

平成 18 年度 食料・農業・農村政策審議会
農業農村整備部会 企画小委員会報告

土地改良事業における 国と地方との適切な役割分担

平成 19 年 3 月

目 次

. 趣旨

. 農地・農業用水等の整備に関する国と地方の役割分担の考え方

1. 国の責務
2. 国の関与の必要性
3. 土地改良事業における地域の役割
4. 土地改良事業における国と地方の役割分担

. 国営事業の役割

1. 水利システムの形成と更新
2. 大規模で優良な食料生産地域の形成と維持
3. 政策テーマに沿ったモデル的・先導的实施

. 都道府県営事業の役割

. 土地改良事業の今後の展開方向

. 国の役割の重点化

1. 国営事業の重点化
2. 事業の管理運営の充実・強化
3. 国と都道府県の一層の連携の強化

. まとめ

趣旨

「小さくて効率的な政府」を実現し、国と地方の財政の健全化を図るとともに行政に対する信頼性の確保が不可欠であるという観点から、「行政改革の重要方針」が平成 17 年 12 月 24 日に閣議決定され、これを踏まえて、平成 18 年 6 月 2 日に簡素で効率的な政府を実現するための行政改革推進法が施行された。

この一環として、政府全体で 31 ある特別会計について、そのスリム化を通じて、財政健全化への貢献を目指すために、個別の特別会計の見直しを行い、統廃合及び経理の明確化とともに、事務及び事業の合理化や効率化を図ることとされた。

国営土地改良事業特別会計は、一般会計からの繰入金、財政融資資金からの借入金、都道府県からの負担金収入など性格の異なる財源を土地改良工事等の費用に充て各工事別に区分して経理を明確化することにより、負担金の徴収の確保及び負担の公平を期することを目的とするものであるが、平成 20 年度までに一般会計に統合することとされた。

これと共に、土地改良法による国営土地改良事業及び都道府県営土地改良事業(*1)について、食料・農業・農村基本法に定められた国が総合的かつ計画的に講ずべき施策の推進の状況を踏まえ、国と地方との適切な役割分担について、平成 18 年度末までに検討することとされた(*2)。

よって、平成 18 年度の食料・農業・農村政策審議会農業農村整備部会企画小委員会では、国営土地改良事業及び都道府県営土地改良事業に関する国と地方との適切な役割分担について、食料・農業・農村基本計画(平成 17 年 3 月閣議決定)に則した事業の実施状況等を検証しつつ、現地調査やアンケートにより地方公共団体、土地改良区、国民の意見を聴取した上で、平成 18 年 7 月より平成 19 年 3 月までに 9 回の審議を行い、本報告書を取りまとめた。

(*1) 地方財政法では、国と地方公共団体との間の経費の負担区分を明確化しており、国の経費負担は国庫負担金と国庫補助金に分類される。土地改良法に基づく土地改良事業に係る経費負担については、国庫負担金(地方財政法第十条の二)に分類される。

(*2) 簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律(抄)

第二章 重点分野及び各重点分野における改革の基本方針等

第三節 特別会計改革

第二十九条(国営土地改良事業特別会計の見直し)

国営土地改良事業特別会計は、平成二十年度までに一般会計に統合するものとする。

2 土地改良法(昭和二十四年法律第九十五号)による国営土地改良事業及び都道府県営土地改良事業については、食料・農業・農村基本法(平成十一年法律第六号)第十五条第二項第三号の施策の推進の状況を踏まえ、国と地方公共団体との適切な役割分担について、平成十八年度末までに検討するものとする。

・農地・農業用水等の整備に関する国と地方の役割分担の考え方

1. 国の責務

今回の国と地方の役割分担の検討にあたり、その前提を整理しておく必要がある。

まず、国が担うべき役割については、平成 18 年 12 月に成立した地方分権改革推進法において、「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」、「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動」、「全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施」を重点的に担うものとされている。

こうした国の担うべき役割に即して、食料・農業・農村基本法(第 7 条)では、国は、食料の安定供給とともに農業生産活動がもたらす地下水涵養や洪水防止等の多面的機能の十分な発揮のため、わが国農業の持続的な発展と農村の振興を図るための施策を総合的に策定し実施する責務を有するものとされている。

なお、農業の有する多面的機能については、日本学術会議においてその分析がなされており、洪水防止、河川流況安定、地下水涵養、土壌浸食防止、土砂崩壊防止といった機能に加え、農業活動によって形成された二次的自然における生物多様性の保全や里地里山などの景観の形成など、多様な機能があることが明らかにされている(*3)。

また、同法(第 24 条)では、国は、食料自給率の向上に向け食料の安定供給を図る観点から、農業生産にとって最も基礎的な資源である農地・農業用水等の整備に必要な施策を講ずるものとされている。

現在、世界の人口は今後も大幅な増加が見込まれることに加え、アジアの国々の経済発展や水資源の枯渇、地球の温暖化などにより世界の食料需給は厳しくなることが予想されている中、わが国の農地は、戦後約 120 万 ha の開発が行われたが、宅地や工業用地への転用・耕作放棄などにより約 260 万 ha が減少し、現在は約 470 万 ha となっており、さらに約 39 万 ha もの農地が耕作放棄されている。

わが国の食料自給率は 40 % であり、先進国の中で最も低い水準となっており、海外からの農産物輸入のために国内の農地面積の約 2.5 倍にものぼる農

(*3) 農業の有する多面的機能のうち、日本学術会議の特別委員会で貨幣評価が行われているものは、洪水防止機能(3.5兆円)、河川流況安定機能(1.5兆円)、地下水涵養機能(537億円)、土壌浸食防止機能(3,318億円)、土砂崩壊防止機能(4,782億円)、有機性廃棄物処理機能(123億円)、気候緩和機能(87億円)、保健休養・やすらぎ機能(2.4兆円)(H13.11)。

地を海外に依存している(*4)。

現在の 1 億 3 千万人の人口が今後減少に向かうとはいえ、第二次世界大戦後 530 万 ha の農地を抱えながら 7 千万人の人口を十分に養えなかったことを考えると、現在の 470 万 ha の農地面積の維持は食料安全保障上最も重要な課題である。農地や農業用水等の資源を将来にわたって確保し、不測時における国内農業生産による食料供給体制を整備していくことが必要であり、このためには、高度化・多様化する国民のニーズや経済のグローバル化に適切かつ柔軟に対応し、生産性の向上を図り、価格面・品質面で外国産農産物と競争できる「強い農業」を実現していくべきである。

こうしたことから、食料・農業・農村基本計画では、平成 27 年度に食料自給率を現在の 40 % から 45 % にまで引き上げるという目標を掲げており、この実現のために、食料供給の基盤である優良な農地や、農業水利施設の整備・確保を、全国的な規模・視点で国の責務として措置する必要がある。

2. 国の関与の必要性

農地や農業水利施設は、農業者の生産基盤であるとともに、食料安全保障や国土保全といった国レベルの公共財としての役割がある。また、洪水防止、防火用水や生活用水としての利用、親水機能、景観、生物多様性の保全などの地域公共財としての役割もある。すなわち、農地及び農業水利施設は私的財、地域公共財、国レベルの公共財という混合財的な性格を持つ社会共通資本(*5)である。

農業の体質が弱まり、農業生産を通じた私的財としての農地等の活用が十分なされなくなると、公共財としての食料安定供給及び多面的機能の発揮の水準が低下するおそれがある。

また、農地や農業水利施設は地方圏に偏在している一方、食料の供給及び美しい自然や環境の提供を受ける消費者は都市圏に偏在している(参考 1)。さらに、地方圏の財政力は脆弱であることから、地方公共団体の自発性のみによるその整備を任せると地域の食料消費等をまかなうだけの整備や施設の維持にとどまり、国全体として望ましい食料の安定供給や多面的機能を確保するための整備がなされないおそれがある。

(*4)このことは、輸入農産物の生産に当たり、国内の工業用水や生活用水を含む全水使用量のほぼ半分にあたる439億トンにもものぼる水を海外に依存していることと同様である。

(*5)農地・農業用水等の資源は、食料の安定供給や多面的機能の発揮の基盤となる社会共通資本である(食料・農業・農村基本計画より)。

さらに、農地や農業水利施設が持つ食料安全保障といった国レベルの公共財としての便益は、地域を越えて国民全体に及んでおり、対価を支払わなくても財を消費できることや消費しても財がなくならないという性質を有している。このことから、農地や農業水利施設の整備をすべて地方自治体に委ねた場合、各地方自治体は、個々が適切と判断する整備投資を行うことから、国全体としての必要な水準の農地や農業水利施設の確保がなされないおそれがある。

これらのことから、農地や農業水利施設の整備について、国が関与していく必要性がある。

一方で、国には、限られた財政資金を、施策の優先順位によって、効率的に配分する役割が求められており、こうした観点から、農地や農業水利施設の整備にあたって適切な施策評価が重要である。

3. 土地改良事業における地域の役割

土地改良事業は、農地・農業水利施設の建設・管理・更新を行う土地改良法に基づく公共事業であり、受益農家の申請・同意を基本条件として実施されている。

その実施に当たっては、土地改良区が事業の同意手続きや建設費の一部を負担するなど中核的な役割を担っているが、土地改良区は水系や行政単位などの一体性を有する一定の地域内の農業者の同意を得た上で設立される公共組合的な性格を有しており、組合員に対する強制加入や賦課の権限が付与されている(*6)。

また、国営土地改良事業で造成され国有財産となっている施設であっても、これを利用して直接的な利益を受ける地元が自らの利用実態に応じて適切に管理し、土地改良区等へ管理を委託することが原則となっている。なお、施設の持つ防災や環境等の公益的機能の適切な発揮の観点から、国や地方公共団体による公的な管理や支援も一部実施されている(*7)。

さらに、近年、土地改良区は、混住化の進展による宅地からの生活排水や雨水の農業用水路への流入に対応した操作管理を行ったり、農業用水の地域

(*6) 土地改良区は、15人以上の事業参加資格者が、行おうとする土地改良事業や土地改良区の概要について土地改良区の範囲(受益地)内の農業者(事業参加資格者)の2/3以上の同意を得た上で、事業計画や定款等につき都道府県知事の認可を得て設立。組合員に対する強制加入、強制賦課の権限が付与されている。

(*7) 国の支援については、限定的に、国営造成施設のうち公共・公益性の高い施設について、国の直轄管理や地方公共団体が行う混住化等の社会経済情勢の変化に対応した管理等へ助成を実施(公的管理)、土地改良区等が管理する施設についても、施設の適正な機能の維持や多面的機能の発揮など、土地改良施設が有する機能を適切に発揮させるための支援を実施(公的支援)。

用水機能について地域住民や小学生への啓蒙活動を実施するなど農業活動以外の公的な役割を担っているケースも多く存在する(*8)。

また、農村地域の混住化の進展等に伴い、土地改良事業の実施により不特定多数の市町村住民が受ける利益が拡大しており、農業生産の多面的機能は、地域住民全体に及ぶことから、市町村が建設費負担や土地改良施設の管理の相当部分を担う傾向にあるなど市町村の果たす役割は大きくなっている(*9)。この点については、土地改良法上でも、受ける利益を限度として事業に要する費用の一部を市町村に負担させることが可能であることや、事業計画の概要について土地改良区等が市町村長と協議を行うことが明確化されている。

このように、土地改良事業は、他の公共事業と異なり、事業の実施や施設の管理等にかかる土地改良区や市町村の役割が事業実施に関して重要であり、その意向を十分に踏まえることが必要である。

4. 土地改良事業における国と地方の役割分担

(1) 地方分権と土地改良事業の役割分担の考え方

地方分権の原則は、地方にできることは地方に任せる、地方ではうまくいかない部分を国が行うという補完性の原則に基づくべきで、今後は、国と地方の一体的な行政運営から、それぞれの役割を明確化し分担していくべきという考えが基本である(*10)。

こうした地方分権の原則に則し、食料・農業・農村基本法(第8条)では、食料、農業及び農村に関する施策について、地方公共団体は、国と対等の立場で、その区域の自然的・経済的・社会的諸条件に応じた施策を実施する責務を有する旨を明らかにしている(*11)。

(*8) 農業・農村の持つ多面的機能の確保などに関する地域活動を行っている土地改良区数881(有効回答数の19%)(平成17年度土地改良区運営実態調査より)

(*9) 農業農村整備事業投資実績の負担区割合は、土地改良法を改正し、市町村負担を明確化した平成3年度以降9%から14%程度に増加している。国営事業で造成された基幹的施設の管理主体の市町村の割合は、ダム・頭首工で17.1%、農業用排水路で52.0%となっている。

(*10) 国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、行政の各分野において地方公共団体との間で適切に役割を分担することとなるよう、地方公共団体への権限の移譲を推進する(地方分権改革推進法第5条)。

(*11) 旧農業基本法の第3条では、「地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるように努めなければならない」とされていた。現基本法の第8条では、「地方公共団体は、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定及び実施する責務を有する。」とされている。

土地改良事業において、地方公共団体は、その区域における農業の持続的な発展と、関連産業の育成や都市との交流も含めた農村振興などを担う役割を有している。地方公共団体は、担い手の育成・確保など地域農業の振興に資するため、国と連携し、末端に至る農業水利施設や農地の整備を地域の自然的・経済的・社会的条件に応じ、都道府県営事業、市町村営事業として役割分担し実施してきた。

これに加え、末端の水路等の農業水利施設では生活用水や防火用水としての機能や地域の排水の受け入れなど地域が裨益する割合も高くなっていることから地方公共団体により実施されることが多くなっている。

一方、国は、農業の国際化が進展する中で、国民に対する食料の安定供給などについて、全般的な責務を有しており、全国的な視点から食料供給の基盤の整備を担う役割を有している。このことから、国は、その範囲が広域的で大規模な投資が必要な基幹的施設などを国営事業として整備してきた。

こうした役割分担については、土地改良法において、事業の性格、規模、範囲等に応じて、国営事業、都道府県営事業を規定し、それぞれが連携して基幹から末端まで必要な整備が実施できるしくみとなっている(*12)(参考2,3)。

また、他の公共事業と同様に、事業の主体が費用を負担するという原則に則り、国営事業は国の負担を3分の2、都道府県営事業は国の補助を原則として2分の1に設定している(参考4)。

(2)これまでの国と地方の役割分担に関する経緯

土地改良事業における国と地方の役割分担に関し、これまでも地方分権推進委員会等の場において議論が行われてきたところである。

特に国営事業については、「わが国の食料生産の中核を担う大規模かつ優良な農業地域において、総合的に集積した高度な技術を活用するものに重点化」しており、その効果は「生産者のみならず、消費者を含め広く国民に及ぶ」ことから、「全国的な見地から必要とされる基礎的または広域的な事業」(中央省庁等改革基本法第46条)に該当する事業として整理されてきた。

また、地方分権推進の観点から国の役割の重点化や事業の効率化を推進するため、国営農地開発事業の廃止などの所要の見直しを行ってきたところで

(*12) 国営事業又は都道府県営事業として申請すべき事業の要件が土地改良法施行令で規定されており、例えば、かんがい排水事業(水田)の場合、国営事業として申請する場合に必要な受益面積は3,000ha以上、都道府県営事業は200ha以上となっている。

なお、国営事業について、他の公共事業と同様に限定的に実施している。直轄国道は道路約120万kmの2%、直轄港湾は全港湾約千ヶ所の11%、一級河川大臣管理区間は河川約12万kmの9%、国営で造成された農業用排水路は全体約40万kmの5%。

ある(*13)。

さらに、補助事業については、地域の創意工夫を活かした効率的な整備を図るため、補助金を都道府県に一括交付し地区別の配分を都道府県の裁量で実施するようにした統合補助金、成果目標評価や市町村自らの提案による事業内容も助成できることとした村づくり交付金など、地方裁量の拡大に取り組んでいる。

(3)検討に当たっての留意点

a. 農業を巡る地域の現状

地方の主要産業は農業から製造業・サービス業に変化し、相対的に農業の地域経済に占める割合は低くなってきている。また、過去10年で農業就業人口は約2割減少しており、農業就業人口に占める65歳以上の割合が約6割にまで増大するなど、高齢化が急速に進展している。

農産物価格の低迷などにより、農家は土地改良事業に対する投資意欲が薄れている。また、既に述べたように農地や農業水利施設は地方圏に偏在している一方、地方財政は悪化しており、地方公共団体による投資も困難になってきている。

このことから、安全で安心な食料を国民に安定的に供給していくために農地や水という食料供給力を確保する国の役割はますます重要となっている。

現地調査や意見聴取の際にも「地方だけでは必要な施設の整備のための費用負担ができないことから、役割分担や費用負担のあり方を大きく変えることは混乱を招く。(*14)」や「米価の低迷により、現在は昭和60年代前半の粗収入の約6割弱となっているが、生産基盤の重要性や維持費用については変

(*13)主な過去の見直し経過は以下のとおりである。

地方分権推進委員会「第2次地方分権推進計画」(平成11年3月閣議決定)

国営農地再編事業(一般型)について事業制度を廃止

国営農地開発事業について、平成15年度までに事業を完了

与党3党合意(自公保)「公共事業の抜本的見直し」(平成12年11月28日)

効率化、透明化、事業の重点化を進める観点から以下の事業を中止

完成予定を20年以上経過して未完成の事業

現在、休止(凍結)されている事業

過去の再評価を受け地区全体の見直しが必要な事業

地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見」(平成14年10月30日)

地方分権推進の観点から、今後とも国の役割の重点化を進める。国営農地開発事業の廃止、国営造成土地改良施設整備事業の採択要件の引き上げ。

基幹的な農業水利施設の適切で効率的な保全と更新について、検討を進め実施に移す。

費用対効果分析の内容について、算定手法の一層の向上を目指した検討を行い、再評価や事後評価においても費用対効果分析を適用する。

(*14)第1回企画小委員会における特別委員の発言。

化がない。土地改良区も統合を進めつつ合理化を図っているが、運営は一層厳しくなっている。(*15)」など地方公共団体や地元の農家、土地改良区を取り巻く厳しい現状についての意見があったところである。

b. 効率的な資源配分

わが国は、アジアモンスーン地帯に位置し、急峻な山脈等が連なり、複雑な地形を有する南北に長い火山列島である。こうした多様で厳しい自然・地形条件に適合し、沿岸部の沖積平野や扇状地などの限られた平地で、山脈から流れでる河川を制御し、有効に利用しながら、水田を中心とした水利システムが形成されてきた。

このような地域において、急峻で流量の一定しない河川から、安定した水源を確保するために、水利権等の複雑・広範・多岐にわたる各種の調整を行いつつ大規模で基幹的な施設(ダム、頭首工、用排水機場、基幹的な水路等)の整備を行うためには、国が全体を俯瞰的にみることが必要である。調査・計画・設計・施工に関わる多様な専門技術者を確保し、全国レベルで必要な時期に必要な地域へ人員を機動的に投入するとともに、予算の優先配分と集中投資を行っていく仕組みが必要不可欠である(*16)(参考5)。

これに対し、都道府県という行政単位で整備等を行うとすると、大規模な事業を数十年の期間において実施するためには、それぞれの都道府県において、短期間に多くの専門技術者を新たに確保することを余儀なくされ、行政の効率性の面で困難である。

すなわち、全国的に展開される大規模な基幹的な施設については国が整備を行うことにより、技術の蓄積、人材の有効活用等が図られ、規模の経済や範囲の経済を發揮でき、低コストでの事業実施が可能となると考えられる。

なお、全国における多くの基幹的な施設の中から、国が効率的なものを選択し、投資の優先順位を決定していくことも資源の効率的配分の観点から重要と考えられる。

(*15) 第3回企画小委員会宮城県下における現地調査。

(*16) 過去20年間の職員の推移を見ると、宮城、鹿児島県内の国営事業所では2倍以上にも増加し、青森、島根県内の事業所の人数は大きく減少している。

c . 地方公共団体・土地改良区の意向

平成 18 年 10 月に国営及び都道府県営土地改良事業の適切な役割分担に関するアンケートを行ったが(*17)(参考 6)、農地や農業水利施設の整備に関する国と地方の役割分担について、都道府県、市町村、土地改良区は、「国の責務で実施すべき」、「役割分担の基本的枠組みは維持すべき」とする意見が大宗を占めている。市町村と土地改良区では、「地方の財政状況が厳しいことから国の役割を拡大すべき」との意見が 6 割を占めている。

農地や農業水利施設の整備は、事業の性格、規模、範囲等に応じて、国、地方公共団体、土地改良区が事業主体となって実施される。すでに述べたように、一般の公共事業とは異なり、農業水利施設の管理については、土地改良区が農家の自主的組織という立場からその相当部分を担っている。

こうした、国、地方公共団体、土地改良区の役割分担を踏まえると、今後とも水利施設の直接の利用者である土地改良区が管理者としての役割を果たしていくことが、国全体として効率的に実施していく上で望ましいことから、農地や農業水利施設の整備については、現在の枠組みを維持することが重要である。

d . 国民の意向

国民一般の意向であるが、上記のアンケート結果によると、「自給率を高め、輸入への依存を抑えるべき」とする意見が 8 割、農地や農業水利施設の整備に関する国の役割についても、「食料の安定供給や多面的機能の発揮の基盤であり、国が推進していく必要がある」とする意見が 8 割を占めている。

しかしながら、「農地や農業水利施設は公共的な役割を果たしているので保全と更新のための投資が必要である」を選択した国民一般は 6 割にとどまっている一方で、この意見を選択した都道府県、市町村、土地改良区が 9 ~ 10 割となっていることに比較すると、かなり低くなっていることから、食料の安定供給と農地や農業水利施設の整備・更新について、より一層の国民理解が必要であると考えられる。

また、農地や農業水利施設に対する公共投資について、「効率的で生産性の高い農業を実現するために必要」とする意見が一番多く 7 割である一方、「担い手の確保等の構造改革に限定すべき」など、投資に当たって目的の明確化や重点化の視点が必要とする意見も 3 割となっており、土地改良事業の実

(*17) 国営及び都道府県営土地改良事業の適切な役割分担に関するアンケートを 47 都道府県(有効回答 100%)、国営事業に係る市町村 300(有効回答 100%)、国営造成施設を管理している土地改良区 256(有効回答 100%)、国民一般 1,500 人(有効回答 781 人)に実施。

施に当たり、国内農業の生産性向上により便益を消費者へ還元することや事業の効率的・重点的实施により国民負担を最小限に抑える視点が不可欠であることを示している。

(4)国と地方との適切な役割分担の基本的な考え方

これらのことから、土地改良事業における国と地方との適切な役割分担については、以下の3点を基本とすべきである。

第1に、国民全体が、食料安全保障の観点から食料自給率の向上を望むとともに、農地や農業用水によって保全される生物多様性や、農村の持つ美しい景観、水資源の涵養、洪水防止等の機能に対する関心が高まる中で、食料の安定供給や、このような多面的機能の維持は国の責務であり、食料・農業・農村基本法の枠組みを基本とする必要がある。

第2に、水田を中心とした水利システムは、国、地方公共団体、土地改良区がそれぞれの責務を果たしながら形成されてきたものである。現在、農産物価格の低迷による農家の経営意欲の低下や国と地方を通じた財政の悪化の中で、国民への食料の安定供給や多面的機能を維持し、力強い農業構造を実現していくため農地や農業水利施設を保全整備していく国の役割はますます重要となっている。このことから、国営事業の基本的枠組み(国営事業の規模要件、国の負担割合)を基本としつつ、新たな政策課題に積極的に取り組む事業展開を図るべきである。

第3に、国全体の資源の有効かつ効率的な配分の観点から施策の進捗状況を踏まえた事業の一層の重点化や効率化を図るとともに、国と地方が相互に補完・連携していくことが基本である。

・国営事業の役割

1. 水利システムの形成と更新

これまで造成されてきた農業水利施設のストックは農業用水路では約 40 万 km、ダム等基幹的施設は約 7 千カ所にもものぼり、これらの資産価値は 25 兆円にも及んでいる。

特に戦後、昭和 24 年の土地改良法制定以来、国営事業により全国の基幹的な水利施設が整備されてきた。例えば、現地調査を行った新潟県では、県内

の農地面積約 18 万 ha のうち、29 地区、延べ面積 19 万 ha (*18)において、基幹的な排水施設の建設を中心とした国営事業が実施され、低湿地等の劣悪な条件を改良することにより、わが国有数の穀倉地帯が形成されてきた。

このように、安定した水田農業を定着させるための農業水利施設は、ダム等の水源や河川から取水するための頭首工、用水機場等の施設、基幹から末端に至る用水路、そして円滑にこれを排水するための排水機場や排水路等の一連の水利システムを形成してきた。

まさに「水の道のインフラ(*19)」というべきこうした水利システムは、長い歴史を通じ、国、地方公共団体、地元の役割分担の下、建設、管理、更新を繰り返し維持されることにより定着してきた。

土地改良事業は、こうした過去の蓄積の上に成立しており、その規模に応じて、国、都道府県、市町村、土地改良区がそれぞれ分担し、維持管理は、土地改良区等の農業者が中心となって、地域共同で行うというルールで実施されてきた。

このため、基幹から末端に至る水利システムは、一体的なシステムとして機能しており、国、県、市町村、土地改良区の役割分担の基本形は維持すべきであり、これを変えるとシステムとして適切に機能しなくなることが懸念されるところである(*20)(*21)。

農業水利施設の耐用年数は、概ね 40 年程度であり、戦後の食料増産や経済成長の時代を通じて整備されたストックの更新需要が近年高まってきている(参考 7,8)。農業水利施設の老朽化による突発事故(災害以外の原因による施設機能の損失)も増加しており、施設の適切な更新が急務となっている(*22)(参考 9)。

特に、わが国農業の根幹を形成している国営造成施設の更新は、通常の維

(*18)完了地区のみ

(*19)第7回企画小委員会委員発言より「河川やダムから取水して、大規模な施設から末端の施設までずっと流して使っていく、そしてまた下流へと流れていく、いわば水の道のインフラとでもいうべきものが長い歴史を経て形成されてきている。しかしながら、これがいま混住化や耕作放棄地の増加により途切れつつあるのではないかと。国や都道府県や市町村がそれぞれ作り維持してきたわけだが、この水の道のインフラがシステムとして機能するようにすることは国の責務以外のなものでもないのではないか。」

(*20)第4回企画小委員会現地調査

(*21)第6回企画小委員会意見陳述

(*22)単位施設当たりの事故件数の増加(施設の管理者に対して聞き取り調査を実施)
機場(H5:0.02 H16:0.05件数/ヶ所)、管水路(H5:0.81 1.66件数/100km)

持管理や修繕保全とは異なり一時的に莫大な投資が必要であり(*23)(参考10,11)、また、社会経済情勢の変化やイノベーションに対応して、例えば、混住化の進展に対応した排水機能の増強や、施設の改修に併せ効率的な水管理を可能とするシステムを導入するなど新たな整備水準の確保と機能向上が不可欠である。このように、コスト、技術、人材の面からみて、国営造成施設の更新整備を地方公共団体が行うことは困難である。

むしろ、国は、「水の道のインフラ」を途切れさせることなく、システム全体を見据えながら次世代に継承していくという新たな役割を担うことが求められており、今後は基幹部分については、効率的に更新を行いながら施設の機能の向上を図っていくことが基本となるものと考えられる。

さらに、農地や農地周辺の水路等の末端部分については、国は、農家のみならず非農家も参画する地域共同のとりくみを直接的に支援し、その適切な保全管理と施設の長寿命化や農村環境の保全向上を図る新たな施策を都道府県、市町村との相互の連携と役割分担の下、導入することとしている(*24)。

2. 大規模で優良な食料生産地域の形成と維持

安定した農業生産のためには、良好な農業水利条件を確保する視点で、広域にわたる用水の不足や排水の不良を解消することがまず求められる。さらに効率的で生産性の高い農業を展開するためには、国営事業による基幹的な用排水施設の整備によりこうした基礎的課題が解消された後、地方公共団体が実施する末端水路の整備や区画整理等により初めて、農地の利用集積や水田の汎用化が可能となり、効率的で生産性の高い農業経営を展開するための基盤が整えられる(*25)。

こうした国営事業及びこれと連携した都道府県営事業等により、わが国の農業生産の中核的な役割を果たす生産性の高い大規模優良農業地域が形成されており(参考12)、これらの地域は、全国で約170万haにおよび全農地の4割を占め、主要穀物の生産量で全国の4～5割(水稻36%、麦類53%、大豆43%)を占めるほか、野菜等の主産地の形成や生産性の高い農業経営の

(*23)平成13～17年に着工した更新が主体となっている都道府県営かんがい排水事業の総事業費は1地区当たり約11億円に対し、国営かんがい排水事業は約241億円と21倍の差

(*24)平成19年度より農地・農業用水等の資源を適切に保全し、質的向上を図るため、地域ぐるみで効果の高い活動を実施する地域を支援する農地・水・環境保全向上対策を実施。

(*25)現地調査においても、国営土地改良事業による用水系統の再編、排水機場の整備により、用排水分離が可能となったことからほ場整備などの基盤整備が進展し水田の汎用化や大区画化が実現した旨報告された(宮城県大崎地域、新潟県西蒲原地域)。

比率が高くなっている(参考13)。

国営事業をベースとして形成される大規模で優良な食料生産地域は、国際化に対応できる農業構造を確立していくための前提条件であり、その保全・更新が重要である。

そのためには、厳しい財政状況下における今後の社会資本投資を考慮すると、基幹から末端に至る膨大な農業水利ストックを効率的に保全していくことが求められるところとなり、ライフサイクルコスト(*26)低減の観点から農業水利施設の機能の診断を行い、これに基づき施設の劣化状況を判定し、予防保全的な対策を行うなどのストックマネジメントに転換していく必要がある。こうした新しい制度や技術の導入は、広範囲にわたる知識や経験を有する技術者の確保や、多方面にわたる技術の実証を必要とするため、人的資源や資金力を有する国が先導的に実施していく役割を有している。

3. 政策テーマに沿ったモデル的・先導的实施

先に述べたように、広大な国営事業エリアにおける農業用水の再編、環境保全型農業の推進、自然再生法に基づく自然と共生する農地の整備など、資源循環や自然環境保全などの新たな政策テーマに即した事業やライフサイクルコスト低減のための予防保全対策等の新技術の導入の分野において、国が果たすべき先導的役割は高い(*27)。

また、中山間地域や過疎地域等の条件不利地域において、地域の実情に即した区画整理や排水改良などの基盤整備を先導的に実施し、効率的で生産性の高い農業経営を形成する観点から、一定のまとまりのある地区において国営事業により農地の再編整備を集中的に実施している。

国は、このような国営事業の実施を通じ、都道府県や市町村が地域の実情に則して同様の事業を進めていくための先導的役割を果たすことができる。

(*26) ライフサイクルコストとは、施設の建設に要する経費に、供用期間中の運転、補修等の管理に要する経費及び廃棄に要する経費を合計した金額。

(*27) 事例として、農業水利施設の改修により水利システムの効率化を図り東京都及び埼玉県約105万人分の生活用水を創出した国営農業用水再編対策事業(利根中央地区、埼玉県)や自然再生推進法に基づき農業と湿原の共生を図るため農地側に緩衝帯や沈砂池により河川への土砂流出を軽減するなどの対策を講じる国営総合農地防災事業(サロベツ地区、北海道)、耕土(赤土)の流出防止対策を行う国営環境保全型かんがい排水事業(羽地大川地区、沖縄県)などがある。

・都道府県営事業の役割

地方公共団体は、基本的に住民に身近な行政を担う役割を有しており(*28)、食料・農業・農村政策においては、国との適切な役割分担の下、地域の自然的・経済的・社会的諸条件に応じて施策を実施している(*29)。

都道府県は、国営事業の実施地域においては国営事業と連携して、末端の農業水利施設や農地の整備を実施し、さらに地域の多様性に応じ、地域に密着した担い手の育成を図る。

主業農家のいない水田集落は、約 8 万ある水田集落の約 5 割を占めており、水田作を中心とする農業の構造改革が急務となっている。こうした中、平成 19 年度から経営所得安定対策が導入される上で、水田地域における担い手の育成・確保、集落営農の実現は緊急の課題となっている。このためには、都道府県が担う水田のほ場整備等の基盤整備が極めて重要であり、わが国の農政改革を進める上で、これら事業を担う都道府県の役割は大きい。

なお、中山間地域等においては、農産物価格の低迷や農業者の高齢化・減少の中で、国土保全や地域維持の観点からも持続的な農業を行うための基盤整備が重要になってきている。こうした地域では、生産基盤の整備と一体的に生活環境整備も行う必要がある。しかし、自然・地形条件等から比較的小規模な事業が多くなるため整備のコストが高くならざるを得ないという面がある。従って、主として、地方公共団体がこのような整備を担うこととなるものの、国としても必要な整備が適切になされるような措置を検討する必要がある。

こうした観点も踏まえ、都道府県営事業については、以下の4つの役割にまとめられると考えられる。

第1に、経営所得安定対策の前提となる良好な生産基盤条件を整備するため、国営事業による基幹的用排水施設の整備と連携して、区画整理や農道の整備、末端の水利の確保を図ることにより、地域の実情に則した生産性の高い効率的な経営体の育成を推進する役割がある。

第2に、畑地帯においては、消費者のニーズや地域農業の展開方向に応じた多彩な営農を展開するために、国営事業による基幹的用排水施設の整備と連携し、多様な営農を可能とする畑地かんがい施設を整備し、高品質で特色ある畑地の育成を推進する役割がある。

第3に平野部の農村と比べて様々な不利性を有している中山間地域の立地条件に対応した農業生産基盤や、生活環境の整備を総合的かつきめこまやか

(*28) 地方自治法第1条の2

(*29) 食料・農業・農村基本法第8条

に実施する役割がある。なお、中山間地域の条件不利性にかんがみ、中山間総合整備事業等の補助事業においては、国の負担割合を高く設定している。

第4に、農地・農業用施設の災害発生の原因の抑制と災害に耐えうる条件の整備を行い、農業生産の維持及び農業経営の安定を図る役割がある。

・土地改良事業の今後の展開方向

経済社会のグローバル化が進み、わが国の農業の動向は、国際的な経済社会の動きと密接に結びついている。このような中で、食料・農業・農村基本法で位置づけられているとおり、食料自給率の向上は、国の大きな政策目標である。このためには、農地・農業用水等を確保し、食料供給力の強化を図る必要がある。国としては、今後とも自給率の向上に資するよう、国民的理解を得つつ土地改良事業を実施していく責務がある。

アジア・モンスーン地帯に位置するわが国は、その自然条件に適した水田農業が特徴である。このような、わが国の農業を支え、国土を保全し環境や文化を育んできた農業水利システムについては、その基幹部分であるダム、頭首工、揚水機場等の相当数が戦後、集中的に整備された結果、水田地域におけるかんがいの整備率は約8割となっている(*30)(参考14)。

しかしながら、戦後の食糧増産や経済成長の時代を通じて整備されたストックの老朽化が進んでおり、更新時期を迎える基幹的施設は今後5年程度で、年間300施設から500施設程度に急増すると見込まれるなど、更新需要が高まっている(参考7)。

これら施設の更新を図り、機能の向上を行って、社会経済情勢や国民の要請に応えつつ、わが国の食料安定供給や多面的機能の確保に努めることが喫緊の課題となっている。

また、これら施設の更新を図る一方で、中山間地域、島嶼部や依然として地表水に乏しい一部の平野があり、これら地域では、用水整備の必要性は高く、条件不利地の排水改良とあわせて生産性の高い農業を実現させることが、引き続き重要である。

畑地かんがい施設の整備については依然として2割の水準にとどまっており(*30)(参考15)、安定的な水供給やかんがい施設を利用した防除、施肥、防霜

(*30)平成16年度時点の水田のかんがい整備率(用排分離され各ほ場毎の自由な用水操作が可能な用水施設が整備されている水田の割合)は82.1%であり、畑地かんがい施設整備率は20.0%。また、平成18年度の国営かんがい排水事業等の実施地区における更新整備の割合は、水田地域で85%、畑地域で31%である。

などは、安全で低コスト、高品質の農産物の生産を実現するために不可欠となっている。従って、これら地域では今後も引き続き新規水源を確保していく必要がある。

先に述べたとおり、平成 19 年度より経営所得安定対策が導入される中、農業の国際化や農業従事者の高齢化に対応して構造改革を推進しようとしているところであり、農業の担い手へ農地を集積し、経営規模の拡大を図り、国民のニーズに即した多様な農産物を合理的な価格で供給していくことが重要である。

ほ場整備などによる区画の整備や用排水条件の整備がなされた生産性の高い優良農業地域は、今後とも土地改良事業によって維持保全されるとともにニーズに即した農業を可能とする新たな条件整備も必要となっている。

また、一方で、集中豪雨や地震が多発傾向にあり、これらの災害に備え、農地・農業用施設の防災条件の整備を図るとともに、国民の関心が高まっている農村の景観や自然生態系の保全など環境との調和への配慮に対応した土地改良事業を実施していくべきである。

しかしながら、国と地方の厳しい財政状況の中で、平成 10 年度以降、公共投資の予算が大幅に抑制されていることを踏まえると、これらの土地改良事業を直ちに実施することは困難である。したがって、今後の土地改良事業については、食料供給力の確保や構造改革の加速化など、国の農政上重要な分野に重点化しつつ、一層効率的に実施することが求められている。

・国の役割の重点化

1. 国営事業の重点化

長い歴史を通じて形成されてきた「水の道のインフラ」ともいべき水利システムは、国、地方公共団体、地元の役割分担の下、建設、管理、更新を繰り返し維持されることにより定着してきた。

特に、国営土地改良事業は、政策的にも技術的にも先導的な役割を果たしつつ、大規模で優良な食料生産地域における用水供給や排水改良といった基本的な課題を解消し、農業の構造改革の前提条件を確立してきた。

現在、特に水田地域では、これら膨大なストックが、今まさに耐用年数を迎え更新が必要な状況となっており、適時適切な更新整備と社会経済情勢の変化や環境との調和への配慮、イノベーションに対応した新たな整備水準の確保と機能向上が食料供給力の確保と構造改革の推進という農政改革を進める上で不可欠となっている。

基幹的水利施設のストック形成が進んだこれらの水田地域においては、国営かんがい排水事業を一層効率的に実施していく必要がある。

このことから、特に、国でなければ担うことの出来ない基幹的な水利施設の機能の向上を含む更新に重点化を図るべきである。

このような事業を国営事業として展開していくことにより、こうした地域を維持・発展させていくことが国民に対する食料安全保障の視点から極めて重要である。また、水田の基盤整備を通じた担い手の育成確保など水田農業の改革を進める上で都道府県の役割は重要であり、更新整備の促進にあたって都道府県とのより緊密な連携が必要である。

一方、畑地のかんがい施設の整備は 2 割にとどまっており、安定的な用水供給のみならず防除、施肥、防霜などに多目的利用することによって、安全で低コスト、高品質な農産物を需要に即して生産することが可能であることを考えると、強い農業を実現化する上で早急にその基盤を確立していく必要がある。このため、国は、地域のニーズや一層のコスト縮減を図りつつ、畑地かんがいにかかる新規の基幹的な施設整備を地方公共団体の末端施設の整備と連携しつつ計画的に実施していくべきである。

2. 事業の管理運営の充実・強化

国営事業の重点化に伴い、国が行う基礎的、広域的事業について以下のとおり管理運営の充実・強化を図るとともに、都道府県等への政策誘導を行う必要がある。

(1) ライフサイクルコストを低減する手法の確立

更新事業への重点化に伴い、既存施設の有効利用を促進するため、施設の機能診断に基づき、劣化の状況に応じて予防保全と必要な更新整備を適切に選択し、施設全体のライフサイクルコストを低減するストックマネジメント手法の迅速な適用が不可欠である。

機能診断や予防保全のための対策工法は発展途上の技術であり、国が先導的に、手引き・基準の策定や、新技術の導入を促進するなど、ストックマネジメント手法の確立と普及に努める必要がある。

さらに、対策の実施にあたっては、その事業の規模や必要とする技術力などに応じて、国と地方が適切な役割分担と連携のもとに実施する必要がある。

(2)事業の適切な評価

更新事業の効果を適切に評価するため、国は、更新事業を実施する場合と実施しなかった場合の効果の差を適切に算定する手法を導入するなど費用対効果分析の手法を大幅に見直し、都道府県営事業に対する指導を行いつつ、速やかに新たな算定方式を適用していくべきである。

また、国営事業の採択にあたって事業の必要性、効率性、公平性、環境への配慮等を総合的に評価する多段階評価を平成 19 年度より本格導入することとしているが、更新事業の採択の優先性を判断するため、新たな評価指標の追加を検討すべきである。

こうした取り組みにより、「予算編成(Plan)、予算の執行(Do)、評価・検証(Check)、予算への反映(Action)」のサイクルに従った事業の適切な評価を行い、国の限られた財政資金の効率的運用を図るべきである。

さらに、効率化・透明性向上のための事業の時間管理や民間ノウハウの活用の試みについても着実に推進されるべきである(*31)。

3. 国と都道府県等の一層の連携の強化

ダム、頭首工等の基幹施設から末端施設に至る農業水利施設は長い歴史を通して、一連の水利システムを形成しており、これまでも、建設・管理・更新という過程において、その規模に応じて国、都道府県、市町村、土地改良区がそれぞれ分担して実施されてきている。

安定的な農業生産のためには、良好な農業水利条件の確保が不可欠であり、全国的な視点から基幹的な農業水利施設の整備・更新を担い、効率的で生産性の高い農業経営を展開するための基礎的条件を整備することが国の役割である。

都道府県においては、平成 19 年度より導入される経営所得安定対策の前提となる区画整理や末端水路の整備を担い、効率的な農業経営を行う集落営農組織を含む担い手の育成・確保を図る役割がある。

このように、農政改革を進める前提として、水源から末端農地に至るシステ

(*31) 国営事業においては、従来のコスト縮減の取組みに加え、調査・計画段階から管理に至る全てのプロセスを見直す「農業農村整備事業等コスト構造改革プログラム」を策定し、総合的なコスト構造改革を推進している。なお、総合コスト縮減率とは、これまでの工事コストの縮減に加え、事業便益の早期発現及び将来の維持管理費の縮減を評価したコスト縮減率。平成15～19年の5年間で15%の縮減を数値目標としている。

また、事業実施における透明性の向上についても、限度工期の設定、再評価のルール化や住民参加による直営施工等の取組みを推進しているほか、さらに、事業費の変動等を継続的にチェックする「事業管理モニタリング」や、民間のノウハウを活用する「設計施工一括発注」を導入するなどしている。

ム全体として水の道が途切れることなく、その機能が維持・向上される必要があることから、基幹部分を担う国と末端部分を担う都道府県、市町村や管理を担う土地改良区が適切な役割と機能分担を行うことにより、連携をより一層強化していくことが必要である。

また、用排水施設が未整備の水田地域や、混住化の進展する都市近郊や過疎化の進行する中山間地域を中心とした地域等、大規模な基幹的施設整備の事業が少ない地域において、農政改革の方向に則し、地域で必要とされる整備が引き続き適切に実施されるよう、国は一定の要件を満たす場合に、モデル的・先導的事業を実施しつつ、都道府県との間で緊密に連絡調整を図りながら相互に事業を進めていく必要がある。その際、土地改良事業の推進や施設の管理に中核的な役割を果たしている市町村と土地改良区の意向が十分に反映されるべきである。

・まとめ

食料・農業・農村政策審議会農業農村整備部会企画小委員会は、国営及び都道府県営土地改良事業における国と地方との適切な役割分担に関する基本的な考え方をここに企画小委員会報告としてとりまとめた。

については、農林水産省が本報告の趣旨に沿い、具体的措置について平成18年度末までに検討することを要望する。

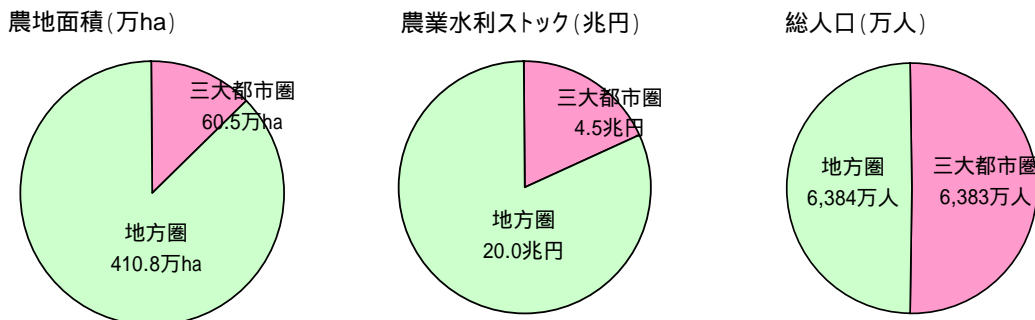
参考図表

目 次

- (参考1) 農地や農業水利ストックの地方への偏在
- (参考2) 土地改良事業における国と地方の役割分担のイメージ
- (参考3) 国営事業又は都道府県営事業として申請すべき事業の要件
- (参考4) 一般公共事業の直轄及び補助事業の国費割合
- (参考5) 過去20年間の農業土木職員(事業所)の県別推移
- (参考6) 国営及び都道府県営土地改良事業の適切な役割分担に関するアンケート
- (参考7) 更新時期を迎える施設の増加
- (参考8) 多岐にわたる農業水利施設の種類と耐用年数
- (参考9) 基幹的農業水利ストックの老朽化の状況
- (参考10) 更新が主体となっている国営と都道府県営かんがい排水事業の総事業費の比較
- (参考11) 国営事業による更新事業の事例
- (参考12) 大規模で優良な食料生産地域の形成
- (参考13) 国営事業実施地区と国営事業実施地区外の比較
- (参考14) 水田地域の整備状況
- (参考15) 畑地域の整備状況

(参考1) 農地や農業水利ストックの地方への偏在

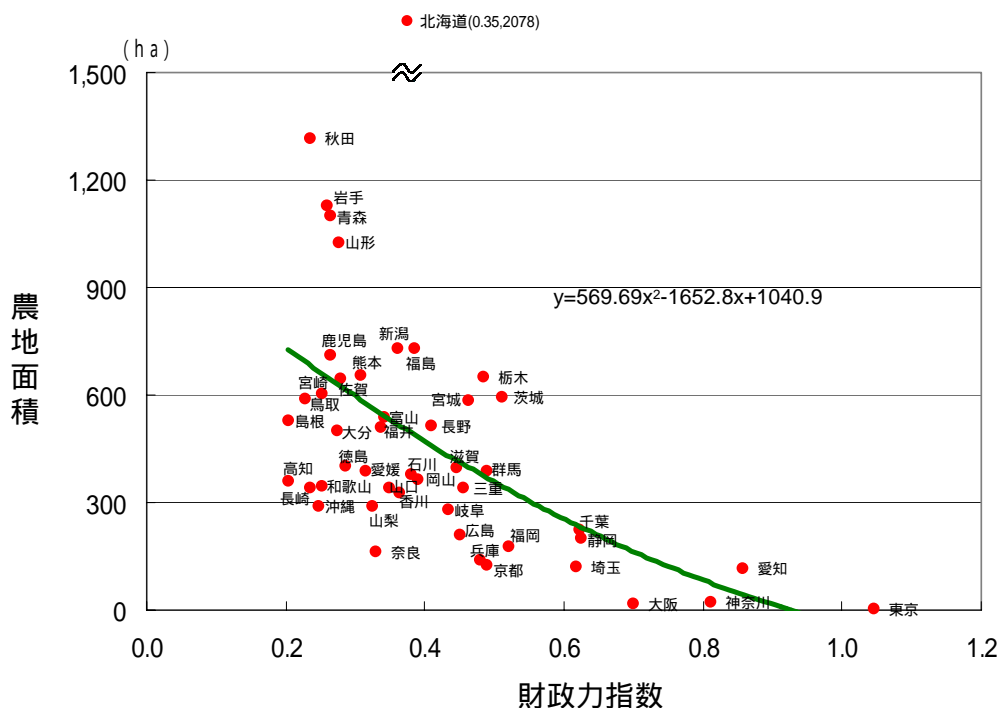
農地や農業水利施設は地方圏に偏在



再建設費にかかる費用に換算したもの

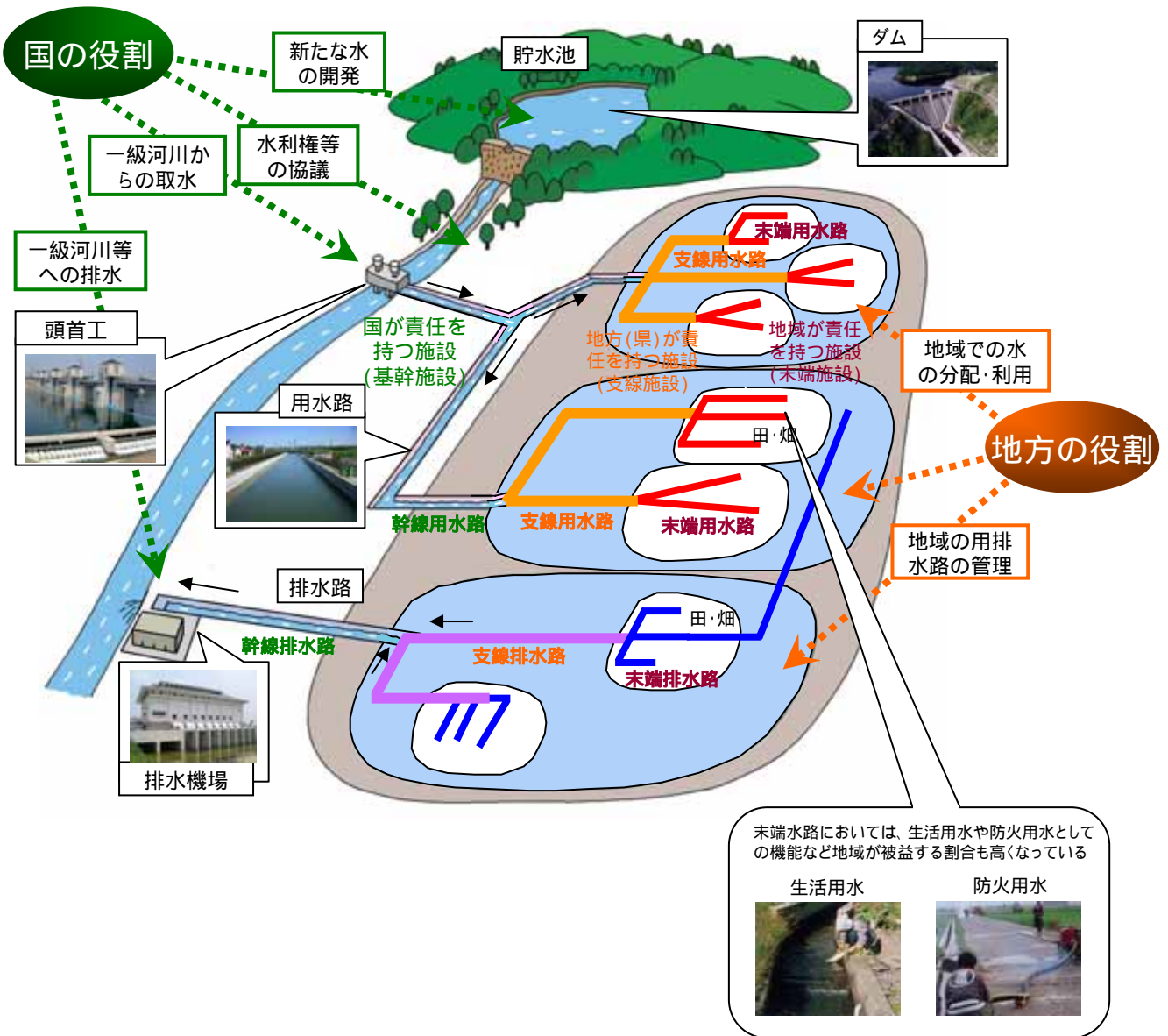
資料：農林水産省「農業水利ストックの資産価値について」(H15.3)、「耕地及び作付面積統計」(H16)、
 総務省「社会生活統計指標(2006)」
 三大都市圏とは、東京圏(埼玉県,千葉県,東京都,神奈川県)、名古屋圏(岐阜県,愛知県,三重県)、大阪圏(京都府,大阪府,兵庫県,奈良県)をいい、地方圏とは、これらを除く道県。

人口1万人当たり農地面積と財政力指数の関係



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」、
 総務省「社会生活統計指標 - 都道府県の指標 - 2006」
 注：財政力指数とは、地方公共団体の財政力を示す指標で、基準財政収入額を
 基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値である。

(参考2) 土地改良事業における国と地方の役割分担のイメージ



(参考3) 国営事業又は都道府県営事業として申請すべき事業の要件

事業の種類	国営事業として申請する場合に必要な受益面積	都道府県営事業として申請する場合に必要な受益面積
農業水利施設に係るもの		
かんがい排水事業(水田)	3,000ha以上	200ha以上
(畑)	1,000ha以上	100ha以上
農地防災事業	3,000ha以上	400ha以上
農地に係るもの		
農地再編整備事業	400ha以上	
経営体育成基盤整備事業	-	20ha以上
畑地帯総合整備事業		

(参考4)一般公共事業の直轄及び補助事業の国費割合

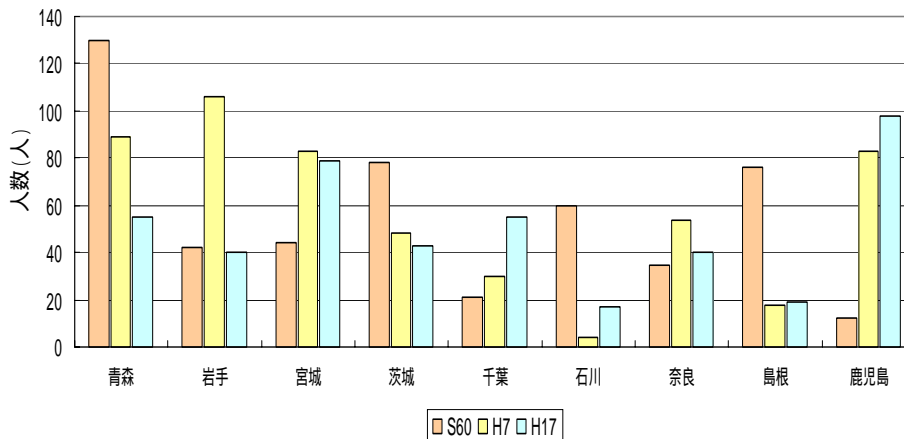
新設・改良

事業種	所管	負担率(基本)	負担残の取扱い	根拠	備考
国営土地改良事業	農村振興局	2 / 3	(参考)国営かんがい排水事業のガイドライン 都道府県：17/100 市町村：6/100 (農家：10.4/100)	土地改良法第90条 (土地改良法施行令第52条)	国庫負担残の一次負担者は、都道府県
地すべり防止	関係3局庁	2 / 3	都道府県：1 / 3	地すべり等防止法第28条	溪流(以外は1/2) 農村振興局、林野庁、河川局
海岸(新設、改良)	関係4局庁	2 / 3	当該管理者の属する 地方公共団体：1 / 3	海岸法第26条	農村振興局、水産庁、河川局、港湾局
治山事業(保安施設)	林野庁	2 / 3	都道府県：1 / 3	森林法第46条	
国道(新設・改築)	道路局	2 / 3	都道府県：1 / 3	道路法第50条	政令指定区間のみ(区間外は補助率1/2)
河川(改良、一級河川)	河川局	2 / 3	都道府県：1 / 3	河川法第60条	二級河川は補助率1/2
港湾整備	港湾局	2 / 3	港湾管理者：1 / 3	港湾法第42条	
空港(第二種空港)	航空局	2 / 3	都道府県：1 / 3	空港整備法第6条	第三種空港は補助率1/2

新設・改良

事業種	所管	補助率(基本)	補助残の取扱い	根拠	備考
農業農村整備事業	農村振興局	1 / 2	(参考)補助かんがい排水事業のガイドライン 都道府県：25/100 市町村：10/100 (農家：15/100)	土地改良法第126条 (土地改良法施行令第78条)	
地すべり防止	関係3局庁	1 / 2	都道府県：1 / 2	地すべり等防止法第29条	農村振興局、林野庁、河川局
海岸(新設、改良)	関係4局庁	1 / 2	当該管理者の属する 地方公共団体：1 / 2	海岸法第27条	農村振興局、水産庁、河川局、港湾局
治山事業(保安施設)	林野庁	1 / 2	都道府県：1 / 2	森林法第46条	
都道府県道(新設・改築)	道路局	1 / 2	都道府県：1 / 2	道路法第56条	
河川(改良、二級河川)	河川局	1 / 2	都道府県：1 / 2	河川法第62条	
港湾整備	港湾局	1 / 2	港湾管理者：1 / 2	港湾法第43条	
空港(第三種空港)	航空局	1 / 2	都道府県：1 / 2	空港整備法第9条	

(参考5) 過去20年間の農業土木職員(事業所)の県別推移



例えば、過去20年間の職員の推移を見ると、宮城、鹿児島県内の国営事業所では2倍以上にも増加し、青森、島根県内の事業所の人数は大きく減少。

(参考6) 国営及び都道府県営土地改良事業の適切な役割分担に関するアンケート

アンケート対象

都道府県・市町村については土地改良事業担当部局にアンケートを送付し、組織として回答していただくよう依頼。

・47都道府県

・300市町村 (回収率100%)

国営土地改良事業に関係する市町村756(注)のうち標本数255以上で最大許容誤差5%を確保

〔注;ここでいう国営土地改良事業に関係する市町村とは、複数の国営土地改良事業地区を有する大規模かつ優良な農業地域において、国が基幹的農業水利施設を計画的かつ機動的に整備更新するために樹立する広域基盤整備計画内の市町村とした。〕

・256土地改良区 (回収率100%)

国営造成施設を管理している土地改良区476のうち標本数213以上で最大許容誤差5%を確保

国民一般については1,500人にアンケートを郵送し、うち52.1%の方から回答(三菱UFJリサーチ&コンサルティングに委託し実施)

・781人

〔注;都市規模別の内訳:大・中都市57%、小都市・町村43%
職業別の内訳:会社員31%、農林業1%、自営業9%、公務員・教職員5%、主婦30%、無職・その他23%
性別の内訳:男性48%、女性52%〕

実施期間

平成18年10月上旬発送

平成18年10月末回収

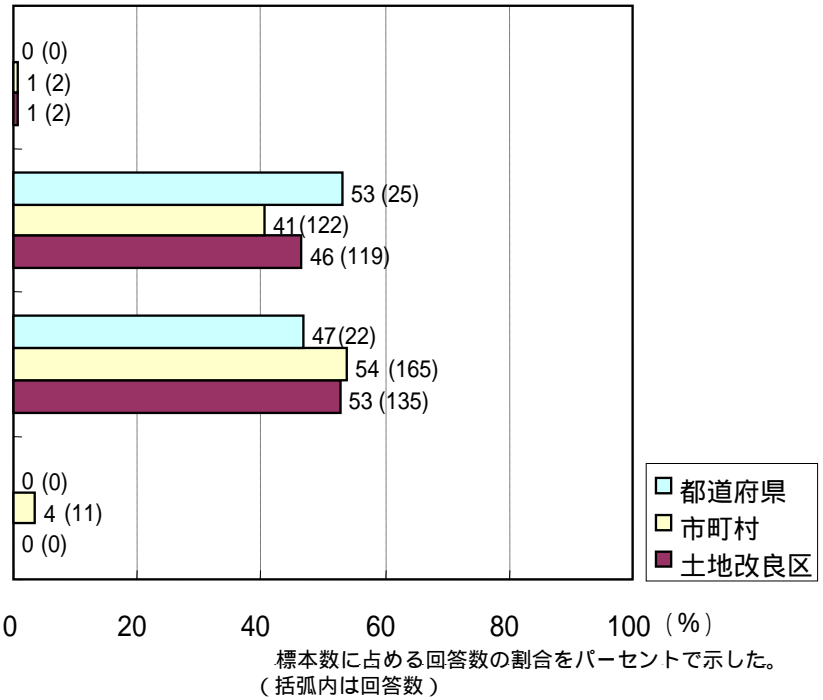
都道府県、市町村、土地改良区の食料自給率に関する認識。(1つ選択)

日本は工業立国、貿易立国なのだから、安価な農産物を輸入し、工業製品を輸出するのは適切な選択。食料自給率は特に心配する必要はなく、農地が転用されたり、耕作放棄が増加してもやむを得ない。

食料安全保障の観点から、我が国の農地や農業用水利施設といった食料供給の基盤はこれ以上減らさないように保全の努力をすべき。

海外の農地や水に依存し食料を輸入し続けるのは、不安であるので、安全で安心な食料を確保するために国内の農業生産をできるだけ拡大し、輸入への依存を抑えるべき。

食料自給率が40%である現状は心配だが、国内の農家は減少と高齢化が進んでおり、更に自給率が低下してもやむを得ない。



国民一般の食料自給率に関する認識。(1つ選択)

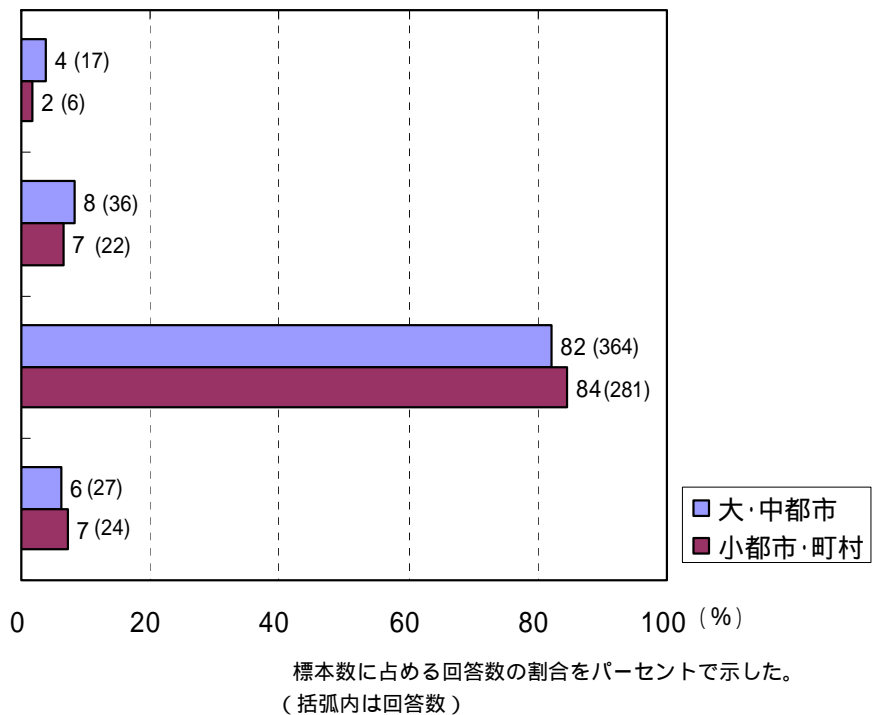
都市規模別

日本は、工業立国、貿易立国なのだから、安い農産物を輸入し、工業製品を輸出するのは当然で、食料自給率が40%であることは特に心配する必要がない。

米などの主食は、自給すべきだが、生産コストの高い麦、大豆、牛肉などは輸入すればよい。

先進国で最低の自給率であり、世界の人口増加を考えると、安全で安心な食料を確保するために、自給率を高め、輸入への依存を抑えるべき。

食料自給率が40%である現状は心配だが、国内の農家は減少と高齢化が進んでおり、更に自給率が低下してもやむを得ない。



農地や農業水利施設に対する公共投資に関する認識。(2つまで選択可)

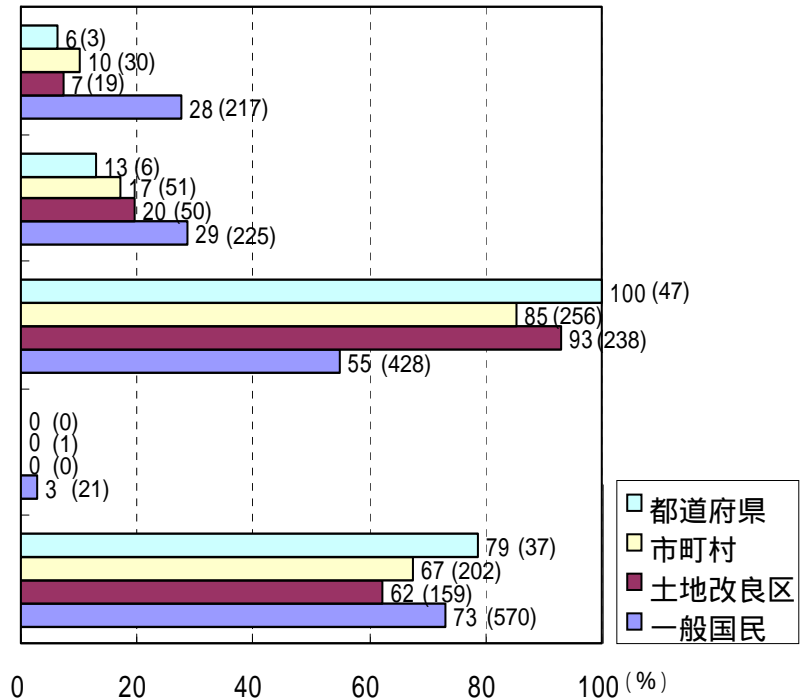
担い手の確保、大規模農業経営の育成など構造改革に資する分野に限定して実施することが必要である。

農業に関連する加工産業や観光産業の発展など、農業を核とする地域経済への波及が期待できる。

優良農地や地域の環境とも結びついている農業水利施設は公共的な役割を果たしているのであり、その保全と更新のための整備が必要である。

農業は生産性の低い産業であるため、農地や水路の整備に対する公共投資の優先度は低く、今後減らしていくべきで、食料が足りなければ輸入すればよい。

効率的で生産性の高い農業を実現する条件整備のために必要である。



標本数に占める回答数の割合をパーセントで示した。(括弧内は回答数)

農地や農業水利施設の整備に関する国の役割。(2つまで選択可)

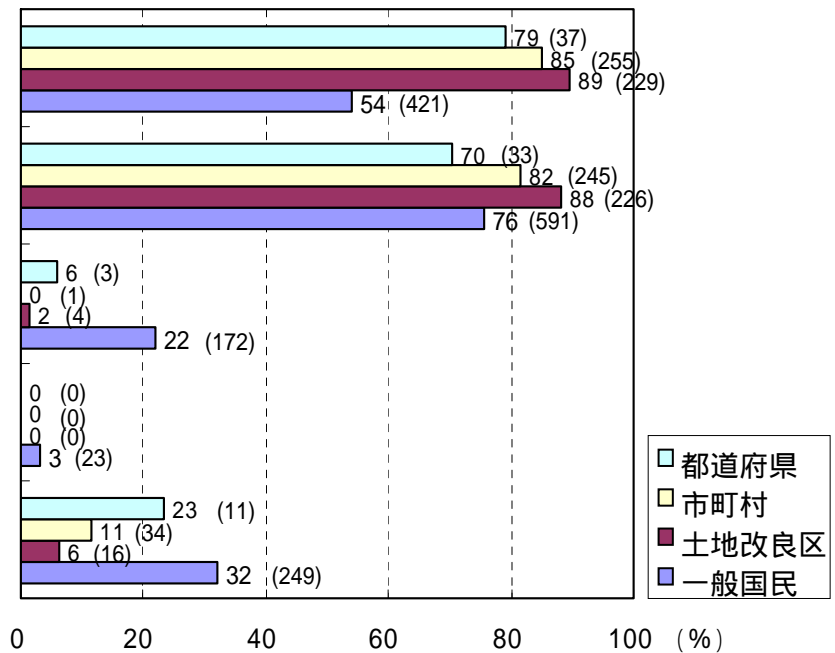
ダム、頭首工、基幹水路など、大規模な水利施設については、広域的な食料供給基盤であり、事業費も大きいことから国の役割として整備する必要。

農地や農業水利施設は、国民に対する食料の安定供給や多面的機能の発揮の基盤であり、国が国家的視点でその整備を推進していく必要がある。

国は基本的な計画や指針の策定にとどめ、事業実施はできるだけ地方公共団体が自らの財源で主体的に行うようにすべき。

農地や農業水利施設は、地域における農業生産のためのものであるから、国の関与は必要なく、食料が足りなくなれば輸入すればよい。

先進的な新技術や全国へのモデル的な位置付けの事業などについては国が担うべき。



標本数に占める回答数の割合をパーセントで示した。(括弧内は回答数)

農地や農業水利施設の整備に関する都道府県の役割。(2つまで選択可)

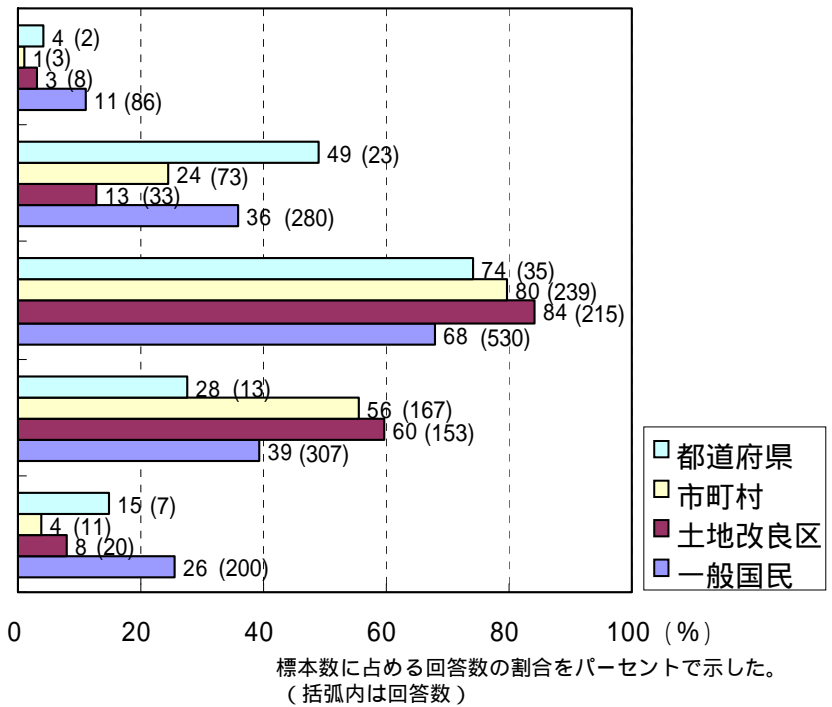
地方分権の時代であるから、基幹的な施設についてもできるだけ地方公共団体が自らの財源で主体的に整備を進めていくべき。

担い手の経営方針や消費者ニーズに即した農地やかんがい施設の整備については地域の実情を把握している都道府県が事業を中心に担っていくべき。

都道府県は国と連携しつつ、地域の農業振興の特質に応じたきめ細やかな農地・末端農業水利施設の整備を担うべき。

地方の財政状況は厳しく農業予算の確保に苦慮していることから国の役割を拡大すべき。

財政的な面も含め、より地域や農業者に密着している市町村や土地改良区の担う役割を拡大すべき。



今後の国と地方の役割分担についてどうあるべきか。(2つまで選択可)

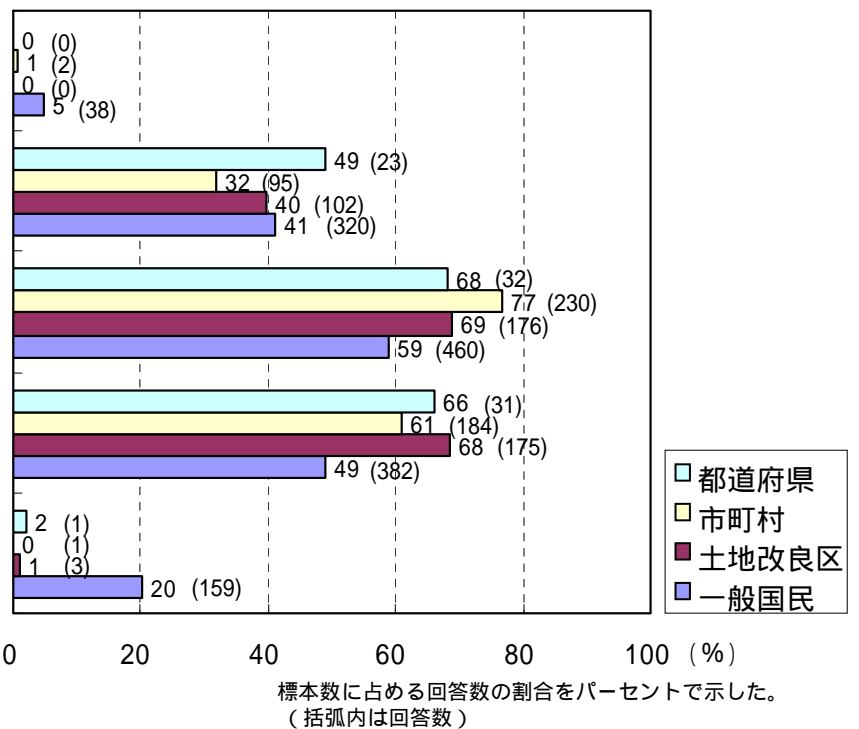
国・地方を問わず、農業分野の公共投資については抑制していくべき。

国は新規の開発投資は抑制し、広域的な食料供給基盤確保の観点から、既存施設の有効利用を図りつつ更新投資に重点化していくべき。

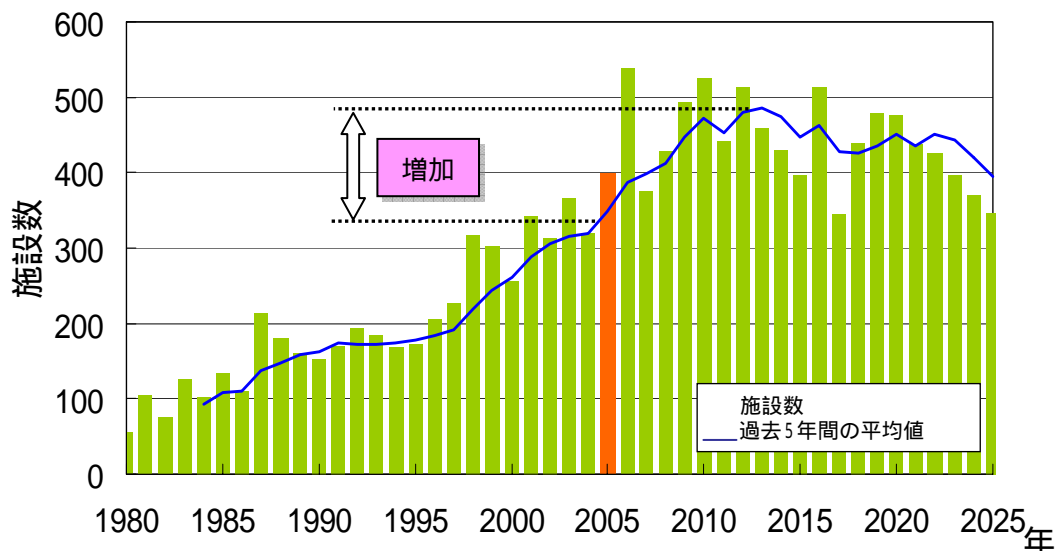
基幹的な農業水利施設は国民全体に関わる食料供給の基礎であることから、その保全整備については国の責任で適時適切な対策がおこなわれるべき。

農地や農業水利施設の更新整備に当たっても、これまで施設が形成されてきた歴史や事業化に際しての調整等さまざまな背景事情があるため、国と地方の役割分担の基本的な枠組みは維持すべきである。

今後、増加が見込まれる農業水利施設の更新投資については、地方の実情を把握している地方公共団体ができるだけ自らの財源で主体的に事業を実施すべき。



(参考7) 更新時期を迎える施設の増加

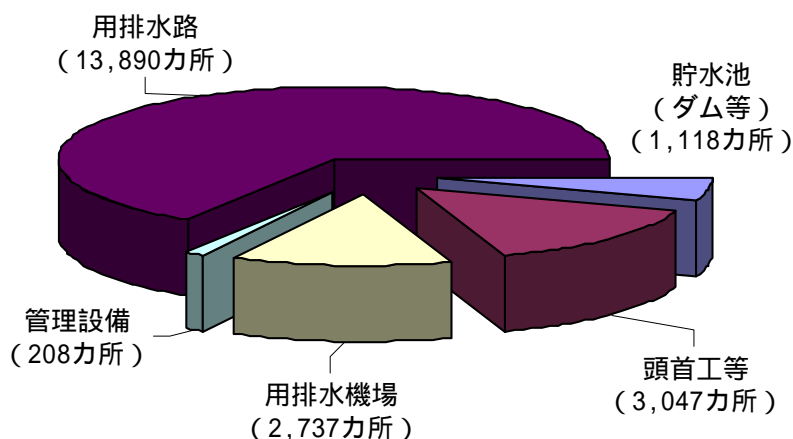


資料は平成14年3月時点の調査による

- 注：1) 受益面積100ha以上のダム、頭首工、用排水機場、農業用排水路等の施設が対象
- 2) 耐用年数は、土地改良事業の経済効果算定に用いる標準耐用年数を用い、耐用年数に達したものは更新されるものとして作成

(参考8) 多岐にわたる農業水利施設の種類の耐用年数

農業水利施設の種類の



注：受益面積100ha以上の農業水利施設

出典：「農業水利施設状況調査」及び補足調査による推計（H14.3）

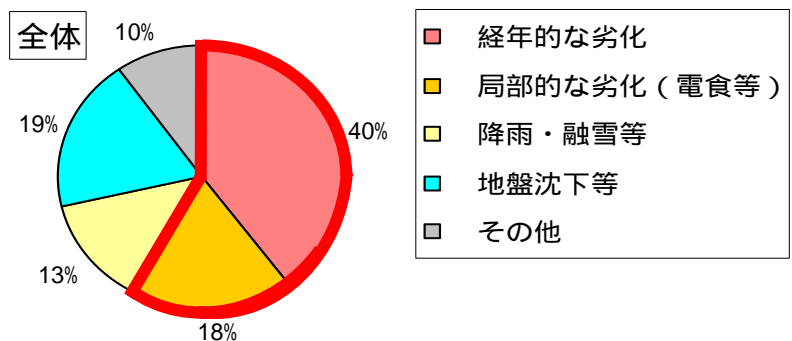
標準的な耐用年数

施設区分	標準耐用年数
ダム、ため池	80年
頭首工	40年
用排水路(コンクリート)	20～40年
用排水機	20年
水管理施設	10年
地区全体の総合耐用年数	40年

出典：「土地改良事業における経済効果の測定に必要な諸係数について」
(S60.7.1構造改善局長通知)

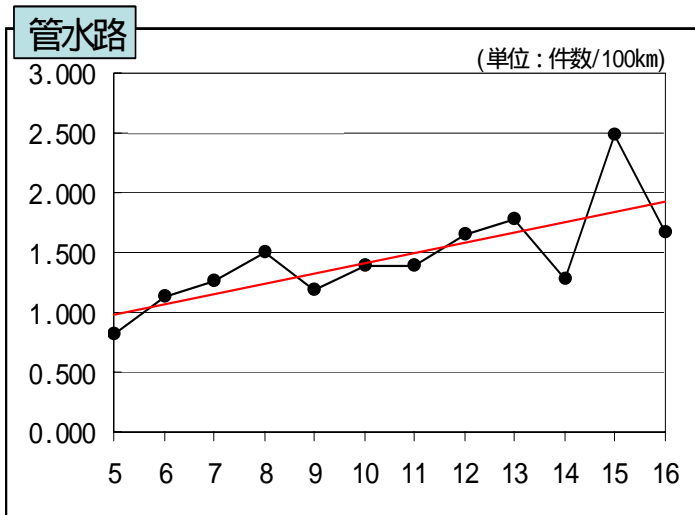
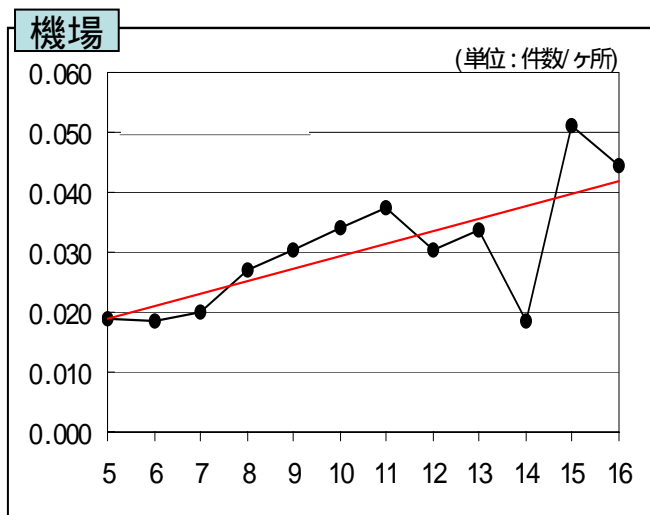
(参考9) 基幹的農業水利ストックの老朽化の状況

事故原因のうち施設の経年的な劣化及び局部的な劣化が大半を占める(58%)。(H5～H16)



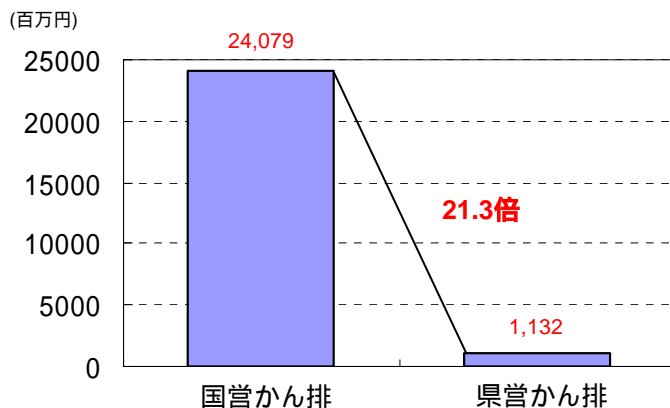
出典: 農村振興局整備部水利整備課施設管理室調べ
施設の管理者(国、都道府県、市町村、土地改良区等)に対して毎年度聞き取り調査を実施

単位施設当たりの事故件数の増加



出典: 農村振興局整備部水利整備課施設管理室調べ
施設の管理者(国、都道府県、市町村、土地改良区等)に対して毎年度聞き取り調査を実施

(参考10) 更新が主体となっている国営と都道府県営かんがい排水事業の総事業費の比較

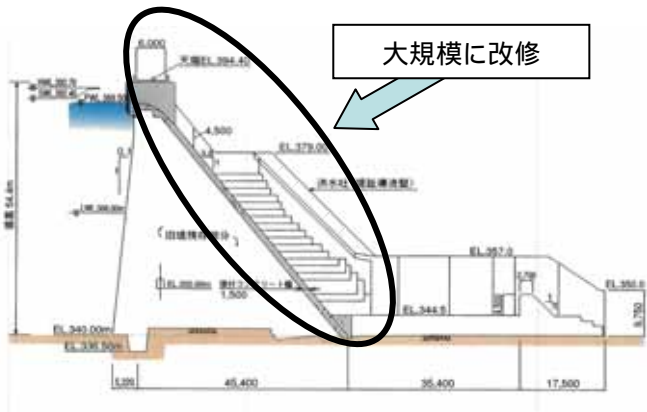


注: 平成13年～平成17年の1地区当たりの平均事業費により比較
総事業費は、着工当初総事業費であり、継続中に行われる総事業費
改定等は反映していない

(参考11) 国営事業による更新事業の事例

野洲川ダム改修(国営総合農地防災事業「野洲川沿岸地区」滋賀県)

- ・土地利用の変化等による流出量の増加に対応するため、コンクリートダムの旧堤体の洪水吐を大幅に拡大し、ダムの洪水流下能力を向上。
(設計洪水量 $308\text{ m}^3/\text{s}$ $830\text{ m}^3/\text{s}$ 、約2.7倍)



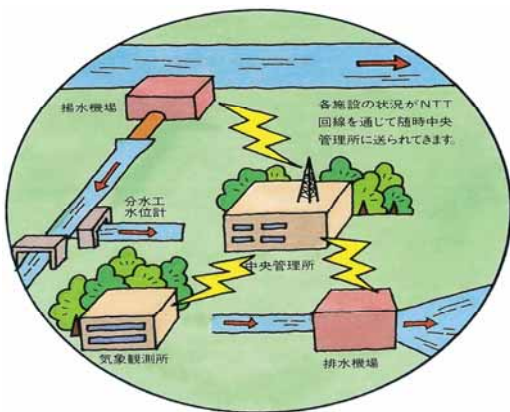
改修と併せた水管理システムの導入(国営かんがい排水事業「亘理山元地区」宮城県)

- ・老朽化したゲートや水路の改修と併せて効率的な水管理を可能にするシステムを導入。

排水路(合流部) 施工前



施工後



新川排水機場の改修(国営かんがい排水事業「新川流域地区」新潟県)

- ・約2万haの農地のみならず同時に約1万5千haの市街地の浸水被害を守る地域の基幹的な排水機場を改修。



ポンプ本体が腐食し溶接により補修

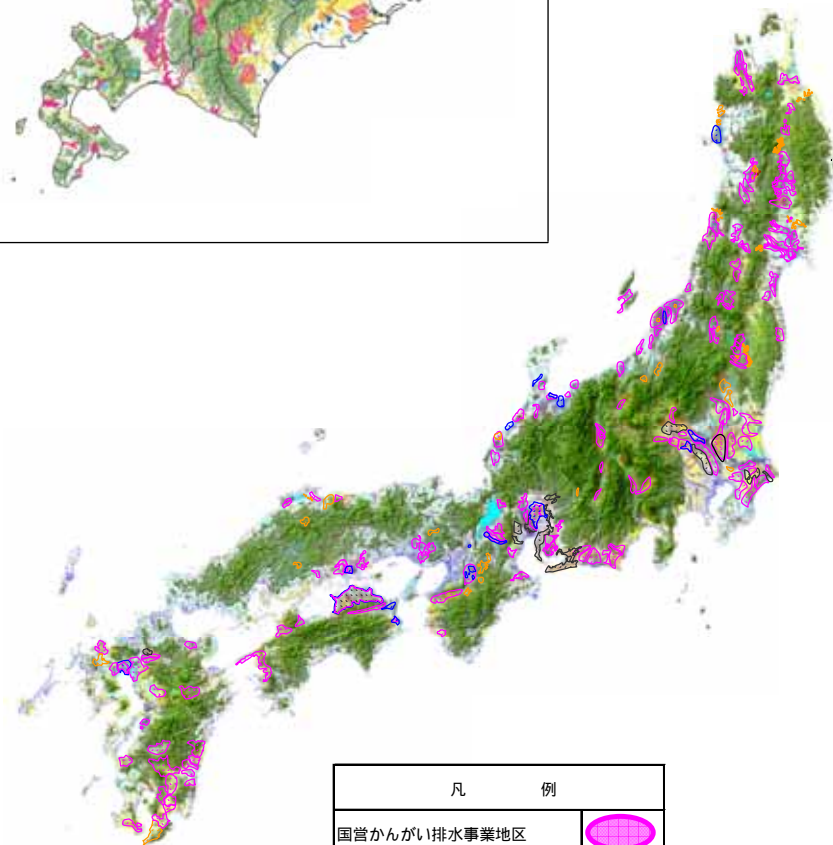


ポンプ室内コンクリート劣化

(参考12)大規模で優良な食料生産地域の形成

国営事業実施地域

北海道



沖縄

凡 例	
国営かんがい排水事業地区	
国営総合農地防災事業地区	
国営総合農地開発事業地区	
水資源機構営事業地区	

全国の農地面積に占める国営事業実施地域の割合

	計	うち田	うち畑
全国	473万ha	259万ha	214万ha
うち国営	166万ha (35%)	103万ha (40%)	63万ha (29%)

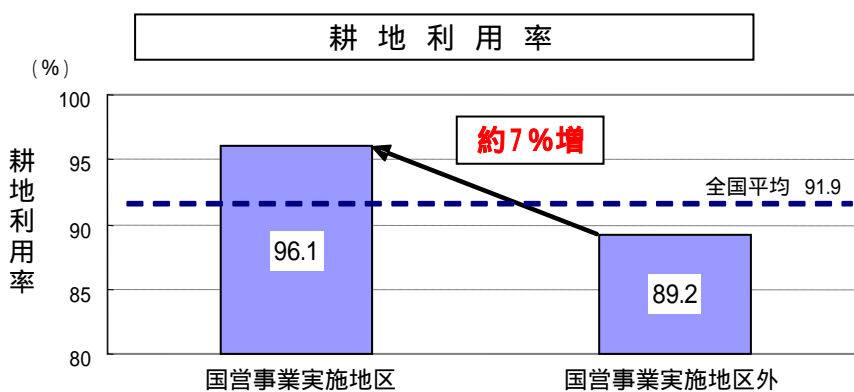
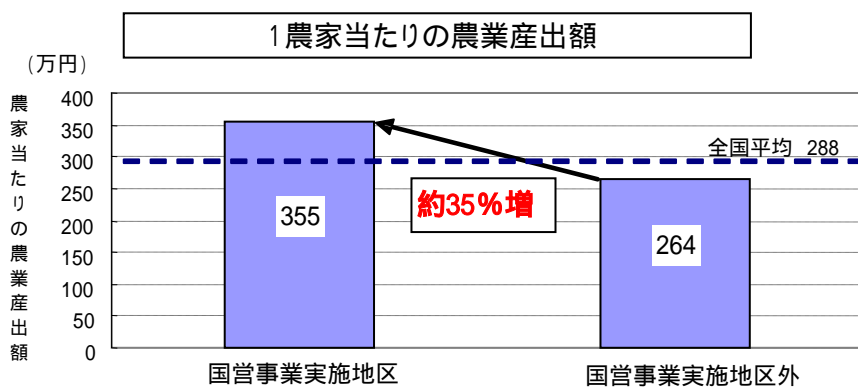
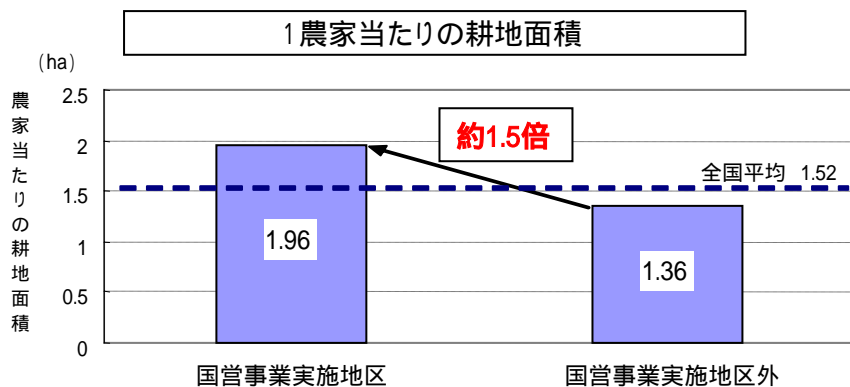
平成15年度現在で農林水産省調べ。
 以外は農村振興局調べ。

国営事業実施地域における農業生産の状況

作物名	作付面積(千ha)		生産量(千t)	
	対象地域	シェア	対象地域	シェア
水稲	593	36%	2,835	36%
麦類	137	50%	554	53%
大豆	60	40%	99	43%
飼料作物	330	36%	11,673	34%
ばれいしょ	38	43%	1,424	48%
にんじん	8	39%	266	40%
たまねぎ	11	46%	574	49%
メロン	5	41%	114	42%

資料:農林水産統計(H15)

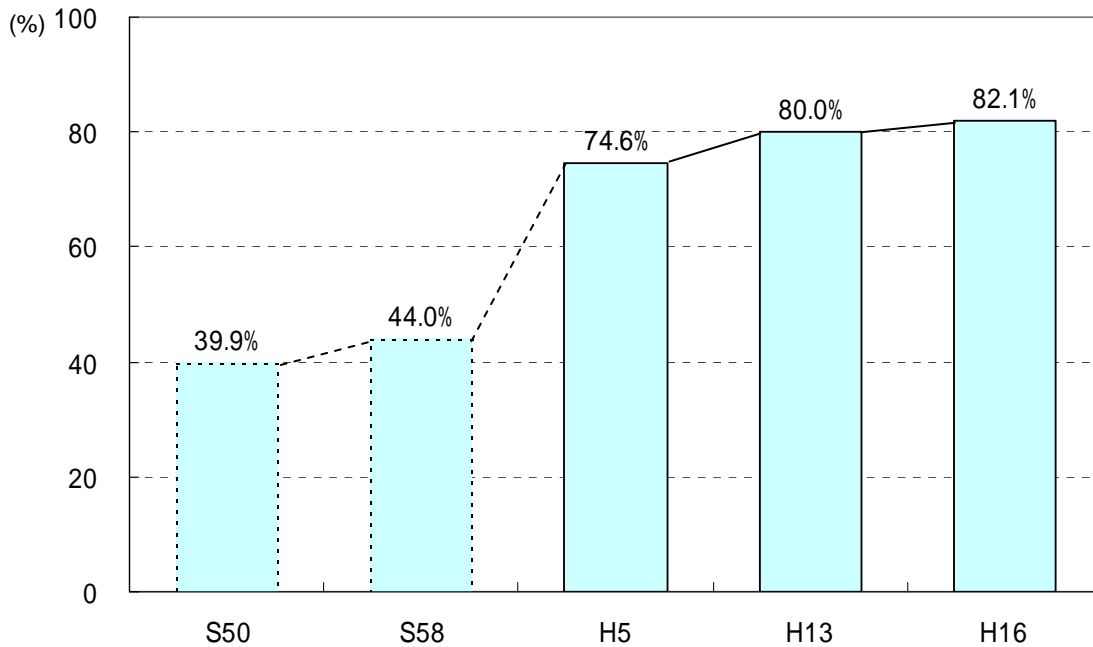
(参考13) 国営事業実施地区と国営事業実施地区外の比較



国営事業実施地区及び実施地区外の各データは、各市町村での耕地面積に対する国営事業実施地区面積の比に各市町村のデータを乗じたものをそれぞれの地区毎に累計して算出。

(参考14) 水田地域の整備状況

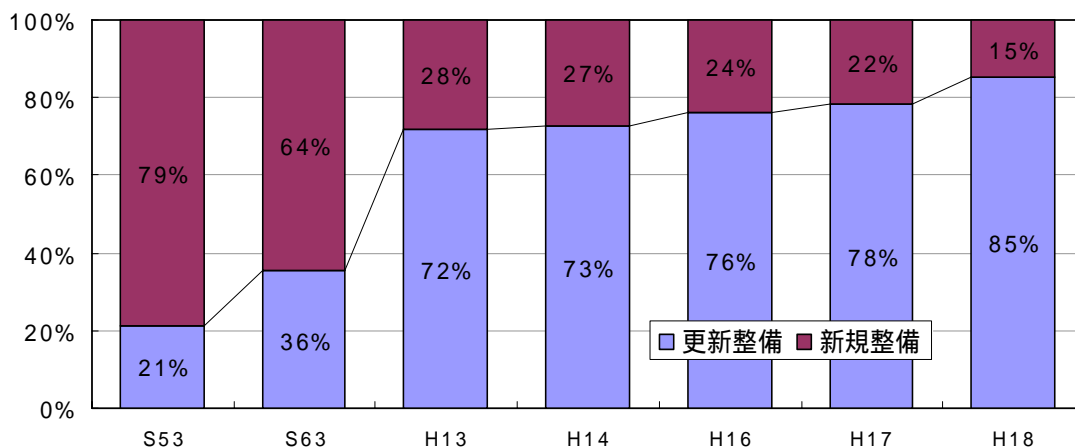
水田のかんがい整備率の経年変化



出典：土地利用基盤整備基本調査（S50.3）、第2次土地利用基盤整備基本調査（S58.3）、第3次土地利用基盤整備基本調査（H5.3）、第4次土地利用基盤整備基本調査（H13.3）、農業基盤整備基礎調査（H16.3）耕地及び作付面積統計

注：S50、S58の「整備」とは、用排分離された用水施設が整備されている田をいう。
H5、H13の「整備」とは、用排分離され各ほ場ごとの自由な用水操作が可能な用水施設が整備されている田をいう。

水田地域における国営かんがい排水事業等の新規整備と更新整備の実施地区数の推移(割合)

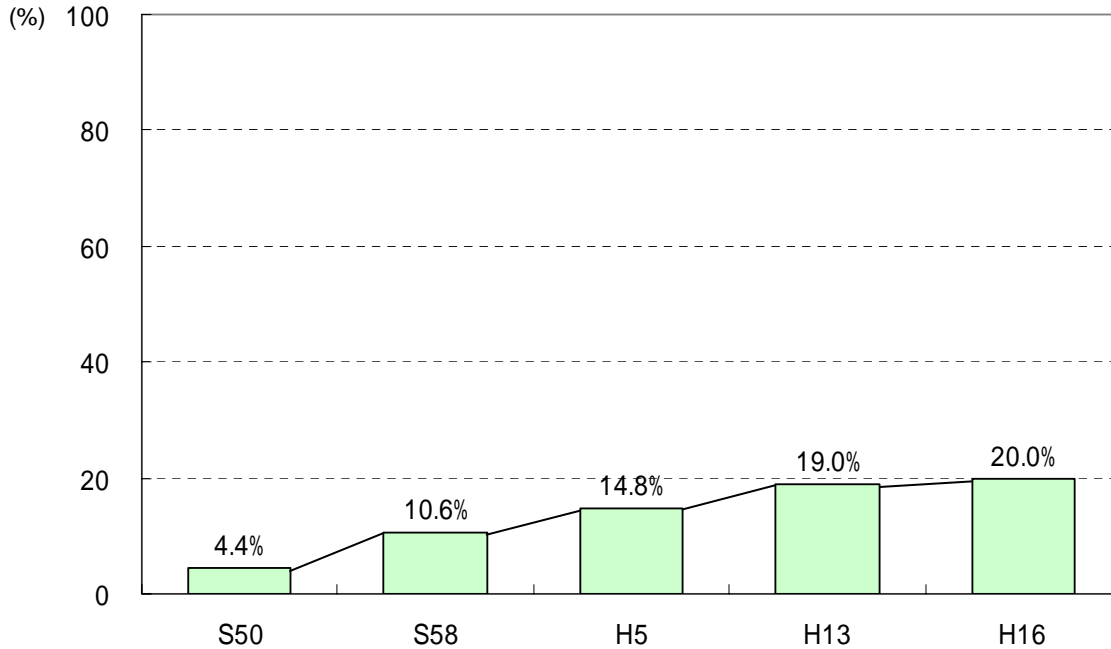


注：水田かんがいを主たる目的とする国営かんがい排水事業等の実施地区数による割合。

資料：農林水産省農村振興局作成

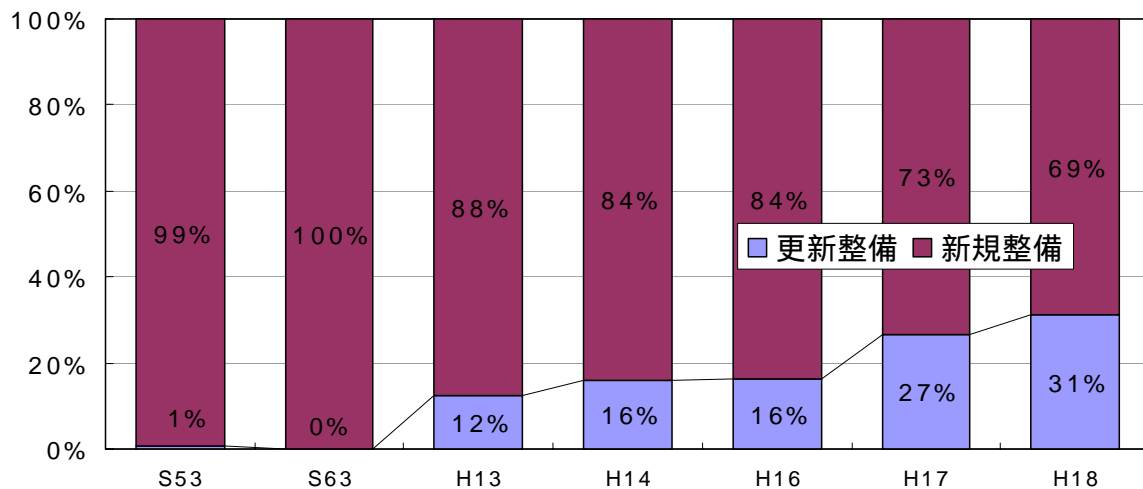
(参考15)畑地域の整備状況

畑地かんがい施設整備率の経年変化



出典：土地利用基盤整備基本調査（S50.3）、第2次土地利用基盤整備基本調査（S58.3）、第3次土地利用基盤整備基本調査（H5.3）、第4次土地利用基盤整備基本調査（H13.3）、農業基盤整備基礎調査（H16.3）、耕地及び作付面積統計
 注：ファームボンドや給水栓まで整備したものも含む。また、個人等で井戸、溪流等から取水しているものも含む。

畑地における国営かんがい排水事業等の新規整備と更新整備の実施地区数の推移(割合)



注：畑地かんがいを主たる目的とする国営かんがい排水事業等の実施地区数による割合。
 資料：農林水産省農村振興局作成

食料・農業・農村政策審議会農村振興分科会
農業農村整備部会企画小委員会委員名簿（平成18年度）

委員長（委員）

みつの 三野 とおる 徹 京都大学大学院農学研究科教授

委員

しょうげんじ 生源寺 しんいち 眞一 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

臨時委員

くろかわ 黒川 かずよし 和美 法政大学経済学部教授

みやき 宮城 みちこ 道子 十文字学園女子大学人間生活学部助教授

わしたに 鷺谷 いづみ 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

専門委員

いわさき 岩崎 みきこ 美紀子 筑波大学大学院人文社会科学研究科教授

おき 沖 ようこ 陽子 岡山大学大学院環境学研究科教授

かやの 榎野 しんじ 信治 読売新聞東京本社論説委員

きうち 木内 まさかつ 正勝 前長野県飯山市長

くわこ 桑子 としお 敏雄 東京工業大学大学院社会理工学研究科教授

たがや 多賀谷 かずてる 一照 千葉大学法経学部教授

はやし 林 すすむ 進 福井県土地改良事業団体連合会専務理事

まつたに 松谷 あきひこ 明彦 政策研究大学院大学教授

よこやま 横山 あきら 彰 中央大学総合政策学部教授

特別委員

さとう 佐藤 いさむ 勇 宮城県栗原市長

ますだ 増田 たけし 武志 待矢場両堰土地改良区理事長

（五十音順、敬称略）

検討の経緯

- 平成18年 7月26日
平成18年度 第1回企画小委員会
・土地改良事業における国と地方との適切な役割分担
- 平成18年 8月28日
平成18年度 第2回企画小委員会
・国営事業の実績と評価
・アンケート（案）
- 平成18年 9月21日
平成18年度 第3回企画小委員会
・現地調査（宮城県下）
- 平成18年 9月26日
平成18年度 第4回企画小委員会
・現地調査（新潟県下）
- 平成18年 10月27日
平成18年度 第5回企画小委員会
・特別委員よりの意見聴取
- 平成18年 11月14日
平成18年度 第6回企画小委員会
・アンケート結果
・特別委員よりの意見聴取
- 平成18年 12月15日
平成18年度 第7回企画小委員会
・論点整理
- 平成19年 1月29日
平成18年度 第8回企画小委員会
・とりまとめ（案）
- 平成19年 3月2日
平成18年度 第9回企画小委員会
・報告書（案）