

# 中国における集団林権制度改革が 木材生産に与えた影響と国産材の安定供給のための課題

森林政策学研究室 孫昕格

## 1. はじめに

中華人民共和国（以下、「中国」）では森林の荒廃が建国以来の大きな問題となっている。過剰な伐採による森林資源の劣化の問題に取り組むため、1985年6月に国家林業部は「年間森林伐採限度量を策定することに関する暫定規定」を制定し、年間森林伐採限度量を成長量以下に制限する「年間森林伐採限度量」制度を導入した。同規定によって限度量を超えて伐採すると法的に罰せられることになった（戴、2000）。さらに1998年には天然林とその生物多様性を保全し、森林の持続的な発展を実現するために「天然林資源保護プロジェクト」を開始した。同プロジェクトによって、長江及び黄河上・中流域における天然林の伐採が停止され、東北・内蒙古地域における国有林の伐採が制限されることになった。

天然林資源保護プロジェクトが実施された結果、1998年以降中国国内における木材生産量は激減した。その一方で中国は急速な経済発展の中で巨大な木材需要を満たす必要にも迫られている。それゆえ、森林資源を保護すると同時に、国内の木材供給力を向上させることが重要な課題となっている。中国国内の木材不足を解決しながら農民所得の向上に取り組むために中国中央国務院は2008年には「集団林権制度改革」を全国的に開始した。

中国における森林の所有形態は、国有と集団所有である。1998年に天然林資源保護プロジェクトが開始されると、それまで木材生産の主要な地域であった東北・内蒙古地域の国有林における天然林の伐採が制限されたため、木材生産の中心を東北の国有林地域から南方の集団林地域に移す必要が生じたが、当時集団林が持つ木材供給力を十分に発揮できておらず、どのようにして集団林の木材生産力を向上させるかが重要な課題となっていた。そのため集団林権制度改革によって林地請負経営権、林木所有権・使用権が個別の農民世帯に付与され、林地や林木に対する個人の権利が明確化された。

集団林権制度改革に関する既往研究を見ると、高・張

（2014）は集団林権制度改革に対する農民世帯の評価について分析を行っているが、集団林における木材生産の動向については論じていない。また尹・徐（2010）は、8省において集団林権制度改革実施前後の木材伐採量の変化を示しているが、同研究は農民世帯の集団林権制度改革への参加条件の解明に重点が置かれている。それゆえ、既往研究は農民世帯の参加に焦点が当てられているものが多く、集団林制度改革が木材生産に与えた影響について詳細に分析した研究は限定的である。そこで本研究は、集団林権制度改革実施後の木材生産の変化について明らかにし、木材不足を解決する手段としての集団林権制度改革の有効性について考察する。そのうえで、国産材の安定供給のために取り組むべき課題について提言する。

## 2. 研究方法

本研究の方法は統計資料の分析と事例研究である。中国では1973年以降5年に1度の頻度で定期的に森林資源の調査が行われており、全国レベルでの森林資源の変化が把握されている。本研究では中国政府によって発行されている森林・林業に関する統計書である『全国林業統計資料』および『中国林業統計年鑑』を中心に分析し、集団林権制度改革実施前後の（1）集団林の「有林地」（樹冠投影面積20%以上の土地）面積及び林木所有権別の有林地面積の変化、（2）国全体の木材生産量の変化等を明らかにする。

次に現場レベルでの実態を明らかにするために、遼寧省を事例に木材加工会社4社に対して対面調査を行う。遼寧省を事例として選定した理由は、以下の3点である。第一に、遼寧省は天然林資源保護プロジェクト、退耕還林プロジェクトおよび集団林権制度改革の3つの政策の共同実施地域であり、これらの政策の影響を強く受けている。第二に、遼寧省は集団林権制度改革における最初の試行地域の一つであり、事例としての代表性がある。第三に、遼寧省大連市は沿海地域に位置し、木材産業が盛んで多くの木材加工会社が集中している。以上から、遼寧省は木材不足

を解決する手段としての集団林権制度改革の有効性を考察するために適した事例であると考えられる。

### 3. 研究結果

#### 3. 1. 集団林の有林地面積の変化

第八回全国森林資源調査(2009年～2013年)によると、集団林(企業所有・集団所有・私的所有)面積は1億1,740万haであった。第七回調査(2004年～2008年)と比較すると849万ha、第六回調査(1999年～2003年)と比較すると約1,796万ha増加した。集団林面積が総有林地面積に占める割合も第六回調査の時点では58%であったが第八回調査では61%へと上昇しており、集団林面積は増加傾向にある。

次に林木所有権別の有林地面積を見てみると、集団林権制度が実施される以前は国家所有が42%(7,285万ha)、集団所有が38%(6,484万ha)、私的所有が20%(3,510万ha)であった(第六回全国森林資源調査[1999年～2003年])。2003年に集団林権制度改革が試行段階に入ると、国家所有が39%(7,144万ha)、集団所有が29%(5,177万ha)、私的所有が32%(5,818万ha)となり、私的所有の割合が12%増加した(第七回全国森林資源調査[2004年～2008年])。更に2008年に集団林権制度改革が全国的に実施されると、私的所有の割合は42%となり(第八回全国森林資源調査[2009年～2013年]、平野(2015)を参照)、第六回全国森林資源調査[1999年～2003年]から22%上昇した(図-1)。集団林権制度改革によって林地請負経営権、林木所有権・使用権が個別の農民世帯に付与され、林地や林木に対する個人の権利が明確化される中で、林木が私的所有される林地面積が増加している。

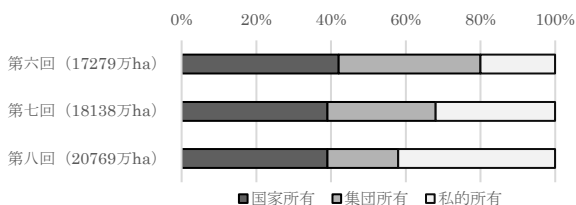


図-1 林木所有別の有林地面積の割合

資料：国家林業局森林資源管理司(2005;2010)、国家林業局(2014)、平野(2015)より作成

#### 3. 2. 木材生産量の変化

図-2は1992年から2016年までの国有林および集団林における木材生産量の推移を示している。全国の総生産量をみると、天然林資源保護プロジェクトが実施された1998年以降急激に減少し、2002年には約4,436万m<sup>3</sup>まで減少したが、その後生産量は徐々に回復し、2008年には8,000万m<sup>3</sup>を上回った。近年では集団林からの木材生産量が増加しており、国有林の木材生産量を上回っている。集団林における木材生産を見てみると、その多くは個人が担っており、生産量も増加する傾向にある(図-3)。

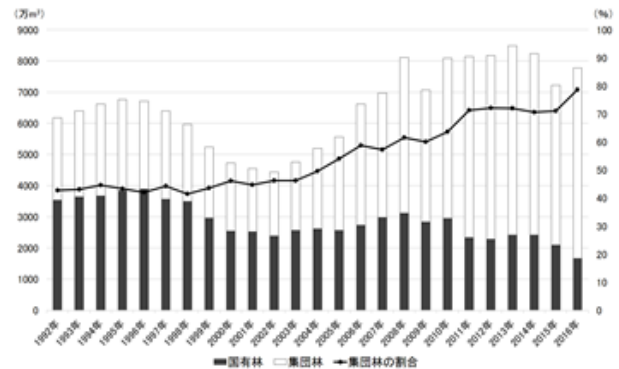


図-2 国有林および集団林における木材生産量の推移(1992年～2016年)

資料：中華人民共和国林業部(1998)および国家林業局(2017)より作成

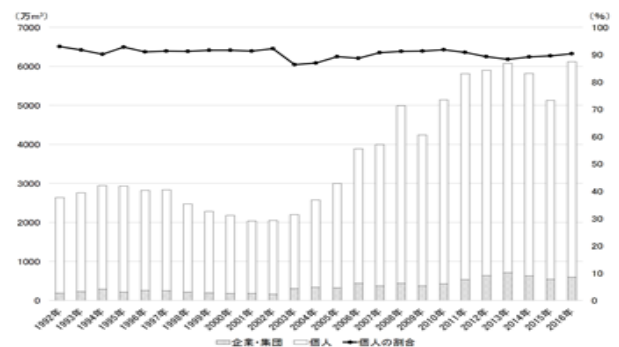


図-3 集団林における企業・集団および個人の木材生産量の推移(1992年～2016年)

資料：中華人民共和国林業部(1998)および国家林業局(2017)より作成

#### 3. 3. 遼寧省の事例

遼寧省大連市で規模と対象市場が異なる4社を対象にインタビューを行った(表-1)。

表-1 調査対象の概要

	設立時間	従業員数(人)	年間売上(万元)	対象市場	主力商品
A社	2009年11月1日	63	700~1000	国内	木製品
B社	2016年2月24日	132	2000~3000	国内、海外	家具、建築材、原木
C社	2014年3月21日	14	30~50	国内(主に省内)	包装材
D社	2009年6月18日	8	20~40	国内(主に市内)	木製工芸品、原木

資料：インタビューより作成

集団林権制度改革実施以降、集団林における木材生産量が増加している。一方で4社ともに国産材および輸入材の両方を使用しており、特にB社の場合は使用する木材の8割以上が輸入材であった。その要因として以下の2点が挙げられる。

第一に、農民世帯の市場競争力が低いことである。集団林権制度改革に参加している農民世帯の大部分は個人経営であり、小規模で専門化の程度も低く、安定的に木材を供給することが困難である。C社とD社は農民個人から木材を仕入れた経験を有していたが、個人からの安定的に木材を調達することができない場合があることを述べていた。また工場の規模が大きいA社とB社は木材の消費量も大きく、個別経営の農民世帯からの木材供給だけでは需要を満たすことが難しいとの回答を得た。

第二に、国産(遼寧省)の原木の価格が高いことである。図-4は2002年から2016年まで、遼寧省における原木の平均価格を示している。2002年の時点で遼寧省の原木価格は国の平均価格を下回っていたが、2003年以降上昇し、2007年には国の平均価格を上回った。2011年以降は下落に転じ、2014年以降は国の平均価格を上回っているが、この原因の一つとして遼寧省と同じ東北地域に属する吉林省と黒龍江省の木材価格が急激に上昇したことがある(原因は不明だが、両省の木材価格が急激に高騰し前年度より2倍以上になった)。それゆえ、木材価格が高騰している国産材より輸入材を使った方が安価である。

また国産材が使用されない別の要因として、木材運輸証の規制によって、木材の運搬が難しく、コストが高くなることも挙げられる。省をまたぐ木材の運搬には「国内運輸証」が必要であり、省内でも「省内運輸証」が求められる。木材運輸証の申請手続きが非常に煩瑣であり、特に農民世帯の場合には、木材運輸制度の制限を受け、販売範囲がほぼ市内に限定されている。

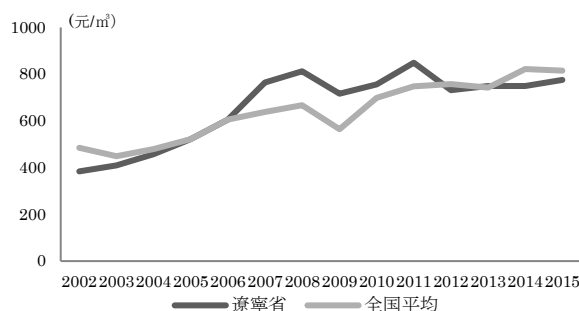


図-4 遼寧省における原木の平均価格 (2002~2015年)

資料：国家林業局 (2003~2016) より作成

#### 4. 考察

本研究では、中国で発行されている森林・林業に関する統計書である『全国林業統計資料』および『中国林業統計年鑑』の分析、および遼寧省における木材加工会社4社に対して対面調査を通じて、集団林制度改革実施後の木材生産の変化について明らかにした。

全国森林資源調査によると、林木所有権別の有林地面積は集団所有の割合が低下する一方で、私的所有の割合が上昇する傾向にあった。それゆえ、集団が所有している林地の林地請負経営権、林木所有権・使用权をその集団を構成する個別の農民世帯に付与し、これらの権利を明確化するという集団林権制度改革の取り組みが効果を収めていると評価できる。

中国における木材生産量の推移を見てみると、1998年の天然林保護プロジェクト実施以降に急激に減少した木材生産量は、2003年に集団林権制度改革の試行が始まると徐々に増加し、2006年には天然林保護プロジェクト実施以前の水準まで回復した。2008年に集団林権制度改革が全国的に実施されると集団林における木材生産量は更に増加し、近年では集団林からの木材生産量が国有林の木材生産量を上回っている。中国の木材生産量を集団林権制度改革実施前後で比較すると、集団林権制度改革後に大幅に増加しており、集団林権制度改革は中国の木材不足を解決するための有効な政策手段の一つであると考えられる。

集団林における木材生産を見てみると、その多くは個人が担っている。集団林権制度改革が実施される前は、伐採許可証の制限によって、伐採適齢期に達した成熟林が管理されず、間伐が遅れている林分も大量に発生していた。それゆえ集団林権制度改革によって、個別の農民世帯に林木

所有権・使用権が付与された林地の中には、すでに伐採できる成熟林、または近熟林であるものもあり、2008年に集団林権制度改革を全国的に実施した直後に国内材の生産量が急増した原因の一つとして考えられる。邵（2010）は、遼寧省において340の農民世帯を対象にアンケート調査を行い、82%の農民世帯が林地を獲得し、そのうち18%は獲得した林地が成熟林であったことを明らかにしている。また伐採後に再造林を行った農民世帯は28%に過ぎなかったことも指摘している。それゆえ、成熟林や近熟林を伐採した後、農民世帯が再造林を行う可能性があるかどうか、また再造林後の森林を持続的に管理していけるのかが、今後長期的に国内材を増産し木材を安定供給していくための大きな課題となっている。

国産材の安定供給のための課題として、第一に農民世帯の林業経営の規模が小さく、市場競争力が低い点が挙げられる。林地を請け負った農民世帯の大部分が個別経営であり、小規模で専門化の程度が低くことによって生産コストも高い。また市外及び省外への販売には木材運輸証が求められ、販売範囲が限定されていることも、農民世帯の市場競争力が低い原因となっている。それゆえ、林業経営の規模を拡大し、生産コストを抑えるために、林業合作社（森林組合）を設立し、農民世帯の林業合作社への加入を促進することが重要であると考えられる。

第二に伐採許可の申請手続きが非常に煩瑣であり、個人による申請が極めて困難であることも指摘できる。中国政府は、年間森林伐採限度量を成長量以下に制限する「年間森林伐採限度量」制度を導入しており、これに基づいて伐採許可を交付している。対象となる森林には、若齢林だけでなく、成熟林や近熟林も含まれ、すべての森林に伐採許可制度が適用されている。それゆえ、林木が適正伐期齢以上になっても、伐採許可証が持っていないため伐採できないことも少なくなく、農民世帯の森林経営意欲も下げる要因ともなっている。さらに伐採許可証をすでに取得している農民世帯は、連続して伐採許可証の申請が出来ない可能性もあることが原因で、適正伐期齢未満の林木も伐採してしまうこともあり、適正な伐採が行われないことによって森林資源の持続的管理が阻害されることも懸念されている。それゆえ、適正伐期齢未満の林木の伐採については従来通り許可制とする一方で、適正伐期齢以上の林木の

伐採については伐採許可制を廃止し届出制に改めることは農民世帯の森林経営意欲を高めるためにも重要である。中国では木材貿易が市場に開放されてから20年以上経過したが、伐採許可制度や木材運輸制度といった農民世帯の林業経営を制約する政策は以前のままの状態である。

本研究が明らかにしたように、集団林権制度改革の実施後に、農民世帯によって林木が私的所有される林地面積の割合が上昇し、集団林における木材生産量も増加していることから、集団林権制度改革は中国の木材不足を解決するための有効な政策手段の一つであると考えられる。一方で農民世帯の市場競争力が低いことや伐採許可制度や木材運輸制度といった農民世帯の林業経営を制約する規則といった課題も残されている。国内材を増産して木材の安定供給を実現するために、個別経営をしている農民世帯の林業合作社への加入を促進し市場競争力を高めることや伐採許可制度や木材運輸制度を改正し、農民世帯の経営意欲を高めることが必要である。

## 引用文献

- 中華人民共和国林業部、全国林業統計資料 1993～1997 各年版、中国林業出版社、北京
- 国家林業局、中国林業統計年鑑 1998～2016 各年版、中国林業出版社、北京
- 国家林業局森林資源管理司（2005）第六回全国森林資源調査及び森林資源状況、緑色中国 2010.01. : 10-12
- 国家林業局森林資源管理司（2010）第七回全国森林資源調査及び森林資源状況、林業資源管理 2010 年第 1 期 : 1-8
- 国家林業局（2014）中国森林資源報告 2009-2013、75pp、中国林業出版社、北京
- 戴玉才・赤羽武（2000）中国の国有林経営と地域社会：黒竜江国有林の展開過程、281pp、日本林業調査会、東京
- 尹航・徐晋涛（2010）集団林区における林権改革が木材供給に与える影響、緑色中国 2010（4）: 27-30
- 邵丹（2010）遼寧省における木材供需に関する研究、吉林林業科技、2010 年 7 月第 39 卷第 4 期 : 37-39、48
- 高嵐・張自強（2014）集団林権制度改革への評価と影響—広東省の農民に対する調査に基づく—広東社会科学 2014 年第 1 期 : 5-12
- 平野悠一郎（2015）中国：最近の森林状況の変化と森林政策の動向、木材情報 2015 年 8 月号 : 16 p
- 中国林業網 <http://www.forestry.gov.cn/main/index.html>（2019 年 1 月 31 日閲覧）