

7 応援派遣

(1) 制度の概要

MAFF-SAT（農林水産省・サポート・アドバイsteam）は、災害発生時に、農林水産省内の各部局が相互に連絡・連携を図り、大臣官房（地方課災害総合対策室）が調整役となり、市町村等に、農林水産省職員を派遣する仕組みである。その派遣条件や業務内容等を明記した規程等はないが、市町村等が行う、被災状況の迅速な把握、被害の発生及び拡大防止、被災地の早期復旧、その他災害応急対策支援を実施するものである。

この取組については、「農地農業用施設等緊急派遣調査実施規程」（平成 21 年 5 月 28 日付け 21 農振第 438 号農村振興局整備部長通知。令和 3 年 4 月 22 日付け一部改正）において、派遣職員は、従来の農業農村災害緊急派遣隊（通称：水土里災害派遣隊）に代えて MAFF-SAT の構成員と位置付けられている。

農地等に関する災害復旧については、地方農政局（北海道にあっては国土交通省北海道開発局、沖縄県にあっては内閣府沖縄総合事務局。以下この項目において同じ。）において派遣職員の名簿を作成し、農村振興局と連携しつつ職員を派遣している。具体的には、令和 2 年 7 月豪雨における対応を踏まえ、「令和 3 年以降の災害時（風水害時）の被災市町村支援について」（令和 3 年 4 月 27 日付け農村振興局設計課首席農業土木専門官・調査官、防災課災害対策室長連名事務連絡）を定め、被災した市町村等からの要請がなくとも、自発的に職員を派遣する「プッシュ型支援」に取り組むこととしている。このため、本調査においては、市町村等による認識も一様ではないことから、農林水産省からの応援派遣者を、MAFF-SAT（従来の水土里派遣隊を含む。）として整理している。

なお、自然災害への対応については、市町村等からの要請を前提として、①災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 29 条第 1 項・第 2 項、第 67 条第 1 項及び第 68 条並びに災害対策基本法施行令（昭和 37 年政令第 288 号）第 15 条の規定に基づく職員派遣、②地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 252 条の 17 第 1 項の規定に基づく職員派遣、③被災市区町村応援職員確保システム（総務省が平成 30 年 3 月に構築したものであって、令和 3 年 2 月以降は応急職員派遣制度として実施しているもの）に基づく応援など、各種の職員派遣制度が用意されている。

(2) 調査結果

ア MAFF-SAT（地方農政局）の支援活動に関する評価について

農林水産省によれば、MAFF-SAT 活動の一環として、被害を受けた農地等の早期復旧のため、国の職員（農業土木技術者）を派遣（令和元年台風第 19 号実績/農村振興局延べ 1,559 人）し、技術的助言や指導等を実施している。これについては、今回調査した 32 市町村のうち 9 市町村においては、過去 5 年間に於ける地方農政局による支援実績を認識しており、表 7-①のとおり、おおむね評価されている。一方、MAFF-SAT 活動は、支援実績がある市町村（4 市町村）も含め、過半数（18 市町村）が認識していなかった。

表 7-① MAFF-SAT（地方農政局）の支援活動に関する市町村等の評価について

| |
|--|
| <p>市町村にノウハウがない直営施工の仕組みづくりや、計画変更手続に関する法解釈など、地方農政局職員ならではの助言・指導を得ることができた。</p> |
| <p>被害状況報告段階の支援（現地調査や復旧工法に係る打合せ）や、査定設計書の作成段階での支援を受けており、専門職員の派遣は迅速であり、非常に助かった。今後も継続してほしい。</p> |
| <p>技術支援として、多額の受益者負担が生じることから災害復旧が危ぶまれた農地について、棚田の景観保全が図られるよう復旧工法の助言を受けた。災害査定では地方農政局と緊張関係にあり相談できる環境ではないため、効果的であった。</p> |
| <p>MAFF-SAT の活動実態を承知していないが、災害査定官は、全国の被災農地等を実地に確認しており、経験も豊富であるため、技術指導は効果的であった。</p> |
| <p>被災箇所が膨大であったため、地方農政局、都道府県、都道府県土連の三者合同により被害状況調査を実施した。具体的には、都道府県及び都道府県土連が現地調査（写真撮影、測量）を行い、地方農政局が査定設計書作成の助言・事前審査・災害査定官との連絡調整等を行うといった支援を受け、専門職員不足の中、大いに助かった。</p> |
| <p>農地等災害復旧に不慣れで被災箇所数の多い市町村に、都道府県とともに常駐し、市町村職員やコンサルタントに対して、工法選定等の詳細な助言・指導を行うなど、常時相談できて有意義であった。</p> |
| <p>農林水産省職員は工法等についての様々な知識があり、工種の多い農地災害復旧事業等において、その知識が参考になった。</p> |
| <p>被災直後は現場も混乱しているところであり、地方農政局職員の派遣があっても何をしてもらうか調整を行うことは難しい。結局、MAFF-SAT が、何ができるのか分かりにくい。</p> |

(注) 当省の調査結果による。

イ MAFF-SAT（地方農政局）への要望について

特に、市町村から MAFF-SAT（地方農政局）への要望として、①農業土木技師職員が少ない又は被災経験の少ない市町村の支援(10 市町村)、②必要時に支援要請できるよう、平常時からの周知や仕組みづくり(6 市町村)、などが挙げられている。これについては、地方農政局からも、「派遣のタイミングを失すると、被災市町村等のニーズに応じた支援ができない場合もある。このため、平常時からの意識醸成が必要であり、被災市町村等が躊躇なく依頼できるよう、より具体的なスキームを明示する必要がある」、「応援派遣（技術支援）により、査定までの修正・手戻りが少なくなるため、被災市町村等にとって無駄な作業が減り、委託業者に支払う費用の削減にもつながる」との見解が示されている。

＜農業土木技師職員が少ない又は被災経験の少ない市町村の支援について＞

農業土木技師職員が少ない又は被災経験の少ない市町村の支援を求める要望に関して、とりわけ被災者支援等により市町村の負担が大きい被災直後の被災状況調査においては、表 7-②のとおり、地方農政局等が調査を代行した例が確認できた。

表 7-② MAFF-SAT（地方農政局）等が被害状況調査を代行した例

| |
|---|
| <p>甚大な被害を受けた市町村から、ライフラインの復旧に手一杯で被害状況調査に対応できず被害報告ができないため人員派遣の要請があったことを受け、都道府県と都道府県土連が共同で代行した。</p> |
| <p>大規模災害時、市町村は被災者支援やライフラインの確保が優先され、速やかに被害状況調査に着手できない状況にあることから、特に被害の大きかった市町村について、地方農政局、都道府県、都道府県土連が連携して、市町村の代わりに被害状況調査を実施し、おおむね 3 週間以内に完了した。</p> |

(注) 当省の調査結果による。

このため、地方農政局等による被害状況調査の代行可能性を市町村に聴取したところ、被災直後は土地勘がなければ現地まで辿り着けないおそれがあるなどの理由から否定的な市町村（10 市町村）が多い。ただし、「土地勘のある被災市町村職員を含む編成により迅速な被害把握につながる」とする市町村や、「発災直後よりも査定や計画変更の時期に査定に詳しい職員を派遣してもらいたい」とする市町村もあり、表 7-③のとおり、大規模災害経験の有無や市町村の農業土木技師職員の体制により、求める支援内容は異なる。

これに関連して、市町村等から測量・設計書作成を担う都道府県土連の中には、「査定設計書や実施設計書の作成方法は、担当地域の地形・特徴や市町村によって異なるため、速やかに現地業務に対応できるよう、日頃からマニュアルを作成している」との取組がみられた。

表 7-③ 市町村等のニーズに応じた支援活動（市町村要望）について

| |
|---|
| <p>市町村等でスピード感が異なるため、災害復旧事務が本格化する査定前時期（発災 2 か月後）に、重点的に地方農政局等の職員を配置してもらいたい。</p> |
| <p>大規模災害時、要請後 1 週間以内に来て、市町村職員の指示の下、被害状況調査（災害の現状確認や被災箇所の写真撮影等）を分担できる技術系職員の派遣を希望する。</p> |
| <p>MAFF-SAT 職員が現地測量や断面資料の作成を担い、これらの作業により作成した資料を査定でそのまま利用できるような運用を希望する。</p> |
| <p>市町村では被災経験が少なく、高度な構造計算を要する農業用施設（農道橋、農業用ダム等）の測量及び計画概要書等の作成に係る助言・指導や、一定のエリアに係る計画概要書等の作成・査定対応を担当してもらいたい。</p> |

| |
|--|
| 被災当時、最も必要な支援は、測量、被害額の積算、コンサル業者のあっせんであるが、実際の支援は、被害箇所の現地視察、査定の助言にとどまる。 |
| 災害復旧に当たって、現地確認の上、選択すべき工法の助言や、査定設計書作成のアドバイスなどの支援をしてもらいたい。 |
| 複雑な工法の工事は、資料作成前に、直接図面と現地を確認し、当該申請の妥当性を、その場で判断してもらいたい。 |
| 市町村に農業土木に関する専門的知識を有する職員が少ない中、MAFF-SAT には査定のアドバイス等の技術支援が求められる。 |
| 被災箇所が多く、被災箇所の現地確認時に、災害復旧事業の対象となるか否かを判断できる者が足りず苦慮したため、現場での判断に長けた技術者（査定経験者）を派遣してほしい。 |
| 農業土木の専門職員が配置されていない小規模な市町村、特に災害経験の少ない市町村にあっては、現地確認の方法等も分からず、国庫補助事業に対応できるか不安に感じることも多々ある。このため、被災市町村の要望に応じて専門職員を確実に派遣するシステムを構築してほしい。 |

(注) 当省の調査結果による。

<災害時に備えた平常時からの仕組みづくりについて>

大規模災害時において、市町村は、「全く通常業務ができず、自分でも何をやっているか分からない状態」、「発災直後は現場も混乱しており、何をやらしてもらおうかの調整を直ちに行うことは難しい」などの現場実態があることを踏まえれば、表 7-④のとおり、平常時からの仕組みづくりが重要である。

表 7-④ 災害時に備えた平常時からの仕組みづくり（市町村要望）について

| |
|--|
| 派遣要請に当たっては、その必要性、業務内容、人員数、期間等を検討する必要があるが、被災後の多忙を極める中では、そのような調整を行う余裕はなく、人員積算等が大きな負担であった。 |
| 大規模災害時は、市町村職員は、避難者対応等により手が回らない。実際、都道府県も国も応援したが、被災箇所の把握が前提となっているため、被災農家から連絡を受ける市町村職員がパンク状態となっており、被災箇所の正確な位置が分からず、現地確認に時間を要した。 |
| 市町村の農業土木系職員に限られる中、地方農政局の体制の問題はあるかもしれないが、例えば国土交通省の TEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）のように、チーム派遣により、発災後の被害把握から査定まで一貫して支援することが必要ではないか。 |
| 広範囲な被害の場合、地方農政局又は都道府県主体による被害報告が可能であるが、現場の指揮命令系統が輻輳（ふくそう）化することが懸念される。このため、農業分野の災 |

害においても、公共土木災害と同様に、地方農政局において指揮命令系統を明確にして現地調査部隊を動かすことが必要である。

これまで経験したことがない甚大な災害において、市町村職員が様々な現場対応に追われて効率的な指示等が困難となり、災害復旧対応が遅延した経験から、査定実施期限までにどのようなペースで、何をどう進めるべきかの采配ができる人材を派遣してほしい。

(注) 当省の調査結果による。

また、今回調査した都道府県等の中には、表 7-⑤のとおり、過去の災害経験等を生かして、平常時からの仕組みづくりに取り組んでいる例も確認できた。

これに関連して、市町村によっては、「平常時から協定を締結する必要性や有効性は感じるものの、これまで単独で対応できているため、協定締結に関する理解が進んでおらず、検討に至っていない」、「被害状況把握等においてドローン活用の効果は認識しているが、市町村内に災害時に協力を得られる事業者がないため、専門業者の早急な確保が課題である」との状況もみられた。

表 7-⑤ 平常時からの仕組みづくりに取り組んでいる例

北海道、市町村、土地改良区、JA 等の地元関係機関・団体、北海道土地改良事業団体連合会などの農業農村整備に関係する組織の災害復旧業務に携わる職員を対象としたマニュアルを作成し、大規模自然災害の発生時に、災害復旧業務の経験がなくても「いつ、誰が、何を、どのように」行動すべきか分かりやすく示すとともに、市町村等関係機関を対象として、本マニュアル等を使用した研修を実施するなど、災害復旧技術を継承する人材の育成に活用している。

また、大規模災害時は、速やかに被災調査など市町村支援に着手できるよう、北海道が北海道土地改良事業団体連合会、北海道農業土木測量設計協会と、災害復旧事業に対応可能な体制等を確認及び調整し、市町村に情報提供を行うことを本マニュアルにより役割を明確化している。加えて、災害対応経験を踏まえ、平常時から応援派遣職員が災害対応業務を行える作業拠点となる場所を確保して、出先機関ごとに「市町村災害作業拠点一覧表」に整理し、関係機関で情報を共有している。(北海道)

過去の大規模豪雨災害では、広域で大規模な被害が発生し、市町村は被災住民の誘導等に追われ、農地等被害の確認にまで手が回らない状況であった。また、被災市町村では、県などから多くの人的支援を受けたが、災害復旧の経験が豊富な職員ばかりではなく、手順などが分からず対応に苦慮した状況もみられた。これらの経験に基づき、大規模な災害が発生した場合に、市町村等と一層の連携強化を図り、被害規模の早期把握と規模に応じた人員の確保、災害対応事務（被害調査など）の円滑化・迅速化を目的に、市町村支援を行う県職員を対象に「農地等大規模災害支援マニュアル」を作成した。また、市町村職員に対して、参考資料として情報提供している。(新潟県)

防災や災害復旧に関する技術力を有する人材を確保し、農業災害復旧に関する人的支援等を行う必要があるため、県、市町村、土地改良区、アドバイザー協会及び土地改良事業団体連合会で構成する「福岡県農地防災・災害支援協議会」（事務局：福岡県、福岡県土地改良事業団体連合会）を設立し、農地防災・災害アドバイザーの養成・確保、派遣等を実施している。

台風災害時において、被害状況調査について、北海道等の支援を受けて対応した経験から、民間事業者への業務委託が円滑に行えるよう、近隣市町村とともに災害支援協定を締結し、被害状況調査や災害応急対策に係る業務等に関する協力体制を確保している。（北海道清水町）

（注）当省の調査結果による。

<平常時からの MAFF-SAT 活動の周知等について>

平常時からの MAFF-SAT 活動の周知等が必要とする要望に関しては、地方農政局においては、市町村等に寄り添って要望に即した復旧に結びつけた例（表 4-②参照）がある一方で、表 7-⑥のとおり、十分に周知されていないことに起因する懸念や、表 7-⑦のとおり、市町村等との連携が十分に図られなかった例がみられた。

なお、表 7-⑦に関して、①の例については、地方農政局から、「被災規模や市町村の業務遂行能力を考慮して派遣不要と判断した可能性がある」との見解が示され、②及び③の例については、地方農政局及び市町村から、「休日・夜間の災害の場合、関係機関の担当部署と連絡が取れない可能性があることが課題である」との認識が示されている。

表 7-⑥ 平常時からの MAFF-SAT 活動の周知等（市町村要望）について

支援要請できる災害の規模や内容が分からない。例えば、支援要請する場合、派遣職員でなければできない仕事を頼まなければならないと考えてしまう。また、発災直後は、受入れ環境（執務場所・宿泊場所の確保等）を整えられない。

派遣される地方農政局職員がどのような業務に対応できるか分からないため、実際に派遣を受けた際に、適切な役割分担ができるか不安である。農地等災害復旧事業の指導・助言であれば、実質的に査定を 2 回受けることになり、かえって手間が増えるのではないかという懸念もある。

（注）当省の調査結果による。

表 7-⑦ 市町村等との連携が十分に図られなかった例

- ① 地方農政局に職員派遣を求めたが、建設部署において公共工事の経験があるため、応じてもらえなかった。また、他市町村と比較されて当惑した。
- ② 休日で市町村役場が閉まっていたため、MAFF-SAT として市町村を通じた情報把握ができなかった。

③ 基幹農道の路面埋設に対する応急本工事（土砂撤去）について、迅速な交通再開が必要であったが、休日の発災で都道府県への相談ができなかったため、国庫補助事業が活用できなかった。

（注）当省の調査結果による。

<その他の要望について>

なお、市町村からの MAFF-SAT（地方農政局）等の職員派遣に関する要望としては、表 7-⑧のとおり、「災害復旧事業 1 件について査定から工事発注まで一連の作業を担当してもらえれば、職員の負担軽減になる」、「途中交代は再説明の必要がありタイムスケジュールが遅れがちとなるため、派遣期間は中長期としてほしい」など、市町村職員の負担軽減等につながる長期派遣を求めるものが多い（10 市町村）。

表 7-⑧ MAFF-SAT（地方農政局）等の職員派遣に関する市町村の要望について

派遣期間（支援業務の範囲）が被害状況調査・報告までであったので、査定手続における都道府県・地方農政局との協議や、工事発注の段階まで継続的に支援してもらいたい。

応援職員の派遣期間は、できれば月単位の長期派遣であれば、派遣職員も地理等に詳しくなり、市町村も気心が知れるようになり、仕事を頼みやすくなる。

派遣職員が 1～2 週間程度で交替するため、指導を受けていた計画概要書等の内容について、改めて説明する必要があるためタイムスケジュールが遅れがちとなった。派遣期間は中長期としてほしい。

（注）当省の調査結果による。

ウ 職員派遣の受入れについて

都道府県や他の市町村等からの職員派遣の受入れについてみたところ、今回調査対象とした 32 市町村のうち過半数（17 市町村（注））は、大規模災害時において実績があった。具体的には、都道府県による応援（9 市町村）が多いほか、災害対策基本法に基づく職員派遣（2 市町村）、地方自治法に基づく職員派遣（6 市町村）、被災市区町村応援職員確保システムに基づく応援（3 市町村）など、それぞれ活用（各種制度の重複あり）されている。ただし、市町村によっては、「制度を知らなかった」（2 市町村）、「依頼したが断られた」（1 市町村）ため、必要性はありつつも活用されていない状況があった。

（注） 調査対象 32 市町村から、これまで大規模災害が発生していないため職員派遣要請の実績がない 12 市町村を除けば、大多数（85.0%）である。

以上のことから、農地等の災害復旧プロセスにおいて、時宜を得て市町村等のニーズに応じた支援を行うためには、支援者（地方農政局等）と被支援者（市町村等）との双方において、大規模災害時における支援内容等に対する共通認識を持つ必要があるが、現場実態や市町村等からの要望を踏まえれば、十分とは言えない。

このため、地方農政局において、農地等災害復旧に関する地域協議会や支援協定の枠組みに、地方農政局が積極的に加わるなど、既存の枠組みを活用して、大規模災害発生時の初動対応等、具体的な支援内容等に対する共通認識が醸成されるよう、主導的に取り組むことが期待される。

(所見)

したがって、農林水産省は、大規模災害を見据えた初動対応のため、平常時から、以下について主導的に取り組み、市町村等関係者に対する MAFF-SAT（地方農政局）の支援活動の認知につなげること。

- ① 市町村等が躊躇なく応援派遣依頼できるよう、顔の見える関係を意識して、関係機関における情報共有・連絡体制を構築すること。
- ② 災害経験・体制等の地域ごとの実情に応じた派遣のタイミング・支援の内容が共通認識として共有されるよう、市町村等における協議会・災害協定等の枠組みに積極的に参画すること。

また、その際、円滑な初動対応につながるよう、都道府県、市町村等関係者との災害支援に関する事前の申合せ等により、その基盤づくりに努める必要がある。

大規模災害時には、市町村に寄り添って、災害復旧に係る制度紹介や各種相談に迅速に対応できるよう、査定経験を有するアドバイザーが重要となる。このため、市町村等からの相談への即応性の観点から、地方農政局に、リモート技術を活用することも含めて、当該者を常駐化させることが望ましい。