

これからの地方自治を創る実務情報誌

1999年6月16日第3種郵便物認可
2023年3月1日発行(毎月1回1日発行) 通巻287号

月刊 ガバナンス

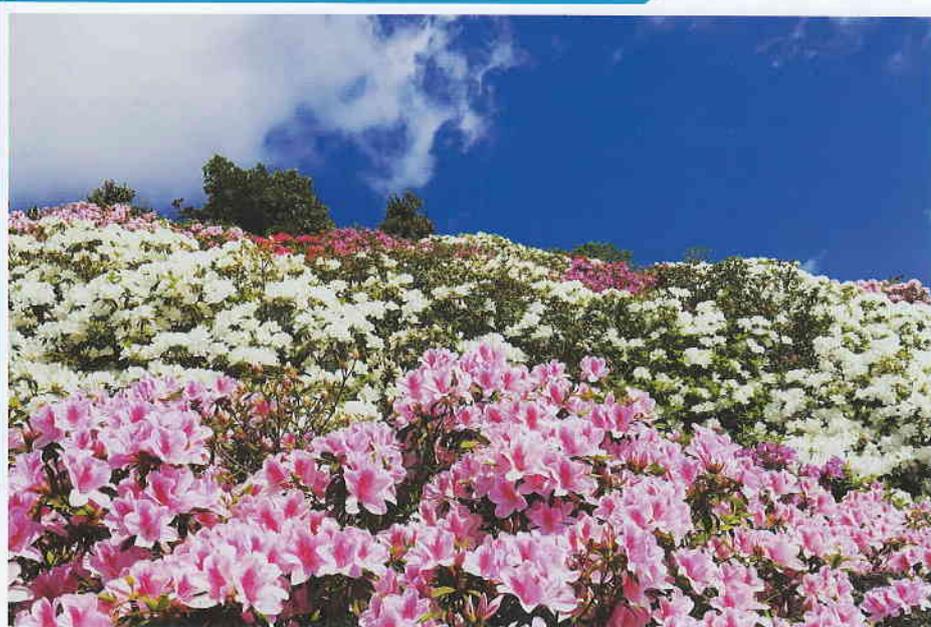
—「ガバナンス」は共に地域をつくる共治のこと

2023

No.263 March

3

GOVERNANCE



【自治・地域のミライ】

富田能成

埼玉県横瀬町長

キャリアサポ
特集

はじめて部下を 持つことになったら

ぎょうせい

特集

災害多発時代の 復旧・復興への課題

市町村への災害復旧支援を どう進めるか

日本大学危機管理学部教授 木下誠也

近年、気候変動によって水害や土砂災害が激化し、南海トラフ地震や首都直下地震などの巨大地震の発生も近い将来予想されている。そのような災害に対し、第一義的に住民の生命、身体、財産を保護する責務を有している市町村は、災害への備えから災害対応、復旧・復興まで膨大な業務を担い、災害の規模が大きくなれば、大変厳しい状況となる。ここでは、市町村における災害復旧事業執行のための支援について、最近の取り組みを紹介し、今後の課題を示したい。

はじめに

わが国は、地震が発生しやすいうえ、四方を海に囲まれ津波に襲われやすい。気候面でも梅雨や台風の時期に降雨が集中し、河川が急勾配で延長が短く水害や土砂災害が起きやすい。冬季には、国土面積の半分及以上豪雪地帯を中心に大雪に見舞われる。特に、近年は気候変動によって大雨の発生数が増加傾向にあって水害や土砂災害が激化している。そして、南海トラフ地震や首都直下地震などの巨大地震の発生が近い将来予想されている。

そのような災害に対し、市町村は、第一義的に住民の生命、身体、財産を保護する責務を有しており、備えとして、避難所と避難場所の確保、防災マップの作成、地域防災計画の作成などを行うだけでなく、災害が発生し又は発生するおそれがある場合には、情報に基づき的確に避難情報を発令しなければならぬ。また、消防、水防等の応急措置に関すること、被災者の救済、救助や避難所の準備が必要になる。

さらに、災害により損傷した市町村管理の公共施設の復旧が必要となる。公共土木施設の被害調査など国庫補助申請のための膨大な作業が必要になる。そして、平時に経験することのないような膨大な災害復旧工事の発注を行わなければならない。復旧箇所が多い場合、土木関係職員の数も限られ対応が難しくなる。

ここでは、市町村における災害復旧事業執行のための支援について、最近の取り組みを紹介し、今後の課題を示したい。

市町村による災害復旧の現状

近年の緊縮財政や行政改革の中で、地方自治体の職員数は1994年をピークとして大幅に減少している。市町村等（政令指定都市を含む市区町村、一部事務組合等）の職員数は、1994年に約155万人であったのが2022年には137万人と12%減である。2017年に県費負担教職員に関する権限が都道府



きのした・せいや
1978年、東京大学大学院工学系（土木）修士修了後、建設省入省。九州・中部・近畿地方建設局、河川局、大臣官房、建設経済局等を経て、国土交通省国際建設課長、水資源計画課長、中部地方整備局企画部長、沖縄総合事務局次長、近畿地方整備局長等。退官後、愛媛大学防災情報研究センター、日本大学生産工学部等を経て2016年より現職。博士（工学）。専門は、防災、建設マネジメント、社会資本整備、河川・水資源の計画・管理。

県から指定都市に移譲されたことに伴い都道府県から指定都市に移動した約11万人の教職員数を差し引くと、19%の減少である。災害の規模が大きくなれば、膨大な業務を担うには大変厳しい状況となる。

特に、公共施設の災害復旧の事業執行に必要な土木関係の職員数は多くの市町村で不足しており、約8%の「市」、約36%の「町」、約76%の「村」では、土木技術職員数が0人である。また、約12%の「市」、約69%の「町」と約96%の「村」では、土木技術職員が5人未満しかない状況となっている。また、一部の市町村では、土木技術職員の高齢化が進んでおり、職員の募集をしても応募がなく、慢性的に土木技術職員が不足している状況がある。

さらに、近年、地震や水害などの大規模な災害が頻発しているが、市町村単位では災害を経験する機会は少なく、約4割の市町村では、過去10年間で災害復旧事業を実施した経験が1回以下となっており、災害対応に対する経験を積み重ねる機会に限られている。

令和元(2019)年台風19号や令和2(2020)年7月豪雨では、土木技術職員が5人未満の市町村において災害復旧事業の箇所数が

50か所を超える事態が生じた。土木技術職員数を直ちに確保することが困難な状況を考慮すると、小規模な市町村においては、外部からの相当数の応援なしでは、災害対応業務を円滑かつ迅速に進めていくことは極めて困難である。

地方自治体は、災害が発生した場合には、被災箇所について国に対して災害復旧を申請し、それに基づいて災害査定が行われ、災害復旧事業費が決定される。災害復旧関係事業には、災害復旧事業費(負担率3分の2以上)のみをもって原形復旧するものと、それに改良工事費(補助率は「災特」10分の4、その他2分の1)を加え再度災害防止を図る改良復旧があり、高率な国費負担が受けられる。

国は、国庫負担申請を受けて、災害復旧事業費を決定するために職員を派遣し、「災害査定」という実地調査を行う。これは、財務省職員が立会して行われ、大部分の申請案件について事業費の決定がその場で行われる。

災害復旧事業の国庫負担額を審査する災害査定申請には、査定設計書を準備することとされており、その必要書類は多岐にわたる。査定設計書は、災害申請箇所毎に作成する必要があるため、被災箇所が多い場

合は、資料作成の業務量は膨大なものとなる。

また、被災状況調査や査定設計書の作成は、測量・調査・設計会社へ委託することが多い。大規模災害時には、一定の地域内で被災箇所が膨大となるため、国、都道府県、市町村において、また各地方自治体の土木担当部署と農林担当部署において、それぞれ災害復旧のための業務が急増し、被災地域の会社に依頼が殺到するため、委託が困難な状況が生じ、その後のスケジュールに遅れが発生することになる。

市町村への災害復旧支援の取り組み

市町村における災害復旧事業等の災害対応が迅速に行われるよう、2017年に国土交通省において、防災に関する市町村支援方策に関する有識者懇談会による「防災に関する市町村支援方策のあり方について」の提言がとりまとめられ、この提言内容の実現に向けて国、都道府県等による市町村支援の取り組みが進められた。

激甚災害に指定されるような大規模災害時には、早期の査定を実現するため、書面のみによる査定の対象限度額の引上げや設計図書の一部簡

素化など、査定に係る事務手続を効率化する取り組みが実施されている。設計図書の一部簡素化は、通常よりも少ない書類で査定を受けられるため、査定準備にかかる業務量は軽減され、査定時期の早期化には確実に寄与している効果は確認されている。

しかし、設計図書の一部簡素化が適用可能となったものの、近年の大規模災害を経験した地域の事例では、申請件数の4割程度はその簡素化を行わずに、通常の申請書類を準備してから査定を受けていた状況が確認され、結果として、発災後2か月以内の実施を原則としている査定が発災から7か月後までかかっている状況にあった。近年の大規模災害を経験した地方自治体によると、設計図書の一部簡素化を活用した場合においても、査定後の詳細設計協議に係る手間を回避するなどのため、査定時において事業費等について一定の精度を確保せざるを得ないとのことである。このため、査定準備にかかる業務量が大きくは減少せず、工事着手までの業務量は却って増大しているという意見が見受けられた。

こうした状況を踏まえて、国土交通省は、2021年12月より「市町

村における災害復旧事業の円滑な実施のためのガイドライン検討会」を開催し、大規模災害において市町村が災害発生から復旧まで迅速かつ円滑に災害対応を行うことができるよう改めて、市町村支援の方策を検討した。

本検討会においては、第一に、簡素化した場合の査定については、査定時に決定しておくべき必要最低限の事項のみを決定することとし、詳細設計協議時において必要な精度を確保することで、大規模災害における査定の効率化・簡素化を進めようと考えた。また、査定に限らず災害復旧事業の様々な場面において迅速化・効率化が図られるよう、UAV、レーザースカナ、3D-CAD等の活用に加え、Web会議システムやウェアラブルカメラ等のデジタル技術の活用を進めていくべきとした。

第二に、被災した施設の被害状況や重要度を踏まえ、緊急性が高い箇所の早期の工事着手が図られるよう、市町村が査定準備の段階から優先順位を考慮し、できるだけ緊急度の高いものは早期に査定申請を行うよう促すとともに、査定を待たずに必要な工事を実施する「査定前着工」の取り組みを引き続き周知するべきとした。

第三に、災害復旧事業の実務を担う体制や経験・ノウハウが不足する市町村に対し、既存の支援制度・取り組みや好事例、留意点等を分かりやすくガイドラインとしてとりまとめ、これを活用した平時からの取り組み強化や災害対応力の底上げが必要と考えた。

第四に、市町村が行う一連の災害対応を民間事業者等が支援するCM方式の導入、地域の建設技術センター等による発注者支援業務の活用、査定の資料作りを支援する専門人材を派遣する組織の設立など、民間事業者等による災害復旧支援の取り組みを普及促進する必要性が認識された。

2022年5月にとりまとめたガイドラインにおいては、都道府県等による災害復旧事業経験者などの応援職員の派遣、公共土木施設の被災状況調査等のための国土交通省緊急災害派遣隊(TEC-FORCE)の派遣、公益社団法人全国防災協会が認定登録した災害復旧技術専門家の派遣等の仕組みを説明している。さらに、災害復旧に関する技術的助言が必要な場合の災害査定官による災害緊急調査、高度な技術を要する工事等の災害復旧事業代行制度、災害時の緊急度に応じた契約方式の選

定など、事業遂行のための手法について説明するとともに、全国の先進的なさまざまな取り組み事例を紹介している。

今後の課題

前述した第四の災害復旧を支援する民間事業者等の活用は、市町村の体制を補完する有効な方式であるが、これに必要な経費をどのように確保するかが課題である。市町村の職員が行う業務を外注するためには、費用を国庫補助対象とすることは困難とされ、市町村が単独で財源を確保できなければ外注することが難しい。再度災害を防止する災害復旧を遅滞なく行うためには、民間事業者等活用のための財源確保が重要な課題である。

このほか、市町村が機能を失うような巨大災害が発生した際の支援策については、さらなる検討が必要である。南海トラフ級の大災害を想定すれば、市町村からの申請を待つて国が国庫負担を決めるといふこれまでのプル型の仕組みでは限界がある。民間では損保業界において、大災害が発生した際の保険金支払い手続きに対して、数年前から人工衛星で撮影された画像を活用するなどに

よる効率化を進めている。従来は、水災被害の場合、保険金支払いに必要な条件を保険会社が把握するには、実際の被害状況について現場を訪れて確認するしか手段がなかったが、大規模な水害が発生した際には人工衛星画像などを用いて迅速に保険金を支払うというものである。2021年7月に発生した静岡県熱海市伊豆山地区の大規模な土砂崩れにおいては、損害保険大手各社は被害地域の損害状況の把握のため、ドローンや人工衛星を用いた被害認定調査などを進めた。災害から1週間足らずで、被災住宅の契約者へ保険金を全額払う「全損」を認定した例もある。損保各社にとつて保険金の支払いを迅速化させることは、被害にあつた人たちの生活再建を支えるという使命を全うするだけでなく、コストを削減し、火災保険の事業を持続可能なものにするためにも、業界共通の喫緊の課題となっている。

公共土木施設の災害復旧にも人工衛星画像やドローンの活用を拡大するとともに、大規模な災害発生時に国によるプッシュ型の支援が導入できれば、災害復旧事業を大幅にスピードアップすることが可能になると思われる。今後、抜本的な制度改革の検討が必要になると考えられる。

【参考】「市町村における災害復旧事業の円滑な実施に係る支援方策のあり方」及び「市町村における災害復旧事業の円滑な実施のためのガイドライン」、2022年5月、国土交通省。