農業用ため池を巡る政策動向とため池管理支援体制の構築状況

亀岡鉱平〈大分大学経済学部 准教授〉
主任研究員　若林剛志

〔要　　旨〕

近年、防災面から農業用ため池に対する人々の関心が高まっており、国は関連法を整備し、防災対応を急いでいる。農業用ため池への政策対応は、大きく防災工事を通じたハード対策と、ため池サポートセンターによるため池管理者向けのソフト支援対策からなる。本稿では、それぞれの実施状況について調査に即して詳報した。

ハード対策については、計画された工事量自体が十分とは限らず、現時点および計画期間中に生じ得る工事ニーズへの対応において懸念が生じつつあり、推進計画をもって10年後に防災上の不安のない状態が創出されているかは定かとは言いがたいのが現状である。ソフト支援対策については、①どこを、②誰を、③どのように支援するか、という業務運用のあり方を明確化し、それぞれの地域の事情に即して効果的な対応を見定めていかなければならない状況を迎えつつある。

目　次

はじめに
1　農業用ため池を巡る基本的情勢
(1)　ソフト面の課題とハード面の課題
(2)　農業用ため池の多面的機能と集落機能
2　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の内容
(1)　法の目的等
(2)　「防災重点農業用ため池」の要件
(3)　「防災重点農業用ため池」と「特定農業用ため池」の関係
(4)　「防災工事等推進計画」による対応
3　防災工事等推進計画の実施状況
(1)　防災工事等推進計画のイメージと規模感
──京都府の例──
(2)　実施状況からみえてくる課題
──ヒアリングから──
4　ため池サポートセンター
(1)　ため池サポートセンターの概要
(2)　ため池サポートセンターが抱える問題と同センターのあり方
おわりに
──本稿のまとめと今後の研究課題──
(1)　本稿のまとめ
(2)　今後の研究課題

はじめに

近年、防災の面から農業用ため池に対する人々の関心が高まっている。西日本豪雨（平成30年７月豪雨）の際に農業用ため池の堤防が決壊することで死亡事故が起きたことも記憶に新しい。また、先日の能登半島地震でも、堤防に亀裂が生じる等農業用ため池への被害が複数生じた。

国は2019年７月に「農業用ため池の管理及び保全に関する法律」を、20年10月に「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」を施行し、防災対応を急いでいる。これらの法に基づき農業用ため池への政策対応が進むなかで、施策遂行上どのような課題が現れつつあるのか一度整理してもよい時期を迎えつつあるように思われる。

農業用ため池に対する施策の基本的目的が防災対策である以上、農業用ため池のうち防災対策の対象として位置づけられた「防災重点農業用ため池」に注目することが有益であろう。また、防災重点農業用ため池に注目するということは、防災重点農業用ため池を対象とする施策の実施状況に注目するということでもある。防災重点農業用ため池への対応は各都道府県における「防災工事等推進計画」（以下「推進計画」）に基づくことから、同計画の遂行状況をフォローする必要があると考えられる。さらに、防災重点農業用ため池を指定する根拠となっている「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」は10年間の時限立法であることから、中長期的には推進計画の期間終了後を見据えた農業用ため池の管理保全体制の構築が課題となってくる。この点については、各都道府県は土地改良区系統と協力して「ため池サポートセンター」を設立し、現実の農業用ため池管理者に対する支援のあり方を模索している最中であり、その成果に注目が集まりつつあるところである。しかしながら、実際の推進状況やため池サポートセンターの運営状況について論じた文献はなく、したがって、農業用ため池の現場に最も近い組織であるサポートセンターの活動状況を通じて、ため池行政の課題を確認することも有益であると考えられる。

以上のように、本稿では、農業用ため池を巡るハード対策とソフト支援の両面をフォローし、現状の課題を析出したうえで、農業用ため池管理の将来的あり方について検討する一助とすることを目的としたい（注１）。

（注１） 本稿の基となった調査は、亀岡が（株）農林中金総合研究所に在籍していた22年度に亀岡と若林が共同で実施したものである。亀岡が23年度に現職に就いてから両者が共同で実施した追加的調査に基づく部分も一部含む。

1　農業用ため池を巡る基本的情勢

(1)　ソフト面の課題とハード面の課題

前提として農業用ため池を巡る基本的情勢について以後の叙述に即して簡単に整理

しておきたい（注２）。農業用ため池とは農業用水を供給するために人工的に敷設された池であり、堤体と取水施設からなる。現在、全国に15万箇所程度存在するとされている。冒頭で触れたとおり、近年、豪雨災害に伴い農業用ため池が決壊し、周辺や下流に位置する居住区域に対して大きな被害をもたらす事案が発生している。この背景には、災害激甚化とともに、管理不全の進行があると考えられている。さらに管理不全の要因としては、①堤体の老朽化、②管理主体である水利組合や集落の管理能力の低下、管理主体自体の不明確化、③農業的利用の後退といったものが挙げられる。

ソフト面の課題である管理不全が常態化することで、決壊・事故といった形でハード面の課題へと展開しつつあるのが現状である。例えば農業用ため池数の多い香川県は、後述する推進計画に基づく劣化状況評価の結果として、未改修の防災重点農業用ため池の約12％を老朽度Ａ（堤体、取水施設、洪水吐の全てで劣化が進行しているため池）、約14％を老朽度B1（全体的に劣化は進行していないものの、断面変形が大きいものや漏水が一定程度認められるなど、堤体の劣化が進行しており、地震や豪雨により決壊の危険性が高いため池）、約27％を老朽度B2（老朽度B1を除いた全体的に劣化は進行していないため池）、約36％を老朽度Ｃ（全体的に劣化程度が小さく、当面は日常管理で問題がないため池）、約11％を老朽度Ｄ（全体的に劣化はなく、安全なため池）と評価した。防災重点農業用ため池のうち未改修のものについては、その約半数（老朽度B2まで）に相応の劣化が確認されていることになる（注３）。

管理不全とそれに起因する防災問題に対して、現在３つのレベルでの対応が模索されている。一つ目は国レベルでの対応である。これは「農業用ため池の管理及び保全に関する法律」や「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」といった法の整備とこれらに関連した予算措置に基づくものである。特に「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」は、ハード対策としての工事の根拠法となっており（第５条）、その基本的な内容や実施状況に関しては、第２節および第３節で扱う。

二つ目は都道府県レベルでの対応である。各都道府県行政が都道府県土地改良事業団体連合会に業務委託する形で「ため池サポートセンター」が設立・運営されており、現場の農業用ため池管理者から寄せられる相談の窓口として定着しつつある。サポートセンターは管理体制の再構築を模索するため池管理者に対する支援者として機能することが期待されており、ソフト面の課題への対応策であると言える。「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」第６条は、都道府県による防災工事等を実施する者への援助に関する努力義務規定であるが、援助に際しては土地改良事業団体連合会に協力を求めることができるとしており（同第２項）、サポートセンターは本条の方針を具体化した組織とし

て一般的に認識されている。サポートセンターの活動状況に関しては、第４節で扱う。

三つ目は他用途利用の促進である。利用度が低下しつつある農業用ため池について、新しい利用方法を模索する動きがある。最近では、例えば農業ため池水面にフロート式のパネルを浮かべる形態の太陽光発電が普及・定着している。本稿では具体的に取り上げることはしないが、新しい活用形態として今後どのような地位を獲得していくか注目されるところである（注４）。

（注２）亀岡（2020）の内容と一部重複する。

（注３）香川県HP（https://www.pref.kagawa.lg.jp/tochikai/project_intro/rekka2.html、2024年３月６日確認）参照。なお、老朽度Ａと老朽度B1に区分された農業用ため池が防災工事の主要な対象となるとされる。

（注４）太陽光発電の普及とともに問題となる可能性のある農業用ため池の民法的構成について検討するものとして亀岡（2023）参照。

(2)　農業用ため池の多面的機能と集落機能

農業用ため池を巡る問題の中心にある論点は、防災問題を含む様々な課題の淵源となっている管理不全にどのように対処するのかという点である。農業生産を維持し、用水利用を維持するのが農業用ため池保全への近道であり、国土保全にも寄与することは言うまでもない。水田利用や食料政策と密接に関連するこの大掛かりな論点に対して農業用ため池という限定された視角から言えることは多くはないが、農業用ため池と防災という問題が農業の多面的機能の再評価につながり、生産性や食料供給とは別の価値尺度から国内農業生産の位置づけを見直すきっかけのひとつとなる可能性はあるだろう。

農業用ため池の多面的機能として論じられてきたのは、①防災機能（防火用水の貯留場所として、大雨時の一時的な貯水先として）、②生物多様性保全機能、③文化機能（伝統行事・祭り・伝承の場として）、④教育学習機能、⑤レクリエーション機能、⑥景観形成機能といったものである（内田（2001））。これらの保全に際しては農業用ため池管理を担う集落機能の維持が肝要であり、多面的機能支払いが施策として対応している。あわせて、非農家を含む市民参加型管理体制を築くことが求められているところであり、その実践に関する知見が蓄積しつつあるところである（柴崎ほか（2020））。このため池管理を担う集落機能の維持・回復に向けたソフト支援こそ、サポートセンターの役割である。

2　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の内容

(1)　法の目的等

「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」は、20年10月１日に施行された。「農業用ため池の管理及び保全に関する法律」とともに農業用ため池を直接の対象とする政策立法だが、時限法であり、31年３月31日で失効する（法附則第２項）。

同法の目的は、「この法律は、防災重点農

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ため、防災工事等基本指針の策定、防災重点農業用ため池の指定、防災工事等推進計画の策定及びこれに基づく事業等に係る国の財政上の措置等について定めることにより、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する」と定められている（第１条）。この規定の意味を理解するためには、まず、①法が対象とする「防災重点農業用ため池」とは何か、②「防災工事等基本指針」や「防災工事等推進計画」といった政策手段の内容はどのようなものか、の二点について理解する必要がある（注５）。

（注５） 同法の解説である林（2020）、井上（2021）を適宜参照した。

(2) 「防災重点農業用ため池」の要件

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施行令は、「防災重点農業用ため池」とは以下のいずれかに該当するものであると定めている。

①当該農業用ため池の決壊により浸水が想定される区域（浸水区域）のうち当該農業用ため池からの水平距離が100メートル未満の区域に住宅等が存すること

②貯水する容量が1,000立方メートル以上であり、かつ、浸水区域のうち当該農業用ため池からの水平距離が500メートル未満の区域に住宅等が存すること

③貯水する容量が5,000立方メートル以上であり、かつ、浸水区域に住宅等が存すること

④①～③のほか、当該農業用ため池の周辺の区域の自然的条件、社会的条件その他の状況からみて、その決壊による水害その他の災害を防止する必要性が特に高いと認められるものとして農林水産省令で定める要件に該当するものであること

以上のように、「防災重点農業用ため池」とは、規模（容量）や立地の点で決壊することにより人的被害をもたらす危険の大きい農業用ため池のことである（注６）。「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」制定以前から農業用ため池に対するハード対策の必要性は政策課題として意識されており、優先的に対策を講じる農業用ため池として、15年に旧「防災重点ため池」の基準が既に行政規則によって設定されていた。この基準は西日本豪雨を受けて18年に見直されており、上記の「防災重点農業用ため池」の要件はこの18年に見直された際のものと基本的に同じである（注７）。18年の見直しによって「防災重点ため池」の選定数が増加したために、より防災対策を充実させる必要が生じたことから、「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」が制定されることとなった。

防災重点農業用ため池の指定箇所数は、23年３月末時点で全国で53,399箇所である。農業用ため池の総数が22年12月末時点で

152,151とされているので、現存する農業用ため池の３分の１強程度が防災重点農業用ため池に該当していることになる。このように、次にみる推進計画の対象となるべくピックアップされている防災重点農業用ため池の数は非常に多い。防災重点農業用ため池数と農業用ため池全体に占める割合の都道府県別の値については第１表のとおりである。

（注６）なお防災重点農業用ため池の要件理解の前提となる「農業用ため池」の要件について、農業用ため池の管理及び保全に関する法律施行規則第２条は、農業用水の供給の用に供される貯水施設のうち以下の①及び②いずれにも該当するものであると定めている。規定ぶりからわかるように、「農業用ため池」については一般的かつ包括的な要件が設定されていて、規模の大きいものについては河川法に規定するダム等を除外したうえで、小規模なため池まで広く含むものとなっていることがわかる。

①堤体及び取水設備により構成される施設であること

②基礎地盤から堤頂までの高さが15メートル以上の施設にあっては、（ａ）河川法第44条第１項に規定するダムや（ｂ）貯水施設の構造に関する近代的な技術基準に基づき設置された施設であって、土地改良法に基づく管理規程

第1表　都道府県別の防災重点農業用ため池数・割合

（単位　数、％）

	ため池数	防災重点農業用ため池数	防災重点農業用ため池数の割合		ため池数	防災重点農業用ため池数	防災重点農業用ため池数の割合
北海道	1,979	124	6.3	滋賀県	1,440	474	32.9
青森県	1,694	386	22.8	京都府	1,486	611	41.1
岩手県	2,365	912	38.6	大阪府	3,902	2,486	63.7
宮城県	5,175	515	10.0	兵庫県	22,047	6,060	27.5
秋田県	2,676	1,049	39.2	奈良県	4,228	966	22.8
山形県	1,083	359	33.1	和歌山県	4,739	1,921	40.5
福島県	4,040	1,381	34.2	鳥取県	971	312	32.1
茨城県	1,273	36	2.8	島根県	5,014	1,305	26.0
栃木県	484	178	36.8	岡山県	9,373	4,048	43.2
群馬県	490	196	40.0	広島県	18,155	6,884	37.9
埼玉県	468	244	52.1	山口県	7,702	1,276	16.6
千葉県	1,253	383	30.6	徳島県	542	365	67.3
東京都	15	7	46.7	香川県	12,269	3,049	24.9
神奈川県	20	2	10.0	愛媛県	3,147	1,751	55.6
新潟県	2,747	668	24.3	高知県	389	215	55.3
富山県	1,812	545	30.1	福岡県	4,760	3,527	74.1
石川県	2,229	1,183	53.1	佐賀県	2,660	1,408	52.9
福井県	652	371	56.9	長崎県	2,948	719	24.4
山梨県	123	89	72.4	熊本県	2,306	833	36.1
長野県	1,896	690	36.4	大分県	2,141	1,029	48.1
岐阜県	2,234	1,334	59.7	宮崎県	657	422	64.2
静岡県	631	440	69.7	鹿児島県	644	247	38.4
愛知県	1,921	1,016	52.9	沖縄県	67	45	67.2
三重県	3,304	1,338	40.5	計	152,151	53,399	35.1

資料　農林水産省HPより筆者作成
（注）　農業用ため池の総数は22年12月末時点、防災重点農業用ため池の指定箇所数は23年3月末時点の値。

又は独立行政法人水資源機構法に基づく施設管理規程を定めているものに該当しないものであること

(注７)「防災重点農業用ため池の指定等について」（令和２年10月２日付け２農振第1844号防災課長通知）３頁。15年設置時点及び18年に見直された際の旧「防災重点ため池」の基準については、農林水産省農村振興局整備部「平成30年７月豪雨等を踏まえた今後のため池対策の進め方」（2018年）４～５頁参照。

(3) 「防災重点農業用ため池」と「特定農業用ため池」の関係

ところで、「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」に基づく「防災重点農業用ため池」と類似した概念として、「特定農業用ため池」という概念がある。「特定農業用ため池」は「農業用ため池の管理及び保全に関する法律」に基づくものであるため、両者には根拠法が異なるという形式的違いがあるが、実質的には両者はどのような関係に立つか。

結論から言えば、「特定農業用ため池」は、「防災重点農業用ため池」のうち、国又は地方公共団体以外、すなわち個人、水利組合や集落が所有する民有の農業用ため池のことを指している。両者の容量や立地に関する要件は共通であり（それぞれ農業用ため池の管理及び保全に関する法律施行令第１条と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施行令）、所有主体のみ異なる。「農業用ため池の管理及び保全に関する法律」第４条第１項は、同条第３項から第４項を除く同条以下で言及する農業用ため池については「国又は地方公共団体が所有するものを除く」と定めていることから、第７条に規定が置かれている特定農業用ため池については民有に限られるということになる。特定農業用ため池については、代執行や都道府県による市町村に対する施設管理権の付与といった民有農業用ため池を対象とした特有の措置に関する規定が設けられおり（「農業用ため池の管理及び保全に関する法律」第11、13条等）、それが「特定農業用ため池」と「防災重点農業用ため池」という二つの概念が区別されて用意されている理由である（注８）。なお国又は地方公共団体所有の農業用ため池については、防災重点農業用ため池に該当するか否かを問わず、前者は国有財産法に、後者は地方自治法に基づいて管理されることになる（注９）。なお具体例として、宮城県における農業用ため池全体の所有主体別内訳とともに、防災重点農業用ため池と特定農業用ため池の指定状況を合わせてみたのが第１図である。

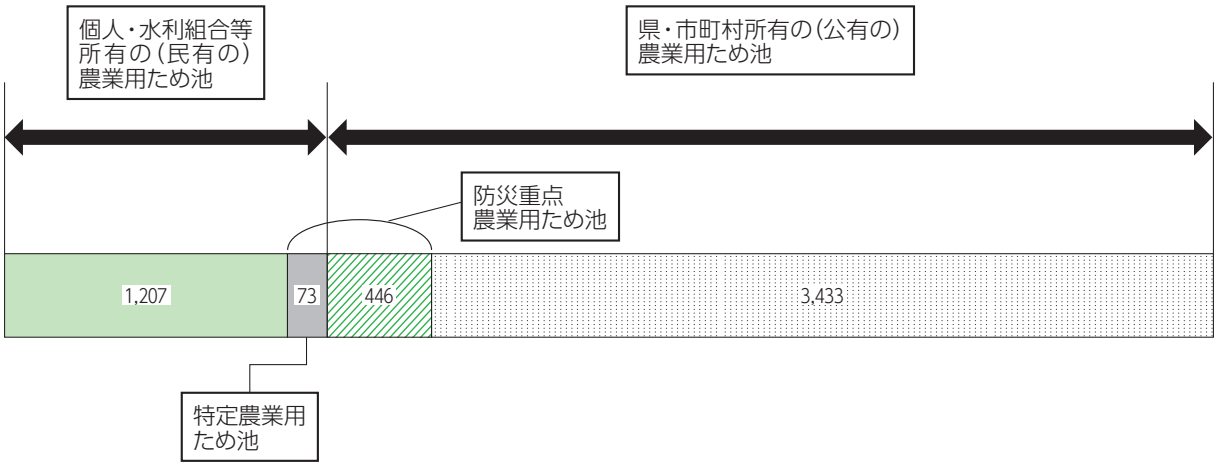
(注８) 立法順としては「農業用ため池の管理及び保全に関する法律」が先であり、同法で民有の特定農業用ため池に対してとり得る行政上の措置が整備された上で、公有民有を問わない防災工事の必要性が追加的に認識されるに至り、「防災重点農業用ため池に係る防災工事等の推進に関する特別措置法」が制定されることとなった（井上（2021）17頁）。

(注９) 農林水産省農村振興局「農業用ため池の管理及び保全に関するガイドライン」（令和元年６月策定（令和５年３月一部改正））30頁。

(4) 「防災工事等推進計画」による対応

「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」が防災重点農業用ため池の要件を定め、農業用ため池一般と法的に区別しているのは、特別の施

第1図　宮城県における農業用ため池の内訳



資料　宮城県ため池サポートセンターHP（https://tameike.miyagi.jp/sochiho/）を一部改変
（注）　数値は21年3月末時点のもの。

策を講じるためである。この措置の内容について定めているのが、各都道府県の「防災工事等推進計画」である。この推進計画は、①農林水産大臣が「防災工事等基本指針」を策定し（「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」第３条）（注10）、②次に、都道府県知事が「防災重点農業用ため池」を指定した上で（第４条）、③都道府県知事が策定するものである（第５条）。

推進計画の主な内容となるのは、①劣化状況評価、②地震・豪雨耐性評価、③防災工事の三点に関する計画である。この三点の総称が「防災工事等」である（第２条第６項）。劣化状況評価と地震・豪雨耐性評価は、それぞれ劣化あるいは地震・豪雨による決壊の危険性について評価することであり、防災工事の必要性を判断するために行われる。これらの評価により必要な防災工事量が決定され、耐震補強工事や廃止工事等が実行されることになる。防災重点農業用ため池に対する工事は、公共事業である「防災重点農業用ため池緊急整備事業」によって行われる。これは第７条の「財政上の措置」を具体化したものである。都道府県営と団体営があるが、いずれの場合も農家負担がゼロであるのが特徴である（第２表）。

（注10）「防災重点農業用ため池に係る防災工事等基本指針」（令和２年農林水産省告示第1845号）で

第2表　防災重点農業用ため池緊急整備事業の補助率（宮城県の場合）

県営事業　（単位　%）

	国	県	市町村	農家
大規模	55	34	11	0
小規模	50	34	16	0

団体営事業　（単位　%）

	国	県	市町村	農家
大規模	55	21	24	0
小規模	50	21	29	0

資料　宮城県HP（https://www.pref.miyagi.jp/documents/31149/6bosaijutenyotameike.pdf）より筆者作成

は、防災重点農業用ため池の指定や劣化状況評価等からなる推進計画の策定・遂行に際しての留意事項について概括的に定められている。基本指針本文は以下のURLから閲覧できる（https://www.maff.go.jp/j/nousin/bousai/bousai_saigai/b_tameike/attach/pdf/koujitokusohou-2.pdf）。

3　防災工事等推進計画の実施状況

(1)　防災工事等推進計画のイメージと規模感

──京都府の例──

推進計画に基づいて、①劣化状況評価、②地震・豪雨耐性評価、③防災工事はそれぞれ実際にどの程度の規模やペースで進めていくことが想定されているのか。計画の具体的内容について、実例に即して確認したい。

京都府には防災重点農業用ため池が612箇所ある（21年３月時点（推進計画策定時点））。これらを対象とする推進計画の内容は以下のとおりである（注11）。まず劣化状況評価については、法の有効期間の前半５年（21～25年）のうちに、堤高や貯水量の大きなものから、市町村が主体となって、全ての防災重点農業用ため池について劣化状況評価を完了させるとしている。この内容は防災工事等基本指針が示す方針に沿ったものである。また、市町村が年１回の定期点検を行うとされている。次に地震・豪雨耐性評価については、前半５年に140箇所、後半５年（26～30年）に140箇所において、府が主体となって評価を実施するとされている。着手の順番としては、①堤高が概ね10m以上のもの、②貯水量が概ね10,000㎥以上のもの、③決壊した場合に人的被害等の甚大な被害の発生するおそれがあるもののいずれかに該当するものを優先するとされている。この内容も防災工事等基本指針が示す方針を具体化したものである。最後に防災工事については、前半５年に15箇所、後半５年に25箇所において実施するとされている。併せて廃止工事についても、前半５年に10箇所、後半５年に10箇所において実施するとされている。防災工事の主体については、受益面積10ha以上は府、10ha未満は市町村という区分がなされている。

以上は京都府のケースに過ぎないが、各都道府県における防災工事の規模（箇所数）は、防災重点農業用ため池の数に概ね比例する。例えば、防災重点農業用ため池が3,527箇所ある福岡県の場合、防災工事予定数は法有効期間全体で計222箇所となっている（注12）。一方、各評価や工事の主体を都道府県と市町村のどちらとするか、その区分基準といった部分は都道府県によって異なる。例えば、岡山県においては受益面積５ha以上は県、５ha未満は市町村という区分がなされている。これは、老朽度が高い防災重点農業用ため池の約半数の工事を県が担当するために設定された基準である（注13）。岡山県のように、都道府県が工事の中心的主体となることが想定されている場合が現状では多い。なお、要件に該当しなくなったために防災重点農業用ため池の指定が解除されることはあり得るが、単

に防災工事を行っただけで指定解除されることはないとされている（注14）。

(注11) 京都府の推進計画は以下のURLから閲覧できる。
https://www.pref.kyoto.jp/noson/documents/kyoutohukeikakuhonbun.pdf

(注12)「福岡県防災重点農業用ため池に係る防災工事等推進計画」（23年３月31日時点）３頁。
https://www.pref.fukuoka.lg.jp/uploaded/attachment/189732.pdf

(注13)「岡山県防災重点農業用ため池に係る防災工事等推進計画」（21年）12頁。
https://www.pref.okayama.jp/uploaded/attachment/291835.pdf

(注14)「防災重点農業用ため池の指定等について」（令和２年10月１日付け２農振第1844号防災課長通知）２頁。

(2)　実施状況からみえてくる課題
──ヒアリングから──

進捗状況については、まだ法に基づく期間の前半期の途中であるため、劣化状況評価、地震・豪雨耐性評価いずれも未了である場合が多く、防災工事完了件数もわずかに過ぎない。したがって推進計画の実績を評価するのは時期尚早であるが、実際に推進計画を遂行していく過程において課題がみえつつあることも確かである。推進計画については、法施行後５年を目途として工事目標等の変更が予定されていることもあり（法附則第３項）、現時点で課題をまとめておくことにも意味があるだろう。以下では、計７都道府県行政に対するヒアリングにて得られたコメントから共通性の高い部分を析出し総括することにより、推進計画を巡る現時点での課題状況について確認することとしたい。

a　工事の進捗

現在のところ、工事自体は各都道府県とも概ね計画通りに進んでいる模様である。しかし、人員や予算に合わせて無理のない計画が立てられているに過ぎず、対処が必要な農業用ため池に対して量とスピードにおいて現実的に十分な工事がそもそも計画されているとは限らない点は確認される必要がある。予算等に制約がある中で、工事量をコントロールする、あるいは工事件数を増やすが最低限必要な改修にとどめるといった柔軟な対応が実際の計画の立案・遂行に際して求められるという苦しさがある。また、後述のとおり最も多く相談が寄せられているのが堤体の劣化に伴う漏水であり、簡易な処置で対処できる場合も多いとされるものの、防災工事に対する潜在的ニーズの高さが伺えると言えるだろう。

工事を受託する建設業者側の事情はどうか。工事に高度の専門性は不要であり、事業者が限られるということは基本的にはないとされる。しかし、水を扱う工事であること、しばしば狭い道や悪路での工事となること、工期が池水のない秋季から冬季に限定されること等の負荷・制約を伴うため、業者からすると引き受けにくい場合もあるとされる。

b　工事順番待ち中の農業用ため池への対応

防災工事は法の有効期間10年間をかけて順次行われるため、工事の順番待ちが発生することになる。したがって、劣化状況評

価等により防災工事が必要であると評価されながらも、工事に着手できない状態の農業用ため池が常に一定数生じてしまう。こういった工事の順番待ち中の農業用ため池への対処の意味でも、管理者によるソフト対応力の向上が必要とされており、ハード対応としての工事が単に補助の面で充実するだけでは不十分であることが了解される。ため池水位の遠隔監視システムの導入もこのような観点から現代的に必要とされている技術であると捉えることができる。

c　工事の必要なため池数と可能な工事量のギャップ

推進計画は中長期的な工事計画として策定されているが、農業用ため池の管理不全の一層の進行に伴い、防災工事を必要とする農業用ため池は今後当初の見込み以上にさらに増加していくことも十分予想される。また、堤体は地震等の自然災害により損傷を受けやすいものであることから、災害の発生に伴って工事が必要な農業用ため池が新たに発生してしまう事態も想定される。

行政の財政負担を考えると、将来的には、工事を必要とする農業用ため池数と現実に実施可能な工事量の間のギャップは拡大していく傾向をとると予想される。結果的に上記ｂの状況が一層広がるかあるいは工事対象から漏れる農業用ため池が増加することになるので、やはり当面のところ管理者によるソフト対応力の向上を図る必要があると考えられる。

d　市町村行政の能力不足

市町村行政は、行政機関所有の農業用ため池の実質的な管理者として、あるいはため池管理者にとっての最初の相談窓口として、重要かつ固有の役割を果たしている。しかし、市町村合併等の影響により、市町村における農業土木担当職員数は減少傾向にあり、その行政対応力すなわち直接の管理能力や市民からの相談対応力は低下しているとされる。

先述のとおり具体的基準は都道府県により異なるものの、防災工事のうち小規模なものと廃止工事に関しては市町村が工事主体となる場合がある。しかし、市町村に工事主体となるノウハウやマンパワーが不足している場合があり、その結果として工事が停滞することが危惧される。ノウハウの面に関しては、従来ため池関係の工事は都道府県営事業で行われる場合が多く、市町村が工事の主体となることは少なかったために、一般的に経験が不足している傾向にあるとされる。こういった情勢を反映して、後述のため池サポートセンターの役割として、市町村行政の能力不足のカバーを重視している都道府県もある。

e　ため池廃止の難しさ

農業用ため池の災害・事故リスクを下げる最も確実な方法は、堤防を開削する等して貯水機能をなくす廃止である。劣化状況評価やサポートセンターが行う現地パトロール等は農業的利用状況を客観的に把握する機会でもあるため、廃止を間接的に促進

する機能を担い得ると考えられる。しかし、廃止は厳しい条件が整わないと進めにくいとされている。例えば、（ａ）農業用ため池は、防火用等農業用以外の利用も想定されているため、農業的利用が空洞化しつつあるとしても、直ちに廃止するという決断には至りにくい（多面的機能を考慮する必要がある）、（ｂ）水利権の整理に向けた調整を要する、（ｃ）利用は低下していても少数でも利用者が残存している場合がある、（ｄ）パイプラインと異なり利水の受益範囲の確定が難しい場合がある（合意調達者の範囲確定が難しい）、（ｅ）事後的なトラブル回避のために市町村行政等を仲介者として慎重に合意形成を進める必要がある、といった困難ないし面倒さがあると言われている。防災意識の高まりが廃止意向の醸成へとつながる場合もあり、後述のため池サポートセンターによる講習や普及活動が廃止に向けた合意形成に間接的に寄与する場合もあり得るだろう（注15）。

（注15） 農業ため池廃止の全国的動向及び工事例については、森・朝倉（2019）、森・一戸（2022）参照。

4　ため池サポートセンター

(1)　ため池サポートセンターの概要

ため池サポートセンターは、農業用ため池の保全管理（設備の予防保全、ため池そのものの全体的な管理）を支援する組織である（注16）。同センターは、既に多くの都道府県（以下、第４節では都道府県を県と称す）で開設されており、2024年２月28日現在、47県のうち38県で開設されている。このようななか、筆者らは、５県のため池サポートセンターとため池サポートセンター未開設の１県に聞き取りを実施した（第３表）（注17）。表にまとめた概要のうち、いくつか特徴的な点を挙げると次のとおりである。

第１節で、県は防災工事等を実施する者を援助し、その援助にあたって土地改良事業団体連合会に協力を求められることに触れたが、両者は防災重点農業用ため池の管理保全において密接な関係にある。それゆえ、業務を担う主体は、各県の土地改良事業団体連合会が県から業務を受託してため池サポートセンターを運営している。土地改良事業団体連合会が受託していることから、ため池サポートセンターの職員の多くは土地改良事業団体連合会の職員である。そして、後述するように農業用ため池の点検においては実地踏査が必要なことから、その知見をもつ土地改良事業団体連合会の技術系OBがその任にあたることもある。聞き取り先のうち特徴的なのはＢ県である。Ｂ県のため池サポートセンターは協議会方式をとっており、会員には県、市町村と土地改良事業団体連合会が加入し、農業用ため池の保全管理支援を行っている。また、Ｆ県はため池サポートセンター自体は未開設であるが、Ｆ県の土地改良事業団体連合会が県からの受託により他県で設立されているため池サポートセンターと類似の業務を行っている。

ため池サポートセンターの主な業務内容

第3表　各県のため池サポートセンターの概要

		A	B	C	D	E	F
業務主体		県から土連へ委託	会員方式 (事務局は土連)	県から土連へ委託	同左	同左	県から土連へ委託 (センター未開設)
業務の内容		相談、点検(+助言)、研修	同左	同左	同左	同左	同左
人数			6人(兼務あり)	7人(兼務あり)	4人(兼務あり)	3人(兼務あり)	−
相談	件数		約40件/年		約60件/年	約30件/年	−
	主な照会受信先		管理者	行政担当者	管理者	管理者、行政担当者	管理者
点検	件数	約1,300か所	約130か所	約100か所	約400か所	約100か所	−
	対象			劣化状況評価の非対象先	特定農業用ため池	防災重点農業用ため池	同左
	方法		要望を受け関係者とともに点検	同左	立ち合いは求めないで点検	関係者とともに点検	同左
研修				座学研修だけでなく現場研修も実施	ため池管理、設計工事(市町村担当者向け)に関する研修	法と事業、維持管理に関する研修	−
管理者のファーストコンタクト		市町村	同左	同左	同左	同左	同左
問題点		・高齢化、毎年変わる管理者(自治会役員)		・市町村に技術系職員が少ない ・防災重点以外で改修の優先順位が高い池が結構ある	・事業を持たないこと		・市町村の担当数が不十分、農業土木の技術系職員未配置 ・管理者の高齢化、農業用利用の減少

資料　筆者作成
(注)　表中の内容は聞き取り当時のもの。また、斜線は未調査または不明を示す。

は、農業用ため池に関する相談、農業用ため池の点検（パトロールおよび助言）、農業用ため池に関する研修会の開催である。これらは、農業用ため池の管理主体が定期的に実施する管理の内容と管理主体が農業用ため池の管理を維持できる体制の構築を支援するものであり、ソフト面を支援するものである。業務内容のうち相談業務は、農業用ため池に関する諸々の相談の受付である。相談は、農業用ため池の管理者から直接相談を受けることも、農業用ため池を総合的に管理監督する市町村から相談を受けることもある。もちろん、農業用ため池管理者から市町村への相談に対し、市町村がそれを仲介してため池サポートセンターに相談がなされることもある。

相談件数は多いところで年間に約60件あった。いずれの県においても、相談内容のほとんどは堤体や取水施設からの漏水であった。漏水の場合は、管理者、市町村の担当者およびため池サポートセンター職員が、現地で漏水箇所の特定から改修に至るまでの助言やフォローを行う。ただし、いずれのため池サポートセンターも補修に関する独自の予算を持ち合わせていないので、ため池サポートセンターが改修そのものに関与するわけではない。したがって、補修が必要な場合は、農業用ため池管理者が市町村や県に相談し、利用可能な事業を活用しながら施設の補修を行うことが多いようである。

点検業務では、相談を受ける、あるいは巡回目標としてため池サポートセンターで

絞り込む等した農業用ため池を訪問し、点検作業を行う。点検の基本は現場での目視である。防災重点農業用ため池の場合は、主として農業用ため池管理者による定期的な点検が必要であり、管理者からそのときに生じていた問題点等の報告を受けて、ため池サポートセンターがその防災重点農業用ため池を訪問することもある。

点検する農業用ため池の対象や方法には、聞き取り先の各県で少なからず違いがある。対象における違いとして、防災重点農業用ため池を点検するため池サポートセンターもあれば、C県のため池サポートセンターのように劣化状況評価を実施していない農業用ため池や、D県のため池サポートセンターのように特定農業用ため池をパトロールする県もある。方法における違いとして、管理者や市町村の立ち合いとともに点検をするか否かがある。例えば、D県のため池サポートセンターは特定農業用ため池の貯水量が一定程度ある梅雨前の時期に、できるかぎり多くの特定農業用ため池を点検するため、立ち合いを求めずに現地踏査をすることがある。ただし、いずれの県においても、点検の結果は工事着手の判断を伴うものではなく、工事や池の廃止をも含む利用のあり方に関する助言を行う手段として活用されている。

研修については、ちょうどCovid-19の影響もあり、調査期間中に研修会を開催していない例がみられた。しかし、平時においては開催している。例えば、E県では、防災重点農業用ため池管理者向けに開催した23年度の研修会で、県の担当者から防災重点農業用ため池に関連する法律や補助事業の説明を、ため池サポートセンターから防災重点農業用ため池の管理に関する説明を行っている。また、D県のため池サポートセンターでは、研修会だけでなく、広く農業用ため池管理者向けに、管理のためのポイントをまとめた動画を配信することで、管理に役立ててもらうことも検討している。

(注16) 各都道府県によりため池サポートセンターの呼称が異なるが、本稿ではため池サポートセンターとする。

(注17) 聞き取りは県、業務を受託している土地改良事業団体連合会、あるいはその両者のいずれかに対し行った。

(2) ため池サポートセンターが抱える問題と同センターのあり方

農業用ため池の保全管理にかかる問題点として、老朽化が進むため池設備の予防保全の不十分さというハード面の問題と、管理者によるハードの管理不全というソフト面の問題がある。このうち前者は主として県や市町村が、後者は主としてため池サポートセンターが担い、問題に対処しようとしている。したがって、ここではソフト面の問題を取り上げる。

ソフト面の問題としてA県が指摘しているように、農業用ため池管理者が自治会役員等であるため、定期的かつ早期に変わってしまうという問題がある。例えば、自治会役員の任期が１年であれば、農業用ため池の管理についての知識を得たとしても、１年後には別の役員に管理者が変わるため、管理に有効な手段や方法が蓄積されにくい

状況が生じている。また、自治会役員が必ずしも農業者であるとは限らず、非農家が農業用であるため池を管理する場合もある。こうした農業用ため池の直接的な管理者の問題に加え、管理者にとって身近である基礎自治体の農業用ため池に対する相談体制、点検、工事等への対応力が弱体化しているとの指摘がＣ県やＦ県のため池サポートセンターでなされており、こうした点も農業用ため池管理上の問題となろう。

以上の問題点から、ため池サポートセンターは、①どこを、②誰をという支援対象先、そして③どのように支援するかという業務運用のあり方が論点となる。事例からも確認できるように、①では防災重点農業用ため池を専ら対象とするのか、あるいは広く農業用ため池を対象とするのか、②では管理者を中心に対応していくのか、あるいは役場担当者を中心に対応していくのかといった主として対応すべき対象の定め方が、各県のため池サポートセンターにおいて検討すべき点となろう。また、③では農業用ため池の点検を管理者や役場担当者らとともに実施するのか否か、点検後に今後の対応について助言するとき、どこまで踏み込み、関与すべきかという点が論点となりうるであろう。

おわりに
──本稿のまとめと今後の研究課題──

(1)　本稿のまとめ

以上のとおり、農業用ため池に対しては防災面での必要から、近年法整備が進み、充実した補助の下で防災工事を行うための制度が整えられた。しかし、計画された工事量自体が十分とは限らず、10年間の計画を遂行していくなかで、工事順番待ち中の農業用ため池への対応や計画期間中に生じる新たな防災工事ニーズへの対応といった部分において、懸念が生じつつあることがわかった。工事主体となるのは都道府県か市町村であるが、特に市町村行政の農業用ため池への対応力は低下していること等を踏まえると、推進計画をもって10年後に防災上の不安のない状態が創出されているかは定かとは言いがたい。

防災工事によるハード対応のみをもって農業用ため池が抱える課題に対処しきることは難しく、農業者を中心とする伝統的なため池管理体制を維持ないし更新していくことも必要となる。進行する管理不全への対処として、多くの都道府県において行政と土地改良区系統の連携の下でため池サポートセンターが設立されており、相談、パトロール、助言、研修会等のソフト支援を通じて、弱体化しつつあるため池管理者への支援が実施されるようになりつつある。しかし、サポートセンターは補修や工事の主体になるわけではなく、あくまで支援者にとどまらざるを得ないという基本的制約を伴ったうえで、支援活動の実践を通じて、その支援の対象や内容をどのように設定するのが最も効果的か見定めていかなければならないという現実的問題に直面しつつある。

推進計画に基づく防災工事によって目下のハード面の課題を解決し、同時に推進計画期間中にサポートセンターによるソフト支援を通じてため池管理体制を再構築することで、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の有効期間が経過した後は、民間ベースの自生的な管理へとスムーズに移行する、というのが理想形であろう。そのためには、以上のような諸課題がそれぞれの県域に応じた形で克服される必要がある。まだ推進計画の履行は前半期にあるので、現場では模索が続くことになると考えられる。

(2)　今後の研究課題

最後に研究上の課題をいくつか挙げてむすびとしたい。本稿では、法律が整備され、防災工事にみられるハード面の支援に加え、ため池サポートセンターが管理者の相談に対処する等のソフト面の支援策が進められてきていることを述べた。こうした支援の推進は、農業用ため池を巡る問題の中心にある論点が管理不全にあり、それにどのように対処すべきかが問われているからである。これを踏まえ、今後の研究上の課題として３点を挙げておく。

第１は、農業用ため池を支援あるいは指導する県、市町村およびため池サポートセンターによる農業用ため池の管理保全への関与の仕方である。ため池サポートセンターの論点として支援対象先を挙げたのは、農業用ため池の効果的な保全管理には、対象とする農業用ため池の特定とそれを管理する主体が継続的に農業用ため池を管理できる体制を築くことが求められるからである。本稿からも確認されるように、今後の農業用ため池の管理保全を考えると、財政措置による農業用ため池の修繕といったハード面の支援のみでは十分な解決策とは言えず、ため池サポートセンターの支援にみられるようなソフト面での対応が問われており、こうした農業用ため池保全をとりまく各組織の役割分担や体制のあり方は研究上の課題のひとつと言えるであろう。

第２は、農業用ため池の利用者あるいは管理者による持続性のある管理体制の構築あるいは再構築に関する研究である。したがって、本稿のように農業用ため池の支援体制を継続的に確認する意義は引き続き存在する。農業用ため池を利用する主体が自らそれを保全管理できる仕組みがあれば、それは農業用ため池を巡る問題を解決へと導く要因となるであろうし、本来あるべき管理のあり方であろう。しかし、現状は必ずしも十分な仕組みが構築されておらず、このことが本稿で取り上げている二つの法整備につながっている。第４節の事例において確認されたように、管理者が定期的かつ短期に代わる、あるいは非農家が農業用ため池を管理することもある等、管理に有効な手段や方法が蓄積されにくい現状をいかに改変していくかは、農業用ため池における根本的研究課題のひとつと言えるであろう。

第３は、農業用ため池に対する地域住民等の理解の醸成である。農業用ため池の保

全管理においては、老朽化に伴う漏水への対応等、修繕措置が必要になり、その規模によっては相当程度の財政措置が必要になる。したがって、住民の理解を醸成し続ける必要がある。本稿では取り上げなかったが、地域住民等をも含む多面的機能直接支払交付金を利用した農業関連施設の保全を組織的に行うことはひとつの例であり、この農業関連施設には農業用ため池も含まれる。第１節で述べたように、このことに関する研究成果は複数存在する。農業用ため池の多面的機能を考慮しつつ、広く地域住民に親しんでもらう継続的な取組みは農業用ため池への理解醸成への近道であり、効果的な取組みや取組みの効果等の研究を進展させることは引き続き課題として挙げられるであろう。

＜参考文献＞

- 井上和輝（2021）「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──令和２年６月19日法律第56号──」『法令解説資料総覧』472号、17～23頁
- 内田和子（2001）「ため池の多面的機能に関する考察」『水利科学』45巻１号、51～68頁
- 亀岡鉱平（2020）「農業用ため池を巡る今般の情勢──管理不全の背景と対策から見えてくるもの──」『農中総研調査と情報』80号、16～17頁 https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri2009re8.pdf
- 亀岡鉱平（2023）「農業用ため池所有権の法政策論的考察──利用形態の現代的変容を念頭に──」『法社会学』89号、151～178頁
- 柴崎浩平ほか（2020）「都市近郊のため池管理における次世代の人材確保の方法」『農村計画学会誌』39巻 Special Issue、175～182頁
- 林智紀（2020）「ため池の防災工事等を集中的かつ計画的に推進し、国民の生命及び財産を保護する──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（令和２年法律第56号）令２.６.19公布６月内施行──」『時の法令』2108号、38～44頁
- 森洋・朝倉紀樹（2019）「都道府県へのアンケート調査による廃止ため池の現状」『水土の知』87巻11号、935～938頁
- 森洋・一戸栄美（2022）「農業用ため池の廃止工事例と課題」『水土の知』90巻12号、987～990頁

執筆分担

＜はじめに～第３節、おわりに（1）＞

亀岡鉱平（かめおか　こうへい）

＜第４節、おわりに（2）＞

若林剛志（わかばやし　たかし）