

東日本大震災による被害の復旧復興に対する人的支援

Human Support to Restore and Reconstruct the Damage
by the Great East Japan Earthquake

日 置 秀 彦[†] 中 西 滋 樹^{††} 末 本 航[†]
(HIOKI Hidehiko) (NAKANISHI Shigeki) (SUEMOTO Wataru)

I. はじめに

東日本大震災からの農地・農業用施設等の復旧復興に当たり、農業土木分野については、全国知事会からの依頼に基づき、農林水産省農村振興局が派遣元の都道府県から派遣先の岩手県、宮城県、福島県（以下、「被災3県」という）への派遣の調整を実施するとともに、福島県の依頼に基づき、地方農政局等（以下、「国」という）の職員を福島県内の8市町に派遣し、直接支援を実施している。

東日本大震災から4年が経過した平成26年度までの実績を取りまとめるとともに、人的支援に関する評価や課題について分析を行い、今後のより効果的・効率的な派遣スキーム構築への提言を取りまとめる。

II. 人的支援の実績

1. 都道府県職員の派遣実績

(1) 派遣スキームの概要 都道府県職員の派遣については、地方自治法第252条の17に基づき職員の派遣（以下、「自治法派遣」という）を行っており、派遣元と派遣先の地方公共団体が協定を結び、職員の派遣を行うものであり、派遣職員は派遣元と派遣先の地方公共団体の身分を併せ持ち、人件費や旅費等の負担は、派遣先の地方公共団体とされている。派遣期間は、6カ月～1年程度が多い。

(2) 派遣実績 派遣元の都道府県から被災3県へ派遣した平成23～26年度実績および平成27年度見込みを表-1に示す。

表-1 都道府県職員の被災3県への派遣実績

年度	平成23	平成24	平成25	平成26	平成27 ^{※1}
岩手県	58人月 ^{※2}	216人月	264人月	264人月	240人月
宮城県	204人月	754人月	812人月	744人月	648人月
福島県	144人月	276人月	283人月	288人月	264人月
合計	406人月	1,246人月	1,359人月	1,296人月	1,152人月

※1 平成27年度は見込み。

※2 人月とは、たとえば1人が1年間派遣された場合、1人×12カ月＝12人月として計上する。

[†]農村振興局整備部設計課

^{††}農村振興局整備部土地改良企画課

(3) 派遣者の業務内容 農地・農業用施設等の復旧復興工事に係る災害査定設計書の作成、申請前チェック、災害査定に伴う事務処理、工事の設計・積算、工事管理、地元調整および他機関調整、用地補償、換地等に関する業務について、派遣先職員としての権限を持ち、執行する。

2. 国職員の派遣実績

(1) 派遣スキームの概要 国職員については、派遣元の出張命令により派遣（以下、「出張派遣」という）されており、派遣職員は派遣元職員の身分を有したまま、派遣先の業務支援を実施する。人件費や旅費等の負担は、派遣元となっている。派遣期間は1～2カ月程度が多い。

(2) 派遣実績 派遣元の国から被災3県および福島県内の8市町へ派遣した平成23～26年度実績および平成27年度見込みを表-2に示す。平成23年度は緊急的な対応として、被災3県および福島県内の市町へ派遣したが、平成24年度以降も福島県内の市町からの強い要請を踏まえ、派遣を行っている。

なお、平成27年度は、福島県内で要請のあった6市町へ派遣する見込みである。

表-2 国職員^{※1}の被災3県への派遣実績

年度	平成23	平成24	平成25	平成26	平成27 ^{※2}
岩手県	17人月	—	—	—	—
宮城県	11人月	—	—	—	—
福島県 (うち市町)	64人月 (39人月)	216人月 (216人月)	250人月 (250人月)	216人月 (216人月)	216人月 (216人月)
合計	92人月	216人月	250人月	216人月	216人月

※1 国の機関は、北海道開発局、全国の地方農政局、沖縄総合事務局である。

※2 平成27年度は見込み。

(3) 派遣者の業務内容 農地・農業用施設等の復旧復興工事に係る災害査定設計書の作成・申請前チェック、災害査定に伴う事務処理、工事の設計・積算、工事管理、地元調整および他機関調整、用地補償、換地等に関する業務について、派遣元の国の組織とも



東日本大震災、復旧復興、人的支援、アンケート調査、技術者派遣、自治法派遣、出張派遣

表-3 農地・農業用施設等の復旧進捗状況（平成26年度末まで累計）

	農地*1	主要な排水機場*2	農地海岸*3
岩手県	450/680 ha 66%	該当なし	10/10 地区 100%
宮城県	12,030/13,710 ha 88%	64/67 カ所 96%	74/97 地区 76%
福島県	1,630/2,760 ha 59%	26/31 カ所 84%	15/19 地区 79%
合計	14,110/17,150 ha 82%	90/98 カ所 92%	99/126 地区 79%

※1 農地：分子は営農再開が可能な面積。分母は被災農地面積で転用面積は含まない。

また、福島県については、避難指示区域の面積は含まない（平成26年6月時点）。

※2 主要な排水機場：分子は復旧完了または実施中の箇所数。分母は復旧が必要な排水機場（平成26年12月時点）。

※3 農地海岸：分子は復旧完了または実施中の地区数。分母は被災地区数（平成26年12月時点）。

連携し、派遣先の市町職員に対する技術面での支援に加え、人手不足の著しい状況を踏まえ、派遣先職員に代わって主体的に設計書の作成といった具体的な業務を担当している。

3. 被災3県の復旧復興状況

被災3県の農地・農業用施設等の復旧の進捗状況について表-3に示す。

農地や主要な排水機場および農地海岸の復旧の進捗状況は、各県により多少の差はあるものの、平成26年度までの累計で全体としておおむね80~90%の進捗率となっている。このほか、復興交付金を活用した農地整備事業により、大区画圃場整備と防災集団移転跡地等を含めた土地利用の整序を進めている¹⁾。

III. 人的支援の評価および課題

1. アンケート調査の概要

被災地の復旧復興に当たり、今後、同様の災害が生じた際に、農業土木技術者の派遣を通じた支援を、より効果的かつ効率的に実施するために必要なデータ収集を目的として、平成27年1月に派遣先および派遣元を通じた一斉アンケート調査を実施した。

対象は、平成27年1月までに派遣された国および都道府県の職員（1,415名）、派遣元の国（組織）および41都道府県、ならびに被災3県および福島県内の8市町とした。

2. アンケート結果と分析

(1) 派遣の成果 派遣職員個人の評価としては、やりがいや意義を感じたとする者が93%、業務面やキャリア形成面で成果があったとする者が87%となっている。その理由は、やりがいや意義については、①人材不足を補う貢献ができたこと、②復旧復興に対する使命感を感じたこと等とされている。また、

業務面やキャリア形成面の成果については、①通常業務で経験できない災害復旧事業に携わることができたこと、②全国からの技術者との交流により、新たな人脈・知識を得たこと等とされている。

派遣元の国および都道府県の評価としても、①派遣職員にとって大変重要な経験となり、防災意識の向上が見られたこと、②災害復旧に関する高度な技術力を必要とする業務を経験することで、技術力の向上につながったこと等を主な成果に挙げている。これらの成果は、派遣者および派遣元の組織が同様の評価を行っており、支援側としては一定の成果があったと評価されている。

課題としては、①農業土木職員数が減少している中、大規模かつ長期的な派遣が困難なこと、②派遣職員の健康管理等を指摘している。

一方、被災3県および福島県内の8市町の評価としては、人的支援により復旧復興の進捗が図られたことはもとより、①派遣職員の意欲的な姿勢が派遣先の職員に対し良い影響を与えたこと、②派遣職員の有する専門技術が派遣先の職員の技術習得につながったこと等が挙げられた。

総じて言えば、派遣先の復旧復興の進捗が図られたことに加え、派遣職員と派遣先の職員の双方にとって、技術力の向上や人脈の形成等の相乗的な成果があった。また一方で、各機関で農業土木技術者が減少していることから、今後、同様の人的支援が困難となる懸念がある。

(2) 必要な技術 派遣職員個人が有効であったと評価している経験については、工事監督（68%）、積算（68%）、図面作成ソフトの操作（39%）等、工実施に直接関係し、外注できない業務を挙げている者が多く、図面作成ソフトの操作を除き、派遣者の多くが経験を有していることが分かる。また、通常、外注を行う測量関係業務等のうち、土木工事関係の調査設計業務の経験についても、48%の者が有効と回答していることから、工法の検討等において一定の技術力を有していることが分かる。

一方、災害査定を経験については、32%の者が役立ったと回答しているが、なくて困ったと回答した者も30%であり、有効な業務経験であるものの経験のある者が少ないことが分かる（図-1）。

派遣年度別に見ると、平成23年度においては災害査定を経験が有効と回答する者が顕著であることを除き、復旧復興のステージによる違いはない（表-4）。

総じて言えば、工事の発注、工事の実施に必要な業務経験については、災害の復旧復興において有効な業務経験であり、派遣されるほとんどの者が有している

問 業務に当たり、技術面で役立ったこと・困ったことは何か。



図-1 技術面評価の分析結果

問 業務に当たり、業務環境面の評価と課題は何か。

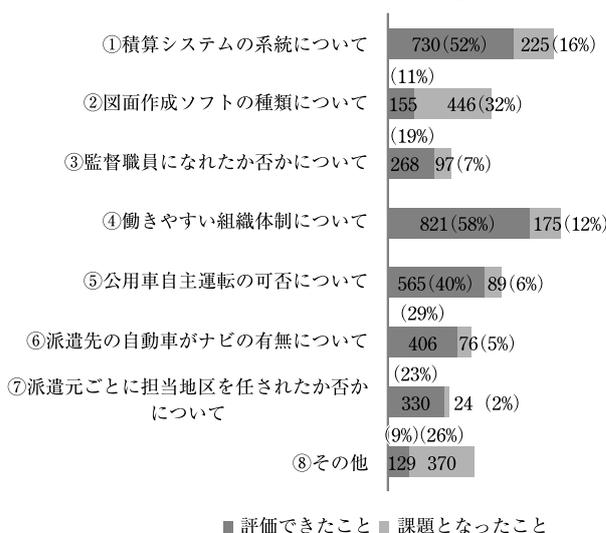


図-2 業務環境面評価の分析結果

※ () は派遣職員 1,415 人に占める回答者の割合。

※ () は派遣職員 1,415 人に占める回答者の割合。

表-4 派遣年度別の技術面評価分析 (人)

年度 (回答者数)		平成 23 (370)	平成 24 (384)	平成 25 (331)	平成 26 (330)
工事監督職員の経験	役立った経験	203	265	244	249
	なくて困った経験	0	2	2	3
災害査定経験	役立った経験	183	104	84	82
	なくて困った経験	92	115	112	107
積算システムの操作経験	役立った経験	214	277	230	236
	なくて困った経験	20	24	30	31
図面作成ソフトの操作経験	役立った経験	106	147	144	152
	なくて困った経験	45	57	48	57
土木工事関係の調査設計業務の経験	役立った経験	194	176	138	170
	なくて困った経験	9	20	25	19

状況であるが、特に災害発生直後に必要な災害査定については、有効な経験であるものの、経験者が少ないことが課題である。

(3) 業務環境 派遣職員個人の評価としては、働きやすい組織体制を評価・課題とする者が70%の状況であり、派遣元と違った組織において効率よく業務を進めるため、組織体制の整備に対する関心度が高いことが分かる。

業務ソフトとしては、積算システムが派遣元と同系統であったことを評価する者が52%、同系統でないことを課題とする者が16%の状況である一方、同様に図面作成ソフトが派遣元と同じであったことを評価する者が11%に対し、課題とした者が32%の状況であり、積算システムは一定の統一が図られているが、図面作成ソフトは統一されていないことが分かる。

また、自治法派遣者の評価としては、19%の者が監督職員になれたこと、40%の者が派遣先の公用車を運転できたことを挙げているが、出張派遣者は派遣先の身分を有していないことから、これらへの対応ができない等、派遣スキームに基づく業務上の制約があることも事実である。なお、出張派遣については、基本的には、派遣元から公用車を持ち込むことにより、対応を行っている(図-2)。

(4) 派遣スキーム

1) 自治法派遣

ア 派遣元の都道府県： 派遣元の都道府県においては、①派遣先との協定により派遣職員の身分を確認することで、費用負担、公務災害の取扱い、勤務条件(給与や勤務時間)が明確となること、②派遣に対する必要性や具体の業務が理解されやすく人事部局からの承認を得やすかったこと、③派遣元の組織において農業土木職員の貢献度が強く認識されたこと等を評価している。

一方、ほとんどの都道府県が課題は特になかったと回答したが、派遣までの内部調整に時間を要するとの課題もあった。

イ 被災3県： 被災3県においては、協定による確認はもとより、①即戦力の人材が確保できること、②協定については年度ごとの締結であるが、年間を通じた派遣者計画が明確化すること等を評価している。

一方、受入れ側として長期の単身赴任が基本となるため派遣職員の健康面・精神面のケアを重視している。

問 復旧復興に関する業務を実施し、やりがいや意義を感じたか。

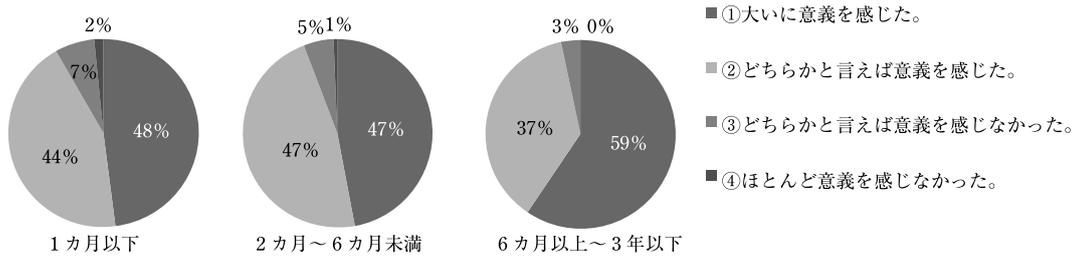


図-3 派遣期間別分析結果（やりがい・意義）

問 復旧復興に関する業務を経験したことにより、業務面やキャリア形成面で、成果があったか。

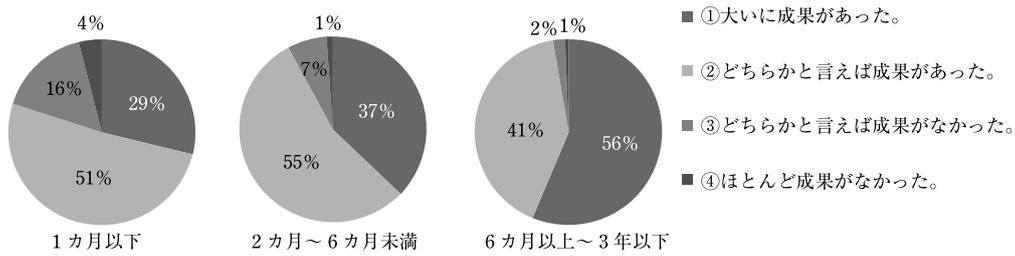


図-4 派遣期間別分析結果（業務面・キャリア形成面の成果）

2) 出張派遣

ア 派遣元の国： 出張派遣では、派遣元の組織に業務を抱えつつ、出張命令により派遣されることから、通常、短期間での派遣となるが、派遣元の国においては、①派遣職員の調整を実施しやすいこと、②人事発令を伴わないことから、機動的な対応が可能であること、③多くの職員が被災地支援を経験できること等が評価されている。

一方、課題として、①身分上、監督職員になれないこと等の出張派遣スキームに内包される課題に加え、②比較的短期間であり、業務引継に十分な期間を取れないこと等が挙げられた。

イ 派遣先の福島県内の8市町： 農業土木の技術を有する職員数が非常に限られている市町にとって、①専門的な技術力を有する派遣職員を一定数確保できたこと、②国の職員による災害査定経験に基づく指導等が評価されている。

(5) 派遣期間 派遣職員のアンケート調査結果を派遣期間別にみると、派遣期間が6カ月以上となると、大いに意義を感じた者が増加する。また、同様に業務面やキャリア形成面で大いに成果があった者も6カ月以上で増加する(図-3, 4)。また、派遣先の被災3県および福島県内の8市町の評価としては派遣期間の長短は、①地元関係者と信頼関係を構築すること、②生活や業務に慣れて円滑に業務を進めていくこと等に影響があり、比較的長期の派遣では有効とされ、短期の派遣では課題とされている。

一方、自治法派遣と出張派遣との比較においては、派遣期間に対する評価する観点の違い、それぞれ、メリット・デメリットがあるが、長期の派遣となる場合、派遣職員の調整について課題はあるものの、地元関係者と信頼関係の面からは、より長期の派遣が望ましく、また、派遣職員のやりがいや意義、業務面やキャリア面の成果の観点からは、6カ月以上の派遣期間を設定することが、効率的である。

(6) 農林水産省による全国調整スキーム 派遣元の都道府県においては、①各都道府県の状況を踏まえた客観的かつ公平な調整が迅速に実施されたこと、②農林水産省が全国知事会とも連携した結果、人事部局から理解を得やすかったこと、③自治法派遣に関する派遣元・派遣先の業務量を軽減できたこと等が評価されている。また、被災3県においても、①自治法派遣に関する調整業務の大幅な軽減、②自治法派遣にも農林水産省が関与することによる安心感の醸成等が評価されている。

一方、課題は特になしとする意見が大宗であり、全国知事会と連携した自治法派遣の調整スキームについてはおおむね機能していると評価されている。

IV. 提 案

以上の分析結果を踏まえ以下について提案する。

(1) 次世代への継承について 今後、災害復旧等で被災地支援が必要となる場合に備え、それぞれの機関において、人的支援に関する実績、成果、課題等を

取りまとめ、次世代に引き継ぐことが必要ではないか。

(2) **派遣スキームについて** 派遣スキームは大別すると、自治法派遣と出張派遣があり、双方に特性がある。その特性を活かし、災害発生後から本格復旧復興に至るステージを踏まえ、災害直後の被災状況調査等の初動や、災害査定設計書作成の指導等の業務においては、出張派遣で対応することが機動的である。一方、具体的な作業量、復旧復興工程が明確化され、受入れ体制が整備された後は、自治法派遣がより効果的であり、派遣スキームを適切に組み合わせ対応することが望ましい。

(3) **派遣職員について** 被災地で必要とされる技術力や業務経験を持った職員を派遣するためには、工事発注等の通常業務のレベルを上げることはもとより、災害査定や関係機関協議についても、研修等により職員個々の技術力向上を図るべきではないか。特に、災害査定の実験は重要であり、災害査定に若手職員を帯同させ、経験を積ませることも一案である。

(4) **都道府県間の交流について** 災害時における人的支援を含めた地方公共団体相互の協定についての確認や、定期的な都道府県レベルでの情報交換を行うとともに、恒常的な人的交流等、平時からの対応が効果的と考えられる。

(5) **システムの共有化について** ①積算システムや図面作成システムの共通化の推進、②水土里情報の活用による情報の共有化等についても効率的な業務執行のために重要である。

(6) **その他** 派遣元からは、長期的な復旧復興の見通しを提示することが困難なことは理解しつつも、数年間を見据えた派遣期間の見通しの提示を要望する声がある等、派遣先としては可能な限り、長期的な復旧復興の工程を提示しつつ、必要な支援内容を説明することが望ましいのではないか。

V. おわりに

間もなく、政府の集中復興期間（平成 23～27 年度）

の最終年度に入ろうとしている。一方で、被災 3 県の復旧復興はいまだ道半ばという状況にある。こうした状況を踏まえ、平成 27 年度においても引き続き都道府県の協力を得て、必要な人的支援が行われるところである。

各機関において、農業土木技術者が減少する状況の中で、復旧復興にご協力いただいている全国の農業土木関係者の皆様に対し、誌上をお借りして感謝申し上げます。

なお、本報の内容は執筆者個人の見解であり、農林水産省の公式見解を示すものではない。

引用文献

- 1) 農林水産省：農業・農村の復興マスタープラン [平成 26 年 6 月 20 日版] および東日本大震災からの農林水産業の復興支援のための取組 [平成 26 年 12 月版] より一部抜粋、<http://www.maff.go.jp/>

[2015.7.17.受理]

略歴

日置 秀彦 (正会員・CPD 個人登録者)



1965年 三重県に生まれる
1988年 三重大学農学部卒業
2012年 宮城県農林水産部次長（技術担当）
2013年 農林水産省農村振興局整備部設計課調査官
2015年 同課技術調査官
現在に至る

中西 滋樹 (正会員・CPD 個人登録者)



1974年 岡山県に生まれる
1998年 京都大学農学部大学院修了
2013年 農林水産省農村振興局整備部設計課専門官
2015年 同部土地改良企画課課長補佐
現在に至る

末本 航 (CPD 個人登録者)



1978年 広島県に生まれる
2003年 山口大学農学部大学院修了
2014年 農林水産省農村振興局整備部設計課係長
現在に至る