

農業用ため池の管理保全施策の施行状況の点検・検証結果

令和 6 年 9 月
農業用ため池の管理保全施策の
施行状況の点検・検証に係る委員会

I 農業用ため池の管理保全施策について

1 農業用ため池の管理保全施策の経緯

- ・ 農業用ため池は全国に約 15 万箇所存在。降水量が少なく、大きな河川に恵まれない西日本を中心に分布。農業用ため池の約 7 割は江戸時代以前に築造されたもの、あるいは築造年が不明なものであり、老朽化が進行。また、農業用ため池の所有者や利用者の世代交代が進み、農業用ため池の権利関係が不明確かつ複雑化。農業者の減少や高齢化により、利用者を主体とする農業用ため池の管理組織が弱体化し、日常の維持管理が適切に行えなくなることが懸念。
- ・ こうした中、地震、そして気候変動に起因した豪雨が頻発化・激甚化しており、農業用ため池の防災・減災対策を進めていくことが、近年ますます重要。
- ・ 平成 30 年 7 月豪雨により、西日本の 2 府 4 県で 32 か所の農業用ため池が決壊し、死者 1 名を含む大きな被害が発生したことを受けて、国は全国で農業用ため池の緊急点検を行うとともに、防災重点ため池の新たな選定基準を策定し再選定。
- ・ 令和元年 7 月、農業用ため池の適正な管理及び保全のために必要な措置を講じることで、農業用水の確保を図り、農業用ため池の決壊による水害その他の災害から国民の生命及び財産を保護することを目的とした「農業用ため池の管理及び保全に関する法律（ため池管理保全法）」が施行。届出による農業用ため池の所有者や管理者の明確化、特定農業用ため池の指定、ハザードマップ等の作成及び住民等への周知、災害を防止するために必要な工事を実施するための措置等を行う枠組みが構築。
- ・ 令和 2 年 10 月、防災重点農業用ため池に係る防災工事等の集中的かつ計画的な推進を図ることを目的とした「防災重点農業用ため池に係る防災工事等の推進に関する特別措置法（ため池工事特措法）」が施行。
- ・ 農林水産省は、これまで、農業用水の供給機能の確保、防災・減災対策のため、都道府県、市町村、ため池管理者などによる農業用ため池の管理保全を支援。具体的には、農業用ため池の老朽化対策や耐震・豪雨対策に対応するための補助事業の措置、農業用ため池の管理方法や機能診断等に関するマニュアルの作成、多面的機能支払交付金等を活用した農地や農業用ため池を含

む地域資源の保全活動への支援等を行っているところ。

注) ○防災重点ため池

平成 27 年に「下流に人家や公共施設等があり、施設が決壊した場合に影響を与えるおそれがあるため池又は堤高 10m 以上若しくは貯水量 10 万トン以上のため池」を防災重点ため池の選定基準とし選定。平成 30 年 7 月豪雨を受け、平成 30 年に「決壊した場合の浸水区域に住宅や公共施設等が存在し、人的被害を与えるおそれのある農業用ため池」を防災重点ため池の新たな選定基準とし、ため池から 100m 未満の浸水区域内に住宅等がある農業用ため池等をあらためて防災重点ため池に選定。

なお、現在は、ため池工事特措法で定義している「防災重点農業用ため池」という用語を使用しており、「防災重点ため池」という用語は使用していない。

○特定農業用ため池

ため池管理保全法において、決壊による水害その他の災害によりその周辺の区域に被害を及ぼすおそれがある農業用ため池について、防災重点ため池の新たな選定基準を制定し、国・地方自治体が所有するものを除いた民間所有の農業用ため池を特定農業用ため池として指定することとした。

○防災重点農業用ため池

ため池工事特措法制定に当たり、決壊による水害その他の災害によりその周辺の区域に被害を及ぼすおそれがある農業用ため池について、特定農業用ため池の選定基準と同じで国・地方自治体所有も含めた農業用ため池を防災重点農業用ため池として指定することとした。

2 農業用ため池の管理保全施策の施行状況の点検・検証の進め方

- ・ ため池管理保全法の附則第 5 条に「政府は、この法律の施行後五年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」との規定。令和 6 年度が法施行後 5 年目に当たる。
- ・ このため、農林水産省は、令和 5 年 12 月から令和 6 年 1 月まで、都道府県及び市町村に対し、ため池管理保全法や農業用ため池の管理保全施策の施行状況等に関するアンケート調査を実施。また、同年 5 月、「農業用ため池の管理保全施策の施行状況の点検・検証に係る委員会」を設置し、同委員会の意見を踏まえ、施行状況の点検・検証を実施（同委員会は、国から農業用ため池の管理保全施策に係る説明を聞いた上で意見交換を行うとともに、岡山県下において、農業用ため池（3 か所）の現地調査を行い、その管理保全状況を確認しつつ、ため池管理者や県、市町村、ため池サポートセンターに対するヒアリングを実施）。

- ・ 点検・検証は、以下の観点から実施。
 - ① ため池管理保全法の施行状況
 - ② 農業用ため池の管理保全施策に対する評価
 - ③ 農業用ため池の多面的機能の発揮等に関する評価

Ⅱ 農業用ため池の管理保全施策の施行状況の点検・検証結果

1 農業用ため池管理保全施策の施行状況に係るアンケート調査

令和6年1月、全ての都道府県及び239市町村に対し、農業用ため池の管理保全施策の施行状況に関しアンケート調査を実施^{※注}。調査結果の概要は以下のとおり。

注：調査対象市町村（244市町村）

- ① 各都道府県において、農業用ため池が多い上位3市町村（141市町村）
- ② 上記①の市町村を除き、農業用ため池の数が多い全国の上位52市町村
- ③ 上記①、②の市町村を除き、防災重点農業用ため池の数が多い全国の上位51市町村（上記①、②の市町村を含めると、全国の防災重点農業用ため池の7割以上を占める）

※能登半島地震の影響により、調査対象市町村のうち石川県能登地方の5市町を除く239市町村に回答いただいた。

2 ため池管理保全法の施行状況（アンケート調査の結果）

総則（第一条～第三条）

- ・ 全ての都道府県、約9割の市町村が、相互に連携を図りながら農業用ため池の適正な管理及び保全を実施していると回答。
- ・ 都道府県の約8割、市町村の約8割が、国は広域的な見地からの調整や必要な支援を行っているとは回答。

農業用ため池の管理（第四条～第六条）

- ・ 法施行後（令和元年7月以降）に設置された農業用ため池は1か所（届出済み）、廃止された農業用ため池は8,120か所、うち7,880か所が届出済み。
- ・ 全ての都道府県が農業用ため池に関する事項が記録されたデータベースを公表。
- ・ 「都道府県知事は、農業用ため池の所有者等が管理上必要な措置を講じていないと認めるときは、必要な措置を講ずべき旨の勧告をすることができる」が、これまで都道府県知事が勧告を行った実績はない。

特定農業用ため池の指定等（第七条～第十二条）

- ・ 指定要件を満たしている特定農業用ため池のうち、指定済みの農業用ため池は 29,354 か所、未指定の農業用ため池は 13 か所。
- ・ 特定農業用ため池の保全に影響を及ぼすおそれのある行為について、都道府県が許可を求められた件数は 68 件（全て許可）。
- ・ ため池所有者が防災工事計画を届け出た件数は 477 件。
- ・ 都道府県知事が防災工事の施行命令を行った実績はない。代執行を行った実績は 1 件。
- ・ 23,209 か所の特定農業用ため池でハザードマップ等を作成済み。352 か所は未作成だが、今後順次作成される見込み。
- ・ 市町村の約 9 割がハザードマップ等を市町村のホームページで周知、約 6 割が印刷物を各家庭に配布することで周知。

裁定による特定農業用ため池の管理（第十三条～第十七条）

- ・ 市町村長が都道府県知事に対して、施設管理権の設定に関する裁定を申請した実績はない。

雑則（第十八条～第二十二条）

- ・ 13 府県が、農業用ため池に職員等を立ち入らせて測量や調査を実施。
- ・ 都道府県の約 7 割、市町村の約 6 割が、農業用ため池を適正に管理するために必要な援助を実施。

罰則（第二十三条～第二十五条）

- ・ 農業用ため池の保全に影響を及ぼすおそれのある行為等に対し、罰金に処した実績はない。
- ・ 農業用ため池の未届等に対し、過料に処した実績はない。

経過措置、罰則（附則第二、三条）

- ・ 届出を行う必要がある農業用ため池の 99.9%が届出済み。
- ・ 法施行時に既に存在した農業用ため池の届出に関し、届出をすべき旨の催告を行った実績は 1 件、過料に処した実績はない。

まとめ

- アンケート調査の結果から、ため池管理保全法に規定されている制度等（所有者による届出、特定農業用ため池の指定、ハザードマップ等の作成・周知等）は、各都道府県、市町村においておおむね適切に施行されていると考えられる。
- ため池管理保全法においては、必要に応じて勧告や施行命令、代執行等の措置を講じることができるようになっているが、これまでに措置された事例は少ない。地方自治体において、今後、こうした措置が必要になった場合に、手続きが円滑に進められるよう、こうした措置の具体的な進め方等を地方自治体に周知する必要があると思われる。
- また、地震や豪雨等の頻発化、激甚化により、農業用ため池の被害が多数発生していることから、防災重点農業用ため池の指定漏れがないかの確認や遠隔監視機器（水位計等）の設置等災害に備えるための措置を講じるとともに、災害のおそれがある場合に、防災重点農業用ため池の近隣住民が迅速かつ円滑に避難できるよう、当該ため池のハザードマップ等について、近隣住民が確実に認識できるような方法で周知することが必要と思われる。

3 農業用ため池の管理保全施策に対する評価

ため池管理保全法に対する評価

- ・ アンケート調査の結果において、全ての都道府県、97%の市町村が、ため池管理保全法が施行されたことを「評価する」又は「どちらかといえば評価する」と回答。
- ・ 都道府県及び市町村からは、評価する点として、「農業用ため池の管理・保全体制が明確化され、強化されたこと」、「ため池所有者や行政の役割分担が明確化されたこと」等が挙げられた。
- ・ 一方、「農業用ため池の管理保全に必要な人材、資金、支援体制の不足」、「防災重点農業用ため池以外の農業用ため池に対する支援の不足」、「農業用ため池の管理・保全に係る事務負担の増大」等が課題であると指摘された。また、現地調査では、ため池管理者の高齢化や減少等が課題であるとの意見があった。

ため池管理保全に関する国の支援に対する評価（法第3条）

- ・ アンケート調査の結果において、都道府県の約8割、市町村の約8割が、国は広域的な見地からの調整や必要な支援を行っていると回答（再掲）。一方、一部の都道府県及び市町村からは、国に対し、「農業用ため池を適正に管理するために技術的な指導をしてもらいたい」等の意見が示された。

まとめ

- アンケート調査の結果において、全ての都道府県及び97%の市町村がため池管理保全法が施行されたことを評価（「どちらかといえば評価」を含む）しており、8割の都道府県、8割の市町村が、国は広域的な見地からの調整や必要な支援を行っていると評価している。こうしたことから、各都道府県、市町村においては、ため池管理保全法が施行されたことを含め、農業用ため池の管理保全施策がおおむね評価されていると考えられる。
- 一方、地方自治体等からは、農業用ため池の堤体の草刈り等維持管理に携わるため池管理者及び市町村の人員や資金の不足、防災重点農業用ため池以外の農業用ため池に対する支援の不足等が指摘されており、国としても農業用ため池の維持管理に対する支援の在り方を検討する必要があると思われる。また、その際、農業用ため池の日常管理や点検等についてため池管理者への技術支援を行う、ため池サポートセンターの活動支援を図ることが効果的であると思われる。

4 農業用ため池の多面的機能の発揮等に関する評価

農業用ため池の多面的機能の発揮に関する認識

- ・ アンケート調査の結果において、全ての都道府県、74%の市町村が、「農業用ため池の多面的機能が発揮されている」と回答。
- ・ 「多面的機能が発揮されている」とする理由は、「保全活動を通じて農業用ため池の水生生物等の多様性が保たれている」、「農業用ため池の貯留機能を活かし、洪水調節機能が発揮されている」、「農業用ため池の水が防火用水として利用されている」等が挙げられている。
- ・ 一方、一部の市町村が「発揮されていない」と回答しているが、その主な理由は、「管理が行き届いていない農業用ため池があり、そうしたため池においては多面的機能が発揮されていないと判断したため」としている。
また、「農業用ため池は、本来、利水を目的とした施設であり、多面的機能を発揮させることを目的とした施設ではないのではないか」との意見もあった。

まとめ

- アンケート調査の結果において、全ての都道府県及び 74%の市町村が農業用ため池の多面的機能が発揮されていると回答している。多面的機能を発揮させるための取組が多くの地域で行われており、農業用ため池の多面的機能が発揮され、国民に多くの恵沢をもたらしているものと考えられる。
- 農業用ため池は、本来、利水を目的とした施設であるが、洪水防止、地下水涵養、気候緩和、生態系等自然環境の保全、良好な景観の形成、防火用水等地域用水としての活用等多くの多面的機能を有している。こうした多面的機能を更に発揮させるべく、農業用ため池の多面的機能が効果的に発揮されている事例を収集・整理し、全国のため池管理者等に広く周知するほか、多面的機能の発揮に向けた各地の取組を支援していく必要があると思われる。

Ⅲ 今後の対応方針

上述した、ため池管理保全法の施行状況を含む農業用ため池の管理保全施策の施行状況の点検・検証結果から、管理保全施策はおおむね適切に講じられており、農業用ため池の維持管理もおおむね適正に行われていると考えられることから、現時点において、ため池管理保全法は改正する必要がないと考えられる。

一方、アンケート調査や現地調査において、ため池管理者の高齢化や減少、地方自治体の人員不足等が指摘されており、農業用ため池の管理保全体制を持続可能なものにしていくためには、ため池管理者等への支援を充実させることが必要と考えられる。

また、ため池管理者に技術支援を行うため池サポートセンターは、農業用ため池の管理保全を推進するための重要な組織であり、その活動が持続可能なものとなるよう、支援を充実させることが求められる。

地震や豪雨等の頻発化、激甚化により、農業用ため池の被害が多数発生していることから、こうした災害にしっかり備えることや、災害が発生した場合に迅速かつ的確な対応を行い、農業用ため池の被害を最小限に抑えることが重要と考えられる。

農業用ため池は、本来、利水を目的とした施設であるが、洪水防止、地下水涵養、気候緩和、生態系等自然環境の保全、良好な景観の形成、防火用水等地域用水としての活用等多くの多面的機能を有している。こうした多面的機能は、ため池管理者等による日常的な管理のほか、農業用ため池に生息する生き物の保全活動等様々な取組により発揮されている。アンケート調査によると、全国の地方自治体において、農業用ため池が有する多面的機能を発揮させることが重要であるとの認識が広く共有されており、多面的機能を発揮させるための取組が多くの地方自治体で行われている。一方で、一部の市町村は、管理が行き届いておらず、多面的機能が発揮されていない農業用ため池があるとしていることから、こうした市町村と多面的機能を発揮させることの重要性について認識を共有し、まずは、農業用ため池について、ため池管理者による利水のための日常的な管理を行き届くようにすることが重要である。日常的な管理を適切に行うことにより、農業用ため池が有する洪水防止や地下水涵養などの多面的機能をより一層発揮させることが可能となる。また、このような取組によって、地域コミュニティの農業用ため池への関心が高まり、日常的な管理の質も向上することになり、農業用ため池における被害発生の未然防止や災害時における地域住民の迅速な避難行動にもつながるものと考えられる。

これまで、地方自治体において、ため池管理保全法に規定されている勧告や施行命令、代執行等の措置を講じた実績は少ない。今後、こうした措置を講じる必要性が生じた場合に、地方自治体が対応に苦慮せず、必要な手続を円滑に進められるように支援することが求められる。

こうした点を踏まえ、今後、農業用ため池の管理保全施策がより一層適切に展開するよう、委員会として以下を提言する。

1 農業用ため池の管理保全に係る持続的な体制整備

- ・ 農業用ため池の維持管理の負担軽減や、ため池管理者等に対する支援の在り方を検討すること。
- ・ 農業用ため池の管理保全施策に係る地方自治体の事務負担の軽減策を検討すること。
- ・ 農業用ため池が存在する地域内外の多様な個人や団体に農業用ため池の管理保全への参画を促すこと。また、地域内外の多様な個人や団体が参画した農業用ため池の管理保全の取組に関する事例を収集、分析し、他地区の参考になり得る点を取りまとめ、地方自治体等に周知すること。
- ・ 農業用ため池の維持管理に係る負担軽減を図るため、遠隔監視機器（水位計等）の設置等農業用ため池の管理保全に係る業務のデジタル化を推進すること。
- ・ 防災重点農業用ため池以外の農業用ため池に対する支援策を検討すること。
- ・ 決壊による災害の未然防止や管理保全に係る負担を軽減するため、利用されていない防災重点農業用ため池の廃止に努めること。

2 ため池サポートセンターによる支援活動の更なる充実

- ・ ため池サポートセンターが行うため池管理者等への技術的な支援活動は重要であることから、その活動を持続可能なものにしていくために、ため池サポートセンターへの支援の在り方を検討すること。
- ・ 各地のため池サポートセンターの活動事例を収集、分析し、他のため池サポートセンターの参考になり得る点を取りまとめ、都道府県やため池サポートセンターに周知すること。

3 災害への備え、災害発生時の迅速かつ的確な対応

- ・ 防災重点農業用ため池に指定すべき農業用ため池について指定漏れがないか点検すること。
- ・ 防災重点農業用ため池の劣化や豪雨、耐震に係る評価結果の公表の在り方を検討すること。
- ・ 防災重点農業用ため池のハザードマップが適切に記載されているかどうか点検すること。
- ・ 市町村に対し、防災重点農業用ため池のハザードマップ等を当該農業用ため池の近隣住民に配布するなど、近隣住民が確実に認識できるような方法で周知するよう促すこと。また、ハザードマップ等の浸水想定区域が隣接市町村に及ぶ場合は、隣接市町村にハザードマップ等を共有するとともに、隣接市町村からその住民にハザードマップ等を周知するよう促すこ

と。

- ・ 豪雨時等において、ため池管理者や市町村等が安全かつ的確に農業用ため池の水位等を把握できるようにするとともに、市町村が農業用ため池に係る避難情報の発令等の判断を適切に行えるようにするため、防災重点農業用ため池の水位情報等を遠方から安全かつリアルタイムで把握するための遠隔監視機器（水位計等）の設置を推進すること。（再掲）
- ・ ため池防災支援システム^{※1}の機能を向上させるとともに、研修やセミナー等を通じてため池管理アプリ^{※2}の更なる普及を図ること。

※1：災害発生時に緊急点検の対象となる防災重点農業用ため池を自動的に抽出し、国、都道府県、市町村等の関係者に速やかに通知するとともに、緊急点検の結果を関係者間で共有するためのシステム

※2：災害発生時に、ため池防災支援システムから、ため池管理者等のスマートフォン等に緊急点検の対象となる防災重点農業用ため池を速やかに通知するとともに、ため池管理者等が緊急点検の結果を同システムに報告するためのアプリ

4 農業用ため池の多面的機能の更なる発揮

- ・ 農業の多面的機能を発揮させる重要性等を周知する際には、併せて農業用ため池が有する多面的機能を発揮させる重要性を周知するよう努めること。
- ・ 農業用ため池が有する多面的機能の発揮に関する事例を収集、分析し、他地区の参考となり得る点を取りまとめ、地方自治体等に周知すること。また、ため池管理者や多面的機能支払交付金の活動組織等に対し、研修やセミナー等を通じて紹介すること。

5 施行命令、代執行等の権限行使の円滑化

- ・ ため池管理保全法に基づく代執行や催告の事例を整理するとともに、勧告、施行命令、代執行等の手続の方法を整理し、地方自治体等に周知すること。
- ・ 地方自治体において、勧告、施行命令、代執行等の措置を講じる必要性が生じた場合に、既存の国の相談窓口（農林水産省及び各地方農政局等に設置済み）を活用するよう地方自治体に周知すること。
- ・ 届出未了の農業用ため池や新設、廃止する農業用ため池について、農業用ため池の所有者等がため池管理保全法に基づき適切に届出を行うよう、地方自治体に周知すること。