また、政府の地震調査研究推進本部は、今後30年以内に南海トラフでＭ８～９クラスの大規模地震が発生する確率が60～70％程度といった長期的な評価を行っている(※12)。

東日本大震災(※13)の際、自然の猛威の前に立ち尽くすしかなかったことから分かるように、大規模自然災害等の様々な危機に備え、強くしなやかな国民生活の実現に向けた防災・減災に取り組んでいく必要がある。

(4)　農村における社会資本ストックの減少と劣化

こうした中にあって、農村における社会資本ストックの量は減少している。「日本の社会資本2012(※14)」によれば、農業部門の純資本ストック(※15)（農地、基幹的農業水利施設、防災施設、農道、農業集落排水施設等）は社会資本全体の約１割を占めるが、近年、その減少度合いが他の社会資本と比べて著しい。これは、高度成長期以前から、一般の社会資本に先駆けて農業生産基盤が整備されてきた結果、減価償却がより高水準で推移し、毎年度の投資額より大きくなったためと推測される。

また、推計上には表れないが、排水性が悪く営農の自由度を有しない水田や耐震性を有しないため池など、現在の整備水準等に照らし合わせた場合、低質化・陳腐化(※16)しているとみなされる社会資本ストックも存在する。

農地の整備は、農業生産性の向上を通じて生産量を増加させるが、その結果、農産物の市場価格は下がり、消費者余剰の拡大として事業の便益が社会的にも還元されてきた。農業水利施設は、農業用水の安定的確保と高度な水利用を実現し、単位面積当たり収量の維持・向上を通じて食料自給力の基礎を支えている。加えて、これら農地や農業水利施設は、洪水の貯留や地域排水も担い、災害を未然に防止し、人命や財産を保護する役割を果たしている。

今まさに、こうした食料の安定供給や国土の保全といった国民全体が享受する富を生み出す力が弱まりつつある。このまま看過すれば、国内農業生産の脆弱化や災害発生などにつながりかねず、国民生活に支障を及ぼすおそれがあることを認識する必要がある。

3　本計画における政策課題と施策の方向性

(1)　基本的な考え方

農業・農村を取り巻く環境が厳しさを増し、農村協働力が機能する舞台が崩れつつある今、土地改良事業が担ってきた歴史的な役割を改めて評価し、その特徴を活かしつつ、新しい農業・農村の構築に役立てていくことが重要である。農業・農村の将来展望を切り拓くため、農業・農村に生まれつつある新しい芽を大きく育て、農業・農村の潜在力を最大限発揮し、持続可能なものとなるよう導いていかなければならない。広く国民に恩恵をもたらしてきた農村を将来にわたり継承するとともに、来るべき社会に向けて我が国が創り出していくべき新たな価値を生み出す豊かな基盤として磨き上げ、多面的機能の維持・拡大や国民経済の発展に貢献することが土地改良事業の使命であり、果たすべき役割である。

このためには、量的な減少とともに質的な劣化が急速に進行している農地や農業水利施設等の社会資本について、地域農業の将来を見通しつつ健全に継承するとともに、農業・農村を取り巻く情勢の変化に応じた新たな価値を生み出す基盤として整備していくことが重要である。

さらに、生産や生活に関する将来展望を描くことができる魅力ある地域社会への発展に向け、農業者が地域住民や行政とも連携しつつ関わり合い、それぞれの有する知恵や能力が最大限に発揮されるよう、農村協働力を深化させていくことが重要である。

こうした観点から、本計画の基本理念として「社会資本の継承・新たな価値の創出と農村協働力の深化」を掲げ、個性と活力のある豊かな農業・農村の実現を目指すこととする。

政府においても、あらゆる分野においてスピード感のある対応を求めている。活力創造プラン等を踏まえた基本計画では、産業政策と地域政策を車の両輪として進めるとの観点に立ち、若者たちが希望を持てる「強い農業」と「美しく活力ある農村」の創出を目指すとしている。国土強靱化基本計画（平成26年６月３日閣議決定）では、いかなる事態が発生しても機能不全に陥らない経済社会のシステムを平時から確保することにより、「強さ」と「しなやかさ」を持った安全・安心な国土・地域・経済社会の構築を目指すとしている。まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成26年12月27日閣議決定）では、地方に、「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立することで、「まち」に活力を取り戻し、人々が安心して生活を営み、子どもを産み育てる社会環境をつくり出すことが急務としている。

本計画に基づく土地改良事業の実施に当たっては、こうした政策に的確に対応していく必要がある。特に土地改良事業は、生産と生活の場が一体となった農村における産業政策と地域政策の双方を担うことに鑑み、事業の実施を契機とした多様な取組が相乗的・補完的に効果を発揮し、それぞれの地域の特性を活かした両政策の実現を促す視点を有することが重要である。

(2)　産業政策の視点から見た施策の方向性

農業の成長産業化を一層進め、経済成長を持続的なものとする産業政策の視点に立てば、平地や中山間地域にかかわらず、経営マインドや意欲を持った農業者が活躍できる環境を整備する必要がある。とりわけ水田農業においては、従来の高コストの生産構造から脱却し、農業者の自立的な経営判断に基づく生産を促すことが重要である。担い手の体質強化を促進し、農業を産業として自立可能にするとともに、産地の収益力向上を通じた地域経済の発展を目指さなければならない。

このため、政策課題として「豊かで競争力ある農業」を掲げ、地域の強みを活かした新たな価値を創出する観点から、既存の社会資本の高機能化を推進する。具体的には、高収益作物を中心とした営農体系への転換や農産物のブランド化等の高付加価値化による収益力の向上、高い労働生産性の追求やＩＣＴ(※17)等の省力化技術の活用による生産コストの削減を促進する。また、６次産業化等を通じて新たな人や需要を呼び込み、農業・農村の所得の増大と地域内での再投資、更なる価値の創出といった好循環を図る。

(3)　地域政策の視点から見た施策の方向性

農業の構造改革を後押ししつつ農業・農村の有する多面的機能を維持・発揮させる地域政策の視点に立てば、「豊かで競争力ある農業」を実現する環境を整えるとともに、農村の潜在力を効果的に高めていく必要がある。人口減少等に伴う地域の変化にも対応しつつ、土地改良事業を通じて育まれてきた地域資源を国民の財産として有効に活用することが重要である。多様な人々が協働し、それぞれの知恵や能力等を発揮しつつ活躍できる地域社会の形成を目指さなければならない。

このため、政策課題として「美しく活力ある農村」を掲げ、農村協働力の深化を図る観点から、住みやすい生活環境の下、地域資源の保全管理の質と持続性の向上を推進する。具体的には、農村の生活基盤の効率的な保全管理、農地・農業用水等の地域資源の適正な保全管理と有効活用、豊かな自然環境や美しい農村景観等を活用した地域づくりを促進する。

(4)　両政策を下支えする視点から見た施策の方向性

これら政策課題への対応に当たっては、農業・農村の持続的な発展の基礎として、激甚化する災害に対応し得る強靱性、すなわち、「強さ」と「しなやかさ」を確保する必要がある。

32兆円に上る膨大な資産価値を有する農業水利施設や全国に約20万箇所あるため池は、既に地域の経済・社会を支える基盤として組み込まれ、食料自給力の維持向上や地域排水機能の確保など多様なストック効果を発揮している。財政面をはじめとする様々な制約がある中、財政健全化との両立を図りつつ、これら社会資本のストック効果を将来にわたり発揮させるとともに、平常時のみならず、大規模自然災害が発生しても機能不全に陥らない、成熟社会における持続可能な農業・農村の構築を目指さなければならない。