

改定版

大震災で被害を受けても、力を合わせて八王子の未来を創ろう

八王子市の震災復興への備え

震災復興マニュアルのあらまし

「復興」とは、単に従前の状態に回復する「復旧」に止まらず、新しい時代の要請に応えられる質の高い都市の実現を目指すための措置を講じることです。このため、地震に強いまちづくりや応急対策に加え、くらし・なりわい・すまい・まちを速やかに再建していくための復興対策も災害対策の柱になっています。

八王子市でも大震災を想定し、震災復興対策を進めています。そのあらましを紹介します。

市街地火災（阪神・淡路大震災）



宅地被害（中越地震）



仮設住宅の生活（東日本大震災）



復興後のまち（東日本大震災）



目次

- 1 八王子市の震災被害想定と復興の視点2
- 2 震災復興マニュアルの役割と構成3
- 3 震災復興マニュアルの構成4
- 4 震災復興まちづくり訓練のすすめ8

※阪神・淡路大震災の写真

提供：小林郁雄氏（現 兵庫県立大学減災復興政策研究科特任教授）

中越地震、東日本大震災（仮設住宅の生活）の写真

提供：東京都立大学 都市防災・災害復興研究室（TMU-DR_Lab.）

東日本大震災（復興後のまち）の写真

提供：宮古市

1 八王子市の震災被害想定と復興の視点

八王子市に予想される震災被害と事前復興対策の必要性

平成24年の「首都直下地震等による東京の被害想定報告書（東京都防災会議）」では、八王子市でも多摩直下型地震（M7.3）によって右図のような被害が想定されています。

被害が小さければ「復旧」が基本となりますが、甚大な被害が生じた場合、復旧に加えて「復興」が必要となります。

中越地震や東日本大震災においては、応急仮設住宅の環境改善や、過疎・高齢化の中での集落再建など、被災地域の特徴に応じた改善も図られてきました。

震災復興においては、行政だけでなく、市民、企業、専門家が力を合わせて進める必要があります。

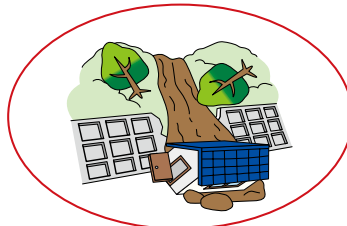
そのためにも平時から震災後のすまいとまちの復興の方向性と進め方を検討しておくことが重要です。



建物の全壊7,006棟



火災で焼失6,599棟



急傾斜地崩壊による全壊238棟



避難者人口128,646人

地域特性や社会情勢の変化に応じた都市づくりの視点

八王子市は多様で個性のある市街地で構成され、大震災時の被害様相も異なります。例えば、中心市街地や沿道集落地、ニュータウン地域といったまちの個性によって、それに適した復興まちづくりが求められます。

近年は気候変動の影響により、気象災害が激甚化・広域化しています。令和元年東日本台風では、八王子市でも避難指示が発令されました。

また人口減少と少子高齢化、経済低成長下での持続可能な社会の実現、高度情報化社会、ポストコロナ時代の新しい生活様式とそれらに対応した都市づくりが進められようとしており、復興においても、社会情勢の変化に対応し、新たな価値を創造していく必要があります。



中心市街地



ニュータウン



戸建住宅地



沿道集落地



農地のある住宅地

震災後の復興経過の時間的目標

右図は大災害時の復興時期区分を示したものです。発災直後は、救助や消火活動、避難行動といった緊急対応がなされます。その後、避難生活対応が図られつつ、暮らしを元に戻す復旧活動がおこなわれます。大災害の場合は、5年から10年を要する「復興」が必要となります。



対策の推移	災害応急対策		災害復旧	
	緊急対応期		避難生活期	
概ねの目安	直後	～1週間	～2週間	
全体的な状況	- 災害対策本部を設置する - 消火、救助、炊き出し等を実施		- 避難所の生活が続く - 電力等の復旧が進む	
都市復興の目標スケジュール	- 被害調査の実施 - 災害復興本部を設置する		- 都市復興基本方針を示す - 市街地復興の対象区域を定め建築制限をかける	
	初動体制の確立		災害復興基本方針の策定	

2 震災復興マニュアルの役割と構成

震災対策と復興対策

八王子市では、災害予防、応急対応や復旧分野の対策強化とともに、「復興対策」にも取り組んでいます。

震災対策の重点課題

地震が起きても被害を出さない広げない
(災害予防)

地震が起きても、迅速に市民の生命と財産を守る(応急・復旧)

被害を受けても、都市や生活を元気につくり出す(復興対策)



応急・復旧（災害時活動体制の強化）

- ・地域防災計画の充実
- ・防災訓練、など

この冊子は「復興への備え」をご案内します

災害予防（地震に強い都市・住まい）

- ・防災まちづくりなど市街地整備
- ・都市計画マスタープラン
- ・耐震改修、補強、など



復興対策（平時から復興に備える）

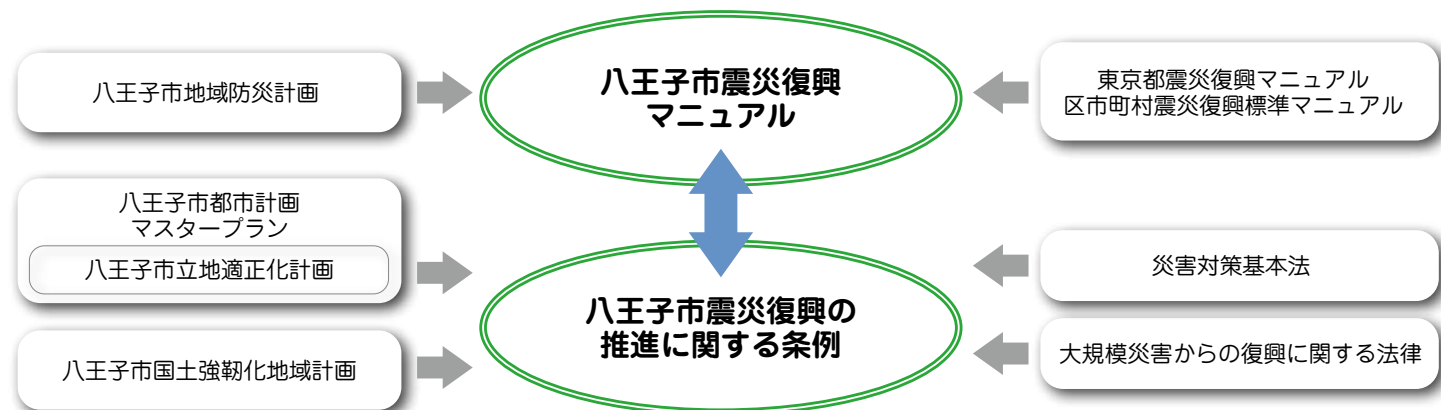
- ・震災復興マニュアル、条例
- ・震災復興の訓練、など



八王子市の震災復興マニュアルとは

八王子市では、平成25年度に「八王子市震災復興マニュアル」を策定し、令和3年度に改定しました。このマニュアルは、激甚な震災被害が発生した場合に、八王子市が行う都市・住宅等の分野の「復興」活動に関して、市職員がとるべき手順を整理したもので、事前からの習熟と有事の際

の活用によって、一刻も早い円滑な復興を行うことを目的に定めています。また、震災時を想定したものですが、大規模な水災害など、他災害においても震災との相違点を踏まえた上で、必要に応じて準用することとしています。



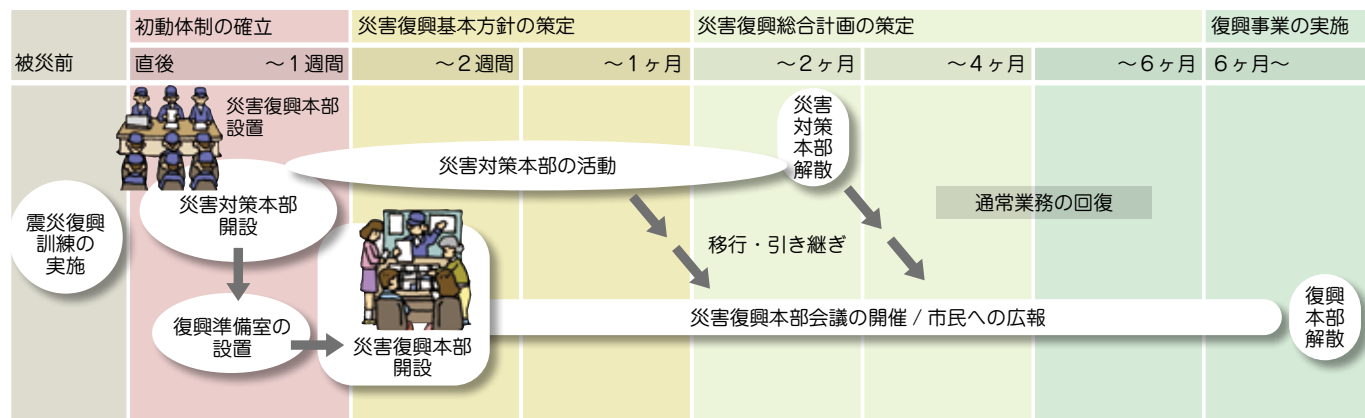
災害復興					
	応急復旧期	復興準備期	復興始動期	本格復興期	
	～1ヶ月	～2ヶ月	～4ヶ月	～6ヶ月	～2年 2年～
・自宅に戻る人が増え、避難者が減り始める ・仮設住宅の申込みが始まる ・都市復興の計画づくりを進める	・仮設住宅の入居や仮住まいの斡旋が始まる ・都市復興基本計画（原案）をつくる	・被害が少ないところでは元の生活が戻ってくる ・時限的市街地の暮らしが始まる ・地域で復興まちづくり計画策定が進む	・市民の意向反映等を行って、都市復興基本計画を定める	・住まいの再建が本格化する ・復興事業計画を定める ・復興事業を始める 	・復興事業を見直し、計画修正や支援強化を行う
災害復興総合計画の策定				復興事業の実施	

3 震災復興マニュアルの構成

序章・総則 災害復興本部の設置

甚大な被害が生じた場合、災害対策本部の中に「復興準備室」を設置し、市組織の各部からなる「災害復興本部」を立ち上げます。

災害復興本部は、災害復興に関する基本方針や、復興計画策定など復興に関する重要事項をとりまとめ、市民に広報します。

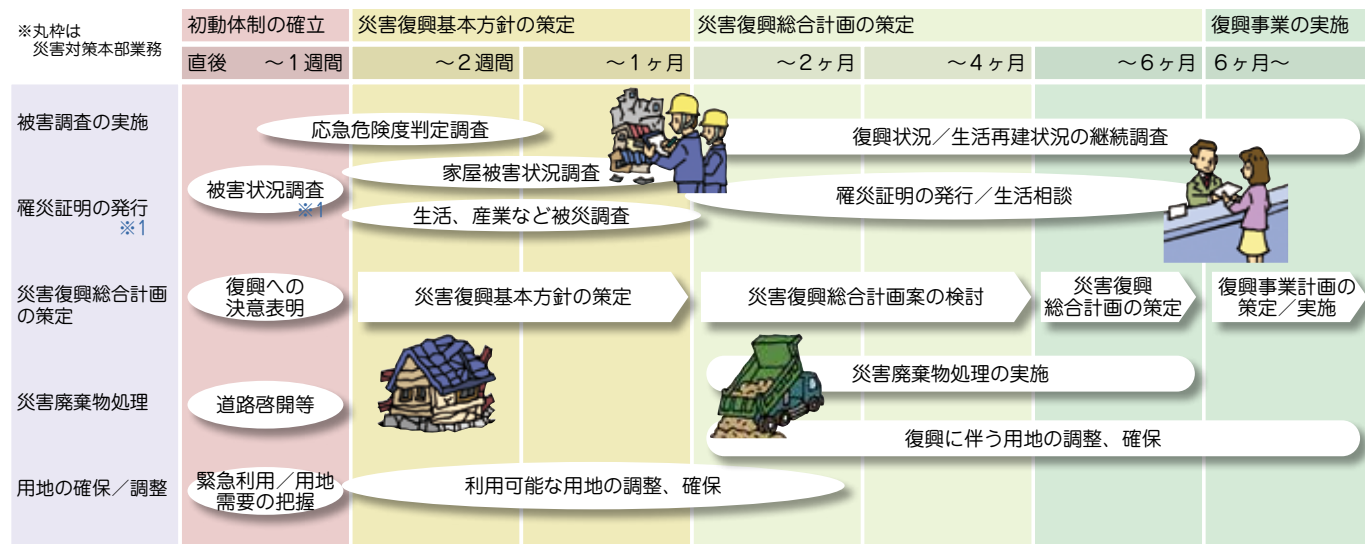


※丸枠は災害対策本部業務

第1章 復興体制の構築

市では災害発生直後に災害対策本部を設置し救援活動や避難生活対応にあたりると同時に、被害調査を実施し、復旧・復興活動を展開します。

それらの活動と並行して、災害復興本部では、八王子市の復興に係る最上位の総合計画である「災害復興総合計画」を策定します。



用語集

※1 【様々な被害調査と罹災証明】

地震直後から様々な調査が始まります。直後には「応急危険度判定調査」（立ち入り可能かどうか判定）、「被害状況調査（公的被害認定調査）」（全半壊・一部損壊などを判定、支援を受けるのに必要な罹災証明書が発行されます）、その他に「被災者生活実態調査」、雇用や産業の調査などを行います。

※2 【市街地復興の対象区域の区分】

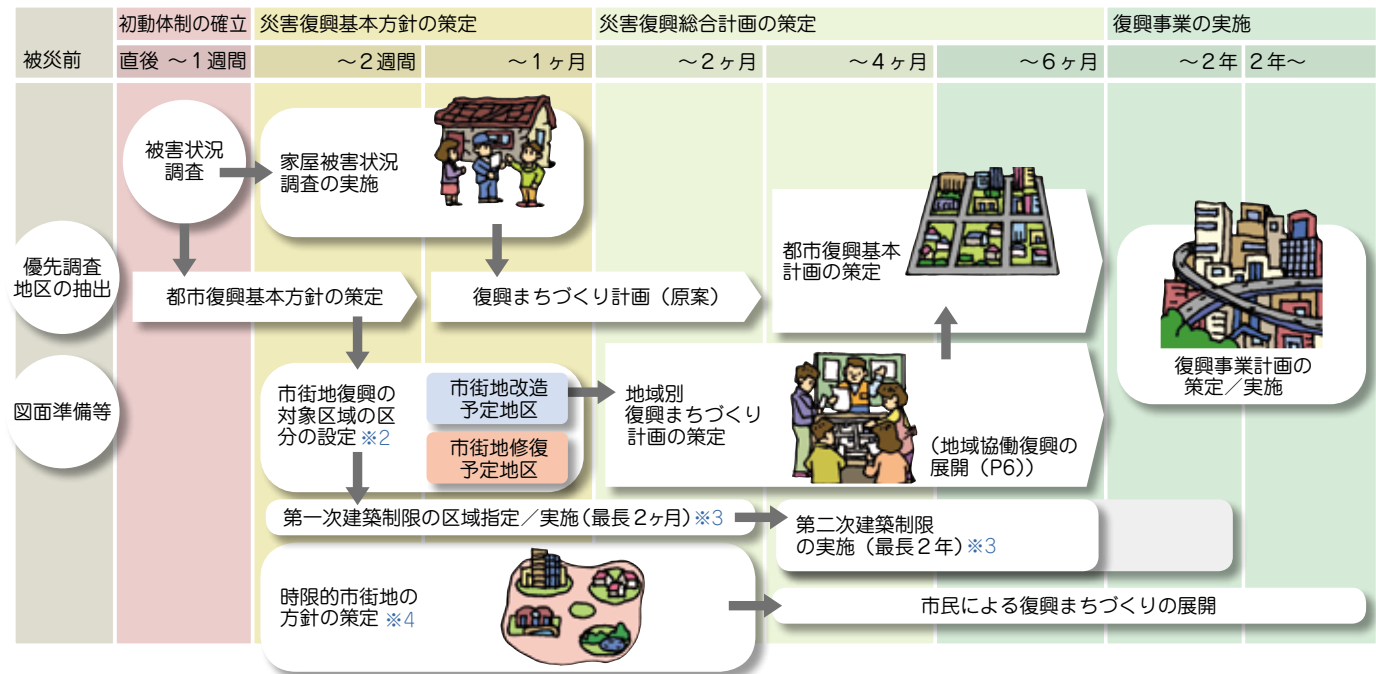
計画的な市街地復興を行う「市街地復興の対象区域」において、土地区画整理事業等の面整備事業により抜本的な改造を予定する「市街地改造予定地区」と、部分改造や自力再建の支援を予定する「市街地修復予定地区」に区分します。

第2章 都市の復興

都市復興では、市街地の被害状況を調査し、都市復興基本方針を策定します。この方針は、市街地復興の対象区域等を位置づけます。

指定された市街地復興の対象区域では、地域協働

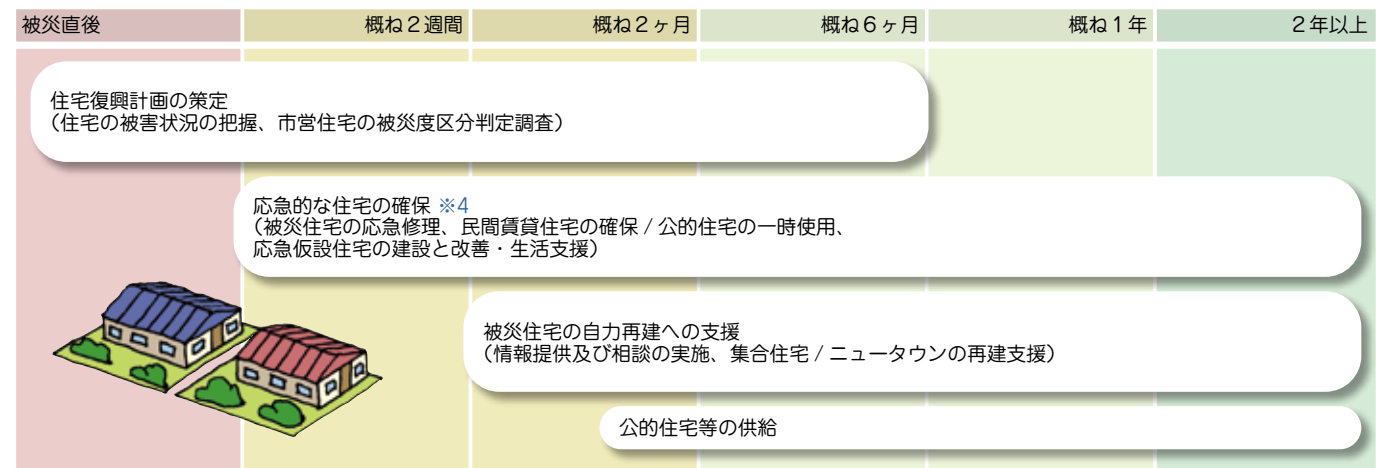
(次頁)により、「地域別復興まちづくり計画」を作成し、市全体の「復興まちづくり計画」と合わせ、都市復興基本計画を策定します。また、「都市復興基本計画」は「災害復興総合計画」の一分野を構成します。



第3章 住宅の復興

住まい再建は災害復興において、中心となる取組みです。また災害避難所からすぐに再建住宅に入居することは難しく、応急仮設住宅を確保し、プライバシーや生活環境水準が確保された仮住まいを経て、本格的な住まいの再建

を進めることが考えられます。市では、住宅応急修理や応急仮設住宅の確保、災害公営住宅や住宅再建を促進するための「住宅復興計画」を策定します。



用語集

※3【第一次および第二次建築制限】

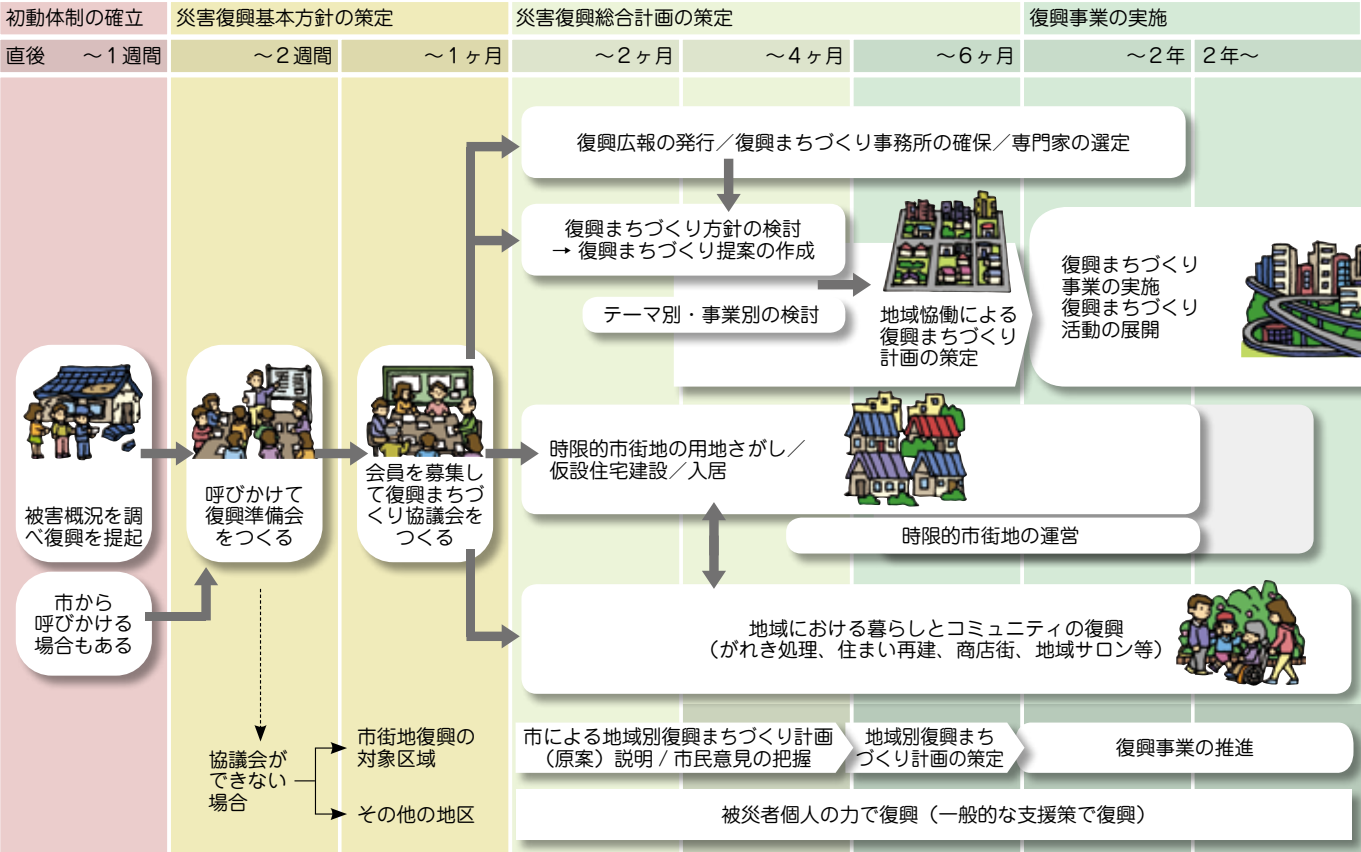
第一次建築制限は、大被害を受け、かつ都市計画事業を予定する地区に、建築基準法の規定を用いて、最長2ヶ月間適用されます。引き続いて、復興まちづくりの合意形成や計画策定を必要とする地区に、被災市街地復興特別措置法の規定を用いて第二次建築制限を最長2年間適用します。この間、建築するには許可が必要になります。

※4【応急的な住宅と時限的市街地】

住む家を失い自前で確保出来ない人には、都が災害救助法に基づく応急仮設住宅や民間賃貸住宅を借り上げて提供します。一方、地域に留まって復興するため、暫定的な生活の場となる「時限的市街地」を、地域と協議しながら応急仮設住宅などを使って確保していきます。

地域協働復興の展開

地域特性に応じた復興を実現するにあたっては、専門家等と連携して、活動する「地域協働復興」を展開します。



市街地の分類ごとの地域別復興まちづくり計画（原案）のイメージ

激甚な震災被害が発生した地区について、「地域別復興まちづくり計画（原案）」を一刻も早く作成して地域に説明するため、典型的に見受けられる市街地の特性から市街地を分類し、それぞれの被害様相

と復興課題、復興の考え方を例示したモデルプランを作成しました。また、近年、各地で多発している水害からの復興についても、取り組みの考え方やモデルプランを作成しています。

復興市街地分類	被害様相	主要復興課題
I 商業・業務集積地	○建物倒壊・損壊 ○路上障害物 ○火災延焼 ○生活支障 ○商業被害 ○業務停止 他	○産業仮設建築 ○商業再建 ○地域産業再建 ○業務機能継続 ○街並みの誘導
II 木造住宅密集地域及びその周辺	○建物倒壊・損壊 ○道路閉塞 ○火災延焼 ○生活支障 ○業務停止 他	○住まい再建 ○仮住まい支援 ○市街地基盤再建 ○街並みの誘導 ○産業仮設建築 ○商業再建 ○地域産業再建
III 都市基盤が脆弱な住宅地	○建物倒壊・損壊 ○道路閉塞 ○火災延焼 ○生活支障 他	○住まい再建 ○仮住まい支援 ○市街地基盤再建
IV 丘陵地の造成による住宅団地	○崖・擁壁等倒壊 ○がけ崩れ ○生活支障 他	○住まい再建 ○仮住まい支援 ○崖・擁壁の復旧
V 沿道集落地	○がけ崩れ ○集落孤立 ○農用地の被害 他	○住まい再建 ○仮住まい支援 ○集落再建
VI 激甚水害地区	○床上浸水 ○家屋流出 ○宅地宅舎災害 ○生活支障 他	○住まい再建 ○仮住まい支援 ○市街地基盤再建



コラム1

復興に
住民の役割は
あるのですか？

< 協同で進める災害復興 >

平成25年6月制定された「大規模災害からの復興に関する法律（復興法）」の第三条※では、復興は行政と地域住民が協同で進めること、市街地復興により安全性を向上させると同時に、生活再建や産業復興を促進していくことが、復興の基本理念として掲げられています。

過去の災害では、被災者が行政との信頼関係を形成しながら主体的に行動し、速やかに復興まちづくり提案をまとめた地域では、適切で納得感のある復興が進みました。逆に行政主導であったり被災地外に住民が転出してしまったり、合意形成が困難であった地域では、復興が長期化し、十分な回復水準に到達できない地域もあります。

復興は行政と市民、民間企業、市民団体等が協同して取り組む必要があります。

※第三条「大規模な災害からの復興は、国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、当該災害を受けた地域における生活の再建及び経済の復興を図るとともに、災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを円滑かつ迅速に推進することを基本理念として行うものとする。」

< 多様性に配慮した人中心の復興を >

令和3年5月に東京都災害ボランティアセンターアクションプラン推進会議が発表した「災害時のための市民協働 東京憲章」では、災害時に支援や配慮が必要な方々の「いのちとくらし」を守るために「一人ひとりがもつ多様性へのまなざし」の意義を提起しています。性別、年齢、障害、国籍、多様な性といった一人ひとり違うくらしが災害後の復興でも尊重され、継続されることが望まれます。

「市民協働 東京憲章」は、災害時の支援活動のために平時からボランティア・市民活動が目指すものとして定められたものです。



コラム2

市民として
どんな取組みが
できるのでしょうか？

行政と住民が力を合わせて協働で復興を進めるには、平時の取組みが大事です。八王子市で実施されてきた「震災復興まちづくり訓練」では、地域の被害特性と復興課題を整理し、災害復興に関する知識を学び、地域としての復興方針を検討してきました。この復興訓練成果は、本マニュアルにも活かされています。

地域における復興準備内容は、日常的な地域活動の延長上にあるものです。日頃の近所付き合いのようなコミュニティ活動や、生活物資の備えをしておくような個人や家族での取り組みも、発災直後に役立つだけでなく、発災から数週間～数か月後の復興時の生活の支えにつながります。

お近くの方と声をかけ合いながら、できることから始めてみませんか？



コラム3

地震以外の
大きな災害も
増えていますか？

平成25年伊豆大島土砂災害や平成28年糸魚川市大規模火災、平成30年7月豪雨災害など、震災に限らず他災害においても「復興」が行われています。

地震、洪水、土砂崩れなど、災害の種類により、受ける被害は異なりますが、復興とは旧状の水準を超えた質の高い都市を目指すものであり、この復興の定義は変わりません。このような相違点と共通点をシミュレーションしておくとともに、地域を取り巻く都市課題と将来のまちづくりのあるべき姿を平時より話し合うことも大切な事前復興対策の一つです。

4 震災復興まちづくり訓練のすすめ

事前復興対策として、八王子市では地域みなさんと市職員が一緒になり、大学や専門家の支援を受けて、「震災復興まちづくり訓練」を実施してきました。

復興訓練では、自分たちのまちを点検し、被害が起きたらどうするか、どのような手順や計画で復興を進めるか、検討しました。是非、あなたのまちでも、講習会や「震災復興まちづくり訓練」を行って、被災後の復興まちづくりを考えておきましょう。



- ・震災復興まちづくり訓練は、通常の防災訓練とは異なり、被災後の長期間にわたる復興を想定した訓練です。
- ・訓練はワークショップ形式で行い、これまでに全7地区、市民601人にご参加いただきました。
- ・訓練成果は、震災復興マニュアルに取り入れています。参加されたみなさんに御礼申し上げます。

打越町旭ヶ丘団地地区

斜面造成住宅地において、住宅擁壁の実情や坂のあるまちでの避難生活と生活再建プロセスを検討。（平成18,19年度）



市民と職員で図上演習

諏訪町周辺地区

3回の訓練で、まちの診断、被災後の生活再建、万一の場合の復興計画を検討。（平成20年度）



復興計画案を巡って話し合い

上恩方地区

集落混在地の復興をテーマに2回の訓練を実施。中越地震の事例等をもとに検討。（平成21年度）



地元の竹でつくった仮住居

子安西4丁目地区

中心市街地の訓練で、まち歩きをして災害危険を把握し、生活の確保や住まい再建を検討。（平成22年度）



子安公園で仮設住宅で暮らそう

別所2丁目地区

多摩ニュータウンの一角の住宅団地で復興を考えた。被災後の生活再建、マンション再建などを検討。（平成23年度）



マンション建替再建の学習会

元横山地区

歴史ある中心市街地の訓練で、木造密集市街地の復興をテーマに3回の訓練を実施。（平成28年度）



職員が訓練用復興まちづくり方針案を説明

八王子市の震災復興への備え 震災復興マニュアルのあらまし

令和4年3月 八王子市

[問い合わせ・訓練ご相談]

八王子市都市計画部都市計画課

〒192-8501

東京都八王子市元本郷町三丁目24番1号

TEL : 042-620-7302 FAX : 042-627-5915

[協力]

東京都立大学 都市防災・災害復興研究室
(TMU-DR_Lab.)

絹ヶ丘一丁目・長沼町地区

丘陵地の造成による住宅団地の訓練で、土砂災害や宅地の被害への対応と、生活回復活動を中心に検討。（令和元年度）



急傾斜地などのまち点検



〈標準的な訓練スケジュール〉

1. まち歩き、点検(1日程度)
2. 復興の課題について意見交換(1～2日程度)