

福岡県西方沖地震による 玄界島の被害と復興への取り組み

須川 哲治 ・ 大石 哲也

福岡市都市整備局玄界島復興担当部(〒810-8620 福岡県福岡市中央区天神1-8-1)

E-mail: genkai fukkou. UPB@city. fukuoka. jp

平成17年3月20日に発生した福岡県西方沖地震により、住宅や宅地が崩壊し壊滅的な被害を受けた玄界島地区は、急峻な地形に住宅が密集しているとともに、狭い階段道路等の脆弱な公共基盤となっているため、自力での再建が極めて困難な状況であった。

同年7月の島民総会において、島全体の一体的かつ抜本的な整備が必要であること、事業手法を小規模住宅地区改良事業とすることについてほぼ全員の合意が得られた。

このような状況を踏まえ、本事業により、住宅と道路や公園などを一体的かつ抜本的に整備し、災害に強く、安全で安心して住み続けられる新しい玄界島づくりを行う。

1. はじめに

玄界島は、福岡市内中心部から北西約20km沖に位置し、穏やかな博多湾と波荒い玄界灘の境に浮かぶ、周囲4.4km、面積1.14km²の島で、標高218mの遠見山を中心に、お椀を伏せたような形をしている。(表1、図1)

島へは、市内中心部にある博多港から高速船に乗って、30分程で到着する。南側に漁港や渡船場があり、その背後の斜面地と限られた平地に住宅地が密集している。島からは弓状の博多湾を一望することができ、海に囲まれ山がそびえる島には自然があふれている。

震災前、南側斜面地に集中した集落は、曲がりくねった狭隘な道路や「がんぎ段」と呼ばれる石段に囲まれ、石積の擁壁の上に住宅が寄り添っていた。車の通れる道路はなく、荷物運びのほとんどは背負子か、荷物運搬用モノレールで行っていた。

島では約230世帯、700人の島民が生活し、職業の大半は漁業である。漁獲量は過去20年間減少したが、近年、やや持ち直している。自給のため農業をする者も多い。

子ども達は、島にある保育園、小学校、中学校で育ち、高校からは島外の学校に通う。若い漁業者も多いものの、近年若年人口が急減している。また、40歳代以上の年齢層が多く、今後急速に高齢化が進むことが予想される。

表1 玄界島の概要

地形	周囲	4.4km	
	面積	1.14km ²	
	最高峰	218.3m	
人口等	人口	700人(男339人、女361人)	H17.2.28現在
	世帯数	232世帯	H17.2.28現在
	学生数	小34人、中18人、高37人	H17.3.22現在
	就業者数	301人(うち漁業就業者数)	H12現在

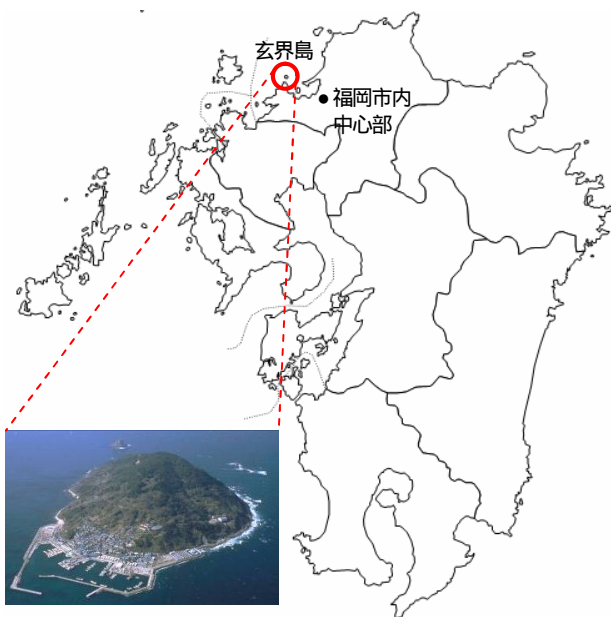


図1 玄界島位置図及び全景

2．玄界島の被害状況

(1)地震の概要

平成17年3月20日「春分の日」の10時53分、福岡県沖の玄界灘を中心とする「福岡県西方沖地震」が発生し、福岡市内最大震度6弱（マグニチュード7.0）の強い地震が北部九州を襲った。

震源に近かった玄界島は、人的被害は重軽傷者あわせて19名と比較的少なかったものの、島のほとんどの家屋に当たる214棟が一部損壊以上の被害を受け、道路の沈下や擁壁の崩壊、地割れなども生じ、壊滅的な状況であった。（表 2、写真 1、写真 2）

これだけの被害を受けたにも関わらず、被害が少なかったのは、島民の強いコミュニティによるものである。男性のほとんどは漁業に出ており、女性が中心となって活動し、小学校や公民館などで避難者の確認を即座に行った。また消防団とともに各家のガスを止め、電気のブレーカーを落として回った。家屋の密集する集落で、火災が発生すれば、被害はもっと大きなものになっていたであろう。

しかし、集落全体に壊滅的な被害を受けた、約230世帯、700人の島民は、地震発生当日に福岡市中央区の九電記念体育館への避難を余儀なくされた。

(2)島民の避難生活

地震により避難生活を余儀なくされた島民にとって、居住環境の安定と生活再建の基盤確保のため、早急に仮設住宅（以下、仮設住宅）を建設する必要があった。しかし、島のほとんどは斜面地であり、仮設住宅を建設できる平坦な土地は限られていた。

そこで、島を無人化させないことや漁の再開のために、島内にできるだけ多くの仮設住宅を建設することとし、半数の100戸を玄界島に、残り半数の100戸を漁港施設に隣接した福岡市中央区のかもめ広場に建設した。

そして、地震から約1ヵ月後の4月25日、26日の両日、それぞれの仮設住宅へ入居した。

島の仮設住宅には、主に漁業者のいる世帯が入居し、かもめ広場の仮設住宅には、島で小中学校が再開できず、子ども達が市内の学校に通う必要があったことから、子どものいる世帯などが入居した。

そのため、漁師である父親は玄界島で、学校に通う子どもとその母親はかもめ広場で生活するなど、島内外の仮設住宅に離れてしまった家庭もあったが、漁業者は漁を、子ども達は仮設での学校生活を再開し、生活は一定の落ち着きを見せた。

表 2 被害状況

被害区分		全市	玄界島
人的被害 （人）	死者	1	0
	重傷者	163	10
	軽傷者	875	9
	計	1,039	19
住家被害 （棟）	全壊	141	107
	大規模半壊	8	1
	半壊	315	45
	一部損壊	4756	61
	計	5,220	214



写真 1 被災直後の状況（遠景）



写真 2 被災直後の状況（近景）

3．玄界島復興に向けた体制づくり

(1)福岡市における取り組み

a) 関係局間の連携

地震発生の翌日から福岡市に「災害復興情報連絡会議」を設置し、都市整備局を中心に12の関係局で島のインフラ応急復旧や仮設住宅建設について連絡調整を行った。後に「玄界島復興推進会議」として、本格復興等についても連絡調整を行ってきた。（図 2）

b) 「玄界島復興プロジェクト」の発足（福岡市地震災害復旧・復興本部の設置）

応急対策が収束に向かったため、市民生活の回復・安

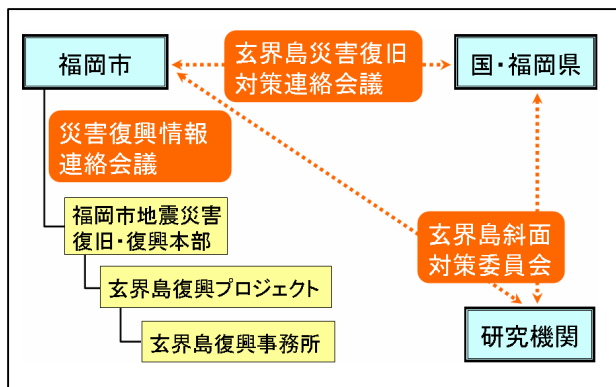


図2 玄界島復興に向けた行政の組織図

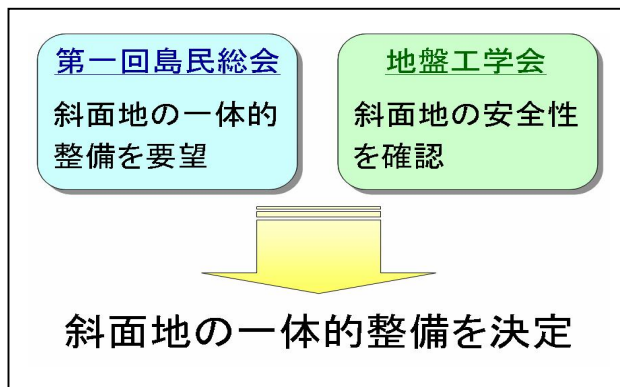


図4 一体的整備決定までのイメージ

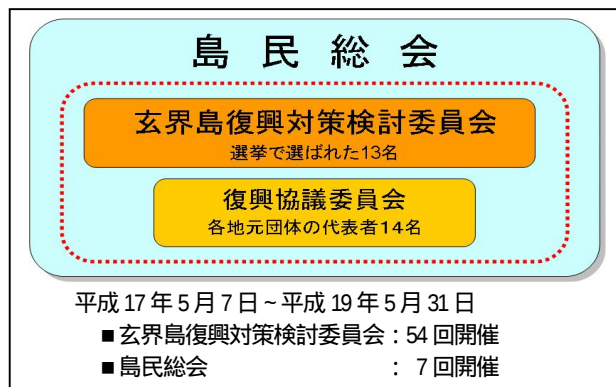


図3 玄界島復興対策検討委員会組織図

定及び都市施設等の復旧・復興をさらに迅速・的確・かつ重点的に推進するために、「福岡市地震災害復旧・復興本部」を4月12日に設置した。それに伴い、玄界島復興計画の策定を目的とした「玄界島復興プロジェクト」が副市長をトップとして発足した。

c) 玄界島復興事務所の開設

「玄界島復興プロジェクト」の発足と併せ、島の本格復興に向けた検討や島民との協議調整等を行うための組織として「玄界島復興事務所」を設置した。部長をトップとして、現在11名の職員が従事している。

4月20日に仮設事務所を現地に開設し、7月14日には、島民の意見・要望・相談の場となる本格的な事務所を開設した。島民との共働による復興を推進している。

(2)福岡県等関係機関との連携

a) 福岡県との連携

島のインフラ復旧・復興のため、「玄界島災害復旧対策連絡会議」を設置し、福岡県の建築都市部と福岡市の都市整備局が窓口となり、担当部局間の連絡調整を行ってきた。

b) 研究機関との連携

復興計画検討のベースとなる斜面地の安全性を判断するため、4月末より島の地質調査を実施した。その調査結果を分析するため、大学や福岡市、福岡県、研究機関から構成される「玄界島斜面对策委員会」を設置した。

調査の結果、10月24日に「住宅地では地中での明瞭な滑りに繋がる変位は見られないものの、小さな滑りの発生の可能性があり、何らかの対策工事を検討すべきである」との提言があった。

(3)地元の取り組み

島の復興に向けた組織として、島民による選挙で選出された13名で構成される、「玄界島復興対策検討委員会」が5月7日に発足した。また、5月21日に行われた第1回島民総会で、下部組織として青年団やPTAなど各種団体から選出された14名で構成される「復興協議委員会」が発足した。

玄界島復興対策検討委員および復興協議委員が、「復興委員会」として活動し、しまづくりの推進役として大きく貢献している。（図3）

戸建て住宅の再建については、平成18年11月1日に戸建て協議会を設立し、平成19年秋の着工に向け、円滑で効果的な住宅建設や、玄界島らしい景観づくりのため、協議・検討している。

4.復興への取り組み

5月7日に復興委員会が発足してから、復興に向けた島の動きは活発化した。

5月21日には島民約200名が参加した「第1回島民総会」を開催し、昼食抜きで数時間に渡り、島の復興に向けた議論が続けられた。そして、当日中に被害が大きい斜面部分の復興にあたっては、行政に一体的整備を希望するという結論を出すまでに至った。そして、本格的復興に向けた要望書が、島民ほぼ全員の同意書とともに、7月6日に復興委員会から福岡市長へ、また8月1日には国へ提出された。

また、地盤工学会からの「大規模な地すべりは起こらない」という調査結果を受け、斜面地の安全性を確認し、斜面地の一体的整備を決定した。（図4）

表 3 震災後の主な動き

月日	主 な 動 き
平成17年	
3月	福岡県西方沖地震発生 玄界島住民島外避難
4月	福岡市地震災害復旧・復興本部設置 玄界島復興担当部設立 仮設住宅入居 漁再開
5月	玄界島復興対策検討委員会設立 第1回島民総会 ・斜面地の一体的整備を決定
7月	福岡市長へ要望書を提出 ・面的整備の導入についての要望書を提出すること、島民のほぼ100%が同意
8月	第2回島民総会 ・事業手法（小規模住宅地区改良事業）決定 国へ要望書を提出 ワークショップ開催
10月	座談会開催
12月	最終（第3回）意向調査実施
平成18年	
1月	第5回島民総会 ・しまづくり案決定
2月	土地・建物買収着手
3月	家屋除却工事着手
6月	斜面地の家屋除却及び造成工事着手
11月	戸建て協議会設立
平成19年	
3月	県営住宅完成 かもめ広場からの一部帰島（60戸）
4月	保育園・小中学校再開
6月	市営住宅建設工事着手

復興委員会では、斜面住宅や震災復興手法を調査するため、阪神・淡路大震災の復興事業事例を視察するとともに、復興後の住まいの意向を反映させた意向調査を行い、市とともに、しまづくり案の作成に取り組んだ。

また、福岡市と復興委員会では、復興への検討・進捗状況を島民全体に周知するよう広報誌「玄界島復興だより」（写真3）を発行するとともに、島民の意見を広く集めるため、ワークショップや座談会を開催した。ワークショップでは、観光客の呼び込みや水産物のブランド化など島の再生を目指す積極的な意見が出された。座談会では、PTAなど各団体ごとに、しまづくり案作成に向けた具体的なテーマを議論し、「車は所有しない、共有する仕組みをつくろう」「斜面地の移動補助手段が必要」「ヘリポートなど防災設備が必要」など島民ならではの意見が出された。

これらの意見を踏まえるとともに、12月に復興後の住まいについての最終意向調査を行い、それらを反映させた最終しまづくり案の作成に取り組んだ。

そして、地震からわずか10ヶ月後の1月28日に、5回目



写真 3 玄界島復興だより



写真 4 島民総会の様子

表 4 小規模住宅地区改良事業の概要

目的	不良住宅が密集している地区の住環境改善または災害防止を図るため、不良住宅の除却、改良住宅の建設、道路・公園等の公共基盤整備を行う。
事業採択の理由	事業実施の確実性 面的整備導入についての同意はほぼ 100%である。
	事業着手までのスピード 早期の事業着手が可能である。
	事業計画の柔軟性 要綱事業であり、柔軟性・迅速性に優れる。

となる島民総会（写真4）で新しいしまづくり案を島民に提示し、承認を得た。

5. 復興計画

玄界島の復興手法としては、当初、阪神・淡路大震災の復興で採用されていた区画整理事業が有力であった。しかし、玄界島が都市計画区域外であることから、区域の編入、事業の都市計画決定、事業決定など、手続きだ

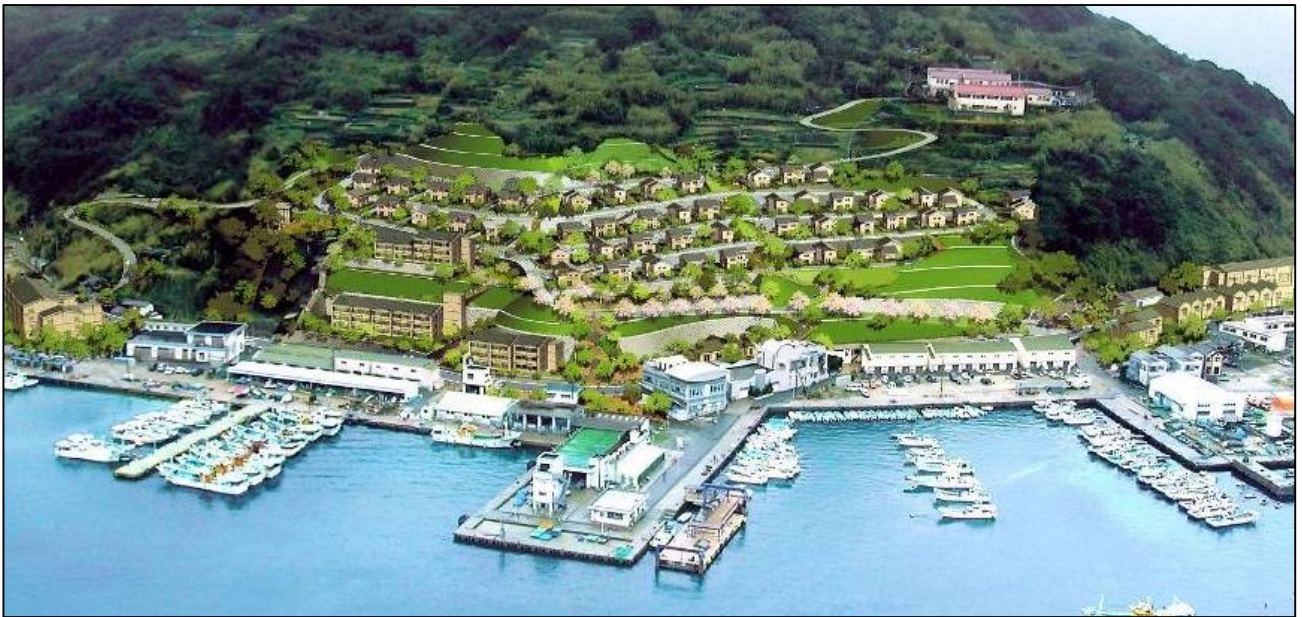


図 5 復興後のイメージ

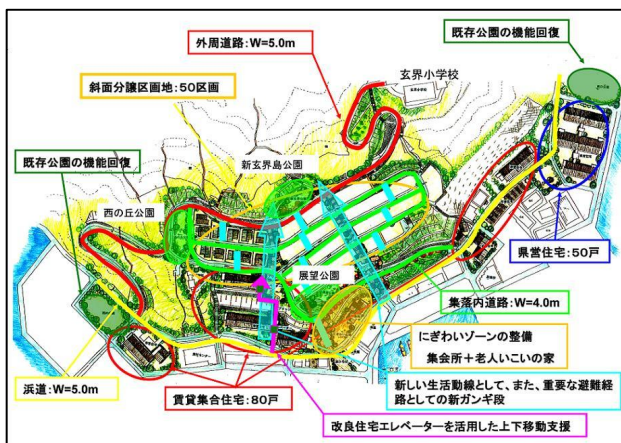


図 6 しまづくり案



図 7 にぎわいゾーンのイメージ

けでも半年から一年を要する。一方、「小規模住宅地区改良事業」については、早期の事業着手が可能であり、震災で壊れた住宅を改良事業における「不良住宅」として見なすことが国土交通省に認められたことにより、採用を決定した。ただし、本事業は要綱事業であり、法的根拠が伴わない。したがって、一人でも反対者がいれば、事業が成立しないというおそれがあった。幸い復興委員会の活動で、地元のほぼ100%の同意書を集めることができた。採用にあたっての理由を表 4にまとめた。

復興計画の核となる計画戸数は、意向調査の結果に基づき、公営住宅115戸（市営住宅65戸、県営住宅50戸）、戸建住宅用地50戸分の合計165戸である。斜面地に上下に並ぶ二棟の市営住宅には、エレベーターにブリッジが連結され、これらを利用することで、下段の市営住宅から上段の市営住宅へ、さらに、もう一段上の道路へと8階建相当の高低差を楽に昇降することができる。

また、車の通れる道路がなかった斜面地の集落地域には、幅5mの外周道路と幅4mの集落内道路を整備する。

一方で、「がんぎ段」と呼ばれる島独特の階段状路地は生活用道路として再整備し、震災前の面影を取り入れている。

緊急時の避難場所としての機能も兼ね備えた公園については、斜面地に新たに3箇所整備するとともに、既存公園の機能も回復する。それに加えて、島の玄関口には、集会所や老人憩いの家が隣接し、お年寄りから子どもまでが集い、来島者と交流する「にぎわいゾーン」（図-7）を整備する。

6. 復興のキーワード

平成18年1月の第5回島民総会でしまづくり案の承認を得、地震から1年を待たずして、同年3月16日に復興事業に着手し、震災から2年後の平成19年3月には、県営住宅が完成するとともに、島外の仮設住宅で暮らすほとんどの島民が帰島し、島内で保育園・小中学校が再開。家族

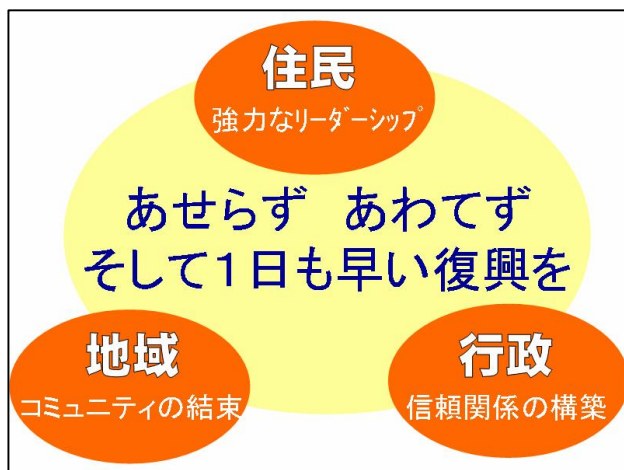


図 8 復興のキーワード



写真 4 現在の様子（平成 7 年 4 月 23 日撮影）

がひとつ屋根の下で暮らす生活が戻ってきた。

復興のスピードは、玄界島復興の大きな特徴であるが、ここに至るまでに必要不可欠であったキーワードを 3 つあげる。（図 8）

(1) 強力的リーダーシップ（住民）

地元の代表である復興委員会の行動力が復興を大きく推進した。週 1 回の頻度で復興委員会を開催し、復興へ向け検討・協議を重ねるだけでなく、福岡市と共働して、意向調査やワークショップ・座談会を実施し、地元意見を集約し、地元を統率してきた。

(2) コミュニティの結束（地域）

玄界島は、島の多くの人が親戚関係にあり、島にひとつの小中学校で共に育っていく、住民に深い結びつきのある地域である。長年住んできた家屋の解体や土地の買収など個人にとっては、それぞれつらい思いがあったはずである。しかし、「100 年先の玄界島のために」と個人の思いよりも島の将来を考えた島民の団結力が、島民総意による意思決定を可能とした。

(3) 信頼関係の構築（行政）

復興への検討・協議は復興委員会で行い、重要な決定事項は島民総会に諮ることで、島民と信頼関係を構築し、島民主導による復興を進めてきた。また、復興委員会と共働した広報誌の発行やワークショップ・座談会の開催など情報の共有に努めた。

これら、住民と地域と行政がそれぞれの役割を果たし、共働して復興へ進むことができたことが、玄界島の復興の最大のポイントである。

7. 今後の取り組み

現在、被災家屋の除却工事、造成工事が完了し、市営住宅の建設、ライフラインの整備が進められている。（写真 4）秋には島民によって戸建て住宅の建設が進められ、平成 20 年 3 月には復興が完了する予定である。

これからも復興委員会と共働し、島民主導による復興を進め、「あせらず、あわてず、そして一日も早い復興を」という復興委員会の伊藤会長の言葉を念頭に、早期復興を実現したい。

8. あとがき

震災で壊れた住宅は自主再建、行政は道路などの公共施設を元通りに復旧する、これが基本であり、さほどエネルギーを必要としない。しかし島民は復興を選択した。斜面地に車が走り、新たな道に面して集合住宅や戸建て住宅が建設される。昔の面影は一変し、いままで寄り添って助け合っていた生活様式も自ずと変化するであろう。これで良かったかどうかの評価は孫の時代に委ねたい。しかし、いずれにしても震災により玄界島は全国的に有名になった。現在のところ宿泊施設の計画もない。島外からの客を迎入れるのかどうか、もう一つの岐路に立っていると思う。

最後にこの復興にあわせ、関係部局と連携し、漁港の整備、小中学校の建設などが実施された。また、県との連携により、いち早く県営住宅が建設され、生活に一定の落ち着きが戻ってきた。宅地造成にあわせ、斜面地の安定のため抑止杭、アンカー工などの対策を講じていただいた斜面対策委員会、並びに県砂防課、最後に小規模住宅地区改良事業の実施にあたってご指導いただいた国土交通省に対しまして深くお礼申し上げます。