

土地改良制度検討会報告

平成12年3月

かんがい排水審議会企画部会
土地改良制度検討会

目次

はじめに	1
土地改良制度をめぐる情勢	2
1 農業・農村の変貌	2
(1) 制度の基礎的前提の変化	2
(2) 市町村の位置付け	2
(3) 地域住民との関係	3
2 国民の価値観の変化	3
(1) 環境への関心の高まり	3
(2) 農業・農村の有する多面的機能の発揮	3
3 事業ニーズの変化	4
(1) 施設の維持管理・更新の比重の高まり	4
(2) 地域特性に応じた整備	4
4 公共事業の効率的・効果的な実施の必要性	4
今後の土地改良制度の基本的方向	4
1 新たな視点に立った事業の展開	4
(1) 新基本法の基本理念に即した新たな方向	4
(2) 環境の重視・多面的機能の発揮	5
(3) 資源循環の推進	5
2 事業ニーズの変化への対応	5
3 地域の理解と協力に支えられた事業展開	6
4 国民の理解を得た事業展開	6
具体的な制度改正の方向	6
1 制度の基本原則	7
2 制度の目的・新たな理念の明確化	8
3 環境重視・多面的機能の発揮を確保する仕組み	9
(1) 地域の意向の把握	9
(2) 技術的な面での対応	9
(3) 費用負担のあり方	9
4 地域の意向を酌む仕組みの構築	9
(1) 市町村との連携強化	10
(2) 地域住民の参画	11
5 土地改良施設の維持保全	11
(1) 施設の維持管理	11
(2) 適時適切な更新	12
6 土地改良区	12
(1) 土地改良区の統合整備の促進	13
(2) 期待される役割の発揮	13
(3) 土地改良事業団体連合会	14
7 透明性の確保・効率的な事業実施	14
(1) 事業評価	14
(2) 再評価・事後評価の適切な運用	15
終わりに	15

はじめに

土地改良事業は、戦後の食糧危機の時代から今日に至るまで、我が国農業の生産基盤の総合的な整備向上を目指して推進され、かんがい排水施設、ほ場の整備などによる生産条件の大幅な改善を通じた農業総生産の増大や、農業労働の大幅な軽減や単収の増加といった生産性の向上、換地等を通じた営農の大規模化、団地化などによる農業構造の改善などに大きな成果を収めてきた。

平地が少ない上に狭小なほ場規模、急峻な河川からの不安定な用水取水など、我が国の置かれた農業の生産条件の下で、こうした生産基盤の整備は極めて重要な意味を持っているものである。

言うまでもなく食料生産の基礎となる農業の生産基盤の整備は、近代に入って開始されたものではなく、人間の歴史とともに経済・技術の発展段階と自然条件に応じて段階的・累積的に進められてきたものである。この過程の中、土地、水、緑といった国土資源の総合的な開発と保全を通じて国土の質を高め、その効率的かつ安定的な利用を可能ならしめるとともに、農業生産面だけではなく、地域社会全体の基盤を整備してきた。主として農村地域において、水と土地をベースとして、水路や農道といった「線」と農地という「面」の事業を組み合わせて実施される土地改良事業のありようは、将来にわたって農村地域のみならず国土の形成に多大な影響を与えるものである。

農業生産基盤の整備を行う土地改良の制度については、昭和24年の土地改良法の制定以来、農業・農村の情勢の変化に対応して、法改正をはじめとした改善を漸次行ってきた。しかしながら、法制定以来50余年が経過し、その間の我が国経済社会の大きな変貌により、農業生産基盤の整備についての将来を見据えた検討が必要となっており、制度面でのあり方についても基本的観点から見直す必要が生じている。こうした状況を踏まえ、食料・農業・農村基本問題調査会答申（平成10年9月）では、「土地改良制度について、農業構造の変化、ニーズの多様化等を踏まえ、総合的に見直しを行うべきである」との指摘がなされた。また、その後取りまとめられた「農政改革大綱」（平成10年12月）においても、「農業構造の変化、ニーズの多様化、環境への配慮の要請の高まり等の社会経済情勢の変化を踏まえ、土地改良制度を総合的に見直す」とこととされた。

さらに、昨年制定された食料・農業・農村基本法（以下、「新基本法」という。）では、「良好な営農条件を備えた農地及び農業用水を確保し、これらの有効利用を図ることにより、農業の生産性の向上を促進するため、地域の特性に応じて、環境との調和に配慮しつつ、事業の効率的な実施を旨として、（中略）農業生産の基盤の整備に必要な施策を講ずるものとする」と規定されている。

本検討会は、昨年8月の発足以来、現地調査や、土地改良区、地方自治体、環境関係団体などの関係者からの意見聴取を含め、8回にわたり今後の土地改良制度のあり方について、実施手続き等の法制度面を中心として検討を行ってきたところである。以下は、これまでの検討結果を取りまとめたものである。

土地改良制度をめぐる情勢

我が国の置かれた農業生産条件の下で、国際化の進展等の情勢とも相まって、農業生産基盤の整備等を通じて生産性向上や農業経営の体質強化を図ることは重要な課題であるが、経済社会の情勢の変化等の中で、今日、生産基盤整備の制度的なあり方が問われている。

1 農業・農村の変貌

(1) 制度の基礎的前提の変化

戦後の我が国の急速な経済成長に伴って、農家の減少、高齢化の進行などに加え、近年、国際化の進展による農産物価格の低下など農業経営にとって厳しい状況にある。他方、こうした諸情勢に対応するため、大規模化、法人化、集落営農など多様な取組が見られるようになってきている。

また、経済の発展は、平場の農村地域における都市化・混住化の進展や中山間地域の活力の低下などをもたらし、農村は大きく変貌を遂げてきている。

こうした農業・農村の変貌は、現行の土地改良制度が想定してきた前提条件を大きく変質させるに至っている。すなわち、法制定時における土地改良制度は、食糧増産が最重要の国家的課題であった中で、農業の担い手は戦後の農地解放によって創設された多数の均質な自作農であること、農村の構成員の大半が農家であること、伝統的な農村集落機能が維持されていること、などの状況を背景として構築されたものである。こうした条件が整っていることを前提として、関係農家の特定多数(3分の2以上)の合意をその地域社会の構成員の総意と見なすことができ、もって一定地域内で関係者の参画を得て効果的な農業基盤整備を推進することができた。

こうした理解に立って、土地改良事業は農業者及び国・都道府県を中心的事業主体とし、それ以外の主体については、土地改良施設の利用や費用負担の調整の相手方としてとらえる制度として構築されてきているが、上記のように、法制度の基礎的前提が実態と乖離してきている状況にある。

(2) 市町村の位置付け

土地改良法の制定当初には、市町村は制度にほとんど関係ないものとされていた。その後の制度改正で、土地改良区が存在しない地域での補完的な事業主体としての位置付けなど市町村に一定の役割が与えられたが、現行制度の下でも土地改良区営の事業に対しては、主体的な関与を可能とする法的位置付けは与えられていない。

しかしながら、今日では、行政主体としての市町村の能力・役割が大きく高まり、地域の農政の推進母体となっていることに加え、土地改良事業の持つ非農業面での効果についての認識が深まることに伴って、地域の公共サービスを提供するという基礎的自治体としての市町村行政の面からも、市町村が土地改良事業に対し密接な関わりを有するようになってきている。土地改良事業の有する非農業面での公共・公益的な機能については、市町村として一定の利益を受けている場合もあると考えられる。こうしたことから、市町村は、国県営事業について法の規定(第90条第9項等)に基づき、地方財政措置を背景に地方公共団体の標準的な事業費の負担割合を示すガイドラインを基準とする負担を行っているとともに、土地改良区営の事業に対しても実態上は多くの地区で支援を行うようになってきている。

(3) 地域住民との関係

土地改良事業は、農村空間の大宗をなす農地、農道、水利施設などを対象としており、この空間に居住する者の生活に大きな影響を与えるものである。今日の農村社会では、農家戸数の減少に加え、新規住民の増加などから農家は地域社会で少数グループになっている場合も多く、農家だけの意思形成では円滑に事業を実施していくことが困難となるおそれも生じている。

また、伝統的な集落機能の弱体化や農業経営をめぐる環境が厳しくなっていること等による土地改良区の管理体制の脆弱化によって、農業水利施設等の管理の粗放化が見られる一方、農業水利施設等が生活排水の受入れや、防火、消流雪、景観形成等の地域用水機能の発揮など地域の公共施設としての性格を有していることに対する地域住民の認識が深まってきている。更に、今日では、農家自身が生活者としての地域住民意識を強めている。

2 国民の価値観の変化

(1) 環境への関心の高まり

地球温暖化などの地球環境問題から、生活排水・ゴミ等の身近な環境問題に至るまで、これらが自らの生活にとって深刻な影響を与えるものであることを国民の多くが認識するようになってきている。こうした中、平成5年に制定された環境基本法では、恵み豊かな環境の恵沢の享受・継承、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築が要請されている。

また、農村の環境が、自然の状態そのままではなく、長い歴史の中での人の営みによって形成されてきた農村独特の二次的自然環境であることにかんがみれば、環境の維持・保全のみならず、農村における田園空間の創造に向けた望ましい環境の積極的な形成という視点も必要となっている。

土地改良事業は、持続的な農業生産活動を可能にする条件を整備することを通じて、結果的に環境の保全に寄与するという面を持っている。また、歴史的に見れば、農地や農業水利施設の開発・整備などによって農業の生産基盤が整備されるとともに、気候風土に適合した農村環境や新たな生態系を形成する条件を創りだすなど、農業生産基盤の整備は国土の形成に重要な役割を果たしてきた。しかしながら、経済性や管理上の効率性を重視した工法によって、例えば生物の多様性の喪失や水質浄化機能の低下など、事業実施そのものが環境に負荷を与えている側面があることは否めない。また、土地改良事業は、農村地域を構成する空間を大きく改変することから、農村の景観にも大きな影響を与えるものである。

土地改良事業に対する国民的理解と支援、特に地域住民のそれを得ていくためには、事業の中で環境という視点を重視することが必要な状況となっている。

(2) 農業・農村の有する多面的機能の発揮

農業・農村は、洪水等の災害防止等国土・環境の保全、水源かん養、美しい農村景観の提供、伝統文化継承などの多面的機能を有している。

土地改良事業は、ほ場の区画整形、農業用水の安定的確保など物理的な営農条件を改善することによって、永続的な農業生産活動の実施に寄与し、農業の有する多面的機能

の発揮に資するものであり、また、適切に整備・管理された農業水利施設等は、それ自体が洪水等の災害防止、良好な景観の形成などの機能を有している。農業・農村の有する多面的機能に対する認識が高まってきている中で、農業生産基盤の整備においてもその十分な発揮という視点が必要となっている。

3 事業ニーズの変化

(1) 施設の維持管理・更新の比重の高まり

土地改良制度の体系は、その歴史的経緯から、主として新規の建設事業を念頭に置いたものと言いうる。すなわち、戦後の制度発足時には、食糧増産による国民食生活の充足を目指した新規開田や単収増加等が国家的課題であり、また、農業基本法制定当時は、他産業との生産性格差の是正、農業生産の選択的拡大等が重要な政策目標であって、いずれにおいても、我が国農業生産基盤の整備水準の全般的底上げが強く求められてきた。

その結果、事業は着実に進展し、全国各地に土地改良施設が整備され、このうち農業水利施設の資産価値は22兆円(平成7年度の再建設費ベース)を超えるものとなっている。こうした施設は、その多くが先人の努力の積み重ねによって開発・保全されてきた施設を基礎として整備されたものであり、次代に適切に引き継いでいかなければならない貴重な財産である。

(2) 地域特性に応じた整備

農業・農村の情勢変化に伴い、新基本法の下での農政の基本課題が、食料の安定供給、生産性の向上、中山間地域の振興など多様なものとなっていることに応じ、農業生産基盤の整備については、こうした政策目標に即し、平場と中山間地域など地域特性に応じたきめ細かな課題設定とその具体化が求められるようになってきている。

4 公共事業の効率的・効果的な実施の必要性

健全で活力ある経済の実現のため、行財政改革を通じた効率的で信頼できる行政の確立が重要な課題となっており、公共事業についても効率的・効果的な実施が求められている。こうした中で、土地改良事業のあり方についても、国民の関心が高まり、費用や効果の面からみた投資のあり方、関連事業との調整など効率的・効果的な実施の面や、環境への影響の面など様々な角度からの指摘が寄せられている中で、適切な対応が求められている。

今後の土地改良制度の基本的方向

1 新たな視点に立った事業の展開

(1) 新基本法の基本理念に即した新たな方向

新基本法は、農業に加え、食料、農村という視点を新たに盛り込んだ上で、これを食料の安定供給の確保、農業の持続的発展、多面的機能の発揮、農村の振興という4つの基本理念として掲げている。

今後の土地改良制度の基本方向については、この基本理念の実現という視点が不可欠である。これを広い展望に立って構想すれば、農村の総合的な整備のあり方を含め農業

農村の振興に係る国の施策全体のあり方を見通す中で、土地改良制度の新たな位置付けについても検討していく必要があるものと考えられる。しかしながら、このことについては関連する制度が多岐にわたり、制度横断的な研究も必要となってくることから、今後の重要課題と捉えつつ、新たな理念の実現に向けて、まずは速やかに現行制度が使命としている農地、水等の生産基盤整備の分野について、新たな方向性を明確にすることが適当である。

4つの基本理念と土地改良制度との関係では、それぞれの理念に対する制度・事業の位置付け・役割には自ずから差があると考えられる。すなわち、土地改良制度は、農地、水等の生産基盤整備を推進するための制度として、3分の2の同意による強制、土地改良区制度などの特別な法的仕組みを基本とし、農業の生産性の向上等を図り、ひいては農業の持続的発展に資する仕組みであると理解される。こうした農業の生産性の向上等は、施策の重点化等と相まって食料の安定供給に資するとともに、生産基盤の整備と生活環境の整備その他の福祉の向上の総合的な推進等を通じて農村の振興に寄与するものである。

(2) 環境の重視・多面的機能の発揮

環境との調和、多面的機能の発揮を土地改良制度・事業において重視することは、制度・事業の軸足を大きく変えるものであることを十分認識しておく必要がある。

特に、これまでの制度の中心的理念である農業の発展と新たな理念である環境重視・多面的機能の発揮は、時として相反するものとなる可能性に留意すべきである。このため、制度を実際に適用する場面で、従来の延長のような取扱いでなく、この双方の効用について慎重な比較考量・バランス調整が行われるよう、適切な仕組みを構築することが必要である。

(3) 資源循環の推進

農業生産活動は、土地・水・緑といった自然環境を構成する資源を形成する面があると同時に、こうした資源の持続的な循環利用に貢献している。資源を有効に活用する循環型社会の形成が求められている中、土地改良事業の実施に当たっては、こうした農業の自然循環機能の発揮にも十分留意すべきである。

特に、農業用水は、地域内で反復利用されるほか、農地で利用された後、地下浸透を通じて下流で河川に還元されるなど、地域的、広域的な水循環の形成に寄与している。こうした水循環は、農業用水を含めた水利用全体の効率的利用という観点から、その保全やそれに伴う機能の発揮に留意すべきである。

2 事業ニーズの変化への対応

次に今後の事業展開や制度見直しの基本方向として、地域の特性や事業ニーズの変化に応じたきめ細かな対応という視点が重要である。

まず、我が国農業の生産基盤の総合的な整備水準の向上を目指したこれまでの全国一律の対応から、平場・中山間地域といった地域特性に即した、農業の目指すべき姿を想定した多様な事業展開が求められる。

具体的には、平場においては、高生産性農業を展開する場と位置付け、基幹的かんがい排水施設の整備・更新、大区画ほ場整備、水田の汎用化等を推進するほか、農地の利

用集積を促進し、効率的な農業経営の実現を目指すことが適当である。また、混住化の進んだ地域では、農業以外の要素に係る分野との連携・調和を図りつつ、消費地に近いという立地条件等を生かした多様な農業を展開しうるような条件整備が必要である。

中山間地域等では、多面的機能の十分な発揮を視野に置き、地形条件等から事業コストが割高となりやすい面も勘案して、地域の実情に応じた弾力的な整備を行っていく必要がある。

また、特に、昨今「管理の時代」とも言われるように、施設の管理事業が大きな比重を占めるようになっており、このため、これまで建設事業と同様にとられてきた施設管理の手続きのあり方を、その固有の性格に着目しつつ見直しを行うという視点が必要である。

3 地域の理解と協力を支えられた事業展開

今日、民主的で公正な行政の実施を確保するため、あらゆる施策について国民的な理解と支援が必要となっている。土地改良事業に関して言えば、農村地域の混住化が進展する中で、地域の理解と協力が不可欠となってきている。

このため、事業の意思形成の過程において、地域住民やその意思の代弁者たる市町村の意向の十分な反映という視点が必要となる。さらに、地域排水、防災等の機能に見られるような土地改良施設の農業外の公共的役割や地域住民の直接の利便にかんがみると、事業の実施を農家と地域住民の共同事業的なものと観念し、両者によって事業を推進するという視点も必要である。

この際、土地改良事業の担い手である土地改良区が、地域社会との関わりの中で、農業生産以外の要素に留意した維持管理活動や施設の他の目的での利用などの事業運営を通じ、土地・水という地域の資源の良好な維持・保全を図るなどの役割を積極的に果たしていくことが必要である。

4 国民の理解を得た事業展開

行財政改革の推進が必要な中で、国民の理解を得つつ土地改良事業を実施していくためには、その効果的・効率的な実施に一層尽力していく必要がある。このため、費用や効果の面を含め効果的・効率的な投資のあり方を検討していくとともに、中央省庁等改革基本法において「事業の実施の前後において、それぞれ、できる限り客観的な費用効果分析を行い、その結果を公表することにより、公共事業の決定過程の透明化及び評価の適正化を図ること」とされたこと等を踏まえ、事業評価のあり方の見直しなど制度面についても改善を図っていくことが必要である。

具体的な制度改正の方向

以上を踏まえ、次のような点について土地改良制度の見直しを検討すべきである。

この場合、土地改良制度は、土地改良法を中心として、予算・事業制度を含めたその運用等の総合的な体系の下に構築されていることから、見直しの具体化に当たっては、土地改良法の改正による対応とともに、予算・事業制度の見直しその他の手段・手法により総合的に対処していくことが必要である。

1 制度の基本原則

- (1) 土地改良法の基本原則である申請主義・同意主義及び3分の2同意による強制は、我が国農業の生産性向上という公共目的を前提に、農業生産基盤の整備が、個々の農家の財産・権利の改変を伴い、かつ、土地・水の利用の面的連続性等からみて一定の地域を包含して実施することが必要であることから、その適正かつ円滑な実施を図るため、公共性と私益性の調和がとれた手続きが必要との要請に基づいているものである。特に、3分の2同意による強制の仕組みについては、事業実施により生産性の向上等の農業上の効果が個々の農地において生じることを前提として認められるものである。

後述のように、新基本法の下での土地改良制度の目的等については所要の見直しが必要となっているが、個々の農家の財産・権利に影響を及ぼすという農業生産基盤の整備の性格から、公共性と私益性の調和を図るといった基本的枠組みの必要性は変わっておらず、かつ

我が国経済社会の成熟化、価値観の多様化の中で、公共事業全般について地域住民の意向の反映等が要請されるようになっており、個々の農家の利害に直接関わる土地改良事業において関係者の意思を重視する意味合いはむしろ強まっていること
事業の効果は、事業実施後の営農の状況等に大きく依存することから、地域の受益農家の事業実施意思を踏まえるという原則は引き続き重要な意義を有すると考えられること

事業実施過程の透明化が求められている今日、事業実施意思の確認に当たっての公告縦覧制度等の現行の仕組みは、引き続き望ましいものであると考えられること

から、制度の基本原則は基本的に維持することが適当と考えられる。

- (2) しかしながら、これら基本原則の具体的なあり方については、柔軟に捉える余地があり、また申請主義と同意主義は分けて整理することが可能と考えられる。

すなわち、公共性と私益性のバランスをすべての事業で画一的に捉えるのではなく、事業の性格からみて私益性が比較的弱い一方でより強い公共性を認め得るものの中には、申請主義・同意主義の厳格な適用の下に置かないことが適当な場合があると考えられる。特に申請主義については、これを柔軟に捉えることを検討すべきである。

なお、この意味で、ほ場整備のような事業と、農業水利施設や農道の整備のような事業とでは、異なった性格を有する面もあり、公的主体の発意による事業実施など運用面では柔軟に対応されているが、制度としてこれらを分けた仕組みとすることについては、その具体的なあり方等についてなお研究が必要であり、今後の課題として検討が望まれる。

- (3) なお、事業参加資格者について、制度的には耕作権者が原則であるものの、利用権設定の進展等の中で所有権者となっているケースが多いこと等を踏まえ、所有権者を原則とする方向で見直すべきとの意見のほか、事業実施に際しての参加資格者の範囲を拡大すべきとの意見があった。これについては制度の基本に関わる事項であり、また、現場における適合性、農地制度との整合性等なお十分検討を要するため、引き続き課題として位置付けておく必要がある。

- (4) また、事業に係る農家負担については、農家を受益者として実施する以上不可避であるが、現行の負担の仕組み、すなわち事業費に対する一定の負担率のもと農家負担金が確定され、その償還を長期にわたって行うということについて見直しを行うべきではないかという指摘もあった。これについては、現行制度に代わる制度について、その具体的仕組み、その妥当性の検討などを慎重に行う必要があり、農業・農村をめぐる情勢変化をも踏まえつつ検討していくべき課題と考えられる。

2 制度の目的・新たな理念の明確化

現行の土地改良法の目的は、農業の生産性の向上、農業総生産の増大、農業生産の選択的拡大及び農業構造の改善に資するとされており、土地改良事業は、まさにこのような農業上の目的の達成のため、その推進が図られてきている。また、同法には、土地改良事業の実施に当たっては、他産業との調和を図りつつ国土資源を最も有効かつ適切に開発・保全するものでなければならないとの趣旨の原則も置かれている。

一方、事業実施の実態としては、これまで、農業生産基盤の整備を行う事業については、その時々々の農政上の課題等を踏まえ、集中的に推進すべき課題に対応する事業に重点を置きつつ推進してきている。

こうした中で、新基本法で示された基本理念にのっとりた施策の策定及び実施が必要となっているところである。また、新基本法においては、農業生産基盤の整備に関し、「地域の特性に応じて」、「環境との調和に配慮しつつ」、「事業の効率的な実施を旨として」実施すべきことを規定している。

さらに、公共事業のあり方に対する国民の関心が高まっていることから、国民に対する説明責任を果たしながら、効果的かつ効率的に事業を推進することが必要となっている。

- (1) 今後の土地改良事業の基本方向として新基本法の基本理念の実現という視点が必要であり、農業生産性の向上等による農業の持続的発展やこれを通じた食料の安定供給の確保という農業生産面のほか、多面的機能の発揮、農村の振興、さらに環境との調和等についても重視していく必要がある。これらを含む観点から、事業実施手続き等のあり方の見直しを行うとともに、その見直しを踏まえた土地改良法の目的・原則の見直しについても検討すべきである。

- (2) 公共事業に対する国民の関心の高まり等の状況にかんがみれば、農業・農村を取り巻く情勢の変化を踏まえた今後の事業のあり方や新基本法の趣旨を踏まえた事業の展開方向等を国民に対し明らかにしつつ、その方向に即して効果的かつ効率的に事業の推進を図っていくことが適当である。

事業の実施に当たっては、昭和39年の法改正により創設された土地改良長期計画の制度により、事業推進の方向の概略等を示しつつ、計画的な推進を図っているところである。土地改良事業に関する施策の今後の方向等の基本的な部分について何らかの指針として広く明らかにする場合には、土地改良長期計画の枠組みの活用も視野に入れつつ検討することが考えられる。

3 環境重視・多面的機能の発揮を確保する仕組み

国民の環境に対する意識の変化、公共事業への関心の高まり等に伴い、事業の実施が地域の環境に及ぼす影響に対する地域住民の関心は高まっており、その十分な理解がなければ円滑な事業実施が困難な状況が生じてきているところである。また、これまでも、土地改良事業の実施に当たっては、自然生態系の保全や良好な景観の形成に資する工法の採用等が図られるケースが徐々に増加しているところであるが、明確な方針がないこと等もあり、必ずしも十分な取組が行われているとは言い難い状況にあった。

今後の土地改良事業の実施に当たっては、その本来の農業生産上の目的とのバランスの下、環境との調和を重視する方向での展開を図ることが求められる。

(1) 地域の意向の把握

今後の土地改良事業の推進に当たって、自然環境の回復や良好な景観の形成等の積極的な対応を含め、環境との調和を重視することが必要不可欠である。

その具体的な方法や基準については、望ましい環境のあり方が地域的な要請に基づくという側面が強く、また事業地区内にとどまらず周辺地区を含めた広域的な視点が必要であることから、市町村との連携強化や関係住民の意向の把握等を行うことが重要になると考えられる。

(2) 技術的な面での対応

土地改良事業は、事業の種類・規模が様々であり、また、環境と調和した実際の工事の内容・程度は地域の自然条件、社会条件等により様々なケースが想定される。このため、どのような事業でどのように環境との調和を図っていくかについての基準や指針のようなものを定めることについては、十分な検討が必要と考えられる。この検討に当たっては具体的な事例の収集・提示を含め、実施地区において地域の実情に即した設計等の検討・選択が行えるよう、可能な限り具体的な形で示していくことが適当である。

このことと併せ、事業計画における環境に関する事項の記載のあり方、専門家等による環境に関する調査等のあり方・具体的手法等についても検討が必要である。また事業実施による環境への影響については、その事前評価の取扱いを含め、十分な研究が必要である。

(3) 費用負担のあり方

環境と調和した工法の採用は、事業費の増嵩をもたらす場合が多いが、受益に応じた費用負担という観点から、費用増嵩分の負担のあり方についても十分に整理しておくことが必要である。

この際、事業による効果の内容を勘案し、実際に利益を受けている者による受益に応じた負担を基本とすべきであるが、「環境」については地域的な効果も含め個別の受益者を特定できない場合が多いと考えられ、このことを踏まえた役割分担を検討していく必要がある。

4 地域の意向を酌む仕組みの構築

土地改良事業と地域社会との関わりについては、
農業振興等を通じた農村の振興

農業生産性の向上等による地域農業の振興及び関連産業の振興等による農村地域の振興

農業振興等以外の公共・公益的機能

農業用排水施設への生活排水の受入れや地域用水機能の発揮等、土地改良施設の農業生産以外の利用等による多面的な役割

地域の環境等に及ぼす正負の影響

工事の実施により環境に与える様々な面での影響

という3つの側面がある。

これらの事項、特に の事項については、農村住民の大半が農家で構成されていた時代にあっては十分に意識されず、また、意識する必要もなかったと言える。

しかしながら、農村地域の都市化・混住化の進展は、土地改良事業と地域住民や非農用地等農業以外の要素との関わりを増大させており、土地改良事業を農業や農家の視点のみで実施することが困難となり、あるいは不適當となってきた。とりわけ、土地改良施設の非農業的利用や、都市化・混住化によるゴミの投棄、安全対策の必要性の増大は、それに伴う管理負担の増嵩をもたらし、その負担増大分を農家のみが負担することに対する不公平感を醸成している。

一方、地域住民側にとって、生活空間の一部を構成している土地改良施設が、農業者のみの利用にとどまっている場合は、日常生活と施設とが分離され、水辺空間等として利活用できないのみならず、近づくことさえできないことなどへの不満もある。

このような状況に対しては、これまでも数次にわたる土地改良法の改正において、所要の措置が講じられ、一定の効果が得られてきているところである。しかしながら、十分な対応が可能となっているとは言い難く、また、農村の情勢変化は一層の進展を見せており、より積極的な対応が必要となっている。

特に、土地改良事業と市町村及び地域住民との関係については、問題として生じた課題に負担や調整という形で対症療法的に対処してきたが、今後は問題の存在を前提として、市町村、地域住民との連携のあり方を抜本的な観点から検討すべきである。

「農業・農家」対「非農業・非農家」という対立の図式ではなく、両者が協調・連携して農村地域の振興に資する事業としていくという発想が求められるようになってきている。

(1) 市町村との連携強化

今日では、市町村は地域の中心的行政主体としての能力・役割を大きく高めており、地域の農政の面でも、あるいは地域の公共サービスの提供面でも重要な役割を果たしている。

農村地域の都市化・混住化の進展等の下においては、土地改良事業の農業生産上の機能はもとより、それ以外の公共・公益的な機能のあり方についても、地域の農業・農村施策その他各種の施策の方向に即したものでなければならぬと考えられる。

また、土地改良事業の実施主体として市町村の役割は大きなものとなっており、事業主体としての市町村との連携・調整を十分に図ることが不可欠である。

この意味で、土地改良事業を行う者等は、地方行政の最前線を担う市町村と密接な連携を図りその意向を踏まえつつ事業を実施することが必要であり、特に地方分権が進められる中ではその点がより重要である。

現行制度においても、土地改良事業の申請に当たって市町村長の意見を聞くこととなっているが、市町村の意向をより一層重視する仕組みとする必要がある。

また、土地改良事業の費用負担について、現行制度で国営及び都道府県営事業について明記されている市町村負担は、土地改良事業の公共・公益的機能を含む市町村固有の利益に着目したものである。農村地域の都市化・混住化の進展等の中で、国営・都道府県営事業の規模に至らない団体営規模の事業であっても基礎的自治体が担うべき機能を発揮しているものがあると考えられる。さらに、個別事業における環境との調和の具体的なあり方は、多分に市町村の意向によるところが大きい。このような中で、実態的にも、土地改良区営事業に対し市町村が何らかの助成を行っている例は多い。

したがって、事業実施に対する市町村の意向を把握し、これを可能な限り事業に反映させられるよう、土地改良区と市町村の間で、予め費用負担を含め十分な協議調整が図られる仕組みとすることが必要と考えられる。

(2) 地域住民の参画

農村地域の都市化・混住化が一層の進展を見せている状況下において、土地改良事業と地域社会との関わりが多様さ・複雑さを増し、地域の環境への影響という面はもとより、その他の面においても事業実施に対する地域住民の広い意味での利害関係は増大しているものと考えられる。

こうした中で、事業の適正かつ円滑な実施を図るためには、地域住民に事業内容の周知を図り、その理解を得るとともに、事業のあり方についての関係地域住民の意見聴取等によりその意向も踏まえた上で事業計画を策定する手続きを設けることを検討すべきである。

こうした手続きを経ることは、土地改良施設の機能やその適切な管理の重要性等に対する地域住民の理解を得ることにも資するものであると考えられる。

5 土地改良施設の維持保全

食料の安定供給の確保のためには、既存の優良農地を維持確保していくことが重要である。そのような地域においては、既に土地改良施設の整備が相当程度進捗していると考えられるが、今後、それら既設の土地改良施設を適切に維持保全していくことにより、良好な営農条件を備えた農用地及び農業用水の確保を図ることが必要である。

こうした土地改良施設の維持保全については、日常的な維持管理、耐用年数の経過等による更新という2つの段階を考えることができる。

(1) 施設の維持管理

土地改良施設は、農業生産上の目的のために利用すべく設けられるものであり、受益農地が存する以上、まず第一義的には当該目的のために用いられるべきである。しかしながら、農村地域の情勢変化の中で、土地改良施設、特に農業用排水施設の非農業的利用や都市化・混住化によるゴミの投棄、安全対策の必要性などが不可避的に増大しており、そのための管理負担の増嵩が避けられない状況となっている。

一方、農業用排水施設等が地域の共通の資産として、防火、消流雪、景観形成等の地域用水機能の発揮や憩いの場の提供等の役割を担っている場合があり、地区によっては農家のみならず非農家を含めた管理が行われているケースもみられる。こうした土地

改良施設の管理への非農家の参加については、アンケート調査等からは非農家の参加意識が高いことも伺えるものの、現実には少数の事例にとどまっている。

このような中で、土地改良施設の管理について、排水の受入れ等により直接に利益を受ける地域住民の参加を得た管理を推進していくことは、受益に応じた負担という観点のもとより、地域の意向を反映した施設管理の確保という面からも望ましいと考えられる。

この場合、土地改良施設と地域社会の関係には、施設造成の時期や経緯、都市化・混住化の実態その他各種の要因により様々な状況が考えられる。したがって、施設管理への地域住民の参加については、地域ごとにその実態に即してそのあり方を検討し、地域の運動として進めていくことが必要であるが、円滑な運動の推進が可能となるよう、地域住民参加の実態の類型分析を踏まえたあるべき姿の主要なパターンを提示するとともに、その条件整備を図ることが求められる。

なお、土地改良施設は農業上の目的のために利用されるものであることから、地域住民の参加を推進しつつも、その管理は経験と実績を有する土地改良区が担い、土地改良区を構成する関係農家が農業上の利用の観点からその負担の下に行うことが基本である。しかしながら一方で、施設管理により発揮される公共・公益的機能のうち個別の受益者が特定できない部分についても、その役割は増大しているものと考えられ、地域における受益の態様に応じた適切な役割分担が図られるよう努めていく必要がある。

(2) 適時適切な更新

土地改良施設の更新は、施設の老朽化等に伴う機能低下や管理作業の困難化を改善・防止し、農業生産性の維持・向上等を期するものであり、施設の機能の維持を図り安定的な農業生産を確保するため、いずれ行わざるを得ないものとして、一面において管理事業の延長上の性格を有するものと考えることができる。すなわち、施設の機能の維持を図り安定的な農業生産を確保するためには、受益農地が存在する限り必然的に行うべきものとして、管理事業と合わせて、いわば保全型の事業と捉えられるものである。

この更新事業については、現行制度の下においても、一定の事業については、施設の機能の維持を図ることを目的とすること、管理事業の重要な部分の変更をもたらすものではないこと、関係農家の費用負担が一定の範囲内のものであることといった要件を満たす場合には、同意徴集が簡略化されている。

しかしながら、施設の機能の維持を図ることの具体的な範囲など、現行制度の要件が必ずしも明確でないこと等から、この制度が十分に活用されているとは言い難い状況にあるものとみられる。

また、特に規模の大きい施設の更新事業については、非申請による国営又は都道府県営事業として行われている場合もあり、こうした更新事業の性格からは、非申請事業としての実施になじみやすい面も有するものと考えられる。

以上のことから、更新事業については、現行の同意徴集簡略化の要件を基本としつつ、こうした現行の要件の明確化を図ること、また、現行制度で同意徴集の簡略化の対象となっていない更新事業への適用等について検討すべきである。

6 土地改良区

土地改良事業が、関係権利者の権利関係や意見を調整しつつ行わなければならないも

のであることから、関係権利者たる農家により組織される土地改良区が土地改良事業の実施において中心的な役割を担うことが今後とも適当である。

この場合、土地改良施設の管理については、農村の都市化・混住化に伴う管理の高度化、公共・公益的機能の増大にかんがみ、土地改良区管理に代わって公共機関による管理に移行すべきとの見方もある。しかしながら、行政の効率化、民間活力の活用が求められている中、利用者が自ら管理の中核を担うことを基本とする現行の仕組みは、今日においてむしろ一層の意義を持つものであり、今後とも維持することが適当である。

また、土地改良区は換地に伴う農地の権利や利用の調整、水利用の調整等において重要な役割を担い、水と農地に関する業務についての専門的な能力や知見は土地改良区の果たしている役割を評価する上での大きな要素となっている。土地改良区を農村地域における水と農地の管理を担う主要な主体と捉え、地域農業の活性化、構造政策の推進等のため、関係機関との連携のもと土地改良区の能力の積極的な活用を図るべきと考えられる。

さらに、土地改良区は、農村地域における水と農地の管理主体としての役割を通じ地域の環境保全にも寄与していることにも十分留意する必要がある。

しかしながら一方、零細小規模な土地改良区が多く存在し、専任職員のいない土地改良区も相当の割合を占めている状況にある。上述の役割を担うための組織としての基盤が必ずしも十分に整っているとは言えないことも十分に認識しておく必要がある。

なお、土地改良区の存在しない地域においては、市町村や任意団体等による事業の実施、施設管理の適正かつ円滑な実施を期することを基本としつつ、可能な場合には適正な規模での土地改良区の設立も検討すべきである。

(1) 土地改良区の統合整備の促進

土地改良区の合併の推進は、土地改良区の事業運営基盤の強化を図り、施設管理を含む土地改良事業の適正かつ円滑な実施のためには極めて重要なことであり、さらなるその推進を図ることが必要である。

推進の方策については、都道府県の指導を基本として、平成11年度から本格的に始められた土地改良事業団体連合会による取組と連携しつつ、水系単位、市町村単位への合併を推進する必要がある。法的な対応については、事業を単位として成立する土地改良区という団体の法的性格との関連等の課題はあるが、合併の促進に資する観点から、なお検討を進めることが望まれる。

なお、事業が終了し、その役割を終えた土地改良区の解散の促進を図ることも必要であり、指導の強化を図るべきである。

(2) 期待される役割の発揮

土地改良区は、施設管理を含む土地改良事業を適正かつ円滑に行うことにその存在意義があるが、土地改良事業と地域社会の関わりの増大の中で、農業生産以外の要素に留意した事業運営を図ることが必要となってきた。つまり、農用地や農業用水等の地域の農業資源の管理を行うものとして土地改良区の役割が多様化していると言え、こうした役割を適切に担っていけるようにするためにも、市町村との連携強化や地域住民の参画、施設の維持管理など以上で述べてきたような制度見直しの検討は重要である。

また、近年においては、面整備を行う事業についても担い手への一定の農地の利用集

積を要件とした担い手育成型の事業へと集約されてきているが、構造政策の一層の推進に資するため、農地の利用調整等に関する土地改良区の能力をさらに有効に活用し得るよう、関係機関との機能分担を含め、その条件整備を図ることが適当である。この場合、新基本法第38条において「食料、農業及び農村に関する団体の効率的な再編整備」とされている趣旨に即した検討が必要である。

なお、土地改良区が行う建設事業と施設管理事業は、その持続性、地域社会との関わり等の点で相違点があり、分けて検討を行うべきであるとの意見もあり、各課題項目の検討に当たっては、このことも念頭に置くことが適当であると考えられる。

以上のような土地改良区に期待される役割の変化を踏まえ、制度的枠組みに即した名称のあり方の検討も視野に入れつつ、今後の土地改良区の制度面を含めたあり方について検討すべきである。

(3) 土地改良事業団体連合会

土地改良区の業務内容の多様化を踏まえ、これを支える組織である土地改良事業団体連合会については、業務の効率的執行に努めつつ、新たな技術の蓄積及び土地改良区に対する支援体制の充実を図ることが求められている。また、土地改良事業が本来有する農業の生産性向上等の機能や、今日重要性が増している水・農地といった地域の資源の維持・保全等の面での機能、さらにこれらの機能の発揮において重要な位置付けを有する土地改良区の役割について、国民の理解をさらに深めるための情報発信等の役割の強化が求められる。

7 透明性の確保・効率的な事業実施

広範に国民の理解を得つつ土地改良事業を実施していくためにも、コスト削減努力の徹底、施策の重点化を図るとともに、事業実施の効率化、事業決定過程における透明性の向上、事業評価の適正化などへの取組の強化、さらに各般の場面でのより一層の情報提供に努めていく必要がある。

特に事業評価については、土地改良事業においては、土地改良法に基づき、制度創設以来、事業実施前の費用効果分析を行っており、また、公共事業全般の取組として、平成10年度から再評価を実施し、平成11年度からは試行的に事後評価を実施することとしている。

事業実施前の費用効果分析については、農業・農村の情勢変化等を踏まえた見直しを行ってきており、また、土地改良法に基づかない農村整備事業における費用効果分析の実施についても、本審議会企画部会及びその下の事業効果小委員会における議論等を踏まえ、逐次導入を図ることとしている。

こうした事業の評価は、事業実施の透明性を確保し国民への説明責任を果たすとともに、効果的かつ効率的な事業を図る上で重要であり、その適切な運用が求められている。

(1) 事業評価

今後は、現行の枠組みの充実に努めつつ、さらに研究・検討に時間はかかると考えられるが、事業の効果の因果関係を明確化しつつ列挙し、貨幣換算できるものは金額で評価するとともに、貨幣換算が困難な場合はできるだけ定量化し、定量化が困難な場合は定性的な評価を行うことを検討すべきである。

そのためにはまず、事業の費用効果分析について、企画部会報告を踏まえ逐次制度拡充等を図ることとしており、その着実な遂行が求められる。

また、厳しい財政事情の下で効率的な事業展開を図っていくためには、費用と効果の分析に当たって、投資の規模、農家にもたらされる便益の程度、コスト削減努力の徹底等の視点も重要である。

さらに、中長期的検討課題として現行の評価方式を抜本的に見直すべきとの意見もあった。食料自給率の向上やその前提となる農地や水の確保が国の責務と位置付けられていることを踏まえれば、農地や水の保全という観点から新たな評価体系を構築すべきとの意見、循環型社会の形成への寄与の度合いを指標とすべきとの意見、特定の期間に一定地域へ複数の事業を集中的に投資することによる地域の活性化や地域住民の増加等の効果を総合的な観点から評価すべきとの意見等、いずれも今後の土地改良事業のあるべき姿を念頭に置いたものであり、その可能性や現行制度への反映の可否についてできるだけ早期の研究が望まれる。

(2) 再評価・事後評価の適切な運用

社会経済情勢の変化等に伴い、事業実施途中において事業内容の見直し等が必要となる場合があり、土地改良事業においてはこれまでも地域の意向等を踏まえ、法に基づく同意徴集等の手続きを経て所要の計画変更等を行っているところである。

こうした中で、事業の再評価制度が導入され既に実施されており、本制度の適切な運用により時宜にかなった事業のあり方を見直しに一層貢献することが望まれる。この際、国営事業については、これを廃止する場合の手続き等の規定が置かれておらず、そのルールが必ずしも透明化されているとは言い難いことから、法制度として透明性を持った手続きを構築することを検討すべきである。

また、事業実施後において事業の効果が実際にどのように発現されているかを調査する事後評価の制度の適切な運用により、個別地区のフォローアップに活用するとともに、事業制度全体へのフィードバックを図り、土地改良事業のより効果的かつ効率的な実施に資することが必要である。

終わりに

土地改良事業は、これまでも、それぞれの時代の政策課題などに対応してその投資の重点、事業内容を変化させてきた。今後とも、事業のあり方については、新基本法の趣旨を踏まえつつ、農業・農村をめぐる情勢の変化、農家を含む国民のニーズや様々な角度からの指摘などに的確に対応した見直しを、適時適切かつ不断に行っていく必要がある。

我が国農業・農村を取り巻く状況の変化や新基本法の下での各種の施策の展開方向、あるいは公共事業全般を取り巻く情勢変化や厳しい財政事情等を踏まえれば、土地改良事業、さらにはこれを含む農業農村整備事業のあり方、これらに関する法制度のあり方については、事業内容や国の関与のあり方を含め多岐にわたる様々な課題があると考えられ、今後更に検討を深める必要がある。

本検討会は、時間的制約もあり、こうした課題のうち土地改良事業の実施手続き等の法制度面のあり方を中心とした検討を行った。

土地改良事業は、関係農家の参加を得て、その土地や水等に関する権利・利益関係の変更を伴う工事を行う点で、公共事業の中でも独自の性格を有する事業であり、その故をもって農家の申請・同意を基本とする現場に密着した慎重かつ開かれた実施手続きによる法制度が構築されている。このことは、制度見直しを行うに当たっても、それが現場において適切に機能しうるものであるかを十分に見極める必要があることを意味するものである。

したがって、本報告で提案した事項については、農業・農村の現場における浸透・議論を十分に行うとともに、関係各方面から提起される意見を幅広く聴取し、もって「現場適合性」を検証しつつ土地改良制度全体の見直しを具体化していくことが肝要と考えられる。

本報告が、こうした議論の素材となるとともに、新たな時代に即した土地改良制度構築に資することを期待するものである。