

環境保全機能を伴う農業用水の管理制度設計とソーシャル・キャピタル  
 Social capital on and design for agricultural water management systems  
 accompanying with ecosystem functions

○山岡和純・杉浦未希子  
 Kazumi Yamaoka and Mikiko Sugiura

1. 環境保全機能に着目した農業用水管理

近年、農業用水が地域に果たしている環境保全機能が注目されている。従来この機能は、地域の多数を占める農家による農業用水の利用・管理を通じて、外部経済により無償のサービスとして地域に提供されてきたが、農家も非農家もこれを意識する必要がなかった。しかし、各地で農地転用や農家割合の低下が続くなかで、農業用水の維持管理にかかる農家の負担感が増大している。また、混住化の進行や生活様式の変化により、用排水路内のゴミの増加や水質の悪化、悪臭の発生などが目につく地域では、清澄な水が流れ環境保全機能が高い農業用水を求める非農家の声が高まっている。これらの地域では、農業用水が地域に果たす環境保全機能を提供する側も享受する側も、その価値を再認識するとともに、地域で実現可能な将来にわたる維持管理の方策について、問題意識を共有する必要性に迫られている。

2. 「環境用水」と「地域用水」の2つのアプローチのイメージ

農業用水は農業生産という経済活動に利用されるものであり、従来は図1の「農業用水水利権（現状）」に示すように、一義的な機能として農業生産機能のみが認識されていた。しかし、実際にはため池や開水路に、また水田灌漑では耕地上にも、空間的に地域に開かれた開水面を形成し、様々な環境保全機能を地域にもたらしている。この機能の全体を「地域用水機能」と称し、これを図1の「地域用水機能増進事業等」に示すように、農業生産機能の一部分として重複して存在する「地域用水機能（既存）」と、現実に農業用水を利用しながら発揮するものの狭い意味での農業生産機能とは必ずしも重複していない水路清掃維持機能、流雪機能や水質保全機能などの「地域用水機能（増進分）」に区分して考えることができる場合がある。この場合は、100%農業用水の水利権に基づいて取水された水が維持管理活動の対象となる。これに対して、環境保全機能を図1の「環境用水水利権取得」に示すように、農業用水の農業生産

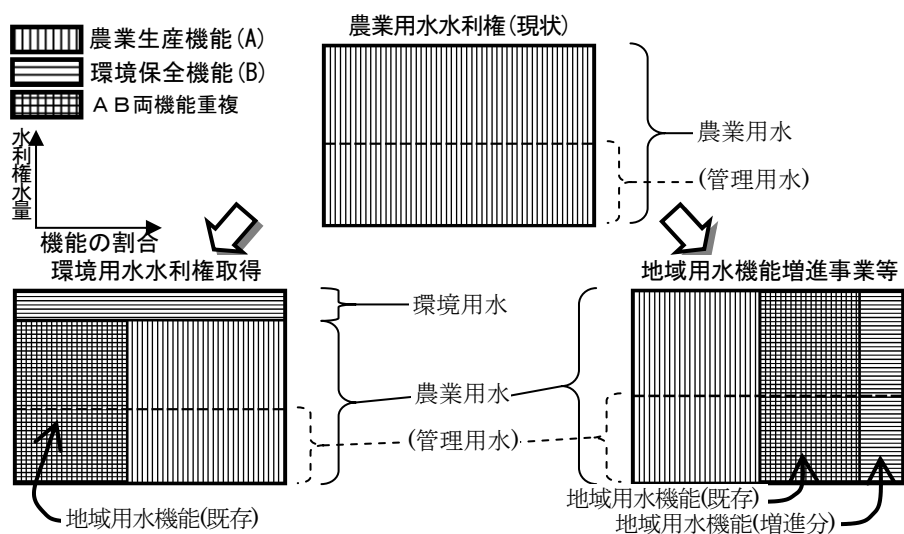


図1 2つのアプローチによる環境保全機能の確保のイメージ

機能の一部として存在する部分と、これとは別の環境用水として存在する部分に明確に区分して考えることができる場合もあろう。この場合は、農業用水の水利権に基づいて取水された水とともに、環境用水の水利権に基づいて取水された水が維持管理活動の対象となる。

### 3. 環境用水水利権と地域用水機能増進事業の制度的枠組み

環境用水水利権取得と地域用水機能増進事業等による維持管理の制度的枠組み等を表1に整理した。「環境用水」は1990年代に入って旧建設省が委嘱した水利制度研究会が提案したもので、検討の結果制度化された「環境用水水利権」では、「水質、親水空間、修景等生活環境又は自然環境の維持、改善等を図ることを目的とした用水」と環境用水が定義され、公益性の高い水資源の健全な利用を目的とするため、環境用水水利権の申請者は原則として地方公共団体とされる。

表1 「環境用水」水利権取得と「地域用水」機能増進事業等による維持管理

環境用水水利権取得		地域用水機能増進事業等による維持管理
原則地方公共団体（例外あり）	中心になる水利権取得者	既得水利権者
国土交通省	所管官庁	農林水産省
河川法に基づく流水の占用許可	制度枠組み	農地・水・環境保全向上対策
地域住民・土地改良区	実質的な管理者	地域住民や土地改良区で作られた活動組織
国・県・市・（土地改良区）	費用負担者	国・県・市・（土地改良区）

これに対して、「地域用水」の議論は、かなり遅れて2005年に新たな「食料・農業・農村基本計画」の閣議決定を受け、同年4月には全国415地区で資源保全等の実態把握のための調査事業を開始、2006年には全国568地区でモデル支援事業を実施し施策の実効性を検証して、翌年4月の農林水産省の「農地・水・環境保全向上対策」に結実した。その目指すところは、新たな品目横断的経営安定対策を担い手に集中するに当たり、高齢化・混住化の進展する中、資源保全（農地や農業用水の管理）における地域の相互扶助の力を引き出すことにある。

### 4. 農業用水管理の制度設計におけるソーシャル・キャピタル蓄積の重要性

両者の政策的アプローチは、依拠する制度的枠組みと政策目的は異なるものの、その目的を導いた現代的な課題や現場で見られる効果には類似性を見出し得る。どちらも関係者による継続的活動が重要であるため、地域の農業用水管理関係者間で蓄積されたソーシャル・キャピタルの活用の可能性が重要なポイントとなる。各地区の農業用水利施設の多くは、過去に土地改良事業によって整備され、土地改良法の意図するところにより利活用・維持管理が図られてきた。土地改良法は、a) 耕作者等15人以上による事業の申請、b) 受益区域を確定し受益者の2/3以上の同意を取得、c) 配水管理・水利施設の維持管理に責任を持つ土地改良区の設立、の3要件を求めているが、これらは受益農民の協働（ガバナンス）能力を3段階に渡ってチェックするものであると言える。「土地改良事業」は、表2に示すように協働（ガバナンス）能力の醸成と社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の蓄積を促す、という大きな意義を見出すことができる。

表2 土地改良法の政策目的達成の必要条件・十分条件と3要件によるチェック項目

	政策目的達成の必要条件	政策目的達成の十分条件
内容	適正な施設（水利システム）の整備	長期に渡る事業効果の十全な発揮
土地改良法が求める3要件によるチェックの視点	受益農民集団の水利施設整備事業実施主体（政府等）との協働（ガバナンス）能力	受益農民集団の配水・施設維持管理主体（土地改良区）との協働（ガバナンス）能力
	受益農民間のソーシャル・キャピタルの蓄積度（自治能力向上（エンパワーメント）の可能性）	