

第3章

マレーシアにおける集団入植地法の 成立・展開と土地所有権の変容 ——自作農創設から農園労働者創設へ——

はじめに

マレーシアの独立(1957年)後の農業政策を回顧するとき、マレー人農業の構造改善に一定の効果をあげた政策としては稲作の2期作化、農業協同組合の設立と再編成、灌漑施設の充実と普及、高収量品種の採用、ゴム再植補助金政策等々をあげることができる。しかし、これら政策は土地生産性を高めるためのもので、既存のマレー人農業の土地所有規模の零細性の解消や、土地なし農民を救済することが目的ではなかった。その意味ではマレー人農業の基本問題である所有・経営規模の零細性と土地なし農民の問題を根本から克服しようとし、事実マレーシアの農業構造をこれまで最も大きく変革してきたのは1960年から実施されてきた集団入植地法(Land <Group Settlement Area> Act, 1960)であるといえよう。

この集団入植地法は1956年に成立した土地開発法(Land Development Ordinance, No. 2, 1956)を改正したものである。この56年の土地開発法は現在マレーシアで最も重要な入植政策の実施機関である連邦土地開発庁(FELDA: Federal Land Development Authority, 1956年)が発足したときに制定された法律で、その目的は各州に入植計画を促進して農民の土地不足問題を解決す

ることであった。しかしこの法律のもとでは結局、効果的な入植政策が進展せず、60年に上記の集団入植地法として生まれ変わるようになった。

1960年の集団入植政策の基本目的はマレーシア連邦政府による自作農創設政策であると明確に規定できよう。それは戦後、自由資本主義世界を支配するアメリカの影響力のもと、日本、台湾、東南アジア諸国をはじめ世界的な規模で実施されてきた農地改革政策の延長線上にあると判断される。つまり、マレーシアには当時、大規模地主が存在せずかつ広大な未開墾地があったため、農地改革を実施する代わりにFELDAとFELCRA (Federal Land Consolidation and Rehabilitation: 連邦土地統合・再開発庁) の政府機関を通じて2種類の集団入植政策を実施して、マレー人農民の経営規模の零細性と土地なし問題を解決しようとしたのである。

しかし、自作農創設を目的とした入植者の土地所有権は、入植計画の内容の変化にともない形骸化し、入植者は自立的な土地所有者からしだいに労働者化していくのである。その理由は入植者の土地が相続や売買によって再び細分化されることを防止し、かつ入植者の栽培作業を組織的に管理することによって、入植者の「自主的経営権」を縮小していく必要があったためと思われる。本章ではこうした自作農創設政策が次第に変質し、入植地が単なる集団入植地から国営農場化し、さらに民営化されていく過程を入植者の土地所有権の質的变化と、経営主体性の縮小ないし形骸化という二つの点に焦点を合わせて分析する。

ところで、以下の行論を展開するにあたり、マレーシアの土地所有権に関する法構造の特質を最低限整理しておくことが必要であろう。

マレーシアでは1965年にマレー半島の各州に適用される統一的な国家土地法 (National Land Code) が制定されているが、この法のなかでマレーシアの農地の土地所有権について規定している最も重要な点は次の2点である。第1は形式的に各州のスルタンに帰属する土地は、私人または法人が州政府から永代譲渡 (grant), または99年以内の期限付き賃借権譲渡 (leasehold) によって土地の払下げ (alienation) が成立するということであり (第76条第a項),

第2は土地を譲渡された者は永代であれ、期限付きであれ、州政府に対して定められた地代(rent)を毎年支払うことが義務づけられていることである(第76条第b項)。

こうした州政府を地主として概念的に規定し、その地主から賃借権を譲渡されるという形式をとる土地制度(leasehold system of land tenure)は、1874年の英領植民地化以来、次第に法的に整備され、1926年にマレー連邦州土地法(Federated Malay States Land Code)としていちおう統一される。そしてその後も状況に応じて変更を繰り返しながら65年の国家土地法に至る。植民地行政官はマレー半島の経済発展を促進するための有効な土地制度として、イギリス本国で実施されている賃借権制度に基礎を置く土地制度を採用し、その登録方法(registration)に関してはトーレンズ方式(Torrens System)を導入したのである。

この土地制度のもと、土地所有権に関する最も重要な規定は、州から譲渡された土地については農民が排他的な売買権や相続権をもつということである。つまり、いったん州政府から永久または期限付きで賃借された土地は、実質的に私有地になり、逆に州は譲渡した土地の所有権を失うことになる。しかし、州政府は譲渡した土地から地代を、他のいかなる債権者にも優先して受けとる権利を有するとされている。つまり、州政府は名目的な地主となって地代を徴収するが、土地の処分権は私人に移転するのである。

マレーシアではこうした州政府からの農地賃借権を公的にproprietorshipと呼び、慣行的には土地所有権(land ownership)と呼ばれている。ここでは、その慣行に従い州政府から農地を譲渡された者を土地所有者と呼び、その土地所有にともなう権利・義務関係の総体を土地所有権と呼ぶことにする。永代賃借権と期限付き賃借権との間には、土地所有権の内容については本質的な違いはないとされている。ただし、期限付き賃借権で農地を譲渡される場合は、栽培作物の種類、栽培時期の開始等について規制を受ける。つまり、ゴムまたはオイル・パーム栽培地として譲渡された土地に稲その他の農作物を栽培することは許されない。また払下げを受けてから3年以内に栽培を開

始することとされている。

なお、1965年の国家土地法の内容についての詳しい解説と、マレーシアの土地法の歴史に関する包括的説明については、Wong, David S.Y., *Tenure and Land Dealing in Malay States*, シンガポール, Singapore University Press, 1975年, を参照されたい。

第1節 土地開発法（1956年）制定の背景

イギリスがマレーシアの独立を政治日程としてすでにその視野に入れていた1950年代前半, マレー人村落社会には自立した生産と生活を営めない零細農民が大量に存在し, 農村失業者や土地なし農民も多く堆積していた。こうした貧困農民の存在は単に農業・農民不安を増長させるだけでなく, マレーシアという多民族社会全体をなんらかのきっかけで容易に政治不安のるつぼに陥れる危険性を内包し, 当然独立後の社会の安定にとって障害になると植民地政府は判断していた。

したがって, こうした社会不安を引き起こす要因を除去するために, 零細農民や土地なし農民に十分な土地を与え, 安定した所得ないし収入を保障することが植民地支配から独立するための必須条件であったといえる。つまり, 土地開発法の実施によるFELDAの大規模な入植政策は単なる農業政策というよりは, 独立を視野に入れた植民地政府による社会政策的意義を濃厚にもっていたのである。

しかし, 土地開発法実施の背景にはそのほかにも複雑な事情がからんでいる。第2次世界大戦後日本軍が撤退し, イギリスは再びマレー半島を植民地として支配するが, 大戦中抗日ゲリラとして活躍したマラヤ共産党(Malayan Communist Party: MCP)の中核であった華人系住民は, 今度は反英・反植民地闘争に転じ, ジングルにもぐり込んでゲリラ活動を開始する。1948年政府は非常事態(Emergency)を宣言し, ゲリラ活動を鎮圧するために新村計画

(New Village Scheme) を50年から52年にかけて実施している。この新村計画により、一部の華人系住民は都市周辺の一定の地域内に強制移住させられ、ゲリラへの食糧と資金の供給路が切断された。同時に華人系住民のゲリラ化を防止するために、移住者には2エーカーの農地が与えられた。新村計画により2年間で480カ所に新村が建設され、約57万3000人が移住したといわれる⁽¹⁾。

新村への移住者の種族別内訳は華人系が86%、マレー人9%、インド人4%、その他1%となっているが、このことがマレー人の反発を引き起こした。つまり華人に2エーカーの土地が与えられて農業に従事することが許されたため、華人に多くの土地が永久譲渡 (permanent title) されることになり、戦前からの土地譲渡に関するマレー人優遇政策が否定される結果となったからである。FELDA計画による集団入植は、この新村計画における対華人への土地譲渡を配慮した、対マレー人慰撫政策であったともいわれるのはそのためである。

植民地政府が大規模な入植計画を1955年ころから真剣に検討し始めた理由はほかにもある。それは各州の土地行政の末端実務処理機関である郡土地事務所 (District Land Office) に農民からの土地譲渡申請書が山積みされながら、ゲリラ活動のため危険だという理由から土地が譲渡されなかったことである。戦争中から戦後にかけてフロンティアの土地開発が全く行われなかったため、マレー農村社会では、人口圧力と土地不足が深刻化し、55年にはマラヤ連邦全体で土地譲渡の申請書の未処理件数は10万件を超えたという。たとえば、クダー州で1万5000件、トレンガヌ州で1万3000件以上のゴム栽培用地の譲渡申請が、さらにパハン州では合計3万エーカーを超える土地譲渡申請書が未処理のままであったという。その結果、マレー人農民の土地不足に対する飢餓感が強くなり、放置できない状態になっていた。

マレーシア全体の耕地面積も、こうした状態を反映して1941年から55年までの15年間ほとんど増加していない。事態を深刻に受け止めた植民地政府は、55年末に集団入植地の開発によって問題を解決する可能性について審議する

委員会を設立している。翌年、同審議会の報告書⁽²⁾が提出され、そのなかで FELDA 設立の必要性が初めて提唱されたのである。

FELDA 設立の理由はもう一つある。それは上述したマラヤ連邦の独立がすでに日程にのぼっていたことである。独立国家建設に必要な政党議会政治を実施するため、1955年7月にはマラヤ連邦初の国会議員選挙が行われ、与党は52議席のうち51議席を占めて圧倒的勝利を収めたが、これは政治的に独立への準備が一応完了したことを意味している。また経済的にも56年には第1次マラヤ連邦5カ年計画が実施され⁽³⁾、その前年には稲作農民のための小作立法 (Padi Cultivators Ordinance, 1955) が制定され、農村工業開発公社 (Rural Industrial Development Authority : RIDA, 1955年) が設立されている。こうした一連の政策は戦後の経済復興という意味もあったが、それより独立後も安定した多民族社会が維持されることを期待するイギリス植民地政府の、マレー農民に対する社会政策的意味をもったものである。

植民地政府が独立後のマラヤ連邦について最も懸念したのはゲリラ問題、つまり共産主義の浸透であった。1952、53年ころよりその活動は鎮静化し始めたとはいえ、独立前にマレー農民の経済的基盤を強化し、経済不安を解決しておくことが最も必要だったのである。FELDAによる集団入植計画は、入植者を自作農として安定した階層を農村社会に創設すると同時に、農民の土地譲渡要求と人口圧力を解消し、さらに共産主義の浸透を防ぐ防波堤を築くといった複合的な目的をもっていたことを忘れてはならないであろう。

第2節 初期FELDA (1956～60年) 計画の発足と挫折

FELDAの初期の機能は各州の入植地開発計画に必要な資金を融資することであった。実際に事業を開始した1957年から60年まで、FELDAは各州政府に対して合計14の土地開発計画に融資を行っている。州別にみるとジョホール州5、クダー州4、マラッカ州3、そしてクランタン、トレンガヌ両州各一

つずつとなっている。このほか州政府と関係なくFELDAが独自で実施した入植地（パハン州，Bilut Valley Scheme）が一つあり，合計15の計画がこの期間に実施されている⁽⁴⁾。

この時期のFELDAの機能の特徴は，上述のごとく，1956年の土地開発法に基づいて設立された各州の州土地開発公社（State Land Development Board またはCorporation）が立案した入植計画の実施に，必要な資金を融資する機関にすぎなかった。入植計画の実施において州政府が実権を握るのは，土地の譲渡権が州政府に属し，連邦政府はなんら権限をもたないことに由来する。こうした土地所有権に関する州政府と連邦政府との関係は，マレーシアの植民地支配の歴史と深く関係しているが，その問題について今回論ずることは紙幅の関係上割愛する。

州政府による入植地開発計画の具体的な立案・決定に際しては，FELDAおよびその他関係機関のスタッフが参加することができるようになっていた。しかし，入植計画の実施と管理運営については，州政府が実質的な権限をもっていた。この時期における入植計画のもう一つの基本的特徴は，パハン州のビルート入植計画を除いて，入植者は入植計画地が位置する州の住民に限定されていたことである。これは前述のごとく，他州民に土地所有権を譲渡するかどうかの権限は州政府にあることを反映している。しかし，入植者を入植地が位置する州民に限定すると，州によって未開発地の面積に差があるため，各州の間に土地なし農民や零細農民を入植させる能力に不均衡が生ずるという問題が新たに出来た。こうした問題を別とすれば，1960年までのFELDA入植計画の実施上の最大の欠点は，その開発方式にあったといえる。つまり，計画は自作農創設を目的としていたため入植地の密林の伐採，焼却，整理，樹株の搬出，その他ゴム樹の植林，家屋の建設まですべてを自力で行うことが要請されていたのである。いいかえれば，この開発方式は入植者の自力開発の原則に従うものであったが，あまりにも理想主義的であったといえる。

もちろん，自力開発に必要な資金と資材は州土地開発公社が入植者に貸し

付けたが、入植開発作業は質量ともに入植者とその家族労働力だけで処理するには、あまりにも膨大であった。ために入植開発計画が実施された翌年の1958年からは州土地開発公社は、密林の伐採、整地作業は請負業者に行わせるように方針を変更している。60年にはさらに入植者の住宅建設、ゴム樹の植林と栽培管理作業（3カ月）、カバー・クロップ（間作）の植林作業も請負業者に委託するように改められている。その結果、入植者の作業は著しく軽減され、植林3カ月以降のゴム樹の維持・管理、4分の1エーカーの屋敷地の管理をすればよいまでになった。

入植者の初期作業の負担をどのように按分するかという問題のほかに、もっと重要な問題があった。つまり、入植者をどのように組織して入植作業を行わせるかということである。いいかえれば、最初から一部の入植地を入植者個人に与えて、入植作業を全く個人の自発性にまかせる個人方式（individual method）か、または入植者個人に将来譲渡が予定されている土地をあらかじめ割り当てないで、入植者全員が開発地全体を協力して開発する方式（集団開発方式〈collective method〉）を採用するかという問題である。最初は後者の集団開発方式が採用されたが、結局、入植者個々人の労働意欲を喪失させることになって失敗し、まもなく個人方式に変更された。しかし、この完全な個人主義的な開発作業方式も放任主義に陥り、また失敗に終わる。

失敗の理由は入植者が利用できる家族労働力および入植者の労働意欲に差があるため、割当て地の作業進捗状況に差が現れ、入植作業の状況にでこぼこが生じたのである。ある割当て地はすでにゴム樹の植林が完了しているのに、隣接地では密林の伐採労働に従事しているといった状況では、入植地全体の管理運営を円滑に行ううえで支障が生ずるのはいうまでもない。入植者にFELDAが支出した開発資金の返済義務がある以上、FELDA側としては貸付け資金を遅滞なく返済させるために、入植作業全体を平均的に進捗させることが必要とされたのである。

初期FELDA入植計画地の運営でもう一つ問題になったのは入植者の生活資金である。入植者はゴム樹からの採液収入が可能になるまで、入植してか

ら最初の2年間は月々の最低生活資金が州土地開発公社より貸し付けられることになっていた。その額は月にして50～70リングットであったが、ほとんど作業労働日に関係なく支払われたため、入植者は既得権益として受け取り、結果として入植者の積極的な労働意欲を抑制することになってしまったといわれる。

このように、初期FELDA計画は種々の困難な問題に直面したが、その主要な原因は州土地開発公社における担当職員の経験不足と入植者の教育・訓練不足にあったといえよう。したがって、この入植計画を成功させるためには関係行政組織全体を改革する必要があることが自覚され、結局は中央連邦政府依存へと傾斜していくのである。州政府行政官の質と経験不足はFELDA入植計画実施の任に耐えられず、1960年以降の改革つまり集団入植地法の導入へとつながっていくことになる。

第3節 集団入植地法（1960年）実施の背景と実態

——二つの目的——

集団入植地法（1960年）は二つの重要な狙いをもっていた。第1は実質的に戦後細々ながら行われてきた州有地の個人への土地譲渡を集団を単位として行うことに変更することである。つまり、この法律により個人への土地譲渡は制限されることになり、集団入植による土地譲渡が優先されることになった。第2は新しいFELDAと後のFELCRAを生む法的母体となったばかりでなく、小農のゴム再植の促進政策を実施していたゴム再植局（RRB：Rubber Replanting Board）と後のゴム産業小農開発庁（RISDA：Rubber Industry Smallholders Development Authority）が推進した集団栽培計画であるブロック新植計画（Block New Planting Scheme）を、FELCRAないしFELDAに吸収させる役目をも果たした点である。

独立前はすべての土地譲渡は個人に対して行われてきた。たとえば、1905

年から30年まで、約300万エーカーの土地が多年生作物の栽培のために個人ベースで譲渡されている。また31年から56年までは85万4000エーカーとわずかなのであるが、いずれも個人を対象に土地が譲渡されている。しかし、こうした個別的な土地譲渡は煩瑣なため政府と農民双方に多大の時間と労力を消費させ、事務を停滞させてきた。

第2次世界大戦後、農村と農業復興のための土地譲渡申請が急増するなかで、国家土地評議会（National Land Council：NLC）の諮問に基づき、1958年よりマレー半島諸州での土地の個人別譲渡は減少することになる。また同年、新たに設立された土地行政委員会（Land Administration Commission）は集団的土地譲渡方式を採用して、山積する土地申請者の要求を解決すべきだと勧告している。さらに1960年に国家土地評議会で決議された報告書「国家土地政策——新規土地譲渡に関する再吟味——」（National Land Policy：Re-assessment of the Problem of New Alienation）のなかでも次のように述べられている。「……個別的な土地譲渡は、まとめて譲渡するグループ譲渡方式（group alienation）にとって代わるべきである。各州は国家土地評議会の決議によりこれ以上、個人ベースで土地を譲渡することは許されない……」と。そして代わりに、まとまった面積を効率的に管理、処理しやすい方法で譲渡する方式が各州でとられるようになった。これが州によりポケット方式（Pocket Alienation）または管理方式（Controlled Alienation）、ブロック方式（Block Alienation）、計画方式（Planned Alienation）といわれるものである。ポケット方式は30エーカーを超えない小規模面積で、既存の町または村の外に飛び地的に存在する土地を対象にした譲渡方式である。ポケットという言葉の由来は飛び地的に土地が存在することと、開発費は譲渡された個人がすべて負担するという意味からきている。ポケット方式は通常2～3エーカーを単位に譲渡されていた。しかし、全体としてポケット方式によって譲渡された土地面積は小さく、次に述べる管理方式の約10分の1にすぎなかったといわれる。

管理方式は最も簡単な土地開発方式であった。それは政府の土地開発費の

負担が一部の社会資本施設の新設（たとえば、道路建設）だけであって、ほとんど財政負担がなかったからである。この管理方式はしたがって非補助金土地譲渡方式とも呼ばれた。土地の譲渡は大規模なブロック地が分割され個人に譲渡された。

この個人に対する分散的な小規模土地譲渡方式から一括譲渡方式への移行は、同時にもう一つ重要な意味をもっていた。それは植民地時代に郡長(District Officer)または土地税徴収官(Collector of Land Revenue。多くは白人であった)は10エーカー以下の土地譲渡権をもっていたが、それが否定され植民地時代の土地譲渡政策が改正されたということである。その理由はマレーシアが独立したことにより、土地譲渡がきわめて政治的な問題となり、とくに重要地域については譲渡権が実質的に行政官から政治家の手に委ねられるようになったことを反映している。たとえば、スランゴール、ヌグリ・スンビラン、ペラ各州の主要西海岸諸州では郡長および土地税徴収官は土地譲渡申請書を受理したあと、その書類はすぐ同州の最高決定機関である州内閣(State Executive Council: EXCO)に送られ、そこで決定されるようになった。しかし、トレンガヌ州では10エーカー以下の土地譲渡については、依然として郡長に以前のままの権限が与えられていた。ただし、この場合もその譲渡について意見の衝突が起きた申請については州首席大臣(Menteri Besar)の手にその解決が委ねられた。こうしたトレンガヌ州のような例はほかの2、3の州にもあったといわれる。

ところで、一括土地譲渡方式は前述のごとく州によってさまざまな名前が付され、実質的に集団入植地として譲渡されていった。たとえば、ペラ州とパハン州では管理方式が採用され、法的にも集団入植地法が適用された。この両州の集団入植地は譲渡後、入植者の栽培管理の状況が州政府をして満足させた場合に、土地所有権が与えられることになっていた。ジョホール州とヌグリ・スンビラン州ではブロック方式と呼ばれていた。しかしこのブロック方式は集団入植地法の適用を受けなかった。また通常の譲渡方式と異なり、100エーカー以上のまとまった面積の土地がブロックで土地申請者に6エー

第1表 一括譲渡方式による各州の土地譲渡面積 (1960～70年)¹⁾
(単位: エーカー)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	合 計
ジョホール	3,526	20,446	10,327	29,032	34,784	14,251	26,003	20,459	10,368	3,190	813	173,199
ベラ	1,648	920	6,902	24,893	12,971	3,736	7,833	50	37,405	24,020	5,310	125,688
パハン				70		4,007	1,820	5,187				11,084
クダ				2,817	3,500	564	3,915		1,156			11,952
スランゴール				1,037	1,438	3,782	5,697	1,872				13,826
トレンガヌ												71,464
クランタン	6,056	1,997	945	3,191	4,776	14,847	21,421	13,506	8,273	7,278	5,282	87,572
ヌグリ・スンビラン											5,051 ²⁾	23,903
マラッカ					643	597	277					1,512
合 計											16,456	520,200 ³⁾

- (注) 1) ここに掲げられた土地に対しては個々の農民に開発補助金は支出されていない。
 2) 原表にはヌグリ・スンビラン州の数値は1970年度と合計欄にしか記述されていない。
 3) 約520,000エーカーのうち約150,000エーカーのみが実際に開発されたにすぎないといわれる。

(出所) Senftleben, Wolfgang, *Buckground to Agricultural Land Policy in Malaysia*, ハンブルグ, Otto Harrassowitz, 1976年, 210ページ, 第30表より作成。

第2表 ヌグリ・スンビラン州土地開発および周辺地譲渡計画 (1958～67年)

計画の種類	年度	計画数	合計面積(エーカー)			圃場数	種 族 別 参 加 農 家 数			
			ゴ ム	果樹園	合 計		合 計	マレー人	華 人	インド人
周辺地譲渡計画	1961	19	8,477	—	10,695	2,198	2,096	1,936	154	6
	1962	17	4,757	—	5,504	1,480	1,356	1,032	319	5
	1963	28	3,998	—	4,228	1,291	1,256	1,055	179	22
	1964	5	677	—	710	229	213	188	55	—
	1966	5	713	—	722	—	—	—	—	—
	1967	5	—	—	486	—	—	—	—	—
上記計画以外の 州土地開発計画	1958	1	458	140	598	73	70	—	70	—
	1959	5	2,311	481	2,792	404	368	294	45	29
	1961	1	523		523	87	84	84	—	—

(出所) Commissioner of Land & Mining, Negeri Sembilan, *Negeri Sembilan State Land & Fringe Alienation Scheme*, スレンバン, 1967年5月20日。

カーずつ一括分割された点が特徴である。クダー州では集団的土地譲渡は計画方式と呼ばれていた。またスランゴールやマラッカ、ペナンの各州ではジャングル未利用地が少ないためポケット方式といわれていた。

これら方式に基づく土地譲渡が各州でどの程度実施され成功してきたかの、正確な統計は必ずしも明らかでないが、利用可能な統計を第1表に掲げておく。この表の数値は1960年から示されているが実際には56年以降実施されてきた。その例をより詳しくヌグリ・スンビラン州の事例で見てみよう(第2表)。一括譲渡方式の具体的なあり方は各州であまりにも異なり、多様なため、統一した方式が望まれるようになり、60年の集団入植地法につながるのであるが、60年からの各州の譲渡面積のうち、どのくらいのパーセンテージが集団入植地法に基づいて譲渡されているかは必ずしも明確でない。しかし、少なくともペラとパハン両州は集団入植地法を適用しながら土地の譲渡を実施している。

ではつぎに、集団入植地法による土地譲渡方式の背後にある政策目的を次に述べることにしよう。資料としては集団入植地法の実施に先立ち、その政策目的および実施方法を説明した各種回状や覚書がいろいろの機関から出されているので、いまこれら資料を引用しながら集団入植地法と自作農創設との関係を整理することにする。

1960年4月2日に開催された第6回国家土地評議会では同評議会報告No. 12とNo. 13が発表されたが、その付録には集団入植政策の目的が包括的に説明され、将来の土地開発についての基本方針が四つにまとめられている⁽⁵⁾。つまり、(1)新しい土地開発は土地なし農民または実質的に土地のない農民で、彼らに土地を与えないと国家・社会の負担になる危険性のある者に優先権を置く。(2)すでに十分な土地をもち、他にも収入源をもつ者でさらに投資機会の拡大を求めている者については土地申請簿への登録を中止する。(3)州政府は二つのタイプの集団入植地の開発に努力する。つまり第1のタイプは十分な収入のない者に対して行われる補助金付きの入植計画であり、第2のタイプは、開発費用を自ら賄える者に対して行われる非補助金入植計画である。

(4) FELDAと各州の郡土地事務所の独自の権限領域をいっそう明確にする。つまり、①州政府の集団入植地はすでに開発された地域で人口圧力により土地要求が高まっているが、相対的に隣接地域に利用可能な土地があるところに計画地を集中すること。② FELDAはさらにもっと遠く離れた土地に大量の集団入植者を一括して入植する計画に集中すること。この集団入植への参加者は、他にまったく雇用機会と収入源のないものに限定となっている。

この覚書では、上述のように、FELDAと州政府による集団入植計画、つまり後の周辺地譲渡計画 (Fringe Alienation Scheme) の2種の計画を、将来の集団入植地開発計画の基本に据えていることが明らかである。

さらに1960年8月30日に国家土地評議会より州政府に出された「集団入植地計画に関する覚書回状」⁽⁶⁾では、よりいっそう明確に集団入植地法の狙いが述べられている。たとえば第3項には、「……集団入植地法は実際には二つの入植計画によって実施される。つまり、(1) FELDA計画と(2) 集団入植計画 (Group Settlement Scheme : GSS) である。集団入植計画は厳密に言えば州政府を通じて郡によって実施される計画を示す。……連邦政府の補助金は上記二つの集団入植計画に対してのみ与えられるが、州政府はスルタンの承認のうえ独自に他の土地開発計画を実施することはできる。ただし、その計画に対しては連邦政府から補助金は支払われない」と記述されている。

また集団入植政策一般の目的については以下のように説明されている。「基本的には集団入植とFELDAの目的は異ならない。いずれも過剰人口による人口圧力と土地不足からくる土地需要に応えるため、入植者は高収量品種のゴム樹を栽培し、かつ自立的な経営規模の小農から成り立つ集団入植者開発計画である」。つまり、「AタイプのFELDA型の集団入植計画の基本原則はよく知られるように、入植者に対する密着した管理方式と彼らに対する生活資金の保障 (貸付資金を含む) の二つから成り立つ。……これと対照的に集団入植方式は既存の農村からの溢れる過剰人口を、最寄りの地域に入植させる計画であり、新しい開拓地の形成である……」。またこのBタイプの周辺譲渡地計画について次のように述べている。

「この周辺地は入植者の非経済的な小規模農地を補うために譲渡されるものであり、譲渡地の面積は入植者の平均的規模から計算して同一の面積が与えられるが、その面積は計画地ごとに3～5エーカーの間に作る……」。しかし、「2エーカー以下の非経済的規模の面積しかもたない農家は、AタイプのFELDAに参加することが望ましい」。また、「Aタイプの集団入植地は標準規模4000エーカーとし、300以上の家族が入植する」とされているが、Bタイプについては具体的な計画地の面積について言及されていない。しかし、国家土地評議会No.15報告書(1962年12月24日)「農村開発大臣覚書——管理土地譲渡方式——」(“Memorandum from the Minister of Rural Development: Controlled Alienation”)では、2000エーカー以下にすることが指示されている。つまり、同報告書ではBタイプについて「2000エーカーまでの土地とし、1960年の集団入植地法の適用を受けることとする」、「土地は譲渡後5年以内に開発すること」、「15年間は州大臣の許可なくして土地の譲渡、移転、担保、貸付けすることはできない」、「有資格者は全くの土地なし農民か6エーカー以下の土地所有者で、きちんと耕作している者、または退職まぎわの公務員で350リングット以下の給与所得者」となっている。またこれまで実施された集団入植計画で「2000エーカー以上のものはFELDAが継続する」とも記述されている。この決定は1961年7月25日の第9回国家土地評議会での決議に従うものであった。

このように国家土地評議会での報告書および覚書、回状等の説明から判断すると、土地なし農民または小規模農民の経営面積の問題、また農村地域における人口圧力を解決するために、FELDAと周辺地譲渡計画は相互補完的な役割を果たしているのが分かる。目的は自立的な自作農創設にあるが、その目的達成の仕方は各農村地域の未開墾地の有無と農民の土地所有規模により、挙家離村してFELDAに参加するか、それとも既存の村落から通いながら付加的に経営地を拡大しつつ、自作農として自立していくかの二つの方法に分けることにより、いっそう現実的な自作農創設政策になったといえよう。

また補助金のあり方も二つの計画では異なっている。FELDAの場合は全

く収入源のない農民を管理運営しているため、入植者への補助金は連邦政府が直接責任をもつ。しかし、周辺地譲渡計画ではゴム栽培の苗木と肥料補助金が連邦政府→州政府→入植者の順に現物の形で行われ、現金の補助は一切ない。そのほか開発に必要な労働、現金はすべて入植者ないし参加者の責任で賄われなければならない。

では、こうした二つの自作農創設政策が具体的にどのように展開していったかを、以下みていこう。

第4節 FELDAの再編

——入植者管理の強化と私的土地所有権の形骸化——

1961年のFELDAの組織再編の意義と背景を理解するためには、第2次マラヤ5カ年計画(1961～65年)を通じて実施された当時の農業行政上の諸変革をまず知る必要がある。60年に「非常事態」の終結を宣言した政府は国内の経済、とりわけ農業・農村経済の復興に乗り出す。まず同じ61年に農村地域開発省(Ministry of Rural Development)を設立し、農業・農村開発のため行政改革を行うと、すぐに国家農村開発計画(National Rural Development Programme)を発表した。各州と各郡レベルには農村開発委員会が設立され、郡レベルには郡農村開発計画が作成(別名Red Book Planとも呼ばれた)され、農民の最も基本的な農村開発の要求事項をそのなか書き込ませた。

マラヤ連邦5カ年計画は農村・農業問題の解決に最も重点が置かれているが、そのなかでも大規模な土地開発計画の担い手であるFELDAが重要視された。しかし、1956年から実施されたFELDA計画は機能、組織、運営の面で弱点があり、十分満足できる実績があげられなかった。そこで61年国家土地評議会がFELDAの組織、運営の諸側面について全面的に再吟味することになり、FELDAは単に州土地開発公社に必要な資金を流す「融資機関」から、直接入植計画の立案・実施、管理運営まで責任をもつ「入植計画実施機関」と

して生まれ変わるようになった。同時にFELDAは農村開発省傘下の連邦土地開発庁として組織改正された。

新しいFELDAが発足するときに最も問題となったのは、1960年以前に州土地開発公社が実施した14の入植計画地をどのように処理するかということであった。協議の結果、14の入植計画地のうちクランタン州の入植計画地を除く13の計画をFELDAが引き継ぐことになり、さらにジョホール州の集団入植計画地のうち2000エーカー以上規模の三つが、同時にFELDAのもとに組み込まれるようになった。後者の決定は1961年の国家土地評議会の決議によるものである。

つぎにFELDAの新組織について触れなければならないが、ここではとくに入植者の土地所有権の問題に限定する⁽⁷⁾。FELDA計画地への入植者の土地所有権は複雑な問題を含むが、その第1の理由は前述のように土地は各州政府の管轄下に属し、連邦政府は形式上、入植者の土地所有権についてなんら決定権をもっていないことである。FELDAが単なる入植計画の必要資金の融資機関として機能していた1960～65年の間は、土地所有権の譲渡については問題はなかったが、FELDAが連邦政府のもとで直接に入植計画を運営し、開発資金を補助するようになると、入植者への土地所有権譲渡の問題は複雑となる。

1961年以降のFELDA計画の実施にあたって、州政府とFELDA、入植者の3者の間では土地所有権、占有権について次のように取決めが行われている。州政府はFELDAを州政府に代わって土地を開発する「開発代理機関」(development agency)と見なし、FELDAに開発権を与える。入植者はFELDAによって特定保有地(particular holding)の占有者(occupier)として登録されるが、この占有は将来の所有権を予定されているものとされている。入植者はFELDAに入植後15年間で開発費を返済し、さらに州政府には地代(rent)、譲渡代(premium)、測量費を支払うものとされている(15年間分割払い)。これら費用が支払われている間は土地所有権は州政府に属する。

入植者がこれら開発費をFELDAおよび州政府に返済完了したとき、

FELDAの入植地に関する権利はすべて消滅し、計画地は州政府にいったん返還され、その後に州政府から入植者個人に土地所有権（99年間の借地権，leasehold）⁽⁶⁾が与えられる。これら一連のプロセスはゴム入植地に対して行われ、オイル・パーム入植地には適用されない。しかし、ここで重要なのはゴム入植地の場合は、入植者個人に土地所有権が与えられるが、土地の処分権については厳しい付帯条件が付されていることである。この点はゴム園入植者の土地所有権の性格と限界を知るうえで重要である。

集団入植地法第5条第1項には「いかなる入植地も細分化することは許されない」、また第2項には「いかなる入植地も分割して保有することは許されない」と規定されている。また第16条には「入植土地所有者は土地の売買、その他関係行為については土地税徴収官の発布する土地細則（land rule）に従うものとする」と規定されている。第15条第1項と第2項は主として相続制度および小作地に関係してくる。つまり、その意味するところは入植地はすべて一子相続とし、イスラム法および慣習法による均分相続の禁止である。これは後にイスラム教徒であるマレー人入植者の反対を強く受けることになる。また栽培地の一部を小作地に出すことは許されないことになる。この第15条はイスラム法、慣習法のもとで許されている所有地の細分化が農民の零細土地所有と貧困化の大きな原因であるという判断からきているのはいうまでもない。つぎに問題は、第16条の規定に従い入植者がすべての開発費を返済したときに入手する土地所有権について、各州が土地税徴収官を通じてどのような規則を入植者に課しているかである。この点については、1978年5月23日にマラッカ州政府より州内のクムンドールFELDA入植地（Rancangan Tanah FELDA Kemendore）の土地約8エーカーの土地所有権を、開発費返済後認められた入植者のケースを具体的に見てみよう。入植者が受領した地権証書をみると、その最後に「この土地は細分化されてはならない」、「この土地は借地に出すことはできない」、「この土地はマラッカ州政府の書面許可なくして、土地所有権が州から譲渡されてから25年間経過するまで、所有権を移転すること、質入れ、担保に入れることはできない」といった内容の重要

な条件が付記されている。この条件は土地所有権を認められてから25年後になって初めて、通常の意味での土地所有権が入植者に認められることを意味している。入植者の土地所有権はゴム入植地の場合、個人の私的土地所有権は認められるが、入植してからほぼ40～50年後に初めて入手できるきわめて強い制限のついた土地所有権であるといえよう。また、イスラム法、慣習法による伝統的な均分相続法が全く適用されないのも、入植者にとってきわめて不本意な土地所有権であるといえよう。

ではつぎにオイル・パーム入植地の場合について見てみよう。1965年集団入植地改正法 (Land <Group Settlement Areas> Amendment Act, 1965) 第35条第3項はオイル・パーム入植地に対してはゴムの土地所有権とは異なり、協同組合土地所有権 (hak milek tanah koperasi) について規定している。「第2項に従い登録した入植者は、協同組合において入植者が登録した株数に応じて入植地の株を保有することができる。ただし株は分割することはできない」。

この規定はオイル・パームの場合、入植者は必ず協同組合員に登録されねばならないことを意味している。オイル・パーム入植地は入植者が開発費支払い後、栽培上の理由から協業的労働組織が必要なため、入植地はいくつかの協同組合に分割され、協同組合ごとに土地所有権が認められる。入植者はその協同組合の株を所有する形で一定の土地保有権を確保することが許されているのである。つまり、オイル・パーム入植地ではゴム入植地で認められているような入植者個人の土地所有権は認められていない。

もともと自作農創設が目的で実施されたFELDAの入植計画も、実施の段階では個別入植者の土地所有権を種々な形で制限せざるをえない状況に直面することにより、上記のような制限的条件を付したり、または初めからオイル・パームの場合は入植者個人の土地所有権を認めない形で実施されているのである⁽⁹⁾。こうしたオイル・パーム入植地はブロック・システム (block system) といわれ、1975年から実施されている。ブロック・システムのもとでは土地所有権は協同組合所有しか認められていない。

第5節 FELCRA

——計画の目的と展開——

1. FELCRA以前の周辺地計画の実施と挫折

前述のごとく、周辺地譲渡計画（以下、周辺地計画と略記）は最初、国家土地評議会の1958年と60年の報告書によって諮問され、法律的には60年の集団入植地法に基づいて61年より実施されている。実施に先立ち60年には農村開発省によって政令No. 2（Directive No. 2）が出され、周辺地計画の目的と内容が説明されている。いまその政令No. 2に沿いながら、発足当初の周辺地計画がどのような政策目的をもって実施されたかを以下に説明してみよう。

(1) 計画地は既存村落の近接地域とし、3マイル以上離れていないこと。

第3表 1960～71年における

州 名	1961			1962			1963			1964			1965		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
ジョホール	1	993	132				7	2,138	325						
クダ	1	600	100	7	3,852	673	1	632	96	4	1,997	357	2	508	113
マラッカ				4	3,219	632	4	1,942	470	4	1,040	233	10	863	211
ヌグリ・スンビラン	19	10,695	2,096	17	5,504	1,032	28	4,228	1,256	5	710	213			
パハン	18	8,156	1,221	67	23,769	3,365	51	14,779	2,194						
ペラ				33	7,194	1,710	29	12,454	3,162	12	5,009	1,187			
ブルリス										3	1,530	213	1	460	96
スランゴール				2	526	146									
トレンガヌ				13	7,385	1,266	28	9,875	1,505	1	121	35			
合 計	39	20,441	3,549	143	51,449	8,824	148	46,048	9,008	29	10,407	2,238	13	1,831	420

(注) 1) 第2次マラヤ連邦5カ年計画と第1次マレーシア5カ年計画により連邦政府の補

2) A：計画数，B：栽培ゴム面積（年間），C：入植参加者数（年間）。

3) 州政府自身の財政資金で実施した11の計画地は含まれていない。

(出所) 第1表に同じ（247ページ，第39表）。

- (2) 計画地は6エーカー以下の非経済的な零細規模地を所有する農家で、世帯主の年齢は50歳を超えないこと。
- (3) 計画地内の1筆ごとの面積は、参加者がすでに保有している面積に関係なく3エーカーが与えられる。また土地所有権は政府が支出した開発費を参加者が返済した段階で与えられる。
- (4) 入植者の生活資金は既存村落内で得られる収入で賄い、補助金はないものとする。
- (5) 計画地面積は500エーカーから2000エーカーの間とする。2000エーカー以上の場合はFELDAに移し、500エーカー以下の小面積の場合は効率的な管理が困難なため、ポケット譲渡計画地として利用する。
- (6) 農村開発省および後には土地・鉱山省 (Ministry of Land and Mines) が周辺地計画の資金を管理する責任を有するが、実際の計画の実施と管理は郡長によって行われるものとする。

州別周辺地計画実施状況

1966			1967			1968			1969			1970			合 計 (1961~70)		
A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
1	582	91				2	488	77							11	4,201	625
			1	320	77				1	305	76				17	8,214	1,492
1	278	67	1	199	46	4	304	72							28 ⁹⁾	7,845	1,731
6	722	203	5	486	155	2	200	65	6	1,070	—	6	884	—	94	23,615	4,588
2	398	61	3	663	90										141	47,762	7,931
5	1,735	366													79	26,367	6,209
2	1,150	219							1	2,000	465				7	5,140	993
															3	637	181
2	277	39													43	17,537	2,810
19	5,162	1,046	10	1,664	368	8	992	214	8	3,375	541	6	884		423	142,253	26,108

助を通じて実施された計画のみを計算したもの。

1961年から70年まで連邦政府は約5000万リンギットを州政府に交付金として与え (allocated), 423の計画地が開発された。面積にして約14万2000エーカー, 参加者は2万6000家族となっている(第3表参照)。この周辺地計画の目的は, 上述のごとく, 小規模零細農家を経済的で効率的な経営面積を所有する自作農に創設することであったが, 実施にあたってはきわめて政治的な配慮がなされた⁽¹⁰⁾。たとえば, 第3表をみると1962, 63年の2年間で291の計画が実施されているが, 65年と66年の2年間で, 32の計画しか実施されていない。これは64年の選挙に向け選挙区の農民を利益誘導するため, 前年に各州で多くの周辺地計画が実施されたことを示している。とくにヌグリ・スンビラン, パハン, ペラおよびトレンガヌの各州にその傾向が顕著である。土地譲渡はマレーシアにおいて独立後は常に政治的に利用されてきたが, 周辺地計画とFELDAはその典型であるといえる。

しかしこの周辺地計画もヌグリ・スンビラン, ペラ, マラッカの3州を除くと, ほとんど成功しなかったといわれる⁽¹¹⁾。たとえば, トレンガヌ州は1961~70年の10年間で43の計画が実施されたが, うちたった47.3%の計画が満足すべき開発状況を示したにすぎず, 約31%は不満足な状態であったという⁽¹²⁾。周辺地計画で譲渡された土地をそのまま放置しておく農民が多かったのである。周辺地計画が失敗した理由としては, 次の五つがあげられよう。

- (1) 既存村落の周辺にまとまった500~2000エーカーの土地が次第に減少してきたこと。その結果, 計画が遠隔地で実施されるようになってきた。片道で20マイル以上も離れた計画が多かったといわれる。
- (2) 計画参加者の選択が適切になされなかった。たとえば, 政治家の干渉により全くの土地なし農民が選ばれ, 結果として計画地が開発されなかった。土地なし農民は開発初期に必要な生活資金を調達できるものが少なく, ほとんどの計画地は放置されたままになった。
- (3) 政治家は計画地の位置決定にも大きな影響力を行使した。自分の選挙区に有利なところを計画地として選ぶよう圧力をかけ, また他方では農民が毎年何千エーカーもの不法な土地開発を行うのを黙認した⁽¹³⁾。

- (4) 開発計画，運営の稚拙さも計画の失敗に拍車をかけた。郡長は計画の運営・立案に十分な知識をもっていなかったばかりでなく，多忙な日常業務のため計画の運営に時間をさくことができなかった。多くの郡長は計画運営の仕事を部下にまかせきりの状態になった。
- (5) 計画地の多くは，必ずしも地勢条件の適切な場所が選ばれたわけではなかった。たとえば農作業を行うにはあまりにも急斜面であったり，土壌条件が農作物の栽培に適していなかった例は，ヌグリ・スンビラン州にもみられた。

2. FELCRAの設立と周辺地計画の再編

1966年にこれら失敗した周辺地計画を引き取り，再開発事業を行う機関と

第4表 州別，年次別FELCRAの引継ぎ計画数および面積
(単位：エーカー)

州 名		1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	合 計
ジョホール	計画数	1	1		4	1	3	1	11
	面 積	985	928		3,015	240	5,070	700	10,938
クダ	計画数			2					2
	面 積			1,598					1,598
ヌグリ・スンビラン	計画数	1	1	1		1			4
	面 積	891	850	586		160			2,487
パハン	計画数	1		1	1	1	1		5
	面 積	949		849	991	559	904		4,252
ペラ	計画数	1	1		1				3
	面 積	583	984		1,470				3,037
ブルリス	計画数			1					1
	面 積			1,073					1,073
トレングヌ	計画数				1				1
	面 積				500				500
西マレーシア合計	計画数	4	3	5	6	4	4	1	27
	面 積	3,408	2,762	4,106	4,506	2,429	5,974	700	23,885

(出所) 第1表に同じ (281ページ，第45表)。

第5表 州政府およびFELCRAによる周辺地計画の進展
(単位：エーカー)

州名		連邦政府の補助金のない州土地開発計画						FELCRA周辺地計画					総合計
		1962	1967	1968	1972	1973	合 計	1970	1971	1972	1973	合 計	
ジョホール	計画数								1	5	3	9	9
	面積								1,249	5,680	4,440	11,369	11,369
クダ	計画数										1	1	1
	面積										400	400	400
マラツカ	計画数	5	2	4			11				1	1	12
	面積	1,830	257	301			2,388				2,400	2,400	4,788
ヌグリ・スンビラン	計画数				22	24	46	1	1	1	5	8	54
	面積				2,619	4,639	7,258	500	1,500	174	7,166	9,340	16,598
パハン	計画数						6		2	1		3	9
	面積						10,000		2,500	1,000		3,500	13,500
ペラ	計画数										2	2	2
	面積									1,950		1,950	1,950
西マレーシア合計	計画数	5	2	4	22	24	63	1	4	9	10	24	87
	面積	1,830	257	301	2,619	4,639	19,646	500	5,249	8,804	14,406	28,959	48,605

(出所) 第1表に同じ (250ページ, 第40表)。

して設立されたのが連邦土地統合・再開発庁、つまりFELCRAである。1967年以降のFELCRAによる統合・再開発計画の実施状況を第4表によって見てみよう。67～73年の7年間で約27の計画がFELCRAに引き渡されたが、少数の失敗した周辺地計画は州による一括譲渡地に変更されている。しかし、残りいくつかの計画は政府の開発支出費を賄うために土地が売却された。

周辺地計画は実際には小農の経営地の分散化を促進したといえるであろう。FELCRAの設立はそれを防止するために周辺地計画を再開発し、土地統合を促進しようとしたものであった。州政府は連邦政府に頼らず補助金なしの土地開発計画を実施してきたし、周辺地計画のなかにも連邦政府の補助金のない計画がある。その統計をいま第5表から見てみよう。州別にみるとマラッカ州とヌグリ・スンビラン州がこの非補助土地開発計画を最も多く実施している。両州の周辺地計画やその他の州入植計画が成功した理由は、州内の開発がすでに進み、未墾地が比較的少なくなっていたからである。したがって既存村落の周辺地を新たに開発するのが容易であったこと、および人口圧力が他州に比較して強く、農民の周辺地開発に対する欲求が強かったためと判

断される。

ヌグリ・スンビラン州は第2次マレーシア5カ年計画下でも、補助金のない周辺地計画を州政府独自に実施した唯一の州である。この計画ではFELCRAが1966年以降新たに実施した、参加者に私的土地所有権を認めない計画と異なり、通常の土地所有権が認められた。この計画をヌグリ・スンビラン州は70年から73年の間に八つ実施している。他の補助金なしの計画地を含めると43の計画を同州は実施し、その面積は6113エーカーに達している。こうした周辺地計画およびその他非補助土地開発計画をヌグリ・スンビラン州政府が独自に、他州と比較してはるかに多く実施しているのは、同州の母系家族制度 (adat perpatih) と深く関係している。ヌグリ・スンビラン州はもともと母系家族制度のため、土地の細分化と分散化が全国水準よりかなり高かった。理由は同じ部族 (suku) や非母系家族制度 (adat temenggong) の者に売ることが禁止されたことによるものと推測される。さらに人口圧力が強く農村地域をおおったため、新開拓地における入植計画がヌグリ・スンビラン州における土地問題を解決する唯一の方法だったのである。上記周辺地計画のほとんどがクアラ・ピラ (Kuala Pilah) に位置することもヌグリ・スンビラン州の土地開発計画を考慮する際に重要であろう。

周辺地計画は連邦政府主導型の計画を別にすると、上述のごとく各州によりその実施の仕方は異なるが、パハン州は周辺地計画がエステート方式で譲渡された最初の州であることは注目に値しよう。この方式は後に連邦政府のFELCRAの新しい周辺地計画として踏襲された。この計画は小規模農園 (ladang kecil) 方式と呼ばれ、参加者は一定面積の入植地を譲渡されず、実質的に労働者として賃金を支払われるのである。パハン州では第2次マレーシア5カ年計画でこの方式により1万エーカーの開発が予定された。実際には各計画地1250エーカーで六つの計画が実施された。その地域名を述べると、スンガイ・チャル (Sg. Charu), アイル・ガディン (Air Gading), チャロック・プテング (Charok Puting), ジャラン・クアラ・クラウ (Jalan K. Krau), ジュラントゥット (Jarantut), ジュランサン (Jeransang) そしてチュ

第6表 FELCRA各種計画別，年度別統計

	年次	計画 数	作物別面積 (エーカー)					計画種類別面積(エーカー)				計画種類別参加者数 (人)			
			オイル・ パーム	ゴム	米	ゴマ	ココア	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
第マレーシア計画 次画	1966	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	1967	4	949	3,316	—	—	—	4,265	—	—	—	524	—	—	—
	1968	3	—	3,250	—	—	—	1,395	1,855	—	—	479	—	—	—
	1969	5	—	4,092	—	—	—	—	4,092	—	—	795	—	—	—
	1970	6	—	4,722	—	—	—	—	4,722	—	—	590	149	—	—
第マレーシア計画 次画	1971	8	—	6,208	1,470	—	—	2,429	5,249	—	—	661	—	—	—
	1972	17	6,330	16,948	—	—	—	5,974	8,804	8,500	—	874	672	—	—
	1973	7	5,102	20,430	—	—	—	700	14,268	10,364	—	70	1,735	569	—
	1974	5	—	5,420	—	—	—	—	5,420	—	—	3,994	299	310	—
	1975	5	—	5,550	—	—	—	—	5,550	—	—	3,563	1,279	1,043	—
第マレーシア計画 次画	1976	7	7,770	7,405	1,000	—	—	1,368	6,927	7,880	—	3,631	2,149	1,379	—
	1977	15	4,585	7,358	—	—	—	3,443	4,000	4,500	—	3,812	2,312	1,427	—
	1978	22	7,900	4,500	1,300	—	—	2,840	5,430	10,000	820	4,647	2,593	1,425	—
	1979	31	7,745	9,660	—	—	250	2,380	4,130	11,145	—	4,740	2,961	1,433	141
	1980	25	6,265	10,062	1,000	660	250	5,570	6,802	5,865	1,060	5,865	3,164	1,625	146
合 計	160	46,646	108,921	4,770	660	500	30,364	77,249	58,254	1,880	34,245	17,313	9,221	287	

(注) (1) Rancangan Pemulihan Tanah (土地再開発計画)。

(2) Rancangan Tanah Pinggir (周辺地計画)。

(3) Rancangan Belia (青年入植地計画)。

(4) Rancangan In-Situ (既存村落再開発計画)。

(出所) 「この数値はFELCRA年報，財政報告書から抜粋したもので，国会で承認されたもの」と記された，FELCRA Headquarterで1983年6月15日に入手した資料より。

モモイ (Chemomoi) となっている。

ではつぎに，1966年に発足したFELCRAがその後どのように展開したかを，まず統計によって確認することにしよう(第6表，第7表)。第6表は5カ年計画ごとのFELCRAの周辺地計画の進捗状況を作物別，計画種類別，参加者数別に示したものであり，第7表は州別，作物別の周辺地計画を年次別に示したものである。第6表は第1次から第3次までの各マレーシア5カ年計画における周辺地計画を示しているが，ここにみられる特徴は第1次から第3次に移るにつれ，周辺地計画数は次第に増加し，とくに第3次マレーシア5カ年計画では第1次の18計画，第2次の42計画から一気に100計画と急激に増加したことである。これは連邦政府がFELCRAの周辺地計画に対する重要

第7表 FELCRA計画の州別、作物別、計画種類別統計(1967～85年)

(単位:ヘクタール)

州名	オイル・パーム		ゴム		ココア		米		コショウ		合計	
	計画地数	栽培面積	計画地数	栽培面積	計画地数	栽培面積	計画地数	栽培面積	計画地数	栽培面積	計画地数	栽培面積
(土地再開発計画地)												
ブルリス	—	—	1	437	—	—	—	—	—	—	1	437
クダ	6	793	27	2,219	—	—	—	—	—	—	33	3,012
ペナン	1	34	—	—	—	—	—	—	—	—	1	34
ペラ	39	7,558	4	1,202	—	—	2	797	—	—	45	9,557
スランゴール	1	56	—	—	—	—	—	—	—	—	1	56
ヌグリ・スンビラン	35	2,228	6	1,190	—	—	—	—	—	—	41	3,418
マラツカ	15	1,252	—	—	—	—	—	—	—	—	15	1,252
ジョホール	21	6,877	13	4,063	—	—	1	348	—	—	35	11,288
パハン	23	2,953	9	2,449	—	—	—	—	—	—	32	5,402
トレングヌ	54	4,741	6	1,229	—	—	—	—	—	—	60	5,970
クランタン	24	2,490	4	1,827	1	30	—	—	—	—	29	4,347
サラワク	—	—	3	676	1	243	—	—	4	412	8	1,331
小計	219	28,982	73	15,292	2	273	3	1,145	4	412	301	46,104
(総合開発計画地)												
ブルリス	—	—	3	234	—	—	—	—	—	—	3	234
クダ	—	—	22	7,375	—	—	—	—	—	—	22	7,375
ペナン	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
ペラ	23	10,578	12	4,831	—	—	3	768	8	5,568	46	21,745
スランゴール	—	—	1	332	—	—	—	—	—	—	1	332
ヌグリ・スンビラン	2	354	23	9,107	—	—	—	—	—	—	25	9,461
マラツカ	4	1,231	2	884	—	—	—	—	—	—	6	2,115
ジョホール	15	8,080	17	7,442	—	—	—	—	—	—	32	15,522
パハン	38	11,614	26	11,038	—	—	—	—	—	—	64	22,652
トレングヌ	15	5,485	9	2,870	—	—	—	—	—	—	24	8,355
クランタン	3	821	14	3,512	—	—	—	—	—	—	17	4,333
サラワク	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
小計	100	38,163	129	47,625	—	—	3	768	8	5,568	240	92,124
(合計)												
ブルリス	—	—	4	671	—	—	—	—	—	—	4	671
クダ	6	793	49	9,594	—	—	—	—	—	—	55	10,387
ペナン	1	34	—	—	—	—	—	—	—	—	1	34
ペラ	62	18,136	16	6,033	—	—	5	1,565	8	5,568	91	31,302
スランゴール	1	56	1	332	—	—	—	—	—	—	2	388
ヌグリ・スンビラン	37	2,582	29	10,297	—	—	—	—	—	—	66	12,879
マラツカ	19	2,483	2	884	—	—	—	—	—	—	21	3,367
ジョホール	36	14,957	30	11,505	—	—	1	348	—	—	67	26,810
パハン	61	14,567	35	13,487	—	—	—	—	—	—	96	28,054
トレングヌ	69	10,236	15	4,099	—	—	—	—	—	—	84	14,325
クランタン	27	3,311	18	5,339	1	30	—	—	—	—	46	8,680
サラワク	—	—	3	676	1	243	—	—	4	412	8	1,331
総合計	319	67,145	202	62,917	2	273	6	1,913	12	5,980	541	138,228

(注) 1) 総合開発計画地の内訳は、第6表の注記の(2), (3), (4)に示した周辺地計画, 青年入植計画, 既存村落再開発計画の三つである。

(出所) “Luas Kawasan yang di-majukan mengikut Negeri, Jenis Rancangan dan Tanaman (1967～1985)” [州別, 作物別および計画種類別開発面積(1967～1985年)], FELCRA Headquarterで1987年2月4日に入手した資料より。

性の認識が、第3次計画で急増し、FELCRAによる新しい集団入植方式への傾斜を物語っている。

FELCRA計画の各マレーシア5カ年計画下での進捗状況は第6表の注でみるごとく、(1)土地再開発計画、(2)周辺地計画、(3)青年入植計画および(4)既存村落再開発計画の四つから成り立つが、とくに(2)の周辺地計画と(3)の青年入植計画が重要である。(1)は1960年以降の失敗した各州の計画を引き継いだにすぎない。既存村落再開発計画は78年より開始され、最近になってやっと重要視されるようになった。

また第7表からいえる一番重要なことは、土地再開発計画は1985年にオイル・パーム栽培地が219に達したことであろう。州別にみればトレンガヌ州の54、ペラ州の39についてヌグリ・スンビラン州の35、クランタン州の24、パハン州の23となっている。スランゴール州とペナン州の土地再開発計画が少ないのは、もともとフロンティアが少なく周辺地計画がほとんど実施されなかったことによる。

もう一つ第6表、第7表からいえる重要なことは、作物別にみると当初はゴム栽培が圧倒的であったが、次第にオイル・パームが栽培されるようになったことである。とくに第3次マレーシア5カ年計画になるとオイル・パームの栽培が急速に増加し、第7表をみると1967～85年までの合計値ではオイル・パーム栽培は6万7000エーカーを超え、ゴム栽培地の6万3000エーカーを凌駕している。

3. 青年入植計画——農村若年労働力の吸収——

さて、1966年から85年までのFELCRA計画のうち重要なのは、前述のごとく新方式で発足した周辺地計画と青年入植計画である。まず青年入植計画から述べることにする。青年入植計画の重要性は経済企画庁(EPU: Economic Planning Unit)によって、農村からの若年失業層の流出を防止するため有効であると早くから主張されている⁽¹⁴⁾。この主張に基づきEPUはすぐ青年入植

第8表 州政府主導型の青年入植計画実施状況（1966～73年）
（単位：エーカー）

州 名		1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	合計
ジョホール	計画数 ¹⁾ 栽培面積			1 420				1 1,000		2 1,420
クダ	計画数 栽培面積					1 ¹⁾ 295				1 295
クランタン	計画数 栽培面積						1 1,000	1 2,000	1 2,000	3 5,000
スグリ・スンビラン	計画数 栽培面積							1 3,000		1 3,000
マラッカ	計画数 栽培面積									
パハン	計画数 栽培面積	1 3,000		5 29,030		2 10,750				8 42,780
ペラ	計画数 栽培面積			1 946	1 1,154	3 3,095		1 500	2 1,950	8 7,645
サバ	計画数 栽培面積								1 2,000	1 2,000
サラワク	計画数 栽培面積							1 1,400		1 1,400
スランゴール	計画数 栽培面積					1 1,000	6 2,760		3 4,770	10 8,530
トレングヌ	計画数 栽培面積									
合 計	計画数 栽培面積	1 3,000		7 30,396	1 1,154	7 15,145	7 3,760	5 7,900	7 10,720	35 72,070

（注） 1）周辺地計画。

（出所） 第1表に同じ（270ページ，第44表）。

計画のガイド・ラインを作り各州に通達しているが，最初に採用したのはパハン州である。66年に州都クワンタンの近くのゴー山（Bukit Goh）に最初の青年入植計画が実施されている。25歳以下の独身男性はFELDAに参加する資格がないので，若年失業者層の吸収を狙ったのである。

最初の青年入植計画は第8表でみるごとく，純粋に州政府主導型の計画であった。しかも連邦政府からなんら財政的補助を受けないで実施されている。第1次マレーシア5カ年計画（1966～70年）下での青年入植計画はすべてこのタイプである。しかし，州政府は次第に資金難に直面することになり，1970年には連邦政府による青年入植計画についての諮問が国家土地評議会（70年

第9表 FELCRAによる青年入植計画実施状況 (1971~73年)

(単位: エーカー)

州 名		1971	1972	1973	合計	総 計 (第8表+第9表)
ジョホール	計画数		1	4	5	7
	栽培面積		2,000	4,815	6,815	8,235
クダ	計画数			1	1	2
	栽培面積			1,000	1,000	1,295
クランタン	計画数					3
	栽培面積					5,000
ヌグリ・スンピラン	計画数			1	1	2
	栽培面積			2,200	2,200	5,200
マラツカ	計画数		1		1	2
	栽培面積		2,000		2,000	2,000
パハン	計画数					8
	栽培面積					42,780
ペラ	計画数	1 ¹⁾	1	1	3	11
	栽培面積	1,470	2,500	500	4,470	12,115
サバ	計画数					1
	栽培面積					2,000
サラワク	計画数					1
	栽培面積					1,400
スランゴール	計画数					10
	栽培面積					8,530
トレンガヌ	計画数		1	2	3	3
	栽培面積		2,000	3,055	5,055	5,055
合 計	計画数	1	4	9	14	49
	栽培面積	1,470	8,500	11,570	21,540	93,610

(注) 1) FELCRAの再開発計画 (Rehabilitation Scheme)。

(出所) 第1表に同じ (270ページ, 第44表)。

7月27日)に付され、71年から実施された。この連邦政府による青年入植計画の実施状況は第9表のごとくである。表にみるごとく連邦政府は、FELCRAを通じての青年入植計画を第2次マレーシア5カ年計画(71~75年)から実施している。このFELCRAによる青年入植計画は、州政府の青年入植計画における土地所有権の扱い方とはかなり異なっている。

青年入植計画の州別分布は次の三つの要因に依存していると思われる。(1)州内での利用可能な未墾地、(2)計画に対する州政府の財政状態、(3)若年層の失業状態の三つである。マラッカ、ペナン、スランゴールおよびブルリス各

州は未開墾地の不足に悩んでいた。事実、スランゴール州は1973年までに10の計画地を開墾したが、その面積は小さくほとんど集団入植計画と同じ程度のものである。ペラ州とスランゴール州はいずれも州内の若年層の失業率が高いため、周辺地計画を中止し青年入植計画に優先順位を高く置いたのである。

州財政状態も州によってかなり異なる。単純に1973年の州人口を州財政支出額で割った数値をみると、パハン州(141.8リングギット)が最も高いが、ついでペラ(56.5リングギット)、スランゴール(65.4リングギット)、ジョホール(51.0リングギット)、ヌグリ・スンビラン(88.8リングギット)の各州がこれに次いでいる。ペラ州やパハン州が青年入植計画に最も熱心な推進役を果たしたのは、こうした財政状態を反映しているものと思われる。プルリス(47.6リングギット)、ペナン(32.0リングギット)、マラッカ(39.0リングギット)、トレンガヌ(52.8リングギット)の各州では州青年入植計画は実施されていない。ここにもある程度、青年入植計画と州財政との相関関係を読みとることができる。つまり、1人当たり州財政支出額が多い州で青年入植計画が実施されてきたといえる。クダー州の青年入植計画は州政府によって1カ所実施されているが、実際にはこの計画は周辺地計画で、74区画のうち34区画が青年入植者に割り当てられているにすぎない。パハン州は青年入植計画をさきがけた州であったが、その実施状況は必ずしも満足すべきものでなく、現在その計画地の管理運営はパハン州農業・工業開発公社(Pahang Agricultural Industrial Development Corporation)のもとに置かれている。

青年入植地の具体的な運営・実施規準は各州により異なるが、おおよそ以下のとおりになっている。

- (1) 年齢は18～25歳とする。
- (2) マレーシア人で当該州に2年間居住した者。
- (3) マレー語に熟達している者。
- (4) 独身男性で(女子計画地もある)入植後5年間は結婚しないこと(州によっては妻が外に居住する条件で結婚を許しているところもある)。

- (5) 中学校卒または高校4年まで終了したもの。
- (6) 土地を所有しておらず、かつ失業中であること。
- (7) 農業または漁業の労働に従事した経験があること。
- (8) 共同生活 (rumah panjang) で協同作業に従うこと。
- (9) 将来も土地所有権は保証されず、入植者に計画地の利益を平等に分配する利益分有方式 (sharing system) に従う。しかし、これは州によって異なる。
- (10) 入植する前に必ずクアラ・ルンブル近くのドゥスン・トゥア (Dusun Tua) 青年訓練所 (National Youth Pioneer Corp. と National Youth Development Corp. の二つがある) で訓練を受けること。
- (11) 協同作業が必要とされるオイル・パーム栽培が優先される。青年入植計画の4分の3がオイル・パームを栽培している。

こうした各州で異なる青年入植計画を、統一した形に調整するための委員会が1974年に設置されている。しかし、ここでの決定はあくまで諮問の域を出ず、全体的にこの青年入植計画は統一されず成功したとはいいがたい。その理由は州政府の財政資金と優秀な行政官の不足、および政治家の干渉である。こうした状況を反映して連邦政府は72年よりFELCRAが直接に青年入植計画を管理する方式に踏み切った。州政府主導の青年入植計画とFELCRAのそれとの最も大きな違いは、FELCRAの青年入植計画地ではすべて利益分有方式を採用していることである。この方式は72年にペラ州パリット郡 (Parit) のナサルデン計画地 (Nasaruddin Scheme) とトレンガヌ州のクママン郡 (Kemaman) の中央トレンガヌ計画地 (Trengganu Tengah Scheme) の二つの青年入植地で発足している。

第2次マレーシア5カ年計画のもとでは青年入植計画は6万エーカーの開発が予定され、73年の中頃までに13計画が実施されたが、これらの計画地はいずれも州政府自身に財政能力がなく自主運営が不可能なケースか、または入植者に私的土地所有権を与える計画が事実上、失敗した計画地をFELCRAが引き継いだものであった。FELCRAの青年入植計画地はジョホール、マ

ラッカ、ヌグリ・スンビラン、クダー、ペラ、およびトレンガヌの各州で実施された。その後、州と中央政府との間に青年入植計画の実施方針をめぐる、主導権争いがあり、計画の内容は不統一の状態が続いた。しかし、74年には州青年入植計画の統一を実現するための委員会が中央政府のもとに設立され、同年さらに国家経済計画行動会議（National Action Council）は州青年入植計画がなお存在するところには、FELCRAに政策的に協力することを中止するように指令を出している。その結果、FELCRAのクランタン、マラッカ、プルリス、トレンガヌの各州に対する役割は次第に限定的になっていった。

前述のごとく、州政府による青年入植計画と異なり、FELCRAの青年入植計画はいくつかの点で改正された。第1に、土地の個人所有を認めていない。代わりに計画地から得られる収入を共有する利益分有方式が実施されている。したがって第2に、労働力編成方式も変化することになる。州の入植地では個人の労働力に依存していたが、FELCRAの青年入植地では集団労働システムが導入され、労働時間、作業方法、生産物の販売等々が共同で処理されることになったのである。

FELCRA青年入植計画の第3の特徴は、入植後2～3年して入植地から去る青年（たとえばよい就職口を得て）に対しては入植期間中に投入した労働力に補償金が支払われるか、または持ち株を所有し将来配当金を得るかの、どちらかの途を選択することができる点にある。州政府の青年入植計画では途中で入植地を去る青年には、なんらの補償金、資格も与えられず、不利な取扱いがなされた。この点は大きな改正点として評価されよう。

第4は、FELCRA青年入植地の開発は請負業者によって2～3年の初期開発作業が完了した後はじめて、青年を入植させる方式に改善されたことである。州計画地では青年が開発の初期から労働に従事していたのである。こうした四つの改正点を総合的に判断すると、FELCRAの青年入植計画は入植者個人の自主性を尊重した州計画地と比較して、連邦政府の補助金と運営管理を前提として入植者の平等性に重点が置かれているといえよう。私的土地所

有権を認めず、入植者の持ち株制度を導入したのもそのためである。また入植後2～3年してやめる場合、補償その他の方法により、この青年入植計画は若年失業者層の吸収にいつそう役立ったと推測される。

4. 再編周辺地計画の特徴——参加者の労働者化——

つぎに新しい方式によるFELCRA周辺地計画について述べる。かつて州政府が実施した周辺地計画は、入植者の開発作業の不徹底からその多くが失敗

第10表 ジョホール州FELCRA計画における配当金支払い状況

計 画 地 名	支 払 い 開始年次	栽培作物	面 積 (ヘクタール)	参加者数 (人)	1ヵ月当 たり配当 支払い額 (リンギット)
1 バン・フーと追加計画地	1970	ゴム	638.8	180	100
2 パロ3.5マイル	1972	オイル・パーム	905.7	389	80
3 クレモイヨン山	1972	ゴム	257.0	73	50
4 クルアン67山	1973	オイル・パーム	261.0	77	150
5 アラ川 (II)	1975	オイル・パーム	349.0	296	50
6 クブン・バル (I)	1970	ゴム	262.0	96	175
7 クブン・バル (II)	1972	ゴム	468.2	133	75
8 パウ・マニス	1972	ゴム	412.3	117	50
9 プタ/ツマレック	1972	オイル・パーム	806.2	219	200
10 クボン山	1972	オイル・パーム	619.2	234	130
11 クボン山と追加計画地	1972	オイル・パーム	370.6	230	130
12 スキジャン	1973	ゴム	745.3	190	50
13 ブナン・アイル	1973	オイル・パーム	457.1	139	100
14 ラムアン	1972	ゴム	709.3	157	150
15 ルンパウ・ガサンと追加計画地	1973/75	オイル・パーム	608.4	214	200
16 スンダヤン	1973	ゴム	485.2	172	75
合計			8,355.3	2,916	105.6 (平均)

(出所) FELCRA (Johore), Malaysia, "Senarai Maklumat Rancangan-Rancangan FELCRA Johore (1983) [ジョホール州FELCRA計画の実施状況 (1983年)]," ジョホール州FELCRA事務所 (Segamat) より1983年に入手した資料。

に帰した。FELCRAが設立された1966年以降、FELCRAはこれら失敗した入植計画地の多くを引き受けてきたが、そのほかに新しい独自の入植計画を70年より実施してきた。計画名は同じ周辺地計画であるが、いくつかの重要な点で前の入植計画とは異なっている。その第1は入植者の私的土地所有権を全く認められていないこと。第2は入植者は入植地の開発作業が請負業者によってある程度終了した段階で入植するようになったこと。第3は入植者がFELCRAに雇用される労働者として参加し、エステート方式による賃金が支払われることである。また賃金のほかに利益を配当として受け取る権利を有することである。

これら特徴を有する新しい周辺地計画はその経営形態から利益分有方式、または考案者の名前を取ってナサルディン方式 (Nasaruddin system) といわれる。この利益分有方式はすでに1972年から青年入植計画で実施されてきたが、77年より一般の入植計画にも採用されるようになったものである。つきに利益分有方式による新周辺地計画の諸特徴をより詳しく述べてみよう。

- (1) 参加者 (入植者) は計画地内に一定の作業区 (working lot) をもち、賃金をFELCRAから受けとる。
- (2) 賃金水準は民間エステートに準ずる。
- (3) 計画地の運営がプラスに転じたあと、利益に応じて配当が参加者に支払われる (具体例として第10表を参照)。
- (4) 入植計画地の経営管理権はFELCRAが有する。
- (5) 参加者による労働組合の結成は認められない。
- (6) 参加者が作業に従事できない場合は、FELCRAは代替りの者を雇用できる。ただし、その者は配当を受けることはできない。
- (7) 計画地の土地所有は参加者全員の協同組合所有となる。
- (8) 参加者は計画地内での作業権を持ち株 (share) として有する。その持ち株は参加者に属し、死亡した場合は家族のうちの1人に譲渡することができる。ただし、分与はできない。

このように新周辺地計画は入植計画としてきわめてFELCRAの経営管理

権の強いものであり、参加者の土地に対する所有と経営主体性が制限されている。参加者はもはや入植者農民とはいえず、FELCRA主導型の「エステート労働者」としての性格を帯びるようになったといえる。これはもともと入植者を自作農として創設しようとした周辺地計画の政策目的が、次第に質的に変化してきたことを意味しよう。つまり自作農創設から土地所有権を制限された「持ち株労働者」ともいうべきものに入植者を転換することにより、小農を保護し彼らの所得と生活水準の上昇を実現しようとしているのである。別の視点からみれば、参加者は既存村落内に農地を所有しながら、村外で農園労働者として働く機会を与えられることにより、零細農から「兼業農家」化したことになる。しかし、このことは初期の自作農創設という目的は実現できなかったことを意味している。

第6節 クランタン州入植計画の特徴

クランタン州は1955年の選挙で汎マラヤ・イスラム政党（Pan-Malayan Islamic Party：PMIP）が政権を取って以来、土地開発計画についても連邦政府とは異なる独自の入植計画を実施してきた。この入植計画は73年にクランタン州政府がマレーシアの政治権力を握るマレー人統一国民組織（United Malays National Organization：UMNO）を基軸とする連合政党（Alliance Party）の政権に取って代わられるまで続いた。

クランタン州の中央部を貫流するクランタン川（Sungei Kelantan）の両側に広がるクランタン平野には水田地帯が広がっているが、人口圧力のため水田農家の経営面積は他州と比較して小さいばかりでなく、地質条件が水田耕作に適さないため、生産性は低い。また水田以外の農業活動による収入源にも乏しいため、この地域の農民は積極的に他州への出稼ぎやクランタン川上流の山麓地域の土地開発に出かけた。クランタン州政府は土地なし農民や零細規模農民の登録を実施し、彼らに積極的に土地を譲渡してきた。

またクランタン州には1956年の土地開発法に基づいて他州と同様に、州土地開発局 (State Land Development Board) が設立された。しかし60年の集団入植地法の制定と前後して、国家土地評議会の意向により各州はこの土地開発局を廃止するが、このクランタン州だけはそのまま存続し続けているのである。クランタン州の土地開発計画のパターンは他州の周辺地計画方式ではなく、ウル・クランタン (Ulu Kelantan) の未墾地の開発に重点を置く管理譲渡方式が主体となっている。この方式は他州にもみることができる。クランタン州の土地開発局はクランタン州土地開発基本方針 (Dasar Tanah Negri Kelantan) を発表しているが、この方針によると1000～7000エーカーの開発計画地に1戸当たり6エーカーのゴムまたはオイル・パーム栽培地と、2エー

第11表 クランタン州土地開発公社による入植計画実施状況 (1973年現在)

年度	計画数	面積 (エーカー)	入植者数	建設家屋数	栽培面積 (%)	採液ゴム樹 (%)
1957	2	4,400	448	442	75	90
1958						
1959						
1960	2	2,340	284	322	83	17
1961	7	18,827	2,117	1,813	77	30
1962	1	1,372	193	211	99	17
1963	—	—	—	—		
1964	3	15,032	1,577	956	47	2
1965	4	16,062	1,392	543	42	0
1966	3	5,582	558	179	27	0
1967	2	5,320	560	40	21	0
1968	1	1,500	120	17	2	0
1969						
1970						
1971	3	6,600	700	120	11	0
1972	1	2,000	200	—	0	—
1973	1	2,000	200	—	0	—
合計	30	81,041	8,349	4,643	52	23

(出所) 第1表に同じ (260ページ, 第42表)。

カーの果樹園地または米作地、さらに4分の1エーカーの屋敷地の区画を入植者に与えるとされている。入植者には生活資金は一切補助されず、未墾地を開発し、家を建てる作業も相互扶助方式（gotong-royong）が要請された。州政府の援助は道路建設等の社会資本の充実と肥料、種苗および開発にあたっての相談と監督だけである。

しかし、こうした補助・援助の少ない土地開発計画ではあるが、土地所有権に関しては一切制限がない。毎年2エーカーの開発を実施すれば私的土地所有権が獲得できるのである。また他州のような労働力の編成もなく、個人の自発性がより尊重されている。もちろん、開発必要経費（生活費でない）は州政府から借りることはできるが、入植者1人当たりの借款は平均して500リンギット／エーカーを超えておらず、短期間で返済されているといわれる⁽¹⁵⁾。その結果第11表にみるごとく、クランタン州では1957～73年までの17年間に8万1000エーカーが州土地開発局によって開発されている。ただし、この数字には初期FELDA方式のアイル・ラナス（Ayer Lanas）入植計画と五つのブロック新植計画（Block New Planting Scheme。ゴム再植委員会〈RISDAの前身〉の再植補助金によって実施された）、さらにもう一つの青年入植計画も含まれている。

1973年までに1万2900エーカーの土地で生産が開始されており、州政府に借金を完済した535人の入植者に地権証書が与えられている。相対的に開発費をかけない計画としては成功したといってよいであろう。FELDAのクランタン州への進出は、前述のごとく、中央政府が実質的にUMNOによって支配されているため州政府によって拒否されてきた。しかし71～75年の第2次マレーシア5カ年計画から、とくに73年以降クランタン州政府がUMNOによって実質的に支配されてからは、中央政府による入植計画がFELDA、FELCRAおよびSEDC（州経済開発公社）等の機関を通じて行われるようになった。しかし、これら入植計画下では入植者には土地所有権は与えられず、一定面積の作業区で働く権利を保証する株が与えられるだけである。

このようにクランタン州の集団入植計画は野党政府の支配によって約15年

間、中央政府のそれとは異なる方式によって実施されてきた。その方法と実績からどちらの方式がよいか、判断の分かれるところである。しかし、全体としては中央政府の実質的に土地所有権を制限し、栽培作業への参加権のみを認める、新しい形の集団入植方式が浸透しつつある。

第7節 FELDAの新展開

——入植者の二つの途：土地所有権の復活と入植地の民営化——

FELDA入植地への参加形態を土地所有権の側面からみた場合、FELDA計画の展開は四つの段階に分けることができよう。第1は初期のゴム入植地の、制限付きではあるが、入植者の私的土地所有権を認める段階、第2はオイル・パーム入植地で1975年から発足した、いわゆるブロック・システム⁽¹⁶⁾による所得分配と労働力編成を前提とした入植者の協同組合方式による土地所有の段階である。この方式のもとでは入植者の私的土地所有権は一切認められない。この第2段階までは第4節で詳述したが、FELDAは85年以降、計画地の経営管理組織と土地所有権について新しい方式を打ち出すに至る。それが85年から実施された第3の利益分有方式の段階であり、90年からの土地所有権の復活と民営化が実施された第4の段階である。まず第3段階の利益分有方式の骨子から述べる。

FELDAの利益分有方式のアイディアは基本的にFELCRAのそれと同じであるが、細部においては運営方法に相違点が多くみられる。以下、その特徴を列記してみよう。

- (1) FELCRAは1985年より開発する計画地はすべて利益分有方式を採用し、各計画地は65年の会社法に基づき登録する。
- (2) 参加者(入植者)は1エーカー当たり1株と定められた株を10株所有するものとする。作業区の土地所有権はいかなる形であれ、これを認めない。つまりFELDAの利益分有方式では協同組合方式による土地所有権

第12表 作物別、計画方式別にみたFELDAの計画地数、入植家族数および栽培面積
(1987年現在)

(単位：戸，ヘクタール，かっこ内%)

作物	計画方式		合計
	個人所有方式または 協同組合所有方式	利益分有方式 (FELDA所有方式)	
オイル・パーム			
計画地数	136	142	278
入植家族数	60,643	4,632	65,275
栽培面積	290,992	207,507	498,499 (69.7)
ゴム			
計画地数	100	28	128
入植家族数	38,284	2,444	40,728
栽培面積	139,734	50,825	190,559 (26.6)
ココア			
計画地数	1	13	14
入植家族数	—	447	447
栽培面積	187	20,091	20,278 (2.8)
砂糖きび			
計画地数	—	2	2
入植家族数	—	447	447
栽培面積	—	5,118	5,118 (0.7)
コーヒー			
栽培面積	—	751	751 (0.1)
合計			
計画地数	237	185	422
入植家族数	—	—	—
栽培面積	—	—	715,205 (100.0)

(出所) FELDA, *Annual Report, 1987*, 第5表, 第8表より作成。

も認められない。この点FELCRAと利益分有方式とは異なる。ただし、
屋敷地4分の1エーカーの私的土地所有権は認める。

- (3) 計画地のうち農園はすべてFELDAの所有となり、経営権もFELDAに
属する。
- (4) 参加者の賃金は生産物の価格に関係なく、定められた水準の賃金が支
払われる。

- (5) 株の分有, 質入れ, 売買はできるようにする。
- (6) 参加者の労働組合の結成は許されない。
- (7) 参加者は賃金のほかに配当金 (dividend) を平等に受け取り, 作業能率に応じて賞与 (bonus) が支給される。
- (8) 計画地は独立採算制をとり, 開発費用は参加者個人でなく, 各計画地がFELDAに返済する。
- (9) 既存計画地も契約更新時にできるだけ利益分有方式に移行する。

これらの特徴をFELCRAと比較すると, FELDAの利益分有方式はより徹底したエステート型の経営方式に, 一步近づいたといえよう。つまり参加者に対する強い管理・統制方式が導入され, 入植参加者の経営の主体性は私的土地所有権の否定によって認められず, 共通した栽培作業日程が適用され, さらに労働力編成においてもいっそうエステート方式寄りとなり, 参加者の労働者化が実現したといえよう。1975年以降のオイル・パーム栽培地のブロック・システム型入植地は, FELDAの管理による集団経営方式と平等志向型の所得配分方式が実施されたが, 利益分有方式はさらにその方向を一步進めた経営方式といえよう。

そこで現在のFELDA計画地への入植者の参加形態を, 土地所有の視角から分類すると第12表が得られる。この表では個人所有方式と協同組合所有方式の区別は明らかでないが, 136のオイル・パーム入植地はすべて協同組合所有方式による開発であり, ゴム入植地100のうち10を除き個人所有方式に従っている。したがって全体としてみると, 個人所有方式が約90 (21.3%), 協同組合所有方式146 (34.6%), 利益分有方式185 (43.8%), 不明1カ所(ココア)となっている。入植家族数でみると10万7000世帯に近づいている(10万6897世帯)が, うち協同組合所有の計画地に入植している世帯数は約6万4400(60.3%), 個人所有32%, 利益分有方式計画地への入植者世帯数約7.5%となっている。利益分有方式の世帯数が少ないのは, その入植地の開発が始まったばかりだからである。

では個人所有からブロック・システムによる協同組合所有, さらに利益分

有方式による個人的土地所有の否定へと移行してきた理由は何であろうか。入植者は当然土地所有への欲求は強い。入植時には土地所有上の制限を承知のうえで入植せざるをえなかったが、子供の成長による相続、離婚、死亡等々の理由で財産分与が現実の問題になると、土地所有への欲求が再び強く表面化してきたのである。また土地所有権上の制限が、イスラム法と慣習法に抵触していることに対しても批判的になり、政府の土地政策そのものが政治的にPMIPの入植者への浸透を許す結果ともなった。

現在のFELDA土地関係法は、イスラム教徒である入植者の子供への平等な相続を認めない点でイスラム法に違反することになり、国家自らがイスラム法に反する法律を作っていることになる。個人所有→協同組合所有→私的土地所有の否定は、こうした状況下でFELDA内に広がるイスラム原理運動(dakwah movement)の政治・社会問題へと発展する芽を摘むことに根本的意図があったと判断される。土地所有に対する入植者の不満と批判を回避、遮断するために、一気に入植者の土地所有を認めない新しい利益分与方式へとFELDA入植地の経営方針を変更したのである。

しかし、1989年に情勢は急転回し、入植者の土地所有権の復権が実現する。つまり、90年1月1日より、利益分有方式計画地でまだ入植者が入っていないところはすべて民営化する。また、すでに利益分有方式となっている計画地の入植者にはゴム入植地と同様の土地所有権を与えるという、急激な政策転換をみるに至った。またオイル・パームのブロック・システムによる協同組合方式の土地所有権も入植者に私的土地所有権が認められるようになった。この結果、FELDAは90年より二つの種類の計画地に再編されることになったのである。つまり、私的土地所有権を認められる計画地と農場労働者化した入植者が働く民営の計画地である。

こうした思い切った変化の背景にあるものは、もちろん、入植者の強い土地所有権に対する欲求であり、入植者の野党PASへの傾斜に対する政府の恐れであり、結局は妥協に踏み切ったのである。しかし、このFELDAの新展開は始まったばかりであり、詳細については不明な点が多い。現在資料的に民

営化の実態について詳しく知ることはできないが、新聞、雑誌等の情報より得られる内容から判断すると、完全なエステート経営方式に転換するために、これまでFELDA計画地の経営管理職、事務員等々の給与は、FELDA自身つまり政府が支払ってきたが、これを入植者が生み出す利潤から徐々に支払うようにする点に、その特徴の一つがあると思われる。

むすびにかえて

FELDA民営化の政策的意図について2点あげることが可能であろう。第1は1980年代初期からの政府の財政資金の逼迫と赤字の急激な上昇、外国からの累積債務の増加等の理由から公企業、公社・公団さらに開発計画の維持、継続が困難となり、経営不振の公企業の切捨て、公社・公団への予算配分の締めつけ、さらに開発計画の削減が行われ赤字財政の解消が図られた。また同時にこれら公企業と公社・公団さらに行政部門の民営化構想が浮上し、少しずつ実施されていくのである。FELDAの民営化もこうした背景のもとで実施されたことは疑いない。

もう一点は前述したごとく、FELDA入植者の土地所有権に関する混乱・矛盾を払拭しようとする意図であろう。自作農創設から始まったFELDAは当初はマレー人小農や土地なし農民の救済に役立ったが、次第にその限界も明らかになってきた。つまり自作農創設は片方でイスラム法と慣習法による均分相続により、創設された自作農が短期間で零細農民に転落していき、自作農創設の政策的意図なり効果が消え失せてしまうことである。その矛盾をなくすためFELDAは徐々に入植者の土地所有権に制限を加え、実質的に彼らから土地所有権を取りあげようとしてきた。しかし、こうした土地所有権の制限政策はイスラム法や慣習法に抵触することになり、入植者の強い反発をまねいたのである。FELDA入植者の支持政党は、あるマレー人学者の話によれば、その46%が野党PMIPであるという。その理由は土地所有権を認めなく

しようとしているFELDAに反対し、イスラム宗教政党であるPMIPに自らの主張の拠りどころを求めるために接近していったためと思われる。

FELDA入植者はマレー人農民のなかでは、経済的に最も恵まれ政府の保護政策が手厚く実施されている部門であるが、その入植者が保守政党UMNOから背をむけてPMIPに走るのは、こうした土地所有権が否定されることにより、マレー人の伝統的な農民の土地相続方式が否定され、労働者化していくことへの強い反発からきていると判断される。その結果、1990年になってFELDAの入植者はまた土地所有権を取りもどすことに成功するのである。しかし、一方ではFELDAはこうした混乱と矛盾から抜け出すために入植地全体を徐々に民営に転換し、新しい入植者を労働者として受け入れることにより、土地所有権の問題を解決しようとしているのである。

〔注〕 —————

- (1) Ray Nyce, ed. by Shirle Gordon, "Chinese New Village in Malaya: A Community Study," クアラルンプル, Malaysian Sociological Research Institute, 1973年, XLiページ, 第2表より。なお、クランタン州のみマレー人の戦略村への入植者が92%, 華人8%となっていて、マレー人と華人の立場が逆転している。
- (2) Federation of Malaya, *Report of the Working Party set up to consider the Development of the Area for Land Settlement in the Federation of Malaya*, クアラルンプル, 1956年。
- (3) この第1次マラヤ連邦5カ年計画の前に、英領マラヤ政府のもと1951~56年の6カ年経済計画が実施されている。しかし、共産党のゲリラ活動を抑圧するために財政的に継続不能となり、途中で挫折している。
- (4) 初期FELDAの発足当時の問題と挫折の経過については、堀井健三「マレーシアの農業政策——土地開発入植政策を中心に——」(『農業構造問題研究』〈農政研究センター〉1979年第4号)。
- (5) National Land Council, Malaysia, "Group Settlement Policy"—Appendum to the Joint-Resolution (a) to (f) adopted at the 6th Meeting of the National Land Council on 2nd April, 1960.
- (6) National Land Council, Malaysia, "Circular Memorandum: Group Settlement Scheme," 1960年8月30日。
- (7) 新しいFELDAのもとで入植者がどのように選定され、開発作業がどのよう

に組織されたのか、さらに入植者の選定規模がどうなっていたのか、といった問題については、堀井、前掲論文、を参照。

- (8) Leaseholdのマレー語呼称は州によって異なる。たとえば、
クダ州……Pajakan Mukim
マラッカ州……Lease Mukim
ジョホール州……Suratan Hakmilik Sementara
- (9) ただし、屋敷地と果樹地を合わせた4分の1エーカーは個人各義の土地所有権が認められる。
- (10) Senftleben, Wolfgang, *Background to Agricultural Land Policy in Malaysia*, ハンブルグ, Otto Harrassowitz, 1976年, 246～248ページ。
- (11) 同上書, 246ページ。
- (12) 同上書, 249ページ。
- (13) 同上。
- (14) 同上書, 264ページ。
- (15) 同上書, 260ページ。
- (16) ブロック・システムの詳細は、堀井健三「FELDAオイル・パーム入植地における栽培組織と所得配分——ブロック・システムの調査事例——」(『アジア経済』第24巻第8号, 1983年8月), を参照。