

災害復旧・復興施策の手引き（案）



灾后恢复与重建实施手册

〔日〕 内阁府 编

北京清华城市规划设计研究院
北京外国语大学北京日本学研究中心

组织翻译

顾林生 宋金文 等译



中国劳动社会保障出版社

災害復旧・復興施策の手引き（案）



灾后恢复与重建实施手册

〔日〕 内阁府 编

北京清华城市规划设计研究院
北京外国语大学北京日本学研究中心

组织翻译

顾林生 宋金文 等译



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

灾后恢复与重建实施手册/(日)内阁府编;顾林生,宋金文等译. —北京:中国劳动社会保障出版社,2008

书名原文:災害復旧・復興施策の手引き(案)

ISBN 978-7-5045-7278-3

I. 灾… II. ①内…②顾…③宋… III. 自然灾害-灾区-建设-手册 IV. C913.7-62
X43-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 108612 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码:100029)

出版人:张梦欣

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 25 印张 524 千字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

定价:65.00 元

读者服务部电话:010-64929211

发行部电话:010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话:010-64954652

目录

概 要 1

《灾后恢复与重建实施手册》概要	3
《灾后恢复与重建实施手册》的内容	5
使用《灾后恢复与重建实施手册》的注意事项	7
灾害发生后的时间系列应对措施	10

第一章 重建条件的建设 23

1.1 与重建相关的应急对策 25

措施 1: 对受灾情况的把握	25
措施概要和框架	25
(1) 以制定应急对策为目的的受灾情况调查	27
(2) 防止二次灾害扩大的相关调查	31
(3) 法律制度适用的相关调查	37
(4) 住宅和生活秩序重建的相关调查	41

措施 2: 废墟等的处理 54

措施概要和框架	54
(1) 堆积物、灾害垃圾等的清除	55
(2) 受灾住宅和废墟的处理	62

1.2 有计划的重建条件的建设 70

措施 1: 重建体制的建立 70

措施概要和框架	70
(1) 重建总部的设置	72
(2) 重建总部和相关机构的配合	79

措施 2: 制定重建计划 81

措施概要和框架	81
(1) 重建计划制定体制	82
(2) 重建方针的研讨	84
(3) 重建计划的制定	86

措施 3: 开展公告宣传和咨询 90

措施概要和框架	90
---------	----

(1) 公告宣传	92
(2) 受理咨询及各种申请	97
措施 4: 金融和财政方面的措施	104
措施概要和框架	104
(1) 金融和财政方面的紧急措施	105
(2) 保证重建财源	107
(3) 设立重建基金	114

第二章 不同领域的重建对策 **121**

2.1 住宅和生活的重建 **123**

措施 1: 保障应急住宅 **123**

措施概要和框架	123
(1) 受灾住宅的应急修理对策	125
(2) 应急住宅的供给计划	132
(3) 临时提供住宅的供给	135
(4) 应急临时住宅的建设	140
(5) 募集选定入住者和入住后的生活支援	144
(6) 利用的长期化和解除措施	147

措施 2: 永久住宅的供给和重建 **149**

措施概要和框架	149
(1) 制定住宅供给的基本计划	152
(2) 公营住宅的供给	156
(3) 住宅修复和重建资金的支援	162
(4) 现存不合格建筑物的对策	180
(5) 受灾公寓的重建支援	182
(6) 其他各种对策	187

措施 3: 确保与维持就业稳定 **192**

措施概要和框架	192
(1) 调查就业情况	193
(2) 维持就业稳定	194
(3) 失业人员的生活和促进再就业	197

措施 4: 向受灾者提供经济援助 **203**

措施概要和框架	203
(1) 各项补贴	205

(2) 各种税费的减免与缓缴政策	212
(3) 赈灾捐款	217
措施 5: 恢复公共服务职能	220
措施概要和框架	220
(1) 恢复公共设施	222
(2) 医疗和保健对策	225
(3) 福利对策	227
(4) 关注心理健康	230
(5) 恢复学校教学工作	232
(6) 与志愿者合作	236
2.2 重建安全的地区	240
措施 1: 公共土木设施等的灾后恢复	240
措施概要和框架	240
(1) 灾后恢复	245
(2) 土砂灾害对策	251
(3) 洪水对策	260
(4) 海啸、大潮对策	276
(5) 防灾体制的强化	285
措施 2: 建设安全的市区与公共设施	291
措施概要和框架	291
(1) 制定重建防灾城镇的方针	293
(2) 基础设施不完善地区的建设	298
(3) 灾害危险区域的划定	305
(4) 住宅用地和公共设施的迁移、加固	309
措施 3: 城市基础设施的重建	320
措施概要和框架	320
(1) 道路和交通基础设施的重建	323
(2) 物流基地、港湾和机场的重建	327
(3) 公园、绿地的重建	330
(4) 生活基础设施的重建	332
措施 4: 文化复兴	336
措施概要和框架	336
(1) 对于文化遗产采取的措施	337
(2) 受灾记忆的传承	340

2.3 产业和经济的重建	342
措施 1: 信息的收集、提供和咨询	342
措施概要和框架	342
(1) 估算资金需求量	344
(2) 各种融资制度的宣传推广和经营咨询	346
(3) 稳定物资流通、提供商业机会	348
措施 2: 中小企业的重建	350
措施概要和框架	350
(1) 重建资金的借贷	352
(2) 确保经营者的经营场所	363
(3) 振兴旅游业	365
措施 3: 农林渔业的重建	369
措施概要和框架	369
(1) 重建资金的借贷	371
(2) 农林渔业基础设施的重建	378
(3) 防灾务农	387
后记	391

概 要

《灾后恢复与重建实施手册》概要

(1) 《灾后恢复与重建实施手册》的编写目的

在人民生活水平提高和社会经济日趋复杂化的大背景下，灾害发生以后，立即开展以受灾地区的恢复和重建为重点的综合性政策，以切实可行的计划为依据，实现受灾地区的迅速重建是时代的需求。与此同时，地方公共团体在灾后迅速有条不紊地制定并执行灾区恢复、重建计划，意义更加重大。

正因如此，内阁府至今为止，已经完成了灾后恢复手册、重建准备计划等的制定工作。《灾后恢复与重建实施手册》是在过去已获得的研究成果的基础上，向人们提供灾后恢复和重建工作的程序以及相关信息，目的是支持和指导受灾地区的地方公共团体迅速有效地进行恢复重建工作。

因此，希望各个地方公共团体能够参考本手册，预先制定地方公共团体有关恢复和重建的对策。

(2) 对象和范围

本手册围绕受灾地区的重建，从整体角度，向人们综合性地提供了工作的框架。在《灾后恢复与重建实施手册》中，以“恢复对策”“重建对策”为中心，包括与受灾地区重建相关的“应急对策”，也包括顺利实现上述对策所需要的“事前对策”（重建手册的讨论和策划以及灾害应对训练）等内容。

另外，在本手册中，将按照下列定义，区别使用“恢复对策”和“重建对策”两个概念。

◎ “恢复对策”

灾后恢复工作中，把受灾河流、道路等公共土木设施或学校等公共设施、生活基础设施等恢复到受灾以前水平，让其发挥同样的功能，这叫做“恢复原貌”（有时也称为“功能恢复”等）。为防止灾害的再次发生，不仅要恢复原貌，同时还要对受灾设施以及相关设施进行改良，这叫做“改良恢复”。此外，以防止灾害扩大为目的的紧急措施——“应急工程”，也是灾后恢复工作的内容。本手册将以上内容合称为“（受灾地区的）灾后恢复对策”。

◎ “重建对策”

在本手册中，与受灾地区灾前的状况相比，以达到“安全性的提升”“生活环境的改善”

以及“产业的升级和地区振兴”等“质的提升”为目标的对策，合称为“（受灾地区的）重建对策”。

(3) 本手册适用的灾害类型

《防灾基本计划（2001年1月）》中列举的有必要做“重建准备”的灾害包括：地震、风灾、水灾、火山灾害、雪灾、大规模火灾等。本手册适用于上述灾害中的地震、火山灾害、风灾、水灾、泥石流、大潮、海啸等灾害。关于本手册中未提及的“大规模火灾”和“雪灾”，可以分别参考地震、风灾、水灾、泥石流的部分。

另外，关于原子能灾害、事故灾害等，有人认为企业一方应承担一定责任和赔偿，这和一般自然灾害的处理方法有很大的区别，因此不包含在本手册假定的灾害范围之内。

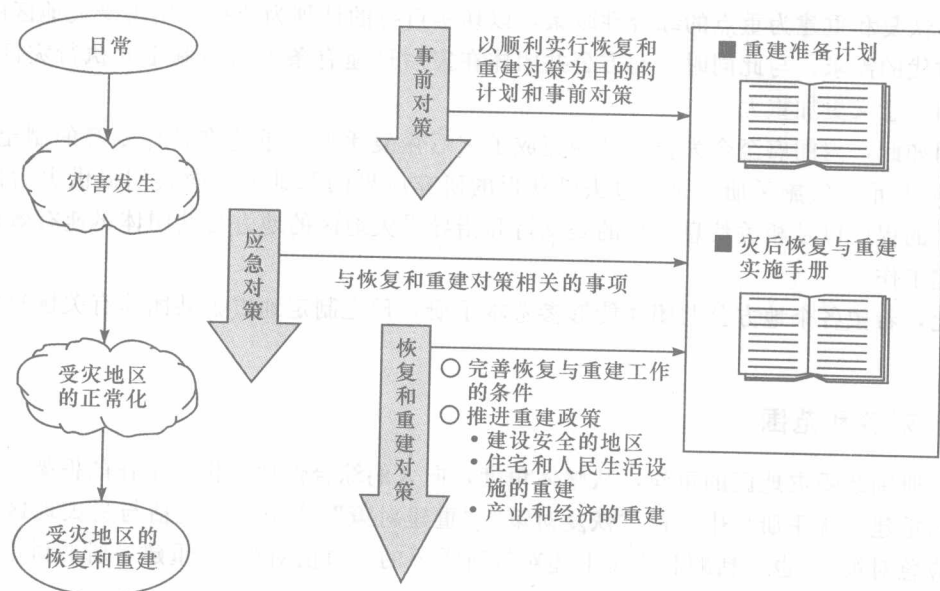


图1 本手册的适用对象和范围

(4) 适用灾害的规模

本手册设想的灾害规模是受灾地区受到重创，需要采取一定对策，以恢复地区以及居民生活的灾害。具体来说，是指受灾都道府县和市町村达到灾害救助法的适用基准以上的灾害。

(5) 本手册的使用对象

本手册的主要使用对象为，都道府县、市町村设立的危害对策指挥部，参与灾害对策的制定、实施等决策的危害对策指挥部成员（通常包括总指挥、副总指挥、各部部长、课长）等。

《灾后恢复与重建实施手册》的内容

《灾后恢复与重建实施手册》可以分为两大部分，如图 2 所示。

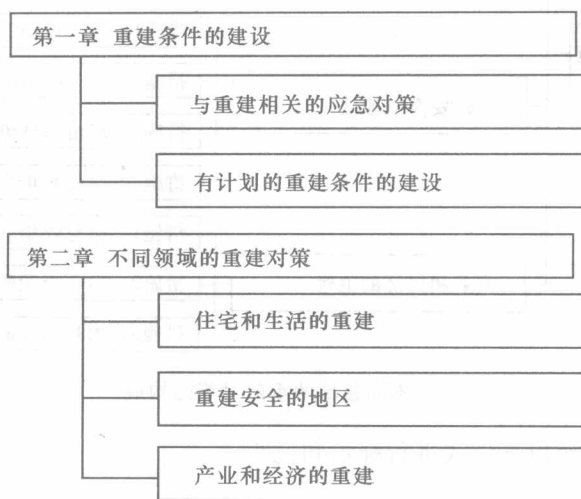


图 2 《灾后恢复与重建实施手册》的结构

1) “第一章 重建条件的建设”部分，主要归纳、总结了恢复与重建对策中特别是灾害发生后不久的早期阶段需要着手进行的事项，以及与重建整体相关事项的实施办法。

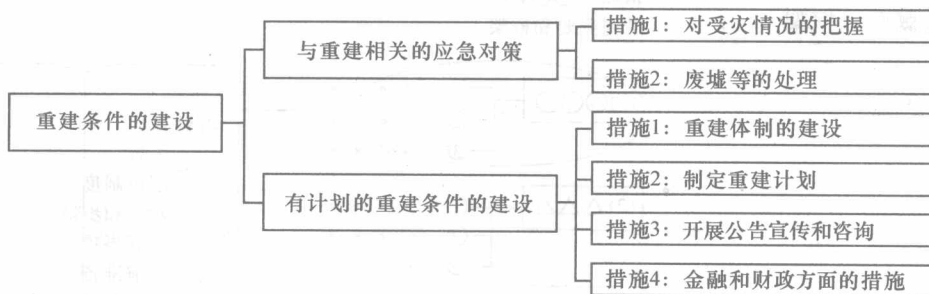


图 3 重建条件的建设框架

2) “第二章 不同领域的重建对策”部分，以受灾地区的恢复与重建为大的目标，分别

就“住宅和生活的重建”“重建安全的地区”“产业和经济的重建”三个领域的工作方针做了相关阐述。

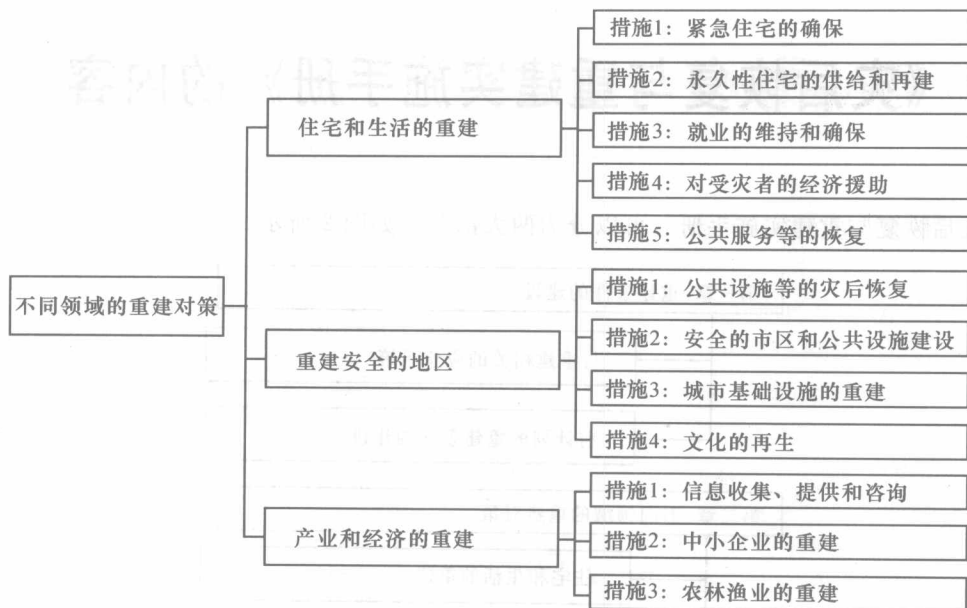


图4 不同领域的重建对策的构成

关于各种措施，按照以下方式进行标示和说明。

措施1:

措施概要和框架

(1) ○○

(2) △△

措施2:

措施概要和框架

(1) ○○

(2) △△

措施1: ○○○

措施概要和框架

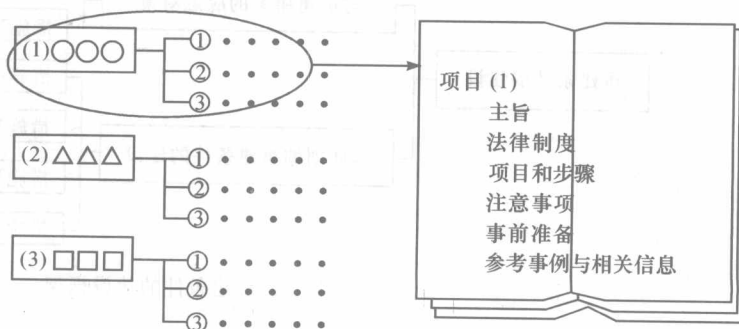


图5 《灾后恢复与重建实施手册》的记录方法

使用《灾后恢复与重建实施手册》的注意事项

使用本手册时，需要注意以下几点。

- 1) 本手册以各种自然灾害为对象，根据灾害种类的不同，适用的条目会发生变化。
- 2) 本手册是作为地方公共团体推进重建政策的“指针”制作的，各团体应以本手册为参考，结合受灾地区具体受灾情况、地区特点实施相应的对策。
- 3) 本手册作为实施具体对策的指针，除了展示根据代表性法律法规开展的工作方法、补助金政策以外，还进行了事例介绍，并登载了地方公共团体独自实施的对策，或者国家作为特例实施的对策等。各地方公共团体在活用国家法律法规的同时，有必要结合受灾地区的具体情况，根据本地域的特性制定相关对策。
- 4) “注意事项”中列出的内容是有关既往灾害对策中遇到的各种问题。
- 5) “事前对策”是指为了更顺利高效地推进灾害政策而进行的灾前准备，这些事项既是灾害发生以前就应该做好的准备事项，同时也是灾害发生后应该进行的重要事项。
- 6) 本手册重点介绍了一些具有特色的灾后恢复和重建的对应方案。在重建对策中，防止灾害再度发生的对策以及以重建为目的的各种地域振兴政策的重要性是毋庸置疑的。但是，这些事项都非常专业，并且在很大程度上要受社会环境的制约。另一方面，还有很多其他种类的资料，本手册仅根据需要，对工作中的要点进行介绍。

灾害对策相关法律概要

法律名称	管辖省厅
基本法相关法律	
灾害对策基本法	内阁府、消防厅
大规模地震对策特别措施法	内阁府、消防厅
原子能灾害对策特别措施法	文部科学省、经济产业省、国土交通省
石油联合企业等相关灾害防御法	消防厅、经济产业省
防止海洋污染海上灾害的法律	海上保安厅、环境省
建筑基准法	国土交通省
灾害预防相关法律	
河川法	国土交通省
海岸法	农林水产省、国土交通省
防砂法	国土交通省
山体滑坡防御法	农林水产省、国土交通省

续表

法 律 名 称	管 辖 省 厅
关于高危倾斜地崩塌灾害预防的相关法律	国土交通省
森林法	农林水产省
特殊土壤地带灾害预防及振兴临时措施法	总务省、农林水产省、国土交通省
关于推进土砂灾害警戒区的土砂灾害防御措施的法律 (土砂灾害防御法)	国土交通省
活火山对策特别措施法(活火山法)	内阁府、农林水产省
暴雪地区对策特别措施法	总务省、农林水产省、国土交通省
地震防灾对策特别措施法	内阁府、文部科学省
关于常受台风袭击地区灾害防御特别措施法	内阁府
关于提高建筑物抗震标准改修的法律	国土交通省
关于促进密集市区防灾街区建设的法律	国土交通省
气象业务法	气象厅
灾害应急对策相关法律	
消防法	消防厅
水防法	国土交通省
灾害救助法	厚生劳动省
灾后恢复、重建及财政金融措施相关法律	
重大灾害特别财政援助相关法律(重大灾害法)	内阁府
关于涉及以防灾为目的进行集体转移的国家财政特别措施相关的法律(防灾集团转移促进法)	国土交通省
公共土木设施灾后恢复事业费国库负担法(负担法)	农林水产省、国土交通省
农林水产业设施灾后恢复事业费国库补助暂行规定相关法规(暂定法)	农林水产省
公立学校设施灾后恢复事业费国库负担法(公立学校负担法)	文部科学省
公营住宅法	国土交通省
关于对因天灾受害的农林渔业者进行融资的暂定措施法 (天灾融资法暂定法)	农林水产省
关于地震防灾对策强化地域开展地震紧急建设对策有关 的国家财政特别措施法	内阁府
铁道轨道整备法	国土交通省
机场整备法	国土交通省
受灾市区重建特别措施法	国土交通省
受灾地区建筑物的重建相关特别措施法(受灾公寓法)	法务省
特别严重灾害受害者权利利益特别保护法	内阁府、总务省、法务省、国土交通省
受灾者生活重建支援法	内阁府
农林渔业金融公库法	农林水产省

续表

法 律 名 称	管 辖 省 厅
农业灾害补偿法	农林水产省
森林国营保险法	农林水产省
渔业灾害补偿法	农林水产省
渔船损害等补偿法	农林水产省
中小企业信用保险法	中小企业厅
小规模企业者等设备导入资金助成法	中小企业厅
住宅金融公库法	国土交通省
地震保险相关法律	财务省
灾害抚恤金的发放等相关法律（抚恤金法）	厚生劳动省
废弃物处理以及清扫相关法律	环境省
受灾城市租地租房临时措施法	国土交通省
对灾害受害者减免租税、征收暂缓的相关法律	财务省

灾害发生后的时间系列应对措施

1. 重建条件的建设

1.1 与重建相关的应急对策

紧急应对期		紧急恢复期		正式恢复、重建的准备、启动期		正式重建期
措施1：对受灾情况的把握						
(1) 以制定应急对策为目的的受灾情况调查	[1] 对建筑物受灾情况的概要调查	[4] 对可利用的空地的把握				
	[2] 对城市基础设施受灾情况的概要调查					
	[3] 对人员受灾情况的把握					
(2) 防止二次灾害扩大的相关调查	[4] 对崩塌、滑坡等情况进行调查	[1] 应急危险度评估（地震灾害） [2] 受灾度区分评估 [3] 受灾住宅地危险度评估 [5] 受灾建筑物石棉使用情况调查				
(3) 法律制度适用的相关调查		[1] 《灾害救助法》的适用 [3] 各类公共设施灾后重建工作的相关调查 [4] 重大灾害特别财政援助相关法律法规的适用 [5] 相关视察的应对	[2] 《灾民生活重建支援法》的适用			
(4) 住宅和生活秩序重建的相关调查		[1] 房屋受灾情况的详细调查 [6] 产业受灾与重建意向调查 [7] 文化遗产、历史性建筑物的受灾情况调查	[2] 受灾证明书的发放	[3] 灾民生活情况调查 [4] 住宅重建意向调查 [5] 失业人员、就业动向调查 [8] 掌握恢复情况的调查		