土地改良・切り語り 28

農地防災とため池問題

（一社）総合政策フォーラム顧問　元杉 昭男

1 農地防災事業とは何か

農地防災事業の目的は災害の防止である。灌漑排水や圃場整備等のような農業者の自発的な意志による「農業生産性の向上」でなく、自然的・社会的災害要因から引き起こされる「**農業生産性の低下防止（維持）**」を目的とする。他動的要因契機としているため公共性が高いが、農業生産性の低下防止だけなら維持管理事業となる。

自然的要因は洪水・地震・冷害・風害・雪害・土砂崩壊などで、**社会的要因**は農地と居住が混在する土地利用を前提とし、都市化による農業用排水路の逸水や農業用水の水質汚濁や地盤沈下等が考えられる。昭和三十年代に入り急激な都市化に対応して農地防災事業は逐次強化された。

地盤沈下対策事業（昭和三十四年創設）、湛水防除事業（同三十七年）、河川砂利採取による河川低下に施設機能障害対策事業（同三十九年）、開発に伴う土砂崩壊に土砂崩壊防止事業（同四十年）が創設された。原因者負担による補償が不可能な都市化という要因を踏まえて、農業者負担を軽減する高補助率の農地防災事業が実施された。公害基本法の成立（同四十二年）以降には、水質障害対策事業（同四十五年）、公害防除特別土地改良事業（同四十六年）が創設された。

2 都市化への土地改良側の積極的対応

急激な都市化は、**農地や農業用水や土地改良施設などの農業資源が持つ多面的機能を積極的活用**していく都市化等と調和を図る土地改良事業を生み出した。都市用水を生み出す農業用水合理化対策事業（昭和四十六年創設）や、農地の分断防止と用地ねん出をする高速国道関連土地改良事業や東海道新幹線関連土地改良事業（同三十八年）が創設された。そして、農村の混住化を背景に農業排水路や農道などの従来の土地改良施設を拡充して、農業集落排水や集落道などを整備し、農村生活環境の改善を図る農村整備事業に至る。

農地防災事業は人命・家屋の災害対策にも寄与し、湛水防除や土砂崩壊防止や地盤沈下対策事業などは地域の環境悪化対策にもなるので、農村整備と同様の意味がある。農地防災を目的とした防災ダムは治水事業との調整の結果、新規建設はなくなったが、農業用ため池の嵩上げ等による洪水調整機能の付与が防災ため池事業として実施されている。これらの事業は他動的災害要因に対する**被害者的意味**を持ち、その要因を引き金とした農業外にも貢献する積極的対応である。

3 土地改良施設の管理責任

一方、農業側の管理する**脆弱化した土地改良施設の破損**は農地ばかりでなく人命・家屋の災害に**加害者的意味**を有している。すでに、昭和二十八年から老朽タメ池補強事業として実施され、都市化の進展とともに農業外の被害も増大する中で、補強の対象を頭首工、集水渠、樋門、

排水機場、用排水路を対象とした用排水施設整備事業（同四十八年）が創設され、更に四十九年の多摩川の堤防の決壊を受けて農業用河川工作物応急対策事業（同五十四年）が創設された。

この問題は、個人の建築物の倒壊や外壁材等の落下で隣接建物や通行人などに被害が発生すれば、所有者等が民法第七一七条に基づき所有者等が損害賠償責任を負うのと同様である(注1)。しかしながら、都市化・混住化という社会的要因により被害がおおきくなった責任を、農業者の減少・高齢化に伴い弱体化した管理組織に負わせることには無理がある。今後、益々不適切な維持管理による災害の増加が懸念される(注2)。

4 土地改良施設の廃止

さらに都市化や耕作放棄地が進んで、ため池の受益農地がなくなると管理だけが残る。土地改良法第二条では、土地改良事業として土地改良施設の「新設、管理、廃止又は変更」とあるので、ため池などの廃止撤去も土地改良事業のように見えるが、これは新設に伴う廃止で、新たに取水堰を築造したので旧堰を撤去する場合などである。受益農地がないので、**施設の単独廃止**は土地改良事業の対象外である。

ため池が国や地方公共団体の行政財産であれば、農業用水に使われるという用途を廃止すれば普通財産（一般私人と同等の立場で所有）になる。この場合に公園などの再利用や売却など不可能なら、放置による災害発生を問われるので一般行政経費で撤去して更地にする。しかし、七〇％を超えるため池は法人格のない組合や個人（不明も多い）が管理や所有をし(注2)、廃止撤去が進まない。このため、都道府県が国の助成を受けず単独事業(注3)で補助する例も多い。

5 土地改良を取り巻く新局面と農地防災

ため池防災に対する最近の農水省の対応は高く評価される。**「農業用ため池の管理及び保全に関する法律」**（令和元年施行）の目的規定で、「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」を明示し、「適正な管理が行われていない場合に都道府県が勧告できる」ことは大きな前進である。

不適切な「管理と保全」による災害発生防止を推進する一方で、最近、政府は農業用ダムを含めた事前放流などのよる**洪水調整機能強化**(注4)を打ち出している。先述した土地改良施設が持つ多面的機能の積極的活用を意味する。災害が危惧される用途を失ったため池は国庫補助で廃棄を促進し、新たに地域の生活や防災・減災に活用する方策も積極的に講じる必要がある。すでに様々な施策が実施されているが、ため池を群として捉えて統合管理を行えるように技術的に裏打ちされた管理組織の確立・育成と、事前放流時の営農補償も含む経済的な手当などの検討が重要である。

本コラム7の「利害調整工学」では土地改良技術の本質を利害調整技術とし、利害対立の対象が農業内部から都市化、さらに環境保全へ変遷するとした。近年の欧州グリーンディール(注5)などを見ると、土地改良法第一条の「環境との調和に配慮しつつ」という原則を超えた対応が迫られる。**生態系保全などの環境保全**は災害ではないが、土地改良による農業生産性の維持・向上施策に大きな影響を与える。農地防災事業での知見を活かした対応が期待される。

【謝辞】
本コラムの執筆に際して、元農林水産省防災課長の永嶋善隆氏から多大な御協力を得たことに感謝します。

【注1】国家賠償法第二条第一項では、「道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。」と規定され、公共組合である土地改良区は「公共団体」とされる。その管理する土地改良施設に対しても国・都道府県・市町村と同様に国の管理費助成が強化されて良いのではないか。

【注2】農林水産省の全国ため池緊急点検（平成三十年）によれば、全国に約一七万箇所あるとされる農業用ため池のうち、所在地、所有者・管理者、諸元・構造等の情報が整備されているものは受益面積〇・五ha以上のため池で九・六万箇所ある。このうち、水利組合（任意組合）、集落、個人、不明は所有者で約七〇％、管理者で八〇％である。現地への迅速な到達できない事例や既に廃止や荒廃している事例が存在する。

【注3】一部のため池に「農業水路等長寿命化・防災減殺事業」（農林水産省補助の非公共事業）で助成されていると言われる。

【注4】農林水産省も防災・減災機能を含む多面的機能の発揮に対応した国営及び国営附帯県営造成施設や治水協定を締結した農業用ダムの洪水調節機能強化に係る管理経費を助成する水利施設管理強化事業（令和三年度）を創設した。

【注5】欧州委員会（EUの執行機関）が二〇一九年十二月に発表した気候変動対策である欧州グリーンディールに基づき、二〇二〇年五月に「農場から食卓まで（Farm to Fork）戦略」が発表され、気候変動対策・環境保全・生物多様性保全に向けた農業を大規模に展開する見込みである。

農業、農村を守る

土地改良建設協会は地方農政局等と災害協定を結び
災害時には高い技術力をもって支援しています

アイサワ工業／青木あすなろ建設／あおみ建設／淺沼組／新井組／安藤・間／岩田地崎建設
梅林建設／大林組／大本組／奥村組／鹿島建設／株木建設／クボタ／熊谷組／鴻池組
五洋建設／佐藤工業／三幸建設工業／清水建設／大成建設／大日本土木／大豊建設
竹中土木／TSUCHIYA／鉄建建設／東急建設／東洋建設／戸田建設／飛島建設／西松建設
日東河川工業／日特建設／日本基礎技術／日本国土開発／ピーエス三菱／フジタ／北陽／本間組
前田建設工業／松尾建設／三井住友建設／みらい建設工業／りんかい日産建設／若築建設

一般社団法人 土地改良建設協会　Tel.03-3434-5961

R1.12