

農業用ため池の管理及び保全に関する法律

(平成31年4月26日法律第17号)

権 奇 法

1. はじめに

農業用ため池とは、農業用水の確保を目的として人工的に作られた池である。農業用ため池をめぐるのは、近年、集中豪雨などによる土砂災害が頻発し甚大な被害をもたらしている中で、農業用ため池が決壊し被害をさらに拡大させる事例が増えている。防災・減災の観点からの農業用ため池の適正な管理・保全が急務となっている。ところが、農業用ため池をめぐるのは、その権利関係が不明確かつ複雑化していること、また、近年の利用者の離農及び高齢化による管理組織の弱体化が進んでいる現状がある。このような現状は、行政機関による農業用ため池の管理・保全を阻害する大きな要因でもある。

農業用ため池の管理及び保全に関する法律（平成31年4月26日法律第17号）は、以上のような状況を踏まえ、防災・減災対策の強化を図るために必要な措置として、所有者等による届出制度と適正管理義務の明文化、決壊した場合に周辺地域に被害を及ぼすおそれのある特定農業用ため池の指定制度、防災工事についての施行命令及び代執行制度、市町村が管理権を取得できる制度を設けている。

以下では、まず、法律制定の背景として、農業用ため池の現状と近年の被災状況を概観し、次に、法案提出に至るまでのため池の防災対策に向けた議論を整理する。そして、法律の概要と国会における審議内容を踏まえ、最後に、地方自治法及び地方公共団体への影響について検討することとする。

2. 法律制定の背景

(1) 農業用ため池の現状

農業用ため池（以下、単に「ため池」とする場合もある。）は、「降水量が少なく流域の大きい河川に恵まれない地域などで、農業用水を確保するために水を貯え取水ができるよう、人工的に造成された池」⁽¹⁾と定義されている。農林水産省の調べによると、ため池は、全国で約20万か所存在しており、降水量が少なく、大きな河川に恵まれない西日本を中心に分布し、次の【表1】で見ると、特に、瀬戸内地域で全国の約6割が集中している。

ため池は、農業用水の供給機能だけでなく、洪水調節や土砂流出防止機能などの防

【表1】 都道府県別の農業用ため池の数（個所数順）

1	兵庫	43,245	17	岩手	3,150	33	千葉	1,079
2	広島	19,609	18	石川	3,127	34	福井	877
3	香川	14,619	19	秋田	2,705	35	北海道	819
4	大阪	11,077	20	愛知	2,672	36	宮崎	741
5	山口	9,995	21	佐賀	2,638	37	静岡	668
6	岡山	9,754	22	岐阜	2,459	38	鹿児島	619
7	宮城	6,093	23	大分	2,248	39	群馬	594
8	新潟	5,793	24	富山	2,195	40	徳島	550
9	奈良	5,707	25	熊本	2,158	41	埼玉	531
10	和歌山	5,236	26	長野	1,892	42	栃木	501
11	福岡	5,232	27	青森	1,813	43	高知	415
12	島根	5,041	28	京都	1,579	44	山梨	124
13	三重	4,000	29	滋賀	1,554	45	沖縄	60
14	福島	3,730	30	茨城	1,510	46	神奈川	21
15	長崎	3,680	31	鳥取	1,209	47	東京	8
16	愛媛	3,255	32	山形	1,160	計：197,742		

出所：農林水産省農村振興局「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について」（平成30年度第3回食料・農業・農村政策審議会農業農村振興整備部会（平成31年1月15日）配付資料）を基に作成。

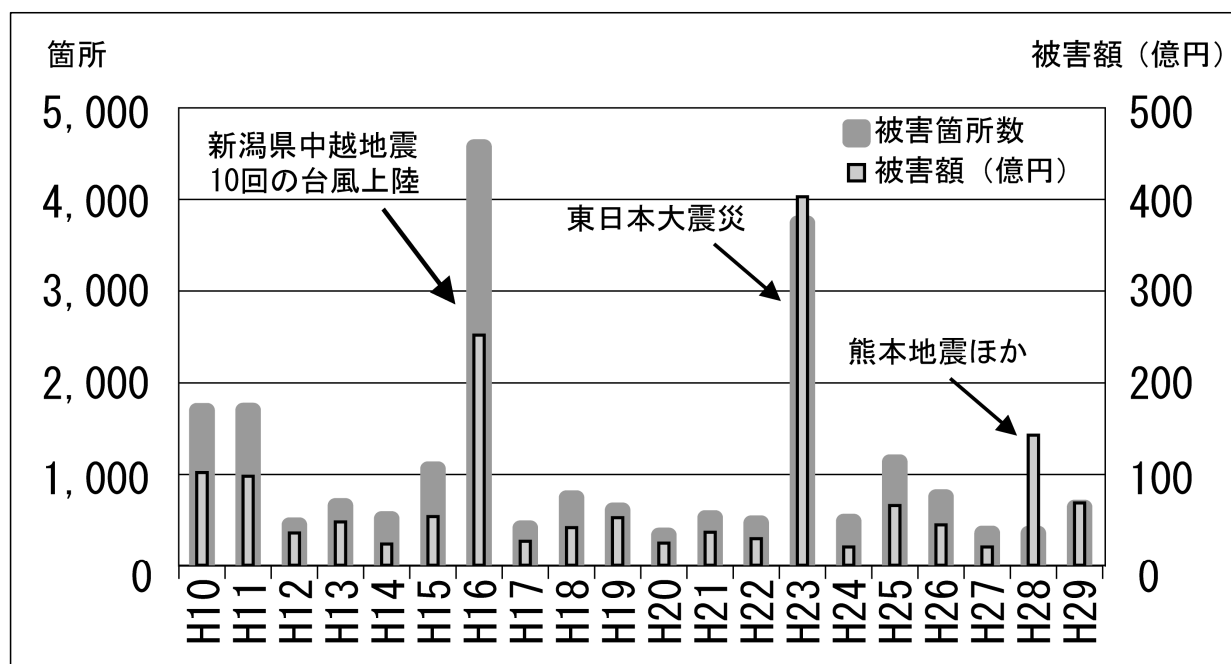
(1) 農林水産省「ため池の概要」（http://www.maff.go.jp/j/nousin/bousai/bousai_saigai/b_tameike/attach/pdf/index-65.pdf、令和2年2月1日最終アクセス）（平成30年3月時点）。

災機能、飲料水、生活用水や防災用水の水源としても機能し、さらに、地域住民の親水空間、小動物などの生息空間としての重要性も計り知れないものがある。このように、ため池は、地域の農業と農村の生活に密接に関わる必要不可欠な存在となっており、一つの歴史的な財産であるといえる⁽²⁾。このようなため池の約7割は、江戸時代以前に築造もしくは築造時期不明のものであり、ため池周囲の地盤、施設の材料・構造等が不明であるものも少なくない状況にある⁽³⁾。

(2) ため池の被災状況

近年、台風や集中豪雨、そして大規模地震による災害が頻発かつ激甚化し、特に、平成23年の東日本大震災や平成30年の西日本豪雨災害の際には、ため池の決壊により住宅や農地に甚大な被害をもたらされ、人的被害も発生した。

【図1】 自然災害によるため池の被害推移



出所：農林水産省「ため池の被災状況」

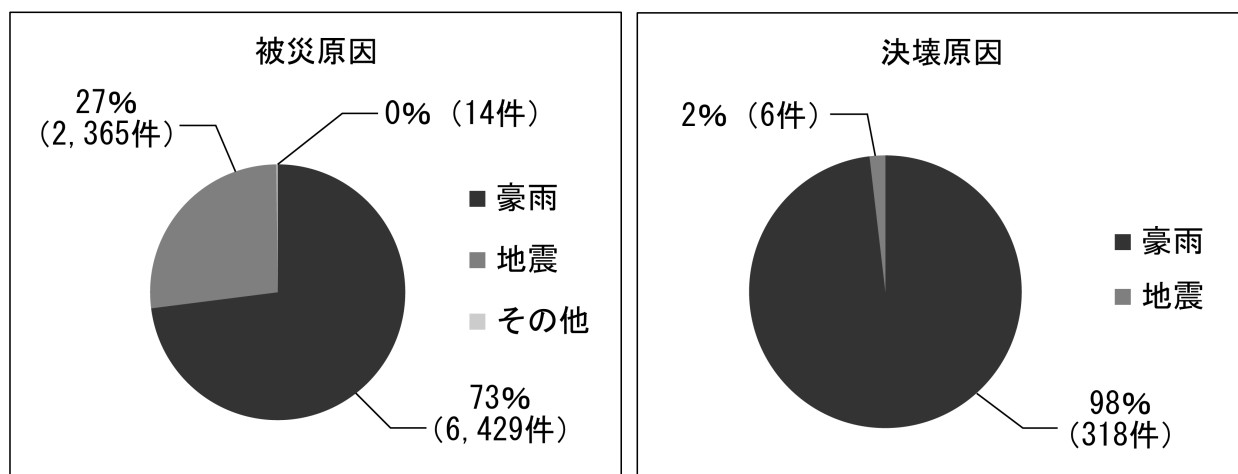
(http://www.maff.go.jp/j/nousin/bousai/bousai_saigai/b_tameike/attach/pdf/index-58.pdf)

(2) 堀俊和「農業用ため池の豪雨災害に関する研究」農業工学研究所報告第44号（2005年）141頁。

(3) 天野英二郎「急がれるため池の防災対策に向けて——農業用ため池の管理及び保全に関する法律案の成立——」立法と調査No.44（2019年7月）65～66頁。

ため池の被災の原因については、平成20年から平成29年までの10年間で見ると、豪雨によるものが73%（6,429件）、地震によるものが27%（2,365件）となっている。ため池の決壊に限定してみると、豪雨によるものが98%を占めている。

【図2】 ため池の被災原因と決壊原因（平成20～29年の10年間）



出所：農林水産省「ため池の被災状況」

農林水産省農村振興局整備部防災課調べ（平成30年10月）

（3） ため池の防災対策

ため池の被災・決壊の発生は、直接的には豪雨や台風によるものであるが、気候変動による集中豪雨や台風の発生が増加する中で、適正な管理・保全が行われず、老朽化が進み安全性に欠けているため池が増えていることも重要な要因の一つである。

これまで、政府は、ため池の防災対策のため、「土地改良法」（昭和24年法律第195号）に基づいた「土地改良事業」、そして「国営総合農地防災事業」、「農村地域防災減災事業」、「農業水路等長寿命化・防災減災事業」などの予算措置による事業支援によってため池の整備を進めてきた。また、農山漁村地域整備交付金の交付によって、都道府県主導の「農地防災事業」を活用したため池の整備も進めてきたが、近年の被災状況からすれば、ため池の適正な管理・保全が行われていたとは言い難い状況であった。適正な管理・保全が行われなかった理由は、ため池の老朽化に加え、前述のように、農業者の離農と高齢化によって管理組織が弱体化したことと権利関係の不明確さから行政が的確にため池の現状を把握し対策を講ずることが難しいことが大きく影響しているといえる。

3. 法案提出までの政府の動き

以上のような状況及び課題に対処するため、政府は、ため池の決壊による被害防止対策に向けた調査・検討を進めてきた。政府の調査・検討は、主に、平成23年の東日本大震災と平成30年7月の西日本豪雨災害時のため池の決壊による被害を踏まえたものとなっている。

(1) 国土強靱化基本法の制定等

政府は、東日本大震災の教訓を踏まえ、事前防災及び減災、そして迅速な復旧復興の観点から、国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある大規模自然災害等に備えた国土の全域にわたる強靱な国づくりを推進するための法律として、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（以下、『国土強靱化法』）」（平成25年法律第95号）を制定した。同法は、基本理念を定めることで国等の責務を明らかにするとともに、国土強靱化推進本部の設置、国土強靱化に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための国土強靱化基本計画の策定などを定めている（同法第1条）。

同法に基づいて策定された国土強靱化基本計画（平成26年6月3日閣議決定）においては、ため池に関連して、「ため池のハザードマップの作成・周知、施設管理者のBCP作成など、ハード対策とソフト対策を組み合わせた防災・減災対策を関係機関が連携して強化する」としている。

また、土地改良法においても、巨大地震発生リスクが高まる中、国又は地方公共団体が、自ら耐震化事業を早急に行うための対策が講じられた（「土地改良法等の一部を改正する法律」（平成29年法律第39号））。すなわち、ため池等の耐震化事業について、農業者からの申請によらず、国又は地方公共団体が、原則として農業者の費用負担や同意を求めずに事業を実施できる新たな仕組みが創設（土地改良法第87条の4）されたのである⁽⁴⁾。

(4) 農林水産省「土地改良制度の見直しについて〈改正事項の概要〉」（平成29年5月）。

(2) ため池一斉点検及び詳細調査

近年のため池の決壊による被害、特に、平成23年の東日本大震災時における被害を踏まえて、政府は、平成25年度から27年度の3か年で、市町村及び都道府県を通じて、全国のため池についての一斉点検を実施した⁽⁵⁾。点検が実施された96,074か所のため池のうち、決壊した場合に人的被害を与えるおそれのあるもの⁽⁶⁾として選定された「防災重点ため池」(詳細は、後述)は11,318か所であり、そのうち3,391か所が洪水流下能力や耐震性能などに関して、詳細な調査の優先度が高いとの結果であった。また、ため池の耐震調査の実施状況についても取りまとめられ、耐震調査を実施した防災重点ため池3,281か所のうち1,837か所で耐震不足が確認された。

この結果を受けて、地震及び豪雨に対する詳細調査や、ハザードマップの作成・公表状況に関する調査を行い、調査の結果は以下の【表2】から【表4】のとおりである。

【表2】 地震に対する詳細調査等の実施状況（平成30年3月末時点）

防災重点ため池	廃止	地震に対する詳細調査の実施		
			耐震不足を確認	
				対策が完了
11,399か所 〔11,362か所〕 (11,318か所)	45か所 〔21か所〕	1,837か所 〔4,444か所〕 (3,281か所)	2,860か所 〔2,434か所〕 (1,837か所)	412か所 〔295か所〕

* 中段〔〕は平成29年3月末時点、下段（）は平成28年3月末時点

(5) 一斉点検の内容は、受益面積0.5ha以上のため池（必要がある場合は、0.5ha未満のため池を含む。）を点検の対象とし、ため池の構造、周辺環境、下流状況、ため池の利用状況、立地状況、その他の基本状況に対する点検を行うものであった。

(6) 「人的被害を与えるおそれ」に関する具体的な基準は、「特定農業用ため池」の指定要件（後述）と同じである。

農林水産省「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～防災重点ため池の再選定と今後の対策～」。

【表3】 豪雨に対する詳細調査等の実施状況（平成30年3月末時点）

防災重点ため池	廃止	豪雨に対する詳細調査の実施		
			豪雨対策が必要	
				対策が完了
11,399か所 〔11,362か所〕	45か所 〔21か所〕	4,855か所 〔3,634か所〕	1,830か所 〔1,399か所〕	763か所 〔653か所〕

* 下段〔〕は平成29年3月末時点

【表4】 ハザードマップの作成・公表状況（平成30年3月末時点）

防災重点ため池	廃止	ハザードマップを作成	
			ハザードマップを公表
11,399か所 〔11,362か所〕 (11,318か所)	45か所 〔21か所〕	6,547か所 〔5,441か所〕 (4,357か所)	5,487か所 〔4,030か所〕 (3,248か所)

* 中段〔〕は平成29年3月末時点、下段（）は平成28年3月末時点

出所：【表2】から【表4】は、いずれも衆議院調査局農林水産調査室「農業用ため池の管理及び保全に関する法律案（内閣提出）について（法案の概要・現状と論点）」（平成31年3月）を基に作成。（元資料は、農林水産省「ハザードマップの作成・公表状況（平成29年3月末及び平成30年3月末時点）」）

（3）平成30年7月豪雨被害を踏まえた対応

政府において、ため池対策を進めていた最中、平成30年7月には、西日本を中心とする記録的な大雨により、2府4県の32か所のため池が決壊し、住宅や農地だけでなく人的被害も発生した。決壊した32か所のうち、防災重点ため池は3か所のみで、防災重点ため池ではない小規模なため池で甚大な被害が発生した結果となった。

これを受け、農林水産省は、ため池対策検討チームを設置し、防災重点ため池の選定の考え方の見直しや、緊急時の迅速な避難行動につなげる対策、施設機能の適切な維持、補強に向けた対策について検討を進め、平成30年11月13日に、その結果を「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」として取りまとめた。

同とりまとめは、まず、①決壊した32か所のため池のうち29か所が防災重点ため池に選定されていなかったこと、②避難行動に係る判断に必要なため池の現状や豪雨時等の情報収集が十分でないこと、③農業利用されておらず、適正に管理されていないため池が存在することを、ため池対策の課題として挙げている。そして、防災重点た

め池の見直しと今後の対策として、①国が示す新たな選定基準により、都道府県が市町村等と調整して防災重点ため池を再選定、②避難行動につなげる対策と施設機能の適切な維持、③補強に向けた対策の効果的な推進を示している⁽⁷⁾。

さらに、ため池対策の実効性を確保するための方策として、①農業用ため池の把握、②防災重点ため池について関係者が果たすべき役割の明確化、③権利関係が不明確なため池の保全・管理体制の強化、④統廃合を含む補強対策の着実な実施を挙げている⁽⁸⁾。この四つの方策が本法律の骨格をなしているといえることができる。

そして、次のように、四つの方策の対応方向を提示している。まず、「農業用ため池の把握」に関しては、農業用ため池の所在地、所有・管理者、諸元・構造等に関する情報を行政機関が正確に把握するための仕組みとして、農業用ため池の届出の義務付けとデータベースの整備・公表である。

二つ目の「防災重点ため池について関係者が果たすべき役割の明確化」に関しては、国及び地方公共団体の役割分担、そして、所有者や管理者などの関係者が果たすべき責務を明らかにするとともに、周辺住民への正しい情報の提供により緊急時の避難対策を効果的に実施する仕組みとして、都道府県知事による「特定農業用ため池」の指定、所有者等による適正管理の（努力）義務化、市町村によるハザードマップの作成などである。

三つ目の「権利関係が不明確なため池の保全・管理体制の強化」に関しては、所有者及び管理者が不明で適切な管理が行われないおそれがある場合に、行政機関に管理権限を付与できる仕組みを創設することである。

最後の「統廃合を含む補強対策の着実な実施」に関しては、土地改良事業は農業者からの申請と同意が必要であり、権利関係が複雑化して所有者を特定できない場合や事業内容について合意形成が困難な場合は、防災上必要な統廃合や補強対策が難しくなる。そのため、行政機関が主導して農業用ため池の防災上必要な工事を確実に実施させる仕組みとして、防災工事（改良・廃止）の届出、都道府県知事による防災工事命令と代執行制度の導入を示している。

また、平成30年8月31日には、中央防災会議防災対策実行会議の下に「平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」が設置され、

(7) 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」（平成30年11月13日）。

(8) 同上。

同年12月26日、住民が「自らの命は自らが守る」意識を持って自らの判断で避難行動を取り、行政はそれを全力で支援するという、住民主体の取組み強化による防災意識の高い社会の構築に向けて、①「自らの命は自らが守る」意識の徹底や災害リスクと住民の取るべき避難行動の理解促進、②地域における防災力の強化等、今後実施すべき対策を「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について」として取りまとめた。

さらに、国土強靱化基本計画を改定し、廃止も含めたため池の総合的な対策の推進を定めると同時に（平成30年12月14日閣議決定）、ため池に関する点検の結果等も踏まえ、防災のための重要インフラ等の機能維持及び国民経済・生活を支える重要インフラ等の機能維持の観点から、特に緊急に実施すべきハード・ソフト対策を3年間で集中的に実施することを内容とする「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」が策定された（平成30年12月14日閣議決定）。その取り組む対策の具体的措置の中には「ため池に関する緊急対策」が挙げられている。

以上のような背景と経緯を経て、第198回国会において、「農業用ため池の管理及び保全に関する法律案」が、閣法第29号として提出された。

4. 法律の概要

農業用ため池の管理及び保全に関する法律は、本則6章と付則5箇条からなる法律で、このうち、第1章は総則（第1条～第3条）、第2章は農業用ため池の管理（第4条～第6条）、第3章は特定農業用ため池の指定等（第7条～第12条）、第4章は裁定による農業用ため池の管理（第13条～第17条）、第5章は雑則（第18条～第22条）、第6章は罰則（第23条～第25条）で構成されている。

（1） 目的

本法の目的は、第1条において、農業用ため池の現状を踏まえ、その適正な管理及び保全に必要な措置を講ずることにより、農業用水の確保を図るとともに、農業用ため池の決壊による災害を防止することにより、農業の持続的な発展と国土の保全に資することとしている。

(2) 用語の定義

本法における「農業用ため池」とは、農業用水の供給の用に供される貯水施設（河川法（昭和39年法律第167号）に規定する河川管理施設であるものを除く。）であって、農林水産省令で定める要件に適合するものとしている。農林水産省令⁽⁹⁾においては、堤体及び取水設備により構成される施設であるとし、河川法上の河川管理施設及び堤高15m以上のダム⁽¹⁰⁾は、本法の対象とする「農業用ため池」に含めないこととしている（施行規則第2条）。

次に、「管理者」とは、農業用ため池について所有権以外の権原に基づき操作、維持、修繕その他の管理を行う者としている。農業用ため池の管理者が有する所有権以外の権原に基づく管理の例としては、所有者から地上権、賃借権や使用借権の設定を受けている場合が考えられるが、そのほかにも、地域の関係者が任意団体を組織して管理している場合など、所有者との間で明確な権利設定がなされていなくても、入会権、占有権や事務管理による権原を有している場合も含まれ得るとの見解⁽¹¹⁾が示されている。所有権以外の権限による管理者は、民法第717条の工作物責任における占有者とみること、所有者だけでなく占有者も日常の維持管理を通じて損害の防止措置を講じ得る考えとして管理者に位置付けることとしたものである⁽¹²⁾。

また、「防災工事」とは、農業用ため池を廃止するために施行する工事を含む農業用ため池の決壊を防止するために施行する工事とされている（以上第2条）。

(3) 国及び地方公共団体の責務

都道府県及び市町村は、相互に連携を図りながら、本法に基づく措置その他農業用ため池の適正な管理及び保全に関する施策を講ずるよう努めるものとし、国は、都道府県及び市町村に対し、調査研究、情報の提供その他の必要な支援を行うよう努めるものとした（第3条）。具体的には、都道府県は、特定農業用ため池の選定、ため池のデータベースの整備・管理、ため池の整備の技術的支援を行い、市町村は、ため池

(9) 農業用ため池の管理及び保全に関する法律施行規則（令和元年農林水産省令第9号）。

(10) 河川法第44条第1項により規定するダムとして、貯水施設の構造に関する近代的な技術基準に基づいて設置され、かつ土地改良法等に基づく施設管理規程が整備されているものをいう。

(11) 「農業用ため池の管理及び保全に関する法律の運用について」（令和元年7月1日付元農振第872号農村振興局長通知）第2の2。

(12) 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7月）6頁。

の管理状況の把握、周辺住民の避難対策等を講じることである。また、国は、広域的な見地からの調整を行うとともに、ため池防災支援システムの開発や、各種マニュアルの策定、情報提供などを行うことである。

(4) 農業用ため池の管理

1) 農業用ため池の届出

農業用ため池（国又は地方公共団体が所有するものを除く）の所有者（既存農業用ため池については管理者を含む）は、当該ため池を設置・変更・廃止したときは、遅滞なく都道府県知事に届け出なければならない（第4条第1項・第2項）。届出事項は、①ため池の名称及び所在地、②所有者の氏名又は名称及び住所、法人にあってはその代表者の氏名、③管理者がある場合は、管理者の氏名又は名称及び住所、法人が管理者の場合は代表者の氏名、④その他農林水産省令で定める事項である。農林水産省令では、堤頂高及び堤頂長、総貯水量、管理権限の種類及び内容を届出事項として定めている（施行規則第4条）。そして、既存農業用ため池については、施行日から6か月以内に所有者又は管理者が届出を行う必要がある（附則第2条第1項）。

2) データベースの整備・公表

都道府県知事は、農業用ため池に関するデータベースを整備するとともに、農業用ため池の名称及び所在地、その他農林水産省令で定める事項をインターネットの利用その他の方法により公表することとした（第4条第3項）。農林水産省令で定める事項としては、①農業用ため池の名称及び所在地のほか、②農業用ため池の所有者等の名称（所有者等が自然人である場合はその旨）、③ため池の堤頂高、堤頂長、総貯水量、④届出の有無及び届出があった場合は、届出の年月日、⑤特定農業用ため池の指定の有無及び指定を受けている場合は、当該指定の年月日、となっている。個人情報保護の観点から所有者の氏名及び住所は公表しないこととしている。

3) 農業用ため池の管理と勧告

農業用ため池の管理に関して、所有者及び管理者等は、農業用ため池の機能が十分に発揮されるよう、適正な管理に努めなければならない（第5条）。所有者等がため池の管理上必要な措置を講じていないと認めるときは、都道府県知事は、所有者等に対し、防災工事の施行、管理者の選任その他の必要な措置を講ずる旨の勧告を行うことができるとしている（第6条）。この勧告に法的拘束力が認められるわ

けではないが、勧告を受けた特定農業用ため池について防災工事が行われない場合、防災工事の施行に関する命令（第10条）及び代執行（第11条）をすることができる。

（5） 特定農業用ため池の指定等

1） 特定農業用ため池の指定

都道府県知事は、決壊による水害その他の災害により周辺の区域に被害を及ぼすおそれがあるものとして、政令で定める要件に該当するものを、市町村の意見を聴いた上で、「特定農業用ため池」として指定することができる（第7条）。政令⁽¹³⁾で定める要件は、①当該ため池から100m未満の浸水区域内に家屋、公共施設等があること、②ため池から100～500mの浸水区域内に家屋、公共施設等があり、かつ貯水量が1,000m³以上であること、③当該ため池から500m以上の浸水区域内に家屋、公共施設等があり、かつ貯水量が5,000m³以上であること、④当該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としている（施行令第1条）。さらに、農林水産省令においては、①から③の要件に準ずるものとして、当該農業用ための管理を行う者を確知することができないことその他の状況からみて、当該農業用ため池が決壊した場合にはその周辺の区域の住宅等の居住者又は利用者に被害を及ぼすおそれ大きいと認められることとしている（施行規則第7条）。

一方、ため池マップや緊急連絡体制の整備など避難行動につながる対策を講じるとともに、優先度に応じてため池の補強やハザードマップなどの対策を実施するため池として、「防災重点ため池」⁽¹⁴⁾が存在し、この「防災重点ため池」の選定基準は「特定農業用ため池」の指定要件と全く同じ内容となっている。両制度を併存させることとした理由に関しては、特定農業用ため池は、第8条の「行為の制限」、第9条の「防災工事の施行」等の規定の適用を受けるが、国又は地方公共団体が所有する農業用ため池については、国有財産法や地方自治法等の法令に基づき適正に管理されることとなるため、「特定農業用ため池」の指定の対象外としている一方、「防災重点ため池」として防災対策を講じていく必要があることから、両概念を併

(13) 農業用ため池の管理及び保全に関する法律施行令（令和元年政令第22号）。

(14) 農村振興局防災課長通知「今後のため池対策について」（平成31年3月29日）。

存させることとしたと説明されている⁽¹⁵⁾。

2) 行為制限

特定農業用ため池について、土地の掘削、盛土又は切土、竹木の植栽その他当該特定農業用ため池の保全に影響を及ぼすおそれのある行為で、政令で定める行為をしようとする者は、あらかじめ都道府県知事の許可を受けなければならない（第8条第1項）。政令においては、①当該特定農業用ため池に係る水底の掘削、②当該特定農業用ため池に係る岸の形状の変更、③取水設備又は洪水吐きの変更又は廃止行為を定めている（施行令第2条）。

ただし、土地改良法に基づく土地改良事業、第9条の防災工事として行う場合、非常災害のため必要な応急措置等は許可を不要とする。国又は地方公共団体が行うときは、あらかじめ都道府県知事に協議することで足りる（同条第3項）。

(6) 特定農業用ため池に係る防災工事の施行

特定農業用ため池の所有者等は、防災工事を施行しようとするときは、当該防災工事に関する計画について都道府県知事に届け出なければならない。都道府県知事は、当該計画が当該特定農業用ため池の決壊による水害その他の災害を防止する上で十分でないとき認めるときは、当該計画の変更を命ずることができる（第9条）。

また、都道府県知事は、第6条の勧告を受けた特定農業用ため池の所有者等が正当な理由がなく当該勧告に係る防災工事の施行をしないとき、又は届出のあった計画に従って防災工事を施行していないとき認めるときは、相当の期限を定めて、当該防災工事について必要な命令をすることができる（第10条）。

そして、都道府県知事は、特定農業用ため池の所有者等が防災工事についての命令に係る防災工事を施行しないとき、相当な努力が支払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなお特定農業用ため池の所有者等を確認することができないため第6条の勧告をすることができないとき等に該当すると認めるときは、自らその防災工事の全部又は一部を施行することができる。この場合、防災工事の代執行に要した費用は、所有者等から徴収することができる（第11条）。

なお、「相当な努力が支払われたと認められるものとして政令で定める方法」とは、

(15) 衆議院農林水産委員会における濱村進農林水産大臣政務官の答弁（第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号（平成31年3月20日）2頁）。また、前掲注(12)・「農業用ため池の管理及び保全に関するガイドライン」27頁。

①登記事項証明書の交付請求、②不確知所有者関連情報を保有すると思料される者であって農林水産省令で定めるもの⁽¹⁶⁾に対し、当該不確知所有者関連情報提供の求め、③農業用ため池に関するデータベース上の所有者又は所有者と思料される者が記録されている住民基本台帳又は法人の登記簿を備えると思料される市町村の長又は登記所の登記官に対する不確知所有者関連情報提供の求め、④登記名義人が死亡又は解散していることが判明した場合には、当該登記名義人等又はその相続人、合併後存続し、若しくは合併により設立された法人その他の当該特定農業用ため池の所有者と思料される者が記録されている戸籍簿若しくは除籍簿若しくは戸籍の附票又は法人の登記簿を備えると思料される市町村の長又は登記所の登記官その他の当該農業用ため池等に係る不確知所有者関連情報を保有すると思料される者に対する不確知所有者関連情報提供の求めによって探索を行うこととされている（施行令第3条）。

探索の方法に関しては、書留郵便その他配達を試みたことを証明することができる方法により送付することによって行うが、当該特定農業用ため池の所有者と思料される者を訪問する措置によることも可能としている（施行令第3条第1項第5号、施行規則第13条）。

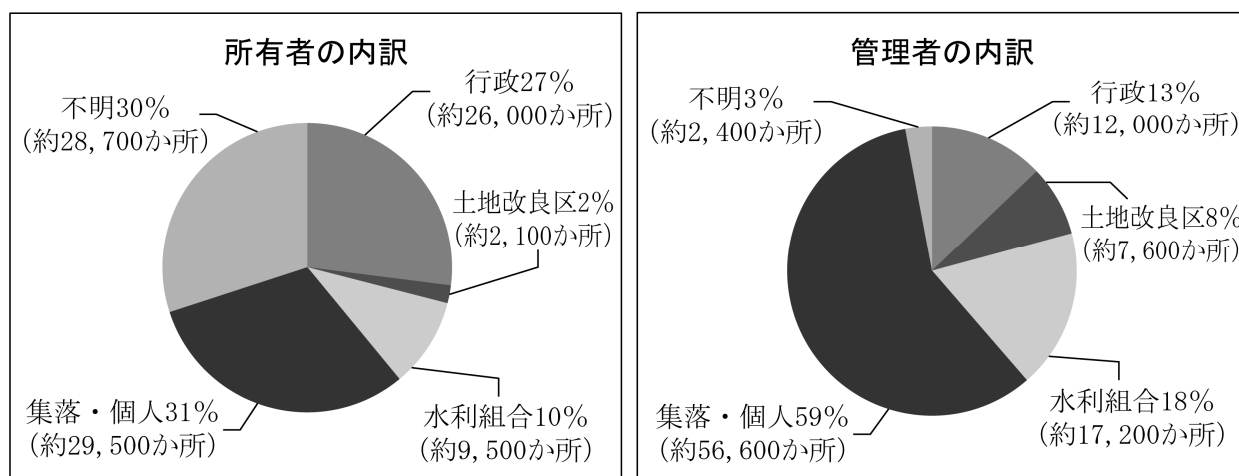
（7） 裁定による特定農業用ため池の管理

ため池データベースの登録されている9.6万か所のうち、3割のため池が所有者不明となっており、集落や個人が管理者となっているため池が全体の約6割を占めている⁽¹⁷⁾。農業人口の減少及び高齢化によりこれらのため池に関しては、今後適切な管理がされなくなるおそれがあることから、行政機関に管理権限を付与できる仕組みの導入が必要であるとされ、都道府県知事の裁定によって市町村に管理権限を設定することができるようになった。

(16) 農林水産省令においては、①当該特定農業用ため池を現に占有する者、②当該特定農業用ため池の敷地である土地について所有権その他の権利（登記されたものに限る。）を有する者、③都道府県知事が保有する情報に基づき、不確知所有者関連情報を有すると思料される者、としている（施行規則第11条）。

(17) 前掲注(7)「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」。

【図3】 農業用ため池の所有者と管理者



* ため池データベースの9.6万か所を対象とした調査で、所有者と管理者は任意の聞き取りによるものであり、データベース上未記入のものも含め「不明」として計上している。

出所：農林水産省農村振興局「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について」（平成30年度第3回食料・農業・農村政策審議会農業農村振興整備部会（平成31年1月15日）配付資料）を基に作成。

すなわち、市町村長は、その区域内に存する特定農業用ため池について、現に管理上必要な措置が講じられておらず、かつ、引き続き管理上必要な措置が講じられないことが確実であると見込まれる場合であって、相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなお当該特定農業用ため池の所有者（数人の共有に属する特定農業用ため池にあつては、当該特定農業用ため池について2分の1を超える持分を有する者）を確知することができないときは、都道府県知事に対し、当該特定農業用ため池の施設管理権（当該特定農業用ため池の所有者のために当該特定農業用ため池の操作、維持、修繕その他の管理を行う権利をいう。）の設定に関し裁定を申請することができる（第13条第1項）。「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法」は、第11条の場合と同じである（施行令第4条）。

また、特定農業用ため池の所有者（共有持分が過半に満たない場合）又は農業用水の利水者等の利害関係人は、施設管理権の設定に関する裁定の申請をすべき旨を市町村に申し出ることができる（第13条第2項）。

都道府県知事は、市町村長による裁定の申請があつたときは、当該特定農業用ため池の名称及び所在地、公告の日から起算して6月以内に当該申請について異議を述べることができる旨等を公告するとともに、数人の共有に属する特定農業用ため池の所

有者の一部が確知されているときは、当該確知されている所有者にこれを通知し（第14条）、当該申請に係る特定農業用ため池について、引き続き管理上必要な措置が講じられないことによりその保全上著しい支障が生ずるおそれがあり、かつ、当該特定農業用ため池の施設管理権を当該申請をした市町村長に設定することが必要かつ適当と認めるときは、施設管理権を設定すべき旨の裁定をする（第15条）。

裁定について公告があったときは、市町村長は、当該裁定の定めるところにより施設管理権を取得し、当該特定農業用ため池に関するその他の権利は、当該施設管理権に基づく措置のため必要な限度において行使することができる。市町村長は、農林水産省令で定めるところにより、裁定に係る特定農業用ため池の管理に要する費用を当該特定農業用ため池の所有者から徴収することができ、特に必要があると認めるときは、当該特定農業用ため池の施設管理権に基づく措置の一部を土地改良区その他の者に行わせることができる（第16条）。

裁定における管理権の存続期間は20年を限度としているが（第15条第3項）、市町村はその存続期間の延長の裁定を都道府県知事に申請することができる（第17条）。

（8） その他

1） 都道府県知事による報告徴収及び立入調査

都道府県知事は、本法の施行のために必要があるときは、農業用ため池の所有者等に対して管理の状況に関する報告を求めることができ、必要があるときは、農業用ため池又は他人の土地に職員又は委任した者に立ち入らせ、測量若しくは調査を行うことができる。立ち入りについては必要があるときは、市町村に必要な協力を求めることができる。占有者は正当な理由がない限り、立ち入りを拒み又は妨げてはならない（第18条）。

2） 農林水産大臣の指示

農林水産大臣は、農業用ため池の決壊による水害その他の災害を防止するため緊急の必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、必要な指示をすることができる（第19条）。必要な指示の具体的な内容は、勧告（第6条）、特定農業用ため池の指定（第7条第1項）、行為の制限に係る許可（第8条第1項）、防災工事計画の届出に対する変更命令（第9条第2項）、防災工事の施行に関する命令（第10条）、代執行（第11条第1項）、報告徴収及び立入調査（第18条第1項及び第2項）に関する事務である。

3) 補助及び援助

国は都道府県に対し、都道府県は市町村及び農業用ため池の所有者等に対し、それぞれ予算の範囲内において、防災工事に要する費用の一部を補助することができる（第20条）。また、国及び地方公共団体は、農業用ため池の所有者等が行う農業用ため池の適正な管理に必要な資金の確保、技術的な指導その他の援助に努めるとし、援助に関し必要があるときは、土地改良区、土地改良区連合又は土地改良事業団体連合会に対し、必要な協力を求めることができる（第21条）。

5. 国会における審議

(1) 審議の経過

「農業用ため池の管理及び保全に関する法律案」の審議経過及び結果は、以下の【表5】のようになっている。

【表5】 審議経過情報

項目	内容
衆議院議案受理年月日	平成31年2月19日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成31年3月13日／農林水産
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成31年3月20日／可決（全会一致）
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成31年3月26日／可決（全会一致）
参議院予備審査議案受理年月日	平成31年2月19日
参議院議案受理年月日	平成31年3月26日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成31年4月15日／農林水産
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成31年4月18日／可決（全会一致）
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成31年4月19日／可決（全会一致）

出所：衆議院ホームページ（<http://www.shugiin.go.jp/internet/index.nsf/html/index.htm>）から作成。

(2) 法律案の提案理由及び内容の概要

衆議院農林水産委員会における、吉川貴盛農林水産大臣による提案の理由及び主要内容の説明は以下のとおりである⁽¹⁸⁾。

(18) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第3号（平成31年3月14日）20頁。

農業用ため池は、農業生産に不可欠な農業用水を供給する施設として、西日本地域を中心に多くの施設が築造され、我が国農業の発展に重要な役割を果たしてきたところです。

しかしながら、近年、台風等による豪雨や大規模な地震により農業用ため池が被災する事例が発生している一方で、江戸時代以前に築造された古い施設や築造時期が明らかでない施設が多いことから、権利者の世代交代が進み、権利関係が不明確かつ複雑になる事例や、離農や高齢化により利用者を主体とする管理組織が弱体化している事例など、日常の維持管理が適正に行われなくなることが懸念される状況にあります。

このような状況を踏まえ、農業用ため池が有する農業用水の供給機能の確保を図りつつ、決壊による水害等の被害の防止を図る観点から、防災上重要な農業用ため池を指定し、必要な防災工事の施行を命ずることができることとする等の措置を講ずるため、この法律案を提出した次第であります。

次に、法律案の主要な内容につきまして御説明申し上げます。

第一に、農業用ため池の届出についてであります。

農業用ため池の所有者等に対し都道府県知事への届出を義務づけるとともに、都道府県知事が農業用ため池に関するデータベースを整備し、公表することとしています。また、農業用ため池の所有者等は、当該農業用ため池の適正な管理に努めなければならないこととし、農業用ため池の管理上必要な措置が行われていないときは、都道府県知事が必要な措置を講ずべき旨の勧告をすることができることとしています。

第二に、特定農業用ため池の指定についてであります。

都道府県知事は、決壊による水害等の災害により周辺の区域に被害を及ぼすおそれのある農業用ため池を特定農業用ため池として指定することができることとしています。特定農業用ため池の保全に影響を及ぼすおそれのある土地の掘削等の行為について都道府県知事の許可制とするほか、市町村長は災害時の避難に関する印刷物配布等の措置を講ずるよう努めることとしています。

第三に、特定農業用ため池の防災工事の施行についてであります。

特定農業用ため池の決壊を防止するために施行する工事及び廃止のために施行する工事について、都道府県知事への工事計画の事前届出を義務づけるとともに、必要な工事が適切に行われない場合には、都道府県知事が防災工事の施行に関す

る命令及び代執行を行うことができることとしています。

第四に、裁定による特定農業用ため池の管理についてであります。

市町村長は、特定農業用ため池の管理上必要な措置が行われていない場合であって、所有者を確知することができないときは、都道府県知事の裁定により、施設管理権を取得することができることとしています。

(3) 主な審議内容

本法は、農林水産大臣による法案提出の趣旨説明を除けば、衆参両院の農林水産委員会においてそれぞれ1回のみ審査で採決まで行われ、両院本会議の審議においても質疑応答はなく農林水産委員長報告のみで採決が行われた⁽¹⁹⁾。近年の頻発化・激甚化する自然災害に対応するための措置を早急に講じる必要があることから反対会派もなく、衆参両院の農林水産委員会及び本会議において全会一致で可決された。衆参両院の農林水産委員会における主な審査内容は、農業用ため池の現状と近年の被災状況、ため池届出制度創設の趣旨と運用、ため池防災工事について質疑応答が行われた。以下、審査の主な内容を整理する。

1) ため池の現状について

ため池の現状に関する質問が多くなされ、とりわけ、池田道孝委員（自由民主党）の質問に対して、吉川貴盛農林水産大臣は、「農業用ため池は、農業生産上不可欠な水を供給する施設として、江戸時代以前から築造されております。全国で約20万か所が設置されるなど、我が国農業の発展に大きな役割を果たしてきたところでもございます。」「しかしながら、……近年、豪雨や大規模な地震により被災するケースが多発している一方で、築造から相当な期間が経過する中、権利者の世代交代が進み、権利関係が不明確かつ複雑となっております。離農や高齢化によりまして管理組織が弱体化しているなどにより、日常の維持管理が適正に行われなくなることも懸念をされるような状況になってきております」⁽²⁰⁾と答弁した⁽²¹⁾。

(19) 第198回国会衆議院会議録第14号（平成31年3月26日）2頁、第198回国会参議院会議録第13号（平成31年4月19日）11～12頁。

(20) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号2頁。

(21) 同趣旨のものとして、進藤金日子委員の質問と農林水産大臣の答弁がある。第198回国会参議院農林水産委員会会議録第7号（平成31年4月18日）3頁。

2) 特定農業用ため池と防災重点ため池の相違

特定農業用ため池の指定要件と防災重点ため池の相違に関する稲津久委員（公明党）の質問に対して、濱村進農林水産大臣政務官は、「これまでは、農林水産省の、平成27年、課長通達に基づきまして、下流に住宅や公共施設などが存在し、決壊した場合に影響を与えるおそれのあるため池を防災重点ため池として各都道府県で選定していたところでございますが、課題としては、選定の考え方が統一されていないという状況にございました。また、行政機関、所有者等の果たすべき役割を明文化したものが無い等の課題がございましたもので、今回、特定農業用ため池は、防災重点ため池の仕組みを法定化し、また、各都道府県の考え方を統一するとともに、行政機関、所有者等の果たすべき役割を明確にしたところでございます。

このため、特定農業用ため池は、新たに現在選定中の防災重点ため池と同一の選定基準とする考えでございますけれども、国又は地方公共団体という行政機関以外の、個人や改良区、水利組合等の民間で所有する防災重点ため池につきましては、適切な管理が行われなくなるおそれがございますものから、防災工事命令など、本法案に基づく措置を講ずることができるように、特定農業用ため池として指定することとしたものでございます。

なお、行政機関が所有するため池に対しても、予算措置として補修、補強等の防災・減災対策を講ずる必要が引き続きあることから、法施行後も防災重点ため池という名称は引き続き併存させる考えでございます⁽²²⁾と答弁した。

3) 農業用ため池の届出制度と「ため池防災支援システム」の活用

農業用ため池を届出ることには何かインセンティブがあるかという進藤金日子委員（自由民主党）の質問に対して、室本隆司政府参考人（農林水産省農村振興局長）は、「現在でも、施設管理者あるいはその所有者に対しましては民法上の工作物責任を負っておりまして、届出をしなくても、何か災害があつて被害があれば損害賠償責任を負う場合があるということ、それから、届出を行うことによりましてため池の所在が明らかになるということで、都道府県を始め関係機関の様々な支援を受けることが可能となる⁽²³⁾と答弁した。

ため池届出制度における国、都道府県、市町村の役割分担に関する神谷裕委員

(22) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号3～4頁。

(23) 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第7号3頁。

(立憲民主党)の質問に対して、室本政府参考人は、「まず、所有者等による届出の受理というのは、これはデータベースの整備の前提となる……ことから、現在ため池データベースを管理している……都道府県の責任において処理をするということになっております。……他方で、ため池の管理の状況の把握とか、あるいは管理者に対する指導等の事務、これは現場に最も近い市町村の果たす役割が大きいと考えておまして、よって、新たに創設する施設管理権の裁定制度においても、市町村を申請主体に位置づけております。……他方で、国の責務としては、各地方公共団体がその役割を十分に果たせるよう、全国的な見地からの調整とか支援、こういったことを行っていくということで、国、県、市町村がそれぞれ明確な役割を持ってこの法案の措置に対応していきたい⁽²⁴⁾と答弁した。

また、玉木雄一郎委員(国民民主党)から、「法律上は都道府県対象になっていますけれども、市町村を経由して届出をするなど、運用上の改善をして、市町村がぜひデータを把握できるように、防災の観点からもやっていただきたい」という提案があり、これに対して、室本政府参考人は、「ため池に最も身近なのは市町村だということをごさしまして、市町村に実施事務を移すべく、このあたりは県、市町村とも十分調整をしていきたい⁽²⁵⁾と答弁した。

そして、農業用ため池のデータベースの整備に関連して、国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構(農研機構)が開発した「ため池防災支援システム」の活用についての堀越哲仁委員(立憲民主党)の質問があり、室本政府参考人から「今回の法案に基づく届出された情報は全てこの防災支援システムに登録することを今考えてございます。……降雨予測データを活用した危険なため池の予測とか、豪雨、地震時において点検を行うため池の抽出、あるいは関係機関における被災ため池に係る情報共有、こういったことにも活用することができるということでございます。

このシステムを有効活用するためには、やはり、国、地方公共団体、ため池管理者、これが一体的にこのシステムを利用することが非常に重要であるということですから、この法案の施行と合わせて、来年度から試行的に届出の登録とかそういった面での運用を開始していく、そういう予定にしております⁽²⁶⁾との答弁があっ

(24) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号8～9頁。

(25) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号17頁。

(26) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号12頁。

た。

また、同趣旨の進藤委員などからの質問に対しても、室本政府参考人は、「この都道府県で整備いたしますデータベースについては、その届出情報を的確に登録、更新できるということ、これら情報を活用したため池対策に資する情報分析が行えると、そういった機能を持ち合わせる必要があるだろうと考えております。国立研究開発法人農研機構がため池防災支援システムというのを内閣府のS I Pで開発していただきましたので、この持っているデータベース機能を全国で統一的に活用できるよう現在準備を進めてございます。このシステムを活用しまして届出情報の登録、更新を行うことによって、都道府県の事務量としてはかなり軽減されるといった側面と、都道府県、市町村、国が最新の情報を日常的に共有して、適宜情報を取得、確認することが可能になるというふうに考えてございます」⁽²⁷⁾と答弁した。

4) ため池の所有者確知のあり方

神谷委員から、ほかの法案では、所有者を確知するに当たって、簡易な方法でのいわば特例的な措置もとられているが、本法案では、そういう措置はとられていないということかという質問があり、室本政府参考人は、「探索の方法は、これは、最近できた法律に倣いまして、一定のところまでやって、それで、なかなか所有者が一定の数以上見つからない、これは各工法によって所有者を見つける数が変わってくると思います、例えば全面改修であれば、基本、全員確知しなければいけないということになりますが、一定のところまでやって見つからなければ、これは一定期間工事をして、名乗り出なければ代執行、そういう手続はこの法律の中で措置をしております」⁽²⁸⁾と答弁した。

さらに、ため池の所有者の確知の在り方に関する神谷委員の質問に対して、室本政府参考人は、「民法上の工作物責任を負うのは、一義的には、被害防止措置を講ずることができる工作物の占有者というふうな考え方になっておりまして、これは構造物を支配する者というふうな考え方でございますが、この所有者の特定が仮に難しい場合にあっても、農業用ため池の管理者が適正に管理を行うことでため池の機能を維持することは可能ではないかというふうに考えてございます。……既存の農業用ため池の届出については、管理者による届出も可能としたところでございま

(27) 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第7号4頁。また、儀間光男委員（日本維新の会）からも同趣旨の質問があった。第198回国会参議院農林水産委員会会議録第7号15～16頁。

(28) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号6頁。

して、管理者から届出が出された場合には、所有者については、不動産登記簿上の名義人を特定しておけば足りる」と答弁し、「他方で、仮に本格的な補修工事を行うような場合、この場合には、所有者との調整が当然必要となってくる」としたうえで、所有者の探索は登記簿の確認、住民票の確認、本籍地の戸籍簿の確認という順に追っていくことになると答弁した⁽²⁹⁾。

5) 防災工事の代行

稲津委員から具体的な防災工事の方法についての質問があり、室本政府参考人は、「例えば、豪雨時における堤体の越流等に対し安全性を確保するための洪水吐き能力の拡大あるいは堤体のかさ上げ、地震時における安定性を確保するための堤体の拡幅などの補強、老朽化による損傷に対し安全性を確保するための堤体や護岸の補修、……そして、ため池に貯水できないような、堤体をV字カットするとか、そもそも撤去をしてしまうということとか、埋立てを行う、こういったことを想定しております」⁽³⁰⁾と答弁した。

堀越委員から農業のため池の廃止にかかわる手続を進める上で、受益者の水利権との関係についてどのように整理されているのかという質問があり、室本政府参考人は、「水利権を持っている者、水を使っている者が何人いてるか（原文ママ）というところで、これを廃止する際には、その利用している者の間の合意が当然必要になってくるわけでございまして、これはもう十分調整をしていただくということ以外に方法はないかな、このように思います」⁽³¹⁾と答弁した。

土地改良法に基づく防災事業との相違に関する進藤委員の質問に対して、室本政府参考人が、「この法律に関連して新たな事業を創設することというのは一切考えておりません。従来から豪雨対策、耐震対策、老朽化対策という防災工事を行ってまいりましたが、公共事業である農村地域防災減災事業、それから非公共事業である農業水路等長寿命化・防災減災事業と、この二本の事業で対応していくということになろうかと思っております。

そして、第9条の届出が必要な防災工事から土地改良事業を除くとしておりますが、これは、土地改良法とこの法律の二重の手続を避けるというふうな意味合いから、そのような規定を設けております。

(29) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号6頁。

(30) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号4～5頁。

(31) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号10頁。

技術基準につきましても、農水省において土地改良事業設計指針『ため池整備』という設計指針ございまして、土地改良事業と同じようにこの設計指針を参考として設計を行うこととしておりまして、基本的に、技術基準、それから事業、この二点について土地改良事業と同じ扱いになるというように考えてございます⁽³²⁾と答弁した。

工事の費用負担に関して、例えば、長期間放置されているなど適正な管理がされていないことが原因で防災工事が必要となった場合の所有者あるいは管理者の事業費負担に関する神谷委員の質問に対して、室本政府参考人は、「耐震とか豪雨対策については、……農業者の負担がないという形で実施することになると思っておりますが、例えば、今回の法律で管理者と所有者等の適正管理が義務化されますので、今後を考えた場合は、適切に管理されていないという状況が仮にあった場合は、その補修の原因が所有者の責めに帰すものであるというふうなことになってしまいますので、その場合には所有者が応分の負担を出すべきというふうに考えております。

ただ、……実際の防災工事に当たって、どの程度管理の瑕疵みたいなものがあるかどうかというのは、その所有者なり管理者の負担能力とか、あるいは、そのため池に関する防災上の意義がどの程度のものかといったものをやはり総合的に勘案しながら負担額を決めていくということになるろうかと思えます⁽³³⁾と答弁した。

6) 農林水産大臣の指示

法第19条の農林水産大臣による指示に関連して、緊急の必要があると認めるときの状況と必要な指示の具体的な内容についての稲津委員の質問に対して、室本政府参考人が、「緊急の必要があると認める、例示をしますと、一つは、第6条の勧告については、堤体の補修、洪水吐けの流木とか堆積土砂の除去、こういったことが行われないうまま放置をされ、大雨により決壊するおそれがある状態、あるいは、第7条の特定農業用ため池の指定の関係でございますが、下流に家屋等が存在しているものの、管理者が不在のまま選任されていないような状態、第10条の防災工事命令、第11条の代執行については、堤体の老朽化が著しいにもかかわらず、例えば所有者不明によって防災工事についての権利者間の合意形成が困難で、放置されたままの状態である。そういったことが、必要があると認める状態だというふうに考え

(32) 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第7号4頁。

(33) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号8頁。

てございます」⁽³⁴⁾と答弁した。

7) 住民への周知

法案において、ハザードマップないし避難体制の住民への周知を努力義務にとどめている理由は何かという森ゆうこ委員（国民民主党）の質問に対し、室本政府参考人は、「努力義務規定であっても、これまでもハザードマップを作って住民参加で退避体制を組んでいただいて、全国でも約7千か所のハザードマップを作っただけで、今回法律に位置付けることによってその辺の周知をしっかりとやっていけば、努力義務規定でも十分対応できるというふうに考えてございます。

一方で、例えば土砂警戒区域とか地すべり区域、こういったものというのはその周辺でそういう災害が起きる可能性が十分ありますので、こういった法律においては極めて厳しい措置がとられておりますが、このため池に関しては、ため池の構造物に雨とか地震とかその影響があつて、それが決壊するような場合にそれを未然に防止するという、そのための法律でございますので、ハザードマップも努力義務規定で十分周知徹底していけば対応は可能だと、このように考えてございます」⁽³⁵⁾と答弁した。

(4) 付帯決議

参議院農林水産委員会においては、下記のような付帯決議案が提出され、全会一致で決定された。

農業用ため池の管理及び保全に関する法律案に対する附帯決議⁽³⁶⁾

農業用ため池は、農業用水を供給する施設として我が国農業の発展に重要な役割を果たしてきた。近年、台風等による豪雨や大規模な地震等により農業用ため池が被災する事例が発生している一方で、江戸時代以前に築造された古い施設や築造時期が明らかでない施設が多く、管理が適正に行われなくなることが懸念される状況にある。

よって、政府は、本法の施行に当たり、次の事項の実現に万全を期すべきであ

(34) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号4頁。

(35) 第198回国会参議院農林水産委員会第7号8～9頁。

(36) 第198回国会参議院農林水産委員会第7号19頁。

る。

- 一 都道府県及び市町村が農業用ため池の適正な管理及び保全に関する施策を講ずるに当たって、農業用ため池に係る正確な情報が、都道府県の整備する農業用ため池に関するデータベースに蓄積されることが前提となる。このため、所有者等による届出が確実に行われるよう周知徹底を図るとともに、市町村が農業用ため池に係る情報を把握できるよう配慮すること。
- 二 決壊による水害等により周辺区域に被害を及ぼすおそれがあるため池の防災工事が迅速かつ確実に行われるよう、特定農業用ため池の指定の要件を適切に定めること。
- 三 農業用ため池の管理や廃止に当たっては、地域における水利用の在り方、農業用ため池の位置付け、必要な対策について、農業用ため池の所有者・管理者、農業用水の供給を受ける農業者及び地方公共団体の関係者が十分に話し合いを行うよう、ガイドラインの策定等による支援を行うこと。
- 四 地方公共団体又は農業用ため池の所有者等が施行する防災工事に対して、適切な財政上の支援を確保するとともに、農業用ため池の所有者等が行う適正な管理に対して、必要となる資金面及び技術面からの援助を実施すること。

右議決する。

6. 地方自治法及び地方公共団体への影響

(1) 農林水産大臣の指示について

まず、地方自治法（昭和22年法律第67号）との関連で、第19条は、農林水産大臣は、農業用ため池の決壊による水害その他の災害を防止するため緊急の必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、所有者等に対する勧告（第6条）、特定農業用ため池の指定（第7条第1項）、行為の制限に係る許可（第8条第1項）、防災工事計画の届出に対する変更命令（第9条第2項）、防災工事の施行に関する命令（第10条）、代執行（第11条第1項）、報告徴収及び立入調査（第18条第1項及び第2項）に関し必要な指示をすることができるとしている。

本法における農林水産大臣の指示は、個別法において自治事務に関する国の関与の手段としての指示を定めたものである。このような指示は、災害対策基本法（昭和36

年法律第223号) 上の非常災害対策本部長の地方公共団体及び他の執行機関に対する指示(第28条第2項)や、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律(平成10年法律第114号) 上の厚生労働大臣の都道府県知事に対する指示(第63条の2)、家畜伝染病予防法(昭和26年法律第166号) 上の農林水産大臣の都道府県知事に対する指示などでも確認することができる。

そもそも、自治事務に対する国の関与の手段としての指示について、地方自治法は、国民の生命、身体又は財産の保護のため緊急に自治事務の的確な処理を確保する必要がある場合等特に必要と認められる場合を除いては、自治事務の処理に関する指示による関与を禁じている(第245条の3第6項)。また、地方分権推進計画における自治事務に係る特別の関与のメルクマール⁽³⁷⁾でも、指示に関して、国民の生命、健康、安全に直接関係する事務(j)、広域的な被害まん延防止の観点からの事務(k)、その他、個別の法律における必要性から特別に国が指示することができる場合(1)に限定しているが、本法における指示は、ため池の決壊による災害を防止するという目的からすれば、地方自治法の規定及び上記メルクマールの要件を充足しているといえよう。

ただ、早急な対策が必要なため池に関して、都道府県が、財政上の問題や技術上の問題などで対策を講じることができない状況は考えられても、意図的に必要な対策措置を怠ることは考えにくいのであって、そういった場合は、財政支援や地方自治法上の技術的助言及び勧告(第245条の4第1項)や是正の要求(第245条の5)でも十分に対応できるはずである。わざわざ強い関与手段である指示ができるようにしたことには少々疑念が残る。

(2) 既存のため池関連条例との関係

本法の制定以前に、地方公共団体において、ため池の管理保存に関する条例が制定されている例がある。いくつか例を挙げると、奈良県「ため池の保全に関する条例」(昭和29年9月24日条例第38号)、兵庫県「ため池の保全等に関する条例」(平成27年3月19日条例第18号)、香川県「ため池の保全に関する条例」(昭和41年10月13日条例第36号)などである。

本法の制定によって、法律との整合性を取るため条例ないし条例の施行規則の改正が必要となる場合があろう。実際に、前記【表1】で見ると、全国でもずば抜け

(37) 地方分権推進計画(平成10年5月29日閣議決定)別紙1末尾より抜粋。

て多くのため池が存在する兵庫県においては、本法の内容に合わせて県の「ため池の保全等に関する条例」の改正を行った（令和元年6月26日改正）。兵庫県の改正条例は、届出の義務者や期限、特定ため池の指定、防災工事の届出などに関する内容を法律に合わせて改正していることが特徴的である。また、香川県においては、条例そのものではなく条例の施行規則（昭和41年12月20日規則第88号）を改定し、本法第2条に規定する農業用ため池については条例上の届出義務と必要な措置の勧告に関する規定を適用除外とし、特定農業用ため池については行為の禁止の規定を適用除外するなど、法律との重複適用を回避していることが特徴的である。

（3）所有者等確知について

近年、所有者不明の農地、森林、土地などの利活用を円滑にするための法律の制定改正が相次いでいる。例えば、「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律」（平成30年5月18日法律第23号）、「森林経営管理法」（平成30年6月1日法律第35号）、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（平成30年6月13日法律第49号）がその例である。いずれも第196回国会で成立した法律であるが、これらの法律においては、本法と同じく、不確知所有者等に対する「相当の努力が支払われたと認められるものとして政令で定める方法」による探索の規定が置かれている。

まず、「農業経営基盤強化促進法」においては、共有者不明農用地等に係る農用地利用集積計画の同意手続の特例措置として、市町村の長の探索要請を受けた農業委員会が、「相当の努力が支払われたと認められるものとして政令で定める方法」により、不確知共有者の探索を行っても（同法第21条の2第1項及び第2項）確知できなかった場合は同意したものとみなされる（同法第21条の4）仕組みが創設された。また、「森林経営管理法」においては、「相当の努力が支払われたと認められるものとして政令で定める方法」により探索を行っても森林の共有者を確知できなかった場合は、市町村の経営管理権集積計画の公告に異議の申し出がなかったときは同計画に同意したとみなされる（同法第10条）。「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」上の「所有者不明土地」の定義において、「相当の努力が支払われたと認められるものとして政令で定める方法」（同法第2条第1項）による探索が規定されている⁽³⁸⁾。

(38) 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」上の探索方法に関する解説と問題点に関しては、森稔樹「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成30年6月13日法律第49号）」本誌第485号（2019年3月）55～56頁参照。

「相当の努力が支払われたと認められるものとして政令で定める方法」という文言は同じであるが、探索の範囲や密度は本法も含めそれぞれ異なっている。大まかにいうと、本法の方が探索の範囲が狭く、比較的簡易な手続で探索を終えることができるようになっている。この点は、農地中間管理機構に対する賃借権の設定、市町村に対する森林経営管理権の設定、事業者に対する土地権利の設定という権利の本質的な部分に影響するか否かの違いを考慮したものと理解することができる。また、所有者不明の遊休農地の利用促進、林業経営の効率化及び森林の管理の適正化、所有者不明土地を利用した地域福利増進事業という事業目的と防災・減災のための対策を講ずるといった事業目的の違いをも考慮したものと理解することができる。

市町村ないし農業委員会が、それぞれの法律に基づいた所有者または共有者の探索事務を遂行するに当たっては、経験不足や人員不足、そして時間をかけて行わざるを得ない事務の性質からして苦勞することが予想される。今後の実際の運用と、これに対する国及び都道府県の支援の在り方に注目する必要があると思われる。

(4) 農業用ため池の届出制度の運用について

本法においては、農業用ため池の届出先とデータベース整備の主体がいずれも都道府県となっている。しかし、法制定後の実際の運用を見ると、ため池届出先と防災工事の届出先を市町村の担当部署と明示し市町村経由で受け付けている例⁽³⁹⁾もあれば、届出先を県としたうえで構成市町村でも受け付けている例⁽⁴⁰⁾もある。ため池の現状を最も的確に把握し迅速に対応できるのは身近な市町村であり、またデータベースを利用したハザードマップの作成や住民への周知活動に当たるのも市町村である。ため池の防災対策をめぐっては、必然的に市町村の果たす役割が重要であり、都道府県と構成市町村との連携体制の構築が必要となる。

農業用ため池データベースを活用した防災対策の具体的方法としては、法案審査段階においても議論された「ため池防災支援システム」の活用が期待されている。

「ため池防災支援システム」とは、豪雨・地震時のため池決壊と下流被害の危険度をリアルタイムで予測・表示し、それらの被害を防止するための情報を提供するための

(39) 奈良県、兵庫県、愛媛県、香川県、徳島県、高知県などがその例である。（各県及び構成市町村のホームページ掲載のパンフレットで確認）

(40) 和歌山県がその例である。（和歌山県及び構成市町村のホームページ掲載のパンフレットで確認）

災害情報システム⁽⁴¹⁾として、国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構（農研機構）が開発したものである。行政機関が保有する防災情報を重ね合わせて、総合的な防災・減災対策を支援することが期待される。今後、この地方公共団体における「ため池防災支援システム」の活用とその成果についても注目する必要があるだろう。

7. 終わりに

本法は、平成31年4月19日に成立し、同月26日に公布され、令和元年7月1日施行された。本法の施行を受けて、市町村及び都道府県において、既存の農業用ため池の届け出と特定農業用ため池の指定を進めていた最中、同年10月の台風19号と豪雨によって、東北や関東を中心に甚大な被害が発生した。防災重点ため池に関していえば、計127か所が被災し、うち12か所が決壊（宮城県6か所、福島県5か所、栃木県1か所）する被害が発生した。また、防災重点ため池以外のため池についても、福島県、栃木県、長野県、三重県において、4か所が被災（うち2か所で決壊）した⁽⁴²⁾。この教訓からしても、都道府県と市町村の連携のもと、本法に基づく、農業用ため池のデータベースの作成や特定農業用ため池の指定、そして防災工事の実施が急がれるところである。

（こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授）

(41) 農研機構ホームページ（http://www.naro.affrc.go.jp/publicity_report/press/laboratory/nire/082685.html、令和2年2月1日最終アクセス）。

(42) 農林水産省ホームページ（<https://www.maff.go.jp/j/saigai/typhoon/191011/index.html>、令和2年2月1日最終アクセス）。