

フジモリ政権の 農業政策と シエラの開発



石井 章

1 フジモリ政権の農業政策

ペルーの農村部は1970年代から80年代にかけて大きな変動を経験した。ひとつは軍事政権下の69年に開始された農地改革の影響であり、他は80年代の経済危機およびそれと時を同じくして起こった極左ゲリラ、センデロ・ルミノソ(輝く道)のテロ活動の影響である。

ベラスコ軍事政権(1968~75年)のもとで実施された農地改革は、国の土地所有構造に大きな変革をもたらした。農地改革の基本は、大土地所有と結びついた既存の権力機構を解体することと、「土地をそこで働く者の手に」のスローガンのもとに、土地の所有者と利用者が一致しない間接的な経営形態を一掃し、土地を実際にそこで労働に従事する農民、労働者の所有に帰せしめることである。改革後の経営単位としては個別農家よりも協同組織を優先させ、各地の実情に応じて生産農業協同組合、SAIS(農業公益組合)、コムニダ・カンペシーナ¹⁾といった独特の経営単位を組織して生産に当たらせるとともに、これらの組織を核として農村社会構造の変革を目指した。軍事政権はシエラ(アン

デス高地)のアシエンダの土地を収用して農民に分配しただけでなく、輸出品の生産を行なっているコスタ(太平洋岸低地)のプランテーション農場も収用して、そこで働く労働者の共同経営体(生産農業協同組合)をつくった²⁾。

農地改革によって全国の可耕地および牧畜用地の総面積の約半分に相当する1280万畝の土地が収用され、農民に分配された。土地を授与された者は、その土地を自由に処分することを認められず、その土地は売買、賃貸借あるいは抵当権設定の対象外とされた。

1990年7月に発足したフジモリ政権は、経済自由化の路線に沿った諸改革を実施しているが、農業部門に関しては、生産者の効率性、収益性、競争力を高めることを目標に、従来の家父長的な国家の役割を廃して民間活力の重視を掲げている。当然のことながら農地改革の路線からの訣別を意味する。

フジモリ政権の農政担当者によれば、軍政下の農地改革は以下のように総括される。農地改革のプロセスは、農業発展のための技術的側面よりも政治的意義に重点をおいて行なわれた。それは土地所有構造に影響を及ぼしただけでなく、投資家、

●フジモリ政権の農業政策とシエラの開発●

企業経営者、農業技術者の大量流出を引き起こした。土地にさまざまな制限が付されたことにより、農業活動の基本的資源である土地は経済的価値を失った。改革の受益者はその土地を自由に処分できないばかりでなく、土地を担保に融資を得ることもできない。また地主にとっては土地収用の可能性がつねに存在するという不安感があり、そのことが農業への投資や新技術導入の制約要因となった。農民に授与された土地の大部分が未登記で、受益者名義の権利証がない*3。

1991年8月にフジモリ政権は「農業投資促進法」(政令No.653)を公布した。これにより軍政時代の農地改革の基礎となった69年の農地改革法(法令No.17716)は廃止され、土地の売買、譲渡、賃貸借等に関する法的制限が撤廃され、土地の自由市場が開かれることになった。農地改革で導入された共同経営体は80年の民政移管後しだいに分解し、個別経営化する方向にあったが、その傾向に拍車がかけられた。

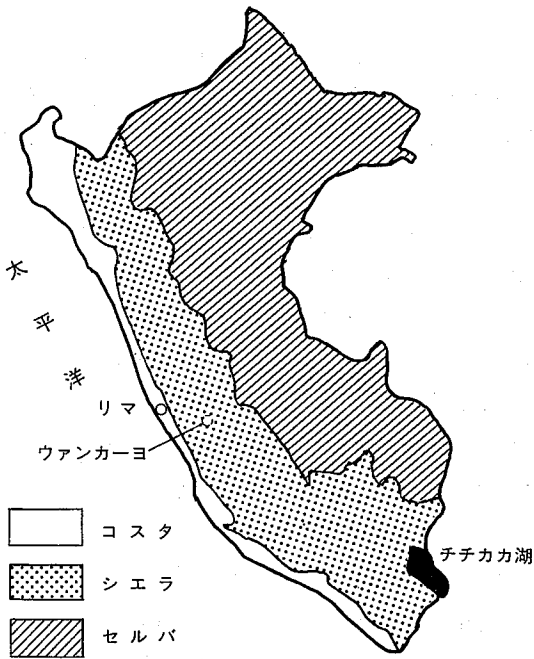
1995年7月には一般に「土地法」として知られる法律No.26505*4が公布された。本法の目的は、国の領域内の土地、およびコムニダ・カンペシーナ、コムニダ・ナティーバ*5の土地における民間投資を促進するために必要な諸原則を制定することである(同法第1条)とされる。本法によって土地の私有に関するすべての制限、規制は撤廃された。本法は土地を管理するのは民間部門であるとして、土地の所有、移転に関する国家の介入を廃した。またコムニダの土地の不可侵性(intangibilidad)の原則を撤廃し、コムニダの土地の自由市場への開放、私有地化を可能にした。もうひとつ現政権が力を入れているのが土地登記(titulación)のプログラムである。1992年11月の法令No.25902によりPETT(土地登記のための特別プロジェクト)が設置された。これは農村部の地籍調査を行ない、土地の登記と

権利証の付与を推進するもので、農村部の土地所有の法的関係を明確にし、安定化することによって農業への民間投資を誘発するとともに、農業生産者が土地を担保に融資を得られるようにすることを狙いとしている。

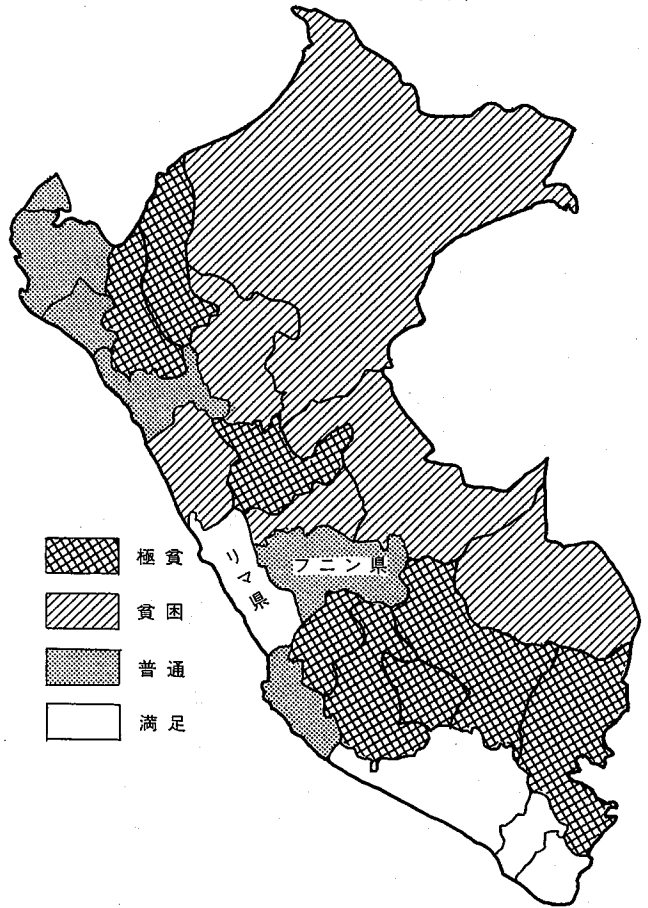
ここにみたようにフジモリ政権の農業政策は新自由主義経済の路線に沿ったもので、国家の介入の撤廃、民間活力の重視を基本とし、土地の自由市場を開き、法的関係を整備して土地所有に安定性をもたらし、これをもって農業部門に民間投資を誘致して効率的な生産を行なうというものである。

- * 1 旧コムニダ・インディヘナ。ベラスコ政権は「インディオ」という言葉に代えて「カンペシーノ」(農民)を採用、「コムニダ・インディヘナ」(先住民共同体)を「コムニダ・カンペシーナ」(農民共同体)と改称した。
- * 2 ベラスコ政権下の農地改革と農業経営体について詳しくは、石井章「ペルーの農地改革と農業共同経営」(斎藤仁編『アジア土地政策論序説』アジア経済研究所 1976年)115~153ページ。
- * 3 Vázquez Villanueva, A., *Los desafíos del agro en la década del noventa*, Lima, Ministerio de Agricultura, 1993, pp.31-40.
- * 4 正式な名称は、Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas (国の領域内の土地、およびコムニダ・カンペシーナ、コムニダ・ナティーバの土地における経済活動活性化のための民間投資に関する法律)。
- * 5 コムニダ・カンペシーナが主にシエラに存在するのに対して、コムニダ・ナティーバはセルバ(ジャングル地帯)に存在する少数民族の共同体。

第1図 ペルー3大地域区分



第2図 ペルーの県別貧困地図



2 国内の地域格差と地域開発

ペルーは国内の地域格差が大きいことで知られるが、なかでも近代化の進んだコストと、相対的に開発の遅れたシエラおよびセルバ(ジャングル地帯)との格差は著しい。第2図はFONCODES(社会開発基金)が作成した県(departamento)別の全国貧困地図(Mapa de pobreza)であるが、「満足な」(acceptable)程度、「普通」(regular)程度と分類される県がコストおよびシエラの一部に存在するのに対して、「貧困」(pobre)ないし「極貧」(muy pobre)と分類される県はシエラとセルバに偏っている。

コスト、シエラ、セルバの3大地域が全国土面積に占める割合はそれぞれ10.6%、30.5%、58.9

(出所) FONCODES, *Perú: Mapa de pobreza a nivel departamental*, 1995より作成。

%であるが、農地面積に占める割合をみると各4.2%、91.7%、4.2%となり、シエラにいかにも多くの農地が集中しているかがわかる。コストの農地は100%灌漑地であるのに対して、シエラの場合は灌漑地は2割強にすぎない。

ペルーのシエラは古代アンデス文明の中心地であり、古くから集約的な定住農耕が発達したところである。現在も多くの先住民人口を擁し、主に自給用および国内消費用の農産物を生産する。他方コストの農業は比較的近年になって開発された

●フジモリ政権の農業政策とシエラの開発●

ものであり、アンデス山地に源を発する河川の流域に灌漑を施して、主として輸出向け農産物あるいは大都市向の蔬菜類を生産する。農業のうちの近代的部門、企業的農業はコスタに集中し、シエラの農業は一般に伝統的、後進的な農業と考えられる。もし現政権の農業政策が市場経済重視、経済効率追求一辺倒であったならば、非効率的な伝統的農業は衰退し、農業部門内部の格差、地域格差はいつそう拡大することになる。

ところで発展途上国の農業問題を扱う場合に、農業にはつねに二つの側面がある点に留意しなければならない。ひとつは農業を産業として見た場合の生産セクターとしての側面であり、他はそこで多くの人々が日常暮らし、生計を営んでいる生活の場としての側面である。前者の側面を中心に農業をみた場合に農業政策は当然のことながら生産性の向上に主眼がおかれ、効率的な生産を行なう生産主体の育成に力が注がれる一方で、農業のなかでも生産性の低い、伝統的な部分は等閑視されるか切り捨てられる傾向がある。後者の側面に重点をおいて農業をみた場合には、農村部の人口の多くが相対的に開発の遅れた地域で後進的な農業に従事していることから、農村部の開発、貧困対策が農業政策の中心におかれる。これらの二つの側面のそれぞれに重点をおいた農業政策は決して二律背反的なものではなく、相互補完的なものでありうる。

ペルーのように国内の地域格差が非常に大きい場合には、相対的に開発の遅れた地域の開発は貧困対策の一環として重要な意味をもっている。フジモリ政権は貧困の克服を基本政策のひとつに掲げており、シエラおよびセルバの開発は重要な課題である。先述のようにフジモリ政権の農業政策の基本は国家の役割の縮小、市場経済重視、民間活力の重視であるが、それと並行してシエラおよ

びセルバの農村部の開発にも積極的に取り組んでいる。

ペルーの国土は地形、気候がきわめて変化に富んでおり、コスタ、シエラ、セルバの3大地域間はもちろんのこと、それぞれの地域内部の小地域ごとに自然条件が異なっている。農業のように自然条件に大きく規定される産業に関しては、各地域の特徴に応じた開発戦略が必要とされるのは当然である。とくにシエラではパーイエと呼ばれる河川の流域の谷、山の斜面、プーナと呼ばれる海拔4000m級の高原にいたるまで、それぞれの地形、気候、環境に適応した人間の活動が営まれており、これら各地の実情を把握したうえでのきめ細かな開発戦略、貧困対策が要請される。

農業省の管轄下に PRONAMACHICS (Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos, 河川流域管理・土壌保全・全国プログラム) という組織があり、全国110カ所に支部を置いて、各地の特性に応じた開発プロジェクトを実施している。またこれとは別に農業省の下部組織である INIA (Instituto Nacional de Investigación Agrícola, 国立農業研究所) は全国9カ所に支部(試験場)を置いて、それぞれの地域に応じた農業技術の開発、普及、指導に努めている。

3 ウアンカーヨ谷と周辺のコムニダ・カンペシーナ

筆者は1996年9月に中部シエラ、フニン県のウアンカーヨ谷(Valle de Huancayo)とその周辺の農村部を訪問する機会を得た。フニン県は前述の全国貧困地図で「普通」と分類されているように、シエラの諸県のなかでは比較的恵まれた状況にある。南のウアンカベリカ、アヤクーチョ、アプリアク、クスコ、プーノの諸県がいずれも「極貧」

と分類されているのと対照的である。

アマゾン水系の上流をなす大河マンターロ河の流域はフニン県の県都ワンカーヨ市周辺で広い平地を形成する。このワンカーヨ谷は中部シエラ随一の豊かな農業地帯で、首都リマへの食糧基地でもある。海拔3300mの高地にあるため、南緯12度の低緯度にもかかわらず温帯の気候を呈する。主な栽培作物はジャガイモ、トウモロコシ、大麦、タマネギ、ニンジン、ソラマメの他、アンデス特産の作物オカ(oca)、マカ(maca)、オユーコ(olluco)、キノア(quinoa)等である。ワンカーヨ谷の農地の約70%は灌漑地である。

ワンカーヨには空路がなく、リマから行くには陸路アンデス西側山脈の高所を越えなければならない。海岸のリマから海拔4818mのティクリオ峠まで一気に上り、下りに入って鉞山町ラ・オロヤを過ぎるとマンターロ河の流域に入る。いまは幹線道路が整備されて5、6時間でワンカーヨに到達できるが、高山病に罹る恐れなしとしない。

シエラでは一般に河川の流域の豊かな谷(バリエ)の土地をアシエンダが領有し、先住民インディオの村であるコムニダ・インディヘナはその周辺部の斜面および高度4000m級の高原プーナに土地を有するといわれるが、ワンカーヨ谷の場合は谷の農地をコムニダ(現在はディストリトという行政区画に変わっている)が占め、プーナの牧草地をアシエンダが有していた。

1920年代に米国系のセーロ・デ・パスコ鉞山会社(Compañía Cerros de Pasco)がフニン県および北隣のパスコ県のコムニダ・インディヘナの土地を買収し、そこで羊の飼育、羊毛の生産を始めた。69年の農地改革でアシエンダの土地は収用され、その後旧アシエンダと周辺のコムニダ・カンペシーナ(コムニダ・インディヘナから改称)を含む広域の開発を図るための組織としてSAIS(Sociedad Agrícola de Interés Social、農

業公益組合)が導入された。SAISとは、旧アシエンダで働いていた労働者、管理者、専門職者によって構成されるひとつの協同組合と、その周辺の複数のコムニダがメンバーとなって構成される一種の協同組合である。一般の協同組合の構成員は自然人であるのに対して、SAISの場合法人が構成員となっている点が異なる。旧アシエンダの生産単位(ここでは主に羊毛の生産を行なう)から上る収益の一部をSAISのメンバーであるコムニダに還元する。その趣旨は、旧アシエンダの土地はもともとコムニダに属していたものであるから、コムニダはそこから上る収益の分配にあずかる権利を有する、というものである*6。

フニン県の場合、SAISトゥパック・アマル(Tupac Amaru)*7、SAISカウイデ(Cahuide)が代表的なSAISの例である。カウイデはすでに解散したが、トゥパック・アマルは現在も活動を続けている。つまりペラスコ軍事政権下で実施された農地改革はフジモリ現政権のもとで公式に否定されたが、農地改革の考えに基づいて設立されたSAISの一部は四半世紀を経て生き続けているのである。

ワンカーヨ谷周辺のプーナ地域では1982~92年にかけて極左ゲリラ組織センデロ・ルミノソのテロ活動が猖獗をきわめた。SAISカウイデを構成していた生産単位ライベ(Laive)およびコムニダ・カンペシーナはセンデロの襲撃に遭い、家畜を殺され、飼育施設、搾乳場を破壊された。いまもその痕跡が生々しく残っている。その間住民は難を逃れて土地を去った。93年から元の土地に戻り、生産活動を再開した。

現在フニン県の農民の3分の2が3畝以下の農地を有する零細農(ミニフンディオ)である。こうした零細農の自助努力による生活改善を支援するために、農業省のワンカーヨ地域代表部およびその管轄下のPRONAMACHICS支部はいくつかの

●フジモリ政権の農業政策とシエラの開発●

プロジェクトを実施している。なかでも力を入れているのがプーナへの植林計画および植林のための樹木(ユーカリ,松等)の育苗センターのプロジェクトである。プーナは風が強く、土壌の浸蝕が激しいので、植林は浸蝕防止の意味がある。この他に温室での野菜の栽培、製粉場、食用蛙の飼育場等がある。これらのプロジェクトはいずれも受益者であるコムニダ(ディストリト)の住民による労働力の提供、共同作業を原則としている。

前述のように現政権の農業政策は、家父長的な国家の介入の廃止、市場原理、民間活力の重視を基本とするものであるが、シエラ(およびセルバ)の開発に関するかぎり、受益者の自助努力という原則を維持しつつも、政府機関がプロジェクトをたてて指導、助言を行なっているのである。

ここで注目すべき点は、プロジェクトの受け皿としてコムニダ(あるいはディストリト)という既存の地域社会が想定されていることである。

「土地法」によればコムニダ・カンペシーナの不可侵性は廃され、その土地は自由市場に開放され、私有地化の道が開かれた。そのことがコムニダの破壊、消滅につながるとしたらこれは問題である。アンデスのコムニダはこれまで長年にわたり地域社会の基本単位として住民の生活に深い関わりをもってきた。いわば文化の一部をなすものである。開発の名のもとにこうした社会や文化の基礎となるものを破壊したのでは住民の福祉につながらないであろう。その意味でPRONAMA-CHICSのプロジェクトがコムニダ(ディストリト)を基本単位として、その前提の上に組み込まれているの

は方向として正しいと考えられる。

フニン県ワンカーヨ谷周辺のコムニダ・カンペシーナの例をもってペルーのシエラのコムニダを代表させることはできない。ワンカーヨ谷周辺は、首都から近いという利点もあり、シエラのなかでは開かれたところである。貧困の程度も「普通」と分類されている。コムニダの住民はもともと先住民であるが、いまでは全員がスペイン語を話し、国民文化に統合されている。したがって国の機関が主導するプロジェクトも受け入れやすいであろう。

シエラでも南部のような、貧困の度合いがはなはだしく、文化的にも独自の文化へのアイデンティティを強くもった地域では、外部からの、あるいは上からのプロジェクトに対する警戒心や反撥も強いであろう。そういう地域ではいっそのこと、既存の社会や文化の基盤を破壊することなく、地域の実情に則した開発戦略が編み出されなければならないであろう。

* 6 SAISの組織と運営に関しては、前出「ペルーの農地改革……」140~144ページ。

* 7 反体制武装集団MRTAとは無関係。

(付記) 筆者のワンカーヨ地方訪問に際しては、JICA(国際協力事業団)ペルー事務所、およびペルー農業省ワンカーヨ地域代表部のお世話になった。とくにJICA派遣専門家の小金丸梅夫氏、農業省ワンカーヨ地域代表ウンベルト・ヒネス氏に謝意を表したい。

(いしい・あきら/高知大学人文学部教授)