

第2章 土地（農地）政策の横断的分析

1. ロシア・中国・ベトナムの土地（農地）制度

—制度の変遷と農業構造の変化—

土地・農地政策グループ

1. 研究の目的、体制等

(1) 目的

土地（農地）制度は、農業生産主体の形態や農業構造のあり方と経営の形態や生産のあり方と密接に関係する最も基本的な制度である。とりわけ、社会主義体制の下での指令経済から市場経済への移行を行った移行経済諸国においては、改革の一環として土地（農地）制度についても抜本的な改革が行われており、その変遷や現状を把握することは当該国の農業を理解する上で欠かせない。

移行経済諸国の中でも、ロシア、中国及びベトナムは、ソ連に起源を發する土地の国公有化、農業集団化の実施とその解体という共通の歴史的経験を有し、現在はそれぞれ、世界最大級の小麦輸出国、穀物生産・自給国、コメ輸出国として、世界の食料需給に大きな影響を及ぼす存在となっている。これら3国の農業の今後の発展方向を考える上での基礎的な知見として、土地（農地）制度を巡る状況を把握するとともに、その下でいかなる農業構造が構築されてきたかを把握することは重要な意味を持つ。

このため、これら3国を対象として、農業構造の変化との関係に着目しつつ、土地（農地）制度を巡る経緯、現状及び今後の課題について研究することとした。

(2) 研究体制及び報告の公表

本研究は、平成28年度から30年度の3年間、土地（農地）政策グループの3名で以下の分担により実施した。

- ・ 取りまとめ及びロシア：長友謙治 農林水産政策研究所上席主任研究官
- ・ 中国：河原昌一郎 福井県立大学教授
- ・ ベトナム：岡江恭史 農林水産政策研究所主任研究官

中国については平成28年度に河原、ロシア及びベトナムについては平成29年度に長友及び岡江がそれぞれ最初のレポートを作成・公表した。取りまとめ年度に当たる平成30年度においては、各国担当者がその後の研究成果も含めて最終レポートを作成するとともに、それらを踏まえた全体の総括として長友が本稿を作成した。

1. ロシア・中国・ベトナムの土地（農地）制度—制度の変遷と農業構造の変化—（土地・農地政策グループ）

2. 各国の研究成果の概要

ロシア、中国及びベトナムの報告から、体制変革を経て変化する各国の土地制度と農業構造の動向と今後の課題に着目して取りまとめると、概要は以下のとおりである。

（1）ロシアの土地制度と農業構造**1）社会主義体制下**

1917年にロシア革命（十月革命）が発生し、社会主義体制の確立が進められた。当初は、土地は国有化されたものの土地利用と農業生産の主体は個々の農家だったが、スターリン体制が確立された1930年代に農業の集団化が強行された。土地利用と農業生産の主体はコルホーズに代わり、コルホーズは五年計画による急速な工業化・国防力強化の原資を獲得するための収奪の対象とされた。産業的な生産を担う大規模な集団農場と自給を主目的とする住民副業経営の併存というソ連農業の基本構造は当時に始まり、その枠組みは現在まで基本的に引き継がれている。

2）市場経済移行改革

第二次世界大戦後、復興・経済発展が進む中で、農業の位置づけは次第に保護の対象へと変化し、農業や食料に対する財政支出が拡大する一方、1980年代が近づくころには市民に対する食料の円滑な供給がしばしば滞り、農業改革が提唱されるようになった。

ソ連の土地改革・集団農場改革は、1985年に発足したゴルバチョフ政権の下で開始され、エリツィン政権下のロシアで1991年のソ連解体を挟んで1990年代中頃までに実施された。農業生産主体については、コルホーズ等は解体されず法人企業（農業組織）として存続し、住民副業経営も存続する一方、企業的な個人農として新たに創設された農民経営が加わり、三重構造が形成された。多くの農地が私有化され、農民経営や住民副業経営には具体的な土地区画の所有権が与えられたが、集団・国営農場の土地は従業員等による「集団的持分所有」（多数の権利者が土地区画の分割なく土地を共有する形態）となり、集団農場等を承継する農業組織はこれを借りて農業生産を行うという独特の形態が取られることとなった。

3）新たな動きと今後の課題

農業組織においては、2000年前後の経営難の時期を経て再編・淘汰が進み、農外の投資家による支配やアグロホールディングによるグループ化が進行した。アグロホールディングによる農業組織のグループ化を通じ、大きなものではグループ全体で数十万haにも及ぶ巨大な面積の土地を実質的に支配するようになっており、この過程は現在も進行している。農民経営においても経営体の淘汰が進む一方、生き残った経営体では経営面

積の拡大が進んでいるが、その主な手段は土地の貸借となっている。こうした動きの背景には、私有化された農用地の大半を占める「集团的持分所有」の土地を農業組織が実質的に支配していること、集团的持分所有地については権利関係の複雑さ、不明確さなどから分割・売買等を通じた簡明な形での法的関係の処理が行いにくいこと等があると考えられる。「集团的持分所有」は、限られた期間の中で、コルホーズ等の実体を農業組織に承継させながら土地の私有化を進める上では有効な手法だったが、今後の土地関係の安定的発展にとっては障害になる可能性をはらんでいる。

(2) 中国の土地制度と農業構造

1) 社会主義体制下

1949年の中華人民共和国建国前後に実施された土地改革によって地主制度が廃止され、農村の土地が農民に分配された結果、中国農村の土地所有は極めて多数の農家によるほぼ均等な小土地所有へと移行した。その後、1950年代において農業合作化運動を通じて農業生産の共同化が進められ、土地その他の生産手段は集団有へと移行した。さらに1950年代末からは合作社を統合・大規模化した上で行政機能をも取り込む形で人民公社への移行が進められ、1962年までに安定した体制が確立した。人民公社は公社・生産大隊・生産隊の3段階で構成され、その中で生産隊が農業の経営と土地等の所有を担った。

2) 市場経済移行改革

1978年に始まった改革開放政策の下で導入された農家請負経営の普及が進んだ結果、人民公社は存立基盤を失い解体へと向かった。公社は郷鎮、生産大隊は村、生産隊は村民小組へと改組され、行政機能はそれぞれに移管された。人民公社の解体は、1985年までには完了した。農家土地請負経営においては、土地は村又は村民小組レベルの農民集団が所有するものとされる一方で、その土地を利用した農業経営は個々の農家が主体となって行うこととなり、多数の零細農家が農業生産を担う体制が復活した。その後は農家土地請負経営の安定的発展が重要課題となり、土地請負期間の延長（30年）や当事者の権利義務の明確化等、制度の確立と精緻化が進められてきた。

3) 新たな動きと今後の課題

中国の経済発展が進んだ結果、近年では農村労働力が過剰から不足に転換する地域も増えてきており、農村土地の経営権を流動化して担い手たるべき経営体に集積することが重要となってきた。こうした状況に対応し、農民の権利を守りながら土地請負経営権の移転を推進するため、2014年には、農村の土地に対する権利を、「所有権」（農民集団が有する。）、「請負権」（集団員として土地を請け負う権利を本質とする。）、「経営権」（農家が土地において農業経営を行う権利）の三権に分け、「経営権」のみを譲渡可能とする「三権分置」の仕組みが国の方針として提示され、2018年にはその法制的な具体化を

1. ロシア・中国・ベトナムの土地（農地）制度—制度の変遷と農業構造の変化—（土地・農地政策グループ）

主な目的として農村土地請負法の改正が行われている。しかし、請負権（農民の集団への帰属を前提とし譲渡できない）と経営権を分離し、後者のみ譲渡可能とするという矛盾を内在した制度の構築は難しく、制度を巡る混乱の発生が流動化の制約要因となる可能性をはらんでいる。

（3）ベトナムの土地制度と農業構造**1）社会主義体制下**

1945年に成立したベトナム民主共和国（北ベトナム）においては、中国の経験に学ぶ形で1954年から56年にかけて土地改革が進められ、地主の土地が貧農に分配された。1958年からは農業集団化が始まり、合作社の結成と集団化水準の引上げが進められる過程で土地は共有化された。北ベトナムの合作社化はベトナム戦争が終結する1975年までには完了していた。中国と比べ村落自治の伝統が強いベトナムでは、合作社と行政を一体化する人民公社化は行われなかった。1976年の統一ベトナム発足以降、南部でも北部と同様の政策の導入が図られたが、経済・社会の混乱を招き、市場経済との妥協を余儀なくされた。なお統一後初の憲法である1980年憲法では、土地はすべて国有であると明記されたが、北ベトナムでは上記のように1950年代から土地の国家管理が行われていた。

2）市場経済移行改革

農業生産における農家請負制は、1970年代に地方で始まり、1981年には中央レベルで公認された。1986年からドイモイ政策が始まると農家請負制の導入が進み、1988年には請負地からの農産物の自由処分が認められるようになって集団農業生産は終焉を迎えた。農業経営における権限を縮小され合作社は解体が進み、多数の零細な農家が農業生産の主体となる体制が復活した。土地については、所有の面では国有を維持しつつ、農民に使用権を付与する形が採られた。土地使用権については、譲渡、賃貸借や抵当権の設定等の処分が認められている。土地使用権の期間は、1993年を起点として、当初20年間とされ、その後50年間に延長されている。

3）新たな動きと今後の課題

ベトナムの農家の経営規模は零細であり、経営面積は、北部の紅河デルタでは90%以上が0.5ha以下、南部のメコンデルタでも0.5～2.0ha層が40%程度、それ以下の層が50%程度となっている。しかも土地使用権の配分に際して均等性を重視した結果、農地の極度の細分化と分散錯圃の問題が発生していた。経営規模拡大により農業生産の合理化を進めたい政府は、2000年代に入って交換分合を推進しているが、分散錯圃の解消はある程度進んだものの、大規模経営体の形成までには至っておらず、将来に向けて引き続き課題が残されている。

3. まとめ

ロシア、中国及びベトナムの三国は、社会主義体制下で土地の国公有化と農業集団化という共通の経験を持った。それはソ連で始まり、中国そしてベトナムへと伝えられていった。そしてこれら三国は、市場経済移行改革を通じて集団農場や土地の所有・利用の見直しを行ったという点でも共通の経験を持っている。しかし、歴史的な経緯や経済・社会の特性の違いなどから、集団農場や土地の所有・利用の見直しにはそれぞれの国の個性が表れた。

ロシアでは農地の多くが私有化されたものの、集団農場を引き継ぐ大規模な法人企業による経営が農業生産の多くの部分を担う体制が残った。これに対して中国やベトナムでは、土地の私有化は行われなかったものの、個々の農家による土地の使用が認められ、多数の零細農家が農業生産を担う体制が生まれた。農業集団化以前の体制への実質的な回帰と言ってもよいだろう。

こうした違いの背景には、市場経済移行改革を行うずっと以前の時点において、少ない農村人口と大型機械による農業生産体系が確立していたソ連・ロシアと、市場経済移行改革を開始した時点においては農業の機械化がまだ進展しておらず、膨大な農村人口を抱えていた中国・ベトナムという農業構造の相違があったと考えられる（下表参照）。

表 ソ連・中国・ベトナムの市場経済移行改革と農業機械化状況

	トラクター1台当たり穀物収穫面積 (ha)	トラクター1台当たり農村人口 (人)
ソ連 (1975年)	52	44
中国 (1978年)	174	1,422
ベトナム (1986年)	198	1,648

資料：FAOSTATより筆者作成。

注：中国は改革開放政策を開始した1978年、ベトナムはドイモイ政策を開始した1986年、ソ連についてはそれらに先立つ1975年のデータを取った。

また、集団化の実施から市場経済移行改革までの間に経過した年月の長さの違い（ロシアでは50～60年、中国・ベトナムでは20年～30年）も、集団化以前の体制に実質的に戻れるかどうか少なからず影響したであろう。1990年代のロシアには集団化以前の農業を記憶している人はもはや少なかったはずである。

そして、実質的に集団化以前の農業生産体制に回帰した中国とベトナムを見ても、土地の集団所有にこだわり、土地請負経営権、三権分置と複雑な制度を構築していった中国と、実質的に所有権に近い土地使用権を農民に付与したベトナムという違いが見られる。この点には、両国で歴史的に形成されてきた国家権力と農村社会との関係性の違いが反映されていると考えられる。

このように、各国の土地（農地）制度とその下で形成される農業構造には、各国の歴史的、経済的、社会的な違いを反映した違いが生じている。その一方で、現在においては、ロシア、中国、ベトナムともに市場経済移行改革から数十年を経て経済・社会の変

1. ロシア・中国・ベトナムの土地（農地）制度—制度の変遷と農業構造の変化—（土地・農地政策グループ）

化が進み、農業構造にも様々の変化が現れている。そうした現実の変化に対応して今後とも適切な土地制度を構築していくことが求められているという点は三国に共通しており、その成否は今後の各国農業の発展にとって重要な意味を持つ。そうした観点から、今後とも各国の土地制度の変化を追っていきたいと考えている。