

3 査定前着工

(1) 制度の概要

査定前着工は、災害査定を待たずに復旧工事に着手できる制度であり、復旧を急げば次の作付けに間に合う農地等の復旧や、集落排水施設のような生活に直結した施設を早急に復旧する必要がある場合に活用される。

査定前着工は、応急仮工事と応急本工事がある。応急仮工事は、災害が発生し、そのまま放置すると被害が拡大するおそれ等がある場合、市町村の判断で仮設的な応急工事を実施できるものであり、応急本工事は、被災施設又はこれに関連する施設の増破防止、あるいは、作物被害を防止するために緊急に着工する必要のある場合、都道府県及び地方農政局と協議の上、事業の一部又は全部を実施する工事である（要綱等第 14）。

農林水産省は、災害復旧事業の円滑な実施の方策として査定前着工を推進しており、令和 2 年 7 月豪雨非常災害対策本部の被災者生活・生業再建支援チームが、令和 2 年 7 月に取りまとめた「被災者の生活と生業（なりわい）の再建に向けた対策パッケージ」においても、緊急度の高い災害復旧事業について査定前着工を活用する旨明記されている。

なお、市町村における査定前着工の検討に当たっての判断基準は、二次被害防止等、緊急的に行う必要性の有無となっている。

工事に要した費用については、「応急仮工事の費用は、実際に要した費用の額と、農林水産大臣の承認を受けた設計単価及び歩掛りにより算出した額の、いずれかの小さい額となる」（「農地・農業用施設等災害復旧の手引 2015 年版」（全国土地改良事業団体連合会発行、農林水産省農村振興局整備部防災課災害対策室監修））とされており、要綱等にも同様の記載がある。また、農林水産省は、「農地農業用施設災害復旧事業計画概要書等作成要領」（平成 5 年 6 月 16 日付け 5 構改 D 第 421 号農村振興局長。以下「概要書等作成要領」という。）において、材料費や労務費は「同意単価及び歩掛により難しい場合には、実施時期、地域の実態及び他の事業との関連等を考慮した設計単価及び歩掛により積算することができる。」と明記しており、査定前着工においても合理的な理由があれば、災害査定時に工事实施額で申請するか、又は計画変更で対応できるとしている。

(2) 調査結果

査定前着工の直近 5 年間（平成 28 年度から令和 2 年度まで）の実績をみたところ、調査した 32 市町村のうち半数以上の 26 市町村で活用されていた。

しかしながら、災害査定件数全体に対する査定前着工の割合は、約 1.2%（件数による比較が可能な 24 市町村における平成 28 年度以降 5 年間の災害査定件数に占める査定前着工件数：112 件/9,077 件）である。市町村別にみると、大多数の市町村（20 市町村）が約 1～5%となっているが、30%を超える市町村も一部でみられた。

査定前着工を活用した 24 市町村の 112 件について、実施した工事内容をみると、表 3-①のとおり、次の作付けに向けた農地等の土砂撤去、浸水した揚排水機の部品交換、通水のため水路の復旧等が多い。

表 3-① 市町村が実施した査定前着工を活用した主な工事

工事別	農地等の 堆積土砂の撤去	浸水した揚排水機 の配電盤等の交換	通水のための 損壊水路の復旧	その他
応急仮工事	9 件	10 件	11 件	24 件
応急本工事	18 件	17 件	15 件	8 件
合計	27 件 (24.1%)	27 件 (24.1%)	26 件 (23.2%)	32 件 (28.6%)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 表中の () は、112 件に対する割合を表す。

査定前着工の活用理由について、市町村では、「生活に利用する農道法面が崩壊して通行に支障を来していた」や「ため池堤体の一部が崩落し、決壊すれば下流民家に甚大な被害を及ぼすおそれがあった」といったものなど、農地等の二次災害防止や営農再開への支障が懸念されたことから、緊急的に実施する必要があると判断したものが多かった。

一方、活用に消極的な理由としては、多くの市町村が、査定前着工の工事の内容や費用が、その後の災害査定で認められない場合、工事実施額から減額されるなどにより、農家等の負担となることが懸念されるとしている。また、表 3-②のとおり、①応急本工事が必要な事前協議について、申請書自体の簡素化は図られているものの、市町村としては、その裏付けとして査定設計書の基礎となるような資料の準備や、都道府県・地方農政局との調整を行うなど、災害査定と同様の手続を行う必要がある、②査定前着工の事務手続と並行して、被害把握や現地調査、災害査定に向けた査定設計書等の作成といった通常の災害復旧業務を行う必要があるが、それら業務を限られた人員で行うことが負担であるなどとする市町村もあった。

表 3-② 査定前着工の活用に消極的な理由

<p>応急本工事について、事前協議申請書自体は簡素化されているものの、市町村としては、その裏付けとなる被災箇所の写真、復旧計画や工事金額の内訳書など、災害査定時とほぼ同等の資料作成や手続が必要となるため、迅速に対応できない。</p>
<p>査定前着工の実施に当たっては、営農者等の同意の確認、協議資料の作成等を行う必要があるが、被災規模が甚大であり、これらの作業を営農再開に間に合うように行うことが困難と判断し、実施を断念した。なお、査定前着工を断念したため、営農再開が 1 年遅れた。</p>

事前協議が不要となり、これに関する資料作成が不要になっても、いずれ災害査定資料を作成しなければならないため、それほど負担軽減にはつながらないのではないかと考えられる。

査定前着工の資料作成等と並行して災害査定の準備を行わなければならない中、人的余裕もない中で、事務手続が負担である。

(注) 当省の調査結果による。

このほか、農家等の負担増となる可能性を踏まえ、災害発生直後に被災農家に対して、地域説明会において、全ての工事が災害査定で認められるかは不明であり、仮に認められなかった場合は自己負担が大きくなることについて、あらかじめ理解を得た上で、希望する農家に対して工事を実施している市町村もみられた。

しかしながら、上記の活用に消極的な理由のうち、農家等の負担額増加への懸念については、要綱等では、「査定前着工は工事実施額と同意単価等で算出した額のいずれか低い額を用いる」とされているものの、合理的な理由があれば工事実施額での災害査定の申請や計画変更を行うことが可能であることから、市町村が消極的となる理由とはならない。

一方で、農林水産省から市町村等に対して概要書等作成要領の周知はされているものの、「査定前着工の制度上、資材費の高騰といった合理的な理由により工事実施額が高くなった場合でも、設計単価等による算出額との差額については、全て国庫補助の対象外と理解」している市町村もみられるなど、周知内容が十分理解されているとはいえない状況がみられた。

また、市町村における実際の工事実施額と災害査定額を比較したところ、表 3-③のような一部の例を除いて、ほとんどの工事で同額となっており、差額は発生していなかった。一部の差額が発生している工事についても、そもそも国庫補助事業の対象外工事が含まれていた工事や復旧内容が要綱等に基づいていない工事などとなっており、事前に被害範囲や復旧方法等を確認することにより、差額の発生を防止できるものとなっている。

表 3-③ 査定前着工を活用したものの災害査定において差額が発生した例

道路の復旧工事に当たり新たな資材を購入したが、災害査定時には、使用していた流用材を使用することとされたため、工事実施額が災害査定額よりも高額となり、地元負担が発生した。

(注) 当省の調査結果による。

さらに、査定前着工の更なる活用に当たっては、表 3-④の意見が聴かれ、応急本工事のうち、土砂撤去など構造計算の必要がない簡易な工事については、早期効用回復を図るために、事前協議の省略を求める意見が、3 地方農政局、6 都道府県、12 市町村からあったほ

か、全ての工事で事前協議を省略しても問題ないとする意見が、1 地方農政局、1 市町村からあった。

表 3-④ 査定前着工の簡素化に関する意見

応急本工事のうち、農地等の土砂の撤去等については、応急仮工事と同様に緊急的に実施すべきものであるため、事前協議が不要になれば事務負担の軽減とともに活用の頻度が増えると考えている。
応急本工事のうち土砂排除、二次製品の単純な設置及び破損に伴う単純な入替えなどは事前協議不要と考えられる。なお、例えば直近の豪雨災害においては、事業件数のうち3分の1程度は事前協議不要の対象となるのではないかと考えられる。

(注) 当省の調査結果による。

上記意見に加えて、表 3-⑤のとおり、速やかに土砂撤去を行うことができれば、土砂で埋もれている不可視部分の損傷等の工事に関する調査確認作業や、工種追加等による計画変更が不要となるため、早期復旧が見込めるのではないかとする意見等もあった。

表 3-⑤ 不可視部分の対応に関する意見等

水路の土砂撤去後、構造物に損傷がなかったため、水路工を減工することとなり、計画変更が必要となった。
不可視構造物については、工事着手後に以下のような工種の追加が判明するため、一律に軽微な変更とみなしてほしい。 <ul style="list-style-type: none">・ 不可視構造物被災状況の判明後に必要となる、工事追加、減工、規格の変更等・ 掘削確認時の①基礎地盤確認後の工種追加、②湧水処理工の追加・ 施工時に確認された地盤空洞化による購入土追加等、土工の変更
土砂で埋もれている水路の不可視部分について、破損していない前提で災害査定を受けたものの、工事着工時に水路破損が判明したため、工事全体額としては少額な変更であったが、災害査定後の変更に伴う農林水産省との協議を行った。
査定前着工（応急本工事）で、被災箇所不可視部分を含む土砂撤去を行えば、災害査定で行う不可視部分の調査確認作業や、不可視部分があるために行う災害査定後の変更に伴う農林水産省との協議が不要となり、早期復旧が見込めるのではないかと考えている。

(注) 当省の調査結果による。

そのほか、査定前着工について、「現行の「事前協議」について、公共土木災害で導入されているような「事前打合せ方式」にすることで、活用に当たっての相談がしやすくなり、負担軽減につながる」、「災害復旧に係る事務手続全般における、簡素化検討を優先すべき」、

「災害査定準備ができているのであれば、先行して査定することは可能である」といった意見や、表3-⑥のとおり、見直しを求める意見等があった。

表3-⑥ 査定前着工について見直しを求める意見等

市町村の意見等	地方農政局の意見等
1 都道府県（出先機関）によって、被災写真について別の角度で再撮影を指示されることがあるため、国において、撮影角度等を明確にしてほしい。	1 工事の実施により、被災の事実や原因が不明になるため、写真による被災の記録を確実に整理すること、工事実施に当たり数量（出来形）を正確に管理することが必須となる。 被災箇所把握については、3次元測定の活用も考えられる。
2 応急本工事の採択要件として、雨量データが必要であるが、災害査定時にも確認しているため、添付は不要ではないか。	2 被害報告の段階で雨量データをもっているため、応急本工事において再度提出することは求めているが、その旨を明確に説明していない。

(注) 当省の調査結果による。

以上のとおり、査定前着工は、緊急性が高く直ちに実施する必要があるものの、市町村によっては、国への協議である以上、応急本工事の実施判断に当たって災害査定手続と同様の書類を準備しているところもあるなど、応急本工事における事前協議手続が負担となっており、これについて市町村からは様々な意見が聴かれた。これに対して、農林水産省においては、これまで負担軽減に向けた取組を行ってきたところではあるが、今後、査定前着工の更なる活用に当たっては、市町村等の負担軽減に向けた一層の取組が重要と考えられる。

(所見)

したがって、農林水産省は、査定前着工の活用に係る市町村等の負担を軽減するため、以下の措置を講ずること。

- ① 査定前着工は、二次被害防止や営農再開に支障が懸念される場合に、緊急的に実施するものであることから、事前協議が義務付けられている応急本工事については、事前協議形式ではなく、公共土木災害復旧で導入されている「事前打合せ方式」にするなど、市町村等の負担の軽減に努めること。

特に、応急本工事における土砂撤去については、災害査定前に実施することにより、被災箇所が可視化され、不可視構造物に対する条件付き査定が抑制されるため、市町村等

にとっても災害査定後の計画変更数の減少による事務負担軽減につながることから、事前協議を省略すること。

- ② 査定前着工による工事着手後でも被害状況が的確に把握できるように、被害箇所の写真については、動画や3次元測量の画像データ活用の推進など、更なる事務負担軽減に努めること。
- ③ ①及び②を踏まえて、更なる事務負担軽減の観点から、災害査定を早期に実施できる市町村においては、当該案件だけでもリモートによる災害査定を通じて、災害査定を速やかに実施するなど、柔軟に対応すること。