

論 説

法の普遍的妥当とコンテキスト（2・完）

—農地取引規制法を素材に—

榎 澤 能 生

はじめに

第1章 「普遍性とコンテキスト」という理論枠組み

第2章 コンテキスト理解の視角—コンテキスト理解の切り口について

第3章 具体的社会関係に即して：土地法制を事例に

第1節 ヨーロッパ諸国における農林地取引規制

第2節 日本における農地所有の歴史的社会的コンテキストと農地取引規制（以上85巻3号）

第3節 体制移行国における土地法と法整備支援Ⅰ：ベトナム

第4節 体制移行国における土地法と法整備支援Ⅱ：モンゴル国における土地法と土地私有化法

終わりに（以上本号）

第3節 体制移行国における土地法と法整備支援Ⅰ：
ベトナム

アジアの多くの体制移行国においては、社会的富の生産が農地を中心に行われていることから、人と農地との関係の在り方を律する土地法が、まずもって重要な法制度と意識される傾向にある。社会主義経済体制から資本主義体制へと移行する国、逆にまず市場関係の形成を通じて社会主義への移行を目指す国の双方において、土地の商品化を法律上いかに律するかが、法政策上の重要な課題となるのである。経済のグローバル化の中で、

土地に対する私的権利を容認し、土地を市場取引にのせるための法整備が急がれた。

他方、土地法の法整備支援の任に当たるヨーロッパ諸国や日本は、既に私的所有権と市場取引の自由を確立しつつ、土地、特に農地を市場取引の対象とすることにつき、一定の法規制をかけてきた。しかし上述のように EU レベルでの市場圏の統合や、日本における規制改革の中で、土地取引規制は、これを緩和する方向へと舵を切ろうとする勢力と、規制の維持を主張する立場との対抗関係が顕著となってきている。こうした状況の中で、体制移行国への法整備支援は、土地取引の法規制についていかなる立場に立ってなされるべきなのか。立法等の技術的支援は、この問題に対する考察を抜きにはなされえない。そしてこの問題を考えるに当たっては、移行国において第一次産業を通じて形成されてきた、人間と土地との関係の歴史的コンテクストを明らかにすることが不可欠の作業となる。もとよりかかる作業は、当該地域研究の専門家の手によってはじめてなされることである。法整備支援の任に当たる、法律学を専攻する者は、この地域研究の学問的成果に依拠しながら、当該社会における土地をめぐる所有・利用関係の歴史的変遷を十分に理解した上で、支援の立脚点を定める必要がある。

本稿においては、市場を通じて社会主義経済の建設を目指すベトナムと、かつて社会主義体制のもとにあり、ソビエトの崩壊に伴って資本主義経済へと移行しつつあるモンゴルに即して、考察することにした。

1. ベトナム

ベトナムといっても、北部・中部・南部の地域差がきわめて大きい。北部ベトナムの紅河デルタにおいては、農業は家族経営によって担われ、その零細な家族経営の存立をむらの伝統的な共同性が支えている。小農と共同体によるこの補完関係は、既述の通り、日本にも共通に観察される現象である。

これに対して南部メコンデルタを特徴づけているのは、生産性の高さと

商空間の早期からの歴史的展開であり、この歴史的背景の下に、農地の流動化が進み、農地喪失と農地集積という、農民層分解が急テンポに進行している。南北の間にある、農地所有に関する対照的状况を視野に入れながら、ベトナムでの農地法制の変遷に光を当てることにする。

(1) 北ベトナム(紅河デルタ)における農業・農地をめぐる歴史的展開⁽¹⁾

1) 村落共同体と公田

北部ベトナムにおいては、15世紀頃から村落共同体が形成されるようになるが、この共同体の核となったのが公田である。公田は、もともと国家が税・兵役の財源とするため交付した水田だったが、15世紀から19世紀にかけて、崩壊した中央権力に代わって、村落内部の小農が、公田の自己管理を強め、村落共有田化していく過程をたどる。村落は、公田の配分によって土地集中を防止し、諸負担の均等化をはかることに成功した。こうして公田を核とする村落共同体のもとで小農が存立するという構造が、フランスの植民地支配が始まる19世紀後半まで継続する。

2) フランス植民地支配時代における地主小作関係の形成⁽²⁾

この時期には農地の私有化が進められ、地主への土地集中が進行して、地主小作関係が形成された。植民地時代1945年時点で全土地面積の約73%が私人、家族の手中にあったのに対し、27%がフランス政府や、教会、あるいは村落といった組織によってコントロールされていた。1945年頃の紅河デルタにおける私有地の所有構成をみると、人口の41.7%を占める中農層以上の階層が、全耕作地の60%を所有しているのに対し、わずか11.9%土地を、58.3%の下層人口が所有していた。土地所有は広範に分散しているが、多くの人々は、生存ぎりぎりの規模の土地しか所有していなかった。

3) 土地改革

このように、フランス植民地下の紅河デルタでは、小作に出せるだけの

(1) 以下の記述は、櫻井由躬雄『ベトナム村落の形成—村落共有田=コンディエン制の史的展開』創文社、1987年に依拠している。

(2) Shaun Kingsley Malarney, *Ritual and Revolution in Viet Nam*, 1993, pp.219

十分な土地を所有する裕福な家族を頂点として、その下に、生活するには十分な経営地を所有地と小作地の補完で確保する自小作層、そしてその下に、借地する資金を持たない、賃労働で生計を立てる階層が存在した。この地主制は、1945年の8月革命から、第一次インドシナ戦争をへて1957年までの間に、ベトナムによる解放区での土地改革の実施、1953年土地改革法による北ベトナム全土における土地改革によって解体されて、農地が無償解放され、農民は狭小ではあるが農地を取得することになった。

ベトナム民主共和国政府は、1953年にデクレ149-SLにより、土地改革政策を導入する。デクレは、土地と土地なし農民に対する政策のガイドラインを示し、「農民の精神的、物的な力を強め、生産性を向上させ、抵抗戦争を強化する」ことを謳い、主として小作料減額と、公田および耕作放棄地の再配分に焦点を当てた。同年暮になると、土地改革法が制定された。この法は土地改革を、広範な階級闘争の一要素として位置づけ、土地貴族や、人民のその他の敵をどう扱うかを詳細に定めることによって、単に土地の平等な配分に適合する政策を定めるのみならず、以前のエリートやこれを支えたシステムに対する直接的攻撃として土地改革を位置づけるものだった。1954年の夏から土地改革が本格的に実施され、その第一波は、戦争の最中、ベトナム軍の支配下にあった地域で始まり、フランス軍がまだ完全には撤退していない地域にあっても政策展開が開始されたのである。

階層構造を除去し、平等な農村社会を建設することが土地改革の目的とされ、賃労働者や小作人に土地に対する権利を付与することによって自立経営の創出が目指された。農民への土地付与のみならず、全ての小作の廃止が土地改革の目標に掲げられたことが特徴的である。小作条件の改善ではなく、自作農創設の道を辿った政策は、日本の農地改革と共通する。何故日本でもベトナムでも借地による農業経営が展望されず、土地所有の付与による自作が選択されたのか、アジア社会における土地所有に何らかの共通性、関連性があるのか否か、一個の論点ではなかるうか。

土地改革によって「土地を耕作者へ」という課題は達成された。土地改

革による土地保有構造の変化についてみると、下位中層農民にはほとんど変化はなく、土地なし農民家族の層がそのまま持ち上がり、小農構造がその分拡大され全村化される。これが土地改革の意義だ、ということである。

ベトナムの土地改革は、改革前から耕作していた農民に土地を付与した点で日本の農地改革と共通する。耕作農民を受益者とするものであった点で、日本の農地改革と類似し、経済・経営的意義を持つものだったといえよう。農業生産の担い手だった土地なし農家に農地が付与され、これによって自作農が増加したことになる。

4) 社会主義的集団化＝「合作社」の村落共同体の側面

ベトナムの土地改革は、小農による自作経営を一般化した。その後ベトナムは社会主義的な集団化の道を進むことになるが、その前段階として、小農による自作経営が土地改革によって拡大されたことは、その後の集団化のプロセスとその解体に一定の影響を与えることになったと思われる。

土地改革と並行して政府は、まず互助組という団体の組織化を社会主義化の一步として進めるが、農民にとってこれは収穫期の伝統的な共同慣行の組織化としか映らなかった。この段階での集団化は、伝統的な村の共同性の公認であって、村落共同体による小農維持機能の強化に他ならない。ベトナムでの社会主義的集団化は、50年代末から始まる。

農民にとって土地改革とは、土地が自分のものになったことだった。だからこそこれを否定する合作社に対する反発が生じたのである。自分のものとなった土地を没収されるのに、なぜ農民たちは合作社に入ったのか。櫻井教授のインタビューによれば、合作社に入らないことによって村落から孤立することを怖れたとの回答があったという。合作社への加入の意図は、国による実質的強制や、社会主義理念への帰依と言うよりも、村落集団からの孤立を怖れたということ、すなわち伝統的な社会的規制が、合作社成立の一番大きな要因であったということになる。

合作社の組織化の目的は、「農業生産および農村におけるその他の面を

増強し、搾取を根絶し、農村における生活向上を図り、北部の社会主義への前進に貢献し、国土統一を目指す闘争のための拠点として北部を強化する」とされた⁽³⁾。まず1959年頃から作られた初級合作社は、近隣共同体を中心とする生産体であって、土地の集団化も生産の共同性も低く、土地や生産属具は私有されたままで、労働点数制さえ導入されていない事例もあった。農民の意識としては、土地改革で私有になった土地が、もう一度まとめられて村落共有田になっただけであり、社会主義的ニュアンスは全くなかった⁽⁴⁾。

1960年代以降、高級合作社化が進行する。高級合作社では、下部組織として生産隊が形成され、生産隊ごとに土地と労働が集団化され、「3 請負制」あるいは「3 契約制」といわれる生産システムが採用される。これは、合作社と生産隊の間で、生産費、生産量、労働点数、に関して締結される契約である。生産隊長は、生産隊に属する社員家族の労働力を評価し、労働を配分して耕作させ、収穫物を納入させる。労働点数に応じた報酬を得る仕組みだが、これとならんで、スアット制（口糧制度）という制度があった。これは労働点数とはかかわりなく、一家で消費される粃の量が決定され、労働点数に応じて受け取った粃が、それより多い場合は、超過分を合作社に取り上げられるか、あるいは粃ではなく現金で支払いを受ける。逆に労働点数がこれに満たない場合は、非常に安い価格で粃を買うことができる。この制度のおかげで生き延びた人が多くいるという⁽⁵⁾。労働点数制による契約は、一見「労働に応じた配分」という社会主義の理念の制度化のように見える。しかしこれとならんで仕組まれた上述のような制

(3) 岩井美佐紀『ドイモイ前後におけるベトナム紅河デルタ村落の変容—バックニン省チャンリエット村における農業生産合作社を中心に—』博士論文、61頁。

(4) 櫻井由躬雄「食べるための社会主義—紅河デルタ農民にとっての合作社」戒能通厚・松本恒雄・棚澤能生編『アジア法整備支援—体制移行国に対する法整備支援のパラダイム構築—研究成果報告書 別冊 ワーキングペーパー「学際的協力を求めて」』名古屋大学法政国際教育協力研究センター、2006年、164頁。

(5) 同上、166頁参照。

度は、「必要に応じた配分」の要素を取り入れる平等主義、弱者保護の原理を基礎とするものといえよう。

一生産隊の規模は、100戸程度のまとまりだったが、実はこの下に「ニョム」という5～20戸で作られる非公式集団の存在があったことが調査によって発見されている。この集団は、伝統的な一種の近隣共同体であり、お互いに信じあうことのできる者同士の信頼関係を基盤とするものだった。100戸の生産隊単位の共同労働を3人の幹部で管理するのは無理だった。そこでこのニョムが生産隊の仕事を請け負い、労働の管理を行う。ということは、共同労働も、ニョムという小さな単位での共同ということになるし、自分の土地は自分で耕したいというのが農民の気持ちだったのであろうから、ニョムが預かった土地も、土地改革で配分された土地と重なる可能性もある。仮にそうだとすると、高級合作社の下でも、小農構造は変わらず継続していたことになる。もちろんこれは実質的な話で形式の上ではニョムは非合法だった。生産隊—合作社が抱えていた様々な矛盾は、この「ニョム」によって解決、隠蔽、抑圧され、実質的に合作社を支える機能を果たしたことが分析されている。⁽⁶⁾

伝統的な村落とは全く異質の、社会主義イデオロギーによる合作社が国家から強制された、とする従来の見解に対し、合作社・集団農業時代を通じて古い近隣共同体的組織は不変であり、小農構造は変わらなかったとの見方が対置されており、さらに合作社は、伝統的なムラ社会が持っていた国家に対する自律性を継承し、農民の利益を擁護する機能を併せ持ったという分析もなされている。⁽⁷⁾ このことは、農村でドイモイが生まれる下地があったことを示してもいる。

(6) 櫻井・前掲

(7) 古田元夫『ベトナムの現在』講談社現代新書、1996年、36頁以下。ハノイの隣村カムドン村が国家に供出した兵員と食糧の経年分析から、供出量は年ごとのムラと上級機関との交渉で決まり、国家は一定量、一定比率の供出を求められなかった事実が指摘されている。すなわちムラ=合作社は、国家に対する農民の負担軽減の役割を果たしたのである。

5) 集団農場の解体—請負制の公認 (81年100号指示) と
家族経営への回帰 (88年10号決議)

高級合作社は、アメリカとの戦争への兵員動員、食料供給の基礎として機能したが、戦争が終わるとその欠陥を露呈することになる。戦争勝利の共通目標が達成された後、自分自身の生活向上へと農民の意識が変化すると、農民は、集団農場での労働を手抜きし、自留地として家族に残された5%の土地での生産に労働意欲を集中させ、「自由市場」(闇市)での農産物販売に走った。自留地での収入が家計の4~5割を支える事態となり、合作社での生産は低下する。そこで党中央政治局は、1981年に第100号指示「労働グループおよび個人への最終生産物請負制」を出し、集団農地を個別農家に割当て、各自の責任で生産を請け負わせ、所定の契約数量を納入後、残りの生産物の自由処分を認める、農業生産請負制を導入し、現実を追認せざるを得なくなった。この請負制は、①一定の土地の農家への配分、②土地ごとの標準生産量の設定、③集団作業と請負作業の区別の明確化、を内容とするものだった。⁽⁸⁾これによって投資できる労働力に応じた面積の土地が家族に配分され、平均収穫量から標準生産量が割り出され、8作業工程の内、移植、除草、収穫の3作業が請負作業とされ、残り5作業が合作社に残された。請負制は、現実には作業請負というより、土地等級にしたがう平等な土地配分として農民には認識されていた。⁽⁹⁾また全作業が農家に委託されていない点で、経営の主体は農家に移行したわけではない。

農家を経営主体として位置づけたのは、1988年の党中央委員会第10号決議「農業経済の管理刷新に関する政治局決議」だった。これにより、合作社による農業生産システムから、家族農業経営システムへの転換がはかられたのである。合作社は残るが、その機能は生産・経営から、水利・防除・農業指導といった各種サービスに移行した。

(8) 岩井・前掲、102頁以下。

(9) 同、120頁

6) 個人性と共同性

以上のように、集団経営ではない個別経営を通じた生産への農民の意欲と活力、換言すれば労働と経営への同時的従事に対する農民の渴望が、ドイモイの直接的誘引となり、集団農場の解体をもたらしたといえよう。だが同時に、集団の解体に伴う土地配分に際しては、社会主義的集団化を通じても完全には消し去られることのなかった伝統的なむらの共同性の原理によって、土地は徹底して均等に配分されたのである。

一方における経営の個別化と、他方における共同の原理を下敷きにした均等な土地配分という、現に農村社会において進行した事態が、土地を生産手段として把握する、最初の土地法を生み出すことになる。

（2）メコンデルタにおける農業・農地をめぐる歴史的展開

1) フランス植民地支配下（1867-54年）の土地政策と地主制⁽¹⁰⁾

紅河デルタとは異なり、メコンデルタ開発の歴史は新しく、19世紀後半に入ってから開拓である。当時蒸気船の発達とスエズ運河の開通により世界市場のネットワークが拡大したことに伴い、植民地の輸出農産品が増産され、欧米の資本による開発が進み、そこへ移民が集中するといった状況が一般的に生まれたが、メコンデルタはその典型とされている。植民地コーチシナの開発は、西部メコンデルタの米生産と、東部の天然ゴム生産が中心に行われた。米生産は拡大され世界の米三大輸出地域となった。フランスの植民地支配以前から、ベトナム人によるコーチシナへの植民地活動が展開されていたが、米輸出解禁により、多くのベトナム人が南進し、デルタの「ベトナム化」が進んだ。

開発推進のために植民地政府が講じた土地政策は、課税のための土地登記の強制と、国有地払い下げ制だった。19世紀前半のミンマン帝治世下に作成された地簿をもとに村内の土地登記が命じられ、未登記地は「国有地」とされ、水田開発のために払い下げが行われた。500ha未満の規模の

(10) 以下の叙述は、高田洋子「メコン・デルタの開発」池端雪浦編『変わる東南アジア史像』山川出版社、1994年、240頁以下、に依拠している。

払い下げが無償とされるにおよんで払い下げの申請が急増したことで、20世紀初頭の大幹線運河が掘削されたことにより、水田開発の巨大なフロンティアが生み出された。

このような展開の中で、北ベトナムとは異なる土地所有が形成されたことに留意する必要がある。その第一は、地主-小作制である。フランスの土地政策は、基本的には土地分配によって自作農の育成を目指すものだったが、農村の高利貸しへの負債処理のために土地を手放し、小作農に転化する農民が増え、また村の有力者である郷職、土地払い下げ制度に詳しい役人や通訳といった、植民地政府協力者たちへの土地集積が進み、大地主-小作関係が形成された。さらにデルタ開発への金融資本の投入は、小農の保護、育成、支援という植民地政府の意図に反して、大地主による土地集積や、農村の高利貸しの原資に用いられることになり、土地集積に拍車をかけることになった。こうして北部・中部と比較すると極端な大土地所有が形成されたのである。⁽¹¹⁾

第二は、村落における共同性の希薄化である。メコンデルタの稲作は、天水への依存と、広大な未耕地の存在から、水と土地の共同管理の必要は、もともと低かった。加えて植民地政府は、公田や共有地の売買と賃貸を許可すべく土地法を改正した。また村有田や共有地として登記された公田を不正に売却したり賃貸したりして私腹を肥やす、郷職への取締りを強化し、彼らの自由裁量権を奪おうとしたため、郷職の村政に対する関心は低下し、土地集積へのむき出しの欲求を加速するが、これも村落の共同性の解体に拍車をかけた。メコンデルタでは、むしろ市場経済的機会への反

(11) 1930年代、全土地所有者の2.5%に過ぎない大規模所有者（50ha以上所有）が、総水田面積の約45%を集積したのに対し、全土地所有者の約72%を占める小規模土地所有者（5ha未満）は、水田総面積の12.5%を占めるに過ぎなかった。大野美紀子「ベトナム南部村落における土地所有状況の推移—カインハウ村における農地改革の影響について—」『東南アジア—歴史と文化』No. 27, 1998年、3頁（この数字は、Y. Henry, *Economic Agricole de l'Indochine Française*. 1932からの引用である）

応力の高い「商の空間」が形成されたのである。⁽¹²⁾

2) 南ベトナムの土地改革

フランス植民地支配とともに形成された地主制は、その後土地改革の実施を通じて解体されることになる。北部のベトナム民主共和国は、1953年の土地改革法を採択して土地改革を全国に展開し、17度線以北の北部半分において完成を見るに至る。南ベトナムでも、ベトミンの解放区で改革が実施され、引き続き解放戦線による土地開放も実施される。同様にこれらに対抗する土地改革が、南ベトナム政府の下でも数度にわたり実施され、ここに解放戦線とアメリカ・サイゴン政府のどちらかが、農村を掌握するかの熾烈な戦いが展開されることになった。⁽¹³⁾

アメリカに支持されたゴ・ジン・ジェム政権は、1954年法令第2号により、小作料の軽減と耕作権の保護を行った。小作契約書を村当局に登録させることにより小作人の立場を強化し、小作料を統制した。さらに1956年の法令57号で、水田の保有限度を100haとし、それ以上の米田を国家が有償で収用し、小作人、雇農、避難民に有償で分配することとした。この土地改革の実施に際しての特徴として挙げられているのは、土地収用が円滑になされたのに対し、分配が進捗しなかったということである。ベトミン、解放戦線によって所有権を認められている農民にしてみれば、既に所有している土地を改めて購入する必要はないからである。ジェム政権の農地改革には地主は賛成し、小作人は反対したといわれている。⁽¹⁴⁾

他方1960年には解放戦線が結成され、統一戦線の立場に立った土地政策が展開されるようになる。これは基本的に地主の所有権を尊重する立場に立ち、条件の整ったところから地主制を廃止するが、そうでないところで

(12) 原洋之介「市場経済化・開発と伝統的社会システムへの理論的アプローチ—ベトナムを事例として」戒能通厚・松本恒雄・榊澤能生（編）『ワーキングペーパー—学際的協働を求めて』2006年、158頁以下。

(13) 木村哲三郎「南ベトナムの土地改革」滝川勉編『東南アジアの農業・農業問題』亜紀書房、1971年、139頁以下。

(14) 同上、156頁。

は小作料の引き下げに努力する、というものだった。

その後1968年のテト攻勢で、農村のほとんどが解放戦線の支配に帰した。ニクソン政権とグエン・ヴァン・ティウ政権は、軍事的制圧と民心掌握に乗り出すが、後者にとって土地改革は重要な意味を持つものと認識され、1970年に新農地改革法が發布されることになる。この法令は、①地主が直接耕作していない土地を有償で収用し、農民に無償で分配する、②地主の所有限度を最大20ha とする、③小作制度をなくす、④共有地を分配する、といったことを内容とするものだった。「耕作者に田を」という土地政策である。これ以降法律上小作は存在しなくなったことになる。ゴ・ジン・ジェム政権の農地改革が、大規模土地所有者=不在地主を接収対象としていたのに対し、ティウ政権のそれは、中小の在村地主であり、土地改革に対する彼らの抵抗感⁽¹⁵⁾はきわめて強かったといわれている。

3) メコンデルタにおける社会主義的集団化⁽¹⁶⁾

土地改革の成果として均質な土地所有状況がメコンデルタ全体に及んだかという点、必ずしもそうとは言えない。一般的にはサイゴン政権支配下にあった地区では階層分化がふかく、資本主義農業経営が進んでいたのに対し、抗戦勢力の影響下あった地区では分化の程度が相対的に浅かった。メコンデルタにおける当時の農民階層の特徴は、第一に、土地をもたないか、土地が不足している農民の比率が高く、第二に、中農層が絶対多数を占め、第三に富農・農村ブルジョアジーの影響が強いこと、とされている。

1978年「南部農村における資本主義的搾取形態の徹底的排除と土地調整の促進に関する政府閣議決定」が出され、当該地域の平均所有面積を越える農地をもつ富農、農村ブルジョアジーに対して農地を供出するよう説得

(15) 以上につき、木村・前掲、158頁以下。

(16) 以下につき出井富美「ベトナム南部における農業の集団化と農業生産」トラン・ヴァン・トゥ編『ベトナムの経済改革と対外経済関係』日本経済研究センター、研究報告 No. 68、1985年、41頁以下。

がなされ、これに応じない場合、国家が買収して、貧農や雇農に農地を配分した。

このような土地調整を経たうえで、1978年から集団化が本格的に開始され、生産団結組が組織される。これは農民が集団経営に慣れるための訓練の場であると同時に、国家との双務経済契約の当事者としても位置づけられた。国家は契約により農産物を団結組みから有利に調達し、同時に農民への資金援助を行う。都市の商業ブルジョアジーの排除が意図された。団結組から生産集団へ、さらに合作社へと集団化を深化させていく目標が立てられた。ところが1980年前半に、ほとんどの生産集団や、合作社が早くも解体するに至る。その原因は特に、生産量、生産費、労働点数の三つの指標でノルマを課す三請負制が、商品経済の経験のある南部農民に受け入れられなかったことである。集団経営の優位性を農民に示すことができず、加入のメリットを農民は実感することができなかった。元の土地を返せという農民の運動が展開されたのである。

こうした事態に対して政府はいわゆる「新経済政策」を導入し、農業合作社の食糧供出ノルマの5年間据え置き、農業合作社における生産物請負制の導入、農産物買い上げ価格の大幅引き上げを行った。生産物請負制は、最終生産物の請負を生産隊から社員に移し、社員の労働の結果が直接最終生産物の量・質に反映するようにしたものであり、これによって農民の生産意欲を引き出すことが意図された。実際他の施策とあいまって1981年以降生産は回復し、増産傾向に転ずることになる。生産物請負制は、同時に農民を集団組織に繋ぎとめることを目的としていたが、実際には集団化のテンポを遅らせることになった。

流通統制の解禁による自由市場の繁栄によって、農民は余剰米を協議価格で政府に販売するよりも自由市場価格で売却する傾向を強め、市場での価格高騰を惹き起こしたことから、1983年以降再び集団化を加速させる政策がとられることになる。集団化し生産力を挙げるためには農業機械や生産資金、農業の知識と経験を持つ上層中農を集団に加入させる必要があっ

た。そこで農業税法を改正し、累進課税で割増税を課す租税措置がとられ、また国家から供給される肥料、殺虫剤の代金を粃で支払う双務経済契約が導入された。個別経営を不利にする諸施策である。これにより1985年までに上層中農は姿を消していった。

4) 10号決議と階層分解

1988年の10号決議により、北では農地が均等に配分されたが、南では以前の所有者に戻され、土地なし世帯が再び出現することになった。集団化の準備として土地調整がなされたものの、そのとき土地面積を削減された中農層が、土地の返還を要求し、かつて土地なし農家で現に土地を使用している者との間で紛争が生じた。こうした事態に対して例えばアンザン省では、中農への土地返還を優先する施策を講じたのである。⁽¹⁷⁾

また年率2.4%を超える高い比率での人口増加が続き、土地なし世帯が大量に出現することとなった。メコンデルタでは総労働人口の85%が農業その他の第一次産業で占められている。他産業就業機会が乏しいので就業年齢に達した人口が農村に滞留し、新規就農者となっていく。末子相続慣行の下で農地分与が行われ、農家戸数の顕著な増加が進んできた。メコンデルタでは、1975年の127万戸から1985年に197万戸へ、1995年222万戸、1999年235万戸と増加している。狭小な農地を分与されて新規に農業へ参入すると、借金が必要となり、高金利の下で借金を返済不能となり、抵当流れとなって土地なし層に転落するということになる。

5) メコンデルタにおける農業生産構造⁽¹⁸⁾

1988年以降の集団農業システムの解体後、メコンデルタの米の年間総生産量は飛躍的な発展を遂げ、1980年に530万トンだったのが、2000年には1670万トンへと、20年間で3.2倍に増加した。

米生産の飛躍的増加をもたらした要因は、①水田面積の増加、②2期

(17) 出井富美「ベトナム農業の国際的な発展戦略と土地政策」石田暁恵・五島文雄編『国際経済参入期のベトナム』アジア経済研究所、2004年、137頁。

(18) 長憲次『市場経済化ベトナムの農業と農村』筑波書房、2005年、211頁以下。

作、3期作による作付面積の増大、③単収の増加、とされている。この背景には、第一に、基本食糧確保と外貨獲得を目標とする国の米増産政策があった。多額の財政投資が行われ、灌漑排水施設が整備された。第二に大学や研究所による多収性新品種の開発・普及、第三に、農薬や除草剤を多用する多投入型稲作への変化、集約的栽培管理技術体系の確立、第四に、農業機械化の進展、第五に、米作農民の商品生産農民としての生産意欲の高揚、といった事情が存在した。但し集約的農業が、沿岸地域での塩類障害、土壌の酸性度の高まり、洪水頻度の高まり、水田での漁獲量の激減、自然生態への負荷といったマイナス面が出ていることも報告されている。また米生産力の急激な上昇の半面で、収益性の低さ、所得停滞がメコンデルタの米作農業の特徴ともなっている。集約農業は投入費がかかること、ポンプによる排水と揚水に水利費がかかること、雇用労働依存度が高いこと等がその原因だが、根本には輸出米価格によって規定される国内米価の低さがある。このように個別農家収入には一定の限界があるものの、中上層の土地所有者層の経営の安定が、再び発生した土地なし層の農業賃労働従事を可能にしている。

（3）土地法の制定とその変遷

人と農地との関係は、北部紅河デルタと、南部メコンデルタにおいて別個の歴史的コンテキストのなかで形成されてきた。そのなかで合作社の形成・解体と家族農業の復活という歴史の変遷も別様の展開を遂げてきた。北部における展開は、村落の共同性と、それに支えられた家族小農経営の成立という伝統的歴史的コンテキストに彩られている。ここでは個人性と共同性という対立的要素が綾をなしつつ統合される関係が形成されてきた。合作社の解体も、共同性原理を通じて行われ、土地の均等配分により、経営と農作業従事の一体性を保つ家族個別経営が創出されたのであり、この個人経営を村落の共同性が支える関係は現在でも崩れていない。これに対して南部メコンデルタ社会は、植民地支配下の開拓によって、市場経済的機会への反応力の高い「商の空間」として形成された地域であ

る。ここでは共同の契機は希薄であり、個の論理が色濃く反映されるコンテキストによって彩られる。

かかる文脈の中で、人と農地との関係のありようを律する新たな土地法の制定が要請され、制定され、また改変されることになる。以下、その展開について跡づけておくことにしたい。

1) 1987年土地法の制定：生産手段としての自己専属的な農地使用権の創設

まず1980年憲法が、土地はすべて全人民の所有に属すると規定した。国家は、一般計画に基づき統一的に土地を管理し、個人や集団は、直接土地を使用し、自らの労働の成果を享受することができる旨、規定した。1987年土地法はこの原則に従って、農家世帯への無償の土地割当を規定し、農地の排他的使用とその成果の享受を認めた。これは社会の中から始まった「もぐりの農業生産請負制」の方向を、国家が法的に位置づけたものと評価することができる。合作社の解体と、家族農業経営の復活の法的表現である。87年法では建物や、土地への投資によって得られた生産物の譲渡、相続は認められたが、土地使用権の譲渡、相続は認められなかった。土地は価格を持っておらず、使用のためにのみ無償で割り当てられたのである。同法は、生産手段としての自己専属的な農地使用権を創設するもの、と評価することができる。

2) 1993年土地法⁽¹⁹⁾の制定

1986年に始まるドイモイ政策の展開の中で制定された1992年憲法は、社会主義の下での市場経済の導入を目指すものとなり、実態上も都市を中心として土地の商品性が芽生え始めるようになる。実態の上で土地の商品化が進行しているのに対して、法規制は有効に対処しえず、不安定な法状況が生み出されていた。法は、土地使用者、特に1000万農家世帯の土地に関する権利を明確に特定せず、農家世帯が他の職業に従事するために土地を譲渡したいと望んでも、法はこれを許してはいなかった。

(19) 英訳 Law on Land July 14, 1993、および日本語訳『土地法』日本ベトナム経済交流センター『日越経済交流ニュース』1994年9月号、23-40頁を参照。

こうした事態に対して、法の規制を強めて経済的実態を規範に合わせる方向ではなく、逆に法規制を経済実態に適合させる道が選択されることになり、土地所有権の譲渡、賃貸、相続等を認める93年土地法が制定されるにいたったのである。その後この法律は改正が繰り返され、さらい夥しい数の下位法令が出されてきた。最近の大きな改正は2004年改正である。しかし土地法の骨格は、93年法で作られたと言ってよい。以下同法の内容を農地に即して概観する。

① 農地使用権の流動化による経営規模の拡大

93年法第1条は、土地を安定的でかつ長期の使用のために配分することを規定している。この規定からは、土地を交換価値実現の手段としてではなく、第一義的には使用に即して把握していることを読み取ることができる。

また法は第2条3項で、「国家は農林水産業に従事する者に、生産のための土地の配分を保証する政策をとるものとする」とし、特に農林水産業を重視し、そのための生産手段として土地を位置づけ、その使用のための配分を国家が保証すべきことを謳っている。さらに第20条では、一年生栽培植物、水産養殖に関して20年、長期栽培植物に関しては50年の使用期限を設けており、法の規制に従って適正に土地を利用していれば、期間満了後も配分を受けられる。法は、生産手段としての農林地の農林業のための安定的かつ長期的な使用の確保を、法の原則として掲げていると解釈することができよう。

しかし同時に93年土地法第3条2項は、土地所有権を付与された個人、世帯に対して、土地所有権を交換、譲渡、賃貸、相続する権利、使用権に抵当権を設定する権利を規定した。この規定は、87年土地法による土地の法的把握とは、一線を画する最も重要な変化、改正点ということが出来る。土地所有権の流動性を規定することの政策的意味について、土地管理総務部部長 Nguyen Khai 氏は、93年土地法の解説の中で、次のように説明している。すなわち土地所有権の譲渡は、土地の潜在力を活用し、効率的利用を増大するための投資を促し、同時に「ある仕事に秀でる者は誰で

もその仕事への従事を許される」という政策遂行上の条件を作り出すものであり、「平等主義や、土地分配と利用上の非効率という現状を打破し、農業生産力の向上を導く重要な要素である……」⁽²⁰⁾。

上述のように特に紅河デルタにおいては、きわめて零細でしかも錯圃する農業構造が形成された。これを打開するには、経営能力が欠如する農民の離農、他産業従事を促進し、そこで出てくる農地を経営能力のある農民へ移動し、農地集積を図る仕組みが必要となる。こうした政策上の要請に応える法規制が93年法に導入されたとみることができよう。

他方第44条は、土地使用権保有の上限面積を3haと規定し、地方ごとに政府が具体的規定を定めることとした。この93年法の段階では、土地使用権の流動化による農民層分解と、使用権移転による農地集積の農業政策は、概ね3haという規模の範囲内のものだったといえるであろう。

② 土地使用料の徴収を伴う土地使用権の割当てと、伴わない割当ての区別⁽²¹⁾

国家による土地の割当ては、土地使用料を徴収するものと、しないものの二種が区別されている。93年法では、第20条で、農林水産業を目的とする土地使用の場合に、世帯、個人のみならず組織に対しても、使用料の徴収をせずに土地を割当てると規定した。同条が適用されるのは、農林水産業を目的として土地を直接使用する者と、⁽²²⁾ 農林地をビジネス目的で使用する者は使用料を払わねばならない。

③ 取引規制

土地使用権に関する以上の権利も、一定の国家的規制に服している。土

(20) Nguyen Khai, "The Land Policy of Vietnam and The 1993 Land Law" pp. 24-5

(21) 93年土地法第22条・98年改正法第1条、第22条・DECREE No. 04/2000/ND-CP OF FEBRUARY 11, 2000 ON ENFORCEMENT OF THE LAW AMENDING AND SUPPLEMENTING A NUMBER OF ARTICLES OF THE LAND LAW 第7条

(22) Khai, p. 9

地使用権者の権利義務を定める第4章では、とりわけて農林地の使用権の移転に際する要件を、第74条、第75条で規定している。譲渡に当たっては、所轄官庁の審査を受けなければならない。譲渡人の要件は、生産と生活上の必要がある場合であり、具体的には、a) 他所への移転、b) 職業の変更、c) 労働能力の喪失である。他の職業に就くために農林地を譲渡することを許容し、これによる農林業経営規模の拡大が期待されているものと思われる。

93年法では、譲渡人の要件は書き込まれているが、譲受人の要件としては、当該土地の使用目的に反してはならないという、一般的規定に止まっている（75条）。また同法では、個人や世帯が、組織に使用権を譲渡することができるか否か、経済組織等が農地の権利主体たりうるか否か、不明だった。

④ 農林地保護

工業化、都市化、農村居住地域の拡大の過程で農地、特に水田が急激に減少している。森林も乱伐と焼畑により減少している。

そこで法第26条は、割当て目的に合致しない土地使用が行なわれた場合や、12ヶ月間連続して土地を使用しない場合に、国家はこの土地を収用するものと規定し、農林地を他目的で利用することや、耕作放棄を厳格に禁じている。

さらに法第53条、54条は、農村居住地区が、農地へ拡大されることを制限する規定を設けている。上述の土地管理総務部長は、工業地区、新居住地区、新都市エリアの発展計画は、農業生産には適さない地域を利用すること、非農業地での都市基盤整備を優先し、可能な限り現況農林地を都市基盤整備に用いることを抑制することが、政府の政策展開にあたって留意されねばならない、⁽²³⁾としている。

⑤ 農地政策の方向性

(23) Khai, p. 30

93年土地法によって目指された農地政策はいかなる方向性を持つものだったか。Khaiによれば、土地⁽²⁴⁾使用権の譲渡許可は、土地のより効果的な利用を可能とする、土地関係の商品化に徐々に移行する重要なステップであり、現行の家族世帯経営のあまりにも小規模で平等主義的性格を打ち破り、工業的・サービス業的性格の経済へ移行するステップであるとされる。土地が譲渡可能になり価格を持つようになると、土地市場が形成される。土地市場は、労働市場、資本市場とあいまって、ベトナムにおける商業的性格を持った農業の形成と発展に対する決定的な要因となることが期待されている。このように農業経営の規模拡大と商業化に必要な土地市場の形成が目指されている。

他方土地法は、例えば水田の保有限度面積を 3 ha と規定されている。これはラディカルな農民層分解に歯止めをかける意味を持つものなのだろうか。経営規模自体は、賃貸借で拡大することが可能であり、また土地使用権の内容を豊富化（交換、売買、貸借、抵当、出資）し、土地の流動性を高める方向に向かっている中で、保有限度を定めることの意味が明らかにされる必要がある。この点に関して Khai は、次のような認識を示している。長期的な視点でみれば工業が発展し、社会経済構造が変化すると、農民のために就労機会が創出され、農地集積の可能性が増大することになり、土地保有限度規制は実際上の意義を失うことになろう。しかし現時点では、労働—人口—就労機会—農地—間の循環関係は、なお緊張してうまく回っていない。工業やその他のタイプのビジネスは、失業者のために就労機会を創出するほどに発展しているわけではない。したがって国家は、地域ごとに、農地（特に水田）の種類ごとに、農地保有限度を設ける政策を採るのであり、これによって違法な土地投機を防ぎ、農村地域における貧富の格差を生み、拡大することを防止する。

ここでは、日本の高度経済成長を背景に展開されたいわゆる基本法農政

(24) Khai, p. 18

が想定した事態と似た構図が描かれている。すなわち経済成長による農村人口の他産業への吸収と、それが放出する農地の、専業農家への集積という構図である。しかしなお就業機会の創出が不十分な段階で、農民を離農させ土地を手放させることを加速すると、当然に社会不安が発生する。そこで転職を使用権譲渡の要件とし、かつ保有限度を定めることによって、その限度内で分解を抑えるという政策意図が表明されているとあっていいであろう。日本では高度経済成長の地方波及による在宅兼業機会の創出、中型機械体系の導入による省力化等によって、皮肉にも専業農家の兼業農家化が進行し、離農と規模拡大という政策的狙いははずれた。多くの兼業農家が農地の維持管理を担う構図となっている。農産物市場の開放という外圧の下で、この大量の兼業農家をどう位置づけていくかが大きな課題となっているといえよう。農業保護政策を通じて、兼業農家による農地の維持管理をサポートしていくか、それとも分解の促進にアクセルを踏み、少数の大規模農家を育成する政策を選択するか。日本の農政は大きな分岐点に立ち至っており、後者の方向へと踏み出しつつある。

3) 1998年・2001年の土地法補充⁽²⁵⁾ならびに各種デクレ

93年法には、いくつかの規定上の不備、不明点が存在した。主としてその欠を埋める補正が98年、2001年になされた（以下98年法、01年法と略記）。

① 賃貸借による規模拡大

93年法第44条は、個人、世帯の1年生植物栽培用農地は3ヘクタールを

(25) LAW ON AMENDMENT OF AND ADDITION TO A NUMBER OF ARTICLES OF THE LAW ON LAND, NATIONAL ASSEMBLY SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM (Independence - Freedom - Happiness, No. 10-1998-QH10, Hanoi, 2 December 1998) LAW AMENDING AND SUPPLEMENTING A NUMBER OF ARTICLES OF THE LAND LAW (No. 25/2001/QH10 of June 29, 2001) DECREE No. 17/1999/ND-CP OF MARCH 29, 1999 ON THE PROCEDURES FOR EXCHANGE, TRANSFER, LEASE, SUBLEASE AND INHERITANCE OF THE LAND USE RIGHT AS WELL AS FOR MORTGAGE OF AND CAPITAL CONTRIBUTION WITH THE LAND-USE RIGHT VALUE

越えてはならないとして、土地使用権の割当て上限面積を規定し、地方ごとに政府が具体的規定を定めるとしていた。98年法第22条は、上限面積を超えた農地の使用につき法の中に規定をおいた。98年法発効前から上限を超えている部分については、additional tax (税率20%) の支払いと引き換えに土地使用期間の二分の一の期間、継続使用できることとし、これを超えてなお使用したい場合は、国家との間で賃貸借契約を締結しなければならない、と規定した。法発効後の上限面積超過部分については、農家は国家から賃借しなければならない。この規制によって、土地使用権の保有限度 (3 ha) を維持しつつも、経営規模自体の限度についてはこれを設けず、賃貸借による規模拡大が可能であることが明確にされたといっようよかろう。賃貸借期間は20年だが、更新可能である。なお賃貸借による規模拡大といっようも、他の私人からの農地使用権の賃貸を通じた規模拡大を意味するのではない。他農家から取得した農地使用権を、国家からの賃借に変更するという形での規模拡大である。

② 土地使用料の徴収を伴わない土地使用権割当ての要件

93年法は、農林水産塩業目的での土地使用の場合に、土地使用料の徴収を伴わない土地使用権の割当てを認めた。98年法ではこれを補足して、使用料の徴収なしに土地の割当てを受ける世帯と個人は、農林水産塩業に直接従事し、主たる生計費を農林水産塩業の生産活動の収入から得る者でなければならないこととした。農作業への直接従事と専業を、農地の無償割当ての要件として明確化したのである。さらに一般的規定として、第2条を補足して、使用権は、割当てられた目的に適合するという条件の下でのみ、その行使が許される、という限定を付した。

③ 農地使用権取引規制

93年法は、農地使用権移転を行政の許可の下においた。その許可要件として、譲渡人にかかる要件を法定したが、その他の要件は規定していなかった。その欠が、「土地使用権の交換、譲渡、賃貸、転貸、相続、ならびに土地使用権価値の担保、出資の手續きに関するデクレ⁽²⁶⁾」によって補完さ

れ、それぞれの態様に即して、要件・書類・手続きが規定された。

まず交換については、世帯と個人によって使用されている農地、林地、居住地を交換する場合には、a) 交換が生産と生活にとって便宜であること、b) 交換後の適切な使用目的と割当て期間の遵守を充足すること、が要件とされている。

譲渡に関しては、世帯ないし個人が譲渡する場合、譲渡人の要件として、a) 他所への移転、b) 職業変更、c) 労働能力の喪失、農作業への直接従事不能、のどれか一つに該当することが必要となる。また賃借権の譲渡に関しても要件が定められた。国家から農地を賃借する世帯ないし個人が、賃借期間の全部ないし相当の期間前払いし、あるいは少なくとも5年間賃料を支払っている場合であって、かつ賃料支払の残余期間がなお少なくとも5年継続する場合、賃借地を使用する権利を譲渡することができる。

次に譲受人にかかる要件が定められた。土地使用権を譲り受ける世帯または個人は、次の要件を満たさなければならない。a) 土地使用の必要性があること、b) いまだ農地を持っていないか、使用している土地面積が、上限面積以下であること。

一年生作物栽培と水産養殖のための農用地の賃貸に関しては、貸し手が次の要件のうち一つを満たすことが必要である。a) 家族が貧窮しており困難に遭遇していること、b) 他の職に就いたものの、まだそれが軌道に乗っていないこと、c) 労働力不足。一年生作物栽培と水産養殖のための農用地の賃貸期間は、当事者によって合意されるが、3年を超えないものとされている。人民委員会が認めた特に困難な事例に関しては、3年を超えることができるが、10年は超えてはならない。このように農地使用権の

(26) DECREE No.17/1999/ND-CP OF MARCH 29, 1999 ON THE PROCEDURES FOR EXCHANGE, TRANSFER, LEASE, SUBLEASE AND INHERITANCE OF THE LAND USE RIGHT AS WELL AS FOR MORTGAGE OF AND CAPITAL CONTRIBUTION WITH THE LAND-USE RIGHT VALUE2003

賃貸は、困窮者が行う例外的なケースとして位置づけられており、借地による農地の流動化が目指されているとはいえない。

国家から農地を賃貸している世帯と個人は、以下の要件を充足することによって、当該農地を転貸することができる。a) 国家から土地を賃借する世帯ないし個人が、賃借期間の全部ないし相当の期間前払いし、かつ賃料を既に支払った残余期間がなお少なくとも 5 年継続する場合、b) 土地が、プロジェクト書または土地賃借の申請書に表明された正しい目的のために使用されてきたこと。なおこの規定は農地に限定されていない。

国家から割当てを受けて、あるいは合法的な土地使用権の譲受によって取得した農林地を使用する世帯と個人は、生産ないしビジネスのための資本を借りるため、土地使用権の価値をベトナム信用機関に担保に供することができる。

④ 経済組織の農地取得

国営企業以外の経済組織は、土地使用料の支払いを伴う使用権の割当てを受けることができるが、93年法では、私人からの使用権の譲渡を経済組織が受けることができるか否かの規定は置かれていなかった。

98年の補正で、78e 条「経済組織が、他者から土地を使用する法的権利を譲渡され、あるいは土地使用料を国家財政以外から支払って国から土地を割当てられた場合は、当該土地を賃借する必要はないものとする。」が追加された。この規定は、個人や世帯が経済組織に土地使用権を譲渡することを正面から規定するものではないが、それができることを前提とするものである。98年法のこの規定の追加により、経済組織は、少なくとも個人や世帯から、農林地の使用権を取得することができることは明らかである。但し湿田使用権の譲渡の場合にあっては、譲受人は農業生産に直接従事する世帯または個人でなければならない、とされ、経済組織は水田に対する土地使用権を取得できない。しかし湿田以外の農林地を取得できる経済組織が備えるべき要件は定められていない。例えば日本の農地法のように農業生産法人以外の法人組織が取得主体として排除されているわけではない。

⑤ 経済組織の権利

93年土地法では、経済組織が、土地使用権を譲渡し、あるいは賃貸し、抵当権を設定し、出資するといった権利について規定せず、これを国会常務委員会の規定するところとしていた（法第3条3項）。しかし「国家が土地を割当てないし賃貸する国内組織の権利義務に関する布告」に関するデクレ15/CPは、農林業生産目的で土地を割当てられた組織に関して、国内外の経済組織とのジョイントベンチャーに、土地使用権の価値を出資することを許し、またベトナムの銀行からローンを取得するために土地使用権を担保に供することを許す規定をおいた。この規定が98年法の補充により、土地法本体に組み込まれた（第78b条2号）。

⑥ 農林地転用

日本の農地法第5条に規制されているような、農林地の農外転用を目的とする権利移転については、93年法には規定が存在せず、使用目的の変更を伴う土地の譲渡がどう扱われるのか不明であった。これについては既述のように、譲受人は、土地を使用目的に適合的に使用しなければならないとすることによって、農林地としての譲渡、賃貸だけが許されることが明確化された。他方98年の補充で、第78e条の第3文が追加され、「権限ある国家機関の許可を得た土地使用目的の変更に伴って農林地の譲渡を受けた場合、土地使用期間は権限ある国家機関の承認を得たプロジェクトの期間に基づいて計算されるが、50年を超えないものとする」（なおこの部分の英訳の文意は不明瞭）この条文は転用譲渡を正面から規定するものではないが、転用譲渡を想定していることがこれでわかる。しかし何らかの国家プロジェクトの存在が前提とされており、そのプロジェクトとの関連において転用が許される、という仕組みであると解される。

さらに01年法で24a条が追加された。第1項「農林塩業用地、居住用地、特別使用地の他の使用目的への転用を許可する決定は、土地使用計画と、すでに権限ある国家機関によって承認された計画に基づかなければならない。」これはいわゆる自己転用を規制するものであり、土地使用計画

と、すでに権限ある国家機関によって承認された計画に基づかなければ自己転用はできない仕組みとなっている。

また24b 条が追加され、水稲作から他の作目に転換する場合には、土地使用計画と、すでに権限ある国家機関によって承認された計画に基づかなければならないことが規定され、経済組織の場合には、県レベルでの人民委員会の許可が、世帯・個人の場合には、それ以下のレベルの人民委員会関する許可を要する事が規定された。

4) 2003年土地法⁽²⁷⁾と土地法施行デクレ⁽²⁸⁾

以上に見てきたように、1993年土地法は、多くの修正を加えられた上に、200以上のデクレその他の文書が出され、オーバーラップし時に矛盾する内容も見受けられるといった状況の中で、整合性、体系性を持った土地法の改正が求められた。そこで新たに2003年土地法が制定されるにいたる。

① 土地政策・土地立法に関する現状認識

立法に先立ち、2003年初頭「国家の工業化と近代化促進期における土地政策、土地立法刷新の継続に関する、ベトナム共産党第9回中央委員会第7回総会」が開催された。そこでの決議は、新立法の内容を方向づける政策決定として重要な意味を持つ⁽²⁹⁾。

決議は、過去15年に及ぶ土地政策と立法の改変と、現状についての認識から出発する。これまでの土地政策の遂行により、肯定的な結果がもたらされたことがまずもって評価されている。土地使用権は、使用者と土地との関係をより密接なものとし、土地はより効率的に使用されるようになり、特に農業生産の発展をもたらし、社会政策的安定性の維持に寄与した。しかし他方、土地の管理と使用をめぐる実態は、現時点で多くの欠

(27) Land Law No.13/2003/QH11-26th NON. 2003

(28) Decree Providing for Implementation of Law on Land No. 181-2004-ND-CP

(29) Continuing to renew the land policies and legislation in the period of accelerated national industrialization and modernization, Vietnam Law and Legal Forum, April 2003, pp. 6-10

陥、短所、問題点を抱えていることが認識されている。土地の潜在力がなお十分に生かされず、合理的に再編されておらず、使用効率はなお低いレベルに止まり、農用地は分散錯圃のままである。森林は破壊が続き、利用されていない土地、禿山、侵食地は放置されている。使用者による法違反、不正は深刻ではびこっている。不動産市場の動向は不健全であり、特に都市部において土地および建物への投機が深刻化し、地価が急騰している。土地をめぐる汚職も後を絶たない。

こうした問題を引き起こしている主要な原因は何か、基本的には土地管理のメカニズムが、中央集権化された国家的補助から市場へと移動する土地政策上の変化、およびこれに対する知識と経験の不足にある、ということになるが、具体的には以下の諸点があげられている。

a) 土地は特別の財産であり、土地使用権は特殊な財貨であって、適切な管理メカニズムを要するということの認識が弱い。不動産市場の管理は弛緩され、使用者は国家に対する義務を十分に履行してこなかった。b) 党の重要な土地政策がなお制度化されていない（土地に対する全人民的所有の体制、土地使用権を含む不動産市場など）。c) 土地所有者の代表としての国家の役割と責任がまだ明確に定義されていない。土地法の執行における透明性と民主主義が実現されていない。土地法違反の監督や、厳正な対処がなされていない。d) 社会主義を志向する市場経済の条件の下で、土地管理の理論問題を明らかにするために、実態が適時に吟味されてこなかった。

② 土地政策・土地立法の改正の指導的見地

以上のような現状認識の下で、土地政策や土地法の改正を行う上での指導的見地が、次のように示された。

a) 土地は全人民の所有に帰属し、国家は所有者の代表として行為する。国家は、組織、世帯、個人に、法にしたがって、長期間あるいは特定期間にわたって、土地を安定的な利用のために割当て、賃貸する。国家は、土地政策の執行過程における利用のために、既に個人や組織に割り当

てた土地の返還を認めない。

b) 土地は極めて価値ある国家資源、生産手段、国の偉大な資本源であり、土地所有権は特別の財貨である。土地政策は、政治的、経済的、社会的な側面に十分な注意を払い、国家、投資者、土地使用者の利益を調和させなければならない。社会のメンバーそれぞれの、土地の管理と使用に関する責任と義務を強化しなければならない。

c) 土地潜在力の十全な活用、農地の規模拡大や、土壌質の向上、農地保護に投資すること、国家の計画にしたがって食料保障と生態環境を確保する。

d) 社会主義に志向した市場経済を発展させる政策に沿って、土地政策と立法を刷新させる。国家の統制と制御のもとに、不動産市場を強力に発展させる。土地投機と戦う。

e) 土地の管理と使用における秩序の再建、党の指導性と国家管理の強化、地方分権と同時に中央政府による統一的な国家管理の強化。

ベトナム共産党が新たに打ち出した、土地政策・立法の方向性は以上のとおりである。国家的統制から市場原理へと土地政策の基調を変化させてきた方向を維持するという前提の下で、市場を管理する行政システムの脆弱性が負の影響をもたらしたという認識から、国家行政による統制管理を整備することによって事態に対応しようとする姿勢が窺える。

③ 修正・補完の内容⁽³⁰⁾

こうした方向づけの下で、一定の修正が土地法に加えられる必要が認識された。

まず国家統制の強化に関連して、一方においては社会の管理者であり、他方においては所有者の代表であるという、国家の二重の役割が明確に定義され、国家の土地管理に関する規定と、国家組織の職務と権限に関する規定の中に表現されなければならないが、現行法では国家による土地管理

(30) Nguyen Xuan Trong, Tran Van Thuan, On revision of the current land law, Vietnam Law and Legal Forum, April 2003, pp. 11-13

の内容が七つのグループに分類されているものの、特に土地の行政上の境界設定や、土地関係の財政政策には手がつけられていない。そこで以下の内容が付加される必要がある。

a) 土地分類の変更：現行法では、土地が6のカテゴリーに分類されているが、農村住宅地と都市の土地の事例に見られるように、この分類では、オーバーラップ、混同が生じ、土地の登録、統計、土地使用権許可証、地価決定、補償といった土地管理に困難を来し、土地使用者にそれぞれの権利と義務を同定させることができない。そこで土地を、農用地、非農用地、未利用地の三つに大きく分類し、さらにこのもとに細分するよう変更することとなった（法第13条）。政府の任務を明確に決定、定義づけるため、土地境界管理の内容、土地境界文書の編纂・管理、地籍図、目的に応じた各種地図の作成が規定された（法第16条～20条）。

b) 土地使用計画の策定（法第21条～30条）：土地使用計画は、国家による土地管理の重要な要素であるが、現行法制では、土地使用計画に関する政府デクレといった文書で表明されているに過ぎず、これが法定されることになった。都市計画は、都市の発展と拡張、都市基盤整備に関する総合計画が分断されることのない都市化のプロセスに沿って規定されねばならない、とされた。土地使用計画の策定に当たっては、人民からの意見を取り入れなければならないとし、策定された土地使用計画は、30日以内に各レベルの人民委員会において公開されなければならない旨、規定した。

c) 土地割当て、賃貸借、土地使用目的の変更：土地使用形態は、現行法制では、割当てと賃貸という二つの形態が用意されている。この場合、土地使用料の支払いを伴う割当てを受ける者は、土地使用料と年々の土地使用税の双方を払わなければならないのに対し、賃借人は、賃料を支払うだけでよく、しかも前者と同様の権利を享受できる。この不平等を解消するために、土地使用形態は、一つの形態に、すなわち国家による土地賃貸に統一されるべきだという見解が存在した。しかし共産党中央委員会は、割当てと賃貸の両形態を維持した上で、土地使用権者の権利は、多様である

方がよいという理由から、選択権を導入する道を選択した（法第108条）。同様に土地使用目的の変更に際して現行法は、すべての変更に許可を要求しているのに対し、新法は、許可が必要な場合を法定し、それ以外の場合について許可不要として、（法第36条）ここにも多様性の観点を導入した。

他方土地使用料の支払いを伴わない割当て形式の土地利用についてもその範囲が拡大され、教育や訓練の社会化、健康管理の動向とリンクされるべきだという考え方にに基づき、私立学校や私営病院の建設のための土地使用に關しては、土地使用料が徴収されない（法第33条6項）。

d) 経営規模：2003年法は、使用料の支払いを伴わない農地の割当て面積を、農地の種類ごとに規定した。政府は、一部の土地所有者に土地所有が集中することを排除するため、農地使用権譲渡に対する国会常務委員会による面積制限⁽³¹⁾に服することになる。この面積自体は、それぞれの地域における産業化、近代化の進行と、社会経済条件に適合されることが想定されている。

e) 農業構造政策：農林漁業に直接従事する人々に土地を保障する政策を継続する一方、経済と労働の構造再編をステップアップさせ、工業化と近代化の要請に応える雇用人口を創出する必要が確認された（法第10条）。

f) 組織による農地の有効利用規制：組織が、農林水産業のために土地を割り当てられているにもかかわらず、土地を利用しなかったり、不正な目的のために使用したりする場合には、国家が土地を取り上げ、他者に使用させることになる（第73条3項）

（4）土地法の展開と農業構造の変化

土地法が制定され、改変されていくに応じて、農業構造はいかなる影響を蒙ったであろうか。この問いへの解答は、農地をめぐる実態調査を通じて初めて可能となるのであり、これがまだなし得ない現時点では、将来の課題とするほかない。農村社会における現状について、メコン・紅河両テ

(31) Pham Huu Nghi, Overview of the Landlaws in Vietnam.

ルタのそれぞれに関しいくつかのレポートがある。これに依拠しながら、土地法との関連を考えてみたい。

1) メコンデルタ地帯における農地の流動化・農民層分解と土地法

メコンデルタにおいては、集団農場解体後、農業生産力の飛躍的増大がもたらされたと同時に、農業構造が変容し、農民層分解が急速に進んだ。1990年頃の平均農地使用面積は、裕福な農家にとっては、1.69ha-3.8haであり、中農は、1.3ha-2.7ha、小農は0.45ha-1.7haとなっている。An Giang 県、Chou phu 地区、Binh My 村では、1990年から91年にかけて、4000世帯の内1000世帯が土地使用権の取引を行っており、同県、Cho Moi 地区、Nhon My 村では、89年から90年にかけて全世帯の5.7%に当たる176世帯が、127haの使用権を譲渡している。少数民族の多い Can Tho 県⁽³²⁾や Soc Trang 県では、10-15%の世帯が使用権を譲渡した。

このような土地使用権の譲渡は、裕福な世帯への土地の集中をもたらした。An Giang 県、Thoai Son 地区、Vinh Choinh 村では2.7%の世帯が、7 ha 以上の耕作可能地をもち、36%の世帯が4-7 haの農地を持った。その結果土地を手放した者は、借地人か賃労働者となったのであり、An Giang 県、Cho Moi 地区、Nhon My 村では、5%の世帯がこの借地人か賃労働者となった。Can Tho 県、Chau Thanh 地区、Tan Hoa 村⁽³³⁾では、100世帯が借地で生計を立てている。

これらの事実は、1993年土地法により使用権の取引が法定される以前から、土地使用権の流動化が進行していたことを暗示している。その原因はいくつかあげられているが、基本的には、国際経済への本格参入という国家的課題の下で、国際競争力のある米、商品農作物の効率的生産へ要請が、富裕農民層への土地集積を容認する傾向を生んでいることが重要であ⁽³⁴⁾

(32) Nguyen Dang Tuat, *Wealth Differentiation among the Peasants of the Mekong Delta, The traditional village in Vietnam*, 1993, p. 453

(33) *idem*, p. 454

(34) 出井・前掲、2004年、121頁以下。

る。また既述のように末子相続慣行＝「分家による経営農地の細分化」の中で、零細規模農家が低い米作収益しか得られない状況では、土地使用権が抵当流れとなり、土地なし層へ転落するケースが増えている。メコンデルタでの、土地の譲渡・集積という現実社会の水面下で進行する現実を、土地法が後追いついてこれを承認し、表に出すことによって課税対象として把握する、という関係を観察することができる。⁽³⁵⁾

以上のような土地使用権譲渡による、上層農民と零細ないし土地なし農民への二極化といった現象とは違った構造変化も同時に観察されている。すなわち、1.5～3 ha の土地を保有する中農層の土地集積と、これによる土地なし層の増大という展開である。⁽³⁶⁾ 3 ha 以上の上層農民はもはや土地を維持できず、ドイモイ政策の恩恵を最も受けた中農層がベトナム農業の躍進の牽引車となっているという現状と、逆に零細農家が、経営採算があわず土地を手放す場合、食べるにも事欠く最下層へ転落するのではなく、農外賃労働者としてより高い賃金を求めて都市部に移出する状況が観察されているのである。

さらには、北部農村と比べて南部農村は商品米生産地であり、土地所有規模も大きいというという通説的理解は、修正を要するという分析もなされている。⁽³⁷⁾ メコンデルタでは75年以降の急速な人口増により、土地所有規模の零細化を招いた。零細化は、農業の集約化を進め、90年代では90%以上の水田が三期作となり、60年代と比べると6倍近い収量増をみるようになる。同時に農業活動全般の多角化と、労働力の非農業化を招いた。した

(35) ロンハイセミナーでの Nigh 教授の発言。戒能通厚・松本恒雄・榎澤能生編・前掲、83頁。

(36) Ryoichi Yamazaki, *Agriculture in the Mekong Delta of Vietnam*, 2004 なお筆者はこの業績につき未見である。本文は、岩佐美佐紀氏の同書書評（『アジア経済』XLVI-9 (2005. 9) 77頁以下による。

(37) 櫻井由躬雄「メコンデルタ地方都市近郊村落の農業変容—ロンアン省タンアン市カインハウ社ジン集落の事例—」『東南アジア研究』39巻1号2001年、86ページ以下。

がって富裕度は土地所有と連動せず、農業多角化の進展、非農業職種の獲得の成否に連動している、ということである。このような現象は、北部と変わらない。メコンデルタでも、圧倒的多数の土地保有世帯が小農および零細農家であるという農業構造が形成されており、この点も北部と変わらない。

以上、メコンデルタにおける農業構造は、上層と下層への両極分解から、中農層と下層への分解へという変化を見せながらも、なお小規模農家が太宗を占めており、集約化と多角化、兼業が、規模の零細性を支えている、という状況のようである。⁽³⁸⁾ 土地使用権の流動化による農民層分解と規模拡大という構造変化は、何らかの政策的介入がない限り、現状では進行する蓋然性はむしろ低いのではなかろうか。

(38) 2005年12月25日に、チャウフー県ヴィンティンチュン村において聞き取り調査を実施した(戒能通厚・松本恒雄・榊澤能生編前掲、41頁以下)。この調査でも、平均的経営規模の零細性を確認することができた。比較的経営規模の大きいH農家は、3.5ha強の水田を所有し、魚の養殖をする専業農家であり、年間63トンの米を生産する。他方L農家は、1.1haの水田経営と、養豚(2頭)の複合経営、ポンプのレンタルとの兼業農家であり、米24トンを取穫する。後者の経営規模がこの村の平均である。前者は中層農家であり、一番経営規模が大きい農家は70haで、チャンチャイ経営である。米1kg当りの販売額は2400ドン~2500ドンであり、後者の農家の年収は、米の所得率50%として米の販売額約3000万ドン、これに豚の販売額とポンプの収入が付加される。都市労働者の平均収入が、月100万ドンとすると、かなりよい収入といえることができる。したがってこの村では、前者の専業農家のみならず、後者のような小規模兼業農家でも、経営規模拡大意欲が強い。しかし条件のよい田はなかなか売りに出ないという状況である。1ha規模の兼業農家も経営的に安定しているといつてよい。なお相続については、前者の農家は3人の娘に均分相続する意向であり、後者の農家は、農業を継ぐ息子に60aを、2人の娘に20aずつ渡す意向である。60aあれば農業を続けられるという判断を読み取ることができるように思われる。この村では一般的に末子相続慣行から、均分相続へという変化が観察される。こうした均分相続によりさらに経営が零細化して、分解が進むことになるのか、それとも安定兼業の範囲に止まるのかは予測できない。しかし現状においては、1ha前後の小規模経営が一般化しているものの、規模の零細性が経営の不安定性を意味しているわけではない、ということである。小規模農家にあっても「土地は手放さない」という意識が強い。

2) 北部農村慣行としての均等主義と土地法⁽³⁹⁾

紅河デルタでは、1988年10号決議以降の農地配分の論理は、「各農家所帯に最低限の食を保障する」均等主義だった。各所帯の成員数に比例して耕地を配分したが、耕地の肥沃度等の差異を勘案して少数の地条に区分し、さらにこれを細分化して多数の耕地細片とし、これを均等に配分する方法をとった。当然耕地は分散し、零細錯圃となる。農家にとっては、肥沃度の高い地片も低い地片もあれば、自宅から近い地片も遠い地片もある、ということになる。各所帯の成員数は、一定期間の経過により変化するが、3～5年に一度、所帯の新たな成員比に従って成員の一人一人に耕地を配分し直す村落も存在する。耕地の以上のような均等配分と、多数の耕地細片の定期的割替えは、耕地の集中・集積とは相容れず、これを阻害する要因に他ならない。

さらにこの「均等主義」は、耕地配分に際してのみならず、本来農業構造改善の一環としてなされる耕地交換や耕地の集積においても機能した。すなわち耕地集積は経営能力の高い農家への集積という観点からよりも、むしろ農業課税後の農業所得の平準化という観点、あるいは社会的弱者への配慮という観点からの集積の事例が観察されている。バックコック村でも2003年に錯圃を集積するための土地交換が実施されるが、これはニョム内部で行われた。共同労働組織としてのニョムは、農作業の機械化の結果、労働単位としては解体した。しかし土地割替の組織としてニョムが機能していることは、小農とそれを支える相互信頼組織の相互関係がなお存続していることを物語っている⁽⁴⁰⁾。市場がもたらすリスクを回避しつつ、多くの農家が安定的な生業を営むための相互扶助のシステム＝小農制維持メカニズムは、土地法の狙いの一つである農地集積＝経営規模拡大を遂行し

(39) 竹内郁雄「ベトナムにおける市場経済化を伴う経済開発の考察—北部のムラ・村にみられる「均等主義」の検討・評価を通じて—」石田・五島編『国際経済参入期のベトナム』アジア経済研究所、2004年、167頁以下。

(40) 櫻井・前掲「食べるための社会主義」170頁。

ようという政策主体にとっては、政策遂行に立ちはだかる阻害要因に他ならない。

（5）小括

生産手段としての農地の専属的使用を認めた87年法、また3 ha という保有規模の範囲内で、土地使用権取引を承認した93年法までの土地法は、小農制を前提とする、農民間の農地市場を想定するものだったということができよう。これに対し、2003年土地法にいたるまでの展開は、土地使用権の保有限度を超えて、賃貸借による農地集積を可能ならしめ、農民層分解を促進する方向をとったのみならず、農民以外の経済団体に土地使用権取得の道を開いたことにより、一線を越えた。これは小農制を分解する土地市場を念頭に置くものということができるであろう。

小農家族経営を歴史的コンテクストとする社会に対して土地法の法整備支援を行うに当たり、ベトナムがいかなる農業政策、農地政策を想定するのか、が明らかにされねばならない。経済のグローバル化の圧力の下で、農産物市場の開放は不可避と受け止め、これに対応することを考えるならば、競争力ある企業的農業経営の展開を推進、強化する方向が当然検討され、土地法制上も経済組織が農林地の権利主体になることを妨げない仕組みが用意されることになる。農林地使用権の経済組織への譲渡可能性が規定されることにより、個人や世帯から農林地が放出され、これを企業的農業経営体が集積するという図式が描かれよう。土地を失った農民は、土地を離れて都市労働者として就職できればよいが、就労機会が豊富でなければ流民化することになる。

他方現にベトナム農業の太宗を担っているのは、自給的農家を含めて、家族世帯経営である。地域に定住する農家による農業経営を保護育成し、持続可能な農業の確立を農業政策の中心課題にするならば、農産物価格支持、直接支払い等による農業保護政策と同時に、農地の権利主体に関する入り口規制が土地法に導入されねばならないことになる。2003年土地法は、水田については企業組織や、農業に直接従事しない者による使用権取

得を排除した。水田は日本同様、ベトナムにとって食糧政策上特別の意味づけを与えられていることが分かる。

企業の組織による資本主義的農業生産の展開方向か、家族経営の規模拡大の方向か、それとも小農維持の方向なのか、この農業政策上の選択と農地法制の設計の仕方は不可分であり、農地の権利主体に着眼した農地取引規制を導入するか否かに連動する。

さらに村落における個体制と共同性の統合的性格をコンテキストとしてもつ社会においては、農地法制の中に、農地の社会的自主管理システムを導入することが有効であると考えられる。この点において日本は歴史的経験を持つ。但しこの法制も実質的運用の面で大きな課題を抱えている。

日本とベトナムはともに、農業政策、農地政策、農地法制の大きな分岐点に立たされている。土地法制の法整備支援活動は、その意味で両国のこの問題に関する共同的土地法研究の遂行として展開されなければならない。

第 4 節 体制移行国における土地法と法整備支援 II： モンゴル国における土地法と土地私有化法

これまでに見てきたように、多くの国家社会で土地は商品化されてきた。しかし土地の商品化が普遍化されない社会も存在した。モンゴル国がその典型的な例である。モンゴルでは所有の対象は家畜であり、土地は私的な所有の対象とは観念されてこなかったとされている。共同体による土地所有も存在しなかった。ところが体制転換後、モンゴル政府は、国土の 8 割を占める牧地を除く土地につき、土地の経済的利用を高度化するため、土地の私有化を規定する法律を制定した。モンゴルでの土地所有問題は、都市における土地、農地、牧地の三つの領域でそれぞれ検討が必要になる。

モンゴルでは農業は伝統的な産業ではなく、主として社会主義時代に入ってから大規模国营農場において穀物生産と野菜生産が発展した。国营農

場解体後の農地に対する権利関係を考える場合、国営農場以前の接続可能な歴史的社会的コンテキストは必ずしも存在しない。したがって農地法制を設計するに際して、モンゴル政府が、いかなる農業政策のもとに農業経営体、農業構造を構想するかがますます重要なポイントになるであろう。農業の担い手をどのように考えるかという政策がなければ、体系的な農地法制も存在しえない。

牧地に関しては、憲法が私有化の対象からこれを除外しているものの、近年牧地への保有権の導入が議論されるに至っており、今後モンゴルにおける土地法を考える上で、重要課題になると思われる。

本稿では、農地と牧地を検討対象として、調査結果をも踏まえながら、土地と人間の関係とその法的規制に関する動向の把握を試みたい。⁽⁴¹⁾

1 モンゴルにおける農地利用

統計上農地とされているのは、採草放牧地と耕作農地の両者を含めた土地である。全国土面積1,565,000平方キロメートルに占める採草放牧地の割合が72%であるのに対して、農耕地が占める割合はわずかに0.3%弱に過ぎない（表1）。モンゴルで農業に適した自然条件を備えた地域は極めて限定されており、ロシアと国境を接する北部セレンゲ県がモンゴル農業の中心地である。農作物の全作付面積の半分以上がセレンゲに集中している（表2）。年間の降雨量がゴビ砂漠で130mm、中央部で150mmであるのに対し、セレンゲでは250mmの降雨がある。

(41) 筆者は、名古屋大学法政研究センターの科研費研究課題「モンゴルの国土利用と自然環境保全のあり方に関する文理融合型研究」に参加し、2006年からモンゴルにおける国営農場の解体過程と、解体後の農業経営の実態、農地保有権の実態、ならびに遊牧地への土地保有権導入について聞き取り調査を継続実施している。調査研究自体はなお完結しておらず、以下の記述は、2010年時点で得られた情報に基づいている。調査に当たっては、モンゴル政府土地管理局長のバスツーフ教授の全面的協力を得ている。同教授のご助力と、研究の機会を与您てくださった名古屋大学法政研究センターに感謝申し上げます。

社会主義時代、全国的には120万 ha の農耕地が存在したものの、体制転換後、耕作放棄が増大し、2006年の時点で作付されたのはわずかに16万 ha であり、休耕地をいれても30万 ha 程度と、往時の四分の一となった。モンゴルでは降雨量が少なく、河川灌漑でカバーできる面積も限られているため、麦を生産するにあたって、耕地の半分を1年間休ませて水を蓄えさせる。一年ごとに作付と休耕を入れ替えて作るのが伝統的なやり方である。麦の圃場は、作付地の緑の短冊と休耕地の茶の短冊が、交互に縞模様を織りなす景観を呈している。

農牧大学の農業経済学者、ニャンバート教授によれば、1960年から65年にかけて耕作適地に関する調査が実施され、セレンゲ県では40万 ha の土地が耕作適地であるという結果がでたという。しかし実際に耕作された土地は30万 ha であり、その後拡大され1990年が耕作面積のピークだった。以降減少し、2006年のセレンゲ県の穀物作付面積は63,500ha、休耕地と合わせても12~13万 ha である(表2)。全国の農地面積の約二分の一がセレンゲ県に存在するが、ここでも社会主義時代に比べると、農地は半減したことになる。

耕地減少の理由としてあげられているのは、第一に機械や肥料へ投資す

表1 ha

| 農地の種類 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 総農地面積 | 114 248.2 | 114 207.3 | 114 144.1 | 113 676.1 |
| 内 訳 | | | | |
| 採草放牧地 | 113 550.4 | 113 502.8 | 113 308.4 | 113 052.3 |
| 農耕地* | 697.8 | 704.5 | 835.7 | 623.9 |
| (内) 総播種面積 | 162.0 | 202.7 | 192.5 | 282.2 |
| 内 訳 | | | | |
| 穀物 | 126.2 | 121.8 | 154.0 | 252.4 |
| 馬鈴薯 | 10.7 | 11.5 | 12.3 | 13.5 |
| 野菜 | 5.9 | 6.1 | 6.4 | 6.5 |
| 飼料用穀物 | 3.9 | 4.9 | 5.5 | 3.3 |

モンゴル国家統計局 *耕作放棄地と休耕地を含む

表2 穀物作付面積 ha

| 年 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 総面積 | 207 311.2 | 172 928.3 | 159 094.8 | 126 200.7 | 121 777.0 | 153 951.3 | 252 389.8 |
| 地域 | | | | | | | |
| 西部 | 5 919.8 | 8 204.6 | 2 815.7 | 2 594.1 | 2 737.9 | 3 715.4 | 4 552.9 |
| ハンガイ | 48 251.4 | 38 140.6 | 35 086.1 | 27 752.8 | 26 796.5 | 27 979.0 | 47 880.3 |
| 中央 | 137 586.0 | 111 473.7 | 106 501.0 | 83364.8 | 83 095.0 | 117266.9 | 189 766.6 |
| (Selenge | 100 053.0 | 81 331.0 | 80 915.0 | 63504.7 | 66 690.0 | 92432.9 | 136 850.6 |
| Tov) | 23 935.0 | 22 232.7 | 18 935.0 | 17390.1 | 14097.0 | 19976.0 | 44 257.0 |
| 東部 | 15 448.0 | 15 109.4 | 14 692.0 | 12 489.0 | 9 147.6 | 4 990.0 | 10 190.0 |

モンゴル国家統計局

る資金が無い、という経済上の問題である。以前はソビエトからの絶大な援助があったがこれがなくなった。第二に気候の問題がある。土地は乾燥し、肥沃ではない。したがってモンゴルでは農耕により多くの投資が必要である。また遊牧民としてのモンゴル人の国民性は個人的であり、集団化には慣れておらず、機械の集団利用も困難という事情がある。

穀物・野菜の作付面積の推移を見ると、2006年まで穀物の作付けは減少し、増加してきたのは馬鈴薯と、野菜栽培である。穀物から野菜への重点移動がみられたが、2008年から穀物作付面積が増加に転調する（表2）。これは「第三次アタル（農業振興）計画」の政策的効果とされている。

2. 国営農場民営化のプロセス—小麦経営民営化の段階的移行過程

(1) 国有財産の国民への配分—ヴァウチャー配分モデルによる民営化

モンゴルは、他の体制移行国と同様、社会主義経済社会から、市場社会への体制転換に際して、国有財産の民営化という大きな課題に直面した。1991年1月政府は、民営化委員会（Privatization commission）と、証券取引所を設置し、5月には民営化法を公布して、この課題に取り組んだ。民営化の方法をどうするか、一度に実施するか、段階的に実施するか等々について議論があったが、基本的には、二つの相異なるモデルを通じて段階的に民営化が遂行されることになった。⁽⁴²⁾

第一のモデルは、無償で国民にヴァウチャーを交付して、国有財産を配分するやり方であり、1991年から1997年までの期間実施された。第二は、オークションで売却するモデルで、1997年から2000年にかけて実施された。

第一のヴァウチャー配分モデルは、大要以下のように実施された。

まず民営化される国有財産に応じて、三つのプログラムが区別された。第一は、工業、運輸、建設等部門の大規模財産の民営化であり、第二は、商業、サービス業といった小規模財産の民営化、そして第三は、農業部門の民営化である。

二つの種類のヴァウチャーが、1991年1月1日以前に出生した国民全員に配布された。⁽⁴³⁾ 額面7,000tgのブルー券1枚と、額面1,000tgのピンク券3枚、合わせて10,000tgのヴァウチャーである。ブルー券は大規模財産の民営化用であり、譲渡性はなく、証券取引所における株式のオークションにおいてのみ使用できる。

まず大規模財産の民営化についてみると、民営化委員会は民営化される各企業に民営化計画を立てさせ、これをもとにバランスシートをチェックし、資産を評価して、発行株式数を決定した。一株は100tgである。各企業の発行株数の10%は従業員にリザーブされ、オークション前の優先価格で取得可能とした。国民は、全国の株式仲買業者を通じて、株価を証券取

(42) 以下につき、Cevdet Denizer, Alan Gelb; MONGOLIA, Privatization and System Transformation in an Isolated Economy, The World Bank, 1992, Georges Korsun, Peter Murrell, Ownership and Governance on the Morning After: The Initial Results of Privatization in Mongolia, 1994, Władysław Jermakowicz, Piotr Kozarzewski, Privatization in Mongolia, Warsaw, Paper prepared for the project "Support for Economic Transition in FSU Countries" No. 103, Center of Social and Economic Research, Warsaw. 1997, Dulguun Batbold, Privatization in Mongolia (報告レジュメ), Dondmaa Enebish, country paper Mongolia, Asian Productivity Organization, Impact of Land Utilization Systems on Agricultural Productivity, pp. 241-252, 2003

(43) tg トゥグリクはモンゴルの通貨。

引所に提示する。最高値が株価となり、ブルー券によって株式が取得される。

小規模財産の民営化は、レストラン、小工場、商店、小売店を対象としてピンク券で行われた。ピンク券は譲渡可能であり、その保有者は、地方自治体と民営化委員会共催で組織されたオークション（全国各地30か所で作られた）で株式と交換した。

第三の農業部門に関しては（詳細は後述）、この部門に従事していなかった国民は、配分されたヴァウチャーによってその民営化に参加することはできない。農牧民は、ヴァウチャーで非農業部門の民営化にも参加できたが、実際には農業部門での民営化にとどまったようである。

社会主義時代の牧畜協同組合（ネグデル）は、家畜を牧民に分配して解散され、有限責任会社や、ホルショーという任意団体へと形を変え、あるいは牧民家族へと解体された。

遊牧以外の、穀物、野菜生産の部門の国営農場は、ブルーとピンクの両ヴァウチャーにより、農業施設や機械が配分されることを通じて民営化された。土地は民営化の対象とはされなかった。

この第一のヴァウチャー配分モデルで、完全に民営化された企業は4,212（新規に設立された企業を含む）であり、株式の49%までを国家が保有する私企業が61、少なくとも株式の51%までを国家が保有する企業が181設立され、1,012の企業が国営企業として残った。多くの工業、運輸、通信といった部門は国営のままであった。

第一段階での民営化は、国有財産を国民に平等に配分した点で特徴的だった。しかし、経済効率性を増大し、財とサービスの市場的分配機能を促進するという点に関してはほとんど寄与しなかったと評されている。企業の所有者は広く分散し、株主は経営に対するコントロールを行使できず、経営は以前の経営とほとんど変わることはなく、大規模企業の場合には多かれ少なかれ国家の所有部分が残った。また国内市場の狭隘性から、企業は販売を独占することができ、市場競争によるコスト低減、分配の効率性

といった効果は生まれなかった。何千という株主は存在しても、ビジネスへの利害関係、関心をもつ実質的なオーナーは生まれなかった。また民営化は、社会的セーフティネットを生み出し、貧困を食い止める役割を担うこともなかったとことも指摘される。

(2) オークションモデルによる民営化

ヴァウチャー配分による民営化が、国有財産の無償配布であったため、オーナーになろうとする者は、財産を増大させるために節約する企業精神を持ち合わせなかった。こうした反省を踏まえて、企業内の利害関心をコントロールする、真のオーナーを創出する目的で、民営化委員会を改組した民営化コミッティは、国有財産をオークション、入札、証券取引所を通じた株式販売、ジョイントベンチャー、破産手続、MBO、ゴールデンシェアといった方法の組み合わせを通じて、民営化する方針を採用した。

(3) 国営農場の民営化

さて、前述のように農業部門の民営化は、他部門のそれとは切り離されて実施された。牧畜協同組合（ネグデル）は、家畜の私有化を通じて解散されたが、穀物、野菜生産、畜産部門を包括した国営農場は、土地を除く生産手段の分割という形で民営化される。

しかし特に穀物生産の場合には、生産手段の分割が、家族単位でなされる条件はなく、私的な複数の「カンパニー」の設立という形で民営化が行われた。というのも社会主義時代においては、ほぼソム（村）を単位とする大規模な国営農場が存在したのであり、生産単位の大きさは、それに応じた生産施設、機械の規模を規定し、その家族単位への分割は不可能だったからである。

1991年時点で91の国営農場が、麦や飼料作物の作付地60万 ha を管理していた。これらの国営農場は、1991年の民営化法に従って解体されたものの、他部門の国有財産同様、一挙に民営化されたわけではない。最大51%まで国有財産を残すようにという指導がなされ、段階的な民営化のプロセスをたどった。国有財産として留保された部分を除く財産が、国営農場従

業員によって、ブルー券とピンク券で民営化されたのである。

国有財産部分を残す方針がとられた理由の一つは、民営化企業の経営上の不安定性に対する認識だった。国営農場は、旧ソビエトからの国家的助成あつての経営展開だった。これがなくなるので、民営化企業は、負債を抱えて経営を引き継ぐことにならざるを得ない。⁽⁴⁴⁾ 実際民営化によって設立されたカンパニーは、分裂、売却を繰り返した。残された国有財産部分は、オークションモデルによって民営化され、農外資金が農業部門に導入された。農業部門においては、国営農場従業員に対して、優先的に無償で国有財産が配分されたものの、国家的補助を欠いた経営が困難を抱えるのは当然のことであった。農外の私的資金を農業部門に引き入れる狙いも、全国有財産を一度に配分することを避けた背景にあったのではなかろうか。

ヴァウチャーモデルで民営化された経営を差配したのは、国営農場で指導的な役割を果たしていた農業専門家（アグロノーム）や、機械技術者、経理担当者などであり、彼らが国営農場構成員の証券を集め、国営農場の機械や施設を私有化した。集められた証券は、カンパニーへの出資という形になるはずだが、配当はなく、利益が出た場合でも、引き換えに家畜等が配られ清算されるような処理がなされたところもある。これによってかつての国営農場構成員は、カンパニーへの共同出資者ではなく、責任者＝社長に雇われる雇用者になっているケースも多い。配られた証券の意味が農業者に十分に理解されずに私有化が進行した結果ではなかろうか。

第二段階の民営化に際しては、国営農場は「国営財産民営化コンセプト1997/2000」に基づいて、民営化コミッティにより遂行された。小規模農場の株は、証券取引所での公開オークションで販売され、大規模農場の場合には、競争入札で売却された。これにより、非農業部門の資金が農業部門へと導入されたのである。

(44) Dondmaa Enebish, p. 245

このように小麦カンパニーは、第一段階の民営化で創設されたカンパニー、すなわち国営農場に勤務していた地元の農業者が経営者になっているもの（以下第一類型と呼ぶ）と、第二段階で外部の非農業者である資産家（国会議員や鉱山会社等）が落札して経営を買取ったもの（第二類型）に大別され、後者は、さらに経営自体には携わずこれを地元の農業者に任せている経営と、経営自体に指揮をとるものとは分類することができる。

第一類型の経営についてみると、一般的にみて経営上に困難を抱えることになったことは既述の通りである。加えて国営農場時代にエンジニアとして従事していた者が責任者となって経営を立ち上げたケースが少なからずあり、農業専門家アグロノームが経営者になっている場合と比べて、経営能力に難があったことも困難の一因であった。

こうした国営農場の民営化過程をみると、一方で国営農場に長く勤務していた地元の構成員を穀物生産の担い手として位置付ける農政の方向と、他方で非農業部門の資金を穀物生産に引き入れる目的で、外部の非農業者を穀物生産の経営者とする方向の、相異なる政策展開が併存したことがわかる。

3. 土地に関する行政機関⁽⁴⁵⁾

モンゴルにおける土地に関する国家—地方機関について、その編成を見てもおくことにする。土地に関しては従来、(1) 自然環境省所掌の土地管理局、(2) 基盤整備省所掌の測量・公図局、(3) 司法・内務省所掌の不動産登記局、の三局に分かれていた。2002年の改正土地法に基づく土地改革の強化、土地私有化の開始により、政府は土地に関する事項を扱う、単一の国家機関「土地業務、測量・公図局 (ALAGaC)」の設立を決定し、ALAGaC は、2003年から業務を開始した。相互の連絡、協働を強化する

(45) Chinzorig BATBILEG, Land Administration Institutional Development in Mongolia, pp. 1-2, 2006, Chinzorig BATBILEG, Does Land Privatization Support the Development of Land Market? p. 6, 2007

ためである。その後2006年議会は、権利登記を ALAGaC から切り離し、国家権利登記局（ASRT）を設立した。ALAGaC と ASRT は別組織となったが、ともに建設・都市開発省のもとにある。

ALAGaC の主要な活動領域は、測量・公図、土地管理、土地利用計画、地籍調査、公図、登録、国土情報システム開発である。そのヘッドオフィスはウランバートルにあり、21のアイマグおよびアイマグの下に329の支所があり、645人の人員が ALAGaC に従事している（2007年現在）。土地保有権の交付もソムの土地管理局が実施する。国と地方との関係という視点からみると、地方への権限委譲を進める方向の中で、土地に関する事項に関しては、地方の首長の強い権限に任せるのではなく、国が権限を留保しておきたいという意向が働いた、というのがバドジャルガル氏（以下4を参照）の見方である。

4. 1994年土地法と土地保有権・土地使用権

（1）土地所有をめぐる議論と土地法の性格

1994年11月11日、モンゴル土地法が公布された。同法は、憲法（1992年）第6条の規定に則して、国家がモンゴル国民に所有権を付与する以外の土地はすべて国家の所有であるとし、国民への土地所有権付与を想定している。しかし土地法の中には、その具体的な手続きに関する規定は含まれておらず、別の関連法規によって規制されるべき旨規定されている（法5条）。そして土地に対する権利関係を、所有、保有、使用の三種に分類している（法3条）。

所有カテゴリーを規定しながら、その創出手続きを将来の法規に委ねる同法の規定から伺えるのは、土地の私有化の方向を定めつつも、1994年時点での私有化は時期尚早であり、当面は土地保有権を付与することで私有化に備えようという意図であろう。

環境保全大臣として土地法制定にかかわったバドジャルガル氏（元在日モンゴル大使）⁽⁴⁶⁾によれば、92年の段階で憲法に土地所有権の規定を入れた

のは、経済的観点からというよりも、民主的な国という外観をとらなければならないという政治的考慮によるものだったという。民主化すれば融資をするという IMF、ADB の圧力もあった。しかしロシアへの負債を抱えつつ、外国からの援助に多くは期待できなかった当時、国内での経済力を発展させるには、これまで使われてこなかった土地を経済的に利用することを考えなければならなかった。土地法の目的は、土地を経済活動に組み込むことにあった。

91年から94年にかけて土地の所有、保有、使用の三概念をめぐる議論が行われたが、その際基本的には土地商品化論と、国家安全保障論が対立した。後者は、土地を商品化すると、肥沃な土地が、それを巧みに利用することができる非モンゴル人の手にわたることになるという懸念である。土地所有の導入については、国民投票が必要という議論もあった。そこで「所有」と「保有・使用」の二つが分けられ、モンゴル国民にとってはすでになじみのある後二者に関して議論をし、これが土地法へ反映されることになる。遊牧民が特定の牧地を冬営地や春営地として専属的に利用する習慣があった。特定の牧地を利用する者は、その牧地の主ではないが、主のように振る舞う。保有のモンゴル語 *ezemshikh* のエゼムは主の語義で、エゼムシフとは主であるように振る舞う、という意味があるという。但し元来土地に対してエゼムシフという言葉が用いられてきたか否かは分からない。けれども体制転換後のモンゴルにおいて人と土地との関係をいきなり所有として編成するのではなく、まずはこのエゼムシフで、モンゴル人が土地から収益を上げることのできる条件を作った上で、次に所有を導入する、という戦略である。牧地以外の土地につき、いずれは所有へと移行することを想定し、それへの過渡的概念として保有が導入された。

バドジャルガル氏は、多くの法律が外国法のはほぼ翻訳であるほどに外国法の影響の下にあるのに反して、土地法は、外国からの法整備支援の影響

(46) 2006年4月14日(於:早稲田大学)、2007年1月19日(於:名古屋大学)に行われたインタビュー。

を受けることが最も少なかった法と評した。それはいわば三種混同ワクチンであり、遊牧の伝統（エゼムシフ）と社会主義法（土地行政）と資本主義法（市場適合性）の混合物なのである。なお社会主義時代にあつては、土地は国家にではなく人民に属していた。国家は管理の主体ではあつても所有主体ではなかった。しかし体制転換後の市場導入に伴い、国家が土地所有権者となり、国家が私人に保有権を付与し、あるいは私有化する構図となっている。その意味において国家の権限は、社会主義の時代よりも強化されていると言えるかもしれない。

（2）土地保有権

土地法は、私人が国家との契約により、契約期間、契約上の用途、条件に従って土地を利用管理する、保有権を規定している（法27条以下）。以下、土地法上の保有権の既定について鳥瞰しておこう。

保有期間は15年～60年であり、延長が可能である。一回に延長する期間は40年を超えることはできない。

法定相続人は、被相続人の保有権の残存期間、継続して土地を保有することができる。家族への宅地（7 a 以下）と家庭菜園（10a 以下）用の土地保有権が、申請に基づき無償で付与される。また一定年数耕作に従事した国民に、穀物栽培用地100ha、馬鈴薯等野菜用地 5 ha 未満の保有権が、申請に基づき無償で与えられる（法29条3項）。

保有権を申請できるのは、モンゴル国民と企業または組織だけであり、外国人や外国の企業・組織は申請できない（法31条）。

土地の保有を認められた申請者は、土地管理局との間で土地保有契約を締結し、土地保有権利証書を取得する（法34条）。

保有権者は保有権を譲渡することはできない。但し他者に保有権を移転すること、あるいは担保に供することはできる（法35条1項4）。移転（法38条）とは、現在の保有権者がもはや保有を継続しない場合、その残余期間につき第三者に保有を移すものである。例えば15年間の保有権を持っている者が、5年間使用し、残余期間、他者に保有権を渡すことである。そ

の際対価は発生しない。現保有者に移転先を決定する権利を付与し、直接第三者に移転する規定を設けることによって、土地を一端国家に返還して他の者へさらに保有させる手間と時間を省き、土地の効率的利用を確保する趣旨の規定と思われる。

土地保有契約書に明記される事項の一つとして、「土地保有の終了に際する土地上の建造物および他の財産の処分に関する合意」が規定されている(法34条6項8)。これにより井戸、建物、水施設、電気等目に見える形での資本投下については、その回収が可能となっているが、土地自体への投資についての回収は困難である。

重大な理由がないにもかかわらず、土地保有契約上の用途に従い2年続けて当該土地を利用しない場合、土地保有権利証書は無効となり(法40条1項6)、土地保有権が失効し(法39条1項4)、土地を国家に明け渡す義務が生じる(法41条1項)。

(3) 土地保有権証書の発行手続と土地管理局の役割⁽⁴⁷⁾

次に土地保有権証書が国民に付与される手続きについてみておくことにしたい。

まずソム土地管理局の専門家と環境保護の係員が協議して、毎年どの土地をいかなる用途で保有化するかに関する、土地保有化計画の素案を立てる。ソム行政との調整を経たうえで計画案が立てられ、ソム(村)議会で決定される。県の土地管理局は、この計画を確認し、必要な場合には変更を求める。ソムの計画は、国の総合計画、県計画に適合しなければならず、県計画に反する計画をソムが立てた場合、変更が要求されるのである。

次にこの保有計画に従って、ソム長と保有権者の間で契約が締結され、契約内容の確認が行われて、保有証が発行される。契約の登録番号が管理局に登録される。

(47) セレンゲ県土地管理局 Bad Delger 氏からの聞き取りによる。

県の土地管理局は、このほかに、ソムレベルの土地管理局の役人を集めて、保有権計画の立て方、契約の作り方、証書の発行の仕方、登録番号のつけ方に関するセミナーを開催したり、ソムの土地管理局に活動報告をさせたりする。ソムごとの報告を収集し、県全体の報告書を作成し、統計資料（私有化土地面積、農耕地統計資料等）を作成し、土地に関する紛争の解決にもあたる。ソムと県全体の私有化土地の測量、地図の作成を毎年行う。

（4）土地使用权

外国人、外国法人、国際組織が土地利用をする場合の権利が土地使用权として、保有権から区別されて規定されている（法44条）。外国資本企業に土地を特別の用途により使用させる期間は、政府が決定する。モンゴル国に常時（183日以上）居住する外国人または無国籍者の住宅用地として使用させる土地面積は、5 a 以下、自家消費野菜、果樹の栽培用途で使用させる規模は10a 以下であり、5年以内の契約で使用させ、一回の延長期間は5年以内である

5. 農地保有権をめぐる論点

（1）農地保有権の売買

既述のように農地保有権は、売買されえず、対価を伴わない移転手続きが認められているのみである。また賃貸借も労働力調整のための一時使用に限定して認められているに過ぎない。しかし土地に対する権利を今の内に持つておくことが得策だ、という考えの下に事実上売買されているケースが少なからず見られる。また野菜生産の家族農家であって、規模拡大志向の農家が、保有権の移転を受けたいと望んでも、移転してくれる農家がない。近隣の畑で数年連続して耕作されていない土地でも、国家へ返却がなされないため、移転が行なわれない。そうすると賃料を払って土地を借りることになる。法律上の賃貸借は一時利用に限定されているので、これも隠れた事実上の取引となる。

こうした実態を前にして政府は、土地保有権の売買を認める法改正を検討した時期があった。理由は、闇売買が横行していることから、これを正面から法認して課税する方がいいということと、保有権の取引を通じてその担保価値を高め、農業投資を可能とする必要がある、ということである。しかし近年、改正の動きは見られない。以下に見るように、農地保有権の上限を大幅に引き上げたことから、外部資本による闇売買の必要が以前ほど小さくなくなったことが背景にあるのではなかろうか。

(2) 農地保有権の上限

農地に関しては、1994年土地法により、証券で国営農場の機械施設をそれぞれ購入して設立されたカンパニーに、その規模に応じた面積の土地保有権が付与された。したがって94年までは農地は国有であり、カンパニーにより事実上使用されていたことになる。これに対して機械施設等生産手段をもたない個人には、保有権は付与されなかった。

その後政府は、土地法29条5項（「企業に生産活動またはサービスへの従事を用途として保有させる土地の最大規模は、政府が決定する」）を受けて、2003年第28決定で、穀物、飼料作物栽培用地の保有権取得の上限を3000ha、馬鈴薯、野菜、その他の植物栽培用地の上限を50haとした。これにより、3000haを超える土地を保有するカンパニーは、超過保有分を国に返還することが義務付けられることになった。これに対して過去5年以上農業に従事してきた国民には、優先的に保有権を無償で付与することとした。穀物栽培地は100ha未滿、馬鈴薯、野菜等用地は、5ha未滿である。

問題は、このように政府が農地保有権の上限を定めた背景には、いかなる農業・農地政策上の意図があったかという点である。

2007年8月にウランバートルの農牧省政策実施調整局のバイエンモフ局長に対して行ったインタビューにおいて、氏は次のように農業構造に関する現状認識と、あるべき構造について語っている。生産団体約600社中、約50社が3000haの農地をもつ大規模会社である。残りの半分が1000ha規模の中規模会社であり、さらにその残余が50～100ha規模の小規模会社、

という構造が形成されている。モンゴルで穀物生産に最も適した経営規模は、1000haの中規模経営である。カナダのような、2万～3万ha規模の大経営はモンゴルに適合しない。100ha規模の小規模会社を他産業の会社経営者等が買っている現状があり、好ましい現象とは考えていない。野菜栽培は、13万世帯の家族経営が担っており、いい状態にある。

この当時における農業政策担当者の意識は、1000ha規模の農業者が経営する中規模穀物カンパニーと、野菜の家族経営を望ましい経営体象として想定していたと思われる。

ところが2008年4月、モンゴル国内閣は、124号決定により、2003年の決定を変更する。穀物、飼料作物栽培用地の保有権取得の上限3000haを20,000haに、馬鈴薯、野菜、その他の植物栽培用地の上限50haを200haに引き上げたのである。この変更は何を意味するのだろうか。2009年時点での農牧省政策実施調整局バイエンモフ局長インタビューでは、大規模小麦会社が、土地保有権の3,000haの上限設定に対応するため、複数の小会社に会社を分社化する現実があり、これを回避するために上限を引き上げた、という説明がなされた。生産コストを考えると1,000ha規模が適合的だが、大会社が経済発展に貢献することは重要であり、農外資本のやる気を削いではならないという判断から上限を引き上げた、ということになる。農外資金の農業部門への導入は歓迎すべきことであり、これを阻害する規定は改正すべきだという判断であろう。時あたかも第三次農業振興計画（アタルIII）が開始された年であった。

6. 第三次農業振興計画（アタルIII）

（1）モンゴル農業の歴史

モンゴルにおける農業の歴史は新しい。もともとは中国人住民により農業が導入されたことから始まる。モンゴル農業の指導的立場にあったゴンガードルジ元首相によれば、⁽⁴⁸⁾1929年の段階では国営農場が全国に4か所存在した。2,000haで小麦を生産したものの、年間生産高は1400トンにとど

まっていた。1948年以降10年間で耕地面積は2.5倍になったが、小麦や野菜の自給には程遠かった。こうした状況の中、1954年にソ連で始まった未婚地開墾運動が、モンゴルで1959年に開始される。これがアタル I である。小麦、馬鈴薯、飼料作物の生産が本格的に開始された。59年～60年に26万 ha が開墾され、75年までには小麦の自給を達成している。これにより農業部門が基幹産業の一つになり、食品産業も創出された。さらに草地に農地を造成したことにより、むら（ソム）ができ、モンゴル社会に定住型の生活が作り出されたことも、大きな変化であった。

1959年に農業専門家の数は25人、農業機械技術者125人を数えるにすぎなかったのが、68年にはそれぞれ554人、696人と急増した。1959年に農牧大学が、モンゴル国立総合大学から独立し、1968年から多くの農業専門学校が開設され、1960年代末に農業基準研究センター（農業機械電化センター）が設立されて、農業の近代化が推進された。60年～70年の10年間にトラクター台数10倍、コンバイン台数6倍となり、耕作、播種、収穫作業が完全に機械化され、農業の電化も急速に進んだ。

1975年からアタル II が実施された。ここでは主として二つの課題が提起されている。第一は土壌の質の向上であり、第二は、農牧の両立である。このアタル II を通じて、1990年まで毎年安定的な生産で自給を確保し、剰余を輸出することもあった。1989年、80万 ha が耕作され、83万9千トンの小麦が生産された。

しかし1990年の体制転換で、適切な政策がとられず生産は落ち込むことになる。91年には、90万トンあった生産高が、一気に1万トンへ落ち込ん

(48) 以下の記述は、ツェレンピル『ゴンガートルジ首相』2004年（プレウスレン・ナランバヤル自然環境省事務次官補佐官の要約和訳）ならびに2010年8月23日、小長谷ゆき国立民族博物館教授が行ったゴンガートルジ氏へのインタビューによる。ゴンガートルジ氏は、人民革命党の政治家であり、社会主義時代に農牧大臣を務め、1990年体制転換時に首相であったが、同年の総選挙を経た人民革命党の組閣に際して首相を降りることになった。急速な市場化（ショック療法）に距離を置き、段階的な市場化の方向を展望した政治家である。

なのである。ゴンガードルジ氏は、市場経済化への移行は必然だったが、その方法に誤りがあり、生産が停滞したとみている。家畜の配分と違って、農業者が農地の配分を受けても、農業経営の経験がないため何もできない状況が生まれた。1990年中葉には、国内需要の7割以上を輸入に頼ることになった。モンゴルにおいて農業は、消滅させるべき分野か否かが政治的論点として浮上したが、肉に次いで小麦が国民の基幹食料になっており、すべてを輸入に頼ることはできない、という結論になった。

以上がアタル III の前史である。

（2）アタル III

2007年バイヤル首相は、新しい農業政策として第三次農業振興計画（アタル III）を打ち出した。ゴンガードルジ元首相は、従来も政策が全くとられなかったわけではないが、いずれも単発的政策にとどまっていたのに対し、アタル III を総合的政策への転換、政策セットとして評価している。政策は閣議決定70号（2008年2月27日）により2008年～2010年の3年間展開され、年度ごとに予算措置が講じられる。但し事業費総額に占める国家予算は、23%程度であり、7割弱が企業等民間の財源からなっている。

世界市場における麦、小麦粉の需要への拡大、安全な食料への関心の増大等を背景として、モンゴル国における小麦、馬鈴薯、主要野菜の自給達成を目標にかけ、耕作放棄地の再利用による農地拡大、主要農作物種子の品質改善と供給増大、先進技術の導入による農業生産の強化といった具

| 財源 | 年度 (10億トゥグリク) | | | |
|----------|------------------|--------|--------|--------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 計 |
| 1. 国家予算 | 24.03 | 38.11 | 51.39 | 113.52 |
| 2. 企業の資金 | 62.50 | 121.57 | 144.87 | 328.95 |
| 3. 融資、援助 | 6.10 | 17.77 | 17.17 | 41.05 |
| 総計 | 92.63 | 177.45 | 213.44 | 483.51 |

（モンゴル国閣議決定2008年70号より）

体的施策を展開しようというものである。

次の5つの主要課題が掲げられた。①小麦の生産促進のための農業法改正、農業保険法案の作成といった法整備、②教育、テクノロジーの習得、③荒廃農地の復旧、④種の質の改善と供給の拡大、⑤最新機械の供給。

こうした施策は、農牧省内の「農業支援基金」と連動して実施される。⁽⁴⁹⁾ この基金の前身は、「小麦基金」だった。これは日本の2KR（食糧増産援助）を含む、外国からの食糧援助によって積み立てられた見返り資金により設置されたものであり、農牧省政策実施調整局農業特別目的基金課に置かれていた。しかしADBとIMFから組織改編の勧告を受け、2005年6月、政府の閣議により同課からの切り離しが決定され、農業支援基金（以下基金）として設置された。基金は農牧副大臣を議長とし、財務省からの代表者をメンバーとするステアリング・コミッティーによって運営されて⁽⁵⁰⁾いる。

基金設立当時、カンントリーエレベータ等の施設は民営化されており、小麦の国家備蓄がなかった。そこで基金が施設を買い戻し、2005年から2008年の間、市場での余剰小麦を買い取り、必要な時に販売する体制をとった。2008年のアタルIIIの実施に伴い、基金は、質の良い種、燃料、農薬、新しい機械を農民に提供し、あるいは修理するための予算を農牧省に要求し、基金を通じて農業者に貸し付けをし、農業者はこれを生産した小麦で返す仕組みが作られた。燃料に関しては、無利子のローン、農薬は50%補助、機械は頭金50%（2009年は30%）補助で、3年間の無利子ローンの助成がなされた。特に燃料は価格変動が激しく麦価に影響を与えるので、多くの農業者がこれを利用した。また政府は、農業機械の輸入に際して関税を撤廃し、カナダ、アメリカ、ロシア、イタリアから最新の機械を

(49) 以下につき、農牧省農業機械・機材局のエスン氏、ならびに同省穀物生産支援基金のツォグツァラン氏からの聞き取り（いずれも2010年8月17日に実施）による。

(50) 国際協力機構・無償資金協力部『モンゴル国 平成17年度貧困農民支援調査（2KR）調査報告書』2005、17頁

輸入した。7割の生産者が農業機械を何らかの形で改良したという。これまで国営農場時代のソ連製機械を20年以上修理しながら使っていた状況が大きく改善されたと評価されている。

小麦の販売価格は、従来小麦工場主導で輸入小麦価格の水準に抑えられていた。そこで基金は、生産者から生産量の一定割合を、生産費を上回る⁽⁵¹⁾価格で買い取ることを通じた、価格保証を導入した。2009年は1トン当たり29万 tg で買い上げている。これを小麦工場へは22万 tg で販売しており、1トン当たり7万 tg の逆ザヤとなっている。さらに生産者に対する追加支援として2008年は1トン当たり8万 tg、2009年は5万 tg が支払われている。

アタル III の展開により、7万 ha の作付面積が24万 ha へと拡大され、小麦と馬鈴薯については自給を達成し、野菜についても自給率は60%に達したとされている。

(51) 各アイマク（県）を通じてソム（村）に対して当年度の生産者数、作付面積、生産高の予想に関する照会が行われる。照会に対する回答が、8月20日に農牧省と基金へ上がってくる。農牧省、政府は、この基礎情報に基づいて、生産者からの買い取り量を決定する。2008年は、アタル III の開始年で買い上げ量は少なかったが、2009年は、生産者の生産量の50%を買い上げた。種、燃料、機械のローンがある農家は、借金を小麦で支払う。それでも剰余がある場合に、その残った小麦の5割を基金が買い上げるのである。

(52) 農牧省はアタル III の政策効果や、各小麦生産者の生産費用等について1ヶ月間の調査を実施している。小麦生産費用がいくらかについては、生産者、小麦粉工場、研究者により、その計算が三者三様であって、実際どの程度かを調査を通じて明らかにする必要があるが生じていた。調査の結果、東部、中央、西部の地域区分に応じて19万 tg～27万 tg の幅があるが、平均生産費は約22万9,000tgであると判断された。生産費を大きく左右する要素としては、①種を自分で栽培するか、購入するか、②経営面積、③燃料費、④農薬費用、があげられている。調査にあたった Tsugtsaran 氏は、調査結果から、経営面積について1,000ha の作付と、1,000ha の休耕を交互に行う2,000ha 規模の経営が最適正規模であるとしている。

7. 国営農場の民営化の移行過程と土地保有の実態

以下では、国営農場の民営化と土地保有権の設定過程を、具体的な事例に即して辿ることを通じて、その実態の一端を垣間見ることにしたい。

(1) セレンゲ県ツァガンノール・ソム (村) 一大規模小麦経営の形成

1) ソムの概況

同村は、1924年に設立された。1976年にナイランダール国営農場が設立される。国営農場解体時の経営規模は47,000haであった。このソムでは現在でも当時の農地利用の規模を維持しており(51,900ha)、2007年には24,000haに作付けを行なっている。残りの土地は保水のための休耕地である。

2) 国営農場の解体⁽⁵³⁾

1991年にナイランダール国営農場は、25%の国有財産を残して、1万から2万ha規模の4つのカンパニーに分割された。もともと国営農場は10か所の生産グループに分かれていたが、2グループが一体となり1つのカンパニーが形成された。その後92年にそれが3つに再編された。これが第一段階の民営化である。ここで【Bd社】【Nd社】【Tk社】三つの会社ができるが、25%が国有として残された。すなわちそれぞれの会社の株の25%を国が持つという形になっていたのである。この段階では、旧国営農場の従業員であった者が数人で証券を集めて建物や機械を民営化した。証券を会社に出資する場合もあったが、証券はむしろ売の方が一般的だったようである。

1998年に、【Bd社】は、【Bd】と【Sh】の二会社に、【Nd社】は、【At】と【Sn】の二社に、【Tk社】は、【Nm】、【St】、【Tk】の三つの会社に分かれる。これが第二段階の民営化であり、この時25%の国営部分が競売に付され、主として農外資本がこれを落札し、さらに国営以外の分に

(53) 以下の記述は、2006年8月17日にツァガンノールソム役場の Altanzorig 氏と Amarsanaa 氏(ソム土地管理局)からの聞き取りと、2007年8月27日に実施した、ツァガンノールソム長 Jargal 氏からの聞き取り調査による。

についても農外の資金によって、会社の所有が、農外資本の手に渡るものもあった。

その後も変動があり、7つの大きなカンパニーと、23の小さなカンパニー、合わせて30のカンパニーに分かれ、2007年時点では経営の安定したものとしては、8のカンパニーが存在した。既述の類型に従えば、国営農場に勤務していた地元農業者の所有である第一類型のカンパニーが5、農外資本の第二類型カンパニーが3である。

2003年の閣議決定による保有権の上限設定と同時に、個人へ保有権が配分された。ツァガンノールでは、326世帯に、世帯当たり60~100ha、20,0182haが配分された。しかし配分された土地で小麦を植栽しているのは、2007年時点で20世帯余りであり、その他の世帯は、会社に保有権を賃貸している。賃料は土壌の質に応じて異なるが、ha当たり5,000~8,000tgである。本ソムでは会社が個人に1,000万tgの賃料を支払っていることになる。

3) 具体的事例に即して

(A) 第一段階民営化による会社の、第二段階民営化企業による買収の事例

① **【Bd社】**：国営農場以来、小麦生産に携わってきた地元農業者を指導者とする経営体から、農外資本による経営体への移行を、**【Bd社】**を例にとって見ておこう。

【Bd社】は、1992年に三つの会社ができ、最も規模の大きい会社であり(14,000ha)、国営農場時代の4グループを一つにまとめて設立された。1グループ約40人で、合わせて170人が従業員となった。農牧大学(エンジニア)卒業後、国営農場時代エンジニアとして農場に勤務していたA氏(63才。2010年現在)が指導的立場に立っていた。1998年までこの規模での経営が継続する。同年にウランバートルにおいて経営がオークションにかけられ、会社が持っていた施設・機械等の76%をウランバートルのモンゴル人ビジネスマンH氏が落札し、**【Bd社】**を取得した。A氏は残り24%を取得して**【Sh社】**を設立する。従業員は、**【Sh社】**へ50人、

【Bd 社】へ120人振り分けられた。

【Sh 社】は、2006年の時点で、3800ha の保有権の賃貸（後述・貝外からの賃貸2000ha）を含めて6800ha の穀物生産を、A 氏を社長として展開していた。規模拡大よりは、収量の増大を目指し、さらに小麦工場とパン工場での生産、野菜と畜産といった部門での利益確保の方向で目標を設定した。しかし翌年には経営困難に陥り、後述のように 6 割を売却して、残り 4割で個人経営へ移行することになった。

【Bd 社】は、経営が行き詰まり、鉱山会社である G 社の手に渡ることになった。G 社は、農業部門への展開のプロジェクトを立て、鉱山からの収入で、2002年に【Bd 社】の土地以外の財産の70%の株式を 3 億 Tg で、2004年に残り30%を 1 億5,000tg で購入した。【Bd 社】が最も規模の大きい経営であったことが購入の理由である。社長 J 氏（2006年・31歳）は、モンゴル国立大学経済学部卒業後、鉱山会社に経営者の一人として従事している。2003年に上記ビジネスマンからカンパニーを購入した。J 氏は、ニュージーランド、カナダ、イギリスの農業を視察し、モンゴル農業のビジョンをそこに見出し、大規模化をめざす。土地を 1 年間休ませることなく効率的に使用できるよう、アメリカから巨大な散水機を購入した。

土地については10,000ha の保有権を取得した。5,000ha に植栽し、残り 5,000ha を翌年の植栽準備のために投資をして休耕した。ところが2003年の閣議決定により、保有権の上限が3,000ha に定められ、これを超える面積の保有権を国家に返還しなければならなくなった。返還した保有権は、60ha ずつ20人の個人へ配分された。その個人に対して、土地への投資額として ha 当たり5000tg を、またソムに対しても投資額の補償を要求したが、土地法上の規定がないという理由で認められなかった。結局 3,400ha の経営となった。この会社は、個人から保有権を借りしていない。当初60ha ずつ個人から借りていたが、1 年間翌年の作付に備えて準備のために投資をすると、その土地について翌年返還を請求され、契約が更新されないということがあった。リスクが大きいので借りていない。そ

ここで80km離れた他のソムにある会社と契約し、3,000haの保有権を借りている。2006年当時、全経営面積は6,900haで、従業員80名、月20万~25万tgの給与を払っている。春と秋には、50~60人の臨時雇用を入れている。穀物以外に、肉牛2,000頭、ヒツジ3,000頭を飼育している。しかし2003年から3年間利益は出なかった。給水機の費用が大きく、また水をかけると害虫が多くなるため、消毒しなければならずha当たり45~70ドルの費用がかかる。また肥料代もha当たり60ドルかかっている。

2007年【Sh社】のA氏は、経営困難に陥り、J氏に対して共同経営の申し込みをする。しかしJ氏はこれを拒絶し、【Sh社】の6割を買収して、ツァガンノールでの経営面積を12,000haに拡大した。またその他の地域で四つの新会社を設立し、30,000haの経営を開始した。合わせて6会社になったが、それぞれの現場に現地責任者を置き、J氏はこれを統括している。小麦工場も建設し、生産量の20~30%をこの施設で製粉している。2007年時点で1日当たり8tの生産にとどまっているが、20~30tに増産することを目指す。

小麦は、ha当たり⁽⁵⁴⁾12cを下回ると採算が取れない。06年は8~9cにとどまっている。水をかけた畑は30cの収穫だったが、本来60cを収穫しなければならない。

また農牧の複合を目指し、一日当たり100頭処理可能な屠殺場を建設中である。07年時点で、家畜を12,000頭(牛5,000頭と羊、山羊)に増やした。定着牧畜を始める。

従業員数も80名から150人に増大した。その7割は地元の住民であり、3割はウランバートルから連れてきた従業員である。

2010年時点で【Bd社】は、60,000haを超える大経営体となっている。他方A氏は、買収されずに残った土地で家族経営の小麦生産を続けている。

② 第二段階民営化企業が地元の農業者に経営を任せている事例：【TK社】⁽⁵⁵⁾

(54) 10centnal=1t

(55) 以下2007年8月27日に実施したB氏への聞き取り調査による。

国営農場に勤務していた N 氏は、第一段階の民営化で三分割されてきた【Tk 社】を2000年まで社長として率いた。2000年のオークションで、セレンゲ県の役所（県都スフバートル）で農業関係に従事していた By 氏が【Tk 社】を落札する。現在はその息子（国会議員）の名義になっている。

現地で経営主となっている B 氏（2007年・50歳）は、1982年に農牧業大学を卒業し、アグロエンジニアの学位を取得した。故郷のアルハンガイで働いていたが、自分の専門を生かす仕事に就くべく1997年にセレンゲに来た。2004年に乞われて【Tk】社の経営者となる。農地面積5,000haで従業員数は30人である。2007年は2,418haの作付けを行った。平均収穫量は13,7c/haで3,200トンの収穫である。従業員への月給は14万 tg であり、さらに24人の従業員と退職者に、保有権の賃料6500tg/haを支払っている。純益は、1億6,000万 tg から2億 tg あったが、近年の燃料価格の高騰で1億 tg に落ちている。牛70頭、山羊と羊360頭を牧民二人に委託している。主として従業員の食事であり、市場からも離れているため販売しても3,000万 tg 程度である。機械更新によるコスト低減、肥料投入による土壌改善が課題として意識されている。また肉の価格が市場で上がっているので、家畜（特に牛）を増やすことが意欲されている。但し定着ではなく遊牧形態を維持する。定年は60歳である。後継者については「資本家が決めることだ」という回答であった。

(B) 第一類型のカンパニー（地元農業者による所有＝経営）の事例【At 社】⁽⁵⁶⁾

【Nd 社】は、1991年に民営会社として設立される。1978年から国営農場にエンジニアとして勤務した Ch 氏（2006年・48歳）は、この会社の一生産グループの責任者として勤務していた。1996年ウランバートルの人が同グループを買収して新会社を設立した【Sn 社】。そこで Ch 氏は、1998年にトラクター1台とコンバイン1台を購入して新会社【At 社】を設立

(56) 以下2006年8月20日に実施した Ch 氏への聞き取り調査による。

し、306ha から経営を再出発させる。当時従業員は5人であり、5万tgの月給（冬期12月－3月は6割）を払った。1999年には600haに、2001年には1,000haにまで拡大した。他方【Sn社】の社長は農業専門家ではなく、経営者もウランバートル在住であったこと、従来からの従業員は解雇され、社長の親戚や知人が従業員として雇用されたことなどがあいまって、2001年に倒産することになる。2003年【Sn社】の土地保有権が【At社】へ移転する。2006年時点での経営面積は6,000haであり、従業員数は60人である。8～10万tgの月給を支給している。6,000haの内3,000haの保有権は40名以上の従業員から借りている。賃料は土地の質にかかわらず一律5,000tg/haである。

これ以上の面積の拡大は考えられておらず、生産性を上げることが目標とされている。そのためには機械更新と水（井戸）への投資、従業員の研修が不可欠と認識されている。さらに小麦生産以外の複合経営（畜産、火力発電、建物のテナント等）の拡大が目指されている。

Ch氏は、農地に対する土地保有権は不安定であると感じており、私有化（土地所有権）を望んでいる。しかしそのやり方に関しては、建物や機械の私有化でとられた方法ではない形で行われるべきだとする。建物や機械のオークションでの私有化によって農業とは関係のないウランバートルの会社が、農業専門家による経営を追い払った。このような事を防ぐために、実際に穀物生産に従事してきた者へ私有化すべきだと考えている。現状では地価が高すぎて私有化は困難である。土地所有権取得のための融資助成等が必要だというのがCh氏の要望である。

(C) 家族経営の事例

F氏⁽⁵⁷⁾（2006年・65才）は、1965年から78年までバロングルム村で農業専門家として営農指導をしていた。播種、収穫の時期の決定、開墾指導、機械等への投資額の決定、営農計画の策定等である。1978年からナイランダ

(57) 以下2006年8月20日に実施したF氏への聞き取り調査による。

ール国営農場に勤務し、91年の解体後、T社に勤務することとなった。その後60才定年後も2年間勤務し、62才で退職する。2004年に100haの保有権を取得し、経営を開始した。F氏は1998年に農業専門家としてガウヤート賞を受賞していることから、通常60haの保有権が再配分されるどころ、F氏には100haの保有権が与えられたのである。トラクターと播種機は持っていたが、コンバインはなかった。そこでコンバインは小麦生産会社から借りている。50haで35～40tの収穫である。1トン当たり20万tgの販売額で、所得は120～200万tgといった水準である。国営農場時代から少しずつ家畜を飼い、2006年には牛50頭、羊と山羊50頭になった。毎年24頭の羊と5頭の牛を自家消費する。月4万tgの委託料で牧民に預けている。

F氏は、40年に及ぶ小麦生産の経験から、組合経営が一番いいと考えている。個人で60haを保有して、機械を個別に購入すれば採算は合わない、そこで個人が集まって組合を作り、トラクターとコンバインを共有して共同で生産するのが最も適合的であると考えている。経営規模としては300～500ha、大きくても1,000haまでの組合経営が望ましい。しかし組合の設立を呼び掛けても、なかなか理解されず進まないのが現実である。

(2) セレンゲ県サイハン Saikhan ソム⁽⁵⁸⁾—中規模小麦経営の形成

社会主義時代、本ソムには、26,800haのノムゴン国営農場があり、小麦と牧畜を中心に経営されていたが、まず91年に5つの会社に分割された。この中の一会社は、酪農部門(800頭の乳牛)の民営化である。この会社は時を経ずデンマークのプロジェクトによって、15の酪農家族経営に分割された。畜舎の建設と草刈機械導入の助成を通じて酪農部門の生産を止めずに民営化することをコンセプトとするプロジェクトであった。

残り4つの会社は、麦部門の民営化であり、農地の位置関係に応じて四分された。一経営体当たり6,000～8,000ha規模の経営である。しかしそ

(58) 以下の記述は、2007年8月28日に実施したSaikhan・ソム土地管理局のTumurtogtokh氏からの聞き取り調査による。

の後この4社は、さらに46社に分割される経緯をたどることになる。

【N社】を例にとって見てみよう。国营農場に勤務していた260世帯が780万tgの証券を出資して、機械、機材、建物、4,000頭の家畜を私有化して8,000haの会社を設立した。出資した260世帯の世帯主はほぼ従業員となった。1988年に農牧業大学を卒業し、4年間ノムゴン国营農場に勤務したT氏が社長となり、1995年まで経営を継続する。T氏によれば、会社の規模が大きすぎ、社員が自分の会社という意識を持たず、小麦や燃料を盗むなどの行為があり、限界を感じて社長を辞め、ソム長に乞われてソム役場に勤務することとなった。他の会社も多かれ少なかれ同様の状況にあったものと推測される。4つの会社は、1997年までに46社に分割することになった。

3000haを超える経営はなくなったので、2003年の閣議決定による国家への保有権返還の必要はなかった。したがって世帯へ配分する既墾地もなく、未利用地を配分することになった。2006年時点で1,000ha以上の会社が6社（10～15世帯）500ha～1,000ha規模（2～3世帯）18社、100～500ha（2～3世帯）規模が12社、100ha以下の家族経営が7～8戸存在する。このようにサイハンソムの特徴は、ツァガンノールとは異なり、大規模経営はなく、中小規模の経営が多いことである。

中規模経営の一例として【GU社⁽⁵⁹⁾】を取り上げておきたい。同社の社長は、モンゴル勤労賞を受賞したM氏である。氏は、1978年に農牧業大学を卒業後、ノムゴン国营農場に来て、以来総合農業技術者として勤務した。

1989年の収穫を終えて国营農場は終焉を迎えるが、ノムゴン国营農場が私有化によって5社に分割される前の1991年に氏は、モンゴルで初めて自立した個人会社を設立した。この時点での経営規模は500haである。コンバイン1台、トラクター2台を現金で購入し、7人の従業員を雇用して経

(59) 以下の記述は、2007年8月27日および2010年8月15日に実施した、GU社M社長からの聞きとり調査に基づく。

営を始めた。その後(93年以降)日本の2 KR プロジェクトに支援を受けて、1年おきにトラクター3台、コンバイン2台を購入した。2007年時点での機械装備は、トラクター5台、コンバイン4台、トラック2台、乗用車3台、軽トラック1台であって、農作業用付属装置全種類を装着している。経営規模は、1700ha、内同年の作付は、800haだった。平均収穫量は、15.4c/haである。小麦生産のほかに、定着酪農経営(20頭)、羊と山羊400頭、馬20頭の遊牧、小規模商業施設経営も行っているが、総収入の80~90%が小麦収入である。牧畜による動物生産は、社内での自家消費が大半である。

従業員は23人、内3人は牧民であり、2人(夫婦)が酪農を担当している。商業施設で4人が勤務、その他は小麦生産に従事している。経営部門(マネージメント)に従事しているのはM氏と息子2人の3人である。給与は作業内容によって15万tg~20万tg(年末ボーナス込)という水準である。このほか全従業員に暖房用燃料を供給している。農繁期にしか給料を払わない会社がある中で、ここでは冬期農閑期も支払いがなされている。従業員は、農閑期は商業施設での交代勤務、家畜の世話、酪農等に従事するが、養豚施設を作り、それへの従事も計画されている。また外での勤務を希望する者にはこれを許している。

2007年時点で、あと300haの規模拡大が目指されていたが、その後アタルIIIの政策展開(3年間の無利子ローン)により最新のコンバイン2台、トラクター3台を更新導入し、農地面積を2500haに拡大した。これがぎりぎり最大規模であり、これ以上の規模拡大は考えていない。2010年時点での麦作付面積は1,200haであり、100haに飼料大豆を作付けている。2008年の生産性が、19.5c/haだったのに対し、2009年では21c/haに上昇している。原因としては天候が良好だったこともあるが、ソ連製の古い機械を最新のものに更新してきたこと、肥料投入にも起因している。2009年の小麦の売上げは、6億5000万tg、純益は2億tgだった。

M氏の経営は、一つのモデルとなっており、周囲の農業者も、氏が動

き始めるのを見て農作業を始めるという。それでも氏と同程度の収量をとることはできない。安定した収益を獲得する経営展開の要因として M 氏が挙げるのは、まず経営者が農業専門家（アグロノーム）であって、植栽する植物、土壌、機械について専門的な知識を持っていることである。この点では農牧業大学における教育がモンゴルでは大きな役割を果たしているといえる。M 氏の将来の後継者である長男も、農牧業大学を卒業したアグロノームであり、次男はアグロエンジニアである。次にこのアグロノームが、土壌の色を見ながら、播種を適期（1 週間から10日の間）に行う。収穫も10～2週間の間の適期で行う。また土壌を休ませる際の作業の時期を調整する。こうした適期の作業をやれば成功する。さらに経営規模の適正性が鍵となる。一人のアグロノームの目が届く規模は M 氏の経験上 2,000ha までであり、これを超えると経費がかかり合理的でなくなる。モンゴルにおける小麦経営の適正規模は2,000ha という認識である。

（3）小括

セレンゲとサイハンソムにおける小麦経営の以上の事例から、以下のことを確認することができる。

国営農場の第一段階民営化により設立された会社の農業経営は、国営農場に従事したアグロノームや技術者による経営と、同じく国営農場に勤務した従業員の農作業従事を基本に行われたが、かつてのソビエトからの資金援助に匹敵する国からの補助は無く、経営が困難に陥り、第二段階の民営化によって農外資本に買収されることになった。農外資本は、多くの場合、国営農場以来小麦生産に携わってきた地元農業者を排除して、外から従業員を雇用する形での経営展開を行った。地域の状況に通じた農業専門家を欠く農業経営は、これまた長続きせず、地元の農業者の手に戻るか、圧倒的な資本力を持つ農外資本に買収されるかのいずれかの道をたどることになった。第二段階の私有化による地元農業者と農外資本との軋轢は、土地保有権の地元農業者個人への配分要求へと繋がったと考えられる。2003年の閣議決定による農地保有権の上限（3,000ha）設定、これを超え

る保有部分の国家への返還と、農業者個人への土地保有権の再配分は、例えばツァガンノールの【AT社】のような地元農業者による会社経営の復活を後押しする機能を果たした。

他方再配分された土地以外に生産手段をもたない個人は、配分された土地の上で家族経営という形で小麦生産を開始する可能性を手にしたが、その可能性を実現できた農家はむしろ例外に属し、保有権を会社に賃貸する、あるいは保有権を事実上売却するという現象を一般化させた。F氏が主張するように、各自の保有権を持ち寄って組合を設立して経営する道が残されているが、共同という社会関係を形成することがとりわけモンゴルでは困難だと認識されており、実際組合組織による経営体は極めて少ない。

保有権の上限設定は、例えば【Bd社】のようにこれを大きく超える保有権をもつ会社にとっては、保有権の補償なき没収を意味した。資本傘下の子会社を作る方向で対応する一方、農外資金の農業分野への導入を阻害するものとして、上限設定の撤廃を政府に働きかけたと思われる。既述のとおり政府は2003年に保有上限を一気に20,000haへと引き上げた。【Bd社】はその後、かつての国営農場の規模を凌駕する勢いで拡大を続けた。豊富な鉱山業からの資金で、外国の最新大型機械、散水機を導入して、カナダ等における大規模経営をモンゴルで展開しようとしている。圃場への水の補給ができれば、1年間休耕して水を蓄える必要がなくなり、単純に考えれば取量は倍増することになる。だが【Bd社】社長Jg氏も認めるように、水をやりすぎると虫が湧き、これに農業で対処せざるを得ないという悪循環が生じる。外国の農法がモンゴルにも適合するか、という問題である。

これに対して【GU社】のM氏のように、土地の性質や気候を熟知し、経験を積んだアグロノームは、日本をはじめとする外国からの援助(2KR等)、あるいはアタルIIIによる機械更新への援助を前提として、十分採算の取れる経営を実現できることを示している。経営規模としては2,000ha前後がモンゴルでの小麦生産に最適の規模であるという。これは単に

M氏の経験知や勘といったことにとどまらず、農牧業省農業支援基金による調査が実証するところでもある。⁽⁶⁰⁾

今後モンゴルにおける穀物生産の政策方向は、【Bd社】のような農外資本による資金調達力に依存した大規模経営の推進に向かうのか、それとも地域に定住する農業専門家と農業従事者によって構成される中規模経営に照準を定めるのか。農牧業省政策実施調整局は、政策展開に当たり、政策対象としての穀物生産の特定の担い手像を想定せず、市場の自由に委ねる考え方のようである。しかしアタルIIIの政策展開は、中規模経営にも一定の恩恵を及ぼしたものの、機械更新、燃料費、種代として基金から受けた融資を小麦で返済するため、政府に売れる残余小麦量が少ないほど価格支持の恩典から遠ざかることになる。逆に基金から融資を受ける必要のない大規模経営は、作れば作るほど、多くの補助金を国家から獲得することができるであろう。

農外資本の大規模経営と、地元中規模経営を比べると、どちらが持続可能な経営を担いうのだろうか。M氏は、大規模経営は強いリーダーがいればこそ可能だという認識の下に、【Bd社】の躍進はその資金源である鉱山会社社長の農業に対する強い関心があつてのことであり、社長の交代後も農業経営が継続される保証はないと見ている。これとは対照的にM氏の【GU社】は、家族経営の延長の性格が強く、管理部門に従事しているのはM氏本人と長男、次男であり、農作業にも従事している。植え付け時期、収穫時期、休閑地の手入れの時期等、社長のM氏自身が決定する。還暦に近づいたM氏は、長男を後継者に決めている。少なくとも次世代への経営の継承は確実である。

こうした中規模経営体への道筋は複線的でありうる。少なくとも一人のアグロノームが中心となり個別農家が保有権を持ち寄って協同経営組織を作ることも考えられるし、あるいは機械協同組合を作り、経営は個別家族

(60) 注52を参照。

単位で遂行するタイプの協同も可能であろう。多様な協同のあり方を提示し、これを支援する農業政策が求められているように思われる。

8. 農地の私有化

(1) 土地私有化法

2002年政府は、「モンゴル市民に対する土地所有権の分配に関する法律」(土地私有化法)を公布した。モンゴル国憲法は、遊牧地、公用地、特別用地を私有化の対象から外している(憲法第6条3項)。これ以外の土地につき、土地私有化法は、①家族需要、②農業、③その他の用途の三つの目的を区別して(土地私有化法第4条)、それぞれに応じた私有化の手続きを定めている(法第5条)。すべてに通じて申請主義であり、国民の申請を待って無償(家族需要地)、あるいは有償(農業用地、その他の用途地)で私人に所有権が分配される。土地を所有する国民は、その所有地を任意に所有、利用、管理、処分する権利を有し、処分は、売買、交換、相続、担保によって行なうことができる(法30条)。ここにおいて制度上は、土地が商品化され、市場による農地の分配が認められることとなった。

農地については、土地法上の農地保有権を持っている者に対して優先的に有償で所有権が付与される。農地保有権を持っていない国民が、農業用の土地私有化を申請した場合には、オークションを通じて所有権が取得される。

(2) 地価

土地関連事項を管轄する国家の行政機関が土地評価方法を定め(法18条2項)、私有化する土地の基準価格を、政府が決定することになっている(法18条1項)。地価は、この基準価格に基づき、ソムおよび地区政府によって、私有化される土地の価格が決定される。2006年のセレンゲ県における穀物畑の価格は、平均90万 tg/ha、野菜畑は、平均150万 tg/haである。これに対して土地保有権の競売での⁽⁶¹⁾価格は、穀物畑5,200tg/ha、野菜畑15,500tg/haであるから、所有権の価格は穀物畑で保有権の173倍、野菜

畑で97倍という水準である。保有権は、既述のように政府より無償で交付され、その後の移動は価格がつかない移転によるのであり、土地への投資を回避することができる。機械その他の資材への資金が不足する状況の中で、これだけの資金を土地私有化に投下することは現時点では困難であり、家族用地を除いて農地の私有化は行なわれていない。

（3）「無償の土地私有化」案

民主党国会議員のバトゥール氏は、農地の新たな私有化法案の作成に取り組もうとしている。⁽⁶²⁾1990年の民主化の際に民主党は、国営農場の土地を農民に私有化することを主張した。しかし人民革命党は、土地を除く経営だけの私有化を主張した。理由は外国資本、特に中国の資本が土地を買い占めるのではないかという危惧があったからである。

当時農民は、都市居住者がアパートを無償で私有化し、牧民が家畜を無償で手に入れているのに、何故今まで土地を耕してきた自分たちに土地が無償で分配されないのか、という不満を持ち、土地の無償配分を要求した。この要求にバトゥール氏も賛同し、運動に参加することになった。特にウランバートルでのトラクターデモを指揮し、保有権の再配分に繋がったのである。土地を無償で私有化すべきだという主張の背後には、土地市場が形成される以前に地価を決定することができるのかという疑問と、金を持っている者が農地を買い取った場合、農産物価格に地価が反映されるのではないかという危惧もある。

農民に無償で農地を私有化する改正法を、かつてバトゥール氏は国会に提出した。現在会社が保有している農地を国に返還させ、農民に無料で分配する、という内容だった。分配後、会社は農民から農地を自由に買い取

(61) 土地保有権の取得は、法定された用途ごとの一定面積の申請による無償取得（土地法29条）、移転による無償取得（土地法38条）のほかに、法定の面積を超えた保有権の競売による取得（土地法33条1項2号）がある。

(62) 以下の記述は、2010年8月18日にウランバートルで実施した、バトゥール氏とのインタビューによる。

ればよいという考え方である。この法案は通らなかった。

1990年当時農地の私有化に反対していた人民革命党も、今日私有化に賛成している。同党の提案は、現在会社が保有している農地を会社に私有化させ、残っている土地を農民に私有化させる、というものである。バトゥール氏としては到底賛同できない内容である。

両者の間には大きな隔りがある。妥協点をどこに見出すかが大きな課題である。バトゥール氏も、既に国家と会社が、15年から60年の期間の保有権に関する契約を締結している以上、その保有権を国家が取り上げるということは、簡単に私的所有を否定できるという考えを国家に持たせることになり適切でないと判断している。そこで保有契約内容を変更するという形式で、例えば1995年にある会社がその設立時に4,000万 tg の資本を投下したとする。これを現在のレートに換算した額6,000万 tg に対応する土地面積を600ha と算定し、残余を国に返還させるという内容が考えられている。もちろん大規模会社にとっては何故600ha かという不満が必ず出てくるであろう。

バトゥール氏が農地の私有化は必然だと考えるのは、所有権がないと農民は、土地を単なる生産手段としてしか見ないということである。土地を子孫にまで残すとすれば、土地を大事に使うことになるのであり、そのため私有化が必要だということである。もっとも、無償で農地を農民に配ったとしても、小規模農地で自立経営を確立するのは困難であり、結局は農地を会社に売却してしまう危険性は、認識されている。

土地の持続的生産を担保する、私的土地所有に基づく家族経営と、モンゴルにおける穀物生産の規模の問題は、解決されるべき問題として残されている。

また私有化によって成立する農地所有権の譲渡、賃貸借等の私的取引に対する法規制は、農地を持続的に農地として保持していく上で不可欠である。農地の私有化とこの法規制はセットで考えられなければならない。

9. 遊牧地に関する問題状況

（1）牧地利用調整の必要と牧地保有権導入の提案

モンゴルの遊牧地は、誰もがどこでも利用できる、オープンスペースである。この遊牧地は私有化の対象外であることが憲法によって規定されている。ところが近年、この遊牧地に保有権を導入し、特定の牧民グループに一定区域の牧地を専属的排他的に利用させる提案がなされている。

その背景には、近年の降雨量の減少による草の植生悪化という自然条件の変化と、これによる牧民の条件有利地への移動と集中傾向がある。またそれにもまして市場経済導入に伴い、社会的インフラストラクチャーの整備がウランバートル等の大都市に集中しているため、市場へのアクセスが容易な中央へと牧民が移動し、さらには草地面積とバランスが取れない多頭飼育が広がり、牧草の生育がますます阻害されるといった悪循環を生んでいる。自然条件、社会条件あいまって、条件不利地域の牧民が、牧草を求めて条件の良い牧地へ移動、集中する傾向が強まり、牧地利用の競合が激化し、新たな牧地利用調整が必要となる事態が生じた。他方、遊牧は非効率的であり、これより生産性の高い定着牧畜への転換が必要だという主張も、上記の提案の背後には存在する。

このような状況の中で、外国の支援団体が、コミュニティに基礎を置いた牧地の管理、利用調整に関するパイロットプロジェクトを展開しつつある。遊牧地に領域を設定し、その領域を特定の牧民グループに排他的に利用させ、同時に牧地を管理させることによって、牧草の効率的、合理的、⁽⁶³⁾ 持続的利用を確保する、という内容である。そのうちここでは、それぞれ

(63) 1999年以来、コミュニティを基礎に置いた牧地管理のテスト場となってきた。2000件以上の「牧民グループ」「牧地使用者グループ」が設立され、これらは12以上のドナー、NGOにより拠出されたプログラムによって助成されている。本文で紹介するもの以外にも例えばWorld Bankによる持続的牧畜プロジェクト(SLP)、UNISEFによる総合的社会基盤サービス(SBCS)、UNDPによる経済不均衡是正のための持続的土地管理(SLMCD)、アルタイ・サヤンエコ地域プロジェクト、持続的草地管理プロジェクトはじめ、MCやWWF、JICA、WV、

牧地法案を作成している、アメリカの Millenium Challenge Corporation と、スイスの Mongolian Society for Range Management によるプログラムを紹介しておくことにしたい。

(2) ミレニアム・チャレンジ・コーポレーション 都市周辺牧地プロジェクト⁽⁶⁴⁾

Millenium Challenge Corporation は、アメリカの政府援助機関であり、モンゴルに対しても支援を行なっている。支援の分野は、土地所有権プロジェクト、職業訓練・教育プロジェクト、健康プロジェクト、エネルギー・環境プロジェクト、道路プロジェクトと多岐に渡る。牧地に関するものは土地所有権プロジェクトの中に組み込まれている。これは①土地私有化促進・登記簿システム整備活動、②ゲル地区の小区画私有化・登記活動、③都市周辺地保有化活動の三つの内容からなるが、第三の活動が、牧地に関するものである。土地所有権プロジェクト全体に2300万ドルが用意され、このうち590万ドルが都市周辺牧地保有化に充てられている。

1) プロジェクトの背景にある現状認識と目的

このプロジェクトを展開する背景認識としてあげられているのは、①都市周辺に移動する牧民や家畜の数の増大、それによる都市周辺牧地の過剰放牧と荒廃、②牧地の利用に対する権利関係の不明確性と、インフラ整備の遅れや水の供給不足による、都市周辺の定住型牧畜の発展の阻害、③都市周辺牧地を利用する牧民の生活向上意識の低さ、である。

こうした状況を改善するため、都市周辺の牧草地に定住型あるいは半定

IFAD、オランダ政府、IFADなどがプロジェクトを展開してきた。Mongolian Society for Range Management, *Fostering the Sustainable Livelihoods of Herders in Mongolia via Collective Action*, 2010, p. 15, Mongolian Society for Range Management, *Livelihood Study of Herders in Mongolia*, 2010, p. 34

(64) 以下の記述は、モンゴルミレニアムチャレンジのホームページ <http://www.mca.mn/>、モンゴル農牧業省・ミレニアムチャレンジ・モンゴルミレニアムチャレンジ基金政策研究所「モンゴルミレニアムチャレンジ基金都市周辺牧地プロジェクト」ならびに2010年8月17日にモンゴル農牧省内のMillenium Challenge Account-Mongolia 事務所で実施した、Altantsetseg氏(都市周辺牧地プロジェクトディレクター)へのインタビューによる。

住型牧畜を営んでいる牧民、およびその意思を持っている牧民グループを支援し、牧地を荒廃から守り、再生する。そのことによって牧民世帯の収入を増やす事が、この事業の目的とされている。

具体的には、定住及び半定住型牧畜業を営む牧民グループ（3世帯～6世帯）に対し、契約を通じて都市周辺牧地の長期間（15年）の利用を認める新しい制度を構築する。長期間に亘って契約利用する際に、牧草地の牧地力を超える経営を行わない事を、牧民及び地方自治体の両方の主な義務とする。都市周辺の一定区域に定住及び半定住牧畜を営んでいる牧民、およびその意思がある牧民グループをプロジェクトの実行者として選び、資金提供を行ない、知識や能力を向上させるための教育に参加させる、というものである。

2) 定住型と半定住型牧畜経営の創出

定住型牧畜業として想定されているのは、表1を見れば明らかのように、酪農経営への特化である。定住型牧畜を運営する牧民グループは契約の成立後に、酪農牛1頭当たり1年間に1950リットル搾乳し、180日間分の飼料（1年間に飼料54トン、液体飼料180トン）を備蓄し、5年間に酪農牛を50頭（年間に1950リットルの搾乳）まで増やす義務を負わされる。これに対して半定着型は、伝統的な遊牧畜を主として想定しつつも、牧民グループは1年間に1050リットルを搾乳し、全家畜に30日間分の飼料（飼料143トン、液体飼料48トン）を備蓄し、5年間に酪農牛を15頭（年間1050リットルの搾乳）まで増やす義務を負わされる。

定住型牧民グループは半径2.2km、400～500haの夏・秋の放牧用の牧草地で、羊換算300頭の家畜を、半定住型牧民グループは半径4km、1000～1400haの四季の放牧地で羊換算900頭の家畜を放牧できるが、これを超えてはならない。また定住型牧畜の場合は、夏と秋営地は一ヶ所にあること、半定住型牧畜も四季の営地は一ヶ所にまとまっていることが望ましいが、それが不可能な場合はせめて夏・秋営地が一ヶ所、冬・春営地が一ヶ所にまとめることが要請される。

表 牧民グループの参加前と参加後の収入と利益の平均推定値

| | | 定住型牧畜業者 400-500ヘクタール 地に 5 つの牧民世帯 | | 半定住型業者 1200-1500ヘクタール 地に 3 つの牧民世帯 | |
|--------------------|----|--|----------|---|---------|
| | | 参加前 | 参加後 | 参加前 | 参加後 |
| 牧民グループ単位に占める家畜頭数 | | 273 | 50 | 784 | 543 |
| 家畜 | 馬 | 2 | | 35 | 24 |
| | 牛 | 4 | 50 (酪農牛) | 70 | 48 |
| | 羊 | 142 | | 379 | 264 |
| | ヤギ | 125 | | 300 | 207 |
| 牧民グループ総収入 (千 tug) | | 5273.0 | 49792.0 | 11488.0 | 20453.0 |
| 牧民グループ費用 (千 tug) | | 371.0 | 35088.0 | 2995.0 | 8077.0 |
| 牧民グループ年間利益 (千 tug) | | 4902.0 | 14704.0 | 8492.0 | 12377.0 |

3) プロジェクトの実施プロセス

モンゴルの 3 大都市 (ウランバートル、ダルハン、エレデネット) 周辺の 42 のソムでプロジェクト実施対象区域の選定が行なわれた。対象牧地は 325,000ha であり、これを 300 の牧民グループに保有させるというものである。区域の選定にあたっては、井戸の有無、牧地の状態、森林、特別区域、鉱山の有無等が考慮される。選定された区域に住み、その牧地を利用している牧民がプロジェクトへの参加申請権を持つ。選定牧地区域の外に住んでいる牧民世帯は現在利用している牧地を利用しながらプロジェクトに参加する事はできない。

次に提出された申請書の審査が行なわれる。プロジェクトが選定した牧地に住んでいる牧民世帯が参加を拒否した場合、あるいはプロジェクトの対象牧地を利用している全ての牧民世帯がグループを組む事ができなかつ

た場合、どれか1世帯をグループから除外したりした場合は、プロジェクトへの参加は許可されない。また井戸等を作る費用を支出できるかどうかとも審査の対象となる(井戸はプロジェクトの援助で設置されるが、費用の50%を15年で返済することが義務付けられる。返済された資金は「ミレニアムチャレンジ基金」が運営する「返済基金」入り、プロジェクトの活動を他の牧民に広げる際に使用される。)

申請件数は667であった。その中から404グループが選抜された。さらに経営計画書が作成され、これに基づく選抜が行なわれる。また選抜に際する手続きとして、ミレニアム環境社会局等からの要請で、プロジェクト実施について近隣牧民の同意書をとることが追加された。2010年8月時点では、288グループについて同意書が得られ、グループとソムとの間で契約書を作成する段階へ入るところであった。

4) プロジェクトの狙い

このプロジェクトが狙いとするところは、大要以下のようにまとめる事ができるであろう。第一に、大都市近郊牧地に牧地保有権を設定する事により、大都市周辺への牧民の移動を食い止めること、第二に、酪農を中心とする定着牧畜業を普及させることにより、生産性を高め、牧民の所得を向上させること、そして第三に、究極的には牧地使用料を徴収して、その引き換えに牧民グループに専属的牧地保有権を与えることにより、牧地をいわば「ルーズなコモنزの悲劇」から守ろうとすることである。特定牧地に対する排他的保有を特定牧民グループに付与することによって「タイトなコモنز」を創出し、牧民の牧地への愛着心を植え付け、牧地の荒廃を防ぎ、価値を高めるインセンティブを引きだすことが意図されている。

(3) 「グリーンゴールド」一牧地エコシステム管理プロジェクト⁽⁶⁵⁾

スイスの開発援助機構DEZAは、モンゴル牧民の生存基盤の確保と改善⁽⁶⁶⁾

(65) 以下の記述は、Mongolian Society for Range Management, Livelihood Study of Herders in Mongolia, 2010, Mongolian Society for Range Management, Fostering the Sustainable Livelihoods of Herders in Mongolia via Collec-

への寄与を目的とし、自然資源の持続的利用・再生と環境適合的な社会経済的發展に焦点を置くプログラムを展開している。具体的には、家畜プロジェクト livestock project と、「グリーンゴールド」—牧地エコシステム管理プロジェクト “Green Gold” - Pasture Ecosystem Management Project の二つのプロジェクトがある。前者は、獣医学上の知識・技術の普及、ブルセラ症の根絶、ヤク・ラクダの付加価値付与等を通じた、家畜の持続的な生産性向上を目指すものである。我々にとっての関心は、牧民の牧地に対する新しい関係を作り出そうとする、後者のプロジェクトである。

1) 牧地荒廃の原因に関する認識

① プロジェクトは次のような牧地に関する歴史および現状認識から出発している。

まずマンチュウ支配の下では、地方貴族と仏教聖職者が毎年土地の配分と牧民の四季の移動パターンを統制していた。両者ともそれ自身大家畜所有者であり、彼らの家畜は牧民によって飼育されていた。牧民は、居住地であるホショーの領域の外に出ることはできなかった。

② 1924年の社会主義革命によって体制が変革され、家畜が人民に配分されたが、土地は公的所有にとどまった。従来の上からの統制は、世帯のグループ（ホトアイル）間のインフォーマルな調整へと道を譲ることになる。次に1930年代から集団化プログラムが開始されたものの、それは当初モンゴルの実情に合わず失敗するが、1950年代末までには集団化が完了する。集団化の下で牧畜利用の新しい改革と革新が導入された。季節ごとの土地分配の集団的管理、季節移動の計画化、飼料備蓄の確立、非常時の利用に

tive Action, 2010 および2010年8月18日にウランバートルのモンゴル牧地管理協会において実施した、同協会理事長 Dorligsuren 教授へのインタビューによる。

(66) Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)は、スイス連邦共和国外務省の国際協力機関である。DEZA は、2001年の雪害 Dzud に対する支援からモンゴルでの活動を開始し、2004年にウランバートルに事務所を開設した。

供される牧地のリザーブシステム、獣医・繁殖サービス等の提供である。

③ 1990年代に自由市場への移行に伴い集団が解体する。家畜が私有化されたのに対して、1992年憲法により牧地の所有権は公的な手に残る。集団の解体によって、牧地管理上の調整が欠落するようになり、彼らが享受していたサービスが低下し、あるいは消滅してしまった。そのため牧民は、生産にかかるあらゆる投入、リスク、決定を自らの責任において引き受けなければならなくなった。ホトアイルが、最小の社会経済的ユニットとして再び現われ、土地利用調整のインフォーマルな慣習的規範が復活した。このような牧地利用のパターンの変化の帰結として、以前は非常時用にリザーブされていたり、1ないし2シーズンしか利用されていなかった牧地に、一年中したがってオフシーズンにも放牧されるようになり、また居住地や水場の近くへの家畜の集中化、移動回数の減少、四季の移動距離の低下といった事態が発生した。

マンチュウ支配、社会主義体制を通して上からの牧地利用調整が効いていたのが、市場化によりそれが外れて、オープンスペースへの牧民の責任なき自由なアクセスが始まった、という認識が示されている。

2) 危機状況を克服する主体としてのコミュニティ

① オープンスペースからコミュニティへ

気候変動と相まって、牧地のオープンスペース化は、牧地利用の競合、過放牧、牧地の荒廃を生んだ。こうした事態を回避する唯一の方策は、牧地へのオープンアクセスをやめさせ、牧地管理、利用調整のシステムを再建することにある、と考えられている。

しかし牧地管理・利用調整システムの再建は、上からの垂直的指令によるものではなく、水平的な牧民同士の合意に基づくものでなければならぬとされる。ここで依拠されるのがコモンズ論である。国家による他律的な管理調整でもない、市場による自動調整でもない、コミュニティを主体とする共有資源の自律的維持管理システムこそ、牧地を牧地として維持することができる唯一の道と考えられている。現にパイロットプロジェクト

として各地で展開されているプログラムも、基本的にこのコミュニティにベースを置くものということができる。

しかしモデルとされるコモンズ論のコミュニティは、定住農耕を通じて歴史的に形成されてきたものである。モンゴルの草原にこうしたコミュニティの史的コンテキストは存在しない。それでは一体如何なるコミュニティがここでは想定されているのだろうか？

展開されているプロジェクトが想定するコミュニティのイメージは、一様ではない。多くのプロジェクトが、牧地管理計画を立て、その執行を、ボランティアベースの牧民グループに担わせることを内容とするものである。その場合の牧民グループは、主要には親戚関係をベースとする比較的小さなグループである。グリーンゴールドは、こうしたアプローチの弱点を、プロジェクトのメンバーとしての牧民世帯がメンバー以外の世帯と空間的に交錯することから、資源管理のための社会的境界と空間的境界がマッチしない点に見ている。

② 領域設定を通じたコミュニティの創出

グリーンゴールドは、このような弱点を克服するため、ボランティアグループを作る前に、まず領域を設定するアプローチへ方法を変えた。このアプローチにおいては、非常時にリザーブされる牧地を除く、ソムの牧地全てを一定規模の領域に区分けする。区分けされた領域を伝統的に利用してきた全ての利用者は、牧地利用者グループ (Pasture-User Grupe PUG) に組織化される。この PUG に、区分けされた領域を配分するのである。すなわちそのキャンプと牧地が、指定された領域の中にある牧民は、自動的に指定領域の PUG のメンバーとみなされる。牧地配分と境界の設定手続きには、牧民、バグ行政、ソム行政、専門組織、プロジェクトのスタッフが参加することになっている。

PUG は、牧地利用計画を策定し、全てのメンバーに利用可能な牧地への公正なアクセスを提供するための、伝統的な、あるいは新たに交渉されたアレンジメントに基づくルールを発展させ、また牧地管理計画を策定し

て、四季による利用のローテーションや、休ませる牧地、牧地管理上の技術手段等を規定する。PUGは、その領域内外のメンバーでない牧民の四季の移動について交渉することができる⁽⁶⁷⁾とされる。

各PUGは、ソム単位で牧地利用者連合会APUGへと連合する。APUGは個別のPUGの責任者を再組織化したNGOの一つであり、牧地管理の技術上のノウハウを提供する団体である。牧民は牧地利用料を支払わなければならない。徴収された利用料は、10%が各レベルの行政へ、20%がAPUGへ、残り70%がPUGに配分される仕組みが考えられている。

PUGシステムのコンセプト上の利点と意識されているのは、メンバーがその居住と資源利用の地域性により定められることによって、PUGの社会的境界と空間的境界および資源ユニットの一体性を確保できる点である。一定の領域の中にいる全ての牧民が同一の組織に帰属することによって初めて、牧民間の合意を形成できるのであり、また他の組織との間で資源管理につき合意を取り付けられる。こうすることによってオープンアクセス問題を制御することができる。

だがそこには大きな困難が伴う。それは、40から100世帯という、PUGのサイズの問題である。この規模になると、メンバー同士が親類関係にあるわけではなく、その他の社会的紐帯が形成されているわけでもない。したがってコミュニケーションがとりにくく、取引費用が嵩む。コミュニティ形成の第一次ステージでは、リーダーが主導しても、牧民の広範な参加を欠いて、情報が牧民に届かない。牧地に境界を引くというのは極めてデリケートな仕事なのである。

そもそもモンゴルの牧地に境界を引くことに対する疑問、批判が人類学者から提出されている⁽⁶⁷⁾。モンゴルのような乾燥・半乾燥地域での牧畜の場

(67) Maria E. Fernandez-Gimenez, Spatial and social boundaries and the paradox of pastoral land tenure: A case study from postsocialist Mongolia, *Human Ecology* 30: pp. 49-78, 上村明「21世紀モンゴル国における牧畜—国際援助におけるProperty-rights Approach 批判—」日本モンゴル協会『日本とモンゴル』第43巻

合、移動の範囲は、降水量や雪害、旱魃といった自然災害によって規定され、一定の領域には収まりきれない。移動パターンは固定されず、曖昧であり、したがって資源利用の境界も曖昧にならざるを得ず、それを前提としたて、資源利用の柔軟性、互酬性（困ったときはお互い様）といった資源利用倫理が牧民間に存在する。牧民が形成する集団も多様で重層的で非固定的で変動する。こうしたコンテキストを無視して牧地に境界線を引くことが、いかなる帰結を生むことになるのだろうか。

（４）牧地法案

牧地プロジェクトの中で、プログラム展開と並行して牧地草案を作っているのは、ミレニアム・チャレンジの都市周辺牧地プロジェクトと、グリーンゴールドである。前者による法案は、2010年春、同年秋の国会に提出されることが決まった。議員提案だが、政府もこれを支援している。これに対して後者の法案は、秋の国会には提出されない。しかし後者は、全牧地への保有権導入を規定する点で、前者より徹底した内容となっている。法案は数度にわたって作られその都度グリーンゴールドの機関紙や、Zuuyi medee 紙に掲載され、解説も施されてきた。2010年 3 月の解説と、⁽⁶⁸⁾2010年 5 月の法案に即してみよう。

1) 牧地法の必要

牧地法の解説では、そもそも法が何故必要かについて、大要以下の説明がなされている。今日の牧地の荒廃は、国有財産である牧地で、私有財産の家畜を生産するという牧畜経営に由来する。まとまりがなく、自由勝手に、競争的に牧地利用を行なうことで牧地が荒廃する。こうした環境を形成しているものこそ、現行土地法である。他方牧民の間では最近、牧地の組織された共同利用や、定着牧畜への関心が増す傾向が見られる。生産要素である牧地を、共同の無償利用という伝統的方法で調整することは、現

第 1 号、2008年、15頁以下。

(68) モンゴル牧地管理連合・グリーンゴールド＝プログラム「牧地法案の紹介」2010年 3 月22日、「牧地法案」、2010年 5 月25日版

在の社会的要請に合致しなくなっている。牧地共同利用の手法を洗練されたものとする一方、自己の保有地で農場経営を発展させるための法的環境整備が重要となった。

2) 牧地利用区分と境界設定

まず牧地が五つの利用区分〔a. オトル用牧地、b. 経由牧地、c. 都市、村、その他の定住地周辺の牧地、d. 集約的牧畜経営地域の牧地（以下集約牧地）、e. 粗放的牧畜経営地域の牧地（以下粗放牧地）〕に分けられ、それぞれの区分ごとに規定された主体が、境界を設定する。a から c までの牧地は、市民代議員会議がその境界を定める。集約牧地と粗放牧地の場合には、牧民、PUG が境界設定に加わる。粗放牧地については、当該地域の牧民が移動式の牧畜を経営する条件を満たすことが可能なように境界線を引き利用単位牧地を定める。その際バグの境界は勘案しなくてもよい。利用単位牧地の境界内で生活・牧地利用をしている牧民世帯は、牧地利用者グループ PUG の構成員とされる。したがって法律上の構成は、牧民の意思に関わらず、牧民はグループのメンバーとされ、これに伴う義務を負うことになる。さらに粗放牧地は、冬営・春営・夏営・秋営用牧地に区分されるが、冬営用牧地と、春営用牧地の境界は、隣り合わせる牧民世帯やホト・アイルが話し合いの上合意して決め、PUG の全構成員会議での承認を得る、とされる。

3) 牧地保有権の主体

保有権の付与手続は、基本的に土地法上の規定に準じた手続きとして構成されているが、利用区分に応じた保有主体が規定されている。集約牧地については、家畜や動物を飼育・繁殖させている牧民、牧民世帯、企業、団体が保有権の主体として規定されている。粗放牧地については PUG だけが、保有権を取得できる主体である。すなわち粗放牧地については、保有権者は、個々の牧民ではなく PUG である。この団体が、各段階の首長と契約を締結し、保有権利証を取得する。

4) 牧地保有権者の権利義務

牧地保有権者である PUG は、当該牧地を排他的に利用することができる。すなわちグループの構成メンバー以外の者の利用を排除することができる。構成メンバーとしての各牧民、牧民世帯の持ち分権は観念されていない。PUG は、牧地運営に関する中期計画、年間計画を立て、牧民はこれに従って牧地を利用し管理しなければならない。また牧地利用料の支払いも牧民の義務である。

冬営用牧地と春営用牧地については利用券が必要であり、この利用券を取得することができるのは、PUG の規則や計画を遵守し、牧地の適正な牧養力に適合し、かつ牧地利用料を期限内に納めた牧民世帯やホト・アイルである。

また土地法同様、集約牧地については、牧地保有権の移転が規定されている。しかし、粗放牧地の保有権移転について草案は規定を設けていない。但し、冬営地と春営地の保有権を、PUG の全構成員の三分の二の賛成に基づいて移転することができるとしている。

(5) 分析

1) PUG は、法人格のない、権利能力なき社団である。グループの構成員以外の者の牧地利用について、全構成員の三分の二の賛成に基づいてこれを認めてリーダーが契約を締結するという規定、あるいは冬営地と春営地（牧地ではない居住空間）の保有権を、PUG の全構成員の三分の二の賛成に基づいて移転することができるとする規定からも伺えるように、団体構成員の個別的意思と、団体の意思が明確に区別されており、日本の入会集団のような、全員一致原則が支配する総有とは性格を異にするコミュニティが想定されている。法人格はないが、社団としての実質を備えるような法規制の方向が読み取れる。

2) 牧地保有権の主体は PUG であって、構成員ではない。構成員は PUG の議決した方法にしたがって牧地を利用することができるが、牧地に対する持分権を持たない。他方土地法は第52条7項で、ホト・アイルに

対して共同保有権を付与する旨規定している。ここでいくつかの問題が生じる。まず土地法では、ホト・アイルが牧地の保有主体となっているのに対し、牧地法案では、牧地に対する保有主体はあくまでPUGである。牧地法案上の牧地保有権と、土地法上の冬営地・春営地保有権の調整が必要である。そうでないと一つの牧地に対して二つの保有権・主体が重畳することになる。

3) 現行土地法が、冬営地と春営地のホト・アイルによる共同保有を規定した理由はどこにあったのだろうか。牧民は、移動が困難な厳寒の冬と、家畜の出産期である春は一箇所に留まり、宿営地には固定施設が設けられ、夏や秋に比べて定住性の高い生活を送る⁽⁶⁹⁾。特定の冬営地と春営地での特定牧民(世帯)グループによる継続的利用、ならびに施設等への一定の投資といった事実を鑑み、その権利性を承認し、保護することが合理的であるとの判断に基づいて、土地法における冬営地と春営地の共同保有権規定を置いたものと思われる。牧地法案提案者は、牧地法制定の必要性の一つの理由を、土地法が冬営地や春営地の共同保有権を規定しているものの、共同保有権の主体を確立することができないため、実効性を持たない、ということに求めている。ホト・アイルは、その構成を年ごとに変える可能性がある。したがって長期にわたる保有権の権利主体、契約主体を特定することはできない。総じて、民族学や社会人類学が、調査を通じて明らかにしている牧民による牧地利用の非固定性、柔軟性、互酬性といった牧地利用形態は、牧地に対する権利という固定的地位の付与と相容れないということを教えているように思われる。

そこで牧地法案は、牧地の境界を設定して領域を定め、領域内の牧民による団体的組織(PUG)の設立を規定し、牧地保有権の主体としたのであった。この主体はその社団性ゆえに構成員の変動に関わりなく一つの権利主体性であり続ける。冬営地や春営地に対する専属的利益保護について

(69) 日野千草「モンゴル遊牧地域における宿営地集団—モンゴル国中央県ブレン郡における事例から—」リトルワールド研究報告第17号、2001年、89頁以下。

は、一定の要件を充足する構成員に、年ごとに利用券を発行するという対応をとった。こうした処理にすれば年ごとに組みかわるかもしれないホト・アイルに対応できそうである。しかし、この処理は、冬営地・春営地に対する土地法上の固定的共同保有権が存在しないということを前提として成り立つ話である。

4) 利用券は「PUG の内規、細則、牧地運営計画を履行し、冬営用・春営用牧地の適正な牧養力を満たし、かつ牧地利用料を期限内に支払う」という要件を充足する牧民世帯やホト・アイルにだけ交付される。しかしホト・アイルという世帯共同は、世帯間の多様な思惑や動機をもとに形成される。親戚同士の義理関係で共同することもあれば、困窮する世帯に対する互酬的配慮を動機とすることもある。法案上の要件を満たすことができない実態ゆえに、ホト・アイルが形成されることもある。とすれば法案は実態を反映しえず、これまた実効性を欠く規定になる恐れがある。

5) 法案は、冬営地と春営地の保有権を、「PUG の全構成員の三分の二の賛成に基づいて」移転することができるとしている。個別のホト・アイルに対し土地法上認められた保有権は、PUG という私的団体の意思に左右されることはないはずである。ここでも法体系上の整合性がとられていない。

6) 冬営地と春営地の保有権移転につき法案 (第16条 2 項) は、土地保有権証書を「他者」に移転することができるとしている。この他者とはいかなる者を想定する規定だろうか。仮に PUG 構成員としての牧民世帯やホト・アイルだとすれば、PUG が発行する利用券との関係はどうなるのだろうか。仮に PUG の構成員以外の牧民世帯やホト・アイルだとすれば、そもそも社会的境界と空間的境界および資源ユニットの一体性の確保をコンセプトとして出発したプロジェクトの意義と矛盾することになる。

7) 保有権の移転は、既述のように土地法上、有償移転ではなく無償である。すなわち保有権は売買されえない。他方冬営地や春営地上に設置された施設等は、売買の対象となりうる。ここで牧地上の営造物の売買価格

が、牧地保有権の価格と混同され、牧地保有権自体が売買される現実を誘発する可能性が生じる。

8) 過去にもいくつかの牧地法案が作成され、2008年の秋の国会に提出されたものの、審議されずに終わっていた。それは、牧地法の成立を期待しているのは条件の良い牧地がある地方の発想であって、これによって牧地の利用から排除される条件不利地域の牧民は、このような牧地の囲い込みに反対する。条件の悪い牧地を抱えるアイマグを代表する議員は、法案に反対せざるを得ないのである。このような政治状況の中で、牧地法案の帰趨が注目される。

終わりに

法整備支援にあたっては、支援対象国の歴史的コンテキストを探求することが必要であることを前提として、コンテキスト理解の視座を、社会的富や財の市場的分配と、非市場的配分の編成のありかたに据え、農地を対象にしてその編成のありようを比較してきた。

ヨーロッパ大陸諸国や日本では、農地の市場的分配を正面から認めつつ、しかし農地を、他の商品とは異なるものと把握して国家が農地市場に一定の介入を行うことにより、農地の市場を通じた分配に、非市場的配分原理を組み合わせてきた歴史を持つ。それは農作業に常時従事し、かつ経営責任を負う、地域定住者による経営、すなわち家族経営、あるいは数家族による共同経営という小農制を歴史的に形成してきたコンテキストと無関係ではない。このコンテキストの中で、「労働」、「経営」、「土地への権利」の三者が一体であるべきだという法原理＝自・耕作者主義が、ヨーロッパ大陸諸国と日本の法制度の根幹を形成してきたのである。この法原理は、既述のように地域に定住する農家と農地との持続的な関係を切断することなく保護することにより、農地の非収奪的利用の確保、農業の多面的機能の発揮、生産者への労働の成果の帰属等を目的とする、市場による農

地分配を制約する原理に他ならない。これは定住農耕を歴史的コンテキストとする社会に普遍的妥当根拠をもつ法原理であり、農地制度に関する法整備支援に当たっては、この法原理に立脚すべきだ、というのが本稿の立場である。⁽⁷⁰⁾この原理を表現する法(学)概念は、スイス、オーストリアにあっては自作者主義であり、日本では耕作者主義であり、ベトナムでは全人民的所有を前提とする土地使用权であり、モンゴルではエゼムシフである。

1994年モンゴルにおいて、土地法で導入された保有権=エゼムシフという法概念は、上述のように国家が国民に営農目的でのみ貸与する権利であり、譲渡できないものとして規定された。その後の土地私有化法による所有権の導入を考え合わせると、保有権は、将来的には処分権を根幹に持つ私的所有権へと移行していく、過渡的な権利であると理解することも可能かもしれない。しかし農地は、そこでの生産によって、経済的価値を生む生産手段であると同時に、それだけではなく、生産に携わる人間の生活空間でもある。保有権=エゼムシフという言葉には、主人のようにふるまうという語義があるという。この主人は、地域に定住する農業者に他ならず、農地を農地として持続的に維持管理し、生活空間を豊かな景観として形成することが、主人としての振る舞いの中身であろう。農業者=主人と、農地のこのような持続的関係を媒介する権利がエゼムシフであるとすれば、この概念は、ヨーロッパや日本の農地法制における自作者主義・耕作者主義の法原則と機能的に等価 *funktional äquivalent* の関係に立つ、

(70) 自由な農地取引に国家が介入し、主体に関する要件を充足した者にのみ農地への権利主体性を承認するという、農地の市場による分配と非市場的配分の組み合わせのこの基本原理の原型は、市場的分配原理の優位の中で、一定の変容を被りつつあるのも事実である。原型を維持しているのはスイス、オーストリアといった国である。主体に関する要件をはずし、主体如何にかかわらず、農地が農地として利用されることを農地取引の要件とする方向への変容を、例えばドイツ、ベトナムにおいて観察することができた。日本はまさにこの方向へ一歩を踏み出したところと言ってよからう。

モンゴル国固有の法原理として認識することが可能であるように思われる。

同じ土地であっても、都市の土地、農地、牧地では、妥当すべき法原理は同一のものではありえない。モンゴルの牧地は、市場による流通の対象とはされず、市場メカニズムにより分配されることはない、誰でもが利用することのできる土地であった。牧地においては牧地利用とその調整のための社会規範が伝統的に形成されてきた。この規範が機能低下しつつある現状に対して、遊牧という牧畜の形態そのものを変えようという提案がなされているのである。牧地を囲い込み、特定牧民グループにその領域に関する保有権を付与することは、遊牧の国モンゴルを大きく変えることになる。

先進国が「支援」という大儀を掲げて展開しているプロジェクトの根底を支えている発想は「オープンスペースのコモンズ化」とでもいうべきものである。共有財としての自然資源へのオープンアクセスは、資源の過剰利用による浪費をもたらし、その存在を脅かすというのである。遊牧の国モンゴルに、この「オープンスペースの悲劇」という経済理論を直ちに適用することが、本当にこの国に幸福をもたらすことになるのだろうか。コモンズの利用主体として想定されているコミュニティは、モンゴルの歴史的コンテキストの中に見出すことはできない。定着農耕文化のコンテキストの中で熟成されてきたコミュニティを、非定着型文化の中に人為により作り出そうというのである。

牧地に対する法整備支援も「遊牧は死滅すべきか、という文明の根本的な問題⁽⁷¹⁾」を、避けて通ることはできないであろう。この根本問題を視野に入れた法整備支援が、オールタナティブとして提示されなければならない。

(71) 田中克彦『ノモンハン戦争 モンゴルと満州国』岩波書店、2009年、54頁。