



退耕還林・還草政策について

大澤正治 〈愛知大学〉

1. 西部大開発における退耕還林政策
2. 退耕還林条例の概要
3. 退耕還林の評価

1. 西部大開発における退耕還林政策

中国では、沿海地域（東部地域）の発展が目覚ましく、その結果、中部、西部など内陸地域との格差が拡大し、21世紀を迎えた。2001年から2005年にかけての第10期5ヵ年計画において、西部大開発は中国の重要な国家事業と位置づけられている。その主要なアプローチは、沿海地域と内陸である西部地域の地域関連関係を強化すること、未開発な資源に対する集中的な開発投資を促進することである。

中国の西部大開発は、その対象範囲を、西部地域の四川、貴州、雲南、陝西、甘肅、青海、新疆、チベット、寧夏、重慶の各地域に内蒙古、広西を加えた12地域（6省、5自治区、1直轄市）とし、全国総面積の7割を占める極めて大規模な開発事業である。人口は3億5千5百万人であり、中国全人口の3割程度に相当する。

中国各地の経済活動、産業効率は、自然資源の賦存状況に大きな制約を受けている。表1に中国の自然資源の賦存状況をみると、地域の特徴は明らかである。

全国総面積の7割を占める西部地域は、総じて、自然資源が乏しい地域である。西部地域では、生態環境が悪く、干ばつ、水害、土砂嵐、雪災害などの災害に襲われ、土砂流失、砂漠化などが進行

しているが、加えて、水資源が乏しいことが経済発展を阻んでいる。

西部地域の経済の遅れは、産業別就業人数（表2参照）をみてもわかる。西部地域では、中国全人口の3割が住むが、就業人数比率は24%にすぎない。図1に地域別産業別就業人口比率をみると、西部地域では、第一次産業依存度が高い特徴を有していることがわかる。しかしながら、第一次産業即ち農林牧漁業の生産額の地域別比率（表3参照）と第一次産業就業人数地域別比率を見比べると、西部地域における第一次産業生産効率の低さを明らかに指摘することができる。

現に、中国全国の貧困農村が西部地域に集中している。西部大開発の推進にあたって、地域固有の自然環境との戦いは苛酷であり、農村問題から逃れることができない、西部地域が背負っている地理的ハンディキャップは大きい。

さらに、西部地域には全国の8割程度の国有企業が集中している。国有企業に対して、市場原理に基づく競争力の強化を要請すればするほど、失業者が増加するなど社会問題を深刻化することも考えられ、また、WTO加盟の影響など沿海部における経済発展ゆえの全国レベルにおける経済システムの高度化も西部地域にとっては、困難性を募らせる外部プレッシャーとなっている。

西部大開発計画は、水利施設、道路、鉄道、空

【表1】中国における各地域の基本資源の比重 (%)

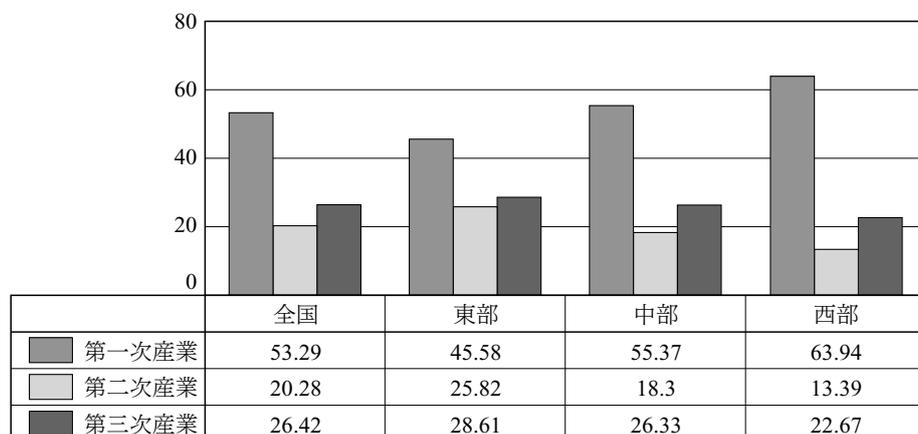
地域区分 \ 基本資源	水資源	エネルギー	鉱産物	開発利用可能な土地資源	耕地資源
西部地域 (A+B)	26.70	46.45	55.77	31.57	42.72
西南 (A)	11.72	38.25	17.82	25.92	26.56
西北 (B)	11.98	8.20	18.46	5.67	16.16
東中部地域 (C+D+E+F)	76.31	53.55	64.23	68.41	56.88
東北地域 (C)	16.97	5.74	3.33	17.66	11.83
黄河中下流地域 (D)	31.19	6.17	54.45	25.52	23.61
長江中下流地域 (E)	21.07	22.36	5.19	21.91	13.36
東南沿海地域 (F)	7.08	19.28	1.26	3.32	8.08

出所) 陳輝、『西部開発大戦略と新思路』、中共中央党校出版社、2001年、p. 105

【表2】1988年、中国東・中・西部の産業別就業人数

地域	全就業人数 (万人)			
	第一次産業	第二次産業	第三次産業	
西部	14660.6	9373.7	1963.2	3323.6
地域別比率 (%)	23.5	28.2	15.5	20.2
東部	26016.7	11852.5	6718.9	7444.8
地域別比率 (%)	41.7	35.7	53.1	45.2
中部	21682.9	12006.1	3967.0	5709.2
地域別比率 (%)	34.8	36.1	31.4	34.6
全国合計	62360.2 (100%)	33232.3 (100%)	12649.1 (100%)	16477.6 (100%)

出所) 高振剛等、『西部大開発之路——新亜欧大陸橋發展戰略』、経済科学出版社、2000年、p. 320



【図1】1988年、中国東・中・西部の産業別就業人数の構成比 (%)

出所) 高振剛等、『西部大開発之路——新亜欧大陸橋發展戰略』、経済科学出版社、2000年、p. 320
より作成

【表3】1998年、中国東・中・西部の農林牧漁業の生産総額

地域	農・林・牧・漁業の生産総額 (億元)				
	農業	林業	牧畜業	漁業	
西部	4340.8	2823.0	156.6	1289.5	72.1
地域別比率 (%)	17.7	19.8	18.4	18.4	3.0
東部	11739.1	6404.4	393.2	3056.7	1885.5
地域別比率 (%)	47.9	45.0	46.2	43.7	77.8
中部	8436.9	5014.8	301.8	2654.5	465.8
地域別比率 (%)	34.4	35.2	35.4	37.9	19.2
全国合計	24516.8 (100%)	14242.2 (100%)	851.6 (100%)	7000.7 (100%)	2423.4 (100%)

出所) 高振剛等、『西部大開発之路——新亜欧大陸橋發展戰略』、経済科学出版社、2000年、p. 334

港など交通整備と都市基盤施設の整備とともに、生態系の保全を重点分野と定め、公共投資を重点配分し、開発インセンティブの強化をはかっている。

西部開発における重点施策は、以下の6点にまとめることができる。

- ①交通、情報・通信など沿海地域との連系ネットワークインフラの整備、都市インフラの整備によって、生活水準の向上をはかり、人口移動を促し、東部地域との交流を深める。
- ②生態環境を保護することによって、西部地域の土砂流失、砂漠化の進展に歯止めをかける。環境の保護と改善に力を入れる。農業及び畜産業における過度開墾と放牧を防ぐために、退耕還林・還草が奨励されている。
- ③産業構造の調整によって、西部地域の技術レベルの低さ、生産効率の悪さ、競争力の低さを改善する。とくに、技術革新によって、原材料生産及び加工産業と第一次産品加工業の生産技術と品質向上を図る。また、西部地域に多くの少数民族が集中していることから、独特な民族文化と地域文化を利用し、観光業も発展させる。
- ④科学技術、教育の奨励によって、西部地域の科学技術の発展をはかり、教育水準の低い現状を改善し、人材を育成する。
- ⑤農村余剰労働力の吸収の観点からも、都市開発を促進し、農村に対するハブ機能をもたせる。このことによって、西部への人口流入を招くとともに、農村の底上げが進むものと期待する。
- ⑥対外開放を深化させ、所得税減税など投資環境を改善し、外資を導入する。

退耕還林・還草政策は、西部大開発において、重要な環境対策として、及び第一次産業振興のきっかけとして位置づけられている。

確かに、中国西部地域の土壌の流失による保水効果の低下と砂漠化問題が量的にも質的にも水供給に直接的な影響を及ぼし、1998年には大洪水を誘因し、深刻さが増している。

その原因は乾燥化に加え、過牧化、農地化にあることから、これらの問題への対症療法として、また、将来の緑豊かな自然生態を確実にすることを目的として、退耕還林・還草政策が実施されることとなった。

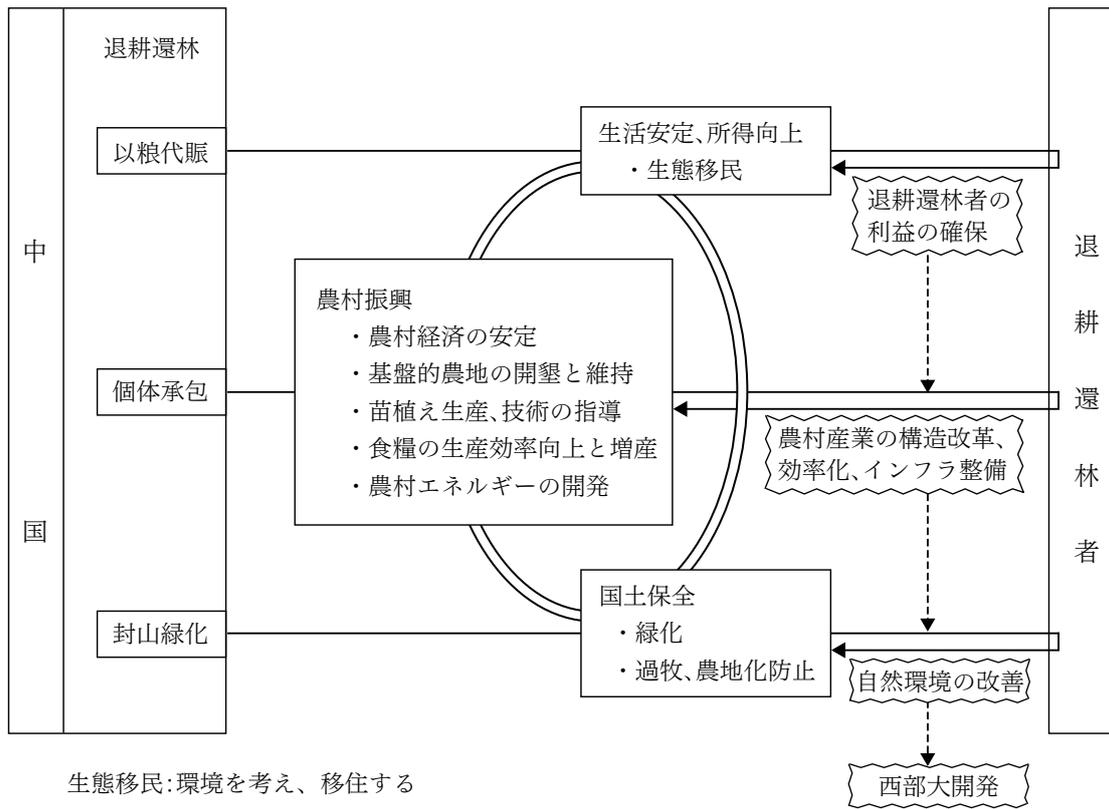
また、退耕還林・還草政策は、2002年にまとめられた「中国六大林業重点工程」においても重要な緑化政策として位置づけられている。

退耕還林・還草政策には、どこにでも緑化すれば良いわけではなく、草原の荒漠化、過牧化、農地化にブレーキをかける効果が求められているため、対象地域が限定される。従って、農業・林業・牧畜業の構造的変化、あるいは生態移民（生活空間としての居住地域が環境破壊などによって継続的な生活が不可能となり、移住すること）を伴う必要があり、その実現には多くの難しさをかかえている。

2. 退耕還林条例の概要

退耕還林政策の実施にあたっては、2002年12月、第367号国务院令として退耕還林条例が発布されている。以下、退耕還林政策の効果と課題を探るために、条例にそい、退耕還林政策の概要を整理する。

退耕還林条例は、自然環境を優先（第4条）するものの、国土保全と農民の生活安定、農村振興の同時達成を目的としている。第1条では、条例の目的として、自然環境の改善、退耕還林の当事者となる退耕還林者の合法的な利益の保護、農村産業の効率化を掲げている。第3条では、還林を実施する手段として、封山緑化（山を封鎖し、伐木を禁止し、緑化する）を明らかにし、還林と表裏一体の関係となる退耕について、退耕還林者へ以糧代賑（食糧の救済）の保障、及び耕作に代替する森林管理を個体承包（個人が自発的に請負う）するシステムを約束している。退耕還林の当事者として農民を位置づけ、農民の自発性を基本とし、



生態移民:環境を考え、移住する
 以粮代賑:食糧供給により救済する
 个体承包:個人による請負、自主的に参加する
 封山緑化:山を封鎖し、人や家畜の立ち入り、伐採を禁止し、緑化する

【図2】中国・退耕還林条例が目指すところ

その責任と受益確保を明確にするとともに、最終的に、農村全体の活性化につながることを求めている。あくまで、西部大開発への貢献につながることを求めている。開発と保護の両立をはかり、農村振興を確実にするために、農業の合理性がえられない地域については、生態移民(環境を考え、移住する)を実施することも明らかにしている。

退耕還林は、西部大開発の一事業として実施されるために、国务院西部開発工作機関が調整、実施主体となるが、国务院林業行政主管部門が総合計画を策定する。国务院西部開発工作機関が行う調整は、開墾した牧草地に関して国民農業主管部門、対象地域の流域に関して、また、土壤管理の観点に関して国务院水行政主管部門、食糧供給に関して国务院食糧行政部門との間で行われる。

退耕還林は、国家事業として行うが、実際には、省、自治区、直轄市人民政府が責任を分担し、各レベルの計画を策定し、実績に応じて監査も行う。退耕還林に必要な技術の研究、普及及び退耕還林活動の教育、啓蒙の責任は国にあると定めている。

退耕還林を実施すべき対象地域は第15条で以下の条件を満たすことを定めている。①土壤流失が深刻な地域、②砂漠化、アルカリ度の高い地域、砂漠化が深刻な地域、③環境保護が必要で、食糧生産性が低い地域。

さらに、優先度の高い地域として、急勾配の耕地、環境保全上、被害が著しい地域と指定している。

退耕還林に関する計画では以下を明らかにする

ことになっている（第14条）。①実施地域の明確化、②実施プログラム、③期間、目標、④経済性評価及び資金収支計画、⑤保障措置。

計画策定にあたっては、対象となる農民の生計を考慮するとともに、国民経済と社会経済発展計画、農村経済計画、土地利用計画との整合をとることが前提となっている。計画は行政登録され、オーソライズされる。

計画に基づく実施プログラムとして、①退耕還林の具体的な範囲、②生態林（環境保全を目的とする植林）と経済林（収穫を目的とする植林）の比率、③種苗と植林方法、④造林モデル、⑤苗木の供給方式、⑥保障措置、⑦技術責任者を明らかにすることも定めている。なお、生態林と経済林の比率は、県単位で、生態林が8割を下廻ることは禁止されている。

実際に、県あるいは郷レベルから退耕還林者への請負契約には、以下の項目を明らかにすることになっている。①退耕還林面積、②技術指導をどのように受けるか、及び作業方法及び管理方法、③資金計画、食糧給付計画、④種苗の調達。種苗は原則として県レベルによって、苗植え生産及び管理を行い、集中的に調達、分配される。退耕還林者は、補助金と食糧給付を受けている期間、退耕還林に従事することとなっている（第30条）。

補助金と食糧など生活補助は退耕還林面積を基準として給付される。その給付は、地方財政によって賄われる。

退耕還林者は、還林後、材木（草）の所有権を有し、収穫物については税制上の特典を受け、還林後の請負経営権を70年まで延期することができる。

このように、国は、退耕還林者の自主性育成を配慮するとともに、牧畜、飼育禁止など退耕還林促進策を講じ、耕地と農業のインフラ建設さらに再生可能な地域エネルギーの開発にあたるなど退耕還林推進のための環境整備をはかる。このような経過を辿り、結果的に、農村の小規模都市化が

加速することになる。

3. 退耕還林の評価

退耕還林の目的は、環境の観点から国土保全、経済の観点から農村人口の所得レベルの向上及び農村振興の同時達成である。

最初に、環境対策としての退耕還林を評価する。退耕還林によって、中部地域における土壌流失、砂漠化の進行を阻止する、この環境対策の効果は水資源の安定化など中国全体に及ぶ。中国全体の受益をもたらす環境対策を中部地域に求め、その費用は食糧給付、還林に対する補助金によって、退耕還林者へ償われる。しかしながら、その償いは、農村人口の所得レベルの向上の観点から検討されており、必ずしも、環境対策の収支バランスの観点からではないことが懸念される。とくに、還林を遂行するための長期性、技術的困難性を考えると、退耕還林の実現には費用もリスクも大きいのではないかと考えられる。

また、環境対策には、一般的に、直接的手段、間接的手段及び基盤的手段がある。直接的手段には、主として、対症的効果が期待され、間接的手段には予防的な効果が期待される。退耕還林政策を必要とする環境問題、即ち、中部地域における土壌流失の阻止は、今も環境破壊が進行しているため、予防的効果ではなく対症的効果を求めることが望まれる。

しかしながら、退耕還林のために選択された環境対策手段は、補助金など間接的手段である。対症的効果を求める直接的手段との組み合わせによる速効的かつ確実な環境対策の実行を目指すべきではないかと考える。

次に、退耕から還林への移行が円滑に進むかどうかについて注目する。

耕種農業と林業との違いの克服が必要となる。基本的に、所要面積の違い、作業のスケジュール、投資回収期間、技術の違いを考慮したソフトラン

ディングが必要である。

林業は所要面積が広く、組織化、機械を導入する効率化が要請される。また、作業スケジュールの違いから、中国の農村問題のなかでも深刻化が進みつつある、都市農村を往復する出稼ぎ問題との係わり、即ち雇用ニーズとの合致も視野に入れる必要がある。具体的には、以下の対処が重要となる。

- ・退耕から還林へ技術の変更に対する対処
- ・とくに、農業のスクラップに対する対処
- ・投資から回収までの期間の違いに対する対処と林産物の流通経路の確保が必要
- ・農業と林業を行う際、その面積の違いによる管理問題
- ・季節による労働ニーズの違い、出稼ぎと組み合わせた対処

さらに、還林に対して、経済林と生態林の区別が重要となる。条例では、経済林と生態林の比率を求めているが、経済林と生態林に対する取り組み、評価方法ははっきりとした違いがある。とくに、環境林において環境保全の受益の評価、還元

システムを明確にすることが必要となる。経済林及び生態林の西部開発自体へのトータルな受益をベースとして、利益のシェアを明らかにすることが必要である。

このような退耕還林が現実に実施されている中国中部地域での実態は、必ずしも、農民の所得が向上し、農村問題が解決に向かっていくわけではない。従って、退耕還林が目指す環境対策の効果も目に見えて上がっているわけではない。退耕還林が順調に進まないだけでなく、耕種にこだわる農民が退耕還林から逃れ、退耕還林範囲以外での非効率な耕種が広がり、退耕還林が目的とする環境破壊の範囲がさらに拡大する原因となる傾向も見受けられる。

退耕還林は西部大開発計画のなかで位置づけられ、開発と環境の調和を目指している。その政策は、欧米で進められている不条件地域に対する対策に類似しているが、中国における環境破壊の進行の速さと影響の広さを認識する政策が改めて重要であることを認識する。

文献

- 国家計委国土開発与地区経済研究所課題組、杜平、肖金成、王青雲等『西部開発論』、重慶出版社、2000年
 高振剛等『西部大開発之路——新亜欧大陸橋發展戰略』、経済科学出版社、2000年
 陳耀『西部開発大戰略与新思路』、中共中央党校出版社、2001年
 飯塚勝重『中国の緑化政策——退耕還林・草事業 二・三の文献に関連して』（東方 (269))、2003年
 大島一二、後藤直世『山西省における「退耕還林」政策の実施と農村経済——環境保護と貧困農村』（中国21) Vol. 17、2003年
 原剛『学者が斬る (125) 中国の大実験 退耕還林』（エコノミスト81 (38) 通号 3633)、2003年