

特集 2026 年 5 月成立の都市再生特別措置法等の一部を改正する法律について

都市再生整備等協定の可能性と課題

筑波大学 システム情報系社会工学域 教授 有田 智一
ありた とまかず

1. はじめに

2026 年に改正された都市再生特別措置法によって、多くの新たな制度等が創設されたが、注目すべき内容が多数含まれている。本稿では、このうち新たに創設された都市再生整備等協定及び立地適正化施設整備等協定に限定し、これらの仕組みの新規性、活用可能性と運用上の課題等について議論を提示することを目的とする。また、これらの協定の活用可能性に関連する内容として、今回の法改正で新たに創設された法の「基本理念：第 1 条の 2」、「固有魅力維持向上区域」（法第 46 条第 2 項第 6 号等）、「まちづくり推進活動計画」（法第 117 条の 2 等）との関係についても言及する。

今回の法改正に際しては、「都市の個性の確立と質や価値の向上に関する懇談会」での議論の成果（中間とりまとめ）として「成熟社会の共感都市再生ビジョン」が提示されており、その内容を踏まえた形で今回の法改正が実現している。都市再生整備等協定などについても懇談会やビジョンで議論の対象とされていた内容である。一方で、懇談会では議論の俎上に上りながら今回の制度改正では見送られた内容のうち、新規協定制度の運用に関連する内容についても最後に言及したい。

2. 都市再生特別措置法における協定制度に注目する意義

都市再生特別措置法では、今回の法改正前からともと極めて多様な「協定」の仕組みが設定さ

れてきた。本法における協定制度に注目することは、日本の都市計画制度が次第にその本質をシフトしてきた状況を理解する上で重要な意義がある。公法に基づく従来型の都市計画法制は、全ての民間セクターの活動に対してそれぞれの個別性や創意工夫に関わらず、一律に定められた公共セクターによる「規制」が適用される仕組みであり、行政処分による「私権制限の体系」であった。これに対して、都市再生特別措置法における協定制度の系譜は、様々な主体間の協働の多様な形式を柔軟に促進するという全く異なるアプローチを有している。特定の民間セクターや地域の法人（都市再生推進法人等）を協定主体として個別具体的に特定し、関係者間の対等なパートナーシップによる協定に基づき地域の継続的な運営管理を主体的に担わせ、行政がそれを事後的に監督・支援する仕組みとなっていた。これは、静的な「規制システム」から、地域の個別性や時間軸の変化に柔軟に対応する「動態的管理システム」へと、都市関連法制が意識的に再設計されてきたと理解される。

今回の 2026 年の法改正によって新たに創設された「都市再生整備等協定」および「立地適正化施設整備等協定」は、従来までの都市再生特別措置法の公民協働の促進という趣旨の延長線上にありながら、従来までの一連の協定の枠組みを大きく超える新たな制度と理解される。詳細は後述するが、これら二つの新協定は、従来の「民間主体の合意を行政が第三者的に認可・監督する」とい

う関係性とは異なり、都市計画決定権者でもある行政自身が契約の直接の「当事者」という立場にあり、協定の締結が容積率緩和等の都市計画決定手続きと法的に直接連動するよう一体的に制度設計されている。これは、日本の都市計画制度において、行政処分と契約を融合させる新しい趣旨の形式と理解される。

3. 都市再生特別措置法における既往の協定制度の概観

都市再生特別措置法においてはこれまでも多様な「協定」制度が位置づけられてきた。同じ「協定」という名称であっても、それぞれの法令上の構造は異なっているが、概ね以下の3つの主要な類型に整理することができる。

(i) 類型①：地権者共同規律型（地権者主体・全員合意・承継効あり）

地権者主体、全員合意、行政による認可を基礎とし、承継効によって土地利用ルールを長期間維持する形式である。

○該当する協定

- ・都市再生歩行者経路協定（法第45条の2～第45条の12）：都市再生緊急整備地域内で、歩行者の移動利便性や安全性を確保するための通路やデッキを対象
- ・退避経路協定・退避施設協定・非常用電気等供給施設協定（法第45条の13、14、21等）：災害時安全確保計画（都市再生安全確保計画）に位置付けられた避難ルートや民間ビルの一時滞在スペース、非常用共同発電設備を対象
- ・都市再生整備歩行者経路協定（法第73条）：都市再生整備計画区域内の民地通路等が対象
- ・立地誘導促進施設協定（法第109条の4等）：立地適正化計画区域内で、地域コミュニティが共同で整備・管理する広場や防犯灯等を対象

2026年の法改正で新設された「固有魅力維持向上協定」（法第72条の2等）もこの類型に該当している。固有魅力維持向上区域において、文化財

未指定の既存ストックの意匠、色彩、一体的改修、清掃、イベント利用等の統一ルールを対象

(ii) 類型②：中間主体等による公的管理代行型（承継効なし）

所有者が自ら管理・活用できない土地について、所有権は移転せず、市町村や信頼できる中間主体（都市再生推進法人等）が管理権限を代替する趣旨の契約を締結し、パブリックスペースとして有効活用・保全する形式

○該当する協定

- ・低未利用土地利用促進協定（法第80条の3以下）：空き地や低未利用地を、地域住民のための広場や緑地、コミュニティ施設等として暫定利用
- ・跡地等管理等協定（法第111条）：立地適正化計画の跡地等管理等区域において、放置された空き地の雑草刈りや適正管理を実施

(iii) 類型③：エリアマネジメント事業契約型（任意規律・特定主体限定）

公共空間を民間活動に開放し、そのにぎわい創出効果を地域に還流させるための管理運営ルールを定める仕組み

○該当する協定

- ・都市利便増進協定（法第74条以下）：広場、並木、ベンチ、オープンカフェ、広告などの利便増進施設を、イベント実施等と連動して一体整備・管理する。地権者やエリアマネジメント団体（都市再生推進法人等）が協定を締結し、市町村長の「認定」を受ける
- ・公園施設設置管理協定（都市公園リノベーション協定）（法第62条の3等）：滞在快適性向上区域内の都市公園における、カフェや売店等（Park-PFI的施設）の整備・維持・清掃を一体運営する。公園管理者（自治体等）と一体型事業実施主体（民間）が直接締結

これらの趣旨と効力としては：官民の「役割分担」と「費用負担」を明確化し、公共空間の占用特例や資金支援措置（民都機構等）と連動する点あり

4. 「都市再生整備等協定」及び「立地適正化施設整備等協定」の制度の概要

まず両者の協定制度の概要を整理する。更に、前述したように、これらの協定が既往の協定制度とは異なる構造を有している点について論じる。

●都市再生整備等協定：制度の概要と目的

都市再生特別措置法第 44 条の 3～第 45 条に基づき、「都市再生緊急整備地域」内における大規模な都市開発プロジェクトを対象に、計画の初期段階から竣工後の管理・運営を見据えた多様な公共貢献の内容を明確化するとともに確実に実施を担保することを目的としている。これまでの現物の整備提供を中心に評価する仕組みから、竣工後の中長期にわたるエリアマネジメントなどの管理・運営やその費用負担にまで公的な評価と拘束力を与える制度となっている。

○主な制度内容

- ・根拠条文：都市再生特別措置法 第 44 条の 3～第 45 条
- ・締結主体（当事者）：都市計画決定権者となる「都道府県または市町村（自治体）」と、公共公益施設を整備・管理・運営する「民間事業者（開発事業者・再開発組合・SPC 等）」
- ・対象エリア：都市再生緊急整備地域内
- ・対象施設：公共施設：道路、公園、広場など
- ・対象施設：その他の公益的施設：イノベーション拠点、MICE 施設、観光案内所、防災備蓄倉庫、エリアマネジメント拠点施設など
- ・協定で定める内容：対象施設の位置・規模、整備・管理・運営に係る役割分担、整備費・管理費の負担方法、施設の用途変更その他の行為制限に関する事項、有効期間、違反（不履行）時の措置など
- ・締結手続き：自治体が、都市再生特別地区等の「都市計画の案を作成しようとする段階」（都市計画審議会での審議にかける前）で締結し、締結後に公告・縦覧（2 週間）を実施
- ・インセンティブ措置：協定内容を担保として、管理運営等のソフト面や遠隔地貢献を（今後改訂予定の）「都市計画運用指針」に基づき、容積率緩和

和等の評価を実施

- ・税制特例（都市再生促進税制）：協定に基づいて適切な管理運営が行われるイノベーション拠点、MICE、観光案内所、防災備蓄倉庫について、固定資産税の減免が可能

- ・占用・設置管理許可の特例（ほこみち・公園特例）：道路を対象とする場合は「歩行者利便増進道路（ほこみち）」、公園を対象とする場合は「自転車駐車場等の占用許可」や「公園施設の設置管理許可」の手続きが工事完了後に遅滞なく、ワンストップで指定・許可される

- ・公的金融支援：エリアマネジメントの拠点施設等の整備に対し、民間都市開発推進機構による金融支援を受けることが可能

●立地適正化施設整備等協定：制度の概要と目的

都市再生特別措置法第 108 条の 11、第 109 条に基づき、立地適正化計画が策定されている「居住誘導区域」または「都市機能誘導区域」を対象とする。地方都市などにおいて、民間事業者が住宅や都市機能増進施設（特定業務施設等を含む）を整備するのに合わせ、そのプロジェクトと直結する周辺の道路、広場、地域施設等の公共公益施設を、都市計画の緩和と「民間の公共貢献（整備・管理）」を組み合わせることで確実かつ一体的に整備・管理・運営されることを目的とする。

○主な制度内容

- ・根拠条文：都市再生特別措置法 第 108 条の 11、第 109 条
- ・締結主体（当事者）：「市町村」と、公共公益施設を整備・管理すると見込まれる「民間事業者等」
- ・対象エリア：立地適正化計画の「居住誘導区域」内、または「都市機能誘導区域」内
- ・対象施設（公共公益施設）：誘導区域内において事業に付随して一体整備が必要となる広場、道路、地域施設等の公共公益施設
- ・協定で定める内容：対象施設の内容・位置・規模、整備・管理・運営に係る役割分担と費用負担、存置のための行為制限、違反時措置、有効期間など（都市再生整備等協定とほぼ同様）
- ・締結手続き：市町村が容積率緩和等の「都市計

画の案を作成しようとする段階」で締結、変更・締結後に公告・縦覧を実施

・インセンティブ措置：協定の締結をもって、市町村は誘導区域内の住宅や特定業務施設等の整備に必要な都市計画案（用途制限や容積率の最高限度を緩和する地区指定等）を作成し、市町村都市計画審議会へ付議

これらの協定が既往の協定制度和は異なる構造を有している点は以下の通りである。

●相違点①：行政が「契約当事者」であり「計画決定権者」でもある構造

既往の地権者型協定（歩行者経路協定や固有魅力維持向上協定）においては、行政（市町村長）は第三者としての「認可者」「監督者」に過ぎず、契約関係の枠外の位置づけである。しかし、新協定においては、都市計画決定権者である自治体（道府県・市町村）自身が民間デベロッパー等と同じ「契約当事者」となり、協働型都市開発プロジェクトの当事者責任を直接負う。

●相違点②：都市計画案の作成・都計審付議に対する「公法的拘束力」

新協定は、都市計画決定という「行政処分」に先行して締結される。協定が締結・公告されると、自治体には「協定内容に従って、容積率緩和等の特例を含む都市計画の案を作成し、都市計画審議会に適切な時期までに付議しなければならない」という『計画手続の作成・付議義務』が法律上発生する（法第44条の4等）。

これは、従来の「計画が決定した後の実施段階で結ぶ」協定とは順序が逆になっている。都市計画のインセンティブと公共貢献の内容及びその履行担保を事前に官民の間で担保する内容を契約としている。

●相違点③：契約の目的が「整備」に加え長期的運営管理の費用負担も含めたものへと変容

既往の協定の多くは「施設整備」をもって主要な義務が履行されたとみなされる性質である。新協定は、対象施設の位置・規模といったハード要素に加えて、「竣工後の一定年数の間における管理運営・エリアマネジメント活動の内容、その運営

費の民間側負担」及び「不履行時の是正・違反時措置」を協定事項（法定事項）としている。

5. 新制度である両協定の活用可能性への期待と実務上の懸念点等

新制度の活用可能性について、以下の観点が指摘できる。

●都市再生特別措置法の基本理念内容と公共貢献との関連付けの可能性

今回の法改正において、新たに第1条の2として「基本理念」が明文化された。この基本理念の内容として、「都市の持続可能性の確保のための都市機能の集約の推進」、「脱炭素化による環境負荷の低減、自然的環境の有する多面的機能の発揮、自立的で個性豊かな地域社会の形成へ配慮」、「多様な主体の連携による都市開発事業、公共公益施設の整備管理、まちづくりの推進を図る活動の実施」、「都市防災機能の確保」を通じて、「都市の魅力及び国際競争力の向上」と「質の高い生活環境の創出」を図ることとしている。こうした基本理念の内容が、事業を通じて実現すべき公共貢献の質や妥当性を評価する基本的な根拠として機能し、協定内容にも反映されることが想定できる。

●幅広い「ソフト貢献（管理・運営・エリアマネジメント）」の公的評価と透明化

これまでの東京都における都市再生特別地区の運用においては、東京都と開発事業者との間で、上述の協定に相当するものとして、紳士協定的なものが取りかわされてきた。この協定は公共貢献の履行担保の趣旨をもっていたが、ソフト貢献の内容については明確化されていたとは言い難かった。

新協定を活用することで、これらソフト貢献の活動内容、管理水準、運営費用などについて契約内で可視化し、容積率緩和の公共貢献の評価要素として「合法的かつ透明に」対象とできることとなった。またこの趣旨は、今後の「都市計画運用指針」の改正において明確に位置付けられることが予定されている。

更に、このソフト貢献の負担や目的について、

今回創設された「まちづくり推進活動計画」と連動させることによって、協定に基づく費用負担がエリアマネジメント活動の原資として機能する可能性が拓かれるのではないかと。

●計画区域外における「隔地貢献（遠隔地貢献）」と「既成市街地リノベーション」

新協定のもう一つの可能性は、開発敷地の外における公共貢献、すなわち「隔地貢献・遠隔地貢献」の明確化にある。国交省資料でも例示されている通り、開発敷地から離れた「周辺街区の無電柱化」や、同じ都市計画区域内の既成市街地における「歴史的建造物・魅力ある建築物の活用・リノベーション」への貢献に対し、容積率割増として正当に評価対象とすることが可能になった。

これらは既に都市再生特別地区「神南一丁目地区」で先行的に実現している内容であるが、今回の制度において、より透明性をもった仕組みとして成立したといえる。

この点についても、今回創設された「固有魅力維持向上区域」及び「固有魅力維持向上協定」とセットで運用することで実効性を高めうる事が期待できるのではないかと。

一方で、今回の新制度が内包している制度的・構造的課題について、制度の手続き面、ガバナンス、実務上の運用などの観点からは、以下のような課題が指摘できる。

●先例である「都市計画法第75条の2（都市施設等整備協定）」との比較

2018年（平成30年）法改正で導入された「都市施設等整備協定（都計法第75条の2）」は、本新協定の直接の先例モデルともみえる。しかし、その実務上の適用は、以下の観点的通り、今回の新協定の方が複雑な仕組みとなっている。

都計法75条の2は、アクセス道路等のインフラの「整備＋無償移管」を円滑かつ確実にに行わせることが主たる目的である。インフラの「整備＋無償移管」に伴い民間側の責任は完了する。一方で、今回の新協定は、プロジェクト竣工後中長期にわたる運営管理面についての内容も対象となっており、不履行リスクや是正の判断、将来の契約変更

等の可能性も含め、交渉内容はより複雑化する。

また、都計法の協定は、開発許可等の手続きの簡素化が主たるインセンティブであるが、新協定は、多額の不動産価値を伴う容積率緩和に直接つながる。民間側にとっての事後的事業リスクあるいは公共セクター側にとっての公共性実現担保のリスクなどが生じうる。

●民主主義的意思決定プロセスにおける「計画の先取り」と市民参加プロセスの不在、及び専門家による検証手続きの不在

新協定の仕組みは、自治体が都市計画案を都市計画審議会に付議し、住民に対して公告・縦覧を行うという、本来の民主主義的意思決定の手続きよりも前の段階で、公民の間で協定締結が完了する仕組みとなっている。

都市計画決定権者である首長が、すでに民間事業者と「容積率の割増率」と「公共貢献」の関係性を事実上決めている契約に調印してしまっている以上、その後の住民からの意見書提出や、都計審での審議は、既に事前決定された公民間の合意事項を追認するだけの手続きになりかねない、という批判がある（註）。

諸外国においても日本においても事情は同様であるが、一定の開発需要がある地域において、民間開発事業者に対して公共セクターは一定の交渉力を維持できると推察される。開発需要が乏しい地域においては、民間投資を呼び込みたい公共セクターにとって公共貢献をもとめる交渉力にはおのずと限界が生じうる。よって、地域によっても、協定の内容や、開発利益と公共貢献のバランスが妥当性を有しているかという点で課題が生じうる。専門家による開発利益と公共貢献内容の価値のバランスに係る客観的検証手続きが本来あることが望ましいところである。民間側が過大な責任とリスクを負っていないか、逆に公共貢献が過少になっていないか、等を含め、責任・リスク・リワードの分担の妥当性を担保することが求められる。

更に、公共貢献の公共性の妥当性について公共セクターはアカウンタビリティを果たすことも求められている。両者に関わるプロセスが今回の制

度上明示的に設定されていない点は、都市計画のガバナンスに係る重要な論点が残されているといえよう。

●プロジェクト初期におけるプロジェクト熟度の低さ、不確実性下での「協定内容の早期固定化」を回避する工夫の必要性

実務上、都市計画提案・決定のタイミングにおいては、一般にまだ建築の基本設計や構造設計すら固まりきっていない事業の初期段階にあるものと推察されるが、この時点で、詳細な内容を含む協定締結が現実的にどこまで可能かという運用上の課題がある。この協定の運用について、一度限りの完成契約として初期に全てを確定的に固定しようとするれば、逆にプロジェクトの熟度に応じた柔軟な計画変更ができずにかえって事業継続性が困難になるリスクを抱えてしまう。

●プロジェクト初期段階での主体と、完成後の運営管理主体との時間的ズレ

例えば特区の提案主体が（法定の）市街地再開発事業の準備組合であるケースは通常想定しうが、その後その準備組合は法定の組合へとかわり、プロジェクト竣工後に当該組合は解散することになる。それぞれのフェーズが移行するタイミングで、協定の締結内容を承継しうる多段階を想定した仕組みを予め調整する必要がある。今回の協定制度には承継効の仕組みは付随していないが、当事者が予め限定的となることが想定される中で、上述した状況を見越した規定内容を予め協定内に規定しておく必要性が想定される。

ただしこれらの懸念点については、前述した「まちづくり推進活動計画」や「固有魅力維持向上区域」の仕組みと併用するなどの運用面の工夫で一定程度解決しうることも想定される。

また、イギリス、アメリカ、ドイツにおいては公民協働型都市開発に関する協定・契約的手法の運用実績が豊富である。本稿では詳述できないものの、イギリス、アメリカ、ドイツでの運用は概ね以下のような点で共通点があり、今回の都市再生整備等協定に係る上述の懸念点に関し示唆を与える内容といえる。

まずイギリスについては、公民間の協定の仕組みとして Section 106 Agreement の仕組みがあり、開発許可手続きの不可分な一部分として締結されている。内容には現物貢献に加えて資金貢献の方法もあること、プロジェクトの熟度に応じ段階的に貢献内容を詳細化する手続きとなっていること、開発利益の公共還元の金額面の妥当性について事業採算性の検証の仕組みがあり、着工後の工事費変化や不動産市況の変化への柔軟な調整が事後的に可能なプロセスがあること、義務内容は土地に付着し所有者が変更されても自動的に承継される仕組みとなっていることなどが挙げられる。ドイツの都市計画契約制度においては、最初は枠組みの契約を締結し、その後事業実施契約やインフラ整備契約などを個別に分けて段階的に追加変更してゆく慣行がある。アメリカのカリフォルニア州（California Government Code § 65865 以下）での Development Agreement の事例では、当初に有効期間、許容用途、density/intensity、建物の最大高さ・規模、公共目的の土地留保・提供等が盛り込まれるが、その後のプロジェクトの熟度、進行にあわせた判断のプロセスと内容について、協定に subsequent discretionary actions としての条件・要求を規定できることとなっており、二重構造を有している。

日本における都市再生整備等協定の運用に際しても、「一度締結したら後戻りできない固定的な契約」という仕組みとすることを回避することが不可欠であろう。

6. 終わりに

今回の法改正のベースとなった「成熟社会の共感都市再生ビジョン」においては、「開発利益の金銭的な評価のあり方」については今後の課題として整理され、実際に今回の法改正で対象とはされていない。また「都市の個性の確立と質や価値の向上に関する懇談会」では、以前に国土交通省都市局による資料で、地域における関係者の合意に基づいて、地域内の諸活動で創出された財源を積み立てて地域の多様なまちづくりのソフト面

も含めた活動に対して資金を再分配できる法人（再分配法人）の概念とその可能性について議論がなされた。しかし、既存の都市再生推進法人の仕組みに対して再分配法人の役割を明示的に与える仕組みは制度化されていない（プールしたまちづくり財源に対する税制上の取り扱い等）。

今回の都市再生整備等協定などの活用が拡大してゆく中では、こうした金銭評価のあり方や、直接資金による貢献の可能性について更に現場の運用面で検討されていくことが期待される。

特に今後の需要縮小、工事費高騰の中で、容積率割り増しを受けて過大な床を整備しても床需要が長期安定的に見込めない可能性がある場合であっても、開発価値の金銭的評価が可能となれば、容積率緩和に依存しないインセンティブ（税制、金融支援、助成等）の適正な評価、あるいはプールされた資金の活用による（過剰な新規の床創出に代わる）既存ストックリノベーションや維持管理などのソフト面への支援等の柔軟な可能性が広がるのではないか。また基本理念に関連して例えば公共セクターによる「脱炭素化」趣旨の基金への貢献などの方法への可能性もありうるものと思われる。

（註）

第 221 回国会衆議院国土交通委員会 第 6 号（令和 8 年 4 月 22 日（水曜日））における都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案（内閣提出第二二号）の審議における議論

（参考文献）

大村謙二郎、有田智一、北崎朋希、太田尚孝「協働型都市開発：国際比較による新たな潮流と展望」近代科学社 Digital、2023. 10

「官民連携まちづくりの進め方：都市再生特別措置法に基づく制度の活用手引き」国土交通省都市局まちづくり推進課