



世界の農業・農政

ロシア、中国及びベトナムの農業と土地制度 —市場経済移行改革とその後の変化—

国際領域 総括上席研究官 長友 謙治
公益財団法人日本農業研究所 研究員 河原昌一郎
国際領域 主任研究官 岡江 恭史

著者らは、2022年3月に農林水産政策研究所の農林水産政策研究叢書第12号として表題書を刊行しました。ロシア、中国及びベトナムは、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ています。各国とも市場経済移行改革前は農業の不振からしばしば大量の農産物輸入を行っていましたが、市場経済移行改革から30年以上を経た現在、中国はGDP世界第2位の経済大国かつ世界最大の農産物自給国として需要側から世界の食料需給に大きな影響を及ぼす存在となり、ロシアは小麦の主要輸出国、ベトナムはコメの主要輸出国として供給側からこれら品目の国際需給に大きな影響を及ぼす存在となりました。これら三国の農業の今後の発展方向を考える上で、土地制度をめぐる状況を把握し、その下でいかなる農業構造が構築されてきたかを知ることは重要です。本書においては、これら三国の土地制度をめぐる歴史的な経緯、現状及び今後の課題について記述するとともに、農地と農業生産主体をめぐる三国の違いと今後の方向性について考察しました。以下その概要を紹介します。

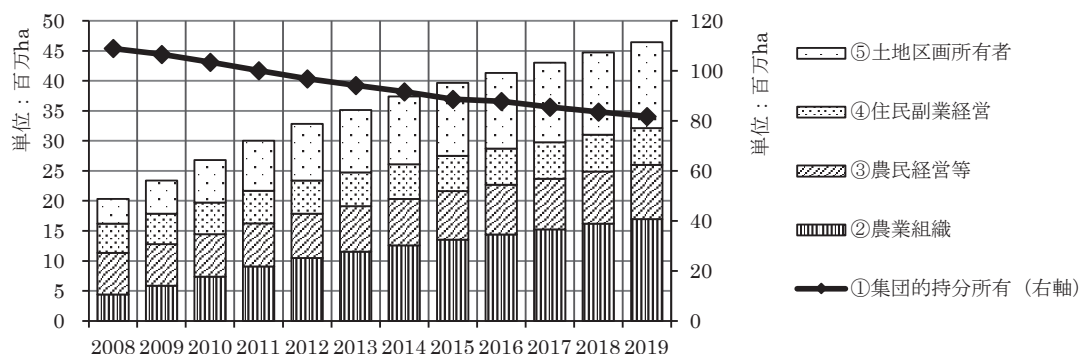
1. ロシアの土地制度と農業構造

ソ連においては、革命後の土地国有化と1930年代の農業集団化を経て、コルホーズ等の大規模な組織的農場と自給を主目的とする零細な住民副業経営が併存する農業構造が確立されました。しかし、コルホーズ等の農業生産は非効率で、農業や食料に対する財政支出が拡大する一方で食料の円滑な供給がしばしば滞り、1980年代には農業改革が提唱されるようになりました。土地改革・集団農場改革はソ連のゴルバチョフ政権が開始し、ロシアのエリツィン政権に引き継がれて1990年代中頃まで実施されまし

た。コルホーズ等は市場経済下の法人企業（農業組織）に姿を変えて存続し、住民副業経営も存続する一方、企業的な個人農として農民経営が新たに創設されました。農地は私有化され、農民経営や住民副業経営には土地区画の所有権が与えられました。一方、コルホーズ等の土地の私有化は、従業員等の「集団的持分所有」（多数の権利者が土地区画の分割なく広大な面積の土地を共有する形態）という形で行われ、コルホーズ等を承継した農業組織は、この土地を持分権者集団から借りて農業生産を続けました。

土地の私的所有の観点からは、主流は現在も集団的持分所有ですが、その面積は減少が続いており、2019年には8,179万ha（私有地総面積に占める割合は約6割）となりました。代わって増加したのが法人や自然人による個別の土地区画の所有です。法人による土地区画所有の中では農業組織による所有の増加が目立ちます。自然人による土地区画所有においては、農民経営や住民副業経営の所有面積の拡大は限定的で、それらの類型に該当しない個人による所有の増加が目立ちます（第1図参照）。

土地利用の面では、農業組織による利用の減少と農民経営による利用の増加が顕著です。経営体数は、農業組織、農民経営ともに減少が進んでいます。が、農業生産に適した地域を中心に、生き残った農民経営が以前農業組織の使っていた土地を借り受ける形で土地利用面積の拡大を進めています。注目されるのはアグロホールディングと呼ばれる企業グループによる巨大な土地集積です。アグロホールディングは、傘下の農業組織による土地所有・貸借を通じて、大規模なものではグループ全体で数十万haにも及ぶ面積の土地を支配し、更に拡大を続けています。農業組織による自己所有地の拡大の一部



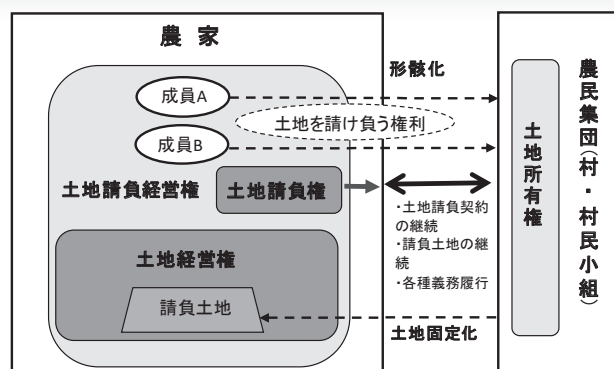
第1図 ロシアの私的土地所有の構造的変化
資料：ロシア土地白書各年版から長友作成。

農業生産主体が経営規模の拡大と効率化に進めば農業労働者は削減されます。職を失った者は、農村に残って自給的な農業生産を続けるか農村を去ることになります。農業・農村の二極化は発展するロシア農業の裏面です。

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ました。その後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、1962年までには農業生産と地域行政を一体化した人民公社への移行が完了しました。人民公社は公社・生産大隊・生産隊の三段階で構成され、生産隊が農業の経営と土地等の所有を担いました。

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います。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主な目的として農村土地請負法の改正が行われています（第2図参照）。

ただし、社会主義的土地所有制度を維持するため、農地の所有権を農民集団に残しながら、現実の農地経営は個々の農家に分割するという現在の農村



資料：2018年修正農村土地請負法等から河原作成。

土地所有制度は、経済の発展とともに大きな矛盾に直面するようになっており、今後の改革の動向を注意深く見守る必要があります。

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、中国に学ぶ形で1954年から56年にかけて土地改革が進められました。1958年からは農業集団化が始まり、農業合作社の結成と集団化水準の引き上げが進められる過程で土地は共有化されました。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ましたが、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ました。

ベトナムの農家の経営規模は零細で、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%程度となっています。しかも、特に紅河デルタでは土地所有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ました。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おり、分散錯圃の解消は相当程度進んだものの、経営規模は現在も零細です(表参照)。

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を行い、市場経

表 紅河・メコン両デルタにおける稲作地と交換分合

	紅河デルタ	メコンデルタ	全国平均
交換分合が行われた社（行政村）の割合（％）	69.1	0.3	25.6
交換分合が行われた農地面積の割合（％）	52.5	0.04	6.02
2011年の稲作地の世帯あたり筆数	3.6	1.4	3.0
2016年の稲作地の世帯あたり筆数	2.6	1.5	2.5
2016年の世帯あたり稲作地面積（㎡）	1,692	11,786	3,468

資料：2016年度ベトナム農村・農業・水産業センサスから岡江作成。

済移行改革の一環として土地制度の再改革と集団農場改革を行うという共通の経験を持っていますが、歴史的な経緯や経済・社会の特性の違いなどから、土地制度の再改革と集団農場改革にはそれぞれの国の個性が表れました。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（農業組織）が農業生産の主要部分を担う体制が残りましたが、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ました。農業集団化以前の体制への実質的な回帰と言えます。

こうした違いが生まれた背景には、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では農業の機械化が進展しておらず、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ます。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戻るかどうかに影響したでしょう。

改革によって作り出された土地と農業生産主体の関係は、各国の市場経済移行改革から30年以上を経て変化を続けています。ロシアで進行している変化は、土地面積の一層の拡大と経営の効率化を推し進める農業組織や農民経営と、そこから取り残された農民による零細な自給的経営との二極分化です。アグロホールディングによる巨大な土地集積の進行は、一部における実質的な大土地所有制への回帰と言えます。ソ連時代にコルホーズ等による大規模な企業的農業経営が確立され、市場経済移行・土地私有化後においても、農業組織＋集团的持分所有地という形でこれを存続させたことが、アグロホールディングによる農業組織をグループ化する形での実質的な土地集積を可能にしました。このような姿は、1990年代のロシアの土地改革の推進者たちの理想からはかけ離れていると思いますが、現在ロシアが目指している輸出産業としての農業の発展の担い手となるのは、アグロホールディング傘下のものをはじめとする農業組織や大規模な農民経営でしょう。

一方、中国やベトナムでは、稠密な人口に対して土地資源は限られており、ロシアのように巨大な規模の農業生産主体が生まれることは考えにくいですが、両国においても、今後工業化・都市化が一層進

展し、農村の労働人口が減少に向かう中で農業生産を確保していくため、農地の流動化と担い手への集積を推進することが不可欠となってきます。このプロセスは中国においてベトナムに先行する形で既に進みつつあります。興味深いのは、中国が土地経営権の流動化を通じて育成を目指している経営体の類型が、図らずもロシアの農業生産主体と符合していることです。もとより土地面積の違いは極めて大きいとはいえ、家庭農場と専業大戸は、家族を主体とし、必要に応じて雇用労働力を用いる商業的な経営体という点でロシアの農民経営に対応しており、竜頭企業も規模の違いはあるがアグロホールディングに似ています。

とはいえ、ロシアの土地利用型農業における極端に大規模な経営体は、膨大な土地資源に対して少ない人口というロシアの地理的条件を前提として、さらにソ連時代に形成されたコルホーズ等の下での大規模な農地利用がソ連解体後の土地改革・集団農場改革後も実質的に維持された、というロシア独自の歴史的な経緯を背景として生まれたものです。これに対し中国・ベトナムでは、限られた土地資源と稠密な人口というロシアとは正反対の地理的条件の下で、社会主義体制下で一度は確立した集団農場が市場経済移行改革で解体された結果、膨大な数の零細個人農が農業を担う体制が復活しています。中国・ベトナムでも、今後農地の流動化と担い手への集積が進めば、ある程度規模の大きい経営体が生まれてくるでしょうし、それが形態の上ではロシアと似ているかもしれませんが、ロシアのように極端に大規模な経営体は考えにくいでしょう。

それでも、中国・ベトナムにおいても、今後工業化・都市化が一層進展し、農村の労働人口が減少に向かうことは間違いなく、その中で農業生産を確保していくためには農地の流動化と担い手への集積を進めていく必要があるとの政策認識も当然です。こうしたプロセスを進めることを難しくする要因として重要なのは、社会保障がまだまだ十分でない両国において農地の利用権が農民の生活保障の最後のよりどころとなっていること、そして特に中国においては、農家請負制における「農民が農民集団から農業経営を請け負う」という属人性の強い制度の建前が、農地流動化の前提となる「農地を利用する権利の自由な取引」と矛盾しており、その根本的な解消が難しいことです。いずれも体制の根幹にも関わる機微な問題であり、それらの問題に対応しつつ、農地の流動化と担い手への集積がどのように進展するか、注意深く見守っていく必要があるでしょう。