

第6章

フィリピンにおける経済発展と 農地転用の諸問題

——特に農地改革と関連して——

はじめに

1992年に大統領に就任したラモス (Fidel Ramos) 大統領は、今世紀末までにフィリピンの中進国化 (NIC hood) を目指して工業化重点の経済開発政策を推進しているが、それとともに農地の住宅用地、工業用地、商業用地など非農業目的への転用が促進されて注目をひくにいたっている。それはこの農地転用が単に国内食糧生産の低下をもたらすだけでなく、現在政府が実施中の農地改革が対象農地の縮小によってさらに掘り崩されてしまう可能性があるからである。すなわち、ラモス政権は工業化の促進という立場から農地規制を大幅に緩和する傾向にあり、またその点を農地改革対象地主が法の適用を逃れるためにいっそう積極的に利用しようとしているのである。こうした問題は、農民のための農地をできるだけ確保したいとする農地改革省 (DAR) と工業化優先の立場をとる貿易工業省 (DTI) との対立となるときに表面化している。

わが国の場合にも1960年代初めの高度経済成長期開始時から優良農地の潰廃が顕在化し、60年から85年までに累計150万ヘクタールの農地潰廃が進行

した。この面積は総耕地面積の4分の1に当たるものであり、大部分が都市的な土地利用のために供されたのである。近年においても毎年1万ヘクタールの農地が宅地などに転用されている。だが、わが国の場合には1950年には農地改革はほぼ終了しており、この当時には農地潰廃問題はほとんど生じていなかった。それどころか、敗戦後の深刻な食糧不足のため宅地や都会地の一部まで農地に転換利用される有様であった。だが、今日のフィリピンの場合には、農地改革の実施過程において農地転用が同時並行的に促進されており、農民の農地所有を優先するか、工業化促進のために農地転用を促進するかはまさに矛盾対立した問題となっており、それだけに農地転用問題が深刻な問題として今日取り上げられているのである。

この小稿では、はじめに最近における農地転用の実態と問題点を素描し、ついで転用促進にかかわる法的背景を検討し、さらに転用の具体的事例について紹介を行うものである。

第1節 実態と問題点

最近における農地転用の規模を示したものが表1である。これによるとフィリピン全体で1994年末現在、農地転用の申請件数は2230、同面積は約4万1650ヘクタールとなっている。不認可および手続き中のものを除き、3万280ヘクタールが農地から非農業目的に転用されたことがわかる。手続き中のものはいずれ転用が認められるであろうから、これを含めると約4万ヘクタールの転用規模に達するであろう。この表にある司法省見解 (DOJ opinion) というのは、この通達により農地改革法の適用を除外され、農地改革省の認可を必要としない転用を示すものである (詳しくは後述)。

ところで、農地転用の地域的分布をみると、Calabarzon計画の舞台となっている南部タガログ地域 (第IV地域) に農地転用が集中的に進んでおり、転用済みおよび手続き中面積は2万3750ヘクタールに達し、全国数字の実に6

表 1 土地利用転換報告 (1994年12月31日現在)

地域区分	認可済み		不認可		司法省見解		手続き中		合計	
	申請件数	面積 (ha)	申請件数	面積 (ha)	申請件数	面積 (ha)	申請件数	面積 (ha)	申請件数	面積 (ha)
フィリピン全体	1,232	12,933	70	1,479	456	17,349	472	9,885	2,230	41,646
コルディリエラ行政区	21	38	1	0.2	1	9	5	16	28	63
I	31	69	1	1.6	0	0	11	505	43	576
II	155	165	2	4	7	26	4	102	168	297
III	147	2,155	8	348	27	703	65	1,979	247	5,185
IV	416	6,638	24	244	312	13,023	184	4,084	936	23,990
V	41	158	5	70	5	45	25	360	76	632
VI	66	723	5	227	25	431	50	874	146	2,255
VII	43	208	4	164	6	6	31	496	84	874
VIII	22	75	1	10	20	302	14	273	57	659
IX	20	241	0	0	5	38	9	137	34	416
X	95	302	12	201	6	2,576	32	857	145	3,935
XI	129	1,876	7	210	35	99	37	194	208	2,379
XII	46	284	0	0	7	93	5	9	58	386

(注) 1988年12月5日からの累計数字である。

(出所) Land Use Conversion Committee.

表2 第IV地域の土地利用転換状況(1988年3月~91年12月)

(単位: ha)

州名	認可	司法省見解	転換済み小計	手続き中	合計
カビテ	701	3,780	4,481	694	5,175
ラグナ	1,269	948	2,217	147	2,364
リサール	166	181	347	775	1,122
バタンガス	209	29	238	512	750
パラワン	144	7	151	12	163
ケソン	71	71	142		142
ミンドロ		7	7		7
合計	2,560	5,022	7,583	2,140	9,723

(注) 原表には計算上かなりの誤りがあったので修正した。(筆者)

(出所) 農地改革省(1992)(Vicente P. Ladlad, Land Use Problems in Urbanizing Regions, *Rural Development Studies*, Vol. 9, No. 2, July 1993, p. 18)

割にも及んでいることがわかる。その他、転用の多いのはマニラ首都圏に近い中部ルソン地域(第Ⅲ地区)、北部ミンダナオ地域(第Ⅹ地域)、ダバオ市を含む南部ミンダナオ地域(第Ⅺ地域)、主要甘蔗作地帯である西ビサヤ地域(第Ⅵ地域)である。

第Ⅳ地域の中核をなすカラバルソン地域にはカビテ、ラグナ、バタンガス、リサール、ケソンの5州が含まれている。この地域の農地転用現象はすでにアキノ政権下に相当に進んでいたのであり、この点は表2に示されている。すなわち、1991年末に第Ⅳ地域では7583ヘクタールの農地が転用されており、手続き中のものまで含めると約9700ヘクタールにも達している。このうち最も大きな転用が行われたのは、マニラ首都圏の延長上にあるカビテ州とラグナ州であった。またラグナ州のうちではカランバ町、サンタ・ロサ町、ピニアン町、カプヤオ町近傍に転用は集中し、ラグナ州の転用面積(手続き中のものを含め)2364ヘクタールのうち90%がこの4町に集中したのである¹⁾。

ところで、以上の農地転用の数値は政府の公式統計のそれであって、その他の数多くの非合法的な転用面積を含んでいない。政府公式統計は農地転用の規模を過小に示すものにすぎない²⁾。非合法的な転用がどの程度あるかは十

表3 農地改革省の申請リストにないラグナ州の土地転換面積

所在地	所有者	面積 (ha)
ピニアン・マラミグ, ピニアン	ユーロ・ロクシン	700
サン・ホセ, サンタ・ロサ	ユーロ	500
バラグバグ・アラウ, カランバ	ユーロ	357
バントグ, カランバ	ユーロ	316
イモク, カラウアン	デ・ロス・レイエス	342
マサパング, サン・ベニト, ビクトリア	カイコ/フェルナンデス	249
合計		2,464

(出所) ST-AGENDA (1992); *Farm News & Views*, May-June 1992; Sentro Para sa Tunay na Repormang Agraryo-Laguna (Vicente P. Ladlad, p. 20 から引用)

分把握できないが、この点をおる程度示唆するものが表3である。この表はラグナ州において農地改革省に転用申請を行わなかった転用面積を示すものであり、合計2464ヘクタールとなっている。この他に農地改革省のサンタ・クルス町出先機関で記録されている転用面積1569ヘクタールがあるから、これらの数字と農地改革省本省で認可された2364ヘクタールとを合計すると6397ヘクタールの数字が得られる。これがラグナ州における1988年から91年にかけての転用ないしその見込み面積の実態である⁹⁾。したがって、表2の数字はせいぜい実態の37%しか表現していないきわめて過小な数値であるといえる。

表3のリストのうちには、ユーロ (Yulo) の所有する1万ヘクタールという広大なカンルーバン甘蔗農園 (Canlubang Sugar Estate) が含まれている。この農園はカランバ町からピニアン町にまで広がっており、そこには四つの工業団地が含まれている。この甘蔗農園の工業用地、住宅用地 (カランバ町所在) への転換は、1976年早々にカランバ町条例により可能とされたといわれる¹⁰⁾。

こうした合法、非合法的な農地転用はいったいいかなる影響をもたらしているであろうか。その一つはいうまでもなく食糧生産の減少であり、食糧自給

力の低下である。フィリピン全体でみても、稲作面積は1976~80年の年平均362万ヘクタールから1990~92年平均の330万ヘクタールに減少している⁶⁾。この理由はいろいろ考えられるが、そのうちに農地転用が大きく影響していることは否定できない。農地転用は稲その他の食用作物作付地であった生産的な地域で多く発生している。例えばラグナ州がそれであり、ここにはフィリピンでも最高の稲収量地帯が含まれている。最近では同州の稲収量はヘクタール当たり3.4トンという高水準に達しており、全国平均収量の2.6トンをはるかに上回っている⁶⁾。その主たる理由は、ラグナ州が全国的にみても灌漑施設が最も普及した地域であるからである。しかし、最近では、農地転用によってこうした優良農地の減少が顕著である。すなわち、ラグナ州の稲作面積は、76年の4万7417ヘクタールから2万3616ヘクタール（灌漑田2万2296ヘクタール、天水田1320ヘクタール）に半減したとされる⁷⁾。表4はラグナ州における過去30年間の農地動向を示したものであるが、特に70年以降農地、林地の減少は著しいものがある。稲は一年生作物の代表的なものであるが、このような傾向の歯どめなき進展が、今日フィリピンの食糧自給力を悪化させる大きな要因となっていることは、いうまでもない。

表4 ラグナ州における土地利用別農地面積の変化

(単位：ha)

土地利用区分	1960	1971	1980	1991 ¹⁾
一年生作物	36,423	35,804	32,177	23,616 ²⁾
休 閑 地	3,069	1,851	1,203	
永 年 作 物	43,619	40,489	47,231	
牧草地・放牧地	323	7,890	1,132	
林 地	2,263	2,563	1,265	
そ の 他	818	2,049	2,800	
合 計	86,513	90,646	85,809	82,057

(注) 1) Bureau of Soils and Water Management の数字。ただし、1991 Census of Agriculture, Laguna によれば、83,943ha となっている。

2) 1990年の稲作面積のみ (Cecilia S. Ochoa and Catherine V. Descanzo, *Converting Lands, Wrecking Lives*, p. 3)

(出所) *Census of Agriculture* (Vicente P. Ladlad, p. 15から引用)

いま一つの影響は土地なし農民の増加である。農地改革に不満をもつ地主の多くは、その農地を小作農に配分するよりは、住宅用地、工業用地などの非農業目的に転用することによって、莫大な利益を獲得しようと考えている。そのために最近では農地改革省に農地転用の申請を行う地主が急増しており、1992年9月現在、申請件数は1000を超え、同面積は9万ヘクタール近くになっているといわれる⁹⁸⁾。地主のうちには非合法的な農地転用をねらって、その農地の小作農を暴力をもって追放しようとするものもある。そのために繰り返し脅迫や嫌がらせを行っている。カピテ州では武装したならず者が農地を徘徊して農地転用に同意するように圧力をかけているといわれる。また地域農地改革調停委員会 (Regional Agrarian Reform Adjudicating Board) に調停がかかっている間に、紛争地に即席の整地 (bulldozing) や囲い込みが行われている。こうした農地転用に伴って、農地改革受益農民が得ていた土地移転証書 (certificates of land transfer) の没収ないし取消しが全国的に発生している⁹⁹⁾。

農地転用を農地改革省が許可した場合には、農地を耕作することによってようやく生活してきた小作農は、補償金を手にして合法的に農地から追放される。現金のあるうちはまだよいが、それが早晩なくなれば、彼らの多くは主に農業労働者として雇われる以外に生きてゆく途はなくなる。一方で、これまで農家に雇われて農作業に従事していた農業労働者もまた就業の場を失ってしまう。こうして農地転用は単に農地改革を逆転させているだけでなく、その適用対象地域を狭め、土地なし農民をさらに増大させているのである。

このような土地なし農民の多くは低地に雇用機会の乏しいことから、山間公有地に入り込んで不法な耕作を行わざるをえないことになる¹⁰⁰⁾。この結果は当然ながら山間部の土壌侵食の促進であり、森林生態系の破壊である。ラグナ湖における泥土の大量流入と水質汚染、漁獲高の減少、漁民のいっそうの貧困化はこうした現象の結果である¹⁰¹⁾。

第2節 法律的背景

農地改革と関連して農地転用問題を理解するためには、その法律的背景を理解する必要がある。1988年包括的農地改革法（CARL）は以下のように規定している。

第65条 土地の転用－土地の授与（award）から5年を経過した後、その土地が農業目的のための経済的適当性および安定性をなくした場合ないしはその所在地が都市化されてその土地が住宅用、商業用、工業用としてより大きな経済的価値を有するようになった場合、農地改革省は、受益者ないし土地所有者の申請を受けて、影響を蒙る関係者に適切な通知をし、さらに現行法規に則り、その土地の再分類ないし土地の転用および処分を許可することができる。ただし、受益者はその負担を完全に支払っていることを条件とする。

この第65条は農地改革省の土地転用認可の条件を規定したものであるが、その場合、受益者が土地取得後5年を経過していること、また当該土地の代金を完済していることを必要条件としている。

1987年7月26日制定の政令129-Aはその第4条(i)において農地改革省に農地転用の認可、不認可の権限のあること、さらに第5条(1)において農地転用の認可、不認可については農地改革省に唯一の権限のあることを規定している。その後、90年3月22日、農地改革省は1990年系列省令1号、2号（AO No. 1, 2）を制定して、農地の非農業目的への転用について、改訂施行規則、細則を定めた。しかし、この省令1号には多くの欠陥が含まれている。その一つは政策指針C-3の規定であり、これによれば転用の申請のあった土地の周辺地域の支配的用途（dominant use）がもはや農業用でない場合には転用が可能とされた点である。この場合、支配的用途というのはきわめて曖昧な語句であって、解釈上大きな幅をもたらすことが考えられる。いま一つの点は coverage に関する規定であり、これによれば88年6月15日以前に住宅

用、商業用、工業用として住宅・土地利用調整委員会（Housing and Land Use Regulatory Board: HLURB）が認めた都市計画や地域区分条令に分類された農地は、農地改革省の権限の及ぶ範囲から除外されることになった。この場合、88年6月15日とは包括的農地改革法の発効期日を意味している。

このあとの点は1990年3月16日発表の司法省見解44号（DOJ opinion 44）に対応するものである。この見解44号は、88年6月15日以前に HLURB によって計画、承認された都市地域区分計画によって非農業用地として分類された土地はすべて、農地改革省の転用許可および再配分権限から除外されるとしたのである。このことは土地分類の日時を故意に88年6月15日以前に偽ることによって、農地改革省の権限を大幅に削減する途を開くものであり¹²、地主的利害を多分に反映したものといえるであろう。

その後、農地転用に決定的ともいえる意味をもつにいたったのは、1991年10月10日に制定された地方行政法典（Local Government Code of 1991）である。同法典第20条は土地再分類について以下のように規定している。

第20条 土地再分類-(a) 市ないし町はこの目的のための公聴会を行ったのち、議会を通過した条令によって、農地の再分類を認可し、また以下の場合においてその利用ないし処分の仕方を規定するものとする。(1) 当該土地が農業省（DA）の規定した農業目的にとって経済的適当性、安定性を欠くにいたった場合ないしは、(2) 当該土地が関連ある議会の決定により住宅用、商業用ないし工業用としていっそう大きな経済的価値をもつようになった場合。ただし、かかる分類は条令の通過した時点において全農地面積の以下のような割合に制限されるものとする。

- (1) 高度に都市化され独立した市の場合には15%。
- (2) 市および1級から3級までの町の場合には10%。
- (3) 4級から6級までの町の場合には5%。ただし、共和国法6657号、別名「包括的農地改革法」によって、受益者に分配された農地は、前記再分類によって影響を受けないものとし、さらに前記土地のその他目的への転用は同法第65条によって行われることを条件と

する。

(b) 大統領は公共の利益の要請により、また国家経済開発庁 (NEDA) の勧告に基づき、前記条項に設定された限界を超える土地の再分類を市ないし町に認可することができる。

1991年地方行政法典は83年の地方行政法典を全面的に改訂したものであり、地方政府の権限を大幅に拡大することをねらいとするものであった。そうして、第20条の規定は、市や町に所在する農地をその都市化の度合に応じて最低5%から最高15%まで地方議会がその権限により非農業目的に転用しうることを規定した。すなわち、この条項により、地方議会はその権限によって一定割合の農地を合法的に転用しうることになったのである。

フィリピンでは、地方議会の議員はその大部分が地主であるか、あるいはその支援によって当選したものであるから、きわめて地主的色彩が強い。地方自治の強化ということは建て前としてはもっともらしいのであるが、フィリピンの政治的風土においては、このことは地主階級の利害がいっそう貫徹することを意味する。そうであるかぎり、この第20条の規定はその運用によっては農地改革を根底からくつがえす作用をもつことが考えられる。すでに「この条項および国家経済開発庁の全国的工業化計画の支援を得て、地方政府はあわてて土地の再分類を行い、彼らの土地利用計画のなかに商業用、住宅用、工業用地域を包含させている⁽¹³⁾」といった状況が発生しているのである。

地方行政法典の実施規則・細則の第93条は市議会 (Sangguniang panlungsod)、町議会 (Sangguniang bayan) の構成を規定している。これによれば議長にはそれぞれ副市長、副町長があたり、常任の議員およびその他階層別代表若干名をもって議会は構成される。この階層別代表のうち農民は含まれていない。農民は労働者 (workers) 代表1名のうちに含まれるにすぎない⁽¹⁴⁾。このような構成をもった議会在土地利用再分類の試みにおいてきわめて反農民的な決定を行うであろうことは、容易に想像しうるところである。こうして「地方政府の役人は、地方の利益を促進するという口実の下に、地

主や土地開発業者のためブローカーの役割を演じた⁽¹⁵⁾」というような事態が起きている。

ところで、地主が農地改革受益者の同意を得て農地転用を計画した場合には、農地改革省はこれに介入する余地はほとんどない。都市化地域の農民のうちには農地の耕作を行うよりも耕作権を放棄することによる補償金の入手に大きな魅力を感じているものもいる。一方、地主側も農地改革によって所有地を失う危険性のある場合、たとえ農民に相当の補償金を支払わねばならないとしても⁽¹⁶⁾、その農地を不動産業者、土地開発業者、外国資本の代理人などに売却・賃貸したほうがはるかに大きな利益が得られることは明らかである。こうして地主・小作農両者の利害一致による農地転用のケースが相当みられることも事実である。「ラゲナ州のカブヤオ、サンタ・ロサの町のように、農地改革受益者が数百万ペソの作離料を獲得している地域では、彼らは当然ながら土地よりも現金を選ぶほうがはるかによいと感じている」⁽¹⁷⁾。

次に農地転用後の課税支払い問題についてふれておきたい。農地に対する課税はその他の土地に対する課税よりも低い。すなわち、土地税は評価額の最高1%と定められているが、その場合、評価額算定の基準となる評価率は、農地について適正市場価格の最高40%、商業用地、工業用地の場合は最高50%となっている⁽¹⁸⁾。こうしたことから、納税者の立場からすると（実際は滞納、未納が多いが）、農地転用後も土地の地目変更を申告しないでおくほうが有利である。そうして、このようなケースがきわめて多く発生している。例えば観光用地あるいは商業用地、住宅用地に転換された土地が評価事務所の手帳では元の農地として分類されたままになっているケースが多い。この結果、これらの土地所有者は、その他の用途への転用によって発生する高所得を享受するだけでなく、農地として課せられる低い税金によって二重の利益を得ているのである。こうした不当利益に対して、政府はこれをチェックする十分な行政的機能を欠いているのが実態である。これまで過去において不動産価格は3年ごとに再評価されてきたが、しかし80年代初期以降は再評価は行われていないといわれる⁽¹⁹⁾。

農地改革省への届出およびその認可なしに土地転用を行う場合には罰則規定が存在する。包括的農地改革法第73条(c)項、(e)項はかかる行為を明示的に禁止し、第74条はこの禁止条項に違反する場合には1カ月以上最高3年未満の拘留ないしは最低1000ペソから最高1万5000ペソまでのいずれかの罰則を裁判所は科しうることを規定している。だが、一般に罰金刑が科せられることからすると、科料される金額はあまりに低すぎるものである。したがって、この罰則規定がほとんど有名無実であったことは、これまでの数多くの不法転換の事実を照らして明白である。1993年系列農地改革省・司法省合同省令第4条および1994年系列農地改革省令第12条に同じ罰則規定が繰り返し規定されていることは、この規定の無力さを逆に物語るものといえよう。

第3節 カラバルソン計画

1990年にアキノ政権下に発足したカラバルソン計画は、すでに述べたようにカビテ州、ラグナ州など南部タガログ地域5州の急速な経済発展をねらった野心的な農工一体の開発計画であるが、その計画の7割はすでにマルコス政権期に構想されていたものといわれる⁽²⁰⁾。このうちには広範な鉄道網、道路、港湾建設、果実生産、高地開発、輸出加工区および工業団地開発が含まれ、インフラストラクチャーの経費は8億6100万ドルと見積もられた。この基金はアメリカが主導し、日本の協力する多角的援助計画(MAI)によってまかなわれるはずである。

1988年にNEDAは当初カビテ、ラグナ、バタンガス3州を含む総合地域開発計画を構想したが、その後リサール州が含まれ、さらに日本の国際協力事業団(JICA)の勧告により、ケソン州が含まれることになった。地域開発計画の当初は農業を基礎とする工業化(agro-based industrialization)が目的とされたが、その後DTIがフィリピンを中進国の地位に高めるとの意欲の下に計画を改訂して全面的かつ急速な輸出指向工業化を目標とするにいたっ

た。だが、この目標はあまりに野心的であり、都市化や土地転換に伴う問題、環境問題が激化するというJICAの修正意見を容れてより均衡ある計画になったといわれる。この新計画は1990年から2010年までの期間に実現されるものであり、3段階からなる実施計画となっている⁽²¹⁾。こうして90年10月、アキノ政権下でカラバルソン計画は発足したのであるが、この計画はアキノ政権下の5大特別開発計画のうち、外国政府援助（ODA）の最大の対象となった。カンラスは「この計画はその基礎にある強力な外国の利害と影響力の事実上の綴れ織りである⁽²²⁾」と評している。

このカラバルソン地域の人口は1980年の460万人から90年には635万人に急増した。この間の増加率は38%に達し、同期間のフィリピン全体の人口増加率26%をはるかに上回るものであった。これはカラバルソン地域がマニラ首都圏に近接する地域であるために、都市化、工業化の波が急激に及んでいることを物語っている。だが、この地域は、それにもかかわらず基本的に農業地帯としての性格を保持している。90年にカラバルソン地域の有業人口213万人のうち、サービス人口94万人、工業人口56万人に対し、農業人口は63万人でその割合は約30%に達している⁽²³⁾。主要作物は米、トウモロコシであるが、その他に甘蔗、ココナツ、バナナ、その他果実などを生産する優良な農業地帯を擁している。すでに91年時点で五つの主要工業団地が発足しており⁽²⁴⁾、その面積は合計1614ヘクタールであった。このうちにはいうまでもなく転用農地が含まれているが、真正農地改革推進センター（Sentro para sa Tunay na Repormang Agraryo : SENTRA）の控え目な推計によれば90年から2005年までにカラバルソン計画の推進によって、10万の農民家族が土地から追放されるだろうといわれる⁽²⁵⁾。

このような情勢のなかで、農地改革省はFAO農地改革・農地開発専門援助部（Technical Support to Agrarian Reform and Rural Development）と協同して、1991年前期にカラバルソン地域における農地転用が農地改革受益農民にいかなる影響をもたらしているかを調査し、その予備的結果報告を作成した⁽²⁶⁾。以下ではその主な内容を紹介したい。

この調査は農地転用問題が特に深刻化しているカラバルソン地域の13町を対象とするものであるが、その結果754の転用事例が選ばれた。同面積はおよそ1万2200ヘクタールである。このうち500例、約5300ヘクタールが農地転用を認可されている。残り200例近く、約6300ヘクタールは転用手続き中であり、59例、約650ヘクタールが転用無申請のものであった。転用認可ないし、手続き中の件数はラグナ州とカビテ州が最も多く、両州で85%を占めている。ラグナ州348件のうちビニアン町141、サンタ・ロサ町114、カランバ町84などとなっており、カビテ州297件のうちバコオール町102、ダスマリニヤス町64、インムス町60などとなっている。リサール州は96件のうち大部分をアンテイポロ町85件が占めている⁽²⁷⁾。農地転用認可ないし申請中のものの大部分は5ヘクタール以下であった。また転用農地のうち非耕作地を除く約1万800ヘクタールのうち4600ヘクタールは稲作地であり、そのうち12%は灌漑地とされている。残りの約6000ヘクタールの農地の76%は野菜、甘蔗のような1年生作物、24%はコーヒー、マンゴーのような永年作物の生産地である。また調査によれば、ラグナ州における土地需要の大部分は工業用、リサール州とバタンガス州は住宅用地が多く、カビテ州は工業用と住宅用地がほぼ半々であった。

ところで、農地改革受益者はどの程度影響を受けているのであろうか。この報告によれば、261の転用件数にかかわる3800人の占有者のうち約1482人(39%)が農地改革受益者とされるとされる。ただし、この報告では、農地改革受益者のうちに農地改革によってすでに土地所有者となったもの(CLOA・EP保持者)⁽²⁸⁾だけでなく、借地農(lessees)、小作農(tenants)、農業労働者のような潜在的受益者までも含めている。この点を前提にして調査結果をみると、1069(72%)が農業労働者となっている。この点はこの調査地域に甘蔗農園の多いことと関連しているとみられる。その他、小作農17%、借地農4%、土地所有権取得者(CLOA・EP保持者)および地価償還中の農民7%となっている。農地改革受益者でない2257人についてみると、77%は所有者の許可を得て都市空閑地を一時的に農地化している者⁽²⁹⁾ないしは新規

流入者であり、23%は不法土地占拠者 (squatters) となっている。いずれにせよ、この報告では、農地転用によって影響を受ける占有者のうち4割近くが広義の農地改革受益農民ということになる。この点は調査対象地の都市化の進展度合によって違いがあることはいうまでもない。

次に農地転用を認可された地域の農地改革受益農民1256人のうち、124人(10%)は現金を、452人(36%)は宅地ないし農地を、25人(2%)は再移住地を、654人(52%)は以上一つ以上の組み合わせを受け取った。すなわち、農地改革受益農民はだれ1人として転用の際になんらかの補償を受け取らなかったものはなかったわけである。だが、農地改革受益農民でなかった65人(新規流入者80%、不法土地占拠者20%)は補償なしで追放されたのである。

ところで、補償の金額は、受益農民の立場によって異なっている。土地所有者(例えばCLOA保持者)の場合は農地代金は交渉によって決まるのであるが、ヘクタール当たり5万ペソ以下から20万ペソ以上を受け取っており、大部分が20万ペソ以上であった。ところが借地農、小作農の場合には、作離料は法律によって過去5年間の平均総収穫物価額の最低5倍と定められているが、実際はほとんどの場合、5万ペソから20万ペソ以上であった。彼らの若干は他に宅地、農地を受け取ったものもあった。以上の補償額が妥当かどうかは一概には言えないが、しかしカラバルソン地域の不動産はヘクタール当たり200万ないし300万ペソでも争って買われるといわれるから⁽³⁰⁾、一般的には低すぎるというべきであろう。また農地改革受益農業労働者の場合も、相当期間農場で働いたものに限り、一般的に作離料、移転料、宅地部分、雇用口を提供されたといわれる⁽³¹⁾。

転用農地の居住者たちはこのような補償金、作離料をどのように受けとめているのであろうか。報告書によれば、補償金を受け取った219名の返答者のうち110名(50%)は特に留保なしと答えているが、その理由としては、他に方法がありえないからであり、また宅地部分を入手できたからであるとされている。他方、109名(50%)の大部分が補償金があまりに低すぎるとし

て不満を表明した。また若干名は提供された宅地部分が予想よりも小さく、若干名は提供された補償金は雇用の喪失を償いうるものではなかったと述べている⁽³²⁾。これらから判明されることは、たとえ不満を明示的に表明しなかった補償金受取者も、その多くが他に選択すべき方法もなくやむを得ず納得したにすぎないことを物語っている。その反面、質問に対する返答者の多くは最終的な利益獲得者が彼ら占有者ではなく、その他にあると信じている。すなわち、彼らによれば、農地転用による最終的な利益獲得者は、ブローカー、不動産開発業者、投資家、地主、バイヤー、代理人であり、彼らは土地取引によって相当の利益を収めたと信じられている。さらに若干のものは、地方の公職者や関連機関、町役場の職員もまた、地主や投資家や開発業者などからの贈物によって利益を得たと感じている⁽³³⁾。

第4節 ブラカン州・プラリデル町

この町はマニラ首都圏から北へ車でおよそ40分ほどの距離にあり、交通の便利もよいためマニラに勤める人々のベッド・タウン化している。商業の盛んなブラカン州の中心的な町の一つである。この町には19村落が含まれており、市街地以外は肥沃な農業地帯でもあった。アンガット川による灌漑は年間を通じて行われ、したがって稲作も二期作が可能である。町の全農地面積4250ヘクタールのうち2910ヘクタール、すなわち7割ちかくが完全に灌漑されており、二期作により年間50万カバン（初1カバンは50キログラム）の米生産が容易であるとされている。1990年5月1日現在の人口は約5万3000人、世帯数9955となっている。この町は64年4月、マカパガル大統領の下で農地改革実施区の第1号として初めて選ばれた歴史的な町としても知られている⁽³⁴⁾。

ところで、このプラリデル町においても、カラバルソン地域や他の中部ルソンの町と同様過去20年ぐらいのうちに急激な農地の住宅用地、工業用地な

どへの転用現象が発生している。こうした現象はいうまでもなく農民や地域社会、農業生産、自然環境などにきわめて大きな影響をもたらしているが、その主要な点をフィリピン大学地理学科のソレターナンテス助教授の調査報告⁽⁵⁹⁾によりつつ紹介しよう。

まず開発地域（住宅用地、公共機関、商業用地）の拡大である。これは1967年の約63ヘクタールから81年179ヘクタール、87年296ヘクタール、91年329ヘクタールと着実な増加傾向を示した。こうして町の優良農地の縮小がもたらされたが、灌漑農地は年平均で10%ずつ非農地へ転用されたといわれる⁽⁶⁰⁾。さらにこの町にはマンゴーやスターアップルなどの果樹園が67年に24.8ヘクタール存在したが、それも20年後の87年には14.5ヘクタールにまで減少している。これらの農地は主としてマニラ首都圏に通勤する人たちのための住宅用地（subdivision）に転用されたのである。現状では、それは4178区画、約79ヘクタールとなっているが、この農地転用のために939農民家族が農地を離れ、他に働き口を求めざるをえなくなったのである。

この他にも、1988年6月から91年4月の間に進行した農地転用計画が存在する。この点を示したのが表5である。これによれば、20名の地主、土地開発業者が約200ヘクタールの米作地を主として住宅用地に転換したことがわかる。このうち総面積の57%、113ヘクタールは、1土地開発業者の計画したものであるが、その他の19件は10ヘクタール以下の比較的小面積の転用計画である。これら農地転用面積の大部分はブラリデル町の灌漑地帯に含まれている。ところで、ここで問題になるのは、件数にして7件、35%は転用認可の申請を行ったものの、件数13件、65%が農地改革省への申請・認可なしに転用を進めたことである。これは現在までにいかに非合法的な農地転用が進められてきたかを如実に示すものであり、先のラグナ州の事例と合わせて全国的な現象とみて差し支えないであろう⁽⁶¹⁾。

このような大規模な農地転用がブラリデル町で進められてきた背景には、単に旺盛な宅地需要が存在するだけでなく、地主による農地改革適用逃れの意図が存在する。この結果、優良農地の潰廃が促進されたのであるが、農地

表5 ブラカン州・プラリデル町における土地転用状況
(1988年6月17日～91年4月17日)

所有者、開発業者名	村名	面積(ha)	土地利用		申請の有無	
			旧状	現状	有	無
Madrilejo	Tabang	7.0398	米作地	住宅用地	1	
Robles	Tabang	6.8748	米作地	住宅用地		1
Pena	Tabang	10.1380	米作地	住宅用地		1
Mariano	Agnaya	2.9880	米作地	住宅用地	1	
Mariano	Agnaya	11.3186	米作地	住宅用地		1
Baetiong	Sto. Nino	8.3186	米作地	住宅用地		1
Solano	Sto. Nino	8.7060	米作地	住宅用地		1
Constantino	Banga	0.7508	米作地	住宅用地		1
Castro	Banga	0.8806	米作地	住宅用地		1
Enriquez	Tabang	1.2600	米作地	住宅用地		1
Puatu	Bulihan	4.0000	米作地	住宅用地		1
Pedro	Agnaya	0.2279	米作地	住宅用地	1	
Garcia	Agnaya	0.2000	米作地	住宅用地		1
Lepana	Sta. Ines	1.2000	米作地	住宅用地	1	
Vistan	Tabang	1.0000	米作地	商業用地		1
Vistan	Tabang	0.7000	米作地	商業用地		1
Tantoco	Agnaya	7.3000	米作地	住宅用地		1
Winner RED. Corporation	Sto. Nino/Lalangan	113.0000	米作地		1	
Rocka Village	Tabang	4.8409	米作地	住宅用地	1	
Lepana	Lalangan	10.0000	米作地		1	
合計		200.6990			7 (35%)	13 (65%)

(注) 原表には計算上誤りがあったので修正した(筆者)。

(出所) PARO Report on Conversion, Baliuag, Bulacan, 1991 (Doracie Zoleta-Nantes, "Changes in Land Use of Irrigated Paddies: A Study of Land Conversions in Plaridel, Bulacan," *Philippine Social Sciences Review*, Vol. L, Nos. 1-4, January-December 1992, p. 138 から引用)

の耕作権を失った農民はこの地域では結局限界的な生産力しかもたない公有地山林に侵入するしか途が残されていない。また人口の過密化、灌漑用水の減少・汚染化などにより地域の環境劣化が生じており、それは結果的には現存する農地の生産力の低下、食糧生産力の減退につながるものである。農民

の貧困化が進み最低生活ですら脅かされるようになれば、「この地域においてはかならずしも新しいものではないが、反乱運動の火を煽り立てることになりうるであろう」⁽⁹⁸⁾とソレターナンテスは指摘している。

プラリデル町に含まれるラランガン (Lalangan) 村とセント・ニーニョ (Sto. Nino) 村における農地転用の具体的事例を見てみよう。この2村はフィリピン政府の建設による高度に発達した灌漑施設によって周年栽培が可能である。農民は約5万5000カバン、33万ペソ相当の籾を年々生産している。それ以外にも西瓜やその他の作物、マンゴー栽培などによる追加所得があるから、総計して二つの村は年約800万ペソの所得を上げている。こうした村の相対的繁栄によって、多くの農民は近代的家庭設備を備えつけ、コンクリート製の家に住んでいる。

ところが、1989年半ばに2村の約113ヘクタールの米作地、作物作付地を占有する農地改革受益農民の間に非常な困惑がもたらされた。それはマニラ居住の不在地主である農場所有者がその農場を中国系フィリピン人実業家に売り渡したことから始まった。この実業家は同農場の工業団地への転用をもくろみ、その認可を農地改革省に申請したのである(表5参照)。一方、地方政府の役人はこの計画を支持し、町議会は問題の土地を工業団地に指定する決議を通過させた。この決議によれば、農民の大部分がこの転換計画に賛成したとされているが、情報提供者たちの話によれば、実際はそうではなく、大部分の農民が転用計画に賛成しておらず、それどころか、地方政府役人の態度に非常な失望を感じていたとされている。

問題をさらに悪化させたのは作離料支払いに関する問題であった。農地改革法典(改正共和国法3844号)の規定からすれば⁽⁹⁹⁾、農民は少なくともヘクタール当たり36万ペソを受け取りうるはずであった。しかし、地方役人は作離料をヘクタール当たり16万ペソ以上はあり得ないと考えた。その結果、1989年12月、農民はかかえている負債の圧力、雇用の約束、地方政府役人の不断の圧力に直面して、結局78人中40人が土地の権利を放棄するにいたった。彼らは法律の規定をはるかに下回るヘクタール当たり16万ペソを与えられたに

すぎなかったのである。

こうした金額を受け取った農民は、その金を借金の返済や車の購入にあて、子供に分配するなどした。だが、金は間もなくなくなったが、約束の雇用口や宅地提供については全然見通しは存在しなかった。一方、農地転用をめぐるさまざまな社会的問題が発生した。家族関係は新しい問題の発生から緊張した。さらに農地の権利を売却したことから新しい仕事を求めているものは、約束の工業団地の造成が遅れているのは、農地不売者がいるからであるとして彼らを非難した。他方、農地を売らなかった農民は、信用の獲得に際して差別を受けるようになった。だが、彼らの大部分は、農地の権利を売ってしまった者のその後の経験、過誤を知っていたために、農地を売らないという強固な信念をもっていたのである。

ブラリデル町の議会や実業者たちは、農地を工業団地に転用することによって6000人の雇用口ができると考えた。その反面、1ヘクタール程度の農地ではせいぜい農民家族の3人ないし5人程度しか養い得ないから、転用は農地をより生産的に利用する方法であると考えた。そのような主張が町議会の決定をもたらし、またそうした論理で農民に転用賛成を説いたはずである。だが、大部分の農民は、彼らの若くない年齢、専門的技術の欠如、不十分な教育的背景などが、工場での雇用の機会を少なくすると信じていた。また農地転用後に与えると約束された居住地の狭さ、その約束の不確実さ、離農後の生活的不安定さなどを考えて、農地を売る気にはならなかった。そして、なによりも農地転用に積極的なのは農地改革の適用を回避したい地主であること、さらに結果において利益を受けるものは彼ら地主であって、損をするのはだれよりも農地を手離した農民であると考えたのである。

このように農地の転用現象は地主の強い発意によって起こっている。この地域の農地はマルコス政権期の1972年農地改革（法令27号）によって、すでに農民に配分されているはずであった。だが、農民の大部分は73年以来地価償還を行ってきたにもかかわらず、いまだに農地所有権を受け取っていない。こうした不可解な事実が地主に農地転用によって農地改革の適用を逃れさせ

るきわめて有力な方法を与えるにいたっている⁽⁴⁰⁾。

むすびにかえて

これまでに見てきたように、最近のフィリピンでは、顕著な農地転用現象によって多くの問題が発生しているが、特に農地改革、食糧需給の問題と関連して深刻な問題を提起している。フィリピンは1970年代以降東南アジアのうちで稲高収量品種の普及率は最高に達し、米に関しては80年代半ばまでほとんど完全に自給を達成していた。しかしながら、80年代後半から再び米の輸入国に転落し、90年代にはほとんど毎年のように大量の白米を輸入するにいたっている。この点に関連して国際稲研究所 (IRRI) は、「灌漑施設の劣化と稲作地の都市的利用への転換は長期的な問題を提起している」⁽⁴¹⁾と指摘している。

だが、このような問題は単にフィリピンに限られるものでなく、他の多くの東南アジアにおいても同様に深刻化している現象である。世界最大の米輸出国タイにおいてはひきつづく高度経済成長の影響がバンコク首都圏周辺農村に波及し、チャオプラヤー・デルタの優良農地の潰廃、非農業目的への転用の結果、余剰米生産の中心地である中部タイ平野の農地は1982年から93年の間に51万ヘクタールも減少した。このような傾向が続くならば、近い将来にタイが米輸出国ではなくなる事態さえも考えられるといわれる⁽⁴²⁾。さらに西マレーシアの稲作の中心地ムダ農業開発地域 (MADA areas) でも、最近の急速な工業発展、都市化の進展によって、87年から93年までの6年間で3030ヘクタールの稲作地が非農業用に転換された。このような傾向の継続により、将来の米の国内供給能力のいっそうの悪化が憂慮されている⁽⁴³⁾。こうした事態は単にフィリピン、タイ、マレーシアなど東南アジアだけでなく、中国などでも問題化しており、経済発展に伴うまさに普遍的な問題と化している。

中国では鄧小平の南方視察講話後、経済成長が一気に加速化し、全国的開発ブームが起こったため、大量の農地の工業用地、住宅用地、道路など公共用地への転用が発生した。この結果、1990～94年の4年間に中国では食糧作物面積は実に400万ヘクタールも減少し、米の需給バランスは著しく悪化したのである⁽⁴⁴⁾。

ただ、フィリピンの場合には、農地転用が単に工業化、都市化の発展によるだけでなく、農地改革との関連で促進されているという点で特殊性をもっている。そのことからいっそう深刻かつ複雑な社会問題、経済問題、環境問題などが引き起こされているのである。そして、このような事態が今後も歯どめなく進行するならば、単に農民の農地改革への不信の増大のみならず、近い将来、食糧問題のいっそうの深刻化すら招来しかねないであろう。こうした事態に歯どめをかけるためには、事態の深刻さについての十分な認識と同時に、優良農地の維持を目的とした全国的な国土土地利用計画の早急な作成、その適正な運用のための独立した機関の設置、包括的農地改革法に定められた罰則規定の改正、強化などが最低限必要となるであろう。

注(1) Laddad, Vicente P., "Land Use Problems in Urbanizing Regions: The Case of Laguna Lake Basin," *Rural Development Studies*, Vol. 9, No. 2, Philippine Peasant Institute, July 1993, p. 19, Table 14 から計算。

(2) Sermeno, Dona A., *Circumventing Agrarian Reform: Cases of Land Conversion*, PULSO Monograph No. 14, Institute of Church and Social Issues, July 1994, p. 12.

(3) Laddad, "Land Use", p. 20. 計算上のミスと思われるので、数字を若干訂正した。

(4) *Ibid.*, p. 17.

(5) National Statistical Coordination Board, *Philippine Statistical Yearbook 1985*, Manila, 1994.

(6) Laddad, "Land Use", p. 26.

(7) Ochoa, Cecilia S. and Catherine V. Descanzo, "Converting Lands, Wrecking Lives," in *Philippine Peasant Institute Briefing Paper*, Vol. II, No. 1,

- May 1993, p. 3.
- (8) Ibid., p. 4. この面積は表 1 の数値に対照するとやや過大のようにも考えられる。
- (9) Ibid., pp. 4-5. カピテ州における同様の事例については, McAndrew, John P., *Urban Usurpation: From Friar Estates to Industrial Estates in a Philippine Hinterland*, Ateneo de Manila University Press, 1994, pp. 130-136 を参照。
- (10) 滝川勉「フィリピンの農林漁業開発と環境問題」(『開発学研究』第 5 巻第 2 号, 1995 年 3 月) を参照。
- (11) Ochoa and Descanzo, "Converting Lands," p. 6; Ladlad, "Land Use" pp. 29-31.
- (12) これが汚職行為を伴うことはいうまでもない (Sermeno, *Circumventing*, p. 58)。
- (13) Ochoa and Descanzo, "Converting Lands," p. 8.
- (14) Nollo, Jose N., *The Local Government Code of 1991 Annotated*, Metro Manila, 1992, pp. 1017-1018.
- (15) Sermeno, *Circumventing*, p. 59.
- (16) 農地改革省 1990 年省令第 1 号 (AO No. 1) の政策指針 E 項は, この場合の作離料をその農地の過去 5 年間の年平均収穫物価額の最低 5 倍と規定している。
- (17) Peñalba, Linda M. "Land Use Conversion Policies and the Comprehensive Agrarian Reform Program," in Gordoncillo, Prudenciano U. and Honorio C. Batangantang ed., *Macro Issues and Policies: Implications for CARP*, Institute of Agrarian Studies, UPLB, January 1992, p. 158.
- (18) Nollo, *The Local Government*, pp. 306-307, 319.
- (19) Peñalba, "Land Use" pp. 158-159.
- (20) Canlas, Corinne, *Calabarzon Project: The Peasants' Scourge*, Quezon City: Philippine Peasant Institute, 1991, p. 1.
- (21) Ibid., p. 2.
- (22) Ibid., p. 3.
- (23) Ibid., p. 30.
- (24) 五つの工業団地は, Light Industry and Science Park of the Philippines (比・米合弁), Ayala-Laguna Technopark (比・日), Carmelray Industrial Park (100%比), Gateway Business Park (比・香港・インドネシア), First Cavite Industrial Estate (比・日) である (Ibid., p. 19)。
- (25) Ibid., p. 18.
- (26) Silva, W. P. T., *Effects of Land Use Conversion on Comprehensive*

Agrarian Reform Beneficiaries in the Critical Municipalities in the Carabarzon: Preliminary Findings, FAO・TSARRD, 1994c.

- (27) Ibid., p. 16, Table 1.
- (28) Certificate of Land Ownership Award (CLOA) は1988年包括的農地改革法による土地所有権証書, Emancipation Patent (EP) は1972年法令27号による土地所有権証明書。
- (29) 1973年7月26日のGeneral Order No. 34によるもの。おそらくこの数は少ないと考えられる。
- (30) Lamanilao, Joel D., "Policy Issues on Land Use and Land Use Planning," in Librero, Aida R. and Agnes C. Rola eds., *Agricultural Policy in the Philippines: An Analysis of Issues in the Eighties*, UPLB, June 1991, p. 101.
- (31) Silva, *Effects of*, p. 33.
- (32) Ibid., p. 35.
- (33) Ibid., p. 45. ただし, この報告書は, この点の信憑性については答えられないと断わっている。
- (34) 滝川勉「戦後フィリピン農地改革論」アジア経済研究所, 1976年, 74ページ。
- (35) Zoleta-Nantes, Doracie, "Changes in Land Use of Irrigated Paddies: A Study of Land Conversions in Plaridel, Bulacan," *Philippine Social Sciences Review*, Vol. L, Nos. 1-4, January-December 1992.
- (36) Ibid., p. 136.
- (37) この他, 転用申請を出す以前にすでに転用が実施されていたり, 小作農がいる土地にもかかわらず農地改革省の知らないうちに住宅・土地利用調整委員会 (HLURB) の認可だけで転用が行われているケースもある (Peñalba, "Land Use", pp. 155, 157)。
- (38) Zoleta-Nantes, "Changes in", p. 139.
- (39) 同原文 (p. 140) では RA No. 3364 となっているが誤りである。
- (40) Zoleta-Nantes, "Changes in", p. 143. このような事実は他の村落でも耳にすることがあるが, その理由は不明である。
- (41) *1993-1995 IRRI Rice Almanac*, IRRI, 1993, p. 92.
- (42) 山本博史「東南アジアの経済発展と農業・食糧・環境問題」(井野隆一・重富健一他編『現代資本主義と食糧・農業』上巻, 六月書店, 1995年) 193~194ページ; 北原淳・赤木功編『タイ——工業化と地域社会の変動』法律文化社, 1995年, 特に第Ⅱ部参照。
- (43) S. Jegatheesan, *Rice Production in Malaysia* (日本大学農獣医学部国際地域研究所公開シンポジウム報告, 1995年2月23日)。
- (44) 池上彰英「経済発展と農業成長——食糧問題は克服されたか」(加藤弘之

編『中国の農村発展と市場化』世界思想社、1995年）68ページ。

(付記) 本章の作成において、資料収集面で多大の協力をいただいた DAR Undersecretary, Jose C. Medina Jr. および Associate Professor of Economics, Ateneo de Manila University, Dr. Germelino M. Bautista の両氏に特に感謝する。