

# 近畿災害対策まちづくり支援機構の活動概要

(阪神・淡路まちづくり支援機構の経験と教訓を中心に)

共同代表委員 森川 憲二

## 1 はじめに

阪神・淡路大震災（1995年）から26年余を経て、新潟中越地震、東日本大震災、熊本地震等反覆される地震災害、あるいは近年、観測史上初といわれる異常水害の反覆等、我国にはまさに災害列島として、大規模な自然災害が繰り返し発生し、また南海トラフ、首都直下の大地震が確実に近付いており、自然災害に対する復旧、復興、防災・減災は日常の課題となっている。

阪神・淡路まちづくり支援機構（現 近畿災害対策まちづくり支援機構）の活動体験の中から、教訓・課題を共有し、各地における行政、被災者と士業団体支援者の連携を図るべく、活動の概要を報告する。

## 2 被災者のニーズ本位の支援活動等のために、どのように組織をつくり運営・活動したか

### (1) 設立と目的

支援機構は、阪神・淡路大震災の被災住民の支援を目指し、当初、主として都市計画区域以外の地域（いわゆる白地地区）の復興とまちづくりを対象とし、広汎かつ複雑に錯綜する被災の実態、複合的なニーズに対応するため、複数の関連専門家が協力してこれを支援すること、また学者・研究者を交えた制度研究・提言を行ない、被災地域の復興とまちとすまいの再建に寄与することを目的とした。

大阪弁護士会、神戸弁護士会（当時）が、学者、研究者、近畿レベルの関係士業団体等に結成をよびかけ、当初6職種、9団体（大阪弁護士会・神戸弁護士会・近畿税理士会・土地家屋調査士会近畿ブロック協議会・（社）日本不動産鑑定協会近畿会・近畿司法書士会連合会・（社）日本建築家協会近畿支部・近畿建築士会協議会・建築士事務所協会近畿ブロック協議会）が参加して、平成8年（1996年）9月1日に設立した。

なお、当初白地地区を対象としていたが、後に都市計画決定をされた土地区画整理事業対象地区、再開発事業対象地区における被災者からの支援要請があれば、これも対象とすることとした。

その後、公益社団法人日本技術士会近畿本部、兵庫県社会保険労務士会、兵庫県行政書士会の参加を得ている。

## (2) 複合的課題・ニーズについてのワンストップでの対応

阪神・淡路大震災は、淡路島から阪神間の広範囲な地域において、面的に全壊住宅10万棟余という大規模な住い、生活が破壊される被災であった。

被災者は、住いとくらし及びまちの再建のために、建築、法律、税務、登記、鑑定、測量等多様な複合的課題を有する問題・紛争をかかえる中で、実務専門家がそれぞれの領域の専門的な知識、ノウハウ、情報にもとづき、アドバイザーやコンサルタントの役割りをもって、継続的な助言・支援を行ない、被災者に復興実現のための情報を伝達して、合意形成を図り、被災者の自主的な判断・自己決定をサポートすべく、チームを結成して、これらのニーズにワンストップで対応できる支援体制をつくった。

## (3) 組織設立の基本は、被災者のニーズを本位とする土業の連携

① 支援機構の活動の目的及び意義に沿って、組織は構成団体間の連携と協力関係を確保、維持すること、被災者のニーズに応え得るため、機能的、継続的に活動を持続した。

② 付属研究会の設立と研究活動

平成8年(1996年)12月14日、学者、研究者、実務家連携の支援機構の付属研究会を発足させ、提言や、実務専門家に対する指針や参考意見等も提起し、事例によっては実務専門家と共に現場に出向いた。

## 3 支援機構は、どのような活動をしたか

### (1) 阪神・淡路大震災における個別の支援申込事例への支援活動

① 被災者からの直接の支援申込みを中心に、行政機関や住宅・都市整備公団等からの専門家推薦依頼、コンサル等が既に支援事業に携わっている専門家からの他業種専門家の推薦依頼等を含め、支援申込みは約300件あり、その中で、支援チームを派遣することとした受理事案が約30件であった。

その主要な事例は、別紙資料1のとおりである。

② 支援事例は、要請のあった被災者の要望、意向に沿って、継続的に助言、支援を行なうことが必要である。

特に、複数の被災者の復興に係わる事例が多く、被災者のグループ、集団内で、意見の対立や復興のための方法論の違い等がある場合、この意見調整を行い、客観的に望ましい対応の選択肢を提案し、意見調整をして合意形成を図り実践することが、専門家チーム派遣の役割りの中心であった。

その場合、派遣チームは一体として、被災者によりそい、かつ個人の専門家が対応する場合に比して、チームにより一層の信頼感が得られることに意義があった。

また災害からの復興には、現存する都市計画法制上の事業制度を利用(一

部例外はあるが) する必要があり、派遣チームは、当該支援要請に有効な現行制度の概要を、被災者にわかりやすく説明し、自ら方法の選択をしてもらうことが重要であった。

阪神・淡路大震災の後、被災者生活再建支援法の制定、新潟地震の際の防災集団移転促進事業の活用、東日本大震災における、復興特別区域法による多面的な事業等の整備、二重ローン問題、熊本地震の被災に対する自然災害による被災者債務整理ガイドライン制度等、災害のたびに、その災害の特徴・教訓に対応した支援制度が創設され、これらの制度が重要な役割を果たしたが、行政と専門家士業及び学者・研究者との連携による復興支援を図る場合、その被災時点における既存又は新設の制度を十分に把握して、専門的知見、ノウハウを活かし、その運用において被災者にとってどうすれば有効かという視点で助言することが、不可欠である。

## (2) 巡回相談会の実施

支援機構の活動の一環として、被災地の仮設住宅、地区まちづくり協議会等に出向いて、被災者に寄り添った相談会を開催した。

現在言われるアウトリーチ型相談活動の原点である。

東日本大震災の被災地で積極的に対応されたが、阪神・淡路大震災の当時、この活動への取り組みが限定的ながら対応された。

特に仮設住宅では、被災者と種々な問題について生活懇談会の雰囲気で行なわれた例も多く、被災者の「心のケア」への一助となったと思われる。

## (3) 学者・研究者との連携の重要性

付属研究会は、震災復興に関連する都市計画、各種住宅確保等に関する施策、制度改善等の提言を行ない、また復興支援実例についての指針を調査し、検討する等、理論的な役割りを担った。

付属研究会との連携は、支援事例への取り組み、各シンポジウムの実施、書籍の刊行に成果となって表れている。

## (4) シンポジウム等諸活動

支援機構は、設立以来、多くのシンポジウム等による問題提起、情報の共有を図り、更に現に発生した激甚災害の被災地に出向き、支援活動を行ってきた。この主な活動は、別紙資料2のとおりである。

## (5) 和歌山自治体訪問ヒアリングと士業交流会の開催

令和元年10月17日から19日にかけて、以下のとおり和歌山の自治体を訪問してヒアリング、意見交換を行い、最終日は、和歌山県の専門士業との交流会を開催した。

□ 令和元年10月17日

① 和歌山県庁、危機管理局防災企画課（午前）

危機管理の基本、多方面の対策の中で、南海トラフ地震への対策として「地震・津波から絶対に命だけは助かる」との目標のもとに、「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（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、どうに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対策で臨んでいること、「復興計画事前の手引き」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こと等々報告を受け、意見交換を行った。

意見交換の中で、自主防災会等の住民組織の実情、課題に関し、住民参加の「検討」委員会をつくって地区防災計画の利用に活かそうとしている市町村が見られるとの指摘があった。

また、要援護者名簿は、県で出来ているが、どのような個別計画を作るかの検討が必要とのことであった。

② 美浜町訪問（午後）

防災企画課において、主に同町の事前準備計画（事前復興計画・・・全国の自治体で先がけて計画を立案し、注目されている）について、詳細な報告を受けた。

同町は、南海トラフ巨大地震・津波が発生した場合、町全体の46.1%が浸水し、住宅地は約90%が浸水すると予測されている地域である。

一時避難所の設置が急務で、訪問時で3ヶ所の津波避難場所、避難タワーが完成し、2ヶ所が工事中ということであった。

また同町は、復興に関する事前準備計画を策定し、役場、病院、学校等を集約して、まちをコンパクト化する、道路網を整備し、「集積拠点ネットワーク型のまちづくり」を計画する、L1津波（三連動型）については、ハード施設で防禦し、L2津波に対しては、住民避難を軸としたハード・ソフトの総合的対策により人の命を守る、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、国、県、UR等との協議・調整を図る等の方針で臨んでいるとの説明を受けた。

意見交換の後、同町の松原地区高台避難場所を見学をした。

□ 同年10月18日、串本町訪問、町内巡回

同町は、訪問時に台風19号の影響により、防波堤損壊の被災を受けていたので、ヒアリングは中止し、強風雨の中であったが、同町内の防災施設である避難タワー、避難路、防潮堤のかさ上げ場所、公共施設、住宅の移転先であるサンゴ台、町内の中心部で、全域浸水不可避とされている地区等を見

て回った。

町内は、店舗、住宅などの空き家が極めて目立ち、この地域で防災、減災をどう対応するか厳しい現実を改めて認識した。

- 同年10月18日、田辺市役所 危機管理防災まちづくり課訪問（午後）  
自主防災組織（自主防災会）の実情や強化への取り組みを行い、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」を設立して検討していること、防災訓練や学習会を重ね、地域の津波避難計画の策定を目指していること、津波避難計画（地区計画）にあたっては住民参加型のワークショップを行う等対応していること等の報告を受けた。

- 同年10月19日、午後1時～4時

「南海トラフ地震等への備えを図るための士業交流会」を開催した。

士業交流会には、弁護士（近畿14名、和歌山10名）、技術士（2名）、税理士（近畿3名、和歌山2名）、司法書士（近畿4名）、不動産鑑定士（近畿1名）、土地家屋調査士（近畿4名、和歌山4名）、行政書士（近畿1名）、建築士（近畿1名）、社会福祉士（1名）、研究者（1名）等の約50名の参加を得た。

（基調講演）

- ①「被災者と寄り添う専門家の復興支援」

建築士 野崎 隆一

- ②「東京都における地域協働復興について」

弁護士 戎 正晴

平時から各士業が連携し、かつ行政と連携して、地域協働復興として行われている復興のサブシステムについて紹介があった。

（意見交換）

意見交換会では、各団体で市町村と支援協定を進めていること、不明土地をなくす、地積調査を進めていること、災害時の電話相談等々、各士業団体の取り組み状況や、現状の課題について、意見交換を行った。

## （6）今後の課題

支援機構は、設立来約25年余を経て、近畿地域において、阪神・淡路大震災時に比較して、平時といえる状況の中で、各地の激甚災害等への対応を持続している。

この経過の中で、従来運営委員会で意思決定を図り、事務局委員会で活動を実施するという組織の二重構造であったものを、会則改定を行い、幹事会に一本化して、意思決定と行動を機能的に行えるように整備した。

また、大規模災害の差し迫る中で、連携団体の拡充、柔軟な連携を図るべく、団体、個人の賛助会員を募り、ネットワークを充実させるべく取り組みを開始している。

また（５）で指摘しているように南海トラフ地震対策を中心としつつ、まず和歌山地区で支援する実務専門家、行政と市民との連携を目指して、研究者、地域の士業団体をまじえたシンポジウムや、フォーラム等々を行い、課題を共有し、人的交流、あるいは人的ネットワークの確立を図る活動を行っていきたい。

この視点から、本年１１月または来年、１、２月の開催を目途に、共同の実行委員会を結成して、シンポジウムを実施すべく、呼びかけを開始している。

#### （７）提言、Q & A等の出版活動

支援機構は、研究者と連携して様々な著作の出版活動も行ってきたが、主なものとして以下に２例をあげる。

##### ① 提言「大震災に学ぶ住宅とまちづくり」

平成１１年３月１７日発刊

震災復興と住宅政策、各種震災復興まちづくり事業、マンションの復興等、９章にわたって、学者・研究者、実務専門家が論点を提起して、改善点等を示す著作である。

##### ② 「士業・専門家の災害復興支援 １． １７の経験 ３． １１の取り組み、南海などへの備え」

平成２６年１月１７日発刊

士業団体が、これまで何をしてきたかの実態及びそれぞれが活動をどんな熱き志で臨んできたのかを、士業団体毎に解説、今後の災害にどう備えていくかをまとめた著作である。

##### ③ 「防災、減災、復旧、復興Q & A」大災害被災者支援の経験から

平成３０年１１月２１日発刊

大災害被災者支援の経験から、研究者と支援機構の実務専門家が、１１６項目の多岐にわたる、防災・減災・復旧・復興の課題について、詳細に整理し、被災者支援の手引きとして、行政職員、専門家、ボランティア等支援者、被災者、市民に活用されるべく編さんされた。

その他多数の出版がある。

#### ４ 行政との連携と被災者支援の公的助成制度の活用

##### （１）専門家支援の継続と財政的助成の必要性

災害時の専門家派遣は、一種のボランティア活動であるものの、各専門家が、

専門的知識、ノウハウ、情報等を駆使して、継続的に助言・指導にあたる必要性がある。

単発的な関与のみでは、本来無理な特殊性があり、また責任を伴うため、事前、事後の調査も不可避となる。従って、これらの活動を全く実費も自弁ということでは、自ら被災した者を含む派遣専門家の負担は過大にすぎ、派遣の継続、維持に無理が生じる。

専門家派遣は、被災者にとっては無償（後に事業化した場合の負担は別問題）であることは前提としても、派遣専門家の交通費、活動費等は最低限の確保が必要である。

## （２）行政のまちづくり支援活動の助成事業（阪神・淡路大震災の例）

### ① （財）都市整備協会のひょうご都市づくりセンター制度

（財）都市整備協会のひょうご都市づくりセンターは、まちづくりアドバイザー派遣、まちづくりコンサルタント派遣等の専門的・技術的な支援を助成するため、助成制度を設けた。

同制度は、主に阪神・淡路大震災の被災地のうち神戸市以外の地域を対象とした。

### ② （財）神戸市都市整備公社のこうべすまい・まちづくり人材センター制度

神戸市では、阪神・淡路大震災以前から、神戸市は助成制度をもって、条例で認可されたまちづくり協議会等の活動を助成する制度があり、また建築物共同化計画等についての、神戸まちづくりアドバイザー派遣制度も設けられていた。

平成7年7月、被災地の復興まちづくり支援のため、こうべすまい・まちづくり人材センターが設立され、アドバイザー、コンサルタントのまちづくり専門家派遣についての助成制度が整備された。

なおこの制度の設置後1年間の助成実績は資料3のとおりである。

支援機構は、このこうべすまい・まちづくり人材センターの制度の発足後1年を経過して、ようやく設立したものであり、支援機構が実践した支援事例は、この助成制度を活用したものである。

なお、発災後この支援機構設立までの1年余の間に、こうべすまい・まちづくり人材センターの扱った被災者の支援のニーズは、別紙資料1のとおりである。

支援機構の設立が、発災後もっと早い時期であれば、支援対象となり得た事例で、関与できないまま経過している事例は、相当数あると見られる。

## 5 士業連携による被災者支援の教訓と課題

### （１）発災後、活動開始は早い程よいこと及び平時からの備えが必要であること

支援機構は、震災発生後1年8ヶ月を経てようやく設立したが、その間各構成団体の被災者に対する個別相談、支援活動等がなされる過程で、異業種専門家の知識、ノウハウが問われる例が多く、支援にあたっての専門士業の連携の必要性が強く認識されていたが、具体的には、設立までに組織づくりの問題、各構成団体の事情、事務局の設置の確保等の調整に時を要した。

第1の教訓は、震災前つまり平時から、何らかの専門家連携のシステムづくりに取り組んでいれば、起ち上りはもっと早かったと思われる点である。

発災から早い時期に支援活動が立ち上がっていなかったため、多くの被災市民は、個別の相談に殺到したものの、複雑な複合的な専門知識を要する問題に有効な手だてをとれずに推移し、かつ一定の期間を経て、被災者がすまい等の再建を断念する例も相当あったと思われる。

もともと、阪神地区では、大震災の発生を予測した対策は意識されていなかったこと、我国の災害史上でも、士業連携が具体的に取組みられたことがなかったことから、やむを得ない側面はあったといえるかも知れないが、今後の大規模災害に備えての「平時からの備え」は、仮に完成した形態でなくても、その手懸りとなるシステムを作っておき、更に拡充して備えるという取り組みは、大規模災害復興支援を有効なものとするにあたっては、不可欠と思われる。

## (2) 被災者支援のための被災者・行政との連携

① 阪神・淡路大震災の場合、神戸市等では震災前からまちづくり協議会という、条例で地域住民のまちづくり活動を支援する制度が定められていた。

また震災後の時期的段階によって、避難所、仮設住宅等の住民の自主的運営の図られる場所があり、震災直後から、これら「被災者の現にいる場所」に出向いて、被災者の希望、意向を受けて意見を調整整理し継続してアドバイスをすることを通じ、解決策等に結びつけるような取り組みが重要である。

東日本大震災の被災地では、このアウトリーチ型の被災者支援活動が、注視されるようになり、現に積極的に行われた。

当支援機構においては、まちづくり協議会等の住民組織との連携が不十分であったこと、また種々のボランティア団体との連携も、支援機構の活動としては十分なし得なかったことは、重要な教訓である。

今後の南海トラフ地震等の対応にあたっては、地域の自主防災会等の住民団体との連携が不可欠である。

② 行政との連携は、事前に専門士業団体との間でシステムづくりがされていなかったが、行政からもコンサル等、住民の合意形成を図るための専門家の助言・支援の必要性が認識され、震災発生後、前記のこうべすまい・まちづくり人材センター等が整備された。

支援機構もこの制度の活用を図ったが、更に早い時期から、拡充した行政



と土業の連携が図られるべきであった。

また行政の支援制度そのものへの情報不足もあり、土業団体として、この情報を適格に把握して、有効に活用できるようにしておく必要があり、これは平時から備えておくことが肝要である。

東日本大震災においても、住民合意形成の必要性、及び被災者のすまいとくらしの支援のために、種々の専門家による支援を助成する制度が作られ、中で支援員制度は活用されたが、他の制度はあまり利用されていない。この点は教訓として今後に生かさなければならない。

### ③ 関西広域連合との連携の実現

支援機構は、平成25年（2013年）3月29日に関西広域連合との間で、復興まちづくりの支援に関する協定を締結した（資料4）。

しかし、まだ現実の運用までに到っておらず、早急に具体的な連携の方策を具体化していく必要がある。

特に、県知事が連合長の責を担うこととなった和歌山県が、今後関西広域連合の運営で重要な役割を担っていく見込みにあり、南海トラフ地震の被災対策、事前の防災、減災対策等の確立が図られる中で、支援のネットワークの構築が急がれるべきである。

このような行政と支援組織との信頼性は、平時から行政と接して、相互理解を図っておくことが必要である。

当支援機構は、兵庫県における災害対策のための行政、社会福祉協議会とボランティア団体等の連携団体である、ひょうごボランティアプラザに参加して活動をしている。

### （3）ハード面からソフト面への被災者のニーズに対応する専門家連携の拡充

阪神・淡路大震災の時もそうであったように、また東日本大震災の被災地でも重視されているように、災害からの復旧、復興過程において、直後のインフラ等の緊急時の復旧から、復興事業の整備を経て、住い・まちの物的施設の復興というハードの側面の復興段階では、単に「モノづくり」にとまらない「ヒトの復興」、地域コミュニティの再生を重視したまちづくりが、より一層重要となってくる。

東日本大震災においても、復興の途上で適切な情報を得る機会を得られなかった被災者、損壊した自宅を補修して生活し、救済を得られていない在宅被災者等の問題が、クローズアップされている。

阪神・淡路大震災においても、震災後の「震災関連死・孤独死」の問題、「心のケア」の問題について、重要な課題であるものの、支援機構としてはこれらの課題に取り組めないまま推移した。

また、現在コロナ禍という現状において、災害発生時に設置される避難所等

の施設のあり方も、より一層重要になっている。

避難所や仮設住宅、災害公営住宅等における、安全な生活の確保が問われる。

今後の大規模災害時の実務専門家の連携による被災者支援は、これら、人の心の支え、人の繋がり、地域のネットワークの醸成を図って、住みよい住環境をつくっていくというソフトの側面での活動も重視される。

この場合、構成団体に社会福祉や介護に関する専門家団体等、従来連携を図れていない団体の参加を得、更にNPO法人等の被災者支援活動との連携を迫及することが必要である。

どこまで実現できるかは、被災地域の事情によって異なると思われるが、そのような方向性を、実務専門家による横断的な被災者支援を図る場合、重視すべきである。

この点は、支援機構の大きな教訓と考える。

#### **(4) 制度整備、改善に向けての専門職能団体の連携した立法整備・実現の活動の必要性**

阪神・淡路大震災の教訓から、被災者生活再建支援法が立法化(改正を含め)された。しかしその救済内容は不備、不十分で、是正が求められる点が多い。

また、東日本大震災においては、津波による面的な大規模被災に対し、防災集団移転促進事業をはじめとする、多様な復興整備に関する事業制度が設けられ、国の全面的な費用負担によって復興を図る骨格が作られた。

但し、既に多く指摘されているとおり、制度自体の不備、運用の不備、自治体間又は地域間の格差等、更に復興事業の適用外の、置きざりにされた被災者の支援、被災地域・災害毎に、規模によって同じ被災レベルでも救済される場合とされない場合の不平等が生じる現行制度の運用実態への是正等々の問題があり、更には原発事故被害者の特別な課題も山積している。

#### **(5) 地域における連携、地域主義と広域的支援の分担**

復興支援は、継続的日常的に対応を要することから、被災地内または被災地に近い専門士業がこれにあたるのが第一義となる。

加えて災害の規模により、とうてい当該被災地の士業団体の人員ではまかなえないことは、既に経験されたことである。

周辺の士業団体、地域ブロック、全国の士業団体が、激甚被災地への後方支援を行うことが不可欠であることは、言うまでもない。

南海トラフを見れば、東日本大震災級の被災地エリアが、全国にいくつも同時に発生する可能性が高い。

首都圏直下の地震を見れば、阪神・淡路大震災の規模の都市型災害が、その何倍もの量と質において発生することが確実であり、現に被災を受ける地域を広域的にエリアとしてとらえる必要があり、全国からの支援が必要になると思

われる。

従前、士業連絡会や支援機構等、士業連携の組織が、全国各地に次々と創設されているが、有効な活動ができた例もあれば、そうでもない例もあり、これらの従前の各組織のみではどうていまかなえない被災を想定した、備えの体制が図られる必要がある。

被災地における支援活動は、被災地の士業が対応することが必要であるとしても、どうてい自己も被災した専門家だけでは対応しきれず、周辺又は一定のエリアからの後方支援が不可欠である。

しかし、後方支援には「地の利」が重要な要素をしめ、被災の激しい地域に被災の激しくなかった地域から応援に行く体制が現実的であるが、地域性をもって、あらかじめ支援分担を行ない、後方支援のネットワーク化を図っておくことが有効である。

被災地の復興支援の担い手に関し、専門家について見れば、被災地の専門家が主体であり、広域の後方支援は、被災地の専門士業団体を応援する役割をもつ。

従って、士業連携は、本来各都道府県レベルの組織が要（行政との対応からも）になるとしても、地域の士業連携のネットワーク化が早急に対応されるべきである。例えば、南海トラフの高知、徳島、和歌山等の予測される被災地だけをとらえても、近畿エリアの士業連携による後方支援が必要と思われる。

更に九州、中国、四国、あるいは北海道、東北、関東、中部等各エリアの士業連携のネットワークの創設により、各士業団体での備えを図ることが必要であり、ある程度のそのネットワーク化が図られていないと、いざ発災という時に機能し得なくなるものであり、ネットワークの整備が必要である。

そのような視点にたって、このたびの士業連携の全国化を図る試みは、極めて貴重と考える。

(付記)

本稿は、準備がタイトであったため、資料の集約が不十分で、機関の検討を得られておらず、個人的見解にとまる部分もあるが、ご了解いただきたい。