

# ベトナム農地政策の変遷

荒神 衣美

二〇〇〇年以降のベトナム農業政策では、生産流通の効率化および生産品の高付加価値化が志向されている。一方で、農地政策をみると、そうした方向性とは矛盾する諸規定や政令が垣間みられる。本論は、ベトナムの農地政策の変遷と、そこにみられる矛盾・迷走について論じる。

## ●ベトナムにおける農地の「私有化」

農業集団化期を経たベトナムでは、一九八八年に農家生産請負制が導入され、それまで合作社単位で使用されてきた農地が農家に分配された。一九九三年には土地法において、それら分配された農地を農家が長期的に使用する権利が認められた。使用権には、交換、譲渡、賃借、相続、抵当の権利が含まれた。

社会主義を標榜するベトナムでは、農地に限らず土地全般を所有しているのは「全人民」であり、その代表である国家が土地を統一的に管理することが原則となっている。しかし、一九九三年土地法の施行以来、土地使用権の市場取引が原則可能となったことから、実質的には土地の「私有化」が開始されたとみなされる。

## ●大規模農家の発展奨励

一九九〇年代以降のベトナム農業政策は、国内食糧安全保障と、生産流通の効率化や生産品の高付加価値化を通じた輸出拡大という二つの目標のあいだで、時期により重点を変えつつ、両者のバランスを取ることを課題としてきた。一九九〇年代末に食糧増産が達成されたことから、二〇〇〇年代前半の農業政策では効率化・高付加

価値化により重きが置かれるようになった。

大規模農家（チャンチャイ）の発展が奨励されるようになったのは、その象徴といえる。政府は二〇〇〇年に、一定基準以上の経営面積と売上高を満たす農家をチャンチャイと定義づけて、その発展奨励を始めた（二〇〇〇年政府決議三号）。

二〇〇三年の改正土地法では、チャンチャイが政府交付地のほか、借地や相続地などを利用して経営規模を拡大することが明示的に奨励された。具体的には、表1に示した方法で入手した土地を使用した経営規模の拡大が認められた（八二条二項）。農地の入手ルートは大きく分けて、①政府からの交付、②政府からの借地、③政府から交付された使用権利の移転の三つがある。このなかで、③の権利

移転方法のひとつとなる「譲渡」には、個人間での使用権売買が含まれる。売買、賃借など市場取引を介した農地集約が法的に容認されたわけである。

さらに、二〇〇三年には農地使用税の減免という動きもあった。一九九三年以降、農家は農地を保有するにあたり、農地の等級、種類、規模に応じて農地使用税を課されていた（一九九三年政府議定七四号）。しかし、二〇〇三年以降、農地使用税の減免措置が継続的に講じられており、農家が生産目的で保持している農地は基本的に完全免税の対象となっている（二〇〇三年国会決議一五号、二〇一〇

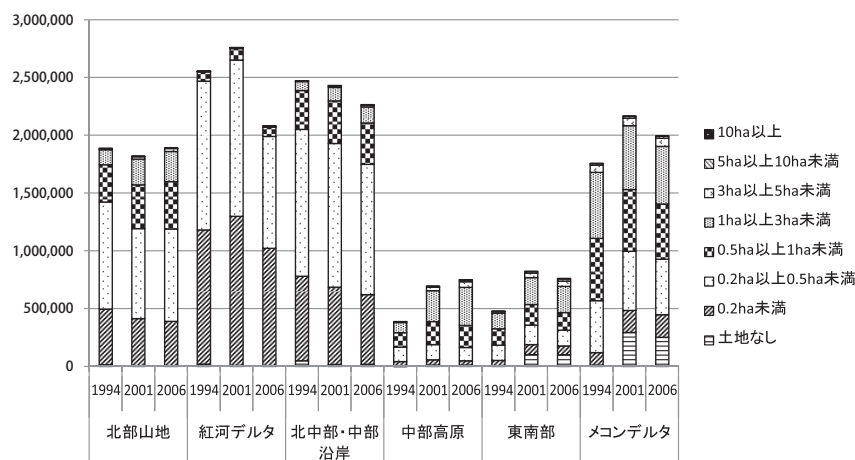
表1 チャンチャイに農地使用権を認められる土地

①政府からの交付地（Đất được nhà nước giao）
②政府からの借地（Đất do nhà nước cho thuê）
③権利移転地（Chuyển quyền sử dụng đất）
賃借（thuê）
譲渡（chuyển nhượng）
相続（thừa kế）
贈与（tặng）
組織による請負（khoán của tổ chức）
個人による出資（góp）

（注）カッコ内はベトナム語。

（出所）2003年土地法、2013年土地法を参照し、筆者作成。

図1 地域別にみた農家の規模別分布



(出所) 参考資料①、②、③より作成。

年国会決議五五号)。農家が農地を保有すること自体にかかる費用をなくしたことは、大規模農家の発展奨励の流れと合致している。

### ●農地利用の実態

二〇〇〇年以降の農業政策における効率化・高付加価値化志向のなかで、大規模農家の発展が各種

政策で奨励されはじめたが、実態として農家の大規模化が顕著にみられたのは、南部地域、とくに政策奨励の前から農家の大規模化が進んでいたメコンデルタにおいてだけであった。図1には、農家数の推移を規模別・地域別に示した。ここから、メコンデルタでは大規模農家の発展奨励以前の一九九四年時点で、すでに他地域と比して農家の規模拡大が進んでいた一方で、北部地域、とりわけ紅河デルタでは二〇〇六年時点でも農家の大半が〇・五ヘクタール未満層に占められていることがわかる。二〇一一年時点でみても、紅河デルタの農家の約九六％は〇・五ヘクタール未満層である(参考資料④)。

メコンデルタと紅河デルタはベトナムの二大稲作地であるが、両者の農地集約状況にこのような差が出ている背景には、歴史的基盤の違い(伝統的に人口稠密な紅河デルタで集

約的自給農業が発展したのに対し、開発の歴史が新しく人口密度が比較的低いメコンデルタでは大規模商業的農業が発展した」と、農地流動性の差(紅河デルタでは農地の市場取引が活発化していないのに対して、メコンデルタでは活発化している)が考えられる。

### ●二〇〇三年土地法に内在する矛盾

農家大規模化の奨励にも関わらず農地集約がそれほど進んでこなかったことには、農地政策における制約も少なからず関係していると考えられる。二〇〇三年土地法は大規模農家の発展奨励を明示した一方で、それとは明らかに矛盾する内容を含んでいたのである。具体的には、以下のような点が、農家の農地への投資意欲を抑制する方向に働いたと考えられる。

第一に、使用権保有地であつても使用期限が定められていることがある。一九九三年土地法で、一年生作物地の使用期限は二〇年、多年生作物地の使用期限は五〇年と定められたが、二〇〇三年土地法でもこの規定は維持された。

第二に、農家あたり使用権保有面積に上限が課せられていること

がある。先述のとおり、二〇〇三年土地法においてチャンチャイは政府交付地、政府からの借地、権利移転地を利用して、経営規模を拡大することが認められた。このうち、政府交付地について、同じ土地法のなかで地目ごとの交付上限面積が規定されている。とくに稲作地を主とする一年生作物地に対する縛りが強く、一年生作物地の交付上限面積は三ヘクタールとされている。

二〇〇三年土地法には明確な規定がなかった権利移転地の上限面積についても、二〇〇七年の国会常務委員会決議一一二六号により明確化された。一年生作物地については、東南部・メコンデルタで



細分化された紅河デルタの圃場 (2006年ハナム省 筆者撮影)

表2 2003年土地法および施行細則における農地使用面積・期限の規定

農地分類	2003年土地法		2007年国会常務委員会決議
	使用期限(年)	政府からの交付上限面積(ヘクタール)	譲渡・寄付の上限面積(ヘクタール)
1年生物栽培地、水産養殖地、製塩用地 東南部・メコンデルタ その他の地域	20 20	3 3	6 4
多年生物栽培地 平野部 山間・山岳部	50 50 50	10 30 30	20 50 —
林地(防護林)	50	30	—
林地(生産林業地) 平野部 山間・山岳部	50 50	30 30	50 100
1年生物栽培地、水産養殖地、製塩用地が混在する土地	—	5	—
多年生物栽培地の追加的分配 平野部 山間・山岳部	— —	5 25	— —
生産林業地の追加的分配	—	25	—

(出所) 2003年土地法、国会常務委員会決議1126号。

六ヘクタール、その他の地域で四ヘクタールが上限として示された。権利移転地の上限面積が明示された背景には、メコンデルタで一〇ヘクタールを越えるような大規模稲作農家が増加した反面で、土地なし層の貧困が問題となっていたことがあったと考えられる。

このように、二〇〇三年土地法は、大規模農家の発展奨励を明示する一方で、過度な大規模化への規制を維持していた。とくに、稲

作地を主とする一年生物物地について、農地集約の前提である農地流動化を阻むような強い縛りがかけられていた。

## ●農地収用事件と二〇一三年土地法改正

土地法における前記のような規定の存在は、農地市場の発展を制約する要因として指摘されてきた(参考資料⑤)。とくに、二〇一二年には、地方政府による農地の強制収用に絡む事件が複数発生し、農地への長期的投資に不安を投げかけることとなった。

メディアで最も大きく報じられたのは、二〇一二年初めにハイフォン市のティエンラン県で生じた水産養殖地の強制収用に絡む騒動である。使用中であった水産養殖地を県当局が使用期限切れだとして強制収用しようとしたところ、使用権者とその家族が武装抵抗したために、その鎮圧に警官や兵士が動員され、使用権者の家屋まで取り壊されるという事態になった。ティエンラン県での事件

が注目された背景には、二〇一三年一〇月に一九九三年土地法のもとで交付された一年生物物地、水産養殖地および塩田の多くが使用期限切れになることがあった。同様の農地強制収用の発生に対する懸念から、土地法改正議論に拍車がかかった。

こうしたなか、二〇一三年に改正された土地法(施行は二〇一四年七月一日から)には以下のような改正点がみられた。まず、農地使用期限については、一年生物物地・水産養殖地および塩田の使用期限が、これまでの二〇年から五〇年に長期化された(一二六条)。

次に、農家あたり農地使用の上限面積については、新土地法でも政府交付面積の上限規定が維持(東南部・メコンデルタ以外の地域では一年生物物地の上限面積が二ヘクタールに縮小)されたものの(一二九条)、権利移転による集約については交付上限面積の一〇倍まで容認することが明記された(一三〇条)。東南部・メコンデルタの一年生物物地でいえば、権利移転による農地集約が三〇ヘクタールまで認められたことになる。

## ●農地政策の迷走

このように、二〇一三年の土地法改正では、交付上限面積や使用期限に関する規定はこれまでどおり維持されたものの、その内容は農家の農地に対する長期的投資を後押しする方向へと、若干ではあるが変更された。とはいえ、残された制約も少なくない。二〇一三年土地法では農地収用に際する手続きや補償が明確化されたことも重要な改正点のひとつといわれている。しかし、新土地法で土地自体に対する補償が認められているのは「一二九条に規定された(政府交付の)上限面積を超えない農地」で、それを超える農地については農地の開発に投資した費用し



圃場の大きいメコンデルタでは農業機械化も進んでいる(2014年アンザン省 筆者撮影)



が補償されないことが明示されている(七七条)。

さらに、土地法以外のところでも、効率化・高付加価値化路線とは矛盾する農地政策動向がみられる。二〇〇八年の世界的な食糧価格高騰とベトナム国内のコメ買占め騒動の後、農地政策のなかに国内食糧安全保障を重視する傾向が強くみられるようになった。二〇〇九年政府決議六三号では稲作地三八〇万ヘクタールの維持が目標として示され、二〇一二年政府議定四二号では稲作専用地の利用者に対する補助金支給が決められた。これらの稲作保護政策に対しては、有効性を疑問視する声が多い。

*Cong Thuong* 紙(二〇一三年一月五日付、*Chinh sach* “can chan” lua gao 「政策がコメの行く手を阻む」)は、現状で六〇〇〜七〇〇万トンのコメを輸出するベトナムの稲作地が三〇〇万ヘクタールまで縮小したとしても国内食糧安全保障は可能だとする世界銀行の試算や、コメ産業において重要なのは生産面積の維持ではなく生産性や品質の向上だというベトナム人専門家の意見を報じている。稲作専用地の利用者に対する補助金政策についても、実効性の乏

しさが報じられている。ベトナム最大のコメ産地メコンデルタでは、個人間の農地賃借が進みつつあるなかで実質的な農地使用者を特定することが難しく、補助金の適用は進んでいないという(*Thoi Bao Kinh Te* 紙、二〇一三年四月九日付、*Giu lay dat de trong lua* 「稲作のために土地を維持」)。また、メコンデルタに次ぐコメ産地の紅河デルタでも、メコンデルタとは異なる事情で補助金制度が活用されていない。農地流動性が低い紅河デルタでは、使用権者の特定はできるものの、各農家の保有地が平均で〇・一〜〇・三ヘクタールとかなり零細なため、ヘクタールあたり年五〇万ドン(約二八〇〇円)と決められている補助金を適用されたとしても、各農家が受け取れる額はかなり小さい。その反面、補助金申請手続きが煩雑なため、補助金に申請を出す農家はほとんどいないという(*Thoi Bao Kinh Te Viet Nam* 紙、二〇一四年八月二二日付、*Dan khong muon nhan tien ho tro* 「農民は補助金を求めている」)。

このように、二〇〇八年以降、国内食糧安全保障を優先する稲作地関連政策が相次いで出されたが、

これらの政策はコメ生産者のニーズには合致していないように見受けられる。そうした実態を反映してか、二〇一四年には稲作地でコメ以外の高付加価値作物を生産することが奨励され始めた(二〇一四年農業農村開発相三三六七号決定)。そこでは、稲作地を維持しつつも、農地を効率的に利用することで農家所得を向上させるという目的が示されている。

近年、土地に対する工業・商業需要が増すなかで農地が著しく減少しており、限られた農地の有効利用が喫緊の課題となっている。参考資料⑤によれば、一九九三〜二〇〇八年の間に約五〇万ヘクタールの農地が工業・商業地に転換された。また、農地内でのコメと他の作物の棲み分け問題もある。

二〇一四年初には、工業用地への転用に加え、トウモロコシや大豆など飼料用需要が拡大している作物栽培への転用により、同年だけでも稲作地が一三万ヘクタール縮小するという見込みが示されている(*Thoi Bao Kinh Te* 紙、二〇一四年一月八日付、*Chuyen doi co cau vat nuoi, cay trong* 「畜産・耕作の構造を変える」)。そうしたなか、ベトナム農地政策は国内食

糧安全保障と効率化・高付加価値化を通じた輸出拡大という二つの農業政策課題のはざまで迷走を続けているといえる。

(つづくん えみ／アジア経済研究所 東南アジアⅡ研究グループ)

《参考資料》

① General Statistics Office (GSO).

*Ket qua tong dieu tra nong thon va nong nghiep nam 1994*. Hanoi: Statistical Publishing House. 1995.

② ———. *Results of the 2001. Rural Agricultural and Fishery Census*. Hanoi: Statistical Publishing House. 2003.

③ ———. *Results of the 2006. Rural Agricultural and Fishery Census. Volume 3. Agriculture, Forestry and Fishery*. Hanoi: Statistical Publishing House. 2007.

④ ———. *Results of the 2011. Rural Agricultural and Fishery Census*. Hanoi: Statistical Publishing House. 2012.

⑤ World Bank et al. *Natural Resources Management (Vietnam Development Report 2010)*. Hanoi: World Bank Vietnam. 2010.