

メキシコ デラマドリ政権の農業政策

石井 章

はじめに

メキシコ革命以後の農業政策は大まかにいって二つの路線の間を揺れ動いてきた。一つは土地の再分配、農業（土地所有）構造の変革を通じて社会的公正の実現を目差すことがその基本であり、アグラリスモ（agrarismo）ないし農地改革路線と呼ぶことができる。もう一つは農業生産の増大に重点をおいた経済発展主義（desarrollismo）ないし農業近代化の路線である*。

前者の路線に沿った農業政策は1930年代後半のカルデナス政権のもとで最高潮に達した。カルデナス以後、すなわち1940年以後にも農地改革（土地の再分配）が部分的に実施されたことはあった（たとえばエチェベリーア政権下の75～76年**）が、概してこの時代には後者の路線が主流を占めてきた。

生産の発展を再優先課題とする農業政策の基本は大規模灌漑と技術革新による農業近代化である。生産の発展の主たる担い手として想定されたのが大規模な企業的農業経営体であり、公共投資、技術革新、融資、価格保証政策等を通じてこれらの農業経営体による近代的農業が助成された。しかしながらこれは農業生産者のうちのごく一部の者を益することになり、大多数を占める零細農民の貧窮化、周縁化が進行した。これは分配の平等を目差した農地改革路線とは逆行するものである。農業近代化によって農業生産は発展し、工業化のために必要な外貨の獲得、国内消費向けの安価な食糧の供給等を通じて農業部門は国の経済発展に貢献したが、一方では近代化に伴い農業部門内部での矛盾が深まり、先進的農業（企業的、商品生産農業）と後進的農業（伝統的、生存維持農業）との間の較差、二重構造が顕著となった。これに加えて1965年以後農業生産は停滞し、最近では基本的な食糧の生産不足、輸入依存が大きな問題となっ

ている。

こうした事態を前にして政府は従来の農業政策の再検討、なんらかの手直しを迫られるにいたった。ロベス・ポルティエヨ前政権下のSAM（メキシコ食糧計画）、デラマドリ現政権のPRONAL（国家食糧計画）、PRONADRI（農村総合開発国家計画）等はいずれも新たな対応策として打出されたものである。

ここではこれら国家レベルでの農業政策を、とくにPRONADRIを中心に概観し、最後に地方レベルでの農業開発の状況を2、3の事例によってみることにする。

* 農業政策の歴史的変遷については、石井章「メキシコの農地改革と農業構造——エヒードとネオ・ラティフンディオを中心に——」（石井編『ラテンアメリカの土地制度と農業構造』アジア経済研究所 1983年）13～21ページ。

** 石井章「メキシコ、エチェベリーア政権下の農地改革」（『アジア経済』第21巻第1号 1980年1月）。

1 SAM（メキシコ食糧計画）

SAMは、基礎的な食糧作物の生産の増大、食糧自給化の達成、および国民の栄養摂取水準の改善を目差した農業・食糧に関する国の総合計画として1980年3月に発表された*。SAMは、生産の増大を優先目標の一つとしている点ではこれまでの農業近代化路線の延長線上にあるといえるが、異なる点は農業生産者のなかのごく一部を構成する、先進的な農業地域における企業的農業経営者を優先するのではなく、零細農民が多数を占める天水農地での生産の増大を目差していること、さらに生産面だけでなく、流通、分配、消費の側面をも考慮に入れていることである。

生産面に関するSAMの基本戦略は次の3点に要約できる。(1)天水農業地域を対象とした、技術

改善による生産増大、(2)大規模な投資や技術改善に伴う危険を、生産者とともに国が負担すること、(3)国と農業生産者との間の同盟関係の再構築、農民の諸組織を動員して生産過程により多く参加させること。

従来の農業開発戦略が主として先進的な農業地域とくに灌漑地中心にたてられ、後進的な天水農業地域は等閑視されがちであったことの反省のうえにたって、SAMは天水農地における生産の向上を重点戦略の一つにしている。天水農地における生産者は、エヒード**農民、土地私有者を含めて零細な小地片を耕作する零細農が大部分であって、土地、資源、資本、技術等すべての面でメキシコ農業のなかで周縁的な地位におかれている。また天水農業地域の農村住民の多くは低い栄養摂取水準にある。このような状態にある天水農地において基礎的食糧作物の生産を増大させることは、国の食糧自給化達成の鍵となると同時に、この地域の農業における雇用機会の拡大につながり、所得の公平な分配に結びつく、というのが基本的な考えである。

* SAMについて詳しくは、石井章『メキシコの農業構造と農業政策』（アジア経済研究所 1986年）第3章参照。

** 農地改革によって、一定の範囲の土地の利用権を国から与えられた農民の地域集団。

2 PRONAL（国家食糧計画）

1982年12月に発足したテラマドリ政権は、メキシコは近年の歴史上かつてないほどの深刻な経済危機に直面しているとの基本認識に立って、問題の重大さを再確認することから出発した。1983年3月に発表された「国家開発計画」（Plan Nacional de Desarrollo）で、それらの諸問題を克服するための基本的な戦略が打出されるが、同年10月に発表されたPRONAL（Programa Nacional de Alimentación 1983-1988）は前者の重要な一部を構成するものである。

国家開発計画によれば、農牧業部門に関する戦

略は以下の四つの基本的な方向に従って形成される。(1)種々の形態の土地所有に法的保証を与える。同時に生産者の組織化を促進する。(2)他の経済部門に対する農牧業部門の交換条件を改善し、農村住民の生活条件を引き上げる。相対的に発展の遅れている農牧業地域により多くの注意を向け、天水地域の開発を促進する。(3)土壌の潜在的生産力を十分に利用し、土地の生産性を上昇させ、生産に対する援助を再組織し、国の「食糧主権」を保障する。基礎的穀物の国内自給の達成を目差すと同時に、輸出の再活性化を図る。(4)農業、牧畜、林業、漁業活動相互間の関係を図ると同時に、それらと工業、商業活動を関係させる。

これを受けてPRONALは二つの基本目標を掲げる。(1)「食糧主権」の達成に努めること。(2)国民各自の能力と可能性の十分な発展をもたらすような食糧供給と栄養の条件を達成すること、である。PRONALは低所得層の栄養水準の改善を優先課題とし、それと同時に異なる経済階層、社会グループおよび地域間での、より公平な食糧の分配を促進することを目差している。

次にPRONALは以下の基本戦略を示す。(1)食糧に関連して、生産、加工、販売、消費の諸側面を考慮する。これらの諸側面において第一次産業の生産者の参加を促進する。(2)PRONALの政策と活動は選択的で、かつ対象住民の特徴と必要性に合致すべきものである。(3)PRONALの政策と活動は、基本的に中小規模の生産単位の発展に向けられる。(4)農業・食糧関連諸機構の地方分散化、とくに農業・食糧関連の商工業活動の地方分散化を促進する。(5)基礎的生産物の地域的自給体制を目差した、食糧の地域的な生産システムを強化する。食糧関連資産のより公平な地域的、社会的分配に努める。(6)天然資源の保存と適切な利用を確保する。(7)公共支出を合理化する。(8)食糧供給過程に関連する政策の諸機構に統一と整合性を与える。

以上の基本戦略に従って、PRONALは生産、加工、販売、消費・栄養という四つの側面それぞれについて具体的な戦略を示しているが、それは

次に述べるPRONADRIの戦略と相当部分重複するので、ここでは省略する。

3 PRONADRI (農村総合開発国家計画)

PRONADRI (Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988)*は1985年4月に発表された。PRONALがSAMの基本路線を引き継いだ、食糧の増産、分配と国民の栄養水準の改善に関する計画であるのに対して、PRONADRIは農業生産のみならず総合的な農村の開発、構造改革を含んだ広範囲にわたる提案である。この計画に盛られている事柄はきわめて多岐におよび総花的であるが、これを読むと現政権が農業および農村において何が問題であると考えているのか、そしていかなる方向でその克服を目差しているのかが窺える。

PRONADRIはまず基本目的として、農村住民の社会福祉の向上と、生産、雇用および所得水準の上昇を掲げる。そしてこの基本目的の達成によって、農村の周縁化の傾向を逆転させ、農村と都市の間の均整のとれた発展が導かれる、としている。次に4項目の一般的目的を掲げる。

(1) 社会福祉： 農村住民の社会福祉水準の向上—具体的には食糧、保健、教育、住居に関して—を目差す。とくに危機的な状況にある農村地域社会に力点を置く。

(2) 統合的農地改革： 利用可能な土地をすべて生産に組み込むこと。天然資源の社会的利用、および「農村核」の「農村開発単位」への転換を助成するために、農村地域における種々の土地所有形態を法的に保証すること、法的に収用可能な土地の分配を完了すること、および基礎的な農村組織を援助すること。

(3) 生産： 天然資源の最適利用を基礎に、農村部における経済諸活動の生産および生産性を増大させ、経済的余剰の創出、保持をはかる。生産諸単位の資本増大を加速し、基礎的食糧作物の自給を確保し、原材料の供給を増大し、通商のバラ

ンスを改善し、対外依存を軽減する。

(4) 雇用および所得： 生産者自身が地域社会の社会発展をもたらす変化の要因に転化するために、自立的な経済過程の助成と強化を通じて農村住民の雇用と所得を増大させること。とくに農民およびその家族が生産活動に従事できる機会を拡大すること、および法律の定める諸権利を尊重しつつ、農業労働者の有償の雇用機会を創出することに重点を置く。

これらの4項目の一般的目的にそった戦略が示されるが、本稿ではそのうちの重要と思われるもののみとりあげる。

統合的農地改革 これには農地の分配と農村組織の再編成という二つの側面がある。(1)農地の分配に関しては、「今日までに“収用可能”と認定された土地を分配することにより、現政権の任期中に土地の大規模な分配の側面は終結する」といっているが、同様のことは過去数代の政権によって繰返しいわれてきた。また「土地の分配は、たんに土地を譲与するという行為にとどまらず、より広い意味を有する。今日の段階では社会的生産的インフラ、融資、技術援助、投入財とサービスの供与によって補完される新しい戦略である」としているが、これはいわば当然のことであり、現政権になってはじめていい出されたことでもない。メキシコ革命の正当な継承者を認ずる与党PRI(制度的革命党)の歴代政権にとって、農地改革の看板は下ろすわけにはいかず、農地改革を引続き実施するという事は、さまざまなレトリックで繰返されてきた。(2)これに比べて農村組織の再編成にはいくつかの目新しい点がある。PRONADRIでは「農民の基礎的組織は農村発展の触媒的要素の一つを構成する。零細農(ミニフンディオ)の問題の克服のために、真正な“農村開発単位”の形成と強化を促進する」としている。「エヒード、コムニダー(土地を共有する村落)、コロニア(集団入植地)、および小土地所有者(零細な土地私有者)の核を“農村開発単位”に転換する」とはなにを意味するのであろうか。農地改革によって

正当と認められたこれらの土地所有（ないし利用）の単位は、生産の場としては十分有効に機能しているとはいいがたい。こうした零細な生産者農民を組織し有効な生産単位に組み替えることによって生産の増大と農村の生活水準の向上に結びつけようというのである。さらに複数の「農村開発単位」によって構成される上位の組織の形成についても言及される。すなわちエヒードあるいはコミュニティの連合体、「農村生産組合」（私的農業生産者の組織）の連合体、複数のエヒードおよび「農村生産組合」の連合体である「集団利益のための農村連盟」（ARIC）等である。

生産の再活性化 生産の再活性化は総合的農村開発の戦略の中心をなすものであり、これに関連して構造的変革を伴いつつ経済の再配置を目差した政策が打ち出される。なかでも生産者にとっての交換条件（他の部門との間の）の改善、生産および生産性の向上をもたらす技術革新の導入、農村の生産物に付加価値をもたらす諸活動の統合、農村開発の基礎をなす資本形成に重点がおかれる。以下、農業、牧畜、林業、水産養殖業、農産物加工業の諸活動について、および個々の生産物に関する戦略が示される。

生産活性化のための方策として、公共支出、価格保証、融資、補助金等についてのべられているが、そのなかでとくに注目すべきものは「危険の分担」の考え方である。これは新技術の採用に内在する危険を生産者とともに国が負担するというもので、天水農業地域で基礎的食糧作物の栽培に従事する低所得生産者間で技術革新を導入するための基礎的手段として位置づけられる。その骨子は、国は生産者との間の協定に基づいて投入財を提供し技術指導を行なう。生産者の責任に帰せられない事由により生産性の上昇が達成されなかった場合には、国は生産者に対して過去数年の間に得られたと同様の最低収入を保障する、というものである。

以上でPRONADRIの主な内容を概観したが、SAM, PRONAL, PRONADRIを通じて一貫し

ている、農業開発あるいは農村総合開発の基本路線はおおよそ次のように要約することができよう。

(1)基礎的な食糧作物の生産を重視すること。(2)種々の助成政策の対象として、企業的農業経営者ではなく、零細農民を優先すること。(3)大規模灌漑農業ではなく、従来、等閑視されがちであった天水農地における生産活動を重視すること。(4)有効な生産を行なうために小農民を組織化すること。これには異なる種類の土地所有形態（エヒード、コミュニティ、「小土地所有」）のもとにある小農民が対象に含まれる。(5)低所得層の栄養水準を改善すること。(6)農村部でも相対的に発展の遅れた地域における雇用と所得の増大を図ること、である。

* PRONADRIの内容の要約、紹介は、石井『メキシコの農業構造……』資料1。

4 地域レベルの農業開発

国家レベルの開発計画は、PRONADRIの例にみられるようにならかなり抽象的な言葉が多く、その内容がかならずしも明確でない場合がある。計画の具体的な適用、実施状況をみるには、州ないし地域のレベルまで下りてみなければならない。ここでは最後に州あるいは地域レベルの農業開発の実例を二、三示して結びとしたい。

(1) 天水農業地域における「生産の共同」：北西部太平洋側のシナロア州は、大規模な「灌漑地区」において輸出向けの農産物を生産する先進的な農業州の代表例である。同州は小麦の生産で全国2位を占める重要な食糧供給州でもある。州内には「天水農業地区」も存在し、ここではトウモロコシ、インゲン豆等自給作物を中心とした農業が零細農民によって営まれている。これらの零細農民は乾季（農閑期）には雇用機会を求めて「灌漑地区」へ移動する。しかし最近では大農場における労働節約的な機械化の進展に伴い、農民の失業、不完全就労の問題が深刻化している。70年代には新たな土地の再分配を求める農民が大農場の土地を占拠するといった紛争が多発した。こうし

た問題の解決ないし緩和を目差して州段階で打出された計画が、エヒードと私的農業経営者の間の「生産の協同」である*。

これは、エヒードが土地と労働力を提供し、私的農業経営者が生産のノウハウあるいは農機具等を提供して協同で生産を行なう。資金は公的金融機関から融資を受ける。収益は協定に従って両者の間で一定の割合で分割する、というものである。この計画を推進するのが州の機関であるDEPRODIT（天水農地生産開発局）である。DEPRODITは「生産の協同」のために適当なエヒードと私的農業経営者を斡旋し、両者の間の協定締結の仲介をし、資金源を確保する。対象とされるエヒードは「天水農業地区」にあって小規模な灌漑が可能のところ、私的農業経営者は「灌漑地区」で蔬菜栽培の経験を有する者である。

「生産の協同」の計画の意図するところは、天水農業地域に小規模灌漑を施して商品作物を栽培することにより、開発の遅れた地域の農村住民の所得の向上と雇用の確保を図ることであり、同時にエヒードの土地を有効に利用して収益をあげたいという私的農業経営者の側の要望に應えるものでもある。

(2) 小農民の組織化： 通常個別に生産活動にあたっている「小土地所有者」やエヒード農民を組織して「農村開発単位」に組み換えること、および複数の農村開発単位を統合して上位の組織をつくり、規模の経済の利益を享受させることはPRONADRIの掲げる「統合的農地改革」の目玉である。次にベラクルス州の事例をみよう。

ベラクルス州はメキシコ湾側に位置し、気候は概して高温多雨である。サトウキビ、コーヒー、各種果物、柑橘類といった商品作物の他、基礎的食糧作物、牧畜において重要な位置を占め、農業生産額全国1位を誇る。牧畜の場合を除き、私有地、エヒードともに小規模経営の農場が圧倒的に多い。同州には農業水資源省管轄下のPRODERITH（熱帯湿潤地域農村総合開発計画）という機関があり、沿岸低地の湿潤地域の小規模生産者を対象

とした、生産活性化、農村住民の所得増大、生活改善のための開発計画を実施している。これはPRONADRIを地域レベルで具体化したもので、PRODERITHの指導のもとに、特定のエヒードの内部にグループ（農村開発単位）をつくって、畜産、養鶏、魚の養殖等の活動を行なうものである。

州北部のマルティネス・デラトール地方は柑橘類の生産で知られるが、生産者がARIC（集団利益のための農村連盟）を組織して輸出向けのライムの集荷、選別、箱詰め、出荷を共同で行なっている。主たる輸出先は米国であるが、日本へも空輸される。このARICは八つのエヒードと八つの「農村生産組合」により構成され、組合員539名を擁する。

(3) 適正技術の開発： ベラクルス州の農事試験場では、地域の特質と伝統に根ざし、小規模生産者の要請に合致した、労働節約的でない、農業の適正技術の開発に腐心している。たとえばエンティクルツールという農具は、従来の伝統的なエンタ（犁）を改良したもので、畜力を利用する耕耘機である。これはトラクターの導入がかならずしも経済的にひき合わない小規模経営地に適した機械化の好例である。

地域の特徴に応じた適正技術の開発はベラクルス州だけに限らずメキシコ全土どこでも要請される場所である。従来メキシコで農業機械化といえば、大規模経営に適した労働節約的な機械化の導入を意味した。その結果大農場の生産性は上昇したが、小農、零細農は取り残され、また農村の雇用問題にマイナスの影響を及ぼしたことは否定できない。今日の「農村総合開発」の戦略のもとで、農村における雇用の確保と矛盾しない、小農経営に適合した適正技術の開発が求められるのは当然である。

* 「生産の協同」の具体例については、石井『メキシコの農業構造……』第7章。