

フィリピンの土地改革に関する覚え書

たき 滝 がわ 川 つとむ 勉

I 土地改革の背景

今日のフィリピンにおいて、「土地制度問題は共和国が現在当面している最も重要かつ緊急の問題の一つ」(註1)であるといっても、けっして過言ではないであろう。この土地制度問題を解決するためには、土地改革が不可欠の課題として登場してくる。この課題は現在において緊急性をもつと同時に、過去においてもいくたびか提起されざるをえなかった。この小稿では、これまでのフィリピンにおける土地改革の基本的性格を検討してみたいと思うのであるが、紙幅の関係もあって覚え書程度を出ないものである。ここでは、とくにフィリピンにおける最新の土地改革(1963年土地改革法)に分析の焦点を置くつもりである。はじめに土地改革の背景としての土地制度の実態に必要な範囲でふれておきたい。

第1表はフィリピンの保有形態別の農場数および農場面積(1948年)

第1表 保有形態別農場数および農場面積(1948年)

保有形態	農場数(1000)		農場面積(1000)	
	実数	比率(%)	実数	比率(%)
自作農	861	52.6	3,520	61.5
自小作農	163	10.0	491	8.6
小作農	612	37.3	1,554	27.1
刈分小作農	425	25.9	1,012	17.7
刈分金納小作農	5	0.3	19	0.3
金納小作農	8	0.5	35	0.6
その他	174	10.6	488	8.5
農場管理人	2	0.1	162	2.8
合計	1,639	100.0	5,727	100.0

(出所) 1948 Census of Agriculture.

び農場面積を示したものである。この数字は1948年センサスに基づくものであって、数字自体がかなり古くまた正確度という点からすると多分に疑問のあるものであるが(註2)、戦後はこのセンサス以外に公表された統計はほかにないから、ここではいちおうの指標としてこれを利用することにす。この統計によると、1948年のフィリピンの農場総数164万のうち、自作農53%、自小作農10%、小作農37%、農場管理人0.1%となっている。その後、農業天然資源省農業経済局の非公式統計によると、1958年の推定農場総数236万のうち、自作農50%、自小作農10%、小作農40%となっているから、ここ10年間(この間に1955年土地改革法(Land Reform Act of 1955)がはさまれる)において自作農の減少と小作農の増大傾向はかなり著しいものであったとみてさしつかえないであろう。フィリピンの小作農は、収穫物を現物のまま地主と折半する、きわめて非近代的な刈分小作農が大部分である。もっとも、小作農の占める比率は地域によってかなりの差異があり、とくに穀倉中部ルソン諸州では高率である。すなわち、1948年にパンパンガ州88%、ヌエバ・エシハ州76%、ブラカン州66%、タルラク州63%、パンガシナン州43%となっており、この地域が古くから農業不安の中心地として流血の絶えなかったことは、この高率の小作農比率と密接な関連がある。

ところでこの第1表からは、農業労働者の数がつかめない。そこで第2表についてみると、

第2表 農業有業者の内訳 (1948年)

(単位: 1000)

	実数	比率(%)
農民	1,699	56.9
農業労働者その他被雇用者	1,286	43.1
合計	2,985	100.0

(出所) 1948 Census.

1948年の農業有業者数約299万人のうち、農民数170万人、農業労働者数129万人で、比率はそれぞれ57%、43%となっている。この農民数と第1表の農場総数とのあいだに若干の食い違いがあるのは、両者の規定に差異があるからである。この第1表と第2表によってきわめて大まかな推計を試みると、フィリピンの農業有業者数のうち、小作農と農業労働者合計の占める比率はほぼ63.5%に達する。このことは、フィリピンの農民のうち3分の2弱が、土地をまったくもっていないことを示すものである。

このようにフィリピンの農民のうちには無所有の農民が圧倒的に多いのであるが、しかし地主による土地所有の大きさは第1表によってはつかむことができない。その理由は、自小作農場面積のうちどれだけが小作地であるかを分離しえないからである。しかし、幸いなことに、1953年末にアメリカの経済協力局が行なった調査(注3)によって、われわれは地主的土地所有のおおよその大きさをつかむことができる(どの後進国の場合にも土地所有統計は最も不完全な統計の一つである)。この調査によると、50ヘクタール以上所有地主数約1万4000(うち1000ヘクタール以上所有地主数は221)、その所有地面積は241万ヘクタールで全農地面積の42%に達している。だが、われわれは、この調査が50ヘクタール以下所有の地主を含んでいないことから、この比率がフィリピンにおける地主的土地所有の

規模を過小に表わしている事に注意しなければならない。したがって、もし以上の数字に50ヘクタール以下所有小地主の面積までも含めると、フィリピンの地主所有地面積は、おそらく全農地面積を優に5割を上回ると推定してもたいして誤りではないであろう(注4)。

以上きわめて簡単ではあるが、さしあたりこの程度でもフィリピンにおける前近代的な土地所有状況についてかなりの認識をもつことができるはずである(注5)。他の多くの東南アジア諸国の場合と同様、フィリピンの潜在的に根強い農村不安、土地問題の背後には、このように不均等きわまりない土地所有が厳存しているのである。

(注1) Land Tenure Administration, *Annual Report FY 1960~1961*, Manila, 1962, p. 3.

(注2) 1948年センサスの農場総数は163万9000で、1939年センサスの163万5000とくらべてその数はほとんど変動していないが、同期間に国内総人口が約2割増大した事実を考慮すると、きわめて奇異の感に打たれざるをえない。このことはセンサス数字の信頼度の問題と大いに関連してくるが、その理由は、おそらく戦後早々のセンサスであったために設計上の不備があったことと、農村の治安回復が大いにおこなわれていたことから、多くのセンサス洩れの地域のあったことが予想されるのである。

(注3) Auturo P. Soronçon, *A Special Study of Landed Estates in the Philippines*, USOM/ICA, Manila, 1955.

(注4) フィリピンの唯一の全国的農民組合である自由農民連合(Federation of Free Farmers)は、土地収用・再配分の対象となるべき不在地主数を8万以上と推定している(Sonya D. Cater, *The Philippine Federation of Free Farmers: a Case Study in Mass Agrarian Organizations*, Cornell University, New York, 1959, p. 129)。そこでこの推定をいちおうの基準としてとるならば、50ヘクタール以上所有地主数約1万4000と8万との差は、50ヘクタール以下所有地主数を含むものとみてさしつかえないであろう。この場合、きわめてラフな推計ではあるが、50ヘクタール以下所有地主の平均面積をかりに25ヘクタールとす

ると、その所有地面積合計は約160万ヘクタールで、これと50ヘクタール以上所有地主の所有地面積を加えると約400万ヘクタールに達する。これは国内農地総面積のほぼ7割に相当する。もちろん、この場合、自由農民連合の発表している不在地主の数が政治的誇張のある数字であることは十分に想像されるのであって以上の推計も手がかり以上のものではないが、しかもこの割合はフィリピンの地主的土地所有の規模をあんがい近似的に反映しているのではないかと思われる。

(注5) フィリピンの土地所有状況についてより詳しくは、拙稿『フィリピンの土地制度と小作立法の展開』、アジア経済研究所、研究参考資料第43集、昭和37年を参照されたい。

II 戦後土地改革への序曲

1950年の朝鮮戦争とそれ以降の国際的冷戦の激化に伴って生じた著しい特徴は、土地改革の概念に混乱を生み出してきたことであり、その概念のうちたんに土地所有(所有権)の再配分のみならず、小作立法の改善や入植政策、協同組合の育成、農業金融の拡充、農民教育、普及事業、土地登記、土地課税方式の改善といったようなものまでが含まれるに至ったことである。いわゆる、土地改革の「アメリカ的概念」(D・ウォリナー)の発生である(注6)。だが、土地改革は土地所有関係のドラスチックな変革を意味する、すぐれて政治的・社会的な概念であって、土地所有権の移転・再配分を基本的に意味するものでなければならない。ただこの場合、土地所有権の移転・再配分に伴ってその成果を維持するために付随的・補足的に行なわれる小作立法の改善は、いちおう土地改革概念のうちに含めて取り扱いたいと考える。

ところで、ここに規定したような意味での土地改革は、これまでフィリピンでは4回にわたって実施された。はじめは今世紀初頭アメリカが植民地統治の開始に当たって実施した教会・教団所有地(いわゆる friar lands)の買収と小作農への移転

事業であり、第2は1940年以降ケソン大統領が「社会正義」計画の一環として行なった農村振興局(Rural Progress Administration)の手による大農園買収事業であり、第3は1955年土地改革法(共和国法第1400号)の制定、第4は1963年土地改革法(Agricultural Land Reform Code—共和国法第3844号)の制定である。このうち、アメリカが植民地統治政策の一環として行なった教会・教団所有地の解体は、それがあくまでも統治政策上の便宜に基づくものであって、フィリピンの封建的土地所有一般の否定を意図するものでなかったために、きわめて妥協的かつ不徹底に終わらざるをえなかった(注7)。第2のケソン大統領の手による大農園買収事業は、1930年代後半の中部ルソンを中心とする農業危機に対応する政策の一環として行なわれたのであるが、これも破局回避の便法以上に出るものでなく、しかもその直後の太平洋戦争の開始とあいまってほとんどみるべき成果をあげなかった。農村振興局は、1950年の廃止にいたるまでの約10年間に、全小作地面積(1948年)の約2%に相当する合計3万7750ヘクタールの農園面積を買収したにすぎなかった(注8)。

フィリピンの前近代的な土地制度に対する小作農、農業労働者たちの積年の不満は、第2次大戦の勃発を契機として抗日人民戦線(フクバラハップ)に結集され、そのほこ先は日本軍の侵略者とそれに結びついたフィリピンの支配層=地主階級に対して向けられた。戦後の解放後は、フク団は戦時中に入手した武器をもって武装し、フィリピンの完全独立、土地改革の実施、工業化、民主主義の確立を掲げて激しい反政府運動を展開し、1950年代初頭に至って頂点に達した。当時、武装団員は1万2000人、普通団員は10万人と称された(注9)。一方、戦後の経済混乱や放慢財政、汚職、米比間

不平等貿易関係（1946年ベル通商法）の設定などによって、フィリピンの財政・経済危機が発生したが、この事態はフク団による農村不安の激化とあいまって40年代末に政治危機を招来した。このような深刻な事態の原因を究明するために招聘されたアメリカの前財務次官ダニエル・ベル（Daniel W. Bell）を長とする調査団は、その調査の結果を1950年10月に大部の報告書として発表した。これが一般にベル報告（正式には *Report to the President of the United States by the Economic Survey Mission to the Philippines*）と呼ばれるものであるが、同報告はこのなかでフィリピンの前近代的な土地制度に言及し、大土地所有地の政府買収と農民への売却を勧告した。この勧告の実施は、その後のアメリカの対比経済援助（5年間に2億5000万ドル）の前提となるものであった^(注10)。

その後、この土地改革案の基礎を作成するために、アメリカの対比経済援助使節団は、土地改革の専門家ハーディー（Robert S. Hardie）をフィリピンに招聘した。かれは占領軍総司令部内において日本の農地改革の成功に重大な貢献をなしたといわれる人物であるが、フィリピンにおいても短時日の精力的な活動ののちに土地改革案の大綱を作りあげた。これが1952年に出された問題のハーディー報告（*Philippine Land Tenure Reform: Analysis and Recommendations*, USMSA, Manila, 1952）である。この報告書の勧告は、これまでのいかなる勧告にもましてドラスチックなものであった。すなわち、それは、フィリピンにおける小作制度の最大限の廃止を目的として、不在地主所有地の全部、在村非耕作地主の4ヘクタール以上所有地の全部を収用対象とするものであり、その内容において日本の農地改革案と、酷似せるものであった。しかも完成に要する期間は2カ年と限定され

たのである^(注11)。

この報告におけるアメリカ側の意図は、つぎの言葉のうちに最も端的にうかがうことができる。「小作制度は、それが改善されないかぎり、安定した民主的経済の発展を助長しようとするアメリカのあらゆる努力をおびやかす障害となることは明白である。しかし、なによりも重大な点は、この制度の存続が共産主義の成長を助け、アメリカの地位を危険にさらすということである。もし小作制度が是正されないかぎり、いずれアメリカは、アジアの共産主義ブロックに対してフィリピンを失わないようにするために、もっと直接的で金のかかる専制的な措置をとることを余儀なくされ、そのときでもなお同じ基本的問題の解決に直面するといった、もっと悪い情勢を想像することも困難ではない」。われわれは、このときまでに、アジアの広大な大陸に中共政権が樹立されていた事実を想起しないわけにはゆかない。

このハーディーの土地改革案は、従来踏襲されていた入植政策を根本的に否定し、私有地の収用・再配分を根幹とするものであったために、フィリピンの支配階級にとっては青天の霹靂ともいべきものであった。それはアメリカの対比援助使節団の内部においてすら「白熱の論議」をまき起こし、その公表はときのアメリカ大使スプランス（Raymond Spruance）の勇断によって初めて行なわれえたほどであった。この報告書がフィリピンの政界にどれほど深刻な影響を与えたかはいまだに語り草になっており、ときの大統領キリノ（Elpidio Quirino）は同報告書の発表をフィリピンに対する重大な内政干渉であると非難した。とにかく、このハーディー報告は、それが「フィリピンの土地制度問題の真の姿」を暴露し、それだけに「特権階級にとっての直接的挑戦」を意味したがために、

当時のフィリピンの社会的環境の下で受け入れられるにいたらず、危険な文書として闇のうちにほうむりさらされてしまったのである^(注12)。

その後1954年3月になって、アメリカの対比援助使節団は、ふたたびフィリピンの土地制度に関する報告書を発表した。いわゆるクーパー報告と呼ばれるものがこれであるが、この報告書 (*Report concerning Philippine Land Tenure Policy by Embassy-USOM Land Tenure Committee, March 1954*) による土地制度改革の勧告は、ハーディー報告にくらべてはるかに後退せるものであった。クーパー報告では土地改革という言葉の使用すらが用心深く回避され、それに代わって「土地制度の改善」(land tenure improvement) という言葉が用いられ、土地改革の根幹をなす土地の再配分は、土地制度に関連する他の諸政策、たとえば小作立法の改善、入植、農業金融、土地課税などとともに、農業諸政策のうちのたんなる一項目の地位にまで引き下げられたのであった。この事実は、フィリピンに対するアメリカの政策の戦略的転換を意味するものにほかならないであろう^(注13)。

1953年末には、これまでキノ政権の下で国防長官として、フク団討伐に献身したマグサイサイ (Ramon Magsaysay) が大統領に就任した。かれは「土地なきものへ土地を」の公約を果たすために、就任後ただちに土地改革立法の作成に着手して議会に提出した。これらの法案は、地主支配下の議会 (landlord-dominated Congress)^(注14) での審議の過程で重要部分が完全に骨抜きにされたあとでようやく成立することができた。一つは地主・小作間の関係を規制する1954年農業小作法 (Agricultural Tenancy Act of 1954—共和国法第1199号)であり、いま一つは1955年9月に制定された土地改革法である。この土地改革法の内容は、それが「上から

の」改革であるだけにきわめて不徹底で実効の乏しいものではあったが、これが制定されるにいたった動機は、とくに中部ルソンを中心とする深刻な農村不安の存在であって、そのためにはやはり武力以外の解決策が不可欠とされたことであり、そのことは1950年の朝鮮動乱以降フィリピンの極東における防衛基地としての役割が高まったことと密接な関係がある。だが、そのときまでにアメリカ側の土地改革に対する支援と熱意は、まったくとはいえないまでもかなり後退していた^(注15)。そしてマグサイサイの土地改革法案は、まがりなりにも地主階級の利害にふれるものであったがために、かれらから多大の反撃を受けたのであって、とくに中部ルソン米作地帯の大地主の結集せる団体である全国米生産者協会 (National Rice Producers Association) から強力な抵抗をうけた。マグサイサイの提案した土地改革法案は、議会における審議の過程で修正に修正を重ねたあげく、完全に骨抜きにされてしまった。アメリカの政治学者ワーフェル (David Wurfel) のいうごとく、「立法戦の終わったときには、原案の規定はほとんどかげをとどめなかった。議会にたいする地主の運動は間断なく行なわれ、そして効を奏した」^(注16)。だが、1955年9月に土地改革法はともかくも成立をみ、同年末には土地改革の実施責任機関として小作制度管理局 (Land Tenure Administration) が設置された。そこでわれわれは、この土地改革法の内容と限界を簡単に検討してみよう。

(注6) Doreen Warriner, *Land Reform and Development in the Middle East*, London, 1957, "Introduction" をみよ。

(注7) 拙稿、「フィリピン土地制度史序説」、『農業総合研究』17巻1号、昭和38年1月、41~44ページをみよ。

(注8) Frank H. Golay, *The Philippines: Public*

Policy and National Economic Development, Cornell Univ. Press, 1961, p. 273.

(注9) Alvin H. Scaff, *The Philippine Answer to Communism*, Stanford Univ. Press, 1955, p. 28.

(注10) だが、実際には、1951年から56年までに支出された経済援助額は、ベル報告の示唆した額をかなり下回るものであった。その反面、同期間にアメリカがフィリピンの軍事援助のために支出した額は、公表はされていないが多額の額に達したといわれる (George E. Taylor, *The Philippines and the United States: Problems of Partnership*, New York, 1964, p. 202)。

(注11) ハーディーの土地制度改革案の概要については、『のびゆく農業』139号、農政調査委員会、1962年7月、所収をみよ。

(注12) David Wurfel, "Foreign Aid and Social Reform in Political Development: a Philippine Case Study," *The American Political Science Review*, Vol. LIII, No. 2, June 1959, pp.469~473.

(注13) この当時には、すでにつきのような発言がみられるに至った。「アメリカ人の研究の多くは、フィリピンの政治的現実にはほとんどあるいはまったく考慮を払わずに——リベラ・マクミラン報告やハーディー報告に対するフィリピン人の公式の反応によって十分に説明しうる点である——勧告を行なったために非難された。アメリカ人の専門家たちは、フィリピン人の生活慣習にほとんど理解を示すことなく、フィリピンの社会経済構造にドラスチックな革新を提案することがしばしばであった」(Donn V. Hart, "Projects and Progress in the Philippines," *Pacific Affairs*, Vol. XXVII, No. 4, December 1954, p. 366)。

(注14) Golay, *op. cit.*, p. 274.

(注15) Taylor, *op. cit.*, p. 206.

(注16) David Wurfel, "Philippine Agrarian Reform under Magsaysay (II)," *Far Eastern Survey*, February 1958, p. 25.

III 1955年土地改革法

土地改革法の第2条はこの法律の目的をつぎのように規定している。「政府は、公有地の開拓によって、また所有者との私的な交渉によりあるいは収用手続きを通じて、農業上の紛争の存在する私

有地の分割配分によって、最大限多数の土地なき市民に家族規模農場を設立し分配する」。ここでとくに問題となる点は、農地の取得が公的ではなくて私的な交渉によること、および分割配分の対象となる私有地は原則として紛争のある土地であると規定している点である。このような規定は、所有権の公的な侵害を回避しようとする意図に基づくものではあるが、一面においてそれは、土地改革法の限界と妥協的性格を明確にするものといえてよい。

政府による私有地の取得は、買収 (purchase) と収用 (expropriation) を通じて行なわれる。(1) 過半数の小作農ないし占有者の申請のあった場合、政府 (代行機関としての小作制度管理局) は、地主との私的な交渉を通じて私有地の買収を行なうことができる。その場合、買収規模の制限は存在しない。また買収支払い条件として、地主は少なくとも価格の50%を譲渡可能土地証券をもって受けなければならない。(2) 地主が政府の買収交渉に応じようとしない場合、あるいは政府の提示した買収価格や支払い方法に応じようとしない場合には、過半数の小作農ないし占有者の申請に基づいて農地の収用を行なうことができる。ただし、その場合でも、個人については300ヘクタールを上回る団地部分、法人については600ヘクタールを上回る土地部分しか収用を行なうことができない(第6条)。もっとも、裁判所が正当な農業不安の存在を認定した場合には、収用は規模の制限にかかわらず行なうことができる。

ここでとくに注意を要する点は、収用といいあるいは買収といっても、本質的に差はないということである。というのは、フィリピンの場合、同国憲法第3部第1条第2項の「個人財産は公正なる補償なしには公共の目的のために収用すること

はできない」という規定をタテにして、収用の場合でも私有地については公正なる補償 (just compensation) なしには行ないえないとしているからである。その場合、地主は、支払いの一部ないし全額を土地証券で受ける選択権を与えられているのであるが、もしその両者を拒む場合には、支払いを全額現金で受けとることができるのである(第19条)。政府が取得した土地は、小作農あるいは実際の耕作者に対して6ヘクタールを限度として配分がなされる。その場合、配分を受けた農民は、土地価格に年6分の利子と実際の行政費を加えたものを25年の均等年賦償還方式で支払わなければならない(第23条)。以上が1955年土地改革法のおよその骨子である。

この法律にはきわめて大きな問題と欠陥が認められるのであるが、ここではその主なもののみを拾い出すにとどめたい。

(1) 収用の対象となりうる土地の規模があまりに大きすぎることである。それは300ヘクタールを上回る土地と決定されているが、しかも第6条はその土地を団地部分 (contiguous area) と規定したために、収用の効果はいちじるしく損われることになった。すなわち、ある地主が10の町村に300ヘクタールずつ3000ヘクタールを所有している場合には、それは団地を形成していないために、ぜんぜん収用の対象にはなりえないのである。したがって、農業不安の中心地である中部ルソンのように不在地主が広大な土地を分散して所有している場合には、この法律の効果はほとんど期待することができない^(註17)。

(2) 300ヘクタール以上の土地(団地)を収用する際に、保有地を選ぶ権限が地主にあるのか小作制度管理局にあるのか、法律はこれを明確にしている点である。このような場合、とうぜん予想

されるように、地主は限界地以下の土地を手離そうとするであろうから、政府との交渉は長びき協定成立を遅らせる結果を生むであろう。

(3) 買収の際の価格基準が小作制度管理局と地主との私的折衝に任されていて、法律に規定されていないことである。この結果、地主は当然最高価格を要求するであろうから、小作制度管理局は買収不能になる場合が多い。最終的には、政府当局は土地を収用する権限を与えられているのではあるが、その場合、あくまでも憲法の規定から有償方式を建前とし、しかも「公正なる」価格補償を義務づけられているのである。この結果、フィリピンのような非近代社会では、しかも小作農組織の十分に確立していない場合には、地主にとつてのみの「公正なる」価格をもたらしがちとなる。また、買収の際の価格基準の存在しないことは、政府と地主とのあいだに腐敗関係を生み出す要因となり、そのために小作農の政府に対する信頼感は大いに傷つけられざるをえなかったのである。

(4) 買収・収用の際に小作農の過半数の申請を必要とするという点である。この規定は、現実には地主の立場を有利にする要因となっている。すなわち、政府による小作地の買収・収用が不確定である場合には、小作農は申請に署名することによって地主の心証を害するよりはむしろ、旧来の地主との平和的關係を維持しようと努めるであろう。この点は、フィリピンのように刈分小作形態が普遍的であり、地主と小作農間に家父長的恩情關係が濃厚な場合にいっそうしかりであろう。かかる事情からも、政府の土地取得には限界が画されやすいのである。また、すでにふれたように、土地の取得が決定されたにしても、どの部分の土地を手離すかは地主の意志に依存するであろうか

ら、小作農相互間に敵対関係を生じやすく、かれらが団結して地主に対抗することを困難にしがちなことが予想される。

(5) 土地購入のための政府財源と関連して、第9条は政府の発行しうる譲渡可能土地証券の額を当初2カ年に年6000ペソ、それ以降は年3000ペソと規定している。さらに土地改革の遂行に必要な現金需要を満たすために、共和国法第1000号に基づく公債発行によって1億ペソの調達が認められている。だが、この金額は、中部ルソンの高価な土地価格を考慮すると、たいして印象的な金額とはいえない。すなわち、中部ルソンの土地価格を計算上の便宜から1ヘクタール当たり1000ペソとすると、1億ペソは10万ヘクタールの土地購入を可能とするにすぎない。そしてフィリピンのように戦後潜在的なインフレ圧力が根強い場合には、地主は譲渡可能土地証券よりは現金のほうを選ぶたがるであろうから、政府の現金財源の実質規模はますます低下せざるをえないのである。法律は通過させても法律の実施に必要な財源を十分に与えないこと、これがこれまでフィリピンの支配階級がとる常套手段となってきたのである。

小作制度管理局は、1955年10月に設立されて以来61年6月末までの約6年間に36の農園を取得したが、その総面積はわずかに2万ヘクタールたら

第3表 小作制度管理局による農園取得状況
(1955/56~1961・6・30)

会計年度	農園数	農園面積 (ヘクタール)	取得価格 (1000ペソ)
1955/56	1	508	675
1956/57	1	665	693
1957/58	19	14,115	11,362
1958/59	3	944	1,195
1959/60	4	294	560
1960/61	8	2,215	4,136
合計	36	18,742	18,621

(出所) Land Tenure Administration, *Annual Report FY 1960~1961*, Manila, 1962, p. 18.

ずであり、その取得価格総額は1860万ペソにすぎなかった。その記録は第3表に示すとおりである。

ところで、このようにマグサイサイの土地改革がせいぜい2万ヘクタールたらずの土地を取得しただけで失敗に終わったという事実のうちに、われわれは上から与えられた土地改革の階級的な性格と限界を明確に認めうるのであって、それは直接には上述の法律における数多くの欠陥のうちに露呈されているところであった。法律第1400号がその条文の劈頭において、配分の対象となる土地を原則として、紛争の存在する土地と限定したことは、買取・収用のいかに問わず両者に共通に適用される必要条項を示したものであって、このことからすでに紛争の存在の認定をめぐって多くの問題と軋轢を生ずることは明らかに予想された。すなわち、その認定は裁判所の権限にあったとしても、地主は容易に裁判所に政治的影響力を及ぼしえたからである(注18)。一方では、小作農は、この認定を容易にするために不必要に紛争を大きくすることもあったと考えられる。だが、いずれにせよ、これまで政府が取得した2万ヘクタールたらずの土地は、小作紛争が激しく地主にとって負担の少なくない土地を、地主が国家資金を利用して高価に(平均して1ヘクタール当たり1000ペソ)売り渡したものとってさしつかえないのではなかろうか。1955年土地改革法は、小作農にとってよりはむしろ、フィリピンの大地主階級にとって有利な結果をもたらしたとって、あながち的はずれではないであろう(注19)。

(注17) 不在地主制の中心地であり、これまで最も農民騒乱の激しかったバンバンガ州では、農地の9割が地主所有地であり、しかも24の地主が平均1400ヘクタールを所有しているが、このうちで収用規定の適用をうける地主は、わずか1名にすぎないとされている(Cater, *op. cit.*, p. 108)。

(注18) 裁判所の階級的性格を示す事例については Cater, *op. cit.*, p. 87 をみよ。

(注19) 「地主的利害によって大部分左右されている国家による上からの施物の外観をとっている農業改革は、手にあまる農民たちを鎮めることを計算にいられたものであり、通常は封建的土地貴族に対する十分な補償を伴っている。それらはしばしば国家に対する封建的勢力の支配をうち砕くどころか、むしろそれを強化することに役立っている」(Paul A. Baran, *The Political Economy of Growth*, New York, 1957, p. 169. 浅野・高須賀訳、『成長の経済学』, 東洋経済新報社, 昭和35年, 225ページ)。

IV 1963年土地改革法

1962年にこれまでのナショナリスト党に代わって大統領に就任したりベラル党のマカパガル(Diosdado Macapagal)は、1963年1月28日の一般教書のなかで、小作制度の廃止に関してつぎのように述べた。「1955年土地改革法は重大な変化をもたらす点では失敗に終わった。増産のための誘因をもたらさないような伝統的な農耕方法を永久化しがちな小作制度は、いぜんとしてそのまま残っている。かかる制度の下にあっては、科学的農法による収量の増加分は大部分が地主に帰属する。他方、小作農はその余分の努力と投資に対して、改良農法による純収益の4分の1たらずを受け取っている。その不可避的な結果は、より生産的な農業技術に対する小作農の無関心さである。……小作制度廃止の時期がまさに到来した。われわれは、以前の地主の正当なる権利に公正なる考慮を払いつつ、小作制度を自作農経営に置き換えなければならぬ。……以前の小作農が沃土の生産性をひき出す点で、独立不羈の仲間となるような、新しい経済的健全さをもった機構を作り上げなければならぬ。われわれは、小作農に対して、かれらが長らく悩み苦しんできた経済的奴隷状態からの解放を

与え、それによってかれらが国家形成の仕事に誇りをもって参加する自由人としなければならぬ。かくすることにより、また小作農民を独立の土地所有者たらしめることにより、経済的・社会的発展を押し進める巨大な生産的エネルギーを解放しうるであろう。不在地主制に束縛されたばく大な資本源を商業や工業面に解放しよう。わが国の小作農を貧困と負債から解放しよう」。

このようにマカパガル大統領が一般教書のなかで土地改革の断行を表明した直接的な契機は、選挙戦における公約に基づくものであって、土地問題の最も深刻化している中部ルソンの代表州パンパンガの出身であるかれは、農民の票を広範囲に吸収するためには、土地制度の改革をスローガンにする必要を強く感じていたといえる。だが、もっと基本的な背景としては、国内における共産主義思想の浸透と左翼運動の蔓延を防ぐためには潜在的な農村不安の解決がいぜんとして緊要であること、1961・62両年の食糧危機に象徴されたように、最近になって地主制と農民的小商品生産との矛盾が生産面で顕在化してきたこと^(注20)、およびフィリピンの工業化の推進には前近代的な土地制度の存続が明らかに桎梏となってきたことなどの諸点が考えられる。

マカパガル大統領は、一般教書の発表後ただちに土地改革委員会を任命して土地改革法案の作成に当たらしめた。同委員会の小作農代表としては、唯一の全国的農民組合であるカトリック系の自由農民連合^(注21)委員長モンテメイヤー(Jeremias Montemayor)が任命された。同委員会の作成した土地改革法案は、3月20日に大統領によって議会に送付され、以後「激しい論議」と幾多の修正を経たあげく、8月8日に土地改革法として成文化された。これがフィリピンにおける最新の土地改革

法であって、本文11章、173条よりなる包括的かつ大部のものである。同法の主要な柱は、(1)刈分小作形態 (agricultural share tenancy) から定額借地形態 (agricultural leasehold tenancy) への移行を規定した第1章、(2)土地収用・再配分を規定した第3章および第7章、(3)土地銀行 (Land Bank) の創設を規定した第4章からなっている。

はじめに同法の目標はつぎのように規定されている (第2条)。(1) フィリピン農業の基礎として自作農制および経済的家族規模農場を確立し、その結果として農業面の地主資本を工業発展に転換すること。(2) 有害な制度的束縛や慣行から解放された小農民の地位の尊厳を達成すること。(3) 生産性の増大と農業所得向上をもたらすような真に活力のある社会・経済構造を創出すること。(4) あらゆる労働法を工業賃労働者および農業賃労働者に平等・無差別に適用すること。(5) もっと積極的に組織的な再入植計画および公有地配分を行なうこと。(6) 小農民をいっそう独立した、自主的かつ義務履行能力ある市民とし、わが民主主義社会における真の力の源泉たらしめること。

そこで土地改革の内容がどのようなものであるかを、法律に即して述べてみよう。土地改革の実施責任行政機関として農地庁 (Land Authority) が設立される。それと同時に、小作制度管理局は廃止されて、その機能は農地庁に移譲される。だが土地改革政策の決定と実施手続きを行なうのは全国土地改革審議会 (National Land Reform Council) であって、これを農地庁長官が議長として主宰する。その下部機関として、実際の計画を遂行するために地区土地改革委員会 (Regional Land Reform Committee) が全国各地域に置かれる。ところで、土地改革は実際には土地改革区 (Land Reform District) の選定・指定をまっしてはじめて行なわれる

のである。この地区の選定に当たって考慮すべき事項には、(1) 地区の生産性、(2) 経済的家族規模農場の適合性、(3) 地区の小作農比率、(4) 地区の開発に最低限必要な固定資本支出額などがあげられている (第129条)。そして実際の収用手続きは自動的に行なわれるのではなくて、農園の借地人の3分の1以上の文書申請を必要とし、地主が政府の提供する条件(価格・支払い方法)を受理し、かつ全国土地改革審議会が適当と認めた場合にはじめて開始される (第53条)。地主(個人、法人とも)の保有限度は75ヘクタールであるが、それを上回る土地については、つぎのような収用の優先順位が設けられている。(1) 遊休地ないし放棄された土地、(2) 1024ヘクタール以上の私有地、(3) 500以上1024ヘクタールまでの私有地、(4) 144以上500ヘクタールまでの私有地、(5) 75以上144ヘクタールまでの私有地。この場合、ココナットのような永年作物や甘蔗のような雇用労働に依存するプランテーション経営は、たとえこの農園が75ヘクタール以上であるとしても、収用対象から除外される (第51、71条)。土地の収用価格は地主と農地庁との交渉によって決められるが、その場合の価格は「公正なる補償」でなければならない、かつその基準は法定年地代を年6分の利子率で資本還元したものとされている(第53、56条)。さらに土地価格の支払いは土地銀行が行なうのであるが、地主は土地購入価格の10%を現金で受け取り、残りを年6分の免税公債で受け取る。ただし、地主の要求に応じて、価格の3割までを政府の優先株で受け取りうるのである (第80条)。

農地庁の取得した土地は、その購入価格に年6分の利子および分割、調査、登記に要した実費を加えたものを、25年以内の年賦償還計画によって受益者により支払われる (第60条)。この受益者は、

費用を完済し所有権を取得したのち10年間は、新しい取得地を再販売、譲渡、あるいは抵当に入れることはできない(第62条)。新しい受益者が受け取りうる農場の規模は、全国土地改革審議会によって決定される。なお、新しい受益者が選ばれる際の優先順位は、(1)旧地主の一等親以内の直系家族で家族労働をもって自ら耕作する意志のあるもの、(2)借地人その他でその土地を自ら耕作している現実の占有者、(3)遊休地ないし放棄された農地については、非経済的規模の農場を耕作している前記範疇のもの、(4)非経済的規模農場の自作農、(5)応募者の必要と資格を考慮し、この法律の目的に沿うようなその他範疇のもの、とされている(第128条)。土地改革において、いったいだれに土地が与えられるかは、その性格を規定する最も重要な点の一つであるが、法律第384号において地主の直系親族をもって受益者の最優先順位に置いていることは、きわめて特徴的である。

つぎに刈分小作形態から定額借地形態への移行規定(第1章)についてふれておこう。ここでまずもって言えることは、第1章の規定は、1954年農業小作法の59年6月の改正法(共和国法第2263号)の規定と基本的に異なるところはないということである。すなわち、同改正法の第46条は、水田一等級地の場合、小作料率を平均粗収益から種子、収穫・脱穀費を差し引いた残りの純収益の25%(共和国法第1199号では30%)としたのであるが、新しい土地改革法はこの規定をそのまま引き継いでいるのである。そして同法は、選定および指定された土地改革区の自作農をまず定額借地農に移行せしめ、その後において自作農創設をはかろうとしているのである(註22)。ただし、この場合でも、甘蔗のように国際的な販売割当てを受けている作物については、適用が除外されている(第4条)。

以上が1963年土地改革法のおおよその骨子であって、1955年土地改革法にくらべるとその内容においてかなりの改善が認められる。問題は将来政府がどれだけの熱意をもってこの法律を実施するかにかかっていると見えようが、しかもその場合でも、法律の実施と関連していくつかの重要な問題点を指摘しうるのである。

(1) この法律の適用範囲がとくに狭く限定されており、甘蔗やココナットなどのプランテーション経営は除外され、主として零細な米作経営地帯を対象としていることである。この点についてアメリカの農業経済学者ルタン(Vernon W. Ruttan)は「實際上、定額借地制と収用の規定は、生産が一般に零細刈分小作制に基づいて組織されている場所に基本的に適用される」(註23)と述べているがこれは実際上零細な米作地帯を意味することになるであろう。また、この法律のように土地収用時点が明確にされていない場合には、当然米作地から適用対象外作物への地目転換を引き起こすであろうから(註24)、この結果フィリピンの米の需給関係にはかえってマイナスの効果を生むことが十分に予想される。

(2) 地主の土地保有限度が法案の規定した24ヘクタールから審議の過程で最終的に75ヘクタールに引き上げられたことは、大きな後退であったといえる。そのうえ、収用過程では、幾段階かにわたる優先順位がつけられているのであって、そのために財政資金の不足や地主の抵抗の強さ、あるいは政府の土地改革遂行の熱意いかんによって、収用が実際上優先順位の上位のもの、たとえば遊休地や放棄地あるいは1024ヘクタール以上の比較的大きな地主所有地に限られてしまう可能性がないとは言いきれないであろう。

さらに土地の収用は全国土地改革審議会による

土地改革区の選定 および指定をまっけて行なわれるのであるが、フィリピンのような社会環境の下では、その過程で政治が介入する危険性はきわめて大きいといえる。この土地収用と関連してとくに重要な点は、土地収用時点が法律によって明確にされていないことである。このことから、収用の対象となる農場面積が名義書き換えなどによって大幅に引き下げられてしまうことも大いに予想されるのである。また土地の実際の収用が小作農民の3分の1以上の文書申請を必要としている点はいぜんとして問題である。

(3) 土地収用の前段階として刈分小作制から定額借地制への移行が土地改革区においてまず遂行されるのであるが、しかしこのことが実際に可能となるためには、政府は農民の必要とする経営資本を十分に提供し、合理的な農産物販売組織を確立するなどの前提条件を準備しなければならない。しかし、1959年の改正法第2263号によって刈分小作から定額借地農への移行が十分に認められなかった主要な理由は、このような必要条件が十分に与えられなかったからだといえる。フィリピンの農業生産の現状において、すなわち小作農が経営資金や生活費の相当部分を地主に依存せざるをえず——大部分の小作農は地主の債務奴隷の状態にある——、しかもそれに代わりうる他の資金源や合理的な市場組織を求めえないときに、もし刈分制から定額借地制への移行を大規模に行なうとすれば、それはばく大な財政支出を伴うであろう。こうした点を考慮すると、土地改革区設定の規模は、実際にはきわめて限定されざるをえないように思われる。

(4) 収用の際の土地価格の基準が法的に定められたことは一つの改善であるといえるが、しかも賃貸小作料を年6分で資本還元したものはあくま

で基準 (as a basis) にすぎないのであって、第56条はその他の要因もまた十分に考慮しなければならないとしている。これは「公正なる補償」規定に制約されているがためである。したがって、政治的考慮のいかんによっては、実際の取引過程で土地の収用価格はいかほどにも高まりうるし(過去の経験に徴してもそう言わざるをえない)、そのことから財政資金の規模および農民負担の大きさは、無視しえないものとなりうるであろう。

(5) これまでもフィリピンにおいて土地収用の成否を決定した大きな鍵は、いうまでもなく財政資金であった。新しい土地改革法がこのための措置として土地銀行の創設を規定したことは大きな前進と認めることができる。だが、その資金源については、いぜんとして問題が残らざるをえないのである。土地銀行の公認資本額は15億ペソ、そのうち政府公債分9億ペソ、優先株分6億ペソであり、それに対して政府は初年度中に2億ペソを支払い、その後2年間に年々1億ペソが支払われる。この政府支払い分は当然土地購入価格の1割に相当する現金部分、6分免税公債の利子支払い、および公債償還の引当て金の一部などにされるものであろう。そのうえ政府は、土地改革実施のために、発足と同時に支出する上記の2億ペソのほか、関連措置として約3億ペソ余を支払わなければならない(正確には合計4億8400万ペソ)。これはばく大な財政資金であるが、これまでの経緯から考えて、政府が国庫財源の支出を順調に行ないどうかは多分に疑問となしうところである。第81条は、国庫財源に不足のある場合、4億ペソまでを財務省債券の発行ないし国内外からの借金をもって当てることを規定しているのであるが、これは不安定要因として残らざるをえないであろう。

(6) 土地収用をうける地主は、その土地価格の1割を現金で、その残額を土地銀行の発行する債券でうけることはすでに述べたところであるが、この土地銀行の発行する債券は、(イ)公有農地不動産の購入、(ロ)全国開発公社(National Development Company)、セブ・ポートランド・セメント会社、全国造船・製鋼公社、マニラ・ガス会社、マニラ・ホテル公社の5公社の株式購入、および(ハ)賠償物資の購入に使用することができる。このうち公有農地の購入は主にミンダナオ島を対象とすることになるが、甘蔗作の適地でない同島はプランテーション経営のために地主の関心をただちに呼びうるとはいえないであろう。同じことは賠償物資の購入についてもいえる。さらに(ロ)についても、5公社のうち4公社までが経営不振をもって悪名高いから、地主がこれらの公社の株式取得に甘んじるかどうかは、大いに疑問のあるところである。このようにみえてくると、実際問題として、地主は農地価格の9割に相当する部分の実現を25年にわたる公債償還にまつということにならざるをえないであろう。この点を反対勢力は憲法の規定する「公正なる補償」に反する違憲立法であるとみなすのである。すなわち、公正なる補償は私有財産の収用に対して、公正なる対価と同時に公正なる支払い方法をも含むものであるとかれらは主張するのである。国立フィリピン大学法学部教授ゲバラ(Sulpicio Guevara)は、アメリカやフィリピンにおける過去の判例を多数引用して、法律第3844号の価格支払い方法の違憲性を強く主張しているのである^(注25)。この主張は、教授の社会的地位からしても、当然強い影響力をもつことが予想される。かくて将来、具体的なケースを通じて、地主の違憲提訴は必至と見受けられるのであるが^(注26)、この見通しは、将来の判決のいかんにかかわらず、

現在実施段階にはいった土地改革の推進ペースをいちじるしく妨げざるをえないであろう。

(7) 地主による土地の政府売り渡しを促進するための不可欠の関連措置として、原法案は現行土地課税率の引き上げの規定を含むものであった。だが、この規定は、議会における審議の過程で完全に削除されてしまった。もちろん、この規定の効果は脱税などの方法で実際にはいくらかでも弱めうるものではあるが^(注27)、しかし、この規定がまったく削除されてしまったことは、法律的にみればかぎり土地改革法の効果を一掃にするものといわざるをえないであろう。この規定の成文化は、土地価格の高騰や土地投資の促進を、社会心理的には抑制する効果をもちえたであろうからである。

以上のように法律面を検討しただけでも、いくつかの基本的な問題点を指摘しうるのであるが、ここで最近における法律の実施状況を現在利用しうる資料の範囲で一瞥してみよう。まず政府は土地改革実施のパイロット・プロジェクトとして、中部ルソンのアンガット地区(Angat area)を土地改革区として予定した。同地区はアンガット河灌漑網の受益地域であり、総面積約3万ヘクタール、うち2万5000ヘクタールが雨期に、1万ヘクタールが乾期に稲の作付けが可能とされている。ブラカン州の14町、パンパンガ州の4町を含み、同地域の小作農比率は78%の高率に達する。政府がこの地区を最初の実験地区として予定した理由は、高率の小作農比率のほか、灌漑網の存在によって稲作生産力が比較的高いこと(全国平均のヘクタール当たり28カバン程度に対して48カバンに達する)、道路や倉庫のような基本的便益の備わっていることおよび相当数の農村銀行、農民販売協同組合が存在することなどにあるとされている^(注28)。

ところで、その後半年を経た段階において、こ

の地区の土地改革の実施は、多大の困難に逢着したと報ぜられている。それはこの地区を予定した有力な理由の一つであった灌漑網が現実には十分な機能を果たしていなかったためであり、そのほかにも地主の抵抗の強さ、法律の欠陥の露呈、熟練した職員の不足などがその理由とされているが、決定的な障害は計画遂行のための資金不足にあるとみられる。末端の現実、素手で土地改革計画に取り組んでいるように見受けられる。だが、このことに対して、土地改革法が1963年央に通過したために、1963/64年度予算がすでに確定済みであったからであるとしていることは(注29)、はたして理由となりうるであろうか。われわれは、法律は通過してもその実施の裏付けとなる予算が十分に与えられなかった過去の経験を知っているだけに暗い見通しをいだかざるをえないのである。

最近、地区の土地改革実施担当者の1人は、つぎのような警告を発している。「今後数カ月における計画遂行の失敗は、政府に対する民衆の支持を失わせるであろう。それは農民の士気に対して壊滅的打撃を与えるであろう」(注30)と。この言葉は、中央における土地改革実施当局の一員であるサカイ (Orlando J. Sacay) の楽観的な言とは、まさに対照的なひびきをもつものといえよう。サカイは、これまでつぎのように述べたのであった。「幸いにして、原案は土地改革の実施が全国規模ではなくて地区別に行なわれるように修正された。実施のための緩慢でしかも着実な接近は、この実施が全国的規模で採用されるまえに、政策と手続きの検証、再検証を許すであろう。……土地改革というものは長期の計画である」(注31)と。

土地改革は、その成果を維持するためには、たしかに長期の計画たることを必要とする。だが、このことは、土地改革について積極的なことをせ

ずに、ただらと長期かつ無期限にやることの口実にはなりえない。今回の土地改革の最初のテスト・ケースが、調査や資金の不足によって、はやくも大幅な後退をみせつつあることは(注32)、民衆の支持と同時に政策当局者の士気を大いに低めざるをえないであろう。このことは、すでに指摘したような法律上の多くの欠陥とも無関係ではありえないのである。この法律の効果は、政府の宣伝に反して、現実にはほとんど期待することができないようにわれわれには思われる。1963年土地改革もまた、これまでの土地改革と同様に、ほんらい農業危機に対応する上からの土地改革であって、変革の主体抜き土地改革に不可避の妥協性と不徹底性をもつところに、その基本的性格が規定されているのである。

(注20) 世界銀行の報告書は、フィリピン食糧農業面における生産性増大の失敗は、土地制度に直接関連するものであると指摘している (*Report of the International Bank for Reconstruction and Development*, Manila, January 1962, p. 14)。

(注21) 1953年10月に下からの戦闘的農民運動であったフクバラハップに代わって登場してきた唯一の全国的農民組合であり、同じく中部ルソンを活動の中心地とし、最近では組合員数約5万と称する。組合幹部の大部分が地主階級出身であり、また資金的にはカトリック教会やアジア財団から多額の援助を受けていることからわかるように、その性格においてきわめて非戦闘的・協調的である。この組合の性格についてより詳しくは、前掲 Cater, *Philippine Federation of Free Farmers* を参照せよ。

(注22) Orlando J. Sacay, "The Philippine Land Reform Program", *The Philippine Economic Journal*, Vol. II, No. 2, 1963, p. 173.

(注23) Vernon W. Ruttan, *Equity and Productivity Objectives in Agrarian Reform Legislation: Perspectives on the New Philippine Land Reform Code* (Typed), March 9, 1964, p. 23.

(注24) タルラク州では、近時の砂糖ブームともあいまって、合計5500ヘクタールの水田が甘蔗農園に転

換されており、翌作付け期には倍増すると予想されている(*The Sunday Times*, Dec. 8, 1963)。これと同様の動向がパンパンガ州やパンガシナン州にも生じている(*The Manila Times*, Jan. 27, 1964; *The Sunday Times*, Feb. 16, 1964)。

(注25) Sulpicio Guevara, "A Second Look at the Agricultural Land Reform Code," *The Philippine Review of Business and Economics*, Vol. 1, No. 1, February 1964, pp. 40 ff.

(注26) 「實際上、かれら(地主)のうちでこの条項の合憲性を争うものがあるとしても驚くには当たらない」(D. D. Plagata and L. F. Cid, "The Socio-Economic Impact of the Agricultural Land Reform Code," *U. F. Business Review*, Vol. V, No. 3, December 1963, p. 10)。

(注27) 「小作農場の所有者が、この国で最悪の脱税者であるということは皮肉である。いずれにせよ、かれらは最低の納税者であるのに、国は主として小作制度を保持するために、きわめて多額の軍事費を支出し

なければならなかった」(Teodoro M. Locsin, "Land for the Landless, Capital for Industry, Social Stability," *Philippines Free Press*, March 23, 1963, p. 3)。

(注28) Sacay, *op. cit.*, pp. 179~180.

(注29) Ramiro C. Alvarez, "How Goes the Land Reform Program?," *Philippines Free Press*, February 1, 1964, p. 10.

(注30) *Ibid.*, p. 58.

(注31) Sacay, *op. cit.*, p. 183.

(注32) 本年7月4日になって、アンガット地区のうちブラカン州のブラリデル町1町のみがはじめて法律第3844号による第1回の土地改革区として選定・公示された。これは当初の規模をはるかに下回るものであったが、しかも同地区にはマカバガル大統領の名前を刻んだ立派な記念碑が建立されたのである(Ramiro C. Alvarez, "Plaridel is First Land Reform Area," *Philippines Free Press*, July 18, 1964をみよ)。

(調査研究部専門調査員)

フィリピンの土地制度と小作立法の展開

—— 研究参考資料 第43集 ——

滝川 勉 著

第1章 はじめに

第2章 農業の主要特徴

—— 国民経済に占める農業の地位・米作の重要性・零細経営と過剰人口・農耕水準の低さと土地生産力の停滞性 ——

第3章 土地制度の現状

第4章 小作立法の展開と土地改革法

—— 1954年農業小作法・1955年土地改革法 ——