

## 5 計画変更

### (1) 制度の概要

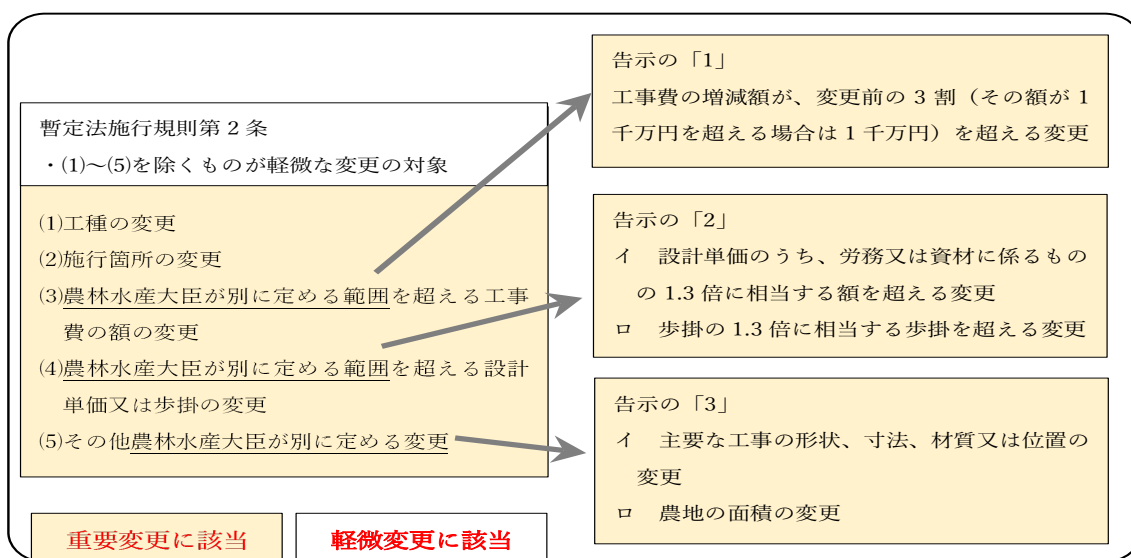
都道府県は、農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律施行規則（昭和 25 年農林省令第 94 号。以下「暫定法施行規則」という。）（注 1）第 2 条により、国の査定後に変更の必要が生じ、計画概要書等を変更しようとする場合は、軽微な変更（暫定法施行規則第 2 条で定めるもの）を除き、あらかじめ農林水産省に協議し、その同意を得ることが必要となる（以下、農林水産省との協議が必要な変更を「重要変更」、その他の変更を「軽微変更」という。また、重要変更に係る協議を「重要変更協議」という。）。

重要変更となる具体的な要件は、暫定法施行規則第 2 条及び農林水産省告示（注 2）において、以下のとおり定められている。

- ① 工種の変更に伴うもの
- ② 施行箇所の変更に伴うもの
- ③ 増加又は減少する工事費の額が、変更前の工事費の額の 30%に相当する額を超えるもの（その額が 1,000 万円を超える場合は、1,000 万円）
- ④ イ 災害復旧事業の事業費の決定の基礎となった設計単価のうち、労務に係るものの 1.3 倍又は資材に係るものの 1.3 倍に相当する額を超える変更  
ロ 災害復旧事業の事業費の決定の基礎となった歩掛の 1.3 倍に相当する歩掛を超える変更
- ⑤ イ 主要な工事の形状、寸法、材質又は位置の変更  
ロ 災害復旧事業の対象となる農地の面積の変更

これらを整理すると、重要変更となる具体的な要件は、図 5-①のとおりとなる。

図 5-① 重要変更要件の体系図



(注) 農林水産省提出資料に基づき、当省が作成した。

- (注)1 暫定法施行規則第2条で規定されている「軽微な変更」を除き、暫定法施行令第3条により、変更について協議をしなければならないとされている。
- 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「告示」という。）

一方で、軽微変更該当するものとして、「農地・農業用施設災害復旧事業計画概要書等の変更の取扱いについて」（平成12年4月1日付け12-10構造改善局建設部防災課長通知。以下「課長通知」という。）において、工種別47項目を限定列挙している。

## (2) 調査結果

### ア 変更協議への負担の実態

重要変更の場合、①事業主体である市町村・土地改良区等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・土地改良区等へ回答という流れで実施されている。

事前協議から正式承認までの期間は、個々の案件により違いはあるが、おおむね1か月程度である。軽微変更の場合は、都道府県に対して事前協議等を行っており、その期間はおおむね1週間程度であり、重要変更の場合と比べ3週間程度の違いがある。

重要変更の場合、表5-①のとおり、協議に対する同意がなされるまでの間、重要変更に係る工事を中断する必要がある（それ以外の部分の工事は実施可能）ため、事業主体である市町村の事務負担や工事事業者への影響は大きい。

表5-① 重要変更協議についての市町村等への聴取結果（実態）

<p>軽微変更は最長でも1週間程度で終了するため、現場での工事を中断させる必要がない。</p> <p>一方、重要変更協議は3週間から1か月を要するため、その間工事を停止させる必要が生じることがある。これによって業者に大きな負担を課すとともに、時期によっては工期延長（積雪期に工事が中断することを考慮して次年度へ繰越し）も検討する必要がある。</p> <p>従来重要変更であったものが軽微変更となった場合、手続に要する期間が短縮され、工事中断を抑制することができることで、復旧事業の迅速化にもつながる。</p>
<p>重要変更の場合、地方農政局との協議を要し、同局の同意が下りる時期が見通せず業者との契約変更時期が2週間以上延び、その間、現場が止まってしまった。</p>
<p>重要変更協議は、地方農政局と協議する前提として、都道府県との協議も必要になり、事前協議から始まり約6～8週間の時間を要する。</p> <p>また、現場条件の変化等による重要変更協議の場合、協議完了までは原則工事を中断せざるを得ないことから、協議期間が短縮されれば現場作業、工程管理の負担軽減を図ることができる。</p>

重要変更協議においては、地方農政局の同意を得る必要があるため、工事を中断せざるを得ない。特に、全国的に災害が多い時期は、同局への説明の日程調整に2か月程度を要することもあったため、重要変更協議に要する期間が短縮されれば、工事を早期に再開することができる。

重要変更協議により工事遅延のおそれがあるため、変更額が少額の場合は、工事の迅速化及び事務負担の軽減の観点から、当該変更部分について重要変更協議を実施せず、地方単独費により対応している。

軽微変更のみであれば、約1週間で変更承認が得られるが、重要変更協議の場合は、まずは市町村が都道府県へ資料を提出後、都道府県が地方農政局へ書類を郵送する。その間、内容確認や質疑などはメールで行ったり、都道府県・地方農政局双方に同じ内容を説明したりするなど、変更承認まで1か月はかかる。特に、工事施工中に突発的な事案が生じた場合、現場を長期間中断することになる。

工事着手後に重要変更協議が必要となった場合、地方農政局の承認まで工事が施工できず、業者や地元との調整作業も必要となり、工事の進捗に影響する。軽微変更で対応できるようになれば協議期間が短縮され、調整作業等にかかる負担が軽減される。

重要変更協議等に期間を要するため、結果として、災害復旧事業が被災翌年の営農再開に間に合わないことがある。特に、農地での工事可能期間は11月から翌年4月までであり、事業実施のタイミングも考慮する必要がある。

重要変更協議は、工事を一時中断させることに伴う農家との連絡調整や都道府県との事前協議等の業務を生じさせる。一方、軽微変更は、重要変更協議に比べると作業量が軽減（1週間/1人程度）されるため、軽減された作業量を他の災害復旧事業に充てることができる。

(注) 当省の調査結果による。

重要変更と軽微変更の各手続において、多くの市町村では、上記のとおり、事前協議を含めた同意までの期間には差異があるが、資料作成に要する業務量にはほとんど差異がない。しかしながら、市町村の中には、以下のとおり、協議資料の作成等に係る負担の軽減を求める意見があった。

- ① 重要変更の場合、市町村と都道府県（出先機関）、都道府県（出先機関）と都道府県（本庁）、都道府県（本庁）と地方農政局の最低3回協議が必要となる。それぞれの協議で疑義が生じれば、その都度、追加資料の作成やその説明が必要になる。
- ② 軽微変更の場合、協議先である都道府県（出先機関）担当者とは、災害査定時より復旧工法等の協議を重ねており、地理や被災原因等の共通認識があるため、簡易な資料で済むことが多い。一方、重要変更の場合、都道府県が、協議先である地方農政局と協議することから、初見でも理解できるような資料を求められるため、資料が多くなる。
- ③ 重要変更協議のうち複雑な案件では、申請前に市町村等が地方農政局に出向き、事前相談（打合せ）を実施して方向性等を決定しているが、新型コロナウイルス感染症のま

ん延等を考慮し、一部はオンライン方式で実施した。これにより、複数図面の確認がしづらいことがあるものの、移動時間や旅費も不要となり、申請から承認までの期間が一般的な書類上の手続より半分ほどの日数であったことから有効な方法と考える。

- ④ 加えて、重要変更について、事業主体である市町村が、都道府県を通じて地方農政局と協議するため、市町村の意図が上手く伝達されず、結果として、都道府県との協議段階において膨大な時間を要して修正しても、地方農政局との協議段階において覆され、一からやり直しという事案（協議手続の開始から完了まで1年2か月以上を要したものの）もある。

一方、これに関連して、市町村に負担をかけないよう、最低限の資料が提出されれば、地方農政局と協議することとしている都道府県があるほか、重要変更協議の対象箇所数が多い場合は、審査の効率化を図るため、国・都道府県（必要に応じて市町村も参加）による一括審査を実施している地方農政局もあった。

## イ 負担軽減のための告示等の見直し

重要変更協議の対象に関して、被災自治体から「小規模な計画変更まで該当し、過大な負担となっている」などの認識が示されたことを受け、平成30年7月豪雨（西日本豪雨）に係る重要変更案件のデータを分析した結果、速やかに対処する必要性が認められたことから、先行して調査結果を取りまとめ、第一報として、令和3年5月28日付けで農林水産省に通知したところである（参考資料①参照）。また、これに関連して、農林水産省における見直しの具体化に資するよう、今回調査した市町村等における具体的事例（別表参照）を把握している。

当該通知では、例えば、図5-①における告示の「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、図5-①における告示の「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、市町村等の負担軽減、復旧工事の迅速化のため、告示や関係規定等を見直すよう、具体的な検討を促したところである。

これに関連して、令和元年災（長野県）では、「工事費の増減額が、変更前の3割を超える変更」のうち約3割（366/1,164件）が工事費300万円以下の工事であり、「農地の面積の変更」による重要変更協議のうち約6割（947/1,519箇所）が、農地面積の増減が変更前の3割以内の箇所であった。

また、地方農政局への協議対象とならない軽微変更については、従来からの運用又は都道府県の農地等災害復旧事業事務取扱要領等に基づき、市町村から都道府県（出先機

関を含む。)に協議等されているが、聴取の結果、表5-②のとおり、これら協議等について事務負担軽減を図る余地があると考えられる実態がある。

表5-② 地方農政局への協議対象とならない軽微変更の負担軽減についての聴取結果

市町村の見解	都道府県の見解	農林水産省の見解
<p>1-① 軽微変更の場合、都道府県に事前届出することとなっているが、激甚災害が発生すると、膨大な事務量となるため、公共土木施設災害復旧事業と同様、事業終了後の報告としてほしい。</p>	<p>1-① 軽微変更は、その後の重要変更を行う場合のベースとなるため、その変更内容のチェックとして事前届出が必要である。他の方法により変更内容のチェックが可能であれば、事業終了後の報告とすることも可能である。</p>	<p>1-① 軽微変更について、都道府県に報告等がされない場合は、都道府県において予算管理が困難になるとも聞いており、今後、双方の意見を踏まえ、助言等を行いたい。</p>
<p>1-② 実施組替は、査定時の簡便な積算（総合単価）を実施設計による積算（実施単価）により積算し直しただけで、工種や工事の方法、事業量に変更はないため、改めて審査を受ける必要は乏しい。</p>	<p>1-② 一つの査定に対して、単価更新及び入札差金が発生することから、少なくとも2回の軽微変更が必要になる。また、総合単価を利用して査定を受けた場合は、更にもう1回、軽微変更が必要になる。</p>	
<p>1-③ 軽微変更件数（ある災害の場合、約2,400件）の大多数の理由が、「月替わりの単価改訂や合冊に伴う諸経费率の変更」であるなど、軽微変更の事務が形骸化しているため、事務を省略できないか。</p>	<p>1-③ 災害復旧事業に係る予算措置について以下の課題が解決できれば、軽微変更の一部省略、事後報告も可能である。 (課題1)単価上昇分の変更がなされていない場合、補助金の満額申請がで</p>	

<p>農繁期等を考慮して発注時期の見当を付けている中、工事事業者の受発注機会を失うリスクが生じる。</p> <p>2 都道府県が作成している「災害復旧事業マニュアル」において、軽微変更を行う際にも重要変更と同様の資料作成が必要となっており、どちらの場合も作成資料は同じであることから、現場の負担が軽減することはない。</p>	<p>きず、予算措置確保に課題が生じる。</p> <p>(課題 2)重要変更の要件確認を行う場合、事業主体において、単価改訂による変更部分と事業内容に係る変更部分を整理する必要が生じる。</p> <p>2 軽微変更を何回か積み重ね、当初の計画から重要変更の要件に当てはまる変更となった場合、重要変更協議が必要となるので、軽微変更であっても、その経過も重要変更と同様に変更内容を確認し、常に最新の情報を把握しておく必要がある。</p>	<p>2 重要変更協議においては、その間の軽微変更における工事費増減額等の確認を行うことはあっても、軽微変更自体は協議対象外である。</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------

(注) 当省の調査結果による。

以上のことから、近年の市町村等の農業土木技師職員の減少傾向や自然災害の多発に鑑み、更に市町村等の負担を軽減するため、重要変更協議の対象要件のうち、事業費又は農地面積の変更等のうち小規模・簡易なものについて、軽微変更とするよう検討することが必要と考えられる。

これについて、農林水産省においては、令和3年5月28日付けの当省から農林水産省への通知を踏まえ、告示及び課長通知の改正（令和3年農林水産省告示第2105号及び令和3年11月10日付け課長通知）により、次の①～③の改善措置が採られたところである。また、今回調査した市町村等における具体的事例との関係をみると、別表のとおり、一部を除き、おおむね改善が図られることとなる。

- ① 増減する工事費の限度額（300万円以下）を設定（告示の「1」関係）
- ② 農地面積の変更のうち変更割合（2割以内の減）を設定（告示の「3」関係）
- ③ 軽微変更に該当する工種・工法等を大きくくり化（課長通知関係）

(所見)

近年の市町村等の農業土木技師職員の減少傾向や自然災害の多発に鑑み、更に市町村等の負担を軽減するため、本調査の結果を踏まえ、重要変更協議の対象要件について、事業費又は農地面積の変更等のうち小規模・簡易なものを協議対象外とし、軽微変更とするよう告示等が見直されたところであるが、農林水産省においては、これにとどまらず、引き続き以下の措置を講ずること。

- ① 今後とも、過度な事務負担の軽減を図る観点から、重要変更協議の対象要件について、実績を基に分析し、その妥当性を検討すること。
- ② また、工事中断の発生の抑制や、計画変更に係る手続の手戻りが生じないよう、特に事業主体において判断に迷う案件については、事前相談(打合せ)を積極的に活用するよう、地方農政局、都道府県及び市町村に周知を徹底すること。
- ③ 軽微変更の取扱いについて、事業主体である市町村の事務負担軽減を図るため、都道府県における必要性にも留意しつつ、事前協議を事後報告にすることや、その対象範囲を必要最低限とすることなど、都道府県に対して助言すること。