

中国における参加型灌漑管理

Participatory Irrigation Management in China

飯嶋孝史

IIJIMA Takashi

1. はじめに

中国では近年の急速な経済発展に伴い水需給の逼迫傾向が深刻となっており、「国民経済及び社会発展第十次5カ年計画」(2001年～2005年)でも重要な政策課題のひとつとして「節水型社会」の構築が大きくクローズアップされている。農業用水に関しては、灌漑地区における水利用の効率化を目的とした水利施設の更新・改良、節水灌漑技術の研究、開発、普及といったハード面での対策とともに、灌漑地区の管理体制の改革といったソフト面での対策も重視されており、その一環として1990年代半ば以降、参加型灌漑管理の導入が試行されている。筆者は、(財)日本農業土木総合研究所が行っている日中農業水利交流事業による交流訪中団の一員として平成13、14年の2年連続で訪中する機会を得た。本報では、訪中時に得られた知見に基づき、中国における参加型灌漑管理導入の状況を概観し、今後の展開について考察した。

2. 管理体制の原則と参加型灌漑管理導入の背景

中国における農業水利施設の管理は、原則として受益地域や影響を受ける地域をその管轄区域に含む地方政府が指導・監督の責任を持つこととされている。地方政府は、その所管する灌漑地区の管理機関として、水利施設及び用排水管理の専門技術者や経理等の事務職員を擁する「専門管理機構」(以下「専管機構」という)を設置する。専管機構が直接管理するものは、一般的には水源施設、取水施設、幹線水路などの基幹部分であり、それ以下の部分については、専管機構の指導の下で「群衆管理組織」(地元農民による管理組織)が管理を行うことが原則とされている。

大規模な灌漑地区では「管理局」などと呼ばれる専管機構が設けられ、一応の組織体制が整えられているものの、その実態について次のような問題点が指摘されている。

灌漑管理の主要な責任は政府が負っており、政府の財政負担が重い。

財産権が不明確であることにより管理責任の所在が不明瞭で、管理が粗放化している。末端施設について、建前上は受益農民による群衆管理組織が管理を行うことになっているが、現実には末端の行政組織が代行している。

これらの要因から、水利施設の適正な管理が行われず、事業効果の発揮が阻害されたり効果が減衰するといった事態が生じている。

これらの問題を解決して管理を適正化し、水利用の効率化を図るために、中央政府は灌漑地区の「管理体制改革」を指導、推進している。その要点は、まず、資産の所有権は関係する地方政府が有するものであることを明確にし、当該政府に資産管理の監督責任を負わせること、次に、農民に管理権を与え、農民と専管機構を利益共同体として農民の管理への参加を促進し、最終的には、農民による自主的、民主的な管理を実現するというものである。このような背景のもとで、各地で参加型灌漑管理の導入が試みられている。

3．参加型灌漑管理組織の基本的性格

中国における参加型灌漑管理組織は、「用水戸協会」あるいは「用水者協会」と呼ばれている。広西チワン族自治区青獅潭灌区、河南省人民勝利渠灌区及び湖南省岳陽市鉄山灌区における現地調査等の結果から、各地の協会に共通する基本的性格について、以下のよう整理できた。

- 受益農民による自治的な管理を行う法人組織であること
- 支線用水路以下の用水路の受益地域を単位とし、受益農民を構成員とすること
- 定款等の明文規定が定められており、それらに基づき運営されること
- 受益地域に係る用水路の管理権、使用権を有すること
- 構成員から「水費」を徴収し、それを管理のために使用する権限を有すること
- 「用水組」と呼ばれる下部組織を持つ重層的な管理体制であること
- 専管機構との関係は「水の売買」という契約的な関係と位置づけられていること
- 民主的な手続きによる代表の選出と意思決定が行われること

4．今後の展開に関する考察

(1) 参加型灌漑管理導入推進の可能性

中国における参加型灌漑管理は現在のところ制度として確立したものではなく、今後の方針は試行結果の評価次第である。現地調査時の現地政府、管理機関職員や受益農民からの聞き取り、収集資料の内容の範囲では、これまでの参加型灌漑管理の導入は、管理の合理化・適正化、水利用の効率化、農民負担の軽減、水利紛争の減少、用水配分の公平化等の面で肯定的に評価されていた。したがって、参加型灌漑管理の試行や関連制度の整備は、当面は大きな方針の変更はなく、引き続き推進されるものと思われる。

(2) 管理形態転換の可能性

参加型灌漑管理の導入は、専管機構と協会の契約的な関係と協会内部の自治的な関係を組み合わせた重層的な管理形態への転換を目指しているものと言える。これがある程度進展した後には、用水管理を巡る協会間の協議調整の経験を基礎として、灌漑地区内の全ての協会が参加する自治的な組織が形成され、専管機構については専門技術者集団としての役割が一層重要になるという過程を経て、我が国の公的機関等と土地改良区による管理形態と類似した信託的＋自治的な管理形態へとさらに転換する可能性もあると思われる。

(3) 農村民主化促進への影響

中国の農村では、民主的な手続きを基礎とした自治の歴史は浅い。内容が広範囲にわたる「地方自治」と比べれば、「灌漑管理」という目的が限定された事業について、直接の利害関係者である受益農民が共同で対処するための意思決定システムとしての参加型灌漑管理の導入は比較的順調に普及すると考えられ、それが農村社会全体の民主化促進の契機として肯定的な影響を及ぼすことが期待される。

5．おわりに

我が国は土地改良区等による参加型灌漑管理の長い歴史と経験を有しており、中国の農業水利関係者もそれに対して極めて高い関心を示している。農村の民主化支援という視点も含めて、参加型灌漑管理の制度化や指導にあたる人材育成等の面で我が国が協力できる場面は多いと考える。管理形態の転換過程や農村社会の変化に関する研究対象としてだけでなく、今後の農業水利分野における日中協力課題のひとつとしても注視していきたい。