

農業農村整備事業の効率的実施に係る検討会
平成13年度報告書

平成14年3月

目 次

はじめに	1
1. 補助かんがい排水事業	
(1) 事業の現状等	2
(2) 事業の早期完了・効果発現に向けた効率的な実施	2
(長期化における問題点及び課題)	
(長期化した事業地区の解消)	
(適切な事業の管理)	
(3) 更新事業の適切な実施	4
(4) 畑地かんがいの推進	4
2. 農地防災事業	
(1) 事業の現状等	6
(2) 地域住民にも開かれた、透明で効率的な事業の実施	6
(3) 地域の災害危険度等の地域住民への情報提供	7
(4) 地域が主体となった農地防災施設等の維持管理	8
おわりに	10

はじめに

公共事業に対する国民の関心が高まる中で、昨年には経済財政諮問会議の答申を受けた「骨太の方針」が閣議決定される等公共事業を巡る情勢は大きく変化している。農業農村整備事業においては、平成12年度より第三者委員による「農業農村整備事業の効率的実施に係る検討会」を設置し、検討会における客観的な議論・提言を踏まえ、事業の総点検と抜本的改革を実施してきた。

平成12年度においては、公共事業の抜本的見直しに関する与党三党合意を踏まえた農業農村整備事業全般にわたる今後のあり方に加え、他府省事業との類似性等の指摘がある農業集落排水事業及び農道整備事業をテーマとして検討を行った。本検討会の提言に基づき、平成13年度においては、農業集落排水事業と下水道事業との一層の連携、農業集落排水事業における統合補助金の導入及び農道整備事業の新規採択地区の停止や工期を10年以内とする新たな事業管理方式の導入等の改革を実現したところである。

さらに、平成14年度においても、農業集落排水事業の統合補助金の規模要件の撤廃、合併処理浄化槽との連携を図る等着実に提言の実現が図られているところである。

今年度は、補助かんがい排水事業と農地防災事業をテーマに検討を行った。

かんがい排水事業は、農業生産に不可欠な「農地」、「農業用水」のうち、良好な営農条件を備えた「農業用水」の確保・有効利用の実現を担う重要な事業である。これまでの投資により膨大な農業水利ネットワークが形成されており、健全な水循環の構築を図るためにも、その効率的な整備がより一層求められている状況にある。

また、農地防災事業については、農地や農業用施設の保全管理を通じて食料の安定的供給の確保に大きく貢献してきたが、農村地域における混住化等が進展する中、地域全体の防災へのより一層の貢献が要請されている。

本年度は以上のような問題意識を持ち、10月9日の第1回検討会開催を皮切りに静岡県下での現地調査を含め計5回にわたり検討会を開催してきたところである。

本報告書は、これら5回にわたって開催された検討会での議論を踏まえた検討結果をとりまとめたものである。

1. 補助かんがい排水事業

(1) 事業の現状等

かんがい排水事業は、「農地」とともに食料の安定供給に不可欠な財である「農業用水」の安定的確保と適時適切な供給及び排水強化を通じて、農業の生産性、食料の自給率の向上に資することを目的としている。

かんがい排水事業によって造成された農業水利施設は、基幹的水路に限っても全国で約4万kmのネットワークとして農業生産基盤の根幹を形成し、地域用水機能^{*1}の発揮や地下水の涵養等を通じた水循環系の構築にも大きな役割を果たしており、これらの整備・更新は今後とも着実に実施していく必要がある。

都道府県が事業主体となって実施する補助かんがい排水事業は、施設や事業の規模により国、市町村及び土地改良区との適切な役割分担の下に実施されているが、農産物の輸入量が増加し食料自給率が低下するなど、我が国の農業をめぐる情勢が大きく変化している中で、

一部で工期が長期化し、効果の発現が遅延

22兆円に上る農業水利施設の多くが更新時期を迎える中、新たな時代に対応した適切な更新整備が必要

畑地かんがいの整備が遅れており、食料自給率向上のためには、整備の促進が必要

等の指摘がなされている。

(2) 事業の早期完了・効果発現に向けた効率的な実施

(長期化における問題点及び課題)

工期が長期化している事業地区の主な問題点、課題は次のとおりである。

事業の採択から10年以上経過しているような長期化事業地区では、農業をめぐる情勢の変化に適切に対応できない

今後増加する更新整備のニーズに機動的に対応し、事業効果の早期発現を図る必要がある

事業に参加する農家の営農計画に支障が生じないように、工期内での事業完了に責任を持って対応する必要がある

かんがい排水事業は、広域な地区を対象とし、錯綜する個々の農家の利害関係を調整しつつ実施していく必要があり、近年、農業情勢が大きく変化する

*1 農業用水が農業集落の防火、消流雪、農機具等の洗浄等に活用されているほか、景観形成、親水、生態系保全、水路の水質保全等の役割を發揮していること。

る中で、この調整に一定の期間を要している状況も見受けられる。特に、新たに農業用水を導入する新規の畑地かんがい事業地区においては、その傾向が比較的顕著である。なお、長期化の要因を各事業地区の事業内容（農地が水田・畑、施設の新設・更新等）毎に整理すると次のとおりである。

ダム等大規模施設の地質条件の精査の結果等による工法変更（水田、新設）

更新事業の実施中における新たな整備の追加要望への対応（水田、更新）
畑地かんがい導入による新たな営農への転換に対し農家の意欲に差があること等により地元調整が難航（畑地、新設）

各かんがいブロック間の営農状況に差があること等により水路の改修順序に関する施工調整が難航（畑地、更新）

これらのことを踏まえ、長期化の解消に向け個別事業地区毎の問題点、進捗状況を客観的にチェックするとともに、今後採択していく事業地区の事業管理を適切に行うための計画策定段階から事業完了に至る工期管理の新たな仕組みを作り、農業水利施設のネットワークを適切に整備・更新していくことが重要である。

（長期化した事業地区の解消）

事業採択から10年以上経過した継続事業地区については、事業主体である各都道府県は長期化の要因についての的確な分析を行うとともに、残事業の必要性及び実施の可否についての検討を十分に行い、事業の中止または一部打ち切りを含む見直しを行う必要がある。

また、各都道府県は見直しの結果を踏まえ、市町村・土地改良区等関係機関との調整を行いつつ、完了年度と各年度毎の実施計画を明確にした事業管理調書を作成し、これに基づく厳格な事業管理を行い適切に事業を実施する必要がある。

（適切な事業の管理）

新規採択地区については、事業に必要な期間を明らかにした上で工期を設定し、実施状況を把握しつつ適切な事業管理を行っていくことが重要である。

その際、事業地区を分割して実施する場合にあっては、各分割地区毎の効果発現を考慮した採択計画を明確にしておく必要がある。

さらに、計画策定段階から事業参加者間の調整を十分に行うとともに、調査・設計、各種協議を充実し、事業採択時にその到達度を的確に審査し、事業実施の可否について総合的に判断することが望ましい。

以上の考え方を踏まえ、平成14年度の新規採択地区から限度工期を設定し、「時間管理原則」に基づく徹底した工期管理を行い、事業効果の早期発現に努める必要がある。

一方、事業の採択後、情勢の変化や計画段階で把握できなかった事実により事業の実施が困難となった場合は、早急に事業の見直しを行うことが望ましい。

さらに、事業の実施に当たっては、地元の主体性を高めるとともにコスト意識の確保を図ることが重要であることから、改正土地改良法に基づき、事業計画の策定に際し市町村との協議や住民意見の聴取を確実に行うことが必要である。また、総事業費及び費用負担に関する地元への十分な情報提供、説明、進捗状況の公表等を通じて、事業に対する理解を深め、事業の早期完了・効果発現を図る必要がある。

(3) 更新事業の適切な実施

22兆円に上る農業水利施設のうち、早期に造成された水田地帯の施設に加え、近年は畑地帯の施設も更新時期を迎えてきており、今後は更新の対象となる施設数の増加が見込まれる。このような地域では、先進的な農業が営まれている場合が多く、我が国の食料供給力の維持・増進に大きく貢献している。したがって、これらの地域の農業水利施設の機能を適切に維持していくことが重要であり、事業地区内の全ての施設を対象に長期間かけて更新整備する手法から、適切な維持管理と施設の老朽度に応じた弾力的な更新を組み合わせ、機動的に整備する手法へと転換する必要がある。

このため、適切な維持補修による施設の長寿命化を通じたライフサイクルコストの低減を図る観点から、これまでの施設が損傷あるいは不具合を起こした後に対策を施す事後保全の手法から、施設の的確な機能診断に基づき、施設の劣化が致命的になる前の段階で対策を施す予防保全の手法に移行していく必要がある。合わせて、施設の更新については、頭首工、分土工等の点的施設で、緊急的な更新を要する施設を集中的に整備する新たな仕組みを取り入れることも効果的である。

今後、施設機能の的確な診断に基づく予防保全及び適期適切な更新整備を着実に浸透させていく観点から、その前提となる施設機能の診断技術の向上、技術者の育成・確保について検討を行うことが望まれる。

(4) 畑地かんがいの推進

野菜、果樹等の畑作は、主に水利に恵まれず天水に依存する台地等で行わ

れてきた。畑地かんがいは適期適作による合理的な営農を可能とし、作物の収量・品質の向上と安定化、栽培作物の多様化等を通じて、地域農業を大きく転換・発展させることが可能である。

一方、我が国の食料自給率は主要先進国で最も低い水準であり、中長期的には世界の食料需給はひっ迫することが予想される中、国民のニーズに対応して、野菜、果実等を含む各品目毎の食料自給率の向上を図り、食料の安定供給を確保する必要がある。このため、国の食料・農業政策に沿った全国的な視点に立ち、野菜、果実等の産地形成・強化に資する畑地かんがいの整備を効率的に推進していく必要がある。

しかし、畑地かんがいの整備率は全国で18.5%と低く、かつ、地域間の格差も大きい。これは、地形等の地域特性により畑地かんがいを導入するための基礎条件が異なるとともに、畑地かんがいの導入が抜本的な営農転換を迫るものであることから、個々の農家の事業参加意欲に温度差が生じ、これらの調整に一定の期間を要するからであると考えられる。

このため、畑地かんがい整備を効率的に進めるためには、地域農業の展望、農家の意欲、消費者ニーズ及びマーケティング等を十分に踏まえた、事業効果を適切かつ早期に発現できる計画の策定が重要である。その際、畑作地帯においては、従来より各地域の気象、地形特性等に即した土地利用型野菜作、果樹単作、施設園芸等が営まれていることから、このような地域特性を踏まえた事業計画とする必要がある。また、地域の実情、農業情勢に即した畑作営農戦略の確立が課題であり、計画策定段階から、農作物の需給動向等に関する情報提供、適切な栽培作物の選定、流通・販路の確保及び担い手の育成・支援等の営農・経営対策を基盤整備推進対策との有機的な連携のもとに促進し、産地の形成・強化に向けた地域の取り組みを支援することが重要である。その際、事業実施を通じた担い手の育成・確保と新規参入者等に対する支援への配慮が必要である。

さらに、畑地かんがいの効率的な整備を進め、早期効果発現に資するとともに、農業情勢の変化に柔軟に対応できる整備手法として、当初から末端施設まで一括で整備する手法から、地域における水を使った営農の進展状況を踏まえつつ、施設を段階的に整備して効果を発現させる手法への転換を図ることが望ましい。

また、畑地かんがいを推進する上で、畑地かんがいを活用した栽培技術を確立することが重要である。このため、試験圃場における実証、営農推進協議会等による営農普及・経営指導、さらに、円滑な水利用・施設管理のための技術習得・管理体制整備への支援を行うことも必要である。

2．農地防災事業

(1) 事業の現状等

農地防災事業は、農地及び農業用施設の自然災害の未然防止、農業用水の汚濁の除去、地盤沈下によって生じた農地及び農業用施設の機能低下の回復、農地保全に係る地すべり防止対策等を行うことにより、農業生産の維持及び農業経営の安定を図り、併せて国土及び環境の保全に資することを目的にしている。

近年、農村地域の都市化・混住化が進展する中で、農地防災施設は、農地、農業用施設のみならず、地域住民の生命、財産、公共用施設等を災害から守る役割を担い、地域社会の安全、安心の確保にも貢献してきている。このような状況の中で、今後の農地防災対策は、地域における総合的な防災対策の一翼を担い、地域の総合的な防災機能の向上に一層貢献するよう実施していくことが望まれる。

このため、公共事業に対する効率性、透明性、説明責任等を求める国民の要請が高まる中、年々増加傾向にあるこのような農地防災事業に対する要望に適切に応えていくためには、地域の総合的な防災対策の効果的な推進に資するよう農地防災事業による地域防災効果や事業実施の必要性を受益者、地域住民に明確に示し、十分な理解を得ながら事業を実施していくことが求められている。

(2) 地域住民にも開かれた、透明で効率的な事業の実施

防災対策における国と地方の役割分担については、国、都道府県、市町村はそれぞれに国民（地域住民）の生命、身体及び財産を災害から保護するとの責務を有しているが、特に市町村については、当該地域における防災組織の整備、充実に努めるとともに、災害警報等の伝達、住民への避難指示、応急措置の実施等を行うこととされている。また、防災施設の整備については、災害に強い国土の形成を図るため、国及び地方公共団体は各種の事業を総合的、計画的に推進することとされている。

一方で、我が国における地方都市については、古くから水田農業が営まれてきた広がりのある沖積平野を中心とする地域において、混住化、市街化が徐々に進展する形で形成されてきた。このような状況の中で、元来農業生産に必要な施設として整備、維持管理されてきた農業用の用排水施設は、都市化の進展とともに地域住民の憩いの場となる親水空間を提供したり、降雨時には地域排水を担う等の役割も増大させてきている。我が国の

地方都市は都市化が進展した後も農業と密接に結びついており、いわば「農村都市」ともいえるような性格を有している。

また、農地防災事業は、国民に対する食料の安定供給を確保するとの政策目的を達成するための手段の一つとして農地や農業用施設を保全していくためのものであり、事業規模等に応じて都道府県、市町村等と役割分担をしつつ、今後とも国として主体的に取り組んでいくべきものである。

以上のような点を踏まえつつ、公共事業を巡る昨今の情勢の変化にも対処しながら農地防災事業を適切に推進していくためには、農地や農業用施設を保全するという本来目的に即した検討に止まらず、地域防災に果たす農地防災施設の役割の適切な評価や地域防災機能の向上の観点に立った総合的な検討を地域住民等への透明性を確保しながら進め、農地防災事業を実施する妥当性を明らかにしていく必要がある。

このような事業実施の妥当性を判断するための検討は、事業の実施主体が自ら行うことが適当であり、実施主体の大部分を占める都道府県が今後整備を予定する施設について、こうした総合的な検討を行えるようにするため、農地防災施設における災害の危険度、事業の効率性、農業被害の程度や農業外の効果等についての客観的指標の導入が必要である。

客観的指標の導入にあたっては、人命被害の危険性等指標化が困難なものについても定性的な指標として組み込み、客観的指標と併せて総合的に勘案すべきである。指標の活用の際し、危険度や効率性等の判定項目間の重み付けが課題であるが、防災という観点から危険度や人命被害の危険性についての指標を最も優先すべきと考えられる。また、人命被害の危険性等の定性的指標は現時点では指標化が困難であるが、最近の研究事例や具体のデータを収集しつつ、専門家等の意見を踏まえ、今後、その指標化を検討していくことが望ましい。

(3) 地域の災害危険度等の地域住民への情報提供

都市化・混住化が進展する中で、地域住民に地域の災害危険度や農地防災施設が果たしている役割等について十分認識されていない状況にある。

また、ため池の決壊やがけ崩れ等の防止・早期発見には、地域における日常的な維持、管理のためのシステム作りが重要であり、地域社会における防災に対する意識の醸成、地域の防災ネットワークの形成が重要な課題である。

このため、豪雨による湛水やため池の決壊などによって、どの程度の被

害が発生するののかについての情報を地域住民に対して分かりやすく提供する「農地防災ハザードマップ」の作成を促進し、災害の予知、予防及び緊急的な対応に資する必要がある。

また、地域住民の農地防災施設に対する関心・理解を深めるため、農地防災ハザードマップの作成に合わせ、農地防災施設が農地、農業用施設のみならず、地域住民の生命、財産、公共施設等を災害から守る重要な役割を果たしていることを示す「農地防災施設マップ」の作成も促進していくことが望まれる。

市町村によるマップの作成を支援していくため、農地防災ハザードマップや農地防災施設マップの作成方法、記載内容、活用方法等を示した手引きを作成し、全国ベースでの普及を図っていくことが必要である。

その際、特に農地防災ハザードマップについては、市町村の総合的な防災計画への組み込み、市町村、土地改良区、農協及び農業改良普及員等の地元関係者による災害情報の共有、活用等の方策、農地防災ハザードマップの周知の一環としての防災訓練等の実施による地域の防災体制、組織作り、地域における災害発生確率を考慮したマップの作成等についても検討し、関係府省と連携を図りながら市町村の取り組みを支援していくことが有効である。

また、農地防災施設マップを学校教育現場や町内会等の行事において活用することにより、地域住民の農地防災事業への関心・理解を深めていくことが可能となる。

(4) 地域が主体となった農地防災施設等の維持管理

排水機場等の農地防災施設については、農地のみならず地域全体の防災機能の向上にも貢献していることから、市町村が一定の費用負担を行いつつ土地改良区や市町村が維持管理するケースが多い。

一方、ため池については、全国に約21万箇所、西日本に集中しており、伝統的な水利用組織による維持管理が大部分を占めているが、近年、水利用組織構成員の減少・高齢化に伴う組織力の低下、これに伴う農家当たりの負担の増加といった問題が全国的に見られるほか、混住化の進展に伴い、ため池が「地域の共有財産」であるという意識の希薄化、周辺からの生活雑排水の流入による水質悪化やゴミ投棄等の問題が発生し、ため池の適切な維持管理に支障が生じている。また、中山間地域では、耕作放棄の進行に伴い維持管理が放棄されているものも見られる。

ため池の維持管理については、ため池が持つ防災機能、親水空間の提供、豊かな生態系の保全、地域の景観維持、伝統文化維持などの多面的機能に着目し、地域における公共的存在として位置づけていくことにより、その果たすべき役割や機能の内容に応じて、農家、地域住民、市町村等の関係者が協力し合い、地域が責任をもって行っていくことが基本である。

このため、ため池の維持管理にあたっては、ため池が持っている多面的機能を地域住民に適切に広報するとともに、地域のニーズに応じてため池の多面的機能を発揮させる取り組みを進めつつ、その果たす役割に応じて地域住民等がため池の維持管理に参加する体制を構築していくことが必要である。

また、耕作放棄の進行に伴い、存在意義を失いつつある中山間地域のため池については、決壊した際に甚大な被害を招く恐れがあるものもあり、農家、地域住民及び市町村が、ため池の存在意義、その維持・保全のあり方について考えていく必要がある。

このような地域が主体となった自主的取り組みを側面から支援する観点から、今後、国はため池が持つ多面的機能とその主な受益者との関係についての概念整理を行うとともに、これを踏まえた取り組み指針の作成、先進地区の事例集をホームページに掲載するなど地域間の横の情報交換の促進等を進めることが望ましい。

おわりに

本検討会での議論を踏まえて、平成14年度予算案への反映等すでに実現が図られている主な事項は以下の通りである。

平成14年度新規採択地区から限度工期以内の事業地区に限り採択するとともに、「時間管理原則」に基づく徹底した工期管理を実施し、事業効果の早期発現を図ることとした。

的確な施設の機能診断に基づき、劣化の進行前の予防保全を実施する農業水利施設保全対策事業、頭首工、用排水機場、分水工等の点的施設を対象として緊急的かつ集中的に更新整備を行う農業水利施設緊急更新整備事業を平成14年度より導入することとした。

畑地かんがい整備を効率的に推進していくため、産地形成推進体制の強化を図るとともに、営農機械及びハウス等の施設導入を基盤整備と一体的に実施する仕組みを導入することとした。

都道府県が農地防災事業の新規地区を検討するに当たり、危険度、効率性、農業・農業外被害等の客観的指標と、人命被害の危険性、被災が予想される公共施設等の定性的指標により優先度を総合的に判定する仕組み「地域農地防災プラン」を平成14年度から試行的に導入することとした。

全国15カ所のモデル地区において、農地防災ハザードマップ及び農地防災施設マップをモデル的に作成することとした。

混住化の進展している地区において、ため池の多面的機能とその主な受益者についての概念整理を行い、これを踏まえたため池の保全構想を策定し、地域住民参加による具体的な各種活動や維持管理をモデル的に実践することとした。

上記以外で本検討会で議論された事項についても、着実に実現が図られることが期待される。今後とも、より効率性・透明性が高い農業農村整備事業の展開を図っていくことが望まれるところである。