

【事案の概要】

東京都千代田区に所在する土地を所有してホテルを営業する原告が、土地課税台帳に登録された当該土地の登録価格について、建築基準法に規定する特例容積率の限度の指定を減価要因として考慮していないため、固定資産評価基準による価格を上回っており違法であるとして、東京都を被告として、本件価格決定の取り消しを求めた事案。

特例容積率適用地区制度に基づく特例容積率の限度の指定の法的効果は、単に私人間の合意により土地利用を制限するものではなく、公法上の土地利用の制限としての性質を有するものであり、本件特例容積率の限度の指定を本件評価においても考慮することが相当であるとして、原告の請求を容認した。

【被告の主張】

容積率には、土地の有効・高度利用を図る観点から、基準容積率を基本として、更にこれを緩和又は規制する特例制度が設けられており、このような特例制度は、根拠法や制度上の違いから、都市計画決定される場合と建築基準法上の手続による場合とに大別することができる。

被告は、評価の基本となるものとして基準容積率を採用し、容積率が緩和又は規制されている場合には、当該容積率の限度が都市計画決定されている場合についてのみ考慮の対象とする取扱いをしている。

このような取扱いをしているのは、固定資産評価が、賦課課税方式を前提として膨大な数の土地を短期間に評価しなければならないという大量一括評価の特性を有しており、評価に反映することができる価格形成要因にはおのずと限界があるためである。

そうすると、どのような要因を固定資産評価に反映すべきかが問題となるが、適正な時価が客観的な交換価値を意味することや、固定資産評価が大量一括評価であること、課税の公平性等を踏まえれば、反映すべき要因は客観性を有していることが求められ、個別の主觀的、特殊な事情によるものは固定資産評価に反映すべきではない。このような考え方方が妥当性を有することは、評価基準が「地上権、借地権等が設定されている土地については、これらの権利が設定されていない土地として評価するものとする。」と定め、全ての土地についてあらゆる権利関係を確定した上で、これを逐一価格に反映させることは行政実務上困難であること等から、このような個別の権利関係等を考慮しない更地主義を採用していることからも裏付けられる。

国及び地方公共団体は、都市計画を決定するに当たっては、公聴会の開催等の規定を設け、事前に広く住民の意見を反映することが求められており、このような観点からは、容積率の最高限度が都市計画決定されている場合、当該容積率の制限は、都市計画法に定められた一連の適正な手続を経ることによって裏打ちされた客観性、公共性の高い土地利用上の制限であるといえる。

これに対し、建築基準法上の手続による容積率の緩和又は強化は、都市計画で定めら

れた容積率の範囲内で、土地所有者等の申請に基づき、特定の要件を満たす場合についてのみ、特定行政庁により一時的に認められるものであって、当該容積率は都市計画により定め直されるものではない。この制度を利用して、都市計画で定められた容積率より割増等を申請するか否かの判断は、飽くまで土地所有者等の意思に委ねられており、不確実である以上、このような土地所有者等の主観的、特殊な事情に基づく容積率を前提として評価すべきではない。

上記を前提に、特例容積率適用地区制度について検討するに、同制度は、都市計画においては対象となる区域のみを定めるにとどめ、具体的な容積率の移転については私人間の自由意思に委ねているのであって、同制度に基づく移転後の容積率は都市計画によって定め直されるものではない。

また、同制度に基づく容積率の移転は、土地所有者等の申請に基づくものであって、特定行政庁は、当該申請が一定の要件を満たす場合に限り、容積率の限度を指定しているにすぎず、当該申請の前提是土地所有者間の合意にとどまる。こうした土地所有者間の合意は、通常、容積率利用権の売買や賃貸を内容とする債権契約、容積率利用権の地役権設定等によって担保されていることからすれば、同制度による特例容積率の限度の指定もまた、評価基準が更地主義により考慮しないこととしている地上権や借地権設定などによる土地利用上の制限と何ら変わることろはないというべきである。

以上によれば、特例容積率適用地区制度に基づく容積率の制限は、都市計画決定されていない以上、いわば土地所有者間の合意によってもたらされた土地利用上の制限というべきであり、特例容積率の限度の指定は、飽くまで土地所有者等の個別の主観的、特殊な事情に基づく建築基準法上の手続によるものであり、容積率の限度が都市計画決定されている場合には該当しないから、固定資産評価上考慮すべきではない。

本件各土地は、指定容積率 1300% の土地であるが、地区計画によって高さが 100 m に制限されている。しかし、本件各土地周辺の同種制限が課されている土地においては、高さ 100 m という制限の中で、指定容積率 1300% を最大限に活用した建造物の建築が広くなされているのであり、本件各土地においてもそうした建造物を建築することは十分に可能であったといえる。

原告はホテル業であったことから、エントランス等の階高を高く設定するなど、意匠や構造を優先した結果、近隣の建物と同様に高さ 100 m の建造物を建築しながら、指定容積率 1300% を最大限活用しなかったにすぎない。原告は、未利用となった容積率について、第三者に譲渡することも可能であったにもかかわらず、自らの事情により第三者との間で容積率利用権譲渡及び地役権設定契約を締結し、未利用となった 159.8% の容積率を約 200 億円で譲渡することによって、移転後の容積率 1140.2% の制限を自らに課すことになったにすぎない。評価基準が更地主義を採用していることを考慮すれば、飽くまで指定容積率 1300% を前提として評価すべきである。

【裁判所の判断】

本件において、原告は、本件各土地の価格の決定に当たり本件容積率限度指定がされた事實を減価要因として考慮すべきであると主張するが、土地に係る利用の制限を価格の決定に当たり評価基準において考慮すべきか否かは、当該制限の性質や法的効果、当該制限が土地の客観的な交換価値に及ぼす影響の程度等の諸事情に照らし、そのような制限の存在を評価基準において考慮することが合理的であるか否かとの観点から検討すべきものと解される。

そのため、本件各土地に係る価格の決定に当たり、本件容積率限度指定がされた事實を減価要因として評価基準において考慮すべきか否かを検討する。

建築基準法に規定する特例容積率の限度の指定は、土地所有者等の申請に基づくものではあるが、土地所有者等の申請があれば当然にされるものではなく、特定行政庁が審査した上でされるものである。したがって、上記指定が、単に私人間の合意により特定の土地の利用方法を制限するものであるとはいひ難い。

当該審査において、申請にかかる特例容積率の限度が土地の適正かつ合理的な利用形態となるように定められていることが指定の要件の一つとされ、かつ、申請に係る特例容積率の限度のうち同法 52 条 1 項及び 3 項から 8 項までの規定による容積率の限度を超えるものについては、建築される建築物が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないものとなるよう定められていることが上記指定の要件とされていることに照らせば（同法 57 条の 2 第 3 項 3 号）、上記指定に当たっては、特定行政庁が要件該当性について専門的、技術的な観点から審査をし、裁量的な判断をすることが予定されているということができる。

このような特例容積率の限度の指定の仕組みに照らせば、特例容積率の限度の指定は、その申請が、土地所有者等が容積率の移転について何らかの合意に基づいてなされることが想定されることを踏まえても、單なる私人間の合意による土地利用の制限であるということはできず、公法上の土地利用の制限という性質を有するというべきである。

次に、特例容積率の限度の指定の法的効果について、当該特例容積率の限度の指定が公告されると、同指定が取り消されない限りは当該土地上の建築物が滅失するなどした場合でも指定の効果は存続し、また当該法的効果は、譲受人に対しても及ぶものと解される（建築基準法 57 条の 2 第 4 項、第 5 項）。

このような特例容積率の限度の指定の性質や法的効果に鑑みれば、建築基準法 52 条 1 項所定の容積率（基準容積率）を下回る特例容積率の限度の指定がされた土地については、当該指定がされていない場合と比較して客観的な交換価値が一定程度減少することは明らかであるといえる。

以上によれば、本件各土地の価格の決定に当たっては、本件容積率限度の指定を考慮することが合理的であるといえる。それにもかかわらず、本件価格決定においては、本件容積率限度指定がされたことが何ら考慮されていないから、本件各登録価格は、評価

基準の定める評価方法によって決定されたものということはできない。そして、本件各登録価格が評価基準の定める評価方法によって決定される価格を上回ることも明らかであるから、本件価格決定は違法というべきである。

これに対し、被告は、容積率の限度が都市計画により決定された場合と建築基準法上の手続により決定された場合とに区別できるとした上で、都市計画決定された場合についてのみ価格の決定に当たり考慮することが相当であると主張するが、その根拠は明確でないといわざるを得ない。

この点に関連して、被告は評価基準に基づく評価が大量一括評価との特性を有することを指摘するが、評価基準に基づく評価がそのような性質を有するからといって、本件容積率限度指定がされたことを評価基準に基づく評価に当たり考慮することを要しないとはいひ難い。

また、被告はいわゆる更地主義についても指摘するが、評価基準において更地主義が採られているのは、地方税法において地上権者や借地権者が原則として固定資産税の納税義務者とはされていないことから、土地の価格の決定に当たり地上権や借地権が設定されたことを理由とする減価をすると当該減価に対応する固定資産税相当額を納付する者がいなくなることを前提とするものと解される。これに対し、特例容積率の限度の指定の対象となった土地の所有者等は、その指定の前後を通じ固定資産税の納税義務者の地位を有するから、特例容積率の限度の指定がされた敷地の評価においては、前提となる事実関係が地上権や借地権が設定された敷地とは異なるといえる。このような観点からも、更地主義の趣旨が本件に妥当することはいひ難い。

また、被告は、建築基準法上の手続による容積率の規制の緩和又は強化を申請するか否かの判断が土地所有者等の意思に委ねられており不確実であるとした上で、そのような土地所有者等の主觀的、特殊な事情に基づく容積率を前提として地方税法403条所定の価格の決定をすべきではないと主張するが、特例容積率の限度の指定は、それが土地所有者等の申請に基づくものであることを踏まえても、単なる私人間の合意による土地利用の制限であるとはいえないことは既に述べたとおりである。

被告は、本件容積率限度指定がされた事實を本件各土地の価格の決定に当たり考慮することを要しない根拠として、原告が本件各土地に係る指定容積率を最大限に活用しなかつたことや、原告が第三者との間で容積率利用権譲渡及び地役権設定契約を締結し、対価を受領したことを指摘する。しかし、これらの事情があるからといって、本件容積率限度指定により本件各土地の客觀的な交換価値が一定程度低下した事實に変わりはないから、被告の指摘する事情をもって本件容積率限度指定がされた事實を本件各土地の価格の決定に当たり考慮することを要しないとはいえない。

以上のとおりであるから、本件容積率限度指定がされた事實を本件各土地に係る価格の決定に当たり考慮することを要しない根拠として被告が指摘するところはいずれも採用することができない。