



世界の農業・農政

中国における近年の主な農業水利政策の動向

国際領域 上席主任研究官 菊池 由則

1. 中国の水資源

中国における最近5カ年の年平均降水量は約670mm程度であり、水資源量は総量で3兆2,466億立方メートルと膨大ですが、国民一人当たりでは2,355立方メートルと日本の約3,400立方メートルや世界平均の約8,000立方メートルより大幅に少なくなっています。また、総じて北方や西方が水資源に乏しく、南方は比較的豊富とされ、広大な国土ゆえに地域差が著しく、さらに、降雨量の季節的な偏在も著しい状況です。

用水供給量は、経済成長や食糧増産等により、この20年間で最少であった2003年の5,320億立方メートルから、最大となった2013年の6,183億立方メートルへと863億立方メートル増加しています。用途別では、農業用水が総用水供給量の6割以上を占める最大の需用者であり、急激な経済成長等により用水量の増加が見込まれることにともない、農業用水の合理化が強く求められています。

2. 近年の主な農業水利政策の動向

(1) 農業水利に対する財政投入

中国の農業水利関係者が用いる常套句に、中国では、耕地面積（約1億3,500ヘクタール）の約半分の灌漑面積で、75%の食糧と90%以上の経済作物を生産しているというのがあります。用いる数字は時代とともに変わってきたと思われませんが、中国の農業生産における農業水利の重要性を表しています。

中国の灌漑面積は、1949年の新中国成立時には1,600万ヘクタールでしたが、大躍進（1958～60年）時の大・中型灌漑区建設などにより1965年には3,200万ヘクタール、その後の北方17省での井戸設置などにより1999年には5,340万ヘクタールまで増加し、さらに2016年には6,714万ヘクタールに達しています。

しかし、2000年代を通じて、農業水利施設は、その規模や重要度の大小を問わず、建設時の社会・経済の状況により施設の完成度が低いものが多く継続的な改修が必要であったこと、老朽化が進んだこと、さらには社会的な要求から節水改造を行う必要があったことから、膨大な予算が必要となり、十分な財政投入が国家の最重要課題の1つとなっていました。

このため、2011年の中央1号文件「水利改革・発展の加速に関する決定」が発表されることとなります。中央1号文件とは、中国共産党中央委員会と国務院が毎年初めにその年の最重要政策課題について発表する第1号の文件であり、2004年から2018年までの15年連続で、いわゆる三農（農業、農村、農民）問題を取り上げ、中国共産党の最高指導機関である中央委員会がこの問題を最重要視していることを表しているものです。それまでの中央1号文件が三農問題の全般を扱ってきたのに対して、2011年は初めて水利（農業水利のほか、治水等を含む）を切り分けて取り上げるとともに、農業水利などへの投資額の目標が明示されることとなりました。これにより、灌漑への総投資額は2010年の334億元から2015年の1,392億元へと飛躍的に増加しました。農業水利への財政投入の増加が政策上の課題として毎年取り上げられていた中央1号文件でも、2015年以降はこの記載が全く無くなり、現在、農業水利に対する財政投入の課題はほぼ解消されたと考えられます。

(2) 高効率節水灌漑面積の新規増加1億ムー

2016年3月の全人代で採択された「中華人民共和國国民経済・社会発展第13次5カ年計画綱要」において、計画期間（2016～2020年）中の高効率節水灌漑面積の新規増加が1億ムー（1ムーは1/15ヘクタール）と目標設定されたことを受け、2017年1月26日、水利部、国家発展改革委員会、財政部、農業部、国土資源部から、「“十三五”高効率節水灌漑面積の新規増加1億ムー实施方案」が通知されました。ここで高効率節水灌漑とは、低圧パイプライン送水、スプリンクラー灌漑、点滴灌漑の各方式による灌漑を指します。

この实施方案では、2015年末時点における全国31省・区・市の高効率節水灌漑面積を示した上で、目標の高効率節水灌漑面積1億ムーの内訳を、低圧パイプライン送水4,015万ムー、スプリンクラー灌漑2,074万ムー、点滴灌漑3,911万ムーとするとともに、各省等の建設任務として、灌漑方式ごとの面積などを示しています。なお、各省等は実際に実施する中で灌漑方式は調整してよいとされています。

第1表 第13次5カ年計画期間における高効率節水灌漑建設任務の方式別面積上位省

(単位：万ムー)

低圧パイプライン送水			スプリンクラー灌漑			点滴灌漑		
	建設任務	2015年末		建設任務	2015年末		建設任務	2015年末
山東	810	2,869	黒竜江	420	2,107	新疆	1,455	4,682
河北	565	3,777	内蒙古	300	756	内蒙古	700	927
河南	525	1,523	河北	225	290	河北	210	163
甘肅	285	235	吉林	205	539	甘肅	205	255
雲南	265	162	雲南	100	24	広西	175	59

注：点滴灌漑の新疆ウイグル自治区の数値には、新疆生産建設兵団分を含めている。

第1表は、この建設任務における方式別面積の上位5省・区を示したものです。低圧パイプライン送水は華北地区、スプリンクラー灌漑は東北地区、点滴灌漑は西北地区の省・区が多くあり、気象・水利等の条件がよく反映されています。特に注目されるのは、一般に節水効果が高く、塩類集積が起こる土壤にも適するとされているものの、単位灌漑面積あたりではもっともコストが高い点滴灌漑が、新疆ウイグル自治区では2015年末時点ですでに4,682ムー（約312万ヘクタール）あり、さらに2020年までに1,455万ムー（97万ヘクタール）を建設する点です。高効率節水灌漑のコストがどの程度で、誰が負担するのかなどを含め、今後、高効率節水灌漑が実際に定着していくのかを見ていく必要があると考えます。

(3) 農業用水価格総合改革

2016年1月21日に国务院弁公庁から「農業用水価格総合改革の推進に関する意見」が發布されました。この意見では、今後10年ほどの期間をかけて、水供給コストを合理的に反映し、節水と農業水利体制・機構の革新を促し、投融資体制に適合した農業用水価格形成メカニズムを構築するという目標を掲げており、その内容は農業水利の管理面の改革として多方面に渡っています。

意見では、まず、農業用水価格改革の基礎を固めるとして、①灌漑用水計量設備の整備、②農業水利権制度の整備、③農業用水供給の効率と効果の向上、④農業用水の需給管理の強化、⑤末端の用水管理方式の改革を行うとしています。

その上で、農業用水価格形成メカニズムの改善を行うとして、①農業用水価格を大・中型灌漑区の基幹施設、末端施設等で分けて管理すること、②食糧作物、経済作物、養殖業等の用水類型を区分して農業用水価格を定めることを探索すること、③農業用水の規定量管理を行い、規定量を超える部分について累進価格制度を徐々に実行し、節水を促進するこ

とが掲げられています。

最後に、上記により農業用水価格が高くなり、農民の負担が増えることとなるため、節水効果、財政状況等を勘案した節水補助金と、運用が易しく、幅広い範囲の利用者を対象とする奨励メカニズムの構築を行うとしています。

しかし、農業水利施設における管理面の課題として、「利用する人はいるが、管理する人がいない（中国語で「有人用没人管」または「有人用無人管」）」という言葉が水利部高官の発言などでもよく用いられます。この言葉は用水路等の末端部の管理がほぼ機能していないことを表しており、人民公社の解体により小型農業水利施設の財産権の帰属が不明確となり、国家、集団、受益戸の3者の職責と義務が明確に定まらず、施設建設、管理、使用がちぐはぐになったことがその背景として指摘されています。

また、「最後の1キロメートル（中国語で「最後一公里」）」問題という言葉もよく用いられます。例えば、2012年4月に開催された全人代のある会議において、陳雷水利部長（日本の大臣に相当）が「現在重要なことは灌漑の“最後の1キロメートル”問題が顕著なことであり、末端水路が不健全、不完全であるため、最後の1キロメートルで損失、漏水、蒸発が多く、農業用水の利用効率が低い」などと、この言葉を計10回使用しています。

意見における最初の農業用水価格改革の基礎を固める5つの項目の段階でさえ、農業水利施設における管理面の課題が多岐に渡り、相互に関連して複雑であることを反映して、膨大な取組内容となっています。また、この内容はこの意見で初めて取り上げられたものではなく、これまでも取り組まれてきた難題です。「利用する人はいるが、管理する人がいない」、「最後の1キロメートル」問題などは必ず解決しなければならない課題であることは間違いありませんが、これら管理面の深刻な問題を解決して、農業用水価格改革を実現することは容易でないと考えられます。