

山西省における「退耕還林」政策の実施と

農村経済——環境保護と貧困農村——

大島一二・後藤直世

はじめに

本稿の課題は、山西省山間部の調査対象地域（山西省吕梁地区中陽県）における農村開発の課題を、おもに環境保全政策との関係を中心に検討することにある。

周知のように、中国政府は現在西部大開発政策における主要プロジェクトの一つとして、「退耕還林」政策（生態環境の破壊が進み、表土流失が深刻な地域で、傾斜地の耕作を中止させ、植林、植草の推進によって生態環境を回復しようとする政策）を広範に実施している。この政策が二〇〇〇年に実施されてすでに二年以上が経過し、環境の保護・回復という側面では比較的良好な成果をもたらしつつある



ことは多くの新聞報道などでも明らかである。しかし、その一方で、新聞報道などでは十分に明らかにならない、この政策の問題点も徐々にうかびあがりつつある。それは、後述するように、地域の経済開発、農民の所得向上という側面において必ずしも良好な成果がもたらされていないという問題である。

やや言い古された言い方だが、環境と開発、開発と農民、環境と農民、という三者のバランスを重視する観点（図1参照）からこの「退耕還林」政策を考えると、実施後二年を経て、環境保全を重視するあまり、地域開発や農家所得の向上が後回しにされるといふ問題点が明確になってきたということができる。こうした考え方に基づけば、今後、環境保護政策の実施と農村経済の開発とのバランスをどの



図1 環境保全・開発・農民所得向上のバランス

出所：筆者作成。

ようにとっていくのか、この点は、ますます大きな論点となるものと考えられよう。

こうした考え方にたつて、

我々の研究チームは、二〇〇〇年夏季および二〇〇二年夏季に山西省吕梁地区中陽県において現地実態調査を実施した。この県は山西省西北部の山間部に位置する条件不利地域で、農民の貧困問題が深刻であり（中陽県を含む吕梁地区のいくつかの県は国家級貧困県に指定されている）、農村を中心に経済開発が遅滞しているという特徴を有している。こうした低開発地域の開発をどのように進めるのか、そして環境保全政策とのバランスをどのようにとるのか、こうした問題は山西省にとどまらず中国西部の広大な農村地域が共通して抱える問題で

あるだけに、重要な課題となるものと考えられる。

以下、具体的に中陽県の経済を「退耕還林」政策との関係でみていこう。

一 「退耕還林」政策の実施とその背景

まずここで、調査地域で実施され、地域の環境と経済開発に大きな影響を与えている「退耕還林」政策の概要についてまとめておこう。

(一) 政策導入の背景

中国政府は、東部沿海地域の急速な経済発展からしだいに取り残されつつある西部地域の経済開発を推進するため、二〇〇〇年に「西部大開発政策」を発表、この政策における主要プロジェクトの一つとして「退耕還林」政策が実施されることとなった。この「西部大開発政策」では、国債を用いた国家投資の七〇%、国際的に供与された借款の七〇%を中西部に投入する方針が示され、具体的には一〇項目の大規模プロジェクトが計画されている。³⁾

この十大プロジェクトのなかで、第八項目としてとりあげられているのが「退耕還林」政策である。この政策の目標は、西部地域の農村（とくに条件不利地域の農村）の生態環境の改善により地域経済と農民所得の向上を実現して、

西部地域と他地域との経済格差を是正しようとする目的もあるが、今ひとつの大きな目的として、中国において顕在化している環境保全と農業開発の困難な関係を是正しようとする意図もみうけられる。つまり、近年の中国では、調査対象地域のような条件不利地域における強引な農業開発、とくに傾斜地の耕作や放牧が深刻な土壤流失を招来し、流失した土砂の河川への流入、河床の上昇、下流域での洪水の発生をひきおこすという問題が発生していることが大きな引き金になっているともいわれる³⁾。

(二) 「退耕還林」プロジェクトの実施要領

この政策の対象地域は、大別して、①長江上流（三峡ダムより上流の雲南・四川・貴州・重慶・湖北の各省・市）、さらに、②黄河上中流域（陝西・甘肅・青海・寧夏・内モンゴル・山西・河南・新疆の各省・自治区）計一三省・区・市で実施され、とくに初期においてはこれら一三省・市・自治区の一七四県でモデル的に実施され、全国に拡大していった⁴⁾。

第一期の「退耕」面積は三四・三万ha、還草面積は四三・二万haで、これを実施するにあたって対象農家にたいする補償としては、①食糧補償として、長江上流域は一ムー（〇・六六七ha）あたり一五〇kg、黄河上中流域は一ムーあたり一〇〇kgを中央政府財政からの支出で購入し現物配給

する（現地調査の結果では、農家にはトウモロコシが現物配給され、現地農民はこれを小麦粉と一定比率で交換し受け取っていた）。②現金補償については、「退耕」一ムーあたり二〇元を支給する。他に五〇元/ムーの育苗費の補助（苗の現物支給）をおこなう。③植林とその管理にたいして管理請負制を実施し、請負地を三〇年間不変とする。などの具体的な施策が実施されている。なお、このプロジェクトは、暫定的に五年間の実施が予定されている⁵⁾。

また、斜度二五度以上の耕地は一律「退耕」が原則であるが、人口と耕地面積の関係で（とくに「退耕」後の耕地

はげ山に「封山緑化」のスローガン





植樹した木に降水を行き渡らせるための水平溝

面積が少なくなりすぎ、食糧不足が発生しかねない場合に、「生命田」を例外として認める。この「生命田」は現地の食糧生産力（単位面積当たり収量）と一人当たり消費量を基本に、一人当たりの必要耕地面積を算出し、これに人口を乗じて地域の「生命田」面積を算出するというものである。これ以外の斜度二五度以上の傾斜地は基本的にすべて「退耕」の対象となる。さらに、「退耕」の対象となつた斜度二五度以上の耕地は、基本的に棚田に改造したうえで、「水平溝」をほり、植林を推進し、植林を実施した地域では「禁牧」（放牧したヤギ・羊が植樹した樹木の若芽を食べ尽く

し、樹木が枯死してしまうことを防止するために放牧を禁止すること）が実施される。また、無霜期が百日に満たない山間地域では、基本的に移住を進める政策も実施される。このように、「退耕還林」政策は環境保全という側面では比較的大きな効果が期待できるものの、基本的に政策が画一的で、現地の諸事情を勘案する余地が少なく、さらに現地農民の農業生産をはじめとする経済活動に大きな制約を与える可能性が強いのにたいして、それへの対策（それにかわる新たな地域経済振興策）についてはとくに措置されていないという問題を有していると考えられる。よつて、そのため実施にあたっては慎重にその実施方法が検討されなければならぬであろう。では、現地では具体的にどのような問題が発生しているのだろうか。

二 調査地域の経済構造

さて、こうしたなかで、今回の山西省中陽県の調査地域は、どのような経済条件の中で、「退耕還林」政策が実施され、地域開発や農民所得においてどのような影響が発生しているのだろうか。以下具体的にみてみよう。

(一) 中陽県経済の概要と「退耕還林」政策の実施

山西省呂梁地区は黄河（黄河はこの地域ではほぼ北から

表1 調査地域の農業生産力

	中陽県			山西省			全国		
	食糧作物 作付け面 積(千ha)	食糧作物 生産量 (t)	食糧作物 単位面積 当たり取 量(t/ha)	食糧作物 作付け面 積(千ha)	食糧作物 生産量 (万t)	食糧作物 単位面積 当たり取 量(t/ha)	食糧作物 作付け面 積(千ha)	食糧作物 生産量 (万t)	食糧作物 単位面積 当たり取 量(t/ha)
1997	14.84	18,117	1.22	3,128.1	901.9	2.88	112,912.9	49,417.7	4.38
1998	14.71	25,628	1.74	3,296.7	1,081.5	3.28	113,787.4	51,229.5	4.50
1999	14.82	12,063	0.81	3,239.2	821.7	2.54	113,161.0	50,838.6	4.49
2000	12.99	13,568	1.04	3,186.5	853.4	2.68	108,462.5	46,217.5	4.26
2001	10.50	7,791	0.74	2,877.1	692.1	2.41	106,080.0	45,263.7	4.27

出所：『山西統計年鑑』各年版、中国統計出版社、『中国農村統計年鑑』各年版、中国統計出版社。

南に流れている)を挟んで陝西省と東西に隣り合っている。これら山西省北西部および陝西省北部一帯は黄土高原を構成する一地域であり、一面にはげ山が続く山間部地域である。この地域に位置する多くの県が国家級の貧困県であり、中国の中でも有数の条件不利地域として知られている。ここでは傾斜地の耕作や放牧などにより生態環境の破壊と表土流出が進行しているため、ほとんどの県が「退耕還林」政策の対象地となっている。まず中陽県の概況について簡単にみてみよう。

山西省呂梁地区中陽県^①も、前述のように国家級貧困県に指定されている。全県面積は一四四三km²、耕地面積は二七二万haで、全県は五鎮・六郷から構成され、行政村は二七二である。県域のほとんどは山間地で、平地はみられない。総人口は約一三万人、内、農業人口が一二人以上を占める。また年間平均降水量は統計上は五〇〇mm程度であるが、近年早魃が頻発するなど乾燥化が進行しており、年間降水量が三〇〇mmを下回る年もみられるなど、しばしば作物の収穫と農民の生活に大きな影響が発生している。この乾燥化と貧困地域特有の低い農業投入の影響により、この地域の農業生産力は全国・山西省との比較で著しく低い水準にとどまっており、しかも降雨の状況により年変動が大きいなど、大きな問題を抱えている(表1参照)。

この県における「退耕還林」政策の実施状況としては、

まず一九九八年に国の政策を先取りする形で「中陽県人民政府關於嚴格控制放牧範圍、切實保護全縣森林植被的通知」(中陽県人民政府による放牧範圍を嚴格にコントロールし、全縣森林を保護・植林することにかんする通達)が県政府から発せられ、実施に移された。これは、当時この県が近く実施される予定であった「退耕還林」政策の山西省におけるモデル県に指定される予定であったため、山西省政府の指導で「禁牧」がパイロット的に前倒し実施されることになったためである。この法律では、二〇〇〇年以降に本格化する「退耕」(傾斜地耕作の中止)よりも放牧の禁止が中心的に指示されている。

さらに、国が二〇〇〇年に「退耕還林」政策を正式に全国で発布すると、この年には中陽県でも「中陽県林地及森林林木管理弁法」(中陽県林地および森林木材管理法)が制定され、県政府は具体的な数値目標として、最終的な「退耕還林」および植林対象面積を二万ha(県耕地面積の七四・一%)と設定した。またこの政策を実施するにあたって、二〇〇〇年、二〇〇一年の二年間に全県で食糧現物配給五四〇〇t(農民一人当たり約四四kg)、現金支給九六八万円(農民一人当たり約七九元)が投入された。

この間の実績としては、二〇〇〇年の「退耕」実績は〇・二万ha(二〇一〇年までの「退耕」目標面積は一・二一万ha)で、この「退耕」した地域に植林を実施し、二〇〇〇

年には〇・六三万ha(内、経済林^①〇・二二万ha、用材林^②二九万ha、灌木林^③〇・一九万ha、植草^④〇・四万ha)が植林された。なお二〇〇二年夏季の調査結果では、二〇〇二年末までの「退耕還林」実施予定面積は一・一五万haと、当初たてられた二〇一〇年時の計画はすでになかば達成されつつある。

(二) 「退耕還林」政策の地域経済への影響

このように、中陽県においては「退耕還林」政策は比較的良好に進展している。こうした結果、県内の緑化は進み、表土流出も初歩的にはあるが抑制されつつある。われわれチームは二〇〇〇年夏季、二〇〇二年夏季の二度この県を訪問しているが、はげ山の緑化には一定の進展がみられることが確認されている。

しかし、一方で「退耕還林」政策による「退耕」と「禁牧」の推進は、この県の農業・畜産業等の産業にかなり大きな打撃を与える結果となった。この点を表から確認してみよう。

まず食糧作物・搾油作物の生産状況であるが、これは表2に明らかのように、旱魃の影響などにより毎年大きな変動がみられるものの、基本的に県の一連の事業が開始された一九九八年から低下傾向にある。これは「退耕」に伴う作付け面積の減少が一定の影響を与えているものと考え

表2 中陽県経済の実態

	総人口 (万人)	農業人口 (万人)	耕地面積 (千ha)	作付け面積 (千ha)	農業生産 額(万元)	食糧生産 量(t)	搾油作物 生産量 (t)	豚飼養頭 数(頭)	羊・ヤギ 飼養頭数 (頭)	農民一人 当たり純 収入(元)
1990	11.47	9.90			4,643	40,110	2,882			437
1991	11.43	10.02			2,962	16,092	1,315			323
1992	11.65	9.98			3,134	15,039	848			331
1993	11.82	10.11		17.82	5,577	34,849	1,555	11,985	45,606	456
1994	12.00	10.29		17.76	8,633	37,720	2,039	12,860	49,100	596
1995	12.18	10.41		17.55	8,517	19,513	935	13,008	55,224	761
1996	12.47	10.59		17.69	11,827	40,256	2,912	13,544	59,944	991
1997	12.66	10.68	27.20	17.57	7,602	18,117	504	9,547	60,307	1,088
1998	12.87	10.79	27.10	17.63	9,883	25,628	1,504	11,375	17,155	1,210
1999	12.96	10.82	27.20	17.63	6,324	12,063	323	11,263	14,721	1,074
2000	13.18	10.99	27.20	15.62	6,451	13,568	324	9,959	6,520	980
2001	13.32	12.20	26.96	15.62	4,456	7,791	196	8,920	8,768	886

注：空欄は不明を示す。

出所：『山西統計年鑑』各年版、中国統計出版社、『山西五十年』中国統計出版社、1999年、現地ヒアリング結果から作成。

られる。

しかし、中陽県の場合もつとも大きな影響を受けた部門は畜産部門である。この表によれば、豚の飼養頭数にはそれほど大きな変化は起こっていないものの、羊・ヤギの飼養頭数の減少（一九九七年の六〇三万頭から二〇〇〇年の〇・六五万頭へ）が著しい。これは、この県では「退耕還林」政策実施以前はヤギを中心的に山での放牧が実施されていたが、一九九八年の「禁牧」政策の実施に伴ってこれを舎飼可能な羊に転換する際に、羊の畜舎での飼育の技術に習熟していない中陽県の農民の多くは、舎飼を嫌ってヤギを売却して、畜産から撤退してしまつたのである。また舎飼の実施には飼料の確保が必要となるが、これが多くの農家で調達困難であつたことも飼養頭数の減少を招来したと説明された。このように、畜舎での飼育技術の普及や飼料の確保が伴わずに、「禁牧」のみが実施されたことによつて、畜産業が衰退する結果となつてしまつたのである。現在県政府は衰退した畜産業の復活のため、国が実施する貧困地域にたいする少額貸し付け制度を活用して、畜産業を振興しようとしているが、羊・ヤギの飼養規模がかつての水準に回復するまでには相当の時間がかかるものと考えられる。

こうした結果、この農業・畜産業の衰退、「退耕」による作付け面積の減少、さらには昨年まで連続していた干ばつ

の影響により、農業生産額は一九九六年の一・一八億元から二〇〇一年の〇・四五億元へと、さらに農民一人あたり純収入は一九九八年の一・二一〇元（これまでの最高水準）から二〇〇一年の八八六元へと大きく減少してしまった。現在この県で何とか経済が持ちこたえているのは、「退耕還林」政策により前述の補助金が支給されているためである。この金額は県政府の試算では農民一人当たり年間一七二元と、この間の所得減少を一部補填できる金額となっている。しかし、このままの状態では将来的に補助金がうち切られれば（前述のように「退耕還林」政策にかかわる補助金は二〇〇〇年からの原則五年間となっており、その後の措置については決定していない）、県経済、農民の生活とも大きな打撃を受けることは避けられない。つまり環境保全優先により産業が衰退し、農家所得が減少するという事態が発生してしまったのである。

三 調査地域における「退耕還林」政策と地域経済開発の課題——「退耕還林」政策と地域開発における不調和——

さて、ここまで「退耕還林」政策の展開と調査地域の経済開発問題をみてきたが、「はじめに」で言及した、調査対象地域を典型例とする中国の条件不利地域における開発と

環境保全の関係は、そのバランス調整において一定の問題を有していることが明らかになりつつあるといえる。

つまり、新聞報道にみるような、「退耕還林」政策を実施しても比較的良好な経済パフォーマンスを示しつつある県も存在する一方で、中陽県のように環境保全という側面では成功しつつも、地域の経済開発・農民所得の向上という側面では大きな課題を抱えつつある地域も存在するという事実である。

とくに中陽県の場合、現在は比較的良好に推移している環境保全政策であるが、そもそも地域経済開発が大きく遅れつつある現状では、農民生活の改善には大きな課題が存在している。こうした状況下では、もし補助金が打ち切られれば、開発の遅滞により困窮した農民は「退耕」を放棄して傾斜地の耕作や放牧を再開するなど、「退耕還林」政策の継続も危ぶまれる事態が発生することも想定できよう。

こうしたアンバランスをどのように改善していくのか、そしてバランスのとれた開発をどのように実現していくのか、中国内陸部の貧困地域にとって大きな課題が残されている。こうした点からバランスのとれた地域開発と環境保全のあり方に注目してさらに調査を継続していきたい。

注

(1) 「退耕還林工程進展順利初顯成效」『人民日報』二〇〇二年二月二十六日では、陝西省延安市吳旗県の事例を紹介し、環境保全と地域の経済発展のバランスのとれた事例を紹介している。また「張東昇代表…流入長江の泥沙明顯減少了」新華社二〇〇三年三月五日報道、では「退耕還林」政策の結果、表土流出の減少など環境保全において一定の効果があがっていると報告されている。

(2) 『人民日報』二〇〇〇年四月二二日。

(3) 具体的なプロジェクトとしては、①西安—南京鉄道の西安—合肥区間建設プロジェクト、全長九五五km、総投資額二二・三億元、②重慶—懷化鉄道建設プロジェクト、全長六四〇km、総投資額一八・三億元、③西部地域道路路網の建設プロジェクト、全長三・五万km、④西部地域主要空港整備プロジェクト（西安市、成都市、昆明市、蘭州市、ウルムチ市空港整備）、⑤重慶市輕便鉄道プロジェクト、一期分、全長一三・五km、総投資額三二・五八億元、⑥西部地域天然ガスパイプライン敷設プロジェクト、全長九五三km、⑦四川省紫坪鋪ダム（総投資額六二億元）、寧夏回族自治区黄河沙坡頭ダム（総投資額一三億元）等の多目的水利施設建設プロジェクト、さらにここで問題になっている⑧中西部「退耕還林（草）」（傾斜地等の条件不利耕地の耕作中止と植林、植草の実施）環境保全プロジェクト、⑨青海省カリウム肥料プロジェクト、⑩西部地域高等教育機関インフラ整

備プロジェクト、である。詳しくは「西部大開發發展經濟新格局」『人民日報』二〇〇〇年四月二〇日等参照。

(4) 一九九八年の長江における大規模な洪水発生がその好例と考えられている。『光明日報』二〇〇〇年六月八日。

(5) 『人民日報』二〇〇〇年三月三〇日。

(6) 後述するように、この五年間という補助政策実施期間には実施地域から延長の要望が強く提出されている。また生態林の植林には八年間の補償が実施される。

(7) 『中国經濟時報』二〇〇〇年六月二四日。

(8) 「水平溝」は、溝を等高線に沿って掘ることによって、すこしでも多くの降水が植樹した木に行き渡るように工夫された溝である（写真参照）。

(9) 中陽県資料から作成。

(10) 現地では「十年九旱」（十年中九年は旱魃に見舞われるという意味）と呼ばれるほど乾燥化が進行している。

(11) 経済林としてはナツメ、アンズ、ヤマモモ、クルミ、クコ、イチヨウ等があげられる。経済林にたいしては九五元／ムーが投下され、総額一五二万元となった。

(12) 用材林として「白楊」、「楊樹」、ヤナギ等があげられる。用材林にたいしては五〇元／ムーが投下され、総額二一六万元となった。

(13) 灌木林として「寧条」等があげられる。灌木にたいしては二五元／ムーが投下され、総額七二万元となった。

(14) 植草として「苜蓿」、「黄花草」等があげられる。植草にたいしては二〇元／ムーが投下され、総額一二二万元となっ

た。

〔15〕 二〇一〇年までの植林目標面積は三・二五万ha。森林被覆率を現在の二二%から六三%へ向上させる。

〔16〕 この金額には政府からの補助金は含まれない。

〔17〕 中陽県政府の「全区退耕還林工作会議典型材料、深化認識加大力度全力推進退耕還林」（二〇〇二年七月一八日）から。この金額には配布される現金のみならず、現物食糧を金額換算したものも含まれている。

〔18〕 前掲「退耕還林工程進展順利初顯成效」『人民日報』二〇〇二年一月二十六日では、前掲陝西省吳旗県の事例の他に、四川省洪雅県の事例についても成功例として紹介している。