

令和7年度 調査研究報告書

大規模震災時における 発災から復興までの 施策立案・実施等に 係る内部手続き等に関する 調査研究

はじめに

特別区23区長が組織する特別区長会は、平成30（2018）年6月15日、特別区長会調査研究機構を設置しました。

その設立趣旨は、特別区及び地方行政に関わる課題について、大学その他の研究機関、国及び地方自治体と連携して調査研究を行うことにより、特別区長会における諸課題の検討に資するとともに、特別区の発信力を高めることにあります。

平成31年4月から、各区から提案された特別区政に係る課題等についてプロジェクト方式で調査研究を開始しました。特別区職員・学識経験者が研究員となり、特別区の課題解決を中心に地方行政の一助となるよう、さらには国及び他の地方自治体との連携の可能性も視野に入れた調査研究を行っています。

調査研究の成果は、当機構ホームページに調査研究報告書及び各年度の研究報告会の模様を収めた動画を掲載しているほか、特別区の計画、ガイドライン策定や関係研究者の方々に活用されています。

最近の活用の例として、「『ゼロカーボンシティ特別区』に向けた取組み」（令和3・4年度研究）は、令和5年10月に「2050年『ゼロカーボンシティ特別区』の実現に向けた特別区長会共同宣言」につながり、さらに、提案区の区長が同年11月にアラブ首長国連邦のドバイで開催されたCOP28において特別区長会を代表して紹介するなど、大きな広がりを見せています。また、「帰宅困難者対策における初動対応体制の確立に向けた取組み」（令和5・6年度研究）は、総務省の「大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ」報告書で、大都市圏の広域連携の検討例として取り上げられ、その他にも「特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題」（令和元・2年度基礎調査）は、この研究成果をもとに、プロジェクトメンバーが研究を継続し、令和6年4月に「東京ミドル期シングルの衝撃-『ひとり』社会のゆくえ」として出版され、話題を呼びました。

令和7年度は、「都市再開発」「震災対策」「健康づくり」の3つの分野について、調査項目・手法の選定、調査結果データの分析、今後の方策の検討等の研究を進め、1年間の研究成果を取りまとめました。調査研究にご協力いただいた地方自治体関係者、民間企業の皆様をはじめ、報告書の作成にあたりご協力をいただいた全ての方に深く御礼申し上げます。

当機構の調査研究報告書が、23区における行政課題の解決に資することはもちろん、全国の地方自治体、研究機関など多方面でご活用いただければ幸いです。

特別区長会調査研究機構

令和8年3月

目次

はじめに	2
序—復興が始まる時	6
第1章 調査研究の概要	10
1-1 調査研究の背景及び目的	10
1-2 復興の定義（「都市復興」の視点から）	11
1-3 調査研究の基本方針	12
1-4 調査対象自治体と調査研究方法	15
コラム 特別区の地域特性と対策の現状	19
第2章 震災復興計画立案の手続きに関する調査・分析	22
2-1 文献調査	22
2-2 第1回ワークショップを通じた、特別区の震災復興マニュアルの課題整理	37
2-3 ヒアリング調査	40
2-4 第2回ワークショップを通じた、ヒアリング結果を踏まえた特別区全体の震災復興マニュアルの具体的な改善策の検討	53
第3章 被災自治体における震災復興の手続き等	60
3-1 震災復興計画策定までの主な取組の流れ	60
3-2 復興にあたり設置された組織及び会議体	69
3-3 震災復興基本方針、震災復興計画の特徴	74
3-4 財政・予算に関する事項	82
3-5 契約に関する事項	86
3-6 議会対応に関する事項	88
3-7 その他対応に関する事項	90
コラム 「医・職・住」モデルで生活再建—神戸市震災復興の基本理念と取組	94
第4章 特別区の震災復興マニュアル改定の方向性と効果	96
4-1 第3回ワークショップを通じた、特別区における実践的な震災復興体制の検討	96
4-2 第4回ワークショップを通じた、特別区の震災復興マニュアルの改善ポイントとその効果の検討	98

第5章	「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」の作成	114
5-1	震災復興マニュアル改定の基本方針	114
5-2	「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」の作成	116
第6章	特別区として取り組むべき今後の方策	126
6-1	方策の方向性の整理・提言に向けて	126
6-2	今後の取組の方向性と調査研究に期待する観点	128
	おわりに	132
	資料編	137
	研究体制	138
	研究会活動実績	139
	「特別区における震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」	142

序 - 復興が始まるとき



序—復興が始まるとき

首都直下地震の緊急地震速報が鳴り響くとき、特別区は区民の生命、尊厳、くらしを守るための緊急対応、応急対策に取り掛かる。

同時に、かすかではあるが復興開始のベルが鳴っていることを聞き逃してはならない。現状、東京都及び各区にて各種震災復興マニュアルが策定されているが、その記載内容については抽象的なものも多く、そのまま災害時に使えるか疑問が多い。例えば、震災復興本部を立ち上げるとは書かれているが、いつ、どの部署から何人で、どの事業をどのように計画化するのか、予算の確保は、議会、区民、東京都や関係者との連携は、と果てしなく「？」が続く。

震災復興マニュアルの内容を、過去の被災経験ある自治体の取組を参考に具体化することにより、早回しができるはずだ。すなわち、早めに着手する、省略可能なものは省く、抜け漏れ落ちを防ぐ、などにより迅速で効果的な復興を目指す。これにより、特別区、東京都、ひいては日本の衰退をできるだけ回避したい、私たちはそのように考えて、研究を始めた。

研究の終わりが見えたころ、私たちの期待はよい意味で全く裏切られた。迅速で効果的な復興は、自治体職員をはじめとする復興への熱い思い、丁寧な取組、そして日常の行政能力にかかっていることを改めて思い知らされる。

その意味で、本報告書で最初に読んでいただきたいのは、第2章2-3にある仙台市、石巻市、熊本市のヒアリング調査である。仙台市が毎月配布した復興レポートは、議員が地域住民への説明に活用し、議論の質が引き上げられる基盤となった。石巻市は当初、住宅の確保が遅いと住民に責められたが、市民懇談会やアンケートに9か月をかけて丁寧に説明を進めたことで後の合意形成は円滑だった。熊本市は、仙台市・神戸市の震災記録誌を熟読するとともに、平時からの市民参加の仕組みやノウハウの蓄積が、災害時の迅速な対応につながった。

研究会に参加した特別区職員の力量には目を見張った。膨大な資料を読み込み、事前に意見を提出し、ワークショップにより次々と具体的なアイデアを生み出していく。その概要は第2章2-2、2-4、第4章4-1、4-2、そして第6章に示されている。本研究のユニークな点は、ほぼ全てが実務を担う職員の真剣な議論の賜物である。

では、マニュアルの役割は何か。確実に言えるのは、職員がマニュアルを作成し、訓練し、見直しをするプロセスを繰り返しながら、復興への情熱を高め、理解を深め、実務の力量を鍛え上げる「道具」だということだ。

特別区におかれては、本研究の成果である「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」を活用し、現行マニュアルの見直しに着手していただければ幸いである。

本研究は、参加した特別区研究員に加え、オブザーバー参加された東京都職員、ご多用の中、ヒアリングや資料提供に真摯に応じてくださった仙台市、石巻市、熊本市の職員の方々、特別区長会調査研究機構事務局の宇田川さん、堀口さん、株式会社サイエンスクラフトの竹本さん、元谷さん、ほか多くの方のご協力の成果である。ここに深甚なる感謝を申し上げる。

令和7年度「大規模震災時における発災から復興までの
施策立案・実施等に係る内部手続き等に関する調査研究」

研究会リーダー 鍵屋 一
(跡見学園女子大学教授)

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

参考資料

第1章

調査研究の概要



1-1 調査研究の背景及び目的

首都直下地震をはじめとする大規模震災の発災に際して、特別区全体が被災し混乱する状態の下でも着実な区政運営が確保されなければならない。そのため、実際に生じた災害（以下、「実災害」という。）を参考に、現実的な想定のもとで応急対応や復旧・復興対策を事前に計画し、災害発生時にはその計画に沿って迅速に対応していくことが求められている。

特に都市復興にあたっては、被災状況に応じたものとするため、事前に都市復興のあり方や手順、執行体制を検討し、それらを区民や区職員等と共有し、相互に連携を図ることが重要であり、被災後の復旧・復興における合意形成を円滑にする効果も期待する。また、都市復興の手順や執行体制として、発災時にとるべき行動や施策をあらかじめ検討しておくことにより、協働・連帯が強化され、迅速かつ適切な復興対応を目指すこともできる¹。

しかしながら、現状では、東京都及び各区にて各種震災復興マニュアルが策定されているものの、その記載内容については抽象的なものも多く、実行可能性については課題が残る。今後予定される計画の修正・見直しにあたっては、実災害の教訓等を踏まえ、より実践的な内容にリニューアルしていくことが必要不可欠である。

本調査研究の目的は、上記の視点を踏まえ、復興の実態把握として、大震災を経験した自治体においてどのような復興対策が取られ、事前の想定と実際の対応がどのように乖離していたのか内部手続き等を整理するとともに、特別区内で大規模震災が発生した際の実践的な復興対応策の策定に向け、都が作成する区市町村震災復興標準マニュアルを含め、今後、震災復興マニュアル改定の際に活用していくことを目的とするものである。

1 東京都 都市整備局 首都直下地震等に備えた都市の事前復興の取組「都市の事前復興とは」
<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/fukkyu/shuto>

1-2 復興の定義（「都市復興」の視点から）

「東京都震災復興マニュアル復興施策ガイドライン」（令和7年3月修正。以下、「東京都ガイドライン」という。）では、「都市復興」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を講じること」とし、ほぼ従前の状態に回復する「都市復旧」と概念を明確に区分する。一方、区民の視点に立つと、被災前の状態に戻し生活の安定を図る「暮らしの再建」が第一の目標となり、被災者の生活が軌道に乗るまでの支援を行いつつ、そのうえで可能な限り創造的な視点で生活基盤や環境面からの都市空間を形成していくことが求められる。都市復興と生活再建という異なる概念があること、さらには両者に共通する総括的概念もあることを念頭に置く必要がある。

なお、都市復興と生活再建の一連の活動は、災害発生直後の応急対応フェーズにあるうちから連続的に進行していく。復興対策に属さない応急・復旧対策であっても、例えば用地調整等、同時並行的に進められることにより復興対策へ大きな影響を与えるものがある。また、予算や国への要望等、復興対策に属するかどうかを区別するのが必ずしも適当でないものもある。東京都ガイドラインでは、以下の範囲を対象とし、都としての方向性を示している²。

- ① 応急対応以降の都市の復興や都民生活の復興に関する一連の対策（復興対策）
- ② 復興本部の設置や復興計画の策定等の総括的事項
- ③ 応急・復旧対策のうち、復興にも関係し、それに大きな影響を与えることとなる事項
- ④ 復興対策に属するか否かを区別して考えることが必ずしも適当でない事項

² 東京都「東京都震災復興マニュアル復興施策ガイドライン（令和7年3月修正）」序章第1 2 震災復興マニュアルの対象（2）「復興」の意味（3）応急・復旧対策との関係 P12-15

1-3 調査研究の基本方針

本調査研究は、主に震災復興本部の設置及び運営を中心に、組織体制のあり方や意思決定手続きの流れ、財源確保や東京都、議会、区民との関係等の動きを整理することにより、大規模震災時における発災から復興までの施策立案・実施等に係る内部手続き等を明らかにするものである。

- ① はじめに、過去に大規模震災に遭った後述する都市部の自治体を3市選定する。そのうえで、被災自治体が実際に行った復興対策について、どのように施策等の審議・決定がなされたか、また、審議前後に庁内でどのような手続きを経て施策等が遂行されたか（立案、予算配当、契約、実行等）を、文献調査及びヒアリング調査等を通じて明らかにする。
- ② 次に、被災自治体3市の実態から特徴的あるいは効果的な事項を整理し、特別区としての対応方策を分析・考察する。具体的には、被災自治体3市の調査結果を参考に、モデル区として指定した世田谷区の策定する震災復興マニュアルを中心に、研究会参加区の現行マニュアルの記載内容がより実践的となるよう、マニュアルを改善するために留意すべき事項を分析・整理する。その際には、各区の震災復興マニュアルの策定状況及び現行マニュアルの抱える課題を明らかにするため、各区のマニュアル策定の実態を調査し、ワークショップ形式で課題等を共有する。
- ③ 最後に、上記による調査研究にて明らかになったマニュアル改善に向けた留意事項や追加すべき項目は、今後の各区の震災復興マニュアル改定の指針となる「震災復興マニュアルの改定に向けた重要ポイント」としてとりまとめる。さらに、研究成果を発展させ、特別区として取り組むべき今後の方策について示唆する。

1-3-1 調査研究項目

本調査研究にあたっては、次ページに挙げる各項目に関する被災自治体3市の取組の実態を把握し、特別区の震災復興マニュアルの構成及び記載内容等と実災害における対応との乖離を明らかにして、震災復興マニュアルの改定に向けた重要ポイント作成に向けた事項を整理する。

本調査研究で取り扱う項目は次のとおり

① 組織体制

発災後設置する復興本部等の臨時組織に加え、常設組織の改編など、復興に向けた庁内組織体制の編成状況を把握する。

② 意思決定手続き

各種施策（条例制定・改正、予算編成、計画策定・修正を含む）を実施するにあたり、復興本部等へ付議された事案を把握する。災害時の庁議や復興本部で行われる、平常時とは異なる特別な意思決定手続き（専決者変更等）を把握する。

③ 財政関係

復興にあたり、補正予算の編成や財源の確保状況を把握する。

④ 契約（支出負担行為）、支出関係

前記②意思決定手続きに伴う契約手続きや支出手続きについて、平時とは別の契約方法や対応等の実施状況を把握する。

⑤ 議会関係

災害対応に係る議決事件に対して、特別の取扱いを設けたか、復興施策等を審議する特別委員会の設置の有無、及び設置した場合の開催頻度等を把握する。また、復興期間中、本会議、各委員会における主な質疑等や議会への報告事項等を把握する。

⑥ その他

震災復興に向けて策定する震災復興方針及び震災復興計画については、策定までのプロセスだけでなく、構成や記載事項を明らかにする。また、災害対応の上位計画にあたる地域防災計画及び都市計画の上位計画にあたる総合計画（アクションプラン）との関係性等を整理し、実災害を踏まえて新たに生じた復興計画策定に係る課題や教訓等の実態を把握する。

なお、本調査研究は、「大規模震災時における発災から復興までの施策立案・実施等に係る内部手続き等を明らかにすること」を目標とする。このため1-2「復興の定義（「都市復興」の視点から）」で示した東京都ガイドラインの対象とする事項のうち、主に、②「復興本部の設置や復興計画の策定等の総括的事項」として、震災復興計画策定までのプロセス及び組織体等を、また、④「復興対策に属するか否かを区別して考えることが必ずしも適当でない事項」として、財政・予算関係を取り扱うこととする。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

1-3-2 調査研究にあたり留意した事項

調査研究にあたり以下の点に配慮して調査を進め、今後の復興研究に資する結果をとりまとめた。

① 資料収集・ヒアリング等の実施に向けた配慮

大規模震災における復興に向けた災害対応の実態把握として被災自治体3市の復興対策を整理する。大規模震災による被害は甚大であり、被災自治体の復旧・復興は現在なお道半ばである。また大規模震災発生時には、初動対応のフェーズでは記録も困難な事態となることも多く、自治体によっては本調査研究の対象範囲の情報が不足していることも考えられる。

これらを踏まえ、被災自治体に対する調査はできるだけ対象自治体の負担にならないよう、資料収集については、まず一般公開されている資料による実態調査を丁寧に行ったうえで、不足資料は具体的に指定して依頼する。また、現地へ赴いて実施するヒアリング調査については、受け入れ先の自治体に負担をかけないように、質問事項や日程、対象者選定等に配慮する。

② 特別区の地域特性等への配慮

被災自治体の実態把握は、実災害から得られる課題・教訓が、特別区の現行の震災復興マニュアルとの乖離を検討するために大いに参考になるものの、特別区としての特性を踏まえる必要もあるため、下記の3点に配慮した。

- 東京都及び特別区は、我が国の社会・経済活動の中枢を担っている地域であり、地理的にも連たんしているため、大規模震災時の復興対応にあたっては、東京都との連携が求められる。
- 東京都と特別区には、一般の市における県と市の関係とは異なる役割分担があるため、特別区の行政制度・財政・広域調整の仕組みを踏まえる。復興対策における東京都と特別区の役割分担については、第1章末のコラムを参照されたい。
- 人口・建物・インフラが限られた土地に密集している高密度都市である地域特性を踏まえる（仮設住宅の不足、震災復興計画の合意形成が困難、がれき撤去場所の確保が困難、企業復興の遅れが雇用・経済再生に影響を与えることがある等）。

1-4 調査対象自治体と調査研究方法

実災害への復興に関する手続き等を把握するため、大規模震災の被災自治体（都市）を3市選定し、各市に対して文献調査及びヒアリング調査を行うとともに、本調査研究に参加した特別区研究員によるワークショップにて、現行の特別区の震災復興マニュアルの策定状況及び課題を把握した。

1-4-1 調査対象自治体の選定

被災自治体の調査対象として、以下の理由から3市を選定した（以下、「被災自治体3市」という。）。

① 仙台市

平成23年3月11日発災の、東日本大震災の被災自治体。政令指定都市であり、東北地方の中核として復興を牽引した。WEBサイトで公開されている記録データも多く、網羅的な実態調査が期待できる。

② 石巻市

仙台市同様、平成23年3月11日発災の、東日本大震災の被災自治体。特に津波による被害が甚大であった。応急復旧への対応に負担があったと想定される中で、浸水により復興がさらに困難となった地域を含めた住民との合意形成を行ってきたことなど、参考になる要素が多い。

③ 熊本市

平成28年4月14日及び16日発災の、熊本地震の被災自治体。政令指定都市であり、被災した周辺自治体の牽引役として熊本地震からの復興を推進した。東日本大震災を踏まえて制定された「大規模災害からの復興に関する法律」（平成25年6月21日公布）以降の災害であり、復興に向けた取組等については仙台市を参考に進めた経緯もある。災害の発生状況や規模は異なるものの、東日本大震災の教訓を踏まえた大規模震災からの復興の実態として参考になると考えられる。

1-4-2 調査研究方法等

①被災自治体3市の震災復興計画策定に関する取組結果と、②現行の特別区の震災復興マニュアルを比較（課題抽出）し、特別区の震災復興マニュアル改定の際に参考となるポイントについて調査研究を行った。

（調査手法）①：文献調査、ヒアリング調査

②：研究会参加の特別区職員によるワークショップ
各種調査の具体的な実施方法及び実施内容は第2章に記載する。

（1）文献調査

実災害での取組結果を明らかにするため、被災自治体3市の復興に関する各種資料を収集した。具体的には、「震災復興計画策定までの手続きの実態」「震災復興基本方針・震災復興計画の実態」「震災復興計画策定までの予算の実態」の3つに分けて整理した。

また、東京都の震災復興マニュアル（区市町村向けのガイドライン）及び特別区の策定している現行の震災復興マニュアルを収集・整理し、被災自治体3市の復興に関する取組の実態との乖離を分析した。特別区のモデルとして世田谷区の資料を中心に、震災復興マニュアル等の資料を用いた。

文献調査の対象とする資料は、WEBサイト上で公開されている報告書等を基本とし、情報の不足する調査研究項目が生じた場合には、当該自治体（被災自治体及び都・特別区）へ資料の有無を問い合わせ、可能なものは取り寄せた。その他、必要に応じ復興への取組に関する研究論文等を収集し、参照することにより、調査研究の質を確保するよう努めた。

（2）ワークショップを通じた特別区の震災復興マニュアルの課題整理

本調査研究では世田谷区をモデル区として比較検討を行うものの、震災復興マニュアルの改定方針は、全区に通じるものとする必要がある。このため、各区が策定する震災復興マニュアルにおける課題を検討・共有するワークショップを取り入れた。このことにより、特別区における震災復興マニュアルの現状と課題を共有し、特別区それぞれの最適化を目指したマニュアル改善へ活用する機会となることを期待した。

(3) ヒアリング調査

文献調査にて明らかになった情報を補足し、大規模震災からの復興の取組の実態をより具体的な知見として、実現可能な震災復興計画の策定等、震災復興マニュアルの改定に資するため、被災自治体3市にヒアリング調査を実施した。

ヒアリング調査は、被災当時、実際に本調査研究が対象とする震災復興計画策定までの取組に携わった担当者に対し実施することを理想とするが、被災地の職員はいまだ復興の取組を継続している中であることから、負担を強いることのないよう、調査団の規模や調査行程等に配慮するとともに、資料請求等の事前の連絡や問い合わせについても、時間や人手をかけることのないよう配慮した。

1-4-3 調査範囲の設定

本調査研究は、「大規模震災時における発災から復興までの施策立案・実施等に係る内部手続き等を明らかにすること」を目的とする。このため、本調査研究の範囲は、復興の施策立案を行う震災復興計画の策定を軸として、いずれの調査研究項目についても、震災復興基本方針及び震災復興計画を策定するまでの取組とする。具体的には、発災から約1年を調査する。

1-4-4 調査結果を踏まえた課題・対応策の分析

文献調査、ワークショップ検討、ヒアリングの各種調査研究結果を基に、特別区への適用可能性のある事項を整理し、実行性を高めるための震災復興マニュアルの改善に向けた課題と対応策の分析を実施する。調査結果については、被災自治体3市の実態を第3章に、特別区の震災復興マニュアルの現状を踏まえた課題と対策の方向を第4章に、それぞれ詳説する。

1-4-5 震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイントの作成

特別区の震災復興マニュアルをより実践的なものとするため、前項1-4-4で行った検討を踏まえ、震災復興マニュアルの構成及び記載内容について改定すべきポイントを整理し、「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」として、改定方針とその骨子(枠組み)を整理し、取りまとめる。「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」は第5章に詳説する。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

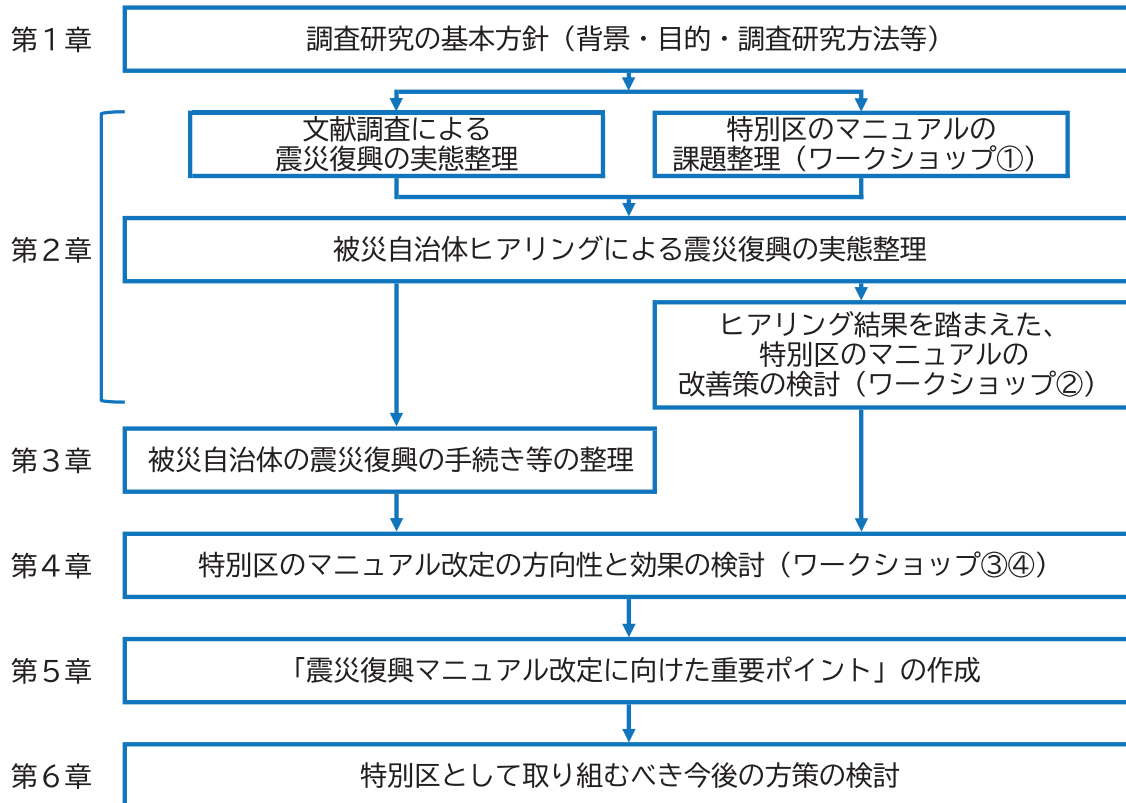
おわりに

資料編

1-4-6 調査研究の流れ

本調査研究のプロセスは以下のとおり

図表1-1 本調査研究の主な流れ



コラム

特別区の地域特性と対策の現状

第1章1-3-2「調査研究にあたり留意した事項」で示したように、効果的な復興対策（都市復興及び生活再建）を推進する際にも、東京都と特別区が緊密な連携をもって対応することが求められる。具体的には、区民の生活再建に関する部分は、市と同様、特別区それぞれが地域特性に応じた事務処理を行い、都市復興に関する部分は、東京都と連携して行うことになると考えられる。

東京都は、都市復興のあり方を東京都・特別区・区民が共有するため、平成13年5月に「震災復興グランドデザイン」を策定し、その後全国各地で発生した大災害を踏まえ、平成29年9月に都市の事前復興として取り組むべき事項をまとめた「都市づくりのグランドデザイン」を策定した。この中には、都市復興の理念、目標及び基本方針が定められている。事前復興については、平成27年7月に「市街地の事前復興の手引」も策定している。

また、都市復興の具体的な手順等を「東京都震災復興マニュアル復興プロセス編」、「同 復興施策編」に定め、特別区はこれをもとに各区のマニュアルや条例を策定し、事前復興の準備を進めるようになっている。このうち、東京都と特別区が連携した対策を進めることが求められる「都市の復興」部分（東京都と特別区の役割分担、手順、調査・方針・計画・事業に関する具体的な行動指針が記載されている）については、東京都都市復興基本計画検討委員会にて（平成30年度、令和5～6年度）、見直しが図られている。

なお、具体的な復興事務遂行上の手引書である「復興施策編」は、令和7年3月に「東京都震災復興マニュアル 復興施策ガイドライン」として名称変更及び内容の修正が行われた。

特別区の震災復興マニュアルは、これら東京都の事前復興の推進と緊密な連携をもって進めるべきものである。特に、体制構築、計画策定までのプロセス等は、上記「都市の復興」部分に集中している。これらを踏まえ、東京都及び特別区同士の連携が強化されるよう、特別区の震災復興マニュアル改定の方向性を検討していくこととする。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

第2章

震災復興計画立案の 手続きに関する調査・分析



第2章 震災復興計画立案の手続きに関する調査・分析

「大規模震災時における発災から復興までの施策立案・実施等に係る内部手続き等を明らかにすること」を目標とし、震災復興計画立案の手続きに関する調査を実施した。

2-1 文献調査

特別区における震災復興計画立案の課題を検討するために、被災自治体3市の実態を明らかにし、東京都及び世田谷区等の現行の震災復興マニュアルを調査し、実態との乖離を分析した。

その他、調査の質を確保する観点から、必要に応じ復興への取組に関する先行研究論文等も収集した。

図表2-1 主な文献調査収集資料一覧

出典元	出典名
仙台市	仙台市地域防災計画（地震災害対策編）平成19年 仙台市地域防災計画（地震・津波災害対策編）令和6年 『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』平成25年3月 『東日本大震災 仙台市 復興五年記録誌』平成29年3月 『仙台市震災復興計画』平成23年11月 「仙台市震災復興計画」関連情報（仙台市HP） 東日本大震災に関する記録誌一覧（仙台市HP） 東日本大震災に関する仙台市議会の活動記録（仙台市議会HP） 復興交付金事業計画（仙台市HP） 仙台市議会会議録（仙台市議会HP） 『東日本大震災 仙台復興のあゆみ』平成29年3月 仙台市の復興事業（仙台市HP） 仙台復興レポート
石巻市	地域防災計画 平成20年、令和5年、地域防災計画の改訂概要 「東日本大震災災害検証報告書」平成24年3月 石巻市東日本大震災復興記録誌 令和6年3月 石巻市の主な復興事業のスケジュール（石巻市HP） 東日本大震災からの復興「最大の被災都市から世界の復興モデル都市石巻を目指して」令和6年12月更新版 東日本大震災 石巻市のあゆみ 平成29年3月 広報いしのまき 財政資料（発災時～復興期における予算概要資料、予算書等）市政情報（財政） 議会議事録（発災時～復興期）会議録検索システム 石巻市の復興状況について 令和6年12月更新版

出典元	出典名
熊本市	熊本市地域防災計画 平成27年度（2015年度）版 本編抜粋 熊本市地域防災計画 令和6年度（2024年度）版 本編、資料編 平成28年熊本地震 熊本市震災記録誌～復旧・復興に向けて～発災からの1年間の記録 平成30年3月 2016熊本地震外国人被災者支援活動報告書 平成28年熊本地震～宅地復旧の活動記録～ 令和5年3月 平成28年熊本地震「熊本市議会の動き」 平成29年9月 熊本地震復興手記集 声 令和2年3月 熊本市第7次総合計画実施計画【震災復興計画分】 （平成28～令和元年度版） 熊本市震災復興計画の実績報告 令和2年9月 熊本市震災復興計画の総括 熊本の今（「震災復興計画の総括」データブック版2021.3） （vol.1～vol.10） 平成28年熊本地震にかかるアンケート調査報告書 （平成28～令和2年度実施） 予算概要等 議会議事録 検索ワード：熊本地震、特別委員会 検索期間：平成28年4月～平成29年 熊本市震災復興計画 本編、資料編、概要版、ガイドブック 熊本市震災復興計画の策定経緯（熊本市HP） 熊本市震災復興本部設置要綱 熊本市震災復興本部（第1回～第24回）次第
東京都・世田谷区	東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編 東京都震災復興マニュアル 復興施策ガイドライン（旧復興施策編） 区市町村震災復興標準マニュアル 世田谷区震災復興マニュアル 世田谷区都市復興プログラム
内閣府	復興対策マニュアル 平成22年12月 災害対応資料集 復旧・復興ハンドブック 令和3年3月 災害対応資料集 災害復興対策事例集 平成29年3月～令和4年3月
復興庁	復興特別区域制度 復興整備計画 作成マニュアル 本編、参考資料、様式 令和6年3月
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について （2018年7月24日） 事前復興まちづくり計画検討のためのガイドラインについて （2023年7月）
神戸市	阪神・淡路大震災の記録 阪神・淡路大震災の資料

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

2-1-1 被災自治体3市における震災復興に関する手続きの実態把握

被災自治体3市における震災復興に関する手続きの実態について、「震災復興計画策定までの対応プロセス」「震災復興基本方針・震災復興計画の掲載内容」「震災復興計画策定に係る財政」の3つの視点から下記のとおり整理した。

(1) 震災復興計画策定までの手続きの実態

震災復興に関する手続きについて調査し、まず、震災復興計画策定に関する被災自治体3市の対応プロセスと関連する組織体・会議体の変遷。及び、地域防災計画の震災復興計画策定等に関する内容について、震災前後の変更点を比較し、震災復興計画策定等に関して重視した点を整理した。

① 震災復興計画策定までの取組のプロセス

復興基本計画策定に関する被災自治体3市のプロセスを比較し、震災復興計画策定に必要な組織体や会議体などの取組における重要ポイントを洗い出した。(図表2-2)

図表2-2 震災復興計画策定までの取組のプロセス整理項目

日付/経過日	対応記録	庁議等	市議会/部会
【日付】 取組が実際に行われた日を記載 【経過日】 発災日を0日として計算した経過日を記載（発災日の異なる自治体の対応を比較するために算出）	外部に災害対応として公表されている市の動きを記載 ・各種組織体の設置 ・各種方針の発表 ・各種計画の策定 ・市民会議 ・有識者会議 ・合同会議 など	被災自治体内部の組織的な動き（庁内の議事等）を記載 ・災害対策本部会議 ・災害復興本部会議 ・人事の動き など	【市議会】 議事項目、承認機関としての動きを記載 ・定例市議会 ・臨時市議会 【部会・委員会等】 特別審議の動きを記載 ・常任委員会 ・特別委員会 ・その他部会 など

被災自治体3市における対応項目を整理した後、さらに、震災復興計画策定までの流れを3市で比較しやすくするため、震災復興基本方針、市民の関わり、有識者の関わり、震災復興計画検討のための会議体の立ち上げと運営、復興計画案の策定と市民への周知といった、復興計画策定までのプロセスを抽出した。

被災自治体3市における震災復興計画策定までの取組の実態を次ページ以降の図表2-3～2-5に示す。

図表2-3 震災復興計画策定までの取組の実態（仙台市概要）

月	日	経過	市民参画・市議会の動き	復興計画にかかわる検討会の動き	震災復興本部(庁内の動き)
03	11	0		東日本大震災発生、仙台市災害対策本部設置	
	3/18 頃	(7)			復興に向けた計画の検討開始 震災復興担当(兼務発令)
04	01	21		仙台市震災復興基本方針の策定	
04	12	32	市内企業への意向調査(～8/5、計2回)		
4月	下旬	(44)	復興アドバイザー選任、意見徴収(防災や都市基盤、農業、環境、経済等の多様な分野の専門家・有識者)		
04	28	48	農業者への意向調査(～7/31)		
05	01	51		仙台市震災復興本部、仙台市震災復興推進本部の設置	
05	02	52			仙台市震災復興推進本部設置(第1回会議 5/2)
05	10	60	東日本大震災対策特別委員会(計画策定～11/29)	委員会は以降も継続 常任委員会は省略)	
05	19	69			震災復興ビジョン(案)骨子決定(第2回会議)
05	21	71	復興座談会(～5/29)		
05	30	80		仙台市震災復興ビジョンの公表	仙台市震災復興ビジョン決定(第3回会議)
05	31	81			
06	12	93	復興まちづくり意見交換会(～6/26、計7回)		
07	06	117	3.11を語る女性の会		
07	13	124		仙台市震災復興検討会議(～11/14、計6回)	
07	24	135	せんだい市民カフェ(中高生、大学生等若者)		
08	17	159		東部地域検討WG(～10/26、計4回)	
08	31	173		復興計画中間案(素案)審議(第3回検討会議)	
09	16	189		復興計画中間案(案)審議(第4回検討会議)	
09	20	193		仙台市震災復興計画(中間案)の公表	仙台市震災復興計画(中間案)決定(第8回会議)
09	22	195	パブリックコメント(～10/17)		
09	30	203	各界各層の有識者調査(～10/17)		
10	08	211	復興計画中間案説明会(～10/16)		
11	14	248		最終的な復興計画案の審議(第6回検討会議)	
11	17	251			復興計画(案)最終決定(第11回推進会議)
11	30	264	仙台市震災復興計画の策定(市議会第3回臨時会)	仙台市震災復興計画の策定	

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

図表2-4 震災復興計画策定までの取組の実態（石巻市概要）

月	日	経過	市民参画・市議会の動き	震災復興検討会議（外部有識者の動き）	震災復興本部（庁内の動き）
03	11	0		東日本大震災発生、石巻市災害対策本部設置	
04	11	31			復興対策室の設置
04	15	35		石巻市震災復興推進本部の設置	(会議は随時)
04	27	47		石巻市震災復興基本方針の策定	
05	01	51	まちづくり(都市基盤整備)アンケート実施(～5/15)		
05	15	65	震災復興ビジョン有識者懇談会(～5/22 計2回)		
06	01	82		震災復興基本計画市民検討委員会の設置	
06	14	95		震災復興基本計画市民検討委員会(～11/8 計8回)	
06	24	105			災害に強いまちづくり(基本構想)の公表
07	02	113	地元高校生との意見交換回		
08	17	159			震災復興基本計画(骨子)の策定
10	-		2011復興協働プロジェクト協議会		
11	07	241		石巻市震災復興基本計画(素案)の公表	
11	10	244	パブリックコメント(～11/23)		
11	15	249	意見交換会(～12/11 計15回)		
11	24	258	被災市街地復興推進地域内の復興事業説明会(～12/17)		
12	05	269	パブリックコメントと市の考え方の公表 第4回定例会にて震災復興基本計画の策定可決		
12	22	286		石巻市震災復興基本計画の策定	

図表2-5 震災復興計画策定までの取組の実態 (熊本市概要)

月	日	経過	市民参画・市議会の動き	震災復興検討会議(外部有識者の動き)	震災復興本部(庁内の動き)
04	14	0		熊本地震発生(4/14・4/16)、熊本市災害対策本部設置	復興部の新設
05	06	22		熊本市震災復興本部の設置	第1回震災復興本部会議 ・震災復興基本方針(案)
05	09	25		熊本市震災復興基本方針の策定	
06	01	48	震災復興座談会(～22日、計14回)		
06	10	57	熊本地震からの復旧・復興に関する調査特別委員会(～10/11 計7回、3/8)		
06	20	49	熊本地震に関するアンケート(～7/31)		
07	01	78			第2回震災復興本部会議(震災復興計画概要)
07	04	81		震災復興検討委員会(～11/2、計6回) 基本方針(案)の検討(第1回検討委員会)	
07	11	88		復興計画概要(案)の検討(第2回検討委員会)	
07	25	102			第3回震災復興本部会議(震災復興計画素案)
07	26	103		復興計画素案の検討(第3回検討委員会)	
07	29	106	地域防災活動状況等アンケート(～8/12)		
08	18	126	熊本市復興アドバイザー設置(～翌2/2 計3回)		
08	19	127		熊本市震災復興計画(素案)の公表	
08	19	127	パブリックコメント(～9/9)		
08	28	136	くまもと復興カフェ		
10	11	180	熊本地震からの復旧・復興に関する調査特別委員会(震災復興計画案)		
10	14	183	臨時会(熊本市基本計画の一部変更について議決)		
11	02	202		熊本市震災復興計画の策定 震災復興計画の報告(第6回検討委員会)	

序

第1章
1-1
1-2
1-3
1-4

第2章
2-1
2-2
2-3
2-4

第3章
3-1
3-2
3-3
3-4
3-5
3-6
3-7

第4章
4-1
4-2

第5章
5-1
5-2

第6章
6-1
6-2

おわりに

資料編

② 組織・会議体の変遷

震災復興にあたり被災自治体3市が立ち上げた組織や会議体の概説資料から、震災復興計画策定に関わった部署や団体を整理した（図表2-6、2-7、2-8）。

図表2-6 復興計画策定に向け設置された組織及び会議体とその体制等（仙台市）

名称	仙台市
復興に向けた準備（室）	設置日時：平成23年3月18日ごろ（発災後約1週間） 設置目的：復興に向けた計画の策定の検討 構成員：総合計画の策定を行った企画調整局
震災復興担当（兼務発令）	設置日時：平成23年4月1日 設置目的：震災からの復旧・復興を進める体制を強化するため。 構成員：本庁、宮城野区、若林区の次長・部長級を中心とした職員13名
仙台市震災復興本部	設置日時：平成23年5月1日 ※震災により1か月遅れとなっていた定期人事異動及び組織改正の機会を用いている。 設置目的：復興計画の策定をはじめとする復興施策の総括 設置者：局相当（途中から東京都の応援派遣職員も含む）
仙台市震災復興推進本部	設置日時：平成23年5月1日 ※震災復興本部と同日 設置目的：復興に関する総合的な企画や施策の策定を行い、推進を図る。 設置者：仙台市長（仙台市震災復興推進本部長） 会議体：震災復興推進本部会議（5月2日第1回～） 震災復興本部と震災復興推進本部の設置により、組織横断的に検討、調整が必要なさまざまな復興事業について、迅速に意思決定を行い、全庁的に復興を推進する体制が整備された。
復興アドバイザー	設置日時：平成23年4月下旬 設置目的：復興に向けた課題や方向性等に関する意見徴収 構成員：防災や都市基盤、農業、環境、経済等の専門家・有識者20人
仙台市震災復興検討会議	設置日時：平成23年7月（第1回会議7/13開催） 設置目的：復興計画に各分野の専門的知見を生かすため。 構成員：外部の有識者（議長：仙台商工会議所会頭、副議長：東北大学/宮城大学）震災を体験し、市にゆかりのある方の知見を得るため、仙台に関わりのある有識者16名を委員に委嘱 会議体：仙台市震災復興検討会議 7月19日（第1回）～11月14日（第6回）下位グループとして、東部地域検討ワーキンググループを設置し集中的に議論（委員5名、8/17～10/28、4回）

図表2-7 復興計画策定に向け設置された組織及び会議体とその体制等（石巻市）

名称	石巻市
復興対策室	<p>設置日時：平成23年4月11日</p> <p>設置目的：復興に向けた体制の整備</p> <p>構成員：部横断で過去に計画作成経験のある職員を主に集めて7名で発足</p> <p>「復興対策室」が方針・計画、交付金や各課事業の調整などソフト面を、「基盤整備課」が堤防・二線堤³・避難道路等のハードを国土交通省と連携して設計・調整</p>
石巻市 震災復興推進本部	<p>設置日時：平成23年4月15日</p> <p>設置目的：復旧・復興事業の推進</p> <p>設置者：石巻市長（本部長）</p> <p>構成員：市長、副市長及び各部長級職員らで組織</p> <p>「減災・まちづくり専門部会」</p> <p>「生活再建専門部会」</p> <p>「産業・経済再建専門部会」</p> <p>会議体：震災復興推進本部会議（4月27日第1回～）</p>
石巻市震災復興 ビジョン懇談会	<p>設置日時：平成23年5月（第1回会議5/15、第2回会議5/22）</p> <p>設置目的：復興計画に各分野の専門的知見を生かすため。</p> <p>構成員：外部の有識者</p> <p><第1回>東北大学、石巻専修大学、減災・復興支援機構、東北学院大学教養学部地域構想学科</p> <p><第2回>仙台大学、宮城大学、東北工業大学、日本ユニセフ協会、東北大学</p>
石巻市震災復興 基本計画市民検討 委員会	<p>設置日時：平成23年6月1日</p> <p>設置目的：市民各層の意見・提案を反映した「震災復興基本計画」を策定するため。</p> <p>構成員：市民30名程度</p> <p>会議体：市民検討委員会（6/14～11/8 計8回）</p> <p>下位に産業部会と生活部会を置く。</p>
2011復興共同 プロジェクト推進 協議会	<p>設置日時：平成23年10月</p> <p>設置目的：産業の創造と雇用の創出を図り魅力的な都市へと本市を復興させる。</p> <p>WG構成：①スマートコミュニティ ②循環型エネルギーシステム ③水産業・農業 ④医療・介護・福祉・くらし</p>

3 二線堤：本堤背後の堤内部に築造される堤防。控え堤、二番堤ともいう。万一、本堤が破堤した場合に、洪水氾濫の拡大を防ぎ被害を最小限にとどめる役割を果たす。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

図表2-8 復興計画策定に向け設置された組織及び会議体とその体制等（熊本市）

名称	熊本市
復興部	<p>設置日時：平成28年5月6日</p> <p>設置目的：復旧・復興に関する情報管理を一元化して被災者を総合的に支援し、復興を着実に進めるため。</p> <p>構成員：政策局内に新設（部長以下40名体制）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・復興総務課（震災復興計画策定や災害復旧・復興に係る総合調整） ・生活再建支援課（被災者の生活全般の支援） ・住宅再建支援課（住宅支援）
熊本市 震災復興本部	<p>設置日時：平成28年5月9日</p> <p>設置目的：復旧・復興に関する市政運営の方針・重要な事務事業の周知・情報の交換を行い、全庁的な情報共有により、復旧・復興を効果的かつ迅速に推進</p> <p>設置者：熊本市長（本部長）</p> <p>構成員：副市長及び局長級20名、その他市長が指定する者</p> <p>※庁内連絡会議も同時に設置 （案件の論点整理・事前調整を行う幹事会）</p> <p>⇒全ての局、区役所その他局に相当する組織の主管課長・相当する職の者20名</p> <p>会議体：震災復興本部 （5/9 第1回～復興計画策定までに5回）</p>
熊本市 震災復興検討委員会	<p>設置日時：平成28年7月4日（第1回委員会）</p> <p>設置目的：被災者の1日も早い生活再建を最優先に、震災からの早期の復旧・復興を進めるにあたり、市政の基本施策を見直すことが必要となった。このため、各分野の専門家や有識者で構成する「熊本市震災復興検討委員会」を設置し、専門的な見地からの多様な意見を踏まえ、「熊本市震災復興計画」の策定を目指した。</p> <p>構成員：有識者12名（熊本学園大学、熊本市農協、熊本市医師会、東海大学、熊本市PTA協議会、人と防災未来センター、熊本大学、熊本商工会議所、日本銀行熊本支店、崇城大学、熊本日日新聞社、熊本大学減災型社会システム実践研究教育センター）</p> <p>会議体：熊本市震災復興検討委員会（7/4～11/2 計6回）</p>
熊本地震からの復旧・復興に関する調査特別委員会	<p>設置日時：平成28年6月10日（第2回定例市議会にて設置）</p> <p>設置目的：震災復旧状況及び震災復興計画に関する調査</p> <p>構成員：全議員（48人）</p> <p>審議：6月10日（第1回）～平成29年3月8日（第8回）</p>

③ 震災前後の地域防災計画の改定内容からみる手続きの実態

地域防災計画の震災復興計画策定等に関する記載内容について、震災の実態及び震災前後の変更点を分析し、被災自治体3市の震災復興計画策定等に関して震災後に重視した項目を整理した（**図表2-9**）。

図表2-9 震災前後の地域防災計画からみた、震災復興計画策定等に関する重視項目の分析方法（対照項目）

震災時の版	最新版	主な変更点
本文をそのまま記載し、最新版と比較してポイントとなる箇所を色分けした	震災直後の改定版は入手が困難だったため、現状での最新版を収集 本文をそのまま記載し、震災時の版と比較してポイントとなる箇所を色分けした。	震災時の版と最新版で比較した際の変化の中で、震災復興計画策定等に関連して重要視したと考えられるものを中心に箇条書きで整理 ⇒3市で同様の変更があったかを引き比べし、特別区への反映ポイントを考察

分析の結果、具体的な記載内容は各市で異なるが、復興方針を定める旨を明示するよう変化した等、改定時の3市共通の項目を整理した（**図表2-10**）。

なお、各市の分析結果は第3章3-1-3にて後述する。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

図表2-10 震災前後の地域防災計画からみた、震災復興計画策定等に関する
重視項目の特徴（概要）

項目	変更点	備考
復興方針の決定	復興方針を定める旨を明示 復興計画策定の目的等の明示	3市共通
市民参画・協働	以下を明示 <ul style="list-style-type: none"> ・市民等の意向の尊重、協働 ・市民・地域・行政が分担、相互補完、連携 ・積極的な市民参画 ・地域コミュニティの維持、回復、再構築 ・地域全体の合意形成 	3市共通
多様な視点	以下を明示 <ul style="list-style-type: none"> ・様々な立場からの視点の尊重 ・多様な主体の意見の反映 ・多様な市民の意見等の反映 	3市共通
関係機関との連携	以下を明示 <ul style="list-style-type: none"> ・地域コミュニティ、産業構造、関係機関と連携、調整 ・関係機関との協議 	3市共通
検討委員会	復興推進本部→復興検討会議→意見交換・パブリックコメント・調整（検討会議が先行） 委員会の位置づけ、具体的役割を明記 （方針の検討⇒専門的見地の活用、計画の審議）	3市共通
震災復興計画に盛り込む復興事業内容	震災復興計画に盛り込む復興事業内容の具体的項目を削除	3市共通
総合計画との関連	総合計画等の上位計画と整合を図る旨を明記	2市共通
復興の考え方	以下の考え方を明記 <ul style="list-style-type: none"> ・迅速な復旧＋中長期的な計画的復興 ・生活再建・経済再生の一日も早い実現 	2市共通
緊急度・優先度の勘案	優先的な復旧対策方針 ＋復興に向けた中長期的な取組方針 緊急性や優先度を勘案し事業を重点化	1市
職員の派遣要請	職員派遣要請を明示	1市
地域事情	大規模災害時の場合を追記 市街地の場合を追記	1市
災害復興基金	災害復興基金を追記	1市
復興本部	復興本部の位置づけ、役割を見直し、具体的内容を明記	1市

(2) 震災復興基本方針・震災復興計画の実態

震災復興基本方針は、3市で名称は異なるものの、大きくわけて、考え方（災害の背景概観、復興に向けた基本的姿勢）と計画の進め方（施策の方針、計画策定の進め方）があった。図表2-10の重要視した項目について、3市に共通するものは震災復興基本方針・震災復興計画策定に係る重要なものとして考えられる。また、1市のみのもものや、2市に共通するものでも、自治体の災害の実態や特徴を捉えたものとして整理した（例えば、仙台市・熊本市では、周辺自治体を牽引する姿勢。石巻市はコミュニティや地域再生、復興期間や中長期の見通しなど）。

震災復興計画についても震災復興基本方針と同様に、共通する内容と独自内容があった。共通点は概ね、災害の概要と被災の総括、基本理念と方向性、復興の目玉となる重要度・優先度の高い施策名（プロジェクト）、具体的な施策内容、震災復興計画の推進に関する項目が並んでいた。

(3) 震災復興計画策定までの予算の実態

災害により新たに生じた対策に関する国等による財政措置と補正予算の動きからも復興に関する手続きの手がかりを得られるのではないかと仮説から、発災後の補正予算を含めた予算編成に関する動きにも着目し、震災復興計画策定と並行して実施された予算執行の専決処分⁴や補正予算の議会承認状況を調査した。具体的には、仙台市、石巻市、熊本市の各WEBサイトから予算に関する資料を収集し、整理した。

補正予算の中では、歳出の各項目を見ると、災害対応に関する取組の骨子が見える。とはいえ、予算は初動対応や応急復旧・復興と災害対応上の項目を明示して組み立てるものではない。このため、緊急な取組は予算執行の専決処分⁴で議会報告の際に議論されると考え、災害対応に伴う長の専決処分の議会報告の議事録のなかで震災復興計画に言及しているものを優先的に整理した。

震災復興計画の策定に関する予算は、具体的に項目名として明示があればそのまま抽出したが、明示されていない場合は、議会の質疑応答や市長挨拶等から推察して抽出を試みた。

4 専決処分：本来は議会が議決しなければならない事件を、時間的に議会の招集を待てない緊急な場合などに、行政運営の遅れや滞りを防ぐため、例外的に市長が議会の議決に代わり意思決定すること。

また、発災直後には生命の安全確保、避難所運営等が最優先される。そこで、災害救助に関する予算についても、災害救助法に基づくと明示されていればその内容を抽出した。石巻市については、民生費のなかにあった「災害救助費」に着目した。熊本市は予算概要には災害救助の文言はなかったものの、県の財源が10分の10となっている項目が災害救助関係にあるものと推測し、抽出した。

以下に、被災自治体3市の長による専決処分の概要を示す。

仙台市の場合、発災から約1か月半後、4月20日に4月1日付けの当初予算の執行方針及び組換え方針を通知していた。

図表2-11 震災復興計画策定までの予算の実態（仙台市）

日付	仙台市
3月18日	平成22年度補正予算：災害救助費、災害弔慰金、災害復旧費 4月1日以降の執行経費は繰越明許費を補正
3月31日	災害救助費・災害復旧費は繰越明許費対応とし年度間付け替えを行わず。 災害援護資金貸付金等、国との調整によって財源確保する必要のある事業は補正
4月1日	平成23年度当初予算の執行方針及び組替え方針決定（4/20通知）
5月11日	平成23年度補正予算：教育施設災害復旧、土木施設災害復旧、災害廃棄物処理費等

石巻市の長による専決処分は、仙台市同様発災後約2か月間に集中しているが、その後、10月と年度末（3月）にも、専決処分で執行された予算があった。

図表2-12 震災復興計画策定までの予算の実態（石巻市）

日付	石巻市
3月24日	民生費
4月1日	総務費、民生費、衛生費、農林水産業費、土木費、消防費、教育費、災害復旧費、特別会計（下水道、排水事業、浄化槽、国民健康保険）
4月25日	総務費、民生費、労働費、教育費、特別会計（下水道）
5月2日	民生費
5月30日	総務費、民生費、農林水産業費、土木費、消防費、教育費、災害復旧費、特別会計（下水道・排水事業、病院）
10月3日	衛生費、災害復旧費
3月31日	総務費、民生費、衛生費、農林水産業費、土木費、消防費、教育費、災害復旧費、公債費、特別会計（水産物地方卸売市場、下水道、排水事業）

熊本市の場合、震災を踏まえた予算執行の基本方針や、各局における具体的な対応を発災から約1か月後の5月18日に通知していた。震災復興計画策定に向けた意見交換に要する経費も6月に執行していた。

図表2-13 震災復興計画策定までの予算の実態（熊本市）

日付	熊本市
5月6日	健康福祉局（災害弔慰金、災害見舞金、災害援護資金貸付事業） 経済観光局（特別融資利子補給金） 都市建設局（被災者住宅支援事業）
5月18日	平成28年度の予算執行にあたっての基本方針と各局の具体的な対応を通知
6月10日	避難所の食事・生活必需品、仮設トイレ、空調設備の設置、福祉避難所の設置、物資輸送、罹災証明書の発行、被災者支援専用コールセンターの設置、義援金配分委員会の開催、農業機械の修繕、卸売市場の復旧、土砂堆積物の除去、スクールカウンセラー配置、学校教育の緊急相談、震災廃棄物の運搬・処分、被災家屋の解体・撤去の専用コールセンターの設置、熊本城応急補修、震災復興計画策定に向けた意見交換に要する経費

実態として、熊本市も仙台市も、震災を踏まえた予算措置だけでなく、緊急に必要な事業の契約に関する考え方など、かなり早い段階で全庁に通知を出していた。石巻市の報告書には予算措置、緊急を要する予算執行について具体的な記載はないものの、同様の対応を行っていた可能性が高いと考えられる。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

2-1-2 東京都・特別区における震災復興に関する整備状況

特別区のモデルとして世田谷区の資料を中心に、震災復興マニュアル等の資料を整理した。

(1) 特別区の震災復興マニュアルの現状

特別区の震災復興マニュアルの震災復興計画策定に関する記載内容を整理するにあたり、まず大きな方向性を定めるため、モデル区として世田谷区の現行の震災復興マニュアルを参照し、被災自治体3市の実態と比較した。

本調査研究は震災復興計画策定までの手続きを明らかにすることを目標とするため、特別区の震災復興マニュアルの改定すべき箇所は、震災復興基本方針及び震災復興計画の策定に関連する項目とした。世田谷区のマニュアルでは第2章の復興体制（復興本部、復興計画、財政方針、人的資源）の箇所が該当する。

図表2-14 世田谷区震災復興マニュアルにおける、震災復興計画等の策定に関連する項目

世田谷区 マニュアル該当ページ	項目内容
P19	「震災復興体制の構築のながれ」の表への反映
P23	災害復興本部の設置
P24	復興本部の組織、運営
P40～41	災害復興計画の策定
P42～45	震災復興対策の財政計画等
P46～47	復興事務に応じた職員の適正配置による支援等

特別区全体の震災復興マニュアルの改定に向けて、本調査研究参加の各区職員が自区のマニュアルにおける上記図表2-14の項目に関する課題を持ち寄るワークショップを実施し、各区の震災復興マニュアルの現状を洗い出した。ワークショップの結果については次節に記載する。

(2) 東京都の震災復興マニュアル及び特別区との関係性の現状

特別区の震災復興マニュアルの上位計画となる東京都の震災復興マニュアルの記載内容についても整理し、特別区と東京都との関係性を明らかにしたうえで、特別区の震災復興マニュアルの現状把握を行った。

東京都との関係性を検討する際には、東京都の担当者もオブザーバーとして参加し、東京都と特別区の震災復興に関する足並みを揃えるべく、各マニュアルの課題と改善の方向を整理した。

2-2 第1回ワークショップを通じた、特別区の震災復興マニュアルの課題整理

各区が策定する震災復興マニュアルの現状及び課題を検討・共有し、特別区全体のマニュアル改定のポイントを整理することを目的にワークショップを実施した。

研究員は全23区からの参加ではないものの、このワークショップの検討・共有により、各区で実際に震災復興マニュアルに反映される際の参考となることを期待した。

2-2-1 第1回ワークショップの概要

(1) 震災復興に関する知見の共有

はじめに、市古副リーダーより、本ワークショップの議論に必要となる震災復興に関する知見の共有として、以下の資料の配付と意図についての説明があった。

- ・「震災復興計画」策定過程に関する資料
- ・世田谷区の震災復興プログラム、震災マニュアル（抜粋）
- ・東京都震災復興マニュアル復興施策ガイドライン（抜粋）（令和7年3月）
- ・地域復興協議会：くらし・なりわい・すまい・まちの回復（市古資料）
- ・2011年長野県北部地震、農山村集落の住家債権と空間遷移実体-長野県栄村2集落での発災後5年間の集落債権特性-（市古資料）

(2) 第1回ワークショップ「復興計画策定に向けた特別区における対応方策について」

以下①②③の項目をグループで検討した。

- ① 復興体制（庁内）／震災復興計画策定の推進体制
- ② 震災復興計画策定プロセス／震災復興計画の考え方
- ③ 震災復興計画の構成／予算の確保

検討にあたっては、事前に各研究員が検討した「復興計画策定に向けた各区における対応方策の検討ポイント」を参考に、各区の震災復興マニュアルの課題を集約し、特別区全体のマニュアル改善ポイントを検討し、付箋に書き出して模造紙に整理した。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

2-2-2 第1回ワークショップの結果

図表2-15 第1回ワークショップ 結果 (概要)

テーマ	主な意見
復興体制（庁内）	<ul style="list-style-type: none"> 事務局の体制（メンバー構成、規模等）を決めておく必要 平時の体制のまま復興本部へ移行/災害対策本部の体制を引き継ぐ/復興計画策定専用組織の新設 ⇒既存の組織では限界あり、新たな専任部門を立ち上げて横断的に調整する体制が望ましい。 災害対策本部と復興体制の住み分けは留意しておけば対応可能と考えられる。
震災復興計画策定の推進体制	<ul style="list-style-type: none"> 毎年震災復興計画の作成シミュレーションを実施してデータを蓄積、継続的に訓練する仕組みは有効 区民、有識者、団体等の参画（位置づけ等）を明確にしておく。
震災復興計画策定のプロセス	<ul style="list-style-type: none"> 既存の会議体の横滑りには限界、知見のある人材を事前に選定しておき、原案を作成するのが現実的 議会への報告は、丁寧に説明して協力を得る。 区民への情報共有は、区民の意見をどのように適切に反映するかが勝負どころ
震災復興計画の考え方	<ul style="list-style-type: none"> 計画の進捗に応じて、優先度・緊急度に基づいた柔軟な判断が必要 震災復興計画と都市マスタープランとの整合も重要
震災復興計画の構成	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興基本方針の考え方(地域特性として考慮するポイント)を事前に整理しておく必要 さまざまな構成要素があるため、事前に各項目を整理しておく必要 区民一人ひとりの生活再建の部分については、地域や区民自身が主体的に考え、形作ることが重要
予算の確保 その他	<ul style="list-style-type: none"> 予算（財源）の確保の検討 コンサルタントへの委託の必要性の判断

2-2-3 引き続き検討すべき事項

本ワークショップで出された震災復興に関する意見を整理すると、今後ヒアリングで明らかにすべき事項が言語化された。その結果を踏まえ、引き続き検討が必要な点を次のように整理した。

- ① 復興体制（庁内）：事務局の体制について、どのようなメンバー構成、どのような規模で考えておけばよいか。
- ② 復興計画策定の推進体制：計画策定における区民等の参画について、区民、有識者など、どのような人・組織のかかわり、位置づけ（策定主体？意見？）を考えればよいか。
- ③ 復興計画策定プロセス：報告・情報共有について、議会への報告、（マスコミ含む）区民への情報共有を、どのような方法で行えばよいか、共有にあたり何を重視すべきか。
- ④ 復興計画の考え方：復興計画と総合計画との関係について、総合計画との整合をどのように図るか。
- ⑤ 復興計画の構成：基本方針の作成について、地域特性としてどのようなことを考慮しておけばよいか、あらかじめ作成する際に考えておくべきポイントはなにか。
- ⑥ 予算の確保：財源をどうするか。（復興交付金が出るかどうかわからない。）

以上の整理を踏まえ、被災自治体3市にヒアリング調査を実施した。また、上記①～⑥について、ヒアリング結果を踏まえ、特別区全体の震災復興マニュアルの具体的な改善策を検討するため第2回ワークショップを実施した。それぞれ、後述の2-3及び2-4で詳説する。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

2-3 ヒアリング調査

文献調査にて得られた情報を補足し、大規模震災からの復興の取組の実態をより具体的な知見として震災復興マニュアルの改正に資するため、被災自治体3市の復興対応に関係した職員に対し、ヒアリング調査を実施した。

2-3-1 ヒアリング調査概要

仙台市、石巻市のヒアリングについては、研究会の中から担当者を選出し、現地を訪問して行った。熊本市も現地でのヒアリングを予定していたが、直前に発生した豪雨災害への対応を考慮し、予定を延期しオンラインによるヒアリングに変更した。

なお、ヒアリング調査にあたっては、受け入れ先の自治体の負担とならないよう、ヒアリング事項や必要資料等の事前連絡に努めるとともに、訪問・オンラインミーティングの日程、参加者数などにも配慮した。

仙台市、石巻市、熊本市のヒアリングの結果は次のとおり

2-3-2 ヒアリング調査の実施結果（仙台市）

図表2-16 仙台市ヒアリング結果（概要）

区分	項目	仙台市の対応
組織体制	復興推進本部の設置	<p>3月下旬に神戸市から復興計画の実務者が派遣された過程を経て、4月25日に「復興推進本部」を設置し、5月1日に正式発令とした。</p> <p>地域防災計画上、災害直後の初動対応は災害対策本部が担うべきとされており、事前復興等の整理がされていなかった中において、一定の災害対応がない段階で復興を検討することは困難だった。</p>
	震災復興本部の体制と構成	<p>5月1日に企画調整局を廃止し、新たに「震災復興本部」を設け、16名を別途専属発令した。技術系区長が本部長に、技術系の局次長が副本部長に就任した。</p> <p>その他のメンバーについては、組織全体からの配置だったが、企画等の経験がある職員というわけではなかった。</p>
震災復興計画策定プロセス	ワーキンググループの編成	復興ビジョンに基づき、復興計画の策定に向けて、6月から次部長級の組織横断的なメンバーにより、「東部まちづくり」「被災宅地」「生活再建」「エネルギー」「経済復興」などのワーキンググループが編成された。
	ビジョン策定前の調査	4月25日内示後、ゴールデンウィーク中に津波被災地の避難所を全て巡回し、アンケート調査を実施した。
	市民からの要望	アンケート結果、6割の市民が「市の方向性を早く示してほしい」と回答し、この切実な声が復興ビジョン以降の計画策定の大きな後押しとなった。
	策定期間と体制	<p>震災復興計画の骨子となった復興ビジョン（5月末策定）は実質10日間ほどの期間で骨格が作成された。外部コンサルタントには委託せず、全て職員が自らの手で書き上げた。外部に委託している時間的な余裕もなかった。</p> <p>その後の震災復興計画（11月末策定）は、復興ビジョンの考え方を踏まえながら、ワーキンググループの議論を基礎として、集団移転の基礎となった津波シミュレーションや経済・観光復興、生活再建などの要素を加え、市民説明会やパブリックコメントの意見を加えながら精査していった。</p>

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

区分	項目	仙台市の対応
	専門家・有識者の関与	<p>復興ビジョンに向けて任命した復興アドバイザーは農業や宅地・津波対策など分野を限定して配置され、東北大学の専門家も助言に関わった。</p> <p>復興ビジョン策定後、震災復興計画策定作業が開始されたが、その際設置した復興計画検討委員会は、地元経済界、学識等の有識者による構成で、総合計画のような諮問・答申形式は取らず、委員会の議論は計画の骨格となったが、あくまで参考意見という扱いにとどめた。</p>
	職員主導と市民参加	<p>市職員が主導し、避難所アンケートや地域説明会等を通じ、市民の意見を直接吸い上げながら、また市議会の全員協議会での議論を通じて方針を固め、復興を前に進めた。</p>
	国・県との連携	<p>国の復興制度や交付金・制度設計が未整備な段階で、国への要望形成と同時並行で進められた。国や県の事業方針を「大きな枠」として受け止め、その枠内で市の独自方針を位置づけた。</p>
震災復興基本方針・震災復興計画の内容	復興の基調	<p>広域被災の中で、仙台は都市型災害対応が基本であり「防災環境都市」「都市型災害対応」といった観点を前面に押し出す基調となった。</p>
	復興ビジョンの内容	<p>直前に策定されていた総合計画の「機能集約」（面的な機能集約型）と整合を取りつつ、内陸移転方針などを盛り込んだ。</p>
	総合計画との一体化	<p>震災前の人口減少を見据えた総合計画と復興のまちづくりを同じレールに乗せられたことが、復興を加速させた最大の要因となった。地下鉄延伸や内陸の宅地整備と結び付けることで土地調整に専念できた。</p>
	津波対策の方針	<p>L1⁵津波への対応は国が一律に堤防整備を進めた。市域の存続に関わるL2⁶想定については、地域ごとの事情に基づく政治判断の領域と認識した。</p>
	インフラとまちづくり	<p>国のL1堤防、既設の東部道路の土盛、内陸駅周辺への集団移転、巨大遊水地、避難タワー／避難丘の設置を組み合わせた。津波シミュレーションを20案以上回して線形を決定した。</p>

5 L1：防波堤など構造物によって津波の内陸への浸入を防ぐ海岸保全施設等の建設を行ううえで想定する「比較的頻度の高い津波」

6 L2：住民避難を柱とした総合的防災対策を構築するうえで想定する「最大クラスの津波」

区分	項目	仙台市の対応
	生活再建への対応	神戸市の事例等から、生活再建が最も時間のかかる課題と認識していた。当初ハード整備中心に取り組み、国の支援やハード整備の姿が見えてきた震災から1年半～2年半の時期に「生活再建（加速化）プログラム」が策定された。
	農地・産業の再生	専門家の分析により、農地は当初10年耕作不可の見立てであったが、排水や客土の徹底により3年後には8割が収穫に至った。圃場 ⁷ の大区画化や水路の自動管理が進められ、最近ではウクライナ農業当局の視察対象にもなった。仙台港周辺の区画整理と企業誘致により港湾機能の強化が図られた。
財政	概算事業費	概算総額約1兆5,000億円という極めて粗い試算を計画に明記した。
	国への要望	復興交付金制度が整っていない時期から繰り返し要望を行い、11月補正で相当部分を計上してもらうことができた。
	資金繰りの状況	震災復興計画策定時は資金面の不安があったが、交付金制度などが確立され、実務上は大きな資金詰まりを感じなかった。復興交付金や特別交付税が効果的であった。
	契約の迅速化	工事契約については随意契約の特例を多用した。迅速性が最優先だったので、WTO ⁸ ルールの適用は難しく、現実的な対応を優先したが、このことについては、議会等においても理解を得ていた。
議会対応	議会との合意形成	復興に関する事業や方針決定は、専決処分だけで処理できるものではなく、議会との間で繰り返し説明し、合意を得るプロセスが重視された。
	特別委員会等の活用	特別委員会や連絡会議を機動的に開催したほか、非公式の勉強会や全員協議会も活用した。
	議会の基本姿勢	議会は会派を超えて「頑張れ」というのが基本姿勢であったが、議員は市内の各地区の代表でもあり、当該地区要望により様々な意見もあった。
	議会への報告	多面にわたる復興事業については、他部局の行動が見えづらい面があり、平成24年9月、当時の総務局長ですら全体像を掴みにくい状況があったことを認識し、これに対応するため、資料を作成し、市議会の委員会で全体像が報告された。

7 圃場整備：農地の区画を整理するとともに、用水路、排水路、農道、暗渠排水等の整備を行い、生産性の高い農地をつくる事業

8 WTO対象工事：国土交通省直轄工事における一般競争入札方式の取扱いにおける、1件につき予定価格が基準額以上の工事。官報による公告、入札情報サービス（PPI）への掲載が必要。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

区分	項目	仙台市の対応
職員の確保と配置	初期勤務状況	震災直後の初期段階では、管理職も含め職員が泊まり込みで働き続け、疲弊した状況であった。
	ローテーションの教訓	当時ルール化されたローテーション制度は形骸化し、長時間労働が常態化していたため、ローテーションやメンタルヘルスケアをあらかじめ計画化することが望ましい。
	応援職員の受入(初期)	震災初年度は、全国からの短期応援職員が大量に派遣され、頻繁に入れ替わる体制であった。
	応援職員の受入(中期)	2年目、3年目になると、各年およそ80人規模の長期応援へと移行した。
	人材確保の実務努力	技術系派遣職員については、全国的に区画整理事業が減っている実態から、派遣する側の配置希望が区画整理部門に集中した。毎夏、人事担当が全国の自治体を訪ね歩き、次年度に必要な人材の要請を丁寧に説明する行脚を行った。
	地元職員の運用	応援職員の活躍により、被災した地元職員を自宅や家族のもとに帰しても、息の長い復興事業を継続できた。
	生活再建での配置	「生活再建(加速化)プログラム」実施のため、住民基本台帳に履歴を載せるシステム整備に加え、平成23年夏には、他地区からの避難者も含め、最大12,000世帯に及んだ避難所に、管理職を総動員した全戸別訪問を実施した。 そこで概要を把握したうえ、その後の各戸対応は、担当の職員に加えシルバー人材センターに委託し、対応していった。
広報	震災記録誌の作成	市長の「記録を必ず残せ」という強いリーダーシップにより、震災復興室が記録誌作成を担い、4～5人の専属体制で『東日本大震災1年の記録—ともに、前へ仙台』を完成させた。記録誌は復興交付金で全額賄われた。
	記録誌の活用	復興記録誌は、熊本地震の際にも熊本市に送られ、活用された。
	復興レポートの発行	平成24年9月に議会に対し、復興の概要を報告した後、これが地元紙の評価を受け、同年11月から『仙台復興レポート』を毎月発行した。
	レポートの内容と目的	区画整理の買収率などの進捗を数字で明示し、ホームページで公開し、議員やマスコミにも配布した。議員が地域住民への説明に活用し、議論の質が引き上げられる基盤となった。

区分	項目	仙台市の対応
その他	みなし仮設住宅の運用	最大で1万2千世帯がみなし仮設住宅を利用した。居住が分散したため、被災者一人ひとりの生活状況を把握するには戸別訪問と世帯カルテ化が必要不可欠となり、その開発と運用の負荷は極めて大きかった。
	都市型復興の課題	プレハブの建設が、期間的にもマンパワー的にも厳しい中、民間賃貸住宅の多い本市にとってみなし仮設住宅は有効であったが、分散配置ゆえの支援困難性があり、これこそが都市型復興の要諦であるとされた。
	みなし仮設住宅の都市型課題	2年目の更新期には、大家側の意向、無償入居に対する近隣住民との感情、他市町からの流入者の「戻らない」意思など、都市型ならではの課題が噴出した。
	震災廃棄物の処理	4年分に相当する震災廃棄物が発生した。他地域にあって休止していた焼却炉を移設・仮設し、3年間での処理を可能とし、石巻市の10万トンを受け入れる余力も生まれた。
	ライフライン復旧	電力は1週間で9割回復。水道は4月11日に全面復旧し、二水系の冗長性と耐震管整備が奏功した。ガスは4月中旬から、民間のパイプラインを活用することができ、急速復旧した。
	市民協働と避難所運営	震災前から市民協働の素地が厚く、市長にも様々な声が届いており、避難所運営において女性、高齢者、障害者等の視点を制度化し、「避難所環境改善プロジェクト」で入浴環境などを改善した。
	シルバー人材センターの活用	生活再建の聞き取りは、当初は被災者を雇用して行ったが、被災者同士だと進捗が鈍るため、シルバー人材センターを活用し、高齢者が多い地域の聞き取りを担ってもらった。
	事前復興計画の経験	震災前から瓦礫集積やプレハブ建設予定地を事前決定していたが、実際には再調整を迫られた経験があった。L1やL2など規模別に段階を分けた準備が現実的であるとの見解が示された。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

2-3-3 ヒアリング調査の実施結果（石巻市）

図表2-17 石巻市ヒアリング結果（概要）

区分	項目	石巻市の対応
組織体制	復興対策室の設置と構成、役割	<p>震災直後は職員が避難所・物資対応に従事し計画立案が困難な中、計画策定に専念できる直轄組織として4月11日に「復興対策室」（当初7名）を設置した。</p> <p>部横断で過去に計画作成経験のある職員を中心に7名で発足し、避難所当番から外れて計画と現状把握に専念できる体制とした。</p> <p>方針・計画、交付金や各課事業の調整などソフト面を担った。</p>
	復興推進本部の設置と構成	<p>4月15日に「復興推進本部」を庁議決定で設置し、市長・副市長・各部長等で構成された（災害対策本部とは別組織）。</p> <p>庁議メンバーで構成される本部の下に、各部の次長が入る「専門部会」を設置した。</p> <p>専門部会は、「災害に強いまちづくり」「産業経済の再建」「生活再建」の三本柱に沿って分けられた。</p>
	基盤整備課の設置と役割	<p>建設部に5月1日付で「基盤整備課」（9名）を別立てで設置した。</p> <p>堤防・二線堤・避難道路等のハード面を国土交通省と連携して設計・調整し、国土交通省直轄コンサルタントの支援を受けて検討を進めた。</p>
	組織連携の課題	<p>復興対策室（ソフト）と基盤整備課（ハード）は部が異なっていたため、両者の連携や役割分担が課題となったこともある。</p>
震災復興計画策定プロセス	震災復興基本方針の策定	<p>仙台市の方針を参考に、石巻市独自に三本柱を立て、4月27日の第1回復興推進本部会議で起案し公表した。</p>
	震災復興計画策定の進め方	<p>復興対策室の次長が先頭に立ち、各部署にヒアリングして素案を取りまとめた。被害把握が拡大していくため、見直しを繰り返しながら、復旧・再生・発展の段階区分を設けて事業の期間見込みを付した。</p>

区分	項目	石巻市の対応
	震災復興計画策定スケジュール	発災から約8か月後の12月に復興計画を策定した。 4月27日時点で「9月議会説明→10月パブリックコメント→12月策定」というスケジュールを明示し、これにより組織が動き出した。
	国・県との連携	県自体も混乱していたため、市は県からの情報を待たず国と直接やり取りして進めた。この直接連携は効果的であった。
	専門家・コンサルタントの活用	5月に学識者によるビジョン懇談会を2回開催し、理念や方向性の提示を受けた。 学識者には理念や将来像の提示を、コンサルタントには意向調査やゾーニングの図面作成などの作業的・技術的な部分を担ってもらい、役割分担することで両立させた。
	震災復興計画策定上の課題	当初150事業を計画に盛り込んだが、復興交付金の制度ができてから、国のメニューに合わせる必要があり、最終的に20～30事業に絞り込まざるを得なかった。
震災復興基本方針・震災復興計画の内容	震災復興基本方針の三本柱	災害に強いまちづくり、産業経済の再建、生活再建（共鳴社会の実現）
	計画の位置づけ	震災からの復旧・再生・発展を段階的に進める計画として位置づけ、毎年度の3か年の「実施計画」と連動させた。 福祉・教育・環境など通常施策を含む「総合計画」とは役割を区別して運用した。
	都市基盤の方向性	市街地に高台がないため、津波対策として「多重防衛で守る」という方向性を検討し、復興基本計画に盛り込んだ。
財政	資金確保と運用	事業は仕様に基づく請負方式で進められ、国からの交付金などの資金も順次入ってきたため、資金ショートは深刻な問題にならなかった。 支出は出来高による後払いで運用した。
	財源確保の方針	市独自で財源をつくるのは難しく、国に新しい制度を作ってもらい、それを活用する形で資金繰りと事業を進めざるを得なかった。
	コンサルタント委託契約	発災直後は入札をかけられる状況ではなかったため、随意契約を活用した（ただし、復興交付金関係事業では随意契約は認められない）。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

区分	項目	石巻市の対応
議会対応	迅速化の運用	専決処分はできるだけ抑制し、臨時会・本会議での即日審議・承認を基本とした。 委員会付託を省略し、本会議で処理する運用も行い、審議の迅速化と説明の充実を両立させた。
	議会との連携	閉会中も高頻度で委員会等を開催し、補正予算等を適正手続で可決した。
	丁寧な説明と合意形成	総合防災対策特別委員会等で状況報告・質疑を重ね、計画素案・中間整理・パブリックコメント結果を段階的に提示した。 委員会審査を頻繁に開催し、課長・次長・部長が出席して個別の事業について丁寧に説明を積み重ねた。
職員の確保と配置	応援職員の受け入れ	対口支援 ⁹ は有効であった。応援職員は年次で拡大し、ピーク時は約235名規模に達した。 業務の継続性から、半年～1年、あるいは2～3年といった中長期の派遣職員に業務をしっかりと担ってもらえ、非常に有効であった。
	受援体制の実務	受け入れに伴う協定・宿舍・家電・給与・手当等の実務は、市の受援担当が一括調整した。
	勤務環境と健康	発災後約1か月は長時間勤務・庁内宿泊が常態化した。支援の到着に伴い交代制へ移行した。
	職員のメンタルヘルスケア	臨床心理士を導入して支援を行い、その後、人事課でカウンセラーを採用し、常時対応できる体制を整えた。 看護師も配置され、必要に応じて薬の処方を受けられるようになり、助かった。
市民参加・合意形成	市民参加の体制	「絆と協働による共鳴社会」という考えの下、市民の声を反映する必要があると位置づけた。
	市民検討委員会の設置	住民、町内連合会、商工会議所、PTAなどを含めた29名による市民検討委員会を設置した。
	市民参加の方法	懇談会やアンケート、説明会を重ねた。
	住民説明会の実態	震災復興計画の素案を持って住民説明会を開いたが、仮設住宅整備の遅れにより「住むところをどうするのか」という住宅問題に議論が集中し、不満等の御意見を受け止める場になった。
	合意形成の成果	市民懇談会やアンケートに9か月を要したが、丁寧に説明を進めたことで後の合意形成は円滑だった。

9 対口支援：総務省の「応急対策職員派遣制度」に基づき、被災市区町村に対して、都道府県又は指定都市を原則1対1で割り当て、避難所の運営や罹災証明書の交付等の災害対応業務を支援するために応援職員を派遣する仕組み（「対口支援チーム」の派遣）である。https://www.soumu.go.jp/main_content/000857951.pdf

区分	項目	石巻市の対応
その他	人員確保に関する教訓	早期に専任組織を立ち上げ、計画・財源・制度設計に集中できる人員を確保することが有効である。
	震災復興計画策定の体制に関する教訓	復興は「政策・計画」(ソフト)と「基盤整備」(ハード)の両輪で進める必要があるが、部が分かれていると摩擦が生じやすい。
	コミュニティに関する課題	被災者の住まいの移行が重なり、コミュニティが分断されたことが、現在の石巻市の課題につながっている。
	住宅・用地確保の課題	仮設住宅(1万3千戸)が整備できず避難所解消が進まなかった。公用地が仮設に埋まり、後に企業誘致が難しくなった。
	水産業復興の状況	水産加工業ではグループ補助金を活用したが、既存の借金を抱えた事業者は再建が難しく、200社から120社に減少した。 工業は9割が復旧したが、水産加工業は再建後も半分しか稼働しない事業所も多く、販路、人手不足、輸出対応が課題だった。
	マニュアル整備の重要性	事前の明確なマニュアルはなく現場対応に委ねられたため、人が替わっても何をすればよいか分かる仕組みを整備することが重要である。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

2-3-4 ヒアリング調査の実施結果（熊本市）

図表2-18 熊本市ヒアリング結果（概要）

区分	項目	熊本市の対応
組織体制	復興部の設置と位置づけ	<p>5月6日に政策局内に復興部を新設した。政策局内に設置したのは、総合計画策定の経験と庁内調整力を活かすため。</p> <p>初期体制は40名で構成された。復興総務課（災害救助法、国への要望、復興計画の立案等）、生活再建支援課（生活再建支援制度、総合相談窓口等）、住宅再建支援課（仮設住宅の管理、入居者の相談等）に分かれ、役割分担を明確化した。</p>
	復興本部設置の背景と目的	<p>災害対策本部が応急対応を担う一方、復旧・復興を効果的かつ迅速に推進するため、市長の強いリーダーシップのもと、震災から約20日後の5月9日に市長を本部長とする復興本部を設置した。市内地域間で被害程度に差がある中、水道の断水解消や避難所となっていた市立学校の順次再開等の状況も踏まえ、市全体として総力をあげた復旧・復興に向け、基本方針を示し震災復興計画を策定していく必要がある状況だった。</p>
震災復興計画策定プロセス	震災復興基本方針の策定	<p>復旧・復興の方向性を早期に示すため、政策局で方針のたたき台を作成し、5月9日に開催された第1回震災復興本部において、基本方針を公表した（震災から約30日以内）。</p>
	震災復興計画策定の基本姿勢	<p>総合計画で掲げためざすまちの姿を震災後も変わることのない目標として掲げ、総合計画との整合を図った構成とした。コンサルタントは活用していない。</p>
	外部事例の活用	<p>仙台市・神戸市の震災記録誌を熟読し、過去事例を参考にした。他都市職員の派遣支援や電話での助言も受けた。</p>
	市民参加の実施	<p>「復興座談会」を開催し、地域の代表者や各種団体の意見を聴取した。</p> <p>ワークショップやアンケート、パブリックコメントを実施し、多くの若者（高校生・大学生）も参加した。</p>
	策定までの経緯	<p>市議会（特別委員会）や各分野の有識者で構成する震災復興検討委員会での審議、市民への意見聴取を経て、発災から半年後の10月14日に震災復興計画を策定（議決）した。</p> <p>平時からの市民参加の仕組みやノウハウの蓄積が、災害時の迅速な対応につながった。</p>

区分	項目	熊本市の対応
震災復興基本方針・震災復興計画の内容	基本方針の理念	「市民力・地域力・行政力を結集し、安全・安心な熊本の再生と創造」を全体にかかるスローガンとして掲げた。
	重点的な取組	「復興重点プロジェクト」として、被災者の生活再建支援のほか、熊本市民病院の再建や熊本城の復旧等を位置づけた。
	既存計画の変更(防災機能)	桜町・花畑周辺地区の再開発計画では、帰宅困難者の受入等の役割を果たせるよう、防災・減災機能を見直した。
財政	財政方針	応急・復旧にかかる費用を迅速に試算し、必要な財源を確保する方針を決定した。
	専決処分の活用	通常の予算編成では間に合わないため、専決処分を活用した。 「議会開催まで待てない緊急性」(仮設住宅契約や生活再建支援など)を判断基準とした。
	専決予算の規模	5月6日に市長専決で81億円の補正予算を組成した。 被災者住宅支援事業78億円、災害弔慰金・見舞金7,700万円などが専決対象となった。
	国・県との連携	国への要望を繰り返し実施し、熊本県に対し復興基金約500億円が交付される仕組みが構築された。復興基金はハード・ソフト両面に充当可能であった。
	市単独事業の財源捻出	既存事業の先送りや凍結により財源を捻出した。財政課が全庁に事業見直しを呼びかけ、投資的経費の先送りを優先的に実施した。
	災害救助法に基づく費用	避難所運営や物資対応の人員費など、災害救助法に基づく費用は国費で賄われた。
	財政対応の教訓	財政調整基金など、危機対応のための財源確保策を平時から準備すべき。国や県への要望書のテンプレートや交渉手順を事前に整備しておくべき。
	契約手続き	発災直後の入札困難な状況下で随意契約を実施した。正当性確保のため、災害救助法や内部ルールを根拠とした。 簡易プロポーザルや随意契約を活用し、迅速化を図った。透明性確保のため記録を残し、内部チェック体制を整備した。 迅速性を重視し、信頼性の高い事業者を基準に決定した。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

区分	項目	熊本市の対応
議会対応	議会とのコミュニケーション	喫緊の課題について市議会へ迅速に説明し理解を得るとともに、市議会議員を通じた被災地域からの緊急要請等に対しても柔軟に対応する必要があった。
	特別委員会の設置	6月10日に「熊本地震からの復旧・復興に関する調査特別委員会」を設置し、熊本地震に関する情報共有を集約化・効率化した。復興に向けた基本方針や復興計画の素案等を執行部から報告し、審議を行った。
職員の確保と配置	復興部の人員配置	政策局に復興部を新設し、総合計画策定事務経験者や福祉、財政分野の経験者など、専門性を持つ人材を集めた。
	初動期の配備	避難所運営や物資対応に職員を集中配置するため、各局に避難所等を割り当て、局内で職員をローテーションすることによって、職員の疲弊を防ぐとともに引継ぎしやすい仕組みを構築した。 市民病院が被災したため、市民病院所属の看護師を避難所や仮設住宅等へ派遣し、避難者の健康管理に従事させた。
	応援職員の受け入れと課題	他都市からの応援職員を受け入れたが、宿泊場所の確保が課題となった。 民間施設や自衛隊の協力に加え、競輪場選手宿舎やJR職員住宅の活用など柔軟な工夫を行った。
	受援体制の教訓	応援職員の宿泊場所確保が復旧・復興のスピードを左右するため、ホテルや公共施設との事前協定等も有効である（災害の規模によるが、対象範囲は広範囲であることが望ましい。）。
その他	NPO・民間団体との連携	当初個人情報保護等の課題があったが、被災者台帳の作成や訪問支援において、外部団体の協力が被災者の生活再建支援に大きく寄与した。外部団体との連携においては、個人情報管理等を含めた仕組みを事前に整理しておくことで、迅速な対応につながると考えられる。
	他都市事例活用の教訓	他都市の震災記録誌は非常に有用であり、各部署が記録誌を参考にしながら、今後生じる状況を事前に想定し、臨機応変に対応していく柔軟性が求められる。

2-4 第2回ワークショップを通じた、ヒアリング結果を踏まえた特別区全体の震災復興マニュアルの具体的な改善策の検討

ヒアリングにより明らかになった被災自治体3市の実際の取組を踏まえ、特別区全体の震災復興マニュアルの具体的な改善策を第2回ワークショップにて検討した。

なお、熊本市ヒアリングについては、予定していたヒアリング日程の直前に起きた豪雨災害への対応により延期となったことから、本ワークショップは仙台・石巻市のヒアリング結果についてのみ検討を行い、熊本市のヒアリング結果を踏まえた検討は別途実施した。

第2回ワークショップ結果を2-4-1に、別途実施した熊本市ヒアリング結果報告を2-4-2に示す。

2-4-1 第2回ワークショップの概要

(1) 仙台市・石巻市ヒアリング結果の報告

はじめに、仙台市・石巻市へのヒアリングを行った世田谷区研究員より、ヒアリング結果を踏まえた、内部事務手続きをマニュアル化するうえで検討すべき点について報告があり、研究員全体への共有がなされた。

図表2-19 仙台市・石巻市ヒアリング結果に関するコメント（概要）

項目名	仙台市・石巻市におけるヒアリング結果の整理
復興本部体制	<ul style="list-style-type: none"> 事前にマニュアルを整備していなかったため、当時は企画部門も避難所運営など災害対応に追われるなか、急遽復興基本計画の策定が決まり体制を整えた。 人数などの具体的な記載は難しいが、復興本部の職員を専任で配置する必要性がある。
復興推進本部の体制と運営	<ul style="list-style-type: none"> 復興推進本部は庁議メンバーと重なる点を踏まえ、庁議の前後に会議を設けて運用していた。災害対策本部の後ろに置くよりも、庁議に併せる方が調整しやすい。 既存の会議体と連動させて開催できるよう想定しておくことが望ましい。 日程調整や運営は事前に決めておかないと円滑に進まない。

項目名	仙台市・石巻市におけるヒアリング結果の整理
震災復興計画の策定	<ul style="list-style-type: none"> 石巻市では復興計画策定部門と都市整備部門が分かれていた。 仙台市では、復興本部の本部長が建築職の区長であったため、ハード部門との調整が円滑に進んだ。 技術知識を持ちつつ事務職として「通訳的役割」を担い、実務調整を行える専門職の配置が望ましい。
震災復興基本方針・震災復興計画	<ul style="list-style-type: none"> 最も重要だと感じたのは、復興に着手するための判断基準である。 震災復興計画に着手する判断要素をあらかじめ整理し、特別区として基準を検討・列挙しておくことが望ましい。
震災復興計画策定のプロセスと時期	<ul style="list-style-type: none"> まず「復旧方針」を示したうえで「復興方針」を立てる。市民が生活の保障も見えない中で復興方針を示すことは受け入れがたく、段階を踏んだ方針策定が望ましい。 特別区においても、基本方針の策定期間の適否について再検討が必要 復旧は、避難所から仮住まいへの移行、災害ごみ処理、ライフラインの回復など暮らしの再建。復興は都市整備が中心。東京都においては「暮らし・住まい・まち」の三本柱で総合的に復興計画を示すことが望ましい。 都市復興には地域産業（なりわい）の回復も不可欠
基本計画（マスタープラン）との関係	<ul style="list-style-type: none"> 仙台市は「震災復興計画」と「基本計画」をほぼ同時に策定 石巻市は別々に作成したため、両計画の記載に一部乖離 「震災復興計画」と「基本計画」の関係や、それに紐づく「実施計画」の整理方法を明確にしておくことが望ましい。
コンサルタントの活用	<ul style="list-style-type: none"> 仙台市はコンサルタントをほとんど使わなかった。 石巻市はコンサルタントに随意契約で委託、有識者会議の運営なども任せた。計画の核心部分は行政と有識者が練り上げ、コンサルタントは事業の取りまとめや作業面での支援 コンサルタント以外にも大学や国からの派遣者など多様な外部人材を活用できる。
住民への情報発信	<ul style="list-style-type: none"> 仙台市は災害発生から約1年半後に「復興レポート」を作成、議会報告と市民説明。最新情報を議会と市民が共通して把握できる仕組み 議会と住民が共有できる情報ツールの整備を検討すべき 災害初期から災害対策本部レポートなどの形で丁寧に情報共有する体制を整える必要

項目名	仙台市・石巻市におけるヒアリング結果の整理
議会との関係	<ul style="list-style-type: none"> 復興施策は新規事業としての性格があることを踏まえ、仙台市・石巻市とも専決処分を極力避け、臨時会で承認を得ていた。 議会との密なコミュニケーションを重視 仙台市は災害発生から約1年半後に「復興レポート」を作成、議会報告と市民説明。最新情報を議会と市民が共通して把握できる仕組み（再掲）
契約関係	<ul style="list-style-type: none"> 石巻市は特例を設けず既存手続で契約事務を進めた。 仙台市は種別ごとに契約特例を設定して事務を進めた。 あらかじめ「どの契約は特例とし、どれは通常とするか」をマニュアルで区分しておくことが望ましい。
資金繰り	<ul style="list-style-type: none"> 現金不足は仙台市・石巻市とも発生しなかった。
人員体制	<ul style="list-style-type: none"> 災害対策本部が慌ただしい中で、復興業務に人員をどう確保するかが課題 避難所支援職員の疲労回復を考慮しつつ円滑に人員を割り振る体制づくりが重要
記録の重要性	<ul style="list-style-type: none"> 仙台市では特に記録を残す重要性が強調された。各区が震災復興マニュアルを改定・更新する際、「1年の記録」は極めて有用な参考資料となる。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

(2) 第2回ワークショップ「復興計画策定に向けた特別区における対応方策について」

仙台市・石巻市ヒアリング報告を受け、第2章2-2-1で詳説した第1回ワークショップにより、引き続き検討が必要となった以下の6点（再掲）について、特別区の震災復興マニュアルの改善策をグループに分かれて検討した。

- ① 復興体制（庁内）：事務局の体制について、どのようなメンバー構成、どのような規模で考えておけばよいか。
- ② 復興計画策定の推進体制：計画策定における区民等の参画について、区民、有識者など、どのような人・組織がどのようなかかわり、位置づけ（策定主体？意見？）を考えればよいか。
- ③ 復興計画策定プロセス：報告・情報共有について、議会への報告、（マスコミ含む）区民への情報共有について、どのような方法で行えばよいか、共有にあたり何を重視すべきか。
- ④ 復興計画の考え方：復興計画と総合計画との関係について、総合計画との整合をどのように図るかを想定しておけばよいか。
- ⑤ 復興計画の構成：基本方針の作成について、地域特性としてどのようなことを考慮しておけばよいか、あらかじめ作成しておくことで考えておくべきポイントはないか。
- ⑥ 予算の確保：財源をどうするか。（復興交付金が出るかどうかかわからない。）

検討にあたっては、各グループで具体的な改善策を付箋に書き出して模造紙に整理した。

(3) 第2回ワークショップ結果

図表2-20 仙台市・石巻市ヒアリング結果を踏まえた、特別区全体の震災復興マニュアルの具体的な改善策

テーマ	主な意見
事務局の体制	<ul style="list-style-type: none"> • 本部長：政策経営部長 ⇒ハード系・ソフト系の部局を立ち上げる。 • 政策経営部長が適任でない場合は代替の人材に交替、復興企画課長が中心的役割を担う。 • 政策課長、都市整備部の庶務担当課長も要となる。
計画策定における区民等の参画	<ul style="list-style-type: none"> • 災害復興は、区民の関心と参画意欲が最も高まる機会 • 区民参加・協働の機会を積極的に設ける姿勢が震災復興後の地域づくりにもつながる。
報告・情報共有	<ul style="list-style-type: none"> • 現在の状況を常に示すしくみが不可欠（「復興リポート」「災害対策本部レポート」など） • 適時発信・公表するだけでなく、誰でも随時閲覧できる状態にしておく。 • 議員からの意見は個別対応ではなく議会できりまとめたうえで提出してもらうことが望ましい。
震災復興計画と総合計画の関係	<ul style="list-style-type: none"> • 専門性をもつ職員が主体的に取り組む必要（トップの関与は限定的） • 地域性に配慮して策定している総合計画に、災害特有の要素を上乗せした復興計画が望ましい。 • 特別区の産業政策（特に中小企業支援）には都の支援が不可欠であり、都との整合が重要
基本方針の作成	<ul style="list-style-type: none"> • 復興方針の策定主体の検討：役所主導／有識者を含む復興検討委員会との体制
その他	<ul style="list-style-type: none"> • 緊急時、復旧時だけでなく、復興期にも主役となる人たちと災害協定を結ぶことは重要（復興段階を見据えた協定の活用）

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

2-4-2 熊本市ヒアリング結果報告の概要

熊本市のヒアリングに参加した世田谷区研究員より、仙台市・石巻市同様、ヒアリング結果を踏まえた、内部事務手続きをマニュアル化するうえで検討すべき点について報告があり、研究員全体への共有がなされた。

図表2-21 熊本市ヒアリング結果に関するコメント（概要）

項目名	熊本市におけるヒアリング結果の整理
専管組織の体制	<ul style="list-style-type: none"> 熊本市では総合計画を策定した直後の被災であり、総合計画策定業務を担当した職員を含めたことが、迅速な震災復興計画の策定につながった。
復興計画を策定する判断基準	<ul style="list-style-type: none"> 熊本市では、地震発生以前は震災に対する認識があまり高くなく、職員自身の地域防災計画への理解が十分でなかった側面があった。 被害の地域差や訓練の乖離も課題となった。 4月末に水道復旧の日途が立ち、ゴールデンウィーク明けの学校再開といった流れもあって、熊本市として復興計画を早期に策定し、方向性を示したいという強い意向があった。
専決処分	<ul style="list-style-type: none"> 熊本市では、81億円の補正予算を専決で決定した事例があった。 生活再建など緊急性の高い経費については、専決等で迅速に対応することが必要な場合も考えられる。 ただし、専決がなじまないケースもあるため、被災時の状況に応じて、選択肢の一つとして検討することが適切と考える。
議員からの個別要望への対応	<ul style="list-style-type: none"> 熊本市では議会事務局が窓口を一元化したのが、議員から執行部への直接の申し入れが多く見られた。こうした周知の難しさや実態もある。
受援受け入れ体制	<ul style="list-style-type: none"> 被災直後は応援職員の宿泊場所が不足し、受け入れ体制が整っていなかった。 ホテルや公共施設と事前に協定を結び、宿泊場所を確保することも有効である。

第3章

被災自治体における 震災復興の手続き等



文献調査及びヒアリング調査結果を基に、被災自治体3市の震災復興計画策定に関する手続き等を整理した。

3-1 震災復興計画策定までの主な取組の流れ

被災自治体3市の復興に係る取組状況について、震災復興計画策定までのプロセスを整理した。

3-1-1 震災復興計画策定までの被災自治体3市の取組状況

(1) 仙台市

仙台市では、発災後1週間で復興に向けた計画の検討を開始し、復興担当部署の立ち上げと基本方針の策定を3週間ほどで行っている。これは、当時、発災した月末に策定を予定していた新総合計画があり、ちょうど新総合計画策定に関わっていた部署が、震災復興計画の検討を行ったという経緯があった。

震災復興計画策定までの流れとしては、震災復興基本方針が最初で、その後市民の意識調査・有識者の助言を受けた後、復興ビジョンを策定している。これを骨子として復興計画を策定していくこととなり、検討会議を立ち上げ、並行して市民の意見交換も行い、中間案を公表してからパブリックコメントなどを経て11月末に震災復興計画策定に至る。

(2) 石巻市

石巻市は復興対策室を1か月後に立ち上げ、それから1週間弱のうちに復興推進本部を立ち上げた。災害対策本部と並行して復興推進会議を開催している。

復興推進本部の設置後2週間たらずで震災復興基本方針を策定した後、市民も参画する「震災復興基本計画市民検討委員会」を設置、並行して市民の意見交換を行う場を設けている。

特に石巻市の場合、津波による被災が大きく、復興にあたって浸水シミュレーションを行っていたこともあり、震災復興基本計画素案の公表は当初の計画よりやや遅れて8か月後の11月になった。

素案が公表されてからは、仙台市、熊本市と同様、パブリックコメントや意見交換会などを行い、計画策定の運びとなっている。復興計画は発災から約8か月後の12月に策定した。4月27日時点で「9月議会説明→10月パブリックコメント→12月策定」という工程を明示したことにより、全体の流れが定まり、組織の動きが良くなった。市民や議会への説明・合意形成を丁寧に重ねることが、結果として計画策定の円滑化につながっている。

なお、石巻市は、総合計画の策定期期と重ならなかったことから、方向性についてではなく、具体的な実施計画のほうで復興計画との整合を図っており、平成24～26年度の総合計画実施計画と震災復興基本計画実施計画の平成23～26年度版が合併して策定されている。

(3) 熊本市

熊本市では、復興本部を設置する前に、復興部を庁内に新設している。また、基本方針は第1回復興本部において策定しており、早いタイミングで復興計画の素案も作成している。

熊本市の場合、発災直後に仙台市からの職員派遣の支援があり、東日本大震災の被災地である仙台市の災害対応（応急復旧・復興）の経験や記録誌等の情報共有を受けている。これらを参考にしつつ対応を行っていたこともあり、復興計画策定までが早いタイミングで行うことが可能になったと考えられる。

また、4月に新総合計画をスタートさせた直後の被災であったため、総合計画で掲げためざましちの姿の実現を震災後も変わらない目標としたことも、早くからの素案作成を可能にしたのではないかと考えられる。

基本方針策定後は、有識者による検討委員会を立ち上げ、市議会特別委員会での審議や市民からの意見聴取も踏まえながら素案を公表、パブリックコメントを経て10月14日に計画策定（議決）に至っている。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

3-1-2 被災自治体3市における震災復興に関する手続きの実態把握

被災自治体3市に共通する事項は、以下のとおりである。

- ・ 復興本部の設置には発災から1か月程度を要する。
- ・ 復興本部の設置の前に準備部門を設置している。
- ・ 復興本部は市長・副市長はじめ局長・部長級で構成している。
- ・ 震災復興基本方針は復興本部の設置と同じくらいのタイミングで策定している。
- ・ 発災後の早い段階から市民・専門家が参画している。
- ・ 震災復興計画策定には、検討会議/委員会を設置し、市民・専門家が参画している。
- ・ 震災復興計画は発災から6か月～9か月で策定している。

特に、復興本部の設置が実態では1か月程度要することや、震災復興計画策定のための市民会議や有識者の助言がかなり早い段階から必要とされたことから、復興の検討においては「迅速なトップ判断」と「じっくりと納得する合意形成」の2つの流れがあることが分かり、特別区の震災復興マニュアルへの反映ポイントとして検討の余地が高いと考えられる。

一方、3市で異なる事項は、総合計画策定を活用もしくは整合を取る形で震災復興計画を考えていること、震災復興基本方針策定のあと復興計画策定までの流れには少しずつ違いがあることが挙げられる。

そのため、特別区の震災復興計画策定までのプロセスにおいても、各区、基本計画（総合計画/アクションプラン）の活用や、業務継続計画（BCP）、地域防災計画、受援計画等、関連する計画との整合を図りながら策定することが重要である。

図表3-1 震災復興計画策定までのプロセス（被災自治体3市の比較概要）

経過期間	仙台市	石巻市	熊本市
当日	災害対策本部の設置	災害対策本部の設置	災害対策本部の設置
1週間	(復興に向けた計画の検討開始)		
1か月	震災復興担当 (兼務発令) 震災復興基本方針の策定 (市民・専門家の参画) 震災復興本部設置	復興対策室の設置 震災復興推進本部の設置 震災復興基本方針の策定 震災復興推進会議の設置 (市民・専門家の参画)	復興部の新設・震災復興本部の設置 震災復興基本方針の策定 (市民の参画) (市議会特別委員会の設置)
2か月	(市議会特別委員会の設置) 震災復興ビジョン(案)骨子決定 (市民・専門家の参画) 震災復興ビジョン発表		(市民の参画) 震災復興検討委員会の設置(専門家の参画)
3か月	(市民・専門家の参画) (市民・専門家の参画)	震災復興基本計画市民検討委員会の設置 災害に強いまちづくり(基本構想)の公表 (市民の参画)	(専門家の参画) (市民の参画)
4か月	復興検討会議の設置 (市民・専門家の参画)		震災復興計画素案の公表(パブリックコメント) (市民の参画)
5か月		震災復興基本計画(骨子)の策定	(専門家の参画)
6か月	震災復興計画(中間案)決定 (パブリックコメント) (専門家の参画)		震災復興計画の策定
7か月	(市民の参画)		
8か月		震災復興基本計画(素案)の公表	
9か月	震災復興計画の策定	(パブリックコメント) (市民の参画) 震災復興基本計画の策定	

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

3-1-3 地域防災計画の震災前後の比較

基礎自治体の災害対応における基本計画である地域防災計画について、震災前後における震災復興計画策定等に関する記載内容（改良を加えているため、最新版）の差異を見ることにより、被災自治体3市がよりよい震災復興計画の策定に向けて重視した点を整理した。

(1) 仙台市

復興方針の考え方として、「迅速な復旧」と「中長期的な計画的復興」を明記し、さらに、緊急度と優先度を勘案して事業の重点化を行うことが明示されている。また、震災後に重視されたものとして、復興方針の決定、市民参画、多様な意見や視点の尊重、復興計画検討会議、総合計画との関連等が挙げられている。

さらに、具体的な復興事業内容は大きく削除された。震災復興計画が、あくまで基本計画として柱になるものとの方向を明示するかたちになったと考えられる（図表3-2）。

図表3-2 震災前後の地域防災計画からみた、震災復興計画策定等に関する重視項目の概要（仙台市）

項目	仙台市の変更点
復興方針の決定	震災復興方針の決定の明示/震災復興計画の策定の明示
市民参画・協働	以下を明示 <ul style="list-style-type: none"> ・地域コミュニティ、産業構造、関係機関との調整 ・市民等の意向の尊重、協働 ・地域コミュニティの維持、回復、再構築
多様な視点	以下を明記 <ul style="list-style-type: none"> ・多様な主体の意見の反映 ・様々な立場からの視点の尊重
関係機関との連携	地域コミュニティ、産業構造、関係機関との調整を明記
検討委員会の重視	復興推進本部→復興検討会議→意見交換・パブリックコメント・調整（検討会議が先行）
総合計画との関連	総合計画等の上位計画との関係を図る旨を明記
復興の考え方	「迅速な復旧+中長期的な計画的復興」を明記
緊急度・優先度の勘案	優先的な復旧対策方針+復興に向けた中長期的な取組方針 緊急性や優先度を勘案した事業の重点化
復興事業内容	震災復興計画に盛り込む復興事業内容の具体的項目を削除

(2) 石巻市

石巻市では、震災後に重視されたものとして、復興方針の決定、市民参画・協働など地域との合意形成、女性・要配慮者の参画等、**図表3-3**の項目が挙げられている。

また、仙台市同様、具体的な事業内容は削除された。さらに、大規模災害時の場合と市街地の場合に関する記載が追加されている。そのほか、災害復興基金に関する記載と、早い段階からの、国・県・他の自治体への職員の派遣要請も追記されている。

図表3-3 震災前後の地域防災計画からみた、震災復興計画策定等に関する重視項目の概要
(石巻市)

項目	石巻市の変更点
復興方針の決定	復興方針の決定の明示
市民参画・協働	市民との協働の明示 地域全体の合意形成を明示
多様な視点	女性・要配慮者の参画の明示
関係機関との連携	関係機関との協議の追加
検討委員会の重視	※震災復興計画策定のフロー内容は同じ
復興事業内容	震災復興計画に盛り込む復興事業内容の具体的項目を削除
その他	職員派遣要請の明示 大規模災害時の場合を追記 市街地の場合を追記 災害復興基金を追記

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

(3) 熊本市

熊本市については、震災後に重視されるようになったものとして、復興方針の決定、市民参画・協働、多様な市民の意見等の反映など地域との合意形成、関係機関との連携等、**図表3-4**の項目が挙げられている。

図表3-4 震災前後の地域防災計画からみた、震災復興計画策定等に関する重視項目の概要
(熊本市)

項目	熊本市の変更点
復興方針の決定	復旧・復興の方向性（基本方針）を定める旨を明記
市民参画・協働	市民・地域・行政が分担、相互補完、連携して取り組むこと、積極的な市民参画を明記
多様な視点	多様な市民の意見等の反映を反映
関係機関との連携	関係機関との連携、調整を明記
検討委員会	委員会の位置づけ、役割の具体的内容を明記
総合計画との関連	総合計画等と整合を図る旨を明記
復興の考え方	「生活再建・経済再生の一日も早い実現」を明記
復興本部	復興本部の位置づけ、役割を見直し、具体的内容を明記
復興事業内容	震災復興計画に盛り込む復興事業内容の具体的項目を削除

3-1-4 地域防災計画の震災前後の比較からみた、震災復興計画策定等に関する被災自治体3市の重視項目の特徴

3市とも重視したものとしては、復興方針の決定、市民参画・協働、多様な視点、地域コミュニティを含む関係機関との連携、検討会議・委員会の設置、計画内容の具体的項目削除がある。2市が重視したものとしては、総合計画との関連、復興の考え方がある。その他、参考になるものとして、職員派遣要請、地域事情、災害復興基金の追記、復興本部の位置づけ・役割の明記や具体化などがある。

以上の特徴から、特別区の震災復興マニュアルへの反映ポイントを考えると、3市に共通する重視事項は重要度が高いとみなし、以下の項目についての検討が優先されると考えられる。

- ① 復興方針を定める旨の明示
- ② 市民（地域）の参画、協働の明示
- ③ 多様な視点・意見の反映
- ④ 関係機関との連携、協議、調整の明示
- ⑤ 検討委員会（会議）の位置づけ、具体的役割の明記

その他、以下の項目についても、被災の実態を踏まえた事項として検討の余地があると考えられる。

- ① 総合計画等との整合を図る旨の明示
- ② 緊急度、重要度を勘案した事業の重点化
- ③ 職員派遣要請の明示
- ④ 災害復興基金の追記
- ⑤ 復興本部の位置づけ・具体的役割の明記

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

図表3-5 震災前後の地域防災計画からみた、震災復興計画策定等に関する重視改善項目の特徴（3市の比較）

項目	変化点	仙台	石巻	熊本
復興方針の決定	復興方針を定める旨を明示 復興計画策定の目的等の明示	○	○	○
市民参画・協働	以下を明示 ・市民等の意向の尊重、協働、 ・市民・地域・行政が分担、相互補完、連携 ・積極的な市民参画 ・地域コミュニティの維持、回復、再構築 ・地域全体の合意形成	○	○	○
多様な視点	以下を明示 ・様々な立場からの視点の尊重 ・多様な主体の意見の反映 ・多様な市民の意見等の反映	○	○	○
関係機関との連携	以下を明示 ・地域コミュニティ、産業構造、関係機関と連携、調整 ・関係機関との協議	○	○	○
検討委員会	復興推進本部→復興検討会議→意見交換・パブリックコメント・調整（検討会議が先行） 委員会の位置づけ、具体的役割を明記 （方針の検討⇒専門的見地の活用、計画の審議）	○	○	○
震災復興計画に盛り込む復興事業内容	震災復興計画に盛り込む復興事業内容の具体的項目を削除	○	○	○
総合計画との関連	総合計画等の上位計画と整合を図る旨を明記	○		○
復興の考え方	以下の考え方を明記 ・迅速な復旧+中長期的な計画的復興 ・生活再建・経済再生の一日も早い実現	○		○
緊急度・優先度の勘案	優先的な復旧対策方針 +復興に向けた中長期的な取組方針 緊急性や優先度を勘案し事業を重点化	○		
職員の派遣要請	職員派遣要請を明示		○	
地域事情	大規模災害時の場合を追記 市街地の場合を追記		○	
災害復興基金	災害復興基金を追記		○	
復興本部	復興本部の位置づけ、役割を見直し、具体的内容を明記			○

3-2 復興にあたり設置された組織及び会議体

被災自治体3市の復興に係る取組状況について、震災復興計画策定までに設置された組織体及び会議体の特徴を整理した。

3-2-1 被災自治体3市の復興に係る組織及び会議体

(1) 仙台市

仙台市では、4月1日に「復興基本方針」を発出したが、その内容は実質的には復旧の方針だった。同日13名を兼務で発令し、そのうち3名を専任とした。5月1日には企画調整局を廃止、「震災復興本部」を設置し、16名を別途専属発令した。先に専任として発令された3名は、震災復興本部に移された。

技術系区長が本部長に、技術系の局次長が副本部長に就任、局担当が総務・調整班と計画班で構成される。震災復興本部の中に事務局として震災復興室があり、庁内の会議は震災復興推進本部が実施した。

災害直後の初動対応は地域防災計画上災害対策本部が担うべきとされており、事前復興計画もない中では「復興」は次のステージの対応とならざるをえなかった。結果的にも復興本部を設置すれば、復旧業務までが加わり万能的に扱われやすくなるため、「交通整理」が不可欠であった。

図表3-6 復興に向けた庁内組織体制（仙台市）

項目	仙台市 (日数は3月11日の発災から数えている。)
本部	震災復興本部（51日後に設置） 目的：復興計画の策定、復興施策の総括 構成：局担当（総務・調整班、計画班）
事務局	震災復興本部震災復興室（51日後に設置） 目的：庶務（諸政策の推進：企画・立案・調整） 構成：部担当（課制なし） ※震災復興本部内に設置
会議体	震災復興推進本部会議（52日後から実施） 目的：全庁的な合意形成・連絡調整・計画的推進 構成：市長、副市長、危機管理監、震災復興本部長、総務企画局長、財政局長、市民局長、健康福祉局長、子供未来局長、環境局長、経済局長、都市整備局長、建設局長、青葉区長、宮城野区長、若林区長、太白区長、泉区長、会計管理者、消防局長、教育長、水道事業管理者、交通事業管理者、ガス事業管理者、病院事業管理者

震災復興基本方針、震災復興計画策定にあたっての検討組織としては、復興ビジョン策定後の6月からは「東部まちづくり」「被災宅地」「生活再建」「エネルギー」「経済復興」などのワーキンググループを設置、次部長級の組織横断的なメンバーで編成した。当初はハード整備中心の想定であったが、神戸市の事例からも、実際には生活再建が最も長く続く課題であったため、一言で片付けられるものではないことが明らかになっている。

また、震災を体験し、市にゆかりのある方の知見を得るため、仙台に関わりのある有識者（議長：仙台商工会議所会頭、副議長：東北大学/宮城大学）による「仙台市震災復興検討会議」を7月に立ち上げ、下位グループとして東部地域検討ワーキンググループ（委員5名）を設置し集中的に議論した。

有識者による復興アドバイザーは農業や宅地・津波対策などの分野に限定して配置された。復興ビジョン策定後、復興計画策定作業が開始されたが、その際設置した復興検討委員会は、地元経済界、学識等の有識者による構成であった。委員会の議論は計画の骨格となったが、統合計画のように諮問・答申形式を取るのではなく、あくまで参考意見という扱いにとどめた。市職員が主導して直接地域説明やアンケート調査を重ねることで復興を前に進めた。市長も説明会に出席した。

市民参加の観点からは、避難所アンケートや地域説明会を通じ、市民の意見を直接吸い上げながら震災復興基本方針を固めた。「市の方向性を早く示してほしい」という切実な声が計画策定の大きな後押しとなった。

(2) 石巻市

震災直後は職員が避難所対応・物資対応に従事し計画立案は困難であったが、計画策定に専念できる直轄組織として4月11日に「復興対策室」（当初7名）を設置。その後、4月15日に「復興推進本部」を設置（庁議決定）した。「復興推進本部」は、災害対策本部と別組織として、市長・副市長・各部長、総合支所長といった庁議メンバーで構成された。第1回復興推進本部会議は4月27日に開催した。

復興推進本部の下に置かれた専門部会は各部の次長で構成され、「災害に強いまちづくり」「産業経済の再建」「生活再建」の三本柱に沿って分けられた。段階ごとに素案・中間整理・スケジュール等を本部へ報告した。復興推進本部会議は、庁議と併催とし、連動させて実施することもあった。

ハードとソフトの体制の両軸として、大きく「復興対策室」と「基盤整備課」の2部門が震災後設置され、対応にあたった。

復興対策室は、部横断で過去に計画作成経験のある職員を主に集めて7名で発足した。避難所当番から外れて計画と現状把握に専念できる体制とした。

復興対策室が各部にヒアリングを行い、情報を取りまとめて素案づくりを進めた。

基盤整備課は、建設部に5月1日付で基盤整備課（9名）を別立てで設置した。国土交通省直轄コンサルタントの支援を受けて検討を進めた。

復興対策室が方針・計画、交付金や各課事業の調整などソフト面を、基盤整備課が堤防・二線堤・避難道路等のハードを国土交通省と連携して設計・調整し担った。部が異なっていたため、両者の連携や役割分担は課題となったところもあった。

図表3-7 復興に向けた庁内組織体制（石巻市）

項目	石巻市 (日数は3月11日の発災から数えている。)
本部	復興推進本部（35日後に設置）
事務局	復興対策室（31日後に設置） 部横断で過去に計画作成経験のある職員を主に集めて7名で発足。避難所当番から外れて計画と現状把握に専念できる体制とした。復興対策室が各部にヒアリングを行い、情報を取りまとめて素案づくりを進めた。 「復興対策室」が方針・計画、交付金や各課事業の調整などソフト面を「基盤整備課」が堤防・二線堤・避難道路等のハードを国土交通省と連携して設計・調整し担った。
会議体	復興推進本部会議（47日後から実施） 目的：復興基本方針・復興基本計画の策定 構成：市長、副市長、総務部長、企画部長、河北総合支所長、雄勝総合支所長、河南総合支所長、桃生総合支所長、北上総合支所長、牡鹿総合支所長、生活環境部長、保健部長、福祉部長、産業部長、建設部長、病院局事務部長、教育委員会事務局長、会計管理者 専門部会：減災・まちづくり専門部会 生活再建専門部会 産業・経済再建専門部会 部会ごとに素案・中間整理・スケジュール等を本部へ報告。 本部会議は、庁議と併催・連動させて実施することもあった。

市民参加の観点では、「絆と協働による共鳴社会」という考え方の下で、市民の声を反映する必要があると位置づけた。市民検討委員会を設置し、住民、町内連合会、商工会議所、PTAなど29名が参加した。委員会は産業部会と生活部会に分かれ、特に生活再建の議論が多くなった。懇談会やアンケート、説明会を重ねた。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

また、学識者によるビジョン懇談会を5月に2回開き、理念や方向性の提示を受けた。冊子編集等の作業はコンサルタントを活用したが、計画内容の核心は行政と有識者で作成した。学識者には理念や将来像の提示を担ってもらい、復興の方向性を示してもらった。現場で必要となる意向調査やゾーニングの図面作成といった作業的・技術的な部分はコンサルタントに担ってもらった。それぞれ役割を分けることで、理念の提示と実務の進行を両立させた。6月には東北大学との包括的な連携体制が整い、都市計画分野の学生約100名が参加して団地ごとの住民ヒアリングを行い、状況把握に貢献した。

なお、市民参加においては課題も残った。復興計画の素案を持って住民説明会を開いたが、どの会でも結局「住むところをどうするのか」という住宅問題に議論が集中した。仮設住宅が整備できず避難所が解消できない中、説明会はほとんど不満等の御意見を受け止める場になった。

(3) 熊本市

熊本市は、5月6日に、総合計画策定の経験と庁内調整力を活かすため政策局内に復興部を新設し、復旧・復興に係る庁内調整を統括した。初動体制は40名で構成。「復興総務課」「生活再建支援課」「住宅再建支援課」の3つの役割分担を明確にした。復興総務課は災害救助法や国への要望、復興計画の立案等を、生活再建支援課は生活再建支援制度や総合相談窓口等の対応を、住宅再建支援課は仮設住宅の管理、入居者の相談等の対応を担った。

災害対策本部が応急対応を担う一方、復旧・復興を効果的かつ迅速に推進するため、5月9日に市長を本部長として、局長級職員等で構成する震災復興本部を設置し、庁内の復旧・復興に係る情報共有等を行った。また、各局・区の主管課長で構成する庁内連絡会議において論点整理と事前調整を行った。

復旧・復興の方向性を早期に示すため、政策局で復興方針のたたき台を作成し、5月9日に開催された第1回震災復興本部において震災復興基本方針を公表した。

震災復興計画の策定にあたっては、仙台市・神戸市の震災記録誌を熟読し過去事例を参考にするとともに、他都市職員の派遣支援や電話での助言も受けつつ、市職員で対応した。コンサルタントは活用しなかった。また、市民の意見を反映させるため、「復興座談会」を開催し、地域の代表者や各種団体の意見を聴取したほか、ワークショップやアンケート、パブリックコメントを実施した。ワークショップには、高校生・大学生などの若者も多数参加した。

図表3-8 復興に向けた市内組織体制（熊本市）

項目	熊本市 (日数は4月14日の発災から数えている。)
本部	震災復興本部（25日後に設置）
事務局	復興部（22日後に設置） 目的：復旧・復興に関する情報管理の一元化、統括 構成：政策局内 復興総務課（総務班、企画班） 生活再建支援課（生活支援推進班、総合相談窓口） 住宅再建支援課（仮設住宅等管理班、住宅相談支援班）
会議体	震災復興本部（25日後から実施） 目的：復旧・復興に係る全庁的な情報共有 構成：市長、副市長、政策局長、総務局長、財政局長、市民局長、健康福祉局長、環境局長、経済観光局長、農水局長、都市建設局長、中央区長、東区長、西区長、南区長、北区長、消防局長、上下水道事業管理者、交通事業管理者、病院事業管理者、教育長、議会事務局長、その他市長が指定する者 庁内連絡会議 目的：震災復興本部で協議を行う案件に係る論点整理、事前調整 構成：復興部長、全ての局等（局、区役所その他局に相当する組織をいう。）の主管課長及びこれに相当する職にあると市長が認める者

3-2-2 被災自治体3市の復興にあたり設置された組織体の特徴

復興に向け設置された市内の組織体制は、組織の名称や組織編成の設置/解散のタイミングなど詳細は自治体により異なるものの、被災自治体3市に共通している実態として、以下の特徴が挙げられる。

- ・ 本部/事務局/会議体の3組織を位置づけ
- ・ 復興本部は全庁体制で編成
- ・ 復興本部は局（市）レベルに位置づけ
- ・ 事務局組織は部課レベルに位置づけ

また、震災復興計画策定の推進体制としては、市内の組織体制だけでなく、市民が参画する会議体（検討会等）を設置し、有識者による助言を受けている。計画のビジョンやグランドデザインの作成など、意見の調査・とりまとめやアウトプットには外部コンサルタントを活用している自治体もある。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

3-3 震災復興基本方針、震災復興計画の特徴

被災自治体3市の復興に係る取組の主要な方向性を示す震災復興基本方針及び震災復興計画について、各市の特徴を整理した。

3-3-1 被災自治体3市の震災復興基本方針、震災復興計画

(1) 仙台市

① 仙台市の震災復興基本方針の特徴

仙台市の震災復興基本方針では、復興に向かうための概観を扉文の中に入っている。大規模な震災復旧対応も続くなかでの復興を迅速に行うため、「復旧から復興へ」と新たな段階に向かうこと、また、復興では「絆や協働」の観点が重要となることや、甚大な被害が発生したなかからの回復のため「安心と再生」が明示されている。これらのポイントについては、石巻市、熊本市でも同様の記載がある。

仙台市独自の特徴としては、東北を牽引する中心的役割をもつ自治体として、「仙台と東北」という観点を復興の姿勢に加えている。また、未曾有の規模の被災経験からの震災対策を復旧・復興のみならず事前の備えを強化した都市づくりとして伝えていく旗振り役となるため「防災・環境都市」を掲げている。

これらの背景を踏まえ、基本的な姿勢としては「絆」や「協働」を基調としつつ、「被災者」「日常生活」「経済」における安心と、「地域」「仙台市」「東北」の再生を軸に、復興の牽引役となる施策の方向性を打ち出している。施策方針は比較的詳しく描かれている。

図表3-9 震災復興基本方針の特徴（仙台市）

項目	仙台市
災害の背景、概観	扉文の中に記載 復旧から復興へ、新たな活動の段階 新しい次元の防災・環境都市 絆と協働 安心と再生
基本的な姿勢	「絆」や多様な主体の「協働」を基調として 被災者の「安心」 日常生活の「安心」 経済と地域の「再生」 仙台と東北の「再生」を推進
施策の方針	トータルケアの推進 日常生活の安心を支える 都市活力の再生 地域全体の復興を牽引
震災復興計画の進め方	体制の構築 復興計画の策定推進 予算の確保 要望活動の推進
備考	震災復興基本方針：全体で7頁 被害の概観に比べ、当面の施策方向が詳しい。

② 仙台市の震災復興計画の特徴

仙台市の震災復興計画は、復興ビジョンを反映させ、図表3-10のとおり総論、基本理念と復興の方向性、復興の目玉となるプロジェクト、具体的な施策、震災復興計画の推進の方向性についてまとめられている。計画の体裁はテキストを中心としたシンプルなもので、復興に向かう諸対策の指針を示す本文54ページと用語解説5ページ、震災復興計画の策定の経緯や被害状況・対応状況の記録、津波浸水シミュレーション結果を掲載する資料編117ページの構成となっている。

仙台市の特徴的な項目としては、「エネルギー施策（省エネ・新エネ）」や「防災の再構築」を図り「防災・仙台モデル構築」を推進するプロジェクトが挙げられる。また、大学など研究機関との連携や、復興の姿を発信する対外的な発信力に言及しているのも、東北を牽引する都市としての姿勢が反映されていると考えられる。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

図表3-10 震災復興計画の特徴（仙台市）

項目	仙台市
総論	計画の概要：目的、位置づけ、期間、構成 東日本大震災の総括 複合的な被害と課題 エネルギー供給のあり方への警鐘 「自助」、「自立」と「絆」、「協働」の拡大 東北の復興への始動
基本理念・方向性	減災を基本とする防災の再構築 エネルギー課題等への対応 自助・自立と協働・支え合いによる復興 東北復興の力となる経済・都市活力の創造
プロジェクト (特徴的なもの)	防災・仙台モデル構築 省エネ・新エネ 交流促進（都市の魅力と復興の姿の発信）
具体的な施策 (特徴的なもの)	大学や研究機関との連携 技術開発・人材育成支援 省エネ・新エネ対応型まちづくり 東北の復興を牽引するまちづくり
震災復興計画の推進	「絆」と「協働」による柔軟で創造的な推進 各主体の果たすべき役割 持続可能な財政運営と整合する計画の推進 復興特区の活用 実施計画による計画的な推進
備考	震災復興計画：本文54頁、用語集5頁、資料編117頁 文字中心、シンプル 資料編に計画の策定経緯、被害・対応状況の記録、津波浸水シミュレーション結果等を掲載

(2) 石巻市

① 石巻市の震災復興基本方針の特徴

石巻市の震災復興基本方針は3ページとボリュームは少なく、基本的な姿勢と震災復興計画の進め方が示されている。津波による被害が甚大であったことを背景に、「コミュニティ」「不安を安心に」「市民の夢や希望」「産業・経済の再生」など、震災からの回復と再生を中心に希望を失わず進むとした姿勢が強く現れている。

また震災（特に津波）被害の大きさを踏まえ、方針の背景に被害状況が比較的詳細に語られ、具体的な施策よりも、震災復興計画の進め方が詳細に掲載されている。対象地域が津波被害に限らず市内全体に及ぶこと、国・県への要請に言及している。

復興期間は概ね10年とされ、その中を復旧期・再生期・発展期のフェーズに分けて段階的な復興の進め方を示している。方針の段階から、震災からの復興が長期に及ぶことを明示し、復興の主体が市民・行政・民間の協働であることをうたっている。

図表3-11 震災復興基本方針の特徴（石巻市）

項目	石巻市
災害の背景、概観	復興の基本理念の背景として記載 コミュニティの芽生え 不安を安心に 市民が夢や希望を持てる計画
基本的な姿勢	基本理念として 災害に強いまちづくり 産業・経済の再生 絆と協働による共鳴社会の構築
施策の方針	(記載なし)
震災復興計画の進め方	復興期間：概ね10年（復旧期／再生期／発展期） 復興の主体：市民、行政、民間の協働 対象地域：市内全体 国・県への要請
備考	震災復興基本方針：全体で3頁 被害の状況は比較的詳しい／施策の掲載はない。 復興計画を10年の区切りで段階的に掲載

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

② 石巻市の震災復興計画の特徴

石巻市の震災復興計画は、本文が126ページとボリュームがあり、写真も多用されている。復興の背景として、震災による被害の甚大さと復興に向けての課題を冒頭に掲載し、市内の被害からの復旧状況と今後に生じる課題を概観することにより、関係する全ての人が共有して復興に向けた意識を合わせ、協働で取り組む方向性を示したあと、プロジェクトや施策などの具体的な掲載が続く。

津波による大きな被害からの復興であることを踏まえ、基本理念に土地利用の考え方が示され、具体的な施策の中で地域別整備方針が示されている。また、石巻市の特徴的なプロジェクトでは、津波被害と地域性を踏まえ、「観光戦略」「ボランティア」「スマートコミュニティ」などが並ぶ。

図表3-12 震災復興計画の特徴（石巻市）

項目	石巻市
総論	震災による被害状況と復興への課題 初期対応／避難所運営／内水排除の遅れと冠水 暮らしの復旧／産業の復旧 公共施設の配置と指定避難所のあり方 復旧・復興に向けた絆・協働の拡大
基本理念・方向性	基本理念 計画期間、復興の主体、対象地域 土地利用の考え方 まちづくり施策大綱
プロジェクト (特徴的なもの)	まちなか再生（新たな観光戦略となる再開発） 絆づくり（ボランティア等との連携） 石巻さきがけ（スマートコミュニティ等）
具体的な施策 (特徴的なもの)	施策大綱1 災害に強いまちづくり（体制構築含む） 施策大綱3 自然への畏敬、自然と共に生きる再生 施策大綱4 未来のために人・新たな産業を育てる 地区別整備方針（エリア区分、エリア別整備）
震災復興計画の推進	財源の確保 部門別計画の早期策定と進行管理・見直し 復興の実現のための体制づくり 震災復興特区制度の活用
備考	震災復興計画：本文126頁、資料7頁 写真など多め 第1章を割いて被害状況と復興への課題を記載

(3) 熊本市

① 熊本市の震災復興基本方針の特徴

熊本市の復旧・復興対応は、仙台市の復旧・復興対応を参考にしており、仙台市と類似する点がある。

方針は2ページで、このうち施策方針は要点をおさえたシンプルな箇条書きとなっており、熊本市を中心とした「都市圏全体の復興を牽引」する役割も明示している。

熊本市の震災復興方針は、「上質な生活都市」など総合計画で掲げた方向性を踏まえつつ、震災の状況を反映したものになっている。

図表3-13 震災復興基本方針の特徴（熊本市）

項目	熊本市
災害の背景、概観	基本的考え方の中に簡潔に記載 避難から復旧、復興へ 「安全・安心」と「元気・活力」、「地域経済」の回復 市民・地域と行政の協働による安全・安心で上質な生活都市の創造
基本的な姿勢	
施策の方針	被災者のトータルケアの推進 インフラや行政サービスの機能回復 地域経済の復興再生 安全・安心で上質な生活都市の実現 都市圏全体の復興を牽引
震災復興計画の進め方	復興計画の策定 組織体制の構築 予算の確保 要望活動
備考	震災復興基本方針：全体で2頁 施策方針はシンプルな箇条書き 仙台市の復興基本方針と類似する点がある。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

② 熊本市の震災復興計画の特徴

熊本市の震災復興計画は、本文38ページとシンプルな構成で、本文と同程度のボリュームの資料編に、震災復興計画の策定の経緯や被害状況や対応状況の記録を掲載する構成となっている。基本理念は震災復興基本方針の基本的な考え方を踏まえ、「避難から復旧、復興へ」と段階が変わっていくなかで、「安全・安心」で上質な生活都市を目指すものとしている。

熊本市のプロジェクトは、市の復興を牽引する緊急かつ重要なもので、波及効果の大きいものとしており、特徴的なものとしては、被災による地域への影響が甚大であった市民病院の再生と熊本城の復旧を掲げている。

図表3-14 震災復興計画の特徴（熊本市）

項目	熊本市
総論	「はじめに」として計画の概要を記載： 策定の趣旨 対象地域 位置づけ 期間 構成
基本理念・方向性	避難から復旧、復興へ 「安全・安心」と「元気・活力」、「地域経済」の回復 市民・地域と行政の協働による安全・安心で「上質な生活都市」の創造
プロジェクト (特徴的なもの)	熊本市民病院の再生 熊本城の復旧
具体的な施策 (特徴的なもの)	被災者のトータルケアの推進 協働によるまちづくり 防災・減災のまちづくり 「くまもとの元気・活力」の創出 都市圏全体の復興を牽引
震災復興計画の推進	市民・地域と行政の協働 行財政基盤の確立 復旧・復興事業の着実な推進
備考	震災復興計画：本文38頁、資料編32頁 資料編に計画の策定経緯、被害・対応状況の記録を掲載

3-3-2 被災自治体3市に共通する取組の特徴

被災自治体3市の震災復興基本方針・震災復興計画の内容は、被害の生じ方や総合計画の内容により自治体により詳細は異なるものの、共通している取組としては、以下が挙げられる。

① 震災復興基本方針

震災復興基本方針では、大きく分けて、復興の方向性として、災害の状況などの背景の概観と復興に向けた基本的な姿勢が記載され、続いて復興の進め方が示されている。

被災自治体の特徴としては、仙台市は、防災・環境モデルとして東北を牽引する姿勢を示している。

石巻市は、津波をはじめとした甚大な被災を受けて、コミュニティや地域再生にフォーカスしつつ、復興の進め方として10年という長期の復興期間や段階的なフェーズを区切り見通しを明示している。

熊本市は、総合計画で掲げためざすまちの姿を震災後も変わらない目標として明示している。また、仙台市同様に都市圏の復興を牽引する姿勢を示している。

② 震災復興計画

震災復興計画では、具体的内容や掲載順位は異なるものの、概ね「災害、被災の総括」「基本理念・方向性」「プロジェクト（復興の目玉となる特徴的な施策）」「具体的な施策」「震災復興計画の推進」で構成されている。

計画の体裁は、シンプルに計画内容を示して活用を促すものから、ビジュアルにも力を入れて市民への周知と連帯感を醸成するものまであり、それぞれ自治体の地域特性や被災状況に応じた用いられ方がなされている。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

3-4 財政・予算に関する事項

被災自治体3市の復興に係る財政や予算に関する取組について、各市の特徴を整理した。

3-4-1 被災自治体3市の復興関連の財政措置

(1) 仙台市

東日本大震災が3月11日と年度末に発生していることもあり、3月内は補正予算として災害救助費、災害弔慰金、災害復旧費を計上し対策を講じた。年度末の補正予算で、災害救助費・災害復旧費は繰越明許費対応による予算の繰越しを行わず、災害援護資金貸付金等、財源措置する必要のある事業は補正している。4月20日に4月1日付けで当初予算の執行方針及び組替え方針を決定、通知していた。

予算方針としては、概算総額約1兆5,000億円という極めて粗い試算を計画に明記した。また、国へは、復興交付金制度が整っていない時期から繰り返し要望を行い、11月補正で相当部分を計上した。

震災復興計画策定に関する予算としては、約9,246万円（所轄：震災復興本部震災復興室）を計上している。主な内容としては、市民等の意見交換・必要な調査・広報等に7,246万円、ランドデザイン等に2,000万円となっている。さらに2か月後、震災復興計画策定関係として7,200万円が計上されている。6か月後には計画の推進関係で2,000万円が計上されている。

震災復興計画の策定プロセスについては、外部コンサルタントに委託せず、市職員が作成している。市職員が主導し、直接の地域説明とアンケートで前に進めている。

予算については、復興に関する事業や方針決定は、専決処分だけで処理できるものではなく、議会との間で繰り返し説明し、合意を得るプロセスが重視された。

(2) 石巻市

石巻市では、震災から1か月後に、震災復興計画の策定関係で3,165万円（業務委託3,000万円、報償金等165万円）を計上。なお、年度末に財源の振替（国500万、県500万）を行っている。

内訳は、震災復興ビジョンに係る有識者懇談会（報償金100万円、旅費30万円、需用費35万円）及び外部コンサルタントへのグランドデザイン作成等の業務委託料（3,000万円）となっている。コンサルタントへの委託契約については、発災直後は入札をかけられる状況ではなかったため随意契約を活用している（ただし、復興交付金関係事業では随意契約は認められない）。

震災復興計画の策定にあたっては、作業量が膨大であったため、マンパワーが必要な部分は外部コンサルタルトに委託している。基盤整備課では、多重防御、区画整理、建築制限等、大規模な基盤整備を進める必要があり、専門的な検討は国土交通省の支援を受けてコンサルタントに委託している。

事業は仕様に基づく請負方式で運用され、国からの交付金などの資金も順次入ってきたこともあって、資金のショートは深刻な問題にならなかった。甚大な被害が発生する震災対応に関しては、市独自で財源をつくるのは難しく、国に新しい制度を作ってもらい、それを活用する形で資金繰りと事業を進めざるを得ないともいえる。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

(3) 熊本市

財政方針として、応急・復旧にかかる費用を迅速に試算し、必要な財源を確保する方針を決定した。発災翌月の5月に、市長専決で81億円の補正予算を組成。被災者住宅支援事業78億円、災害弔慰金・見舞金7,700万円などが専決対象となった。専決処分の判断基準は、仮設住宅契約や生活再建支援など、議会開催まで待てない緊急性とした。

5月に災害弔慰金、災害見舞金、災害援護資金貸付事業、特別融資利子補給金、被災者住宅支援事業、6月に避難所の食事・生活必需品、仮設トイレ、空調設備の設置、福祉避難所の設置、物資輸送、罹災証明書の発行、被災者支援専用コールセンターの設置、義援金配分委員会の開催、農業機械の修繕、卸売市場の復旧、土砂堆積物の除去、スクールカウンセラー配置、学校教育の緊急相談、震災廃棄物の運搬・処分、被災家屋の解体・撤去の専用コールセンターの設置、熊本城応急補修、震災復興計画策定に向けた意見交換に要する経費を上げている。

震災復興計画の策定関係では、発災から2か月後の6月に500万円を計上(政策局)。外部コンサルタントは活用していない。

避難所運営や物資対応の人件費など、災害救助法に基づく費用は国費で賄われた。国への要望を繰り返し実施し、熊本県に対し復興基金約500億円が交付される仕組みが構築された。復興基金はハード・ソフト両面に充当可能であった。市単独事業の財源としては、既存事業の先送りや凍結により捻出した。財政課が全庁に事業見直しを呼びかけ、投資的経費の先送りを優先的に実施した。

財政調整基金など、危機対応のための財源確保策を平時から準備しておくことや、国・県への要望書のテンプレートや交渉手順を事前に整備しておくことも考え得る。

3-4-2 被災自治体3市の復興関連の財政措置

東日本大震災が年度末の3月、熊本地震が年度初めの4月と、発災が年度末か年度の初めかによって、財源対策には違いがあった。

いずれの自治体においても、災害救助法に基づくものや災害弔慰金・見舞金、被災者支援に関するものは、必要に応じて専決処分に対応するものの、議会との関係を重視して、極力調整を行い、議会における審議・承認を得るように動いている。

震災復興に関する予算については、復旧（日常からの回復や生活支援）対策と同時並行で進むものであり、どこまでが復旧でどこからが復興かを明確に区別できるものではない。予算方針は、かなり早い段階から応急・復旧にかかる費用を迅速に試算し、必要な財源を確保する方針を決定している。

国・県への要望は、繰り返し行っている。資金繰りについては、復興交付金や特別交付税などがあり、実務上大きな資金詰まりを感じなかった点は3市とも共通している。

震災復興計画策定にかかる予算については、数百万から数千万円と自治体により開きがある。総合計画策定の直前・直後で計画策定に関する人員が配置されていた場合、計画策定に必要なマンパワーが確保しやすいといえるが、そのような条件が揃わない場合は外部コンサルタントを活用する必要性が生じる。このような要因が計画策定までの費用にばらつきをもたらしている可能性がある。また、予算の計上の仕方が異なる可能性も残る。

これらを踏まえると、各自治体で事前に震災復興計画策定までのプロセスを明確にし、費用を試算しておくことや、外部コンサルタントの活用 of 要否等を含めた計画策定に必要な人員確保が重要であるといえる。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

3-5 契約に関する事項

被災自治体3市の復興に係る契約に関する取組について、各市の特徴を整理した。

3-5-1 被災自治体3市の復興に係る契約

(1) 仙台市

契約の迅速化を図るため、工事契約については随意契約の特例を多用した。現実的な対応を優先したが、このことについては、議会等においても理解を得ていた。緊急的に発注した事業の契約に関する考え方など、かなり早い段階で全庁に通知を出している。

(2) 石巻市

特例を設けず、既存手続きで契約事務を進めた。しかし発災直後は入札をかけられる状況ではなかったため、随意契約を活用している（ただし、復興交付金関係事業では随意契約は認められない）。支出は出来高による後払いで運用した。

(3) 熊本市

発災直後の入札困難な状況下であったため、簡易プロポーザルや随意契約を活用し、迅速化を図っている。正当性確保のため、災害救助法や内部ルールを根拠とした。透明性確保のため記録を残し、内部チェック体制を整備。迅速性を重視し、信頼性の高い事業者を基準に決定している。このような緊急的に発注した事業の契約に関する考え方など、かなり早い段階で全庁に通知を出している。

3-5-2 被災自治体3市の取組の特徴

いずれの自治体においても、発災直後は通常の一般競争入札での契約手続きをとる余裕がなく、簡易プロポーザルや随意契約を活用することにより、契約の迅速化を図っている。その際には、正当性確保のため、災害救助法に基づくものや独自の基準を設けており、透明性確保のために記録を残し、内部チェック体制を整備するなど仕組みを設け、早い段階で全庁に通知を出すことにより統一化を図っている。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

3-6 議会对応に関する事項

被災自治体3市の復興に係る議会对応に関する取組について、各市の特徴を整理した。

3-6-1 被災自治体3市の復興に係る議会对応

(1) 仙台市

議会との関係性は合意形成を重視し、調整に力を入れた。復興に関する事業や方針決定は専決処分だけで処理できるものではなく、議会との間で繰り返し説明し、合意を得るプロセスが重要であった。このため、特別委員会や連絡会議を機動的に開催したほか、非公式の勉強会や全員協議会も積極的に開催した。大規模な災害で全体像を把握することが困難だったこともあり、資料作成し、市議会の委員会の中での報告も行った。

(2) 石巻市

専決処分はできるだけ抑制し、臨時会や本会議での即日審議・承認を基本とすることにより迅速化を図った。委員会付託を省略し、本会議で処理する運用も行い、審議の迅速化と説明の充実を両立させた。

議会との連携では、閉会中も高頻度で委員会等を開催し、補正予算等を適正手続で可決した。議会には、丁寧な説明と合意形成を心がけ、総合防災対策特別委員会等で状況報告・質疑を重ね、計画素案・中間整理・パブリックコメント結果を段階的に提示した。

そのほか、委員会審査を頻繁に開催し、課長・次長・部長が出席して個別の事業について丁寧に説明を積み重ねた。

(3) 熊本市

喫緊の課題について市議会へ迅速に説明し理解を得るとともに、市議会議員を通じた被災地域からの緊急要請等に対しても柔軟に対応する必要があった。

発災から約2か月後の6月10日に「熊本地震からの復旧・復興に関する調査特別委員会」を設置し、熊本地震に関する情報共有を集約化・効率化した。この特別委員会の中で、復興に向けた基本方針や復興計画の素案等を執行部から報告し、審議を行った。

3-6-2 被災自治体3市の取組の特徴

議員の役割のひとつは、地元の声を市政に届けることであり、災害時には被災現場からの切実な要望が議会に届けられる。このため、いずれの自治体においても、震災時の議会との連携は円滑な復旧・復興対応に不可欠との観点から、丁寧な説明と緊密なコミュニケーションでの対応を心がけていた。

議会は、会期中だけでなく閉会中にも委員会等を頻繁に開催しており、特別委員会や連絡会議を設置し、復旧・復興に対して機動的な対応を行っている。

また、正当性・透明性の確保の観点から、首長は個別の対応をするのではなく、議会に対して震災対策の特別委員会の設置を求め、復旧・復興に係る情報の集約と全体調整の迅速化・効率化を図ることが重要といえる。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

3-7 その他対応に関する事項

被災自治体3市の復興に係るその他の取組として、人的資源の確保がある。また、さらなる教訓となった事項に関する各市の特徴もあるため、それぞれ整理した。

3-7-1 被災自治体3市の復興に係る人的資源の確保

(1) 仙台市

震災直後の初期段階では、管理職も含め職員が泊まり込みで働き続けるケースもあり、疲弊した状況であった。当時ルール化されたローテーション制度は形骸化し、長時間労働が常態化していた。

応援職員の受け入れに関しては、震災初年度は、全国からの短期応援職員が大量に派遣され、頻繁に入れ替わる体制であった。2年目、3年目になると、各年およそ80人規模の長期応援へと移行した。応援職員の活躍により、被災した地元職員を自宅や家族のもとに帰しても、息の長い復興事業を継続できた。次年度に必要な人材の要請については、毎夏、人事担当が全国の自治体を訪ね歩き、丁寧に説明する行脚を行った。

職員の配置に関しては、「生活再建（加速化）プログラム」実施のため、住民基本台帳に履歴を載せるシステム整備に加え、平成23年夏には、他地区からの避難者も含む最大12,000世帯に及んだ避難所への全戸別訪問のために、管理職を総動員した。そこで概要を把握した後の各戸対応は、担当の職員に加え、シルバー人材センターに委託した。

(2) 石巻市

震災後約1か月は長時間勤務・庁内宿泊が常態化した。支援の到着に伴い交代制へ移行した。職員のメンタルヘルスケアについては、臨床心理士を導入して支援を行い、その後、人事課でカウンセラーを採用し、常時対応できる体制を整えた。看護師も配置され、必要に応じて薬の処方を受けられるようになった。

復興は「政策・計画」（ソフト）と「基盤整備」（ハード）の両輪で進める必要があるが、部が分かれていると摩擦が生じやすい。復興計画策定に関する人員確保についての教訓としては、早期に専任組織を立ち上げて、計画・

財源・制度設計に集中できる人員を確保することが有効であったとしている。

応援職員の受け入れについて、対口支援は有効であった。応援職員は年次で拡大し、ピーク時は約235名規模に達した。業務の継続性から、半年～1年、あるいは2～3年といった中長期の派遣が業務をしっかりと担ってもらえ、非常に有効であった。応援職員の受け入れに伴う協定・宿舍・家電・給与・手当等の実務は、市の受援担当が一括調整した。

(3) 熊本市

復興部の人員配置については、総合計画策定事務経験者や福祉、財政分野の経験者など、専門性を持つ人材を集めた。

初動期の配備については、避難所運営や物資対応に職員を集中配置し、ローテーション勤務や他都市からの応援職員を受け入れることで疲弊を防いだ。各局に避難所等を割り当て、局内で職員をローテーションすることによって、引継ぎしやすい仕組みを構築した。

また、市民病院が被災したため、市民病院所属の看護師を避難所や仮設住宅等へ派遣し、避難者の健康管理に従事させた。

応援職員の受け入れについては、宿泊場所の確保が課題となった。民間施設や自衛隊の協力に加え、競輪場選手宿舍やJR職員住宅の活用など柔軟な工夫を行った。応援職員の宿泊場所確保が復旧・復興のスピードを左右するため、ホテルや公共施設との事前協定も有効である（災害の規模によるが、対象範囲は広範囲であることが望ましい）。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

3-7-2 被災自治体3市の復興に係るその他の取組の中でさらなる教訓となった事項

(1) 仙台市

震災の記録と情報発信

震災復興室が記録誌作成を担い、4～5人の専属体制で『東日本大震災1年の記録—ともに、前へ仙台』を完成させた。記録誌は復興交付金で全額賄われた。なお、復興記録誌は、熊本地震の際にも熊本市に送られ、活用された。今後の他自治体の未曾有の災害においても教訓となることから、記録を残すことの重要性がうかがえる。

また、議会への復興の概要の報告が地元紙の評価を受け、復興の状況を市民と共有できる『仙台復興レポート』を毎月発行した。区画整理の買収率などの進捗を数字で明示し、ホームページで公開し、議員やマスコミに配布した。議員が地域住民への説明に活用し、議論の質を引き上げる基盤となった。

(2) 石巻市

マニュアルの整備

当時、事前に作成した具体的なマニュアルがなかったため、現場対応に委ねられた経緯がある。属人的な対応を防ぐため、交代要員・応援要員が誰になっても何をすればよいか分かる仕組み（マニュアル等）を整備することが重要である。

(3) 熊本市

① NPO・民間団体との連携

当初個人情報保護等の課題があったが、被災者台帳の作成や訪問支援において、外部団体の協力が被災者の生活再建支援に大きく寄与した。外部団体との連携においては、個人情報管理等を含めた仕組みを事前に整理しておくことで、迅速な対応につながると考えられる。

② 訓練、他都市事例の活用

他都市の震災記録誌は非常に有用であり、各部署が記録誌を参考にしながら、今後生じる状況を事前に想定し、臨機応変に対応していく柔軟性が求められる。

さらに、他都市で発生した災害に対して、積極的に職員を派遣し、職員のスキルや経験を積ませておくことが、有用である。

3-7-3 被災自治体3市の復興に係るその他の取組の特徴

人的資源の確保と配置に関しては、初期の段階では避難所運営や物資対応などに多くの人手が必要となり、泊まり込みでの対応が続いて疲弊する。このため、ローテーション勤務の仕組み確立や、他都市からの応援職員受け入れなど、可能な限り特定の職員に負担が集中しないような体制を早期に構築することが重要となる。災害規模に応じた職員配置のシミュレーションを行い、必要な人材を事前に整理しておくことが望まれる。

また、災害時には職員の心身のケアが重要となる。被災した地元職員は早めに自宅や家族のもとに帰ることができるよう職員の配置を工夫する、臨床心理士、カウンセラー及び看護師の配置、薬の処方などの体制を整えるなどの対策が望まれる。

応援職員の受け入れに関しては、職員の負担を減らす意味でも積極的に行うことが望まれる。初期、中長期のフェーズごとに必要な人材が異なってくるため、受援担当が市内の業務ニーズを把握し、県や国等に必要な人材を適宜要望する必要がある。受け入れに伴う調整としては、特に宿泊場所の確保が課題となっている。

その他の要素として、震災の記録と情報発信、マニュアル整備、復興を視野に入れた訓練、他都市の対応事例の活用などの重要性が挙げられている。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

コラム

「医・職・住」モデルで生活再建 — 神戸市震災復興の基本理念と取組

平成7年1月17日、阪神淡路大震災は神戸市に未曾有の被害をもたらした。市街地は壊滅し、約20万棟の住宅が全半壊、ライフラインは寸断され、地域コミュニティは分断された。こうした中、震災からわずか9日後の1月26日、神戸市は「震災復興本部」を設置した。応急救助と並行し、一日でも早く市民生活の安定と街の再建を進めるため、復旧から復興への橋渡しを担う体制が整えられた。

復興計画における主要な課題は、①市民生活と都市基盤の早期復旧、②全ての人々が安心して暮らせる福祉社会の構築である。この理念を具体化するため、目標別復興計画の第一に掲げられたのは「市民の暮らしを復興する」ことであった。単なる都市機能の回復ではなく、被災者の生活再建と安定、シビルミニマム（最低限の生活条件）の回復・向上を重視した点が特徴である。復興計画は「居住の安定確保」「住環境整備」「保健・医療・福祉の充実」「教育の再建」「消費の安定」などを包括的に位置付け、ハード面とソフト面の両立を目指した。

生活再建を具体化するキーワードは「医・職・住」である。この三本柱は、単なる都市機能の回復にとどまらず、被災者の暮らしを再構築するための総合的な視点として位置付けられた。復興の過程では、ボランティアや仮設住宅の住民、地域住民の意見を政策に反映する仕組みが導入され、数々の提言が実現したことも特徴である。

「医（福祉）」では、保健・医療・福祉の充実が重要課題であった。緊急相談体制の確立、こころのケア、障害者や高齢者への支援、災害弱者を対象とした生活支援ネットワークの構築などが実施され、仮設住宅での孤立防止や地域コミュニティの再生が図られた。

「職」では、雇用機会の創出と産業再生が不可欠であった。中小企業融資、商店街再建支援、雇用対策を通じて地域経済の再生が進められ、単なる経済復旧ではなく、働く場を取り戻すことを目的とした。

「住」では、良質な住宅の早期大量供給と地域特性を生かした住環境整備が急務であった。神戸市は「震災復興住宅緊急三か年計画」を策定し、公営住宅の増設や民間住宅供給を推進した。応急仮設住宅は約3万1千戸整備され、恒久住宅への移行を支援した。

これらの取組は、住まい再建、福祉まちづくり、安心ネットワークの三つの緊急プロジェクトとして総合的に進められた。

神戸市の復興は、都市基盤の再建にとどまらず、被災者の生活再建を中心に据えた点で画期的である。住宅供給とともに、福祉・雇用・コミュニティ再生を包括的に進める「医・職・住」モデルは、後の防災・減災政策にも大きな影響を与えている。災害復興はインフラ整備だけでは不十分であり、人々が安心して暮らし、働き、支え合える社会を再生することこそ、真の復興であるという原則を、神戸市の経験は示している。

第4章

特別区の震災復興マニュアル 改定の方向性と効果



第4章 特別区の震災復興マニュアル改定の方向性と効果

第3章までの検討を総括し、特別区における震災復興マニュアル改定の方向性とその効果を検討するため、第3回及び第4回ワークショップを実施した。

4-1 第3回ワークショップを通じた、特別区における実践的な震災復興体制の検討

これまでの検討を踏まえ、特別区の震災復興マニュアルを改定するにあたり、特別区における実践的な震災復興体制を検討するため第3回ワークショップを実施した。

議論に際し、第3章の被災自治体3市の実態から得た教訓をもとに、特別区の震災復興マニュアルの改定ポイントとなりうる以下のテーマを選定し、研究員の意見を付箋に書き出して模造紙に整理した（図表4-1）。

本ワークショップで出された主な意見は以下のとおり

図表4-1 第3回ワークショップ結果（概要）

テーマ	主な意見
復興本部の設置	<ul style="list-style-type: none"> 復興本部の設置の判断基準、体制（職員構成・職員数など）の考え方を明確にする（国の復興制度に基づく補助金・交付金等の財政支援との関係にも留意する）。 復興本部を運営するため、専属の職員の参集体制を整理し、非常配備体制に位置づける。 BCP、受援計画等との整合を図る。
震災復興基本方針の策定	<ul style="list-style-type: none"> 緊急度・重要度の勘案の際には、「なぜ重要か」の背景を示し、理解しやすくする必要
震災復興計画の策定	<ul style="list-style-type: none"> 復興計画と既存の計画・事業（生活再建・産業支援など個別計画）との位置づけや関係性を明確にする。 全体として目指す姿は上位計画から描く／個別地区の事情は区民の意見を丁寧に拾って進める。 総合計画だけでなく、地域特性を含め様々な分野の計画や重要な要素を踏まえる視点が重要 復興の実効性を高めるため、災害で地域基盤が弱体化した実態を踏まえた事業レベルの視点も重要
情報発信のあり方	<ul style="list-style-type: none"> 情報共有だけでなく、双方向の情報提供の仕組み（体制・方法・手順）を計画に位置づける。 若年層：SNS／高年層：アンケートや紙媒体の全体配布など、年代層に応じた手法の検討が必要 ホームページへの「復興レポート」掲載など、WEB発信や紙媒体の配布体制を強化する。
人的資源の確保	<ul style="list-style-type: none"> 他の関連計画との整合を図りつつ人員確保や勤怠管理、メンタルヘルスケアが必要
議会との連携	<ul style="list-style-type: none"> 議会と十分に連携を図ることができるよう、情報連携体制を明確にしておく必要
地域との連携	<ul style="list-style-type: none"> 被災者支援・産業支援は特に地域の拠点団体や企業などの官民連携の仕組みづくりが重要
震災復興計画策定訓練	<ul style="list-style-type: none"> 復興本部の立ち上げ・復興計画の策定を含む災害対策本部のシミュレーション訓練を設計・実施する（発災当初の段階で初動／応急対応から復興への移行を意識した一体的な訓練が重要）。 特定の地域一帯が消失した場合の再建をテーマに、フェーズごとの訓練シナリオや進め方を整理する。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

4-2 第4回ワークショップを通じた、特別区の震災復興マニュアルの改善ポイントとその効果の検討

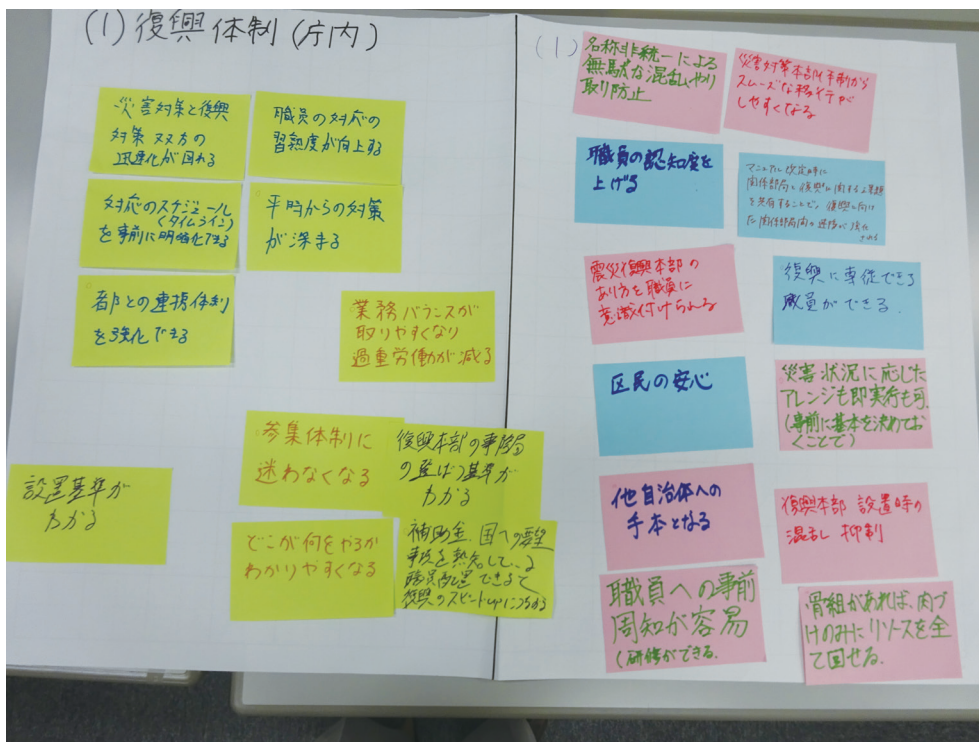
新事業を企画・立案する際には、事業の必要性とその効果について検討することは必要不可欠である。

そこで、これまでに検討した、特別区の震災復興マニュアルの改善ポイントについて、実際にマニュアルを改善した際の「効果」を検討する第4回ワークショップを実施した。

議論に際し、第1回ワークショップ（第2章2-2-1）でまとめた特別区の震災復興マニュアルの課題をはじめ、その他重要課題を以下のとおり選定し、マニュアル改善による効果について、研究員の意見を付箋に書き出して模造紙に整理した。

- (1) 復興体制（庁内）
- (2) 震災復興計画策定の推進体制とプロセス
- (3) 震災復興計画の考え方と構成
- (4) 財政方針
- (5) 議会対応
- (6) 人的資源の確保と勤務管理
- (7) その他重要課題

図表4-2 第4回ワークショップで整理した模造紙（一例）－（1）復興体制（庁内）



本ワークショップで考察した、特別区の震災復興マニュアル改定の方向性と効果は次のとおり

(1) 復興体制（庁内）

現行の特別区の震災復興マニュアルのうち、例えばモデル区の世田谷区の震災復興マニュアルでは、名称として震災復興本部・震災復興本部会議・復興部課の記載はあるものの、各組織の編成が具体的になっておらず、ハード面・ソフト面を連携するための事務局体制の考え方が不十分である。また、事務分掌や行動要領も、現状の部課の実情と紐づいた内容になっておらず、災害対策本部との関係性を明確にする必要がある。

震災復興体制の組み方（平時の体制をスライドさせて復興本部へ移行/災害対策本部の体制の引継/震災復興計画策定専用組織の新設）についても、各区における震災復興のあり方を示して明確にしておく必要がある。なお、既存の組織では対応に限界があるため、新たな震災復興の専任部門を立ち上げ、全庁を横断的に調整する体制が望ましい。

震災復興の本部設置については、被災自治体3市の実態からすると、約1か月後が多い。一日も早い暮らしの回復を願う被災住民にとっては、直ちに必要な復旧ではなく、より時間のかかる復興について説明すると理解が得られにくいため、復興本部を立ち上げて復興段階を示す際には、周囲への丁寧な説明が必要となる。

また、特別区の震災復興対応は、東京都との緊密な連携が不可欠であるが、実際に発災した時に東京都の震災復興の組織と連動できるのか不安がある。復興関連の担当別の情報の一元化を図るためにも、また、区民が理解しやすいものとするためにも、組織の名称を東京都及び各区で整理し、事務分掌や担当窓口等を一元管理することも考えられる。

これらの改善方策を実践していくことにより、平時からどのような震災復興に向けた取組を行うべきかが明確になり、発災時の参集や復興専従の職員確保などの復興体制の強化を図ることができる。また、東京都と特別区が一体的に震災復興事業を進めることができ、より迅速で効果的な特別区の復興につながると考えられる。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

図表4-3 復興体制（庁内）の検討結果の整理

被災自治体3市の 実態	特別区の震災復興 マニュアルの現状 (課題)	改善のポイント	マニュアル改善 による効果
<ul style="list-style-type: none"> • 本部/事務局/会議体の3組織の位置づけ • 復興本部は全庁体制 • 事務局組織は部課レベル • 復興部の新設は自治体により異なる。 • 体制の名称及び組織編成は統一されていない。 • 設置/解散のタイミングも統一されていない。 	<ul style="list-style-type: none"> • (例 世田谷区) 震災復興本部/震災復興本部会議/復興部課の記載はあり(名称は統一されていない) • 各組織の編成が具体的な現行の部課と紐づいていない。 • 事務分掌、行動要領などが現状に即した内容になっていない。 • 災害対策本部との関係性が不明瞭 • 東京都の組織と連動できるか不安がある。 	<ul style="list-style-type: none"> • 組織や計画の名称を統一 • 本部/事務局/会議体の位置づけの明確化 • 震災復興本部事務局の設置について、実現可能な時期の設定 • 体制の組み方(平時の体制のまま復興本部へ移行/災害対策本部の体制の引継/復興計画策定専用組織の新設)の設定 • 組織編成の具体的な紐づけ • 事務分掌、行動要領の具体的内容の記載 • 復興を専門とする本部の名称、設置の時期を定める。 • 災害対策本部との関係性の明確化 • 東京都の組織との関係性の明確化 • 設置/解散のタイミングや組織変更の手順の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> • 平常時から震災復興に向けてどのような体制で何の対策を行えばよいか明確になる。 • 震災復興を視野に入れた参集体制が強化できる。 • 復興専従職員が決まり、発災当初から迅速な対応を行うことができる。 • 東京都との連携が強化でき、一体的な復興体制で事業を進めることができる。

(2) 震災復興計画策定の推進体制とプロセス

震災復興計画の策定にあたっては、被災自治体3市は、市民が参画する会議体（検討会）を立ち上げ、有識者の助言も受けながら進める体制をとっていたが、現行の特別区の震災復興マニュアルでは、地域復興協議会を必要に応じて設置するとの記載があるのみで、区民が参画する震災復興計画策定の会議体に関する記載はない。そのため、区民との関係性も含め地域復興協議会の位置づけを明確にする必要がある。

また、有識者の助言や地域の各団体との連携に関する記載もなく、外部コンサルタントの活用、情報発信に関する記載がないため、有識者やコンサルタントとの関係性について明確化することが望まれる。情報発信においては、震災復興に関する工程やスケジュールを記載した震災復興レポートや区政だよりなどを活用し、円滑な区民への情報発信や議会との連携を可能とする仕組みを構築すべきである。

これらの改善方策を実践していくことにより、震災復興計画の策定プロセスに区民の視点を加え、外部の多様な観点も取り入れた官民一体の復興の取組を進めることができる。さらに、震災復興計画の策定プロセスをマニュアルで全庁的に共有することが可能となり、復興にかかる人・物・情報・時間・予算といった様々な資源の「見積もり」（対応の見通し）ができることから、全庁が一体となって復興の取組を推進できると考えられる。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

図表4-4 震災復興計画策定の推進体制の検討結果の整理

被災自治体3市の 実態	特別区の震災復興 マニュアルの現状 (課題)	改善のポイント	マニュアル改善 による効果
<ul style="list-style-type: none"> • 市民が参画する会議体（検討会）を設置 • 有識者による助言 • グランドデザイン作成や意見取りまとめなどにはコンサルタントも活用 • 円滑な市民への情報発信や議会との連携に不可欠なものとして、常に現状の記録をとり、情報発信する仕組みを構築（復興レポートや市政だより等） 	<ul style="list-style-type: none"> • 地域復興協議会は必要に応じて設置するものであり、優先度が低い。 • コンサルタントへの委託に関する記載はない。 • 区民・有識者・団体の参画の記載が不足（地域復興協議会の関係が不明瞭） • 現状を常に示す情報発信の仕組みが明確になっていない。 	<ul style="list-style-type: none"> • 地域復興協議会の位置づけの明確化 • コンサルタント委託の要否の検討 • 区民・有識者（専門家）・関連団体など多様な主体の参画を明確化 • 地域復興協議会の位置づけを震災復興計画策定の推進体制の中で明確化 • 緊急度、重要度を勘案した事業の進行管理体制を明確化 • 常に記録をとり情報発信の仕組みを明確化 	<ul style="list-style-type: none"> • 復興にかかる人・物・情報・時間・予算などの様々な資源の見積もりができ、工程やスケジュールを合わせていくことができる。 • 全庁が一体となって復興の取組を推進できる。

図表4-5 震災復興計画策定のプロセスの検討結果の整理

被災自治体3市の 実態	特別区の震災復興 マニュアルの現状 (課題)	改善のポイント	マニュアル改善 による効果
<ul style="list-style-type: none"> • 復興本部設置と復興基本方針は約1か月後 • 震災復興計画策定は6～9か月後 • 基本方針 ⇒市民意向調査・有識者助言 ⇒市民参画の会議体による検討 ⇒復興計画(素案) ⇒パブリックコメント等 ⇒計画策定 • 議会での承認を受けて公表 	<p>(例 世田谷区)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 復興本部設置は1週間後(現実的でない) • 国の基本方針、東京都の復興方針原案に基づき区の復興方針策定(2～6週間)※ ⇒復興計画理念 ⇒計画原案 ⇒復興計画案 ⇒東京都に照会、必要に応じ復興協議会 ⇒公聴会で住民の意見を反映 ⇒特定分野計画・東京都の復興計画と調整 ⇒復興計画策定、公表(本部長決定) <p>※ 震災復興基本方針の策定は、世田谷区マニュアル本編に発災から2週間としているが、東京都は5～6週間であるため、齟齬がある。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 組織や計画の名称の統一、各計画の位置づけの明確化 • 実現可能な復興計画策定スケジュールの作成(区民の意向調査、有識者助言、区民参画の会議体の設置運営等) • 自区の地域特性を考慮しつつ方針案や計画構成案に反映(区民の参画・協働、専門家の助言、議会对応、関係機関との連携等) • 東京都の連携範囲(内容の整合、承認手続きなどプロセス)の明確化 • 議会での承認プロセスの明確化 	<ul style="list-style-type: none"> • 策定プロセスに多様な視点を導入し、官民一体となった復興の取組を推進できる。 • 区民参加によって、区民の視点も取り入れた震災復興計画が策定できる。

序
第1章
1-1
1-2
1-3
1-4
第2章
2-1
2-2
2-3
2-4
第3章
3-1
3-2
3-3
3-4
3-5
3-6
3-7
第4章
4-1
4-2
第5章
5-1
5-2
第6章
6-1
6-2
おわりに
資料編

(3) 震災復興計画の考え方と構成

① 震災復興の考え方

被災自治体3市の実態から、「迅速な復旧」と「中長期的な計画的復興」を両立させる中で、被災からの回復も見えないまま「生活再建・経済再生の一日も早い実現」を望んでいる住民の存在があり、そのような状況においては、一方的で拙速な復興方針の提示は理解を得ることができないことを改めて認識した。そのため、特別区においても、区民の参画や協働、地域コミュニティを重視した復興のあり方を明確にし、緊急性・優先度を勘案した重点事業を整理して、透明性の高い情報発信を行う必要がある。

また、震災復興計画策定後の具体的な個別計画の策定・運用において、総合計画との関連が重要である。しかし、特別区の中には、震災復興マニュアルと都市マスタープラン（総合計画）をはじめ、他の計画や東京都の震災復興計画との関係性について検討している区もあるが、多くの区では整合性も含め必ずしも明確でないため、事前に復興の方針や計画の基本構成を検討しておくことが望まれる。

さらに、地域防災計画や業務継続計画（BCP）、受援計画など、各区の災害対応に関する諸計画との整合を図るとともに、東京都及び各区の震災復興計画・震災復興マニュアルとの整合をとる必要がある。

② 震災復興基本方針・震災復興計画の構成

現行の特別区の震災復興マニュアルでは、例えばモデル区の世田谷区は資料編に震災復興基本方針の記載例としてある程度の項目が挙げられているものの、世田谷区の特長に合わせた独自のものにはなっていない。被災の状況は実際に震災が発生してからでないと確定しないものの、あらかじめ被害想定などから各区にどのような影響が生じるかは想定可能である。したがって、被災後の震災復興を迅速かつ計画的に進めるため、各区の総合計画（アクションプラン）に掲げるまちづくりの方針を踏まえ、事前に各区の現状と被害想定に沿った震災復興基本方針及び震災復興計画の骨組みを定めておくことが望まれる。

①及び②の改善方策を実践していくことにより、震災復興の考え方やなすべき対策などの多様な事項があらかじめ明確になって、発災の早い段階から復興を踏まえた対応策をとることができ、早期の復興事業につなげることができる。また、震災復興計画と総合計画（アクションプラン）と関連付けることにより、震災復興が各区の掲げる「あるべき姿」と整合のとれたものとなり、復旧を超えた震災復興を目指すことができるようになると思われる。

図表4-6 震災復興計画の考え方の検討結果の整理

被災自治体3市の 実態	特別区の震災復興 マニュアルの現状 (課題)	改善のポイント	マニュアル改善 による効果
<ul style="list-style-type: none"> • 迅速な復旧+中長期的な計画的復興 • 生活再建・経済再生の一日も早い実現を望んでいる被災者に配慮した復興方針の提示 • 緊急性、優先度を勘案した事業の重点化 • 市民参画、協働、地域コミュニティの重視 • 総合計画との関係を重視 	<ul style="list-style-type: none"> • 優先事業や区民参画等の考え方が不明瞭 • 総合計画との整合に配慮していない。 • 他の計画との整合が必要 • 東京都の震災復興計画との整合が必要 	<ul style="list-style-type: none"> • 実態に沿った計画の種類を検討 • 緊急性・優先度の考慮や区民参画、多様な視点・意見の反映、関係機関との連携・協議・調整等の明確化 • 各計画の関係性の明確化 • 総合計画との関係性の明確化 • 東京都の震災復興計画との整合 	<ul style="list-style-type: none"> • 震災復興の考え方やなすべき対策など多様な事項が明確になる。 • 発災の早い段階から復興を見通し、早期から復興事業に関わることができる。 • 総合計画との関連性を強化、復旧を超えた震災復興につながる。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

図表4-7 震災復興基本方針・震災復興計画の構成の検討結果の整理

検討項目	被災自治体3市の実態	特別区の震災復興マニュアルの現状(課題)	改善のポイント	マニュアル改善による効果
震災復興基本方針の構成	<ul style="list-style-type: none"> 災害の背景、総括、課題 ⇒基本的な姿勢(安心、協働、希望、活力など) 施策方針(生活・経済・地域の再生、防災まちづくり) 復興計画の推進(体制、期間、主体、対象、予算、要望活動) 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興基本方針内に以下の項目がある。(復興計画の原案は確認できていない。) (例 世田谷区)はじめに <ul style="list-style-type: none"> 被害の概要 復興の課題 復興への決意 復興理念 <ul style="list-style-type: none"> 災害に強いまち 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興基本方針案の見直し 名称の統一 被災の実態に沿った基本方針の構成 被災の実態に沿った掲載項目と内容 総合計画との整合 	<p>(前表と同じ)</p> <ul style="list-style-type: none"> 震災復興の考え方やなすべき対策など多様な事項が明確になる。 発災の早い段階から復興を見通し、早期から復興事業に関わることができる。 総合計画との関連性を強化、復旧を超えた震災復興につながる。
震災復興計画の構成	<ul style="list-style-type: none"> 総論(災害総括、目的、位置づけ、期間、構成) 基本理念・方向性(復興基本方針+検討結果から独自視点) プロジェクト(重点的・優先的に実施するもの) 施策(生活・経済・地域の再生、防災まちづくり) 計画推進(協働、主体と役割、体制、財源) 	<ul style="list-style-type: none"> 「自助」「共助」「公助」 関係機関と連携 多様な協働 復興の基本目標 区民のくらしのいち早い復興と安定 <ul style="list-style-type: none"> 安心してくらせる都市づくり 快適にくらせる生活環境づくり 雇用の確保、事業再開への取組 震災復興計画の策定 <ul style="list-style-type: none"> 震災復興計画 都市復興基本計画 住宅復興計画 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興計画の見直し 名称の統一 計画の種類の整理 被災の実態に沿った震災復興計画の構成 被災の実態に沿った掲載項目と内容 <ul style="list-style-type: none"> 例) 重要性/優先度をつけたプロジェクト 例) 中長期的な施策 計画推進手順の明示 <ul style="list-style-type: none"> 例) 体制、期間・スケジュール、主体、財源 	
震災復興計画の記載(独自性)	<ul style="list-style-type: none"> 新エネ施策、スマートコミュニティ 土地利用、区画整備方針 大学や研究機関との連携 都市圏の牽引、モデル的存在 		<ul style="list-style-type: none"> 各区の独自性を打ち出した項目案の検討 総合計画・総合計画実施計画との整合 	

(4) 財政方針

現行の特別区の震災復興マニュアルには、震災復興計画策定に関する需要の見込みや財源に関する明記がない。また、外部コンサルタントの活用を含め、各団体への協定や契約、国・東京都への要望など、財源確保に関する記載がない。

そのため、震災復興計画策定までのプロセスを明確にし、各プロセスに係る費用を試算しておくことや、震災復興計画策定に必要な人員確保（外部コンサルタントの活用、関係団体との協働、協定の締結等を含む）及び契約・支払いの方針に関する事項を明確にしておくことが望まれる。

これらの改善方策を実践していくことにより、財源確保や契約支払い手続き等を着実に行うことができるようになるほか、震災復興計画の策定及び震災復興に関してどの程度の予算が必要となり、どのように確保する必要があるのか、見積もりができるようになって、長期にわたる震災復興の将来需要を見通すことができ、不安感などの負荷を軽減させることができると考えられる。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

図表4-8 財政方針の検討結果の整理

検討項目	被災自治体3市の実態	特別区の震災復興マニュアルの現状(課題)	改善のポイント	マニュアル改善による効果
予算の確保	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興計画策定には5百～9千万円 グラウンドデザイン委託には2～3千万円(費目:総務費) 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興計画策定に関する財政需要見込や財源確保に関する明記はない。 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興計画策定に関する予算の主管課の設定 コンサルタント等委託料の概算把握 	<ul style="list-style-type: none"> 契約支払い手続きの確実な実行でミスがなくなる。 震災復興にどのくらいの予算が必要なのか見積もることが可能となり、将来需要を見通すことができる。
資金繰り・契約関係	<ul style="list-style-type: none"> 実務上の大きな資金詰まりは感じられなかった。(復興交付金や特別交付税があった。) 出来高による後払い 随意契約の特例を活用(現実的な対応) 	<ul style="list-style-type: none"> 協定を含む契約に関する記載が不明瞭 	<ul style="list-style-type: none"> 復興に関する協定の記載 契約・支払いに関する記載 	
コンサルタント委託等	<ul style="list-style-type: none"> コンサルタント委託は調査やとりまとめ作業で委託 有識者は方向性の提示や専門的知見の参考 具体的な計画策定の骨格は市職員が主導 	<ul style="list-style-type: none"> コンサルタント委託の記載がない。 	<ul style="list-style-type: none"> コンサルタント委託の範囲の明確化 有識者への協力要請範囲の明確化 その他外部機関と行政職員の主体・分担等の設定 	

(5) 議会対応

現行の特別区の震災復興マニュアルでは、議会対応に関する記載がないが、中長期的な取組となる復興においては、区民の声が要望となって現れる議会で、丁寧な説明と緊密なコミュニケーションを取るべきである。各区の現状に沿った議会・委員会のあり方や情報発信の仕組みを明確にし、震災復興計画策定のプロセスの中に明示することが望まれる。

これらの改善方策を実践していくことにより、議会との協働体制が強化され、区民の声をより適切に反映した震災復興事業を推進できると考えられる。

図表4-9 議会対応の検討結果の整理

被災自治体3市の 実態	特別区の震災復興 マニュアルの現状 (課題)	改善のポイント	マニュアル改善 による効果
<ul style="list-style-type: none"> 議会との間で繰り返し丁寧に説明、合意を得た。 専決処分は抑制、臨時会・本会議での調整を重視 委員会・連絡会議を機動的に開催 	<ul style="list-style-type: none"> 議会対応に関する記載が不明瞭 	<ul style="list-style-type: none"> 議会対応に関する記載の明確化 専決処分・臨時会・本会議での調整事項の明確化 委員会・連絡会議の運用の方向性の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> 議会との協働体制を強化し、区民の声をより適切に反映できる。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

(6) 人的資源の確保と勤務管理

現行の特別区の震災マニュアルでは、例えば世田谷区は、職員の安否確認と適正配置の項目があるのみで、長期に及ぶ対応を想定したローテーション勤務や国・東京都・他自治体など関係機関への応援要請・受援に関する記載がない。

以下のポイントを押さえつつ、災害規模に応じた職員配置のシミュレーションを行い、必要な人材を事前に整理しておくことが望まれる。

- ・ 復興業務を専門的に行う人的資源の確保に関する方針（企画立案・予算などの事務系職員と、復興計画立案に関する技術系職員）
- ・ 職員のローテーションの仕組みや職員の心身のケアに関する方針
- ・ 国・東京都・他自治体・公共企業体など応援要請・受援に関する方針
- ・ NPO・民間団体・企業などその他機関への応援要請・受援に関する方針
- ・ 復興に関する協定の締結や事前の協議等に関する方針

これらの改善方策を実践していくことにより、過酷な震災時の応急・復旧・復興への対応の中でも職員の負担を軽減させ、離職や休職者の抑制を図ることができる。その結果、応急・復旧対応が円滑に進み、早期の復興につながることも可能となる。さらには職員や組織を守る震災復興対策は、最終的に区民を守る震災復興対策につながるといえる。

図表4-10 人的資源の確保と勤務管理の検討結果の整理

検討項目	被災自治体3市の実態	特別区の震災復興マニュアルの現状(課題)	改善のポイント	マニュアル改善による効果
人員の確保	<ul style="list-style-type: none"> 初年度は短期応援職員が大量派遣 2～3年後に長期応援へと移行 毎夏に人事担当が全国の自治体に要請 受け入れに伴う協定・宿舍・家電・給与・手当等の実務は市の受援担当が一括調整 	<ul style="list-style-type: none"> 短期・長期の応援職員の要請・受援に関する記載が不明瞭 応援職員の受け入れに係る協定・宿舍・家電調達・給与・手当等の実務作業の主体・対応内容が不明瞭 	<ul style="list-style-type: none"> 復興業務専従職員の確保 短期・長期の応援職員の派遣要請・受援計画の策定 応援派遣の協定 具体的な受け入れ体制(宿舍・家電調達・給与・手当等)の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> 離職率の低下を図ることができる。 休職者が減る。 職員を守ることができ、結果的に復興も早くなる。 区全体(区民・職員・組織)を守れる。
職員の勤務管理	<ul style="list-style-type: none"> 初期段階は過酷な勤務体系、徐々に交代制へ 応援職員の活躍により、被災した地元職員を自宅や家族のもとに帰しても、息の長い復興事業が継続できた。 ローテーションや健康・メンタルヘルスケア対策が必要 	<ul style="list-style-type: none"> 職員の勤務ローテーション・健康管理・メンタルヘルスケア対策が不明瞭 	<ul style="list-style-type: none"> 職員のローテーション方針の事前設定 職員の健康管理方針の事前設定 職員のメンタルヘルスケアの事前設定 	

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

(7) その他

その他、被災自治体3市の実態からは、以下の点が重要だった事項として挙げられているが、現行の特別区の震災復興マニュアルには明確な記載がない。これらの項目を震災復興マニュアルに新規追加し、震災の実態を踏まえつつ各区の特性に沿った内容へ改良することにより、区民と行政が一体となった実行可能性の高い震災復興事業を進めるため、「次への防災」につなげることができる。

① 災害記録の徹底と情報発信

災害記録の担当者を専属で確保する体制を構築し、議会対応並びに区民対応にも活用できる情報発信のツール及び仕組みを構築することが求められる。

② NPO・民間団体との連携の仕組みの事前整備

被災者台帳の作成や訪問支援など生活再建支援において不可欠となる外部団体との連携の仕組みを事前に整備する必要がある。NPOや民間団体との連携の際には、個人情報保護が大きな課題となるため、情報共有の仕組みを事前に整備する必要がある。

③ 業務の標準化、マニュアルの事前作成

属人的な対応を防ぐため、交代要員・応援要員が誰になっても何をすればよいか分かる仕組み（マニュアル等）を整備することが重要である。

④ 復興本部に関する訓練の活用

平常時から災害対策本部訓練は実施していたが、初動や応急対応が中心であり、復興本部に関する訓練は未実施であった。災害対策本部とのつながりを含め、復興フェーズを想定した訓練を行うことによって、マニュアルの形骸化を防ぎ、震災復興の実効性を高めていくことが重要である。

第5章

「震災復興マニュアル 改定に向けた 重要ポイント」の作成

これまでの調査結果を踏まえ、特別区の震災復興マニュアル改定に向けた基本方針を検討し、成果物として「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」を作成した。本章では概要について紹介する。実際の成果物は報告書の資料編を参照されたい。(142ページ参照)

5-1 震災復興マニュアル改定の基本方針

震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント(以下「本資料」という。)は、文献調査、被災自治体3市へのヒアリング調査、特別区の震災復興マニュアルの現状と課題の精査を経て、特別区の震災復興マニュアル改定に向けた基本姿勢を示すものであり、また、具体的な改善に向けた手引きとなるものである。

はじめに、本資料の活用を円滑にするための総則として、本資料作成の「目的」「取り扱う範囲」「基本方針」等を明確にした。

(1) 本資料の作成目的

本資料の作成の目的は、特別区の震災復興マニュアルの実行可能性を高めるため、課題を明確にし、マニュアル改定を促進するためのものである。

前章までに明らかになったように、現行の特別区の震災復興マニュアルは抽象的なものも多く、実行可能性については課題が多数ある。被災自治体の実態を踏まえて、マニュアルの実行可能性を高める改定が求められることから、改定にあたっての視点や検討に必要な論点を整理した。

(2) 本資料の作成にあたって

現行の特別区の震災復興マニュアルの改定における着眼点、留意点をまとめるにあたっては、本調査研究を提案した世田谷区の現行の震災復興マニュアルを参照しながら、被災自治体の実態と比較した。本資料は、各区が震災復興マニュアルを改定する際の参考に資する資料として活用されたい。

(3) 震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイントの取り扱う範囲

本資料の範囲は、震災復興計画策定までの期間とし、震災復興体制、震災復興計画策定までのプロセス、震災復興基本方針・震災復興計画の考え方と構成、予算、人員確保等の項目について整理した。

(4) 震災復興マニュアル改定の基本方針

本資料における震災復興マニュアル改定の基本方針を以下に示す。

【方針1】被災自治体の復興の実態を踏まえた改善

(体制、プロセス、計画内容、予算等)

具体的なマニュアル改定は、被災実態を反映した改善の方向性を踏まえつつ、各区の実情に合わせて改善策を検討する。

【方針2】特別区の地域特性を踏まえた震災復興計画の策定

東京都及び特別区は、我が国の社会・経済活動の中枢を担っている地域であり、地理的にも連たんしている。そのため、大規模震災時において効果的な復興対応を推進するには、東京都と特別区の連携が求められる。

なお、都市復興の具体的な手順等を東京都が示した『東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編』との整合を図るため、各区においても被災後原則6か月以内に⁹地区単位のまちづくり計画の方向性を示す必要がある。

【方針3】東京都『震災復興マニュアル 復興施策ガイドライン』との整合

特別区の地域特性を踏まえ、東京都『震災復興マニュアル 復興施策ガイドライン』のうち、以下の4つの復興計画を参考に、時間軸の整合をとりつつ整理する。その際には、「1日でも早い暮らし・生業（なりわい）を中心とした再建策」の先行実施と、震災復興に係る計画との関係を整理する。

- ・ 復興計画（政策企画局）
- ・ 都市復興基本計画（都市整備局）
- ・ 住宅復興計画（住宅政策本部）
- ・ 産業復興計画（産業労働局）

9 6か月以内に：復興都市づくりを円滑に始動し、行政・住民が共通の目標を持って進めていくためには、都市づくりの骨格部分の考え方を早期に示す必要がある。そのため、都市復興基本方針の考え方をより具体化したものとして、都市復興基本計画（骨子案）を被災後2か月以内に、さらに骨子案を踏まえて具体的な復興施策を体系的に取りまとめた都市復興基本計画を被災後6か月以内に策定することとしている。（出典：『東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編』P27）

5-2 震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイントの作成

本資料の全体像として、以下の内容が掲載されている。

(1) 震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイントの概要

- ・作成の背景（課題提起）、目的、位置づけ、取り扱う範囲
- ・本資料の見方と使い方
- ・震災復興マニュアル改定の基本方針
- ・震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた課題の洗い出しと検討のポイント（モデル：世田谷区震災復興マニュアル）
 - ・【1】震災復興本部体制（庁内）
 - ・【2】震災復興計画策定の推進体制
 - ・【3】震災復興計画策定のプロセス、【4】震災復興計画の考え方、【5】震災復興基本方針・震災復興計画の構成
 - ・【6】予算（財源）の確保
 - ・【7】人的資源の確保と勤務管理
- ・震災復興マニュアルに記載がないため、新たに追加が望まれる事項
- ・巻末資料（被災自治体の実態、世田谷区マニュアル資料編の課題）

図表5-1 震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント記載例
(本資料の位置づけ)

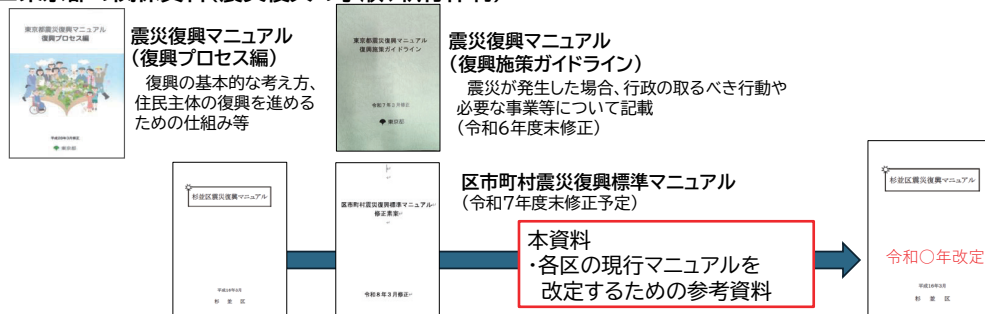
本資料について

本資料の位置づけ

■国の関係資料(ガイドライン)

- ・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)
- ・事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン(令和5年7月)

■東京都の関係資料(震災復興の手順、執行体制)



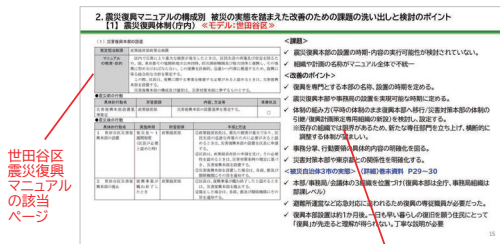
図表5-2 震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント記載例 (本資料の見方・使い方)

本資料について

本資料の見方・使い方

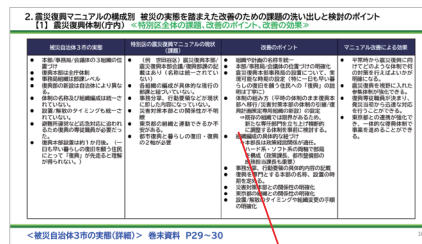
【1】 自区の震災復興マニュアルと本資料との見比べ

- モデルとして、世田谷区の震災復興マニュアルの該当ページを掲載し、震災復興計画策定に向けた「組織体制」「計画方針・策定プロセス」「計画の考え方や構成」「財政(予算・契約)」「人的資源の確保」に関する項目の改定に向け、課題の洗い出しポイントと改善に向かったの検討ポイントを挙げています。
- 次ページには、特別区全体の震災復興マニュアルの課題、改善のポイント、改善による効果を掲載しています。
- 本資料の各項目に沿って、自区の震災復興マニュアルの該当ページを見直してください。



世田谷区震災復興マニュアルの該当ページ

改定に向けた課題、改善のポイント、参考になる被災自治体の実態



次のページで、特別区全体の課題、改善のポイント、改善の効果等を解説

8

本資料について

本資料の見方・使い方

【2】 被災自治体3市の震災の事例の活用

- 本資料の各所に、実災害で起きた課題や対応の工夫などを記しています。
- 自区の地域特性と見比べて参考になるところをマニュアルに追加・修正して改善に活用してください。

項目	世田谷区 (世田谷区震災復興マニュアル)	横浜市 (横浜市震災復興マニュアル)	東京都 (東京都震災復興マニュアル)
①本部	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)
②事務局	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)
③会議体	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)

東日本大震災における仙台市、石巻市、熊本地震における熊本市の実態の詳細を掲載

復興関係を中心に、災害対応で教訓となった事項も掲載

項目	世田谷区	横浜市	東京都
【被災自治体3市の実態(詳細)】復興に向けた庁内組織体制	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)
【被災自治体3市の実態(詳細)】その他教訓	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)	復興推進本部(5/15設置) 復興推進本部(5/15設置)

9

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

(2) 震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイントの主な記載内容

① 震災復興マニュアル構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント

はじめに、本資料にて取り扱う項目について、モデルの世田谷区震災復興マニュアルの該当ページとの対応表を掲載した。自区のマニュアルにおける該当箇所を検出する際の参考として活用されたい。

図表5-3 本資料の取り扱う項目と世田谷区震災復興マニュアルの該当ページ
(対応表)

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント

・モデル:世田谷区震災復興マニュアル

本資料の取り扱う範囲	世田谷区震災復興マニュアル	
	【該当ページ】	【内容】
全体	P19	震災復興体制の構築のながれ(表)
[1] 震災復興体制(庁内)	P23	災害復興本部の設置
[2] 震災復興計画策定の推進体制	P24	復興本部の組織、運営
[3] 震災復興計画策定のプロセス [4] 震災復興計画の考え方 [5] 震災復興基本方針・震災復興基本計画の構成	P40~41	災害復興計画の策定
[6] 予算(財源)の確保	P42~45	震災復興対策の財政計画 等
[7] 人的資源の確保と勤務管理	P46~47	復興事務に応じた職員の適正配置による支援 等

⇒ 以下の各項目の見直しを踏まえて整合をとってください。

項目ごと、被災自治体3市と比較し、以下を掲載しています。
世田谷区震災復興マニュアルの
・課題/改善のポイント

⇒ 次ページで、以下を一覧で掲載しています。
特別区全体の
・課題/改善のポイント/改善による効果

→ 上記の掲載を参考に、自区の震災復興マニュアルを見直してください。

※その他、上記のページに記載がないものの、震災復興マニュアルとして重要だと考えられる事項を、本資料P27にまとめています。自区の特性などに応じた検討を行い、追記してください。

被災自治体3市の実態の詳細は巻末資料で確認できます。

東京都『震災復興マニュアル 復興施策ガイドライン』も含めて参考にし、震災復興マニュアル全体を見直しましょう。

次に、世田谷区の震災復興マニュアルの構成に沿って、本資料で取り扱う項目の該当ページの写しを添付した。右側には、被災自治体3市の実態と比較し、世田谷区震災復興マニュアルの具体的な課題と改善のポイントを掲載している。

なお、被災自治体3市の実態の詳細は、巻末資料で確認できるよう、該当ページ番号を付した。

図表5-4 モデルの世田谷区震災復興マニュアルの課題、改善のポイント

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント
 【1】震災復興体制(庁内) <<モデル:世田谷区>>

(1) 災害復興本部の設置				<課題>
策定担当部署	政策経営部政策企画課			✓ 震災復興本部の設置の時期・内容の実行可能性が検討されていない。 ✓ 組織や計画の名称がマニュアル全体で不統一
マニュアルの概要・目的	区内で災害により重大な被害が発生したときは、区民生活の再建及び安定を図るため、国、東京都その他関係地方公共団体、防災関係機関及び協力団体と連携し、その復興に努めなければならない。この復興を計画的、迅速かつ円滑に推進するため、復興に係る総合的な方針を策定する。この際、区長は、復興に関する事業を推進する必要があると認めるときは、災害復興本部を設置する。災害復興本部の構成及び運営は、災害対策本部に準ずるものとする。			
●震災前の行動				<改善のポイント>
具体的行動名	所管部署	内容、方法等	準備状況	✓ 復興を専門とする本部の名称、設置の時期を定める。 ✓ 震災復興本部や事務局の設置を実現可能な時期に定める。
災害復興本部設置基準策定	政策経営部	災害復興本部の設置基準を策定する。	<input type="checkbox"/>	✓ 体制の組み方(平時の体制のまま復興本部へ移行/災害対策本部の体制の引継/復興計画策定専用組織の新設)を検討し、設定する。 ※既存の組織では限界があるため、新たな専任部門を立ち上げ、横断的に調整する体制が望ましい。
●震災後の行動				✓ 事務分掌、行動要領の具体的内容の明確化を図る。 ✓ 災害対策本部や東京都との関係性を明確化する。
具体的行動名	実施時期	所管部署	手順と方法	<被災自治体3市の実態> (詳細)巻末資料 P29~30
1 世田谷区災害復興本部の設置	発災後~1週間程度(区長が必要と認めた時)	政策経営部	①政策経営部長は、震災の被害が重大であり、区民生活の迅速な再建のために必要があると認めるときは、災害復興本部の設置を区長に申請する。 ②区長は、政策経営部長の申請を受け、その必要性を認めるときは、災害対策条例の規定に基づき、災害復興本部を設置する。 ③災害復興本部を設置した場合は、各部、都及び関係機関にその旨を通知する。	✓ 本部/事務局/会議体の3組織を位置づけ(復興本部は全庁、事務局組織は部課レベル) ✓ 避難所運営など応急対応に追われるため復興の専従職員が必要だった。 ✓ 復興本部設置は約1か月後。一日も早い暮らしの復旧を願う住民にとって「復興」が先走ると理解が得られない。丁寧な説明が必要
2 世田谷区災害復興本部の廃止	復興事業が概ね終了したとき	政策経営部	①区長は、復興事業が概ね終了したと認めるときは、災害復興本部を廃止する。 ②廃止した場合は、各部、都及び関係機関にその旨を通知する。	

序

第1章
1-1
1-2
1-3
1-4

第2章
2-1
2-2
2-3
2-4

第3章
3-1
3-2
3-3
3-4
3-5
3-6
3-7

第4章
4-1
4-2

第5章
5-1
5-2

第6章
6-1
6-2

おわりに

資料編

本資料では、各項目について、モデル区である世田谷区のマニュアルページの写しと改善ポイントを付したページの次に、より詳細な解説として、本調査研究で整理した「被災自治体3市の実態」、「特別区の震災復興マニュアルの現状（課題）」、「改善のポイント」、「マニュアル改善による効果」を一覧で確認できる表を掲載した。

また、このページも同様に、被災自治体3市の実態の詳細を巻末資料で確認できるように、関連ページの番号を付記した。

これにより、モデル区以外の特別区全体で、マニュアル改善の検討ポイントを参照できるようにしている。

**図表5-5 特別区全体の震災復興マニュアルの改善ポイント等
記載例【1】震災復興体制（庁内）**

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント
【1】震災復興体制（庁内） <<特別区全体の課題、改善のポイント、改善の効果>>

被災自治体3市の実態	特別区の震災復興マニュアルの現状（課題）	改善のポイント	マニュアル改善による効果
<ul style="list-style-type: none"> ● 本部/事務局/会議体の3組織の位置づけ ● 復興本部は全庁体制 ● 事務局組織は部課レベル ● 復興部の新設は自治体により異なる。 ● 体制の名称及び組織編成は統一されていない。 ● 設置/解散のタイミングも統一されていない。 ● 避難所運営など応急対応に追われるため復興の専従職員が必要だった。 ● 復興本部設置は約1か月後。（一日も早い暮らしの復旧を願う住民にとって「復興」が先走ると理解が得られない。） 	<ul style="list-style-type: none"> ● （例 世田谷区）震災復興本部/震災復興本体会議/復興部課の記載はあり（名称は統一されていない） ● 各組織の編成が具体的な現行の部課と紐ついていない。 ● 事務分掌、行動要領などが現状に即した内容になっていない。 ● 災害対策本部との関係性が不明瞭 ● 東京都の組織と連動できるか不安がある。 ● 都市復興と暮らしの復旧・復興の2軸が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織や計画の名称を統一 ● 本部/事務局/会議体の位置づけの明確化 ● 震災復興本件事務局の設置について、実現可能な時期の設定（特に一日も早い暮らしの復旧を願う住民への「復興」の説明は丁寧に） ● 体制の組み方（平時の体制のまま復興本部へ移行/災害対策本部の体制の引継/復興計画策定専用組織の新設）の設定 ⇒既存の組織では限界があるため、新たな専任部門を立ち上げ横断的に調整する体制を事前に検討する。 ● 組織編成の具体的な紐づけ ⇒本部長は政策経営関係が適任。 ハード系・ソフト系の両軸で部局を構成（政策課長、都市整備部の庶務担当課長も重要） ● 事務分掌、行動要領の具体的内容の記載 ● 復興を専門とする本部の名称、設置の時期を定める。 ● 災害対策本部との関係性の明確化 ● 東京都の組織との関係性の明確化 ● 設置/解散のタイミングや組織変更の手順の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> ● 平常時から震災復興に向けてどのような体制で何の対策を行えばよいか明確になる。 ● 震災復興を視野に入れた参集体制が強化できる。 ● 復興専従職員が決まり、発災当初から迅速な対応を行うことができる。 ● 東京都との連携が強化でき、一体的な復興体制で事業を進めることができる。

<<被災自治体3市の実態(詳細)>> 巻末資料 P29~30

序
第1章
1-1
1-2
1-3
1-4
第2章
2-1
2-2
2-3
2-4
第3章
3-1
3-2
3-3
3-4
3-5
3-6
3-7
第4章
4-1
4-2
第5章
5-1
5-2
第6章
6-1
6-2
おわりに
資料編

② その他、震災復興マニュアル改善に向けた項目の追加

今回の調査研究により明らかとなった、震災復興計画策定までの被災自治体の実態を踏まえた対策を俯瞰すると、モデルとした世田谷区の現行マニュアルに掲載されている「震災復興本部の組織、運営」「震災復興方針及び震災復興計画の策定」「財政方針の策定」「人的資源の確保」で示す項目以外にも、重要な課題・改善に向けた事項が多方面にわたり存在することが判明した。

例えば、住民参画、NPO・民間団体との連携、議会对応、契約支払い、災害の記録と情報発信、震災復興に関する研修・訓練などが挙げられる。現行マニュアルでは、これらの項目が存在しない、あるいは本文中に埋もれており明確になっていないため、新たな項目追加などで明確化する必要がある。

改善に向けた検討のポイントも示したため、自区のマニュアルにおいても記載の有無を確認し、適宜活用されたい。

図表5-6 震災復興マニュアル改善のために今後追記すべき項目

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント

・ 震災復興マニュアルに記載がないため、新たに追加が望まれる事項

項目	被災自治体3市の実態、特別区の課題	改善に向けた検討のポイント
市民の参画、NPO・民間団体との連携	<ul style="list-style-type: none"> 特別区は行政主導の記載が多く、区民の参画や外部団体等、官民連携の記載が不足 連携の際には、個人情報保護に留意する必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興計画の策定・運用プロセスの全体に、区民の参画や官民連携に関する記述を増やすよう検討する。 復興を視野に入れた協定など連携の仕組みを構築する。 双方向で区民への情報発信の仕組みを整備する。
議会对応	<ul style="list-style-type: none"> 特別区は議会对応に関する記載が不明瞭 実態は専決処分は抑制、臨時会・本会議での調整重視 委員会・連絡会議を機動的に開催 	<ul style="list-style-type: none"> 議会对応に関する記載を明確にする。 専決処分・臨時会・本会議での調整事項を明確化する。 委員会・連絡会議の運用の方向性を明確化する。
災害記録の徹底と情報発信	<ul style="list-style-type: none"> 専属の体制を敷いて震災対応を記録した。 過去の災害対応記録を参考に対応した経緯がある。 復興レポートを議会・地域への詳細な説明に活用した。 	<ul style="list-style-type: none"> 災害記録の担当者を専属で確保する体制を構築する。 平時から被災記録・事例を参考にシミュレーションする。 議会や地域・区民への情報発信の仕組みを構築する。
業務の標準化、マニュアルの作成	<ul style="list-style-type: none"> 実態は、具体的なマニュアルがなかったため、判断や対応が現場に委ねられた。 	<ul style="list-style-type: none"> 交代要員・応援要員が誰になっても何をすればよいか分かるよう対応を標準化したマニュアル等を整備する。
復興本部に関する訓練の活用	<ul style="list-style-type: none"> 平時時から災害対策本部訓練は実施しているものの、復興本部に関する訓練は未実施だった。 特別区のマニュアルは実効性を高める必要がある。 被災の様相は災害により異なるため、様々な状況を想定しての柔軟な判断・対応が必要 	<ul style="list-style-type: none"> マニュアルの形骸化を防ぎ、事前復興計画の実効性を高めるため、復興フェーズを想定した訓練の設計・実施をマニュアルに明記する。 様々な被害想定で復興のパターンをシミュレーションし、復興の考え方や手続き等を事前に検討しておく。

その他の教訓は巻末資料P39～P40に、震災復興マニュアル資料編(例 世田谷区)の課題事項はP42に掲載しています。東京都『震災復興マニュアル 復興施策ガイドライン』も含めて参考にし、震災復興マニュアル全体を見直してください。

③ 巻末資料 被災自治体3市の実態

本資料の活用を効果的にするため、各項目における被災自治体3市の実態については、巻末に詳細な情報を掲載した。各区の実情に合わせて柔軟に活用されたい。

図表5-7 震災復興マニュアル改善のための被災自治体3市の実態 (一例)

【被災自治体3市の実態(詳細)】 震災復興計画策定の推進体制

項目	仙台市	石巻市	熊本市
設置の経緯	3月下旬には神戸市から復興計画の実務者が派遣された。4月25日に「復興推進本部」を設置、5月1日に正式な組織発令とした。 地域防災計画上、災害直後の初動対応は災害対策本部が担うべきとされており、事前復興等の整理がされていなかった中において、一定の災害対応がない段階で復興を検討することは困難だった。	震災直後は職員が避難所対応・物資対応に従事し計画立案は困難であったが、計画策定に専念できる直轄組織として4月11日に「復興対策室」(当初7名)を設置。4月15日に「復興推進本部」を設置(庁議決定)。早期に専任組織を立ち上げ、計画・財源・制度設計に集中できる人員を確保することが有効。復興推進本部は、災害対策本部と別組織として、市長・副市長・各部長等で構成。	5月6日に政策局内に復興部を新設。政策局内に設置したのは、総合計画策定の経験と庁内調整力を活かすため。 初期体制は40名で構成。復興総務課(災害救助法、国への要望、復興計画の立案等)、生活再建支援課(生活再建支援制度、総合相談窓口等)、住宅再建支援課(仮設住宅の管理、入居者の相談等)に分かれ、役割分担を明確化。
市民参加	避難所アンケートや地域説明会を通じ、市民の意見を直接吸い上げながら方針を固めた。「市の方向性を早く示せ」という切実な声が計画策定の大きな後押しとなった。 復興ビジョン(次ページ参照)に向けて任命した復興アドバイザーは農業や宅地・津波対策などの分野に限って配置され、東北大学の専門家も助言に関わった。復興ビジョン策定後、復興計画策定作業が開始されたが、その際に設置した復興計画検討委員会は、地元経済界、学識等の有識者による構成であった。委員会の議論は計画の骨格となったが、総合計画のように諮問・答申形式を取らず、あくまで参考意見という扱いにとどめた。	住民、町内連合会、商工会議所、PTAなどを含めた29名による市民検討委員会を設置した。委員会は産業部会と生活部会に分かれ、特に生活再建の議論が多くなった。懇談会やアンケート、説明会を重ねた。 学識者によるビジョン懇談会を5月に2回開き、理念や方向性の提示を受けた。冊子編集等の作業はコンサルタントを活用、計画内容の核心は行政と有識者で作成。学識者には理念や将来像の提示、復興の方向性を示してもらった。現場で必要となる意向調査やゾーニングの図面作成といった作業的・技術的な部分はコンサルタントに担ってもらった。役割を分けることで、理念の提示と実務の進行を両立。大学との包括連携体制を整え、都市計画分野の学生約100名が参加して団地ごとの住民ヒアリングを行い状況把握に貢献した。	「復興座談会」を開催し、地域の代表者や各種団体の意見を聴取した。ワークショップやアンケート、パブリックコメントを実施し、多くの若者(高校生・大学生)も参加した。市議会(特別委員会)や各分野の有識者で構成する震災復興検討委員会での審議、市民への意見聴取を経て、発災から半年後の10月14日に震災復興計画を策定した。 平時からの市民参加の仕組みやノウハウの蓄積が、災害時の迅速な対応につながった。当初個人情報保護等の課題があったが、被災者台帳の作成や訪問支援において、外部団体の協力が被災者の生活再建支援に大きく寄与した。外部団体との連携においては、個人情報管理等を含めた仕組みを事前に整理しておくことで、迅速な対応につながると考えられる。
その他	発災直後、市長は神戸市震災の記録を徹底的に読み込んで「記録を必ず残せ」と職員に指示した。震災復興室が記録誌作成を担った。4~5人の専属体制を組み、震災から一年の出来事を体系的にまとめた仙台市震災記録誌『東日本大震災 1年の記録』とともに、前々仙台市が完成した。	復興は「政策・計画」(ソフト)と「基盤整備」(ハード)の両輪で進める必要があるが、部が分かれていたため摩擦が生じやすかった。事前の明確なマニュアルはなく、現場対応に委ねられた。マニュアル整備は有効。	政策局に復興部を新設し、総合計画策定事務経験者や福祉、財政分野の経験者など、専門性を持つ人材を集めた。他都市からの応援職員を受け入れたが、宿泊場所の確保が課題となった。

30

【被災自治体3市の実態(詳細)】 震災復興方針及び震災復興計画の策定

経過期間	仙台市	石巻市	熊本市
当日	災害対策本部の設置	災害対策本部の設置	災害対策本部の設置
1週間	(復興に向けた計画の検討開始)		
1か月	震災復興担当(兼務発令) 震災復興基本方針の策定 (市民・専門家の参画)	復興対策室の設置 震災復興推進本部の設置 震災復興基本方針の策定 震災復興推進会議の設置 (市民・専門家の参画)	復興部の新設・震災復興本部の設置 震災復興基本方針の策定 (市民の参画) (市議会特別委員会の設置)
2か月	(市議会特別委員会の設置) 震災復興ビジョン(案)骨子決定 (市民・専門家の参画) 震災復興ビジョン発表 (市民・専門家の参画)		(市民の参画)
3か月	(市民・専門家の参画) 復興検討会議の設置	震災復興基本計画市民検討委員会の設置 災害に強いまちづくり(基本構想)の公表 (市民の参画)	(専門家の参画) (市民の参画)
4か月	(市民・専門家の参画)		震災復興計画素案の公表 (パブリックコメント) (市民の参画) (専門家の参画)
5か月		震災復興基本計画(骨子)の策定	震災復興計画の策定
6か月	震災復興計画(中間案)決定 (パブリックコメント) (専門家の参画) (市民の参画)		
7か月			
8か月		震災復興基本計画(素案)の公表 (パブリックコメント) (市民の参画)	
9か月	震災復興計画の策定	震災復興基本計画の策定	

31

④ 震災復興マニュアル資料編

震災復興マニュアルは本編だけでなく、付随する資料編の充実が、具体的な実行可能性を高める鍵となる。このため、本資料では、震災復興マニュアルの資料編についても、関連する資料について、課題を整理し、本編と整合をとって改善を図ることができるようにした。

図表5-8 震災復興マニュアル資料編の課題（例 世田谷区）

参考資料(世田谷区震災復興マニュアル 資料編 復興計画策定関連の箇所と課題)

青: 主に組織体制 黄: 主に計画 赤文字は統一が必要と思われる箇所

番号	資料名	組織名称	計画名称	課題
資料1-1	震災復興に関する標準的な制度スキームと条例モデル	復興本部	震災復興総合計画	<ul style="list-style-type: none"> 地域復興協議会は必要に応じて設置するもの(資料1-43) 「総合計画」の名称があるが同一のものか不明
資料1-2	地域協働復興推進のための条例モデルの概要	地域復興協議会	震災復興総合計画	
資料1-3	区市町村が制定する地域協働復興推進のための条例モデル	地域復興協議会 復興委員会	震災復興総合計画	
資料1-4	震災復興本部の設置に関する条例モデル	震災復興本部 復興部課	震災復興方針	<ul style="list-style-type: none"> 本部分、計画名等の名称が統一されていない。 復興本部、復興部課の組織編成が具体的な現行の部課と紐づいていない。
資料1-5	復興本部構築の準備行動の流れ	復興本部 復興部課 復興本部会議		
資料1-6	震災復興本部及び関連組織のモデル	震災復興本部 復興本部会議 復興本部長	震災復興方針	<ul style="list-style-type: none"> 事務分掌、行動要領などが現状に即した具体的な内容になっていない。
資料1-7	復興本部の組織及び事務分掌のモデル	復興本部 復興本部会議		
資料1-8	復興部課の分掌事務及び組織のモデル	復興本部会議 復興部課	震災復興方針 都市復興計画 震災復興計画	<ul style="list-style-type: none"> 東京都の組織との連動性(設置判断等)が不明
資料1-9	復興本部設置時行動要領の主な内容項目例	復興本部復興部課	震災復興基本方針 都市復興基本方針	<ul style="list-style-type: none"> 本部分、計画名等の名称が統一されていない。
資料1-28	震災後の被害状況等に対応した復興関連情報一覧			
資料1-42	世田谷区災害復興基本方針(素案)	災害復興本部	災害復興基本方針 災害復興計画 都市復興基本計画 住宅復興計画	<ul style="list-style-type: none"> 国の復興基本計画、東京都の方針との連動: 独自性が不明 東京都と連動のスケジュールだと方針策定は5~6週間後だが、本編は2週間後
資料1-43	復興計画策定スケジュール想定(復興法に基づき政府が復興基本方針を定めた場合)	復興本部 復興本部会議	復興基本方針 復興計画	

42

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

第6章

特別区として取り組むべき 今後の方策



6-1 方策の方向性の整理・提言に向けて

(1) 本調査研究の概要

本調査研究では、特別区の地域特性を踏まえた迅速な震災復興計画の策定に向け、被災自治体3市の実態を文献及びヒアリングにより調査したうえで、現行の特別区の震災復興マニュアルの記載内容を比較し、その乖離状況から課題の洗い出しとマニュアル改善の方向、さらにマニュアル改善による効果についての検討を行った。

そして、特別区の震災復興マニュアル改定に向けた基本方針を検討し、成果物として、「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」の作成に至った。

(2) 本調査研究により得られた観点

調査結果を俯瞰すると、「復興体制」「震災復興計画策定に向けた推進体制と推進プロセス」「震災復興基本方針・震災復興計画の考え方や構成・内容」「財政方針」等、様々な事項で震災復興のあるべき姿やなすべき手続きとして重要なキーワードとなる観点が多く発見されている。

さらに、被災自治体3市の実態を踏まえ現行の特別区の震災復興マニュアルを確認すると、特別区では「区民の参画・NPOや民間団体との連携」「議会対応」「職員の応援・受援や勤務管理」「震災の記録」「双方向の情報提供の仕組みづくり」といった観点が必ずしも明確ではなかった。

震災復興への取組について、震災復興計画の立案に必要な体制や推進プロセス、計画の方針や構成、財源といった基礎部分に関する調査研究を行ったことにより、震災復興をどのように考えるべきか、また、何をすべきかが明確化されてきたといえる。

特に、大きな手応えを感じたのが、「本調査研究の成果により、震災復興に関する見積もりができる」という観点である。被災自治体の実態を明らかにし、課題や改善の方向を整理したことにより、実態に即した震災復興の手続きが明確化された。さらに、震災復興の推進に不可欠な「ヒト」「モノ」「カネ」といった直接的な資源だけでなく、「情報」「場所」「時間」などの資源の活用も含めた震災復興の全体像を把握し、見通しを立てることができるようになった。

「見積もり」ができる、すなわち震災復興の流れがわかり、現状の把握及び対応策の予測ができるということは、予期せぬ事象が多発する震災対応の中にあっても、行政職員として先を見通した円滑な対応を進めることに資する。その結果、各区にとって効果の高い復興事業が立案され、各区のあるべき姿を盛り込んだ震災復興計画となり、充実した震災復興の推進と実現に繋がっていく。このように「見積もりができる」ことの重要性に気付かされたことは大きな成果と言える。

(3) 「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」により期待される効果

前述の観点を各区の策定する震災復興マニュアルの改善に盛り込むため、「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」を作成した。本資料をもとに各区が独自の検討を加えつつ、震災復興マニュアルの内容を精査し、課題と改善点を明らかにすることによって、震災復興対策の実効性を大きく高めることができる。

本資料に基づく震災復興マニュアルの改定は、単に「震災復興の対応が早く適切になる」、「震災復興マニュアルの内容が充実する」、「震災復興マニュアルがわかりやすくなる」という効果にとどまらない。特別区としての都市復興や生活再建のあるべき姿を深掘りし、職員が実効性を高めるための震災復興シミュレーションや震災復興トレーニングといった新たな取組により復興への情熱を高め、実務の力量を鍛え上げる道具となっている。さらには、より効果的な震災復興に臨むための東京都と特別区の連携・協働への道も示唆するものとなった。その意味で、非常に独創的な資料になったと言える。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

6-2 今後の取組の方向性と調査研究に期待する観点

我が国には、首都直下地震に限らず、南海トラフ地震など巨大災害が多く待ち受けている。本資料は、特別区向けのものではあるものの、本調査研究による一連の成果は、これら国難級の震災復興に向け、多くの自治体の手本となることが期待される。

研究成果をさらに発展させ、東京都及び特別区並びに我が国の震災復興に資する取組とするため、今後は、以下の観点でのさらなる調査研究を期待する。

(1) 事前復興計画の検討範囲の拡大

震災復興は数年以上の長期にわたる。本調査研究の検討範囲は発災から概ね6か月から1年の震災復興計画策定までの工程にとどまるため、今後はより長期の体制及びプロセス等の実態を調査し、課題等の整理を行うことが望ましい。

特に、本調査研究の対象となった熊本地震における熊本市の震災復興の実態は、仙台市の支援も受けつつ東日本大震災の実態をよく読み込み、しっかりと踏まえて応急・復旧・復興対策を進めていたこともあり、非常に印象深い内容であった。

従来、震災復興計画といえば市街地整備事業が中心であり、東日本大震災における石巻市のように、大規模な移転や盛土によって新しく市街地をつくるといった対策が典型的なものと考えられていた。しかし熊本市の震災復興計画では、市街地整備事業等の防災・都市基盤施設整備、言い換えれば「都市復興」に加えて、住民の生活再建や産業・地域の再建、といった「くらし」や「なりわい」の再建も震災復興計画において重視されている。そして、地域福祉政策等、これら生活再建に関する実務経験のある職員も復興部に加わった。

事前復興対策として、これまで先行し一定の体系化が図られている都市復興に加えて、「生活再建」「産業再建」「地域福祉」分野についてもより深い体系化に向けた調査研究が望まれる。

(2) 東京都との整合、連携

本調査研究の結果、震災復興の方針、計画、対策推進のいずれにおいても、東京都との整合が重要であることが再認識された。東京都と特別区が連携して震災復興を進めるため、互いにマニュアル改善の検討を進め、東京都と各区の取組の整合を図ることが求められる。

いかに東京都と連携して効果的な震災復興を計画し、国から財源を確保するか。東京都と各区が緊密に連携を図りつつ事前の復興計画として構築しておくことが望まれる。

(3) 各区への具体的展開

本資料は世田谷区をモデルとしており、また本調査研究に参加した区は限定されている。今後は23区全ての震災復興マニュアルの見直しに資するよう、本資料を展開させるとともに、定期的な改善の検討を行えるよう、本資料の運用の仕組み（ワークショッププログラム等）を確立することが望まれる。

(4) 外部団体との連携（官民連携）

東京都・国との連携のほか、被災者支援・産業支援に資する地域の拠点団体や企業などの官民連携の仕組みづくりや、震災復興を視野に入れた協定の締結などが望まれる。

現行の震災復興計画は、行政主導で様々な取組が進められている一方で、官民連携の視点はまだ十分とはいえない。平時にはすでに、高齢者や障害者のための住宅確保、心のケア、仕事と雇用のマッチングなどの分野において、民間企業に加えて、NPO/NGO等、市民支援団体などが活躍している。このような民間の力を、被災者一人ひとりの生活再建に寄り添う力として活動できる体制を整備することが重要である。

震災復興は、特に生活再建の部分では、多様な民間支援団体や民間企業と協働で取り組む必要がある。この点で、官民連携は今後の復興の鍵を握る非常に重要な観点であるといえる。現時点では、この観点がマニュアル等にはほとんど記載されておらず、官民連携の仕組みづくりを今後の重要な課題として位置づける必要がある。

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

(5) 震災復興計画策定に関連する訓練（研修・トレーニング）の実施

災害対策本部訓練のほかに、復興本部の立ち上げから震災復興計画の策定を含む災害対策本部のシミュレーション訓練を設計・実施する必要がある。災害は地域の被災状況により異なる初動・応急・復旧・復興のフェーズが何層も重なりながら途切れることなく進んでいく。そのため、発災当初の段階で初動・応急の対応から復興への移行を意識した一体的な訓練が重要となる。例えば、特定の地域一帯が消失した場合の再建をテーマに、フェーズごとの訓練シナリオや進め方を整理するなど、様々なシミュレーションで訓練を企画・設計することが望まれる。

応急・復旧・復興にかかる震災対応の庁内体制を検討する際には、職員に向けた研修や訓練といったトレーニングを、震災復興計画策定までの範囲に拡大し、震災復興対策の実効性や職員の実行力を高める事前復興の仕組みを、震災復興マニュアルに明記すべきである。

トレーニングにより、職員の臨機応変の対応力強化が期待できる。震災では、災害の規模や発生状況により、被害の様相が変わることで震災復興計画の重点が変動する。例えば、火災による延焼被害がどれくらいの規模で発生するか、あるいは発生しないかによって、当然ながら震災復興計画の重点は相当異なってくる。

このように、区の地域状況を踏まえた被害の想定を何パターンか設定し、事前復興を検討するトレーニングを行うことにより、実際の災害発生時に、被害状況に応じた柔軟な震災復興体制の構築や、震災復興計画の策定等の対応に向けた臨機応変の判断・行動着手がすばやくできるようになるのである。

ぜひ、各区の震災復興マニュアルに、庁内職員を対象とした事前復興に関するトレーニングを重要事項として追加しておくことを提案する。

おわりに



おわりに

石巻市でヒアリングさせていただいたとき、ある職員が語った言葉が印象に残っている。「人々が悲しみに暮れているときは、復興のことは言い出せない」。石巻市は東日本大震災最大の被災者を抱え、職員や家族が被災されて避難所から通っている人も多かった。それでも、静かに、しかし確かに復興への作業は続けられていた。

2024年度末に「大規模震災時における発災から復興までの施策立案・実施等に係る内部手続き等に関する調査研究」について相談いただいた際、1995年の阪神・淡路大震災以来、国内外の災害復興調査に従事し、復興調査の知見を東京の予防型の防災まちづくりへ、そして「事前復興計画」の社会実装に25年ほど取り組んできた研究者の立場から、大変心強く思った。

東京における約25年間の事前復興計画の到達点は、参考文献01)、02)、03)も参照いただければ幸いである。端的に言えば、事前復興計画とは「巨大災害に対する『空間ビジョン』として、何を、どう描いておくか、そして協働するか、を対象とするものであり、市民・行政・専門家の協働のあり方に関する社会技術」であり「速やかに、しなやかに回復できるコミュニティをつくる」平時の地域デザイン実践活動である。

調査研究スコープを議論する研究会キックオフでは、「都市復興」については、すでに多くの蓄積もあり、東京都都市整備局「首都直下地震等に備えた都市の事前復興の取組」も2023年の関東大震災百年も経て充実度を高めていることもあり、総合計画としての「震災復興計画」策定にフォーカスすることとなった。この点について、神戸市の関連資料や報告なども紹介し、またすでに各区の震災復興マニュアルにおいて、復興計画策定までの段取りは提示されていたこともあり、震災復興計画策定に不可欠な各種被害調査の分析・整理や、「くらし」と「なりわい」分野にフォーカスしてはどうか、という意見も述べさせていただいた。

しかし研究会を数回重ね、特別区研究員のみなさんと意見交換する中で「施策立案・実施等に係る内部手続き」という本研究会テーマの重要性に気づかされることとなった。その成果は主として本報告書第3章にある。復興計画策定にかかる会議体の外部有識者の確保（各自治体で競合しないのか？）、震災復興計画策定に関する業務委託会社の確保（能力のあるシンクタンク法人やコンサルタント会社が確保できるのか、そもそも復興計画策定支援の業務経験のある会社ってどんな会社なのだろう？）、契約に関する事項（平時と同じように、見積入札なのか、随意契約ができるのか？）といった、特別区研究員のみなさ

んからの真剣な投げかけに、復興事前準備の取組として、言い換えれば、発災後の「よい復興」に向けて、整理し準備しておくべき大事な論点がある、と気づかされた。第3章の事項を今後の各区の震災復興マニュアルに反映していくことは、各区の担当者にとって、納得のいくものになるのでは、と思われる。

加えて、第8回研究会（11/27）での「マニュアルを改善した際の効果」に関するワークショップ（本報告書の第4章4-2）も、興味深い成果である。例えば、復興計画策定の会議体を構成する際、どんな委員構成にするかを検討し「多様な視点を導入し、官民一体となった復興の取組を推進」といった指摘や、議会対応や専決処分範囲の明確化により「議会との協働体制を強化し、より区民の声を適切に反映できる」といった意見であり、特別区研究員が参加する特別区長会調査研究機構らしい成果につながったと言えよう。

さて、複数自治体で事前復興計画の取組に関わらせていただいた立場から、本研究会の重要成果として4点、述べておきたい。

第1に、事前復興計画として、これまでも先行してきた「まちとすまい」分野に加えて、「くらし」と「なりわい」分野の位置付けである。仙台市ヒアリング調査を通して、2012年11月から2016年2月まで全39号、ほぼ毎月発行した「仙台復興レポート」の意義を教えていただいた。つまり復興の進捗についてのまとまったデータブックとして市民に提供した資料であると同時に、市議会への説明資料としても有用であった点である。そしてレポートVol.1は「津波被災地における復興・支援事業」「公営住宅の整備」「宅地被害復興・支援事業」に加えて、「生活再建支援」と「経済の復興に向けて」で構成され、この構成は最終号となるVol.39まではほぼ継承された。ここで生活再建支援としての項目は主として、借上げ含む応急仮設住宅から再建住宅への移行支援策であり、すまい再建と不可分となった領域であるが、震災復興計画において「すまいとまち」に加え「くらし」と「なりわい(産業)」の3つが基幹的分野であることが浮かび上がってきた。言い換えると、都市・住宅復興に関する復興事前準備に加えて、生活再建と産業再建に関する復興事前準備の意義と必要性についての認識が訪問調査も踏まえて広がったのである。

第2に「くらし」と「なりわい」の復興事前準備に関して、「東京都震災復興マニュアル<復興施策ガイドライン>」では、総合計画としての「復興計画」に加えて、「都市復興基本計画」と「住宅復興計画」及び「産業復興計画」は記述があるものの、生活再建支援計画といった項目はない。これは、生活再建支援策は、総合計画としての震災復興計画で主にカバーされることに加えて、くらしの回復とは、避難生活、応急仮設住宅及び災害救助法に基づき、発災直後から連続的に、被災者を取り残さない対応、つまり「復興計画」に先行して（待たずして）、策定と同時並行的に対応を進める分野であることにも起因して

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

いると考えられる。そして「福祉避難所」や「災害ケースマネジメント」など、近年、暮らし再建について、被災地からの多くの実践と提案がなされており、2025年5月、災害救助法に「福祉サービスの提供」が加わるなど法制度改正もあった。(くらしの再建に関わる論考として参考文献04)、05)、06)をご参照ください。) これらを合わせて「くらし」に関する再建支援事前準備として検討しておくことは、各区の震災復興マニュアル改定において欠かせない視点であると言える。

第3に市民参加について、仙台市や熊本市へのヒアリング調査において、震災復興計画への市民参加プログラムと対話の重要性が認識された。策定委員会、市民ワークショップ、世代別トーク、住民説明会、アンケート調査といった参加プログラムの効果とコストを、復興事前準備として検討し、震災復興マニュアルに反映しておく方向性である。そしてその場合、住民参加手法は、平時における「基本構想・基本計画」の策定にかかる参加プログラムの経験と実績の反映でもあること、一方で、住家といった財産だけでなく、場合によっては家族が犠牲になった市民に対し、「これからのくらし・まち・いとなみ」を進めていくための協働プロセスとしての深慮ある検討が求められていよう。(例えば、災害で子どもを亡くした家族に対して、「将来の復興する理想のまちを考えましょう」と投げかけるには、相当な慎重さが求められよう。)

第4に本報告書第6章6-2で言及しているNPO/NGO等を含む民間ボランティアセクターとの連携である。発災を契機とする避難生活期の被災者支援組織の活動や、仮住まい期も含めて被災者に伴走する災害市民ボランティアの活動実態から、震災復興計画策定に関する貢献の可能性は、体制論や方法論としても、市民協働という側面からも、その意義は近年、大きくなっているように思われる。さらに東京においては、主として東日本大震災以降、TVAC(東京ボランティア・市民活動センター)の東京都域の市民防災ボランティアに関する研修会やワークショップによる対応力と個人及び組織間の信頼関係の向上が大きく進んでおり、各区の災害対策本部、復興本部、及び平時の区役所との連携が考えられよう。(TVACを中心とする東京都域での防災・災害市民ボランティアの取組経緯については参考文献07)もご参照ください。)

上記4点、研究者としての引き続きの研究実践課題でもあるが、ぜひ近い機会に、特別区長会調査研究機構の場で、特別区研究員のみなさんと実践型研究に取り組んでみたいという思いを強くしている。

参考文献

- 01) 市古太郎(2016)「事前復興まちづくりの現在 特集 東日本大震災5周年」.
『日本不動産学会誌』 No.115,Vol.29,No.4,pp.54-60, 2016年3月
- 02) 市古太郎 (2020a)「未被災地の日常の現場から育まれる復興概念の可能性-東京の事前復興まちづくりから-」. 『日本災害復興学会論文集』
pp.151-158, 『日本災害復興学会』 第15号, 2020年9月
- 03) 市古太郎 (2024)「平時のまちづくりに再接続される首都直下型地震対策としての事前復興まちづくり」. 『MDB 技術予測レポート』 2024年3月発行
- 04) 鍵屋一「立法事実に見る災害福祉～災害救助法に福祉サービス提供を位置付け～」. 『市政』 2025年5月号
- 05) 鍵屋一「災害時「も」尊厳を守る福祉防災」. 『市政』 2025年7月号
- 06) 鍵屋一「大災害時の福祉避難所～能登半島地震の福祉避難所ワークショップから～」. 『市政』 2025年9月号
- 07) 市古太郎 (2020b)「都道府県域での災害ボランティアのネットワーク活動に関する研究—東京都災害ボランティアセンター第2期アクションプラン策定・実施の調査報告—」. 『地域安全学会春季大会』 pp.69-72

令和7年度「大規模震災時における発災から復興までの
施策立案・実施等に係る内部手続き等に関する調査研究」

研究会副リーダー 市古 太郎
(東京都立大学都市環境科学研究科教授)

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編



資料編

研究体制
研究会活動実績

研究体制

リーダー	
跡見学園女子大学教授、一般社団法人福祉防災コミュニティ協会代表理事、一般社団法人マンション防災協会理事長	鍵屋 一
副リーダー	
東京都立大学都市環境科学研究科教授	市古 太郎
研究員	
世田谷区政策経営部政策企画課長	小泉 輝嘉
世田谷区政策経営部政策企画課調整係長	齋藤 圭将
世田谷区政策経営部政策企画課調整係主任	宮崎 拓臣
世田谷区危機管理部災害対策課長	竹越 学
世田谷区危機管理部災害対策課災害対策担当係長	壽崎 聡子
世田谷区危機管理部災害対策課災害対策担当係員	西條 真規
世田谷区危機管理部副参事（防災計画担当）	工藤 誠
文京区総務部防災危機管理課主査	小倉 大輝
品川区都市環境部都市計画課計画調整担当主任	宮野 志保
品川区防災まちづくり部防災課計画担当	吉田 朱里
杉並区危機管理室防災課管理グループ防災計画担当係長	村本 真一
杉並区危機管理室危機管理対策課係長	茨木 良和
豊島区総務部防災危機管理課防災計画グループ係長	関 智史
オブザーバー	
東京都総務局総合防災部復興担当課長	亀田 雄太
東京都総務局総合防災部防災管理課復興企画担当 課長代理	亀山 翔
東京都都市づくり公社事業企画部公益事業課まちづくり支援係	池上 哲広
調査研究支援	
株式会社サイエンスクラフト	

研究会活動実績

回	日にち	議事内容案
第1回	2025年4月11日(金)	<ul style="list-style-type: none"> 研究目的及び概要、年間スケジュールの確認 対象自治体の確認、決定 調査研究事項の詳細検討
第2回	2025年5月7日(水)	<ul style="list-style-type: none"> 文献調査の実施状況(現状共有) アンケート調査の内容・方法の検討
第3回	2025年6月12日(木)	<ul style="list-style-type: none"> 文献・アンケート調査の実施状況(現状共有) ヒアリング調査の内容・方法の検討
第4回	2025年7月4日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ヒアリング調査の実施状況(現状共有) 各調査の分析・整理方法の検討
第5回	2025年8月19日(火)	<ul style="list-style-type: none"> 文献・アンケート・ヒアリング結果の報告 特別区における対応方策分析方法の検討(第1回ワークショップ) 報告書骨子の検討
—	2025年9月2日(火)	<ul style="list-style-type: none"> ヒアリング調査：石巻市
—	2025年9月3日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ヒアリング調査：仙台市
第6回	2025年9月19日(金)	<ul style="list-style-type: none"> 特別区における対応方策分析結果の共有 特別区として取り組むべき事項の方向性検討(第2回ワークショップ) 報告書目次構成、第1章サンプルの検討
第7回	2025年10月24日(金)	<ul style="list-style-type: none"> 特別区における対応方策(課題と改善の方向) 特別区として取り組むべき事項の方向性検討(第3回ワークショップ) 改定に向けた重要ポイント骨子案の方向検討 報告書第1章～第3章(途中)の検討
—	2025年10月31日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ヒアリング調査：熊本市
第8回	2025年11月27日(木)	<ul style="list-style-type: none"> マニュアルの改善方策を実施した際の効果の検討(第4回ワークショップ) 改定に向けた重要ポイント骨子の検討 報告書(素案)の検討
第9回	2025年12月15日(月)	<ul style="list-style-type: none"> 改定に向けた重要ポイント案の検討 報告書(案)の検討

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

資料編

「特別区における 震災復興マニュアル 改定に向けた重要ポイント」

特別区における震災復興マニュアル 改定に向けた重要ポイント

令和8年3月

特別区長会調査研究機構

目次

本資料について	4
・ 本資料の作成の背景(課題提起)	4
・ 本資料の作成の目的、本資料の作成にあたって	5
・ 本資料の位置づけ	6
・ 本資料の取り扱う範囲	7
・ 本資料の見方・使い方	8
1. 特別区における震災復興マニュアル改定の基本方針	12
・ 特別区における震災復興マニュアル改定の基本方針	12
2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント	14
・ モデル特別区:世田谷区震災復興マニュアル	14
・ 【1】震災復興体制(庁内)	15
・ 【2】震災復興計画策定の推進体制	17
・ 【3】震災復興計画策定のプロセス 【4】震災復興基本方針・震災復興計画の構成	19
・ 【6】予算(財源)の確保	23
・ 【7】人的資源の確保と勤務管理	25
・ 震災復興マニュアルに記載がないため、新たに追加が望まれる事項	27
巻末資料	
・ 被災自治体3市の実態(詳細)	28
・ 震災復興マニュアル資料編に関する課題	41

本資料について

本資料について

本資料の作成の背景(課題提起)

- ・ 大規模震災の発災に際し、特別区全体が被災し混乱する状態の下でも着実な対応を可能とする対策が必要
⇒ 実際の災害(実災害)を参考に、現実的な想定のもとで応急対応や復旧・復興対策における事前の計画が求められる。
- ・ 特に都市復興については、事前の取組が重要
事前には都市復興のあり方や手順、執行体制、発災時にとるべき行動や対策を事前に検討し、区民や区職員等と共有し、相互に連携を図ることが求められる。
⇒ 復旧・復興における合意形成を円滑にし、迅速かつ適切な復興対応へ
- ・ しかしながら現状では、東京都及び各区にて各種の震災復興マニュアルが策定されてはいるものの、その記載内容については抽象的な内容も多く、実行可能性については課題が残る。
- ・ このため、実災害の教訓等を踏まえ、より実践的な内容にリニューアルしていくことが必要不可欠である。

本資料について

本資料の作成の目的

現行の特別区の震災復興マニュアルは、実行可能性の観点からは課題(改善点)が多数ある。そこで、被災自治体の実態を踏まえて、より実践的なマニュアルに改定する必要がある。本資料は、各区が震災復興マニュアルを改定するにあたっての視点や検討に必要な論点を整理した。

なお、本資料で取り扱う被災自治体は、東日本大震災における仙台市、石巻市、熊本地震における熊本市の3市とする(以下、「被災自治体3市」という。)

本資料の作成にあたって

現行の特別区の震災復興マニュアルの改定における着眼点、留意点をまとめるにあたっては、本資料作成を提案した世田谷区の現行の震災復興マニュアルを参照しながら、被災自治体3市の実態と比較した。

本資料は、各区が震災復興マニュアルを改定する際の参考にする資料として活用されたい。

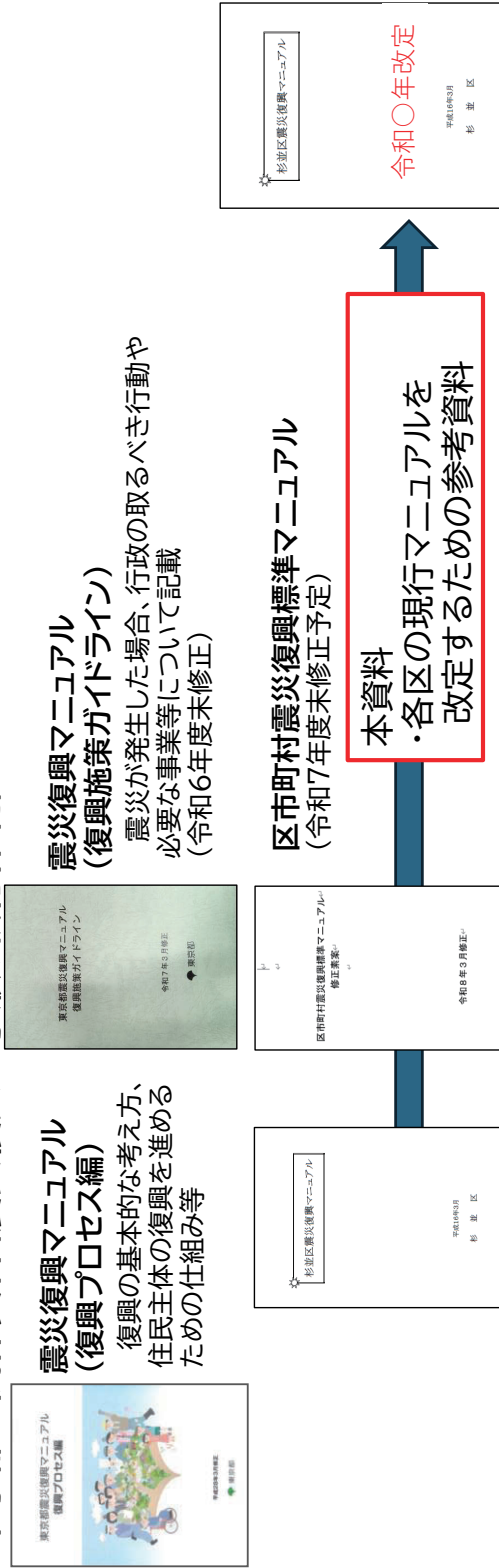
本資料について

本資料の位置づけ

■国の関係資料(ガイドライン)

- ・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)
- ・事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン(令和5年7月)

■東京都の関係資料(震災復興の手順、執行体制)



本資料について

本資料の取り扱い範囲

震災復興計画の策定までの庁内体制(震災復興本部及び震災復興計画策定に係る推進体制)とその運営(震災復興計画策定のプロセス)、震災復興計画の考え方(基本方針)と構成内容に焦点を当てる。その他、関連する項目として震災復興計画策定に係る予算(財源)や人的資源の確保等についても整理する。

項目

- 【1】 震災復興体制(庁内)
- 【2】 震災復興計画策定の推進体制
- 【3】 震災復興計画策定のプロセス
- 【4】 震災復興計画の考え方
- 【5】 震災復興基本方針・震災復興基本計画の構成
- 【6】 予算(財源)の確保
- 【7】 人的資源の確保と勤務管理

その他 (現行の震災復興マニュアルで明確には項目として取り上げられていない重要課題)

本資料について

本資料の見方・使い方

【1】自区の震災復興マニュアルと本資料との見比べ

- モデルとして、世田谷区の震災復興マニュアルの該当ページを掲載し、震災復興計画策定に向けた「組織体制」「計画方針・策定プロセス」「計画の考え方や構成」「財政(予算・契約)」「人的資源の確保」に関する項目の改定に向け、課題の洗い出しポイントと改善に向かったの検討ポイントを挙げています。
- 次ページには、特別区全体の震災復興マニュアルの課題、改善のポイントを掲載しています。
- 本資料の各項目に沿って、自区の震災復興マニュアルの該当ページを見直してください。

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント

(1) 震災復興体制(行内) <<マニユアル:世田谷区>>

<課題>

- 震災復興本部の設置の時期・内容の実行可能性が検討されていない。
- 組織や担当の名称がマニュアル全体で不統一
- 改善のポイント>
 - 復興を専門とする本部の名称、設置の時期を定める。
 - 体制の組み方(平時の体制のまま復興本部へ移行/災害対策本部の体制の引継/復興計画定専用組織の新設)を検討し、設定する。
 - ※担当の組織では資料があるため、新たな専任部門を立ち上げ、連携的に調整する体制が必要。
 - 業務分掌、行動要綱(具体的内容の明確化を図る)。
 - 災害対策本部や復興本部の役割を明確化する。
 - 世田谷区震災復興マニュアル(詳細)本資料 P29~30
 - 本部(事務局/会議体)の組織を位置づけ(復興本部は庁内、事務局は外部(パブリック))
 - 復興本部設置は約1か月後、自ら申し出る(旧主任の任期満了を契機として)。
 - 復興本部の先立ちと連携が得られない、丁寧な説明が必要

項目	内容	備考
1. 復興本部の設置	復興本部の設置時期、内容の実行可能性が検討されていない。	
2. 復興本部の組織	組織や担当の名称がマニュアル全体で不統一	
3. 復興本部の業務分掌	復興を専門とする本部の名称、設置の時期を定める。	
4. 復興本部の体制	体制の組み方(平時の体制のまま復興本部へ移行/災害対策本部の体制の引継/復興計画定専用組織の新設)を検討し、設定する。	
5. 復興本部の連携	※担当の組織では資料があるため、新たな専任部門を立ち上げ、連携的に調整する体制が必要。	
6. 復興本部の役割	業務分掌、行動要綱(具体的内容の明確化を図る)。	
7. 復興本部の設置時期	災害対策本部や復興本部の役割を明確化する。	
8. 復興本部の組織	世田谷区震災復興マニュアル(詳細)本資料 P29~30	
9. 復興本部の連携	本部(事務局/会議体)の組織を位置づけ(復興本部は庁内、事務局は外部(パブリック))	
10. 復興本部の設置時期	復興本部設置は約1か月後、自ら申し出る(旧主任の任期満了を契機として)。	
11. 復興本部の先立ち	復興本部の先立ちと連携が得られない、丁寧な説明が必要	

世田谷区
震災復興
マニュアル
の該当
ページ

改定に向けた課題、改善のポイント、参考になる被災自治体の実態

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント

(1) 震災復興体制(行内) <<特別区全体の課題、改善の功球>>

特別区全体の課題(課題)	改善のポイント	マニユアル改定による効果
<ul style="list-style-type: none"> (例) 世田谷区、震災復興本部(事務局)の設置時期が不明確(設置時期は不明確) 復興本部の組織が不明確(復興本部の組織が不明確) 復興本部の業務分掌が不明確(復興本部の業務分掌が不明確) 復興本部の体制が不明確(復興本部の体制が不明確) 復興本部の連携が不明確(復興本部の連携が不明確) 復興本部の設置時期が不明確(復興本部の設置時期が不明確) 復興本部の先立ちが不明確(復興本部の先立ちが不明確) 	<ul style="list-style-type: none"> 組織や担当の名称を統一(平時の体制のまま復興本部へ移行/災害対策本部の体制の引継/復興計画定専用組織の新設)を検討し、設定する。 復興本部の組織を位置づけ(復興本部は庁内、事務局は外部(パブリック)) 復興本部の業務分掌を明確化する。 復興本部の体制を明確化する。 復興本部の連携を明確化する。 復興本部の設置時期を明確化する。 復興本部の先立ちを明確化する。 	<ul style="list-style-type: none"> 平時から震災復興に向けた意識を醸成する。 平時から震災復興に向けた意識を醸成する。 平時から震災復興に向けた意識を醸成する。 平時から震災復興に向けた意識を醸成する。 平時から震災復興に向けた意識を醸成する。 平時から震災復興に向けた意識を醸成する。 平時から震災復興に向けた意識を醸成する。 平時から震災復興に向けた意識を醸成する。

<<被災自治体3市の実態(詳細)>> 巻末資料 P29~30

次のページで、特別区全体の課題、改善のポイント、改善の効果等を解説

序	
第1章	1-1 1-2 1-3 1-4
第2章	2-1 2-2 2-3 2-4
第3章	3-1 3-2 3-3 3-4 3-5 3-6 3-7
第4章	4-1 4-2
第5章	5-1 5-2
第6章	6-1 6-2
おわりに	
資料編	

本資料について

本資料の見方・使い方

【3】東京都『震災復興マニュアル 復興施策ガイドライン』との整合

- ・ 特別区の復興では東京都の震災復興計画との整合も重要になるため、東京都の『震災復興マニュアル 復興施策ガイドライン』に記載された時間軸や震災復興計画との関係を精査し、円滑な実行を確保できているかを確認してください。
- ・ 東京都の想定する計画が被災の実態に沿っていない可能性がある場合、本資料も参考しつつ、東京都の担当窓口を特定して事前調整を行うなど、本資料による見直しを契機に連携強化を図ってください。

序章	概要	本資料の構成、復興の概念、応急・復旧対策との関係、基本的視点、マニュアルの見直し、主な流れ
第1章	復興体制の構築	全庁的に共通する事項、個別分野に属さない事項 <ul style="list-style-type: none"> ・復興本部の設置と組織構成、機能(会議)、状況把握、復興方針・復興計画の策定 ・財政方針の策定、財源の確保、基金の設立、人的資源の確保、用地の確保、災害廃棄物等の処理、広報・相談体制 ・学校教育、文化・社会教育、外国人への支援、ボランティア等や専門家との連携、消費生活相談
第2章	都市の復興	都と区の役割分担、手順、具体的な行動指針(調査、方針、計画、事業)
第3章	住宅の復興	応急仮設住宅の供給、恒久的な住宅の供給、自力再建への支援、復興後のまちづくりの推進等の事業・行動指針
第4章	くらしの復興	医療、福祉、メンタルヘルスケア、環境衛生等の事業・行動指針
第5章	産業の復興	産業復興方針、事務所再建や経営支援、観光施策、農林漁業施策、雇用・就業施策等の事業・取組手順
様式集	様式	参考資料、フォーム等

1. 特別区における 震災復興マニユアル改定の基本方針

1. 特別区における震災復興マニュアル改定の基本方針

【方針1】被災自治体の復興の実態を踏まえた改善(体制、プロセス、計画内容、予算等)

- ・ 具体的なマニュアル改定は、被災実態を反映した改善の方向性を踏まえつつ、各区の実情に合わせて改善策を検討する。

【方針2】特別区の地域特性を踏まえた震災復興計画の策定

- ・ 東京都との連携した復興対策
 - ※東京都及び特別区は、我が国の社会・経済活動の中枢を担っている地域であり、地理的にも連たんしている。
⇒大規模震災時の復興対応においても東京都と特別区の連携が求められる。
- ・ 東京都との整合を図るため、被災後原則6か月以内に*地区単位のまちづくり計画の方向性を示す必要がある。

【方針3】東京都『震災復興マニュアル 復興施策ガイドライン』との整合

- ・ 以下の4つの復興計画を参考に、時間軸の整合をとりつつ整理する。<全体像P42>
 - ・ 震災復興計画(政策企画局) ……震災復興方針・震災復興計画・基本目標を参照
 - ・ 都市復興基本計画(都市整備局) ……P218にキーワードや流れ(東京都と国土交通省との間でほぼ確定)
 - ・ 住宅復興計画(住宅政策本部) ……P424～ 東京都が計画原案を調整後、区市町村に意見照会される。
 - ・ 産業復興計画(産業労働局) ……P515～ 被害の実態や産業復興に伴う需要、必要な支援への姿勢あり
- ・ 「1日でも早い暮らし・生業(なりわい)を中心とした再建策」の先行実施と復興計画との関係を整理する。

*6か月以内に:復興都市づくりを円滑に始動し、行政・住民が共通の目標を持って進めていくためには、都市づくりの骨格部分の考え方を早期に示す必要がある。
そのため、都市復興基本方針の考え方をより具体化したものとして、都市復興基本計画(骨子案)を被災後2か月以内に、さらに骨子案を踏まえて具体的な復興施策を体系的に取りまとめた都市復興基本計画を被災後6か月以内に策定することとしている。(出典:『東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編』P27)

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための 課題の洗い出しと検討のポイント

～世田谷区震災復興マニュアルをモデルとした
特別区の震災復興マニュアルの改善の方向性～

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント

・モデル：世田谷区震災復興マニュアル

本資料の取り扱う範囲	世田谷区震災復興マニュアル	
	【該当ページ】	【内容】
全体	P19	震災復興体制の構築のなかれ(表)
【1】 震災復興体制(庁内)	P23	災害復興本部の設置
【2】 震災復興計画策定の推進体制	P24	復興本部の組織、運営
【3】 震災復興計画策定のプロセス	P40~41	災害復興計画の策定
【4】 震災復興計画の考え方		震災復興基本方針・震災復興基本計画の構成
【5】 震災復興基本方針		
【6】 予算(財源)の確保	P42~45	震災復興対策の財政計画 等
【7】 人的資源の確保と勤務管理	P46~47	復興事務に応じた職員 の適正配置による支援 等

⇒ 以下の各項目の見直しを踏まえて整合をとってください。

項目ごと、被災自治体3市と比較し、以下を掲載しています。

世田谷区震災復興マニュアルの

・課題/改善のポイント

次ページで、以下を一覧で掲載しています。

特別区全体の

・課題/改善のポイント/改善による効果

→ 上記の掲載を参考に、自区の震災復興マニュアルを見直してください。

※その他、上記のページに記載がないもの、震災復興マニュアルとして重要だと考えられる事項を、本資料P27にまとめています。自区の特長などに応じた検討を行い、追記してください。

被災自治体3市の実態の詳細は巻末資料で確認できます。

東京都『震災復興マニュアル 復興施策ガイドライン』も合わせて参考にし、震災復興マニュアル全体を見直しましょう。

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント

【1】震災復興体制(庁内) 《モデル:世田谷区》

(1) 災害復興本部の設置

策定担当課	政策経営部政策企画課		
マニュアルの概要・目的	区内で災害により重大な被害が発生したときは、区民生活の再建及び安定を図るため、国、東京都その他関係地方公共団体、防災関係機関及び協力団体と連携し、その復興に努めなければならない。この復興を計画的、迅速かつ円滑に推進するため、復興に係る総合的な方針を策定する。 この際、区長は、復興に関する事業を推進する必要があるときは、災害復興本部を設置する。 災害復興本部の構成及び運営は、災害対策本部に準ずるものとする。		
●震災後の行動			
具体的行動名	所管部課	内容、方法等	準備状況
災害復興本部設置基準策定	政策経営部	災害復興本部の設置基準を策定する。	<input type="checkbox"/>
●震災後の行動			
具体的行動名	実施時期	所管部課	手順と方法
1 世田谷区災害復興本部の設置	発災後～1週間程度(区長が必要と認めた時)	政策経営部	①政策経営部長は、震災の被害が重大であり、区民生活の迅速な再建のために必要があると認めるときは、災害復興本部を設置する。 ②区長は、政策経営部長の申請を受け、その必要性を認めるときは、災害対策条例の規定に基づき、災害復興本部を設置する。 ③災害復興本部を設置した場合は、各部、都及び関係機関にその旨を通知する。
2 世田谷区災害復興本部の廃止	復興事業が概ね終了したとき	政策経営部	①区長は、復興事業が概ね終了したと認めるときは、災害復興本部を廃止する。 ②廃止した場合は、各部、都及び関係機関にその旨を通知する。

<課題>

- ✓ 震災復興本部の設置の時期・内容の実行可能性が検討されていない。
 - ✓ 組織や計画の名称がマニュアル全体で統一
- #### <改善のポイント>
- ✓ 復興を専門とする本部の名称、設置の時期を定める。
 - ✓ 震災復興本部や事務局の設置を実現可能な時期に定める。
 - ✓ 体制の組み方(平時の体制のまま復興本部へ移行/災害対策本部の体制の引継/復興計画策定専用組織の新設)を検討し、設定する。
※既存の組織では限界があるため、新たな専任部門を立ち上げ、横断的に調整する体制が望ましい。
 - ✓ 事務分掌、行動要領の具体的内容の明確化を図る。
 - ✓ 災害対策本部や東京都との関係性を明確化する。
- #### <被災自治体3市の実態> (詳細)巻末資料 P29～30
- ✓ 本部/事務局/会議体の3組織を位置づけ(復興本部は全庁、事務局組織は部課レベル)
 - ✓ 避難所運営など応急対応に追われるため復興の専任職員が必要だった。
 - ✓ 復興本部設置は約1か月後。一日も早い暮らしの復旧を願う住民にとって「復興」が先走ると理解が得られない。丁寧な説明が必要

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント

【1】震災復興体制(庁内) ≪特別区全体の課題、改善のポイント、改善の効果≫

被災自治体3市の実態	特別区の震災復興マニュアルの現状 (課題)	改善のポイント	マニュアル改善による効果
<ul style="list-style-type: none"> ● 本部/事務局/会議体の3組織の位置づけ ● 復興本部は全庁体制 ● 事務局組織は部課レベル ● 復興部の新設は自治体により異なる。 ● 体制の名称及び組織編成は統一されていない。 ● 設置/解散のタイミンも統一されていない。 ● 避難所運営など応急対応に迫られるため復興の専従職員が必要だった。 ● 復興本部設置は約1か月後。(一日も早い暮らしの復旧を願う住民にとって「復興」が先走ると理解が得られない。) 	<ul style="list-style-type: none"> ● (例) 世田谷区) 震災復興本部/震災復興本部会議/復興部課の記載はあり(名称は統一されていない) ● 各組織の編成が具体的な現行の部課と紐づいていない。 ● 事務分掌、行動要領などが現状に即した内容になっていない。 ● 災害対策本部との関係性が不明瞭 ● 東京都の組織と連動できるか不安がある。 ● 都市復興と暮らしの復旧・復興の2軸が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織や計画の名称を統一 ● 本部/事務局/会議体の位置づけの明確化 ● 震災復興本部事務局の設置について、実現可能な時期の設定(特に一日も早い暮らしの復旧を願う住民への「復興」の説明は丁寧に) ● 体制の組み方(平時の体制のまま復興本部へ移行/災害対策本部の体制の引継/復興計画策定専用組織の新設)の設定 ⇒既存の組織では限界があるため、新たな専任部門を立ち上げ構造的に調整する体制を事前に検討する。 ● 組織編成の具体的な紐づけ ⇒本部長は政策経営関係が適任。 ハード系・ソフト系の両軸で部局を構成(政策課長、都市整備部の庶務担当課長も重要) ● 事務分掌、行動要領の具体的内容の記載 ● 復興を専門とする本部の名称、設置の時期を定める。 ● 災害対策本部との関係性の明確化 ● 東京都の組織との関係性の明確化 ● 設置/解散のタイミンや組織変更の手順の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> ● 平常時から震災復興に向けてどのような体制で何の対策を行えばよいかを明確にする。 ● 震災復興を視野に入れた参集体制が強化できる。 ● 復興専従職員が決まり、発災当初から迅速な対応を行うことができる。 ● 東京都との連携が強化でき、一体的な復興体制で事業を進めることができる。

<被災自治体3市の実態(詳細)> 巻末資料 P29~30

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント

【2】震災復興計画策定の推進体制

※モデル:世田谷区

(1) 復興本部の組織、運営

策定担当部課	政策経営部政策企画課
マニュアルの概要・目的	<p>震災復興本部の組織は、災害対策本部と同様に臨時組織とし、全組織の総力を挙げて復興対策にあたるものとするが、基本は通常の行政組織で編成する。</p> <p>復興に関する重要な課題について総合的に審議、調整を行う場として、災害復興本部を開催し、運営する。</p> <p>震災復興基本方針、震災復興計画の審議、各分野の特定分野復興計画の調整の場として位置づける。災害対策本部と同時並行的に設置されている時期もあるため、災害対策本部と緊密に連携、連絡しながら運営する。</p>

●震災前の行動

具体的行動名	内容、方法等	準備状況
震災復興本部の組織、運営に関する(案)の策定	<p>震災復興本部の組織及び事務分掌を定める。</p> <p>会議の招集方法(案)、付議事項(案)、決定手続(案)等について定める。</p>	<input type="checkbox"/>

●震災後の行動

具体的行動名	実施時期	所管部課	手順と方法
1 組織編成	1週間～	政策経営部	<p>①組織案→通常の行政組織(事務局、政策経営部)</p> <p>②本部構成員 本部長 副本部長、副区長、教育長 本部長 災害対策本部長</p>
2 付議事項	本部設置後	政策経営部	<p>①震災復興に係る重要事項の審議・調整(震災復興基本方針、震災復興計画の策定)</p> <p>②震災復興に係る重要事業の進捗管理</p> <p>③その他震災復興事業に係る重要事項</p>
3 会議の招集	本部設置後	政策経営部	<p>①本部長は、会議を招集し、主催する。</p> <p>②本部長は、震災復興本部を開く必要がある場合には、政策経営部長に要請する。</p> <p>③政策経営部長は、本部長から要請があった場合は自ら必要があると認められた場合には、本部長に会議の開催を申請する。</p>

<課題>

- ✓ 震災復興本部の組織構成、災害対策本部との位置づけが検討されていない。
 - ✓ 区民・有識者・団体の参画の記載が不足(地域復興協議会の関係が不明瞭)
 - ✓ 現状を常に示す情報発信の仕組みが明確でない。
- #### <改善のポイント>
- ✓ 震災復興本部運営機関の名称、設置の時期、組織構成、事務分掌を定める。
 (例)本部長は政策経営関係が適任、ハード系・ソフト系の両軸で部局を構成(政策課長、都市整備部の庶務担当課長も重要)
 ※都市復興と暮らしの復旧・復興の2軸が必要
 - ✓ 災害対策本部との位置づけ、復興本部会議の運営体制(構成員、開催のタイミング等)を明確化(復興本部会議の開催時期を庁議もしくは災害対策本部と連動させて会議運営の負担を軽減するよう調整)
 - ✓ 区民・有識者(専門家)・関連団体など多様な主体が参画し、協働で震災復興を検討する体制を確立(積極的に住民参加・協働の機会を積極的に設ける姿勢が、震災復興後の地域づくりにも有効)
 - ✓ 地域復興協議会の位置づけを震災復興計画策定の推進体制の中で明確化
 - ✓ 緊急度、重要度を勘案した事業の進捗管理体制を明確化
 - ✓ 常に記録をとり、復興レポートや災害対策本部レポートなどに表して随時閲覧できる仕組みをつくる。
 - ✓ 平常時から定期的(毎年等)に震災復興計画策定のシミュレーションを行って継続的に訓練等を行い仕組みを強化

<被災自治体3市の実態(詳細)> 巻末資料 P29～P30

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント 【2】 震災復興計画策定の推進体制 ‹‹特別区全体の課題、改善のポイント、改善の効果››

被災自治体3市の実態	特別区の震災復興マニュアルの現状（課題）	改善のポイント	マニュアル改善による効果
<ul style="list-style-type: none"> 市民が参画する会議体（検討会）を設置 有識者による助言 グラウンドデザイン作成や意見取りまとめなどにはコンサルタントも活用 円滑な市民への情報発信や議会との連携に不可欠なものをとり、常時現況の記録をとり、情報発信する仕組みを構築（復興レポートや市政だより等） 	<ul style="list-style-type: none"> （例）世田谷区）災害対策本部との位置づけに関する記述がない。 地域復興協議会は必要に応じて設置するものであり、優先度が低い。 コンサルタントへの委託に関する記載はない。 区民・有識者・団体の参画の記載が不足（地域復興協議会の関係が不明瞭） 現状を常に示す情報発信の仕組みが明確になっていない。 	<ul style="list-style-type: none"> 復興本部会議の運営体制（構成員、開催のタイミング等）を明確にする。 復興本部会議の開催時期を協議もしくは災害対策本部と連動させる。（会議運営の負担の軽減） 地域復興協議会の位置づけの明確化 コンサルタント委託の要否の検討 区民・有識者（専門家）・関連団体など多様な主体の参画を明確化 地域復興協議会の位置づけを震災復興計画策定の推進体制の中で明確化 緊急度、重要度を勘案した事業の進行管理体制を明確化 常に記録をとり情報発信の仕組みを明確化 	<ul style="list-style-type: none"> 復興にかかる人・物・情報・時間・予算などの様々な資源の見積もりができ、工程やスケジュールを合わせていくことができる。 全庁が一体となって復興の取組を推進できる。

18

＜被災自治体3市の実態(詳細)＞ 巻末資料 P29～30

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント 《モデル：世田谷区》

【3】震災復興計画策定のプロセス 【4】震災復興基本方針・震災復興基本計画の構成

(1) 震災復興計画の策定

策定担当部課	政策経営部政策企画課	
マニュアルの概要・目的	震災後の復興に関して、本部長は速やかに、復興後の区民のくらしや都市の再生について、そのあるべき姿及びその実現に至る基本的戦略を明らかにするために「世田谷区震災復興基本方針」を策定し、公表する。この基本方針に基づき震災復興本部は、震災復興計画及び特定分野震災復興計画を策定する。	
●震災前の行動		
具体的行動名	内容、方法等	準備状況
震災復興基本方針(案)作成	政策経営部 世田谷区震災復興基本方針(案)の作成(資料1-42参照)	<input type="checkbox"/>
(仮称)地域協働復興推進条例の制定	政策経営部 被災後の地域社会の復興に関する基本理念と地域協働復興の促進に関する基本的事項などを定めた条例制定等(資料1-3参照)	<input type="checkbox"/>
計画策定スケジュールの提示	政策経営部 震災復興計画の枠格や計画策定スケジュールの提示(資料1-43参照)	<input type="checkbox"/>
●震災後の行動		
具体的行動名	所要期間	手順と方法
1 基本方針案の策定	1週間～	①災害発生後1週間程度で復興に係る基本方針(案)を作成し、震災復興本部に付議する。
2 基本方針の決定	2週間程度	①本部長は、震災復興本部での審議を踏まえ、世田谷区震災復興基本方針を策定し、決定し、公表する。
3 震災復興計画策定方針の策定	2か月程度	①政策経営部長は、「世田谷区震災復興基本方針」を踏まえ、このマニュアル、都の復興計画等に基づき、世田谷区震災復興計画策定方針を作成する。
4 震災復興計画案の作成	4か月程度	②政策経営部長は「世田谷区震災復興計画」に基づき、各部に「特定分野震災復興計画案」の作成を指示する。
5 区民の意見を求める	5か月程度	①各領域、各部は「特定分野震災復興計画案」を作成する。
6 震災復興計画の策定	6か月程度	②政策経営部長は、「特定分野震災復興計画案」を含め、「世田谷区震災復興計画案」を取りまとめ、 ①「世田谷区震災復興計画案」を「区のお知らせ」等で区民に公表し、パブリックコメントを実施し、広く区民の意見を求める。 ①本部長は、「世田谷区震災復興計画案」に、パブリックコメント等での区民、事業者などからの意見を踏まえて「世田谷区震災復興計画案」を作成し、震災復興本部会議を招集し、付議する。 ②本部長は、「世田谷区震災復興計画」を決定し、公表する。

<課題>

- ✓ 震災復興方針・震災復興計画の策定プロセスと時期に関する実行可能性が検討されていない。
- ✓ 基本計画(アクションプラン)との関係性について言及されていない。
- ✓ 災害復興/震災復興、復興基本方針/復興方針など、名称が不統一
- ✓ 方針や計画の策定に当たって重要となる区民参画等の視点が不十分
- ✓ 計画策定にかかる検討会議・委員会の設置や議会対応に関する記載がない。

<改善のポイント>

- ✓ 震災復興方針・震災復興計画の名称を統一する。
 - ✓ 実態を反映し、スケジュール(流れと時期)を定める。
例) 方針⇒検討会議設置(区民・有識者参画)⇒計画素案
⇒区民参画(パブリックコメント)⇒計画策定(6～9か月)
 - ✓ 震災復興方針に基本計画(アクションプラン)の視点を加えることを検討し、事前に作成する資料編の方針案や計画構成案に反映させる。
 - ✓ 特に重要となる以下の視点について、自区の地域特性を考慮しつつ、被災自治体の実態を参考に、方針案や計画構成案に反映させる。
 - ・区民の参画、協働(検討会議の設置)・専門家の助言
 - ・多様な視点、意見の反映・議会対応・関係機関との連携、協議、調整
- <被災自治体3市の実態(詳細)> 巻末資料 P31～35

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント 【3】 震災復興計画策定のプロセス ‹‹特別区全体の課題、改善のポイント、改善の効果››

被災自治体3市の実態	特別区の震災復興マニュアルの現状（課題）	改善のポイント	マニュアル改善による効果
<ul style="list-style-type: none"> ● 復興本部設置と復興基本方針は約1か月後 ● 震災復興計画策定は6～9か月後 ● 基本方針 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 市民意向調査・有識者助言 ⇒ 市民参画の会議体による検討 ⇒ 復興計画（業案） ⇒ ハブリックコメント等 ⇒ 計画策定 ● 議会での承認を受けて公表 	<p>特別区の震災復興マニュアルの現状（課題）</p> <ul style="list-style-type: none"> ● (例) 世田谷区 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 復興本部設置は1週間後（現実的でない） ● 国の基本方針、東京都の復興方針原案に基づき、区の復興方針策定（2～6週間）※ <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 復興計画理念 ⇒ 計画原案 ⇒ 復興計画案 ⇒ 東京都に照会、必要に応じ復興協議会 ⇒ 公聴会で住民の意見を反映 ⇒ 特定分野計画・東京都の復興計画と調整 ⇒ 復興計画策定、公表（本部長決定） ※ 震災復興基本方針の策定は、世田谷区マニュアル本編に発災から2週間としているが、東京都は5～6週間であるため、齟齬がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織や計画の名称の統一、各計画の位置づけの明確化 ● 実現可能な復興計画策定スケジュールの作成（区民の意向調査、有識者助言、区民参画の会議体の設置運営等） ● 自区の地域特性を考慮しつつ方針案や計画構成案に反映（区民の参画・協働、専門家の助言、議会対応、関係機関との連携等） ● 震災復興計画策定にかかる検討会議・委員会の設置を事前に検討し、迅速に設置できるようにする。 ● 区民の意見の収集・反映する仕組みを事前に検討する。 ● 東京都の連携範囲（内容の整合、承認手続きなどプロセス）の明確化 ● 議会での承認プロセスの明確化 ● 専門性をもつ職員が主体的に関わる必要がある（各専門領域で、実務調整を行える専門職を事前に選定し、原案を作成）。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 策定プロセスに多様な視点を導入し、官民一体となった復興の取組を推進できる。 ● 区民参加によって、区民の視点も取り入れた震災復興計画が策定できる。

<<被災自治体3市の実態(詳細)>> 巻末資料 P31～P35

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント

【4】震災復興計画の考え方 《特別区全体の課題、改善のポイント、改善の効果》

被災自治体3市の実態	特別区の震災復興マニュアルの現状（課題）	改善のポイント	マニュアル改善による効果
<ul style="list-style-type: none"> ● 迅速な復旧＋中長期的な計画的復興 ● 生活再建・経済再生の一日も早い実現を望んでいる被災者に配慮した復興方針の提示 ● 緊急性、優先度を勘案した事業の重点化 ● 市民参画、協働、地域コミュニティの重視 ● 総合計画との関係を重視 	<ul style="list-style-type: none"> ● 優先事業や区民参画等の考え方が不明瞭 ● 総合計画との整合に配慮していない。 ● 他の計画との整合が必要 ● 東京都の震災復興計画との整合が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ● 実態に沿った計画の種類を検討 ● 緊急性・優先度の考慮や区民参画、多様な視点・意見の反映、関係機関との連携・協議・調整等の明確化 ● 各計画の関係性の明確化、整合の必要 <ul style="list-style-type: none"> ・都市復興基本計画（土地利用、地区別方針） ・住宅復興計画（住宅供給） ・東京都の復興基金等 ● 総合計画との関係性の明確化（地域性に配慮して、総合計画に災害特有の要素を上乘せした構成が望ましい。） ● 東京都の震災復興計画との整合 	<ul style="list-style-type: none"> ● 震災復興の考え方やさまざまな対策など多様な事項が明確になる。 ● 発災の早い段階から復興を見通し、早期から復興事業に関わることができ ● 総合計画との関連性を強化、復旧を超えた震災復興につながる。

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント
 【5】 震災復興基本方針・震災復興基本計画の構成 ‹‹特別区全体の課題、改善のポイント、改善の効果››

検討項目	被災自治体3市の実態	特別区の震災復興マニュアルの現状 (課題)	改善のポイント	マニュアル改善による効果
震災復興基本方針の構成	<ul style="list-style-type: none"> 災害の背景、総括、課題 → 基本的な姿勢（安心、協働、希望、活力など） 施策方針（生活・経済・地域の再生、防災まちづくり） 復興計画の推進（体制、期間、主体、対象、予算、要望活動） 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興基本方針内に以下の項目がある（復興計画の原案は確認できていない。） (例 世田谷区) ・被害の概要 ・復興の課題 ・復興への決意 復興理念 ・災害に強いまち ・「自助」「共助」「公助」 ・関係機関と連携・多様な協働 ・復興の基本目標 区民のくらしのいち早い復興と安定 ・安心してくらせる都市づくり ・快適にくらせる生活環境づくり ・雇用の確保、事業再開への取組み 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興基本方針案の見直し 名称の統一 被災の実態に沿った基本方針の構成を事前に整理 被災の実態に沿った掲載項目と内容 総合計画との整合 	<p>(前表と同じ)</p> <ul style="list-style-type: none"> 震災復興の考え方や施策など多様な事項が明確になる。 発災の早い段階から復興を見通し、早期から復興事業に関わることができる。 総合計画との関連性を強化、復旧を超えた震災復興につながる。
震災復興計画の構成	<ul style="list-style-type: none"> 総論（災害総括、目的、位置づけ、期間、構成） 基本理念・方向性（復興基本方針+検討結果から独自視点） プロジェクト（重点的・優先的に実施するもの） 施策（生活・経済・地域の再生、防災まちづくり） 計画推進（協働、主体と役割、体制、財源） 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興計画の見直し 名称の統一 計画の種類（整理） 被災の実態に沿った震災復興計画の構成を事前に整理 被災の実態に沿った掲載項目と内容 例) 重要性/優先度をつけたプロジェクト ジェクト 例) 中長期的な施策 計画推進手順の明示 例) 体制、期間・スケジュール、主体、財源 	<ul style="list-style-type: none"> 各区の独自性を打ち出した項目案の検討 総合計画・総合計画実施計画との整合 	
震災復興計画の記載（独自性）	<ul style="list-style-type: none"> 新工舎施策、スマートコミュニティ 土地利用、区画整備方針 大学や研究機関との連携 都市圏の牽引、モデル的存在 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興計画の策定 都市復興基本計画 住宅復興計画 		

序
第1章
1-1
1-2
1-3
1-4
第2章
2-1
2-2
2-3
2-4
第3章
3-1
3-2
3-3
3-4
3-5
3-6
3-7
第4章
4-1
4-2
第5章
5-1
5-2
第6章
6-1
6-2
おわりに
資料編

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント

【6】 予算(財源)の確保 《モデル:世田谷区》

<課題>

- ✓ 予算の専決処分に関する記載がない。
- ✓ 予算編成の基本方針に関する記載がない。
- ✓ 復興計画策定にあたっての予算確保(外部コンサルタントへの依頼)など、具体的な項目レベルでの財源確保に関する検討がなされていない。
- ✓ 工事を迅速化するための契約に関する記載がない。

<改善のポイント>

- ✓ 予算の専決処分となる可能性がある項目を整理する。
- ✓ 予算編成の基本方針や概算など計画に記載する項目を整理し、復興交付金など国からの支援となるもの、都の支援を受けるもの、区独自で行うものの目処をたてておく。
- ✓ 復興計画策定に向けた外部コンサルタント・専門家(有識者)の支援の要否を含め、迅速な復興方針・計画策定のための事前の連携について検討
- ✓ 工事を迅速化するための契約の簡素化、随意契約などの基本方針を検討

<被災自治体3市の実態> (詳細)巻末資料 P36~P37

- ✓ 発災後しばらくは専決処分で補正(災害弔慰金、ご遺体関係、災害見舞金、災害援護資金貸付事業などの被災者対応、災害復旧項目は、ほぼ全般)
- ✓ 以降、専決処分は抑制、臨時会・本会議での調整重視
- ✓ 早い段階で予算方針を通知

(1) 震災復興対策の財政計画			
策定担当部課 マニユアル の概要・目的	政策経営部財政課	災害時の応急・復旧事業に係る財政需要見込み額と把握と財源対策を含めた区全体の復興に係る財政計画の策定。	
●震災前の行動	内容、方法等	準備状況	
具体的行動名 施設復旧事業等のリ ストアップと算定方 法等の検討	所管部課 各部	応急・復旧に係る財政需要見込み額を速やかに算 定するため、各部とも施設復旧事業や生活支援事 業について、その財源等も含め、事前にリストア ヱップするとともにその算定報告方法等を検討し ておく。	□
●震災後の行動 具体的行動名 1 応急・復旧・復興 事業に係る財政需要 見込み額の算定	実施時期 1 週間以内 1 か月以内	所管部課 各部	手順と方法 緊急を要する応急・復旧事業及び発災直後の生 活支援策に係る財政需要見込み額を、財政課に報 告する。 復興に係る所管事業及びその他のための財政需要 見込み額を、項目別・事業別に把握し、年次計画 見込み額とともに財政課に報告する。 各部から報告のあった財政需要見込み額を集 約し、区全体の復興に係る財政需要見込み額を把 握する。 全体の予算総枠を見込んだ後に、震災復興本部 に報告する。 財政需要見込み額を精査し、財政課へ報告す る。 各部の報告を精査し所要の調整をした上で、災 害対策本部に報告する。
2 財政需要見込み 額の報告	1 か月以内	政策経営部 財政課	
3 財政需要見込み 額の精査	毎月	各部 政策経営部 財政課	

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント

【6】 予算(財源)の確保 ‹‹特別区全体の課題、改善のポイント、改善の効果››

検討項目	被災自治体3市の実態	特別区の震災復興マニュアルの現状(課題)	改善のポイント	マニュアル改善による効果
予算の確保	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興計画策定には5百～9千万円 グラウンドデザイン委託には2～3千万円(費目:総務費) 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興計画策定に関する財政需要見込や財源確保に関する明記はない。 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興計画策定に関する予算の主管課の設定 コンサルタント等委託料の概算把握 	<ul style="list-style-type: none"> 契約支払い手続きの確実な実行でミスがなくなる。 震災復興にどのくらいの見積もることが可能となり、将来需要を見通すことができる。
資金繰り・契約関係	<ul style="list-style-type: none"> 実務上の大きな資金詰まりは感じられなかった(復興交付金や特別交付税があった)。 出来高による後払い 随意契約の特例を活用(現実的な対応) 	<ul style="list-style-type: none"> 協定を含む契約に関する記載が不明瞭 	<ul style="list-style-type: none"> 復興に関する協定の記載 契約・支払いに関する記載 	
コンサルタント委託等	<ul style="list-style-type: none"> コンサルタント委託は調査やとりまとめ作業で委託 有識者は方向性の提示や専門的知見の参考 具体的な計画策定の骨格は市職員が主導 	<ul style="list-style-type: none"> コンサルタント委託の記載がない。 	<ul style="list-style-type: none"> コンサルタント委託の範囲の明確化 有識者への協力要請範囲の明確化 その他外部機関と行政職員の主体・分担等の設定 	

＜被災自治体3市の実態(詳細)＞ 巻末資料 P36～P37

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント 【7】人的資源の確保と勤務管理 《モデル:世田谷区》

(1) 復興業務に応じた職員の適正配置による支援

実施担当部署	業務内容	内容、方法等	準備状況
被災担当部署 総務部人事課	被災発生後の職員の安否を確認し、家族等への連絡を行う。 被災発生後の復興業務の遂行にあたっては、通常業務に加えて、膨大な業務等が長期にわたり発生することになる。このため事務量に応じた人員配置が不可欠となり、各部と調整を図りながら、弾力的な配置を行い円滑な事務遂行に資することとする。	職員の災害時の連絡先及び家族等との連絡先を把握する。	□
●震災前の行動	●震災後の行動		
●具体的な行動名	●実施時期	●所管部署	●手順と方法
1 職員の安否確認	被災後～	総務部 人事課	職員の安否について、各部を通じて確認を行う。
2 職員の安否情報収集と家族等との連絡	被災後～	総務部 人事課	安否確認ができない職員について、情報収集を行い、避難場所、収容先、医療機関等の特定作業を行い、家族等との連絡を行う。 ※詳細は別紙「◎具体的な手順」参照
3 職員配置要望等の把握	～10日	総務部 人事課	災害復興業務遂行に伴う当面(1～2か月)の必要職員数について、各部に対し調査を実施し把握する。
4 職員配置	～10日	総務部 人事課	調査結果に基づき、各部と協議・調整し、緊急性の高いものを優先し、各部へ職員を配置する。また、臨時職員の募集採用について実施する。
5 職員配置要望の再把握と適正配置	～6週間	総務部 人事課	被災後2か月経過以降の事務量に応じた新たな人員配置計画をたてるため、再度、各部の状況を把握し、各部間との調整を図りながら弾力的に人員配置を行う。

<課題>

✓ 職員の安否確認と適正配置の項目のみであり、ローテーションや勤務管理(心身のケア)に関する記載がない。

✓ 国・東京都・他自治体など関係機関への応援要請に関する記載がない。

✓ 応援派遣される職員の受援に関する記載がない。

✓ NPO・民間団体等への応援要請や事前の協議・協定等に関する記載がない。

<改善のポイント>

✓ 復興業務を専門的に行う職員の確保に関する方針を検討
(企画立案・予算などの事務系職員と、復興計画立案に関する技術系職員)

✓ 職員のローテーションの仕組みや職員の心身のケアに関する方針を検討

✓ 国・東京都・他自治体・公共企業体など応援要請・受援に関する方針を検討

✓ NPO・民間団体・企業などその他機関への応援要請・受援に関する方針を検討

✓ 復興に関する協定の締結や事前の協議等に関する方針を検討

<被災自治体3市の実態> (詳細)巻末資料 P38

✓ 災害対策本部における応急対策が慌ただしいなかで、復興業務の人員確保に課題。
避難所支援に大半の職員が割り振られてしまった。

✓ 宿泊先などの確保が困難となった。

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント 【7】人的資源の確保と勤務管理 ‹‹特別区全体の課題、改善のポイント、改善の効果››

検討項目	被災自治体3市の実態	特別区の震災復興マニュアルの現状（課題）	改善のポイント	マニュアル改善による効果
人員の確保	<ul style="list-style-type: none"> ● 初年度は短期応援職員が大量派遣 ● 2～3年後に長期応援へと移行 ● 毎夏に人事担当が全国の自治体に要請 ● 受け入れに伴う協定・宿舍・家電・給与・手当等の実務は市の受援担当が一括調整 	<ul style="list-style-type: none"> ● 短期・長期の応援職員の要請・受援に関する記載が不明瞭 ● 応援職員の受け入れに係る協定・宿舍・家電調達・給与・手当等の実務作業の主体・対応内容が不明瞭 	<ul style="list-style-type: none"> ● 復興業務専従職員の確保 ● 短期・長期の応援職員の派遣要請・受援計画の策定 ● 応援派遣の協定 ● 具体的な受け入れ体制（宿舍・家電調達・給与・手当等）の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> ● 離職率の低下を図ることができる。 ● 休職者が減る。 ● 職員を守ることができ、結果的に復興も早くなる。 ● 区全体（区民・職員・組織）を守れる。
職員の勤務管理	<ul style="list-style-type: none"> ● 初期段階は過酷な勤務体系、徐々に交代制へ ● 応援職員の活躍により、被災した地元職員を自宅や家族のもとに帰しても、息の長い復興事業が継続できた。 ● ローテーションや健康・メンタルヘルスケア対策が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ● 職員の勤務ローテーション・健康管理・メンタルヘルスケア対策が不明瞭 	<ul style="list-style-type: none"> ● 職員のローテーション方針の事前設定 ● 職員の健康管理方針の事前設定 ● 職員のメンタルヘルスケアの事前設定 	

<<被災自治体3市の実態(詳細)>> 巻末資料 P38

2. 震災復興マニュアルの構成別 被災の実態を踏まえた改善のための課題の洗い出しと検討のポイント

・ 震災復興マニュアルに記載がないため、新たに追加が望まれる事項

項目	被災自治体3市の実態、特別区の課題	改善に向けた検討のポイント
市民の参画、NPO・民間団体との連携	<ul style="list-style-type: none"> 特別区は行政主導の記載が多く、区民の参画や外部団体等、官民連携の記載が不足 連携の際には、個人情報保護に留意する必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興計画の策定・運用プロセスの全体に、区民の参画や官民連携に関する記述を増やすよう検討する。 復興を視野に入れた協定など連携の仕組みを構築する。 双方向で区民への情報発信の仕組みを整備する。
議会対応	<ul style="list-style-type: none"> 特別区は議会対応に関する記載が不明瞭 実態は専決処分は抑制、臨時会・本会議での調整重視 委員会・連絡会議を機動的に開催 	<ul style="list-style-type: none"> 議会対応に関する記載を明確にする。 専決処分・臨時会・本会議での調整事項を明確化する。 委員会・連絡会議の運用の方向性を明確化する。
災害記録の徹底と情報発信	<ul style="list-style-type: none"> 専属の体制を敷いて震災対応を記録した。 過去の災害対応記録を参考に対応した経緯がある。 復興レポートを議会・地域への詳細な説明に活用した。 	<ul style="list-style-type: none"> 災害記録の担当者を専属で確保する体制を構築する。 平時から被災記録・事例を参考にシミュレーションする。 議会や地域・区民への情報発信の仕組みを構築する。
業務の標準化、マニュアルの作成	<ul style="list-style-type: none"> 実態は、具体的なマニュアルがなかったため、判断や対応が現場に委ねられた。 	<ul style="list-style-type: none"> 交代要員・応援要員が誰になっても何をすればよいか分かるよう対応を標準化したマニュアル等を整備する。
復興本部に関する訓練の活用	<ul style="list-style-type: none"> 平常時から災害対策本部訓練は実施しているものの、復興本部に関する訓練は未実施だった。 特別区のマニュアルは実効性を高める必要がある。 被災の様相は災害により異なるため、様々な状況を想定しての柔軟な判断・対応が必要 	<ul style="list-style-type: none"> マニュアルの形骸化を防ぎ、事前復興計画の実効性を高めるため、復興フェーズを想定した訓練の設計・実施をマニュアルに明記する。 様々な被害想定で復興のパターンをシミュレーションし、復興の考え方や手続き等を事前に検討しておく。

その他の教訓は巻末資料P39～P40に、震災復興マニュアル資料編(例 世田谷区)の課題事項はP42に掲載しています。
東京都『震災復興マニュアル 復興施策ガイドライン』も含めて参考にし、震災復興マニュアル全体を見直してください。

＜巻末資料＞ 被災自治体3市の実態(詳細)

28

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

【被災自治体3市の実態(詳細)】復興に向けた庁内組織体制

項目	仙台市 ※日数は3月11日の発災から起算	石巻市 ※日数は3月11日の発災から起算	熊本市 ※日数は4月14日の発災から起算
①本部	震災復興本部(51日後に設置) 目的:復興計画の策定、復興施策の総括 構成:局担当(総務・調整班、計画班)	復興推進本部(35日後に設置) <会議体を参照>	震災復興本部(25日後に設置) <会議体を参照>
②事務局	震災復興本部震災復興室(51日後に設置) 目的:庶務(諸政策の推進:企画・立案・調整) 構成:部担当(課制なし) ※震災復興本部内に設置	復興対策室(31日後に設置) 部横断で過去に計画作成経験のある職員を主に集めて7名で発足。避難所当番から外れて計画と現状把握に専念できる体制とした。復興対策室が各部にヒアリングを行い、情報を取りまとめ対策づくりを進めた。「復興対策室」が方針・計画、交付金や各課事業の調整などソフト面を、「基盤整備課」が堤防・二線堤*・避難道路等のハードを国土交通省と連携して設計・調整し担った	復興部(22日後に設置) 目的:復興・復興に関する情報管理の一元化、統括 構成:政策局内 復興総務課(総務班、企画班) 生活再建支援課(生活支援推進班、総合相談窓口) 住宅再建支援課(仮設住宅等管理班、住宅相談支援班)
③会議体	震災復興推進本部会議(52日後から実施) 目的:全庁的な合意形成・連絡調整・計画的推進 構成:市長、副市長、危機管理監、震災復興本部長、総務企画本部長、財政本部長、市民局長、健康福祉本部長、子供未来本部長、環境本部長、経済本部長、都市整備本部長、建設本部長、青葉区本部長、宮城野区本部長、若林区本部長、太白区本部長、泉区本部長、会計管理者、消防局長、教育本部長、水道事業管理者、交通事業管理者、ガス事業管理者、病院事業管理者	復興推進本部会議(47日後から実施) 目的:復興基本方針・復興基本計画の策定 構成:市長、副市長、総務本部長、企画本部長、河北総合支所長、雄勝総合支所長、河南総合支所長、桃生総合支所長、北上総合支所長、牡鹿総合支所長、生活環境本部長、保健本部長、福祉本部長、産業本部長、建設本部長、病院局事務本部長、教育委員会事務局本部長、会計管理者 専門部会:減災・まちづくり専門部会 生活再建専門部会 産業・経済再建専門部会 部会ごとに素案・中間整理・スケジュール等を本部へ報告。本部会議は、庁議と併催・運動させて実施することもあった。	震災復興本部(25日後から実施) 目的:復興に係る全庁的な情報共有 構成:市長、副市長、政策本部長、総務本部長、財政局本部長、市民局長、健康福祉本部長、環境本部長、経済観光本部長、農水本部長、都市建設本部長、中央区本部長、東区本部長、南区本部長、北区本部長、消防本部長、上下水道事業管理者、交通事業管理者、病院事業管理者、教育本部長、議会事務局本部長、その他市長が指定する者 庁内連絡会議 目的:震災復興本部で協議を行う案件に係る論点整理、事前調整 構成:復興本部長、全ての局等(局、区役所その他局に相当する組織をいう。)の主管課長及びこれに相当する職にあると市長が認める者

*二線堤:本堤背後の堤内部に築造される堤防。控え堤、二番堤ともいう。万一、本堤が破堤した場合に、洪水氾濫の拡大を防ぎ被害を最小限にとどめる役割を果たす。

【被災自治体3市の実態(詳細)】震災復興計画策定の推進体制

項目	仙台市	石巻市	熊本市
設置の経緯	3月下旬には神戸市から復興計画の実務者が派遣された。4月25日に「復興推進本部」を設置、5月1日に正式な組織発令とした。 地域防災計画、災害直後の初動対応は災害対策本部が担うべきとされており、事前復興等の整理がされていないなか中において、一定の災害対応がない段階で復興を検討することは困難だった。	震災直後は職員が避難所対応・物資対応に従事し計画立案は困難であったが、計画策定に専念できる直轄組織として4月11日に「復興対策室」(当初7名)を設置。4月15日に「復興推進本部」を設置(庁議決定)。早期に専任組織を立ち上げ、計画・財源・制度設計に集中できる人員を確保することが有効。復興推進本部は、災害対策本部と別組織として、市長・副市長・各部長等で構成。	5月6日に政策局内に復興部を新設。政策局内に設置したのは、総合計画策定の経験と庁内調整力を活かすため。 初期体制は40名で構成。復興総務課(災害救助法、国への要望、復興計画の立案等)、生活再建支援課(生活再建支援制度、総合相談窓口等)、住宅再建支援課(仮設住宅の管理、入居者の相談等)に分かれ、役割分担を明確化。
市民参加	避難所アンケートや地域説明会を通じ、市民の意見を直接吸い上げながら方針を固めた。「市の方向性を早く示せ」という切実な声が計画策定の大きな後押しとなった。 復興ビジョン(次ページ参照)に向けて任命した復興アドバイザーは農業や宅地・津波対策などの分野に限定して配置され、東北大学の専門家も助言に関わった。復興ビジョン策定後、復興計画策定作業が開始されたが、その際に設置した復興計画検討委員会は、地元経済界、学識等の有識者による構成であった。委員会の議論は計画の骨格となったが、総合計画のように諮問・答申形式を取らず、あくまで参考意見という扱いにとどめた。	住民、町内連合会、商工会議所、PTAなどを含めた29名による市民検討委員会を設置した。委員会は産業界部会と生活部会に分かれ、特に生活再建の議論が多くなった。懇談会やアンケート、説明会を重ねた。学識者によるビジョン懇談会を5月に2回開き、理念や方向性の提示を受けた。冊子編集等の作業はコンサルタントを活用、計画内容の核心は行政と有識者で作成。学識者には理念や将来像の提示、復興の方向性を示してもらった。現場で必要となる意向調査やソーシングの図面作成といった作業的・技術的な部分はコンサルタントに担ってもらった。役割を分けることで、理念の提示と実務の進行を両立。大学との包括連携体制を整え、都市計画分野の学生約100名が参加して団地ごとの住民ヒアリングを行い状況把握に貢献した。	「復興座談会」を開催し、地域の代表者や各種団体の意見を聴取した。ワークショップやアンケート、パブリックコメントを実施し、多くの若者(高校生・大学生)も参加した。市議会(特別委員会)や各分野の有識者で構成する震災復興検討委員会での審議、市民への意見聴取を経て、発災から半年後の10月14日に震災復興計画を策定した。 平時からの市民参加の仕組みやノウハウの蓄積が、災害時の迅速な対応につながった。当初個人情報保護等の課題があったが、被災者台帳の作成や訪問支援において、外部団体の協力が被災者の生活再建支援に大きく寄与した。外部団体との連携においては、個人情報管理等を含めた仕組みを事前に整理しておくことで、迅速な対応につながると考えられる。
その他	発災直後、市長は神戸市震災の記録を徹底的に読み込んで「記録を必ず残せ」と職員に指示した。震災復興室が記録誌作成を担った。4~5人の専属体制を組み、震災から一年の出来事を体系的にまとめた仙台市震災記録誌『東日本大震災 1年の記録』とともに、前々「仙台」が完成した。	復興は「政策・計画」(ソフト)と「基盤整備」(ハード)の両輪で進める必要があるが、部が分かれていたため摩擦が生じやすかった。事前の明確なマニュアルはなく、現場対応に委ねられた。マニュアル整備は有効。	政策局に復興部を新設し、総合計画策定事務経験者や福祉、財政分野の経験者など、専門性を持つ人材を集めた。他都市からの応援職員を受け入れたが、宿泊場所の確保が課題となった。

30

序
第1章
1-1
1-2
1-3
1-4
第2章
2-1
2-2
2-3
2-4
第3章
3-1
3-2
3-3
3-4
3-5
3-6
3-7
第4章
4-1
4-2
第5章
5-1
5-2
第6章
6-1
6-2
おわりに
資料編

【被災自治体3市の実態(詳細)】震災復興方針及び震災復興計画の策定

経過期間		仙台市	石巻市	熊本市
当日	災害対策本部の設置	災害対策本部の設置	災害対策本部の設置	災害対策本部の設置
1週間	復興に向けた計画の検討開始)	震災復興担当(兼務発令) 震災復興基本方針の策定	復興策室の設置 震災復興推進本部の設置 震災復興基本方針の策定 震災復興推進会議の設置 (市民・専門家の参画)	復興部の新設・震災復興本部の設置 震災復興基本方針の策定
1か月	(市民・専門家の参画) 震災復興本部設置	(市民・専門家の参画)		(市民の参画) (市議会特別委員会の設置)
2か月	(市議会特別委員会の設置) 震災復興ビジョン(案)骨子決定 (市民・専門家の参画) 震災復興ビジョン発表 (市民・専門家の参画)			(市民の参画) 震災復興検討委員会の設置 (専門家の参画)
3か月	(市民・専門家の参画) 復興検討会議の設置		震災復興基本計画市民検討委員会の設置 災害に強いまちづくり(基本構想)の公表 (市民の参画)	(専門家の参画) (市民の参画)
4か月	(市民・専門家の参画)			震災復興計画素案の公表 (パブリックコメント) (市民の参画) (専門家の参画)
5か月			震災復興基本計画(骨子)の策定	震災復興計画の策定
6か月	震災復興計画(中間案)決定 (パブリックコメント) (専門家の参画) (市民の参画)			
7か月				
8か月			震災復興基本計画(素案)の公表 (パブリックコメント) (市民の参画)	
9か月	震災復興計画の策定		震災復興基本計画の策定	

【被災自治体3市の実態(詳細)】震災復興方針及び震災復興計画の策定

✓ 震災前後の地域防災計画の変更点からみた、震災復興計画策定等に関する重視項目の特徴(3市の比較)

項目	変更点		
	仙台	石巻	熊本
復興方針の決定	○	○	○
市民参画・協働	○	○	○
多様な視点	○	○	○
関係機関との連携	○	○	○
検討委員会	○	○	○
震災復興計画に盛り込む復興事業内容	○	○	○
総合計画との関連	○	○	○
復興の考え方	○	○	○
緊急度・優先度の勘案	○		
職員の派遣要請		○	
地域事情		○	
災害復興基金		○	
復興本部			○

32

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

【被災自治体3市の実態(詳細)】震災復興方針及び震災復興計画の策定(仙台市)

区分	項目	仙台市
復興計画策定プロセス	ワーキンググループの編成	復興ビジョンに基づき、復興計画の策定に向けて、6月から次部長級の組織横断的なメンバーにより、「東部まちづくり」「被災宅地」「生活再建」「エネルギー」「経済復興」などのワーキンググループが編成された。
	市民からの要望	4月25日内外、コープデンワーク中に津波被災地の避難所を全て巡回し、アンケート調査を実施した。
	復興計画策定期間と体制	アンケート結果、6割の市民が「市の方向性を早く示してほしい」と回答し、この切実な声が復興ビジョン以降の計画策定の大きな後押しとなった。
	策定期間と体制	復興計画の骨子となった復興ビジョン(5月末策定)は実質10日間ほどの期間で骨格が作成された。外部コンサルタントには委託せず、全て職員が自らの手で書き上げた。外部に委託している時間的な余裕もなかった。
	策定プロセス	その後の復興計画(11月末策定)は、復興ビジョンの考え方を踏まえながら、ワーキンググループの議論を基礎として、集団移転の基礎となった津波シミュレーションや経済・観光復興、生活再建などの要素を加え、市民説明会やパブリックコメントの意見を加えながら精査していった。
	策定プロセス	※P30 震災復興本部の組織・運営「市民参加」参照
	策定プロセス	市職員が主導し、避難所アンケートや地域説明会を通じ、市民の意見を直接吸い上げながら、また市議会の全員協議会での議論を通じて方針を固め、復興を前に進めた。
	策定プロセス	国の復興制度や交付金・制度設計が未整備な段階で、国への要望形成と同時並行で進められた。国や県の事業方針を「大きな枠」として受け止め、その枠内で市の独自方針を位置づけた。
	策定プロセス	広域被災の中で、仙台は都市型災害対応が基本であり、「防災環境都市」「都市型災害対応」といった観点を前面に押し出す基調となった。
	策定プロセス	直前に策定されていた総合計画の「機能集約(面的な機能集約型)」と整合を取りつつ、内陸移転方針などを盛り込んだ。
復興方針・復興計画	総合計画との一体化	震災前の人口減少を見据えた総合計画と復興のまちづくりを同じレベルに乗せられたことが、復興を加速させた最大の要因となった。地下鉄延伸や内陸の宅地整備と結びつけることで土地調整に専念できた。
	津波対策の方針	L1*津波への対応は国が一律に堤防整備を進めた。地域の存続に関わるL2*想定については、地域ごとの事情に基づく政治判断の領域と認識した。
	インフラとまちづくり	国のL1堤防、既設の東部道路の土盛、内陸駅周辺への集団移転、巨大遊水地、避難タワー、遊歩道の設置を組み合わせた。津波シミュレーションを20案以上回して線形を決定した。
	生活再建への対応	神戸市の事例等から、生活再建が最も時間のかかる課題と認識していた。当初ハード整備中心に取り組み、国の支援やハード整備の姿が見えてきた震災から1年半～2年半の時期に「生活再建(加速化)プログラム」が策定された。
	農地・産業の再生	専門家の分析により、農地は当初10年耕作不可の見立てであったが、排水や客土の徹底により3年後には8割が収獲に至った。圃場*の大区画化や水路の自動管理が進められ、最近ではウクライナ農業当局の視察対象にもなった。仙台港周辺の区画整理と企業誘致により港湾機能の強化が図られた。
	議会との合意形成	復興に関する事業や方針決定は、専決処分だけで処理できるものではなく、議会との間で繰り返し説明し、合意を得るプロセスが重視された。
	特別委員会等の活用	特別委員会や連絡会議を機動的に開催したほか、非公式の勉強会や全員協議会も活用した。
	議会の基本姿勢	議会は会派を超えて「頑張れ」というのが基本姿勢であったが、議員は市内の各地区の代表でもあり、当該地区要望により様々な意見もあった。
	議会への報告	多面にわたる復興事業については、他部署の行動が見えづらいうえに、平成24年9月、当時の総務局長ですら全体像を掴みにくい状況があったことを認識し、これらに対応するため、資料を作成し、市議会の委員会と全体像が報告された。

*L1: 防波堤など構造物によって津波の内陸への浸入を防ぐ海岸保全施設等の建設を行ううえで想定する「比較的頻度の高い津波」

*L2: 住民避難を柱とした総合的防災対策を構築するうえで想定する「最大クラスの津波」

*圃場整備: 農地の区画を整理するとともに、用水路、排水路、農道、暗渠排水等の整備を行い、生産性の高い農地をつくる事業

【被災自治体3市の実態(詳細)】震災復興方針及び震災復興計画の策定(石巻市)

区分	項目	石巻市	
復興計画策定プロセス	基本方針の策定	仙台市の方針を参考に、石巻市独自に三本柱を立て、4月27日の第1回復興推進本部会議で起案し公表した。	
	計画策定の進め方	復興対策室の次長が先頭に立ち、各部署にヒアリングして素案を取りまとめた。 被害把握が拡大していくため、見直しを繰り返しながら、復旧・再生・発展の段階区分を設けて事業の期間見込みを付した。	
	計画策定スケジュール	発災から約8か月後の12月に復興計画を策定した。 4月27日時点で「9月議会説明→10月パブリックコメント→12月策定」というスケジュールを明示し、これにより組織が動き出した。	
	国・県との連携	県自体も混乱していたため、市は県からの情報を待たず「国と直接やり取りして進めた。この直接連携は効果的であった。	
	専門家・コンサルタントの活用	5月に学識者によるビジョン懇談会を2回開催し、理念や方向性の提示を受けた。 学識者には理念や将来像の提示を、コンサルタントには意向調査やゾーニングの図面作成などの作業的・技術的な部分を担ってもらい、役割分担することで両立させた。	
	計画策定上の課題	当初150事業を計画に盛り込んだが、復興交付金の制度ができてから、国のメニューに合わせる必要があり、最終的に20〜30事業に絞り込まざるを得なかった。	
	市民参加の体制	「絆と協働による共鳴社会」という考えの下、市民の声を反映する必要があると位置づけた。	
	市民検討委員会の設置	住民、町内連合会、商工会議所、PTAなどを含めた29名による市民検討委員会を設置した。	
	市民参加の方法	懇談会やアンケート、説明会を重ねた。	
	住民説明会の実態	復興計画の素案を持って住民説明会を開いたが、仮設住宅整備の遅れにより「住むところをどうするのか」という住宅問題に議論が集中し、不満等の御意見を受け止める場になった。	
復興方針・復興計画の内容	合意形成の成果	市民懇談会やアンケートに9か月を要したが、丁寧に説明を進めたことで後の合意形成は円滑だった。	
	基本方針の三本柱	災害に強いまちづくり、産業経済の再建、生活再建(共鳴社会の実現)	
	計画の位置づけ	震災からの復旧・再生・発展を段階的に進める計画として位置付け、毎年度の3か年の「実施計画」と連動させた。 福祉・教育・環境など通常施策を含む「総合計画」とは役割を区別して運用した。	
	都市基盤の方向性	市街地に高台がないため、津波対策として「多重防衛で守る」という方向性を検討し、復興基本計画に盛り込んだ。	
	迅速化の運用	専決処分はできるだけ抑制し、臨時会・本会議での即日審議・承認を基本とした。 委員会付託を省略し、本会議で処理する運用も行き、審議の迅速化と説明の充実を両立させた。	
	議会との連携	閉会中も高頻度で委員会・本会議を開催し、補正予算等を適正手続で可決した。	
	丁寧な説明と合意形成	総合防災対策特別委員会等で状況報告・質疑を重ね、計画素案・中間整理・パブリックコメント結果を段階的に提示した。 委員会審査を頻繁に開催し、課長・次長・部長が出席して個別の事業について丁寧に説明を積み重ねた。	

序
第1章
1-1
1-2
1-3
1-4
第2章
2-1
2-2
2-3
2-4
第3章
3-1
3-2
3-3
3-4
3-5
3-6
3-7
第4章
4-1
4-2
第5章
5-1
5-2
第6章
6-1
6-2
おわりに
資料編

【被災自治体3市の実態(詳細)】震災復興方針及び震災復興計画の策定(熊本市)

区分	項目	熊本市
震災復興計画策定プロセス	基本方針の策定	復旧・復興の方向性を早期に示すため、政策局で方針のたたき台を作成し、5月9日に開催された第1回震災復興本部において、基本方針を公表した(震災から約30日以内)。
	計画策定の基本姿勢	総合計画で掲げたためまちの姿を震災後も変わることのない目標として掲げ、総合計画との整合を図った構成とした。コンサルタントは活用していない。
	外部事例の活用	仙台市・神戸市の震災記録誌を熟読し、過去事例を参考にした。他都市職員の派遣支援や電話での助言も受けた。
	市民参加の実施	「復興座談会」を開催し、地域の代表者や各種団体の意見を聴取した。ワークショップやアンケート、パブリックコメントを実施し、多くの若者(高校生・大学生)も参加した。
	策定までの経緯	市議会(特別委員会)や各分野の有識者で構成する震災復興検討委員会での審議、市民への意見聴取を経て、発災から半年後の10月14日に震災復興計画を策定(議決)した。平時からの市民参加の仕組みやノウハウの蓄積が、災害時の迅速な対応につながった。
復興基本方針・復興計画の内容	基本方針の理念	「市民力・地域力・行政力を結集し、安全・安心な熊本の再生と創造」を全体にかかるとして掲げた。
	重点的な取組	「復興重点プロジェクト」として、被災者の生活再建支援のほか、熊本市民病院の再建や熊本城の復旧等を位置付けた。
議会対応	既存計画の変更(防災機能)	桜町・花畑周辺地区の再開発計画では、帰宅困難者の受入等の役割を果たせるよう、防災・減災機能を見直した。
	議会とのコミュニケーション	喫緊の課題について市議会へ迅速に説明し理解を得るとともに、市議会議員を通じた被災地域からの緊急要請等に対しても柔軟に対応する必要があった。
	特別委員会の設置	6月10日に「熊本地震からの復旧・復興に関する調査特別委員会」を設置し、熊本地震に関する情報共有を集約化・効率化した。復興に向けた基本方針や復興計画の素案等を執行部から報告し、審議を行った。

【被災自治体3市の実態(詳細)】 財政方針の策定

項目	仙台市	石巻市	熊本市
予算方針	概算総額約1兆5,000億円という極めて粗い試算を計画に明記した。	事業は仕様に基づく請負方式で進めた。	応急・復旧にかかる費用を迅速に試算し、必要な財源を確保する方針を決定した。
専決処分	復興に関する事業や方針決定は、専決処分だけで処理できるものではなかった。議会との間で繰り返し説明し、合意を得るプロセスが重視された。(再掲) 3月:平成22年度補正予算として、災害救助費、災害弔慰金、災害復旧費 災害救助費・災害復旧費は繰越明許費対応として年度間付け替えを行わず。災害援護資金貸付金等、国との調整によって財源確保する必要のある事業は補正 4月:平成23年度当初予算の執行方針及び組替え方針決定 5月:教育施設災害復旧、土木施設災害復旧、災害廃棄物処理費等	専決はできるだけ抑制し、臨時会・本会議での即日審議・承認を基本とした。閉会中も高頻度で委員会等を開催し、補正予算等を適正手続で可決した。 資料要求は膨大であったが丁寧な説明に努めた。 3月:民生費 4月:総務費、民生費、衛生費、農林水産業費、土木費、消防費、教育費、災害復旧費、労働費、特別会計(下水道、排水事業、浄化槽、国民健康保険) 5月:総務費、民生費、農林水産業費、土木費、消防費、教育費、災害復旧費、特別会計(下水道、排水事業、病院) 10月:衛生費、災害復旧費 3月末:総務費、民生費、衛生費、農林水産業費、土木費、消防費、教育費、災害復旧費、公債費、特別会計(水産物地方卸売市場、下水道、排水事業)	5月6日に市長専決で81億円の補正予算を組成した。被災者住宅支援事業78億円、災害弔慰金・見舞金7,700万円などが専決対象となった。通常の予算編成では間に合わないため、専決処分を活用した。「議会開催まで待てない緊急性」(仮設住宅契約や生活再建支援など)を判断基準とした。 5月:災害弔慰金、災害見舞金、災害援護資金貸付事業、特別融資利子補給金、被災者住宅支援事業 6月:避難所の食事・生活必需品、仮設トイレ、空調設備の設置、福祉避難所の設置、物資輸送、罹災証明書等の発行、被災者支援専用コールセンターの設置、義援金配分委員会の開催、農業機械の修繕、卸売市場の復旧、工砂堆積物の除去、スクワールカウンターの配置、学校教育の緊急相談、震災廃棄物の運搬・処分、被災家屋の解体・撤去の専用コールセンターの設置、熊本城志急補修、震災復興計画策定に向けた意見交換に要する経費
財源	国からの交付金などの資金も順次入ってきたため、資金ショートは深刻な問題にならなかった。支出は出来高による後払いで運用した。	国からの交付金などの資金も順次入ってきたため、資金ショートは深刻な問題にならなかった。支出は出来高による後払いで運用した。	既存事業の先送りや凍結により財源を捻出した。財政課が全庁に事業見直しを呼びかけ、投資的経費の先送りを優先的に実施した。 避難所運営や物資対応の人員費など、災害救助法に基づく費用は国費で賄われた。

序
第1章
1-1
1-2
1-3
1-4
第2章
2-1
2-2
2-3
2-4
第3章
3-1
3-2
3-3
3-4
3-5
3-6
3-7
第4章
4-1
4-2
第5章
5-1
5-2
第6章
6-1
6-2
おわりに
資料編

【被災自治体3市の実態(詳細)】 財政方針の策定

項目	仙台市	石巻市	熊本市
契約	<p>工事契約については随意契約の特例を多用した。迅速性が最優先だったので、WTOルール*の適用は難しく、現実的な対応を優先したが、このことについては、議会等においても理解を得ていた。</p> <p>物資調達、財政・税務・人事の特例については『東日本大震災 仙台市 震災記録誌』に詳細が掲載されている。</p> <p>https://www.city.sendai.jp/shinsai/fukko/shise/daihinsai/fukko/documents/2_2_chapter19-s_3.pdf</p>	<p>特例を設けず既存手続きで契約事務を進めた。</p> <p>震災直後は入札をかけられる状況ではなかったため、随意契約を活用した(ただし、復興交付金関係事業では随契は認められない)。</p>	<p>震災直後の入札困難な状況下で随意契約を実施した。正当性確保のため、災害救助法や内部ルールを根拠とした。</p> <p>簡易プロポーザルや随意契約を活用し、迅速化を図った。透明性確保のため記録を残し、内部チェック体制を整備した。</p> <p>迅速性を重視し、信頼性の高い事業者を基準に決定した。</p>
国への要望	<p>復興交付金制度が整っていない時期から繰り返し要望を行い、11月補正で相当部分を計上した。</p>	<p>市独自で財源をつくるのは難しく、国に新しい制度を作ってもらい、それを活用する形で資金繰りと事業を進めざるを得なかった。</p>	<p>国への要望を繰り返し実施し、熊本県に対し復興基金約500億円が交付される仕組みが構築された。</p> <p>復興基金はハード・ソフト両面に充当可能であった。</p> <p>財政調整基金など、危機対応のための財源確保策を平時から準備すべき。国や県への要望書のテンプレートや交渉手順を事前に整備しておくべき。</p>
コンサルタ ント委託	<p>復興ビジョンの策定にあたっては、外部コンサルタ ントに委託せず、全て市職員が自らの手で作成した。 外部に委託している時間的な余裕もなかった。市 職員が主導し、直接の地域説明とアンケートで復興 を前に進めた。市長も説明会に出席した。</p>	<p>震災復興計画の策定にあたっては、作業量が膨大であ ったため、マンパワーが必要な部分はコンサルタン トに委託した。コンサルタ ントへの委託契約につい ては、入札をかけられる状況ではなかったため随意契約 した。ブランドデザイン作成等の業務委託料として 3,000万円を計上。 基盤整備課では、多重防衛、区画整理、建築制限等、 大規模な基盤整備を進める必要があった。専門的な 検討は国土交通省の支援を受けてコンサルタ ントに委 託した。</p>	<p>コンサルタ ントは活用していない。</p>

* WTO対象工事: 国土交通省直轄工事における一般競争入札方式の取扱いにおける、1件につき予定価格が基準額以上の工事。官報による公告、入札情報サービス(PPD)への掲載が必要

【被災自治体3市の実態(詳細)】 職員の確保と配置例

初期勤務状況	震災直後の初期段階では、管理職も含め職員が泊まり込みで働き続けるケースもあり、疲弊した状況であった。
ローテーションの教訓	当時ルーIALIZEDされたローテーション制度は形骸化し、長時間労働が常態化していたため、ローテーションやメンタルヘルスクアをあらかじめ計画化することが望ましい。
応援職員の受入(初期)	震災初年度は、全国からの短期応援職員が大量に派遣され、頻繁に入れ替わる体制であった。
応援職員の受入(中期)	2年目、3年目になると、各年およそ80人規模の長期応援へと移行した。
人材確保の実務努力	技術系派遣職員については、全国的に区画整理事業が減っている実態から、派遣する側の配置希望が区画整理部門に集中した。毎夏、人事担当が全国の自治体を訪ね歩き、次年度に必要な人材の要請を丁寧に説明する行脚を行った。
地元職員の運用	応援職員の活躍により、被災した地元職員を自宅や家族のもとに帰しても、息の長い復興事業を継続できた。
生活再建での配置	「生活再建(加速化)プログラム」実施のため、住民基本台帳に履歴を載せるシステム整備に加え、平成23年夏には、他地区からの避難者も含め、最大12,000世帯に及んだ避難所に、管理職を総動員した全戸別訪問を実施した。そこで概要を把握したうえで、その後の各戸対応は、担当の職員に加えシロパー人材センターに委託し、対応していた。
応援職員の受け入れ	対口支援*は有効であった。応援職員は年次で拡大し、ピーク時は約235名規模に達した。業務の継続性から、半年～1年、あるいは2～3年といった中長期の派遣が業務をしっかりと担ってもらえ、非常に有効であった。
受援体制の実務	受け入れに伴う協定・宿舍・家電・給与・手当等の実務は、市の受援担当が一括調整した。
勤務環境と健康	発災後約1か月は長時間勤務・庁内宿泊が常態化した。支援の到着に伴い交代制へ移行した。
職員のメンタルヘルスクア	臨床心理士を導入して支援を行い、その後、人事課でカウンセラーを採用し、常時対応できる体制を整えた。看護師も配置され、必要に応じて薬の処方を受けられるようになり、助かった。
復興部の人員配置	政策局に復興部を新設し、総合計画策定事務経験者や福祉、財政分野の経験者など、専門性を持つ人材を集めた。(再掲)
初期期の配備	避難所運営や物資対応に職員を集中配置するため、各局に避難所等を割り当て、局内で職員をローテーションすることによって、職員の疲弊を防ぐとともに引継ぎしやすい仕組みを構築した。市民病院が被災したため、市民病院所属の看護師を避難所や仮設住宅等へ派遣し、避難者の健康管理を実施した。
応援職員の受け入れと課題	他都市からの応援職員を受け入れたが、宿泊場所の確保が課題となった。(再掲) 民間施設や自衛隊の協力に加え、競輪場選手宿舎やJR職員住宅の活用など柔軟な工夫を行った。
受援体制の教訓	応援職員の宿泊場所確保が復興のスピードを左右するため、ホテルや公共施設との事前協定等も有効である(災害の規模によるが、対象範囲は広範囲であることが望ましい)。

38

*対口支援・総務省の「応急対策職員派遣制度」に基づき、被災市区町村に対して、都道府県又は指定都市を原則1対1で割り当て、避難所の運営や雇災証明書の交付等の災害対応業務を支援するために応援職員を派遣する仕組み(「対口支援チーム」の派遣)

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

【被災自治体3市の実態(詳細)】 その他教訓

項目	仙台市
震災記録誌の作成	市長の「記録を必ず残せ」という強いリーダーシップにより、震災復興室が記録誌作成を担い、4～5人の専属体制で『東日本大震災1年の記録』とともに、前へ仙台』を完成させた。(再掲)記録誌は復興交付金で全額賄われた。
記録誌の活用	復興記録誌は、熊本地震の際にも熊本市に送られ、活用された。
復興レポートの発行	平成24年9月に議会に対し、復興の概要を報告した後、これが地元紙の評価を受け、同年11月から『仙台復興レポート』を毎月発行した(70号に及んだ)。
レポートの内容と目的	区画整理の買収率などの進捗を数字で明示し、ホームページで公開し、議員やマスコミにも配布した。議員が地域住民への説明に活用し、議論の質が引き上げられる基盤となった。
みなし仮設の運用	最大で1万2千世帯がみなし仮設住宅を利用した。居住が分散したため、被災者一人ひとりの生活状況を把握するには戸別訪問と世帯カルテ化が必要不可欠となり、その開発と運用の負荷は極めて大きかった。
都市型復興の課題	プレハブの建設が、期間的にもマンパワー的にも厳しい中、民間賃貸住宅の多い仙台市にとってみなし仮設は有効であったが、分散配置ゆえの支援困難性があり、これこそが都市型復興の要諦であるとされた。
みなし仮設の都市型課題	2年目の更新期には、大家側の意向、無償入居に対する近隣住民との感情、他市町からの流入者の「戻らない」意思など、都市型ならではの課題が噴出した。
震災廃棄物の処理	4年分に相当する震災廃棄物が発生した。他地域にあって休止していた焼却炉を移設・仮設し、3年間での処理を可能とし、石巻市の10万トンを受け入れる余力も生まれた。
ライフライン復旧	電力は1週間で9割回復。水道は4月11日に全面復旧し、二水系の冗長性と耐震管整備が奏功した。ガスは4月中旬から民間のパイプラインを活用することができ、急速復旧した。
市民協働と避難所運営	震災前から市民協働の素地が厚く、市長にも様々な声が届いており、避難所運営において女性、高齢者、障害者等の視点を制度化し、「避難所環境改善プロジェクト」で入浴環境などを改善した。
シルバー人材センターの活用	生活再建の聞き取りにおいて、被災者同士だと進捗が鈍るため、シルバー人材センターを活用し、高齢者が多い地域の聞き取りを担ってもらった。
事前復興計画の経験	震災前から瓦礫集積やプレハブ建設予定地を事前決定していたが、実際には再調整を迫られた経験があった。L1やL2など規模別に段階を分けた準備が現実的であるとの見解が示された。

【被災自治体3市の実態(詳細)】 その他教訓

石巻市	
項目	
人員確保に関する教訓	早期に専任組織を立ち上げ、計画・財源・制度設計に集中できる人員を確保することが有効である。(再掲)
計画策定の体制に関する教訓	復興は「政策・計画」(ソフト)と「基盤整備」(ハード)の両輪で進める必要があるが、部が分かれていると摩擦が生じやすい。
コミュニティに関する課題	被災者の住まいの移行が重なり、コミュニティが分断されたことが、現在の石巻市の課題につながっている。
住宅・用地確保の課題	仮設住宅(1万3千戸)が整備できず避難所解消が進まなかった。公用地が仮設に埋まり、後に企業誘致が難しくなった。
水産業復興の状況	水産加工業ではグループ補助金を活用したが、既存の借金を抱えた事業者は再建が難しく、200社から120社に減少した。工業は9割が復旧したが、水産加工業は再建後も半分しか稼働しない事業所も多く、販路、人手不足、輸出対応が課題だった。
マニュアル整備の重要性	事前の明確なマニュアルはなく現場対応に委ねられたため、人が替わっても何をすればよいか分かる仕組みを整備することが重要である。
熊本市	
項目	
NPO・民間団体との連携	当初個人情報保護等の課題があったが、被災者台帳の作成や訪問支援において、外部団体の協力が被災者の生活再建支援に大きく寄与した。外部団体との連携においては、個人情報管理等を含めた仕組みを事前に整理しておくことで、迅速な対応につながると考えられる。
他都市事例活用の教訓	他都市の震災記録誌は非常に有用であり、各部署が記録誌を参考にしながら、今後生じる状況を事前に想定し、臨機応変に対応していく柔軟性が求められる。

40

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

＜巻末資料＞
震災復興マニユアル資料編に関する課題

参考資料(世田谷区震災復興マニュアル 資料編 復興計画策定関連の箇所と課題)

青：主に組織体制 黄：主に計画 赤字は統一が必要と思われる箇所

番号	資料名	組織名称	計画名称	課題
資料1-1	震災復興に関する標準的な制度スキームと条例モデル	復興本部	震災復興総合計画	<ul style="list-style-type: none"> 地域復興協議会は必要に応じて設置するもの(資料1-43) 「総合計画」の名称があるか同一のものか不明
資料1-2	地域協働復興推進のための条例モデルの概要	地域復興協議会	震災復興総合計画	
資料1-3	区市町村が制定する地域協働復興推進のための条例モデル	地域復興協議会 復興委員会	震災復興総合計画	
資料1-4	震災復興本部の設置に関する条例モデル	震災復興本部 復興部課	震災復興方針	<ul style="list-style-type: none"> 本部名、計画名等の名称が統一されていない。 復興本部、復興部課の組織編成が具体的な現行の部課と紐づいていない。 事務分掌、行動要領などが現状に即した具体的な内容になっていない。 東京都の組織との運動性(設置判断等)が不明
資料1-5	復興本部構築の準備行動の流れ	復興本部 復興部課 復興本部会議	震災復興方針	
資料1-6	震災復興本部及び関連組織のモデル	震災復興本部 復興本部会議 復興本部長	震災復興方針	
資料1-7	復興本部の組織及び事務分掌のモデル	復興本部 復興本部会議	震災復興方針	
資料1-8	復興部課の分掌事務及び組織のモデル	復興本部会議 復興部課	震災復興方針 都市復興計画 震災復興計画	
資料1-9	復興本部設置時行動要領の主な内容項目例	復興本部復興部課		
資料1-28	震災後の被害状況等に対応した復興関連情報一覧		震災復興基本方針 都市復興基本方針	
資料1-42	世田谷区災害復興基本方針(素案)	災害復興本部	災害復興基本方針 災害復興計画 都市復興基本計画 住宅復興計画	
資料1-43	復興計画策定スケジュール想定(復興法に基づき政府が復興基本方針を定めた場合)	復興本部 復興本部会議	復興基本方針 復興計画	<ul style="list-style-type: none"> 東京都と連動のスケジュールだと方針策定は5～6週間後だが、本編は2週間後

42

序

第1章

1-1

1-2

1-3

1-4

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

3-4

3-5

3-6

3-7

第4章

4-1

4-2

第5章

5-1

5-2

第6章

6-1

6-2

おわりに

資料編

令和7（2025）年度

特別区長会調査研究機構調査研究報告書一覧

テーマ名	提案区
再開発と合意形成に関する調査研究	台東
大規模震災時における発災から復興までの施策立案・実施等に係る内部手続き等に関する調査研究	世田谷
区民の健康寿命延伸に向けた特別区の施策展開	葛飾

以上の3テーマについて報告書を発行しています。

各報告書は、特別区長会調査研究機構ホームページで閲覧できます。

<https://www.tokyo23-kuchokai-kiko.jp>

特別区長会調査研究機構

検索



令和7年度 調査研究報告書

大規模震災時における発災から復興までの施策立案・実施等に係る内部手続き等に関する調査研究

令和8年3月発行

発行：特別区長会調査研究機構 事務局：公益財団法人特別区協議会

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋3-5-1 TEL：03-5210-9054 FAX：03-5210-9873

※本書の無断転載・複製は、著作権法上での例外を除き禁じられています。

印刷所：株式会社成光社