

6 事業着手

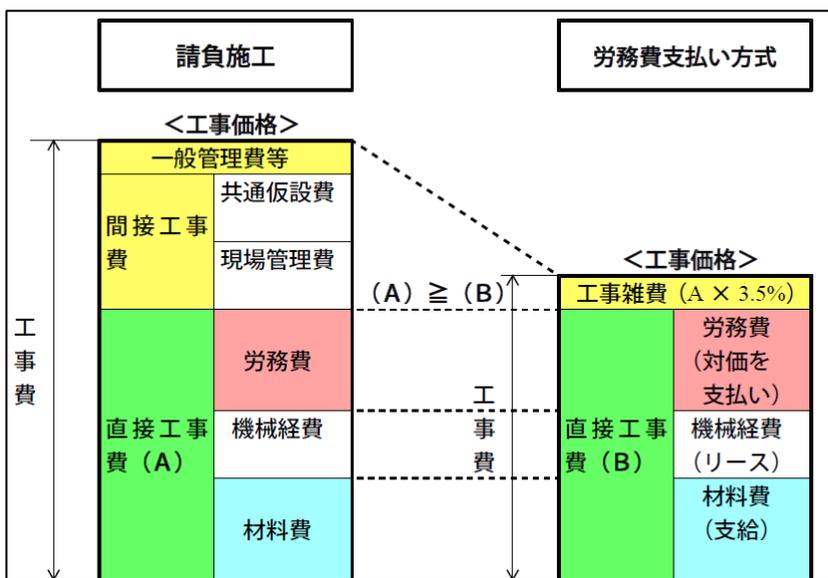
(1) 制度の概要

ア 直営施工方式

災害復旧事業のうち直営施工方式は、農家・地域住民等により実施が可能と考えられる比較的簡易な工事について、事業主体である市町村が、農家・地域住民等と参加契約を結び、市町村が作業管理を行い、農家・地域住民等が工事を行う制度である。直営施工方式で行うことにより、被災農家等の雇用の創出、工事コスト・期間の縮減（図 6-①）などが期待できる。また、作業管理（工事の計画・管理・指導、農家・地域住民等との参加契約の締結、労務費の支払、保険への加入など）は JA（農業協同組合）等に委託することが可能である。

農林水産省は、自然災害による被害が甚大な地域では、宅地や道路、河川の復旧が優先され、早期の営農再開に支障を生じかねないとして、直営施工方式を推進している。

図 6-① 請負施工と直営施工方式の工事費の比較



(注) 「農家・地域住民等参加型の直営施工推進マニュアル」(平成 18 年 8 月 農林水産省農村振興局整備部設計課施工企画調整室) より抜粋

イ 多面的機能支払交付金による災害時の応急補修等

多面的機能支払交付金は、事業主体である農業者等で構成される「広域活動組織」又は「活動組織」が、対象となる農用地等について事業計画を策定し、市町村長がそれを認定し、認定された事業計画に基づき交付金が交付される制度である。活動組織は通常時の農用地の草刈りや水路の泥上げ、施設の点検のほか、災害時には、事業計画の共通項目に位置付けられている「異常気象時の対応」により、被災施設の応急補修等を行うことも可能となっている。また、災害時の対応については、災害時の応急措置などに同交付金を活用したことで計画していた活動が行えなくなった場合に、地方農政局の承認を受ければ、同交付金の返還が免除される特例措置（注 1）や、活動組織間での同交付金の融通（注 2）

が可能となっている。

(注)1 甚大な自然災害により、対象組織が、あらかじめ定められた計画の活動を行うことが困難な場合には、市町村長は、都道府県知事と協議の上、都道府県知事を通じて、農村振興局長が別に定めるところにより地方農政局長等の承認を受け、当該対象組織の活動要件の特例を設けることができる（「多面的機能支払交付金実施要綱」（平成26年4月1日付け25農振第2254号農林水産事務次官依命通知）別紙1第4の3）。

2 市町村長は、対象組織が当該年度の予算の残額で被災した対象農用地の区域内の農地周りの施設の応急措置又は補修・更新等を行うことができない場合は、他の対象組織から交付金の融通を受けることができるよう努める（「多面的機能支払交付金実施要綱」（平成26年4月1日付け25農振第2255号農林水産省農村振興局長）第1の7の(6)）。

(2) 調査結果

ア 直営施工方式

本調査で対象とした34市町村(注)のうち災害復旧事業における直営施工方式の活用実績があったのは、表6-①のとおり、3市町村のみである。事例1及び事例2は作業管理全体をJAに委託して実施したもので、事例3については、作業管理のうち、工事の計画・管理については都道府県土連に委託し、農家・地域住民等との参加契約の締結などは市町村が行ったものである。

(注) 調査対象とした32市町村に加え、直営施工方式の実施状況を把握できた2市町村を含む。

表6-① 直営施工方式で実施した例

区分	事例1	事例2	事例3
事業主体	熊本県芦北町	長野県長野市	市町村
対象となった災害	令和2年7月豪雨	令和元年東日本台風	令和元年災
作業管理委託先	JAあしきた	JAながの JAグリーン長野	都道府県土連 ※ 工事の計画・管理のみ委託
労務参加者	農家	農家 災害ボランティア	農家
実施に至った経緯	地方農政局から直営施工方式の紹介があり、被災地域の農家等に周知したところ、4地区から早期復旧の希望があり、実施に至った。実施に当たっては不明点が多かったが、その都度地方農政局及び県に連絡し、助言を受けた。	発災後、農家や災害ボランティアが自力復旧を行っており、それに対する補助を農林水産省に相談したところ、直営施工方式を提案され、実施や手続に当たっても、同省の職員が2名派遣され、支援を受けた。	当初は請負施工で実施しようとしていたが、山奥の現場でかつ特殊な工法が必要であるなどの理由により、業者が見付からなかったため、都道府県や都道府県土連などからの助言も受け、直営施工方式で実施することとなった。
工事内容	農地土砂撤去	農地土砂撤去	農地土砂撤去
工事費	約630万円	約1,360万円	約100万円
うち作業管理委託先に対する補助	約20万円 (工事雑費(農家の保険料約8万円を含む。))	なし (未申請)	約40万円 (測量試験費)

発災から工事完了までの期間	約3か月	約6か月	不明
直営施工方式実施によるメリット	発災直後で工事業業者が不足し、いまだ工事に着工できていない箇所もある中で早期に復旧できた。また、農家の雇用創出につながり、請負施工で実施した場合と比較して工事費を削減できた。	農家や災害ボランティアの自力復旧に係る経費（重機のリース代等）に対して市の財政支援が難しい中、国庫補助事業として補助できた。また、事務面でも工事の計画・管理等をJAに委託したため、人的コストが削減できた。	請負施工で実施できなかった箇所に対して補助ができた。 ※ 農家への労務費支払などの作業管理全体を委託可能であることを知らず、工事現場の管理のみ委託したもの
直営施工方式を実施できた理由	具体的なノウハウはなかったが、地方農政局及び県に不明点を問い合わせることで助言を受け、活用できた。また、土砂撤去等の簡易な工事であったため、農家による自力施工が実施できた。	制度自体を知らず、一から取り組んだため、農林水産省職員からの支援がなければ活用できなかった。	具体的なノウハウはなかったが、都道府県や都道府県土連などからの助言も受けたため、活用できた。

(注) 当省の調査結果による。

直営施工方式の活用は、市町村の人的コストのほか、工事費の削減にもつながるとされており、実際に、事例1について、請負施工で実施した場合の工事費を試算したところ、表6-②のとおり、約7割の削減効果があったと考えられる。

これに関連して、作業管理を受託したJAからは、「早期の営農再開につながるため、その作業管理に係る負担に見合う補助があれば、今後も実施したい」とする意見が示される一方、「直営施工方式を収益事業として考えているものではないが、今後も継続的に実施するためには、その作業管理・事務費（消耗品代等）に見合う補助が必要である」との意見も示されている。現行制度上、作業管理の受託者への支払経費は、工事雑費（直接工事費の3.5%）が該当するが、この経費により、業者である農家の保険加入や、書類の郵送、現場の工事管理や見回りなどを行う必要があり、この額では不十分との意見もあることから、受託者の負担が大きくなっている可能性がある。

表 6-② 直営施工方式で実施した場合と請負施工で実施した場合との比較（事例 1 における試算）

費目	直営施工方式（実績）	請負施工の場合（試算）
直接工事費以外の経費	工事雑費：約 20 万円 （直接工事費の 3.5%が上限）	一般管理費等：約 290 万円 間接工事費：約 675 万円
直接工事費	約 630 万円	約 965 万円
合計	約 650 万円	約 1,930 万円

(注) 1 当省の調査結果による。

2 工事雑費については、請負施工で実施した場合の直接工事費の 3.5%に当たる約 33 万円が上限であるが、本事例においては約 20 万円となったもの

3 請負施工の場合の一般管理費等及び間接工事費については、芦北町への聴取結果等を踏まえ、当省で試算したもの。直接工事費については、直営施工方式での実施に当たり、芦北町が積算したもの

また、事例 3 においては、「請負業者が見付からなかったためやむを得ず実施したが、農家一人一人とやり取りをして、労務費の支払なども行う必要があり、市町村の事務手続の負担はむしろ増加した」との意見もあった。

一方、直営施工方式の活用実績がない 26 市町村（活用実績がない理由を確認できなかった 5 市町村は除く。）においては、以下の理由（複数選択可）から、同方式の活用は難しい又は検討もしていないという状況が確認できた。

- ① 直営施工方式による実施が可能であること自体を知らなかった（6 市町村）
- ② 市町村において農業者の労務管理を行うノウハウがないため、工事事業者に発注するより手間がかかる（6 市町村）
- ③ 直営施工方式において労務を担う農家の高齢化など、その担い手不足により実施が難しい（6 市町村）
- ④ その他（例：全て工事事業者に発注できているため、直営施工方式で行う必要がない）（9 市町村）

なお、直営施工方式を実施していない市町村において、「市町村の職員体制では直営施工方式の活用は難しいが、人的支援があれば積極的な活用も可能である」といった、人的支援を求める意見もみられた。

一部の地方農政局では、直営施工方式の周知に取り組んでいるものの、「直営施工方式を実施するに当たって、農家等の労務管理が課題になるが、JA 等の外部機関への委託について、地方農政局としてもノウハウが不足しているため、特に制度の周知を行っていない」、「直営施工方式の活用に当たっては、品質等の施工管理ができる人材が必要だが、市町村職員においては明らかに不足し、JA 職員においても人材がいるか分からない」などとする地方農政局もあり、具体的な実施に向けた取組が積極的に行われていない状況がうかがわれる。

イ 多面的機能支払交付金による災害時の応急補修等

多面的機能支払交付金の災害時の活用状況をみると、34 市町村（注）のうち 15 市町村において、被災後の見回りや、農地災害復旧事業の対象外である小規模かつ簡易な工事（水路の泥上げなど）について、事業計画の共通の活動項目に位置付けられている「異常気象時の対応」等により取り組んでいる状況がみられた。これについては、活用実績の確認ができた 15 市町村において、表 6-③のとおり、その活用によるメリットが挙げられた。

（注）調査対象とした 32 市町村に加え、多面的機能支払交付金の災害時の活用状況を把握できた 2 市町村を含む。

表 6-③ 多面的機能支払交付金の災害時の活用によるメリット

各活動組織は、異常気象時や災害時における見回りや応急措置が活動対象であることを認識している。そのため、異常気象時等の前後には自主的に見回りを行い、必要に応じて速やかに応急措置・復旧活動に取り組んでいる。大規模な災害の場合は、工事事業者の不足により災害復旧が長期化することがあるが、当該組織による直営施工を活用することで早く復旧できる。
これまで地方単独事業として実施していた事業を、国庫補助事業により実施することができるため、市町村にとって財政的なメリットが生まれる。
農地等の被害があれば、農家自ら復旧可能な場合であっても、市町村主体の対応を当然と考えている農家もあることから、多面的機能支払交付金を活用して自力復旧を促すことなどを通じて、今後の農地等の維持管理活動に対する意識の変化につなげることができる。

（注）当省の調査結果による。

一方、活用実績が確認できなかった 19 市町村においては、多面的機能支払交付金の災害時の活用について、「災害時の応急措置に活用できることを知らない」、「年度当初において年間の事業計画が決められている」などの理由が挙げられている。

なお、多面的機能支払交付金の災害時の活用については、表 6-④のとおり、周知に取り組んでいる都道府県内の市町村においては、周知に取り組んでいない都道府県内の市町村と比べると、活用が進んでいる傾向がみられる。

表 6-④ 都道府県における周知状況と市町村における多面的機能支払交付金の災害時の活用状況

	災害時の交付金活用実績がある市町村数	災害時の交付金活用実績がない市町村数	計
都道府県による周知あり	9	8	17
都道府県による周知なし	2	7	9
計	11	15	26

（注）1 当省の調査結果による。

2 活用実績がある市町村のうち、都道府県による周知状況が把握できなかった 8 市町村は除く。

本調査において確認できた市町村等による具体的な周知の取組は、表 6-⑤のとおりである。また、地方農政局においても、当該交付金が災害時に活用できる旨の周知に取り組んでおり、その内容は、年数回の担当者会議における災害復旧への支援内容の説明や、災害発生時における事務連絡やパンフレットの送付などである。

表 6-⑤ 多面的機能支払交付金の災害時の活用に関する市町村等による周知の取組の例

<p>都道府県が活動事例集（都道府県内において実際に災害時に活用した事例を紹介したもの）を作成し、市町村を通じて活動組織に配布している。</p>
<p>都道府県が、市町村担当者を対象とした各種会議において、多面的機能支払交付金が災害時の復旧活動に活用できることを周知するとともに、災害発生時には、市町村に対して、改めて文書にて活用案内等を行っている。</p>
<p>市町村が、国の災害復旧事業の対象とならない小規模な災害復旧工事の実施に当たって、農業者の意向を確認する際、多面的機能支払交付金の活用による復旧も可能である旨の説明を行っている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

さらに、多面的機能支払交付金の災害時の活用にあたって、返還免除の特例措置の適用については、同交付金の災害時の活用実績がある 15 市町村のうち 2 市町村において実績があった。その他 13 市町村においては、前述のとおり、返還免除の特例措置の適用によらず、事業計画の共通の活動項目に位置付けられている「異常気象時の対応」等により被災後の見回りや応急措置（水路の泥上げなど）に取り組んでいる状況が確認できた。

返還免除の特例措置の適用にあたっては、現行制度では、市町村が都道府県と協議の上、地方農政局に申請し、承認を受ける必要があるが、①被災現場の復旧を優先させるため、特例承認自体は事後でも可能（翌年度でも可能）であること、②活動組織ごとに被災状況を確認し、特例承認が必要かどうかの判断に多くの時間をとられることを避けるため、市町村単位で特例承認を受けていること、③地方農政局において、都道府県からの申請を承認しなかった例はないことから、必要性の乏しい手続となっている。

また、返還免除の特例措置の適用実績がある 2 市町村において、表 6-⑥のとおり、当該特例措置の承認手続に係る事務負担の実態がみられたほか、別の市町村からは「承認前に着手可能な運用もなされており、市町村が事業計画の認定主体であるため、市町村の判断で特例措置の適用を可能とし、都道府県及び地方農政局には報告にできないか」との意見もあった。

表 6-⑥ 多面的機能支払交付金の災害時の特例措置に関する市町村の見解

特例措置の承認申請は事後でも可能であることは理解していたが、申請が認められない可能性もある以上、早期に確認して申請せざるを得ない。発災直後には、農家も避難等している中、活動組織に個別に状況を確認し、また、その他災害関連の業務に追われている中、申請書類を準備する必要があり、苦勞した。

(注) 当省の調査結果による。

ウ 工事の取下げ

査定終了後、事業主体は原則として一般競争入札を実施して工事事業者を決定するが、特に大規模災害においては、災害復旧事業として査定を受けたものの、工事の着工までに申請を取り下げるケースがみられ、調査した 11 都道府県中 9 都道府県において、工事件数 2 万 7,979 件のうち 2,404 件 (8.6%) の工事取下げが確認できた。

また、工事取下げとなった理由の内訳は、表 6-⑦のとおり、その大半は農家による自力復旧となっている。

表 6-⑦ 工事取下げの理由

①自力復旧	②関連事業	③営農意欲低下	④その他	合計
1,828 件 (76.0%)	156 件 (6.5%)	136 件 (5.7%)	284 件 (11.8%)	2,404 件 (100%)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 工事件数又は工事取下げ件数が把握できなかった 2 都道府県は除く。

3 ①自力復旧は、査定後に早期復旧を望む農家が可能な範囲で自力復旧したものである。主に大規模災害時の対応として、農家の意思確認前に災害復旧事業に申請したため、査定後に農家に改めて確認したところ、自力復旧したものが含まれる。

4 ②関連事業は、農地の災害復旧事業で申請したものの、申請後に隣接する河川などの災害復旧事業と併せて復旧したものである。

5 ③営農意欲低下は、復旧の長期化や申請後に農家負担金が過大であると判明したことなどを理由に営農再開を断念したものである。

6 ④その他は、被災していない部分の農地で営農再開したもののほか、申請後に国庫補助対象外であることが判明したものや、区割りを適正化したことにより件数が減少したものなどを含む。

発災後、工事完了までの期間が長期化すると、意図しない営農再開の遅れが生じ、営農意欲の低下につながり工事取下げとなっているものもみられた。工事完了までの期間が長期化する要因としては、大規模災害時には公共土木工事が優先され、工事事業者が不足することや、市町村の職員のマンパワー不足が挙げられる。

このため、小規模かつ簡易な工事に関しては、直営施工方式及び多面的機能支払交付金を活用することにより、農家や地域住民による自力復旧を促進することが有効であると考えられる。

以上のとおり、直営施工方式の実施により、迅速な復旧につながっているものがみられた。その実施に当たっては、地方農政局からの人的支援を受けて実施に至っているも

のがある一方、市町村の職員が不足し、制度を活用するノウハウもない状況のため、災害時に市町村が単独で直営施工方式を実施することは困難である状況がうかがわれた。

直営施工方式の更なる実施に当たっては、同方式自体を認知していない市町村に対する周知はもとより、実施した市町村における実態を踏まえれば、作業管理の委託による実施を推進する必要がある。

また、災害時の作業管理の委託について、現状はその負担に見合うだけの十分な補助がなされていないとの意見があったことを踏まえれば、実態を把握し、JA等が積極的に関与できるよう、受託作業費（工事雑費率）の見直しの検討が必要と考えられる。なお、直営施工方式の作業管理の委託先としては、災害ボランティアの活用も期待される。

さらに、多面的機能支払交付金の災害時における活用について、市町村等に対する適切な周知を行うとともに、災害時における返還免除の特例措置については、事業計画における共通の活動項目として「異常気象時の対応」が位置付けられており、本調査で明らかになった実態に加え、適用実績のある2市町村のいずれからも、承認手続が負担である旨の見解が示されたことを踏まえれば、手続の見直しが求められている状況にある。

なお、市町村等から「多面的機能支払交付金の実施状況報告書の様式の変更は5年に1度の大規模見直しの際にまとめて行ってほしい」という意見があることを踏まえると、手続の見直しを行う時期については、市町村等の負担軽減に配慮する必要がある。

（所見）

したがって、農林水産省は、以下の措置を講ずること。

- ① 直営施工方式の更なる活用のために、事業主体である市町村等の事務負担軽減の観点から、作業管理等の委託による実施を一層促進するため、市町村等の活用状況に応じて、更なる周知を行うとともに、地方農政局職員を派遣し、事務手続に係る指導・助言などの積極的な支援を行うこと。

その上で、作業管理等の委託の実態を踏まえ、例えば、作業管理等の実態に見合う経費を補助対象とするなどの見直しを検討すること。

- ② 迅速な災害復旧に資するため、市町村等における活用状況に応じて、多面的機能支払交付金を災害時の応急措置に活用できる旨の周知を引き続き行うこと。
- ③ 多面的機能支払交付金の災害時の特例措置について、地方農政局による当該特例措置の適用に係る承認を、実績報告時の確認に代えるなどの見直しを検討すること。