

# 戦後フィリピンにおける農地改革の展開

河野 新一

- I はじめに
- II 50年代の農地改革と地主＝小作制
- III 60年代の農地改革—マカパガルからマルコスへ
- IV マルコス戒厳令下の農地改革
- V むすびにかえて

## I はじめに

フィリピンでは、現在、アキノ政権（1986～92年）の下で策定され、実施に移された包括農地改革が進行過程にあるが、周知のように、フィリピンにおける農地改革はアキノ政権が初めて直面した課題ではない。フィリピンにおける農地改革の試みはすでに戦前、植民地時代に始まる。今世紀はじめ、アメリカが植民地統治の開始に当たって、統治政策の一環として行った教会・教団所有地の買収と小作農への移転事業があるがフィリピンの前近代的土地所有一般の否定・解体を意図するものでなく、妥協的かつ不徹底に終わった。第2に1930年代後半の中部ルソンを中心とする農村不安に対応する政策（「社会正義」計画）の一環として1940年以降ケソン大統領が農村振興局によってすすめた大農園買収事業があるがこれも危機回避策以上になるものでなく、しかもその直後の太平洋戦争の開始と相まって見るべき成果を上げなかった。かくして本格的な農地改革は戦後にもちこされ、1946年に独立した後、その内容や結果の首尾・不首尾にかかわらずともかくも何らかの改革が繰り返し提起され、実施されてきた。すなわち戦後フィリピンの農地改革は、1955年9月にマグサイサイ大統領の下で制定された農地改革法に始まり、その後1963年8月にマカパガル大統領の下で制定された農地改革法およびマルコス大統領の下での1971年9月の同改正法（フィリピン農地改革法）を経て、72年9月の戒厳令布告直後に制定公布された大統領法令第27号（小作農解放令）による農地改革、さらに前記のように1986年のマルコス政権崩壊・アキノ政権誕生という革命的政変後、88年6月に制定された包括的農地改革法による農地改革が実施中である。

以上の事実からもうかがえるように、戦後フィリピンの農地改革は1955年から40年におよぶ歴史をもっており、それはこの国において農地改革の実施がいかに困難な事業であるか、いいかえれば、農業・土地問題の解決を妨げる地主勢力がいかに強力であったかを示している、と

いえるようである。

本稿は戦後フィリピンにおいて繰り返し実施された農地改革のそれぞれの計画の企図、その背景および結果を概観し、その成果と限界をおおまかに検討し、現に進行中の包括農地改革との関連をさぐろうとするものである。以下の各節で、50年代、60年代、70年代のそれぞれの時期の農地改革立法の背景、その内容、改革の結果についてごく大づかみに検討する。

## II 50年代の農地改革と地主＝小作制

### 1. 55年農地改革法の制定とその背景

フィリピンは第二次世界大戦後、他のアジア諸国にさきがけて独立を獲得したが、そこでの土地制度はスペイン植民地時代以来形成されてきた地主的な大土地所有制に基礎をおき、こうした土地制度にもとづいて社会全体がごく少数の「もてるもの」と大多数の「もたざるもの」に分解し著しい格差を示していた。そこでの政治・経済・社会はもっぱら一部大地主階級を中心にそれと密接な関係のもとにある財閥、特権官僚の支配するところとなっていた。

1950年代初期のフィリピンは40年代末のフク団の活動による農村不安の激化とそれによる政治的危機、さらに戦後の経済再建の失敗による財政危機の招来という異常な危機的情勢を迎えていた。また戦後の国際政治においては、戦中にすでに現れていた米ソ間の軋轢から、戦争を通してワールドパワーの地位に就いていた米国が開始した冷戦戦略は中華人民共和国成立、朝鮮戦争勃発を契機にアジアにおいても本格的に展開されるようになる。

1946年7月に独立を得たフィリピンは、政治、経済の諸制度や旧宗主国アメリカとの関係において、植民地時代からの連続性が強いことを特徴とした。憲法は1935年に制定されたものが数回の部分的改正を経つつマルコスが戒厳令下に制定した73年憲法を公布するまで生きていたことはその端的な例であろう。34年独立法により10年の移行期間の後の独立を約束され、35年から「フィリピン・コモンウェルス」として自治政府をつくってきたが、太平洋戦争の結果、34年独立法時点の独立構想（政治的にも経済的にも自立した国家、中立化による安全保障）とは逆に、アメリカの第二次大戦後のアジア戦略の上でその半永久的な基地網に縛りつけられ（米比軍事基地協定など）、経済的にアメリカに依存する形の独立を与えられた（「ベル通商法」にもとづく米比通商協定による長期の特恵供与、米国人の内国民待遇など）<sup>1)</sup>。

冷戦がアジアに本格的に波及した1950年以降、反共・親米路線の下に安定化させるという旧宗主国アメリカの政策意図が露骨な内政干渉の形として頂点に達する。この脈絡の中に対比アメリカ援助機関による1950年代前半の農地改革の勧告、改革案の提示等がある。しかしアメリカの意図したフィリピン社会の改革は貫徹しなかったし、内政干渉的に強行しようとした農地

1) 浅野幸穂『フィリピン——マルコスからアキノへ——』アジア経済研究所、1992年、10～20ページ。

改革も内外情勢の緊迫が弱まるとともにアメリカ自体の熱意が薄れ雲散霧消する。50年には、40年代末からの財政経済の危機的事態の究明と対策のために米国前財務長官D. ベルを長とする経済調査団が来比し、調査報告を公表した。そのなかで、フィリピンの前近代的な土地制度の問題を指摘し大農園の政府買収と農民への売却を勧告した。52年には、アメリカの対比経済援助使節団は、この改革案の基礎を作成するために日本の農地改革をGHQにおいて精力的に推進した一人の、農地改革専門家ハーディーを招いて、日本の農地改革内容に近似するドラスチックな農地改革案の大綱を作成した（ハーディー報告）。ドラスチックなるが故にフィリピン特権階級に受け入れられず、危険な文書としてほうむり去された。54年にアメリカの対比援助機関は再びフィリピンの土地制度に関する報告書（クーパー報告）を公表したが、土地制度改革に関する勧告はハーディー報告に比してずっと後退し、土地の再配分は農業諸政策のうちのたんなる一項目にすぎなかった。このことは援助機関の妥協的配慮によるものといえるであろうが、同時に朝鮮戦争の停戦成立と討伐によるフク団の退潮・農村不安の鎮静化により農地改革への熱意が薄れたことにもよるであろう<sup>2)</sup>。

こうした情勢を背景にマグサイサイによる農地改革計画が打ち上げられることになる。1953年末に大統領に当選したマグサイサイは、就任後ただちに「土地なきものへ土地を」の公約を果たすため農地改革法案の作成に着手し、議会に提出した。この法案は地主支配下の議会審議で重要部分を骨抜きにされたうえで、戦後フィリピン初の農地改革立法として1955年9月に成立し（Land Reform Act of 1955）、実施機関として農地制度庁が設置された<sup>3)</sup>。

この農地改革法の目的は、「政府は、公有地の開拓によって、また所有者との私的な交渉によりあるいは収用手続きを通じて、農業上の紛争の存在する私有地の分割配分によって、最大限多数の土地なき市民に家族規模農場を設立し分配する」（第2条）としているが、ここではまず、農地取得が私的な交渉によることを優先させていること、また分割配分の対象となる私有地を紛争のある土地と限定していることが問題であろう。このような規定はその意図にかかわらず、この農地改革の限界を示すものであろう。

政府による私有地の取得は買収または収用により行われるが、買収は、過半数の小作農ないし占有者の申請のあった場合、政府は地主との私的な交渉を通じて買収することができ、買収規模の制限は存在しない。収用は、地主が政府の買収交渉に応じようとしなかった場合あるいは政府の提示した買収条件に応じようとしなかった場合には過半数の小作農ないし占有者の申請に基づいて農地の収用を行うことができるが、この場合には、裁判所が正当な農業不安を認定した場合をのぞいて、個人所有地については300ヘクタールをこえる接続地部分、法人については600

2) 滝川勉『戦後フィリピン農地改革論』アジア経済研究所、1976年、14～16ページ。フク団についてはさしあたり浅野幸穂「フク団反乱の性格（Ⅰ）（Ⅱ）」『アジアトレンド』第16、17号、1981年、滝川勉「カークブリー教授の『フク反乱』をめぐって」『アジア経済』19-9、1978年参照。

3) 以下55年農地改革法については滝川、前掲書、第1章による。

ヘクタールを超える部分に制限される(第6条)。この場合、フィリピン憲法における「個人財産は正当な補償なしには公共のために取得されることはない」という規定からして、収用と買収の間には大差ないであろう。政府が取得した土地は小作農等に対して6ヘクタールを限度として配分され、配分を受けた農民は、その土地価格をを年6分の利子とかかった行政費を加えたものを25年の均等年賦償還方式で支払わなければならない。

おおよそ以上のような内容であるが、ここに見られる問題点は、第一に、収用の対象となる土地が300ヘクタールを上回る土地とされていること、および接続地部分と規定されていることから、収用の対象が実際には著しく限定され、この法律の効果をほとんど期待できないということになる。接続地部分という規定は地主が広大な土地を分散して所有している場合には収用の対象にならない。第二に、買収価格が政府(農地制度庁)と地主との私的交渉にまかされていてその基準が法律に規定されていないことから、買収不能になるおそれが多分にあるであろう。第三に買収・収用には小作農の過半数の申請を必要とする点である。フィリピンのように刈分小作形態(後述)が普遍的ないし支配的であり、地主と小作農間に温情主義的關係が濃厚な場合には小作農は申請に署名することによって地主の心証を害するよりはむしろ従来の地主との友好関係を維持しようと努めるであろう。この点からも政府による土地取得には限界が生じよう。第四に財源問題。農地改革法第9条は政府の発行しうる譲渡可能土地証券の額を当初2ヶ年に年6000万ペソ、それ以降は年3000万ペソと規定し、さらに改革遂行に必要な資金需要を賄うために共和国法第1000号により公債発行にによって1億ペソの調達が認められていた。しかしこの金額自体たいした金額とはいえない。インフレ圧力の強い場合には地主は譲渡可能土地証券よりは現金を選ぶであろうから、政府資金の実質的規模はますます縮小することになる。

以上のような問題を抱えた農地改革法の実施は、ごく限られた実績を残したにすぎない。農地制度庁は1955年10月に設立されてから61年6月末までの6年間に36の農園を取得したが、その合計面積は2万ヘクタールたらずで、取得価額合計は1960万ペソにすぎなかった。この結果は明らかに農地改革が失敗に終わったことを示すものである。上記のように配分対象となる土地を原則として紛争の存在する土地に限定したことは、紛争の存在をめぐって多くの問題と軋轢を生ずることは予想されることであった。紛争の認定は裁判所の権限であるとしても、地主は容易に裁判所に影響を及ぼし得たし、他方小作農はこの認定を容易にするために不必要に紛争を大きくしたこともあろう。とにかく、政府が取得したわずかばかりの土地は、「小作紛争の激しい、それだけに地主にとって負担の少ない土地を地主が国家資金を利用して高価に売り渡したもの<sup>4)</sup>」とあってよいようである。

## 2. 大土地所有と刈分小作制

以上のように農地改革とは名ばかりのものとはいえない、その実施の契機ともなったフク団反乱

4) 滝川、同上書、23ページ。

の背景をなした土地問題の実態をここで簡単に見ておくことにしよう。

フィリピンの土地制度は不在大地主制の形成と比較的広範なカトリック教会所有地の存在に特色があったとされる。表1によれば1960年にフィリピンの農場（農家）総数は217万、そのうち自作農は45%、自小作農14%、小作農40%であるが小作農は60年をピークにその後比率は減少傾向にあり、自作農数の比率はまさにその逆を示している。（戦前から戦後60年頃まで自作農比率の減少、小作農比率の増大が続いてきた。）フィリピンのうちで比較的生産力が高く、米の主要生産地帯（穀倉）をなしている中部ルソンについてみると、この地域は1960年に人口330万人、農家数24万であるが、このうち小作農は65%にのぼり、自作農は20%弱でしかない。1903年以降の約半世紀間に自作農は6割台から2割弱にまで減少し、小作農は38%から65%へ増大しており、この間の農民層の急激な分解とともに、この高率の小作農比率とこの地域の恒常的な農業不安との間の密接な関連がうかがわれる<sup>5)</sup>。表2は自小作別の農場面積の推移を示しているが、自作農の農場面積の比率は60年を最低にその後増加し、小作農は戦後一貫して減少しつつある（ただし自小作を加えると60年には両者計40%を超える）。耕地面積の増加に対して農家数の増大が上まわっているため1農場当たりの経営面積は減少している。生産性が高まっていなければ農家の生活と経営はより困難になるはずである。

表1 農家階層構成の変化

	1948年		1960年		1971年		1980年	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
総農家数	1,638,624	100.0	2,166,216	100.0	2,354,469	100.0	3,420,323	100.0
自作農	861,239	52.6	967,725	44.7	1,364,990	58.0	1,993,293	58.3
自小作農	163,132	10.0	310,944	14.4	268,665	11.4	367,304	10.7
小作農	611,971	37.3	864,538	39.9	681,658	29.0	871,536	25.5
農場管理人	2,282	0.1	2,487	0.1	2,458	0.1		
その他			20,522	0.9	36,698	1.6	188,190	5.5

（出所）センサス各年版。

表2 自小作別農場面積の推移

	1948年		1960年		1971年		1980年		一農場当たり面積 (ha)			
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	1948	1960	1971	1980
自作農	3,519,473	61.5	4,133,176	53.2	5,345,429	62.9	6,496,200	66.8	4.09	4.27	3.92	3.26
自小作農	490,888	8.6	1,139,957	14.7	930,840	11.0	986,700	10.1	3.01	3.67	3.46	2.69
小作農	1,553,790	27.1	2,000,201	25.7	1,746,455	20.6	1,806,900	18.6	2.54	2.31	2.56	2.07
農場管理人	162,432	2.8	365,309	4.7	346,242	4.1		0.0	71.18	146.89	140.86	
その他		0.0	133,742	1.7	124,768	1.5	435,400	4.5		6.52	3.40	2.31
合計	5,726,584	100.0	7,772,485	100.0	8,493,735	100.0	9,725,200	100.0	3.49	3.59	3.61	2.84

（出所）表1に同じ。

5) 滝川勉「フィリピン農業問題の展開」同氏編『東南アジアの農業・農民問題』亜紀書房1971年、56～57ページ。

以上のような統計では地主的土地所有の規模はわからない。1953年にアメリカ援助機関が行った調査によれば、フィリピン全国における50ha以上所有の地主は約1万4千（うち1千ha以上所有地主数221）、その所有地面積は全農地面積の42%に達する（地主数は1948年の総農場数約164万の1%に満たない）。日本では地主制最盛期の正末に千町歩地主（1千ha以上所有）が22であったことに比し、日本より狭い国土のうちに1千ha以上所有大地主が200を超えるということから、大土地所有制の卓絶性がうかがえよう。さらにこのような大地主が中部ルソン5州だけで30人もいたのである<sup>6)</sup>。

なおついでに上の調査とかなり時期が離れるが、73年にマルコス政権によって行われた調査にふれておこう。それまで地主的土地所有の具体的事実の調査——地主がどの地域にどれだけ  
の農地と小作農をもっているかという——は、私的所有権に対する侵害を理由に行われたことがなかった。戒厳令布告後、新たな農地改革に乗り出したマルコスはその前提として地主的土地所有の実態把握のために大統領指令により、地主の土地所有について、小作農の有無、作物の如何を問わずあらゆる耕地についての申告を命じた。この申告には虚偽の申告や申告を怠った場合の罰則規定がない——戒厳令下とはいえ罰則規定なしには十分な強制力をもたないであろうし、虚偽・過少申告は当然予想される——ので、正確さに問題ありとしても、ほぼ実態は示されるものと思われる。その結果、農地改革対象である米・トウモロコシ農地の大規模地主の実態が公表された（表3）。それによれば100ha以上地主数は全国で1374、面積は38万ha弱、50～100ha規模の地主は1608、面積は約11万haとなっている。地域的にはいずれの場合も中

表3 100ヘクタール以上および50～99.9ヘクタール所有米・  
とうもろこし地主数および同面積

地域	100ha 以上地主数	同面積 (ha)	50～99.9ha 地主数	同面積 (ha)
I (イロコス)	51	15,917	20	1,402
II (カガヤン盆地)	94	29,351	117	7,628
III (中部ルソン)	524	132,618	543	37,623
IV (南部タガログ)	191	74,900	208	14,403
V (ビコール)	137	26,577	184	12,355
VI (西ビサヤ)	54	9,440	144	9,834
VII (中部ビサヤ)	81	17,185	17	1,031
VIII (東ビサヤ)	43	16,894	105	7,013
IX (西ミンダナオ)	10	1,965	20	1,358
X (北ミンダナオ)	131	35,451	232	15,127
XI (南ミンダナオ)	58	15,378	18	1,330
全地域	1,374	375,654	1,608	109,104

(出所) DAR, Planning Service, Report as of June 30, 1973, pp.19～20. 滝川勉『戦後フィリピン農地改革論』1976, 90ページ。

6) 滝川, 同上書, 58ページ, および国際農林業協力協会『フィリピンの農業——現状と開発の課題——』1980年, 113ページ(高橋彰稿)。

部ルソンに集中している。

さてこのような地主的土地所有の発達の下で多くの農民は小作農として生産と生活を行ってきたわけであるが、小作農のうち圧倒的部分が刈分小作ないし分益小作である。

刈分小作とは粗収穫物から経費（たいてい地主が供給する）を差し引いた純収穫物を現物のまま地主と一定の比率（折半が圧倒的に多い）で配分し合う小作制度であり、フィリピンではカサマ制度とよばれている。このような分益ないし刈分小作農が1960年には全農家の34%を占め、小作農全体の86%にのぼっていた<sup>7)</sup>。主要な米作地域であり、また農村不安の主要地域でもある中部ルソンでは、小作農全体のほぼ9割がこのような刈分小作農であり、金納小作農（インキリノ）および定額現物小作農は合計して7%以下にすぎない。中部ルソンでは1000ヘクタールをこえる不在大地主の土地が各地に点在しているが、大地主はその所有地をインキリノに貸し付けるか、または農場管理人を置いてこれを経営している。インキリノはその借地を多数の刈分小作農に貸し付けていて、いわば中間地主化している。この場合、刈分小作農は、不在地主の他に中間地主による二重の搾取を受けることにならざるを得ない<sup>8)</sup>。

刈分ないし分益小作という小作制度は収量水準が低くかつ収量変動の激しい場合には、一定の合理性を備えているといえる。定額小作料の場合には、甚だしい不作は小作農に破滅的な打撃を与えるであろうが、定率小作料の刈分小作の場合には収量の変動に応じた小作料額の変動により打撃を緩和しうるだろうからである。その意味で刈分小作は不作・凶作時の小作料減免の機能を内包するものといえることができるよう。フィリピンで普遍的に行われてきた刈分小作制度は、現実の環境に適合し、それなりに合理性をもつものといえる。しかし、小作農がいくら増産に励んでも、その純増分の半分はそっくり地主の手に収まってしまうから、定額小作料の場合に比して一般的には生産性増進のインセンティブに乏しいといわざるを得ない<sup>9)</sup>。

収穫物の半ばに達する刈分小作料の率はフィリピンの稲作の低い生産力水準を考慮すると、きわめて高率といえよう。稲作生産力水準は1971年当時全国平均でヘクタール当たり1.72トン程度で、アジアで最下位に属し、日本の3分の1程度にすぎない。フィリピンの小作農の大部分はこうした高率小作料に加えて慢性的な負債にも悩んできた。負債を負う契機には作物の不作をはじめさまざまなものがあるが、その場合彼らの負債の源泉としては制度金融はほとんど利用できず地主、商人、金貸しが主である。負債は収穫時に返済するが、飯米にも事欠く小作

7) 鈴木忠和「フィリピンの農業と稲作」川野重任編『アジアの食糧生産——開発と需給——』アジア経済研究所1980年、200ページ。

8) 滝川，前掲書，5ページ。

9) 滝川，同上書，5～6ページ。高橋彰氏はこうした刈分小作農の行動について1963年頃の刈分小作農の時と転換後の72年頃の定額小作農の時との間に生じた大きな変化，およそ農民的でないと思われる行動や態度から農民的なものへの変化について述べて，いずれもフィリピン農民の立場からは合理的なものとしている。「技術進歩・土地改革・農民化——中部ルソン農村の変容——」『アジア研究』20-2，1973年。

農は次期の収穫前，端境期により高い米を買わされて負債を累積させ，地主への従属を深めつつ，いわゆる温情主義的な関係の下で極貧ながら生計を維持してきたのである。

### Ⅲ 60年代の農地改革—マカパガルからマルコスへ—

#### 1. 1963年農地改革法制定をめぐる情勢

1962年に大統領に就任したマカパガルは63年1月の一般教書の中で小作制度の廃止を目標とする農地改革の実施を明らかにするとともに，その直後，農地改革委員会（政府側委員6名と民間から3名，小作農代表として自由農民連合＝唯一の全国的農民組合の委員長，地主代表，一般代表としてフィリピン・フリー・プレス編集長）を任命して法案を作成させた。同委員会の作成した農地改革法案は3月20日に議会に送付され，下院では5月6日に審議開始，14日に修正通過したが，上院では地主勢力の激しい抵抗を受けて審議は難航し，審議未了となった。そのためマカパガルは都合6回発した大統領布告により特別会期での継続審議を求め，ようやく修正通過し，両院の調整を経て成立し，8月8日，正式に公布された。

マカパガル大統領がこのような抵抗をうけながら農地改革法を制定し，実施に乗り出さざるを得なかった理由は何であろうか。農村不安の中心地中部ルソン農民の貧困と不満の根本原因が土地制度にあり，その問題の未解決こそがこの地域の共産主義と反体制運動蔓延の源泉であるという認識とその結果土地問題の解決＝農地改革こそ共産主義イデオロギーに対する解毒剤であるとするマカパガル自身の考え<sup>10)</sup>，さらに当時のアジア情勢すなわち新中国のアジアにおける地位の不動化，南ベトナムの解放戦線の攻勢など，特に後者の情勢の跳ね返りを懸念する米比両国の共通の情勢認識と利害の一致から「解毒剤」としての農地改革計画の推進に至らせたものとみられる。また当時，農業生産の停滞が顕著となり，食料危機が訪れていたこと，国内市場の狭隘さのため50年代の輸入代替工業化を中心に推進されて順調な進展を見せた工業化が50年代末から成長が鈍化し，60年代には停滞があらわになって農村購買力の強化が不可欠となっていた。50年代の工業化の過程で形成された工業企業家層や知識階級，管理，教師など次第に増大してきた中産階級の大部分は同時に地主階級でもあったが，彼らはある程度の農業改革によって国内市場の開発と国民経済の発展が行われることを望んでもいた。こうした中産階級の利害と，その一定の進歩性が農地改革を支持推進する社会的基盤となったという事情があ

10) 農地改革に固執した動機をマカパガル自ら次のように述べている。「共産主義に対する我が政策の主要な特徴は，農地改革であり，それにより小作制度を廃し，農民に土地を所有せしめることであった。中部ルソン出身者である私は，この地域における共産主義の源泉が農村の土地要求であったことを知っている。赤い扇動者たちは，農民の鼻先に土地所有の可能性を効果的に見せびらかした。このことを知っていることが，1963年8月8日の農地改革法の制定を強力に押し進め，この制定に固執した強力な動機であった」(Diosdado Macapagal, *A Storm for the Edifice: Memoirs of a President*, Quezon City, 1968, p 165. 滝川，同上書30ページ。)

る。さらに政治家としてのマカパガルがきたるべき中間選挙・大統領選挙での勝利のために、農地改革を農村票獲得の有力な手段として考慮したであろうことは当然考えられる。

## 2. 63年農地改革法の改革計画

上のような背景と動機の下に制定された63年農地改革法の概要を見よう。農地改革の目的として、自作農制・家族規模農場の確立とその結果としての地主資本の工業資本への転換、生産性増大と農業所得向上に資するような農業における社会経済構造の創出、再入植計画と公有地配分の実施、小農民をして独立・自主の責任ある市民とし民主主義社会の力の源泉たらしめることなどがあげられているが、要すれば小作農（大部分刈分小作農）を自作農に転換し、それによって自作小農民を民主主義社会の基礎たらしめようと、いうことである<sup>11)</sup>。

この農地改革法の特徴は、この小作農の自作農への転換を一挙にではなく漸進的・段階的に、すなわち第1段階では刈分小作農を定額小作農に転換し、その後の第2段階においてはじめて定額小作農を自作農に転換しようとしたことである。二段階に分けた理由は第1に、現在の刈分小作農は独立の経営者としての資格に欠けているから、定額小作農という中間段階において政府援助の下に独立経営者（自作農）にふさわしい経営能力を身につけさせることが必要だということ、そして定額小作農が自立的な経営者になりえたときに、第2段階の自作農への転換事業に着手しようとしたこと、第2に地主の農地を買収して自作農を創出するには、政府は資金的にも手続的にも準備がまだ不十分だという事情である<sup>12)</sup>。農地改革の第1段階から第2段階への移行および第2段階の完成に至るスケジュールを法律も政府も明確にしていない。この結果、農地改革の重点が第1段階の実施、すなわち刈分小作農の定額小作農への移行に置かれることになるのは当然予想され、またそうなったのである。しかし、ほんらい農地改革とは小作農の自作農への転化であることからして、1963年農地改革法の実施がその第1段階に止まるかぎり、厳密には農地改革の実施というより小作関係の改善にすぎない、といえよう。

農地改革は地域限定的にすなわち全国農地改革審議会による農地改革区の選定・布告により、その地域内にかぎって実施される。改革区の選定は刈分小作農比率その他の基準をを勘案して選定された。改革区の選定はマカパガル政権下において、また1970年以前のマルコス政権下においても、ほとんどルソン島に限定され、とくに小作農比率が高く農業不安の焦点である中部ルソンに集中したのは当然といえる。政府が農地改革区を選定・公布すると、その地区内の刈分小作契約は非合法となる。すなわち改革区において刈分小作農は強制的に定額小作農に転換されることになっているが、しかし強制を強制たらしめる罰則規定に立ち入ってみると、そこに巧妙な抜け穴があって強制規定を実効のないものになっている。

11) 滝川、同上書、64ページ。以下、63年農地改革法とその実施内容は同書第2章によっている。

12) あとの方の点は、滝川氏によればフィリピンの政治権力が真に農地改革を実施する意図をもたないことを表明するものと解される。滝川、同上、65ページ。

刈分小作農が定額小作農に転化した場合には、その小作料は定率から定額として固定されるが、その小作料額は、契約時点の直前3年間の通常収穫高平均から種子代、収穫、脱穀、荷積み、運搬、加工費を控除した残り部分の25%相当分と定められている。また定額小作農への転化規定は、主として米作地に適用を限定されている。というのは、フィリピンの砂糖地主やココナツの地主の強力な政治力により、農地改革法の適用からサトウキビやココナツなど輸出作物の作付地などを除外してしまったからである。そのためサトウキビ作付面積の著しい増大が見られたが、そのかなりの部分が農地改革の適用を合法的に逃れるための作付転換とみられる。

定額小作農の自作農への転換について二つの方法が予定された。一つは農地改革区内の保有限度75ヘクタールをこえる地主所有地を政府が買収してこれを農民に売り渡す場合である。買収に際しては、農業関係裁判所が定額小作料収入を6%の利子率で資本還元したものを基準に「正当な補償価格」を決定する。いま一つの自作農創設の方法は、私有農地の定額小作農の少なくとも3分の1以上が文書申請した場合には、農地庁が農地の強制買収に乗り出さなければならない。買収価格の決定は農地庁と地主との協議による。農地庁は、その取得した農地の購入価格に最高6%の利子および分割・調査・登記に要した実費を加えたものを、25年以内の年賦償還をもって受益者に売り渡す。受益者の選ばれる場合の優先順位は(1)旧地主の1親等以内の直系家族で自ら耕作する意志のあるもの、(2)定額小作農その他その農地を自ら耕作している現実の占有者、など5位まで規定されている。最優先順位が現実の耕作者にではなく、旧地主の直系家族に与えられていることに、1963年農地改革法の特徴的性格をみることができよう。

### 3. 改革の実績

63年農地改革法による改革実績をみよう。マカパガル大統領期における農地改革の実績は大要以下の通りである。64年6月にブラカン州プラリデル町が農地改革区第1号として選定されて以後、同大統領の65年末までの任期中に12の町が農地改革区として、また1町が特別計画地区に選定された。農地改革区および特別計画地区に含まれる米作農民数1万3860人、耕作面積3万5147ヘクタール、刈分小作農数1万0291人、65年末までに定額小作農に転換した農民数は3785人で刈分小作農の38%である。もっとも定額小作農に転換したといっても登記済みのものは896人にすぎない。マカパガル政権の末期までに裁判所への登記を完了して実際に定額小作農に転化したとみられる農民数は、農地改革区内の刈分小作農数の1割にも満たず、また、この時期政府が自作農創設のために買収・収容した農地は皆無であった。農地改革の実施は予算的にも大きな制約を受けた。1965年に1億5630万ペソの予算の割当てを受けたのに、実際に支出されたのはその2割に相当する3240万ペソにすぎなかった。こうした予算上の傾向はその後も一貫して変わらなかった。財源問題は1963年農地改革法の実施を基本において制約する一大要因であり、そのために改革は入口に立った程度のものというところか。次にマルコスによる

実施結果を見よう。

1960年代半ば、中部ルソンではフク団が活動を開始した。農業不安の未解決と政府権力の腐敗からフク団は再び急速にその力を広げ、60年代末にはパンパンガ、タルラク両州の一部で二重権力状況を生み出すまでになった。65年末、マカパガルに代わって政権に就いたマルコス、フクの再興に対して武力弾圧と農地改革の強化を主とする社会改革の両面から対応した。1966年には新政権の下で、農地改革区の範囲は急激に拡大した。マルコス政権の1967～1970年度4ヶ年経済計画では、農業の低生産性の主因は刈分小作制に、したがって農民の貧困、農村市場の狭さを規定する制度的要因は土地所有にありとして63年農地改革法の推進を掲げた。前政権での町単位での農地改革区の布告は、地域単位での布告に切り換えられ、改革区の拡大が加速するが、とくに大統領選挙のある69年に集中する。69年は農地改革計画実施の遅れに対して農民団体の圧力が高まり、またマルコスの方でも大統領選の再選を確実にするために積極的な姿勢を見せざるをえなかった。1966年1月から69年末までのマルコス政権による農地改革の実績を要約すると定額小作契約の総数は2万2715件、登記済みのもの6340件(27.9%)、文書契約はしたがなお未登記のもの3532件(15.6%)、口頭契約のもの1万2823件(56.5%)、裁判所に登記して完全に定額小作農に転換した農民数は5767人にすぎなかった。

1971年9月10日、共和国法第6389号により農地改革法(共和国法第3844号)の改正が実現し、農地庁から昇格した農地改革省長官に昇任したエストレリヤにより改正前の農地改革法の実施状況が総括された(表4)。表中の定額小作農数は全農地改革区236に含まれる米・とうもろこし刈分小作農数18万2203人の約29%、全国の米・とうもろこし刈分小作農数約65万人の約8%に相当するにすぎず、登記契約済み農民数1万1279人は農地改革区内の米・とうもろこし刈分小作農数の約6%にすぎなかった。マルコス政権による拡大にもかかわらずこのような第1段階実施上の貧弱な成果をもたらした基本的理由はもちろん地主階級の執拗な抵抗であったが、さらに財政資金上の困難も無視できない。財政上の窮乏は、農地改革を推進する職員数の極端な制限、物的手段の欠如となって現われ、改革の進捗に障害となった。

マルコス政権下における土地銀行の農園取得(買収)実績は以下の通りである。1967年にはじめて取得して以来71年末までに土地銀行が買収した農園数は131(ただし農業関係裁判所の認可待ちのもの、その他農民の先買権、買戻権の行使のために融資したものを含む)、その買収価格合計は4691万ペソ、受益者数5746人、農園面積は合計1万1373ヘクタールであった。そのうち70年7月～71年末に買収した農園数は33、面積3888ヘクタール、買収価格約1628万ペソ、受益者数2277人であったが、これらの農園はすべて中部ルソンにあり、当地域の特殊な事情を考慮すると、「地主が治安上の考慮から、とくにその不良農園を…比較的高価な政府価格で売り逃げしたとみても差し支えない。<sup>13)</sup>」以上のような土地銀行の微々たる農園買収実績は、改

13) 滝川同上書83ページ。

表4 定額小作契約の実績総括（1964会計年度～1971年9月）

	会計年度 1964～1966	会計年度 1966～1969 (1969年6月 30日に終わる)	1969年7月1日 ～1971年9月	1971年9月現在 累 計
1. 登録済定額小作契約数	1,436	4,736	5,220	11,419
同上定額小作農数	1,463	4,169	5,647	11,279
2. 文書化定額小作農数	796	2,467	3,417	6,680
同上定額小作農数	796	2,413	3,438	6,647
3. 口頭定額小作契約数	2,357	11,375	22,013	34,745
同上定額小作農数	2,357	10,489	22,648	35,494
定額小作契約数合計	4,616	18,578	30,650	53,844
定額小作農数合計	4,616	17,071	31,733	53,420

(注) 数字はいずれも加算せるもの。

(出所) Conrado F. Estrella, The Philippine Land Reform Program: A Report to the Nation as of September 1971, Table IIを加工せるもの。滝川, 同上書79ページ。

革の第二段階が明確にスケジュール化されなかったことにもよるだろうが、とりわけ財源上の制約によるものであった。

以上のように63年農地改革法（及び同改正法）による改革の実施は刈分小作の定額小作への転換（計画の第一段階）に終始し、その実績も要した期間にもかかわらず、貧弱と言わざるをえず、改革はなお端緒の段階といってよいであろう。

#### Ⅳ マルコス戒厳令下の農地改革

##### 1. 背景

1963年農地改革法はその法文上の不備・欠陥のために、農地改革の十分な実施が妨げられ、また実施過程では地主・小作間の対立、摩擦を促進した面があったために、マルコス政権期には法改正の必要が論じられるようになった。マルコスは1969年11月の大統領選挙で圧倒的に勝利し、フィリピンで戦後初の再選を実現したが、経済危機と社会不安の高まりに直面する。1971年9月、63年農地改革法改正、さらに1年後の戒厳令布告と戒厳令体制の下での農地改革にもつながる60年代末から70年代初頭のフィリピン情勢の特徴を簡単に見よう。

マルコス大統領第一期の積極的な経済運営がもたらした巨額の財政赤字によって輸入が急増し69年末からの国際収支危機を引き起こした。マルコス政権は再選をめざして発足当初から金融緩和による経済活動の回復と4ヶ年計画に基づく成長促進という前例のない積極政策を採用した。その結果計画の支柱である公共事業の実績、68年のコメ自給化達成、順調な経済など歴代政権をしのぐ成果をあげ、再選をもたらした。しかし反面外貨危機とインフレに集約される累積的な経済不均衡を生み出した。69年の経済運営は選挙前という政治的配慮から不均衡の主因である赤字財政には触れず、金融政策に終始したため不均衡はさらに拡大した。70年には対

外債務の返済圧力が強まり、結局変動相場制が実施され、ペソの対米ドル相場は暴落した。対比援助国グループが結成され、為替管理と輸入規制、財政金融引き締め措置がとられた。その結果生産・投資は落ちこみ、インフレが高進し、生産停滞とくに食糧生産の停滞は物価高騰の主因となり、消費者物価とくに食料品価格の急騰をもたらした<sup>14)</sup>。

こうした経済危機の下では社会不安を高め、社会運動を刺激する。マルコスの強行的再選の結果としての権力集中に対する危機感、それに生活悪化が学生運動、労農運動、教会の社会改革運動など前年から表面化していた社会運動を刺激し、暴力的なデモが大統領官邸を襲うなど集会・デモが日常的現象化してきた。社会運動は多様で広範なものであったが、これらの社会運動は組織上相互に関連があり、また学生活動家の農民との共闘、教会改革運動での教会領開放要求などフィリピン社会の基本問題＝土地改革が諸運動の結節点をなしていた<sup>15)</sup>。

学生運動が68年末の毛沢東派による共産党再建の影響もあって急進化し、土地問題の解決を要求して教会の社会改革運動が始まり、また教会と密接な関係にある農民団体（自由農民連合）などの運動が反地主的傾向を強めたことなど社会運動が先鋭化ないし急進化したことや、農地改革実施過程で地主・小作間の軋轢が強まり小作に対する暴力的抑圧が強まる中でフク団の再興が見られ、共産党再建とともに一部はその軍事組織「新人民軍」となったことや、そのほかミンダナオで回教徒とキリスト教徒の紛争が暴力化し拡大したことなどが特徴的であろう<sup>16)</sup>。こうして、再選に全てを賭けた無理な経済運営のつけと権力集中への反発とによって再選早々のマルコス政権は経済危機と社会不安に見舞われた。マルコス大統領は再選によって権力を集中しながら経済的社会的不安の増大に直面し国民の人気を失って形勢不利を覚り、権力独占、その永続化の野望のために爆発事件（ミラング広場事件）を契機に、共産党＝新人民軍をはじめ左翼勢力には「反乱と陰謀」を口実に弾圧を加え、政敵アキノ議員をフク団援助の廉で攻撃し、戒厳令体制へ傾斜を強めていった<sup>17)</sup>。

緊迫化する情勢に対応して、マルコスは、1971年、その政治的見解を小冊子「今日の革命－民主主義」として発表し、そのなかで、今日のフィリピン社会の危機を下からの暴力革命にあるとしてとらえ、その社会変革の主張を吸収することによって「中央からの革命＝民主主義革命」により対応しようというのであった。そして私有財産の部分的制限による富の不平等配分の是正をその主内容とする民主主義革命の実行を「新社会」(The New Society) 建設の目標とするが、マルコスは、そのための具体的政策として、農地改革と選挙改革をあげたのである<sup>18)</sup>。

14) 『アジア動向年報』、70～73年版。

15) 『アジア動向年報』1970年版、345ページ。

16) この時期の学生運動ほか社会運動について詳しくは滝川前掲書107～111ページ。

17) 浅野幸穂前掲書、83～95ページ。

18) 滝川同上書 111 ページ。

以上のような情勢の中で1971年9月、63年農地改革法の改正法が制定され、その1年後には戒厳令の布告と大統領令による新たな農地改革が始まるのである。

## 2. 1963年農地改革法の改正

63年農地改革法の改正は、国会における強力な反対勢力に阻まれて、その実現は相当困難であったが、改革を要求する社会運動の国会への圧力もあって実現を見た。主な改正点は、①63年農地改革法では曖昧さを残していた定額小作農への強制転換の規定が、改正法では「自動転換」と明記し、さらに農地改革区の限定をなくして全国を対象とすることを明らかにした、②地主が定額小作農を合法的に追放しうる例外規定であった「自己耕作規定」は削除され、③対象農地について75～24ヘクタールの項目追加により、これまでの75ヘクタール以上の農地を収用の対象としていたのに対し、さらに24ヘクタールにまで引き下げ拡大した。④支払い条件を地主にかなり有利に改めて地主の抵抗緩和をはかるとともに、定額小作農の農地先買権および買戻権の強化や農業弁護士事務所の弁護士の刑事裁判での弁護をなしうるようになるなどの定額小作農、小作農の権利強化、⑤農地改革の目標の一つとして協同組合の組織化を明確にかかげ、農地改革と並行して耕作農民間における協同組合の組織化を政策目標として重視するに至った、ことなどであろう。

同時にこれまで農地改革の実施を妨げる最大の要因が財源不足にあったとする認識から農地改革実施のための資金財源を強化するために法律が制定された（共和国法第6390号）。これによって、農地改革特別勘定が一般会計のなかに設定され、同時に農業保証基金が創設される。特別勘定の財源は輸出税法を改正して、その年々の輸出税収益中から5000万ペソを留保したものをもって当てられることになった。これらの資金財源は、年々国会で承認される予算に追加されるものであり、すべて農地改革のためにのみ支出される。63年農地改革法による農地改革の実施が農地改革区に限定されてきた理由は、主として政府の財源上の制約にあった。だが、地域的限定にもかかわらず、財政資金不足はきわめて深刻なものであった。またマルコス政権下における農地改革4ヶ年計画期（1966-67～1969-70会計年度）において、財政支出承認額7億750万ペソのうち実際に支出された金額はその31%、2億1390万ペソにすぎなかった。国会が承認した予算を政府は国庫資金からひねり出すことができなかったのである。共和国法第6390号による財源措置によって追加財源を輸出税から確保したことは、たしかに前進といえるが、一方で改正農地改革法によって農地改革の実施が全国的に拡大されることからすれば、それに見合う財源措置がとられたとはとうていいえない。財源が不十分なまつまり、小作農への支援が不十分なままで農地改革の実施が全国的に拡大された場合、刈分小作農が定額小作農に転換したとしても、いぜんとして地主からの援助に頼らざるをえないであろうから、地主の援助の継続により、小作農の人格的非独立性、地主への従属性は維持され、農地改革の意図は達成されないことになる。定額小作農へ転換した後も、地主が伝統的な資金援助の継続を改正法が

認めていることは、政府の財政援助だけでは定額小作農の資金需要をとうてい賄えないことを、政府自ら告白したに等しい。そのことはまた形式的には定額小作農契約の下にありながら実態は刈分小作農のままという偽装された定額小作農を発生させる可能性がある<sup>19)</sup>。

これまで大いに問題視されてきた、地主ないしその直系親族による自己耕作規定が削除されたことは、一つの前進であろう。だが、農地の非農場目的（たとえば宅地、工場敷地など）への転換規定は削除されなかった。そのために、地主はいぜんとして合法的に定額小作農を追放しうることの規定の存在は議会における地主勢力の抵抗の結果でもあったろうが、政府の農地改革の実施において、地主の抵抗を緩和するための妥協であったとも考えらる。作目変更についても類似の問題がある。63年農地改革法は主として米、とうもろこしの作付地にたいしてのみ適用され、サトウキビやココナツのような輸出作物の作付地などには適用が除外された。そのため地主のうちには作付転換するものが多くでてきたが、それは合法的であった。作目変更を理由に小作農を追放しない限り、地主がその農地の作物を変更しうることを地主の権利として認めていたのであった。改正農地改革法はこの作付転換を禁止しなかった。

改正により政府が私有農地を収用する場合の地主保有限度が75ヘクタールから24ヘクタールに引き下げられたことは確かに改善であったが、なお問題が残る。フィリピンにおける地主の所有規模に関する公式統計はこれまで皆無とあってよいが、地主の大部分が24ヘクタール以下の小地主といわれていることからすると、大多数の地主は土地収用の対象外となるからである。

以上のような一定の改善とともに問題をも含んだ改正農地改革法は1年にして戒厳令下の大統領令27号による農地改革に席を譲り、改正法による実施自体は限られたものになった。

### 3. 戒厳令下の農地改革

1972年9月21日、マルコス大統領は戒厳令を施行し、直後の9月26日には大統領法令第2号によってフィリピン全土を農地改革区にすることを布告した。戒厳令の布告に踏み切った理由は、国内の武力的騒乱、反乱を抑える同時に、これまでの「病める社会」を完全に新しい社会、すなわち「新社会」に転換することにあるとされるが、その場合、農地改革の達成を新社会の礎石と位置づけた。「新社会」建設をスローガンとした改革は、治安、土地改革、経済改革、新道徳価値、行政改革、教育改革、社会サービス（七基本計画）と多くの分野にわたっている。戒厳令布告の事情からして治安確立を第一とするのは当然といえるが、農地改革が改革の中心に位置づけられたのは、農地改革の断行がマルコスを取り囲む政敵の少数特権支配の経済的基盤を崩すのみならず、不安定化した政治情勢の根底に農村不安があり、農地改革への取り組みこそが戒厳令に正統性を与え、自己の政治基盤を築くことを認識していたためである<sup>20)</sup>。

19) 滝川，同上書125～126ページ

20) 浅野幸穂前掲書 113～115ページ

つづいてほぼ1ヶ月後の10月21日には大統領法令第27号、いわゆる「小作農解放令」を布告し、全土の米、とうもろこし作小作農を自作農に転換するという政策を明らかにした。この農地改革計画は旧来のものに比して著しく急進的な性格を帯びる改革計画であり、戒厳令下の独裁体制という強権発動装置を具備しており、通常の平和的・民主的手続きによっては困難な農地改革の実施を可能にするかにみえた。このことは、土地問題解決の新しい段階を意味すると同時に、71年の農地改革法改正はそれへの重要なワンステップと位置づけうる。

大統領令27号=小作解放令の主要内容は次のようである<sup>21)</sup>。①米ととうもろこし作付地の小作農が解放対象、②灌漑地で3ヘクタール、非灌漑地で5ヘクタールの家族規模農場の所有者とみなされる、③地主の保有限度は自作地に限り7ヘクタール未満、④小作農に移転される土地の価格はこの法令発布直前の平年作3年分の平均収穫高の2.5倍、⑤小作農は土地価格を15年均等年賦、年6%の利子付きで支払う、小作農の債務不履行の場合当該小作農が加入する農民組合が償還を代行し、農民組合は当該小作農に請求、⑥政府は政府の所有・管理する公社株券によって小作人の年賦償還を保証、⑦土地所有権は認可された農民組合の組合員たる小作農に移転される、⑧この法令または土地改革計画により取得された土地所有権は相続による以外は譲渡しえない、などとなっている。

以上の内容から指摘できる問題は米、とうもろこし作の小作農民に対象が限定されていることであり、それはサトウキビやココナツ作の小作農民が除外されていること、また解放対象が小作農であるから農業労働者を雇用している農場も除外されるということである。また地主保有限度が自作の意思ある場合7ヘクタールまで認めるということは耕作農民の自作化と矛盾するが、75年7月の農地改革省長官通達で24ヘクタール以下の小作地所有者に限り7ヘクタールまでの小作地保有を認めることにより、地主保有限度が確定された。さて農地改革省は解放対象となる小作農民数および農場面積をはじめ農家100万戸、177万ヘクタールと推計し、さらに実施期間を1972年11月から75年6月まで3ヶ年としたが、その後5ヶ年計画とし、上述のように7ヘクタール以下の小地主所有地は解放対象から除外されることになって75年10月には解放対象となる7ヘクタール以上の地主所有地面積を約76万ヘクタール(米・とうもろこし小作の53%)、対象小作農数を39万4000(小作農の43%)と発表された。その後の修正を経て最終的に確定された目標は後掲表5のようになった。

農地改革実施の前提ないし第一段階は地主・小作の確定作業であり、その際1筆ごとの農地の所在地、面積もまた確定される。フィリピンのように土地台帳がほとんど存在しないところでは、あらためてその作業が行われなければならない。この確定作業が終わると、小作農には土地移転証書(Certificate of Land Transfer=CLT)が手渡される。このCLTは農地改革による解放対象小作農であることを公的に示すものというべきものであって土地所有権では

21) 滝川、同上書143ページ

ないのである。すなわちCLTが手渡されたあとで地主小作間での地価確定交渉が行われ、確定後に地価の年賦支払いが始まり、そして小作農による地価の完済後にはじめて土地所有権が与えられるのである<sup>22)</sup>。次のステップは地価の確定である。この地価決定の基準は3平年作の平均収量であるが、一般に地主と小作農の任意交渉による地価の確定が行われる。確定地価は小作農の地主に対する取引上の地位の弱さのために概して割高になる。こうした結果は、当然予想されるように小作農の地価支払困難である。

地価が確定すると、政府の土地銀行は地主に対し地価償還を開始し、一方の小作農もまた土地銀行に地価の均等年賦支払を開始する。地価償還農民（小作農）が15年以内に地価を完済すると、政府は彼に解放証書（EP）を授与する。このEPは実質的土地所有権と考えてよい。もし2年間にわたり地価支払を滞らせると、その農地は正当な理由のない限り政府に没収され、農地の耕作権は村落組合（Samahang Nayan）の手に委ねられるとされた。

前記のように1975年時点で24ヘクタール以下小作地所有の小地主に7ヘクタール以下の保有を認め、農地移転事業対象から除外した結果、解放対象は著しく縮小した。またこれらの小地主の下にある小作農は定額借地関係であると規定された。この結果、米、とうもろこし小作地に関する限り、刈分小作農の存在は法的には非合法とされた。すなわちこの場合には実際には刈分小作から定額小作農への転換が義務づけられることになる。しかもこの定額小作への移行対象農民は当初推定された解放対象農民数の5割を超えている。米、とうもろこし小作農民の半数以上が土地移転事業から除外されたことになる。この点に限っていえば戒厳令前の農地改革あるいはマカパガルの農地改革計画の第一段階への後退とってよいであろう。

マルコス政権は上述の内容の農地改革を1973年以降、86年「2月政変」に至るまで14年ちかくにわたり実施してきた。その実績を、アキノ政権の農地改革省は86年6月30日現在の「現勢報告」として公表した（表5）。それによってマルコス農地改革の主要内容である農地移転事業と定額小作農移転事業について実績を見ると以下のようである。

1986年6月末時点で作成された解放証書数は対象受益農民数に対して3分の1にのぼり、未だ15年経過していないことからすれば相当の実績のように見えるが、実際に受益農民に配布された解放証書数は2万2000余りである。これは政府が最終目標としている63万余りにたいしてわずかに3.5%に過ぎない。解放証書を受け取ったことが自作農になったことの証拠とすれば、これがマルコス政権の農地移転事業の実際の成果なのである。しかも、政府は1982年に地価を完済しなくとも、最低限2年にわたり地価を償還し、土地銀行に不動産を担保にしたとき解放証書を農民に手渡すという異例の措置にふみきった。このために解放証書の発行数は、このと

22) 小作農はCLTを受け取ったあとでは地主に代わって土地税を支払う義務が生じ、またCLTは金融機関からの融資の際には担保としての利用を法令上認め、地券に近い扱いをしている。（滝川 勉「戒厳令下フィリピンにおける農地改革の展開と農民」滝川編『東南アジア農村社会構造の変動』アジア経済研究所、1980年、22ページ。）

表5 マルコス政権の農地改革の実績

(1986年6月30日現在)

	目 標	実 績	達 成 率 (%)
1. 農地移転事業			
土地移転証書 (CLT) 作成			
受益農民数 (人)	427,623	440,239	102.9
証書数	630,680	657,623	104.3
対象面積 (ha)	716,520	755,172	105.4
土地移転証書交付数	630,680	470,639	74.6
解放証書 (EP) 作成			
受益農民数 (人)	427,623	142,367	33.3
対象面積 (ha)	716,520	188,531	26.3
解放証書交付数	630,680	22,187	3.5
2. 定額小作農移行事業			
借地契約			
受益農民数 (人)	527,667	539,758	102.3
対象面積 (ha)	562,230	567,078.7	100.9
契約数	872,232	27,849	83.4
借地証書 (CAL) 交付			
受益農民数 (人)	527,667	255,195	44.9
面積 (ha)	562,230	263,557	46.9
証書数	872,232	336,558	38.6
3. 収用農場			
対象農場数 (件)		154	
土地移転証書			
受益農民数 (人)	56,302	34,013	60.4
対象面積 (ha)	87,682	55,221	63.0
土地売却証書			
受益農民数 (人)	43,139	12,459	28.9
対象面積 (ha)	63,055	19,807	31.4
4. 入植事業			
プロジェクト数 (件)		46	
総面積 (ha)	801,042		
入植家族数	78,450	59,340	75.7
地権交付			
受益農民数 (人)	78,450	7,068	6.7
対象面積 (ha)	565,079	36,392	6.4

(出所) Ministry of Agrarian Reform, The Philippine Agrarian Reform Program, a Handbook, 1986. 野沢勝美「アキノ政権局の農地改革」『アジアトレンド』1989-IV. 71ページ。

き以降急激に増えることになった。いわば実体を伴わない水増しが政策的にとられることになった。さらに86年大統領選挙の最中の同年1月には年賦の支払いがなくとも解放証書が発行されることになった<sup>23)</sup>。最終的には15年年賦の期限後にどれだけの自作農民が生まれているかが問

23) 野沢勝美「アキノ政権の農地改革」『アジアトレンド』48号, 1989年71ページ。

題であるが、多くは期待できそうになく、この面では全く失敗したといわざるをえない。

次にマルコス農地改革のいま一つの重要な内容をなす定額小作農移行事業であるが、定額借地契約数72万7875、受益農民数53万9758となっており、それぞれ目標の83.4%、102%となっているが、定額借地契約証書の発行数は33万6588、受益農民数は25万5195で、目標数に対しそれぞれ38.6%、44.9%にすぎない。一定の実績を残したことはたしかであるが、目的を達したといえる数値なのだろうか。定額借地契約を見れば目標の83.4%を達成したことになっている。受益農民数、対象面積ともに100%を超えている。これらを総合的に判断して農民の小作権保護・強化に役立っているとすれば、その目的はほぼ達成されたといえなくもない。

以上に見たようにマルコスの農地改革は大統領令27号で打ち上げた米、とうもろこし作の小作農の解放という点から見れば、完全に不成功に終わったといわなければならない。その後の修正された目標との関係から見れば、その全体の根幹をなす農地移転事業（部分的小作解放）は不成功に終わったが、定額小作農移転事業（刈分小作小作関係の定額小作関係への転換）では上述のように一定の実績をあげ、農民の小作権の強化に役立ったとってよいのではないか。しかし農地改革とは本来地主小作関係からの小作農の解放を意味するものとするればマルコスの農地改革の評価は否定的にならざるをえないであろう。

## V むすびにかえて

上にみてきた3つの農地改革の結果を簡単にふり返ってみよう。

マグサイサイにより戦後初めて制定された1955年農地改革法はその内容・実績ともにほとんどその名に値しないとあってよからう。しかし、法の制定によって、フィリピン社会の安定と発展のためには農村不安の解消、そのための農地改革が不可避であることの認識を政権が示したという点に意義を認めうるであろう。

マカパガル大統領により制定、実施に移され、後任のマルコスによって継承実施された1963年の農地改革法およびその計画はマグサイサイのものより前進した内容をもつといえる。しかしすでに見たように、刈分小作農の定額小作農化と定額小作農の自作農化と改革は2段階に分けられ、第2段階は実質的に行われなかったし、第1段階についても特に選定された農地改革区——マルコス政権の下で拡大された——の米作地に限定されるという大きな限界があった。小作農の地主に対する従属性が生じやすく、生産性増大へのインセンティブを欠くところにその弊害が認められてきた刈分小作から定額小作への転換をはかったことは、それ自体一つの前進的な試みであったといえることができる。しかし、改革の第一段階に終始した結果、自作農創設の農地改革というより小作関係の改善といわざるをえない。

これらに対して本格的な農地改革計画はマルコス戒厳令体制の下で実施に移されたとみられる。もっともその結果については計画目標との関係から否定的な評価が支配的である<sup>24)</sup>けれど

も。戒厳令下のマルコスの農地改革計画が本格的と目されるのは、米・とうもろこし農地に限定されたとはいえ、段階的ではなく小作形態の如何にかかわりなくその自作農化を企図し、かつフィリピン全土をその対象としたゆえであろう。当初計画では期間も3年であった。計画が本格的であることとその実施結果の評価とはいうまでもなく別のことである。マルコスの農地改革計画自体はその当初のものから後退することになったが、それでもフィリピンの従来の試みからすればなお急進的な性格をおびるものであるとあってよいように思われる。また自作農創設としての農地改革それ自体は失敗といわざるをえないとしても、伝統的地主階級＝少数特権支配の経済的基盤を削ぐという点では、大土地所有がこの改革でもっとも大きな打撃を受けたとみられ、そのかぎりではマルコスの政治的意図は果たされたといえよう。

フィリピンではその内容、規模の如何にかかわらず農地改革の試みが繰り返され、改革の内容、範囲の拡大ともに漸進的にすすんできたが挫折ないし失敗を繰り返してきたとあってよいだろう。この点に関連して川野重任氏が興味ある所説を述べている。「もし土地改革が真にその改革の名に値するものであるならば、それは無償による資産の再配分か、あるいはそれに類するものであるはずであり、その限り従来の低所得者にある種の資産所有か資産所得を保証するはずである。<sup>24)</sup>」 「問題の中心は、右のような意味での改革がいかにして「平和的に」実現しうるか、その可能性は一般的にどこにあるか」と問い資本主義社会では土地改革は、「私的所有権の尊重と確立の上になりたつ資本主義の原理とは基本的に矛盾する側面をもつ」(85ページ)という認識から、平和的に推進される「通常の経済政策の一環として土地改革——土地所有再配分——が行なわれる限り、憲法の保証する有償原則はまもられねばならず、有償原則がまもられる限り、土地改革は行われえない」とされ、そこに資本主義体制下における土地改革の困難と、その実現について特殊条件の要求される基盤があると指摘される(265ページ)。結局土地改革の実現の特殊条件を戦争(敗戦)ないし革命に求めて土地改革は「一口でいえば戦争その他の理由による社会動揺を契機とする社会民主化の一環として行われるということであり、単なる経済政策としては行われ難いということであろう。」(299ページ)「それは決してある日卒然として生れるとか、なんらかの理想、理念の自然的発現として徐々に実現するといったようなものではなく、本質的に戦争——あるいは同類の条件——を契機とする旧社会体制の弛緩期に外からの力に支えられて実現するものに他ならない。」(300ページ)といわれる。また旧植民地の場合、「一般的にいて植民地的な支配、被支配の関係が強ければ強いほど、そ

24) 例えば、Kerkvliet B., "Land Reform in the Philippines Since the Marcos Coupe" *Pacific Affairs* vol. 47 no. 3 1974; Tadem, C.E., "Land Reform after Marcos", *Solidarity* no. 106-107, 1986; Putzel, J., *A Captive Land: the Politics of Agrarian Reform in the Philippines*, Ateneo de Manila UP, 1992; 滝川, 前掲書など。肯定的な評価は例えば, Hayami, Y., et al., *Toward An Alternative Land Reform Paradigm: A Philippine Perspective*, Ateneo de Manila UP, 1990.

25) 川野重任『農業発展の基礎条件』東大出版会, 1972年84ページ。以下出所は本文中に指示。

してその変革のテンポが急激かつ大規模であればあるほど、土地改革の規模も大きく、かつその程度も激しいものがあった。またそのテンポも一般に、終戦直後の極度の経済混乱期、逼迫期においてもっとも急で、その安定化とともに漸次鈍化、果てはまったく欠くにいたるといった傾向も相共通するところである。」(301ページ) 見られるように川野氏は資本主義体制の下での通常の経済政策の一環としての土地改革の実現には否定的であり、それが実現しうる特殊な環境ないし条件として戦争とくに敗戦による占領またはそれに類する条件のある場合にはじめて可能となるとし、20世紀初頭以降の土地改革はそのような性格のものが多く、第一次大戦後の東欧、第二次大戦後の日・台・韓の場合も本質的に同様のものとされている。

では戒厳令を布告し軍事、行政、立法の権限を一手におさめたマルコスの場合に、川野氏がいわれる特殊な条件があったかに見えるのに、なぜ成功しなかったのか。この点滝川氏が、戒厳令とは文字どおり軍事強権体制であり、その長期化にしたがい膨大な規模にふくれあがるのはとうぜんでありマルコス政権の軍事力は未曾有の規模に達し、新人民軍に十分に対抗しうるものとなったが、それとともに農地改革への熱意は急速に衰えていった、「農地改革は今日の第三世界において軍事力を補完し、あるいはそれと選択的關係にあるからである<sup>26)</sup>」と述べているように、戒厳令体制下のマルコスの農地改革は途上国における上からの農地改革の限界を端的に示したものといえよう。

バリスカンは、フィリピンにおける戦後の農地改革の諸計画は当時の政治状況から期待できる最上のものであったが、目的・目標からかけ離れた計画の中身からして、半世紀に及ぶ試みは失敗に終わり、名目的なカバレッジにおいても最も包括的なアキノ政権の計画も例外ではないとしている。改革失敗の要因として、第二次大戦直後に日本、台湾で農地改革が実行された時の政治的条件と現在のフィリピンとでは非常に異なっているとして、日・台における土地再配分にたいする有効需要の高さと地方地主エリートの政治的影響を緩和した外圧と強力な官僚制の存在に対し、フィリピンではそのような外圧と官僚制は存在せず小作人・土地なし農業労働者の土地に対する名目需要は高いものの組織化され統一されていないために有効需要は低かったことなどをあげる。ここから、フィリピン農業社会構造の実質的変革のためには改革推進者の政治的影響力確保のための農民組織の強化、また土地改革からの農民の便益を増大させるような農村インフラの整備、農業技術開発、農業支援サービス等の施策の必要をあげている<sup>27)</sup>。

農地改革を土地の再分配という視点からだけでなくその他の農業政策や改革の及ぼした影響という視点から積極的に評価する見解がある。高橋彰氏はマルコスの農地改革について、フィ

26) 滝川勉「1980年代フィリピン農村における商品経済の進展と土地所有の変化」梅原 弘光編『東南アジア農業の商業化』アジア経済研究所、1988、18ページ。

27) アルセニオ・M・バリスカン「フィリピン農地政策——政府はなぜそうしたのか——」坂井秀吉、ダンテ・B・カンラス編『フィリピンの経済開発と開発政策』アジア経済研究所、1990年、128、149～150ページ。

フィリピン農業に転機をもたらしたものとして評価し、フィリピンの農業はこの時期に国際稲研究所による高収量品種の普及をその背景として技術革新を迎え、食糧自給をほぼ達成したのもこのころであったとされ、「マルコスが農業政策の中心をマカパガルの生産増大と土地改革においた。1963年に成立しながらも前政権がほとんどすすめていなかった土地改革法を実施し、分益小作農家を定額借地農家に転換しその後で自作農家にする二段階土地政策を進めたのであった。…とりわけ1972年の戒厳令体制下の土地改革は、中部ルソンと西ビサヤの米作地帯を中心に、フィリピンの大地主制度を揺るがし、小作農家に自作地ないしは定額借地関係を与え、新しい技術と制度金融をもたらし、農民の生活水準を高めた時期だったのである。農業の機械化もこの時期に進展を見せた。農業の保険制度もこの時期から始まった。<sup>28)</sup>」と述べられる。

本稿では農地改革の内容と結果をそれが提起されてきた背景とともにごく大づかみにあとづけただけにとどまりかつ欠けるところが多いのであるが、また、農地改革を土地所有の再分配としてだけでなく農民の所得や経営への影響について検討することも本稿ではできなかった。マルコスの農地改革は自作農制への転換としては失敗だったが、「コメと道路計画」と呼ばれる開発政策を推進して灌漑、農業融資、多収量品種の導入等を促進し、73年に着手したいわゆる「緑の革命」の技術パッケージと農業融資等をセットにした「マサガナ99計画」などによる食糧生産の増大・自給の達成などを通して農業と農村に生じた大きな変化を促進したといえよう。農村の階層構成の変化、農業の商業化などこうした変化は「緑の革命」による生産力の増進の結果といえようが、失敗したとはいえ農地改革は旧地主の支配力・影響力を後退させ、地主＝小作関係に一定の変化をもたらしたであろうし、こうした変化が農業の商業化を促進したという面があると思われる。また定額小作化の進捗による農村の労働慣行の変化が膨大な数の土地なし農民ないし農村労働者（アキノ政権で具体化された新たな農地改革ではじめて受益対象となった）への影響なども含めて、本稿ではふれることができなかったこれらの問題の検討により農地改革の農業の生産構造やその商業化等に与えた影響を検討・把握することは本稿の残された課題であり、別稿で果たしたい。

28) 高橋彰「進まぬアキノ農政の土地改革」『現代農業』1989年7月増刊号、78ページ。