

# 南海トラフ等大災害の備え 和歌山県自治体訪問・士業交流会報告

訪問日：令和元年（2019年）10月17日～19日

近畿災害対策まちづくり支援機構



（令和3年9月作成）

士業交流会「南海トラフ地震等への備えを図るために」参加者一覧

森川憲二 戎正晴 津久井進 西野百合子 河瀬真 尾藤寛 長谷部信一  
名倉大貴 田崎俊彦 中山泰誠 菱田昌義 森川直人（兵庫県弁護士会）  
畑純一 福間那由他 九鬼周平 柳川正剛 土橋弘幸 金原徹雄 浅尾隼人  
吉澤尚美 由良登信 藤田隼輝（和歌山県弁護士会）

西濱靖雄 野上哲也（日本技術士会近畿本部）

赤松健二 橋本恭典 甲斐裕二（近畿税理士会神戸支部）  
木村雅彦 坂本知子（近畿税理士会和歌山県支部連合会）

安崎義清 石神健吾 島田雄三 蔭山倫理（兵庫県司法書士会）  
寺下能明 坂本秀人（和歌山県司法書士会）

上田節夫（兵庫県不動産鑑定士協会）

前田哲也 今西敏幸 安井健司 三嶋裕之（兵庫県土地家屋調査士会）  
服部正 栗原裕志 島本俊幸 木村佳樹（和歌山県土地家屋調査士会）

中嶋真弓（兵庫県行政書士会）

野崎隆一（特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所、建築士）

西野佳名子（兵庫県者社会福祉士会）

## ごあいさつ

近畿災害対策まちづくり支援機構  
代表委員 森川 憲二

阪神・淡路大震災から20年余、東日本大震災、福島原発事故発生から10年余を経ました。

串本町の津波浸水区域の街頭を、雨の中を回りました際、空家、店舗の廃業のあまりの多さに息をのみました。

この現実から、南海トラフ地震への備えが出発しなければならないと実感しました。

災害復興の途上にあっては、被災者のお一人、お一人の生活と被災地のまちの復興・再生を、どのように支援できるか、課題は山積しています。

災害からの復興、あるいは災害の備えを図るためには住民の方々の合意形成、住民と行政の意見の調整が不可欠で、私達、研究者、実務専門家等支援者がこの合意形成・調整に寄与する役割を担っていると思います。

現在、異常な風水害、地震の反覆、南海トラフ地震のリスクから、非日常的であるはずの災害が、日常の状態にあります。

いざという時に、支援の連携の輪を発揮できるには、日頃から住民、行政、支援者の連携を維持・形成しておく必要があります。

当支援機構は、阪神・淡路大震災の中で発足し、建築、法律、税務、登記、土地家屋調査、鑑定、社会保険、行政手続等の研究者・実務専門家が、その知見とノウハウを生かして、災害時のワンストップの相談、支援にあたってきました。更に今後、医療や福祉等の分野の専門家も交え、事前の大規模災害への備えを図るために、過去の災害の教訓・課題を共有し、和歌山における、住民・自治体と研究者・実務専門家、ボランティア等支援者との交流を図り、具体的な施策を検討し、対応していきたいと考えています。

今回の和歌山県の自治体訪問と土業交流会は、その第一歩として、今後ここでつちかわれた交流のきずなを、大規模災害の備えの活動に生かすべく、取り組んでまいりたいと思います。

## ◇ 和歌山県庁訪問（参加者は22名、司法修習生2名含む）

冒頭、19号台風で犠牲になられた方々のご冥福をお祈りし、被災地へのお見舞の気持ちを表明した上で、危機管理局防災企画課橋爪賢司氏、中村吉良氏から「和歌山県における危機管理」について、ご報告をいただきました。

### 【報告概要】

#### （基本方針）

和歌山県における危機管理の基本的な考え方として、「人命救助→早期復旧」「スピード」「人・モノあらゆる資源を総動員する」の3点を柱に据えている。

#### （被害状況）

平成23年台風12号により、8月30日から9月4日の5日間に降った雨量は約2000mmで、県の年間降水量とほぼ同じであった。県内の人的被害は死者56名、行方不明者5名、物的被害は全壊家屋240棟、半壊・一部損壊1,838棟、床上・床下浸水5,855棟であり、甚大な被害が生じた。

#### （インフラの復旧）

和歌山県では、発災直後から、「遠慮せずに、できることは一気に、スピー



ードを重視して行う」という姿勢で人命救助に取り組み、発災直後に自衛隊員の派遣を要請するとともに、防災担当大臣に「ありったけのヘリコプターを送ってほしい」との要請を行った。また、応急復旧工事が遅れると風評被害・経済活動の停滞を招くおそれがある

ため、迅速性を重視し、入札方式をとらず、随意契約を締結して発注するなどの措置をとった。発災直後通行止めの箇所は180か所に上ったが、各地域の建設業協会が不眠不休の総動員体制で工事を実施し、自衛隊による道路啓開作業も各地で順次実施されたことから、国道168号、311号など

大規模被災した主要箇所は約1か月で通行止めが解消した。ライフラインでは、約11万2000軒が停電（10月5日に全面復旧）、電話回線約3万4000回線が不通（10月20日に復旧）、約3万4000戸の水道が断水（9月30日に全県的に復旧）などの被害が出たが、電気、水道は被災後概ね1か月程度で全面復旧した。電話は10月20日に復旧したが、NTTは復旧するまでの間、衛星通信無線車や特設公衆電話を設置した。鉄道は、那智川橋梁が流出し、年内開通は困難とみられていたが、JR西日本、国土交通省、内閣府への熱心な働きかけにより、12月3日に開通した。

#### **（災害廃棄物）**

和歌山県南部を中心に11市町村で約7万1千トンの災害廃棄物が発生した。本来市町村の業務であるが、処理能力を超えていたため、廃棄物処理のノウハウを有する県職員を市町村に派遣、産業廃棄物協会と協力して市町村ごとのスキームを作成するなどして対応した。10月末には、主要集積場へ集約した。海岸、河川、ダム等に大量の流木が漂着・堆積したが、一律処分するのではなく、再利用が可能なものと一般廃棄物として処分するものを分別し、処理コストの縮減と資源の有効活用を図った。

#### **（ボランティア、救援物資の配分）**

被災者の生活復旧のため、ボランティアを早期に積極的に受け入れる方針を取り、9月6日には現地ボランティアセンターを立ち上げ、ボランティアを募集し、またボランティアセンターには県職員を派遣した。救援物資は滞留を防ぐため、発災直後は受入可能な救援物資を水に限定し、被災者のニーズを把握したうえで、順次受入品目（衣類、毛布など）を増やした。義援金は9月9日から募集を開始し、1日でも早く被災者に届けるため順次配分額を決定し、その都度被災者に配分することとした。その結果、9月16日に、被災9市町に約2600万円を第1次配分し、その後第7次まで追加配分を実施し、最終的に12,505件、9億6,759万円を被災者に配分した。

#### **（住家被害認定）**

住家の被害認定は市町村の業務であるが、一部の市町に被害が集中し、かつ市町職員のノウハウ不足から、相当時間がかかる事態が発生した。そこで、9月20日から県職員・市町職員・建築士からなるチームを大量投入

し、派遣後2～3週間で被害認定を完了した。

### **(住まいの確保)**

住まいの確保については、自宅の改修や公営住宅等の受け入れ態勢が整うまで(9月26日から12月27日まで)、県が旅館・ホテルの部屋を借り上げる対応をした。仮設住宅については、建設よりも既存住宅を活用する方針をとった。自宅再建支援のため、県で150万円を上乗せし、327件、2億1213万円を拠出した。市町村にも独自の上乗せ制度の創設を働きかけた。また、早期の家屋再建を支援するため、河川拡幅計画区域等を除き、被災箇所での再建を承認した。

### **(防災対策)**

県では、紀伊半島大水害を教訓として、防災対策を見直し、災害時緊急機動支援隊の創設、住家被害認定支援要員の派遣体制の構築、避難勧告等の判断・伝達モデル基準の策定等を行った。

### **(南海トラフ地震への備え)**

南海トラフ地震への対策としては、「地震・津波から絶対に命だけは助けるぞ!」との掛け声のもと、「3連動」地震・津波に対してはソフト・ハード対策、発生頻度の低い巨大地震・津波(最大クラスM9.1)に対してはハード対策ではもたないから、とにかく逃げる、どうしても逃げられない地域は高台移転・複合避難ビル等の地域改造を行う、との方針のもと対策を講じており、具体的には避難場所安全レベルの設定、災害に備えた情報伝達の多重化、大規模建築物や住宅の耐震化促進等の取り組みを行っている。また、避難所に関しては、運営マニュアル作成モデルの作成、避難所運営リーダー養成講座の実施、障害特性に配慮した福祉避難所の指定を行っている。

津波から住民の命を救い、死者をゼロとすることが県の設置する目標である。県による3連動地震の津波対策として、河川・海岸堤防、港湾・漁港施設の整備を実施している。また市町の対策として、津波避難困難地域を解消すべく、津波避難経路の設定、津波避難ビル指定避難路・避難施設等の整備を行い、また、庁舎移転、消防・病院施設等の移転を計画している。さらに県では、「復興計画事前策定の手引き」を作成し、津波災害復興計画の事前策定に着手する市町を支援している。平成30年には沿岸すべての市町において計画策定に着手され、平成31年3月には、美浜町が、他の市町に先駆

けて「復興に関する事前準備計画」を策定している。

### (稲むらの火)

安政南海地震の際、濱口梧陵翁は「稲むらの火」により津波から多くの命を救い、その後、私財を投じて広村堤防を築堤することで村を復旧・復興に導いた。これを記念し、毎年11月5日が「世界津波の日」とされた。広川町は「世界津波の日」の聖地である。

## ◇ 19年10月17日午後2時 美浜町役場訪問

防災企画課の大星好史氏から、主に同町の事前準備計画（事前復興計画）について詳細に報告を受けました（参加者18名）。

またその後、同町が施工した松原高台の一時避難所の現場のご案内をしていただきました。同所は、同町の事前準備計画（事前復興計画）の中で、第1の優先順位で計画され、実施された施設です。

### 【報告概要】

南海トラフ巨大地震・津波が発生した場合、町全体の46.1%が浸水、住宅地は約90%が浸水すると予測されている。町内に逃げ場がなく、一時避難所の整備が急務である。優先度1の整備計画が、事業期間平成25年度から令和元年度として進められており、松原高台など、3か所の津波避難場所・避難タワーが完成し、2か所が工事中である。



美浜町は、和歌山県内の他の市町に先駆けて、復興に関する事前準備計画を策定している。復旧期（避難所生活から仮設住宅へ）は、「迅速」を重視しており、準備しておくべき事項として、仮設住宅、災害廃棄物、建築制限等6項目の事前準備事項を定めている。復興期（仮設住宅から恒

久住宅へ) は、役場、病院、学校などを集約してまちをコンパクト化し、道路網整備によるネットワーク化を図る「集積拠点ネットワーク型のまちづくり」や、L1津波に対しては、海岸・河川堤防等によって津波から人命・資産を防御し、L2津波に対しては、住民避難を軸としたハード・ソフトの総合的な対策により人の命を守ることを基本的な方針とする「安心・安全なまちづくり」など5項目の復興基本理念を掲げている。さらに、現実の復興計画づくりへの対応に向けて、地域住民との話し合いの場である復興事業促進委員会(仮称)を立ち上げるとともに、国・県・UR都市再生機構等他機関との事前協議・調整を行うこととしている。町が一体となって将来の復興に対するイメージを共有することが必要である。

**【松原地区高台津波避難場所】**



総事業費 247 百万円 整備面積  
 12,950 m<sup>2</sup> 避難場所全面積 2,400 m<sup>2</sup>  
 計画避難人口 2,000 人 計画地盤高  
 15.5m (南海トラフ津波 11.4m + 沈下  
 量約 2.0m + 余裕高 2.0m) 盛土量  
 39,700 m<sup>3</sup> 備蓄倉庫 6 基 マンホー  
 ルトイレ 20 か所耐震性貯水槽トイレ  
 洗浄用 かまどベンチ 10 基 蓄電式

避難誘導灯 22 基 その他手洗い場、避難行動要支援者名簿など。



簡易便器の備蓄

高台から見た風景



◇ 19年10月18日午前 串本町役場、あいさつと町内（独自）巡回（参加者18名）

串本町は台風19号の被災（防波堤損壊等）があり、ご多忙のため面談は遠慮いたしました。

串本町内の防災施設である避難タワー、避難路、防潮堤のかさ上げ現場や公共施設等や住宅の移転先のサンゴ台をマイクロバスで巡回しました。

【行程】

1 橋杭岩・防潮堤の見学



橋杭岩を望む



防潮堤の状況。かさ上げされている。このかさ上げにより、近くの橋杭小学校の生徒が高台へ避難するための時間を確保する。

## 2 漁協の避難タワー



漁協の避難タワー。土砂降りの雨の中、登るだけでも大変であった。

避難タワー屋上には風力発電用のプロペラが設置されていた。



## 3 サンゴ台に移転した町立病院・消防庁舎等公共施設及び造成地の見学



サンゴ台に移転した消防庁舎（串本町ホームページより）。くしもと町立病院、総合運動公園、社会福祉協議会などもある。

#### 4 沿岸地区の避難路、避難タワー



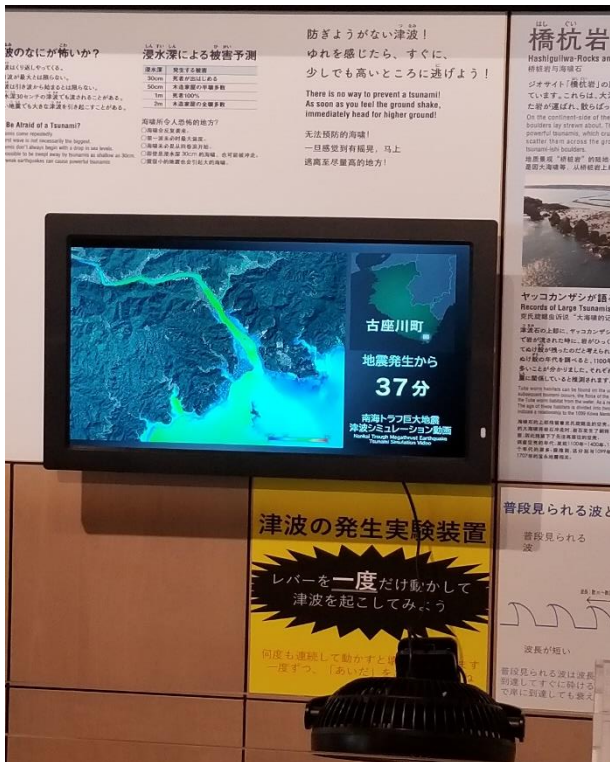
町内の避難タワー。建物に併設する形で、町内のあちこちに存在した。

#### 5 串本町の中心部（津波浸水区域）



潮岬から串本町中心部を望む。

## 6 南紀熊野ジオパーク見学



ジオパーク内の津波発生実験装置。

### 【雑感】

大雨警報下のドシャ降りの中でしたが、かさ上げされた防潮堤や避難タワー、避難路また公共施設の移転先であり、かつ新たな住宅地が造成されている高台のサンゴ台等を見学するとともに、串本町の津波浸水区域の町なみを徒歩で回りました。

串本町内は野崎隆一委員に案内していただきましたが、閉鎖、廃業している店舗や人の住んでいない民家が、極めて高い割合の町なみの現状が衝撃的でした。

次の訪問時は、住民の方々との面談等を図るべきと思いますが、災害支援は、被害の予測される地域の住民の方々の気持ち、ニーズを理解することから出発する必要性を、今更ながら痛感いたしました。

田辺市へ向かう途中、潮岬を周り、県が今年開設した南紀熊野ジオパークで、紀伊半島と南海トラフ等の地形的、地層的關係や大地震発生のメカニズム、及び和歌山県の沿岸部の市町の津波被災予測のシミュレーション画像等の見学をし、津波被害の甚大さを知るうえで極めて参考になりました。

◇ 19年10月18日午後3時 田辺市役所訪問（参加者19名）

危機管理局防災まちづくり課、上村哲也氏、狼谷慎一氏から、田辺市の過去の水害被害とその復興の状況及び南海トラフ地震等への防災対策について、説明を受けた。

【報告概要】

（被害状況）

田辺市では、平成23年台風第12号がもたらした記録的な豪雨により河川氾濫や土砂災害が発生し、死者9名、建物1,039棟に被害（全壊90棟、半壊236棟、一部損壊85棟、床上浸水336棟、床下浸水292棟）が発生したほか、幹線道路の損壊、農地、農産物の被害がみられ、ライフラインの寸断も相次いだ。いくつかの地区では、山の斜面で深層崩壊が発生し、河道閉塞、土石流による家屋の損壊等が発生し、避難後解散せざるを得ない集落も存在した。熊野（いや）地区では、山腹崩壊で土砂ダムができ、越流による土砂災害の危険度が高くなったことから、「災害対策基本法第63条」の規定に基づき、9月16日警戒区域を設定し（対象19世帯30人）、当該区域への立ち入りを禁止した（12月3日警戒区域解除）。土砂災害で警戒区域が設定されるのは、全国初のケースである。



（防災対策）

台風第12号災害から得た教訓として、「早めの避難」の重要性がある。田辺市では、従来の避難勧告、避難指示を発令する状況には至っていないが、そうした状況になることも想定される場合に早期の自主避難を促す「早期避難情報」を導入した。平成29年9月以降は、国のガイドライン見直しに合わせ、「早期避難情報」は廃止し、「避難準備・高齢者等避難開始」を発令することとしている。また拠点避難施設も従来の28施設から34施設に拡充した。その他、情報収集・伝達手段の多重化、気象警報等の発表区分の細分化に取り組んでいる。また、地域と密着した行政の推

進が不可欠との自覚から、自主防災組織の強化にも取り組んでいる。

#### **(南海トラフ地震への備え)**

田辺市の津波被害想定は、3連動地震では最大津波高7m、津波到達時間25分、犠牲者約2,600人と想定され、南海トラフ巨大地震では最大津波高12m、津波到達時間15分、犠牲者は約15,600人に上り、津波避難困難地域も5地域に上ると想定されている。これら津波避難困難地域を解消するため、「田辺市南海トラフ地震津波対策検討協議会」を設置し、津波避難困難地域解消対策を検討してきた。具体的な対策としては、新たな津波避難施設の建設、高台へ向かう避難路の整備、津波避難ビルの確保等である。また、防災訓練や学習会を重ね、地域ごとの津波避難計画の作成を目指している。津波避難計画（地区計画）作成にあたっては、住民自身が自らの地域の避難手法を検討し、それを計画に盛り込むべく、住民参加型のワークショップを開催し、地区ごとの実情に応じた津波避難計画を策定できるよう、作業を進めている。

# 士 業 交 流 会

## 「南海トラフ地震等への備えを図るために」

日時：令和元年（2019年）10月19日午後1時～4時

於：和歌山Y M C A国際福祉専門学校6階ホール

### 【概要】

和歌山弁護士会から10名の参加をいただく等、地元の士業団体のメンバー



と支援機構のメンバーがほぼ半々ずつ、総数約50名の規模のご参加を得、各会の取り組み状況や問題と考えられるテーマ等について、3時間に渡って、密度の濃い意見交換を行いました。なお交流会には、兵庫県社会福祉士から西野佳名子事務局長のご参加をいただきました。

### 【基調講演】

「被災者と寄り添う専門家の復興支援」 神戸まちづくり研究所 野崎隆一  
(講演概要)

近畿災害対策まちづくり支援機構の前身である阪神淡路まちづくり支援機構は、阪神淡路大震災発災翌年の9月に設立された。被災者に広くワンパックの支援を届けるため、専門士業団体が連携する枠組みを作ったものである。相談案件を検討会議で協議し、専門分野とのマッチングを図り、各専門士業団体から派遣者を推薦し派遣した。事後に派遣報告をしてもらい、ケース検討を行うことを繰り返した。このチーム派遣から多様な復興プロジェクトが生まれた。弁護士・建築士・司法書士・不動産鑑定士による被災マンション再建、建築士・税理士・司法書士による住宅共同再建などである。

阪神淡路大震災に関する相談は設立後3年で一段落したため、我々支援機構は、専門士業団体による連携の必要性を全国に呼び掛けるべく、全国の被災地を行脚し、2000年には東京でシンポジウムを開催した。現在では静岡県東海地震対策士業連絡会、災害復興まちづくり支援機構（東京）、宮城県災害復興支援士業連絡会など、各地に士業連携が生まれている。

その後我々は、東日本へのワンパック相談隊派遣、南海トラフ大地震を念頭においた和歌山訪問、現地士業団体等との協議会の開催等の活動を継続している。間もなく設立25年を迎えるが、次世代メンバーをどのように開拓していくか、行政との連携、高齢化など災害以外の社会課題についての取組みなど、多くの新しい課題が生じている。

「東京都における地域協働復興について」 弁護士 戎 正晴  
(講演概要)

東京都は、震災復興のプロセスにおいて、「地域協働復興」を基本目標に掲げている。「地域協働復興」とは、地域住民による主体的な復興を、行政が、NPO、ボランティア、専門家、企業などと連携を図りながら支援するという、復興を進めるうえでの基本理念である。

地域協働復興を実現するためには、平時から各士業団体が連携し、かつ行政、各士業団体、地域住民が相互に連携していることが必要である。東京都では、災害復興まちづくり支援機構の各構成団体が東京都と災害復興支援協定を締結しており、地域協働復興訓練への参加、避難所生活体験、体験を通したワークショップなどを通じて、平時における連携が深められている。行政は士業団体に非常に高い期待を寄せており、支援機構は極めて重要な役割を担うものと言える。



【各士業からの報告】

兵庫・行政書士会：市町村との協定締結を進めている。

兵庫・土地家屋調査士会：地籍調査を進めている。発災時に住家被害認定200日をめどに調査実施。復興時に地籍変更で登記できるよ



うに法律改正

和歌山・土地家屋調査士会：不明土地をなくす方法に取り組んでいる。

和歌山・税理士会：危機管理模擬訓練祖実施し、その報告率が 95%

兵庫・司法書士会：台風 19 号への電話相談を開設、相続登記を強制すべきという議論がある。

兵庫・鑑定士会：土地は調整機能を持っているのではないか、所有者不明土地にも値段をつけなければいけない。

兵庫・弁護士会：多発する風水害被害に対し、電話相談、訪問相談、避難所相談を実施した。

和歌山・弁護士会：災害対策委員会を立ち上げた。平成 27 年から被災者への情報提供を平時から行う体制を整えた。法律相談は行政と連携して活動する。県と協定を締結後、市町村も続々と締結した。

日本弁護士会連合会：情報発信弁護士ニュース、チェックリスト、被災者生活再建ノート、仮設住宅入居者向けのカードで、勉強するツールの開発、各自治体との連携、市長会と日弁連が協定、災害ケースマネジメントゲームの開発等の取組みを行っている。

技術士会：普段は地域の防災学習を行っている、支援機構の一員として熊本地震ワンパック住民相談会に参加、Q&A 集を発刊した。

兵庫・社会福祉士会：兵庫県からの受託で、平成 30 年度防災と福祉の連携促進事業（誰ひとり取り残されない地域を目指して）として、防災と福祉の連携等推進事業、防災対応力向上研修、地域モデル事業を行った。

#### 【閉会のあいさつ 税理士 橋本恭典】

2012 年 2 月 23 日和歌山商工会議所で「自然災害への備えと専門家の役割」と題してシンポジウムを開催しました。それから 7 年半がたち、その間各地で災害が頻発しております。3 年前の熊本地震、昨年 of 西日本 7 月豪雨、北海道胆振東部地震、今年も台風被害が 15 号、19 号と発生しました。

私たちは 17 日、18 日と和歌山県庁、美浜町、串本町、田辺市を訪問し、職員の話聞き、各地の視察をしてきました。17 日は美浜町の松原高台、18 日には串本サンゴ台。嵐の中での避難タワーの視察、100 年に一度の大津波への備えを見て、住民の意識の高まりを強く感じました。

これらの計画実行をされてこられた県市町の職員、地域住民の皆様の意識の高まりは大変なものであったと思います。10年経過すると私たちに説明をし



ていただいた職員の方は役所を退官しておられるかもしれません。住民のおじいちゃんはずでにこの世にいないかもしれません。重要なことは和歌山県が中心になって実施している「避難所運営リーダー養成講座の実施」だと思います。平成26年から30年度の5年間で2,171名の受講者があり、若者を育てるプログラムを今後も継続して実施していただくことを期待しております。本日お集りの各士業団体の皆様の災害に

対するご理解とご支援をこれからも祈念申し上げ、和歌山交流会を閉会といたします。

本日はお疲れ様でした。