

タイトル	ベトナム農業における構造政策と農地制度：南北での展開過程と農業構造の違い
著者	北倉，公彦；KITAKURA, Tadahiko
引用	開発論集(93)：215-231
発行日	2014-03-14

ベトナム農業における構造政策と農地制度

—— 南北での展開過程と農業構造の違い ——

北 倉 公 彦*

はじめに

2013年11月、ベトナムにおける農業開発プロジェクトの現地調査に参加する機会を得た。ベトナムは初めての訪問であったが、農業開発を考えるに当たって重要な要素の一つは、構造政策と農地制度に関するこれまでの経過と現状を知ることであるから、これらについて事前に集中的に各種資料を読み、自分なりに咀嚼した。

ベトナムは周知のとおり社会主義国であるが、南北に分断されていた双方の国は、当然のことながらそれぞれ異なる体制の下で、異なる農業構造政策と農地制度がとられてきた。すなわち、統一前の北部（北ベトナム）では、社会主義的な農業政策が展開されてきた反面、南部（南ベトナム）では、フランスの植民地時代の影響を色濃く残した経済構造を前提とした農業政策がとられてきたのである。

それが、1975年の南北ベトナム統一後、社会主義体制に併合された側の南ベトナムは、新たな体制に組み込まれ、その後、ほぼ同じ農業構造政策と農地制度がとられたにもかかわらず、現在でも北と南では異なる農業構造をもっている。

本稿では、社会主義体制と資本主義体制に分断されていたそれぞれの国において、どのような農業構造政策がとられてきたか、その後に社会主義国家として統一を果たし、1986年以降の「ドイモイ（Doi Moi、刷新）政策」により、めざましい経済発展を遂げている今日までの農業構造政策と農地制度について整理してみた。

その際、筆者が10数年来、通い続けてきた中国において、1979年以降に採られてきた「改革開放政策」による構造政策や農地制度との共通点や相違点を比較しながらみていきたい。

1 フランスからの植民地解放前（1954年以前）

第2次世界大戦においてフランスがドイツに降伏し、駐留していた日本軍も撤退した後の1945年8月、フランスによる植民地支配からの解放をめざすホー・チ・ミン（1890-1969）が率いる「ベトナム独立同盟（略称「ベトミン」）」は総蜂起し、フランスの傀儡政権であった「ベ

*（きたくら ただひこ）北海学園大学開発研究所特別研究員

表 1 階層別 1 人当たり農地面積の変化

(単位: ha/人)

項 目	八月革命前	農地改革前	農地改革後
地 主	1.009	0.639	0.074
富 農	0.398	0.335	0.155
中 農	0.137	0.126	0.161
貧 農	0.042	0.049	0.144
雇 農	0.012	0.026	0.141

資料: Nguyen Sinh Cuc, 1995 年

トナム帝国 (阮朝)」を倒した。これは、「八月革命」といわれる。

ベトナム全土を掌握したホー・チ・ミンは 1945 年 9 月、「ベトナム民主共和国」の独立を宣言したが、フランスは承認せず、第 1 次インドシナ戦争がはじまった。

当時、人口の 2 % しか占めない地主階級が土地の 51 % を保有し、人口の 97 % を占める農民が土地の 36 % しか保有せず、農民の 59 % が土地をもたない小作人という圧倒的な地主優位の下で、50 % 程度が地租とされていた。

そこで、独立を宣言したホーチミン率いる臨時革命政府は、フランスとの戦いを続ける一方で、「抗戦しつつ建国を」、「飢えと戦え」をスローガンに、北部を中心に農業改革を進めていった。

農業改革の柱は、①. 反動分子とフランス植民地主義者の土地の農民への分与、②. 地主による土地取り上げ禁止、③. 革命以前の債務の取消、④. 累進的な地租の設定 (貧農 5 ~ 10 %, 中農 10 ~ 20 %, 地主 30 ~ 50 %) などである。

さらに、1953 年には『農地改革法』を成立させ、1955 年までに農地改革を完了し、81 万 ha が 210 万戸に分与され、農地保有面積は階層間で平準化された (表 1)。

戦争は長期化したが、1954 年 5 月にフランス軍のディエンビエンフー要塞が陥落し、ベトナムがフランスに勝利した後、7 月にジュネーブで停戦協定が結ばれ、フランスはベトナムから撤退した。

2 南北ベトナム分断期 (1954 ~ 75 年)

ジュネーブ停戦協定後、国土は、北緯 17 度線より北は「ベトナム民主共和国 (北ベトナム)」となり、南は「ベトナム共和国 (南ベトナム)」に分断された。なお、ジュネーブ停戦協定では、2 年後に統一選挙が行われることになっていたが、北ベトナムがこれを拒否したため統一選挙は実施されることはなかった。

国際的承認を得た北ベトナム政権は、社会主義国家としての建設を進めていったのに対して、南は共産主義の浸透を恐れるアメリカが、旧阮朝勢力を結集して反共のゴ・ジン・ジェム政権を樹立させたため、北と南はすどく対立すると同時に、異なる政策がとられることになった。

それに加えベトナムは、南北に 1,650 km の細長い国で、気候などの自然条件が異なる上に、北部は有史以来のベトナムの中心地で、伝統的な社会構造を有していたのに対して、南部はフランスの植民地としての性格が強かったから、その後の農業構造にも違いがみられることになったのである。

(1) 北部の状況

1955 年に北ベトナム政府が農業政策として最優先したのは、農地改革である。地主の土地を小作人へ分与し、それによって得られた農地の所有権を保護するというものであり、この段階では土地の私有が容認されていた。

農地改革のスローガンは、「耕作者に土地を」というものであった。これは、孫文が掲げた「耕者有其田（耕す者がその土地を保有する）」とまったく同じもので、中国、台湾そして日本の農地改革の考え方にも共通している。

その他の改革としては、①. 荒地を再利用する場合は 3 年間、新規開墾の場合は 5 年間の免税、②. 2 期作を行う場合の免税、③. 雇用・資金・牛の貸借の自由化、④. 互助組の奨励、⑤. 副業・手工業の奨励などである。

この中で特筆されるのは、農業集団化の先駆けともいえる「互助組」の奨励である。これは、家族単位の経営を前提としつつ、農業生産活動は必要に応じて共同で行うというものであり、早くも 1956 年には、互助組への参加農家は全農家戸数の 50% を超えた。

これらによって、米の生産は過去最大であった 1937 年の 240 万 t から 1957 年には 395 万 t に増加した。しかし、農地改革の結果、もともと零細であった経営面積はさらに小さくなり、資金と経験の不足から土地を手放す者が増え、階級分化の傾向が表れた。

これに危機感をもったベトナム労働党（後のベトナム共産党）は、ソ連や中国の農業集団化にならって、1958 年から「農業合作社」化に本格的に取り組んだ。まず、互助組を「初級合作社」に組織替えさせた。初級合作社は、集落単位で生産労働を集団化するものであり、土地や農機具、家畜の私有はそのままにして出資させ、生産の成果は出資に応じて配分するというものである。

さらに、1959 年のベトナム労働党中央会議で、初級合作社の「高級合作社」化が決定され、初級合作社の多くが高級合作社に移行した。高級合作社は、初級合作社よりさらに集団化を進めたもので、土地の共有化が行われた。ここで、土地の私有は否定されたのである。

共有地とならなかった土地は「自留地」として、農民が各自で利用された。合作社の範囲は集落から自然村へと広がり、農民は農業合作社の下部組織である「生産隊」に所属することになった。

生産隊は、合作社から生産量・労働点数・生産費の 3 つについて目標を与えられ、それに応じて年間の生産量を請け負う「三請負制」がとられた。農民は作業ごとの労働点数に応じて報酬を受け取るようになった。

このような、ベトナム北部における、互助組から初級合作社へ、初級合作社から高級合作社へという動きは、中国における 1954 年からはじまる合作社運動の流れと軌を一にしている。また、高級合作社化が数年間でほぼ完了したことは、中国ではわずか 3 年間で完了させたという急進的な進め方と酷似している。

しかし、決定的に異なるところは、中国では間髪を入れず、「政社合一(地方行政と生産が一体化した)」の「人民公社」に転換したのに対して、ベトナムはその道を選択しなかったことである。

1960 年末には、北部では合作化がほぼ完了したが、生産性は低下し、特に高級合作社化したところでの低下が著しかった。

この合作社化の失敗の原因として、①. 合作社化を急ぎ過ぎて生産資源が不足していたこと、②. 初級合作社では所有と労働に応じた配分がされていたが、高級合作社では所有に応じた配分がなくなるため収入が減少し農民の意欲をそいだこと、③. 貧農を重視しすぎて中上層農を低く扱ったこと、④. 農民は自留地での生産に力を入れるようになったことなどがあげられる。

これらの失敗にもかかわらず、「第 1 次 5 ヶ年計画 (1961～65 年)」では、農業集団化がさらに進められ、1967 年には高級合作社は全合作社の 77% を占めるまでになった。

このような集団化の強行の背景としては、東西冷戦構造の中で共産主義イデオロギーを鮮明にし、東側陣営の一員としての立場を明確にする必要があったことがあげられる。

また、1960 年には「南ベトナム解放民族戦線 (略称「ベトコン」)」が成立し、南ベトナム政府軍と、共産主義封じ込めのため南ベトナムを支援していたアメリカ軍との「ベトナム戦争(第 2 次インドシナ戦争)」がはじまったことから、農民を戦場に駆り出す一方で、その家族の生活を保障するための仕組みとして高級合作社が必要であったのである。

1964 年 8 月のアメリカ軍による北ベトナム爆撃 (北爆) の開始により、戦争はベトナム全土に広がり、200 万人の若い働き手が戦場に駆り出され、農業生産は停滞し、米の輸入が増加した。その一方で、97% が合作社に参加し、高級合作社の範囲も村から村連合に拡大し、高級合作社の全合作社に占める割合は 88% に達した。

高級合作社は、反米という点で農民を結束させ、兵士を戦争に駆り出し、銃後の生活を守る役割を担ったのである。

(2) 南部の状況

南ベトナム、とりわけ南部のメコンデルタは、東南アジアで最も地主に土地所有が集中している地域であった。当時の米の作付面積約 230 万 ha のうち、2.5% の 50 ha 以上の所有者が約半分を占め、不在地主も多かった。そして、7 割を占める 5 ha 以下層の所有面積は全体の 12.5% を占めるにすぎない。このような土地所有の集中と不在地主制は、フランスの植民地政策と商品経済の発達によるものである。

このような状況に対し、南ベトナムのゴ・ジン・ジェム政権は、アメリカの経済的・技術的

支援を受けて農地改革に着手した。この時期、アメリカの経済援助の大半が農地改革の実施に投ぜられたという。

1955年1月に制定された『法令第2号』では、①. 土地賃貸についての文書契約の履行、②. 小作料率の最高25%、最低15%への引き下げ、③. 小作契約期間は最低5年、④. 農業改革委員会の設置などが盛り込まれた。

1956年の『法令第57号』では、地主の米作地における保有限度を100haとし、これを超える土地は政府が買収して耕作者に売り渡すとしている。ただし、これは米作地に限られ、フランス人が多く保有するサトウキビ畑、コーヒー園、ゴム園などは除かれている。また、保有限度が極めて大きいことから、農地改革の実施は南ベトナムの南部に限られ、中部では行われなかった。

土地の再配分予定面積は70万haであったが、南部地域の総農地面積の2割程度にすぎず、所有者の国籍別にはベトナム人所有が62.5% (44万ha)、フランス人所有が37.5% (26万ha) であった。再配分を受ける小作人は30万人で、小作農総数の1/4から1/3にすぎない。

フランス人所有地は、1958年10月のベトナム・フランス間協定によって、フランスが有償で地主から買い上げ、それを南ベトナム政府に贈与として返還することになっていたが、この約束はほぼ履行され、1960年には8割近くが返還されている。

このように、南ベトナムでは一部とはいえ、農地改革が円滑に進められたようにみえるが、実際には、配分を受けた農民には大きな負担となった。

すなわち、フランスとの戦争がはじまると、メコンデルタの地主の多くは都会に逃亡したため、ベトミンは不在地主やフランス協力者の土地を無償で没収し、農民に配分した。しかし、小作料は設定したものの、その支払いを強くは求めなかったから、南ベトナム政府が農地改革を実行したときに、農民は自作地になったと信じていた。そこへ農地改革の実施により、最高で25%、最低でも15%の小作料の支払いを求められることになったのである。

地主側は、小作料の支払いを強く求め、支払わない場合は政府の軍事力や政治力を利用して小作人の追放まで行ったため、地主と小作人の対立は深まり、南ベトナム政権の混乱の一因となった。

結果的に、アメリカの支援の下で行われた南ベトナムの農地改革は、失われていた地主の土地所有権を確認し、再び地主の手に返すという結果に終わったのである。

3 ベトナム統一からドイモイ政策前 (1975～1985年)

ベトナム戦争では、50万haの農地が荒廃し、100万haの森林が有毒化学物質で汚染され、数十万頭の牛が死亡したといわれる。米の輸出が減少し、コーヒー・ヤシ・サトウキビ、ゴムの生産が大幅に減少した。

1973年1月、ベトナムにおける戦争終結に関する「パリ平和協定」が締結されたが、戦闘状

態は続き、1975 年春にはアメリカ軍に対する総攻撃が行われた。1975 年 4 月にサイゴン(現ホーチミン市)が陥落して、ベトナム戦争は終わった。

1976 年 6 月に「ベトナム社会主義共和国」が成立して、南北統一が実現した。同時に、ベトナム労働党は「ベトナム共産党」と改名した。

北部では、1974 年に農業を大規模化、専門化して分業再編する方針が打ち出され、①. 合作社の規模の自然村から行政村への拡大と、それに合わせた下部組織の生産隊の集落から自然村単位への拡大、②. 集団化の徹底、③. 専門隊(育苗・水利・防除等)の組織化が進められた。

その結果、平野部での合作社の平均規模は、農地面積 353 ha、参加農家戸数 918 戸、労働者 1,325 人に拡大したが、農民の生産意欲が減退したため、米の単収は減少し、規模が大きな合作社ほど生産性が低い結果となった。

南部では、ベトナム戦争終了後、ベトナム政府は、1976 年から北部をモデルとする農業改造に着手した。社会主義化を進め、農地改革と北部をモデルとした合作社化を進めた。当時の南部地域では私的所有意識が非常に強く、ゴ・ジン・ジェム政権下で行われた農地改革がうまく進まなかったため、権利関係があいまいであった。

その中で、統一後の、1978 年から集団化運動が展開されたが、地主からの土地の没収や共同体所有への転換は進まなかった。それでも 1979 年末には、農民の合作社への加入率は 21%となったが(北部では 90%以上)、メコンデルタでは 7%にすぎない。1980 年では高級合作社が 66%を占め、その規模は農地面積 312 ha、参加農家数 512 戸、労働力 1,003 人となっている。

しかし、早くも 1980 年末には高級合作社の多くが機能しないままに崩壊した。南部の農民が高級合作社を拒否した要因の第 1 は、農業の集団化が、商品作物の生産に適するように長年築き上げられてきた農業生産の仕組みを破壊することになったことである。

第 2 は、「三請負制」の下では、労働点数による労働評価に労働の質や熟練度などが考慮されていなかったことであり、第 3 は、機械作業の労働点数は高いが、大多数の人力作業の農民の労働点数が低く抑えられていたことである。

この間の 1978 年 1 月に、国境紛争でカンボジアと国交を断絶し、1979 年 1 月には、亡命中のヘン・サムリンらを支援するという名目でカンボジアに侵攻し、ポル・ポト政権を倒してヘン・サムリン政権を樹立させた。ベトナム軍のカンボジア駐留は 1989 年 9 月まで続いた。

また、ポル・ポト政権の後ろ盾となっていた中国は、1979 年 2 月にベトナム北部に侵攻し、「中越戦争」が勃発した。中国は 3 月にベトナム領から撤退したが、双方に大量の戦死者を出した。

カンボジアに侵攻したベトナムは、国際的な経済制裁を受けると同時に、カンボジア侵攻と「中越戦争」により軍事費が増大し、経済の建て直しを迫られた。そこでベトナム共産党は、集団農業生産体制を修正せざるを得なくなった。

1980 年 10 月に『共産党書記局第 22 号通知』を出し、正式に「生産請負制」を承認した。これは、合作社に農民の自由裁量を採り入れたもので、農民が収穫の一定割合を受け取るとされ

表2 ドイモイ政策以前の北部と南部の土地所有・地主所有・農業形態の比較

地 域	農村部の土地所有	地主所有	農 業 形 態
北 部	合作社による共同所有中心	ほとんどなし	合作社による集団農業
南 部	個人所有中心	広範に存在	小規模自作農、プランテーション

資料：鈴木雅人「土地制度の発展過程に関する一考察——近隣アジア諸国にみる土地制度整備の変遷と方向性」, 2005年2月から作成

たが、その割合はこれまでより低かった。

さらに、1981年1月には『共産党書記局100号指示』により、「最終生産物請負制」が導入された。これによって、従来の生産隊単位による共同作業から世帯を単位とする農業生産体制に移行し、農家は、田植え、栽培管理、収穫の3つの段階を請け負い、請負契約量以上の生産物は自由に処分する権利を得た。

この「100号指示」は、集団農業の解体を意図したものではなく、あくまでも作業の一部を個人世帯に請け負わせたものにすぎなかったが、実態的には各農家への請負に転換したことになり、急速な国際環境の変化が、より一層の脱集団化を余儀なくさせたのである。

その他の水利・品種選択・肥料や農薬分配などの作業は合作社の管理に残ったが、この改革は農家の意欲を刺激し、米の生産量は1985年には81年の1.2倍となり、国家に供給した食料は1.4倍となったほか、生産性も向上した。多くの農家では請負を完遂した上に5～20%の余剰が出た。

この1980年代からはじまる「生産請負制」の採用は、中国における「生産責任請負制」の正式承認とほぼ同時期であり、内容的にも類似しているとみられるが、中国では、「専業承包・聯産計酬」、「聯産到組」、「家庭聯産承包」、「包産到戸」、「包干到戸」など、その形態は多様である^(註1)。

その一方で、国営農場の建設も加速され、1976年には672であった国営農場は、1985年には1,376へと倍増したが、「ドイモイ政策」以後は急速に減少していった。

この時期の北部と南部の土地所有と農業形態を整理すると、表2のようである。

4 ドイモイ政策後（1986年から現在）

1985年、ソ連のゴルバチョフ首相が「ペレストロイカ」路線を打ち出し、外交的にも冷戦構造に終止符が打たれた。このことはソ連からの援助の停止を意味し、ベトナムは自力で経済復興をしなければならなくなった。

そこで1986年、ベトナム共産党第6回大会で提起された「ドイモイ政策 (Doi Moi, 刷新)」が採択された。これは、①. 社会主義路線の見直し、②. 産業政策の見直し、③. 市場経済の導入、④. 国際協力への参加を柱としたものであるが、その中核は計画経済から市場経済への転換である。市場経済化の方向性としては、「社会主義を志向し、国家の管理下の市場メカニ

ムにしたがった多セクター経済」をめざすとしている。

当時、農業生産はまだ回復せず、深刻な食料不足に陥っていたが、その理由として、①. まだ多くの作業が合作社の管理のまま残っていたこと、②. 生産物のうち実質的に農民の手元に残るのは20%であり、増産意欲を十分に喚起できなかったことなどがあげられる。

このような事態を受けて1988年4月、『共産党政治局10号議決』により、農業での多種形態の肯定、農家の自主権拡大の方針が打ち出された。具体的には、①. 農家世帯を自主的生産単位として認める、②. 農地は請負又は入札により10～15年の使用を認める、③. 家畜や農具の私有を認める、④. 合作社は法人格をもった自主的な組織とし、規模や生産方法、経営方式を自ら決める、⑤. 農業資材の市場での売買を認めるなどである。

これを機に、多くの合作社は水利と病虫害防除だけに責任を負い、他は農家に任せることになった。中国では人民公社解体後、基層組織である生産体も解体されたが、ベトナムでは、合作社は法人格をもった自主的な組織となり、共同作業組織として存続していった。

分配に関しては、農家は税金と合作社基金（組合費）を支払った残りは、自由に処分する権利を与えられた。すなわち、農産物を安い価格で買い上げられる義務はなくなり、余剰の農産物は自由に市場で売買できることになったのである。この結果、実質的に農家に残る割合が40%と倍増し、生産意欲を刺激した。

1986年のドイモイ路線への転換を契機に、脱集団化が開始された。北部では合作社有地の個人世帯への配分がはじまり、南部でも農家世帯を農業経営の基本主体として定着させようとした。

合作社有地の農家への配分に際しては、密居制をとるベトナム農村では農業生産は通作となるから、集落から近いところと遠いところで不公平が生じないように、また、土地の肥沃度や給水の便利さ、洪水の危険度などを勘案して、誰もが均等になるよう、農地は細分化された。

ベトナム人は他のアジア人より平等を希望する傾向が強いといわれるが^(註2)、この高度な平等性の確保は、中国で人民公社が解体されたときの農地配分方法とまったく同様で、その結果、ベトナムでも中国でも日本の都府県と同様の「分散錯圃」という事態を引き起こし、生産性向上の制約となっている。

その後、ベトナム共産党中央は今後の農業・農村政策の方向として、①. 大規模な商品作物の奨励、②. 土地生産性と労働生産性の向上、③. 農産物加工業や労働集約型の工業の誘致による雇用の創出を打ち出した（図1）。

商品作物生産を拡大し、それを原料とする農産物加工業と労働集約型工業を発展させることによって市場を拡大するとともに、生産性の向上により労働力を他産業に供給し、雇用の創出を図ろうとしたのである。

生産性の向上のための重要施策として掲げたのが交換分合である。ベトナムでは、合作社の解体後の農地配分に当たって平等性を最優先し、細分化して配分されたため、零細農地片が錯綜することとなり、伝統的な均分相続がそれに拍車をかけていた。その状況はとくに北部地域

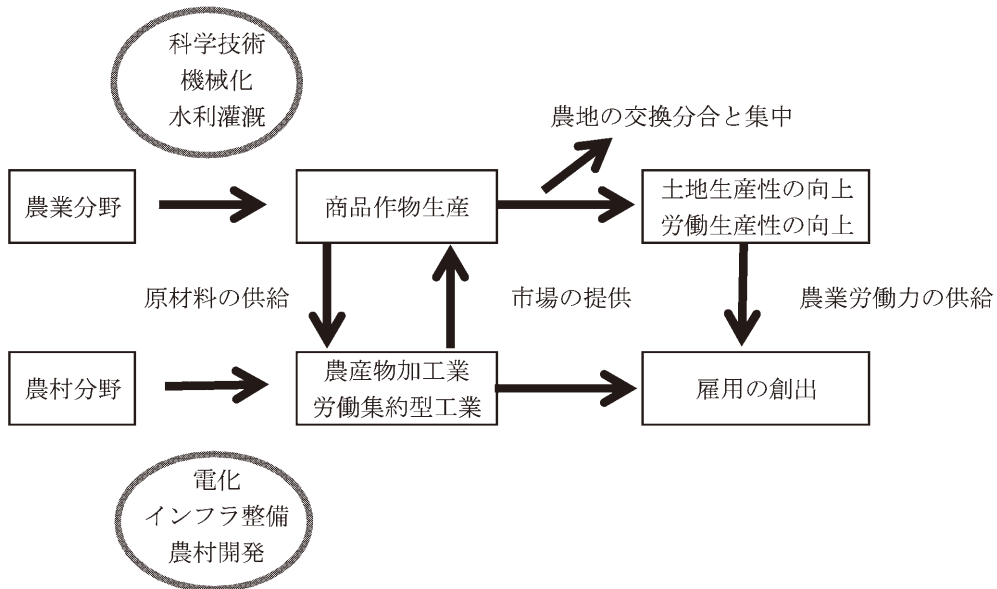


図1 ベトナム共産党による農業・農村の近代化政策

資料：大塚直樹『ベトナム土地法にみる農地使用権とその特徴——2003年土地法の改正点をめぐって』から作成

で顕著である。

2005年の『第150号政府首相決定』でも、農地の交換分合の推進を打ち出さなければならなくなっている。

これらの政策の展開により、米の生産は激増し、コーヒー^(註3)やコショウといった工芸作物生産とそれらの輸出^(註4)も拡大していった。

5 土地法の制定と改正

ベトナムの土地制度は、1980年憲法^(註5)の下で87年に『土地法』が制定されて以来、全人民所有と国家による統一的土地管理を原則としながら、93年『土地法』、市場経済化を前提とした2003年『土地法』へと変化してきた。

87年『土地法』では、土地の私的所有を認めないという憲法の下で、国営農場、農業合作社、企業などに対する土地使用とともに、個人の長期的・安定的土地使用を認め、期限つきで土地を交付することが明記されたが、この段階では使用権としては位置づけられていない。

すなわち、同法3条で土地の交付を受ける権利、労働と投資による成果物を販売する権利は認めているが、同法4条では、土地の売買、地代の徴収は禁止されているからである。

また、国が個人に対し直接土地を交付するのではなく、国から土地を交付される対象者である合作社が、農民に土地を割り当てる方式が採られた。

その後、「ドイモイ政策」の展開に即応させるため、1992年に新たな憲法が制定されたが、そ

の第 17 条では、「土地、山林、湖沼、地下資源……中略……は、全人民所有に属する」とし、第 18 条では、「国家は、計画と法律にしたがってすべての土地を統一的に管理し、その使用が目的に適合し、一定の効果をあげることを確保する。国家は、各組織や各個人に対して、安定して継続使用させるため、土地を委任する。組織と個人は、土地を保護すること、豊かにすること、合理的に開発すること、経済的に使用することに責任を負い、法律の規定にしたがって国家から委任された土地の使用権を譲渡することもできる」としている。

すなわち、土地の全人民所有と国家管理の原則を堅持しながら、組織や個人に対する土地交付と交付された土地の使用権を移転できることが憲法に明記されたのである。

その憲法に基づいて制定された 93 年『土地法』では、国が使用者に使用権を交付する形式がとられた。しかし、国による土地使用権の合法的保護（同法第 3 条第 1 項）と、その交換、譲渡、賃貸、相続、抵当の権利が明記された（同条第 2 項）が、市場での土地使用権取引を前提としたものではなかった。

同時に、農地についてのみ土地使用権の期限を定め、一年生作物栽培地と水産養殖地^(註6)は 20 年、多年生作物栽培地は 50 年とし（同法第 20 条）、その他の目的の土地使用については、個別に定めるとしている。また、使用期間終了後も違法行為等がなければ継続使用を認めるとされた。

土地面積の制限に関しては、一年生作物地は 3 ha まで、それ以外は政府規定によるものとして明示していない。また、土地使用料については、農林水産業目的の土地使用の場合は免除されることになった。なお、このときから土地権利証書の発行がはじまっている。

1998 年にも『土地法』が一部改正され、土地使用料免除に関して、「農林水産業等の直接労働に関わり、主たる生計がこれらの活動から得ている世帯又は個人で、管轄する地域の人民委員会^(註7)がこれを確認したもの」という、免除の条件に明確な規定が設けられた。

また、98 年改正の発効以前から制限面積枠を超えて使用している場合には、追加の土地使用料を支払うことによって継続使用が許可され、超過面積も「借地」という形で許可されるようになった。また、土地使用権の出資も認められるなど、農業の市場経済化をより一層進め、農地の規模拡大を推進する内容となっている。

1993 年改正以来の全面改正である新たな『土地法』が 2003 年 11 月に国会で可決され、2004 年 7 月 1 日から施行されたが、全人民所有を大前提として、国が土地を統一的に管理する制度とする基本は変わっていない。改正の要点は次のようである。

その第 1 は、国家は土地の「全人民所有の代理人」であり、統一的な管理を通じて、さまざまな権利を行使できることを明確にした上で、「国家は土地の付与又は貸与を通じて土地使用者に対して土地使用権を付与する」としたほか、土地使用権を有する者の権利と義務を明確にしている。

第 2 は、農地は、一年生作物栽培地、多年生作物栽培地、生産林業地、水産養殖地、製塩業用地など 8 つに分類し（第 13 条）、使用年限は、一年生作物栽培地が 20 年、多年生作物栽培地

表3 農地使用に関する土地法規定の変化

項目	土地使用区分	1993 年土地法	1998 年土地法	2003 年土地法
土地使用期間	一年生作物栽培地	20 年	20 年	20 年
	多年生作物栽培地	50 年	50 年	50 年
	水産養殖地・製塩業用地	20 年	20 年	20 年
	防災林・生産林業用地	—	—	50 年
土地賃借期間	一年生作物栽培地	—	—	20 年
	多年生作物栽培地	—	—	50 年
	水産養殖地・製塩業用地	—	—	20 年
	防災林・生産林業用地	—	—	50 年
土地使用上限面積	一年生作物栽培地	3 ha	3 ha	3 ha
	多年生作物栽培地	平野部	—	10 ha
		平原・山岳部	—	30 ha
	水産養殖地・製塩業用地	—	—	3 ha
	防災林・生産林業用地	—	—	30 ha
	各種土地の同時使用	平野部	—	5 ha
		平原・山岳部	—	25 ha

資料：筆者作成

が 50 年などとしている(第 67 条)。この期限が過ぎた場合でも違法行為がなければ継続的な使用ができる。

第 3 は、使用可能な農地の上限面積が設定されており、一年生作物栽培地は 3 ha、多年生作物栽培地は平野部で 10 ha、山岳部で 30 ha などとしている。また、一年生作物と多年生作物を組み合わせる使用の場合は平野部で 5 ha、山岳部で 25 ha などとし(第 70 条)、経営の多角化を奨励しようとしている。

上限を超えて使用の場合は、国に借地料を支払えば使用ができるとし、大規模な商品作物生産に配慮したものとなっている。

これら農地使用に関する規定の変化を示したのが表 3 である。

また、土地使用者の土地使用権は、交換、譲渡、賃貸、相続、贈与、抵当権の設定のほか、他の土地使用者や組織への出資ができるとされている(第 106 条, 113 条)。

農地の転用については、輸出用米生産を奨励するために指定される水稻専用栽培地では原則禁止としているが、その他の地目変更は関係機関に届けなければならない。このほか、土地使用者は、国による農地整備事業の利益を受けることができることも規定されている(第 105 条)。

土地の管理体制については、1993 年と 2003 年『土地法』において、全国範囲の土地使用計画は、中央政府が作成し、国会が決定することになっている。省・直轄市及び県級の土地使用計画は、それぞれの人民委員会が作成し、同レベルの人民評議会の承認を得た後、中央政府及び上級の人民委員会の認可を得ることになっている。土地使用計画を実行するのは省級及び県級の人民委員会である。

ベトナム『土地法』を中国の土地法制を比較すると、中国では 1982 年に制定された改正憲法

で、初めて土地の所有と使用に関する包括規定がおかれ、都市部の土地は国有、農村部は集団有とされ、土地の使用はすべて行政割当によることとされた。

これを受けて、ベトナム『土地法』制定前年の 1986 年に制定された『土地管理法』では、土地を使用する者には土地使用权を法律上の権利として与えることを明記している。さらに 1988 年の憲法改正により、土地使用权の譲渡が合法化されている。

土地使用期間（土地請負期間）については、2002 年に制定された『農村土地請負法』によって、耕地で 30 年、草地で 30～50 年とされており、ベトナム『土地法』と違って、栽培作物による区分はない。

ベトナムでは、農地の土地使用料は、農林水産業労働に直接関わり、そこから主たる生計を得ており、地域の人民委員会がこれを確認した場合は無償であるが、経営成果に応じて税金を納めなければならない。一方、中国では農地の土地使用料は有償であるが、2006 年に農業税が廃止されている。

なお、2012 年以降、国の食料安全保障の観点から、農地転用規制の強化、農地の使用期限の一律 50 年への延長、区画整理の実施、土地をめぐる訴訟の増加に対する対応などについて『土地法』の改正が検討されている。

6 南北の農業構造の違い

ベトナム農業を 6 つに地域区分して(図 2)、それぞれの地域の農業・農村の特徴を整理してみたい。

紅河デルタ^(註8)は、首都ハノイを有し、人口の 2 割以上を占め、農地 1 ha 当たりの農村人口は 17.5 人と突出して多く、高齢化率も高い。メコンデルタに次ぐ米地帯であり、野菜、果実、畜産物など多様な農業が営まれている（表 4）。

北部山岳地域は、紅河デルタの北側に位置し、面積の 55% を森林が占め、傾斜地が多いため農地は狭小で、貧困率が最も高く、茶や工芸作物、果樹の生産が盛んである。

中部沿岸地域は、面積の 54% が森林で、高齢化率が高く、貧困率も高い。台風常襲地帯であり、山地が海岸に迫り降雨の流出が早いため、かんがい用水の確保が難しい。

以上の紅河デルタと北部山岳地域、それに中部沿岸地域の北部は、国が分断されていた時の北ベトナムにある。

また、中部高原地域は、標高 1000 m 前後で、農地 1 ha 当たりの農村人口は 2.2 人と極めて少なく、高齢化率が最も低く、貧困率も低い。南北統一後に北部からの移民によって、



図2 ベトナムの地域区分

表4 農地面積・農村人口・高齢化率・貧困率の現状

項 目	農地面積(千ha)		農村人口(千人)		農地1ha 当たり 農村人口(人)	60歳以上 人口割合(%)	政府基準 貧困率(%)
		構成比		構成比			
全 国	9,599	100.0	60,559	100.0	6.3	11.0	22
紅河デルタ	795	8.3	13,888	22.9	17.5	12.7	14
北部山岳地域	1,426	14.9	9,314	15.4	6.5	9.1	33~42
中部沿岸地域	1,766	18.4	14,330	23.7	8.1	12.2	23~35
中部高原地域	1,668	17.4	3,701	6.1	2.2	6.9	38
南東部地域	1,394	14.5	6,043	10.0	4.3	9.6	9
メコンデルタ	2,551	26.6	13,283	21.9	5.2	10.9	18
統 計 年	2009 年		2009 年		2009 年	2008 年	2005 年

資料：農林水産省『ベトナム農業の現状と農業・貿易政策』，2010 年から作成

表5 土地使用面積別農家割合（2006 年）

（単位：％）

項 目	土地なし	土 地 使 用 面 積 別							
		～0.2 ha	0.2～0.5	0.5～1	1～2	2～3	3～5	5～10	10 ha～
全 国	3.9	22.0	33.8	16.8	12.8	5.1	3.4	1.6	0.6
紅河デルタ	0.3	46.8	47.4	4.7	0.5	0.1	0.1	0.0	0.1
北部山岳地域	北東部	0.2	18.7	33.9	18.6	14.0	5.9	4.5	2.9
	北西部	0.2	7.8	17.6	19.1	25.0	12.7	10.1	5.5
中部沿岸地域	北 部	0.4	22.3	46.2	16.3	7.5	2.9	2.2	1.5
	南 部	1.4	27.1	41.6	15.9	7.8	2.9	1.9	0.9
中部高原地域	1.6	4.9	14.9	24.9	31.2	12.1	6.9	2.2	1.3
南東部地域	12.9	10.1	17.6	20.0	20.9	9.0	6.3	2.5	0.7
メコンデルタ	12.0	10.1	23.9	23.9	18.3	6.7	3.9	1.1	0.1

資料：農林水産省『ベトナム農業の現状と農業・貿易政策』，2010 年から作成

コーヒーやゴムなどの輸出農産物の主産地となっている。

南東部地域は、農地1ha当たりの農村人口は4.3人と少なく、高齢化率も貧困率も低い。ホーチミン市への野菜の供給基地となっているほか、コショウ、ゴム、カシューナッツなど多様な農産物が生産されている。

そして、メコンデルタは、農地1ha当たりの農村人口は5.2人と、紅河デルタの1/3以下で、高齢化率や貧困率は全国平均並である。ベトナム最大の米生産地となっており、輸出来の大半を生産し、果樹、野菜、工芸作物、畜産などが盛んである。

これら中部高原地域とメコンデルタ、それに中部沿岸地域の南部は、かつての南ベトナムの範囲である。

次に、農業構造についてみる。土地使用面積別の農家割合をみると(表5)、ベトナム全体では土地なし農家が4%、0.5ha未満層が56%で、1ha未満が76.5%を占めるなど、極めて零細規模の農家が多い。

表6 米の生産量と商品化率

項 目	米生産量 (千 t)		米の商品化率 (%)
		構成比	
全 国	38,896	100.0	44.8
紅河デルタ	6,796	17.5	24.1
北部山岳地域	3,047	7.8	11.8
中部沿岸地域	6,252	16.1	20.2~35.1
中部高原地域	994	2.6	14.7
南東部地域	1,322	3.4	56.8
メコンデルタ	20,483	52.7	68.1
統 計 年	2009 年		1997 年

資料：農林水産省『ベトナム農業の現状と農業・貿易政策』，荒神衣美「ベトナム——国際市場とのつながりを強めた農業・農村とその地域差——」から作成

とくに、紅河デルタでは、土地なし農家は少ないものの、0.5 ha 未満が94%を占め、全国で最も零細な経営規模である。

それに対して、南東部地域とメコンデルタでは、土地なし農家が12%を占めるが、1 ha 以上層がそれぞれ39%、30%を占め、大きな経営規模の農家の割合が高い。土地なし農家の割合が極めて高いことから地主制がかなり広範に存在しているとみられる。

米の主産地である紅河デルタとメコンデルタを比較すると、紅河デルタは経営規模が小さいが、全体として規模は比較的均等なのに対して、メコンデルタでは平均経営規模は大きい、土地所有の不平等化が進んでいるといえる。

これは、①. メコンデルタでは独立前から大土地所有制が浸透していたこと、②. メコンデルタでは徹底した合作化が進んでいなかったこと、③. 紅河デルタは農地1 ha 当たりの農村人口が多く、合作社の農地の細分化配分という歴史的経緯とともに、市場経済化がメコンデルタの方でより進んだためと考えられる。

最も規模が大きいのは、北部山岳地域の北西部で、1 ha 以上層が55%を占め、次いで中部高原地域の54%である。これらの地域では、茶やコショウ、ゴムなどの工芸作物栽培が盛んなためと考えられる。

ベトナム最大の農産物である米について、その生産量の地域別シェアをみると、メコンデルタが53%を占め、紅河デルタは17.5%である（表6）。

米の商品化率は、それぞれ68%、24%であり、メコンデルタは輸出用主体、紅河デルタでは自家用飯米生産が主体となっている。

政府が奨励している大規模な商品作物生産の形態である私営農場についてみてみよう（表7）。

私営農場の定義は、年間生産額が北部・中部沿岸地域で4,000 万ドン^(注9)、南部・中部高原地域5,000 万ドン以上で、経営面積は一年生作物で北部・中部地域は2 ha、南部・中部高原地域

表 7 私営農場の数と基幹作物別構成比 (2009 年)

(単位: 農場, %)

項 目	農 場 数		基幹作物別農場数の構成比				
		構成比	1 年生作物	多年生作物	畜 産	水産養殖	その他
全 国	135,437	100.0	29.4	17.6	15.4	26.2	11.4
紅河デルタ	20,581	15.2	1.4	2.6	43.2	20.6	32.2
北部山岳地域	4,680	3.5	5.0	8.6	30.7	12.1	43.6
中部沿岸地域	20,420	15.1	26.1	19.2	14.9	17.7	22.2
中部高原地域	8,835	6.5	13.5	72.7	8.8	0.6	4.3
南東部地域	15,174	11.2	5.6	62.3	24.6	4.8	2.7
メコンデルタ	65,747	48.5	48.5	4.8	4.4	40.0	2.3

資料: 農林水産省『ベトナム農業の現状と農業・貿易政策』, 2010 年から作成

表 8 農村部の 1 人当たり月額所得と所得の源泉 (2008 年)

(単位: 千ドン, %)

項 目	1 人当たり 月所得	所 得 の 源 泉							
		農林水産		給与所得		自営所得		そ の 他	
			構成比		構成比		構成比		構成比
全国 (都市部)	1,605	78	4.9	684	42.6	461	28.7	383	23.9
全国 (農村部)	995	239	24.0	346	34.7	226	22.7	186	18.6
紅河デルタ	1,065	189	17.8	411	38.6	245	23.0	220	20.7
北部山岳地域	657	252	38.3	196	29.9	104	15.8	105	16.0
中部沿岸地域	728	192	26.4	242	33.2	147	20.2	148	20.3
中部高原地域	795	362	45.6	202	25.4	151	19.0	80	10.1
南東部地域	1,773	150	8.5	741	41.8	503	28.4	378	21.3
メコンデルタ	940	366	38.9	244	26.0	195	20.7	135	14.3

資料: 農林水産省『ベトナム農業の現状と農業・貿易政策』, 2010 年から作成

は 3 ha 以上, 多年生作物で北部・中部地域は 3 ha, 南部・中部高原地域は 5 ha 以上, 水産養殖は 2 ha 以上などとされている。日本からみると, 決して大きな規模とはいえないが, 零細経営主体のベトナムでは平均規模よりかなり大きなものであるといえる。

私営農場数は 2009 年では, 49%がメコンデルタで占め, 紅河デルタと中部沿岸地域がそれぞれ 15%, 南東部地域が 11%となっている。

基幹作物別の私営農場数の割合は, 全国では一年生作物が 29%, 水産養殖が 26%と多いが, メコンデルタでは米を中心とする一年生作物が 48.5%を占める。中部高原地域はコーヒーを中心とする多年生作物が 73%, 南東部地域ではコーヒーやゴム, コショウなど多年生作物を中心とする農場が 62%となっており, いずれも地域の特色に沿ったものとなっている。

私営農場数は年々増加しており, これらの私営農場の土地使用面積は, それぞれの地域で相当のウェイトを持つようになるものと思われる。

最後に, 農村部の 1 人当たり月額所得についてみたい(表 8)。農村部の月額所得は都市部の 62%と格差が大きい, 農村部でも地域格差が大きい。最も所得額が大きな南東部地域は最も

少ない北部山岳地域の2.7倍である。

所得の源泉をみると、全国では農林水産からの所得は24%を占めるにすぎず、全体としては兼業所得に依存しているとする。農林水産のウエイトは、中部高原地域の46%を最高に、メコンデルタと北部山岳地域の38%が次いでいる。ハノイに近い紅河デルタは18%にすぎず、兼業化が進行していることがわかる。

おわりに

これまで、ベトナムのフランスからの植民地開放後から南北分断期を経て、統一後の「ドイモイ政策」以降までの農業構造政策の展開過程と現在の農地制度について概観してきたが、同じ社会主義国である中国との共通性ととともに、その違いも確認することができた。

また、南北ベトナム統一以前の構造政策の差が、現在でも農業構造の違いとなって現れていることも明らかにできた。同様のことは、北海道と都府県の場合にもあてはまる。すなわち、北海道における明治期以来の殖民地区画の設定は、商品作物生産と馬耕を前提とした5haの農場制農業を根付かせ、都府県とまったく異なる農業構造をつくりあげている。

中国は1980年代以降の「改革開放」政策によって、また、ベトナムは「ドイモイ政策」によって急速な経済発展を遂げたが、その中で中国は2003年から食料の純輸入国となったのに対して、ベトナムは米の輸出を拡大し続けている。

両国とも、農業の主体は家族経営であるが、いずれも平均経営農地面積規模は日本よりはるかに零細であり、食料自給率を維持していく上では国際競争力をつけていくことが不可欠となるが、そのためには農業構造の改善が必須の条件である。

すなわち、農業者の生産意欲を喚起する構造政策、農地制度とともに、生産政策をどのように構築していくかにかかっているのである。

その際、経営規模の零細性を克服していくためには、規模の拡大とともに、共同作業の仕組みが重要である。中国では、個別農家と共同組織の「双層経営体制」がめざされているが、かつての性急な合作社運動と人民公社化の結果、筆舌に尽くせない辛酸をなめた経験から、農民は改革開放後の現在でも、共同で活動することに極めて消極的となっている。

それに対してベトナムでは、合作社は自主的な組織に改編されて存続し、かつての「互助組」は共同作業組織となっていることは、ベトナムの強みといえよう。

両国の農業の行く末は、食料自給率が極めて低い日本にとって重大な影響を及ぼすと考えられ、今後とも両国の農業及び農業政策に関心を寄せていきたい。

【注】

- 1 中国における「生産責任請負制」の諸形態については、孔麗『現代中国経済政策史年表』、日本経済評論社、2008年12月、p223を参照願いたい。

- 2 「不平等で経済発展するより、たとえ経済が停滞しても平等の方が望ましい」とする者が74.5%を占めるという調査結果もある。
- 3 現在、コーヒー生産量はブラジルに次ぐ世界第2位となっている。
- 4 米の輸出量の国内生産量に占める割合は、2000年の11%から2010年には17%に上昇している。
米の輸出は、ベトナム政府の計画に従って「ベトナム食糧協会」を通じて行われるが、協会に参加しているのは南北食糧総公司及びその傘下の国有企業であり、事実上、政府の下請機関である。米を輸出する者は、1件ごとに食糧協会に届出し、協会から承認を受けなければ輸出できない
- 5 ベトナムの憲法は、第1次インドシナ戦争中の1946年に初めて制定され、ジュネーブ停戦協定後に共産主義的特徴をもった「1959年憲法」が、南北ベトナム統一後に「1980年憲法」が制定され、現在の憲法はドイモイ政策後に制定された「1992年憲法」である。いずれもマルクス・レーニン主義、ホーチミン思想を掲げている。中国憲法と共通する点は、共産党があらゆる分野において、国と国民の活動を「指導する」ことを憲法に明記していることである。
- 6 ベトナム『土地法』では、土地を農地と非農地に区分し、農地には作物栽培地の他に生産林用地、防災林用地、水産養殖地、製塩業用地等を含めている。
- 7 ベトナムの地方行政組織は、地方における国家権力機関である「人民評議会」と、その執行機関である「人民委員会」からなる。
- 8 上流の土質により川の水が常時、茶褐色であることからこの名前がつけられた。
- 9 1万ドンは日本円で約45円であるから、4,000万ドンは18万円に相当する。

【参考資料】

- ・「1945年以降のベトナム農業の歴史ノート」, http://www.jpvn.org/text-j/economy/agr_his45.html
- ・鈴木雅人「土地制度の発展過程に関する一考察——近隣アジア諸国にみる土地制度整備の変遷と方向性——」, 2005年2月
- ・石田曉恵「土地回収制度を中心とするベトナムの土地制度変化に関する一考察」, 『アジア経済』XLVIII-8, 2006年6月
- ・レ・タン・ギエップ『ベトナム経済の発展過程』, 三恵社, 2005年10月
- ・岡江恭史「ベトナム——TPP参加表明の歴史的背景——」, 農林水産政策研究所, 所内プロジェクト二国間研究資料第4号『平成22年度カントリーレポート：韓国, ベトナム』, 2011年3月
- ・滝川勉「東南アジアにおける土地改革の基本性格」, アジア政経学会『アジア研究』13(2), 1966年12月
- ・大塚直樹「ベトナム土地法にみる農地使用権とその特徴——2003年土地法の改正点をめぐって——」, 立教大学『史苑』第67号第2号, 2007年3月
- ・荒神衣美「ベトナム——国際市場とのつながりを強めた農業・農村とその地域差——」, 重富真一編『グローバリゼーションと途上国農村市場の変化——統計的概観——』, アジア経済研究所, 2006年
- ・石田信隆「WTO体制下に入るベトナム農業」, 農林中金総合研究所『農林金融』, 2006年8月
- ・山本麻衣「ベトナム農業・農村構造の変動——ニンビン省での実態調査を事例として——」東京大学大学院農業生命科学研究科, 2007年3月
- ・農林水産省『ベトナム農業の現状と農業・貿易政策』, 2010年
- ・春山成子「ベトナム・紅河デルタの稲作生産と気候変動」, 『地球環境』第6巻第2号, 2001年
- ・財団法人自治体国際化協会『ASEAN諸国の地方行政——ベトナム社会主義共和国編——』
- ・孔麗『現代中国経済政策史年表』, 日本経済評論社, 2008年12月