

土地改良長期計画について

〔平成28年8月24日
閣議決定〕

土地改良法（昭和24年法律第195号）第4条の2の規定に基づき、
土地改良長期計画を別紙のように定める。

別紙

土地改良長期計画

平成28年8月

目 次

まえがき	1
第1 農業・農村をめぐる課題と土地改良の基本方針	3
1 農村の潜在力を高める土地改良事業	3
（1）我が国の農村の特徴と役割	3
（2）土地改良事業の特徴と役割	4
2 農業・農村を取り巻く内外情勢と課題	5
（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	5
（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	6
（3）農業・農村を脅かす自然災害リスクの高まり	7
（4）農村における社会資本ストックの減少と劣化	8
3 本計画における政策課題と施策の方向性	9
（1）基本的な考え方	9
（2）産業政策の視点から見た施策の方向性	10
（3）地域政策の視点から見た施策の方向性	10
（4）両政策を下支えする視点から見た施策の方向性	11
第2 目指すべき農村の姿とその実現に向けた基本戦略	12
1 地域と時代が生み出す農村の多様性	12
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	12
（1）目指すべき農村の姿	12
（2）先進的な発展プロセスの分析とレビュー	13
（3）地域の特性に応じた柔軟な整備	15
第3 政策課題を達成するための目標と具体の施策	17
1 施策の枠組み	17
2 成果の着実な達成に向けた土地改良事業の重点的・効果的な実施	18
3 目指す成果と達成に向けて講ずべき施策	19
（1）政策課題Ⅰ：豊かで競争力ある農業	19
（1-1）産地収益力の向上 政策目標1	20
（1-2）担い手の体質強化 政策目標2	21

(2) 政策課題Ⅱ：美しく活力ある農村	24
(2-1) 農村協働力と美しい農村の再生・創造 政策目標 3	25
(2-2) 快適で豊かな資源循環型社会の構築 政策目標 4	26
(3) 政策課題Ⅲ：強くてしなやかな農業・農村	28
(3-1) 老朽化や災害リスクに対応した農業水利施設の戦略的な 保安全管理と機能強化 政策目標 5	29
(3-2) 災害に対する地域の防災・減災力の強化 政策目標 6	30
第4 東日本大震災からの復旧・復興	33
1 政府の取組	33
2 地震及び津波被災地における農業・農村の復興の方向性と 具体の施策	33
3 原子力災害被災地における農業・農村の復興の方向性と 具体の施策	34
第5 計画の円滑かつ効果的な実施に当たって必要な事項	36
1 土地改良制度の検証・検討	36
2 関連施策や関係団体との連携強化	36
3 技術開発の促進と普及	37
4 人材の育成	37
5 入札契約の透明性、公平性及び競争性の向上と品質確保の促進	38
6 国民の理解の促進	38
あしがき	39

土地改良長期計画

まえがき

土地改良事業は、良好な営農条件を備えた農地・農業用水を確保し、これらの有効利用を図ることにより、農業の生産性の向上等を促進するため、農業生産に欠くことのできない農地や農業水利施設等の農業生産基盤を整備・管理するものである。整備された農地では担い手への利用集積が進み、農業構造の改善において先導的な役割を担ってきた。また、これまで全国に張りめぐらされた農業水利施設は約 40 万 km に及び、全農地面積の 3 分の 2 に当たる約 300 万 ha に対し安定的にかんがい用水を供給するとともに、農村地域における健全な水循環の維持・形成に寄与している。

土地改良事業は、農業者を中心とした多様な関係者が、地域における農業・農村の将来像を見通し、世代を超えて事業の効果が発揮されるよう多くの合意を図りながら実施されることもあり、一般にその期間は複数年にわたる。土地改良法（昭和 24 年法律第 195 号）では、新しい農政の方向に即し、土地改良事業が計画的に実施されるよう、5 年を一期として土地改良長期計画を立て、土地改良事業の実施の目標及び事業量を定めることとしている。

平成 24 年 3 月に現行の土地改良長期計画を策定して以降、農地の大区画化等による農業の体質強化や、農業水利施設の戦略的な保全管理等を通じた食料供給力の確保は着実に進みつつあるが、今般、以下のとおり、農業・農村を取り巻く情勢が大きく変化したことから、計画期間を 1 年前倒して、新たな土地改良長期計画（以下「本計画」という。）を策定する。

1 点目は、超高齢社会、本格的な人口減少社会の到来やグローバル化の進展等に対応するべく定められた食料・農業・農村基本計画（平成 27 年 3 月 31 日閣議決定。以下「基本計画」という。）に基づき、農業の構造改革や新たな需要の取り込み等を通じて農業や食品産業の成長産業化を促進するための産業政策と、構造改革を後押ししつつ農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を促進するための地域政策を車の両輪として進める必要があることである。土地改良事業についても、地域の特性を活かしつつ「構造改革の加速化や国土強^{じん}靱化に向けた事業の計画的かつ効果的な実施」を図り、産業政策と地域政策の両面から農業・農村の潜在力を最大限発揮させることにより、持続可能で活力ある地域経済社会の構築を目指さなければならない。

2 点目は、環太平洋パートナーシップ（TPP）交渉の大筋合意を受けて策定され

た「総合的な TPP 関連政策大綱」（平成 27 年 11 月 25 日 TPP 総合対策本部決定。以下「TPP 政策大綱」という。）に沿い、成長産業としての力強い農業を作り上げる必要があることである。我が国の農政は「農政新時代」ともいうべき新たなステージを迎えている。生産者の持つ可能性と潜在力をいかんなく発揮できる環境を整えることにより、次世代に対しても我が国の豊かな食や中山間地域を含む美しく活力ある地域を引き渡していくことが重要である。本計画においても、広く国民の理解を得つつ、農業を取り巻く国際環境の変化にも対応した土地改良事業の戦略的な推進を図るため、力強い農業を作る観点からの政策目標や成果指標等について明確にする必要がある。

3 点目は、「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針（平成 28 年 3 月 11 日閣議決定。以下「復興・創生期間における基本方針」という。）に即し、被災地における農業の再生に向けて、引き続き、農地の復旧等を推進するとともに、復興のステージが進むにつれ生じる新たな課題に対応しつつ、被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興を実現する必要があることである。今後、人口減少、少子高齢化が進む中、自然災害を契機として集落機能が脆弱化しないよう、被災地の復興はもとより、「強さ」と「しなやかさ」を持った安全・安心な地域経済社会の構築を促す必要がある。

これらに加え、経済財政運営と改革の基本方針 2015（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）で定められた「経済・財政再生計画」（平成 28～32 年度）では、社会資本の整備について、経済再生と財政健全化の双方に資するよう、中長期的な見通しの下、マネジメントを含めた効率化を図りながら、計画的に推進していくことが求められている。土地改良事業についても、単なるインフラ整備ではなく、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」を創出する牽引役として、既存施設の活用やソフト施策との効果的な連携に努め、選択と集中の下、ストック効果が最大限発揮されるよう戦略的に取り組むことにより、地域経済の再生と財政健全化の両立に貢献する必要がある。

本計画は、厳しい財政事情の下、時代の要請に対して土地改良事業の果たすべき役割を明らかにしつつ、6 つの政策目標を掲げ、12 の施策を集中的に実施するものである。土地改良事業によって磨かれた農業・農村が、その持てる力を最大限に発揮することにより、成熟社会における持続可能な地域経済社会の実現を目指す。

第1 農業・農村をめぐる課題と土地改良の基本方針

1 農村の潜在力を高める土地改良事業

(1) 我が国の農村の特徴と役割

アジアモンスーン地域に位置し、急峻で平地が少ない我が国では、先人たちが治水と利水に心血を注いで水田かんがい農業を興し、多数の人口扶養を可能とする米の生産に取り組んできた結果、世界有数の高人口密度社会が形成された。農業用水をほ場で利用するには、堰や水路などの施設を共同で利用し、それぞれのほ場に公平に配分することが不可欠である。水田かんがい農業は、集落における集団的かつ自治的な用水管理体制を整えながら、水でつながったコミュニティを形成してきた。

こうして成り立った農村は、食料を生産する農業が営まれる場であるとともに農業者を含めた地域住民の生活の場でもあり、様々な人間活動を通じて多様な二次的自然が形作られている。そこからは、人間の生命の維持に欠くことのできない食料が安定的に供給されるだけでなく、国民に対し、国土や生物多様性の保全、美しく安らぎを与える空間となる景観の形成、文化の伝承、情操教育といった多岐にわたる恩恵をもたらしている。こうした多面的機能は、農業者が持続的に生産活動を行うことによって生み出された外部効果¹であり、市場メカニズムを通じて維持保全することは容易ではない。いわば、農の営みを意識することなく国民が享受してきた「見えざる国富²」ともいえるものであり、我が国の農村は、こうした富を生み出す源泉になっている。

このような都市にはない特徴や役割を有する農村を社会的共通資本³として捉え、「資本」の概念で整理すると、農業生産の基盤である農地や農業水利施設等の「社会資本」、それと密接不可分な関係にある自然環境や生態系といった「自然資本」、同じ空間で生産と生活を営む農業者や地域住民等の「人的資本」という3つの資本から構成されるとみなすことができる。こうした資本を蓄積することによって地域全体の富が効果的に創出される。

¹ ある経済主体の意思決定（行為・経済活動）が、市場を介さずに、他の経済主体に影響を与えること。ここでは、正の外部性を指す。

² 永田恵十郎は、著書「地域資源の国民的利用」（昭和63年、農山漁村文化協会）において、「農林業は、その正常な生産活動を通じて、年々37兆円に相当する公益的機能は無償で国民に提供しているわけである。農林業は工業とちがって“見えざる国富（ストック）”をつくりだし、それを豊かにする産業だ、というべきであろう。」とした。

³ 宇沢弘文は、著書「社会的共通資本」（平成12年、岩波書店）において、「ゆたかな経済生活を営み、すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような社会的装置」を「社会的共通資本」と呼んだ。

その際、水田かんがい農業、すなわち農村における社会資本の共同利用・共同管理等に由来する慣習や文化に裏打ちされた「農村協働力⁴」が、これら3つの資本を膠⁵の如く結び付け、農村の潜在力を高めてきた。農村協働力は、農業生産活動を基軸とした人々のつながりにより発揮される能力ないし機能であり、3つの資本を媒介し円滑に機能させることにより、地域の潜在力が総合的に発揮され、農村が持続的かつ安定的に存続することを可能ならしめている。

農業・農村の特徴や果たしている役割を理解し、農村から生み出される富を減らすことなく成長の糧として次世代に引き継ぐことは、活力ある我が国社会を維持するためにも必要である。このため、農業者が再生産可能な営農条件を確保するとともに、農村の潜在力を高める農村協働力を十分に機能させることが重要である。

(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安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

⁴ 農村におけるソーシャル・キャピタルに相当するもの。アメリカの政治学者ロバート・パットナムによれば、ソーシャル・キャピタルとは、人々の協調行動を活発にすることによって、社会の効率性を高めることのできる、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会的仕組みの特徴と定義される。

⁵ 膠（にかわ）とは、獣や魚の皮・骨などを水で煮沸し、その溶液からコラーゲンやゼラチンなどを抽出し、濃縮・冷却し凝固させたもの。接着剤などに用いる。

⁶ 農業水利施設等の整備・管理を行う土地改良事業を実施することを目的として、地域の関係農業者により組織された団体

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事ができる。

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の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・食料関連産業で見れば、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

⁷ 農林水産物を収穫・漁獲（第一次産業）するだけでなく、加工（第二次産業）し、流通・販売（第三次産業）まで手掛けることで、農林水産物の経営体質強化を目指す手法

⁸ 社会資本整備の効果には、フロー効果とストック効果があるといわれている。フロー効果は、公共投資により生産、雇用及び消費等の経済活動が派生的に創出され、経済全体が拡大する効果を指す。ストック効果は、社会資本が整備され、それらが機能することによって継続的に得られる効果のことであり、経済活動における効率性・生産性の向上が図られたり、国民生活における衛生環境の改善、防災力の向上、快適性やゆとりが創出されたりする効果を指す。

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、多くの人を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。

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

⁹ 基本計画の策定に際しては、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）に基づき、担い手の育成・確保、担い手への農地集積・集約化等を総合的に推進していく上での将来のビジョンとして、担い手の姿を示すとともに、望ましい農業構造の姿を明らかにしている。

¹⁰ 訪日外国人旅行者による日本国内の旅行中の消費のこと。

¹¹ 「気候変動に関する政府間パネル第5次評価報告書統合報告書」（平成27年2月）

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

こうした中であって、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 2012¹⁴」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。

¹² 「南海トラフの地震活動の長期評価（第二版）について」（平成25年5月）

¹³ 平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害

¹⁴ 「日本の社会資本 2012」（平成24年11月内閣府政策統括官（経済社会システム担当））

¹⁵ 「日本の社会資本 2012」では、現存する固定資産について、評価時点で新品として調達する価格で評価した価値を「粗資本ストック」とし、粗資本ストックから供用年数の経過（経齢）に応じた減価（物理的減耗等による価値の減少）を控除した残存価値を「純資本ストック」と定義している。

¹⁶ 経済の状況に対して技術的に適合しなくなった、若しくは技術的により優れた代替物が利用可能になったことに起因して、既存資本が価値を喪失すること。

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ICT¹⁷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

¹⁷ Information and Communication Technology：情報通信技術

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。

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樣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

(1) 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し合いを重ね、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。

(2) 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し合いを行い、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

¹⁸ 工事前の区画の土地に対応する工事後の区画の土地を、法律上全く同一のものとみなして、新しい区画の土地や水路、道路等の所有者等を決め直し、その間における権利の帰属関係を一挙に解決するための特別な法律上の手段

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、継続した話し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。

(3) 地域の特性に応じた柔軟な整備

個性と活力のある豊かな農村の実現に向けた地域づくりに当たっては、産業政策と地域政策の双方を実現する視点に立ち、地域の特性を最大限に活かした柔軟な整備を図る必要がある。平地から山間に至る多様な地域をひとくりに扱うことはできない。画一的な事業の運営によることなく、営農条件や労働条件、資源の賦存状況等を考慮し、地域における農業・農村の将来方向を十分に見極めた上で地元のニーズや負担能力に応じた整備水準を決定するなど、効果的かつ弾力的な事業の在り方を模索することが重要である。

とりわけ、国土保全といった公益的な機能の発揮の面で重要な位置付けを有している中山間地域においては、農地の傾斜等の要因もあり、規模拡大による生産性向上を図ることが容易でない場合がある。このような地域では、等高線に沿って区画を整備し、上下の水田の間の法面を小さくすることによって農作業の安全性向上や除草等に係る管理労力の削減を図るといった工夫が考えられる。また、水田を畑地化して立地条件を活かした新規作物の導入や地域特産物の生産を図り、それらの加工・販売を通じた高付加価値化を促すことも考えられる。

さらに、耕作の放棄により荒廃が進む傾斜地では、飼料作物の生産と放牧利用を組み合わせた粗飼料自給型の畜産振興を目指すことも有用である。これにより、家畜の舌刈り¹⁹能力を活用した除草に係る管理労力の軽減を図りつつ食料自給率・食料自給力の向上が可能となるとともに、鳥獣害被害の防止や美しい景観の維持にも寄与することができる。

樹園地では、競争力ある品種への改植に併せてマルドリ栽培²⁰を導入するなど、営農の効率化や高機能化を促すことが考えられる。また、農薬を使用しない環境に優しい農業を実践するため、傾斜のある畑地を均平化し、太陽熱と畑地かんがいをを用いて広域的に土壌還元消毒²¹に取り組むことも有効である。

このほか、整備構想を立てるに当たり、あるべき土地利用の姿を話し合う

¹⁹ 人間が草を刈る手間や労力を省略させるため、家畜に草を食べさせること。

²⁰ マルチの敷設・撤去を毎年行わなくてもすむよう一年中マルチを敷いたままにし、その下に敷設した点滴チューブを通じてかん水施肥を行うことにより、省力化と果実の高品質化を図る栽培方法

²¹ 土壌中にフスマや米ぬか等の糖質を持った有機物を施用し、土壌中の微生物を利用して土壌を酸欠状態にし、病原菌を死滅させる消毒方法

ことも重要である。例えば、荒廃農地の増加²²や地域内の担い手の確保が困難になることが懸念される里山地域において、地域住民自らが土地利用構想を策定し、集落営農や地域外からの農業参入を考慮したエリアのほか、景観に配慮した粗放的な農地、生物多様性の維持を目指した農地、林地化による他業種の創出を図る農地などの区分を行った上で地域資源の維持・継承に取り組んでいる地域がある。こうした取組を通じ、新規就農を考える若者を受け入れる体制を整えることもできる。また、荘園時代の田園風景を将来に残すため、直線的な畦畔^{けい}²³を除去し、周辺景観に調和した曲線状の畦畔^{けい}を残すなど、地域の特性を活かした取組を展開している地域もある。

このように、地域の特性に応じた柔軟できめ細やかな整備により、地域の創意工夫が発揮されるような取組を支援することが重要である。

²² 荒廃農地とは、現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地のこと。平成 26 年の荒廃農地面積は、全国で約 27.6 万 ha（推計値）。

²³ 水田に流入させた用水が外に漏れないよう、水田を囲んで作った盛土部のこと。あぜ。

第3 政策課題を達成するための目標と具体の施策

1 施策の枠組み

目指すべき農村の実現に向けて土地改良事業を活用した基本戦略に即しつつ、事業を計画的かつ効果的に実施するため、第1表のとおり、3つの政策課題に対応した6つの政策目標を定め、その達成に向けて重点的に取り組むべき具体の施策を整理する。

なお、第2で述べたとおり、個性と活力のある豊かな農村を実現するには、土地改良事業と様々な取組を組み合わせる実施することが有効なため、本計画においては、土地改良事業を基本としつつ、関連する取組も含めて施策と呼ぶこととする。

(第1表) 施策の枠組み

政策課題	政策目標	施策
政策課題Ⅰ 「豊かで競争力ある農業」	政策目標1 産地収益力の向上	(1) 農業生産の拡大・多様化による収益の増大 (2) 6次産業化等による雇用と所得の創出
	政策目標2 担い手の体質強化	(3) 農地の大区画化等や省力化技術の導入による生産コストの削減 (4) 担い手への農地の集積・集約化の加速化 (5) 農業経営の法人化の促進
政策課題Ⅱ 「美しく活力ある農村」	政策目標3 農村協働力と美しい農村の再生・創造	(6) 農村協働力を活かした地域資源の保全管理体制の強化 (7) 美しい農村環境の創造を通じた地域づくり
	政策目標4 快適で豊かな資源循環型社会の構築	(8) 農村の生活基盤の効率的な保全管理 (9) 小水力発電の導入等の再生可能エネルギーの拡大
政策課題Ⅲ 「強くてしなやかな農業・農村」	政策目標5 老朽化や災害リスクに対応した農業水利施設の戦略的な保全管理と機能強化	(10) 農業水利施設の長寿命化とライフサイクルコストの低減 (11) 農業水利施設の機能強化による災害リスクの軽減
	政策目標6 災害に対する地域の防災・減災力の強化	(12) 農村協働力を活かした防災・減災力の強化

政策課題Ⅰ「豊かで競争力ある農業」に関しては、自立した農業経営の実現と産地の収益力向上を図るため、本計画期間の重要業績指標（KPI：Key Performance Indicator）等を明確にしつつ進捗の管理に努め、その達成に必要な施策を集中的に講ずる。

政策課題Ⅱ「美しく活力ある農村」に関しては、地域資源の保全管理の質と持続性の向上と快適で豊かな地域社会の構築を図るため、土地改良事業を基本としつつ、多面的機能支払制度や農村の生活基盤の保全管理を含む施策の KPI 等を示し、政策目標の効果的な達成を目指す。

政策課題Ⅲ「強くてしなやかな農業・農村」に関しては、産業政策と地域政策の土台となる基盤の将来にわたる機能の継承と地域防災・減災力の向上を図るため、本計画期間の KPI 等を明確にしつつ進捗の管理に努め、その達成に必要な施策を効率的に講ずる。

これら3つの政策課題に位置付けられた施策を、各地域がバランス良く実施することによって相乗的に効果を発揮させ、地域の特性に応じた持続的発展の実現を目指す。

2 成果の着実な達成に向けた土地改良事業の重点的・効果的な実施

事業の実施に当たっては、厳しい財政事情の下で成果を着実に達成する観点から、これまで以上に重点的・効果的に推進する必要がある。このため、米中心から高収益作物を中心とした営農体系への転換や生産コストの削減等、明確な目標と意欲を持ってチャレンジする地域に対して事業を重点化するとともに、ハード・ソフトの対策を適切に組み合わせつつ施策を効果的に講ずる。

また、最小かつ最適な整備で最大の効果を生み出す観点から、既存の社会資本を活用しつつ新たな価値を付加することにより、将来の農業・農村を見据えたストック効果を維持・向上させる視点が重要である。このため、農業水利施設の徹底した長寿命化とライフサイクルコストの低減を図る戦略的な保全管理、畦畔除去による大区画化など安価な簡易整備、畑地における末端かんがい施設の導入を推進するとともに、農業・農村の構造変化に応じた施設の統合・廃止や小水力発電の導入を促進し、事業コストと維持管理費の縮減に取り組む。

なお、こうした取組を着実に推進するため、時代の要請や技術の進展等に応じた国の計画設計基準等の見直しを図るとともに、施策の進捗を客観的に評価できるよう、土地改良事業の実施を通じた成果の定量的な把握手法等についても検討を進める。

3 目指す成果と達成に向けて講ずべき施策

(1) 政策課題 I : 豊かで競争力ある農業

平成元年から 26 年にかけての米の生産コスト(全国平均)の推移をみると、この 25 年間で 23%の低減に止まっており、米国(カリフォルニア州産)の約 5 倍の水準となっている²⁴。一方、大型農業機械の導入を可能とし、生産コストの低減に資する 1 ha 程度以上の大区画な水田の全国の整備率は、平成 26 年時点で約 10%に過ぎない。大区画化への円滑な移行が容易な 1/100 未満の緩傾斜地をみても、平地農業地域の整備率は約 2 割、中山間農業地域は約 1 割に留まっている。

さらに水田の稲作においては、直接労働時間に占める畦畔^{けい}の草刈りやかん水・落水等の水管理等に要する管理労働時間の割合が増加しており、管理に係る労力負担の集中が担い手への農地集積の足かせとなっている。担い手が耕作の依頼を断った理由として、区画が狭小・不整形、排水が不良、農地が分散といった要因も指摘されている。加えて、作期の分散など営農形態の変化に伴う水需要の多様化が進んでいる。また、畑地や草地においては、ほ場が急傾斜や不陸などのため非効率な営農を余儀なくされている地域が多い。

農家経済についてみると、この 10 年間、全国 1 経営体当たりの農業所得は平均 120~130 万円、総所得に占める農業所得の割合も 25%前後を推移している。とりわけ、北海道を除く都府県の水田作経営においては、1 経営体当たりの農業所得はわずかに 45 万円であり、農外所得や年金等の収入が生活を支えるという極めて厳しい状況に直面している。これに対し、施設野菜作経営においては、1 経営体当たりの農業所得は約 400 万円、総所得に占める割合は 7 割に至っている。

このような中、TPP 協定の発効が間近に迫っている。新たな国際環境の下でも、生産者の持つ可能性と潜在力をいかんなく発揮できるよう環境を整えていく必要がある。また、食料の安定供給の確保に向け、我が国の食料自給力を維持向上しつつ、持続可能な農業構造を実現しなければならない。経営マインドや意欲を持った農業者や中山間地域を含む地域が持てる力を発揮し、農業所得の増大や農村地域の関連所得の増大を目指すため、生産コストの大幅な削減や、担い手への農地の集積・集約化を着実に進めるとともに、農業生産の拡大・多様化による収益の増大、6 次産業化等による雇用や所得の創出を促すことが求められている。

このため、これらを実現していく上で土台となる農業生産基盤の高機能化

²⁴ カリフォルニアにおける水田の標準区画は、1/2 マイル四方(約 64ha)。

を図る観点から、適地適作に基づく農地の活用、小規模農家や農地の出し手となる高齢農家を含む関係者の役割分担、メンテナンスコストを含めた現場適用性にも留意しつつ、農地の大区画化・汎用化²⁵や、水管理・営農の省力化技術の導入等を推進する。

以下に、「豊かで競争力ある農業」の実現に向けた政策目標及び施策ごとの具体的な取組を示す。

(1-1) 産地収益力の向上 **政策目標 1**

ア 政策目標の達成に向けて講ずべき施策

① 農業生産の拡大・多様化による収益の増大 **施策 1**

水田農業において、米中心の営農体系から野菜等の高収益作物を中心とした営農体系への転換など、農業者の自立的な経営判断に基づく生産を促すため、水田における畑作物の導入と品質向上・収量増を可能とする排水改良や地下水位制御システムの導入等を推進する。また、畑地や樹園地においては、安全で高品質な野菜・果樹等のブランド化や輸出の拡大等を促進するため、畑地かんがい施設の導入や区画整理、排水改良等を推進する。

さらに、基本計画における食料自給率目標（平成 37 年度にカロリーベース 45%、生産額ベース 73%）の達成や食料自給力（食料の潜在生産能力）の維持向上にも資するよう、気候上裏作が可能な関東以西地域を中心に耕地利用率の向上を図るため、農地の排水改良等を推進する。

② 6次産業化等による雇用と所得の創出 **施策 2**

農村における新たな雇用と所得の場を生み出し、農村地域全体の所得向上と地域経済の好循環をもたらしとともに、消費者にとって親しみの持てる農業・農村を実現するため、基盤整備を契機とした6次産業化等を推進する。このため、日本再興戦略 2016（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）における6次産業化の市場規模の目標 10 兆円（平成 32 年）を踏まえ、土地改良事業の実施を通じて規模縮小農家や高齢農家等を含む地域の協働体制を整えつつ、生み出された労働力を加工・販売等に充てるといった産地の取組を展開する。

イ 施策の成果目標

²⁵ 通常の肥培管理で麦・大豆等の畑作物や野菜を栽培できるよう、水田に排水路や暗渠^{きよ}を整備して水はけを良くすること。

① 重要業績指標（KPI）

○高収益作物への転換による所得の増加

- ・基盤整備着手地区における生産額（主食用米を除く。）に占める高収益作物が相当程度²⁶の地区の割合 約8割以上

○6次産業化等による雇用と所得の増加

- ・基盤整備完了地区における6次産業化等の取組による雇用と売上の増加率 約2.5倍以上

② 活動指標

- ・基盤整備完了区域（水田）における作付面積（主食用米を除く。）に占める高収益作物の割合 約3割以上
- ・裏作が可能な地域における基盤整備完了区域の耕地利用率 125%以上
- ・（政策目標2に掲げる活動指標）

ウ 事業量

- ・水田の汎用化 約15.9万ha
- ・水田の大区画化 約8.3万ha
- ・畑の区画整理・排水改良 約3.1万ha
- ・畑地かんがい施設の整備 約2.5万ha
- ・（政策目標5に掲げる事業量）

(1-2) 担い手の体質強化 政策目標2

ア 政策目標の達成に向けて講ずべき施策

① 農地の大区画化等や省力化技術の導入による生産コストの削減

施策3

日本再興戦略2016における担い手の米生産コスト目標（平成35年までに9,600円/60kgまで削減）の達成を実現するため、水田の大区画化等を推進する²⁷。その際、高低差の少ない低平地においては、安価に整備が可能な畦畔^{けい}除去による簡易な大区画整備の取組を促進していく。また、一部の地域で見られるような5ha程度の巨大区画水田について、給

²⁶ 「相当程度」とは、「作物生産額（主食用米を除く。）に占める高収益作物の割合が8割以上」又は「作物生産額（主食用米を除く。）に占める高収益作物の割合が5割以上、かつ高収益作物に係る作物生産額が50%以上増加」であることを指す。

²⁷ 平成22年度から24年度にかけて農地整備を完了した地区のうち、平均経営規模15ha程度以上かつ1ha程度以上の大区画で整備した9経営体における米生産コスト（地区平均）は、全国平均を5割程度下回り、約7,200円/60kgの実績をあげている。

排水口の削減を通じた管理の合理化等を図る観点からも、現場適用性に留意しつつ推進する。

畑地においても、生産コスト削減の観点から、効率的な農業生産を可能とする区画整理、排水改良等の整備を推進する。また、地域ぐるみの効率的な飼料生産による高収益型畜産体制（畜産クラスター）の取組を加速するため、大型機械化体系に対応した草地の大区画化等の整備を推進する。

さらに、水田や畑地における担い手等の農作業の負担軽減・安全確保や、営農形態の変化に対応した水利用の高度化を図るため、大区画化等に伴う施設の合理化に加え、法面を自走可能な除草ロボット、遠隔監視や操作を可能とする ICT の導入や、パイプライン化や給水の自動化等による新たな農業水利システムの構築、GPS²⁸による農業機械の自動操舵システムや地下水位の自在の調整が可能な地下水位制御システム²⁹等の省力化技術の導入を積極的に推進する。

② 担い手への農地の集積・集約化の加速化 施策 4

日本再興戦略 2016 における担い手³⁰への農地利用集積の目標 8 割（平成 35 年度まで）の達成を実現するため、農地整備事業と農地の公的な中間的受皿として各都道府県に整備された農地中間管理機構との連携³¹をさらに強化し、中山間地域も含めて、集積・集約化に資する農地の大区画化、排水改良等の基盤整備を一層推進する³²。

こうした基盤の整備に当たっては、一人当たりの経営規模の拡大、集

²⁸ Global Positioning System：上空にある数個の衛星からの信号を受信機で受け取り、地球上の現在位置を測定するシステム

²⁹ 暗渠排水と地下かんがいとを両立し、地下水位を作物の生育状況に適した水位に制御できるシステム。水管理の適正化・省力化が図られるほか、湿害や過度の乾燥を軽減し、作物の収量・品質を向上させることができる。

³⁰ 日本再興戦略 2016 における農地利用集積の対象となる「担い手」とは、認定農業者、基本構想水準到達者、将来認定農業者になることが見込まれる認定新規就農者、将来法人化して認定農業者になることが見込まれる集落営農を指す。

³¹ 農林水産省では、農地中間管理機構を軌道に乗せるための方策の一つとして、農地整備事業との連携のための仕組みを構築し、事業の重点化を図っている。

³² 平成 24 年度から 26 年度までに区画整理が完了した 137 地区（農地集積要件を厳格化した平成 15 年度以降の着工地区に限る。）における担い手への農地集積率は 77%（地区平均）、平成 20 年度から 23 年度まで区画整理が完了した 474 地区における担い手の経営面積に対する集約化率は 82%（地区平均）、また、平成 24 年度から 26 年度までに区画整理が完了した 137 地区における担い手一人当たりの経営規模は 5.6ha から 8.6ha へと事業実施前と比べて約 1.5 倍に増加している。

落営農の広域化など集落を超えた農地集積や、土地利用のゾーニング³³にも留意して取り組む。

③ 農業経営の法人化の促進 **施策5**

経営管理の高度化、円滑な経営継承や地域の雇用の創出など、効率的かつ安定的な農業経営を行う上でメリットが多い法人経営について、日本再興戦略 2016 の目標 5 万法人（平成 35 年まで）を踏まえ、生産性向上を通じて農業経営の法人化・大規模化に寄与する基盤整備を一層推進する³⁴。

イ 施策の成果目標

① 重要業績指標（KPI）

○担い手の米の生産コストの大幅削減

- ・基盤整備完了地区（水田）における担い手の米生産コストが削減目標³⁵に達している地区の割合 約 8 割以上

② 活動指標

- ・基盤整備完了地区における担い手への農地集積率 約 8 割以上
- ・基盤整備完了地区における担い手経営面積に対する集約化率 約 8 割以上
- ・基盤整備着手地区における農地中間管理機構との連携率 約 8 割以上
- ・基盤整備完了地区において設立又は規模拡大した農業法人数の増加率 約 5 倍以上
- ・整備ほ場や水管理等における省力化技術（ICT、GPS 等）の導入地区の割合 約 8 割以上
- ・基盤整備完了面積（水田）における大区画ほ場の割合 約 7 割以上
- ・担い手を支える地域共同活動により構造改革の後押しが図られている地域の割合 約 7 割以上

³³ 土地を用途別に分けて配置すること。ここでは、担い手とそれ以外の農家の農地の棲み分けや、主食用米エリア、非主食用米エリア、畑作エリアといった作付の棲み分け等が考えられる。

³⁴ 平成 24 年度から 26 年度までに区画整理が完了した 210 地区のうち、約 4 分の 1 に相当する 53 地区において生産性が向上したことが契機となり、農業生産法人が新たに設立されており、1 法人当たりの経営規模も 9.2ha から 19.1ha へと実施前と比べて約 2.1 倍増加している。

³⁵ 「削減目標」とは、日本再興戦略 2016 における担い手の米生産コスト目標 9,600 円/60kg のことを指す。

ウ 事業量

- ・水田の汎用化 約 15.9 万 ha (再掲)
- ・水田の大区画化 約 8.3 万 ha (再掲)
- ・畑の区画整理・排水改良 約 3.1 万 ha (再掲)
- ・畑地かんがい施設の整備 約 2.5 万 ha (再掲)
- ・(政策目標 5 に掲げる事業量) (再掲)

(2) 政策課題Ⅱ：美しく活力ある農村

土地改良事業により整備された農地や農業水利施設等の社会資本は、土地改良区を中心とした地域のコミュニティにより適切に維持管理されることにより、農業生産面における機能を発揮するとともに、多面的機能の発揮に大きな役割を果たしてきた。とりわけ農業水利施設は、ダムや頭首工等の基幹施設から、ほ場周りの末端水路までに至る一連の施設が適切に保全されることにより、多様な機能を発揮するものである。

一方、高齢化や人口減少等に伴い、近年の農村における総戸数 5 戸以下の小規模な集落の割合は、平成 12 年から 22 年までに、山間地域で 9 ポイント、中間地域でも 7 ポイント上昇している。また、混住化は中山間地域にも広がっており、集落に占める非農家の割合は、平成 12 年から 22 年までに 10 ポイント近く上昇し、農家の占める割合は約 2 割にまで低下している。

こうした状況は、平地や中山間地域にかかわらず、地域のコミュニティの維持に支障を及ぼし、農村協働力を介して行われてきた農地・農業用水等の地域資源の保全管理を低質化させる。加えて、集積・集約化された農地の周りにおける道水路敷の草刈りや水路の泥上げが適切に行われず、担い手の規模拡大や営農の高度化の足かせになることが懸念される。さらに、生物多様性や景観への影響が生じつつある³⁶。

他方、近年、田園回帰現象に見られるように、農村の美しい自然環境に対する関心が高まっており、土地改良事業の実施に当たっては、引き続き、環境への負荷や影響の回避・低減、再生・創造に配慮していく必要がある。このような取組は、農業者以外の多様な人材の参画や、集落人口の減少の歯止めにもつながるものである。

このため、農地・農業用水等の保全管理の質と持続性の向上に向け、様々な経営規模・経営形態の農業者や地域住民、農村外の人々が関わりながら農村協働力の深化を図るとともに、美しい農村環境の創造を通じた地域づくり

³⁶ 絶滅のおそれのある野生動物は、平成 19 年から 27 年までの間に 441 種増加。

に向けた取組も推進する。

また、農業の持続的な発展の基盤であり、農業者を含めた地域住民の居住の場でもある農村の生活基盤の機能が揺るがないようにするため、老朽化が進行する農道や農業集落排水施設³⁷の効率的な保全管理に取り組む。さらに、地球温暖化に伴う気候変動の緩和が求められる中、農業水利施設等を適正に維持管理する観点から、農村に豊富に存在する農業用水、バイオマス等の資源を活用した再生可能エネルギーの導入の取組を促進する。

以下に、「美しく活力ある農村」の実現に向けた政策目標及び施策ごとの具体的な取組を示す。

(2-1) 農村協働力と美しい農村の再生・創造

政策目標 3

ア 政策目標の達成に向けて講ずべき施策

① 農村協働力を活かした地域資源の保全管理体制の強化

施策 6

将来にわたって多面的機能の維持・発揮を図るとともに、農業の構造改革を後押しするため、豊富な経験と知識を有する農業者や地域住民等の多様な人材の参画や集落間連携による取組の広域化を促進し、農村協働力を活かした地域資源の保全管理体制を強化する。

② 美しい農村環境の創造を通じた地域づくり

施策 7

美しく活力ある農村の創出を図るため、土地改良事業の実施を通じて蓄積された技術や知見を活かし、地域住民、生物多様性に関する有識者等の参画を得つつ、環境への負荷や影響の回避・低減、さらには環境の再生・創造を推進する。

特に、これらの取組を契機とし、農業者以外の多様な人材の参画を得つつ、地域の環境資源をシンボルとした農産物の高付加価値化・ブランド化、歴史・風土を活かした修景、インバウンド需要の農村への取り込み、子どもの農村での宿泊による農業体験等の推進など、地域資源の適切な保全管理と地域の活性化につながる取組を推進する。

イ 施策の成果目標

① 重要業績指標 (KPI)

○地域資源の保全管理の質と持続性の向上

³⁷ 農業用排水の水質保全、農業水利施設の機能維持又は農村生活環境の改善を図り、併せて公共用水域の水質保全に寄与するため、農業集落におけるし尿、生活雑排水等の汚水、汚泥又は雨水を処理する施設

- ・地域共同活動における農業者以外の多様な人材の参画率 約4割以上
- ・持続的な広域体制の下での地域共同活動により保全管理される農地面積の割合 約5割以上

② 活動指標

- ・地域共同活動による農地・農業用水等の保全管理への参加者数
延べ1,200万人・団体以上（平成28～32年度）
- ・基盤整備において農村環境の創造に着手した地域数
約2,000地域（平成26年度）→ 約2,500地域（平成32年度）
うち、農業者以外の多様な人材が参画した地域数
約120地域（平成26年度）→ 約340地域（平成32年度）
うち、地域の活性化に向けた取組を行った地域数
約230地域（平成26年度）→ 約390地域（平成32年度）

ウ 事業量

- ・地域共同活動による農地・農業用水等の保全管理面積 約280万ha

(2-2) 快適で豊かな資源循環型社会の構築 政策目標4

ア 政策目標の達成に向けて講ずべき施策

① 農村の生活基盤の効率的な保全管理 施策8

農村における良好な生活環境を確保し、非農家も含めた多様な人々が快適に暮らせるよう、インフラ長寿命化基本計画（平成25年11月インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議策定）に基づき、生活基盤の機能も併せ持つ農道、農業集落排水施設の機能診断や機能保全計画の策定を適切に行い、老朽化対策を効率的に推進する。

特に、農業集落排水施設については、農村人口の減少に伴う利用者の減少等により利用料金が增加する傾向にあるなど、今後、適切な運営管理が困難となるおそれがあることを踏まえ、関係3省（農業集落排水（農林水産省）、下水道（国土交通省）、浄化槽（環境省））で連携し、施設の集約・再編、下水道施設への編入などを通じたストックの適正化に取り組む。

② 小水力発電の導入等の再生可能エネルギーの拡大 施策9

エネルギー基本計画（平成26年4月11日閣議決定）を受けて策定さ

れた長期エネルギー需給見通し³⁸や、バイオマス活用推進基本計画（平成22年12月17日閣議決定）³⁹等を踏まえ、再生可能エネルギーの導入を促進しつつ、資源循環型社会を構築するため、農業用水を活用した小水力発電や農業集落排水汚泥の再生利用等を推進する。

特に、農業用水を活用した小水力発電等については、農業水利施設の維持管理費軽減にも寄与する観点から、事業の採算性にも十分に留意しつつ、円滑な導入に取り組む。

イ 施策の成果目標

① 重要業績指標（KPI）

○農村の生活基盤の再編等による保全管理の効率性の向上

- ・農業集落排水施設の維持管理費の削減目標を設定した再編計画の策定
市町村数 約300市町村

○再生可能エネルギーの導入による維持管理費の軽減

- ・農業水利施設を活用した小水力等発電電力量のかんがい排水に用いる電力量に占める割合 約3割以上

② 活動指標

- ・農道橋及び農道トンネルの機能保全計画の策定率 10割
- ・農業集落排水施設の機能診断の実施率 10割
- ・汚水処理人口普及率（集落排水：農林水産省、下水道：国土交通省、浄化槽：環境省） 96%以上
- ・農業集落排水汚泥の再生利用率
69%（平成26年度）→ 約74%（平成32年度）

ウ 事業量

- ・経済的・効率的な小水力等発電施設の整備地区 約120地区
- ・うち、小水力等発電整備地区において売電益を補修に活用する地区
約100地区
- ・機能保全計画を策定する農道橋及び農道トンネル
農道橋約3,100箇所、農道トンネル約200箇所

³⁸ 平成27年7月に経済産業省が決定した「長期エネルギー需給見通し」では、総発電量に占める再生エネルギーの割合が22～24%程度（平成42年度）となるよう、その導入を目指すとしている。

³⁹ バイオマス活用推進基本計画では、平成32年に下水汚泥の85%が利用されることを目標としている。

- ・機能診断を実施する農業集落排水施設 約 1,600 地区
- ・農業集落排水汚泥の再生利用を実施する地区 約 300 地区

(3) 政策課題Ⅲ：強くてしなやかな農業・農村

農業水利施設の老朽化の状況をみると、水路網の大動脈・大静脈を担う基幹的農業水利施設については、既に耐用年数を超過しているものが全体の22%（再建設費ベース）にも及んでいる。施設種類別にみると、頭首工では約2割、機場では約6割が標準耐用年数を超過している。また、今後30年以内に70%程度の確率で発生が予想されている南海トラフ沿いの大規模地震の被害想定範囲には、全国の基幹的農業水利施設の約3割が存在している。

老朽化の進行に伴い、近年、パイプラインの破裂による漏水事故などの突発事故が増加傾向にある中、我が国の食料自給力を支える農業水利施設の更なる脆弱化は、国民に対する食料供給を不安定なものにするおそれがあるだけでなく、都市部を含めた地域の生命・財産への被害をもたらす可能性を孕んでいる。

このため、施設の造成者である国や地方自治体は、緊密な連携の下、施設管理者と情報を共有し、このような事態を未然に防止していく必要がある。

また、戦略的な保全管理の観点から、農業水利施設の劣化状況に応じた適時適切な補修等の実施に当たっては、農業者の高齢化、担い手不足といった農業の現状、担い手の体質強化、産地収益力の向上といった今後の農業の展開方向や担い手の将来見込み等を十分勘案しつつ、将来の保全管理コストの最小化と平準化を図るなど、農業水利施設の保全管理の在り方について検討する必要がある。

地域の農業生産のための水源であり、貴重な親水空間としても受け継がれてきたため池については、全国約6.4万箇所（受益面積2ha以上）のうち、約7割が江戸時代以前に築造されたものである。その古さゆえに豪雨や地震に対して脆弱なものもあり、堤体の崩壊によって下流の住宅等への土砂災害など災害を引き起こした事案も発生している。平成28年（2016年）熊本地震では、熊本地方を中心に、ため池等の農業水利施設についても一部被害が確認された。

今後、気候変動の影響により、集中豪雨等による湛水被害や土砂災害が、一層頻発化、局地化、激甚化するおそれがある。

このため、高まる自然災害等のリスクにも備える観点から、施設の老朽化対策に加え、排水機能の回復・向上や施設の耐震化等のハード対策により、地域全体の安全を確保する必要がある。とりわけ中山間地域については、下

流の平地の災害を軽減する防災・減災の拠点になりうるといった視点を有することが重要である。

さらに、地域の防災・減災力を強化するため、農村協働力を活かしたソフト対策も組み合わせながら、地域の抵抗力、回復力、適応力を育むとともに、農地や施設が有する洪水調節、防火用水等の多面的機能にも着目し、ストック効果を発揮させていく必要がある。

以下に、「強くてしなやかな農業・農村」の実現に向けた政策目標及び施策ごとの具体的な取組を示す。

(3-1) 老朽化や災害リスクに対応した農業水利施設の戦略的な保全管理と機能強化 **政策目標5**

ア 政策目標の達成に向けて講ずべき施策

① 農業水利施設の長寿命化とライフサイクルコストの低減 **施策10**

老朽化が進行する農業水利施設の機能を将来にわたって安定的に発揮させるため、財政の健全化との両立にも留意しつつ、施設の長寿命化とライフサイクルコストの低減を図る戦略的な保全管理を推進する。このため、適切なリスク管理の下、健全度評価に基づき、施設を監視しつつ行う計画的かつ効率的な機能保全対策を徹底する。その際、経年的な劣化等を原因とする農業水利施設の突発事故等不測の事態への対処も強化する。

これらの取組を効果的に行うため、インフラ長寿命化基本計画に基づき、機能診断・保全計画の策定の加速化、機能診断結果や補修履歴等の施設情報の共有化、新技術の開発と現場への円滑な導入等を推進する。

② 農業水利施設の機能強化による災害リスクの軽減 **施策11**

豪雨や地震によるため池の決壊や湛水被害等を防止し、農地やその周辺地域の保全を図り、災害に強い農村社会の形成に寄与するため、下流域に住宅等がある防災重点ため池の整備、排水機場や排水路の整備等を計画的かつ効率的に推進する。その際、これまでの災害において、排水機場が浸水被害を受けて機能を喪失し、被害が拡大したことを踏まえ、上屋の防水対策や被災後の緊急的な電源確保などの浸水対策を強化する。

また、被災による人命等への影響など重要度の高い国営造成施設を中心に耐震照査を実施し、その結果を踏まえた対策を推進するとともに、将来の気候変動等の災害リスクも考慮した施設の在り方の検討にも着手する。

イ 施策の成果目標

① 重要業績指標 (KPI)

○健全度評価に基づいた施設の保全管理の効率性の向上

- ・更新等が必要と判明している基幹的農業水利施設における対策着手の割合 約5割以上
- ・施設機能が安定している基幹的農業水利施設の割合 約5割以上

○^{たん}湛水被害等の災害防止と施設の耐震化

- ・^{たん}湛水被害等が防止される農地及び周辺地域の面積
農地及び周辺地域の面積約34万ha（うち農地面積約28万ha）
- ・耐震対策が必要と判明している重要度の高い国営造成施設における耐震化計画の策定割合 10割

② 活動指標

- ・基幹的農業水利施設の機能診断の実施率 10割
- ・基幹的農業水利施設の機能保全計画の策定率 10割
- ・基幹的農業水利施設の施設情報の集約化・電子化の割合 10割
- ・新技術の開発件数 35件（平成26年度）→ 100件（平成32年度）
- ・重要度の高い国営造成施設における耐震照査の実施率 10割

ウ 事業量

- ・更新等に着手する基幹的農業水利施設
水路約1,500km、機場等約210箇所
- ・各種防災事業の実施 約2,400地区
- ・耐震対策が必要と判明している重要度の高い国営造成施設のうち、耐震化計画を策定する施設 17箇所
- ・機能診断を実施する基幹的農業水利施設
水路約0.9万km、機場等約2,200箇所
- ・機能保全計画を策定する基幹的農業水利施設
水路約1.3万km、機場等約2,500箇所
- ・耐震照査を行う重要度の高い国営造成施設 約110箇所

(3-2) 災害に対する地域の防災・減災力の強化

政策目標6

ア 政策目標の達成に向けて講ずべき施策

① 農村協働力を活かした防災・減災力の強化

施策12

日頃から想定外を想定するといった地域住民の防災意識を高め、災害時の人命への影響を軽減するため、被害想定範囲や避難場所等を地図化したハザードマップの作成、防災情報の伝達体制の整備、ため池の監視や排水路の泥上げ等の豪雨後の迅速な復旧活動など、地域のコミュニティを活用した防災・減災活動等のソフト対策を推進する。

その際、田んぼダム⁴⁰やため池の低水位管理による洪水調節、農業用水の多用途利用（消火用水、被災後の生活雑排水等の活用）、農道の避難経路・輸送路としての利用、施設屋上の避難所としての活用、小水力発電による非常時の電力供給など、農地や農業水利施設等が有する減災機能も積極的に活用する。

また、被災後、施設管理者が業務を継続、あるいは早期に再開することにより、農業生産や周辺地域への影響が軽減できるよう、初動体制の強化等を内容とする土地改良施設管理者の業務継続計画（BCP）の策定を推進する。

イ 施策の成果目標

① 重要業績指標（KPI）

○地域資源や農村協働力等を活用した防災・減災力の強化

- ・コミュニティを活用した減災活動や農地・施設等が有する減災機能の活用が行われている市町村の割合 10割

② 活動指標

- ・ハザードマップ等ソフト対策を実施した防災重点ため池の割合 10割
- ・大規模地震等に備えて業務継続計画（BCP）を策定した土地改良区の数
約 100 地区

ウ 事業量

- ・ハザードマップ等ソフト対策を実施する防災重点ため池
約 5,000 箇所

⁴⁰ 水田が有する洪水防止機能を活用し、湛水被害を軽減するため、排水口に排水管より小さな穴の空いた調整板等を設置し、水の流出を抑制することでダムの役割を果たす田んぼのこと。

(第2表) 事業の種別ごとの実施の目標及び事業量⁴¹

事業の種別	事業の実施の目標及び事業量
<p>○ 基幹農業用排水施設整備事業</p> <p>〔 農用地の利用上必要な農業用排水施設で基幹的なものの新設、管理及び変更 〕</p>	<p>○ 前掲の政策目標5における「イ 施策の成果目標」及び「ウ 事業量」に記載のとおり（基幹的な農業用排水施設に係るものに限る。）</p>
<p>○ 農用地総合整備事業</p> <p>〔 農用地の利用上必要な農業用排水施設（基幹的なものを除く。）及び農業用道路の新設、管理及び変更、区画整理、農用地の造成、埋立て及び干拓その他農用地の改良のため必要な事業 〕</p>	<p>○ 前掲の政策目標1、2、3、4及び5における「イ 施策の成果目標」及び「ウ 事業量」に記載のとおり（政策目標5については、基幹的な農業用排水施設に係るものを除く。）</p>
<p>○ 防災事業</p> <p>〔 農用地の保全のため必要な事業 〕</p>	<p>○ 前掲の政策目標5及び6における「イ 施策の成果目標」及び「ウ 事業量」に記載のとおり</p>

⁴¹ 土地改良法第4条の2第2項及び土地改良法施行規則（昭和24年農林省令第75号）第5条の2に基づき定めることとされている土地改良事業の種別ごとの実施の目標及び事業量

第4 東日本大震災からの復旧・復興

1 政府の取組

政府は、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年7月29日東日本大震災復興対策本部決定）において、「復興期間」を10年間とした上で平成23年度から27年度までを「集中復興期間」と位置付け、総力を挙げて被災地の一刻も早い復旧・復興に取り組んできた。その結果、復興は着実に進展し、復興期間の総仕上げに向けた新たなステージに進みつつある。これを受け、政府は新たに復興・創生期間における基本方針を決定し、平成28年度から32年度までの「復興・創生期間」においては、被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興の実現を目指すこととしている。

一方、福島原子力災害被災地域については、復興・創生期間における基本方針において、遅くとも事故から6年後（平成29年3月）までに避難指示解除準備区域・居住制限区域の避難指示を解除できるよう環境整備に取り組むこととしている。

2 地震及び津波被災地における農業・農村の復興の方向性と具体の施策

地震及びそれに起因した大津波により農地や農業用施設に甚大な被害を受けた地域においては、早期の営農再開と地域の復興に向け、震災発生直後から国や都道府県の農村振興技術者を被災地へ派遣し、全力で復旧・復興に取り組んできた。その結果、地震により被災した農地や農業用施設についてはそのほとんど全ての復旧が完了した。

また、津波被害に対処するため、国は、東日本大震災に対処するための土地改良法の特例に関する法律（平成23年法律第43号）を制定し、除塩を土地改良事業として位置付けたほか、国や県等が緊急に行う災害復旧やこれと併せて行う区画整理等を実施できるようにした。

津波被災地においては、農地について、がれき・ヘドロの除去、除塩や畦畔^{けい}の修復などの復旧を進めるとともに、基幹的農業水利施設である排水機場等について、可能なものから早急に復旧を進めてきた。その結果、平成27年度までに津波被災農地の74%で営農再開が可能となり、復旧が必要な主要な排水機場の93%で完了又は実施中であるなど、着実に復旧が進捗している。

いまだ復旧していない農地や農業用施設について、復興・創生期間における基本方針では平成30年度までの復旧完了を目指すこととしており、とりわけ被害が甚大で、他の復旧・復興事業や地元関係者等との調整が必要な農地等においては、引き続き、地域の実情等を踏まえきめ細かく対応する。

さらに一部の地域では、単なる復旧にとどまることなく将来を見据えた復興となるよう、復旧と併せた農地の大区画化や集積・集約化、6次産業化等に取り組んでいる。

例えば、津波により農地や農業用施設等が甚大な被害を受けた仙台市東部地域では、直轄災害復旧事業「仙台東地区」を実施し、約2,000haの農地や農業用施設の復旧、除塩と併せ、農地の大区画化を推進している。同事業の井土地区では、震災により地域の8割の農家が離農したが、残された15戸の農家が地域農業を再生するため、平成25年1月、農事組合法人井土生産組合を立ち上げた。大区画化した農地約100haにおいては、平成26年4月より、水稻だけでなく、ねぎ、たまねぎ、レタス等の野菜を取り入れた複合経営に取り組んでいる。同事業の受益地内では、このほか8つの生産組織が震災後に設立されるなど、大区画化整備等を契機とした農業生産組織の設立の動きが被災地全体で広がりを見せている。

また、農地の復旧が進む東松島市野蒜^{のびる}地区では、離農農家の農地を引き受けた法人経営体が、新たな付加価値の創出を目指して6次産業化に取り組むとともに、豊作と復興を願う祭りの開催や交流の場となるデイサービス施設の運営を主導し、地域のコミュニティをつなぐ役割も担うなど、新たな復興の形が生まれつつある。

東日本大震災により農地や農業用施設が甚大な被害を受けただけでなく、多くの農家が離農した地域において、復旧と併せた農地の大区画化や集積・集約化とともに、これらを契機とした6次産業化等に取り組むことが有効である。本計画の期間と重なる「復興・創生期間」においては、強くしなやかな農村地域のモデルとなるよう、「集中復興期間」における取組の更なる進展を図る。

3 原子力災害被災地における農業・農村の復興の方向性と具体の施策

福島において基幹産業である農業・農村の復興に向け、その牽引役として農地等の適切な復旧・復興を図る必要がある。このため、福島の避難指示区域内の農地や農業用施設については、避難指示解除の見込みや除染の工程等を踏まえつつ復旧に向けて取り組む。

農地等の除染については環境省又は市町村が実施し、農林水産省は農地の効果的・効率的な除染に向けた技術開発等を推進するなど、連携して取り組んでいるところである。また、農地の除染に併せて区画整理等を一体的に実施する例も見られる。原子力災害と津波被害を受けた地域においては、農地等の除染の後、津波被害からの農地復旧を進めるとともに、復旧と併せて農地の大区画化等に取り組む地域も見られており、こうした取組を推進していく。

農業用施設等については、農地の復旧に先行して大柿ダムなどの農業用施設等の復旧への取組が進んでおり、除染の進捗状況を踏まえつつ段階的に被災状況調査や農業用施設等の復旧を進めていく。

さらに、福島県内のため池等について、営農再開・農業の復興の観点から、放射性物質の実態や利用・管理の支障状況等を調査し、これらの結果等を踏まえ、放射性物質対策が必要なため池において効果的かつ効率的に対策を実施できるよう、技術マニュアルを取りまとめ公表した。こうした成果を活用し、安全で安心な農業用水の利用が図れるよう取り組んでいく。

本計画の期間と重なる「復興・創生期間」においては、これまでの取組の更なる進展を図るとともに、避難指示解除準備区域・居住制限区域の避難指示解除に向け、避難している住民が帰還後速やかに営農を再開できるよう、農地や農業用施設の計画的な復旧・整備、農業水利施設の保全管理、ため池等の放射性物質対策等を推進する。

第5 計画の円滑かつ効果的な実施に当たって必要な事項

1 土地改良制度の検証・検討

人口減少や高齢化、大規模経営体と小規模農家への二極化、土地持ち非農家の増加、農地中間管理機構の活動の本格化など農業・農村構造の変化の進展に伴い、土地改良事業の実施に際しての関係者の意識やニーズ、農地や農業水利施設の維持管理、土地改良区の組織運営等に影響が生じることが想定される。そうした構造変化等を見極めつつ、農地の担い手への集積・集約の加速化が求められていることを踏まえ、土地改良事業や土地改良区の現状やニーズ等について把握、分析し、土地改良区等関係者の意見も踏まえながら、将来の課題等に適切に対応できるような土地改良制度の在り方について検討することが必要である。

このため、

- ① 農地の担い手への集積・集約の加速化に向けた農地中間管理機構との連携の在り方
- ② 将来の地域農業を担う経営感覚に優れた経営体の意向を適切に反映するとともに、地域の貴重な財産である農地や農業水利施設を次世代に適切に継承できるような事業参加資格者の在り方
- ③ 農業水利施設の整備内容が新設から更新主体となる中で、施設の更新をより円滑に実施することができる制度の在り方
- ④ 農業水利施設等の整備・管理という本来の役割に加え、農村協働力を支えるという役割が、将来にわたって発揮できるような土地改良区の在り方等を切り口として土地改良制度の検証・検討を行う。

2 関連施策や関係団体との連携強化

各政策目標の達成に向けた土地改良事業の効果を早期に発現させる観点から、土地利用調整・営農・経営・販売に対する指導、機械の導入支援、鳥獣被害対策等の農業・農村に関連する様々な施策や他府省所管の施策との連携の強化を図り、相乗効果を高めながら事業を実施する。

その際、国、地方公共団体、農協、農業改良普及部局、土地改良区、農業者、地域住民、女性、高齢者、農業参入した企業等の関係団体や人材が、自らの役割を認識し、信頼関係を構築しつつ連携強化を図り、効果的かつ効率的に施策を推進するとともに、行政（公）と地域の課題を知っている住民等のつながり（共）を深めるような視点にも留意する。

また、地域の有する食料自給力の十分な発揮、防災・減災対策の効果的な実

施、被災後の復旧における円滑な対応等を図るためには、可視化された情報を関係者が共有し活用することが有効である。このため、基幹から末端に至るまでの農業水利施設の一体的な保全管理やハザードマップの作成、災害復旧対応等に当たり、地理情報システムの活用を一層推進する。

3 技術開発の促進と普及

農業の体質強化、自然災害リスクの高まり等の様々な課題に対応し、本計画で掲げた政策目標の達成に資するため、水管理や営農作業の省力化技術、豪雨情報等の関係者へのリアルタイム提供システム等の新技術の開発に努めるとともに、その円滑な導入・普及に向け、産学官の連携、情報提供体制の整備、技術系職員を対象とした研修の実施、国の計画設計基準等の技術書の普及・啓発、現場における技術実証等の取組を促進する。こうした取組を計画的かつ効果的に推進するため、今後の技術開発の推進方向を示した新たな技術開発計画を策定するとともに、技術開発の進捗状況の把握、効果の検証などのフォローアップを適切に実施する。

また、世界的にも食料需要の増大や水資源のひっ迫が見込まれており、農業水利施設等の農業生産基盤の整備や農業用水の効率的利用を促進することが求められている。さらに、気候変動に伴う大規模自然災害の頻発化にも対応する必要がある。このため、二国間又は多国間での技術交流や国際機関との調査・研究協力等を通じ、農業水利施設の適切な維持管理や農業用水の公平な配分、コミュニティを活用した防災・減災対策などが普及するよう、我が国の土地改良技術の海外展開や人材の活用等を積極的に推進する。

4 人材の育成

政策課題を踏まえ、地域の特性に応じた様々な施策を講ずるためには、制度や技術に精通し、将来を見据えて地域を総合的にサポートするコーディネーターやプランナーが必要である。身近な関係機関である地方公共団体や土地改良区等の技術者が減少傾向の中、民間事業者等との連携も促進し、こうした役割を担い、農村協働力を引き出すことのできるような人材の育成を強化する。その際、行政と地域を結び、国の施策を的確に浸透させつつ地域を支援する仕組みについて検討する。

さらに将来の人口減少を見据え、農地・農業用水等の地域の資源について、農村協働力を活かしつつ良好な状態で保全管理できるよう、幅広い分野・世代から人材を育成・確保することにより、持続可能な体制を構築する。その際、近年の技術開発の進展に対応できるよう、地域への技術的サポートができる技

術者の育成、高度化する水管理や営農等のノウハウを知る担い手の育成を推進する。

5 入札契約の透明性、公平性及び競争性の向上と品質確保の促進

公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成 12 年法律第 127 号）及び公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成 17 年法律第 18 号）に基づき、地域の実情等に応じた多様な入札契約制度を活用しつつ、入札契約の透明性、公平性及び競争性の一層の向上並びに工事の効率的な執行を図る。

また、受発注者間の連携強化、適切な工期設定、工種や施工条件に応じた積算基準の見直し等を通じて技術者・技能者等の中長期的な育成・確保に努め、現在及び将来の公共工事の品質確保を促進する。

6 国民の理解の促進

施策の展開に当たっては、農業・農村を取り巻く情勢と課題や農業・農村の有する多面的機能、それら基盤を守り育てる土地改良事業の今日的課題や役割等について、国民の共通理解を醸成することが重要である。

このため、各種媒体や機会を活用した情報発信や意見募集、様々な分野の関係者との意見交換等を通じて、事業の必要性・妥当性等の理解の促進を図る。さらに、農地や農業水利施設等について、歴史的意義・役割等の発信や、世界農業遺産、世界かんがい施設遺産等と連携した PR を行うとともに、地域住民や消費者等に対して農作業、地域資源保全活動等への参画の機会を提供するなど生産者との交流を促進する。また、次世代を担う子どもたちが、我が国の食料・農業・農村に対する理解を深めることができるよう、参加型学習等の機会を積極的に提供する。その際、農業に対する国民的理解を醸成する身近な拠点として都市農業を活用するとともに、農業用水の確保・利用の仕組み、今日的課題等についても積極的に情報提供するなどの工夫も必要である。

これら取組の一助として、農業・農村の有する価値・機能の「見える化」や、土地改良事業の成果の把握手法に関する改良について検討を進める。

また、施策情報が、地方公共団体、土地改良区等の関係団体から農業者に至るまでの各段階に浸透し、農政改革が着実に推進されるよう、分かりやすい表現を用いるなど工夫するとともに、地域農政のコンサルタントとして県庁所在地等に配置された地方参事官の活用や全国キャラバンの展開などを推進する。

あしがき

TPP 協定の大筋合意を受け、農業・農村を取り巻く国際環境の変容が想定される中、安全・安心で高品質な我が国農産物の輸出拡大を目指すなど、競争力強化に向けた農業の構造改革の加速化が求められている。一方、人口減少、高齢化等による米の消費の減少が今後とも見込まれる中で生産調整の見直しに取り組むとされており、我が国の水田農業は歴史的な転換期を迎えている。

これまで、ほ場条件の改善や農業用水の安定供給を通じて水田農業の発展を支えてきた土地改良も、農地や農業水利施設等の機能を次世代に引き継ぐだけでなく、高収益作物の導入を通じた所得の向上や更なる生産コストの削減をもたらす、力強い農業を牽引するものとして深化させる必要がある。消費者の食生活等の変化も踏まえ、農業者が米中心から野菜等への転換を促進するなど、自立的な経営判断に基づく生産を促さなければならない。ICT の導入による農地の大区画化・汎用化や水利用の高度化など農地・水利ストックの高機能化を通じ、次世代を担う若者が活躍する魅力ある農業とその成長を後押しすることが重要である。

豊かな自然に恵まれ生産と生活の場が一体となった農村では、広く国民が享受する食料の供給機能や国土保全等の多面的機能が適切かつ十分に発揮されるよう、農業者を含む地域住民や農村外の人々が協働する環境を整えることも重要である。

土地改良は、農地や農業水利施設等の整備・管理を通じ、多様な人や自然と関わりながら農村協働力に働き掛けてきた。人口減少、高齢化や大規模自然災害等に伴う集落機能の低下が懸念される中、住みやすい生活環境を確保しつつ、土地改良を通じて農村協働力が活性化し、農業・農村の潜在力が効果的に発揮されることにより、強くてしなやかな地域社会を実現する必要がある。

本計画は、このような認識の下、「社会資本の継承・新たな価値の創出と農村協働力の深化」を基本理念とし、土地改良事業の実施を通じて個性と活力のある豊かな農業・農村の実現を目指すものである。その際、土地改良事業は産業政策と地域政策の双方を担うことを踏まえ、平地、中山間地域にかかわらず、地域の特性に応じて本計画に位置付けた施策を推進することが望ましいとした。

「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、将来に向けた発展プロセスを展望しつつ、目指すべき農村の姿と土地改良事業の戦略的対応を明らかにした本計画が、多様な農業・農村の可能性を広げつつ、成熟社会における持続可能な農業・農村を実現し、ひいては地方創生への道につながることを願ってやまない。