

# 生業・生活再建によるポスト近代復興の実現

—日常のまちの課題解決も含めた創造的復興の推進

Realizing Post “Modern Disaster Recovery” Through Rebuilding Lives and Lifestyles

—Promoting Creative Recovery, Including Solving Everyday Townlyfe Issues

益尾 孝祐 愛知工業大学  
Kosuke Masuo

## 1. 生業と生活を重視したポスト近代復興の実現

近代復興では、人口増加を前提に、国土の成長発展と災害に強い国土を目指し、区画整理などの基盤整備や建物の不燃化・高層化が志向され、自然を人工的な力で制御する方向で、より強度の高い性能や仕様が求められてきた。しかし、人口減少と成熟社会の段階にある現代のポスト近代復興の現場では、都市の成長重視というより、地域の生業や生活、自然との共生を重視し、ソフトとハードのバランスが取れた韌やかさが大切となっている。

本稿では、筆者が考えるポスト近代復興(1)に向けた様々な手法について、考えていきたい。

## 2. 地域型住宅による自立再建支援（手法1）

### (1) 地域型住宅による自立再建支援の概要

ポスト近代復興の手法の一つとして、再建者の自力での住宅再建支援を通して、地域の町並みや歴史的風致を再生する取り組みが展開している。このような取り組みは、「自立再建住宅支援」と呼ばれ、2004年に発災した中越地震被災地長岡市山古志地域で初めて取り組み、その後の我が国の震災復興の一つの方法として展開している。

自立再建住宅支援は、地域型復興住宅の開発、モデル住宅の建設、供給体制の構築、地域型住宅の供給及び改修の推進、という枠組みを基本とした支援である。

地域型復興住宅の開発では、地域の民家をベースに、住宅の性能や住宅の地域性に対する考え方を共有しながら丁寧にモデルを開発する。被災者が自力で再建できる地域型復興住宅として、最小限規模の提案と共に、資金計画の組み立て（被災者生活再建支援金・復興基金・義援金・自己負担等）を公開している。また、多様なバリエーション（仕様・規模・間取り）に展開できるデザインシステムも合わせて開発し、被災者の住宅再建に幅広く応える仕組みとしている。

モデル住宅の建設は、自立再建者にとっては地域工務店共通の住宅展示場として、施工者にとっては仕様や納まりなどの共通の見本としてモデル住宅を建設している。

供給体制の構築では、施工者、設計者、再建者をそれぞれ組織化し、数多くの住宅再建ニーズに対応する。施工者の組織化では、地域の大工・工務店、木材供給者、建材供給者等が連携し、受注体制を確保し、設計者の組織化では、モデル住宅の開発者と地元の設計者が連携する。また、ナショナルチェーンの建材メーカーから、設備などを復興協賛価格で共同納入なども行なっている。再建者の組織化では、地区及び集落毎に協議会を設立し、発注体制を構築している。行政（県・市町村）はこれらの供給体制の構築全体を支援すると共に、様々な相談対応ができる事務局体制を確立する。

地域型住宅の供給及び改修の推進では、供給効果を高めるためには、再建者がまとまって取り組みやすい仕組みとすることが必要である。まちづくり協議会などを窓口で景観協定などを締結し、住宅再建と景観形成を推進する項目（耐震耐雪、景観、バリアフリー、地域材活用、定住促進、建て直しなど）に対するインセンティブとなる助成を行うことが有効である。その際、復興基金の運用を担う県と歴史的風致の共通する圏域を構成する市町村との広域連携により、より広く取り組みを展開することが重要である。また、歴史的風致の再生を図る上では、新築での自立再建住宅支援だけではなく、半壊世帯に対する改修への支援の充実も重要である。

### (2) 2024年能登半島地震に向けて

2007年に発災した能登半島地震においても「能登ふるさと住宅」支援として、自立再建住宅支援が広域的、効果的に展開した。2024年能登半島地震においても、能登の黒瓦の屋根並み、下見板張りの外壁、間垣の景観など、2007年に展開した「能登ふるさと住宅」の取り組みを継承すると



図1 山古志らしい住まいの再建イメージ

共に、高騰する工事価格に対応して、住宅再建支援金の上乘せなど、能登の歴史的風致を継承する住宅再建が推進されることが期待される（図1）。また、既に、石川県では本設まで意識したふるさと回帰型仮設住宅の提案がなれされているが、「能登ふるさと住宅」をベースとした仮設住宅を自己所有地に供給する方式なども考えられる。

### 3. 歴史的風致を継承する災害公営住宅整備（手法2）

#### (1) 歴史的風致を継承する災害公営住宅整備の概要

次に、歴史的風致を継承する災害公営住宅整備の多様な展開を概観する。自立再建住宅支援と災害公営住宅政策の連携では、以下の3つの方法が展開している。

1 つ目は、地域型住宅の考え方を踏襲した多様な災害公営住宅の整備である。開発した自立再建住宅モデルの仕様や性能、地域性などの考え方を踏襲し、歴史的風致や景観の再生を目的とした取り組みである。2 つ目は、自立再建住宅と木造戸建て公営住宅の兼用モデルの開発である。東日本大震災以降木造戸建ての災害公営住宅が多く供給されており、今後の自立再建住宅支援では、木造戸建て公営住宅の兼用モデルの開発について考慮する必要がある。3 つ目は、自己所有地型災害公営住宅制度である。被災者が自らの所有する土地を市に寄付し、その土地に戸建ての災害復興公営住宅を建設し、元の土地所有者である被災者が入居する。一定期間（10年）後には、希望がある場合、適正価格で建物を入居者へ譲渡するとともに、当初寄付された土地については無償で譲渡する制度である。戸建公営住宅や自己所有地での災害公営住宅の整備は、被災者にとっては非常に魅力的な選択肢である。しかし、自治体にとっては、過疎高齢化が進行する地域において災害公営住宅を数多く供給することは将来の空き家の課題が発生する。そのため、災害公営住宅の供給戸数の適正化を図る必要がある。この様な災害公営住宅の供給戸数の適正化を図るためには、

自立再建と災害公営での再建の選択肢を提示し、コストシミュレーションの情報提供を行うことである。実際にコストシミュレーションを実施すると、ある程度の収入分位に属する被災者にとっては、自立再建住宅を選択した方が、家賃を支払い、10年後に災害公営住宅の払い下げを受けるよりも有利となる。

また、災害公営住宅の供給における空き家や空き地との連携も重要である。空き地への差し込み型の公営住宅整備、自己所有地型災害公営住宅、改修支援の充実、空き家のみなし仮設住宅としての活用やリノベーションへの支援など、基盤整備を伴わない復興まちづくりとしての新たな支援の枠組みを確立することが大切である。また、高台など、より安全な敷地への事前事後の移転においても、高台空き家の活用、空き地や休耕地、斜面地などへの差し込み型の住宅再建など、大規模な敷地造成を避け、最小限の造成による高台移転などの支援の枠組みを確立することも重要である。

#### (2) 2024年能登半島地震に向けて

2007年の能登半島地震での輪島市の方針では、①できるだけ現在地での自力再建とする、②自力再建できない方には、従前居住地に近い所で戸建や小規模戸数の公的賃貸住宅を供給する、③賑わいや景観に配慮した街なみの復興や空き地、空き家の活用を検討する、という方針で住まいの再建が推進され、各地区の住まい・まちづくり協議会と連携し、住民主体の復興が推進された。

2007年の能登半島地震において推進されたこれらの方針は、人口減少、過疎高齢化が進む地域において、虫食い状の復興市街地を生み出さない模範的なアプローチと言える。ただし、2024年能登半島地震の対策としては、より、空き家の積極的な活用、改修への支援の充実、度重なる被災を受けた被災者への手厚い支援をより重視する必要がある。

### 4. 歴史的建造物群の再建支援（手法3）

#### (1) 歴史的建造物群の再建支援の概要

これまでの災害復興における、歴史的建造物等の再建について概観する。阪神淡路大震災（1995）以降、国登録有形文化財（以下登録文化財）制度やヘリテージマネージャー制度等、災害復興における歴史的建造物の再建に資する制度が立ち上げられた。その後、中越地震（2004）や能登半島地震（2007）、熊本地震（2016）における復興基金での登録文化財、コミュニティ施設としての神社等の再建支援、能登半島地震（2007）における建て直し支援等、各災害において対応に差はあるものの、歴史的建造物を再生する取

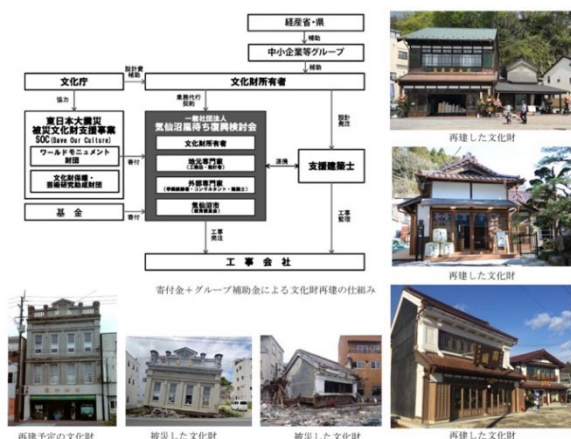


図2 気仙沼市内湾地区の歴史的建造物群再建の仕組み

り組みが段階的に拡充してきている。また、災害によって失われた歴史的建造物群を地区として複数棟まとまった形で再建する取り組みとして、伝統的建造物群保存地区制度により支援する取り組み（神戸市北野・山本地区、輪島市黒島地区・香取市佐原地区等）や、登録文化財や歴史的風致形成建造物等に対して、時間を掛けて段階的に支援する実践（桜川市真壁地区・白河市等）が生まれている。このように、災害復興における歴史的建造物の再建に資する制度も構築され、段階的にその取り組みが拡充してきた。しかし、歴史的建造物群を地区として複数棟まとまった形で再建することは、伝統的建造物群保存地区での取り組み以外、未だ困難な状況があった。

このような課題に対して、東日本大震災被災地気仙沼市内湾地区において、津波によって大規模に被災した歴史的建造物群を寄付金や中小企業等グループ施設等復旧補助金等を活用して再建した取り組み、熊本地震では、復興基金を活用した登録文化財の再生が多く推進されたが、その際、震災後に登録文化財への登録をすることなども認められた（図2）。

(2) 2024年能登半島地震に向けて

能登半島地震（2007）では全国でも珍しい建て直し支援や震災後に重要伝統的建造物群保存地区に選定された黒島地区などの歴史的建造物支援が重視された。2024年能登半島地震においても、復興基金を活用した登録文化財の再生（震災後の登録も含め）、重要伝統的建造物群保存地区の黒島地区の段階的再建、建て直し支援、グループ補助金との連携など、より歴史的建造物の再建支援の充実を重視する必要がある。その方向性の上で、拙速な公費解体を避けること、被災した歴史的建造物の養生支援を推進すること、伝統構法の担い手不足対策として、金沢や富山、岐阜などの職芸学校との連携、近隣のヘリテージマネージャーとの連携、全壊して再建する登録文化財などの適用除外の扱い

なども視野に体制構築することなどが重要であろう。

5. 連鎖的まちづくり市民事業による市街地再生（手法4）

(1) 連鎖的まちづくり市民事業による市街地復興の概要

人口減少や空洞化が進む地方都市の市街地では、土地区画整理事業等の基盤整備を広く面的に導入することにより、復興期間が長期化し、再建ニーズが無くなることや、過度な基盤整備により、車中心の魅力のない中心市街地となり、賑わいの喪失に繋がる懸念される。このような人口減少局面における市街地復興では、被災者の早期の生業再建と生活再建を基本とし、平時のまちの課題解決も含めた、生業コモンズと生活コミュニティに配慮した復興まちづくりが必要である。

この様な復興まちづくりを推進した取り組みとして、2007年中越沖地震被災地柏崎えんま通り商店街の取り組みがある。えんま通り商店街での復興まちづくりプロセスでは、協議会方式により、復興まちづくりのシナリオと再建の事業手法や空間イメージを共有し、個別ヒアリングやグループヒアリングを行っている。その後、個別で再建する方、共同で事業を行い再建する方、新たに事業を行う方等を整理し、具体的な敷地にプロジェクトと主体を整理し、連鎖的なまちづくり市民事業による復興まちづくりが実現している。具体的には、共同建て替え事業による店舗や住宅の再建、福祉事業者の誘致、共同店舗の整備、登録文化財の再建、町家型店舗併用住宅による街並み整備、街路の道広場としての活用、防災広場の整備など、基盤整備によらない、連鎖的なまちづくり市民事業による市街地復興が実現している（図3）。

この様な連鎖的まちづくり市民事業を支える様々な生業再建支援、生活再建支援の方法が充実してきている。

生業再建について、中越沖地震等では上限300万円の設備等復旧支援事業や利子補給制度などはあったが、住宅再建も抱える被災者にとっては、自力で店舗を再建するのは

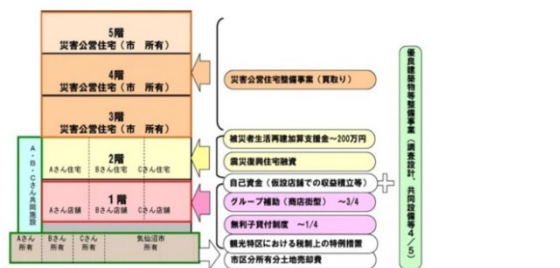


図3 連鎖的まちづくり市民事業による中心市街地の再生

困難であった。東日本大震災では、経済産業省のグループ補助金が設立され、店舗再建に対して 3/4 の補助が出るようになった。熊本地震においてもグループ補助金の制度は継続され、店舗の再建について、共同事業での再建はもちろん、自力での店舗の再建についても、選択肢ができてきた。歴史的建造物の活用に関してもグループ補助金が大きな支援となっている。

また、仮設商店街からの連続復興も重要である。グループ補助金を活用し、仮設商店街の再建者が核となり、まちづくり会社等を立ち上げ、共同店舗で再建する方法が東日本大震災の多くの地域で展開した。また、被災者向けの仮設商店街だけでなく、新規出店者向けの仮設商店街も多く展開した。この様な仮設商店街からの連続復興の方法として、気仙沼市内湾地区では、共同建て替えや防潮堤一体建築、共同店舗など多様なまちづくり市民事業による市街地復興が実現している。特に優良建築物等整備事業による共同建て替え事業と災害公営住宅整備事業による買取り方式の合わせ技は、再建者にとっては、事業リスクを軽減し、事業スピードを確保する良い手法となった。また、便利な街中で災害公営住宅を供給できることは、将来の空き家リスクも軽減されることに繋がっている（図4）。

この様な共同事業や災害公営住宅を市街地で実現するためには適度にまとまった土地の確保が重要である。柏崎えんま通り商店街では、隣接する数筆の敷地が合意の単位であり、敷地の交換分合などを行いながらまとまった敷地を確保している。気仙沼内湾地区では、仮設商店街が合意の単位となり、共同事業体を立ち上げ、区画整理での先行街区へ集約換地することで敷地を確保している。その際、一箇所に多くの住宅を詰め込むのではなく、20 戸程度を一事業単位として事業化が進められた。糸魚川大火の被災地では、広く基盤整備を行わず、敷地の交換分合や小規模な範囲でミニ区画整理事業による換地を行い、まとまった土地の確保を実現している。



官民連携の共同建て替え事業スキーム  
複数の地権者及び事業参加者が、それぞれ所有する土地・建物を共同で利用して、商業店舗と住宅を複合した施設を建設（建替え）する。施設建設後、住宅と区分床を災害公営住宅として気仙沼市が買い取る。優良建築物等整備事業による交付金を活用する。  
官民連携の共同建て替えによる効果・メリット  
市：土地等の取得が難しい中心市街地への公営住宅の整備を早期に実現できる。  
地域住民（地権者）：交付金および市による公営住宅買取資金により、自身の店舗再建のための負担を抑えることができる。

図4 買取型災害公営住宅と共同建て替えの官民連携スキーム図

## (2) 2024 年能登半島地震に向けて

市街地復興においては、生業再建や住宅再建に掛かる事業を協議検討する場として、商店街や町内会などのコミュニティ単位で復興協議会を立ち上げ、様々なまちづくり市民事業による再建支援を推進していく必要がある。

これまで、輪島市では馬場崎商店街などにおいて、景観協定により道路拡幅に伴う街並み景観を形成する取り組みが実践されている。被災市街地の再建において、町家型店舗併用住宅による街並み整備の推進は重要であろう。下見板張りの外壁や黒い能登瓦の町並みなど輪島の町の文化や歴史、景観を継承すると共に、市街地大火対策として、自主防災組織などのソフトの防災対応も含めた靱やかな防災計画や防災施設・設備の整備も併せて検討することが大切である。

また、事業期間が長期化しない様に、過度な基盤整備は避け、敷地の交換分合や小規模範囲でのミニ区画整理事業による換地を行い、まとまった土地の確保を実現しながら、連鎖的なまちづくり市民事業の実現による生業の再建、身の丈にあった木造公営住宅の整備や買取公営住宅と共同建て替えの連携などにより、街中の居住人口を確保することが大切である。

生業再建では、グループ補助金などの生業支援事業を活用し、既存の生業コモンズ（商店街・朝市・伝統産業等）だけでなく、新たな生業コモンズ（福祉・観光・教育等）を街中に埋め込んでいくことが大切である。

## 5. さいごに

能登被災地では、広く焼失した市街地、隆起した漁村集落、甚大な被害を受けた歴史的地区、多くの旅館が被災した温泉街、津波で被災した地区など、多種多様な被害が発生している。この様な多種多様な課題を抱える能登被災地においては、それぞれの地域の被災状況に併せた適切な事業の選択を基本としつつ、充実してきた、生業再建支援、生活再建支援を活かし、日常のまちの課題解決も含めた創造的な復興まちづくりの推進が望まれている。

### <補注>

(1) 岡村氏は『ポスト近代復興』とは、「近代復興」の次に来るべき災害復興のありようのことである。「近代復興」と「ポスト近代復興」を分けるのは、成長社会と成熟社会という社会状況の違いである。（中略）東日本大震災の復興では「ポスト近代復興」が採用されてしかるべきところ、従来の「近代復興」の手法が採用されたがゆえに、様々な問題が発生している』と述べている。

### <参考文献>

- 1) 岡村健太郎, 災害復興史: ポスト近代社会を見通す, 生産研究, 69  
巻 6 号, p9-p11, 2017,