

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

- 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

- 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

- 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】震災復興計画の考え方 【5】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資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)

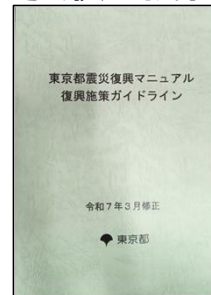
- ・復興まちづくりのための事前準備ガイドライン(平成30年7月)
- ・事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン(令和5年7月)

■東京都の関係資料(震災復興の手順、執行体制)



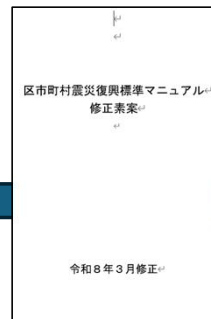
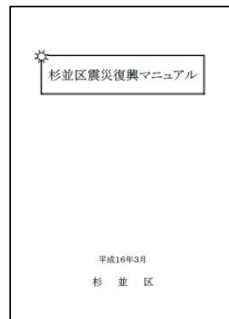
震災復興マニュアル (復興プロセス編)

復興の基本的な考え方、
住民主体の復興を進める
ための仕組み等



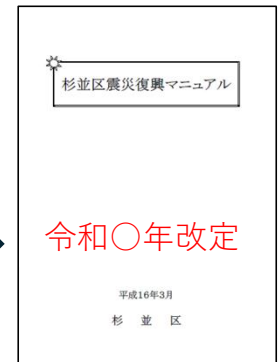
震災復興マニュアル (復興施策ガイドライン)

震災が発生した場合、行政の取るべき行動や
必要な事業等について記載
(令和6年度末修正)



区市町村震災復興標準マニュアル (令和7年度末修正予定)

本資料
・各区の現行マニュアルを
改定するための参考資料



本資料の取り扱う範囲

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て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

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

策定目的	被災後の復興計画		
マニフェストの概要・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、東京都その他の関係地方公共団体、防災関係機関及び協力団体を連携し、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。		
●策定後の行動	具体的な行動	所管部署	内容、方法等
災害復興本部設置基準の策定	政策経費部	災害復興本部の設置基準を策定する。	<input type="checkbox"/>
●策定後の行動	具体的な行動	実施時期	所管部署
1 世田谷区災害復興本部の設置	発生後～1週間程度(区長が必要と認めた時)	政策経費部	①政策経費部長は、震災の被害が重大であり、区民生活の安定が所望のため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、政策経費部長の申請を受け、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、部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	復興事業が完了したとき	政策経費部	①区長は、復興事業が完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、部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

15

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(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構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) ● 各組織の構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 ● 都庁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) ● 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。 ● 組織構成の具体的な紐づけ 本部長は政策経費関係に専任。 ハード系・ソフト系の両軸で部局を構成(政策課長、都市整備部の事務担当課長も重要) ● 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"> ● 平時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

16

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

本資料について

本資料の見方・使い方

【2】被災自治体3市の実災害の事例の活用

- ・ 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。

【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:局長(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) 目的:復興計画の進捗管理の一元化、統括 構成:部担当(課制なし) ※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提案づくりを進めた。「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・二郷堤*・避難道路等のハードを国土交通省と連携して設計・調整した	復興部(22日後に設置) 目的: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、社連総合支所長、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 部会ごとに提案・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:復興に関す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、南区长、北区长、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

*二郷堤: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、本堤が破壊した場合、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。

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

【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
レポートの内容と目的	
みなし仮設の運用	
都市型復興の課題	
みなし仮設の都市型課題	
震災廃棄物の処理	
ライフライン復旧	
市民協働と避難所運営	
シナジー人材センターの	
事前復興計画の経験	

【被災自治体3市の実態(詳細)】その他教訓	
項目	石巻市
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教訓	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。
水産加工業の状況	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以上が稼働しない事業所も多く、販路、人手不足、輸送対応が課題だった。
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わかる仕組みを整備することが重要である。
項目	熊本市
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。

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、本資料も参考にしつつ、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 ・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 震災復興マニュ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。
 自区の実態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。

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。	□

●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

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>災害復興本部の組織は、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制する。</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>災害復興基本方針、災害復興計画の審議、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	所管部課	内容、方法等	準備状況
災害復興本部の組織、運営に関する(案)の策定	政策経営部	災害復興本部の組織及び事務分掌を定める。 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。	□

●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 組織編制	1週間～	政策経営部	①組織案→通常の行政組織(事務局:政策経営部) ②本部構成員 本部長 区長 副本部長 副区長、教育長 本部員 災害対策本部員
2 付議事項	本部設置後	政策経営部	①震災復興に係る重要事項の審議・調整(災害復興基本方針、災害復興計画の策定) ②震災復興に係る重要事業の進行管理 ③その他震災復興事業に係る重要事項
3 会議の招集	本部設置後	政策経営部	①本部長は、会議を招集し、主催する。 ②本部員は、災害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。 ③政策経営部長は、本部員から要請があった場合又は自ら必要があると認めた場合には、本部長に会議の開催を申請する。

<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行管理体制を明確化
- ✓ 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"> ● （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庁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。

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

(1) 災害復興計画の策定

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「世田谷区災害復興基本方針」を策定し、公表する。この基本方針に基づき災害復興本部は、災害復興計画及び特定分野災害復興計画を策定する。

●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
災害復興基本方針(素案)作成	政策経営部	世田谷区災害復興基本方針(素案)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 危機管理室	震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想定	政策経営部	震災復興計画の骨格や計画策定スケジュールの想定(資料1-43参照)	<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 基本方針案の策定	1週間～	政策経営部	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、災害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、災害復興本部での審議を経たうえで世田谷区災害復興基本方針を策定し、決定し、公表する。
3 災害復興計画策定方針の策定	2か月程度		①政策経営部長は、「世田谷区災害復興基本方針」、このマニュアル、都の復興計画等に基づき、世田谷区災害復興計画策定方針を作成する。 ②政策経営部長は「世田谷区災害復興方針」に基づき、各部に「特定分野災害復興計画素案」の作成を指示する。
4 災害復興計画素案の作成	4か月程度	各領域、各部 政策経営部	①各領域、各部は「特定分野災害復興計画素案」を作成する。 ②政策経営部長は、「特定分野災害復興計画素案」を含め、「世田谷区災害復興計画素案」を取りまとめる。
5 区民の意見を求める	5か月程度	政策経営部	①「世田谷区災害復興計画素案」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。
6 災害復興計画の策定	6か月程度		①本部長は、「世田谷区災害復興計画素案」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「世田谷区災害復興計画案」を作成し、災害復興本部会議を招集し、付議する。 ②本部長は、「世田谷区災害復興計画」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（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）※ <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） <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。

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乗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。

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。） <p>（例 世田谷区）</p> <p>はじめに</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被害の概要 ・復興の課題 ・復興への決意 	<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） 	<p>復興理念</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 <p>区民のくらしのいち早い復興と安定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・安心してらせる都市づくり ・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 <p>震災復興計画の策定</p> <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 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 	
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 	

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》**

(1) 震災復興対策の財政計画

策定担当部課	政策経営部財政課
マニュアルの概要・目的	災害時の応急・復旧事業に係る財政需要見込み額の速やかな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

具体的行動名	所管部課	内容、方法等	準備状況
施設復旧事業等のリストアップと算定方法等の検討	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	実施時期	所管部課	手順と方法
1 応急・復旧・復興事業に係る財政需要見込み額の算定	1週間以内	各部	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。
	1か月以内		復興に係る所管事業及びそのための財政需要見込み額を、項目別・事業別に把握し、年次計画見込みとともに財政課に報告する。
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	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。
3 財政需要見込み額の精査	毎月	各部	財政需要見込み額を精査し、財政課へ報告する。
		政策経営部 財政課	各部の報告を集約し所要の調整をした上で、災害対策本部に報告する。

<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)の支援の可否を含め、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

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 	

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) 復興事務に応じた職員の適正配置による支援

策定担当部課	総務部人事課
マニュアルの概要・目的	災害発生後の職員の安否を確認し、家族等への連絡を行う。 災害発生後の復興事務の遂行にあたっては、通常業務に加えて、膨大な事務等が長期間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。

●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
災害時連絡先の把握	総務部 人事課	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。	□

●震災後の行動

具体的行動名	実施時期	所管部課	手順と方法
1 職員の安否確認	発災後～	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	発災後～	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	災害復興事務遂行に伴う当面(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 	

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)

【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に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。

【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	<p>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。</p> <p>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>	<p>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)。</p> <p>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。</p>	<p>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。</p> <p>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。</p>
市民参画・有識者による助言	<p>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。</p> <p>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。</p>	<p>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。</p> <p>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。</p>	<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。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。</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。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。</p>
その他	<p>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—ともに、前へ仙台』が完成した。</p>	<p>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。</p>	<p>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。</p>

【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) 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・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)	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	

【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	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	「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」の考え方を明記	○		○
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			○

【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。
	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	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。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。
	専門家・有識者の関与	※P30 震災復興本部の組織、運営「市民参加」参照
	職員主導と市民参加	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。
復興方針・復興計画	国・県との連携	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。
	復興の基調	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。
	復興ビジョンの内容	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。
	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ル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。
	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。市域の存続に関わる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/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。
	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。
議会対応	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*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。	

*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・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	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。
復興方針・復興計画の内容	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「多重防御で守る」という方向性を検討し、復興基本計画に盛り込んだ。
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・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。

【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	総合計画で掲げためざ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付けた。
	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。
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。

【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	<p>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)</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>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</p>	<p>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。</p> <p>3月:民生費</p> <p>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)</p> <p>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)</p> <p>10月:衛生費、災害復旧費</p> <p>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)</p>	<p>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。</p> <p>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</p> <p>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、罹災証明書発行の発行、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</p>
財源	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。	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。

【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。 https://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/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>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契は認められない）。</p>	<p>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。</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。復興基金はハード・ソフト両面に充当可能であった。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。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。</p> <p>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(PPI)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

仙台市	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、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。
石巻市	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。
熊本市	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、競輪場選手宿舍や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。)

*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)

【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

項目	石巻市
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。

項目	熊本市
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。

< 卷末資料 >

震災復興マニュ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		<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。 東京都の組織との連動性(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 復興部課 復興本部会議 復興本部長		
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	