

令和7年度 調査研究報告書【概要版】

「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 特別区長会調査研究機構



1. 調査研究の概要



1-1. 調査研究の背景・目的

背景

- ▶ 発災時は、着実な対応を可能とする事前の対策が必要
⇒実際の災害を参考に、現実的な想定のもとでの計画が求められる。
- ▶ 都市復興では、事前の取組による復旧・復興の円滑な合意形成が重要
⇒事前に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。



- ▶ 現状では、実行可能性について課題が多数
(都及び各区にて震災復興マニュアルは策定されているものの内容は抽象的)

目的

- ▶ 大規模震災を経験した自治体における**復興の内部手続きに関する実態**を把握し、**特別区の震災復興マニュアルの記載内容との乖離**を整理し、**マニュアル改定の際に活用する重要ポイント**をまとめる。

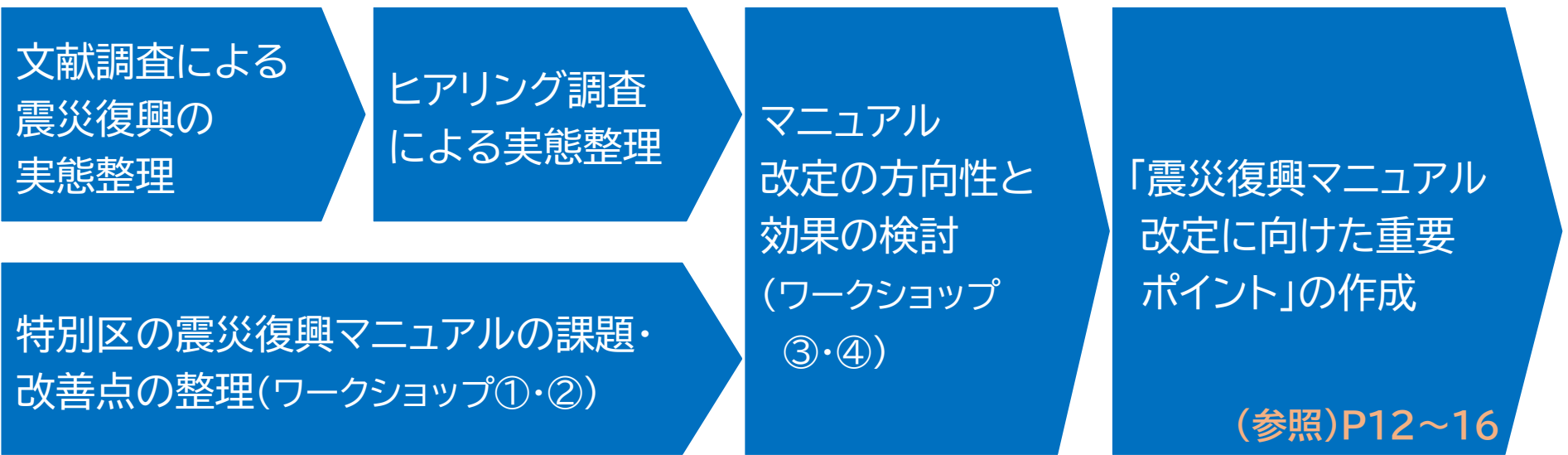


1-2. 調査研究の全体像

実態調査の対象自治体

仙台市	東日本大震災で、東北地方の中核として復興を牽引
石巻市	東日本大震災で、津波による被害が甚大な中、住民との合意形成を実施
熊本市	熊本地震で、周辺自治体の牽引役として復興を推進 東日本大震災の教訓を踏まえた復興の実施

調査研究の流れ





1-3. 調査研究手法

手法	内容
文献調査	<ul style="list-style-type: none">● 被災自治体3市の、「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」「震災復興計画策定に係る財政の実態」を整理● 特別区における震災復興に関する整備状況の現状把握として、モデル区(世田谷区)と東京都の震災復興マニュアルの記載内容を整理
ヒアリング調査	<ul style="list-style-type: none">● 文献調査結果を補足し、復興への取組をより具体的な知見とするため、被災当時の実務担当者へ「組織体制」「震災復興計画策定までのプロセス」「震災復興方針・震災復興計画」「財政」その他についてヒアリング
ワークショップによる検討	<ul style="list-style-type: none">● 被災自治体の実態を踏まえ、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ポイントを検討するワークショップを4回実施<ul style="list-style-type: none">① 特別区の震災復興マニュアルの課題整理② 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③ 特別区における実践的な震災復興体制の検討④ 特別区の震災復興マニュアルの改善のポイントとその効果の検討



2. 特別区の震災復興マニュアル改定の方角



2-1. 震災復興体制（庁内）

被災自治体 3市の実態	<ul style="list-style-type: none">● 本部/事務局/会議体の3組織の位置づけ● 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。）
特別区の マニュアル の現状	<ul style="list-style-type: none">● 各組織の編成が具体的な現行の部課と紐づいていない。● 東京都の組織と連動できるか不安がある。
改善の ポイント	<ul style="list-style-type: none">● 平時からの体制構築、全庁を横断する調整が必要● 参集体制の整備、復興専従職員の確保 （ソフト・ハード両面での全庁的な組織編成）● 都との連携強化
改善の効果	<ul style="list-style-type: none">● 平時からの震災復興に向けた取組の方向の明確化● 参集や復興専従の職員確保など復興体制の強化● 都との一体的な震災復興事業による効果的な区の復興



2-2. 震災復興計画の推進体制と策定プロセス

被災自治体 3市の実態	<ul style="list-style-type: none">● 市民が参画する会議体（検討会）を設置● 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）
特別区の マニュアル の現状	<ul style="list-style-type: none">● 住民・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不明瞭
改善の ポイント	<ul style="list-style-type: none">● 市民参加を含めた多様な視点の導入● 震災復興に関する工程やスケジュールの全庁共有● 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」の明確化
改善の効果	<ul style="list-style-type: none">● 官民一体による復興の取組の推進● 人・物・情報・時間・予算など様々な資源の見積もりによる、工程やスケジュールの効率化● 全庁が一体となった復興の取組の推進



2-3. 震災復興計画の考え方と構成

被災自治体 3市の実態	<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● 総合計画との関係を重視
特別区の マニュアル の現状	<ul style="list-style-type: none">● 震災復興基本方針案は記載があるが、復興計画の原案は確認できていない。● 総合計画、他の計画並びに都の震災復興計画との整合が必要
改善の ポイント	<ul style="list-style-type: none">● 市民生活の回復を目指す復旧と都市復興の両立● 区の現状と被害想定に沿った骨子の事前作成● 総合計画、他の計画並びに都の計画との関連付け
改善の効果	<ul style="list-style-type: none">● 震災復興の考え方や対策など多様な事項の明確化● 発災の早期段階から復興を見通し、復興事業を開始● 総合計画と関連性を強化、復旧を超えた復興へ



2-4. 予算（財源）の確保

被災自治体 3市の実態	<ul style="list-style-type: none">● 発災後しばらくは専決処分で補正したが、臨時会・本会議での調整重視● 早い段階で予算方針を通知● 随意契約の特例を活用（現実的な対応）
特別区の マニュアル の現状	<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。● 契約に関する記載、コンサルタント委託の記載がない。
改善の ポイント	<ul style="list-style-type: none">● 国・都への財源確保のための要望を明確化● 柔軟な契約、民間等外部機関の活用● 議会による審議・承認を経た予算の合意
改善の効果	<ul style="list-style-type: none">● 契約・支払い手続きの確実な実行● 震災復興に関する予算の見積もり、見通しの明確化● 議会との協働体制の強化、区民の声の適切な反映



2-5. 人的資源の確保と勤務管理

被災自治体 3市の実態	<ul style="list-style-type: none">● 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
特別区の マニュアル の現状	<ul style="list-style-type: none">● 応援職員の受け入れに係る記載が不明瞭● 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
改善の ポイント	<ul style="list-style-type: none">● 応援職員の受け入れ体制の明確化● 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の事前設定
改善の効果	<ul style="list-style-type: none">● 職員の負担軽減、休職・離職率の低下● 応急・復旧対応の最適化● 区全体(住民・職員・組織)を守る取組へ



2-6. マニュアルに新たに追加が望まれる事項

項目	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">● 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">● 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">● 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。
マニュアルの作成	<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">● 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。



3. 「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」の作成



3-1. 「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」

資料構成

本資料について

作成の背景、目的、位置づけ、取り扱う範囲、見方・使い方

1. 特別区における震災復興マニュアル改定の基本方針

2. 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

【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

その他 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

3. 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）



3-1. 「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」

掲載例

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

策定担当部課	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

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。
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。
- ✓ 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

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



3-1. 「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」

掲載例

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、行動要領の具体的な内容の記載 ● 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

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

3-1. 「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」

掲載例（巻末資料）

【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	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)
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	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。	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で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。



4. 特別区として取り組むべき今後の方策



4-1. 本研究調査により得られた観点

項目	本調査研究により得られた観点
効果的な震災復興に向けた重要キーワードの発見	「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、 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を数多く発見 した。
マニュアルへの記載が不明瞭な視点の発見	「区民の参画・NPOや民間団体との連携」「議会对応」「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」等、 特別区の震災復興マニュアルで不明瞭だった観点を発見 した。
震災復興の「見積もり」ができることの重要性	実態に即した震災復興の手続きが明確になり、「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、 現状の把握及び対応策の予測といった見通しを立てることができるようになった。 ⇒不測事態が多発する震災対応の中でも先を見通した円滑な対応 ⇒効果の高い復興事業立案 ⇒各区のあるべき姿を盛り込んだ震災復興計画・充実した震災復興の推進と実現へ
「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」の作成	「震災復興対応の迅速・適切化」「マニュアルの内容の充実」「わかりやすいマニュアル」という効果だけでなく、 「都市復興や生活再建のあるべき姿の深掘り」「職員の対応力の向上」「東京都と特別区の連携・協働」 も期待できる、非常に独創的な資料になった。



4-2. 今後の取組の方向と期待 (1)事前復興計画の検討範囲の拡大

- 今回の調査研究の検討範囲は、発災から震災復興計画策定まで（概ね6か月から1年）
⇒ 震災復興は数年以上の長期にわたるため、
より長期的な調査が必要
- 被災自治体の震災復興計画では、都市復興だけでなく、市民のくらしやなりわいも重視されていた。また、生活再建に関する実務経験のある職員で復興本部体制が構築されていた。
⇒ **事前復興対策**として、先行し一定の体系化が図られている「都市復興」に加え、「**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必要



4-2. 今後の取組の方向と期待 (2) 都との整合・連携

- ▶ 震災復興の方針、計画、対策推進のいずれにおいても、都との整合の重要性を再認識した。
 - ⇒ **都と各区のマニュアル改善の検討や対策推進について取組の整合を図る必要**
- ▶ 震災復興基本方針・震災復興計画の策定、国からの財源確保など、**都と各区が緊密に連携**を図りつつ効果的に対策を推進することができるよう、マニュアル改善の検討を通じて、震災復興のあり方について意識合わせを行い、**事前復興計画を構築**しておくことが望まれる。



4-2. 今後の取組の方向と期待 (3) 各区への具体的展開

- 今回の調査研究は、モデル区の世田谷区を中心に、研究会参加区の課題・改善点の整理を行ったため、研究成果が限定されている。
⇒ 今後は、**23区すべてに展開**し、各区の実情に沿った実践的な復興のあり方や対応策の検討が必要
- 各区職員の理解と対応力向上を図るため、**「震災復興マニュアル改定に向けた重要ポイント」**を用いた、改定の検討会（ワークショップ）の実施要領・プログラム等の開発が必要



4-2. 今後の取組の方向と期待 (4) 官民の連携

- ▶ 平時から、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、NPO/NGO、各種市民支援団体が活躍

⇒ 震災復興においても、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



- ▶ 現行の震災復興計画は、官民連携の視点は不十分
- ⇒ 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、**協定の締結**等が必要



4-2. 今後の取組の方向と期待 (5) 訓練・トレーニング

- 初動・応急から復興まで一体的な災害対策本部活動とするため、**復興本部の立ち上げ・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
(**区の地域状況を踏まえた被害の想定を複数設定**すべき)
⇒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。
- 震災復興対策の実行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



5. 研究体制



研究体制

本研究の研究体制

リーダー	鍵屋 一 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
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
提案区	世田谷区
参加区	文京区、品川区、杉並区、豊島区
オブザーバー	東京都