

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

都市再生制度の変遷と今後の課題 —令和8年都市再生特別措置法等の改正を踏まえて—

三菱地所株式会社 都市開発二部 吉田 誉
よしだ ほまれ

1. はじめに

全国の都市は、高度経済成長期から人口増加と経済成長を背景として拡大を続けてきたが、近年は人口減少、高齢化、産業構造の変化、建設コストの高騰、人手不足など、都市を取り巻く環境は大きく変化している。また、国際都市間の競争激化に加え、大規模地震や気候変動に伴い頻発化する水害などの自然災害への対応に加え、再生可能エネルギーの活用などによる脱炭素社会の実現、人口減少社会への対応や既存ストックの有効活用による持続可能な都市構造への転換、さらにはデジタル技術を活用したスマートシティの推進など、都市に求められる役割は年々多様化している。

戦後の高度経済成長期を経て、情報化、国際化、少子高齢化等の社会経済情勢の変化に対応するため、都市の国際競争力の強化や都市機能の更新、良好な都市の居住環境の形成を目的として、平成14年に都市再生特別措置法が制定された。同法は、従来の都市計画法に基づく個別事業制度を補完しながら、金融機関やデベロッパーをはじめとした民間企業等が持つ活力やノウハウを最大限活用することにより、迅速に、かつ効果的に都市の再生を推進するため整備された。

都市再生特別措置法の制定から20年以上が経過した現在、東京、大阪、名古屋をはじめ全国各地で同法を活用した官民連携の都市再生プロジェクトが実施され、都市機能の更新や国際競争力の向上、防災機能の向上、地域活性化等にぎわいの

創出、道路や広場をはじめとした公共空間の再編など、多面的な効果をもたらしてきた。一方で、人口減少や少子高齢化、物価高騰や人手不足による建設費の上昇、所有者不明土地問題等をはじめとする権利調整の複雑化と、防災・環境・地域価値向上など事業に求められる社会的要請の高度化・多様化に伴う事業期間の長期化など、事業を取り巻く環境は都市再生特別措置法制定時とは大きく異なっており、同法を含めた都市再生に係る法律や制度も、社会情勢の変化に対応しながら見直しが継続的に行われている。

令和8年には、このような状況を踏まえ、地方部を中心に進む人口減少に伴い深刻化するまちなかの魅力不足による若年層の地方離れ等による都市機能維持が困難となっていること、また、市街地整備事業等における所有者不明土地対策など、都市再生を取り巻く諸課題への対応を図るため、都市再生特別措置法に加え土地区画整理法や都市再開発法を含めた関連制度について所要の見直しが行われた。

本稿では、まず都市再生特別措置法が果たしてきた役割と効果及びこれまでの制度改正の経緯を概観した上で、市街地再開発事業との関係や令和8年改正の意義について整理する。さらに、実際に事業に携わる立場から、現行制度上の課題や今後の制度改善の方向性について考察することとしたい。

2. 都市再生特別措置法の役割と令和8年改正

(1) 都市再生特別措置法制定の背景

都市再生特別措置法は、バブル経済崩壊後の長期的な経済停滞の中で、経済の再生と都市の国際競争力強化を図ることなどを目的として平成14年に制定された。制定当時は、全国の大都市において都市基盤や既存ストックの老朽化が進む一方、都市機能の更新に必要な民間投資は停滞しており、また、既存の都市計画や市街地再開発事業等による個別事業のみでは、迅速に、かつ戦略的な都市機能更新を進めることが困難な状況にあった。

このような状況を背景としつつ、平成14年に閣議決定した都市再生基本方針において、都市を国の活力の源泉としつつ国家的な重要課題として位置付け、民間の資金やノウハウを最大限活用しながら、官民連携により都市再生を推進するため

の横断的な制度として、都市再生特別措置法が制定された。

(2) 都市再生特別措置法による都市再生の推進

都市再生特別措置法の特徴は、行政主導ではなく、官民連携のもと民間活力を活用しながら都市再生を進める点にある。同法に基づき指定された都市再生緊急整備地域では、容積率や用途規制等に係る土地利用規制の緩和や、民間事業者による都市計画の提案、事業認可等の手続期間の短縮、税制・金融支援などが講じられ、多くの民間投資が誘発されてきた。当社が長年取り組んできた大手町・丸の内・有楽町地区の再構築、大手町二丁目常盤橋地区なども、都市再生特別措置法に基づく制度的支援を活用しながら推進された代表的な事例である。特に大手町地区では、街区ごとに段階的な建て替えを行う連鎖型再開発により、都市



図1 大手町一丁目第3地区
(大手町フィナンシャルシティ グランキューブ)

機能を維持しつつ土地の高度利用を実現し、国際水準のオフィスの整備等を通じた国際金融機能の強化や業務支援機能の導入、国際水準の宿泊施設の整備等国際競争力の強化、防災性向上、環境負荷低減など、多様な効果を生み出してきた。また、東京のみならず、札幌、仙台、名古屋、大阪、福岡など全国各地において都市再生事業が進められ、都市機能更新や地域経済活性化に大きく貢献している。

(3) 都市再生特別措置法が果たしてきた役割と効果

都市再生特別措置法は、平成14年の制定以来、日本の都市再生を推進するための基本的な枠組みとして機能し、都市機能の更新や都市の国際競争力強化に大きく寄与してきた。同法の最大の特徴は、新たな都市再生にかかる制度を創設した法律ではなく、都市計画法、都市再開発法、土地区画整理法、建築基準法等の既存の制度体系を前提としつつ、これらに横断的な特例措置や支援措置を加え、都市再生を迅速に、かつ重点的に推進するための制度として構築されている点である。既存の市街地再開発事業や土地区画整理事業は各法に基づいて施行される一方、都市再生特別措置法は、都市再生緊急整備地域の指定や民間都市再生事業計画の認定、都市再生特別地区や都市計画提案など都市計画等の特例に加え、金融・税制支援等の特別の措置が講じられ、これら既存制度が連携されることで都市再生を加速させる役割を担っている。特に、都市再生緊急整備地域及び特定都市再生緊急整備地域といった新たな制度の創設により、都市計画マスタープランに加え、国と地方公共団体、そして民間事業者が共通の将来像を共有しながら、都市機能の集積や基盤整備を一体的に推進するための枠組みが整備された。また、民間都市再生事業計画や都市再生特別地区の活用により、民間事業者のノウハウや創意工夫を生かした都市再生が進み、従来の行政主導型のまちづくりに加え、民間事業者を起点とした都市再生が各地で展開されるようになった。その結果、東京、大阪、

名古屋をはじめ全国の都市部において、大規模複合開発や駅周辺の再整備、交通結節点機能の強化、防災性の向上、充実した公共空間など、多様な都市再生プロジェクトが進められてきた。

例えば、東京駅周辺では、大手町・丸の内・有楽町地区において都市再生特別地区等を活用しながら、国際金融・ビジネス機能の集積や歩行者ネットワークの整備、環境性能の高い建築物の整備などが進められ、常盤橋地区においては、現在、ビジネス交流機能の導入による国際競争力の強化や、防災機能の向上を兼ね備えた大規模複合開発が進められている。さらに、渋谷駅周辺地区や虎ノ門・麻布台地区、大阪のうめきた地区などにおいても、交通結節点機能の強化やオープンスペースの創出、大規模災害対応に要する機能整備など防災機能の向上に資する都市再生が進められ、個性豊かな各都市の魅力向上や国際競争力の強化に大きく寄与している。

このように、都市再生特別措置法は、単に老朽化した既存建物の建替えや土地利用の高度化を促進する制度にとどまらず、民間事業者のノウハウや工夫、投資を呼び込みつつ、都市の国際競争力、防災性、環境性能及び地域価値の向上を総合的に実現するためのプラットフォームとして機能してきた。人口減少・少子高齢化が進行する中においても、各都市が持つヒト・モノ・カネといった限られた資源を最大限活用し、持続可能で魅力ある都市を形成していくことの重要性はますます高まるものと考えられる。このような点において、これまで都市再生特別措置法が果たしてきた役割は極めて大きく、施行から20年以上が経過した現在においてもなお失われていない。特に、長期的な視点に立って地域価値の向上を目指す民間事業者の取り組みを制度的に後押ししてきた点は、同法が都市再生に果たしてきた重要な役割の一つであると考えられる。

(4) 制度改正の積み重ね

このように、これまで都市再生に大きな役割を担ってきた都市再生特別措置法は、制定後も社会情勢の変化に応じて継続的な見直しが行われてき

た。

平成26年に行われた改正では、地方都市の拡散した市街地で急激な人口減少が見込まれる中、都市全体の構造を見渡しつつ居住者の生活を支えるようコンパクトなまちづくりを推進するために立地適正化計画制度が創設され、都市機能誘導区域や居住誘導区域を設定する仕組みが導入された。

続く令和2年改正では、頻発・激甚化する自然災害への対応を図るため、災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制や移転の促進、立地適正化計画へ防災指針を記載事項とするなど、安全なまちづくりを推進するための制度改定が行われた。また、併せて「居心地がよく歩きたくなる」まちなかづくりを推進するため、歩道の拡幅などをはじめとし、滞在することへの快適性・魅力の向上に資する取り組みを推進する滞在快適性等向上区域や、当該区域内の土地所有者等が、市町村の取り組みと併せて交流・滞在空間を創出する一体型滞在快適性等向上事業といった制度が創設され、官民連携のもとで公共空間と民間空間を一体的に活用し、交流・滞在空間を創出するための制度も整備された。

このような制度改正の経緯を見ると、都市再生特別措置法は、制定当初の都市機能更新や都市の国際競争力強化を中心とした制度から、人口減少社会への対応、防災性の向上、さらには公共空間の利活用や地域価値の維持・向上といった、多様な社会的課題に対応する制度へとその役割を発展させてきたことが分かる。都市再生の対象は、建物や都市基盤の整備にとどまらず、地域の魅力やにぎわいの創出、多様な主体が連携して地域価値を持続的に高めるエリアマネジメントへと広がってきており、都市再生特別措置法は、その時々での社会的要請を制度として取り込みながら進化を続けてきたことが伺える。

(5) 令和8年改正の概要

令和8年改正もこうした制度の進化の延長線上に位置づけられるものであり、人口減少や社会経済情勢の変化を踏まえ、都市再生を取り巻く新たな課題に対応するため、都市再生特別措置法を中

心として改正がおこなわれた。従来の都市機能の更新や民間開発の促進に加え、地域が持つ固有の魅力や価値を維持・向上させつつ、持続可能な都市再生を推進することが大きな方向性として示されている。

改正内容の一つ目は、都市機能の更なる集積・連携による地域の活性化である。人口減少が進む中においても都市の活力を維持するため、立地適正化計画にインキュベーション施設等の業務支援施設やスタジアム等の集客施設といった地域の活性化につながる特定業務施設等の誘導に関する事項を記載可能とし、同区域で市街地再開発事業を行うことが可能とすべく、施行区域について都市再開発法も合わせて改正されている。また、人的・予算的な理由で一定の制約がある小規模市町村などで、施設整備や維持管理の負担が課題となっているところ、複数の市町村が役割分担をしつつ広域に連携することを促進するため、都道府県に、立地適正化計画に関する市町村間の調整権限を付与する旨の改正が行われている。

二つ目は、地域の歴史・文化や景観・環境に根ざすまちづくりの推進である。都市再生は都市機能の高質化や国際競争力の強化に注目しがちであるが、本改正では、地域固有の歴史や文化、景観、自然環境などを生かした魅力ある都市空間の形成を促進する制度が創設され、地域の個性を活かした都市再生を推進する方向性が示されている。具体的には、市町村が都市再生整備計画に固有魅力向上区域を位置づけ、地域価値向上の起爆剤となる既存建築物の有効活用を促進し、住民のシビックプライドの醸成、また地域の外からの稼ぐ力を向上することで、都市としての持続可能性を高めていくことを目的とした拡充が行われている。

さらに、計画の段階から、民間事業者が公共貢献として整備する公共公益施設について将来行われる管理運営を想定した上で適切に評価し、中長期的に地域価値向上に資する事業を促すための制度拡充等が図られるとともに、より安全な市街地への居住の誘導を促すため、居住誘導区域から災害危険区域の除外といった改正も行われている。

このように、令和8年改正は、都市開発を促進する制度に加え、地域の魅力や価値を維持・向上させつつ、官民連携のもと多様な主体が持続的に都市を育てていくといった内容も多く含まれている。都市を取り巻く環境が大きく変化する中にあるとしても、法律制定当初から都市再生特別措置法は官民連携を基礎としながら、都市機能の更新や国際競争力強化、防災性向上などに大きな役割を果たしてきた。人口減少をはじめとして社会情勢が変化する現在においてもその役割は決して小さくならず、むしろ人口減少社会において、まちが持つ限られた資源の有効活用や都市機能の集約化が求められる中、都市再生にかかるこのような制度は、絶えず拡充や改正が継続されており、その重要性は今後さらに高まっていくものと考えられる。

3. 都市再生特別措置法と都市再開発法に基づく市街地再開発事業との関係

(1) 都市再生特別措置法と都市再開発法との関係

これまで、都市再生特別措置法がまちづくりに果たしてきた役割等について述べてきたが、ここからは再開発事業に携わる担当者として、同法と密接に関係する都市再開発法についても述べていくこととしたい。

都市再生特別措置法と都市再開発法は、いずれも都市の再生や都市機能の更新を目的とする制度であるが、その役割は異なる。都市再生特別措置法が、都市再生基本方針、都市再生緊急整備地域及び地域整備方針を通じて「どの都市を、どのような方向に再生するのか」という政策目標や目指すべき都市のイメージを示す枠組みを担っているのに対し、都市再開発法は、このような政策的な目標をまちづくりという観点で実現するために行う再開発事業において、権利変換や補償等の具体的な事業手法を定める法律として位置づけられる。

例えば、国際競争力の強化、防災機能の向上、にぎわい性のある公共空間の整備といった都市再生を進める上で定めた政策目標は都市再生特別措置法で示されるところ、これを実際の市街地にお

いて実現するためには、市街地再開発事業で進められる権利調整や建築物の共同化、高度利用化が必要になってくる。このような点において、都市再生特別措置法と都市再開発法は、目指すべき方向性として定められた政策と、これを実現する事業手法とした相互に補完する関係にある。実際には、都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域等において、民間事業者による提案に基づき都市計画決定が行われ、その実現手段として都市再開発法による第一種市街地再開発事業が活用されるケースも多い。両制度は相互補完的な関係にあり、都市再生を実現するための車の両輪として機能してきたと言える（図2）。

(2) 市街地再開発事業が果たしてきた役割

市街地再開発事業は、昭和44年の都市再開発法制定以来、日本の都市の再生を支える代表的な事業手法として活用されてきた。従前の細分化された土地利用や老朽化した建築物を一体的に更新することにより、土地の高度利用、防災性の向上、公共施設整備、都市機能の集積など、既成市街地が抱える様々な課題を解決しつつ、都市計画事業として多様な政策目的を同時に実現できる点が大きな特徴である。特に、駅前に隣接するエリアや都心部の再整備においては、土地の高度利用により生み出された土地により、道路や広場等の公共施設と建物を一体的に整備できることから、既成市街地において都市基盤の再構築に大きく寄与してきた。また、権利変換といった手法が活用されることから、多数の権利者が存在する地区においても個々の権利関係を整理しながら事業を進めることが可能となり、公共施設整備と建物開発を一体的に推進できる事業手法として重要な役割を担ってきた。実際に1969年（昭和44年）の都市再開発法制定以降、2025年3月末までの間、1050地区が事業完了している。さらに、近年では単なる土地の高度利用にとどまらず、国際競争力の強化、防災機能の向上、脱炭素社会への対応、エリアマネジメントの推進など、都市に求められる新たな機能を実現する場としてもその役割を広げている。



図2 都市再生特別措置法と都市再開発法との関係

(3) 制度創設当時の社会経済環境

もともと、都市再開発法が制定された昭和44年当時と現在とでは、事業を取り巻く環境は大きく異なっている。

都市再開発法制定当時の日本は高度経済成長の最中にあり、人口増加と著しい経済成長が継続し、都市部への人口集中が進んでいた。地価も長期的には上昇基調にあり、住宅やオフィス需要も旺盛であったことから、市街地再開発事業における事業収支の見通しも立てやすい環境にあった。また、建設業の担い手も豊富であり、工事費も比較的安定していたことから、事業期間の長期化や資材価格の急激な変動といったリスクは現在ほど大きく

なかった。加えて、基本的に地権者主体で進める再開発事業において、現在と比べて地域コミュニティも強固であったことから、再開発事業にかかる合意形成についても現在ほど複雑ではなかったとも考えられる。都市再開発法は、人口増加と経済成長を前提とした社会経済環境のもとで制度設計されている色彩が強い。

(4) 事業環境の変化と新たな課題

しかしながら、今日の事業環境は都市再開発法制定当時とは大きく変化している。

人口減少や少子高齢化に伴い、土地に権利を持つ従前権利者の高齢化が進み、増床に必要な追加資金の負担能力の低下や生活再建に対する不安が

ら、合意形成が難航するケースも増えている。また、建物建設にかかる職人不足や資材価格の上昇により工事費は高騰しており、事業収支の不確実性は増大している。さらに、権利関係の複雑化や権利者数の増加に加え、相続に伴う所有者不明土地の存在など、権利調整及び合意形成に要する期間も長期化する傾向にある。実際、大規模な都市再生プロジェクトにおいては、構想段階から竣工まで20年近く要する事例も少なくない。このような長期間にわたる事業では、事業着手時と竣工

時との間に経済情勢や不動産市況、建設コストが想定以上に変動する可能性がある。

一方で、都市防災機能の向上やカーボンニュートラルへの対応、国際競争力強化など、都市に求められる役割はむしろ増加及び多様化しており、市街地再開発事業の重要性そのものが低下している状況ではない。むしろ、限られた都市が持つ資源を有効に活用しながら、陳腐化・老朽化した都市機能の更新を図る手段として、その必要性は今後も高いものと考えられる（図3）。

【図3】市街地再開発事業を取り巻く環境変化			
制度創設時（昭和40年代）とは社会経済環境が大きく変化し、事業の実施条件や合意形成の難易度が高まっている			
項目	制度創設時（昭和40～50年代）	現在（令和時代）	再開発事業への影響・課題
	【前提となっていた環境】	【現在の環境】	【事業へのインパクト】
人口動態	- 人口増加 - 都市への人口集中 - 市街地の拡大	- 人口減少 - 少子高齢化 - 空き家の増加	- 需要の変化 - 再々開発の必要性 - 地域による事業性の格差
経済 地価動向	- 高度経済成長 - 地下上昇 - 旺盛な民間投資	- 地価の二極化 - 金利環境の変化 - 不動産市場の変動	- 保留床処分リスクの増大 - 事業収支の不確実性増大
建設コスト 資材価格	- 建設費は比較的安定 - 資材価格も安定	- 建設費の急激な上昇 - 資材価格の高騰 - 想定外リスクの増加	- 総事業費の増加 - 採算性の低下 - 事業期間中のコスト変動リスク
労働力 技術者	- 豊富な建築技能者 - 労働力確保が比較的容易	- 技能労働者不足 - 働き方改革への対応	- 工期の長期化 - 工事費の上昇 - 施工体制確保が課題
権利関係 合意形成	- 権利関係が比較的単純 - 合意形成が比較的容易	- 権利関係の複雑化 - 高齢化 - 所有者不明土地	- 合意形成の長期化 - 事業期間の長期化 - 事業リスクの増加
資金調達 金融環境	- 保留床処分が比較的容易 - 一定の補助金	- 不動産市場の変化 - 補助対象事業の重点化	- 保留床頼みの事業構造からの脱却 - 官民連携・金融支援の重要性
社会的要請 価値観	- 土地の高度利用 - 都市基盤整備 - 防災機能の向上	- ウォークアブルなまちづくり - 脱炭素社会の実現 - 公共空間の利活用 - エリアマネジメント	- 事業に求められる機能、価値の複雑化 - 高い公共性と経済性の両立 - 多様な主体との連携
社会経済環境の変化により、市街地再開発事業は「長期化・高コスト化・合意形成の難化」が進行しており、制度・運用のさらなる見直しの継続が不可欠			

図3 市街地再開発事業を取り巻く環境の変化

(5) 令和8年改正の意義

こうした状況を踏まえ、令和8年の都市再開発法改正では、所有者不明土地等への対応や事業手続の合理化など、事業の円滑化を図るための改正が行われた。これは、市街地再開発事業の基本的な枠組みを維持しつつ、社会経済環境の変化に対応するための見直しであり、制度そのものを大きく転換する目的ではなく、人口減少や高齢化等社会状況の変化に伴い、地権者をはじめとした関係者の理解を得て事業を進める難易度が上がる中、時代の変化に応じた機能強化と位置付けることができる。

都市再生特別措置法が制定以来、社会情勢に応じて幾度となく改正を重ねてきたように、都市再開発法も、事業を取り巻く社会環境の変化を踏まえつつ不断の制度改善が行われてきた。市街地再開発事業は、これまで長年にわたり都市再生に大きく貢献してきた事業手法であり、その役割は今後も変わるものではない。他方で、人口減少社会、高齢化、建築費の高騰、事業期間の長期化など、制度創設時には想定されていなかった課題も顕在化している。今後も都市再生を着実に推進していくため、同制度が持つ基本的価値を維持しつつ、地権者をはじめとした関係者の権利保全に最大限の留意しつつ、実際のまちづくりの中で生じている新たな課題に対し、時代に応じた制度改善を積み重ねていくことが重要である。

4. 現行制度における課題認識と今後の制度改善と方向性

前章まで述べたように、都市再生特別措置法及び都市再開発法は、社会経済情勢の変化に応じて幾度となく改正を重ねながら、これまで都市再生に大きな役割を果たしてきた。もっとも、市街地再開発事業を取り巻く環境が大きく変化する中、実務の現場では制度創設時には想定されていなかった課題も顕在化してきている。

本章では、長年再開発事業に携わる担当者として、実務上特に課題として認識している事項について述べることにしたい。

(1) 高齢権利者の生活再建と地区外権利変換の可能性

近年、再開発地区についても権利者の高齢化及び権利関係の複雑化が進んでいる。特に、市街地再開発事業は等価交換が前提のため、事業前の生活水準や業務維持に必要な床面積とするために一定の規模まで増し床する場合、従前資産に加えて金銭的な負担が必要となる場所、資金調達が限定的な高齢者や従前資産価額の小さい権利者については、権利床取得のための金銭的な追加負担が困難な場合も多い。また、再開発地区外へ転出を選択した場合であっても、不動産価格が上昇傾向にある今日において、代替不動産の取得も容易ではないことから、生活再建の見通しを立てることができず、再開発事業への合意形成が困難な場合も多くある。このような課題は、住宅用途が中心となる再開発事業に限られるものでもなく、業務系・商業系を含めた多くの市街地再開発事業に共通する課題である。これら権利者の生活再建を円滑に行うことは、事業の円滑な推進だけでなく、再開発事業が公共的に必要な事業として地域社会から理解と支持を得るためにも重要かつ不可欠なものと思われる。現時点においては、税制上の特例措置や転居に要する費用をはじめ各種補償は存在するものの、現実には転居先の取得が困難な場合も多く、生活再建に対する不安が事業の合意形成を難しくしている事例も多く見受けられる。

現行制度においては、従前資産を有する権利者が権利変換により取得する権利床は施行地区内に整備される施設建築物とする前提で構成されている。よって、仮に施行者が施行地区外に代替となる住宅等を確保しても、これを権利変換で取得する権利床とすることは想定されておらず、地区外での生活再建を希望し、または地区外での生活再建が合理的である権利者に対して、柔軟な選択肢を提供することが難しい制度となっている。しかし、人口減少社会において、住宅をはじめ既存ストックが豊富に存在する現在、施行地区外の住宅や施行者が整備する代替住宅に対して権利変換を可能とする制度について検討する余地があるので

はないか。

例えば、施行者が地区外で既存ストックを取得または移転先となる建物を整備し、権利者間の権利の衡平に配慮しつつ定めたルールに従い、一定の権利者が当該建物へ移転することが可能となれば、生活再建の選択肢が広がるため合意形成が円滑となる可能性が期待できる。また、既存ストックの有効活用につながる上、事業期間の短縮等による事業採算性の向上といった効果も期待できる。人口増加を前提とした時代とは異なり、人口減少社会においては「地区内で全員が再入居すること」のみを前提とする必要性は相対的に低下しているケースもあると思われる。権利変換の基本原則との整合性や公平性の確保など慎重な検討を要するものの、将来的には地区外権利変換といった制度も検討に値するのではないだろうか（図4）。

(2) 長期化する事業と制度の柔軟性

近年の市街地再開発事業は、事業検討段階から竣工・事業完了まで10年を超え、場合によっては20年近くを要することも珍しくない。その間、事業を取り巻く社会的環境の変化は避けられず、これに伴い工事費は大きく変動し、金利水準や不動産市況、社会情勢も変化する。市街地再開発事業については、法律制定当時と比べ、事業の長期化に伴い事業にかかる不確実性は格段に高まっている。一方で、都市再開発法は、地区内の個人の財産に一定の制限を課すため、権利者の権利の安定や公平性を重視しており、そのこと自体は非常に重要である。しかしながら、長期化する事業環境の下、当該制度の公平性・安定性を確保しつつ、取り巻く環境の変化に合わせた柔軟性をどのように両立させるのか、今後ますます重要な課題にな

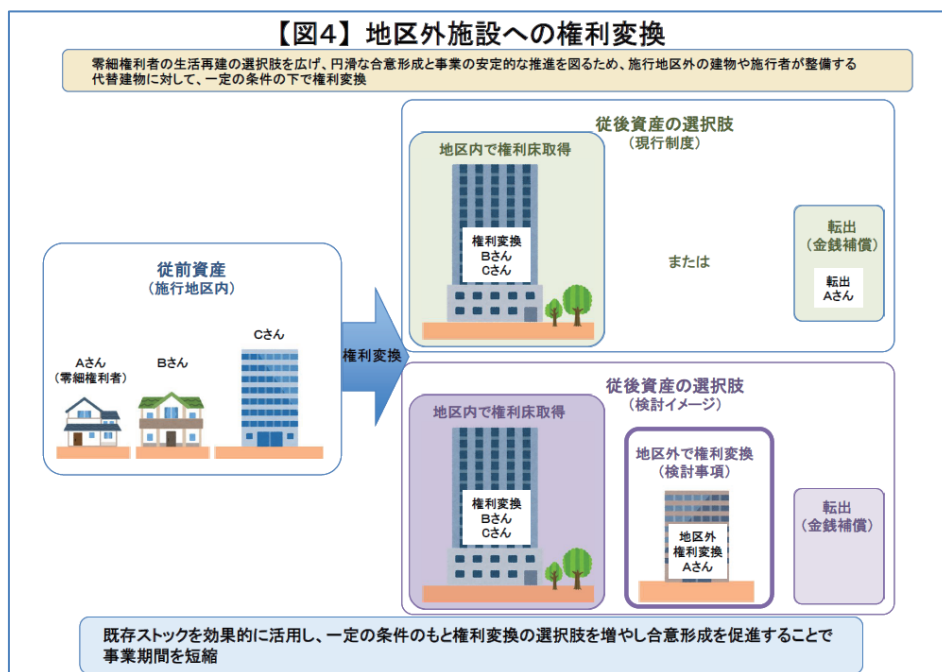


図4 地区外権利変換イメージ

るものと思われる。

また、本課題は都市再開発法だけではなく、都市再生特別措置法に基づく都市計画についても同様である。例えば、都市再生特別地区では、都市計画決定時に都市貢献の内容を評価したうえで容積率等の特例が付与されるところ、事業が長期化する中、都市に求められる政策課題や地域ニーズが変化し、当初想定した都市貢献の内容が竣工時には必ずしも最適とは限らない場合も考えられる。権利者の権利保全及び都市計画の安定性確保を大前提としつつ、社会的要請の変化に応じて都市計画の内容を適正に見直すことができるよう、都市計画変更手続きや都市貢献の評価手法についても、一定の柔軟性を確保するための制度運用の在り方について検討する余地があるものと思われる。

所有者不明土地問題について今回の法改正により一定の対応が図られたところだが、長期化する事業環境の下では、引き続き事業の途中段階における計画変更手続きの円滑化、急激な工事費高騰への対応策の検討、高齢権利者等の生活再建方策の多様化、デジタル技術を活用した合意形成など、新たな課題への制度的対応が求められる。都市再生特別措置法及び都市再開発法は、それぞれ政策制度と事業制度という異なる役割を担っているものの、いずれも事業期間の長期化や社会経済情勢の変化を踏まえ、当該環境の変化を的確にとらえつつ、制度の実効性を維持・向上させるための不断の見直しが求められるものと思われる。

(3) 制度に完成形はなく進化し続けるもの

都市再開発法は昭和44年の法律制定以来、半世紀以上にわたり運用され、その基本的な制度構造は現在においても高い合理性を有している。権利変換といった手法が中核となる市街地再開発事業は、都市機能の更新、防災性の向上、土地の高度利用等を実現する制度として、全国で進められる都市再生に極めて大きな役割を果たしてきた。

一方で、市街地再開発事業を取り巻く事業環境は大きく変化している。人口減少や高齢化の進展に加え、工事費や資材価格の高騰、人手不足等により工事期間は長期化し、事業にかかる不確実性

は従来に比べ格段に高まっている。また、保留床処分に依存した事業スキームのみでは事業成立が難しい地区も増加しており、民間資金の導入や多様な資金調達手法の活用など、新たな事業スキームの構築も重要な課題となっている。

さらに、令和7年度の社会資本整備総合交付金の要綱見直しに伴い、市街地再開発事業にかかる補助対象事業は特定都市再生緊急整備地域や都市機能誘導区域等へ重点化されるなど、限られた財政資源を政策効果の高い地区へ重点配分する方向へと転換が図られている。これは、今後の市街地再開発事業において、厳しい事業環境の下、より一層の経済的事業性や政策的意義が求められていることを示しているものと思われる。

加えて、高度経済成長期以降に整備された再開発ビルの老朽化が進み、再開発の検討が必要な地区も増加傾向にある。しかしながら、再開発ビルは複合用途かつ複雑な区分所有関係や土地を共有しており、その周辺の街区も含めた柔軟な用途転換は容易ではなく、また、地域の人口動態や不動産市場も踏まえると、更なる高度利用だけでは事業採算性の確保が難しい地区も多い。市街地再開発事業を行うためのハードルは、法律制定当時と比較して、確実に高まっていると思われる。

このように、事業を取り巻く社会経済環境は絶えず変化しており、都市再開発法も完成されたものではなく、時代の要請に応じて改善を積み重ねつつ発展していくべきである。現場で生じる課題や社会のニーズを丁寧に拾い上げ、都度必要に応じて法律等制度に反映させていく不断の見直し、市街地再開発事業の公共的な意義を維持し、持続可能なまちを実現するために不可欠なものと考ええる。都市再開発法や都市再生特別措置法をはじめとする関係制度について、現場で生じる課題を丁寧に拾いつつ、社会経済環境の変化に応じた改善を積み重ね続け、市街地再開発事業を持続可能な都市再生手法として発展させていくことが期待される。

5. おわりに

都市再生特別措置法は平成14年の制定以来、また都市再開発法は昭和44年の制定以来、それぞれ時代ごとの社会経済情勢の変化に対応しながら改正を重ね、全国の都市再生を支える重要な制度として機能してきた。

都市再生特別措置法は、都市再生を国家的課題として位置付け、官民連携のもと民間活力を最大限活用するための枠組みを整備してきた。また、都市再開発法に基づく市街地再開発事業は、老朽化した市街地の更新や土地の高度利用、防災性の向上、都市機能の集積など、多様な役割を果たしながら、我が国の都市構造の形成に大きく貢献してきた。

人口減少社会や高齢化の進展、建設費の高騰、人手不足など、事業を取り巻く環境は制度創設当時とは大きく異なっている。一方で、都市の国際競争力強化、防災性向上、環境負荷低減、地域の魅力向上など、都市再生に求められる役割はむしろ多様化しており、都市再生の重要性そのものは低下している状況にない。

令和8年の都市再生特別措置法の改正は、このような社会経済情勢の変化を踏まえ、都市再生を持続的に推進していくための制度的対応の一つと考えることができる。本稿では、実務の現場において認識している課題について述べたが、これらは現在の制度の有効性や市街地再開発事業の意義を否定するものではない。むしろ、都市再生特別措置法や都市再開発法が長年にわたり大きな役割を果たしてきたからこそ、社会経済環境の変化に伴い新たな課題が顕在化しているともいえる。

制度は、一度構築され運用されれば完成するものではなく、現場における運用や社会の変化を踏まえつつ、不断の見直しを重ねることによって進化していく必要がある。実際に、都市再生特別措置法も都市再開発法も、その時々課題に応じて改正を重ねられ、今日までその機能を維持し、発展させてきた。今後、人口減少や高齢化がより一層進むにつれ、都市再生を取り巻く環境はさらに厳しさを増すことが予想される。このような状況

下においても、社会に求められる事業を着実に推進していくためには、国、地方公共団体、権利者、民間事業者、コンサルタントなど、事業に関わる人たちがそれぞれの立場から知見を持ち寄り、相互に連携しながら制度の改善と運用の工夫を積み重ねていくことが重要である。

都市の再生とは、単に老朽化した建物を更新することだけではなく、都市の価値を次世代へ承継し、将来にわたり持続可能な都市構造を形成していく活動ではないのだろうか。都市再生特別措置法及び都市再開発法が、今後も社会経済情勢の変化に柔軟に対応しながら、官民の知恵と経験を結集するための基盤として機能し続けることを期待したい。