能登半島地震からの復興に向けて

NO.6
2024年7月

ー金沢からの報告ー

住まいの復興について考える

◆はじめに

住まいは生活の基盤であり、その復興をまず考えるべきものである。大きな災害時には、まず命を守るために避難所へ避難し、その後、自宅の被災状況に応じて、応急仮設住宅等で最長２年間居住する、または、自宅の修理等を行う。その間に、世帯単位でその後の本格的な生活と住まいの復興を検討していくことになる。

応急仮設住宅は、災害救助法にもとづいて都道府県が実施主体になり、管理を委託された市町村が入居の受付や調整を行う。タイプは、建設型応急住宅、賃貸型応急住宅(みなし仮設住宅)、その他、公営住宅が転用されることもある。また、建設型応急住宅には、プレハブ式（写真１）と移動式があり、比較的新しい木造型のものがある[文1)]。

木造型のものは熊本地震(2016年)の応急仮設住宅として採用されたもので、鉄筋コンクリートの基礎などにより、応急仮設住宅として利用後も、市町の公的住宅等として転用可能である。実際、熊本地震のときは応急仮設住宅4,303戸のうち683戸(16.9%)が木造型で建設され、木造型31団地中18団地が恒久的な住宅として利用された[文2)]。

災害救助法の適用を受け建設型応急住宅を建設したのは、石川県において、七尾市、輪島市、珠洲市、羽咋市、内灘町、志賀町、中能登町、穴水町、能登町である。表１に今回の能登半島地震の石川県における建設型応急住宅の状況を示している。それによると、9市町164地区で6,642戸が建設され、2024年7月2日時点では、そのうち、5,037戸(75.8%)が建設完了している。また、木造型は1,556戸が建設され、全体の23.4%を占める。熊本のときより木造型の割合が増えている。なお、木造型のうち、「まちづくり型」は長屋建、「ふるさと回帰型」はみなし仮設住宅などに入居した世帯が回帰するために集落内に建設する戸建風のものである。建設されるのは「まちづくり型」がほとんどを占め、「ふるさと回帰型」は穴水町の1地区6戸のみである。

ただし、いずれの仮設住宅も２年間の利用を前提とした住まいであるため、広さは1～2人用（20㎡）、2～3人用（30㎡）、4人以上（40㎡）とし、間取りは図１に示すものであり、それらを組み合わせて建設されている。

写真１　建設型応急住宅(プレハブ式、穴水町)

表１　建設型応急住宅の市町別状況[注1)]

2024年7月2日時点

	地区数	従来型※1	木造型※2	計	完成	建設中
七尾市	16	575	0	575	433	142
輪島市	52	1,795	1,102	2,897	2,282	615
珠洲市	40	1,270	265	1,535	997	538
羽咋市	2	67	0	67	67	0
内灘町	5	75	0	75	75	0
志賀町	11	235	158	393	194	199
中能登町	2	20	0	20	20	0
穴水町	20	499	33	532	481	51
能登町	16	548	0	548	488	60
計	164	5,084	1,558	6,642	5,037	1,605

※1 従来型にはプレハブ式と移動式がある。
※2 「木造型」のうち、穴水町1地区6戸のみが「ふるさと回帰型」で他はすべて「まちづくり型」

図１　建設型応急住宅の間取り[注2)]

◆木造型による住まいの復興

木造型は、プレハブ式より居住性に優れていると言われている。なによりも木材を用いていることから、プレハブ式の無機質な外観(写真１)と異なり、風合いや手ざわり感が良く、住人に住まいとしての落ち着きを与えられると思われる。木材を用いることから、環境に貢献し、地元産木材であれば、地元産業の振興にもつながる。ま

た、木造式は、応急仮設住宅としての利用２年間後、市町の公的住宅などとしての利用が予定されているため、地域の住まいの復興に果たす役割が考えられる。

今回、木造型は、輪島市17地区1,102戸、珠洲市11地区265戸、志賀町4地区158戸、穴水町2地区33戸において建設されている。写真２は、輪島市の三井町第２団地の木造型で68戸が建設されたものである。右側の建物は集会場である。写真３は、輪島市南志見地区における里山第２団地100戸の俯瞰景である。

確かに、従来型のプレハブ式よりは既存の下見板張りの建物の近くにあっても違和感は少なく馴染みやすい(写真４)。そのため、すべて応急仮設住宅を木造型にしてもよいと思われるが、木造型の供給量に限界があること、建設期間がプレハブ式よりも木造型の方が長い期間を要することが課題になっている。また、２年間以上の利用が前提になることから、建設する土地についてもそれを前提とした検討が必要である。

図２　応急仮設住宅の着工までに要した日数

図２は、地震発生から着工までに要した日数で縦軸は地区数を表している。それによると、確かに従来型の方が着工が早く、最も多いのは「40日以上60日未満」の34地区である。木造式はそれらより遅く、最も多いのは「80日以上100日未満」(26%)である。しかし、従来型でも着工までに日数を要しているものが多く、木造式と同程度のものも多い。これは、能登地域の場合、利用できる土地が少ないことが原因であると思われるが、土地さえ準備できるのであれば、もっと木造式を多く建設することが可能であると思われる。

また、2024年7月2日現在において、建設が完了していない地区は、従来型130地区のうち22地区、16.9%であるが、木造型の場合、34地区のうち24地区、70.6%とかなり大きくなっている。さらに、建設完了までに要した時間は、図３に示すように、従来型がやはり短く、最も多いのは「50日以上60日未満」31地区、23.8%であり、平均では52.8日である。従来型でも建設完了までに要した日数が比較的長いが、これは半島という地形条件などにより建設に余分に時間を要しているためではないかと思われる。建設完了したもののみであるが、木造型の場合、平均建設日数は87.3日である。

写真２　木造型応急仮設住宅(輪島市三井町)

写真３　木造型応急仮設住宅(輪島市南志見)

写真４　木造型と既存の町並み(輪島市南志見)

図３　応急仮設住宅の建設に要した日数

すなわち、木造型のための土地について早期の準備が可能であれば、もっと多くの応急仮設住宅を木造式にし

てもよいと思われる。ただし、コストの問題は別に検討が必要である。

ただし、復興のための住まいとして考えると、木造式については、以下の２点について検討、課題克服が必要である。

・木造式は災害時の緊急的施策として災害救助法の枠組みで供給されるものである。それには、床面積、建設コストについての基準がある[文4)]。実際には柔軟に運用されて来ているとは言え、限界がある。実際の運用状況や２年間を超えて住まいとして活用されるための新たな基準等を策定したり、２年間の仮設住宅としての利用後に改修することを検討する必要がある。

・２年間の仮設住宅の利用後、市町の公的住宅として活用を前提とする場合、建築デザインなどに工夫がほしい。現在のものはやはり既存の集落とはかなり異質の町並　みとなっている。

なお、震災復興の公営住宅として、すでに木造の実績があり（写真５）、そうして事例を踏まえ、あらかじめ災害時に活用できる建築設計の事例を準備することを検討してほしいものである。

◆「石川県創造的復興プラン」にみる住まいの復興

石川県は2024年6月に「石川県創造的復興プラン」を策定した[文5)]。その本編には住まいの復興についての記述は無く、別冊「施策編」の「(3)暮らしとコミュニティの再建」の中で「大施策１　暮らしと住まいの再建」として記述されている。その内容の施策等体系を表２に示しているが、中施策６つとそれを実現するための小施策と具体的な活用制度や事業名が記述されている。

住まいの復興に関連するのは「中施策２　災害公営住宅の整備」と「中施策３　住宅再建への支援」であるが、筆者の率直な感想として、随分と物足りないと感じられた。

筆者は、住まいの復興に対して、集落などのコミュニティの維持を検討する必要があり、そのためには、国が設けている防災集団移転促進事業などによる施策や、災害公営住宅の活用方法などが重要だと思っている。そのためには、集落単位での住民協議とそれに伴走する専門的な支援者も必要である。その他にも、住まいには、生活関連施設へのアクセスやサービスの提供が必要である。

また、上記の防災集団移転促進事業は自立再建可能な世帯を支援する仕組みであるため、それが困難な世帯については、災害公営住宅も合わせて検討する必要がある。

石川県の復興プランにはこれらの記述が無いか、ふれられていても簡単に記述されているため、同プランを読んでも住まいの復興についてイメージを持ちにくく、個々の世帯や集落にとって将来的な計画が描きにくいと思われる。ましてや「創造的」と感じられる点は残念ながら見いだせない。

写真５　長岡市山古志の竹沢公営住宅[注3)]

◆住まいの創造的復興

住まいの復興には、建物の被災状況に対応して検討していく必要がある。全壊の場合には解体して跡地に建て替えることを検討せざるを得ないと思われる。その場合、

表２　「大施策　暮らしと住まいの復興」の内容[注4)]

中施策１　仮設住宅等の提供
小施策１　市町と連携した仮設住宅の提供
【取組】　応急仮設住宅、みなし仮設住宅等の提供
【取組】　まちづくり型・ふるさと回帰型の応急仮設住宅の提供
小施策 2 仮設住宅建設等に合わせたサポート拠点の整備
【取組】　地域コミュニティの回復に向けたサービスの提供拠点の整備
小施策 3 ペット同伴による円滑な入居の推進
【取組】　ペットの適正な飼育の推進
中施策2 災害公営住宅の整備
小施策１　市町と連携した災害公営住宅の整備
【取組】　恒久的な住まいとしての災害公営住宅等の整備
中施策3 住宅再建への支援
小施策１　被災者の住宅再建など生活の再建への支援
【取組】　地域福祉推進支援臨時特例給付金による支援
【取組】　自宅再建利子助成事業給付金による支援
【取組】　住宅プランの提案、住宅相談会の開催による支援
中施策4 復興まちづくりの推進
小施策１　今回の地震被害を踏まえた復興まちづくりの推進
【取組】　区画整理事業化や立地適正化計画の策定、景観形成支援などの実施
【取組】　道の駅あなみずも含めた穴水駅の再整備支援
小施策2 歩行者が安全に歩ける交通環境の整備
【取組】通学路等の早期復旧、安全対策の推進
【取組】高齢者等の交通安全の確保
小施策3 若手等が積極的に関わるビジョン策定と具体化に向けた支援
【取組】　和倉温泉、輪島朝市をはじめとするまちづくりへの支援
中施策5 地域コミュニティの再建
小施策１　地域内外の交流を促進する活動の支援
【取組】地域住民がつながりあう活動機会の創出
【取組】地域コミュニティ施設の再建支援
中施策6 二地域居住の促進
小施策１　能登の特性を踏まえた二地域居住の促進
【取組】二地域居住モデルの検討

No.5でも報告したように、「新・能登ふるさと住宅」を新たに提案し、経済的支援も行うようにしてほしい。また、国の街並み環境整備事業の地区単位での積極的適用の検討も必要である。

半壊等の場合は、修復による既存建築物の再利用をまず検討するように奨励してほしい。そのためには、建築士の検討段階での助言が必要である。すでに、石川県建築士会が実施しており、また、輪島市黒島重伝建地区で有志の建築士がそうした活動を行っているが、今後も、被災地に広範で持続的な支援を行っていってほしい。そためには、自治体等によるサポートが必要である。

また、前節で述べたように、農山村的な集落の場合は、既存コミュニティの維持も大切な視点である。国の防災集団移転促進事業の適用は有効な方法であるが、本事業は自力再建可能な世帯を対象とするものであるため、他の災害公営住宅や高齢者福祉施設の整備などと合わせて検討していく必要がある。これらの検討は住民主体で進めていくことになるが、検討段階から伴走的に支援する専門的な支援者がぜひ必要である。このことは、防災集団移転促進事業が多用された、東日本大震災の復興経験からも言われている。そのため、そうした支援者を長期にわたり派遣する仕組みも必要である。

写真６　糸魚川の加賀街道の雁木再生

写真７　糸魚川の災害公営住宅

◆おわりに

本報告では、最も重要な住まいの復興について現状と課題などを考察した。今回の震災復興の建設型応急住宅において木造型の割合が熊本地震のときより増えており、大いに評価できるが、２年間の応急仮設住宅としての利用後に市町の公的住宅としての利用が前提とされていることを考えると、その内容や建築デザインにより一層の工夫が必要である。

また、石川県創造的復興プランには住まいの復興についての内容は十分では無いと思われる。今後、コミュニティの維持や生活の再建に向けて、市町と連携した、継続的な検討が必要である。

住まいの復興事例の一つとして、糸魚川大火(2016年)のものがある。国、県の支援を受けながら進められ、小規模な多数の土地区画整理事業の整備、加賀街道（旧北国街道）の雁木の再生と延焼遮断帯の形成(写真６)、災害公営住宅の建設(写真７)、にぎわい交流施設（キターレ）の整備などにより、2020年頃に復興関連事業がおおむね終了している。糸魚川の復興については、No.2および文7)において輪島市河井町地区の復興の参考事例として紹介しているので参照いただきたい。筆者には、創造的復興の実現例の一つと感じられた。

注

1)石川県資料より作成
2)石川県資料より引用
3)長岡市のウェブサイトより転載
4)文6)より作成

参考文献

1)内閣府政策統括官(防災担当)、災害対策救助法の概要、(令和5年6月版)
2)渕上貴代他、平成28年熊本地震における木造仮設住宅の転用に関する研究　その２、都市・建築学研究 九州大学大学院人間環境学研究院紀要 第39号、2021年1月
3)石川県、応急仮設住宅（建設型）整備方針、2024年2月7日
4)国土交通省、応急仮設住宅建設必携　中間とりまとめ、2012年5月
5)石川県、「石川県創造的復興プラン」、2024年6月
6)石川県、「石川県創造的復興プラン　別冊『施策編』」、2024年6月
7)川上光彦、能登半島地震　現地からの報告２ 輪島朝市(河井町)地区を考える、建築ジャーナル、No.1354、pp.42-43、2024年5月

「能登半島地震からの復興に向けて」
No.6、2024年7月　【禁・無断転載】

カワカミ都市計画研究室　川上光彦
金沢大学名誉教授
Ｅメール kawakamim@staff.kanazawa-u.ac.jp
https://www.kawakami-lab.com/