



能登半島地震後の住宅復興施策の展開と災害公営住宅:輪島市門前町道下集落の災害公営住宅を事例として

山崎, 寿一
手邊, 徹
金, 斗煥

(Citation)

日本建築学会計画系論文集, 76(660):353-360

(Issue Date)

2011-02

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90001936>



能登半島地震後の住宅復興施策の展開と災害公営住宅

－輪島市門前町道下集落の災害公営住宅を事例として－

MEASURES OF HOUSING RECOVERY AND DISASTER PUBLIC HOUSING
IN THE STRICKEN AREA AFTER NOTO PENINSULA EARTHQUAKE

In case of disaster public housing in Touge village, Monzen town, Wajima city

山崎 寿一*, 手邊 徹**, 金 斗 煥***

Juichi YAMAZAKI, Toru TEBE and Duhan KIM

We reported outline of house recovery policy and marked them in the stricken area of Noto Peninsula earthquake in the March of 2007. And we clarified the actual situation of disaster public housing in case of Touge, village Wajima city where is near to the hypocenter and has sustained great damage. We marked them in the point aimed at building process, and define reasons of moving, community relations, and attributes of tenants, of Shofudai Disaster Public Housing.

Keywords : Disaster Public Housing, Noto Peninsula earthquake, Measures of Housing recovery, Stricken Area, Touge village

災害公営住宅、能登半島地震、住宅復興施策、被災地域、道下集落

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

能登半島地震が発生して、2010年3月25日で3年が経過し、震災復興も一つの区切りを迎えた。震災一月後に建設された仮設住宅も2009年4月に閉鎖され、また2009年2月に第一号が建設された災害公営住宅も2010年3月には予定された49戸、全てが完成した。石川県は、2010年2月末に被災した世帯の住宅再建が概ね完了と発表し、能登半島地震復興基金による「能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業」（以下、能登ふるさと事業）も3月末に終了した。

筆者らは能登半島地震の最大の被災地である輪島市門前町諸岡地区道下（とうげ）集落を対象に震災直後から研究を進め、これまでに震災復興と地域性の関係、震災後2年の住宅復興の実態、震災後の非現住世帯の空地問題について報告した^{注1)}。また震災当初に危機されていた被災者、高齢者の地域外への流出が実際にはほとんどなかったことと高齢者が居住を継続できた要因についても別途報告している^{注2)}。本稿では、これまで取り扱ってこなかった住宅復興施策の展開と災害公営住宅に焦点を合わせて研究を進める。

本稿の目的は、能登半島地震における住宅復興施策の展開及び輪島市全域の災害公営住宅の概要を把握したうえで、道下集落の災害

公営住宅（松風台災害公営住宅および自己所有地提供型災害公営住宅^{注3)}）の実態を明らかにし、その評価を行うことである。ここでは、特に道下集落に建設された松風台災害公営住宅入居者の基本的な属性や震災前の居住地との関係、入居後の近隣および集落での人的交流等の生活実態を中心に報告する。

1-2. 既往研究動向と本研究の位置づけ

筆者らは、過疎地域の持続性に着目した研究を進めている^{注4)}。そこでは、中心集落と周辺集落の一体的で相互補完的な関係の維持が重要であること、周辺集落の住民やその子供が中心集落に転入した場合、実家や出身集落との関係が如何に維持されているのか、中心集落での近隣や町内会・集落とどのような関係を持っているのか、中心集落と周辺集落双方の地域の持続性にとって重要な意味をもつことを指摘している。このような関心から、本稿では、旧門前町諸岡地区（旧村）の中心集落である道下集落に立地した災害公営住宅を対象に、入居者の道下（近隣や集落・町内会）との関係や出身集落・実家との関係にも注目して考察を進めた。

近年多発する自然災害の災害復興に関する研究の蓄積も多い。農山漁村地域の震災復興における公的住宅・住宅復興に関する研究には、筆者らの兵庫県淡路市（旧東浦町飯屋、旧北淡町富島、旧一宮

* 神戸大学大学院工学研究科 教授・博士(工学)

** 神戸大学大学院工学研究科 博士前期課程

*** 神戸大学大学院工学研究科 博士後期課程・工修

Prof., Dept. of Architecture, Graduate School of Engineering, Kobe Univ., Dr. Eng.

Graduate Student, Graduate School of Engineering, Kobe Univ.

Graduate Student, Graduate School of Engineering, Kobe Univ., M. Eng.

表 1 能登半島地震後の住宅復興年表

1年目		
2007年	3月25日 9時41分	能登半島地震発生
	3月末	災害救助法による住まいの確保
	4月28 ～5月3日	応急仮設住宅完成(4ヶ所)
	5月3日	避難所全ヶ所解消
	6月	住宅再建アンケート(輪島市)
	8月20日	「石川県能登半島地震復興基金」設立 ー能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業
	10月3日	能登半島地震復興プラン(第1次計画)
	11月	被災者生活再建支援法改正(12月施行)
2008年	11月15日	災害公営住宅建設候補地公表
	2月	災害公営住宅正式募集
	3月	災害公営住宅決定通知
	3月	輪島市まちづくり復興計画基本アウトライン策定
	3月25日	能登ふるさと住宅(住宅再建モデル住宅)公開
2年目		
2009年	2月	輪島市災害公営住宅第一号完成(松風台災害公営住宅)
	3月10日	災害公営住宅入居開始
	4月末	各仮設住宅閉鎖
	9月30日	能登ふるさと住宅(住宅再建モデル住宅)展示終了
3年目		
2010年	3月末	能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業終了

(※輪島市資料、北國新聞の記事より作成)

表 2 輪島市の住宅被害と災害公営住宅の建設戸数

	旧門前町	旧輪島市	輪島市全体
世帯数(H19. 3. 25)	3390	9958	13348
全壊	293	184	514
大規模半壊	42	17	112
総計	335	201	626
災害公営住宅建設戸数	14	35	49

(※輪島市資料より作成)

月 25 日の地震発生から 3 年間の経過を表 1 にまとめた。

震災直後は公民館等での避難所生活であったが、震災発生から約 1 ヶ月で仮設住宅が建設され、同時に避難所も解消した。

地震発生 2 ヶ月後の 2007 年 6 月に輪島市が実施した「住宅再建アンケート調査」の結果によると、住宅を自力再建すると答えたものが 1036 世帯、災害公営住宅への入居を希望するものが 78 世帯、その他が 118 世帯であり、自力での住宅再建意向が高かった。

2007 年 8 月には「石川県能登半島地震復興基金」（基本資金 500 億円）が設立され、その後被災者生活再建支援法や能登ふるさとなどの公的施策による支援体制が整い、住宅再建が進むことになる。

震災から約 1 年後の 2008 年 3 月に災害公営住宅の建設が決定した。2009 年 2 月には第 1 号災害公営住宅として道下集落に松風台災害公営住宅が完成し、2010 年 3 月までに災害公営住宅は輪島市内 8 ヶ所（4 地区は団地、他は自己所有地提供型の独立住宅が 4 ヶ所）に全てが建設された。

表 2 に住宅の被害と災害公営住宅建設戸数を旧市町別に示した。

この表から旧門前町で大規模半壊以上の比率が高く、被災住宅に対する災害公営住宅の戸数の割合が低いことがわかる。大規模半壊以上の被災住宅に占める災害公営住宅の比率は、都市部を中心とする旧輪島市で 17.4%、農村部の旧門前町で 4.2%であった^{注 14)}。

町郡家) のコミュニティ住宅に関する研究^{注 5)}、浅井・熊谷らの 2000 年鳥取県西部地震の公的住宅支援に関する研究^{注 6)}、さらに福留・黒野、深沢、平井・沢田らの 2004 年中越地震後の住宅復興施策・復興公営住宅に関する研究^{注 7)}、河野・加藤・岡田・後藤らの 2005 年福岡県西方沖地震後の玄界島の復興に関する研究^{注 8)} 等がある。いずれもコミュニティと住宅・震災復興との関係を重視した精緻な研究である。

また、能登半島地震の住宅復興施策に関する研究には、輪島市都市整備課の取り組み状況をまとめた宇羅（輪島市都市整備課・復興計画担当）らの論文^{注 9)} や三谷（石川県建築住宅課、震災直後は輪島市都市整備課に出向し復興計画担当）の「自己所有地提供型公営住宅」の報告^{注 10)}、住宅再建における能登ふるさと事業の活用実態と成果に関する金沢大学の川上、小柳らの貴重な研究がある^{注 11)}。しかしながら能登半島地震の住宅復興に関する居住者の生活実態に目を向けた研究蓄積は十分とは言えない。

本稿は、能登半島地震の最大の被災集落・道下の震災復興モノグラフ研究の一つである。ここでは道下集落の災害公営住宅の実態を分析・考察するが、能登半島地震被災地の他地区の災害公営住宅と比較^{注 12)}、さらに他の震災の住宅復興施策との比較については論じていない。この点は、今後の研究課題としたい。

1－3. 研究の方法

筆者らは、震災直後の 2007 年 5 月以降、現在に至るまで復興の節目となる時期に定期的に現地調査を継続している。本稿では、これまでの調査で得られたデータと、震災後 3 年の節目である 2010 年 4 月に行った現地調査の結果を中心に研究を進めた^{注 13)}。

具体的な手順は、以下の通りである。

まず住宅復興施策の展開と特徴を把握するために、『輪島市まちづくり復興計画』をはじめとする復興計画関連資料・関連会議の議事録を収集するとともに、石川県建築住宅課および輪島市都市整備課の担当者に対して復興計画の特徴や工夫、仮設住宅や災害公営住宅の建設手法や特徴などについてヒアリング調査を行った。

次に輪島市が被災者を対象に行った住宅再建アンケート調査や住宅再建の支援施策に対する申請状況等の行政資料および筆者らの現地調査によるデータを集約して、住宅復興プロセスや災害公営住宅建設に至る経緯を分析した。

また、輪島市に建設された全ての災害公営住宅の現地踏査を行い、各住宅の立地や配置、隣接町内会との関係を整理した。

道下集落に建設された災害公営住宅（自己所有地提供型災害公営住宅入居者を含む）については、詳細な実態調査を行った。ここでは 2009 年 2 月に完成した松風台災害公営住宅の全入居者を対象に 2010 年 1 月及び 4 月にインタビュー調査を行った。主な調査項目は、入居者の家族・年齢等の基本属性、入居経緯・理由、震災前の居住地、道下集落や出身集落・実家との交流実態である。同時に道下集落や隣接する公営住宅（松風台公営住宅、2002 年建設、12 戸）と災害公営住宅との関係（人的交流や自治会組織）についても入居者や道下集落の区長からインタビュー調査した。

2. 住宅復興施策の展開

2－1. 住宅復興プロセスの概要

能登半島地震後の住宅復興施策と主な出来事について、2007 年 3

2-2. 応急仮設住宅の建設

都市整備課担当者によると、市の財政状況から仮設住宅用地には市有地があてられたということだった。その際、仮設住宅の入居者の震災前の居住地にできるだけ近いことが配慮された（実際には従前居住地から半径 570mが基準とされ、遠くても 2.4km以内が目安とされた）。仮設住宅を従前居住地に近接させた理由は、被災者が被災した自宅に帰宅しやすく田畑の管理が容易であること、さらに民生委員・区長・区役員の支援を期待したことによる。

その結果、輪島市の応急仮設住宅は、旧門前町道下に 150 戸、旧門前町役場周辺の館地区に 30 戸、旧輪島市の山岸地区に 50 戸、宅田地区に 20 戸の計 250 戸が建設された。道下の仮設住宅地は集落に隣接する市の諸岡健康増進広場の一面に建設された。隣接して心のケアセンターも民間からの寄付で整備された。各仮設住宅では区長が選出され、自治会組織もつくられた。

2-3. 仮設住宅入居者の転出先

仮設住宅の入居期限は 2 年であり、その期限までに恒久住宅を確保することが課題とされた。輪島市では、仮設住宅から恒久住宅への転出が順調に進み 2009 年 4 月には全ての仮設住宅が閉鎖された。

都市整備課の資料に基づいて仮設住宅入居者の転出先を表 3 に整理した。自分の住宅を再建もしくは補修したものが 169 世帯、約 7 割で、災害公営住宅に入居したものが 49 世帯、約 2 割であった。福祉施設に移ったものが 1 世帯、子ども・親戚宅に同居したものが 4 世帯いた。その他の 25 世帯のうち 21 世帯は陸上交通が遮断された深見集落からの避難者で、2007 年 11 月の道路の開通にともなって自宅に帰還した（自宅の被害は軽微）。

実際に災害公営住宅に入居したものは 49 世帯で、住宅再建アンケート時の入居希望者数から減少している。その理由としては、被災者生活再建支援法改正と能登ふる事業による自力再建の支援措置の充実が挙げられる。法改正後 26 世帯が災害公営住宅を辞退し、自力再建に方向転換した。

2-4. 被災者生活再建支援法および能登ふる事業

被災者生活再建支援法^{注 15)}が、制定されてから約 10 年を経て、2007 年 11 月に抜本的に改正された。改正後の制度の特徴は、①これまで認められていなかった住宅本体への費用（建設・購入、補修費）が許可されたこと、②支給対象の世帯主の年齢や年収による支給要件が撤廃されたこと、③全壊世帯の住宅補修、大規模半壊世帯の住宅建設・購入の場合も支援されることになったことである。さらに法改正以前の能登半島地震の被災に対して、遡及措置がとられた点も重要である。

収入・年齢要件の撤廃により、対象世帯が拡大し、住宅の被害程度に応じた基礎支援金と住宅の再建方法に応じた加算支援金が合計 300 万円まで支給されることとなった（表 4）。

能登半島地震に改正後初めて適用され、全壊世帯 517、大規模半壊世帯 60 の計 577 世帯が支援制度対象となった。

被災者生活再建支援法による国の支援金は最高で 300 万円であり、能登ふる事業でも最高 200 万円が補助された。その他県や市の独自施策などを合わせると合計の最大は 770 万円であり、被災住宅の自力再建において大きな支援となった。その他農協等の保険への加入も大きな力となった。

表 3 仮設住宅入居者の転出先

	戸数
住宅を再建(建設・購入)	121
住宅を補修	48
民間賃貸住宅に入居	2
親族と同居	4
福祉施設に入居	1
災害公営住宅に入居	49
その他(深見集落への帰還等)	25
合計	250

(※輪島市の仮設住宅入居者の動向調査資料を基に作成)

表 4 改正後の被災者生活再建支援法による支援の内訳（最高額）

住宅の被害程度に応じて支給する支援金(基礎支援金)				
住宅の被害程度	全壊	解体	長期避難	大規模半壊
支給額	100万円	100万円	100万円	50万円
住宅の再建方法に応じて支給する支援金(加算支援金)				
住宅の再建方法	建設・購入	補修	賃借	
支給額	200万円	100万円	50万円	

能登ふる事業では耐震・耐雪、バリアフリー、景観配慮、県産材活用、建ておこしの 5 つの支援メニューにおいて一定要件を満たした場合に最大で 200 万円（全壊世帯）または 120 万円（大規模半壊）の補助を受けることができる。各地区で主に町内会を母体として「住まい・まちづくり協議会」が組織され、その運用に積極的に関与している点に特徴がある(条件を満たしているか否かの認定は協議会が行う)。後述するが、景観配慮については、この事業が発表される以前に建設された住宅に対する対応措置が講じられている。

また石川県では能登ふる事業の基準に合致した「能登ふるさと住宅」を提起し、モデル住宅の建設が 3ヶ所（輪島市河井町、輪島市門前町道下、穴水町）で行われ、市民に公開された。

尚、能登ふるさと住宅補助金の交付申請件数は 427 件、住宅再建の相談者数は 1442 人、能登ふるさとモデル住宅見学者数は 5743 人であった（2010 年 2 月 28 日時点、石川県建築住宅課資料）。

2-5. 災害公営住宅の建設

(1) 災害公営住宅の位置づけ

復興計画方針として輪島市の特徴と課題を踏まえ、「輪島市住まい・まちづくり復興計画」が策定された。①できるだけ現在地で自力再建すること、②自力再建できない住民には、従前居住地に近いところで、戸建や小規模戸数の公的賃貸住宅を供給すること、③賑わいや景観に配慮した街並みの復興や、空地・空家の活用実施という①～③が復興の基本方針となっている。特に②では従前居住地と災害公営住宅との関係が明記されており、その点は注目に値する。

都市整備課の担当者によると、住宅を自力再建した場合と、建設された災害公営住宅に入居する場合の 10 年間の費用負担のシミュレーションでは、公営住宅の方が若干高くなるということだった。自力再建の場合は当初に一定の資金が必要であるのに対して公営住宅は毎月の家賃で済むことがメリットであった。また借地・借家層、従前地での居住継続が困難な世帯（生活の便の悪い居住地、認知症等の理由で介護を必要とするもの等）のなかには、災害公営住宅へ入居を希望する場合もあった。

(2) 災害公営住宅の建設手法

災害公営住宅の建設は、地震発生から2年で入居させるという目標を掲げ、1年目を準備期間とし、できるだけ早い時期に入居者が決定できるように進められた。被災者生活再建支援法改正と災害公営住宅建設の計画が同じ時期であったため、改正後に再度災害公営住宅への入居意思確認が行われるとともに災害公営住宅の必要建設戸数が検討され、需供バランスが整えられた。

これまでの災害公営住宅の場合、入居者未定で建設されることが一般的であったが、能登半島地震では49戸の入居者が決定してから建設された点は特筆すべきである。そのため各戸で軽微なプランの変更ができ、仏壇スペースの確保やフローリングにするかどうか、さらには手すりの位置調整など、入居者の要望を聞きながら建設された。こうした調整は各仮設住宅で2008年3月の説明会で行われた。また供給される住宅の規模は、住宅再建アンケートの結果を受けて①単身世帯40～55㎡、②2～3人世帯50～65㎡、③4人以上世帯60～75㎡が目安とされた。

(3) 災害公営住宅の立地とその特徴

都市整備課によると災害公営住宅の立地についての基本は、住み慣れた所の近くでの建設であった。入居者の仮設住宅時の居住地との関係も考慮され、5ヶ所の建設候補地から4ヶ所（旧門前町1ヶ所・10戸、旧輪島市3ヶ所・35戸）に45戸が建設された（自己所有地提供型の独立住宅4ヶ所を除く）。仮設時のコミュニティを考慮し、まとまった転居を目指すという市の方針から、横地住宅（全11世帯）には山岸仮設住宅から10世帯、また松風台災害公営住宅（全10世帯）へは道下仮設住宅から8世帯が入居した。

それぞれの災害公営住宅の立地および松風台災害公営住宅居住者の従前居住地を図1に示した。また写真1、表5に4ヶ所（4団地）の災害公営住宅の外観、戸数、入居者の仮設住宅時代の場所、地域の町内会との関係を整理した。

用地取得については、国・県からの財政支援がないため市有地に

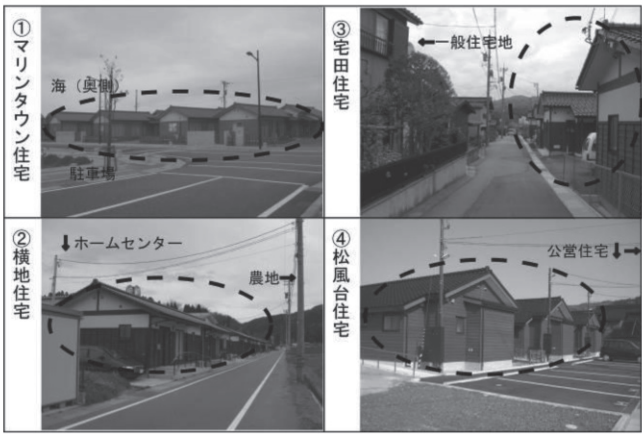


写真1 4ヶ所の災害公営住宅の外観

表5 4ヶ所の災害公営住宅と従前居住地・隣接町内会との関係

名称	戸数	入居者の従前居住地 (仮設住宅名)	隣接する既存住宅地の 町内会への所属
マリントウン住宅 (旧輪島市)	12戸	宅田から2、山岸から9 仮設住宅以外から1	埋立地であり、既存住宅 地と離れている
横地住宅 (旧輪島市)	11戸	山岸から10 仮設住宅以外から1	既存住宅地と近接する が属さない
宅田住宅 (旧輪島市)	12戸	宅田から3、山岸から8 仮設住宅以外から1	農地に向かいあっており、 既存住宅地と近接し ない
松風台住宅 (旧門前町)	10戸	道下から8、館から2	隣接する公営住宅の町 内会に属す

建設された。宅田住宅は国からの払い下げの遊休地だった土地、横地住宅は市の分譲地（すでに民間の住宅が3件建っていた）、マリントウン住宅は緑地の予定であった市有地である。松風台災害公営住宅の場合は既存の公営住宅に隣接する市有地であった。

既存の町内会との関係をみると、松風台災害公営住宅のみが隣接する公営住宅の町内会に属したが、他は独立した町内会（管理組合）で組織している。宅田住宅は、既成住宅地に近接しているがその町内会には属していない。横地住宅には災害公営住宅住民だけの集会所を望んでいるという話があり、宅田住宅の周辺住民からは災害公営住宅にはどんな人がいるかわからないという声も聞かれた（都市整備課担当者より）。

3. 道下集落の住宅復興と松風台災害公営住宅の実態

3-1. 道下集落の住宅復興と施策の申請・利用状況

道下集落は震源に近く、全世帯数に占める大規模半壊以上の被災住宅の割合は34%（その他、鹿磯集落は30.2%、黒島集落は14%、鳳至上町は22%、輪島市全体は4%）、震災2年時点で約9割の住宅復興（再建83%、修繕100%）を果たした集落である。

表6に道下における能登ふる事業と生活再建支援制度の利用状況をまとめた。輪島市全体に比べて、道下集落は各施策の利用率が9割と高く、自力再建の意向が高い。また、道下集落では能登ふる事業の実施より前に住宅復興がなされた場合もあった。その場合、被災者生活再建支援制度のみを利用して復興した世帯もあった（2008年8月時点では能登ふる事業利用者は62、被災者生活再建支援制度利用者は92であった）。

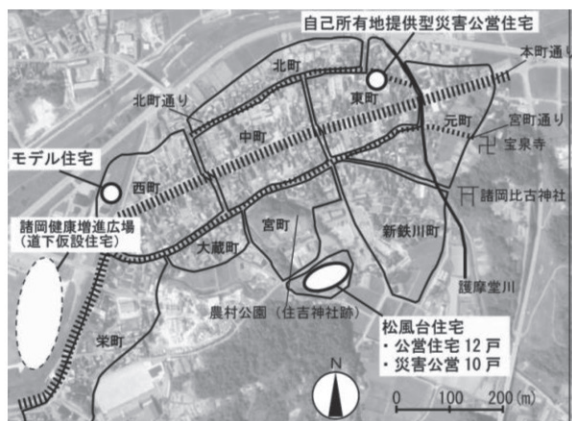


図1 災害公営住宅の立地および
松風台災害公営住宅転入世帯の震災前居住地

(※単位は戸)		道下	輪島市全体
能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業	建設	55	203
	補修	37	160
	合計	92	363
上記事業制度利用率		90%	63%
被災者生活再建支援制度	建設	51	210
	補修	39	194
	賃貸住宅	2	23
	合計	92	427
上記制度利用率		90%	74%
制度対象者 (＝大規模半壊以上世帯)	全壊	114	517
	大規模半壊	12	60
	総計	126	577
	世帯数 (H19.3.25)	297	13348

能登ふる事業の実施以前に再建された住宅に対しては、まちづくり協議会からの要望もあり、家の前にプランターを置いて景観に配慮すれば事業の援助を受けられることとされた（能登ふる事業の支援メニュー「景観配慮」：40万円）。2010年8月に行った現地追加調査では13戸の住宅でプランターの設置がみられ、その内11戸は花卉を植えていた（写真2）。

道下の住宅再建モデル住宅は西町分譲住宅地に立地し、現在は払い下げられ、入居済みである(写真3)。



A black and white photograph of a traditional Japanese two-story house. The house features a dark, tiled roof with a prominent ridge. The upper story has a large window with horizontal blinds. The lower story has a small front porch with a metal gate and a wooden bench. The house is surrounded by a low wall and is situated in a residential area with other buildings visible in the background.

凡例

- ・A～J: 松風台災害公営住宅
- 1～12: 松風台公営住宅

道路 ゴミ置き場

0 15 30 (m)

入居者に対してヒアリングを行い属性、転居理由を把握した。それによると、県内出身者で 30 代・子持ち世帯で、従前は松風台公営住宅の居住者であった。松風台には職場に近いから来たという。住宅再建モデル住宅には「マイホームが欲しかったこと、土地が安かったこと」が要因となって入居したということだった。

表7 松風台災害公営住宅居住者の基本属性と入居理由、実家・出身集落・道下集落との関係（土地の管理と人的交流）

（※2010年4月調査インタビュー調査、2010年8月補足調査より作成）

対象	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	
基本属性	仮設住宅 (入居直前)	道下	道下	道下	道下	道下	道下	道下	館	館	
	震災前の居住地	道下	道下	道下	勝田	飯川谷	千代	鵜地	原	日野尾	日野尾
	年齢(年代)	80	60	60	60	70	50	70	80	80	60
	家族構成 (性別)	一人(女)	一人(女)	一人(男)	一人(女)	夫婦	一人(女)	一人(女)	二人(母・息子)	一人(女)	夫婦
	被災状況	全壊・更地	全壊(借家)・更地	全壊・更地	全壊・更地	全壊・更地	全壊・更地	全壊・更地	全壊ではない	全壊・更地	全壊・更地
震災前の居住地との関係	入居理由	①家賃の価格 ②医院が近い ③夫が震災後も道下にいたくて、ここに来た(でも夫は亡くなった) ④道下に友人がいる	①家賃の価格 ②医院・スーパーが近い ③道下に友人がいる	①職場が近い ②家賃の価格 ③医院・スーパーが近い ④兄の家族が道下にいる ⑤震災前の土地が借地であった	①家賃の価格 ②道下に友人がいる	①家賃の価格 ②震災前居住地は、バスが通わない限界集落	①家賃の価格 ②震災前に離婚し、一人暮らしだった	①家賃の価格 ②医院が近い	大和医院からの助言により入居	①家賃の価格 ②医院・スーパーが近い	①家賃の価格 ②黒島に生まれて、小学校中学校を通ったため、道下にも友人いる
	土地管理	親戚がする	自分でする	借地だったので、今は土地所有していない	自分でする	自分でする	自分でする(菜園と畑として利用)	親戚がする		借地だったので、今は土地所有していない	自分でする(たまに草刈)
	農地			所有していない	震災前に売った	あるが管理していない	所有していない				
	仏壇の所在地		ない(地震でこわれた)		災害公営住宅(たんすの上)	ない(地震でこわれた)			原	災害公営住宅(折りたたみ式の紙A4一枚程度のものを物置の上に置いている)	ない(地震でこわれた・仮設住宅時にこわれた状態であったが法事して川に流した)
	墓の所在地	道下	道下	道下	勝田	飯川谷	ない	鵜地		日野尾	黒島
災害公営住宅入居後の人的交流	交流	あり(道下の出身なので。以下の「道下との関係」参照)	あり(道下の出身なので。以下の「道下との関係」参照)	あり(道下の出身なので。以下の「道下との関係」参照)	①たまに行く(散歩・お墓参り・友人に会う・お葬式の手伝いも) ②親戚はいない	ない	ない(親戚はいる)	震災後一年は半年に一回帰っていたが、現在は交流ない(親戚はいる)	毎日バスで通う(猫にえさを与える)	①一回友人が訪れてきた ②今はほとんど帰らない(友達も亡くなった) ③お盆にはお墓参りに行く(こどもと)	①たまに友人に会いに行くが、ほとんど亡くなった ②仮設住宅にいた時には祭りに参加した(年5回)が、今は行かない
	こどもとの交流		盆・正月にここでもともに過ごした(こどもは県内にいる)		子ども来てもぎこね 日帰り(布団置く場所ない・狭いため)					盆・正月にここでもともに過ごした(こどもは県外に泊まりはしない)	盆・正月にここでもともに過ごした(こどもは県内にいる)
	道下との関係	病院に通っていた	①祭りに参加 ②パーマ屋さんに行く ③道下(旧諸岡村)出身であり、旧諸岡村の婦人会に属している(Dさんと知り合い)	①友人がいる ②長男の土地がある ③祭りに参加(神輿の親方の役割) ④兄夫婦がいたが、仮設時に兄は亡くなって義姉が道下に住んでいる(自分は次男)	勝田(旧諸岡村)出身であり、旧諸岡村の婦人会に属している(Bさんと知り合い)			昨年の夏祭りに参加(母親が道下出身で昔から知っていた)	医院に通う	①医院・スーパーに行く ②祭りに行かないがグリーンデーには参加	①母親が道下出身で夏祭りにも行った ②クリーンデーに参加 ③犬と散歩 ④近所にこども世帯いてにぎやかでいい
	民生委員との交流	月に2回(安否確認・配食)	年に8〜10回(安否確認)	ない	ない	ない	ない	月に2回(安否確認・配食)	年に8〜10回(安否確認)	月に2回(安否確認・配食)	年に8〜10回(安否確認)
	松風台災害公営住宅居住者・松風台公営住宅居住者との交流		Dさん(同じ婦人会のメンバー)と交流(料理をしてあげる)	Jさんと知り合い(仕事上つきあいあった)	①Bさん(同じ婦人会のメンバー)と交流(車で買出しに連れて行ってあげる) ②前からいた公営住宅の人でもない人 ③昨年総会出た(今年は仕事で出れなかった)	Jさんと知り合い(仕事上つきあいあった)				①Jさん(仮設住宅の区長)と頻繁に交流(同じ集落出身・安否確認) ②総会に参加しない。ここにも友達いない	①Iさんと安否確認の行き来をしている(頻繁に交流) ②CさんとEさんと知り合い(仕事上つきあいあった) ③コミュニティ形成を求めている
備考	その他情報	※当人からインタビューが不可能だったため、隣人・親族からヒアリングした	①住み続ける予定 ②仕事している ③暮らしやすい	①仕事は七尾市ここ来なかったら和倉でアパート借りるつもりだった(でも家賃高い) ②戸の開け閉めきつい時がある		※当人からインタビューが不可能だったため、隣人・親族からヒアリングした	※当人からインタビューが不可能だったため、隣人・親族からヒアリングした	※当人からインタビューが不可能だったため、隣人・親族からヒアリングした	①住み続ける予定 ②仕事していない ③暮らしやすい	①住み続ける予定 ②仕事していない ③まあまあ暮らしやすい	

3-4. 道下の災害公営住宅の特徴

(1) 松風台災害公営住宅の概要

松風台住宅の配置を図3に示した。公営住宅12戸に隣接して災害公営住宅10戸が建っている(写真4)。2階建ての公営住宅に対して、災害公営住宅は平屋である。いずれも下見板張りで瓦葺きという、地域の伝統的なデザインへの配慮がなされている。

(2) 入居者の基本属性と入居経緯・理由

家族形態をみると、1人暮らしが7世帯、夫婦が2世帯、親・子の同居が1世帯である。また世帯主の年齢は50歳代が1世帯、60歳代が4世帯、70歳代が2世帯、80歳代が3世帯で、高齢世帯の入居が目立つ。

入居理由については、①自分で家を再建するより経済的に有利、をあげるものが9世帯で最も多く、②道下集落に家族・親戚または友人がいることが5世帯、③道下集落に医院、スーパーがあることが5世帯であった。②の内訳を見ると、道下集落の出身者が3世帯、道下外の出身の世帯が2世帯であった。後者のE世帯は、道下集落が属する旧諸岡村の集落で生まれており、成人になって震災前の集落(日野尾)に転居したということだった。日野尾には、親しい友人が亡くなり知り合いも少ない。それに対して道下集落には小学校の同級生もいるため、松風台災害公営住宅を選択したということだった。また、出身集落が奥地にあり生活環境が不便であることを移転の理由とするものが1世帯あった。バスも通わず生活環境が不便な集落に居住しており、自身が高齢であることも考えて、生活の利便性から松風台災害公営住宅を選択したという。さらに、震災前の土地が借地であったことが公営住宅を選択する要因となったものも2世帯いた。

(3) 震災前の居住地との関係

被害状況をみると9世帯が全壊で震災後は建物を撤去して空地にしている。1世帯のみ住宅を撤去せず残している事例がみられた。空地の管理状況は、本人が管理している場合が5世帯、近隣の親戚が管理している場合が2世帯であった。親戚が管理している場合は、車の運転ができず従前の居住地に行くことの困難な高齢者であり、本人が管理している場合は、車の運転ができる場合である。6世帯は草刈り程度の管理であり、1世帯は駐車場として活用、1世帯は畑として利用していた。土地を放置したままというものはほとんどいなかった点には注目する必要がある。

(4) 災害公営住宅入居後の人的交流

次に、松風台災害公営住宅での人間関係、日常交流の実態をみると、B世帯とD世帯、I世帯とJ世帯、C世帯とE世帯とJ世帯は交流していた。I世帯とJ世帯は、出身集落が同じであり、安否確認をしたりする。B世帯は道下集落(旧諸岡村)の出身、D世帯は旧諸岡村の他集落出身であり、従来から旧諸岡村の婦人会のメンバーとして顔見知りで、知り合いである。B世帯は車がなく、移動が難しいため、D世帯の車に乗って、買出しなどを行っている。その代わりに、B世帯はD世帯におかずなどを提供する場合もあるという。またC世帯とE世帯とJ世帯は仕事関係で知り合いであった。

道下集落の松風台公営住宅は、震災前に一つの「松風台住宅」という町内会を形成していた。震災後、松風台災害公営住宅の住民もこの松風台公営住宅の町内会に参加することになった。

松風台災害公営住宅入居者は、2009年の「松風台住宅」の総会に

参加し、道下の住民総出で行うクリーンデーという行事にも参加している。道下の夏祭りには、松風台公営住宅の住民が松風台災害公営住宅の住民に呼びかけ、実際に参加をしている世帯もあった。

各住戸には庭があり、洗濯物を干したり、庭いじりや自家菜園を作ったりしている。庭越しに挨拶を交わし、顔を毎日あわすという世帯もいた。また松風台公営住宅に隣接して松風台災害公営住宅が立地することで、個人ベースの交流も自然と生まれ、自治会が同じということで地域行事にもスムーズに参加できている場合もあった。

3-5. 道下の自己所有地提供型災害公営住宅の場合(写真5)

道下集落には自己所有地提供型災害公営住宅が1戸建設された。他地区の3戸が高齢世帯の小規模な木造平屋住宅であるのに対して、2世帯が居住する二階建て木造住宅である。この住宅は、入居者の経済的負担の面、従前からの近隣関係の継続、入居者の住宅プランへの要望の反映といった点で評価できる。

道下集落の東町に立地する自己所有地提供型災害公営住宅入居者からヒアリングを行った。従前の住宅は半壊(写真6)し、その後道下仮設住宅で過ごし、この住宅に入居したという。

1階は親世帯、2階は子ども世帯用ということだった。入居理由として「家賃の価格」以外に「知り合いもここにいるし、道下の中でも住み続けた東町がよかった」という理由もあげた。また、将来は家を買収するつもりであるということだった。

自己所有地提供型災害公営住宅は一軒一軒要望を聞きながら建設された。この家の場合、仏壇のおける場所の確保、入り口の変更、勝手口の設置の他、隣がスーパーで建物が隣接していたため光が入りづらかったことから採光の工夫をしたということであった。

この住宅の再建は、別の視点からも評価できる。住宅が再建されず集落内に空地となった場合、空地の新たな管理問題も生じる。道下集落では、集落内の住宅が取り壊されて空地が増大することによって様々な弊害がでている。この地域は日本海側からの冬の季節風が強く、空地の増加は居住地内を強風が吹き抜けることにもなる。住宅が建設されることによって、集落内の空地の増加を抑える。また町の構成員が残り、近隣コミュニティが維持される。自己所有地での住宅再建は、空地の発生を防ぎ、近隣関係や居住継続を可能にする点においても高く評価できる。



写真5 道下の自己所有地提供型災害公営住宅



写真6 従前の住宅(震災直後の状況・写真5の敷地)

4. まとめ

4-1. 本稿のまとめ

本稿では能登半島地震の住宅復興施策の展開を把握し、道下集落の災害公営住宅の実態を明らかにした。以下住宅復興施策及び災害公営住宅の評価しうる点、注目すべき点を整理してまとめとしたい。

- (1) 能登半島地震被災地の住宅復興は、ほぼ3年で目処がついたといえ、迅速な復興であったといえる。
- (2) 住宅復興の中心は自力再建であった。それには改正された被災者生活再建支援制度や能登半島地震復興基金による能登ふる事業による住宅復興支援が寄与したと考えられる。
- (3) 震災2月後の輪島市の調査時には78世帯あった災害公営住宅への入居希望は結局、49戸に減少した。その要因は、上記(2)の支援策の存在が大きいと考えられる。
- (4) 大規模半壊以上の被災住宅に占める災害公営住宅の比率は、都市部の旧輪島市で17.4%、農村部の旧門前町で4.2%と低かった。
- (5) 能登半島地震の住宅復興では、被災者の住宅再建希望の把握が迅速・的確に行われた。特に震災後1年で災害公営住宅入居者が特定できたことから、入居者の住宅に対する希望が一部取り入れられ、きめ細かな対応ができた。災害公営住宅は10戸程度の小規模な団地で、木造戸建て住宅を基本に供給されたこと、被災者の従前居住地との関係にも配慮されたこと等の特色がある。
- (6) 能登ふる事業の運用では、地元の区・町内会をベースに設立された「復興住まい・まちづくり協議会」が主導的な役割を果たした。
- (7) 道下集落では、震災前から存在していた市有地が、仮設住宅用地、災害公営住宅用地、復興モデル住宅用地として有効に活用された。
- (8) 道下集落の災害公営住宅入居者の特徴は、単身高齢者、高齢夫婦が多く、全員が旧門前町の居住者であったこと、従前居住地や仮設住宅入居時の人間関係が維持され、従前居住地の土地を管理している場合が多いことが挙げられる。中心集落である道下集落に震災後新たに建設された災害公営住宅が被災者の生活再建（恒常的住宅の確保、日常生活の維持）に寄与したことはいうまでもないが、周辺集落に残した土地の管理（環境）やコミュニティとの関係も維持されていた点は注目すべきである。
- (9) 自己所有地提供型災害公営住宅は、能登半島地震の災害公営住宅ではじめて登場した施策である。これは市に売却した土地に戸建ての公営住宅が建つというユニークな試みで、数年後に買い取ることも想定して考案されたものであり、注目すべき事例といえる。

4-2. 今後の研究課題

今回の研究成果を踏まえて、今後は道下に立地する公営住宅や震災後転入してきた住民の存在が地域コミュニティの維持に果たす役割、中心集落の担うべき役割を明らかにすることを研究課題として、過疎化の進展する農漁村地域の持続性の研究を継続していきたい。またこれまでに蓄積されてきた震災復興・住宅復興の実態や復興を推進した施策の比較研究も今後取り組むべき重要な課題である^{注16)}。

注

注1) 参考文献1) 2) 3) 参照

注2) 参考文献4) 参照

注3) 参考文献5) 参照

注4) 参考文献6) 参照

注5) 山下香織，山崎寿一：淡路農漁村における震災復興コミュニティ住宅に関する比較研究—淡路市仮屋地区、富島地区、郡家地区を対象とし

- て一，住宅系研究報告論文集4，日本建築学会，pp.159～166，2009.12
- 注6) 浅井秀子ほか：中山間地域の地震災害における仮設住宅居住者の住民意識に関する研究—2004年新潟県中越地震と2007年能登半島地震の事例一，建築学会大会梗概集，pp.559～560，2008 等参照
- 注7) 福留邦洋，五十嵐由利子，黒野弘靖：新潟県中越地震から5年—復興から復興へ—，自然災害科学，28—3，2009 他参照
- 注8) 河野泰治・加藤仁美・岡田知子・後藤隆太郎：福岡県西方沖地震による玄界島の被害と復興計画、日本建築学会農山漁村集落における自然災害復旧支援計画特別研究委員会：農山漁村集落における自然災害復旧支援に関する研究，特別研究37，pp.27～37，2007.3、参照
- 注9) 参考文献7) 参照
- 注10) 参考文献5) 参照
- 注11) 参考文献8) 参照
- 注12) 輪島市の災害公営住宅の団地はいずれも10戸程度の小規模である点は類似している。しかし地区によってそれぞれ特色がある。マリンタウン住宅は臨海部に立地し、宅田住宅、横田住宅は既成市街地に立地している。松風台住宅は農村部の中心集落道下に立地している。
- 注13) 2010年8月、2010年10月に復興後の住宅前のブランターの設置状況、道下の災害公営住宅居住者の生活実態の補足調査も行っている。
- 注14) 住宅所有状況や復興手法等の地域の実情の相違によって、震災後の災害公営住宅の役割や震災復興における比重は異なる。ここでは目安として同規模の被災住宅数をもつ自治体の例を示しておく。阪神淡路大震災の震源地である北淡町（現、淡路市）では半壊以上の被災住宅が1222で災害公営住宅が167であった（被災住宅数（半壊以上）に占める災害公営住宅の割合は13.7%）。中越地震の川口町（現長岡市）では被災住宅数1087で災害公営住宅は85となっている（被災住宅数（半壊以上）に占める災害公営住宅の割合は7.81%）。それに対して輪島市では半壊以上の被災住宅数が1599、災害公営住宅数が49戸であり、被災住宅数（半壊以上）に占める災害公営住宅の割合が3.1%と低い。尚、阪神淡路大震災時のコミュニティ住宅や公社・公団住宅、既存公営住宅への入居数ははいっていない。災害公営住宅だけの比較は、与条件をそろえる必要があり、その点慎重さが求められることを指摘しておきたい。
- 注15) 阪神・淡路大震災を契機とし、平成10年5月に成立した。
- 注16) 震災後の住宅復興施策の比較研究として、阪神淡路大震災や中越地震の復興基金による施策を比較研究した青田良介，室崎益輝，北後明彦の「減災に向けた民間セクターの役割と公民連携のあり方について」（災害復興研究（1），pp.9～23，2009）、浅井秀子・熊谷昌彦らの「中山間地域の地震災害における住宅災害への公的支援と定住傾向—鳥取県西部地震と新潟県中越地震—」（日本建築学会：農山漁村集落における自然災害復旧支援に関する研究，特別研究37，pp.179～184，2007.3所収）を挙げておく。

参考文献

- 1) 山崎寿一：能登半島地震被災集落・道下の地域性と震災復興，日本建築学会計画系論文集第74巻，第649号，pp.2617～2626，2009.12
- 2) 山崎寿一，中川和樹：能登半島地震被災集落・道下の住宅復興の実態（震災後2年の復興過程）—道下集落の伝統的空間構成と復興住宅の屋敷地利用パターンの特徴に着目して—，日本建築学会計画系論文集第75巻，第651号，pp.1151～1158，2010.5
- 3) 山崎寿一：能登半島地震被災集落・道下における通世代定住と非現住世帯の空地問題—『昭和絵図』以降の居住動向と集落変容に着目して—，日本建築学会計画系論文集第75巻，第649号，pp.2599～2605，2010.11
- 4) 中川和樹，山崎寿一：農村地域の高齢者支援ネットワークと居住継続に関する考察—輪島市門前町道下の場合—日本建築学会計画系論文集第75巻，第652号，pp.1449～1454，2010.6
- 5) 三谷浩二郎：住まい・まちづくりの復興に向けて—輪島市の取り組み—，石川建築士，134号，2008
- 6) 山崎寿一：居住を核とした農村の持続性に関する試論—環境、コミュニティ、生活文化の持続と相互連関—農村計画学会誌，29巻1号，pp.41～48，2010.6
- 7) Yoshihiro Ura, Munenari Inoguchi, Haruo Hayashi: Realization of Local Capacity Building for Managing Instructional-System-Design-Based GIS—A Case Study of Wajima City at 2007 Noto Hanto Earthquake—，Journal of Disaster Research，2010.1
- 8) 小柳健，川上光彦：能登半島地震被災地の住宅再建における公的支援事業の活用実態と成果，日本建築学会大会学術講演梗概集，F-1冊，pp.937～938，2010.9

（2010年7月10日原稿受理，2010年10月27日採用決定）