定之空地時，依照國土地交通省之規定（建築基準法施行規則第十條之十七），特定行政廳就其建築物之位置以及建蔽率、容積率、各部分高度及其他構造，認為其於交通上、安全上、防火上及衛生上並無妨礙，同時經綜合性

¹⁶² 連擔建築物設計制度，其主要乃將個別之基地於一定要件下，將其整合視為由個別基地所組合而成之單一基地，於此個別基地上得存有既存建物並將此既存建物視為於單一基地上所建築而加以規劃。

¹⁶³ 小林重敬，前揭文（註159）5-6頁。

¹⁶⁴ 須原靖博「連担建築物設計の適用事例に関する研究」（東京大學大學院都市工學專攻，2002 修士論文梗概集）1頁。另外，有關本次建築基準法之修正相關背景，請參原豐之發言，日本眾議院142回本議會32號（平成10年4月24日），2頁。

¹⁶⁵ 主要規定內容乃為避難通行道路、防火措施、採光通風、高度日照等規定。

之考量後，認為其有助於市街地環境整備改善而加以許可時，就該區域內所存在各該建物所適用之特例對象規定，將該等建物視為於同一基地內加以規範；並且於許可範圍內，將所建築之建築物容積率或各部分高度，得超過一般規定基準，而獲得建築上之放寬(建築基準法第八十六條第四項)。

連擔建築物設計制度內容大致上與一團地綜合設計制度相同。蓋其為一團地綜合設計制度所追加之新制度，惟兩者最大不同之處在於，一團地綜合設計制度係針對一團土地區域中，複數建築物之綜合性設計，故該等建築物係為新建而不包含既存建築物。連擔建築物設計制度即得包含既存之建築物加以運用。此外，一團地綜合設計制度就一團地之認定範圍上得包含道路、河川等；但連擔建築物設計制度則對於基地連續性有所妨礙之道路、河川，不得納入該連擔建築物之範圍內¹⁶⁶。

2、容積移轉之運用

在連擔建物設計制度下，若符合下列之條件，則該制度即將產生容積移轉之效果。(1) 建物間之容積合理分配、(2) 就相鄰之建築物間，基於更細微之容積調整而確保環境(3) 就數個連接之建築基地，而得創造出集中之開放空間¹⁶⁷。詳言之，例如鄰接道路之土地在一般規定基準下，僅得作特定之利用；若是該土地與其所鄰接之土地，適用於連擔建物設計制度時，該地區內之建築規定得不受一般基準規定，而藉由此制度將建物間之容積作細微調整後，就該等建物間之容積作合理分配，產生容積移轉效果。使得原本僅適用一般基準規定之建物，獲得更高之容積，進而作更高的建築利用。抑且藉此創造更為集中的開放空間，以促進既存建物之有效利用。

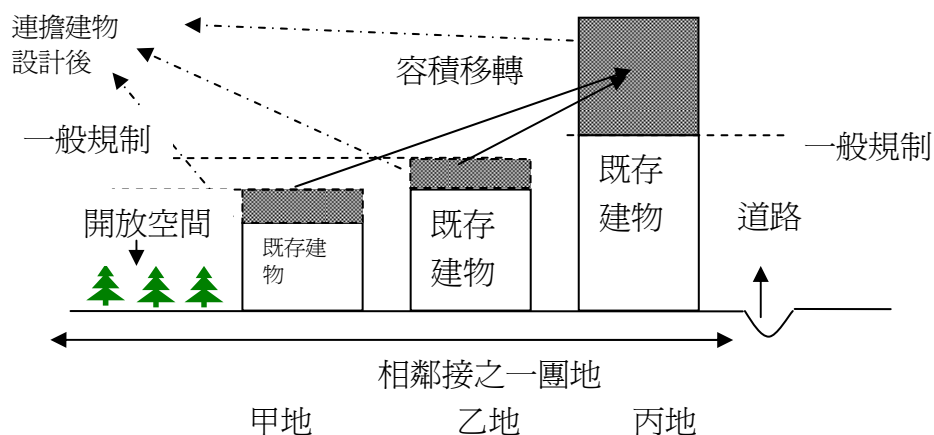


圖3 連擔建物設計制度之容積移轉

資料來源：本研究參酌福本泰，前揭文(圖1)127頁。

¹⁶⁶ 小林重敬，前揭文(註159)7頁；福本泰，前揭文(註6)20-21頁。

¹⁶⁷ 小林重敬，前揭文(註159)6頁。

第三節 基於都市計畫法之容積移轉

除上述基於建築基準法之容積移轉外，日本之容積移轉尚有基於都市計畫法而進行。為清楚並完整探求此基於都市計畫法之容積移轉，則需對於日本都市計畫法有一基礎性之瞭解。是以，以下即概略性地介紹日本都市計畫法之相關內容，並以此為基礎，進一步闡述相關容積移轉制度。

一、都市計畫法概述

(一) 制定背景

近代都市發展與資本主義發展有著密切之關係，日本亦不例外¹⁶⁸。日本有關於都市計畫法制最早係始於 1888 年所施行之「東京市區改正條例」。當時，自江戶時代¹⁶⁹所遺留下以軍事為目的之都市構造與當代都市活動產生許多矛盾與問題。例如，當時與國外交流頻繁所帶來之傳染病、火災發生頻繁以及交通設備有待加強改善等。經過多方之討論後，終於 1888 年公布東京市區改正條例，惟該條例僅是針對東京加以規範，其效力無觸及其他地區。但就東京以外之其他大都市而言，亦有都市管制之必要性，是以，於其他都市如大阪、京都、神戶等，皆陸續有相關之都市管制出現¹⁷⁰。

日本隨著社會、經濟等之進步，加上因中日戰爭、日俄戰爭所帶來之資本主義與工業化，日本都市結構產生極大變化，並引發相關都市問題。例如因工業化與軍事化所帶來之都市擴張、因人口激增導致都市無秩序地向外膨脹等等。使東京市區改正條例已不敷應對該等狀況，以及為應對新時代所帶來之衝擊，乃有必要將日本各地區都市作統一之規範，以解決上述問題並且塑造良好之都市環境，故於 1919 年公布施行「都市計畫法」（通稱為舊都市計畫法），從此確立日本都市計畫制度¹⁷¹。

自 1919 年施行都市計畫法以降，日本國內外陸續產生許多重大事件，如 1923 年之關東大地震，造成日本關東地區極大傷亡，引伸出對於都市重建與防災之需求，故而制定特別都市計畫法¹⁷²，但於 1941 年廢止。另外，日本於亞洲所發動之第二次世界大戰，導致其國內都市計畫發展產生中斷

¹⁶⁸ 建設技術行政研究会『〔入門〕建設技術行政 5 都市計畫 都市設施 I - 街路等』（大成出版，1991 年）13-14 頁。

¹⁶⁹ 有關於日本江戶時代東京之都市概況請參西弘文「東京の都市計画の変遷」都市問題 85 卷 5 號（1995 年 5 月）95-99 頁。

¹⁷⁰ 石田賴房『日本近代都市計画の展開 1868-2003』（自治體研究社，2004 年）37-80 頁。

¹⁷¹ 石田賴房，前揭書（註 170）81-86 頁；建設技術行政研究会，前揭書（註 168）35 頁。

¹⁷² 有關當時制定之詳細背景請參西弘文，前揭文（註 169）104-105 頁。

之現象等等，雖於戰後亦制定特別都市計畫法以因應戰後所需之復興事業，但旋於 1955 年廢止。惟上述事件等並無促使舊都市計畫法有根本性上之變動，而繼續存在達五十年左右¹⁷³。

然而，於第二次世界大戰結束後，日本經濟高度成長，使人口、產業、交通等，大量集中於都市地區。由於當時之相關法令針對該等都市擴張現象並無有效之管制手段，造成都市無秩序發展與公共設施嚴重不足，使都市環境嚴重惡化，引發許多都市問題。為此，該等都市問題喚醒人民意識，遂產生許多人民之相關抗爭或守護環境運動（住民運動），例如反對道路公害運動、守護日照權運動、保護自然與文化古蹟運動等等。此外，日本於 1960 年代地方自治意識高漲，舊都市計畫法中以中央為都市計畫決定機關之運作方式受到相當衝擊。故而，於上述種種因素背景下，日本於 1968 年公布施行新都市計畫法¹⁷⁴（以下稱都市計畫法），此都市計畫法即為日本現行都市計畫依據基礎¹⁷⁵。

（二）管制內容概要

日本都市計畫法之制定主要目的係為，謀求都市健全發展與有秩序之整備，並且有助於國土均衡發展與公共福祉之增進（都市計畫法第一條）。而都市計畫之基本理念為，謀求與農林漁業之調和，同時應確保健康且具文化性之都市生活以及具機能性之都市活動，並且為達上述目的，於適當之限制下，應追求土地之合理利用（都市計畫法第二條）。據此，日本都市計畫法內容有以下之架構。

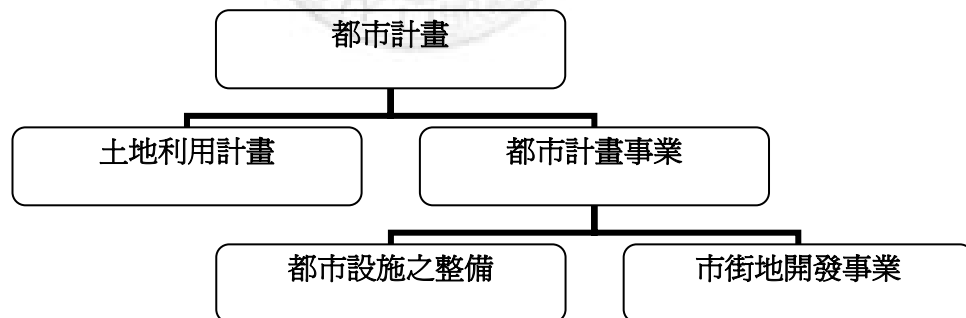


圖 4 日本都市計畫架構圖 資料來源：片倉健雄、大西正宜、建築法制研究会『建築行政 法規と秩序を学ぶ』（學藝出版社，2003 年）120 頁。

¹⁷³ 安本典夫監修，兵庫縣司法書士會編『都市計画・区画整理・都市再開発の実務と登記（全訂補増版）』（民法研究会，2003 年）3 頁。

¹⁷⁴ 當時提案理由略為「考量因都市及其周圍地區之市街地無秩序地擴散，所造成之都市環境惡化與公共投資無效率之情況下，為防止無秩序地市街化發展並謀求有計畫地市街化，應將都市計畫區域區分為市街化區域與市街化調整區域，且基於開發許可制以追求都市健全之發展以及有秩序之整備。」請參稻本洋之助、小柳春一郎、周藤利一，前掲書（註 127）107 頁

¹⁷⁵ 石田賴房，前掲書（註 170）245-254 頁；建設技術行政研究会，前掲書（註 168）35 頁。

都市計畫適用地區基本上為都市計畫區域¹⁷⁶與準都市計畫區域¹⁷⁷。為避免都市無秩序發展，並藉由明確之土地利用計畫，謀求土地之完善發展。都市計畫之土地利用計畫，基本上是放眼都市發展之動向、人口及產業將來之預估，以謀求農林漁業等產業活動之便利與居住環境間之調和；同時將居住、商業、工業及其他用途等，於都市計畫區域內作適當之配置，並從都市生活與都市活動之觀點，考量與公共設施計畫之整合且訂定合理限制之計畫。其計畫之內容不外乎有，關於建築物用途、規模、型態、構造、基地等等之規範¹⁷⁸。因此，在土地利用計畫之概念下，都市計畫法將都市計畫地區區分為「市街化區域」與「市街化調整區域」。市街化區域係指已形成市街地之區域，以及於十年左右以內，應追求優先且有計畫化發展之區域；市街化調整區域係指抑制市街化之區域（都市計畫法第七條參照）。就其區分之效果而言，市街化區域於法令限制內得進行開發¹⁷⁹；但市街化調整區域原則上禁止所有之開發行為¹⁸⁰。

此外，為更進一步管制都市土地利用，都市計畫法第八條規定，於都市計畫區域內，應劃定地區地域加以管制，其項目如為用途地域（類似於我國之土地使用分區管制）、特例容積率適用區域、特定街區、傳統建造物群保存地區等等。地區地域之劃分原則上僅於市街化區域內施行，市街化調整區域並無此項措施。另外，準都市計畫區域內於必要時亦得劃定幾項特定區域。以上相關之規範，原則上皆是從都市整體之觀點出發，但就地區性之相關發展課題卻無所規範；為此，於都市計畫中增加所謂「地區計畫」針對地區性之發展加以規範，而有關地區計畫之詳細內容，容後再述。據此，都市計畫之基本管制架構即依照上述之各該劃定加以進行。

¹⁷⁶ 都市計畫區域係指由都道府縣就符合市或人口、就業人數及其他以政令所定事項要件之町村中心之市街地，同時就自然及社會條件與人口、土地利用、交通量及其他由國土地交通省所定之事項加以考慮其現況與變遷，將有必要作為一整體都市而加以綜合性整備、開發與保全之區域指定為都市計畫區域。都市計畫法第五條參照。

¹⁷⁷ 準都市計畫區域係指市町村於都市計畫區域外之區域中，當下或即將有相當數量之住宅及其他建築物之建築抑或其基地欲進行開發者，就該地區之自然與社會條件與基於農業振興地區之整備相關法律，以及其他法令之土地利用狀況加以考量後，若將該等土地就此無秩序加以利用而放任之，未來將對都市整備、開發與保全等有產生妨礙之虞時，就該等區域，得指定為準都市計畫區域。都市計畫法第五條之二參照。

¹⁷⁸ 建設技術行政研究会，前掲書（註 168）59、61-62 頁。

¹⁷⁹ 有關於都市計畫內之開發行為，日本都市計畫法基本上係藉由開發許可制加以規範，惟此開發許可制之內容龐雜，故本文不對其加以論述，合先敘明之。

¹⁸⁰ 荒秀、小高剛編『都市計畫法規概說』（信山社出版，1998 年）24 頁。市街化調整區域於都市計畫法第三十四條之規定下，經過都市府縣之開發許可後，得從事相關開發行為。

都市計畫法之規範，除土地利用計畫體系外，尚有都市計畫事業，其原則上係實現由都市計畫所定之都市設施與市街地再開發事業¹⁸¹。亦即，都市計畫事業基本上係於如市街化區域、市街化調整區域與用途地域等，於指定都市計畫時，基於伴隨該指定認可等各種管制、引導措施而謀求目的實現之種類事業¹⁸²。實言之，都市計畫事業係指有關受到都市計畫法之認可與承認，所進行之都市計畫設施整備相關事業以及市街地開發事業（都市計畫法第四條十五項）。其中，都市計畫設施係指為了維持都市機能為必要之設施，如都市計畫法第十一條所規定之各項設施，如道路、公園、綠地、廣場、學校、醫院、市場等等。另外，市街地開發事業主要有如土地區劃整理事業、市街地再開發事業等等，藉由各都市計畫事業，針對都市內各項所欲達成之規劃開發目的加以執行。

綜合上述，日本之都市計畫法即在此架構下，進行規範其國內之都市計畫。主要分為兩大體系，一為土地利用計畫，另一為都市計畫事業，而日本有關都市計畫之容積移轉，即在此基於龐大體系架構下所進行之制度。故而，本文以下以此為基礎，針對基於都市計畫之容積移轉加以論述之。

二、基於都市計畫法之容積移轉

（一）特定街區制度

1、制度概要

日本都市計畫於第二次世界大戰時雖然產生停滯發展之現象，惟於戰後於其國內施行各項振興計畫，例如於1950年所公布之國土綜合開發計畫法，對其國內劃定四個層級之計畫加以開發。另者，尚採取許多經濟發展措施如「綜合開發構想」、「經濟自立五年計畫」、「新長期經濟計畫」、「國民所得倍增計畫」等，於該等各項計畫之推波助瀾下，日本國內各項重要設施亦隨之發展。工業設施、港灣、鐵路、新幹線等等重大設施皆蓬勃發展，惟此等高度發展造成人口急速向都市集中，使市街地環境顯著惡化。各項建築物亦高度使用，尤其以商業地區為首，幾乎皆為將建蔽率使用殆盡之高層建築物，而無保留適當之公共空地，此典型之問題如建築物過密而產生災害危險地區、都市發展蠶食近郊農業地區、混亂惡化之交通、大量污染公害問題等。於是，為防止該等都市問題，日本於1961年修正建築基準法時，創設特定街區制度，並於1968年修正都市計畫法時，明定特定街區為土地使用分區之一種¹⁸³。

¹⁸¹ 荒秀、小高剛，前揭書（註122）55頁。

¹⁸² 荒秀、小高剛編，前揭書（註180）226頁；安本典夫監修，兵庫縣司法書士會編，前揭書（註171）4頁。

¹⁸³ 石田賴房，前揭書（註170）207-210頁；陳立夫，前揭文（註140）57-58頁。

特定街區係指為謀求市街地之整備改善，而就進行街區整備或形成之地區內，規定其街區內建築物之容積率與建築物高度之最高限制及壁面位置限制之街區（都市計畫法第九條第十八項）。詳言之，特定街區乃以更新都市機能與形成、保全優良之都市空間為目的，而具相當規模之計畫；亦即，此制度是為確保都市環境上有效之空地，並且施行一定規模街區單位之建築物計畫，遂欲謀求市街地之整備改善。從而，特定街區計畫之定位，是謀求就此街區內，都市基盤整備及優良環境保全與促進開發課題之調和¹⁸⁴。為求有計畫與規模之發展，就此街區內相關建築並不適用如建蔽率、高度等一般之建築管制（建築基準法第六十條），而是藉都市計畫決定建築物之位置及型態，充分考量與鄰地及周邊市街地之相鄰關係，並且以不破壞都市環境為原則。

為使特定街區得按地區之特性，以促進之土地高度利用且謀求其彈性之運用，則需就考量以下事項¹⁸⁵。

(1) 有效空地面積與街區面積之比例。

(2) 為謀求該當街區之良好市街地環境形成，採取以下之措施。

- ① 將街區內之建築物供作由地方公共團體，考量地區特性後，認為應引導於該地區之用途使用。
- ② 有相當綠化程度之有效空地等，其得確保對於市街地環境提升有所貢獻。
- ③ 整備為了地區整備而具廣域性之公共與公益設施。
- ④ 歷史性建築物之保全及修復。

(3) 其他事項

- ① 針對都市計畫區域主要計畫、住宅市街地之整備開發方針或市町村主要計畫、作為應謀求住宅環境引導地區而定位之區域等，將一定比例以上之建築物供為住宅用。
- ② 於相當大規模之地區，訂定具有為謀求土地高度利用一定內容之計畫。
- ③ 該地區係由水面、綠地等所圍繞，且認為其具有高獨立性與相當規模，而訂定為謀求一體性且綜合性開發或整備之計畫時，規定較高容積率之最高限度。

¹⁸⁴ 荒秀編，前揭書（註 129）232 頁；高木文雄，前揭書（註 4）197 頁。。

¹⁸⁵ 日本國土交通省都市・地域整備局都市計畫課之「都市計畫運用指針」（国土交通省都市・地域整備）http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/unyou_shishin/index.htm，2005 年 8 月）79 頁，檢索日期 2006 年 11 月 10 日。附帶一提，各地方自治團體係依照此「都市計畫運用指針」設立具體性之運用基準，再基於各該基準以都市計畫決定具體之特定街區。鶴野和夫，前揭書（註 61）412 頁。

按特定街區係整備街區並按地區之特性，確保具有開放空間機能之空地，同時規範其建築型態，以確保得充分有效且高度利用之建築基地。於此之前提下，指定限於一定程度規模之街區加以施行。惟於一體性且計畫性地謀求整備之數個街區中，於個別特定街區指定時，若地區全體具有相當規模，並且計畫之一體性得以確保，同時個別街區有圍繞適當規模寬度之道路時，即便為較小規模之街區亦得指定為特定街區。又，於必要時，亦得將數個特定街區全體視為單一街區而指定其容積率¹⁸⁶。因此，特定街區制度施行範圍並部局限於單一街區中，於必要時亦得將數個街區劃為一特定街區加以施行。

2、容積移轉之運用

於特定街區內之相關建築事項，不適用建築基準法之一般規範，而係與都市計畫另外規定該地區內建築事項，而此制度主要是為促進地高度利用與確保優良之空地，為此，依都市計畫所規範之相關建築事項，會較建築基準法之一般規範寬鬆，而獲得建築上之放寬。此放寬之容積，係由位於該特定區內之建物所合計，從而，產生容積移轉之現象¹⁸⁷。申言之，被指定為特定街區之地區（不論是單一街區或數街區視為一街區），其地區內建築物規制有相當大之彈性，按日照、交通、景觀、利用型態等不同差異，得針對個別建物之容積率加以分配、調整；因此，各土地所有權人間產生容積率之差異，而發生容積移轉的現象¹⁸⁸。

鑑此，特定街區制度並非就容積移轉直接規定之制度，容積移轉之現象僅為制度運作之間接效果矣。就此點觀之，特定街區與前述美國基地合併制有雷同之處；蓋於基地合併制下之容積移轉，亦為於數個基地合併時，更改個別基地之容積率，就合併之基地全體考量其容積率，而間接產生容積移轉之效果。此外，特定街區制度對於地區改善有貢獻之設施設置，以及對於特定用途建築物之建築給予容積放寬之處，與美國已保護農地等優良地與歷史建物之容積移轉亦為類似。惟兩者內涵尚有所不同，蓋於美國就公共設施與空地確保而給予容積放寬之制度與TDR為個別存在之兩個制度¹⁸⁹。

¹⁸⁶ 「都市計畫運用指針」，同註 185，78 頁。

¹⁸⁷ 高田壽史，前揭文（註 152）6 頁。

¹⁸⁸ 福本泰，前揭文（註 36）129 頁。

¹⁸⁹ 有關於特定街區制度與美國TDR制度之不同請參，高木文雄，前揭書（註 4）197-201 頁。

如前所述，特定街區原則上係就一定範圍之街區加以制定規範，而就該街區內之建築事項藉由都市計畫加以放寬，於都市計畫所規範之容積總量內，各該建築物得自由分配其容積率，而產生容積移轉之效果（如圖 5 所示）。此外，於例外情形下，亦得將數個街區視為單一街區，遂加以指定特定街區，是以，於此視為單一街區內之各街區間，亦得自由分配其容積，而產生容積移轉之效果（如圖 6 所示）。

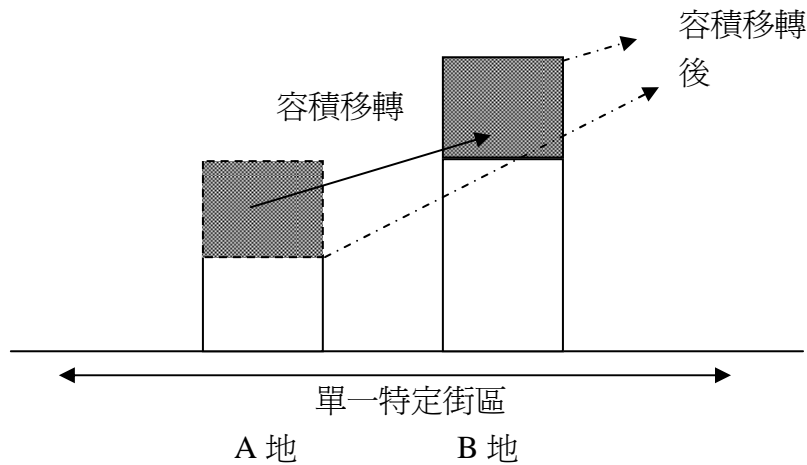


圖 5 單一特定街區之容積移轉

資料來源：本研究參酌大浜啓吉「空中權における公法上の問題」
法律時報第 64 卷 3 號（1992 年）33 頁。

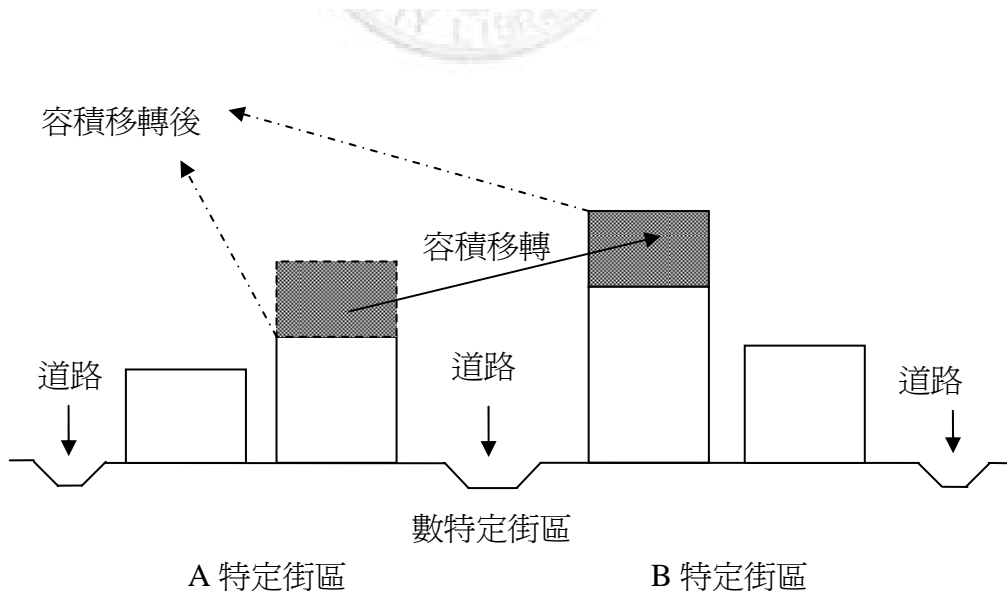


圖 6 數特定街區之容積移轉

資料來源：本研究參酌大浜啓吉，前掲文（圖 5）33 頁。

(二) 再開發地區計畫制度

再開發地區計畫乃至於下段欲論述之容積適正分配地區計畫，皆屬都市計畫中之「地區計畫」，故於討論再開發地區與容積適正分配計畫前，勢有必要先對地區計畫制度有所瞭解。鑑此，以下茲就地區計畫之制度概要加以闡述後，再介紹各項相關制度。

1、地區計畫制度概要

日本於1960中期至1980年代初期間，都市問題主要為無秩序之亂開發，為解決此問題，遂將都市生活環境與生活者之觀點導入都市計畫，而注重民眾參與。據此，於1980年都市計畫法修正時，創設地區計畫制度¹⁹⁰。申言之，當時之土地利用管制係屬粗糙，故細小道路、鄰里公園等皆未加整備，且產生未臻理想之建築與基地細小化等現象，造成不少都市環境問題。鑑此，為求以地區層級形成或保持良好之市街地，並完備從來之開發許可制度與建築確認制度¹⁹¹而創設此制度。

亦即開發許可制係對於各別開發行為加以審查，就開發行為相互間之調整與指導相當不足；就建築確認制而言，係以基地為單位而就建築物之相關事項加以審查，而不具街區整體之概念審查。於是，為完補上述制度之不足，且謀求得適合於個別地區特性，而整備市街化地與保全良好市街地環境，遂創設地區計畫制度¹⁹²。

地區計畫乃自建築物之建築形態、公共設施及其他設施之配置等觀點，而整體性地整備、開發及保全，具有適合於各別區域特性樣態之環境良好街區（都市計畫法第十二條之五）。又，地區計畫係於都市計畫區域中加以施行，以較小規模之地區為單位，就有關於道路、公園等地區設施之配置及規模；以及建築型態、用途、基地等及其他土地利用限制事項，綜合性、整體性地以都市計畫規範、引導開發行為與建築行為。於是，以地區層級，創造更細小與優良之街區¹⁹³。

¹⁹⁰ 水口俊典『土地利用計画とまちづくり 規制・誘導から計画協議へ』（學藝出版社，1998年）19-20頁。

¹⁹¹ 上山肇、加藤仁美、白木節子、吹抜楊子『実践地区まちづくり—発意から地区計画へのプロセス—』（信山サイテック，2004年）45-45頁；多田英明「地區計画制度の創設と発展の経緯」新都市52卷7號（1998年）64-66頁。進一步說明者為，日本有關開發與建築行為，主要係基於都市計畫法之開發許可制，以及基於建築基準法之建築確認制。

¹⁹² 荒秀編，前掲書（註129）220-221頁；日本の土地百年研究会、不動産研究所、都市環境研究所編，前掲書（註125）213頁。

¹⁹³ 建設技術行政研究会，前掲書（註123）397頁；坂和章平，前掲書（註131）233頁。

從而，地區計畫主要於下列地區施行之¹⁹⁴（都市計畫法第十二條之五第一項第一、二款）。

（1）用途地域所定之土地區域。

（2）非用途地域內之土地區域，以下列區域為主。

①得以或已施行有關住宅市街地之開發及其他建築物或其基地之整備區域。

②建築物之建築或其基地之形成為無秩序發展，或得預見前述情形之土地區域內，從公共設施之整備狀況、土地利用動向等觀之，有形成不良街區環境之虞。

③於健全住宅市街地內之良好居住環境及其他優良街區環境所形成之土地區域。

於是，地區計畫除將地區計畫之種類¹⁹⁵、名稱、位置、區域及面積規定於都市計畫外，亦規定該當地區計畫之目標及其他有關該當區域之整備、開發、保全方針與地區整備計畫¹⁹⁶。地區計畫之方針，是以有關於該當地區之整備、開發、保全之綜合性指針加以規定，並明確化該當地區整備計畫之意義¹⁹⁷。又，有關於地區計畫之相關建築行為，必須向市町村長申請之，市町村長於必要時，得為設計變更之勸告（都市計畫法第五十八條之二）；市町村亦得以條例規範地區計畫內之相關建築限制（建築基準法第六十八條之二）。另外，特定行政廳於特定情形下，得就地區計畫內之相關建築，排除建築基準法之一般規定事項，而適用較一般事項更為放寬之規定（如建築基準法第六十八條之四、第六十八條之五之四等）。

因此，地區計畫具有以下之優點，首先，地區計畫係以市町村內一定地區為對象，而整備該區域內相關之公共設施，並且以基地與建物為一體，對其一併管制與引導，以及行政得選擇溫和之勸告或強硬之命令與許可，以達到有效管制。再者，如同前述，地區計畫得補足傳統都市計畫法與建築基準法上制度之不足，而成為較詳細與完善之土地利用制度。其次，此計畫得確保市街地環境之最低水準，並因應人民多樣之需求，以形成具有舒適、美觀之綜合性居住環境；此外，按以較狹小地區為單位之計畫，得

¹⁹⁴ 地區計畫原來僅於市街化區域中施行，惟為因應實際社會狀況上所需，於1992年將地區計畫施行範圍擴張至市街化調整區域。詳細請參荒秀編，前揭書（註129）221頁；稻本洋之助、小柳春一郎、周藤利一，前揭書（註127）208頁。

¹⁹⁵ 地區計畫按其計畫內容之不同，而有多樣之地區計畫種類。如用途別容積型地區計畫、引導容積型地區計畫、容積適正分配型地區計畫、再開發地區計畫等等。

¹⁹⁶ 地區整備計畫係指有關主要供作街區內居住者等利用之道路、公園等設施（地區設施），以及建築物及其他工作物之土地利用計畫。其規定主要內容如地區設備之配製與規模、建築物用途限制、容積率相關規定、建蔽率相關規定、建築物型態等。都市計畫法第十二條之五第二項第三號、第十二條之五第六項參照。

¹⁹⁷ 荒秀編，前揭書（註129）223頁。

藉由居民之參與，以減少抗爭而達到安定性社區之創造。最後，市町村擁有地區計畫制定之主導權，使地方自治得以落實，並且使傳統土地利用由上至下之指導方式，得藉此計畫而得使地方具有更多之主導權，以切合地方之實際需要¹⁹⁸。

綜合上述，地區計畫有別於一般都市計畫之內容。蓋都市計畫之限制主要係從都市層級之觀點為而必要規範，故假土地使用分區管制將都市內土地作適當之配置與管理，以追求維持、增進都市機能與保持都市良好環境。惟土地使用分區管制係從都市全體之觀點加以管制，無法就地區性之土地利用狀況規範。而地區計畫得補充土地使用分區管制之不足，其得觸及更細微之街區狀況，以規定更適合於該地區建築物樣態之規範，以創造更完善之生活環境¹⁹⁹。

2、再開發地區計畫制度（再開發等促進區）

（1）制度概要

日本於1980年代間經濟高度發展，土地投機等狀況亦隨之而來，於是，當時土地產生異常高漲之現象而產生許多問題。雖然日本政府當時針對地價高漲之現象施行土地交易監視制度²⁰⁰，惟此之效用亦有所侷限，導致成果不彰。另一方面，日本當時亦有擴大土地與都市空間供給之政策，以期增加土地等供給量，而降低其價格。直至1980年代後期，因受都市中心地價高漲之故，亦於既成市街地之都市計畫規範中，加入各項放寬之規定。其中，於1988年間，於都市計畫法中導入再開發地區計畫制度²⁰¹，以放寬土地與都市空間不足之現象。

按再開發地區計畫係針對於都市中心位置之工廠、倉庫、港灣設施等，規模較小且未加利用之遺址地，以促進該等土地之利用轉換，而實施或引導一體性且綜合性之市街地再開發，為謀求土地之高度利用與都市機能之更新而由市町村所制定之計畫²⁰²。易言之，此制度乃按地區之特性而以再

¹⁹⁸ 有關於地區計畫之優點，請參成田賴明，前揭書（註63）198-199頁。

¹⁹⁹ 荒秀編，前揭書（註129）226頁。

²⁰⁰ 土地交易監視制度係日本於經濟泡沫年代時，為因應地價高漲之問題，而於1987年國土利用計畫法修正時所導入之制度，基此，於確保適當且合理之土地利用有困難之虞，於該當地區，都道府縣知事得定一定期限內指定該當地區為「監視區域」。於該監視區域內，有一定面積以上之土地交易時，行政單位認為該交易價格過高或顯著不正常，得為交易終止等勸告，以避免有土地交易價格過高之情事，並求抑止土地投機等狀況。鶴野和夫，前揭書（註61）126-128頁；石田賴房，前揭書（註170）282頁；坂和章平，前揭書（註131）196、199-201頁。

²⁰¹ 於同一時期左右，除再開發地區計畫以外，尚有住宅地高度利用地區計畫、用途別容積行地區計畫等制度之創設。有關再開發地區計畫之創設詳細背景請參石田賴房，前揭書（註168）279-282頁。

²⁰² 荒秀、小高剛編，前揭書（註180）179頁。

開發之實現為目的，並且以地區層級將有關建築物與公共設施之事項，整體性且詳細地規定。此外，亦以公共設施之整備為前提，有具有容積率等限制放寬與為確保都市環境限制之強化功用，以引導良好之市街地發展²⁰³。

惟此制度於 2002 年時與住宅高度利用地區計畫統合至地區計畫，於地區計畫區域之全部或一部，將原來相當於住宅高度利用地區計畫或再開發地區計畫之區域，指定為再開發等促進區²⁰⁴。亦即，有關於依修正前之都市計畫所制定之住宅高度利用地區，或修正前之都市再開發法所制定之再開發地區計畫，於依照新都市計畫法制定之地區計畫區域內，皆將上述兩種地區計畫視為再開發等促進區之都市計畫（都市計畫法附則第三條，平成十四年七月一日法律第八五号）。據此，再開發地區計畫實際上仍存在，僅是併入地區計畫中，而於地區計畫中之必要地區，得指定再開發等促進區矣。鑑此，以下茲就再開發等促進區簡要闡述之。

按再開發等促進區係指為謀求土地合理且健全之高度利用與都市機能之增進，而應施行整體性且綜合性地市街地再開發或開發整備之地區。於以下之地區內，得以都市計畫實施再開發等促進區（都市計畫法第十二條之五第三項）：

- ①現在之土地利用狀況正有顯著變化，或將預見確實有顯著變化之地區。
- ②就謀求土地合理且健全之高度利用上，缺乏必要之適當配置及規模公共設施之地區。
- ③該當區域內土地高度利用之謀求，有貢獻於該當都市機能之增進。
- ④用途地域所規定之區域。

再開發等促進區之地區計畫，主要之規定內容，除地區計畫應規定事項²⁰⁵外，其他尚有關於土地利用之基本方針與以政令所規定之道路、公園及其他設施之配置與規模²⁰⁶（都市計畫法第十二條之五第四項）。據此，再開發等促進區之地區計畫主要內容，是有關於該地區內土地之相關利用發展規定；此外，適當且必要之相關公共設施亦為重要之規範。

²⁰³ 請參日本參議院建設委員會 112 回 13 號， 19 頁。

²⁰⁴ 高木任之，前掲書（註 142）325 頁。

²⁰⁵ 地區計畫除規定其適用地區以外，尚需以都市計畫規定有下列事項：一、該當地區計畫之目標。二、有關該當區域之整備、開發及保全之方針。三、有關以政令所規定主要供作街區內之居住者等利用之道路、公園及其他設施，與建築物等之整備及土地利用之計畫。參都市計畫法第十二條之五第二項。

²⁰⁶ 此所指以政令所規定之相關設施，係為都市計畫法施行令第七條之五所規定：「以法第十二條之五第四項第二號之政令所規定之設施係，道路或公園、綠地、廣場及其他公共空地。」

又，於此地區計畫中，特定行政廳同意之前提下，該地區內之相關建築規定得加以放寬，而適用較為寬鬆之規定。申言之，首先，於地區計畫中之再開發等促進區中，有於以地區整備計畫所定區域中，規定有建築物容積率最高限度之區域內，符合該地區計畫內容之建築物，特定行政廳認為其於交通上、安全上、防火上及衛生上並無妨礙時，就建築基準法所規定之容積率規定，得不予適用（建築基準法第六十八條之三第一項）。

再者，於地區計畫中之再開發等促進區內，符合該當地區計畫內容之建築物，特定行政廳認為其於交通上、安全上及衛生上並無妨礙時，得不適用於建築基準法第五十三條第一項至第三項及第六項（建蔽率之相關規定）之規定（建築基準法第六十八條之三第二項）。

其次，地區計畫中之再開發等促進區內，有符合該地區計畫之內容，同時其基地面積達政令所規定之面積以上²⁰⁷之建築物，特定行政廳，認為其於交通上、安全上、防火上及衛生上並無妨礙時，不適用建築基準法第五十五條第一項及第二項（建築物高度之限制）之相關規定（建築基準法第六十八條之三第三項）。

最後，地區計畫中之再開發等促進區內，依據於基地內有效空地之確保，特定行政廳認為其於交通上、安全上、防火上及衛生上並無妨礙而許可之建築物，不適用建築基準法第五十六條（斜線限制）之相關規定（建築基準法第六十八條之三第四項）。

職是之故，於上述規定下，再開發等促進區內之相關建築物，只要符合相關要件，即得適用較一般寬鬆之規範，而取得更多之建築空間。從而，藉由地區計畫中指定再開發等促進區，針對該區內作詳細之規範並確保必要公共設施之存在，更有效引導該地區內土地之利用。不僅得提供都市更多之空間，亦得確保都市之良好發展，以創造更完善之生活環境。

（2）容積移轉之運用

於前所述之建築放寬規定下，即產生容積移轉之效果。亦即實施於每個街區之利用容積調整，就個別之基地，特定行政廳審查個別之建築計畫內容後所許可之建築物，於該地區整備計畫所規定之容積率限度內，各地權者間得，針對其容積率互相加以調整後，而形成容積移轉之效果²⁰⁸。為求更進一步瞭解其容積移轉內容，以下圖表示之。於此再開發促進區中，

²⁰⁷ 建築基準法施行令第一百三十六條之二之六規定：「法第六十八條之三第三項之以政令所定規模為，三百平方公尺。」。

²⁰⁸ 和泉洋人，前揭書（註 141）43 頁；福本泰，前揭文（註 36）131 頁。

此三筆基地若皆符合建築基準法第六十八條之三相關規定者，於特定行政廳之許可下，該等基地得不適用於一般規範，使其建築物獲得放寬。又，在該地區整備計畫所規劃之容積上限內，於此三筆土地間，得互相調整其容積，遂產生容積移轉之效果。

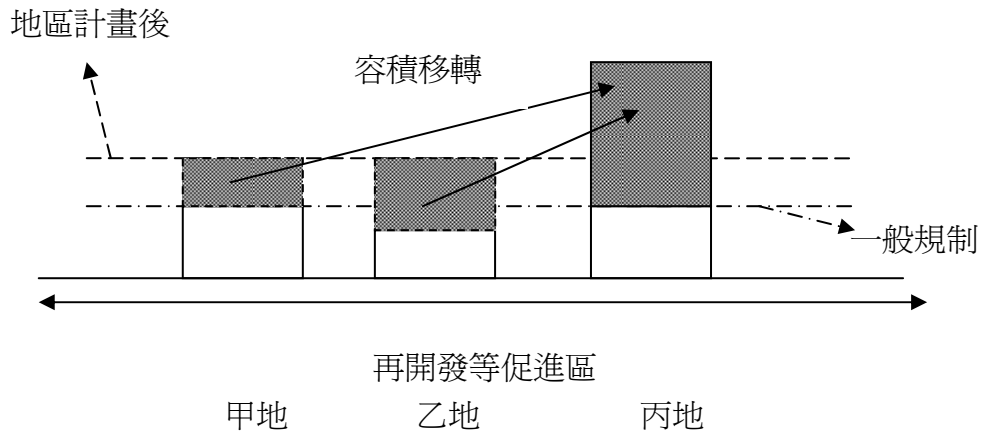


圖 7 再開發等促進區之容積移轉圖

資料來源：本研究參酌福本泰，前揭文（圖 1）131 頁，所繪製。

（三）容積適正分配地區計畫

1、制度概要

日本於 1991 年發生泡沫經濟之崩壞與地價下跌之狀況，該等狀況對於經濟社會產生相當之衝擊；從而，對應於經濟社會變化而產生須根本性地檢討都市計畫制度與回復大都市中心之居住機能等課題。職是，於 1992 年即針對該等課題而修正都市計畫法²⁰⁹。本次修正係為 1968 年都市計畫制定以來之正式性檢討，其中之修正即是有關於容積放寬制度，亦即創設容積適正分配地區計畫。

此制度主要乃就地區整備計畫（不包含再開發等促進區），於用途地域之土地範圍內，具備適當配置與規模之公共設施土地，而就其建築物之容積適當分配者，認為為謀求按該當地區整備計畫區域之合理土地利用促進，有其必要時，得區分該地區整備計畫之區域而規定容積率之最高限度

²⁰⁹ 和泉洋人，前揭書（註 141）31 頁；稻本洋之助、小柳春一郎、周藤利一，前揭書（註 127）207 頁。

(都市計畫法第十二條之七)。而於該地區內之各區域，於最高限度容積率下，得適當分配容積率，又，此制度之適用場合主要為以下兩者²¹⁰：

(1) 適用引導型地區計畫²¹¹而整備公共設施且謀求土地有效利用，於面臨以都市計畫所指定之主要道路等區域內，根據較高容積率而促進該區域內土地之合理利用；同時促進鄰接該當主要道路之道路整備，依照容積之適正分配而有促進公共設施整備必要之場合中施行。

(2) 於土地利用上有一體性之區域內，認為於住宅供給之促進、文化設施及其他公益上有必要之設施整備；以及為了其他都市機能之增進等，而超過指定容積率而應謀求土地高度利用之區域。與為了樹林地、開放空間等之保全、形成，抑或傳統性建物之保存、良好景觀與街區之保全或形成等，而應適用低容積率之區域。易言之，於上述適用超過指定容積而應高度利用之地區適用低容積之區域間，以此計畫適當分配其容積，以達土地最有效之利用。

由上述得知，容積適正分配地區計畫中，於劃分各區域後，於應高度利用地區之容積率將超過一般規定值，以促進土地更有效之利用。其主要依據之法律係為建築基準法第六十八條之五。亦即，於依照都市計畫法第十二條之七區分地區整備計畫而規定建築物容積率之最高限度，將該最高限度視為建築基準法第五十二條第一項第一號至第四號之規定；並在該地區中另外規定適用於該地區之建築物容積率之最低限度、建築物基地面積之最低限度等事項。簡言之，將由地區整備計畫所規定之容積率最高限度，視為於用途地域之都市計畫所規定之容積率限度，而使該地區之建築物加以適用。此外，亦一併規定該地區範圍內建築物之容積率最低限度、基地面積最低限度等規定²¹²。

2、容積移轉之運用

此制度是於一定區域內之總容積範圍內，施行容積之適當分配，遂產生土地間容積移轉之現象²¹³。詳言之，將特定區域內劃分為應作高度利用地區與應作低度利用地區，並且於該特定區內指定最高容積率。再以此計

²¹⁰ 「都市計畫運用指針」，同註 185，162 頁。

²¹¹ 所謂引導型地區計畫亦是於 1992 年都市計畫法修正時所創設之制度，其主要理念為不僅土地之有效利用為必要，且因公共設施之未加整備，而造成土地無法有效利用之地區廣泛地存在；另一方面，為了應對市街地向外擴張之都市構造問題，而以引導伴隨公共設施之土地有效利用為目的之制度。參都市計畫法第十二條之六；「都市計畫運用指針」，同註 185，159 頁。

²¹² 高木任之，前揭書（註 142）341 頁。

²¹³ 日端康雄「わが国の容積移転システム現状のと課題」收錄於氏編，前揭書（註 5）19 頁。

畫針對高度利用地區與低度利用地區之容積作適當之分配，以求個別區域之最適當利用強度，而於此容積分配之過程中，即產生容積移轉(參下圖)。又，此制度之特色為，其容積移轉並非以個別基地為單位，而是以地區為單位。然而，由於此制度係以地區為單位進行容積分配，以及有規定其移轉之限度，故其運用上有其困難之處²¹⁴。

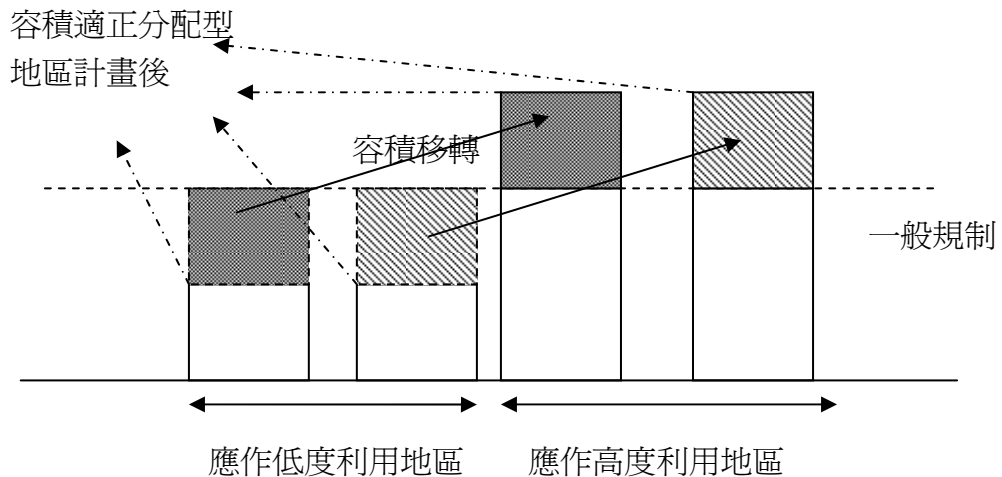


圖 8 容積適正分配型地區計畫之容積移轉

資料來源：本研究參酌福本泰，前揭文(圖1)(清文社，2002年4月)133頁。

(四) 特例容積率適用區域計畫

1、制度概要

日本繼 1992 年對於都市計畫法正式性檢討以來，亦於 2000 年針對都市計畫法與建築基準法做相當程度之修正。主要背景乃為都市計畫法自 1968 年施行以來，此三十年間人口聚集於都市之現象趨於緩和、汽車普及化之發展等，使得都市之經濟社會環境產生極大變化。為此，為使都市計畫得以對應於當時安定及成熟之社會，並且於地區成為都市計畫主體下，須使都市計畫具備得以確實應對個別地區課題之彈性與透明性²¹⁵。又，其修正重點主要為以中心市街地為對象，以促進其土地有效利用與創造具活

²¹⁴ 福本泰，前揭文(註 36) 132 頁。

²¹⁵ 參加藤卓二之發言，日本眾議院建設委員會 147 回 7 號，24 頁；參中山正暉之發言，議院国土・建設委員會 147 回 13 號，11 頁；中山正暉之發言，眾議院本議會 147 回 18 號，2 頁；馬場崎靖「都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律(平成 12 年法律第 73 号)による都市計画法の改正とその施行について」新都市第 55 卷 652 號(2001 年 5 月) 6-7 頁。

力之都市；以及以郊外為對象，實現豐富且良好之田園環境²¹⁶。其中，就中心市街地促進土地有效利用之方面，即為此而創設特例容積率適用區域制度。該制度當初創設目的是為謀求既成市街地之再整備，而於應謀求商業區內做高度利用之區域中，以促進未利用建築物容積之活用，遂創設此制度²¹⁷。

按特例容積率適用區域制度係指於大都市中心之商業區中，於道路、鐵路、下水道等基礎設施相當完備之區域中，以都市計畫訂定該地區全體土地應謀求高度利用時，以土地所有權人之同意為前提，特定行政廳就該地區內各基地一併與地區實情加以考量，認為有謀求合理且適當土地利用之必要，基於其於交通上、安全上、防火上及衛生上無所妨礙，就兩個基地以上活用其容積率之制度²¹⁸。易言之，本制度乃就特定分區中，在具有適當配置及規模公共設施之土地區域，從建築基準法第五十二條第一項至第九項所規定之建築物容積率限度觀之，以促進未利用建築物容積率之活用，而規劃為謀求土地高度利用之地區（都市計畫法第九條第十五項）。又，本制度主要係為謀求土地之有效利用，且促進未利用容積之有效運用。是以，建築基準法第五十七條之二針對此區域內之相關建築事項加以規範。故以下就此規定說明之。

首先，於特例容積率適用地區內之兩個以上基地，所有權人或以建築所有為目的之地上權人及租賃權人；抑或得到此等權利人之同意者，一人或數人依規定得向特定行政廳，申請就兩個以上之基地（以下稱特例基地）個別適用特別容積率（以下稱特例容積率）限度之指定。此申請若有利害關係者，於申請前必須得其同意。

再者，特定行政廳就其所申請之特例容積率限度，需針對該等建築物之利用上必要性與周圍狀況加以考量後，再根據具備適合個別特例基地之容積，而訂定合理且適當之相關規定。若此容積率限度超過建築基準法第五十二條所規範之一般規定值，則該等建築必須於交通上、安全上、防火上及衛生上無所妨礙，始足當之。

綜合上述，特例容積率適用地區制度可以說是連擔建築設計制度之地區版，以對象地區要件、指定申請要件等為前提，於商業區中具有適當配置且規模公共設施之土地，於區域全體總容積範圍內，區域內特例基地得

²¹⁶ 稻本洋之助、小柳春一郎、周藤利一，前掲書（註 127）209 頁；小林重敬，前掲文（註 159）9-10 頁；山本正堯之發言，參議院国土・建設委員會 147 回 14 號，18 頁。

²¹⁷ 同註 213。

²¹⁸ 何村茂「東京都における容積移轉制度の運用上考え方」收錄於日端康雄編，前掲書（註 5）40-41 頁；小林重敬，前掲文（註 159）9-10 頁。

以另外指定容積率，使土地更有效利用。而就未利用容積之活用而言，其亦得達到保護歷史性建築物之保全與空地之創造²¹⁹。

2、容積移轉之運用

按特例容積率適用地區僅係以都市計畫指定位置與區域等事項，就具體建築容積放寬事項，乃基於土地所有權人之申請，而委由特定行政廳加以指定，因此，其制度具有尊重土地所有權人意願之功能²²⁰。此外，藉由土地所有權人之申請，特定行政廳得就特例基地間指定適當之容積率，而使該土地所有權人於特例基地間分配容積時產生容積移轉（參下圖）。

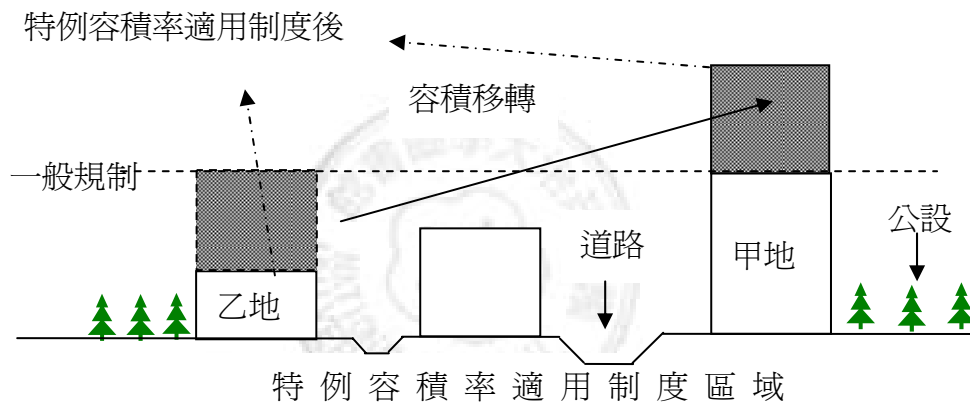


圖9 特例容積率適用制度之容積移轉

資料來源：本研究參酌福本泰，前揭文（圖1）134頁。

²¹⁹ 小林重敬，前揭文（註159）10頁。

²²⁰ 「都市計畫運用指針」，同註185，71頁。

第四節 綜合歸納與問題整理

誠如前兩節所述，日本之容積移轉制度主要乃基於建築基準法與都市計畫法之規定所進行。綜觀各該制度之內容，就日本容積移轉制度內涵，本文有以下之綜合歸納與問題整理。

一、綜合歸納

(一) 運用於建築開發與都市發展等積極層面

綜觀日本容積移轉制度，主要係基於建築基準法與都市計畫法。就建築基準法而言，其主要立法目的乃為「…謀求國民之生命、健康及財產之保障，並以促進公共福祉之增進為目的。」（建築基準法第一條）；就都市計畫法而言，其主要立法目的為「…謀求都市健全發展與有秩序之整備，並且有助於國土均衡發展與公共福祉之增進。」（都市計畫法第一條）於此等立法目的前提下，進行各種之建築管制與都市規劃。

日本於1960年代以來，國家社會陸續經歷重大變遷，故亦造成都市發展過程中產生許多問題，針對此等都市問題，必須加以解決；否則，將對於國家、社會與經濟之發展造成危害。鑑此，針對各時期所產生之不同都市與建築相關問題，日本之都市計畫法與建築基準法，陸續於各該法律中創設各種因應制度，以期解決各時期所面臨之都市發展問題，並謀求良好之都市與建築發展。就積極層面而言，各該容積移轉制度主要在於促進建築開發並有效規劃都市發展，使都市得以良好發展，於該等相關措施之發展過程中，即產生所謂容積移轉之制度。申言之，日本容積移轉制度皆是為了積極改善現有建築與都市之發展問題，將容積移轉積極運用於開發之手段中。故日本容積移轉之運用，主要著力於都市與建築發展等積極層面，而非如同我國將容積移轉運用於屬較消極之補償手段。

就此積極面之運用，綜觀其法律規定與運作內容，皆是透過都市計畫之手段，利用各種都市開發與規劃計畫，並配合建築基準法之相關管制，進行都市開發與建築發展管制。於日本現行相關容積移轉制度中，具有相當之多樣性，針對各種不同之狀況，得運用特別之制度加以因應，使都市得更良好之發展。其容積移轉之主要運作內容，多半係以計畫排除現行相關法律之原有規定，而得另外適用較為寬鬆之規範值，使於該計畫下之各建築開發，擁有較多開發量體；更甚者，由各建築基地所有權人，於符合計畫規範與不妨礙重大公共安全者，得由各該所有權人針對於個別發展意

願與基地狀況，與其他基地所有權人間自由調配各基地所擁有之容積量體，進而產生容積移轉之效果，此等運作過程具有相當活力與多樣性，對於促進都市發展具有相當之功能。是以，日本容積移轉於上述之背景與運作概念，陸續產生相關容積移轉，為更清晰瞭解日本容積移轉之特色與優點，以下分由基於建築基準法與都市計畫法之容積移轉，加以闡述其特色與內容。

1、基於建築基準法之容積移轉特色

首先，日本於1960年代以來，都市產生中高層建築物無秩序發展，對於都市發展造成不良之影響；鑑此，須以計畫指導民間之建築發展，故於建築基準法中創設綜合設計制度，以個別建築計畫有效引導民間之良好建築發展。此制度主要係為促進建築基地規模化，以提高土地有效利用，並確保建築基地內之公共空間。從而，於建築基準法所規範一基地一建物之前提下，並符合相關要件時，得於建造數個建築物間增加其容積量體，使其適用超過一般規定值之容積；抑且於該等建築物間，互相調配此等增加之容積，而產生容積移轉之效果。藉由此等容積增加之制度，有效引導民間建築確保有效公共空間，促使都市良好發展；並得提高土地利用，針對個別建物間最適容積開發量，由私人於符合法律之規範下，自由調配建物間之容積，以達個別建物之最有效利用。

再者，上述綜合設計制度之適用範圍與標的屬於較小規模之建築，惟於適用上，對於個別基地又稍嫌嚴苛；鑑此，即產生所謂一團地綜合設計制度，對於一定規模範圍且具有整體性之數筆土地，進行大規模之綜合設計制度，將原有之綜合設計制度擴大運用，並解決綜合設計制度無考量個別基地間調和之缺點，以促進都市與建築得更有效之發展。此一團地之範圍內，得有道路之存在，亦即基地間並非必須具有整體連接性，只要於規劃利用上具有一致性即可。於一團地綜合設計制度下，數個各別基地得加以結合而視為單一基地加以管制，使原開發量體較小之基地與開發量體較大之基地結合發展時，其得適用開發量體較大之規範，使其獲得容積之增加；抑且就此等容積增加之範圍內，於此地區之土地間，即得進行容積調配而產生容積移轉之效果。故而，此制度乃以有效之計畫規劃並引導大規模土地間之開發，藉由容積量體之增加，進行個別基地間之調配，考量個別基地間之關係，以促進都市與建築更有效與良好之發展。

其次，以上相關制度主要皆針對新開發建築加以規劃，針對傳統既存建築物則缺乏有效之管制與規劃；鑑此，為有效促進既存市街地之有效利用，以及避免既成市街地潛在之危險發生，於建築基準法中創設連擔建築物設計制度，針對既成市街地基加以有效規劃。原則上，此制度乃為一團

地綜合設計制度之追加制度，此制度之特色在於其適用標的必須為既存建物而非新建建物；抑且於此適用範圍內之土地必須具有相當連續性，不得有對於基地連續性有妨礙之道路、河川等存在。於此制度下，範圍內之既存建物間，得作更合理之容積分配，並有效規劃集中之開放空間；不僅使建物間得作更有效之發展與利用，並且得確保空放空間之存在，使都市發展更加完備。

最後，綜合設計制度與一團地綜合設計制度主要皆是針對都市新發展之建物加以有效規劃與引導，使都市不至於無秩序與紊亂之發展，並且更進一步考量個別基地間容積之調配，使個別基地得按其條件，尋求最適之發展與建築方式。連擔建築物設計制度與上述兩者不同，其乃針對既存建物所存在之問題加以解決，降低與避免既存市街地因地震等所帶來之損害。就個別建物間進行容積調整，並尋求開放空間之確保，以提升既成市街之環境與發展。雖然此等相關容積移轉制度規定於建築基準法中，乃針對建築物之相關事項加以規範，惟其制度之運作過程中必須與都市計畫緊密結合，利用相關都市計畫手段達成此等制度之運作，故其運作目的與手段皆屬於較為積極之開發面，此於我國將容積移轉運用於補償手段有極大之不同。

2、基於都市計畫法之容積移轉特色

首先，日本於第二次世界大戰後快速成長，此等發展造成都市人口與建築密度提高，市街地環境快速惡化，為解決此等問題，則創設特定街區制度。此制度主要乃係以相當規模之計畫，針對一定規模之單一街區或複數街區中，以確保都市環境之有效空地與謀求市街地之整備改善等為目的，進行相關建築計畫。就此範圍內之相關建築規範，乃以都市計畫加以決定，按地區之特色，特別另外規定其建築適用值，而排除原有建築基準法之相關規定。從而，藉由都市計畫法所規範之相關適用值，將會較建築基準法之規範值寬鬆；故按建築基地個別形態之不同，得針對個別建物間之容積加以分配，而產生容積移轉之現象。是以，以都市計畫之手段，將容積移轉運用於確保有效空地與謀求市街地之整配改善等積極面向。

再者，日本於1980年代經濟高度發展，土地供給量不足，使現有土地不敷使用，故為緩和都市發展，以釋出更多土地以供利用，而創設再開發地區計畫。此制度乃針對都市中心之工廠、倉庫等，規模較小且未加利用之土地，促進其土地利用之轉換，實施整體性且綜合性之市街地再開發計畫，以提高土地高度利用並更新都市之機能。此制度於2002年與住宅高度利用地區統合至地區計畫，而成為再開發等促進區，於此地區內，於一定要件下，相關建築之規定得加以放寬，而使容積量體增加。就此容積增加

之範圍內，個別基地間得互相調整其容積，而產生容積移轉之效果，使都市之再開發更具彈性；抑且得按個別基地所需調整其容積，以求個別基地之最有效利用，並提高都市之發展。

其次，為因應日本於 1991 年泡沫經濟崩壞與地價下跌之情況，其於都市計畫法中進行大幅度之修改與檢討；其中，即創設容積適正分配地區計畫。此制度主要乃於特定地區中具有相當規模之公共設施土地，就其建築物間進行容積之適當分配。例如，劃定高度利用地區與低度利用地區，將低度利用地區之發展受限容積移轉予高度利用地區，使低度利用地區得獲得保存，亦得使高度利用地區得作更高度之發展。此制度，不僅得促進特定地區之有效利用，亦得保存相關應予保護之土地，如古蹟、綠地等；故其功能較具多樣性。

復次，日本都市計畫法自 1968 年施行以來，歷經三十年後，都市發展已趨成熟與安定，為使都市計畫得更貼近現代社會經濟發展所需，陸續創設相關制度；其中，為促進市街地土地之有效利用，創設特例容積率適用區域計畫。此制度乃針對於大都市中心之商業區中，於相關基礎設施完備之前提下，經由土地所有權人之同意後，特定行政廳得就各種情況考量後，於此特定區域中，促進其容積之有效利用。是以，於此特定地區內，個別基地間為促進容積之有效利用，亦得調整相關容積運用，使個別土地得達到更有效之利用。

最後，基於都市計畫法之相關容積移轉制度，主要乃按日本各時期所產生之都市問題，所發展出之解決之道。原則上，此等容積移轉制度乃以都市計畫之角度出發，針對區域性等具有一定範圍內之土地與都市發展加以規劃，並且為促進土地更有效之利用，多半排除建築基準法對於建築之相關限制，而利用都市計畫按地區及土地個別之特性，另外訂定適當之相關規範值，使都市發展更具多元化。雖然此等容積移轉制度係以都市計畫宏觀之角度針對土地利用加以規劃，惟其亦考量個別基地間之調配；亦即，利用容積移轉使個別基地間之調配，得按其發展所需及個別條件，於基地間進行相關容積移轉，以求個別土地之更有效利用。據此，此等容積移轉不僅具有整體性宏觀之規劃外，並以公共設施確保或存在為前提，抑且考量個別基地間之狀況下，此等容積移轉制度得較有效降低與避免容積移轉所帶來對於環境之衝擊。此外，亦顯現出基於都市計畫法之容積移轉運用，主要皆於促進都市良好發展與提高土地之有效利用，相當具有積極性。如此完正計畫體系乃為我國所缺乏，有相當之參考價值。

（二）容積移轉為各制度之附帶效果

各該容積移轉制度之本質上，皆屬於容積放寬之制度，而非直接施行容積移轉之制度。亦即，各該制度之運作內容與目的，多半欲提升建築基地之容積，於符合一定要件下，經特定行政廳之認定後，使基地得超出原本法律之規範，得個別適用較寬鬆之規定，使建築基地獲得更多之容積，使其建築形態更具彈性。抑且於各制度之運作下，原則上送出基地亦得加以開發僅是較原有開發量體小，此則以一般容積移轉限制送出基地開發之意旨相異。於此容積放寬之前提下，於適用該等要件之建築物間，得調配其容積，進而產生容積移轉之現象。因此，日本之容積移轉制度設計目的，原則上並非以容積移轉為依歸，容積移轉僅不過是制度運作所產生之現象矣。就此而言，日本容積移轉制度於其本質上，屬於較為積極之建築與都市開發手段。然於某些制度之運作下，亦可達到保護古蹟與開放空間之目的，如特定街區制度、容積適正分配地區計畫與特例容積率適用區域計畫等。自該等制度之整體內容以觀，主要還是著重於開發面，此等保存古蹟等之效果，應屬附帶性質。綜合上述，日本之容積移轉制度內涵具相當之多樣性，主要乃以建築與都市開發為重心，另外亦具有保存古蹟與開放空間之功能。此外，日本之容積移轉皆有一適用前提，亦即任一制度之適用泰半須其土地面積具有一定規模；其土地具有一定規模之公共設施；須經特定行政廳於容積移轉前，針對安全性等加以考量後，始加以許可。

（三）運作規模具有多樣性

日本容積移轉制度運作規模，具有多樣性與整體性。申言之，其容積移轉制度中，有以單一基地間（一基地一建物原則）或特定範圍街區內各建物之容積移轉；亦有以街區為單位所進行之容積移轉。前者主要有綜合設計制度於一基地一建物之原則下，各該建物間之容積移轉，如連擔建築物設計制度於具有土地連續性之地區內，各建築物間之容積移轉；特定街區制度中以單一街區為標的，各建築間所進行之容積移轉；再開發等促進區地區計畫範圍內各建築物所進行之容積移轉；由特定行政廳以特例容積率適用區域計畫所指定之特例地區內，各建築物間之容積移轉。後者主要為一團地綜合設計制度適用地區內，有隔著道路之數街區間建物之容積移轉；特定街區制度中有以複數街區為標的，以各街區間之建築物，以街區為單位所進行之容積移轉；容積適正分配計畫適用地區內，以應作低度利用地區與應作高度利用地區為單位，其各地區內之建物，以街區為單位所進行之容積移轉。以上各制度間有以基地為單位與特定之街區間為單位所進行之容積移轉，使日本之容積移轉形態與範圍上，具有相當之多樣性，而具有足以應對社會經濟之多元性與快速變遷之優點。

(四) 結語

綜觀上述，日本目前相關容積移轉制度主要運用於都市發展與建築開發，如此運作機能、規模與目的之多樣性，使日本於都市發展上，得針對各種都市問題或都市發展所需，利用各種容積移轉制度，透過都市計畫之手段，進行相關都市開發與發展。此外，藉由事前都市計畫之規劃，可宏觀且前瞻性地預擬都市未來之發展，使都市發展更有效率。抑且藉由此事前規劃，降低都市發展對於自然環境之衝擊，於必要時，更可利用容積移轉之效用，減緩某些地區之開發壓力並保存相關應保存之用地，如古蹟或自然環境等用地。

如此一來，就積極面而言，其可達到都市有效且良好之發展，例如於某一特定範圍內之建築基地間，於獲得容積放寬後，各基地間得自由調配其容積，故於此地區內之送出基地則未必為須加以保存之土地，僅是其於開發上，自願留有不需利用之剩餘容積量體，而將該未利用之容積，移轉予需要額外容積之接受基地，使其得提高土地之利用。

他方，就保存特定用地而言，其可利用容積移轉保存應保存之相關用地，此送出基地所剩餘之容積，乃由公法強制其發展受限所剩餘之容積，與前述送出基地自願留有未利用容積之狀況不同。此將容積移轉作為補償手段之一種，具有保存之功能。若善加利用此等容積移轉之相關制度，即得使都市之開發達到現代環境發展所追求之永續發展目標。故而，日本自1960年代以來所陸續發展出之相關容積移轉制度，就都市積極發展面上，得針對都市發展之各種問題，具有良好之成效，此等經驗與作法實具相當參考價值。

雖然，此等容積移轉制度雖應善加之運用，惟相關之配套措施並不可缺；否則，此等大量運用都市積極開發之容積移轉手段，將引發更多之都市規劃與其他相關法律問題。此等配套措施至少應有嚴格之審查程序，此等建築容積之移轉不僅對於個別基地有所影響，對於該地區之發展亦息息相關，故針對容積移轉之相關審查必須嚴格把關，以免容積移轉後引發更多都市問題；此外，針對容積移轉運作過程與審查之部分亦應考量相關民眾參與之問題。再者，容積移轉後，容積移轉雙方當事人權益確保之配套。日本容積移轉之運用，原則上土地於容積移轉後，仍由私人所擁有並加以開發，此發展利益龐大，對於土地所有權人有重大影響，故如何確保雙方之權利義務關係，即為重要之課題；此外，土地於容積移轉後，若將土地所有權移轉於他人，原容積移轉雙方當事人之容積移轉效力，又應如何對該第三人主張等配套問題，必須加以釐清與解決，以免引發更多法律問題。

然而，日本容積移轉制度並非完美無瑕，其尚存有相關問題。此等問題對於我國於制度上之改進具有相當之助益。鑑此，以下分別針對日本容積移轉之相關缺點與問題加以闡述。

二、問題整理

（一）容積移轉制度之審核與都市發展問題

就日本各都市所指定之容積率而言，有過高之現象。於一般實際使用之情況卻未完全將都市計畫所指定之容積率加以使用殆盡。因此，已有必要針對其容積過高之狀況加以檢討。然而，就日本容積移轉制度中，多半屬於容積放寬之制度，如特定街區制度與綜合設計制度之運作，主要皆是對容積予以加成之制度。故在該等容積移轉制度運作時，應審慎考量其對於整體環境所帶來之影響；否則，若未加以嚴格詳細審查，恐將造成都市容積無秩序地增加，造成公共設施之負擔²²¹。此外，日本容積移轉亦牽涉地區之綜合判斷、空地整備與公共設施負擔之問題，故於容積移轉之適用上必須謹慎為之，否則恐使原有都市計畫有名無實，破壞原有之都市規劃²²²。

（二）容積移轉公示之問題

日本對於容積移轉相關公示之討論主要乃起因於為確保容積移轉之效力。蓋於日本現行法體制下，認為容積移轉後雙方之權利義務關係僅止於債權，而屬相對效力，對於容積移轉雙方當事人以外之第三人，並不產生任何效力。又，於日本之容積移轉制度下，於容積移轉後，不論是送出基地與接受基地之所有權仍保持為私有，得於土地交易市場中加以進行，故若容積移轉後，於容積移轉關係為債權之前提下，送出基地或接受基地移轉於第三人時，該新土地承受人則不受到容積移轉之效力拘束。如是，將無法確保容積移轉效果之維持，亦無法保障容積移轉雙方當事人之權益，因此則日本有嘗試以其他方式之運用，以確保容積移轉之效力。而此等方式之討論中，亦可達到公示容積移轉之效果，故就日本此相關效力確保之作法與討論，或有其參考價值，故以下加以闡述。

1、利用他項權利之討論

（1）地役權

²²¹ 陳立夫，前揭文（註 140）60-61 頁。

²²² 福本泰，前揭文（註 36）134-136 頁。

日本法務省認為得以地役權登記之方式，以表彰容積移轉之效果²²³。亦即以送出基地為供役地，限制其特定部分之使用；以接受基地為需役地，使其因送出基地之限制，而獲得額外容積使用。如此與容積移轉之狀態較為接近，屬於較適當之方式²²⁴。但亦有認為地役權登記無法完全正確反映容積移轉之內容²²⁵。地役權可藉不動產登記加以公示，而達到相關公示效果。其實例主要有日比谷城市（日比谷シティ）²²⁶。

（2）地上權

藉由容積移轉雙方以於接受基地設定地上權之方式，以達到容積移轉公示之方法。例如於日本札幌有一案例，以甲、乙兩地適用綜合設計制度，甲將其因綜合設計制度所多出之容積移轉於乙地上，而雙方之權利義務即以設定地上權之方式進行。細言之，於甲地上設定地上權，並由乙支付對價給甲，而由乙取得該未利用容積權之利用權利²²⁷，並且藉此達到確保容積移轉之效果。此外地上權亦得藉由不動產登記加以公示，而達公示效果。

（3）區分地上權

按區分地上權係以土地上下一定範圍內之特定空間圍標的，以建築物或工作物等為目的所設定之權利。由送出基地所有權人與接受基地所有權人，於送出基地上之特定空間範圍內，設定區分地上權使送出基地所有權人於其土地上之該設定空間不得加以利用，而將此利用之權利轉移至接受基地上加以使用。於實務上，大阪堂島浜即有以設定區分地上權之方式進行容積移轉。亦即於送出基地甲上，由接受基地乙之所有人以鋼筋混泥土建築物之所有為目的，並以大阪灣最地海平面上二十公尺至五十公尺間為範圍，設定存續期間為六十五年之有償區分地上權²²⁸。

2、其他方式之討論

（1）空間役權²²⁹

²²³ 矢野進一「都市空間の有効利用（その1）—容積率又は空中利用に関する諸問題」法令解説資料総覧81号（1998年10月）132頁。

²²⁴ 野村好弘、小賀野晶一，前掲文（註59）25頁；高木文雄，前掲書（註4）179頁；丸山英氣『現代不動産法論』（清文社，1989年6月）154頁。

²²⁵ 日端康雄，前掲文（註213）17頁。

²²⁶ 有關日比谷案例請詳參江本武「日比谷シティ」收錄於日端康雄編，前掲書（註5）171-180頁。

²²⁷ 丸山英氣，前掲書（註224）134頁。

²²⁸ 丸山英氣，前掲書（註224）159頁。

²²⁹ 空間地役權係指以特定空間為標的而設立之地役權。例如，於高壓電線所通過之空間，而就其電線周邊限制或禁止工作物建造時，此即為空間役權。本來，於上述場合中，皆傾向以設定地役權而認定之，或者至少以人役權加以理解，惟以地役權或人役權加以理解皆有所不切。即便空間地上權或空間所有權亦無法適切地解釋，蓋就限制或禁止該空間地上權或空間所有權周圍供作物建造之權利，尚屬空間役權之概念。就地役權之內容而言，其主要係以土地上下之特定空間為供役空間，對該空間課予不作為義務，如禁止於特

有認為未利用容積之買賣，實際上係以使用未利用容積率之新建築物為需役空間，而禁止增建負有不作為義務之空間為供役空間。於此見解下，係強調未利用容積率之利用，故所剩餘空間之支配權並無移轉，而僅是產生剩餘空間之不作為，惟於此為地役權之前提下，雖其係為了使用未利用容積之需役地建築物而存在，但謂其為供土地便宜使用並不恰當，毋寧其較近似於人役權，而非就空間之負擔²³⁰。

(2) 空間租賃權²³¹

基於承租未利用容積，而就該部分設定對方之不作為義務，其效果為更加擴大自己之支配空間，而就該擴大之部分得為加以建築。由於空間租賃權屬債權，故其得基於契約自由原則，而自由訂定其約定內容，並且不受物權法定主義之限制。惟其難處在於無法加以登記，使承租人之權利較其他物權權利人之法律地位為弱，有保障不周之虞。

(3) 基於規約、建築協定利用之物權化

就區分所有建物而言，若有容積移轉之情事，即得藉由分管契約與建築協定加以約束接受基地與送出基地雙方之權利義務。詳言之，送出基地所有權人對於其區分所有建物，得訂定分管契約與建築協定約束各區分所有權人，不得使用已移出之容積，並且使其區分所有建物之受讓人亦受該分管契約之約束，而不得使用已移轉出之容積²³²。

4、小結

綜合上述，由於日本目前限於物權法定主義下，僅得承認容積移轉之性質為債權，故為確保容積移轉之效力並達到相關公示之效果，於其實務上即尋求其他方式，使容積移轉達到物權之公示效果。

目前日本於實務上之作法主要為援用其他物權登記之方式，如地上權、地役權與區分地上權等藉此確定容積移轉雙方之權利義務關係，並表彰容積移轉之效果。亦即，現行物權中有某些權利與容積移轉之效果有相

定空間建造工作物；作為義務，如就特定空間設置汲水或排水之用；抑或容忍義務，如忍受排煙或震動等，而供需役人便宜使用。職是，空間役權之種類與內容要較一般地役權多樣與複雜化。篠塚昭次，前掲文（註 63）127 頁以下；篠塚昭次，前掲書（註 63）193 頁以下。

²³⁰ 丸山英氣，前掲書（註 224）155-157 頁。

²³¹ 所謂空間租賃權係以土地上下之特定空間為標的而為租賃之權利。既為租賃權者，於我國民法體系中即屬於債權，故無若空間所有權等有物權法定主義之問題。是以，空間租賃權之成立，毋須特別加以立法，亦毋須以習慣法成立為前提，僅需以當事人之特別約定或基於時效成立即可。就其租賃權之標的，基於私法自治原則，得水平區分、斜面區分抑或球體，任何形式內容皆無不可；惟不得違反法律強制規定與公序良俗，自不待言。請參溫豐文，前掲書（註 62）121-122 頁。

²³² 丸山英氣，前掲書（註 224）169、171 頁。

似之處，因此即得藉由該等物權之設定，如地役權、區分地上權等，以達到容積移轉公示之效果。

(三) 民眾參與之問題

日本容積移轉除對於送出基地與接受基地有所影響外，對於該等基地周圍之土地所有權人等，亦將造成相關影響。尤其對於接受基地所有權人周圍之土地所有權人等，將帶來較為擁擠之交通以及公共設施相對擁擠之負面效應。因此，應有適當管道讓權利受有影響之土地所有權人，得於容積移轉前，表達相關意見，以免造成相關權利之損失。自前兩節針對日本容積移轉之介紹當中，可以瞭解日本容積移轉制度主要係藉由都市計畫手段加以進行，故其與我國容積移轉制度有所不同。

詳言之，日本之容積移轉制度乃融合於其都市計畫中，直接藉由都市計畫之進行，事前規劃相關容積移轉之內容，得降低容積移轉制度對於環境造成之衝擊。反觀我國，乃係於都市計畫成立後，才將容積移轉制度加以運作，藉由調整現有都市計畫以配合相關容積移轉之進行，缺乏宏觀之規劃，較易對於接受基地周圍區地產生環境上之衝擊。是以，日本之容積移轉制度，原則上針對相關民眾參與，即得藉由都市計畫本身民眾參與機制加以達成，避免相關問題。惟日本容積移轉中，除依照地區計畫所進行之容積移轉，得較詳細地就小地區範圍之民眾深入參與計畫外，其他容積移轉之尚嫌不足。

職是，日本容積移轉制度主要皆是藉由都市計畫之方式加以運作，將容積移轉融入都市計畫中，成為都市計畫之一部分。故於擬定都市計畫之過程中，得事前整體考量容積移轉對於周圍環境之衝擊，而為完備之整體考量，以降低容積移轉對於周圍環境所帶來之衝擊。抑且，於此考量過程中，亦得藉由都市計畫本身所設立之相關民眾參與機制，考量因容積移轉而造成權益受影響民眾之相關意見，此等作法得使都市之發展更為完善。

惟目前有關於日本都市計畫相關民眾參與之機制，並無於其實務上真正落實，故對於容積移轉之相關民眾參與機制亦無法發揮功用。申言之，日本之都市計畫法第十六條規定，都道府縣或市町村「認為有必要」時，得採取反映人民意見之公聽會等措施。據此，就公聽會等舉辦，行政單位具有一定之裁量權，故有認為僅是單純為了行政上之便宜規定，於其實務上往往由行政機關利用其裁量權而否決民眾參與機制之舉行，使民眾參與無法真正落實，有必要加以檢討。此外，都市計畫發布施行後，將會產生極大之開發利益，是以，其決定過程必須具備民主性，俾能取得其計畫決

定之正當性²³³。從而，相關容積移轉制度中，必須增加民眾參與之強度，以落實民眾參與之理念，以保障人民之權益。然而，就容積移轉而言，為確保人民之相關權益，其民眾參與之強度應達到何種程度，不無疑義。

是以，雖然日本容積移轉制度中相關民眾參與機制尚有所不足，惟其民眾參與機制之設立係與都市計畫同步進行，姑且不論其實務上是否有確實落實，其至少得於都市計畫進行時，同步採納民眾之意見，以維護附近民眾之權益，並降低容積移轉之相關衝擊。對於容積移轉中民眾參與機制更為缺乏之我國，此等機制設立之概念上則具有相當之參考價值。

（四）結語

綜合上述，日本容積移轉之問題主要有於容積移轉審核之過程中，必須嚴格考量容積移轉對於都市發展之衝擊，否則容積移轉對於都市發展產生衝擊性之負面效應。

再者，由於容積移轉之法性質屬於債權，故對於容積移轉雙方之權利確保即為重要之課題；是以，經由相關之討論後，日本目前實務上對於容積移轉雙方權利之確保方式，乃援用他項權利之方式加以登記，如地上權、地役權與區分地上權等。使容積移轉雙方之權利義務，得由此等物權登記之方式加以確定，並且藉由此等公示方法使外界得知容積移轉之內容。

其次，對於容積移轉之民眾參與問題，主要乃因容積移轉乃為都市計畫之一部分，故相關民眾參與機制之執行，乃藉由都市計畫之過程加以實現；惟日本於其實務對都市計畫相關民眾參與之執行，往往以行政單方之權利加以否決，使該等民眾參與無法真正落實。

最後，以上日本相關容積移轉之問題，其產生意識與解決方法對於我國容積移轉制度具有相當之參考價值。是以，以下將針對我國容積移轉法制加以探討，並且參考日本容積移轉制度之內涵、相關問題意識與解決方式，以期得解決我國容積移轉現有之相關法律問題。

²³³ 大浜啓吉「空中權における公法上の問題」法律時報 64 卷 4 號(1992 年 3 月)37 頁。

第五節 小結

綜合上述，日本之容積移轉相關制度主要分為兩大類，一為基於建築基準法；另一係基於都市計畫法，以此兩大法為基礎而建構出日本容積移轉制度之架構。自該制度運作內容觀之，除少數幾項制度，如特定街區制度、容積適正分配地區計畫等中，有關於綠地或古蹟等之保全規範外，幾乎全部之容積移轉制度運作，皆係針對建築物建築規範或都市發展等所進行之容積移轉。是以，日本容積移轉屬於較為積極之運用；反觀我國除都市更新條例之容積移轉外，幾乎所有容積移轉皆有關古蹟等之保存，以及其他國家所無之公設保留地之取得。就將容積移轉運用於公設保留地之取得上，乃我國容積移轉與其他國家容積移轉制度上極大之差異，而於在本章所論述日本容積移轉制度之基礎下，有必要針對此差異與日本容積移轉作比較與瞭解，以探求我國容積移轉是否有改進之處。

日本容積移轉制度之內涵與優點，主要有第一、容積移轉主要運用於都市開發與建築發展，並且兼具保存特定土地之功能，使都市得以良好發展。第二、容積移轉僅為制度運作之附帶效果，而非制度運作之真正目的。第三、其容積移轉依照各規定之運作規模皆有所不同，具有相當之多樣性。

然而，日本容積移轉除上述優點外，其亦有問題存在。申言之，第一、容積移轉制度審核之相關問題。第二、日本容積移轉亦與我國相同存在相關公示問題，惟其實務與學界提出藉由不動產登記之方式加以解決。第三、日本容積移轉除依照地區計畫所進行外，其他之容積移轉皆有民眾參與不足之問題。

此章闡述日本容積移轉制度內涵與其運作上之相關問題，對於我國容積移轉制度之運作上，極具有相當之參考價值。準此，次章即以日本容積移轉相關法律問題之討論為借鏡，以供我國容積移轉法制建制之參考，以收他山之石功效，期望提供我國容積移轉法制面上相關改進或檢討之空間。