

中国における林業政策の変遷と 吉林省にみる森林管理の展開過程

陳 鐘善*

Changes in forest policy and forest management in Jilin Province, China

Zhongshan CHEN*

1. 研究の背景と目的

新中国建国以来, 森林の過少状況を改善するために人工林造成を続けてきたが, 国家再建と社会主義工業化実現に迫られ森林資源は激しい消費の対象とされてきた。中国は, 世界有数の森林資源を有しているものの, 森林率は16.6%, 一人当たりの森林面積は0.1 ha, 1 ha当たりの森林蓄積量は70.9 m³にとどまっている。特に人工林(4.508万 ha)の1 ha当たりの蓄積量は35 m³にとどまっており, まだまだ森林資源の豊かな国とはいえない。

一方, 中国では近年, 経済の発展や人口の増加に伴う自然環境の悪化, 森林資源の不足が深刻となっており, 中国の森林管理・林業は木材生産を中心とする林業経営から生態的公益機能を重視した林業経営へと移行していく転換期にあると考えられる。こうした転換期に立たされた中国においては, 過去の林業政策と森林管理を検証し, 今後の森林管理のあり方を検討することが非常に重要である。これが本論文の第1の目的である。

中国における過去50年間の林業政策の変遷を見てみると, 社会経済体制の特徴に応じて変化してきたといえる。したがって林業政策を把握するには社会経済体制の特徴を明らかにした上で, 林業政策の変遷を考察する必要がある。そこで本研究は, 林業政策の特徴をより明確に把握するために, 主に社会経済体制の変遷を軸として林業政策の展開を時期区分し, 分析を行うこととした。まず第一期(1949~1983年)は採取的林業経営の確立期である。新中国建国後, 中国は本格的な経済建設に乗り出し, 高度集中計画経済体制を打ち立てた。経済建設では木材生産に大きな期待がかけられ, 林業政策は木材生産を重視することとなり, 林業経営は主に木材の採取を追求する経営へと導かれていくことになった。次に第二期(1984~1997年)は採取的林業経営の成熟から森林資源の合理的利用の重視への移行期である。1984年からの高度集中計画経済体制の本格的な改革に伴う林業部門の経営自主権の拡大は, 森林伐採の増加を招き, 結果的には森林資源の減少, 劣化を加速させることになった。林業経営を森林資源の採取的利用状態から合理的利用状態への転換を促す方策, 法的規制がますます必要となった。そして第三期(1998~現在)は森林資源の保護, 造成を重視した林業経営への移行期である。この時期の林業政策には社会経済体制の影響よりも, 1998年夏に長江, 松花江, 嫩江流域を襲った大規模な洪水の影響が大きい。この中国史上最大級の水害の直接的な原因は異常な集中豪雨であるものの, 水源地域

* 東京大学大学院農学生命科学研究科生圏システム学専攻

* Department of Ecosystem Studies, Graduate School of Agricultural and Life Sciences, The University of Tokyo

の荒廃が被害を拡大させる大きな背景的要因となったことが指摘され、中国の林業政策は森林資源の保護、造成を一層重視する政策への転換を余儀なくされた。

ところで、吉林省は森林面積で全国第5位、木材生産量で全国第2位を占める最も重要な木材生産地域の一つであり、新中国建国以来50年間、吉林省は約2.4億 m^3 の木材を生産し、77.3億元以上の利潤と税金を納めるなど中国の林業において非常に重要な位置を占めてきた（洪，2000）。

そこで本研究では、国家の重点国有林区、木材生産地域である吉林省を事例に、統計資料、文献調査により中国における林業政策の変遷を整理すると同時に、林業政策の変化が吉林省の森林管理の展開にどのような変化をもたらしてきたのかを考察し、吉林省における今後の森林管理の展望と課題について検討することを第2の目的とした。

2. 中国と吉林省における森林所有、経営構造

2.1. 中国における森林の所有および経営構造

2.1.1. 森林の所有形態

中国の森林は、国有林と集体有林（私有林も含む）に大別される。中国では国有林は東北・西南・西北地区の9省（吉林，黒龍江，内モンゴル，四川，雲南，陝西，甘肅，新疆，青海）に、集体有林は南方10省（安徽，福建，江西，浙江，湖北，湖南，広東，広西，海南，貴州）に主に分布している（図-1）（陳，1998）。



Copyright© 2003-2004 中国まるごと百科事典

図-1 中国の地図
Fig. 1. Map of China

国有林は所有権が中央政府や地方政府（省・自治区・直轄市）に属する森林であり、集体有林は県レベル以下の行政政府、集団、村（個人所有も含む）所有の森林である。国有林は、さらに中央国有林と地方国有林に分けられる。中国の東北、西南、西北地方などにある大面積の天然林は中央政府が所有して中央国有林とし、散在している小面積の天然林、二次林と人工林を地方政府が所有して地方国有林としている。

中央国有林は、管理主体と経営組織の違いによって中央直営国有林と地方委託営国有林に分けられる。経営・管理を中央政府の林業管理部門（国家林業局）が直接経営・管理する中央直営国有林と中央政府が地方政府に委ねてその経営・管理を行う地方委託営国有林がある（戴，2000）。吉林省の森林は、ほとんどが地方委託営国有林、地方国有林であり、他に集体有林がある。

2.1.2. 森林・林業の管理構造

森林・林業を所管する部門は、中国の行政機構（1. 中央 2. 省・直轄市・自治区 3. 市 4. 県クラス市・県 5. 郷・鎮）に応じて、中央には国家林業局、省には林業庁、市・県には林業局が設置され、中央政府の指令を受けながら事業を実行していく。さらに郷・鎮レベルでは林業工作站が置かれ、末端まで一つの流れができていく（日本林業調査会，1999）。

国有林は中央国有林、地方国有林を問わず、その管理が林業局（日本の営林署に相当）によって行われている。さらに林業局は、その下に末端作業体である林場（作業所）を置いている。中央国有林の林業局は木材の生産および木材加工を中心に行うと同時に、多角経営（農業、商業、畜産業、採掘など）、伐採跡地の更新、植林を行っているが、木材の伐採、搬出が主要な経営活動であることから林業局を“森林工業企業”と呼ぶことが多い（戴，2000）。この習慣にしたがって、本論文においては中央国有林の林業局を“森工企業”と略称して使うことにする。

これに対して地方国有林の林業局は、地方国有林の育成（更新、撫育、植林）を中心とし、素材収入を得るまでの経費は国家予算から支出される。素材の収入が得られた場合、その収入は地方国有林の育成に用いる（陳，1992）。

吉林省の森林・林業管理部門は、吉林省林業庁が独立の管理機関として全吉林省の国有林、集体有林を管理・指導している。またその下に、中央国有林の管理機関として吉林森林工業集团公司と延辺林業管理局を置いており、地方国有林の管理機関として市・県林業局を置いている。また市・県林業局は集体有林の管理を指導している（図-2）。

3. 中国における林業政策の変遷

3.1. 採取的林業経営の確立（1949～1983年）

1950年、中央人民政府は林業経営にあたって育林を基礎にしなければならないと強調し、“全面的に森林資源を保護し、造林を重点に、合理的な伐採と利用を実現し、木材を節約する”（吉林地方誌編集委員会，1994）という林業経営方針を打ち出した。

しかし、立ち遅れた国民経済の回復のため木材生産に大きな期待がかけられ、森林資源の集中している東北地方（黒竜江省、吉林省、内モンゴルの東北部）において木材生産を展開せざるを得なかった（戴，2000）ため、森林管理において育林より森林伐採が重視されることになった。

1949年から1952年に至る3年間の経済復興期が終わって、中国は本格的な経済建設に乗り出し、工業化を実現するために高度集中計画経済体制を打ち立てた。この経済体制の特徴は、1) マ

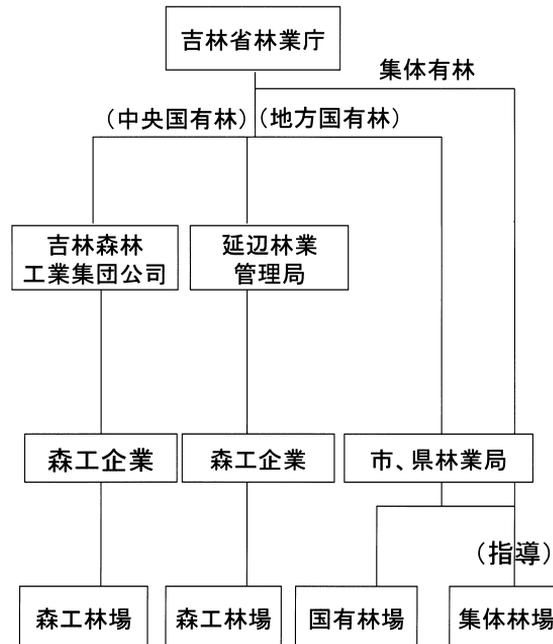


図-2 吉林省における森林、林業の管理構造

Fig. 2. The structure of forest and forestry management system at Jilin province
洪ら (2000) より作成

クロ政策の高度集中。全国の国民経済は国家の集中的統一指導下で進行し、市場の安定、国民経済の回復、経済建設の進行における財力、物力、人力を統一的に中央に集中させること。2) ミクロ政策の高度集中。国家は企業を直接管理し、企業の人、財、物を政府の主管部門に集中させる。企業の責任は政府主管部門からの生産目標を執行することである。3) 国民経済の指令性計画管理。国民経済の発展計画は主に国家の意思を表したもので、この発展計画の執行にあたって強烈的な行政性、強制性を持つことである (董, 1999a)。

高度集中計画経済体制は、いくつかの改革を経て社会主義市場経済体制を打ち立てた1990年代初期まで継続され、林業政策、森林管理の展開に多くの影響を与えることになった。

3.1.1. 木材生産を重視した林業政策

3.1.1.1. 国家による木材生産の統制

高度集中計画経済体制下における木材の生産計画案の制定プロセスは図-3のとおりである。木材生産量は、森林資源の状況、市場の需要量によって決められるものではなく国家計画によって決められる。国家計画委員会は、中央各部門と各省（自治区、直轄市を含む）に年度毎の木材の計画消費申請の通知を下す。通知を受けた中央各部門と各省は所属する木材消費の企業（国営企業）と事業単位に下す。木材消費企業と事業単位は国家から指示された発展計画に基づいて木材の年度計画消費量を所属する上級機関に申請する。これを受け取った中央各部門と各省は木材消費申請計画を審査したうえで、まとめて国家計画委員会に提出する。国家計画委員会は中央各部

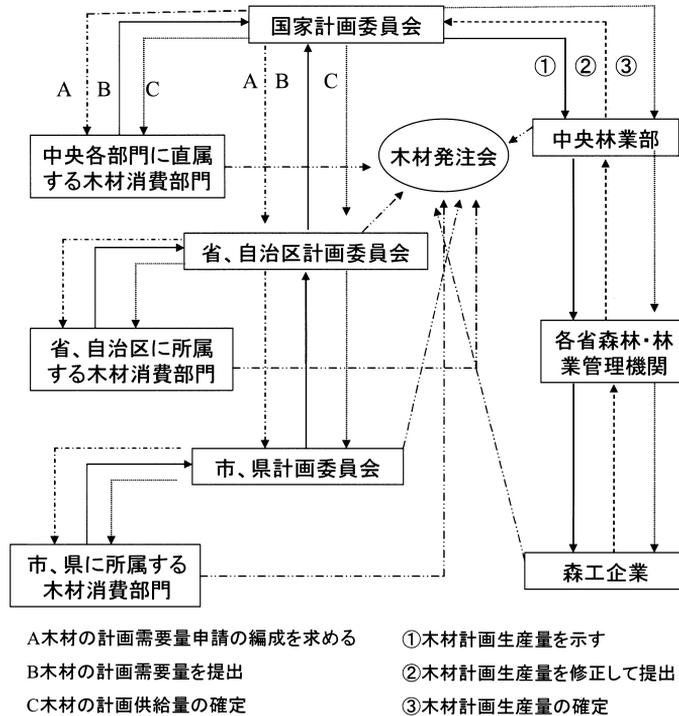


図-3 “計画経済”期における木材生産、配分計画の制定プロセス
 Fig. 3. Decision process of forest product and distribution in planned economy period
 陳 (1998) ; 李 (1985) ; 戴 (2000) ; 李 (1997) より作成

門と各省から寄せられた木材消費申請計画を審査、参考にした年間木材需要量を年間木材計画需要量とし、森林・林業の管理機関である中央政府林業部（日本の林野庁に相当）に年間木材計画生産量として指示し、これを受けた中央政府林業部は、各省の森林・林業管理機関（森林工業管理局）に、各省の森林・林業管理機関はさらに所属する各木材生産企業（主に中央国有林の森工企業を指す）に年間木材計画生産量を割り当てて指示する。こうして指示を受けた各森工企業は、森林資源の状況と木材生産能力（伐採基盤設備と労働力に規定される生産力）に基づいて、割り当てられた木材計画生産量に修正を加えて上級の管理機関に、管理機関は各木材生産企業からの計画をまとめて中央林業部に、中央林業部は各省からの計画をまとめて国家計画委員会に提出する。ここで国家委員会は、中央各部門と各省から寄せられた年間木材計画需要量と中央林業部から寄せられてきた修正案に対する調整を行う。調整にあたって、以下のように二つの方法が使われてきた。①中央各部門と各省からの年間木材計画需要量が先に国家計画委員会に認められた場合、年間木材計画生産量を計画需要量に合わせて調整する。もし需要量が生産量を上回る場合には、木材生産量を高めるため、森工企業に対して国家計画投資に加えて追加的投資（木材生産に関する投資）がなされる。②反対に、年間木材計画生産量が先に認められた場合、年間木材計画需要量を縮小させる。すなわち、各部門が国民経済のなかでの重要度に基づいて調整する。

しかし、国家計画委員会は国民経済を発展させるため、木材需要を充足させることを重視して

いるので、年間木材計画需要量を先に認める場合が多く、森工企業は、割り当てられた年間木材計画生産量を達成しなければならないものとされていた。

このように木材生産量は、森工企業が森林資源の状況と木材生産能力を配慮して決めるものではなく、国家によって定められていた。また、森工企業は木材計画生産目標を達成しようとするため、しばしば森林資源の成長量を超えて伐採する場合があり、林業経営は単に木材の採取を追求する経営へと導かれていくことになった。

3.1.1.2. 国家による木材流通、配分の統制

計画集中経済体制下において、木材は一貫して最も重要な生産財の一つとして、国民経済の発展計画に従って国家固定価格で統一流通、統一配分されてきた。主に国家重点プロジェクト、国有企業の生産、都市部の公共建設、公務員・国有企業労働者の給与住宅、そして集体企業、農村に限定的に（統一配分の対象の中に組み込まれてないことがむしろ多かった。）して配分される（李，1997）。こうした国家の木材需要者に対する統一配分は、前掲図-3に示すようなプロセスで実行された。a) 木材需要者である国有企業、事業単位は、国家計画委員会から割り当てられた生産計画に基づいて木材計画需要量を算出する。b) 企業は各所属地方計画委員会に報告し、企業の木材計画需要量は地方計画委員会の多様な審査・認可段階を経て、まとめられて国家計画委員会に提出される。国家計画委員会は各地方の計画委員会から寄せられた木材計画需要量を取りまとめ、国内生産量、輸入量などの供給量と調整し、これに依拠して中央直属各部門と各省の年度木材計画配分量を決める。c) 決定された木材計画配分量は国家計画委員会から地方計画委員会に下達され、これに基づいて地方計画委員会は各木材需要者に対する木材配分量を割り当てる。d) 配分量を割り当てられた木材需要者は、各計画委員会及び国家林業部の主催する全国的会議（木材発注会）に出席し、この両部門の指導と監督の下に、木材需要者と木材生産者（森工企業）が直接木材売買契約を結ぶ。木材発注会は年2回開かれる。最初の木材発注会は計画年度の前年の11月に行なわれ、計画年度1～6月の数量の契約を結ぶ。二度目は計画年度の5月に行なわれ、計画年度7～12月の数量の契約を結ぶ。e) 森工企業は契約で決められた数量、樹種別、用途別の木材を木材需要者まで送る。これを受け取った木材需要者は国家が決めた価格で銀行振り込みの形で森工企業に木材売買金額を支払う。しかし、こうした統一配分政策の重点は国有企業と事業単位におかれたため、集体所有企業や農民の需要は充足されないのが常であった。

3.1.1.3. 国家による木材計画価格の制定

中国では高度集中的計画経済体制の下で木材価格は、市場における需給の作用つまり市場メカニズムによって自動的に決められるものではなく、国家の計画機関によって意識的に設定された（李，1993）。この価格を中国では、木材計画価格と言う。木材のほとんどは天然林で生産されることから、木材そのものが持つ価値はないとされ（マルクス労働価値論）、木材価格は木材生産コスト（伐採、搬出、運送コスト）を基礎に設定された。また計画価格の調整または改定も国家計画機関によって行われた。木材計画価格制定を式で表すと、次のとおりである（戴，2000）。

$$\text{木材計画価格} = \text{木材生産コスト} + \text{計画利潤} + \text{木材税}$$

この式の木材生産コストは、各森工企業の木材生産コストを加重平均したコストである。計画利潤と木材税は、国家が行政力を持って木材販売収入から徴収するものであって、木材生産企業に還元されるのは木材生産コストだけである。また計画利潤と木材税が国家によって決められるという前提においては、木材生産企業は木材生産コストを平均コストに確保すれば、計画利潤を達成でき、平均コスト以下に引き下げれば更に利潤を得ることになる。これは、伐採においては

皆伐、強度の択伐を招く原因となる。

計画利潤の計算は、中国では木材生産コスト利潤率を採用している。式で表すと、次のとおりである（李，1993）。

計画利潤＝木材生産コスト×木材生産コスト利潤率

木材生産コスト利潤率は、10%程度であるが、どのように決められたのか、詳細は明らかにされていない。

木材税は、木材売上高に対する課税で、次のような計算方式が取られた（戴，2000）。

木材税＝（木材生産コスト＋計画利潤）×木材税率／（1－木材税率）

中国で丸太と製材に課せられる木材税率は1991年まで10%であったが、その後森工企業の経営不況によって5%に引き下げられた。

以上のように木材価格は、国家計画機関によって意識的に決められると同時に、より多くの剰余資本を蓄積して社会主義重工業へ投入させるため、価格を長期により低い水準に設定した。この価格政策は、計画経済体制の改革が本格的に推進し始めることになった1984年まで適用された。

木材の低価格政策は社会主義工業化の実現においてある程度合理性を持つと評価できるが、価格が低いため、木材消費を刺激し、余分な木材需要をもたらした。森工企業はより多くの利潤を上げるために木材生産量を上げるしかなかった。また、低い木材価格は、木材利用において浪費や無駄使いをもたらし、結果として木材増産が必要となり、森林資源の過剰伐採の要因ともなった。過剰伐採という点から、中国の木材価格政策は木材資源の計画的利用という面からみて必ずしも適切に機能しなかったことがわかる。

3.1.1.4. 木材生産の優遇政策

新中国建国当初、国家は大規模な経済建設、生産の復興を図るため、企業に対して統一計画管理体制を採っていた。すなわち、基本建設のすべてを国家投資し、生産品のすべてを国家が統一調達し、物質は国家統一供給し、財務は国家“統支統収”し、企業には経営の自主権がなかった（董，1999a）。新中国建国当初の森工企業には利潤が生じないため、国家予算制が確立された。1953年からの5ヵ年計画制度の導入に伴い、森工企業には財務計算上の独立採算制が導入され、企業的経営に転換し、国家から課される計画利潤を国家に上納することになった（戴，2000）。1956年10月、企業の国家計画を超過完成する積極性を喚起させるため、国家財政部は“1956年国营企業計画利潤の超過部分の分配と使用規定（超過利潤保留制度とも言う）”を頒布した。同規定では、国营企業計画利潤の超過部分の分配計算は年度を基に、各部門の主管部（林業においては林業部）ごとに、国家から課された計画利潤を達成したうえで生じる超過利潤部分の40%を各部門の主管部が保留し得るとされた。また各部門の主管部は、所属企業の国家計画利潤を達成する積極性を発揮させるために、保留部分の一部分を所属企業に配分できるとした（董，1999a）。森工企業にも1956年になると超過利潤保留制度が適用された。超過利潤保留制度は、国家の計画利潤を達成させることを狙いとする措置であったと考えられる。また、当時の森工企業は木材生産が経営活動の中心となっていたため、超過利潤保留制度は企業の木材生産を刺激させる措置であったともいえる。超過利潤保留制度の刺激を受け森工企業は、森林育成に対する意識が薄くなり、結果的には採取的経営へと導かれていったのである。

3.1.1.5. 営林事業における財務政策

新中国建国後、中国では営林事業が産業として成り立たなくなったため、営林事業に財務予算

制を適用することになった。営林資金源の第1は国家財政からの営林基本建設投資と営林事業費であり、主に林道、生産設備の整備と営林の人件費に充てる。第2は木材販売収入に対し一定の割合で徴収する（木材価格にプラスして消費者から徴収する）育林基金であり、主に営林の経営費用に充てる（戴、2000）。

育林基金は、森林を伐採した後、直ちにその伐採跡地を更新し、新しい森林を育成するために、国家によって設けられた基金である。育林基金の適用範囲は伐採跡地の整理と更新、撫育、植林のほか営林基本建設投資と営林事業費の補充支出にも充てており、素材販売数量または販売価格に対し一定の割合で徴収する（陳、1993b）。このように育林基金は、主に森林の育成を目的として設けられ、営林事業の展開を促進する上で、重要な役割を果たしているが、育林基金制度には、いくつかの問題点が存在する。

まず、育林基金の徴収対象は販売された素材（自家消費用の素材は含まない）であったため、伐採、搬出過程などにおいて荒らされた分の森林資源の補償が見落とされていた。素材販売数量または素材販売価格を対象として育林基金を徴収したので、森林資源の実際の消費量回復に必要な資金の調達ができなかった（陳、1993a）。さらに、天然林の伐採を実施している森工企業では、木材生産の拡大によって優良な森林資源が減少した。伐採する森林資源が低質で出材歩留りが低いので、素材を生産するために森林資源をより多く消費しなければならなかったからである。これに盗伐・乱伐などを加えると、素材生産量と実際の森林資源消費量の間にはもっと大きい落差が存在することになる。

また、育林基金の徴収基準は、1956年から1980年までは素材1 m³あたり10円で、当時の素材販売単価に占める割合は14～19%、1981年からは5元を引き上げ15元となり、素材販売単価に占める割合は21%となったが、営林の実費の三分の一に過ぎず、営林費をカバーするまでには至らなかった（田、1991）。

さらに、すでに述べたように中国では、素材販売価格は長期にわたり低価格に設定されていたので、育林基金の徴収基準も長期にわたり低く設定された。また、育林基金は設けられた時、主に森工企業の伐採跡地の更新、植林、撫育を優先した上で地方国有林の更新、荒地荒山の造林に充てると規定したが、財政力が貧弱である中国において営林に多くの資金投入が不可能であるため、事実上育林基金の51%は、地方国有林へ譲り渡すこととなっており、森工企業に残る分は49%にすぎなかった（吉林地方誌編集委員会、1994）。育林基金は伐採跡地更新、植林、撫育だけではなく、営林基本建設投資、営林事業費の補充支出にも充てられていたため、育林費はさらに不足することになった。

3.2. 採取的林業経営の成熟から森林資源の合理的利用への移行（1984～1997年）

高度集中計画経済体制の改革は1978年から始まった。しかし、改革の重点は農村経済体制に置かれており、社会全体経済体制の改革については模索段階であった。6年間の改革を経て、農村経済は飛躍的な発展を遂げた。農村経済体制改革の成功をきっかけに、中央政府は社会全体経済体制の改革を決定した。1984年10月に採択された“中共中央の経済体制改革に関する決定”の発布に伴い、国家と企業との分配体制、企業経営体制、財税体制、価格体制、金融体制などのさまざまな分野に至る経済体制の改革が全面的に始まった（董、1999b）。経済体制の改革は、これまで国家統制管理下に置かれてきた林業経営に大きな影響を与えることになり、また新たな林業経営をめぐる政策の整備が必要となってきた。

3.2.1. 木材生産を強行する林業政策

3.2.1.1. 木材流通・価格の“双軌制”

経済体制の改革によって、生産財の価格と流通に対する国家統制を改革する措置として、流通・価格の“双軌制”（2つのルート制）が導入された。①流通においては、全て国家計画によって統制するという1つのルートから、“国家計画統制”と“企業自由販売”という2つのルートに、②価格においては、国家が決める“国家計画価格”に、国家が許容される変動範囲以内で、企業が自主的に決められる“国家指導性価格”が加えられ2つのルートとなった。（董，1999b）。1985年から、木材においても流通・価格に“双軌制”が導入され、長い間国家統制管理体制下に置かれてきた森工企業には大きな自主権が与えられた（戴，2000）。さらに、木材価格もある程度市場メカニズムを反映するようになった。

3.2.1.2. “超過利潤保留制”から“利改税”

中国では、1956年から国有企業（森工企業を含む）には、国家から課された計画利潤を達成した後、超過利潤が生じた場合には、その超過利潤の一定部分（5～15%）は国有企業が保留できるという“超過利潤保留制”が適用されていた。“超過利潤保留制”によって、国有企業には利潤が生じ始め、企業の発展、積極性の喚起、国民経済の発展、安定（中国において国有企業が国民経済の中で最も重要な位置を占めている）にある程度の役割を果たしていた。しかし、この利潤分配制度では、国有企業に残る利潤が少なく、国有企業の発展、さらに国民経済の発展には十分ではなかったため“利改税”制度への改革が始まった。

国務院は、1983年4月に“国有企業利改税第1歩試行弁法について”、1984年9月に“国有企業利改税第2歩試行弁法について”を發布し、国有企業へ“利改税”を全面的に導入することにした。“利改税”とは、これまでの国有企業から国家財政への利潤上納を税金に改める制度である。主な内容は、国有大・中企業の純利潤の55%を所得税として国家に上納するもので、所得税を上納した残りの利潤の全額を企業に保留できることとなった（董，1999b）。“利改税”の実施によって、多くの国有企業は“超過利潤保留制”下より多くの利潤を企業に保留できるようになった。森工企業も国有企業であることから1984年10月から“利改税”が適用され、より多くの利潤の保留が実現できるようになった。

3.2.2. 森林資源の合理的利用を重視する林業政策

3.2.2.1. 森林、林業経営の法制化

1978年以後、中国は改革・開放の時代に入り、森林、林業経営において法的保障、法的規制がますます必要となってきた。そして1979年2月、中国で最初の中華人民共和国森林法（試行）が公布され、1985年1月1日から実施された（国家林業局，1998；沙，2000）。

中華人民共和国森林法は総則、森林経営管理、森林保護、植樹造林、森林伐採、法律責任、附則の7章、49条からなっている。

総則第1条の法の目的は、「森林資源の保護、合理的利用と森林の育成および国土の緑化を加速し、森林の水資源涵養、気候調節、環境改善機能と林産物提供の作用を発揮させ、社会主義の建設と人民生活の需要に適うために本法を制定する」と規定している。

総則第2条の法の適応範囲は、「中華人民共和国領域内で森林、林木の育成、植栽、伐採利用及び森林、林木、林地の経営管理に関する活動に従事するときはすべて本法を遵守しなければならない」と規定している。

総則第2条の林業経営の方針は、「林業建設は営林を基礎とし、森林の保護、造林に努め、伐採と育成を結合し、永続的に利用することを方針とする」と規定している。

森林経営管理については、「各地の林業主管部門は森林法によって森林資源の保護、更新、利用など管理の監督をしなければならない。また森林資源計画を立て資源の増減を把握しなければならない」と規定している。

森林伐採については、「国家は消耗量を成長量より低くするという原則の基に、森林伐採量を厳格に制限する。国有林、集体有林、私有林のいずれも森林伐採にあたって、伐採計画を立て、これらを省、自治区、直轄市の林業主管部門が取りまとめ、政府の審査を受け、これを國務院に提出し認定を受ける。また、森林伐採は、必ず伐採許可書を申請しなければならないし、伐採許可書に基づいて行わなければならない」と規定している。

法律責任については、「盗伐、濫伐、乱伐、伐採許可書の偽造の嚴重な行為に対しては刑事責任を追及し、本法の規定を違反して、年間伐採限度量を超える伐採許可書を発行した責任者に対して刑事責任を追及する」と規定した。

以上のことから、新中国建国以来、中国で初めて森林、林業経営の根拠法を持つことになると同時に、森林、林業経営の方向が法制化されたのである。

1985年6月、国家林業部は“年間森林伐採限度量を制定することに関する暫行規定”を制定して、森林伐採において“年間森林伐採限度量”制度を実施することにした。主な内容は、年間森林伐採限度量は成長量以下であることが基本原則となっていて、年間森林伐採限度量の制定は國務院の認可を受ける。年間森林伐採限度量は、一度認可されれば改正したり、それを超えて伐採する場合、行政的あるいは法的に罰せられることになる(戴, 2000)。

中華人民共和国森林法、“年間森林伐採限度量”制度のいずれも、森林資源を保護し、粗放な森林利用から合理的利用へと転換させる政策であった。しかし、長い間に定着してきた採取的経営体制の改変は容易ではなかった。それは、森工企業に対して、国家林業部門は森林を、国家計画部門は木材を、国家財政部門は利潤を要求しているため、森工企業は常にこの三者の間に置かれ、いままで実施してきた企業経営方針を改変させることも木材生産量を減らすことも容易ではなかったからである。

3.2.2.2. 木材消費“節流”および“開源”政策

1994～1998年の第5次全国森林調査によると、中国の森林面積は1.59億ha、森林蓄積は112億 m^3 であり、いずれも第4次全国森林調査の結果より増加していた(黄, 2000)。この数字だけ見れば決して少なくないが、広大な国土に対して森林率は僅か16.6%であり、12億人という膨大な人口に対して森林資源は貧弱である。したがって、中国においては長期的に木材の需要が供給を上回ることが予想されている(日本林業調査会, 1999)。中国政府は、木材の長期的な供給不足の問題の解決対策として木材消費“節流”対策(消費の節約)と“開源”対策(生産増産)を打ち出した(陳, 1998; 玉川, 1998)。

1) “節流”対策

1988年2月、国家計画委員会、経済委員会、国家林業部、国家物資局は「木材の節約、合理的利用、木材代用品の使用に関する若干規定」を公布した。同規定は、木材の使用禁止の分野、代替品の導入分野、木材再利用の促進、木材利用率の向上などについて明文化した。

2) “開源”対策

生産増強対策としては、a) 大規模な人工林を造成することにより、長期的に木材生産量の増大

を図る。b) “速生豊産基地”（早生樹種〈ポプラ、キリ等〉と集約的経営による増産林基地）を造成することにより、早期的に木材供給の不足問題を解決する。c) 竹材資源の利用開発。竹合板などは不足する木質パネルの代替材として期待された。

木材消費“節流”および“開源”対策は、木材の消費を節約することにより、森林資源に対する木材生産の圧力を緩和させ、森林資源の保護、合理的な利用を行うことが期待されていた。

3.2.2.3. “企業請負経営責任制”の導入

農村改革、特に“生産請負責任制”の成功を機に、1988年2月、国務院は“企業請負経営責任制”をすべての国有企業に導入することにした。林業部は森林経営の特質（森林の持つ経済的機能と公益的機能、再生可能な森林資源の特徴）を考慮し、森工企業に自主権を与えながら制約をもうける“六包三掛鉤”という請負経営責任制の導入を決定した（戴、2000）。

“六包”とは、企業が請負期間内に達成しなければならない以下の6つの請負指標を指す。

- 1) 伐採量は国家の決めた森林伐採限度量を超えないと同時に、国家の買付け木材生産量の達成を請負うこと。
- 2) 年間更新、植林量と撫育量を達成するとともに、従前からの更新造林未済地と未完成撫育作業が年ごとに減少するよう請負うこと。
- 3) 多角経営を推進するとともに、総合的木材加工と生産量の増大、利潤率の向上を請負うこと。
- 4) 年間利潤は黒字の場合は上納、ゼロの場合は免除、そして赤字の場合は国家財政から補助するものとし、そのうちの1つをもって請負うこと。
- 5) 企業の基本建設と技術改造を請負うこと。
- 6) 安全生産と森林保護、防火を請負うこと。

そして“三掛鉤”とは、企業、経営者（企業の責任者）、労働者個人の経済利益を、1) 森林資源の増減 2) 経営管理の実績 3) 多角経営の効果とリンクさせようとするものである。

また、年間森林伐採量を超えること、営林の任務が達成できないこと、重大な森林火災と生産事故が発生すること、利潤上納ノルマを達成しないことの4つは、否定的な指標であるとした。そして、請負期間中は毎年、その中の1つでも発生すれば、ほかの請負指標の達成度を問わず、森工企業の幹部の1～3ヶ月分の賃金と全員の奨励金の50%以内を差し引き、2つ以上発生すれば幹部の3～6ヶ月分の賃金と全員の奨励金の全額を差し引くことになった。請負契約の導入によって企業と国家の間の森林資源の増減、保護、生産などに関する権限、責任が法的に明確になったのである。

このように、“六包三掛鉤”制は、森林の合理的な伐採と更新、保護の強化策を基調とし、そのために森林経営の実行を企業と労働者の個人レベルまでの経済利益とリンクさせることを制度化した。これは森林経営と企業経営にとって、採取的経営から合理的利用への転換を促す有力な方策になるものと評価できる。請負契約によって企業と国家の間には、森林資源の増減、保護、生産などに関する権限、責任が法的に明確になった。

3.2.2.4. 立木価格制度の導入

すでに述べたように育林基金は、森林資源の再生産費用を大幅に下回っていたため、営林事業はひとつの産業として成り立たないまま展開し、結果的に森林資源の劣化をもたらした。

森林管理を採取中心の状態から育成を配慮したものへ転換し、森林資源をより合理的に利用し保護するため、国務院は1991年1月から東北・内モンゴル国有林区の9ヶ所の森工企業（うち2ヶ所が吉林省）に立木価格制度を導入して試行することを決定した。この制度の主な内容は以

下のとおりである（戴，2000）。

- 1) 森工企業の営林部門は、伐採予定作業区における森林資源の立地、質、育成費を考慮して、単位蓄積（1 m³）および林班、林小班の蓄積の立木価格を算出し、その算出結果を森林伐採部門に伝達する。
- 2) 森林伐採部門は伐採予定作業区の立木価格を検討し、これを認めれば取り引きが成立する。そして代金を営林部門に支払うと同時に、伐採許可申請を提出する。
- 3) 営林部門は立木代を受け取ってから、森林伐採部門に伐採許可を出す。
- 4) 森林伐採部門は伐採作業を実施し、終了後、営林部門に伐採跡地検査を申し出る。
- 5) 営林部門は伐採跡地を検査し、適当と判断すれば、伐採跡地を接收する。森林伐採部門が作業区から撤収する。

立木価格制度は、森林資源の合理的な利用を前提として、森林資源の再生産資金を確保し、営林事業を一つの産業として確立させるのに役立つものと言える。

3.3. 採取的林業経営の終焉と森林資源の保護、造成を重視した林業経営への移行（1998～現在）

中国では人工林資源が貧弱であるため、過去 50 年余り木材生産のほとんどは天然林を中心に行われた。そのため、天然林での資源劣化が大幅に進んで、森林の水土保持機能の低下を招いた。

1998 年夏、中国では 100 年に一度と言われる大規模な洪水が長江、松花江、嫩江流域を襲った。全国で被害面積は 2,500 万 ha、被害人口は 2.5 億人以上、死亡者 4,000 人以上、直接被害額が 2,500 億元にも達した。異常な集中豪雨が中国史上最大級の水害となった直接的な原因ではあるものの、水源地域の荒廃が被害を拡大させる大きな要因となったことが指摘されている（栗栖，2001）。このような自然災害は国民経済の発展を脅かしただけでなく、深刻な社会問題を引き起こしたため、中国の林業政策は森林資源の保護、造成を一層重視する政策への転換を余儀なくされた。

3.3.1. 森林資源の保護、造成を重視した林業政策

3.3.1.1. “天然林保護プロジェクト”

深刻の度合いを増し頻発する自然災害に対して、中国政府は従来为国家植林事業に加えて、森林保護的な新政策を、近年相次いで開始している。その中で、国内林業活動に最も大きな影響を与えているのが、1998 年に始まった“天然林保護プロジェクト”である。（山根，2003）

“天然林保護プロジェクト”は、資源劣化の著しい天然林とその生物多様性を保全し、同時に、地域経済・社会の持続的発展を目指すことを目的とする国家最重要プロジェクトである。対象は、長江上流に位置する四川省、重慶市、雲南省、貴州省、湖北省およびチベット自治区、黄河中・上流域の青海省、甘肅省、寧夏省、陝西省、山西省、湖南省、および東北・内モンゴル国有林区の吉林省、黒竜江省、内モンゴル自治区および海南省、新疆ウイグル自治区の 17 省（区・市）にある 734 県と 167 の森林管理区である。“天然林保護プロジェクト”は、第 1 期（試行期間）の 1998 年から 2000 年までに、木材生産量の大幅削減と余剰労働力の移転を行う。第 2 期の 2001 年から 2010 年までは、生態公益林の造成と保護、森林整備、木材生産能力の改善および地域経済の再活性化に力点を置き（山根，2003）、木材生産を天然林から人工林に移行させ、人口、環境、資源のあいだの矛盾を緩和させる。第 3 期の 2011 年から 2050 までには天然林資源の根本的な回

復、人工林を中心とする木材生産、完全な林業生態体系と林業産業体系の構築の実現によって、林業の国民経済と社会の持続的発展の中での重要な役割を十分に発揮させることになっている(李, 2004)。

プロジェクトの第1期の計画を見ると、対象地域の木材生産量を1,991万 m^3 減少させること(減少率62.1%)を目標としており、うち長江上流、黄河中・上流流域は1,239万 m^3 (減少率91.7%)、東北・内モンゴル国有林区は752万 m^3 (減少率40.5%)を削減する。また、木材生産量の減少によって生じる74万人の余剰労働者(長江上流、黄河中・上流流域は25.6万人、東北・内モンゴル国有林区は48.4万人)のうち、21.4万人は、森林資源の保護部門へ、7.2万人は、営林、采掘部門へ、27.5万人は、賃金の3年分に相当する金額を“一回払い”で補償して解雇することが計画されており、その費用は中央政府と地方政府が分担することとなっている(国家天然林保護工程)。

“天然林保護プロジェクト”は、森林資源の保護、生態環境の保護、改善、採取経営の防止に大きな役割を果たし得ると考えられるが、木材生産量を減少させることによって、減少する収入の解決、余剰労働者の移転などの大きな課題に直面することとなった。

3.3.1.2. “森林法”の改正

1985年“森林法”は、市場経済や体制改革などの変化に応じて1998年に改正され、同年7月1日から実施されている。1998年“森林法”と1985年“森林法”を比較してみると、全体的な法体系、性格には改正が見られないが、新たな規制・制度を加えることによって森林を保護するための諸活動の規制・管理を強め、造林を推進させるというところに改正が目立った(沙, 2000; 平野, 2004)。

造林の推進にあたっては①造林における集体・個人の合法的權益を保護する。②森林生態効益補償基金を新設して生態的効益を有する森林の育成費に当てる。③林地を非林地にしないという前提においては生態的効益を有する森林以外については譲渡、もしくは株式にすることができる。森林保護にあたっては①木材の節約を提唱し、木材代替品の開発利用を奨励する。②貴重樹木及びその製品の輸出を禁止・制限する。③違法な伐採は刑事責任を追及する。④盗伐・乱伐林木の売買双方の刑事責任を追及する。

改正“森林法”の狙いは、森林資源の保護、森林生態環境の改善、新たな森林資源の造成を法で保障することを通じて、国民の生活と国民経済発展の多面的需要を絶えずに満足させる持続可能な林業経営の確立にありさらに、森林生態効益の無償から有償への転換を法制化することを図っていた。

3.3.1.3. “退耕還林”プロジェクト

“退耕還林”プロジェクトは、25度以上の傾斜地での耕作を禁止し、林地ないし草地への転換に対して政府が補助を行うものである(黄, 2000)。2年間の試行後、2002年12月に“退耕還林条例”が制定され、2003年1月20日から施行されることになった。このプロジェクトは林業部門だけではなく、各級政府(省、自治区、市、県、郷・鎮)、各部門(国家財政部、国家食料局、國務院西部開発機構)が取り組んでいる国家最重要プロジェクトである(大西, 2003; 國務院, 2002)。

“退耕還林”の対象地は、基本的に(1)水土流出が深刻な耕地(2)砂漠化、アルカリ化、石漠化が深刻な耕地(3)生態上重要な耕地、食料生産が低くかつ不安定な耕地である。

“退耕還林”の実施面積に基づいて、土地請負経営権者(中国では、土地の所有権は国にあるが、経営権は政府と請負契約を結べば個人にある)に国から食料補助、種苗造林補助、生活補助

費が提供される。

実施主体については、政策的指導と農民の自発的な（25度以上の傾斜地であっても、農民が希望せず土砂流出が著しくない場合“退耕還林”は不要）退耕を結びつけ、退耕を実施した者が造林し、経営し、利益の獲得ができるようにするとされている。なお、退耕された耕地への造林は主に公益林造成であるが、一定の経済林（20%以下）の造成も認めている。経済林の造成に対する補助期間は5年、公益林の場合は8年となっている。

権利関係については、国は、“退耕還林”実施者が退耕する土地で得るべき林木所有権を保護しており、国の補助期間満了後に（補助期間は禁伐）、生態系を破壊しないという前提の下で、関係主管部門の許可を得られれば“退耕還林”実施者は林木を伐採することができる。

“退耕還林”は、生態環境の建設、改善に主目を置き、林業部門だけによる林業から全社による林業への転換を図り、持続可能な林業経営の基盤を成すものである。

以上の中国における林業政策の変遷をまとめると表-1のとおりである。

表-1 中国における林業政策の変遷
Table 1. Changes in forest policy and China

年	林業政策
1950年	「全面的に森林資源を保護し、造林を重点に、合理的な伐採と利用を実現し、木材を節約する」
1953年	木材の生産、配分・流通、価格の計画統制政策の実施
1954年	「育林基金」制度の創立（1953年までは各大行政区ごとに）
1956年	「超過利潤保留」制度の実施
1983年	「利改税」制度の実施
1984年	木材価格、流通の「双軌制」の実施
1985年	「中華人民共和国森林法」の実施 「年間森林伐採限度量」制度の実施
1988年	木材消費対策－「節流」及び「開源」対策の実施 「企業請負経営責任制」制度の実施
1993年	「立木価格制」制度の実施
1998年	「天然林保護プロジェクト」の実施 「木材消費対策－「節流」及び「開源」対策の実施 「中華人民共和国森林法」の改正 「森林分類経営」制度の実施
2000年	「立木価格制」制度の実施 「退耕還林プロジェクト」の実施

吉林省地方誌編集委員会（1994）；吉林年鑑（1996-2001）；

中国林業年鑑（1949-1986, 88, 91, 95, 96, 97各年版）；戴（2000）より作成

注：大行政区は、建国初期の中央政府直属の一級行政区である。建国初期、全国を東北、内モンゴル自治区、華北、西北、華東、中南、西南の6つの大行政区に分けた。これら大行政区は1954年6月に廃止された。

4. 吉林省にみる森林管理の展開過程

以上のように展開されてきた中国の林業政策のもとで実際の森林管理がどのように行われてきたのであろうか、本章では吉林省および森林資源の概況をまとめ、森林資源に存在する問題点を指摘した上で、吉林省の森林管理の実態についてみることにする。

4.1. 吉林省および森林資源の概況

4.1.1. 吉林省の概況

吉林省は中国東北地方に位置し(図-1)、総面積は1,874万ha(うち林地は43%、耕地は28%)で全国総面積の約2%、人口は2,600万人である(1999年現在)。

冬が長く寒く、夏は短く暑く、一番寒い1月の平均気温は-16.6℃、一番暑い7月の平均気温は24.7℃、年間降水量は605.5mmと大陸性気候の特徴が表れる(1997年現在)。

森林は針葉樹を主とした混交林が多く、チョウセンゴヨウ、カラマツ、アカマツ、ミズヤナギ、クルミ、キササゲなどが主要な樹種である。

4.1.2. 吉林省における森林資源の概況(1999年現在)

吉林省林業用地面積は972.3万ha(全省面積の51.4%)である。そのうち、森林面積は797.7万haで林業用地面積の82.1%を占めており、森林蓄積は8.2億m³である。林業用地には森林のほか建物(林業局、林場が形成する地域社会も含む)などが54.8万ha(5.55%)、未成林造林地が44.5万ha(4.6%)、灌木林が33.6万ha(3.5%)、無林地が31.3万ha(3.2%)、疎林が9.9万ha(1.0%)、苗圃地が0.5万ha(0.05%)を占めている(図-4)。

森林は用途によって、用材林、防護林、特殊用途林、経済林、薪炭林の五つの種類に分けられている(中華人民共和国森林法第1章4条)。用材林は主に木材を生産する森林で、面積は643万ha、森林面積の80.6%を占めている。防護林は防護を主要目的とする森林で、防風・防砂林、水土保持林、農地防護林などに区分される。面積は102.7万ha(12.9%)である。特殊用途林は国防、環境保護、科学試験などに資する森林で、国防林、風致林、母樹林、試験林、自然保護林な

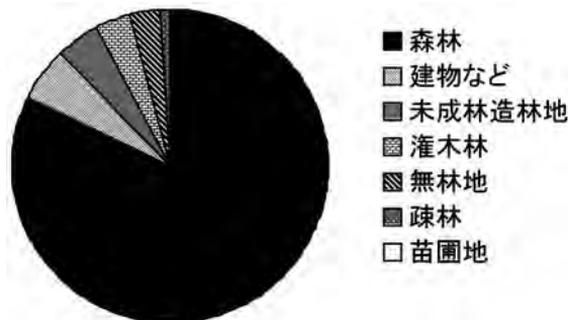


図-4 吉林省における林業用地の形態
Fig. 4. Use of forestry area at Jilin province
盛ら(2001)より作成

どが含まれており、面積は35.1万ha(4.4%)である。経済林は木材以外の林産物(果物、調味料、工業原料)の生産を主要目的とする森林で、面積は14.3万ha(1.8%)である。薪炭林は燃料材(薪)の生産を主要目的とする森林で、面積は2.6万ha(0.3%)である(図-5)。

森林面積の85%、蓄積の95%を天然林が占め、人工林面積は15%、蓄積は5%に過ぎない。このため、木材生産は天然林に大きく偏って行われている。

中国で1齢級の長さは樹種ごとに定められているが、概ね人工林は10年、天然林は20年とされている。最初の2つ齢級の森林を幼齢林、第3齢級の森林を中齢林、第4齢級の森林を近熟林、5、6齢級の森林を成熟林、6齢級以上の森林を過熟林と称している。

吉林省における森林の齢級構成は図-6に示すように、幼齢林が211.3万haで森林面積の26.5%を占めており、中齢林が337.3万ha(42.3%)、近熟林が131.1万ha(16.4%)、成・過熟林は118.0万ha(14.8%)となっている。また蓄積からみるとおのおの0.7億m³(8.3%)、3.5億m³(42.9%)、1.8億m³(22.0%)、2.2億m³(26.8%)となっている。

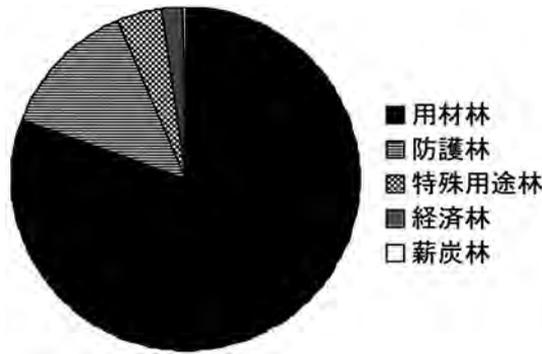


図-5 吉林省における用途別森林面積
Fig. 5. Forest area classified by use at Jilin province
吉林省年鑑(2000)より作成

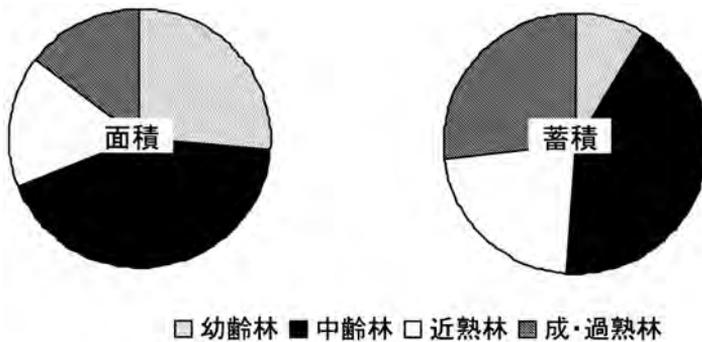


図-6 吉林省における林齢別面積、蓄積の構成
Fig. 6. Area and volume classified by stand age at Jilin province
吉林省統計局(2000);盛ら(2001)より作成

現在のような吉林省の森林資源については以下のような問題点が挙げられる。

- 1) 森林資源分布の不均衡：森林資源の分布がきわめて偏っており、森林面積の41%、森林蓄積の48%が東部長白山林区地域に分布している。東部地域の森林率は74.5%、これに対して西部地域では16%にしかならず、人口が集中している中部地域では森林率が1%以下のところも少なくない。
- 2) 林種（用途別）構成の不合理的：森林面積のうち、木材生産の対象となる用材林が約80%を占める一方で、吉林省において燃料資源として重要な位置を占めている薪炭林が0.3%に過ぎないため、薪の供給と需要との間に大きな乖離が存在する。
- 3) 林齢構造の不合理的：利用段階にない、幼、中齢林、近熟林が森林面積の85.2%を、総蓄積の73.2%を占めており、利用段階にある森林資源が不足している。
- 4) 低質・量の森林資源：吉林省は国家の重点国有林区（森林資源が集中している地域）であるにも関わらず、森林蓄積の年増加量はわずか $3.4 \text{ m}^3/\text{ha}$ しかならない。この値は全国森林蓄積の年増加量 $3.4 \text{ m}^3/\text{ha}$ と同程度である。一人当たりの森林面積は 0.33 ha で、世界平均（ 0.6 ha ）の半分、一人当たりの森林蓄積は 31.7 m^3 で、世界平均（ 72 m^3 ）の半分にも足りない。
- 5) 人工林の少なさ：人工林面積は全森林面積の15%、蓄積は全森林蓄積の5%、単位面積当たりの蓄積はわずか $34 \text{ m}^3/\text{ha}$ に過ぎない。

4.2. 森林管理の実態（1949～1983年）

4.2.1. 木材生産基盤の強化

吉林省は、中国においては森林資源の集中している地域の一つであった。そのため吉林省においては木材生産を展開せざるを得なくなり、木材生産量を高めるのに必要な木材生産のための基盤設備の整備に努めた。

図-7に示したように、吉林省における森林工業基本建設資金（伐採、搬出に関連する林道、森林鉄道、トラック、建築物、各種設備などの建設に用いる資金）は、1960年代初期までほとんどが国家から投資され、これ以降は森工企業からの資金投入も見られた。森林工業基本建設資金

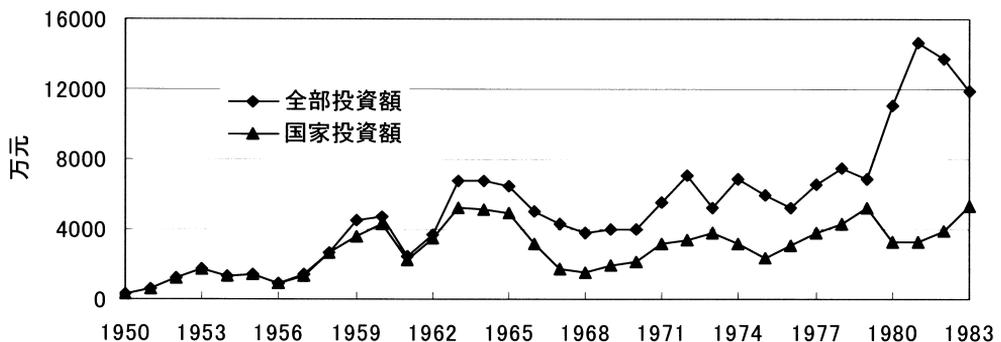


図-7 吉林省森工企業における基本建設投資額の推移
 Fig. 7. Change of basic construction investment at forestry company at Jilin province
 吉林地方誌編集委員会（1994）より作成

は1950年には269万元であったが、1953年には1,722万元、1983年になるとさらに11,882万元まで増加した。

森林工業基本建設資金の増加によって、図-8に示すように、森林鉄道、林道が急速に増設された。森林鉄道は1950年の597 kmから1975年には3,070 kmに達し木材輸送の中心を占めた。1975年以降は林道が森林鉄道に代って中心となり、1983年には6,234 kmまでと急速に増加した。さらに図-9に示したように、1960年代に入ってチェーンソー、集材トラクター、集材ウインチ、集材クレーンなどの伐採、集材機械が次々と導入されると同時に、労働者も国家によって調達された。

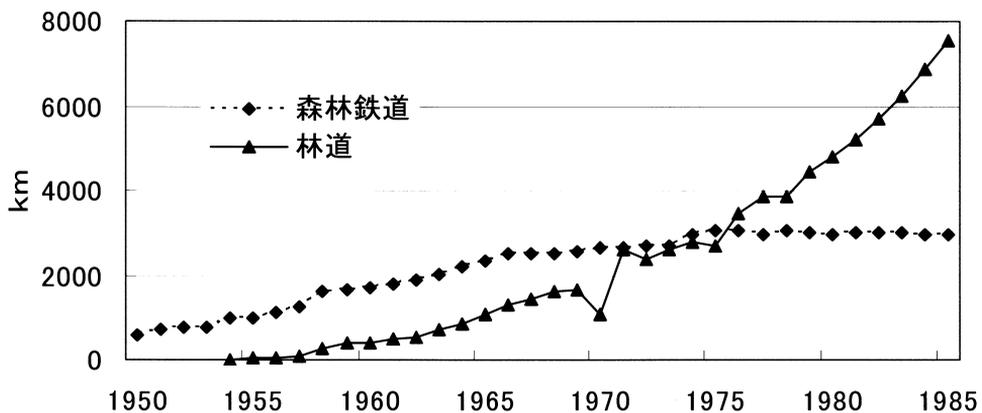


図-8 吉林省森工企業における運材線路の実延長
Fig. 8. Quantity of transportation at forestry company at Jilin province
吉林地方誌編集委員会 (1994) より作成

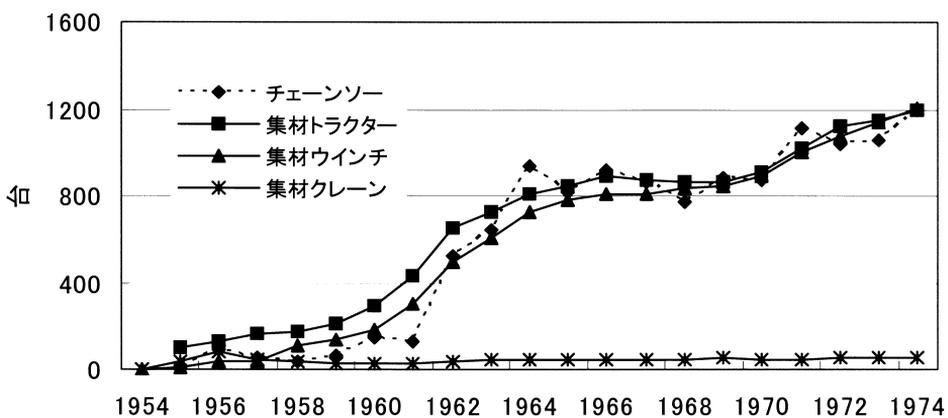


図-9 吉林省森工企業における主要伐採、集材機械の実有数量
Fig. 9. Quantity of principal harvesting and yarding machine at forestry company at Jilin province
吉林地方誌編集委員会 (1994) より作成

このように吉林省では木材生産量を高めるため、木材生産基盤の整備に積極的に取り組んできた。

4.2.2. 木材生産の拡大と森林資源の減少、劣化

新中国建国初期、吉林省地区では旧満州国から回収した7つの森工企業において国家からの投資によって伐採跡地の整理、森林鉄道の回復、労働力の調達などを行い、木材生産は回復した。しかし、この地域は既開発地域（日本により）であるため、伐採可能な森林資源には限度があり木材生産量は200万 m^3 前後にとどまっていた。木材生産を拡大させるためには新規地域の開発が急務となった。1952年には、中央政府から“東北国有林地帯開発計画”が頒布され、大規模森林開発が提議された。1953年には、国家林業部は吉林省で森林が集中している長白山地域の“長白山森林經理施業案”を中央政府に提出した。翌年“長白山森林經理施業案”は中央政府から許可され、吉林森林工業管理局は長白山森林開発の一連の準備に取り組んだ。1957年には、“長白山林区開発方案”は国家森林工業部の許可を得て実施するようになった（吉林省統計局、1999）。

このような背景のもと、吉林省では、中央国有林で9つの新規森工企業が、地方国有林でも森林の集中している地域に木材生産のため4つの地方林業企業が次々と設立され、木材生産の能力が強化され、その結果、木材生産量は、1949年の136.5万 m^3 から1959年には462万 m^3 になり、1971年以降は600万 m^3 前後を辿った（木材生産量の83%が中央国有林で生産された）（図-10）。

すでに述べたように、木材生産量は森林資源の状況によって決められるものではなく、社会の木材需要を充足するため国家によって決められており、高い水準に設定されていた。このように国家計画によって決められた木材生産量は、森工企業にとって達成しなければならないものとされていたので、森工企業は、しばしば成長量を超えて伐採することとなった。

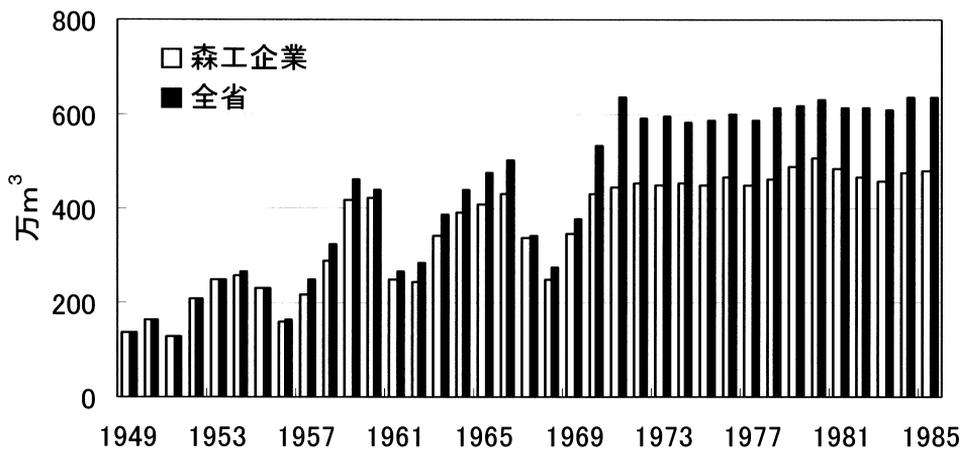


図-10 吉林省における木材生産量の推移
Fig. 10. Change of timber product at Jilin province

吉林地方誌編集委員会（1994）；中国林業年鑑（1949-1986）；全国林業統計資料（1949-1986）より作成

図-11に示したように、主な木材生産地区—中央国有林では1976年以後、森林蓄積の年成長量は伐採量を下回っており、1976-1980年は年平均125万 m^3 、1981-1986年は年平均266万 m^3 の過伐であった。この結果、森林面積は1976-1980年は147.6千ha、1981-1986年は62.1千ha減少した。用材林のうち、木材生産の対象となる成・過熟林の面積と蓄積の推移は図-12のとおりである。1976-1980年は年平均、面積は27.5千ha、蓄積は563万 m^3 減少し、1981-1986年の間には年平均、面積は108千ha、蓄積は722万 m^3 減少した。

このように過剰伐採は、森林資源の減少をもたらしただけでなく、森林資源の劣化ももたらした(表-2)。やがて森林資源の減少と劣化によって、大部分の森工企業は伐採可能な森林資源の枯渇に瀕するようになった。

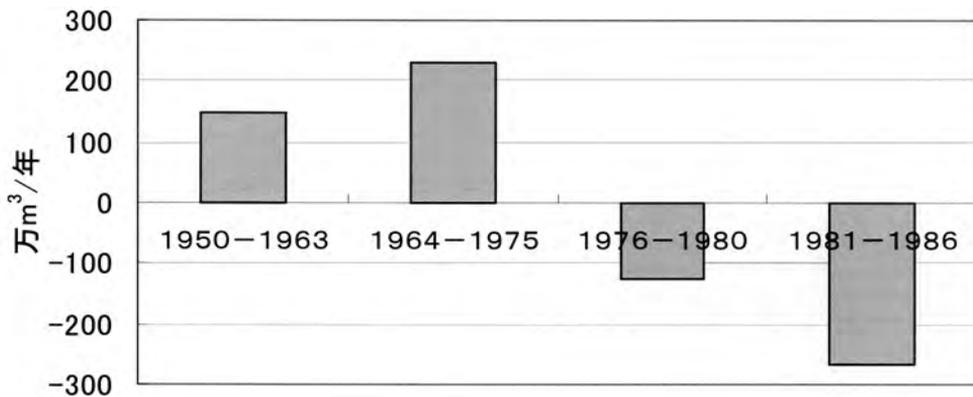


図-11 吉林省中央国有林における純成長量の変化
Fig. 11. Change of net growth of National forest at Jilin province
吉林地方誌編集委員会(1994)より作成

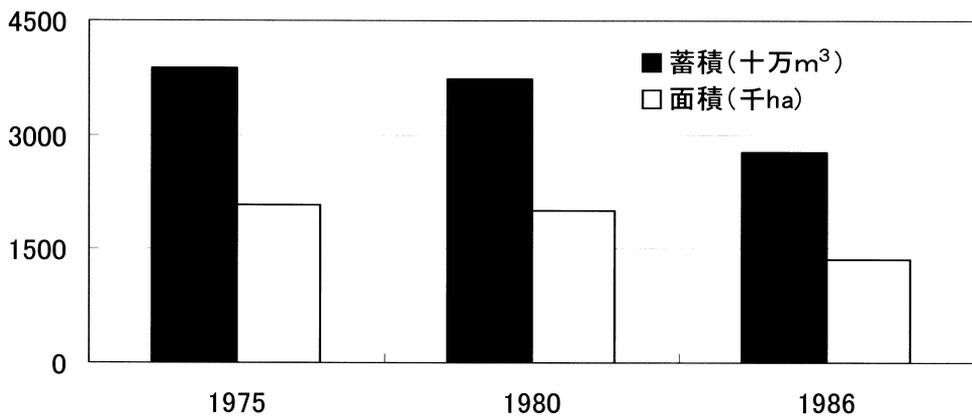


図-12 用材林における成熟林の面積、蓄積の推移
Fig. 12. Change of area and volume of mature forest at timber product forest
吉林地方誌編集委員会(1994)より作成

表-2 吉林省中央国有林における森林資源の劣化
Table 2. Deterioration of forest resource of National forest at Jilin province

年度	針葉樹の割合 (%)		チョウセンゴヨウの割合 (%)		チュウゴクトウヒの割合 (%)		用材林 1ha あたり蓄積 (m ³)
	蓄積	面積	蓄積	面積	蓄積	面積	
1949	41.5	32.4	19.6	9.3	16.8	20	130
1986	14.7	14.6	2.3	1.5	5.1	2.6	116

吉林地方誌編集委員会 (1994) より作成

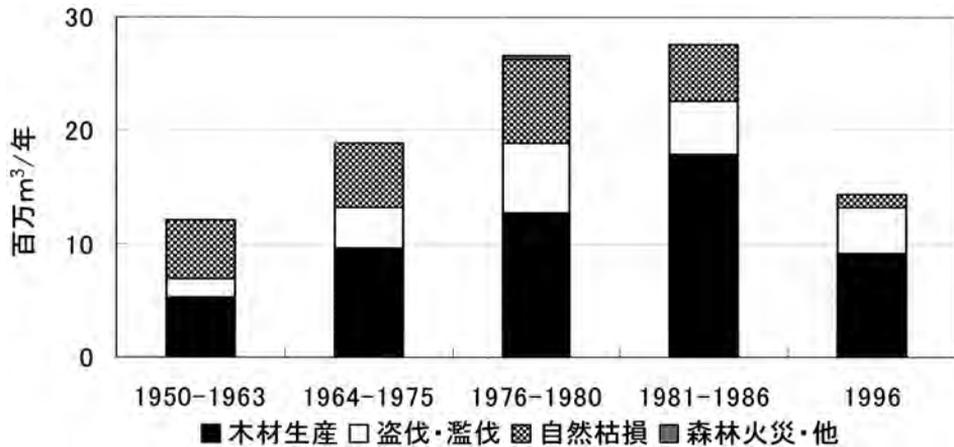


図-13 吉林省における要因別による森林蓄積の減少量
Fig. 13. Decrease in forest volume by causal factors at Jilin province
吉林地方誌編集委員会 (1994) より作成

4.2.3. 木材配分政策の影響

すでに述べたように、高度集中計画経済期における木材計画配分政策の重点は国有企業と事業単位におかれたため、集体企業と都市住民、農家は事実上、木材配給対象外とされていた(崔, 2000)。これは当時、国内木材生産が木材需要量を充足できない状況で国民経済の中で最も重要な位置を占めている国有企業と事業単位を優先するためであった。しかし、このような木材配分政策は事実上、国有企業と事業単位が木材を低価格で優先的に入手することを保証していたため、これらの企業では木材を節約してその利用率を高めようとする意識が薄れ、木材の浪費をもたらすことになった。

一方低価格の配給材を享受できない木材消費者(集体企業、農家、森林に恵まれていない都市住民)は生計を営むために、勝手に森林を伐採して不足を解決していた。1957年の吉林省林業庁の15市・県を対象にした調査によると、盗伐・乱伐された森林面積は8,600 ha、25,000本以上に達していた。1979年から1981年の3年間で、吉林省で摘発された盗伐・乱伐事件が13,084件、1982年だけで15,000件にのぼり、351人が法的判決を受けられ、押収された木材は4万m³以上に達した(吉林地方誌編集委員会, 1994)。しかし、実際の盗伐・乱伐量はこれらの数字を遥かに超えていたと推察される(図-13)。

4.2.4. 造林事業の実態

吉林省は、国家の重点国有林であったため、木材生産とその管理は急速に展開したが、造林事業は重視されず、弱体化した。

まず、育林基金の徴収基準からみると、すでに述べたように1980年までに全国の育林基金の徴収基準は1 m³あたり10元、1981年からは15元になったが、表-3に示すように、木材生産量と徴収された育林基金を比較してみると、実際に吉林省において育林基金の徴収基準は全国の徴収基準よりさらに低かったことがわかる。

また、木材計画価格からみると、表-4に示したように、東北国有林（吉林省を含む）の木材計画価格は1980年までには長期に亘って全国の水準より低く、しかも1950年代の水準のままに据えおかれた。1981年からはようやく木材計画価格は引き上げられたが、表-5に示すように吉林

表-3 吉林省森工企業における育林基金徴収額、木材生産量および育林基金徴収基準の推移
Table 3. Change of collection value of silvicultural fund, timber product, collection criteria of silvicultural fund on forestry company at Jilin province

年度	育林基金（万元）	木材生産量（万 m ³ ）	育林基金徴収基準（元/m ³ ）
1950	610	163.6	3.7
1954	2232	256.6	8.7
1958	1289	288.8	4.5
1963	2151	341.5	6.3
1967	2462	336.0	7.3
1971	3915	446.0	8.8
1975	4235	449.2	9.4
1979	4454	489.2	9.1
1980	4202	508.7	8.3
1981	6403	483.7	13.2

吉林地方誌編集委員会（1994）より作成

表-4 木材計画価格の推移
Table 4. Change of planned timber price

単位：元/m³

年度	全国計画価格		東北国有林区計画価格	
	調整前	調整後	調整前	調整後
1953	不明	53.05	56.00	不明
1956	53.05	53.05	56.00	56.00
1965	53.05	55.53	56.00	56.00
1979	55.53	60.78	56.00	56.00
1980	60.78	76.48	56.00	71.14
1981	76.48	87.33	71.14	92.48
1986	87.33	125.75	92.48	133.17

陳（1998）；李（1993）；戴（2000）より作成

省における引き上げ幅は木材生産コストの増加分を大幅に下回っていたため、赤字経営になっていた。このことは、造林資金への投入がさらに厳しくなっていたことを意味している。

こうして、吉林省では営林のための資金に不足が生じ、造林は農民大衆の労働力に依存（“大衆動員”造林と言う）して展開せざるを得なかった。しかし“大衆動員”造林は短期間で多くの造林ができるうえに生産コストが低い（人件費がかからない）反面、厳密な造林計画を立てにくく、植林後の管理を十分に行えないという大きな欠点も持っていた。

1956年の毛沢東の“緑化祖国、大地園林化”の呼びかけに“大躍進”運動が起こり、図-14に示すように、1958年の吉林省の造林面積は89.9万haで新中国建国以来の最高記録を示した。その後、1959年から1961年までの3年続きの自然災害、“大躍進”の失敗、“文化大革命”が最も激しく展開した1967年から1969年に至る3年間においては造林成績が低下したものの、これ以外には造林の展開にそれほど大きな影響はなかった。

こうして造林面積の拡大は進められたが、吉林省における1950年から1980年までの30年間の造林実績3,389千haに対して、実際の人工林面積は759千haで、成林率は僅か22%にすぎなかった。

表-5 吉林省木材計画価格と木材生産コストの比較
Table 5. Change of planned timber price and timber productcost at Jilin province
元/m³

	1950年代初期	1980年代初期
木材計画価格	53	85
木材生産コスト	20	109

吉林地方誌編集委員会（1994）より作成

注：1950年代初期の木材計画価格は1953年の価格である。

1980年代初期の木材計画価格は1981～1983年の平均値である。

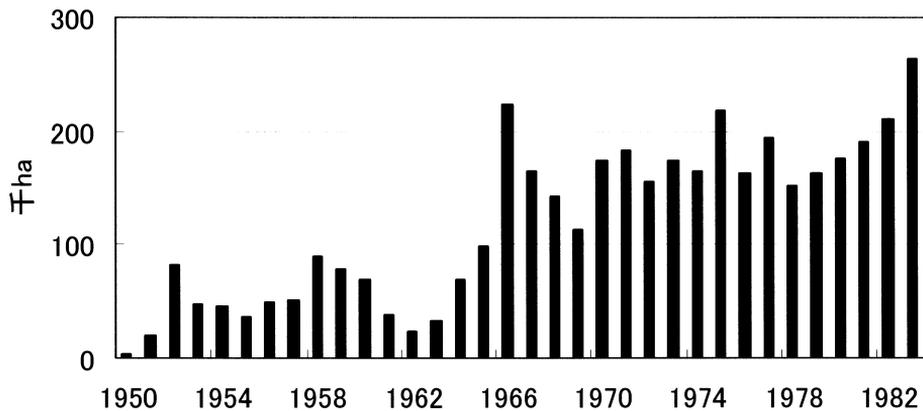


図-14 吉林省における造林面積の推移
Fig. 14. Change of plantation area at Jilin province (before 1982)
吉林地方誌編集委員会（1994）より作成

4.3. 森林管理の実態 (1984～1997年)

4.3.1. 木材生産の強行と森林資源劣化の加速

この時期に行われた木材価格・流通の“双軌制”，“利改税”という政策や木材価格の上昇はいずれも木材生産において有利な措置であった。要するに，木材生産量さえ上げればそこからより多くの利潤が得られるようになった訳であり，木材生産企業は経済利益を獲得しようとする意欲が喚起されて，吉林省の木材生産量は1983年の609万m³から1985年には635万m³，さらに，1986年には686万m³までと急増して新中国建国以来の最高値に達した(図-15)。1980年代に入ってから過伐がこれまでのどの時期よりも強行されただけでなく，森林資源の質の低下が明らかになった(図-11，図-12)。こうした急激な森林資源の減少と質の低下によって，伐採可能な森林資源の枯渇は目前に迫ってきた。1985年，国家林業部は，1985年の水準の木材生産量で伐採が進むと，吉林省ではこれから4つの森工企業で6～10年，8つの森工企業で11～15年の間に伐採可能な森林資源が完全に枯渇すると推測していた(中国林業年鑑，1949-1986年版)。これは，20世紀の終わりで6割以上の森工企業で伐る木がなくなることを意味していた。

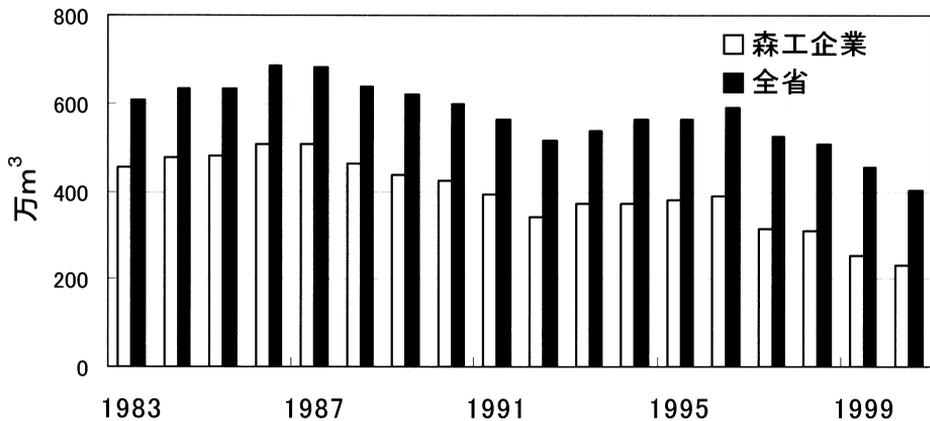


図-15 吉林省における木材生産量の推移

Fig. 15. Change of timber product at Jilin province

吉林地方誌編集委員会 (1994)；吉林年鑑 (1988-1992, 1996-2001)；
中国林業年鑑 (1949-1986, 88, 91)；全国林業統計資料 (1992-2001) より作成

表-6 吉林省の天然林における主要な樹種構成の変化
Table 6. Change of species composition of natural forest at Jilin province

年度	万 ha, 万 m ³					
	チョウセンゴヨウ		チュウゴクトウヒ, シセンモミ		満州クルミ, ヤチダモ	
	面積	蓄積	面積	蓄積	面積	蓄積
1986	12.9	2736	53	10600	26	2610
1996	1.8	437	32	6038	6	613

白 (2000) より作成

表-6に示したように、1986年から1996年までの10年間、天然チョウセンゴヨウ林面積は89%、蓄積は84%；チュウゴクトウヒ、シセンモミ林面積は40%、蓄積は43%；満州クルミ、ヤチダモ林の面積は77%、蓄積は76%減少した。また、表-7に示したように、1986年から1996年までの10年間、用材林の総面積、蓄積は増加したが、成熟林面積は153.2万haから88.3万haへ、蓄積は3.12億m³から1.6億m³へと、おのおの42.4%、48.7%減少した。

4.3.2. 木材生産量の減少と営林事業の低迷

1980年代中期から中国の林業政策は森林資源の合理的な利用、いいかえれば、森林伐採と営林のアンバランスの解消を図っていた。

このような背景に中華人民共和国森林法、木材消費“節流”対策、“企業請負経営責任制”などの実施に伴い、吉林省においては1980年代中期まで高く維持された木材生産量はやや減少した（図-15）。

しかし“企業請負経営責任制”、立木価格制度などを導入したにもかかわらず吉林省では造林事業、特に植林の成績は低下した（図-16）。植林の成績が低下した原因のひとつは、木材生産量の

表-7 吉林省の用材林における林齢別構成の変化
Table 7. Change of age composition of timber product forest at Jilin province
万 ha, 億 m³

年度	幼齡林		中齡林		成熟林	
	面積	蓄積	面積	蓄積	面積	蓄積
1986	144.3	0.7	229.6	2.44	153.2	3.12
1996	184.8	0.64	381.7	4.38	88.3	1.6

表-6と同じ

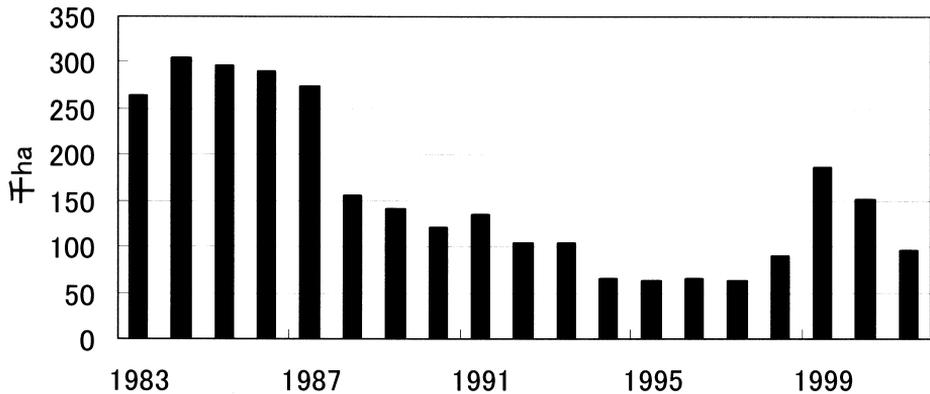


図-16 吉林省における造林面積の推移
Fig. 16. Change of plantation area at Jilin province (after 1983)

吉林地方誌編集委員会(1994)；吉林年鑑(1988-1992, 1996-2001)；中国林業年鑑(1949-1986, 88, 91)より作成

減少による育林基金の減少が考えられるが、さらに社会全産業における請負制度の確立によって、人々の考え方が変わり、自分に直接的な経済利益のない“大衆動員”造林に対する積極性の低下という予想外の要因も加わっていると考えられる。

4.4. 森林管理の実態（1998～現在）

4.4.1. 木材生産と造林の実態

吉林省は“天然林保護プロジェクト”の対象地域となったため、“天然林保護プロジェクト”を着実に実施することによって、木材生産量は1996年の590万 m^3 から1998年には508万 m^3 、2000年には403万 m^3 にまで大幅に減少した（図-15）。

また、吉林省における造林面積の推移を見ると、1990年代から減少しつつあった造林面積は1998年と1999年には増加を見せたものの、造林を最も重視したはずの1999年以後にはまた減少に転じた（図-16）。造林面積が減少している要因として以下のことが考えられる。

A. 木材生産量の減少に伴う、育林基金の縮小。

B. 国家からの補償の不十分。1998年、中央政府の吉林省に対する補償計画額は2.8億元（うち、中央財政から1.6億元、吉林省財政から1.2億元）であったが、実際に支給された資金は1.7億元（うち、中央財政から1.1億元、吉林省財政から0.6億元）で計画の61%にすぎない（林業部、1998: 全国林業統計資料）。

C. “退耕還林”プロジェクトで実施している補助期間は、吉林のような寒冷で成長の遅い地域では短期間に過ぎるので造林意欲が高まらない。

D. 吉林省の森林はほとんどが国有林であるため、造林して収益が得られても国家の所有になり造林関係者には収益が得られないので、造林の意欲が高まらない。

4.4.2. “森林分類経営”

“天然林保護プロジェクト”の実施に伴い、中国において新たな森林経営方式として“森林分類経営”が打ち出され、吉林省では1999年から実施されるようになった。

“森林分類経営”とは、森林の位置する地理的特徴、森林の多面的効用と生産経営の目的に応じて森林を公益林と商品林に区分し、「分類経営」と「分類管理」を行うことである。

1) 重点公益林：すべての天然林と人工林の伐採は禁止される。2) 一般公益林：資源の状態に応じた択伐経営と撫育を適切に実施することにより、林木の成長と蓄積の増加を促す（催・増田、2004）。3) 商品林：高投入高産出、集約経営を行い、木材生産能力を高めると同時に、市場の需要に応じて林産物を提供する（国家林業局、1999）。

狙いは、木材生産を一部の林地に集中させながら、より多くの森林での多機能の発揮と、天然林伐採から人工林伐採への転換を実現することにある。

“森林分類経営”による、吉林省中央国有林の公益林面積は262万haで中央国有林面積の75%、公益林蓄積は290万 m^3 で中央国有林蓄積の70%を占めている。つまり、これまで木材生産の中心地域であった中央国有林において、森林面積の25%、蓄積の30%だけが完全な木材生産の対象となったことになる。そのうえ、中央国有林の18の森工企業のうち、伐採可能な森林資源が枯渇しているか枯渇に瀕している7つの森工企業を、従来の木材生産を中心とする企業から事業型の営林局へ転換させ、残る11の森工企業に対しては、適宜に天然林での木材生産量を減らし、

人工林を主とする商品林経営を拡大させることにした（吉林年鑑，1999）。

こうして吉林省において過去50年余り、育成より伐採を重視してきた採取的林業経営は、“天然林保護プロジェクト”と“森林分類経営”の実施によって、終焉を迎えることになった。

5. 中国，吉林省における森林管理の展望と課題

本論文では新中国建国後，中国における林業政策の変化が森林管理にどのような変化をもたらしてきたのか，その過程でどのような特徴がみられるのかを考察するため，東北地方の国家の重点国有林区，木材生産地域である吉林省を事例として統計資料，既存文献に基づいて3つの特徴的な時期に分けて分析した。

検討の結果，中国の林業政策は，森林の経済的機能の重視から，森林資源の保護と生態環境改善重視へと大きく転換していることがわかる。これに伴い，吉林省における森林管理も以下のような転換を試みようとしている。

- 1) 木材生産を主位に置いた，森林資源の経済的開発から森林資源の公益的機能重視へ。木材生産量を大幅に減少させることによって，森林資源を保護し，生態環境を改善させる。
- 2) 公益林造成を強化し，公益林面積を増大させる。
- 3) 木材生産を，立地条件が良好で伐採後重大な生態環境の破壊が発生しない地域の森林資源に集中させることによって，他の大面積の森林資源を木材生産対象からはずす。
- 4) 木材生産対象林においては集約経営を行い，林分の質を高め，林地の生産力を増大させる。
- 5) “大衆動員”造林を継続させ，人工林面積を増大させることによって，森林面積を増加させる。
- 6) 木材生産の中心を天然林から徐々に人工林へ転換させる。
- 7) 森林資源の保護を強化し，地域社会の森林資源利用を厳しく制御する。

以上の方策によって，森林資源の回復，保護と生態環境改善が大きく進むことが期待されている。しかし，こうした方策を実施するうえでは以下のような課題についても十分認識しなければならない。

- 1) 木材(丸太)販売収入の減少による財政難問題：これまで森工企業の経営は主に木材販売収入に頼っていた。そのため，木材生産量の減少は企業経営に財政難問題をもたらしている。財政難問題の解決は人工林からの伐採に期待がかかるが，人工林面積120万ha，1ha当たりの蓄積がわずか34m³に過ぎない吉林省の現状では大きな期待は難しい。木材生産の回復までに，国家からの資金補助が不可欠である。また，木材生産量の減少に伴って育林基金が減少するため育林費はさらに不足することになり，営林事業の拡大はさらに難しくなる。
- 2) 余剰労働者の移転問題：木材生産量が減少することによって余剰労働者は増加する。政府は造林事業，公益林管理，農業部門の拡大などによって新たな就職先を確保しようとしているが，どこまで確保できるかが問われる。
- 3) 人工林造成における問題：これから“大衆動員”造林を拡大しようとするなら，造林技術，造林手法の改善と造林における国民の責任感，意識を高める必要がある。吉林省では1949年から1999年までの50年間に652万haの人工造林が行われたものの，実際に成林した面積はわずか117.5万haで，人工造林成功率は20%にも達しない。成功率が低い理由は，造林技術・造林手法の問題だけではなく，造林実施者が造林後の樹木の生存を十分に配慮し

なかったためであると考えられる。

- 4) 経済効率を追求する現社会において、資金回収までの期間が長い造林事業の展開が難しくなることを念頭に入れる必要がある。特に、気候の特徴(寒く、降水量が少ない)によって樹木の成長が遅いという点から考えると吉林省では造林事業の展開がさらに難しくなる。
- 5) 森林資源の保護を強化しようとする時、これまで森林から薪を採集して生活している地域住民(農民、森工企業住民)の林野利用対策を十分考慮する必要がある。特に、吉林省のような寒冷な地域では膨大な燃料材の需給関係をうまく解決しなければならない。

要 旨

新中国建国後、国家再建と社会主義工業化実現のため、木材生産を主位に置いた森林資源の経済的効果だけを追求する採取的林業が確立された。その後、経済の発展と人口の増加に伴い天然林資源開発が進められ、土壌流出、砂漠化の進行、生物多様性の低下、自然災害の多発、水資源の不足などの生態環境問題が深刻となっており、近年では国の生態環境整備の中での森林・林業の役割が高まり、森林・林業の位置づけや林業政策には大きな変動が見られている。

吉林省は森林面積で全国第5位を、木材生産量で全国第2位を占めており、新中国の建国以来50年間で約2.4億 m^3 の木材を生産してきた、国家の重点国有林区、木材生産地域である。そのため、吉林省では中国における林業経営の展開過程のさまざまな面を見ることができる。

そこで、本研究では、吉林省を事例に統計資料、文献調査により中国における林業政策の変遷を整理すると同時に、林業政策の変化が吉林省の森林管理の展開にどのような変化をもたらしてきたかについて検討し、吉林省における今後の森林管理の展望と課題について考察した。

研究方法は資料に基づき、林業政策を軸として時期区分を行うと同時に、実証分析を行った。

1 採取的林業経営体制の確立(1949～1983)：新中国の成立後、中国では“全面的に森林資源を保護し、造林を重点に、合理的な伐採と利用を実現し、木材を節約する”という林業経営方針を打ち出したが、立ち遅れた国民経済の回復のため木材に大きな期待がかけられ、林業政策は営林より木材生産を重視するようになり、森林管理は木材採取が中心となった。

こうした林業政策の影響を受け、吉林省の木材生産量は大幅に増加したが、造林は資金不足のため国民の奉仕にたよる“大衆動員”造林が行われたが、造林成功率は22%と低かった。

2 採取的経営の成熟から森林資源の合理的利用への移行(1984～1997)：林業政策は木材生産を重視すると同時に、森林資源の合理的利用を図っていた。

こうした政策の影響を受け、吉林省の木材生産量は依然として高い水準のまま維持されていた。しかし、重視されつつある営林事業は進まず造林面積は減る一方であった。

3 採取的林業経営の終焉と森林資源の保護、持続可能な経営への移行(1998～現在)：人口の増加、経済の発展に伴う自然環境の悪化につれ、林業政策は木材生産より森林資源の保護、生態環境保護を重視するようになった。したがって“天然林保護プロジェクト”の実施に伴い、天然林の全面的な保護が始まると同時に、木材生産を天然林から人工林へと移行させようとしている。

こうした林業政策の影響を受け、吉林省の木材生産量は大幅に減少した。しかし増加をめざした造林の成績も減少に転じてしまった。

以上の考察から中国の林業政策は、森林資源の経済的効用の重視から森林資源の生態的効用の

重視へと大きく転換しつつあることがわかる。これによって、吉林省における森林管理は、天然林資源を保護し、木材生産を天然林から人工林へ集中させるために、人工林面積を増加させて集約経営を行うと同時に、地域住民の森林利用を厳しく抑制する方向へと進むと思われる。

しかし、経済効率を追求する現代社会において、資金回収が長い造林事業の展開は難しいことと、これまで森林資源に頼って生活していた地域住民の森林・林業に対する意識を改変させていけない限り、森林利用規制は有効に機能しないことも認識しなければならない。

キーワード： 中国・吉林省・林業政策・森林管理・採取林業

引用文献

- 陳大夫（1998）中国の林業発展と市場経済. 176 pp, 日本林業調査会, 東京.
- 陳俊傑（1992）育林基金制度についての考察（I）. 日林論103 林業経済研究123：65-68.
- 陳俊傑（1993a）中国における育林基金制度—育林基金制度に内在する問題点を中心に—. 林業経済研究123：65-69.
- 陳俊傑（1993b）中国における育林基金制度の歩み. 林業経済533：19-29.
- 田雨丰（1991）吉林経済科技社会發展戦略. 221-230, 吉林人民出版社.
- 白効明（2000）吉林省生態環境及生態省建設的研究. 28-35, 吉林大学出版社.
- 平野悠一郎（2004）中華人民共和国における森林関連の基本法の特徴. 林業経済研究50：53-64.
- 吉林地方誌編集委員会（1994）吉林省誌（林業誌）. 777 pp, 吉林教育出版社.
- 吉林年鑑（1988-1992, 1996-2001各年版）. 中国統計出版社.
- 吉林統計年鑑（1992-2002各年版）. 中国統計出版社.
- 吉林省統計局（1999）吉林五十年. 125 pp, 中国統計出版社.
- 栗栖祐子（2001）中国における森林保護・造成の動向. 農林金融7月：50-63.
- 黄勝澤（2000）最近の中国森林・林業の事情—森林資源と林業政策—. 熱帯林業55：2-10.
- 洪虎主編（2000）輝煌の二十一世紀新中国大記録（吉林卷）. 123-124, 紅旗出版社.
- 国家林業局（1998）中華人民共和国森林法.
- 国家林業局（1999）98洪水聚焦森林. 37-38, 中国林業出版社.
- 國務院（2002）退耕還林条例.
- 国家天然林保護工程. http://www.tianbao.net/gcjj/gcjj_02.asp
- 李霆（1985）当代中国的林業. 92, 中国社会科学出版社.
- 李天軾（1991）中国国有林の管理と経営の基本組織單位—林業局について. 日林論102：13-15.
- 李天軾（1993）中国国有林の木材価格メカニズム. 林業経済536：25-28.
- 李天送（1997）中国華北平原地域における木材市場構造の研究. 林業経済584：10-29.
- 李育材（2004）中国的天然林資源保護工程. 177-178, 中国林業出版社.
- 日本林業調査会（1999）諸外国の森林・林業. 296-330, 日本林業調査会, 東京.
- 大西満信（2003）中国の森林・林業政策（退耕還林）について. 林業技術741：24-27.
- 林業部（1949-1986, 88, 91, 95, 96, 97各年版）中国林業年鑑, 中国林業出版社.
- 林業部（1949-1986, 88, 1992-1998各年版）全国林業統計資料, 中国林業出版社.
- 沙塔尔尼亞孜（2000）改正中華人民共和国森林法について—簡単な解説と全訳. 林業経済616：23-30.
- 崔麗華（2000）中国南方集体林地域における木材市場構造に関する研究—福建省及びW県の事例を中心に—. 林業経済619：13-29.
- 催鉄岩・増田美砂（2004）中国における天然林保護政策が国有林企業に与える影響—長白山林区を事例として—. 林業経済研究50：83-94.
- 盛連蕃・劉長生・周道王（2001）吉林生態与生態建設. 19-23, 東北師範大学出版社.
- 志水一允（2000）中国の林業・林産業. 熱帯林業55：11-19.

戴玉才 (2000) 中国の国有林経営と地域社会. 256 pp, 日本林業調査会, 東京.

玉川佐久良 (1998) 中国木材産業の現状. 木材情報 5月: 11-19.

董輔礪 (1999a) 中華人民共和国經濟史 (上). 592 pp, 經濟科学出版社.

董輔礪 (1999b) 中華人民共和国經濟史 (下). 663 pp, 經濟科学出版社.

山根正伸 (2003) 中国木材貿易の変貌と木材国際市場への影響—中口原木貿易を中心とした分析—. 林業經濟 155: 2-16.

(2004年10月29日受付)

(2005年9月12日受付)

Summary

After the foundation of the People's Republic of China, timber production was the dominant objective of forest management. This resulted from the demand for timber for state reconstruction and socialist industrialization. After that, with the expansion of the development of natural forest resources, which accompanied the growth of the economy and the increase in the population, environmental problems emerged and became more and more serious. Among these environmental issues were ecological problems such as the soil flowage, the expansion of desert areas, the decline of biodiversity, the frequent occurrence of natural disasters and the lack of the water resources. As a result, in recent years, the role of forests and forestry in national ecological environmental improvement has become increasingly important and a big change has been seen in the positioning of forestry policy.

In this paper, I analyse the change in forestry policy in China using statistics and literature based on the case of Jilin-province, which is the main national forest and timber production area of the state. I studied the kinds of changes in the spread of forest administration in Jilin province that the change of forest policy in China brought about, and reviewed the problems of forest administration in the future in Jilin-province. The periods analysed were based on the changes in forest policy.

1. The establishment of a harvest based forest management systems (1949-1983)

The People's Republic of China developed a forestry management policy that was expressed as "Save timber by realizing rational felling and use with afforestation to protect forest resources". However, high expectations were placed on timber because of the recovery of the lagging national economy. The result was that forest policy emphasized timber production at the expense of silviculture. Under this forest policy, the timber output of Jilin-province increased substantially but there was a shortage of funds for afforestation. Therefore, afforestation by "general public mobilization" was initiated. This depended on national service but the afforestation success rate was only 22% and good results were not achieved.

2. The maturity of the harvesting-based management system and the shift to a rational use of forest resources (1984-1997)

In this period, forest policy attempted to implement a more rational use of the forest resource at the same time as allowing timber production. In Jilin province, the trend in timber output changed from one of growth, which was essentially a short-term objective, to one of decline. However,

actual output stayed at a relatively high level. Also, forestry enterprises did not progress and the afforestation area decreased.

3. The end of harvesting-based management system and the shift to the protection of forest resources and a sustainable management system (1998 - present)

With the increase in population, the development of the economy and the accompanying environmental deterioration, forest policy turned to the protection of forest resources and environmental protection and away from timber production. At the same time as the complete protection of natural forest started with the implementation of “the natural forest protection project”, forest policy attempted to shift timber production from natural forests to artificial forests. As a result of this forest policy, the timber output of Jilin-province decreased substantially. However, the level of afforestation which was required to increase, also decreased.

This study found that forest policy in China is changing into one that is concerned with the ecological use of forest resources and away from one thinking of the economic use of forests. With this trend in mind, it seems that forest administration in Jilin-province is moving in the direction of severely restraining forest use by local residents. At the same time it is increasing the area of artificial forest to protect natural forest resources and shift the center of timber production to artificial forests. However, the collection of funds for the spread of afforestation with long rotations is difficult in present society. It is necessary to recognize that, unless a change can be made to alter the attitudes towards forests and forestry of the local residents who are living with the forest resources, forest use regulation will not function.

Key words: China, Jilin-province, forest policy, forest administration, harvesting