また、東北地方太平洋沖地震に伴う津波により、東北地方の沿岸地域では、農業用用排水施設が壊滅的な被害を受けたことから、地域の排水機能が失われた。これに際し、土地改良区(※11)は、農業面での利用の必要性に先行して、地域排水としての施設機能を回復させるべく、排水ゲート等の復旧に懸命に取り組んだ。このことは、まさに、農業用用排水施設が地域の社会的共通資本としての役割を果たしてきたと同時に、農業用用排水施設の維持・管理が地域社会の形成と密接に関わってきたことを物語っている。

食料と国土と農村をめぐる諸問題は、農業政策をはじめとする各種の地域政策・産業政策とも連携しつつ解決していかなければならない難しい問題ではある。しかしながら、これと同時に食料生産と国土保全の基礎をなす「水と土」を社会的共通資本として整備していくことは、忍び寄る危機に対処する上で不可欠である。

「水と土」は、農家の高齢化とともに、耐用年数の超過など施設の老朽化、農村の活力低下等に伴って、より深刻な問題を生じつつある。

「水と土」なくしては、１億２千万人の国民に供給する食料を生産することはできない。また、「水と土」は、世界有数の多雨地帯である我が国の降雨を受け止め、巧みに利用することによって国土を保全している。

「水と土」を再生し、将来に向かってその役割を増大するように創造していくことは、我が国の食料・農業・農村が直面する喫緊の課題に対処すると同時に、我が国の中長期的な発展と安定のために不可欠である。このような考え方に立って、本計画の基本理念として、「食を支える水と土の再生・創造」を掲げることとする。

土地改良事業は、生産基盤を整備すると同時に、整備された農地や施設をその後長期にわたって保全・管理していくものであり、「整備」と「管理」という２つの側面を有する。

これまでに多くの農地や農業用用排水施設等が整備され、良好な生産基盤が形成されてきたが、今後は、高度利用を図るための区画拡大等の農地の再整備や、老朽化した農業用用排水施設の補修・更新等の整備に重点化を図りつつ、これらを効率的に進めていく必要がある。

また、農業用用排水施設等の管理については、土地改良法に基づく事業として土地改良区等により行われているところである。近年、農村地域の過疎化・高齢化等が進行していることから、こうした土地改良区等による管理に加え、農村集落が行う末端水路の清掃等の活動や、非農家である地域住民やＮＰＯ等も参加して行う施設の補修・保全の活動が、一層重要となってきている。

他方、農業就業人口の約５割を占める女性は、農業生産活動のみならず、地場産品を利用した加工・販売や食文化の継承などの活動を通じて農業・農村の振興・活性化に寄与しているとともに、東日本大震災の被災地における被災者支援にも積極的に取り組んでいるなど、過疎化・高齢化が進展する農業・農村において果たす役割がますます重要になっている。

以上のことを踏まえれば、国及び地方の財政が厳しくなる中、地域全体による取組の必要性への理解を促進し、多様な活動を更に推進することによって、社会的共通資本としての「水と土」を再生し、創造していくことが必要である。

第２　本計画における政策課題

政策課題１：農を「強くする」
―地域全体としての食料生産の体質強化―

（政策課題を達成するための政策目標（後掲））
- 政策目標１：農地の大区画化・汎用化(※12)等による農業の体質強化
- 政策目標２：農地・水等の生産資源の適切な保全管理と有効利用による食料供給力(※13)の確保

途上国を中心に食料逼迫（ひっぱく）による飢餓や暴動が深刻化している現状において、世界最大の食料純輸入国である我が国が、世界の食料需給のバランスに配慮し、不測の事態に備え自国において一定の生産力を将来にわたって確保しておくことは、国際社会において責任ある国家としての基本的な責務である。

他方、農業の低コスト化等を可能とする土地改良事業は、農業を産業として捉えた場合、成長産業として発展させるための、いわば製造業における設備投資に匹敵するものであり、食料生産の体質強化を図る上で重要な役割を果たすことが期待されている。

このため、農を「強くする」観点から、地域全体としての食料生産の体質強化を図るためには、地域の中心となる経営体（個人・法人・集落営農）の育成・確保、生産基盤の基礎的要素である農地の機能向上、農業用用排水施設の基幹から末端までの適切な保全管理が不可欠である。

また、農家の高齢化が進行する中にあって、今後、次世代への農地の継承を円滑に行い、耕作放棄地の発生を防止するためには、基盤整備と併せて農地集積を推進していくことが重要である。農地については、全水田面積の約６割に相当する155万haが30ａ程度以上の区画に整備されているものの、１ha程度以上の大区画ほ場の整備済み面積は20万haと全体の８％に留まっており、また、155万haのうちの約３分の１の49万haは輪換畑(※14)として利用できない排水不良水田となっていることから、こうした農地の区画の拡大や排水性等の向上を図ることが必要である。

一方、農業用用排水施設については、これまでに、農業用ダム、頭首工（取水堰（せき））(※15)、用排水機場等の基幹的施設は全国に約７千か所、農業用用排水路は地球10周分に相当する40万km以上が整備され、それらの資産価値は、再建設費ベース(※16)で32兆円に達する。戦後の食料増産や高度経済成長の時代に急速に整備が進められたこれらの農業用用排水施設は、今後、耐用年数を一斉に超えることから、これまで以上に効率的かつ計画的な更新整備を進めることが課題である。

政策課題２：国土を「守る」
―震災復興、防災・減災力の強化と多面的機能の発揮―

（政策課題を達成するための政策目標（後掲））
- 政策目標３：被災地域の災害に強い新たな食料供給基地としての再生・復興
- 政策目標４：ハード・ソフト一体となった総合的な災害対策の推進による災害に強い農村社会の形成
- 政策目標５：農地の整備、安定的な水利システムの維持や農村環境の保全等による農業・農村の多面的機能の発揮

(1)　被災地域における課題

東日本大震災からの復旧・復興に当たっては、被災地域の豊かな資源を活用して、災害に強い新たな食料供給基地のモデルとして一刻も早く再生させることが課題である。

このため、国は、復興マスタープランに基づき、地方公共団体に示した復旧・復興に向けての基本的な考え方に沿って、国の職員を県・市町村に派遣すること等により、市町村の復興計画の策定やその実現に向けた取組を支援してきたところであり、今後も支援を継続していくことが重要である。

津波によって被災した農地については、除塩のみで営農が可能な農地、ヘドロ等が堆積している農地、用排水路等が著しい損傷を受けた農地、堤防の決壊や地盤沈下等により海水が浸入している農地など、その被害状況が様々である。また、国・県営事業等により造成された多くの排水機場、用排水路、農地海岸堤防等が壊滅的な被害を受けており、これらの農地や施設の早期復旧を推進する必要がある。