

# 農業分野における災害復旧の迅速化に関する行政評価・監視 (第一報)

## ー災害復旧工事計画概要書の変更に係る告示等の見直しー

被災自治体から、「小規模な計画変更まで重要変更該当してしまい、過大な負担となっている」などの現場の具体的認識を把握したことから、災害復旧工事計画概要書の変更協議の対象について調査

○ 都道府県は、国の査定後に工種や工事費の変更等により災害復旧工事計画概要書の変更が生じた場合、「軽微な変更」を除き、あらかじめ農林水産省に協議（重要変更協議）が必要（注1）

○ 協議が必要なものとして、工事費の額の変更については、農林水産省告示（注2）で「工事費の増減額が、変更前の3割（その額が1千万円を超える場合は1千万円）を超える変更」（告示の「1」）等と規定

○ しかし、増減額の割合を基に協議の要否を決定することは、農地や水路など小規模事業の場合、僅少な額の変更にもかかわらず、協議が必要となり、被災自治体にとって負担となっている実態（※）が判明

（※）計画変更の協議のための資料作成から協議完了まで、1か月程度を要する場合もあり、その間、重要変更協議に係る部分の工事は実施できず、工期にも影響

### <調査結果>

- ・ 調査した協議実績 274 件中 190 件が、告示の「1」の変更に該当。このうち約 6 割（112 件）の変更が事業規模 300 万円以下（最小増減額：約 19 万円）



○ 上記を踏まえ、農林水産省は、例えば、告示の「1」の変更の場合であっても協議を必要としない工事費の限度額を設定するなど、被災自治体の負担軽減等のため、告示や関係規定等を見直すことが必要

### <災害復旧プロセス>



（注1）農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律施行規則（昭和25年農林省令第94号。以下「暫定法施行規則」という。）第2条で規定されている「軽微な変更」を除き、暫定法施行規則第3条により、協議をしなければならないとされている。

（注2）平成12年農林水産省告示第453号（農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律施行規則（昭和二十五年農林省令第九十四号）第二条の規定に基づき、農地及び農業用施設に係る同条第三号の農林水産大臣が別に定める範囲を超える工事費の額の変更、同条第四号の農林水産大臣が別に定める範囲を超える設計単価又は歩掛の変更及び同条第五号の農林水産大臣が別に定める変更を定める件）。以下、単に「告示」という。

# 調査の結果

## 1 農業分野における災害の特徴等

農地や農業用施設が被災した場合においては、1箇所当たりの被害額は小規模であるが広範囲に分布し、かつ、膨大な箇所数となっているのが現状（表1）

（表1）過去5か年（平成25年～29年）の平均被害

区分	被害箇所数	被害額	被害額/被害箇所数
農地・農業用施設	38,826箇所	890億円	2,275千円/箇所

（注）農林水産省提出資料に基づき、当局が作成した。

これら災害復旧の申請の多くは、市町村が事業主体となっていくが、対応する農業系技術職員は減少傾向（表2）

（表2）農林水産技師数の推移

（各年4月1日現在）

区分	H17	H22	H27	R2
総職員数	38,084人	33,308人	31,797人	31,926人
都道府県	32,212人	28,669人	27,552人	28,047人
市区町村	5,860人	4,611人	4,216人	3,853人
一部事務組合等	12人	28人	29人	26人

（注）総務省自治行政局公務員部「地方公共団体定員管理調査」に基づき、当局が作成した。

## 2 災害復旧工事計画概要書の変更について

### （1）重要変更の要件と軽微な変更の体系等

災害復旧工事計画概要書について、国の査定後に変更の必要が生じた場合、軽微な変更（暫定法施行規則第2条で定めるもの）を除き、あらかじめ農林水産省に協議し、その同意を得ることが求められている（以下、協議が必要な変更を「重要変更」という。）（※）。（図1）

（※）農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律施行令（昭和25年政令第152号）第3条第2項：「災害復旧事業計画概要書（略）の変更（農林水産省令で定める軽微な変更を除く。）をしようとするときは、農林水産省令で定めるところにより、あらかじめ農林水産大臣に協議し、その同意を得なければならない。」

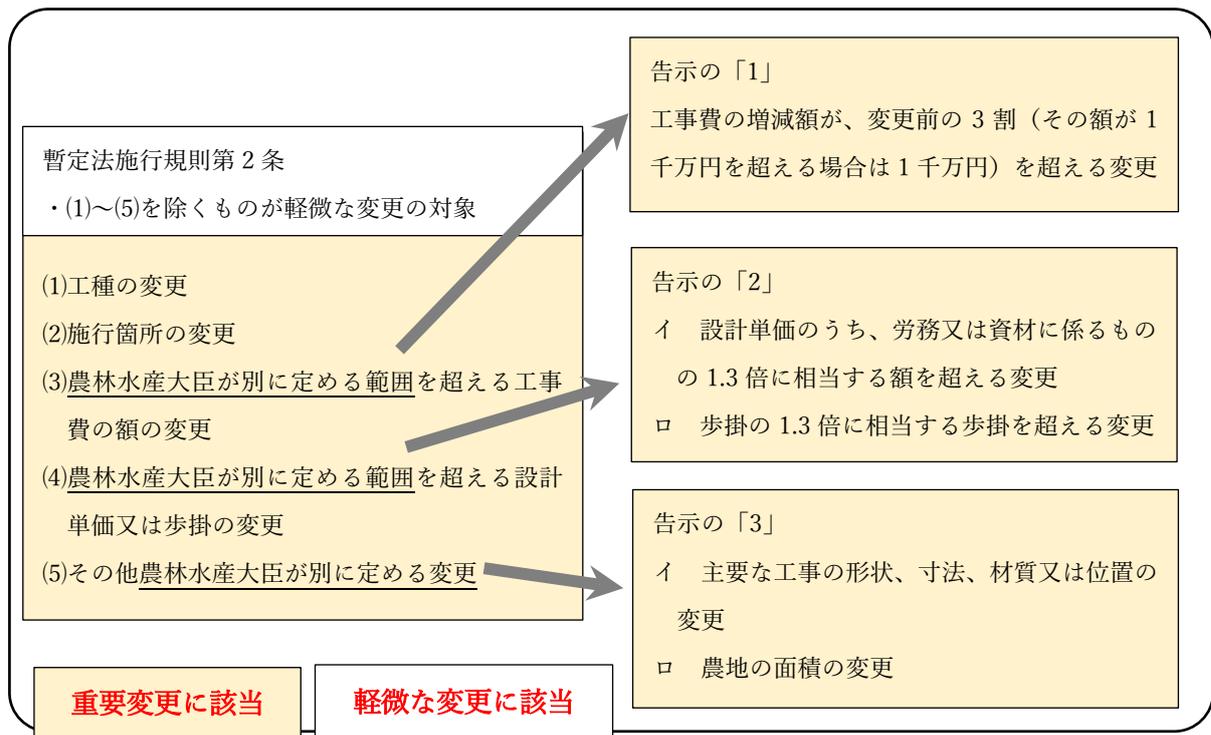
この重要変更の協議は、①市町村が変更に係る資料一式を作成し、都道府県に提出、②都道府県から地方農政局へ提出、③地方農政局から都道府県へ回答、④都道府県から市町村へ回答という流れでこれらの手続に1か月程度を要するケースもあり、その間、重要変更に係る部分の工事は実施できないこととなる（それ以外の部分の工事は実施可能）。

(参考) 重要変更の協議手続に掛かる期間の例

区分	①市町村→都道府県	②都道府県→農政局	③農政局→都道府県	④都道府県→市町村
事例 1	6月10日	6月25日	7月2日	7月10日
事例 2	11月27日	12月23日	12月24日	12月24日

(注) 当局の調査結果による。

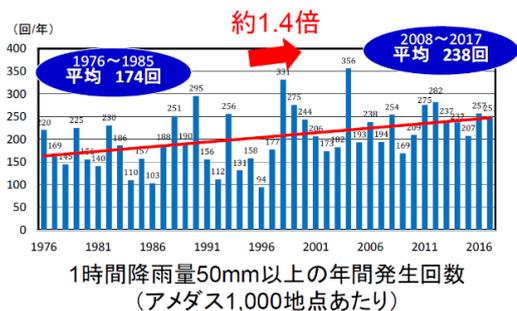
(図 1) 重要変更要件の体系図



(注) 農林水産省提出資料に基づき、当局が作成した。

(2) 近年の重要変更実績等

近年の気象変動の影響による水害の多発化や大規模災害の頻発化に伴い、重要変更案件は増加傾向にあり、査定件数に占める重要変更件数の割合は約 15~29% (表 3)



国土交通省「第3回大規模広域豪雨を踏まえた水災害対策検討小委員会配付資料」より抜粋

(表 3) 近年の重要変更実績

(令和 3 年 2 月 15 日現在)

区分	査定件数	重要変更実施件数					割合
		H29 年度	H30 年度	R 元年度	R2 年度	計	
H29 年災害	10,461	71	737	586	139	1,533	14.7%
H30 年災害	18,421	—	189	2,892	2,267	5,348	29.0%
R 元年災害	14,910	—	—	859	3,044	3,903	26.2%

(注) 農林水産省提出資料に基づき、当局が作成した。

### 3 今回調査の結果、明らかになった課題等

#### (1) 被災自治体の主な現場認識・意見

- 「農地の場合、当初の査定額が100万円と小規模の箇所が多く、現行の3割を超える増減となれば、変更額が130万円を超える箇所は重要変更<sup>重要変更</sup>に該当してしまい、過大な負担となっている。例えば、農地500万円、農業用施設1,000万円以上とするなど、下限値を設けてほしい。」
- 「計画変更は、現地の状況変化の都度、必要となるので、1箇所につき1回とは限らない。また、同時期に発注・契約された復旧工事の計画変更時期が重複することも珍しくない。この結果、事務手続の輻輳<sup>ふくそう</sup>による復旧工事の停滞が懸念され、復旧工事の遅れにつながるものが危惧される。」

#### (2) 平成30年7月豪雨(西日本豪雨)の災害復旧における重要変更の状況分析

今回、当局において、平成30年7月豪雨(西日本豪雨)の災害復旧における重要変更の実績274件を把握し、分析したところ、以下の点が明らかとなった。(なお、調査した重要変更の約69%が告示の「1」に、約30%が告示の「3」に該当)

##### 【告示別区分】

告示の「1」(工事費の増減)	告示の「2」(単価、歩掛)	告示の「3」(形状、寸法等)	計
190件(69%)	2件(1%)	82件(30%)	274件(100%)

(注) 農林水産省提出資料に基づき、当局が作成した。

##### 【工種別区分】

(単位:件数、千円)

区分	農地	頭首工	ため池	保全	水路	道路	橋りょう	揚水機	その他	計
重要変更数	148(54%)	11(4%)	18(7%)	1(0%)	64(23%)	24(9%)	2(1%)	1(0%)	5(2%)	274(100%)
うち告示の「1」	125(66%)	4(2%)	14(7%)	0(-)	32(17%)	12(6%)	0(-)	0(-)	3(2%)	190(69%)
うち告示の「2」	0(-)	0(-)	1(50%)	0(-)	0(-)	1(50%)	0(-)	0(-)	0(-)	2(1%)
うち告示の「3」	23(28%)	7(9%)	3(4%)	1(1%)	32(39%)	11(13%)	2(2%)	1(1%)	2(2%)	82(30%)
平均査定額	5,215	43,119	19,749	76,777	12,269	14,956	23,252	8,431	62,595	11,644

(注1) 農林水産省提出資料に基づき、当局が作成した。

(注2) 割合は、小数点第一位を四捨五入しているため、合計が100%にならない場合がある。

#### <告示の「1」(工事費の増減)について>

告示の「1」の協議要件である「工事費の増減額が、変更前の3割を超える変更」に当たるものとして、協議が必要となった変更についてみると、以下のとおり

- 重要変更が行われた 274 件のうち、告示の「1」に該当するものは 190 件（約 69%）となり、工種別では、農地 125 件、水路 32 件と、両区分で 8 割以上を占める状況
- 上記 190 件の約 6 割（112 件）は、工事費 300 万円以下の小規模事業。計画変更を金額ベースでみた場合、最も少ないものは約 19 万円の変更で協議が必要となっている。（表 4）

農地や水路の工事は小規模なものが多く、残土処理費や流用土量の変更など僅少な額の変更であっても、増減額の「割合」を基に協議の要否を決定する現行告示においては、その割合が「3 割」を超えた場合、協議対象となる。

このため、被災自治体では、その資料一式を作成するなどの事務負担が生ずるとともに、その間、重要変更に係る部分の工事は実施できない状況（それ以外の部分の工事は実施可能）

（表 4）告示の「1」該当部分（抜粋）

（単位：千円）

県	事業費				工種	復旧工法	変更内容	
	査定額	変更額	増減	増減率			変更理由	具体的な内容
岡山	427	896	469	110%	田	排土、不足土補充	実施組替	実施単価への変更
岡山	457	1,252	795	174%	田	排土、不足土補充	実施組替	実施単価への変更
岡山	462	1,188	726	157%	田	排土、不足土補充	実施組替	実施単価への変更
岡山	573	831	258	45%	田	排土	実施組替	実施単価への変更
岡山	573	0	-573	-100%	田	フトン籠	廃工	自力復旧
岡山	603	1,587	984	163%	田	排土、不足土補充	実施組替	実施単価への変更
鳥取	611	418	-193	-32%	田	種子吹付	実施組替	実施単価への変更
鳥取	628	396	-232	-37%	畑	排土	違算訂正	土工数量変更
愛媛	665	1,119	454	68%	田	排土	実施組換	土捨場変更
岡山	675	428	-247	-37%	水路	コ	替	残土を他工区へ流用、敷鉄板の流用
岡山	2,639	0	-2,639	-100%	田	種	(中略)	
愛媛	2,710	767	-1,943	-72%	畑	排土	部分廃工	
山口	2,732	0	-2,732	-100%	田	排土	廃工	河川事業による買収
愛媛	2,754	0	-2,754	-100%	畑	排土	廃工	
岡山	2,765	0	-2,765	-100%	畑	排土	廃工	他事業による
岡山	2,833	5,389	2,556	90%	田	排土、不足土補充	実施組替	実施単価への変更
鳥取	2,877	1,938	-939	-33%	水路	排土	実施組替	実施単価への変更
愛媛	2,990	1,830	-1,160	-39%	道路	モノレール	実施組替	数量変更
香川	3,074	4,921	1,847	60%	ため池	再構築	推定地質	軟弱地盤の出現
鳥取	3,081	2,085	-996	-32%	田	フトン籠	誤測訂正	フトン籠等の数量変更
愛媛	3,088	2,052	-1,036	-34%	畑	排土	部分廃工	
愛媛	3,109	5,366	2,257	73%	排水	排水路、積ブロック	誤測訂正	現地誤測によるブロックの増
愛媛	3,370	1,180	-2,190	-65%	畑	排土	誤測訂正	数量変更、機種変更
愛媛	3,391	0	-3,391	-100%	畑	排土	廃工	
山口	3,398	0	-3,398	-100%	田	排	(中略)	
岡山	32,408	21,143	-11,265	-35%	田	不	廃工	部分廃工
愛媛	34,333	21,185	-13,148	-38%	水路	階段水路	構造変更	精査による延長の減、断面縮小・地元調整による仮設変更
愛媛	36,471	21,161	-15,310	-42%	水路	階段水路	構造変更	精査による延長の減、断面縮小・地元調整による仮設変更
愛媛	45,673	102,678	57,005	125%	ため池	築堤、洪水吐	実施組替	関連事業7975千円(5664千円増)
香川	46,590	61,250	14,660	31%	ため池	堰堤構築、関連(洪水吐)	構造変更	関連含む
愛媛	51,881	16,112	-35,769	-69%	水路	排水路	部分廃工	他事業に振り替え
愛媛	63,763	102,696	38,933	61%	ため池	築堤、洪水吐	実施組替	
岡山	77,444	53,548	-23,896	-31%	田	不足土補充	部分廃工	部分廃工
岡山	91,996	63,133	-28,863	-31%	田	不足土補充	部分廃工	部分廃工
岡山	133,412	159,214	25,802	19%	頭首工	堰体、護岸、護床	工法変更	矢板打設工法の変更

（注）農林水産省提出資料に基づき、当局が作成した。

<告示の「3」（主要な工事の形状、農地の面積の変更等）について>

工事費の増減額の割合は「3割以内」であり、告示の「1」には該当しないが、告示の「3」の協議要件である「主要な工事の形状、寸法、材質又は位置の変更」、「災害復旧事業の対象となる農地の面積の変更」に当たるものとして、協議が必要となった変更についてみると、以下のとおり

- ・ 重要変更が行われた 274 件のうち、告示の「3」に該当するものは 82 件（約 30%）となり、工種別では、農地 23 件、水路 32 件と、両区分で約 7 割を占める状況
- ・ このうち、例えば、農地についてみると、速やかな営農再開のため、農業者自身が自力で復旧工事を行ったことから、事業の一部が廃工（中止）となり、（増減額の多寡にかかわらず）事業の対象となる農地面積が減少し、重要変更協議の対象となったケースも多く（23 件中 9 件）、中には、増減額が約 1 万円であっても協議が必要となったケースもみられた。（表 5）

告示の「3」については、農地など農業者自身の自力復旧により事業の対象となる面積が変更となる場合、現行告示では、面積が減少し、増減額も僅少なものであっても、協議の対象となる。

このため、被災自治体では、協議のための事務負担が生ずるとともに、その間、重要変更に係る部分の工事は実施できない状況（それ以外の部分の工事は実施可能）

（表 5）農地区分における告示の「3」該当部分

（単位：千円）

県	事業費				復旧工法	変更理由	変更内容 具体的な内容
	査定額	変更額	増減	増減率			
山口	15,738	12,422	-3,316	-21%	排土	部分廃工	
愛媛	9,504	6,721	-2,783	-29%	排土	部分廃工	実施組換
岡山	9,788	7,279	-2,509	-26%	積ブロック	部分廃工	他事業による
高知	14,631	12,149	-2,482	-17%	排土	部分廃工	自力復旧
高知	14,441	12,160	-2,281	-16%	排土	部分廃工	自力復旧
山口	6,122	4,465	-1,657	-27%	排土	部分廃工	
山口	4,543	3,427	-1,116	-25%	フトン管	部分廃工	自力復旧
山口	4,503	3,472	-1,031	-23%	排土、土羽	部分廃工	自力復旧
山口	7,572	6,663	-909	-12%	排土	部分廃工	自力復旧
山口	8,593	7,724	-869	-10%	排土	部分廃工	自力復旧
香川	3,155	2,530	-625	-20%	土羽法面(丸太柵工)	実施組替	軟弱地盤の出現(土羽法面→丸太柵工)
愛媛	2,670	2,070	-600	-22%	排土	誤測訂正	土工量2割超えの変更
鳥取	9,940	9,404	-536	-5%	積ブロック	部分廃工	部分廃工
					排土	部分廃工	
					排土	部分廃工	
					排土、積ブロック	部分廃工	他事業による復旧
愛媛	886	886	-194	-18%	不足土補充	部分廃工	
山口	1,984	1,984	-187	-9%	排土、フトン管	部分廃工	自力復旧
山口	1,455	1,380	-75	-5%	排土	部分廃工	自力復旧(かさ)
鳥取	4,239	4,239	55	1%			厚さの変更
岡山	777	766	-11	-1%			更
岡山	1,224	1,541	317	26%			
岡山	43,829	50,398	6,569	15%			

1万円でも重要変更協議の対象

部分廃工となることにより、告示の「3」-ロ（農地面積の変更）に該当

増減額の割合は3割以内であることから、増減額に金額要件を付すなど限定してもよいのではないかと。

（注）農林水産省提出資料に基づき、当局が作成した。

## 4 所見

被災場所が広範囲、かつ、膨大な箇所数となる農地や農業用施設の災害復旧については、近年の各自治体の農業系技術職員の減少傾向や自然災害の多発に鑑み、限られたリソースの有効活用と速やかな営農再開に資するため、可能な限り、被災自治体の事務負担の軽減を図る必要がある。

今回調査した平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）の災害復旧の重要変更実績をみると、①告示の「1」（工事費の増減）については、増減額の「割合」を基に協議の要否を決定していることから小規模な事業まで、また、②告示の「3」（主要な工事の形状、農地の面積の変更等）については、「事業の対象となる面積の変更」などを一律に適用していることから僅少な額の変更にとどまる案件についてまで、計画変更の協議が求められ、災害の増加や職員が減少している被災自治体にとって過度な事務負担となっており、その間、重要変更に係る部分の工事は実施できず、工期にも影響が及んでいる実態がみられた。

これまで農林水産省は、災害復旧工事計画概要書の変更について、対象額の引上げや東日本大震災に係る臨時措置などを講じてきたところであるが、上記 3 で述べた当局調査の結果から、更に被災自治体の負担を軽減するための余地が見受けられた。

以上により、例えば、告示の「1」については、増減額の割合が 3 割を超える変更の場合においても協議を必要としない工事費の限度額を設定し、小規模な工事の変更については協議不要とする、また、告示の「3」は、主要な工事の形状等の変更や農地面積の変更要件を緩和するなど、被災自治体の負担軽減、復旧工事の迅速化のため、告示や関係規定等を見直すことが必要である。

以上