

中国黒竜江国有林における林業政策の史的展開^{*1}于 彦^{*2}・篠原 武夫^{*3}・幸喜 善福^{*3}・吉良今朝芳^{*4}

本論文は中国黒竜江国有林業政策の歴史的展開の特徴を明らかにする。同国有林業政策を分析するために、概ね建国前、建国初期、計画経済期と市場経済期の林業政策の展開について分析する。過去50年余の歴史を振り返ると、頻繁な戦乱、略奪的な木材伐採、各種制度の不備、政策錯誤等によって森林資源の激減と悪化がもたらされた。1980年から中国の経済改革が始まった。林業政策の転換、生産経営権の譲渡、請負責任制の導入、流通主体の多様化等が見られる。市場経済に対応した林業政策の実施が推し進められ、林業の持続可能な発展の戦略、森林資源管理、林業の産業化推進等も益々重要となっている。

1. はじめに

中国東北部に位置している黒竜江林区は、100年余りの開発の歴史を持ち、国有林区として50年余りの開発の歴史を有し、森林開発の歴史においては中国で最も古く、現在でも中国の最大の森林地域と言われている。黒竜江国有林では、開発以来長い間にわたり、林業は発展・停滞の曲折した道を辿ってきた。経済の後進、外国の侵略、内部の戦乱などのため、黒竜江国有林業の発展が非常に遅れていた。長年にわたり森林管理制度の不備、政策・法令の空白等が見られた。1980年代以降の黒竜江国有林では、計画経済から市場経済への変貌を遂げつつある。その変貌によって、森林資源の悪化、木材生産量の激減、企業赤字の急増等の様々な問題を抱えている。それに従って、市場経済システムに対応した林業政策の実施が推し進められ、林業の持続可能な発展戦略、森林資源の造成・管理、森林資源の効率的利用、林業の産業化推進と林業政策の改革等はますます重要となっている。

本論文は中国黒竜江国有林業政策の歴史的展開の特徴を明らかにする。同国有林業政策を分析するために、概

ね建国前、建国初期、計画経済期と市場経済期の林業政策の展開について分析する。

2. 建国前の林業政策変遷過程

黒竜江国有林が大・小興安嶺、張広才嶺に位置し、東北地方の森林地帯の奥地に当たる。同国有林は40の林業局によって管理・経営され、森林面積は1,070万ha、森林率は35.55%で、森林蓄積は7.5億m³である。森林資源のうち、94%天然林である。主要な針葉樹樹種はベニマツ、カラマツ等のほか、広葉樹のヤチダモ、オニグルミ等が20種あまりある。かつての度重なる戦乱や過度の森林利用等によって、林業生産は大きく低下した。アヘン戦争後、不平等条約によって黒竜江森林資源の6,800万haはロシアに奪われた。20世紀初期から、植民地「満州国」の成立後、関東軍の支配下で満州国政府は、林場権の整理、林政機関の改編等一連の措置により、森林開発における植民地国家の強権的な統制と日本資本の独占体制を確立し、また森林鉄道等の近代的な森林開発基盤整備により、官行伐採、集団伐採などの統制を以て大面積の森林開発を推し進めて行った。その後、大都市が次々と形成されるに伴い、旺盛な木材需要が生じ、森林に対する大規模な破壊がもたらされた。いろいろな形での森林利用と森林破壊が頻繁に行われ、1907~1921年の14年間に、400万haの森林が伐採され、東北国有林総蓄積の20%に当たる6,400万m³の林木が消滅した。

3. 建国初期の林業政策の展開(1949~1952年)

(1) 国有林の管理組織

1946年11月、東北解放区人民政府は、旧満州国の国有林のほぼ全部と森林鉄道、製材工場を接収してその管理下におき、森林に対する国家的所有権を宣告した。このようにして黒竜江国有林が成立した。黒竜江

^{*1} Yu, Y., Shinohara, T., Koki, Z., and Kira, K. : Historical development of forestry policy on China's Heilongjiang National Forest

^{*2} 鹿児島大学大学院連合農学研究科(琉球大学) United Grad. Sch. of Agric. Sci., Kagoshima 890-0065

^{*3} 琉球大学農学部 Univ. of the Ryukyus, Fac. of Agric., Okinawa 903-0213

^{*4} 鹿児島大学農学部 Fac. of Agric., Kagoshima Univ., Kagoshima 890-0065

国有林成立後、政府は森林資源の保護を強調しながら木材生産の回復に取り組んだ。中央政府は国有林業の管理と林業政策の推進に努めるために、東北行政委員会を設立し、各地方政府の設置とともに地方レベルの林業管理組織も設立した。1950年に黒竜江省森林工業総局が設立され、当地域国有林の最高行政管理機構となっている。総局の下に松花江、牡丹江、伊春、合江の4つの林業管理局が置かれている。さらにその下に40カ所林業局がある。管理組織は総局→林業管理局→林業局の3組織をとっている。

(2) 林業政策

国有林の成立後、中央政府は社会主義社会の実現のために、「森林資源を合理的に利用し、天然更新の促進、積極的な森林資源の培養を以て伐採と造林の均衡をとりながら、森林開発を拡大する。」という持続的経営を目指す政策方針を採用した。この政策方針に基づいて、森林資源の保護を重視した択伐と天然更新も採用された。

1947年12月、東北解放区人民政府は東北解放区森林管理暫時条例の中で、林業に対して「森林を保護し、計画的に林業を発展させる。」という林業政策方針を打ち出し、森林開発は森林育成を前提として展開されなければならないことが強調された。また、同条例の中で、ベニマツなどの優良針葉樹を永続的に利用するため、毎年全伐採量の中で広葉樹伐採量の占める割合は、かならず40%以上を確保し、将来の伐採量の増加に対応して広葉樹の伐採量はさらに増加する必要があること、伐採量における樹種構成等が具体的に規定された。1948年10月に東北林業局は「森林伐採の注意事項に関する通達」を公布し、この「通達」では①森林破壊を招きやすい皆伐を禁止して、択伐を全地域での公的な伐採方式として採用すること、②森林伐採の対象を限定して略奪的森林開発に歯止めをかけること、③さらに森林伐採作業を行う際には、森林資源の保護に注意を払わなければならないこと、等が強調された。

1952年には、「東北国有林地域開発計画」が制定され、大規模森林開発が提起された。黒竜江国有林地域において国鉄、森林鉄道、林道の建設、新技術の導入、生産資材の購入、労働力の調達など森林開発基盤の整備に関する問題は、この計画の中に盛り込まれた。さらにこの計画に基づいて黒竜江国有林は森林開発と経営の地域区分を行い、開発の順位、開発方式等を決めた。大規模森林開発の整備は着実に進行した。

4. 計画経済期における林業政策(1953~1991年)

(1) 第1次5カ年計画期の林業政策(1953~1957年)

1953年~1957年までの5年間は、第1次5カ年計画期である。この計画期は、全面的に旧ソ連に学ぶ時期であった。国有林の政策体制は全面的にソ連をモデルにしてつ

くられた。国有林に対する次のような林業政策が適用された。すなわち、①森林資源自体には価値を認めず、従って無償伐採によって木材生産コストを最大限まで切り詰めること、②木材生産に独立採算と同時に利潤上納義務を課し、さらに木材価格と木材流通の統制も加えること、③国有林企業に地域社会の運営を担当させること、というものである。要するに、国有林の経営から生み出される余剰価値の国家による吸収を目的とする国有林政策体制が作られたことを意味する。

(2) 大躍進期の林業政策(1958~1960年)

第1次5カ年計画期の後期からは、旧ソ連から導入・実施した集権計画経済体制の欠陥を認識し始めた。1958年1月には国務院から下達された「工業管理体制を改良することに関する決定」に基づき、黒竜江国有政策体制にも次のような大きな改革が加えられることになった。①地方国有林(国营林場)と集団所有林、私有林の管理を担当してきた省林業庁とハルビン森林工業管理局を統合して新たな省林業庁を設置する。国有林、集団所有林、私有林、製材工場などに対する管理を一括して林業庁に移行する。②森林経営局と森林工業管理局を合併し林業管理局とする。③森林管理区と森林工業局を合併し林業局とする。④森林経営所と主伐のできる伐木場を合併して林場とし、伐採可能な森林蓄積のなくなった林場とそれと対応した森林経営所を合併し、新たな森林経営所にする。こうした森林経営所が森林地帯辺境にある場合は、地方国有林に譲渡する。⑤1958年2月には中央政府の林業部と森林工業部は林業部に合併する。

1958年からは国家経済全体の「大躍進」という誤った大運動が始まった。各地の森林は鉄鋼づくりの燃料等に使われるため、大規模な森林伐採が起こった。また、木材生産量の高指標を盲目的に追求するために、各地では競争するように伐採量を増やし、一部の地方は幼樹まで伐ってしまった。

(3) 調整期の林業政策(1961~1965年)

大躍進の失敗によって国民経済はパニック状態に陥った。中国はやむを得ず5カ年計画を一時停止して、経済発展計画、産業政策等を調整し、新たな発展を図ろうとした。中共黒竜江省委員会林業部は国有林企業に対して「林業60条」を打ち出した。この「林業60条」の中で、「林業建設は必ず営林を基礎としなければならない」という具体的方針が提出された。持続的経営を実現するために、森林開発地域の調整、輪伐制度の確立、伐採跡地の更新等が強調された。具体的には林場を固定し、その林場で輪伐することによって、伐採すればするほど森林面積が増え、質も向上するようにすべきであるとする森林経営、輪伐制度が重視された。これによって、国有林経営に単純な採取から採取と育成を結びつけ、持続的利用を図る方向への転換がさらに速められるかに見えたので

ある。

(4) 文化大革命時期の林業政策(1966~1976年)

1966年に、調整政策を資本主義への兆しだと強く非難した毛澤東が自ら「近代中国の最大の政治災難」と言われる「文化大革命」運動を起して主導権を取り返し、その急速な路線をさらに強力で押し進めたので、中国国民経済はふたたび動乱期に陥った。この時期に、国有林業管理系統は完全に混乱し、麻痺状態に陥り、林業政策・法規も実行できなくなり、それに伐採の自由放任、伐採跡地の放置、耕地づくりなどが黒竜江国有林区に広がり、国有林の森林造成が全く軽視されるようになった。

以上各時期の林業政策をまとめて言えば、1953~1976年までの各時期は木材生産・流通の一元化された時期である。国家経済の発展計画の下に、「統一調達・統一販売」の林業政策が実施された。国家が木材価格を定め、その価格を低く抑えた。このため木材を効率的に利用しようというインセンティブは加工面で働かず、また、伐採跡地の更新も進まないという状況をもたらした。

(5) 計画経済から市場経済への過渡期(1977~1991年)

1976年9月、プロレタリア文化大革命は終了した。国家の政策方針が経済再建と改革へと転換され、林業は再建に向かって動き始めた。木材生産・流通は国家計画によって調整されるものと市場メカニズムによって調整されるものが併存することになった。価格体制も国家計画価格と市場価格の二重価格になる。国有林区では、国家の所有権を残したまま、企業と請負契約を結び、企業の責任、権利、利益関係を明確にし、企業のインセンティブを引き出そうとした。1984年9月、中華人民共和国森林法が採択された。

森林法では林業の基本方針を以下のように示した。すなわち、「営林を基礎とし、森林を保護し、大いに造林を行う。伐採と造林を結合させ、永続的利用可能な林業を建設する。」。具体的な政策措置として①全国民の緑化運動の展開、②生産責任制の導入、③政策融資制度の導入、④林業技術の開発、⑤火災、病虫害の防止、⑥森林資源の保護・管理の強化などを講じた。この時期の林業政策により木材流通は全て国家計画によって統制するという「一つのルート」から、「国家計画」と「企業自主販売」という二つのルートに、木材価格は「国家指令性木材価格」から、指令性価格と市場価格という二つの価格に変えられた。また、市場メカニズムを導入することによって、木材価格が市場需給関係に対応して変動するようになり、以前に比べ木材と他の商品の価格差が縮小され、国有林の自主権と経済利益の獲得は次第に改善されるようになった。

5. 市場経済体制における林業政策(1992~1998年)

(1) 市場経済の開始

1992年から国有林の経済改革が始まる。社会主義市場経済の確立を目指し、その目標は「国有企業の民営化、国内統一市場の形成」に置かれた。このことにより国営企業が経営自主権をもつ企業へと改革されることになった。この改革の下で、黒竜江国有林の林業政策が市場経済へ移行し始めた。1990年10月13日と12月12日國務院と国家計画委員会、財政部、林業部等国有林に関わる13部門は2回にわたって会議を開き、国有林問題とりわけ国有林企業の当面する生産経営問題を取上げた。林業部は東北地方の国有林企業からの要請をまとめ、國務院などに対して、①国有林企業への非生産性基本建設投資の提供、②第8次5カ年計画期に毎年少なくとも3億円の低利貸付金の貸与、③国家指令性木材価格と市場木材価格の併存、④税金の免除、という4つの支援を要求した。しかし、結果は、丸太の税率を10%から5%までに下げることしか認められず、他の要求は殆ど以後の協議に持ち越されることになった。そのため、黒竜江国有林は1991年にも引続き経営不振に喘いでいた。1985年に1,104万^m³であった木材生産量は1992年に約800万^m³まで低下し、木材販売も低迷した。さらに木材販売代金支払の遅延と未払い(企業間の相互債務「三角債」と呼ぶ)が黒竜江国有林企業で約2億元にまで達した。多くの企業は経営資金に不足をきたしただけでなく、労働者への賃金支払いの遅延という苦しい立場に立たされることになった。こうした深刻な不況局面から労働者と家族の生活を守るため、多くの国有林企業は「両自立」という自救政策と家族生産経営を導入した。

(2) 市場経済への対策

1992年末、黒竜江国有林は、「黒竜江国有林の社会主義市場経済体制を確立する実施案」を打ち出し、その対策を明らかにした。「実施案」の主な内容は以下の通りである。①経営決定権の譲渡、②企業集団の形成、③企業経営方式の改革、④請負責任制の深化、⑤木材自主性の販売等。①は企業経営権を企業へ完全に譲渡し、企業を市場へ進出させ、企業を真の自主経営、損益自己責任を持つ商人、経営者とする。②は自由意志、双方互惠の基礎の上に、企業間の生産、技術、資金、設備などの連携を通じて企業集団を結成し、業種、地域、国家に跨って経営を行うよう積極的に提唱する。③は企業経営方式の改革であり、主に次の4点がある。第1は中・小企業に対しては競売、リース、譲渡、合併等の経営方式の改革を速めさせ、自主権限を最大限度に与える。第2は大・中企業に対しては横割り、縦割りの束縛から解放し、漸次株式会社に変える。第3は今後の新規企業は、主に株式会社制を前提に設定する。第4は長期にわたって赤字を

抱える小企業を競売等によって民営化にし、できるだけ国有林経営の赤字を削減する。④は林業局に引き続き六包三掛釣請負責任制(六包とは、企業が請負う期間内に完成しなければならない六つの任務を指す。三掛釣とは、企業、経営者、労働者各個人の経済利益を森林資源の増減、企業経営管理の実績、多角経営の効果とリンクさせる。)を実行する。主伐林場を除き、他の林場、森林経営所の経営に大いに民営化を導入し、国有林の所有権と経営権を分離させる。⑤1993年以後、木材価格、流通に対する国家の統制がほぼ解除され、木材等林産物価格を決定する権限が企業に委ねられることになった。木材流通体制改革は「小流通経路」・「多流通環節」から「多様な経営方式」・「多様な流通経路」等へと流通体制確立の方向へ移行しつつある。現在では、消費財のみならず、計画期の木材流通も大きな変貌を見せている。そのような中で、非国有木材流通企業の急発展や新木材流通市場の形成、国有木材流通企業の経営方式の多様化等が見られる。

6. まとめ

中国黒竜江国有林業政策の歴史的展開とその特徴を解明するために、国有林の社会経済発展の各段階と関連させながら、国有林業政策の展開過程を考察した。

過去50年余の歴史を振り返ると、頻繁な戦乱、略奪的な木材伐採、人口の激増、各種制度の不備、政策錯誤、法令の空文化等によって森林資源の激減と悪化がもたらされた。1980年から中国の経済改革が始まった。経済改革への転換に伴って、林業政策は大いに推進され、大きな成果を納めた。国有林の社会経済の発展過程は大きく変わって来ている。そうした変化の中で、林業政策の転換、生産経営権の譲渡、請負責任制の導入、流通主体の多様化、非国有企業の成長等が見られた。

現在、国有林の市場経済体制への対応は全体から言えばまだ未成熟な段階にあると言える。林業政策にはさらに大胆かつ徹底した効率性のある改革が求められていると言えよう。改革・開放に対応し現行の林業政策は国有林財政の再建はおろか国民の林業に対する多様なニーズも満たすことはできず、新しい林業政策の導入と森林資源の充分な利用を目指す木材加工施設の整備は不可欠であると言える。林業の持続可能な発展の戦略、森林資源造成・管理、林業の産業化推進等が必要である。市場経済に対応した林業政策の実施が企業を市場競争に参入させ、競争を通じて合理的な林業生産・流通構造を含む社会経済構造に再編成させることになるとと思われる。

引用文献

- (1) 当代中国の黒竜江編委員会：当代中国の黒竜江，pp.252，中国社会科学出版社，北京，1990
- (2) 代玉才：中国の国有林経営と国有林地域社会，pp.21～102，筑波大学農学部，1997
- (3) 萩野敏雄：朝鮮・満州・台湾林業発達史論，pp.173～338，林野弘済会，東京，1965
- (4) 黒竜江省統計局：黒竜江40年変遷，pp.8～36，中国統計出版社，北京，1989
- (5) 黒竜江森林工業総局：森林工業誌，pp.1～41，上海市新聞出版社，上海，1989
- (6) 黒竜江森林工業総局：黒竜江省森林工業総合統計資料，各年版，1949～1998
- (7) 人民日報：熱烈慶賀中国竜江森林工業集団成立，pp.1～2，北京，1996
- (8) 李霆：当代中国の林業，pp.8～134，中国社会科学出版社，北京，1985
- (9) 日本木材総合情報センター：平成8年度木材輸入競合国需給動向調査報告書，pp.53～106，東京，1997