

3 農道・林道における安全対策等

(1) 安全対策

農道・林道は、農作業や森林施業のための作業車のほか、一般車両が通行している場合も多く、その利用状況に応じた安全で円滑な交通の確保が求められる。

ア 調査対象機関における交通量等の把握状況

全国の農道・林道における交通量及び事故件数については、農林水産省及び林野庁では網羅的な把握は行っていない(注1)。

当省の調査対象機関においても、農道・林道の交通量(注2)又は事故件数(注3)を網羅的に把握しているものはみられなかった。

(注1) 林野庁においては、林道の利用の実態動向等を把握し、交通安全確保の徹底を図るため、民有林林道については都道府県に、国有林林道については国有林林道交通安全指導業務を受託した者に対し、毎年度、発生した事故(死亡、重傷等)について管理者が把握できた範囲で報告を求めている。

(注2) 交通量の把握については、観光目的の利用者の増加が想定される路線を対象に、利用状況の変化を把握するための交通量調査を行っている例がみられた。

(注3) 事故件数の把握については、都道府県が作成した林道管理に係る要領に基づき、都道府県の出先機関が、都道府県管理の林道上で交通事故等が発生した場合、事故の種別や程度に関係なく、都道府県本庁に報告することとしている例がみられた。

イ 通行制限等の実施状況

農道・林道における車両の通行制限等については、関連規程等において、交通の安全を確保する必要がある場合、管理者は、車両の重量制限、速度制限等や通行禁止の措置を採ることができる等とされている(注4)。

当省の調査対象機関においては、図表3-(1)-①のとおり、作業車の往来があり危険性が高いことや大雨の際に土砂災害等が想定されることを理由に通行制限等を実施している例がみられた。

(注4) 「土地改良事業計画設計基準・計画「農道」」(平成13年8月農林水産省農村振興局)、林道規程等による。なお、一般交通が見込まれる場合は、道路交通法(昭和35年法律第105号)に基づき都道府県公安委員会との協議調整を図る必要がある。

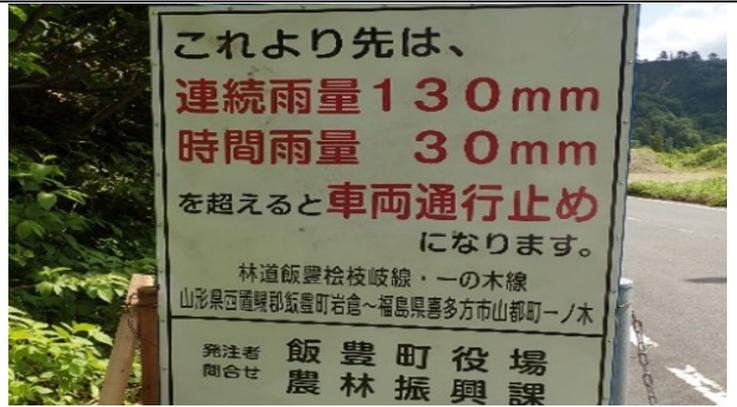
図表3-(1)-① 通行制限等の実施例

作業車の往来があり危険性が高いため、通行許可のない車両の通行を禁止しているもの



(中部森林管理局、国有林林道)

土砂災害等の危険性があるため、雨量が多いときに車両通行止めを実施する旨の注意書き標識を設置しているもの



(山形県飯豊町、民有林林道)

(注) 当省の調査結果による。

ウ 交通安全施設及び標識の設置状況

農道・林道における交通事故の防止を図る必要がある場合、管理者は、交通安全施設（ガードレール、視線誘導標、カーブミラー等）又は標識を設置することとされている(注5)。

当省の調査対象機関においては、図表3-(1)-②のとおり、林道の起点及び終点に林道名や幅員等を記載した標識を設置している例や利用に関する注意等を促している例がみられた。

(注5) 「土地改良事業計画設計基準・計画「農道」、林道規程等による。なお、道路標識、区画線及び道路標示に関する命令（昭和35年総理府・建設省令第3号）に基づき都道府県公安委員会の権限により設置することとされているもの（横断歩道、信号機、警笛鳴らせの標識等）については、当該公安委員会に要請を行う必要がある。

図表3-(1)-② 標識の設置例

林道の起点（上）及び終点（下）を示す標識（林道名、幅員、全延長等を表示）を設置しているもの



(沖縄県、民有林林道)

通行上の注意事項（速度制限、落石等への注意、夜間及び冬期間の通行禁止等）の標識を設置しているもの



(新潟県新発田市、民有林林道)

農耕車優先の標識を設置しているもの



(愛媛県今治市、農道)

(注) 当省の調査結果による。

また、図表 3-(1)-③のとおり、住民からの安全対策に係る要望等に基づき交通安全施設を設置するなどして、安全対策を講じている例がみられた。

図表 3-(1)-③ 住民等からの要望に基づき安全対策を講じている例

地元自治会等から県立森林公園に係る意見や要望を聴く場を設けており、ハイキング等で子供や高齢者が通ることから転落防止の対策を講じてほしいという要望があったため、ガードパイプを設置したもの



(静岡県、民有林林道)

地元自治会から、車両を視認しにくい丁字路において、レンタカーや観光バス等の往来が増加して交通事故の危険性が増したため、カーブミラーを設置してほしいとの要望があり、カーブミラーを設置したもの



(沖縄県うるま市、農道)

住民から設置要望があり、交差点に一時停止の標識を設置したもの



(栃木県那須塩原市、農道)

(注) 当省の調査結果による。

一方で、図表 3-(1)-④のとおり、劣化又は破損した交通安全施設や標識等について、修繕費用が確保できない、交通量が少なく直ちに修繕しなくとも特段の支障がないなどとして、修繕されないままになっている例がみられた。

図表 3-(1)-④ 劣化又は破損した交通安全施設や標識が修繕されないままとなっている例

ガードレールがさびて破損しているが、交通量が少なく直ちに修繕しなくとも特段の支障がないとして放置しているもの



大雨や地震による落石が発生したが、斜面を補強する工事予算が確保できず、長期間通行止めを行っているもの



標識の表面が剥離し、判読不能となっているが、交通に特段の支障はないとして放置されているもの



(注) 当省の調査結果による。

(2) 災害への対応

近年多発する大規模な災害に伴い、道路を始めとするインフラが被災し、救助・救援活動や緊急物資の輸送、復旧作業に支障が生じる例がみられる。こうした被害を最小限に抑えるためには、平常時からの備えや災害発生後に的確な対応を行っていくことが重要である。

ア 平常時における災害への備え

災害発生時において、被害の拡大を防ぎ、復旧に向けて迅速に対応するためには、平常時からの災害への備えが重要である。当省の調査対象機関においても、図表3-(2)-①のとおり、国の災害復旧事業（後述の3(2)イ(ア)参照）の活用を念頭に置いた災害対応マニュアルを策定している例や複数の関係機関を交えて防災訓練を行っている例などがみられた。

図表3-(2)-① 平常時から災害に備えている例

国の災害復旧事業の活用を念頭に置いたマニュアルを作成している例

平成3年の台風及び豪雨による大規模な災害の際、国の災害復旧事業に係る査定に向けての準備等がスムーズに進まない事例があったことなどを受け、迅速かつ適切に災害対応を進めるために、平成4年に、国の災害復旧事業の活用を念頭に置いた災害の発生から査定に至るまでの対応の流れについて、「はじめての林道災害」として整理し、県内市町村に対して示している。その内容は定期的に見直しており、平成31年3月の改定では、近年の災害の多発や査定に係る制度の改正等を反映したほか、経験の浅い職員においても対応方法について理解し、早急に動けるような内容に再編している。実際に、県内市町村からも、台風により林道が被災した際に、国の災害復旧事業を申請するに当たって、当該マニュアルを活用したとする例がみられた。（静岡県）

複数の関係機関を交えて防災訓練を実施している例

県は、石川県と岐阜県とを結ぶ林道白山線の石川県区間について、公益財団法人石川県林業公社に管理運営を委託している。当該路線は自動車専用の山岳観光道路であり、通行量が多いため、同公社では、突発重大事故が起きた際に備えて、関係各機関（公益社団法人岐阜県森林公社、石川県消防防災航空隊、両県の警察署、近隣市町村、消防本部、消防団等）が相互に連携し、迅速かつ的確な協力体制の確立ができるよう、毎年、両県の公社が交互に主催者となって、路線開通前(注)に突発重大事故を想定した訓練を実施している。（石川県）

(注) 11月上旬から6月までの冬期間は積雪で通行不能となるため、全線冬季閉鎖としている。

(注) 当省の調査結果による。

イ 災害発生時の対応状況

(7) 国の災害復旧事業

国は、被災した農道・林道を含めた農林水産業施設の復旧経費を一部補助するため、図表 3-(2)-②のとおり、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（昭和 25 年法律第 169 号。以下「暫定法」という。）に基づく災害復旧事業を設けている。

図表 3-(2)-② 暫定法に基づく災害復旧事業の概要

区分	農業用施設災害復旧事業	林道施設災害復旧事業
事業主体	都道府県、市町村、土地改良区等	都道府県、市町村、森林組合等
対象施設	水路、ため池、農道等	林道
対象となる災害	暴風、洪水、高潮、地震その他の異常な天然現象により生じた災害	
主な採択要件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1 か所の工事費が 40 万円以上のもの ・ 原形復旧（効用や機能を回復）する工事 	
適用除外	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経済効果の小さいもの（幅員 120cm 未満の農道） ・ 維持工事とみるべきもの ・ 明らかに設計の不備又は工事の施行の粗漏に基因して生じたものと認められる災害に係るもの ・ 甚だしく維持管理の義務を怠ったことに基因して生じたものと認められる災害に係るもの 等 	
基本補助率	65%	奥地幹線林道（幅員 3.0m 以上、利用対象森林面積 500ha 以上）：65% その他林道（奥地幹線林道以外の林道）：50%

（注） 暫定法及び農林水産省資料に基づき、本省が作成した。

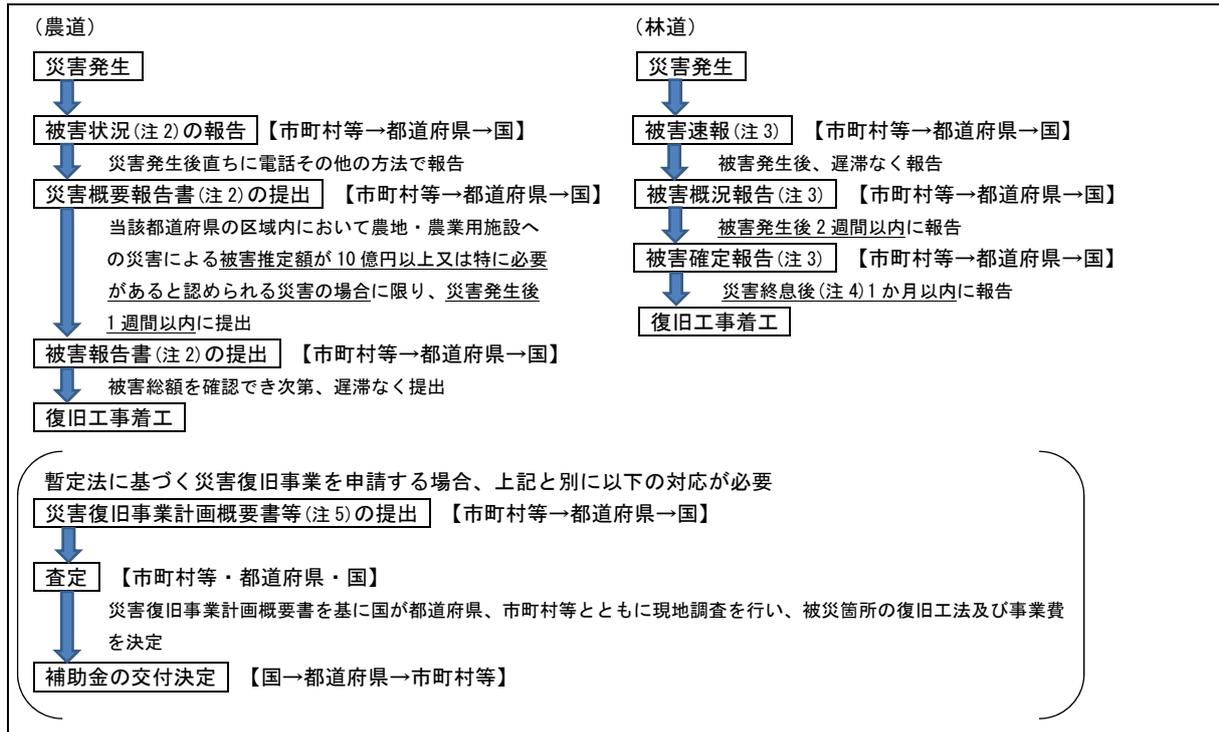
(イ) 調査対象機関における災害への対応状況

農道・林道が被災した際には、その管理者が被災の程度を把握し、関係機関との調整を踏まえつつ、必要な復旧の程度や工法について検討し、復旧工事を行うこととなる。

災害発生から復旧工事までの間における一般的な流れは、図表 3-(2)-③のとおりである。被災状況を踏まえて各管理者の判断に応じて復旧を行っていくことになり、暫定法に基づく災害復旧事業を活用する場合や地方公共団体が整備している災害復旧事業(注 1)を活用する場合のほか、管理者の自己負担で行う場合がある。

（注 1） 本省の調査対象都道府県及び市町村では、暫定法の対象とならない小規模な災害の復旧の支援を行うため、1 か所当たりの工事費用が 40 万円未満のものや経済効果の小さいもの等を補助対象とする災害復旧事業を整備している例がみられた。

図表 3-(2)-③ 災害発生から復旧工事までの一般的な流れ



- (注1) 暫定法及び農林水産省資料に基づき、当省が作成した。
- (注2) 「農地農業用施設災害復旧事業事務取扱要綱」（昭和40年9月10日付け40農地D第1130号）に基づき、都道府県知事から農林水産省農村振興局長及び地方農政局長（北海道にあつては農村振興局長、沖縄県にあつては沖縄総合事務局長）に報告又は提出することとされている。なお、「災害概要報告書」は、災害の概要（降雨量、河川の水位等）や被害の概要（被害箇所、被害額等）、農地・農業用施設以外の主な被害等を、「被害報告書」は、被害箇所数及び被害金額を、それぞれ報告するものである。
- (注3) 「農林水産業被害報告取りまとめ要領」（平成31年3月28日付け30文第242号農林水産事務次官依命通知）に基づき、都道府県知事から林野庁長官（沖縄県にあつては沖縄総合事務局長）に報告することとされており、被害路線数、被害箇所数、被害延長及び被害額を報告するものである。
- (注4) 「災害終息後」とは、被災都道府県が、発生した災害についての被害状況（被害額等を含む。）まで完全に把握（確定）できた日を起算点とする。
- (注5) 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1条の4に基づき、災害復旧事業計画概要書又は災害復旧事業補助計画概要書を、都道府県から農林水産大臣に提出しなければならないこととされている。「災害復旧事業計画概要書」は、暫定法第3条第1項第1号に基づく都道府県が行う災害復旧の事業費の一部に係る補助を受けようとする場合に、また、「災害復旧事業補助計画概要書」は、暫定法第3条第1項第2号に基づく都道府県以外の者の行う災害復旧事業につき、都道府県が補助をする場合の経費の全部に係る補助を受けようとする場合に、それぞれ提出しなければならないこととされている。なお、災害復旧事業計画概要書及び災害復旧事業補助計画概要書には、被害状況、復旧工事計画、事業費等を記載し、位置図等の図面も併せて提出することとされている。

農道・林道が被災した場合、その管理者においては、速やかな被害状況の把握とともに、被災箇所の復旧に向けた迅速な対応が求められる。しかしながら、災害の程度によっては、その被災箇所が広範囲にわたる場合もある。地域の混乱の中、限られた体制で、そうした被害状況の把握や被災箇所の復旧等を行っていくためには、必要な対応を効率的に行っていく必要がある。

当省の調査対象機関においても、各種の被災事例がみられたところ、被災した機関においては、初動対応からその復旧に至るまで、関係機関との調整等を踏まえつつ、必要な対応を行っている。

具体的には、豪雨災害による農道の被災事例（鹿児島県・鹿児島市、資料編資料 8 参照）では、これまでの台風による豪雨災害への対応経験をいかして、先の展開を見越した被害状況の把握や平時から事業者との応急工事の契約を締結しておくなどの備えを行っており、速やかな初動対応が図られている。

一方で、平成 30 年北海道胆振東部地震による林道の被災事例（北海道、資料編資料 9 参照）では、予測困難な大規模災害であったことに加え、被災箇所へのアクセス道路の寸断や停電などにより、状況の把握に困難を極めたことから、被害速報が災害発生から 6 日後となり、初動対応に時間を要する状況となった。

こうした予測困難な災害に対しても、上記のような災害等への対応パターンを認識しておくことで、先の展開を見越した効率的・効果的な対応につながり、災害への備えの一つとなり得ることが考えられる。

また、土砂災害による林道の被災事例（熊本県山都町、資料編資料 10-1 及び 10-2 参照）は、住民からの通報により発覚した原因不明の災害であり、原因が特定されなければ暫定法に基づく災害復旧事業等の国の補助事業を活用できないため、専門的な知識を有する国立研究開発法人森林研究・整備機構森林総合研究所から助言を受けつつ、関係機関と連携して確認作業を進めている状況がみられた。

(ウ) 災害復旧に係る国への意見

当省の調査対象機関からは、図表 3-(2)-④のとおり、暫定法に基づく災害復旧事業に関して、被害状況の確認に時間を要する場合でも過年度分の申請は認められないため、柔軟に対応してほしいとする意見や、補助対象とされていない測量費用等の費用についても原形復旧等に係る工事費用と同じく補助対象としてほしいとする意見がみられた。

図表 3-(2)-④ 暫定法に基づく災害復旧事業に係る国への意見

大規模災害により生じた崩落等により林道が途絶し被災箇所まで行くことが困難であるなどして、被災箇所の特定や被災額の積算等に長期間を要する場合がある。このような場合は、暫定法に基づく災害復旧事業について、過年度分(注)の申請も認めてほしい。

(注) 暫定法では、過年度分の申請を認めていない。

暫定法に基づく災害復旧事業の補助対象は、被災した施設の原形復旧や従前の効用を回復するための工事に係る費用であり、被害状況や復旧工法を示すための測量設計の費用は含まれないため、測量設計の費用についても同事業の補助対象としてほしい。

(注) 当省の調査結果による。

(イ) 災害時における農道・林道の迂回路としての活用状況

災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）に基づき都道府県及び市町村が作成する地域防災計画において、農道・林道を災害時における迂回路として指定(注2)することができる。

当省の調査対象機関においては、都道府県道や市町村道等が被災した際に、図表 3-(2)-⑤のとおり、地域防災計画上の迂回路として指定されているものではないが、道路法上の道路の被災状況に応じて農道・林道を迂回路として活用し、道路ネットワークの維持や孤立集落の解消等に寄与している例がみられた。

(注 2) 農林水産省及び林野庁によると、平成 30 年度末時点で地域防災計画に迂回路として指定されている農道は 19 路線、国有林林道は 0 路線、民有林林道は 215 路線

図表 3-(2)-⑤ 農道・林道を迂回路として活用した例

<p>平成30年7月豪雨により被災した県道及び町道が通行止めとなり、一部地区が孤立状態となったため、被災した町から森林管理署に対し、迂回路として国有林林道を使用したいとの要請があった。国有林林道を迂回路として活用するに当たり、森林管理署及び町の職員が当該国有林林道の現地確認を行った結果、豪雨の影響で倒木・落石の被害がみられたため、応急整備を行い、同町からの要請があった日から16日後に迂回路として利用を開始した。(四国森林管理局)</p>
<p>平成30年7月豪雨により集落につながる村道が約60mにわたって崩壊したことから、地元住民から国有林林道を迂回路として活用できないかと打診があった。災害発生翌日、森林管理署が所有するドローンを使用して、被災した村と共同で国有林林道の現地確認を行った結果、豪雨の影響で崩土が発生していることが確認できたため、応急整備を行い、災害発生から3日後に迂回路として利用を開始した。</p> <p>ただし、当該国有林林道は、森林施業の目的で開設され、一般の通行の用に供していなかったため、利用者に対し車両番号や利用者名等を明示した上での通行許可の申請を求め、当該許可を得た者のみ通行できることとした。(中部森林管理局)</p>
<p>平成29年台風第18号により市道が被災し、市道沿線に在住する住民の安否確認ができない状況であったため、住民の安否確認を目的として、林道を迂回路として活用することとした。しかしながら、当該林道では、崖側の道路が崩落している地点があったため、車が通行可能な幅員を確保するため、崩落地点の山側の崖を削る作業を行い、災害発生から約1週間後に迂回路としての利用を開始した。(愛媛県今治市)</p>

(注) 当省の調査結果による。