

6 現状分析からの農業政策・国際協力への示唆

第2章から第5章において中国政府の問題認識に従い、中国農業の現状を概観した。その分析の中で中国の農業政策の立案や、日本の協力方針の策定に有意義と考えられるいくつかの点を、やや重複になるがここにまとめる。

6-1 農民所得向上の問題

郷鎮企業の発展による農民所得向上

農民所得の向上のための一つの重要な手段として、郷鎮企業の発展が挙げられる。今後の発展の方向は、大規模化、広域化、ハイテク化、株式化である。他省の郷鎮企業との提携を行ない、広域化を進めている郷鎮企業も出ており、外資との提携を行っているものもある。大規模化、広域化、資本集約的ハイテク化を目指すには、資金需要が大幅に増加するため、株式制を含め資金調達の手段を工夫する必要に迫られている。

一方、実際には小規模で零細な企業経営を強いられている郷鎮企業の方が数多い。そのようなところは、人材も乏しく、技術力が弱く、経営ノウハウもない。必要とされる経済的な企業経営や資源の合理的な配置・利用を行うために、今後新たな組織再編と構造調整が必要となるが、それを指導する人材も不足している。また、外資系企業の進出が緩和されるであろうことを考えると、生き残るために個性を出していかなければならない。農村の工業としての特色を活かしながら、都市工業との機能分担をはっきりさせ、農産物加工や農機具製造・修理、農村生活関連事業への取り組み強化と環境問題への対応が望まれる。

農村の小都市形成

農村の小都市形成は、全国的にみると県レベルの小都市以外ではあまりうまくいっていない。中央政府は小都市形成の試みには慎重な態度を取っている。國務院レベルで小都市形成を積極的に推進しようという発言はない。この背景には、小都市形成により、農村部の耕地が転用され、耕地面積を縮小させること、開発ブームを招くことを懸念してのことのように思われる。これが成功するには、周辺部にある程度の工業発展が必要であるため、このような工業発展をまず振興する必要があろう。

秩序ある農村からの労働力移動を促進するための考え方

市場メカニズムを通じた労働力資源の配分を実現する方向を堅持しつつ、市場による需給調整と農民の自主的な就業選択を前提として、健全な就業斡旋サービスシステムを確立し、政府のマクロ的コントロールを強化することで、全国的に統一されたオープンで平等な競争に基づく労働力市場を徐々に育成していくべきである。そのためには、以下の政策が重要であろう。

- 職業紹介機構を発展させる。
- 労働力市場の情報ネットワークの確立。
- 農村労働力の専門技能研修、農業実務研修、職業教育を進展させ、農民の職業適性を高める。

- 労働法規と労働力市場に対する行政管理制度の整備を進める。

労働力市場の育成と並行して、戸籍制度の改革を進める必要がある。1958年に人民公社制度及び農業生産を維持、拡大するために、都市戸籍と農村戸籍を明確に分ける戸籍制度が制定され、農民の都市への流出が抑制された。その後、80年代後半から徐々に緩和されているが、戸籍制度そのものは依然として残っている。改革の最終目標は、現在のような都市部と農村部を分断し、地域的に閉鎖的な戸籍制度を改編して、全国統一のオープンな戸籍制度を整備することであり、現行の農業人口と非農業人口の区分を改めることにある。

また、農村内部に潜在している就業機会を十分に発掘し、農民の出稼ぎに対する要求を軽減することも有効である。このため、農村工業が労働集約化と技術集約化の両方を結び付けて発展するように誘導することの意義は大きい。

農業の産業化のための組織化

農業の産業化の経営組織形態として、中核企業＋農家という形態が現在のところ多いようであるが、中核企業が強すぎて農家を搾取する場合も考えられる。その場合、解決策として合作組織が一つの可能性として考えられる。国際的な農民組織の比較研究を含めた研究を進めるべきであろう。

貧困対策への国際協力

中国の貧困率の低下に伴い、中国政府の貧困対策は、広域、一般的なものから、地域を絞ったプロジェクト的なものに移ってきて、難しい地域が中心となっている。日本が貧困分野の協力を考える場合にも、農業総合開発的アプローチより個別貧困対策プロジェクトアプローチの方が案件形成、実施、効果の面でメリットが大きい。

農業開発のための農村金融

価格支持による食糧増産政策の実施手段として、農業発展銀行の融資の9割以上が食糧等の農産物の買付資金の貸出に回っており、本来の業務である農業総合開発資金、貧困扶助資金等の貸出は全体の1割未満である。農業開発のためには資金が必要であるが、利益率が工業部門に比べ低い農業部門に資金を流すためには、制度上の工夫が必要である。農村信用合作社の協同組会的金融への再編は緒についたばかりで、今後時間を要するものと思われる。その場合に、信用合作社の代わりに零細の資金需要に対して一部役割を果たしてきた農村合作基金会在が、金融機関として認められていない点が問題になるであろう。農村信用合作社の農業以外への融資、即ち商業金融への傾斜を防ぐには、税金の優遇等の育成策が有効であろう。

6-2 農業生産力増強の問題

農業インフラ整備（農地の整備と水資源開発）

農地の整備と水資源開発のためには法整備と投資を同時に行っていかなければならない。農地を確保するために農地保護法が制定され、97年刑法で耕地破壊罪が設けられた。また、水利建設、整地、土壌改良などの技術設備への投資が必要で

ある。これには資金が必要だが、公的資金で対応できない部分には、国内民間資金や国際協力の導入を促進するための工夫が不可欠である。地域としては、生産潜在力はあるが水不足で干ばつの被害を受けやすい中西部を重視すべきである。水資源が限られており節水灌漑が重要となるが、節水灌漑モデル県からの普及を図るべきである。また、黄河断流の一因は上流地域での生態環境の破壊にあり、生態環境プロジェクトを設けて対応せねばならない状況にあり、この面での国際協力も重要である。

農業技術の開発と普及

中国政府は、農業技術を農業発展の柱と位置づけているが、農業研究費はGNPの0.2%と途上国平均よりも少なく、多くが11万人にのぼる研究者の人的費に充当されている。また、農業技術の普及についても、普及体制としては途上国としては優れたものを持っているが、中央・地方政府の財政難や、農場での実習が行われないなど普及手法に欠陥があることから、優れた体制を活かしきれていない。フィリピンやインドネシアなどの経験は、「緑の革命」が、一個の「奇跡の米」を開発することによって終わるものではなく、生物的な生産過程に科学を応用し、不断の改良を続けるプロセスであることを示している。「緑の革命」は近代成長のプロセスが途上国の農業に移転されたという点で画期的意義を持つ。農業技術の開発・普及資金不足に悩む中国に対し、世界銀行では融資総額1億ドルのSeed Sector Commercialization プロジェクトを準備している。日本の農業分野協力の方針を策定する場合にも、重要な分野となる。

農村改革試験区と国際協力

中国では新しい改革策を考察する際に、局地的に様々な試験を行い、試験の中で得た経験または教訓を十分研究し、それを蓄積していく。そして、成功した経験を点から面へ広げていく。失敗した場合でも、その悪影響を最小限に止められる、という考えが、特に中央指導部及びその政策研究機関においてある。農村改革試験区は国务院の批准のもと、1987年7月にスタートした。目的は、全国農村の抱える政策課題を小さな範囲で試行し、その経験または教訓を蓄積していくことにある。過去の日本からの協力は、プロジェクトの対象地域での成果は上がっているが、それを他の地域に普及していく点で問題があったものも散見される。プロジェクトの成果を中国政府と協力して普及するという観点で、農村改革試験区への協力は注目に値する。

6-3 食糧の需給と市場経済化に関する問題

市場経済の発展度合いに合わせた改革の手順

ミクロとしての農民の所得向上と、マクロとしての国の食糧自給という、二つの相反しがちな政策目標を同時に追求しようとしている中国としては、食糧に関する体制改革と政策立案に当たって、以下の点に留意する必要があるだろう。

体制改革および経済政策を立案するに際しては、「安定化」「構造改革」「長期開発」の三つの側面に留意し、緊急の問題から順番に、市場経済の発展度合いに応じた措置を講じることが重要となる。国際収支、為替、インフレの安定が社会的安定と経済発展の前提条件になることは、1997年半ば以来の東南アジア諸国

の経済危機からも明らかである。経済の安定があってはじめて、市場経済化の方向での経済の歪みの是正と効率化という構造改革に取り組むことができる。長期的な経済の開発は市場経済メカニズムの発展度合と歩調を合わせて進むものであり、市場経済の発展段階を飛び越えた構造改革は、経済の不安定をもたらし、経済の効率化も進まない。

食糧需給状況変化のシナリオ

中国の食糧市場の体制改革にとっての緊急課題は、国有食糧企業の食糧過剰在庫と農業発展銀行の潜在的な不良債権に現れている、価格支持政策による増産の歪みを、1994年のような市場の混乱と価格上昇を起こさずにいかに解消するかである。この安定化の条件を満たしながら次に取り組むべきは、大都市での食糧需要の増加と主生産地での生産増加を結ぶための、広域食糧流通システムの発展である。このためには、1 国有食糧企業の政企分離と効率化、2 非国有食糧流通セクターの育成、3 倉庫、鉄道、道路、トラックなどの食糧流通インフラの建設が重要となる。広域食糧流通システムの発展による中国国内の地域分業の進展と歩調を合わせて、WTO加盟に伴い、穀物輸出入総会社が独占し輸出入計画によって管理されている貿易も、段階的に自由化を進め、国際的な地域分業の利益を取り込むことが有利である。また、工業分野の成長にしたがって、農民の工業分野への移動が進むことも食糧需給に大きな影響を与える。農民の工業分野への移動は、挙家離村、都市への出稼ぎ、郷鎮企業への就労による兼業化など様々な形態を取るが、経済の工業化に伴う大きな流れとして数十年は続こう。農業を続ける農民も、地域分業を可能とする広域流通システムの発展に伴って、食糧穀物より収益性の高い野菜、果樹、畜産、水産へのシフトが進む。その結果一人当たり耕地面積の狭い地域では、食糧生産は自給部分を満たすレベルにまで落ち込み、都市への食糧移入は主産地からの移出と輸入に依存することになる。食糧自給の観点から、この食糧穀物生産の減少傾向に歯止めをかけるためには、穀物生産により収益が上がる農家を育成するための措置として、1 一人当たり経営面積拡大のための土地流動化、2 灌漑や土壌整備などの農業インフラ整備、3 技術開発、普及体制の強化、が主要な政策手段となろう。

食糧流通への国家介入の段階的縮小

消費地における小売り段階では国有食糧商店の市場占有率が低下し、農貿市場が増加するなど相当程度自由化が進行している。一方食糧の場合、卸売り段階では備蓄も含めて国家統制によって影響を受ける部分が相当残っており、それが卸売市場を本当の意味での自由市場として機能するのを妨げている。特に現在の省長責任制に基づいて各省の糧食庁やその傘下の国有食糧企業を中心に担われる米、小麦、トウモロコシなどの主要食糧の広域流通では、市場流通・取引量増加や価格形成の面において卸売市場が果たす役割は大きいとは言えない。このように、流通の自由化の面で卸売りレベルと小売りレベルには流通の自由化度や進展のスピードにおいて断層が存在しており、有機的なシステムとして食糧市場が機能するための障害となっている。食糧買付量と価格に関する国家介入を段階的に縮小しながら、食糧卸売市場における主要食糧の自由市場流通量の増大と市場ベースの価格形成を推進することが、食糧市場システムの発展に重要である。

有機的システムとしての食糧物流

大都市の人口増加による食糧需要の増加と、沿岸部での米移出力の低下、小麦の全国的な需要超過、東北地方でのトウモロコシ増産といった傾向は今後も持続すると考えられ、広域食糧流通網の整備の必要性は今後も高まると考えられる。

現在の中国の食糧物流体制は、生産地、中継地、消費地、海外の供給ソース、海外の需要マーケット等の一貫した流通の川上・川下のすべての要素・条件を見渡した上での、個別的な保管、備蓄、輸送、取引、貿易が行われておらず、そのための整合性の取れた統一的な倉庫や物流のインフラ整備がこれまでは行われていない。今後の中国全体の食糧需給を考えると、現在の米袋子省長責任制に基づいた各省・市・自治区ごとの食糧増産対策だけでは、地域的な需給不均衡を解決するのは困難になっていくことが容易に予想される。従って今後ますます東北三省などの食糧基地からの食糧移出を中心据え、海外からの輸入を補完とする、「北糧南調」に対応した広域食糧物流システムを育成していかなければならない。中央・地方間の利害や縦割り省庁間の利害を調整しながら、中国全体でこのような一貫した食糧物流体制を構築していくことが、長期的な食糧自給を維持する上でも重要である。

農業情報システムの整備

食料の安定的物流体制を構築する上では、正確な情報が不可欠である。単に価格や流通量などの市場情報だけでなく、農家経済に関する基礎統計情報や気象、土地利用、生産予測などの生産情報を総合的に活用できるシステムの整備が求められる。このシステムは農業研究等にも大いに利用できるものであるため、関係機関が連携して取り組むことが望まれる。

東北地域の穀物物流整備

世銀プロジェクトは中国全土の見地に立った穀物流通管理体制の整備を意図している関係から、特に東北三省での整備においては、やや省地域の中心部に偏っている部分もあり、例えば最も商品化食糧の出荷量の多い三江平原地域が手薄の状況となっている。このような手薄の部分の補強を行う物流整備が求められている。

6-4 副食の流通と市場経済化に関する問題

東北地域での畜産（養豚）業の振興

東北三省の畜産基地化は中国のみならず日本の識者によっても大いに注目されている。生産―加工―販売の一貫産業化を目指す形の大規模な畜産業は、飼料作物や草原の豊富な東北三省において成長の可能性が高く、農民の所得向上の一手段として有効である。畜産業の振興は飼料産業を消費地立地として東北三省に導入しやすくし、結果的に飼料産業の地域分散により、現在ボトルネックになっている鉄道での穀物輸送の負荷を軽減することにもつながる。

副食の輸出強化のための方策

現在中国の農産物では穀物より副食に比較優位がある。副食の輸出を強化するためには、生鮮品の加工・貯蔵・包装・輸送などの技術改善、輸出品の品質改善、

流通・加工・貿易主体の大規模化・効率化などの課題を解決し、国際的な競争力を更に強化する必要がある。しかし、このような競争力の強化を技術水準の低い中国の農産物生産・加工・販売・貿易関係業者のみに任せていたのでは、なかなか進展しない可能性がある。比較優位のある製品の輸出による経済発展という観点から、日本をはじめとした外資の食品加工産業はこの面で大きな貢献が期待できる。

第二部 日本の対中国農業分野協力の方向性

1 協力のあり方に関する理論と研究

中国の農業分野に対する協力指針を策定するにあたり、まず、現在日本の開発経済のアカデミズムにおける国際協力に関する理論的考察¹と、それを受けたJICA内部での市場経済化支援についての研究をレビューする。

1-1 1992年 ODA 大綱

1990年代に入り、ポスト冷戦という国際協力情勢の変化に対応して、わが国の協力政策決定機関と協力実施機関は、新しい経済協力の方向を探り出すための努力を開始した。この努力は1992年に閣議決定を見た「政府開発援助大綱」に反映されている。この援助大綱は、人道主義、相互依存、環境保全、平和と繁栄という四つの基本理念と、環境と開発のバランス、軍事用途への援助の使用回避、被援助国の軍事支出・核兵器開発へ注意、民主化、市場経済化、人権及び自由への留意の四つの原則からなる。

その後の努力の結果、新情勢におけるわが国の新しい協力戦略が、二つの方向を持ちはじめた。一つ目の方向は、個別協力プロジェクトの決定に際し、要請主義を乗り越えて「国民経済的アプローチ」(後述)をとるというものであり、二つ目の方向は、新情勢にあわせた新しい協力目標・協力形態を見出すというものである。

方向1に関しては「国別援助研究」がスタートするなどの、一定の進歩が見られるが、方向2に関しては、これを組織的に実行に移すための体制がまだ整っていない。「理念は固まってきたが、実行のための枠組み変更はまだ」という意味で国際的な協力機関の動向と大同小異である。

1-2 国民経済的アプローチ

要請主義の手続きのもとでは、一国に対する全援助の総合的効率をより一層向上させるために、各種の援助形態及びその下で構成されるプロジェクト・プログラムを、調整の取れた組み合わせで決めることが困難であり、また、被援助国、他ドナーとの「援助の調整」に関する協議で、わが国が主体的に対応することが困難である。このような要請主義の短所を乗り越えるためには、「国民経済的アプローチ」が有効である。

国民経済的アプローチを具体的な協力の現場で生かしていくためには、国別援助戦略を持つことが不可欠となる。国別援助戦略を持つためには、以下の七つの項目についての、連続的な調査と政策立案のステップが、援助受取国と供与国の

¹ この記述は石川 滋の『開発協力政策の理論的研究』1996及び、「より効果的な経済協力のために」1991に依拠する。

双方において「対話」および必要な際には技術協力を媒介として進められねばならない。

1. 国別の開発情勢および短・中・長期の開発シナリオ
2. 開発シナリオ実現のための短・中・長期の開発戦略
3. 開発戦略の一構成要因としての、国外からの経済協力の期待
4. (援助供与国、機関との「援助調整」)
5. わが国がその解決のために約束する、経済協力の課題
6. わが国の国別援助戦略
7. 国別援助戦略のもとでの各形態のプロジェクト・プログラムの決定

この七つのステップは部分的に重複する三つのフェーズに分類できる。

第1フェーズ：援助受取国側での開発シナリオ、戦略の立案(ステップ1,2)

第2フェーズ：この開発戦略の中で、わが国が解決のために協力を行う経済協力の課題の決定(ステップ2～5)

第3フェーズ：わが国の援助戦略の決定と実行(ステップ5～7)

第1フェーズにおいて、援助受取国側に開発シナリオ、戦略の立案の制度的能力が不足している場合には、援助供与国による調査分析と、それを通じての援助受取国との「対話」それ自身が協力となる。第2フェーズにおける関連を決めるものは、主として国際政治的な要因であって、純経済的要因の作用は確定しがたい。国別経済協力の課題が確定できたとき、そこから国別援助戦略を導き出すことが第3フェーズの作業となる。

1-3 国別援助研究と政策提言

政策提言は、主に第1フェーズにおいて、援助受取国との共同研究と政策対話において行われる。政策対話の例としては世界銀行と中国の関係が挙げられる。1980年代に世界銀行は、世界銀行の定めるプロジェクトサイクルの第一段階として精力的に、全国民経済およびセクター別調査を行った。これらの調査は、結果として中国政府の関係部局を巻き込み、中国政府との不断の「政策対話」の基礎材料となった。更には、第8次五ヶ年計画策定に対する技術支援プログラムへとつながった。

中国は、計画経済から市場経済への移行を進めている最中であり、国際的な援助の大きなテーマである市場経済化支援としても、最大の対象国である。JICA内部でも市場経済化支援に対応した研究および機能転換が試みられており、1996年の「市場経済化支援に関する基礎研究報告書」では、市場経済化支援に関わるJICAの課題を1 国別アプローチの強化、2 形態別協力の連携強化、3 協力人材の発掘と活用の推進に大別している。

本件調査の成果は、現在国際協力総合研修所で行われている「第二次中国国別援助研究会」でも利用され、国民経済的アプローチによる援助の一環と位置づけられる。

2 中国の農業関係行政組織と協力案件形成プロセス

2-1 農業関係行政組織

中国の農業に関する中央の行政組織は、生産面が主に農業部、国内流通面が主に国内貿易部と国家食糧備蓄局、国際貿易面が対外貿易経済合作部により管轄され、部局間の調整は国家計画委員会の起草により国務院が決定することとなっている。また体制改革や政策に関する研究を行う機関も多岐にわたっており、政策決定には党中央財経領導小組や党中央農村工作領導小組が大きな発言権を持っている。以下それらの中央行政組織のうち主要なものについて、各農業関連部局の役割を説明する。²

図 2-1 農業・農村関係の主な中央行政組織

(党中央財経領導小組	発言権)
(党中央農村工作領導小組	発言権)
国務院	政策決定
国家計画委員会	政策立案、部間・省間調整
各種研究機関	調査・研究
農業部	生産面
林業部	生産面
国内貿易部	国内流通面
国家食糧備蓄局	国内流通面
対外貿易経済合作部	対外貿易
(中国農業発展銀行)	食糧買付資金融資
(農村信用合作社)	農村金融

出所：1997年11月の各機関への取材により調査団作成

2-1-1 国家計画委員会

国家計画委員会は国務院が主管する国民経済と社会発展の総合部門である。国務院の下、形式的には他の部や委員会と並列であるが、実際には他の部や委員会を指導していく立場にあり、国務院と他の部・委員会の間に位置していると言える。

農村経済司

農村経済の発展に関する重要な戦略問題を研究し、政策方針と政策措置を立案する。全国の農業・林業・牧畜業・水産業・水利・気象・森林工業・飼料工業、郷鎮企業などの生産・建設計画を包括的に編成し、旧解放区・少数民族地区・辺

² 各組織の説明は国務院弁公室編「中央政府組織機構」による。

境地区・貧困地区の経済開発計画と失業対策事業計画を支援する。主要な農業副産品の卸売市場や先物市場、貿易市場の研究・企画作業に参加する。

国土利用司

全国および重点地域の国土総合開発に関する方針・目標・重点並びに政策措置を組織的に研究する。全国的・地域的・例外的プロジェクトの国土開発整備計画および地質調査・土地利用・水資源バランスと環境整備計画を組織的に編成する。国土開発整備・環境保護の法規を起草あるいは参加する。関係する司と共同して地域経済計画を編成し、地域間の経済連合・経済協力を組織的に推進する。発展地域の貧困地域への支援活動を組織的に推進する。沿海開放都市・経済技術開発区・保税区の設立審査に参加する。

市場・価格調節司

全国購買力のバランス計画と重要農業生産物資・工業消費物資・農業生産手段の分配計画、備蓄計画と重要商品の価格調節政策を策定し、市場法則を研究し、全国的あるいは重点地域の国家計画と人民の生活に係わる重要農産物・工業消費物資と生産要素市場の発展計画と総合的配置を編成・策定する。国家計画と人民の生活に係わる商品の重点市場流通施設計画の策定に責任を負う。全国の物価水準の目標とマクロ・コントロールに関する提案に責任を負い、価格調整・価格改革の年度計画と価格改革の中長期計画を研究・立案する。社会主義市場経済における価格変動メカニズムを研究し、物価に係わる法律法規を策定し、国内外の市場価格の動向を監視・測定し、適時に物価に関する重要情報を伝達し、政策を立案する市場流通体制改革の研究に参加し、市場メカニズムの形成を推進する。

対外経済貿易司

対外貿易の戦略方針と政策を研究し、全国の輸出入・外国為替収支および国内銀行の外貨貸付・技術導入の年度計画を組織的に編成し、検査を督促する責任を負う。国際収支を推計し、年度の外国為替のバランス調整を行う。

2-1-2 国家経済貿易委員会

社会主義市場経済の改革の深化とマクロ調整の強化を目的とする組織である。生産と流通、国内貿易と国際貿易の調整等に関する政策を立案して国务院に回る役割がある。

市場流通司

流通領域の総合的政策・法規を研究・策定する。商品市場の育成と創設を指導し、市場動向および発展の趨勢を分析し、流通秩序を規範化し監督する。関係部門と共同で商品の年度調節プランを組織的に編成・実施する。流通体制・流通企業などの方面の改革に参加し指導する。国内貿易企業の外向型経済発展の政策措置の策定に参加する。

対外経済貿易司

対外経済貿易の中長期計画と総合性の法規策定に参加する。年度調節プランを組織的に編成し、あわせて執行上の問題を調整する。対外貿易体制改革プランと組み合わせ方法の研究・策定に参加する。関係部門と共同で国家管理の輸出入商

品目録と管理方法を策定する。企業の外資利用に責任を負う。関係部門と共同で企業外国貿易経営権の条件と審査許可のプログラムを策定し、付与する関税の税目・税率の策定・調整および外国為替市場の創設と改善に参与する。

2-1-3 国家科学技術委員会

科学技術の研究開発・応用、商品化、産業化、国際化を統括する組織である。科学技術の農業への普及を振興している。また、JICAの技術協力や開発調査の窓口でもある。

農村科学技術司(対外的に星火弁公室の名義を用いること可)

関係部門と共同して農村科学技術の発展戦略・方針・政策を研究策定し、促進させる。科学技術の農業への普及を促進させ、農業方面の国家科学技術の重大問題の解決を組織的に調整し、星火計画(地方経済進行のため一点に集中的に発展させようとする計画)の実施を調整し、農村の重要基幹産業の科学技術模範を組織的に指導し、関係部門と協力して農村の科学技術の進歩を促進する。

国際科学技術合作司

科学技術の対外活動を管理し、国際科学技術協力の政策・規則・制度を研究策定し、政府の科学技術協力協定を管理し、重要な民間科学技術協力交流プロジェクトを審査決定し、調整する。国外の科学技術援助金の使用を管理し、外国駐在の科学技術機構業務を管理・指導し、外国と国際組織の駐華科学技術機構と折衝し、対台湾関係科学技術業務の折衝を行う。

2-1-4 国家経済体制改革委員会

1982年に国务院直屬機関として設置された。目的は体制改革の推進で、企画、試験、調整、立法の四つの機能を持っている。体制改革のアウトラインを企画し、そのためのテストケース試験を行ない、成功例を全面的に推進する調整を、関係部門と調整の上行う。

政策法規司

総合的な、あるいは作業に関する経済法規の策定に参与し、その他の部門と協力して関連企業の経済法規を実施し、経済体制改革に関連する法制建設実験を展開する。

市場流通体制司

国内貿易・外国貿易・工業交通行政管理・観光などの体制改革プランの策定と調整に参与し、流通企業の改革を指導・調整する。関係部門と共同して、商品と生産要素市場の改革・育成と実験作業を研究・推進し、市場に関する法規策定に参与する。

農村経済体制司

農村経済体制に関連する改革プランの策定と調整に参与し、都市と農村の経済体制改革を連携させる。関係部門と共同して郷鎮企業改革を研究指導する。関係部門と共同して県レベルの総合改革を指導推進させる。

国外経済体制司(同時に外事司の看板を掲げる)

社会各方面に協力を要請して国際経済研究と中国内外の経済体制比較研究を進め、重点国家・地区の経済体制の改革と経験を研究する。委員会機構と直属部門が関係する国際協力と交流事項を組織・調整・管理し、外事業務を行う。

2-1-5 財政部

国家財政(税制・税収、および財政支出)の総合的な統括を行っている組織である。また、地方財政との調整も担当している。

農業司(農業税徴収管理局)

農業・林業・農地開墾・水産・気象などの企業・事業体と大小都市の青年就業などの部門の財務業務を管理し、関連する農業支援特別プロジェクト資金の分配を管理し、あわせて全国農業支援資金の分配・使用を指導する。農業財務管理制度を策定し、中央農林部門の年度予算・決算を審査許可し、全国の農業税・牧畜業税・農林特産税・耕地占用税・不動産登記税の徴集と管理作業に責任を負い、農民の税負担政策と農業税の税制改革を研究する。

2-1-6 農業部

農業の生産面中心に、農業全般を統括する組織である。

弁公室

部の指導部に協力して日常事務を処理し、機構の政務活動を調整し、会議の招集・秘書・人事ファイル・投書訪問・秘密保持・保安・政務情報などの業務に責任を負う。ニュースの発表と全国の農業労働模範者の評価選出・表彰に関連する作業に責任を負う。関連する総合性報告書の起草作業を行う。機関内部の規則制度を組織的に策定し、農業関連広報活動と出版事業を指導する。

人事労働司

部機構を管理し、あわせて直属機関の人事・機構編成・教育・労働賃金などを指導する。主管産業の安全生産活動を統一管理する。関連部門と共同で、農業部門の専門技術職務と労働賃金の基準を策定する。

政策体改法規司

農村経済の発展および農民生活の向上に関する方針・政策を研究策定し、農村経済体制の改革プランを作成し、あわせて組織的に実施する。主管産業の法規の起草作業を推進・調整する。その他の部門が起草した法規の中の農業と農村経済に関連する条項に対して審議意見を提出する。農業法規・規則の執行状況を監督検査する。農業行政の再審査作業を請け負う。政策性文書と総合性報告書の起草作業を請け負う。

農村合作経済指導司

農村の各種合作経済組織の発展と管理を指導する。農村生産請負責任制と二重経営体制の安定化と改善を指導する。農村請負契約の管理を指導する。郷村集団経済組織の財務会計・資産管理・資金融通と会計検査業務を指導する。農民の負担を軽減する活動の監督管理に責任を負う。農村内部の各種経済利益関係を調整

する。

総合計画司

農業発展戦略と地域開発計画を組織的に研究策定する。関連部門と共同して農村経済のマクロ・コントロール措置を研究策定する。農業の中長期発展計画と年度計画を編成し、あわせて監督実施する。農業技術改造計画を策定し、農業各産業間の総合的バランスに責任を負う。権限に基づいて、建設プロジェクトの初期審査と審査決定の責任を負う。農業生産設備・原料に関する中長期需要計画を組織的に策定する。直属企業および主管建設プロジェクトの物資供給と分配計画を編成し、主要農産品の輸出入計画作業に参加する。農産物の輸出入と関税政策の研究策定に参加する。

財務司

部の管理する各項資金を管理し、直属企業の財務管理作業を指導する。部に所属する企業の国有資産を監督管理し、全国農業部門の財務会計作業を指導する。農村への貸付規模・構造と利率および税種・税率・財政補填と利子補填などの政策の研究策定に参加し、企業管理を指導する。

科学技術・品質基準司(対外的に農業部品費弁公室の名称を使用)

農業の科学研究・技術普及の方針・政策・法規・企画および農業の科学技術体制改革プランを策定し、あわせて組織的に実施する。重大な科学研究プロジェクトの問題解決・技術開発・モデル普及を推進・調整する。科学技術の成果・専売特許と科学技術経費の処理業務を管理する。農業のサービスシステム構築作業を指導・調整する。部に所属する科学研究所を統一管理する。主管産業および農村エネルギー方面の品質基準を総合的に管理し、主管産品の技術基準を組織的に策定する。関連部門と協力して、その他の産品の技術基準を策定し、農業投入品と農産物の品質を監督する。関連部門と協力し、法により偽物や劣悪品の販売を取り締まる。農業部門の品質認証作業を指導する。

教育司

全国の農業教育の方針・政策・計画を研究策定し、全国の農業院校の業務指導に責任を負う。部に所属する農業院校を管理し、部の所属機関の海外留学人員の選抜派遣と管理を行う。農業幹部の訓練計画を作成し、部内各司局の業務訓練作業を指導・調整する。

国際協力司

農業の渉外業務を管理し、農業の対外経済技術交流・協力を責任を負う。国際的な農業動向を調査研究する。国際連合(UN)の食糧農業機関(FAO)・世界食糧計画(WFP)・世界食糧理事会(WFC)と国際農業開発基金(IFAD)とともにその他の関連する国際機構の業務を統一管理する。全国農業の対外開放政策を推進する。

環境保護エネルギー司

環境保護・農村エネルギー建設と省エネ活動を分業管理する。農村環境保護・農村エネルギー建設の方針・政策・法規と基準を研究策定し、あわせて監督実施する。農村環境保護・農村エネルギー建設の計画および重要な技術方策を提案し、

あわせて試験・モデル・普及の組織的管理業務に責任を負う。農業による環境汚染の規制と予防対策に責任を負う。

農業資源区画管理司(全国農業資源区画弁公室)

農業資源およびその区画作業を管理する。農業資源と農業自然生態環境の調査評価作業を推進する。全国の農業資源の動向を観測する。農業資源調査評価の分類体系と技術規定を調整する。法律あるいは権限委譲により、農業用地・漁業水域・草原などを総合管理する。全国あるいは地域性の農業資源の開発利用保護計画を編成し、あわせて実施する。農業区域の開発管理実験区の管理に責任を負う。

市場信息司

全国の「菜藍子工程(日常副食品の供給強化)」の計画・政策・改革プランを研究・策定し、「菜藍子工程」の実施業務を調整する。関連する農副産物の流通政策・法規を研究・策定し、農副産物の生産・供給・販売の一体化を推進する。農副産物の卸売市場および要素市場システムの企画・分布・法規・制度を研究・策定し、農産物・農業生産設備・原料の価格政策を調整する。農副産物の加工と消費を指導し、関連部門と共同で農村経済の統計情報システムの企画・政策・制度を策定する。農村経済の統計情報を定期的に発表し、農業部門の情報システム構築を指導する。

農業司

耕作業の発展戦略・計画・政策・法規・重要な技術措置および主幹作物の品質基準を研究策定し、あわせて監督実施する。耕作業の構成と分布の調整を指導する。農産物の加工と流通の指導に参与する。農業用生産設備・原料の需要計画の提案に責任を負う。農業情報の発表に責任を負う。被災地救済・対飢饉救済用の種子の備蓄・調達に責任を負う。耕地保護と補償制度を策定すると同時に監督実施する。耕作業の用地の構造調整を指導する。化学肥料・農薬の効果などの鑑定と品質管理業務を主管する。農業植物の国内検疫業務を統一管理する。

畜牧獣医司

牧畜業・動物衛生と草原管理の戦略・企画・政策・法規・重要な技術方策および主管産物の品質基準を研究策定し、あわせて組織的に監督実施する。畜産品の生産・販売の一本化と畜産品の流通・加工事業の指導に参与する。関連規定に基づき、動物と動物産品の検疫および疫病の予防治療・獣医への医療行政と獣薬の薬物行政・薬物検査などの管理業務に責任を負う。畜産資源を保護し、草原保護・草地開発および資源開発に責任を負う。草原管理を実施し、林業部と協力して草原の野生動物を保護する。

農業機械化管理司

農業機械化：農業の工程設備と農業関連航空業務の発展戦略・企画と政策・法規および重要な技術方策を研究策定し、あわせて組織的に監督実施する。農業機械の使用監督点検基準の作成に責任を負い、あわせて執行を監督する。農業機械の修理と農業関連航空業務を指導する。トラクタとその他の農業機械の試験・鑑定と安全管理作業に責任を負う。

全国飼料工業弁公室

関連部門と共同で、飼料産業の発展戦略・企画と政策・法規・重要な技術措方策および主管製品の品質基準を策定し、あわせて執行を監督する。飼料工業の重要な技術改善に責任を負い、あわせて生産許可証を審査・発行する。全国レベルの飼料の監督と品質検査業務を推進する。

農墾局

農業開墾部門の経済・社会管理作業を主管する。農業開墾の経済と開墾地区の社会発展戦略・企画・政策・法規と経済体制改革プランを研究策定し、あわせて組織的に実施する。開墾区を完成させ国家に引き渡す任務を推進する。熱帯・亜熱帯地区作物の発展計画を策定する。農業開墾作業の対外協調と各大開墾地区間・農業開墾企業間の協力作業に責任を負う。直属開墾区と直属企業・事業体を管理する。全国の農業開墾に対してマクロ的指導を実施する。

郷鎮企業局

郷鎮企業の発展戦略・企画と政策・法規を研究策定し、あわせて組織的に監督実施する。郷鎮企業の体制改革と経営管理を指導する。農村の余剰労働力の移転計画を提案し、あわせて組織的に実施する。郷鎮の整備計画の指導に参与する。郷鎮企業の統計作業に責任を負う。関連部門と共同で郷鎮企業の製品の品質基準作業に対して指導・監督・管理を行う。郷鎮企業と関連業界管理部門との関係を調整し、郷鎮企業の環境保護・安全生産活動を指導する。郷鎮企業の輸出・外貨獲得の調整・指導を行う。

漁業局(中華人民共和國農政漁港監督管理局)

漁業の発展戦略・企画・政策・法規と技術進歩方策および主管製品の品質基準を研究策定し、あわせて執行を監督する。国家の漁業資源と稀少な水生・野生動物の保護に責任を負う。国家の海洋・淡水管轄水域内の漁業權益を保持する。漁業経済体制の改革と経営管理を指導する。遠洋漁業の開発の管理に責任を負う。国際漁業公約と2国間・多国間の漁業協定の実施状況を監督する。漁業関係の紛争を調停処理する。漁業水域の生態環境と操業時の通信業務を管理する。全国の水産物の加工・流通と漁船・漁業機械・漁具漁網の製造を統一的に管理する。国家を代表して漁業行政と漁港監督管理権を行使する。

2-1-7 水利部

農業用のみならず、工業用、発電用などの水利をすべて統括する組織である。農業用水については、灌漑の整備、農田水利や水資源の開発が中心となる。

企画計画司

国家の水利発展戦略・流域計画・中長期計画と年次計画を組織的に編成し、関連部門と共同で水の長期供給計画を作成する。大型中型および直轄の水力発電所プロジェクトの提案書と実行可能性のある研究報告書の立案に責任を負い、その申請報告と審査批准を行う。流域の開発業務を組織的に調整する。水利関係の統計情報の管理を担当する。

国際合作司

政府間の水利方面に関連する対外事務処理に責任を負い、水利事業の対外経済・技術協力・交流を主管する。

農村水利司

農地水利・地域的灌漑・排水ステーションおよび放牧地区の水利と郷鎮への水の供給・人畜の飲料水に関する業務を主管する。全国の農地水利の基本建設と農村水利の社会化サービスシステムの建設を組織的に指導する。農村の節水に責任を負う。

科学技術教育司

全国の水利科学技術と教育の発展計画の編成に責任を負う。部所轄の科学研究機構と教育機関を管理する。重要な水の科学研究と技術普及を促進する。水利事業の技術基準・規則規範・技術と水質管理の業務を主管する。全国高中等学校の水文学科と水利事業職員の訓練活動を統一的に管理する。

2-1-8 国内貿易部

農業に関しては、農産品の国内での取引や流通を統括する組織である。国家級の卸売市場の設立・管理などを、国家備蓄局と共同で行ったりもしている。

市場建設管理司

関連部門と共同で、商品市場(先物市場を含む)の育成・発展に関する方針・政策・施策を研究策定する。全国の商品市場システムを統一的に計画し、市場管理方法を策定する。全国的な卸売市場の審査批准と調整業務に責任を負う。市場創設計画と管理方策を策定し、卸売市場創設基金を管理する。国家の関連規定に基づき、重要生産物資の取り扱い資格の審査批准を請け負う。

国際協力司

部の渉外事務と対外経済協力事務を統一管理する。国内商業小売企業の中外合資プロジェクトの資格審査に責任を負い、部の管轄する範囲内の外資および国内外の合資・協力プロジェクトの審査批准などの作業を統一管理する。国内の商品流通企業の輸出入権の申請と調整作業に責任を負う。

農業服務司

農村市場の発展方向・戦略・目標・施策を研究し、重要な農業生産設備と綿花などの重要農産物の商品政策・価格政策・購入販売政策と流通体制改革を研究する。綿花の購入販売・輸出入計画のバランスと綿花の備蓄作業を組織的に実施する。

工業司

商業・食料・供給販売・飼料などに関連する加工工業および設備の中長期発展計画を研究策定する。重要な特定製品の生産を統一的に管理・調整し、主管部門と協力して企業の技術進歩を促進し、産業構造と製品構造を調整する。商業に関連する工業企業の中長期計画と年度技術改造計画を編成する。商業・食料・供給販売に関連する機械電気製品の輸出審査と統一管理に責任を負う。国家の物資分配計画の申請と分配に責任を負う。

2-1-9 国家糧食備蓄局

食糧の流通体制整備と食糧の国家備蓄を担当する組織である。形式上国内貿易部の組織下にあるが、実際には独立した機関として機能している。

弁公室(人事教育司)

機構の事務に責任を負う。局の指導層に協力して日常業務を処理し、業務を調整し、事務を管理し、会議の招集と宣伝活動に責任を負う。食糧業務情報を総括し、公文書管理・局の発布する文書の審査に責任を負い、行政事務の処理・機構の財産管理に責任を負う。関連する外事活動事項を処理し、局機構と直属企業・事業体の人事と貸金管理に責任を負う。国家の食糧備蓄倉庫と直属企業・事業体の編成管理に責任を負う。国家の食糧備蓄倉庫の人事管理を調整・指導・監督し、食糧流通と備蓄管理に従事する指導幹部と専門職員の育成に責任を負う。

体改法規司

全国の食糧・食用油の流通体制と国家の食糧・食用油備蓄管理体制の改革プランの研究策定に責任を負う。食糧流通、食糧・食用油備蓄の発展戦略を研究策定し、社会の食糧・食用油の流通発展方針と産業政策・産業構造を研究提案し、食糧・食用油の流通と食糧・食用油的備蓄の法規・制度と政策を策定する。食糧・食用油の流通と国家の備蓄する食糧・食用油管理の重大問題を調査研究し、改革促進に関する施策を提案し、コンサルティングサービスを提供する。

総合計画司

国家の食糧・食用油流通に関するマクロ調節方策を研究し、社会の食糧・食用油の需給と国家の収支バランス計画を策定し、食糧流通と国家の食糧・食用油備蓄の年間および中長期計画の編成に責任を負う。食糧・食用油の購入販売・輸出入・各省間の調達と輸送計画を編成し、「以工代賑計画」(救済の代わりに仕事を与える計画)と国家の重点建設プロジェクトに用いる食糧計画を立案する。食糧・食用油の商品流通と備蓄に関する統計制度を策定し、食糧・食用油統計の報告を取りまとめ、食糧・食用油的の価格と総合業務を管理し、計画の執行状況を監督検査する。

購銷管理司

食糧・食用油生産と市場動向の分析・予測の研究に責任を負い、食糧・食用油の購入販売に関する調整政策を研究・提案し、国家の定期的食糧購入の買い付けを推進・調整する。食糧・食用油の第3市場システムの確立に関する研究・指導に参加する。食糧・食用油市場管理の法規・制度を策定する。関連部門と共同で、都市・農村の食糧・食用油市場の管理を強化する。被災地域・ダム建設による住民移住地域・食糧不足地域・貧困地域への食糧供給の調整・援助に責任を負う。地方の食糧流通業務とサービス網の構築を指導・検査する。食糧企業の発展を促すために総合的なサービスを提供する。

儲運管理司

食糧・食用油商品と食糧・食用油備蓄・在庫および運輸管理に責任を負う。軍隊の食糧・食用油供給を保障するためのサービスを提供する。食糧・食用油的の検

査測定政策・制度と方策を策定し、国家の食糧・食用油の品質基準を策定し、あわせて品質監督を実施する。国家の備蓄する食糧・食用油の出入庫管理と国家の食糧備蓄倉庫の管理に責任を負う。国家の備蓄する食糧・食用油の保存・保管・検査と先入れ先出しを指導する。食糧・食用油の品質に関する科学技術研究の実施に参加し、重要な科学技術の成果を鑑定する。直属の備蓄倉庫の業務を管理する。地方の食糧備蓄と農村の食糧備蓄作業を指導・監督し、「人民の中に食糧を蓄える」ことを推し進める。

財務会計司

食糧財務を管理し、直属企業・事業体の国有資産の維持と増大を監督検査し、国家の食糧・食用油備蓄に関する財務会計と税収・貸借制度を組織的に実施する。中央予算の食糧価格外補填・費用およびその他の政策性の補填補助と管理・サービス作業に責任を負う。国家の備蓄する食糧・食用油の年間財務計画と会計決算を編集報告する。財務会計報告表を取りまとめる。直属企業・事業体の財務管理に責任を負う。食糧部門の財務会計業務を監督・指導する。

流通施設建設司

国家の食糧・食用油を備蓄する倉庫の建設計画と機械化建設計画の策定に責任を負う。食糧流通施設とサービス体系の構築を指導・監督する。国家の食糧・食用油を備蓄する倉庫の建設を管理する。計画の執行状況と工事の質に対する検査と監督を行う。国家の食糧・食用油を備蓄する倉庫と食糧流通施設の建設・維持補修と技術改造資金を管理する。コンサルティングサービスを提供する。

2-1-10 対外貿易経済合作部

国際貿易と対外経済協力を統括する組織である。農業の関係では、農産物の国際貿易の管理と、農業に関する対外経済協力の窓口としての役割がある。無償資金協力および OECF の円借款を担当している。

国際経済貿易司

国連の各関連機関・組織との多方面の经济技术協力を責任を負い、国際会議に組織的に参加する。WTO などの事務と地域間・政府間の多方面の国際協定・公約・規則などの協議およびその組織的実施に責任を負う。多国間・2 国間の対中国無償援助を統一管理し、国際組織の中国代表機構の事務を指導し、国際機関の駐華機構の関連業務を処理する。

対外貿易管理司

全国の輸出入商品のマクロ管理に責任を負い、全国の輸出商品の中長期計画の編成に参加し、全国一般貿易の輸出入商品の年間計画の編成に責任を負い、あわせて組織的に実施する。輸出商品の割当額・輸出入許可証・経済貿易部門の電機機械設備の輸入などの管理に責任を負い、関連する規定に照らして国家管理の輸出入商品目録の作成に責任を負う。対外貿易の経営秩序の管理に責任を負い、輸出入商社の活動を指導し、輸出貨物の原産地管理に責任を負い、輸出商品の商標を管理する。

国外経済合作司

海外請負工事・労務協力に関する発展戦略・政策・規則制度を策定し、中長期計画の編成に参加する。年間計画を組織的に編成し、あわせて組織的に実施する。2 国間あるいは多国間の対外交渉に参加し、関連協議を組織的に実施し、国際経済協力基金の使用に責任を負う。断交中の国家や外交上係争中の国家・地域での請負労務プロジェクトを審査・批准し、対外工事商会と国際工事諮問協会の業務を指導する。

2-1-11 国家工商行政管理局

市場経済化に伴って必要となってきた機関であり、主に民間の経済主体の経済活動の監視や統計管理を役割としている。

市場監督管理司

市場管理に関する方針・政策を研究策定する。各種市場の発展と管理状況を調査研究し、市場取引規則を策定し、市場取引行為の基準作りを行う。各種消費品市場、生産原材料市場を監督管理する。生産材市場と先物、文化などの市場の監督管理に参加する。市場管理に関する法規・規則の策定に参加する。全国の市場の配置に関する計画策定に参加する。各種取引市場の登記および統計作業を組織的に展開する。各種市場の育成と創設に参加し、本部門の各種市場に対する監督管理を指導する。

2-1-12 全国供銷合作總社

供銷合作社は現在は必ずしも政府レベルの行政組織とは言えないかもしれないが、農業関連の流通に関与する準行政組織的な側面があるので、ここで言及する。供銷合作社は、綿花、繭、茶などの購買や化学肥料などの農業生産材の販売を主に取り扱う農業流通組織である。「中華全国供銷合作總社」（以下全国總社）はその全国レベルの組織であり、省・市、県、基層、農民社員などの四つの階層の地方組織を統括している。一方それとは別に全国總社は直屬の様々な関連の会社を統括している。市場経済化の流れの中で体制改革が行われ、政府は供銷合作社を協同組合として脱皮させるために、1995年に所属していた国内貿易部から全国總社を独立させた。これに伴い、省・市・県各レベルの供銷合作社のほとんどが国営商業部門から分離して独立採算の商業的組織に変わった（正確に言うと、もともと供銷合作社は国有商業部門と農村・都市部で棲み分けられていたが、市場経済化以降は競争関係になっていた。それを追認したということである）。

2-2 協力案件形成プロセス

上記のように農業関係の行政組織は複雑多岐にわたり、その意思決定プロセスは外部からは不透明である。同様に海外からの経済協力も、協力形態、協力分野ごとに受入窓口、カウンターパート、案件形成プロセスが異なって、案件ごとの優先順位付けや、案件間の調整がスムーズに行われていないという問題点がある。今後、農業分野の協力分野を拡大・変化させようとする場合には、日本の協力機関が今まで接していた以外の部局が窓口やカウンターパートになることが多いと考えられる。このために、他のドナーがどの種類の協力を行う場合、どの組織・部局がどのような関与を行いながら協力政策・協力案件が形成されるのか、そのプロセスを分析することが、今後の日本の新規分野での協力を検討する場合には

参考になろう。

ここでは、1997年11月に行った農業関係行政機関からの聞き取りをもとに、従来の日本の協力機関への協力案件形成が中国側でどのようなプロセスに基づいて行われてきたかを概観する。現在、技術協力と開発調査は国家科学技術委員会国際合作司が、無償資金協力および円借款は対外貿易経済合作部が窓口となっている。

技術協力案件の形成プロセスを例にとると、1 プロジェクト立案、2 プロジェクト優先順位付与、3 日本への要請の三つの段階に分かれる。

2-2-1 プロジェクト立案：農業部又は地方政府

技術協力の場合、案件形成プロセスは、農業部主導と地方政府主導の二種類ある。農業部主導の場合、農業部がプロジェクトを立案し、国家計画委員会に諮った上で国の産業政策にあてれば地方におろす。地方に降りた時点で、資金調達も含めて具体化する。農業部でプロジェクトを立案する際には重点地域を考える。このプロセスは全国的なプロジェクト又は裨益地域が複数の地方にまたがる場合に採用される。裨益地域が地方内に限られる場合、地方政府主導でプロジェクトが形成される。この場合も第9次五ヶ年計画の指針にしたがって地方の計画委員会によって立案される。外資も入る場合には、500万ドルを超えると国家計画委員会の承認が必要となる。内資のみのプロジェクトの場合には、国家計画委員会の承認が必要となる額は異なる。

2-2-2 プロジェクト優先順位の付与：農業部が主体

地方政府主導で立案されたプロジェクトは、地方から農業部に上がり、農業部で各地方からのものと農業部主導のものを比較検討し優先順位を付ける。農業部の国際合作司では、案件を審査する場合、農業部の第9次五ヶ年計画などの重要な指針に、重点項目として挙げられているもののどれかに該当するものであることを、必要条件としており、これを満たさないプロジェクトは次のステップに進めない。

2-2-3 日本への要請：国家科学技術委員会

農業部はプロジェクトに優先順位を付けて国家科学技術委員会に提出する。国家科学技術委員会では農業部の付けた順位を変更することはないが、他の部から上がってきた他のセクターのプロジェクトとの優先順位付けを行った後、日本に要請を出す。その際には、国家の重点政策にあった案件か、どの地域の案件か(内陸重視)、円借款・無償資金協力につながる案件かを勘案して優先順位を付けている。地方の案件は中央政府がその案件に対する評価をしており、これも勘案する。一般的に中央政府は資金不足なのに対し、地方政府の方が比較的資金が潤沢なため、ローカルコスト負担状況が良好であり、案件終了後の運営費も確保しやすい。これまでの傾向では、中央と地方の要請案件の割合は概ね半分づつであった。

以上が標準的な案件形成プロセスであるが、このプロセスにもいくつかのバリエーションがあり、更にはこの手順とは異なったルートで案件が形成される場合もあるとのことである。地方政府主導で500万ドル以上の外資を伴うプロジェク

トの場合には、プロジェクト立案の段階から国家計画委員会の承認を受けることになり、承認審査のために国家計画委員会は農業部の意見を聞くことになっている。

3 他ドナーの対中国農業分野協力の現状

ここでは、中国の農業分野に対する協力の方向性を考えるにあたり、参考となるマルチのドナーの活動を紹介します。世界銀行と FAO では主に農業分野での案件形成プロセス、WFP と UNDP では貧困に対する協力の取り組みを紹介します。

3-1 世界銀行

世界銀行にとって中国は最大の援助対象国であり、中国に対する協力の質を高めるため、現在世銀自身の機構改革を進めている。1997年6月末現在で、世界銀行のコミットメントは280億ドル(約3兆6000億円)で、中国側出資も含めると900億ドル(約11兆7000億円)合計184のプロジェクトの援助を行った。このうち89が終了し、95が現在実施中である。農業が最大援助分野で77億ドル49件のプロジェクトを実施している。この中で金額が最大のものは穀物流通プロジェクトである。

世界銀行の中国での活動のなかで、日本の協力にとって参考になると考えられる、機構改革、案件形成、政策対話について以下で紹介する。

3-1-1 世界銀行の中国での業務機構

世界銀行の中国での業務実施体制は、1994年以来、機構改革の途上にある。改革は中国現地事務所の権限拡大による、分権化の方向にある。改革以前はワシントンの本部にプロジェクトの業務主任(Task Manager)がおり、それがほとんどの決裁権限を持っており、中国にいる現地駐在員(Resident Mission)は補助業務をするに過ぎなかった。中国事務所には本部からの職員(HQ Staff)が7名、現地職員(Local Staff)が60名いるが、現地職員を90名以上に増やす計画。中国業務の責任者(China Representative)も、今まではワシントンにいたが1997年11月に北京に移動してきた。

世界銀行の中国での組織は1 経済調査部(Economic Unit)、2 プロジェクト部(Operation Unit)、3 業務部(Administration Unit)の三つに分かれる。経済調査部は国別調査(Country Study)、セクター別調査(Sector Study)などの調査を行ない政策提言も扱う。プロジェクト部は個別のプロジェクトの資金管理と、実施を行い、今後は分野別に課を作る予定。業務部は管理部門。経済調査部は今後拡大の予定。プロジェクト部は現地への分権化を推進中である。

3-1-2 分野別調査と案件形成

世界銀行が中国において、いかに分野別調査からプロジェクトにつなげているか、またその過程で政策対話を行っているかについて穀物流通プロジェクト(Grain Distribution and Marketing Project)を例として説明する。プロジェクトサイクルは案件形成段階と、プロジェクト実施段階に分けることができ、案件形成段階はさらに7つのステップに分かれる。穀物流通プロジェクトの様に分野別調査から個別案件が形成されるものと、1985年から実施された種子プロジェクト(Seed Project)から種子商業化プロジェクト(Seed Commercialization Project)につながる場合もある。

案件形成段階

(1) 分野別調査 1991

世界銀行は 1980 年代の後半から三年間かけて、財政部と国家計画委員会をカウンターパートとして、食糧分野についての共同調査を行なった。これは単なる調査ではなく、共同調査の過程での共通の理解をもとにした政策提言まで含んだものであった。その結果は 1991 年に世界銀行政策調査報告書「中国: 穀物セクター改革の選択肢」(World Bank Policy Study "China: Options for Reform in the Grain Sector")として中国政府に提出された。(非公開)

(2) カウンターパートの決定

この分野別調査をもとに、具体的な協力プロジェクトを形成するために、中国側のカウンターパートを決める必要が出てきて、財政部は農業部を推薦した。

(3) プロジェクト特定団(Project Identification Mission)の派遣

農業部をカウンターパートとしてワシントンからプロジェクト特定団が訪中し、プロジェクトを特定するための調査を実施し、ドラフトファイナルレポートを帰国後ワシントンで取りまとめた。

(4) 共同ワークショップ

プロジェクト特定団はドラフトファイナルレポートを携えて再度訪中し、プロジェクトに関係を持つ各省、機関との合同の共同ワークショップが開催された。そこでは、活発な議論が交わされ、合意できる点、できない点が明らかにされて、世界銀行と中国側の関係各機関の間で合意(consensus)が形成された。

(5) プロジェクト特定団の最終報告書 1992

この共同ワークショップでの合意をふまえて、プロジェクト特定団の最終報告書が取りまとめられ、1992 年に公開された。これが案件形成の出発点となった。

(6) プロジェクト準備団(Project Preparation Mission)の派遣

プロジェクト特定団の最終報告書のなかで穀物流通がプロジェクトとして特定され、プロジェクト準備団が中国に派遣された。世界銀行とその全般の受入窓口である財政部と国家計画委員会は、基本的に三年先をみてプロジェクトの準備、採択を行っておりそれを毎年見直してプロジェクト候補表(Economic Study Work)という内部書類にまとめている。1992 年から穀物流通がプロジェクトとしてプロジェクト候補表に乗ってきた。

(7) プロジェクト評価団(Project Appraisal Mission)の派遣 1993

プロジェクト準備団によって、プロジェクトの目鼻がついてきた段階で、その投資金額、資金調達方法、社会経済的な便益を評価するためにプロジェクト評価団が訪中した。その結果、中国側 5.0 億ドル、外国側 4.9 億ドルの合計 9.9 億ドルの投資を伴い、世界銀行が 5 年の返済猶予期間を含む 35 年返済の 4.9 億ドルを融資する計画が作られた。経済収益率(Economic Rate of Return) は 26%と見積もられた。この結果は 1993 年にプロジェクト評価報告書(Staff Appraisal Report)として取りまとめられて、世界銀行のプロジェクト採択のための取締役

会(Board Meeting)にかけられた。

プロジェクト実施段階

世界銀行の取締役会で採択されて、プロジェクトは開始され穀物流通プロジェクトの評価報告書は公開された。穀物流通プロジェクトは実物部分(Physical Component)と政策部分(Policy Component)に分かれる。実物部分は一年に二回実施監督団(Supervision Mission)がワシントンから来るが分権化が進んでいる。プロジェクトの中間見直しが1996年に実施されたが、当初計画よりも約2年進行が遅れている。これは中国内部で、中央政府と地方政府で費用負担の押し付け合いをして、資金調達がうまく行かないことが主な原因であった。この調整を行なうために調整グループ(Coordination and Leading Group)が国務院によって国家計画委員会の中に設立された。ここで作ったプロジェクトの再構築案(Restructuring Plan)が1997年12月31日までに世界銀行で承認される予定である。

3-1-3 世界銀行の政策提言について

世界銀行の中国食糧分野の政策提言については、1 分野別政策調査と2 穀物流通プロジェクトの中で行われている。分野別政策調査は三年間の共同研究を通じた共通認識と人間関係を通じた提言になっている。穀物流通プロジェクトの中にある政策部分の内容については聞けなかった。ただ、構造調整融資(Structural Adjustment Loan)に伴う政策改定条件(Conditionality)の様には強いものではなく、提言(Recommendation)である。世界銀行が1997年に発表した中国農業分野に関する調査報告書 At China's Table に含まれている提言的な部分は、穀物流通プロジェクトとは関係なく、国務院発展研究中心の研究者と世界銀行との共同研究の中で出てきたものである。

3-2 FAO

3-2-1 FAO の案件形成のプロセスについて

中国における案件形成に際して、中国農業発展にとって優先度が高いか、FAO の選定の主に結びついたものであるかどうか、2つの条件に適合すれば、農業部と検討に入る。農業部との検討はFAO本部に持っていき前に実施する。検討して一致する場合、現地で予備調査して評価する。その結果をもとにプロジェクトのプロポーザル調整を行なう。農業部に持っていき再度協議し、完成した案件はFAO本部に提出される。実現するのに若干調整することもあるが、本部での調整はほとんど微調整にとどまる場合が多い。

3-2-2 FAO の中国での農業案件について

FAO の案件セクター別の優先順位の原則は、時期によって異なる。現在では、食べることを保証することがまず第一。1994年にFAOのトップが提唱した「食糧保証特別計画」(Special Program for Food Security)が重要。FAO加盟国の内、86の低所得、食糧不足国(Low income food-deficit countries)が対象。1997年4月現在で、86ヵ国ある(アフリカ43ヵ国、アジア23ヵ国、ラテンアメリカ及びカリブ地域9ヵ国、オセアニア7ヵ国、ヨーロッパ3ヵ国)。中国も含まれる。目的は、当初の若干の支援の後、自己の力で食糧安全保障を図ることで、いわば「自

力更生」。現在、19の国々で実施されているが、中国もそのなかの一つ。

中国の場合、四川省の2ヵ所の村を選んで実施している。1997年で3年経過。この計画は2段階に分かれる。第1段階はPilot Phase (P.P.) と呼ばれ、1995～1997年の3年間をあてた。1年間のP.P.の延長期間の後、1999年から第2段階として更に3年間の普及拡大期間 (Expansion Phase, E.P.) を設ける。

Pilot Phaseでは、地元農民の参加のもと、①小規模灌漑設備を設けるなど水の便を改善、②広く受け止められる技術を紹介し、作物の増産を図る、③畜産、果樹栽培、水産養殖など農業の多角化を図る、④住民参加による食糧生産にとっての障害物の除去、などを行なう。第2段階は四川省内の11の村を対象とすると省政府から提案がなされているが、まだ決定されていない。具体的には1年間の延長期間の結果を見て決める。

3-2-3 FAOのプロジェクトの資金調達について

FAOが特定の国に対してプロジェクトを実施する場合に、その資金面での協力を他国のドナーに依頼しTrust Fundを組成する場合がある。1996年では、国別援助資金の66%がこのTrust Fundによるものであった。中国に対する援助にTrust Fundを形成するには、まず中国側からFAOに提案が出され、FAOはいくつかの国々にドナーを募る。具体的事例として、ベルギーが450万ドルの資金を投入して、遼寧、吉林、内モンゴル3省で4年間をかけて、実施した植林プロジェクト(1996年末終了)、イタリアが1,400万ドルを出資して、行った中国農業センサスのための準備作業がある。この目的は農業センサス実施(1997年1月開始)にあたって、北京に農業統計センター及び国内の省都16ヵ所に地方センターを設け、300万人のセンサス調査員の研修に利用された。

1997年12月のFAOの中国事務所からの取材によれば、中国政府は日本政府からの80万ドルの規模の資金援助がほしいと日本大使館に相談しているとのこと。FAOとしては日本の援助でFAOが実施するとか、日本・FAO共同、JICA参加など、やり方はいろいろあると見ている。

3-3 WFP

WFPは、緊急援助的な食糧援助を行うプログラムと、食糧供給に関わる開発を行うプログラムの二つを実施しているが、中国では後者のプログラムを行っている。中国に対しては1978年から合計700万ドルの援助を行っており、現在は110万ドル相当の5年プログラムが進行中で、11のプロジェクトを実施中。1プロジェクトあたり10から20万ドル。

現在は、貧困対策として「総合的農村開発手法」に力を入れている。総合的手法とは、段々畑による農地拡大や土壌保全による食糧増産、水と衛生(灌漑、飲料水)、植林、道路建設などのインフラ整備、保健衛生教育、識字教育などをパッケージとして実施すること。中国側の資金投入は約五割で、人的なコミットメントも得られて、他国に比べてプロジェクトは順調に進行している。プロジェクトマネジメントオフィス(PMO)を、省レベル、市レベル、村レベルでそれぞれ作り、資金管理、実施監督を行っている。PMCの仕事は農業担当副省長を長とするプロ

プロジェクトリーダーシップグループに監督される。この方式は、縦割り弊害対策として他国でも利用されているが、中国では参加者がまじめに取り組む姿勢があるため成功している。

3-4 UNDP

UNDP は、1996 年から 2000 年までのプロジェクトサイクルの一年目で、食糧確保に関しては WFP、世界銀行、FAO をメンバーに UN タスクフォースを作り相互に協力の調整を行っている。UNDP の中国での農業分野の協力は 1 持続可能な農業、2 研究機関援助、3 マイクロファイナンスによる貧困対策の、三つのタイプの活動を行っており、貧困対策に重心がある。中国政府の貧困認定地域(592 県、一人当たり年間所得 530 元以下)から、プロジェクトの申請が来る。592 県のうち 496 県は山岳地帯で、主として北西部と南西部に分布している。

4 日本のこれまでの協力の傾向

日本のこれまでの協力を、形態、部門、地域で分類したのが以下の表である。

表 4-1 日本の中国農業分野への協力

開始年度	終了年度	案件名	形態	部門	所在地	地域
84	84	肉類食品総合研究センター建設計画	一般無償	研究センター	遼寧	複数
85	85	北京淡水養殖センター計画	一般無償	生産	北京市	華北
86	86	北京蔬菜研究センター機材整備計画(1期)	一般無償	研究センター	北京市	華北
87	87	大興安嶺森林火災復興計画	一般無償	林業	黒龍江省	東北三省
87	87	北京蔬菜研究センター機材整備計画(2期)	一般無償	研究センター	北京市	華北
87	87	北戴河中央増殖ステーション整備計画	一般無償	漁業	河北省	華北
91	91	湖北省華北地区農業水利整備計画	一般無償	水利	湖北省	中部
92	92	山西省野菜栽培計画	一般無償	生産	山西省	中部
94	94	輸出入食品検査研究センター機材整備計画	一般無償	研究センター	遼寧	複数
94	94	湖南省洞庭湖地区農業水利開発計画	一般無償	水利	湖南省	中部
83	83	食糧増産援助	食糧無償	生産	複数	複数
84	84	食糧増産援助	食糧無償	生産	遼寧省、寧夏自治区	東北三省、西部
85	85	食糧増産援助	食糧無償	生産	複数	複数
86	86	食糧増産援助	食糧無償	生産	複数	複数
88	88	食糧増産援助	食糧無償	生産	複数	複数
89	89	食糧増産援助	食糧無償	生産	貴州省、四川省	西部
90	90	食糧増産援助	食糧無償	生産	湖北省、湖南省	中部
91	91	食糧増産援助	食糧無償	生産	河北省、甘肅省	華北、西部
92	92	食糧増産援助	食糧無償	生産	雲南省	西部
93	93	食糧増産援助	食糧無償	生産	山西省、陝西省	中部、西部
94	94	食糧増産援助	食糧無償	生産	複数	複数
88	88	輸出基地開発計画	円借款	流通	複数	複数
91	91	江蘇蘇北通榆河灌溉開発計画	円借款	水利	江蘇省	東南部沿海
94	94	江蘇蘇北通榆河灌溉開発計画(II)	円借款	水利	江蘇省	東南部沿海
96	96	黒龍江省三江平原商品穀物基地開発計画	円借款	生産	黒龍江省	東北三省
96	96	黒龍江省三江平原龍頭橋ダム建設計画	円借款	水利	黒龍江省	東北三省
96	96	遼寧省白石ダム建設事業計画	円借款	水利	遼寧省	東北三省
80	83	三江平原龍頭橋典型区農業開発計画	開発調査	開発	黒龍江省	東北三省
85	87	海南島総合開発計画	開発調査	開発	海南島	東南部沿海
85	90	三江平原農業総合試験場基本計画	開発調査	開発	黒龍江省	東北三省
86	87	湖北省華北農業水利開発計画	開発調査	水利	湖北省	中部
87	89	湖南省洞庭湖地区総合水利農業開発計画	開発調査	水利	湖南省	中部
87	88	甘肅省開井地区牧畜業開発計画	開発調査	開発	甘肅省	西部
88	90	北京市海子ダム農業開発計画	開発調査	水利	北京市	華北
90	91	広西壮族自治区欽州地区農業海河堤整備	開発調査	水利	広西壮族自治区	西部
90	92	湖西南支山脈地区農牧畜業総合開発計画	開発調査	開発	湖南省	中部
90	92	遼寧省遼河三角洲農業資源総合開発計画	開発調査	開発	遼寧省	東北三省

91	93	吉林省前郭地区第二かんがい区施設整備計画	開発調査	水利	吉林省	東北三省
92	95	黒龍江省国営農場典型区農業総合開発計画	開発調査	開発	黒龍江省	東北三省
93	94	広東省潮徳市赤谷橋中地区農村排水計画	開発調査	水利	広東省	東南部沿海
94	96	遼寧省大凌白石ダム工事に関する実験計画	開発調査	水利	遼寧省	東北三省
95	95	天然ロウ開発試験事業	開発調査	開発	豫数	豫数
97		陝北安塞県山区総合開発計画	開発調査	開発	陝西省	西部
97		河北省大江山区農業総合開発計画	開発調査	開発・貧困	河北省	華北
84	91	黒龍江省木材総合利用研究計画	技術協力	林業	黒龍江省	東北三省
85	90	肉類食品総合研究センター計画	技術協力	研究センター	北京市	華北
85	92	三江平原農業総合試験場計画	技術協力	生産	黒龍江省	東北三省
85	92	上海水産加工技術開発センター計画	技術協力	技術	上海市	東南部沿海
87	94	北京モテ研究センター計画	技術協力	研究センター	北京市	華北
89	94	黄土高原治山技術訓練計画	技術協力	技術	北京市	華北
90	96	天津酪農業発展計画	技術協力	生産	天津市	華北
91	98	福建省林業技術開発計画	技術協力	林業	福建省	東南部沿海
92	98	農業機械修理技術研修計画	技術協力	技術	北京市、河北省 遵化市	華北
93	98	灌漑排水技術開発研修センター計画	技術協力	水利	北京市	華北
93	97	河南省黄河沿岸稲麦研究計画	技術協力	研究	河南省	中部
94	99	内蒙古乳製品加工技術工場計画	技術協力	技術	内蒙古	西部
94	98	寧夏森林保護研究計画	技術協力	林業	寧夏自治区	西部
95	99	河北省飼料作物生産利用技術向上計画	技術協力	技術	河北省	華北
95	00	湖北省材木育種計画 A/C	技術協力	林業	湖北省	中部
96	01	湖北省江漢平原四湖淡水地域総合開発計画	技術協力	生産	湖北省	中部
87	90,91	ブドウ栽培 (JICA)	投融資	生産	新疆・ウイグル	西部
87	90,92,96	ホップ栽培 (JICA)	投融資	生産	新疆・ウイグル	西部
89	91	大豆栽培 (JICA)	投融資	生産	黒龍江省	東北三省
89	91,93,94	肉用牛飼育 (JICA)	投融資	生産	山東省	東南部沿海
90		大麦栽培 (JICA)	投融資	生産	江蘇省	東南部沿海
94	96	コショウラン育種試験事業 (JICA)	投融資	生産	河北省	華北
95		天然ロウ開発試験事業 (JICA)	投融資	生産	豫数	豫数
95		安徽省ヨモギ栽培試験事業 (JICA)	投融資	生産	安徽省	中部

出所：各年の国際協力事業団編「国際協力事業団年報」および外務省編「我が国の政府開発援助」から調査団作成

4-1 分類の方法

上記の表では協力の形態ごとに、「一般無償援助」、「食糧増産援助」、「円借款」、「開発調査」、「技術協力」、「投融資(JICA)」に分類した。

協力の部門については、まず生産関係のものをその内容に応じて「水利」、「林業」、「技術」、「研究」、「研究センター」、「開発」と分類し、それ以外の生産関係のものは「生産」とした。その他として、「流通」に分類できるものが一つあった。

協力の地域は「東北三省」、「華北」、「東南部沿海」、「中部」、「西部」に分類した。山西省、河南省、安徽省、湖北省、湖南省、江西省は中部の分類に入った。新疆・ウイグル自治区、チベット自治区、青海省、甘粛省、寧夏自治区、四川省、雲南省、陝西省、四川省、貴州省、雲南省、広西壮族自治区、内モンゴルは、西部の分類に入れた。

4-2 過去の協力の傾向

分類にしたがって分析すると、以下の通りの過去の協力の一般的な傾向が見受けられる。

一般無償援助は部門としては、研究センター、水利、生産が中心であり、地域としては、華北、中部が多い。食糧増産援助の地域としては、やや西部の比率がやや多い。円借款は部門としては、水利が中心であり、地域としては、東北三省、東南部沿海地方が中心である。開発調査は部門としては、総合開発計画と水利が中心であり、地域としては、東北三省が約三分の一を占める。技術協力は部門としては、技術、生産、林業、研究センターが中心であり、地域としては、北京と華北が圧倒的に多く、約半分を占める。投融資は地域的に各地のバランスが取れている。

全体を通して、協力の形態ごとの案件数としては、多い順に「技術協力」、「開発調査」、「食糧増産援助」、「一般無償援助」、「投融資」、「円借款」となっている。部門ごとの案件数としては、多い順に「生産」、「水利」、「開発」、「研究および研究センター」、「技術」、「林業」、「流通」となっている。地域ごとの案件数としては、多い順に「(北京を含む)華北」、「東北三省」、「中部」、「西部」、「東南部沿海」となっている。日本のこれまでの農業関連の協力は、ハード、設備、技術に傾斜し、価格安定・構造調整等に関する共同調査、政策対話、制度・政策作りに対する取り組みは、中国の発展レベルとの兼ね合いもあり、これまではあまり行われてこなかった。

4-3 過去の専門家派遣と研修員受け入れの実績

以上の分析は無償資金、有償資金、技術協力、開発調査、投融資など、案件となる主な協力について行ったが、これ以外に専門家派遣と研修員受け入れによる

協力があり、この部分の過去の実績についても触れねばならない。

農業分野の専門家派遣は1986年から始まって1997年まで延べ79人(チーム)を数える。9割以上が短期派遣で、分野別内訳は、農業一般が51人(チーム)、農業土木が17人、農業加工が9人、農業機械が2人となっている。

研修については、①二国間受け入れ、②第二国研修(環境配慮型野菜生産と流通)の2つに大きく分類され、①については中国国別特設研修コースも設置されている。

①二国間受け入れ実績

表4-2の通り、二国間受け入れは農業(一般)分野が最も多く、次いで畜産、林業、水産の順となっている。

表4-2 国際協力事業団二国間受け入れ実績

	農業	畜産	林業	水産	合計
1991	37	16	11	3	67
1992	43	12	11	4	70
1993	33	11	11	1	56
1994	34	14	9	3	60
1995	29	16	13	6	64
1996	51	16	14	2	83

出所：各年の国際協力事業団資料

また、中国国別特設研修コースとして、「農協制度および運営管理」と「水利行政管理」の2分野が設けられており、前者は平成3年から9年まで7回で計70人を受け入れ、後者は平成6年から9年まで4回で計19人を受け入れた。

②第二国研修(環境配慮型野菜生産と流通)

この研修は中国において国家蔬菜工程技术センターが実施の責任を負い、北京市農林科学院蔬菜研究センターにおいて行う研修で、テーマは「環境配慮型野菜生産と流通」である。平成7年から9年の3回で50人づつ、計150人を受け入れた。

4-4 過去の協力の総括と今後への指針

一般無償援助と技術協力は生産に関する技術や研究の分野が多いが、センターや工場、試験場、ステーション、機材などのハード面の部分がおおよそ半分程度を占めている。このようなプロジェクトでは、ハード面だけでなく、技術の普及や人材育成などの部分も併せて実施されていた案件もあろうが、今後はこのようなソフト面を更に充実させたり、ソフト面が中心のプロジェクトを形成したりする必要がある。このような無償援助や技術協力がどの程度農民の所得向上に貢献したかをプロジェクト実施後にレビューする必要があることも指摘できよう。また、中国への協力は北京や東北から始まったという歴史的経緯も関係し、

一般無償援助と技術協力では華北が圧倒的に多く、西部地域が少ない。もう少し地域のバランスを取るべきであろう。

門借款は必ずしも農業分野に分類されない肥料工場向けのを除き、件数がそれほど多いとはいえず、主に水利面での協力が多く、地域も東北三省と東南部沿海しかないということは、インフラ整備が多いため華北が少ないということと、事業の経済性に疑問がもたれる西部などの案件は形成しづらいということが影響していると思われる。今後は生産、水利のみならず、農産物の物流などに関するプロジェクトも形成していくべきであろう。

開発調査は水利と総合開発で半々となっている。総合開発は生産面を中心としながらも、研究・技術や加工・流通の面を考慮したものになっている案件も見受けられる。地域的には開発可能性の高い東北三省が多くなるのは当然かとも思われる。食糧の価格安定、農業の産業化のための中間組織の育成、土地流動化などの構造調整等に関する調査や協力、およびそれらに関する共同調査、政策対話、制度・政策作りなどを通じた中国政府の農業政策形成への直接的協力は、これまでの協力案件の中では存在しなかった。今後はこの分野の協力を強化していく必要があるだろう。

貧困対策を含む案件は、ここ最近開発調査の中で部分的に行われている程度で、今後はこの部分を、国際機関や他の援助国との連携・協調を視野に入れつつ再考・強化すべきであろう。

専門家派遣と研修については、量の充実はもちろんのこと、本当に必用とされている分野の専門家や研修内容となっているかをもう一度見直し、これまでの方式にとらわれず、中国側の意見を常にフィードバックしながら、柔軟な対応ができるような体制を作り上げることが必用であろう。そのような意味で、専門家派遣では、長期派遣を増やしたり、農業一般や農業土木に限らず、流通・加工の分野などをもう少し増やしたりする工夫がいろいろあると思われる。また、「農協制度および運営管理」をテーマにした中国国別特設研修コースや、「野菜生産と流通」をテーマにした第二国研修はユニークな試みであると評価できよう。

5 日本の今後の協力の方向性

中国の農業分野への協力を考える場合、1日本のODAのあるべき姿、2その中で中国への協力のありかた、3中国への協力の中での農業分野の位置づけとありかた、の三つのレベルでの検討が必要となろう。この報告書では、1に関しては「21世紀に向けてのODA改革懇談会報告書」の概要を紹介するとともに、2に関しては「国別援助研究会 中国第二期」にゆずるとして、3についての本調査団の意見を述べる。

21世紀に向けてのODA改革懇談会

外務大臣の私的な諮問機関として1997年4月以来議論を重ねてきた「21世紀に向けてのODA改革懇談会」は、1998年1月にその報告書を外務大臣に提出した。この報告書によれば「ODAの諸目的を実現することは、広い意味での国益の実現である。国際社会全体の利益のために行動することが、日本の長期的な開かれた国益につながる」との基本認識のもとに、ODAが実現すべき目的を1人道的支援、2地球的課題の克服、3好ましい安全保障環境の実現としている。

この懇談会に与えられた基本課題は「効果的なODA」を実現するための具体的提言であった。報告書では効果的なODA実現のための主要な柱として、1国別援助計画の策定、2ODA総合政策協議会の設置、3現地体制および実施機関の機能強化を掲げている。また、日本のODAは、様々な分野をバランスよく実施してきたが、援助予算の制約の中で、今後は重点分野をより明確にすべきであるとしたうえで、以下の六つの重点分野を挙げている。1 貧困対策と社会開発、2 経済インフラ整備、3 環境、4 女性支援、5 人材育成、6 知的支援。

中国農業分野への協力についても、援助予算制約のもとでは、国別援助戦略を策定して、重点分野をより明確にして、効果的なODAを目指すことが重要であるとする。1998年半ばをめどに取りまとめを行っている国別援助研究会（中国第二期）において、中国に対する援助戦略が確定し、重点分野が明確になれば、今後の中国に対する協力を効果的なものにするうえで、大きな役割を果たそう。

国別援助戦略と共同研究

国別援助戦略を持つためには、一般的に以下の三つのフェーズにまたがる連続的な調査と政策立案が、日本と中国の双方で対話および技術協力を媒介として進められることが有効となる。第一フェーズでは、中国側で開発シナリオおよび戦略を立案し、第二フェーズではその中国の開発戦略の中で、日本が解決のために協力を行う課題を特定し、第三フェーズでその課題に取り組むための援助戦略を決定し実行することになる。

世界銀行は1980年代の後半から三年間かけて、財政部と国家計画委員会をカウンターパートとして食糧分野についての共同調査・共同研究を行い、共通認識と人間関係を築いた。こうして築いた共通の理解をもとにして政策提言を行い、その結果は1991年にWorld Bank Policy Study "China: Options for Reform in the Grain Sector"として中国政府に提出された。この政策提言をベースに、具体的な協力プ

プロジェクトとしての「穀物流通プロジェクト」が形成されたのである。また、At China's Tableに含まれている提言部分は、穀物流通プロジェクトとは別に、China 2020の共同研究の中で国务院発展研究中心と世界銀行の話し合いの中に出てきたものである。

世界銀行の例にもあるように、中国に対する協力を考える場合、第一フェーズでの開発シナリオ、戦略の立案について、共同研究を行いそれを通じて政策に関する対話を行うことは、それ自体が効果的な協力となろう。今回調査した農業分野に関しては、中国の農業政策が保護的なものへと転換しつつある局面にあり、中国政府内部でも様々な調査および政策に関する議論が交わされている。価格安定措置、中長期の農産物需給、長期の農業構造（資源配分）などのテーマについて、共同研究を行うことは有効な協力の方法である。

貧困対策向け協力

中国の基準によれば、78年に2.5億人だった貧困人口は、85年には1.2億人、94年には8000万人（この時点での貧困発生率は7.8%）、そして96年末時点では5800万人にまで減少した。世界的な貧困対策の経験によると、貧困発生率が10%を切ると個別対策が有効になることが観察されている。従って中国の貧困対策は、広域・一般的なものから、地域を絞ったプロジェクト的なものに移ってきたと言えるであろう。このためWFPでも「総合的的地方村落開発手法」に重心を移してきている。

ODA懇談会の報告書でも貧困対策は重点援助分野の第一に挙げられており、日本の貧困対策向け協力についても、中国の貧困の状況と中国政府の取り組みについて更なる調査を行い、個別プロジェクト型アプローチを強化することが望まれる。

農民所得向上につながる技術協力

中国の食糧生産力は着実に拡大し、現在では大規模な飢饉に悩まされるという意味での食糧不足局面は脱した。しかし、農業と工業の所得格差は拡大し、内陸と沿海部との発展スピードの差から、沿海部の都市への人口の過剰な流入につながるという社会問題を引き起こしている。また、沿海部の工業の発達した地域では、工業所得を得る機会が大きく農民の食糧生産意欲はそがれ、食糧生産量が減少するという地域も見られる。このような状況に対応して、中国の農業政策も増産に加えて、農民所得の向上を目標の一つに掲げている。

日本からの協力についても、食糧の増産技術は引き続き重要であるが、今後は農民の所得向上につながる技術を、中国に移転するような協力を行う必要性がある。例えば、低投入型の技術によるコスト削減、収穫後の農産物加工・利用技術の開発・普及による農産物の付加価値の増大、農産物流通インフラの整備や市場情報の提供による取引費用の軽減などにより農民の所得向上を図るような協力である。

地域ごとの協力ニーズ

中西部においては貧困対策や所得向上が、東北部においては生産潜在力の発揮

が、また沿海部では耕地の減少や国際市場との統合が課題となっている。このような地域によって異なるニーズに応じた協力を行う必要があるが、特に所得の低い中西部と生産潜在力に富む東北部への協力を重点を当てていく必要がある。

農業の産業化に向けた人材教育・技術普及

農業の産業化は中国政府の優先すべき農業政策となっている。この農業産業化を行う上で一番のネックは、それを担う現場の中堅層の人材の不足である。生産技術と流通・販売のノウハウの両方を兼ね備えた人材を中国に派遣してその技術とノウハウの普及を行ったり、また中国に進出してそのような技術・ノウハウ移転に貢献するような団体・企業のサポートをすることは意義があると思われる。

波及効果の期待できる協力

中国は国土が広く、農業の形態も地域やその他の様々な条件によって異なる。従って地域や条件ごとに様々な試験・実験を行い、成功例をその他の地域や条件に合うように若干調整したうえで普及していくという方法論をとる場合が多い。その意味で、今後の農業の発展や農民の所得向上に貢献すると予測される農村改革試験区的なものを日本の協力で行うということは波及効果が大きいという利点が期待できる。このような地域限定的な協力は、世銀の穀物流通プロジェクトのような広域的・マクロ的なものに比べてコントロールしやすく、成果も見えやすい。日本の JICA のプロジェクト技術協力のスキームを利用して推進しやすい面もある。更には OECF の円借款を利用したプロジェクトに発展させることもできる。試験・協力のテーマとしては農業の産業化、地区限定の農業総合開発、情報ネットワークの整備、株式合作制を導入した農場加工工場のモデルケースなどが、効果が高いと考えられる。

農業インフラの整備

耕地面積拡大の目的に加えて、環境保護的な観点から、水利建設、整地、土壌改良などの農業インフラの整備は引き続き行わねばならない協力分野である。

農産物流通関連インフラの整備とその運営ノウハウの移転

中国の農産物の広域流通システムの未発達性は、安定的な農業の発展と、工業化に伴う人口移動や食糧価格の安定へのボトルネックになっている。食糧倉庫、冷凍・冷蔵・低温施設、卸売市場などの農業流通関連インフラ、情報ネットワークの整備とその運営ノウハウの技術移転は重要な協力の方向性となる可能性がある。

畜産物の供給体制整備と東北地域での畜産（養豚）業の振興

食生活の多様化に伴い、中国国内における畜産物などの副食の需要の増大が予想され、国内供給体制の整備が急がれる。この分野での日本の協力の必要性を考える必要がある。またこの関連で、日本の識者も指摘する通り、生産—加工—販売の一貫産業化を目指す形の大規模な畜産業は、飼料作物や草原の豊富な東北三省において成長の可能性が大きく、この地域において日本の畜産に関する技術や資本を導入して開発をすすめることは意義があると思われる。

副食の輸出強化のための方策

副食の輸出を強化するために、生鮮品の加工・貯蔵・包装・輸送などの技術改善、輸出品の品質改善、流通・加工・貿易主体の大規模化・効率化などの課題の解決に貢献するような技術的支援を行う必要がある。

以上

