

〈指定研究〉

「中国西北部・乾燥地における大規模開発と環境保全政策に関する研究」

移行期公共財政体制下の中国森林財政の発展と特徴

劉 璨、金 紅実、劉 浩

はじめに

1978年から経済開放政策及び経済体制改革を実施して以来、中国のGDP成長率は概ね二桁の水準で推移してきた。その結果、国家財政収入の増加率はGDPの増加率を上回るスピードで推移した（胡等、2013）。2012年の国家財政収入は名目で11.72億元の規模に達した。その背景には、幾度の国家財政の制度改革を通じて、計画財政から公共財政への機能転換があった。その過程は、概ね三つの段階をたどった。つまり、第一段階の過渡期（1978～1993年）、第二段階の公共財政の構築段階（1994～2003年）、第三段階の公共財政の成熟段階（2003～現在2014年）に分類することができる。つまり、中国の計画経済体制が社会主义市场经济体制へ移行する中で、国家財政は経済体制の補完的役割としてその機能を段階的に変化させてきた過程ともいえる。国家財政が担う役割も移行期経済体制に対応した移行期発展段階の特徴をもつ。このように財政機能が経済の競争的領域から民生財政や環境財政等の公共的領域における市場の失敗への補完機能が段階的に強化される過程は、森林財政の拡大やその発展に有利に働いたとみられる。

本稿はこのような制度的発展を背景とする中国森林財政の発展過程とその特徴を総括し、公共財政が国の植林事業や育林事業のために果たした政策的役割とそのメカニズムを明らかにする。

1. 森林の公益的機能と公共財としての位置付け

近代経済学では、市場機能を社会的資源配分の主役として捉え、政府機能を市場の失敗の補完機能として位置付ける傾向がある。市場機能では利潤最大化の目標が働く限り、経済的収益性が見込めない又は低く見込まれる領域への財やサービスの提供は最小化されるか、又は提供されにくい傾向をもつ。それ故、マズグレイブ（1979）は、政府機能を①資源配分機能、②所得再分配機能、③経済安定化機能の三大機能に分類し、政府の公共的領域における公共財や公共サービスの提供義務の理論的根拠を明らかにした。公共財は非排他性、又は非競合的性格として捉える。これは市場機能の排除原則、つまり市場取引は代価を払わない経済主体とは取引を行えず、その主体が財やサービスの提供対象又は消費対象から排除する原則と相反する関係をもつ。サミュエルソンはこのような公共財の等量消費の概念を定式化し、何人もその財の便益享受から排除できない財とし、一旦供給されれば社会構成員全員が同一の量を等しく消費するような財であるとした。これらの公共財政学の理論は長期にわたって公共支出の必要性を論じる理論的根拠とされてきた。森林財政の存在と発展もその中の一つの公共財として捉えることができる。

石崎（2012）は、日本の森林がもつ公益的機能と公共財としての位置付けを論じる際に、森林の

水源涵養機能や土沙流出の防止機能、レクリエーション利用等の保健休養機能、林木の育成過程における二酸化炭素の吸収と炭素貯蔵機能等の公益的生態機能に注目し、国有林や民有林を対象に設定された保安林制度の公共財としての妥当性を検討し、中央と都道府県間の政府間財政関係が果たした役割を明らかにした。日本や韓国の保安林制度や中国の公益林制度のように、国土安全の保持機能や生物多様性の保全機能のほかに、森林が人間社会の発展のために果たした生態サービスは多面的に観察することができる。木材資源の供給や食糧の提供、農業生産の利用、燃料の提供等の物的サービスの提供源として人間の生存権や生活権を支えてきた。またこのような多面的な機能の故に、長年にわたって開拓や収奪の対象として看做され、破壊と再建の歴史を繰り返してきた。

1990年代の後半に入り、中国では森林の多面的な生態機能が再評価されるようになった。森林資源の原料利用や生態系サービスの提供能力のほかに、三農問題¹⁾を解決し、生態文明を実現する重要な政策手段の一つとしてその位置付けが強化された。

2. 中国森林財政の公共支出の傾向と妥当性

1978年以降、高度な経済発展と税財政制度改革の変革の中で、中国の森林財政は急速な発展を遂げてきた。かつては、森林工業の経営資金を中心に、国営企業の職員関係者の給与、住宅、医療、教育等の社会保障資金まで財政がその財源を負担していた。制度の変革は森林財政の機能転換をもたらした。市場経済体制の浸透と相まって公共財政の特徴をより鮮明にさせてきた。その特徴は以下の方面から考察することができる。

まずは、公共支出による森林保険制度へのサポート機能である。森林資源の経営周期の長期化や自然災害や天候に左右されやすい性格によって、森林経営のリスクが生じやすく、一旦生じると短期間に解消されにくいという特徴をもつ。そのため、公共支出を通じて森林経営の資金源の安定化を図り、保険的措置として補助金制度の構築が不可欠となる。育林事業は農業生産と違って、長期

の生産周期を必要とする。速成木材林の生産周期を例にしても一般的に6、7年の歳月がかかるため、長い場合には数十年ないし数百年を経て材木に成長することすらある。また工業生産に比較した場合、自然環境や天候に左右されやすい特性から、閉鎖的かつ安定的な経営を行うことが難しい。このような長期性や野外性は火災や寒冷災害等の不測の自然災害のほか、放火や盗伐等の人為的要素のリスクにも見舞われやすい。更に時間の推移によって森林資源が直面するこのようなリスクが更に拡大するおそれがあるため、森林経営の収益は不安定性になりやすい。このような不安定性や不確実性を解消するために、政府又は公共財政はそれに対応した保険制度や公的資金の投入等の公的措置を講じることで、森林の公益的機能を保持することができる。

中国は1949年以来森林資源経営の保険制度を検討してきたが、未だに制度化に至っていない。これは上述した森林資源経営の不安定性や経営リスクと大きく関わる。2003年、新しい集団林権制度を導入して以来、制度改革の重要な措置の一つとして森林資源保険制度が導入された。これは市場経済で一般的に導入されている商業保険とは異なった、中央財政による森林保険金補助金制度を併用した保険制度である。『財政部の2011年度中央財政による農業保険金補助政策に関する通知』では、「補助金の比率を、経済林保険制度については現行の30%の割合を維持し、公益林保険制度については中央財政の補助率を50%まで引き上げる」とした。「補助の実施条件については、経済林は省級財政が少なくとも保険金の25%の補助率を負担し、公益林は地方財政が40%を下回らない補助率を維持するが、その中で省級財政が25%を下回らない補助率を負担する」と定めた。このように森林経営保険制度は本来は商業的行為の位置付けのはずだが、森林経営の公益性や持続困難性を考慮し、国の財政制度が補助を行う手段を通じてその制度の維持管理に関わっている。

第二に、森林がもたらす便益は公益性を有し、公共財としての性格が強いことから公共支出による直接的な資金投入又は森林公共財の提供者に対して一定の補助を行う必要がある。

森林公共財がもたらす生態的效果と文化的効果は次のような特徴をもつ。先ずは両者間の不可分離性である。利用者を特定できる商品とは違って、森林資源の生態的效果と文化的効果は細分化し、それぞれの波及効果を特定することが困難である。つまり、二つの便益（効果）を全体的に捉えなければならない。二番目は森林公共財の非排他性である。受益者を特定の個人又は団体に限定する又は排除することが非常に困難な公共財である。森林保全は社会発展のための生産力の維持することにつながるほか、多くの国民が公平に享受すべき民生・福祉サービスの一環として位置付けることができる。

アメリカの休耕田補助プログラム²⁾やスコットランドの公共林地の高い公共投資及び日本の林業補助金制度は、何れにおいても森林の生態的效果と文化的効果を重視した政策であるといえる。中国は1998年から生態公益林補償制度を導入し、現在は全国の範囲で実施されるようになった。この補償制度は中央財政と地方財政がそれぞれの事務分担範囲を確定し、財政資金による林業農家への経済的補償を行う措置である（金等、2013）。そのほかにも、退耕還林政策や天然林保護プロジェクト、防護林建設プロジェクト等があり、森林財政への中央財政と地方財政の関わりがますます大きくなりつつある（表1を参照）。

第三に、森林経営は収益性が比較的に低い産業であることから、政府や公共財政の政策的な支援とインセンティブ措置が欠かせない公共的領域である。

上述したように、生産周期の長期化や自然災害に対する脆弱性、高い社会的リスクの存在等の不利な要素の他に、バージン木材の需供曲線の弾力性が小さい等の要因から完全競争の市場メカニズムでは比較優位性をもつことが非常に難しい。しかし、森林資源は経済的效果のほかにも、生態的效果や文化的効果の重要な役割を果たすことから国民経済や国民生活環境の重要な要素として健全に運営されることが望ましい。

そのために、森林資源の二つの経済的指標となる立木蓄積量と林地面積の増大は政策の重要な課題とされてきたほか、それに伴う第二次、第三次

産業の必要性も注目を受けるようになった。日本では林業特別会計を通じてこのような脆弱産業の育成と支援を行っているが、中国でも税の減免措置や利息補助金制度等の措置を通じて、林業農家や森林関連産業へのインセンティブを図ろうとしている。

第四に、集団林制度の改革によって形成された家庭経営方式の小規模兼業経営は、市場競争のプレッシャーに弱く、脆弱産業の育成事業として財政資金のサポートが必要である。

2003年以降に実施された集団林権制度改革は、20世紀の80年代初期に実施された「三定」³⁾制度を基に行われた。全国95%以上の林地を個人農家に配分したが、農家に配分された林地面積は非常に小さい規模となった。国際的な小規模森林経営方式と比較した場合も、特に規模が小さく、規模の経済性が見込みにくい側面がある。それに加えて、農村部の社会保障制度の不備等の問題もあって、林業農家が林地の譲渡を渋る現象が多く存在し、規模の経営を更に難しくする状況すら存在する。同時に、兼業農家の多くは、林業のほかには農業や畜産業、非農産品業及び出稼ぎ等で経済収入を得ているため、自らの限られた生産要素を最も経済収益が多く見込まれる産業に投下する傾向がある。林業経営は、高リスクや長い周期及び複数回の投入に対して収益は1回に限るという制約的な要素をもっていることから、林業農家にとっては比較優位の産業になりにくい側面がある。森林道路や防火設備の整備等の林業インフラ整備は林業農家の生産コストを更に大きくするため、林業農家を含む事業者の積極的な投資を引き出さにくい側面がある。財政資金の投入は農家の森林経営収益が他の兼業産業より不利にならないようにするためのサポート手段として位置付けられている。集団林権制度改革に伴って導入された森林保険制度や林権抵当融資制度、森林育林管理補助金制度、造林補助金制度、林木優良種補助金制度等は、林業農家の生産コストを軽減し、森林経営への積極的な参入を誘導するための財政的な措置である。

第五に、国有林制度改革を行うために財政資金は重要な資金源となる。過去の長い森林政策史の

表1 林業投資と国家財政支出状況

(単位: 万元、%)

年	林業投資完成総額			林業重点プロジェクト投資額			国家財政支出額 (2)が国家財政 支出総額に占め る比重 (7)
	総額 (1)	国家財政 支出額 (2)	国家財政支出が 林業投資総額に 占める比重 (3) = (2)/(1)	総額 (4)	国家財政 支出額 (5)	国家財政支出が 林業重点プロジ ェクト投資総額 に占める比重 (6) = (5)/(4)	
1981	140752	64928	46.13	/	/	/	/
1982	168725	70986	42.07	/	/	/	/
1983	164399	77364	47.06	/	/	/	/
1984	180111	85604	47.53	/	/	/	/
1985	183303	81277	44.34	/	/	/	/
1986	231994	83613	36.04	/	/	/	/
1987	247834	97348	39.28	/	/	/	/
1988	261413	91504	35.00	/	/	/	/
1989	237553	90604	38.14	/	/	/	/
1990	246131	107246	43.57	25537	13469	52.74	0.35
1991	272236	134816	49.52	34949	20247	57.93	0.40
1992	329800	138679	42.05	44640	22888	51.27	0.37
1993	409238	142025	34.70	118913	32351	27.21	0.31
1994	476997	141198	29.60	144563	36779	25.44	0.24
1995	563972	198678	35.23	162611	43062	26.48	0.29
1996	638626	200898	31.46	203110	54772	26.97	0.25
1997	741802	198908	26.81	244737	68989	28.19	0.22
1998	874648	374386	42.80	495760	285611	57.61	0.35
1999	1084077	594921	54.88	761756	506707	66.52	0.45
2000	1677712	1130715	67.40	1106412	881704	79.69	0.71
2001	2095636	1551602	74.04	1795799	1355797	75.50	0.82
2002	3152374	2538071	80.51	2558004	2250647	87.98	1.15
2003	4072782	3137514	77.04	3339160	2978139	89.19	1.27
2004	4118669	3226063	78.33	3510242	2983123	84.98	1.13
2005	4593443	3528122	76.81	3616302	3212387	88.83	1.04
2006	4957918	3715114	74.93	3533372	3255411	92.13	0.92
2007	6457517	4486119	69.47	3480379	3029091	87.03	0.90
2008	9872422	5083432	51.49	4202355	3626077	86.29	0.81
2009	13513349	7104764	52.58	5087347	4179556	82.16	0.93
2010	15533217	7452396	47.98	4720065	3617431	76.64	0.83
2011	26326068	11065990	42.03	5222129	4343147	83.17	1.01
2012	33009217	15563528	47.14	/	/	/	0.90*

注1) 林業投資は、国家林業重点プロジェクトのほかに、林業農家や林業企業に交付した補助金の一部も含む。

統計データの不備の関係で、計上できなかった財政資金もある。

注2) 林業重点プロジェクトは、6大重点プロジェクトを指す。即ち、①天然林保護プロジェクト、②退耕還林プロジェクト、③防護林建設プロジェクト、④野生動植物保護プロジェクト、⑤湿地保全プロジェクト、⑥京津風沙源対策プロジェクトの総称を指す。

注3) 2012年度の国家財政支出額は、2013年第12次全国人民代表大会で採択された「2012年中央と地方予算執行状況と2013年中央と地方予算草案報告」に基づき算定した。

中で国が国有林に対して積極的な投資をあまり行っていないことや辺鄙な地理的条件におかれるケースが多い点、そして生態機能の保全が経営方針の主な内容となったことから、財政資金による公益性の担保が不可欠となった。

国有林の多くは地理的に辺鄙な場所に位置し、森林経営団体の活動拠点には電気や道路建設等、生産、生活の質的保証につながる公的投資が必要とされるケースが多い。経営主体が保有する多くの森林が生態公益林に指定されるため、経済的な収益を見いだせる空間が非常に少ない弱点をもつ。国有林の黒字経営を維持するために、人件費を削減する方法がよく導入されたが、これは森林労働者の収入を不当に引き下げることにつながり、ケースによっては地元農家の農業生産収益を下回る現象まで発生した。その結果、若手人材の流出や人材確保の困難、ひいては森林経営の悪化を招くことすらあった。国が国有林の制度改革を推進する際に、一部の省でまず実験的に段階的に導入する方法のほか、国有林経営企業を公益性非営利団体に改編する等の案が出され、そのための財政的な公的資金による公益性の担保が議論された。浙江省が国有林経営企業を一類と二類の公益性非営利団体に分類し、それぞれの経営性質に相応しい財政移転制度や財政予算制度を構築したのは、その一例である。

表1は、このような公共財政の理念の下で、1978年から投下された国家財政の資金規模とその内容を示したものである。

1978年から2011年の間に国全体の財政収入が1132.26億元から103874.43億元に大幅に増加したが、それに伴い財政支出の規模も1122.09億元から109247.79億元に増加した。同じ時期の中央財政と地方財政の総収入を比較した場合、それぞれ175.77億元と956.49億元の規模から51327.30億元と52547.10億元に増大し、地方財政収入が国家財政全体に占める比率は1978年の84.48%から1994年の44.30%に低下し、若干の変動をしながらも2011年には50.59%に落ち着くことになった。その反面、中央財政収入は低い比率から高い比率へと変動し、2011年には49.41%となった。支出ベースの比重では、中央財政が1978年の47.42%

から2011年の15.12%に縮小し、地方財政の方が52.58%から2011年の84.88%に拡大した（胡等、2013）。

このような国家財政収入の順調な発展は森林財政の財源を確保するための財政基盤となった。表1に示されたように、1998年から段階的に実施してきた天然林保護プロジェクトや退耕還林プロジェクト及び京津風砂源対策プロジェクト等国家6大林業重点プロジェクトの展開は、このような国家財政資金の順調な拡大が裏付けとなった（金、2012）。また森林生態便益補償制度（金等、2013）や造林補助、森林育成管理補助等の財政措置の導入は、このような国家財政状況の良好な回復と深く関係する。1998年の国家財政支出が10000億元を突破し、特に中央財政の支出規模が3000億元を上回ったことが森林財政への大幅な公共支出を可能にしたのである。2009年以降に実施した造林補助や森林育成管理補助等の制度の導入や生態公益林補助基準の引き上げが実現できたのも、同じく財政状況の大幅な改善が裏付けとなった。公共財政の順調な発展は森林育成政策の立案や政策執行力の有効性や安定性及び持続可能性を保障する資金面のサポートとなった。

3. 森林財政の構成内容と分類

森林財政の政策立案過程とそれを支える財政支出内容及びそれぞれの政策的な役割を基に、森林財政の政府間事務分担関係及び受益者構成、政策執行の三つの側面から、現況の構成内容を整理した。

まずは、政府間事務分担関係では、それぞれの事務分担内容に基づき、中央森林財政と地方森林財政の二つに分けて考察できる。中央森林財政は、政策執行形態に基づき①国家林業局組織予算、②国家林業重点プロジェクト、③中央財政の地方に対する補助金、④中央財政の林業基本建設項目の四つに分類できる。①国家林業局組織予算は、中央財政の一般予算に組み込まれるが、人件費等一般行政経費のほか、森林資源モニタリングや森林航空消防、国際森林科学技術の交流、森林病虫害予測予報、希少な絶滅危惧動物及び生息環境の保

護、荒漠化モニタリング等、中央の林業行政の政策執行に必要な直接経費が含まれる。②国家林業重点プロジェクトは、中央財政が国家林業重点プロジェクトの実施のために地方に交付される経費であり、中央財政から省級財政への資金移転手続きを経て、省以下地方政府の重点プロジェクト実施主体に順次交付される特定資金である。これには天然林資源保護プロジェクトや退耕還林プロジェクト及び京津風砂源対策プロジェクト等が含まれる。同時に中央財政の特定資金（政府間移転資金）に加えて、地方財政による一定の割合の資金供与が求められる。地方財政が負担する割合は法規定によって定められるのではなく、地方財政の実情に基づいて又は政府間の交渉（ゲーム理論）によって決められるケースが多い。また地方財政の統計制度の不備や未熟等が原因で体系的な統計作業が行われないケースも少なくなく、統計制度や統計データバンクに正確に反映されない場合がある。③中央財政の地方に対する補助金は、中央財政が地方林業行政や林業企業、林業農家への特定補助金を指す。特に2000年以降財政収入の持続的な拡大は森林財政における補助金制度を急速に発展させた。現段階の森林補助金は17項目に及んでいる。具体的には、a. 中央財政森林生態便益補助基金、b. 林業補助資金（林木優良品種補助、造林補助、森林育成管理補助が含まれる）、c. 林業保護補助資金（林業部門の国家級自然保護区補助資金、湿地保護補助資金、砂漠化土地の封鎖禁牧保護事業の実験拠点補助資金を含む）、d. 林業防災減災補助資金（林業有害生物防除補助金、辺境森林の防火隔離帯補助金、林業生産災害救済補助資金等が含まれる）、e. 国有林改革実験拠点補助資金、f. 林業科学技術普及及びモデル事業資金、g. 融資利息への補助金（林業関連融資に対する中央財政の利息補助資金、林業基本建設事業の融資に対する中央財政の利息補助資金を含む）、h. その他特定資金（森林警察の移転交付資金、貧困国有林の貧困救済資金、林業製品油価格に対する特定補助資金が含まれる）等を挙げられる。近年、集団林権制度改革経費や低温降雨降雪による寒冷災害への林業生態再建事業の補助資金、及び森林防火補助金が中央財政から交付されるようにな

った。

最後の中央財政の林業基本建設項目は、予算内の基本建設投資資金と国債資金の2種類からなる。主な支出目的は林業重点生態プロジェクトや森林地域の民生保障、森林資源保護及び林業科学技術の普及等の基本建設事業の投資財源となる。中央財政のほか、地方財政も地域の森林政策を展開し、それに必要な森林財政経費を支出するようになった。しかし、今のところ情報不足やデータ入手が難しい等の要因から、その実態が必ずしも明らかにされていない。今後の事例研究の中で更に明らかにし、地方財政の役割を体系的に評価していく必要がある。ここ数年来の地方財政の森林財政への資金投入は大幅に増加する傾向にあり、地域産業の活性化や農村発展総合政策と組み合わせて積極的に展開される事例も確認されている⁴⁾。

次に、中央財政の森林財政への公的支出が増える中、政策の受益者の構成からみた場合、次の五つに分類することができる。第一の受益者は森林管理の基礎団体となる森林工業企業と森林管理所（中国語：林場）である。具体的な支出項目は、天然林保護プロジェクトの財政資金に含まれる政策的な社会保障関連の支出補助金や林業有害生物防除補助金、辺境森林の防火隔離帯建設補助金、林業生産災害救済資金、集団林権制度改革の必要経費、林業国家級自然保護区の補助資金、湿地保護補助資金、林木優良品種補助金、森林育成管理補助金、森林警察移転交付資金、林業融資の利息補助資金等が挙げられる。二番目の受益者としては林業農家を挙げられるが、概ね5つの支出項目から構成される。一つは退耕還林プロジェクトの補助資金であり、もう一つは中央財政による森林生態便益補助基金である。後者は国家級公益林の所有者又は経営者が農家である場合に、補助資金を農家に給付する仕組みである。三番目は農家の林業融資に対する中央財政の利息補助制度である。具体的には、林業農家が個人として林業資源開発や林産品加工産業に従事し、そのために必要な経営資金を商業銀行から借り入れた場合、中央財政がその規模に応じて利息の補助政策を行うものである。四番目の支出項目は森林育成管理に対する補助政策である。これは森林の育林事業や管理事

業の実験事業を請け負った農家に対して行う補助政策である。五つ目は、農家の造林事業に対する補助政策である、先進的な苗木技術を導入し、荒地や荒れ山、沙地等に人工造林や樹木の更新を行う際に、その面積が1ムーを超える農家に対して行う補助政策である。三番目の補助受益者として集団組織がある。これは村や生産隊組織に対して行う補助政策であるが、その中身は①中央財政が行う森林生態便益補助基金、②林業融資に対する中央財政の利息補助資金、③森林育成管理に対する補助資金、④造林補助資金の四つの種類から構成される。四番目の受益者は森林企業の従業員である。天然林保護プロジェクトの財政資金の中には、森林育成管理費や社会保障保険補助金が含まれており、これは森林企業の従業員の森林管理や年金・医療保険制度への加入金等を保障するための支出金として定められている。そのほかの林業融資への中央財政の利息補助資金や森林育成管理のための補助資金、造林補助資金等の項目の中にも、従業員個人への経済的なコストを軽減させる措置がそれぞれ組み込まれている。最後の受益者は優良な森林企業がその対象となる。森林関連産業の発展をけん引し、新しい産業として育成していく意味で、林業融資や林業基本建設項目の融資に対して中央財政が利息の補助政策を適用させる等の優遇政策を実施している。

このように森林財政の構成内容や主体の多様化の過程からみる限り、政府間の財政関係では中央財政を中心に地方財政の森林建設への資金投入が徐々に広がるようになっている。また受益者の主体からみた場合、大規模な国家重点林業プロジェクトの直接的な資金投下のほかに、各々の育林事業や森林管理、森林産業の活性化等の面において個人や企業に対するさまざまな補助政策が充実されつつある傾向が読み取れる。

4. 森林財政の発展とその特徴

中国経済は完全な計画経済（1953-1979年）、過渡期の計画的商品経済（1980-1991年）及び社会主義市場経済（1992年以降）の三つの発展段階を経験した。各段階における経済発展状況の違いや

財政政策及び財政力の違い等の要素によって、それぞれの段階における森林政策への国家財政の関わり方が変わってくる。計画経済体制の下では、財政資源の配分は主に行政手段によって各事業主体や政策主体、各政策領域に配分された。いわゆる高度集中的な政策・資金配分決定システムが機能した。当時の林業基本建設額は全時期を合わせて164.70億元の小規模に留まっており、年平均成長率も9.05%に過ぎなかった。1980年代の過渡期の計画的商品経済体制に入ってから、国の財政制度及び財政機能改革を追い風に、従来の統一的な収入・統一的な支出という管理体制から政府間の事務分担ルールを基に一定水準の財源確保手段や裁量権が認められるようになった。その結果、財政予算内の一部資金をそれまでの交付形式から貸与という有償使用形式に改められた。財政資金の公益性や資金投下の効率性の実現が目的だった。しかし、この時期の林業全体の基本建設事業ではそれほど顕著な発展が見られなかった。この時期全体の林業基本建設総額は180.04億元の、年平均成長率もわずか9.89%に過ぎなかった。1992年以降の社会主義市場経済への移行は、GDPの急速な増加とともに、国家財政収入の大幅な改善がみられた。その結果、林業政策もそれまでの木材生産を中心とした開発重視の発展戦略から生態環境保全へと大きく方向転換を図った。林業産業の発展と同時に、生態環境保全や森林と文化の融合的な発展を同時に重視する発展モデルへ転換した。

この三つの時期における森林財政の発展傾向は次のような特徴をもつ。

第一に、林業全体の投資規模が明らかな拡大傾向を示している。表1に示されたように、1981年の国全体の林業投資金額が14.08億元に対して、1986年は20億元を超え、1992年には30億元台を、1995年には50億元台を、1999年には100億元台を超える勢いを示している。更に2000年以降はその傾向が強くなり、2003年の300億元から2008年の900億元に拡大され、2009年には1000億元、2011年には2000億元、2012年には3000億元を超える規模に達した。

第二の特徴は、林業投資全体に占める国家財政の比重が非常に高く、その傾向がますます強まっ

表2 1999-2012年中国林業投資構造の内訳

(単位: %)

年	国家財政	国内融資	外資	自己資金	その他資金
1999	50.76	8.67	2.81	22.84	8.35
2000	66.35	5.33	2.19	20.07	6.06
2001	73.45	3.50	1.18	14.50	7.37
2002	80.81	2.70	1.03	10.75	4.72
2003	77.05	2.65	1.17	12.94	6.20
2004	79.48	1.54	1.17	10.92	6.89
2005	79.28	1.58	1.41	10.22	7.51
2006	73.31	1.97	1.13	12.09	11.50
2007	70.32	2.09	1.37	9.79	16.42
2008	57.64	1.46	2.09	24.89	13.91
2010	56.84	10.60	0.42	15.45	16.69
2011	46.23	9.75	0.94	31.63	9.40
2012	47.45	9.99	0.83	26.87	14.86

出所：国家林業統計年鑑（各年度）及び国家林業局統計部門のインタビュー内容に基づき作成した。

注：国家統計局が公布する社会全体の固定資産投資の資金源は、①国家予算資金、②国内融資、③外資、④自己調達、⑤その他資金から構成される。表2は、この基準を参考に算定した。

たと言える。中央財政と地方財政を合わせた国家財政資金の林業重点プロジェクト投資に占める比重が、1990年には52.74%を占めており、1999年には66.52%に上昇した。2000年以降もこの傾向が続き、2006年には92.13%のピークに達した。2011年には若干減少し83.17%を占めた。絶対値からみた場合の中央及び地方財政の林業投資はほぼ倍数で拡大され、相対値からみた場合も国家財政の林業への資金投下は非常に大きいことが読み取れる。そして1999年から2012年までの林業投資の資金構造からみた場合、国家財政の林業投資総額に占める比重は何れの年も45%を下回ることがなかった。2002年は最も高い比重となる、80.81%に達した。最も低い2011年も46.23%に達した。これは、国の林業生態環境保全や林業産業の発展過程の中で、国家財政が大きな役割を果たしたことを意味する。

表2に示されたように、国内融資が林業投資全体に占める比率が10%を下回る水準で推移した。2010年には10.60%に上昇し、2011年と2012年も

表3 投資財源別の林業固定資産投資が社会全体固定資産投資に占める比重

(単位: %)

年	国家財政資金	国内融資	外資利用	自己調達・その他	平均
2011	8.77	0.59	0.45	0.39	0.77
2010	7.26	0.40	0.15	0.24	0.58
2008	6.83	0.05	0.37	0.26	0.52
2007	7.54	0.06	0.17	0.14	0.42
2006	7.77	0.05	0.13	0.13	0.42
2005	8.38	0.04	0.16	0.11	0.46
2004	9.63	0.04	0.14	0.13	0.53
2003	11.43	0.09	0.18	0.18	0.68
2002	7.95	0.09	0.15	0.16	0.69
2001	6.01	0.10	0.14	0.17	0.55
2000	5.35	0.13	0.22	0.20	0.51
1999	2.99	0.17	0.15	0.17	0.34

出所：中国統計年鑑（各年度版）及び中国林業統計年鑑（各年度版）に基づき算定した。

ほぼ10%水準で推移した。このように国内融資の絶対的比重はそれほど高くないが、他方で絶対値の総額は上昇の傾向にある。2010年、2011年、2012年の国内融資規模は、それぞれ73005億元、90593億元及び94664億元に達した。その背景には、国家林業局及び中国人民銀行、財政部、保険監督協会等関連部門が共同で公布した「集団林権制度改革と林業発展のための金融サービスに関する指導意見」（2009）による後押しがある。この指導意見によって集団林権の抵当融資サービスをサポートする制度作りがなされた。自己調達資金の比率が最も低い年は2007年となるが、最も高い年は2011年の31.63%に上った。ほかにも、財政資金以外のその他資金が林業投資全体に占める比重が次第に上昇傾向にあることを確認することができる。

1999年から2011年までの林業固定資産投資が社会全体固定資産投資に占める比重は1%に満たない。最高水準の2011年もわずか0.77%しかなく、最低水準の1999年には0.34%に過ぎなかった。国内融資のペースでみると、その比重は1999年から2008年の間に千分の一前後で推移した。2010年と2011年には顕著な改善傾向がみられたが、これは集団林権制度改革以降に実施された林権抵当融資

サービスの導入と密接に関係する。2012年には26省市区で導入され、林権抵当融資面積が5780.49ムー、累積融資金額が729.31億元に達した。1ムー平均融資金額は1470.66元になる。外資による林業固定資産投資が社会全体固定資産投資に占める比重は非常に小さく、千分の五を満たさない水準にある。また、自己調達資金やその他資金による林業固定資産投資は、社会全体固定資産投資に占める比重が千分の四を満たさない水準にある。

表3に示されたように、林業固定資産投資における国家財政予算資金が社会全体固定資産投資に占める比重は高い。最低水準の1999年には2.99%だったが、最高水準の2003年には11.43%に達した。

このように、林業固定資産投資における国家財政資金の比重は最も高く、社会全体の固定資産投資においても重要な役割を果たしてきたことが分かる。これは政府の林業生態機能回復事業と林業産業発展への政策重視が大きく影響していると考えられる。現段階では、国家財政の公的支出への資金依存度が高いことから、将来的には国内融資や外資の利用、自己調達手段及びその他非財政資金の多様な資金チャネルを開拓する必要性を示している。

第三の特徴は、国家林業重点プロジェクトが林業全体投資に占める割合が大きい。国家林業重点プロジェクトの投資額及び国家林業重点プロジェクトにおける国家財政資金の投資額が、全体に比べて非常に大きい。しかし、割合のベースでみた場合、国家林業重点プロジェクトが林業投資完成額に占める比重は、上昇傾向から低下に転じている。1990年の10.38%から2001年の85.69%に上昇した後、2011年には19.84%に低下した。また林業重点プロジェクトの国家財政資金の比重からみた場合、同様の傾向が示されている。1990年の12.56%から2003年の94.92%に上昇した後、2011年には39.25%に低下した。

これらの傾向は、国家財政資金が林業投資の全ての領域に関与するという発展モデルから林業重点プロジェクトに先導的な役割を果たさせ、林業重点プロジェクトが林業生態建設のほか、文化の構築や産業発展の誘導等、多面的な役割を重視し、

生態環境保全と林業産業発展を同時に達成したいという政府の政策的意図が反映されたと考える。政府主導の下で、財政資金の他に多様な社会主体が様々な形式で林業産業に参入することで、産業育成と生態環境保全事業に民間資金を誘導したいという政府の思惑を感じさせる。そうすることで森林財政がより公共的な領域の財やサービスの提供に特化し、財政資金の効率化を図り、民生財政や公共福祉の最大化を図ろうとする政策的変化がみてとれる。

第四の特徴は、森林工業投資の比重が減少し、育林事業の投資比率が拡大される傾向にある。森林投資の概念区分からすると、中国の林業固定資産投資は①育林固定資産投資と②森林工業固定資産投資の二つに分けることができる。1997年に、育林固定資産投資総額が林業固定資産投資総額に占める比重が、森林工業固定資産投資総額が林業固定資産投資総額に占める比重を上回った。2000年には、前者の比重が90%を超え、2003年から2007年まで95%以上を維持した。2008年以降には若干の低下したものの、2010年時点で依然として76.89%を維持した。

1996年に育林固定資産投資総額における財政資金の比重が森林工業固定資産投資総額に占める財政資金比率を上回った。その後は若干の縮小傾向がみられる中で、2002年に最高値の83.58%に達し、2010年時点でも58.31%の高い比重を示した。1990年から1996年の間の森林工業固定資産投資に占める財政資金比率は20%を超えており、1991年に最高値の49.84%に達し、1996年には24.93%に縮小した。1996年から2010年の間には更に縮小し、20%を下回る水準で推移したほか、最高値の2003年もわずか16.98%に過ぎず、最低値の2008年にはわずか3.36%の規模となった。

これは森林財政の動向が森林工業重視から育林植林事業へ転換していく過程を意味しており、国家林業発展戦略が従来の木材生産方式から生態環境保全へ転換したことを物語る。また国家財政が従来の競争的領域における経営機能から公共領域のサービス機能へ転換していく過程を意味する。

第五の特徴は、林業投資が生態環境保全へ傾斜する傾向が示された。上述したように、国家林業

表4 2011年、2012年森林財政の林業投資における生態建設状況 (単位: 万元、%)

項目	年	2011		2012	
		金額	比重	金額	比重
生態建設及び保護		1302.50	49.48	1604.12	48.00
林木苗木、森林防火、有害生物防治等林業支援と保障		300.66	11.42	222.88	6.67
林業産業発展		522.41	19.84	820.71	24.55
その他資金		507.04	19.26	694.38	20.78

出所：国家林業局の統計部門のインタビュー内容及び中国林業統計年鑑2011、2012に基づき作成した。

重点プロジェクトの実施や西部地域を中心とする生態環境保全への転換及び森林工業投資から育林事業投資への政策転換は、国の森林政策が生態環境保全を優先的なポジションに位置付けていることを意味する。

表4は、2011年と2012年の林業投資に反映された森林生態環境保全事業への資金投下状況を示したものである。

2010年の林業建設の投資総額の内訳をみると、国と地方の林業生態環境保全プロジェクトの資金が753.12億元に達した。その中で苗木や防火、林業有害生物防除等の林業基盤設備の建設に投下された資金は202.12億元であり、森林生態便益補償資金や造林、森林育成補助資金等、実験の事業への財政特定補助資金が311.99億元に上る。2011年には、生態環境保全事業に投下された財政資金は1302.50億元であり、林業全体投資額の49.48%を占めた。林木苗木、森林防火、有害生物防治等林業支援と保障のための資金投入は300.66億元であるが、林業産業発展への投下資金は522.41億元、その他資金は507.04億元から構成された。

2012年の生態建設及び保護への資金投入は1604.12億元に上り、全体林業投資額の48.00%を占めた。それと対照的に林業産業発展のための資金投下は820.71億元の24.55%を占め、林業危険家屋改造やその他の社会基盤整備のために245.46億元が支出された。

最後の特徴は、林業補助金制度が林業投資の新しい財政資金形態になりつつあるという点である。表5は、2011年から2013年の間に導入された林業補助金の種類と金額をまとめた内容である。

森林生態便益補助基金は、1998年に改正された

森林法の規定によって新設された林業補助金制度である。これは生態便益機能を果たす防護林や特殊用途林の森林資源保全、造林、育林、及びそのための保護や管理に対して交付される補助金である。2001年から2003年の間に、中央財政は毎年の予算内資金から10億元を捻出し、11の省地区で展開される森林生態便益補助事業の実験拠点到に交付されてきた。当時の実験総面積は2億ムー規模であり、補助基準は5元/年・ムーとされ、補助資金は重点防護林と特殊用途林の管理と保護経費として支給された。三年間の実験期間を経て、2004年には中央財政の予算編成に20億元規模で組み入れられ、中央財政森林生態便益補助基金として本格的に機能された。補助基準は5元/年・ムーとされ、補助対象面積を4億ムーに拡大させた。補助基金の用途は重点公益林の管理者が負担する造林、育林、管理、保護経費に対して支給すると定めた。2006年には30億円の予算規模と6億ムーの補助面積に拡大し、2009年には52億元の予算規模と10.49億ムーの補助対象に発展した。2010年の中央1号文件と中央林業政策会議の内容によって、2010年の中央財政の集団又は個人が所有する国家級公益林に対する補助基準を10元/年・ムーに改められ、補助金の予算は75.8億元に計上された。2010年には、各省、自治区でも「国家公益林区画划定弁法」の規定に基づき、国家級公益林に対して追加的な補助政策を行った。2012年には、国家林業局が財政部と共同で各省自治区の国家級公益林区画の画定について審査認定を行い、全国で合わせて18.67億ムーを国家級公益林（その中に、国有林が10.67億ムー、集団林と個人所有林が8億ムーとなる）として確定した。

表5 2011-2013年、中央財政林業補助金導入年度、項目、金額 (単位: 万元)

項目	導入年度	2011	2012	2013
合計		377.91	438.216	458.776
1. 森林生態便益補助基金	2001	96.79	109.26	149.26
2. 林業補助資金		58.8	86.61	91.32
2. 1 林木優良品種補助資金	2010	2	4.496	4.796
2. 2 造林補助資金	2010	5.5	25.35	28.51
2. 3 森林育成管理補助資金	2009	51.3	56.76	58.01
3. 林業保護補助資金		3	4.5	8.5
3. 1 林業国家級自然保護区補助資金	2008	1	2.5	3
3. 2 湿地保護補助資金	2010	2	2	2.5
3. 3 砂漠化土地封鎖禁牧保護補助実験資金	2013			3
4. 林業防災減災補助資金		3.1	2.5	2.5
4. 1 辺境森林防火隔離帯補助資金	1994	0.5	0.5	0.5
4. 2 林業有害生物防除補助資金	2005	2	2	2
4. 3 林業生産災害救済資金	2007	0.6		
6. 林業改革補助資金				
6. 1 集団林権制度改革関連経費				
6. 1. 1 集団林権世土改革必要経費	2008			
6. 1. 2 農民林業専門合作社の育成	2009			
6. 1. 3 農（林）設備購入補助	2011			
6. 2 国有林場改革	2011		12	
6. 3 国有林改革	2011			
7. 林業科学技術普及モデル事業展開資金	2008	3	4	4.3
8. 林業産業育成				
8. 1 融資利息補助金	1986	11.19	13.38	15.5
8. 1. 1 林業融資における中央財政利息補助		9.56	12	14
8. 1. 2 林業基本建設事業の融資利息補助		1.63	1.38	1.5
9. そのた特定資金		62.97	49.49	34.79
9. 1 森林警察移転交付金	2010	5.4	5.89	5.89
9. 2 貧困国有林場の貧困支援資金	1998	2.9	3.2	3.5
9. 3 製品油価格改革に対する中央財政補助	2006	54.67	40.4	25.4

出所：国家林業局の計画統計部門へのインタビュー、及び中国林業年鑑（各年度版）、江西省、河北省、陝西省等の地方林業部門のインタビュー調査に基づき作成した。

国務院の「天然林資源保護プロジェクト第二期实施方案」に基づき、2012年の中央財政の補助基金は109.3億元に上ったが、集団と個人農家に対する補助金80億元と13.85億ムーの補助面積が含まれる。それに加えて天然林資源保護プロジェクトの中で、中央財政から交付される森林管理費補助対象となる4.82億ムーの国有国家級公益林を含めると、全国で確定された国家級公益林は18.67億ムーに達する。中央財政はこれらの公益林の全てに対して補助金を交付しており、制度の構築によって長い間の政策課題とされた森林生態便益の無償使用の歴史を終えんさせた。このような経済的な措置を通じて公益林経営者や所有者が被ってきた経済的な損失を補償し、貧困山村地域の農民の経済収入を保障する制度を確立させたのである。

林業補助金政策は、2010年以降段階的に導入された内容が多い。その中には、林木優良品種・造林・森林育成の三つの補助制度の他に、森林生態機能の保全を政策目的とする国家級自然保護区補助資金や湿地保護補助資金、砂漠化土地の封鎖禁牧保護事業の実験拠点の補助資金等も含まれる。具体的な補助政策と補助項目は、表5に示されたとおりである。林業財政補助資金又は補償基金は、今後の中国の林業経営主体を支援する主な経済的手段であり、これは国際的森林管理の経験と森林財政の発展方向性と合致する政策的選択ともいえる。

おわりに

本稿では、中国公共財政の形成及び発展過程を念頭におきながら、国家財政機能の質的、量的変革の中で、森林財政がその発展に対応する形で計画的な財政機能から公共的領域への機能転換を果たす過程を概観した。本稿の分析を通して、中国森林財政の以下の特徴が明らかになった。まずは、社会主義市場経済下の移行期公共財政の一つの形態として森林財政が機能し始め、成熟した資本主義市場経済下の公共財政に比べて、制度の構築や機能の転換の面で後れをとる傾向がみられた。しかし、全体的には公共財政としての機能転換を段階的に図っていくことを確認することができた。

2番目は、依然として中央財政が森林財政における主体的な役割が顕著に表れた。これは森林政策の立案が中央政府によって作られ、地方や国有企業によって執行されるという計画経済体制の中央集権的な行財政システムが強く機能しているからである。しかし、ここ最近では正式な統計体系には正確に反映されないものの、地方財政に対する国の責任分担論が強化され、地方政府自身も地域の公益性の観点から森林財政への関与度合いが次第に強化されつつある。3番目の傾向としては、第11次五ヵ年計画期間（2006-2010）の後半から、村や森林企業、林業農家に対する個別的な補助金制度が新たに構築されるようになった。それまでの国主導の重点林業プロジェクトを中心とする植林事業への資金投下から、より多くの社会資源を動員した育林事業にシフトしていく傾向がみられた。またそれまでの森林の生態便益には国有林であろうと林業農家の個人所有林であろうと、無償利用が前提とされていたものが、森林管理者又は所有者の経済的損失への妥当な補償を前提とする持続可能な育林、森林管理システムが導入されつつあることが確認された。最後は、森林投資に占める国家財政の資金比重が依然として高い状況を確認した。同時に、ここ数年の傾向として、財政資金以外の国内融資や自己調達資金等の財源発掘と動員が注目されるようになり、そのための投融资制度が整備されつつあることが確認された。

注

- 1) 三農問題とは、農民、農村、農業を指すが、長年にわたって解決できなかった貧困問題を解消し、都市と農村の格差を是正することを政策課題とされている。
- 2) 正式な名称はアメリカの保全休耕プログラム（Conservation Reserve Program: CRP）。1985年の農業法（正式な名称は、食糧安全保障法）に基づき始まったプログラムだが、浸食しやすい耕地を10年から15年間休耕する場合、農務省がその地代を支払うという施策である（西澤栄一郎；「アメリカの保全休耕プログラム」，農林水産政策研究所，レビュー NO. 1，2001年9月；29-37頁）。
- 3) 林業三定政策を指す。1981年から1983年にかけて実施した、林地林木の所有権を明確にし、農家の山林所有関係を画定する林業生産責任制度の改革を指す。当時横行した山林破壊や林木伐採に歯止めをか

け、農家の植林育林事業への積極的な参加を期待した政策である。

- 4) 2013年3月に実施した京津風砂源対策プロジェクトの拠点の一つである河北省承德市平泉県の実地調査、及び2014年3月に実施した陝西省北部榆林市榆陽区（砂漠化対策拠点）及び米脂県（黄土高原の退耕還林事業の拠点）の実地調査で明らかになった。

参考文献

- 胡洪曙・金紅実・張忠任「中国の財政支出構造変革における課題と要因—民生重視の視点から」, 龍谷政策学論集第3巻第1号, 2013年, 1-25頁
- R. A. Musgrave 著・木下和夫修『財政理論—公共経済の研究 I』, 有斐閣, 1979年, 3-40頁
- 石崎涼子 (2012)「森林政策における政府間財政関係」,

- 諸富徹・沼尾波子『水と森の財政学』日本経済評論社, 2012年, 17-42頁
- 謝旭人『中国財政改革三十年』, 中国財政科学出版社, 2008年, 57-73頁
- 金紅実・張忠任・劉璨「中国生態公益林補償制度における政府間財政関係」, 『総合政策論叢』第26号 (2013年8月), 13-26頁
- 国家林業局編著『中国林業年鑑』(1990年から2012年の各年度版), 中国林業出版社
- 謝旭人編著『中国林業発展50年』, 中国林業出版社, 2000年
- 金紅実「中国生態環境保全事業と環境財政—造林事業を中心に」, 北川秀樹『中国の環境法政策とガバナンス』, 晃洋書房, 2012年, 145-161頁