

# 震災復旧と 復興を考える！



フォーラムの記録

平成24年3月  
練馬区

## 目次

■ 開会挨拶 .....	2
練馬区長 志村 豊志郎	
■ 「東日本大震災の被災状況、復旧から復興へ」.....	4
齋藤 邦男 氏（宮城県亘理町町長）	
■ 「阪神・淡路大震災 復旧～復興、生活再建までの道筋」.....	7
桜井 誠一 氏（元神戸市生活再建本部次長）	
■ 「震災からの復旧と復興 練馬区で考えられること」.....	10
中林 一樹 氏（明治大学大学院 政治経済学研究科 特任教授）	
● パネルディスカッション .....	13
テーマ「震災からの復旧と復興に必要なもの」	
～地域で取り組むことの大切さ～	
パネリスト	亘理町町長                      齋藤 邦男氏
	神戸市代表監査委員 桜井 誠一氏
	明治大学特任教授      中林 一樹氏
コーディネータ	首都大学東京准教授 市古 太郎氏（都市防災論専門）

※この冊子は、平成23年10月2日(日)の午後7時から練馬公民館で開催した  
「フォーラム 震災復旧と復興を考える！」の記録をまとめたものです。



## 開会挨拶

練馬区長 志村 豊志郎

皆さま、こんばんは。練馬区長の志村豊志郎です。

まず、3月に発生した東日本大震災でお亡くなりになられた方々に哀悼の意を表すとともに、被災された皆さまにお見舞い申し上げます。

### 1 フォーラム開催にあたり

本日は、「震災復旧と復興を考える」というテーマで会を催しました。

今後30年のうち高い確率で起こるといわれている首都直下型地震に備え、区民の皆さまと一緒に、どのような心構えが必要なのか、どのように行動する必要があるのかを考えたいと思っています。

### 2 練馬区での震災事前対策

#### (1) 地域防災計画の立案

さて、区では、昭和39年に地震などの災害から区民の皆さまの生命と財産を守るため、「地域防災計画」を策定しました。その後も阪神・淡路大震災、中越地震、能登半島地震などの災害が発生したつど、職員を派遣し、現地の状況を掌握してきました。その実体験を踏まえ防災訓練を実施するなど、毎年検討を加え、完成度を高める修正を行ってまいりました。しかし、今回の東日本大震災を受け、現在、「地域防災計画」全体を根底から見直し、全面的な改定を進めているところです。

皆さま、ご存じのように、災害時には、まず

区民の安全確保のための救命救急活動に取り組み、次いで被災地で一日も早く日常生活が営めるようにする復旧と、災害によって失われた街の新しいまちづくりとなる復興が必要です。

#### (2) 練馬区の防災計画

今回の東日本大震災は、千年に一度の大きな震災であると報じられ、私も、機会を得て、被災地を訪れましたが、自然の驚異を目にすると、人間の力が余りにも非力であることを感じました。

区におきましては、区民の皆さまの安全安心を実現するため、防災対策の見直しや防災訓練の他に、災害に強いまちづくりを進めるため、建築物の耐震化促進をはじめ、木造住宅の不燃化促進や狭い道路の解消を図るなどの事業を進めております。

特に、木造住宅の不燃化促進や災害活動の妨げとなる狭い道路の解消を目的とした密集住宅市街地整備促進事業については、防災機能が脆弱な地域の道路と、公園の整備、建築物の不燃化を集中的に進め、安全上の向上を図るため、区としても力を注いでおります。現在事業中の江古田北部地区および北町地区については、その完了を目指して、強力で推進しており、加えて、今年度から、これまでで最大の92ヘクタールの区域面積となる貫井・富士見台地区で事業を開始し、防災機能の向上と住環境の早期改善を目指して積極的に取り組んでいます。今後も、さらに改善が必要な地区選定と適切なまちづく

り手法を検討し、安全なまちづくりを推進していきます。

このように、区では、出来る限りの防災対策を講じております。これらの対策を実りあるものとしていくためには、区民の皆さまの参加が必要であります。特に、新しいまちづくりとなる復興にあたっては、皆さまの参加を欠くことができません。こうした考えを基に、区では復興の手順等を明らかにした復興条例と区の復興への取り組みを示すマニュアルを既に策定しているところであります。

### 3 自助・共助・公助

地震が起こった際には、まず、一人ひとりが自らの安全を確保する「自助」が、さらには、地域の皆さまが互いに手を取り合い、支えあう「共助」が重要になります。現在、地域の結びつきが薄れているといわれる社会ですが、「共助」、助け合いの心は、災害時などには大きな力となります。もとより、「公助」も重要です。水道、電気、ガ

スなどのライフラインの早期復旧、住宅の安全確認、仮設住宅の確保、医療機関の早期完全復旧などと大きな課題が山積しており、日常の中で体制を培っていく必要があると考えています。区といたしましても、引き続き、災害に強いまちづくりを進め、震災が発生しても被害の少ないまちづくりに取り組んでまいります。あわせて地域の皆さまの「自助・共助」が災害に強いまちづくりの第一歩であります。まずは、ご家庭でそして地域の方々に今日の内容を伝えていただければ、震災対策はさらに進むものと存じます。

「自助・共助・公助」がバランスよく連携をとることが、災害時に求められているのです。

最後になりましたが、現在、復興に取り組んでおられる斉藤邦男互理町町長、神戸からは桜井誠一代表監査委員、明治大学からは中林一樹教授のお三方に、お忙しい中今日のためにわざわざお越しいただきました。厚く感謝申し上げます。開会の挨拶とさせていただきます。

フォーラム

## 震災復旧と復興を考える！

地震の被害から、まちをどのように再生するか？

と き:10月2日(日)  
じ かん:午後7時~8時40分  
と ころ:練馬公民館 (豊玉北6-8-1)  
定 員:300名(申込順)

申込方法:電話・ファックスで、9月30日(金)までに申し込みください。  
①氏名(ふりがな) ②住所 ③電話番号をお知らせください。  
申込先:〒176-8501 豊玉北6-12-1  
練馬区役所 都市計画課 都市計画担当係

会場案内図

入場無料

詳しくはウラ面をご覧ください！

\*車のご来場は、ご遠慮くださるようお願いいたします。

### フォーラムの内容

第1部  
演 講  
練馬区長 志村 豊志郎  
事 例 簡 介  
【東日本大震災からの復旧、そして復興へ向けて】  
齋藤 邦男氏 (宮城県互理町長)  
【神戸市における復興を振り返って】  
桜井 誠一氏 (元神戸市生活再建本部長)  
【震災からの復旧と復興 練馬区で考えられること】  
中林 一樹氏 (明治大学大学院 特任教授)

第2部  
パネルディスカッション  
【震災からの復旧・復興に必要なもの  
~地域で取り組むことの大切さ~】

パネリスト 齋藤 邦男氏 (宮城県互理町長)  
2002年5月から現職。互理町は、宮城県南部の海岸沿いに位置する。今回の地震と津波による甚大な被害からの復旧、復興に向け、町長として陣頭指揮にあたっている。

パネリスト 桜井 誠一氏 (元神戸市生活再建本部長)  
1968年神戸市入庁。阪神・淡路大震災発生時(1995年1月)は、広報課長であった。1996年4月生活再建本部長。現在、神戸市監査委員。日本災害復興学会会員。

パネリスト 中林 一樹氏 (明治大学大学院 特任教授)  
1975年工学博士(東京都立大学)。1976年の酒田大火をきっかけに都市防災、復興に関する研究を始める。1993年東京都立大学教授。2011年から現職。都立大学および首都大学東京名誉教授。専門分野/都市防災学・都市計画学。災害関連の業績多数。

コーディネータ 市古 太郎氏(首都大学東京 准教授)  
都市科学博士(東京都立大学)。専門分野/都市防災論、災害復興、事前復興まちづくり。国内外の地震災害からの震災復興プロセスや防災戦略について研究多数。

お問合せは 環境まちづくり事業本部 都市整備部 都市計画課 都市計画担当  
〒176-8501 練馬区豊玉北六丁目12番1号  
電話:03-5984-1534 ファックス:5984-1226  
電子メール:toshikeikaku@city.nerima.tokyo.jp

平成23年9月②

# 「東日本大震災の被災状況、復旧から復興へ」



さいとう くにお  
齋藤 邦男氏 (宮城県巨理町町長)

巨理町は、宮城県南部の海岸沿いに位置する。今回の地震と津波による甚大な被害からの復旧、復興に向け、町長として陣頭指揮にあたる。2002年5月28日から現職。

3月11日の東日本大震災以降、練馬区長はじめ区民の皆さまから、人的・物的の多大なるご支援ご協力賜りましたことを、まずもって心より敬意と感謝を申し上げます。

## 1 東日本大震災の被害

平成23年3月11日「東日本大震災」は、東北から関東という広範囲にわたって、未曾有の被害をもたらしました。特に、岩手県、福島県、宮城県では、地震による被害と合わせ「大津波」によって甚大な被害を受けました。

## 2 災害対応について

### (1) 練馬区から職員の派遣

災害復旧・復興支援としてこれまで練馬区から、述べ133人の職員を派遣していただきました。

現在も「都市建設課」において、区の職員が建築関係の業務を行っており、また、6月1日に設置した「震災復興推進課」においても2名の職員が復興計画の策定業務を担当しています。

### (2) 初動体制

地震発生時は、金曜日で、窓口には多くのお客さまがいました。職員が町民の方々を誘導し、庁舎前の駐車場に避難させました。大きな揺れで立つことも出来ない状態でうずくまっている方も多かったです。

役場の庁舎が老朽化していたことから、この震災で立ち入ることができなくなり、駐車場にテントを設置し、災害対策本部を直ちに立ち上げました。私は、本部長として、まず、つぎの指示を出しました。



- ① 住民を沿岸部から避難誘導させること
- ② 避難者を受け入れるための避難所の開設をすること
- ③ 現場状況を把握するため、職員を現地に派遣すること

その後、間もなく、太平洋沿岸部に大津波警報が発令されたことから、防災無線により急いで避難するよう沿岸部の地域に対して、繰り返し放送を行いました。

宮城県では、昭和53年6月12日に発生した宮城県沖地震の経験を生かして、これまで毎年避難訓練を行っていました。

これにより、震災当日は、消防団員をはじめ、行政区長、自主防災組織、警察官、消防署員との連携を図りながら、避難誘導をスムーズに行うことができたのだと思っています。

### 3 避難所と避難の状況

#### (1) 巨理町の避難所

巨理町では、津波に対する「避難場所」と地震に対する「避難場所」を分けて指定しています。

沿岸部の方は、津波の際は、内陸部にある学校へ避難するよう定めていました。適切に内陸部の避難場所に避難した方もいれば、混乱した状態で、近くの小・中学校3箇所や役場支所2箇所に避難した方も多数いました。また、海沿いにある町営の「わたり温泉鳥の海」という5階建ての建物に逃げた方もいました。

津波警報では、7メートルと発表され宮城県沖地震の津波の想定（2～3メートル）を遥かに超える、まさに想定外の高さでした。

#### (2) 避難の際の移動手段

避難の際は徒歩が基本ですが、多くの方が自動車で避難しました。その結果、渋滞を引き起こし、迫る津波にのまれてしまった方も多くいました。町としては、沿岸部から内陸部へと安全に避難できるような道路の整備が必要であると感じています。また、高齢の方は、徒歩で避難することが難しい状況です。今後は、道路の整備・高齢者の移動に対応した取り組みを進めなければなりません。

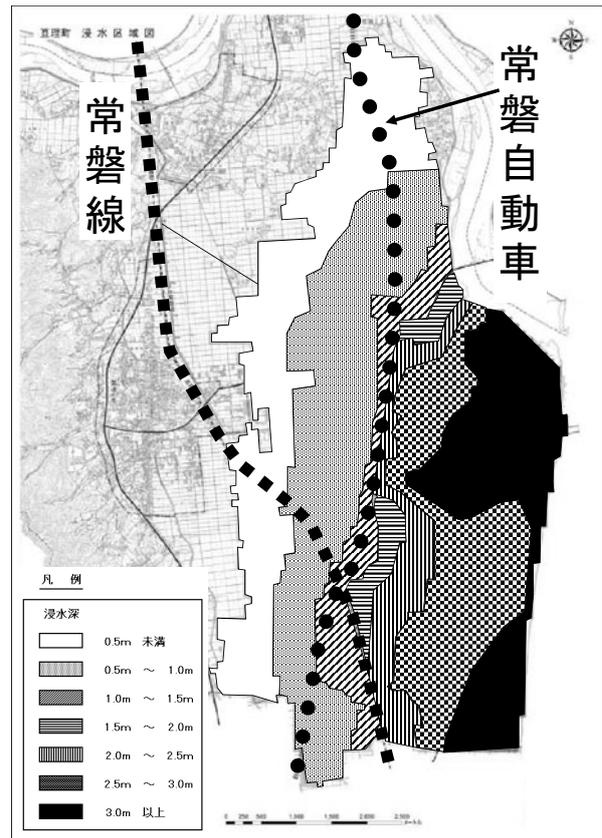
#### (3) 避難の実態と課題

避難誘導を始めて、指示に従いすぐに避難された方は、内陸部の避難所へ、また、近くの学校へ避難された方も2階、3階の高いところへ無事避難できました。

しかしながら、津波警報が発せられても「大したことなかった」「どうせ津波は来ないだろう」と避難をしなかった方も多くいました。また、一度、避難をした方でも、津波が襲来するまで時間があつたことから家に貴重品を取りに帰ったり、鍵をかけに戻った方もおり、このような方々が命を落とす結果となりました。大変残念です。

##### ア 町民の命を守る

地震や津波といった災害の種類に応じて、適切な場所にいかに早く避難させるか、避難するかが命を守ることの第一になると改めて



※「巨理町浸水区域図」を基に作成

感じました。

行政側の避難誘導、情報伝達も重要ですが、やはり、住民一人ひとりがどのような行動をとるべきか、普段から強く認識していなければならないと思います。

特に津波の場合は、潮が引いたら必ず津波が来ると認識し、安全な高台へいち早く避難することが求められます。また、内陸部であっても、川や水路を津波が逆流してきたので、河川付近の住民も避難するという認識を持つ必要があります。

#### イ 沿岸部の孤立

沿岸部の学校などに避難した方の救出は、大量のがれきにより道路は寸断され、さらに地盤沈下により水が引かず、救出が終わるまで、3日ほどかかりました。ヘリコプター、ボートによる救出は、自衛隊や消防隊を中心に行われましたが、今回の震災は、広大な範囲で被害があったことから、なかなか進みませんでした。

#### (4) 備蓄品について

避難所は、町内小・中学校6箇所開設しました。避難者数は、ピーク時で6千人を超えて、当時は3月とは言えまだ寒さが厳しい季節でした。当日は、小雪が降ったと記憶しています。一方、町で備えていた「毛布」や「食料」などの備蓄品は、十分にいきわたる数ではありませんでした。

備蓄品は、町内各小・中学校に保管していましたが、沿岸部の小・中学校の備蓄品は津波により流されてしまいました。そのため、沿岸部の小・中学校等に避難され、孤立状態となった方々は、毛布や食料もなく、教室のカーテンを毛布代わりにするなど、救出されるまでの間、大変な思いをさせていただきました。

#### 4 今後の課題

今回の震災では、停電、断水、通信網の断絶や、ガソリンや灯油、食料、水、何もかもが不足した状態となりました。この状態が改善されるまでには、10日程かかったと記憶しています。

幸い、震災直後から、内陸部の近隣自治体や企業などからご支援をいただき、何とか対応することができました。町が予め、全ての町民が満足できるような備蓄品を準備しておくことは現実的に難しいと思います。『近隣自治体や企業との災害協定を締結しておくことが最も重要である』と考えています。

さらに、各家庭で必要なものを準備しておけば、未曾有の災害にも耐えうることができます。例えば、水、乳幼児がいれば粉ミルクなど、各世帯や年齢によっても必要なものは違ってきます。流通も止まった状態では、いざ必要になってから揃えることは、とても困難です。

また、情報を収集するにも、停電でテレビが映

らない、インターネットも携帯電話も使えない、情報が一切入らない状況でした。当然、安否確認もできないし、練馬区の皆さんがテレビで見ているような全体の被害状況の映像なども見ることができない状況でした。

さらに、震災時に知りたいのは、家族や知り合いの安否情報だと思います。震災発生時に、家族が一緒にいるとは限らないので、避難先の場所など『家族の決まりごと、ルールを決めておくことが必要です。』情報がない中でも、安心につながることはできるのではないのでしょうか。

また、震災時、主に避難所で求められることは、医療、衛生、福祉、特に乳幼児や高齢者の体調管理の対策を講じることです。

持病をお持ちの方も多くおられますが、誰がどのような持病を持ち、どのような薬を常に飲んでいるのかなど、一人ひとりの症状などを把握するには時間がかかります。

それに対処するため、医療機関も当然被災しているので、日ごろから自分が必要な薬の名前を記録しておく、常備しておくなどの対応も必要であると感じました。特に透析を必要としている方への対応が大変だったと記憶しています。透析には水が大事であり、自衛隊のタンク車(5t)を借り上げ対応しました。

#### 5 おわりに

私たちの今回の震災での経験が活かされ、一人でも多くの命が救われるとともに、失ってはならない財産が守られることを心からご祈念申し上げます。

また、練馬区民の皆さまをはじめ、復旧・復興のためにご支援・ご協力をいただきました皆さまに感謝と敬意を表し、終わりといたします。

# 「阪神・淡路大震災 復旧～復興、生活再建までの道筋」

桜井 誠一氏（元神戸市生活再建本部次長）

68年神戸市入庁。阪神・淡路大震災（95年1月）では、広報課長。  
96年4月生活再建本部次長。2007年4月保健福祉局長。現在、神戸市代表監査委員。関西学院大学災害復興制度研究所研究員。

## 1 阪神・淡路大震災の概要

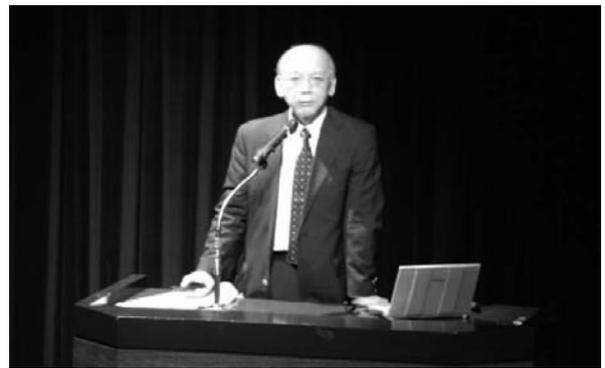
1995（平成7年）1月17日淡路島北部を震源地とする（直下型で震源地より断層が斜めに動き、最大震度7を記録）地震が発生しました。この地震により壊滅的な建物被害、火災被害が起きました。特に被害が大きかった場所は、第二次世界大戦で丸焼けになった地域を戦災復興で区画整理して復興した地域以外の未整備地域でした。

戦後にすぐ建てられた建物は老朽化しており、耐震設計でないなど危険であり、建物が密集している地域でした。密集地域は、道路があっても私道で非常に狭く、幅も1.6mほどしかありませんでした。そのため、一瞬にして倒壊や火災などで壊滅状態になったのでした。

## 2 火災被害への対応

当時、停電により被災の状況が一切わからない中、唯一電話が通じていたので、部下に、役所に来る際、カメラやビデオを回しながら来るよう指示しました。その映像がこれです。（映像紹介）。特に長田地区は、火災で壊滅的な状況でした。練馬でも、住宅が古く密集しているところは、同様の状態になることを認識していただければと思います。

消防が機能せず、思うように消火できませんでした。その理由は、震災で水道管も壊れていたため、水が出なかったことによるものです。そのため、80台の消防車が、ホースをつないで、海や川から水をひいて消火にあたっていたという悲惨な状況でした。



現在では、神戸市でも防災公園の中に大容量の貯水槽をおいて、（大規模火災でも）消火できる都市構造をつくっています。

皆さんの地域に、貯水槽をおく都市構造があり、防災公園があるのか、その中には水を蓄えているところがあるのか、これらを点検していかなければなりません。

## 3 ライフラインの復旧

震災直後から、ライフラインがどのように復旧してきたか。インフラ（道路・鉄道など）はわりと早く回復しましたが、阪神高速道路など、大きく倒壊したところは、やはり1年～2年ほど時間がかかったのが実情でした。

## 4 東日本大震災と阪神淡路大震災との比較

東日本大震災との比較データから読み取ってほしいのは、東日本では死者・行方不明者が非常に多いのに、阪神・淡路大震災の場合、負傷者が非常に多いということです。

負傷者は手当のため病院に行く必要があります。震災のため病院も壊滅しており、医療機関が無く



なっていました。その結果、負傷者があふれることになりました。

津波事象と直下型事象では、被害の状況が違うということです。

おそらく首都直下地震の場合、阪神・淡路と同じ事象になると思います。皆さんの周りに医療機関がどのくらいあって、その病院は、震災の時に機能するのか、そこまで負傷者を運べるのか、到達時間が大きなポイントになります。

もう一つは、東日本では職員が多く被災して、市庁舎も壊滅的でした。幸い神戸市では職員の被害が少なかったこと、庁舎の被害も壊滅的ではなかったことから、行政の能力は維持できました。それゆえに復興・復旧事業に携わることができ、市民の命を守ることができたものと思われま

## 5 復興計画について

被災者は、避難所から、仮設住宅、公営住宅と移っていきました。

1995年の1月17日から1999年12月までかかって、仮設住宅が解消されましたが、これくらい長い時間がかかっています。

避難所もピーク時は23万人の被災者がいました。しかし公式には震災から7か月たった8月20日、「避難所が解消した」となっています。

これは「災害救助法」（昭和22年法律第118号）の避難所が解消したということで、厚生労働省か

ら「仮設住宅ができてきていることから、これ以上の適用は難しい」と指導があったためです。しかし、現実には被災者が残っていました。

災害にあって行き場を失った方は、なかなか、避難所から抜け出ていけなかったのです。仮設住宅があったとしても、場所によっては抜け出ていけないということなのです。

神戸市内288か所に約3万戸の仮設住宅を建設しました。これくらい土地があったということでした。皆さんの地域では、3万戸の仮設住宅をつくる土地はあるのでしょうか。公共空間、そして仮設住宅、その次に本設の住宅を建てることのできる空地がどれくらいあるのでしょうか。人を守る防災公園がどれだけあるのか、これが非常に大事だということです。

## 6 復興までの道のり

応急復旧までに5年、そこから5年かけて人口も回復し、町が回復してきました。復興までに10年かかりました。現在16年経過し表向きは何もないようですが、いくつかの課題が残っています。

震災から10年後、市民にアンケートを実施したところ、「震災の影響で生活は低下している」と答えた方が多く、震災だけでなく「不況による影響」が半数を占めていました。

災害がおこると、一番弱い経済（衰退産業）か

らどんどん衰退していきます。

弱い経済を守っていくためにはどうしたら良いのでしょうか。それが復興計画に盛り込まれなければ、都市の再生はありえないと思います。震災から10年の指標では、地場産業であるケミカルシューズ(※1)の生産は78%しか戻っていません。

結局、経済力・国際競争に負け、港湾事業も負けています。なんとか観光客・ホテル稼働は、上向きの状態です。このことから都市の構造も変えていかなければ、復興は、進んでいかないという

現実をつきつけられました。

皆さんの地域は、どういう町の構造なのか、災害時には、どういう復興をしていったらよいか、このことをしっかりと事前に議論しておくことが、再生への近道であると思います。

## 7 おわりに

最後に、「陸前高田の奇跡の一本松」(※1)と「1.17のつどい」(※2)この二つの意味を噛み締めながら、私たちは、今後とも自然の災害と戦っていかなければならないと考えます。

### ※1 ケミカルシューズ

合成皮革製の靴。女性用のパンプス・ブーツなどが多い

### ※2 陸前高田の奇跡の1本松

岩手県陸前高田市の景勝地・高田松原で、津波被害に耐えて1本だけ残った「奇跡の一本松」。海水の影響で立ち枯れの心配が広がる中で、“奇跡の一本松”の接ぎ木が行われた。現在保存に向けて、さまざまな方法が検討されている。

### ※3 1・17のつどい

阪神・淡路大震災でお亡くなりになられた方々を追悼するとともに、震災で生まれた「きずな・支えあう心」を次世代へ語り継いでいくため、「阪神淡路大震災1.17のつどい」を実施している。

# 「震災からの復旧と復興 練馬区で考えられること」

## ～首都直下地震の被害想定から考える～

なかばやし いつ き  
中林 一樹氏（明治大学大学院 政治経済学研究科 特任教授）

75年工学博士（東京都立大学）。76年の酒田大火をきっかけに都市防災・復興研究を始める。93年東京都立大学教授。2011年から現職。東京都立大学および首都大学東京名誉教授。専門分野 / 都市防災学・都市計画学。災害関連の業績多数。

### 1 日本の地震発生の現状と東日本大震災

日本全国どこで地震が起きても不思議ではないという状況を、もっと国民に知らせるべきです。そのため、2000年から文部科学省の地震調査委員会が、全国の都市近くの活断層、あるいは海の中で起き、過去に被害を及ぼした大きな地震を、今後30年間でどれくらい発生しやすいか、それぞれの地域がどのくらいの大きい強い揺れ（震度6弱以上）に見舞われる確率があるのかを公表しています。

首都圏、名古屋、大阪と日本の3大都市圏を繋ぐ日本の中心地域が、もっとも地震に見舞われる確率が高いことがわかります。

2000年以降、鳥取県西部、広島県、宮城北部、十勝沖地震（200キロ離れた苫小牧で石油タンクが火災を起こしている）、2004年中越地震、2005年福岡西方沖地震、2006年能登半島、その後も中越沖地震 岩手宮城内陸地震など毎年被害を及ぼす地震が起きています。

中越地震での直接の犠牲者は、16人でした。しかし、ここは日本でも有数の豪雪地帯、高齢化が進んでいる地域であることから、避難所・仮設住宅において震災関連死の犠牲者が多数発生しました。（認定者58人）これは何を意味するのでしょうか。

これは、否応なしに付き合わなければいけない高齢社会を映し出しています。高齢社会での災害は、最初の一撃から「まず生き延びる」こと、さ



らにその後いかに早く復旧・復興していくかが重要です。復興に手が届かない状況が長引くと、関連死が増えてくることを中越地震が教えてくれました。

#### (1) 「被災者生活再建支援法」

大震災のあと「被災者生活再建支援法」（平成10年法律第66号）が制定されました。阪神・淡路大震災の時にはまだ無かった支援法です。これは、「自宅が全壊した場合、自宅の再建あるいは購入の際、国から支援が受けられる」制度です。しかし東日本大震災では、この資金が足りなくなっています。そのため、とりあえず国が2000億円の補正を組み、生活再建支援をすることとなりました。

資金不足の中、首都圏直下型の地震が発生した場合、どういう支援を受けられるのか。我々が遭遇するであろう首都直下型の震災とは、被害の規模が、阪神大震災とも東日本大震災とも

格段に違う大規模震災であることを理解しなければなりません。

## (2) 原発・計画停電

今回、計画停電を経験しました。結果的に23区はあまり影響を受けませんでした。郊外部では停電を受けるところがありました。これは福島原発が止まってしまったためです。

実はこの10年間の地震で、原発を止めた地震が1回発生しています(中越沖地震)。この時は、原発の本体ではない被害で発電が止まりましたが、今回は、本体の損傷で放射能汚染という問題に見舞われていました。

福島県の方は8万人を超える方が、北海道から沖縄まで全国に避難されています。汚染状態はまだ改善されていないので、復興はまだまだ遠い道のりです。揺れに対しては、日本の原発技術は十分に対応できていたが、今回の津波は、耐震技術を越えた非常に大きな威力をもっていたということです。

## (3) 建物倒壊比較

東海地域(東海、東南海、南海地震)、首都直下型地震は、ここ30年以内の発生確率が60～70%以上の地震とされている場所です。最も高いのは宮城県沖地震で99%でした。しかし3月11日の地震は揺れ方が違うと感じました。

今回の震災で2万人近い方が亡くなったり、あるいは行方不明になったりしています。戦後最大の被害、大正の関東大震災以来の死傷者の数と同じになりました。しかし、建物の倒壊は阪神大震災とほぼ同数(11万2千戸)で、全壊流出消失12万戸でした。

## 2 20XX年に発生する首都直下型地震、東海東南海南海地震について

首都直下型地震被害想定によると、首都圏全体(東京神奈川千葉)で85万棟の建物が全壊焼失する可能性があります。阪神の7、8倍の被害がある恐れがあります。こうした被害を乗り越えなければなりません。

現在、阪神は震災から16年目で、人口も戻り、被災された方の傷は治っていませんが、表向きに

は復興は終わっています。東日本の復興は、まさにこれからです。

国にも復興の決め事を早く決めてもらわなければ困りますが、国頼み、行政頼みではなく、国民一人ひとりが、やれることをやっていかなければだめな時代です。

切迫する首都直下地震(30年以内70%の確率)が、運よく小さい地震で過ぎたら、当分地震が来ないかという、そういうわけではありません。残念ながら、また20～30年後にM7クラスの地震があり、22世紀の中ごろにM8クラスの巨大地震が起きる想定です。関東大震災から90年経過し、そろそろ被害を起こす地震がおきると予測されています。この巨大地震を我々はどう迎え撃つかが課題となっています。

## 3 東京の被害想定

最も首都圏に影響がでる地震は、東京湾北部の直下型地震と想定し、冬の夕方、風速15mの強風の場合、建物被害は全壊20万棟、火災焼失65万棟となっています。首都圏では、大きな津波ではなく、それ以上に火災が迫ってくることをイメージしておかなければいけません。

木造密集市街地も、東京に広がり、練馬区の東側にも密集地域が残っています。空襲で被害にあった木造市街地も多いですが、神戸は全域区画整理をしました。東京は2万ヘクタールの計画うち2千ヘクタールしか区画整理ができませんでした。そのまま、まちが再生され今日にきている状況です。

それが次の地震でどういう被害を受けるのか、そこからどう復旧・復興していくのか、また関連死も多数発生すると予測されています。

死者1万1千人、負傷者24万人、このうち5、6万人が入院を必要とする重篤患者と思われます。東京は世界一病院がある都市ですが、病院のベッドは空いていません。負傷者は、東京の病院に入院することは非常に難しく、ヘリコプターで全国の医療機関へ搬送されることになるでしょう。こういう状況のなかで、我々は復旧・復興を進めなければならないのです。

#### 4 練馬区の被害想定

練馬区は、東京湾北部の地震より、多摩直下型地震の場合の方が被害が大きいと想定されます。建物の全壊・消失は2万2千棟（神戸市は全壊全焼6万8千棟、中越では3千2百棟）規模の被害から、いかに復興するかを考えなければなりません。

71万の区民に対して、2万2千棟の被害では、被害の割合は少ないと支援も少ないのが現状です。

電気・通信・ガス・水道も被害を受け、生活の支障が発生します。東京の場合、広域で巨大な被害がでるため、首都圏の人たちは自力で頑張るしかないと覚悟を決める必要があるのです。

#### 5 練馬区震災復興マニュアル

基本になっているのが「東京都震災復興マニュアル」です。



東京だけでも50万棟の建物被害が予測されていますが、神戸と同じスピードで復興するには、今から準備しないと間に合いません。ここ5、6年東京あるいは各区で復興についての取り組みを行ってきました。その中で大事な復興への考え方は次の3つです。

(1) **どんな復興を目指すのか。(どんな町を目指すのか)。**

※よく合意というが、何を合意したか？どんな町に復興するのか、「やり方」よりも「目標」の合意です。

(2) **実現させるための計画の作り方。**

(3) **どのように復興を進めるかを明確にする。**

#### 6 おわりに

これから目指すべき町の造り方を想定し、復興模擬訓練を貫井（東京都で初）、次いで桜台で実施しました。被災者になったらどんな苦労があるのか、復興までにどんな苦労があるのかを経験してみる必要があります。

訓練をやることによって被害を減らし、災害対応もうまくいき、復旧・復興もうまくいく、そんなまちづくり活動を継続的にこなっていくことが、震災の復旧・復興への備え、災害に強いまちづくりにつながっていくと考えます。

# パネルディスカッション

## テーマ「震災からの復旧と復興に必要なもの」

～地域で取り組むことの大切さ～

パネリスト 巨理町町長 齋藤 邦男氏  
神戸市代表監査委員 桜井 誠一氏  
明治大学特任教授 中林 一樹氏  
コーディネータ 首都大学東京准教授 市古 太郎氏（都市防災論専門）

冒頭 市古氏より

「第一部では、齋藤町長の身の詰まるような臨迫感あるお話、桜井氏からは神戸大都市の火災、この町が壊れていく切迫感を改めて感じ、中林先生からは、首都直下型は待ったなしだということ、練馬では10年くらい前から、直後の避難拠点の対応に加え、復旧復興を事前に備える取り組みをされていたというお話をいただきました。これを受け、どうやったら命を守れるか、また助かった命をどう繋げていったらよいか、ソフト面、空間のハード面を含め、話を進めていきたいと思います。」

※第一部の事例報告を受け、齋藤町長を中心に次の点について話し合われた。

1. どうやったら命を守れるか、助かった命をどう繋げていくか。また、命を落とさざるを得なかったことについて。
2. 地震の直後の避難の行動、様々な地域の活動について。
3. 避難所については、衛生管理、特に透析患者の対応が大変だったとの話があったが、避難所からどのような要望があったか、またどんな要望が印象的だったか。
4. 災害弱者（高齢者、障がい者、乳幼児の母など）も避難所に多数避難されていたと思うが、そういう方々の要望で印象的だったことは。
5. 復興について。命を守る、命を繋ぐ意味において、どういう復興の方針を考えているか、ハードに限らずソフト面（防災教育）を含めた方向性・方針について
6. 神戸という大都市、東日本という違い、また時代の違いも大きいと思うが、復興を経験された立場から感じたこと。
7. 練馬ではどう復興に備えるか。
8. 震災から7か月を踏まえ、練馬区民に伝えたいこと、ここだけは伝えたいこと。



左から 市古氏、齋藤氏（亶理町）、桜井氏、中林氏

1 どうやったら命を守れるか、助かった命をどう繋げていくか。また、命を落とさざるを得なかったことについて。

**齋藤氏** 町民犠牲者のうち、亶理町内で発見されたのは85パーセント（256名）、残りの15パーセント（43名）が仙台に通勤し、家族を心配して車で戻ってくる途中で震災にあいました。海岸沿いの県道を走る途中、特に仙台空港から亶理町に入ってくる途中の県道（滑走路の下）、で多くの方が車中で命を落としました。

捜索活動は13日から始め、愛知県の消防本部の隊員の方、兵庫県の自衛隊の方が派遣され、4月いっぱいまで対応していただきました。

現在も行方不明が3名おりますが、他の市町村に比べ、被害は少ない状況です。亶理町においては、人命を早く助ける、早く発見するということで、地元の消防団、消防職員、家族も捜索活動に入りました。人命救助と捜索活動に4月17日まで全力を注ぎ、水路や農地、各地区も捜索を行った結果、他の市町村より行方不明者が少なくなかったのだと思います。隣の町では人口1万6千人のうち670名の死者、20名の行方不明者が出ています。

亶理町では、昭和53年6月12日の宮城県沖地震以降、毎年のように海岸地帯では避難訓練を、6月12日を「防災の日」として、各行政区、自治体ごとに自主防災組織を立ち上げ、毎年訓練を行っ

た結果が、死亡者の少なかったことに繋がったのではないかと考えています。

また、どこの市町村でも保育所・小学校・中学校・市の職員が亡くなっていますが、私の町では、自主防災組織、避難訓練のおかげで、小中学校・保育所・役場職員から一人も死者が出なかったのが、町長としてほっとしています。

そこで、これからは、ハード面でなくソフト面にも重点をおき、特に、防災教育という位置づけをおいて考えていきたいと思っています。

**市古氏** 被害にあわれた方の状況が見えたのではないかと思います。もう一つ大事な点があります。「津波てんでんこ」という言葉があり、「津波が来たら、友人知人家族を見捨てても逃げろ、自分が助からなければ周りも助けられない」という話がありますね。



ところが、今回は、必ずしもそうでもなく、消防団はじめ、自主防災の方、地域リーダーが必死になって、津波がくる迄1時間の間、懸命な努力をされており、このことが非常に印象的でした。

齋藤氏 亶理町の地形は東が太平洋、北に阿武隈川という一級河川(239kmの長さ)南に『鳥の海』湾内があり、その中に荒浜地区という密集地帯があります。

荒浜地区の中でも今までのチリ地震や宮城県沖地震の時も津波があまり来なかったため、地域の年配の方が堤防に上がって津波を確認しに行き、命を落としました。また『鳥の海』の南側に東北一のイチゴ生産地があり、一時避難したがイチゴのハウスを閉めに戻ったり、戸締りをしたり、貴重品を取りに帰るなど、一度(自宅に)戻った住民が命を落とす結果になりました。

『津波警報が発令されたら、絶対に戻らないことが大事』ということが教訓になりました。

## 2 地震直後の避難の行動、様々な地域の活動について

桜井氏 今回の津波について多くの被害があった原因の一つに、気象庁が予測を出した際、最初の「3mと10m」という数値から、その後、数値を変えていることがあげられます。

今回の背景には、前年にチリ地震の避難率3%、その時に気象庁が避難指示を出したことを過大であったと謝罪したことも影響があると思いました。公的機関が自信をもって避難勧告したことについて、信頼性を失っていることが背景にあるのではないかと思います。

また、三陸海岸(リアス式)以外、津波の経験があまりなく、貞観地震の時は津波が内陸5kmに達しているといわれております。地質考古学的にもきちんと証明されておらず、防災計画に盛り込まれていませんでした。これも一つの大きな課題だったといわれています。



中林氏 津波に関しては、桜井さんのお話の通りです。

来もしないのに大げさに言うなという、何気ない国民の圧力があって謝罪することになったようです。逆にいうと、「警報が出たけど来なくて良かった」と言える心構えが国民側にもあれば、よかったですのではないかと思います。

津波だけでなく、色々な災害に対する取り組みにもいえますが、今回の東日本大震災に学ぶとすれば、もう一歩先の大災害が起きるかもしれないと考えることが必要であったと思います。過大にイメージする、考えておくことと、そういう事態にならなくて良かった、というゆとりをもった災害対応をしていくようにしなければならないと思います。

もう一つ、町長からのお話で、仙台から亶理に戻る途中で津波に遭遇し亡くなられたこと、これは、我々にとって、学ぶべき課題です。

練馬区も多くの区民が、都心・副都心に仕事・学校・買い物に行っています。そういう状況で地震にあった時、家に帰ろうとします。

その場合、東京の木造密集市街地の地図を見ると、木造密集市街地は都心副都心と練馬区のあいだに存在しています。(環六から環七にかけて木造密集地域が広がっている)西側に居住する住民は、無理に歩いて帰ろうとする途中、海の津波ではなく、火災に巻き込まれる可能性が大いにあると考えておかなければなりません。

3月11日の時は、交通マヒのため、歩いて帰宅する道路に溢れるばかりの人がいました。あのときは火災の発生も、住宅の倒壊も無かったので、なんとなくおさまった感じでした。もしその途中で火災が発生し巻き込まれれば、亶理での、「仙台から家族を心配し、戻ったことで亡くなられた方」とほとんど同じ状況で命を落とす区民が発生する可能性があります。このことを肝に銘じて、慌てて行動しないようにしなければいけないと



思います。

それから家族との安否確認をきちんとすることも重要です。171の災害伝言ダイヤル、携帯メールの災害伝言板など、災害時の安否確認情報を十分習得し、家族の安否が確認できたら、まず安全に自宅へ帰る努力をしなければいけない。命がけで自宅に帰って、途中で命を落とすことを避けなければいけない、それが、今日の町長のお話を聞いて肝に銘じなければいけない最大の事です。

**齋藤氏** 津波の際には、警報・注意・指示という3つがあります。チリ地震（2010年2月27日）では避難指示まで出しましたが、津波が来なかったということで、今回も同じような結果があったと思われる。警報より強い指示でも、チリ地震の場合は3%しか避難ができませんでした。

今後は注意警報、町長である本部長からの指示が出たら、充分区民の方も防災のために気を付けてほしいと思います。

**3 避難所については、衛生管理、特に透析患者の対応が大変だったとの話があったが、他に避難所からどのような要望があったか、またどんな要望が印象的だったか**

**齋藤氏** 町内の小・中・高等学校に避難所を開設しました。一番大きいところでは6千人以上の避難者がおり、ライフラインがゼロの状態、水の問題（断水）が一番大変でした。今後は水の防災備蓄管理、これに加えて電気の問題で自家発電の

設備、トイレの問題が大切です。トイレは、女性や子どもが我慢して体調不良になるということが発生したので、特に配慮が求められます。

**4 災害弱者（高齢者、障がい者、乳幼児など）も避難所に多数避難されていたと思いますが、そういう方々の要望で印象的だったことは**

**齋藤氏** 高齢者については、民生委員が対応しています。これに加えて、ボランティア、役場の保健師をすべて避難所に配置させました。そういうことから避難所での死亡者が一人もでなかったのではとっています。一番困ったのは、乳幼児の対応です。水がない、哺乳瓶がない、ミルクがない、寒さに耐えられない、など乳幼児の寒さ対策とミルクの問題がありました。父母からは早く対応してほしいとの強い要望が多数あったことが頭に残っています。

**市古氏** 今の点は練馬での避難拠点の準備を考える点でも非常に大事な言葉だと思います。

**5 復興について。命を守る、命を繋ぐ意味において、どういう復興の方針を考えているか、ハードに限らずソフト面（防災教育）を含めた方向性・方針について**

**齋藤氏** これまでに、4回目の震災復興会議を開催しました。方針についても、「町民が主役のま



左 巨理町長、桜井氏

ちづくり」を基に進めています。町内17か所での住民との意見交換会を踏まえ、「震災復興計画」を立てており、復旧期3年、再生期5年、復興期10年のスパンで考えています。

年配の方は先祖代々住んでいる元の土地に戻りたいと要望、若い世代は子どもたちのために新たな場所に家を建てたいと要望していて、家族間でさえ意見が分かれ、なかなか合意形成が進まない状況です。

復旧のために多大な財源が必要なこともあって、町としての集団移転 災害公営住宅の建設も検討しています。財政的な支援が無いため、町民からの問い合わせに、明確な回答ができない状況にあります。

今後、第三次補正予算に基づいて、再度町民と意見交換会を行いたいと考えています。国も早く方針の位置づけをしていただき、町の復興計画を町民に知らせられるようにしたいと思っています。

## 6 神戸という大都市と東日本という違い、また時代の違いも大きいと思うが、復興を経験された立場から感じたこと

**桜井氏** 復興という言葉もありますが、生活再建という言葉があります。生活再建の要素は、3つのキーワード「医・職・住」です。

「医」は医療福祉、「職」は職業、「住」は住まいです。この3つが無ければ、人々の生活の再建は成り立たちません。

ハードだけでなくソフト面を重視し、生活していける産業、仕事の復興が大事です。今回の震災では、ハード面の復興の絵は描いていますが、それを実現する手法が見えていません。阪神・淡路大震災の時は2か月で見えていました。この違いは大きいと感じています。

## 7 練馬ではどう復興に備えるか

**中林氏** 今回復興事業が見えていないのは、政局の不安定が大きいです。もう一つの背景には、最初の1、2か月を初動対応、ガレキ処理ではなく搜索のためにガレキを置き換えることに時間を費やしたことです。

それからあまりにも広域で、6県に渡り被害が及び、ガソリン不足、人手も含め機動力が足りなかったことにあります。

また復興推進会議で、村井宮城県知事から、建築基準法84条（建築制限）を6か月延長してほしいとの要望を受け、延ばした結果、ズルズルと延びてしまいました。本来、二次補正で色々な予算措置を決めなければ遅れるのはわかっていたはずなのに、うまくいかなかったということです。

今後いかにスピードアップするか、東日本大震災復興の大課題です。ただ震が関だけに任せるのではなく、我々もいっしょに考えていかなければなりません。そうでなければ、首都圏直下型地震のとき、「前例に従って…」とされると、さらに輪をかけて復興が遅れてしまう可能性があります。



左 桜井氏、中林氏

東京都は、神戸の震災の5倍の被害を、同じタイムスケジュールで復興するというので、事前に復興対策を考えることから始まり、「復興のパンフレット」を作成しました。中心になるところは、「復興は行政がやることでなく、地域の皆さんが主体です」ということです。

被災地を中心に「地域復興組織」を立ち上げ、話し合いができていくところからどんどん進めていく。それは、行政が勝手にやるのではなく、地域住民と実施していくことなので、今のうちからまちづくりを考えていく組織を作ってほしいと思います。そうすればその組織がそのまま震災の後の復興にも引き継いで、まちをどうするかという議論ができるはずで、「地域復興組織を今から立ち上げる」これは一つのキーになります。

もうひとつは仮設住宅です。復興するまでの間の仮設住宅が重要です。東京に公有地などありません。したがって、住民の土地を融通して使用し、焼け跡に仮設住宅をつくることとなります。(時限的市街地) 仮店舗、仮作業所など、仮設のまちを早くつくる。それによって衣・食・住を確保し、そこで生活の再建復旧に持ち込んだ後に、まちの復興を10年かけてつくっていくこととなります。

練馬区を空洞化するのではなく、まちに留まって復興していけるしゅみを、みなさんの知恵と財産(土地)を、みんなで共有するという概念を広げ、町を再現していこうと、『時限的市街地』を提案したものです。これは、東京都の考え方であり、復興訓練のときに区民の皆さんと話し合っ

やはりまちに留まりながら復興したいとの考えになったものです。

そのためには土地もみんなで使い、畑も借りて2、3年のあいだ仮設住宅を町内に確保し、そこで生活を再建し復興していこうと提案したものです。

しかしながら、復興しないで済むような住まいと生活を今のうちに確保することが一番大事です。しかし、万が一被災してしまったら、こういう復興の仕方では復興しようと考えているところでは、それはなぜかという、全体想定は神戸震災の5倍の被害、それを神戸と同じスケジュールの10年で復興するには、色々な仕掛けを今から考えなければいけないからです。

## 8 震災から7か月を踏まえ、練馬区民に伝えたいこと、ここだけは伝えたいこと

齋藤氏 今回の震災で、家屋の全壊が2400棟、大規模半壊230棟、半壊損壊5500棟が一瞬にして失われました。現在の最終取組みがガレキ処理の問題です。一時処理は終了しました。

巨理町のガレキの量は126万7,000 tにもなります。人口35,600人で年間ゴミ収集量が12,000 t、単純に計算すると100年分のガレキの山です。

収集集積は町が行い、2次処理は県が行います。その処理に仮設のごみ焼却所を建設する予定で、出来るまで早く6か月かかります。現在町内3か所にストックしているガレキの処理には2~3



左から 巨理町長、桜井氏、中林氏

年かかるといわれています。

ガレキの処理ができないため、水産業・観光の町であっても復興が進まないのが現状です。ガレキの処理費は、亶理町だけで600億円かかるといわれています。現在入札の準備に入っていますが、

これらの処理だけでも長期間かかるので、がれき処理の問題なくしては、復旧復興もできません。

今後、町民のため、町のため、早急に対応してほしいと国に要望していきます。

### ディスカッションでのポイント

- 齋藤町長** 津波警報が発令されたら、絶対に戻らないことが重要  
ガレキ処理なくして復旧復興はできない
- 桜井氏** 生活再建の要素、3つキーワード  
「医（医療福祉）・職（職業）・住（住まい）」この3つができなければ、人々の生活再建は成り立たない
- 中林氏** 災害時は①慌てて行動しない。②家族との安否確認をきちんとする。③安全に自宅に帰る努力をすること。  
命がけで帰って、途中で命を落とすことを避けなければいけない。これが肝に銘じなければならない最大の一つ

### 亶理町について



人口：約35,000人、  
面積：73.21km<sup>2</sup>

位置は、：仙台市から南へ約26km。  
東に太平洋、西には阿武隈高地、

北には阿武隈川があり、自然環境に恵まれた町です。

基幹産業は、農業、漁業、水稲はもちろん、野菜、リンゴ、イチゴ（東北一の生産量）の栽培が盛んです。漁業は仙台湾からカレイやヒラメの水揚げがあり、秋には阿武隈川に遡上するサケが水揚げされます。

気候は、東北地方でありながら降雪が少なく温暖です。「東北の湘南」といわれ、まさに風光明媚、住みよい町です。

#### (亶理町の被害)

太平洋に面し、沿岸部に位置しているため、地震被害より、地震後に発生した、最大で12.6mの「大津波」によって、町の面積の48%約半分が浸水しました。特に「荒浜地区」、「吉田東部地区」という沿岸部の地域が壊滅的な被害を受けました。

今回の震災で、町民299人も尊い生命に加え、財産、これまでの町の風景や特産品なども、一瞬にして奪われてしまいました。

フォーラム 震災復旧と復興を考える！  
～フォーラムの記録～

---

発行日 平成24年3月30日

編集・発行 練馬区 環境まちづくり事業本部  
都市整備部 都市計画課  
〒176-8501 練馬区豊玉北6-12-1

