

## 中国・吉林省における森林育成に関する研究 —森林資源の育成をめぐる日本の制度との比較—

陳鍾善（東大院農）・石橋整司（東大秩父演）

**要旨：**中国では森林資源の減少に伴って天然林の利用を制限しながら人工林の育成を強化する政策を実施している。しかし政府の取り組みにもかかわらず、森林育成に取り組もうとする市民が十分に育たず、結果的に森林資源の育成は進んでいない。そこで、日本と中国、吉林省における森林資源の育成をめぐる制度について比較検討し、これからの中中国および吉林省の森林育成を考える上で重要な指導助成制度について考察を行った。終戦直後の日本は、治山治水の面から森林資源整備の必要性が強く認識され、国土保全対策と一体化した森林育成（造林）政策が生み出された。補助金制度、融資制度を強化して森林所有者に資金支援を行うと同時に森林伐採規制の緩和、補助金、融資、税制上のさらなる優遇措置を採った政策が結果的に今日の森林資源の育成に大きな役割を果たしてきた。中国においてはまず補助金制度を確立し、個人の力で確実に成林させる方策、そのための資金調達のために少なくとも間伐の収入が得られる程度まで償還期間を延長する融資制度の導入、粗収入から必要経費が控除できる税制の確立などが必要であると考えられた。

**キーワード：**吉林省、中国、森林育成制度、補助金、森林資源整備

### I はじめに

中国では森林資源の減少に伴って天然林の利用を制限しながら人工林の育成を強化する政策を実施している。しかし政府の取り組みにもかかわらず、森林育成に取り組もうとする市民が十分に育たず、結果的に森林資源の育成は進んでいない。この問題を早期に解決できなければ、今後の森林管理において重要な課題となると考えられる。

一方、戦後の日本は森林資源の育成にあたって政府が指導助成を行って森林所有者の経営意欲を高めるように努め、1,000万haにおよぶ人工林という大きな資源を育成してきた。政府の指導助成は、結果的に林業生産基盤整備の一環として位置づけられる森林造成事業進展の見逃せない要因の一つとなったのである。

そこで、本研究では、日本と中国、吉林省における森林資源の育成をめぐる制度について比較検討し、これからの中中国および吉林省の森林育成を考える上で重要な指導助成制度について考察を行った。

### II 中国および日本における森林所有・経営形態

日本の森林法では「権原に基づき森林の土地と上に木竹を所有し、および育成することができる者」、すなわち森林を保有する者あるいは所管する者を森林所有者と規定している。また、狭義の森林所有は、有体物を自由に使用、収益、処分することのできる権原を有することを意味する。日本の森林所有形態は、国有林、公有林と私有林に分かれ、国家の所有する森林を国有林、公的機

関が所有する森林を公有林、それ以外のものが所有する森林を私有林という(2)。

一方、中国の森林法では、「森林の所有権は国家および集体（村など）にある」と規定しており中国の所有制度において私有林は存在しない。しかし、「個人には森林、林地、林木の使用権または経営権がある」とも規定している(11)。つまり、中国の所有制度のもとでは森林所有者と森林経営者が完全に同じものではなく、私有林は存在しないが森林の経営形態には国家、集体、個人の三者が存在する。このため中国では近年、国家および集体が行う活動を公有林業、そのほかのものが行う活動を非公有林業と呼んで区別している。非公有林業は国家および集体所有の林地を期間付（30～70年）に請負、レンタル、買い取り、株式化して経営を行うものが一般的である。

### III 日本における森林造成政策

終戦直後の日本は、治山治水の面から森林資源整備の必要性が強く認識され、国土保全対策と一体化した森林育成（造林）政策が生み出された。

1946年から造林への資金を、公共事業財源からの造林補助金の支出とする措置を取り、造林費に対して5割の補助（国4割・県1割）を行ったが(1)，造林成績は上がらなかった。その後、1949年の「強行造林5カ年計画」の樹立、1950年の「造林臨時措置法」の制定や1951年の森林計画制度の創設による伐採跡地造林の義務づけなどの強制的な性格が強い措置に補助制度がうまく噛み

Zhongshan CHEN (Grad. Sch. of Agric. and Life Sci., The Univ. of Tokyo 113-8657) and Seiji ISHIBASHI (Univ. For. in Chichibu, Grad. Sch. of Agric. and Life Sci., The Univ. of Tokyo, Chichibu 368-0034)

Forest management in Jilin Province, China (III) comparison with forest policy for increasing forest resources in Japan

合って、造林実績は大いに上がるようになった。

1953年には低利長期造林融資事業が制度として発足したが、利率は補助残融資の場合6.5%，非補助事業の場合は4.5%，償還期限は20年以内、据置期間は5年以内であったものの、木材生産の長期性を克服できるほどではなかったため、融資による造林は伸びなかつた(4)。

1950年代半ばには造林未済地の植林を完了し、森林造成事業の重点は拡大造林へと移行した。拡大造林推進のため、再造林の24%に対して拡大造林には48%の補助率を適用した。1959年には造林融資の償還期間を30年に延長し、据置期間も補助残は15年、非補助20年に引き上げた(12)。その結果、融資造林も伸び始めた。

以上のような、国家の強力な支援のもとでの強制的・監督的な森林造成政策は1968年の森林計画制度の改正によって誘導的制度に改められ現在に至っている。森林所有者の計画的森林経営に対して、補助金制度においては、補助率は一般造林の40%に対し、計画造林は52%，税金制度においては、20%の森林計画特別控除が設けられ、融資制度においては、補助残の場合は一般造林の年利は4.75%，償還期間は30年（据置期間20）であるが、計画造林の場合の年利は4.2%，償還期間は40年（据置期間25年）としたのである(1)。このようにメリットを置くと同時に、森林伐採の規制も緩和させ、造林者の意欲喚起に努め(4)，森林造成を計画的に推進してきた。

さらに1979年には補助対象は造林のみならず一定の条件付であるが（樹齢25年以下）下刈り、雪起こし、除間伐まで拡張した。一方、1987年以降は複層林整備、育成天然林整備、枝打ちも補助対象として認められるようになり育林過程のほとんどが補助対象となった。現在において一般造林の補助率は27%，計画的造林は54%（資源循環林の場合）(4)，融資の利率は一般造林では2.05%であるが、計画的造林は1.90%である。

以上にみるように日本は終戦直後から早くも森林造成において国家からさまざまな面でメリットを提供すると同時に、計画的経営への誘導に努めてきた結果、平均蓄積、 $207\text{m}^3/\text{ha}$ 総蓄積 $21.4\text{億}\text{m}^3$ 、という $1,000\text{万}\text{ha}$ にのぼる人工林資源の整備ができたのである。

## IV 中国および吉林省における森林育成政策

### 1. 公有林業を主体とする森林造成（1950～1997年）

新中国建設後、中国は国家再建、社会主義工業化実現の需要に追われ、林業政策において木材生産を重視する政策を探ってきたため国家からの投資の重点は木材生産に置かれることになった。一方、森林資源育成においては国家から毎年造林ノルマを課し、地方行政にとってはこの造林ノルマを達成しなければならないものとされた。また、国家は造林ノルマの達成つまり造林面積の多少によって地方行政の成績を評価していたため、地方行政は造林面積数量を追及してきた(8)。しかし、国家からの投資が少なかったため造林は主に行政指令のもとで人件

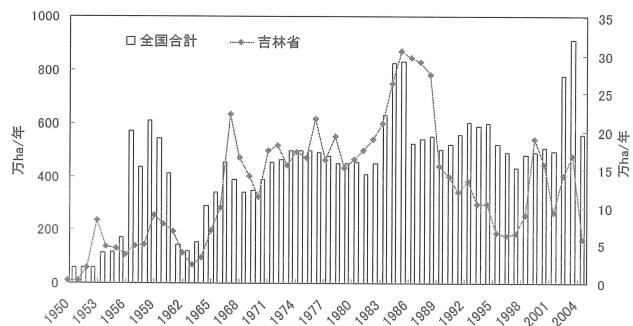


図-1 中国および吉林省における造林面積の経年変化  
資料：中国林業統計年鑑各年版より作成

費のかからない義務的、強制的な「大衆動員造林」「義務植樹」によって行われてきた。

図-1からわかるように中国の造林面積は多くの年に年間400万haを超え、時には800万haを超える驚くほどの実績を上げている。1950年から1997年までに、合計2億ha超、吉林省では合計625万ha超の造林が行われた。この面積は中国全体で国土の20.8%，吉林省で省面積の33.4%にあたる。

以上のような造林実績に対して国家からの営林にどのくらいの投資が行われたかを1ha当たりに換算して示したのが図-2である。図-2をみると、1956年度に営林に投入された資金は全国平均で13元/ha、吉林省で3元/ha、1962年度は全国平均で101元/ha、吉林省は52元/ha、さらに1994年度は全国平均で316元/ha、吉林省は165元/haであった。1994年時のカラマツ林の造林費が2,946元/haであった(5)ことを考えると、中国の森林育成はかなりの資金不足の中で行われてきたことがわかる。

では、低資金で行われた森林育成の結果はどのようなものであったかを見てみると、中国全体では1950年から47年間に行われた約2億haの造林地のうち成林したのは約4,809万haで、成林率は23%過ぎない。吉林省でも同様に、約625万haの造林地のうち成林したのは約138万haで、成林率は22%であった(3)。さらに成林した10年生以上の人工林の蓄積は、全国平均で $34.6\text{m}^3/\text{ha}$ 、

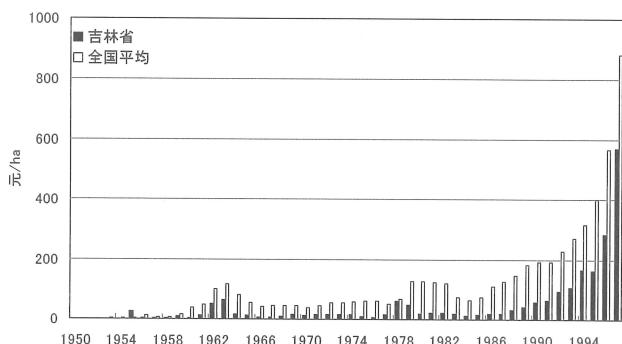


図-2 中国および吉林省における国家から支出された1ha当りの育林費  
資料：中国林業統計年鑑各年版

省で34.2m<sup>3</sup>/haであり、林分の質も低いことがわかる。中国でいわれる「年年造林不见林、只見树木不见林」（年々木を植えても林は見えない、木は見えるが林は見えない）という言葉の意味はこのような森林の状態を表しているのである。

## 2. 非公有林業を主体とする森林造成（1998年以降）

ここまで述べてきたように、中国では長い間政府主導で森林造成を続けてきたものの、森林育成に対する投資資金の不足もあり森林資源の少なさと質の低さという問題に直面していた。このような状況を改善するため、1995年にそれまで公有林業が主体となっていた林業経営を見直し、森林を公益林（保安林）と商品林（木材生産の対象林）に区分して公益林の経営管理は政府主導で、商品林の経営管理は非公有林業で行うことになった。つまり森林・林業経営における国家主導の限界を認識し、社会各層からの林業への資金導入、参加を呼びかけようとしたのである。

この方針を導入して3年後の1998年には中国の森林政策の基本法である「中華人民共和国森林法」の改正が行われ、顕著な成績をあげた単位または個人には政府が精神的・物質的報奨を与える、森林育成の利益を法的に保障することが明記された。これは森林経営に法的保障を与えることによって社会各層の森林育成へのインセンティブを高めようとするものであった。

一方、「中華人民共和国森林法」改正直後、中国では史上最大級の水害となった大規模な洪水の発生をきっかけに「天然林保護プロジェクト」を実施することを決定した。その主な目標は、天然林資源の根本的な回復と人工林を中心とする木材生産によって天然林資源を確実に保護することである（7）。

さらに2000年には、森林率を高めることと国土保全（治山治水）のために「退耕還林プロジェクト」（以下「退耕還林」）が制定され、2年間の試行後、2002年に「退耕還林」の法的依拠となる「退耕還林条例」が実施されることになった。「退耕還林」は、25度以上の傾斜地での農業と放牧を規制し、農地を森林に還すため造林を実施する政策である。退耕還林造林は主に公益林造成であるが、一定の経済林（20%以下）の造成も認めている。「退耕還林」実施者は、国の補助期間満了後に「生態系を破壊しない」という前提のもとで関係主管部門の許可を得て林木を伐採することができるとされている（6）。ここでも経済的には見返りによって一般市民の森林育成への参加を促すねらいが見て取れる。

以上の中国における森林育成政策を概観すると、森林資源を保護する、新たな森林資源を造成する、造成においては社会各層からの参加を推進することである。

こうした森林育成政策を進めるための諸施策として、さまざまな体制が整備された。すでに述べたように中国では林地の所有権は個人にはない。そこで国有および集体有林地で非公有林業として行われる造林に対して、造

林木の所有権、林地の使用権を造林者に与え、また林木・林地の使用権、合資・合作造林木の譲渡・株式化を認める制度を実施している。さらに林地の使用権は30年（退耕還林では最大70年）まで延長することができる正されている。

補助金制度を見てみると「荒山荒地」の造林に対して750元/ha（必要額3,925元/ha）を補助するとされているが、その他については制度として成立していない。また融資制度を見てみると、林業に対する専門的な融資機構が存在しないため、農業関係の銀行が林業に対する融資を担当している。償還期間は3～5年で、年利は10.8%（うち3.17%は政府が補助）である（9）。林業税制では粗収入を課税対象としている点において他産業とは大きな違いがある。その税率も少なくとも34.8%という高率になっている。

## V 吉林省における森林育成の実態

図-3は近年の吉林省における形態別造林面積を示したものである。「三北防護林」「天然林保護」造林はほぼ全額国家投資で行う造林で公益林が中心となる。「一般造林」は国家の一定の補助金または自力で行う造林である。ここで注目されるのは「退耕還林」と「一般造林」の動向である。図-3に見るように造林面積で最も割合が高いのは「退耕還林」造林であるが、わずか4年間に急増から急減に転じている。「退耕還林」は毎年国家が計画をおろすという方法で行うため、面積の増減の要因については解析しにくい面があり、この大きな変動の理由もはっきりしない。しかし、「退耕還林」造林で面積以上に問題となると考えられるのは造林後の育成過程である。「退耕還林」は一般的の造林とは違って、農家の生計に関わる耕作をやめ造林を行うため、国家から造林者に対して食糧（吉林省の場合、1,500kg/ha, 5～8年間）、現金（300元/ha, 5～8年間）、苗木代（750元/ha）の補助を行うなど特別な措置がとられている（6）。したがって補助期間中は生計には大きな支障はないと考えられるが、補助期間が終わると国家からの保障はない。吉林省のように成長の遅い北方林では5年から8年という補助期間はあまりにも短く、その後の森

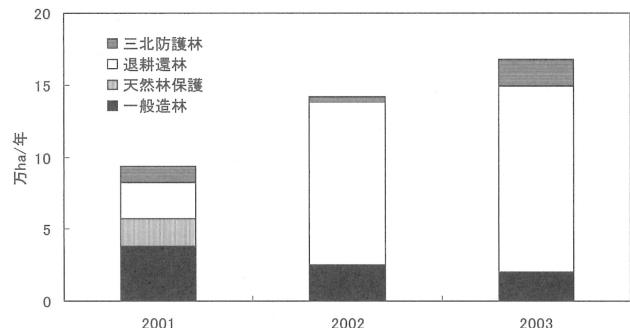


図-2 吉林省における造林面積の推移

資料：中国林業統計年鑑各年より作成

林が成熟するまでの数十年間の生計が立たなくなる。また全体の80%以上を占めるよう規定されている公益林では商業性伐採を禁止しているため、将来の利益の発生もままならない。農家が生計を維持するためには再開墾するか出稼ぎに出るかしかほかはないが、再開墾は法律で厳しく禁止されているので出稼ぎに出るしかなく、結果的に造林地が放置されるおそれがあるのである。

一方、「一般造林」は自力で行う造林であるため、現段階では個人などが行う造林とも考えられる。しかし、政府がこれまで述べてきたようなさまざまな施策を講じているにもかかわらず、「一般造林」面積は確実に減少している。このことは少なくとも吉林省では現在の政策下では造林意欲の低下が進んでしまうという重大な問題点を表していると思われる。そして、造林意欲が高まらない主な原因は資金不足と将来の利益の不確定さにあると考えられるのである。

## VI 考察

日本は戦後、補助金制度、融資制度を強化して森林所有者に資金支援を行うと同時に、強制的ともいえる森林造成政策を探ってきた。その後、森林造成政策を誘導的な政策へと転換し、政策を計画的に推進するために森林伐採規制の緩和、補助金、融資、税制上のさらなる優遇措置を探ってきた。こうした政策が結果的に今日の森林資源の育成に大きな役割を果たしてきたのである。

一方、中国は新中国の建国から国家からの投資が少ない中で「大衆動員造林」、「義務植樹」などの強制的な性格が強い森林造成政策を探ってきたものの、いい成果を上げることができなかった。そのため、近年、個人などによる森林育成を推進しているが、吉林省にみられるように必ずしもその効果は上がっていない。

以上の比較検討から、中国においてはまず補助金制度を確立する必要があると考えられる。過去の国営造林の成林率の低さを考えると個人に補助金を支出しても確実に成林させる方が結果的に国家にとってプラスの面が多い。しかし、個人の経営においては保育期間の資金調達が大きな問題となる。この問題の解決には融資による援助が妥当であると考えられるが、現在の融資償還期間は短すぎて森林経営者にとって借りにくいので、少なくとも間伐の収入が得られる程度まで償還期間を延長すること必要であろう。さらに、最も重要なのは経済利益と直接関係のある税制の改善である。粗収入を課税対象として高率の税金をかける現行の税制のもとでは利益の獲得は難しい。そこで粗収入を課税対象とする仕組みをかえ、必要経費が控除できる仕組みを探る必要があると考えられる(10)。この際、必要経費の把握が難しいが、一つの方法として利用している融資の利息額を必要経費基準として考え、銀行に支払う利息額に相当する経費を必要経費として控除するなどのやり方が考えられる。こうすると個人としては融資も利用しやすいだけではなく、

税金も減るので造林への意欲の向上に有効であろう。国家にとっては税収の減少になるが、多くの人が森林育成に参加して森林が増えるとその分の課税の対象も増えるので必ずしも大きなマイナスにならない。

## VII おわりに

今回の考察から、戦後日本が実施してきた森林育成政策からこれからの吉林省および中国の森林育成を考える上で参考になる点を見出せた。しかし、個人などは早く最大の経済利益を得るために現時点の情報のもとで高く売れるかつ成長の早い樹種を選ぶ可能性が高いので一斉林になる可能性も高い。一斉林は虫害、風害などに弱いだけではなく、将来の木材の販路も問題になる可能性がある。こうした問題を防ぐためには、政府からの情報、技術などの指導が不可欠である。吉林省のような寒冷地域では樹木の成長が遅いという事情を考慮すると、年輪密度が高い材つまり高く売れる木材の育成に努めるよう補助金、融資、税制などで支援を行う必要があると考えられる。

## 引用文献

- (1) 半田良一 (1990) 林政学. 311pp, 文永堂, 東京.
- (2) 日本林業技術協会 (2001) 森林・林業百科事典. 494 ~495, 丸善, 東京.
- (3) 国家林業局 (2004) 中国林業統計年鑑. 2, 中国林業出版社, 北京.
- (4) 堀正絃 (2004) 森林政策学. 334pp, 日本林業調査会, 東京.
- (5) 島本美保子 (1998) 世界の造林・育林費. 林業経済 594: 1~6.
- (6) 李育材 (2004) 中国的退耕還林工程. 110~113, 中国林業出版社, 北京.
- (7) 李育材 (2004) 中国的天然林保護工程. 177~185, 中国林業出版社, 北京.
- (8) 劉萍 (2005) 当前我国造林工作存在的問題及対策思考. 西北林学院学報20: 130~132.
- (9) 陳曉倩 (2002) 林業可持続発展中の資金運行機制. 92~93, 中国林業出版社, 北京.
- (10) 陳鍾善・石橋整司・郭忠玲 (2006) 中国・吉林省の林業経営における税制および費用負担制度について - 日本との比較検討から -, 森林計画学会誌40(2): 151~162.
- (11) 張力 (2003) 林業政策与法規. 96~97, 中国林業出版社, 北京.
- (12) 山岸清隆 (1987) 林業財政の展開と森林資源政策 - 造林助成制度を中心に -. 林業経済研究111: 23~35.