

「異分野融合による方法的革新を目指した人文・社会科学研究推進事業」  
(課題設定型研究領域) 研究概要

研究テーマ(領域)名

都市災害の減災と復興のシステム構築—災害研究の新しい地平をめざす文理融合的研究

責任機関

東京大学

研究実施期間

平成 21 年度～平成 25 年度

研究プロジェクトチームの体制

研究総括・グループリーダー・研究分担者の別	氏名 (○印は総括グループ)	所属機関・部局・職
研究総括	似田貝香門○	東京大学・大学院人文社会系研究科・名誉教授
研究分担者	田中 淳○	東京大学・大学院情報学環総合防災情報研究センター教授
研究分担者	森反章夫○	東京経済大学・現代法学部・教授
研究分担者	吉原直樹○	東北大学・大学院文学研究科・教授
研究分担者	浦野正樹	早稲田大学・文学学術院・教授
研究分担者	武川正吾	東京大学・大学院人文社会系研究科・教授
研究分担者	佐藤健二	東京大学・大学院人文社会系研究科・教授
研究分担者	鈴木 淳	東京大学・大学院人文社会系研究科・准教授
研究分担者	三井さよ	法政大学・社会学部・准教授
研究分担者	磯部雅彦○	東京大学副学長、東京大学・大学院新領域創成科学研究科・教授
研究分担者	目黒公郎○	東京大学・生産技術研究所・教授、都市基盤安全工学国際研究センター長
研究分担者	神田 順	東京大学・大学院新領域創成科学研究科・教授

研究分担者	片田敏孝○	群馬大学・大学院工学研究科・教授
研究分担者	室崎益輝○	関西学院大学・総合政策学部教授、災害復興制度研究所長
研究分担者	都司嘉宣	東京大学・地震研究所・准教授
研究分担者	山本あい子	兵庫県立大学・大学院看護学研究科・教授
研究分担者	井伊久美子	日本看護協会常任理事
研究分担者	市村英彦	東京大学・公共政策大学院・教授
研究分担者	澤田康幸	東京大学・経済学部・教授
研究分担者	森田朗	学習院大学・法学部・教授

配分（予定）額

単位：千円

平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
2,600	3,700	3,700	3,700	3,700

## 研究概要

### ①国内外の研究動向や学術的背景及び本研究の着想に至った経緯を踏まえた研究の目的

震災などの激甚災害や津波、集中豪雨、洪水・高潮災害などから日本の都市をいかに守るか、という防災の課題は古くて新しい。阪神・淡路大震災や集中豪雨被害に見られるように、現代都市は依然として防災のインフラ整備の物理的脆弱性や、地域社会自体の社会関係の脆弱性が高い。こうした都市災害リスクの高さは市民生活の安全性を損なわせている。そして、本プロジェクトは、東日本大震災（以下、単に 3.11 と省略）という研究遂行上予想外の出来事があり、新たな課題群に遭遇した。この研究では、以下の点を研究課題として設定する。

1. 〈創造的復興論〉論の検討；この検討は、（1）「事前復興論」、（2）コミュニティ再生・災害復興住宅〔居住政策〕（3）復興資金のあり方、の調査・議論を通じて、復興のための「災害時経済」がほとんど研究されていなく、これ基礎的な研究として今後おこなうことになった。

（1）事前復興論：事前復興論は、阪神・淡路大震災が、復興協議に被災者が離散している状態で行われたことの反省として、事前に短時間で復興を考えるため、避難所段階から復興の足がかりを考える地域組織をたちあげ、かつ暫定的な生活の場の確保を、という点で、リスク管理とリスク軽減効果も併せ持つとされた。だが、いつの間にか事前都市計画的なハード復興計画になってしまい、被災後のケアや自立等の生活復興のソフトプログラムが欠落している。いくつかの事前復興の模擬訓練の結果、地域組織が堅固や脆弱かで対応能力が異なり、地域組織の強弱問題が〈事前復興〉の可能性と深く関わっている。

3.11 以降；被災自治体がこのような「事前復興」という考え方で防災計画が策定されておらず、仮設住宅建設、市街地商業応急的復旧に時間を要した。「みなし避難所」並びに「みなし仮設住宅」が積極的に活用され、前者は、集落単位の利用などがみられた。その点で、「事前復興論」をもう一度検討する必要性が出てきている。

（2）コミュニティ再生・災害復旧住宅（居住政策）：災害復旧公営住宅事業は、公営住宅供給というマクロ視点では、高齢化、少子化、住宅供給の減築の状況下での、戦後の住宅供給政策の分岐点＝転換点であった。そのため、積極的に世代階層混在を目指し、今後の住宅供給体制の試金石となろうとしが、結局「80年代の開発型」のハコモノ事業に終わり、生活再建、生活自立等のソフト対応を欠いたものになった。

3.11 以降（+調査 findings）；厚生労働省社会援護局の「通知」の時系列的な変化に注目すると、旧来型の仮設供給方針に対して、供給過程で大きな変化がみられた。しかし、県・市レベルの供給指針では、社援局の指示の変化に即応できたわけではなく、おおきな乖離が生じている。

（3）復興資金のあり方について；現行の災害復旧財政制度及びその財政出動の基本は原型復旧が中心である。復興資金の財政出動の制度的制約から自由になるには、「なにもって復興財政需要と考えるか」、つまり《創造的復興》という形で、被災地が新たに自立した地域社会を再生・復興して行くには、財政出動を被災地の地域再生のプログラムに沿って行うことが可能な自由な公的資金が必要である。また同時に、非公的な復興資金も重要となってくる。こうした資金の分析が今後は必要となってくるだろう。

2. 防災計画・復興計画の合意形成論；制度設計と技術をめぐって

建築物の構造安全基準をめぐる合意形成：

1) 建築物の構造安全；

耐震構造の安全水準は、法律で建築の要求性能基準を書ききれず、専門技術者の力が発揮できない。建築基準法の構造規定の学術的不整合があり、行政による法整備から、専門家による社会制度の提案が不可欠。建築物を社会資産として認識することが不可欠。そのため安全をめぐる、集団合議の可能性に考えていくべきである。建築物の構造安全性は、地域の安全性の大きな要素であるにもかかわらず、一般には建築基準法により規定され、それがゆえに住民が意識することが少ない。地盤を含む自然環境や地域社会の特性に応じて、要求水準についての主体的なかかわりの意義を人びとが震災等によって理解することがある程度可能となり、諸関係主体の立場から、その地域にふさわしい建築物の構造安全性をどのように考え、実現するかという社会制度の提案を検討が必要となる。

## 2) 海岸工学について；

**3.11 以降；**本プロジェクトでは、既に超過外力の発生時を想定した防災・減災、事前復興の観点から研究を進めてきた。しかしその内容については具体性が十分であったとは言えない。今回の地震・津波を事例として、低頻度大規模災害に対する事前復興のあり方が、より具体的内容をもって研究できる。特に、そのような災害に対して、文理融合型の対応策の研究の必要性が再確認されたと言える。

## ②研究期間内における研究方法と年度単位での研究計画

1. 初年度（2009 年度）；各領域に広がる過去の震災の経験知や専門知を全体化させ、災害・減災・復興等概念を整理統合し、そこから検討課題としての方法＝作業仮説を設定する。・防災、予防の思想・理念等の概念の整理と検討課題の設定、・支援組織とケア、孤独死、被災地復興支等の共助の検討と課題、・災害・復興について震災時の再生過程から現在の防災計画までを、神戸市で case study を総合的に行い、各領域分野の相互連携とテーマへのそこから検討課題としての方法＝作業仮説を設定。

2. 2010 年度；神戸市・仙台市の case study。「減災」の考え方を再生・復興理念・制度へと繋げる検討。・復旧＝回復力 resilience について自治体行政や地域社会の組織力の考察、・被災者の健康維持や関係性の復活等の生活再生過程への支援体制・復興まちづくりの検討、・既存関係法による復旧・復興の方法と課題の考察。

3. 2011 年度；新たな復興計画の構想のまとめ。災害の発生を想定、被害を最小化するための市民参加のもとで、都市計画やまちづくりを推進する「事前復興」などの計画の創設とそれを実効化する社会的、制度的方法を検討。新しい復興システムの構築を提案し、それらを研究成果として印刷物等で発信する。

4. 2012 年度；①＜創造的復興論＞の構築および研究調査実施。事前復興論、コミュニティ再生・災害復興住宅〔居住政策〕の経験的知見と、復旧復興過程の「災害時経済」とを総合させ、市民、行政、専門家、企業等が相互に連携しながら、公民協働の復興体制のベースである住民間の協働を形成する可能を探り、「事前復興」なる計画を創設させる、社会的、制度的方法の構築を検討し、新しい復興の方法提示をめざす。②インフラ復旧の安全基準に関する技術仕様の合意形成研究調査。

5. 2013 年度；研究の取りまとめ。

## ③当該研究において期待または想定される成果・波及効果

### 1) 学融合を目指す研究者集団の形成

(1) 防災、災害支援、復興にかかわる諸分野を代表する優秀な研究者の参画している研究

者集団を明示的なテーマのもとで組織化、調整・総括し、積極的に分野を越境、活動範囲を広げて行く意欲に満ちた研究者の集団を形成することができれば、「異分野融合による方法的革新」モデルとしての成果が期待できる。

(2) WS・報告会を介して行政、市民活動との交流を通じて、防災―復興の実践知が得られる。行政はもとより、市民活動の基礎づくりの基礎的研究として広く社会的関心を集めることが期待される。

2) (1) 〈創造的復興論〉論を究明ための、1) 「事前復興論」、2) コミュニティ再生・災害復興住宅〔居住政策〕3) 復興資金のあり方、の領域に分け、多くの時間とパイロットスタディとして資料分析を行い、その結果、復旧・復興過程と、新たに地域社会形成していく公的費用、民間費用、市場活動、支援活動等を連関させている概観がこれまで研究されておらず、そこで、この概観を明らかにする概念として、「災害時経済」を措定し、それを〈創造的復興論〉論の基礎的な研究として今後おこなうという集約された研究課題を得ることができる。

(2) . 防災計画・復興計画の合意形成論の研究成果

「安全は国の責任」という社会通念を法制度として固定化し、建築確認制度が、形式的な安全性の最低基準を詳細に規定している。故に、法整備から、専門家による社会制度の提案を行う必要がある。建築物を社会資産としての認識が不可欠。また、今後は、集団合議の可能性を考えていくべきで、その技術仕様を勘案するには人々の生活のあり方、人々の意思の決定などを検討する異分野融合が必要となるだろう。