

事前復興まちづくり計画策定推進に向けたあり方勉強会
中間とりまとめ

令和7年9月

1. はじめに

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模地震やそれに伴う津波災害、また近年、発生頻度が高まっている豪雨災害等、我が国では多様な大規模災害への備えがますます重要になってきている。

大規模な災害が発生し、市街地等が壊滅的な被害を受けた場合、被災した地方公共団体は、産業や住宅、教育等の各分野の復興を図るために各種復興事業を実施する必要があるが、それらの復興事業に先駆けて市街地等の基盤整備（以下、市街地復興事業）が必要となる場合があり、これらの市街地復興事業が早期の復興事業の完了にあたって極めて重要であることから、復興まちづくり計画の早期策定、市街地復興事業の早期着手・完了が求められる。

一方、我が国の人口減少等、今後の社会情勢を踏まえると、被災後に想定される居住人口や産業の規模に対し、過大な基盤整備を行うことを避け、適切な規模での市街地復興事業を行うことは地方公共団体の持続可能な経営上も望ましい。

このため、被災前に、大規模な災害が発生し市街地等が壊滅的な被害を受けた場合における、まちづくりの目標や実施方針を検討しておくことは、被災後におけるまちづくり方針・計画を早期に策定し、適切な規模で被災地を復興し、より良い復興（ビルド・バック・ベター）を実現するために重要な取組である。

しかしながら、多くの地方公共団体にとっては、市街地復興事業を実施した経験はなく、いつ発生するかわからない大規模な災害による被災後のまちづくりを事前に検討し準備しておくためのノウハウやマンパワーが不足している。

そのような中、国土交通省においては、平成 30 年 7 月に「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」や令和 5 年 7 月に「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」の策定、復旧・復興まちづくりサポーター制度の創設（令和 2 年 6 月）、事前復興まちづくり計画策定費の補助、地方公共団体向け勉強会等での説明等により、復興まちづくりのための事前準備（以下、復興事前準備）の取組や事前復興まちづくり計画の策定を推進してきた。

復興事前準備の取組状況は令和 6 年 7 月末時点で着手率が約 67% となり、取組は一定程度定着してきたと考えられるが、事前復興まちづくり計画を策定した地方公共団体の割合は約 2%（33 地方公共団体）と限られているとともに、復興事前準備の継続的な取組や計画策定後に計画の実現可能性の向上を図るための取組について課題を抱える地方公共団体も少なくない状況である。

また、復興事前準備の取組や事前復興まちづくり計画の策定が更に求められる中で発生した能登半島地震を契機とし、今般、復興事前準備の取組や事前復興まちづくり計画の策定を更に進めることの重要性・必要性が、全国的に改めて認識されたところであり、災害対策基本法等の一部を改正する法律（令和 7 年法律第 5 1 号）においても、復興事前準備や事前復興まちづくり計画の重要性を踏まえた改正がなされたところである。

このような状況を踏まえ、事前復興まちづくり計画の策定をより推進するため、本勉強会においては、事前復興まちづくり計画の裾野拡大及び計画の実現可能性の向上に向けた取組について整理を行う。

2. 事前復興まちづくり計画の裾野拡大及び計画の実現可能性の向上に向けて

【背景と現状】

事前復興まちづくり計画の策定率が全国で約2%（33 地方公共団体）と限られている中、事前復興まちづくり計画の策定を検討していない理由として、「事前復興まちづくり計画の意義や必要性はあると考えているが、市町村の実状から計画策定に取り組むことができていない」と回答した地方公共団体が約380存在する（令和6年7月末時点）。計画策定に取り組めていない理由としては、職員数の不足や専門的知識の不足、そのような課題を補うために、専門的技術を有するコンサルタント等に対して委託をするにあたって、その財源を確保することが困難といった理由が多数あげられた。

また、復興事前準備の取組や事前復興まちづくり計画の策定を主体的に取り組む部局の担当者は取り組むべき内容や必要性を正確に理解しているものの、関係部局や幹部等の組織全体に、取組内容や必要性、都市計画を担当する部局が主体的な役割を担うといった基本的事項が十分に浸透しておらず、復興事前準備の取組や事前復興まちづくり計画の策定を行う際に庁内調整が難航することや計画に記載する取組の連携に苦慮する等、事前復興まちづくり計画を策定する際の課題となっている。

一方で、都道府県が復興事前準備や事前復興まちづくり計画の必要性や重要性、取組内容について、市町村担当者の正しい理解・認識を促す勉強会や復興訓練の実施、各市町村における事前復興まちづくり計画の策定に際して基本となる考え方を指針として提示する等、復興事前準備や事前復興まちづくり計画に関する支援がある場合に、市町村における取組が進む傾向がある。

また、事前復興まちづくり計画においては、計画検討に必要となる各種災害ハザードに関する被害想定が広域的に検討されることや広域的な土地利用や交通ネットワークを近隣市町村と連携して検討されること等の面からも都道府県の役割が重要であり、計画策定に関する技術面・人材面での支援等についても期待される場所であるが、そのような取組は一部に留まっているのが現状である。

国土交通省では、ガイドラインや説明会等を通じた復興事前準備や事前復興まちづくり計画に対する理解の促進や具体的な取組内容や方法の周知、復旧・復興まちづくりサポーター制度を通じた実務的なノウハウや知見の蓄積・共有化、及び事前復興まちづくり計画の策定に要する財政的負担の軽減を図る防災・安全交付金における補助対象化等、様々な取組を通じて、地方公共団体における復興事前準備や事前復興まちづくり計画策定に向けた支援を行っているところであるが、上述の通り、事前復興まちづくり計画の策定は限定的になっているのが現状である。

【取組の方向性】

①復興事前準備や事前復興まちづくり計画の必要性の周知と被災前に実施する復興まちづくりの取組の周知

大規模災害が発生した際の復興プロセスを円滑にし、地域社会の課題を深刻化させないための重要な施策であるにもかかわらず、地方公共団体において、復興事前準備や事前復興まちづくり計画の必要性や重要性が十分に浸透していない現状を踏まえ、復興事前準備の取組や事前復興まちづくり計画の策定が防災の取組と同様に「取り組むことが当たり前」という意識や様々な他の地域課題や取組と併せて防災についても取り組む「防災「も」まちづくり」という意識の浸透が重要である。

現に被災経験のある地方公共団体の一部においては、復興事前準備や事前復興まちづくり計画の必要性を訴え、取り組んでいるところである。

そのため、国土交通省においては、地方公共団体の計画策定に対する意欲醸成、復興事前準備の取組や事前復興まちづくり計画策定への理解促進をより一層行うことが必要である。その際、復興事前準備や事前復興まちづくり計画が、産業や住宅等の分野の事前復興に関わる計画や大規模災害復興法に基づく復興計画、またそれら計画等に基づき実施される産業や住宅等の分野の事前復興に関する取組とどういった関係性、相違点があるのか、また事前復興まちづくり計画の内容から都市計画部局が中心となって取り組むことの必要性について、地方公共団体の首長や職員等にもわかりやすいよう整理し、取組の主体となる都市計画部局の担当職員のみならず地方公共団体の首長や関連部局に対しても周知を図っていくことが重要である。

また、南海トラフ地震等の大規模災害が想定される地域においては、被災後の復興を見据え、大規模な被害が想定される災害リスクの高いエリアから安全なエリアへの居住誘導や都市機能の移転や土地利用規制、開発抑制等の住まい方の工夫を通じて、災害に強いまちづくりに取り組んでいる地方公共団体もある。このように、被災前に実施する復興まちづくりの取組を行うことにより、被災後の市街地復興事業等に係る調整や事業量の軽減に繋がり、被災後における復興まちづくりも円滑に進むと考えられる。そのため、国土交通省は、どのような場合に被災前に実施する復興まちづくりの取組を行うことが有効であり、より早期かつ効果的な復興につながるかを整理し、地方公共団体へ示すことが重要である。

②都市計画や立地適正化計画等の既存計画及び既存の検討組織の活用

マスタープラン（都市計画区域マスタープラン、市町村マスタープラン、立地適正化計画（防災指針））や市町村総合計画、地域防災計画等の既存計画を活用することにより、事前復興まちづくり計画策定の観点において以下のような効果があると考えられる。国土交通省においては既存計画やそれら計画の策定に際して組織されている既存組織を活用した事前復興まちづくり計画の策定や見直しについて、有効に機能するケースや条件を整理し、地方公共団体に周知を行うことが必要である。

- ・都市計画運用指針において、マスタープラン（特に立地適正化計画（防災指針））の策定にあたっては、人口・住宅の分布、避難路・避難場所や病院等の生活支援施設の配置等の現状及び将来の見通しと想定される災害ハザード情報を地域防災計画も踏まえながら重ね合わせる分析を即地的に行うことが望ましいとされていることを踏まえ、事前復興まちづくり計画を検討する際に必要な基礎データや復興課題の検討に関して、それらの分析結果を活用することで計画策定作業の合理化につながる可能性がある。（一部、市町村総合計画や地域防災計画についても同様に計画策定に際して基礎データや分析結果を活用することで負担軽減につながる可能性がある。）
- ・現行のマスタープランとして被災後の都市構造を検討できる場合とそうでない場合があると考えられ、前者の場合は既存計画を活用することで、事前復興まちづくり計画の検討が行いやすくなる可能性がある。
- ・マスタープラン等の計画を定める場合において、大規模災害を想定した事前復興まちづくり計画に係る検討を併せて実施することにより、空間的観点（既成市街地以外で新たな市街地形成が必要か）、事業手法的観点（土地区画整理事業や防災集団移転促進事業等による大規模な基盤整備事業や広範囲での土地利用規制や建築規制等の規制ルールの設定等が必要か）、体制的観点（財政負担が許容されうる範囲内か、担当部局や技術的・専門的な知見を有する担当者を確保できるか）で既存計画と事前復興まちづくり計画の連続性や相違点の確認が行いやすくなる。
- ・公告縦覧や都市計画審議会への協議等、都市計画法や都市再生特別措置法に基づく決定手続き等を経て作成されるマスタープランに事前復興まちづくり計画の内容を定めることにより、被災後の都市構造やその実現に際して必要となる事業等に関して、災害発生前から、住民や地権者等の関係者の合意形成が行いやすくなると考えられる。
- ・都市計画審議会や市町村都市再生協議会等の現行のマスタープランについて議論、協議する組織を活用することで既存計画と事前復興まちづくり計画の連続性や相違点等を踏まえて第三者かつ専門的な観点から議論・分析がなされることで、より実効性の高い計画策定につながることを期待される。

③都道府県が果たす役割の明確化

事前復興まちづくり計画の策定においては、計画検討に際して必要となる各被害想定が広範囲に渡ることや都市計画区域マスタープランでは都道府県が同一都市計画区域に存する近隣市町村との広域連携や計画内容等の整合を図る観点等から、都道府県が果たす主体的な関与は極めて重要である。

また、事前復興まちづくり計画の策定や計画の実現可能性の向上を図る継続的な復興訓練の実施や体制の確保に向けて、管内市町村の実務的な取組状況や取組にあたっての課題や課題解決方法等について、地域性も踏まえて都道府県が把握し、管内市町村へ共有することで都道府県全体の事前復興まちづくり計画策定に向けた機運醸成を図ることが重要である。

そのため、国土交通省においては、都道府県の役割や都道府県が市町村に対して行うべき支援を改めて明確化するとともに、都道府県による主体的かつ積極的な関与について更に促

すことが必要である。

④中小規模市町村への更なる支援

特に、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震及び南海トラフ地震による津波等による大きな被害が想定されている地域においては中小規模市町村が少なく、事前復興まちづくり計画策定の必要性が高いにも関わらず、そのような市町村については大規模市町村と比べ、専門的・技術的な知見を有する職員や体制が不足するとともに、市街地整備に係る事業実績が少なく、計画策定及び計画の実現可能性の向上を図る継続的な取組の実施にあたって課題が多い。

そのため、国土交通省や都道府県は、中小規模市町村が計画策定や計画の実現可能性の向上を図る継続的な取組が実施可能となるよう、環境整備を更に行うことが必要である。

⑤実現可能性の向上に向けた事前復興まちづくり計画の適切な見直しの推進

事前復興まちづくり計画は、他の都市計画と同様に市街地の状況や整備の見直し、人口や都市機能の立地状況の変化等に加え、財政状況の変化や庁内組織の変更等の実施体制の変化も踏まえながら適切に見直しを行うとともに実現可能性の向上を図るための復興訓練を定期的に行うことで、いつ災害が発生しても活用できる計画としておくことが重要である。

国土交通省は、事前復興まちづくり計画を見直す場合、どのような視点・タイミングで見直しを行うべきか、計画の実現可能性の向上を確保するために取り組むべき事項等について整理を行い、地方公共団体に示すことが必要である。

⑥地方公共団体における事前復興まちづくりに係る取組の着手や深化の必要性の再認識

全国の地方公共団体においては、過去の災害経験や今後発生すると予測されている災害に備え防災対策や減災対策が行われている。

しかしながら、被災後の復興を早期かつ的確に行うために復興事前準備や事前復興まちづくり計画の策定、被災前に実施する復興まちづくりに取り組む地方公共団体は限られており、復興事前準備や事前復興まちづくり計画の策定、被災前に実施する復興まちづくりに取り組んでいない地方公共団体においては、被災後、復旧を行いながら並行して復興まちづくりについて検討する必要がある、復興まちづくりの円滑な実施や社会状況の変化を踏まえた都市構造や空間設計の見直しにあたり課題を抱えることが考えられる。

そのため、改めて地方公共団体は、都市計画情報や災害ハザード情報等について既存計画等により整理、分析された即地的情報も活用しながら各地域の災害リスクを的確に把握し、取組の必要性について認識するとともに、防災対策や減災対策だけでなく、復興事前準備の取組や事前復興まちづくり計画の策定、更には被災前に実施する復興まちづくりに取り組み、より実現可能で効果的な取組となるよう努力が必要であることを認識し、様々な主体による取組の実施や総合的な手法について検討し、一歩ずつ取組を進め、深めていくことが必要である。

⑦事前復興まちづくり計画の策定に取り組むインセンティブの整理や検討

事前復興まちづくり計画については、実際に大規模災害が発生した際にはじめて、その成果や実効性が確認されることから、策定に伴う効果やメリットが不明瞭であり、地方公共団体が積極的に取り組むに際しての課題となっていることが考えられる。

そのため、国土交通省は、計画策定による実効性（早期かつ的確な復興の実現）の可視化に努めるとともに、計画に基づき進める様々な被災前に実施する復興まちづくりの取組を地方公共団体が積極的に行えるよう、これら被災前に実施する復興まちづくりの取組等の実施に際して活用可能な制度を整理した上で周知し、また、既存制度の課題等を踏まえた上で、地方公共団体が計画の実現可能性を向上させるインセンティブとなっているか、不断の見直しを行っていくことが重要である。