

I 震災復興マニュアルの基本的考え方

1	「復興マニュアル」の背景	1
2	「復興マニュアル」の目的	2
3	「復興マニュアル」の位置づけ	3
4	「復興マニュアル」の対象	4
5	「復興マニュアル」の視点	6
6	「復興マニュアル」の構成	13
7	「復興マニュアル」の検討経過	17
8	「復興マニュアル」の管理・見直し	20
9	「復興マニュアル」の見方	21

I. 「復興マニュアル」の基本的考え方

1 「復興マニュアル」の背景

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は戦後未曾有の都市型巨大災害であり、被災直後の応急・復旧対策や予防対策はもとより、それまで十分に検討されてこなかった復興対策においても様々な教訓を提起すると同時に、行政における事前の復興対策の重要性が明らかとなった。

事前復興対策が求められる主な理由として、次の3点が挙げられる。

- ① 限られた時間の中で膨大な事業を遂行しなければならないこと。
- ② 計画策定や事業遂行上、重要な意思決定が数多く求められること。
- ③ 多くの区民（被災者）との合意形成を円滑に進めなければならないこと。

これらの社会的要請は、都市規模が大きくなるほど問題の規模も大きく、事前の復興対策の必要性は極めて高いといえる。

東京都では、阪神・淡路大震災の教訓から平成9年に「都市復興マニュアル」、平成10年に「生活復興マニュアル」を策定し、その後、検証・検討を加え、平成15年3月に、「都市復興マニュアル」と「生活復興マニュアル」を合わせた「東京都震災復興マニュアル」（以下「都復興マニュアル」という。）として改訂し、震災復興について取り組む指針として整備した。

本区においても、「都復興マニュアル」の考え方を基本に、区の地域特性を踏まえた「文京区震災復興マニュアル」（以下「区復興マニュアル」という。）を平成17年に策定した。なお、今回組織改正等により一部修正を行うこととした。

2 「復興マニュアル」の目的

事前の復興対策が対象とする分野は、図1のとおり、おおむね以下の4つに整理できる。

- ① 短期間で膨大な事務・作業を効率的にこなすための「手続面」
- ② 市街地整備を円滑に進めるための「計画・技術面」
- ③ 復興事業を効果的に導入するための「財政面」
- ④ 復興対策を法制度化するための「法制度面」

区復興マニュアル策定の目的としては、次の2点が挙げられる。

- ① 短期間で膨大な事務・作業を効率的にこなすための手順を準備すること。
- ② 市街地整備を円滑に進めるための計画・技術面の手順を準備すること。

なお、区復興マニュアルの記述は作成時点での協議に基づく内容であることから、想定外の被害や事態が発生した場合にはその場の状況判断に基づく柔軟な対応が必要である。また、現時点で確定することが困難な内容、今後の状況変化に伴って発生する内容、復興模擬訓練等を通じて明らかとなった留意事項等については、今後とも適宜修正を加えることとする。

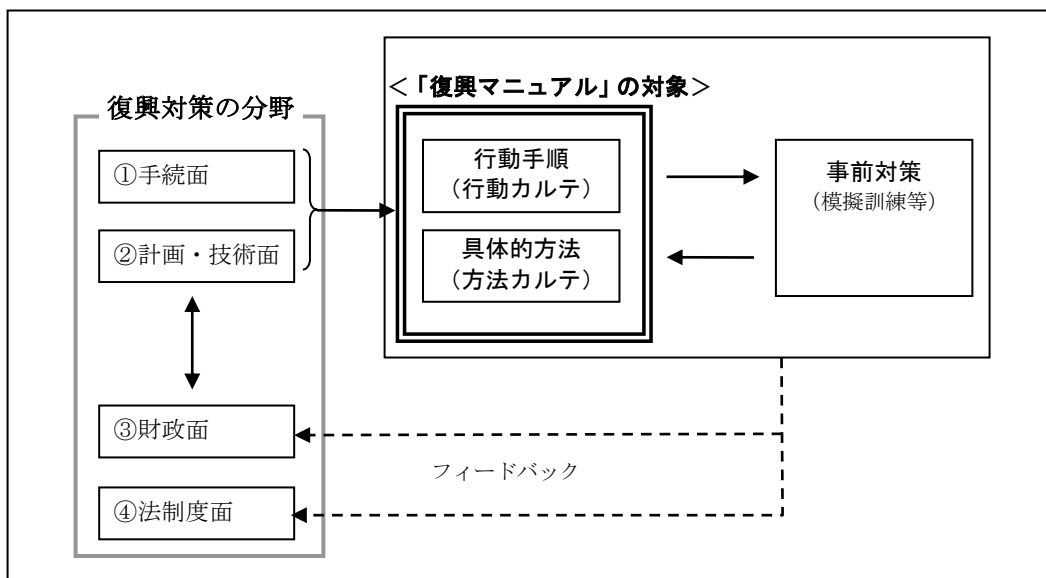


図1 「復興マニュアル」の対象

3 「復興マニュアル」の位置づけ

(1) 復興の定義

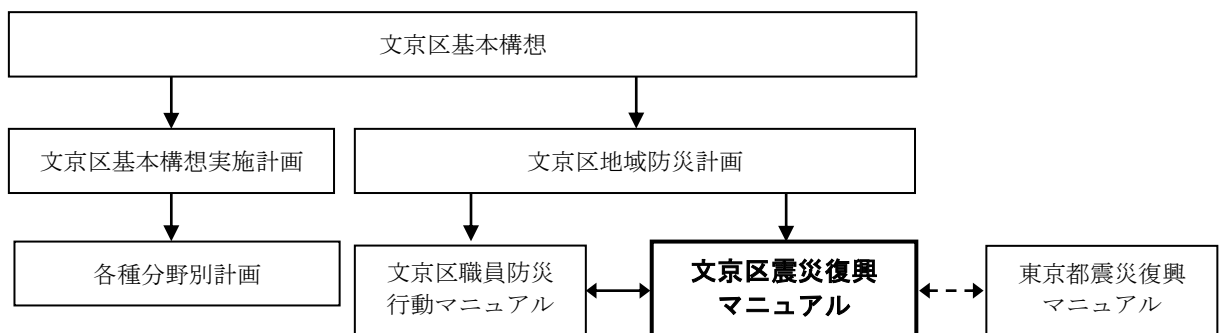
復興の定義について、都復興マニュアルでは、都市と生活を分けた上で、都市復興とは「旧状の水準を超えた新しい価値や質が付加された都市空間を生み出すための措置を講じること」であり、生活復興とは「震災によって大きな変容を迫られた社会の中で、被災者が生活の変化にうまく適応するための営み」であるとしている。

区復興マニュアルにおいて、基本的にこの定義を踏襲するが、そもそも都市と生活は緊密な関係を持ち、両者がうまくかみ合っこそ本当の意味での復興といえることから、ここでの復興を、『「旧状の水準を超えた新しい価値や質が付加された都市空間を生み出すための措置」(都市復興)と「被災者が生活の変化にうまく適応するための営み」(生活復興)とが相互に密接に連携・調整をとりながら遂行される営み』と定義する。

(2) 「復興マニュアル」の位置づけ

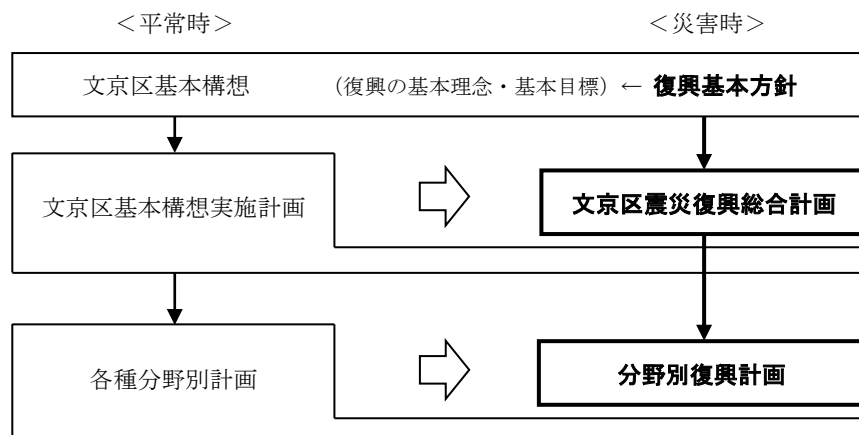
区復興マニュアルは、文京区地域防災計画に基づくものとして、また、文京区職員防災行動マニュアル(以下「職員マニュアル」という。)の同位のものとして位置づけられるものであり、区復興マニュアルは、これらの計画との十分な整合を図ると同時に、都復興マニュアルとの整合にも留意する必要がある。

復興の視点から予防対策及び応急・復旧対策の見直しが必要となった場合においては、その検討成果等を職員マニュアル及び文京区地域防災計画の修正に反映させていく。



また、震災後に策定される復興計画は、区政の最も基本的な計画である「文京区基本構想」を上位計画とするものであり、その基本政策を復興基本方針策定の際の基本とする。

平常時と災害時における関係を整理すると、おおむね下図のイメージとなる。



4 「復興マニュアル」の対象

(1) 対象とする地震災害

東京都は東日本大震災の経験を踏まえ、平成24年4月に「首都直下地震等による東京の被害想定」を公表した。区復興マニュアルでは、「文京区地域防災計画（平成24年度修正）」に記載のとおり、東京都防災会議が公表した「首都直下地震等による東京の被害想定」のうち、「東京湾北部地震」を基に、文京区での被害が最大となる地震を対象とする。

表1 文京区における被害想定

区分		被害想定
前提条件	震源地	東京湾北部
	規模	マグニチュード7.3
	震源の深さ	約20～35km
	季節・時刻	冬の夕方（午後6時）
	気象条件	風速8m/秒
震面積別率	震度5弱以下	0.0%
	震度5強	0.0%
	震度6弱	11.9%
	震度6強	88.1%
	震度7	0.0%
建物被害（全壊）	建物全壊	3,602棟
	ゆれ	3,543棟
	木造	3,141棟
	非木造	402棟
	液状化	5棟
火災	急傾斜地崩壊	54棟
	火災件数	22件
	焼失棟数（全壊建物含む）	2,443棟
人的被害	焼失棟数（全壊建物含まず）	2,259棟
	死者	253人
	ゆれ/液状化/建物被害	185人
	急傾斜地崩壊	4人
	火災	59人
	ブロッック塀等	4人
	落下物	0人
	負傷者（内重傷者）	4,217人（608人）
	ゆれ/液状化/建物被害	3,815人（482人）
	急傾斜地崩壊	6人（3人）
その他	火災	232人（65人）
	ブロッック塀等	141人（55人）
	落下物	24人（3人）
	帰宅困難者	131,632人
	避難者の発生	61,865人
	避難所生活者	40,213人
	エレベーター停止台数	267台
災害時要援護者死者数	81人	
自力脱出困難者発生数	1,592人	
震災廃棄物	107万トン	

※小数点以下の四捨五入により、合計値が合わないことがある。

（出典）文京区防災会議「文京区地域防災計画」平成24年度修正

(2) 応急・復旧対策との関係

区復興マニュアルは、復興対策に関する「行動手順」とその「具体的方法」について記述していることから、基本的には、復興対策上の課題を対象にしている。

しかし、応急・復旧対策の中には、復興対策と密接に関連する業務があることから、それらについては区復興マニュアルに盛り込むこととする。

具体的には、災害後、行政が取り組むべき対策として、下図のとおり、①応急・復旧対策のみで完結するもの、②応急・復旧対策のうち復興にも関係し大きな影響を与えるもの、③復興対策のみで完結するものの3つに区分できる。②の「復興にも関係し大きな影響を与える応急・復旧対策」としては、「家屋等の被害調査、医療・防疫・衛生、がれき処理、応急的な住宅等」が挙げられる。

したがって、区復興マニュアルでは、②の「復興対策にも関係し大きな影響を与える応急・復旧対策」と③の「復興対策」を対象とする。

今後は、応急・復旧対策を対象にまとめている職員マニュアルについて、区復興マニュアルとの整合を図りながら、見直していく。

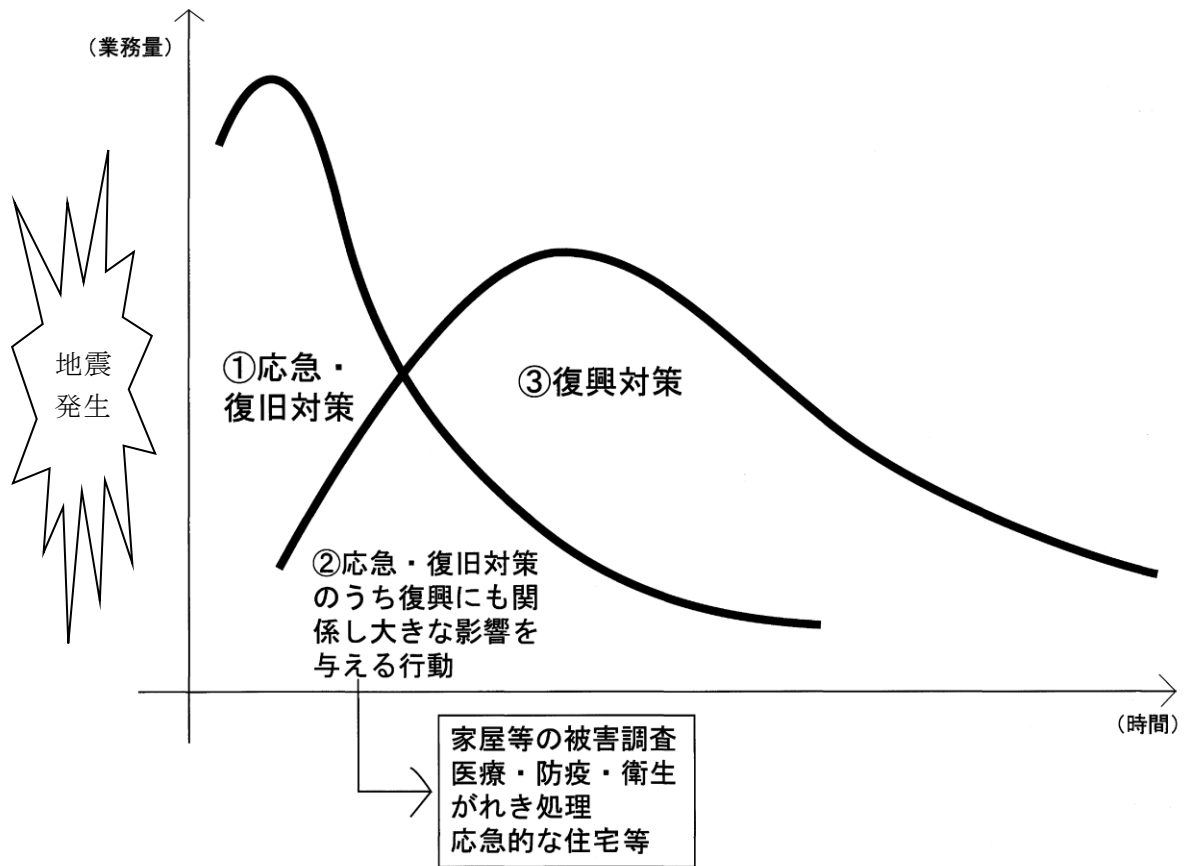


図2 応急・復旧対策と復興対策の関係

5 「復興マニュアル」の視点

(1) 復興課題と区復興マニュアルの対応

区復興マニュアルは、都復興マニュアルとの整合を取りながら、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震の教訓を参考として内容の検討を行った。それらの教訓と区復興マニュアルでの対応について、テーマ別に整理すると以下のとおりである。

① 被害状況の把握方法

被害状況の把握については、「効率的な調査実施」のあり方と「被害程度の認定基準」のあり方が課題である。

まず、前者に関して、被害状況把握の調査は、「a) 災害対策基本法に基づく地震直後の被害概況調査」、「b) り災証明用の建物被害調査」、「c) 住宅(宅地)の利用危険度を判断するための応急危険度判定」、「d) 都市復興計画用に用いられる被害状況調査」の4つに区分できる。

これに関して、阪神・淡路大震災では、a)、b)、c)、d)のすべてが、新潟県中越地震では、a)、b)、c)が実施されるなど、被害の規模、場所等によって対応が変わることが予想されるため、事前に効率的な調査実施のあり方を検討しておく必要がある。

また、「被害程度の認定基準」に関して、阪神・淡路大震災では、り災証明用の建物被害調査を行うための認定基準があまりにも古く、具体性に欠けたとの反省に立って、その後、内閣府によって「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」(平成13年7月内閣府作成)が標準的な基準として作成された。また、都は国の指針に基づき「調査が大幅に遅れ復興計画策定作業に影響が生じると見込まれる場合」には、代替調査を実施してもよいこととし、その判定基準を作成した。これらは、特に判定の正確性が求められる「b) り災証明用調査」に使われることが想定されている。

区復興マニュアルでは、これらの教訓を受けて、第一に、「a) 被害概況調査」を基に家屋被害概況を整理し、第二に、国の指針に基づく「b) り災証明用の建物被害調査」を「d) 都市復興計画用に用いられる被害状況調査」として活用し、第三に、「c) 住宅(宅地)の利用危険度を判断するための応急危険度判定」を実施するものとする。

② 応急的住居等の供給と時限的市街地づくり

時限的市街地とは、被災地域において、仮設の住宅、店舗や事業所と利用可能な残存建設物等によって構成される「暫定的な生活の場」としての市街地のことである(「都復興マニュアル」(プロセス編))。この考え方は、地域住民による復興地域づくりを円滑に進めること、環境の急激な変化により、日常生活への影響を大きく受けやすい要介護者等が住み慣れた地域コミュニティから離れないですむようにすることを目的としている。

区復興マニュアルにおいても、この考え方を踏襲し、東京都とともに、地域住民組織(「地域復興協議会」)による主体的な取組を側面的に支援していく。

阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅の供給をめぐる問題として、仮設住宅団地の立地(既成市街地から遠い)、入居者選定方法(公募方式)、住居の質(狭さ、防寒等)、居住環境(配列、未舗装等)、生活支援(買物、医療・福祉サービス等)、コミュニティ(近隣関係、自治等)、長期生活(最大5か年)等の問題が指摘されてきた。また、新潟県中越地震においては、入居者選定を集落単位で実施するなど、仮設住宅におけるコミュニティへの配慮がなされたり、「雪国仕様」として建設費が増額されたり、様々な改善がなされている。

時限的市街地の根幹をなす仮設的住居の確保に関して、本区における応急仮設住宅建設用地に

については、災害規模によって不足することも考えられる。例えば、仮設住宅に対する需要そのものを減らすために、被災住宅の応急修理、民間賃貸住宅の家賃補助制度など既存制度を積極的に活用することと同時に、既成市街地などでの民間空地の有償借上げや自力での仮設住宅建設等への支援制度などがある。さらには、耐震診断、耐震補強対策を推進することにより、住宅被害棟数そのものを減少させることも重要である。

また、入居者選定方法や入居後の生活支援、コミュニティ支援等についても、関係部課が連携していくことが重要である。

③ 住民参加型復興まちづくりと地域復興協議会

阪神・淡路大震災では、都市計画決定の手続が2か月という短期間で行われたために、行政と住民の激しい対立を招き、その後の事業計画や事業推進の推移に大きな影響を与えた地区があった。その一方では、尼崎市築地地区のように、地域の復興委員会が主体的に復興事業を選択し、行政がこれを支援するという進め方を行った結果、その後の事業の進展が円滑に推移した地区もある。

こうした教訓を受けて、都復興マニュアルでは、復興都市計画の策定を最大6か月まで引き伸ばし、そのための建築制限も、建築基準法第84条に基づく第一次建築制限（最長2か月）に加え、被災市街地復興特別措置法第7条に基づく第二次建築制限（最長2か年）の実施を想定している。

さらに、東京都では、住民主体の復興を進めるため地域復興協議会の制度化を図り、区が、地域住民相互の助け合いを促し、総合的な地域復興が可能となる仕組みを検討している（「都復興マニュアル」（プロセス編））。ここで、地域復興協議会とは「住民が主体的に参加し、地域力を活かして復興に取り組む母体となる組織」であるが、この協議会が時限的市街地づくりや復興まちづくり計画及び地域におけるコミュニティ再生計画、福祉振興計画の策定等、都市・生活全般にわたる復興に向けた様々な対応を地域レベルで展開していくことが期待されている。

区復興マニュアルにおいてもこの考え方を踏襲するものであり、都市計画を含む復興総合計画の策定プロセスにおける住民参加を明確に位置づけると同時に、平常時から地域住民組織の育成や活性化を図るために、復興をテーマとする模擬訓練の企画や開催、地域復興協議会への支援策等を行うことが重要である。

④ 生活再建課題と「被災者総合相談所」

被災者は、震災後様々な困難に遭遇する。特に病気を抱え、単身で生活せざるを得ない高齢者、障害者等の要配慮者にとって、震災後の苦難は特に厳しいものとなる。例えば、震災による心身の病、避難所から恒久住宅までの生活や生活環境の急激な変化、生活再建に必要な現金収入の不足などである。

このことは、中間層と言われる壮年世代においても例外ではない。住宅再建に必要な資金の調達、借金に伴う二重ローンの返済、企業の被災による失業など生活再建上の様々な問題が発生する。

こうした問題に対して、阪神・淡路大震災以降、被災者生活再建支援法の制定等法律面や制度面において改善がなされてきたところであるが、それと同時に、このような生活問題を地域レベルでいち早く発見し、行政施策に結びつけることも極めて重要であると考えられる。

区復興マニュアルでは、このような被災者と行政を結ぶ結節点の役割を地域レベルで設置するため、「被災者総合相談所」の設置を検討する。

被災者総合相談所は、専門家などによるボランティアとの十分な連携の下で、震災復興に関する情報提供や相談、各種申請等を総合的に取り扱う組織として、地域活動センター単位での設置を想定するものである。

被災者総合相談所の役割として、以下の内容が想定される。

- ・震災復興に関する情報提供や各種申請業務、相談業務を一か所で行えること。
- ・行政での対応が難しい分野について、専門家などによるボランティアとの連携を図りながら、被災者の生活再建支援を図ること。
- ・相談された内容を、復興対策全般にフィードバックし、必要なものは関係部課で協力して施策への反映を図ること。

以上のことから、被災者総合相談所は、身近な場所において、区民の生活実態に関する情報と直接向き合いながら、区の都市・生活復興対策とのパイプの役割を果たすことになり、リアルタイムでの生活再建支援を行うと同時に、地域協働復興を支える基盤となることが期待される。

⑤ 要配慮者を始めとする被災者支援のあり方

阪神・淡路大震災における神戸市は、高齢者、障害者等の要配慮者に対して、まず、安否確認を行った後、高齢者に対しては、緊急ショートステイや緊急入所といった施設での受入れに加え、ホームヘルプサービス、入浴サービス等の在宅ケアを、障害者に対しては、ショートステイを行った後、二次避難所としての障害者緊急ケアセンターの設置、受入れに加え、ホームヘルパー・ガイドヘルパー派遣、補装具の給付等を行った。また、児童、乳幼児等についても、震災被害によって増大する保育ニーズに対して、大規模仮設住宅団地内に臨時保育室を設置する等の対応を行った。

新潟県中越地震では、阪神・淡路大震災後の平成 12 年度に導入された介護保険制度をめぐって、同制度における未認定被災者や在宅の要介護者が介護施設に殺到したことを受けて、介護保険制度の柔軟な運用（未認定被災者への対応、自宅以外の場所でのサービス提供等）等が実施された。

区復興マニュアルでは、まず、要配慮者の実態を把握するための「地域福祉需要調査（兼被災者の生活実態調査）」を実施した上で、福祉施設への一時入所や在宅福祉サービスに関する情報提供や相談業務を実施する。

また、介護保険制度をめぐる「柔軟な運用のあり方」についても事前に検討しておくことと同時に、発災直後から復興までの長期にわたる保健・医療・福祉の需要増に対応するため、手話通訳者、保健師、看護師など、多様な分野にわたる専門的職能を持つ人材の確保、広域連携体制をあらかじめ検討しておくことも重要である。

(2) 復興の主体として自助・共助・公助のあり方

阪神・淡路大震災においては、震災後の復興施策を推進する上での主体として、自助・共助・公助のあり方が、被災者生活再建支援や住民参加型復興まちづくりのあり方などをめぐって注目された。

区復興マニュアルにおいても、復興施策の推進主体としての自助・共助・公助のあり方についての区の基本的な考え方を提示する。

ア 自助・共助・公助の基本的考え方

東京都では、自助・共助・公助の関係を考える背景として、①施策を展開すべき分野が多岐にわたり、そのために必要とされる事業及び資金の規模も膨大なものとなること、②事業が完了するまでに相当長い期間を要すること、③被災地域内外で早期に自立できた被災者とそうでない者との間の格差の問題等に留意すべきことを指摘しながら、以下の基本方針を提示している。

つまり、震災からの復興は、「被災者の自己責任による取組（自助）と地域住民の助け合い（共助）による住民主体の復興が基本であり、行政は、自助・共助に基づく住民主体の復興を企業、NPO等と連携して支援（公助）を行うこと」としている（「都復興マニュアル」（プロセス編））。

イ 自助のあり方

復興過程における被災者個々の生活再建においては、被災者自身の自己責任による取組が基本である。被災者は、基本的には、自らの判断で必要な情報収集を行い、必要な資金を調達し、自らの責任において再建方法を決定することになる。

ウ 共助のあり方

自助を基本としつつも、個人の力では解決が困難な場合又は協力して取り組む必要のある課題に対しては、地域住民やボランティア、NPO等と連携を図りながら「地域協働型」の復興が必要不可欠である。そのためには、復興過程における各種の計画策定や事業推進において、区と区民との協働と連携による施策形成・推進を図る場合には、できる限り、それらの推進過程を明らかにするとともに、区民が必要とする情報の開示を積極的に行う必要がある。

しかしながら、災害前に地域活動のほとんど見られない地域において、災害直後にこのような区民による主体的な取組を期待することは難しいことから、地域復興協議会の制度化を後押しすることによって、地域レベルでの復興まちづくりに向けた取組を促すこととする。そのため、災害後における地域復興協議会の活動を制度面で支える条例制定や地域復興協議会への様々な支援策の検討、復興をテーマとする模擬訓練の実施など平常時から地域住民組織の育成や活性化を図ることが重要である。

エ 公助のあり方

復興に関して行政が果たすべき基本的役割について、都復興マニュアルは以下のように整理している。

まず第一に、公的医療施設、社会福祉施設、保健所等の公的保健施設などの社会公共施設の機能を早期に回復させることである。

第二に、自らの力のみでは震災前の状態に復することに特別の困難を伴う被災者に対する直接的な支援である。

第三には、自立可能な人々に対する側面からの支援・協力である。

つまり、行政の役割は、「自助・共助を支える公助」としての役割、つまり、個人・事業者の自助又は生活復興上の問題解決のための共助を下支えする役割としての公助とのスタンスに立

つものである。

区復興マニュアルもこれを踏襲するものであり、マニュアル運用に当たっては、近隣自治体や広域自治体間での業務面での連携、都・国との制度面・財源面での連携を図りながら、公助としての体制整備を図っていく。また、民間活力を引き出すための情報提供や制度運用における緩和等の制度面や資金面での支援を検討することも必要である。

なお、復興施策の企画、立案等に当たっては、事業の範囲・内容やそれに対する行政の関与度合、被災者に求める自助努力の程度等について、区民に対しきちんとした情報提供を行うとともに、的確な問題提起を行い、十分な社会的合意を得るよう努めることが重要である。

(3) 復興における庁内の関係

復興施策を遂行する上での、ア復興本部と災害対策本部との関係、イ復興本部と部課の関係、ウ部課相互の関係は次のようになる。

ア 復興本部と災害対策本部との関係

災害対策本部は、災害対策基本法等に基づき設置されるものであり、震災発生直後から応急・復旧対策を臨時的、機動的に実施することを主な設置目的とする。

復興が必要とされる場合、災害対策本部内に復興本部準備室が設置される。復興本部は被災直後から応急・復旧対策が一段落した段階において、都市の復興及び区民生活の再建等に関する対策を迅速かつ組織的、計画的に遂行するために、条例に基づき設置されるものである。

イ 復興本部と部課の関係

復興本部の本部長は区長であり、部は平時の部を基本とする。

復興に係る区の政策決定については、本部内に設置される「震災復興本部会議」で行われる。

復興本部会議での主な付議内容としては、震災復興に係る重要事項の審議（復興基本方針、復興計画の策定等）、震災復興に係る重要事業の進行管理、部課間の相互調整・連携等があり、各部課での所管業務に関しては、各部課が各々の裁量の範囲内で決定し、実施することになる。

ウ 部課相互の関係

区復興マニュアルでは、地域レベルにおいて共助により総合的な復興課題の検討が行われることを期待していることから、それを支援するため、計画や事業面において、効果的な運用を図る上での、部課相互の連携が必要である。

部課相互の連携については、大きくは、a) 共通テーマにおける連携と b) 個別テーマにおける連携の2点が考えられる。

a) 共通テーマにおける連携

共通テーマとは、全体シナリオの共通部門における復興本部、復興計画、復興財政、人的資源、用地確保、復興情報、復興広報、被災者総合相談所、市民活動等の業務を指すものである。

これに関する具体例としては、例えば、震災復興総合計画の策定において、震災復興検討会議や区民、事業者等の意見を求めながら、関係各部が作成する部原案を企画課が中心となって調整・取りまとめを行うことなどが考えられる。

b) 個別テーマにおける連携

個別テーマとは、全体シナリオの各専門部門における被害調査、被災者調査、時限的市街地等のテーマを指すものである。

これに関しては、例えば、被害調査を実施する場合において、都市施設の被害、住宅、店舗、被災者の生活等様々な被害が考えられるが、その場合、各関係部課がバラバラに調査を実施するのではなく、調査票の企画から調査実施、集計、分析等の面において相互に連携・協力の可能性を検討しながら実施することが考えられる。

(4) 復興の地域性

ア 東京都の特殊性

都復興マニュアルでは、東京の特殊性について、①首都としての政治的な特殊性、②我が国経済の中核としての経済的な特殊性、③ニューヨークやロンドンと並ぶ世界の代表的な国際都市としての国際的な特殊性を指摘している。したがって、都心部が大規模な被害を受けた場合には、国と都の密接な連携の下で、いち早く東京の政治的・経済的機能の回復を図ることが重要である。

これに加え、東京都の復興は、現存する様々な都市問題を解決しつつ、より快適で魅力的な「世界都市」としての発展も含めた復興を目指すべきとの立場が示されている。

イ 文京区の地域性

文京区の地域性は、既に区内全域にわたって市街化が進んでおり、台地上に良好な低層住宅地が見られる一方、谷には幹線道路が走り、事業所等が分布している。また、大学が多く、印刷・製本業、旅館業等の地場産業があることなどが特徴となっている。

これらの地域特性に対する区復興マニュアルの対応は、基本的には区復興マニュアル全般に染み渡るように工夫するとともに、特に以下の項目については下表のと通りの対応を行っている。

表3 文京区の地域特性とマニュアルへの対応例

文京区の地域特性	マニュアルへの対応例
空地が少ない	・区内において、応急時に必要な空地の確保が困難なので、既存ストックの活用、民地の事前協定等空地利用への需要そのものを抑制するための対策が必要である。→【「基本的考え方」、p.6-7】【T-10】
大学、専門学校等が多い	・大学の知的資源を活用するため、教員等による調査・研究活動や、学生のボランティア活動等において、大学と行政の連携を図る（例：被害調査、復興まちづくり支援等）。→【A-17】【A-18】
学生など流動層が多い	・災害時の情報伝達手段に関して、地域の身近な場所における情報受発信拠点を設けることが重要である（例：被災者総合相談所の設置）。→【A-16】
高齢化の進行	・介護保険制度をめぐって、未認定被災者への対応、自宅以外の場所でのサービス提供等制度の柔軟な運用を図る。→【F-4】
文化の香り高いまち	・災害後の心の問題に対応するため、音楽演奏会、美術・写真展、創作活動支援などの文化活動を活かして心のケアを施すことが考えられる。→【B-3】

(注) 対応例の「→【】」は、区復興マニュアル内での対応箇所を示す。

(参考) グループホーム：認知性高齢者を対象とする「認知対応型共同生活介護」であり、介護が必要な認知性のお年寄りが5人から9人程度の小人数でスタッフと共同生活を営みながら、認知症の緩和を促すことを目的とした介護サービスのこと。なお、知的や身体、精神などの障害者の分野においてもグループホームと呼ばれる施設がある。

- ・コレクティブ住宅：都市における集合住宅の一つの型式として、個人生活のプライベートな領域の外に共用生活スペースを設けた協同居住型集合住宅のこと。

6 「復興マニュアル」の構成

(1) 全体構成

区復興マニュアルは、都市復興マニュアルと生活復興マニュアルから構成され、これらを統合して震災復興マニュアルとして策定している。

区復興マニュアルの全体構成は、下図のとおり、「基本的考え方」、「全体シナリオ」、「部課別総括表」、「行動カルテ」、「方法カルテ」で構成され、内容としての行動項目は、下図の部門構成のとおり、「共通部門」、「都市部門」、「住宅部門」、「産業部門」、「医療・保健・福祉部門」、「教育・文化・地域部門」で構成される。

全体構成上の特徴として、これらには、部門別の行動ごとに記号が付され、「全体シナリオ」と個々のカルテの関係及び「全体シナリオ」と「部課別総括表」との関係がすぐに分かるように工夫されている。

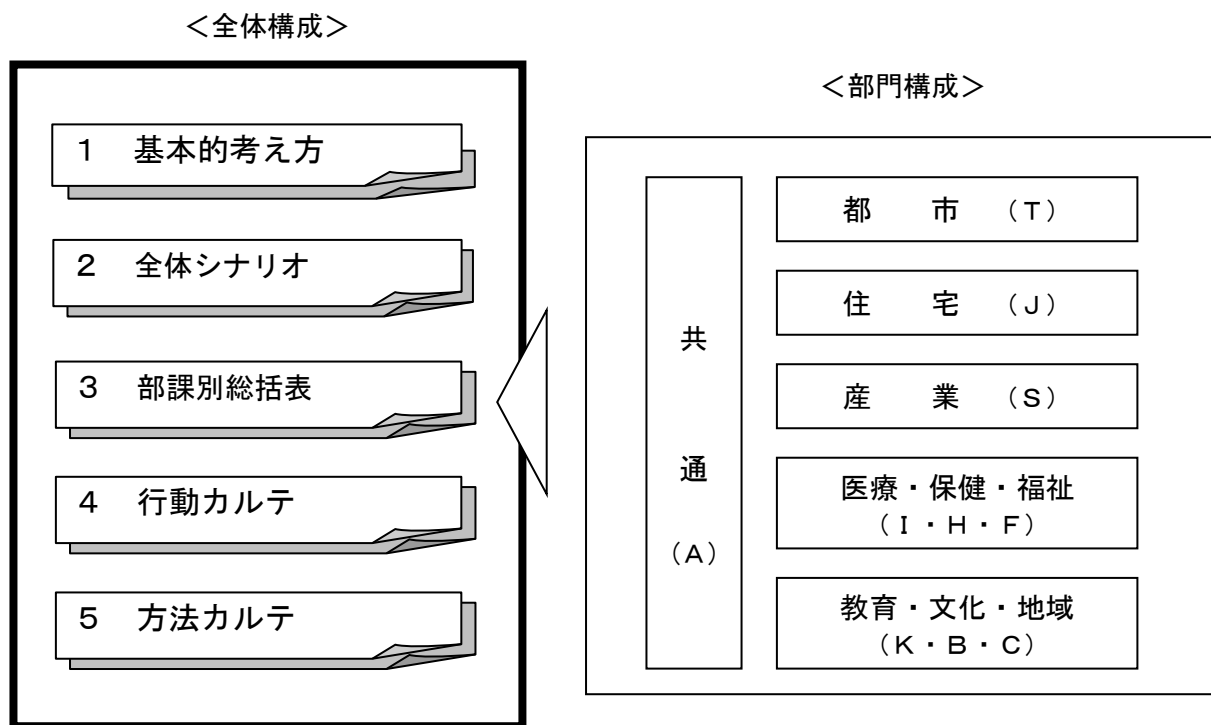


図3 「復興マニュアル」の全体構成

- ・「全体シナリオ」：復興対策の全体が「時間」、「主体」、「行動」に分けて一覧できる図
- ・「部課別総括表」：部課ごとに応急対策から復興対策までの一連の行動項目を整理した表
- ・「行動カルテ」：復興対応の実施時期、所管部課、手順、留意事項、事前準備等を整理したシート
- ・「方法カルテ」：業務の実施体制、役割分担、作業スケジュール、具体的な作業内容（方針・計画の図示・例示、現況データ等）を整理したシート

(2) 部門別概要

区復興マニュアルにおける部門別の概要を整理すると以下のとおりである。

ア	共通部門 (A)
イ	都市部門 (T)
ウ	住宅部門 (J)
エ	産業部門 (S)
オ	医療・保健・福祉部門 (I・H・F)
カ	教育・文化・地域部門 (K・B・C)

ア 共通部門 (A)

共通部門は、震災復興計画や事業推進のための組織体制や復興総合計画の策定手順の外、人的資源、財源措置、情報受発信など全庁的に共通する事項である。

具体的な行動項目として、震災復興本部の設置、復興総合計画の策定、財政方針の策定や財源対策、人的資源の確保や用地確保、復興に関する広報や相談体制（被災者総合相談所）の整備、ボランティア等市民活動への支援、区有施設等の被害把握、がれき等の処理等がある。

イ 都市部門 (T)

都市部門では、震災復興ランドデザインを踏まえた都市復興を目指して、地域の被災状況に応じた抜本改造型、部分改造・自力再建型の復興事業を行う。住民が主体的に復興まちづくりにかかわれるよう、地域復興協議会の立ち上げを促進する。また、復興プロセスにおいて、時限的市街地づくりから復興まちづくり計画への合意形成を円滑に図りながら、各種復興事業の速やかな推進を図る。

具体的な行動項目として、家屋・住家被害状況調査、都市復興基本方針・基本計画の策定、建築制限の実施、時限的市街地の形成、復興対象地区の指定、復興事業の推進等がある。

ウ 住宅部門 (J)

住宅部門では、震災後の住まいについて、応急的な住宅から恒久住宅としての自力再建への支援や公的住宅の供給まで、復興まちづくりと十分に連携しながら、被災者に対してできるだけ早期に住宅復興への道筋を示すとともに、多様な住宅対策を講じることが重要である。

具体的な行動項目として、住宅（宅地）の応急危険度判定、被災住宅の応急修理、応急的な住宅（応急仮設住宅、一時提供住宅）の供給及び入居者募集・選定等、区営住宅等の補修・借上げ及び入居者の募集・選定等、マンション建替え等に係る支援、民間住宅等に対する再建支援等がある。

エ 産業部門 (S)

産業部門では、企業や労働者が早期に再建を図れるように、事業所再建や経営支援などの中小企業施策、離職者の再就職の促進などの雇用・就業施策などを行う。また、復興過程において自力再建までの一時的な事業スペースの確保への支援、施設再建のための金融支援などの対策を展開する。

具体的な行動項目として、区内産業の被害状況等の把握、賃貸型共同仮設工場・店舗の設置及び支援、施設再建のための金融支援、雇用の維持、消費生活相談等の実施等がある。

オ 医療・保健・福祉部門（I・H・F）

医療・保健・福祉部門は、くらしの復興を早期に実現するための様々な支援策を実施する。まず、医療部門では、各地域における医療ニーズに的確に対応するため、仮設診療所の設置や公的及び民間医療機関の再建に関する支援を速やかに行う。次に、保健分野においては、特に被災者の健康維持・管理、メンタルヘルスケアについての対策を講じる。また、福祉分野では、従前からの対象者に加えて、被災により新たな対象者が発生するなど様々な福祉需要が生じることから、地域住民の自助と共助を基本とした福祉サービス体制の再構築を図りながら、弱い立場の人々に対して、きめの細かい対応を図る。

具体的な行動項目として、医療部門に関しては、医療機関の復旧状況に関する情報提供、仮設診療所の設置、保健部門に関しては、被災住民の健康管理、防疫活動の実施、公衆浴場の営業状況に関する情報提供と再開支援、食品・飲料水の安全確保、メンタルヘルスケア、動物愛護、福祉部門に関しては、地域福祉需要調査（兼被災者の生活実態調査）、福祉施設の再建や一時入所の実施、在宅福祉サービス体制の整備、災害援護資金、災害弔慰金、被災者生活再建支援金、義援金、生活保護等がある。

カ 教育・文化・地域部門（K・B・C）

教育部門では、学校や被災児童・生徒への支援を行うことで被災者の生活再建を促し、文化部門では、貴重な文化財等の散逸や消失を防ぐとともに、その再建や復旧についての的確な対応を図る。また、被災者の心をいやすための各種の文化的なイベントの実施等についても検討する。地域部門では、町会・自治会のコミュニティ活動の支援を行う。

具体的な行動項目として、教育部門では、学校施設等の再建、区立学校における授業の再開、区内在住の小・中学校の被災児童・生徒への支援、文化部門では、文化芸術・生涯学習・スポーツ施設等の再開、文化財の復旧支援、文化活動による心のケア、都市イメージの回復、地域部門では、町会・自治会のコミュニティ活動の支援、地域復興協議会への支援がある。

(3) 部門別行動項目

区復興マニュアルの行動カルテにおける部門別の行動項目をすべて列挙すると、下表のとおりである。

<p style="text-align: center;">共 通 部 門 (A)</p> <p>復興本部準備室・復興本部の設置、復興本部会議の設置・運営、復興総合計画の策定、復興検討会議の設置・運営、財政需要見込額の把握、予算の執行方針・見積方針の策定、財源対策、国・都への提案要求事項の取りまとめ、復興基金の創設、人的資源の確保、用地の確保・調整、まちの復旧・復興状況の把握、生活再建状況等の把握、復興関係広報の実施、被災者総合相談所の設置、市民活動との連携、区有施設等の被害把握等、がれき等の処理</p>	<p style="text-align: center;">都 市 (T)</p> <p>家屋被害概況調査 (第1次)、家屋・住家被害状況調査 (第2次)、都市復興基本方針の策定・公表、都市復興基本計画 (骨子案) の策定・公表、都市復興基本計画の策定・公表、第1次建築制限の実施、第2次建築制限の実施、復興対象地区の設定・公表、復興まちづくり計画等の策定、時限的市街地の配置計画と建設・運営、復興事業計画の策定、復興事業の推進</p>
	<p style="text-align: center;">住 宅 (J)</p> <p>住宅 (宅地) の応急危険度判定、被災住宅の応急修理、応急的な住宅の供給・募集等、区営住宅等の補修・借上げ等、マンション建替え等に係る支援事業、民間住宅に対する住宅再建支援、民間賃貸住宅入居者に対する支援</p>
	<p style="text-align: center;">産 業 (S)</p> <p>区内産業の被害状況等の把握、賃貸型共同仮設工場・店舗等の設置・提供、共同仮設工場・店舗を設置する組合等への支援、施設の再建のための金融支援、雇用の維持、消費生活相談等の実施</p>
	<p style="text-align: center;">医療・保健・福祉 (I・H・F)</p> <p>医療機関の復旧状況に関する情報提供、仮設診療所の設置、被災住民の健康管理、防疫活動の実施、公衆浴場の営業状況に関する情報提供と再開支援、食品・飲料水の安全確保、メンタルヘルスケア、動物愛護、地域福祉需要調査、福祉施設の再建、福祉施設への一時入所の実施、在宅福祉サービス体制の整備、災害援護資金の貸付け、災害弔慰金等の支給、被災者生活再建支援金の支給、義援金品の配分、生活保護</p>
	<p style="text-align: center;">教育・文化・地域 (K・B・C)</p> <p>学校施設等の再建、区立学校における授業の再開、区内在住の小・中学校被災児童・生徒への支援、文化芸術・生涯学習・スポーツ施設等の再開、文化財の復旧支援、文化活動による心のケア、都市イメージの回復、町会・自治会のコミュニティ活動の支援、地域復興協議会への支援</p>
<p>都市復興</p> <p>生活復興</p>	

図4 部門別行動項目

7 「復興マニュアル」の検討経過

区復興マニュアルは、都復興マニュアルの考え方を基本に、文京区の震災復興にかかわる総合的対策の行動手順を示したものである。実際の災害時において、所管部課・担当者が、復興状況に関する迅速かつ的確な状況認識・判断の下、関係機関・部課との円滑な連携を図りながら、担当業務を遂行する必要があることから、区復興マニュアルの検討過程においても、関係部課・関係者の意向把握を考慮した。

区復興マニュアルの検討を、次のとおり行った。

(1) 検討の体制

区復興マニュアルを検討するための体制として、次頁のとおり、「文京区震災復興マニュアル検討委員会」（以下「検討委員会」と略称する。）と、その下部組織として「都市復興部会」と「生活復興部会」を設置した。

委員会は合計5回、両部会は各々5回開催され、必要に応じて、部門別のヒアリング調査を実施した。

文京区震災復興マニュアル検討委員会

(H17.3月策定時)

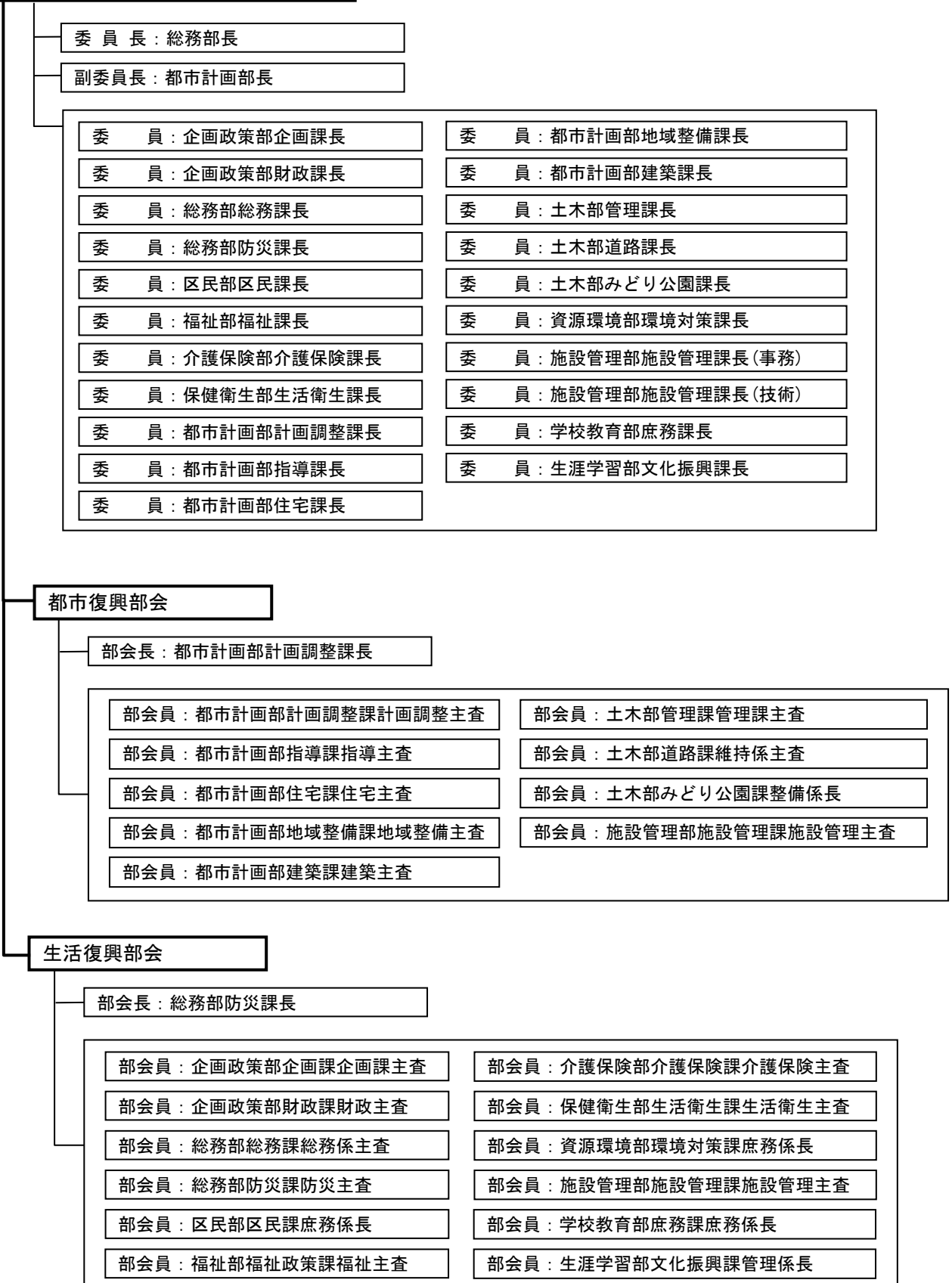


図5 「復興マニュアル」の検討体制

(2) 検討の進め方

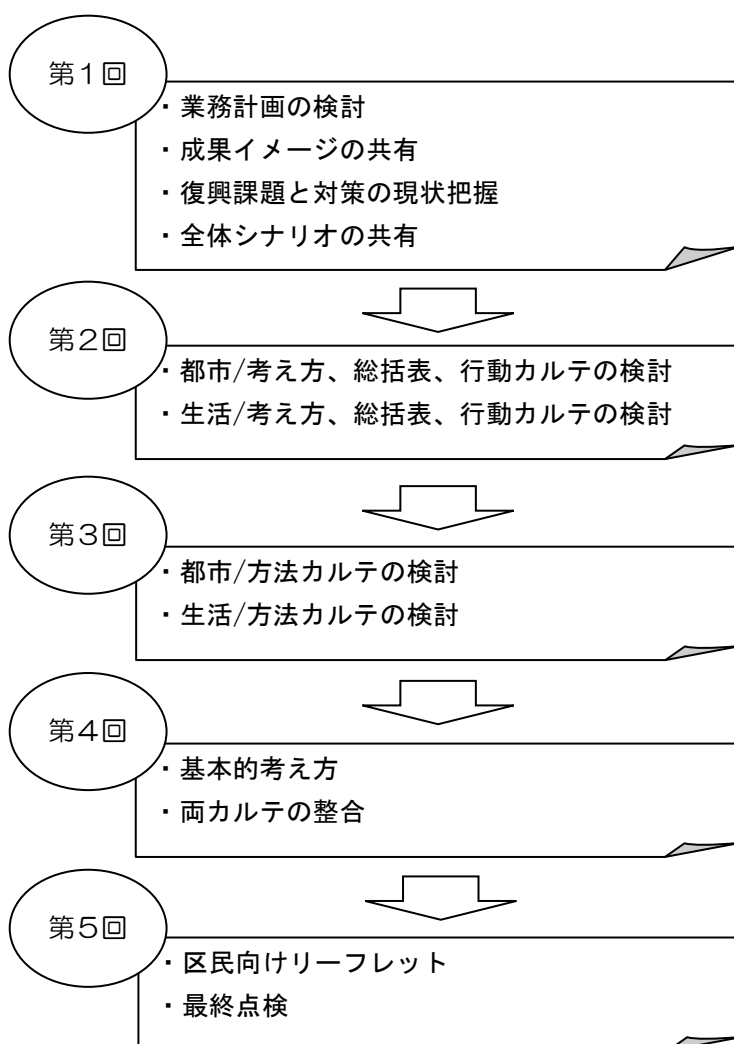
ア 検討の流れ

区復興マニュアルの全体構成に沿って検討の進め方を整理すると、以下のとおりである。

- ・「全体シナリオ」については、都復興マニュアルを基に作成された行動カルテの行動項目のすべてを時系列、主体別に整理したものを、検討委員会及び都市・生活両部会で協議を行った上で完成した。
- ・「部課別総括表」は、行動カルテの行動項目を部課別に整理して、職員マニュアル（応急・復旧対策）との整合を図りながら、検討委員会及び都市・生活両部会で協議を行った上で完成した。
- ・「行動カルテ」は、文京区地域防災計画、職員マニュアル等との整合を図りながら、検討委員会及び都市・生活両部会で協議を行った上で完成した。
- ・「方法カルテ」は、文京区地域防災計画、職員マニュアル等との整合及び阪神・淡路大震災、新潟県中越地震の教訓等を踏まえながら、検討委員会及び都市・生活両部会で協議を行った上で完成した。

イ 検討課題

全5回にわたる検討委員会及び都市・生活両部会で協議した検討課題は、下図のとおりである。



8 「復興マニュアル」の管理・見直し

区復興マニュアルは、地震災害が発生した後の対応だけでなく、事前の対策や引き続き検討すべき課題についても示しており、平常時における不断の見直しが必要である。具体的には、模擬訓練等による絶えざる検証によりその内容を改善しつつ、「財政面」や「法制度面」への示唆的事柄を整理（フィードバック）しておくこととともに、社会経済情勢の変化や新たな災害関連法制度の動向等に適宜対応することが重要である。

このため、関係各部課においては、継続的に事前準備を検討し、マニュアルの管理・見直しを組織的かつ継続的に行う必要がある。

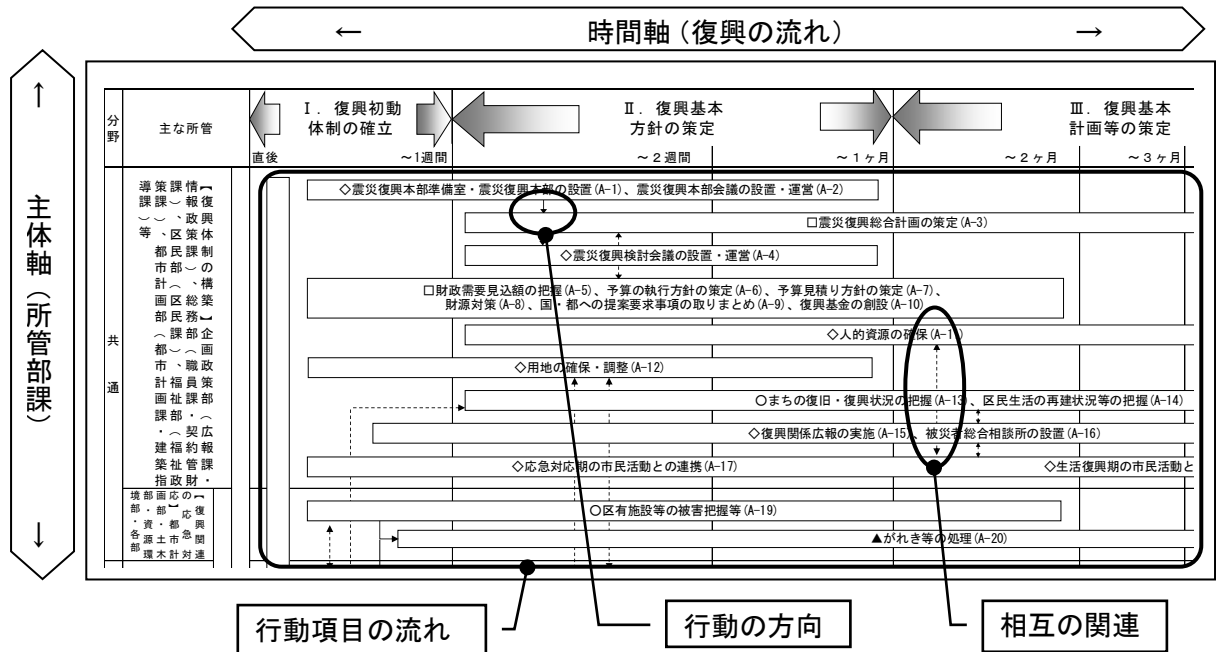
また、マニュアル策定後においても必要に応じて検討委員会を開催し、区復興マニュアルをより使いやすいものとするための見直しなどを行っていく。

9 「復興マニュアル」の見方

区復興マニュアルの見方について、「全体シナリオ」、「部課別総括表」、「行動カルテ」、「方法カルテ」の順に図示すると、以下のとおりである。

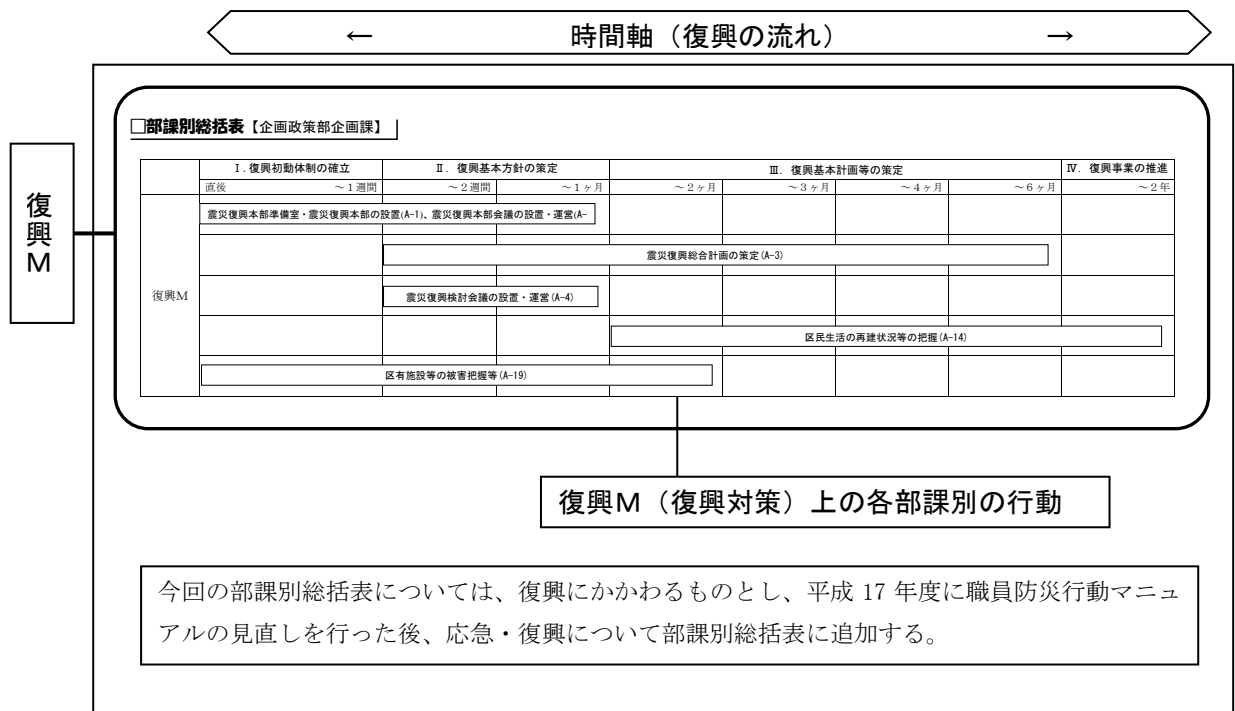
(1) 全体シナリオ

全体シナリオでは、すべての行動カルテを時間軸・主体軸に沿って整理し、相互の関係についても関連付けを行った。



(2) 部課別総括表

部課別総括表では、行動カルテ（具体的行動名）を時間軸に沿って、工夫しながら部課別に整理した。



(3) 行動カルテ

行動カルテでは、行動の小分類事項別に、目的・概要、位置付け（関連項目との関係）、具体的行動に沿った実施時期、所管部課、行動の手順、留意事項、事前準備を整理した。なお、行動の小分類事項の種類について、「▲：緊急対応系、○：被害調査系、△：時限的市街地系、□：復興方針・計画系、●：復旧事業系、■：復興事業系、◇：その他」の記号をボックス内に付した。

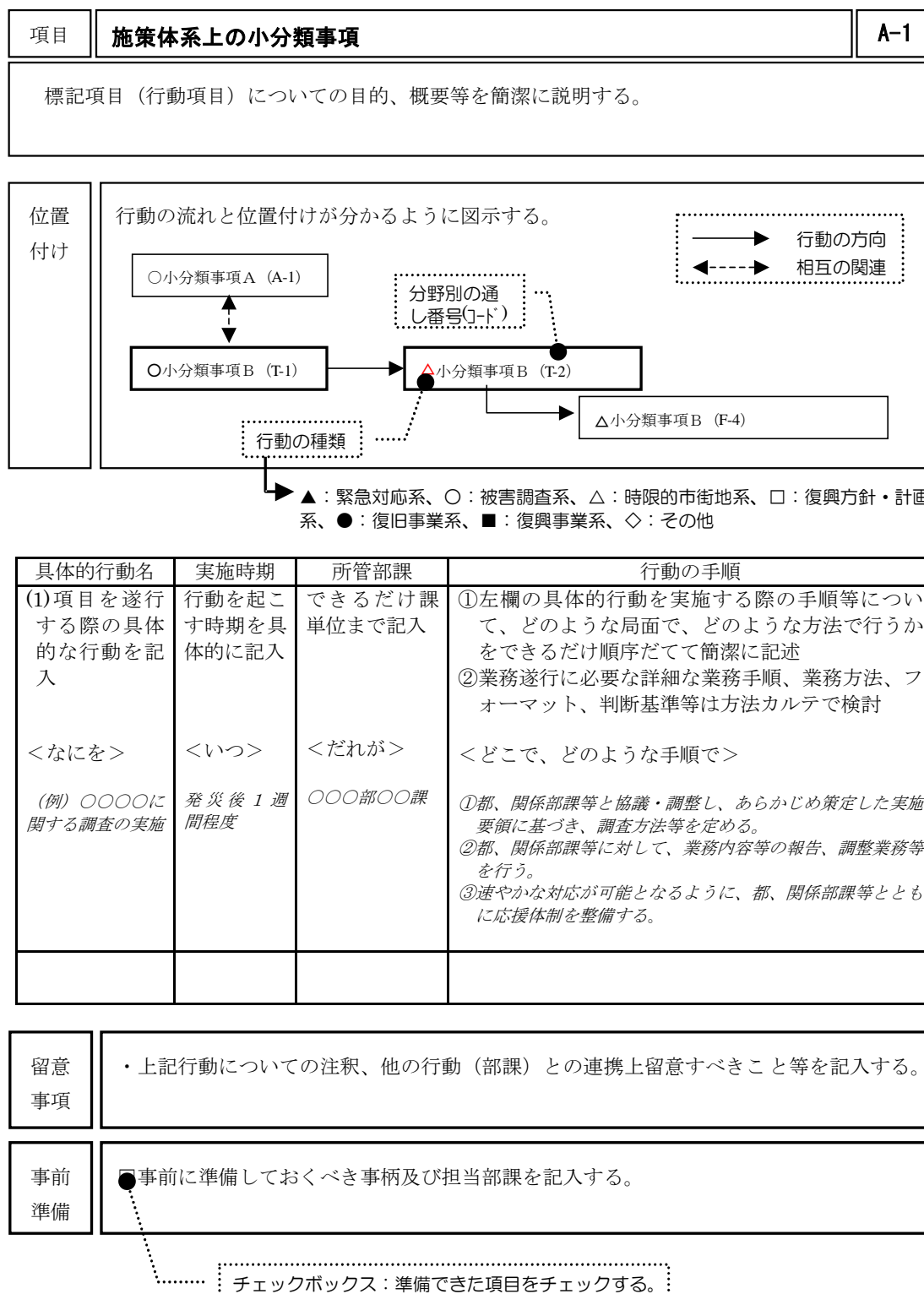


図6 行動カルテの記入内容

(4) 方法カルテ

方法カルテでは、行動カルテの小分類事項別に、具体的な作業内容（方針・計画の図示・例示、現況データ等）を整理した。

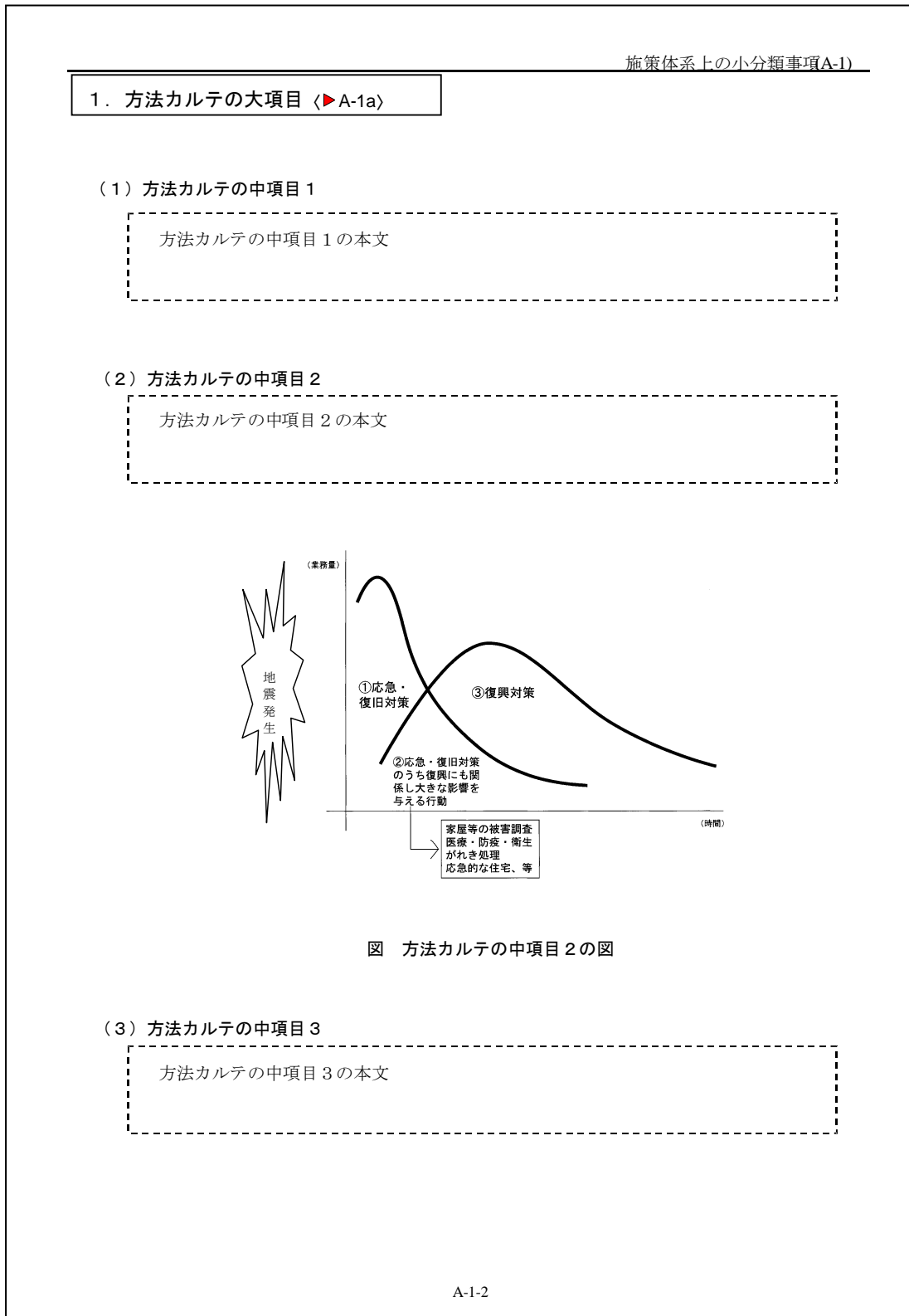


図7 方法カルテの記入内容