

第7回研究会

中国の集団林権制度改革及びその関連政策の 制度整備に関する研究

中国国家林業局経済発展研究センター・主席研究員

劉 璦

龍谷大学政策学部准教授・里山学研究センター研究員

金 紅実（翻訳）

1. はじめに

第8次全国森林資源調査（2009-2013）によれば、集団林¹用地面積は全国林業用地面積の60.50%を占めており、国の林業政策全体における役割は非常に重要である（国家林業局、2014）。1970年代末に行われた農村改革では、人民公社の集団的経営を家庭請負経営方式に転換させ、農村部の土地の所有権と使用権を分離させた共有地の私的使用方式となる林地財産権制度を導入した。1981年、国務院は「森林保全による林業発展のための若干の決定」を公布し、林業農家の自留山²を画定し、林業生産の責任制度を導入することで、山林権利関係の明確化と生産責任制度に基づく多様な森林経営方式を推奨した。1980年代の半ばには、南方集団林の中で家庭請負経営方式を取り入れた林地面積が約69%を占めた。

しかし、1985年には集団林の大量伐採現象が広がったため、1987年に国務院から「南方集団林の森林資源管理を強化し、むやみな伐採行為の禁止に関する指示」を公布した。その中では、①集団所有の一定規模の森林がまだ各農家に分配されていない場合はその分配手続きを中止する、②既に分配された農家は郷政府または村委員会が専門の管理組織を設置し一括して管理する、③農家の様々な連携による伐採、更新、造林事業を奨励するなど規定した。一部の地域では、国の方針に従い、既に分配した責任山や自留山を回収または再調整する措置を行った。

このように集団林地の使用権は調整可能なものであり、その調整権限を政府が有した。1987年、当時の林業部は集団林の家庭経営請負方式を全面禁止し、再び集団経営を提唱した。その結果、それまでに農家に分配した自留山や責任山の一部が集団経営に再び集約されるようになり、1990年代の初期には様々な形態の森林経営方式が全国各地で現れた（劉璦、2015）。

このような森林経営の内部的、外部的な環境変化を考慮し、2003年に国務院は集団林権制度改革を通じた林業の全体的な持続可能な発展のための決定を発表した。この改革は林業農家の経済収入の向上が焦点となり、林業発展と林業農家の経済収入をどのように結びつけるかが大きなポイントとなった。

中国では、2002年には「中国農業法」「中国農村土地請負法」が、2004年には「中国憲法」「中国国土管理法」が、2007年には「中国物権法」などが次々と整備され、農村土地経営制度の法的根拠を構築してきた。2008年には、国務院による集団林権制度の全面的な改革に関する

意見が策定され、全国で集団林権制度改革を導入させた。またこの改革のスムーズな展開をサポートするための関連政策の整備を行った。その目的は、集団林経営の持続可能性を担保し、①森林資源の増加、②林業農家の増収、③生態環境の改善を実現することであった。

今回の集団林権制度改革は、1980年代の「三定」政策³に次ぐ重大な林業制度改革である。主な特徴は、①権利関係の確定、②権利証の交付、③所有権と利用権の流動化、④林権取引市場の確立に現れている。今回の改革は、国有林を除いたすべての林地及びその土地に付随する林木が対象となった。その目的は、権利関係を明確にすることで、経営主体と責任所在を明らかにし、利害関係者の利益を保障し、所有権と利用権の流動化を規範的に運営させるための管理監督システムの構築にある。

本稿は、2016年2月19日に龍谷大学里山学研究センターで行われた報告内容を中心に、集団林権制度計画の経緯や仕組み、それに関連して行われた様々な財政的な支援策について整理をしながら、現状と課題を明らかにする。

2. 集団林権制度改革の経緯と内容

2.1 集団林権制度改革の歩み

2008年に発表された国務院の「集団林権制度改革に関する意見」では、集団林権制度改革は林業農家の就労機会と経済収入を増やすための戦略的な措置として位置付けており、5年以内に権利関係を画定し、各戸への請負手続きを完了させるとした。その上で、関連制度や政策の健全化を図り、公共サービスの規範化や集団林経営のための良好な制度環境づくりをすると明言した。その目的は、①森林資源の増加、②農家の経済収入の向上、③生態環境の改善、④山間地域社会の調和のとれた発展モデルを実現するものであった。

2009年、国務院第一号文書である「2009年度における農業の安定的な発展と農民の持続的な増収に向けての若干の意見」では、集団林権制度改革を全面的に実施すると明記した。集団林地の経営権と林木の所有権の画定作業が終了した地域は、林権取引のための取引プラットフォームを整備し、林地や立木の流動化を促し、林木伐採管理制度の健全化を図るとした。各戸への林権画定作業を終了していない地域は、政策の宣伝や研修を通じた権利証の交付手続きを着実に実施するように促された。

2011年に制定された国家林業局の林業発展第12次5か年計画では、2013年までに全国の林権財産権を明確化し、農家への権利証の交付手続きを完了させ、林業経営における農家の主体的な地位を保証し、モニタリングシステムの整備及び責任所在の明確化を実現するとあげた。実現目標数値としては、権利の確定率及び権利証の交付率の90%以上を目指し、集団林経営の家庭請負率については山間部では70%を下回らない程度、丘陵地域では60%を下回らない程度、平原地域では50%を下回らない程度を目指し、権利確定の正解率及び紛争調整率、資料の保管合格率が95%を下回らない程度にするとした。

2.2 集団林権制度改革の具体的な内容

中国では国と各級地方政府は集団林権制度改革を林業農家の経済収益を増加させ、新農村建設の重要な措置として位置付けた。そのために、各県では県や郷鎮の政策指導者グループを頂点に専門調査官を組織し、各調査班間の連携を取りながら、担当区域や拠点となる郷鎮及び村民委員会に対して管理、指導、監督を行った。具体的には次のような措置を行った。

まずは、政策の宣伝と誘導を行った。事前に行われた調査研究を基に実施中の林業政策を整理し、地元の具体的な状況に合わせて林業政策のQ&Aガイドブックを作成し、地域のリーダー及び農家に配布した。改革の趣旨と政策内容を一人一人の農家が理解し受け入れてもらえるように、各級政府の幹部及び担当者は集落や農家を訪問し、様々な形式の座談会を開催し、各級人民代表大会の代表（議員に相当）、各級政治協商会議の代表（野党代表に相当）、村民委員会の幹部、集落の住民、大規模の造林農家、林業企業の経営者など様々な領域の関係者の意見を聴取し議論を行った。その上で、政策の宣伝冊子の配布や林業農家への情報揭示、集落内の放送、新聞への掲載、インターネットの活用、ホットラインの開通などの様々な手段を通じて、集団林権改革の意義や法的根拠、仕組みを共有し浸透させるための工夫を行った。政策の法規定や手続きに関する知識を集落の幹部から住民に至るまで万人が理解し納得できるように徹底的な群衆路線を展開した。その目的は、地域の幹部や農家の支持を獲得し、改革への積極的な協力態勢と参加意識を引き出すための環境づくりにあった。

2つ目は地方政府による様々な支援策を行った。地方政府の林業政策担当部門は、農家への諮問サービスや技術研修サービスを提供するほか、境界線の測定方法の指導や権利をめぐる紛争の仲介業務、林権登記手続きの受理、林権関連情報の収集と保管、権利証の発行などの具体的な業務を行った。各級地方財政は、各地域の林業改革の必要経費を保障し、林業制度改革の実験拠点の展開とそれに伴う地域社会及び農家の経済負担を軽減させる措置を行った。各級地方政府の資料保管部門は林権関連資料の閲覧請求に対応し、歴史的な資料や文献を含む各種の証拠資料を保管、開示を行った。そのほかに、地方政府の立法部門、発展改革計画部門、農政部門、国土資源管理部門、民政部門、工商登録管理部門、住民苦情対応部門などでは、各自の職能から出発して林権制度改革に協力し必要に応じた支援策を提供した。政府の広報部門はメディアを通じて、林権改革の実験拠点の実施状況を紹介し、進展状況や実施成果をリアルタイムで発信した。また金融機関は林権抵当融資政策や少額融資などの金融商品を打ち出し、林権の流動化を促し林業発展や活性化のための経済的な支援を行った。このように林権制度改革が全国で普及されていく過程には政府の関係部門及び金融機関による様々な支援策が同時に働いてきた。

3つ目は、各集落の村民委員会の積極的な関与が大きな推進力となった。国が定めた林権制度改革案に基づき、郷鎮や集落の住民委員会のリーダーシップ力が発揮されたため、農家の積極的な対応を引き出すことができた。具体的には山の確定や森の確定、権利関係の確定及び利害関係の確定に関するすべての権限を村民委員会や集落運営組織にゆだねた。住民が自ら改革モデルを設計、選択し、自らの協議を通じて利益配分方法や紛争解決ルールを作り、それに関連するすべての手続きの手順、法令順守、操作過程を公開し、手続きの結果についてもすべて公示し、第三者の監督、監査を受ける仕組みとなっている。

2009年の現時点で、林権が完全に確定されたのは1.18億ha、全国集団林面積の51.2%を占め、林権権利証の交付量は5544万冊、交付面積は0.93億haに上り、全国集団林面積の43%を占めた。それに伴う林権をめぐる紛争事案が67.6万件も発生し、その中で和解で解決された事案は85%に上った。（国家林業局、2010）。2010年の時点で、全国で林権の権利関係が確定されたのは1.62億ha、全国集団林面積の88.8%を占めた。その中で、家庭請負方式は1.04億ha、全体の64.1%を占めており、集団経営方式は0.36億ha、全体の21.9%を占めた。その他の経営方式は0.23億ha、全体の13.9%を占めた。そして全国の権利証の発行量は7753万冊、発行面積は1.34億

haに達した。(国家林業局、2011)。

2012年には、上海とチベットを除いた29の省（自治区、直轄市）で実施され、権利関係が確定された面積は1.80億ha、全国集団林権改革の対象面積の99.05%に達した。全国の権利証の発行量は1億冊、発行面積は1.74億haに達した。林権制度改革を実施して以来、8981.25万戸の農家が林権権利証を手にし、約1.50億戸に上る60.01%の林業農家が林権改革にかかわる結果となった（国家林業局、2013）。

3. 集団林権制度改革と支援政策

2000年以降に実施された集団林権制度改革に伴って、2009年から政府は森林保険制度や林権抵当融資政策などの一連の支援策を打ち出した。このような政策の主な目標は林業農家の林業経営への参加意欲を引き出し、林業政策効果の向上と林業経済の市場競争力を強めることにあった。以下では①林権抵当融資制度、②税の減免措置、③森林保険制度、④造林補助金、⑤育林補助制度、⑥森林生態便益補償制度、⑦林業機械補助制度、⑧林権改革経費補助制度、⑨林業農民合作社、⑩林木伐採量の上限枠制度、⑪林下経済の推進策の中心に紹介する。

まずは、①林権抵当融資制度である。2008年に国務院が公表した「集団林権制度改革を全面的に推進することに関する意見」では、集団林権制度改革を推進させると同時に、林業投融资政策を推進させ、林業信用担保方式や林権抵当融資制度などが具体的な支援策として打ち出された。2009年には国務院から「農業の安定的な発展を通じた農民の持続可能な増収に関する若干の意見」を公表され、農業の公用生産設備や林権、荒れ地、荒山の使用権などの抵当融資制度の構築について再度言及された。それに合わせて、国家林業局が中国人民銀行や財政部、銀行監督協会、保険監督協会と共同で「集団林権制度改革と林業発展のための金融サービスの展開についてのガイドライン」を策定し、林業信託制度の導入や林業信託商品の開発、林業融資ルートの開拓及び利息に対する財政的助成制度を提案した。これは、林業経済の特徴や林権証明書の有効期限、資金用途、リスクの潜在性などを総合的に評価し、それに基づいて林業への融資期限を確定し、最長融資期間を10年と定めた。そして、条件を満たした林権抵当融資事案については、その利息が信用融資の利息水準を下回るべきと定めた。

2011年に策定された国家林業局の林業第12次5か年計画には、林業を対象とした融資条件の緩和や利息の軽減、融資手続きの簡素化などを含む林権抵当融資政策の導入方法を政策実現目標の一つとして盛り込まれた。2013年には国務院が「融資支援政策における経済的構造の調整と改善のための意見」を発表し、銀行などの金融機関による林権抵当融資政策への協力を呼びかけた。

中国人民銀行は国家林業局と共同で「林業抵当融資政策の実施に関する意見」を発表し、林業農家及び林業生産経営者が請け負っている商業林を抵当財産にして、銀行から融資を受け、その資金を林業生産や経営資金に充てることができるとした。これは林業資源が金融資本に転換した歴史的な瞬間だった。この意見では抵当対象物の種類や融資資金の用途及び融資条件など具体的な事務的要件についても詳細に明記した。林業農家や林業経営者の融資コストを軽減させるために、融資規模が30万元以下の林権抵当融資事業については金融機関がそれぞれの地域の市場評価価格を基に資産評価を行い、債務者から資産評価の手数料を徴収してはならないと規定した。また30万元以上の融資事業については、低利融資を原則とし、関連法規定を厳格に順守することを求めた。

その結果、2004年に福建省農村信用銀行が永安市で全国初の林権抵当融資業務を導入して以来、2005年には江西省の崇義、銅鼓、遂川などの7つの県（市）で、2006年には浙江省、安徽省などの地域でパイロット事業が実施された。2009年の時点で林権抵当融資の森林面積は163.33万ha、融資規模は221.4億元に達した。その中で林業農家が行った林権抵当融資の森林面積は80.8万haであり、融資金額は100億元だった。2010年には、全国の26の省（自治区、直轄市）で林権抵当融資政策を実施するようになり、抵当融資の対象になった森林面積は280.53万ha、融資規模は322億元、1haあたり11475元に上った。

2013年には、抵当融資を受けた森林面積は467.67万haに達し、前年度比で47.16%も急増し、1166億元の累計融資規模になった。特に言及したいのは、その中に占める林業農家の抵当融資の森林面積は233.38万haであり、融資規模額は517.68億元、前年度比で49.53%も増加した点である（国家林業局、2014）。

②税の減免措置は、2009年の国家林業局が国家財政部と共同で発表した「育林基金の徴収、使用、管理弁法」で初めて言及された。この弁法では、育林基金の徴収基準の切り下げを目的に、徴収基準を当時の20%から10%以下に切り下げ、林業生産経営者の経営コストを軽減させるとした。具体的には、育林基金の算定方法及び徴収根拠を明示し、育林基金の用途や管理規範を定めると同時に、育林基金管理にかかる行政コストを地方財政予算体系に組み入れるとした。そして国家財政部の調整を経て、中央財政からは地方財政の育林徴収基準の切り下げによる減収部分について、毎年13.96億元の補助を行うとした。

2010年から各地で育林基金徴収基準の切り下げを実施した。例えば、河北省では、集団と個人から徴収してきた育林基金の徴収比率を既存の12%から5%に切り下げた⁴。ほかにも四川省や福建省では20%から10%に切り下げた。2011年に策定された国家林業局の林業第12次5か年計画では、林業の税制緩和措置の目的として林業農家や林業企業の経営負担の軽減と林業を利活用した商品開発事業に対して税制優遇策を行うとした。

③森林保険制度の実施にあたっては、2008年の「国務院の集団林権改革の全面的な実施に関する意見」の中で言及された「政策的な林業保険制度を構築し、林業農家の自然災害からの防御能力を高める」としたことがきっかけとなる。具体的な仕組みとしては、政策誘導→政策的な支援策の導入→市場メカニズムによる運営→林業農家の自発的な参加方式が起案された。

2009年の国の第1号政策計画では国務院が2009年に発表した「農業の持続的な発展を促し農家の持続的な増収を実現するための若干の意見」に基づき、財政政策による集団林権制度改革への支援事業として林業保険制度のパイロット事業を導入するとした。2009年の国家財政部の「中央財政の森林保険金に対する助成事業の実施に関する通知」を受け、福建省、江西省、湖南省の3つの省が率先して森林保険金助成事業を実験的に導入した。当時は省級財政が25%以上を負担することを前提条件に、中央財政が30%の助成を行った。2009年には、国家財政部と国家林業局及び保険監督協会が「森林保険パイロット事業の実施に関する通知」「集団林権制度改革と林業発展のための金融サービスの指導意見」などの政策を打ち出し、①保険掛金の助成事業などの政策的な手段を通じて保険会社や林業企業、林業合作団体（注：日本の林業組合に該当する組織）、林業農家の積極的な参加姿勢を引き出し、森林保険面積を政策的に拡大していくほか、②林業保険事業を実施するにあたって、地域性や森林の特性を活かした保険サービスや保険商品の開発を促した。保険商品の開発過程では、林業生産が直面しやすい地域的なリスク要素を十分に考慮し、地域性に即して選択可能な保険商品や保険サービスを提供するよ

うに求められた。そのほか、保険掛金の算定方法を定める際には林業災害の発生確率や補完性などの多様な要件を十分に考慮し、多様な保険掛金種類を設けるようにした。

2010年には、浙江省、遼寧省、雲南省を対象にパイロット事業を更に拡大させた。それまでのパイロット事業と異なる点は、①集団林権制度改革の進展が順調であり、林権権利証を林業農家に交付できた県、市を対象とした点、②森林面積と林業経済規模が当該省の地域経済における戦略的な地位が高く、林地が比較的に集中し、林業保険の経済性が見込める地域である点、③地方財政から一定の割合の助成資金を捻出できる地域、④地方政府の参加意欲が高く、林業保険制度の実施を経験した地域、などが選定の条件として挙げられた。

更に、商業林と公益林を区別し、商業林の保険掛金への助成率は現行の30%を維持し、公益林の保険については中央財政が50%まで補助するとした。そして、中央財政の補助については、前提条件として商業林の場合は省級財政が最低25%の助成負担を行い、公益林の場合は地方財政の負担が40%を下回らないこと、特にその中で省級財政が25%以上の助成負担を行うことが求められた。

2010年には、中国人民財産保険株式会社と国家林業局が林業保険制度の構築に関する包括的な協定を締結し、林業保険の加入、保険金の支払い、防災減損などの多方面にわたる協力関係を確認した。そして、2011年、2012年、2013年にわたって、中央財政は林業保険の助成対象を更に全国の地域に広げてきた。

その結果、2009年には林業保険に加入した集団林の面積が1800万ha、保険掛金が1.8億元（その中の政策的な助成金額が1.2億元）だったものが、2010年には全国の17の省（自治区、直轄市）で実施され、林業保険に加入した集団林面積が3166.67万ha、保険金額が2061.78億元、掛金が3.82億元（その中の政策的な助成金額が2.82億元）に急速に広がった。2011年、2012年の持続的な発展を経て、2013年には全国の24の省（自治区、直轄市）で実施され、林業保険に加入した集団林面積が9093.33万ha、保険金額が6571.84億元、掛金規模が17.20億元（その中で政策的な助成金額が14.81億元）に達した（国家林業局、2014）。

④造林補助金制度は、2008年に国務院が発表した「集団林権制度改革の全面的な実施に関する意見」で初めて言及された。この意見では集団林の発展に資する公共財政制度の構築が掲げられ、集団林の造林や育林、保全、管理事業を想定した財政資金面の支援制度が打ち出された。2010年には国務院による「都市と農村の一体的発展を加速化するための農村農業発展基盤整備に関する意見」では、造林事業への補助金制度の構築について言及され、苗木の補助事業を実験的に導入するとした。国家財政部と国家林業局は共同で「2010年造林補助金事業の実験的な実施に関する意見」を発表し、西南地域及び西北地域の造林負担が大きいことから、集団林権制度改革が完結しかつ地方政府による支援政策が手厚い三つの省（自治区、直轄市）に対して造林補助金制度を実施するとした。対象地域は、河北省、山西省、内モンゴル自治区、遼寧省、黒竜江省、浙江省、福建省、浙江省、江西省、河南省、湖北省、湖南省、広東省、広西自治区、四川省、雲南省、陝西省、甘粛省、青海省、寧夏自治区、新疆自治区などの20の地域に及んだ。補助基準は、高木の造林については1ムーあたり200元、灌木造林については1ムーあたり120元、木本食用油の生産を目的とする経済林については1ムーあたり160元、果物及び木本生薬などの経済林については1ムーあたり100元、新規の竹林造林については1ムーあたり100元、更新造林については1ムーあたり100元で補助を行うとした。2010年、中央財政による上記の関連支出は3.15億元に上った。

2011年には、造林補助事業の試験的な実施範囲が更に拡大され、全国のすべての省、自治区、直轄市で実施され、補助基準も木本食用油の生産を目的とする経済林に対して1ムーあたり200元に引き上げられたほか、ほかの樹種の補助基準を維持するとした。2012年の実施地域及び補助基準を前年度のそれを維持する中で、中央財政によるこれらの補助資金は5.5億元に増加した。

このような造林補助基準は地域ごとの特徴があった。例えば、浙江省は高木の造林と木本食用油の採取を目的とする経済林について1ムーあたり300円の補助を行うとした。また、2012年には、国家財政部による中央財政の造林補助資金を直接的な補助と間接的な補助に区分した。直接的な補助とは造林主体が実施する造林費用に対する補助事業を指すものである。補助資金の交付方法については2回に分けて、造林当該年の活着率の検査の後に70%を交付し、造林3年後に活着率の検査を受けて残りの30%を交付するとした。補助基準は、高木の人工林及び食用油の採取を目的とする木本林は1ムーあたり200元、灌木林の場合は1ムーあたり120元（内モンゴル自治区、寧夏、甘肅、新疆、青海、陝西、山西などの地域では灌木林の1ムーあたり200元で実施）、果物及び木本生薬材などのその他の林木については1ムーあたり100元、新規の竹林の造林については1ムーあたり100元の基準で補助するとした。造林間接経費の補助とは、県級行政組織の造林補助事業の実施にかかる必要経費に対して中央財政が行う補助制度である。補助基準は造林補助金総額の5%とし、該当年の一括性の交付とし、主として県級林業行政の政策策定や技術指導などの業務経費の支出に充てるとした。2012年の中央財政による造林補助資金は大幅に増加して25.35億元に達した（国家林業局、2014）。

⑤育林補助制度は、2008年の国の林業政策会議で提起された「造林、育林、森林保全、森林管理に対する補助金制度を導入し、2009年には造林苗木及び森林育林補助金制度の試験的な導入を行い、中央財政の造林優良苗木種や中幼林及び低生産性の樹種に対する補助制度を導入すると同時に、実施対象範囲を継続的に拡大していく方針を打ち出した。2009年には、国家財政部によって森林育林補助事業の試験的運営が打ち出され、中幼林の補助資金として5億元が拠出され、内モンゴル自治区、吉林省、黒竜江省、遼寧省、福建省、江西省、湖南省、四川省、雲南省、陝西省、甘肅省などの11の省、自治区及び大興安嶺グループ会社でパイロット事業として実施された。具体的には、試験規模が500万ムー、補助基準は1ムーあたり100元で実施された。中央財政が特定資金項目を新設し、各実施拠点の課題を総合的に分析した上で森林経営に関する基準や技術規定、関連制度、メカニズムを体系的に分析し、改善策を含めて、国の全体の森林経営補助制度の構築のために経験値と基礎データを提供した。

2010年、中央財政は2009年の成果を踏まえて、補助対象地域を27の省（自治区、直轄市）に拡大させ、20億元の資金拠出を行った。2010年の試験対象となる面積は2000万ムー、その中で天然林保護プロジェクトの区域が1400万ムー、非天然林保護プロジェクトの区域が600万ムー（国有林管理拠、500万ムー、集団林権改革県が100万ムー）を占め、補助基準は前年度の1ムーあたり100元を維持した。2011年には、中央財政から51.3億元の資金提供が実現され、育林事業が4600万ムー、天然林保護プロジェクト区域の中幼林育林補助として1ムーあたり100元から120元に引き上げられた。実施対象地域はすべての省に及び、集団および個人が保有する地方公益林の中の人工林も補助対象となった。2012年には、中央財政による補助資金は56.76億元に増加し、育林対象となる5150万ムーに対して補助が行われた。また中央財政による林業補助資金管理弁法が策定され、補助資金の二つの用途が明示された。1つの用途は、直接的な支出、つまり育林事業に必要な労務費と機械燃料費を含む補助資金を2回に分けて交付するとした。

それは省級林業主管行政が育林事業案を認可した際に70%を交付し、省級林業主管行政が当該事業を点検終了した際に残りの30%を交付するとした。また、間接的な支出とは、事業の設計や技術指導等に対する資金補助であり、請求額は補助資金総額の5%を越えない範囲として定められた。2013年には、国務院が承認した天然林資源保護プロジェクトの第2期の実施対象地域に対して中央財政によって森林育林補助資金として58.11億元が拠出され、2012年比で1.25億元増加した。この資金による育林事業面積は351.6万ha、2012年比で8.32万ha増加した（国家林業局、2014）。

⑥森林生態便益補償制度は比較的に早い時期から導入された。この制度は2003年に公表された国務院の林業発展の加速化に関する決定によるものだった。この決定では、各級地方政府に対して政府間の事務分担内容に基づいて森林生態便益補償基金を設立するように求められた。2004年には、国家財政部と国家林業局が共同で中央森林生態便益補償基金の管理弁法を公表し、中央森林生態便益補償基金の法的定義を明確にした。つまり、中央森林生態便益補償基金とは重点公益林の管理者が負担する造林、営林、森林保全、森林管理にかかる必要経費に対して一定の補助を行う特定資金であると定義された。その補償範囲は、国家林業局が定めた重点公益林の林地に立地する有林地、及び荒漠化や土壌流出現象が深刻な地域の有林地（疏林地）、灌木林地、灌丛地が対象となる。中央森林生態便益補償基金の平均補償基準は1ムーあたり毎年5元（1ha=15ムー）と定められ、その中の4.5元は補償目的のための資金として、0.5元を森林防火などの公共的な管理資金として支出できるとした。2007年には、中央森林生態便益補償基金の管理弁法が改正され、中央財政による補償基準を1ムーあたり毎年5元に定め、その中の4.75元を国有林業団体、集団及び個人の森林管理等の経費支出に充てるとし、0.25元を省級財政部門が計画案を出し、省級林業主管管理部門の重点公益林保全管理状況検査や検収業務、及び重点公益林区域を跨る防火隔離帯の建設事業などの森林火災予防事業や森林区域内の林道維持業務の必要経費として支出できるとした。

2010年には国家級公益林区域の境界線の画定弁法に基づき、各省は国家級公益林に対して追加的な境界線の画定を行った。国家財政部では中央財政の森林生態便益補償基金の管理弁法を策定し、中央財政が行う補償基金の対象を国家級公益林林地に限るとし、補償基準についても若干の調整を行った。2010年からは、中央財政の補償基金を国家級公益林の所有形態の多様性に合わせて異なるレベルの補償基準を適用させるとした。具体的には、国有林に設定された国家級公益林の平均補償基準を1ムーあたり毎年5元とし、その中の4.75元を森林保全管理補助金として支出し、0.25元を公共的管理業務の必要経費として支出するとした。また集団や個人が所有する森林に設定された国家級公益林の補償基準を1ムーあたり毎年10元とし、その中の9.75元を森林保全管理業務の補助資金として支出し、残りの0.25元を森林の公共的管理経費として支出するとした。2013年には中央財政による集団や個人の所有林における国家級公益林に対して補償基準1ムーあたり毎年10元から15元に引き上げ、その中の14.75元を森林の保全管理業務への補助資金として支出し、残りの0.25元を森林の公共的な管理業務経費として支出するとした。

その結果、2001年から2003年までに中央財政は毎年10億元規模の予算編成を行い、11の省、自治区で展開する森林生態便益補償事業の実験拠点の経費補助金として支出された。2004年には、中央財政から20億元規模の予算編成が行われ、4億ムーの対象公益林に対して補助を行った。2006年には30億元に規模拡大を図り、6億ムーの対象公益林に対して補助事業が実施され、

2008年には34.95億元、2009年には52.47億元に予算規模を拡大し続けた。2010年に中央財政の集団所有林及び個人所有林の国家級公益林補償基準を10元に引き上げ、補助資金の予算規模を75.8億元に拡大させた。2012年、2013年には更に拡大され、それぞれ109.3億元と149.3億元に上った（国家林業局、2014）。

⑦林業機械補助制度は、2010年の国の第1号文件の中で農家の農機具購入に対する補助基準を更に引き上げるほか、補助事業の対象を畜産業や林業、干ばつの防止、節水機械購入に拡大させるとした趣旨に基づいて設立された。当時は32種類の林業機械が補助対象として指定された。2011年には国家林業局が林業機械購入費に対して補助を行い、林業の機械化、近代化を促すという内容を第12次林業発展5か年計画に盛り込んだ。

これを受けて、2012年には農業機械購入に対する補助事業の実施に関する指導意見が策定され、農機具品目の180種の中で伐採機械や樹木の剪定機械等が森林保全管理の必要機械として財政資金の補助対象として指定された。しかし、各省が実施する林業機械購入の補助基準は必ずしも同じではなかった。例えば、江西省政府は2009年に林業造林機械の購入に対して全国で初めて補助対象を指定し、1000万元規模の追加予算を拠出した。

2009年まで、中央財政は集団林権制度改革の業務経費として25.48億元を拠出してきた。その内訳は、2007年に15.79億元、2008年に7.26億元、2009年に2.43億元となる。上海市が24万ムーの集団林にその資金を充当させた事例を除いて、ほかの地方政府では全額を集団林権改革の業務経費として支給された。また各級地方財政による集団林権制度改革への累計補助金額は、84.6億元に上っている。その内訳は林権改革業務経費として47.2億元が支出され、政府間の財政移転資金として33.9億元が支出された。

2010年以前には1ムーあたり1元の補助基準が適用された。西部地域の省、自治区、そして西部地域と同じ内容の補助を受ける地域に対して、2010年には更に0.5元の追加的な補助基準が加算された。

⑨林業農民合作社は、2008年の国务院の集団林権改革の全面的な実施に関する意見の中で、林業の社会的サービスの重要性が言及され集団林権改革を成功に導く重要な要素の一つとして位置づけられたことが急速な発展につながった⁵。2009年には、国家林業局が中国人民銀行や国家財政部、銀行監督協会、保険監督協会と協同して「集団林権制度改革と林業発展のための金融サービスの充実を図る政策指導意見」を策定し、林業の規模化経営を奨励した。林業農家が農家間の連携方式や株式形式、会社+拠点+農家の連携方式など多様な互助、連携、集約的な経営方式にチャレンジするように政策誘導を行った。このような林業経営の連携組織に対して法人格と構成員への説明責任を連動させるような仕組みを構築し、林業専門合作組織+担保機構の信託管理方式を林業農家の少額信用融資と結び付け、林業生産発展の組織化程度及び債務者としての信用融資評価ランク、融資能力を向上させるための政策的な措置を講じた。

2009年には、国家林業局の農民林業専門合作社の発展に関する意見では、農民林業専門合作社が林業プロジェクトの建設事業を請け負うことができるほか、条件を満たしているところでは科学技術の普及事業を行うことができるとした。そして、国家財政部及び国家税務総局は2008年に農民林業専門合作社の税制優遇政策を確立させた。また構成員が自ら所有する森林の伐採を行う際には育林基金の徴収金を減額または免除できるとし、組織の規範的な運営に優れている組織については特別な選別を経て、農民林業専門合作社の先進的なモデル事業として認定するとした。

2009年の時点で、全国では各種の林業専門合作組織が4.35万社、構成員として加入した農家数は1654万户、そして経営する林地面積が0.1億haに上った。その中で、農民が設立した林業専門合作社は1.4万社、構成員として加入した農家数は502万户、経営する林地が311.33万haを占めた。2010年には、全国の各種の林業専門合作組織は9.45万社、構成員として加入した農家数は1136万户、経営する林地面積は0.143億haに増加した。その中で農民林業専門合作社は1.78万社、構成員として加入した農家数は655万户、経営する林地が486.27万haを占めた。

2011年には、国家林業局が「農民林業専門合作社の発展のためのモデル県選抜活動に関する通知」を発表し、2011年から2015年の間（第12次5か年計画期間中）に200のモデル県と2000社のモデル組織を創り出すことを目標として掲げた。その結果、2011年には全国の各種の林業専門合作組織は9.78万社、構成員として加入した農家数は1260.71万户、経営する林地面積は1333.33万ha、林権権利関係が確定された林地の7.47%に増加した。2012年には、全国の林業専門合作社は11.15万社、加入農家数は1356.32万户、林権改革にかかわった農家数の9.06%であった（国家林業局、2014）。

2013年には国家林業局が「林業専門合作社の育成を促進するための通知」を発表し、林業専門合作社のモデル事業を重点的な育成政策として展開するとし、政府の財政部門や科学技術開発部門及び工商、徴税、金融担当部門に対してより強力な支援策を要請した。そして、2017年には200の全国林業専門合作社モデル県と2000社のモデル組織、加入農家数20%、集団林に占める経営面積20%を数字目標として掲げた。

2013年には、全国の各種の林業専門合作組織は11.57万、構成員として加入した農家数は1372.10万户、林権改革にかかわった農家数の9.15%、経営する林地面積は1513.33万ha、林権権利関係が確定された林地面積の8.38%を占めた。その中で、農民林業専門合作社は4.71万社、加入農家数は756.46万户、経営する林地面積は729.46万haだった（国家林業局、2014）。

⑩林木伐採量の上限枠制度とは2008年から実施された制度である。國務院は集団林権制度改革を全面的に推進させるための意見の中で、林木伐採量の調整機能は集団林権制度改革を成功に導く政策的な措置の一つであるとした。その原則の下で、2008年に、国家林業局は「森林伐採管理制度の改革拠点の実施に関する通知」を発表し、①森林伐採を分類して管理する方法や②森林伐採量の上限枠設定方法の簡素化、③林木伐採管理システムの簡素化、などの改革案を示した。2009年には、全国24の省（自治区、直轄市）の193の県（市区、市、森林管理場）で全国森林伐採管理制度の改革モデル事業を展開した。更に国家林業局は、5年前後の期間を使って、集団林の伐採量管理システムを再構築し、①伐採管理の主なサービス内容、②申請許可手続きの簡素化、③伐採量の上限枠公開制度など、より透明かつ簡素化された管理モデルを示した。その目的は、新しい伐採量の管理方式を導入して、森林を分類管理する新しい制度を構築することであり、伐採量の上限枠を設定することで、伐採上限枠の設定方式から段階的に伐採登録制度に移行し、森林経営理念を基盤とした森林の持続可能な経営体制を構築することにあった。

2011年には、全国の200社を拠点に森林伐採量管理制度の改革モデル事業を実施した。2014年には、国家林業局が①伐採量の上限枠の配分制度、②林木伐採申請許可手続きの簡素化、③伐採区域設計の簡素化、④伐採作業のモニタリング方法の改善、⑤竹林経営利用へのモニタリング管理の緩和、木材輸送検査のモニタリング方法、など7つの改革案を提示し、林業農家の経営自主権や財産処分権を保障し、造林、育林、森林管理の積極性を最大限に引き出すことで、

森林資源を科学的に経営し、合理的に利活用できる制度づくりを目指すこととなった。

国務院は、2012年に林下経済発展を加速化させるための意見を発表し、中国的特徴をもった①林下経済を展開させた。地方に対しては金融支援政策やインフラ整備事業など様々な支援策を具体的に取り組むように求めた。

特に2013年には、国家林業局が「林業経済の草本漢方生薬の栽培に対する助成モデル事業の実施に関する通知」を発表し、林業経済の一要素として漢方生薬の栽培を推進し、そのための助成事業をスタートさせた。更に、2015年には「全国集団林地における林下経済発展計画要項」(2014-2020)を公表し、林下栽培、林下養殖及び林下採集加工、森林景観利用などの具体的なビジョンを示し、2020年には林下経済の規模的發展と農家の林業総合収入を安定的に維持できる環境を造成し、全国の林下栽培面積を1800万ha、林下経済総収入1.5万億元を目指すという目標を打ち出した。

このような国の政策誘導に合わせて、積極的に取り組む地方の事例が多くみられるようになった。例えば、安徽省は2013年に「安徽省林下経済発展計画(2012-2016年)」を策定し、2016年までに5つの特色ある林下経済モデル区域を建設し、林下経済面積を2000万ムー、林下経済収入を2011年より2倍に増やし、林下経済にかかわる農家の収入を2倍に増やすという目標を示した。その結果、2016年に安徽省では500の林下経済モデル拠点、30のモデル区域を指定し、林下経済を主力とした県モデルや林下経済によって大きな経済的収益を上げた農家を増やしてきた。

林業統計によれば、2013年の時点で全国林業経済の総収入は4575.75億元であり、その中で林下栽培による総収入は2002.43億元、林下養殖に経済収入は1137.15億元、森林景観の利活用による経済収入は588.86億元、林下採集加工業の経済収入は847.31億元、かかわった農家数は5301.90万戸であった。(国家林業局、2014)。

4. 集団林制度改革が直面する課題

2009年以来、国家林業局経済発展研究センターは中国集団林権制度改革における主な政策課題研究グループを立ち上げ、全国の2340戸の農家に対して定置拠点調査を続けてきた。主な調査方法は、農家、村、郷鎮、県などの関係者に対するインタビュー調査やデータ集計を行い、大量の第一次的資料を入手してきた。これらの資料は集団林権制度改革の現状やそれに関連する様々な支援策の実態を如実に反映していると考えている。分析の結果、以下のとおりの課題が明らかになった。

第一に、集団林権改革によってもたらされた最大の成果は林業農家の資産増加であり、経済収益の増加ではないという点である。

2010年、2012年、2014年に行ったサンプル調査では、調査対象農家が「林業によって資産が増えた」と答えた数は48.38%、52.02%、64.77%であり、「林業経営による家族収入が増えた」と答えた数は38.98%、33.71%、51.08%と高い傾向にあった。更に「林地が増えたため、規模の経営ができた」と答えた数は3.16%、4.04%、8.23%だった。このように林業農家にとって、集団林権制度改革がもたらした最大のメリットは家族の資産形成であり、林業経営による経済収益の増加ではなかった。

また「林権改革はあなたの家族にとって何のメリットもない」と答えたのは20.00%、15.94%、20.64%であり、その中で「メリットがないのは林地経営に収益が少なかったから」と答えた

のはそれぞれ31.99%、25.19%、45.45%を占めた。そして22.05%、10.91%、18.18%の調査農家が「林地に興味がない、あってもなくても同じだ」と答えている。

第二の問題は、林業農家が林権改革支援政策に対する反応が必ずしもよい結果ではない点である。私たちの研究グループが、2003年及び2007年から2013年の9年間のデータを基に、サンプル農家が林権改革支援政策に対してどのような反応を示したのかを定量的に分析した結果、林権抵当融資政策のみが農家の林業労働投下量及び生産費用の投下量を明らかに引き出した傾向が示された。ほかの主体的な改革や間接的な改革は農家の労働力投下量と生産費用の投下量の期待値を大きく下回った。しかし、林権抵当融資を受けた農家の数はサンプル農家の約1%しかなく、そのほとんどが規模の経営を行う農家または会社であり、一般の農家は林権抵当融資サービスをほとんど受けられないことが分かった。当時の木材価格はサンプル農家の林業への労働力投下や生産費用の投入に大きな影響を与えたほか、林地への関心をもたせる主要素の一つであったことが分かった。

2010年、2012年、2014年の調査では、サンプル農家が林業投資を増やしたくない理由として「政策の安定性に対して不安を感じるから」と答えたのは4.54%、4.53%、3.65%であり、減少傾向にあることが分かった。これは農家が林権制度改革の安定性と政策執行に対して一定の信頼を示すものと考えている。政策的な安定要素はすでに農家の林業経営における制約的な要因ではないと考えられる。

第三の問題点は、林業経営に対して消極的な農家が増える中で、林業経営に積極的なサンプル農家の投資額が低い傾向にある。2010年と2012年に実施したサンプル調査では「林業経営に対して追加的な投資をしたくない」と答えた45.20%と40.06%の数値が、2014年には62.93%に増加した。主な理由は林業の生産周期が農業生産に比べて長く、収穫まで長期を要することや自然災害のリスクが高いことなどが挙げられた。

2010年、2012年、2014年の3年間に行った調査では、「林業経営リスクが高く、収益が低い」と答えたサンプル農家は36.61%、29.37%、29.18%を占めた。そして「林業経営に興味がない」と答えたサンプル農家は28.33%、31.10%、26.18%を占めた。この二つの設問からみられた傾向は、「林業経営に興味がない」のは一つの現象にすぎず、その根底にあるものは林業経営の収益性の低さの問題である。

2010年、2012年、2014年の調査では、5000元以下を投下する計画であると答えたサンプル農家数は42.42%、58.97%、42.14%、5000元から1万元の間を投下する計画であると答えたサンプル農家数は31.84%、29.44%と33.48%、5万元以上を投下する計画であると答えたサンプル農家数は8.79%、3.74%と8.96%を占めた。また2010年、2012年、2014年の調査では93.12%、96.59%、98.44%のサンプル農家が主な資金源が自己資金と答え、わずかに1%強のサンプル農家が銀行融資（中には林権抵当融資を含む）によって資金調達をすると答えた。これは現状では林業経営の資金源が依然として単一的な構造であると意味する。

第四の課題は、インフラ整備の不足問題である。中でも特に林道の不足問題が大きな課題となっている。中国は1980年代から集団林に対する投資を増やしてきたが、その多くの資金が造林事業と資源管理のために支出された。そのため森林防火や道路建設などのインフラ整備の投資が過不足となった。特に林道の建設は森林資源経営コストを低下させる上で重要な要素として働く。我々の調査では、集団林権制度改革によって林業農家の林地がいくつかの小さな林地に分かれるケースが多く、農家が林産品の輸送コストが増えることを理由に林業経営を放棄す

るまたは収穫を放棄するケースがみられた。例えば、四川省や浙江省の一部の農家は、村全体が木材伐採量の上限枠の権利を獲得しても、木材の伐採をあきらめ、村人の林業経営収入はゼロであるうえ、林業経営への参加意欲が低く場合によって全く参加意欲のない村が現れている。

第五の課題は、経営規模が小さく、資金源が不足するうえ、先進的な管理技術の不足などの問題が、農家の林業経営の主な制約要素となっている。

2010年、2012年、2014年の3年間の調査では、「林業経営における主な課題は何か」の設問に対して、サンプル農家は8つの課題を挙げた。それはつまり、①「林地の規模が小さい」と答えたサンプル農家数は29.12%、51.39%、31.96%を占め、「先進的な技術が不足する」と答えた農家数は12.38%、23.22%、19.50%を占めた。また「自己資金が不足する」答えた農家数は22.90%、36.29%、40.77%であり、この比重は増える傾向にある。これは資金源の不足問題も農家の林業経営に大きな影を落としていることを意味する。

第六の課題は、政府の林業経営に対する助成額と農家の期待値の間に大きな開きがある点である。2009年以来、国及び地方政府は造林事業や育林、森林保全、森林管理等の事業を対象に、現金給付や苗木の供与、道路建設、融資利息への助成などの形式を通して、農家やその他の経営主体に対して財政的な支援政策を行ってきた。

2010年、2012年、2014年の3年間の調査によれば、政府のこのような財政的な支援を受けた農家はそれぞれ32.97%、35.86%、48.30%を占め、小幅な上昇傾向が示された。しかし、政府の財政的な支援政策は必ずしも十分なレベルではなかった。調査ではサンプル農家の林業経営資金源に占める比率は、それぞれ6.1%、7.7%、9.3%に過ぎなかったことが分かった。これは政府の財政的な支援策が農家の積極的な営林行為を誘導する上で期待した通りの政策効果を達成できなかったことを意味する。

2010年、2012年、2014年の調査では、サンプル農家が「政府の補助事業が農家の営農積極性を引き出す上で大きな役割または比較的大きな役割を果たしたと思うか」の設問に対して、36.21%、27.05%、47.89%が「はい」と答え、73.79%、82.95%、52.11%の回答者が「普通だと思う、または全く役割を果たさなかった」と答えた。「政府の補助金額が変わらないと仮定した場合、あなたはどのような形式の補助と支援を望むか」の設問に対して、「政府の現金給付を望む」と回答した農家数は、80.4%、84.1%、80.5%を占めた。

おわりに

中国では経済の改革開放政策を実施して以来、二度の集団林制度改革を行った。1981年に始まった林業三定政策では、それまでに村や生産隊（生産グループ）の集団的な共同経営にゆだねてきた集団所有林を、農家に分配し、個人による森林生産経営を通じた多様な森林経営を促すことが目的だった。当時は、森林経営権を各農家に分配したものの、林地や立木の所有関係が法的手続き上必ずしも集団から個人に移譲されたわけでもなく、その手続きを保障する制度が未熟だったことから、経営を請け負った農家が集団所有林をむやみに伐採する森林破壊現象が横行した。そのため、当時の林業三定政策は数年間で頓挫した。

2003年以降からパイロット事業からスタートし、2009年から全国に普及された新しい枠組みの集団林制度改革は、前回の政策の失敗要因を教訓とし、林業農家の経済利益を保障し、林地や立木の所有関係と財産処分権限を明確にすることに焦点を当てた改革ともいえる。つまり、①権利関係の確定、②権利証の交付、③所有権と利用権の流動、④林業市場の確立に政策重点

がおかれ、政策実効性を高めるために様々な財政的支援策のほか、林業市場形成のための促進策や林権管理制度を整備した。

我々の研究調査の結果、多くの農家はこのような林地の経営権、立木の所有権と処分権の明確化に対して肯定的に捉える傾向が強いことがわかった。また国が推し進める関連制度の整備や実施に対しても非常に協力的な傾向として現れた。その結果、林業農家が積極的に植林や育林に取り組むケースが多くみられるようになり、国の森林政策が目標とされている森林資源の増加や適切な保全管理につながるケースが全国的にみられるようになった。他方では、各戸が保有する森林が分散していることや経営面積が小さいことから、森林経営による農家の経済的収益が思うほど増えていない課題も明らかになった。現制度では、林下経済の推奨や林権の流動化による規模的経営への促進策も導入しているが、国の林業補助事業を除けば、民間金融資本を含む社会的な資源が集団林経営に参画する度合いは非常に脆弱な段階におかれている。

参考文献：

- 国家林業局、『中国林業発展報告(2014)』，中国林業出版社，2015年
 国家林業局、『中国林業発展報告(2013)』，中国林業出版社，2014年
 国家林業局、『中国林業発展報告(2012)』，中国林業出版社，2013年
 国家林業局、『中国林業発展報告(2011)』，中国林業出版社，2012年
 国家林業局、『中国林業発展報告(2010)』，中国林業出版社，2011年
 国家林業局、『中国林業発展報告(2009)』，中国林業出版社，2010年
 国家林業局、『中国林業統計年鑑(2014)』，中国林業出版社，2015年
 劉臻，「中国集団林制度改革と林業発展の再考」，中国財政経済出版社，2015年

- 1 集団林とは、集団所有林を指す。中国の土地所有制度は国有地と集団所有地に区分される。国有地は都市部を中心とした非農業用地が対象とされるケースが多く、集団所有地は農村地域の農地や農家の住居地などが含まれる。森林は土地に付随する特性から、同じく国有林と集団所有林に区分される。国有林は天然林を中心とした人里から遠く離れた奥山が該当される場合が多い。集団所有林は、村や生産隊（集団的な生産活動を行うために各農家を一定に生産グループに組織した農業または林業生産活動の単位）を一つの単位にして集団的に所有する森林を指す。日本の里山概念に近い。村や住民の生活・生産活動と密接な関係をもっており、薪炭林や経済林、国や地方政府の指定を受けた生態公益林（日本の保安林に該当）など多様な用途の森林が含まれる。
- 2 自留山とは、1981年に農家の集団所有林への植林育林意欲を引き出すために導入されたインセンティブ措置である。林地の所有権を集団所有のままして、林木や林産品から得た経済収入を各請負農家に帰属させることを前提に集団所有林の一部の経営権を各農家に配分した。直訳すると個人経営に帰属させた山という意味である。請け負った農家は、林地の使用権しか認められず、貸出や転売、非農業生産用途の建造物の建造などの行為が禁止された。
- 3 三定政策とは、林業三定政策とも呼ばれる。1981年の国務院の「森林保全森林発展に関する若干の意見」の中で言及された三つの政策である。1つ目は、山の権利関係と森の権利関係を明確にすることであり、2つ目は、自留山の確定であり、3つ目は林業生産責任制の確立を指すものである。山の権利関係と森の権利関係を明確にするために、当時は主に各主体間、例えば国有林と集団林の間、人民公社の所有林と村の所有林の間、村の所有林と個人の請け負った森の境界線を確定する作業を行った。

自留山の確定事業では、村や生産隊と個人の農家が請負契約を結び実施した。林業生産責任制の確立では、当時の集団所有林のすべてを個人農家による請負生産経営に移行させたわけではないため、それぞれの所有形態に基づいて森林管理体制を構築し、中央→省→地区→県の4級政府による財政投資がなされ、政策の後押しを行った。

- 4 「河北省の育林基金の徴収、使用、管理に関する実施弁法」(2014)は、河北省衡水市科学技術局のホームページから確認できた。アクセス日2016年4月1日。

http://www.hskjj.gov.cn/ch6683/ch6684/2014/06/16/content_299700.shtml

- 5 林業農民合作社は、日本の林業組合組織に類似した組織である。2008年の国务院の「集団林権改革の全面的な実施に関する意見」では「林業発展の支持基盤となる林業を専門とする合作組織」と記している。