

2025(令和7)年 土地改良法の改正について

農林水産省農村振興局整備部土地改良企画課
課長補佐(団体指導・利用調整班担当) 菅野 真一

1. 改正の背景

土地改良事業は、農業の生産手段である「土地」や「水」の利用上のつながりがある一定の地域を対象とし、土地改良施設の新設・管理、農用地の区画形質の変更等を行うことにより、当該地域の農用地と農業用水の利用の合理化を図り、農業の生産性の向上、農業総生産の増大等に寄与するものである。

土地改良法は、土地改良事業を適正かつ円滑に実施するために必要な事項を定めたものであり、具体的には、農業生産の基盤の整備及び開発を図り、農業の生産性の向上等に資することを目的とし(第1条)、土地改良事業の実施手続、土地改良区の組合員資格、業務運営体制等を定めている。

近年、食料安全保障を支えている基幹的農業水利施設は、過半が標準耐用年数を超過している状況であり、機能診断、健全度評価、劣化予測等を行って、計画的に補修・更新を行っていくことがより一層重要となっている。特に、管水路(パイプライン)の破裂・漏水事故が多発しており、事故が発生した場合の復旧はもとより、未然防止対策も迅速に行う必要がある。

また、農村地域の人口減少により集落の共同活動が困難となっていく中で、基幹的水利施設の維持管理は主に土地改良区、末端水利施設の維持管理は主に地域住民による共同活動といった従来の役割分担では、農業水利施設の保全管理が困難・非効率となってきた。

さらに、今後、短時間強雨の発生回数の増加、降雨規模の増大はますます顕著になるものと予想され、将来的に洪水リスクが増加し、老朽化

等により劣化した農業水利施設等が被災するリスクも増加するとともに、豪雨により被害を受けた農業水利施設の復旧後、同程度の豪雨により再度被災するリスクも増加してきている。

このように農業水利施設の老朽化や農村人口の減少が進行し、気候変動による災害リスクが増大する中において、改正後の食料・農業・農村基本法の方針性に即した農業生産の基盤の整備及び保全を的確に実施できるよう、現場の実態も踏まえ、本年2月に土地改良法の改正案を国会に提出したところであり、審議を経て3月に成立し、4月1日から施行された。

ここでは、改正された土地改良法の内容について紹介する。

2. 目的及び土地改良長期計画に係る規定の見直し

改正後の食料・農業・農村基本法における農業生産の基盤の整備に係る規定(第29条)については、気候変動による自然災害の激甚化及び頻発化、更新が困難な農業用排水施設の増加等を背景として、農業生産の基盤に関し、その機能を保つために行う「保全」の事業を一層進める必要があるため、農業生産の基盤の「整備」のみならず「保全」に必要な施策を講ずることが明記されるとともに、今般の土地改良法の改正においては、上記と同様の背景の下、農業生産の基盤の「保全」のための措置を講ずることとしている。

このため、目的規定においても、これらの趣旨を位置付けるとともに、土地改良法に基づく措置が改正後の食料・農業・農村基本法を踏ま

えた農政の方向性に合うものとする必要があることから、主要目的を「農業生産の基盤の整備及び保全」とし、究極目的を「農業の生産性の向上、農業生産の増大、消費者の需要に即した農業生産の推進、農業構造の改善及び農業生産活動の継続的な実施に資すること」とした。（第 1 条関係）

また、土地改良長期計画についても、これらについても踏まえた上で定める必要があることから、「良好な営農条件を備えた農用地を確保し、及び気候の変動その他の要因による災害の防止又は軽減を図るための農業生産の基盤の整備及び保全の効率的な実施を旨として」定めることとするとともに、計画期間に係る「農業の生産性の向上、農業生産の増大及び消費者の需要に即した農業生産の推進の見通し並びに農業経営の規模の拡大等農業構造の改善及び農業生産活動の継続的な実施の方向」に即して定めることとした。（第 4 条の 2 関係）

3. 基幹的な農業水利施設の計画的な更新に関する措置

基幹的な農業用排水施設については、老朽化の進行による損壊リスクが全国的に高まっており、これが損壊した場合の周囲への影響の大きさに鑑み、あらかじめその保全に向けた計画的な更新が重要である。

土地改良事業は、事業参加資格者の申請、同意及び負担による実施が原則であるものの、農村人口及び農業者の減少が進む中で、農業者でない事業参加資格者の割合の増加、高齢化の進展等による事業継続の不確実性を踏まえると、国又は都道府県が主導的に事業計画を作成して事業参加資格者の同意及び負担の下で施設の更新に係る事業を実施できるようにする必要がある。

このため、基幹的な農業用排水施設の更新について、事業参加資格者からの申請によらずその同意及び負担の下で国又は都道府県が計画的に更新事業を実施できることとした。（第 87

条の 2 関係）

また、これらの土地改良施設の更新に向けて、資金の積立てが可能であることを法律上明確化することで土地改良区における取組を促すため、土地改良施設の管理を行う土地改良区は、定款で定めるところにより、将来行われるべき土地改良施設の更新のために必要となる費用に充てるために資金を積み立てることができるものとした。（第 42 条）

4. 地域の農業水利施設等の保全に関する措置（連携管理保全計画（水土里ビジョン）の策定）

農業集落が小規模化・高齢化する中で、土地改良施設のみならず同じ水系の末端の水路等施設も含めた施設全体での保全の活動やその実施体制が脆弱化し、また、その体制の中心となる土地改良区自体も、小規模なものでは専任職員の不在等体制が弱体化している。

地域の農業の持続性の維持のためには、土地改良施設及び同じ水系の末端の水路等施設の全体を保全し、土地改良事業の効果を十分に発揮させる必要があるが、そのためには、これまでのように個々に保全を行うのではなく、地域の資源を効率的に活用できるよう、土地改良区や末端の水路等施設の管理者、市町村等との連携の下で施設の保全の取組を関係者間の役割の分担の明確化等の措置を計画的に行う必要がある。

この際、土地改良区や末端の水路等施設の管理者、市町村等の関係者が土地改良施設及び末端の水路等施設の全体の保全の取組の必要性及び方向性について共通認識を持つことが重要であり、主に中心となる土地改良区と末端の水路等施設の管理者、市町村等の関係者が連携して当該保全の取組を進めることが必要である。

このため、土地改良区が、単独で又は共同して、地域の関係者と連携して土地改良施設の保全を行おうとする場合には、連携管理保全計画（水土里ビジョン）を作成し、都道府県知事の認可を受けなければならないこととするととも

に、土地改良区は、連携管理保全計画（水土里ビジョン）の作成及び実施に関し、必要に応じて市町村その他の関係者による協議会を設置できることとし、協議が調った事項については、構成員は、その協議の結果を尊重しなければならないこととした。（第 57 条の 11 等関係）

5. 防災・減災、国土強靱化のための措置（急施の事業（防災・復旧）の拡充）

① 急施の防災事業の拡充

地震又は豪雨の自然災害に対する安全性の向上のため、予防的対策として農業用排水施設の変更を目的とする事業を行う必要がある場合には、事業参加資格者の同意及び申請を不要として土地改良事業を行うことができる（急施の防災事業）こととされているが、施設の劣化・老朽化への対応は対象となっておらず、施設の現況に対する機能診断により、事故につながり得る小規模な漏水や亀裂等が生じ、又は劣化する等、農業用排水施設が自然災害に起因せず損壊するおそれがあることが判明した場合には、通常の手続では間に合わない間に事故が生ずるおそれがある。

また、事業の対象は農業用排水施設の「変更」に限定されているが、既存施設の機能と同等の機能を有する別種の代替施設を「新設」することによりむしろコスト低減・工期短縮に寄与する場合があることから、新設又は変更のいずれか合理的な事業を実施できるようにし、効率的に施設の保全を図る必要がある。

このため、急施の防災事業について、小規模な漏水や亀裂等が生じ、又は劣化する等農業用排水施設が自然災害に起因せず損壊するおそれがある場合を追加するとともに、代替施設の新設を対象に追加した。（第 87 条の 4 及び第 96 条の 4 関係）

② 急施の復旧事業の拡充

台風の大型化・日本列島上陸の頻発化等、短時間に想定雨量を超える大雨が発生する頻度が増すなど、気候変動に伴う異常気象が常態化し、

自然災害が激甚化及び頻発化していることにより、近年農用地や農業用排水施設の被害額が増加傾向にあり、これら自然災害が激甚化及び頻発化する地域では、一度被災し原形に復旧した施設が数年のうちにより大きな規模の自然災害で損壊するケースが生じている。このような場合には、将来のより大規模な自然災害に耐えて施設の保全を図ることができるよう、復旧事業（原型復旧）と、これと一体となって効果が生じ又は増大する事業であって、復旧事業と併せて行うことにより両方の事業の効率が著しく高められる事業を同時に実施する事業（復旧改良事業）により、再度の自然災害による損壊を防ぎ、施設の保全を図ることが有効である。

また、土地改良施設が突発的な事故により損壊した場合には、損壊した部分について復旧事業を実施することとなるが、このような施設は損壊した部分に限らず全体として老朽化が進んでいることが多く、損壊して復旧事業を実施した部分以外でも、材質、施工時期、工法及び設置環境が当該部分と同等の部分（関連部分）が間を置かずに損壊することにより、連続して類似の突発的な事故が発生する事態が生じている。このように、突発的な事故による被害が生じた土地改良施設の復旧事業を行う場合において、当該土地改良施設の被害が生じた部分以外の関連部分に類似の被害が生ずるおそれがある場合にも急速に施設の保全に向けた措置を講ずる必要がある。

このため、急施の復旧事業の対象として、復旧改良事業を追加するとともに、土地改良施設における突発事故被害に係る復旧事業に附帯して類似の被害を防止するための対策事業を追加した。（第 49 条、第 87 条の 5 及び第 96 条の 4 関係）

6. 農地中間管理機構関連事業の拡充

農地中間管理機構が農地中間管理権（賃借権等）を有する農用地については、都道府県により、事業参加資格者の申請、同意及び費用負担

によらず区画整理等の土地改良事業（機構関連事業）を行うことができるが、これまでそのほとんどが単一市町村内での事業実施であり、現場では市町村が自ら事業実施主体として行いたいとのニーズがあり、また、機構関連事業について、機構が有する農用地について所有権と賃借権等とで実施の可否の差を付けることが実態に即さなくなっている。これらのニーズに対応し、農用地の効率的な利用を更に推進するため、機構関連事業について、主体として市町村を、対象として機構が所有権を有する農用地を、それぞれ追加した。（第 87 条の 3 及び第 96 条の 4 関係）

7. 土地改良区による情報通信環境整備事業の実施

農業者の減少が進む中、ICT の活用により、土地改良施設の管理の省力化やスマート農業の導入促進を図るために必要な事業を土地改良区が主体となって実施できるよう、土地改良区が、組合員以外の農業者も参加が可能な附帯事業として情報通信技術の活用のための環境整備を行おうとするときは、事業計画を策定し、都道府県知事の認可を受けなければならないものとした。（第 57 条の 9 等関係）

8. 土地改良区の体制及び運営に関する措置

人口減少下において、組合員の減少や高齢化が課題となる中、地域の多様化するニーズに対応し、土地改良区の運営を適切に継続していくためには、土地改良区的意思決定や活動に対し、女性・若年層などの多様な人材の参画を促していくことが必要である。また、将来にわたって、農業水利施設等の保全など土地改良区が求められる役割を十分に果たすためには、機動的な意思決定の仕組みの構築や施設管理への協力体制の確保など運営体制の強化が必要である。このため、その実施体制を強化するため、以下の見直しが行われた。

① 施設管理准組合員について、地域の要件を

削除するとともに、団体だけでなく個人も対象とするよう資格要件を見直した。（第 15 条の 2 関係）

② 土地改良区において多様な人材を確保する観点から、理事の選任に当たっては、年齢や性別に著しい偏りが生じないような構成とするように配慮しなければならない旨を規定した。（第 18 条関係）

③ 土地改良区の総会について、機動的に開催することができるよう、場所の定めのない総会（オンライン総会）の開催を可能とした。（第 28 条関係）

④ 土地改良区が解散する場合の手続を円滑に進めるため、休眠土地改良区に対して解散命令がなされた場合には、総会の開催が必要な手続を都道府県知事の認可とするとともに、解散する場合の土地改良施設の管理やその残余財産が適切な者に引き継がれるよう残余財産の帰属について明確化した。（第 71 条の 7 等関係）

⑤ 土地改良区連合が当該連合を構成する土地改良区同士の合併により解散する際には、土地改良区連合から合併後の土地改良区への権利義務の包括的承継することができるものとし、その時において土地改良区連合が解散することとした。（第 83 条の 2 関係）

9. 土地改良事業の適正な実施に関する措置

国又は都道府県が土地改良事業に着手した後、農用地の転用等による土地改良事業計画の変更や農業情勢の変化により休止している事業の廃止手続を行う場合における各種課題に対応できるよう手続の見直しが求められている状況にある。このような社会情勢の変化に対応し、土地改良事業を円滑かつ持続的に実施するため、土地改良事業の実施に関する手続について、以下の見直しが行われた。

① 国営又は都道府県営土地改良事業の計画変更において、農用地の転用等で事業の利益を受けないことが明らかなものとして申出があった土地の施行地域の変更について、全体受益面積

の10%に満たないものは変更手続を不要とするとともに、当該土地については、申出者を同意徴集の対象外とした。(第88条関係)

② 国営又は都道府県営の施設更新事業に係る計画変更において、事業参加資格者の権利又は利益を侵害するおそれがないことが明らかなものについては、土地改良区の同意による変更を可能とした。(第88条関係)

③ 国営又は都道府県営土地改良事業について、長期にわたる事業の休止により、造成された施設が周辺に被害を及ぼすおそれがあるなどやむを得ない場合にあっては、事業参加資格者の同意を得ることなく事業を廃止できることとした。(第88条関係)

④ 国営土地改良事業に関する申請について、都道府県の経由を不要とした。(第85条等関係)

⑤ 指定都市等における土地改良法に基づく実施主体(行政区)について、指定都市等の事務分掌によることとするため、市町村(長)に関する事務の規定を指定都市においては区(長)に適用する規定を削除した。(改正前の第125条関係)

10. おわりに

我が国の食料・農業・農村を取り巻く環境は、国際情勢の不安定化や気候変動による異常気象の頻発化、人口減少や高齢化など、大きく変化

してきている。

このような中、土地改良区等の施設管理者は、農業水利施設の維持管理を通じて、農業生産活動を支えることはもとより、健全な水循環の維持・形成、集落・市街地の湛水被害の防止・軽減等にも貢献しつつ、都市化・混住化の進展、気候変動、営農変化等により、複雑かつ高度な維持管理を行うことが求められている。

さらに、農業者にとって、ほ場周りの用排水路等の管理作業が負担となっていることに加え、土地持ち非農家の増加や農村人口の減少等により、集落による共同活動は困難となってきた。

このため、土地改良法を改正し、土地改良区、市町村、集落等の関係団体の協議を通じて役割分担を明確化し、地域内の関係者が連携して地域の農業水利施設の保全に取り組むため、連携管理保全計画(水土里ビジョン)の策定を法定化したところであり、この取組を着実に進め、将来にわたって農業水利施設を適切に保全していくためには、土地改良区や市町村など関係者の皆様の相互理解と連携・協働により取組を進めていくことが重要である。

今般の改正により措置した仕組みを積極的に活用することが、良好な農用地の確保につながることをと考えている。