

# 流域治水をめぐる国土行政と農政の相互連関

主事研究員 亀岡 鉦平

近年、気候変動の影響により豪雨に伴う水害が頻発・激甚化している。これに伴い治水行政は見直しを迫られることとなり、新たに「流域治水」へと転換するに至った。この流域治水の下では、従来の都市部河川中心の治水とは異なり、農業水利施設や水田も治水の役割を担うことが強く期待されている。今回は、国土行政が示す流域治水の考え方について要点を整理しつつ、農業との関わりや農政との連携状況について略説する。

## 1 「総合治水」から「流域治水」へ

流域治水の考え方の特徴をつかむためには、それ以前の治水構想との異同に着目するのが有効であろう。国土交通省(2020)「『流域治水』の基本的な考え方」によると、従来の「総合治水」は、都市化・市街化に起因する雨水の河川への流出量増大を主要課題と捉え、都市部の河川や貯水池の整備を目指すものであった。また、その主体としては専ら河川管理者(≒行政)が想定されていた。

これに対し「流域治水」では、気候変動に伴う水害の多発を念頭に、全国の河川全般を対象として、従来の河川改修に加え、流域にあるあらゆる既存施設の治水向け活用が企図されている。この「既存施設」には農業に関するものが多く含まれており、例えば、農業用ダムのような利水ダムのほか、ため池、排水施設といった農業水利施設が該当する。さらに、一時的な水の貯留先としての水田の活

用も計画されている(田んぼダム)。農業関係以外では、宅地のよりリスクの低い地域への移転等が減災のための治水対応に含まれる。したがって、主体としては、広く行政、農業関係者、地域住民といったあらゆる関係者の関与が要請されることとなる(第1図も併せて参照)。

以上のような課題・対象・手段・主体の変化を織り込んだものとして、「流域治水」は例えば次のように定義されている。

「河川、下水道、砂防、海岸等の管理者が主体となって行う対策に加え、集水域と河川区域のみならず、氾濫域も含めて一つの流域として捉え、その流域全員が協働して、①氾濫をできるだけ防ぐ・減らす対策、②被害対象を減少させるための対策、③被害の軽減、早期復旧・復興のための対策、<sup>(注1)</sup>まですべてを多層的に取り組む」

第1図 「流域治水」のイメージ



出典 国土交通省(2020)「『流域治水』の基本的な考え方」12頁

## 2 農政との相互連関

流域治水の特徴は、関係者の範囲の広さに伴い行政領域横断的である点にあり、その中でも農林水産業との関係は特に深い。国土保全にとっての農業の重要性が改めて確認される。

この密接性を背景として、流域治水は農政の中にも明確に位置づけられている。21年3月閣議決定の『土地改良長期計画』が掲げる3つの政策課題のうち、流域治水は「農業・農村の強靱化」に関する施策の一内容として登場する。具体的には、長期計画は「近年、一時的に雨水を貯留することにより、下流域での洪水の防止・軽減に寄与する水田の洪水防止機能への関心が高まっており、その機能を強化する田んぼダムに取り組むとともに、既存ダムの洪水調節機能の強化や排水機場・ため池の整備などを『流域治水』の取組の一環として推進していく必要がある」と述べている(33頁)。この表現は、農政の側から流域治水の内容を具体化したものと言える。さらに重要業績指標(KPI)も示されており、「防災重点農業用ため池における防災対策着手の割合約8割以上」「田んぼダムに取り組む水田の面積約3倍以上」と設定されている。

このように流域治水が農政文書の中にも登場する理由は、流域治水が単に行政横断的課題であるからだけでなく、既存の農政固有の課題と接合するものであったからであると考えられる。

近年、老朽化に伴う水利施設の維持管理問題が顕在化している。維持管理問題の背景に

は、土地改良区と農業集落という伝統的管理主体の弱体化がある。13年には、今後10年で基幹的水利施設の約3割が耐用年数を超過し、末端水路については既に25%程度が超過している<sup>(注2)</sup>と推計されていた。こういった状況の中で、流域治水は、農政にとっては、維持管理問題に直面していた水利施設に対して、防災という新しい政策対応の根拠を提供する契機となったと言える。水利施設の適切な維持が国土保全と生産基盤の保全という2つの意味を併せ持つことで、国土行政と農政は順接の関係に立つことになる。

## 3 土地改良区と農業集落への着目の必要

以上のことは、土地改良区と農業集落が国土保全の担い手としての地位を改めて獲得したことを意味してもいる。しかし、国土行政としての流域治水はあくまでハード面の対応が中心であり、その担い手を直接支援する内容まで含むものではない。これは農政の課題であり、土地改良区の運営体制強化については、例えば長期計画が合併や農協等との連携の促進に言及している。農業集落についても、「新しい農村政策の在り方に関する検討会」が集落機能の強化に向けた打ち手につき議論している。そしてその結果発揮される国土保全への貢献は農業の有する多面的機能の一例である。現在、国土行政と農政双方にまたがる基礎的研究として、土地改良区や農業集落の体制面での課題や講じられた施策の効果について整理・検討することが必要とされていると言える。

(注1)国土交通省社会資本整備審議会(2020)「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について」25頁

(注2)食料・農業・農村政策審議会農業農村振興整備部会(2013)「平成25年度第1回配布資料3-2」29頁

### <参考文献>

・『日経コンストラクション』(2021)751号、24~25頁

(かめおか こうへい)