

# 農業水利施設の保全管理に関する行政評価・監視

## 結果に基づく勧告

平成25年9月

総務省



## 前 書 き

農業用排水路を始めとする農業水利施設は、国民に安定的な食料供給を行うため必要不可欠な農業生産基盤として、土地改良法（昭和 24 年法律第 195 号）に基づき、国、都道府県、土地改良区等により整備されている。平成 21 年度末までに整備された農業水利施設は、農業用排水路が約 40 万 km あり、基幹的な農業水利施設は、農業用排水路が約 4 万 9,000 km、農業用ダム、頭首工等が約 7,000 か所と推計されている。農業水利施設は、国や都道府県が整備したものであっても、施設の受益者が同法に基づく委託を受けること等により管理することが基本とされており、土地改良区がこれら施設の約 3 分の 2 を管理している。

基幹的な農業水利施設は、その約 2 割が既に標準耐用年数を超過し、老朽化が進行しているとされているが、国や都道府県、施設管理者の財政のひっ迫等により、施設の更新整備が遅延し、将来にわたる安定的な機能の発揮に支障が生じることが懸念されている。また、農村地域においては、農村の都市化・混住化や土地改良区の組合員の兼業化・高齢化により、管理作業は一層困難になっているといわれている。さらに、平成 23 年に発生した東日本大震災で多くの農業水利施設が損壊・流失したことを踏まえ、地震により損壊のおそれのある農業水利施設の改修・整備等も求められている。

こうしたことを踏まえ、平成 24 年 3 月 30 日に閣議決定された新たな「土地改良長期計画」においては、これまでの全面的な改築・更新に代え、劣化の状況に応じた補修・更新等を計画的に行うことにより、施設の長寿命化とライフサイクルコストの低減を図る戦略的な保全管理や、土地改良区等による管理に加え地域が主体となった保全管理の推進などに取り組むこととされている。また、同計画の実施に当たっては、限られた財源の効率的かつ効果的な活用の観点から、真に必要な事業に予算の重点化を図ることなどを踏まえることとされている。

なお、当省では、高度経済成長期に整備され、老朽化の進行する社会資本の効率的かつ計画的な維持管理等の推進に資するため、道路橋、港湾施設等の社会資本を対象に調査を行い、その長寿命化等の取組を一層推進することについて

て、関係省に対し勧告してきたところである。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、農業水利施設の効率的かつ効果的な保全管理等を推進する観点から、同施設の管理の状況、新たな保全管理の取組の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

## 目 次

1	農業水利施設の適切かつ効果的なストックマネジメントの推進	1
(1)	国営造成施設の適切かつ効果的なストックマネジメントの推進	3
(2)	県営造成施設・団体営造成施設の適切かつ効果的なストックマネジメントの推進	20
(3)	農業水利ストック情報データベースの適切な活用	36
(4)	ストックマネジメントの推進に係る基礎データの一層の正確性の確保	40
2	農業水利施設に係る土地改良法に基づく管理の適正化等	44
(1)	国営造成施設の財産管理事務の適正化	44
(2)	管理規程の整備等	48
3	その他	50
(1)	土地改良施設管理円滑化事業の適切な実施	50
(2)	農地・水保全管理支払交付金に係る活動実績の適切な確認	52



## 1 農業水利施設の適切かつ効果的なストックマネジメントの推進

### 【制度の概要】

#### （ストックマネジメントの導入の背景等）

農業用排水路を始めとする農業水利施設は、国民に安定的な食料の供給を行うために必要不可欠な農業生産基盤として、土地改良法（昭和 24 年法律第 195 号）に基づき、国、都道府県、土地改良区等により整備されている（以下、国が整備する農業水利施設を「国営造成施設」と、都道府県が整備する農業水利施設を「県営造成施設」と、土地改良区等が整備する農業水利施設を「団体営造成施設」という。）。

平成 21 年度末までに整備された農業水利施設は、農業用排水路が約 40 万 km あり、計画時の受益面積が 100ha 以上（注）の農業水利施設は、農業用排水路が約 4 万 9,000 km、農業用ダム、頭首工等の点施設とよばれるものが約 7,000 か所と推計されている。

（注） 以下、「受益面積が 100 ha 以上」又は「受益面積が 100 ha 未満」という場合、同様に計画時における受益面積についてのものであり、現在の受益面積についてのものではない。

農林水産省の試算によると、これら農業水利施設のストック全体の資産価値（再建設費ベース（注））は平成 21 年度で 32 兆円あり、そのうち受益面積が 100 ha 以上のものは 18 兆円あるとされている。

（注） 「再建設費ベース」とは、同じ機能及び構造のものを、現在の一般的な施工水準及び現在価値をもって再建設する場合の費用により施設を評価したものをいう。以下同じ。

一方、こうした農業水利施設の多くは、戦後から高度経済成長期にかけて集中的に整備されており、これまで補修・補強等が進められているものの、受益面積が 100 ha 以上の農業水利施設についてみると、水路の約 3 割、点施設の約 4 割が既に標準的な耐用年数（注）を超過し、その資産価値（再建設費ベース）は約 3 兆円と試算されている。また、こうした施設の劣化を原因として、突発事故が発生する事態も生じている。

（注） 「標準的な耐用年数」は施設の区分ごとに異なり、例えば、鉄筋コンクリート製の水路は 40 年、鉄筋コンクリート製の建物は 45 年、用排水機（ポンプ及び原動機）は 20 年などとされている。なお、再建設費ベースでは、耐用年数を超過しているものは、約 2 割とされている。

しかし、国や都道府県、施設管理者の財政のひっ迫等により、当該施設の更新整備が遅延し、その機能の将来にわたる安定的な発揮に支障が生じることが懸念されている。

このため、施設機能の診断を行い、その結果に基づき定めた計画に従って必要な補修等の保全対策を継続的に行うストックマネジメントの取組が重要となっている。

こうした中で、前回の「土地改良長期計画」（平成20年12月26日閣議決定）において、「農業用排水施設のストックマネジメントによる安定的な用水供給機能等の確保」が政策目標として掲げられ、目指す主な成果として、受益面積が100ha以上の農業水利施設について機能診断済みの割合（再建設費ベース）を、平成19年度の約2割から24年度に約6割とすることが掲げられた。

その後、平成22年3月30日の閣議決定により、「食料・農業・農村基本計画」が改定され、「リスク管理を行いつつ、施設のライフサイクルコスト（注）を低減し、施設機能の監視・診断、補修、更新等を機動的かつ確実に行う新しい戦略的な保全管理を推進する」とされたこと等を踏まえて、24年3月30日に「土地改良長期計画」が改定され、目指す主な成果として、受益面積が100ha以上の農業水利施設の機能診断済みの割合（再建設費ベース）を、22年度の約4割から28年度に約7割とすることが掲げられている。なお、農林水産省は、この対象となる農業水利施設について、国営造成施設に限らず、県営造成施設及び団体営造成施設のうち、受益面積が100ha以上のものも含むと解し、国営造成施設の9割（再建設費ベース）、県営造成施設の5割（同）で機能診断を実施することを目標としている。

（注） 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をいう。ただし、実際のコスト比較を行う際は、施設の機能診断の直後から一定期間（40年間を基本）に発生する機能保全のためのコストを比較している。

また、改定後の土地改良長期計画では、目指す主な成果として、国営造成施設のうち受益面積が100ha以上のものについて、機能保全計画の策定率（再建設費ベース）を、平成22年度の約4割から28年度に約8割とすることも

掲げられている。

なお、改定後の土地改良長期計画では、機能保全計画の策定率については、国営造成施設についてのみの目標となっており、県営造成施設及び団体営造成施設についての記載はなく、また、機能保全計画に基づいて行う機能保全対策の実施率についても記載はなく、いずれについても、農林水産省では、具体的な目標及びその指標を設定していない。

### **(ストックマネジメントの基本的内容)**

農林水産省では、ストックマネジメントの取組を推進するため、実務に必要となる基本的事項について、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に置かれた技術小委員会において検討し、平成19年3月に「農業水利施設の機能保全の手引き」を作成している。

当該手引きでは、農業水利施設の機能を保全するための手法は、継続的に行う機能診断調査と評価を踏まえて、複数の取り得る対策工法の組合せについて比較検討することにより、適時・的確に、所要の対策を選択して実施することを基本とするとされ、ストックマネジメントは、以下の①から④までのプロセスを繰り返しながら継続的に行われるものとされている。また、こうしたストックマネジメントの取組に係る情報（施設の機能診断調査・評価の結果、補修等の対策の実施履歴など）を蓄積して共有することにより、ストックマネジメントの実施の効率化や技術の向上に資するため、電子化されたデータベースを活用するとされている。

- ① 施設管理者における日常管理における点検、補修
- ② 施設造成者による定期的な機能診断
- ③ 機能診断の結果に基づく機能保全計画の作成
- ④ 機能保全計画に基づく対策工事の実施

## **(1) 国営造成施設の適切かつ効果的なストックマネジメントの推進**

### **【制度の概要】**

農業水利施設は、道路等の一般公共物とは異なり、国営造成施設であっても、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

て管理する方が合理的であり、かつ適正な管理が行われるという見地から、土地改良法等に基づき、土地改良区、都道府県、市町村等に譲与されるか、管理の委託がなされている。国営造成施設の多くは、土地改良区に管理が委託されており、農林水産省が自ら施設の管理を行うものは、ごく一部となっている。

しかし、農林水産省では、ストックマネジメントにおいては、財産権者として施設の保守管理に責任を持つ国が、施設の使用状況や設置された環境によって異なる老朽化の程度を統一的な判断基準による客観的なデータ分析によって診断し、長寿命化工法の選定と現場への適用、最終的な全面更新時期を判断する必要があるとしている。

そして、農林水産省では、国営造成施設について、その長寿命化を図り、既存ストックの有効活用を実現することが国民経済的視点から不可欠となっているとして、国営造成施設のストックマネジメントの取組を推進するため、平成 15 年度から国営造成水利施設保全対策指導事業により、同省自ら国営造成施設の機能診断を実施し、機能保全計画を作成している。

## ア スtockマネジメントの効果的な実施

### 【制度の概要】

国営造成水利施設保全対策指導事業では、機能保全計画に基づく機能保全対策は、国が自ら行うのではなく施設管理者が行うことを前提としており、農林水産省は、i) 施設管理者と調整を図りつつ、機能診断を実施し、機能保全計画を作成する、ii) 当該計画に基づく機能保全対策について施設管理者に対する指導・助言を行う、iii) 当該計画を作成したときは、地方農政局長等は、施設管理者から、これに基づく対策工事の内容、実施時期（予定）等を記載した「機能保全実施方針」の報告を事業実施年度の翌年度の6月末までに受けることとされている。ただし、当該事業では、報告された機能保全実施方針に沿った機能保全対策が行われているかどうか等をフォローしていくことにはなっていない。

当該事業により作成された機能保全計画に基づき施設管理者等が機能保全対策を行う場合には、国の補助金・交付金事業として、平成 22 年度

までは、基幹水利施設ストックマネジメント事業などにより、23年度以降は、農山漁村地域整備交付金の中の事業メニューである水利施設整備事業（基幹水利施設保全型）などにより、工事費等の経費が助成されることとなっている。

## (7) スtockマネジメントの効果の的確な発現の推進

### 【調査結果】

ストックマネジメントの取組は、施設の日常管理、定期的な機能診断、その結果に基づく機能保全計画の作成、当該計画に基づく機能保全対策の実施というサイクルで行われることで、施設の長寿命化を図るとともに、ライフサイクルコストの低減を図ろうとするものである。したがって、ストックマネジメントの効果が発現するためには、機能保全計画に基づく機能保全対策が適時適切に実施されることが重要であると考えられる。

今回、国営造成水利施設保全対策指導事業により作成された機能保全計画に基づく施設管理者における取組状況等について調査したところ、以下のような状況がみられた。

- ① 調査した13土地改良調査管理事務所（注）が平成21年度から23年度までの間に作成した機能保全計画について、施設管理者からの機能保全実施方針の報告状況をみると、21年度に作成した機能保全計画201件のうち126件が、22年度に作成した機能保全計画173件のうち131件が、23年度に作成した機能保全計画186件のうち129件が未報告となっていた。

（注）北海道開発局における札幌開発建設部及び旭川開発建設部、並びに地方農政局における北奥羽、西奥羽（本所及び最上川支所）、利根川水系、西北陸、木曾川水系、淀川水系、南近畿、中国、北部九州（熊本支所）及び南部九州の各土地改良調査管理事務所の計13機関。

- ② 調査した19道府県、39土地改良区等において、平成21年度から23年度までの間に、管理する国営造成施設の機能保全計画が作成されているとしたものは22管理者（1道5県、16土地改良区等）で

計 119 件みられたが、このうち機能保全実施方針を報告していないものは 13 管理者（1 道 3 県、9 土地改良区等）で計 72 件となっていた。

- ③ 調査した 13 土地改良調査管理事務所が作成した機能保全計画のうち、当該計画上、機能保全対策の時期を平成 21 年度から 23 年度までのいずれかに示していながら、当該対策が講じられず、対策の時期を経過している例が 98 施設でみられた。また、そのうち 94 施設については、施設管理者から機能保全実施方針が報告されていないものとなっていた。さらに、当該 98 施設の中には、機能保全計画で示す機能保全対策が講じられず、当該対策の時期を経過した後、二回目の機能診断及び機能保全計画の作成が行われているものもみられた。

なお、調査した 13 土地改良調査管理事務所において、平成 21 年度から 23 年度までの間に、機能保全計画に基づく機能保全対策が実施されたと確認できたものは、4 施設とごく僅かとなっていた。

このように施設管理者から機能保全実施方針の報告がなされず、その間に機能保全計画で示す時期が経過して、機能保全対策が実施されないままとなっている例がみられた。

このことについて、農林水産省は、機能保全計画で取りまとめた最適シナリオを実施することが重要ではあるものの、その実施のために必要な予算の確保や関係者との調整等に時間を要することもあるため、必ずしも当該計画で示すと通りの時期・工法等の機能保全対策が実施できない場合があるとしている。また、その場合であっても、機能保全計画で明らかとなった施設の劣化要因や劣化予測等を踏まえて、継続的に施設の監視を行い、実際の劣化の進行状況を適切に見極めた上で、対策工事の実施が最適となるような時点で対策工事を実施できるよう、当該計画をいかしているとしている。

しかし、機能保全計画の最適シナリオのとおり機能保全対策を実施

することが難しい場合の対応方策については、「農業水利施設の機能保全の手引き」には明記されていない。

また、平成 23 年度までの機能診断の実施状況について調査したところ、農林水産省では、施設の劣化による機能低下のリスクの高い標準耐用年数を超過した施設に限らず、標準耐用年数の半分も経過していない施設の機能診断を実施したり、土地改良長期計画で保全管理に取り組むとされた基幹的な施設である受益面積が 100 ha以上の施設に限らず、受益者の少ない小規模な施設も対象に機能診断等を実施していた。このことについて、同省は、施設の重要度や効率的な業務の実施の観点から、一連の水利体系下にある関連施設の機能診断等をまとめて実施しているためであるとしている。

さらに、今回の調査で把握した機能診断等が実施されている受益面積が 100 ha未満の 70 施設の中には、機能保全計画上の対策時期が平成 23 年度末までのものが 4 施設みられ、いずれもその時期を経過しているが、機能保全対策が実施されていない状況となっていた。

農林水産省は、施設の長寿命化とライフサイクルコストの低減を図るために、ストックマネジメントの取組として、国営造成施設の機能診断等を毎年少なくとも平均 24 億円の国費を投じて実施している。このため、その事業効果が具体的かつより多く発現するよう、機能低下のリスクの程度、施設の重要度等を勘案して、機能診断等の実施に当たるべきであると考えられる。

一方、施設管理者では、上記①、②及び③のように、機能保全実施方針の報告を行わず、機能保全計画で示す機能保全対策を講じていない理由について、i) 当該対策に要する費用の確保が難しい、ii) 設備が一応は正常に稼働している間に補修・整備を行うことは組合員の合意形成が難しい、iii) 管理する地区内の全施設の機能保全計画の作成を待って、地区全体で総合的に機能保全対策を行うこととしている、iv) 機能保全実施方針を報告する必要性を認識していなかったなどと

している。

これらについては、従来の「壊れるまで待つて造り直す」という事後保全的な対応よりも、適時に補修等を繰り返す方がトータルでコストの低減が図られるというストックマネジメントの基本的な理解が関係者に十分に浸透していないことが、原因・背景にあるものと考えられる。

また、iii) については、現在の機能保全計画が、施設ごとの最適シナリオのみを示すものであり、複数の施設を管理する土地改良区等にとっては地区内の優先順位等の検討に資する情報が不足していることも原因・背景にあるものと考えられる。

さらに、現在の仕組みでは、国が機能保全計画を作成する際は、施設管理者とは調整を図りつつ実施することになっているが、機能保全対策を実施する際に費用負担をする地方公共団体とは調整を行う必要がないことも、当該対策が円滑に進まない原因・背景にあるものと考えられる。

なお、iv) について施設管理者に対する地方農政局等における対応をみると、機能保全実施方針が確実に報告されるよう督促していない状況となっていた。また、機能保全実施方針は報告されているが、機能保全対策の実施の見込みがないものもみられた。

## (イ) スtockマネジメントの取組状況の整理

### 【調査結果】

上記のとおり、国営造成施設については、受益面積が100 ha以上のものについて、平成28年度までに、再建設費ベースで約9割の施設の機能診断を実施し、約8割の施設の機能保全計画を作成することを目指すとされている。

そして、農林水産省では、毎年度行う土地改良長期計画のフォローアップの中で機能診断の実施状況及び機能保全計画の作成状況を調査することとしている。

また、農林水産省は、行政機関が行う政策の評価に関する法律（平

成 13 年法律第 86 号) に基づく政策評価の取組の中で、施策「農業水利施設の戦略的な保全管理」の目指すべき姿を「基幹的農業水利施設の老朽化が進む状況にある中、我が国の食料生産に不可欠な基本的インフラである農業水利施設の機能の将来にわたる安定的な発揮に不安が生じている。このため、基幹的農業水利施設の機能の監視・診断等によるリスク管理を行いつつ、劣化の状況に応じた補修・更新等を計画的に行うことにより、施設の長寿命化とライフサイクルコストの低減を図る戦略的な保全管理を推進する。」こととし、指標を「基幹的農業用排水施設を対象に機能診断を実施」に設定し、土地改良長期計画と同様、機能診断の実施率を目標値（平成 28 年度約 7 割）としている。

しかし、機能保全計画に基づく機能保全対策の実施状況については、農林水産省では取りまとめていない。同省は、機能保全計画に基づく機能保全対策の実施について、同省及び施設管理者による施設の監視の結果、即時に対策工事をせずとも対応が可能である場合等もあることから、計画どおりに対策を実施する場合もあれば、計画どおりには実施しない場合もあり、後者の場合には、継続的な施設の監視や今後の事業化に向けた調査に、その計画が活用されているとしている。

機能診断及び機能保全計画はストックマネジメントの一部であることから、今後は、ストックマネジメント全体の取組効果等を評価する上で、機能診断の実施状況及び機能保全計画の作成状況を明らかとすることにとどまらず、施設の監視状況等を含むストックマネジメントの取組状況も整理していくことが重要であると考えられる。

#### (ウ) 国営造成施設に係るストックマネジメントにおける国と地方公共団体等の役割分担の見直し

##### 【制度の概要】

上記のとおり、農林水産省は、ストックマネジメントにおいては、財産権者として施設の保守管理に責任を持つ国が、施設の使用状況や設置された環境によって異なる老朽化の程度を統一的な判断基準に

よる客観的なデータ分析によって診断し、長寿命化工法の選定と現場への適用、最終的な全面更新時期を判断する必要があるとしている。

このため、農林水産省では、平成 23 年度に、建設事業を担当する事業所からストックマネジメントを担当する土地改良調査管理事務所に 175 人の定員を振り替えて(うちストックマネジメント担当を 105 人増)、対応を強化している。

一方で、同年度から、農山漁村地域整備交付金等の交付金において、施設管理者が、国営造成施設について、機能診断の実施から、機能保全計画の作成、機能保全対策の実施までを行うことができる制度を新たに創設している。

## 【調査結果】

国営造成施設に係るストックマネジメントの取組について、農林水産省と地方公共団体等における実施状況を比較したところ、以下のような状況がみられた。

① 農林水産省は、国営造成施設を対象に機能診断等を実施するため、国営造成水利施設保全対策指導事業を実施しているが、調査した 13 土地改良調査管理事務所のうち 2 事務所（西北陸及び北部九州）において、当該事業により、国営造成施設ではない農業水利施設について、機能診断を実施している例や機能保全計画を作成している例がみられた。

② 調査した 13 土地改良調査管理事務所のうち 1 事務所（西奥羽）において、国営造成水利施設保全対策指導事業により機能保全計画を作成した国営造成施設について、別途、地域自主戦略交付金の水利施設整備事業（地域農業水利施設保全型）により、当該施設の譲与を受けて管理する土地改良区が機能保全計画を作成している例がみられた。

この原因として、当該事務所が作成した機能保全計画が当該土地改良区の組織内部で適切に共有され利用されていなかったことも

あるが、国営造成水利施設保全対策指導事業は専ら土地改良調査管理事務所と施設管理者である土地改良区との間で行われる一方、水利施設整備事業の手続は県と地方農政局との間で行われることから、各関係機関の間で情報の共有が十分に行われていなかったこともあると考えられる。

- ③ 調査した 13 土地改良調査管理事務所のうち 1 事務所（中国）において、国が国営造成施設の機能保全計画を作成しないため、県が当該施設の機能保全計画を国の補助を得ずに作成し、国の基幹水利施設ストックマネジメント事業による補助を得て対策工事を実施している例がみられた。

上記のとおり、国営造成施設について、地方公共団体や土地改良区が農林水産省と同様に機能保全計画を作成することは技術的に可能であることから、今後、国と地方公共団体等の役割分担の在り方を分かりやすく整理することが重要であると考えられる。

## 【所見】

したがって、農林水産省は、国営造成施設のストックマネジメントの効果的な実施を確保する観点から以下の措置を講ずる必要がある。

- ① スtockマネジメントの効果について早期に順次、的確に発現を図ること。このために次の措置を講ずること。
- i) スtockマネジメントの取組の必要性及び有効性について、一層の理解を図るため、施設管理者に対し、周知・広報を強化するとともに、施設の機能低下のリスクの程度、重要度等を勘案して、機能診断の実施及び機能保全計画の作成を的確に推進すること。
  - ii) 機能保全計画を作成する際は、当該施設管理者及び機能保全対策を事業化した場合の費用負担が想定される関係地方公共団体をその作成過程に関与させ、その意見も踏まえつつ作成すること。

また、機能保全計画には、当該施設管理者及び関係地方公共団体が事業化を検討する際の参考となるよう、当該計画に基づき機能保全対策を行うことによる費用負担上のメリット、地区内の他施設の情報等も加えて、分かりやすく示すこと。

iii) 地方農政局内の連携を適切に図りつつ、施設管理者に対して、機能保全計画に基づく機能保全対策の実施に関する検討状況を定期的に確認し、適期に機能保全実施方針の報告を受けるとともに、機能保全計画に基づく機能保全対策が実施されるよう支援すること。

また、これまでに作成した機能保全計画についても機能保全実施方針の報告を受けるとともに、機能保全計画に基づく機能保全対策が実施されるよう支援すること。

なお、機能保全計画の最適シナリオのとおり機能保全対策を実施することが難しい場合の対応方策について、「農業水利施設の機能保全の手引き」に示すこと。

② 施設の監視状況等を含むストックマネジメントの全国的な取組状況について、土地改良長期計画の見直しの際など適期に整理するとともに、取組の効果等を評価し、ストックマネジメントの一層の推進を図ること。

③ 国と地方公共団体等の適切な役割分担の観点から、国営造成施設を対象とする事業において、国営造成施設以外の施設について機能診断等を実施しないこと。

また、同様の観点から、国営造成施設の機能診断の実施及び機能保全計画の作成について、国が実施する場合及び地方公共団体等が実施する場合のそれぞれの範囲を明確化し、事業の重複が生じないようにすること。

## イ 適切な機能診断の実施及び機能保全計画の作成の徹底

### 【制度の概要】

(ア) 機能診断から機能保全計画の作成までの手順については、「農業水利施設の機能保全の手引き」によると、おおむね次のとおりとなっている。

#### ① 機能診断調査

対象施設の機能全般について全容を把握するとともに、施設の劣化予測や対策工法の検討に必要な事項について、i) 事前調査、ii) 現地踏査及びiii) 現地調査の3段階を基本に調査を行う。

現地調査では、所要の地点で、近接目視、計測、試験等による定量的な専門調査が、当該手引きに示された「現地調査（定点調査）票」の様式を用いて行われる。

#### ② 機能診断評価

劣化予測や対策工法の検討を行うため、機能診断調査の結果明らかとなった施設状態に基づき、内部要因（部材の劣化など）、外部要因（外力による変形など）及びその他の要因（部材同士のズレなど）それぞれについて変状の程度を評価し、これを踏まえ総合的に対象施設の健全度について評価を行う。健全度は、S-5（対策不要）からS-1（要改築）までの指標で表すとされている。

機能診断評価による施設の健全度の判定は、当該手引きに示された「施設状態評価表」の様式を用いて行われる。

#### ③ 性能の劣化予測、対策工法の検討

機能診断の結果に基づき、施設の性能の劣化予測を行う。予測の結果を踏まえ、対策の要否、対策工法とその実施時期の組合せ（シナリオ）を検討する。個々の施設の変状に対して技術的に適用可能な対策は、対策の実施時期と対策工法の組合せにより様々存在するため、技術的かつ経済的に妥当であると考えられる対策の組合せを検討シナリオとして複数仮定する。

#### ④ 機能保全コスト算定

複数仮定したシナリオごとに、検討対象期間（40年間を基本）の

機能保全に要する経費の総額から、期間終了時の残存価値を控除した上で、社会的割引率により現在価値に換算した機能保全コスト(注)を算定する。

(注) スtockマネジメントは、建設から廃棄までのライフサイクルコストを低減させる取組であるが、農林水産省では、i) 廃棄を想定するものは多くなく、ライフサイクルを想定し難いこと、ii) 現状の施設性能を今後どのように保全するかを検討するものであることなどから、機能診断の直後から一定期間(40年間を基本)に発生する機能保全のためのコストについて、最も経済的な手法を選択することとしている。

#### ⑤ 機能保全計画策定

複数仮定したシナリオごとの機能保全コストを比較し、その中で最も経済的なものを最適シナリオとして選択することを基本としながら、土地改良区等の施設管理者や関係行政機関等の関係者の意向や意見を踏まえるプロセスを経た上で、機能保全計画として取りまとめる。

また、当該手引きによると、Stockマネジメントの考え方は、農業水利施設の有する機能に着目し、その性能を最適な手法によって一定の範囲に維持することであり、その際、どこまでの性能低下を許容するかを明確にすることが必要とされている(以下、性能低下を許容できる限界の水準のことを「管理水準」という)。さらに、管理水準は、個々の施設における農業面の重要性や環境への配慮、災害リスクなどを総合的に勘案して、これを定める必要があるとされている。

機能診断の結果及び機能保全計画の内容については、施設管理者に示して十分に理解を得るとともに、データベースに蓄積して、より高度な機能診断等に反映することが求められている。

(イ) 機能保全計画については、「国営造成水利施設保全対策指導事業実施要領」(平成15年4月1日付け14農振第2538号農村振興局長通知)において、i) 施設現況調査(構造物の環境条件、変状、使用状況等)

の概要及び結果、ii) 施設機能診断（劣化度合いの測定等）の概要及び結果、iii) 劣化原因究明のための構造物の監視並びにiv) 機能保全対策（対策工法、対策時期、概略対策費）について、別に定める様式により作成するとされている。当該様式では、機能保全対策については、i) 対策工法、ii) 対策時期、iii) 機能保全コスト算定及びiv) 施設監視計画の別に分けて記載するものとされている。

なお、機能保全計画書の様式が農林水産省本省から各地方農政局等に参考として示されたことはあるが、細かい記載要領は定められていない。

## 【調査結果】

### (7) 機能診断

国営造成水利施設保全対策指導事業による国営造成施設の機能診断の実施状況について調査したところ、以下のとおり機能診断結果に疑問があるものがみられた。

調査した 13 土地改良調査管理事務所が平成 20 年度から 23 年度までに作成した 69 件の機能保全計画を抽出し、当該計画に係る機能診断の結果をみたところ、

- i) 水路の現地調査票では、水路背面の空洞化が全体的にあるとされているにもかかわらず、当該施設の健全性に係る施設状態評価表では、健全度が S-5（対策不要）と評価されている。現地調査が正しいとすれば、健全度は S-3（補修又は補強を要する程度）となり、調査と評価が一致しておらず、いずれの信頼性にも疑問があるもの
- ii) 頭首工の鉄筋の強度を測定した反発度試験の記録によると健全度は S-3（補修又は補強を要する程度）となるはずが、当該施設の健全性に係る施設状態評価表では S-5（対策不要）と評価されており、試験結果と一致しておらず、いずれの信頼性にも疑問があるもの
- iii) 頭首工の現地調査票では、異常な河床洗掘（注）等の変状はないと

されているにもかかわらず、当該施設の健全性に係る施設状態評価表では、これと異なり、部分的に変状があるとされ、健全性がS-3（補修又は補強を要する程度）と評価されており、調査と評価が一致しておらず、いずれの信頼性にも疑問があるものなど、機能診断結果に疑問があるものが計 22 件の計画であった。したがって、この結果に基づき作成された機能保全計画の正確性にも疑問がある。

（注） 流水等により河床の土砂が洗い流されること。

また、機能診断で整理した現地調査の結果や施設状態の評価結果は、農業水利ストック情報データベースに蓄積されて、次回の機能診断を行う際の基礎資料となり、各回の記録の比較を行うことにより、施設の劣化傾向・予測の分析が行われるものである。さらに、当該データベースに多くの施設の各種情報が蓄積されることで、これを基にした様々な統計分析や劣化曲線の分析等の精度が増すものと考えられている。

このため、上記のように、現地調査の結果や施設状態の評価結果の正確性に疑問がある場合には、そもそも機能診断を継続的に実施したとしても、精度の高い劣化予測等を立てることは困難となり、ひいては機能診断の信頼性を損なうこととなりかねない。

#### （イ）機能保全計画

国営造成水利施設保全対策指導事業による国営造成施設の機能保全計画の作成状況について調査したところ、以下のような状況がみられた。

- ① 調査した 13 土地改良調査管理事務所が平成 20 年度から 23 年度までに作成した 69 件の機能保全計画を抽出し、当該計画の内容をみたところ、管理水準について、作業を受託した事業者の作成した結果報告書の中に記載があるもの等が一部であったが、機能保全計画の中で、管理水準が具体的かつ明確に設定されているものはなか

った。

管理水準の設定は、ストックマネジメントの考え方の基本に位置するものであることから、機能保全計画を作成する際の作業で明らかにするだけでなく、施設管理者も理解できるよう、機能保全計画にも適切にこれを明記して、施設管理者と共有するべきものと考えられる。

- ② 調査した 13 土地改良調査管理事務所のうち 2 事務所（札幌及び旭川開発建設部）では、機能診断の結果、施設の健全度が S－5 又は S－4 の場合には、施設の性能の劣化予測及び対策工法の検討を行っていない。

これら 2 事務所は、その理由について、S－4 は「経過観察」、S－5 は「対策不要」の意味であり、いずれも、当面、補修等の機能保全対策が不要であることから、劣化予測や工法の検討を必要としないためとしている。しかし、施設の劣化状況が軽度で対策を講じない施設であっても、劣化予測を行い、劣化予測が困難な場合には、変状の変化について継続監視とする対応もストックマネジメントの重要な視点であることを踏まえると、適切ではないと考えられる。

- ③ 上記 69 件の機能保全計画の内容をみたところ、
- i) 機能診断で把握した調査地点の健全度と機能保全計画に記載されている健全度とが一致していないもの
  - ii) 一致するはずの機能保全コストの金額や比較するシナリオの内容が記載箇所で食い違っているもの
  - iii) 機能保全コストが時間の経過によりどのように変化するかを表すグラフが不正確なもの
- など、機能保全計画の内容の正確性に疑問があるものが計 44 件の計画であった。

また、上記 69 件の機能保全計画のうち 28 件で、機能保全計画の冒頭にある総括表に関して不適切な点がみられた。総括表は、その機能保全計画の内容を要約しており、これを見ることで計画の内容が理解できるよう作成されているものである。それにもかかわらず、不適切な点が多くみられたことは、機能保全計画の提供を受けた施設管理者がその内容を正しく理解できず、国が作成する機能保全計画に対する信頼性を損なうこととなりかねない。

ストックマネジメントの取組を効果的に進める上では、施設管理者の理解を適切に得ることが必要不可欠であることから、機能保全計画については、正確な内容を分かりやすく施設管理者に提供することが重要であると考えられる。

- ④ 調査した 13 土地改良調査管理事務所のうち 1 事務所（利根川水系）において、機能保全計画の全体版ではなく、最適シナリオだけを抜粋し、これと比較したシナリオ部分を除いた機能保全計画を施設管理者に提供している例がみられた。このような事例が生じた原因は不明であるが、ストックマネジメントの取組を効果的に実施する上では、施設管理者の適切な理解を確保することが重要であるため、適切な情報提供が必要であると考えられる。

上記(ア)及び(イ)のような状況がみられた原因としては、農林水産省においては、ストックマネジメントの取組を一層推進するため、平成 23 年度に土地改良調査管理事務所に 175 人の定員を振り替えて（うちストックマネジメント担当を 105 人増）対応に当たっているものの、機能診断の実施及び機能保全計画の作成の業務の一部を外部の事業者へ委託しており、その業務の過程において適切な指導を十分に実施できておらず、また、納品前に成果物の確認を確実に行っていないことが考えられる。

また、機能保全計画について、農林水産省では、統一的な様式、記載の要領等を定めておらず、各作成者の判断に委ねていることも原因と考えられる。

不適切な機能診断結果及び機能保全計画をそのまま施設管理者等が参照することは適切ではないことから、本調査で指摘したものについて見直すとともに、本調査の対象としていないものについても点検し、必要に応じて見直すことが必要であると考えられる。

## 【所見】

したがって、農林水産省は、ストックマネジメントの適切かつ効果的な実施を確保する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

① 機能診断における現地調査及び施設状態の評価について、現地調査（定点調査）票及び施設状態評価表を適期に点検して、その正確性を確保することができるよう業務の実施方法を見直し、それに即して機能診断業務を適切に行うこと。

② 機能保全計画に対する施設管理者の適切な理解が確保されるよう、各項目の記載内容を明確にするなど、機能保全計画書の統一的な作成要領を定めること。

また、機能保全計画を作成するに当たっては、機能保全計画案について、その内容を適期に点検して、不正確な内容を改めることができるよう業務の実施方法を見直し、それに即して機能保全計画の作成業務を適切に行うこと。

さらに、作成した機能保全計画を適切に施設管理者に交付すること。

③ 本調査で指摘した機能診断における不適切な例及び機能保全計画における不適切な例については、適切なものに改めるとともに、施設管理者に対し、正確な機能診断結果に基づく正確な機能保全計画を再度、提供すること。

また、これまで実施された機能診断及びこれまで作成された機能保全計画の一斉点検を行い、必要に応じて機能保全計画の見直しを行うこと。

## (2) 県営造成施設・団体営造成施設の適切かつ効果的なストックマネジメントの推進

### ア 県営造成施設・団体営造成施設のストックマネジメントの取組の推進 【制度の概要】

#### (ストックマネジメントの取組に関する国の目標設定状況)

上記のとおり、農業水利施設のストックマネジメントの取組を一層推進するため、「土地改良長期計画」(平成24年3月30日閣議決定)では、目指す主な成果として、受益面積が100ha以上の農業水利施設について機能診断済みの割合(再建設費ベース)を、平成22年度の約4割から28年度に約7割とすることが掲げられており、農林水産省は、この対象には県営造成施設及び団体営造成施設も含まれると解している。なお、土地改良長期計画では、県営造成施設及び団体営造成施設の機能保全計画の策定率(再建設費ベース)についての目標は定められていない。

一方、下記のとおり、農林水産省が県営造成施設及び団体営造成施設のストックマネジメントを推進するために創設している各種事業は、機能保全計画の策定(これに必要な機能診断を含む。)に要する経費を助成するものとなっている。このため、これら施設の機能保全計画の策定率は、機能診断実施率とほぼ等しくなるものと推定される。

農林水産省では、行政機関が行う政策の評価に関する法律に基づく政策評価の取組(事前分析表)の中で、施策「農業水利施設の戦略的な保全管理」の達成すべき目標(測定指標)として、「基幹的農業用排水施設の機能診断済み割合(再建設費ベース)」を平成28年度までに約7割とし、その設定根拠を、「国営造成施設の9割、県営造成施設の5割で機能診断を了すること(後略)」としている。ただし、団体営造成施設については設定していない。

なお、当該施策の達成すべき目標(測定指標)は、上記の機能診断済み割合のみで、機能保全計画の策定率や機能保全計画に基づく機能保全対策の実施率などは設定されていない。

### (県営造成施設のストックマネジメントの取組に関する事業)

農林水産省は、県営造成施設のストックマネジメントの取組を推進する観点から、平成14年度以降、各種助成事業を整備している。

具体的には、平成14年度に「農業水利施設保全対策事業」を創設して以降、事業の組替えを経つつ、25年度現在、農山漁村地域整備交付金等の事業メニューである水利施設整備事業の中の「基幹水利施設保全型」等(注)により、取組を推進している。

(注) 水利施設整備事業の中の「基幹水利施設保全型」は、農山漁村地域整備交付金、地域自主戦略交付金、戸別所得補償実施円滑化基盤整備事業及び特定地域振興生産基盤整備事業の事業メニューの一つである。

以下、項目1(2)において用いる「基幹水利施設保全型」は、これらの事業の前身事業に当たる「基幹水利施設ストックマネジメント事業」及び「農業水利施設保全対策事業」を含む。

なお、地域自主戦略交付金は、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」(平成25年1月11日閣議決定)を踏まえ、平成25年度に廃止され、各省庁の交付金等に移行することとされている。

基幹水利施設保全型では、都道府県が事業実施主体となり、i) 県営造成施設に関する機能保全計画の策定(機能保全計画の策定に必要な当該施設の機能診断を含む。)及びii) 機能保全計画に基づく対策工事の実施について国の助成を受けることが可能となっている。

基幹水利施設保全型により機能診断等を行う場合には、都道府県が「基幹的農業水利施設の機能保全に関する実施方針」(以下「基幹水利施設保全型実施方針」という。)を策定し、機能保全計画の策定を行おうとする県営造成施設を対象施設として位置付けなければならない。

事業実施要領(取扱い)(注)では、基幹水利施設保全型実施方針に、事業実施期間、対象施設の選定基準、対象施設一覧、事業の進め方等の内容を盛り込むこととされている。また、事業実施要領(運用)(注)では、事業実施期間内に、基幹水利施設保全型実施方針の対象施設に位置付けられた施設のうち50%以上について機能保全計画を策定することとされている。

(注) 以下、項目1(2)において用いる次の用語の意味は、それぞれ次に掲げるとおりで

ある。

- ・ 事業実施要領（運用）

農山漁村地域整備交付金実施要領（平成 22 年 4 月 1 日付け 21 生蓄第 2045 号・21 農振第 2454 号・21 林整計第 336 号・21 水港第 2724 号農林水産省生産局長、農村振興局長、林野庁長官、水産庁長官通知） 要領別紙（番号 4 水利施設整備事業に係る運用）等

- ・ 事業実施要領（取扱い）

農山漁村地域整備交付金実施要領 要領別紙（番号 5 水利施設整備事業に係る取扱い）等

### （団体営造成施設のストックマネジメントの取組に関する事業）

農林水産省は、団体営造成施設のストックマネジメントの取組を推進する観点から、平成 20 年度以降、各種助成事業を整備している。

具体的には、平成 20 年度に「地域農業水利施設ストックマネジメント事業」を創設した後、23 年度以降は、農山漁村地域整備交付金及び地域自主戦略交付金の事業メニューである水利施設整備事業の中の「地域農業水利施設保全型」(注) により、取組を推進している。

地域農業水利施設保全型では、i) 団体営造成施設等に関する機能保全計画の作成(機能保全計画の作成に必要な当該施設の機能診断を含む。)及び ii) 機能保全計画に基づく対策工事の実施について、国の助成を受けることが可能となっている。

地域農業水利施設保全型により機能診断等を行う場合には、都道府県が「地域農業水利施設保全対策実施方針」(以下「地域農業水利施設保全型実施方針」という。)を策定し、事業対象とする団体営造成施設を対象施設として位置付けなければならない。

事業実施要領（取扱い）では、地域農業水利施設保全型実施方針に、対象期間、対象施設の選定に当たっての基本的考え方、対象施設一覧、事後保全に関する実施方針等の内容を盛り込むこととされている。

(注) 水利施設整備事業の中の「地域農業水利施設保全型」は、農山漁村地域整備交付金及び地域自主戦略交付金の事業メニューの一つである。

以下、項目 1 (2)において用いる「地域農業水利施設保全型」は、これらの事業の前身事業に当たる「地域農業水利施設ストックマネジメント事業」を含む。

## 【調査結果】

### (7) ストックマネジメントの取組方針策定の一層の支援

都道府県における基幹水利施設保全型実施方針及び地域農業水利施設保全型実施方針の平成 24 年 8 月現在の策定状況を調査したところ、以下のような状況となっており、ストックマネジメントの取組が低調となっている都道府県がみられた。

#### a 県営造成施設のストックマネジメントの取組方針

- ① 調査対象とした 19 道府県（注）のうち、基幹水利施設保全型実施方針を策定しておらず、受益面積が 100 ha 以上の県営造成施設の機能診断及び機能保全計画策定の取組を一切行っていないものが 1 県（広島県）みられた。

同県は、その理由について、県営造成施設のストックマネジメントについては、施設管理者である市町や土地改良区の要望に基づき実施されるものであり、県として実施すべき施設はないと考えているためとしている。

しかし、同県内には、受益面積が 100 ha 以上の県営造成施設 34 施設のうち耐用年数を超過しているものが 10 施設みられることなどから、ストックマネジメントの取組を行うことが必要であると考えられる。

（注） 北海道、宮城県、秋田県、山形県、埼玉県、千葉県、山梨県、長野県、愛知県、石川県、三重県、奈良県、京都府、広島県、島根県、岡山県、福岡県、大分県及び宮崎県の計 19 道府県。以下「調査した 19 道府県」という。

- ② 調査した 19 道府県のうち、基幹水利施設保全型実施方針を策定している 18 道府県について、その内容を調査したところ、次のような状況がみられた。

- i) 基幹水利施設保全型実施方針の対象施設数が少なく、施設数ベースで、平成 28 年度までには、県内に所在する受益面積が 100 ha 以上の県営造成施設の 5 割に満たないとみられるものが

10 道県（北海道、宮城県、秋田県、埼玉県、千葉県、山梨県、愛知県、三重県、奈良県及び岡山県）あった。

このうち、2割にも満たないとみられるものが5道県（北海道、千葉県、山梨県、愛知県及び岡山県）あった。

- ii) 基幹水利施設保全型実施方針どおりに進捗していないものが3道府県（北海道、京都府及び宮崎県）あった。このうち、基幹水利施設保全型実施方針で定めた目標が達成されておらず、また、その対象施設のうち50%以上について機能保全計画を策定するという事業実施要領（運用）で定められた目標が達成されていないもの（北海道）があった。

これらの道府県は、上記①及び②の理由として、i) スtockマネジメントの取組について施設管理者の理解が十分でないため、ii) 機能診断等を行う対象施設の選定に必要な情報の収集や整理に時間を要したため、iii) 予算的な制約があるためなどを挙げている。

- ③ 基幹水利施設保全型実施方針を策定している18道府県では、その策定に当たり、施設管理者に対して、事業実施に係る要望や管理する施設の状況についての確認や調整を行っているとしている。

また、対象施設の選定基準としては、i) 施設の耐用年数や経過年数、ii) 受益面積、iii) 施設管理者や関係市町村の意向などを挙げているものが多くあり、その他各道府県の実情に合わせて、必要な基準を設けている状況となっていた。

さらに18道府県の中には、機能診断等を行う対象施設の選定に当たって、優先度に客観性を持たせるため、次のような独自の取組を行っている例がみられた。

- i) 独自に「施設評価客観基準調書」を作成し、診断している例  
秋田県では、施設管理者と県担当者が連携・協力して当該調書に基づく診断を実施し、当該診断により算出された施設評価

点に基づいて対象施設を選定している。

このような取組の結果、適時に機能保全対策が実施されており、下記ウ①のような事例（注）は生じていない。

ii) 独自に「農業水利施設管理マニュアル」を作成している例

千葉県では、下記ウ①のような事例（注）が生じているなど、施設管理者におけるストックマネジメントの考え方の理解が十分でない状況がみられることなどから、当該マニュアルに基づいて施設管理者自らによる点検・一次診断の実施を推進する取組を試行的に始めている。今後、当該点検の結果に基づいて対象施設の選定に反映させていく予定であるとしている。

（注） 機能保全計画で予定されている対策時期を経過しているにもかかわらず、機能保全計画に基づく対策工事（機能保全対策）が実施されていない事例

これらの取組は、機能診断等を行う対象施設の選定に当たって優先度に客観性を持たせるだけでなく、ストックマネジメントについての理解が必ずしも十分でない施設管理者に対しても、管理する施設を対象施設とする必要性や妥当性を客観的に説明することができ、機能診断等の実施の推進にも資するものと考えられる。

**b 団体営造成施設のストックマネジメントの取組方針**

① 調査した 19 道府県のうち、地域農業水利施設保全型実施方針を策定しておらず、団体営造成施設の機能診断及び機能保全計画策定の取組を一切行っていないものが 9 府県（宮城県、愛知県、石川県、奈良県、京都府、島根県、岡山県、福岡県及び宮崎県）みられた。

しかし、これら 9 府県のいずれにおいても、県内に耐用年数を超過している受益面積が 100 ha 以上の団体営造成施設があり、特に、宮城県や愛知県では、耐用年数を超過している点施設の割合が 6 割を超えているにもかかわらず、取組が行われていなかった。

地域農業水利施設保全型実施方針を策定していない9府県では、その理由について、i) 土地改良区や市町村等の施設管理者からの要望がないため、ii) 県営造成施設の機能診断及び機能保全計画策定の取組を優先しているためなどを挙げている。

② 調査した19道府県のうち、地域農業水利施設保全型実施方針を策定している10道県（北海道、秋田県、山形県、埼玉県、千葉県、山梨県、長野県、三重県、広島県及び大分県）についてその内容を調査したところ、次のような状況がみられた。

i) 対象施設には、受益面積が100ha以上の団体営造成施設は含まれておらず、受益面積が100ha以上の団体営造成施設の機能診断及び機能保全計画策定の取組を一切行っていないものが7道県（北海道、山形県、山梨県、長野県、三重県、広島県及び大分県）あった。

また、これら7道県内に所在する受益面積が100ha以上の団体営造成施設323施設のうち耐用年数を超過しているものは計144施設あった。

ii) 対象施設数が少なく、施設数ベースで、平成28年度までには、県内に所在する受益面積が100ha以上の団体営造成施設の1割にも満たないとみられるものが3県（秋田県、埼玉県及び千葉県）あった。

これらの道県は、その理由について、上記a①及び②と同様に、施設管理者の理解が十分でないことなどを挙げている。

#### c スtockマネジメントの取組の推進に関して国に求める支援

調査した地方公共団体、土地改良区及び都道府県土地改良事業団体連合会（以下「地方連合会」という。）は、Stockマネジメントの取組の推進に関し、国に対する意見・要望や国に求める支援として、次のようなものを挙げており、この中には、Stockマネジメ

ントの考え方が十分に浸透してはいないことがうかがわれる内容のものもみられた。

- ① 十分に稼働している施設に対して費用負担をしてまで補修等を行うことについて、土地改良区の組合員の合意を得ることが難しいことから、国においても説明会を開催するなどにより合意形成について支援を行ってほしい。
- ② スtockマネジメントに関する事業の啓発、研修会への補助、研修会の開催等を引き続き行ってほしい。
- ③ スtockマネジメントに関する事業における地元負担の割合を引き下げてほしい。

#### (イ) 土地改良長期計画等に定める目標の進捗状況

農林水産省は、毎年度、土地改良長期計画に掲げられた成果指標や事業量について実績把握調査を行い、各都道府県における受益面積が100 ha以上の県営造成施設及び団体営造成施設の機能診断実施実績を把握している。

これによると、県営造成施設については、機能診断を実施したものの割合（再建設費ベース）は、平成22年度末時点で28%、23年度末時点で32%となっており、その実績が1割に満たないものが約3割の都道府県でみられた。また、団体営造成施設については、機能診断を実施したものの割合（再建設費ベース）は、平成22年度末時点で10%、23年度末時点で12%となっており、その実績が1割に満たないものが約6割の都道府県でみられた。

また、調査した19道府県内では、受益面積が100 ha以上の団体営造成施設809施設のうち耐用年数を超過している施設が計389施設みられた。しかし、機能診断の実施及び機能保全計画の策定が行われているのは計7施設（注）にとどまっていた。

（注） 頭首工等の点施設に加え、水路等の線施設についても1路線1施設として計上した数を合計したもの。

## イ 適切な機能診断の実施及び機能保全計画の策定の徹底

### 【制度の概要】

県営造成施設の機能診断については、国営造成施設と同様、上記の「農業水利施設の機能保全の手引き」に即して実施されている。

機能保全計画については、基幹水利施設保全型の事業実施要領（取扱い）において、機能保全計画には、i）施設現況調査（構造物の環境条件、変状、施設状況等）の概要及び結果、ii）施設機能診断（劣化度合いの測定等）の概要及び結果、iii）劣化原因究明のための構造物の監視並びにiv）機能保全対策（対策工法、対策時期、対策概略費）の事項について定めることとされている。

また、事業実施要領（取扱い）の別記様式において、機能保全計画の目次は、①施設現況調書（i 事業の状況、ii 施設管理状況及び課題）、②施設機能診断（i 施設機能診断調査、ii 施設機能診断評価）、③対策工事（i 対策工法、ii 対策時期、iii 機能保全コスト算定、iv 施設機能監視計画）とすることとされている。

### 【調査結果】

平成 23 年度末までに県営造成施設の機能保全計画を策定している 17 道府県（注）について、機能診断結果及び機能保全計画の内容を調査したところ、以下のとおり、機能診断結果及び機能保全計画の内容に疑問があるなど不適切な状況がみられた。

（注） 北海道、宮城県、秋田県、山形県、埼玉県、千葉県、長野県、愛知県、石川県、三重県、奈良県、京都府、島根県、岡山県、福岡県、大分県及び宮崎県の計 17 道府県。以下「調査した 17 道府県」という。

なお、これら 17 道府県内に所在する受益面積が 100 ha 以上の県営造成施設のうち、平成 23 年度末時点で、機能診断が実施されているものは 806 施設、機能保全計画が策定されているものは 758 施設となっている。これらは、頭首工等の点施設に加え、水路等の線施設についても 1 路線 1 施設として計上した数を合計したものである。

#### (7) 機能診断

調査した 17 道府県が平成 19 年度から 23 年度までに策定した 84 件

の機能保全計画を抽出し、当該計画に係る機能診断結果をみたところ、

- i) 頭首工の堰柱について、現地調査票では、欠損・損傷が部分的にみられるとされていながら、当該箇所 の健全性に係る施設状態評価表では、健全度がS-4（要観察の段階）と評価されている。現地調査が正しいとすれば、本来、健全度はS-3（補修又は補強を要する段階）となるはずであり、調査と評価が一致しておらず、いずれの信頼性にも疑問があるもの
- ii) 水路について、現地調査票では、変形はみられないとされていることから、これが正しいとすれば、本来、健全度はS-5（対策不要）となるはずであるが、当該箇所 の健全性に係る施設状態評価表では、柵板（矢板）のずれ・欠損が部分的にみられるとして、健全度がS-3（補修又は補強を要する段階）と評価されており、調査と評価が一致しておらず、いずれの信頼性にも疑問があるもの
- iii) 揚水機場について、現地調査票では、建屋の目地の変状及び防水材の変状はみられないとされていることから、これが正しいとすれば、本来、健全度はS-5（対策不要）となるはずである。しかし、当該箇所 の健全性に係る施設状態評価表では、建屋の目地の開きは局所的、防水材の捲り・剥離は局所的、漏水跡・滲出し・滴水がみられるとして、健全度がS-3（補修又は補強を要する段階）と評価されており、調査と評価が一致しておらず、いずれの信頼性にも疑問があるもの

など、機能診断結果に疑問があるものが12道府県（北海道、宮城県、秋田県、山形県、千葉県、愛知県、三重県、京都府、島根県、福岡県、大分県及び宮崎県）において47計画あった。したがって、この結果に基づき策定された機能保全計画の正確性にも疑問がある。

また、機能診断で整理した現地調査の結果や施設状態の評価結果は、次回の機能診断を実施する際の基礎資料となり、各回の記録の比較を行うことにより、より精度の高い施設の劣化傾向・予測の分析が行われるものである。

このため、上記のように、現地調査の結果や施設状態の評価結果の正確性に疑問がある場合には、そもそも機能診断を継続的に実施したとしても、精度の高い劣化予測等を立てることは困難となり、ひいては機能診断の信頼性を損なうことになりかねない。

#### (イ) 機能保全計画

調査した 17 道府県が平成 19 年度から 23 年度までに策定した 84 件の機能保全計画を抽出し、当該計画の内容について調査したところ、次のような状況がみられた。

- ① 施設の管理水準の設定状況についてみたところ、機能保全計画策定業務を受託した事業者が作成した結果報告書の中に記載があるもの等は一部であったが、機能保全計画の中で、管理水準が具体的かつ明確に設定されているものはなかった。

施設の管理水準の設定は、ストックマネジメントの考え方の基本に位置するものであることから、機能保全計画を策定する際の作業で明らかにするだけでなく、施設管理者も理解できるよう、機能保全計画にも適切にこれを明記して、施設管理者と共有すべきものと考えられる。

- ② 調査した 17 道府県が策定した上記 84 件の機能保全計画の内容をみたところ、
  - i) 現地調査の結果に基づき評価した施設の健全度と機能保全計画に記載されている健全度とが一致していないもの
  - ii) 施設全体の機能保全コストの算定・比較が行われておらず、また、どのシナリオを選択したのかも不明となっているため、機能保全計画を見ても、対策工事の工法、対策時期等が不明となっているもの
  - iii) 事業実施要領（取扱い）で定められている「県営事業の状況」及び「施設管理状況及び課題」に相当する内容が盛り込まれていないもの

iv) 機能保全コストを現在価値化する際の計算に誤りがあるため、機能保全コスト算定結果に誤りがあるものなど、機能保全計画の内容の正確性に疑問があるものが 13 道府県（北海道、宮城県、秋田県、山形県、埼玉県、千葉県、愛知県、石川県、三重県、奈良県、京都府、大分県及び宮崎県）の 52 計画であった。

また、機能保全計画の冒頭に掲載されている総括表の内容に不適切な点があるものが、上記 84 計画のうち、5 府県（山形県、千葉県、愛知県、奈良県及び京都府）の 9 計画であった。総括表は、その機能保全計画の内容を要約しており、これを見ることで計画の内容が理解できるよう作成されているにもかかわらず、不適切な点がみられたことは、機能保全計画の提供を受けた施設管理者が、その内容について誤った理解や不十分な理解をしてしまうことになりかねない。

ストックマネジメントの取組を効果的に進める上では、施設管理者の理解を得ることが必要不可欠であることから、機能保全計画について正確な内容を分かりやすく施設管理者に提供することが重要であると考えられる。

- ③ 基幹水利施設保全型の事業実施要領（取扱い）において、機能保全計画に盛り込むこととされている施設機能監視計画の作成状況について調査したところ、
- i) 施設機能監視計画が作成されていないものが 6 県（宮城県、山形県、岡山県、福岡県、大分県及び宮崎県）において 14 計画
  - ii) 施設機能監視計画において、当該施設に係る今後の監視頻度、監視の留意事項、異常時の措置、次回予定診断時期等が記載されておらず、その内容が不十分なものが 13 道府県（北海道、秋田県、山形県、埼玉県、千葉県、長野県、石川県、三重県、奈良県、京都府、島根県、福岡県及び宮崎県）において 42 計画

あるなど、施設機能監視計画が不適切となっているものが 17 道府県の 56 計画であった。

このように、劣化原因究明のための構造物の監視について記載されている施設機能監視計画が不適切な内容となっていることにより、当該施設に係る今後の監視頻度、監視の留意事項、異常時の措置、次回予定診断時期等が不明となり、機能診断等の結果を施設管理者による日常管理に効果的にいかすことができない状況となっている。

上記の原因としては、機能診断の実施業務及び機能保全計画の策定業務を都道府県自らが実施しているのはごく一部であり、大半が地方連合会等に外部発注を行っているが、その業務の過程において適切な指導を十分に実施できておらず、納品前に成果物の内容について十分な確認を行っていないことが考えられる。また、国において、機能保全計画について、統一的な様式、記載の要領等を定めておらず、各策定者の判断に委ねていることも原因と考えられる。

このため、国は、これまでの事業の実績を踏まえ、「農業水利施設の機能保全の手引き」等の各種マニュアルの充実や機能保全計画の策定事例の提供などを行うことにより、機能診断の実施及び機能保全計画の策定において、留意すべき点を示すことや参考となる技術的情報を提供するなどといった支援を行う必要がある。

#### (ウ) 機能診断の実施及び機能保全計画策定の取組に関して国に求める支援

調査した 19 道府県は、機能診断の実施及び機能保全計画策定の取組に関し、国に対する意見・要望や国に求める支援として、次のようなものなどを挙げている。

- ① 国が策定したマニュアルや手引きが示されているが、機能保全計画の策定事例を盛り込むなど、より分かりやすいものにしてほしい。
- ② 国において、発注に係る特記仕様書や施工管理基準（出来型管

理・品質管理) について、参考となる手引きを示してほしい。

## ウ 機能保全対策の適時適切な実施の推進

### 【制度の概要】

機能保全計画に基づく機能保全対策の実施については、基幹水利施設保全型の事業実施要領（運用）において、i）既存施設を有効利用すると認められる場合であって、施設機能の向上を主な目的としないものであること、ii）機能診断に基づく機能保全計画が策定されていることが事業の採択要件とされている。

### 【調査結果】

平成 24 年 8 月現在の県営造成施設の機能保全対策の実施状況について調査したところ、以下のとおり、不適切な状況がみられた。

- ① 調査した 19 道府県のうち、機能保全計画で予定されている対策時期を経過しているにもかかわらず、機能保全対策が実施されていないものが 9 府県（山形県、千葉県、長野県、愛知県、京都府、島根県、福岡県、大分県及び宮崎県）において 139 施設みられた。これら 139 施設に係る機能診断及び機能保全計画策定に要した費用は 2 億 6,764 万円となっている。

また、施設管理者等の関係者と合意形成を行っているとしているものの、対策時期を経過しているのに実際に機能保全対策が実施されていないものが一部みられた。

機能保全計画で予定されている対策時期を経過しているにもかかわらず、機能保全対策が実施されていないものがみられた 9 府県は、その理由について、i）不具合発生により、対策時期を前倒しした施設との施工順位を入れ替えたため、ii）機能保全計画策定時に検討を行っていなかった環境調査を実施する必要性が生じたため、iii）施設管理者の財政的な制約があるためなどの事情を挙げている。

しかし、これら 9 府県の中には、i）策定された機能保全計画で示されている対策工法やシナリオについて、機能保全対策を実施する施

設管理者が合意していない内容を取りまとめているもの、ii) 機能保全対策の事業採択に当たっては、効果算定、土地改良法に定める手続等のために機能保全計画策定後、必ず2年程度の期間が必要であることから、そもそも機能保全計画どおりに機能保全対策を実施できないとしているものなどがみられた。

- ② 調査した19道府県のうち、機能保全計画で算定されているコストと異なる費用により機能保全対策が実施されているものなどが9道府県（北海道、秋田県、山形県、長野県、愛知県、京都府、岡山県、福岡県及び大分県）において23施設みられた。

また、これら23施設のうち、機能保全計画で算定されているコストを上回る費用を要したものが7道府県（北海道、秋田県、山形県、京都府、岡山県、福岡県及び大分県）において13施設みられた。

これら7道府県では、その理由について、i) 機能保全対策の実施段階における詳細調査の結果、対策費用に変更が生じたため、ii) 施設の不具合発生により、対策時期を前倒ししたため、iii) 施設管理者の財政的な制約により、対策時期を後ろ倒ししたためなどの事情を挙げている。

しかし、その中には、機能保全計画策定段階では施設の受益者として調整を行っていなかったために、機能保全対策の実施段階になって初めて施設周辺の地域住民との調整を行った結果、仮設計画に変更が生じ、機能保全計画の想定より多くの費用による機能保全対策が実施されたものがみられた。

上記の事例を踏まえ、機能保全計画の策定時、また、施設の監視期間を通じて、施設管理者や関係市町村等との連絡調整を着実にしておくことが円滑な機能保全対策の実施につながるものと考えられる。

## 【所見】

したがって、農林水産省は、県営造成施設及び団体営造成施設のストッ

クマネジメントの適切かつ効果的な推進を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。なお、その際、地方公共団体の自主性・自立性が確保されるように配慮すること。

① 地方公共団体及び土地改良区に対して、ストックマネジメントの取組の必要性及び有効性について、説明会や研修等を積極的に開催して周知するとともに、先進的な取組事例を示すなど、ストックマネジメントの取組の推進が図られるよう必要な支援を行うこと。

② 都道府県に対して、適切な機能診断の実施及び機能保全計画の策定が図られるよう、指導・助言するとともに、これまでの各種事業の実績や当省の調査結果を踏まえ、「農業水利施設の機能保全の手引き」等の各種マニュアルの充実、機能保全計画の策定事例の提供などの必要な支援を行うこと。

また、都道府県に対して、当省の調査で指摘した機能診断における不適切な例及び機能保全計画における不適切な例については、適切なものに改めるとともに、正確な機能診断結果に基づく正確な機能保全計画を再度、施設管理者に提供するよう指導・助言すること。

さらに、都道府県に対して、これまで実施した機能診断及び機能保全計画の総点検及び必要な見直しを行うことについて、指導・助言すること。

③ 機能保全計画の策定時、また、施設の監視期間を通じて、当該施設管理者や機能保全対策を事業化した場合の費用負担が想定される関係市町村などとの調整を行うことを「農業水利施設の機能保全の手引き」において明確化するなど、都道府県に対して、必要な支援を行いつつ、機能保全計画及び施設の監視結果を踏まえた機能保全対策の適時かつ円滑な実施が図られるよう、指導・助言すること。

また、都道府県に対して、調整に際し関係者の意向を十分尊重するよう指導・助言すること。

### (3) 農業水利ストック情報データベースの適切な活用

#### 【制度の概要】

上記のとおり、農業水利施設のストックマネジメントにおいては、施設の劣化予測や対策工法を検討するために、過去の機能診断の結果や補修工事の履歴等が必要となることから、これらの情報をデータベースに蓄積し、これを機能保全計画の作成等に活用することとされている。「農業水利施設の機能保全の手引き」では、「構造物諸元、日常・定期・臨時等の経年的な点検・検査結果、劣化予測結果、補修履歴等に関するデータベースを整備するとともに、これらを随時容易に更新、検索、編集できる支援システムの構築が重要である。」とされている。

このため、農林水産省は、平成 16 年度から 18 年度までに約 1 億円の経費を掛けて、国営造成施設及び国営附帯県営造成施設を対象として、農業水利ストック情報データベースを開発し（開発と並行してデータの収集・登録も実施）、19 年度から本格的に運用を開始している（19 年度から 23 年度までの運用経費は約 9,000 万円）。

当該データベースは、農林水産省のみならず地方公共団体や土地改良区等においても利用できるよう開発されており、各利用者はインターネット経由でデータベースにアクセスし、あらかじめ同省から付与される ID とパスワードでログインして利用することができる。ただし、利用できる情報の範囲、閲覧、入力等の利用方法の種類は、利用者ごとに異なっている。

また、当該データベースには、次表の情報を始めとして、適切な機能診断及び機能保全計画の作成を支援するための情報を適切に登録することが必要となっている。

表 農業水利ストック情報データベースの主な登録情報

区分	主な内容
施設基本情報	施設名称 構造・規格・寸法 建設費 造成年度 図面
維持管理情報	管理体制 観測計測履歴 施設操作履歴 事業費
補修等履歴情報	補修工事名 施工年月 補修補強工法 点検整備内容
機能診断情報	調査位置 調査年月 劣化因子別測定 主劣化要因

農業水利ストック情報データベースは、受益面積が 100 ha 以上の農業水

利施設を対象としており、国営造成施設については、農林水産省が整備・運用している「長期計画システム」から上記の開発期間中にデータの移行が行われ、国営附帯県営造成施設については、上記の開発期間中に「基幹水利施設等補足調査データ」から2,500件程度の施設数のデータの移行が行われている。当該データベース運用開始後は、国営造成施設については農林水産省の職員が、国営附帯県営造成施設については都道府県の職員が、データの編集権限を与えられ、データの追加、削除又は変更を行うこととなっている。

## 【調査結果】

農業水利ストック情報データベースの運用状況について調査したところ、以下のような状況がみられた。

- ① 農業水利ストック情報データベースへの情報の入力については、専ら土地改良調査管理事務所等、農林水産省の職員によって行われている。その入力内容については、i) そもそも登録されていない国営造成施設がある、ii) 点検・補修履歴や機能診断の結果、機能保全計画など、ストックマネジメントを推進していく上で欠かせない情報に漏れや誤りがある、iii) 施設に関する基本情報においても誤りがあるなど、不適切な実態がみられた。

また、i) 農業水利ストック情報データベースの入力情報が不十分なため機能保全計画が適切に作成されていない例、ii) 機能診断の結果情報について機能診断を実施した当時のものから変更された内容がデータベースに登録されており、その理由が不明な例がみられた。

このような事例がみられた原因としては、人為的な作業ミスによるものが大半と考えられる。しかし、一般にデータベースに情報が一旦入力されると、その後の業務はその内容が正しいとの前提で進められ、誤りが補正される機会は余りないことから、データベースへの情報の適切な入力と入力された情報の適切な修正を行うことが重要であると考えられる。

なお、当省の調査においてみられた上記の事例については、本調査期

間中に、農林水産省において、いずれも点検して正しい情報を入力するなど、改善に取り組んでいるところである。

- ② 農業水利ストック情報データベースについては、地方公共団体や土地改良区等においても利用できるよう開発されたが、これを利用するために必要となるID及びパスワードが付与されているものは、調査した19道府県のうち13道県、調査した42市町から国営造成施設を管理していない17市町を除く25市町のうち8市町、調査した41土地改良区から国営造成施設を管理していない4土地改良区を除く37土地改良区のうち15土地改良区となっている。

ID及びパスワードが付与されている地方公共団体及び土地改良区における利用実績をみると、積極的に活用している例はなく、ほとんど利用されていなかった。これら道府県等では、利用していない主な理由として、i) 農業水利ストック情報データベースがあることは知っていたが詳しい内容は分からないため、ii) 当該データベースに入力されている農業水利施設の範囲が、当省の現地調査時点(平成24年8月～11月)において、受益面積が100ha以上の国営造成施設及び国営附帯県営造成施設となっており、それ以外の県営造成施設は入力対象となっておらず、閲覧できる施設の範囲が限られているため、iii) 閲覧できる施設の範囲が自ら管理するものに限られており、他で管理されている施設の補修情報等を参考に閲覧することができないためなどを挙げている。

このため、地方公共団体や土地改良区も利用者となり得るシステムを開発していながら、これらを支援するためのせつかくのシステムがほとんど活用されていない状況にある。

一方、調査対象機関からは、現在の紙の記録を農業水利ストック情報データベースに移管してデータの消失防止等を図りたいなど、当該データベースの活用に関する要望も聴かれた。

なお、調査した19道府県のうち2府県を除き、農業水利ストック情報データベースと同等の機能をもったデータベースを構築しているところはなかった。

## 【所見】

したがって、農林水産省は、農業水利ストック情報データベースを適切に活用し、農業水利施設の適切かつ効果的なストックマネジメントの推進を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

① 国営造成施設については、農業水利ストック情報データベースに適切に情報の入力及び修正を行うとともに、これを担保するため、定期的に入力及び修正の状況を点検する仕組みを設け、入力及び修正の状況をフォローアップすること。

② 地方公共団体や土地改良区における利用ニーズの把握を行い、利用者の要望を適切に整理した上で、データベースの改良その他の措置をとること。

また、データベース化による効果を示した事例を提供するなど、利用促進に向けた取組を行うこと。

#### (4) ストックマネジメントの推進に係る基礎データの一層の正確性の確保

##### ア 農業基盤情報基礎調査の一層の正確性の確保

###### 【制度の概要】

農林水産省は、各種の農業農村整備事業等に係る事業実績及び農地、基幹的農業水利施設（農業用排水のための利用等に供される施設であって、その受益面積が100ha以上のものをいう。以下この項目において同じ。）、農業用ため池等の整備状況について、毎年度、一元的かつ体系的に把握するとともに、農業農村整備事業等の実施が地域の農業構造等に与える影響について分析を行うことにより、土地改良長期計画の作成及び農業農村整備事業等の効率的かつ効果的な実施に資する「農業基盤情報基礎調査」を実施している。

農業基盤情報基礎調査により、基幹的農業水利施設については、施設別の施設諸元、管理団体、建設年度、建設事業費、受益面積等が把握され、データが更新・整備されており、施設種類別の数や耐用年数の経過状況、再建設費等のデータがストックマネジメント推進上の基礎データとして活用されている。

なお、当該調査は、昭和40年度から実施されてきた農用地建設業務統計調査及び農業生産基盤の整備状況に関する各種調査を再編統合し、総合的な調査として平成16年度から実施されてきた農業基盤整備基礎調査に引き続き、20年度から毎年度実施されているものである。

###### 【調査結果】

平成21年度の農業基盤情報基礎調査による基幹的農業水利施設の把握状況について、8地方農政局等（注1）を調査したところ、6地方農政局等（北海道開発局、東北、関東、近畿、中国四国及び九州）において、以下のとおり、基幹的農業水利施設の把握漏れなどがみられた（注2）。

（注1） 今回、北海道開発局並びに東北、関東、北陸、東海、近畿、中国四国及び九州の各地方農政局を対象として調査を実施した。

（注2） 平成20年度実績に係る21年度の農業基盤情報基礎調査は、本調査に着手した時点で公表可能な最新のものであった。

① 受益面積が100ha以上の施設が基幹的農業水利施設として把握漏れとなっているものが、5 地方農政局等（北海道開発局、東北、関東、中国四国及び九州）において23 施設みられた。また、受益面積が100ha未滿の施設が誤って基幹的農業水利施設として把握されているものが、2 地方農政局（近畿及び九州）において6 施設みられた。

② 建設事業費などの施設諸元のデータが誤っているものが、4 地方農政局（東北、関東、中国四国及び九州）において9 施設みられた。

上記のような事態が生じている原因については、それぞれ該当データの整備又は更新時に根拠とした資料・情報が散逸していることなどから、データの正確性がチェックされていなかったことが考えられる。

## イ 農業水利施設に係る突発的事故的発生状況調査の一層の正確性の確保 【制度の概要】

農林水産省では、農業水利施設の経年変化に伴って発生する突発的事故的の発生状況を把握するため、平成5年度から毎年度「農業水利施設に係る突発的事故的の発生状況調査」を実施している。

当該調査の対象は、国営造成施設、県営造成施設又は団体営造成施設で発生した事故とされており、その事故の範囲は、自然災害に起因する事故を除いたもの（ただし、施設の経年的な劣化を背景として、自然災害がきっかけとなった事故は含まれる。）とされている。

農林水産省は、当該調査の集計結果に基づき、農業水利施設の突発的事故的の件数は増加傾向にあり、中でも、施設の経年的な劣化及び局部的な劣化が事故原因の大半を占めているとしている。また、同省では、これをストックマネジメントの取組が求められていることの背景に挙げているほか、集計結果は土地改良長期計画など政策の企画立案や「食料・農業・農村白書」などで活用している。

## 【調査結果】

平成 21 年度から 23 年度までの「農業水利施設に係る突発的事故の発生状況調査」の実施状況について、8 地方農政局等を調査したところ、4 地方農政局（関東、東海、中国四国及び九州）において、調査の対象となる事故の定義が「自然災害に起因する事故を除いたもの」と幅広く、明確でないことなどから、以下のような状況がみられた。

- ① 国営造成施設について、経年変化による事故であることが明確であるものなど、「突発的事故」であるにもかかわらず未報告となっているものが、4 地方農政局（関東、東海、中国四国及び九州）において 9 件みられた。
- ② 「突発的事故」に該当するかどうかの判断が難しいことから、突発的事故の発生の誘因を「その他自然現象」として報告された事故について、農林水産省本省で精査したところ、施設の機能低下に起因するため集計すべき「突発的事故」に該当すると判断されたものが 1 地方農政局（九州）において 1 件みられた。

上記のとおり、未報告のため集計から漏れているものがある一方、農林水産省本省では報告のあったもの全てについて改めて集計すべき突発的事故であるかどうかの判断を行っていることを踏まえ、データの一層の正確性を確保するため、集計に必要な情報が確実に報告されるよう、当該調査の報告のルールを明確化するなど、施設管理者から必要かつ十分な報告がなされるよう改善する必要があると考えられる。

## 【所見】

したがって、農林水産省は、ストックマネジメントの推進に係る基礎データについて、一層の正確性の確保を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 農業基盤情報基礎調査が土地改良長期計画の作成や農業農村整備事業等の効率的かつ効果的な実施に資するものであるという重要性に鑑

み、データのチェック体制の見直しを図ること。

- ② 農業水利施設に係る突発的事故の発生状況調査の結果は、土地改良長期計画など政策の企画立案などに利用されているという重要性に鑑み、調査の対象となる事故の報告についてのルールを明確化するなど、適切に調査が実施されるよう見直しを行うこと。

## 2 農業水利施設に係る土地改良法に基づく管理の適正化等

### (1) 国営造成施設の財産管理事務の適正化

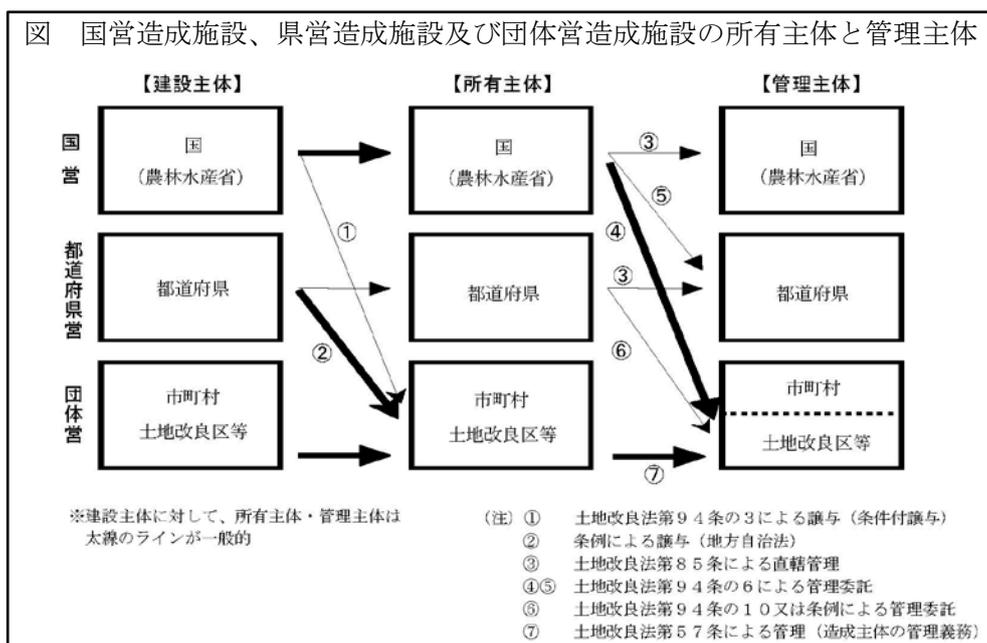
#### 【制度の概要】

国営造成施設は、国有財産であり、その管理及び処分については、国有財産法（昭和 23 年法律第 73 号）の適用を受ける。しかし、国営造成施設は、一定の受益者負担を伴って造成されたものであること等の特殊性を有しているため、国有財産法の特例として、土地改良法の規定により、土地改良財産と位置付けられ、管理されている。

土地改良財産については、土地改良財産台帳を備えておかなければならない（土地改良法第 94 条の 5）とされており、その管理については、国の直轄管理（土地改良法第 85 条）、都道府県、土地改良区等への管理委託（土地改良法第 94 条の 6）及び譲与（土地改良法第 94 条の 3）の 3 つの形態がある。

なお、県営造成施設の管理についても、直轄管理（土地改良法第 85 条）、管理委託（土地改良法第 94 条の 10 及び条例）、譲与（条例）の 3 つの形態がある。団体営造成施設については、施設の管理について土地改良区の定款に記載し、管理することとされている（土地改良法第 57 条）。

国営造成施設、県営造成施設及び団体営造成施設の所有主体と管理主体の関係については、下図のとおりである。



## ア 管理委託等の手続の適正化

### 【制度の概要】

土地改良財産の管理委託は、国営土地改良事業の工事が完了（注1）し、又は施設完了（注2）したときにおいて、速やかに行うこと（「土地改良財産の管理及び処分に関する基本通達について」（昭和60年4月1日付け60構改B第499号構造改善局長通達。以下「基本通達」という。）の第3）とされている。

管理委託は、土地改良財産取扱規則（昭和34年農林省訓令第23号）第5条において、土地改良財産の所在、種類、構造及び規模並びに数量や移管の年月日等の事項を記載した管理委託協定書によって行うこととされており、基本通達の様式第2号（同協定書の様式）の別記事項として財産調書（土地改良財産台帳の写し）などを添付することとされている。

また、譲与に係る土地改良財産の用途廃止の手続について、譲与の相手方から施設の用途を廃止した旨の報告があったときは、直ちに当該財産の現況を確認の上、当該財産を返還させるとともに、所有権移転登記承諾書を提出させ、速やかに、所有権移転登記を行うものとする（基本通達の第7）とされている。

（注1） 当該事業に係る土地改良事業計画に定められた全ての施設が竣功したとき。

（注2） 当該事業により造成されるべき施設群の一が竣功し、その効力の全部又は一部を発揮しているものとして地方農政局長等が認めたとき。

### 【調査結果】

国営造成施設について、土地改良区等に対する管理委託又は譲与に係る手続など財産管理事務の実施状況を調査した結果、当省の实地調査時点（平成24年8月～11月）において、以下のとおり、国営造成施設の管理委託等が適切に実施されていない状況がみられた。

- ① 8地方農政局等を調査したところ、1地方農政局（北陸）で昭和44年度に事業が完了しているにもかかわらず、未だ予定管理者への管理委託がされていないものがみられた。

- ② 8 地方農政局等を調査したところ、1 地方農政局（関東）で譲与された国営造成施設が解体・撤去されたにもかかわらず、譲与を受けた土地改良区から地方農政局に対して報告を行っていないため、当該施設の用途廃止の手続が完了するまでに 10 年以上の期間を要しているものがみられた。

## イ 適切な土地改良財産台帳及び管理台帳の整備

### 【制度の概要】

土地改良財産については、国営土地改良事業の施行に係る地域ごとに土地改良財産台帳を備えておかなければならない（土地改良法第 94 条の 5 第 1 項）とされており、土地改良財産台帳は国有財産台帳に代わるもの（同条第 2 項）とされている。土地改良財産台帳の様式については、土地改良財産取扱規則の第 1 号様式に定められている。

また、農林水産省が土地改良財産を管理委託した場合、管理の委託を受けた者（以下「管理受託者」という。）は、受託に係る土地改良財産について、管理台帳を備えておかなければならない（土地改良法施行令（昭和 24 年政令第 295 号）第 62 条）とされている。国が管理委託した土地改良財産に変更があった場合は、土地改良財産台帳については、直ちにその変更について記載しなければならない（土地改良財産取扱規則第 24 条）とされており、管理台帳については、その都度、変更に係る事項を記載しなければならない（土地改良法施行令第 62 条第 2 項）とされている。

### 【調査結果】

土地改良財産台帳及び管理台帳の整備状況を調査した結果、当省の現地調査時点（平成 24 年 8 月～11 月）において、以下のとおり、財産管理が不適切に行われている状況がみられた。

- ① 土地改良財産台帳の整備状況について、8 地方農政局等を調査したところ、3 地方農政局（東北、中国四国及び九州）において、土地改良財産そのものが土地改良財産台帳から漏れているものや、土地改良法で記

載することとされている委託年月日、委託先や事業完了年度など同台帳に記載すべき内容が記載漏れになっているものがみられた。

また、土地改良財産の所在や着工年度などの記載内容が誤っているものもみられた。

- ② 管理台帳の整備状況について、69 管理受託者を調査したところ、10 管理受託者において、i) 土地改良法施行令で記載することとされている受託年月日が記載されていないものや、ii) 同令で記載することとされている土地改良財産の所在地などの記載内容が誤っているものがみられた。

### 【所見】

したがって、農林水産省は、国営造成施設の財産管理事務の適正かつ効率的な実施を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 農業水利施設の管理委託・譲与の手続が未着手又は未了になっているものの改善方策について検討を行い、予定管理者等との間の必要な調整を進めること。

また、今後、管理委託・譲与等の手続については、手続完了までに長期間を要することのないよう地方農政局等及び手続の相手方に周知徹底を図ること。

- ② 土地改良財産台帳及び管理台帳は、土地改良財産の管理の基礎となるものであることから、早期に記載内容の点検を行い、適正な情報に基づく台帳を整備すること。

また、管理受託者に対し、管理台帳の適正な整備を指導すること。

## (2) 管理規程の整備等

### 【制度の概要】

上記のとおり、国営造成施設及び県営造成施設については、直轄管理、管理委託及び譲与の3つの形態があり、団体営造成施設については、土地改良区は施設の管理について定款に記載し、管理することとされている。

また、土地改良区は、国営造成施設、県営造成施設、団体営造成施設の別にかかわらず、ダム、頭首工又は都道府県知事が指定する水路の管理を行う場合には、その重要性に鑑みて、管理規程を定めなければならないとされている（土地改良法第57条の2）。

同様に、都道府県及び市町村は、ダム、頭首工又は都道府県知事が指定する水路の管理を土地改良法に基づく土地改良事業として実施する場合には、管理規程を条例により定めなければならないとされている（土地改良法第93条の2及び第96条の4）。

さらに、管理規程には、ダム又は頭首工であれば、貯水、放流又は取水に関する事項、都道府県知事が指定する水路であれば、施設において保持すべき水質基準に関する事項など、施設の管理に関し、必要な事項を定めなければならないとされている（土地改良法施行規則（昭和24年農林省令第75号）第48条の2）。

### 【調査結果】

地方公共団体又は土地改良区が管理している農業水利施設の維持管理について、当省の実地調査時点（平成24年8月～11月）における規程類の整備状況及び維持管理の実施状況を調査したところ、以下のような事例がみられた。

- ① 土地改良法上の管理規程が策定されていないもの（3事例）
- ② 規程で定める事項が未点検、点検や観測の結果が未記録となっているもの（8事例）
- ③ 設備が故障したまま補修が実施されていないもの（1事例）

農業水利施設の管理者は、施設機能の適切な発揮、安全性の確保等の観

点から施設の維持管理を適切に行う責務を有しており、このため、施設の管理に必要な規程として土地改良法に基づく管理規程等を定めるとともに、これに則した管理を行うことが重要と考えられる。

### **【所見】**

したがって、農林水産省は、地方公共団体及び土地改良区に対して、農業水利施設の管理に必要な規程を整備するとともに、規程に則した管理を行うことについて、指導・助言する必要がある。なお、その際、地方公共団体の自主性・自立性が確保されるように配慮すること。

### 3 その他

#### (1) 土地改良施設管理円滑化事業の適切な実施

##### 【制度の概要】

土地改良区は、土地改良法に基づき農業水利施設の管理等を行う団体であるが、その管理が複雑化かつ困難化している状況にあること等を踏まえ、農林水産省では、土地改良区に対して様々な支援事業を実施している。

これら支援事業のうち、土地改良施設管理円滑化事業は、水土総合強化推進事業の一事業であり、土地改良施設の円滑かつ適切な管理を図るために、地方連合会が土地改良区等の施設管理者に対して、定期的を実施する土地改良施設の診断・管理指導（以下「定期診断」という。）や施設管理者からの要請に基づいて随時実施する土地改良施設の診断・管理指導（以下「要請診断」という。）等を行うものである。

##### 【調査結果】

平成 21 年度から 23 年度までの土地改良施設管理円滑化事業の実施状況について調査した結果、以下のとおり、当該事業が適切に実施されていない状況がみられた。

- ① 調査した 20 地方連合会のうち 1 地方連合会で、土地改良施設管理円滑化事業による定期診断を実施し、電気設備の絶縁抵抗値について、地方連合会が補修を要するレベルと考える 1 MΩ（メガオーム）未満のものについて 2 年又は 3 年連続で指導しているものの、補修されていないのがみられた。

これは、当該地方連合会が診断結果を基に施設管理者を指導しているものの、補修するかどうかの判断が施設管理者に委ねられ、補修の実効性が確保されていなかったためと考えられる。

なお、この点に関して農林水産省は、平成 25 年 4 月に「水土総合強化推進事業実施要領」（平成 23 年 4 月 1 日付け 22 農振第 2319 号農林水産省農村振興局長通知）を改正し、地方連合会が補助事業の活用を含め適切な指導を行いつつ、国が優先採択を行う仕組みを設けている。

- ② 「水土総合強化推進事業実施要領」では、診断を実施した管理専門指導員は、診断を終了した場合、診断・管理指導項目欄に種類ごとに具体的な診断の内容を、所見欄に診断・管理指導項目ごとに、留意、改善すべき事項等を記載した「土地改良施設の診断・管理指導結果調書」を交付するとともに、必要な助言・管理指導を行うものとされている。

しかし、地方連合会が平成21年度から23年度までに実施した定期診断及び要請診断について、当該調書が適切に作成され、施設管理者に交付されていないものが、調査した20地方連合会のうち、2地方連合会でみられた。また、その中には、i) 3年連続で当該調書に記載せず、「大きな事故につながる前に整備補修を実施して下さい」と口頭のみで指導しているものや、ii) 可及的速やかに当該調書を交付すべきところ、年度内の診断結果をまとめて交付しているものがみられた。

#### 【所見】

したがって、農林水産省は、土地改良区等における農業水利施設の管理業務に対する支援の適正化を図る観点から、土地改良施設管理円滑化事業について、診断結果を適切に作成・交付し、施設管理者による補修の実効性を確保させるよう地方連合会を指導する必要がある。

## (2) 農地・水保全管理支払交付金に係る活動実績の適切な確認

### 【制度の概要】

#### (農地・水保全管理支払交付金事業の導入の背景等)

従来、農地周りの農業用排水路等施設は、集落の地域共同活動により保全管理されていたが、近年の過疎化、高齢化、混住化等に伴う集落機能の低下に伴い、その適切な保全管理が困難となってきたほか、自然環境や景観の保全・形成等をめぐる国民の要請への対応が必要となってきた。

こうした背景を踏まえ、農林水産省は、平成 19 年度から 23 年度までの 5 か年の事業として農地・水・環境保全向上対策事業を行い、地域ぐるみで行う農地・農業用水等の資源の基礎的な保全管理活動（水路の草刈り、泥上げ、農道の砂利補充などの農地、水路等の資源の日常の管理と、水質保全、生態系保全などの農村環境の保全のための活動。以下、この活動を「共同活動」という。）に対して、交付金（共同活動支援交付金）を交付している（注）。

（注）当該事業では、このほか、平成 22 年度まで化学肥料や化学合成農薬の使用を大幅に低減するなど、地域でまとまって環境負荷を低減する先進的な営農活動等を支援する営農活動支援交付金事業を実施していたが、農地・農業用水等の資源の保全を直接の目的とするものではないため、今回の調査では対象としていない。

また、当該事業については、共同活動の強化等を図る観点から平成 22 年度に中間評価が行われ、その結果を踏まえ、23 年度に「農地・水保全管理支払交付金事業」と改められ、従前の共同活動支援交付金に加え、老朽化が進む農地周りの用排水路等の施設を長寿命化するための活動等（例えば、水路の補修・更新など。以下、この活動を「向上活動」という。）に対して、新たに交付金（向上活動支援交付金）が交付されている。

さらに、平成 24 年度からは、28 年度までの 5 か年の事業として、農地・水保全管理支払交付金事業を引き続き実施している（以下、平成 19 年度から 23 年度までの事業を「第 1 期対策」と、24 年度から 28 年度までの事業を「第 2 期対策」という。）。

## (農地・水保全管理支払交付金事業の概要)

農地・水保全管理支払交付金事業の基本的な枠組みは、第1期対策と第2期対策とで同じであり、以下のとおりとなっている。

- ① 共同活動支援交付金と向上活動支援交付金の対象となる活動に取り組む組織は、農業者、地域住民、自治会、農業者団体等により構成されること等、一定の要件を満たして設立された「活動組織」又は「農地・水・環境保全組織」(注)である。

(注) 農地・水・環境保全組織は、当省の調査開始時の平成24年度から交付対象となったものであるため、調査対象とはしていない。

- ② 共同活動支援交付金又は向上活動支援交付金の交付を受けるに当たって、活動組織等は、地域協議会(注)が定める地域活動指針(第2期対策においては都道府県が定める。)に基づく活動計画を策定し、市町村長と協定を締結するなどの必要な手続を経て採択申請を行うこととされている。採択された活動組織は、交付金の交付を受け、活動計画に基づく活動を実施し、活動実績の報告を市町村長に毎年度提出することとされている。また、実績報告を受けた市町村長は、当該活動実績について、活動組織から報告された書類等の審査のほか、必要に応じて現地確認により活動の実績を確認し、確認結果を地域協議会や地方農政局等に報告することとされている。

(注) 地域協議会とは、原則、一以上の市町村全域をその区域として、都道府県、関係市町村、農業者団体、非営利団体等を構成員とし、本対策の実施主体として設置されたもの。

## (農地・水保全管理支払交付金制度に基づく活動の状況)

全国の共同活動及び向上活動の取組状況は、次表のとおり、平成23年度においては、共同活動は46道府県19,677組織で、向上活動は45道府県5,811組織で行われている。また、同年度において、共同活動には計142億9,700万円が、向上活動には計47億3,800万円が国から交付されている。

平成23年度から24年度にかけての第2期対策への移行の際に、交付金によらずに活動を行う組織や、活動を継続するために合併した組織などが

あることから、共同活動に取り組む活動組織数は減少している。一方、新たに活動を開始した組織もあることから取組面積は共同活動及び向上活動の双方で増加傾向にある。

表 全国における共同活動及び向上活動の取組状況

(単位：活動組織数、ha)

年度		平成 19	20	21	22	23	24
共同活動	活動組織	17,122	18,973	19,514	19,658	19,677	18,662 (520)
	取組面積	1,160,430	1,361,364	1,425,144	1,433,293	1,429,826	1,455,049
向上活動	活動組織	—	—	—	—	5,811	7,476 (309)
	取組面積	—	—	—	—	236,982	349,290

- (注) 1 農林水産省の資料を基に当省が作成した。  
 2 平成 24 年度実績は、平成 25 年 3 月 31 日時点の数値を取りまとめたものである。  
 3 平成 24 年度の活動組織数のうち、( ) 内の数は、農地・水・環境保全組織の数を示す。

## ア 書類確認

第 1 期対策及び第 2 期対策では、活動組織等は、共同活動又は向上活動のいずれについても毎年度、市町村長に対して、その活動実績を報告することとされている。

第 1 期対策時において活動組織は、共同活動支援交付金については、実施状況報告書、作業写真整理帳等を、向上活動支援交付金については、実績報告書、活動記録、金銭出納簿等の書類を市町村長に毎年度報告することとされていた。

活動実績の報告を受けた市町村長は、当該活動組織と締結した協定に定められた共同活動又は向上活動が適正に行われているか、書類確認や必要に応じて現地確認を行い、その確認結果を地域協議会や地方農政局等に報告することとされていた。

なお、第 2 期対策からは、活動組織等の事務負担を軽減するため、申請書類及び報告書類の大幅な簡素化が図られている。

## イ 現地確認

書類確認を行った市町村では、必要に応じて、現地に直接赴き実施状況

の確認を行うこととされている。

また、第2期対策における向上活動では、全ての活動組織等の活動期間中に一回以上は現地確認を実施することとされている。

## 【調査結果】

### ア 書類確認

第1期対策における活動組織の実績報告について、市町村から示された書類を基に調査したところ、調査した40市町223組織のうち、約3割の21市町56組織において、以下のような実態がみられた。

① 活動計画、作業写真整理帳、活動記録、金銭出納簿等において、活動時期や内容等の記載が整合していないものや記載漏れがみられた(21市町56組織)。

② ①のように、実績報告に係る書類の不備により、提出された書類だけでは活動組織の活動実績が確認できないものについては、確認業務を担う市町村が適切に補足確認を行う必要があるところ、i)市が補足確認を行っていないものや、ii)市が活動組織に対して聞き取り等により活動内容を補足確認したとしているが、今回示された資料では書類の補正がなされておらず、市が実績確認を行った結果を書類上確認できないのがみられた(3市4組織)。

市町村による確認は、交付金の適切な交付に欠かせないものであるため、これが適切に実施されることが求められるが、当省の实地調査時点(平成24年8月～11月)では、市町村から示された実績報告に係る書類では、必要な補正がなされておらず、活動組織の活動実績を確実に確認することはできなかった。

これに対し、農林水産省によると、当省の实地調査後、市町村が改めて活動組織への聞き取りや領収書等の関係資料との照合等、確認を行ったところ、全て活動実績が認められたとし、市町村から示された書類の誤記・記載漏れであったとしている。

しかし、本来、市町村は、不備のある書類の補正を活動組織等に指示し、補正された書類を当省に示すべきであったと考えられる。

また、第2期対策においては、農林水産省は、市町村が行う確認業務において、的確かつ効率的な実施に資するため、確認時の着目点を明確にしたチェックシートを導入するなど所要の制度改正を行っている。しかし、今回の調査結果でみられたような事例は、活動組織からの提出書類（実施状況報告書（向上活動においては実績報告書）、活動記録及び金銭出納簿）を相互に参照して確認することが十分にできていなかったことによるものと考えられる。

なお、第2期対策以降、活動組織からの提出書類が削減されたことから、活動組織に対し、第1期対策に引き続き写真の撮影と保管、必要に応じてその提出を求め、活動実績の確認に活用するなどして書類確認を慎重に実施しようとしている市町村もみられた。

## イ 現地確認

第1期対策において活動組織に対して市町村が行った現地確認の実績について調査したところ、以下のような状況がみられた。

- ① 現地確認は、活動組織が活動を行ったとする現地に直接赴いて調査・確認するものであるが、書類のみで確認したものを現地確認の実績として報告しているものがみられた（2市）。
  
- ② 現地確認の実績報告において、年度内に現地確認を行う目安の数を報告しており、実際に現地確認を行っている件数とは異なっている例がみられた（1市）。

なお、農林水産省によると、②に挙げた事例について、当省の实地調査後、都道府県が改めて市町村への聞き取りや関係資料との照合等、確認を行ったところ、実績報告どおりの実績が認められたとしている。

一方、現地確認により、適切でない活動が行われていたことを把握した場合、文書による指導を行い、改善結果について報告を求めるなど、活動

の是正に役立てている市町村もみられた（2市）。

現地確認は、書類確認のみでは把握し得ない活動組織の活動実績を必要に応じ現地において調査して確認するものであることから、活動実績を確認する上で有効な手段といえる。また、上記のとおり、第2期対策においては、活動組織が提出する書類が簡素化されているなどのため、書類確認に用いる基本的な情報量が従来よりも減少していることから、現地確認がより重要であると考えられる。

農林水産省は、現地確認についても上記の書類確認と同様に、事業の実施要領において、第2期対策から現地確認の確認事項に係るチェックシートを定めている。

#### **【所見】**

したがって、農林水産省は、農地・水保全管理支払交付金の適切な活用を確保する観点から、提出書類に不備がみられた場合、活動組織等に対する補正の指示及び必要に応じて補足確認を行うなど、適切な確認を実施するよう、改めて市町村に指導・助言する必要がある。