

滝川 勉

『戦後フィリピン農地改革論』

アジア経済研究所、アジア経済調査研究双
書二二一、一九七六年、v頁、二二三頁

水野 正 己

一

フィリピンでは現在も農地改革が実施されつつある。その歴史は、「今世紀初頭アメリカが植民地統治の開始に当って実施した教会・教団所有地の買収と小作農への移転事業」(一二頁)に遡るのであるが、戦後のそれは、一九五五年の農地改革法の制定を出発点としている。その後、一九六三年には新しい農地改革法が誕生したが、一九七一年にはそれが改正され、一部強化された。しかし、その一年後の一九七二年九月にフィリピン全土に戒厳令が布告されるや、小作農解放令と称される大統領布告二七号に基づく農地改革がこれに取って替わっている。

書評 滝川勉『戦後フィリピン農地改革論』

このように、フィリピンの戦後農地改革は再三にわたる農地改革法の制定の歴史を有している。このことは、けっして、それらが確実に履行され、見るべき成果を現実のものとしてきたのではないということを示唆するものである。従って、フィリピンでは農地改革を必要とする事態が存在し続けているものの、その実施は「容易ならざる事業」(i頁)とされているのである。

さらにまた、一九六〇年代後半に華々しく登場してきた「緑の革命」が、数年の時の経過にして建て直しを余儀無くされた背景のひとつに、土地制度の問題があった。このため、土地をめぐる農村・農民問題は一層重要視されるようになり、農地改革の必要性も再認識されるようになってきたのである。

ところで、こうした現実はなにもフィリピン一国に限られた情況ではなく、他のアジアの多くの低開発国において存在していることでもある。

この極めて今日的な課題ともなっている農地改革を取り上げ、「アジア低開発諸国における農地改革の恰好の事例として」(i頁)フィリピンの戦後農地改革に研究の焦点を置いているのが、本書である。ここでは、戦後の四つの農地改革法令が年代順に論述されている。すなわち、

第一章 一九五五年農地改革法

第二章 一九六三年農地改革法

第三章 一九七一年農地改革法改正法の成立と問題点

第四章 戒厳令下における農地改革

である。とりわけ、著者の力点が置かれているのは第二章および第四章である。前者は、「フィリピンの国内政治の上ではるかに重要な意味をもつマカパガル大統領期制定の一九六三年農地改革法についてのまとまった研究は、内外を問わずほとんど行なわれてこなかった」(i頁)ことから、「一九六三年農地改革法の制定過程をとくに議会議事録を通じて検討し、それを一つの有力な手懸りとして農地改革の政治的社会的意義を明らかにする」(ii頁)という課題に接近するものである。また後者は、「戒厳令体制下の農地改革の実施状況を具体的に追跡すること」(ii頁)を課題としたものであり、最新のフィリピン農地改革の動向を追跡している。いずれも本書を特徴づける分析である。

二

そもそも農地改革という社会現象は極めて複雑であり、多面的な要素を有するものである。さらに、その影響は短期的にも、長期的にも広範囲に及ぶのである。これは土地をめぐる農村・農民問題が、政治的、経済的、社会的、文化的等々とあらゆる

分野に関連を有していることの証左である。

そこで、本書において展開されている農地改革の分析視角を整理しておく必要がある。

著者は、「土地所有関係の変革を意味するすぐれて政治的・社会的概念」(i一頁)として土地改革を捉える。その内容は「基本的には地主的土地所有を制限ないし解体して農民的土地所有を創出するところの社会的政策」(ii一頁)である。さらに、「一般に、上から、体制側によってその体制の維持・強化のために行政的に行なわれる土地改革」(ii一頁)をとくに農地改革と呼び、反対に、下から、反体制側から実施される土地改革の場合をとくに土地改革と呼ぶとしている。このような農地改革の特徴は、「改革の徹底性および範囲の点」(ii二頁)で「限界」を有することである。この「限界」とは具体的にいかなることを指すのであろうか。著者は、「農地改革法の制定において地主の農地保有限度をいかに決めるかということ、改革の徹底性をはかる基本的尺度の一つである」(四八頁)とする。これに加えて、農地改革の対象が「一般に農地に限定されることが多く」(ii一頁)、そして「農地に付随する生産手段」一般や、「土地一般」には及ばないこと、有償方式をとること、主として小作農がその「受益者」であり、農業労働者その他は除外されてしまうこと、農地改革実施の期間が長期にわたるも

のであったり、不明確であつたりすること、地主の土地取り上げを容認することがある、などが指摘されよう。

著者の農地改革に対する観点からすれば、今日のアジアの低開発諸国の農地改革はいかなる特徴を持つのであろうか。第一の点は、いうまでもなく、不徹底な農地改革であること。第二の点は、「下からの土地改革と上からの農地改革との対抗・抗争」(一四〇頁)として捉えられること。第三の点は、「今日の低開発諸国における農地改革政策は、基本において反体制運動に対抗するための治安対策であり、軍事力と農地改革政策とは補足的関係にあると同時に、一定の条件下において選択的關係にある」(二〇四頁)こととされている。従つて、「今日の低開発諸国における上からの農地改革は、生産力の向上ということよりは、まずもつて社会体制の維持・確保という、すぐれて政治的・社会的な意図の下に行なわれるものである」(三二頁)と著者は述べている。

以上が著者の農地改革に関する分析視角の概要であり、本書におけるフィリピン戦後農地改革の分析の基礎をなすものである。

三

つぎに、本書では各農地改革法ごとにひとつの章が割り振ら

書評 滝川勉『戦後フィリピン農地改革論』

れて叙述が進められているが、フィリピンの戦後農地改革をひとつの流れとして見る方法を通して、著者の「戦後フィリピン農地改革論」を紹介してみたい。これは農地改革の性格をより鮮明にするためであり、そのことにより著者の主張をよりの確に把握できると考えられるからである。ここでは、農地改革の「不徹底性」ということを念頭においていくことになる。

各章の叙述は、農地改革が政策課題として登場し、農地改革法の制定をみるに至つた背景の分析から始められる。

まず一九五五年農地改革法(以下、五五年法)であるが、「これが制定されるに至つた主要な動機は、とくに中部ルソンを中心とする深刻な農村社会不安の存続であつて、そのためには武力以外の解決策(Ⅱ社会政策)が不可欠とされたのである、そのことは一九五〇年の朝鮮戦争の勃発以降アメリカの極東における防衛基地としてのフィリピンの役割が高まつたことと密接な関係がある」(一六、七頁)とされている。この中部ルソン地域では、「フク団の手によって戦時下には『事実上の土地改革』が実現された」(一三頁)経緯があるという。そのため、フィリピンの戦後農地改革は、一貫して、中部ルソンその他の「恒常的農民不安の地域が事業の最重点対象となつていく」(一五四頁)のであり、こうした農地改革の実施が治安対策とされるところである。

この五五年法の後を受けて制定された一九六三年農地改革法（以下、六三年法）の場合は、「当時、アジアにおける中国の地位はもはや不動のものであり、また一方において南ベトナムにおける解放戦線側の攻勢はもはや逆転しがたいものとなっていた」（三三頁）ことが、その背景にあるとされている。加えて、当時の大統領マカバガルが「農民票」の獲得を目指して農地改革政策を打ち出したこと、「一九五〇年以降の工業化過程で新しい工業企業家層や都市中産階級が増大していったこと、および土地所有の上に立つ政治指導層の地位が相対的に低下していったこと」（三四頁）も指摘されている。ここでは「社会構成の変化」がその背景をなしている点が注目される。

六三年法に基づく農地改革の実施は、六五年以降現マルコス大統領に引き継がれたのであるが、一九七〇年に至って、国内諸情勢が動揺し続けるに従い、新たな動きが展開されてきた。そして、農地改革の停滞を批判するマスコミの動き（一〇六頁）や、ペソ貨切り下げに伴う急激なインフレ、学生運動の高揚（以上一〇七頁）、再建共産党の軍事組織である「新人民軍」の活動の活発化（一〇八頁）、イエズス会の影響下での社会改良主義的運動の展開（一一〇九頁）に伴い、「政治的・社会的危機を憂慮する政治指導層・官僚上層・知識階級の一部と、イエズス会に代表されるカトリック急進派、右派系の農民組合・

学生団体など」（一二二頁）の支援を背景に、一九七一年農地改革法改正法（以下、七一年法）が制定されたとされている。

ところが、翌七二年に戒厳令を布告したマルコスは大統領布告二七号（以下、解放令）を発して、「新社会建設の礎石、ないし優先的計画」（二三九頁）たる農地改革に着手したのである。当時の国内情勢はマルコスが発表した、戒厳令布告に至った理由に反映されている。それは「共産主義者の反乱、極右の陰謀（大統領暗殺計画）、モスLEM分離主義者の運動、全社会に横行する汚職、犯罪・政治シンジケートの存在（私兵の存在、経済状態の悪化および社会不正義の増大）（二三九頁）であるという。国外に目を向ければ、ベトナム戦争後のアジア情勢に対する配慮が当然なされたことと思われる。

農地改革の背景の分析に続いて、各章ともそれぞれの農地改革法の制定過程やその内容の「不徹底性」の分析、その実施状況、農地改革実施上の諸問題の解明が展開される。

フィリピンの農地改革法は、法案の段階ですでに著者のいうような「不徹底性」を有している（四一頁）。しかも、それは議会を通過する段階で一層不徹底なものにさせられる。五五年法の場合、「議会における審議の過程で修正に修正を経たあげく、完全に骨抜きにされてしまった」（一七頁）という経過が指摘され、また、六三年法案の審議状況について次のように述

べられている。すなわち、「上院の審議において、反対派は違憲論をたてにして委員会法案にたいし積極的反論を展開した。

そして、さらに委員会法案を空文化し、その実効をうすめるために他にも多くの修正提案が出され、通過した(五二頁)と。

また、「地主の権利擁護」(五二頁)の主張の繰り返し、多くの場合、効を奏したという。地主階級の勢力が強く、しかも議會を牛耳る程であるフィリピンのような国においては、このような農地改革法の制定過程での「不徹底性」の増大は、当然のこととしなければならぬであらう。

こうして制定された農地改革法は極めて不徹底な内容を有しており、また農村の実態を無視した内容のものである。それらの具体的な紹介は、紙幅の都合により、ここでは省略して、必要に応じてみていくことにする。ただ、新しい農地改革法になる程、僅かではあるが、小作農に有利なように修正されている。

例えば、六三年法は刈分小作農——フィリピンの小作農民の大部分がこれである——を、一旦、定額小作農に転換させる「二段階方式」を採用していたが、解放令では、刈分小作農をただちに自作農に転換させる方式が打ち出されている。地主保有程度についてみれば、五五年法では一接統地部分につき三〇〇ヘクタールまでとされていたのが、六三年法で七五ヘクタール

ル、七一年法では二四ヘクタール、解放令では自己耕作の場合に限り七ヘクタールまでと、それぞれ制限されている。「農地改革区」の指定があつて始めて農地改革が実施されるとしていた六三年法の規定は、七一年法では、全国を「農地改革区」に指定することによって、全国一律に農地改革を実施することが定められている。地主の「自己耕作規定」(一一六頁)は六三年法で定められていたのであるが、七一年法ではこれが削除されている。他に、七一年法では「いくつかの点で定額小作農の権利を強化した」(一一八頁)ことなどがこれに該当する。

その一方で、反対に、七一年法では「政府の農地取得にたいする地主の抵抗を緩和する措置として、支払条件を地主にかなり有利に改めた」(一一八頁)のであり、「これは地主に対する政府の新しい譲歩を意味するものであった」(一一八頁)と指摘されている。

農地改革が「地主から主として小作農にたいする農地所有権の行政的移転事務」(一四六頁)であるところから、その実施機関の構成も農地改革の「不徹底性」に係る。五五年法の実施機関としては農地制度庁が設立されたが、六三年法ではそれを改め農地庁が設置され、これを含めた一五の官庁が「農地改革計画実施機関」を構成し、改革の任に当たっていた。また、「農民と接触して農地改革を推進する最下部の単位」(七一頁)

として「農地改革実施チーム」が組織された。しかし、七一年法はこれらの機関を集約して「農地改革の一元の実施機関として農地改革省を新設」(一一九頁)し、そして「農地改革実施の各側面について地方政府の積極的な参加」(一二〇頁)を取り入れることとしている。七一年法が、著者の指摘するように、戒厳令体制への「重要な里程碑」(一二二頁)のひとつであったとすれば、この機構改革はその中心をなすものといえよう。従って、この機関の構成は解放令の実施においても基本的に維持されている。

しかしながら、「フィリピンの農地改革は、頂点から最末端に至るまで政府の手によって実施されている農地改革である」(一九五頁)と指摘されるところであり、従って「小作農にとつての主人は、いまや地主から政府に代わろうとしているにすぎないといえないであろうか」(一九五頁)と、著者が鋭く疑問を投げかけるところでもある。

さて、農地改革の「不徹底性」は実施過程に如実に反映されるものである。「法案は通過させてもこの実施に必要な資金財源を圧殺してしまうこと、これがこれまでフィリピンの支配階級の常套手段となっていたのである」(一二二頁)。この傾向は戦後のあらゆる農地改革に一貫してみられるところである。財政上の圧迫は、「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た」(八〇頁)のであり、また「農地改革の実施が農地改革区に限定して実施されてきた理由」(一二五頁)でもあったとされている。一般的な行政能力の乏しき、行政効率の低さがこれに加わって、改革は一層不徹底なものとなる。

地主の抵抗の強さも農地改革の実施に大きな影響を及ぼす。これに関する記述は随所に展開されている。この農村部における地主勢力の強大さに加えて、中央政府の意志を国内のすみずみにまで徹底させることの困難さこそ今日の低開発国の苦悩があるⅡをうかがい知ることができる。フィリピンのような国にあつては、「法の規定がそのまま実施されるという保証はどこにもなかった」(一二五頁)という指摘が印象的である。

かくて、農地改革は一体どのような結果をもたらしてきたのであろうか。著者は、「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」といって差し支えないのではなからうか。一九五五年農地改革法は、小作農にとってよりはむしろ、フィリピンの大地主階級にとって有利な結果をもたらしたといつて、あながち的はずれではないであろう」(二三頁)と結んでいる。また、六三年法の実施の最初の約二年間は「試行錯誤の時期」

(七五頁)であって、その間に定額小作農に転換した農民は僅か三七八五人であつたとされている。そして、六三年法により定額小作農に転換した農民数は、最終的に、「全国米・とうもろこし刈分小作農数約六五万人の約八%に相当するにすぎなかった」(八〇頁)ことが、あるいはまた、解放令に基づいて土地移転証書を発行された農民数は、解放令布告後の二年半余の間に、推定一〇〇万人の小作農のうち約二〇万人弱であつたことが、それぞれ、指摘されている。

この僅かな成果とは別に、「一九六〇年代後半における一つの重要な問題は、農地改革の実施に伴い地主・小作間の紛争が急激に発生・拡大し、とくに中部ルソンにおける農村の治安がしだいに悪化する傾向をみせたことである」(九〇頁)との指摘が注目される。この傾向が「緑の革命」と無関係ではないこと(九二頁)、そしてフィリピンの農地改革がその意図するところと正反対の事態を招来したことが、七一年法、解放令へとつながっていくのである。

こうしてみてくれば、現在も進行中である解放令に基づく農地改革の確実な履行は、著者が最後に述べているように(第四章第五節)、極めて疑問の残るところであることが理解されるであらう。

四

以上みてきたように、フィリピンの戦後農地改革は農地改革法の欠陥と、行政府にその履行の意志と能力との乏しいことが致命的要因となつて、不徹底なままに終始しているといえよう。農地改革法の規定と農村社会の実態との乖離が甚だしく、農村社会の現実には不適合である点には注意する必要がある。これは農地改革の実施それ自身に対する阻止要因となる。

その第一点は刈分小作農の捉え方にみられる。「フィリピンの小農民にとって負債は農家経済の恒常的部分」であり、「とくに小作農にとって信用源泉としての地主の役割は無視できないものがある」(八六頁)。従つて、一般に、地主Ⅱ刈分小作農関係にあつては、小作料をめぐる関係と、負債Ⅱ短期信用をめぐる関係とが不可分の関係にあり、統一的に把握されるべき性質のものである。地主による小作農に対するこの短期信用は、随時、目的の如何に関係なく、また金銭、物品のいずれの形態かを問わず、供与されるものである。その返済を確実なものとするために、利子率は極めて高いのが普通であり、刈分小作制もその返済を保証する機能を有しているのである。地主にとってみれば農業技術水準が低く、収量が不安定であり、また他に有利な投資機会を見い出せない場合には、これは十分合理性

を有する経済行為なのである。「温情主義」的行為として捉えるだけでは不十分であるといえよう。

これに代替し得る小作農への信用供与を行政レベルで確保することは極めて困難であり、定額小作農から刈分小作農への逆流現象や、偽装した定額小作農の存在（八九頁、一二六頁）を許すところとなっているのである。

第二点は、刈分小作農が農業労働者の性格を色濃く有するものであり、必ずしも特定の小作農が特定の農地を常に耕作するという関係がある訳ではない。解放令による農地改革は、まず最初に「地主と小作農の確認作業」（一四七頁）を実施するのであるが、一度確認された小作農であっても、耕作権の売買によって、その後の移動がみられるのである。農村社会内部のモビリティの⁽¹⁾高さに十分注目することなしに、農地改革の有効性を保つことはできないのである。

第三の点はフィリピンの地主層も重層的であり、地主・小作関係といっても一律に考えることができないことである。解放令下の農地改革においてみられるように、農地改革の実施に伴って「フィリピンにおける小地主の社会的比重、その実態が問題になってきた」（一七二、二三頁）とされる所以である。従来は、フィリピンの地主層の中でもこの小地主層はあまり重要視されてこなかったのであるが、彼等こそが定額小作農への転換

の大きな壁をなしているのである。

一方、法律は制定されても、それが規定されたとおり実施されない以上、中央政府や行政府の国内統率能力を疑わざるをえない。農地改革の情報サーヴィスが農村に僅かしか届いていないことや、行政府が農民の実態を把握できていなかったことが⁽⁴⁾報告される所以である。

また、これまでの農地改革の微々たる成果は、一体、農村のレベルでどのような行政行為がどのように行われてきたのである。現在行われているかという疑問を抱かせるものである。農村・農民の側からの農地改革の分析が待たれるところである。

最後に、これまでみてきた著者の論述を踏まえながら、いくつかの問題点について述べてみたい。

すでにみたように、フィリピンの戦後農地改革が実に「不徹底」なものであることはそのとおりである。ところで、著者は「上からの農地改革」の戦後アジアにおける典型を「日本の農地改革」に求めている（二二頁）。とすれば、フィリピンの戦後農地改革は、農地改革としての（著者のいう下からの土地改革と比較しての）「不徹底性」と、農地改革の典型例と比較された意味での「不徹底性」とを有することになる。この二重の意味での「不徹底性」は、単に程度の問題だけではなく、質的な側面においても、フィリピンの戦後農地改革を特徴づけ

るものである。二重の意味で不徹底な農地改革は、他の何らかの手段・政策で補強されなければ、およそ十分な成果は期待できないのである。著者はこれを「軍事力」に求めている（二〇四頁）。従って、農地改革における「不徹底性」はその内容および程度の問題が重視されねばならない。著者の叙述はこの点で十分ではないかと思われるのである。

ついで、この「軍事力」に関してであるが、著者は農地改革政策と「軍事力」との関係を補足的関係、および選択的関係の二つであるとしている（二〇四頁）。しかし、これに加えて、「軍事力」は農地改革政策の履行を促進するための背景として、掛りの機能を有しているといえないであろうか。解放令下の農地改革が、「軍事力」を背景に、農村社会にこれまでにない影響を及ぼしている事実は注目すべきである。但し、これは戒厳令体制に対する価値判断をいささかも含むものではない。

六三年法制定の背景の中で、著者は、割り引いた形ではあったが、「社会構成の変化」を指摘していた。しかれば、その後の「社会構成の変化」ないしは動向はどのようなであろうか。戒厳令体制は、当初、かつての政局の不安定を一掃し、代わって強力で安定した政権の誕生として、外資導入に積極的な道を開くものとされたのであった。従って、外資導入も含めて、フィリピンの非農業部門の資本の動向が分析されるべきではなかつ

たか。フィリピンのような国にあっては、農地改革は全社会的問題であるのである。

末尾になったが、補論（二〇六頁）に論述されている「反体制運動側の土地改革政策」は、限られた情報に基づくものではあるが、フィリピンの土地改革それ自身および農地改革を理解する上で、示唆的であることを付言しておきたい。

注（一） 高橋彰「バリオラトリナン、フィリピンの米作農村」（大野盛雄編著『アジアの農村』、東大出版会、一九六九年）、一〇〇頁を参照。

（二） 前掲書、七二頁を参照。

（三） 梅原弘光「フィリピン戒厳令下の農地改革とその農民、農村社会への影響」（『アジア経済』第一五巻第一〇号、一九七四年一〇月）、九五頁参照。

（四） 例えば、前掲書七三頁を参照されたい。

（五） 「戒厳令以降は所得申告、バランスシートなどの住民調査、地主の小作人リスト申告、あるいは村落組合員リスト等々がいずれも中央で記録され、関係官庁に配布されている。中央官庁が各地農村の住民リストを保管できたためしはこれまでに皆無であるから、不完全とはいえこれは画期的なことといえよう」との指摘に注目されたい。（梅原、前掲論文、九七頁）。