

メキシコにおける農地所有制度改革浸透の 地域間格差

たに ひろ ゆき
谷 洋 之

《要 約》

メキシコにおいては、1992年に農地所有制度に関する抜本的な改革が実施された。それは、端的に
いえば、農地所有権の確定と農地所有権・用益権の流動化を通じて農地そのものおよび農業生産施
設・設備に対する投資を促し、農業経営の規模拡大と生産性の向上を図ろうとするものであった。し
かし、実際には農地所有権の移転は限定的であり、また農地用益権の移転についても地域的な偏り
があるのが実態である。本稿では、このような地域的な差異の原因のひとつとして、それぞれの地域に
おいて歴史的に形成されてきた「土地と農に関する捉え方」の違いを指摘する。メキシコ中部・南部
を占めるメソアメリカ地域においては、先住民人口の比率が高いこともあり、農地についても、また
主作物であるトウモロコシについても「財」として捉える見方が希薄である。それに対し北部の広大
な部分を占めるアリドアメリカ地域においては、それぞれ生産要素、販売商品とする見方が卓越して
いる。このような「土地と農に関する捉え方」の相違は、それぞれの地域において優勢である生産構
造にも、「第二種兼業農家化」と「賃借を通じた規模拡大」という差異を生み出している。

はじめに

- I 先行研究と問題の所在
- II 憲法第27条修正と新農地法の制定
- III 制度改革の受容と拒絶——メソアメリカ地域とア
リドアメリカ地域——
おわりに

はじめに

周知のように、メキシコにおいては1980年
代後半以降、経済社会の広範な分野で新自由主
義的な改革が断行された^(注1)。それは、1960年
代半ばから停滞期に入り、1970年代からは構
造的な不振に陥っていた農業部門に対しても当

然のごとく適用された。1985年7月から本格
的に着手された貿易自由化は、1986年の
GATT加盟を経て、1994年に発効した北米自
由貿易協定(North American Free Trade
Agreement: NAFTA)に行き着いた。NAFTA
の下においては、トウモロコシとフリホル豆、
そして粉ミルクに14年という長期の移行期間
が設定されはしたものの、農産物貿易も原則と
して全面的に自由化された。このことは、とり
もなおさず世界最大の農産物輸出国であったア
メリカ合衆国からの輸入に障壁がなくなること
を意味するものであった。

貿易自由化は、新自由主義改革の重要な要素ではあったが、それだけで新たな政策思潮のすべてを語ることはできない。貿易自由化を米国との国際条約で取り決めたことは、むしろそうした思潮にもとづく改革を後戻りさせないための錨の役割をもたせるための措置であったということができよう。特に農業部門にあっては、農業用水や地下水汲み上げ用電力への補助金の撤廃、種子や化学肥料といった投入財を生産する国営企業の解体・民営化、農産物価格支持制度の廃止、農業試験場予算の大幅削減といった国家の役割の縮小、および歴代政権に正統性を与える政治的資源のひとつであった農地改革の終了に象徴される農地所有制度改革など、メキシコ革命後に形作られ、その「成果」とされてきたものを根底から覆すほどの激変をもたらしたのである〔谷 2014〕。

本稿は、この農地所有制度改革^(註2)を上で述べた一連の制度変更の中に位置づけ、それがメキシコの農地構造の実態と農業生産の動向にどのような帰結をもたらしたのかを検討しようとするものである。そのために、まず第I節で先行研究を参照しながら、問題の所在と本稿の課題を確定することにしよう。

I 先行研究と問題の所在

1. 農地所有制度改革前の状況

メキシコの農地制度については、1910年に勃発した革命後の歴代政権下で実施された農地改革に触れないわけにはいかない。これについては、メキシコ近現代史の重要事項のひとつでもあり、また特に1930年代半ば以降の時代にあつては、重要な政治的資源とされたこともあ

って、膨大な研究蓄積がある。この時代の農地制度について包括的にまとめたものとしてReyes Osorio et al. [1974]がある。またわが国においては、石井章が同書の抄訳〔石井 1976〕を発表したほか、1960～90年代にメキシコの農地構造および農地改革に関する一連の論考を発表し、それらは石井〔2008〕の第II部として再編された形でまとめられている。ここでは、それらに拠りつつ、1992年の制度変更直前のメキシコにおける農地制度を必要な範囲に限りて概観しておこう。

農地改革は、革命後に成立した1917年憲法（現行憲法であるが頻繁に修正される）第27条が法源となっているが、そこでは100ヘクタール（灌漑地換算）を超える農地は接収の対象とされる。他方、生活に十分な農地を有しない農民は政府に対し、その分配を請求することができるが、それは個人単位ではなく、最低20人が「エヒード（ejido）」と呼ばれる人為的な村落を結成し、その単位で手続きを行うこととされた。エヒードは居住区（fundo legal）と共有地（tierras de uso común）、そしてエヒードの構成員である農民（ejidatario、以下「エヒード農」と呼ぶ）が個別に耕作する分割農地（parcela）から成るが、分割農地のエヒード農1人当たりの分配面積は10ヘクタール（同）とされた。ここで注意すべきは、エヒードの土地所有権は国に留め置かれ、エヒード農はその用益権・耕作権を付与されたに過ぎないということである。したがって、エヒード農は農地の売却、賃貸借、担保化が許されず、連続する2年にわたり耕作しなかった場合には、エヒード当局が耕作権を没収し、別のエヒード居住者に割り当てることとされていた。

2. 農地所有制度改革について

1991年12月に可決成立し、翌92年1月に施行された憲法第27条修正により、メキシコの農地所有制度は大きく変更された。その内容は、(1) 農地分配を請求する権利に関する規定が削除され、農地改革に完全に終止符が打たれたこと、(2) エヒード農地の所有権が法人格を与えられたエヒードに移転され、その内部での売買や賃貸借、エヒード外の個人や企業も含めた主体との合弁事業も許されるようになったこと、さらには(3) 農地をエヒード制度の枠から外し「完全所有権 (dominio pleno)」を設定することにも道が開かれたことである。

この制度変更の意図については、当時大統領であったサリーナス (Carlos Salinas de Gortari) の回想録に記載がある [Salinas 2002]。同書は1400ページ近い大部なものであるが、その第23章が「農村における不可欠の改革」としてこれにあてられている。文章の性質上、在任中の大統領教書や大統領府、農業水資源省、農地改革省の公文書などにもとづいた記述になっている。それによれば、この制度変更を断行した理由は、分配請求に見合うだけの農地がすでに残っていないこと、エヒード農地の所有権を確定することで農業投資を促すこと、エヒード内での売買や賃貸借を可能にすることで経営規模の拡大に道を開くこと、農民に対する政治的コントロールの道具に墮していたエヒードを生産・生活の手段とすることであった [Salinas 2002, 684-686]。なお、サリーナスが米ハーバード大学で博士号を取得した際の学位請求論文は、フィールドワークにもとづきながら農村開発をテーマとしたものであり、この政策は、やはり農村振興に密接に関わるものであった国民連帯

計画 (Programa Nacional de Solidaridad : Pronasol) とともにサリーナス政権の目玉であったことがうかがえる。

農地制度に手を加えるということは、1929年の結党以来「メキシコ革命の後継者」を標榜しつつ、一貫して政権を担ってきた制度的革命党 (Partido Revolucionario Institucional : PRI) にとっては百八十度の政策転換であった。特に農地改革は革命がもたらした最大の「成果」のひとつとして長きにわたり喧伝されてきたものであり、既得権益を守ろうとする反対や、感情的な反発も含め、さまざまな批判に晒された。Calva [1993] は、農地改革の終了を植民地時代から革命前までに至る時代にみられた大土地所有制への回帰とみなし、サリーナス政権が狙った、農業生産における経営規模の拡大とそれによる規模の経済の実現、ならびに中間財・資本財の投入という労働節約型技術の採用は、土地および資本が豊富かつ労働が不足している米国やカナダには相応しいものの、逆に土地が希少な生産要素であるメキシコにおいては望ましい政策ではないと位置づけた。そして、採用されるべき政策は、メキシコに豊富に存在する労働力に技術を与えて土地集約性の向上を図り、それによって中小規模の営農を振興することであるとされた [Calva 1993, 10]。

3. 農地所有制度改革の帰結について

それでは、この制度変更によって、実際にはどの程度の農地所有権が移転したのであろうか。この点について、農業センサスおよびエヒードセンサス、ならびに1992年の制度変更で新設された全国農地登記局 (Registro Agrario Nacional : RAN) のデータに依拠しつつ、包括

的にまとめたのがRobles Berlanga [2012a: 2012b]である。これは、アフリカや南米各国で広がりつつある、いわゆる「土地収奪 (land grabbing)」について、国連食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization : FAO) がとりまとめたラテンアメリカ・カリブ地域の国別事例研究の1章を構成するものであった。それによれば、メキシコにおいては農地所有制度改革にもかかわらず、外国人の土地所有に関して大きな制約が課されているため、FAOが定義しているような意味での土地収奪は発生していない。1992年の制度変更により農地の売却はおよそ309万ヘクタール (全農地の約1.6パーセント)の規模で起こっているが、それは農地の集積というよりもむしろ細分化につながっている。完全所有権の設定やエヒード農地の売買は、もっぱら農業以外の用途 (住宅開発や観光リゾート施設の建設など) への転用に絡んで行なわれている。それに対し、農地の用益権移転 (賃貸、分益小作、無償貸与など) は比較的活発に行われており、およそ633万ヘクタールと耕作可能面積 (約2200万ヘクタール) の28.8パーセントに及んでいる。ただし、これには地域差があり、同国の北部・北西部で大規模に行われており、特にシナロア州で顕著であることが示されている。

この研究は、こうした農地所有権・用益権の移転とならんで契約栽培も、主としてアグリビジネス企業による「大規模な土地集積の手段」と捉えられると指摘している。Echánove and Steffen [2005] は、特にタバコ、サトウキビ、養鶏、養豚、輸出向け野菜・果実類の分野で契約栽培／契約生産が優勢であり、穀物では小麦やビール麦などで特定の企業向けのものがみられるほかは、近年において連邦政府が推進して

いるトウモロコシ等の契約農業 (Agricultura por Contrato : AxC) 制度に付随する補助金を目当てにしたものであると断じ、農地所有権・用益権の集積が作物特性によって説明できることを示唆している。

農地所有制度改革は、先にも触れたが、1970年代以降のメキシコでみられた農業生産の停滞を打破することを目指すとして導入された政策である。それでは、それは実際に農業生産の増加に結びついたのであろうか。これについては、農地所有制度改革だけの影響を取り出すことは不可能である。この政策と相前後して実施されたさまざまな政策、特にNAFTAの影響が大きい。メキシコに比較優位があるとされた野菜・果実類については、その生産も輸出も大きく伸び、品目の多様化や高付加価値化など新たな動きもみられるようになってきている。また、それとともに、比較劣位があると目されていたトウモロコシについても、その生産量は、特に21世紀に入ってからめざましい増加を示している。マクロ的に捉えるならば、一見して大きな成果に結びついたようにも見えるが、これについても大きな地域差があることが明らかにされており、実態は複雑である。主要な消費地である首都メキシコ市周辺の諸州では生産が停滞した一方で、伝統的にはトウモロコシ生産州ではなかった北西部のシナロア州が首位に躍り出るなど、大きな変化がもたらされている [谷2011]。農地用益権移転の面で大きな動きがあったシナロア州でトウモロコシ生産が激増したことは示唆的である。

4. 問題の所在と本稿の課題

前項までで示したような研究動向を踏まえた

とき、そこからはどのような課題を引き出すことができるのであろうか。まず、1992年の農地所有制度改革は、それまで禁止されていたエヒード農地の所有権・用益権移転と、合弁を名目としてのものであるが、株式会社による農地所有に道を開くものであった。しかしこれは、所有権の確定、生産規模の拡大、農業の「ビジネス化」が望ましいものだとしても、それが実現されるための必要条件に過ぎず、十分条件では決してない。同様に、農地の集積と大土地所有制への回帰が望ましくないことだとしても、そのような事態が確実に出来ることを意味するわけでもない。現実には、北部・北西部で用益権移転を中心に農地が動く一方で、北西部シナロア州では比較劣位があると目されていたトウモロコシ生産が激増したこと、また非伝統的輸出産品である野菜・果実類では、農地所有権・用益権の集積というよりは、契約栽培が選択されていること、以上2点が生起している。このような動きは、前項で示したように、作物特性、すなわち、特定の作物がその性質上、特定の土地制度や生産方法を誘発する傾向があるという観点から説明できるとも考えられる。

しかしながら、この作物特性が示す一般的な傾向から外れるケースも散見される。例えば、メキシコにおける輸出向け野菜・果実類の筆頭であるトマト生産の分野では、1990年代初頭に灌漑用水や地下水汲み上げ用電力に対する政府の補助金がカットされ、それによって生産コストが上昇した際に、資金力が乏しく水節約的な技術の導入ができなかった中小規模の生産者が、土地および生産設備を大規模生産者に売却して撤退し、寡占化が進行した事例がシナロア州でみられた [Lara 1998, 178-188]。他方、トウ

モロコシが生産されている場合でも、メキシコのほとんどの地域では農地の移転による規模拡大には結びついておらず [谷 2011]、作物特性という要因を完全に否定する必要はないものの、別の要因もあわせて考える必要がある。

ここで、トウモロコシの事例でもトマトの事例でも農地の集積が進んだのがシナロア州であったことは注目に値する。農地所有制度改革については、本節第2項で示したように、まったく異なる方向性の議論が併存し、かつそれが多年にわたり平行線を描いてきたといえることができる。これは、政治的・イデオロギー的偏差と捉えることもできるが、むしろそれぞれの論の前提になっている「土地や農に関する捉え方」が異なっているところにその原因を求める方が建設的である。地理的・歴史的・文化的な多様性が極めて高いメキシコにおいて、その中のどの地域に焦点を当てて分析するかによって、みえてくる「メキシコ像」は著しく異なってくるのではないか。そして、その結ばれた像をいたずらに一般化することは、採用されるべき政策に関する判断を誤らせることにも繋がるのではないか。

そのように考えるとき、思考の導きの糸となるのが「メソアメリカ (Mesoamérica)」と「アリアドアメリカ (Aridoamérica)」という、先スペイン期以来の地理的・歴史的・文化的背景を踏まえた地域区分である。前者は、古くから住民が多く居住しており、スペイン人の到来後、その治下にあっては、先住民村落の首長を通じた間接的な統治が行われた歴史をもつ。したがって、その社会の基層においては先住民文化の影響が現在でも色濃く残存している。他方、後者は、銀鉱山などを求めるスペイン人らが、先

住民を駆逐する形でその支配を広げた地域であり、新開地的な性格をもつ。このような地域の性格の違いが、現在に至るまで土地や農に関する観念の相違に影響を与えていることが考えられるのである。

本稿はこのような考え方に立ち、以下の2点をその課題とするものである。それは第1に、農地所有制度改革という法制上の変化が、実際の農地所有構造とそれにもとづく農業生産にどのような作用をもたらしたかを明らかにすることである。第2には、このように全国一律に適用された法制度の変更に對し、上述の「メソアメリカ」「アリドアメリカ」それぞれの地域において異なる反応がみられてきたことに着目し、それぞれの地域が歴史的に形成してきた「土地や農に対する基本的な捉え方」が、先に触れた作物特性に加え、今ひとつの要因として指摘できることを仮説的に提示することである。これをもって今後の研究の方向性を指し示したいと考えている。

そのために、以下、第Ⅱ節では、法制上の変化についてその概要をまとめる。そこでは、1992年に施行された憲法第27条修正とその実施法として制定された新農地法による農地所有制度改革について概観する。それに次いで、1990年代を通じて行われた国営大衆消費物資供給公社（Compañía Nacional de Subsistencias Populares：CONASUPO）の縮小・廃止の過程が叙述される。これは、第Ⅲ節でトウモロコシを事例として双方の地域における農業生産への影響を検討するための準備作業である。なお、ここでトウモロコシという単一の作物に事例を絞るのは、本稿の主題である「土地や農に対する基本的な捉え方」以外の主要な差異である作

物特性の影響を排除するためである。

続く第Ⅲ節では、これらの制度変更を受け止める側のロジックが検討される。農地所有制度改革においては、土地はまずもって生産要素として捉えられた。同様にCONASUPO改革においてトウモロコシは、主として食糧として供給される消費財として認識されていた。これらの制度改革がもたらした帰結には、農地所有構造の変化についても、また農業生産上の変化についても大きな地域差がみられたが、その差の一端を本稿では「土地や農に対する基本的な捉え方」に求めようとするものである。すなわち、土地や農がそれぞれ単なる「生産要素」や「産業」として認識されるにとどまらず、それに別の価値が付与されているかどうか、農地取引の態様や農業生産構造の変化に影響を与えているのではないかと考えるのである。これらの認識については、メキシコ国内のさまざまな地域それぞれの歴史や民族構成、地理的特徴などを反映して大きな多様性をもっており、詳細な事例研究を重ねていく必要がある。本稿では、まずは現状を図式的に大掴みするために、同国の国土を南北に二分した上で、それぞれの地域において土地や農がどのように捉えられてきたのかを検討する。なお、このうち「農」については、先述の通りトウモロコシ生産を事例として取り上げることとする。

「おわりに」では、本稿全体の議論を要約するとともに、メソアメリカ地域においても土地や農に対する捉え方に変化の兆しがみえてきていることを示しつつ、これを判断基準のひとつとして、メソアメリカ地域内の農地構造と農業生産の分化について明らかにしていくことを今後の課題として提示する。

II 憲法第 27 条修正と新農地法の制定

1. 憲法第 27 条修正による農地所有制度改革

(1) 憲法第 27 条修正のねらいと位置づけ

ここでは、1992 年 1 月 6 日に公布され、翌日施行された憲法第 27 条第 15 次修正および同条の実施法にあたる農地法 (Ley Agraria, 1992 年 2 月 26 日制定) の規定にもとづき農地所有制度にどのような変更が加えられたのかを概観し、その政策意図を検討する^(注3)。

このときの制度変更の眼目を、説明の都合上、第 I 節とは少々異なる形で分節化すると、それは、①農地改革に明示的に終了が宣言されたこと、②それまで認められていなかった株式会社による農地所有が許されるようになったこと、そして③農地改革によって創設されたエヒードについて、完全私有化も含め、その取り扱いがその成員の裁量に委ねられるようになったこと、以上 3 点である。

①農地改革の終了

農地改革は、メキシコ革命の旗印のひとつとされ、歴代政権の重要な政治的資源であった。第 15 次修正前の憲法第 27 条では、必要に十分なだけの土地および水利をもたない集落は、申請によりそれを授与される権利を有することが規定されていた。このことは、農業によって生計を立てようとする農民には生存権のひとつとして耕作権が付与されていたことを意味する。「必要に十分なだけの土地」の面積については、1947 年に施行された同条第 5 次修正において、灌漑地および湿潤地の場合、耕作者 1 人当たり 10 ヘクタール、天水農地の場合はその 2 倍、

良質の牧草地の場合は 4 倍、乾燥牧草地の場合は 8 倍と規定されていた。その一方で、1970 年代までのメキシコ、特に農村部においては、きわめて高い人口増加率が記録されていた。また農地改革により耕作権の分配を受けた者は、その子 1 人にしか耕作権を相続することができなかった。このことは、法規定通りに農地改革を実施し続けようとするならば、分配される（したがって接収対象となる）農地も増加し続けなければならないことを意味したのである。

サリーナス大統領（当時）は、第 15 次修正の趣旨説明では、分配できる農地が十分には存在しないことを明言し、それを農地改革終了のひとつの根拠としている [Salinas 2002] が、この政策は、それとともに農地の所有権を確定し、それによって現在の農地所有者および農地を購入しようとする事業者にとっての不確実性を低減させることで、灌漑施設や土壌改良などへの投資を促し、それによって農業部門における生産性を向上させようという意図をもあわせもっていたと考えるべきであろう。またそれは、1982 年に国有化された銀行の再民営化をはじめとする国営企業の売却を進めようとしていた政権にとって、潜在的な投資家である経済界に対し、資産の接収は決して行わないという政府の決意表明の意味をも付与されていたはずである。

②株式会社による農地所有許可

上の点とも関連するが、革命後のメキシコにおいては、少なくとも建前としては自作農主義がとられていたとみてよい。100 ヘクタール（灌漑地換算）が農地改革による接収の対象となり得る閾値であったこと、先述の通り農地改革による分配面積が 1 人当たり 10 ヘクタール

(同)であったことは、その反映であったということが出来る。農地改革を主唱した有力な革命勢力であったサパタ (Emiliano Zapata) の本拠地であったモレロス (Morelos) 州では、ディアス (Porfirio Díaz) 政権期 (1877~1911 年) に近代化・企業化した糖業アシエンダが先住民集落が有していた水利権を侵害した歴史があり [国本 1983]、また国の北部・西北部地方においては、後述するように米国系のデベロッパーが広大な土地を手中に収めていった [Dwyer 2008]。こうしたことから、営利企業が農地を所有することに対する不信感が醸成されていたものと思われる。

憲法第 27 条第 15 次修正で認められた株式会社による農地所有面積は、個人所有面積上限の 25 倍までとされた。すなわち灌漑地換算で 2500 ヘクタールまでが株式会社によって合法的に所有できることとなった。バナナ、サトウキビ、コーヒー、テキーラの原料となるリュウゼツラン (agave)、食用ウチワサボテン (nopal) などの商品作物が栽培されている場合は、個人による所有上限が 300 ヘクタールにまで拡大されるので、株式会社の場合には 7500 ヘクタールまで所有できることになる。これについては、従来、非合法の形ながら進行していた商品作物の効率的な大規模経営 (いわゆる「ネオラティフンディオ (neolatifundio)」) を追認する動きであるともみられている [石井 2008, 186-187]。

③エヒードの処分自由化

エヒードとは、農地改革によって創設された制度である。先述のように、農地改革はメキシコ革命とそれに続く諸政権の旗印のひとつであったわけであるが、農地の分配を受けようとす

る農民は、個人ではそれを申請することができず、20 人以上が集まって「エヒード」を組織した上で申請することとされていた。つまりエヒードは、人為的な村落として機能するものであり、最高議決機関としての総会 (asamblea general)、執行機関としてのエヒード委員会 (comisariado ejidal)、監査機関としての監視委員会 (consejo de vigilancia) が設置され、三権分立を模した機構にもとづいて運営がなされるとされている。

土地の観点からいうと、エヒードは、共有地、居住区、および個々のエヒード農民に割り当てられる分割農地から構成されるが、ここで重要なのは、彼らが国家から授与されたのは、エヒードの土地の所有権ではなく、占有権・耕作権にすぎなかったことである。したがって、エヒード農民は自らの分配地を売却したり、賃貸に出したり、またそれを担保に融資を受けたりといった行為を禁じられていた。連続する 2 年にわたって耕作が行われなければ、エヒード委員会は当該エヒード農民の耕作権を没収し、他のエヒード居住者にそれを割り当てることができた。相続はエヒード農民の子 1 人に対してのみであり、複数の子に分割相続することはできなかった。このようにエヒード農民が授与された権利には大きな制約が課せられていたが、これは分配の対象となった農地が、売却の末に、あるいは債務の担保として再び大土地所有者の手中に帰したり、逆にエヒード農民が不在地主化したり、または分割農地が細分化してエヒード農民が困窮化したりといった事態をあらかじめ避けようとした規定であったと読むことができる。

しかしながら 1992 年の制度変更は、このよ

うな制約こそがエヒードの効率性を阻害する要因であると捉えていた。その根拠は、「所有権」をキーワードに以下のように説明することができる。まず分割農地は、先述のように、たとえ同一エヒード内であっても売買や賃貸借が禁じられていたので、生産意欲のあるエヒード農民がいたとしても規模拡大することができなかった。同様にエヒード農地は融資の担保とすることができなかったため、民間金融機関からの融資で土地に対する投資を行い、生産性の向上を図ることも困難であった。運転資金に関しても、融資は国立農村信用銀行 (Banco Nacional de Crédito Rural : BANRURAL) に頼らざるを得なかったが、それはたとえ受けることができても、耕作サイクルからみると必ずしも適切なタイミングで融資を受けられるとは限らず、生産効率上の問題が少なくなかったという [De Janvry, Gordillo and Sadoulet 1997]。このようなことから、1992年の修正では、エヒードに法人格が与えられたほか、耕作権を賃貸や合弁の形で同一エヒード内の農民や企業を含む第三者に対して移譲することも可能となった。さらには、エヒード総会の決議が必要ではあるものの、各エヒード農民が自らの分割地について「完全所有権」を取得し、エヒード制度から離脱できるようにもなったのである。

それでは、このような制度変更が行われてからの20年あまりで、エヒード農地はどの程度流動化したのであろうか。政府の目論見どおり、エヒード農地は土地市場で取引され、それによって農業生産の規模拡大と効率化が図られることになったのであろうか。

(2) エヒード私有化の浸透度

1992年の憲法第27条第15次修正は、一連

の自由化・規制緩和政策の一環として、それらと時を同じくして実施されたために、エヒード農地の私有化 (privatización) といったときに、それがあたかも国営企業の民営化 (privatización) と同等のものという印象を与えることにもなった。しかしながら、エヒード制度に関して実際にとられた政策は、前項末尾で触れたように、その分割農地の私有地化を選択肢のひとつに加えることができるというものにすぎなかった。しかも、それについては、エヒード総会の3分の2の賛成をもってして初めてその道が開かれるという、きわめて抑制的なものであった。

それでは、実際にどの程度のエヒード農地が私有地化されることになったのであろうか。結論からいえば、それが即座に私有地化され、売却の対象となったケースはそれほど一般的ではなかった。それはひとつには、商業的価値のあるエヒード農地については、1992年の時点ですでに非合法の形で商業化し尽くされており [Cornelius 1992]、合法化そのものが土地取引の直接的な動機には必ずしもならなかったことによる。2008年12月までに完全所有権を取得したエヒード農地は、全体の2.2パーセント、面積で193万4000ヘクタールにとどまっている。これは、当該農地の使用者が、完全私有地化によって経済的便益が得られる、あるいは所有権がさらに確実なものになるという期待を抱いていないことの反映である [Robles Berlanga 2012b, 533-534]。さらにいえば、完全私有地化によって、エヒード制度の下にあった際には課されなかった固定資産税を支払わなければならないといった要因も関係しているという [Usabiaga 2013]。

合併事業に関してみても、それは必ずしも農業生産の規模拡大に繋がったわけではない。むしろ都市化にともなう宅地造成やリゾート開発などを目的としたものが大半であった。しかも分割農地が切り売りされた形になったことを考えると、農地の集積・農業生産活動の大規模化というよりは、むしろ農業生産が組織される空間が虫食い状態になり、空洞化したというべきである [Robles Berlanga 2012a, 311-317; 2012b, 535]。

1992年憲法第27条第15次修正のもうひとつの眼目は、当該エヒードがエヒード制度の下にとどまった際の権利関係の整備である。その場合、エヒード農地の所有権は、新たに法人格が付与された人為的集落としてのエヒードがもつことになり、それが各エヒード農民に分割農地の耕作権や共有地の利用権を与える役割を果たすことになる。その耕作権・利用権にかかる権利書を発行し、それを確定するために策定された政策が「エヒード権・居住区登記証明書発行プログラム (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos : PROCEDE)」である。

先にも触れたように、エヒードとして分配される農地面積は、1947年に実施された憲法第27条修正で1人当たり10ヘクタール（灌漑地換算）と規定されていた。しかしながら、分配の対象となる地域に十分な面積の農地があるとは限らない。もしそれがなければ、当然のことながら規定どおりの分配はなされ得ない。その場合、当該分配は規定どおりの面積が分配されるまでの「暫定措置」とされ、法的に正式なものとはみなされなかった。エヒードの3分の1がこのような状態に置かれていたともいわれる

[Varo 2002, 172]。このことは、「暫定」的に農地を割り当てられ、耕作を続けてきたエヒード農民にとって、常にその措置が解除される、すなわち自らの分割農地を取り上げられるリスクがあることを意味していた。エヒードのリーダーや執行部による恣意的な農地の没収と配分も横行していたという。権利が確定することでエヒード内部での不正や腐敗が防がれるとともに、金融機関から融資を受け、また農地に対する投資を行う余地が生まれたとされる [Varo 2002, 173-174]。

権利の確定により、エヒード農地（の耕作権）の売買や賃貸借も可能となった。1991年と2007年の農業センサスおよび1991年、2001年、2007年のエヒードセンサスを比較した研究 [Robles Berlanga 2012a, 311-317] によれば、売買については、およそ3分の2のエヒードにおいて何らかの形で行われた。土地取引の多くは同一エヒード内で行われているが、第三者への売却も半数強のエヒードで観察されており、このこと自体は珍しい事象ではない。しかしながら取引された面積でみると、2007年までの10年間に売買されたのは、エヒード農地の3パーセント弱に過ぎず、決して大きな値ではない。ただし、農地法で定められているRANへの売買登記がなされないことも多く、センサスの数値自体がどの程度実態を反映したものであるかは必ずしも明らかではない [Robles Berlanga 2012a; Varo 2002]。

他方、エヒード農地の賃貸借については、かなり活発に行われている。De Janvry, Gordillo and Sadoulet [1997, 36] によれば、制度変更を挟んだ1990年から1994年の間に、自らの保有地以外の土地を利用しているエヒード農民は

4.7 パーセントから 8.5 パーセントへ、また農地を賃貸に出しているエヒード農民は 1.4 パーセントから 4.9 パーセントへとそれぞれ急増した。また Robles Berlanga [2012a, 319] によれば、2007 年において何らかの賃貸借が行われた農地は 633 万ヘクタールあまりに上り（表 2 参照）、これは耕地面積の 20.3 パーセント、可耕面積の 28.6 パーセントにそれぞれ相当する。用益権の移転を通じた農地の集積・大規模化が進んでいると考えられる。

2. トウモロコシ流通制度改革

——CONASUPO の縮小と廃止——

このような農地所有制度改革と、それに対して実際に生じた農地構造の変化は、農業生産にどのように反映されたのであろうか。次節において、この点を明らかにする準備作業として、本項ではトウモロコシの流通に関する制度の改変について、その概略を記しておくことにする。

トウモロコシについては、1990 年代まで公的部門の果たす役割がきわめて大きかった。周知のようにトウモロコシはメソアメリカ地域を原産地とし、現在に至るまでその地域に住む人々にとって主食の地位を占めてきた。都市化が急速に進んだ 20 世紀のメキシコにおいて、首都メキシコ市をはじめとする主要都市で増え続ける住民に安定的にトウモロコシを供給できるか否かは、歴代政権にとってきわめて重要な政治的課題であった。そのために連邦政府は、1930 年代から徐々に食糧管理制度を整備していった。具体的にいうならば、政府が保証価格 (precio de garantía) で主要穀物を買上げ、国立大衆消費物資供給公社 (CONASUPO) を通じて国内流通を司るとともに、輸出入を独占す

ることによって国内市場における過不足を調整するというものであった^(註4)。

この制度は、都市部への食糧の安定供給とそれを通じた物価安定ならびに農業生産者の所得安定という、両立困難な 2 つの目的を有するものである。その時々を経済環境や政治動向にしたがいが、また物価上昇率の推移も勘案しながら、保証価格を据え置いたり引き上げたりすることで、実際の政策運営はこれら 2 つの政策目標の間を揺れ動いた。しかしながら、どちらかといえば前者がめざされる期間が長かったといえる。ただし、大量の穀物を安定的に調達するという点で、北部地域において大規模にかつ商業的に生産されていた小麦に関しては比較的容易であったが、第Ⅲ節で詳述するように小規模生産者が多かったトウモロコシについては CONASUPO による大量調達は困難であった [Ochoa 2000]。こうしたことから 1970 年代には首都近郊のメヒコ州 (Estado de México) において CONASUPO が大規模な集荷ネットワークを構築したほか、改良種子の普及や国立農村信用銀行による融資など連邦政府機関による生産梃子入れ策がなされたのであった [谷 2011, 217]。

1980 年代以降の貿易自由化・国内規制緩和政策の一環として、まず 1990 年にはトウモロコシとフリホル豆^(註5)以外の 10 品目がこの制度の対象外となり、CONASUPO の業務は大幅に縮小された。翌 1991 年には、農業省の下部機関として「農牧産品流通支援サービス機構 (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria : ASERCA)」が設置され、連邦政府の農業政策は「ビジネスとしての農業」を支援・促進する方向へと明確に舵を切るところと

なった。

しかし CONASUPO の業務縮小と同じタイミングでトウモロコシとフリホル豆の保証価格は、それぞれ 46 パーセント、79 パーセントと大幅に引き上げられた [Appendini 2001, 264]。このことは、フリホル豆 (1994 年) とトウモロコシ (1999 年) の保証価格が廃止され既存の食糧管理制度すべてが解体されるまでの間、この 2 品目の相対価格が上昇し、その生産が商業的に有利になることを意味した。この政策変更は、1993 年に導入された穀物生産者への作付面積に応じた直接所得補償政策である「農村直接支援プログラム (Programa de Apoyos Directos al Campo: PROCAMPO)」とともに、構想と交渉が進行しつつあった NAFTA の影響を緩和する機能を有するものでもあったが、これが農地所有制度改革と時を同じくして実施されたことは、メキシコにおけるトウモロコシの生産・流通・消費の動向に大きな変化を惹起するところとなった。

これら一連の制度改革は、しかしメキシコ全土にわたり一様の反応を引き起こしたわけではない。地域ごとの差異にはさまざまな要因が考えられるが、本稿では、歴史的に形成されてきた「土地と農に関する捉え方」がその受容と拒絶に大きな影響を及ぼしたと考える。こうした制度改革の受け手側の模様について、メキシコを大きく 2 地域に分けて、以下節を改め検討していくこととする。

Ⅲ 制度改革の受容と拒絶——メソアメリカ地域とアリドアメリカ地域——

1. メソアメリカとアリドアメリカ

——歴史的制度形成の相違にもとづく地域区分——

前節第 1 項でみたように、憲法第 27 条修正により新たに許されることになったエヒード農地の完全私有化や用益権の売買、賃貸借は、メキシコ全土で一様に起こっているわけではない。地域間で大きな差異があるといわねばならない。生産される作物、営農規模、地形や肥沃度、灌漑の有無などさまざまな要因が介在するため、農地所有権・用益権の移転状況とその理由については、個別事例としてみるならば一概にはいえないというのが実態であろう。しかしながら、それを決定するひとつの要素として、その地域において一般的な「土地と農に関する捉え方」を置くことができ、それを把握するには「メソアメリカ (Mesoamérica)」と「アリドアメリカ (Aridoamérica)」という対概念を利用するのが適切である。

図 1 をみてみよう。ここでは、メキシコの国土がその中ほどに横たわる曲線によって二分され、南側は「メソアメリカ地域」、北側は「アリドアメリカ地域」とそれぞれ命名されている。これらはいずれも元来は考古学の概念で、前者においては先スペイン期の遺跡・遺物が多数出土する。すなわち、この地域では古くから人口が稠密で、農耕を中心とする高度な文化が開花していたのである。このことが意味するのは、メソアメリカ地域では土地に対する人口圧力が高く、それゆえに共同体原理にもとづいた先住

図1 メキシコ全図



(出所) 筆者作成 (白地図データは INEGI による)。

民独自の土地・水利の管理が行われていたということである。さらにいうならば、16世紀に到来したスペイン人は、こうした村落共同体の首長を服属させることで、間接統治の形でこの地域に住む先住民を支配した。したがって、この地域では共同体的土地所有形態が植民地時代はもちろんのこと現代に至るまで残存し、それがエヒードの制度設計にもその基盤として大きな影響を及ぼした。またこの地域の伝統宗教にあって主要な神として崇められ、人間の起源とも捉えられていたトウモロコシは、単なる食料ないし賃金財であることを超えるものとして扱われていたのである。

それに対しアリドアメリカ地域は、先スペイン期から一貫して人口密度が低く、居住していた先住民も狩猟・採集を主な生業としていたことが多かった。この地域は、銀資源を求めて入植したスペイン人のほか、鉱山労働等に従事するためにメソアメリカ地域から移り住んでいった人々が、もともとこの地域で生活していた先住民を駆逐しつつ、いわば人工的な空間を形成していった。このことから、アリドアメリカ地域においては、土地所有制度について私的所有、そして労働については賃労働関係が、それぞれ優勢となった。このことは、栽培するものではなく購入するものであった食料はもとより、土

地と労働についても商品として捉えられる傾向がこの地域では早くからみられたことを意味する。また、土地に対する人口圧力が小さかったこと、さらには先述のように先住民を駆逐しながら生活圏が拡大していった経緯からも、1人当り所有面積は必然的に大きくなった。

こうした北部の広大な土地は、19世紀末には連邦政府によって「荒蕪地 (tierras de baldío)」とみなされた。それは、個人によって所有登記されていないという意味においては「無主」の地であったが、移住民の中には開拓して居住の実態をもちながら登記を行っていなかった者もあり、またその土地が非定住型先住民の生活圏を形成している場合もあった。政府は、米国資本を中心とする「測量会社 (compañías deslindadoras)」すなわちデベロッパーに対し、測量した土地の3分の1を国有地とした上で、残る3分の2についてはその所有権を認めることで開発と入植を図り、この地域を国民経済に統合しようともくろんだ。しかし、このことは同時に、大土地所有制度にさらなる拍車をかけることにもなったのである。

このように、メソアメリカ地域は先スペイン期以来の文化的伝統が色濃く残っている地域、アリドアメリカ地域は外部からやってきた人々が先住民を駆逐しつつ開拓していった地域といえることができる。農業部門に即しているならば、前者においては、起伏の激しい地形で人口圧力も高く、したがって狭隘な天水農地で家族労働を中心にトウモロコシとフリホル豆を混作^(注6)、作物は自家消費を基本に余剰分をローカル市場に出荷する、日本語で「農家」というイメージされるのに近い生産者が優勢である。他方、後者においては、比較的平坦かつ広大な

灌漑農地で商品作物を生産し、米国への輸出を含む広域市場への出荷を前提とする「商業的農業生産者」が卓越している。これは1990年代以降、連邦政府が進めてきた「農業のビジネス化」モデルにきわめて近い生産者と想定することができるであろう。ちなみにアリドアメリカ地域においては、主食としてはトウモロコシよりも小麦が好まれるのが一般的である。

このような特徴を農地所有形態によって確認しておくことにしよう。図2は、2007年の農業センサスデータにもとづく所有形態別の農地面積比率を、図1で示されている8地域別にみたものである。①北西部、②北部、③北東部が概ねアリドアメリカ地域に、残る④中西部から⑧南東部にかけての地域が概ねメソアメリカ地域に対応する。後述するような例外はあるものの、メソアメリカ地域ではエヒードおよび先住民共同体の比率が高くなっている。特に総人口に占める先住民比率の高い南部では、共同体の占める割合が顕著である。それに対しアリドアメリカ地域、特に北部と北東部では私有地が圧倒的に優勢である。

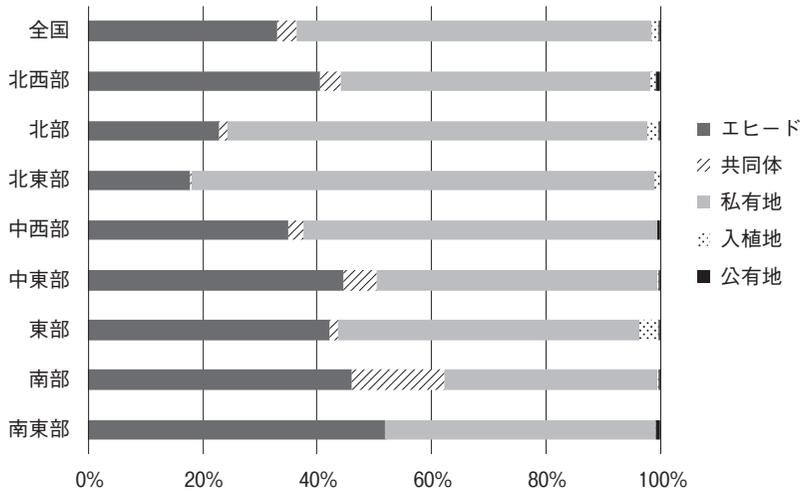
以上の諸点を踏まえた上で、以下、土地所有制度と食糧管理制度の変更がトウモロコシの生産と流通にどのような影響を及ぼしたのか、それぞれの地域別に検討していくことにしよう。

2. メソアメリカ地域の事例

(1) 農地所有制度改革がもたらした変化

すでに述べたように、完全所有権を取得してエヒード制度から離脱した農地、およびエヒード制度の枠内に残りながら所有権移転の対象となった農地は、その面積でみた場合、わずかであった。表1は、2008年12月までの状況を先

図2 所有形態別農地面積の比率



北西部：パハカリフォルニア，パハカリフォルニア・スル，ナヤリト，シナロア，ソノラ

北部：コアウイラ，チワワ，ドゥランゴ，サン・ルイス・ポトシ，サカテカス

北東部：ヌエボ・レオン，タマウリパス

中西部：アグアスカリエンテス，コリーマ，グアナファト，ハリスコ，ミチョアカン

中東部：連邦区，イダルゴ，メヒコ，モレロス，プエブラ，ケレタロ，トラスカラ

東部：タバスコ，ベラクルス

南部：チアパス，ゲレーロ，オアハカ

南東部：カンペチェ，キンタナ・ロー，ユカタン

(出所) INEGI, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007.

述の8地域別に示したものである（それぞれ表中の(2)および(3)）。これらの値がそれぞれの地域の中でどの程度の比率になるのかをみるために、2007年農業センサスに掲載されているエヒード総面積も同時に示してある（表中の(1)）。

これによれば、エヒード制度から離脱した農地はそのほとんどがアリアドアメリカ3地域にあり、メソアメリカ5地域の占める比率は16.1パーセントに過ぎない。州別のデータは同表では表現していないが、先住民比率の高い南部を構成するチアパス、オアハカ、ゲレーロの3州は、農地のほとんどない首都連邦区と総面積が小さいモレロス州を除けば最下位に位置してい

る。エヒード総面積に占める比率で見ると、両地域間の違いはさらに際立つ。その数値は、北東部で11.2パーセント、北西部9.5パーセントと高くなっており、メソアメリカ5地域はどれも3パーセント未満である。このことから、特にメソアメリカ地域では、エヒードおよび先住民共同体のほぼすべてが従来通りの土地所有形態を維持したとみることができる。

エヒード制度の枠内で売買対象となったエヒード農地の面積を同じく8地域別にみても、メソアメリカ地域を構成する5地域の比率も決して小さくない。むしろ、エヒード農地面積との比率でみただけでは、もっとも高いのが首都メキシコ市を含む中東部で、東部、北東部、中西

表1 完全所有権に転換、または所有権移転がなされたエヒード農地面積（単位：ヘクタール）

	(1)エヒード面積	(2)完全所有権に転換	(3)エヒード内所有権移転	(2)/(1)	(3)/(1)	((2)+(3))/(1)
全国	37,009,821	1,934,557 (100.0%)	448,245 (100.0%)	5.23%	1.21%	6.44%
北西部	8,455,776	805,421 (41.6%)	64,102 (14.3%)	9.53%	0.76%	10.28%
北部	9,265,407	619,393 (32.0%)	85,542 (19.1%)	6.69%	0.92%	7.61%
北東部	1,782,356	199,451 (10.3%)	32,169 (7.2%)	11.19%	1.80%	13.00%
中西部	4,129,231	117,780 (6.1%)	71,248 (15.9%)	2.85%	1.73%	4.58%
中東部	2,746,494	67,198 (3.5%)	73,591 (16.4%)	2.45%	2.68%	5.13%
東部	3,361,483	43,762 (2.3%)	69,001 (15.4%)	1.30%	2.05%	3.35%
南部	4,517,489	13,534 (0.7%)	42,028 (9.4%)	0.30%	0.93%	1.23%
南東部	2,751,585	68,018 (3.5%)	10,564 (2.4%)	2.47%	0.38%	2.86%

(出所) (1) INEGI, *VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007*.

(2) Robles Berlanga [2012b, 533] の数値をもとに筆者算出（原資料はRAN）。

(3) Robles Berlanga [2012b, 535] の数値をもとに筆者算出（原資料はRAN）。

(注) (2) および (3) のカッコ内は全国比である。

部が僅差でそれに次いでいる。ここで注意したいのは、第Ⅱ節でも触れたように、売却が行われるのは農業生産のためというよりは、もっぱら観光リゾート開発や住宅開発のためである。近年、都市郊外で建て売りの戸建て住宅団地の建設がブームのような状況を呈しており、人口規模の大きな都市の多い中東部（首都圏）、中西部（グアダラハラ）、北東部（モンテレイ）での比率が高いのは、こうした実態を反映したものであるように思われる。

農地の賃貸借については、どのようなことがいえるであろうか。表2は、農地総面積のうち、賃貸、分益小作、無償貸与に出されている面積の比率を同じ8地域それぞれについて示したものである。これによると、農地のほとんどはその所有者によって管理されていることがわかるが、用益権が移転している農地についてみてみるならば、以下のようなことをいうことができる。

メソアメリカ地域に関していうならば、中西

部と中東部では賃貸借も全国平均を上回っている。この地域では、次項でも若干触れる域外（シナロア州や米国）の企業的農業生産者が栽培・生産の通年化を狙った水平的拡大の一環で生産設備を設置するケースが少なくない。また筆者が2012年8月と2013年2月に訪れた中西部ミチョアカン州のある先住民共同体では、近年外部資本（出自不明）が共同体成員から分割農地を賃借し、急激にアボカドの植え付けを拡大しているということである。この形での農地集積がメソアメリカ地域でも目立ち始めていることがうかがえる。

次に目を引くのは、無償貸借の比率が中西部で3.3パーセントと際立って高いことである（全国平均は1.4パーセント）。この地域に含まれるミチョアカン州（7.2パーセント）やグアナフアト州（3.8パーセント）、ハリスコ州（2.9パーセント）は、古くから移民、特に米国への移民を多く出している地域である。若年層の男子のみが出稼ぎや移住を行うことも多いが、世帯ご

表2 用益権が移転された農地の比率（単位：ヘクタール）

	総面積	所有	賃貸借	分益小作	無償貸与	その他	合計
全国	112,743,248	106,405,718	2,667,457	677,657	1,557,289	1,435,124	6,337,527
	100.0%	94.4%	2.4%	0.6%	1.4%	1.3%	5.6%
北西部	20,882,340	19,407,699	839,493	76,236	214,079	344,833	1,474,641
	100.0%	92.9%	4.0%	0.4%	1.0%	1.7%	7.1%
北部	40,787,004	38,586,156	798,510	343,196	523,535	535,607	2,200,848
	100.0%	94.6%	2.0%	0.8%	1.3%	1.3%	5.4%
北東部	10,027,799	9,560,342	200,193	23,409	109,910	133,945	467,457
	100.0%	95.3%	2.0%	0.2%	1.1%	1.3%	4.7%
中西部	11,807,962	10,775,015	378,469	110,196	385,349	158,931	1,032,945
	100.0%	91.3%	3.2%	0.9%	3.3%	1.3%	8.7%
中東部	6,156,742	5,685,938	181,675	88,705	105,099	95,324	470,803
	100.0%	92.4%	3.0%	1.4%	1.7%	1.5%	7.6%
東部	7,947,844	7,699,295	101,184	11,452	75,487	60,425	248,548
	100.0%	96.9%	1.3%	0.1%	0.9%	0.8%	3.1%
南部	9,828,720	9,502,716	135,220	21,785	115,295	53,704	326,004
	100.0%	96.7%	1.4%	0.2%	1.2%	0.5%	3.3%
南東部	5,304,837	5,188,557	32,713	2,678	28,535	52,355	116,281
	100.0%	97.8%	0.6%	0.1%	0.5%	1.0%	2.2%

(出所) INEGI, *VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007*の数値をもとに筆者作成。

と移住する場合、親族らに自らの農地を託していくことになる。また世帯主だけが出稼ぎ／移住する場合でも、残された妻子や世帯主の両親が十分な耕作を行えずに、やはり親族らに農地が委ねられることもある。北部に分類されているものの、農業の面では中西部に近い形態をとっているサカテカス州も米国への出稼ぎ者／移民送出州として知られるが、そこでの比率も2.9パーセントを示している。特にミチョアカン州やサカテカス州では、その無償貸借される農地の面積も賃貸借の2倍近くに達している。ただし「無償貸借」が実質的に農地の「貸借」と観念されているのかどうかは不明である。例えば貸主が出稼ぎ者ないし移住者である場合、事実上の占有権を確保するために親族や信頼の

置ける友人に「管理を委託する」ような感覚で「貸している」こともあり得るからである。

また、南部や南東部ではどのような形であれ農地所有権・用益権の移転はきわめて少ないことも特筆すべきである。人口のうち先住民の占める比率が高いこの地域では、共同体的な組織がしっかりと残っている、またRANに登録を行なう習慣が根付いていない、あるいは、そのような公的権力に対する信頼感が醸成されていないなどの理由が考えられるが、この点については、人類学的手法によるものも含め、今後、解明されていく必要がある。

(2) 農業生産構造の変化

それでは、メソアメリカ地域におけるトウモロコシ生産は、どのような展開をたどったので

あろうか。まず確認しておかなければならないことは、先にも触れたように、トウモロコシがきわめて「メソアメリカ的」な作物であるということである。トウモロコシは、メソアメリカ地域を原産地とし、数千年の長い時をかけて栽培化された結果、現在のような姿になった植物である。したがって、20世紀前半まで圧倒的に農村社会であったメキシコにあっては、その栽培は、先祖代々受け継がれた在来種を中心とするものであり、生産物は貯蓄としての家畜の飼養も含めた自家消費にあてるのが基本であった。ある程度の生産規模のある農家ならば余剰分をローカル市場に出荷して現金収入を得ることもあったろうし、また十分な生産量が得られない農家であっても、貯蔵の問題や現金の必要性に応じて、生産したトウモロコシをローカル市場で売却し、不足時にはまた市場で購入するというような行動パターンも一般的であった。

メヒコ州とチアパス州（およびシナロア州）で1990年以降、1シーズンでもトウモロコシを作付けしたことがある生産者1459人^(注7)をサンプルに調査を行ったEakin et al. [2014, 141]によれば、メヒコ州のサンプルの15パーセント、チアパス州の50パーセントが余剰生産者^(注8)であった。しかしながら余剰生産者であっても、必ずしもトウモロコシが主たる所得源泉であるわけではない。チアパス州では42.5パーセント、メヒコ州では61.3パーセントの余剰生産者が農外所得を主たる所得源泉としていた[Eakin et al. 2014, 143-144]。日本における用語を援用するならば「第二種兼業農家」である。彼らにとってトウモロコシの作付けは、農外所得を補完するものであるか、あるいは食味に優れると認識されている在来種トウモロコシ

を、場合によっては農外所得を投入しつつ確実に入手するための手段なのである。

どちらの州のサンプルでも余剰生産者は20～25パーセント、それ以外の生産者は75～80パーセントのトウモロコシを自家消費する。それでは販売・出荷されるトウモロコシはどのように流通するのであろうか。どちらの州でも多いのは、近隣住民や親族、庭先までやってくる仲買人であり、メヒコ州の場合にはこれにカントリーエレベーターが、チアパス州の場合にはグアテマラの仲買人が加わる。両州で生産されたトウモロコシが流通するのは、インフォーマルなローカル市場か、せいぜい地域市場（例えばチアパス州の場合であればトゥクストラ・グティエレス（Tuxtla Gutiérrez）やサン・クリストバル・デ・ラス・カサス（San Cristóbal de las Casas）といった州内主要都市市場）であり、トルティージャ製造業者など大口需要者はシナロア州やハリスコ州などから輸送されてくるトウモロコシを選好するという[Eakin et al. 2014, 143-146]。このように全国市場で流通するトウモロコシは、ハイブリッド種で規格化されていること、大規模ロットでの流通経路が確立していることなどが要因として考えられる。

メソアメリカ地域で少々異なる様相をみせているのが、ハリスコ州、グアナフアト州、ミチョアカン州などの中西部である。メヒコ州を含む中東部では1990年代以降、トウモロコシの単収はヘクタール当たり2トン台半ばで横ばいに推移しているが、ハリスコ州では同じ期間に同3トン前後から5トン前後へとじわじわと増加している。これは、規模拡大は起こっていないものの、ハイブリッド種子が急速に普及したことによる。またCONASUPOの消滅により一

度は販路を失ったトウモロコシ生産者が、ASERCAの推進する「契約農業」プログラム^(注9)を活用しつつ、商業的な性格を強めていったことも今ひとつの要因として数えることができる。しかしながら、この地域の生産者は、農産物の多角化、兼業、都市や米国への出稼ぎ・移住等を組み合わせて生活を成り立たせる戦略をとっている〔谷 2011〕。これは、トウモロコシ専業では生活を成り立たせることができない土地所有規模の反映である可能性もあるが、少数の生産者が土地の集積を通じたトウモロコシの単作化に進んでいない実態は、これがむしろメソアメリカ地域的特徴の反映であることを示唆しているように思われる。

3. アリドアメリカ地域の事例

(1) 農地所有制度改革がもたらした変化

本項では、アリドアメリカ地域の事例として北西部のシナロア州を取り上げる。これは、同州においてはトウモロコシ生産が1990年頃までほとんどみられなかったものが、その後急速に生産高を伸ばし、2000年代後半には年間およそ500万トンとメキシコ最大のトウモロコシ生産州となったことによるものである。

今一度、図2を確認しておこう。北西部は、図1ではアリドアメリカ地域に含められているが、例外的にエヒードの比率が高くなっている。これはシナロア州の数値が大きく効いているためである。それは、シナロア州内陸の山間部が歴史的にメソアメリカ地域の特徴を有していること、またアリドアメリカ地域の特徴を示している海岸付近の平野部でも、農地改革が大規模に行われた結果、数多くのエヒードがみられることによる。1990年以前にシナロア州内でト

ウモロコシが生産されていたのはもっぱら内陸山間部の天水農地においてであり、そこでの単収はヘクタール当り1~2トンと、前項でみた中東部、中西部などよりもさらに低かった。それに対し急速にトウモロコシ生産を拡大させたのは、海岸平野部の灌漑農地においてであった。

表1でみた完全所有権に転換したエヒード農地は、そのほとんどがアリドアメリカ地域に所在するものであった。なかでも北西部は全体の41.6パーセントを占め、最大であったが、実はシナロア州の値は同2.6パーセントと必ずしも高くない。これは前項でも述べたように、所有権の移転については、農業以外の目的のために行われることが多いことを反映したものであると考えられる。

他方、表2で示されている賃貸借については、北西部は全国平均の2.4パーセントに対して4.0パーセントと著しく高くなっている。表2では州別のデータは掲げていないが、シナロア州に限ってみると、この比率は10.6パーセントに達する。Robles Berlanga [2012b, 533]によれば、シナロア州にあるエヒード農地およそ30万ヘクタールのうち、その耕作権をもつエヒード農民自身によって耕作されているのは約5万ヘクタールに過ぎず、残りは賃貸に出されているという。シナロア州においては、賃貸借を通じた農地の集積と大規模化が進んでいることがこのデータからはうかがえる。

(2) 農業生産構造の変化

前節で述べたとおり、1990年代には農地所有制度改革が断行された一方で、CONASUPOの業務が縮小され、その過程で政策的にトウモロコシの相対価格が改善された。このような変化に敏感に反応したのがシナロア州の商業的農

業生産者であった。同州、特に太平洋沿岸の低地は、トマトをはじめとする野菜・果実類、小麦、大豆、ひよこ豆などの主に輸出向け産物が生産され [Appendini 2014, 8]、連邦政府もこれらの輸出向け農産物を貴重な外貨獲得源として認識し、1950年代後半から大規模灌漑施設の建設に力を入れるなど [Hewitt de Alcántara 1978; Wilkie 1970]、近代的・商業的な農業生産が卓越していた。この政府の政策変更により、シナロア州では1990年代初頭から猛烈な勢いでトウモロコシの生産量を増やしていった(図3)が、その生産は、他の地域でのそれとは対照的に、秋冬シーズンに灌漑農地で行われるものであった。

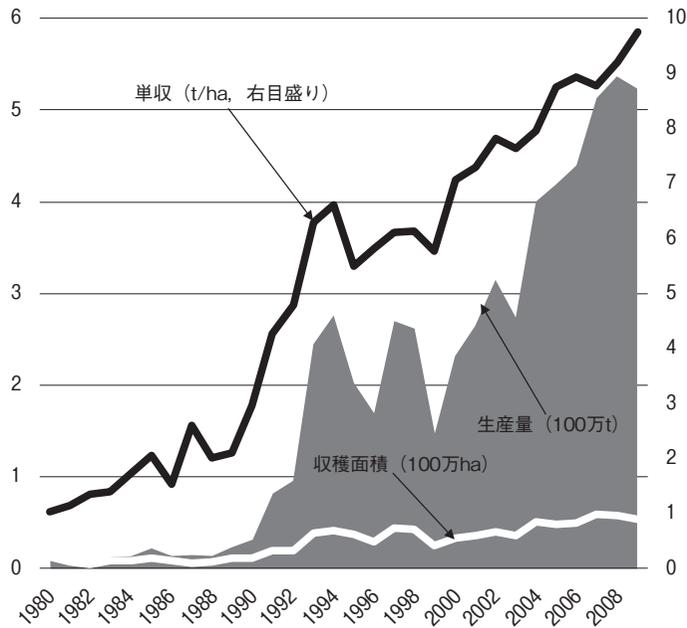
この過程で CONASUPO は、シナロア州からのトウモロコシ調達を増やしていったが、この過程には前史がある。同公社の大きな目的のひとつに、首都を中心とする都市部への円滑な食糧供給があったが、北部・北西部での大規模商業生産が古くから盛んであった小麦とは対照的に、トウモロコシの場合は先述の通り、自家消費を基軸に据えた生産が主流であり、小口の生産者が多かった。これが効率的な集荷と流通の妨げとなっていたのである。そのため CONASUPO は、1970年代にメキシコ市近郊のメヒコ州にトウモロコシ買い付けのための施設を整備し、同州を首都に対するトウモロコシ供給基地としたのである。それが1990年代に入ると、それまでみられなかった大口の生産者がシナロア州に出現したことから、同公社は一気に同州からの調達にシフトしたのである。1989年から1993年までの間に同公社のトウモロコシ買い付け量は170万トンから640万トンに大幅に増加したが、そのうちシナロア州のシ

ェアは同じ期間に1.5パーセントから25パーセントへと激増したのであった [Appendini 2014, 8]。このことは、NAFTAの締結・発効へと向かう流れの中で、生産性の高い生産者への梃子入れを行うことで主食用の白トウモロコシの国内生産を確保し、食糧安全保障を図ろうという農業省内部にあった考え方を反映したものであった [Appendini 2014, 7-8]。1990年に大幅に引き上げられた保証価格のみならず、シナロア州のトウモロコシ生産には多額の政府補助金が投入された [Eakin, Bausch and Sweeney 2014, 40-41; Fox and Haight 2010]。

図3において示されているように、1990年以降のシナロア州におけるトウモロコシ生産の増加は、作付面積の拡大というよりは単収の増加によるものである。州平均でヘクタール当たり10トンにも及ぶ単収は、米国におけるそれに匹敵するほどの高い生産性を反映するものである。しかしこのことは、同州におけるトウモロコシ生産が多投入・高コストという体質をもつものであることも同時に反映している。そしてこのように生産コストがかさむことによって、エヒードを中心とする小規模生産者は、自己資金の少なさもさることながら小規模ゆえの交渉力のなさも手伝って運転資金を十分にまかなうことができず、農地を賃貸に出して農業部門から退出せざるを得なくなっている。農地を売却ではなく賃貸に出すのは、毎年作付けの前に一定額の地代を手にできることをメリットと捉えているからだという [Eakin, Bausch and Sweeney 2014, 42-43]。

その一方で大規模生産者にとっても、多投入による高コスト生産は、こうして土地用益市場に出回った農地を集積してさらに大規模化を図

図3 シナロア州トウモロコシ生産指標



(出所) INEGI [varios años]。

り、規模の経済の実現による収益の増大を図らなければ、経営がたちまち立ちゆかなくなってしまうという現実を生み出している。そしてこのように経営規模を拡大し、またその規模に見合った設備投資を行うことで、これらの生産者はますますトウモロコシ生産以外の選択肢を狭められてきているという [Eakin, Bausch and Sweeney 2014, 40]。このような過程を経て増加したシナロア州のトウモロコシ生産は、2000年代後半には全国生産高の4分の1ほどを占める水準に達しており、この大規模性が連邦政府に対して補助金を要求する際の交渉力にも反映している。古くから商業的農業が卓越していたシナロア州においては、1992年の時点で土地所有制度改革を受容する素地がすでにあり、それが広く平坦な農地と充実した灌漑設備の存在とも相まって、賃貸借による農地の集積を通じ

た大規模トウモロコシ生産の発達に結びついたということができる。

さて、CONASUPOは1995年頃からトウモロコシ関連の事業も縮小を始め、1999年には完全に廃止されたが、1990年代に入ってから同公社が築いたシナロア州からの集荷・流通システムは、その後のトウモロコシの流通・消費形態にも決定的な影響を及ぼすところとなった。先にも述べた通り、これによってトウモロコシは、メキシコの歴史において初めて大口の供給元から大量に、かつ長距離の輸送を経て都市部へ運ばれることになった。CONASUPOが退出したその空隙は、民間のアグリビジネスが埋めていくことになったわけであるが、その流通過程は全国的規模に広がり、かつCargill, Maseca, Minasa, Sabritas^(注10)といった大企業によって担われるようになった。このことは、

トウモロコシの消費形態の変化にも繋がっている。主食として食卓に上るトルティージャ (tortilla) もトウモロコシの穀粒ではなく、Maseca, Minsa の2社で全国シェアの90パーセントを占めるトウモロコシ粉から加工されるものが主流になりつつある [Eakin et al. 2014, 144]。

このように土地所有制度の変更は、それがシナロア州において受容されたことと相まって、同州におけるトウモロコシ生産の大規模化、大規模アグリビジネスによるトウモロコシ流通の全国的展開、メキシコ全土におけるトウモロコシ消費形態の変容に結びついたのである。

おわりに

前節まででみたように、全国一律に施行された1992年の土地所有制度改革は、新開地として開発された歴史をもち、かつ土地の私的所有権や賃金労働、あるいは商業的農業といった資本主義的経済慣行が浸透していたアリドアメリカ地域において相対的に実践の度合いが高かったということができる。それに対しメソアメリカ地域においては、主として家族労働によりトウモロコシとフリホル豆という基礎食糧を中心に自家消費を基本とした栽培を行うという永年の慣行が、農地所有や食糧流通制度の変更にもかかわらず、残存する傾向が強かった。この地域における生産者は、余剰トウモロコシをローカル市場に出荷するほか、より付加価値が望める野菜・果実類の栽培、農業以外の産業との兼業、国内外への出稼ぎで獲得された現金収入を、トウモロコシの自家消費と組み合わせることによって、生活の戦略を高度化させてきたという

ことができる。

このように、メキシコにおける農地所有制度改革は、その地域特有の「土地と農に関する捉え方」にしたがって適応する過程を経ながら、地域ごとに異なる営農形態を現出することになった。他方、この農地所有制度改革自体はもとより、連邦政府による「契約農業」推進政策の存在、都市部や米国への出稼ぎの経験や移住者の往来、外部資本による農地の借り上げと大規模な商業的農業生産の導入なども相まって、法制度の変更から20年以上を経たメソアメリカ地域の農村の状況にも変化の兆しが現われ始めている。メソアメリカ地域内で、例えば中西部と中東部のように、分化が起きている実態は、そうした変化の方向を示唆しているのかも知れない。本稿で示したような事象については、今後その過程と帰結とを、より実証的に検討していく必要がある。また、本稿では、メソアメリカとアリドアメリカという大きな括りでの地域区分しか行なわなかったが、より小さな範囲を対象として比較研究を行なっていく必要がある。これらをもって今後の課題としたい。

(注1) 新自由主義的改革の全体像については、Haber et al. [2008] を参照せよ。

(注2) 農地所有制度改革それ自体については、Cornelius [1992], Cornelius and Myhre [1998], De Janvry, Gordillo and Sadoulet [1997] を参照せよ。

(注3) この点についてより詳細には、谷 [2013] を参照されたい。

(注4) メキシコの食糧管理制度および保証価格制度については、Appendini [1985], Solís [1990], Martínez [1990], Fox [1993], Ochoa [2000] を参照せよ。

(注5) フリホル豆 (frijol) はインゲン豆の一

種で、メソアメリカ地域（第Ⅲ節第1項参照）の伝統的な食生活において主食であるトウモロコシに次ぐ重要性を与えられていた。肉食が一般的でなかった先スペイン期においては、フリホル豆が重要なタンパク源であった。

（注6）トウモロコシとフリホル豆を中心に自家消費向けの野菜類なども混作する畑は「ミルパ（milpa）」と呼ばれ、これが先スペイン期以来の伝統的な耕作方法であった。自家採種の在来種が作付けされることも相まって作物ごとの単収は低いが、フリホル豆が根粒細菌の窒素同化作用で地力を維持する役割を果たすほか、その蔓がトウモロコシの茎に絡みつきながら生育することで風雨によっても倒れにくくなるなど、その意味での合理性を備えた耕作方法ということができる。

（注7）内訳は、メヒコ州407件、チアパス州603件、シナロア州449件であった[Eakin et al. 2014, 139]。

（注8）家計構成員の必要量の1.25倍を超える生産量を上げていた場合、「余剰生産者」とみなしている[Eakin et al. 2014, 140]。

（注9）名称は「契約農業」であるが、購入者側が融資や投入財等の前貸し、技術指導などを行なう通常の「契約栽培」のような形態ではなく、政府機関であるASERCAが仲介者となって生産者と需要者が播種前に売買契約を取り結ぶものである。

（注10）Cargillは周知の通り世界規模の穀物メジャーであり、メキシコ国内においても穀物流通に大きな役割を果たしている。MasecaおよびMinsaは国内資本の製粉メーカーで、いずれもトウモロコシ粉ではほぼ寡占状態である。Sabritasも国内資本の企業であるが、メキシコ有数のスナック菓子メーカーである。

文献リスト

<日本語文献>

石井章 1976. 「メキシコの農業構造と農業発展（資

料）」『アジア経済』17(9).

—— 2008. 『ラテンアメリカ農地改革論』学術出版社.

国本伊代 1983. 「メキシコ・モレロス州における糖業アシエンダの形成と発展——19世紀の変容過程を中心に——」石井章編『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.

谷洋之 2011. 「複雑化するメキシコのトウモロコシ需給——生産拡大と契約農業——」清水達也編『変容する途上国のトウモロコシ需給——市場の統合と分離——』アジア経済研究所.

—— 2013. 「メキシコにおける農地所有制度の変遷」北野浩一編『ラテンアメリカの土地制度とアグリビジネス』調査研究報告書 アジア経済研究所.

—— 2014. 「メキシコ——NAFTAに行き着いた政策転換とその後の農業政策——」『日本農業年報』(60)農林統計協会.

<外国語文献>

Appendini, Kirsten 1985. “Reflexiones sobre políticas de precios de garantía.” *Problemas de Desarrollo*, vol. 16, núm. 61 (febrero-abril): 133-150.

—— 2001. *De la milpa a los tortibonos: La restructuración de la política alimentaria en México*. 2nd ed. México: El Colegio de México.

—— 2014. “Reconstructing the Maize Market in Rural Mexico.” *Journal of Agrarian Change* 14(1) (January).

Calva, José Luis. 1993. *La disputa por la tierra: La reforma del Artículo 27 y la nueva Ley Agraria*. México: Fontamara.

Cornelius, Wayne A. 1992. “The Politics and Economics of Reforming the Ejido Sector in Mexico: An Overview and Research Agenda.” *LASA Forum* 23(3) (Fall).

Cornelius, Wayne A. and David Myhre eds. 1998. *The Transformation of Rural Mexico: Reforming the Ejido Sector*. La Jolla: Center

- for U.S.-Mexican Studies. University of California, San Diego.
- De Janvry, Alain, Gustavo Gordillo and Elisabeth Sadoulet 1997. *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies. University of California, San Diego.
- Dwyer, John Joseph 2008. *The Agrarian Dispute: The Expropriation of American-owned Rural Land in Postrevolutionary Mexico*. Durham: Duke University Press.
- Eakin, Hallie, Julia C. Bausch and Stuart Sweeney 2014. "Agrarian Winners of Neoliberal Reform: The 'Maize Boom' of Sinaloa, Mexico." *Journal of Agrarian Change* 14 (1) (January): 26-51.
- Eakin, Hallie, Hugo Perales, Kirsten Appendini and Stuart Sweeney 2014. "Selling Maize in Mexico: The Persistence of Peasant Farming in an Era of Global Markets." *Development and Change* 45(1): DOI: 10.1111/dech.12074.
- Echánove, Flavia and Cristina Steffen 2005. "Agribusiness and Farmers in Mexico: The Importance of Contractual Relations." *The Geographical Journal* 171(2) (June): 166-176.
- Fox, Jonathan 1993. *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fox, Jonathan and Libby Haight 2010. *Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Haber, Stephen, Herbert S. Klein, Noel Maurer and Kevin J. Middlebrook 2008. *Mexico since 1980*. New York: Cambridge University Press.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia 1978. *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*. México: Siglo XXI.
- Lara Flores, Sara María 1998. *Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible del trabajo en la agricultura mexicana*. México: Juan Pablos; Procuraduría Agraria.
- Martínez Fernández, Braulio 1990. "Los precios de garantía en México". *Comercio Exterior* 40 (10) (octubre): 938-942.
- México, INEGI varios años. *Sector alimentario en México*, Aguascalientes: INEGI.
- México, INEGI 2007. *VIII Censo agrícola, ganadero y forestal*. (www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/agro/ca2007/resultados_agricola/default.aspx).
- Ochoa, Enrique C. 2000. *Feeding Mexico: The Political Uses of Food since 1910*. Wilmington: Scholarly Resources Inc.
- Reyes Osorio, Sergio, Rodolfo Stavenhagen, Salomón Eckstein, Juan Ballesteros, Ivan Resprepo, Jesús Aguirre, Sergio Maturana y José Sánchez 1974. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Robles Berlanga, Héctor Manuel 2012a. "El caso de México." en Soto Baquero, Fernando y Sergio Gómez eds. *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y extranjerización*. Roma: FAO.
- 2012b. "(Trans)national Agribusiness Capital and Land Market Dynamics in Mexico." *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement* 33(4): 529-551, DOI: 10.1080/02255189.2012.747429.
- Salinas de Gortari, Carlos 2002. *México: Un paso difícil a la modernidad*. 4th ed. México: Plaza y Janés.
- Solís Rosales, Ricardo 1990. "Precios de garantía y política agraria: Un análisis de largo plazo." *Comercio Exterior* 40(10) (octubre): 923-937.
- Usabiaga, Javier 2013. Entrevista personal llevada

a cabo en la Delegación de la SAGARPA en el Estado de Guanajuato el 22 de agosto de 2013.

Varo Berra, Rosario 2002. *La reforma agraria en México desde 1853: sus tres ciclos legales*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara; Los Ángeles: UCLA Program on Mexico; México: Juan Pablos Editor.

Wilkie, James W. 1970. *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*. 2nd ed. Berkeley: University of California Press.

(上智大学外国語学部教授, 2014年3月14日受領, 2015年9月18日レフェリーの審査を経て掲載決定)