

第2章

フィリピンの農地改革と農村開発

はじめに

今日では、貧困や社会的不正義、不平等、低い生産性、農地問題に付随する病根から国民の大多数が解放されることとなる真の意味での開発に、だれも反対するものはないであろう。この最後にあげた農地問題は、農地改革受益者の開発への参加の欠落や、国民の間に自助努力を奨励するための行政能力の不足に起因する。

これらの問題への解決は、真の、そうして包括的な農地改革⁽¹⁾である。それは、農地の分配、利用の欠陥のみならず、それに付随する人間関係や経済的、社会的、政治的關係をも矯正するものである。

本章は、フィリピンにおける農地改革政策を、受益者農民の自立に焦点をあてながら、農村開発の側面から検証するものである。

本章の第Ⅰ節ではフィリピンにおける農地改革の歴史を概観し、第Ⅱ節ではマルコス政権期の農地改革計画を取り上げるが、これは、同計画が戒厳令前期の社会不安除去のための政治的手段と位置づけられるとするからである。アキノ政権による包括農地改革計画（CARP）については、まず第Ⅲ節でその概要を紹介し、引き続き第Ⅳ節において評価を加えるが、CARPが住民の力を重視する社会改革が達成されると期待される、アキノ政権の経済民主化政策に密接している現状を考慮し、本節は筆者も最も力点を置いたところである。

第V節では、いまひとつの力点である CARP の農村地域における実行に関し、農村開発の要因分析との密接した関連づけをもった調査として紹介した。この目的のため2地区、すなわち西ネグロス州における砂糖キビ農園地およびケソン州におけるココナツ農場を取り上げた。また同節では、分析は受益者農民の自助努力に焦点をあてるが、これなくしては農地改革計画は実効を伴わないとみられるからである。

I フィリピン農地改革の歴史的概観

フィリピンにおける農地改革の歴史⁽²⁾には、歴史的、経済的、社会的影響が反映されている。農業問題によって引き起こされた強い度合いで歪曲した社会構造は、タバコ、砂糖、コーヒー、コプラ、アバカなどの商品作物を栽培する大土地所有制であるアシエンダ農場制度に遡ることができる。これらの商品作物は、アシエンダの登場によって他国へ輸出されてきたのである。

スペイン統治下の18世紀後半に分益小作制度が確立した⁽³⁾。当時、多くのアシエンダは不在地主によって所有されていた。この制度の下では、土地はインキリノ⁽⁴⁾に貸与された。インキリノは農地を自ら耕作するのではなく、これらの農地を分益小作取決めをもって農民に割り当てたのである。いくつかのアシエンダにおいては、日雇い賃金の農業労働者が雇用されていたのである。

米国統治下では数多くの農地改革関連法が制定されたにもかかわらず、これが農地の再配分に影響をもたらすことはなかった。これらの法律は、せいぜい所有できる土地財産の規模を限定するにとどまった。一連の法律が国内で大地主となる少数の者へのさらなる農地の集約を容易にし、これをもって米国人投資家は利益を得ることができたのである。これらの法律とは、以下のとおりである。

(a) フィリピン法 (1902 年) は、個人土地所有は 16 ヘクタール、法人土地所

有は1,024ヘクタールを上限にしたのみではなく、米国人に農地を取得する権利を付与し、大規模農場経営のための巨大な地区を支配するための農業的利益の取得をも可能にさせた。

(b)土地登録法(1902年、法律(A)第496号)は、地主に土地所有の登録を義務づけ、土地財産にトーレン土地権利(米国植民地政府の下で発行された土地権利証書)を与えようとした。ところが、1910年までに土地権利裁判所によって承認されたほとんどすべての土地権利は、大規模の私的所有地であった。小規模農民が土地所有の登録をしなかった理由は、彼らは法律を無視したか、あるいは登録手続き費用を捻出できなかったかのいずれかであった⁽⁵⁾。

(c)教会所領地法(1904年、A第1120号)は、土地局長が教会所領地で未利用と認めたものに関しては、当該領地を取得または売却の権限を付与された。しかしながら、この場合は、個人取得は144ヘクタール、法人取得は1,024ヘクタールを超えてはならないとされた。1898年のスペイン植民地政府に対する革命に証されるような農民不安を解消するため、本法は教会所領地の小作農民への移転を制度化した。この結果、16万6,000ヘクタールの範囲にわたる23の教会所領地が700万ドルで購入された。これらは60万人の小作農民に配分される予定であったが、大部分の農場は米国人所有の企業、経済人、地主の手にわたってしまった⁽⁶⁾。

(d)公有地法(1906年)は、米国植民地政府が取り組んだ定住計画で、フィリピン人に対し16ヘクタールまでの未開墾公有地を与えるプログラムではあったが、移住者に対してのいささかの資金援助もなかった。加えて、同法では、公有地の定義が、民有地とどのように異なるか不明瞭であった。かくして、1904年から35年にいたるまでに21万3,681件の定住申込みのうち、16.7%、3万5,721件に公有地譲渡証書を交付されたにすぎなかった⁽⁷⁾。

また、コモンウェルス議会では次のような法律が成立したものの、現状の小作制度を追認したにすぎなかった。

(a)コメ分益小作法(1933年、コモンウェルス法(CA)第4054号)は、分益小作(地主50%：農民50%)を合法化し、地主・小作関係の規定を試みる最初の法

律となった。小作人の取り分には、地主に対する債務返済や小作人に対する融資にかかわる利息の10%を超える部分を含まないとした。しかしながら、本法が発効したのは、後述のように、1946年になってからであった。

(b)砂糖小作法(1934年、CA第4113号)は、砂糖キビ農園における地主・小作人関係を規制するものであった。しかし現実には、砂糖キビ労働者は本法を知らないか、あるいは本法の下での権利行使を試み解雇されるかのいずれかであった。

かくして、米国統治下の後期にいたると地主と小作人との抗争が頂点に達し、農民蜂起が頻発するようになった。とりわけ、タユグ事件(パンガシナン州)、サクダリスト党反乱(ラグナ州)⁽⁸⁾、コロルム(東北ミンダナオ)が当時の名高い反乱となった。こうした農民の不満は、フク団の反抗、新人民軍の武装闘争など、今日にいたるまで農村不安の要因となっている。

1946年にフィリピンは独立し、それ以降数度にわたる法律制定、改正がなされたが、いずれもその場しのぎの措置にすぎず、政府の取組み意欲も欠落していた。

(a)コメ小作法改正(1946年、共和国法(RA)第34号)は、戦後のロハス政権が取り組んだ改革で、コメの耕作農地の小作関係を明確にした。しかし、基本的には現状の追認であった。

(b)農地小作法(1954年、RA第1199号)は、マグサイサイ政権による改革では、地代限度を30%にし、また利息を引き下げた。これによりフク団反乱を鎮静させた。

(c)土地改革法(1955年、RA第1400号)もマグサイサイ政権下で制定された法律で、すべての小作に出す農地の収用を保証し、保有限度を個人は300ヘクタール、法人は600ヘクタールとした⁽⁹⁾。

(d)農地改革法(1963年、RA第3844号)は、マカパガル政権下で制定されたが、農地所有権の耕作者への移転を明確に明文化した最初の法律となった。1963年農地改革法による農地改革計画は2段階からなり、第1段階は分益小作(これまでは小作の取り分は30%)から定額小作への移行で、地代は純生産高

基準で25%に固定する。第2段階は定額小作から完全自作への移行で、地主の保有限度を300ヘクタールから75ヘクタールに引き下げた。また、土地代金は年利6%、25年間の割賦返済になった。

耕作者の権利を掲げるなど画期的な法律ではあったが、利率引下げに重点が置かれていた。また第1段階から指定地域（農地改革地域）を対象とし、さらにこれまでの農地改革計画と同様に、主としてコメ農地を対象とするなど計画の範囲が限定的であった⁽¹⁰⁾。

(e)農地改革法改正(1971年, RA 第6839号)は、1963年農地改革法の改正であり、マルコス政権の下で取り組まれた。同改正により農地改革省(DAR)を設置し、全国を農地改革地域に指定し、すべての小作を同時に定額小作に自動的転換をはかり小作を廃止するとした。さらに、農地の保有限度を改正前の75ヘクタールから24ヘクタールに一挙に引き下げたのである。

しかしながら、本改正法は実施に移されることもなく、1972年の戒厳令布告によって葬られてしまうことになった。

II マルコス政権下の農地改革計画

1. 大統領令(PD)第27号の特色

農地改革にかかわる一連の法律制定の最初として大統領令(PD)第2号が布告されたのは、1972年9月21日の戒厳令布告直後の9月26日であった。PD第2号は全土を農地改革地域とすると宣告し、10月27日には「小作解放令」(PD第27号)をもって小作解放を明文化し、布告した。

マルコス政権のPD第27号による農地改革の特色は、1963年農地改革法にあったような2段階方式とは異なり、全国一斉に自作農創設を実施すると宣言した点である。さらにPD第27号は、地主の保有限度を7ヘクタールに引き下げた。その意味においてPD第27号は、これまでの農地改革計画に比

べて、きわめて画期的、かつ本格的な計画であった。

しかしながら後述のように、コメとトウモロコシの耕地のみを対象とし、受益者を小作農に限定し農業労働者を除外するなど、いくつかの欠陥が残されていた。

マルコス大統領が戒厳令布告直後に矢継ぎ早に農地改革を断行した理由は、彼の政治基盤の確立にあった。具体的には、次の3点を掲げることができる。

第1に、地方における治安が悪化していたため農民の要求を受け入れ、事態を鎮静化する必要があったこと。

第2に、大土地所有制のうえにのった伝統的政治階級である政敵の基盤切り崩しを意図したこと。

第3に、バラングイ（村＝最小の行政単位）を農村地域の政治基盤の中心として構築し、戒厳令布告以降の政治的不安定な状況の安定化をはかる必要があったこと、である。

マルコス大統領は、この農地改革の実行に強い意欲をもったのぞんだ。大統領は、PD第27号を自筆で起草し、その内容はきわめて簡潔に原則を規定し、例外規定を設けなかった。これは、後述のアキノ政権による包括農地改革計画が全78条からの複雑な規定から構成されているのとは対称的である。

しかしながら、対象地の実行上の保有限度が1973年11月には24ヘクタールに、75年には7ヘクタールにと、計画が進捗するにしたがって地主階級からの抵抗が強まった。このためPD第27号による自作農が前提であった7ヘクタールまでの保有限度は、75年には7ヘクタールを上限とした定額小作制を認めるように緩和した。

これらに加え農業多角化の名目にし、1976年にはPD第1066号をもって、砂糖キビ生産からコメ、トウモロコシ、飼料穀物、綿花、果実、野菜・畜産および「農業省が指定するその他の作物」に転作した砂糖キビ農地を適用除外にした。

2. 大統領令 (PD) 第 27 号の実績

マルコス政権時期には PD 第 27 号の布告以降、農業生産は増大したが、これは農業部門における技術進歩によるものである。最重要である農業の制度的改革は、大幅な遅れをみた。

マルコス政権は、「マサガナ 99 計画」により 1978 年にコメの自給を達成した。同計画は、戒厳令布告後の 73 年に着手されたもので、農業技術や営農方法の向上でコメ生産を 1 ヘクタール当たり 99 カバン (粳米ベース、1 カバン = 50 キログラム) に増大しようとするものである。具体的には、農業金融、多収量品種 (HYV)、灌漑建設を導入して実行に移された。

マルコス政権の農地改革計画は、以下の 4 事業から構成されている。

(a) 農地移転事業 (OLT) は、農地の地主から小作農民への移転である。しかしながら、前述のように、これは、コメとトウモロコシの小作農民の農地のみを対象とし、地主の保有限度は 7 ヘクタールを上限とした。

(b) 定額小作移行事業 (LHO) は、1963 年農地改革法に規定されたもので、保有限度 7 ヘクタール以内のコメとトウモロコシの農地における小作農民を対象とした。基本的には農民の土地保有状況の改善を目的とし、小作農民の地位を分益小作農から定額小作農に引き上げようとするものであった。LHO 計画では、小作農民は生産にかかわるすべての費用を負担し、地主には通常収穫量の 25% を支払った。

(c) 収用農場は、収用した農場、アシエンダの政府による再売却である。本計画は、農地移転に先立つアシエンダの改善事業にあたる。

(d) 入植事業は、インフラストラクチャー建設事業で、立ち退きを迫られた農民、人口過剰の OLT・LHO 地域の住民、投降ゲリラを受益者とする事業である。ここでは農地移転は行われず、代わりに公有地譲渡証書が交付される。

以下ではマルコス政権の農地改革の評価に関して概略するが、ここでは 4

事業のうち、特に重要な OLT, LHO の両事業を扱うことにする。

結論的には、マルコス政権の農地改革は、根幹の事業である農地移転は不成功に終わった。しかしながら、定額小作移行では一定の実績をあげて、農民の小作権の保護には役立った。

OLT の実績を第 1 表にみると、事業開始の 1972 年から 86 年 6 月までに、土地移転証書 (CLT) の作成に関しては⁽¹¹⁾、受益農家数では 44 万 239 戸と目標に対しては 102.9% を達成した。農地面積では 75 万 5,172 ヘクタール、目標に対しては 105.4% となった。

CLT の交付数をみると、1986 年 6 月現在で実際に小作農家に手渡されたのは、47 万 639 戸と目標の 74.6% にとどまった。

これを解放証書 (EP) 作成ベースでみると、受益農家数では 14 万 2,367 戸と目標に対しては 33.3% にすぎない。農地面積では 18 万 8,531 ヘクタール、目標に対しては 26.3% となった。EP は、通常は 15 年にわたる年賦の土地代金を完納後に交付された。1972 年から 15 年を未だ経過していないので、この率をみるかぎり一定の成果があったかにみえる。しかしこれは、EP の交付条件が緩和されたからである。つまり、86 年 6 月当時にはすでに土地代金年賦の支払いがなくとも EP が交付されており、EP 作成数は水増しがなされていた⁽¹²⁾。81 年末の実績をみると、受益農家数では 1 万 7,990 戸と目標に対しては 0.4% にすぎない。農地面積では 1,647 ヘクタール、目標に対しては 0.2% であった。もちろん年賦支払いが滞れば農地はフィリピン土地銀行に取られるわけであり、かくして OLT は事実上失敗に終わった。

次に、LHO の実績を第 1 表にみると、借地契約に関しては、受益農家数では 53 万 9,758 戸と目標に対しては 102.3% を達成した。農地面積では 56 万 7,078 ヘクタール、目標に対しては 100.9% となった。

これを借地証書 (CAL) 作成ベースでみると、受益農家数では 25 万 5,195 戸と目標に対しては 44.9% にすぎないが、農地面積では 26 万 3,557 ヘクタール、目標に対しては 46.9% となった。このように LHO は、受益農家に定額小作権を保護する役割を果たしたといえる。

第1表 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 (OLT)			
土地移転証書 (CLT) 作成			
受益農家数 (戸)	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			
受益農家数 (戸)	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 (LHO)			
借地契約			
受益農家数 (戸)	527,667	539,758	102.3
対象面積 (ha)	562,230	567,078	100.9
契約数	872,232	727,849	83.4
借地証書 (CAL) 交付			
受益農家数 (戸)	527,667	255,195	44.9
面積 (ha)	562,230	263,557	46.9
証書数	872,232	336,588	38.6
3. 収用農場			
対象農場数 (件)		154	
土地移転証書			
受益農家数 (戸)	56,302	34,013	60.4
対象面積 (ha)	87,682	85,221	63.0
土地売却証書			
受益農家数 (戸)	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			
受益農家数 (戸)	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.

以上のように、マルコス政権の農地改革は、マルコス自身の自画自賛とは裏腹に、農地の耕作者への移転による自作農創設という本来の改革には失敗した。そのため、成果は範囲の限定されたものとなった。その原因として、以下の4点を挙げることができる。

第1に、受益農家の土地代金の年賦額の負担が重く、農民が農地の移転を受けるに際してのインセンティブが少なかった。マンガハス論文⁽¹³⁾によると、年賦支払い額は生産額（種子、収穫、脱穀費用は除く）の約25%と、1963年農地改革法に規定する法定小作料25%とほぼ等しい。しかしながら、強制加入するサマハンナヨンなど農民協同組合会費・強制貯蓄・投入財価格高騰でOLT受益農家の農家経営の実態は困難にあったと指摘している。

第2に、農地改革支援事業が不十分であった。マルコス政権は、前述のマサガナ99計画によるコメ増産目的などで農業金融を拡大したものの、これが必ずしも小規模農家だけでなく、大規模農家を優遇した。この結果、受益農家の一部はCLTを担保に入れた⁽¹⁴⁾。かくして債務不履行の農民は、小作農に戻った。

第3に、農地改革計画が実行の段階で地主の強い抵抗に直面し、政府自体が改革実行の意欲を失った。

第4に、農民組織の活動が不活発であった。これは、自発的組織の運動停滞という戒厳令下における典型的な特徴であった。政府主導のサマハンナヨンなど農民協同組合は農民を支配するとの立場に立っており、農民からは消極的協力しか得られないという宿命にあった。

PD第27号を肯定的側面からみるとすれば、それ以前の農地改革法に比較してより多くの成果があったとはいえる。確かに中部ルソンの大農場制を崩壊させ、それによって農民反乱を一部ではあったが鎮静化させたことは事実である。

Ⅲ アキノ政権の包括農地改革計画 (CARP)

1. CARP の法律的根拠

1986年2月のアキノ政権の成立は、すべての農地を対象とする、土地なし農民のための真の農地改革が実行されようとの多大の期待を抱かせた。そしてこうした農民の期待が、アキノ政権の下で策定される新憲法(1987年憲法)にどのように盛り込まれるかが注目されたわけである。

結論的に言えば、アキノ政権は革命政権として発足したが民主的手続きを重んじ、アキノ大統領は、1987年2月に国民投票で承認された87年憲法に定める農地改革計画の優先順位、地主の保有限度など農地改革の骨格にかかわる決定に関しては、これを87年7月に発足した正規の議会に委ねたのである。その意味でアキノ政権は、革命政権下での農地改革断行という局面での政治的機会を逸したといえる。

以下において、さらに詳しく1987年憲法によって特記された農地改革に関する条項にはどのような特徴があったかを検討し、その後の経過をもふまえてアキノ政権の農地改革計画策定の過程をみることにする。

1987年憲法は35年憲法とは異なり、政府に対してすべての農地における小作農民と農場労働者に影響をもたらす再配分的改革を断行する権限を付与している(第2条第21節、第13条第4節)。

しかし、農地改革の実行過程に関しては問題先送り、また定義が曖昧な個所もあった。それらは、次の点にみられる。

(a)農地改革の優先順位、農地の保有限度に関しては、これを議会が決定する(第13条第4節)。

(b)地主に対しては正当な補償を対価とする(第13条第4節)。

(c)自発的土地共有など土地分配の代替的手段導入の余地を残した(第13条

第4節)。

(d)政府は、地主に対し農地改革で得た収益の工業化・雇用創出・公営企業民営化の促進に投資を奨励する(第13条第8節)。

(e)公有地に関しては、民間企業は1,000ヘクタール、フィピン人は500ヘクタールを超えない範囲で賃借できる(第12条第3節)。

(f)政府は、適性技術研究・資金・生産・市場など支援サービスを提供する(第13条第5節)。

1987年憲法のこうした条項は、86年当時の憲法制定委員会における穏健、保守派の利益を反映したものとして、農民から多くの批判を招いた。急進派グループ、特に民族民主戦線(NDF)やその支持を受けているタデオを委員長とするフィリピン農民運動(KMP)は、憲法草案の条項に強く反対し、アキノ大統領に87年憲法に先立つ86年自由憲法によって付与された大統領立法権の行使を強く迫った。政府と農民グループの対立がしだいに激化するなか、87年1月に大統領府に押しかけた農民デモ隊に軍隊が発砲するメンジョーラ橋事件が発生したのである。

1987年憲法自体は87年2月に国民投票で承認された。しかし、事態の処理で苦境に立った政府は、上記事件から1週間後に閣僚政府委員会(CAC)を発足させ、すべての農地を対象とする包括農地改革計画(当初はAccelerated Land Reform Program: ALRP=「農地改革促進計画」と呼んでいた)の立案に着手した。

CACは、1987年6月28日付け最終案までに15次にわたる計画案(作業委案)を検討したが、そのつど地主の抵抗に直面し交替を余儀なくされた。

作業委案の特徴は、以下の4点である。

(a)保有限度は7ヘクタールとし、すべての作物耕地を対象に10年以内に実施。

(b)優先順位は、農地の分配は大規模民間農場、PD第27号によるコメとトウモロコシの農地から開始し、小規模農家、耕作可能・処分可能公有地を最終段階とする。しかしながら、砂糖キビ・ココナツなどの大規模農場にかか

わる厳密な予定表は除かれていた。

(c)先祖伝来の種族の土地、公共事業の土地は対象から除く。

(d)自発的土地共有、株式共有などを農地改革に代替する制度とする。

こうした一連の作業委案に批判的であったのは世界銀行であった⁽¹⁵⁾。世界銀行は、それまでの政権による農地改革の失敗の原因は、土地を譲り受けた農民の90%が土地年賦支払い不能となったことにあるとした。また世界銀行は、農地改革への取組みの遅れは地主の抵抗力を強め、これが農民の生産意欲を減退させるとの立場をとったのである。

この結果、世界銀行は、(1)地主補償を対象とした融資(5億ドル)は実行しない。(2)全プログラムの同時実施、(3)保有限度は1987年1月から7ヘクタールに統一、というきわめて急進的勧告を行ったのである。

かくして、アキノ政権は苦境に陥り、三重の圧力に直面した。つまり、農民からは大統領立法権を行使による農地の即時無償配分を要求され、地主からは農地改革は議会審議を経てから決定せよと迫られ、世界銀行からは地主補償は融資対象とせずのクギをさされのである。

再び苦境に陥ったアキノ大統領は、新議会発足の直前の7月22日、包括農地改革計画の制定のための布告第131号、同計画の実施要綱を定めた行政命令(EO)第229号を公布した。すなわち、アキノ大統領は作業委最終案を取り下げ、大統領立法権を行使して新たな農地改革計画の要綱を制定したのである。

このため、EO第229号は、作業委案とは意味と内容において基本的に異なっており、行政的手続きに重点を置き、農地改革計画の骨格に関しては多くふれていない。具体的には、以下の4点にこれを見い出すことができよう。

(a)保有限度、優先順位などの基本事項にはふれず、これを議会の決定に委ねた(第2節)。

これで砂糖キビ、ココナツ農場の解放時期は、議会の決定しだいとなった。

(b)地主の補償に関しては、これを地主の申告評価額(市場価格)を基礎にするとし(第6節)、これは、地主に有利となった。

(c)農地改革計画実施の調整の政府機関として大統領農地改革評議会(PARC)を設置するとした(第18節)。PARCは議会の定める優先順位、保有限度に沿って、農地改革計画の具体的目標、実施細目を90日以内に決定する。

(d)資金計画に関しては、1987～92年の農地改革基金を500億ペソ、別に87年の農地改革補正予算に27億ペソを必要とするとし、財源は資産民営化トラスト(APT)の資産売却収益、大統領行政規律委員会(PCGG)の不正取得資産売却収益などを充てるとした(第20, 21節)。

また、これより先の7月17日には、EO第228号を發布し、PD第27号の実施要綱に関し、これをマルコス政権時期と同様の方法で実行するとした。

このようにEO第229号は、資金計画を除き基本的課題を議会とPARCの決定に先送りした。

1987年7月27日に新たに議会が開催されるまで、議会の内外ではさまざまな圧力団体が自らの要求を政府・議会に迫った。

まず議会の外では、真の農地改革計画を要求し、1987年5月に農民組織、非政府団体(NGO)、「大儀重視型グループ」、教会、などの急進派勢力が70団体が結集して人民農地改革会議(CPAR)を発足させた。一方、地主グループは、議会の審議いかんで本格的な農地改革が実行されかねないと焦燥感を強めた。87年5月には、ネグロス島を基盤とする全国砂糖プランター連盟(NFSP)が砂糖キビ農地の適用除外を議会に要求した。

議会内での審議が大詰めをむかえたのは1988年4月で、大都会を基盤に商工業の利益を代弁し、穏健的改革派の多い上院が上院法案(SB)第249号を可決した⁽¹⁶⁾。この法案の主な特徴は、(1)すべての農地を対象とし、(2)地主の保有限度は地主が5ヘクタール、受益者農民が3ヘクタールとし、PD第27号の対象となった農地の保有限度は地主が7ヘクタールとし、(3)地主補償分の頭金30～50%は現金支払い、(4)計画の実施期間は10年とする、等である。

一方、地主など保守派の多い下院では、同年4月に下院法案(HB)第400

号を可決した。この法案の主な特徴は、(1)果樹園、エビ養殖池を適用対象外とし、(2)地主の保有限度は地主が7ヘクタール、直接の法定相続人1人につき3ヘクタールを追加するとし、(3)地主補償分の頭金10～30%は現金支払い、等である。

このため、両院委員会で法案一本化のための協議が開始された。地主の保有限度、計画の期間などについての論議が最後まで残り、最終案が合意されたのは1988年6月6日であった。

2. CARP の特徴

アキノ大統領は1988年6月10日に、包括農地改革法(CARL, RA第6657号)に署名した。これは、アキノ政権の発足から2年3カ月、EO第229号布告から1年を経ていた。同法は、アキノ政権の農地改革計画である包括農地改革計画(CARP)の骨格を規定するものである。

ここでRA第6657号の特色をみると、次の5点に取りまとめることができる。

(a)マルコス政権のPD第27号によるコメとトウモロコシの小作地を対象とした農地改革計画をも取り込んだ包括的な改革である。

(b)成立過程で地主と政府との妥協がはかられたため、法律自体に数多くの「抜け穴」が存在する。さらに、これが地主の脱法行為を助長することになった。

(c)法人農園に株式分配という代替方法を認め、大規模農園の存続を合法化した。しかしながら、この代替方法は、農地改革には該当しないとの厳しい批判が展開されることになった。

(d)多国籍企業の経営する農園に関する農地改革を規定した。

(e)CARP実行のための農地改革基金(ARF)の資金源を明文化した。

次に、CARPの特徴を、RA第6657号および同実行細則を定めた省令を基

に、明らかにする。

(1) 対象範囲・計画期間・優先順位

CARP の対象範囲は、すべての農地を対象とし、対象受益農家数は 390 万戸（第 2 表）、1,030 万ヘクタール（第 3 表）に達する。

計画の期間では、土地の取得・分配は 1988 年 6 月 15 日から 10 年間にわたって実行される（第 5 条）。

計画の優先順位についてみると、計画は 3 局面に分けて実行され、各局面にかかわる土地保有・生産物の形態による分類、および対象面積は第 4 表に示されている。すなわち第 1 局面の対象は、PD 第 27 号のコメ、トウモロコシの小作農地、政府金融機関などの抵当流れ土地、自主的売却の民有地などで、1988 年から 92 年に実行され、優先順位を先に置いた。

第 2 局面は、譲渡、耕作可能公有地、環境天然資源省所管の高地農民を対象とした総合社会林業プログラム (ISFP) などを含み、全計画面積の 4 分の 3 を占めるにいたった（なお、後述のように譲渡、耕作可能公有地は、EO 第 407 号の発効以降は第 1 局面に移った）。

第 3 局面は、中規模の 5 ヘクタールを超え、50 ヘクタール以下の民有地を対象とし、この局面内で 2 段階に分けて実行される。

(2) 受益農民の範囲

対象となるのは、土地保有・生産物の形態に関しては PD 第 27 号がコメとトウモロコシの小作農民のみとしたのに対し、RA 第 6657 号は土地保有形態、生産物にかかわらず、すべての公有・私有地を対象とするとした。この結果、砂糖キビ、ココナツなどの商品作物を栽培する小作農民ばかりでなく、農業労働者をも対象とした（第 3 条）。

(3) 保有限度の範囲

地主の保有限度に関しては、PD 第 27 号が 7 ヘクタール（当初自作農地所有

第2表 包括農地改革計画 (CARP) 実行計画 (受益農家数基準)¹⁾

局 面 別 計 画	計画目標 (1987-97) (実績)	計画目標 (1988-92)	1988	1989	1990	1991	1992	計画目標 (1993-97)	1993	1994	1995	1996	1997
第1局面	631,674	60,172	517,134	76,293	146,293	149,416	14,177	20,655	20,655	24,301	3,122	3,122	3,168
コメ, トウモロコシ農地	522,675	60,063	462,612	70,000	140,000	140,000	112,612	54,368	54,368				
遊休, 休耕地	88,332		41,725	4,816	7,206	9,080	15,807	41,607	15,807	18,597	2,389	2,389	2,425
VOS民有農地 ²⁾	133,300												
POGG差押さえ土地 ³⁾	833	109	364	42	42	63	79	360	138	162	20	20	20
政府所有地	24,834		12,433	1,435	2,147	2,706	4,710	12,401	4,710	5,542	713	713	723
第2局面	2,742,600	320	1,334,062	67,479	280,212	302,942	325,367	553,062	362,062	340,557	308,505	291,233	105,836
譲渡, 耕作可能公有地 ⁴⁾	1,721,000		861,437		187,269	205,936	224,723	243,449	859,563	423,449	224,722	205,936	186,396
ISFP地域 ⁵⁾	626,667		295,001	51,667	60,667	61,000	61,000	331,666	65,000	65,000	65,000	65,000	68,333
入植農地	159,500	320	112,500	12,500	25,000	25,000	25,000	46,680	25,000	21,680			
50 ha 超民有農地 ⁶⁾	235,433		65,124	3,312	7,276	11,279	14,644	28,613	170,309	28,613	29,175	37,509	37,503
第3局面 ⁶⁾	526,997		130,292	4,398	14,434	22,578	29,535	59,347	396,705	59,347	58,456	92,981	92,940
24 ha 超~50 ha 民有農地	172,471		56,422	4,133	6,381	9,758	12,532	35,618	116,049	23,618	25,238	22,392	22,409
5 ha 超~24 ha 民有農地	354,526		73,870	285	8,053	12,820	17,003	23,729	280,656	35,729	33,218	70,589	70,531
合 計	3,901,271	60,492	1,981,488	148,170	440,939	474,936	479,379	438,064	1,859,291	442,064	423,334	404,608	387,341

(注) 1) 受益農民と地主相継入を含むが, 受益農民数の推計は以下の基準に従った。

(a) PD第27号の下のコメ, トウモロコシ農地は, 受益農民1人当たり1.4ヘクタール。

(b) その他の土地は受益農民1人当たり3ヘクタールとした。ただし, 遊休, 休耕地は2.67ヘクタールとした。

2) 自主的売却申請民主農地。数値は計画目標には含まず。

3) 大統領行政規程委員会。

4) 譲渡, 耕作可能公有地は, 本表では第2局面に入れてあるが, EO第407号により, その後第1局面に組み入れられた。

5) 環境天然資源省 (DENR) 所管の緑台社会林業プログラム。

6) VOSまたは強制取得 (CA)。

(出所) Presidential Agrarian Reform Council (PARC). "The Comprehensive Agrarian Reform Program of the Philippines: Implementing Program and Budget," (1988-1997) Vol. II, 1989.

第3表 包括農地改革計画 (CARP) 実行計画¹⁾ (面積基準)

局 面 別 計 画	計画目標 (1987-97)	1987 (実績)	計画目標 (1988-92)	1988	1989	1990	1991	1992	計画目標 (1993-97)	1993	1994	1995	1996	1997
第1局面	1,054,800	80,468	811,224	116,881	214,881	224,247	193,251	61,964	163,108	61,961	72,902	9,366	9,366	9,513
コメ、トウモロコシ農地	727,800	80,143	647,657	98,000	196,000	196,000								
遊休、休耕地 ²⁾	250,000	125,175	14,449	14,449	21,617	27,240	47,420	124	825	47,420	55,791	7,168	7,168	7,278
VOS民有農地	400,000													
PGG ³⁾ 差押え農地	2,500	325	1,090	126	126	188	237	413	1,085	413	485	62	62	63
政府所有地	74,500		37,302	4,306	4,306	6,422	8,177	14,131	37,198	14,131	16,625	2,136	2,136	2,169
第2局面	7,659,803	958	3,717,872	202,436	778,829	840,832	901,932	993,839	3,940,973	1,005,839	947,568	857,528	812,528	317,510
農地、耕作可能公有地 ⁴⁾	4,595,000		2,300,000		500,000	550,000	600,000	650,000	2,295,000	650,000	600,000	550,000	495,000	
ISFP地域 ⁵⁾	1,880,000		885,000	155,000	182,000	182,000	183,000	183,000	995,000	195,000	195,000			
入植農地	478,500	958	337,500	37,500	75,000	75,000	75,000	75,000	140,042	75,000	65,042			
50ha超民有農地	706,303		195,372	9,936	21,829	33,836	43,932	85,939	510,931	86,939	87,526	112,528	112,528	112,510
第3局面	1,580,997		380,878	13,195	43,302	67,734	88,604	178,043	1,190,119	178,043	175,367	278,945	278,945	278,819
24ha超~50haの民有農地	517,416		169,267	12,399	19,144	29,273	37,596	70,855	348,149	70,855	75,714	67,177	67,177	67,226
5ha超~24haの民有農地	1,063,581		221,611	796	24,158	38,461	51,008	107,188	841,970	107,188	99,633	211,768	211,768	211,593
合 計	10,295,600	81,426	4,919,974	332,512	1,037,012	1,132,817	1,183,787	1,233,846	5,294,200	1,245,846	1,196,837	1,145,839	1,100,839	805,839

(注) 1) 年間分配計画は関連省庁の実行可能性に基づいており、必ずしもRA第6657号のそれとは一致しない。

2) 自主的売却申請民有農地。数値は計画目標には含まれません。

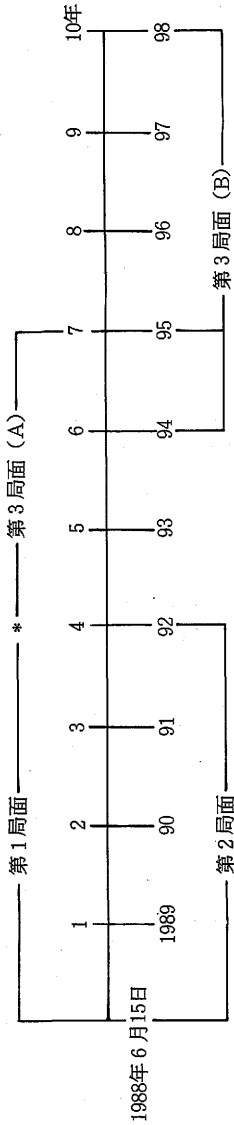
3) 大森銀行行政委員会。

4) 農地、耕作可能公有地。

5) 環境天然資源省 (DENR) 所管の総合社会林業プログラム。

(出所) 第2表と同じ。

第4表 包括農地改革計画 (CARP) 取得・分配優先度順位一覧 (10カ年計画)*



第1局面 (取得期間: 1988 - 92年)

1. PD第27号の対象となるコメ、トウモロコシの農地 (農地改革省令1987年第2号、同1988年第12号改正による手続による)。
727,800
250,000
2. 遊休、休耕地
150,058
400,000
3. 政府、民間金融機関による担保権行使土地
2,500
74,500
4. 自主的売却申請 (VOS) 民有農地
4,656,730
6,261,588 ha
5. 大統領行政規律委員会 (PCGG) 差押え農地
2,500
74,500
6. 政府所有地
4,656,730
6,261,588 ha
7. 多国籍企業利用地
4,656,730
6,261,588 ha
8. 譲渡、耕作可能公有地 / 入植農地
4,656,730
6,261,588 ha

第2局面 (取得期間: 1988 - 92年)

50 ha 超の民有農地
450,860 ha

第3局面 (定額小作移行: 1988 - 92年)

A. 24 ha 超～50 ha の民有農地
(取得期間: 1992 - 94年)

303,100 ha

B. 保有限度超～24 ha の民有農地
(取得期間: 1994 - 98年)

1,049,800 ha

1,352,900 ha

(注) * 本表の実行計画、数値は第3表と若干異なるが、これは農地改革省 (DAR) 所管分の実行可能な計画に再編したことに起因する。

(出所) DAR - データ・バンク。

者と、その直系相続人は24ヘクタール)としたのに対し、RA第6657号では保有限度を5ヘクタールとし、実際に土地を耕作、または直接に農場を経営する15歳以上(1988年6月15日現在)の子供1人につき3ヘクタールを加算するとしている(第6条)。

受益者の保有限度は、地主の保有限度に関しては、PD第27号が灌漑地は3ヘクタール、非灌漑地は5ヘクタールとしたのに対し、RA第6657号では一律に上限を3ヘクタールとした(第23条)。

(4) 土地の評価・支払方法

土地の評価に関しては、PD第27号では同PD公布直前の過去3年間の収量の2.5倍相当分とした。一方、RA第6657号では地主への「正当な補償」とし、取得価格・市場価格・使用状況などを参考とし(第17条)、地主・農地改革省・フィリピン土地銀行の合意によらず、合意不成立の場合は、裁判により決するとしている(第18条)。

受益者による土地代金の年賦支払い方法は、PD第27号では15年年賦、金利6%としたのに対し、RA第6657号では30年年賦、金利6%とした(第26条)。

また、年賦支払いを3年以上滞納すると土地の所有権はフィリピン土地銀行(LBP)に移るが、2年以内は取り戻すことができる。しかし、自然災害など不可抗力な場合には金利の低減をできる(第26条)。

所有権は土地が農地改革省(DAR)に移管してから180日以内に受益者に移り、土地所有裁定証書(CLOA)が交付される(第24条)。なお、DARによりPD第27号の土地移転証書(CLT)は、解放証書(EP)に随時転換されている。

(5) 法人農場と株式分配

RA第6657号では土地分配の代替方式のひとつとして、法人株式分配方式を導入している。これは、アグリ・ビジネス農場所有者を農地改革の対象

外とするのに効果的であった。この方式の下には、次の手段が講ぜられた。

(a)土地分配が経済的に不適當な場合は、労働者の協同組合や団体の共同所有とする(第29条)。

(b)法人土地所有者は、農場の土地価格相当分の株式を労働者に配分できる(第31条)。

(c)生産・利益分与方式により、最終農地移転までの間、生産分与(総売上げの3%)、利益分与(税引き前利益の10%)方式を義務づける(第32条)。

(d)上記の生産・利益分与方式は、多国籍企業経営農場(第11条)や商業的農場(第8条)にも適用される。

(6) 商業的農場の先送り

商業的農場に関しては、家畜家禽農場、養豚場、塩田、養魚場、エビ養殖場、果樹園、蔬菜園、花卉園、カカオ・コーヒー・ゴムの農園が対象となったが、商業的農場の民有地に関する強制取得・分配の適用は、10年先送りとされた(第11条)。

(7) 多国籍企業農場

多国籍企業農場に関しては、公有地・政府所有地を借りている場合は3年以内に取得・分配を完了する(第8条)。しかし、その全面積が法人で1,000ヘクタール以下、個人で500ヘクタール以下の場合は、1992年8月まで原契約を継続できる(同条)。また、多国籍企業が民有地を借りている場合は、87年8月29日現在有効な契約(賃借・生産委託・サービスなど)の失効、あるいは本法発効から10年後のいずれか早い時点で、原則的に取得・分配される。

(8) 資金計画

これまで過去の農地改革計画が失敗に終わった理由のひとつは、資金不足であった。このため、RA第6657号では、次のように規定している。

先に述べたように、EO第229号では、1987年から92年までに農地改革基

金 (ARF) として 500 億ペソ, 87 年の CARP 補正予算 27 億ペソ計上を規定している。RA 第 6657 号では上記 2 件とも ARF の 10 年事業の当初財源に充てるとした (第 63 条)。

そして、追加財源は予算措置を求めるとし、次の項目を掲げている (第 63 条)。

- (a) 資産民営化トラストによる収益。
- (b) 大統領行政委員会が差し押さえたマルコス一族などの不正隠匿資産の売却収益。
- (c) 政府所有の在外資産の売却収益。
- (d) 生産・金融・インフラ・その他の農地改革支援サービスに対する公的外国援助・譲許の条件の外国資金。
- (e) その他の予算。

3. CARP への反応

RA 第 6657 号へのアキノ大統領の署名から 2 週間後の 1988 年 6 月 25 日に、急進的農民組合の連合体である人民農地改革会議 (CPAR, 1987 年 7 月に設立) は、傘下の 12 農民団体を結集し、RA 第 6657 号とは別に「人民農地改革法」(People's Agrarian Reform Code, PARCODE) を採択した⁽¹⁷⁾。

PARCODE の各条項における対象農地、保有限度、優先順位、実施期間、および土地代金支払い方法を、次にみることにする。

(a) 対象となる農地は以下のとおりで、地主の「抜け穴」対策にも考慮を加えている。①作物の種類、土地の所有形態、土地の規模を問うことなく、養豚・養禽・畜産などを含むすべての農地 (第 2 条第 a 節)、②耕作可能な木材伐採地、人口密度の高い国立公園、鉱山、牧場などの公有地 (同条第 b 節)、③耕作可能なすべての遊休・休耕地・差し押さえ・差し押さえ可能土地で、教会・学校所有地、農園、アシエンダ、軍用予備地・非政府土地などを含む (同条第 c 節)、④PARCODE の農地改革逃れ目的で地目を変更した土地 (同条第 f

節)。

(b)土地の保有限度は5ヘクタール以内とし、かつ所有者による耕作の原則にたち、作物の種類、インフラ整備状況、地形、土壤の肥沃度などにより異なるとした(第3条)。

(c)農地改革実施の優先順位は、人民農地改革地方委員会(PARCON)が策定し、農地改革農村開発調整委員会(CCARRD)が承認した規定、規則に従うとした(第4条)。

(d)土地移転の完了は、実施期間は5年以内とした(第3条)。

(e)農民の土地代金支払いに関しては、土地価格は取得価格を基礎とするとしてうえて、土地代金から小作関係・雇用関係成立時からのすべての支払小作料・未払労賃(法定最低賃金マイナス実額賃金)を控除し、かつ無利子で2年据置の17年間の均等支払いで、年賦額が当期生産純額の10%以内としている(第11条)。

このように急進派農民組織のCPARが提案したのは、農民が支払い可能な範囲内での、実際には無償配分に近い農地払下げであった。そして、このPARCODEの法制化のため、憲法の規定(憲法第6条第32節)により法案提示に必要な登録有権者数の10%の支持を集めるべく、署名活動を開始したのである⁽¹⁸⁾。

IV CARPの進捗状況

1. CARPの実績

先に述べたように、RA第6657号は農民グループからの批判を招いた。本節では、1991年12月末現在におけるCARPの実績を中心に、その進捗状況を見る。

CARPの実績については、第5表にみるとおり、主な特徴として次の3点

をあげることができる。

第1に、CARPの主要部分である民有農地の再分配に関しては、その実行は遅れている。CARPのうち自主的売却申請（VOS）、自主的土地移転（VLT）、強制取得（CA）からなる民有地の土地分配の実績は、目標に対し、受益農家数では4.3%、面積では2.7%を達成したにすぎない。

政府はコメとトウモロシの農地の実績に関しては前向きに評価しており、受益農家数では65.6%、面積では61.4%を実現したとしている。しかし、ここで指摘する必要があるのは、先に述べたように、この部分はマルコス政権が着手したPD第27号による農地改革計画の後追い計画であり、アキノ政権の独自の計画ではない点である。

第2に、政府所有地の農地改革は、目標を大幅に上回っている。目標に対し、受益農家数では449.4%、面積では284.8%に及んでいる。これには、国営開発会社（NDC）が多国籍企業に賃貸していた3万9,576ヘクタールのうちから農地改革省（DAR）に移転した土地2万1,664ヘクタールをも含んでいる。政府がその所有地の分配を急がせた結果であり、こうした政府の意向は後述のEO第407号が布告され、政府所有地の農地改革が急がれたことにも示されている。

しかしながら一方では、第1局面に組み込まれ優先順位が高いにもかかわらず遊休・休耕地に関しては、実績はほとんどみるものがない。

第3に、定額小作農移行事業は1963年農地改革法規定され、RA第6657号においても同小作権の保護・改善が義務づけられている（第12条）。この実績は、定額小作権証書（CAL）発行ベースでは受益農家数は12万4,514戸、面積は14万2,414ヘクタールを達成した。かくして、小作権の保護・改善には一定に成果を実現したといってよい。しかし、マルコス政権下にはCALベースでは、受益農家数は25万5,195戸、面積は26万3,557ヘクタールに達しており（第1表）、アキノ政権の時期のそれを上回っている。

2. CARP の問題点

CARP の実行過程に関しても多くの批判が登場した。そのひとつは RA 第 6657 号それ自体に対するもので、特に株式分配、生産・利益分与にかかわる条項に対する指摘が提示された。また土地の評価にまつわる論議も多く展開されており、本節ではこれも含むことにする。

すでに述べたように、CARP の実行の遅れによる影響に苦慮した政府は、対策を講ずることになった。政府は、CARP への取組み強化と政治的意欲の誇示、さらにはその実行の迅速化を意図し、RA 第 6657 号の成立から 2 年後の 1990 年 6 月に一連の行政命令 (EO) を公布した。すなわち EO 第 405 号、EO 第 406 号、および EO 第 407 号 (EO 第 448 号にて改正) がそれで、各々の詳細は後述する。

(1) 株式配分の適用

前述のように、RA 第 6657 号は、株式分配、生産・利益分与方式を土地分配にかかわる選択のひとつとして導入した。では、これがどのように適用されたかを事例にみてみよう。

中部ルソンのタルラク州にあるルイシタ農園は面積約 6,000 ヘクタールの砂糖キビ農園で、このうち住宅地、道路などを除く農地 4,915 ヘクタールが農地改革の対象となっている。ルイシタ農園は、すでに会社組織になっており、1989 年 5 月に同農園の所有者であるタルラク開発会社と農園経営の子会社であるアシエンダ・ルイシタ社 (HLI) との間で、CARL の条項に従い、同農園の労働者 6,300 人に 1 億 1,800 万ペソ相当の株式を分配する合意覚え書きに調印した。

HLI 側は、これにより総売上げの 3% を農場労働者に配分するとした。これに対し労働者側は、以下のように異議をとなえた⁽¹⁹⁾。1987 年に同農園の総売上げは 2 億 2,000 万ペソで、労働者 1 人当たりにすると 1 日 2.61 ペソにす

第5表 アキノ政権の
(1991年12月)

区 分		計 画 目 標	実	
			1987	1988
コメ, トウモロコシ農地 (解放証書 (EP) 発行, PD第27号)	受益農民 面積	522,675 戸 727,800 ha	26,017 25,554	75,559 100,941
遊休, 休耕地 (土地所有裁定証書 (CLOA 発行))	受益農民 面積	83,332 戸 250,000 ha	0 0	0 0
PCGG差押え農地 (CLOA 発行) (CARP)	受益農民 面積	833 戸 2,500 ha	153 138	— —
政府所有地 (CARP)	受益農民 面積	24,834 戸 74,500 ha	— —	17,411 21,644
譲渡, 耕作可能公有地 (DENR ²⁾ , CARP)	受益農民 面積	1,721,000 戸 4,595,000 ha	61,354 163,815	62,233 166,162
IFSP地域 (DENR ²⁾ , CARP)	受益農民 面積	626,667 戸 1,880,000 ha	15,799 47,397	26,905 80,715
入植農地 (CLOA 発行)	受益農民 面積	159,500 戸 478,500 ha	400 1,193	6,502 11,345
民有農地	受益農民 面積	762,430 戸 2,287,300 ha	— —	40 123
うち (VOS, VLT)	受益農民 面積		— —	40 123
(CA)	受益農民 面積		— —	— —
計 CARP 面積 (うち DAR 所管面積)		10,295,600 ha (3,820,600 ha)	238,097 (26,885)	380,930 (134,053)

定額小作農移行事業

		計 画 目 標	実	
			1987	1988
借地証書 (CAL) 発行 (PD第27号)	受益者 面積	ha	4,864 3,459	3,848 6,018
借地契約 (LC)	受益者 面積	ha	0 0	0 0
計	受益者 面積	ha	4,864 3,459	3,848 6,018

(注) 1) 実績については, DAR. *Accomplishment Report*, 1991. 2) 環境天然資源省。
(出所) 計画目標については, 第2表と同じ。

農地改革の実績
末現在)

実 績 ¹⁾				達成率 (%)	
1989	1990	1991	1991(実績累計)		
138,904	70,787	31,519	342,786	65.6	1972~87年6月 87,772 ha
201,261	83,697	35,780	447,233 ha	61.4	
0	0	0		0	
0	0	0		0	
270	1,022	0	1,445	173.5	
258	620	0	1,016 ha	40.6	
9,660	23,304	61,233	111,608	449.4	
6,988	54,448	129,114	212,194 ha	284.8	
16,521	43,503	48,259	231,870	13.5	
42,459	111,803	57,878	542,117 ha	11.8	
44,565	38,841	17,728	143,838	23.0	
133,695	116,523	37,908	416,238 ha	22.1	
7,611	75,073	33,451	123,037	77.1	
37,153	148,655	83,312	281,658 ha	58.9	
2,223	3,392	27,315	32,970	4.3	
3,199	6,627	51,895	61,844 ha	2.7	
2,223	3,321	22,426	28,010	—	
3,199	6,513	41,187	51,022 ha	—	
—	71	4,889	4,960	—	
—	114	10,708	10,822 ha	—	
425,013	522,373	395,887	1,962,300 ha	19.1	
(248,859)	(294,047)	(300,101)	(1,003,945 ha)	(26.3)	

績			1991 (累計)	達成率 (%)	
1989	1990	1991			
14,562	24,389	76,851	124,514		1972~87年6月 572,999 ha
18,929	28,726	85,282	142,414 ha		
1,765	18,720	94,053	114,537		
3,399	43,439	181,878	228,716 ha		
16,326	43,109	170,904	239,051		
22,328	72,165	267,160	371,130 ha		

ぎない。プランテーションの最低賃金1日58ペソを加えても、貧困線とされる1日79ペソにとうてい及ばないとしている（なお、89年改正で最低賃金は1日当たり25ペソ増加している）。

ルイシタ農園の事例は、他の大規模農場の企業（例えば、サンミゲル、モントレー農場、マースマン、ガンボア・ヘルマノスの各社）の1991年の株式分配に踏み切らせた。

農地改革省報告⁽²⁰⁾では、この方式を申請したのは88社、3万2,995ヘクタールで、うち74社の申請が処理され、14社が審査中である。処理されたもののうち、9社、7,275ヘクタールが承認された一方で、20社の3,339ヘクタール分が不承認となり、15社の9,025ヘクタールが取り下げられた。

こうした状況は、司法省が株式分配方式はRA第6657号で定めた期限である1990年6月14日（第31条）を越えても申請は受理されると判断したことにより、いっそう複雑化している。

(2) 土地の評価

土地の評価に関しては、この過程での不正と地主に帰属する利益の双方が、最終的には農民受益者に不利益をもたらすことになる。これは、次の事例でも明らかである。

ガルチトレナ農場は、ビコール地方ガルチトレナ町にある1,880ヘクタールの土地で、これをめぐる自主的売却申請（VOS）取引で土地転がし事件（ガルチトレナ事件）が発覚した。

この事件は、シャープ・インターナショナル・マーケティング社（SIM）が1988年にユナイテッド・ココナツ・プランターズ銀行（UCPB）から380万ペソで購入した土地を、同じ年にSIMがVOSで農地改革省（DAR）に6,723万ペソと18倍の価格で転売した事件⁽²¹⁾で、フィリピン土地銀行が取引の再審査と契約破棄を申し立てた。事件の責任をとり、89年6月にフィコ農地改革長官が辞任している。

ガルチトレナ事件を契機に、アキノ大統領は、1990年6月にEO第405号

を公布した。EO 第 405 号は、フィリピン土地銀行 (LBP) が、民有地の農業に適した土地の RA 第 6657 号による VOS, CA にかかわる土地評価の一義的な責任を負うとした (EO 第 405 号第 1 条)。

こうした展開は、同時にこれまで繰り返されてきた LBP と DAR との土地評価をめぐるいさかきを減ずる効果をもたらした。

しかしながら、この土地評価問題は DAR の側に課題を残したようである。というのは、DAR が土地評価の過程を開発問題の一環としてとらえているのに対して、LBP はこれを純粋な商業取引きとして扱っている点に差異があるからである。EO 第 405 号は DAR を LBP の附属機関と位置づけるのに有効であった。つまり、後者の承認があって初めて、取引きが進行することになる。しかし、これは将来への課題を残した。土地の評価は DAR, LBP, 地主の三者の合意に委ね、最終的には裁判がこれを決定するとの RA 第 6657 号の条項 (第 18 条) に抵触することは明らかだからである。

(3) 実行の迅速化戦略

これまでの CARP の実行の遅れに対処すべく、政府は CARP 実行の迅速化に取り組み、その方法と制度的枠組み構築をはかった。1990 年 6 月に公布された EO 第 406 号はこの意図に沿ったもので、CARP の実行機関に対して、個々の計画、プログラムの実施に際してはアグロ・インダストリー地域 (AIDA) 構想の下に CARP に統合するよう指示した (EO 第 406 号 前文, 第 1 条)。

かくして EO 第 406 号は、CARP 実行チーム (CIT) を全国レベルから町レベルにいたるまで設置し (第 1 条)、このなかには州 CARP 実行チーム (PCIT) をも含んでいる。州レベルでは、この PCIT は、州ベースで設置された州農地改革調整委員会 (PARCCOM) 実施部門として位置づけられている (第 2 条)。この結果、PARCCOM は、PCIT などの実施機関の参加を得て、実行過程での問題点の摘出や支援サービス提供の調整の機能を果たすことになった。

EO 第 406 号は、同様にして、24 州の戦略的行動州 (SOP) の認定し (後に 25 州に拡大)、計画実行を優先させた (第 4 条)。この SOP に認定された各州には、他の州における CARP の実行に対して特段の先入観が存在するわけではなく、計画実行に際しての作業負担量が膨大であるからと説明されている。なお、この SOP には、後述の西ネグロス州、ケソン州が含まれている (SOP に関しては下表参照)。

(4) 公有地の DAR への移略

CARP の実行の速度を速めるべく、1990 年 6 月に、EO 第 407 号が公布されたが、これは政府金融機関 (GFI)、政府所有・支配企業 (GOCC) を含む、すべての政府機関に対して、CARP の対象にすべく農業に適したすべての土地をただちに農地改革省 (DAR) に移管すべく指示した。

この指示は土地分配を加速する手段として機能したが、1991 年 2 月の EO 第 448 号により、これをさらに推し進める役割をになった。すなわち、EO 第 448 号は農業に適し、かつもはや当初設立目的に利用する計画のない、GOCC 所有の予備地の全部、または一部をただちに移管すべく指示した。

CARP の実行迅速化のための戦略的行動州 (25州)

- | | |
|----------------------|-------------------------|
| 1. パンガシナン (イロコス地方) | 14. 東ネグロス (中部ビサヤ地方) |
| 2. イサベラ (カガヤン・パレー地方) | 15. ボホール (") |
| 3. イフガオ (") | 16. レイテ (東部ビサヤ地方) |
| 4. カリंगा・アパヨ (") | 17. 西サマル (") |
| 5. ヌエバ・エシハ (中部ルソン地方) | 18. 南サンボアンガ (西部ミンダナオ地方) |
| 6. パンパンガ (") | 19. ブキドノン (北部ミンダナオ地方) |
| 7. ケソン (南部タガログ地方) | 20. 南アグサン (") |
| 8. 西ミンドロ (") | 21. 北ダバオ (南部ミンダナオ地方) |
| 9. バタンガス (") | 22. 南コタバト (") |
| 10. 南カマリネス (ビコール地方) | 23. 北コタバト (中部ミンダナオ地方) |
| 11. ソルソゴン (") | 24. マギンダナオ (") |
| 12. アンティケ (西部ビサヤ地方) | 25. 北ラナオ (") |
| 13. 西ネグロス (") | |

(5) 農地の転用問題

アキノ政権は、農地改革計画や地方分権政策に着手したことにより、農地の転用、および住民の立ち退き問題が再燃した。

CARP の枠組みを設定した RA 第 6657 号の条項では、農地の転用に関しては、以下のような基準を設定している（第 65 条）。

- (a) 農地の授与から 5 年間の経過期間を置く。
- (b) 農地の経済的価値の喪失。
- (c) 周辺の都市化。
- (d) 住宅・商業・工業用地として多大な経済的価値が期待される場合。

また同法では、DAR は、受益者・地主の申請に基づき、影響を受ける団体に正当な通告をしたうえで、土地の再分類・転用の権限を有するとして、受益者はすべての補償を受けるとしている（同条）。

このように農地の転用の基準が不十分であるだけでなく、以下の法律問題もあり、多くの問題が生じている。すなわち、1990 年司法省意見書第 40 号の規定では、以上の DAR の農地転用承認の権限は農地改革法の発効、すなわち、88 年 6 月 15 日以降に有効としている点である。この規定によると、この日以前に住居土地利用統制委員会（HLURB）が承認した市街計画で非農業用地に分類されたすべての土地は、DAR は行政権を行使できない。

これに加え、影響を受けた家族、立ち退き家族の社会・経済的開発に関する問題提起がなされている。具体的には、工業用土地区画の一部配、各種施設・生計補助・教育・健康・その他社会サービスの提供がそれである。

さらに農地改革省令（AO）1991 年第 1 号の規定があった。この省令は、農業用地から非農業用地への転用の基準を示すもので、具体的には、(a) 農地の授与から 5 年間の経過機関、(b) 過度の都市化、(c) 農地の経済的価値の喪失である。しかしながら、これらは RA 第 6657 号とまったく同じで、きわめて曖昧な基準であった。

事態はさらに複雑化するにいたった。それは 1992 年 1 月から新たに地方自治法が発効し、同法では地方自治体が土地を分類する権限を付与されたの

である（第20条）。加えて、同法では住民参加型の開発政策を掲げており、特に非政府団体（NGO）の役割の拡大を盛り込んでいる。それゆえに、農地の転用論議は社会・経済的問題であると同時に、政治運動にも取り込まれている。

混乱した事態を解決すべく、ラモス政権のもとで、1992年9月に、国家経済開発庁長官を委員長とする省庁間委員会である土地利用転換タスク・フォースが設置された。同タスク・フォースは、全国土地区分計画および全国土地利用政策の起草を目的とした。

同タスク・フォースの提案に基づき、政府は1992年12月に、農地の転用中間的指針の促進をはかるための省令（AO第20号）を公布した。AO第20号は、転用の不可能・契約無効の農地を定義づけ、以下の農地とした。

(a) 農業用水の利用が可能なすべての灌漑土地、または灌漑施設が計画されている地域内。

(b) 灌漑計画の対象となっている灌漑可能の土地。

AO第20号の公布にもかかわらず、灌漑の対象外の地域の扱い、特に灌漑施設計画の規定に関しては不明確である。この点にかんがみ、政府は、第三者機関として、地方における農地利用の方策を検討し、決定する任務をもった地方農地土地利用委員会を発足させた。

(6) 民営化政策との連携

前述のように、CARPの資金源は、資産民営化トラスト（APT）や大統領行政規律委員会（PCGG）の資産売却収益から充当するとした⁽²²⁾。しかしながら、民営化計画の実行は予定から遅れたばかりではなく、多くの難題に直面している。つまりAPTによる非効率資産、なかんずく金融資産やPCGGの差押え資産の売却の遅れは明白になっている。

他方、CARPの実行に関しては、民有地にかかわる自主的売却申請（VOS）、強制取得（CA）の遅れが著しい。

かくして、1990年12月現在では、民営化活動の遅れ、CARPの低い実績

にもかかわらず、利用可能な農地改革基金（ARF）の半額に相当する 98 億ペソが残高になっている。こうした事態は、政府の主要政策それ自体の対立・矛盾というよりは、政府機関の間での調整能力の欠落から生じたものである。すなわち、一方で政府が民営化活動の強化をしても、これが他方では農地改革計画の促進に連携せず、双方の政策の遅延の口実になる恐れがあるとの指摘がある。

V CARP と農村開発

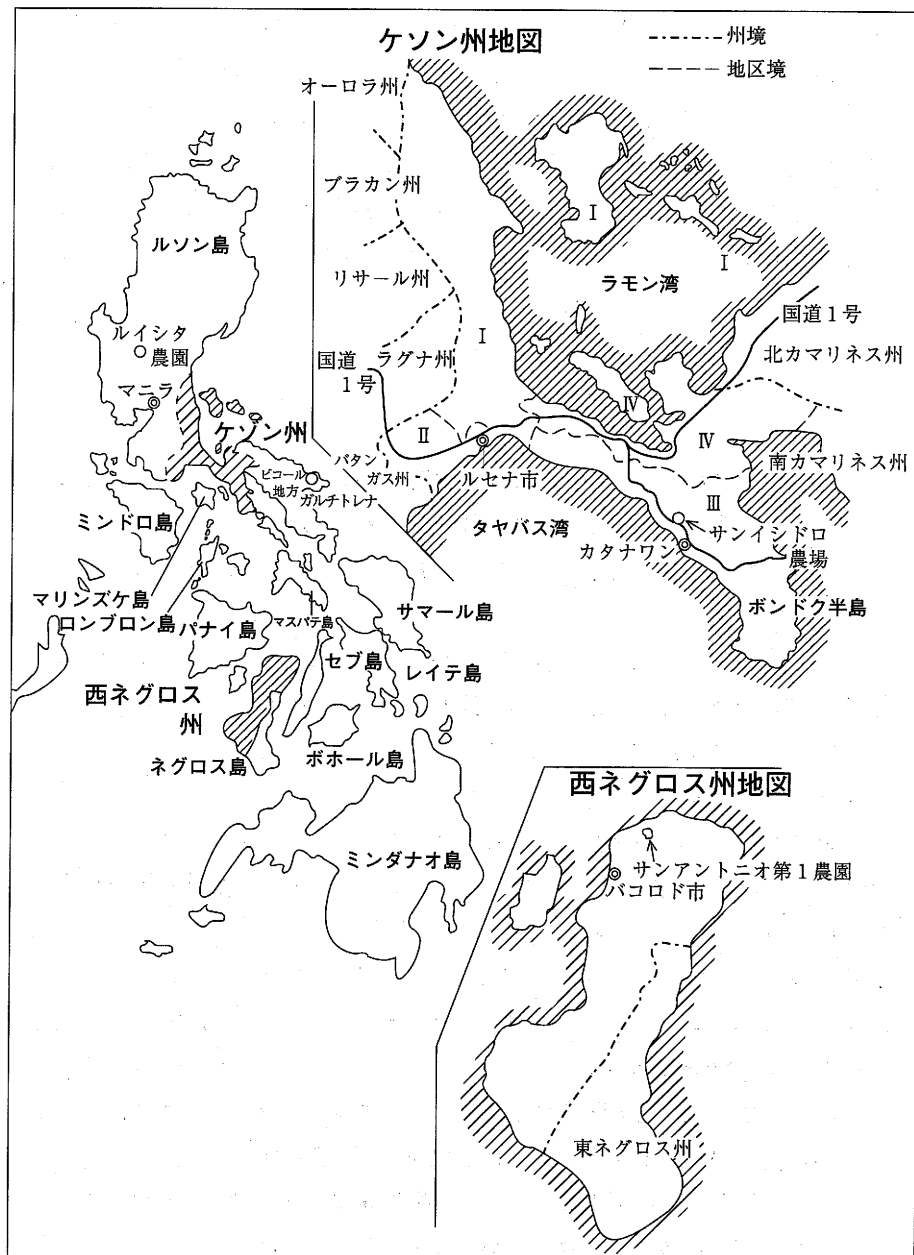
以上、フィリピンにおける農地改革政策の展開を述べてきた。本節では、農地改革が、農村開発の現場である農村地方で、実際にどのように展開されているかを検討することとする。この意味で、二つの州を CARP の実行状況の事例研究として取り上げた。

また、以上の過程では、外部からのサービスの提供者としての NGO、および受益農民自身の組織体としての住民組織（PO）、例えば自助グループの果たす役割に焦点をあてた（NGO、あるいは PO の定義に関しては、第 6 章のブリリアンテス論文を参照）。

事例のひとつであるネグロス島の西ネグロス州は、主要な砂糖キビ生産地である。1980 年農業センサスによると、西ネグロス州の砂糖キビ収穫面積は、11 万 8,180 ヘクタール（第 6 表）と全国と同面積の 39.5% に達し、全国第 1 位である。そして、後述のように大土地所有制が支配している。

いま一方の事例であるルソン島のケソン州は、ココナツ生産地として名高い。1980 年農業センサスによると、ケソン州のココナツ生産樹基準では、4,364 万本（第 6 表）と全国の本数の 13.7% に及び、全国レベルでは第 1 位である。同州のボンドク半島では大土地所有制が支配する。

以上の現況から、砂糖キビ、ココナツ生産地における農地改革は、経済・社会開発の面から多くの意味合いをもっている。これが、両州を事例の対象



第6表 農場規模別の農場数、収穫面積〔全国ベース〕
(1980年農業センサス)

		(カッコ内は構成比:%)				
	計	0～2.99 ha	3.0～4.99 ha	5.0～9.99 ha	10.0～24.99 ha	25.0 ha 以上
コメ						
農場数(戸)	1,867,206 (100)	1,331,483 (71.3)	313,434 (16.8)	168,248 (8.7)	51,614 (2.8)	7,433 (0.4)
収穫面積(ha)	3,649,900 (100.0)	1,929,300 (52.9)	873,800 (23.9)	521,700 (14.3)	234,200 (6.4)	90,900 (2.5)
トウモロコシ						
農場数(戸)	1,273,798 (100.0)	823,192 (64.6)	242,635 (19.0)	154,966 (12.2)	47,945 (3.8)	5,060 (0.4)
収穫面積(ha)	2,466,900 (100.0)	1,067,400 (43.3)	601,300 (24.4)	518,500 (21.0)	217,800 (8.8)	61,900 (2.5)
砂糖キビ						
農場数(戸)	68,859 (100.0)	38,799 (56.3)	13,668 (19.9)	8,693 (12.6)	4,881 (7.1)	2,818 (4.1)
収穫面積(ha)	298,800 (100.0)	33,400 (11.1)	28,700 (9.6)	28,600 (9.6)	47,700 (16.0)	160,400 (53.7)
うち、西ネグロス州						
農場数(戸)	7,214 (100.0)	1,458 (20.2)	1,037 (14.4)	1,796 (24.9)	1,544 (21.4)	1,379 (19.1)
収穫面積(ha)	118,180 (100.0)	2,091 (1.7)	2,729 (2.3)	7,795 (6.6)	15,795 (13.4)	89,770 (76.0)
ココナツ						
農場数(戸)	1,495,445 (100.0)	848,251 (56.7)	327,952 (21.9)	231,064 (15.4)	77,354 (5.2)	10,824 (0.8)
生産樹(1,000本)	317,135 (100.0)	72,638 (22.9)	74,761 (23.6)	81,741 (25.8)	61,844 (19.5)	26,151 (8.2)
うち、ケソン州						
農場数(戸)	71,364 (100.0)	27,808 (39.0)	21,568 (30.2)	16,630 (23.3)	4,950 (6.9)	408 (0.6)
生産樹(1,000本)	43,641 (100.0)	7,033 (16.1)	11,499 (26.4)	14,453 (33.1)	8,704 (19.9)	7,953 (4.5)
バナナ						
農場数(戸)	1,071,600 (100.0)	693,482 (64.7)	106,934 (18.4)	134,118 (12.5)	42,016 (3.9)	5,096 (0.5)
生産樹(1,000本)	81,909 (100.0)	23,602 (28.9)	12,768 (15.6)	12,525 (15.3)	5,847 (7.1)	27,167 (33.1)
パイナップル						
農場数(戸)	76,398 (100.0)	41,010 (53.7)	17,558 (23.0)	12,376 (16.2)	4,826 (6.3)	628 (0.8)
生産樹(1,000本)	683,027 (100.0)	13,316 (1.9)	5,300 (0.8)	3,593 (0.5)	1,746 (0.3)	659,073 (96.5)
全作物						
農場数(戸)	3,420,323 (100.0)	2,353,835 (68.8)	588,151 (17.2)	360,066 (10.5)	103,732 (3.0)	14,608 (0.5)
収穫面積(ha)	9,725,200 (100.0)	2,891,300 (29.7)	2,066,700 (21.2)	2,242,900 (23.1)	1,406,400 (14.5)	1,117,800 (11.5)

(出所) National Census and Statistics Office, "1980 Census of Agriculture."

とした理由である。

1. 西ネグロス州の CARP

(1) ネグロス危機の原因

1980 年現在の砂糖キビ農地の生産規模をみると、砂糖キビ農地では 25 ヘクタール以上の農場が全砂糖キビ農地面積の 53.7% を占めている。これが西ネグロス州では 76.0% に達し (第 6 表)、大規模農場制が顕著である⁽²⁸⁾。

1980 年現在の砂糖キビ農地の所有関係では、土地所有農家は面積で全国レベルでは 77.2% (第 7 表)、西ネグロス州ではこれが 87.6% (第 8 表) に達する。また、西ネグロス州における土地所有農家の 1 戸当たりの平均規模は 23.3 ヘクタール (第 8 表) ときわめて大きいからである。これは、同州での大規模土地所有制を意味する。

この結果、砂糖キビ生産は土地なし農民、すなわち、農業労働者に大きく依存しているのである。常雇用労働者のドゥマアン (dumaans)、臨時雇用のパキョオ (pakyaws)、移住季節労働者のサカダ (sakadas) がそれで、彼らは日額賃金、あるいは出来高ベースで働くのである。

西ネグロス州における基本的生産手段の支配における不平等は、著しい社会・経済的差異をもたらした。プランテーション所有者が虚飾に満ちた消費にみられる生活スタイルに楽しみふける一方で、土地なし層は 20 万世帯に達し、季節的失業、それに起因する食糧不足に直面したのである。

かくして、フィリピンにおける農地改革の議論に際しては、この国の「砂糖の地」であるネグロス島の現況を避けては通れないのである。

1980 年初期以降になると、共産ゲリラ活動が不平等が支配するなかで、しだいに活発化していった。一方、自らの土地を守るため、地主・農業経営者のうち戦闘的グループは自ら武装した。こうした事態は、西ネグロス州の社会階層を分裂させ、政治的には左右の両極をもたらした。農村地方における

第7表 作物別土地所有関係 (全国ベース)
(1980年農地センサス)

	計	自作農		農		小作農		(カッコ内は構成比：%)		
		自作農	自作農に準ずる所有	小計	分益小作	定額小作	小計	無償貸与	その他	小計
コメ	農場数 (戸)	901,471	268,390	1,169,861	581,905	174,199	756,104	51,744	30,307	82,051
	収穫面積 (ha)	3,755,700 (100.0)	486,100 (68.1)	2,559,200 (68.1)	822,900 (29.4)	281,000 (29.4)	1,103,900 (29.4)	47,100 (2.5)	45,600 (2.5)	92,700 (2.5)
	トウモロコシ									
砂糖キビ	農場数 (戸)	426,200	98,050	524,250	250,745	14,936	265,681	37,353	18,826	56,179
	収穫面積 (ha)	1,955,000 (100.0)	202,000 (75.0)	1,465,900 (75.0)	362,700 (20.0)	27,500 (20.0)	390,200 (20.0)	48,000 (5.0)	51,000 (5.0)	99,000 (5.0)
	砂糖キビ									
ココナツ	農場数 (戸)	34,634	3,095	18,583	17,386	3,497	20,883	416	447	863
	収穫面積 (ha)	312,300 (100.0)	37,700 (77.2)	241,500 (77.2)	43,400 (21.5)	23,700 (21.5)	67,100 (21.5)	1,000 (1.3)	3,200 (1.3)	4,200 (1.3)
	ココナツ									
バナナ	農場数 (戸)	479,887	87,749	567,636	199,211	10,682	209,893	10,870	3,444	14,314
	収穫面積 (ha)	2,842,900 (100.0)	265,300 (73.9)	2,099,700 (73.9)	682,000 (24.9)	25,800 (24.9)	707,800 (24.9)	18,600 (1.2)	16,800 (1.2)	35,400 (1.2)
	バナナ									
パイナップル	農場数 (戸)	13,655	3,086	16,741	2,229	373	3,602	1,579	532	2,111
	収穫面積 (ha)	79,700 (100.0)	8,600 (66.6)	53,100 (66.6)	5,800 (29.0)	17,300 (29.0)	23,100 (29.0)	2,000 (4.4)	1,400 (4.4)	3,400 (4.4)
	パイナップル									
全作物	農場数 (戸)	2,331	243	1,508	673	159	832	236	46	282
	収穫面積 (ha)	28,100 (100.0)	400 (8.2)	2,300 (8.2)	7,900 (90.7)	17,600 (90.7)	25,500 (90.7)	200 (1.1)	100 (1.1)	300 (1.1)
	全作物									
全作物	農場数 (戸)	3,420,323	504,116	2,532,602	1,102,346	211,685	1,314,031	121,807	63,804	185,611
	収穫面積 (ha)	9,725,200 (100.0)	1,094,000 (72.4)	7,041,100 (72.4)	1,996,000 (24.8)	415,600 (24.8)	2,411,600 (24.8)	134,300 (2.8)	138,100 (2.8)	272,400 (2.8)
	全作物									

(出所) 第6表に同じ。

第8表 砂糖キビ農場における土地所有関係¹⁾ (1980年農業センサス)

州別	計	自作農		農小作		その他	
		自作農	自作農に準ずる所有	小計	分益小作	定額小作	小計
(中部ルソン)							
タララク州							
農場数(戸)	2,248	990	240	1,230	1,414	389	1,803
収獲面積(ha)	6,008 (100.0)	2,314	307	2,621 (43.6)	2,797	584	3,381 (56.3)
1農場当り収獲面積(ha)	2.7			2.1			1.5
(バシアンガ州)							
農場数(戸)	3,665	443	395	838	3,029	651	3,680
収獲面積(ha)	14,812 (100.0)	1,529	1,150	2,679 (18.1)	10,478	1,458	11,936 (80.6)
1農場当り収獲面積(ha)	4.0			3.2			3.2
(ネグロス島)							
西ネグロス州							
農場数(戸)	5,466	4,332	642	4,974	183	811	994
収獲面積(ha)	132,332 (100.0)	99,167	16,767	115,934 (87.6)	3,274	11,193	14,467 (10.9)
1農場当り収獲面積(ha)	24.2			23.3			14.6
東ネグロス州							
農場数(戸)	1,556	1,132	377	1,509	74	211	285
収獲面積(ha)	35,561 (100.0)	27,985	4,707	32,692 (91.9)	263	1,992	2,255 (6.3)
1農場当り収獲面積(ha)	22.9			21.7			7.9
(全国 ²⁾)							
農場数(戸)	34,634	15,488	3,095	18,583	17,386	3,497	20,883
収獲面積(ha)	312,800 (100.0)	203,800	37,700	241,500 (77.2)	43,400	23,700	67,100 (21.5)
1農場当り収獲面積(ha)	9.0			13.0			3.2

(注) 1) 主要な砂糖キビ生産州についてのみ掲げる。2) 他州を含む。

(出所) 第6表に同じ。

(カッコ内は構成比：%)

暴力的抗争の激化は、農地改革の緊急な必要性の証左であった。

しながら、西ネグロス州における、それまでの16年間の農地改革の実績は、なきに等しかった。マルコス大統領によるPD第27号の布告以来、対象となったコメとトウモロコシの農地1万7,653ヘクタールのうち、1985年までに小規模農家に分配されたのは、わずか3,802ヘクタールにすぎなかった。それも、主としてバゴ・プルパンダン地域であった⁽²⁴⁾。言うまでもなく、「砂糖の地」はPD第27号の対象外であった。

1984年の砂糖価格の世界市場における下落は、西ネグロスの状況を悪化させた。加えて、世界における砂糖の供給過剰、代替甘味料の登場などにより砂糖産業それ自体が輸出産業としての地位を失った。砂糖キビ耕作農地も、最盛期の18～19万ヘクタールから、12～14万ヘクタールに減少した。砂糖価格の下落は、地主の砂糖離れを招来し、これが砂糖キビ労働者を失業に追いやった。これが食糧不足の原因となり、悪評高い「ネグロス危機」をもたらした。

(2) 「60-30-10計画」の頓挫

1986年2月のアキノ政権の発足から間もなく、西ネグロス州のラクソン知事代行は、アキノ大統領に「60-30-10計画」の概要を提出した。同計画は、フィリピン国立銀行(PNB)、レパブリック・プランターズ銀行(RPB)が抵当にとった砂糖農地を対象とするもので、農民による耕作地の70～75%に及んでいた。当初の「60-30-10計画」では、農場面積のうち、砂糖キビ農地は60%に減反、残りの30%は農業多角化の経営用地に、10%は農園労働者に有償で分配し(1家族当たり1,000平方メートル)、自家消費用の食用穀物の生産にあたらせる、とした。

アキノ大統領は、1986年12月に同計画検討のためのタスク・フォースを発足させた。また、同タスク・フォースの勧告に基づき、同月にはEO第114号をもって、砂糖統制庁(SRA)が4億8,700万ペソを国営砂糖貿易会社(NASUTRA)に、同社の砂糖キビ生産地主に対する未払い債務(1981～85作物

年度)の履行目的で、融資する権限を付与した。これを砂糖キビ生産地主は作物融資の債務再編に転用するわけだが、地主には、その際には「60-30-10計画」参加を前提条件としていた。

これは、PNBによる、NASUTRAの融資を担保とした、地主の債務の再編を意味した。しかし、現実には同計画は、地主の抵抗に直面し、債務再編とは切り離された。この結果、同計画は先送りされた。実際のところ、このラクソン提案に応じたのは、個人・法人で3件にすぎなかったのである。このように「60-30-10計画」が頓挫した理由として、次の3点をあげることができよう。

(a)同計画参加と債務再編が切り放されたことで、地主の計画参加のメリットが失われたこと。

(b)世界市場での砂糖価格の復調で、地主が砂糖キビ農地の分割譲渡に、様子待ちになったこと。

(c)新任のサンチャゴ農地改革長官が、「60-30-10計画」はCARPの下での農地改革には該当しないとの正論を蒸し返したこと。

(3) NLPLPの発足

ラクソン知事代行の「60-30-10計画」に並行して、1986年5月に、PNBが抵当にとった1万ヘクタールの土地分配計画が登場し、アキノ大統領の承認の下で「生産的生活のためのネグロス土地計画」(NLPLP)として発足した。

フィリピンにおける全国規模のNGOであり、NLPLPの中核的な実行グループである「フィリピン社会実業家運動」(PBSP)によると、PNBが抵当権を行使した土地は350農場で、9,856ヘクタールに達するとしている。

抵当権行使の土地を利用別でみると、80.5%が砂糖キビ農地で、コメの農地は5.9%にすぎない(第9表-A)。規模別を面積でみると、50ヘクタールを超えるものが全体の約半分を占めていることがわかる(第9表-B)。銀行債権額別では、10万ペソ以上が面積を基準にし90.1%と圧倒的に多い(第9表

第9表 PNB*が抵当権を行使した西ネグロス州の農地
(1986年)

A. 土地利用状況別

区 分	面積 (ha)	構成費 (%)
砂糖キビ	7,935.3	80.5
コメ	579.6	5.9
トウモロコシ	331.4	3.4
根菜類	156.7	1.6
その他	852.5	8.6
計	9,855.5	100.0

B. 土地規模別

区分 (ha)	農場数(戸)	(%)	面積(ha)	構成比(%)
0～3	17	4.9	22.8	0.2
3～7	42	12.6	194.7	2.0
7～24	182	52.0	2,680.6	27.2
24～50	66	18.9	2,288.8	23.2
50以上	43	12.3	4,668.7	47.4
平均規模	350	100.0	9,855.6	100.0
			28.2	

C. 銀行債権別

区 分	農場数(戸)	構成比 (%)	面積(ha)	構成比(%)
100,000ペソ未満	71	20.3	978.9	9.9
100,000ペソ以上	279	52.0	8,876.6	90.1
計	350	100.0	9,855.6	100.0

D. 平均担保価値

区 分	ペ ソ
平均銀行債務	22,944.0
平均担保価格	6,795.0
(B)/(A) (%)	29.6

E. 抵当権行使の時期

区 分	農場数 (戸)	構成比 (%)
1983～85	195	55.7
1980～82	8	2.3
1976～79	54	15.4
1975年以前	93	26.6
計	350	100.0

(注) *フィリピン国立銀行。

(出所) Philippine Business for Social Progress(PBSP).
"Negros Land Transfer Program: Briefing
Kit," 1986.

-C)。これを土地の市場価格と比較すると、平均担保価値は 29.6%にすぎないが、これは生産物担保融資であることに起因する（第 9 表-D）。抵当権行使の時期別では、1983～85 年が農場数の 55.7%であり、「ネグロス危機」の時期と一致する（第 9 表-E）。

NLPLP の土地分配プロジェクトの実行推進組織として、ラクソン知事代行を委員長とする、州土地計画調整委員会 (PLPCC) が設置され、全体計画の調整、配分予定の土地価格決定を分担することになった。

第 10 表にみるとおり、NLPLP の 1987 年 11 月現在の実績は、NLPLP の対象としたのは 42 農場、1,659 ヘクタールであったが、実行組織別でみると、全国砂糖労働者同盟 (NFSW) が面積で 35.4%を占めるにいたっている。これに続いて、市・町評議会（地方立法組織）の 26.7%，教会の 17.3%となる。

しかしながら、この PLPCC は、1988 年に包括農地改革法が成立したことで、任務を終え解散された。

先に述べたような EO 第 406 号の発効を受けて、PNB が抵当権を行使した 7,935 ヘクタールの土地は、1990 年に農地改革省に移管された。同時に西ネグロス州は戦略的行動州 (SOP) に指定された 25 州に加えられ、州 CARP 実行チーム (PCIP) が設置された。西ネグロス州における PCIP への参加組織にラサル大学バコロド校の社会調査開発研究所 (ISRAD) が同州の農地改革にかかわる調査研究面で大きな役割を果たした。州政府機関の州農地改革調整委員会 (PARCCOM)、NGO の PBSP も同様に各々、その任を果たした。

第10表 「生産的活動のためのネグロス土地計画」(NLPLP) の対象
農地 (1987年11月現在)

実 行 機 関	農場数	面積 (ha)	構成比 (%)
教 会	12	287.0	17.3
全国砂糖労働者同盟 (NFSW)	12	587.0	35.4
市・町の評議会	9	443.6	26.7
その他	4	199.4	12.0
不明分	5	142.3	8.6
合 計	42	1,659.3	100.0

(出所) Institute for Social Research and Development
(ISRAD), University of La Salle, Bacolod.

(4) 自立のための NGO・PO の役割：サンアントニオ第1農園の事例

西ネグロスでの農地改革の現状をさらに詳しくみるため、農園レベルでの事例を検討する。また、その場合、受益者である住民組織 (PO) と受益者を支援する非政府団体 (NGO) の同州における土地の再分配に果たす役割に焦点を置く。

サンアントニオ第1農園²⁶⁾は、西ネグロス州の北のマナパ町にあるバランガイ (最小の行政単位、村) トロサにある。そしてサンアントニオ農民協同組合 (SAFCO) プロジェクトの実施現場である。サンアントニオ第1農園は同州の州都バコロドから 40 キロメートル北に位置しており、元来はアシエンダであったが、PNB の抵当権行使となった。

SAFCO の会員は、1993 年 2 月によりやく土地所有裁定証書 (CLOA) を授与され、永年の念願を果たした。これは、彼ら (PO) の自立に向けた活動と、それを支援する NGO の協力によって実現したものである。

全国砂糖労働者同盟 (NFSW) は、SAFCO によるファーム・ロット・プロジェクト²⁶⁾の地域実行機構 (LIS) として役割を担った NGO⁽²⁷⁾である。

NFSW は 1971 年に組織された労働組合連合体で、以来 70 年代を通じて、土地なし農民の組織化を進めてきた。賃金不払いで飢餓にある組合員の家族救援のため、NFSW は労働組合の地区支部として地主に対し、自家消費のための野菜・その他の食用作物の取り分を交渉してきた。この過程でまた、ファーム・ロット耕作を地主に要求してきた。

1985 年半ばには砂糖産業が厳しい危機的状況から脱せず、低迷を続け、ネグロス島の数千の砂糖産業労働者は失業と飢餓に陥った。このさなかの 85 年に NFSW は、ファーム・ロット運動の強化に邁進した。

同時に中小規模の土地資産の砂糖農場主は破産あるいは、先に述べたように金融機関に土地を抵当権を行使された。こうした状況は、地区の NFSW 組織にとって、自らの必要のために土地を耕作する好機を提供する結果になった。

サンアントニオ第1農園組合は、1979 年に NFSW の地区支部として組織

された⁽²⁸⁾。発足からわずか6カ月後に、同組合は地主と労働協約の交渉を開始するにいたった。この結果は、最低賃金法、社会保険制度の遵守などの実行面での成果をもたらした。

1986年以降は、同組合は共同体ファーム・ロット事業に着手したが、これも労働協約交渉の成果であった。同組合組織は、その後1987年にサンアントニオ第1農園労働者共同組合(SAWCO)に改組され、一連のセミナーや教育研修に取り組んだ。さらに、これが90年には、SAFCOと改名した。

サンアントニオ第1農園のファーム・ロット・プロジェクトは、二つの目標を掲げている。それは、(a)緊急課題としての砂糖キビ労働者の失業・飢餓問題の解決、(b)長期的課題として共同体における自立・自ら決定の奨励、開発、である。

1983年3月現在、SAFCOは54会員・家族を擁しており、ファーム・ロット・プロジェクトは、87年に抵当権を行使された87ヘクタールのうち、58ヘクタールを対象としている。

サンアントニオ第1農園のプロジェクトにおける土地移転計画は、CARPの枠内で取り組まれる。旧アシエンダが抵当権行使され、VOSの対象となった。土地移転のためすべての法律的要件は整ったものの、サンアントニオ第1農園の申請書類の処理は、関連する政府官庁の行政的官僚主義により遅延した。しかしながら、前述のように1993年2月に、ようやくこれが実施された。この過程でNFSWがPNB当局と土地移転にまつわるさまざまな交渉を代行してきた⁽²⁹⁾。

かくして、砂糖キビ労働者と彼らの組織の実績の多くは、SAFCOの自立に向けた活動と、これを全面的に支援してきたNFSWの組織活動に依拠するものであった。そして、この背景には砂糖価格下落による地主の土地放棄、アキノ政権によるCARPがあった。また1991年地方自治法によるNGOの役割強化の効果も見逃せない。

つまり、NGO・POの組織、砂糖産業をめぐる経済状況、農地改革法の三つの力が作用したことが、西ネグロス州での農地改革が動き出した理由と言

えよう。すなわち、このいずれもがマルコス政権時には欠けていたのである。

(5) 西ネグロス州における CARP 実績

1990 年末現在の、西ネグロス州における CARP の実績は、第 11 表の示すとおりである。全体としては 11.1% を達成したにすぎず、かなりの遅れがみられる。ようやく着手されたばかりの段階にあるようである。

まずコメとトウモロコシの農地は、目標の 90.0% を達成した。これは PD 第 27 号の実行目標であった。これに引き続いて、政府金融機関 (GFI) の担保権行使農地は 52.6% と比較的高い達成率である。これは、すでに述べたように取りかかりやすいところから、着手した結果である。

これに対し、民有地の実績は遅々として進捗していない。自主的売却申請 (VOS) は 24.3% にすぎない。西ネグロス州では最も意味をもつところの、50 ヘクタールを超える農地の強制取得に関しては、わずかに 9.7% の実績で

第11表 西ネグロス州の農地改革実績
(1990年末現在)

区 分	計画 (ha)	実績 (ha)	達成率 (%)
(第1局面)	(66,723)	(31,009)	(46.5)
コメおよびトウモロコシの農地	18,093	16,280	90.0
自主的売却申請 (VOS)	28,643	6,657	24.3
政府金融機関の担保権行使	14,791	7,773	52.6
遊休地、休耕地	108	—	—
大統領行政規律委員会の接收農地	1,336	—	—
公有地	3,752	—	—
(第2局面)	(125,660)	(10,504)	(8.4)
50haを超える民有地	108,104	10,478	9.7
再定住用計画農地	17,556	26	0.1
(第3局面)	(182,016)	(—)	(—)
24haを超え50haまでの民有地	65,372	—	—
5haを超え24haまでの民有地	116,644	—	—
計	374,399	41,513	11.1

(出所) Institute for Social Research and Development (ISRAD), University of St. La Salle, "Fact-tracking CARP in Negros Occidental: A Situational Analysis and Process Documentation Report," 1991 (unpublished).

あった。

2. ケソン州の CARP

(1) ボンドク半島の貧困原因

ココナツ農地の農場の規模は、全国レベルでは、5 ヘクタール未満の土地（生産樹 1,000 本単位）が 46.5%を占めている。25 ヘクタール%以上の土地では、8.2%である。ケソン州では、これが5 ヘクタール未満が 42.5%、25 ヘクタール以上が 4.5%となる（第6表）。

ココナツ農地の所有関係に関しては、土地所有農家は、面積でみると全国レベルでは 73.9%に達している。これがケソン州では 47.0%になる。他方、賃借農地は全国レベルでは 24.9%、ケソン州では 52.7%と逆転する。（第13表）。

以上のことからケソン州では、ココナツ農地では農場の規模は、比較的小さいといえる。このことはまた、ケソン州の土地所有農家の平均面積が 4.0 ヘクタールであることにも裏づけられる（第12表）。

しかし、これがボンドク半島にいたると、問題は、西ネグロスと同様に深刻である。

ボンドク半島⁽³⁰⁾は、ケソン州の東南に位置している。また土地の所有関係では、ケソン州全域に比べて差異がみられる。ボンドク半島では貧困が蔓延している⁽³¹⁾。これは、経済的基盤が実質的に少数の所有地にあるからである。ペロナの研究⁽³²⁾によれば、1988年のCARPの実行にもかかわらず、わずか 1.1%の世帯（608 世帯）がボンドク半島の人口 33 万 1,362 人（5 万 5,227 世帯）を支配し、CARPのもとで移管可能な土地 4 万 4,333 ヘクタールを所有している。これは、同半島の農地 13 万 2,000 ヘクタールの 33.6%にも及んでい

る。こうした土地所有の少数者への集中は、大量な土地喪失、移住を引き起こした。かくして、ボンドク半島全体の世帯人口の 63.8~85.0%が土地なし層

第12表 ココナツ農場における土地所有関係¹⁾
(1980年農業センサス)

	計	自作農		小作農		農作			その他		
		自作農	自作農に準ずる所有	小計	分益小作	定額小作	小計	無償貸与	その他	小計	
(南部タガログ) ケソン州											
農場数 (戸)	58,668	25,09	4,392	30,201	32,922	1,097	34,019	409	46	455	
収獲面積 (ha)	258,504 (100.0)	105,923	15,657	121,580 (47.0)	134,360	1,776	136,136 (52.7)	572	215	787 (0.3)	
1農場当たり 収獲面積 (ha)	4.4			4.0			4.0			1.7	
(ビコール)											
Albay											
農場数 (戸)	21,583	12,042	3,280	15,322	7,457	360	7,817	1,208	125	1,333	
収獲面積 (ha)	81,566 (100.0)	39,133	12,392	51,525 (63.2)	27,704	816	28,520 (34.9)	1,439	423	1,920 (2.4)	
1農場当たり 収獲面積 (ha)	3.8			3.4			3.5		1.4		
(全国) ²⁾											
農場数 (戸)	709,626	479,887	37,749	567,636	199,211	10,682	209,893	10,870	3,444	14,314	
収獲面積 (ha)	2,842,900 (100.0)	1,834,400	265,300	2,099,700 (73.9)	682,000	25,800	707,800 (24.9)	18,600	16,800	35,400 (1.2)	
1農場当たり 収獲面積 (ha)	4.0			3.6			3.4			2.5	

(注) 1) 主要な砂糖キビ生産州についてのみ掲げる。

2) 他の州を含む。

(出所) National Census and Statistics Office, "1980 Census of Agriculture."

第13表 ケソン州（第3，4地区）の農地改革実績
（1992年8月末現在）

区 分	計画 (ha)	実績 (ha)	達成率 (%)
（第1局面）	（13,201）	（5,675）	（43.0）
コメ，トウモロコシの農地	1,310	1,179	90.0
自主的売却申請（VOS）	9,510	2,915	30.7
自主的土地移転（VLT）	228	152	66.7
遊休地，休耕地	3	—	—
譲渡，耕作可能公有地	2,150	1,429	66.4
（第2局面）	（13,184）	（3,464）	（26.3）
50haを超える民有地	2,104	1,404	66.7
入植事業対象地	11,080	2,060	18.6
（第3局面）	（25,622）	（ — ）	（ — ）
24haを超え50haまでの民有地	4,648	—	—
5haを超え24haまでの民有地	26,964	—	—
計	51,997	9,139	17.6

（注）本表のケソン州は，第3地区（ボンドク半島）および第4地区から構成される。

（出所）Department of Agrarian Reform II, “Provincial Agrarian Reform Development Plan, 1993-98.”

として残された。この土地喪失問題は，その多くをボンドク半島地域の所得不平等に起因している。またこれは，バラングイのレベルにおける分益制度の形態に反映している。この分益制度はキントゥサン（kintusan）と呼ばれており，地主が総コプラ生産額の3分の2を取り，一方，小作農民は3分の1にすぎない。加えてキントゥサンのもとでは，小作人は生産費用を負担することになっている。

また，ペロナの研究⁽³³⁾によると，ボンドク半島における1991年の平均所帯所得は，4,500ペソから5,500ペソであり，この所得額は月額では375ペソから458ペソになり，これは，同半島が含まれる南部タガログ地方の貧困線の約5分の1から6分の1にすぎない。

社会・経済的要因に加えて，政府自身がボンドク半島の住民の福祉の開発に関心を示してこなかった。同半島の不満勢力の支持を背景に，共産ゲリラがボンドク半島の住民にその影響力を拡大していったのである。かくして，報道によれば，同半島の12町のすべてが，フィリピン共産党の武装組織であ

る新人民軍（NPA）の支配下に入った。

(2) ボンドク開発計画⁽³⁴⁾

1988年5月に、ボンドク開発計画（BDP）が、南タガログ地方の地方開発評議会（RDC）により承認された。同計画は、ドイツ連邦政府の支援によりドイツ技術協力会社（GTZ）を通じて実行されたものである。

BDPは、1982年にマルコス政権下で開始されたボンドク半島総合地域開発（BPIAD）における、これまでの経験を踏まえて策定されたものである。しかしながら、BPIAD自体は、アキノ政権が農村開発に際しての総合地域開発方式を中止したため、廃止されてしまった。

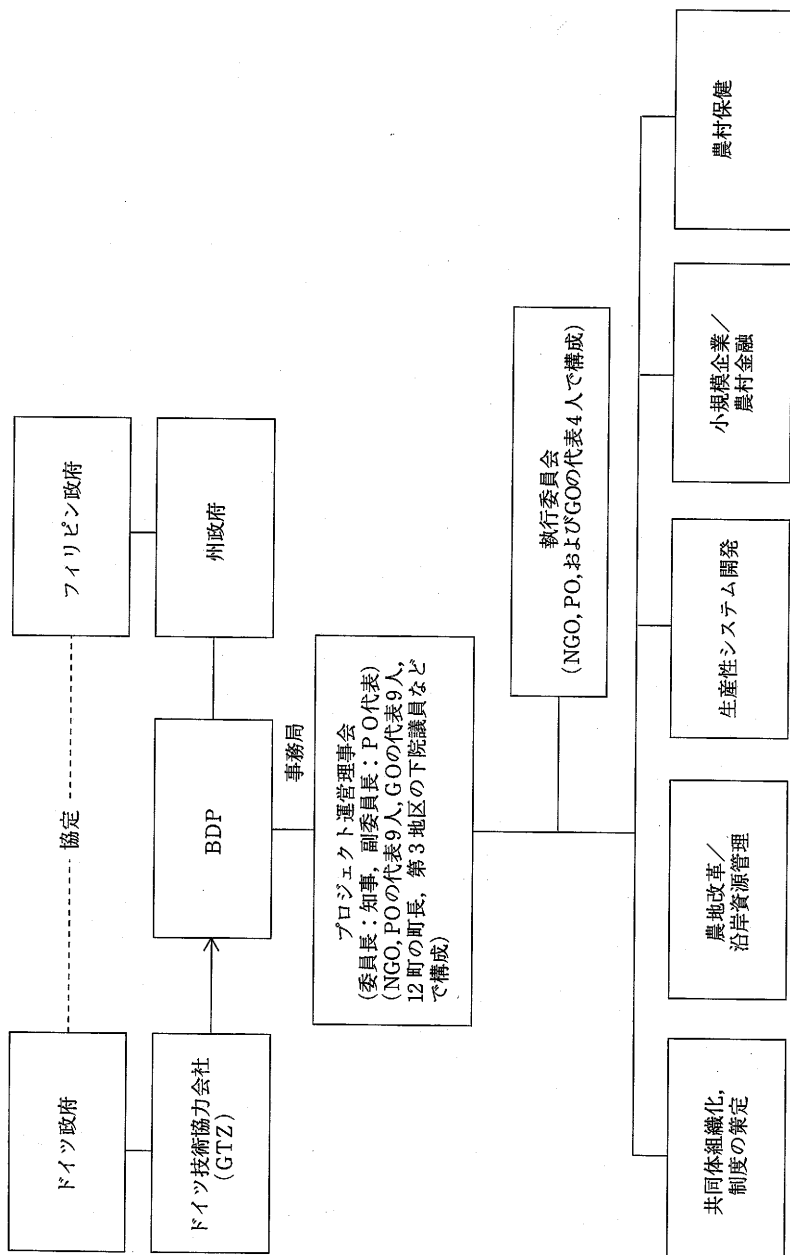
BDPのプロジェクトの制度強化のため、EO第30号が公布され、1992年10月に、大統領府所属の暫定行政機構としてボンドク開発計画局の設置が承認された。第1図にみられるように、ケソン州政府が、BDPの実施機関として指導的役割を担うにいたった。BDPの最高政策決定機関であるプロジェクト管理運営委員会の委員長はケソン州知事となり、委員としてNGO、POから代表9人、GOから代表9人が加わる。

BDPの事業は、ボンドク半島で拡大した貧困状況の軽減に向けた継続的試みの一部分であった。これまでの計画がインフラストラクチャーの改善、健康・水道施設・教育のような基本的サービスの提供を目的としたのに対し、BDPは自立的開発に向けて、地域住民の可能性の発掘・利用を目的とした。

事業の実行上の戦略は、同半島の開発にかかわるPO・NGO・GOの三者機関の相互交流の強化に基礎を置いていた。総合地域開発の全般的分脈の枠内で、BDPは、地域住民に「批判的関心の昂揚」の強化を試みているのである。そして、二つの重要な課題を掲げたのである。つまり、農地改革と治安確保である。

BDPは、以上の課題の実行手段として共同体組織化の過程では、次の条件を目的とした。すなわち、(1)共同体活動における住民の参加と彼らへの権限

第1図 ボンドク開発計画 (BDP) 組織図



(出所) Bondoc Development Program Office

委任、(2)政治的多元主義、(3)非暴力による構造的変革、(4)健全・安定的自然環境、である。

以上の条件を実現させるため、BDP は、15 年を期間とする、2 局面からなる多段階のプログラムを立案した。第1局面⁽³⁵⁾は、オリエンテーション局面で3〜4年の副次的局面から構成され、暫定的には2005年には完了としている。オリエンテーション局面では、対象グループの自助能力の強化を試み、以下のような成果を期待している。

- (a)農村開発に向けた、全国・地方レベルでの NGO・GO・その他機関の協力の強化。
- (b)情報・教育・コミュニケーションの支援サービスの提供。
- (c)プロジェクト組織の目標に向けた戦術化。
- (d)共同体開発運営システムの更新と実行。
- (e)ボンドク半島における農地改革と農村開発のためのパートナーシップとなり得る任意団体の組織発展支援。
- (f)ボンドク半島におけるすべての武装・非武装グループの和平提案の支援。
- (g)地域の特殊事情を分析し、その結果を短期・長期のプロジェクト開発に統合する。

以上の8項目のうち、上記に述べた実行上の戦略との関連で、「農地改革と農村開発」、「和平提案」の2項目がBDPの重要任務となった。前者の「農地改革と農村開発」に参加の NGO・GO は、次のとおりである。全国レベルの NGO としてフィリピン農村人的資源共同開発運動 (PHILDHRRRA)、地域レベルの NGO には後述の「農民の団結」(CCS)、「農村開発のための組織」(ORD)があった。また、中央政府機関は、農地改革省である。

(3) 自立のための NGO の役割：サンイシドロ農場の事例

多くの農村地方で実際にそうであるように、ボンドク半島では地域住民の間には受け身の体質が支配している。これは、地主と小作人との封建的関係

において顕著である。

しかしながら、こうした社会的環境への依存体質は、改革のための法律的枠組みの支持のもと、小作人の自立努力によって大きく変化しつつある。この変化の実現に際しては、NGOの役割が大きな意味をもっている。これは、マニラから251キロメートル東南のサンイシドロ農場の事例に顕著である⁽³⁶⁾。同農場はケソン州のカタナワン町、バラングイ・トヒアンに所在し、面積は1,032ヘクタールで、ココナツ農民約600世帯が耕作している。

CARLの成立後、土地の抵当権を行使したフィリピン島嶼銀行(BPI)は、有資格受益農民に対する土地再分配のため、農地改革省(DAR)に自主的売却申請(VOS)をした。

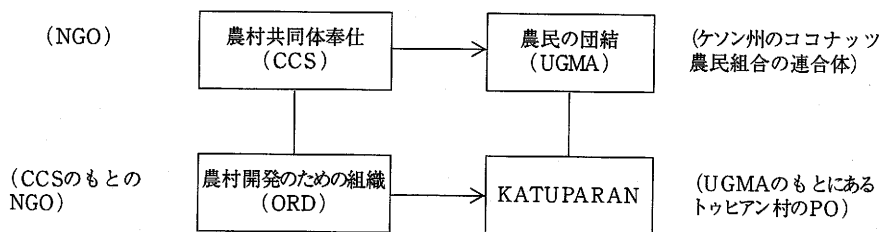
土地の再分配を着手するに際しては、VOSの実行にかかわる障害に対抗するため、農民たちの多くの努力がはらわれた。彼らの活動は、次の2点から構成された。

(a)農民組合であるカタナワン農地改革農民協同組合(KATUPARAN)の組織化と参加促進である。同組合は、1989年1月にトゥヒアンの農民協同組合として、受益者567農家のうち520農家を会員として設立された。

(b)町農地改革事務所(MARO)や、その他のDAR職員の開催する会議への出席である。

(c)KATUPARAN自体も、VOSの実施、その他関連する事項についての

第2図 KATUPARANのPO, NGO



(出所) Center for Rural Community Service.

問題を農民に教育するためセミナーや会議を開催した。さらには、陳情・ピケ・一連の DAR との対話交渉の大衆行動による圧力行使を展開した。

かくして、1992年3月に、KATUPARAN の代表者2名の名義で土地所有権裁定証書 (CLOA) が発行された。組合分配は、は RA 第 6657 号 (第 25 条) の適用を受けたものがあるが、以上のようにここにいたるには決して平坦ではなかった。そしてこの背後には、農民を支援してきた、地元 NGO の活動があった。

農民受益者の統一と協力を強化する目的で、ケソン州のココナツ農民組合の連合体である「農民の団結」(UGMA) が、正式で、効果的な VOS の実行に向けて積極的な活動をした。その際には、UGMA は、ケソン州の NGO である「農村開発のための組織－農村共同体奉仕」(ORD-CCS) による生計向上プロジェクトや協同組合開発による支援を受けた。

CCS 自体は、全国的規模で活動する NGO で、社会開発機構として各種奉仕事業の総合プログラムを、全国の貧困層に提供してきた。1975 年に 4 事業所を開設した後、78 年にはこれを統合し、CCS として再発足した。その事業は、産業労働者・農民・婦人・学生・青年のためのさまざまなプログラム実行の過程での調整である。CCS は、これらの分野での、真の自立的な住民組織構築を援助する。

CCS が取り組む 6 プログラムのうち、重点が置かれたのが「教育と組織化」プログラムで、これは貧困層に、彼らのかかえる問題と、彼らの変革に向けた内在的能力、に対する深い関心を引き出すのに必要な分析手法を彼らに提供するのに必要な役割を果たす。

上記の CCS の 4 事務所のうちひとつが ORD で、ケソン州における、真の農地改革、農村進歩の実現に向けた、農民・漁民組合の組織化を促進している。具体的には、この ORD-CCS は、1991 年 2 月現在、48 村、10 町における組合化に支援をしてきた。

(4) ケソン州における CARP 実績

第 13 表のとおり、1992 年 8 月現在における、ケソン州（DAR 州第 2 事務所：ケソン州Ⅱ）における CARP の実績は、平均で 17.6%である。コメとトウモロコシの農地改革は 90.0%に及んでいる。

一方、民有地をみると、VOS は、30.7%、面積では 2,915 ヘクタールとなった。また、50 ヘクタールを超える民有地に関しては、CLOA の発行基準では 66.7 ヘクタールを実現した。

しかしながら、第 3 局面である、5 ヘクタールを超え 50 ヘクタール以下の民有地に関しては、実績はない。土地の規模が小さくなるにしたがい、農地改革に対する抵抗が強まろう。

ケソン州Ⅱの説明によると、多くの批判が展開されているにもかかわらず、VOS は関係の NGO、PO、GO の支援のもと一定の成果を達成させてとしている。

VI 結論

最後に、フィリピンにおける農地改革政策を農村開発の側面からまとめてみる。

これまでの農地改革政策は、政治的な動機に基づくものであった。政府は、当初は強い意志をもって着手したが、地主層から強い抵抗に直面すると、この意志もしだいに退歩していった。これは、農地改革計画が政治的動機で染められたマルコス政権の PD 第 27 号の事例では明らかではあった。

これに対し、アキノ政権の CARP は、すべての農地を対象とし、10 年間の範囲で行われるなど、野心的である。案じられたように、政府所有地が目標を超えている以外は、農地改革実績のペースは遅延している。特に、民有地の農地改革は強い抵抗に直面したことの反映であろう。

しかしながら、フィリピンの農地改革はすべからく失敗であったと否定的

にみるのは、短絡しすぎた結論のようである。というのも、コメとトウモロコシの農地改革に関しては、当初 PD 第 27 号、次いで RA 第 6657 号目標のかなりの部分に到達している。

また LHO は、1963 年農地改革法に規定され、PD 第 27 号、RA 第 6657 号でその実行が保証されている。そして、国内で横行してきた分益小作制度を非合法化し農民の小作権の保護に必要な役割を果たしたといえよう。

フィリピンにおける農地改革を農村開発の視点からみると、CARP は肯定的な発展を示した。すなわち、RA 第 6657 号は受益者である農民が自らの目標を実現するための PO を組織化するに際して有効な武器として機能したのである。しかしながら、彼らの目標は、PO としての農民受益者の能力の開発なくしては、実現不可能である。そしてその際には NGO の援助を受けて、適宜奨励される必要がある。西ネグロス州とケソン州における事例は、NGO によって支援された自立に向けた活動は、農村開発のための農地改革の成功に不可欠である。

CARP の展開をも含めた、今後のフィリピンにおける農地改革の展望を考察するときに、農村開発、それも地域住民の受益農家、これを支持する NGO の協同組合活動に、これからの方向性が示されている。

そして、上述のように、RA 第 6657 号は、受益農民の武器となったのである。また 1987 年憲法、91 年地方自治法により、NGO・PO の農村開発における役割の強化がはかられている。さらに政府、経済界の進める規制緩和政策は、農村開発における農民の自助努力を前提にしたものである。

政府も、1990 年の一連の行政命令の公布にみられるように、問題に所在に対する認識を改めたという状況もまたある。

かくして、これまでの農地改革の実績は、決して華々しいものではなかったが、今後の実行促進に向けた布石は進みつつある。そして、重複した結論にはなるが、農村開発に向けた、農民の自助努力、農地改革への強い要求が状況を前進させることは確かである。

- 注(1) 用語として、農地改革と土地改革の双方が使われている。両者の概念的区別に関しては、対象的差異に着目し、上からの改革を農地改革、下からのそれを土地改革とし、一般的には土地改革とする区分がある [参考文献(15)]。フィリピンでは Land Reform と Agrarian Reform の用語が使われている。前者は土地所有関係の変更、後者は前者を含む農業部門の総合的改革の意味をもつ。本章では、慣用に基づき農地改革を使用する。
- (2) フィリピンにおける農地改革の歴史に関しては [参考文献(12)] を参照。また、マグサイサイ政権にいたるまでの農地改革に関しては [参考文献(14)]、またマグサイサイ、マカパガル政権下のそれに関しては [参考文献(15)] を参照。
- (3) カサマ (kasama) 制度と名づけられる米作農村で支配的な小作形態で、小作人は土地、種子、肥料などを地主から借り受け、自分と家族の労働力によって耕作する。収穫後は、経費を差し引いて折半する。カサマは、小作の 7 割を占めていた [参考文献(14, 290 ページ)]。
- (4) 金納による小作制度を意味し、家畜、農具を所有する定額小作で、再び多数の分益小作農に転貸素場合が多く中間地主化していった [参考文献(14, 290 ページ)]。
- (5) [参考文献(12, p. 28)] 参照。
- (6) [参考文献(8), pp. 297-298] 参照。
- (7) [参考文献(12, p. 29)] 参照。
- (8) 1931 年の Tayug 事件は、地主による小作料値上げを不満とする農民と、これに圧力を加えた警察軍との騒動で、農民の町役場打ち壊しなどがあった。1935 年の Sakdalista 党反乱事件はコモンウェルス成立に反対する争乱であったが、その背景には地方地主の暴圧のもとでの農民蜂起であった。[参考文献(14, 311-312 ページ)]。
- (9) 1955 年土地改革法は、46 年コメ小作法と同様に地主のロビイ活動に屈し、議会によって緩やかなものとなった。これは、大所有地の小作人の過半数を超える農民の要求により取用されとした。したがって、小作人が脅かされる事例が多かった [参考文献(12)]。また、同法律には多くの抜け穴があったにもかかわらず、2 万ヘクタールの実績があった [参考文献(11)]。
- (10) こうした点は、1963 年農地改革法もそれまでの農地改革法と同様に抜け穴を含んでおり、農地改革の対象逃れの制度を提供したとの指摘がある。この結果、1963 年農地改革法の実績は、55 年土地改革法のそれを下まわった [参考文献(1)]。
- (11) 土地の移転は 5 段階に分けて、実施される。①小作人、地主、農地の確認、②土地の実測、③土地移転証書 (CLT) の発行、④農地の評価、⑤小作人の土地代金支払い完了後、解放証書 (EP) の発行、がそれである。CLT は、将来土地を所有する資格があるとの証明にすぎないのに対し、EP は土地所有の権利を保証し、15 年賦を支払いを完了したときに交付される。
- (12) マルコス政権は 1982 年に、EP は 2 回年賦を支払えば交付すると変更し、さらに、86 年 1 月の繰上げ大統領選挙直前に、年賦の支払いはなくとも EP を交付することにした。
- (13) [参考文献(13, pp. 228-231)] 参照。

- (14) [参考文献(12), p. 29] 参照。
- (15) 世界銀行による論点に関しては, *Manila Chronicle*, May 25-28, 1987, 参照。
- (16) 上院法案第 249 号, 下院法案第 400 号の特色については [参考文献(1), pp. 13-14] 参照。
- (17) RA 第 6657 と PARCODE の比較一覧に関しては, [参考文献(1), pp. 36-48] 参照。
- (18) 憲法第 6 条第 32 節の規定を受けて, 1989 年に成立した国民投票法 (RA 第 6735 号) では, 全登録投票人の 10% (下院選挙区ごとに各々最低 3%) 約 300 万人の署名をもって国民投票を発議し, これにより法律を改廃できる。
- (19) [参考文献(6), p. 67] 参照。
- (20) [参考文献(10), p. 20] 参照。
- (21) [参考文献(6), p. 69] 参照。
- (22) 農地改革と民営化政策との関係は [参考文献(17), 94-97 ページ] 参照。
- (23) 西ネグロス州における大土地所有制は, 次のデータでも裏づけられる。すなわち, 西ネグロス州, 東ネグロス州からなるネグロス全島では, 1983/84 作物年度の農家 1 万 710 戸のうち 100 ヘクタールを超える土地を所有するのが 2.9% であり, 全面積の 23.4% を占めている。[Philippine Sugar Commission, "Statistical Series on Sugar," Vol. II, 1985] 参照。
- (24) 詳細については [参考文献(25), pp. 11-13] 参照。
- (25) Hacienda San Antonio Uno における実地聞き取り調査は, 1992 年 2 月 28 日から 3 月 3 日に実施した。
- (26) ファーム・ロット・プロジェクト (Farm Lot Project) は, NFSW が 1980 年代中期に目指した自給耕地獲得闘争の結果得た自給用耕地 (農園主から一時的に無償で貸与された農地) で, 労働者が NFSW などから資金や技術を受けてコメ, トウモロコシ, サツマイモなどを栽培する計画である。
- (27) NFSW は, 農民協同組合員をもそのメンバーにしており, その意味では NGO であると同時に PO でもある。
- (28) Hacienda San Antonio Uno の歴史に関しては, [参考文献(34)] 参照。
- (29) NFSW は, 土地の譲渡価格引下げに関しても, 1 ヘクタール当たり 1 万 2 ペソから 5,000 ペソにまで引き下げるなど重要な役割を果たした。この部分に関しては, [参考文献(34)] 参照。
- (30) ボンドク半島は, 1990 年現在, 人口は 33 万 1,362, 面積 22 万 2,254 ヘクタールである。半島の面積の約 60%, 13 万 2,000 ヘクタールが農地に区分されている。したがって, 全面積の人口密度は 1.5 人/ヘクタール, 農地の人口密度は 2.5 人/ヘクタールに達する。
- (31) [参考文献(40)] には次のような記述がある。「ボンドク半島地域住民の経済計画を阻害する, 少なくとも五つの要因があるとされてきた。①農業生産性の低さ, ②インフラストラクチャーと市場施設の不足, ③農業生産物価格の低落, ④農業技術知識の不足, ⑤非農業雇用機会の欠落, がそれである。農家収入増加をはかるため, 農民は個々に漁に出ている。ボンドク半島には, 沿岸漁業の他にも, 多くの養殖池があるが, そのほと

んどが裕福で、かつ政治的影響力を有する一族の所有となっている。同半島の漁民は、彼ら自身が水産資源の過剰な開発の結果に戸惑いをみせている。海岸沿いにはマングロウ林が荒廃している。黒く焼けただれたマングロウの切り株だけが残されている。魚の収穫の減少は深刻化している。このため漁師は海岸から離れて、危険をおかして深い海に罟をしかけている。」

(32) [参考文献44] 参照。

(33) *Ibid.*

(34) ボンドク半島の開発については、[参考文献43] 参照。

(35) 第1局面の事業の詳細については、[参考文献40] 参照。

(36) San Isidro Plantation の意見聞き取りは、1991年10月1日～10月3日、および93年3月21日～3月23日に実施した。

また同農場における農地改革にいたるまでの歴史、背景に関しては[参考文献39]に以下のような記述がある。「サンイシドロ農場（旧アシエンダ・ペレス）の土地の歴史は、地域農民の農地に対する感情の発露がみられる。1913年にシメオン・ペレス氏が来るまでに、土地はすでに開墾されていた。農民たちに知らせないまま、彼は土地の権利を、自分の名前で登記した。以来、それまで土地を耕作してきた農民は、小作人になったのである。72年にシメオン・ペレスの曾孫にあたるアルマンド・ファファルド氏の経営になった。ところが同氏は、農民に小作権を拒絶し、間接的請負人として契約をするよう強いたのである。これに同意しない農民には、不法占拠・窃盗罪・偽証罪・放火罪で罰せられた。

この結果、追い出された農民から不服が申し立てられた。しかしながら裁判所の聴聞も、農民たちが訴訟を継続するだけの資金を用意できなくなり、休止してしまっただ。裁判の審理中に、アルマンド・ファファルドは、フィリピン島嶼銀行（BPI）の債務が増大し、土地をフィリピン投資管理顧問会社（PHINMA）とスアレス・アグロ・インダストリイ開発会社（Suarez）に請負契約に出した。最終的には同氏は破産し、土地はすべてBPIが抵当権を行使した。」

さらに、詳細な歴史的背景は[参考文献38] 参照。

〈参考文献〉

●農地改革

- (1) Adriano, Lourdes Saulo (1991a). "A General Assessment of the Comprehensive Agrarian Reform Program," Working Paper Series No. 91-13, Philippine Institute for Development Studies.
- (2) Adriano, Lourdes Saulo (1991b). "Agrarian Reform in the Philippines: Past, Present and Future Prospects," Professorial Lecture. College of Economics and

Management, U. P. at Los Baños.

- (3) Balisacan, Arsenio M. (1990). "Why Do Governments Do What They Do? : Agrarian Reform in the Philippines," in Dante B. Canlas and Hideyoshi Sakai, eds., *Studies in Economic Policy and Institutions : The Philippines*, Institute of Developing Economies, Tokyo.
- (4) Center for Research and Communication (1987). "Agrarian Reform : Experiences and Expectations," Papers and Discussions. Agrarian Reform Symposia, 22-23 April 1987 and 23 May 1987, Manila.
- (5) Congress for People's Agrarian Reform, (CPAR) (1988). "An Act Instituting a People's Agrarian Reform : A Descriptive Report with Assessment of the First Year Implementation of Republic Act No. 6657."
- (6) CPAR (1989). "Popular Grassroots Initiatives Towards Genuine Agrarian Reform : A Descriptive Report with Assessment of the First Year Implementation of Republic Act No. 6657."
- (7) CPAR (1990). "Assessment of the Second Year of Republic Act 6657."
- (8) Constatino, Renato (1975). *The Philippines : A Past Revisited*. Tala Publishers.
- (9) David, Cristina C., Eliseo R. Ponce, Ponciano S. Intal, Jr. (1993). "Organizing for Results : The Philippine Agricultural Sector," in De Dios, Emmanuel S., and Associates, *Poverty, Growth and the Fiscal Crisis*. Philippine Institute for Development Studies and the International Development Research Center.
- (10) Department of Agrarian Reform (1992). *The Record and Legacy of the Aquino Administration in Agrarian Reform*.
- (11) Hayami, Yujiro, Agnes Quisumbing, and Lourdes Adriano, (1990). *Toward An Alternative Land Reform Paradigm : A Philippine Perspective*. Ateneo de Manila University Press.
- (12) IBON (1988). *Land Reform in the Philippines*. IBON Primer Series, IBON Databank Phils., Inc.
- (13) Mangahas, Mahar (1985). "Rural Poverty and Land Transfer in the Philippines," in Rizwanul Islam, ed. *Strategy for Alleviating Rural Poverty in Asia*, Bangladesh Institute of Development Studies.
- (14) 高橋彰 (1962)「フィリピンの土地改革」(大和田啓気編『アジアの土地改革』, アジア経済研究所)。
- (15) 滝川勉 (1976)『戦後フィリピン農地改革論』, アジア経済研究所。
- (16) Nozawa, Katsumi (1991). "Privatization Policy in the Philippines," in Joseph Lim and Katsumi Nozawa (eds.), *Deregulation and Economic Development in the Philippines*. Institute of Developing Economies, Tokyo.
- (17) 野沢勝美 (1992)「アキノ政権の民営化政策」(ジョセフ・リム, 野沢勝美編『フィリピンの規制緩和と政策』, アジア経済研究所, 1992年)。
- (18) Presidential Agrarian Reform Council. (1989). *The Comprehensive Agrarian*

Reform Program of the Philippines : Implementing Program and Budget (1988-1987), Volumes 1-4.

- (19) Putzel, James, and Cunningham, John (1989). *Gaining Ground : Agrarian Reform in the Philippines*. WOW Campaigns Limited.

●西ネグロス州

- (20) Aguilar, Filomeno V. Jr. (1984). *The Making of Cane Sugar : Poverty, Crisis and Change in Negros Occidental*, Monograph Series No. 2. La Salle Social Research Center.
- (21) De los Reyes, Romana P., and Ma, Sylvia G. Jopillo (1991). *Pursuing Agrarian Reform in Negros Occidental*. Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University.
- (22) Lopez-Gonzaga, Violeta B. (1987). "Capital Expansion, Frontier Development and the Rise of Monocrop Economy in Negros (1850-1859)," SRC-Negrense Studies' Program, Occasional Paper No. 1. La Salle-Bacolod.
- (23) Lopez-Gonzaga, Violeta B. (1987). "Voluntary Land Sharing and Transfer Scheme in Negros," SRC-Negrense Studies' Program, Occasional Paper No. 2. La Salle-Bacolod.
- (24) Lopez-Gonzaga, Violeta B., Virgilio R. Aquilar, and Fe Ferris Demegilio. (1988). *The Resource Base for Agrarian Reform and Development in Negros Occidental*. Social Research Center, La Salle-Bacolod.
- (25) Lopez-Gonzaga, Violeta B. (1989a). "Agrarian Reform Program in Negros Occidental : A Study of the Process of Its Implementation and Implication for the Administration of the CARP (Phase 2)," Final Report Based on the Process Documentation. Social Research Center, University of St. La Salle.
- (26) Lopez-Gonzaga, Violeta B. (1989b). "The Socio-Politics of Sugar : Wealth, Power Formation and Change in Negros (1899-1985)," Social Research Center, Negrense Studies' Program, University of St. La Salle, Bacolod City.
- (27) Lopez-Gonzaga, Violeta et al. (1991). "Fast-Tracking CARP in Negros Occidental : A Situation Analysis and Process Documentation," Institute for Social Research and Development, University of St. La Salle, Bacolod City.
- (28) Lopez-Gonzaga, Violeta et al. (1992). "The Agrarian Reform Process in Negros Occidental : A Program Review and Analysis," A Final Report Submitted to the Ford Foundation. Institute for Social Research and Development, University of St. La Salle, Bacolod City.
- (29) Lopez-Gonzaga, Violeta et al. (1993). "The Agrarian Reform Implementation in Negros Occidental : Innovations, Lessons and Experiences," Institute for Social Research and Development, University of St. La Salle, Bacolod City.
- (30) National Statistical Office (1990). *Provincial Profile : Negros Occidental*.
- (31) Pandan, Raymundo T., Jr., ed. (1991). "The Agrarian Reform Process in Negros

Occidental : A Program Review and Analysis," Research Note Series No. 4. Institute for Social Research and Development, University of St. La Salle, Bacolod.

- (32) Philippine Business for Social Progress (1986). *Negros Land Transfer Program : Briefing Kit*.
- (33) Philippine Business for Social Progress (1991). *PBSP-Land for Productive Program Manual*.
- (34) Sister Marissa Piramide, OSB (1991). "Agrarian Reform on the Sugarland of Negros : The San Antonio I Experience."

●ケソン州

- (35) Asian Institute of Management (1991a). *CARP in Bondoc Peninsula : Issues and Prospects*.
- (36) Asian Institute of Management (1991b). Agrarian Reform Cases in Bondoc Peninsula.
- (37) Department of Agrarian Reform-Quezon II (1992). *Provincial Agrarian Reform Development Plan : 1993-1998*.
- (38) Kapaturan (1989), "Kasaysayan ng Mga Magbubukid ng San Isidro Plantation."
- (39) Labitigan, Lydia. (1990). "Implementation of Voluntary-Offer-To-Sell Under the Comprehensive Agrarian Reform Program as Perceived by the Farmer-Beneficiaries of San Isidro Plantation, Brgy. Tuhian, Catanawan, Quezon," A Thesis Presented to the Faculty of the College of Arts and Sciences, Manuel S. Enverga University Foundation, Lucena City.
- (40) National Economic and Development Authority (1992a). "Bondoc Development Program : Improving the Quality of Life Through People Empowerment," *Philippine Development*, Special Supplement, First Quarter.
- (41) National Economic and Development Authority Regional Office IV (1992b). *The Aquino Administration, Major Development Programs and Projects 1986-1992*.
- (42) National Statistical Office (1990), *Provincial Profile : Quezon*.
- (43) 野沢勝美 (1992). 「ボンドク半島開発の現状」(『アジア研ニュース』1992年1・2月号)
- (44) Verona, Levi P. (1991). CARP Strategic Paper : Bondoc Peninsula (Part V). Asian Institute of Management.