

国営造成施設の管理体制支援に係る評価と 今後の方向性（中間整理）（案）

平成 2 1 年 8 月 2 0 日

国営造成施設の管理体制に係る検討委員会

目 次

1 . 国営造成施設の管理体制に係る支援制度について	1
(1) 国営造成施設管理体制整備促進事業 (管理体制整備型) の創設と背景	1
(2) 制度の仕組み	2
(3) 2 期対策について	3
2 . 農業水利施設の管理の現状	4
(1) 農業水利施設の管理の状況	4
(2) 土地改良区をめぐる状況	5
(3) 農地・水・環境保全向上対策との連携	5
3 . 国営造成施設管理体制整備促進事業 (管理体制整備型) の成果の検証	7
(1) 事業の実施状況と取組の成果	7
(2) アンケート調査に基づく取組の成果	10
4 . 国営造成施設の管理をめぐる最近の状況	12
(1) 担い手への農地集積の推進と施設管理上の課題	12
(2) 気候変動が進展する中でのリスクの拡大	12
(3) 環境配慮に対する期待の高まり	13
(4) 地方公共団体を取り巻く情勢の変化	14
5 . 現状を踏まえた今後の対策のあり方	15

1. 国営造成施設の管理体制に係る支援制度について

土地改良区による農業水利施設の管理体制が脆弱化しつつある一方で、都市化・混住化に伴い、施設の有する多面的機能の発揮に対する要請が高まるとともに、より高度な施設の管理が求められるという状況にあった。

このような中で、国営造成施設等を管理する土地改良区の管理体制を整備・強化し、農業水利施設の有する多面的機能を適切に発揮させるため、平成12年度、国営造成施設管理体制整備促進事業（管理体制整備型）を創設し、国が支援を行うこととした。

1期対策では、管理体制の整備を図るため、各地区に都道府県、市町村、土地改良区、地域住民等から成る推進協議会を設立し、取組を開始した。目標とする管理水準・管理体制を設定しながら、非農家の管理参画を働きかけ、より高度な管理を実施する土地改良区の管理体制の強化を目指した。

平成17年度からの2期対策では、1期対策での取組を継続するとともに、安定的な非農家の管理参画を得るため、施設の管理に関する協定を締結する枠組みを導入した。

(1) 国営造成施設管理体制整備促進事業（管理体制整備型）の創設と背景

- ・ 土地改良区による農業水利施設の管理体制が脆弱化するとともに、都市化・混住化の進展に伴い、社会経済的活動に起因する農業用水の水質悪化、生活廃棄物などのゴミ投棄等によって、維持管理コストの増加を招いていた。
- ・ その一方で、農業水利施設の適切な管理が同時にもたらしている親水機能や生物多様性の保全機能など多面的機能に対する都市住民や国民の期待は大きい状況にあった。
- ・ 農業水利施設の有する多面的機能を享受する地域住民が増加し、当該施設の有する多面的機能の発揮への要請が高まるとともに、安全管理の強化など、より複雑かつ高度な施設の管理が求められる状況となってきた。
- ・ このような背景の下、平成12年度において、施設の有する多面的機能を発揮するため、地域における適切な取組を促進する観点から、施設の管理を行う土地改良区の管理体制を整備・強化することに対し支援する国営造成施設管理体制整備促進事業（管理体制整備型）が創設された。

(2)制度の仕組み

国営造成施設管理体制整備促進事業（管理体制整備型）の基本的考え方と制度の内容は以下のとおりである。

（基本的な考え方）

- ・ 土地改良区と地域住民等が一体となった施設の管理体制を構築し、施設の有する多面的機能を適切に発揮する。

（制度の内容）

- ・ 本事業は、国営造成施設又はこれと一体不可分な国営付帯県営造成施設を管理する土地改良区等の管理体制を整備・強化するため、事業主体となる都道府県及び市町村が行う次の事業（活動）の全ての実施を通じて、多面的機能の発揮のほか、安全管理の強化など、より複雑かつ高度な管理に対応した管理体制の整備を図る。

管理体制整備計画の策定

地域の実情に応じた管理体制の目標（管理水準、管理体制、協定締結等）の設定

管理体制整備の推進活動

管理体制整備推進協議会を設置し、管理体制の目標については毎年、協議・見直しを行うとともに、施設の多面的機能を紹介するなどの地域住民に対する啓発活動の実施

管理体制の整備・強化に対する支援

国民意識の変化等に伴う管理の高度化や多面的機能の発揮への要請に対応した適切な管理体制の整備・強化を図るための取組を実施

管理体制の整備・強化に対する支援とは以下のとおり。

1) 多面的機能の発揮に対応した管理に対する支援

* 土地改良施設が有する機能として農業効果と多面的機能に係る効果が存在することを踏まえた支援。具体的には効果の割合をデマテル法による統計解析により算出し、
農業効果：多面的機能の効果 = 1.0 : 0.6としている。

2) 安全に配慮した施設の操作体制の強化を図るための高度な管理に対する支援

3) 施設の劣化原因の除去や劣化防止対策等の予防保全対策に対する支援

(3) 2期対策について

1期5年間の対策を経た後、国営造成施設の管理体制を取り巻く状況等を踏まえ所要の制度拡充を行い、平成17年度から2期目の対策を開始した。

(2期対策に移行するに際しての課題・背景等)

- ・ 施設管理を地域で支えてきた施設管理人や水利組合の組合員の高齢化により、維持管理を担う農家の更なる減少が危惧されていた。
- ・ 1期対策で、管理への参画を働きかけた地域住民等との関係を安定的なものとし、管理体制を強化していくための方策の検討が必要であった。
- ・ 施設の老朽化による整備補修費の増大が懸念されていた。

(2期対策における主な制度拡充内容)

施設管理協定の締結、地域住民等を含めた管理参画の組織化

- ・ 1期対策では、管理体制の整備を図るため、各地区に都道府県、市町村、土地改良区、地域住民等からなる推進協議会を設立し、取組を開始。目標とする管理水準・管理体制を設定しながら、非農家の管理参画を働きかけ、土地改良区の管理体制の強化を目指した。
- ・ 2期対策では、基本的に1期対策での取組を継続するとともに、安定的な非農家の管理参加を得るため、地域における施設管理の役割分担を明確化した施設の管理に関する協定の締結を図っていくという枠組みを導入した。

予防保全対策の導入

- ・ 施設の日常管理の中で、補修すべき個所が発見される場合、予防保全対策を実施して、施設機能の適切な維持保全と長寿命化を図り、維持管理コストの縮減等に係る取組を進めることとした。

2. 農業水利施設の管理の現状

農業水利施設の管理は、土地改良区、水利組合等の農家組織、集落、個々の農家がそれぞれ重層的に役割を担っており、特に国営造成施設等の基幹的な施設については、技術力を有する土地改良区が中心となって配水・分水操作や点検整備等の管理を実施している。

(1) 農業水利施設の管理の状況

農業水利施設のストック

- ・ 農業用水を供給する農業水利施設のうち、基幹的な農業用排水路の延長は約4万7千km、ダム、頭首工、用排水機場等は約7千箇所、その資産価値は再建設費で約25兆円にのぼる。

農業水利施設の造成主体と管理主体

- ・ 基幹的な農業水利施設の多くは、土地改良区等へ管理委託又は譲与。
- ・ 現在までに、国営事業で造成されたダム、頭首工等の基幹水利施設は約1,800ヶ所、農業用排水路の延長は約2万3千kmとなっており、これらの施設の約3分の2は土地改良区が管理している。

農業水利施設の管理の役割分担

- ・ 農業水利施設の管理は、ダム、頭首工、幹線水路などは土地改良区が、末端水路などは集落組織が、また、ほ場周りの水路などは農家が、それぞれ行うことが多く、それぞれ重層的に役割を担っている。

施設管理に対する国の支援体系

- ・ 農業水利施設の管理は、受益者で構成する土地改良区等が行い、その費用を負担することが原則である。
- ・ しかし、国は、国営造成施設のうち特に公共性の高い一定規模以上の施設について、国の直轄管理や地方公共団体による管理に対する助成を実施している。

農業水利施設の管理の課題

- ・ 近年、施設の老朽化、集落機能の低下、都市化・混住化の進展等により、維持管理費が増加している。

(2)土地改良区をめぐる状況

(土地改良区の管理の実情)

- ・ 農家の一層の高齢化が進むほか、担い手に農地が集積されるなど、農業に従事する人の絶対数が減少する中で、ほ場レベルでの管理はもとより、基幹から末端まで農家に求められる農業水利施設の適正な管理のための負担は増大している。
- ・ また、このような中で混住化も一層進展し、農業そのものや農業水利施設の管理に対する理解が十分得られていない。
- ・ その一方で、混住化が進むと多くの地域住民など非農家としての視点から、農業用水や農業水利施設が作り出す親水空間、水資源のかん養、防火用水としての機能など種々の多面的機能の発揮への期待がますます高まっている。
- ・ さらに、近年は、気候変動の進展が指摘される中、例えば稲作の作付け時期を遅くすることに合わせて送水管理パターンを変更したり、渇水時に収量や品質の低下が起こらないように適切な送水管理を行うなど、施設管理の負担が多くなっている。
- ・ また、集中豪雨、特にゲリラ的な豪雨の際の放水、排水のための管理にもコストがかかる状況になっている。さらに集中豪雨時には、集落内の浸水被害を防止するために、集落内の排水を農業用排水路に誘導したり、豪雨が予測される場合には、調整池の水位を予め下げておくなど、集落からの要望を踏まえた対応を行う場合も多い。
- ・ 加えて、生物多様性保全の重要性が叫ばれる中、地域の農業水利施設の周辺において希少生物が存在している場合なども含め、地域住民等からもその保全に対する要望が増えている状況にあり、これについても配慮しながら対応していく必要性が高まっている。

(3)農地・水・環境保全向上対策との連携

- ・ 上述のように、農業水利施設の管理労力が増大するとともにその管理の担い手が減少している一方、農地や農業水利施設が形成する自然環境や景観を保全することへの要請が高まっている。
- ・ このことに対応するためには、将来にわたって、農地や農業水利施設の適正な管理していくことが必要であるが、農家数が減少している今日では、農地や農業水利施設の管理に対して集落内の非農家や都市住民、さらにはNPO等の参画が求められる状況となっている。

- ・ このような中で、ダム・頭首工・幹線水路など国営で造成された基幹的な農業水利施設は、地域の農業用排水の根幹として、広大な農地に配水したり、地域全体の排水を集めるものであり、本事業（国営造営施設管理体制整備促進事業（管理体制整備型））のもとに、地域住民等の参画を求めつつ、今後とも、高い技術力と豊富な経験を有する土地改良区が核となって主導的に管理を行う必要がある。
- ・ 他方、末端に近い水路やほ場レベル施設については、従来から、地域ぐるみ、集落ぐるみによる共同活用による管理を行ってきた経緯があり、これを非農家やNPOレベルに拡大していく方向で、農地・水・環境保全向上対策を活用して、農家・非農家による日常レベルでの共同活動により適正な管理を進めているところである。
- ・ このように、本事業（国営造営施設管理体制整備促進事業（管理体制整備型））と農地・水・環境保全向上対策は、非農家や都市住民、NPO等の参画を共通の取組としつつ、将来にわたる農業水利施設の適正な管理に向け、農業用排水施設の基幹的部分と末端部分とをそれぞれ分担しながら密接な連携を図り、車の両輪として取組を進めているものである。

3. 国営造成施設管理体制整備促進事業（管理体制整備型）の成果の検証

土地改良区による農業水利施設の管理体制が脆弱化しつつある一方で、施設の有する多面的機能の発揮に対する地域住民からの要請が一層高まり、より複雑で高度な管理が必要となってきた。このことから、各地区において、管理水準・体制及び協定締結等の目指すべき事項を定め、これを踏まえつつ、地域住民を含めた非農家の管理参画の枠組みの構築を図り、より高度化な管理を行う取組を進めてきている。

このような対策により、地域において農業用水や農業水利施設についての理解が深まるとともに、協定の締結を含む地域住民等の管理の参画が進むなど着実に成果を上げてきている。

(1) 事業の実施状況と取組の成果

これまで国営事業を実施してきた、各地の穀倉地帯、大規模畑作地域を中心に、広く本事業が展開され、基幹的な施設を管理し多面的機能が適切に発揮されている。

国営造成施設管理体制整備促進事業（管理体制整備型）の実施状況

- ・ 我が国の食料供給力を確保・強化するため、これまで各地の穀倉地帯、大規模畑作地域を中心に国営事業を実施し、基幹的な農業水利施設の整備を行ってきた。
- ・ また、近年、食料供給力の一層の強化に向けて麦・大豆などの作付けによる農地の有効活用に向けた取組を強化しているが、この場合、農地の排水条件が整っていることが必要であり、暗渠などのほ場レベルの施設から排水路、排水機場まで地域として一体的な整備がなされていることが重要となる。基幹的な排水施設が整っている地域では、米のみならず、麦・大豆などの作付けに取り組むための基礎的条件が整っており、主産地を形成している。
- ・ さらには、基幹的な農業水利施設の整備により安定的な農業用水が供給される中で、環境面などにも配慮しながら営農に取り組むことにより、それがより多くの付加価値を生み出し、農家収入に好影響をもたらしたり、新たな農業ビジネスのチャンスを生む基礎になる場合もある。
- ・ このような基幹的な農業水利施設は、地域全体の営農展開において基幹的な役割を果たしており、これらを適切に管理していくことが重要で

ある。

- ・ いずれの地域も、主要な食料供給地域としての役割を果たしているほか、混住化の進展の中で、施設の多面的機能の発揮が望まれている。
- ・ 平成21年度においては、各地の穀倉地帯、大規模畑作地域を中心に、全国253地区において、広く本事業が展開され、基幹的な施設を管理し、施設の有する多面的機能が適切に発揮されている。
- ・ その受益面積は、全国で約124万ha（全国の農地の約30%）、1地区あたりの平均面積は約4,900haと、大規模なものとなっている。

取組の主な成果

これまで各地区における活動の中で、1期対策の段階から本事業を実施する全地区において推進協議会が設置され、管理体制の強化に向けた整備計画が策定されてきた。特に2期目の対策を通して、土地改良区と地域住民等との間で適正な施設管理に向けた協定の締結が進められるなど、体制強化や多面的機能の発揮に向けた取組は着実に進められてきている。

1) 事業によって発揮された多面的機能等

- ・ 本事業の取組の結果として、アンケート調査等によれば、1期から2期にかけての対策を経て地域住民等の間に農業・農業水利施設の多面的機能に関する理解が着実に深まってきている。
- ・ 具体的には、農業用水を地域の防火用水や消流雪用水といった地域用水として利用したり、その親水性を活かした良好な景観の形成に役立てられるなど、国営造成施設が適正に管理されることを通じて、農業水利施設の有する多面的機能が着実に発揮されていることが伺える。

2) 管理体制の強化内容及び推進活動の活動内容

- ・ 適正な管理水準を実現するため、土地改良区の体制強化、関連組織との連携強化、非農家の参画促進等に向けた活動の強化が図られてきている。
- ・ 管理体制の強化に向け、各地区に設置された推進協議会としても、啓発活動等を着実に実施している。
- ・ 管理体制の強化については、2期対策の実施を通し、1期対策に比べ、自治会など既存組織との連携がこれまで以上に強化されてきているほか、NPOなど新たな地域活動団体等との連携強化も促進されている。
- ・ これらの取組を通して、施設のより高度な管理に向けた体制整備が

図られている。

3) 管理体制の強化に向けた取組の状況

- ・ 事業実施地区は、管理体制整備計画に対象とする施設ごとに管理体制の目標を設定し、毎年、その達成状況をチェックするとともに、それに基づき翌年度の取組の見直しを行っている。
- ・ 達成状況については、地区内の施設に関し管理の目標を立て、これを達成した施設数が8割以上を達成した地区もみられるが、6割未満の地区が太宗を占めるにとどまっている実態*もあり、より多くの施設で目標に到達できるよう今後一層の取組の推進が必要である。

* 目標の達成度合いについてみると、当該目標の6割以上を達成した地区の割合は、管理水準の向上については全体の53%、管理体制の強化については全体の44%、協定の締結については全体の35%となっており、達成度合いが十分にあるとは言い切れない。

特に、協定の締結状況については、締結された協定の件数は順次増加しているものの、協定締結を目標としている施設が、全施設数に対し14%と低い目標設定状況となっている。

(平成20年度 農村振興局水資源課施設保全管理室調べによる)

4) 協定の締結状況

- ・ 協定の締結数は、年々増加しており、本事業の2期対策に取り組んでいる全国253地区において、平成19年度末までに合わせて約700件ののぼっている。
- ・ 締結先は自治会・集落等の地元組織のほか、非営利団体や消防、地元企業等との間でも締結がなされている。
- ・ 具体的には、以下のような取組事例がある。

I地区では、地域を象徴する歴史的な施設である円筒分水工について、当該施設を地域の共有財産として地域一体となって管理するため、アドプト制度*¹を導入。町、土地改良区、地元企業が役割分担を明確にした上で、施設周辺の環境や景観に配慮した管理を実施。

A地区では、パイプラインに消防ホースを接続させ、水圧を利用し放水が可能であるといった畑かんがい地区の特徴を活かし、地元消防団と施設の管理協定を締結。土地改良区と消防団が連携した管理を実施。

S地区では、管理施設を地域の施設として位置付け、グラウンドワーク活動^{*2}を通じ、施設の維持管理活動を実施。地元企業を中心に21団体が参加し、土地改良区と協定を締結。水路及び親水公園周辺の清掃や草刈り活動などの環境整備活動を実施。

^{*1}：アドプト制度とは、公共施設を養子に見立て、市民等に里親になってもらい、清掃などの維持管理活動を行ってもらう制度。

^{*2}：グラウンドワークとは、イギリスで始まった身近な地域の改善活動。地域住民・企業・行政がパートナーシップを組み活動を実施するもの。

(2)アンケート調査に基づく取組の成果

国営造成施設管理体制整備促進事業（管理体制整備型）は、土地改良区の管理体制を整備するという定量的な評価が難しい事業であることから、事業に関係する複数の主体（土地改良区、行政（道県・市町村）、地域住民）に対するアンケート調査を行うことにより、可能な限り定性的な評価と課題を明らかにすることを試みた。その結果から分析される主な内容は以下のとおりである。

アンケート調査（平成20年1月～2月にかけて実施）

土地改良区対象アンケート、行政対象アンケートについては、道県を通じて各土地改良区、市町村に配布。地域住民アンケートについては各地区の推進協議会を通して地域住民に配布し、これを回収して全国的な集計を行った。

[回答数]

- (1)土地改良区　：460土地改良区
- (2)行政　　　　：40道県、369市町村
- (3)地域住民　　：21,574人（有効回答数20,360人）

土地改良区を対象としたアンケート調査の結果

- ・ 地域住民の管理参画に向けた啓発活動や取組は着実に進められていると考えられる。このような中、自治会や集落といった既存組織の他に、企業、NPO、学校等の団体に管理参画を依頼しており、多様な主体の

参画による管理体制の整備を目指す傾向がみられるものの、新たな主体に管理に参画してもらうための組織化を進める取組がまだ3割程度にとどまるなど、更なる取組が期待される。

行政（地方公共団体）を対象としたアンケート調査の結果

- ・ 地方公共団体の行政内部で、地域の農業水利の基幹である国営造成施設が適正に管理されることで、地域に様々な多面的効果をもたらされていることについて広く地域住民に周知するとともに、施設の管理への参画について地域への働きかけに対する必要性が理解されるようになり、地域や行政の意識が変化していると考えられる。しかしながら、事業に参加している地方公共団体の多くは、厳しい地方財政の状況を背景として、国営造成施設に対する今後の追加的支援が難しいところが多くなっており、本事業の継続を要望している。

地域住民を対象としたアンケート調査の結果

- ・ 本事業の実施により、非農業関係者の間にもここ5年程度で、土地改良区や農業水利施設について認識するようになったとされる人が増加しており、一定の事業成果が上がっていると言える。また、施設管理への依頼があったり、自治会活動の一環などであれば管理に参加する意向を示す人も多く、施設管理に参画しやすい仕組みを作っていくことが重要であると考えられる。

4 . 国営造成施設の管理をめぐる最近の状況

担い手への農地集積が進む中、農業水利施設の管理に携わる者が減少することが懸念される状況がある。

また、気候変動の進展が指摘される中で、集中豪雨や異常渇水等に伴う施設管理面での労力が増大している。

さらに、環境保全に対する国民の期待や意識が一層高まっている中、この面での施設管理の取組にも十分留意していく必要がある。

(1)担い手への農地集積の推進と施設管理上の課題

- ・ 担い手への農地集積が進む中、農業水利施設の維持管理に関する担い手への賦役が集中しつつある一方、土地持ち非農家の賦役参加への意欲は低下していくことが予想される。
- ・ 多くの担い手は、農地集積が進むと共同活動への参加者が減少したり、分散した農地の保安全管理に多大な労力を要すると考えている。

(2)気候変動が進展する中でのリスクの拡大

- ・ 気候変動の影響が表面化する中、集中豪雨や異常渇水が頻繁に発生し、洪水や作物被害に見舞われることが多くなっているほか、農業用水の水質が悪化しているような地区も発生しており、このような面からの施設管理での労力も増加している。

(気候変動によるリスクの拡大)

- ・ 時間当たりの降水量が50mm以上又は80mm以上、さらには日当たり降水量が200mm以上又は400mm以上といった大雨の発生回数が、近年著しく増加する傾向にある。
- ・ 特に、時間当たりの降水量80mm以上及び日当たり降水量400mm以上の年間発生回数の増加が著しい。

(気候変動(異常気象)が進展する中での農業への影響)

- ・ 平均気温の上昇に関してみると、例えば、水稻の場合には、登熟期に高温に見舞われると胴割米が増加するなど、作物の品質低下を招く。
- ・ 集中豪雨が頻発することにより、農地の湛水や地すべりなどの被害が増

加する。

- ・ 渇水時には、かんがい用水の取水制限が実施されるなど、農業用水の利用にも影響を及ぼす。
- ・ このような問題に関連して、農業被害を食い止めたり、被害が起こったとしてもこれを最小限に抑えるため、送水面や排水面など農業水利施設の高度な管理についての要請がより高まっており、その負担が大きくなっている。

気候変動影響アンケートの実施（平成21年3月）

土地改良区を対象としたアンケートによると、気候変動による農業被害のうち、集中豪雨、渇水及び水質悪化に対しては、管理体制の変更等が有効な対策としてあげられている。

* 国営造成施設を管理している318土地改良区を対象にアンケートを実施（有効回答数274）

(3)環境配慮に対する期待の高まり

生物多様性の保全等に配慮した生産基盤整備の重要性が増しているなど、環境に配慮した取組に対する期待が高まっている。

（国民の農村環境に対する期待や意識の高まり）

- ・ 新鮮な空気などに触れて心身をリフレッシュさせたい、安全でおいしい食べ物などを楽しみたい、のんびりとした時間を過ごしてみたいなど、国民の多くが農村地域に対し、安らぎや心身の緊張をほぐす効果を求めている。また、子どもの体験学習の場としての役割も期待されている。
- ・ また、農村地域は身近な自然環境が豊富な場でもあり、多様な野生生物が生息・生育する生物多様性の豊かな空間となっている。
- ・ いずれの場合にも、農業用水や農業水利施設が創出する親水空間や水田と一体となった農村風景などが、それらを提供する場として、重要な位置を占めている。
- ・ 実際、農業水利施設内やその周辺部において希少な生物が存在する場合もしばしば見られ、地域住民等と連携して、その生態系保全活動に取り組む事例も多い。このような場合には、施設の管理と一体的に考え、取り組んでいくことが重要となる。
- ・ このため、農林水産省においても昨今特に、生物多様性の保全など環境

に配慮した取組を推進しているところである。

- ・ また、国営事業実施地区において、既に独自に景観形成機能、生物多様性保全機能の発揮を促進させる取組を実施しているところもある。
- ・ 具体的には、次のような事例がある。

I地区では、外部者や専門家により地区の景観や生態系に対する評価を実施。保全すべき景観・生態系要素を設計・施工へと反映させるとともに、環境配慮施設の維持管理体制について検討。また、地域住民もワークショップに積極的に参加するなど景観・生態系に配慮した整備を推進。

K地区では、水質改善や、親水空間の再生、自然環境の維持・改善等を図るため、地区内の農業用水路に非かんがい期においても適量の水を確保することを目的として「環境用水等」に係る水利権を取得。通年通水が可能となり、水路内のアオコがなくなるなど水質浄化の効果が発現。

(4) 地方公共団体を取り巻く情勢の変化

(農政推進体制の状況)

- ・ 「平成の合併」により、全国の市町村数は平成11年3月の3,232から平成21年3月には1,777まで減少している。
- ・ このような中で、全国平均で見れば市町村の農業関係の人員、予算のいずれもが大幅な減少傾向となっている実態がある。
- ・ このため、一部の市町村を除き、農業者の実情を熟知した市町村職員を十分に確保しにくい状況が生じ、農業者の声を聞いて地域の合意を図ることが困難となるなど、市町村段階での農政を推進する体制が弱くなっているところも多い。

(施設管理に対する影響)

- ・ 平成17年に行われた調査¹によると、約3割の土地改良区が、市町村合併による影響があると回答している。
- ・ また、市町村合併の影響のうち、維持管理助成への影響が最も大きいとの結果も出ている。
- ・ 昨今、地方財政を取り巻く状況は厳しく、現状では、これ以上の追加的な支援は難しいという実情もあり、今後の支援のあり方には十分な検討が必要である。

(¹ 全国土地改良事業団体連合会実施)

5. 現状を踏まえた今後の対策のあり方

- ・ これまでに国営事業の実施により形成された優良農業地域は全国の耕地面積の3分の1程度あり、主要穀物の生産量で見れば、全国の4～5割を占めるなど、我が国の食料供給力の維持確保に大きく貢献している。
- ・ 特に、昨今、食料需給がひっ迫し、食料供給力の強化が叫ばれる中、基幹的な排水施設を核として地域の排水系統が整備されたところでは、米のみならず、麦・大豆などの作付けによる農地の有効活用が図られるなど、食料供給力の確保・強化に向けた取組を強く支えている。
- ・ 一方、本事業が創設された平成12年当時と比較すると、この約10年間の中で、農家はより一段と高齢化するとともに、他方で担い手への農地集積も一層進むなど、農業構造の変化が進展している。
- ・ これまでの地域の農業水利施設の管理についてみると、その中心的な役割を果たす土地改良区が、技術力をもって基幹的な農業水利施設を管理するとともに、大規模な経営を行う担い手と相対的に小規模な経営を行う農家が協力し合いながら、末端及びほ場レベルの施設を管理するという重層的な役割分担・連携の下で、地域全体としての施設管理を進めているという状況にあった。
- ・ しかしながら、我が国の人口が減少局面に入り、労働力人口の減少も懸念される中、農業労働力の主力となる基幹的農業従事者は、約10年前（平成9年）に比べ2割以上減少して、平成20年には197万人となっている。そのうち65歳以上が6割を占めており、農業労働力の中核は高齢者によって担われている。現在、70～80歳代である昭和一けた世代をはじめ、我が国の農業を支えてきた高齢者の多くが、近い将来、引退することが見込まれ、農業労働力の脆弱化の進行が強く懸念されている。また、他方で、農村地域の高齢化、混住化は一層進む状況にある。このような状況を踏まえれば、地域の農業水利施設の管理体制を取り巻く状況は非常に難しくなっていると言える。
- ・ その意味でも、これまでに数多く造成され、我が国の農業の根幹を支えている農業水利施設を適切に管理していくためには、その体制の整備・強化を図ることが、ますます喫緊の課題となっている。また、その際、土地改良区の指導の下、非農家からの助力を得て、施設管理に取り組んでいくことの必要性が一層高まっていると言える。
- ・ そのような中、これまでの2期10年間にわたる本事業の実施により、施設管理協定の締結などは着実に進んでいるものの、目標の達成度合いがいまだ十分な状況にあるとは言い切れない。農業水利施設を適切に管理し、

地域住民が広く享受する施設の有する多面的機能を適切に発揮させていくためには、現行制度の基本的な枠組みを維持し、これまでの取組を引き続き継続していくことが適当と考えられる。

- ・ また、その際、管理体制の整備・強化のためには、これまで以上に多様な主体の参画を得つつ、より安定的な管理体制を構築して施設の管理にあたっていくことが極めて重要と思われる。
- ・ この場合、より多くの施設について、管理協定の締結が行われるよう取組を充実していくことが強く求められる。
- ・ このためには、今後、施設の管理協定の締結が一層促進されるよう、土地改良区と地域住民等の側双方が農業水利施設の管理を行っている土地改良区の役割、施設の多面的機能の発揮への期待感などを互いによく理解することが重要である。
- ・ そのため、農業や地域づくりなどについて幅広く理解し、互いの協力をリードしていけるような、人材を双方に育成していくことが必要と考えられる。さらに、土地改良区が中心となって、地域住民、NPOなどをはじめ、より多様な主体との連携を推進していくことが必要である。
- ・ 近年気候変動の進展により、気温や水温の上昇などの変化が表面化する中、例えば稲作の作付け時期が遅めになる場合の送水管理パターンを変更したり、渇水時に収量や品質の低下が起こらないように適切な送水管理を行うなど、土地改良区にとっての施設管理の負担が一層大きくなっている。
- ・ また、集中豪雨、特にゲリラ的な豪雨の際の放水、排水のための管理にもコストがかかる状況になっている。さらに集中豪雨時には、集落内の浸水被害を防止するために、集落内の排水を農業用排水路に集水したり、豪雨が予測される場合には、調整池の水位を予め下げておくなど、集落からの要望を踏まえた対応なども求められることとなる。
- ・ 加えて、生物多様性保全の重要性が叫ばれる中、地域の農業水利施設やその周辺において希少生物が存在している場合などには、その保全を要望することも多い地域住民等との間で協力、連携しながら体制を構築していくことになる。
- ・ このように、集中豪雨等の発生や生物多様性の保全等に配慮した整備など、防災面や環境面を含む多面的機能の発揮に対する要請が日増しに高まっており、これらの点にも配慮した管理の取組や体制整備を図っていくことがますます重要となっている。
- ・ 他方、地方公共団体においても、合併や地方財政の厳しさといった大きな情勢変化などがあり、国営造成施設に対する今後の追加的な支援は難しいこと及び本事業の継続を要望していることについても留意しておく必要

がある。

- ・ 以上に述べてきたような、本事業制度の成果及び現下の課題を踏まえて、今後の国営造成施設の管理体制のあり方についてさらに議論していくことが強く望まれる。

以 上