

平成17年度 農業農村整備事業の効率的実施に係る検討会
(農地・農業用施設の災害復旧事業の効率的な実施について)
報告書(案)

・ 検討の目的	1
・ 災害復旧事業制度の概要	
1．災害復旧事業制度の体系	2
2．災害査定の仕事	3
3．災害発生時の現行の支援体制	4
・ 災害復旧事業の効率的な実施	
1．初動時の専門家等の派遣体制の充実	5
2．災害情報の把握・伝達システムの構築	6
3．被災地の災害復旧を支援する体制の充実	7
4．災害復旧を契機とした都市と農村の交流の推進	10
5．中長期の復旧・復興計画に基づいた災害復旧の実施等	11
・ おわりに	12

平成18年2月27日

．検討の目的

農地・農業用施設は、その立地条件等に応じて規模・構造等が様々であり、被災した場合の被害の程度・状況も千差万別であることから、復旧工事の内容の多くが個別的で標準性に乏しいものが多く、現地査定において、被災箇所ごとに被害状況等の実態を把握して、合理的・経済的な復旧工法等を決定する必要がある。

一方、農地・農業用施設の災害復旧事業は、その被害の程度等に応じて補助率が変わる仕組みとなっており、会計年度内に補助率を決定して予算の手当てをするために、原則として被災を受けた年内に災害査定を終えることとなっている。

このため、平成16年のように災害が頻発したり、甚大な災害が10月中旬以降に発生した場合には、迅速に災害査定を行うための体制確保が必要となる。

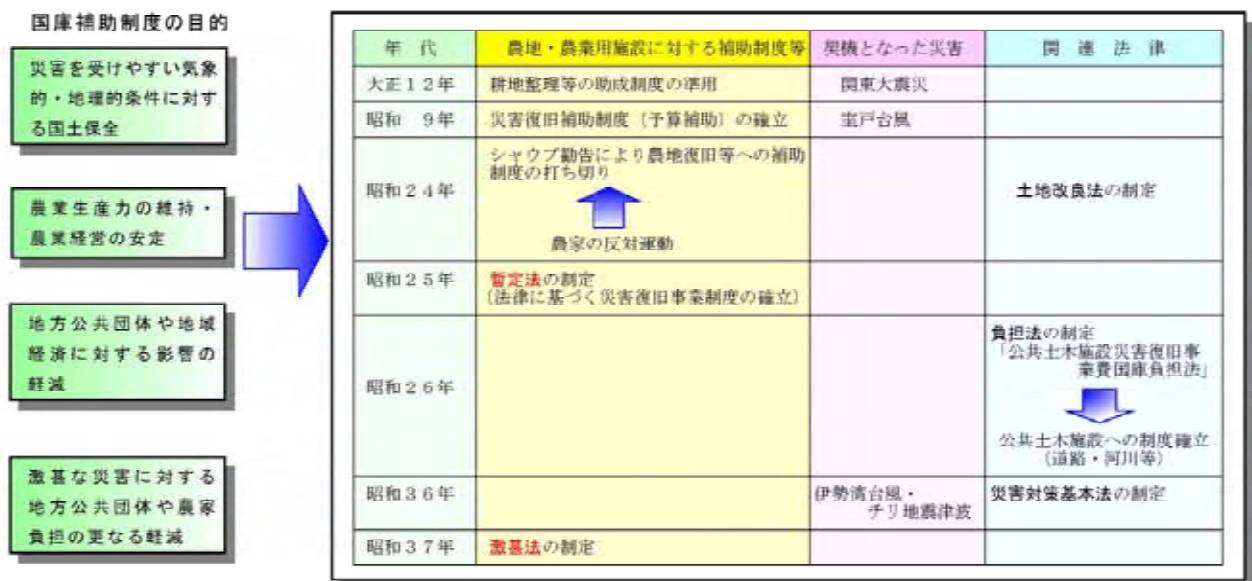
また、甚大な災害を受けた地域においては、交通・通信手段の寸断、情報の混乱など様々な障害が存在し、救助作業やライフラインの復旧が優先される中で、いかに迅速に被害状況を把握し、応急復旧や恒久的な復旧を可能とするかについても課題となっている。

本検討会では、今後も発生が懸念される大規模災害に迅速かつ適切に対応できるよう、平成16年の相次ぐ台風災害ならびに新潟県中越地震における事例を参考に、より効率的・効果的な災害復旧事業の進め方について検討を行ったものである。

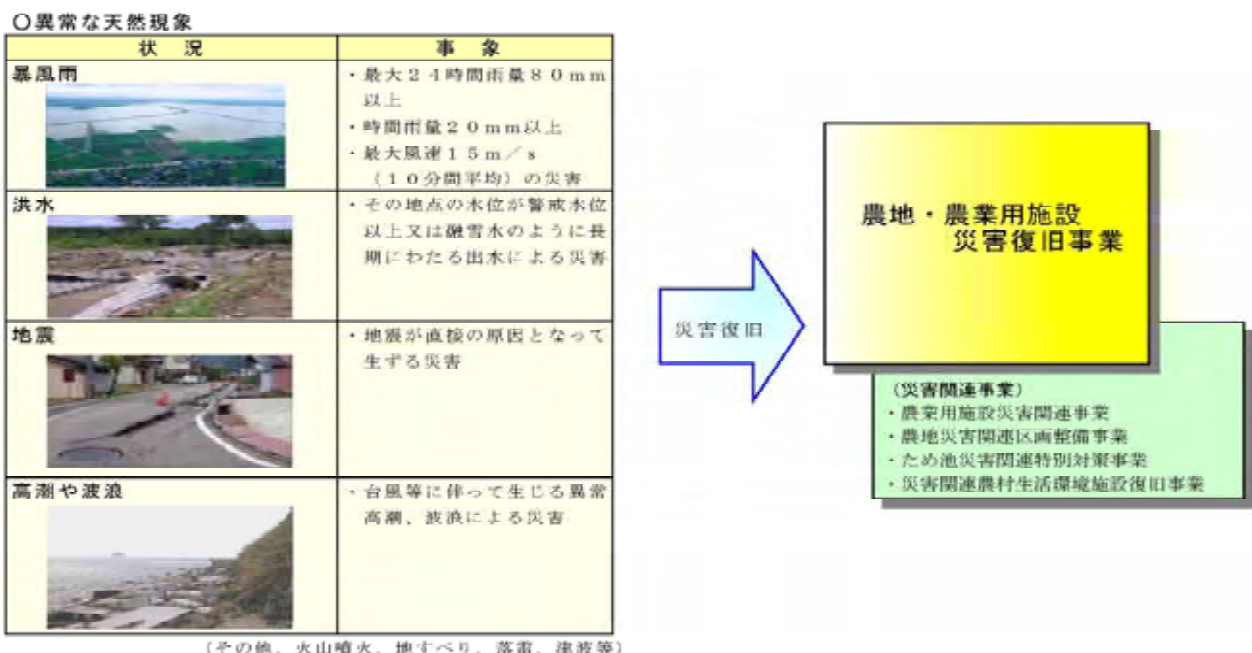
・ 災害復旧事業制度の概要

1 . 災害復旧事業制度の体系

農地・農業用施設の災害復旧事業の主な事業実施主体は市町村であり、災害対策基本法、土地改良法等に基づき事業が実施されている。その事業に対する国庫補助は、いわゆる「暫定法」(昭和25年制定：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)と「激甚法」(昭和37年制定：激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律)に基づいて行われる。



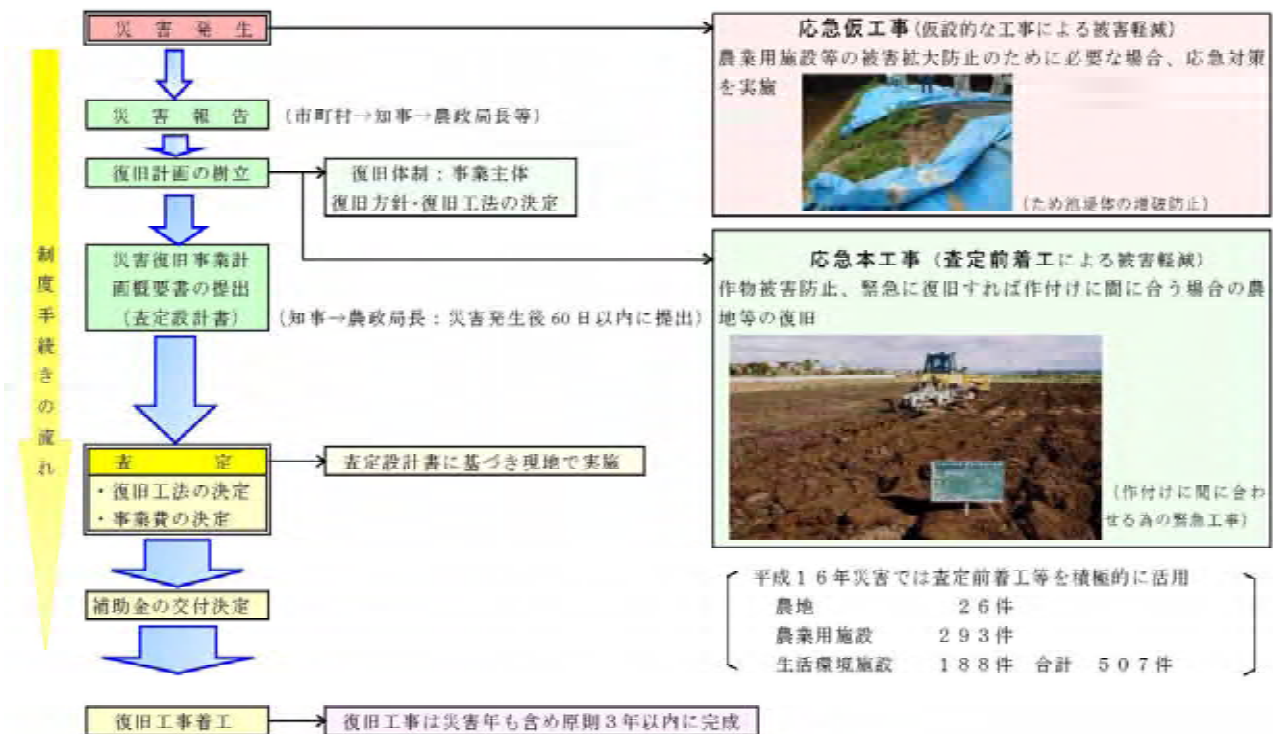
「暫定法」が適用される災害は、暴風雨、洪水、地震、高潮その他異常な天然現象により生じた災害である。



農地・農業用施設の災害復旧事業は、災害査定により復旧工法や事業費を決定し、これに基づき補助金を交付して事業が実施されている。

また、被害の拡大防止が必要な場合や緊急に復旧すれば次の作付けに間に合う場合等には、災害査定を待たずに復旧工事を行うことができる仕組みとなっており、早急な復旧が可能な制度となっている。(参考1)

(参考1) 災害復旧事業制度の手続き



また、災害復旧事業は、被災した箇所を原形に復旧(効用や機能の回復)することが原則であるが、被災箇所の原形復旧だけでは再度災害の恐れがある場合に、未被災箇所を含めて一体的に整備を行い、効果的に被災原因の除去や将来の災害防止に寄与する「災害関連事業」を併せて行うことができる制度となっている。

2. 災害査定 of 仕組み

災害査定は暫定法等に基づき実施される。その仕組みは、被災現地で事業主体から申請された「災害復旧事業計画書」に基づき災害査定官と財務省立会官が気象状況、被災箇所の確認を行い、法令等の適用の可否、復旧工法の適否等を検討し、復旧工法と復旧事業費を決定するものである。

○現地査定の手順



3. 災害発生時の現行の支援体制

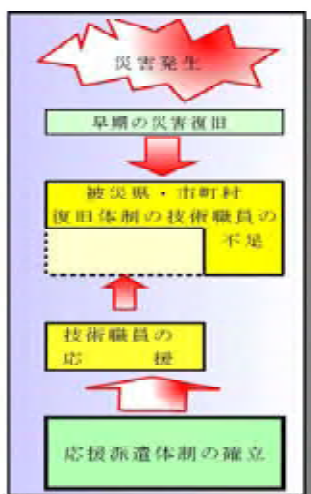
(1) 初動時の専門家等派遣体制

大規模災害時に、ダム・ため池等の被災施設の復旧に際して、応急対策や復旧工法の採用にあたって高度な技術的判断を要する場合には、(独)農業工学研究所等から迅速に専門家を派遣できる体制が整備されている。

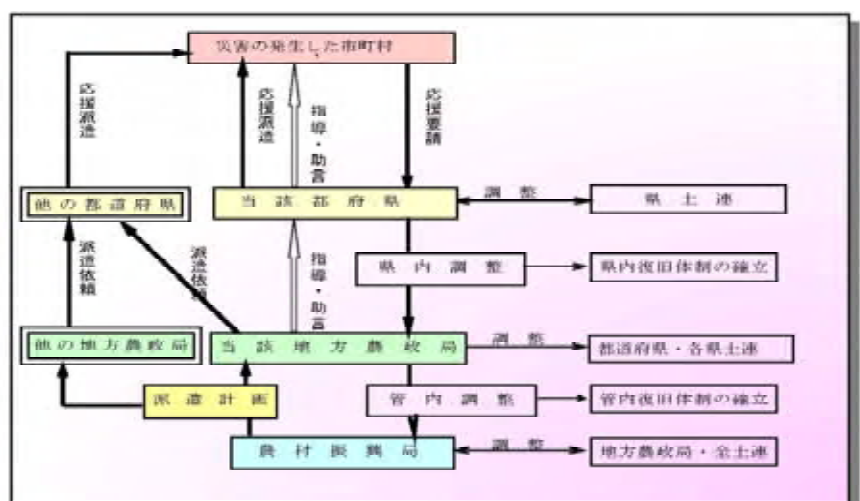
(2) 被災市町村への技術職員の応援体制

大規模災害時には、被災市町村の復旧に携わる技術職員が不足することから、被災市町村等からの要請に基づき、農村振興局・地方農政局が調整役となって、都道府県・水士里ネットの技術職員を派遣する全国規模の応援体制が整備されている。

○技術職員の応援派遣体制構築の趣旨



○災害復旧事業応援派遣体制フロー図



・ 災害復旧事業の効率的な実施

1 . 初動時の専門家等の派遣体制の充実

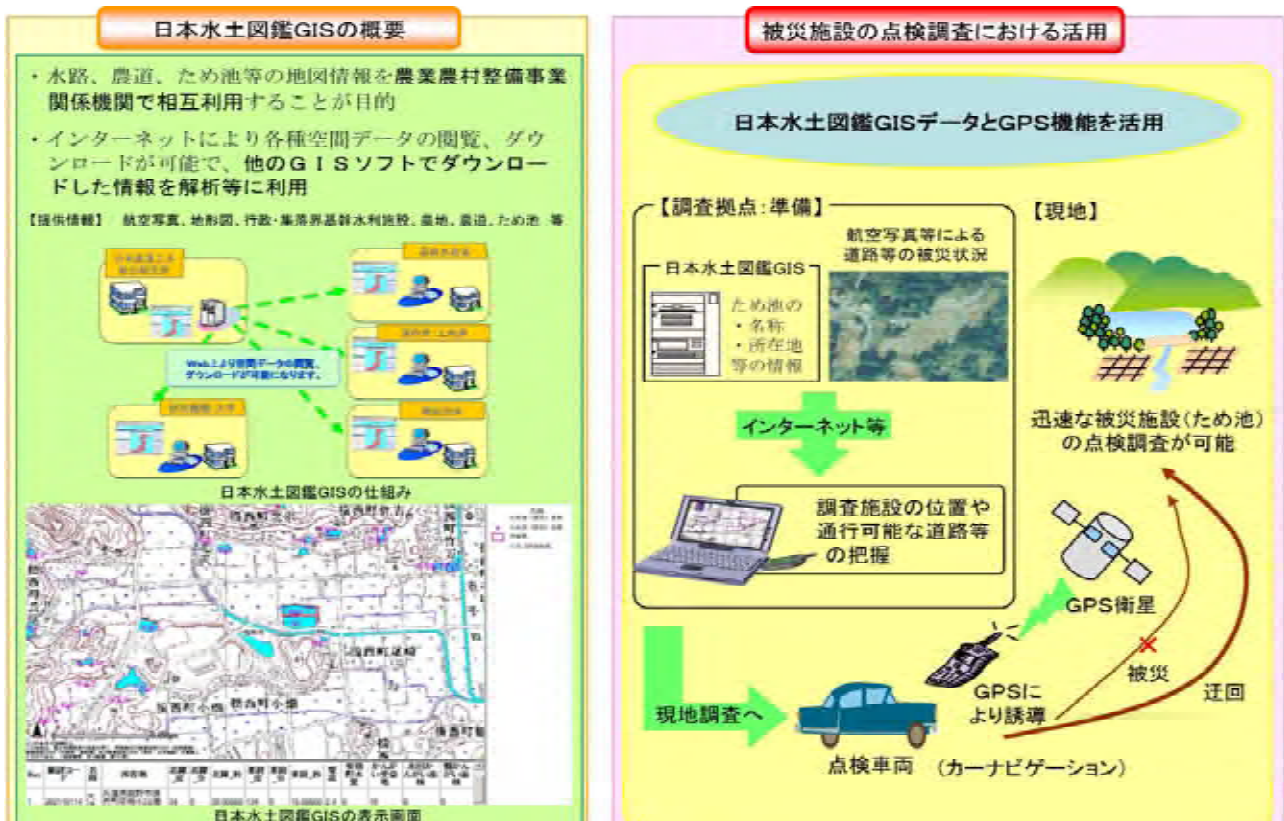
平成16年災害では、(独)農業工学研究所から延べ30回、65人・日の専門家が派遣されたのをはじめ、国・関係機関から多数の専門家等が災害復旧に関する技術的支援のために被災地に派遣された。

この専門家等の派遣は、災害初動時において二次災害防止の観点から極めて重要であるが、現状では、被災地(都道府県、市町村)からの派遣要請を受けて行われるシステムとなっている。

しかしながら、大規模災害の初動時には自治体職員は避難所対策やライフラインの復旧対応に追われ、上記専門家の受け入れ態勢が整わない場合が多いことから、派遣の遅れによるため池等における二次災害の発生が懸念される。

このため、自治体による被災施設への案内や関係資料の提供などが無くても被災施設(要点検施設)まで二次災害を避けて安全に到達し、調査できる方策として、日本水土図鑑等のGIS(地理情報システム)とGPS(全地球測位システム)及び道路等の被災状況航空写真の連携・活用などにより被災施設を自己完結的に点検調査できる手法を整備する。(参考2)

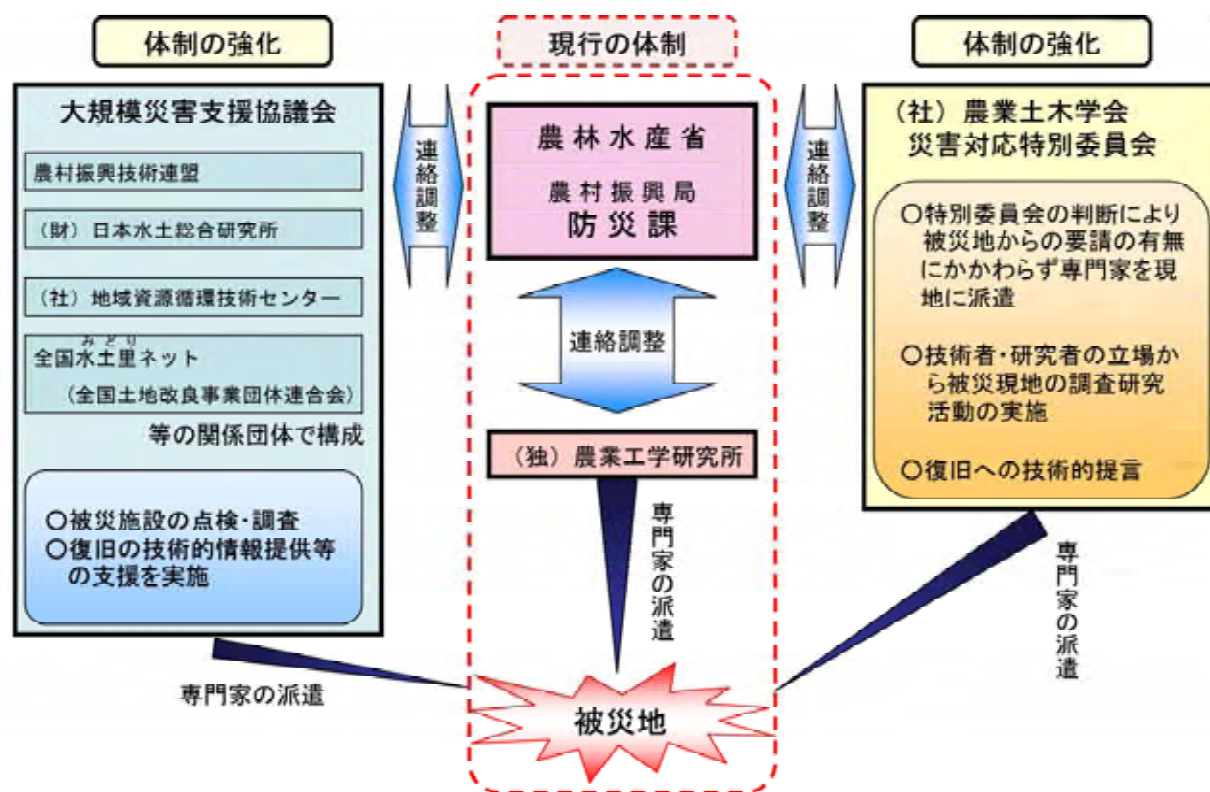
(参考2) 被災施設の点検調査手法(案)



また、農業農村整備に携わる関係団体（（財）日本水土総合研究所、（社）地域資源循環技術センター、全国水土里ネット（全国土地改良事業団体連合会）、（社）農業土木学会等）も技術力や専門的知見を有することから、ため池災害や集落排水施設災害などの分野で現地に専門家を派遣し技術的助言を行ってきているが、これらの取り組みは単発的な活動に留まっているのが現状である。

そこで、今後は関係団体相互間の連絡調整をより一層進め、技術や人材を十分活用して、迅速に被害状況の把握や応急的な復旧を可能とする体制を整備する。（参考3）

（参考3）大規模災害発生時の支援体制



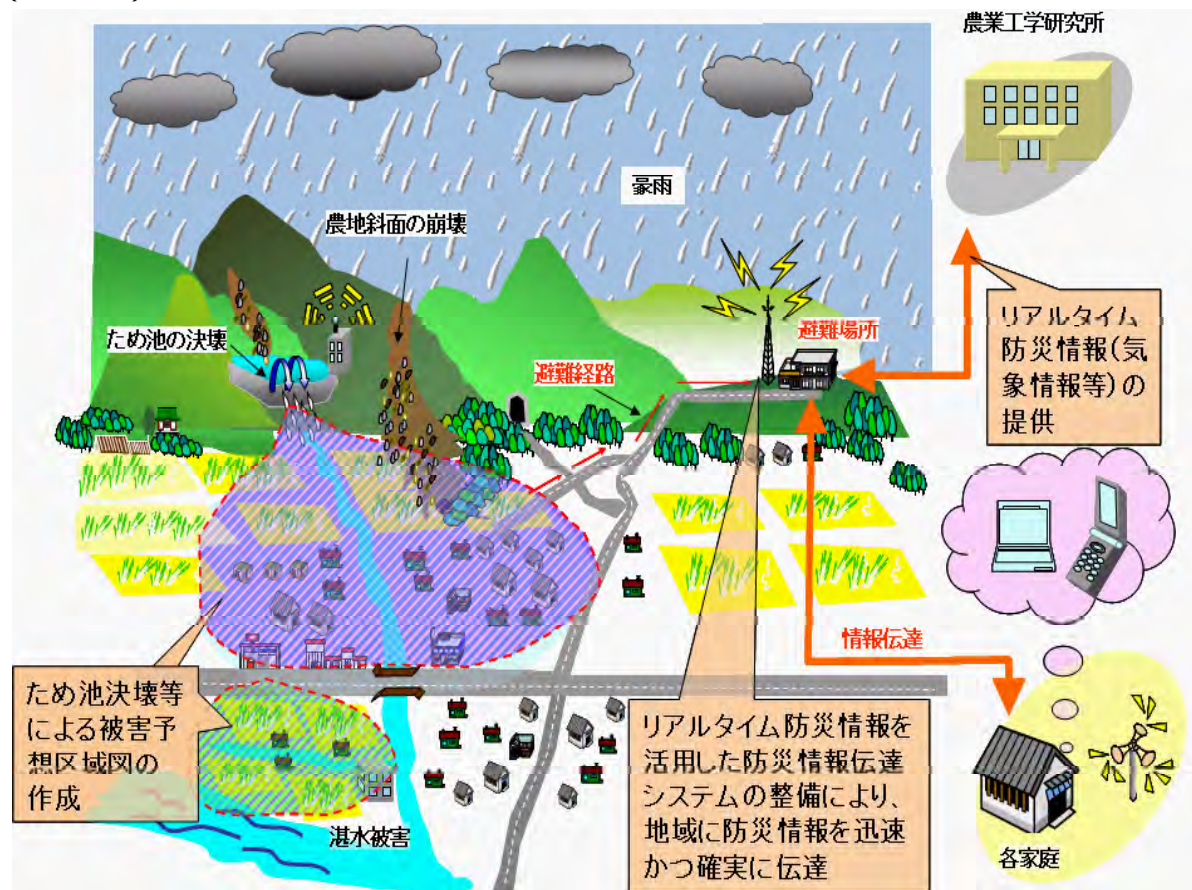
2. 災害情報の把握・伝達システムの構築

大規模災害時に、ため池など人的被害に結びつく施設の状況を即座に把握することは困難である。

このため、防災、減災の観点から、地震の強さや降雨の状況により、ため池の決壊の危険度等をリアルタイムで把握し、その情報を迅速に施設管理者、地域住民などに伝達するシステムの整備を図るとともに、ため池決壊等に備えたハザードマップを作成し、避難活動に活用する。（参考4）

また、災害発生直後にため池の管理者等が自主的かつ緊急的に施設の危険度を一次判断をして、その後専門家の派遣を要請するかどうかを判断するための点検マニュアルを整備する。

(参考4) 防災情報伝達システム



3. 被災地の災害復旧を支援する体制の充実

(1) 技術職員の応援体制

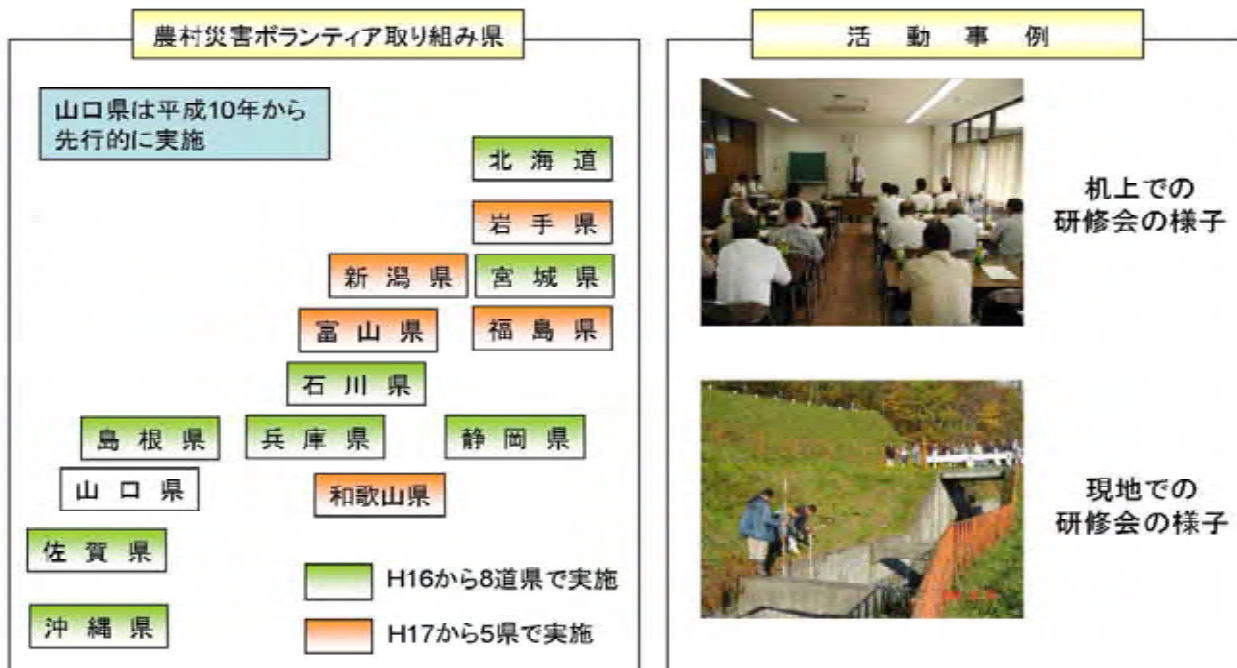
大規模災害発生時には、被災市町村の復旧に携わる技術職員が不足することから、全国規模の自治体等の技術職員による応援派遣体制が構築されており、平成16年には延べ2,831人・日の技術者が派遣された。

これらの自治体職員等の応援派遣は被災市町村にとって大きな支援となっているが、膨大な災害復旧業務を円滑に行うためには長期に亘る派遣が望ましく、交替する場合にも十分な引き継ぎが行われるよう留意して応援派遣体制を整備する必要がある。

(2) 農村災害ボランティア活動

阪神淡路大震災を契機として、災害対策基本法や防災基本計画の中でも「ボランティアによる防災活動の環境整備」を図るよう位置付けられており、現在、自治体の農業農村整備事業経験者を中心として「農村災害ボランティア活動」の取り組みが行われ、平常時のため池等の農業用施設の点検活動などを実施している。(参考5)

(参考5) 農村災害ボランティアの活動状況



「農村災害ボランティア活動」については、現在全国の14道県で取り組まれており、これを早期に全国に広げるとともに、平常時だけでなく災害発生時においても、被災地支援が行えるよう取り組みを強化する。

このため、まず各都道府県毎に受け入れ態勢としての事務局を早期に立ち上げ、全国自治体の災害復旧事務経験者（都道府県：約2,900名、市町村：約9,700名）に農村災害ボランティア活動に取り組んでもらえるよう要請し、体制の整備を図る。

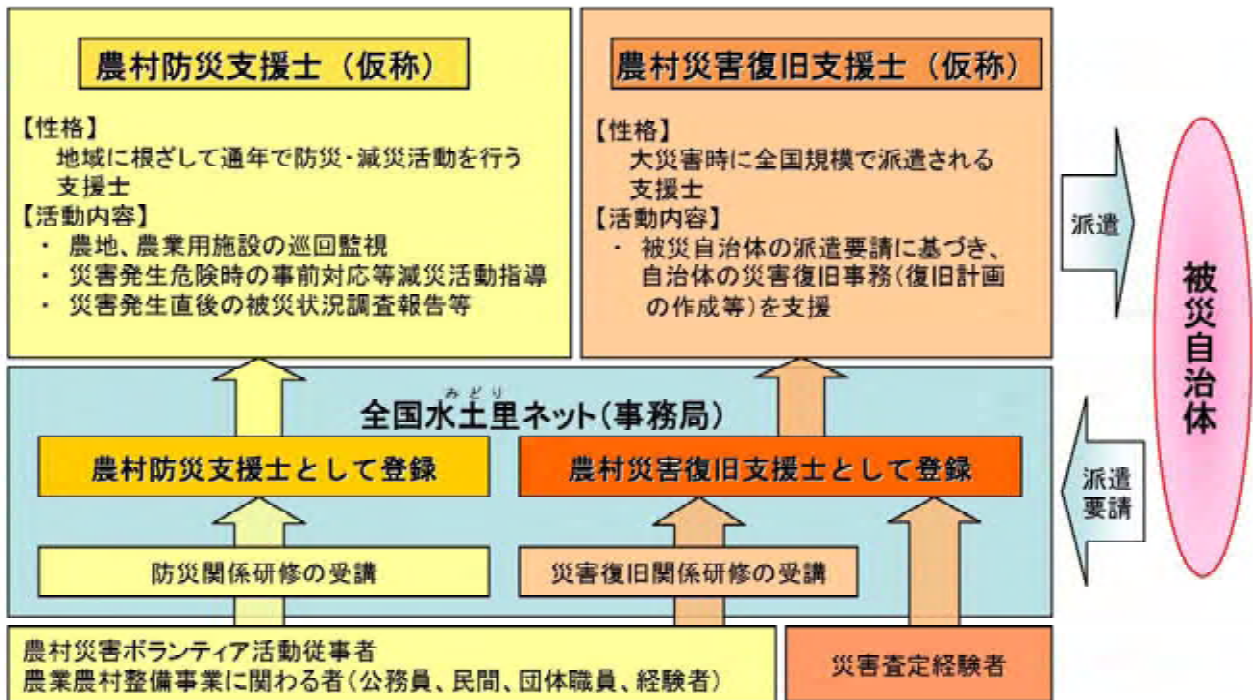
なお、災害発生時のボランティア活動にあたっては、被災地の受け入れ態勢に十分配慮し、上記の都道府県事務局と連携を密にとり、交通手段、食事、宿泊等の手配を自ら行っていくこと及び被災状況の調査等において自らが二次災害に遭うことの無いよう十分な安全確認を行うことを基本とする。

(3) 「農村防災支援士」、「農村災害復旧支援士」(仮称)の組織化
近年、記録的な集中豪雨が頻発し、大規模地震の発生も懸念されるなど、災害に対する備えの一層の強化が求められている。そこで、前記の「農村災害ボランティア活動」を継続しつつ、それを発展させる形として、防災や災害復旧に関する一定の知識、技能等を有した「支援士」を人材として登録し組織化を図る。

具体的には、農業農村整備事業の関係者の中から、防災や減災について知識や技能を持つ地域のリーダーとなる人材を登録しておき、地域に根ざした防災・減災活動を日常的に実施する「農村防災支援士」(仮称)を組織化する。

また、全国の災害査定経験者等の中から人材を登録しておき、大規模災害発生時に現地に赴いて、被災自治体の災害復旧担当者に災害復旧事務についての指導・助言を行う「農村災害復旧支援士」(仮称)を組織化する。(参考6)

(参考6) 農村防災支援士、農村災害復旧支援士(仮称)の組織化(案)



(4) 災害復旧に関する研修等の充実

農地・農業用施設の災害復旧の事業主体の殆どは市町村であるが、農地・農業用施設についての専属的な災害復旧担当技術者がいないことが多く、災害復旧の円滑な実施にとって課題となっている。

このため、毎年度、全国土地改良事業団体連合会(水土里ネット)を通じて実施している自治体等の技術者を対象とした災害復旧に関する研修を、より実践的な研修となるよう模擬的な災害復旧申請・査定などを取り入れて充実を図る。

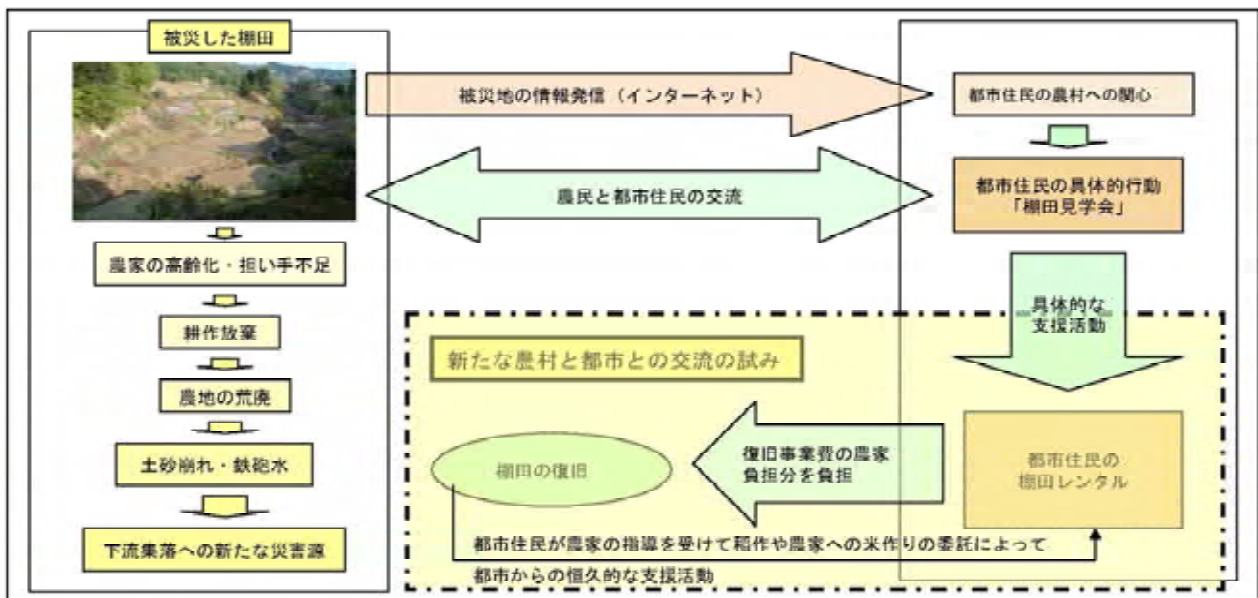
また、大規模災害が発生した場合、災害査定官が不足することから、各農政局等の技術職員を対象に、実践に即した研修の実施により応援調査官の育成を図る。

4. 災害復旧を契機とした都市と農村の交流の推進

農村地域、特に中山間地域では過疎化・高齢化の進展により、災害がなかったとしても農業の維持・継続が大きな課題となっている。実際、新潟県中越地震で大きな被災を受けた中山間地域では、地震災害をきっかけとして営農を断念する農家が出てきている。

このような状況の中、小千谷市では、マスコミによる棚田の被災についての放送がきっかけとなり、全国の都市住民の有志が参集し、棚田の復旧・耕作を支援する「小千谷棚田を守る会」が発足され、都市と農村の交流による市民レベルでの被災地支援の取り組みが進められている。(参考7)

(参考7) 新潟県小千谷市における都市農村交流の事例



この災害を契機とした都市と農村の交流の試みが、被災した中山間地の復興モデルとなっていくためには、行政が継続的に受け入れ側、参入する側双方をつなぐ相談窓口的な役割を担っていく必要がある。

また、このような取り組みを全国に広めていくためには、被災した地域が被災状況や復旧の過程で都市住民に期待することなどの情報を、都市農村交流のホームページや、グリーンチャンネル(アグリネット)等多様な媒体による情報発信を行うことが重要である。

更に、農村で過疎化が進行している中で、災害により農地の荒廃が進むことを防ぐために、地域の農地保有合理化法人などの組織を有効に活用し、認定農業者への農地の集積や集落営農の取り組みの他に、例えば農村での生活を望む団塊世代の退職者の新規就農や地元建設業者の農業参入等多様な担い手の確保が望まれる。

5 . 中長期の復旧・復興計画に基づいた災害復旧の実施等

(1) 中長期の復旧・復興計画に基づいた災害復旧の実施

大規模災害への対応に際しては、人口減少や高齢化等の将来の経済社会状況の変化を踏まえ、中長期的視点に立って復旧・復興計画を策定した上で復旧事業を実施していくことが望まれる。

一方、農業集落においては、住民の主たる生業が農林水産業であり、農地・農業用施設の復旧に時間を要することは、住民の離農については集落そのものの維持にも大きな影響を及ぼしかねないことから、迅速な計画策定と復旧が行われるよう留意すると共に、復旧までの間の代替農地の斡旋の取り組みにも努める必要がある。

新潟県中越地震においては、新潟県が震災後約10ヶ月の短期間で、概ね10年後を見据えた「新潟県中越大震災復興計画」を策定しており、その計画の中で、「壊れたものをただ単に元に戻すだけではなく、旧を踏まえつつ、その上に新たな価値を生み出す創造的復旧を柱として復興事業を推進する」とされている。

この創造的復旧の一環として、隣接する未被災地や非農用地を含めて区画整理の手法を用いて一体的に整備する「農地災害関連区画整備事業」を活用した復旧計画が既に策定されており、復旧後の農地が以前よりも使いやすくなるなど被災地の農家の復興への大きな励みにもなっていることから、今後の大災害時にも本事業が積極的に活用されるよう制度の普及に努める。

(2) 査定前着工の積極的な活用

緊急に復旧すれば次の作付に間に合う農地等について、簡易な手続きで災害査定を待たずに復旧工事に取りかけられる「査定前着工」の制度があり、平成16年災害においては、全国で500件以上の災害復旧に本制度の活用がなされた。

しかしながら、都道府県や市町村の担当者に十分この制度の仕組み（手続き、必要書類等）が周知されてない面があると考えられ、災害復旧の件数全体に比して「査定前着工」の実施率は高いとは言えない状況にある。

このため、この制度を被災市町村等がより一層活用できるよう、申請手続きがFAXやメールで実施可能で、早ければ申請した日に承認されることや、必要書類等が必要最小限に簡素化されていることの周知徹底に努める。

．おわりに

農地・農業用施設の災害復旧事業制度は、昭和25年の暫定法（農林水産業施設災害復旧事業費国費補助の暫定措置に関する法律）制定以来、今日まで50年以上に亘り継続しており、その間、様々な大災害に対応しながら制度の充実や運用の改善が図られてきた。

平成16年の相次ぐ大災害に際しては、現行の災害復旧事業制度の枠組みの中で、様々な特例措置を設けることにより状況に応じた制度の運用が図られたところであるが、事業制度では対応できない人的な被災地の支援体制が重要な課題として顕在化した。

地球温暖化の影響とも考えられる記録的集中豪雨の頻発や、大地震発生の懸念が高まる中、農村地域は都市と比べて防災面での社会資本整備が脆弱なだけでなく、災害復旧の事業主体となる市町村の人的な体制も不十分であることから、大災害時における被災市町村への支援体制の一層の充実は災害復旧を早期・円滑に実施する上で不可欠である。

本検討会での検討結果を踏まえた今後の方向を実現していくためには、行政だけでなく、関係機関、ボランティアから一般の住民に至るまで広汎に亘る支援・取り組みが必要となるが、これらが実践されることで、災害対応の基本である「自助・共助・公助」による効率的・効果的な災害復旧が期待される。