中国における緑化政策
—退耕還林・還草工程を中心に（その３）—

飯　塚　勝　重

はじめに

——継続する退耕還林・草政策補助——

中国で注目される退耕還林・草政策（以下退耕還林政策という）について，2007年６月20日，国務院総理温家宝主催の国務院常務会義は，「退耕還林政策補助期間を延長し，現在の補助期間が満了した後，中央財政は一定期間内，退耕農戸に対し適当な補助を継続する。急ぎ延長期間の退耕還林補助資金の使用管理方法を制定する事を求める」事を決定した(1)。退耕還林農家にとっては大きな喜びであり，一安心する事態であるが，社会は比較的当然なようにこれを受け止めている。以下にその背景について，若干の現地調査などを通じて考えてみたい。

１　退耕還林政策の実施とその意義

2006年９月16日，国家林業局が北京で開催した「全国退耕還林工作会議」の席上，同局長賈治邦は退耕還林政策について「最も民意に合した徳政工程であり，最も人心を引き付ける社会工程で，影響が最も深い生態工程である」と披露している(2)。

退耕還林政策は，すでに拙稿でも詳細に経過をたどってきたが(3)，要は中国長江・黄河など大河の定期的な大洪水を防ぎ，生態環境保護のため，大河流域の斜面15度以上，特に25度以上の畑の耕作を止め，森林に返し，斜面から流出する土砂の滑落と河川への流出を防止する事業で，中国中・西部地区25省（区・市）に新疆生産建設兵団を加えた広大な山間地域において，1999年から２年間の試行地域を経て，2001年（一部地域2002年から）から全面的に実施された政策である。なお，退牧還草は2004年からの実施である。計画は２段階に分れ，目標値は**表－１**の通りである。

表－１

	第１段階（01～05）	第２段階（06～10）
退耕還林	600	800
宜林荒山荒地造林	867	867
合計（万ha）	1,467	1,667

該当する地域の農家には，国家および地方政府による現金補助（当初は食糧用穀物支給），植樹用苗の支給および生活費の一部を支給して，樹木の植林・育成管理に当てる。生態林の補助期間は８年，経済林は５年，草地は２年である。

その中には中国砂嵐の根源ともなる草原の砂漠化を防止・回復するため，過度の放牧を止め，牛・羊など家畜を囲い柵や牧舎において飼育することと，また，大きな面積を占めている宜林荒山荒地（植林に適する荒山・荒地）の緑化（種苗費のみ補助）なども含まれている。

この退耕還林政策は，1999年以来実施されてきたが，中国の緑化率の向上に貢献し，生態系の改造に大きな効果をもたらした。同時に，山地農民に直接現金補助を施すことにより，貧困から脱出させ，山区少数民族地域や辺遠山地における，農民の労務輸出を含む流動化や，新たな産業を興す契機を促進する政策と重なっていた。

退耕還林・草実施地域の多くは山村であり，市街地から遙かに離れ，生活環境が極度に劣悪

な辺境に散在して居住する農村貧困家庭が多い。特に黄土高原や中・西部高地地区についてみれば，「十年九旱」と云われるほど，雨水希少で乾燥し，多品種，多種植に力を尽くしても収穫量が上がらず，その上，全く収穫が望めない年も度々出現する。

農耕ばかりでなく，直接人畜に欠かせない飲料水にも事欠くことが多く，深く掘った井戸を利用するにしても，住居から遠い斜面を上り下りしなければならず，水質も悪い。渇水により，家畜としての牛・羊の生育も困難なことが多い。或いは山地特有の地滑り頻発地域もある。黄土高原の地形は複雑であり，いわゆる溝壑地帯で，土質がもろく，切れ込みの深い台地が多い。そこから，僅かな雨量でも地滑りが多発する。

これらの中間山地に暮らす農民は，社会から隔絶し，改革開放が進んでも，その生活の恩恵に与ることが少なく，労務輸出（いわゆる出稼ぎ）などで貴重な現金収入を得る機会に乏しく，交通不便，子弟の教育に通学することすら困難な場所が多い。

2　扶貧移民政策と結合　—黄土高原—

生存条件を脅かすこうした生活から，如何にその要因を排除するか，格差社会を縮小しようとする政府にとって，貧困戸に絡まる諸問題は，国家政策としても「脱貧致富」の方策を講じなければならない大問題であった(4)。

すでに，中国政府は，1980年代から生存条件の劣悪な地域に住む農家に対し，適地への移民を始めていた。1994年以降，貧困農民を救済する「移民新村」政策(5)が始まっていたが，西部大開発が始まった2000年以来，その大きな要素に退耕還林政策が加わると，これを有利な条件として，「樹は山に登り，人は山を下る」をもとに，こうした辺遠の極貧農家に対し，旧来の居住地を移動して，より生活可能な土地に移住し（生態移民という），将来的に城鎮化（都市化に繋がる）集住形式をも目指す「扶貧移民新村」政策が重ね合わされ，一層促進されることになった。こうした山区や荒漠化した地域に住む少数民族も多くが対象地域となっている。

移民新村への移住に当っては，自発的意志に基づく事を原則として，中央・地方の補助資金のほか，政府の資金が不足するところは，自己資金または労務提供による賃金相殺が計られる事になった(6)。

こうした国家的生態維持事業と農民の貧困救済を兼ねた退耕還林政策は，瞬く間に各地に積極的な反響を呼び起こし，当初計画の1,330万戸5,300万人が2006年の段階では3,252.8万戸12,463.6万人，全体で約2.5倍もの農民が従事するまでになった(7)。更にその事業達成は**表－2 (1)**の通りである。

3　第１期退耕還林政策の推移

この退耕還林政策は，包括して2030年までの長期間を設定しているが，具体的には2010年までの２段階の目標が設定されている。ただし，表１に挙げた第１段階目標に対し，その実行は穏やかに出発したものではなかった。

1999年度から2000年度まで２年間の試行期間を経て，この政策に関わる国家としての上位法規（「退耕還林条例」は2002年12月公布）が発表されなくとも，地方政府や農民はこの政策を急速に取り込み，正式施行の2001年度には爆発的な広がりを見せ，2003年度には早くもピークに達する。如何に多くの山区農民が参加したか

表－２(1)　退耕還林年度別造林面積（00～05）

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	合計（万ha）
造林面積	68.36	89.03	442.36	619.61	356.82	220.32	1,796.65

（『中国統計年鑑-2006』などから作成。）但し，この表の合計の数字は次の表２－(2)と大差がある。この差は，「京津風砂源治理工程」中の退耕還林・草面積および，新封山育林面積などが省かれているものとみられる。）

を物語るものである。

しかし，それと同時に，中央政府から，この政策に大幅な手直しする対策が次々と講じられるようになる。特に宜林荒山・荒地造林は増加するが，退耕地造林面積は急速に減少したのである。丁度この期間は第10次５カ年計画の引き続く経済成長発展段階にあり，同時に三農問題解決に関わる農村大改造の時期でもあった。

2006年，第11次５カ年計画期間にはいり，社会主義新農村建設[8]が始まると同時に，早くも退耕還林政策は第１期の生態林８年，経済林５年の補助期間を経過することになり，当初予期以上の成果（**表－２(2)**）を上げながら，遂に2007年６月，始めに記したとおり，この第１期の政策継続を発表すると共に，厳しい条件付きの第２期も同時に取り組むことになったのである。これらの経過をもう少し詳細に見ていくこととしたい。

4　政策第１期の経過と問題点

始めにお断りしなければならないが，ここで言う第１期とはどの期間か，筆者自体にもとまどいがある。1999年施行開始時期に，上記表１に示された２段階の目標が公表され，一般には退耕還林の目標終期は2030年という。しかし，実際の目標値は，当該年度毎に，国家林業局から示され，地方政府に下達されている。

こうした調整には，急速な普及に対し，次章で挙げる幾つかの理由により，年度計画をその都度調整する必要に迫られた結果によると思う。しかも，生態林８年，経済林５年の補助期間と言えば，５年間１期ではなく，その成果をみなければ，次の目標樹立は困難であるが，すでに補助延長が決定された段階では，むしろ現在第一期とは1999年実施以後，2006年末植林による生態林補助８年の成果を待って終期とし，引き続く最大８年を第２期と考えていくのではないか。

因みに，2007年２月３日発布の『退耕還林工程総体建設状況報告』[9]によれば「1999年発動以来，国家が割り振った退耕還林工程は3.64億ムーであり，そのうち退耕地造林は1.39億ムー，宜林荒山荒地造林は2.05億ムー，封山育林0.2億ムーである（**表－２(2)**合計欄参照）。現在，国家が下達した各省区市におけるこの工程の1999年～2005年計画任務についての全面完成は3.44億ムーで，そのうち，退耕地造林は1.35億ムーである。2000－2006年に国家が投入した工程建設資金の合計は1,300.1億元である。」とし，「国家林業局のある責任者が『第一財経日報』向けに発表したことによると，各省区が報告を上げた結果と国家が審査した結果，造林面積工事確実度は９割以上で，2005年に至る造林工事面積の確実度は97.4%であり，幾らかの区域の確実面積合格率は93%である。併せて，大部分の工事区には自然条件の差が非常に大きく，干旱・洪水災害が頻繁とあり，さらに，交通・水利等インフラ建設で退耕還林地が収容されるなど，人為的原因の影響もあり，この水準に到達するのは容易ではなかった。（注(9)の２月３日）」と，相当に高い合格率と努力の過程を訴えている。

表２－(2)　内容別目標値の変化

	第１段階（01～05）目標	第１段階（00～05）完成	06年末目標面積
退耕還林	600	868	926.72
宜林荒山荒地造林	867	1,084	1,366.73
新封山育林		135	133.34
合計（万ｈａ）	1,467	2,087	2,426.79

注　06年は１ムー＝6.667アールとして換算

（国家林業局「2005年中国国土緑化状況公報」・『人民網』2007年２月５日「新農村要聞」などから作成）

しかし，一方では2007年５月24日「第一財経日報」に基づく「人民網」は「1999年退耕還林工程が正式に発動されて以来，現在完成している退耕還林は3.44億ムーであるが，3.64億ムーの任務と差があり，国家緑化任務は依然非常に重い」と報じているが，ただ，この0.2億ムーの差について，少し長い引用になるが，2006年末の退耕還林成果に関わる成果が示されているので，2007年10月11日『中国緑色時報』を引く「国家生態網」における一連の記事を紹介したい。

同記事は国家林業局副局長李育材の新聞記者会見の席上報告されたものである。李育材は次のように言う。

「過去９年，退耕還林工程は順調に発展し，顕著な成果を示し，主要な４方面の建設に成就した。

一は生態建設を推進した。2006年末に至り，すでに合計して退耕還林任務3.64億ムーを完成し，そのうち，退耕還林1.39億ムー，荒山荒地造林2.05億ムー，封山育林2,000万ムーである。関係部門の審査では，退耕還林面積確実率，造林合格率も全て90%以上である。

二は生態環境の改善である。退耕還林の主要な配置は水土流出・土地砂漠化厳重地区・斜面15度以上の耕地，特に急傾斜25度以上の傾斜耕地にあて，工事区の森林覆蓋率を平均100分の２高めている。

三に農民の収入を増加させたことである。退耕還林の現金食糧補助は，各々の家に至り，直接農民の増収を実現した。中央財政はすでに資金合計1,300億元を投入し，退耕農民は平均各戸3,500元の補助を獲得し，農民収入の重要な構成部分をなしている。統計によれば，これらの補助総額は，退耕農民一人当たり平均純収入の10%，西部地区は20%と高く，寧夏，雲南の幾らかの県は45%以上にも達している。

四に，農村機構の調整を促進したことである。退耕還林工程を実施した後，退耕農民は更に多く林業・副業と多種経営生産に従事するようになった。幾らかの地方は大いに牧畜・果樹栽培，花卉・漢方薬材と観光旅行等の産業を発展させ，農業産業化経営を押し進め，地方経済発展を促進した。退耕還林還草を通して，樹は山に上り，食糧は川を下り，羊は囲みに進む，を実現した。同時に，退耕還林還草は農民の伝統生産生活方式を改変し，全社会の生態保護意識を増強させた。」

この報告からみれば，2006年までの退耕還林の達成目標が残り2,000万ムーであり，年末にはこれを完成して，2006年末までの3.64億ムー（**表－２(2)**）を達成したという。

以上によって中国の退耕還林第１期は，最も早くは，1999年から2006末年まで（当初計画第２段階の半ばである）と考えるべきであろう。そして第２期各年度の着手については，これまでと色合いの異なる還林政策がとられることになろうが，第一期の過程で露呈した克服すべき幾つかの重要問題をどう展開するか，この問題は次項で触れることにするが，ここでそれを予測させる関係者の報道に触れておこう。

2007年８月15日国家林業局退耕還林弁公室が報じる同８月９日国務院が発した『国務院関于完善退耕還林政策的通知」（国発〔2007〕25号）（以下本稿では国発〔2007〕25号という）は退耕還林政策継続に当って，国家としての今後の対策を示す重要な通知であり，退耕還林政策を完善にするため15項目を提出（後述）しているが，その第10項に，「退耕還林計画を調整する」として「十一五期間の耕地は少なくとも18億ムーを確保するため，十一五期間は原則として退耕還林2,000万ムーの規模とし，すでに配当した2006年の400万ムーを除き，その余は暫くの間配当しない。国務院関係部門は更に一歩25度以上の傾斜耕地の実際状況をはっきりさせ，深く調査研究し，鋭意経験を総括した基礎の上で，事実に即して退耕還林建設計画を改めて制定すべきである。」とし，また第11項に「荒山造林に配当する計画を継続する」とし，「国土緑化を進め，生態建設を推進し，今後，荒山造林・封山育林を継続する」とある(10)。また「人民網」2007年５月24日は「第一経済日報」を来源

として「退耕還林７年目標接近完成7.9億ムー征定穏歩推進」と標題して，国家林業局一責任者の言として，「現在，退耕還林工程の建設総体状況は良好であり，成果は顕著である。但し，現在の工程は25の省区市に及んでおり，森林に適する荒山荒地と森林に適する砂荒れ地が約7.9億ムー（筆者注5,266.93万ヘクタール）あり，国土緑化の任務は依然非常に重要である。」とあり，荒山荒地造林（育苗代のみ国家補助）へ傾斜した目標が暗示されているのである。

１） 何故急速に進展したか。

退耕還林政策は1990年代後半，連年引き起こされた中国大河の大洪水・大氾濫により，国家的危機とみた江沢民・朱鎔基政権が急遽実施した生態環境回復政策であった。水を制する対策は同時に水を保ち，水を増やす運動でもあった。また，一方では，2000年，西部大開発政策が発動するまでに，中国西部，北部高地は連年の乾燥化に追い込まれ，生存すら危ぶまれる地域が続出していた。しかも，この頃中国農村には，1966年，経済学者・温鉄軍が指摘した三農問題がますます深刻になっており，李昌平，陳桂棣・春桃などの著作[11]でも赤裸々にされたように，各地に農村崩壊とも言うべき状況があり，抜本的な対策が必要となっていた。そこへ国家および地方政府により，退耕還林政策が実施された。支援の手も届かなかった山間僻地に，長期の穀物・一部の生活費補助があり，仕事の合間には，出稼ぎも可能となるのではないかという，この政策が歓迎されない筈はなかった。陝西省呉起県では，すでに1997年から「退耕還林，封山緑化，個人請負，食糧補償」16字方針[12]に基き，初期の退耕還林試行を行っていた。それゆえ退耕還林政策実施においては，先進模範県であったが，そうした地域の，まさに西・北地区へのカンフル剤であり，1999年，陝西・甘粛・四川が試験的実行モデル地域に設定されたのは，それだけこの地域の救済が緊急事態にあったのであり，国家挙げての強力な補助体制こそ徳政工程といわれるゆえんである。

かくして急速に普及した退耕還林政策は，2004年に至り，退耕地造林面積が急速に減少することになった。どのような背景があったか，その経過を追ってみたい。

２） 退耕還林政策はなぜ調整を迫られたか。

（１）穀物補助から現金補助へ

このことは，すでに拙稿で触れてきたが[13]，念のため「国家生態網」2004年４月13日「国務院弁公庁国弁発［2004］34号の「国務院弁公庁関于完善退耕還林糧食補助弁法的通知」（以下国弁発［2004］34号という）を見るが，この通知によって，最初の穀物現物支給から現金支給に転換したのである。その理由は５点示されている。

1　国家が無償で食糧援助する標準に変わりはないが，今年より，原則上食料補助を現金補助に改める。中央は食料（脱穀前の穀物）１キログラム当たり1.40元で計算し，各省・自治区・直轄市にまとめて支給する。具体的な補助標準と実施方法は，省級人民政府により，当地の実際状況に応じて確定する。

2　退耕戸に食料補助を続ける場合は，省級人民政府は旧食料供給組織をもとに，各戸への配給と，食料運送費用は継続して地方財政により負担すること。

3　退耕還林補助資金は専業戸にあてるもので，指定項目のみに専用に使える金であり，いかなる単位や個人も占用・横領・流用と天引きなどをしてはならず，ごまかし・虚偽の報告で補助資金を取得してはならない。違法，不法行為に対し，大いに検査度を高めることを要し，中央補助資金の具体的管理方法は財政部が制定するもので，別に通達される。

4　地方各クラス人民政府は深く細緻な仕事を通じて，群衆の良き生産生活を手配すること。退耕戸の食糧自給能力を高め，食糧市場の供給を保証し，毀林復耕を防止しなければならない。

5　検査験収作業を強めて，真剣着実に補助

政策を実現することである。退耕還林面積・補助資金の数表，全て厳格に登記して帳簿を作り，掲示公開し，真剣に群衆の監督を受け取り，公開・公正・公平であるようにしなければならない。

以上の５項目は，現金支給の際に，地方政府担当者への通知と警告であるが，何故，現金支給に変えるのか説明が不足している。拙稿「東方」297号で触れたが，後日（04年９月）の政府説明では「食糧を以て銭に代えるのは国家食料保存現状から提出されたものである」[14]とするが，しかし，上記の諸項目を点検するとき，今後何に重点を移すべきかが暗示されており，むしろそこに現金支給化の原因が示されているものと思われ，以下にその背景を明らかにしていきたい。

（２）基本農田と食糧生産高

上記国弁発［2004］34号の第４項は，「退耕戸の食糧自給能力を高め，食糧市場の供給を保証」することを求めている。急勾配の斜面に畑地を保持してきた農民が，退耕すればするほど，国家補助期間経過以後，慎重な対策無しには食料の自己調達は困難になること必死である。

事実この懸念は，政策大展開中の2003年，これをセーブする形で早くも急浮上してきたのである。

退耕還林政策実施に当って国家が敢えて食糧（穀物）支給を決めたのは，1999年までの数年間，米を中心とする穀物豊作期にあり，政府買い入れ価額も低く抑えられていた。三農問題に揺れ，濫収費にあえぐ農民は，豊作貧乏を怖れ，各地で耕作放棄が見られる状況であった。しかも，改革開放により，沿岸部で開発進展による公私を問わない農地収容が，中・西部に及び，次表に見られる通り，国家が必要とする農地―基本農田が大幅に減少し，その反動で，2003年の食糧生産高は4.3億トンと，2002年に比べ，2,639万トンもの減産となり，市場価格の上昇を招くことになった。すでに拙稿でも触れてきたが，「2003年中国資源広報」が指摘して[15]いるように，「前年と比して，耕地の減少は2.01％であり，（中略）全国耕地減少は253.74万ヘクタール，１人平均耕地は2002年の0.098ヘクタールから降って0.095ヘクタールとなっている。その内生態退耕は223.73万ヘクタール（中略），生態退耕は耕地面積減少の主要因である」と各方面から指摘が相継いだ（**表－３**参照）。

一方耕地減少は他の要因こそ主要素であるとする指摘も巻き返してきた。「南方週末」網（2004年５月13日）に「国務院のある研究者が明かすところでは，去年の穀物生産中，山東・福建・江蘇・浙江等東南沿海省分が減産の50％以上を占めているのであり，耕地減少の主たる原因は，種植（穀物）作物から経済作物へ転換したのが主である。（しかも）これらの地区は未だ退耕還林の範囲に組み入れられていないのである。」とし，国家林業局もこうした事情により退耕還林が耕地減少，穀物減産の主要因ではないと度々強調したのである。しかし，それにも拘わらず，2004年以降，退耕地造林が急速に減少したのは何故か。「光明日報」（2007年４月13日）によれば，全国の25度以上の急傾斜耕地は「6,061.3万ムー」も残っているのであるが。

この急激な退耕工事減少は，穀物減産に伴う価格上昇傾向と，現金支給化が密接に関連していたのではないか。すなわち，食糧購入資金は国家が負担する。地方政府の倉庫への輸送費も

表－３　2003年度穀物・耕地減衰表（耕地前年比減少2.01％）

	2002年度	2003年度	2003年度総計
食糧（穀物）生産高（屯）	456,390,000屯	26,390,000屯減少	430,000,000屯
全国耕地減少（1996年19．51億ムー）	2,529万ムー減少	3,800万ムー減少	18.51億ムー

（「2003年中国国土資源広報」・「南方週末」2004年５月13日などにより作表）

国家が負担する。しかし，穀物価格が不安定になれば，国家が買い入れる価格（穀物１キログラム1.4元は据え置かれたままである。）に変動を起しかねない。また，地方政府が負担する，食量支給手続きの煩雑さ及び植林以降の検査を含む事務手続きの煩瑣で，かつ各戸への支給諸経費が地方政府の負担である事への対処も一つの要因であろう。中央政府は巨額に上る食糧支給額を安定させ，同時に地方政府の負担軽減と一定の裁量権（具体的な補助標準と実施方法）を拡大しながら，調整期間を設け，引き続く量の拡大を防いだものといえよう。

（３）退耕還林政策と５個結合

食糧補助が金銭補助に代わり，退耕面積にセーブがかかったにしても，最早この政策は中国を挙げ，中央から地方末端まで，生態改善，生産発展，生活富裕化を目標に，社会，経済，自然を総合的に融和して，常に科学的なシステムと，整備した体制維持を目指す長期の国家一大事業である。特にこの政策が西部大開発の一大要素であったので，2004年３月11日　国務院は当面の退耕還林政策の要点を次の５点に絞り，積極的に推進する事を発布した。

「国務院関于進一歩推進西部大開発的若干意見」（国発〔2004〕６号）は，退耕還林について，25度以上の陡坡地及び厳重な砂漠化耕地を優先し，真剣に退耕還林・退牧還草と次に掲げる５個の課題とを結合させることである〔以下単に「五個結合」という〕とした。すなわち，１）基本農田建設　２）農村能源建設　３）生態移民　４）後続産業発展　５）封山禁牧舎飼である。国務院は，2005年４月17日，さらにこの方針を具体化して，「国務院弁公庁切実搞好“五個結合”進一歩恐固退耕還林成果的通知」（国務院国弁発〔2005〕25号）〔以下〔2005〕25号という〕を全国政府各機関に向けて通知した。以下に各項目の重要な点のみ略記し，この通知の趣旨を明らかにしておきたい。

１）基本農田建設→〔2005〕25号では「大力加強農田水利基本建設，建設高標準基本口糧田」

退耕還林政策は，生態回復の一方，農民の耕地を減らすものである。しかも，いずれは余剰農民を山地から平地に移すことになるとしても，当面，定められた土地の育林・保護に当らなければならない。上記「光明日報」によれば，中国の2006年10月31日発表の全国耕地は18.27億ムー（約121万8,060平方キロメートル）であり，１人当り1.39ムー（約9.27アール＝１段弱）である。退耕還林した農民の食糧をいかにして確保するか。政策実施当初からその懸念が有り，上述の陝西省呉起県を中心とする延安市周辺で実験的な試みがなされていたが，全国に強く指令を出す体制は十分でなかった。2002年12月25日発布の「退耕還林条例」51条に

> 地方各級人民政府応当加強基本農田和基本農業基礎設施建設，増加投入，改良土壌，改造坡耕地，提高地力和単位糧食産量，解決退耕還林者的長期口糧需求

とある。ここにいう「改造坡耕地」とは，退耕対象であっても，斜面を改造して平地状態を作ればよいとすれば，黄土台地のような尖った小山状の土地は，可成り容易に畑地に代えることも可能である。現に延安地方の山々でそのような景色を所々見かけたが，山頂を平にして，その下の斜面を還林し，麓の小流域には土に水分を含ませた淤地ダムを造り，蔬菜生産，畜養などに当てる。こうして食糧用穀物を確保する畑を「口糧田」と呼び，基本農田と直接には関わらない別概念を提示している。

通知では「真剣に計画を良くして，更に一歩厳格に基本農田を厳格に保護して，中低産田の改造を強める」事で，要は「退耕農戸口糧田建設計画を強めることである」とし，原則上，「西南地区は耕地１人平均0.033公頃（0.5ムー），西北地区は0.133公頃（２ムー）以上を保証する」こととし，これを以て新たな増収の手段を講じ，需求食糧購買の収入にあてるものとする。なお，基本農田確保のため，関係各部門は，基本農田建設資金を案配し，扶貧資金として農民がアルバイトとして工賃を得て水利・灌漑・排

水施設や斜面土地の階段的改造などの工事にあて，研究して西部地区区域性商品・食糧生産基地建設を支持すべきであるとしている。

2）農村能源建設

先ず，沼気（メタンガス）を燃料として節柴灶を増加させ，荒山荒地を活用して薪炭林建設を増強する。その他，小規模水力，風力，太陽光などの発電を発展させる。

3）生態移民

すでに本稿第2項で記した移民新村政策を更に強化していくとするものであるが，移転に関わる経費，家屋建築費，その他インフラ建設費，基本口糧田土地費用，などに対する，国及び地方政府の補助が十分でなく，とりわけ地方政府の弱体な財政では，移転者の自己負担が多くなり，また基本口糧田入手困難などの問題があり，村全体或いは集落全体の移民から，次第に自己志願者の度合いが増加している。

4）後続産業発展

退耕還林後の農民の生活安定と増収を目指し，継続して収入を見込める産業を発展させるものである。農業機構を調整して，労働の機会を創出するため，畜牧業と特色農業を発展させ，原料基地となり，さらに，林竹産業，漢方薬剤産業，観光旅行など，各地域の特徴に応じて専業化し，また先導する有力企業を中心に流通・市場化し，こうした多岐にわたる産業化に対し，政府各機関・各種類工商企業，各金融界の支援により発展させようとする政策であり，農民には，技能訓練を強化し，労働力素質の向上，就業能力の強化を図っていく。

5）封山禁牧舎飼

生態環境を保護するため，更に強力に封山禁牧を実施し，伝統の放牧形式を改め，舎飼圏養を推進する。その為，良い飼料用草地基地の灌漑施設を増加する。各地に畜養モデルを示し，補助金をつけ大いに壮大な畜牧産業を興し，農民の増収を図る。また，市場需要を掘り起こし，畜牧産業を際だたせるため，科学的飼養管理，繁殖技術，病気管理など高度の畜産技量を向上させる。

（4）還林・還草政策への重点化

以上の退耕還林政策が調整を迫られ，今後の重点に軌道修正が加えられてきた経過を記してきた。この間の経過の中には，三農問題で農村が崩壊状態に追いやられる直前，国家政府の強力な財政支援を含む農村構造の立て直し問題も影響を強めているように思える。例えば，農業税の廃止，穀物耕作農民への現金直接補助などの対策により，山区農民には，退耕補助と農業補助の比較から，退耕地を再耕地化（復耕）を図る違法行為も聞かれるようになった。また，基本農田を守ると同時に地価も上昇気味で，移民新村に必要な基本口糧田入手が困難になる(16)などである。全体として，国家財政の調整に関わることになろうが，2004年以降，極力退耕還林を抑え，25度以上の斜面耕地及び宜林荒山荒地造林に傾いている。紙数の都合で詳細は避けるが，**表－4**の2005年～2007年現在までの退耕還林配当面積を見れば，政策の方向は明らかに転化しているといえよう。

表－4　2005～2007年退耕還林・草配当造林面積　（単位：ムー）

造林種類	2005年	2006年	2007年
退耕造林	1,667.1	400	
宜林荒山荒地造林	1,860	1,450	1,950
封山育林	1,940		
合計	5,467.1	1,850	1,950

（国発〔2007〕25号では十一五期間は退耕還林2,000万ムーとし2006年のみ配当し，残余は当分年度配分を保留するとしている）

5　継続する退耕還林政策補助について

2006年3月開催の第10回全人代第4次会議では，温家宝首相から退耕還林・還草政策を大いに発展させると提案され，地方政府代表の個別演説では複数の有力代表が，補助政策の一期延長が必死であると主張していたが，会議の正式決定には含まれていなかった。

その後，本稿冒頭の如く，6月20日の延長が伝えられた。更にこれを補完する形で国発〔2007〕25号において具体策が示されたのである。何故補助期間を延長するのか，この通達は「目標任務」において明瞭に述べている。すなわち，「一は，退耕還林の成果を確実にして切実に強固なものとする。林木の後期管理を強化し，補植補造を良くし，造林成活率と保存率を高め，伐木・再耕地化を防止する。二に，退耕農民の長期の生計に有効な解決しうる道を確保する。基本口糧田建設力を高めることを通して，農村エネルギー建設を強め，継続して生態移民等の措置を推進し，退耕農民の食事，燃料，増収等，現在と長期の生活問題を根本的に解決する」（アンダーライン筆者）とある。目標任務に対するアンダーラインの各項目はむしろ任期の間に解決できなかった課題を示し，重要事項と共に農民直接の利害に関わることである。紙数の関係で詳述は別の機会とするが，補植率にしても公式発表と現実には大きな数値の差があるといわれ，成木にならないうちに秘かに伐木されるニュースは跡を絶たない。しかし，8割を占める生態林は，2割の経済林に比べ，成長も遅く，また保安林としての性格から，伐採も簡単に許可されない。基本口糧田の確保も不十分であれば，結局，当初から8年間の育林で経済効果を生み出すのは困難であるとの観測が現実化したに過ぎず，補助期間の延長は，関係者間に折り込み済のことであったであろう。

延長は当然としても，補助方式はどうか。第一に延長期間であるが，国発〔2007〕25号で，生態林8年，経済林5年，還草地2年とあり，第一期と変わりはない。但し今期限りと発表されている。肝心の補助額について，予告は適当な現金とあったが，実際は**表－5**の通り。

以上，退耕還林政策の実施以来，現時点までの経過を追い，その変化と調整上の問題点を挙げてきた。結果として補助金延長を見たが，細かな点ではまだまだ多くの問題がある。例えば，今後の後続産業の発展と林業保持の関係はどう展開するのか，第4項に引いた国発〔2007〕25号文書で，補助期間第2期には，退耕地造林はどう扱われるのか，植林後の管理と審査の実績はどうなっているのか，生態林の経済効果と農民の収益との関係はどうなるのか，また，宜林荒山荒地の承包（請負）者は誰か，等々潜在する問題を明らかにして，この政策に関わる農民の生活がどう変化するのか，追及すべき課題は多い。今後さらに研究を深めることを期して本稿を終わることとする。

（2007年12月15日　客員研究員）

＜注＞

(1)　国家林業局網站「国家生態網」
http://www.forestry.gov.cn/
による。以下同網引用は本文中の記事を含め「国家生態網」と略称する。

(2)　「国家生態網」2006年9月28日。

(3)　拙稿①「中国退耕還林と広西自治区の緑化事情」（アジア文化研究所研究年報2004年第39号所載「中国『西部大開発』と地域社会の

表－5　退耕還林農家への直接補助費比較

	第一期（1ムー当）		第二期（1ムー当）	
黄河流域・北方地区	年食糧補助140元	年生活補助20元	年生活費 70元	基本口糧田400元
長江流域・南方地区	年食糧補助210元	年生活補助20元	年生活費105元	基本口糧田600元

変容」）②中国における緑化政策―退耕還林・還草工程を中心に」（アジア文化研究所研究年報2002年第37号）③「中国における緑化政策―退耕還林・還草工程を中心に(2)」（アジア文化研究所研究年報2005年第40号）および④「中国緑化行政の新段階」（『東方』2005. 11. 東方書店）など参照

(4) 年収865―625元が初歩解決温飽問題（衣食問題がようやく解決できる）貧困層。625元以下が衣食にも事欠く絶対貧困層とする。

(5) 1994年施行「国家八七扶貧攻堅政策」

(6) これら「移民新村」政策の現状については「中国内陸部における貧困対策に関する研究」―『移民新村』政策を中心にして―」2006年度，2007年度研究調査報告（アジア文化研究所年報2006年度第41号，2007年度第42号）を参照

(7) 「人民網・新農村」2007年２月５日

(8) 2005年12月31日「国務院関于推進社会主義新農村建設若干意見」に基づき，1，生産発展　2，生活寛裕　3，郷風文明　4，村容整潔　5，管理民主　の５項目を目標としている。

(9) 「新華網」2007年２月３日および同２月４日（来源「経済日報」）による

(10) 中央政府門戸網站・2007年８月14日国務院弁公庁

(11) 李昌平著『中国農村の崩壊』（吉田富雄監訳　日本放送出版協会　2004）
陳桂棣・春桃著『中国農民調査』（人民出版社2004年１月）（邦語訳納村公子・椙田雅美　文藝春秋2005年11月）

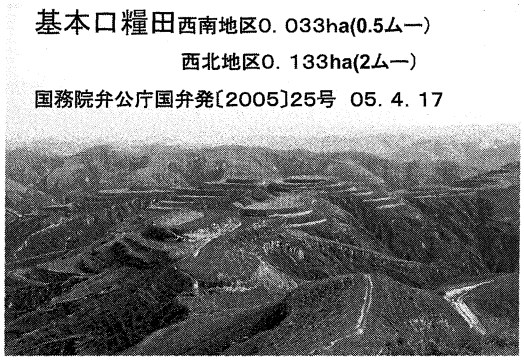
(12) 前掲注(3)－①参照

(13) 前掲注(3)－④参照

(14) 前掲注(3)－④参照

(15) 前掲注(3)－①参照

(16) 例えば，2005年度退耕還林政策実施に当っては，「口糧田不達標準的地方，不按排退耕還林任務」（生態網７月14日「関于下達2006年退耕還林計画的通知」）とある。



陝西省基本口糧田用新規梯田

〔追記〕 本稿は平成19年度文部科学省科学研究費補助金基盤研究（B）（研究代表東洋大学経済学部阿部照男教授）「中国内陸部における貧困対策に関する研究―「移民新村」政策を中心に」による助成を受けたその成果の一部である。