

農業水利施設の整備更新及び管理体制の展開方向 報告骨子（案）

食料・農業・農村基本計画において推進すべき施策である農業水利施設の整備更新、適切な管理保全及び土地改良区の体制強化に関し、現状と課題を俯瞰した上で、「循環型社会」と「管理の時代」に対応した農業水利施設の総合的な施策の展開方向について検討。

I. 農業水利施設を巡る状況

1. 食料・農業・農村基本計画に基づく新たな展開方向

- 農業水利施設の計画的かつ機動的な整備及び更新を、農業用水の地域用水機能の発揮や循環利用の促進等に配慮しつつ推進。
- 管理体制の整備等を通じて、土地改良施設の適切な管理及び保全を推進。
- 土地改良区が、その役割を効率的かつ十分に果たすことができるよう、統合整備を通じた事業運営基盤の強化を促進。

2. 土地改良法改正と制度の基本的方向

- 土地改良法の一部を改正する法律が、本年6月29日に公布。
- 主な事項は、「環境との調和への配慮」、「事業実施にあたっての市町村協議の実施や住民意見の聴取」及び「地域と連携した土地改良施設の管理や適時適切な更新」等。
- 中長期的課題として、「耕作者主義」の継続の是非、農家以外で施設管理に関係する者の土地改良区への関与のあり方等につき検討が必要。

II. 農業水利施設の役割

1. 農業用水の現状

- 農業用水は農地、農業生産の担い手と並んで食料の安定供給の確保、農業の持続的な発展に欠かすことのできない要素。
- 農業用水は、全国に張り巡らされた約4万kmの基幹的な農業水路網など農業水利施設を介しその大部分が河川や地下水へ還元、繰り返し利用されるという性格を有しており、健全な水循環系の構築に寄与。
- 食料の安定供給以外にも、農業用水は、水循環を通じた地下水の涵養や河川流況の安定、親水・生活用水・消流雪用水・防火用水などの多面的な機能を発揮しており、地域社会の中で不可欠な存在。

2. 農業水利施設の現状

- 農業用水の供給等を担う農業水利施設の資産価値は約22兆円（平成7年度単価）に及ぶとともに、それら施設は広域農業地域を中心に存在し、農地への動脈（用水）と静脈（排水）の役割を果たす農業水路網を形成。
- これら農業水利施設の機能を維持及び増進していくことは、食料・農業・農村基本法で掲げる4つの理念を実現する上で重要な意義。

Ⅲ. 農業水利施設を巡る近年の課題

1. 農業水利施設の整備更新を巡る課題

- 農業水利施設のストックの増加に伴って、土地改良区等の管理対象施設が増加。これらの施設は、建設後の時間経過とともに徐々に老朽化が進行し、その機能の適切な維持保全が重要。
- 農業水利施設は、基幹的な水源施設から末端の用排水路まで、一連の系として配置されて初めてその機能を発揮するものであるが、各々の施設毎に建設年次と耐用年数が異なるという特性を有している。機能の維持及び増進に当たっては、このような施設毎の特性に応じた整備手法の導入が必要。

2. 農業水利施設の管理を巡る課題

- 農業水利施設の管理は土地改良区が大宗を担っているが、集落機能の低下、農産物価格の低迷による農家所得の減少などの社会経済情勢の変化により、土地改良区による管理体制が脆弱化するとともに、末端施設の管理の粗放化もみられる。
- 大規模で公共性の高い施設における公的管理の充実、管理技術の向上や管理体制の強化等の観点から、維持管理に係る施策の充実に努めてきているが、都市化・混住化の進展に伴って、多面的機能の発揮や環境・安全に一層配慮した管理が要請されている。
- 今後、農業生産の担い手への一層の農地利用集積等構造政策の推進に資する水利調整等を図るとともに、多様な営農形態へ対応した管理が求められている。

3. 土地改良区を巡る課題

- 平成12年度末で約7千の土地改良区があるが、100ヘクタール未満の土地改良区が全体の47パーセントを占め、なお零細・小規模な土地改良区が数多く存在。
- また、このような土地改良区は専任職員を雇用する財政的余裕がなく、実際、土地改良区の半数以上は専任職員を有していない。このため、土地改良区の機能を十分に発揮しがたい状況もみられる。
- 従って、統合整備対策等を通じた合併等を推進し、事業運営基盤の強化が必要。
- 国民による土地改良区の認知度は、農業水利施設と比べても低く、地域の理解と協力を得た土地改良区の活動を円滑にするための環境整備が必要。

IV. 循環型社会と管理の時代に対応した総合的な施策の展開

1. 施設機能の確保のための計画的な整備更新

(1) 計画的かつ機動的な整備更新を実施する手法の構築

- 農業水利施設の機能の維持及び増進に当たっては、各施設毎に建設年次と耐用年数が異なるという特性に応じ、老朽度合いが大きく早期に更新が必要な施設から計画的に順次更新を行う手法が維持管理に係るコストの低減が図られる等、より効率的である。
- 特に、広域農業地域における農業水利施設の更新については、施設の老朽度合いに応じて、同時期に更新することが効果的と考えられる施設群をグルーピングし、中長期の更新事業化構想（最適整備計画）を策定する手法が合理的。
- その際、各施設の老朽度合いを客観的な指標により診断するとともに地域の合意形成を図りつつ、最適整備計画の策定を推進。

(2) 適時適切な整備更新を支援する技術の開発・整備

- 工事コストの低減の他、耐候性鋼材の活用等施設の品質の向上を図ることにより、施設の供用期間全体を通じてのライフサイクルコストの低減、新技術を活用した工事期間の短縮等による工事の時間コストの低減等、総合的なコスト縮減の取り組みを進めることが必要。
- また、農業水利施設の更新時期は必要な施設機能の確保と経済性の観点から適切に決定されなければならない。このため、施設の安全性並びに機能を的確に診断する手法を確立するとともに、環境との調和に配慮しつつ、農業水利施設の更新に係る設計・施工技術の体系的な整備、施設の老朽化診断のための判定基準及び判定手法の技術開発を進めることが必要。

(3) 多面的な機能の維持増進に配慮した整備更新

- 農業用水は、親水などの多面的な機能を発揮していることから、農業水利施設の整備更新にあたっては、それら機能の維持及び増進に配慮することが必要。
- 特に農業用水の多面的な機能については、地域住民の意見聴取、市町村協議等により農業用水と身近に接する機会の豊富な地域住民の意向を事業計画に反映することが必要。
- 近年、農村地域は都市化・混住化が進展しており、これらの地域においては、水路等の整備更新にあたって、安全柵や家庭からのゴミに対応した除塵施設の整備及び住民意識の啓発のための配慮が必要。

2. 多様なニーズに対応した管理保全の推進

(1) 構造政策の進展に対応したきめ細かな取組

- 今後の構造政策の推進に資する観点から、担い手農家の農業経営の安定化への寄与及び持続的な管理活動に対する地域としての取り組み強化を図る視点が重要であり、維持管理に係るコストの低減、多面的機能の一層の発揮を契機とした地域と連携した管理体制の強化、土地改良区の運営基盤の強化、さらには、多様な営農展開に対

応した施設の整備補修など、きめ細かな取り組みが必要。

- 中山間地域等で営農条件が不利益な地域においては、多面的機能の発揮や地域活性化活動を考慮しつつ、集落や担い手の形態等に応じた管理方法について検討することが必要。

(2) 自然と共生した水環境の創造に向けた取組

- 「水」は「緑」とともに、良好な環境のための最も重要な資源であり、農村地域の環境保全に関するマスタープラン等も踏まえつつ、施設の有効活用による親水空間の創出や生態系の保全等に向けた取り組みが重要。
- この場合、環境創造に向けた管理について、自主的な地域活動への取組を推進するとともに、これらの先進的な取組の積極的な普及等を図る。
- 都市部や周辺の混住化地域では、農業水利施設を有効活用し、親水性の確保や身近な自然の回復を求める声が高まっており、関係機関の一層の連携による水辺環境の改善に向けた取り組みが重要。

(3) 公共・公益性の増大と地域環境の変化に対応した管理

- 農業水利施設の地域の環境・防災等に果たす役割は益々増大。
- 農業水利施設の公共・公益性の増大に適切に対応するためには、水系全体を視野に入れつつ、水量、水質、自然環境を一体として捉え、流域環境の変化に対応した施設の適正な管理により、健全な水循環系の再構築に寄与していくという視点が重要。
- このような視点に立って、今後とも基幹的水利施設の管理方法、管理水準等について検討が必要。

(4) 長寿命化・管理コスト低減のための管理技術の強化

- ライフサイクルを通じたコストの低減を図るためには、適時適切に施設の整備更新を実施するとともに、将来的な整備補修費の縮減及び施設の長寿命化を図ることが重要。
- 近年の技術開発の進展等を踏まえ、施設の機能診断を適切に行うとともに、劣化予測に対応した予防保全を行い、「早期発見・早期治療」の考え方で経済的かつ効率的な対策を施すことが必要。
- 今後は、長寿命化のための技術開発を一層推進していくとともに、このような管理方法を現場段階に着実に浸透させることが重要。
- さらに、ストック重視の時代において管理を担う技術者を育成するとともに、管理段階で得られる情報が施設機能の確保・保全や次の施設更新に適切にフィードバックできるシステムの強化が必要。

3. 管理の大宗を支える土地改良区の体制強化

(1) 統合整備の一層の促進による土地改良区の体制強化

- 土地改良区は、今後とも農業水利施設の維持管理を担う団体としてその機能を積極的に果たしていくものと期待されることから、その合併については、基本的には水利系

統を単位として指向。

- 一方、事業が終了し、その役割を終えた土地改良区については、その解散を指導することも必要。
- 各都道府県が各土地改良区の実情に即して策定している統合整備基本計画（マスタープラン）に沿って、平成15年度末における土地改良区数を全国計で5,690区とし、この目標に向かって土地改良区の統合整備を推進。
- その際、都道府県は土地改良事業団体連合会の取組とも十分に連携を図る必要があるとともに、土地改良区が市町村行政とも密接に関係している点を踏まえ、市町村の関与を促すことが必要。

（2）施設の多面的利用に応じた適正な管理の役割分担

①市町村との連携

- 都市地域の都市化・混住化の進展は、農業水利施設の維持管理の面に大きな影響を及ぼしており、地域の特性に応じ土地改良区と市町村が連携した対応と受益の態様を踏まえた役割分担のあり方の検討が必要。
- 社会的条件の変化等により生ずる新たな維持管理費の負担方法については、土地改良法第56条第2項による協議制度を活用し、市町村等と協議。
- 市町村が策定する地域振興に係る各種計画の検討段階において、土地改良区として積極的に意見を提出することが必要
- 土地改良事業を契機とした市町村による親水公園等の整備については、事業実施の際行われる市町村協議等を活用し十分な連携を取れるようすることが肝要。

②地域住民との連携

- 地域用水機能の発揮等の役割を担う農業水利施設については、地域住民に対して施設の役割や管理の方法等について十分な理解を得た上で、できる限り地域住民の参加を得た維持管理が適当。
- 特定の者が受益する施設の管理費については、改正土地改良法第36条第8項に基づく手続きにより、負担の根拠等を示しながら、特定される受益者から受益に応じた負担を徴することが適当。

（3）21世紀土地改良創造運動による適切な管理のための環境づくり

- 農業・農村の有する多面的機能の発揮や住民と一体となった地域づくりなど地域の多様な要請に対応しつつ、土地改良施設の良好な管理を行っていくためには、土地改良区の組織・活動の強化が課題。
- 農業農村整備に関する幅広い広報活動を行っている土地改良事業団体連合会の経験を活用し、時代とともに、地域とともに歩む土地改良区の姿を国民に向けて情報発信することが重要。
- 土地改良区は、自らが主役となってこれまでの活動を評価し、国民に期待される役割を関係者の共通認識にするとともに、この取組を通じて地域住民との交流を促進

し、国民の理解と支援を得る21世紀土地改良区創造運動を平成13年度より展開。

- この運動の一環として、平成14年10月を目標に土地改良区の新たな姿を的確に表現できる愛称の検討が進められているが、これを契機として、地域住民と緊密な関係を持つ行政機関である市町村と連携し、国、都道府県の支援のもと、広範な運動展開を図ることが必要。

おわりに

- 今後とも農業水利施設の管理保全について、流域を視野に入れた健全な水循環の再構築、次世代への農業水路網の良好な形での継承、多面的機能の一層の発揮、農業の構造改革への対応等の観点から、検討を深めていく必要がある。

農業水利施設の管理を核とした施策の推進(概念図)

