

エクアドルの農地改革

その特徴と限界

新木 秀和

はじめに

ラテンアメリカ現代史の主要なトピックである農地改革。メキシコ、キューバ、ペルー、チリなどでの急激な展開や、その後の中米における進展については、本誌でも議論されてきた。ここでは1960～70年代の軍政期を対象に、政治対立との関連にも言及しつつ、エクアドルにおける農地改革の特徴と限界について検討する。

1 背景

伝統的な農業構造・労働関係の問題点

ラテンアメリカ農業について指摘される土地所有の二重構造は、エクアドルにも当てはまる。ラティフンディオ(大土地所有)とミニフンディオ(零細農)の併存がそれであり、前者にはシエラ(アンデス高地部)のアシエンダとコスタ(海岸部)のプランテーションが含まれる。1954年の農牧業センサスによると、総数の0.4%にすぎない耕地規模500.1^{ヘクタール}以上の農場が全耕地面積の45.1%を所有

し、偏在は顕著であった。

生産・労働面をみると、コスタでは1940年代まで、シエラでは60年代まで伝統的なアシエンダが典型的な生産単位であり、そこでは賃金労働によらない前資本主義的な生産関係が支配的であった。こうした生産・労働関係は一般にプレカリスモ(*precarismo*)と呼ばれる。いくつか種類はあるが、なかでもシエラにおけるワシプンガヘ(*huasipungaje*)*¹が知られていた。他方コスタでは、50年代以降バナナ生産などのプランテーション労働下で賃金労働が広まり、プレカリスモの解体はシエラよりも早かった。とはいえコスタでもコメ生産地帯では70年代初めまでプレカリスモが残存する。

こうした土地と労働にかかわる問題が農業政策の課題、とくに農地改革の必要性として表面化するのには1960年代のことである。エクアドルの農地改革は64年からの第一次改革と、73年からの第二次改革とに大きく分けられる。

* 1 ワシプンガヘはワシプンゴ(*huasipungo*)にかかわる前資本主義的な労働形態である。ワシプンゴとはアシエンダで働く農民(ワシプンゲロ)

が週数日の労働，ワシカマ(家畜や畑での労働)，生産の一部，あるいは家内労働を提供し，その対価として地主から与えられる土地区画をさす。

2 農地改革の展開

1. 第一次農地改革とその課題 (1964~72年)

「進歩のための同盟」などを受けて，エクアドルでも農地改革の法制化への動きが始まる。1963年7月成立の軍事評議会は，翌64年7月に農地改革法を公布し，実施機関としてエクアドル農地改革入植庁(IERAC)を設立した。64年農地改革法は収用の対象として，休閒地や効率的に経営されていない土地などをあげている。また土地所有規模の上限を定め，原則としてコスタが2500畝，シエラが800畝までとする。プレカリスモを法的に禁止したことも特徴のひとつである。

その後1966年には軍事評議会が瓦解して民政移管が実現するが，66年から72年までの民主政権下では基本的に農地改革の方針が継続された。したがってこの期間を第一次農地改革とその継続期とみなし，64年以降における農地改革の特徴と成果を考えてみたい。

まず農地改革における土地分配の実績をみると，シエラに集中したことがわかる。1964~70年間に全国レベルで15万9380畝の土地が分配されたが，その地域別比率はコスタ21.4%に対しシエラ78.6%と大差がある。次いで入植をみても，シエラの優位は変わらない。つまり，同期間に入植の対象となった全土地面積(46万1323畝)の地域別内訳は，シエラ46.9%，コスタ25.9%，オリエンテ(東部アマゾン低地)27.1%，およびガラパゴス諸島0.1%の順になっている。

ではプレカリスモへの取り組みはどうか。シエラでは1960年代初頭からすでにワシプンゴの解体

が始まっており，64年農地改革法はプレカリスモを禁止することで，そうした傾向を促進した。その結果，シエラでは小農民の数が急増したが，生産手段(水，牧草，薪など)へのアクセスを断たれ以前より劣悪な状態におかれる者も多かった。他方コスタでは，法的禁止にもかかわらず，前述のようにコメ生産地帯にプレカリスモが残存しつづけた。この状況を打開すべく出されたのが，ベラスコ政権下における70年2月の政令1001号であり，こうしてコメ生産におけるプレカリスモも廃止の対象となった。ただこの場合は，土地所有権が農民個人でなく農業共同組合に付与された。

このように第一次農地改革は土地分配やプレカリスモの廃止へ道を開いたという点で一定の成果をあげたが，実際には，土地の収用と分配はシエラですらなかなか進まないことが多く，プレカリスモ解体にしても1960年代における農業近代化の流れを政策的に追認したものであり，総じて農地改革は初期的な段階にとどまった。

2. 第二次農地改革と政治対立 (1973~79年)

(1) 73年農地改革法

そうした1964年代以降の状況をふまえ，農地改革への一層の意欲をみせたのが，72年2月に成立したロドリゲス＝ララ軍事政権である。ロドリゲス軍政は「民族主義革命政府」と自称して改革志向を強め，民族主義的石油政策に着手する一方で，農地改革への決意を表明した。「変革・開発総合計画1973~77年」(同年12月)では，農地改革が国内市場の拡大をつうじた工業化につながるという視点を示しつつ，土地分配については年平均で1万5000家族に17万2600畝を分配し，5年間の合計で7万5000家族に86万3000畝を分配するという目標を定めている。新しい農地改革法は，紆余曲折を経て73年10月に公布された。

第1表 農地改革および入植の進展

(単位: ha)

期 間	農地改革			入 植				合 計
	シエラ	コスタ	小 計	シエラ	コスタ	オリエンテ	小 計	
1964~66	22,815	5,718	28,533	38,850	14,481	15,757	69,088	97,662
1967~71	14,437	4,220	18,658	23,780	20,883	12,776	57,389	75,047
1972~75	18,181	10,824	29,005	19,310	22,910	61,295	103,516	132,521
1976~77	49,146	18,676	67,823	27,846	35,904	85,775	119,856	217,348
1972~77	28,503	13,441	41,994	22,155	27,241	69,455	118,852	160,797

(注) 期間・地域別の年平均の土地分配面積。

(出所) Gustavo Cosse, *Estado y agro en el Ecuador 1960-1980*, p.43.

1973年農地改革法は、農業の持続的成長と効率的な土地利用、とくに後者の実現を目標に掲げていた。実際、64年法の規定とは異なり、農場が効率的に経営されている限りその規模に上限は設けなかったが、他方で取用には厳しく、その対象として不在地主の経営や不正な経営による土地などをあげていた。なかでも注目すべきは、効率性という点に関連した第25条の内容である。すなわち第25条では、76年1月1日時点において最低80%が合理的に経営されていない土地が取用の対象になると規定されている。後述するように、この第25条こそ地主層が最大の脅威とみなした条項であり、ロドリゲス政権末期には深刻な政治対立を招くことになる。

次に農地改革の成果をみると、ロドリゲス政権期(1976年1月まで)には、73~75年間の合計で7910家族に8万2950 ヘクタール の土地が分配された。年平均にすると約2600家族に2万7650 ヘクタール であり、「総合計画」で掲げた目標の5分の1にも満たない。農地改革が農業会議所などからの激しい反対に直面したため、IERACは予算を十分に使うことができなかった。

これに引きかえ入植の進展は目覚ましい。1960年代までエクアドルにおける入植は大部分が自発的なものだったが、70年代の軍政下では国家的な

優先事業になった。農業フロンティアの拡大を見込み、また対ペルー領土防衛やシエラ人口のはけ口という観点からも、とくにオリエンテへの入植が重要視された。言いかえれば、未利用地の耕地化や国内市場の拡大が想定されたのである。こうして入植は土地分配を避けるための安全弁とみなされるようになった。72年以降におけるオリエンテへの入植の進展は第1表に明らかである。

では、一連の過程は土地所有構造にどのような変化をもたらしたのか。そこで1954年と74年の農牧業センサスを比較してみると、耕地所有規模1000.1 ヘクタール 以上の農場が数、面積ともに減少したのに対し、耕地所有規模10.1~500.0 ヘクタール の農場は増大している。このことから20年間に大土地所有の比重低下と中規模土地所有の比重増大とがある程度もたらされた、ということはある。しかし、それは農地改革よりもむしろ入植の結果にすぎない。農地改革(とくに土地分配)が社会変革の重要課題として提起されながら、実際には安全弁となる入植の方が優先されたため、依然として不平等な土地所有構造は変わっていない。

(2) 政治対立と農地改革の後退

一般に、農地改革は地主層の反発を招く政策である。エクアドルの農地改革をめぐることは、1970年代前半のロドリゲス政権期に激しい政治対立が

生じた。そもそも新しい農地改革法の制定は軍事政権の正統性にかかわる重要な方針だったが、法令の制定には農業会議所から制約が課された。背景には地主層の不信感があった。彼らの論理によれば、農地改革は農業部門への投資を阻害するため、食糧不足がもたらされてインフレの加速につながる恐れが大きいという。またロドリゲス軍政の政策が60年代の第一次農地改革よりも急進化することを、彼らは警戒していた。当時、ペルーではベラスコ軍政による農地改革が急激な展開をみせ、アジェンデ政権下のチリでも同様の動きが進んでいたからである。

1973年10月に農地改革法が施行されると政府と反対勢力の対立が表面化した。そして4カ月後の74年3月には、農地改革の推進者であるマルドナド農牧相とエレラ IERAC 長官とが相次いで辞任する。新しく就任したカブレラ農牧相は農業会議所の意向をくんだ農業政策へと方針を変更していく。また IERAC は73～75年に農地改革用の予算を25%しか消化できなかった。

なかでも最大の焦点になったのは、農地改革法の第25条をめぐる問題である。前述のように第25条は、1976年1月1日時点において最低80%が合理的に経営されていない土地を収用の対象とすると定めていた。27カ月(73年10月から76年1月まで)の猶予期間を設けたことは地主層への譲歩ともいえるが、この条項の適用期限が迫るにつれ反対勢力の抵抗が活発化していった。そして結局、第25条は適用されなかった。しかも76年1月には軍内部の対立もあって、ロドリゲス＝ララが退陣を余儀なくされる。政権崩壊の一因として第25条の適用をめぐる対立が指摘されており、実際ロドリゲス＝ララ将軍自身も、雑誌『ピスタソ』との会見記事(1987年3月13日付第469号)でそうした見解を示している。

1976年1月に最高執政評議会(3人の合議制による軍政)が発足してから、農業政策の方針には地主層の意向が反映されやすくなる。農地改革への熱意が急激に低下する一方で、78年1月にはアマゾン地域入植法が公布され、オリエンテへの入植に一層の力が入れられた。次いで民政移管前の79年3月には農牧業振興開発法が制定される。これは農地改革の試みを骨抜きにする目的で農業会議所が提案したものといわれる。

このように農地改革に対する反対勢力の急先鋒となったのは、地主層の利益団体たる農業会議所だった。とくにシエラの農業会議所による反対運動は激しかった。と同時に、産業資本家層からの批判が反対勢力を一層強めることにつながった。産業資本家層によれば、農業の発展は農地改革を拒絶し、基礎食糧品への価格統制を排除することによってのみ達成されうる。それは軍政が「総合計画」で示した見解(社会改革, 市場拡大, および経済発展のリンケージ)を否定するものであった。

おわりに

最後に、エクアドルの農地改革の特徴と限界についてまとめておきたい。

第1に、土地分配が徹底されず、その代わり入植や農業近代化が優先された点を指摘できる。1960～70年代をつうじて土地の収用と分配はシエラが中心だったが、決して急激な進展はみせなかったし、農業政策の矛先はむしろ農業の資本主義化(プレカリスモの廃止など)や、オリエンテなどへの入植をつうじた未利用地の耕地化に向かった。つまり、社会改革ではなく農業近代化の手段になったその改良主義的な性格に、潜在的な農地改革の限界が見いだされる。これは多くのラテンアメリカ諸国と共通する点だが、エクアドルの場合は

改革主義的とされるロドリゲス軍政下においてさえ根本的な土地分配の取り組みは実現しなかった。

第2にあげられるのは、偏在した土地所有構造がさほど改善されず、むしろ矛盾を生み出した点である。表面的には土地集中がいくぶん緩和されたものの、これは前述のように土地分配よりも入植の進展や小農の増加によるものであった。小農の増加はプレカリスモの廃止によるが、ミニフンディオの零細化という新たな問題を発生させた。

第3に、農地改革の実施が行きづまった大きな原因として、政治対立の激化という外的要因が重要であった。反対勢力、とくに農業会議所や産業資本家層からの反発が強まったことにより、農地改革法の規定の多くは実現が困難になった。1973年農地改革法の第25条の適用が見送られるなど政策は急進化しなかったし、全体として土地の収用・分配は進まず目標を大きく下回ったのである。

以上、1960～70年代の状況を概観してきたが、いうまでもなく農地改革の様態は時代や地域(シエ

ラ、コスタ、オリエンテ)に応じて多様である。80年代以降の展開や農民運動との関連などについては、別の機会に検討したい。

[参考文献]

- Barsky, Osvaldo, *La reforma agraria ecuatoriana*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2ªed., 1988.
- Cosse, Gustavo, *Estado y agro en el Ecuador 1960-1980*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1984.
- 芳賀克彦「エクアドルの農地改革の評価と今後の課題」(『イペロアメリカ研究』第XVIII巻第1号1996年前期)。
- Thiesenhusen, William C. ed., *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, London, Unwin Hyman, 1989.
- Zevallos, José Vicente, *Cronología de la política agraria en el Ecuador 1971-1979*, Quito, PUCE, 1988.

(あらかき・ひでかず/上野学園大学)