このため、産業政策と地域政策の土台となる基盤を守り、それらが相互に補完しつつ、相乗的に効果を発揮するよう、政策課題として「強くてしなやかな農業・農村」を掲げ、既存の社会資本の継承を図る観点から、老朽化した農業水利施設の戦略的な保全管理等を促進する。また、これら社会資本が有する防災・減災機能を効率的に発揮させるため、農村協働力等を活用したソフト対策を組み合わせ、地域の防災・減災力の向上を促進する。農村における社会資本の機能の継承は産業政策を支えるものでもあり、農村協働力を活かしたソフト対策は地域政策を支えるものでもある。

第２　目指すべき農村の姿とその実現に向けた基本戦略

１　地域と時代が生み出す農村の多様性

一口に「地域の特性」といっても、農村を地域類型や営農類型だけで分類することは容易ではない。これは、我が国の国土は南北に長く、地理的・地形的条件、気象条件や景観等が異なることもあり、農村を構成する社会資本、自然資本、人的資本及び農村協働力の在りようが一様ではないからである。農村に生きる人々は、それら構成要素の種類、規模や互いの結び付きを踏まえ、風土に応じた多様な農村を形成してきた。さらにそうした多様性は、社会経済情勢や国民の価値観等の変化に伴い、時代とともに変わっていく。

地域の発展を見通すには、こうした空間的差異や時間的変化を十分踏まえなければならない。とりわけ、関係者の合意を基本とした土地改良事業の実施に当たっては、農村の混住化の進行に伴う生活構造の多様化、農業の構造改革の進展等に伴う生産構造の変化について十分に留意する必要がある。

かつて、地域の風土に適合した農業生産活動を通じ地域内循環構造を有していた地域経済（地域農業と地場産業）は、高度成長期以降、規模の経済を追求する画一的な施策によって、その個性を失いつつある。

今後は、多様な農村の個性を的確に発揮させ、活力と魅力ある地域経済社会を実現する必要がある。そのためにも、それぞれの地域が備える社会資本や自然資本といった地域資源の態様を正しく把握し、それらの持つ強みを適切に活かしつつ、個性と活力のある豊かな農村へと発展させていく地域の人々（人的資本）の主体的な行動を後押しすることが重要である。

２　個性と活力のある豊かな農村を実現するための基本戦略

⑴　目指すべき農村の姿

それぞれの農村が個性を活かし、その潜在力を引き出すことにより多様な地域経済社会を創り出していくことは、おのずと地方創生にもつながる。また、農村の潜在力を引き出すためには、地域の中で閉じるのではなく、外部と積極的につながっていくことも重要である。

「農政新時代」ともいうべき新たなステージを切り拓くに当たり、土地改良事業が導く農村とは、特定の姿を目指すものではなく、地域の特性を活かし、経済的にも社会的にも持続的に発展しうる、個性と活力のある豊かな農村である。

第１で述べたとおり、土地改良事業は、農地や農業水利施設といった社会資本の整備・管理に際し、受益農家をはじめ多くの人々を関わらしめつつ農村協働力を活性化させ、地域の課題解決だけでなく、農業・農村の発展に向けた様々な機会を提供する。事業の合意形成の過程においては、農産物の高付加価値化、新たな特産物の開発、環境保全型農業の推進といった今後の地域農業のビジョンや方向性について話し合う場が設けられ、農業者が、地方公共団体や非農家、異業種関係者等との協力体制を整えることが可能となる。必ずしも、即座に合意が得られるとは限らないが、関係者が、自らの地域をよりよいものにしようと話合いを重ね、相互理解を深めることにより、農村協働力を介して地域の絆が深まり、活力ある地域経済社会の実現に向けた土地改良事業の効果、農村における社会資本のストック効果がスパイラル的かつ持続的に高まっていく。

特に、農業者だけでなく、自治会、女性会、ＮＰＯといった非農家や都市住民の参画を得た多面的機能支払制度等との連動は、良好な景観や生物多様性の保全に資する農村環境保全活動、伝統的な祭事の復活といった文化的な取組へと広がりを生む。

このため、土地改良事業の特徴を最大限に活用し、多様な人々が関わり合いながら、農村の社会資本、自然資本、人的資本が三位一体となった協働の舞台を整え、農村協働力を深化させることにより、地域の特性を活かしつつ環境の変化に柔軟に対応し、持続的に発展し得る、個性と活力のある豊かな農村の実現を目指す。

⑵　先進的な発展プロセスの分析とレビュー

全国には土地改良事業の実施を契機とし、個性と活力のある豊かな農村を実現している地域が多数存在している。

農地の整備に当たっては、受益地全体を対象に、土地の権利関係の調整を要する換地処分(※18)が必要となる。その際、地域農業の将来を見通しつつ徹底した話合いを行い、集落営農の立ち上げや機械の共同利用を通じた経営コストの削減を図ったり、稲単作経営から野菜作との複合経営に転換したりするなど、所得の向上や雇用の創出を実現している例が多く見られる。これは、土地改良事業を通じて労働時間の削減を図り、生み出された労働力を高収益野菜の生産や加工・販売に充てるといった経営資源の再編・合理化の好例である。

平地に比べて生産条件が不利な中山間地域においても、地域の疲弊に危機感を抱く農業者が、地方自治体や地域住民とともにマスタープランを作成し、一集落一農場の理念の下、農業生産基盤の整備に併せて大型農業機械や米粉等加工設備を導入するなどしてブランド化を図る等、地域のマネジメントに取り組んでいる例がある。「奈良県五條市の柿」や「愛媛県八幡浜市の真穴ミカン」は、農地や農業水利施設の整備を活用し、世界有数の品質を誇る農産物の生産に一丸となって取り組んだ結果、年間所得数千万円の農業者や後継者が誕生し、選果場において多くの雇用を生み出している。また、傾斜地が多いといった農業生産条件の不利を逆手にとり、標高差による気温差から、田植えや稲刈りの適期の違いに応じて労働を分散させている例がある。加えて、中山間地域における夏期の冷涼な気候を活かした良質なユリの栽培や、昼夜の寒暖差を活用した鮮やかなリンドウの生産など、地域の特性を活かした高付加価値農業を展開している例もある。

さらに、基盤整備を契機として産学官民が協働体制を構築し、企業参入や６次産業化に加え、異業種連携による商品の共同開発や販売、観光農園による誘客促進、交流人口の拡大を実現するなど、地域経済の好循環を生み出している例も見られる。

このような取組は、土地改良事業の実施を契機として自らの地域の課題や隠れた地域資源を見つめ直し、農村の潜在力を発揮させつつ、地域の特性に応じた新たな価値を創出しようとする「イノベーション」と捉えることができる。そこでは、多様な人々が参画した地域全体の取組となるよう、継続した話合いを通じた信頼関係が構築されており、強力なリーダーシップの下、将来ビジョンを共有するとともに、土地改良事業だけでなく複数の施策を活用するという共通した特徴が見られる。

こうした例に倣えば、土地改良事業の実施の機会を捉え、家族農業経営や法人経営、兼業農家など地域の様々な経営形態・経営規模の農業者、さらには地域住民や農村外の多様な人材が、年齢や性別等に関わりなく幅広く参画し、地域における農業・農村の将来像について十分に話し合うことが重要である。その際、行政や土地改良区はもとより、ＪＡ、生産組合、町内会といった関連団体が連携して地域のリーダーを支えるなど、協働体制を整える工夫を図ることが重要である。また、土地改良事業と様々な取組を組み合わせ、効果を相乗的に発揮させることが有効である。

このため、地域の自立的な発展に向けて、関係者が具体的なイメージを共有しながらスピード感を持って戦略的に取り組むことができるよう、人の関わりや合意形成といった取組、発展のプロセスに注目しつつ先進的な事例を示し、地域自らが考える手掛かりを提供することが有用である。さらに、各都道府県においても、それぞれの地域の農村の多様性を考慮し、同様の取組を行うことが望まれる。