

中国の集団所有林権制度改革の課題間関係の検討^{*1}袁テイテイ^{*2}・百村帝彦^{*3}

袁テイテイ・百村帝彦：中国の集団所有林権制度改革の課題間関係の検討 九州森林研究 68：7－10，2015 中国の集団所有林制度は幾度かの変革を経たが、森林に関する権利の不明確さ、農民の権利・利益の侵害などの課題が挙げられていた。これらの課題に対処するため、「集団林権制度改革」が実施されている。この改革では、農民の林業への積極性を高め、林業を振興することを目指しているが、その実施において課題も挙げられている。そこで本研究では、関連する既存文献のレビューを通して、集団所有林権制度改革の効果と課題を明らかにし、課題間の関係を明らかにすることを試みた。その結果、林地経営の零細化、林地分配の不公平、農民の林地の喪失、単一樹種育成による生態環境の悪化、法律の不備といった共通の課題が指摘されていることが分かった。課題間関係として、林地の集中化に起因するものと逆に分散化に起因し林地経営が零細化するものが挙げられた。零細化は林業経営には不利に働くが、個々の農民の権利・公平性の面では配慮がなされている。他方、集中化は経営面では優れているが、公平性の面では著しく劣っており、また生態環境の問題も存在する。これらの問題は、法制度と実施体制の不備が大きく関係していると言える。

キーワード：集団所有林、林権改革、権利委譲、法制度、林地経営

I. 研究背景

中国において、集団所有林制度は幾度かの変革を経ているが、森林に関する権利関係が明確でなく農民の林地使用権と林木所有権が侵害され、農民の利益を損ね、森林の造成、管理、経営が困難に陥る（朱・賀，2009）などの課題があった。このため、農民の林業経営に対する積極性は低く、林産物の生産量、農民の収益水準はいずれも低かった（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。

これらの問題を受けて中国政府は、2003年から集団所有林権制度改革の試行を行い、その経験に基づいて2008年6月から、「集団林権制度改革」と呼ばれる政策を実施している。この改革は、集団所有林地の使用権と林木の所有権を明確にすることで、農民の林業への積極性を高め、林業の発展を目指している。

しかし、集団所有林権制度改革の推進に伴い、さまざまな課題も挙げられてきた。大面積の林地が私営企業や大規模林家に委譲され、農家が林地を失うなど「林権」¹⁾に関する紛争も増えるようになった（朱・賀，2009；賀，2009）。また、生態環境の保全も課題が挙げられている（黄・徐，2011；龐，2012；任ほか，2011；趙，2009）。さらに、「林権」の委譲に関する法制度の不備も指摘されている（顔ほか，2013）。

II. 研究目的と研究方法

上述のとおり、中国における集団所有林権制度改革について、法律や政策や環境保全などの面からの研究が積み重ねられつつある。これらの研究は、改革の実施に伴う効果や問題点を実態的に指摘し、政策の評価をおこなっているものが多い。しかし、集団

所有林権制度改革に関する各課題が、どのように生じ、その相互関係がどのようになっているのかを明らかにするための研究は、ほとんど見当たらない。また、集団所有林権制度改革に関する日本での研究も限定的である。

そこで、本研究では、集団所有林権制度改革及び集団所有林権制度改革の効果や課題が既往研究の中でどのように指摘されているかを文献レビューによって整理し、中国各地で進められた林権改革の課題間の関係を明らかにすることを試みた。

研究方法は、中国の集団所有林権制度改革の試行（2003年）と集団所有林権制度改革の本格実施（2008年）について、インターネットに掲載されている関連雑誌・資料や日本語・中国語の学術雑誌を収集した。そして、これら既存文献で示されている集団所有林権制度改革の効果と課題を整理するとともに、その分析をおこなった。

III. 集団所有林制度と制度改革の概要

1. 集団所有林制度の概要

中国の林地は、2011年現在で約3.0億haであるが、そのうち集団所有林は約1.8億haと、全森林の約6割を占めている（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。集団所有林の面積は大きく、中国林業の発展や森林管理に大きな影響があるといえる。

集団所有林は農民集団（郷鎮、村、村民小組²⁾）に属し、郷鎮所有林、村所有林、村民小組所有林に区分されるが、村所有林の面積がその大半を占めている（羅ほか，2003）。これら各農民集団が集団所有林地の所有権を持ち、その管理・経営を行っている。

2. 集団所有林権制度改革の概要

2003年6月、中共中央・国務院は「関与加快林業發展的决定」

^{*1} En, T., Hyakumura, K.: The examination of relationship among tasks of Collective Forest system reform in China.

^{*2} 九州大学大学院地球社会統合科学府 ISGS, Kyushu Univ., Fukuoka 819-0395.

^{*3} 九州大学熱帯農学研究センター Inst. Tro. Agric., Kyushu Univ., Fukuoka 812-8581.

を公布し、福建省、江西省、浙江省、遼寧省で集団所有林権制度改革の試行をはじめた（龐，2012；趙ほか，2011）。続く2008年6月、中共中央・国務院は「集団林権制度改革の全面推進に関する党中央・国務院の意見」を公布し、集団所有林権制度改革を全面的に実施した。この「意見」において示された「主体改革」は、集団所有林地の所有権を集団から変更しないという前提の下、法律に基づいて林地の使用権と林木所有権・林木使用権（以下、これを「林権」とする）を、請負契約に基づいて個別農家に分配（家庭請負経営方式）し、経済的インセンティブを与えることであった。同時に、林権委譲の促進と規範化、林業への投資改革、林業発展のためのサービス強化という4つの「配套改革」（付随改革）の目標も掲げられた。また2004年に、権利関係の明確化の方法として、国家林業局によって発行される「林権証」の統一様式が定められ（平野，2013）、「林権」が明確になった農民に配られることとなった。林権証が発行されることによって、林地所有権・使用権に加えて、林木所有権・林木使用権の保有者が明確になった（平野，2014 a）。

集団所有林権制度改革は、2008年から5年程度で、「林権」の明確化および集団所有林の請負経営権の農家への分配という「主体改革」の任務をほぼ終わらせることになっていた（国家林業局農村林業改革発展司，2011；趙ほか，2011）。この改革では、「主体改革」の成果を踏まえ、また「配套改革」を通じて、活力に満ちた集団林業発展メカニズムを形成し、資源の増加、農民の増収、優れた生態、調和の取れた林区（森林地域）を形成するという目標を実現していく（国家林業局農村林業改革発展司，2011）とされていた。2011年までに、全国25省（自治区、直轄市を含む）において「林権」を明確にし、農民に集団所有林の経営を請け負わせる改革の任務が完了された。2011年以降は、「配套改革」（付随改革）を進める段階にある（国家林業局農村林業改革発展司，2011；趙ほか，2011）。

IV. 集団所有林権制度改革の効果と課題

1. 集団所有林権制度改革の効果

2011年6月末までに、全国25省（自治区、直轄市を含む）において「林権」関係を明確にし、農民に分配された集団所有林地は約1.7億haであるが、これは全集団所有林地の約92.2%を占めている（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。林権証が交付された面積は約1.4億haで集団林地の約79.3%を占めている。林権証は合計約8,222万世帯、約3億人以上が受け取っており、これらの農民が請負経営権を得る恩恵を受けたとされる。

政府によると以下の5つの効果があったとされている（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。第一に、農民の林業経営に対する積極性が高まり、森林資源が効果的に保護された（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。集団所有林地の使用権が農家に分配された後は、農民が山林の所有者となり、農民の積極的なコミットメントが発揮された。2003年から改革を実施していた福建省と江西省の事例では、集団所有林権制度改革から5年で、森林蓄積量がそれぞれ増加し、さらに江西省の農家では林業経営の意欲が高まり、造林面積が増えた（朱ほか，2009）。

第二に、林業の急速な発展を促し、就業機会を効果的に広げた

（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。集団所有林権制度改革は林地経営を活性化し、林業が新たな投資の注目となり、育苗栽培、果樹、竹籐花卉などの販売、経済林での木材販売に関する産業が盛んで、森林ツアー、食糧・油及び菌類栽培、キノコ栽培、薬草栽培、野菜栽培等の栽培業や養鶏、養豚等の関連産業が急速に興った。集団林権制度改革と林業産業の急速な発展は、さらに大量の職場を生み出した。統計によると、2008年には林権制度改革を全面的に押し出す19省で合計3,600万件の就業機会を生み出した（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。遼寧省では、林業従事者が改革前の2.3倍の1,205万人以上に達した（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。また福建省では、林業の発展を促し、林業の生産額が上がった（王，2006）とされている。

第三に、農民が林業関連の収入を増やしていった（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。農家は林地の請負経営権を得るようになり、林業に関する収入を得る機会ができた。全国林業生産高は2006年の1兆700万億元から2010年の2兆900万元に増加し、5年間で倍になった（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。国家林業局の統計によると、全国2550余りの林権制度改革実施県の農民一人当たりの平均年林業収入の年収入に占める割合は2009年の約13%から2012年の20%に達し、重要な林区（森林地域）の県は60%を超えるまでになった。浙江山区での林権制度改革県での農民の林業収入は3,584元で、総収入の55%を占めている。福建省永安市では、農民の収入レベルが上がったことが示された（謝ほか，2011）。

第四に、林権争議調停の効果があり、社会の調和が取れるようになった（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。集団所有林権制度改革前、複雑な歴史的要因のため、各地で、森林があるのに証明書がない、逆に証明書はあるのに森林がない、一つの山に複数の証明書がある、証明地の不一致や賃借期間が長すぎるといった多くの問題が発生していた。1950年代の土地改革時や、1960年代の調整政策期等に、林地・林木の権利を得た別の世帯・個人が存在し、同一地において複数の世帯などの主体が権利の主張を行う事例もみられた。1980年代以降に農家に分配された自留山や責任山では、境界に関する権利が十分に明示されてこなかった（平野，2014 b）。今回の改革で、各省（区、市）では林権争議調停所機関を設立し、大量の職員を動員して測量等をおこない、新たに審査発給した林権証を「確かな証拠」として、これまで長期間残されていた大量の林権争議を徹底的に解決した（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。国家林業局の統計によると、全国の林権の帰属に関する争議の調停は累積で80万件以上であるが、その調停率は97%、農民の満足度も98%にも達し、農村社会の調和が取れたとされている（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。

第五に、政府と農民の関係を改善し、農村社会の林業部門の管理レベルを引き上げたとされている（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。集団所有林権制度改革の過程で、政府職員が農村に出向き、「林権」紛争や林地の境界の確定などの問題解決に直接かかわり、農民と政府との関係が改善され、農民の支持を得ることができるようになった。また林業部門は管理体制を調整し、農村との結びを強化し、農村の管理能力を高めた（国家林業局農村林業改革発展司，2011）。

このように集団林権制度改革によって、林業の発展や農民の生活の向上といった正の効果が認められている。

2. 集団所有林権制度改革の課題

集団林権制度改革の正の効果がある一方で、問題点も指摘されている。問題点として、林地経営の零細化、林地分配の不公平、農民の林地の喪失、単一樹種育成による生態環境の悪化、法律の不備の5つが挙げられる。

まず林地経営の零細化についてである。集団所有林権改革では、林地の分配の公平性を考慮したため、集団所有林地を個別農家に割り当てることで個々の林地が小規模になった。その結果として林地経営の零細化により、経営面で効率的な大規模面積での林業経営ができなくなった。すなわち、集団所有林地を個別農家に分配することは、林業経営の側面においては非効率化であるとみなされる(平野, 2014b; 黄・徐, 2011; 龐, 2012)。また、賀・田(2010)は、事例研究より家庭請負経営方式を採用した村の収入は、林地の集約経営モデルを採用した村の収入より低いとした。家庭請負経営方式は林地の公平分配という点ではすぐれているが、林地の経済効率性という観点からみれば、必ずしも高くはないといえる。

次に、林地分配の実施に不十分な点があるという指摘である。福建・江西省・湖北省の林権改革の事例では、従前分配されていた集団林権を追認しただけで林権証を発行しており、個別農民に林権が十分に割り当てられなかった(朱・賀, 2009)。また福建省では、2000年代までに各地で大部分の集団林地を大規模林家に委譲し、残りは条件の悪い林地しか残っていなかった。このため林権改革の時点において、農民が希望する適切な林地がなくなっていた(朱・賀, 2009)。また湖北省では、1980年代に大部分の集団林地を農家に分配されており、林権改革においては、改めて区分を検討することなく、単にそれを追認し、農民に林権証を発行するだけであった(朱・賀, 2009)。

3点目が、農民が林地を失う課題である。集団所有林権制度改革の推進に伴い、私営企業や大規模林家が個々の農家から林権を買いとる動きも加速し、農民が林地の権利を手放す事例も報告されている(朱・賀, 2009)。福建省・江西省では、郷鎮政府や村の有力者が、市の林業部門の許可を取らず、また村民大会を通さずに、集団所有林権を私営企業に委譲し、農家が林地を失った事例がある(朱・賀, 2009)。江西省遂川県では、20以上の企業が、林地を農民から買いとって大面積の林地経営を行っている。この最も大きな経営主体は、670 ha程度の規模であるが、小規模の場合でも100~200 haもの林地を確保しているという報告もある(松島ほか, 2014)。集団所有林権制度改革後に林権の取引価格が上昇を続け、私営企業や大規模林家が獲得した林権の価値も急速に上がったため、企業等に林権を委譲した農民は不満をもち、私営企業や大規模林家との間で林権紛争も増えるようになったといわれている(朱・賀, 2009)。例えば福建省や江西省では、政府による農村の集団所有林権制度改革に対する広報が十分ではなく、農村社会で情報の流通も限定的であったため、農民は集団所有林権制度改革による林権の価値も十分に理解していなかった。そのため、農民は分配された林権を相対的に低い値段で私営企業に委譲した。その後、林権の取引価格の上昇に伴い、林権の価値の高さを知った農民は不満を抱いた。農民は委譲した林地の林木を伐

採して販売し、私営企業との紛争を引き起こした事例もある(朱・賀, 2009)。

4点目が、単一樹種育成による生態環境の悪化である。「集団林権制度改革の全面推進に関する党中央・国務院の意見」(2008)より、「商品林(利益を得る森林)は、農民が法に基づいて、自分で経営方針を決定することができる。」とされ、分配された林地において、農民は自由に植栽樹種を選定することができる。経済収益を最大にするため、農民は高い経済性を持つ単一樹種を育成しがちとなった(任ほか, 2011; 趙, 2009; 黄・徐, 2011)。例えば、湖南省靖州では、柳の単一樹種の造林を促進し、生態系に問題をもたらしたとされる(任ほか, 2011; 趙, 2009)。中国西南地方では、ユーカリ林とゴム林の大規模造成が行われたが、これが旱魃と関連があるとされた(任ほか, 2011; 趙, 2009)。

5点目は林地請負、「林権」の委譲に関する法制度が整備されていないということである。林権の委譲については、『土地管理法』(2004)、『森林法』(1998)、『農村土地請負法』(2003)にある林地使用権の委譲を援用している。しかし、各法の条文の関係性が統一されておらず、援用した法律が違くと委譲の手順も異なってしまう、林地使用権の委譲に統一性もなく、農民の権利を守ることができなくなる(孔・杜, 2008; 許・周, 2012)。また林地請負には『農村土地請負法』を援用している。『農村土地請負法』では、林地は農用地の一種と定義している。年月のかかる樹木の成長、大面積経営の効率性、森林のもつ生態系サービスなど、森林の特殊性・多様性が考慮されていない(黄・徐, 2011)。例えば、林地の請負経営者が森林の生物多様性を損なったり、外来生物を導入する等の生態環境のバランスを崩す行為があった場合でも、『農村土地請負法』では規制が存在せず、この法制度では限界がある。このように、委譲の手続が整備されておらず、混乱を招く可能性もあり、林権の委譲を阻害する要因となっている。

V. 考察

林権改革による集団所有林の分配は、集団が所有する林権を家庭請負経営の方式で農民に分配するものである。集団所有林権改革によって、個々の農家に林地の分配がなされ、農家の権利保障と土地の確保に大きく貢献することとなった。農家への権利保障には貢献できた一方で、個々の農家の林地面積が小さく、林地経営の面では零細化をもたらした。

一方、この零細化と逆の動きも見られた。郷鎮政府などの有力者が、農家に分配されるはずの林権を私営・外資企業や大規模林家に委譲し、大規模経営を行った場合である。集団林地の大規模化は、林業経営の面ではプラスであるが、個々の農家の権利・公平性の面では著しく劣っている。

一方、林権改革に従った分配が実際には行われなかった事例も多くあることも分かった。林権改革の分配以前に、別の政策において林地がすでに分配されたことがあり、林権改革の分配では従来の区分をそのまま踏襲し、形式上「分配」しただけの場合である。過去の林地分配では、個々の農家に林地が分配された場合と、大規模林家等に林地が集められた集中経営の場合との2つの場合があった。これらより、本来の林権改革による分配方式でも過去の分配方式を踏襲した場合でも、林業経営の規模としては、個々

の農家による零細化のもとでの経営と、大規模林家・企業による大規模経営の2種類が存在していた。

個々の農民への林地分配は、林業経営の側面からは明らかに不利であるが、林地の独占化・寡占化を避ける、農家の権利を保障するという点で評価できる。一方、林地の集中化による大規模経営の場合は林地の経営効率の観点からはプラスであると考えられるが、農家への公平性だけではなく生態環境保全の観点でも問題である。林地の集中化にともない、経済収益を最大化したために、樹種が単一の単純林となり、生物多様性など生態環境の問題を引き起こす場合もある。

林権改革による集団所有林分配は、本来は農家に対して分配するものであるはずである。しかし、上述のとおりこれらプロセス・実施内容が順守されていない事例も多くあることが分かった。これらの問題を引き起こす原因として、法制度による担保が十分ではないこと、また、その実施体制が確立していないということが言える。林権の農家への委譲の法的なプロセスが整備されておらず、またその実施体制が十分にとられていないことが、集団林権改革の有効な実施を阻害する要因になっていると考えられる。これら実施体制・法制度の整備といった森林ガバナンスの強化を行うことが、今後の重要な課題となるであろう。

本研究によるレビューにより、集団所有林権制度改革の実施による課題について包括的に検討することができ、各課題間の相互関係も分かった。今後は、本レビュー研究を踏まえた上で、集団所有林権制度改革によって起こっている現場レベルでの課題が、どのようなプロセスで生じているのか検証する研究を進めていきたいと考えている。

注記

- 1) 現在の中国において、森林を巡る権利関係は、「林権」という言葉で公式に総括されている。但し、特定の時期や地方によっては「森林権属」とも表現された。また、山岳・丘陵地帯などでは、林地を巡る諸権利を「山権」、林木を巡る諸権利を「林権」と便宜的に呼びわけ、双方を合わせて「山林権属」等と呼ぶこともある(平野, 2014 a)。
- 2) 郷鎮とは、1950年代後半の人民公社に由来し、改革開放以降は末端の地方行政単位である。村とは、1950年代中期にいくつかの自然村をまとめて成立した高級合作社に由来し、改革開放以降は村民委員会によって運営される行政村(自治組織)である。村民委員会等が代表して林地所有権を行う。

村民小組とは、1950年代以降、初級生産合作社・生産隊を経て改革開放以降は村内部の自治組織とする。村民大会を開催し、それらに基づいて林地所有権を行う(平野, 2014 a)。つまり、村民小組が集まったものが村、村が集まったものが郷鎮である。

引用文献

- 顔士鵬ほか(2013) 学术交流 234 (9) : 56-6 (中国語文献).
- 平野悠一郎(2013) 林業経済 66 (8) : 1-17.
- 平野悠一郎(2014 a) 中国の森林をめぐる法政策研究, pp. 37-63, 成文堂, 東京.
- 平野悠一郎(2014 b) 中国の森林をめぐる法政策研究, pp. 169-187, 成文堂, 東京.
- 龐森(2012) 農村経済 4 : 47-49 (中国語文献).
- 賀東航(2009) 華中師範大学学报 48 (2) : 15-19 (中国語文献).
- 賀東航・田雲輝(2010) 東南学術 5 : 14-19 (中国語文献).
- 国家林業局農村林業改革發展司(2011) 中国集体林権制度改革進展状況 (中国語文献).
- 孔凡斌・杜麗(2008) 林業経済問題 28 (5) : 377-384 (中国語文献).
- 黄錫生・徐本鑫(2011) 農業現代化研究 32 (4) : 432-435 (中国語文献).
- 許玲懿・周伯徨(2012) 東北師大学報 3 : 25-30 (中国語文献).
- 松島昇ほか(2014) 中国の森林をめぐる法政策研究, pp. 249-262, 成文堂, 東京.
- 任洋ほか(2011) 安徽農業科学 39 (36) : 22737-22739 (中国語文献).
- 王清新(2006) 林業経済 6 : 15-18 (中国語文献).
- 羅攀柱ほか(2003) 琉球大学農学部学術報告 50 : 109-115.
- 朱冬亮・賀東航(2009) 経済社会体制比較 142 : 21-28 (中国語文献).
- 朱再昱ほか(2009) 安徽農業科学 37 (5) : 2250-2252 (中国語文献).
- 謝帮生ほか(2011) 林業経済問題 31 (4) : 304-341 (中国語文献).
- 趙猛ほか(2011) 安徽農業科学 39 (5) : 20187-20189 (中国語文献).
- 趙繪宇(2009) 法学 12 : 129-137 (中国語文献).
- (2014年11月18日受付; 2015年2月6日受理)