

震災を受けた歴史的市街地における住宅再建実態と 町並み保存に向けた合意形成過程

－能登半島地震による輪島市黒島地区伝統的建造物群保存地区の事例研究－

RECONSTRUCTION OF DAMAGED HOUSES AND CONSENSUS FORMULATING PROCESS TO PRESERVE TOWNSCAPE IN A SEISMIC AFFECTED HISTORICAL DISTRICT

－ A case of Kuroshima historical preservation district in Wajima city －

小柳 健*, 川上光彦**

Takeshi OYANAGI and Mistuhiko KAWAKAMI

After Noto Peninsula Earthquake, many damaged houses were reconstructed by the rehabilitation method and consensus formulation to accept the designation of Historical Preservation District, which could preserve townscape characteristics, at Kuroshima District in Wajima City. These were achieved by several factors such as municipality clear policy, supporting system of Prefecture Government, key person activity and assisting activities of relating professional groups. The total time could be divided to four periods for formulating the consensus to the Historical Preservation District including restoration from the seismic damage.

Keywords : *Reconstruction of Damaged House, Consensus Formulating, Noto Peninsula Earthquake, Historic Districts, Historic Preservation Districts*

被災住宅再建, 合意形成, 能登半島地震, 歴史的市街地, 伝統的建造物群保存地区

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

2004年の新潟県中越地震以降、2007年の能登半島地震、新潟県中越沖地震、2008年の岩手・宮城内陸地震など、中山間地域や農山漁村地域を中心として大規模地震が多発している。中山間地域や農山漁村地域の集落には、地域固有のまちなみや景観を構成する伝統的な民家が数多く残されているが、地震により被害を受けた場合、取り壊しや建築更新が一旦に進行する可能性がある。震災からの復興にあたり、まちなみや景観をはじめとする地域性の回復・継承の重要性が指摘されている²⁾。また中山間地域等の震災復興対策の提言³⁾として、「伝統的に維持されてきた集住空間・集落文化を継承する集落復興」や「伝統的な工法による住宅を現代的に改善する方策をとる」⁴⁾ことの重要性が述べられている。

本研究は、以上のような観点から「災害時の伝統的な木造住宅の修理・修復」による「震災復興における地域景観の回復と継承」に着目し、震災から伝統的建造物群保存地区(以下、伝建地区)指定までの合意形成過程とその促進要因を明らかにすることを目的とする。対象地区は石川県輪島市の黒島地区である。本地区は、能登半島地震によりほぼ全数の住宅が罹災したものの、震災直後から復興の手段として伝建地区の指定を目指し⁴⁾、復興に取り組んできた。

本論文の内容は、①黒島の住宅被害状況と住宅の再建および伝統的な住宅の修理・修復の状況を把握し、町並みに配慮した住宅復興の実態を捉える(3章)。②次に主に震災直後から伝建地区指定に至る経緯を活動内容と活動主体から整理し、合意に至る過程の段階分けを行う(4章)。③さらに、まちづくり組織の協議資料等の分析から復興まちづくりの計画策定における討議内容とその特徴を捉える(5章)。④以上から、伝建地区指定を実現できた促進要因を考察し(6章)、⑤歴史的市街地において震災等が発生した場合の修復型まちづくりのあり方に関する有効な知見についてとりまとめる(7章)。

1-2. 研究の位置づけ

本稿と同様に被災住宅の再建を扱った研究には、被災住宅の修復過程と修復における専門家の役割を扱ったものがある⁵⁾。能登半島地震を扱った研究には、住宅再建に関する震災直後の居住者意識を扱ったもの⁶⁾、輪島市門前町道下地区を事例に集落の復興状況と復興まちづくり方針を扱ったもの⁷⁾があるが、参考文献⁷⁾でも述べられている通り、能登半島地震の復興を扱った研究はその数が少ないのが現状である。黒島地区を扱った研究には、1992年に実施された学術調査をもとに伝統家屋の平面構成と外観特性をまとめたもの⁸⁾、能登半島地震後に発表されたものには、2007～2008年の伝建調査結果を踏まえ、参考文献⁸⁾を補完する内容の調査研究⁹⁾があるが、

本論文は、2009年8月日本建築学会大会学術講演梗概集の発表論文(参考文献1))にその後の調査分析を加え、再編したものである。

* (株)ヒューマンネット勤務 修士(工学)

Humannet Co., Ltd., M. Eng.

** 金沢大学理工学域環境デザイン学系 教授・工博

Prof., Kanazawa University, Dr. Eng.

建築史の分野の論文であり、復興まちづくりを扱っていない。

本研究では能登半島地震により被災した歴史的市街地において、地区全体が被災したにも関わらず、伝建地区指定を実現できた過程を詳細に整理し、その全体像を明らかにした点が特徴である。また本研究は、地震発生以降に筆者の一人が3・2節(2)で後述する専門家グループの一員として、さらに復興業務および伝建調査を担当した計画コンサルタントとして、黒島の復興まちづくりに関わった経験に依拠している。そのため地震直後から伝建地区指定までの合意形成過程における活動主体と活動内容について同時に詳細な動向や資料を把握しており、それらを整理分析している点にも特徴がある。

2. 黒島地区重要伝統的建造物群保存地区の概要

黒島地区は石川県輪島市西南の海岸部に位置する、面積 0.96km²、人口 438 人、世帯数 221 世帯(2010 年 1 月 1 日現在)の集落である。江戸時代中期以降、北前船交易により順調な発展を遂げ、明治中期までは北前船の船主・船員の居住集落として隆盛した。北前船の衰退により一時期、地域経済が停滞するが、昭和の高度成長期には石油タンカーや捕鯨船などの船舶技術を身につけ、船員の町(1979 年頃には船員を生業とする世帯が 57.6%に上る¹⁰⁾)として再び経済基盤を整えるなど、海との結びつきとともに発展した集落である。

黒島の町並みは北前船関連の郷土史家や建築関係の研究者等により評価されてきたが^{注2)}、景観条例等による町並み保全に関する制度的な対応には至らなかった。2009 年 1 月の伝建地区指定により、明確な法的根拠を持った景観保全がスタートした(表 1)。指定範囲は町並みが形成されている約 20.5ha の区域であり、2009 年 6 月に重伝建地区に選定されている(図 1)。江戸時代中期から北前船の根拠地として栄え、北前船主や船員の居住集落として発展したことから、現在でもかつての北前船主の邸宅や伝統的町家が多数残存し、能登地方を代表する歴史的町並みが形成されている(写真 1、写真 2)。

3. 震災後の住宅被害および住宅復興の状況

3-1. 住宅被害の状況

黒島地区は能登半島地震により、輪島市内で最大規模の被害を受けた集落のひとつである。黒島地区の住宅被害状況をまとめたものが表 2 である。地区内の建物総数は 553 棟で、このうち半数にあたる 254 棟(45.8%)が半壊以上の被害を受けている。

建物種別でみると、住宅 286 棟のうち、全壊 35 棟、大規模半壊 5 棟、半壊 58 棟であり、半壊以上の被害を受けた住宅が 98 棟(34.2%)である。一部損壊も 187 棟(65.4%)に上り、地区内のほぼ全数の住宅が被害を受けていることがわかる。倉庫等では、267 棟のうち全壊が 109 棟(40.8%)と最も高率となっている。これは、黒島ではほとんどの家が主屋とは別に土蔵を所有しており、震災により漆喰壁や土壁がクラックしたり、大きく剥落したりするなどし、大きな被害を受けたことによると思われる。被害を受けた土蔵は伝統的な構法による修復が所有者にとって技術的、費用的に困難なことや、主屋自体や近隣の住宅、また地区インフラの復旧・復興の障害になること等を理由に除却、撤去されたものも多い。

3-2. 住宅復興(修理・再建)の状況

(1) 住宅復興の全般的な状況

半壊以上の罹災判定を受けた住宅の 2007 年 10 月末時点での復興

表 1 黒島重伝建地区の概要

項目	内容	項目	内容
所在地	輪島市門前町黒島町	地区指定	2009年 1月 6日
種別	船主集落	国選定	2009年 6月 30日
選定基準	(二)	保存物件	建築物:148件
地区面積	約20.5ヘクタール		工作物:101件
条例制定	2008年 7月 1日		環境物件: 21件

出典：参考文献 11), 12) 等をもとに作成

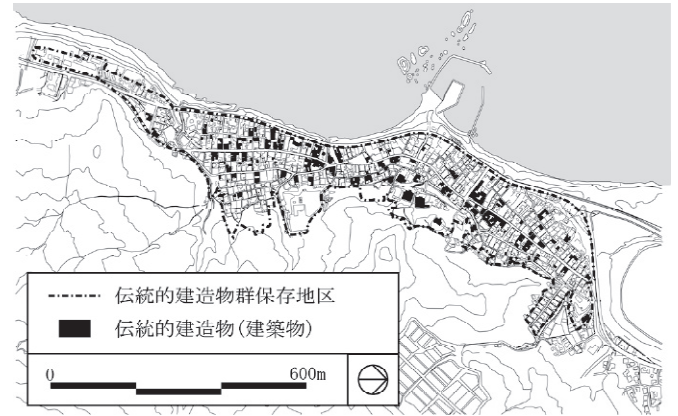


図 1 重伝建地区の範囲と伝統的建造物(建築物)の分布

出典：参考文献 11), 12) 等をもとに作成



写真 1 黒島の町並み

写真 2 黒島地区の俯瞰

表 2 能登半島地震による黒島地区の建物被害(罹災判定)

(2007. 10. 30時点)

世帯数	建物種別	全壊	大半	半壊	一損	無被害	合計
229	住宅	35	5	58	187	1	286
	(率)	12.2%	1.7%	20.3%	65.4%	0.3%	100.0%
229	倉庫等	109	3	44	99	12	267
	(率)	40.8%	1.1%	16.5%	37.1%	4.5%	100.0%
229	合計	144	8	102	286	13	553
	(率)	26.0%	1.4%	18.4%	51.7%	2.4%	100.0%

※世帯数は2007. 11. 1時点(輪島市資料)

※「大半」は大規模半壊、「一損」は一部損壊を示す

出典：参考文献 11)

表 3 黒島地区の住宅復興状況

(2007. 10. 30時点)

住宅復興状況	全壊	大規模半壊	半壊	合計
	35	5	58	98
修理済	16	3	37	56
	45.7%	60.0%	63.8%	57.1%
再建済	3	1	1	5
	8.6%	20.0%	1.7%	5.1%
再建予定	6		3	9
	17.1%	0.0%	5.2%	9.2%
合計	25	4	41	70
	71.4%	80.0%	70.7%	71.4%

※「修理」は従前の住宅を取り壊さずに修繕したものを示す

※「再建」は従前の住宅を取り壊し、新たに建て直したものを示す

出典：参考文献 11)

状況を示したものが表3である。半壊以上の住宅98棟のうち、住宅の応急修理制度の活用を含む「修理済」は56棟(57.1%)、「再建築済」(数値上は住宅再建中も含む)は5棟(5.1%)、「再建予定」は9棟(9.2%)である(なお、残りの28棟(28.6%)は不詳)。全体の半数以上が修理を行っており、全壊、大規模半壊の被害を受けていても修理を行った事例が多数見受けられる。全壊、大規模半壊の被害を受けた場合でも、個別の被害状況によっては住宅の修繕・修復が十分可能であることを示している。

建物の被災状況を判定する調査として現在は「被災建築物応急危険度判定」(被災建物の当面の危険性を判定し二次災害を防止する)、「罹災証明調査」(被災建物の経済的損失を調査し被災者救援施策等の適用の基礎とする)、「被災度区分判定」(被災建物の内部調査により残存耐力を把握し、継続使用する場合に補修・補強の要否やその工法の判断を行う)の3種類がある。応急危険度判定と罹災証明調査は市町村が実施主体であるが、被災度区分判定は被災者自らが民間建築士等に依頼して実施されるものである。被災度区分判定は被災住宅の修理の可否を判断するために重要な調査であるが、地震後の混乱の中で被災者自らが積極的に調査を依頼することは困難と思われ、また調査自体を認知しているとも考えにくい。筆者らも編集に関わったモデル調査¹³⁾で行った聞き取りでは、被災住宅を修復したきっかけは「建築士のアドバイス」や「施工できる工務店が見つかった」との意見が多く、建築士等の専門家の助言が「被災住宅の修復」に向けた意思決定に一定の成果を上げていることがわかる。罹災証明調査の被害認定は修復の可否とは無関係であり、被災した木造住宅は修復可能である場合が多いと考えられる。修復可能性やその工法に関する的確な助言を行うことが重要であり、被災度区分判定についても「公」による実施が検討されるべきであろう。

(2) 住宅修復に対する修復可能性判定の成果

黒島地区では地震直後の2007年4月10、11、13日に、近隣の総持寺周辺地区で被災住宅の修復相談会を実施していた専門家グループ^{注3)}が、町並み喪失への危機感から、黒島区(「区」とはいわゆる町内会のことである)の了解を得て、被災住宅の修復相談会を開催している。回覧板を用いて相談会への参加を呼びかけるチラシを地区に回すとともに、事前予約制により相談希望者を募り、現地調査を行った上で相談に応じている。このような手法を採用したのは、震災直後であり、不特定多数の外部者が参入し、地元住民が外部者を警戒している中で、最も信頼のおけるのは「区」であるとの配慮からである。また、震災後の混乱や建築業者等の積極的な営業により、修復の可能性を十分に検討しないまま住宅の解体撤去や住宅再建に踏み切る動きが散見されつつあった。「区」の協力を得て相談会を開催したことは、より多くの世帯が参加しやすい体制を整え、住宅の解体撤去に流れに歯止めをかけようとした工夫である。

相談会への参加世帯数とその後の住宅復興方法をまとめたものが表4である。震災発生時の黒島の総世帯数は224世帯であり、28.1%の世帯が相談会に参加している。このうち、半壊以上の罹災判定を受けた住宅を修復した世帯が23世帯(相談会参加者の36.5%)に上り、一方、被災住宅を解体後、新築した世帯は7世帯(11.1%)にとどまっている。地震による被害で柱が傾き、壁には亀裂が入り、玄関先に「危険」と書かれた応急危険度判定の赤紙が張られた場合、被災者が受ける精神的ショックは計り知れず、住宅の建替えに踏み切っ

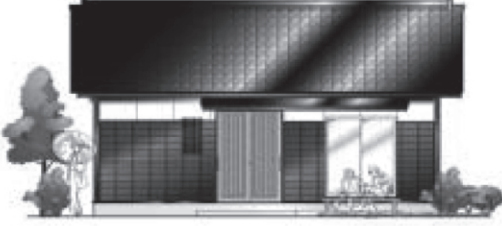
しまうことも理解できる。しかし柱の傾斜は建ておこし(ワイヤー等による牽引)で、構造部材の破損は「継ぐ」、「添える」といった技術を用いることで十分に修復可能である。外部専門家の関与によって行われた被災度区分判定に準ずる取組みが被災住宅の修繕を誘導しており、修復可能性判定の重要性を示している。

表4 修復相談会参加世帯の罹災判定と住宅復興方法

相談会参加世帯の罹災判定とその後の住宅復興方法	世帯数	
半壊以上で、被災した住宅を修復	23	36.5%
半壊以上で被災した住宅を解体後、新たに新築	7	11.1%
一部損壊判定で、被災した住宅を補修	33	52.4%
合計	63	100.0%

出典：参考文献13)をもとに一部加筆して作成

表5 黒島地区の景観配慮基準の内容



住宅の整備イメージ(一例)

<景観配慮基準の内容>

- ①周辺の街なみや景観に調和した形態、色彩とすること
- ②屋根は勾配屋根とし、黒色系の日本瓦葺きとすること(庇は除く)
- ③道路に面した壁面は、板張り、漆喰、土壁などの自然素材による仕上げとすること(壁面積の1/2以上を基本とする)

※なお、『窓に格子を取り付ける』、『玄関は引き違いの格子戸にする』など黒島の町並みに調和するよう心がけること

出典：黒島まちづくり便り第3号(発行：黒島地区まちづくり協議会)

表6 黒島地区における能登ふる事業の活用実績

(2010.1.31時点)

住宅の再建方法	申請年度	全壊	大規模半壊	みなし全壊	合計	うち景観基準に適合した住宅数
制度の対象世帯		35	5	不詳	(40)	
新築	2007			1	1	0
	2008	4		3	7	6
	2009	1			1	1
	計	5	0	4	9	7
補修	2007				0	0
	2008	11	2		13	10
	2009	3			3	2
	計	14	2		16	12

※みなし全壊世帯は罹災証明上は「半壊」として扱われている

※みなし全壊世帯数を把握できる資料がないため、制度の対象世帯数は全壊と大規模半壊の合計(40世帯)を記載した

出典：黒島地区まちづくり協議会から入手



写真3 能登ふる事業を活用して新築された住宅



写真4 能登ふる事業を活用して補修された住宅

(3) 県の住宅再建支援制度の活用実績と町並みへの寄与

① 能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業の概要

震災復興を支援するため石川県が主体となり、2007年8月20日に「石川県能登半島地震復興基金」が設立された。このうち、被災者の住宅修理・再建ための支援事業として、「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)」が設立されている。

全壊・大規模半壊の罹災証明を受けた被災者(みなし全壊世帯^{注4})も含む)が住宅の再建または修復を行う際、①耐震・耐雪、②バリアフリー、③景観配慮、④県産材活用(新築時のみ)、⑤建ておこし(修復時のみ)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200万円の補助を受けられる。このうち景観配慮は、各地区のまちづくり協議会が個別に定める「地域景観配慮基準」を満たす必要があり、黒島では黒島地区まちづくり協議会が基準を定めている(表5)。また、能登ふるさと事業の申請受付と地域景観配慮基準への適合状況の審査を協議会が担当している点もこの事業の特徴である。

② 黒島地区における能登ふるさと事業の活用実績

黒島地区における能登ふるさと事業の活用実績は表6の通りである。2010年1月末現在で、新築したものが9件、補修したものが16件、合計25件の住宅が能登ふるさと事業を活用している。能登ふるさと事業が被災住宅の補修を対象とし、建て起こしにかかる経費も支援の対象メニューにしている点も補修事例が多くなっている要因のひとつであると考えられる。また景観配慮基準を満たした住宅は、新築で7件、補修で12件と7割以上にのぼり、住宅復興にあわせて町並み形成に寄与していると言える(写真3、写真4)。

4. 伝建地区指定の合意に至る経緯とその内容

黒島地区の伝建地区指定の合意に至る経緯を整理するために、活動主体とその活動内容を時系列に整理したものが表7である。表の横軸には伝建地区指定に関わった主な活動主体を置き、縦軸には地震発生以前から伝建地区指定に至るまでの時間の経過を設定し、表中には伝建地区指定に向けた主な活動内容を列記した。これにより活動主体の活動内容および活動時期が整理でき、また活動内容の関連性も把握することができた。以下にその概要を述べる。

4-1. 伝建地区指定に関わった主な活動主体

主な活動主体は、行政である「輪島市教育委員会文化課」ならびに「輪島市都市整備課」、黒島地区の代表としての「黒島地区まちづくり協議会」、ならびに地元住民である「黒島区」である。なお、それ以外の活動主体の関与は「関連項目」として整理した。

【輪島市教育委員会文化課】 輪島市の文化財行政担当課である。黒島地区の伝建調査、伝建保存条例の制定、地区指定の事務手続き等、伝建地区指定に向けた一連の作業を担当した。

【輪島市都市整備課】 輪島市の建設・都市計画行政担当課である。能登半島地震発生後は、住宅や都市基盤施設の復旧や災害公営住宅の建設、復興まちづくり計画の策定等を担当した。

【黒島地区まちづくり協議会】 主に黒島地区の復興まちづくりを検討するために能登半島地震後に組織された任意団体である。黒島地区区長会を中心に、住民組織の代表者など17名で構成されている。

【黒島区】 黒島地区は7つの町会に分かれており、7人の町会長で黒島地区区長会を構成している。このうち1名が区長会長(総区長)として選出される。

4-2. 【震災前】：拠点整備先行期(1989頃～2007.3)

地区全体の景観形成や町並み保存に関する議論よりも、個別の景観整備や拠点整備が先行する時期である。1990年の石川県指定文化財角海家住宅脇の市道の美装化(石畳化)、1992年の北前船資料館整備、2004年の旧嘉門家跡地の土蔵および広場整備(北前船資料館の分館)など、観光施設整備も兼ねた拠点的な整備がスポット的に実施されている。結果的に事業化に至ったものは拠点整備のみであるものの、町並み保存やまちづくりについても準備・検討がされている。1992年に金沢工業大学土屋研究室(当時)による学術調査が石川県の委託により行われ、震災前の健全な状態での伝統的建造物と町並みに関する詳細な分析結果が参考文献14)としてまとめられている。門前町(当時)では黒島地区での街なみ環境整備事業の導入が検討されたが、実現には至らなかった。また、詳細な時期は不詳であるものの、黒島地区を対象とした伝建調査の実施も検討されており、専門家のみならず、行政としても黒島地区の町並みの重要性に早い段階から注視していたことがわかる。

伝建調査や街なみ環境整備事業が進展しなかった理由には様々な要因があると思われるが、黒島地区では住宅更新がさほど活発ではないことに加え、地区内にいわゆる「地元の大工」がおり、代々、住宅建築の多くを担ってきたために、自然に町並みが守られてきたことから、「制度としての町並み保存」の必要性を地元としてあまり感じなかったためと推定される。町並みを守ることに對して一定の意識を持ちつつも、住宅更新の鈍さと「地元の大工」の存在により、結果として良好な町並みが残されてきたことが、「制度としての町並み保存」に対する機運が高まらなかった一因と考えられる。

4-3. 【震災後第1期】：住民機運高揚期(2007.3～2007.7)

2007年3月25日の能登半島地震の発生以降、町並み保存やまちづくりに関する活動が一旦に進展する。震災により多くの伝統的建造物が大きな被害を受け、歴史的な町並みが失われることへの危機感が芽生え、町並み保存に対する地元機運が高まりを見せ始める。

地震後、被害を受けた土蔵をはじめとする伝統的な建物の多くが取り壊される状況の中、2007年4月初めに黒島区総区長が町並みの喪失を危惧し、「住宅の修復・再建時には町並みに配慮した建物になるように心掛けて欲しい」とする趣旨の回覧版を地区内に配付している。また、3-2節(2)で前述したように、建築・まちづくりの外部専門家グループ主催の住宅修復相談会が4月10、11、13日の三日間にわたり開催されるなど、伝統的な住宅の取り壊しを抑制しようとする活動が実施されている。

その後、同6月ころには黒島地区の住宅再建や復興まちづくりを検討するための地元住民組織の設立準備会が開催され、まちづくり協議会の設立が検討され始める。

4-4. 【震災後第2期】：地区指定推進期(2007.7～2009.1)

伝建地区指定に向けた取り組みが推進される時期である。

(1) 住民活動初動段階(2007.7～2008.7)

『輪島市復興計画素案』(以下、復興計画)の公表から輪島市伝統的建造物群保存地区保存条例(以下、保存条例)が制定されるまでの期間である。2007年7月30日に公表された復興計画には、「黒島地区では、黒瓦や作見板張り(下見板張り)などによる連続した美しいまちなみを継承するように修復や修景を進め、重要伝統的建造物群保存地区に選定されるよう国に働きかけるとともに、北前船で栄

えた角海家を中心とした魅力あるまちなみの再生を図る」¹⁵⁾と明記されている。輪島市としての復興の方向性が示されたことにより、黒島の復興に関する取り組みが、伝建地区指定という明確なビジョンを持って進められていく要因となった。

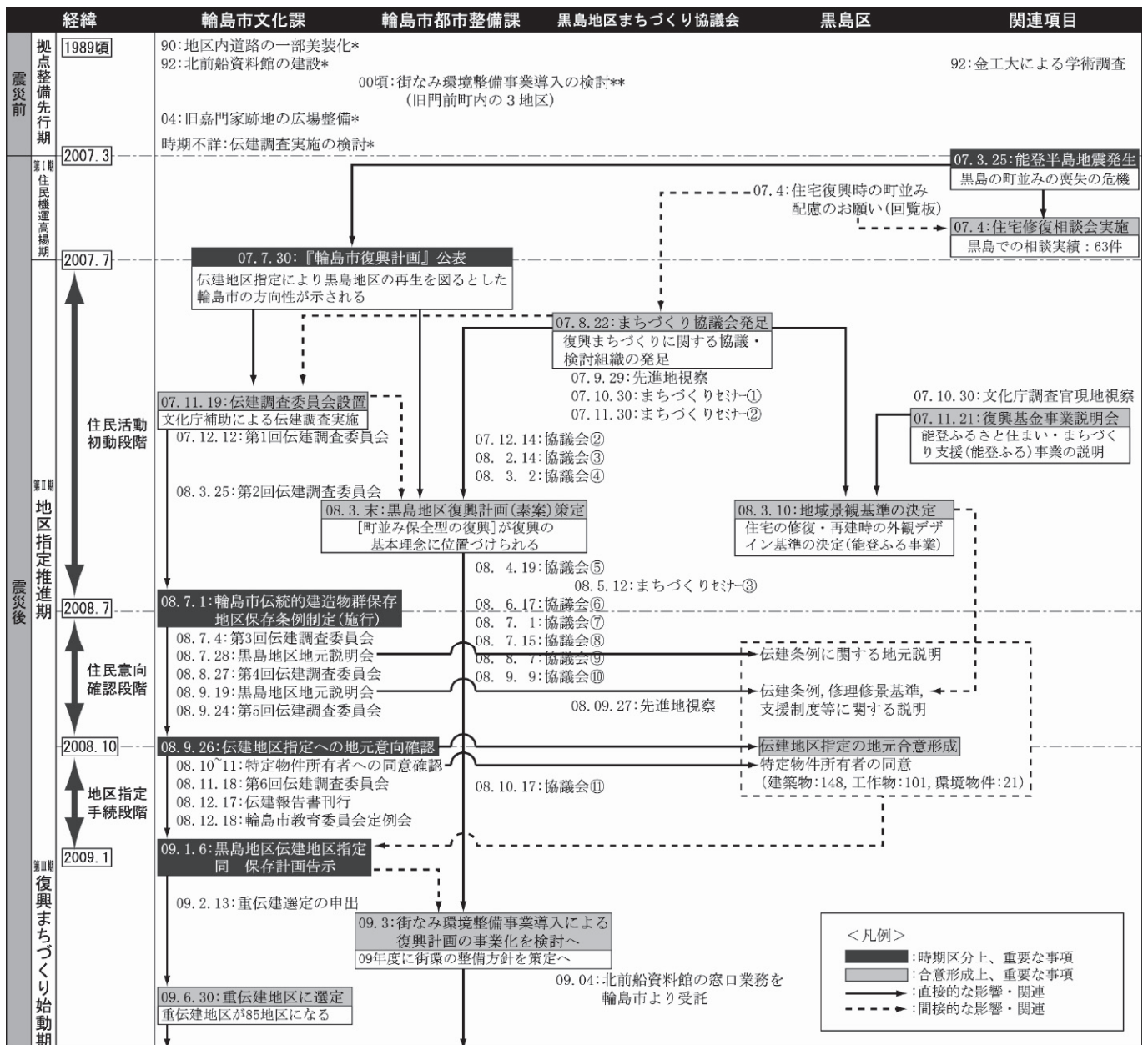
同 8 月 22 日には「黒島地区まちづくり協議会」が発足し、伝建地区指定を前提とした復興まちづくりの議論および意思決定のための住民組織が組織されている。協議会は、発足直後から他の伝建地区への視察や文化庁伝建地区担当の調査官を招いた地元住民向けのセミナーを開催するなど、伝建地区指定に向けた勉強会を行うとともに、黒島地区の復興まちづくりに関する議論・検討を重ねている。

同 11 月 19 日には輪島市により、黒島地区伝統的建造物群保存対策調査委員会(以下、伝建調査委員会)が設置され、黒島全域を対象

とした伝建調査が本格的にスタートする。同 11 月 21 日には、石川県主催による能登ふる事業の説明会が実施され、被災住宅の再建や修復に対する支援制度の概要が示された。3-2 節(3)で前述した通り、黒島地区の「地域景観配慮基準」はまちづくり協議会が定めている。能登ふる事業を活用して住宅再建・修復を行おうとする場合に限られているものの、良好な町並みが特別な取り組みも無しに守られてきた黒島において「まちなみルール」が設定されたことは、伝建地区指定による町並み保存を進める上で大きな進展であったと言える。

また、2008 年 3 月末には、協議会の議論・要望を踏まえた『黒島地区復興まちづくり計画(素案)』が策定された。基本理念として「町並み保存型の復興まちづくり」¹⁶⁾が掲げられており、黒島地区の復興のためのマスタープランとして位置づけられた。

表 7 伝統的建造物群保存地区指定に向けた合意形成に至る経緯



注) *印の旧門前町時代の担当課は不詳である。 **印は旧門前町建設課が担当課である。

(2) 住民意向確認段階(2008.7~2008.10)

保存条例の制定から伝建地区指定の地元合意が形成されるまでの期間である。2008年7月1日に保存条例が施行され、輪島市内に伝建地区を指定できる制度的な根拠が整った。以降、伝建地区指定に向け、黒島区を対象とした住民説明会等が開催される。7月28日には伝建条例に関する地元説明会、9月19日には修理修景基準と支援制度等に関する住民説明会が開催されている。9月26日には地区指定に向けた最終的な住民説明会が開催された。説明会の終了後に、伝建地区指定に関する地元の賛否が問われ、賛成多数により地元承認が得られた^{注5)}。一方、復興まちづくり計画では、地元要望の具体化に向けた詳細項目と優先順位の検討が行われており、伝建地区に相応しい復興計画のとりまとめが行われている。

(3) 地区指定手続段階(2008.10~2009.1)

地元の合意形成から伝建地区指定までの期間である。伝建調査委員会の調査結果に基づき保存物件候補の抽出を行い、2008年10月、11月にかけて所有者に対し保存物件指定への同意確認作業を行っている。同11月18日には最終の伝建調査委員会を開催、同12月17日の伝建報告書を刊行している。2009年1月6日の告示をもって、黒島地区が輪島市の伝統的建造物群保存地区に指定されている。

また復興まちづくり計画については、同10月17日にまちづくり計画の最終案について協議会で承認されている。震災発生から2年あまりの期間で、伝建地区指定を行い、伝建地区指定を前提として協議会で議論を重ねてきた復興計画の策定も概ね完了している。

4-5. 【震災後第三期】：復興まちづくり始動期(2009.1~現在)

伝建地区指定後から現在に至る期間である。2009年2月12日に国に対して重伝建選定の申出を行い、文化審議会の審議・議決を経て、同6月30日付けで国の重伝建地区に選定されている。復興計画の事業化については、国土交通省の街なみ環境整備事業の活用が検討されており、2010年度からの事業実施を目指して準備中である。

協議会は2009年4月から天領北前船資料館の窓口業務を輪島市から受託するなど、協議会活動も継続されている。震災後3年が経過し、復興まちづくりが始動しつつある。

5. 合意形成過程の各段階における協議会等での議論の変遷

4章で整理した合意形成過程に対応して、まちづくり協議会や地元住民を対象とした議論の場(まちづくりセミナー、黒島区総会)で、具体的にどのような項目を対象に議論や報告が行われたのかを示したものが表8である。

(1) 協議会等の開催回数と議論対象項目の整理

開催された会合等の回数は、まちづくり協議会が11回、地元住民を対象としたものが6回(まちづくりセミナー3回、黒島区総会3回)の延べ17回であり、全体で38項目の事項について議論・報告が行われている。議論対象項目は、全般的な項目、復興まちづくり計画に関する項目、伝建地区指定に関する項目に大別できる。

全般的な項目は、「復興計画策定」に関するものと「協議会活動」に関するものに細分化される。復興まちづくり計画に関する項目は、「住宅の再建(住宅の修復や再建、能登ふる事業など)」に関するものと「まちの再建(公共施設や地区防災施設の整備・拡充、空地・空家の課題、地区の面的整備など)」に関する項目^{注6)}に細分化される。伝建地区指定に関する項目は、「町並み保全(伝統的な住宅の保存や

町並み景観の再生・創出など)」に関するものと「地区指定手続(伝建調査や地元の合意形成など)」に関するものに細分化される。

(2) 議論の全般的な傾向

まちづくり協議会では、協議会の発足時から伝建地区指定に至るまで、「町並み保存」(14回)と「まちの再建」(11回)が継続して議論の対象となっている。これは、市の復興計画において明確な復興方針が掲げられており、「町並み保存」と「まちの再建」に関して、「地区の復興・再生に向けた議論」として同じ机上で議論できたことを示している。一方、住民を対象とした議論の場では、まちづくりセミナー、黒島区総会ともに、主に伝建地区指定に関する議論・報告が行われている。これは伝建地区指定の合意を得るために、地区住民の理解を得ることに重点が置かれていたことを示している。

(3) 議論対象項目別の特徴

(a) 全般的項目に関する議論の特徴

【復興計画策定】 「復興計画策定」については、復興まちづくり構想図(たつき台)と復興計画の基本方針が策定される2008年4月まで議論の対象となっており、主に復興まちづくり計画の策定スケジュールや具体的な事業実施時期などの議論が行われている。

【協議会活動】 「協議会活動」に関する議論は2008年4月まで行われている。当初、協議会の運営や協議会活動への対応(能登ふる事業の受付事務や復興計画の議論等)に不安の声が上がったが、活動に慣れると、その不安が払拭されたようである。

(b) 復興まちづくり計画に関する議論の特徴

【住宅の再建】 「住宅の再建」に関しては、協議会設立当初から能登ふる事業の景観配慮基準を定めた2008年2月まで、6回(協議会5回、まちづくりセミナー1回)にわたり議論に上がっている。これは震災後の早い時期には、住宅の修理や再建の目処が立たない世帯も多く、住宅復興への関心が高かったことが伺われる。2008年2月には震災から1年が経過し住宅復興に関して、ある程度目処が立った世帯が増えたことや、景観配慮基準の設定により住宅再建支援を受けられる体制が整ったことにより、議論の対象が「まちの再建」や「伝建地区指定」にシフトしていったと考えられる。

【まちの再建】 「まちの再建」に関しては、復興まちづくり計画の検討の中で中心を占める議論であり、協議会設立当初から復興まちづくり計画の最終案を承認した2008年10月まで、1年2ヶ月にわたり、11回議論されている。震災後1年目には、地元が要望する整備項目を洗い出し、まちづくり構想図(素案)として整理している。震災後2年目には、素案をもとに実現可能性などの詳細な検討が行われている。また伝建地区として相応しい整備となるよう整備内容も検討されており、伝建地区指定を視野に入れた計画策定が実現できたとと言える。

(c) 伝建地区指定に関する議論の特徴

【町並み保存】 「町並み保存」に関しては、伝統的な住宅の保存や町並み景観の回復・形成における重要な議論であり、協議会設立当初から2008年9月末の合意形成に至るまで、25回と最も多く議論されている。まちづくり協議会では毎回議論に上っており、また町並み保存に関する地元住民の理解を得るために、まちづくりセミナーや黒島区総会で説明会が開催されている。

【地区指定手続】 「地区指定手続」に関しては、地区指定までのスケジュールや地元の合意形成に関する議論であり、2008年4月以

降に議論が活発となる。18回にわたり議論されており、「町並み保存」に次いで回数が多くなっている。

局(輪島市教育委員会文化課)と復興担当部局(輪島市都市整備課)の連携が図られ、協力、情報共有体制が構築された。これにより市の

6. 伝建地区指定を実現できた促進要因の考察

6-1. 伝建調査・復興計画の策定体制

黒島地区における伝建調査・復興計画の策定体制について模式的に示したものが図2である。策定体制について、下記の点が伝建地区指定の合意形成に有効であったと考えられる。

(1) 明確な復興方針と市の担当部局間の連携

市の復興計画における「美しいまちなみを継承するように、修復や修景を進め、重要伝統的建造物群保存地区に選定されるよう国に働きかける」という明確な復興方針のもとで、輪島市の伝建担当部

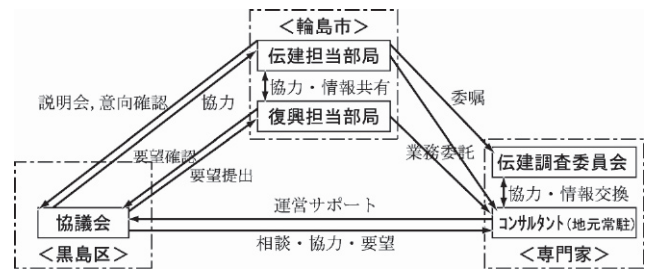


図2 黒島地区の伝建調査・復興計画の策定体制

表8 まちづくり協議会等において議論の対象となった項目

段階	開催日	開催された会合等	議論内容、報告事項等	議論の対象となった項目					
				全般的項目		復興計画		伝建地区	
				復興計画策定	協議会活動	住宅の再建	まちの再建	町並み保存	地区指定手続
住民活動 初動段階	07.08.22	協議会①	・ 輪島市の震災復興に向けた全体計画(案)について ・ 黒島地区の復興計画の方向性について ・ まちづくり協議会の今後の対応と運営について	●		●	●	●	●
	07.10.30	セミナー①	・ 講演:「伝建地区制度のあらまし」 ・ 講演:「黒島のまちづくりの方向性」 ・ 事業紹介:「住宅再建の考え方と復興基金による支援制度」			●		●	●
	07.11.30	セミナー②	・ 講演:「黒島の歴史・文化・風土を活かしたまちづくり」					●	●
	07.12.14	協議会②	・ 住宅再建支援制度について ・ まちづくり協議会の活動支援制度について ・ 復興まちづくり計画に位置づける整備項目について		●	●	●		
	08.02.14	協議会③	・ 能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業と景観基準の検討 ・ 住まい・まちづくり協議会活動支援事業について ・ 復興まちづくり計画に位置づける整備項目の確認		●	●		●	●
	08.03.02	協議会④	・ 復興まちづくり計画の策定スケジュールについて ・ 復興まちづくり構想図(たき台)の確認	●				●	●
	08.04.19	協議会⑤	・ 今後のまちづくり協議会の役割と検討内容について ・ 伝建地区指定に向けたスケジュールについて ・ 復興まちづくりの基本方針と整備項目の確認	●	●			●	●
	08.05.12	セミナー③	・ 報告:「伝建地区制度の概要と今後のスケジュール」 ・ 講演:「重伝建地区のまちづくり」 ・ 事例報告:「加賀市橋立地区での事例紹介」					●	●
	08.06.17	協議会⑥	・ 復興計画と伝建地区指定との整備内容のすり合わせについて ・ 伝建地区保存条例の制定予定について					●	●
	住民意向 確認段階	08.07.01	協議会⑦	・ まちづくり構想図の実現に向けた詳細検討について					●
08.07.15		協議会⑧	・ 伝建地区保存条例の内容説明 ・ 伝建制度による支援内容の説明					●	
08.07.28		黒島区(総会①)	・ 伝建地区保存条例の内容説明 ・ 伝建地区指定に向けたスケジュールについて						●
08.08.07		協議会⑨	・ まちづくり構想図の実現に向けた詳細検討について					●	●
08.09.09		協議会⑩	・ 復興まちづくり構想図の最終案の検討 ・ 伝建地区指定範囲の検討について ・ 修理・修景基準(案)の説明について					●	●
08.09.19		黒島区(総会②)	・ 伝建地区制度の概要説明 ・ 伝建地区指定範囲(案)の説明 ・ 修理・修景基準(案)の説明について					●	●
08.09.27		黒島区(総会③)	・ 伝建地区指定に関する最終説明 ・ 伝建地区指定に関する黒島区最終議決					●	●
地区指定 手続段階	08.10.17	協議会⑪	・ 復興まちづくり構想図の最終案の確認					●	●
合計	延べ 17日間	協議会: 11回	延べ24項目	4	4	5	11	14	6
		セミナー: 3回	延べ7項目	—	—	1	—	6	6
		区総会: 3回	延べ7項目	—	—	—	—	5	6
		合計: 17回	延べ38項目	4	4	6	11	25	18

※●印は議論、報告が行われたことを示す

担当者レベルで、伝建調査、復興計画に関する一定の共通認識を持つことができた。多くの場合、それぞれの担当部局が個別に事業を進めがちになる中で、担当部局間が共通認識を持って地区指定への取り組みを推進したことが有効であったと言える。

(2) 協議・議論の場をまちづくり協議会に一本化

伝建地区指定、復興計画策定の双方について、地元の協議・議論の場をまちづくり協議会に一本化したことで、町並み保存と復興計画が「地区の再生に向けた議論」として同じ机上で議論でき、地元の理解と合意が、より深まったと考えられる。

(3) 専門家の黒島駐在による地元との密な情報交換

伝建調査の取りまとめと復興計画の策定を行う専門家として、同じ計画コンサルタントが担当し、さらに黒島地区に常駐して計画策定を行っていた。このため、最低でも二日に一回程度はまちづくり協議会会長や役員と情報交換をでき、地元が疑問に感じている点や不安に感じている点などを把握し、提案内容に反映することができた。また、伝建調査と復興計画の策定を同時に行ったことから、相互にデータや資料を補完することができ、効率よく伝建調査と復興計画の策定を行うことができた。

6-2. 健全な状態での建物・町並みの調査記録の存在

前述したように、黒島地区では平成4年に町並みと伝統的家屋の詳細な学術調査が実施されており、罹災前の健全な状態での建物・町並みの調査記録をもとに、被災後の建物調査が進められ、伝建調査報告書として刊行されている。過去に詳細な町並み調査が行われ、その記録がまとめられていたことが、被災直後の伝建調査であったにもかかわらず、比較的短期間で報告書が刊行できた一因である。

7. まとめ

- (1) 黒島地区では地区内の住宅の34%が半壊以上の被害を受けていたが、このうちの57%は修理を行っている。全壊・大規模半壊の大きな被害を受けた場合でも、被害の状況によっては修繕・修復することは十分可能である。また、黒島の住宅復興の特徴としては、震災直後に外部専門家の支援により被災住宅の取り壊しを最小限に抑えたとともに、その後は公的な住宅再建支援制度を活用し、住宅の修復事例を中心として、町並み配慮型の住宅復興を行っているという点にある。
- (2) 黒島地区の伝建地区指定における合意形成過程を震災前と震災後に分け、震災後については3つに整理できた。特に能登半島地震を契機として、町並みの喪失に対する危機感が高まり、地元協議会による「伝建地区指定」と「まちの復興・再建」という2本の柱に基づく議論・検討を経て、現在は復興まちづくりが始動し、その実践段階に入っているといえる。能登半島地震により大きな被害を受けたものの、それを契機としてまちづくり組織が誕生し、新たなまちづくり活動がスタートしたことは今後の地区の復興・再生に向けて大いに期待できる点である。
- (3) まちづくり協議会では、協議会設立当初から一貫して、「町並み保存」と「まちの再建」を対象とした議論が継続して行われている。これは「伝建地区指定」と「まちの復興・再建」が黒島地区の復興まちづくりにおける車の両輪であるとする共通認識が構築され、明確なビジョンを持って復興に向けた議論が行われていたことを示している。

- (4) 地区指定の合意形成の促進要因は下記の点が指摘できる。
 - ・震災後の早い段階で、市としての地区レベルの明確な復興方針を掲げられ、市の担当者レベルでの協力体制が構築された。
 - ・明確な復興方針のもとで、地元のまちづくり協議会が、町並み保存とまちの復興・再建を「地区の再生に向けた議論」として、同じ机上で同時に議論することができた。
 - ・計画策定および協議会をサポートする専門家が地元で常駐し、復興まちづくりに関するトータルコーディネートができた。
 - ・また、伝建調査の取りまとめについては、震災前の建物・町並みの調査記録が存在し、その成果を活用できた点も大きい。
- (5) なお、本研究の結論をもとに下記の点を震災復興に向けた提言として指摘しておきたい。
 - ・震災は現在いつ、どこで起きてもおかしくない状況であり、通常時から予防措置として、災害に弱い立場の人々の把握および住宅や地区全体の安全性の確認や耐震化等を行っておくことが重要である。それに加えて、罹災前の健全な状態での建物・町並みの記録をストックしておくことは、震災復興において地域の文脈や地域らしい住宅再建・修復、まちなみ形成を議論していく場合に重要であるといえよう。
 - ・黒島の町並み保全型の復興まちづくりが円滑に実施された要因としては、地元住民の町並み保全に対する意識の高さ、行政として地区の復興方針を地震後の早い段階で明確に提示した点、地元の協力により専門家の支援・協力体制が速やかに構築され、さらに地区の復興計画の策定終了まで安定的に専門家の支援・協力を得られた点が挙げられる。行政としての復興方針の早急な提示や安定的な専門家の支援・協力体制の構築は今後、他地区で大規模地震が発生した場合の震災復興、復興まちづくりを進める上でも重要な項目である。
 - ・また、ひとたび震災が発生した場合、行政のみで対応できることには限界があるため、地震直後から復旧・復興の各段階に応じて専門家の協力を得るとともに、その職能を十分に発揮してもらえるような体制づくりが必要である。地震直後の応急的な対応の時期には、豊富な知識を持った多様な専門家による幅広いボランティア支援が必要とされることから、専門家の支援・協力体制を速やかに構築するとともに、活動を支援する公的支援制度の充実が望まれる。本格的な復旧・復興の時期には、主に自治体の公共事業として各種事業に取り組むことになるため、巨額の事業費が必要となることから、速やかに財源を確保できるような仕組みを確立することが求められる。あわせて、専門家の職能や被災地域での活動実績等に応じて、「適材適所」の業務委託ができるような仕組みを検討することも重要である。

以上の諸点は、今後、震災等が発生した地区で、地域の文脈や地域らしい住宅再建・修復、まちなみ形成に配慮した震災復興を進めていく上で有効な知見を含んでいると思われる。

また、本稿の執筆にあたり、輪島市教育委員会文化課、輪島市都市整備課、石川県土木部建築住宅課の職員の方々、黒島地区まちづくり協議会ならびに黒島地区の住民の皆様にも多大なるご協力をいただいた。記して謝意を申し上げる。

注

- 注 1)参考文献 3)では、伝統住宅は地域景観の原点であり、地域文化の表象であることから、「被災した伝統住宅は、古い家として解体することを考える前に修理の可能性についても追求する」ことの必要性を述べている。
- 注 2)文化庁の調査(日本フォルクスト(編):伝統的集落における歴史的環境整備を中心とした地域活性化方策の調査・検討報告書,文化庁文化財保護部建造物課,1998)にて、全国歴史的町並みとしてリストアップされている。
- 注 3)住宅相談会を行った専門家グループとは「(社)金沢職人大学校+門前地域住宅復興支援ネットワーク」である。(社)金沢職人大学校を中心として、門前地区の住民組織である総持寺周辺地区まちづくり協議会、石川県建築士会有志、金沢工業大学、金沢大学等により構成されており、筆者らも構成メンバーである。また、住宅相談会の実施については NPO 日本民家再生リサイクル協会にも協力を得ている。2007年4月から5月にかけて門前地区を中心に住宅相談会を実施しており、相談実績は総持寺周辺地区 52 件、黒島地区 63 件、道下地区 2 件、延べ 117 件である。詳細は参考文献 13)を参照。
- 注 4)みなし全壊世帯とは被災者生活再建支援法第 2 条第 2 号ロに該当する世帯の通称である。災害による住家の罹災判定が半壊であるものの、やむを得ない事由(宅地に被害が生じ倒壊の危険性がある等)で住宅を解体せざるを得なくなった場合、全壊に準ずる被害を受けたとみなし、全壊世帯と同様の生活再建支援等を受けることができる。
- 注 5)地区指定に対する地元合意の状況は以下の通りである。対象世帯数 250 世帯(黒島地区に常住していない世帯を含む)のうち、賛成 96、委任状による賛成 105(うち地区内 78、地区外 27)、賛成率は 80.4%。
- 注 6)復興まちづくり計画における「住宅の再建」、「まちの再建」という課題の整理は輪島市都市整備課による。参考文献 17)を参照。

参考文献

- 1)小柳健,川上光彦:震災被害を受けた歴史的市街地における町並み保存に向けた合意形成過程—輪島市黒島地区伝統的建造物群保存地区を事例として—,日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1, pp.1013—1014, 2009.8
- 2)鳴海邦碩,小浦久子:失われた風景を求めて—災害と復興、そして景観—,大阪大学出版会,2008.5
- 3)日本建築学会(編):中山間地域等の地震防災と復興対策への提言—新潟県中越地震に鑑みて—,2005.10
- 4)宮脇新次(輪島市教育委員会文化課):輪島市の地域活性化に向けた取り組みについて—重要伝統的建造物群保存地区選定と角海家—,全日本建設技術協会:月刊建設 Vol.53, pp.24—25, 2009.12
- 5)山口実里,福留邦洋,岡崎篤行:中山間地における震災被災住宅の修復過程と専門家の役割—新潟県中越地震における旧山古志村虫亀集落を事例として—,日本建築学会技術報告集,第 28 号, pp.573—576, 2008.10
- 6)浅井秀子,熊谷昌彦,内田伸,寺田昌史:能登半島地震における被災実態と住宅再建に関する震災直後の居住者意識—中山間地域の地震災害における公的支援策に関する研究その 2—,日本建築学会中国支部研究報告集第 31 巻, pp.601-1—601-4, 2008.3
- 7)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, No.646, pp.2617—2626, 2009.12
- 8)土屋敦夫,玉生雅之:石川県門前町黒島の町並み調査その 1—2,日本建築学会北陸支部研究報告集第 36 号, pp.371—378, 1993.7
- 9)中森勉,土屋敦夫,谷明彦:平面構成と表構えについて—輪島市門前町黒島地区の町並みに関する研究その 1—,日本建築学会北陸支部研究報告集第 52 号, pp.565—568, 2009.7
- 10)門前町史編集専門委員会:門前町史,大旭写真製版,1970
- 11)輪島市教育委員会:能登・黒島の町並み—輪島市黒島地区伝統的建造物群保存対策調査報告書—,2008.12
- 12)輪島市教育委員会:輪島市黒島地区伝統的建造物群保存地区保存計画,2009.1
- 13)門前町総持寺周辺地区まちづくり協議会(編):能登半島地震被災地住宅修復手法検討モデル調査報告書,国土交通省住宅局,2008.3
- 14)金沢工業大学土屋研究室(編・著):石川県門前町黒島の町並み調査,石川県建築住宅課,1993.3
- 15)輪島市:輪島市復興計画素案,2007.7.30
- 16)輪島市都市整備課:黒島地区復興まちづくり計画素案,2008.3
- 17)三谷浩二郎(輪島市都市整備課):H19.3.25 能登半島地震 住まい・まちづくりの復興に向けて—輪島市の取り組み—,社団法人石川県建築士会:石川建築士 No.134, pp.21—29, 2008

(2010年2月10日原稿受理,2010年9月29日採用決定)