

研究ノート

中国における農業職業教育と技術普及の現状と課題
—— 日本との比較を通じて ——

沈 金虎

Jinhu Shen: Agricultural Vocational Education and Technology Extension in China:
Comparing with Japan's Experience

Recently, agricultural vocational education and technology extension have been widely paid attention again in China, because of the frequent occurrence of food safety problems and rapid decline of agricultural international competitiveness. In this paper, we first introduced the modern significance of farmer education and some experiences on the agricultural technology extension in Japan; then, analyzed the historical change and current situation of agricultural vocational education and technology extension in China. From our analysis and comparison with Japan, following facts have been found. 1. Since 1980, although many secondary vocational schools were created in the rural areas of China, they did not give the professional and practical agricultural education, so it can be said that those secondary vocational schools almost did not function as an educational institution of young farm successors. 2. After going around for more than two decades, agricultural technology extension institutions have finally returned to the road of public interest organization and gained full financial support by the government in China. However, because the revenue shortage still remains, there are many problems to be improved, such as the lack of concentration of extension staff on their regular works, lack of cooperation with other extension, research, educational institutions.

1. はじめに

改革・開放を実施してから40年、中国経済は飛躍的に発展し、社会構造も大きく変化した。改革当初、225ドルだった1人当たりGDPは2018年に9,580ドルに増加し、70%と82%だった農業就業者率と農村人口率はそれぞれ26.1%と40.4%に低下したことにより¹⁾、中国は遅れた農業国から近代的な工業国への変身を成し遂げたといえる。

一方、農業・農村分野でも、長年、中国を悩まし続けてきた構造的な食料不足の問題は約20年前にはほぼ解消され、いま国民の食生活は以前と比べられないほど改善した。それに、この40年間に中国の貧困人口は7億人も減ったが、その大半は農村の貧困人口だと言われている。

しかし、中国経済と農業・農村にはいまだに多くの問題を抱えているのも事実である。20数年前から叫ばれ始めた農・工、都市・農村間の格差や環境汚染、そして食品安全性などの問題は未解決のまま、近年新たに農産物の生産費が高騰し、国際競争力が急低下する問題

が現れ始めた。

農工格差を緩和するため、中国政府は2003年前後に農業税を廃止し、農民に直接補助金を支給するほか、農村地域の学校教育費分担方式の全面改革（2003年～）や新型農村合作医療保険制度の再建（2006年～）などを断行した。また農村の汚染拡大を食い止め、住民の生活環境を改善することを目的に、政府は法整備と行政監督強化のほか、いわゆる「新農村建設」を通じて、農村への生活インフラ投資をも積極的に推進し始めている。しかし、前記農工格差と環境汚染の問題は目に見えるほどの改善はされておらず、新しい農産物国際競争力低下の問題はなおさら簡単に解決できるものではない。いまこそ対処療法的な外部からの財政投資・援助策にばかりに注目し、農業自身の体質強化、つまり、農業生産者自身の意識改革と技術力向上につながる農業職業教育と技術普及を軽視する姿勢を改めるべき時期に来ていると思うが、残念ながら、中国において政府も学界もこの問題に対して十分な関心を払っていないのが現状である。

よって、本稿ではまず①農民教育と農業技術普及の現代的意義を再確認するとともに、戦後日本の経験を紹介する。そのうえ、②中国における農業職業教育と農業技術普及に関する制度・政策の歴史的な変化を整理し、関連制度改革の到達点、及び現在の実施運営状況と問題点を明らかにしたい。

以下、第2節では、まず①の課題を、つまり、農民教育と農業技術普及の現代的意義と戦後日本の経験を紹介する。続く第3節と第4、5節では、それぞれ農業職業教育と農業技術普及の両側面から、②の課題である中国での実態（歴史的な変化と現状）を整理・分析し、その問題点を洗い出したい。最後に第6節では日本の経験を参考に、中国の農業職業教育と農業普及組織の改革について若干の政策提言を行い結びとする。

2. 農民教育と農業技術普及の現代的意義と日本の経験

2.1 農民教育と農業技術普及の現代的意義

1) 農業生産の特徴

周知のように、農業は他の産業と比べて、幾つの特徴がある。それは、①農業生産は常に自然と生命体を相手にしていること、②農産物の多くは我々人間の食べ物であること、③農業生産の絶対的多数は分散した零細な個人農家によって担われていることである。

これらの特徴により、農業はまた以下のような派生的な特質をもつ。即ち、①農業生産は生産周期が長く、また自然環境から強い影響を受ける。②食べ物である以上、その生産・加工過程で鮮度、味、栄養だけでなく、健康上の安全性を追求しなければならない。③家族農業は農業生産に適し優れた効率性を発揮できるが、当事者個人の能力面の弱点と分散・零細の特徴により、農業生産段階の技術革新と生産前後の流通加工に非常に弱いのである。

2) 技術進歩の重要性と政府の役割

経済発展、技術進歩と経済のグローバル化が進む現代社会において、農業生産の技術進歩と経営革新は嘗てないほど強く求められている。なぜなら増え続ける農産物需要に応え、また、拡大し続ける農工間の生産性と所得格差を緩和し、さらに、激化しつつある輸入農産物との競争に勝ち残るためである。

ところが、農業技術の開発は時間、資金と高度な技術を要するため、農業生産者自身に期待しうるものはそう多くないと言われている（OECD（2013）、14頁）。また速水・神門によると、農業機械や農薬のような工業部門で生産される資材に体化される技術は、特許法によって保護されるため、民間企業の研究開発に期待すればよいが、作物品種や栽培方法などの生物的な技術は、発明者の権利保護が困難なため、民間企業には期待できず、政府の役割が大きいという（速水・神門（2002）、288頁）。

農業技術の開発のみならず、その普及拡散も民間の営利企業に期待できる分野が限られている。ゆえに、増え続ける国民の食料需要を満たし、また社会的な弱者である農民を保護するために、中央と地方政府が公的な普及組織を作って、農業生産技術の普及事業に取り組まなければならないのである。

実際、欧米、日本を始め、多くの先進国が最初に取り組んだ農業支援策はいま主流となっている価格支持や直接所得支払いではなく、農業技術開発と人材育成を担う国公立の農業大学や農民への農業技術普及を担う公的な普及組織の設立である。その伝統は今なお守り続けられ、国公立の農業大学や農業普及組織は時代の変化とともに、若干の組織変革があっても、その組織と役割は維持され続けている。

3) 農業環境汚染と農民教育・技術指導の重要性

さらに、現代社会において増え続ける人口の食料需要に応じてきたのは、間違いなく農業技術進歩と農薬、化学肥料、農業機械など近代的な生産要素の投入拡大であり、また近代農業自身もこうした化学物質の投入がなくなるとは成り立たなくなっていると言える。と同時に、農業生産における化学肥料と農薬、畜産生産における抗生物質と飼料添加物の投入増加に伴い、多かれ少なかれ環境汚染と食品安全性の問題を引き起こしているのも事実である。

ところが、広い土地で大勢の生産者が農業生産を行う際に生じる農業汚染は面源汚染と称され、工場などからの点源汚染に比べて、汚染源の特定とモニタリングが難しいという特徴がある。また食品中の残留農薬・抗生物質の問題に対処するにも、農産食品を逐一検査するのが難しく、またそれによる健康被害がすぐに現れてこないから、問題の特定と責任の追及が困難である。

故に、農業汚染や残留農薬などによる食品安全問題に対しては、法規制と事後的な罰則強化も必要不可欠だが、生産者に対する道義的・知識的な啓蒙教育と、科学的栽培法と農薬などの使用技術の指導も有効な手段の一つであり、また実際にも多くの先進国においてそのような啓蒙教育と技術指導を重視している。

2.2 戦後日本の経験

1) 日本の協同農業普及事業の歩み

日本の官営農業普及事業は、明治初期に政府が農業改良の指導と奨励を行うために篤農家に委託して行う「農事巡回教師」制度を発足させたのが最初の始まりだと言われているが(鞍田(1958)、10～11頁及び藤田(2010)、58頁)、今日の中央と都道府県政府の共同負担による協同農業普及事業は、戦後の農地改革に伴う新しい農業政策の一環として、1948年制定の「農業改良助長法」によって始められた。

この協同農業普及事業の目的について、上記「農業改良助長法」では、「農法の発達、農生産の増大及び農民生活の改善のため、農民が農業に関する諸問題につき、有益、適切、かつ実用的な知識を得、これを普及交換して公共の福祉を増進することを目的とする」と規定した(鞍田(1958)、8頁)。またその機能について、2015年農林水産省が出した「協同農業普及事業をめぐる情勢」の中で、「協同農業普及事業は、農業改良助長法に基づき、普及指導員が直接農業者に接して技術・経営支援を行うことなどにより、新技術・新品種の普及や担い手の育成等、生産現場で農政課題を推進する役割を担うとともに、試験研究機関と農業者との双方向の橋渡しとしての機能を持つもの」と説明された(農林水産省生産局普及課(2015)、1頁)。

こうして、戦後日本の協同農業普及事業は、戦前の農業指導制度と多くの点で異なっている。その一つは、農民への一方的指導から、農民の自主性を尊重し、「考える農民」を育成し、彼らの生産と経営を支援するための普及指導に姿勢が変化したこと、もう一つは、普及指導の領域が農業改良のみから、農業改良、農家生活改善と農村青少年の育成という3大領域に変わったこと、そして三つめは、国と都道府県の共同事業になったことである(藤田(2010)、59頁)。

表1 日本の農業普及センターと普及職員数の推移

年度	センター数	普及職員数 (人)	普及職員		普及職員 1人当たり 分担農家戸数	備考	
			農業関係 (人)	生活関係 (人)		総農家 (万戸)	販売農家 (万戸)
1970	630	13510	11115	2395	400	540.2	
1975	615	12578	10370	2208	394	495.3	-
1980	617	12289	10165	2124	379	466.1	-
1985	611	11734	9700	2034	360	422.9	331.5
1990	604	11229	9344	1885	342	383.5	297.0
1995	558(-)	11145	9419	1726	309	344.4	293.6
2000	485(-)	10267	8870	1397	304	312.0	269.7
2005	457(72)	8886	-	-	320	284.8	238.3
2010	369(59)	7204	-	-	351	252.8	202.1
2015	365(125)	6568	-	-	328	215.5	163.0
2017	361(121)	6378	-	-	-	-	133.7

資料：農林水産省『協同農業普及事業年次報告書』と『農業センサス』の各年版による。

注：() 内の数値は支所・駐在所の数である。

なお、上記の協同農業普及組織が発足当初、「ほぼ1市町村1人の農業改良普及員と5、6市町村に1名の生活改良普及員が市町村や農業協同組合を拠点にして（「小地区体制」、緑色の二輪車に乗って普及活動を開始）したという（藤田（2010）、59頁）。それが高度経済成長期に迎えた1958年頃になると、各市町村に分散した改良普及員を、5、6市町村の規模で一か所に集まった農業改良普及所に移し（「中地域体制」、また1965年から5か年計画で農業改良普及所の統合（ほぼ、郡単位に）が行われる（「広域体制）」と同時に、改良普及員の機能分担と専門特化が進められた。

さらに、1975年からは農業改良普及員と生活改良普及員の区分を無くし、また個人単位での専門分担方式から、複数改良普及員の班編成と地域分担による「地域分担方式」に改められ、1990年代にはさらに「農業改良普及所」の数を減らしながら（表1を参照）、組織の名称を「農業普及指導センター」に変更した。

そして、2004年には「農業改良助長法」の改正に伴い、普及職員の定員削減（1995年全国11,145名から、2017年の6,378名に）とともに、普及職員の職種を一元化し、各々の役割も、技術・経営について専門的なアドバイスをする「スペシャリスト」と、地域農業・農村開発問題に当たる「アドバイザー」に分けられ、今日に至っている（藤田（2010）、59～62頁）。

2) 協同農業普及事業の運営と経費負担

国と都道府県による協同農業普及事業では、後者が中心に運営されている。両者の役割分担は、図1に示すように、「都道府県が、普及指導員を、普及指導センターを中心に、試験研究機関、研修教育施設（農業大学校）等に配置し、それらの機関及び関係機関との連携の下、試験研究機関で開発された技術等について、地域での実証やマニュアル作成、講習会の

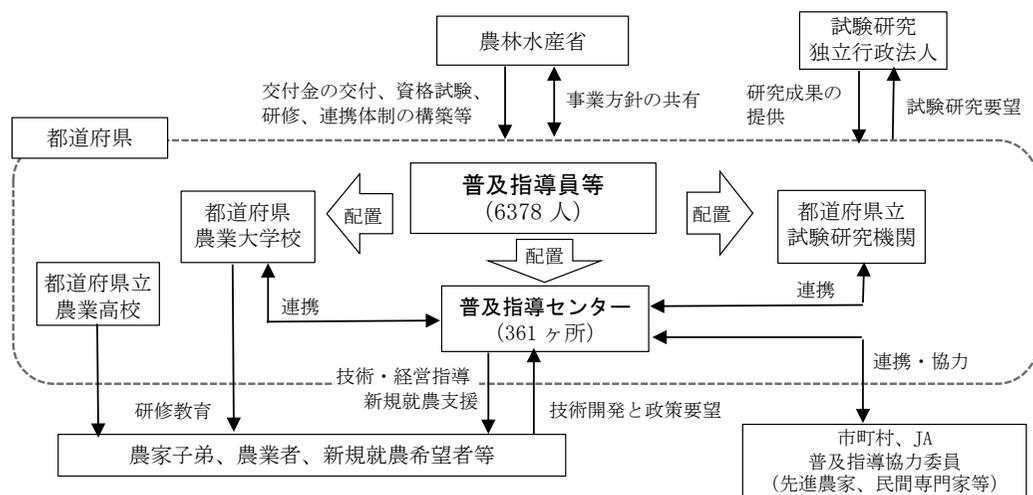


図1 日本の協同農業普及事業の役割分担と関係図

資料：農林水産省生産局技術普及課（2011）、2頁より、一部追加と数値更新。

開催等の活動を通じて、地域農業の技術革新を支援し、一方、国は「運営指針の策定、交付金の交付、資格試験、研修、連携体制の構築等を実施」することになっている（農林水産省生産局技術普及課（2011）、2頁）。

一方、協同農業普及事業の経費は、制度発足の当初から中央と都道府県が共同負担し、その負担比率は1990年代までほぼ折半していた（表2を参照）。しかし、今世紀に入ってから、中央から地方政府への財源移譲（地方交付金）の増大に伴い、中央財政の負担比率は徐々に低下し、2005年に中央からの普及交付金は全事業費の約3割、都道府県の一般財源から残りの7割を負担するようになった。

表2 1980年、日本の協同農業普及事業関連経費の国庫負担金と地方政府支出金

費用項目	農業改良普及関連事業費（億円）			国庫負担比率（%）
	国庫負担金（A）	地方支出金（B）	計（C=A+B）	
1. 改良普及職員設置費	297.91	288.03	585.94	50.8
農業改良普及員	253.93	248.25	502.17	50.6
生活改善普及員	43.98	39.78	83.76	52.5
2. 改良普及運営費	29.58	34.39	63.97	46.2
農業改良関連	20.81	25.72	46.5	44.7
生活改善関連	8.77	8.67	17.5	50.3
3. 普及職員研修費	1.49	2.30	3.79	39.3
農業改良関連	1.19	1.92	3.11	38.3
生活改善関連	0.30	0.38	0.68	43.7
4. 県農業大学校関連費用	19.83	29.84	49.67	39.9
学校運営費	3.45	2.05	5.50	62.7
施設整備費	16.38	27.79	44.17	37.1
合 計	348.81	354.56	703.37	49.6

料：農林水産省（1980）より、筆者集計。

表3 日本の協同農業普及事業費と経費分担の変化

年度	事業費計（億円）	財源（億円）	
		中央財政交付金	地方一般財源
1980	—	352	—
1990	—	333	—
2000	—	289	—
2005	713	218	495
2006	679	36	643
2008	620	36	584
2010	572	36	536
2012	537	27	510
2014	535	24	511

資料：2000年までは農林水産省「協同農業普及事業年次報告書」（各年版）、2005年以降は農林水産省生産局技術普及課（2015）、11頁による。

さらに、2006年の政府行財政の「三位一体改革」、すなわち、「国庫補助負担金の廃止・縮減」、「税財源の移譲」、「地方交付税の一体的な見直し」という三つの改革により、協同農業

普及事業交付金の大部分（182億円）が一般財源として都道府県に移譲（一般財源化）したため、同年以降中央からの普及交付金が36億円、近年では24億円に減額された（表3を参照）。因みに、一般財源化した2009年に中央からの普及交付金36億円の内訳は人件費18億円、普及活動費18億円となっており、それぞれ協同農業普及事業人件費の約3%、普及活動費の約半分ほどを占めたという（農林水産省生産局技術普及課（2011）、9頁）。

3) 普及活動の内容と対象

戦後日本の農業普及組織の業務は、農業改良、農家生活改善と農村青少年育成の3大領域に拡大したが、その内容は、時代の変化とともに、変わりつつあった。

まず、農業改良に関して、普及組織の発足当初、食料の増産が普及活動の最重要課題であり、農作物の栽培技術と家畜・家禽類の飼養技術の改良普及がメインテーマであったが、高度経済成長期に入ると、国民の食料消費の多様化と農業労賃費用の急増を背景に、農業改良普及活動の重点も次第に園芸、畜産、そして農業機械化の技術に移り、また安定経済成長期やグローバル化時代に突入すると、時代の変化に合わせて、農業改良普及活動のメインテーマは水田転作や環境保全型農法の推進、担い手経営体の育成、地域農業の活性化などへと移り変わった（表4を参照）。

表4 日本の協同農業普及活動のメインテーマの変化

時代	時代背景	普及活動のメインテーマ		
		農業改良	生活改善	青少年育成
戦後復興期 (1948～57年)	食料不足	・主要食料の増産	・かまど・台所改善 ・食生活・栄養改善	・農業青年クラブの育成
高度経済成長期 (1958～75年)	食生活多様化 農村労働力流出	・園芸・畜産の振興 ・作物生産の機械化	・共同炊事・保育 ・農作業労働の適正化	・農業後継者育成
安定経済成長期 (1976～91年)	米生産過剰 消費者の健康志向増大	・水田転作の推進 ・良質良味高付加価値農産物の生産促進	・女性経営参画推進 ・農作業労働の適正化	
グローバル化時代 (1992年～)	国内経済低迷 円高、WTO成立 人口高齢化	・担い手経営体育成 ・環境保全型農法 ・地域農業の活性化	・女性起業活動推進 ・男女共同参画推進	・少年農業体験実習 ・青年農業者経営力養成 ・新規就農青年の育成

資料：藤田（2010）、31頁より、一部変更。

また生活改善に関して、1950年代、60年代にはかまどと台所の改善・改造、並びに農家の食生活・栄養改善などがメインテーマであったが、それらの改善事業が一段落し、関連知識もある程度普及してしまうと、その必要性が次第に低下した。その代わりに、生活改善事業の主要テーマは、家事・農作業労働の適正化や、女性の農家経営参画と起業活動などの推進に取って代わられた。そして今世紀に入ってから、農村における学校教育の大衆化とメディアの発達により農家生活改良指導の必要性がさらに低下し、女性をターゲットにする生活改善事業を単独設置する必要性が一層薄れたため、それを専門とする生活改善普及員の職種を無くし、その一部の機能は農業普及指導に統合された。

そして、青少年育成に関しては、普及組織が発足当時、農村には多くの若者がおり、彼らに民主的な思想を植え付け、また将来日本の農業を担う人材に育てていくため、若い農業者が中心の農業青年クラブの育成がメインテーマであった。その農業青年クラブは4Hクラブと呼ばれ²⁾、「20～30代前半の若い農業者が中心となって組織され、農業経営の身近な課題の解決方法とより良い技術を検討するためのプロジェクト活動を中心に、消費者や他クラブとの交流、地域ボランティア活動を行っている」³⁾。

農業青年クラブは、いまま全国各地で活動しており、日本全国に約850クラブと1万3千人ほどの会員がいるという⁴⁾。

4) 実際の普及指導活動と普及職員の時間配分

では、普及職員らが実際、どのように普及指導活動をしているのか。2017年度の「協同農業普及事業年次報告書」では、彼らの日常業務について、以下のように紹介している。「普及指導員は、その大多数が普及指導センターに所属し、試験研究機関、市町村、農業に関する団体、教育機関と密接な連絡を保ちつつ、専門の事項または普及指導活動の技術及び方法について調査研究を実施するとともに、巡回指導、相談、農場展示、講習会の開催等の手段により、直接農業者に接し、農業生産方式の合理化、その他農業経営改善又は農村生活の改善に関する科学的技術及び知識の普及指導を行っている」。「また、一部の普及指導員は、研修教育施設（都道府県農業大学校）に所属し、青年農業者とその他の農業を担うべき者に対して、農業生産及び農業経営に関する高度な技術及び知識に関する研修教育を行っている」（農水省（2018）、2頁）。

表5 日本の農業改良普及員1人1か月当たりの平均活動時間 単位：時間、%

活動区分	現場指導						指導準備	関係機関との連携	普及所運営管理	研修	その他	合計
	個別農家	地縁集団	機能集団	農業青年集団	その他集団	小計						
活動時間	27.9	16.4	22.2	8.5	5.1	80.1	41.9	20.0	21.3	12.5	7.3	183.7
割合	15.2	8.9	12.1	4.6	2.8	43.6	22.8	11.2	11.6	6.8	4.0	100

資料：農林水産省（1980）、10頁による。

特に、巡回指導、相談、農場展示、講習会の開催等、農村現場に行き、直接農業者に接するのに、多くの時間が割かれている。例えば、1980年度の「協同農業普及事業年次報告書」では、農業改良普及員1人1か月当たりの平均活動時間を紹介した。それによると、農村現場に行き直接農家や他の農業集団に接して普及活動を行うのは総活動時間の43.6%、それに指導準備や関係機関との連携にかかった時間を加えると、全体の3/4以上を占めている（表5を参照）。

また藤田によると、農業普及事業の普及対象は、農業生産者個人や生産者グループだけでなく、市町村までを含む。そのうち、農業生産者個人や生産者グループに対しては、表6に示す手段を使って、普及指導活動している。また市町村に対しては、①地域農業課題の発見

表6 農業普及指導手段の種類（日本）

形態	普及指導手段
見せる	展示：実物、標本、模型、写真など 視覚教材：映画、テレビ、VTR、YouTube など
聞く、話す	面接：農家訪問、普及センター来訪 通信：電話、ラジオ、有線放送、電子メール 集会：座談会、現地検討会、講演会、発表会など
読ませる	壁新聞、普及便り、掲示板、冊子、パンフレット
体験させる	展示圃担当、共同作業、生産競技、先進地視察見学など

資料：藤田（2010）、42頁より、一部変更。

や地域農業ビジョン作成への協力、②問題意識を持った農業者グループの形成促進、③グループリーダーの発掘・育成、農業者リーダー間の交流・連携促進、などを通じて、地域の活性化と農業発展に貢献している（藤田（2010）、40～41頁）。

5) 試験研究機関、農業高校、農業大学校、農協組織等との連携

以上のように、日本の農業普及組織は、道府県単位で組織され、一つの道府県に数個の普及指導センターを設置し、普及指導員らがその普及指導センターを拠点に、農業改良、地域農業振興のために、日々の普及活動を展開している。その際、もちろん普及組織の単独ではなく、図1に示すように、様々の組織と連携して業務を推進している。

例えば、普及すべき新品種や新技術に関しては、同じ道府県立の試験研究機関が設置されており、「試験研究機関は新品種・新技術の開発・実験、普及指導センターは農業生産者への普及」とのように、役割分担している。道府県立試験研究機関の上には、さらに農林水産省直轄の中央農業総合研究センターと四つの地域農業研究センター（北海道、東北、近畿中国四国と九州沖縄）があって、これらの農林水産省直轄の試験研究機関から道府県の試験研究機関や普及組織に研究成果を常時流しており、また後者からも前者に対して試験研究の要望を出せるようになっている。

また農業技術の普及教育や農業後継者の育成に関して、多くの道府県では農業普及センター以外に、1校の農業大学校と複数の農業高校を設置している⁵⁾。それらの組織間の役割分担は、農業普及センターが農業従事者への技術普及指導を行い、農業高校と農業大学校が主に中学校や高校を卒業し、将来農業に従事する若者への実践的な農業職業教育を行うことになっている。因みに、農業高校は所属道府県の教育委員会の管轄下にあるが、農業大学校は農業普及センターと一緒に同農業行政部門の管轄下に置かれている。また農業大学校と農業普及センターは、必要な業務知識が似ており、かつ同じ農業行政部門の管轄下にあるため、両者間の情報交換はもちろん、人事の配置転換も頻繁に行われている。

さらに、農業従事者への技術普及指導に関しても、上記の公的な普及組織以外に、農業協同組合（JA）組織内にも営農指導を担当する部署がある。一般的に公的な普及センターに所属し、地方公務員である普及指導職員は「普及指導員」と呼び、農協の営農指導を担う職

員は「営農指導員」と称されている。両者は共に農村現場に赴き、農業生産者らに直接会って技術指導・相談などを行うのが主要業務である点で共通している。故に、両者は業務が重なる部分もあるが、各々の立場や業務方針に従い、役割分担している。その役割分担法は地域によって異なるが、一般的に試験研究機関との連携や広域的な技術情報と農政動向に強みをもつ「普及指導員」は真新しい技術の導入と政策絡み事項に、地域に密着して組合員の営農と販売を支援する「営農指導員」の方は個々の農家の状況把握と農協経営に直結する生産部会等の管理育成や生産物の集出荷・販売に関する業務により重みを置いているようである(山里(2002))。両者は、情報の共有と役割分担を確認しながら、お互いに連携して農家の生産・経営の改善や地域農業の振興に努力している。

もう一つ指摘しておきたいのは、日本の農業生産者がよく組織されている点である。一般的に日本の農協組織内には婦人らが集まる婦人部や、若い農業生産者が集う青年部の外、主要農産物ごとの生産部会が作られている。これらの生産部会には同業生産者が定期的に集まって、共同出荷のための栽培面積、出荷量などに関する配分・時期調整を行うだけでなく、生産技術・経営ノウハウに関する情報交換も行っている。それによって、生産者同士で学び合えるだけでなく、営農指導員や普及指導員らもよくその集会に参加するので、後者らの普及(営農)指導の効率向上にも一役を買っているのである。

3. 改革・開放以降、中国の農業職業教育の変化

さて、中国の農業職業教育と技術普及はどのように行われているのか？本節ではまず中国における農業職業教育の歴史的变化と現状について見よう⁶⁾。

3.1 1980年代以降の中等教育構造改革と中等職業学校、専門学校の急拡大

中国において農業従事者育成のための職業教育が本格的に始動したのは、改革・開放後のことである。そのきっかけを作ったのは、1980年に教育部と国家労働総局が出した「中等教育の構造改革に関する報告」であった。

同報告は、中国のこれまでの中等教育が学歴教育一辺倒だったことの問題への反省に立って、経済発展の実需に合わせて職業技術教育を強化していくこと、また具体策として既存の中等専門学校、技工学校を発展させる一方、今ある普通高校、中学校の一部を職業高校、職業中学校へ転換することを提唱した。

また1983年に国務院が、教育部と労働人事部、財政部、国家計画委員会の四者連名で出した「都市中等教育構造を改革し、職業技術教育を発展させることに関する意見」を採択した。同意見書のタイトルは都市に関するものだが、実施は全国範囲で行われた。内容的には前記1980年の報告を踏襲するもので、新たに中等教育構造改革の対象は主に高校段階の学

校であること、目標として1990年までに各種の職業技術学校と普通高校の在学人数比を半々までに持っていくことなどが盛り込まれた。

以上の政策方針に従って、初年度の1980年に全国3,314の職業中学校・高校が設置され、在学人数は職業中学校13.5万、職業高校31.9万であった。以降、学校数、在学人数は更に増加し、1990年に全国の職業中学校は1,509校、職業高校は7,655校に拡大し、在学人数は職業中学校47.9万人（うち、郷村校が40.8万人）、職業高校247.1万人（うち、郷村校が76.7万人）となった。同年、中等専門学校と技工学校の在学人数も224万人と133万人に拡大したので、中等教育段階の職業技術学校の在学人数総数は605万人で、普通高校の在学人数（717万人）より若干少なかった（表7、表8を参照）。

表7 1978年以降、中国における職業高校の学校数と在学人数の変化

年次	学校数					在学人数 (万人)				
	普通高校	職業高校	職業高校			普通高校	職業高校	職業高校		
			都市	城鎮	郷村			都市	城鎮	郷村
1978	49215	0	-	-	-	1553.1	0	-	-	-
1980	31300	-	-	-	-	969.8	31.9	-	-	-
1987	16930	7071	1929	1954	3188	771.7	225.0	83.3	60.1	81.6
1990	15678	7655	2484	2255	2916	717.3	247.1	98.2	72.2	76.7
1995	13991	8612	3495	2991	2126	713.2	378.6	180.1	129.2	69.3
2000	14564	7655	3400	2862	1393	1201.3	414.6	205.5	153.6	55.5
2005	16092	5822	-	-	-	2408.1	582.4	-	-	-
2010	14058	5206	-	-	-	2427.3	726.3	-	-	-
2015	13240	3907	-	-	-	2374.4	439.9	-	-	-

資料：中国教育委員会『中国教育事業統計年鑑』人民教育出版社、各年版と中国教育部発展計画司 HP (http://www.moe.gov.cn/s78/A03/ghs_left/s182/) による。

表8 1978年以降、中国における高校段階の普通校と職業技術校の学校数、在学人数の変化

年次	学校数				在学人数 (万人)			
	普通高校	職業高校	中等 専門学校	技工学校	普通高校	職業高校	中等 専門学校	技工学校
1978	49215	0	2760	2013	1553.1	0	88.9	38.2
1980	31300	-	3069	3305	969.8	31.9	124.3	70.0
1985	17318	6561	3557	3548	741.1	184.3	157.1	74.2
1990	15678	7655	3982	4184	717.3	247.1	224.4	133.2
1995	13991	8612	4049	4521	713.2	378.6	372.2	188.6
2000	14564	7655	3646	3792	1201.3	414.6	489.5	140.1
2005	16092	5822	3207	2855	2409.1	582.4	629.8	275.3
2010	14058	5206	3938	2998	2427.3	726.3	877.7	422.1
2015	13240	3907	3456	2545	2374.4	439.9	732.7	321.0

資料：表7と同じ。

それを受け、1991年に国務院が「職業技術教育を大々的に発展させることに関する決定」を下し、各地の地方政府に中等教育段階の職業技術学校の在学人数規模を普通高中以上に拡大することと、同職業技術教育の質を改善するための対策を強化することなどを求めた。そ

して、1996年には「中華人民共和国職業教育法」まで制定・公布した。しかし、同法は初めての立法としての意味はあるが、目新しい内容はなく、これまでの報告・意見・決定などの内容を、原則的な言葉で法文化しただけである。全文5章40条で構成されているが、合わせても3,400字しかなかった。

それでも、高校段階の職業高校、中等専門学校と技工学校は⁷⁾、規模を拡大し続けた⁸⁾。そのうち、主に旧来の普通高校から転身してできた職業高校の増加は最も大きく、1980年以前の皆無状態から、1995年に学校数8,600余り、在學生数380万人弱までに拡大した。95年以降、学校数こそ減少し始めたが、在學生数は増え続け、2010年に726万人に達した。一方、中等専門学校と技工学校の学校数、在學生数も大きく増加し、ピーク時の2010年に在學生数は中等専門学校878万人、技工学校422万人、職業高校を含めた三者合計は2,000万人を超えた（表8）。

ただ、普通高校と同様に、上記の職業技術学校も都市部に偏在している。そのうち、主に県レベル以上の地方政府や特定の産業部門・企業が設置・運営する中等専門学校と技工学校の殆どは、地方経済の中心地である都市や城鎮区域に置かれ、郷村に立地するものはほとんどなかった。それに対して、職業高校の多くは旧来の普通高校から転身してできた経緯もあって、1980年前半まで郷村区域にも多く分布していた。しかし、その後、都市と城鎮の職業高校数と在學生数は増え続けたのに対して、郷村のそれは1987年の時点からすでに減少し始めた（表7）。

3.2 中等職業技術学校の学科構成

さて、1980年代以降、規模が急拡大した職業技術学校には、どういう専門学科が設けられ、また農林関係学科の在學生数はどれほどを占めているのか。

表9の上段は中等専門学校、中段は職業高校、下段は中等専門学校・職業高校・技工学校の三者合計の学科別入学者数の構成を示している。それをみると、データが比較的揃っている中等専門学校は、1980年代前半まで師範、工科と財經商務学科の入學生数が最も多かったが、その後、師範学科への入学者数は大きく変動せず、2000年以降むしろ減少し始めた（背景には教員採用が大卒や高等師範卒へのシフトがある）。また農林学科への入学者数も大きく変動せず、2008年に7.3万人に止まった。それに比べて、他の学科の入学者数は大幅に増加し、とりわけ、工科類のそれは10万人未満から160万人へと激増した。芸術体育科でさえ、その入学者数は師範学科と肩を並べ、農林学科の倍ほどまでに増えた。

また職業高校に関しては、全体的に中等専門学校と似たような学科構成だが、後者と比べて、前者のほうが、師範と医薬看護の比重が小さく、農林と工科類の比重が若干高い。また職業高校の学科別入学者数の変化に関して、データのある1997～2008年間に限って言えば、師範、医薬看護、農林、財經商務の入学者数は減少傾向にある中、工科類のみが大幅に拡大した。2008年の時点で、工科類の入學生数は183万人と、職業高校の入学者総数の62.9%を

占めたのに対して、農林科の入学者数は13万人（全体の4.5%）にも達しなかった。

表9 1980年以降、高校段階職業専門学校の専科別入学者数の変化

年次	合計	師範	医薬看護	工科類	農林	財経商務	芸術体育	その他
中等専門学校								
1980	46.76	21.47	6.57	8.33	3.89	4.82	0.67	1.01
1985	66.83	21.63	8.79	14.48	4.68	12.79	1.38	3.06
1990	73.01	22.73	9.18	16.88	5.04	14.10	2.12	2.97
1995	138.09	31.49	13.11	40.00	5.86	37.68	6.05	3.90
2000	132.59	20.73	17.88	46.14	5.97	27.12	9.90	4.85
2005	241.13	15.08	38.47	117.24	4.96	37.75	12.25	15.38
2008	303.78	15.87	44.89	160.32	7.32	47.91	15.44	12.03
職業高校								
1997	180.34	10.54	11.90	64.51	18.47	57.19	13.12	4.61
2000	150.39	8.30	8.89	65.85	14.65	38.92	11.18	2.60
2005	248.21	6.62	5.53	140.24	12.79	33.67	15.04	34.32
2008	290.66	8.25	6.14	183.22	12.96	39.78	18.09	22.22
職業高校、中等専門学校、技工学校計（全日制学生）								
2005	522.01	23.13	46.07	277.37	18.69	75.64	28.13	52.99
2015	479.82	48.35	50.15	223.74	34.33	82.31	28.41	12.54

資料：表7と同じ。

注：工科類には、工業・鉱業・輸送・情報・通信などの専門学科を含む。

3.3 中等農業職業教育の問題点

このように、中等専門学校も職業高校も、入学者数が最も多いのは工科類と財経商務学科であり、農林学科の入学者数は総入学者数の2.4%～4.5%しかなかった。

これは現代中国の就職市場での業種別人気度を反映しているが、とりわけ、農林科の入学者数の少なさは、就業先としての人気の無さだけでなく、農林科での学習内容の薄さと実用性の無さにも原因がある。というのは、中国の中等専門学校と職業高校が行政管理上ずっと教育部門の管轄下にある。その影響で、師範教育や医薬看護教育に特化する中等専門学校は一部見られるが、大多数の中等専門学校、とりわけ職業高校は、その成り立ちと地元の多様な社会ニーズにより、複数の学科を擁し、また絶えずに社会情勢の変化に合わせて学科構成を調整している。その中で、人気のない農林学科は予算、実習農場、そして実務経験をもつ専門教員が著しく不足し、農業経験のない一般教員が専門科目を教え、生産実習さえ行わないのが非常に多い。またこれらの職業学校の運営者と主管教育部門には農業への責任も使命感もないため、農林科の入学希望者が減ると、簡単にその定員削減が行われている。それがいま中国の中等農林職業教育の現状である。

4. 中国の農業技術普及制度の歴史の変遷

以上、中国における中等職業教育全体の変化と農業職業教育の問題点を紹介したが、以下では成人した農業従事者への農業技術普及の制度変革と現状について見る。

4.1 人民公社時代の農業技術普及と人民公社解散後の一時機能麻痺⁹⁾

前述のように、現代社会において、農業技術普及は政府が生産者に提供すべき重要な政策支援の一つであり、改革・開放後の中国は特にそうであった。なぜなら、1980年頃からの生産責任制の導入と84年の人民公社の解散により、農業生産の担い手が従来の人民公社集団から個々の農家になり、また同時期の農産物流通制度の市場化改革で農産物価格が以前の政府定価と違って市場状況の変化に応じて日々変動するようになった。

このような変革期に、本来なら家族経営や市場経済に慣れていない農家に対して、技術と経営指導を行う普及組織をより強化すべきだが、残念ながら、事態の変化はその真逆であった。原因の一つは、人民公社時代の農業技術普及システムの特徴にある。中国の農業技術開発と普及システムの構築はようやく戦後になってから本格的にスタートした。途中、文化大革命などの紆余曲折もあったが、改革・開放が始まる1970年代末までには、数校の国立農業大学と中国農業科学院、及び各省市自治区立の農業大学と農業科学院からなる農業技術開発と人材育成組織、並びに末端の県と人民公社内の農業技術普及網が作り上げられた。ただ、当時の人民公社は、農業生産組織である一方、農村末端の行政機能も同時に担う「政経」一体化した組織であった。農業技術普及の対象は生産隊などの集団組織で、また同一組織内なので、技術普及部門の人件費と運営費は基本的に同レベルの集団組織が負担していた。

その組織特徴と経費負担構造が故に、1984年に人民公社が解散されると、人民公社以下の普及組織が頼りにしていた組織母体自身が消え去った。そこで、末端農業普及組織の経費保障システムの再構築が迫られたが、中国政府の取った対策は、村以下の技術普及の責任を村民委員会に、人民公社レベルの普及組織と経費負担の責任を郷・鎮政府に引き継がせることであった。その上、県と郷・鎮普及組織に対して、政府からの財政助成金の請負制を実施する一方、その経費不足分を普及組織自身が農民に対する有料技術サービスの提供と技術普及に伴う農用資材の販売などによって補うことを奨励した。

しかし、有料技術サービスの提供などはすぐ成果を挙げられず、人民公社解散直後の数年間に、これらの末端普及組織は経費不足と職員報酬不安の問題に悩まされ、離職者が多発して一時機能麻痺状態に陥った。ただ、1980年代前半までは、各種の制度改革により、農家の生産意欲が大いに向上し、中国の農業生産も飛躍的に増加したため、同上農業普及組織の問題はあまり表面化しなかった。

4.2 「農業技術普及法」制定後も変わらない普及組織の経費不足問題

ところが、1980年代後半になると、生産責任制導入などの生産刺激効果が消失し、また85年の農産物価格改革が実質的に生産者の意欲を損なう方向に働いたため、中国の農業生産は一転して低迷状態に陥った。

そこで、1990年頃から新たな成長源を求めて、政府は農業関連の財政投資を増やす一方、1993年には中国初の「農業法」と「農業技術普及法」を制定した。そのうち、「農業技術普及法」では郷鎮及び県レベル農業普及組織の主な職責を定めたほか、「政府系農業普及組織が農業労働者に技術普及サービスを提供する際、……、例外規定を除けば、無償とし、その必要経費は政府財政から支出する」こと（同法第22条）、また「国家財政は農業技術普及への資金投入を徐々に増やし、各レベルの地方政府も農業技術普及の必要資金を財政予算内で確保し、かつ当該資金を年々増やしていくべし」と規定した（同法第28条）。

それ以降、農業技術普及への政府責任は強化され、普及組織の所要経費も原則的に政府財政が負担するようになった。しかし、直接負担するのが普及組織所属の末端地方政府であり¹⁰⁾、また地方政府の負担金の不足を補うため、「農業技術普及法」自身も、「郷、村集団経済組織が所属企業から一定額の援農協力金を徴収し、郷、村内の農業普及活動に使う」こと（同法第25条）、農業普及組織側も「農村経済発展の要請に応じて、技術指導と農用資材の販売が結合する多様な経営サービスを展開してもよい」と定めた（同法第26条）。

以上の結果、確かに1990年以降、農業普及組織への財政投資は増え続けてきた（表10を参照）。しかし、その程度の財政投入増加では、県、郷農業普及組織の経費不足、職員資質の低さなどの問題を根本解決できると期待するのは早計であった。

表10 1990年代全国農業普及部門の経費収入源の変化

単位：百万円

年次	財政交付金	普及組織の経営収入	合計収入
1990	2132	7	2139
1991	2371	8	2379
1992	2589	10	2599
1993	2884	28	2912
1994	3484	27	3511
1995	4206	40	4246
1996	5130	70	5200
1997	5509	238	5747
1998	6330	1502	7832
1999	7047	1492	8539

資料：柯、朱等（2005）、50頁による。

まず経費不足の問題に関して、1990～99年間に農業普及部門への財政交付金は確かに2.3倍増えたが、同じ期間内に公務員や都市勤労者の平均給与は3.7倍、3.9倍も増加した。同じ昇級措置を実施すれば、政府財政投資の増加は普及職員の昇級支出も賄いきれない計算となる。なお、1999年に全国の農業普及組織の総収入を同職員数で割ると、職員1人当たり約

6,800元弱に対して、その年の公務員平均給与は8,543元、都市勤労者の平均賃金も8,346元に達した(柯、朱ら(2005))。これらの単純比較から、全国平均的な農業普及組織の収入は人件費を賄うのが精一杯で、他の活動経費があまりない状況は容易に想像しうる。

また経費不足の問題と関連して、普及組織の技術者資質の低さも一大問題である。1996年に全国農業普及センターが10省63の県農業普及センターと1,267の郷鎮農業普及ステーションを対象に行った調査によると、県普及センターでは、職員のうち、大卒が11.2%、短大卒が60%を占め、郷鎮普及ステーションでは大卒が0.5%、短大卒が60%弱であった(李、張、楊(2001)、558頁)。また2003年に農業部農村経済研究センターの研究チームが江蘇常熟、河北玉田、遼寧鉄嶺、甘肅臨洮の4県で行った調査によると、技術職員数に占める大卒者の割合は、県レベルの普及組織で1/3強、郷鎮レベルの普及組織で僅か3%しかなかった(柯、朱ら(2005)、49頁)。

このように、政府投入が大きく増えない状況下で、普及組織側が力を入れたのは、「農業技術普及法」でも許された有料技術指導と農用資材販売等の経営活動であった。表10の「普及組織の経営収入」欄に示す金額増加からはその一端を伺えるが、前記1996年に全国農業普及センターが全国10省63県を対象に行った事例調査からも同様なことが示された。同調査によると、対象地域の県、郷鎮レベル普及組織の主な収入源は、①政府財政からの一般事業費、②個別プロジェクトのための財政資金、③普及組織自身の経営収入の三つあるが、県レベル普及組織の収入構成比は上記の項目順に60%、19%、16%で、郷鎮レベル普及組織のそれは同37%、4.4%、48.6%であり、特に郷鎮普及組織は運営資金の半分位を自力で稼がなければならない状態にあった(李、張、楊(2001))。

末端普及組織の収入源の多くが営利的な経営収入に依存している以上、その本来持つべき公益機能に支障がきたすのは避けられない。その現れの一つは、農業技術の開発と普及の項目選びは、公益性の高い順ではなく、開発部門と普及部門の実益に基づいて行われることである。特に、技術普及部門の活動は、収益性の高い園芸、畜産、水産部門と、収益に直接に繋がる増産技術が重視され、逆に収益性の低い穀物等の大宗農産物や、収益に繋がらない環境保全型農法技術が軽視されてしまいがちである。

それに政府財政が普及組織の運営経費を100%負担しないから、それに対する定員管理もルールとなる。その結果、様々の人が普及組織内に入り込み、前記技術者資質の低さ問題に繋がったのである。

4.3 2006年以降の農業普及制度改革と2012年の新版「農業技術普及法」

以上の問題は、国内外の情勢変化とWTO加盟後の国際競争環境の変化により、徐々に表面化し、それへの対策を望む声次第に強くなった。特に2005年10月の共産党第十六期5中全会で「社会主義新農村の建設」という新しい政策目標が掲げられてから、農業・農村・農民への財政投資の拡大と郷鎮組織、農村義務教育及び県郷財政制度の改革を含む農村総合

改革は、新たな政策プライオリティーに引き上げられた。

これらを背景に、2006年9月に国務院が漸く「改革を深めて末端農業技術普及システムを強化することに関する意見」（以下、「意見」と略す）を公布した¹¹⁾。

上記の「意見」では、政府系の農業普及組織が主導し、農村合作経済組織、農業技術の研究・開発・教育機関並びに農業関連企業が参画する、多面的な農業技術普及システムを構築することを最終目標に、以下のような改革案を提示した。

①合理化と適度集中を原則に、県・郷レベルの農業普及組織の統合を図る。②政府系の農業普及組織について、その担うべき機能と業務内容に基づいて定員を編成し、厳格に管理する。総定員のうち、技術者が80%以上、第一線で働く技術者が2/3以上確保しなければならない。③農用資材の販売、畜産動物の病気治療と診断及び農産物の加工・販売などを行う部署を末端農業普及組織から分離し、企業化組織として独立させる。④以上の改革を実施した上、各レベルの地方政府が普及組織の必要な経費を財政予算に組み入れて支出し、中央政府も重要な普及項目と経済発展の遅れた地域の農業普及活動に財政的な援助を行う¹²⁾。

さらに、2012年8月末の第11回全人代常務委員会の会議で「農業技術普及法」の改訂案が通過し、即日実施に移された。改定版の「農業技術普及法」では、まず普及する農業技術とは、農・林・畜・漁業に関わる科学研究の成果と実用技術で、具体的に以下の内容を含むと明示した（同法第2条）。

- (一) 優良品種の育成、栽培、施肥と養殖技術
- (二) 植物病虫害、動物疫病とその他有害生物の防除・治療技術
- (三) 農産物の収穫、加工、包装、貯蔵、輸送技術
- (四) 農業投入財の安全使用と農産物良質安全生産・加工、貯蔵技術
- (五) 農用地下水、農村給排水、土壌改良と水土保持技術
- (六) 農業機械化、農用航空、農業気象と農業情報技術
- (七) 農業防災減災、農業資源・農業生態保全と農村エネルギー開発利用技術
- (八) その他農業技術

また、普及組織の性質について、初めて「各レベルの政府系農業普及組織は公共サービス機構に属し、下記の公益的な職責を履行する」と宣言した（第11条）

- (一) 各レベルの地方政府が定めた重点農業技術の導入、試験と示範
- (二) 植物病虫害、動物疫病及び農業災害の監視、予報と予防
- (三) 農産物生産段階の各種検査、検出、監視に関わる諮問と技術サービス
- (四) 農業資源、森林資源と農業生態状況、及び農業投入材使用の監視サービス
- (五) 水資源管理、洪水干ばつ防止と農業水利建設に関わる技術サービス
- (六) 農業情報の広報と農業技術の宣伝、教育とトレーニングサービス
- (七) 法律、法規で定めた他の職責

さらに、「政府系農業普及組織が農業労働者に提供する技術普及サービスは、無償とし」（第

24条)、「県と郷鎮農業普及組織の運営経費は…、各レベルの政府財政が共同負担する」、「各レベルの人民政府は財政予算内で農業技術普及の必要資金を確保し、かつ規定に従って当該資金を年々増やしていかなければならない。中央財政も重要な農業普及事業に対して助成を行う」(第28条)。「各レベルの人民政府は、県と郷鎮農業普及組織の専門技術職員の勤務と生活条件の保障・改善に努め、また国の規定に従って各種の手当を支給しなければならない」と規定した(第29条)。

のみならず、職員のポストと資格について、「郷鎮普及組織の職員は全部、県レベル普及組織のそれは80%以上が専門技術職でなければならない」(第13条)、「政府系農業普及組織が専門技術職員を新規任用する際、大学や高等専門学校の学歴を持ち、かつ県レベル以上の政府機関の専門技術試験を合格した人でなければならない」と規定した(第14条)。

こうして、2012年版の「農業技術普及法」は1993年版に比べて、多くの点で改善・充実された。とりわけ、初めて政府系の農業普及組織は公共サービス機構に属すること、その職責は公益性業務のみ、農業生産者に無償な普及・指導サービスを提供すること、その代わりに、その業務遂行に必要な経費は全額政府の財政予算から支出することなど、を明記したことは、大きな前進であった。

5. 県、郷農業普及組織の現状と問題点

では、いま県と郷鎮レベルの農業普及組織が実際にどのように運営されているのか。

5.1 インターネットの検索情報から見る県レベル農業普及組織の運営状況

表11、表12と表13は、インターネット検索を通じて集めた六つの県レベル農業普及センターの職員数、内部組織構成と財務収支状況を示したものである¹³⁾。

1) 組織構成と職員数

まず県レベル普及組織の関連組織について、六つの農業普及センターの決算報告をみると、すべてが同レベル政府内の農業委員会に所属し、また殆どの県・市で農業普及センターと並列に、牧畜獣医と農業機械関連の類似組織が設置されている。よって、中国の県レベル農業普及組織の活動領域は原則的に耕種農業に限定されていると見ていい。

それを前提に、各県・市農業普及センターの人員配置状況を見ると(表11)、農村人口と耕地規模の違いにより、かなりの差がある。一番少ない沙県は14人、一番多い寧郷市は68人。職員1人当たりの担当農村人口と耕地面積を計算してみると、これも大きな差がある。福建、江蘇、湖南省の四つの県・市では、職員1人当たりの負担農村人口は8,000~10,000人、負担耕地面積は880~1,670haと比較的に平準化しているが、四川省平昌県と黒竜江省甘南県のそれらの数値は他を大きく凌駕している。

なお、普及センター内の組織構成をみると、多くは総務担当の弁公室のほか、機能別、或いは対象農作物種類別に幾つかの職務室に分けられている（詳細は表12を参照）。

表11 六つの県・市農業普及センターの職員数と管内農村人口、耕地面積状況

地域	職員数 (人)	農村人口 (万人)	耕地面積 (万 ha)	職員1人当たり	
				農村人口	耕地面積
福建省沙県	14	14.0	1.3	10000	946
江蘇省如皋市	51	53.7	8.5	10527	1667
湖南省寧郷市	68	55.7	9.6	8189	1404
湖南省洪江県	45	36.6	4.0	8122	884
四川省平昌県	19	57.3	7.8	30137	4116
黒竜江省甘南県	22	26.4	19.8	12000	9000

資料：各地域の政府情報サイト情報公開欄より、筆者が収集。

注：湖南省洪江県の数値は2018年の予算、その他は2017年の決算である。

表12 六つの県・市農業普及センターの内部組織と主な業務内容

地域	主な業務内容	地域	主な業務内容
福建沙県 (14人) (弁公室、農業技術普及室、植物検査防除室、農地整備と土肥技術普及室、環境保能源室)	<ol style="list-style-type: none"> 穀物・油糧作物の技術普及 農地盤整備の企画と管理 施肥、節水技術の鑑定、導入、示範、普及 農作物有害生物の監測予報と植物検査 植物防除技術の普及指導 新農薬の試験、示範 環境保護と再生エネ建設の企画と技術指導 	湖南洪江県 (45人) (弁公室、財務室、など)	<ol style="list-style-type: none"> 中・長期農業発展計画と短期生産計画の策定企画 新技術、新品種の導入、師範、普及 その他上位部門が指示した普及・示範事業 農業技術示範農場の運営管理 農業技術普及活動の組織、指導、訓練と交流 農作物の検査と緑色食品認証、農業技能認定 農業資源保護と農作物病、虫、草、鼠害の総合防除
江蘇如皋市 (51人) (弁公室、栽培技術指導室、土壤肥料技術指導室、植物防除指導室、蔬菜室)	<ol style="list-style-type: none"> 農業発展計画と重大技術措置の策定への参画と、作物生産構造調整に関わる技術指導 新品種、新農薬、新肥料、新技術及び新作付体系の試験、示範、普及、及び関係生産技術規定の作成 野菜生産の技術指導と研究開発 病、虫、草、鼠害の監測、予報と防除技術の指導 土壤調査、監測、評価と節肥増効技術の普及指導 郷鎮普及組織と農民技術員・組織への業務指導 	四川平昌県 (19人) (内部組織構成不明)	<ol style="list-style-type: none"> 中・長期農業発展計画の策定に参画 農業新品種、新技術の試験、示範と普及活動 農業技術普及計画の策定、組織と実施 農業技術情報の提供 下級普及組織の業務指導と現場技術員の育成 その他上位部門が指示した試験、示範事業
湖南寧郷市 (58人) (弁公室、財務室、糧油室、野菜室、環境保室、植物防除室、土肥室)	<ol style="list-style-type: none"> 中央と上級政府の農村政策の宣伝、実施協力と管内農業問題の調査と政策策定への助言 作物生産構造調整、生産基地作りと緑色食品生産に関わる行政管理と技術指導 農産物技術規格の制定と、農産物と農業投入財の品質と安全性の監測 病、虫、草、鼠害の監測、予報と防除技術の指導 新品種、新農薬、新肥料、新技術の試験、示範、普及 農業生産情報の調査収集と広報 農業植物検査法の執行と有害生物の監視、撲滅 農業生産技術の諮詢サービス 	黒竜江甘南県 (21人) (弁公室、財務室、普及室、植物防除室、土肥室、換金作物室、環境保護室、化学検査室)	<ol style="list-style-type: none"> 耕種業新技術、新品種、新成果の技術普及 新規導入品種、肥料、技術の試験、示範 土壤養分の監測と肥料効果の実験 土壤環境保護と緑色食品生産に関わる技術指導 農業廃棄物の総合利用と農村新エネ開発に関わる技術開発と指導 農業マスメディア教育と緑色食品認証 植物病虫害と有害生物の監測・予報、植物検査 農業と農業機械の市場監督管理

資料：表11と同じ。

2) 主な業務内容

各県・市普及センターの決算報告では、その主な業務内容を記載している。それらを集めて纏めたのは表12である。それをみると、地域によって普及組織の主要業務内容に若干の差はあるが、大よそ以下の項目が含まれている。

- ①地域内の中長期と短期農業発展計画の策定に参画し、当面の重要農業問題への対応や政策の実施に協力すること
- ②農作物の新品種、新技術の導入試験を行い、示範、普及活動を推進すること
- ③植物の病、虫、草、鼠害の監視、予報と防除技術の指導
- ④土壌の養分を調査測定し、効率的な施肥技術を指導すること
- ⑤農作物種子、農薬などの重要農業資材の市場管理・監督
- ⑥下級郷鎮普及組織への業務指導
- ⑦その他農村環境保護や再生エネ建設の計画と技術指導

それらのうち、②、③、④、⑤、⑥は最も日常的な基本業務だと思われるが、字面から見て、指導者、管理者の立場に立った一方的な普及活動がメインで、対象農家らと直接対面し、双方向的な相談活動があまり行われていない感じがする。実際、管内の農村人口、耕地面積に比べて県レベル普及組織の職員数の少なさ（表11）と運営費、特に出張費と他の交通費の少なさ（表13）から、管内農村を巡回し一般農家に向いて普及活動を行うのが県農業普及センター職員の主要職務ではなく、彼らの仕事の中心は試験農場や大規模農家の示範農場、そしてセンター内のデスクワークにあるのではないかと推測される。

3) 財務収支状況

表13は、六つの県・市普及センターの財務収支状況を示している。それをみると、六つとも収入源の100%が政府財政からの給付金で、前記1990年代に普及組織収入の一部を自力で稼げなければならない状況とは大きく変わっている。

表13 六つの県・市農業普及センターの財務収支状況

地 域	職員数	総収入 (万元)	財政給付 割合(%)	総支出 (万元)					
				直接 人件費	間接 人件費	運営費	出張費	他交通費	
福建沙県	14	201.7	100%	190.6	166.6(11.9)	19.9	4.1(0.29)	0.0	0.0
江蘇如皋市	51	1500.0	100%	1500.0	1053.2(20.7)	266.2	180.4(3.54)	59.2	32.3
湖南寧郷市	68	1324.5	100%	1324.5	1052.7(15.5)	76.2	195.7(2.88)	0.5	28.1
湖南洪江県	45	422.0	100%	422.0	386.6(8.6)	0.4	35.0(0.78)	1.0	1.0
四川平昌県	19	94.9	100%	94.9	81.3(4.3)	0.0	13.6(0.72)	3.2	3.5
黒竜江甘南県	21	272.7	100%	307.7	162.4(7.7)	87.2	58.2(2.77)	4.1	9.0

資料：表11と同じ。

注：1) 間接人件費は、主に離退職者や貧困家庭への各種手当支出である。

2) () 内の数値は、職員1人当たりの支出額である。

一方、支出は、①直接人件費（現職職員への給与・各種手当と社会保険費雇用主負担など）、②間接人件費（主に離退職者への給付金）と¹⁴⁾、③運営費に分けられる。総支出額に占める①と②を合わせた総人件費の割合は、最も多い沙県で98%弱、最も少ない甘南県で81%、その他は85～92%範囲内にある。なお、直接人件費を現職職員数で割った1人当たり人件費は、最高の江蘇省如皋市の20.7万元に対して、最低の四川省平昌県は4.3万元であり、両者の格差は5:1ほどである。よって、農業普及組織職員の給与水準の地域格差が非常に大きいことが分かる。

そして、人件費以外の運営費も地域間の差が大きい。総支出額に占める運営費の割合は、最も少ない沙県で2.2%、最も多い甘南県で19%弱、その他は8～15%範囲内にある。1人当たり運営費も多い県（如皋、寧郷、甘南）で年間3万元前後、最も少ない県（沙県）で3,000元にも達しなかった。また運営費の中の出張費と他の交通費が非常に少なく、6県・市のうち、唯一如皋市の普及職員1人当たり出張費と他の交通費は1.8万元に達したが、他の五つは全部4,200元以下で、最も少ない沙県は0元であった。

5.2 江西省での聞き取り調査でみる郷鎮普及組織の現状と問題点

以上の情報から、中国における県レベル普及組織の運営実態の一端を伺えたが、農業技術普及の最前線である郷鎮レベル普及組織の運営実態はどうなっているのか。その現状を知るため、2018年3月に江西省に出かけ、普及組織への聞き取り調査を行った。

1) 江西省と二つの調査地の概況

江西省は、中国の南東部に位置し、省の北部を揚子江が流れ、その揚子江にぶらさがるように、南側の江西省境内に中国最大の淡水湖鄱陽湖が広がっている。省の北1/3程度は、鄱陽湖とその周辺の平坦な土地で、南側の2/3ほどは丘陵・山間地域である。

江西省は地理的に中国の南東部に位置するが、昔から交通の便は良くなかったため、経済発展は隣の広東、浙江及び福建省より遅れ、全国31の省市自治区の中では中レベルに位置する。2017年に江西省のGDPは2兆元、全国第15位、一人当たりGDPは43400元、全国第22位である。都市人口比率は54.6%、全国平均の58.5%より、若干低い（国家統計局『中国統計年鑑』2018年版、36頁と69～70頁）。

江西省は典型的な稲作地域で、水稻は穀物作付面積の9割ほどを占めている。稲作に続く重要部門は畜産であり、畜産の中で最も多いのが養豚である。2017年に農村住民1人当たり可処分所得は約1.32万元（都市住民3.2万元）である（前掲『中国統計年鑑』2018年版、181頁と189頁）。

今回は、省都南昌市に近い新建区と少し距離が離れる上饒市の二か所で調査を行った。新建区では、区農業普及センターと所管の西山鎮総合農業普及センターの二か所、また上饒市では市農業普及センターの二か所にて聞き取り調査を行った。

そのうち、新建区は南昌市の南西部に位置し、全区18の郷鎮と一つの工業開発区がある。

総人口は70万人、うち農業人口は46万人、農家総数8.7万戸である。域内の耕地面積は5.67万ha(うち、水田5.06万ha)、水域面積は6.17万haである。農業生産は稲作と菜種が中心で、その他の主要部門は水産養殖と養豚である(新建区農業技術普及センターからの配布資料)。

それに対して、上饒市は江西省の東部に位置し、東は浙江省、北は安徽省に接し、西側は鄱陽湖に面している。域内の4/3ほどが山と丘陵地帯、1/4弱が平野部である。管内に2区9県1市、189の郷鎮を所管している。域内には第二、第三産業の発展が比較的遅れ、農業の比重は比較的高い。2016年に総人口は675万人、農村人口は345万人(51%)、農家総数は132.8戸である。耕地面積は45.87万ha、林地面積は132.93万ha、水域面積は23.58万haである(上饒市農業普及センターからの配布資料)。

2) 郷鎮農業普及センターの組織改革と現在の管理体制

上記両地域の関係組織への聞き取り調査によると、江西省は中国のほかの地域と同じく、2012年から郷鎮レベルの普及組織の整理統合、つまり、従来、農業技術、牧畜獣医、農業機械、水産など別々に分けた普及組織を、一つの農業技術総合普及ステーションに統合する改革を実施した。と同時に、新しい総合普及ステーションについては、人・財・物の三権を県に帰属させ、人件費と運営費は財政予算で保障し、県農業主管部門と所在郷鎮政府の双方が管理するが、メインの管理は県農業主管部門が行うという意味の「三権帰県、財政保障、双方管理、以県為主」の管理体制を取るようになった。

例えば、新建区ではいま18の郷鎮総合普及ステーションにつき、各4~9名の技術職員、合計162の技術員(対農家比率:1人対537戸)を配置している。各郷鎮総合普及ステーションには更に技術普及、植物防除、動物防疫など9種類の専門ポストを設け、1ポストに複数の職員か、1人の職員が複数のポストを同時担当する職務分担体制を取っている。また、18の郷鎮に対して、これまでに区政府側が財政資金を投じ、郷鎮ごとに一棟の総合普及ステーションビル(標準面積が420平米)を建て、また郷鎮普及ステーション職員の基本人件費(基本給、各種手当と社会保険費など)を負担する外、その運営経費をも徐々に増額してきた。2018年現在、1普及ステーション当たり年7万元と職員1人当たり年2,000元の運営経費を交付している。

我々が聞き取り調査した西山鎮では、2012年春に4階建て520平米の農業総合サービスステーションビルが作られた。2018年現在、農業技術職員は12名、うち、上級農業技師1人、初級農業技師4人、初級畜牧獣医師1人。内部では職務責任制を実施し、正、副ステーション長以外に、種子担当、栽培技術担当、植物防除担当、土壌肥料担当、農業機械担当、水産担当、動物防疫担当、農産物品質安全担当、農業情報担当という、10のポストを設置している。全ポストは所在の鎮政府ではなく、新建区農業委員会の所管で、職員の基本給、各種手当類と社会保険費は全額区財政から、業績給は鎮財政から支出されている。全体の給与水準は、2012年改革以前に平均月1,600元前後だったが、いまは月3,000元余りに上がった¹⁵⁾。

これらの点は、上饒市の市農業普及センターでの聞き取り調査でも一部確認された。同市

では、同じ2012年から郷鎮レベルの普及組織について、「三権帰県、財政保障、双方管理、以県為主」の改革を行った。いま、郷鎮レベルの普及職員の基本給と各種手当、社会保険費負担、並びに運営経費は全額県財政から支出されているが、職員の業績給は郷鎮政府が負担することになっている。

ただ、地方政府の財政事情がやや劣る上饒市では、上記の組織改革が不十分であるという。その表れとして、第1に、全市管内に189の郷鎮があるが、今総合普及ステーションビルの建設が完了したのは39、建設中は30、建設資金がなく着工できていないのは120もある。郷鎮総合普及ステーションビルの建設に関して、320平米の建物は45万円ほどかかるが、いま中央財政からの補助金は1件当たり12～15万元、残りは地方政府から出さなければならない。上饒市管内の多くの県（区）はその財力がないのが現状である。第2に郷鎮総合普及ステーション職員の基本給、各種手当と社会保険費は県財政の予算に組み込まれたが、給与の半分ほどを占める業績給は郷鎮政府側が負担することになっており、また1郷鎮総合普及ステーション2万元の運営費も県財政から支出されるはずだが、現状では大多数の県はそれさえ支給していないようである。第3に、郷鎮普及職員の定員管理が困難である。上饒市全市では計2,177の郷鎮普及員の定員があるが、現職職員数が1,654人（対農家比率：1人対803戸）で、523人（24%）の欠員が生じている。原因の一つは、郷鎮普及員の待遇が良くないため、なりたい大学卒業生が少ないこと、もう一つは郷鎮政府のほうで財源不足のため、負担を伴う新規採用を厳格に制限していることにあるという。

3) 郷鎮総合普及ステーションの業務内容

また郷鎮総合普及ステーションの業務について、新建区と上饒市では、おおよそ以下のような職務を課している。

- ①農業技術普及
- ②新品種、新技術の試験
- ③農産物の品質安全と農用資材市場の監督・管理
- ④その他鎮政府からの依頼業務

そのうち、①、②は普及組織の本来業務、③、④は2012年「農業技術普及法」規定外の業務である。それにもかかわらず、後2項が郷鎮総合普及ステーションの職務に組み込まれたのは、郷鎮政府が普及職員の業績給を負担しているからであり、郷鎮側がお金を出す以上、郷鎮内の行政職務の一部を分担してもらわなければならないという理屈である。

その結果、どれほど普及組織の本来業務に影響を来しているかの全容はまだ分からないが、上饒市農業普及センター担当者話によると、管内において、未だに多くの郷鎮政府側が総合普及ステーションの人事と財産権を握っており、郷鎮政府からの圧力で郷鎮総合普及ステーションの技術職員が農業普及活動に専念できず、多くの時間・労力を技術普及以外の郷鎮政府の依頼業務に割けなければならない状況にあるという。

4) 郷鎮総合普及ステーションの実際の普及活動

一方、実際の農業普及活動について、新建区と上饒市では、いま江西省内で標準となっている「“県（区）農業専門家チーム＋郷鎮農業技術員→モデル農家・農場→一般農家」という普及方式を採用している。つまり、一般農家に対して直接に普及活動を行うのではなく、規模が大きくて地元に影響力のある農家、生産合作社などをモデル農家・農場（現地の表現は「示範農家・示範基地」）として認定し、彼らに対して重点的に技術・経営面の普及指導活動を行い、その示範効果を通じて、一般農家に技術を拡散させようとしているのである。よって、モデル農家・農場の育成は重要なポイントになっているが、新建区では、2012～2017年間に5000余りのモデル農家・農場を育成し、すべての行政村に一つ以上のモデル農家・農場がいることを実現したという。

またモデル農家・農場に対して、主に以下のような普及活動をしている。①彼らのために短期講習会を開き、或いは上位組織が主催の短期研修会に参加させる。その際、参加日数や他の参加費用に応じて、彼らに参加手当を支給する。②農業生産の節目（春耕、他の重要な栽培管理期、病虫害多発期など）に、郷鎮総合普及ステーションの農業技術員らが、直接モデル農家・農場に出向き、現場指導、情報提供、技術相談などを行う。③モデル農家・農場と、電話やSNS連絡先を交換し、常時連絡と技術相談を受ける体制を整っている。

しかし、似たような短期講習会は数年も続いたので、モデル農家・農場らの講習会参加のインセンティブが年々低下し、参加者の招集が困難になっている問題と参加効果への疑問が強まった点も、両地域の普及組織担当者からの話として聞いた。

6. むすび

食料の供給不足問題がほぼ解決された中国において、いま国民的な関心が高く、重要な政策課題になっているのは、農村環境汚染と農薬残留などによる食品安全問題の多発と農産物全体の国際競争力低下の問題である。本稿ではこれらの問題の原因であり、解決の糸口でもある農業職業教育と技術普及に焦点を当て、その歴史的な変化と現状を日本との比較を通じて紹介・分析した。

中国において、若者への農業職業教育がようやくスタートしたのは、改革・開放後である。きっかけは、1980年に始まった中等教育全般の構造改革であった。その中等教育構造改革で、農村地域にも多くの職業技術学校が誕生したが、これらの職業技術学校は、普通高校と同じく、各地方政府の教育部門の管轄下に置かれ、また工業、商業などさまざまな学科を同時併設しているので、農林科への入学希望者は少なく、農林関連の実務知識をあまり教えていないのが現状である。つまり、中国農村には数多くの職業高校が存在しているが、農業従事者の人材育成の役割を殆ど果たしていないと言える。

そこで、学校を卒業し、農業従事者となった農民への再教育や技術普及が重要となるが、残念ながら、中国において農業技術普及もあまり重要視されてこなかった。

1980年代前半は、農業生産責任制の導入と人民公社の解散により、1958年から続いた集団農業は、家族農業に取って代わられた。その変革期に、本来なら個別経営にまだ慣れていない農家への技術指導が強く求められたが、現実では既存の普及組織が人民公社の解体とともに、機能不全に陥ってしまった。原因は、農村の小中高等学校と同じく、末端普及組織も政府が直接運営していなかったからである。

1993年に政府は新しい農業刺激策を求めて、中国初の「農業技術普及法」を制定した。ここでは、普及組織に対する政府の責任を認め、そのための財政投資を増やしていくことを約束したが、同時に普及組織に対して農用資材販売などの営利活動を容認した。結局、農業普及組織への政府投資は増えたが、末端県、郷普及組織の経費不足などの問題は大きく改善しなかった。

2012年になって政府がようやく「農業技術普及法」を改定し、農業普及組織の公営性質を再確認し、農業普及組織の人件費・運営費の全額を財政負担し、末端県郷政府のみならず、中央とその他上位政府が共同負担することを決定した。

末端農業普及組織の運営実態を確かめるため、本研究ではまずインターネット検索で六つの県レベル農業普及センターの組織構成と財務収支状況を調べた。そこで分かったのは、①殆どの県・市において、農業普及センターと、牧畜獣医と農業機械関連の類似組織が並立しており、その組織統合は行われていないこと、②六つの普及センターとも収入源の100%が政府財政からの給付金になったが、収入と支出の地域格差が非常に大きいこと、③多くの県・市の農業普及センターは、人件費以外に日常的な運営費が依然として非常に少ないこと、などである。

また最末端の郷鎮レベル普及組織の運営実態をより詳しく知るため、江西省内二つの地域で関係機関への聞き取り調査を行った。両地域は、共通して2012年から郷鎮レベルの普及組織の整理統合を行い、郷鎮ごとに一つの総合普及ステーションを設置するとともに、同総合普及ステーションに対して人・財・物の管理権限を県政府に帰属させ、メインの人件費と運営費は県財政、人件費の一部(業績給)は郷鎮予算で保障する管理体制を取るようになった。いま各郷鎮の総合普及ステーションには、技術普及、植物防除、動物防疫など複数の専門ポストを設け、「1ポストに複数の職員か、1人の職員が複数のポストを同時担当する」、ちょうど1970年代前半まで日本の普及組織が取った個人単位での専門分担方式と似たような職務分担方式を取っている。

ただ、上記の郷鎮普及組織の改革が徹底していない問題が残されている。その最たる問題は、郷鎮総合普及ステーション職員の人件費のうち、基本給と各種手当、社会保険費は県財政から支出されるが、業績給は郷鎮政府が負担する点である。その影響で、総合普及ステーションの運営は郷鎮政府の強い影響下に置かれ、また総合普及ステーションの職務内容には農業技術普及活動だけでなく、農用資材市場の監督・管理や、技術普及と関係ない鎮政府か

らの依頼業務が入っている。かかる状況下で、普及職員は市場の監督・管理と鎮政府側の依頼業務に多くの時間と心力が取られ、農業技術普及の本来業務に専念できない問題があるほか、農業技術普及のサービス提供者の顔と市場管理者の顔を同時にしなければならぬため、農民からの疎外感で彼らの仕事を難しくしている。

また日本に比べて、江西省の実務普及職員当たりの担当農家数が元々多いうえ、上記のように、普及職員が農業技術普及以外の業務にも従事しなければならないため、彼らの取った対処法は、全農家を対象にする直接・全面普及法ではなく、モデル農家・農場を拠点とする間接・重点普及法である。

このような間接・重点普及法は、職員数と運営経費の不足により、やむを得ない選択肢かもしれないが、日本の直接・全面普及法に比べて、農業技術普及効果の面で劣ると思われる。特に、農家から見て自分の経済利益に直結しない環境保全型農法や農薬・抗生物質などの科学的用法に関して、彼らが能動的・積極的に模倣・導入する意欲は高くないから、一部のモデル農家・農場からの示範効果だけでは、周りの一般農家まで広く拡散できると期待するのが難しい。農家と直接会った上での直接啓蒙・普及指導活動が求められている。

また江西省の1郷鎮1総合普及ステーションの設置基準は、戦後日本の協同農業普及事業発足時のやり方と同じである。この方法は、伝統的な行政管理のスタイルに合致し、今の行政管理者に馴染みやすいが、農業技術普及の業務遂行にとって、必ずしも合理的とは言えない。例えば、1郷鎮1総合普及ステーションの場合に、組織としての規模が小さ過ぎる。職員の定員数は大体1桁以内だが、7、8個の科室に分けると、1科室に担当職員数が1、2名しかない。かかる状況下で、同業職員間の協同作業や日常的な業務相談、技術交流が限られ、万が一の時に助け合う相手もない問題がある。このような状況は、新人の育成にも不利である。よって、日本は、1958年から各市町村に分散した改良普及員を、5、6市町村の規模で一か所に集まった農業改良普及所に移し、また1965年から5か年計画ではほぼ郡単位に農業改良普及所への統合作業を完成させた。因みに、今現在日本の1農業改良普及センターの平均職員数は18人弱である。

以上の分析を踏まえて、最後に幾つかの政策提案を行いたい。

①農業関連の職業教育に関して、現存の職業高校、中等専門学校は若い農業者の育成と成人した農業生産者の短期研修・訓練の機能を全く有していない以上、その抜本的な改革が必要である。案として、現存の職業高校、中等専門学校の中の農林科を徐々に廃止し、新たに日本の農業高校、農業大学校のような農林単科の職業学校を作るべきである。新しい農業職業学校は、教育部門の管轄ではなく、農業・農村の発展に直接責任を持つ農業行政部門の管轄下に置くべきで、また県レベル政府の責任ではなく、より上位にある省市自治区政府の責任で設置すべきである。ただ、設置場所は、各地の農業生産の実情に応じて、現行の地区（市）別、或いは自然的な農業区域別に設置していいと思われる。そして、より実践的な農業教育を行うためには、実務に精通する教職員の配置はもちろん、実習農牧場や他の関連設備も整っ

ておかなければならないし、またこれら農業職業学校の授業料も大学の農林学科の学生に準じた優遇策を講ずるべきである。

②農業普及組織の改革に関して、2012年の関連組織の整理統合は郷鎮レベルに止まったが、県レベルの農業技術普及、牧畜獣医、水産及び農業機械などの関連組織も同様な整理統合を行うべきである。

③農業普及組織の経費負担問題に関して、必要な費用を全額政府財政から支出すると宣言するのが不十分で、中央と各レベル地方政府の経費負担比率や実際の運営責任者について、議論すべき余地が多く残されている。現状では、末端普及組織の経費負担の責任が依然として県、郷地方政府に偏っているため、地域間の支出水準に大きな格差が生じている。また江西省のように、郷鎮総合普及ステーション職員の人件費の一部は郷鎮政府が負担しているため、普及職員が農業技術普及以外に、他の市場管理や郷鎮政府の委託業務に従事しなければならない問題が生じている。地域間の経費保障水準の格差をなくし、また農業技術普及の本来業務に専念してもらうために、農業普及関連経費の負担責任は県以上の地方政府に引き上げるべきで、また中央と上位地方政府も、現行の農村小中高等学校教育経費の負担方式に準じて、末端農業普及組織に対する財政援助を行うべきである。

④末端農業普及組織の運営と人事権を県以上の地方政府に引き上げた上、現行の1郷鎮1普及センター方式を改め、対象地域の農業生産の実情と必要性を考慮しつつ、普及組織自身の効率的な業務遂行の観点から、複数の郷村を含む広域農区ごとに1普及センターの方式（日本の郡単位の「広域体制」に相当）に切り替えるべきである。そうすることで、前記普及組織の過小による諸問題を解消できるうえ、県普及センターと広域農区普及センター間の隔たりを無くし、定期的な人員配置転換も可能となるので、現行方式で見られる普及職員のインセンティブ不足の問題を一部解消できると期待される。

註

- 1) 国家統計局HP (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>) による。2019/12/28にアクセス。
- 2) 農林水産省によると、4Hとは、農業の改良と生活の改善に役立つ腕（Hands）を磨き、科学的に物を考えることのできる頭（Head）の訓練をし、誠実で友情に富む心（Heart）を培い、楽しく暮らし、元気で働くための健康（Health）を増進するという、同クラブの4つの信条の頭文字を総称したものである。農林水産省HP (http://www.maff.go.jp/j/new_farmer/4hclub.html)。2019/3/8アクセス。
- 3) 農林水産省HP (http://www.maff.go.jp/j/new_farmer/4hclub.html) による。2019/3/8アクセス。
- 4) 同上。
- 5) 多くの道府県において、農業大学校はもちろん、大多数の農業高校も道府県立である。学歴上、農業高校は高校段階に属し、入学者も中学校卒業者であるが、農業大学校は2年短大に該当し、入学者が主として高校卒業者である。また農業大学校には高卒の若者が対象の2年一般コース以外に、成人した農業就業者（新規就農者を含む）を対象とする短期研修コースがある。
- 6) 中国農村における一般学校（小中高校）教育の歴史的変遷と問題点に関しては、沈（2007）の第13章と沈（2015）を参照されたい。
- 7) 職業高校、中等専門学校と技工学校の違いについて、まず行政管理上、職業高校、中等専門学校は各地

の教育部門が、技工学校は同人力資源と社会保障部門が管轄する。また教育内容に関して、技工学校は実技の習得が中心である点で他の二つと違う。一方、中等専門学校と職業高校は一般教科の他、専門的・実践的知識と技能の教育を同時に行う点で似ているが、職業高校の多くが80年代の中等教育構造改革の過程で元々の普通高校から転身してきたという経緯もあって、職業高校のほうが一般教科の比重が若干高く、また大学や高等専門学校への進学が卒業後の重要な進路の一つに位置付けられている。

- 8) 一方、職業中学校の学校数、在学生徒数は元々普通中学校の規模よりずっと小さく、かつ1995年頃から急速に縮小し、現在はごく一部しか残っていない。
- 9) 本節と次の4.2節の内容は、沈（2007）、234～237頁をもとに、大幅に加筆修正したものである。
- 10) 財政部の統計によると、農業技術普及部門への財政投資のうち、90%以上は各レベルの地方政府、10%以下は中央財政の負担であるという。柯、朱等（2005）、47頁による。
- 11) 中国農業技術普及網（http://natesc.agri.gov.cn/fun_unite/index.asp）による。2019/1/9アクセス。
- 12) 詳しくは、中国農業信息网（<http://www.agri.gov.cn/zcfg/gd>）を参照。
- 13) 中国において、政府部門の財務状況をインターネットでみられるようになったのはごく最近のことであり、中央政府が進めている汚職防止と情報公開政策の成果の一つである。
- 14) 間接人件費（離退職者への給付金が主）が多いのは、中国特有の現象である。その背景には、公務員退職後の年金・医療保険料などを旧雇用主（所属組織）が負担しなければならない慣習が今なお多くの地域に残されている特殊事情がある。
- 15) 西山鎮においては、各村に農業技術情報伝達員1人（村幹部の兼任が多い）と植物防疫員1人が設けられ、彼らには別途鎮政府から年1,200元の手当が支給される。

参考文献：

- 藤田康樹（2010）、『農業普及指導論』東京大学出版会。
- 柯炳生、朱守銀、朱平国、陳寧寧、閻輝（2005）、「我国農業技術推广体系調査与改革思路」、『中国農村経済』2005年2月期、46～54頁。
- 鞍田純（1958）、『農業指導の理論と行動』農山村文化協会。
- 李小雲、張雪梅、楊映輝（2001）、「農業推广体系建設」、鄧楠、万宝瑞編『21世紀中国農業科技發展戰略』中国農業出版社、556～580頁。
- 農林水産省（1980）、「昭和55年度協同農業普及事業年次報告書」、農林水産省HP(<http://www.maff.go.jp/>)、2019/3/10アクセス。
- 農林水産省（2018）、「平成29年度協同農業普及事業年次報告書」、農林水産省HP(<http://www.maff.go.jp/>)、2019/3/10アクセス。
- 農林水産省生産局普及課（2011）、「協同農業普及事業をめぐる情勢」（平成23版）、農林水産省HP（<http://www.maff.go.jp/>）、2019/3/8アクセス。
- 農林水産省生産局普及課（2015）、「協同農業普及事業をめぐる情勢」（平成27版）、農林水産省HP（<http://www.maff.go.jp/>）、2019/3/8アクセス。
- OECD（2013）、*Agricultural Innovation Systems : A Framework for Analysing the Role of the Government*, OECD Publishing.
- 太田美帆（2004）、「生活改良普及員に学ぶファシリテーターのあり方—戦後日本の経験からの教訓—」JICA 研究所HP（https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/kyakuin/200408_01.html）、2019/3/10アクセス。
- 全国農業技術普及・サービスセンター編（2001）、「前進中的中国農技推广事業」中国農業出版社。
- 沈金虎（2007）、「現代中国農業論—近代化への歩みと挑戦」農林統計協会、223～237頁。
- 沈金虎（2015）、「道半ばにある中国農村教育投資制度の改革—都市との教育格差の現状、背景と対策」、『農業と経済』2015年12月臨時増刊号、169～179頁。
- 山里義彦（2002）、「営農指導員と改良普及員」、『農林金融』農林中金総合研究所、55巻8号、62～63頁。