水田稲作を中心に発展した我が国の農業は、本来的に、①生業としての経済価値の創造（経済の側面）のみならず、②美しい景観、健全な生態系の維持（環境の側面）や、③豊かな人間生活と社会・文化の発展（社会の側面）といった役割を発揮することが期待されている。このため、「農業の持続的な発展」は、農業が産業であるという経済の視点を基本としつつも、環境・社会の視点も取り込み、これら３つの役割を相互にかつ調和的に結び付け、バランスの取れた総合的なものとして持続可能性を確保していくことが重要である。

農地や農業用用排水施設等は、農業を支える重要な基盤であり、国民全体が食料の安定供給や国土の保全等の多面的機能の便益を享受することを踏まえると、中長期的な視点に立って、それらを整備し保全管理していくことが必要である。

こうしたことを認識しつつ、内外の諸情勢に目を向けると、食料の生産、国土の保全、農村社会の維持のいずれにおいても、危機が忍び寄りつつある。繁栄し安定した社会とそれを支える社会的共通資本(※1)を将来の世代に引き継いでいくためにも、この危機を認識し、これに適切に対処していかなければならない。

その第１は、食をめぐる危機である。

世界人口は、「人口爆発」と称される急増を続け、既に70億人を突破し、2050年には90億人以上に達するものと見込まれているが、特に発展途上国においては、2009年～2050年にかけて23億人もの人口が増加するものと見込まれている。

食料需給の不安定化については、昨今の穀物価格の高騰にみられるように、既にその兆候が一部に生じている。13億人の人口を擁する中国、人口12億人のインド等、いわゆるＢＲＩＣＳ(※2)諸国等の新興国が経済成長を続けていることによる需要増も大きい。

その一方で、世界には9.3億人という膨大な飢餓人口が存在し、貧困や水不足と相まって、国際社会を不安定化させる重大な要因となっている。

こうした中にあって、我が国の平成22年度の供給熱量ベースの食料自給率は、39％と主要先進諸国中最低の水準となっており、１億人以上の人口を擁する国家としては世界で最低の水準となっている。

国内では、食料生産と国土保全の基盤である農地が過去10年間で約20万ha減少する一方で、耕作放棄地は、約40万haとなっている。農業用用排水施設の老朽化も進行しており、基幹的農業用用排水施設(※3)の２割が既に耐用年数を超過している。農業の担い手である農家の高齢化も深刻な問題であり、農業就業人口の平均年齢は65.8歳、基幹的農業従事者(※4)の平均年齢は66.1歳に達している。また、輸入農産物や輸入食品が増大した結果、輸入農産物における農薬汚染や輸入食品における有毒・有害物質の混入など、国民に対する食の安全性が脅かされている。

第２は、国土の危機である。

平成23年３月11日、東日本大震災という未曽有の大災害が広範囲にわたり甚大な被害をもたらした。東日本大震災の発生以前の３年間に日本周辺で発生したマグニチュード５以上の地震は、年平均155回であったが、同震災発生後は、余震だけをみても、マグニチュード５以上が570回、マグニチュード６以上が95回(※5)にも及ぶ。

また、温室効果ガス濃度の増加に伴う気候変動により、21世紀中に、気温は1.1～6.4℃、海面水位は18～59㎝上昇し、大雨の頻度は増加すると予測されている(※6)。我が国においても、50㎜／ｈ以上の降雨でみると、平成11年～22年で年平均226回生じており、昭和51年～61年の年平均168回と比べ1.3倍となっているなど、大雨が頻発するようになってきている(※7)。

加えて、東京電力福島第一原子力発電所の事故に伴い、放射性物質により土壌が汚染されたことは国土の危機であり、着実に除染を進めていくことが求められている。

また、経済性や効率性を優先し生物多様性への配慮を欠いた人間の活動が野生生物の生息・生育環境を劣化させ、生物多様性に大きな影響を与えてきた。

農業・農村は、自然との調和を図りつつ適切かつ持続的に管理されることによって、洪水の防止や水源の涵養(※8)、生態系の保全など国土・環境の保全につながる多面的機能を有しているが、こうした自然災害の頻発等は、近い将来、農業・農村が有する国土・環境保全の機能の発揮にも重大な支障を来たし、国土の危機を招く。

第３は、農村の危機である。

農村の地域社会においては、過疎化・高齢化の進行により従来のコミュニティ機能を維持することが一層困難となってきている。農村地域全体では、過去20年間に人口の約10％が流出した。また、農村地域の高齢化比率（65歳以上人口の比率）は、約32％となっており、全国平均の約20％に比べてはるかに高い。

こうした中で、全国約14万の農業集落のうち、2000年世界農林業センサスを用いて平成13年以降に無住化が危惧される集落（北海道・沖縄県を除く。）を推計したところによれば、その数は約1,400集落(※9)となり、コミュニティ機能の存続が危ぶまれている。末端の小規模な農業用用排水施設は、従来から集落によって管理されてきているが、水田においては、整備から40年以上を経過して老朽化した施設が全体の約25％に上っている。農村地域では、汚水処理施設など生活環境のための社会資本整備が立ち後れていることも、人口流出の一因となっている。

また、開発等に伴って、自然環境が悪化した地域も見受けられ、里地・里山の消滅等に伴い生物多様性が喪失し、絶滅のおそれのある種として環境省版レッドリストに掲載されている野生生物は、約3,000種に上っている。

農村の過疎化・高齢化等によるコミュニティ機能の低下は、元来、地域の連帯によって備わっていた農地や農業用水等の地域資源の共同管理の機能や農業生産活動における協力・共同体制の崩壊を招き、近い将来において、農業用用排水施設の管理の粗放化、耕作放棄地の増大、自然環境の悪化、ひいては、農村の暮らしや農村固有の伝統・文化の喪失の危機にまでつながるおそれがある。他方、適切な農業生産活動の前提となるこうした生産基盤の脆弱化が、農業の衰退や農村の魅力及び地域力の減退を招くように、農業とそれを支えるコミュニティや社会全体は、相互に連関し、影響し合うものであることから、こうした相互の連関による複合的な危機から脱却することが求められている。

３．土地改良事業の目的

土地改良事業は、「水と土」、すなわち、農業用水、農地、農業用用排水施設等の生産基盤を整備することにより、農業生産性の向上や営農条件の改善等を図るものである。

これまで国により整備された農業用用排水施設は、全国の耕地面積の３分の１に相当する156万haの農地を潤し、全国の麦・大豆の作付面積の４割から５割を占める広域の優良農業地域の形成に寄与してきた。また、区画整理等の農地整備事業は、その実施に際し、我が国農業経営の特徴である零細かつ分散した農地の利用権（耕作権）を、農業生産法人等の意欲ある多様な経営体に移転すること（農地利用集積）を要件とすることにより、農業の構造政策において先導的な役割を果たしてきた。このことは、農地整備地区において、意欲ある多様な経営体の一経営体当たり平均経営面積が、事業前の約7.1haから事業後には約19.1haと約３倍に増加した実績に如実に表れている(※10)。

土地改良事業がその対象としている農地や農業用水、農業用用排水施設等は、農業生産活動を通じて農家の所得を確保するための重要な生産資源である。そして、これらによって支えられる地力は、自然条件に強く規定され、それが存在する地域固有の潜在力となり得るものであるが、一旦それが損なわれると、回復には多大な時間と費用を要する。また、これらの生産資源は、農家の所得確保の手段としてのみならず、健全で持続的な農業が維持されることにより、国民の生存を支える食料を供給するとともに、国土・環境保全、水源の涵養、保健休養・やすらぎ、伝統文化の継承など、広く国民の暮らしを支える多面的な機能を発揮してきた。そして、長い歴史・文化の中で、地域の共有・共用の社会的共通資本として、地域に住む人々の協働により、それらの維持保全が図られている。こうした農地等の公的側面を背景として、土地改良事業では公共投資による整備が行われてきている。