

令和元年6月21日現在

機関番号：24403

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2016～2018

課題番号：16K13420

研究課題名（和文）南海トラフ大地震に備えた社会的アプローチからの住宅復興 - 災害公営住宅に着目して

研究課題名（英文）Sociological Approach on Housing Revitalization towards Nankai Mega Earthquake; Focusing on Disaster Public Housings

研究代表者

山地 久美子 (YAMAJI, Kumiko)

大阪府立大学・人間社会システム科学研究科・客員研究員

研究者番号：20441420

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,500,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は大規模災害からの復興を公営住宅、コミュニティの課題に着目し、国内外（韓国・米国・ニュージーランド）の被災地で調査を進めた。

住宅復興は阪神・淡路大震災から生活再建の要の一つとして考えられている。東日本大震災・熊本地震の住宅復興施策の柱である災害公営住宅の現状、入居に至るまでの経緯、罹災証明と世帯の分離、入居要件、ペット飼育の課題等を考察した。災害が激甚化する中で自治体毎に住宅復興へ異なる対応や選択肢の提示がなされており、それが格差へつながっている状況を指摘した。併せて災害時から平時にもつながる新たな住宅支援の仕組みを考察し、人口減少社会における公営住宅の居住・運営に向けた施策を提案した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

熊本地震・東日本大震災における住宅復興の遅れは首都直下地震、南海トラフ巨大地震等大規模災害への備えに向けた喫緊の課題を明確化した。

災害公営住宅は国民の税金で整備・供給されるため、社会全体で考えることが重要で本研究はその課題を学術的に明らかにしている。阪神・淡路大震災以降、自主再建と災害公営住宅の供給が住宅復興の2本柱となってきた。被災地では災害公営住宅建設時から空室が発生し、需給バランスや家族・コミュニティの維持等の課題を抱えている。日本の住宅政策は社会保障の位置付けの向上とともに、被災者への柔軟な居住安定の確保や復興時に効率的な平時からの住宅・居住支援が事前復興として求められている。

研究成果の概要（英文）：This research project aims to public-housing and neighborhood community specialized in disaster recovery in Japan, S Korea, the United States and New Zealand. Housing recovery is the crucial for the livelihood of victims since the 1995 Great Hanshin-Awaji Earthquake. It is revealed in this project that the differentials have turned into disparities in recovery process among disaster-hit local governments. Looking at housing policies designed for disaster victims of the 2011 Great East Japan Earthquake and the 2016 Kumamoto Earthquake tells that the progress and the difficulties of applicant requirements, details of application process, household units in disaster victim certification, and feeding pets inside public housing.

Public Housing is common assets for the people. It is time to develop comprehensive housing policies in both public housing and private rental housing at the ordinary time and at the disaster time. It has been proposed flexible renting housing policy in the project.

研究分野：社会学

キーワード：南海トラフ巨大地震 / 首都直下地震 阪神・淡路大震災 東日本大震災・熊本地震 韓国・台湾・米国  
ニュージーランド 災害公営住宅・準公営住宅 被災者支援と社会保障 家族・世帯



## 阪神・淡路大震災の経験と少子化・高齢化の影響

(地元の大学、卒業後の雇用が無いため若者世代が島内・外へ流出している)

### 漁業・農業からの産業転換と雇用創出の課題

淡路市と5町合併(北淡町、淡路町、一宮町、東浦町、津名町)の影響

北淡町の災害からの復興経験、その後の社会経済面の環境変化への適応・課題は人口減少社会に起こった東日本大震災の問題と共通していて、これから起こる災害被災地においては、高齢化や産業状況の現実を踏まえた将来像を描いたまちづくりが重要であることが明らかになった。

## (2)東日本大震災調査

被災現地では災害公営住宅・防災集団移転の整備が進み、新しい団地においては「新住民」を交えたコミュニティ形成が進んでいる。宮城県気仙沼市では災害公営住宅にかかる継続調査を実施し、「防災」と「減災」についての意見交換会を3ヶ所で開催した。そこでは様々な意見と質問が出され、各所で共通して出された意見には、高齢化した地域の生活環境をどう整えていくか、災害後に移転してきた新住民との交流をどのように進めていくか等があり、復興まちづくりとコミュニティ形成にかかわる課題が明らかとなった。

## (3)国際比較 海外被災現地調査

大韓民国 災害復興まちづくり調査・国際共同研究会 2017年9月

- ・日韓災害研究会 白眠浩教授、李咏根研究室長、金青錫研究委員、李智香責任研究員  
山地久美子、北後明彦、山崎栄一
- ・韓国江原道平昌において2006年水害にかかる継続調査/被災者との意見交換
- ・住宅移行調査：建設型仮設住宅から既存住宅の活用への転向にかかる意見交換
- ・防犯をキーにしたコミュニティ形成・まちづくり調査の実施

ニュージーランド カンタベリー地震の復興調査 2018年11月

山地久美子、北後明彦、山崎栄一

- ・被災者インタビュー/意見交換
- ・液状化による「危険区域( Red zone )」と住宅移転の調査

災害後の住宅復興プロセスの中で仮設住宅が殆ど存在せず、住宅被害があった場合には恒久住宅へ直接移行するよう制度設計がなされている。住宅復興支援の仕組みが所有者と賃貸者で異なり、所有者は主に住宅の保険制度で対応されるのに対し、賃貸者は基本的に民間市場に委ねられ、住宅困窮者には社会保障制度での対応となることが明らかになった。

[ 研究代表者の調査研究：山地久美子 ]

阪神・淡路大震災/東日本大震災を中心に2016年・17年・18年3年間の調査、研究会、被災地でのワークショップ/シンポジウムの開催を通じて研究、分析を行った。2016年4月に熊本地震が発生したため熊本県の被災地調査を進め、南海トラフ巨大地震に向けては徳島県、和歌山県において調査を実施した。海外被災地では韓国(2016年)、米国(2018年)において調査を進めた。ハワイ州のハワイ島での津波被災/噴火災害の現地調査は2018年5月にキラウエア火山噴火が発生しその影響が大きいことから、改めて実施することとした。

調査成果は被災地での意見交換やシンポジウム、今後の災害に備え施策提案を研究報告、国際会議、学会、講演等で発表し、新聞・メディアを通じて社会に発信した。本研究の知見をもとに調査、考察を継続し、国際会議(2019年9月)、学会発表、論文等にて報告する予定である。

### 災害公営住宅入居に係る罹災証明・自治体毎の入居要件の課題

・東日本大震災/熊本地震の被災地において行政・住民へのヒアリングを実施した。  
・仮設住宅、災害公営住宅の入居には罹災証明書(住宅被害の程度を証明する書面)と被害の程度(全壊・大規模半壊など)が要件となる。被災者の個別事情により仮設住宅には入れても災害公営住宅入居の対象とならないことがある。その場合の対応策の自治体による違いが格差となりうるため、柔軟な対応が求められる。

### 災害公営住宅のソフト面拡充とソーシャルミックスの課題

・阪神・淡路大震災から20年以上経過した淡路市の被災地にて住民、行政、地域での支援者・団体へ継続してヒアリング調査を進めた。

・多くの自治体では公営住宅でのペット飼育を「迷惑行為」として禁止しているため、多くが災害公営住宅でも禁止している。その自治体の住民被災者でペットがいる場合は、ペットを施設等に預けるか手放して入居する、あるいは民間住宅を独自で借りる等の対応が必要となる。阪神・淡路大震災後にペット飼育が問題となり「ペット飼育化災害復興住宅」が建設あるいは認められたが続く被災地で同じ事が繰り返されているため、解決への諸施策を提案している。

・外国人居住者の災害後の住宅移行が可視化されず、全体像がわからないため、今後どのような方法で調査を進めるか支援者と検討している。

阪神・淡路大震災の借上げ災害復興住宅に残る課題と新たな施策

・阪神・淡路大震災後の1996年8月30日施行の改正公営住宅法により、直接建設によらず、借り上げた住宅を公営住宅として供給することが可能となった。阪神・淡路大震災被災地の「20年借上げ問題」(災害復興住宅として民間やURから20年を期限に借り上げた住宅で、例えば神戸市の場合管理戸数が3,741戸：平成23年度末。既に20年の期間満了となっている住宅があり、当該住宅の居住者が別の公営住宅への住替えを求められていて、中には訴訟になっている場合がある)は東日本大震災、熊本地震など続く被災地の自治体も状況を理解している。そのため借上げ型災害公営住宅の運用には丁寧な対応が求められていて、借上げ住宅導入へ影響を与えている。

今後想定されるみなし災害公営住宅(戸別借上げ)・直接補助等の導入とその課題

東日本大震災被災地で導入された戸別借上げ型災害公営住宅制度についてヒアリング調査を実施した。熊本地震被災地においてはこれまで導入はされていない。

[研究分担者の調査研究：北後明彦]

阪神・淡路大震災・東日本大震災被災地にてヒアリング中心に住宅復興調査を実施した。調査を進める中で2016年4月に熊本地震、2016年12月には糸魚川大火調査が発生したことから調査対象へ加え、災害直後から避難所 仮設住宅 恒久住宅への移行を全体像から捉えた調査を進めている。

東日本大震災(宮城県石巻市、岩手県宮古市、山田町、釜石市の災害公営住宅等)岩手県釜石市鶴住居地区では、かさ上げによる区画整理事業が長期化し、仮設住宅での避難生活も長期化している中で、将来の地域での生活を少しでもよくしようとする動きが見られる一方、行政からの地域での将来の生活に向けた詳細な情報開示が必ずしも進んでいない状況があった。宮城県石巻市雄勝地区では、元を中心市街地のほとんどの部分が、災害後に災害危険区域に指定され、細分化された高台移転地での住宅再建が進行中である。各高台移転地では、戸建の災害公営住宅が、自立再建中の戸建て住宅地の中に混じって建設されており、今後の地域でのコミュニティの形成状況が着目される。

熊本地震は非都市部・農村型である益城町を中心に、東日本大震災の津波被害との違いを踏まえ災害直後の避難所調査から進めた。

新潟県糸魚川市で発生した大型火災について、新たな住宅の課題として調査を実施した。

[研究会・シンポジウム・ワークショップによる社会への発信]

(1)住宅復興・コミュニティ形成に関する研究会

2016年5月14日「台湾の復興まちづくり」邵珮君 長栄大学副教授(台湾)

2017年2月3日「仙台市あすと長町災害公営住宅における住民主体のコミュニティ活動」  
新井信幸 東北工業大学准教授

2017年2月4日「長野県北部地震の被災地、長野県栄村の災害公営住宅の現状と課題」  
市古太郎 首都大学東京准教授

2017年3月9日「熊本地震の被災地益城町における住宅再建、住民主体の復興まちづくり  
コミュニティ活動」吉村静代 益城町仮設団地自治会連合会代表

2017年6月9日「米国の住宅復興」エリザベス・マリー 東北大学災害科学国際研究所助教

2017年7月14日「台湾の住宅復興」邵珮君 長栄大学副教授(台湾)

(2)災害復興にかかる研究会・シンポジウム

2016年6月10日「熊本地震の現地調査報告会」(兵庫県神戸市)

2016年10月18日「外国人支援と防災・減災への取組み～熊本地震の経験から考える」

2019年3月23日「防災・復興を考えるシンポジウム」(兵庫県神戸市)

(3)被災地における住民との復興に向けた取組み・意見交換

- 2017年2月25・26日「第2回全国被災地語り部シンポジウム in 淡路」(兵庫県淡路市)
- 2017年3月4・5日「復興音楽カフェ/復興トーク」(宮城県仙台市・名取市)
- 2017年8月23日「女性の復興カフェ in 気仙沼」(宮城県気仙沼市)
- 2017年12月9日「災害を語り継ぐワークショップ in 徳島」(徳島県阿南市)

[メディアを通じた発信]

(1)新聞

- 2016年4月4日「震災の教訓 街が伝える」日本経済新聞朝刊29面(山地久美子)
- 2016年6月23日「復興計画 女性の参画が必要」熊本日日新聞朝刊29面(山地久美子)
- 2016年12月27日「被災地語り部 全国ネットに」読売新聞淡路版(山地久美子)
- 2018年3月6日「地域防災『阪神』から提言 気仙沼」毎日新聞宮城版25面(北後明彦)
- 2018年3月7日「二つの震災から地域防災考える」河北新報(山地久美子・北後明彦)
- 2018年3月7日「地域や地区で防災計画を」三陸新報(山地久美子・北後明彦・金千秋)
- 2018年3月10日「語り部 横断的連携を」毎日新聞朝刊17面(山地久美子)
- 2018年4月8日「教訓普及後押し 熊本の団体、神戸の語り部と交流」神戸新聞朝刊30面
- 2018年8月9日「育児で避難所控え4割超」西日本新聞web(山地久美子)
- 2018年11月15日「震災『語り部』利用激減活動岐路に」神戸新聞朝刊27面(山地久美子)
- 2019年3月8日「遺構保存はなぜ難しいのか」時事ドットコムニュース(山地久美子)
- 2019年3月15日「語り部のつながりを 淡路市の団体が国際シンポ開催」神戸新聞朝刊7面
- 2019年3月26日「語り部のつながりを 淡路市の団体が国際シンポ開催」東京新聞web
- 2019年4月5日「災害公営住宅 ペットと共に」朝日新聞西日本版朝刊28面(山地久美子)

(2)テレビ コメント・出演

- 2018年6月19日テレビ大阪やさしいニュース「大阪北部地震」出演(山地久美子)
- 2018年6月27日テレビ大阪やさしいニュース「大阪北部地震」コメント(山地久美子)

5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計3件)

山地久美子・北後明彦・山崎栄一 2019「ニュージーランド・クライストチャーチの2011年カンタベリー地震からの復興調査報告」『神戸大学都市安全研究センター研究報告』第23号, 143-148 [http://www.rcuss.kobe-u.ac.jp/publication/Year2019/pdfEach23/23\\_14.pdf](http://www.rcuss.kobe-u.ac.jp/publication/Year2019/pdfEach23/23_14.pdf)

山地久美子 2018「安心安全な地域社会の構築に向けた災害経験を『伝えて、学ぶ』地域連携の取組」『神戸大学都市安全研究センター研究報告』104-114

[http://www.rcuss.kobe-u.ac.jp/publication/Year2018/pdfEach22/22\\_13.pdf](http://www.rcuss.kobe-u.ac.jp/publication/Year2018/pdfEach22/22_13.pdf)

YAMAJI Kumiko 2016「Disaster Situation and Plan for Reaction for Japanese Rural Village」『国際シンポジウム農村地域災害安全改正案』(53-95頁)(韓国)

[研究成果紹介](計4件)

山地久美子 2017「災害復興・生活再建の国際比較研究」『平成28年文部科学白書』257

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/hpab201701/1389013\\_014.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab201701/1389013_014.pdf)

山地久美子 2018「災害復興・生活再建の国際比較研究」『科研費2018』36

[https://www.jsps.go.jp/j-grantsinaid/24\\_pamph/data/kakenhi2018.pdf](https://www.jsps.go.jp/j-grantsinaid/24_pamph/data/kakenhi2018.pdf)

YAMAJI Kumiko “International Comparative Research on Recovery and Livelihood Reconstruction of Disaster Victims” *KAKENHI Grants-in-Aid for Scientific Research 2017* 2016『熊本地震の現地調査報告会 報告書』科学研究費課題番号16H05666、16K13420他

[学会発表等](計20件)

山地久美子「日本の被災者支援レジームを国際的な視点から検討する」第5回震災問題研究交流会(東京都新宿区・早稲田大学戸山キャンパス)2019年3月18日

山地久美子「Re:START(リ・スタート)社会ニュージーランド/カンタベリー地震後の生活再建と住宅」兵庫の防災・地域連携フォーラム2/第243回神戸大学都市安全研究センターオープンゼミナール(兵庫県神戸市・神戸市危機管理センター)2019年3月16日

YAMAJI Kumiko “Gender in Disaster Reduction and Recovery in JAPAN” Disaster Countermeasure and Recovery in New Zealand and Japan; Looking Back and Looking Forward; To academic exchange between NZ and Japan”(ニュージーランド・カンタベリー大学)2018年11月23日



山地久美子「阪神・淡路大震災から23年」神戸大学都市安全研究センターオープンゼミナール特別回 in 気仙沼（宮城県気仙沼市・錦町コミュニティセンター）2018年3月5日

山地久美子「被災地語り部の多様化 - 超高齢社会 異災地・未災地」災害を語り継ぐワークショップ in 徳島（徳島県阿南市・福井公民館）2017年12月9日

山地久美子・北後明彦「復興に社会環境変化をどう取り込めるのか - 阪神・淡路大震災から23年経つ旧北淡町の経験」日本災害復興学会神戸大会2017（兵庫県立大学）2017年10月1日

山地久美子「日韓災害研究の展望と課題 - 日本の住宅中心、被災者支援レジーム」日韓災害研究会（大韓民国ソウル特別市・国立古宮博物館）2017年9月27日

YAMAJI Kumiko “Social Housing Policy and the Welfare State in Japanese Super-Aging-Society” 第13回日中韓社会保障国際会議（中国南京市・南京大学）2017年9月27日

山地久美子「災害教訓を活かすには～阪神・淡路、中越、東日本の経験から熊本地震、そしてその先」日本居住福祉学会シンポジウム「災害と居住福祉」熊本学園大学（熊本県熊本市）2016年12月4日（招待講演）

YAMAJI Kumiko “New Institutional Designs of Natural Disaster Victims focusing on Human Suffering” The 12th International Conference on Social Security（大分大学・全労災ソレイユ）2016年9月12日

YAMAJI Kumiko “Disaster Situation and Plan for Reaction for Japan Rural Villages,” International Symposium on Rural Disasters, Held by National Institute of Agricultural Science (NIAS) of Rural Development Administration (RDA), COEX Seoul Metropolitan Government in R Korea, 2016年9月8日（招待講演）

北後明彦「地域の防災と避難を考える」神戸大学都市安全研究センターオープンゼミナール特別回 in 気仙沼（宮城県気仙沼市・錦町コミュニティセンター）2018年3月5日

北後明彦「鶴住居 - 安全な住まいのために 熊本地震による益城町の被害調査結果から考える」鶴住居の未来フォーラム（岩手県釜石市・鶴住居公民館）2017年7月31日

北後明彦「人のつながりで持続可能性を目指す」未来世紀都市フェス2017（兵庫県神戸市・神戸大学）2017年7月2日

北後明彦「地域の人々の生活の方向性に沿った改善」今後の密集市街地の改善整備のあり方に関する情報交換会2016年4月16日（東京都千代田区：霞ヶ関合同庁舎2号館）

〔図書〕（計1件）

Akihiko HOKUGO, Yuka KANEKO *Community-Based Reconstruction of Society* Springer 2017

〔その他〕Facebook

熊本地震・阪神淡路 <https://www.facebook.com/熊本地震阪神淡路-1091797230863670/>

全国被災地語り部シンポジウム in 西日本

<https://www.facebook.com/全国被災地語り部シンポジウム in 西日本-1339563622769764/>

兵庫の魅力と減災力 <https://www.facebook.com/兵庫の魅力と減災力-296287364417990/>

## 6. 研究組織

### (1) 研究分担者

研究分担者氏名：北後 明彦

ローマ字氏名：HOKUGO Akihiko

所属研究機関名：神戸大学

部局名：都市安全研究センター

職名：教授

研究者番号：30304124

### (2) 研究協力者

研究協力者氏名：山崎 栄一 YAMASAKI Eiichi

所属研究機関名：関西大学社会安全学部教授

研究協力者氏名：白 眠浩 PAEK Minho

所属研究機関名：大韓民国 江原大学消防防災学部教授

研究協力者氏名：邵 珮君 SHAO Pei-Chun

所属研究機関名：台湾 長栄大学地管理與開發學系副教授

研究協力者氏名：マリー エリザベス Maly Elizabeth

所属研究機関名：東北大学災害科学国際研究所助教

研究協力者氏名：金 千秋 KIM Chiaki

所属研究機関名：NPO 法人エフエムわいわい代表理事