

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

2026年5月に成立した「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」についての若干の法的論点

一般財団法人 土地総合研究所 理事長 佐々木 晶二
ささき しょうじ

1. はじめに

2026年5月に成立した都市再生特別措置法等の一部を改正する法律では、都市再生特別措置法、都市計画法、都市再開発法、景観法など多様な法律を改正する内容となっている。

また、法律が施行されていないことから、詳細な運用方針は不明なものの、法律の改正部分について、土地総合研究所では、「民間事業者と行政の間にたつ立場から民間事業者の制度要望を従前から伺う機会をもっていたこと」、「以前から行政法、都市工学の先生と、都市計画制度の理論的な面について議論してきていること¹」から、この2つの観点を踏まえて、実務的に注目すべき点(①)、法政策上、運用の工夫や注意が必要な点(②)、その他(③)に分けて、コメントを行う。

なお、法改正条文そのものを情報源として分析している²ため、重要な視点の漏れや、筆者の条文の読み違いなどがある可能性は否定できないが、早めに論点を示すこと自体に価値があると考えて、本稿を公開するものである。筆者の誤りなどあれ

ば、ご指摘をいただければ幸いである。

2. 実務的に注目すべき点(①)

(1)市街地再開発組合の合意要件について、土地所有者と借地権者を合算して計算する措置の創設(都市再開発法第5条の2、第14条第2項など)

本制度に関連する民間事業者の要望としては、「市街地再開発組合での事業を実施するにあたっての同意要件が、土地所有者と借地権者のそれぞれの3分の2同意であったために、事業の準備が進み、もともと数が相対的に少ない借地権者が転出などして、ごく少数になると借地権者の1名、2名が拒否権を握って、合理的な意思決定ができなくなってしまう。このため、土地所有者と借地権者を合算して3分の2同意(以下「合算3分の2同意」という。)を判断してもらえないか」ということであった。

これについては、内閣法制局との詳細な調整過程は存じ上げないが、既存の同意要件自体が一定の合理性を有していることが前提となることから、既に存在していた都市計画提案制度に関する合算3分の2同意の仕組みをフックにして、合算3分の2同意で市街地再開発事業の都市計画提案をし、さらに、通常地上権非設定型(地上権非設定型は、借地権者も土地所有者も同じく区分所有権の権利変換を受けるので、土地所有者と借地権者を

¹ 「都市計画と法政策学との連携推進研究会」のこと。以下のURL参照。<https://www.lij.jp/kenkyukai.html>

² 改正による新旧の条文は、以下のURL参照。<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001985344.pdf>

同じに扱う理屈が立つ)の都市計画決定を行った場合には、市街地再開発事業の事業認可にあたっての同意について合算3分の2同意とする形となったものと理解している。

これは、都市計画提案や都市計画における地上権非設定型の明示など手続きは追加されているが、民間事業者が困っていた、最後の1,2名の借地権者が拒否権を持つ問題について、明確な解決策を実現したものではないかと理解している。

(2)「特定固有魅力形成建築物」などを個別利用区の対象にする措置の創設(都市再開発法第70条の2第2項、都市再生特別措置法第46条第24項など)

市街地再開発事業については、既存の建築物を面的に除却してしまうことによって、地域の文化的雰囲気や、商業的賑わいを滅失させるという批判がある。また、市街地再開発事業の事業収支を図るうえでも、周辺に建築物を残しつつ開発利益を回収するという視点も提案されている³。

現状では、個別利用区の仕組みと、滅失登記をすれば実態は既存建築物を活用していても権利変換に取り込める技術的助言の仕組み⁴がある。

後者は、滅失登記をすれば実態として除却しなくて保全、活用するという仕組みだが、いかにも技巧的と言わざるを得ない。今回は、この個別利用区について、今までの重要建築物など極めて限定的であったのに加えて、都市再生整備計画に位置づけた特定固有魅力形成建築物であれば、残置が可能となる。都市再生整備計画自体は、市町村が相当柔軟に定めることができ、その手続きとしても、権利制限が生じる都市計画よりは簡単な手

続きであるとともに、当該建築物への要件も法令上は極めて抽象的なので、個別利用区を活用して既存建築物を保全・改修しつつ市街地再開発事業を実施する可能性があると考ええる。

ただし、個別利用区は、保全する建物等の所有者について、他の再開発ビルへの権利変換などは想定していないので、長岡市の市街地再開発事業⁵で実施したような、既存建物と新築の建物の一体的な権利変換のためには、さらに制度改正が必要と考える。

3. 法政策上、運用の工夫や注意が必要な点(②)

(1)都市再生整備等協定制度の創設(都市再生特別措置法第40条の3など)

都市再生緊急整備区域内における都市再生事業等に対して、容積率特例制度や事業の都市計画決定手続きに合わせて、事業者と都市計画決定権者の都市再生整備等協定を締結することができ、その場合には、都市計画審議会への付議が必要となる。

当該協定制度に伴う具体的な法効果で大きいと想定される、「容積率特例などの都市計画特例とのリンク」は、法文上は明確ではなく、都市計画運用指針で規定されるものと想定される。また、固定資産税・都市計画税について、当該協定締結を要件として一定の公益的施設(イノベーション拠点など)が対象となることである。

なお、当該協定制度では、当事者が移転した場合にも、継承者に締結内容の効力を及ぼすという第三者効に関する規定は措置されていない。

公共貢献について、維持管理の段階やソフトの部分の評価してほしいとの要望が民間事業者からあったことから、その受け皿となる制度を整備したものと評価できる。

ただし、民間事業者が都市計画特例などを活用して行う大規模な事業においては、以下の実態に

³ 拙稿「市街地再開発事業の現時点での再評価と今後の可能性について」土地総合研究 2024 年春号。以下の URL 参照。https://www.lij.jp/html/jli/jli_2024/2024spring_p081.pdf

⁴ 「既存建築物を施設建築物として整備・活用する市街地再開発事業の推進について(技術的助言)」参照。以下の URL 参照。<https://www.mlit.go.jp/toshi/city/sigaiti/content/001603118.pdf>

⁵ 以下の資料参照。

<https://www.city.nagaoka.niigata.jp/shisei/cate08/saikaihatsu/file/place-17.pdf>

あり、当該協定制度において適切な配慮が必要と考える。

ア 都市計画決定の段階から、事業に着手するまでの間に民間事業者と都市計画決定権者で具体的な内容やそのための費用分担を決めていくのが実態であり、都市計画決定手続きと併行して実施する当該協定制度において、協定内容として記載できるものは抽象的なものに限られること

イ 今後、事業を着手する都市再生事業等については、当面、容積率特例等の都市計画決定を既に行っていることから、当該協定制度を適用するには、新規の都市計画決定ではなく、都市計画変更をする場合が想定されること

ウ 協定の中身として、整備及び管理に関する費用負担について、特に、法文上明記しているが、費用負担については民間事業者の事業運営の根幹にかかる部分であり、公開前提の当該協定制度の記載することにはなじまない可能性が高いこと

なお、ややマニアックな指摘となるが、都市計画法第75条の2に都市施設等整備協定という仕組みがあり、これには、「都市施設」という名称ではあるものの、都市再生特別地区や市街地再開発事業の都市計画に係る建築物や公共施設を対象としており、また、「整備協定」といながら、「協定都市施設等の存置のための行為の制限に関する事項」も定めることができる。このため、都市施設等整備協定は、いわゆる維持管理も視野に入れた制度と理解している。また、都市計画審議会への付議などの規定も、今回の都市再生等整備協定とほぼ同じである。

このような類似の制度が現在に存在することから、都市再生整備等協定についても、既存の制度との使い分けや効果の違いなども整理して、地方公共団体等へ周知することが必要と考える。

(2) 特定業務施設等誘導地区の創設(都市再生特別措置法第108条の4など)

この制度は、立地適正化計画のうち都市機能誘導区域内で定める地域地区であって、この地区内

では、容積率、用途制限が緩和されるというものである。

用途制限緩和については、特別用途地区と同等の条件で緩和するもので、1988年の再開発地区計画制度から続いて措置されているものである。これに対して、容積率特例制度は、立地適正化計画に係る特定用途誘導地区と同じく、立地適正化計画のうち都市機能誘導地区に相応しい用途の建築物の建築等を促進するため、容積率を緩和するものである。

政策目的には一定の賛同をするものの、容積率規制が、インフラとのバランスをとるために設定されていること、容積率特例制度は、当該事業による周辺へのインフラ負荷を緩和するための措置を講ずる場合、または、そもそもインフラ負荷が小さい用途の建築物を建築する場合という要件で制度設計がこれまでされてきたこと⁶との、整合性をとった説明とそれを踏まえた制度運用の考え方を示すべきではないかと考える。

筆者も、容積率特例制度について柔軟な運用をすることを否定するものではないが、容積率がどういう理屈で緩和することができるかの整理なしに、あたかも補助金的な意味での容積率を緩和しだすと、「人口減少などが進む地方都市で実態として無駄な開発や建築行為を抑制する効果を果たしている、用途地域の容積率規制の存在意義」を否定してしまうのではないかと、という点を危惧するものである。

4. その他、若干気になる点 (③)

(1) 立地適正化計画の居住誘導区域から災害危険区域の全域を除外した点(都市再生特別措置法第81条第23項)

今回の改正で、災害危険区域で住宅禁止を定め

⁶ 拙稿「容積率制度及び容積率特例制度の制度趣旨の分析について」参照。以下の URL 参照。

https://www.lij.jp/html/jli/jli_2021/2021winter_p041.pdf

ていない場合にも、居住誘導区域から除外することを法律で規定している。

しかし、東日本大震災での大船渡市の災害危険区域のように、エリアを分けて建物の用途や地盤高をわけて住宅立地等を認めている実態もあり、災害危険区域内の住宅でも居住を誘導したいと考えることはありえることから、法律で一律除外する必要があるとは、ただちには理解できない。

もともと、立地適正化計画では、除外すべき区域を法律で具体的に定めている。しかし、都市計画の現場では、災害の観点では危険だが、それ以外の様々な政策目的や現場の事情を総合的に勘案して、居住誘導もやむをえないと判断することが十分ありえる。このため、例えば、都市計画法の区域区分においても、その設定基準は都市計画基準に位置づけ、政令上も「洪水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある土地の区域」を除外すると規定しつつも、表現は抽象的にして、都市計画決定権者の一定の判断、裁量を許容してきている。

立地適正化計画は市町村マスタープランレベルのものであり、区域区分が上記のような柔軟性を持っているのに、マスタープランレベルの立地適正化計画では、法律で一刀両断的に「災害危険区域であれば、全部、居住誘導区域から除外する」という制度設計をしたことについては、総合的に勘案して判断するという都市計画制度の制度設計として、適切かどうか気になる。

(2) 立地適正化計画等に係る駐車場特例を追加した点（都市再生特別措置法第 62 条の 12 第 2 項）

立地適正化計画制度は当初から駐車場法の付置義務制度について、隔地でも緩和する規定を設けており、今回も「固有魅力維持向上区域の区域内」、「まちづくり推進計画」にまで緩和する規定を置いている。

これらの特例は、当然、駐車場法の本則では、建築するビル内に設置することとなっており、隔地での付置義務駐車場が認められないことを前提にして設けられている。しかし、現実には、駐車

場法の委任条例で、建築するビルの敷地外の隔地であっても付置義務が認められる特例を全国で運用しているのは周知の事実である。

あたかも駐車場法で隔地の付置義務駐車場が認められないことを前提にして、立地適正化計画に係る特例を拡大していくことは、一層、駐車場法本体の運用が実は法令違反ではないかとの問題を深刻化させるのではないかと、という点が気になる。

本来は、駐車場法を改正して、隔地の付置義務駐車場を許容することを検討すべきではないかと考える。

5. 最後に

今回の都市再生特別措置法等の一部改正については、改正事項も多く、国土交通省の担当者が大変な努力をしたと思われ、十分賞賛に値すると思う。

その上で、筆者が民間事業者などとの意見交換をして、さらに、行政法など大学の先生と議論して気づいた点、気になった点について、つまみ食いのなきらいもあるが、列記したものである。

今後、筆者の気になった点なども含めて、国土交通省の担当者が適切に施行を準備されることを期待するものである。