

都市再開発法制定・改正の経緯と変遷

国土交通省 都市局市街地整備課 住宅局市街地建築課

(1)はじめに

都市再開発法は、我が国において戦後復興後の高度経済成長期が続き、都市部における人口の過密化や都市環境の悪化などが問題となっていた昭和44年(1969年)に公布・施行された。その後、バブル経済の崩壊、少子高齢化による人口減少社会の到来、中心市街地の衰退、リーマン・ショック、地方都市を中心とした地価の下落、大震災の発生など社会経済情勢の変化に伴って都市が抱える課題や国民のニーズも多様化し、それに合わせて都市再開発法についても見直しが図られてきた。今年で都市再開発法の制定から50年を迎えるが、都市再開発法の制定から現在までに行われた改正のうち主要な事項を簡単に振り返ることとする。

なお、本稿中に記載のある制度活用地区数については、いずれも国土交通省において把握している数値を記載している。

(2)都市再開発法制定・改正の経緯と変遷

1)都市再開発法の制定(昭和44年(1969年))

都市再開発法の制定前、都市の再開発は、ともに昭和36年(1961年)に制定された「公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律(市街地改造法)」や「防災建築街区造成法」などによって取り組まれていた。

市街地改造法は、昭和29年(1954年)に制定された土地区画整理法に基づく「宅地の立体化」の思想をベースとした、再開発事業のための権利処理に関する枠組みであり、道路・広場の整備とこれに関連してその付近の土地の高度利用を図るための建築物・建築敷地の整備を行うことを目的とする「市街地改造事業(※1)」の手続きが定められており、施行地区内の従前の権利は、買収又は収用により施行者がいったん取得するが、新しいビルに入居を希望する者には、補償金の支払いに代えて、ビルの一部の所有権又は賃借権を与えるという構成を取っていた。

また、防災建築街区造成法は、昭和27年(1952年)に制定された耐火建築促進法の流れをくむ、再開発事業に対する助成措

置に関する枠組みであり、火災又は津波、高潮若しくは出水による災害の防止上有効な性能を有する建築物とその敷地を整備すべき街区として建設大臣が指定する防災建築街区において施行する「防災建築街区造成事業(※2)」の手続きやその支援等について定めるものであった。

しかし、「市街地改造事業」については、一定規模以上の重要な公共施設である道路・広場の整備とこれに関連した付近地の建築物や建築敷地の整備のための収用権に依拠していたため、広く面的整備に活用することができなかった。また、「防災建築街区造成事業」については、建築物の不燃化・共同化の助成法にとどまり、都市計画的見地に欠け、また、強制権や権利調整の規定がないため、再開発の推進の観点からは必ずしも十分とは言えなかった。

加えて、都市に対する人口集中の傾向は、更に長期にわたって継続するものと考えられ、これに対する対策として、都市周辺部における無秩序な市街地の拡散防止とあわせて、既成市街地内における再開発を併行的に推進するため、既成市街地における再開発を効率的に行うための新たな法制が必要とされた。

このような状況の中で、都市再開発法は昭和44年(1969年)6月3日に公布され、都市計画法の施行の日である同年6月14日に施行された。同年の参議院建設委員会(3月18日)及び衆議院建設委員会(5月7日)においては、都市再開発法案の提案理由が以下のように説明されている。

- ・最近の都市への人口の集中による過密化と不合理な土地利用によって、都市機能は低下し、都市環境は悪化しつつある
- ・これに対処するには、工場等の分散、副都心の整備、流通業務地の再配置、都市施設の整備、新市街地の開発等の諸施策とともに、新たに都市における再開発を強力かつ円滑に推進するための制度を確立することが必要である
- ・現在、都市の再開発に関する法制としては、公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律、防災建築街区

造成法等があり、それぞれ効果を発揮しているが、いずれも都市の総合的な再開発のための手法としては不十分であり、これらを統合整備して、都市の再開発のための新たな体制と手法とを盛り込んだ法律の制定が望まれていた。

・都市の再開発は、建築物と公共施設とを一体的に整備することにより、必要な道路、公園、駐車場等を備え、土地が合理的かつ高度に利用された健全な市街地の形成を図ろうとするものである

・今回、この法律案によって、市街地の再開発に関する都市計画及びその施行者、市街地再開発事業における権利処理の方式等、市街地の計画的な再開発に関し必要な事項を定め、時代の要請に応えることとした

都市再開発法では、新たに権利変換方式という手法を導入した。これは、相当規模の面的広がりを持った再開発という見地から、公共施設とその付近地に対する収用権に基づき、収用－補償という手続きを媒体として宅地の立体化を実現している市街地改造方式よりも、むしろ立体換地的な考え方の方が適当と考えられたこと、また、土地区画整理法の立体換地の規定では、大幅に生じる保留床部分の説明が困難であること、借家人の保護等手続き規定等がないこと、そもそも土地について変動を及ぼすものである土地区画整理法の体系では再開発になじまないこと等により、権利変換という新しい手法が必要とされたものである。

また、広い面積にわたる再開発を施行するためには、民間の建築活動のエネルギーと資金を導入することが必要であり、また、再開発が地域の環境を変える事業であることから、一次的には地区内の関係権利者より成る組合施行が適当である(民間施行により難い再開発については公的主体施行による)と考えられ、民間施行の収用事業という考え方も不可能ではないが、損失－補償という形の収用よりも公用換地的な手法の方が適当であるとされた。

このようにして創設された市街地再開発事業制度は、現在までに全国917地区(平成30年3月時点)において事業完了に至っており、我が国における都市基盤の整備に大きな役割を担っていくこととなった。

- ※1 市街地改造事業は、全国15地区(地区面積34.2ha)において施行された。JR新橋駅前のニュー新橋ビル(東京都港区)、JR三ノ宮駅前のさんぷらザ・センタープラザ・センタープラザ西館(兵庫県神戸市)、JR大阪駅前の大阪駅前ビル(大阪府大阪市)などは、本事業によって整備されている。
- ※2 防災建築街区造成事業は、全国105都市・約600街区において防災建築街区が指定され、区域面積約100haにおいて施行された。

2)昭和50年(1975年)改正【第2種市街地再開発事業制度、個人施行者制度の創設等】

都市再開発法が制定されて以来、市街地再開発事業は概ね順調に普及が進んだが、人口・産業の都市圏への集中は依然として続き、大都市はもちろん、地方都市においても居住環境の悪化、防災機能の低下、住宅不足等の都市問題が深刻化し

ていた。

これらの問題に対処するため、市街地再開発事業の一層の推進を図ることが必要であったが、当時の都市再開発法の問題点として、

- ・都市環境の整備、防災性の向上、公共施設の整備等さまざまな目的、態様をもった再開発を実施していくためには、現行の権利変換方式という単一手法では対応できないこと
 - ・都市の再開発を広範囲にわたり強力に推進していくためには、民間の自主的な建築活動を適切に再開発に誘導していく必要があるが、そのための制度が整備されていないこと
- といった点が挙げられており、それらに対応するため、昭和50年(1975年)改正が行われた。

まず、本改正により創設された「第2種市街地再開発事業制度」は、既成市街地の再開発の一層の推進を図るため、公益性が高く、かつ、現行の権利変換手続では事業の実施が非常に長期化するような大規模な市街地再開発事業を早急に施行するため、管理处分手続による新たな手法として導入された。権利変換手続に対する管理处分手続の特色は、権利変換手続における権利の一括処理に対し、収用権を背景とした用地買収方式による個別処理であるが、地区内に残ることを希望する者は原則として残ることができる等、権利の保護については第1種市街地再開発事業と実質的に何ら異ならないものである。制度創設当初は、施行区域の面積が3ヘクタール以上であることが要件となっていたが、権利関係の複雑化や土地利用の細分化等の状況に対応し、昭和55年(1980年)の法改正により1ヘクタール以上に、平成9年(1997年)の法改正により0.5ヘクタール以上に順次緩和された。同様に、制度創設当初は、①区域内に駅前広場等の重要な公共施設を早急に整備する必要がある、かつ、これと併せて建築物等の整備を一体的に行うことが合理的である区域、または、②区域内の安全上又は防火上支障がある建築物の数が当該区域内のすべての建築物の数に対して一定割合以上を占め、かつ、これらが密集しているため、災害の発生のおそれが著しくまたは環境が不良である区域、のいずれかを満たす必要があったが、平成9年(1997年)の法改正により、②の要件を建築物の「延べ面積の合計」について満たす場合についても認められることとなった。さらに、平成14年(2002年)の法改正により、再開発会社に第2種市街地再開発事業の施行権能が認められた。

第2種市街地再開発事業は、亀戸・大島・小松川地区(東京都江東区・江戸川区)、白鬚西地区(東京都荒川区)、阿倍野地区(大阪府大阪市)など大規模な再開発を要する地区や、新長田駅南地区(兵庫県神戸市)など大震災からの早期の復興を要する地区などにおいて施行され、これまでに30地区において事業完了となっている(平成30年3月時点)。

同じく本改正により創設された「市街地再開発促進区域制度」は、関係権利者による計画的な再開発の実施を図ることが適

切と認められる市街地について、公共施設の配置と再開発事業の実施単位だけを定めた市街地再開発促進区域を都市計画決定し、これに適合しないビル建設事業を禁止するなど関係権利者による再開発の実施を期待し、その後5年以内に民間において再開発が事業化されないときは、原則として市町村が自ら市街地再開発事業を施行することとする制度であり、市街地再開発促進区域内でこれまでに103地区の市街地開発事業が施行されている（平成30年3月時点）。

このほか、法制定当初、市街地再開発事業の施行者は「組合」「地方公共団体」「日本住宅公団（※1）」に限定されていたが、昭和49年（1974年）に「地域振興整備公団（※2）」が追加され、本改正により「個人施行者」が追加された。個人施行者制度が追加されたのは、民間の旺盛な建築活動を計画的な再開発に誘導するため、組合設立に至らない場合でも、都市計画上の監督を都道府県知事が十分に行うことにより市街地再開発事業を促進しようとするものであり、高度利用地区内の宅地の所有者又は借地権者が事業を施行できることとした。また、個人施行者の場合は、都市計画事業としてではなく市街地再開発事業を施行することができるが、これは原則として宅地又は建築物について権利を有する者のすべての同意を得て行うものであり、簡易な手続きによって民間の自主的な再開発を期待するためである。個人施行者による市街地再開発事業は、これまでに155地区において事業完了となっており、組合による市街地再開発事業（556地区において事業完了）に次いで多くの地区で施行されている（平成30年3月時点）。

※1 昭和56年（1981年）に解散され、同年新たに設立された「住宅・都市整備公団」にその業務が引き継がれた。その後、平成11年（1999年）には「都市基盤整備公団」、さらに平成16年（2004年）には「独立行政法人都市再生機構」にその業務が引き継がれている。
 ※2 平成16年（2004年）には「独立行政法人都市再生機構」にその業務が引き継がれている。

3) 昭和55年（1980年）改正【都市再開発方針制度、特定施設建築物制度の創設等】

昭和50年（1975年）の都市再開発法の一部改正により、市街地再開発事業は制度的に大きく拡充され、事業実績も蓄積されたが、深刻な都市問題に対処するための既成市街地の整備が必ずしも順調に進まなかったこと、各界から都市再開発の積極的な推進に関する提言、要望等が相次いだこと等を踏まえ、昭和55年（1980年）の都市再開発法の改正により所要の措置を講じた。既成市街地における都市環境の未整備、災害の危険性、職住の遠隔化、交通混雑等の都市問題を克服するため、都市の再開発は既成市街地全体の中で再開発を要する地域について、その緊急性に応じて早急に実施することを基本として、①都市構造の再編、②良好な居住環境の形成、③都市の防災構造化、④良好な市街地住宅の供給、⑤公共施設の整備の推進を目標として積極的に推進することとし、そのためには特に、

- ・既成市街地について、再開発の計画的、総合的な実施を図り、土地の高度利用等を促進するため、再開発の具体的指針となる都市のマスタープランを早急に策定すること
- ・まちづくりに民間の創意工夫、活力が生かされるようになるため、再開発事業の実施に当たっても、民間エネルギーの積極的な活用、適正な誘導を図ること
- ・再開発を要する地域の状況、課題等に応じて事業が円滑に実施できるようその手法の多様化と拡充を図ること

等に重点を置き、新たな施策を展開する必要があるとされた。

都市の再開発を総合的かつ計画的に推進するため、都市再開発法制定以来、市街地再開発事業の実施に際して、地方公共団体に対して都市再開発の基本構想及びこれに基づく地区ごとの再開発計画の作成を求めてきたものの、十分に成果をあげるには至っていなかったことから、人口の集中の特に著しい大都市を含む都市計画区域内の市街化区域においては、都市計画に、都市再開発の長期的かつ総合的なマスタープランである「都市再開発方針」を定めなければならないこととした。これにより、行政内部においても対外的にもその積極的・計画的推進のための動因とすること、個々の再開発事業について都市全体から見た十分な効果を発揮させること、民間の建築活動を再開発へと適切に誘導し民間投資の社会的意義を増加させること、再開発の構想・計画の作成過程を通して住民の早期合意形成を図ること、といった効果が期待された。なお、平成10年（1998年）改正により、「人口の集中の特に著しい大都市を含む都市計画区域」以外の都市計画区域内の市街化区域についても都市再開発方針の策定区域が拡大されたが、平成23年（2011年）の「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」により、都市再開発方針の策定は義務ではなくなっている。

また、本改正では「特定施設建築物制度」が創設された。市街地再開発事業においては、従前の関係権利者の権利の確実な保全を図るという観点から、施設建築物の建築は、施行者自らがその責任において行うこととなっているが、施行者が保留床として取得する床を含む建築物については、必ずしも施行者が直接施設建築物を建築することは必要でなく、むしろ、民間事業者の資金力や建築エネルギーの積極的な活用を図り、同時に施行者の負担を軽減することにより、市街地再開発事業の円滑な実施を図ることが適当とされたものである。なお、当初は、施行者がその全部を取得するよう定められた（全てが保留床である）施設建築物のみが対象であったが、平成11年（1999年）改正によって、権利床を含む施設建築物についても対象とされた。本制度は、これまでに71地区において活用されている（平成30年3月時点）。

このほか、市街地再開発事業の施行者として、「首都高速道路公団」（※3）、「阪神高速道路公団」（※3）、「地方住宅供給公社」が追加された。また、個人施行者制度については、昭和50

年（1975年）の創設当時には、高度利用地区内の宅地の所有者又は借地権者に限られていたが、本改正により、それらの所有者又は借地権者の同意を得た者にまで拡大された。これは、宅地の所有者又は借地権者が再開発の意欲を持ちながら事業を施行するための資金力、技術力等の施行能力を有していない場合に、施行能力を有する者が土地所有者等の同意を得て事業を施行しうる途を開いたものである。

※3 平成16年（2004年）の道路公団民営化に伴う法改正により、「首都高速道路公団」及び「阪神高速道路公団」は、民営化により公的施行者とは取り扱うことができなくなることから、施行者から除外された。

4) 昭和63年（1988年）改正【再開発地区計画制度の創設等】

その後、市街地再開発事業は順調に推移し、財政再建のための緊縮財政によるマイナス・シーリング、ゼロ・シーリングの中にあっても内需拡大の切り札の1つとして、市街地再開発事業関係予算は毎年数パーセントの伸びを記録した。

一方で、日本経済の国際化の進展を契機として、特に東京においては事務所床の需要の急激な増大を見た。また、都市環境の整備改善及び市街地住宅の供給に対する需要も高く、これに対応して、市街地の計画的な再開発を推進することが重要な課題となった。特に、産業構造の転換、物流・交通体系の変化等に伴い、都市内において工場・倉庫・鉄道停車場等まどまりのある空閑地が大量に発生するようになり、このような区域について一体的かつ総合的な再開発を誘導することが重要な課題となった。

このような状況を踏まえ、昭和63年（1988年）の「都市再開発法及び建築基準法の一部を改正する法律」において「再開発地区計画制度」が創設された。これは、土地の利用状況の変化が顕著であること、十分な公共施設がないこと等の条件に該当する土地の区域で、一体的かつ総合的な市街地の再開発を実施することが適切であると認められる場合は、都市計画に再開発地区計画を定めることができることとしたもので、再開発地区計画において土地利用転換の方向を示しつつ、事業の熟度に応じて、土地利用転換に必要な道路、公園その他の公共施設の配置及び規模を定め、さらに、再開発地区整備計画において地区施設及び建築物の整備等に関して必要な事項を定めることとされた。あわせて建築基準法の改正によって、一定の再開発地区計画の区域内においては容積率や斜線制限等を緩和できることとするにより、都市の再開発の促進を図ることとした。なお、本制度は、平成14年（2002年）の「建築基準法等の一部を改正する法律」によって、都市計画法に基づく地区計画制度に統合された。

このほか、これまで個人施行者及び組合の場合に限って認められていた全員同意型の権利変換が、地方公共団体や公団等を含むすべての施行者について認められるとともに第2種市街地再開発事業についても全員同意型の管理処分手続の特例が設けられた。

5) 平成元年（1989年）改正【立体道路制度の創設等】

用地費の高騰、代替地の取得難等により、道路用地の取得が困難となっている中で、市街地における交通渋滞を解消するため幹線道路の整備を推進することが急務となっていた一方で、幹線道路の整備に併せてその周辺地域を含めて一体的かつ総合的な整備を行う必要性が高まっていたことから、平成元年（1989年）に、道路と建築物等を一体的に整備するためのいわゆる「立体道路制度」を創設する「道路法等の一部を改正する法律」が制定され、これに伴い、都市再開発法についても、権利変換によって道路の所有を目的とする区分地上権を設定できるようにするなど、市街地再開発事業において立体道路制度を活用するための所要の改正が行われた。

なお、当初、立体道路制度の対象は、都市計画施設である自動車専用道路等の新設・改築に限定されていたが、平成23年（2011年）の改正によって、特定都市再生緊急整備地域内においては、自動車専用道路等以外の一般道路（都市計画道路）の新設・改築も対象とすることができるようになり、さらに平成26年（2014年）の改正によって、全国において既存道路、非都市計画道路にも拡大された。その後、平成28年（2016年）の改正では、都市再生緊急整備地域内の一般道路にも拡大されたが、平成30年（2018年）の改正で同地域要件が撤廃されたことにより、市街地の環境を確保しつつ、適正かつ合理的な土地利用の促進と都市機能の増進とを図るため必要な場合には、全ての一般道路において立体道路制度が適用できることとなった。

これまで市街地再開発事業においては、環状第2号線新橋・虎ノ門地区（東京都港区）、大橋地区（東京都目黒区）などにおいて立体道路制度が活用されている。

6) 平成7年（1995年）改正【阪神・淡路大震災への対応等】

大都市地域を中心として、居住環境の良好な住宅市街地を整備し、都市の健全な発展を図る必要性が高まっている状況等に鑑み、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と市街地の環境の改善を図ることが課題であった。特に、東京等の大都市においては、都心部で定住人口が空洞化する一方で、居住機能が遠隔地まで比較的low密度で展開し、結果として通勤時間の長時間化によって都市住民の生活が圧迫されるとともに、地域コミュニティに悪影響を与えるなどの状況が生じていた。一方で、都心部における空間構造は、敷地規模が狭小であることなどを背景に低度利用と高度利用の市街地が混在するなど多様な実態となっており、これを踏まえて都心居住を含め望ましい市街地像の実現に向けて、土地の有効高度利用が求められていた。加えて、平成7年（1995年）1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、既成市街地に甚大な被害をもたらし、あらためて都市における防災性の向上が極めて重要な課題として認識された。

このような状況の中で行われた平成7年(1995年)改正は、都市再開発法、都市計画法及び建築基準法の3法を束ねて行われた。都市再開発法については、市街地再開発事業の施行区域要件の緩和により空地の多い地区においても市街地再開発事業の施行を可能とするとともに、再開地区計画を活用して高度利用地区と同内容の形態制限を定め、かつ、条例でそれらの制限を定めた地区を新たに市街地再開発事業の施行区域として追加することとした。このほか、都市計画法や建築基準法の改正による規制緩和等により、住宅供給の推進や被災地の計画的な復興を通じた良好なまちづくりに寄与する措置が講じられた。

あわせて、阪神・淡路大震災による被災市街地の一刻も早い本格的復興のためには、広範かつ甚大な被害に鑑み、防災性の高い安全で安心できるまちづくりを緊急、強力に推進する必要があるところであり、また、この未曾有の大災害を貴重な教訓とし、今後大規模な災害が発生した都市において、迅速かつ的確な復興を可能とする必要があることから、同年、被災市街地復興特別措置法が制定されるに至った。この被災市街地復興特別措置法では、本格的復興を迅速・円滑に進めるため、都市計画に被災市街地復興推進地域を定めることができることとし、建築行為等の秩序を確保しつつ、市街地の計画的整備を可能としたほか、同地域内における第2種市街地再開発事業について、第1種市街地再開発事業と同等の施行区域要件に適合することにより施行できることとする施行区域要件の特例を創設した。また、あわせて都市再開発法を改正し、住宅・都市整備公団による市街地再開発事業の施行の対象区域として同地域を追加することとした。

阪神・淡路大震災の被災地において震災関連事業として施行された市街地再開発事業は、新長田駅南地区(兵庫県神戸市)など30地区60ヘクタール超に及び、被災市街地の復興に大きく寄与している。

7)平成10年(1998年)改正【特定事業参加者制度、認定再開発事業制度の創設等】

我が国の人口ピークが間近に迫り、都市の拡大圧力が低下する一方、都市の内部においては、大都市、地方都市を問わず、都市環境の未整備、災害の危険性等の問題に加え、中心市街地の空洞化が深刻な状況となっていた。このような既成市街地において、土地の高度利用と都市機能の更新を促進し、その再構築を図るため、地域の将来像を的確に示した再開発に関するマスタープランに従って、地方公共団体と民間事業者等が適切な役割分担により、総合的、計画的に再開発事業に取り組むことを推進する必要がある。これを踏まえ、民間活力による市街地の再開発を促進するため、都市再開発方針の策定対象区域の拡大、市街地再開発事業における特定事業参加者制度及び優良な再開発事業計画の認定制度(いわゆる「認定

再開発事業制度」)の創設を図ることとなった。

「特定事業参加者制度」は、保留床の処分先を早期に確保することによる事業リスクの低減、自己調達資金額の圧縮、工事設計の合理化による事業費の削減等を図る目的で、組合施行の場合に活用することができる参加組合員制度と同様の制度を、地方公共団体又は機構等が施行者の場合においても活用できることとすることにより、市街地再開発事業の円滑な推進を図ることとしたものであり、同制度は、これまでに17地区において活用されている(平成30年3月時点)。

また、「認定再開発事業制度」は、商業機能等の郊外移転、低未利用地の発生等による中心市街地の空洞化といった都市問題が深刻化し、民間の活力を活用しながら機動的に対応する事業手法が求められていたところ、市街地再開発事業等の強制力を伴う都市計画事業や高度利用地区等の都市計画による規制誘導手法とあわせて、地権者や民間事業者による土地の合理的高度利用に向けたエネルギーを良好な市街地環境形成に誘導しつつ機動的に再開発を進めることを目的として創設されたものである。この認定再開発事業の地区要件は、都市再開発方針において「特に一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区」(再開発促進地区)として位置付けられた地区となっており、当該地区における再開発の促進を具体化する手段としての位置付けが与えられた。認定再開発事業は、永田町2丁目A地区(東京都千代田区)など、これまでに5地区において活用されている(平成30年3月時点)。

8)平成11年(1999年)改正【土地区画整理事業と市街地再開発事業の一体的施行制度の創設等】

都市へ人口、産業等が集中し、都市が拡大する段階としての「都市化社会」から、都市化が落ち着き、成熟した段階の「都市型社会」へ移行しつつある中、都市の拡張に追われるのではなく、都市の中へと目を向け直し、「都市の再構築」を推進すべき時期に立ち至っているという認識のもと、都市を魅力あるものに再構築するには、虫食い地等の低未利用地の整形・集約化等とこれらを活用した再開発を促進していくことが重要かつ喫緊の課題であった。その具体的な施策の1つとして、市街地再開発事業の円滑化のための措置、民間事業者による再開発促進のための仕組みの構築などが各種機関により提示されており、景気・経済対策の一環としても打ち出されており、厳しい経済状況において、民間投資を誘発し、内需主導の景気回復を図るための施策としても大きな役割が期待されているところであった。

このため、国、地方公共団体と一体となって民間事業者等が取り組む都市の再開発を積極的に推進することを目的として、都市開発資金の貸付けに関する法律等の一部を改正する法律により都市再開発法の改正が行われた。

この中で、市街地再開発事業を円滑に立ち上げるため、事業計画決定前の準備段階においても市街地再開発組合を設立する

ことができるようにする、いわゆる「前倒し組合制度」の創設や、土地区画整理事業と市街地再開発事業の一体的施行を可能とする制度の創設など、事業手法の改善・充実が図られた。

「前倒し組合制度」は、従来、事業計画の作成が組合設立の要件になっていたところ、準備組合やその構成員個人では、事業の立ち上げの段階における資金調達にあたっての信用力が必ずしも十分とは言えない場合もあったことなどから、事業の準備段階においても法人格を有する組合の設立を可能とすることとしたものであり、これまでに17地区において活用されている(平成30年3月時点)。

「土地区画整理事業と市街地再開発事業の一体的施行制度」は、市街地の整備を促進する場合に、道路等の公共施設を整備し、あるいは宅地の利用増進を図るとともに、その一部の地区について、土地の有効・高度利用が求められる場合には、土地区画整理事業と市街地再開発事業をあわせて行うことが有効であり、「同時施行」として運用されてきたところであるが、両事業をあわせて行う場合には、土地区画整理事業において土地に関する権利が確定する前の段階で市街地再開発事業を行わざるを得ない状況にあり、登記面で取引上の安定性に欠けるという問題が指摘されていたことから、このような問題点を法的に解消したものである。この一体的施行又は同時施行による事業は、大手町地区(東京都千代田区)など、これまでに63地区において活用されている(平成30年3月時点)。なお、この「都市開発資金の貸付けに関する法律」の改正によって、都市の再開発のための資金調達は円滑化するため、都市開発資金からの市街地再開発事業に対する無利子貸付制度が創設されている。

9)平成14年(2002年)改正【再開発会社制度の創設等】

我が国の活力の源泉である都市は、慢性的な渋滞、緑やオープンスペースの不足など多くの課題に直面し、急速な情報化、国際化、少子高齢化等の社会経済情勢の変化にも十分対応できたものとなっていない状況にあり、都市再生を図り、その魅力と国際競争力を高めることが、また我が国の経済構造改革の一環として、民間の資金やノウハウを都市の再生に振り向けることが必要であった。

こうした状況を踏まえ、民間の力が最大限に発揮できるよう、事業手法の改善・充実を行うとともに、民間の都市開発事業の隘路となっている規制の見直し等を行う必要があることから、都市再開発法の改正とあわせて、新たに都市再生特別措置法の制定が行われた。

都市再開発法においては、民間活力を活用した都市の再開発を推進するため、市街地再開発事業の施行者として、施行地区内の一定の土地の所有者等の参画を得た株式会社又は有限会社(再開発会社)が追加された。

その背景としては、市街地においては、権利関係や利害関係が

一層錯綜しており、都市再生のために必要な市街地の再開発が困難な状況になっていたところであり、大都市を中心に広範に存在する木造密集市街地等の解消など都市の再生を推進していくためには、地方公共団体等の公的主体のみによることは、人的及び財政面からも対応が困難であり、公的主体と民間主体との適切な役割分担による市街地再開発事業の推進が不可欠であった。また、上記のとおり、都市再生の実現に向けて民間主体の活力を最大限に発揮できるように、民間でも実施可能なものについては、可能な限り民間主体の参入を促進するための条件整備が必要であった。

このため、地権者が出資の範囲内でリスクを負担することにより、事業を積極的に推進しようとする者を中心として、地権者の積極的な参加と地権者の利益とを確保しつつ効率的かつスピーディに市街地再開発事業の実施を促進する主体として、施行者に再開発会社を追加したものであり、再開発会社はこれまでに14地区において設立されており、このうち8地区において事業完了に至っている。また、再開発会社施行の第2種市街地再開発事業は、寝屋川駅東地区(大阪府寝屋川市)において施行されている(平成30年3月時点)。

また、都市再生特別措置法の制定に伴い、市街地再開発事業の施行区域として、都市再生特別地区が追加された。

10)平成19年(2007年)改正【密集市街地における市街地再開発事業の施行区域要件の緩和】

地震等が発生すれば被害が甚大となるおそれのある密集市街地について、その安全性を早急に確保することが必要であることから、道路等の公共施設の整備及び老朽化した建築物の除却や建替えを一層推進するための更なる取組みが必要となっていた。

このため、民間都市開発や市町村による基盤整備を通じた都市の再生、密集市街地における道路等の基盤整備と老朽化した建築物の建替えの促進、地域のニーズに即した柔軟な道路管理の推進等を図り、都市の再生・地域の活性化に資するものとするため、平成19年(2007年)、「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」が制定された。

この中で、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律が改正され、防災再開発促進地区の区域内の一定の土地の区域のうち、一定の要件に該当するものについては、第2種市街地再開発事業を施行する場合の面積要件が、0.5ヘクタール以上から0.2ヘクタール以上に緩和された。

11)平成28年(2016年)改正【個別利用区制度の創設等】

我が国の大都市については、我が国経済の牽引役として世界の都市間競争に対応し、世界中から企業や人、投資等を呼び込むため、国際競争力や防災機能を一層強化する必要がある。また、地方都市においては、人口減少や少子高齢化の進展

に対応し、地方創生を実現するため、コンパクトで賑わいのあるまちづくりを進める必要があった。加えて、高度経済成長期に大量に供給され、老朽化が進んでいる住宅団地について、地域の拠点として再生を図ることが求められていた。

こうした趣旨から、都市の国際競争力及び防災機能を強化するとともに地域の実情に応じた市街地の整備を推進し、都市の再生を図るため、平成28年(2016年)に「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」が制定された。

この中で、新たに「個別利用区制度」が創設された。市街地再開発事業においては、関係権利者の全員同意が得られた場合を除き、原則として、施行地区内の既存建築物を除却することとなる。一方で、全体としては市街地再開発事業の施行区域の要件を満たすような市街地であっても、その地区内に、一定の高度利用がなされており築年数が少ない建築物や歴史的な建築物など、公益性の観点等からも残すべき既存ストックが点在するケースも見られるところである。このような中で、これまでどおり市街地再開発事業を施行する場合には、有用な建築物も含めて除却されることとなり、既存ストックの有効活用を図ることができないばかりでなく、更新すべき建築物が増加することにより、除却費や再開発ビルの建築費などの事業費が増大するといった弊害が生じることが懸念されることから、既存建築物を活用しながら市街地再開発事業を施行することができるよう、第一種市街地再開発事業の事業計画において、一定の要件に該当する既存建築物を存置又は移転することができる区域(個別利用区)を定め、当該建築物に係る地権者の申出に応じ、個別利用区内の宅地に権利変換をできるようにすることとしたものである。

また、共有土地に係る組合員数の算定方法についても見直しが行われた。従来、組合が第一種市街地再開発事業を施行する場合には、施行地区内の宅地の所有者又は借地権者は、すべて組合の組合員となることとされ、宅地又は借地権が共有に属する場合については、その共有者全員をまとめて一人の組合員とみなすこととされていたが、高度経済成長期に大量分譲された住宅団地に典型的にみられるように、一つの敷地全体が一筆で共有されている場合において、その敷地のみを対象に組合施行により市街地再開発事業を実施しようとするときには、上記の規定により、共有者全員がまとめて一人の組合員とみなされてしまい、その一人の組合員の意思決定については、共有物の変更にあたるとして、民法第251条の規定により、共有者全員の同意が必要となることも考えられ、事業の遂行にあたっての合意形成が困難となるおそれがあったことから、宅地の共有者のみで事業を施行する場合には、共有者全員をまとめて一人の組合員とみなすこととはせず、各共有者をそれぞれ別の組合員として数えることを可能とすることとし、組合の意思決定の合理化を図ることとしたものである。

このほか、市街地再開発事業の施行区域要件の緩和、施設建

築敷地内の都市高速鉄道に係る特例、関係権利者の全員の同意を得た場合における特定建築者の公募原則の特例、宅地の所有者数が僅少であるなど特別の事情がある場合における土地の共有化原則の特例等が措置された。

(3)防災街区整備事業

都市再開発法に基づく市街地再開発事業を参考に創設された事業として、「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律(密集市街地整備法)」に基づく防災街区整備事業がある。

もともと密集市街地整備法は、平成7年(1995年)に発生した阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、大規模地震時に市街地大火を引き起こすなど防災上危険な状況にある密集市街地の整備・改善を総合的に推進するため、平成9年(1997年)に制定された法律である。この新たな法律においては、まず、防災上危険な密集市街地を都市計画において明確化(防災再開発促進地区)した上で、延焼上危険な建築物の除却、耐火建築物等への建替えを促進するとともに、地区の防災性の向上を目的とする新たな地区計画制度の創設、地域住民による市街地整備の取組みを支援する仕組みの構築等が措置された。

一方で、密集市街地においては建築規制に関し不適格な建築物が多く、こうした建築物は防災上危険であるにも関わらず、個別の建替えでは従前の床面積の確保が困難であるため、速やかに、自主的な建築物の建替えによる防災性能の向上や土地の合理的かつ健全な利用が図られることが期待できなかった。

防災上危険な密集市街地の解消をより強力に推進していくためには、従来の面的整備事業を活用することも考えられたが、

- ・市街地再開発事業は、土地の高度利用を目的とするものであることから、高度利用を図るべき地区に該当しないと市街地再開発事業の対象地区となり得ず、地区の防災性能の向上を図るのみでは、その事業要件に合致しないこと
- ・土地区画整理事業は、土地利用の増進を図るとともに、余剰の土地を生み出して公共施設を整備する事業であるが、狭小な敷地に建築物が密集し、公共施設が不足する密集市街地では、減歩後の土地に従前の建物が収まりきらない敷地が多く存在すること

から、密集市街地の特性に十分に対応できていないケースが存在していたため、これに対応して柔軟かつ強力な手法を備えた新たな事業スキームとして、平成15年(2003年)改正により防災街区整備事業が創設された。

防災街区整備事業は、市街地再開発事業と同様に権利変換手法により土地・建築物の共同化を図ることを原則とし、それを通じて、防災上危険な建築物を除去し、一定の防災性能を備えた建築物を整備するとともに、併せて公共施設の整備を行うものである。また、特定防災機能(火事又は地震が発生した場合において延焼防止上及び避難上確保されるべき機

能)の確保、土地の合理的かつ健全な利用の観点から必要な一定の規模以上の面積を有する宅地については、事業の目的を達成するために共同化が必要とまでは考えられないことから、当該土地の所有者等からの申出に基づき、例外的に、個別利用区内の宅地への権利変換が認められていることに特

徴がある。防災街区整備事業は、京島三丁目地区(東京都墨田区)、東岸和田駅東地区(大阪府岸和田市)など、これまでに9地区において事業完了に至っており、現在も3地区において事業中となっている(平成30年3月時点)。

都市再開発法関連の主な改正

昭和44年(1969年)	○都市再開発法(昭和44年6月3日公布、6月14日施行)
昭和49年(1974年)	○工業再配置・産炭地域振興公団法の一部を改正する法律(昭和49年6月1日公布、8月1日施行) ①市街地再開発事業の施行主体の拡大 ・地域振興整備公団を施行主体に加える
昭和50年(1975年)	○都市再開発法の一部を改正する法律(昭和50年7月16日公布、11月1日施行) ①第2種市街地再開発事業制度の創設 ②市街地再開発促進区域制度の創設 ③個人施行者制度の創設 ④市街地再開発事業の施行区域要件の緩和 ・耐火建築物のうち耐用年限の2/3を経過又はこれと同程度の機能の低下を生じている建築物及び地階を除く階数2以下の建築物並びに3階以上の非耐火建築物を要再開発建築物に加える
昭和55年(1980年)	○都市再開発法の一部を改正する法律(昭和55年5月27日公布、昭和56年1月1日施行) ①都市再開発方針制度の創設 ②特定施設建築物制度の創設 ③市街地再開発事業の施行主体の拡大 ・首都高速道路公団、阪神高速道路公団及び地方住宅供給公社のほか、個人施行者について「宅地所有者又は借地権者の同意を得た者」を施行主体に加える ④市街地再開発事業の施行区域要件の緩和 ・耐火建築物のうち、建築面積100㎡未満の建築物及び都市計画決定された公共施設の整備に伴い除却すべき建築物を要再開発建築物に加える ・耐火建築物の建築面積の合計が、当該区域内の建築物の建築面積の合計の「おおむね」1/3以下とする ・第2種市街地再開発事業の施行区域の面積要件(3ha以上)を1ha以上とする ⑤公共施設の管理者等による工事の特例の創設 ⑥権利変換手続の特則の拡充 ・個人及び組合施行の市街地再開発事業について、地上権非設定型の特則を認める
昭和63年(1988年)	○都市再開発法及び建築基準法の一部を改正する法律(昭和63年5月20日公布、11月15日施行) ①再開発地区計画制度の創設 ②市街地再開発事業の施行区域要件の緩和 ・耐火建築物のうち、建築面積150㎡未満の建築物及び容積率が高度利用地区に関する都市計画において定められた容積率の最高限度の1/3未満である建築物を要再開発建築物に加える ③権利変換手続の特則の拡充等 ・地方公共団体等施行の市街地再開発事業について、全員同意型の権利変換手続及び管理処分手続の特則を認める
平成元年(1989年)	○道路法等の一部を改正する法律(平成元年6月28日公布、11月22日施行) ①市街地再開発事業における立体道路制度の特例の創設 ②再開発地区計画制度の拡充 ・自動車専用道路等の都市計画道路の区域のうち建築物等の敷地として併せて利用すべき区域を定めることができることとする
平成4年(1992年)	○地方拠点都市地域の整備及び産業界業務施設の再配置の促進に関する法律(平成4年6月5日公布、8月1日施行) ①地域振興整備公団の施行事業の拡大 ・地域振興整備公団による市街地再開発事業の施行の対象区域として、地方拠点都市地域の拠点地区を追加する

平成7年(1995年)	<ul style="list-style-type: none"> ○都市再開発法等の一部を改正する法律(平成7年2月26日公布、2月27日・5月25日施行) ①市街地再開発事業の施行区域要件の緩和 <ul style="list-style-type: none"> ・施行区域として高度利用地区と同等の建築制限が行われている再開発地区計画を追加する ・区域内の耐火建築物の敷地面積の合計が当該区域内のすべての宅地面積の合計のおおむね1/3以下である場合を施行区域として追加する ②再開発地区計画制度の拡充 <ul style="list-style-type: none"> ・都市計画施設及び地区施設以外の道路、公園等の施設(二号施設)を定めることができない特別の事情がある場合における当該施設の配置及び規模の定め方の弾力化を図る
	<ul style="list-style-type: none"> ○被災市街地復興特別措置法(平成7年2月26日公布、2月26日施行) ①第2種市街地再開発事業の施行区域要件の特例 ②住宅・都市整備公団の施行事業の拡大
平成8年(1996年)	<ul style="list-style-type: none"> ○幹線道路の沿道の整備に関する法律等の一部を改正する法律(平成8年5月24日公布、11月10日施行) ①市街地再開発事業の施行区域要件の緩和 <ul style="list-style-type: none"> ・施行区域として高度利用地区と同等の建築制限が行われている地区計画及び沿道地区計画を追加する
平成9年(1997年)	<ul style="list-style-type: none"> ○密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律(平成9年5月9日公布、11月8日施行) ①市街地再開発事業の施行区域要件の緩和 <ul style="list-style-type: none"> ・施行区域として高度利用地区と同等の建築制限が行われている防災街区整備地区計画を追加する ②第2種市街地再開発事業の施行区域要件の緩和 <ul style="list-style-type: none"> ・施行区域の面積要件(1ha以上)を0.5ha以上とする ・安全上又は防火上支障がある建築物の延べ面積の合計が当該区域内のすべての建築物の延べ面積の合計に対し一定割合以上を占める場合を追加する
平成10年(1998年)	<ul style="list-style-type: none"> ○都市再開発法及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律(平成10年5月29日公布、5月29日・8月28日施行) ①都市再開発方針の策定対象区域の拡大 ②特定事業参加者制度の創設 ③認定再開発事業制度の創設
	<ul style="list-style-type: none"> ○中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律(平成10年6月3日公布、7月24日施行) ①地域振興整備公団の施行事業の拡大 <ul style="list-style-type: none"> ・地域振興整備公団が都市機能更新型の市街地再開発事業を施行することができる地域に特定中心市街地を追加する
平成11年(1999年)	<ul style="list-style-type: none"> ○都市開発資金の貸付けに関する法律等の一部を改正する法律(平成11年3月31日公布、4月1日・6月30日・9月30日施行) ①市街地再開発組合の設立時期の早期化(いわゆる前倒し組合の創設) ②土地区画整理事業との一体的施行制度の創設 ③特定施設建築物制度の拡充 ④個人施行の事業認可及び組合設立認可の自由裁量行為から羈束裁量行為への改正 ⑤市街地再開発組合の総会の特別議決による解散制度の創設 ⑥転出者の補償金の算定方法における物価変動修正率の導入
平成14年(2002年)	<ul style="list-style-type: none"> ○都市再開発法等の一部を改正する法律(平成14年3月31日公布、6月1日施行) ①市街地再開発事業の施行主体の拡大 <ul style="list-style-type: none"> ・再開発会社を施行主体に加える ○都市再生特別措置法(平成14年4月5日公布、6月1日施行) ①市街地再開発事業の施行区域要件の緩和 <ul style="list-style-type: none"> ・施行区域として都市再生特別地区を追加する ○建築基準法等の一部を改正する法律(平成14年7月12日公布、平成15年1月1日施行) ①再開発地区計画制度の廃止(地区計画制度への統合) ②権利変換手続開始の登記の義務化 ③権利変換期日等の登記所への通知の義務化

平成15年(2003年)	<ul style="list-style-type: none"> ○密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律等の一部を改正する法律(平成15年6月20日公布、12月19日施行) ①防災街区整備事業の創設 ②都市再開発法における同意要件の明確化 ③市街地再開発事業における保留床処分に係る特例 ④都市再開発法における国有財産法等の特例
平成17年(2005年)	<ul style="list-style-type: none"> ○都市再生特別措置法等の一部を改正する法律(平成17年4月27日公布、10月24日施行) ①前倒し組合における事業計画決定の手続の変更等 ②組合の事業報告書等の都道府県知事への提出 ③市街地再開発組合における決算関係書類の総会前の備付け及び閲覧・謄写並びに組合員による会計帳簿の閲覧・謄写
平成19年(2007年)	<ul style="list-style-type: none"> ○都市再生特別措置法等の一部を改正する法律(平成19年3月31日公布、9月28日施行) ①防災再開発促進地区における第2種市街地再開発事業の施行区域要件の緩和 <ul style="list-style-type: none"> ・防災再開発促進地区の区域内の一定の土地の区域のうち、一定の要件に該当するものについて、第2種市街地再開発事業を施行する場合の面積要件(0.5ha以上)を0.2ha以上とする ②防災街区整備事業の施行地区要件の緩和 <ul style="list-style-type: none"> ・防災性能の低い建築物の延べ面積の合計が2/3超という施行地区要件において、防災性能の低い建築物に新耐震基準を満たさない耐火建築物を加える
平成28年(2016年)	<ul style="list-style-type: none"> ○都市再生特別措置法等の一部を改正する法律(平成28年6月7日公布、9月1日施行) ①個別利用区制度の創設 ②共有土地に係る組合員数の算定方法の見直し ③市街地再開発事業の施行区域要件の緩和 <ul style="list-style-type: none"> ・施行区域として建築物の容積率の最低限度及び建築物の建築面積の最低限度が定められた特定用途誘導地区の区域を追加する ・耐火建築物のうち、建築面積が高度利用地区等に関する都市計画において定められた建築面積の最低限度の3/4未満である建築物を要再開発建築物とする ④施設建築敷地内の都市高速鉄道に係る特例 <ul style="list-style-type: none"> ・施設建築敷地内で、都市計画に都市高速鉄道を整備する立体的な範囲が定められている場合、事業計画に当該鉄道が存するよう定めることができることとする ⑤特定建築者の公募原則の特例 <ul style="list-style-type: none"> ・施行地区内の関係権利者の全員の同意を得た場合、公募によることなく特定建築者を決定できることとする ⑥土地共有化原則の特例 <ul style="list-style-type: none"> ・宅地の所有者数が僅少であるなど特別の事情がある場合、一個の施設建築物に係る施設建築敷地が二筆以上の土地となるものとして権利変換計画を定めることができることとする ⑦誘導施設に係る保留床の公募原則の特例 <ul style="list-style-type: none"> ・立地適正化計画に記載された市街地再開発事業の施行者は、当該計画に記載された誘導施設の整備に関する事業の用に供するため必要があると認めるときは、都市再生推進法人に対し、保留床を公募によらず賃貸又は譲渡できることとする