

東日本大震災からの漁港・漁村の復旧復興を通じて

おか さだ ゆき
岡 貞 行*

1. はじめに

私は、昭和59年に土木技官として水産庁に採用された。その後、本省勤務20年、海外を含め地方及び他省庁等での勤務15年の計35年の公務員生活を送った。本省では、漁港漁場や海岸整備の制度設計や予算編成、出向先では漁港・漁村の計画や直轄施設的设计・整備など多岐にわたる業務に携わった。今回、「建設」関係の後輩技術者の皆さんへのメッセージをとの依頼に、発災当時水産施設災害対策室長として役人生活上最も使命感を持って対応した東日本大震災からの漁港・漁村の復旧復興にかかる貴重な経験について、過去に作成した報文を読み返しつつ記したいと思う。

2. 地震発生と初動

1) 地震発生から現地調査団派遣

平成23年3月11日午後2時46分、これまで経験したことのない長く大きな揺れが襲った。テレビでは大津波警報が報じられていたが、ただならぬ事態であることは容易に想像できた。その後の調査で判明するが、この大津波による漁船、漁港、養殖施設、魚市場など水産関係被害額は約1兆2千億円、うち漁港や海岸の被害総額も8千億円を越す途方もない大規模なものとなった。

(1) 非常体制の整備と緊急参集チームへの対応

大津波警報が発令された場合、水産庁では非常体制を整備するとともに、官邸の危機管理センターに設置される緊急参集チームに参加することになっている。このため、地震発生直後速やかに非常体制を整備のうえ関係者の安否確認、被害状

況の把握を開始するとともに、急遽担当部長にリエゾンが随行し官邸に向かった。しかし、この時から外部との電話が全く通じないなどの問題が生じ、あらゆる情報収集に苦勞することとなった。

(2) 霞が関から緊急災害現地対策本部へ

地震発生の約2時間後、官邸の緊急災害対策本部から各省庁に対して政府調査団への派遣要請がなされた。水産庁では、水産施設災害対策室長が第一候補になっていたため、農林水産省の他局の担当官3名と公用車にて、集合場所として指定された市ヶ谷の自衛隊基地に向かった。しかし、既に沿道は大混雑で歩道も人々であふれかえっていた。市ヶ谷の基地に遅れていることを伝えようにも電話が通じなかった。結局途中で下車し走って行くことになった。これも一つの教訓である。

到着後まもなく、自衛隊の輸送ヘリに乗り込み、宮城県の自衛隊震目駐屯地に着陸後、最終目的地の宮城県庁に向かった。県庁到着時一階のロビーは既に帰宅困難者等により大混雑となっていた。間もなく報道陣に囲まれつつ、宮城県知事から被害速報の説明や政府に対する要請がなされた。その後、宮城県庁に政府の現地緊急対策本部が設置されたとの報告があり、調査団一行は、この時点から現地対策本部の一員となった。

2) 政府緊急現地災害対策本部での活動

(1) 現地対策本部での活動

政府の現地対策本部は宮城県庁の11階の会議室に設置された。執務室では、防衛省、国土交通省、海上保安庁、消防庁、農林水産省など、各省庁ごとに机を囲み、担当任務に当たった。

*一般社団法人 全日本漁港建設協会 会長 (元水産庁 漁港漁場整備部長)

03-6661-1155 (代)

被災直後は、特に人命救助を最優先に、行方不明者の捜索や約50万人にも上る避難・被災者の生活回復に重点が置かれた。被災地では、食料、水、燃料、医薬品など生活物資のほとんどが不足していたことから、農林水産省チームでは、食料や漁協等が所有するA重油等の燃料を確保するため、防衛省や海上保安庁の担当官と連携しつつ必要な情報収集等を行った。また、水産庁では、漁業取締船等の活用により、海上からの緊急物資の大量輸送を計画したことから、空路また陸路による現地調査に参加し、物資の積み下ろしが可能な水域等の情報を収集し本省へ提供した。

(2) 現地対策本部の執務環境

現地対策本部で最も苦労したことは、携帯電話等の通信手段がほとんど機能しなかったことである。派遣数日後から代替手段として県庁のファックスが使用可能となり借用したが、パソコンもない中、手書きで報告メモを作成する必要があること、また、唯一のファックス使用に他省庁の団員や県の職員との競合など大きな制約があった。緊急時の通信手段の確保は、今後の最も大きな課題として残された。

3. 復旧・復興に向けた法制度及び予算措置

1) 関係法制度の整備

(1) 直轄代行法の整備

東日本大震災による津波により、女川町や南三陸町などでは、役場自体が流出するとともに、各自治体においては、被災者救援業務を最優先する必要があることから、行政機能が大きく低下していた。このため、宮城県知事をはじめ被災県からは流通拠点となる漁港や他省庁所管海岸と一連の施設については国が直轄で復旧工事を行うよう要請された。当時、水産庁では、直轄による漁港整備の制度はなく、また、地方農政局のような出先機関でもなかったことから、要請に応じるには、速やかな法及び実施体制の整備が必要であった。

このため、法令事務官の協力を得つつ、技術者にとってはあまり得意でない法案の作成、法制局での法令審査、各省協議等の手続きを経て国が被災県に代わって災害復旧工事を行う「東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律」を措置した。

(2) 暫定法施行令の改正

東日本大震災による大津波により沿岸部に存在する地方卸売場ほか共同利用施設の多くが被災した。この中には、地方公共団体が管理する魚市場と漁協が管理する魚市場が存在したが、暫定法による災害復旧事業の対象は漁協管理のものに限定されていた。このため、地方公共団体が所有する産地市場施設を暫定法の災害復旧の対象とする特例措置が必要となり、「東日本大震災に対処するための農林水産省関係政令の特例に関する政令」を措置した。

2) 災害復旧予算の措置

・予算の措置

災害復旧事業の当初予算は、通常、当該年度に必要な最小限しか措置していないことから、年度途中において大災害が発生した場合には、補正等により必要な予算を措置する必要がある。このため、第1次補正において漁港や航路におけるがれきの撤去など緊急を要する事業に250億円、また、第3次補正において、その後の本格的復旧に必要な費用として約2,350億円もの予算を措置した。

4. 災害復旧事業の特例措置

1) 応急工事

・がれきの撤去・岸壁のかさ上げ

漁港は、海路を通じた極めて重要なライフラインの役割を果たすことから、水・食料などの緊急物資の搬入や漁業の一部再開など、漁港利用上特に急を要する箇所については、早急ながれき処理が求められた。また、全国的な拠点となる漁港

においては、地震により沈下した岸壁や道路等のかさ上げにより陸揚げ機能の回復が急がれた。

このため、協議手続きの簡素化を図りつつ査定前に着工が可能な応急工事をフルに活用し、航路や泊地のがれき撤去や岸壁の一部かさ上げ等を支援した。特に、がれき撤去については、環境省など他省庁との連携により隙間のないがれき処理を実施した。

2) 災害査定手続きの簡素化等

東日本大震災の津波による漁港関係被害報告件数は7千件に上り、平年の50倍近い膨大な件数となった。このため、現地査定や設計書作成等の業務負担の軽減、設計書作成等に要する経費の節減等を図るため、災害査定に関する一連の手続きを大幅に簡素化する必要があった。

(1) 被害状況報告及び国庫負担申請等の提出期限の延長等

被災自治体では被害状況の把握が困難であったことから、通常1か月以内とされている被害報告期限や60日以内とされている国庫負担申請の期限を、被害の報告が可能とされた日として都道府県知事が定める日から60日以内とするよう省令等を改正した。

(2) 応急協議・設計書の簡素化

航路・泊地のがれき処理などの緊急を要する場合の応急協議の簡素化を図るため、原則漁港名と被害等の概要報告のみで可とするとともに、調査・測量等が困難な場合には事前協議の上、目視等の対応で可とするなどの簡素化を図った。また、査定件数の削減を図るため、一件の工事を大きくくり化する基準も大幅に緩和した。

(3) 査定設計断面の標準化

岩手県及び宮城県においては、査定設計書の作成にあたり膨大なケースの断面検討等が必要となった。このため、阪神淡路大震災時の対応を参考に、漁港施設を類型化したうえで、それぞれの類型ごとに被災の有無の判定基準や標準的な復旧

工法を設定するなど、予め復旧工法の立案についての基本方針を定めることにより対応した。これにより、査定設計書作成に係る時間の大幅な短縮と費用の軽減、設計内容のばらつき防止など大きな効果が得られた。

(4) 保留協議・机上査定基準の引き上げ

現場調査に要する時間の節約及び業務負担の軽減を図るため、保留金額及び机上査定の基準を大幅に引き上げた。具体的には、負担法関係の保留基準を4億円から30億円に、机上査定の基準を300万円から5,000万円に引き上げるとともに、暫定法の保留基準を200万円から1億円に、机上査定基準を2億円から10億円に引き上げた。さらに、漁業集落排水施設についても保留基準を1,200万円から10億円に引き上げる措置を講じた。

5. おわりに

東日本大震災発災から間もなく10年を迎える。現地では被災された方々の懸命の努力により、漁港施設等の復旧復興が着実に進展している。危機管理で難しいことは、事前に未経験で不確実な事態を想定し、最善と思われる対策を準備・実行しなければならないということである。本経験においても、発災後、電話が不通になり職員等の安否確認や被災地への情報収集ができない、沿道が人であふれかえり政府調査団の集合場所に間に合わない、停電・断水の長期化で体が不衛生になったほか、技術屋であっても、災害復旧の迅速化に向け、必要な法律や政令の整備、予算の確保など様々な「いわゆる想定外」の事柄に対応する事態が生じる。筆者にとって、東日本大震災の復旧復興に携わった1年半は言い尽くせないほどの激務であったが、なんとかこれを乗り切れたのは「人に喜んでもらいたい」という一公務員としての思いとその実現に向けた「使命感」ではなかったかと思う。当時携わった業務が、被災地の皆さまのお役に立てていることを心から願う次第である。