(2)　土地改良事業の特徴と役割

土地改良事業は、自然資本である「水」と「土」に直接手を加え、農業生産の基盤たる社会資本を整備・管理するものである。この結果、安全で安心な国産農産物の生産拡大や品質向上といった効果だけでなく、低平地における排水条件の改善等を通じて農村の生活環境面への効果がもたらされる。

土地改良事業の申請、同意、実施に至る過程において、農業者は、関連産業も含めた多様な「人」とも関わりながら、地域全体の農業・農村の将来像を話し合い、多くの受益者の合意が形成されるよう努力する。また、土地改良区(※6)をはじめとする農業者組織は、整備された社会資本を共同で利用・管理し、農地・農業用水等の地域資源の保全管理に努めている。こうした協働の仕組みは、社会的共通資本としての農村の潜在力を高める農村協働力の発揮に密接に関与している。

このように、土地改良事業は単なるインフラ整備にとどまることなく、事業の計画、実施、管理に至るプロセスを通じ、社会資本、自然資本、人的資本の３つの資本が強固に結び付いた協働の舞台を磨き整える。さらに、絶えず農村協働力に働き掛けながら農村の発展に寄与しており、活性化された農村協働力は、事業の枠を超えて人々の協調活動を促す。

土地改良事業は、６次産業化(※7)の進展等による経済活動の活発化や、地域防災力の向上を通じた安全・安心な農村生活の確保、環境との調和への配慮を通じた生物多様性の保全など、長期にわたって多様なストック効果(※8)を高める牽引役として、農村の潜在力を引き出しつつ、地域経済の成長や多面的機能の発揮をより高次のものとすることができる。

2　農業・農村を取り巻く内外情勢と課題

農業を基幹産業とした農村の姿を中長期的に見通しつつ土地改良事業を効果的に実施するためには、農業・農村を取り巻く内外の諸情勢と課題について的確に認識する必要がある。

(1)　生産額の減少や新たな国際環境に直面する我が国の農業

昭和59年に11.7兆円に達した我が国の農業総産出額は、平成26年には8.4兆円と減少傾向をたどり、ピーク時と比較して３兆円余りも縮小している。とりわけ米については、ピーク時に3.9兆円だったものが1.4兆円（平成26年）と、需要の低下や米価下落に呼応して大きく産出額を減じている。食品工業や関連流通業等を併せた農業・食料関連産業でみれば、国内生産額は平成25年度に約98兆円と全経済活動（中間投入額を含む）の１割超に達し、食品工業等との連携が農業や地域経済を支える構図であるものの、平成10年以降、食品工業の国内生産額も減少傾向にある。

こうした経済の縮小が、地域における更なる人口減少や需要の逸失を招くことのないよう、食料関連産業との連携等も通じて農業・農村の付加価値や生産性を向上させ、地域の持続的な発展を図っていく必要がある。

さらに平成27年10月、環太平洋パートナーシップ（ＴＰＰ）協定が大筋合意に至り、我が国農業は新たな国際環境に直面している。政府は同年11月、ＴＰＰ政策大綱を策定し、農業の成長産業化に取り組む生産者がその力を最大限に発揮できるよう、①「攻めの農林水産業への転換」として、競争力強化・体質強化対策を講ずるとともに、②「経営安定・安定供給のための備え」として、協定発効に合わせて経営安定対策の充実等の措置を講ずることとし、③併せて農林水産業の成長産業化等を一層推進するため、検討の継続項目として掲げた12項目について、平成28年秋を目途に具体的内容を詰めていくとした。

また、「農林水産業・地域の活力創造プラン」（平成25年12月10日農林水産業・地域の活力創造本部決定、平成26年６月改訂。以下「活力創造プラン」という。）においても、米政策の改革の一つとして、農業者が自らの経営判断に基づき作物を選択できる環境を整備するため、平成30年産米を目途とする生産調整の見直しに取り組むとしている。

こうした状況の中、意欲ある農業者が安心して経営に取り組めるようにすることはいうまでもなく、生産者自らが需要の動向を敏感に把握して国内外の需要をつかみ、高付加価値化等を促進できるよう、生産現場の強化等を通じた「攻めの農業」への転換を図ることが急務である。

(2)　人口減少・高齢化や農業構造の変化が進む我が国の農村

高度成長期における農地整備の帰着として余剰労働力が生まれた結果、農村は、都市への若い労働力の供給を通じて我が国経済の安定成長を下支えしたが、近年は人口減少・高齢化が進行し、農業者の減少や高齢化に歯止めがかからない状況になっている。混住化も進行しており、土地・水利用の面では農地・農業用水といった農業生産要素が中心であるものの、居住する人の面では農業者中心という従来の特徴を喪失している。

とりわけ中山間地域は、農地一筆当たりの面積が狭小で、急傾斜で農作業に危険を伴うといった農業生産条件の不利を抱えており、農業経営にビジョンを描くことは容易ではなく、若い担い手の不足が深刻化している。

こうした状況は、農地の荒廃や鳥獣被害の拡大を招くだけでなく、農村の持続的かつ安定的な存続を可能ならしめてきた農村協働力を脆弱化させ、農村の集落そのものの弱体化を招いている。地域によっては、農業という生業が次世代に継承されず、我が国の貴重な生産技術、伝統文化の伝承が途絶えてしまうおそれがある。

また、農業の構造改革の進展に伴い、大規模経営体と小規模農家への二極分化、土地持ち非農家の増加やリース方式での企業の農業参入等が進行している。さらに、所有地を貸し出した農家の中には、遠隔地に居住する者や所在不明の状態になる者もいる。

こうした農業構造の変化は、同質な農業者の存在を前提としてきた集落において、土地改良区を中心に長く行われてきた農業水利施設等の維持管理に影響を及ぼすおそれがある。

基本計画に係る農業構造の展望(※9)では、持続可能な力強い農業を実現していくため、世代間バランスの取れた農業構造にしていくことが重要であるとし、農業労働力の見通しについても提示しているが、農業の内外からの青年層の新規就農が進むような環境の整備が重要である。また、農業者の４割を占める女性農業者が一層活躍できる環境の整備を進めることが必要である。

他方、「田園回帰」現象に象徴されるように、農村の豊かな自然環境や地域資源、独自の風土や文化に対する都市住民の関心は高まってきており、農業・農村の価値を再認識し、新たなライフスタイルを模索する動きが顕在化しつつある。近年においてはインバウンド消費(※10)も急速に拡大しており、日本古来の伝統文化や自然の豊かさを求めて農村に足を運ぶ動きも見られるようになってきた。

平成32年のオリンピック・パラリンピック東京大会の開催も見据え、多くの人が訪れる魅力ある農村の受入体制づくりを進めるためにも、広く地域内外の人材が関わり合う農村協働力の深化を図ることが重要である。

(3)　農業・農村を脅かす自然災害リスクの高まり

地球温暖化に伴う気候変動は、我が国の農業生産の基盤や農村に居住する人々の生活基盤を脅かす深刻な問題となっている。農業は気候変動の影響を最も受けやすい産業の一つであり、高温による農作物の生育障害・品質低下や、極端現象（多雨・渇水）の増大による水資源利用等への影響は、農業者の持続的な営農を阻害しかねない。加えて、気候変動に伴う不作の頻発は、食料の供給不足や農産物価格の高騰を招く可能性があり、国民生活への不安に拍車を掛けることとなる。

さらに地理的・地形的・気象的な特性から、これまでも多くの自然災害等による被害を受けてきた我が国では、集中豪雨の増加、海面水位の上昇等により、水害や土砂災害といった人命にもかかわる災害が近年顕在化している。気候変動に関する政府間パネル（ＩＰＣＣ）の報告書(※11)では、今世紀末までに極端な降水がより強く、より頻発する可能性が非常に高いとしている。