

速水佑次郎・M.A.R. キスンビン・L.S. アドリアノ

『もう一つの農地改革パラダイムに向けて』

—フィリピンからの視点—

Yujiro Hayami, Ma. Agnes R. Quisumbing and Lourdes S. Adriano, *Toward An Alternative Land Reform Paradigm: A Philippine Perspective*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1990, xiv+209 pp.

本書は、アジアに位置し、ラテン・アメリカ諸国に類似した大土地所有制を残存させる一方、土地なし農民層の増大がますます深刻化するフィリピンを事例として、新しい農地改革のパラダイムを模索した研究である。

本書は第1章「効率を伴った公正の促進」、第2章「農業構造と農業不安」、第3章「過去のプログラムと成果」、第4章「稲作地帯の不平不満」、第5章「ココナツおよび砂糖セクター神話の暴露」、第6章「アグリビジネス型プランテーションの農地改革?」、第7章「もう一つの農地改革構想：問題点と展望」によって構成されている。第1章で本書の問題設定が行なわれ、第2章では、既存の研究成果を踏まえて、フィリピン農村経済史が概観される。第3章では、戦後フィリピンにおける農地改革の展開を素描した上で、アキノ政権下の1988年農地改革法が批判的に検討されている。第4～6章は、1970年代以降急速な変貌を遂げたフィリピン農村社会の状況が、ルソン島中部と南部の稲作農村、ルソン島南部のココナツ作地帯、ネグロス島の砂糖キビ作地帯、さらにミンダナオ島のアグリビジネス型プランテーション地帯での調査に基づいて明らかにされ、第7章における新しい農地改革のパラダイムの提示へと議論が進められている。

本書の構成が示しているように、本書はフィリピン農村経済構造とその発展史の研究として、きわめて広いカバレッジをもっており、他の発展途上国との比較研究も大いに役立つ。こうした研究成果を生み出した調査研究組織は、国際的に高い評価を得ている農業経済学者・速水佑次郎をリーダーとする、農地改革研究プロジェクトであり、フィリピン大学

農学部(ロスバニョス校)の「農業政策研究プログラム」(APRP)の一環として実施されたものである。

本来ならば、本書評において、各章の内容を要約し、個々に検討を行なうべきであるが、紙幅の都合で残念ながらできない。ここでは、本書の核心部分として提示された、新しい農地改革構想がどのような特徴をもっているのかを明らかにし、それに関して若干の論評を加えるにとどめたい。

第1章「効率を伴った公正の促進」は本書における議論の土台に相当し、第7章「もう一つの農地改革構想：問題点と展望」と対をなしている。そこで、まず第1、7両章に基づいて、新しい農地改革が提示される根拠とそのデザインを素描しよう。

著者たちによると、歴史的にみて、第二次世界大戦後、非共産圏で農地改革が成功した地域は、東アジアの日本・韓国・台湾だけであり、その背景には、その実施を可能とする国際的条件と国内における行政官僚機構の整備、そして日本の場合には、強力な農民運動があった。フィリピンのように、政府側にすぐれた行政管理能力がそなわっていない国では、上記の東アジア諸国が経験したような農地改革プログラムを実行することは、はなはだ困難である。

加えて、従来の農地改革プログラムはその農村経済構造に照らしてみても、フィリピンにはそぐわないという。本書で「アジア型モデル」と呼ばれる非共産圏を対象とした従来の農地改革プログラムは、一般に、小作農への地主所有地の分配であった。ところが、フィリピンの土地制度をみると、地主直営型の雇用労働制によるプランテーションが小作制とともに存在し、ラテンアメリカ諸国にも似た、大土地所有が伝統的に続いてきた。フィリピンの土地制度は、いわば「アジア型」と「ラテンアメリカ型」の混合形態であるにもかかわらず、従来のフィリピンの農地改革プログラムは「アジア型モデル」に依っており、プランテーションは農地改革の対象から除外されてきたのである。

しかしながら、著者たちによれば、今日の農業不安の原因は、かつてのように地主・小作関係に根ざすというよりは、むしろ、土地へのアクセスの道を遮断されたプランテーション労働者や土地なし層が農村に大量に滞留していることによるものである。したがって、新しい農地改革プログラムでは、かれらに対する土地へのアクセスが考慮されねばならないとされる。

それでは、いかにしてそれを可能にするのか。ま

ず最初に考慮されるべきことは、フィリピンに効率のよい行政機構が備わっていないという政治状況である。そこで、新しい農地改革プログラムでは、政府が関与する余地をできるだけ少なくし、法規は最小限に限定して、あとは市場経済の論理にまかせるという方法を取ることが望ましい。こうして考案された新しいプログラムの特徴は、次の4点である。

- (1) 政府は地主の土地所有規模を決定するが、所有規模を超えた地主の土地の売買に一切介入せず、自由な取引に任せる。
- (2) 大地主の土地売却を促進するために、累進的地税制度を導入する。
- (3) 地主による土地なし層への土地の賃貸しを促進するために、小作関係に関わるあらゆる規定を撤廃する。マルコス政権下の農地改革によって獲得された、稲作地とトウモロコシ作地における定額借地農の権利には法的保証を与えて、借地権の売却・抵当権設定・賃貸しを容易にし、土地なし層への土地へのアクセスを可能にする。
- (4) 公有地の賃貸料を累進的に引上げ、アグリビジネスと小農民との契約栽培制度の普及をうながす。増加した賃貸料は、労働者が農民化するためのプログラムやサービス提供用資金などに充当する。

以上4点から明らかのように、新しい農地改革デザインは、1980年代に世界銀行が発展途上国における新経済政策として打ち出した「規制緩和」(ディレギュレーション)政策を受けて、提示されたものであろう。ところで、このプランがフィリピンに導入された場合、著者たちが主張するように、土地がプランテーション労働者や土地なし層の手に渡るのだろうか。評者の答えは、否である。さしあたり、次の4点を指摘しておきたい。

第1に、所有規模を超えた地主の土地を自由市場で取引した場合、土地は企業家・商人・金貸し・富農たちの手に渡り、小農はもちろん、土地なし層やプランテーション労働者が土地を購入できる可能性はほとんどない。

第2に、累進的地税制度が導入された場合に想定される事態は、地主による土地所有名義の分散である。こうして地主は高率地税の支払いに対する対抗措置をとり、極力土地売却を回避するだろう。この結果、実際の土地所有者と政府の地台台帳の所有名義との乖離が起り、土地所有の実態を把握することがますます困難と思われる。

第3に、小作関係に関わる諸規定の撤廃について、稲作地では、マルコス政権下の農地改革によって多くの刈分け小作農が土地移転証書(CLT)を手にし、地価償還農民となった。かれらは土地銀行(Land Bank)への年賦の支払いを完了した時に解放証書(EP)を得て、自作農となる。第4章「稲作地帯における不平不満」によると、筆者たちが調査したラグナ州やヌエバエシハ州では、地価償還農民が土地移転証書を質入れしたり、売却したりするケースが多発している。土地移転証書を購入する人々は、地方の金貸し・商人・地主、あるいは富農たちで、かれらは、新たに手に入れた土地で、土地なし層を雇用して農業経営を行なうが、その雇用形態は、日雇いというよりは長期の常雇契約であることが多い。

筆者たちの解釈によれば、このような長期の常雇契約が稲作地で生まれた理由のひとつに、新たに手にした土地で小作契約を結んだ場合、現在の法律の下では、その土地が農地改革の対象となることを、金貸し・商人・地主たちが危惧しているという事情がある。小作関係に関わる諸規定が撤廃されれば、これらの人々は、土地なし層を農業労働者として雇用せずに、土地を小作に出すだろう、と主張される。しかし、近年、稲作地で長期の労働契約が台頭したのは、単に小作関係に関わる諸規定が存在するからだけではなく、土地なし層が増大したため、雇用労働者に依存した方が農業経営上、有利になっているからではないだろうか。そうだとしたら、仮に小作関係に関わる諸規定が撤廃されても、農業経営者たちは、依然として、小作契約より長期の常雇契約を選好するであろう。

第4に、プランテーション労働者の自作農化・契約農民化について、著者たちによれば、輸出用作物生産部門において、従来広く支持されてきた「規模の経済」の論理は必ずしも妥当しない。とくに「伝統的」プランテーションにおいてははしかりであり、場合によってはアグリビジネス型プランテーションについても同様である。したがって生産効率向上のためには、基本的には輸出用作物生産を小農経営に委ねるべきである、という。評者が中・長期的に観察してきた、ネグロス島砂糖キビ作地帯の「伝統的」プランテーションの場合、労働者の農民化にはきわめて多くの試練が伴う。それは単に営農資金の不足といった経済的問題だけではない。労働者としてプランテーションで長期に働いていたかれらが、独立自営の農民になるためには、農業経営の習得はもと

より、かれら自身の意識改革が必要である。評者にとって、プランテーション労働者の農民化への道は、小作農の自作農化よりはるかに困難な道のりに思えてならない。
[永野善子]