

中国の森林資源と退耕還林政策

村 上 欣

本稿では、中国の森林資源の現況や中国政府が1998年以降に推し進めてきた、森林保護政策のひとつである「退耕還林プロジェクト」、とりわけ陝北黄土高原における「退耕還林プロジェクト」の実態ならびに問題点および課題を明らかにするものである。

森林の減退、特に近代以降の森林の減退は非常に深刻なものであり、近年、森林の減退が原因と見られる様々な影響が顕著に出ているが、中国では、1998年に長江・松花江で未曾有の大洪水に見舞われた。その大災害によって、中国の指導者層は生態環境問題の深刻性を改めて認識し、中国の林業は木材生産を主とすることから生態建設を主とすることへの転換が生じたのであった。その中国林業の転換の象徴的な政策として特筆すべきは、「退耕還林プロジェクト」が実施されたことである。

「退耕還林」は、簡単に言えば、耕作をやめて（「退耕」）森林に戻す（「還林」）ことをいう。実は、1999年に「退耕還林プロジェクト」が開始される以前にも、退耕還林に相当する法・政策はあった。早くは1949年4月に晋西北行政公署が「林木林業を保護し発展させる暫定条例（草案）」を發布し、これが中国で初めて正式に提起された退耕還林であるとされている。それ以降、退耕還林に相当する法・政策は作られてきたが、概して言えば、造林よりも森林破壊の趨勢の方が上回っていたという状況であった。特に、「大躍進政策」期や「文化大革命」期には多くの森林が破壊されたと言われ、その結果、生態環境が悪化し、1998年の長江・松花江の大洪水へと結びついたものと考えられている。

こうして生態環境問題の深刻さを認識した中国政府は、1999年から25度以上の急勾配耕地を主として、「水土流失が深刻である耕地、砂化、塩集積・アルカリ化、礫漠化が深刻な耕地、生態上の地位が重要で食糧生産量が低く不安定な耕地」（「退耕還林条例」第15条）を対象に、「退耕還林プロジェクト」を推し進めてきた。そして、2009年には「退耕還林プロジェクト」は「四増四減」の効果をもたらし、経済や社会の発展に対して計り知れない影響を与えたと総括している。「四増四減」とは、4つの増加（「四増」）と4つの減少（「四減」）を意味している。「四増」は、「①有林地が4.03億畝増加し、全国の有林地面積は15.4%増加し、退耕還林プロジェクト区の森林被覆率は平均で3ポイント増加した。②森林蓄積量は約15億 m^3 増加し、全国の森林総蓄積量は10%以上増加した。③農民の収入が増加し、退耕還林の補助は退耕農家の一人当たりの純収入の10%近くを占め、西部の省区の比重は少しばかり高い。④複数の指数および食糧の単位面積収量を向上させたことによって、多くのところで耕地を減らしても収入は減少しないことを実現し、25の退耕還林省区の食糧の生産高は57.7億kg増加した。」ことを指す。一方、「四減」は、「①20世紀末には砂化土地が毎年3436 km^2 拡大していたのが、毎年1283 km^2 の減少に転じ、これは新中国成立以来、初めて砂化の情勢を逆転させ、退耕還林は重要な作用を発揮した。②退耕還林は地表の植皮被覆度を向上させ、水源を涵養し、土壤浸食を減少させ、水土流失を減少させた。③退耕還林は河川、湖沼への土砂流入量を減少させた。④退耕還林はプロジェクト区の防災減災（災害を防ぎ災害を減少させること）能力を向上させ、砂嵐、洪水、暴風雨などの自然災害を効果的に減少させた。」ことを指す。このように、中国政府は「退耕還林プロジェクト」を高く評価している。

確かに、緑化という面においては、一定の成果が認められる。陝北黄土高原においても森林被覆率は増加した。陝北黄土高原は古来より森林の多い地区として知られていたが、長い年月の間、人為的な破壊と

過度の伐採・利用によって多くの森林が消失した。つまり、決して森林が全く育たない環境というわけではないが、陝北黄土高原は大半が半湿潤気候区または半乾燥気候区に属しており、森林の生育には有利とは言えない環境にあり、このような環境下で森林被覆率や森林蓄積量が増加したことは一定の成果が挙げられたと評価することができる。

しかし、中国政府が強調する「成果」は懐疑的に見る必要があり、また、課題を多く残していることも事実である。中国政府が国内の森林資源の保護に取り組む一方で、中国国内の木材需要は増加しており、その需要に応えるために海外から大量の木材を輸入し、海外では逆に森林破壊が加速しているという矛盾もきたしている。

また、「退耕還林プロジェクト」の制度自体にも数多くの問題点がある。例えば、退耕地の確定に関する2つの問題である。一つは、国家が退耕還林計画を編成する時、国土詳細調査のデータを基にして、25°以上の勾配耕地を計画に取り入れるが、多くの地域で勾配地面積は数種類のデータがあり、減免する農業税や食糧の買取を計算する時などに問題になるという。また、退耕区の実際の面積は農民請負証上の面積よりも大きく、急勾配地が多い地域では両者の差はさらに大きく、請負面積に照らして退耕したら、実際には大量の急勾配地が退耕されなかったことも報告されている。もう一つは、「傾斜度25°以上」という規定に関するものである。試行段階では、退耕還林の対象地として「傾斜度25°以上」と規定されていたが、研究者から「傾斜度25°以上」と一律に確定することは不合理であり、地形や気候など自然環境に応じて退耕還林の対象地を確定すべき」と多くの疑問が出されていた。そこで、＜退耕還林条例＞第15条では「水土流失が深刻である耕地、砂化、塩集積・アルカリ化、礫漠化が深刻な耕地、生態上の地位が重要で食糧生産量が低く不安定な耕地」と規定が改められたわけだが、退耕還林プロジェクトの主体は急勾配耕地であることに変わりはない。だから、いくつかの地域に区分けして、それぞれの条件に合わせて、傾斜度の基準を設ける必要性はあると考えられる。黄土高原の土壌浸食の傾斜度の臨界値は15°～20°であり、他の地域は25°～30°であるという。したがって、少なくとも黄土高原とその他の地域に分けて、それぞれの条件に合わせて傾斜度の基準を設ける必要がある。

一方、食糧での補助、アグロフォレストリーの禁止に関する問題も指摘されていた。補助が食糧での支給だったのは、食糧余剰が背景にあったが、余剰が解消されたため、2004年に現金での支給に変更された。食糧による補助より現金支給の方がはるかに経済的で効率的である。食糧支給は輸送費や支給に係る人員や経費が高くつき、行政コストが膨れ上がる。また、現金は食糧と違い、農家は将来のための貯蓄ができ、様々なところに投資することができる。例外はあるものの、原則的には食糧補助よりも現金補助の方が望ましい。この点、現金による補助に切り替えられたのは評価できる。アグロフォレストリーに関しては、当初は森林の育成を妨げるとの考えから禁止されていた。しかし、育成を妨げるどころか、むしろ森林の生育にプラスの影響を与え、生態環境の保護にも役立つことは、数多くの論文で指摘されてきた。そこで、2007年の改革では、植皮を破壊せず、新たな水土流失を引き起こさないという前提の下、マメ科などの茎の低い作物の間作が合法化された。アグロフォレストリーは農家の増収も見込め、アグロフォレストリーが認められたことは評価できる。ただし、収量に悪い影響を与えることさえあり得るという落花生はマメ科の作物であり、「マメ科などの茎の低い作物」という規制だけでは不十分であると考えられ、法規制まではしなくとも間作する作物の種類や間作に関する技術面での指導は必要であろう。

これらの問題以外にも、経済林と生態林の比率、補償方式、苗木の供給方式、樹種選定などといった問題も指摘されてきた。

こうした課題や問題を抱えつつ、中国政府は、基本農田の保護も同時に進めており、2007年には食糧問題との兼ね合いから、新規の退耕還林はしばらく凍結されることが決定された。

そして、森林の管理・保護の問題がより重要な課題として取り上げられることとなった。

多くの研究・調査では、補助期間終了後に造林した樹木を農家が再開墾するという懸念が指摘されてい

る。中国政府も再開墾を懸念しており、退耕農家に対する補助を継続するために専門基金の設立を検討しているというが、再開墾の懸念は持続可能性の面で払拭し切れていない。

2003年頃からは①農村の経営制度の安定と改善、②農民の増収、③生態文明の建設、④林業の発展を推進することを目的に「林権制度改革」を進めてきた。しかし、①林業の市場化により、自然環境の軽視につながらないか、②地域によって、林権改革の効果が異なるのではないかなどの疑問が呈されている。特に、陝北黄土高原のような生態環境が脆弱な地域において、林権制度改革がどれだけ機能するかは疑問である。さらに、収益の望めない生態林となると、林権制度改革は農民に対して生態林の管理・保護へのインセンティブを十分には与えられていないと思われる。

他方、「退耕還林プロジェクト」は林業や農業という枠組みの中だけで推進できる事業ではなく、代替産業の振興なども極めて重要な課題となっている。

このように「退耕還林プロジェクト」や「林権制度改革」に対する評価は、経済や社会、環境などの面から多角的に考察する必要がある。また、それだけではなく、成果や効果については長期的な動向を考察していく必要もあり、今後の研究に期待しなければならないところがあることは否めない。しかし、上述してきたように、「退耕還林プロジェクト」は持続可能性の面で多くの課題を残していることは事実であろう。