

自治体はいかに「震災復興」に備えているか

—東京都と特別区の制度的対応とその政府間関係を中心に

後藤・安田記念東京都市研究所 研究室

1 はじめに

30年以内に70%の確率で発生すると想定されているマグニチュード7級の「首都直下地震」をはじめとする大地震が発生した場合、人口・経済活動の過密地帯である東京（圏）における被害は甚大なものになると予想される。

そして、ひとたび震災が発生すれば、地方公共団体、とりわけ基礎自治体は、必ず「復興」のための事業を担うことになる。そのことは、阪神・淡路大震災（1995年発災）や東日本大震災（2011年発災）の例を見れば明らかである。

それでは、当の自治体は、まだ起こっていない（しかしいつか必ず起きる）震災からの復興にどれだけ備えることができているのだろうか。本稿では、東京都および特別区を中心に、自治体の震災復興への事前の備えを、地域防災計画・震災復興マニュアル・復興関連条例という三つの制度の整備（=制度的対応）の状況を取り上げて明らかにしたい。その際、東京都と特別区の間の「政府間関係」に着目する。

なお、本稿の執筆にあたっては、複数の自治体の防災担当部署に対しヒアリング調査を実施するとともに、特別区を対象としたアンケート調査¹⁾を実施した。以下、その結果については単に「ヒアリング」あるいは「アンケート」と称し、隨時参照する。

2 災害対策基本法の特質と「復興」

東京都と特別区の震災復興への制度的対応の状況を見ていく前に、災害対策基本法（以下、災対法）についてしばしお見おくことにしたい。それが、都や区の対応や両者の関係を一定の向きに方向付けていられるためである。

(1) 「タテ関係」の災対法体制

災対法は1959年の伊勢湾台風を契機に1961年に制定された。同法は第14条で都道府県に、第16条で市町村に、それぞれ防災会議の設置を義務付け（ただし市町村については置かないことができる旨の規定あり）、さらに第40条で都道府県に、第42条で市町村に、それぞれ地域防災計画の策定を義務付けている（策定主体は各防災会議とされている）。

それらの規定によれば、都道府県地域防災計画は「当該都道府県の区域の全部又は一部を管轄する指定地方行政機関、当該都道府県、当該都道府県の区域内の市町村、指定公共機関、指定地方公共機関及び当該都道府県の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者（次項において「管轄指定地方行政機関等」という。）の処理すべき事務又は業務の大綱」を定めるものとし、「〔第36条および第39条にもとづき中央政府の各省庁や独立行政法人・特殊法人などが策定する〕防災業務計画に抵触するものであつてはならない」。また、市町村地域防災計画は「防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつ

てはならない」。

すなわち、都道府県地域防災計画は中央政府＝国の機関が定めた業務計画に、市町村地域防災計画は国の機関の業務計画や都道府県地域防災計画に抵触してはならないと定められているのである²⁾。そのため災対法コメントールは「都道府県防災会議においても、必要に応じて〔市町村地域防災計画〕の都道府県地域防災計画との矛盾・抵触の有無を検討することが望ましい³⁾として、都道府県による市町村に対するいわば「指導」を積極的に懇意している。加えて、都道府県地域防災計画では、上述のとおり域内市町村の「処理すべき事務又は業務の大綱」を定めることができるとされている。

以上をまとめると、災対法は、国－都道府県－市町村の間に、(地方分権改革が掲げた理念であった)「対等・協力」というよりは、「上下・統制」の政府間関係を想定していると言つてよいだろう。この点、室崎益輝も「基本法や国の防災基本計画の枠組みに縛られるために、計画の構成などが画一的あるいは一般的にならざるを得ない⁴⁾と指摘しているところである。災対法が都道府県・市町村の地域防災計画について法定することが地方分権の観点からも許されないわけではないとしても、地域の特性に即した自主的な判断を制約するシステムになつていなか、あらためて検討する余地はあるものと思われる。

(2) 予防・応急・復旧と(欠けた)復興

災対法の章立てを見てみると、第4章は「災害予防」、第5章は「災害応急対策」、第6章は「災害復旧」となっている。また、第40条／第42条第2項は、都道府県／市町村地域防災計画が「おおむね……定めるものとする」事項の一つに、「防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画」を掲げる。後述のごとく、各地域防災計画が予防～応急～復旧という構成をとっているのは、このような災対法の規定を受けてのものである。

なお、災害予防とは「災害の発生又は拡大を未然に防止するために行うもの」(第46条)、災害応急

対策とは「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防御し、又は応急的救助を行う等災害の拡大を防止するために行うもの」(第50条)と定義されているが、災害復旧については定義がなく、「災害復旧の実施について責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害復旧を実施しなければならない」とされているのみである(第87条)。定義は先行法(公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法、公立学校施設災害復旧費国庫負担法)に委ねていると考えてよいのだろう。ちなみに公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法による「災害復旧事業」の定義は次のとおりである。「災害に因つて必要なを生じた事業で、災害にかかつた施設を原形に復旧する(原形に復旧することが不可能な場合において当該施設の従前の効用を復旧するための施設をすることを含む。以下同じ。)ことを目的とするものをいう」(第2条第2項)。

これらに対して、災対法で「復興」の文字が見られる条文は以下の二つのみである(圈点引用者)。

- ・ 第二条の二 災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。
 - 六 災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図ること。【2013年改正で新設】
- ・ 第九十七条 政府は、著しく激甚である災害(以下「激甚災害」という。)が発生したときは、……激甚災害を受けた地方公共団体等の経費の負担の適正を図るため、又は被災者の災害復興の意欲を振作するため、必要な施策を講ずるものとする。【制定当初から存在】

なお、2013年改正で新設された上述の第二条の二は、2012年改正法の附則第二条の規定(「政府は、東日本大震災……から得られた教訓を今後に生かすため、東日本大震災に対してとられた措置の実施の状況を引き続き検証し、……災害からの復興の枠組み等を含め、防災に関する制度の在り方について所要の法改正を含む全般的な検討を加え、その結果に基づいて、速やかに必要な措置を講ずるものとする」)を踏まえて定められたものである。しかし、2013年改正で災対法に「復興」に関する具体的な規定が新たに盛り込まれたわけではない⁵⁾。また、

あらためて既述の第40条／第42条第2項の条文を見れば、地域防災計画に「おおむね定める事項」に「復興」は含まれない。すなわち、災対法は「復興」を基本的に視野に入れていないのである。

3 地域防災計画

本節以下では、都と区の復興に関する制度的対応の状況について具体的に見ていく。本節では地域防災計画を、3節では復興マニュアルを、4節では復興関連条例を取り上げる。

(1) 東京都地域防災計画の沿革

東京都地域防災計画は1963年に初めて策定された。当時の計画は基本的に風水害を想定して作られており⁶⁾（既述のとおり、災対法の制定自体が伊勢湾台風という風水害を契機としていた）、1971年の修正に際して（おそらく後述の震災予防条例の制定と連動して）予防・応急・復旧の一連の過程を含む総合的な震災対策計画を別途作成する方針が立てられた。そこで、震災対策を除く地域防災計画は「風水害等編」となり、1973年には「震災編」が作成されたのである⁷⁾。

その後、2002年には「風水害等編」が、8年ぶりの改定に際して「火山・風水害等編」となった。背景には2000年の三宅島大噴火があったものと思われる。また2009年には「火山編」が独立し、さらに「大規模事故編」が新設されている。これらの背景には2006年の国による富士山噴火に係る降灰想定の発表と、2005年に発生したJR西日本福知山線脱線事故があったようである⁸⁾。加えて2012年には「原子力災害編」が新設された。言うまでもなく2011年3月の東京電力福島第一原子力発電所事故を受けての対応であろう。

なお、改定は編単位で独立して行われており、現時点での最新版はそれぞれ、「火山編」は2018年、「震災編」が2019年、「風水害編」「大規模事故編」「原子力災害編」は2021年に修正されたものである。

(2) 区地域防災計画の策定過程における政府間関係——アンケート調査から

既述のとおり、地域防災計画は災対法によって策定を義務付けられているものである。したがって、

すべての特別区がこれを策定している。

地域防災計画の策定（改定）時に都からの関与があると答えた区は19あり、うち「東京都担当部署へ事前に計画案を送付し審査を受ける」を選択したのは12区、「東京都担当部署へ事後に策定した計画を送付し意見等を受ける」が11区となっている（複数回答可）。「事前」「事後」両方を選択した区が5区あった。また、「〔区の〕防災会議への東京都職員の出席」も8区あった。

地域防災計画の策定（改定）にあたり、都地域防災計画にどの程度配慮しているかを「十分に配慮している」「ある程度配慮している」「どちらともいえない」「あまり配慮していない」「全く配慮していない」の5段階で回答してもらったところ、15区が「十分に配慮」、4区が「ある程度配慮」と回答した。「どちらともいえない」が1区で、配慮していないと答えた区は一つもなかった。前節で見た「タテ関係」の災対法体制からして当然の回答と言えるだろう。

一方、策定にあたってどの程度独自性を意識しているかも、「相当意識をしている」「ある程度意識している」「どちらともいえない」「あまり意識していない」「全く意識していない」の5段階で回答してもらった。こちらは「相当意識」は1区のみであり、「ある程度意識」が12区で最多、6区が「どちらともいえない」で、「全く意識していない」が1区であった。

計画策定・改定にあたり、他の市区町村との連携・調整を行っているか尋ねたところ、9区が行っていると回答した。「近隣自治体策定の計画への配慮」が3区、「近隣自治体との会議等を実施」が1区（複数区が回答していないと不自然ではあるが、「近隣自治体」が未回答区である可能性も考えられる）、「共通した方針等を策定」が2区となっている。また「その他」として「特別区防災担当課長会を通じ、情報連携」している、「詳細な取り組みについて調整（共通して使用する避難場所の使用や、帰宅困難者対策、避難情報の発令時の調整など）」している、という回答があった。

(3) 都・区の地域防災計画における「復興」の位置付け

続いて、都と各区の地域防災計画が「復興」をど

のように位置付けているかを明らかにしていきたい。

①東京都地域防災計画（震災編）

都地域防災計画（震災編）は4部構成となっており、第1部は「東京の防災力の高度化に向けて」という表題の、いわば総論である。続く第2部「施策ごとの具体的な計画（予防・応急・復旧計画）」が本編の主要部分で、全体840ページのおよそ7割をしめる586ページを割いて、「津波等対策」「医療救護・保健等対策」「帰宅困難者対策」「物流・備蓄・輸送対策の推進」などといった施策ごとに章立て、災対法が定める予防～応急～復旧の局面区分にしたがい、「予防対策」「応急対策」「復旧対策」別に具体的取り組みを示している。また第4部は「南海トラフ地震等防災対策」として、南海トラフ沿いで発生する大地震への対策について特出して定めるものである（この部も194ページある）。

そして、第3部が「復興」をカバーする「災害復興計画」である。第1章「復興の基本的考え方」、第2章「復興本部」、第3章「震災復興計画の策定」、第4章「東京都震災復興マニュアルのしくみ」の4章構成であるが、わずか20ページであり、しかもそのうち3ページは「復興本部における各局の分掌事務」を列挙した表が、さらに8ページ半は東京都震災復興マニュアルの主な項目と具体的行動を列挙した表が、それぞれ占めている。ページ数からして第2部や第4部と比べて重点度が低いことは明らかである。

内容について簡単に紹介すると、第1章「復興の基本的考え方」では、「東京に大規模な震災被害が発生した時は、速やかに復興に関する方針を定めて対策を講じる必要がある」という文章に始まる「復興の基本的考え方」と、「生活復興」「都市復興」の理念・定義が述べられ、さらに東京都震災復興マニュアルの沿革と主な内容が極めて大まかに提示される。第2章「復興本部」では、大震災の発生時に設置される復興本部の役割、災害対策本部との関係、関連組織などが記される。第3章「震災復興計画の策定」では、発災後に都が「震災復興基本方針」、「震災復興計画」、そして必要に応じ、都市の復興・住宅の復興・くらしの復興・産業の復興にかかる個別の復興計画を定める旨が定められ、合わせて

「被災者総合相談所」を設置することが謳われている。第4章「東京都震災復興マニュアルのしくみ」は、第1章でも触れられている復興マニュアルにもう一度触れ、その主な項目と具体的行動を紹介するものである。

②特別区の地域防災計画

続いて、特別区の地域防災計画について見ていく。まず、各区の計画における「復興」にかかる箇所のページ数が、震災にかかる箇所全体（計画全体の総則的な箇所を含み、南海トラフ地震にかかる箇所は除く⁹⁾）のページ数に占める比率を算出したのが表1である。

どの区の計画も復興にかかる記述は有しているが、そのページ数は2ページから47ページと幅がある。いずれにしても、ページ数全体に占める震災関係部分の割合は多くても5%程度（例外に見える豊島区と板橋区の数字については表の注釈を参照）、ほとんどの区では2%台よりも少ない。都の地域防災計画と同様、区のそれにおける「復興」の存在感もまた小さいと言ってよいだろう。

このように復興の位置付けが小さくなることについて、ある自治体の担当者はヒアリングで、災対法が「復興対策」に関する定めを持っていないために、そもそも地域防災計画に復興についての記述を盛り込む「根拠」が薄いと感じること、また、やはり未だ起きていない震災からの復興について事前に考えるというはどうしても想像力が届かないところがあることを理由として挙げていた。

各区の計画の内容を見ると、都計画と軌を一にする形で（アンケートでも都計画との整合性に配慮しているという回答がほとんどだったことは既述のとおり）、復興の一般的な理念や基本的な考え方を記し、「生活復興」「都市復興」の概念を掲げ、自区が作成している復興マニュアルの存在（場合によっては内容も）をアピールするとともに、復興本部の設置、被害状況調査、建築制限、復興基本方針や復興計画、特定分野計画の策定といった、都計画（および都復興マニュアル）が想定する一連の復興の流れを依るべきプロセスとして記述する、というのが一般的である。各区の地域レベルに降りての具体的な復興事業の展開の想定や市街地の復興の具体像（どのように、どのようなまちを再建するか）にまで踏

表1 各区の地域防災計画における復興関連部分のページ数および比率

	震災関係 総ページ数	うち復興 関連部分	比率
千代田区	320	4	1.3%
中央区	325	2	0.6%
港区	377	8	2.1%
新宿区	338	8	2.4%
文京区	210	4	1.9%
台東区	399	13	3.3%
墨田区	356	10	2.8%
江東区	320	7	2.2%
品川区	466	4	0.9%
目黒区	242	6	2.5%
大田区	380	7	1.8%
世田谷区	546	10	1.8%
渋谷区	211	9	4.3%
中野区	260	9	3.5%
杉並区	425	10	2.4%
豊島区	246	32	13.0% ※1 約4.1%
北区	374	8	2.1%
荒川区	277	15	5.4%
板橋区	771	47	6.1% ※2 約4.4%
練馬区	343	8	2.3%
足立区	519	13	2.5%
葛飾区	272	13	4.8%
江戸川区	192	6	3.1%
東京都	629	19	3.0%

※1 他の区では「復旧」のカテゴリに含まれる事項（たとえば生活支援対策など）が含まれており、それを除くと約10ページ相当となる。その場合の比率。

※2 「都市復興マニュアル」の概要紹介が13ページ含まれる。それを除いて算出した比率。

み込んでいる区はない。

4 震災復興マニュアル

(1) 東京都震災復興マニュアルの沿革と内容

①沿革

東京都震災復興マニュアルの起源は、1995年に発災した阪神・淡路大震災を契機として1997年に策定された都市復興マニュアルと、1998年に策定された生活復興マニュアルである。前者の策定主体は都市計画局、後者は政策報道室であった¹⁰⁾。「こ

のマニュアル2つをつくるところが都庁内でも、あるいは関係機関との間でもすったもんだをいたしまして……はっきり言って、都庁の各部門によって非常に復興マニュアルに対して積極的に取り組む組織と、そもそも……有効性とか、意義について疑問を感じると、そういう部門もあったこともまた確かでございます」と策定過程を振り返ったのは青山俊（当時副知事）である¹¹⁾。

「都市」と「生活」は2003年に「震災復興マニュアル」に統合され、その際に行政職員向けの「復興施策編」と住民向けの「復興プロセス編」の二編に分割された。当時の担当者は「都市復興マニュアルと生活復興マニュアルというのはかなり異質なものであり」、「かなり苦労して1冊にした」、そして「いまだに若干そのスタイルが違うのが残ったまま」である、という認識を示している¹²⁾。検討過程では市・区からも職員がメンバーに入った幹事会が開催された¹³⁾。その後、復興施策編は2016年と2021年に、復興プロセス編は2016年にそれぞれ改訂された。

②内容

復興施策編（2021年3月改訂版）について項目を中心に紹介する。まず章立てであるが、序章、第1章「復興体制の構築」、第2章「都市の復興」、第3章「住宅の復興」、第4章「くらしの復興」、第5章「産業の復興」の全6章構成である。このうち第2章がかつての「都市復興マニュアル」の、それ以外の章が「生活復興マニュアル」の流れを汲んでいる。

序章はマニュアルの機能と内容の説明、復興施策検討の基本的視点、マニュアルの適宜見直しについて述べている。続く第1章は「東京都震災復興本部の設置」「被害状況及び復旧・復興状況の把握」「震災復興方針及び震災復興計画の策定」「財政方針の策定等」「用地の確保・調整」「学校教育」「災害廃棄物等の処理」「外国人への支援」などの大分類がさらに小分類に分割され、小分類の下に置かれた「項目」ごとに、それぞれ発災前後に講じておく／講じるべき具体的な行動が示されている。表2に一例として、「財政方針の策定等」に含まれる小分類・項目の階層構造を示した。

第2章の構成は少し込み入っているが、まとめると、都市復興にかかる施策を「調査」「方針」「計

表2 都マニュアルの階層構造の例（第1章第4）

大分類	小分類	項目
第4 財政方針の策定等	1 財政方針の策定	(1)財政需要見込み額の把握
		(2)予算の執行方針の策定
		(3)予算見積り方針の策定
	2 財源の確保	(1)財源対策
		(2)国への提案要求事項の取りまとめ
	3 復興基金の創設	(1)公益財団法人の設立
		(2)復興基金条例の制定に基づく復興基金の設立

画」「事業」「窓口」の五つの大分類に分け、さらにそれを中分類・小分類に整理した上で、その分類内に含まれる具体的行動や都と市区町村の役割分担などを定めるものである。

第3章は表題のとおり住宅復興のための施策について、第4章は福祉・保健・医療にかかわる施策について、そして第5章は中小企業・観光・農林水産業・雇用就業にかかわる施策について、それぞれ発災前後に講じておく／講じるべき施策を具体的な行動の形で示している。大分類一小分類一項目という階層構造は第1章と同様である。

（2）区市町村震災復興標準マニュアル

都は2009年3月、「区市町村震災復興標準マニュアル」（以下、標準マニュアル）を作成した。その検討段階で都の担当者は「私ども、やはりいろいろな機会を通じて復興も含めた指導をしていきたい。またそのための支援策の一つとして……区市町村担当者向けの分かりやすいマニュアル等もその一助になる」¹⁴⁾と述べており、作成の意図は明らかである。マニュアルの冒頭には「区市町村と東京都の役割分担を踏まえ、区市町村が主体的に実施すべき復興施策の事項を中心に、「標準的な活動指針」として作成」されたもので、「各区市町村におかれましては、本マニュアルを参考とし、それぞれの地域の特性を反映した、実効あるマニュアルを作成していただけますようお願いいたします」と記されている¹⁵⁾。

策定のプロセスは以下のとおりであった。2007年8月、東京都震災復興検討会議の幹事会において作成の方針が決定され¹⁶⁾、都と市区町村の課長級職員合わせて13名で構成する「震災復興マニュアル作成特別部会」が設置される。2008年11月に原案

が完成、12月に都内の全市区町村に意見照会し、43市区町村から回答があった。それを踏まえた修正を行い、2009年1月に部会の最終案が確定、2月の震災復興検討会議（親会議）で審議され決定をみた。

内容であるが、第1章「復興体制の構築」、第2章「都市の復興」、第3章「住宅の復興」、第4章「くらしの復興」、第5章「産業の復興」の全5章構成である。都の震災復興マニュアルと（序章を欠くものの）まったく同じ章立てとなっていることが分かるだろう。中身を見てみると、都マニュアルと同様、章が大分類一小分類一項目という階層構造になっており、項目ごとに、都マニュアルにおいて「区市町村」が担当するとされている行動をピックアップし、市区町村の目線から具体的にとるべき発災前および発災後の行動を示すというのが基本となっている。

（3）特別区の震災復興マニュアルの作成状況・作成過程——アンケート調査から

では、各区の復興マニュアルの作成状況はどうなっているだろうか。アンケートでは、回答した20区のうち18区が作成していると回答した。しかし「未作成」と回答した2区のうち1区はマニュアルをウェブ上にアップロードしており、作成していることが確認できる。また、アンケート未回答の3区については、それぞれの区の地域防災計画の記述によって作成していることが推察できる。したがって、23区のうち22区がマニュアルを作成しているということになる。

当初作成年は5区が2010年以降、13区が2009年以前と回答した。最も古いのは2000年である。

なお、未回答の3区は、地域防災計画の記述や区議会における行政側の答弁から、2001年、2003年、2008年に作成したものと見られる。また、上述の「未作成」と回答したが実際には作成している区では、2011年に「都市・住宅編」が、2012年度に「生活・産業編」がそれぞれ作成されている。

改訂回数を尋ねたところ、6回が最多で（1区）、3回（1区）、2回（2区）と続いている。一方で8区が改訂回数ゼロと回答している。未回答区のうちの1区は、地域防災計画の記述によると、少なくとも2013年と2018年に改訂している模様である。

作成のきっかけについて、「首長の指示」「議会からの要請」「東京都からの懇意」「住民からの意見・要望」「その他」のうちから主要なものを第二位まで選択（「その他」の場合には詳細回答）してもらったところ、7区が「東京都からの懇意」と回答した（うち第一位としたのが5区）。他4区が「その他」として都が復興マニュアルを作成したことを挙げ（すべて第一位）、1区は標準マニュアルが作成されたことを挙げた（第二位）。総合すると、11の区が、都からの懇意あるいは都のマニュアルや標準マニュアルの作成をきっかけとしてマニュアルを作成したと答えている。なお、先述のとおり標準マニュアルが作られたのは2009年であるのに対し、マニュアルを作成している21区のうち16区までが2010年以前に作成したという事実から、大多数の区は標準マニュアル以前にすでにマニュアルを作成していたことになる。

作成のきっかけについて他には、「その他」として阪神・淡路大震災を挙げたのが3区、「首長からの指示」を選んだのが2区である。「議会からの要請」「住民からの意見・要望」を選択した区は一つもなかった。

作成にあたって具体的に東京都とのかかわりがあったと回答した区は5区で、うち3区が「東京都担当部署へ事前にマニュアル案を送付し確認を受け」た、1区が「東京都担当部署へ事後に作成したマニュアルを送付し意見等を受け」と回答している（複数回答可）。作成のきっかけとして東京都とのかかわりを挙げた区は多かったが、実際の作成段階において関与を受けた区はそれほど多くはないと言える。この傾向は地域防災計画とは対照的だと言えよう。前述のごとく、より広域の政府の計画の内容

に、より狭域の政府の計画の内容が抵触してはならない、という「タテ関係」を災対法によって法定された地域防災計画と比べれば、形式的には任意に作成される行政の内部文書であるマニュアルに関しては、都も強い統制・指導の構えはとらない、あるいはとりにくい、ということではないだろうか。

マニュアル作成（改訂）にあたり、都マニュアルまたは標準マニュアルにどの程度配慮しているかを「十分に配慮している」「ある程度配慮している」「どちらともいえない」「あまり配慮していない」「全く配慮していない」の5段階で回答してもらった。6区が「十分に」、7区が「ある程度」と回答。「どちらともいえない」が5区で、配慮していないと答えた区はなかった。これもまた、地域防災計画と比べれば「配慮」の度合が低めである。「タテ関係」の法的根拠を持たないマニュアルの内容については、区の側からしても、都マニュアルの内容に「配慮」しようという意識が相対的に弱くなる、ということであろう。

逆に、作成にあたってどの程度独自性を意識しているかも、「相当意識をしている」「ある程度意識している」「どちらともいえない」「あまり意識していない」「全く意識していない」の5段階で回答してもらった。こちらは意識していると答えたのは4区のみ（「相当」1区、「ある程度」3区）で、「全く意識していない」が2区、残りはすべて「どちらともいえない」であった。

なお、マニュアル作成（改訂）にあたり、他の市区町村との連携・調整を行っているか尋ねたところ、いると答えた区は一つもなかった。

（4）特別区の震災復興マニュアルの内容の概観

①各区のマニュアルの内容

それでは、各区のマニュアルはどのような内容になっているのだろうか。区によってはウェブサイトにマニュアルをアップロードしていない場合もあり¹⁷⁾、本調査において参照できたのは14区のものであるが、それらの章立ては、おおむね都のマニュアルおよびそれを踏まえて作られた標準マニュアルに準拠していると言ってよい。すなわち具体的には「復興体制の構築」「都市の復興」「住宅の復興」「くらしの復興」「産業の復興」（+「総則」あるいは「序章」）という構成が基本である。

しかし区によっては、都／標準マニュアルでは「復興体制の構築」に含まれている学校教育や文化・社会教育、地域支援、消費者保護などの項目を抜き出して、「教育・地域・文化の復興」という章を立てたり（豊島区）、都／標準マニュアルでは福祉・保健・医療・その他（ごみ処理・応急仮設・防犯対策）に関する項目が含まれている「くらしの復興」の章に含めたり（練馬区）と、構成に若干の手入れをしている場合も見られる。また、文京区は「章」の構成をとらず、「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」と、「部門」別にしているが、よく見ればこの「部門」分けも都や他区の章立てとほとんど変わらないものである。

この章の下に、区によって用語法は異なるが、大分類一小分類一項目の階層が設定されているのはおおむね都／標準マニュアルと同様である。そして、項目ごとに発災前にしておくべき事前準備と発災後にとるべき行動について記すという基本的な構造も同様である。この分類や項目、そして個別の行動の記述内容を細かく見てみると、都／標準マニュアルのそれをそっくりそのまま引き写しているようなケースはさすがに見られない。分類・項目についても、個別の行動の記述内容についても、各区の判断で一定の取捨選択や組み換えがなされ、「ローカル化」されていることが分かる。ただ、それらがあくまで都／標準マニュアルをベースとしていることは間違いない。

ただ、入手できた範囲では、豊島区と葛飾区¹⁸⁾のマニュアルは章構成こそ原則的に都／標準マニュアルと同じだが、章内の分類からして独自性が見られ、項目や具体的行動の記述内容についても全般的に（とりわけ「生活復興」系の項目において）単なる都／標準マニュアルの「ローカル化」を越えて、「自区の言葉」で書かれた個性あるものになっている（後述の「コラム」を掲載しているのもこの2区である）。

「ローカル化」の他の形態としては、それぞれの区における所管課が明示されていることも挙げられる（ということは、組織改正があった場合にはその都度改訂が必要になるということでもある）。また、発災後に具体的な行動をとるためにあたって「準備すべき物品・データ・様式等」を記載したり、「留意点」

や「今後の課題」を載せるもの、また、各項目に関連する先行事例などについて触れた「コラム」が掲載されているものもある。

なお、都マニュアルにも標準マニュアルにも存在しない「地域協働復興」についての章を置いている区が複数ある（豊島区・北区・練馬区）が、互いの内容は極めて似ている（なお後述するように、この概念は、東京都震災対策条例の2003年改正において新たに導入されたものである）。見つけることはできなかったが、何らかの「モデル」が存在しているものと推察される。

②都マニュアルの大改訂の影響

こうして、各区のマニュアルが基本的に都マニュアルや標準マニュアルに準拠した形で作成されていることを踏まえて注目しておきたいのが、都マニュアルの「都市復興」の箇所が、2021年の改訂によって、2016年版からかなり大幅に変更されたという事実である。以下、いくつか明確な変更点を例示したい。

2016年版では発災後の被害調査は初動の「概況調査」と1週間後から始める詳細な「状況調査」の2本立てで想定されていたが、2021年版では「概況調査」はなくなり、代わって発災前の調査によって「あらかじめ市街地復興が必要となる可能性がある地区」を「優先調査地区」として設定しておくこととされている。

また、2016年版において復興事業を展開する地区を設定するために作成することとされていた「復興対策基本図」（1・2・3の三つがあり、1は「被災前の市街地における都市基盤整備状況を整理し、復興時の面整備等による抜本改造の対象となりうるエリアを示したもの」、2は都市計画区域マスタープランほかの各種計画を整理して「復興により重点的整備の対象となる地区を整理したもの」、そして3は「家屋被害状況調査の結果により作成される「地区別被害状況図」」である。1と2は発災前に準備し、3は発災後に作成する）が2021年版では削除された。

また、復興事業を展開する（／しない）地区の名称および類型が大幅に変わっている。具体的には、2016年版は「復興対象地区」を①重点復興地区（抜本改造型）、②復興促進地区（部分改造・自力再

建型)、③復興誘導地区(自力再建型)に分け、復興対象地区以外を④一般地区とするのに対し、2021年版は被災地をまず①「市街地復興の対象区域」と②「市街地復旧の対象区域」に分けた上で、①をさらに①-1「市街地改造予定地区」と①-2「市街地修復予定地区」に分けることとされている。

さらに、発災後に都と市区町村がそれぞれ策定していくべき方針・計画類についても体系が変化している。すなわち、2016年版では都が「都市復興基本方針」「都市復興基本計画」「復興都市計画」を、市区町村が「区市町村復興基本方針」「区市町村都市復興基本計画」「復興まちづくり計画」「復興都市計画」「修復型事業計画」を策定することとされているのに対し、2021年版では都が「東京都復興方針〈都市の復興〉」、「東京都復興計画〈都市の復興〉」を、市区町村が「区市町村復興方針〈都市の復興〉」(「区市町村復興まちづくり方針」と「地域別復興まちづくり方針」を含む)、「区市町村復興まちづくり計画」、「地域別復興まちづくり計画」を策定するとされているのである。

この「大改訂」が何をもたらすか。復興マニュアル間の整合性は(というより、そもそもマニュアルの作成自体)、地域防災計画とは異なり明確なフォーマルルールによるものではないが、ここまで見てきたとおり、標準マニュアルや各区のマニュアルが都マニュアルの構成や内容を踏まえたものとなっている以上、これだけの基本的な枠組みの変更は今後、標準マニュアル・区(や市町村)のマニュアルの改訂に波及せずにいられないだろう。そしてそれには相応のエネルギーが費やされる(あるいは費やさない=つまり改訂を見送るという決断がなされる?)はずである。

この点興味深いのは、足立区の「都市復興マニュアル」が、すでにこの都マニュアルの2021年改訂と平仄を合わせていることである。都のマニュアルの改訂が2021年3月公表、足立区の最新版は同4月公表であった。行政による検討の手続や速度を一般論として考慮すれば、改訂都マニュアルの公表を受けて足立区が改訂を行った、ということはまず考えられないだろう。都マニュアルの改訂作業に足立区がかかっていたのではないかと推察したが、詳細は分からぬ。しかし、都と足立区の間で水面下におけるなんらかのやり取りがあるって、都マニュアル

の改訂にいち早く対応し(でき)たものと思われる。

5 復興関連条例

(1) 東京都の制定状況

東京都が制定している復興関連条例は、東京都震災対策条例と東京都震災復興本部の設置に関する条例の二つである。

前者の震災対策条例は、1971年に制定された「震災予防条例」を前身とする。これが2000年12月に全部改正されたのが現行条例である。全59条から成るこの条例の章立てを見てみると、第1章「総則」(第1条～第11条)、第2章「予防対策」(第12条～第43条)、第3章「応急対策」(第44条～第54条)、第4章「復興対策」(第55条～第58条)、第5章「委任」(第59条)となっている。表題の変更が示すごとく、「予防」にとどまらず、発災後の対応についてまで射程に収めた内容になっている。なお、災対法が「予防」「応急」「復旧」という章立てになっており、「復興」を欠いていたのに対し、こちらは「復興」を一つの章として立てており、逆に「復旧」の章が存在しない(それどころか条文中に「復旧」という文字もまったく見られない)点が興味深い。各章の条数を見れば、重心は引き続き予防対策にあることも読み取れるが、しかし「復興」に一定の目配りをしている¹⁹⁾。

本稿にかかる第4章「復興対策」の内容を掘り下げる。本章は2節4条から成る。まず第1節「震災復興の推進」の第55条は震災発生時に震災復興本部の設置に関する条例(後述)に基づく体制をとることを定め、第56条は震災復興計画の策定とそれに基づく復興事業の推進について定める。都は「震災復興計画の策定及び震災復興事業の推進に当たり、区市町村との調整に努めなければならない」(第56条第4項)。また、都は復興計画の策定・復興事業の実施を円滑に推進するため、「あらかじめ震災復興に関する施策及び手続を定めることができ……この場合において、知事は、当該施策及び手続を都民に周知しなければならない」(第56条第3項)。

第2節「地域協働復興」は、2003年改正で追加された。第57条は「震災後において、都民が相互に協力し、事業者、ボランティア及び知事その他の

行政機関との協働により、自主的に自らの生活の再建及び居住する地域の復興を進めること」と定義される「地域協働復興」に対する都民の理解の促進を図らなければならないと定め、第 58 条は「地域協働復興に関する活動を行う市民組織」である「復興市民組織」について、市区町村が行う組織育成の支援・協力を図ることなどを定めている。

後者の震災復興本部の設置に関する条例は、名称が端的に示すとおり、「東京が震災により重大な被害を受けた場合において、当該被害の重大性に照らして、都市の復興並びに都民生活の再建及び安定に関する事業（以下「震災復興事業」という。）を速やかに、かつ、計画的に実施するため必要があると認めるとき」（第 1 条）に、「東京都震災復興本部」を設置することや、その組織・所掌について定めるもので、全 6 条の小さな条例である。

（2）特別区における制定状況

それでは、区の復興関連条例の制定状況はどうなっているだろうか。手がかりとしたいのは、都が標準マニュアルにおいて想定している、都内の基礎自治体における復興関連条例の「標準的な」体系である（図）。

このうち「震災対策条例」（①）と「復興本部設置条例」（②）は、都が定めているものと同種のものが想定されている。後者について、標準マニュアルには「〇〇区市町村震災復興本部の設置に関する条例」という、都の「震災復興本部の設置に関する条例」に瓜二つのモデル条例が掲載されている（198 頁）。

また、「地域協働復興推進条例」（④）についても、標準マニュアルには 2004 年に作成されたものと思われる²⁰⁾「条例モデル」が掲載されており（192 頁）、さらに「被災市街地の復興における計画的な整備に関する条例」（③）については、東京都震災復興マニュアル（2016 年版）に 1996 年 6 月に作成されたという「標準条例」が示されている（242～243 頁）。

かくしてここでも、都は基礎自治体に対して「モデル」を示しているわけだが、それでは自治体の側はこれにどのように反応／対応しているのだろうか。先に参考までに市町村の対応を見ておくと、昭島市が①の事項を規定した「昭島市防災条例」（平

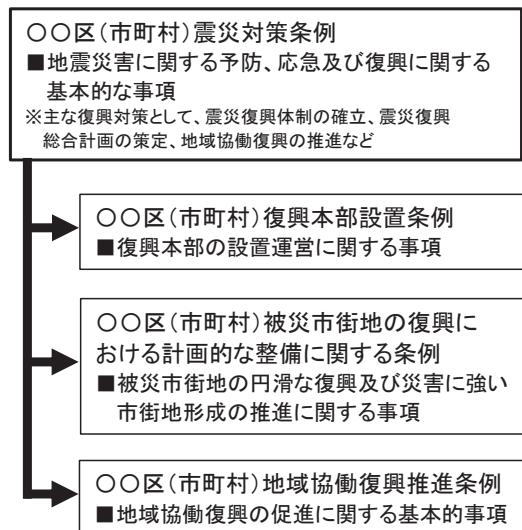


図 東京都が想定する都内市区町村における
復興関連条例の標準的体系

出典：区市町村震災復興標準マニュアル、190 頁より作成

成 28 年 3 月 28 日条例第 10 号）を、八王子市が②と③の事項を規定した「八王子市震災復興の推進に関する条例」（平成 27 年 3 月 27 日条例第 30 号）を制定しているのみである。

次に本題の特別区である。まず④についてであるが、標準マニュアルに掲載されている、31 条から成る「条例モデル」に依拠する条例は一つも見られない。ただし、墨田区の災害復興基本条例（平成 16 年 6 月 30 日条例第 16 号）は「協働」を前面に打ち出した内容になっており、「地域協働復興に関する活動を行う組織」である「復興区民組織」について規定し、そのうちから「地域協働復興に関する活動を促進し、地域社会の復興を効果的に推進するため」、区が「地域復興協議会」を認定するという、条例モデルが定めるしくみを導入している。他に、（先取りになるが）③条例に「地域協働復興」を掲げ、それを担う「地域復興組織」や「当該活動〔地域協働復興〕を行う団体」に必要な支援を行うよう努めなければならない旨の規定を盛り込んでいる例がある（港区・大田区・豊島区・練馬区・葛飾区）。

加えて、世田谷区・杉並区・文京区・足立区は、震災復興マニュアルにおいて（足立区は「都市復興マニュアル」）、事前に講じるべき対策として「地域協働復興推進条例」の制定（の検討）を掲げてお

表3 特別区の復興関連条例の整備状況

	(1)= 基本 条例	(2)= 復興 本部	(3)= 復興 整備	備考
千代田区	○			
中央区				
港区	○	○	○	
新宿区	○	○	○	
文京区	○	○	○	
台東区	△	○		災害対策本部条例に、復興事業を実施する場合に災対本部を復興本部とする規定
墨田区	△	○		地域防災基本条例・災害復興基本条例など独自の体系。②については規則で規定
江東区		○	○	「震災復興事業の推進に関する条例」で②③を規定
品川区	○	△		災害対策基本条例で①②を規定(ただし②については「復興本部を設置するものとする」という規定のみ)
目黒区	○	○		
大田区		○	○	
世田谷区	○	△	○	災害対策条例で全要素を規定(ただし②については「必要があると認めるとき設置」という規定のみ)
渋谷区	○	○		震災対策総合条例で①②を規定
中野区				
杉並区	○	△	○	②については規則で規定
豊島区	○	○	○	「震災復興の推進に関する条例」で②③を規定
北区		○		
荒川区	○	△	○	災害対策本部条例に、復興事業を実施する場合に災対本部を復興本部とする規定
板橋区	○	○	○	
練馬区	○	○	○	「震災復興の推進に関する条例」で②③を規定
足立区	○	○	○	②条例が震災復興における区・区民・事業者の責務+復興本部の設置、という珍しい構成
葛飾区	○	○	○	「被災市街地復興対策に関する条例」で②③を規定
江戸川区			○	

※「△」は、条例によらないもの、または、条例によっていても規定が非常に簡素なもの。詳細は備考のとおり。

り、また渋谷区は、地域防災計画震災編において「地域協働復興推進条例」を予め制定・施行しておくことが大切である」としている。

ともあれいざれにしても、④については（都の示したモデルに沿った形での）対応はほとんどなされていないと言ってよいだろう。

次に特別区における①・②・③の事項に関する条例の制定状況についてである。その全体像をまとめたのが表3である。

都が想定する「標準的な」体系にしたがって①・②・③の事項をそれぞれ含む個別条例を3本フルセットで制定しているのは港区・新宿区・文京区・板橋区・足立区である。また、豊島区・練馬区・葛飾区は①の事項と②・③の事項を含む条例の2本立てとなっている。そのほか、世田谷区は1つの条例で①・②・③の事項を規定するが、復興本部についてはごく簡単な規定しか置いていない。そして荒川区は個別の①・③条例を持つが、②については災害対策本部条例で、発災後に復興事業を実施する場合に

災害対策本部を復興本部とする旨の規定を置くのみである。杉並区も個別の①・③条例を持つが、②については条例でなく規則で規定している。

反対に、①・②・③の事項を含む条例を全く制定していないのは中央区と中野区である。

なお、墨田区は備考に記したとおり、都の想定とは違った、独自の条例体系を持っている。③条例である「被災市街地の復興整備に関する条例」はモデルに近い内容であり、また規則によって②にあたる事項を規定するが、①条例は制定していない。一方で、「地域協働復興」に力点が置かれた災害復興基本条例（既述）、防災の基本方針、区長・区民の責務、防災の日を定める「地域防災基本条例」（昭和54年3月14日条例第18号）、「住民防災組織の育成等に関する条例」（昭和51年9月30日条例第23号、最終改正平成13年3月29日施行）、「地域協働復興の推進に関する規則」（平成16年6月30日規則第41号）を制定している。地域防災基本条例の第1条は「墨田区が地理的、社会的条件から災害に

弱く、特に大地震の発生等により多大な災害が予想されることにかんがみ、ふだんから防災意識の高揚を図り、災害に対する備えをし、もって区民の生命・財産を守るために、地域防災の基本となる事項を定めることを目的とする」としており、区が早くから（本条例は1979年制定である）防災に関心を寄せてきたことの現れと言ってよいだろう。

(3) 特別区の各条例の内容

最後に、簡単にではあるが各区の①・②・③条例の内容を紹介しておきたい。

まず①条例である。基本的には各区とも都の対策条例に倣った形をとり、「予防対策」「応急対策」「復興対策」の章を設けて（世田谷区と練馬区の条例は章が立てられていない）、各条で区がとるべき対策を定めている。一例として、目黒区災害対策基本条例の章立ておよび各条の項目を以下に示す。

第1章 総則（第1条—第4条）
第1条（目的）
第2条（定義）
第3条（基本理念）
第4条（責務）
第2章 予防対策（第5条—第13条）
第5条（災害に強い街づくり）
第6条（物資の確保等）
第7条（地域防災ネットワークの構築）
第8条（災害時協定の締結）
第9条（災害時要援護者対策）
第10条（防災活動団体への支援）
第11条（防災リーダーの育成）
第12条（防災訓練等）
第13条（情報対策）
第3章 応急対策（第14条—第16条）
第14条（応急活動）
第15条（帰宅困難者対策）
第16条（ボランティア等への支援）
第4章 復興等の対策（第17条—第19条）
第17条（業務継続計画）
第18条（復興対策）
第19条（他の地方公共団体への支援）
付則

構成が少し特殊なのは千代田区（自助・共助・公助という章立てになっている）と品川区（予防、応急、復興の各局面について区・区民・防災区民組織・事業者（・帰宅困難者）の「それぞれの役割」を定めるという章立てになっている）である。

渋谷区の震災対策総合条例は「全国に先駆けて」^[21]1996年に制定されたもので、「この条例は……区民と区が、有効かつ具体的な震災対策を推進することを誓い、その決意を表明するものである」と謳う前文から始まっている。内容としては、他区の①条例に防災会議や災害対策本部、さらに復興本部の設置や所掌事務、組織に関する規定を合体させたものになっている。

また、練馬区の災害対策条例は「災害は、いつ、わたしたちのまちを襲ってくるかわかりません」「災害から生命とくらしを守り、練馬区をいつまでも安心して、幸せに暮らせるまちとするため、この条例を定めます」という「語りかけ調」の前文に始まり、全編「ですます調」となっており、住民を多分に意識した作りになっている。

①条例における「復興」に関する規定のウエイトを見ておこう。15本の①条例のうち、最大の条数を持っているのは渋谷区の47、最小は練馬区の17であるが、このうち復興に関する条文は多くても4、最少は1である。4条あるのは品川区と渋谷区であるが、品川区は上述のとおり、各局面について区・区民・防災区民組織・事業者それぞれの役割を定める、という作りになっており、復興についても区（第40条）、区民（第41条）、防災区民組織（第42条）、事業者（第43条）の努めを別個に置いているために条数が多くなっている。渋谷区については第4章が「震災復興対策」であり、42条から45条がこの章に含まれるが、その内容は復興本部の設置や組織を定めるもの=②の事項である（なお、渋谷区条例に他に復興に関する規定はない）。

一方、1条とは言っても豊島区は以下に示すとおり8項まであり、内容的には全条例中最も充実していると言える。

第27条 区長は、災害により地域が甚大な被害を受けたときは、国、都、防災関係機関等と連携し、全力を挙げて復興対策を推進しなければならない。
2 復興対策は、区、区民等及び事業者が協働し

- て、総合的かつ計画的に推進するものとする。
- 3 区長は、復興対策を迅速かつ円滑に推進するため必要があると認めるときは、豊島区震災復興本部を設置する。
- 4 区長は、被災後速やかに、震災復興の目標並びに復興後の区民生活及び市街地形成等の基本事項に関する震災復興基本方針を策定する。
- 5 区長は、前項の震災復興基本方針に基づき、復興に関する基本計画となる震災復興基本計画を策定する。
- 6 区長は、前項の震災復興基本計画の策定に当つては、区民等及び事業者の意見が十分に反映されるよう努めなければならない。
- 7 区長は、復興対策を適正かつ円滑に推進するため、あらかじめ復興の手順を定め、区民等及び事業者と協働し、平常時から復興を見据えた対策に努めなければならない。
- 8 第3項の豊島区震災復興本部及び震災復興に関し必要な事項は、別に条例で定める。

最も多くの条例で規定されているのは、上述の豊島区条例の第27条第1項にあるような、「甚大な被害」が発生した場合、諸機関と連携・協力して復興に努めなければならない、と定める規定である。また、あらかじめ復興対策を講ずる、復興体制を整える、復興の手續を定める、というように「事前の備え」について規定する区もある（文京区、杉並区、豊島区、練馬区、葛飾区）。

ともあれ全体的に見れば、都の条例と同じように、復興に関する規定は決して充実しているとは言えないのが現状である。

次に②条例である。単独で都のモデル条例に近い条例を制定しているのが7区で、これらの条例は6条ないし7条で構成されている（モデル条例は6条構成）。いずれにしても、震災／災害発生時に復興本部を設置することや、本部に本部長・副本部長・本部員などを置き、また部や事務局を置くことなどが定められた簡素な内容のものである。

足立区は表3の備考にあるとおり、震災復興の理念と各主体の責務について第1章で規定し、第2章（第6条～第10条）で復興本部について定める（加えて第3章「雑則」では財源の確保に関する規定も持つ）という珍しい構成の「震災復興対策及び

震災復興事業の推進に関する条例」を制定している。

墨田区と杉並区は規則によって設置や組織などを定めている。また、江東区・豊島区・練馬区・葛飾区は後述の③条例中に3～4条を割いて、復興本部の設置や組織に係る規定を盛り込んでいる。

最後に③条例である。前述のとおりこの条例には1999年に東京都が定めた標準条例が存在するが、制定している自治体はほとんどこれに準拠している。そこで、どのような内容なのかを標準条例によって概観しておく。構成は次のとおりである。

- 第1条（目的）
- 第2条（定義）
- 第3条（復興の理念）
- 第4条（区市町村の責務）
- 第5条（区市町村民及び事業者の責務）
- 第6条（復興対象地区の指定）
- 第7条（復興対象地区の指定の変更）
- 第8条（区市町村都市復興基本計画の策定）
- 第9条（事業の推進）
- 第10条（被災市街地復興推進地域の指定）
- 第11条（建築行為の届出）
- 第12条（情報の提供および協議）
- 第13条（委任）

目的、定義、理念、責務と総則的な条項が続き、第6条以降がいわば本則である。首長は復興対象地区として「重点復興地区」「復興促進地区」「復興誘導地区」を指定できるとし（第6条）、その指定は変更できる（第7条）。首長は「東京都都市復興基本計画との整合を図りつつ」、「区市町村都市復興基本方針に基づき、震災復興事業を推進するための計画」を速やかに策定すること、その策定にあたっては住民や事業者の意見が十分反映されるような措置を講じることが定められ（第8条）、重点復興地区・復興促進地区では基本計画に基づいて土地区画整理事業・市街地再開発事業などの面的整備事業の施行や道路・公園等の公共施設の整備、地区計画の決定、建築物の不燃化などの措置を講ずるよう努めなければならない（第9条）。市区町村は重点復興地区・復興促進地区内において建築制限などをかけるために被災市街地復興推進地域を指定することが

でき（第10条）、重点復興地区・復興促進地区・復興誘導地区内で建築物を建築しようとする建築主は原則的に首長に届け出なければならない（第11条）。

復興対象地区的名称や、策定されるべき方針および計画の名称を見れば分かるように、これは先述した2016年改訂版の都マニュアルの制度体系に沿ったものである。すなわち現状、都マニュアルが想定する体系と③条例の内容は齟齬をきたしている。マニュアルはあくまで行政の内部文書であるのに対し、こちらは議会で制定された条例であるから、少なくとも③条例を制定している区は、2016年型の体系で復興事業を動かさざるを得ないことになるのではないか。そうなると、都マニュアルや、③条例を制定していない区との不整合が実務上の混乱を招かないか、気がかりである。なお、復興マニュアルについてすでに都の2021年改訂に沿った形での改訂を行っていると紹介した足立区は、③条例についてもそれに沿った形で改正を済ませている。

最後に、既述のとおり、一部の区はこの③条例に、復興本部の設置および組織（江東区、豊島区、練馬区、葛飾区）や「地域協働復興」に関する定めを盛り込んでいる（港区、大田区、豊島区、練馬区、葛飾区）。また、世田谷区については、災害対策条例（①条例）の第22条から第29条で③条例の一部の内容を規定している。

6 まとめ

以上、東京都と特別区における震災復興への事前の備えについて、地域防災計画の策定・震災復興マニュアルの作成・復興関連条例の制定という制度的対応を中心に明らかにしてきた。災害対策基本法において「復興」がほとんど視野に入れられていないにもかかわらず、都・区においては一定の制度的対応が進められていたと言ってよいだろう。

災対法が想定する「タテ関係」を反映し、都・区の制度的対応の体系もまた見事に「タテ関係」を形成し、一体化していた。それは法的根拠を持って策定される地域防災計画に顕著であり、法的根拠のない復興マニュアルについても、多くの区は都マニュアルや標準マニュアルに沿ったマニュアルを作成していた。復興関連条例も、都が想定する体系の下、

標準／モデル条例に沿った条例を制定する区が大多数であった。もっともこれに関しては、発災後の混沌とした状況の中で、都・区が連携しながら整然と対応していくために必要な措置であるという説明も可能ではある（そもそも災対法体制の狙いどころがそこにあるのだと言えよう）。だが、すでに述べたとおり、この「タテ関係」が地域の特性に即した自治体の自主的な判断を制約するシステムになっていないか、検討の余地はあると考える。

また、この「タテ関係」・一体化の構造においては、都が何かを改訂するたびに、区がそれを後追いでいるという対応を常に迫られることになるという点に注意を喚起したい。まして2021年の都復興マニュアルのような大きな改訂が行われれば、区は（それぞれのマニュアルの改訂はもちろん、場合によっては条例の改正まで）大掛かりな対応を余儀なくされる。ヒアリングでは、自治体の防災部門の人員・体制が決して十分でなく、地域防災計画の見直しだけですでに手一杯であるという声が多く聞かれたが、そうとなれば、「後追い」はさらに後手後手に回りがちとなるだろう。そして問題は、この対応までの時間的空隙において震災が発生してしまった場合、混乱が生じるのは必定だということである。

それではどうしたらよいだろうか。復興マニュアルについて言えば、標準マニュアルをわざわざ「ローカル化」する労をとらずとも、原則、市区町村はそれに全序的に習熟するよう努める、という方向でよいのではないだろうか。都としては、市区町村にマニュアルの作成や改訂を求めるよりも、マニュアル習熟の場・機会を作り、そこでともに復興の課題を考え、必要であれば標準マニュアルを改訂する。もちろん、意欲と余力のある市区町村は標準マニュアルをさらに深化させた自区のマニュアルを作成してもよい。庁内での検討の過程で得られることは多いはずである。

制度的対応はどうしても形式に流れてしまいがちである。市区町村の限られたリソースを前提とするならば、より実践的な取り組みに目を向けることが大切である。自市区町村の都市空間・都市構造の特性を把握した上で、被害の姿をある程度想定し、とりわけ大きな被害を受け（したがって大きな課題を抱え）ることが予想される地区の住民とコミュニケーションをとりながら地域の復興像を築いていくよ

うな、たとえば各区が実施している「復興まちづくり訓練」の取り組みが重要であると思われる²²⁾。

注

- 1) 質問票は Microsoft Excel のワークシートにより作成し、これを 2022 年 2 月下旬から随時、全区の「震災復興主管課」宛てに電子メールにより送付し、回答を依頼した。最終的には 20 区から回答を得た。
- 2) なお第 42 条の 2 は、「地区居住者等」が「共同し」、「素案を添え」て、「市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案することができる」とする（東日本大震災の発災後、2013 年の改正で導入）が、ここでも、地区防災計画は市町村地域防災計画に抵触していないことが提案の前提とされている。
- 3) 防災行政研究会編『逐条解説災害対策基本法〔第三次改訂版〕』ぎょうせい、2016 年、260 頁。
- 4) 室崎益輝「地域防災計画のあり方を問い合わせ直す」『都市問題』103 卷 2 号、2012 年、47 頁。
- 5) ただし、同じ附則の規定をふまえて、2013 年に「大規模災害からの復興に関する法律」が制定されている。
- 6) 東京都議会昭和 46 年第 4 回定例会（1971 年 12 月 15 日、会議録第 20 号）において、「現在の防災計画が風水害を想定している」（北田繁議員）、「現行の風水害を中心とする防災計画」（美濃部亮吉知事）という発言が見られる。
- 7) 『東京都地域防災計画 震災編（令和元年修正）』831 頁。
- 8) 東京都議会平成 21 年総務委員会（2009 年 2 月 13 日、会議録第 1 号）における石野総合防災部長の発言を参照。
- 9) 区によってはそもそも南海トラフ地震についての記述がない場合があり、分母がばらついてしまうため。
- 10) 中林一樹「災害復興の理念と戦略としての事前復興：東京都の復興マニュアルとその取組から」『都市問題』91 卷 6 号、2000 年、40-41 頁。
- 11) 第 7 回東京都震災復興検討会議（2003 年 1 月 16 日）における発言。
- 12) 第 8 回東京都震災復興検討会議（2003 年 3 月 5 日）における八木総務局参事の発言。
- 13) 第 6 回東京都震災復興検討会議（2002 年 6 月 28 日）における八木総務局参事の発言。
- 14) 第 12 回東京都震災復興検討会議（2007 年 5 月 14 日）における齋藤総合防災部副参事の発言。
- 15) なお、本調査において参照したのは平成 29（2017）年改訂版である。
- 16) 第 14 回東京都震災復興検討会議（2009 年 2 月 5 日）における齋藤情報統括担当課長の発言。以下の作成プロセスについても同じ。
- 17) アンケートではウェブ上で公開していない場合にその理由を尋ねたが、「行政の取るべき施策や手続き等について定めた府内各部各課の行動指針であるため」という趣旨の回答が 2 区、「調整中の内容（改訂見込み含む）があるため」が 1 区、「区民に対して主体的な取り組みを求める内容ではないため」が 1 区であった（他無回答もあり）。
- 18) ただし葛飾区については「くらし・産業編」のみ入手しており、「都市・住宅編」については未見である。
- 19) 「この条例案は、震災対策の推進に当たり、基礎的役割を果たす区市町村と、広域的役割を担う東京都及び国が一体となって、都民と連携し、予防対策だけにとどまるこことなく、危機管理に重点を置いた応急対策及び復興対策をも視野に入れた総合的震災対策の充実、強化に努めていくため、東京都震災予防条例の全部を改正し、所要の規定整備を行うものでございます」（東京都議会総務委員会 2000 年 11 月 29 日における高橋総務部長の発言）。「ちなみに、全国的に見ましても、震災対策の中で復興というものを条例上行政の責務と位置づけているというのは、東京都が初めてということでございます」（第 6 回東京都震災復興検討会議 2002 年 6 月 28 日における八木総務局参事の発言）。
- 20) 「東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編」の 14 頁に、「地域復興協議会の組織、責務、活動内容などを規定した「地域協働復興推進条例」モデル（平成 16 年）を作成し、区市町村に提供」したと記されている。
- 21) https://www.city.shibuya.tokyo.jp/anzen/bosai/bosai_keikaku/jyorei.html。
- 22) ウェブ上で取り組み内容を紹介している例として、新宿区（https://www.city.shinjuku.lg.jp/anzen/kikanri01_002135.html）、豊島区（<https://www.city.toshima.lg.jp/304/machizukuri/toshikekaku/shisaku/fukko/015472/index.html>）、葛飾区（<https://www.city.katsushika.lg.jp/kurashi/1000063/1004032/1015635.html>）などがある。また、都内市区における「復興まちづくり訓練」の実施状況を概観し、いくつかの事例について詳説した論文に、市吉太郎・吉川仁・中林一樹「2000 年代に展開した「震災復興まちづくり訓練」の実施特性と訓練効果の考察：ポスト東日本大震災期の事前復興対策を考えるための基礎的検証」『都市計画論文集』47 卷 3 号、2012 年がある。