



町田市における 事前都市復興の考え方 ～ 事前都市復興基本方針 ～

2024年3月
町田市



◆◆◆◆ 「事前都市復興」とは ◆◆◆◆

事前都市復興とは、「まちが災害によって被害を受けてしまうことを想定し、災害が発生する前から、被災後のまちづくりの方針やプロセスについて検討し、必要な準備を進めておくこと」をいいます。

ごあいさつ

町田市は、多摩丘陵の一翼を担い、里山や河川など豊かな自然に恵まれ、古くからこうした環境の中で人々の暮らしが営まれてきました。市政発足後、人口は急増し都市化が進みましたが、適切な土地利用により、暮らしに自然を感じるができるみどり豊かでかつ便利で魅力的なまちを形成しています。

しかし、豊かな自然環境と駅を中心とした都市の賑わいは、時として、配慮が必要となります。市内で起こりうる主な災害リスクは、河川に近い場所における建物浸水や、がけ地など高低差がある場所における土砂崩れなどが予見されます。また、都市化したまちでは、大地震の際に建物の密集による火災の延焼リスクが高くなります。

本年1月には、石川県能登地方で最大震度7の大規模地震が発生しました。多くの建物が倒壊し、住宅密集地では大規模な火災が発生、土砂崩れによる被害も多くみられました。このような避けることのできない自然災害を目の当たりにして、改めて防災や復興まちづくりの重要性が再認識されています。

この度、町田市は、災害が起こる前からの都市復興のまちづくりを示した事前都市復興基本方針を包含した町田市の考え方を策定いたしました。この考え方にに基づき、これまで市民・行政の双方が行ってきた取組みを更に充実させ、「事前都市復興」を推進してまいります。

そして、災害対応力の向上を図るとともに、住んでいるまちの魅力や想いを、未来に引き継いでいくことのできるまちづくりを進めてまいります。

結びに、本書のとりまとめにご尽力いただき、多くの知見やご示唆を賜りました、東京都立大学の先生方に対し、心から厚く御礼申し上げます。

2024年3月
町田市長 石坂 丈一



自然災害に対して回復力のある地域コミュニティをつくる

事前都市復興、あまり聞き慣れない言葉です。それでも、2011年東日本大震災からの津波復興の教訓として、被災地の地域リーダーや行政職員など関係者間で共有されています。またその出発点は、29年前の1995年阪神・淡路大震災でした。犠牲者ゼロをこれまで以上に強く目指しつつ、住宅や道路・鉄道、ライフラインといった生活環境について、被害ゼロだけを防災目標とするのではなく、震災被害はゼロにならないことを許容しつつ、事前予防策に加えて、発災後のくらし・なりわい・すまい・まちの回復について、行政・市民・専門家で考えていこう、と始まった取組です。すでに四半世紀の経緯があります。

東京都域では、想定首都直下型地震として、揺れと火災による住家被害が想定される区部木造住宅密集地域を主対象に、事前都市復興の取組が展開されてきました。その後、2004年中越地震や2016年熊本地震からの復旧復興も踏まえて、多摩地域でも取組が広がっています。また近年の風水害の激甚化・広域化を背景に、地震災害だけでなく、台風や豪雨災害を対象とした取組が、全国各地で展開されています。

町田市においても2019年台風19号では、3,085名の市民が、市が開設した避難施設に避難されました。また2022年に公表された想定多摩東部直下地震でも、住家被害に加えて、生活に長期間、支障が生じる調査結果が報告されています。事前予防策に加えて、自然災害後の「くらしとすまい」を中心とした回復策について、家庭、地域、職場で考えていかざるを得ない時代と言えましょう。

東京都立大学は、これまでも豊島区、練馬区、葛飾区、八王子市で事前都市復興の共同研究プロジェクトを進めてきました。そして2022年12月に町田市と共同研究基本協定を結び、地域貢献として、また学生教員の学びと実践の場として取組を進めています。

地元の公立大学が果たすべき社会貢献活動として、これからも、市民・行政のみなさんと、町田市の事前都市復興に取り組んでいく決意です。

ちょうど本書の取りまとめの最中、能登半島地震が発生し、研究室として被害調査を実施しました。犠牲となった方々の心からのご冥福と、被災者の方々の避難生活の解消と一日でも早いくらしの回復を強く願ってやみません。そして人口減少・高齢化時代の災害被害と回復の課題を考えますと、事前都市復興に取り組む意義、改めて感じている次第です。

2024年3月

東京都立大学

都市環境学部

都市政策科学科

教授 市古 太郎

助教 益邑 明伸



市古 太郎 教授



益邑 明伸 助教

目次

第1 事前都市復興の考え方について	7
1. 策定の背景.....	8
2. 策定の目的と効果	9
3. 本書の位置づけ	10
第2 事前都市復興に関する基本認識	13
1. 近年の自然災害の状況	14
2. 災害の教訓.....	15
3. 国・都・他自治体の動き	18
第3 町田市の災害リスク	21
1. 地震による被害想定	23
2. 大雨による被害想定 — 浸水 —	33
3. 大雨による被害想定 — 土砂災害 —	39
第4 事前都市復興基本方針	43
1. 都市復興の理念.....	44
2. 都市復興の目標・方針	45
3. 市街地復興の対象区域と地区区分設定の考え方.....	47
第5 都市復興のプロセス	57
1. 都市復興の体制.....	58
2. 都市復興の流れ.....	59
第6 平時の備え	67
1. 市民への意識啓発	68
2. 職員の復興訓練.....	68
3. 復興まちづくりに向けた取組の推進.....	68
4. 方針や関連情報等の更新.....	71
5. 関係機関との連携	71
■用語解説	73

(文中の「→用語解説」がある用語については、用語解説をご覧ください)

第 1

事前都市復興の考え方について

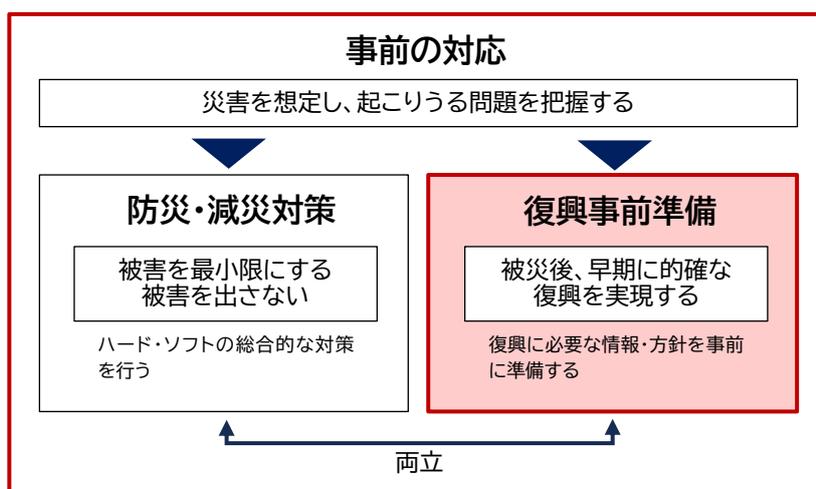
第1 事前都市復興の考え方について

1. 策定の背景

近年、頻発化・激甚化する自然災害や、首都直下地震^{用語解説}発生の切迫度の高まりなどを背景に、災害対策の強化が求められています。

防災・減災対策についてはこれまでも様々な準備や取組が行われてきましたが、それに加えて、平時から被災後の都市復興に向けて必要な準備をしておくことの重要性が、東日本大震災をはじめとする過去の大規模災害の経験から認識されてきています。

<総合的な災害対策>



出典：国土交通省「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン（平成30年7月）」

大規模災害によりまちが被災した場合、復興までには長い時間がかかります。行政はもちろん、市民をはじめ事業者、NPO、専門家など、まちづくりに関わるあらゆる人々の協力と参画が求められます。災害が起こってから初めてまちの復興を考え、事後対応していくのではなく、できるだけ迅速かつ円滑にまちの再建を実現させること、また、地域の力を生かし、従前のまちの課題解決や地域特性を踏まえた「より良い復興」を実現できるよう、平時からの準備を進めます。

本市では、2022年3月に策定した「町田市都市づくりのマスタープラン」第2章方針編（都市計画）において、「災害に強い安全なまちの形成」を主な取組として掲げ、「災害が起こった時に、迅速かつ計画的に復興に取り組めるよう、被災後の都市復興のあり方について検討を進める」こととしており、こうした背景から、「事前都市復興の考え方」として本書を策定することとしました。

2. 策定の目的と効果

自然災害は、防災・減災対策をしても完全には防ぎきれない場合があるため、被害を受けてしまうことを想定し、被災後の都市復興の方針やプロセスについて事前に検討し準備を進めておく事前都市復興が重要です。

本書は、被災後、行政と市民が協働して迅速かつ円滑な都市の復興を進められるよう、事前に都市の状況を把握し「事前都市復興基本方針」を定め、行政と市民それぞれが平時から備えておくべき事項を示すことを目的とします。

<事前都市復興による効果>



① 被災後の業務の迅速化

行政は都市復興に必要な基礎データや考え方を事前に取りまとめることで、被災後の迅速な現地調査、復興まちづくり→用語解説の検討などの業務につなげていきます。



② 災害対応力の向上

行政・市民は平時から訓練や勉強会を通じて都市復興について準備し、考えておくことで、災害対応力向上につなげていきます。



③ 都市復興への理解醸成

行政は都市復興に関する情報を正しく発信することで、市民・事業者・行政の協働による復興まちづくりの重要性の理解や、被災後の円滑な合意形成につなげていきます。



④ 地域の想いを反映した復興の実現

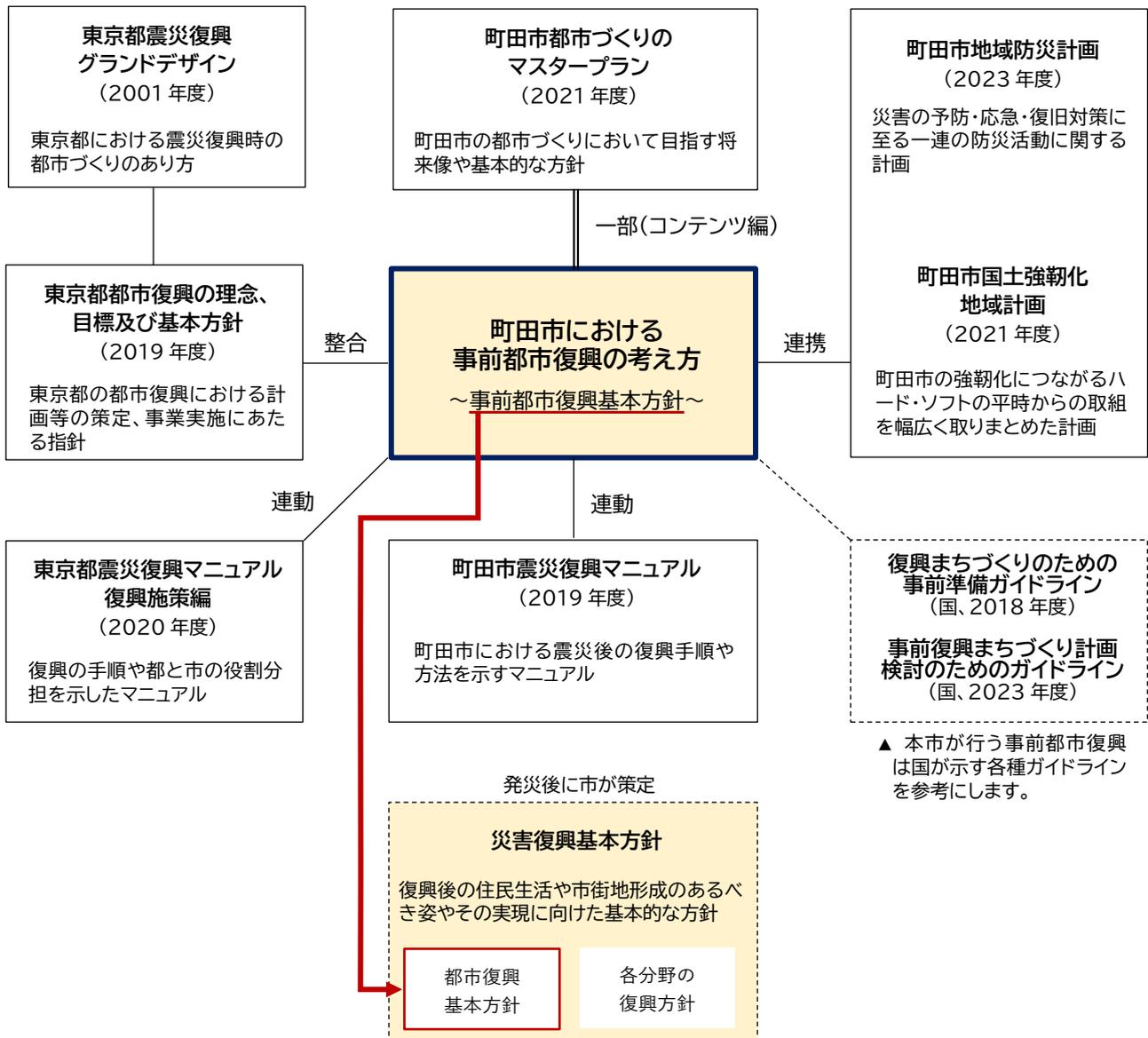
行政・市民は復興のかなめとなる地域のまちづくりについて、平時から考えることで、地域の資源や想いを活かした都市復興につなげていきます。

3. 本書の位置づけ

本書は、都市づくりの基本的な考え方である「町田市都市づくりのマスタープラン」の一部としてコンテンツ編に位置づけます。また、東京都（以下、「都」という。）が定める都市復興の考え方である「東京都都市復興の理念、目標及び基本方針」と整合を図るとともに、都及び本市が連携して復興を進めていくためのマニュアル「東京都震災復興マニュアル（復興施策編）」や「町田市震災復興マニュアル」に連動するものとします。都市復興と関連の深い「町田市地域防災計画」や「町田市国土強靱化地域計画」は取組の推進等において連携を図ります。

なお、発災後は復興後のあるべき姿やその実現に向けた基本的な方針である「災害復興基本方針」を策定します。本書の第4はこの方針のうち、市街地形成にかかる「都市復興基本方針」の事前案とします。

<本書の位置づけ>



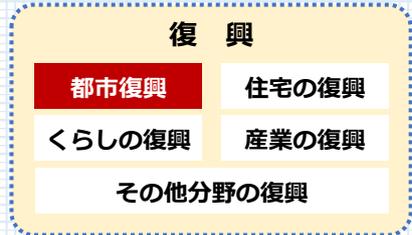
◆◆◆◆ 「都市復興」とは ◆◆◆◆

復興は「都市復興」「住宅の復興」「くらしの復興」「産業の復興」など様々な分野に分けられます。

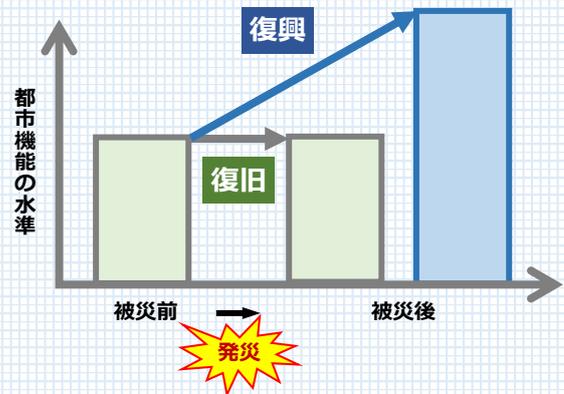
このうち「都市復興」は、「都市全体の防災性の向上をめざし、都市基盤の量的・質的な向上、良好な市街地の形成を図ることを念頭に都市をつくり変えること」「旧状の回復に止まらず、新しい時代の要請に応えられる質の高い都市の実現が可能となる水準をめざすこと」をいいます。

なお、災害対応として「復興」と異なる考え方に「応急」や「復旧」があります。「応急」は通れない道路を通行できるようにするなど、被災直後に必要な応急処置であり、「復旧」は被災前の状態へ元通りに戻すことを指します。「復興」はこれらと異なり、現状よりも都市機能の水準を高めていくことを指します。

また、「応急」や「復旧」は発災直後速やかに対応が求められるのに対し、「復興」は再建するまちの将来像を見定め、地域と協議を行いながら計画的に進めていく点が違いとしてあげられます。



<「復旧」「復興」都市機能の水準の違い>



<応急・復旧・復興のイメージ>

